

Working Paper 04-2

『APEC 사회안전망 관련 고위급 세미나 결과보고서』
-변화하는 세계에서 의 취약계층을 위한 사회보호-
2004. 7. 14~7. 16 중국 선양

2004. 8

한국보건사회연구원
보 건 복 지 부

목 차

I. 회의 개요.....	1
II. 회의 진행 일정.....	3
III. 회의 결과 요약.....	8
IV. 본 회의 자료.....	31
1. 개회식.....	33
2. Session I : “세계화 및 구조개혁의 영향과 취약계층 보호를 위한 정부의 역할”.....	45
3. Session II : “취약계층의 사회보호를 위한 정책대안”.....	147
4. Session III : “취약계층의 사회보호에 관한 성공사례”.....	273
5. Session IV : “APEC 경제국간의 협력활동 방향”.....	373
6. 폐회식.....	437

I. 회의 개요

1. 회의명

- APEC 사회안전망 관련 고위급 세미나 : 변화하는 세계에서 취약 계층을 위한 사회보호 (APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets: Social Protection of Vulnerable Groups in a Changing World)

2. 배경

- 2003년 10월 방콕에서 개최된 제 15차 APEC 각료회의의 승인에 따라 한국과 중국은 경제구조적 변화의 손실을 최소화할 수 있는 APEC 역내 사회안전망의 강화를 위해 2004년 7월 14일~16일 중국 쑤양에서 “APEC 사회안전망 관련 고위급 세미나”를 공동으로 개최.

3. 일시 및 장소

- 일시: 2004년 7월 14일~16일
- 장소: 중국 쑤양 Marriott 호텔 Grand Ballroom

4. 참석자

- 중국 노동사회보장부 장· 차관 및 고위관료, APEC 회원경제 대표자, APEC 사무국장, World Bank, ILO 대표자 총 100명이 참석
- 국내 참석자: 문창진 기초생활보장 국장(보건복지부), 홍석표 국제협력센터장(보건사회연구원), 이계우 교수(이화여대), 김덕곤 사무관(보건복지부), 강유구 주임연구원(보건사회연구원)
- 국외 참석자: 14개 회원경제(호주, 부르나이, 칠레, 홍콩, 인도네시아, 중국, 일본, 말레이시아, 멕시코, 싱가포르, 대만, 태국, 미국, 베트남) 대표단 및 APEC 사무국, World Bank, ILO 대표자 참석

5. 의제

- 세계화 및 구조개혁의 영향과 취약계층 보호를 위한 정부의 역할
- 취약계층의 사회보호를 위한 정책대안
- 취약계층의 사회보호에 관한 성공사례
- APEC 경제국간의 협력

6. 회의 프로그램 및 행사 주최

- 7월 14일

- ◆ 개최식: Zheng Silin 중국 노동사회보장부 장관 개회사, 문창진 보건복지부 국장 환영사, Chen Zhenggao 셴양시 시장 환영사
- ◆ 회의진행: Mao Jian 중국 노동사회보장부 실업보험국 국장, Tian Xiaobao 중국 노동사회보장부 원장
- ◆ 오찬 주최: 한국보건사회연구원
- ◆ 환영만찬 주최: 중국 노동사회보장부

□ 7월 15일

- ◆ 회의 진행: 이계우 이화여자대학교 국제대학원 교수, Liu Xu 중국 노동사회보장부 국제협력국 국장
- ◆ 오찬 주최: 한국보건사회연구원
- ◆ 환영만찬 주최: 중국 셴양시

□ 7월 16일

- ◆ 노동 및 사회보장 관련기관 방문

7. 회의 세션별 주제

□ Session I. : “세계화 및 구조개혁의 영향과 취약계층 보호를 위한 정부의 역할”

- ◆ 세계화 및 경제구조 개혁을 배경으로 진행되는 노동시장 변화 발표
- ◆ 다양한 위협에 노출되는 사회적 취약계층의 특성 논의
- ◆ 사회적 취약계층의 보호를 위한 정부의 역할 논의

□ Session II. : “취약계층의 사회보호를 위한 정책대안”

- ◆ 사회적 취약계층의 보호에 필요한 정책적 대안
- ◆ 장기빈곤계층을 위한 정책방안
- ◆ 사회적 취약계층을 위한 고용 및 사회보장 정책
- ◆ 고용증진과 사회보장제도와의 관계

□ Session III. : “취약계층의 사회보호에 관한 성공사례”

- ◆ APEC 경제국들이 자국의 취약계층을 위해 시행한 정책의 성공사례 발표
- ◆ 취약계층의 경제개발 참여를 위해 각국 정부가 시행한 프로그램의 성공사례 발표
- ◆ 노령인구 및 장애인을 위한 사회보호제도에 대해 발표

□ Session IV. : “APEC 경제국간의 협력활동 방향”

- ◆ 고용과 사회보장 분야에서 APEC 경제국들이 취할 수 있는 협동방안의 형태 및 범위 논의
- ◆ APEC 사회안전망 강화 활동과 APEC ECOTECH priorities와의 조율 강조
- ◆ World Bank, UNDP, ADB 등과 같은 국제금융기관과의 협력체계 강화 필요성 강조
- ◆ APEC 사회안전망 능력배양 네트워크와 HRDWG과의 지속적 협력 강조

II. 회의 진행 일정

I. Tentative Program

14 July 2004 (Wednesday)

08:30-09:00 Registration

09:00-09:30 Opening Ceremony

Chair: H.E. Mr. Wang Dongjin

Vice Minister of Labour and Social Security (MOLSS), China

Opening Remarks by

H.E. Mr. Zheng Silin, Minister of Labour and Social Security, China

Mr. Chang Jin MOON, Director General, Ministry of Health and Welfare, Republic
of Korea

H.E. Mr. Chen Zhenggao, Mayor of Shenyang, Liaoning Province, China

**09:30-12:00 The Impacts of Globalization and Restructuring and the Role of
Government in the Protection of the Vulnerable Groups**

**Chair: Mr. Maojian, Director-General, Department of Unemployment Insurance,
MOLSS, China**

09:30-09:45 H.E. Mr. Wang Dongjin, Vice Minister of MOLSS, China

09:45-10:00 Mr. Chang Jin Moon, Director General, Ministry of Health and
Welfare, Korea: *Economic Restructuring and Social Welfare: Employment
and Poverty Issues in Korea*

10:00-10:15 Mr. Ding Ningning, Director General, Development Research Center of the State
Council, China

10:15-10:30 Dr. Chira Hongladarom, Lead Shepherd of APEC Human Resource
Development Working Group

10:30-10:45 Coffee Break

- 10:45-11:00 Ms. Lu Heping, Director-General, Ministry of Finance, China
- 11:00-11:15 H.E. Mr. Wayne Jackson, Deputy Secretary , Department of Family and Community Services, Australia: *Social Protection of Vulnerable Groups in a Changing World: The Australian Approach*
- 11:15-11:30 Mr. Kirasak Chancharswat, Deputy Permanent Secretary, Ministry of Social Development and Human Security, Thailand: *Governments' Roles in the Protection of the Vulnerable Groups*
- 11:30-11:45 Mr. Wang Zhikun, Deputy Director-General, Ministry of Civil Affairs, China
- 11:45-12:00 Ms. Tianggur Sinaga, Director of Wages, Welfare and Social Security, Directorate General of Industrial Relations, Ministry of Manpower and Transmigration, Indonesia: *Government's role in the protection of informal workers*

12:00-14:00 Lunch (Hosted by Korea Institute for Health and Social Affairs)

14:00-17:40 Policy Options on Social Protection for the Vulnerable Groups

Chair: Mr. Tian Xiaobao, President, China Academy of Labour and Social Security

- 14:00-14:15 Mr. Mario ARTAZA, Executive Director, APEC Secretariat
- 14:15-14:30 Mr. Mao Jian, Director-General, Department of Unemployment Insurance, MOLSS, China
- 14:30-14:45 H.E. Mr. Goran Hultin, Executive Director, ILO: *Social Protection of the Vulnerable groups*
- 14:45-15:00 Mme. Zhen Yan, General Secretary, All China Federation of Women, China
- 15:00-15:15 Ms. Yue Mui Fun, Principle Assistance Secretary, Health, Welfare and Food Bureau, Hong Kong, China
- 15:15-15:30 Mr. Qian Pengjiang, Deputy Director-General of Education and Employment, All China Federation of the Disabled
- 15:30-15:45 Coffee Break
- 15:45-16:00 Ms. Yu Xiaoqing , The World Bank Beijing Office
- 16:00-16:15 Mr. Shinichi Hasegawa, Assistant Minister, Minister's Secretariat, Ministry of Health, Labor and Welfare, Japan

- 16:15-16:30 Mr. Kye Woo LEE, Advisor, KOREA Institute of Health and Social Affairs: *Cost-Effectiveness of social safety Net Measures in East Asia and Pacific economies*
- 16:30-16:40 Professor Yang Yansui, Tsinghua University, China
- 16:40-16:50 Mr. Jing Tiankui, Profrrsor, Institute for Sociology Studies, Chinese Academy of Social Sciences
- 16:50-17:00 Mr. He Ping, Director-General, Institute for Social Insurance Studies, China Academy of Labour and Social Security
- 17:00-17:10 Mr. Mo Rong, Deputy Director-General, Institute for Labour Studies, China Academy of Labour and Social Security
- 17:10-17:40 Discussion
- 19:00 **Welcoming Dinner (Hosted by MOLSS, China)**

15 July 2004 (Thursday)

09:00-12:00 Best Practices on Social Protection for the Vulnerable Groups

Chair: Mr. Kye Woo Lee, Advisor, Korea Institute of Health and Social Affairs

- 09:00-09:10 Mr Jiang Zouyong, Director General, Labour and Social Security Department of Liaoning Province
- 09:10-09:20 Mr. Guillermo Andres LARRAIN RIOS, Superintendent, Chairman, Superintendency of Pension Funds, Chile: *The design of an intelligen t first pillar for the elderly*
- 09:20-09:30 Mr. Li Jidong, Director, Department of Social Securiyt, All-China Federation of Trade Unions
- 09:30-09:40 Ms. Nguten Thi Hai Van, Deputy Director, Department of Labor and Employment, Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs, Vietnam: *Employment for people with disabilities: Policy and Implementation in Vietnam*
- 09:40-09:50 Mr. Kong Changqi, Deputy Director General, Department of Labor and Social Security, Tianjin Municipality, China
- 09:50-10:00 Ms. Maria. Osiris Reyes Cordova, Director General, Equality and Gender, Ministry of Labor and Social Security, Mexico: *Vulnerable groups and new labor culture*
- 10:00-10:30 Discussion
- 10:30-10:50 Tea Break

- 10:50-11:00 Ms. M.L. Puntrik Smiti, Director, Department of Skill Development, Ministry of Labor, Thailand: *Skill Development for youth*
- 11:10-11:20 Mr. Cui Xuegui, Director General, Labour and Social Security Bureau of Shenyang City, China
- 11:20-11:30 Mr. Graham Carters, Group manager, Department of Employment and Workplace Relations, Australia: *Active Labor Market Policies for Vulnerable Groups in Australia*
- 11:30-11:40 Mr. Yu Renguo, Deputy Director General, Labour and Social Security Bureau of Dalian City, China

11:40-12:00 Discussion

12:00-14:00 Lunch (Hosted by Korea Institute for Health and Social Affairs)

14:00-15:20 Exchanges and Collaboration among APEC Economies

Chair: Mr. Liu Xu, Director General, Department of International Cooperation, MOLSS, China

- 14:00-14:15 Mr. Joseph Doraisamy, Director(Program), APEC Secretariat
- 14:15-14:25 Ms. Zhang Yali, Deputy Director General, Department of International Cooperation, MOLSS, China
- 14:25-14:35 Ministry of Health and Welfare, Republic of Korea
- 14:35-14:45 Ms. Liu Yulan, Counselor, Council for economic Planning and Development, Chinese Taipei

14:45-15:15 Discussion

15:15-16:00 Coffee Break

16:00-16:30 Closing Ceremony

Chair: Mr. Liu Xu, Director General, Department of International Cooperation, MOLSS, China

Remarks by

H.E. Mr. Mario Artaza, Executive Director, APEC Secretariat

Ministry of Health and Welfare, Republic of Korea(TBD)

H.E. Mr. Wang Dongjin, Vice Minister of Labour and Social Security, China

18:30 Reception (hosted by Local Government)**16 July 2004 (Friday)**

9:00-11:30 On-site visits

to an employment service agency;

a social insurance administrative and service agency; and businesses started by

people who were previously unemployed or laid off

III. 회의결과 요약

APEC 사회안전망 관련 고위급 세미나:

변화하는 세계에서 취약계층 사회보호

들어가는 말

1. APEC 사회안전망 관련 고위급 세미나는 세계화의 사회적 측면을 논의하고 구조적 변화에서 비롯되는 손실을 최소화할 방법을 강구하기 위해 중국 노동사회보장부와 한국 보건복지부의 공동주최로 2004년 7월 14일에서 16일 사이에 중국 선양에서 열렸다. 동 세미나에는 15개 APEC 회원국(호주, 브루나이, 칠레, 중국, 홍콩, 인도네시아, 일본, 한국, 말레이시아, 멕시코, 싱가포르, 타이페이, 태국, 미국, 베트남)의 고위관료 및 전문가 100여명, APEC 사무국, HRDWG, APEC SSN CBN, 국제노동기구 및 세계은행의 대표들이 참가했다.
2. 동 세미나는 사회적 취약계층에 대한 사회적보호와 이들의 경제사회개발 참여 증진에 초점을 두고 진행되었다.
3. 세미나에서는 다음과 같은 네 가지 테마가 논의되었다. 가) 세계화 및 구조조정의 충격과 취약계층 보호에서의 정부의 역할; 나) 취약계층 보호를 위한 정책방안; 다) 취약계층의 사회적 보호에서의 우수실천사례; 라) APEC 경제국의 교류와 협력

개회식

4. 세미나의 개회는 중국 노동사회보장부 Wang Dongjin 차관이 선언했다.
5. 중국 노동사회보장부 Zheng Silin 장관은 개회사를 통해 모든 참가자를 열렬히 환영했다. Zheng Silin 장관은 이어서 2003년 4월에 열린 중국고용포럼(China Employment Forum)의 긍정적인 효과를 언급하면서 APEC 사회안전망 관련 고위급 세미나가 APEC 회원경제국들의 사회보장을 증진시키는 데 건설적인 역할을 할 것이라고 자신했다. Zheng 장관은 중국 정부가 사회적 취약계층의 보호에 큰 무게를 두고 있다는 점을 알리면서 이와 관련된 정부의 정책과 방안을 간략하게 소개했다. Zheng 장관은 또

한 중국이 사회보장 서비스의 전달 부분에서 난관에 봉착했다고 밝히고, 노동 및 사회보장 분야에서 APEC 회원경제국들과의 교류와 협력이 증진되길 바란다고 말했다.

6. 한국 보건복지부의 문창진 국장은 환영사를 통해 무역자유화와 구조변화의 부정적인 측면을 언급하고, 이런 부정적 측면에서 비롯되는 심각한 문제들을 완화하기 위해서는 숙고와 지혜와 노력이 필요하다고 강조했다. 문창진 국장은 이어서 사회통합과 경제발전에서의 사회안전망이 수행하는 역할에 대해 말했다. 또한 2005년 8월 한국에서 개최될 APEC 사회안전망 관계자 회의(APEC Stakeholders' Meeting)를 알리면서 사회안전망을 구축하고 실효성있는 정책제언을 하기 위한 노력에 격려와 협력과 지지를 보내달라고 부탁했다.
7. 개회식의 마지막 연사인 셴양시 Chen Zhenggao 시장은 셴양시에서 동 세미나를 유치하게 되어서 큰 영광이라고 전했다. 더불어, 빈공층의 사회적 보호를 위해 시정부가 어떻게 노력하고 있으며 또 어떤 성과를 거두고 있는가를 간단히 설명하고, 취약계층에게 사회보호를 제공하는 장기적 메커니즘을 구축하는 데 일관된 노력을 기울여야 한다는 점을 강조했다.
8. 셴양시 당서기 Zhang Xingxiang, 리아오닝주의 부주지사 Teng Weiping 등도 개회식에 참석했다.

세계화 및 구조조정의 충격과 취약계층 보호에서의 정부의 역할

9. 이 세션은 중국 노동사회보장부의 실업보험국 국장 Mao Jian 의 주제로 진행되었다. Mao 의장은 9명의 발표자가 각기 주어진 시간 15분을 엄수해줄 것을 당부했다.
10. Wang Dongjin 차관은 “취약계층에 대한 사회보호의 실질적 강화 (Strengthening in Real Terms Social Protection of the Vulnerable Group)”라는 제목의 기조연설을 통해 취약계층의 보호를 위해 중국정부가 채용한 정책과 대책을 자세히 소개했다. 직장을 찾을 수 있도록 지원하는 적극고용정책, 취약계층의 기초생계수단을 보호하는 3단계 보장시스템, 과학적 개발철학에서 비롯된 기본원칙에 근거한 사회보장 강화 등이 여기에 포함된다. Wang 차관은 또 사회주의시장경제의 지속적 발전, 경제구조조정의 진행, 세계화의 전개 등과 더불어 취약계층의 사회보호가 점점 더 심각한 어려움을 맞는다고 강조했다. Wang 차관은 이어서 정부가 경제개발의 과정에서 취약계층의 사회보호에 중점을 두고 이들이 경제개발에 참여해 이익을 함께 나눌 수 있도록 해주는 적극고용정책을 펼쳐는 동시에 사회보장제도를 개선해 취약계층의 생계를 보장해야 한다고 주장했다. 정부의 역할을 보완하기 위한 방법으로 시민사회의 참여 유도 및 국제협력 등도 논의

되었다.

11. 문창진 국장은 발표문 “경제구조조정과 사회복지: 한국의 고용과 빈곤(Economic Restructuring and Social Welfare: Employment and Poverty Issues in Korea)”를 통해 1999년 대 말 아시아 경제위기 이후 한국이 겪은 노동시장 변화와 한국정부가 빈곤층의 생활을 보호하기 위한 목적으로 취한 적극노동시장정책을 소개했다. 문창진 국장은 정책문제와 향후과제를 논하면서 경제성장과 사회복지지출의 균형점을 찾는 데 더 큰 노력을 기울여야 한다고 강조했다.
12. 도시 이주자 문제에 초점을 둔 “중국의 취약계층과 사회정책 방안(China’s Vulnerable Group and Social Policy Options)”을 발표한 중국국가위원회 개발연구센터의 Ding Ningning 사무국장은 농촌에서 도시로 이주하는 사람들이 고용과 생계에 있어 겪게 되는 문제와 좌절적 상황을 설명했다. Ding 사무국장은 또 사회보험이 이주노동인구에도 적용되어야 하며, 의무교육과 예방접종의 영역에서도 이주민의 자녀가 차별 받아서는 안 된다고 말했다. 또한 정부가 농촌인구에게 공공보건 및 필수의료서비스를 제공하는 책임을 져야 한다고 강조하고, 언론매체가 취약계층의 불만과 고충에 관심을 가져줄 것을 당부했다.
13. APEC 인적자원개발 실무그룹 의장 Chira Hongladarom 교수는 “구조조정에 대한 세계화의 영향(Impact of Globalization on Restructuring)”에서 다양한 형태의 세계화가 구조조정에 미치는 긍정적·부정적 영향에 대해 언급하고, APEC 회원 경제국들이 이러한 부정적 영향에 어떻게 대처해나가야 하는가를 설명했다. Hongladarom 의장의 제안은 APEC 역내에서의 모니터링 시스템 구축, 사회안전망 우수실행사례 전파, 정책입안자들의 인식제고, 정보공유, 그리고 이해관계자 참여시키기 등이다.
14. 중국 재무부 사회보장국의 Lu Heping 국장은 “지속가능한 사회보장 및 고용 메커니즘 구축(Making Efforts to Put in Place a Sustainable Social Security System and Employment Mechanism)”에서 사회보험제도와 적극고용정책에 대한 중국정부의 금전적 지원에 관해 자세하게 설명했다. Lu 국장은 지속가능한 사회보장제도와 고용 메커니즘을 추구함에 있어 신속하고 건강한 경제성장의 유지, 일자리 창출에의 부단한 노력, 취약계층의 사회보호의 개선, 그리고 사회보장과 고용증진의 통합을 4 가지 필수 조건으로 꼽았다.
15. “변화하는 세계에서의 호주의 사회보장 전략(Australian Approach of Social Protection of Vulnerable Group in a Changing World)”이라는 제목으로 발표한 호주 가족·지역사회서비스부의 Wayne Jackson 차관은 호주의 인구변화를 간략하게 소개하고, 이어서 금전적

지원, 보육 서비스, “영유아 보육프로그램(Early Childhood Intervention)”, “Australians Working Together”, “실직부모 재취업 프로그램(Helping Parents Return to Work), “개인별 지원프로그램 Personal Support Programme” 등의 제도를 시행함으로써 개인, 가족, 그리고 지역사회 차원의 참여도를 높이려는 호주정부의 노력을 소개했다. Jackson 차관은 비각출 노령연금, 의무퇴직연금, 임의퇴직연금으로 이루어진 3차 소득보장시스템에 대해서도 설명했다.

16. 태국 사회개발인적보장부의 Kirasak Chancharswat 상임차관은 “취약계층 보호에서의 정부의 역할(Government’s Roles in the Protection of the Vulnerable Groups)”이라는 제목으로 발표했다. Chancharswat 상임차관은 취약계층의 사회보호를 위한 정부의 정치적 의지와 노력을 강조하면서 노동부에서 사회개발인적보장부를 독립시켜 사회보호를 전담하게 한 점이나 이와 관련된 법을 제정해 시행한 점 등을 예로 들었다. Chancharswat 차관은 민간부문과 비정부기구의 협력, 그리고 국제사회의 지원이 필요하다고 덧붙였다.
17. 중국 민사부의 Wang Zhikun 과장은 발표문 “최종 사회안전망 활용과 도시지역 빈곤층 생계보호(Making Full Use of the Last Safety Net and Safeguarding the Essential Livelihood of People in Need in Urban Areas)”에서 도시거주자 최저생계보장 시스템을 구축하고 시행하기 위해 중국 정부가 벌인 노력이 어떤 성과를 얻었는지 자세하게 소개했다. Wang 과장은 또한 앞으로 생길 문제점들과 그에 대해 중국 민사부가 어떻게 대처해 나갈 것인가를 설명했다.
18. 인도네시아 인력·이주노동부 산업국 Tianggur Sinaga 국장은 발표문 “정부의 비공식 근로자 보호 방안(Government’s Role in the Protection of Informal Workers)”을 통해 취약계층의 유형과 특성을 제시한 후, 이들의 사회보호를 위해 정부가 사업개발, 일자리 창출과 보험제도 등 다양한 방안을 채택했다고 설명했다. 아울러 Sinaga 국장은 여기서 중앙정부와 지방정부가 수행한 역할도 설명했다.

취약계층 보호를 위한 정책방안

본 세션은 중국 노동사회보장원 Tian Xiaobao 원장의 주제로 진행되었으며, 총 12명의 발표자가 발표했다.

19. APEC 사무국 Mario Artaza 대사는 “APEC 사회안전망 관련 고위급 세미나 성명서 (Statement at the APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets: Social Protection of the Vulnerable Group in a Changing World)”를 통해 APEC 프로세스를 개괄적으로 소개하고,

경제기술협력(ECOTECH), 그 중에서도 특히 사회안전망 활동에 초점을 맞췄다. Artaza 대사는 APEC 역내에서 지속가능한 사회안전망이 수행하는 긍정적인 역할을 강조하고 보고서 “위기 대응의 사회안전망: 아시아와 라틴아메리카가 주는 교훈과 정책 함의 (Social Safety Nets in Response to Crisis: Lessons and Guidelines from Asia and Latin America)”의 주요결과를 발표했다.

20. 중국 노동사회보장부의 실업보험국 국장 Mao Jian 은 “취약계층의 사회보호 및 경제 개발 참여 증진을 위한 노동사회보장 정책방안(Labour and Social Security Policy Options on Social Protection of the Vulnerable Group and Promotion of Their Participation in Economic Development)”에 대해 발표하면서 국영 기업들의 지나친 노동력 잉여화와 이와 관련해 감행된 구조조정 및 다운사이징을 언급했다. 중국 정부는 이러한 구조조정에 의해 타격을 입은 사람들의 생계 보호하기 위해 3 단계 보장시스템을 시행하고 있으며, 이들에게 새로운 일자리를 찾아주고, 실업률을 억제하고, 사회안정을 유지하기 위해 적극고용정책을 펼친다고 말했다. 또한 각종 차별행위의 척결을 통해 사회정의가 증진되고 있다고 했다.
21. 국제노동기구의 고용국 Goran Hultin 국장은 발표문 “취약계층 보호를 위한 정책 방안 Policy Options for Protecting Vulnerable Groups”)에서 노동부와 수백만 노동자에게 세계화가 미치는 영향을 설명한 후, 일자리 창출, 기술훈련, 적극노동시장정책 등 취약계층을 보호하기 위한 방안들을 다각적으로 논의했다. Hultin 국장은 또한 이러한 방안들의 정책적 실현에는 국제노동기구의 “Global Employment Agenda”이 효율적이라고 천명했다. 또한 Hultin 국장은 직장을 잃고 또 다른 일자리를 구하는 기간에 관해 구체적인 방안을 제시하고 일부 유럽 국가들의 사례연구를 제시함으로써 자신의 입장을 굳혔다.
22. 중국 전국여성연합의 Zhen Yan 간사는 발표문 “여성단체 활용과 여성 취약계층 보호 서비스 (Taking Advantage of Women’s Organizations and Providing Services to Vulnerable Women Group)”에서 여성 취약계층이 어떻게 구성되는가를 밝히고 이들의 취업욕구에 대해 설명했다. Zhen 간사는 다양한 여성단체들이 제공하는 서비스의 내용을 설명한 후, 성적 평등을 실현하기 위해서는 법, 정책, 노동시장 모니터링 등이 향상되어야 하며 여성단체들에 대한 자원배분 또한 개선되어야 한다고 주장했다.
23. 홍콩 보건복지식품국의 Yue Mui Fun 부국장은 “사회보장 수급자들의 자활을 위한 정책방안 (Policy Options to Assist Social Security Recipients to Achieve Self-Reliance)”을 발표하면서 포괄사회보장제도(Comprehensive Social Security Assistance: CSSA)와 자활지원 (Support for Self-reliance: SFS)과 같은 홍콩의 사회보장 정책을 소개한 후 적극고용지

원, 지역사회근로 프로그램, 집중고용지원사업, 소득공제 등의 제도를 자세히 설명했다.

24. 중국 장애인연합 교육고용과의 Qian Pengjiang 과장은 발표문 “취약계층 내 장애인의 고용보장을 위한 사회적 원조(Employment Protection and Social Assistance to Disabled People in the Vulnerable Group)”에서 장애인이 일자리를 구할 때 겪게 되는 어려움을 언급하고, 이들이 순조로운 고용을 돕기 위해 중국 정부와 시민사회가 취하고 있는 법적·행정적·경제적·교육적 대책과 성과에 대해 설명했다. Qian 과장은 이와 관련하여 여전히 남아 있는 문제점들을 지적하고, 정부가 장애인에 대한 고용지원 시스템과 장애인 사회보장제도의 개선 등 다양한 노력을 통해 지원해 줄 것을 간절히 요청했다.
25. 세계은행 베이징 지부의 Yu Xiaoqing 박사는 “동아시아 및 태평양 지역의 사회보장과 세계은행의 지원 프로그램 (Social Protection in East Asia and the Pacific and World Bank Assistance Programme)”에서 사회보호의 개념에서 시작해 정부의 지원, 민간부문의 메커니즘 등을 언급했다. Yu 박사는 이와 관련해 동아시아 및 태평양 지역 국가들이 직면한 문제점들을 언급하고 이런 문제의 해결을 위해 세계은행이 어떻게 개입하고 있는지 설명했다. Yu 박사는 이어서 지식기반 개발, 자문 및 재정적 지원, 이해당사자 참여시키기, 우수 실천사례 알리기 등 세계은행의 다양한 활동을 소개했다.
26. 일본 보건노동복지부 국제협력실 Shinichi Hasegawa 실장은 일본의 실업과 인구고령화 문제를 언급하고, 취약계층에 대한 사회보호의 중요성을 환기시키고, 일본의 노인 및 청년 고용정책을 소개했다. Hasegawa 실장은 마지막으로 정부와 기업간의 활발한 의견 교환 및 고용증진을 위한 협력이 필요하다고 강조했다.
27. 한국보건사회연구원 자문위원 이계우 이화여자대학교 교수는 논문 “APEC 회원 경제국들의 실질적 사회안전망 강화방안(A Practical Approach to Strengthening Social Safety Nets in APEC Member Economies)”에서 우선 APEC 사회안전망 능력배양 네트워크가 다루고 있는 6 가지 우선과제를 소개하고, 이어서 선두기관(head institution)이 APEC 회원국을 대상으로 수행한 연구에서 추린 10 가지 교훈을 제시했다. 이계우 교수는 사회안전망의 구축에 있어 사후 보상프로그램과 사전 예방프로그램 양쪽 모두의 장점을 강조했다.
28. “취약계층 보호를 위한 사회정책(Social Policies for the Protection of the Vulnerable Groups)”이라는 제목으로 발표한 중국 칭화대학교의 Yang Yansui 교수는 취약계층에 부재하는 4 가지 특성을 선별하고, 취약계층 사회보호에 있어서의 적극적 정책과 소

극적 정책을 비교했다. Yang 교수는 중국 건국 이후 현재까지의 시기를 4 단계로 나누어 각 단계별로 중국 정부가 시행한 정책에 대해 설명한 후, 불균형한 발전과 공공선택 실패를 바로잡고 취약계층 중 특히 극빈 농민의 문제를 해결하기 위해서는 새로운 발전 개념과 공공선택 메커니즘이 제시되어야 한다는 점을 지적했다.

29. 중국사회과학원 사회학 연구소 Jing Tiankui 교수는 발표문 (“정의의 기준선 유지와 최저보장제도 개선(Upholding Justice Baseline and Improving Minimum Guarantee System)”)에서 사회보호의 궁극적인 목표는 단순히 단기적 문제들의 해결만이 아니라 결국은 사회정의의 실현에 있다고 지적했다. Jing 교수는 Zhejiang 과 같은 일부 근해지역에서의 성공적 시범사업이 도시 및 농어촌 지역을 포괄하는 전국민 최저생계비 보장 시스템을 고안하는 데 도움이 될 수 있을 것이라고 내다봤다. 빈곤층 지원자금 확보를 위해 세제 시스템을 개선해야 하며, 최저생계비 보장제도의 대상층에 대해 정기적인 평가가 시행되어야 할 것이라고 말했다.
30. 중국 노동사회보장원의 사회보험연구소 He Ping 소장은 “취약계층 사회보호의 중요성(Giving Attention to the Social Protection of the Vulnerable Group)”)에서 사회 취약계층의 개념, 특성, 규모 등에 대해 설명했다. He 소장은 이주노동자에 대한 사회보호와 사회보장제도 개선하기 위해서는 농어촌 지역에서 사회보장 제도를 실시하고 유연고용층(flexible employment)을 도시근로자 사회보험 적용대상에 포함시키고 의료보험의 적용범위를 확대해야 한다고 지적했다.
31. 중국 노동연구소의 Mo Rong 부소장은 “도시 및 농어촌의 균형적 고용방안과 농어촌 이주노동력 증진(Coordinating Urban and Rural Employment, Promoting Migration of Rural Labour Force)”)이라는 제목으로 발표하면서 농어촌 고용의 규모와 부문별 분포 현황을 소개했다. Mo 부소장은 이어서 농어촌에서 도시로의 이주 과정에 관해 설명하고 도시·농어촌 통합노동시장 구축, 평등한 고용환경 창출, 이주노동자를 위한 공정한 서비스 제공 등에 대해 제언했다.

취약계층의 사회적 보호에서의 우수실천사례

32. 본 세션은 이계우 교수의 주제로 진행되었다. 이계우 교수는 각 발표자에서 10분의 시간이 주어졌음을 환기시키고, 정책방안과 정책과제에 관한 내용은 앞에서 이미 다루어진 만큼 본 세션에서는 우수실천사례에 중점을 둘 것을 권고했다. 또한 6편 발표가 끝난 후에 10분간의 토론 시간을 갖고, 마지막 10번째 발표자가 발표를 마치면 또 다른 10분 토론을 할 것을 제안했다.

33. “실직·무직자에 대한 실질적 사회보호: 기초생활 보호와 적극적 고용증진(Making Efforts to Provide Social Protection in Real Terms to Laid-off and Unemployed People, Guaranteeing Their Basic Livelihood and Actively Promoting Their Employment)”이라는 제목으로 발표한 중국 리아오닝주 노동사회보장국의 Xu Daqing 부국장은 리아오닝에서는 국영기업체의 해직노동자들을 위한 기초생활보장제도가 실업보험에 통합된 상태이며, 실업자들은 고용서비스 및 무료 훈련프로그램을 통해 새로운 일자리를 찾거나 자영업업을 시작할 수 있다고 말했다. 또한 취약계층이 일자리를 찾을 수 있도록 돕기 위해 재취업 지원 프로그램이 운영되고 있다고 덧붙였다.
34. 칠레 연금기금국 Guillermo Andres Larrain Rios 국장은 “고령자를 위한 1층 연금체계 구축(Design of an Intelligent First Pillar for the Elderly)”에서 칠레의 강제 확정자출형 연금제도와 이제도의 문제점들을 소개하고 각출을 유도하고 연금밀도를 높이기 위한 인센티브 방안을 제시했다.
35. 중국 전국노동조합연맹 보장과 Chen Jieping 과장은 “중국 노동조합의 강점과 취약노동자에 대한 다각적 지원방안(Exercising Trade Unions’ Advantages in China and Providing Multi-channeled Assistance and Support to Workers in Need at All Fronts)”에서 취약계층을 여러 범주로 나누어 본 후 이들이 경제발전에 참여하고 사회보호를 받을 수 있도록 하기 위해 전국노동조합연맹이 어떤 일을 하는가를 자세하게 설명했다. 전국노동조합연맹은 의사결정에 참여하고, 법의 집행과 순응도를 모니터링하고 공제조합 프로그램을 조직한다.
36. 베트남 노동장애인사회부 노동고용실의 Nguten Thi Hai Van 과장은 발표문 “베트남에서의 장애인 고용정책 시행(Employment for People with Disabilities: Policy and Implementation in Vietnam)”에서 베트남 장애인들의 특성을 개괄적으로 설명하고 이들의 직업훈련과 고용을 위해 시행되고 있는 정책을 소개했다. 아울러 관련 법적 요구와 벌칙 규정에 대해서도 설명하고, 장애인 고용정책과 서비스를 활성화하기 위해서는 의식확산 캠페인은 물론, 능력 및 제도 강화가 필요하다고 말했다.
37. 중국 티안진 시 노동사회보장국의 Kong Chanqi 부국장은 발표문 “실직 근로자 및 창업 희망자를 위한 자영업창업훈련 서비스 구축(Building a Service Platform for Business Startup with Entrepreneurship Training as the Leading Service, Assisting the Laid-off and Unemployed Workers to be Self-employed and Set Up Their Own businesses)”에서 창업과 일자리 창출을 위해 시정부가 어떤 활동들을 성공적으로 수행해왔는가를 소개했다. 예를 들면 훈련센터가 구축되어 맞춤형 훈련프로그램에 국제노동기구의 “Start Your Business” 모듈이 적용되었다. 또한 사업 기술, 기획, 예산확보 등에 있어서도 지원이

제공되었고, 훈련 코스의 수료자들에게는 사후 서비스까지 제공되었다고 설명했다.

38. “신노동문화 내의 취약계층(Vulnerable Groups and New Labour Culture)”이라는 제목으로 발표한 멕시코 노동사회보장부의 Maria Osiris Reyes Cordova 국장은 멕시코의 취약계층을 열거하고 고용지원제도를 소개했다. 정부, 기업, 노동조합, 시민사회는 취약계층의 가치와 존엄성을 높이기 위해 서로 협력해야 할 것이라고 강조했다.
39. 6 개의 발표에 이은 토론에서 중국 질린의 노동사회보장국 Zang Zhongsheng 국장은 질린 지역에서 적극고용 정책의 시행과 관련해 수행된 활동과 3 단계 보장제도를 소개했다. Guillermo Larrain 국장은 사회보장 제도의 원대한 목표와 예산제약이 균형을 이루어야 하는 만큼 프로그램 평가가 있어야 한다면서 이에 관해 질의했다. 문창진 국장은 빈곤선 결정, 도시와 농어촌 사이의 빈곤선 차이, 그리고 사회보장에 할당된 예산 등에 관한 질문을 했다. 홍콩, 호주, 멕시코의 참가자들은 사회보호 프로그램에 대한 자국의 평가 활동에 대해 설명했다. Xu Daqing 부국장은 문창진 국장의 물음에 대한 답변으로 중국의 빈곤선은 각 도시나 행정구역에 따라 해당 지역에서의 기초생계 비용을 감안해 결정된다고 설명했다. 또한 중국에서는 빈곤선에 있어 도시와 농어촌 사이에 차이가 분명 존재하며, 도시의 빈곤선이 더 높게 정해진다고 밝혔다. 중국 중앙정부는 지난해에는 47억 위안을, 그리고 올해에는 83억 위안을 정부의 재고용 사업에 투자했다고 설명했다. 또한 중국 지역정부는 대체로 총예산의 약 1% 가량을 고용증진 사업에 할애하고 있는데, 리아오닝 정부는 올해 17억 위안을 실업수당과 최저생계 수당으로 배정했다고 설명했다.
40. 태국 노동부 기술개발실 Puntrk Smiti 실장은 “청년층 기술개발(Skill Development for Youth)”이라는 발표문에서 태국 기술개발 사업의 전체적인 배경을 잠깐 소개하고 운영기관과 세부 프로그램 등에 대해 자세히 설명한 후, 사업에 대한 평가가 이루어져야 하며 장기적인 성과를 보장하기 위해서는 이니셔티브가 증진되어야 한다고 말했다.
41. 중국 셴양 노동사회보장국 Cui Xuegui 국장은 “고객 중심의 취약계층 보호(Putting the People First and Protecting the Vulnerable Group)”에서 대상자 위주의 맞춤형 훈련, 고용지원 프로그램, 지역사회 고용 사업 등 셴양에서 사회취약계층의 고용과 사회부조를 위해 수행하고 있는 활동들에 대해 발표했다.
42. 호주 고용·직장관계부 Graham Carters 과장의 발표문 “호주의 취약계층을 위한 적극 노동시장정책(Active Labour Market Policies for Vulnerable Groups in Australia)”은 호주의 일자리 네트워크(Job Network)와 적극참여제도(Active Participation Model) 등에 중점을

두었다. Carters 과장은 호주의 현행 제도의 우선적 목표는 어떤 것이며 다른 APEC 경제국들이 호주가 취한 전략에서 무엇을 배울 수 있는가는 설명했다. 호주 제도의 특징은 취약계층에 속하는 구직자들에게 가능한 한 빨리 일자리를 찾아주기 위해 개개인에게 맞춰진 원조 프로그램을 제공해 그들의 경제활동을 유도한다는 것이다. 구직자가 반드시 필요로 한다면 가용자금을 통해 금전적 지원을 제공하면서 지원, 조건, 인센티브 등의 요소들을 조화롭게 운영한다.

43. 중국 달리안 시 노동사회보장국 Yu Renguo 국장은 “노동시장의 적극적 개선과 빈곤 노인의 고용증진(Forcefully Intensifying the Building of Labour Market and Promoting Employment of Difficult Elder Persons)”에서 맞춤형 시장 플랫폼(client-tailored market platforms)의 구축과 구직자들에 대한 인적·기술적 지원에 관해 발표했다.
44. 이어진 토론에서는 호주의 일자리 네트워크에 대한 질문과 답변이 이어졌다. 참가자들은 또한 직업훈련 프로그램의 비용효과성에 대해 토론했는데, 대부분은 직업훈련이 취약계층이 일자리를 구하는 데 도움이 된다는 점에 동의했다.

APEC 경제국들간의 교류와 협력

45. 본 세션은 중국 노동사회보장부 국제협력국 Liu Xu 국장의 주재로 진행되었다.
46. APEC 사무국의 Joseph Doraisamy 과장은 사회안전망 분야에서 APEC 경제국들 간에 진행되는 협력 활동과 계획 사항들을 시기별로 간추려 발표하고, 사회안전망 관련 사안은 2003 년과 2004 년에 걸쳐 APEC 에서 우선적 과제로 승인되었으며 위협집단에 대한 세계화의 영향에 관심을 집중할 필요가 있다고 강조했다.
47. 중국 노동사회보장부 국제협력국 Zhang Yali 부국장은 협력은 자발과 동등참여의 원칙에 준거해야 하며, 정부에게는 사회안전망 구축의 책임이 있고, 각 경제국은 결국 형태나 적용범위 면에서 서로 다른 사회안전망을 가질 수밖에 없다고 말했다. Zhang 부국장은 협력의 영역과 방법에 대해서도 설명하면서 중국은 언제든지 국제사회와 협력할 준비가 되어있다고 부언했다.
48. 대만 경제기획개발협회 Liu Yulan 자문위원은 “취약계층 가구에 대한 생계지원 방안(Helping the Vulnerable Household to Tide Their Livelihood Over)”에서 취약계층의 사회보장을 위해 대만이 채택한 전략들을 소개했다. Yulan 자문위원은 이어서 무직자와 가족이 경험하는 어려운 상황과 애로점에 대해 논의한 후, 이런 문제점을 해결하기 위해 지속가능한 경제성장 유지, 사회이동 가능성 증진, 사회통합 및 사회안정 등과 관

련해 고안되고 채택된 전략과 제도를 소개했다.

49. 본 세션의 토론에서 APEC 사무국의 Doraisamy 과장은 APEC 사회안전망 능력배양 네트워크의 활동을 크게 두 가지로 나누어 설명했다. 한가지는 사회안전망 강화를 위한 사업 수행이고 다른 하나는 워크숍 및 세미나 개최, 그리고 연구결과 및 우수 실천사례의 전포이다.
50. APEC 사회안전망 능력배양 네트워크 선두기관의 홍석표 박사는 APEC 경제기술협력 위원회가 세계화의 사회적 측면에 대한 문제를 APEC 4대 우선과제 중 하나로 선택했다는 것은 결코 우연이 아니라는 것을 강조했다. 홍석표 박사는 제대로 구성된 사회안전망은 경제자유화에서 발생할 수 있는 단기적 악영향을 최소화할 수 있을 뿐 아니라, 경제성장을 위해 반드시 필요한 구조조정에 대한 보완장치 역할을 함으로써 취약계층에 가해지는 충격을 상쇄해 자유화 과정을 용이하게 한다고 주장했다. 홍석표 박사는 또한 APEC 사회안전망 능력배양 네트워크가 사회안전망 강화 활동을 수행하는 메커니즘으로 기능할 수 있다고 덧붙였다.

폐회식

51. Artaza 대사는 구조변화로 인해 해직된 근로자들을 위한 고용기제가 부족한 상황에서 이 빈자리를 사회안전망이 메울 수 있어야 한다고 반복해 말하고, APEC 사회안전망 능력배양 네트워크에게 주어진 사명을 재확인시켰다. Artaza 대사는 센양에서의 귀중한 의견교환이 사회보장, 사회통합, 사회안정 등의 실현에는 효과적이고 효율적인 제도 및 정책 시행이 필요하다는 것을 알려주었다고 강조하면서 연설을 마쳤다.
52. 문창진 국장은 폐회사를 통해 중국의 세미나 주최에 감사의 뜻을 전한 후, 사회안전망 확대가 세계화에서 비롯될 수 있는 부정적 충격을 줄이는 데 중요한 역할을 한다고 강조했다. 문창진 국장은 중국 세미나가 APEC 경제국들의 취약계층 사회보호 활동에 있어 하나의 이정표를 의미한다고 평했다.
53. 폐회식의 마지막 연사인 Wang Dongjin 차관은 취약계층에 대한 사회보호가 세계화 및 구조조정의 맥락에서 특별한 관심을 요구한다고 말한 후, 취약계층의 기본생활은 실효성 있는 사회보장 시스템을 통해 보장되어야 한다고 주장했다. Wang 차관은 또 취약계층에게도 일자리를 찾아 경제발전에 참여할 수 있는 환경이 마련되어야 하고, 사회보장을 위해서 모든 힘을 모아야 하고, 사회보호 정책과 모델을 고안하고 선택하는 일은 각 경제국의 사회경제적 발달 수준에 근거해야 하고, 노동과 사회보장 분야에서의 APEC 경제국들 사이의 교류와 협력이 지금보다 강화되어야 한다고 말했다.

54. Liu xu 국장은 2004 년 7 월 15 일 세미나의 폐회를 선언했다.

현장시찰

55. 세미나 참가자들은 취약계층이 사회보장제도의 원조를 받고 경제발전에 참여해 이익을 얻을 수 있도록 하기 위해 셴양시와 지역사회가 어떤 일을 해왔는가를 보다 잘 이해하기 위해 2004 년 7 월 16 일 오전 의료보험관리국, 셴양시 직업소개 센터, 셴양의 옛 공업단지인 Tiexi 지역 등을 방문했다.

**Summary of APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets:
Social Protection of the Vulnerable Group in a Changing World
14-16 July 2004
Shenyang, China**

Introduction:

1. APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets was held in Shenyang, China in 14-16 July 2004, co-hosted by the Ministry of Labour and Social Security, China and the Ministry of Health and Welfare, Korea, to respond to the need as stressed at the 15th APEC Ministerial Meeting to address the social dimension of globalization, and explore how member economies can better develop social safety nets to minimize the costs of structural change. About 100 senior officials and experts from 15 member economies (Australia, Brunei Darussalam, Chile, the Peoples' Republic of China, Hong Kong, China, Indonesia, Japan, Korea, Malaysia, Mexico, Singapore, Chinese Taipei, Thailand, the United States and Vietnam) and representatives from APEC Secretariat, APEC HRD Working Group, APEC SSN CBN, the International Labour Organization(ILO) and the World Bank attended the seminar.
2. The Seminar focused on social protection and promoting the participation of the vulnerable group in economic and social development.
3. In accordance with the schedule, the seminar considered the following themes: (i) the impacts of globalization and restructuring and the role of government in the protection of the vulnerable groups; (ii) policy options on social protection of the vulnerable group; (iii) best practices on social protection of the vulnerable group; (iv) exchanges and collaboration among APEC economies.

Opening Ceremony

4. The seminar was declared open by Mr. Wang Dongjin, Vice Minister of Labour and Social Security, China.
5. In his opening remarks, Mr. Zheng Silin, Minister of Labour and Social Security of China extended on behalf of his Ministry warm welcome to all the participants. He recalled the positive achievements of the China Employment Forum held last April in Beijing, and expressed his confidence that the seminar would play an active role in promoting social protection in the member economies. He highlighted the importance that the Chinese government attached to social protection of the vulnerable group, and outlined the policies and strategies of the Chinese

government in that area. He mentioned the challenges that China was facing in delivering social protection, and hoped exchanges and cooperation in labour and social security among APEC member economies could be further enhanced.

6. Mr. Chang Jin MOON, Director General, Bureau of Social Welfare, Ministry of Health and Welfare, Republic of Korea, in his welcoming remarks, touched upon the downsides of trade liberalization and structural changes, and underscored the function of thought, wisdom and effort in mitigating the serious concerns arising from those downsides. He commended the great contribution of social safety net programmes to social solidarity and economic development. He announced Korea's plan to host APEC Stakeholders' Meeting on Social safety Nets next August, and sought for encouragement, cooperation and support from all participants to their endeavours in building social safety nets and providing APEC policymakers workable advice.
7. Mr. Chen Zhenggao, Mayor of Shenyang, China, was the last one taking floor in the opening ceremony. He felt it a great honour for Shenyang to be discharged to host the seminar. He briefed to the participants his government's efforts and achievements in providing social protection to the people in need, and ended with a call for concerted efforts to put in place long-term mechanism of providing social protection for the vulnerable group.
8. Mr. Zhang Xingxiang, Party Secretary of Shenyang City, China and Mr. Teng Weiping, Vice Governor of Liaoning Province, China attended the Opening Ceremony.

The Impacts of Globalization and Restructuring and the Role of Government in the Protection of the Vulnerable Groups

9. The session was chaired by Mr. Mao Jian, Director-General of the Department of Unemployment Insurance, Ministry of Labour and Social Security(MOLSS), China. The chair reminded that each presenter was allocated with 15 minutes and expressed his hope that the time limit would be observed. 9 papers were presented.
10. In a keynote speech entitled Strengthening in Real Terms Social Protection of the Vulnerable Group, Mr. Wang Dongjin presented in detail the measures and policies that the Chinese government adopted for the social protection of the vulnerable group: implementation of an active employment policy to help people get jobs, putting in place a three-phased guarantee system to safeguard the basic means of livelihood of the vulnerable group, and intensifying social protection work with the guiding principles from the scientific concept of development. He emphasized that with the constant improvement of socialist market economy, further adjustment of the economic structure, and in-depth development of globalization, social protection for the vulnerable group faces severe challenges. The Government should place social protection for the vulnerable group at a position with higher priority in the process of

economic development, continually implement the active employment policy to help the vulnerable group participate in and benefit from economic development and provide more comprehensive and more effective livelihood guarantee to the vulnerable group by further improving social security system. Mobilizing resources from civil society to participate in social protection of the vulnerable group to supplement the leading role played by the government and strengthening international and regional exchange in the field were also mentioned.

11. In his presentation *Economic Restructuring and Social Welfare: Employment and Poverty Issues in Korea*, Mr. Chang Jin Moon introduced the changes occurred in the labour market in the 1990s in Korea in the aftermath of the Financial Crisis, and the active labour market policy and the welfare policies that the Korean Government adopted to respond to those changes and protect the livelihood of the poor population. While talking about the issues and tasks ahead, he recommended more energy be directed towards addressing the balance between economic growth and welfare spending.
12. Mr. Ding Ningning, Director-General, Development Research Center of the State Council, China, made a presentation concerning China's Vulnerable Group and Social Policy Options. He focused on China's rural to urban migrant population, and analyzed their challenges and frustrations in employment and livelihood. He recommended that social insurance schemes be expanded to cover migrant workers, discrimination against the children of migrant workers in terms of vaccination and compulsory education be eliminated, and government shoulder the responsibilities for public health and essential medical services for rural population. He also called for mass media to direct their attention to the grievances of the vulnerable people.
13. Professor Chira Hongladarom, Lead Shepherd of APEC HRD Working Group gave a presentation on *Impact of Globalization on Restructuring*. He mentioned multiple forms of globalization and its positive and negative impacts in generating structural change. He presented his recommendations for taking care of the negative impact for APEC economies: building a monitor system across the region, disseminating best practices of social safety net aspects, raising awareness of policy makers, sharing information and benefits, and engaging all stakeholders.
14. In her presentation *Making Efforts to Put in Place a Sustainable Social Security System and Employment Mechanism*, Ms. Lu Heping, Director-General of Social Security Department, Ministry of Finance, China, gave some detailed information about the financial support of the Chinese government to its insurance schemes and active employment policy. She put forward 4 proposals to achieve a sustainable social security system and employment mechanism: maintaining a rapid and healthy growth of the economy; sparing no effort in generating employment; further improving social protection for the vulnerable group; and integrating social security and employment promotion.

15. Mr. Wayne Jackson, Deputy Secretary, Department of Family and Community Services, Australia, presented Australian Approach of Social Protection of Vulnerable Group in a Changing World. After a brief introduction of the demographic change in Australia, he focused on his government integrated approach to increase participation rate at the individual, family and community level, with financial assistance, child care programme, early childhood intervention, Australians Working Together, Helping Parents Return to Work, Personal Support Programme, and other initiatives. He also talked about the three pillar income support system for the retired people: non-contributory Age Pension, compulsory superannuation system, and voluntary superannuation and other private savings.
16. Mr. Kirasak Chancharswat, Deputy Permanent Secretary, Ministry of Social Development and Human Security, Thailand, gave a presentation on Government's Roles in the Protection of the Vulnerable Groups in his country. He stressed his government's political will and commitment to social protection of the vulnerable groups, as indicated in the setting up a ministry separate from Ministry of Labour to handle such issue, despite the budget restraints of the Thai economy, as well as a package of laws governing that matter. He added that cooperation from private sectors, and NGOs, and assistance from international community were also needed.
17. Mr. Wang Zhikun, Deputy Director-General, Ministry of Civil Affairs, China, in his presentation Making Full Use of the Last Safety Net and Safeguarding the Essential Livelihood of People in Need in Urban Areas, gave detailed information concerning the efforts and achievement of the government in design and implementing minimum subsistence guarantee system for urban residents. He also noted the challenges lying ahead and briefed the responses his ministry was putting under way.
18. Ms. Tianggur Sinaga, Director of wages, Ministry of Manpower and Transmigration, Indonesia, gave a presentation entitled Government's Role in the Protection of Informal Workers. She listed the characteristics of the vulnerable group in her depiction of their profile, and stated the measures her government adopted for their social protection: business development, job creation and insurance provision. She also mentioned respective roles of the central government and regional government in Indonesia in that aspect.

Policy Options on Social Protection for the Vulnerable Groups

19. The session was chaired by Mr. Tian Xiaobao, President, China Academy of Labour and Social Security. 12 papers were presented.
20. Ambassador Mario Artaza, Executive Director of the APEC Secretariat, gave a broad introduction to the APEC process, and highlighted its work in ECOTECH, in particular, the social safety net activities. He stressed the contribution of sustainable social safety nets at the

regional level, and presented the main findings in the Report: “Social Safety Nets in Response to Crisis: Lessons and Guidelines from Asia and Latin America.”

21. Mr. Mao Jian delivered a presentation entitled Labour and Social Security Policy Options on Social Protection of the Vulnerable Group and Promotion of Their Participation in Economic Development. He mentioned massive redundancy and downsizing in the process of restructuring state enterprises. His government put in place a three phased guarantee system to safeguard the basic livelihood of the people affected, put into practice of the active employment policy to help the laid-off workers to get new jobs, and took necessary measures to control the growth of unemployment to maintain social stability. Social justice was also boosted through the elimination of discriminatory practices.
22. Mr. Goran Hultin, Executive Director, Employment Sector, ILO, delivered a speech on Policy Options for Protecting Vulnerable Groups. After deliberating the impact on the world of work from globalization, in particular, on millions of working people, he elaborated the multiple dimensions of protecting the vulnerable and the key challenges in the process: job creation, skills training and active labour market policies. He advocated ILO’s Global Employment Agenda in addressing those challenges. He also put forward concrete proposals as to how to deal with period between jobs. Case studies from some European countries were used to support his views.
23. Madame Zhen Yan, Secretary, All-China Women’s Federation, in her presentation Taking Advantage of Women’s Organizations and Providing Services to Vulnerable Women Group, analyzed the composition of vulnerable females and their needs in employment. She gave a list of the services provided by women’s organizations, and called for better laws, policies, labour market overlook and resource allocation to women’s organizations for enhanced gender equality.
24. Madame Yue Mui Fun, Principle Assistance Secretary, Health, Welfare, and Food Bureau of Hong Kong, China, delivered a presentation entitled Policy Options to Assist Social Security Recipients to Achieve Self-Reliance. She talked in detail social security policy in Hong Kong, its Comprehensive Social Security Assistance (CSSA) Scheme, and the Support for Self-reliance (SFS) Scheme. Then she went to the programmes undertaken under SFS in great length: Active Employment Assistance Programme, Community Work Programme, Intensive Employment Assistance Projects, and Disregarded Earnings.
25. Mr. Qian Pengjiang, Deputy Director-General, Department of Education and Employment, China Disabled Persons’ Federation, in his Employment Protection and Social Assistance to Disabled People in the Vulnerable Group, mentioned the special difficulties of the disabled people in getting jobs and China’s achievement in facilitating these people to employment through legal, administrative, economic, and educational means by the government and civil society. He listed the current challenges with regard to employment for disabled people and

appealed the government to resort to various channels to create jobs for disabled people, put in place employment assistance system for disabled people, and further improve social security schemes targeted to disabled people.

26. Ms. Yu Xiaoqing, representative of the World Bank from its Beijing Office, briefed to the seminar Social Protection in East Asia and the Pacific and World Bank Assistance Programme. She started with the concept of social protection and the public interventions and private mechanisms in the process. She then listed the issues in the countries in East Asia and the Pacific in that field, and World Bank interventions in these countries. She ended with World Bank's actions to move ahead: developing knowledge base, providing advisory and financial assistance, engaging local actors and disseminating best practices.
27. Mr. Shinichi Hasegawa, Assistant Minister for International Affairs, Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan, started his presentation with Japan's unemployment and aging problems. After a brief analysis of the importance of social protection for the vulnerable people, he focused on Japan's employment policy of elderly people and young people. Finally, he stressed the need to exchange opinions between government and business world, and cooperation between the two for employment promotion.
28. Mr. Kye Woo Lee, Advisor, Korea Institute for Health and Social Affairs and Professor, Ewha Woman's University, Seoul, Korea, presented his paper A Practical Approach to Strengthening Social Safety Nets in APEC Member Economies. First of all, he listed the 6 priority issues to be addressed by APEC/SSN CBN as agreed. Then he presented the 10 lessons gained from preliminary studies of Social Safety Net in some member economies made by the head institution. He finished with an advocacy of both ex post compensatory programmes and ex ante preventive programmes in building social safety nets.
29. Professor Yang Yansui, Tsinghua University, China presented her views on Social Policies for the Protection of the Vulnerable Groups. She identified the vulnerable groups as people of "4 without", and made a comparison of the active and passive policies of providing social protection for them. She gave her comment on the policies that the government put into practices at four different stages since the founding of the People's Republic of China, and pointed out that a new concept of development and public choice mechanism should be established to correct unbalanced development and public choice failure, and better address the problems of the vulnerable groups, especially, the poverty-stricken farmers.
30. Professor Jing Tiankui, Institute for Sociology Studies, China Academy of Social Sciences, presented his paper entitled Upholding Justice Baseline and Improving Minimum Guarantee System. He pointed out that the ultimate goal of social protection was to achieve social justice, not merely resolving short-term problems. He said that successful practices of some coastal provinces (like Zhejiang) could be used to design a universal minimum guarantee system

covering both urban and rural population; consideration could be given on improving taxation system to raise the fund for poor people; and the system of regular assessment of the population covered in the minimum guarantee system should be strengthened.

31. Mr. He Ping, Director-General, Institute for Social Insurance Studies, China Academy of Labour and Social Security, presented his research paper entitled Giving Attention to the Social Protection of the Vulnerable Group. He gave his definition of social vulnerable group and analyzed the features, and estimated the magnitude of this group of people. Finally, he put forward some suggestions for the government to improve its social protection for the migrant workers and its social security system, such as putting in place social security system in rural areas, incorporating people in flexible employment into urban social insurance schemes and extending gradually the coverage of medical insurance.
32. Mr. Mo Rong, Deputy Director-General, Institute for Labour Studies, China, presented his paper entitled Coordinating Urban and Rural Employment, Promoting Migration of Rural Labour Force. He introduced the size of rural employment and its distribution among different sectors. He talked about the process of rural to urban migration, and gave some recommendations as to establish an integrated urban-rural labour market and create equitable employment environment and provide fair services to migrant workers.

Best Practices on Social Protection for the Vulnerable Groups

33. The session was chaired by Mr. Kye Woo Lee. He reminded that the time limit for each presentation was 10 minutes, and encouraged the presenters to focus more on best practices, as the challenges and policy options had mostly been covered in the previous sessions. He put forward the proposal to have an interactive discussion after 6 presentations, and another discussion when the 10th and the last speaker finished his report.
34. Mr. Xu Daqing, Deputy Director-General, Liaoning Provincial Labour and Social Security Bureau, China, presented the Liaoning practices in his report Making Efforts to Provide Social Protection in Real Terms to Laid-off and Unemployed People, Guaranteeing Their Basic Livelihood and Actively Promoting Their Employment. He said his province had completed the integration of basic livelihood guarantee system for laid-off workers from state enterprises into unemployment insurance system. One-stop employment services, free training were provided to unemployed people to help them get new jobs or start their own businesses. Reemployment assistance system was put in place to help the disadvantaged group to find work.
35. Mr. Guillermo Andres Larrain Rios, Superintendent, Chairman, superintendency of Pension Funds, Chile, gave a presentation entitled the Design of an Intelligent First Pillar for the Elderly. He introduced Chilean pension system of compulsory defined contribution, and the problems

encountered at the present. At the end, he proposed some incentive measures to induce contributions and enhance density.

36. Mr. Chen Jieping, Director, Department of Protection, All-China Federation of Trade Unions, made a presentation about Exercising Trade Unions' Advantages in China and Providing Multi-channeled Assistance and Support to Workers in Need at All Fronts. He mentioned different categories of vulnerable groups and listed in detail ACFTU's activities in providing them social protection and helping them get access to economic development: participation in decision making, monitoring law enforcement and compliance, and organizing mutual aid programme.
37. Ms. Nguten Thi Hai Van, Deputy Director, Department of Labour and Employment, Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs, Vietnam, gave a presentation entitled Employment for People with Disabilities: Policy and Implementation in Vietnam. At first, she presented a general profile of people with disabilities in Vietnam, and introduced the national policy concerning training and employment for disabled persons with due reference to the legal requests and penalty provisions. She felt more awareness campaign, capacity and institution building were needed to boost work in that field.
38. Mr. Kong Changqi, Deputy Director-General, Tianjin Municipal Labour and Social Security Bureau, China, introduced his local approach with the successful activities undertaken to help business start-up and job creation. A training center was built, and the ILO module from "Start Your Business" was introduced in the tailored training programme. Assistance was provided in business skills, projects and financing. Follow-up services were also provided for the graduates. Remarkable results have been achieved.
39. Ms. Maria Osiris Reyes Cordova, Director-General, Equality and Gender, Ministry of Labour and Social Security, Mexico, gave a presentation Vulnerable Groups and New Labour Culture based on Mexican experience. She listed the vulnerable groups in Mexico, and the programmes of support to their employment. She stressed that government, business, unions, and civil society needed to work together to boost these people's value and dignity.
40. In the discussion following the six presentation, Mr. Zang Zhongsheng, Director-General, Jilin Provincial Labour and Social Security Bureau, China introduced the practice in Jilin with regard to implementation of active employment policy, and the three-phased guarantee system. Mr. Guillermo Larrain raised a question about evaluation plan of the ambitious programmes of social protection, as it was essential to balance the enormous goals with budget constraints. Mr. Moon raised three questions to the Chinese participants concerning the determination of poverty line, differentials between urban and rural areas in terms of poverty line if any, and nationwide financial budget earmarked for social protection. Delegates from Hong Kong, Australia and Mexico explained their respective evaluation practices of social protection programmes. Mr. Xu Daqing answered the questions from Mr. Moon. According to Mr. Xu, poverty line was

determined in each city, or an equivalent administrative region, with due consideration to the minimum consumption expenses to cover basic livelihood in a certain locality. Due to China's dual system, differences existed between urban and rural areas in terms of poverty line, with that in urban areas higher. Governments at all levels earmark budget for employment and social protection programmes. The central government granted 4.7 billion Yuan for reemployment work last year, 8.3 billion this year. Generally speaking, a local government devotes 1% of its revenue to employment promotion. Liaoning Province allocates 1.7 billion Yuan this year for unemployment benefits and minimum subsistence allowances.

41. Ms. Puntrk Smiti, Director, Department of Skill Development, Ministry of Labour, Thailand, gave a presentation about Skill Development for Youth in her country. After a brief introduction of the Thai context, she gave a detailed description of the skill development work in Thailand: the operating agencies and the programmes designed and undertaken. Assessment was yet to be done and the initiatives needed to be further promoted to ensure long-term achievements.
42. Mr. Cui Xuegui, Director-General of Shenyang Labour and Social Security Bureau, China, in his presentation Putting the People First and Protecting the Vulnerable Group, talked about activities in Shenyang to give jobs and social aid to the vulnerable groups, such as tailored and targeted training, employment assistance programme, and "community employment project".
Mr. Graham Carters, Group Manager, Department of Employment and Workplace Relations, Australia, presented his report entitled Active Labour Market Policies for Vulnerable Groups in Australia. He focused on Job Network and the active participation model in Australia. He mentioned the current priorities in the programme and reference points of Australian approach to other economies, such as to engage vulnerable job seekers as quickly as possible in the right form of assistance and keep them active; provide individualised assistance and spend available funds on what job seekers really need and keep a balance between assistance, requirements and incentives.
43. Mr. Yu Renguo, Director-General, Dalian Labour and Social Security Bureau, China, introduced his local practice with the presentation Forcefully Intensifying the Building of Labour Market and Promoting Employment of Difficult Elder Persons. He talked about putting in place client-tailored market platforms, and resorting to both human and technological resources to give help to people in need in their job seeking process.
44. In the ensuing discussion, some questions about Job Network in Australia had been clarified, and delegates also had a heated discussion on cost-effectiveness of the training programmes. Most of the participants felt training was helpful in getting people to employment.

Exchanges and Collaboration among APEC Economies

45. This session was chaired by Mr. Liu Xu, Director-General, Department of International Cooperation, MOLSS, China. Three presentations were given.
46. Mr. Joseph Doraisamy, Director, APEC Secretariat, presented the views from the perspective of APEC. He listed the exchanges and collaboration activities both executed and planned among APEC economies on Social Safety Nets in a chronological order. He concluded that social safety nets issues had been given priority in 2003 and 2004 and there was a need to address the effects of globalization on at-risk groups.
47. Ms. Zhang Yali, Deputy Director-General, Department of International Cooperation, MOLSS, China, presented her proposals on that topic: cooperation should be based on the principle of voluntary and equal participation; the government shall have the obligation to put in place social safety nets, which will inevitably take different forms and have different coverage in different economies. She also gave the areas and modalities of cooperation, and added that China stood ready for such collaboration.
48. Ms. Liu Yulan, Counselor, Council for Economic Planning and Development, Chinese Taipei, introduced another local approach for providing social protection in her presentation Helping the Vulnerable Household to Tide Their Livelihood Over. She introduced the problems and concerns of the unemployed and their families, and the strategies adopted and programmes developed to address those concerns: maintaining a sustainable economic growth, enabling social mobility and advocating social safety net building.
49. In the following discussion, Mr. Joseph Doraisamy further explained APEC SSN CBN activities in two folds: projects of strengthening social safety nets, and workshops and seminars to disseminate research results and best practices. A delegate offered some comment on China's design of social security system.
50. Mr. Seokpyo Hong, Director of APEC SSN CBN Head Institution, emphasized that it is by no means a coincidence that the APEC ECOTECH has selected the issue of social dimension of globalization as one of its four APEC-wide priorities. He said that not only do well-structured social safety nets help absorb possible short-term adverse effects of economic liberalization, they also serve to facilitate such a process in that they complement necessary structural adjustments and offset untoward consequences those reforms may have on the underprivileged and vulnerable. Mr. Hong thus added that the activities of APEC SSN CBN can serve as a mechanism for carrying out activities concerning capacity building in the area of social safety nets.

Closing Ceremony

51. In his closing remarks, Ambassador Mario Artaza reiterated the need for social safety nets related to the lack of employment for displaced workers due to structural change, as reflected at the Seminar, and mentioned the mandate of APEC SSN CBN to address that need. He concluded that valuable exchange of ideas in Shenyang indicated effective, efficient and well-designed programmes and policies should be implemented to ensure social security, social cohesion and stability.
52. In his closing remarks, Mr. Moon Ching Jin expressed his gratitude to the Chinese host for the seminar, and stressing again that extending social safety nets constituted an important means to mitigate the impact of globalization. He commented that the seminar marked a milestone in the activities of APEC economies in providing social protection to the vulnerable groups.
53. Mr. Wang Dongjin summed up the views from the seminar at the very end: a) social protection for the vulnerable groups calls for special attention under the context of globalization and restructuring; b) the basic livelihood of the vulnerable groups should be safeguarded with effective social protection system; c) conditions should be created for the vulnerable groups to get jobs and integrate in economic development; d) all forces should be mobilized for social protection work; e) design and selection of social protection policies and models should be based on each economy's social and economic development level; and f) exchanges and collaboration among APEC member economies in the field of labour and social security should be reinforced.
54. Mr. Liu Xu declared closure of the Seminar at 16:22, 15 July, 2004.

Field Visit

55. In the morning of 16 July 2004, a field visit was organized. The Participants visited the Medical Insurance Administration of Shenyang City, the Job Exchange Center of the Shenyang City and a community in Tiexi District, which was an old industry area of Shenyang, better understanding what the local government and the society have been doing in social protection of the vulnerable group and helping them to participate in and benefit from the economic development.

IV. 본 회의 자료

1. 개회식
2. Session I.
3. Session II.
4. Session III.
5. Session IV.
6. 폐회식

1. APEC 사회안전망 고위급 세미나 개회사

Zheng Silin, 중국 노동사회보장부 장관

친애하는 내빈 여러분,

반갑습니다. 본 세미나에 참석하게 된 것을 진심으로 기쁘게 생각합니다. 먼저 노동사회보장부를 대신하여 참석자 여러분을 진심으로 환영하며, 이번 세미나의 개최를 축하한다는 말씀을 전하고 싶습니다.

지난 4월 중국정부와 국제노동기구가 ‘중국 고용포럼’을 공동 주관하여, 세계화와 가속화되는 구조조정의 맥락에서 고용을 위한 개발 전략과 도전과제에 대한 토론을 가질 수 있었습니다. 고용 창출 부문에서 성공과 모범 사례가 공유되었으며, ‘중국 고용포럼 공동 합의(China Employment Forum Common Understanding)’가 채택되었습니다.

불과 3개월이 지난 지금, APEC 회원경제체의 고위 관리, 전문가, 학자들 그리고 일부 국제기구가 세계화와 구조조정이 취약계층에 미치는 영향을 분석하고, 그들을 위한 사회보장제도의 정책 옵션을 탐구하며, 경험과 사례를 공유하고, 노동과 사회안전망 분야에서 교류와 협력을 증진시킬 수 있는 방안을 연구하기 위해 여기 중국 선양에 모였습니다. 이 모든 것이 취약계층의 사회보장과 그들의 경제활동 참여 촉진이라는 주제에 바탕을 둔 것입니다. 저는 이번 세미나가 우리 모두의 노력으로 인해 이해향상, 합의도출, 협력강화, 교류촉진이라는 결실을 맺는데 활발한 역할을 수행하리라고 확신합니다.

본 세미나는 중국정부와 APEC 회원국의 노동과 사회보장 협력 프로그램의 일환으로 중국의 노동사회보장부와 한국의 보건복지부가 공동 후원하는 행사입니다. 아시아 외환위기 이후에 APEC 정상들은 외환위기의 영향에 관한 연구, 분석에 주의를 기울여, 협력이 필요한 우선 분야로 사회안전망 제도 확립, 강화를 꼽았습니다. 나아가 제 11차 APEC 경제지도자회담에서는 세계화와 구조조정의 맥락에서 사회안전망이 설립되고 개선되어야 하며, 취약계층이 세계화로 혜택을 볼 수 있도록 보다 광범위하고 효율적인 사회보장을 제공하도록 노력해야 한다고 강조하였습니다.

중국 정부는 노동과 사회보장 활동에, 특히 취약계층을 위한 사회 보장에 항상 중점을 두어왔습니다. 개혁과 개방 이래로, 중국에서는 엄청난 경제적, 사회적 변화가 발생했습

니다. 우리는 과도기적 단계로 사회주의 시장 경제체제로 전환하였습니다. 높은 경제성장률이 국민들의 삶의 질을 향상시키고 사회 보장을 개발할 수 있는 건전한 물적 기반을 마련해주었습니다. 우리는 적극적인 고용 프로그램을 시행하여, 일할 의사와 능력이 있는 모든 사람들이 교육과 고용 기회에 평등하게 접근할 수 있도록 하기 위해 모든 노력을 다했습니다. 그래서 그들은 경제 개발에 참여할 수 있게 되었고 그로 인한 정당한 혜택을 누릴 수 있게 되었습니다. 또한 우리는 사회 보험, 사회 수당, 사회 복지, 군인/군인 가족을 위한 수당지급 및 취업정보제공, 공동체 상호지원과 같은 사회 보장 제도를 마련하였습니다. 우리는 과학에 근거한 개발 철학을 제시하여, 인간 우선 원칙을 강조하고, 포괄적이고 조화로운, 그리고 지속 가능한 경제,사회 발전을 달성하기 위해 노력하고 있습니다. 이를 위해 우리는 도시와 농촌지역의 균형적인 개발, 경제/사회발전의 균형, 인간과 자연의 조화로운 개발, 시장개방과 국내개발의 조화를 위해 노력하고 있습니다.

중국은 인구가 많은 국가로, 체제 변환과 구조조정의 중요한 단계에 처해있습니다. 경제개발과 보다 가속화되고 있는 산업화, 도시화로 인해, 농촌과 도시 지역 근로자들은 완전고용과 공정한 사회보장을 큰소리로 요구하고 있으며 이는 상황을 더욱 심각하게 만들고 있습니다. 우리는 과학에 근거한 개발 원칙과 번영사회를 건설하고자 하는 목표를 가지고, 고용을 국민들의 생계와 국가 안정성을 위한 중요 수단으로 간주할 것이며, 완전한 국민 개발을 촉진하고 사회정의를 실현하는데 있어 사회보장을 주요 업무로 인식할 것입니다. 우리는 경제 개발의 진행과정에 있어 사회 발전에 관심을 가질 것이며, 고용과 사회보장 부문의 활동을 향상시키기 위해 효과적인 방안을 채택하는데 보다 많은 노력을 기울일 것입니다. 우리는 중국의 포괄적이고 건전한 사회보장 제도 개발이 아태지역의, 나아가 전세계 사회보장 운동의 긍정적인 원동력이 될 수 있으리라 생각합니다.

중국 센양이 이번 세미나 개최지로 선정된 것은 동북지방이 중국에서 가장 오래된 전형적인 산업 단지인데다가 세계화와 구조조정의 영향을 받은 대표적인 지역이기 때문입니다. 중국정부는 동북지방의 오래된 산업단지를 활성화시키기 위한 전략을 시행하였고, 리아오닝 지방의 사회안전망 개선 시범 프로젝트를 성공적으로 시행하였습니다. 이번 세미나 기간동안 위 프로젝트에 대한 간략한 소개가 있을 것입니다. 모든 대표단을 위해 현장 방문이 계획되어 있습니다. 이것이 여러분들에게 보다 깊고, 보다 광범위한 견해를 제공해주기를 희망합니다. 우리는 이번 세미나가 노동과 사회보장 부문에서 APEC 회원국간 협력 강화에 기여하기를 바랍니다.

중국에 머무시는 동안 행복하시길 바라며, 이번 세미나가 성공적으로 끝날 수 있길 기원합니다.

감사합니다.

1. Opening Remarks Delivered at APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets

By Mr. Zheng Silin, Minister of Labour and Social Security, China

Distinguished guests, ladies and gentlemen,

Good morning.

It is a pleasure for me to attend this APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets. First of all, please allow me, on behalf of the Ministry of Labour and Social Security, to extend our heart-felt welcome to the guests and friends to this seminar, and our warm congratulations upon the convocation of this seminar.

Last April, the Chinese government and the International Labour Organization co-organized “China Employment Forum”, in which participants from all countries had a discussion about the challenges and development strategies in employment in the context of economic globalization developing further and international industrial restructuring picking up speed. Successes and best practices in the arena of employment generation were shared; and China Employment Forum Common Understanding, 2004 was produced.

Only three months have elapsed. Now, senior officials, experts and scholars from all APEC economies and some international organizations gather here in Shenyang, China, to analyze the impact of globalization and restructuring upon the vulnerable group, explore policy options of social protection for the vulnerable group, share experiences and practices in providing social protection to the vulnerable group, and study the means to further enhance exchanges and cooperation in the field of labour and social safety nets, all based on the theme of social protection of the vulnerable group and promotion of participation of the vulnerable group in economic development. I am confident that with our concerted efforts, this seminar will play an active role in promoting social protection in all APEC member economies, and yield fruitful results in enhancing understanding, expanding consensus, strengthening cooperation, and promoting exchanges.

This seminar is an event in the cooperation programme between the Chinese government and APEC economies in labour and social security, jointly sponsored by the Ministry of Labour and Social Security of China and the Ministry of Health and Welfare of Korea. In the wake of the Asian

financial crisis, APEC leaders regard studies and analysis of the impact of the crisis, and putting in place and improving social safety nets as a priority area for cooperation. The 11th APEC Economic Leaders' Meeting further highlighted that against the backdrop of economic globalization and restructuring, social safety nets should be put in place and improved, efforts should be made to provide people with extensive and effective social protection, enabling them to benefit from globalization.

The Chinese government has always attached great importance to labour and social security work, in particular, social protection for the vulnerable group. Significant economic and social change have occurred in China since its reform and opening-up. We have established a socialist market economy in its preliminary form. High growth of the economy has laid a sound material foundation for improving people's living standards and developing social protection. We put into practice an active employment policy, making every effort to see that each and every person who is willing and capable to work can get access to training and employment opportunities on equitable terms, so that they can participate in economic development and obtain their due benefits thereof. Meanwhile, we have put in place a social protection system consisting of social insurance, social allowances, social welfare, allowances and placement services to servicemen and their family members, and community mutual assistance, which plays a positive role in protecting people in the society. We have put forward a science-based philosophy of development, insisting on putting the people first, and working towards a comprehensive, coordinated and sustainable development of the economy and the society. To that end, endeavors are made to coordinate the development between urban and rural areas, among different regions, between economic and social development, harmonious development between people and nature, and domestic development and opening up.

China is a populous country, and is at an important stage of system transition and restructuring. With economic development and ever accelerating industrialization and urbanization, the call from working people in both urban and rural areas for full employment and a fairer social protection becomes increasingly demanding, generating an ever growing arduous task. With the guidance of the science-based principle of development, and the goal to build a moderately prosperous society in China, we will consider employment an essential means for people's livelihood and state stability, and consider social protection an important task in promoting full development of the people and realizing social justice. We will pay more attention to social progress in the process of economic development, pay more attention to full development of the people, double our efforts and adopt more effective measures to improve our performance in employment and social protection. We believe that a comprehensive and sound development of social protection in China can become a positive driving force for the social protection cause in the Asian and the Pacific region, and even the

whole world.

Selecting Shenyang, China as the venue for this seminar is based on the consideration that the Northeast region is the most typical old industrial base in China and is quite representative regarding the impact from economic globalization and restructuring. The Chinese government has initiated the strategy to rejuvenate the old industrial base in Northeast region, and has scored success in its pilot project in Liaoning Province concerning the reform with a view to improving social security system in urban areas. During the seminar, a briefing of the project will be presented. A field visit is also organized for all delegates, hoping to give you a more in-depth and more comprehensive view. It is our hope that this seminar will contribute to the strengthening of cooperation amongst all APEC member economies in the field of labour and social security.

I wish each and every friend a happy stay in China, and wish the seminar a complete success.

Thank you.

2. APEC 사회안전망 고위급 세미나 환영사

문창진, 한국 보건복지부 국장

친애하는 내빈 여러분,

이렇게 장엄하고 아름다운 도시 센양에서 APEC 사회안전망 고위급 세미나와 같은 중요한 행사의 환영사를 하게 된 것을 매우 영광으로 생각합니다.

먼저 1997년 외환위기 이슈를 언급해야 하는 것이 다소 편치 않습니다. 저는 지난 7년에 달하는 세월 동안 경제나 복지, 혹은 세계화 중 한 가지와 조금이라도 연관성이 있는 논의에서라면 거의 빠지지 않고 반복주제로 등장한 1997년 경제위기 문제를 또 언급해야 한다는 사실이 썩 개운하지는 않습니다. 하지만 오늘의 세미나는 방금 언급한 세 가지 요소 모두와, 그것도 크게, 관련이 있습니다. 또한 대다수 APEC 지역에서, 특히 일부 동남 아시아 국가와 한국에서 외환위기의 여파가 비록 약해졌다 하더라도 여전히 지속되고 있습니다.

고용 보장은 경제 변화와 구조조정으로 쉽게 위협 받을 수 있다는 것이 외환위기의 영향으로 명백해졌습니다. 특히 교육수준이 낮거나, 비숙련 기술자, 건강상태가 나쁜 근로자들에게 큰 영향을 줄 수 있습니다. 이러한 사람들은 적어도 일시적으로 노동시장에서 제외되었습니다. 최근의 경제변화는 그들을 지원하고, 그들에게 권한을 부여하는 사회안전망을 요구하고 있습니다. 다시 말해서 1997년 외환위기는 기존의 사회안전망 정책과 프로그램을 개선할 수 있는 조건을 만들어 주었다고 해도 과언이 아닙니다.

친애하는 내빈 여러분,

오늘날 급속히 변화하는 경제 환경은 무역 자유화에 필연적으로 수반하는 구조 변화로 특징지어 질 수 있습니다. 구조변화는 경제 효율성을 향상시킨다는 장점을 가지고 있는 반면 심각한 우려를 야기할 수도 있습니다. 하지만 이는 사고력, 지혜, 노력으로 완화될 수 있습니다. 그래서 우리는 오늘 여기에 모여 취약계층의 사회보장을 위한 정부의 역할, 정책 옵션, 모범 사례와 같은 주요 이슈에 대해 논의하고자 합니다. 우리는 그들이 필요로 하는 지원과 서비스를 보장하고자 하는 우리의 목표를 향해 한걸음 전진할 것을 기대합니다.

일반적인 공적부조(public assistance), 실업보험과 같은 일부 사회안전망은 경제성장에 피해를 주더라도, 정부의 기금을 노동능력이 있는 빈민에게 분배하는 지급 프로그램입니

다. 이러한 프로그램들은 단기적으로는 생계보장에 효과가 있을지라도, 장기적으로는 실업자와 비숙련공들에게 자활 기회를 제공하지 못하기 때문에 오늘날과 같은 급격한 경제 변화기에는 비효율적인 제도입니다.

아태지역의 대다수 국가는 취약계층의 경제활동을 촉진하고, 이들이 통합적인 경제성장에 공헌할 수 있도록 권한을 부여해 주는 사회안전망 제도를 가지고 있지 않습니다. 효과적인 사회안전망 제도를 가지고 있다면, 위기에서 보다 빨리 회복할 수 있을 것이고, 구조조정을 시행하는 것이 보다 수월해 질 것입니다.

친애하는 내빈 여러분,

이번 세미나에서 우리의 목표는 증대하는 사회안전망에의 요구에 대응할 수 있는 역량 강화를 위한 방법을 모색하는 것입니다. 이는 경제변화의 충격을 완화시켜줄 것이고, 나아가 생산성 향상에 기여할 수 있을 것입니다.

즉 효과적인 사회안전망 설립은 우리모두의 최우선 관심사입니다. 적절한 사회안전망 프로그램은 보다 균등한 소득분배와 사회연대감 형성에 기여할 뿐만 아니라 경제 개발에 참여하는 인적자원 보호에도 기여할 수 있습니다.

본 세미나의 연장선상에 있는 것이 내년 8월 한국에서 개최되는 ‘사회안전망 관계자 회의’입니다. 이는 전세계적으로 발생하는 경제 변화로 인해 심각한 타격을 입은 사람들을 보호할 수 있는 방법을 모색하여, APEC 정책 입안자들에게 실현 가능한 자문을 제공하고자 하는 회의입니다. 또한 우리는 국제금융기관과 세계화의 혜택을 모든 사람들에게 전파하고자 하는 뜻을 가진 관련 국제기구의 전문가들을 초청할 계획입니다. 우리는 여러분의 격려와 지원, 참여, 협력을 구합니다.

마지막으로 저는 이번 세미나가 성공적으로 끝날 수 있기를 기원하며 주최 국가인 중국과 한국측의 노력에 감사를 표하고 싶습니다.

감사합니다.

2. Welcoming Remarks Delivered at APEC High-level Seminar on Social Safety Nets

By Mr. Chang Jin Moon,
Director General, Ministry of Health and Welfare, Korea

Your Excellencies, Distinguished Participants, Guests, Experts, Ladies and Gentlemen,

I am greatly honored and pleased to be able to deliver these welcome remarks to you on the momentous occasion of the “APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets” in this stately and scenic city of Shenyang.

I feel somewhat uneasy having to point to the issue of the 1997 economic crisis, a leitmotif that has been repeated over and over again in virtually every discussion that bore even a remotest pertinence to economy, welfare, or globalization in the past seven or so years. But this seminar has to do with all the components just mentioned, and to a great extent at that. Also, the aftereffects of the crisis still cling on, if not unabated, in many parts of the APEC region, not least some of the Southeast Asian countries and Korea.

As has become visible under the impact of the crisis, employment security becomes easily threatened by economic changes and restructuring, and this is particularly true for workers with low educational attainment, low job skills or bad health. Many from these groups have been at least temporarily excluded from the labor market. The hard evidence of recent economic changes calls for social safety nets to offer empowerment and support for them.

In other words, the economic crisis of 1997 left us invaluable implications and a legacy that conditioned us to work toward the improvement of existing social safety net policies and programs.

Your Excellencies, Distinguished Participants, Guests, Experts, Ladies and Gentlemen,

Today’s rapidly changing economic environment is marked by structural changes that often inevitably go hand in hand with trade liberalization. Structural changes have upsides and are intended to increase economic efficiency. On the other hand, they also have downsides that raise serious concerns but can be mitigated by thought, wisdom, and effort. And this is why we are gathered here today to discuss such vital issues as government’s roles, policy options and best practices concerning social protection of vulnerable groups, and best practices concerning social protection of vulnerable groups. And we are here in anticipation of taking a little step forward in our commitment to ensuring

that they receive support and services they need.

Some social safety nets, such as public assistance and unemployment insurance, have by and large been entitlement programs that distribute government funds to the able-bodied poor even to the detriment of economic growth. These programs, while effective as short-term livelihood protection measures, are ineffective in providing the unemployed and less skilled workers with opportunities for self-support in times of rapid economic changes.

Many economies in the Asia-Pacific region lacked social safety nets that effectively assist these vulnerable groups to actively take part in economic development and thereby make economic growth more inclusive. Also, had there been efficient social safety net mechanism, social and economic recovery from the crisis would have been quicker, and the implementation of restructuring measures less bumpy.

Your Excellencies, Distinguished Participants, Guests, Experts, Ladies and Gentlemen,

Our goal in the present seminar is to discuss and deliberate on ways to strengthen our ability to respond to the increasing need for social safety nets with capacity to cushion the impact of economic volatility, and thereby contribute to enhanced productivity.

In sum, establishment of efficient social safety nets is an overriding interest for us as we all are in the midst of rapid economic changes. An appropriate mixture of social safety net programs is not only conducive to more equal distribution of income and solidarity but also to safeguarding human resources to participate in economic development.

As an extension of this seminar, Korea is planning to hold an “APEC Stakeholders’ Meeting on Social Safety Nets” sometime next August to help meet the need for finding avenues to protect those who are most affected by economic changes taking place on a global scale, in hopes of providing workable advice to APEC policymakers. For this meeting, we are also planning to bring together a diverse range of experts from international financial institutions and other relevant international organizations whose interest lies in making globalization beneficial for all social groups. We ask for your encouragement, cooperation, support, and participation in these endeavors.

Before closing, I would like to take this opportunity to wish the present seminar a success, and I extend my congratulations to China and Korea, on their efforts for bringing the seminar in this format and also for gathering such an impressive group of presenters and participants.

Thank you.

3. APEC 사회안전망 고위급 세미나 환영사

Chen Zhenggao, 중국 쉐양 시장

노동사회보장부 장관님, 문창진 심의관님 그리고 친애하는 내빈 여러분,

APEC 사회안전망 고위급 세미나가 쉐양에서 개최되고 있습니다. 이는 쉐양으로서는 아주 영광스러운 일입니다. 왜냐하면 쉐양의 이름이 APEC 국제 고위급 회담지 목록에 기록될 것이기 때문입니다. 쉐양시를 대표하여 세미나의 개최에 진심어린 축하를 보내며, 담당 APEC 회원국의 노동과 사회보장 관련 고위 관리, 국제노동기구와 세계은행 전문가들에게도 환영의 인사를 보냅니다.

본 세미나의 주요 의제는 ‘사회보장과 취약계층의 경제개발 참여 촉진’으로 이는 APEC 회원국이 취약계층에 큰 관심을 두고 있음을 보여줍니다. 인간중심 원칙에 근거하여, 쉐양시 CPC 위원회와 쉐양시 인민정부는 사회보장과 고용을 국민들의 생계와 관련된 가장 중요한 과제로 보고 고용을 확대를 위해 모든 노력을 다하고 있습니다. 다년간의 부단한 노력으로 쉐양의 사회보장 프로그램이 개선되었습니다. 사회보장제도가 우선적으로 마련되어 순조롭게 시행되었습니다. 이전의 비용부족 현상을 극복하고 사회보장 기금 흑자를 달성했습니다. 비록 재고용 문제가 여전히 남아있기는 하지만 고용과 사회보장의 힘든 시기를 극복해냈습니다.

최근 우리는 실업보험과 도시 최저생활보장 제도를 시행하는 과정에서 취약계층의 기본생계를 보장하는 지원 정책을 고안해냈습니다. 직업개발을 통해 취약계층을 대상으로 하는 다수의 고용기회가 창출되었습니다. 보다 취약한 계층이 고용 기술 훈련을 통해 직업 기술을 획득하였습니다. 거주지역의 활발한 역할로 보다 긍정적인 고용 지원이 제공되었습니다. 우리는 본 세미나에 참석한 모든 대표단과 함께 쉐양 지역의 조화로운 발전을 위해 취약계층에 기본생계보장과 고용지원을 제공하는 구체적인 대응방안에 대한 의견을 교환하고 싶습니다.

친애하는 내빈 여러분,

취약계층이 경제 발전에 참여할 수 있도록 보장하는 것은 지방정부의 과제이자 책임입니다. 우리모두 협력하여 아태지역의 노동과 사회보장분야에 공헌하고, 취약계층을 위한 장기적이고 효과적인 제도를 설립하는데 노력합시다. 이번 세미나가 성공적으로 끝나길 기원합니다. 감사합니다.

3. Welcoming Remarks Delivered at APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets

By Mr. Chen Zhenggao, Mayor of Shenyang, China

Your honorable Mr. Zheng, Silin, the Minister of National Ministry of Labor and Social Security,

Your honorable Mr. Moon Chang Jin,

Distinguished guests, Ladies and Gentlemen,

APEC High-level Seminar of Social Safety Nets is convoking in Shenyang. I think that is a great honor of Shenyang because the name of “Shenyang” will be on the directory of APEC, international high-level conference. Here, on behalf of Shenyang Municipal Committee of CPC and Shenyang Municipal People’s Government, I would like to extend our sincere congratulations to the opening of the Seminar, as well as warmly welcome to the APEC members who are responsible for labor and social security, and the high-rank officials and experts from International Labor Organization and World Bank.

The main topic that the seminar concerns is “Social Protection and Promotion for Economic Development Involvement of the Vulnerable Groups”, which thoroughly embodies the great importance attached by APEC members to the vulnerable groups. Based all along on the anthropocentric concept, Shenyang Municipal Committee of CPC and Shenyang Municipal People’s Government consider the social security and employment as one of the most important tasks which relates to the essentiality of the people’s livelihood, to expand employment by all means as well as to spare no efforts on the vulnerable groups. After several years of unremitting hardly efforts, greater improvements have been achieved in Shenyang social security program at present. The social security system has been primarily formed and smoothly operated. A surplus of social security funds has been achieved which greatly changed the former situation of falling short of expenditure. The hardest time of employment and social security has been tided over although the task of re-employment still confronts with some pressure.

In recent years, we have established the relative supporting policies to protect the fundamental living of the vulnerable groups during the process of implementing unemployment insurance and urban lowest life security system. A large amount of employment opportunities have been created for the vulnerable groups by welfare job development. More vulnerable groups have acquired vocational

skills through accentuating the employment skill training. More positive employment assistance has been provided by the active function of residential communities. We would like to communicate and exchange with all the delegates presented in this conference for the specific countermeasures on supplying the vulnerable groups fundamental living standard and employment assistance aiming at pushing on the harmonious development of Shenyang economy and society.

Ladies, gentlemen and dear friends,

Protecting vulnerable groups, so as to help them get involved into the economic development, is the responsibility and task of local government. Let us make great efforts all together, hand in hand, to make greater contribution to promoting the professional levels in the field of labor and social security in Asia-Pacific area, as well as establishing the long-term and effective mechanism for vulnerable group protection.

I wish a successful end of this seminar!

Thank you all!

Session I.

주제 : 세계화 및 구조개혁의 영향과 취약계층 보호를 위한
정부의 역할

1. 취약계층 대한 사회보장의 실질적 강화

기조연설, Wang Dongjin, 중국 노동사회보장부 차관

친애하는 내빈여러분,
여러분과 함께 취약계층의 사회보장에 대한 논의를 하고, 취약계층의 경제활동 참여를 촉진하는 방안을 모색할 수 있게 되어 진심으로 기쁘게 생각합니다.

취약계층에 효과적인 사회보장을 제공하고 그들의 경제활동 참여를 촉진하는 것은 중국의 모든 사회 단체의 주요 관심사였습니다. 특히 개혁과 시장개방 이후 구조조정을 진행하는 과정에서 중국정부는 사회보장에 중점을 두었습니다. 적극적 고용 정책의 시행과 사회보장제도의 확립, 개선을 통해, 중국정부는 취약계층을 위한 사회보장을 강화하고 그들의 경제활동 참여를 지원함으로써 그들이 혜택을 누릴 수 있도록 노력해왔습니다.

I. 취약계층의 구직활동을 돕는 적극적 고용정책 시행

개혁과 시장개방 이후 중국은 조화로운 사회, 경제성장을 달성하기 위해 국가 상황에 적합한 방안을 모색하였습니다. 1990년대 중국은 사회주의 시장경제 설립을 목표로 정했습니다. 이를 달성하기 위해 우리는 주요한 구조조정을 감행했습니다. 세계화는 취약계층의 보호에 많은 어려움을 가져다 주었습니다. 구조조정 과정에 일부 근로자들이 해고되었습니다. 그들 중 일부는 나이도 많고 교육수준이 낮은데다 기술이 부족했기 때문에 다시 일자리를 구하는데 어려움이 있었습니다. 게다가 그들은 가족을 부양해야 하는 막중한 책임이 있습니다. 해고와 실직은 근로자와 가족구성원에 심각한 영향을 끼쳤습니다. 이러한 사람들이 취약계층의 주축을 형성하고 있습니다. 따라서 중국정부는 부단한 노력을 통해 효과적인 조치를 채택하고 적극적 고용정책을 시행하여, 취약계층의 구직활동을 돕고 그들의 기초 생활을 보장하기 위해 사회보장제도를 개선하였습니다. 이러한 노력이 확실한 성공을 거뒀습니다.

중국정부는 고용이 취약계층의 사회보장에 미치는 중요한 역할을 숙지하고 있습니다. 취약계층의 고용을 돕는 것은 그들을 빈곤으로부터 해방시켜주는 중요한 수단입니다. 이러한 점에서 중국정부는 아래 3가지 측면에 초점을 두고 있습니다.

1. 적극적 고용정책 시행 및 고용창출 부문 우선순위 상향조정. 중국정부는 취업과 재취업을 증진하기 위해 지난 몇 년 동안 중국에서 시행된 제도들을 되짚어 보

고, 외국의 성공사례에 대한 검토를 거친 후 중국의 특성을 살린 적극적 고용정책의 제도적 기반을 마련했다.

2. 여기에는 고용 유발효과가 있으며 경제성장의 모멘텀을 증가시키는 거시경제정책, 해고노동자 재취업 촉진에 초점을 둔 지원 정책, 노동공급과 수요 균형을 위한 노동시장정책, 실업 감소를 통한 사회안정달성을 위한 거시 조정 정책, 해고/실직 노동자의 기초생활을 효과적으로 보장하고 재취업을 돕는 사회보장 정책 등이 포함됩니다.
3. 취약계층에 지원을 제공하는데 있어 정부가 개입하되 노동자원의 할당이 시장에서 이뤄지도록 해야 합니다. 중국정부는 사회주의 시장경제 제도를 설립함에 있어, 노동시장이 고용을 조정하도록 하고, 근로자 스스로 구직활동을 영위할 수 있는 제도를 마련해야 하며, 시장이 고용을 조정하고, 정부는 고용을 촉진하면 된다는 점을 잘 알고 있습니다. 한편 취약계층을 위해서 정부는 효과적인 지원을 제공하여 그들의 구직을 도와줄 의무가 있습니다. 정부는 세금, 행정수수료 감면을 통해 그들이 창업할 수 있도록 지원할 수 있으며, 기업의 고용을 장려하고 창업자에게 소액 대출보장을 제공하거나, 그들을 위해 사회보장보험금과 근로보조금을 지급하고 무료 고용서비스를 제공할 수 있습니다. 2003년 재정부는 이러한 목적으로 95억 위안(Yuan)을 소비했으며 이중 47억 위안은 중앙정부로부터 할당 받은 것입니다.
4. 지원 정책을 시행하기 위한 효과적인 조치 채택. 적극적 고용정책의 공포 이후 정부는 이 정책의 시행을 촉진하기 위한 활동에 활발히 참여하고 있습니다. 구직활동에 어려움이 있는 취약계층을 위해 특별히 고안된 ‘재취업 지원 프로그램’이 시행되어 그들에게 공공근로와 고용서비스를 제공하고 있습니다. 모든 주민과 지역사회를 대상으로 하는 노동사회보장부 네트워크가 설립되어 실직자를 위한 집중 서비스를 제공하고 있습니다. 2003년에는 적극적 고용정책의 시행이 큰 성공을 거뒀었습니다. 859만 개의 신규 일자리가 도시지역에서 창출되었으며 그 중 440만개는 해고노동자와 실직자에게 돌아갔으며, 이들 중 40세 이상으로 구직활동에 어려움이 있는 120만 명이 재고용 되었습니다. 2003년 말 공식적인 실업률은 4.3% 를 기록했습니다.

II. 기초생활 보장을 위한 ‘3가지 보호라인’설치 및 사회안전망 구축

중국은 세계에서 가장 큰 개발도상국으로 광범위한 구조조정에 착수하고 있으며, 이는 엄청난 고용문제를 야기시켰습니다. 취약계층 고용은 아주 힘든 문제이며 장기간의 노력을 요합니다. 구조조정 과정에 있어 이는 피할 수 없는 현상이며 일부 근로자들은 새로 일자리를 찾는 데 어려움이 있습니다. 따라서 중국정부는 취약계층의 생계를 보장하고, 국영기업 해고노동자 기초생활보장제도 개선, 실업보험, 도시거주자를 위한 최저생

계보장제도를 포함하는 사회안전망을 구축하였습니다.

1998년 국영기업에서 해고된 다수의 잉여노동자가 소득이 없다는 점을 감안하여 중국 정부는 이들을 위한 기초생활보장제도를 마련하였습니다. 국영기업내에 설치된 재취업 서비스센터가 해고노동자에게 기초생계수당을 지급하였으며 그들을 대신해 사회보장보험료를 납부해주었습니다. 정부, 기업, 시민 사회가 각각 1/3씩 부담했습니다. 기업이 재정적으로 어렵다면 정부가 보증자가 되었습니다. 만약 지방정부가 어렵다면 중앙정부 지원금을 제공하였습니다. 1998-2003년 동안 총 2천 8백만 명의 근로자가 국영기업에서 해고되었으며 그들 중 2천 4백 만 명이 본 제도로 혜택을 받았습니다. 그 기간 동안 정부는 1035억 위안을 지불했으며 이중 695억 위안은 중앙정부에서 할당된 것입니다.

국영기업 해고노동자를 위한 기초생활보장제도와 함께, 중국정부는 실업보험제도 확립을 활발히 장려했습니다. 1999년 주요 개혁이 시행되어 도시지역에 있는 기업의 모든 근로자들이 혜택을 받을 수 있게 되었습니다. 이러한 노력 덕분에 2003년 말까지 약 1억 명의 사람들이 실업보험에 가입하였습니다. 실업보험은 실업수당을 지급하고 742만 명의 실직자를 위한 재취업 지원을 제공하였습니다. 현재 매월 실업수당을 받고 있는 사람의 수는 430만 명에 달합니다.

기존의 사회수당제도가 수혜대상이 빈약하며, 도시지역의 빈민에 기초생계보장을 제공하는데 어려움이 있다는 점을 고려하여, 1997년 도시 거주자를 위한 최저생계보장제도가 거의 모든 지방에 설립되었고, 이들 지역의 빈곤계층 지원을 강화 시켰습니다. 해고노동자를 포함한 모든 도시 거주자들은 일인당 소득이 제시된 기준보다 낮을 경우 최저생계보장수당과 기타 다른 형태의 정부 지원을 받을 자격이 주어집니다. 2003년 말 2천 2백만 명 이상의 도시 거주자들이 이 제도로 혜택을 받았습니다.

또한 중국정부는 노령연금, 의료 보험, 직장상해보험제도를 개선하기 위해 적극적으로 노력하고 있으며, 그들이 늙고 병들거나 근무 중 부상을 당한 경우 이들에게 효과적인 지원을 제공하고자 합니다. 노령연금의 경우, 1997년 중국정부는 전국에 걸쳐 모든 도시 기업을 대상으로 하는 통합노령연금제도(사회출자와 개인예금으로 구성됨)를 확립하기로 결정했습니다. 2003년 말까지 전국적으로 약 1억 5천만 명의 사람들이 노령연금에 가입했으며 이중 3천 8백만 명이 연금을 수령했습니다. 연금 지급을 보장하기 위해 중국 정부는 연금 분배를 사기업에서 사회보장기구로 이전했으며, 재정부가 연금의 부족분을 보충할 것입니다. 2003년 중앙예산은 467억 위안의 보조금을 지급했습니다. 의료보험의 경우, 1998년 중국정부는 도시 근로자를 위한 기초의료보장제도를 개혁했습니다. 2003년 말까지 기초의료보장에 적용되는 인구가 1억 이상이 되었습니다. 반면 의료기관과 계약의 생산과 분배개혁을 촉진하는 노력이 행해졌습니다. 1996년 중국정부는 일부 지역에 직장상해보험제도를 설립하였습니다. 작년 직장상해보험을 크게 개선하여 모든 기업과

개인소유의 회사가 대상이 되었습니다. 2003년 말 4573만 명이 가입하였고 이중 370,000명의 사람들이 상해수당을 받았습니다.

III. 인간중심, 과학에 기반을 둔 개발원칙 고수, 취약계층의 사회보장 촉진

앞으로 중국은 사회주의 시장경제를 계속해서 발전시킬 것이며 경제구조는 계속 변화할 것입니다. 한편 세계화는 우리에게 많은 도전과제를 제시해주었습니다. 이는 기존의 문제점들과 함께 취약계층을 위한 사회보장을 더욱 어렵게 할 것입니다.

사회, 경제 발전과 연관된 문제점들을 염두에 두고, 지난해 중국정부는 중국의 개혁과 시장개방 성공 검토를 바탕으로 과학에 근거한 개발원칙을 제시하였으며 이를 통해 인간 중심 원칙을 강조하고 포괄적이고 조화로운 그리고 지속 가능한 경제, 사회 개발을 실현하고자 하였습니다. 즉 경제개발을 중심으로, 도시와 농촌의 균형 있는 발전, 경제 발전과 사회발전의 균형, 인간과 자연의 조화, 시장개방과 국내발전의 조화를 꾀하고자 합니다. 우리는 이러한 기본 원칙에 따라 조화롭고 균형 있는 방식으로 취약계층을 위한 사회 보장을 촉진할 것입니다.

1. 취약 계층의 사회보장을 경제 발전 단계의 우선순위에 두어야 합니다. 중국은 개발을 위해 중요한 기간인 21 세기를 잘 활용할 필요가 있습니다. 경제 발전에 초점을 두고 생산성을 향상하고, 국력을 지속적으로 강화시켜 조화로운 개발을 위한 건전한 물적 기반을 마련해야 합니다. 한편 인간 개발에 관심을 가져야 하며 취약계층에 보다 효과적인 사회보장이 제공되어 경제발전의 혜택이 모든 사람에게 돌아갈 수 있도록 해야 합니다. 또한 빈곤을 감소시키고 빈부 격차를 축소하여 평등, 안정, 조화로운 사회건설을 실현해야 합니다.
2. 적극적 고용 정책을 지속적으로 시행하고 취약계층의 경제참여를 지원하여 그들이 혜택을 받을 수 있도록 해야 합니다. 우리는 적극적 고용정책을 효과적으로 시행할 것이며 경제개발과 구조조정과정에서 보다 좋은 고용기회를 창출할 것입니다. 그리고 취약계층의 고용을 촉진하기 위한 환경을 조성할 것입니다. 우리는 다양한 재정 정책을 이용하여 취약계층의 구직활동을 지원할 것입니다. 우리는 고용서비스제도 향상, 인적자원 역량강화, 취약계층의 고용능력 강화를 위해 노력할 것입니다. 우리는 고용관리와 실업통제를 강화할 것이며 대량해고와 특정 집단에 집중적으로 발생하는 해고상황이 발생하지 않도록 노력할 것입니다. 또한 실직자를 위해 활발한 직업 준비활동을 조직할 것이며 실업률을 적정수준으로 유지시켜 안정된 고용상태를 실현하고 나아가 경제, 사회 발전을 촉진할 것입니다.
3. 지속적으로 사회보장제도를 개선하고 취약계층에 보다 효과적이고 포괄적인 생계보장을 제공할 것입니다. 우리는 계속해서 사회보장제도를 개발, 개선할 것임

니다. 여기에는 노령연금, 의료보험, 실업보험, 직장상해, 출산 보험 등이 포함됩니다. 우리는 유연하고 다양한 고용시장의 발전에 대응하여 사회보장의 적용범위를 확장할 것이며 취약계층이 새로 직장을 구했을 때 그들의 보험제도를 이와 연결할 수 있도록 도울 것입니다. 우리는 취약계층을 대상으로 하는 사회의료지원제도를 점진적으로 설립하고 향상시킬 것이며 그들에게 의료서비스 제공을 보장할 것입니다. 우리는 적극적이고 적당한 방식으로 국영기업 해고 노동자들의 기초생계보장제도를 실업보험으로 통합시킬 것이며 그러한 사람들이 가능하면 빨리 취업할 수 있도록 지원할 것입니다. 일시적으로 구직활동을 할 수 없는 사람들을 위해 실직보험 수당을 지급하여 그들의 기초생계를 보장할 것입니다. 우리는 계속해서 도시 거주자의 최저생계보장제도를 개선할 것입니다. 현금 지원 이외에도 주택, 자녀교육 등에 관한 지원조치를 위해 노력해야 할 것입니다. 우리는 계속해서 사회보장 항목을 확대할 것이며 점진적으로 보장 수준을 향상시킬 것입니다. 우리는 보험료 징수 노력을 강화할 것이며 취약계층을 위한 사회보장 지출비를 증가시킬 것입니다. 우리는 인간 우선의 서비스 이념을 건설하고 현대 정보 기술을 이용하여 정부행정의 효율성과 질적 수준을 향상시킬 것입니다.

4. 취약계층의 사회보장에 시민사회의 참여를 장려하여 정부의 역할을 보완하도록 해야 합니다. 우리는 취약계층을 위한 사회보장 제공에 있어 정부의 중요한 의무를 숙지하고 있습니다. 우리는 사회보장 법안을 강화할 것이며, 보다 많은 자원을 이에 할당할 것이고 정부의 행정조치를 향상시킬 것입니다. 한편 우리는 비정부기구, 시민들의 참여를 장려하여 다중적인 사회보장 네트워크를 건설할 것입니다.
5. 국제교류를 강화하고 다른 국가의 성공과 모범사례로부터 배울 것입니다. 개혁과 시장개방 이후로 우리는 사회보장분야에 있어 여러 국가 및 국제기구와 교류, 협력하고 있습니다. 이는 중국의 사회보장활동을 촉진하는데 긍정적인 역할을 하고 있습니다. 앞으로 우리는 계속해서 많은 어려움에 봉착할 것이며, 따라서 보다 많은 교류와 협력을 요할 것입니다. 상호 이해 증진과 협의 확대를 위한 다양한 형태의 노력이 요구됩니다. 우리는 계속해서 사회보장활동에 관심을 가질 것입니다.

감사합니다

1. Improving Labour and Social Security System Promoting Social Protection of the Vulnerable Group

- Keynote speech at APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets -

By Mr. Wang Dongjin, Vice Minister of Labour and Social Security, China

Distinguished guests,

Ladies and gentlemen,

I am very pleased to have the opportunity to meet with our colleagues, and explore the issue of social protection for the vulnerable group and the means to promote their participation in economic development.

To provide effective social protection for the vulnerable group and facilitate their integration in economic development is an issue to which all social circles and quarters in China direct great attention. It is also a policy that the Chinese government adheres to all the time. In particular, since the reform and opening up, the Chinese government has been attaching great importance to social protection in the process of economic restructuring. With the implementation of an active employment policy, establishment and improvement of its social security system, the Chinese government strives to strengthen social protection for the vulnerable group, and help them participate in economic development and receive their benefits therewith.

I. Putting into practice an active employment policy to help the vulnerable to find work

Since the reform and opening up, China has been engaged in active exploration for a path suited to its national circumstances, making efforts to achieve synchronized economic and social development. In the 1990s, China established the reform target of the socialist market economy. To meet the target, China exercised major economic restructuring. Economic globalization generates more challenges for protection of the vulnerable group. In the process of restructuring, some workers are displaced and become laid off. Some of them have great difficulty in finding new job, as they are old in age with low education level and single professional skill. In addition, they bear a heavy burden to support their families. Layoff and unemployment have immense impact upon them and their family members. These people constitute the main body of the vulnerable group. Accordingly, the Chinese government is making unremitting efforts and adopting effective measures, putting in place an active employment policy to help the vulnerable group to find work, and setting up and improving social security system to safeguard their essential livelihood. These acts have scored distinct

accomplishments.

The Chinese government is fully aware of the important role that employment plays in social protection of the vulnerable group. Assisting the vulnerable group to employment is the essential means to help them lift from poverty and the vulnerable status. In this connection, the Chinese government focuses its work on the following three aspects:

1. Putting into practice an active employment policy and upgrading the status of employment generation in economic and social development agenda. Based on a review of the practices in promoting employment and reemployment in these years in China, and with full reference to international successes in the regard, the Chinese government has formulated the system framework of an active employment policy with Chinese characteristics, which includes: a macro economic policy oriented towards increasing the driving momentum of economic growth upon employment, a support policy focusing on promoting reemployment of laid-off workers, a labour market policy targeting to balance labour supply and market demand, a macro adjustment policy aiming to maintain social stability through reducing unemployment, and a social security policy that effectively safeguards the essential livelihood of the laid-off and unemployed people on the one hand, and actively promotes reemployment on the other hand.
2. Exercising government intervention and providing assistance to the vulnerable group while respecting allocation of labour resources through the market. The Chinese government is fully aware that in setting up a socialist market economy system, the rule of adjusting employment by labour market should be observed, and a mechanism should be put in place where workers seek employment on their own, the market adjusts employment and the government works to promote employment. Meanwhile, with regard to the vulnerable group, the government has the obligation to provide effective support and help them find jobs. The government can support them to be self-employed through relief of taxes and administrative charges, encourage enterprises to recruit these people, grant small loan guarantee and soft loans to those self-employed, provide social insurance contributions and job subsidies for them, and deliver free employment services to them. In 2003, finance departments at all levels expended 9.5 billion Yuan for such purposes, of which, 4.7 billion was from the central government.
3. Adopting effective measures to implement support policy. Since the promulgation of the active employment policy, governments at all levels in China actively engage in actions to promote the implementation of the policy. Specifically targeted to the vulnerable group with difficulty in finding job, “reemployment assistance programme” has been launched, providing them with public work and targeted employment services. A general network of labour and social security work has been set up, covering all neighbourhoods and communities, providing the unemployed people with extensive services. An institutionalized, professional and socialized public

employment service system has been put in place with a view to improving service quality and efficiency. In 2003, implementation of the active employment policy scored remarkable achievements. 8.59 million new jobs were created in urban areas, which 4.4 million went to laid-off and unemployed people, 1.2 million among those people over 40 that have difficulty in getting work were reemployed. The registered unemployment rate at the end of the year stood at 4.3%.

II. Putting in place three lines for basic livelihood guarantee and building social safety nets

China is the biggest developing country in the world, and is in the process of large-scale restructuring, with a tremendous employment problem. Employment for the vulnerable group poses a big challenge and needs efforts for a long time. In the process of restructuring, it is an inevitable phenomenon that some workers have difficulty in getting new jobs. Accordingly, the Chinese government has built a social safety net aimed at guaranteeing the livelihood of the vulnerable group, putting in place and making efforts to improve basic livelihood guarantee system for laid-off workers from state enterprises, unemployment insurance and minimum subsistence guarantee system for urban residents.

In 1998, given that a great number of redundant workers were laid off from state enterprises and had no income, the Chinese government put in place the basic livelihood guarantee system for laid-off workers from state enterprises. Reemployment service centers set up in the state enterprises were charged to distribute allowances to laid-off workers for their basic livelihood, and pay contributions to social insurance schemes on their behalf. Government, the enterprise and civil society each share 1/3 of the expenses. When an enterprise was indeed in financial difficulty, the government would become the underwriter. If the local government were in difficulty, the central government would provide assistance. From 1998 to 2003, a total of over 28 million workers were laid off from state enterprises, among whom, more than 24 benefited from such system. In these 6 years, government at all levels granted 103.5 billion Yuan for such purpose, of which, 69.5 billion was from the central government.

Along with putting in place the basic livelihood guarantee system for laid-off workers from state enterprises, the Chinese government actively promoted construction of unemployment insurance system. In 1999, a major reform was undertaken to this system, incorporating all workers in enterprises and establishments in urban areas into the covered scope. Thanks to the efforts of these years, by the end of 2003, 103.73 million people were participating in unemployment insurance scheme, which provided unemployment benefits and assistance for reemployment for 7.42 million unemployed people in the whole year. At present, the number of people receiving unemployment

benefits every month levels at 4.3 million.

Given that the social allowance system previously in place had a narrow coverage and was unable to provide full guarantee for the basic livelihood of poor people in urban areas, in 1997, a minimum subsistence guarantee system for urban residents was generally set up in all localities, which expanded the scope of poverty aid in urban areas. All urban residents, including laid-off workers, as long as the income per capita in a household fell below the established standard, were entitled to get minimum subsistence guarantee allowances and assistance in other form from the government. At the end of 2003, more than 22 million urban residents benefited from this system.

Meanwhile, the Chinese government are making active efforts to improve old-age pension, medical care and work injury insurance system, providing effective assistance to people when they are old, ill or injured at work. In the field of old-age pension, in 1997, the Chinese government decided to set up a unified old-age pension system covering all urban enterprises across the whole country, composed of social pooling and individualized account. By the end of 2003, 154.9 million people were covered in old-age pension scheme nationwide; among which, 38.52 million were receiving pensions. In order to ensure that pensions are distributed on time and in full, the Chinese government transferred distribution of pensions from enterprises to social insurance administration agencies, and finance department will cover up the insufficient fund for pensions. In 2003, the central budget granted a subsidy of 46.7 billion Yuan. In the field of medical insurance, in 1998, the Chinese government undertook the reform to its basic medical insurance system for urban employees. By the end of 2003, the population covered by basic medical insurance amounted to 108.95 million. Meanwhile, active efforts were made to promote reform in medical institutions and in production and distribution of pharmaceuticals. In the field of work injury insurance, in 1996, the Chinese government set up work injury insurance system in some regions; a major reform to this system was undertaken last year, incorporating all enterprises and individually owned businesses with employees into the covered scope. At the end of 2003, 45.73 million people were covered, and 370,000 people were receiving work injury benefits.

III. Adhering to a people-centered and science-based development principle, and promoting social protection of the vulnerable group

At present and for a certain time to come, China will continue to improve its socialist market economy, and economic structure will undergo further adjustment. Meanwhile, development of globalization has brought about more challenges for us. With the new and old problems intertwined, social protection for the vulnerable group presents a truly arduous task.

With the problems associated with social and economic development in mind, based on a review of the successes in China's reform and opening up, the Chinese government put forward last year a science-based principle of development, highlighting the principle of putting the people first, and realizing a comprehensive, coordinated and sustainable development of the economy and the society; with economic development at the center, coordinating the development between urban and rural areas, among different regions, between economic and social development, harmonious development between people and nature, and domestic development and opening up. In such principle, putting the people first is the essence and core. We will follow the guidance from this fundamental theory, act in a coordinated and balanced manner, and promote social protection for the vulnerable group at all aspects.

1. Placing social protection for the vulnerable group at a position with higher priority in the process of economic development. China needs to seize and utilize well the time in the beginning of the 21st Century, a strategic period and an important opportunity, for its development. It needs to focus on economic development, further enhance productivity, and continually increase overall national strength, so as to lay a sound material foundation for coordinated development at all aspects. Meanwhile, more attention should be paid to full development of the people, and more effective social protection should be provided to the vulnerable group, so that the benefits of economic development can reach each and every person, including those vulnerable people, leading to a reduction of poverty, a narrowing of the gap between the rich and the poor, and the realization of the objective for an equitable, harmonious and stable society.
2. Continuing to implement the active employment policy, and assisting the vulnerable group in participating in economic development and receiving their share of the benefits therewith. We will further improve and effectively implement the active employment policy, create more employment opportunities in the process of economic development and restructuring, and make the environment more favourable for the employment of the vulnerable group. We will resort to a wide range of fiscal and financial policies to lower the difficulty for the vulnerable group in finding work. We will improve employment service system and capacity building of human resources, and enhance the employability of the vulnerable group. We will reinforce the administration of employment and control of the unemployment, try to avoid the situation where massive layoff and unemployment concentrate in a certain place and at a certain time, organizing the unemployed to activities for active preparation for work, and confining unemployment rate to a level acceptable to the society, so as to realize a stable situation of employment and promote economic and social development.
3. Further improving social security system, and providing more comprehensive and more effective livelihood guarantee to the vulnerable group. We will further develop and improve

social insurance system, which includes old-age pension, medical care, unemployment, work injury, and maternity insurances. We will expand the coverage of social insurance in response to the development of flexible and diversified employment forms, and help the vulnerable group link up their insurance schemes when they find new work. We will gradually set up and improve social medical aid system targeted for the vulnerable group, and provide guarantee to their medical services. We will promote in an active and appropriate manner the integration of the basic livelihood guarantee system for laid-off workers from state enterprises into unemployment insurance, and help those people find new jobs as soon as possible; for those who are unable to find work for the time being, unemployment insurance benefits should be provided to guarantee their basic livelihood. We will continue to improve the minimum subsistence guarantee system for urban residents; in addition to cash support, efforts will be made to explore assistance measures on housing, education of their children and other aspects. We will further expand social protection items and gradually raise protection standards. We will intensify efforts to collect contributions, and increase appropriations from the state for social protection of the vulnerable group. We will build the service ideology of putting the people first, and resort to modern information technology extensively to improve the efficiency and quality of government administration.

4. Making more efforts to organize and mobilize resources from civil society to participate in social protection of the vulnerable group to supplement the leading role played by the government. We are fully aware of the important obligation of the government in providing social protection for the vulnerable group. We will strengthen legislation in social protection, earmark more resources and improve the administrative means of the government. Meanwhile, we will encourage and promote Non-Governmental Organizations, individual citizens and other resources from civil society to participate in social protection for the vulnerable group in various forms, forming a multi-layered social protection net.
5. Strengthening international exchange, and learning from successes and good practices. Since the reform and the opening up, we have undertaken extensive exchanges and cooperation with international organizations, different countries and regions in the field of social protection, and have scored valuable results, which play a positive role in promoting China's social protection work. In the future, we will continue to encounter an arduous task and a heavy workload, and need to tap further the magnitude of exchanges and cooperation; efforts in various forms need to be made to increase mutual understanding and expand consensus. It is our hope that you will continue to give attention to social protection work in China.

Thank you.

2. 경제구조조정과 사회복지 : 한국의 고용과 빈곤

문창진, 한국 보건복지부 기초생활보장 국장

1. 도입

세계화는 피할 수 없는 변화의 흐름으로, 새로운 네트워크를 제공하여 전세계의 협력, 발전, 번영을 꾀하는 한편 각국의 산업과 고용시장에 엄청난 영향력을 행사하여 다양한 방식으로 사람들의 생활에 영향을 끼친다. 다시 말해서 세계화는 누군가에겐 희망일 수 있지만 일부계층에는 심각한 위협을 야기시킬 수도 있다. 만약 각국 정책 입안자의 우선순위를 취합해 본다면, 가장 중요한 과제는 아마도 세계화의 충격에 대응하고 사회 취약 계층의 피해를 최소화할 수 있으며 통합적인 성장을 이룩하는데 필요한 구조변화를 꾀하는 일일 것이다.

이러한 맥락에서, 1990년대 세계화로 인한 한국의 빈곤 상황 변화와 정부의 대응방안에 대해 논의하고자 한다.

2. 경제 위기의 영향

1997년 경제위기가 발생하기 전 한국은 부단한 고성장을 이룩하여 실업, 빈곤과 같은 사회문제는 중요치 않은 문제로 간과하였다. 그 당시 실업률은 2-3%로 낮은 수준이었고 빈곤율은 대수롭지 않은 수준이었다. 하지만 1997년 경제위기는 빈곤과 실업에 전례 없는 방법으로 직접적인 영향을 끼쳤다. 국제 금융기관들은 구제금융의 대가로 국제적인 수준에 상응하는 경제, 기업 구조 변화를 요구했다.

이러한 과정에서 이자율이 치솟았고, 이로 인해 몇몇 기업들이 파산했으며, 일부는 직원들을 해고해야 했다. 그 결과 빈곤과 실업이 급격히 증가했다. 예를 들어 실업률은 1997년 경제위기 전 4.1%에서 1998년에는 6.3%로 증가했으며 실질 임금은 매년 10%씩 감소했다. 소득 분배의 불평등 정도를 나타내는 지니 계수가 1997년 0.299에서 1998년 0.3191로 증가했다.

<표 1> 실업률 변화

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
전체	3	3.7	4.1	6.3	6.8	2.6	2	2
남자	3.4	4.2	4.6	7.1	7.6	2.8	2.3	2.2
여자	2.5	3	3.3	5.1	5.6	2.3	1.6	1.7

자료: 경제활동인구 조사(2002), 통계청

2003년 한국은 경제위기의 여파로부터 상당부분 회복한 듯 보였다. 1998년 마이너스 6.7%를 기록한 연간 성장률이 1999년 초부터 회복의 기미를 보여주었다. 또한 실업률은 1998년 6.8%로 최고치를 기록했었는데 2000년에는 4%로 2002년에는 2-3%로 감소하였다. 전체 근로자수가 위기 이전 수준인 2천 백만 명으로 회복되었다.

<표 2> 1997년 외환위기 이후 경제성장률 변화

(단위: %, 억, US\$)

	1997	1998	1999	2000	2001
GDP 성장률	5.0	-6.7	10.7	8.8	3.8
소비자 물가 상승률	4.5	7.5	0.8	2.3	4.4
경상 수지	-81.7	403.7	244.8	110.4	130.0

참고: 2001년 통계는 10월 기준임

자료: 통계청(2002), 한국은행(2002)

이것으로 모든 문제가 해결되었다는 것이 결코 아니다. 지속적인 실업률 하락에도 불구하고, 비정규 근로자와 소득이 낮은 자영업자의 수가 증가하고 있다. 낮은 성장률과 경기침체로 기업의 채용규모가 감소함에 따라, 경력이 없는 청년실업자 수가 증가하고 있는 것이 상황을 더욱 악화시키고 있다.

즉 한국의 빈곤율은 아직 위기이전수준으로 회복되지 않았다. 이것이 국민들의 복지수요를 증대시켜 국가 사회복지 지출에 큰 부담을 주고 있다. 한국의 사회복지지출은 OECD 국가 평균보다 낮은 것이 사실이지만, 급격히 증가하는 복지수요로 인해 그 부담이 크다고 할 수 있겠다.

<표 3> OECD 국가의 사회지출비용이 GDP에서 차지하는 비율

(단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
한국	4.25	4.02	4.39	4.48	4.68	5.05	5.29	6.46	10.86	9.77
호주	14.37	15.53	16.51	16.80	16.55	18.09	18.27	18.74	18.86	17.74
오스트리아	26.00	26.28	26.90	28.24	28.92	28.81	28.80	27.87	27.62	-
벨기에	25.85	26.60	26.79	28.33	27.73	26.74	27.16	25.98	26.30	-
캐나다	18.25	20.64	21.28	21.21	20.17	19.23	18.41	17.84	18.03	17.31
체코	16.81	18.18	18.52	19.02	18.99	18.64	18.59	19.41	19.42	20.34
덴마크	29.79	30.59	31.13	32.77	33.43	32.85	32.13	31.03	30.10	-
핀란드	24.78	29.91	33.92	34.06	33.20	31.40	31.12	28.87	26.67	-
프랑스	26.45	27.09	27.88	29.34	29.07	28.98	29.31	29.27	28.82	-
독일	21.74	25.79	27.21	27.95	27.67	28.28	29.52	28.95	28.48	-
그리스	21.64	20.88	19.98	20.91	20.95	21.15	21.83	21.92	22.73	-
아동슬란드	-	-	-	-	19.33	19.88	19.49	19.37	19.64	-
아일랜드	19.02	19.80	20.12	20.05	20.21	19.61	18.52	17.16	15.77	-
이탈리아	25.04	25.71	27.06	27.18	27.01	25.19	25.76	26.29	26.42	-
일본	10.97	11.12	11.64	12.28	12.90	13.73	14.20	14.64	15.05	-
룩셈부르크	21.74	22.22	22.48	23.03	22.58	23.30	23.51	22.33	22.09	-
멕시코	3.23	3.58	3.93	4.24	4.68	7.44	7.54	8.02	8.22	8.23
네덜란드	28.29	28.45	28.89	29.13	27.58	26.64	25.29	24.88	23.90	-
뉴질랜드	22.53	22.56	22.40	21.02	19.90	19.32	19.67	20.76	20.97	19.97
노르웨이	27.16	28.37	29.53	29.15	28.87	28.56	27.64	27.23	28.16	-
폴란드	16.19	23.02	27.31	26.64	25.44	24.74	24.86	24.21	22.83	23.27
포르투갈	14.05	15.02	15.71	17.23	17.40	17.87	18.56	18.20	18.60	-
슬로바키아	-	-	-	-	-	14.09	13.86	13.57	14.01	14.32
스페인	19.29	20.01	20.89	21.71	21.53	20.94	20.92	20.16	19.71	-
스웨덴	31.02	33.18	36.39	37.18	35.61	33.39	33.28	32.61	31.47	-
스위스	19.80	21.28	23.35	25.18	25.44	26.20	27.53	28.54	28.28	-
터키	6.44	7.99	7.35	7.19	7.86	7.46	10.41	11.72	11.59	14.31
영국	21.74	23.57	25.93	26.67	26.30	26.03	26.09	25.66	25.07	-
미국	13.89	14.97	15.67	15.86	15.85	15.87	15.73	15.31	14.96	14.68

자료: 한국보건사회연구원

참고: 2000년과 2001년 사회지출비가 GDP에서 차지하는 비율은 각각 9.13, 8.70. 교육과 주택 관련 지출은 제외되었음.

이러한 상황에서 한국은 고용창출과 고용촉진에 초점을 두는 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policies)을 장려하기 위한 조치를 취했다. 이와 동시에 사회보장보험과 공적 부조 프로그램과 같은 소득 보장제도를 개선하고 확장했다.

3. 고용과 빈곤 문제

경제위기 이후에 한국은 저 성장 단계에 접어들었다고 할 수 있다. 2002년 경제성장률은 6.3%로 경제위기 이전 수준과 비슷하지만 2003년에는 불안정한 무역수지, 투자 감소,

2002년 하반기 버블 붕괴로 인해 2%수준으로 하락했다. 이러한 총체적인 상황이 가계 소비의 급격한 감소로 이어졌다. 특히 가계 소비의 체감은 가계의 총 부채 체증과 밀접한 관련이 있는 것으로 판명되었다. 가계부채는 2003년 6월 439조에 달했으며, 2003년 7월 신용불량자수는 335만 명으로 추정된다.

1997년 경제위기 이후 한국경제가 직면한 문제는 아래와 같이 요약될 수 있다.

3-1. 불안정한 고용과 평생고용의 붕괴

한국은 경제 전반에 걸친 구조조정을 수행하는 과정에서 노동시장의 유연성을 향상시키기 위한 전략을 채택하여 고용불안을 더욱 가중시켰다. 그 결과 임시직과 비정규 노동자의 비율이 1991년 1/4 분기에 52%까지 치솟았으며, 2003년 7월까지 50%대에 머물러 있었다. 게다가 고용형태가 시간제 근무, 파견근무, 임시직, 한시고용으로까지 확장되어 한국사회에 뿌리깊이 박혀있는 ‘평생고용’이라는 개념이 훼손되었다. 이는 고용과 실직 사이에서 끊임없이 배회하는 다수의 고용 불안자를 양성해냈다.

3-2. 장기 실업

저 성장과 경기 침체로 인한 장기 실직자와 신규 실직자가 실업문제를 더욱 가중시키는 것 같다. 2002년 12월 기준으로 총 66.4만 명의 실직자중에서 최소 6개월 이상 실직 상태인 장기 실직자수는 11.8만 명에 이르며 이는 전체의 17.8%에 해당된다. 또한 12개월 이상 실직 상태인 사람의 수도 1.6만 명으로 전체 실직자의 2.4%를 차지한다. 2001년 12월과 비교해보면, 비록 3개월 미만의 단기 실직자 비율이 감소했지만, 최소 6개월 이상 실직 상태인 장기 실직자의 비율이 지속적으로 상승하고 있음을 알 수 있다. 장기실직자의 대다수는 구직의지를 상실하게 되어 비 경제활동인구로 간주되곤 한다. 이러한 경향은 여성 실직자의 경우에 두드러지는 현상이다.

<표 4> 구직 기간별 실업

(단위: 천명, %)

	2000.12		2001.12		2002.10		2002.11		2002.12	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
전체	893	(100)	762	(100)	605	(100)	615	(100)	664	(100)
3개월 미만	561	(62.8)	469	(64.5)	342	(56.5)	345	(56.1)	324	(48.8)
3-6개월	215	(24.1)	196	(25.7)	166	(27.4)	173	(28.1)	222	(33.4)
6-12개월	92	(10.3)	84	(11.0)	80	(13.2)	82	(13.3)	102	(15.4)
12개월 이상	25	(2.8)	13	(1.7)	17	(2.8)	15	(2.4)	16	(2.4)

자료: 통계청(2002)

더욱 심각한 것은 청년 실업률의 지속적인 상승이다. 15-29세의 청년실업자 수는 2003년 7월 기준으로 38.5만 명으로 추정되며, 이는 전체 실업자수의 49.3%에 해당되는 수치이다.

<표 5> 연령별 실업(단위: 천명, %)

	2003				
	1분기	2분기	4월	3분기	4분기
전체	806 (3.6)	751 (3.3)	756 (3.3)	756 (3.3)	794 (3.4)
15-29	424 (8.4)	362 (7.3)	361 (7.3)	350 (7.0)	394 (7.9)
30-39	177 (2.8)	179 (2.8)	181 (2.8)	184 (2.9)	188 (3.0)
40-49	118 (2.0)	126 (2.0)	125 (2.0)	197 (2.2)	129 (2.1)
50-59	69 (2.2)	67 (2.0)	68 (2.1)	66 (2.0)	60 (1.8)
60세 이상	18 (0.9)	18 (0.8)	20 (0.9)	19 (0.8)	23 (1.0)

3-3. 외국인 노동자 유입

1990년대 중반 이후 외국인 노동자의 한국유입이 (특히 단순제조업체로의) 급격히 증가했다. 2002년 10월 기준으로 33.6만 명의 외국인 노동자가 한국에 체류 중이며, 이중 28.7만 명은 불법 체류자이다. 그들 대다수는 제조업과 서비스 부문에서 저임금을 받고 일하고 있다. 하지만 한국사회는 아직 이러한 노동자들을 보호할 수 있는 마땅한 제도적 장치가 부재한 실정이다. 열악한 근무 환경과 임금 체불 문제가 표면화되었다. 주목할 만한 점은 이들 외국인 노동자와 한국인 저임금 근로자의 이해관계가 서로 얽혀 있다는 사실이다. 이러한 사실은 과거 극소수의 외국인 노동자만을 보유했던 한국의 고용 정책에 전면적인 변화를 예고한다.

3-4. 빈곤 인구 증가

앞에서 언급한 바와 같이 한국 노동시장의 구조 변화는 소득 분배 악화뿐만 아니라 빈곤인구의 증가와 밀접한 관련이 있다. 이러한 상황이 1997년 경제 위기 이후로 복지 수요를 지속적으로 증가시킨 요인이다. 예를 들어 중위소득(median income)의 40%가 빈곤선으로 간주될 때 빈곤율은 1996년 위기이전의 4.71%에서 2001년에는 5.20%로 증가한다. 정부가 발표한 최저생계비의 관점에서 보면, 1997년 빈곤율은 2.8%, 1999년 7.3%로 최고치를 기록했다가 꾸준히 감소하여 2003년에는 3.5%를 기록했다.

<표 6> 도시 근로자 가계의 빈곤 발생율

(단위: %)

분류		최저생활비	국제 표준		
			평균 소득의 40%	중위소득의 40%	중위소득의 50%
1996	연평균	3.25	6.85	4.71	9.25
1997	연평균	2.80	6.58	6.15	8.95
1998	연평균	6.35	9.21	6.34	10.75
1999	연평균	7.26	9.35	6.05	10.91
2000	연평균	5.37	8.72	5.21	10.02
2001	연평균	4.44	8.65	5.20	9.92
2002	1 분기	3.53	8.81	4.97	9.70
	2 분기	3.46	8.03	4.62	9.70

참고: 위 수치는 가족수가 2인 이상인 도시근로자의 가계 소득에 근거함, 도시가계 조사, 통계청
자료: 석재은, 보건 복지 포럼(2002.12), 한국보건사회연구원

최근의 수치를 보면 위기 이전수준과 아주 다르다. 또한 최상위-하위 십분위 비율로 측정되는 한국의 소득 양극화는 1997년 7.1에서 1998년 9.5로 증가하였고, 2001년 약간 감소하여 8.8이 되었다. 게다가, 한국은 1990년대 후반이후로 일하는 빈민인구가 급격한 증가하고 있다.

<표 7> 도시 근로자 가계의 소득 분배 1)

분류		지니계수 2)	십분위 분배 비율 3)(%)	X/I 비율 4)	XX/I 비율 5)
1996	연평균	0.3104	56.22	7.24	11.27
1997	연평균	0.2995	58.48	7.08	10.82
1998	연평균	0.3191	50.54	9.50	17.68
1999	연평균	0.3260	49.33	9.37	16.75
2000	연평균	0.3175	50.04	8.89	15.21
2001	연평균	0.3190	49.44	8.84	14.68
2002	1 분기	0.3171	49.36	8.69	13.75
	2 분기	0.3075	52.64	7.92	12.61

참고: 1) 위 수치는 가족수가 2인 이상인 도시근로자의 가계 소득에 근거함, 도시가계 조사, 통계청

2) 지니 계수 추정에 사용된 가구 균등화지수는 OECD 가구 균등화지수임(Equivalence scale)

3) 십분위 분배 비율(Deciles distribution ratio)=[(하위 40%의 총소득)/(상위 20%의 총소득)]x 100%

4) 최하위 소득 십분위: 최상위 소득 십분위(decile)

5) 최하위 소득 오분위: 최상위 소득 오분위(quintile)

자료: 석재은, 보건 복지 포럼(2002.12), 한국보건사회연구원

4. ALMP 와 복지정책

4-1. ALMP(적극적 노동시장 정책)

실업과 빈곤 문제를 해결하기 위한 노력의 일환으로 한국정부는 ‘기업 경쟁력을 통한 고용창출’, ‘고용 우호적인 복지 개혁’과 같은 주요 정책을 통해 성장과 분배의 선순환(virtuous cycle)을 창조하기 위해 노력하고 있다.

이러한 맥락에서 현 ‘참여정부’는 노동시장 유연화(비정규, 임시 근로자증가) 이후 표면화된 사회 문제와 청년 실업문제를 다루기 위한 노력에 안간힘을 쓰고 있다.

첫째, ‘참여정부’는 전략산업과 성장잠재력이 높은 서비스 산업 육성을 통한 인적자원 개발프로그램과 ALMP에 혼신의 힘을 다하고 있다. 정부는 이를 통해 새로운 일자리를 창출하고자 한다. 또한 정부는 청년 실업자와 여성 실직자를 위한 고용기회를 제공하는 방안을 채택하고 있다. 특히 2003년 8월에 정부는 12.6만 명의 사람들에게 직업 훈련과 현장실습프로그램을 제공하겠다고 발표했다. 이러한 정책의 특징은 대부분 근무경력이 없는 청년 실업자들에게 미래 고용주들이 요구하는 전문 기술을 습득할 수 있는 귀중한 기회를 제공해 준다는데 있다.

둘째, 근로자의 업무 능력을 향상시키기 위해 다양한 교육, 훈련 프로그램을 강화함으로써 기업이 원하는 근로자를 공급하고자 한다. 이러한 취지에서 157개의 고용안정망 센터가 지방 직업 훈련 센터와 함께 운영되고 있다. 이러한 사업의 배경에는 인적자원개발의 변화가 자리잡고 있다. 과거 한국이 지속적인 고성장을 기록할 당시에는 노동자를 고용하고 훈련시키는 것은 기업의 책임이었다. 하지만 기업들이 경력사원 채용을 늘리자 정부는 신입사원과 노동시장의 유연성 증가로 인해 새로운 일자리를 찾고자 하는 사람들을 대상으로 하는 인적자원개발 프로그램에 깊은 관심을 가지게 되었다.

셋째, 정부는 민간부문과 함께 중장년층 실업자, 장애인 그리고 그 밖의 사회취약계층을 위한 사회근로(social job)를 창출하고 있다. 중장년층 실업자를 위해 정부는 2007년까지 30만개의 일자리를 창출할 계획이다. 또한 장애인고용기회를 확대하기 위해, 사회복지기업(social enterprise)을 설립하고자 하는 일련의 프로젝트가 진행중이다. 이러한 정책의 배후에는 기존의 사회보장보험과 공적부조가(노동시장에서 점차 소외되는) 모든 취약계층을 보호할 수 없다는 인식이 깔려있다.

넷째, 2003년 8월 외국인 노동법을 공포한 후, 정부는 외국인 노동자에게 적합한 근무환경, 복지 수당, 인권보호를 제공하기 위한 조치를 취하고 있다. 이러한 노력은 국제노동기준에 준하는 근무환경과 복지 수당을 보장한다는 점에서 바람직한 일이라 하겠지만,

이에 관한 논쟁이 존재하는 것이 사실이다. 분명한 것은 한국의 중소기업이 외국인 노동자를 요구하기 때문에, 보다 많은 외국인 노동자들이 한국으로 들어오고 있다는 사실이다. 외국인 노동자의 빠른 유입은 한국 노동시장에 커다란 영향을 끼친다. 우려할 만한 점은 제조업과 서비스업에서 근무하는 한국인 노동자가 외국인 노동자와 임금 경쟁을 벌일 수 있다는 것이다. 그러한 경우 실업자 수가 증가할 가능성이 있으며, 결과적으로 복지수당 수령자 수를 증가시킬 것이다.

4-2. 친 빈곤 정책

저임금, 고용불안, 실업으로 가중되는 빈곤 문제를 해결하기 위하여 기존 사회안전망의 개선과 확장을 위한 여러 가지 계획이 진행중이다.

첫째, 정부는 사회통합 촉진과 소득 분배 개혁에 중점을 두고 있다. 이를 위해 고소득 자영업자의 소득을 검증하기 위한 여러 가지 정책이 채택되었다. 또한 경제위기이후 버블로 인한 주택 가격 상승을 억제하기 위해 참여정부는 부동산 보유세를 인상하고 저임금 소득자를 위한 영구임대주택 건설을 확대했다. 게다가 일하는 빈민을 위한 근로소득 세액공제 시행을 위한 계획이 고려중이다. 또한 연령, 장애, 학벌로 인한 차별을 방지하기 위해, 정부는 기존의 노인 및 장애인 고용 우대제도를 업그레이드한 ‘차별금지법’을 제정하기 위해 앞장서고 있다.

둘째, 사회보장보험을 확대하고 실업과 빈곤으로 인해 보험료를 납부하지 못하는 사람들을 보호하기 위한 다양한 조치가 계획중이다. 1998년에 도입된 국민연금제도는 계속해서 수혜 인구를 넓혀가고 있다. 여전히 많은 사람들이 혜택을 받지 못하고 있는 문제점 외에도 국민연금은 고령화 인구라는 심각한 문제에 직면하여 현재의 노년인구 보호에도 힘들어하고 있다.

국민연금은 2036년에 약 645조원의 최대 누적 잔액에 도달할 것으로 예상되며 그 이후 적자를 기록하다 2046년에는 완전히 고갈되어, 점차 부과방식(pay-as-you-go system)으로 전환할 것으로 보인다. 하지만 부과방식하에서 과연 차후세대의 납부금액이 적절하고 알맞은 것인지, 그리고 그들이 가까이 이러한 부담을 감당할지 의문이다. 보험료를 현 수준으로 유지하는 것은 차후 세대의 보험료를 20% 증가시키는 것과 같다. 차후 세대의 보험료를 적정 수준으로 유지하는 것은 임금대체율을 감소시키는 조치를 요한다. 이 모든 이슈가 바로 사회 평등 문제와 관련될 때 핵심 쟁점이 된다.

한국의 고용보험은 1명 이상의 직원을 둔 모든 회사에 적용되며, 2004년 1월부터 임시 직원 혹은 계절 노동자(seasonal employee)를 둔 일터에까지 확장되었다. 이러한 조치는 노동시장의 유연성이 증가함에 따라, 한국의 모든 근로자에게 실업수당과 고용지원서비

스를 제공하고자 하는 것이다. 현재 고용지원, 소규모 기업 창업 프로그램이 실업수당 지급기간이 종료된 실직자에게 제공되고 있다.

국민의료보험이 한국의 보편적인 의료보장제도로 간주되긴 하지만, 결함이 없는 것은 아니다. 현재 직면한 가장 심각한 문제는 저소득계층의 보험료 장기 미납 증가이다. 따라서 참여정부는 장기 미납 빈민을 위한 의료 혜택을 제공하기 위한 계획을 마련중이다. 또한 정부는 엄청난 의료비를 지불해야 하는 가계에 지원금을 제공하기 위한 계획을 고려중이다.

셋째, 참여정부는 빈민의 생계를 보장하기 위해 공적부조를 강화하고 있다. 공적부조의 핵심인 국민기초생활보장제도 대상자가 2004년 4월 139만 명이였다. 현재 자격기준이 확장되고 완화되어 비대상 빈민을 위한 지원을 강화하고 있다. 예를 들어, 기초생활보장에서 제외되었던 사람들을 위해 소득보장수당에 대한 재정지원을 증가할 것이다. 여기에는 사회부조기금, 양육비 수당, 장애인, 사회취약계층에게 지급되는 수당이 포함된다. 게다가 일련의 자립 프로젝트가 시행되어 일할 능력이 있는 사람들이 일을 하여 스스로 생계를 꾸려나가도록 유도하고 있다. 이 프로그램의 참가자가 2003년 8월 5만 명이였다. 국민최저생계비의 120% 미만의 소득을 가진 빈민을 위한 의료, 주택 수당과 같이 위 프로그램과 비슷한 지원을 제공하는 다른 계획들이 진행중이다.

5. 향후 과제

수년간의 과거자료가 보여주듯이 한국의 고용, 복지 정책이 현저한 속도로 개선되고 있다는 점에는 의심의 여지가 없다. 하지만 다른 한편으로 보면, 그러한 빠른 발전은 서방 선진국들이 발전단계에서 겪었던 문제점과 성숙기에 직면하고 있는 문제점 모두를 해결해야 한다는 점을 의미한다. 따라서 참여정부는 경제성장을 촉진하는 동시에 사회복지 지출을 증대시킬 수 있는 정책을 마련할 필요가 있다. 특히 한국의 향후 고용, 복지 정책은 좋은 일자리를 창출할 수 있는 성장의 모멘텀을 제시하고 일하는 빈민과 실업자 수를 줄일 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 체증하는 복지 수요에의 대응과 사회복지비 지출의 최소화를 동시에 달성하기 위한 복지 개혁 계획에도 초점을 뒤야 한다. 특히 공적 부조 제도는 향후 지속적으로 확장되어 빈곤선 이하의 사람들뿐 아니라 저소득 사람들까지 포함해야 한다. 그리고 여성의 경제활동 참여를 증가시키기 위해 휴직확대를 위한 노력과 양육에 관심을 집중해야 한다.

사회보장보험 수입과 지출의 빠른 성장 전망에도 불구하고, 사회 부조 지출이 빠른 속도로 증가할 것이라고 예상하기는 힘들다. 지난 몇 년 동안에 걸친 사회안전망 투자에의 지속적인 증가에도 불구하고 빈곤과 관련된 많은 위험이 여전히 남아 있다. 게다가,

한국의 사회보장보험제도는 빈곤퇴치 능력부재가 아니라 의료복지, 산업재해 보상, 실업 보험에 그 혜택이 누출되고 있다는 비난을 받아왔다. 따라서 도움을 필요로 하는 사람들에게 혜택을 줄 수 있는 방안을 모색하기 위한 노력이, 경제 성장을 저해하지 않는 방법으로 행해져야 할 것이다. 또한 소득이 증가하고 인구고령화가 진행될수록 사람들의 복지수요가 빠른 속도로 증가할 것이기 때문에 경제 성장과 복지관련 지출 사이의 균형을 유지하기 위한 노력이 뒤따라야 할 것이다.

2. Economic Restructuring and Social Welfare: Employment and Poverty Issues in Korea

By Mr. Chang Jin Moon
Director General, Ministry of Health and Welfare, Republic of Korea

1. Introduction

Economic globalization is a stream of irrevocable changes that on the one hand offers new networks that enable countries throughout the world to cooperate and grow and prosper, and on the other, exerts a profound influence on each country's industry and job markets, affecting people's lives in different ways. For some, it is a promise, while for others it may well pose perils of varying severity. If the priorities of policymakers in many countries are anything to judge by, few tasks seem more important than responding to the impact of economic globalization and making necessary structural changes as little painful to vulnerable social groups and as conducive to inclusive growth as possible.

It is in this context that I would like to discuss how the landscape of poverty in Korea has changed under the surge of economic globalization throughout the 1990s and how the government of Korea has been making efforts in response to such changes.

2. Impact of Economic Crisis in Korean Society

Before the 1997 economic crisis, Korea was enjoying an uninterrupted high-growth rate, brushing such social problems as unemployment and poverty aside as unimportant. The unemployment rate back then had been kept low at 2 to 3%, and the poverty rate was negligible. But the 1997 economic crisis exerted a direct impact on poverty and unemployment in an unprecedented fashion. International financial institutions demanded economic and corporate structural changes toward global standards, in exchange for bailout loans.

In the process, the interest rate soared and consequently, some firms went bankrupt and others had to cut their employees. The result was spiral increases in both poverty and unemployment. For example, the unemployment rate went up from a pre-crisis level of 4.1% (556 thousand persons) in 1997 to 6.3% (1.179 million persons) in 1998, and the real-term wage declined year-on-year by 10%. The GINI coefficients, which measure the degree of inequality in income distribution, rose from 0.299 in 1997 to 0.3191 in 1998.

<Table 1> Changes in Unemployment Rate

(Unit: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Overall	3	3.7	4.1	6.3	6.8	2.6	2	2
Men	3.4	4.2	4.6	7.1	7.6	2.8	2.3	2.2
Women	2.5	3	3.3	5.1	5.6	2.3	1.6	1.7

Source: Survey of Economically Active Population (2002), National Statistical Office

By the year 2003, Korea seemed to have recovered to a large extent from the impact of the economic crisis. The annual growth rate, which in 1998 was posted at minus 6.7%, has been showing evidence of recovery since early 1999. Also, the unemployment rate, which had reached its peak at 6.8% in 1998, decreased to 4% in 2000 and further to the range of 2~3% in 2002. The number of total workers also returned to its pre-crisis level at 21 million.

<Table 2> Changes in the Rate of Economic Growth after the 1997 Economic Crisis (Units: %, hundred million, US\$)

	1997	1998	1999	2000	2001
GDP growth rate	5.0	-6.7	10.7	8.8	3.8
Consumer price increase rate	4.5	7.5	0.8	2.3	4.4
Current balance	-81.7	403.7	244.8	110.4	130.0

Note: The statistics for 2001 are as of October.

Source: National Statistical Office (2002); Bank of Korea (2002).

This by no means implies that all problems have been ironed out. Continuous decreases in unemployment rate notwithstanding, the number of atypical workers and low-income self-employed people has been increasing. To make matters worse, as the number of corporate job postings is decreasing due in large part to low-growth rates and economic stagnancy, there are an increasing number of young unemployed people who have little or no work experience.

In short, Korea's poverty rate has yet to bounce back to its pre-crisis level. Consequently, this has increased people's welfare needs, placing great onus on national social welfare expenditure. To be sure, Korea's social welfare expenditure is lower than the OECD average, but the burden is great because of the steeply increasing welfare needs.

<Table 3> Social Expenditure as a percentage of GDP in OECD countries

(Unit: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Korea	4.25	4.02	4.39	4.48	4.68	5.05	5.29	6.46	10.86	9.77
Australia	14.37	15.53	16.51	16.80	16.55	18.09	18.27	18.74	18.86	17.74
Austria	26.00	26.28	26.90	28.24	28.92	28.81	28.80	27.87	27.62	-
Belgium	25.85	26.60	26.79	28.33	27.73	26.74	27.16	25.98	26.30	-
Canada	18.25	20.64	21.28	21.21	20.17	19.23	18.41	17.84	18.03	17.31
Czech Republic	16.81	18.18	18.52	19.02	18.99	18.64	18.59	19.41	19.42	20.34
Denmark	29.79	30.59	31.13	32.77	33.43	32.85	32.13	31.03	30.10	-
Finland	24.78	29.91	33.92	34.06	33.20	31.40	31.12	28.87	26.67	-
France	26.45	27.09	27.88	29.34	29.07	28.98	29.31	29.27	28.82	-
Germany	21.74	25.79	27.21	27.95	27.67	28.28	29.52	28.95	28.48	-
Greece	21.64	20.88	19.98	20.91	20.95	21.15	21.83	21.92	22.73	-
Iceland	-	-	-	-	19.33	19.88	19.49	19.37	19.64	-
Ireland	19.02	19.80	20.12	20.05	20.21	19.61	18.52	17.16	15.77	-
Italy	25.04	25.71	27.06	27.18	27.01	25.19	25.76	26.29	26.42	-
Japan	10.97	11.12	11.64	12.28	12.90	13.73	14.20	14.64	15.05	-
Luxembourg	21.74	22.22	22.48	23.03	22.58	23.30	23.51	22.33	22.09	-
Mexico	3.23	3.58	3.93	4.24	4.68	7.44	7.54	8.02	8.22	8.23
Netherlands	28.29	28.45	28.89	29.13	27.58	26.64	25.29	24.88	23.90	-
New Zealand	22.53	22.56	22.40	21.02	19.90	19.32	19.67	20.76	20.97	19.97
Norway	27.16	28.37	29.53	29.15	28.87	28.56	27.64	27.23	28.16	-
Poland	16.19	23.02	27.31	26.64	25.44	24.74	24.86	24.21	22.83	23.27
Portugal	14.05	15.02	15.71	17.23	17.40	17.87	18.56	18.20	18.60	-
Slovak Republic	-	-	-	-	-	14.09	13.86	13.57	14.01	14.32
Spain	19.29	20.01	20.89	21.71	21.53	20.94	20.92	20.16	19.71	-
Sweden	31.02	33.18	36.39	37.18	35.61	33.39	33.28	32.61	31.47	-
Switzerland	19.80	21.28	23.35	25.18	25.44	26.20	27.53	28.54	28.28	-
Turkey	6.44	7.99	7.35	7.19	7.86	7.46	10.41	11.72	11.59	14.31
United Kingdom	21.74	23.57	25.93	26.67	26.30	26.03	26.09	25.66	25.07	-
United States	13.89	14.97	15.67	15.86	15.85	15.87	15.73	15.31	14.96	14.68

Source: Korea Institute for Health and Social Affairs

Note: Social expenditure as a percentage of GDP for Korea for the years 2000 and 2001 are respectively 9.13 and 8.70; education and housing expenditures are excluded.

Under these circumstances, Korea has been taking measures to invigorate Active Labor Market Policies (ALMP) focusing on job creation and employment promotion, while at the same time expanding and revamping its income protection system that includes social insurance and public assistance programs.

3. Employment and Poverty Issues

Korea in its post-crisis period can be said to have come to a low-growth stage. The economic growth rate was 6.3% in 2002, almost a pre-crisis level, but dropped to 2% in 2003 due to unstable balance of trade, curtailment in investment, and the deflation of long-standing bubbles in the economy after the second half of 2002. All this led to a sharp reduction in household spending. The tapering of household spending, in particular, is found to have been closely associated with the increased total household debt, which reached 439 trillion won as of June 2003, and the number of people with a bad credit history, which was estimated to be 3.35 million as of July 2003.

Problems that Korea has been faced with since the 1997 economic crisis can be summarized as the following.

3-1. Unstable Employment and the Destruction of Lifelong Employment

Korea has taken strategies for raising its labor-market flexibility in the process of undertaking economy-wide structural changes, precipitating far-reaching employment unrest. As a result, the proportion of temporary and atypical employees in all income earners in Korea reached as high as 52% in the first quarter of 1999, thereafter remaining in the region of 50% until July 2003. In addition, the range of employment types has widened to include part-time work, sub-contracting and temporary and casual employment, undermining the concept of “lifelong employment” that had been deeply rooted in Korea. This created an increasing number of “employment-anxious” people who constantly move between employment and unemployment.

3-2. Long-term Unemployment

The problem of unemployment seems to have been aggravated for many long-term unemployed and newly unemployed people due in part to low-growth and economic stagnation. In a total of 664 thousand unemployed people as of December 2002, the number of long-term unemployed individuals with an unemployment period of at least six months was 118 thousand, accounting for 17.8%. Also, those with an unemployment period longer than 12 months were numbered to be 16 thousand, occupying 2.4% of all unemployed people. In comparison with the same month of 2001, the proportion of the long-term unemployed with an unemployment period of at least 6 months has been steadily on the increase, although there was a reduction in the percentage of the short-term unemployed of less than 3 months' duration. Many of long-term unemployed people tend to turn into discouraged workers or add themselves to the economically inactive population. This trend is particularly clear among unemployed women.

<Table 4> Unemployment by Duration of Job Search

(Unit: thousand persons, %)

	2000.12		2001.12		2002.10		2002.11		2002.12	
	No.	Ratio	No.	Ratio	No.	Ratio	No.	Ratio	No.	Ratio
Total	893	(100)	762	(100)	605	(100)	615	(100)	664	(100)
Less than 3 months	561	(62.8)	469	(64.5)	342	(56.5)	345	(56.1)	324	(48.8)
Between 3 and 6 months	215	(24.1)	196	(25.7)	166	(27.4)	173	(28.1)	222	(33.4)
Between 6 and 12 months	92	(10.3)	84	(11.0)	80	(13.2)	82	(13.3)	102	(15.4)
More than 12 months	25	(2.8)	13	(1.7)	17	(2.8)	15	(2.4)	16	(2.4)

Source: National Statistical Office (2002)

To make matters worse, there are an increasing number of young unemployed people who have little or no work experience. The number of young unemployed people aged between 15 and 29 was estimated to be 385 thousand as of July 2003, making up 49.3% of the total unemployed.

<Table 5> Unemployment by Age Group (Units: thousand persons, %)

	2003				
	1 st quarter	2 nd quarter		3 rd quarter	4 th quarter
		April			
Total	806 (3.6)	751 (3.3)	756 (3.3)	756 (3.3)	794 (3.4)
15-29	424 (8.4)	362 (7.3)	361 (7.3)	350 (7.0)	394 (7.9)
30-39	177 (2.8)	179 (2.8)	181 (2.8)	184 (2.9)	188 (3.0)
40-49	118 (2.0)	126 (2.0)	125 (2.0)	197 (2.2)	129 (2.1)
50-59	69 (2.2)	67 (2.0)	68 (2.1)	66 (2.0)	60 (1.8)
Over 60	18 (0.9)	18 (0.8)	20 (0.9)	19 (0.8)	23 (1.0)

3-3. The Influx of Foreign Workforce in the Korean Labor Market

Since the mid-1990s, there has been a sharp increase in the influx of foreign workers into Korea, in particular into its simple manufacturing sector. As of October 2002, the number of foreign workers was 336 thousand, among whom 287 thousand were illegal aliens. Most of them are working in low-paid jobs in the areas of manufacturing and service. The Korean society, however, still has yet to have a decent institutional protection mechanism for these workers; and the issues concerning their poor working conditions and wage delays have come to the fore. But another important issue deserving great attention is that these foreign workers are being pitted against Korean low-paid workers on the periphery of the job market. All this is expected to bring sweeping changes to

employment policies in Korea, where there had been only a small number of foreign workers during the preceding decades.

3-4. Increase in the Poverty Population

As mentioned earlier, changes in the structure of the Korean labor market are deeply related to the increase in poverty population as well as to the aggravation of income distribution, and this brought a continuous increase in welfare needs since the 1997 economic crisis. For example, when 40 percent of median income is taken as the poverty line, the poverty rate has increased from the pre-crisis level of 4.71% in 1996 to 5.20% in 2001. The poverty rate in terms of the government-announced minimum cost of living was 2.8% in 1997 and 7.3% at its highest in 1999, dropping steadily to 3.5% in 2003.

<Table 5> The Incidence of Poverty Among Urban Workers' Households (Unit: %)

Classification		<Minimum cost of living>	By international standards		
			<40% of the average income>	<40% of the median income>	<50% of the median income>
1996	Annual	3.25	6.85	4.71	9.25
1997	Annual	2.80	6.58	6.15	8.95
1998	Annual	6.35	9.21	6.34	10.75
1999	Annual	7.26	9.35	6.05	10.91
2000	Annual	5.37	8.72	5.21	10.02
2001	Annual	4.44	8.65	5.20	9.92
2002	1 st quarter	3.53	8.81	4.97	9.70
	2 nd quarter	3.46	8.03	4.62	9.70

Note: Figures are based on the income of urban workers' households with 2 or more members, Survey of Urban Households, National Statistical Office.

Source: Jae-Eun Seok, Health and Welfare Forum (December, 2002), Korea Institute for Health and Social Affairs

The latest figure is by no means a pre-crisis level. Also, the polarization of earnings in Korea has increased, as measured by the ratio of the top decile and the bottom decile, which rose from 7.1 in 1997 to 9.5 in 1998 and decreased a little to 8.8 in 2001. In addition, Korea has been facing the problem of rapid increase in working poor population since the late 1990s.

<Table 6> Income Distribution among Urban Workers' Households 1)

Classification		Gini Index 2)	Deciles distribution ratio 3)(%)	X/I ratio 4)	XX/I ratio 5)
1996	Annual	0.3104	56.22	7.24	11.27
1997	Annual	0.2995	58.48	7.08	10.82
1998	Annual	0.3191	50.54	9.50	17.68
1999	Annual	0.3260	49.33	9.37	16.75
2000	Annual	0.3175	50.04	8.89	15.21
2001	Annual	0.3190	49.44	8.84	14.68
2002	1 st quarter	0.3171	49.36	8.69	13.75
	2 nd quarter	0.3075	52.64	7.92	12.61

Note: 1) Figures are based on the income of urban workers' households with 2 or more members, Survey of Urban Households, National Statistical Office.

2) The household equivalence scale used in the estimation of Gini index is OECD equivalence scale.

3) Deciles distribution ratio = [(Total income of the bottom 40%)/(Total income of the top 20%)] x 100%

4) The ratio of the bottom income decile to the top income decile

5) The ratio of the bottom income quintile to the top income quintile

Source: Jae-Eun Seok, Health and Welfare Forum (December, 2002), Korea Institute for Health and Social Affairs

4. ALMP and Welfare Policies

4-1. ALMP

As part of its effort to resolve the problems of unemployment and poverty, the Korean government, with its keynote policies of "Job Creation through Corporate Competitiveness" and "Employment-Friendly Welfare Reform," has been working to create a virtuous cycle of growth and distribution.

In this context, the current "Participatory Government" is particularly keen on making efforts to address the social problems that surfaced after labor-market flexibilization, including the increasing atypical and temporary workers and the growth in the number of young unemployed.

First, the "Participatory Government" is bending its energies to human resources development programs and ALMP by fostering strategic industries and service industries with high growth potentials and thereby creating new jobs, the government is taking steps toward providing job opportunities to unemployed women and youth. In August 2003, in particular, the government has announced a policy of providing vocational training and workplace experience programs for over 126 thousand people. A marked characteristic of this policy is that it can provide the young unemployed, many of whom have no work experience, with opportunities to learn expertise and skills that their future employers demand.

Second, the government has been seeking to provide firms with in-demand workers by strengthening a diverse range of education and training programs designed to increase workers' vocational capacity. For this purpose, a work-net of 157 employment stability centers has been in operation along with a wide-spanning infrastructure of local vocational training centers. In the background of this lies an important change in human resources development. It had been the responsibility of companies to hire and train their workers for the last several decades, during which Korea had kept a high growth rate year after year. But as more and more companies tend to look for new employees with experience, the government is paying greater attention to human resources development programs targeted to new labor market entrants and those seeking a new job, with a view to increasing the flexibility of the labor market.

Third, the government, in partnership with private sector groups, is creating social jobs for elderly unemployed workers, disabled people, and other socially vulnerable groups. For elderly unemployed people, the government plans to create 300 thousand jobs by the year 2007. Also, a set of projects is in the pipeline to establish social enterprises geared to creating more employment opportunities for disabled people. The rationale behind this policy is that the existing social insurance and public assistance are not capable to protect all socially vulnerable groups, who have been increasingly excluded from the labor market. With these people in mind, non-profit private organizations, therefore, are at work to create jobs in community-based projects. This experiment has been well received by the aged and the disabled.

Fourth, with the impetus given by the promulgation of the Act on Foreign Workers' Employment in August 2003, the government is taking measures to provide foreign workers with proper working conditions, welfare benefits, and human rights protection. This can be regarded as a step forward in the right direction in that these efforts will ensure foreign workers have the working conditions and welfare benefits in line with international labor standards, but not without contention. It is clear that more and more foreign workers have been coming into the country because Korea's small and middle-sized firms are in need of their manpower. But the rapid pace of the influx of foreign manpower is exerting a great impact on Korea's labor market. Concerns revolve particularly around possible wage competition between foreign workers and their Korean counterparts in manufacturing and service sectors, in which case there will likely be an increase in the number of the unemployed and, as a consequence, an increase in the number of welfare benefit recipients.

4-2. Pro-Poor Policies

Also, several plans are underway to expand and revamp existing social safety nets, with an eye to remedying the problem of poverty that has been aggravated by low-wage, employment unrest, and

unemployment.

First, the government is focusing its attention on the promotion of social inclusion and the reform of income distribution. For this, policy measures are being taken to verify the earnings of high-income self-employed people, achieve equitable taxation, and increase tax revenues. Also, to curb the rising price of housing, which is regarded largely responsible for the bubble formation since the 1997 economic crisis, the Participatory Government is working adamantly to raise taxes on real estate assets and to increase construction of permanent rental housing for low-income earners. Furthermore, a plan is under consideration to implement an earned income tax credit system for the working poor population. Also, to combat discrimination against age, disability and academic background, the government is spearheading an effort to enact discrimination prohibition law, which is expected to be a step forward from the current affirmative action on the employment of the disabled and the aged.

Second, a variety of measures are underway to extend social insurance and protect those who, due to unemployment and poverty, cannot pay their insurance premiums. Introduced in 1988, the National Pension Scheme has been continuously increasing its target population. But, besides the problem of the still-remaining large portion of excluded population, the National Pension is facing another serious problem of rapid aging population, struggling with its inability to protect current old age groups.

The National Pension is expected to reach its maximum accumulated balance of some 645 trillion won by 2036 and thereafter run deficits and, by 2046, deplete, gradually turning its financing into a pay-as-you-go system. This poses the question of whether the contribution burden of future generations is appropriate and affordable under a pay-as-you-go scheme and whether they are willing to shoulder such a burden. Maintaining the contribution rate as it is for the current working generation means raising it to 20% for future working generations. Curbing the contribution burden of future working generations at an affordable level would require measures for reducing replacement rate. All these issues are at the center of social attention as they are closely related to the question of social equity.

Korea's Employment Insurance has been applied to all firms with at least one worker and, as of January 2004, will be made applicable even to workplaces with temporary or seasonal employees. The aim of this measure is to provide unemployment benefits and employment support services to each and every worker in Korea, as the range of employment types increases with the rising labor-market flexibility. Currently, employment support and small business incubator programs are being provided to unemployed individuals whose unemployment benefit period has come to an end.

Although regarded as Korea's universal health protection system, the National Health Insurance is not free from drawbacks. Perhaps the most serious problem it faces now is the increase in the number of long-term delinquents in premium payment among low-income groups. The Participatory Government, therefore, is working on a plan to provide health benefits for long-term delinquents among the poor. Also, the government is under consideration to provide support for families with the burden of having to pay large medical bills.

Third, the Participatory Government is strengthening its public assistance to protect the livelihood of the poor population. The number of recipients under the National Basic Livelihood Security Scheme (NBLSS), the centerpiece of public assistance, was 1.39 million as of April 2004. Currently, the eligibility criteria are being broadened and relaxed to step up support for the non-recipient poor. For example, for those who have been excluded from NBLSS, there will be increases in financial support in income security benefits, including social assistance payments, childcare allowance, and other benefits paid to people with disabilities and socially vulnerable groups. In addition, a series of self-reliance projects are being pursued to induce able-bodied recipients to work and earn their living. The number of participants to these programs as of August 2003 was 50 thousand. Other plans are underway to provide such in-kind assistance as medical and housing benefits for poor groups with an income equal to or less than 120% of the national minimum cost of living.

5. Issues and Tasks Ahead

In the light of the evidence of the last several years, there is no doubt that Korea's policy on employment and welfare has been improving at a remarkable pace. On the other side of the coin, however, such a rapid progress has invited the difficulty of having to deal both with the problems western developed countries have experienced in their developing stages and with the problems they are facing in their mature stages. Thus it behooves the Participatory Government to formulate policies with which to promote economic growth and, at the same time, increase social welfare expenditure. Specifically, Korea's future employment and welfare policies will have to find ways to infuse growth momentum for creating decent jobs, and to curb the increase of the working poor and the unemployed. Also required is a greater focus on welfare reform plans to simultaneously meet people's growing welfare needs and the challenge of minimizing the increase in social welfare expenditures. The public assistance scheme, in particular, should be reformed so as to become more employment-friendly. Also, current in-kind benefit programs should be extended over time to include low-income groups as well as those living below the poverty line; and to increase women's economic participation, more emphasis should be placed on efforts to extend respite care and childcare.

Despite the prospect of a rapid growth in social insurance revenues and expenditure, it is hard to predict that expenditures on social assistance will grow at a sufficiently rapid pace. Even after successive increases in investment in social safety nets over the last several years, there still remain a number of risks associated with poverty. Furthermore, Korea's social insurance schemes are often criticized, not only for their inability to eliminate poverty risks, but also for causing leakage of benefits in healthcare, industrial accident compensation, and unemployment insurance. Therefore, more efforts will have to be made to find ways to get benefits to those who need them and not to others and doing so in a way that does not impede the economy's growth. Also, as people's welfare needs will grow at an accelerating rate as income rises and population aging proceeds, more energy should be directed towards the challenge of striking a balance between economic growth and welfare spending.

3. 중국의 취약계층과 사회정책 방안

Ding Ningning, 중국사회개발부 국장

취약계층은 상대적인 개념이다. 전반적으로 전세계 모든 국가에서 취약계층이 존재한다. 하지만 자가능력과 삶의 수준이라는 관점에서 보면 국가간 취약계층은 상당한 차이가 있다. 개혁과 시장개방기 이전 중국에는 많은 취약계층이 존재했었고, 지금도 상당수 존재하고 있다. 현재, 취약계층 발생 원인이 크게 변화했기 때문에 사회정책 옵션에 있어 각국의 경제개발 단계에 맞는 다양한 측면이 고려되어야 할 것이다.

I. 중국의 심각한 고용 상황

만약 취약계층 문제가 단지 시장개방(세계화)이라는 관점에서만 고찰된다면, 체제변화, 구조조정 그리고 보다 중요한 인구 및 자원 문제는 간과될 수 있을 것이다. 현노동 시장의 첨예한 경쟁은 세계 역사에서 아주 느문 현상이다. 개혁과 시장개방 초기단계에 중국의 인구는 10억에 가까웠으며, 이는 1인당 평균 1.5 mu의 경지에 해당하는 수치이다. ‘가계책임제도(household responsibility system)’의 도입이후로, 농촌의 잉여 노동력은 어쩔 수 없이 농촌을 떠나 다른 곳에서 일자리를 찾아야 했다. 20년 동안 약 1억 5천만 명의 농촌인구가 도시로 이주해 정책 했으며, 현재 1억 명의 새로운 농촌인구가 도시에서 일자리를 찾고 있다. 하지만 도시는 매년 몇 백만 개의 안정적인 신규일자리를 제공할 뿐이다. 이로 인해 발생하는 문제는 과거 서부유럽에서 발생했던 문제보다 훨씬 심각할 뿐 아니라, 체제변화와 구조조정으로 인해 발생한 국영기업의 해고노동자 문제보다도 심각한 문제이다.

II. 새로운 상황에서 취약계층의 출현

1990년대 이후 도시와 농촌지역의 소득차가 급격히 벌어짐에 따라, 점점 더 많은 농촌 인구가 일자리를 찾아 도시로 오고 있다. 도시 거주자와 그들의 차이점은 농촌의 임시 근로자들은 자신들의 주택이 없으며, 국가가 제공하는 최저생계보장을 받을 수 없기 때문에 일반적으로 3년 미만의 고용계약을 체결한다는 것이다. 도시지역의 채용관행에서 가계등록제는 농촌 이주노동자의 임금을 오랜 기간동안 최저수준으로 유지시키는데 기여했다.

체제 변화와 구조조정의 과정에서 발생한 잉여노동자중 새로운 일자리를 찾는데 어려움이 있는 사람들은 이전에 비기술직에서 일했던 중년의 해고 노동자들이다. 유사한 직업

기회에 있어서 이들은 젊은 농촌 근로자들과 경쟁하여 이길 수가 없다. 그들은 기술이 부족하기 때문에 자기 사업을 시작할 수도 없다. 하지만 그들은 노부모와 어린 아동을 보살필 책임이 있기 때문에, 일자리를 구하지 못해 오랜 기간동안 소득이 없는 경우 아주 힘든 상황에 처하게 된다.

1990년대 초기 도시로 이주한 농촌 근로자들은 도시에서 10년 이상을 일했다. 하지만 고용주에게 그들은 여전히 임시 직원일 뿐이라서, 농촌지역이 그들의 연금에 책임이 있다고 생각한다. 하지만 농촌지역 사람들에게 이러한 노동자들은 도시 거주자이다. 도시와 농촌지역에서 떠도는 이주 노동자들은 근무 중 사고와 의료보험의 혜택을 많이 받지 못하며, 노령연금을 받을 수 없는 실정이다.

III. 정부가 취할 수 있는 사회정책 옵션

전통적인 계획경제에서 정부의 이상은 모든 사람들에게 균등히 음식을 분배하는 일이었다. 외국인들은 우리가 빈곤을 균등히 분배한다고 비난했다. 하지만 높은 사회동원으로 인해, 경제학의 관점에서 말하는 눈에 띄는 취약계층은 발생하지 않았었다.

1990년대 이전에는 대다수의 시민들이 경제성장의 열매를 나눠가질 수 있었고 사회갈등은 별 문제가 아니었다. 게다가 정부의 재원은 작고 제한되어 있어, 정부는 전통적인 체제하에서 설립된 사회정책제도만을 유지할 수 있었다. 예를 들어 각 지역내의 노동자 노령연금, 농촌지역의 '5개 가계보장(five-guarantee household)' 정책이 있었다. 지난 10년 동안 소득격차가 현저히 벌어지고, 사회갈등이 점진적으로 증가함에 따라 정부는 새로운 사회정책 제도를 설립하기 시작했다. 예를 들어 노령연금 개혁, 의료 보험, 도시거주자를 위한 최저생계보장제도 시행, 2개 보장(two guarantees) 조치가 마련되어졌다.

이러한 분석에 따라, 정부는 고용촉진을 장기적인 문제로 바라봐야 한다. 따라서 그러한 정책 방안들은 경제성장 유지, 도시화 강화, 서비스사업 확대, 신규사업 장려, 고용교육 확대, 사회수당과 직업 교육의 결합을 위해 필요 불가결한 것들이다. 최근 중국 노동시장의 절대적인 잉여분석을 바탕으로 아래와 같은 개혁이 취해져야 한다.

1. 임시 이주노동자를 위한 근무 중 사고 보험제도를 가능한 빨리 마련한다.
2. 도시거주자를 위한 최저생계보장을 모든 도시의 주민에게까지 확장한다.
3. 백신, 의무교육, 기타 부문에서 이주노동자 자녀에 대한 차별을 제거한다.
4. 도시지역의 사회보장제도를 모든 주민에게 확장한다.(노령연금, 의료보험)
5. 농촌지역의 공공보건 및 필수의료 서비스를 위해 정부는 책임을 분담한다.
6. 미디어와 사회사업가로 하여금 취약계층의 권리와 이익에 대해 관심을 가질 것을 촉구한다.

3. China's Vulnerable Group and Social Policy Options (Abstract)

By Mr. Ding Ningning

Director General, Department of Social Development,
Development Research Center of the State Council, China

The vulnerable group is a relative concept. Horizontally, vulnerable group exists in all economies in the world. However, vulnerable groups vary to a great extent among different nations in terms of their self-capacities and living standards. Vertically, in China, both prior and posterior to the reform and opening-up, large populations of vulnerable group exist. Now, the causes leading to their emergence have experienced major change. Therefore, with regard to social policy options, focus should be given to different aspects at different stages of economic development in different nations.

I. The severe situation of China's employment

If the issue of vulnerable group is only examined from the perspective of opening-up of the market (globalization), system change and restructuring, the more important demographical and resource elements could be neglected. The fierce competition in China's current labour market is a rare phenomenon in world history.

At the beginning of China's reform and opening-up, the population was close to 1 billion, with an average 1.5 mu per capita of arable land of. After "household responsibility system" was put into practice, rural surplus labour would inevitably live off the land and find work elsewhere. In more than 2 decades, around 150 million rural people have migrated to cities and settled down, and another 100 million rural people are looking for work in cities. However, each year, the cities can only offer new stable jobs of a few million. The resulting problem is not only much more severe than those encountered in the history of western Europe, but also exceeds the problem of laid-off workers from state enterprises due to system change and restructuring.

II. The emergence of vulnerable group under the new situation

Since the 1990s, with rapid widening of the income gap between urban and rural areas, more and more rural people come to cities for work. Their difference from the urban residents lies in that these temporary rural workers do not have their housing, are not entitled to minimum subsistence guarantee provided by the state, and the employing unit will generally sign labour contracts of less

than 3 years. The elimination of the restraint from household registration system on recruitment practices in urban areas helps keep rural migrant workers' wages at a very low level for a long time.

Of the redundant workers in the process of system change and restructuring, people who have difficulty in getting new work are those middle-aged laid-off workers previously holding non-technical jobs. In front of the same job opportunity, these people are in no position to compete with young rural workers. Because they lack skills, they have difficulty in starting up their own businesses. Meanwhile they have to support old parents and young children in their families. No income from work for a long time would plunge their life into very difficult situation.

Those rural workers migrating into urban areas in the early 1990s have been working in cities for more than 10 years. However, in the eyes of the employers, they remain to be temporary workers, believing that rural areas will be responsible for their pensions. On the other hand, in the eyes of people in rural areas, these workers are urban residents. The migrant workers drifting between urban and rural areas lack insurance coverage in work injury and medical care, and their old-age pensions are nowhere to be found yet.

III. Social policy options available to the government

In those days when traditional planned economy was in place, the ideal of the government was to "share the food available among every person". Foreigners criticized us as "distributing poverty evenly on every head". However, with a high degree of social mobilization, no visible vulnerable group in the sense of the economics ever emerged.

Prior to the 1990s, the majority of the citizens were able to share the fruits of economic growth, and social conflicts were not an outstanding issue. In addition, the government had only small and limited revenues, and could only afford to maintain the social policy framework established under the traditional system. For instance, pooling of workers' old-age pensions within each region, and reiterating "five-guarantee household" policy in rural areas. For these ten-odd years, with the rapid widening of income gap, social conflicts have emerged gradually, and the government has started to build a new social policy framework, including, for instance, reform to old-age pension insurance, medical insurance, and implementation of minimum subsistence guarantee system for urban residents and the measure of "two guarantees".

In accordance to the previous analysis, the government should treat employment promotion as a long-term problem. Therefore, such policy measures are indispensable, as maintaining a stable growth of the economy, stepping up urbanization, raising the weight of service industries,

encouraging business startup, expanding employment training, and combining social allowance and occupational training. Reform in the following aspects should be undertaken based on the estimation of absolute excess in labour market in recent years:

1. Putting in place as soon as possible work injury insurance system for temporary migrant workers, and employers' compensation system for dismissing temporary workers;
2. Expanding as soon as possible minimum subsistence guarantee system for urban residents to cover all permanent population in all cities;
3. Eliminating discriminatory practices against the children of migrant workers in vaccination, compulsory education and other fields;
4. Expanding social security schemes in urban areas (old-age pension, medical care) to all permanent residents;
5. Shouldering the responsibilities by the government for public health and essential medical services in rural areas;
6. Encouraging media and social workers to direct their attention to grievances of the vulnerable group about their rights and interests.

4. 구조조정에 대한 세계화의 영향

Chira Hongladarom, APEC 인적자원개발 실무그룹 의장

구조조정에 대한 세계화의 영향



Dr.Chira Hongladarom
APEC 인적자원개발 실무 그룹 의장
2004.07.14, 중국

1

“변화는 전례 없이 빠른 속도로 진행된다”

“우리는 변화에 대응하는 것이 아니라 변화를
예상해야 한다”

-Michael Hammer

“세계화가 사람들에게 미치는 영향을 고려해야 한다”

- 세계화와 사회영향에 관한 국제노동기구 위원회

2

“인간의 얼굴을 한 세계화”

- **Bill Clinton**, 전 미국 대통령

“양자협정은 가난한 국가의 복지에 관심을 두기보다는 특별한 계층의 이익을 위한 경제정책을 의미한다”

- **Joseph Stiglitz**

3

“선진국과 다국적기업은 에이즈 치료제에 시장가격을 부과한다”

-국제에이즈회의, 방콕

4

(1) 이와 같이 중요한 세미나를 주관한
중국 측에, 특히 노동사회보장부에
감사를 표합니다

5

(2) 더 이상 외환위기가 발생하지 않았지만
세계화가 APEC 회원국 빈민에 끼치는
영향은 우려할 만한 일이다

(3) 우리가 관심을 가질수록 보다 많은 경제,
무역정책 입안자들이 관심을 가질 것이며,
이로 인해 소외된 사람들에게도 혜택이
돌아갈 것이다.

6

(4) 특히 중국이 주관한 이번 세미나가 중요한 이유는 중국은 사회 모든 계층이 세계화의 혜택을 누릴 수 있기를 원하기 때문이다. 중국은 적은 특권층을 가지고 있지만 빈곤의 격차가 점차 거질 수 있기 때문에 많은 사회 문제가 발생할 수 있다.

7

(5) 세계화의 진행속도가 매우 빠르기 때문에 APEC 회원경제체는 이러한 빠른 변화에 능동적으로 대처해야 한다. 세계화는 다양한 형태를 띠고 있다.

- 무역,투자 자유화
- 금융 자유화
- 디지털 혁명
- 조류독감,사스
- 최근의 국제 테러
- FTA와 같은 양자협정

8

(6) 세계화는 긍정적인 효과와 부정적인 효과 모두를 가지고 있으며 구조변화를 야기시킨다.

9

긍정적 효과	부정적 효과
<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁 촉진 • 소비자 이익 • 글로벌 시각을 가진 사회 • 고급인력 • 기업가, 수출업자 	<ul style="list-style-type: none"> • 비숙련 노동자 • 농업, 여성, 어린이 • 관료주의 부적응 • 저임금과 실업 상승으로 인한 부정적인 사회문제 • 빈부 격차 증가

10

구조변화로 인한 부정적인 영향을 주의 깊게 관찰할 필요가 있으며, 해결방안을 모색해야 한다. 이것이 본 세미나의 핵심 쟁점이다.

11

(7) 권고안

(7-1) APEC 회원경제체는 부정적인 영향을 측정하고 비교할 수 있는 감시체제를 마련해야 한다.

(7-2) APEC 회원경제체의 사회안전망 모범사례를 공유해야 한다.

12

7.3) APEC 회원국 정상들은 그러한 부정적인
영향에 관심을 가지도록 노력해야 한다. 이를
통해 보다 나은 결과가 도출될 수 있다.

7.4) 수출업자와 기업가, 중산층과 같이 세계화로
혜택을 보는 계층은 세계화의 피해를 줄이기
위해 기여해야 한다.

13

7.5) 마지막으로, 무역과 투자 협상에 관해
회원국과 정보를 공유해야 한다.

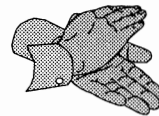
7.6) 이와 같은 회의에 여러 이해 당사자의
참가를 장려하여 의견을 교환하도록
한다.

14

(8) 따라서, 의장으로서 나는 이번 세미나의 결론에 만족하며 이것이 정책 단계로 발전되길 희망한다.

15

감사합니다



16

Prof. Dr. Chira Hongladarom

Foundation for International Human

Resource Development

Tel : 02-619-0512-3

Fax : 02-273-0181

(www.fihrd.or.th)

e-mail : fihrd@bkk3.loxinfo.co.th

17

Impact of globalization on Restructuring



Prof. Dr.Chira Hongladarom
Lead Shepherd of Apec HRD working group
Seminar in China
14 July 2004

1

“Change is fast and unpredictable”

“We should not respond to change but anticipate change”

- Michael Hammer

“Globalization must take into account the impact on people”

**- ILO committee on globalization
and social impact**

2

“Globalization with human face”

**- Bill Clinton Former President,
United States**

**“The bilateral agreement reveal economic policy
dictated more for special interest than by the
concern for the well-being of poorer trading
partners”**

- Joseph Stiglitz

3

**“Developed countries and multi-national
comparative charge market price for aids
drugs”**

- Aids conference in Bangkok

4

(1) I like to congratulate china especially the ministry of Labor and social security for organizing timely and important seminar.

5

(2) Despite no more financial crisis , the globalization impact on the poor population of Apec economics is a subject of concern.

(3) The more we show our interest , the more economic and trade policy makes will take a notice , hence benefit to all the marginalized people.

6

(4) In particular , this seminar organized by the government of China is even more significant because China is a good example of responsible leadership which want globalization to benefit all the people in society . Yet China still possess less privileged population and the gap between the well to do and less well to do can be widening, hence can create many social problems.

7

(5) Globalization is a process which is moving very fast and Apec economies must monitor the rapid change and globalization takes many forms .

- Trade and investment liberalization
- Financial liberalization
- The introduction of digital revolution
- The issues of Bird - flu and SARS
- Lately, international terrorism
- The speed of bilateral agreements such FTA

8

(6) Globalization has both positive and negative impact , creating structural change .

9

positive	negative
<ul style="list-style-type: none">•Stimulate countries to adjust to competitive both at macro and micro•consumer benefit•Society with global perspective•Knowledge and skill worker benefit•Industrialists , exporter benefit	<ul style="list-style-type: none">•Unskilled worker suffer•agriculture , woman and children lose•bureaucracy can not adjust•negative social problem because of low wage and rising unemployment•gap between rich and poor widening

10

Such structural change needs to look carefully at the negative impact and come up with general measures to solve negative impact , which is the key to this seminar

11

7) My recommendation for taking care of such negative impact is...

7.1) APEC economies should come up with a monitor system to measure and compare such impact across the region . An annual report of how APEC economics cope with such issue.

7.2) Exploring best practices of social safety net aspects and share among the Apec economics .

12

7.3) Trying to influence leaders of Apec economics to be aware of such negative impact so that more effects can be done at APEC level .

7.4) Those groups who benefit from globalization such as my exporters and industrialists and middle class must make contribution to improve the negative social consequences of globalization.

13

7.5) Finally , we must share information within your own economies about trade and investment negotiations so that other groups will be informed such as unskilled workers , children and woman groups and farmers etc.

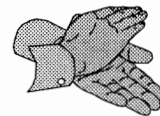
7.6) Finally when conference like this take place , try to involve other stakeholders to share the view

14

(8) In conclusion , as Lead shepherd I like to promise that I will work extremely hard and smart to make sure that the conclusion of this seminar will receive my full support and will lead the top policy level understanding.

15

THANK YOU



16

Prof. Dr. Chira Hongladarom
Foundation for International Human
Resource Development
Tel : 02-619-0512-3
Fax : 02-273-0181
(www.fihrd.or.th)
e-mail : fihrd@bkk3.loxinfo.co.th

17

5. 지속 가능한 사회보장 및 고용 메커니즘 구축

Lu Heping, 중국 재무부 사회보장국 국장

취약계층 보호와 전국민 공동번영 달성이 중국정부의 영원한 사명이다. 또한 이것은 재정부의 기본 업무이기도 하다. 1980년대 중반부터 중국정부는 취약계층 보호를 위해 시장경제에 맞는 사회보장제도를 설립하기 위해 박차를 가하고 있다. 이는 노령연금, 의료보험, 실업보험, 근로재해보험, 출산보험, 도시지역의 의료지원, 도시거주자를 위한 최저생계보장제도로 구성된다. 또한 체제변화로 인해 국영기업에서 해고당한 노동자를 위한 기초생활보장제도가 있다. ‘2 가지 보장’(퇴직연금 지급, 국영기업 실직자 기초생계수단 보장)과 ‘3 가지 보호 라인’(국영기업 해고자를 위한 기초생활보장제도, 실업보험, 도시거주자를 위한 최저생계보장제도)이 도시지역의 취약계층 보호에 주된 역할을 하고 있다. 1998년부터 2003년까지 6년에 걸쳐 행해진 예비 조사에 따르면, 재 정부는 2045억 위안(yuan)의 보조금을 노령연금기금에 지출했으며, 그 중 1753억 위안은 중앙 정부로부터 받은 돈이다. 국영기업 해고노동자를 위한 기초생활보장에 쓰인 지출액은 1035억 위안으로 이 중 694억 위안이 중앙정부 재원이다. 도시거주자 최저생계보장을 위한 총 지출액은 345억 위안이며 이 중 중앙정부의 재원은 173억 위안에 달한다.

최근 중국정부는 적극적 고용정책을 시행하고 있으며, 해고노동자와 실직자 재취업을 위한 지원정책을 채택하였다. 예를 들어 사회보장보험 보조금, 임금보조금, 세금/행정수수료 감면, 소액대출 보장/할인, 무료직업교육, 취업정보교환 등이 제공되었다. 2003년 중앙예산에서 47억 위안이 재취업활동을 위한 보조금으로 배정되었다. 예비조사에 따르면, 지방정부도 총 95억 위안을 재취업 활동 보조금으로 할당했다. 또한 중국정부는 특별 계층을 대상으로 하는 사회보장, 고용정책을 마련했다. 예를 들어 장애인을 위한 사회복지정책, 군인과 군인가족을 위한 우선 지원정책, 복무중인 배우자와 동거하는 실직자를 위한 사회보장보험 정책, 장애인, 대학졸업생, 도시지역의 제대군인 우선고용정책이 있다. 농촌에서도 사회보장보험제도가 설립되어 있으며, 재난구호제공, ‘5 가지 보장’, 농촌 의료지원 등을 포함하여 점차 개선되고 있다. 농촌지역의 의료협동체도가 현재 개발 중이다.

취약계층을 위한 사회보장 강화는 기본적인 문제로, 통합적인 번영사회건설과정에서 건전한 해결책을 요한다. 이는 4 가지 이유에서 장기적으로 무척 힘든 일이 될 것이다. 첫째, 중국은 일인당 국민소득이 천 달러인 개발도상국이다. 경제개발 수준이 아직 낮으며 불균형적이라서 취약계층의 사회보장에 많은 어려움을 준다. 둘째, 중국은 사회보장과

고용에 있어 아주 심각한 상황에 직면하고 있다. 초과 노동 공급이 장기적인 현상이 될 것이며, 산업구조조정과 국영기업개혁이라는 힘든 과제가 남아있다. 농촌지역의 잉여노동력이 비 농촌지역으로 빠르게 이주하고 있다. 셋째, 중국의 현 사회보장제도와 고용제도에는 많은 취약점이 있다. 도시와 농촌지역이 사회보장정책에서 분리되어 있다. 넷째, 세계화가 중국의 사회보장, 고용 정책에 새로운 도전과제를 야기시켰다.

앞으로 중국정부는 경제발전단계에 상응하는 사회보장, 고용제도를 개발하여 지속 가능한 사회보장, 고용 정책을 실현해야 할 것이다. 첫째, 정부는 지속가능하고 건전한 경제성장 유지, 수익 증대, 사회보장비 지출 증대에 앞장서야 할 것이다. 둘째, 시장이 필수 기능을 수행하도록 하고, 고용창출을 위해 모든 노력을 다할 것이며 적극적 고용정책을 시행할 것이다. 셋째, 취약계층을 대상으로 하는 사회보장제도가 개선되어야 한다. ‘3 가지 보호 라인’에서 ‘2 가지 보호 라인’으로의 전환이 점진적으로 이뤄져야 하며 나아가 도시 거주자를 위한 실업보험과 최저생계보장제도를 향상시켜야 한다. 농촌지역의 취약계층을 대상으로 하는 사회보장제도와 고용촉진제도를 설립하기 위한 노력이 진행 중이다. 넷째, 사회보장과 고용촉진정책이 통합적인 방법으로 진행되어, 두 제도가 상승작용을 할 수 있게 해야 한다.

5. Making Efforts to Put in Place a Sustainable Social Security System and Employment Mechanism (Abstract)

By Ms. Lu Heping

Director-General, Department of Social Security

Ministry of Finance, China

Protecting the vulnerable group and achieving common prosperity for all people has been an unalterable mission of the Chinese government. It is also a fundamental function of the finance departments. From the mid 1980s, the Chinese government accelerated its pace in establishing a social security system suited to its market economy with the aim of protecting the vulnerable group, composed of old-age pension, medical insurance, unemployment insurance, work injury insurance, maternity insurance, medical aid in urban areas, and minimum subsistence guarantee system for urban residents. A basic livelihood guarantee system for laid-off workers from state enterprises of transitional nature was also put in place. “The two guarantees” (pensions to enterprise retirees are guaranteed to pay on time and in full; laid-off workers from state enterprises are guaranteed with means for basic livelihood) and “three protection lines” (basic livelihood guarantee system for laid-off workers from state enterprises, unemployment insurance and minimum subsistence guarantee system for urban residents) have been playing leading roles in the protection of the vulnerable group in urban areas. According to preliminary statistics, in the 6 years between 1998 to 2003, finance departments from all levels granted a subsidy of 204.5 billion Yuan to old-age pension fund, of which, 175.3 billion Yuan was from the central government. Expenditures for basic livelihood guarantee for laid-off workers from state enterprises amounted to 103.5 billion Yuan, of which, 69.4 billion was from the central government; total expenditures for minimum subsistence guarantee for urban residents amounted to 34.5 billion Yuan, of which, 17.3 billion was from the central government.

In recent years, the Chinese government has put into practice an active employment policy; support policies have been adopted for the reemployment of laid-off and unemployed workers, like subsidies to social insurance contributions, wage subsidies, reduction or waiver of taxes and administrative charges, guarantee and discount in small loans, free occupational training and job exchange. In 2003, central budget earmarked a subsidy of 4.7 billion Yuan specifically for reemployment work. According to a preliminary statistics, local governments at all levels allocated another 9.5 billion Yuan of subsidies for reemployment work. The Chinese government also formulated social security and employment policies targeted to special groups, like social welfare policy targeted to disabled persons, preference and assistance policy targeted to servicemen and their family members, social

insurance policy targeted for unemployed people living with their spouses in the army, and preference employment policy targeted for disabled persons, college graduates and demobilized servicemen in urban areas. In rural areas, social insurance system has been put in place and its improvement has been underway, including providing disaster relief, supporting the people entitled to “five guarantees”, and rural medical aid. The new medical cooperative system for rural areas is under exploration.

Strengthening social protection of the vulnerable group is a fundamental issue that calls for a sound solution in China’s process of building a moderately prosperous society at all fronts. It will be a long-term arduous task, for which there are four reasons. Firstly, China is a developing country with per capita GDP standing at a mere 1,000 US dollars; its economic development level is low with uneven development in all aspects, which give rise to huge challenges for social protection of the vulnerable group. Second, China is facing a severe situation in social security and employment; excess of labour supply will remain a long-term phenomenon; a tremendous task in industrial restructuring and state enterprise reform still lies ahead; labour surplus from rural areas are in rapid transition to non-agricultural areas. Third, there are flaws in China’s current social security system and employment mechanism; the urban and rural areas are segregated in terms of social security policy. Fourth, economic globalization has brought about many new challenges to China in its social security and employment work.

In the years to come, the Chinese government will devote efforts to the building of social security and employment system consistent to its economic development level, so as to realize sustainable development of social security and employment policies. First, the government will press ahead to maintain a sustainable, rapid and healthy growth of national economy, make efforts to increase revenues, and continually raise the weight of social security expenditures in financial expenses from the government. Second, market mechanism should be allowed to exercise its essential functions, and every effort should be made to generate employment and implement the active employment policy. Third, social security system targeted to the vulnerable group should be further improved; transition from the system of “three protection lines” to that of “two protection lines” should take place in a progressive manner, further improving unemployment insurance and minimum subsistence guarantee system for urban residents; exploration should be gradually undertaken for the establishment of the social security system and employment promotion system targeted to the vulnerable group in rural areas. Fourth, a review of social security and employment promotion policies should proceed in an integrated manner, enabling the two to interact in a virtuous way.

6. 변화하는 세계에서의 호주의 사회보장 전략

Wayne Jackson, 호주연방 가족·지역사회서비스부 차관

개요

다른 국가와 마찬가지로 호주도 포괄적인 사회지원제도(social support system : 소득지원과 서비스로 구성되어 있음)를 운영하고 있으며, 본 제도는 변화하는 사회, 경제 상황에 맞게 지속적으로 발전해왔다. 예를 들어, 최근에 호주정부는 노령화 인구에 대응하는 주요 전략으로 경제활동인구의 노동시장 참여 증대를 규명해냈다. 또한 가족지원(family assistance) 증대에 우선순위를 두었으며 가족정책(family policy)에 보다 광범위한 접근방식을 취하고 있다.

호주의 사회보장 제도는 유사 국가 제도와 2 가지 점에서 차이가 난다. 대다수의 국가들은 경제활동인구와 퇴직자 모두를 위한 사회보험을 가지고 있다. 보험료는 일반적으로 고용과 소득에 근거한다. 이는 사회부조(social assistance) 제도로 지원되는데, 이것은 그리 관대하지 못한 임금과 소득 테스트를 통해 제공된다. 이와 달리 호주의 소득지원제도는 이전의 근무경력과 관계없이 소득에 근거하여 보조금을 제공한다.

호주연방의 복지부(FaCS)는 사회보장제도 운영에 주요 역할을 담당하고 있으며(호주정부 예산의 약 3분의 1), 이러한 업무는 대부분 Centrelink¹ 를 통해 수행된다. 여기에는 가족 지원(아동을 가진 대부분의 호주가정이 지급 받음)과 4 백만 명 이상의 사람들을 위한 소득 지원(약 275 만 명이 경제활동 인구임) 제도가 포함된다. 또한 복지부는 주택지원금(housing assistance), 청소년/장애인 복지(youth and disability services), 아동/가족 복지(children's and family services), 지역사회 역량강화 이니셔티브(community capacity building initiatives)와 같은 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 호주 사회지원제도의 기타 업무는 고용 및 직업관련부서(Department of Employment and Workplace Relations - 실직자 취업 담당이 주요 업무인 Job Network 를 통해)와 보건 및 노인복지 부서(Department of Health and Ageing - 노인복지에 책임이 있음) 가 담당하고 있다. 또한 주정부들은 가족, 아동, 장애인을 위한 다양한 복지에 책임이 있다.

1998 년 창설 이래로 복지부(FaCS)가 담당하는 권한의 범위는 점진적으로 변화해왔다. 핵심 권한인 소득지원책임 이외에도 복지부는 현재 지역사회복지, 주택, 가족, 아동 복지, 청소년 정책 및 복지에 관한 책임이 있으며 최근에는 호주 원주민을 위해서도 보다

¹ 복지부(FaCS)를 대신하여 소득지원과 기타 재정지원 서비스를 수행하는 정부 기관

광범위한 역할을 부여 받았다. 이렇게 광범위한 책임은 개인,가족,지역사회의 사회정책 요구에 대한 포괄적이고 통합적인 접근방식을 개발하고자 하는 정부의 결의를 반영하고 있다. 우리의 광범위한 역할은 국민과 지역사회에 역량 강화를 통해 사회적 불이익을 예방하는데 중점을 두고 있다.

호주 정부는 개인과 가족, 지역사회, 기업 모두가 ‘사회연맹(social coalition)’을 통해 우리 사회 취약계층의 요구에 대응하는데 책임을 가져야 한다고 인식하고 있다. 이는 정부의 직접적인 개입이외에도, 협의, 국내 기관 자금지원, 지역의 수요와 우선순위를 규명하기 위해 지역사회와 협력, 서비스 제공기관 자금지원을 통해 성취될 수 있는 것이다.

인구와 정책 과제

호주는 고령화사회가 되어가고 있으며, 사람들은 아동을 늦게 가지거나 아예 가지지 않는다. 경제활동인구는 보다 천천히 증가할 것이며, 은퇴인구는 급격하게 증가할 것이다.

정부의 세대 보고서(Intergenerational Report)에 따르면, 향후 40년간 65세 이상 인구의 비율이 상당히 증가할 것이며, 이와 관련된 정부지출도 큰 폭으로 증가할 것이라고 한다.

인구 고령화뿐 아니라 관계 단절과 노동시장 구조변화가 경제활동 인구의 소득지원금 수혜 비율을 증가시킬 것이다. 현재 호주의 전체 노동인구 중 20% 이상이 소득지원을 받고 있다.(1970년 5% 보다 증가한 수치임) 경제활동인구 6명중 약 1명이 수입의 절반 이상을 복지기금으로부터(소득지원과 가족지원) 받고 있으며, 8명중 약 1명이 소득의 90% 를 복지기금으로 제공받고 있다.

다수의 OECD 국가와 마찬가지로 호주에서도 구직활동 요건을 규정하지 않는 지원금이 상당히 증가했다. 실직 수당을 받고 있는 사람의 수가 감소하고 있는 반면, 호주 사회의 특정 계층들, 특히 편부모, 성년, 장애인, 원주민의 노동 참여율은 비교적 낮은 편이다. 호주는 지난 10년 동안 OECD 국가 중 가장 높은 장애인 연금 증가율을 기록했다. 또한 15세 이하의 아동이 있는 가정 중 편부모 가정의 비율이 1980년 12% 에서 2003년 22% 로 증가했다.

개인 및 가족과 관련된 수당과 함께, 경제활동 참여비율을 높은 수준으로 유지하는 것이 고령화사회로 접어든 호주가 경제 성장을 유지하는데 중요한 역할을 할 것이다. 노동 공급 감소에 따른 노동수요 증가를 초래하는 인구 고령화는 현재 경제활동에 참여하고 있지 않은 사람들에게는 중요한 기회를 제공해 준다. 사람들은 이러한 기회를 이용할 수 있도록 준비가 되어 있어야 한다. 복지부 활동의 대부분은 전 생애주기동안 참여

중대 지원, 개인,가족,지역사회의 역량강화에 집중되어 있다.

가족 지원과 복지

여성의 경제활동 참여가 지속적으로 증가함에 따라, 가족 내 역할분담이 변화해왔다. 현재 대부분의 호주 부모들은 직장생활과 집안일을 병행하고 있다. 파트타임 근무 확산과 저렴한 우수한 보육시설이 이를 가능케 했으며, 고용주들은 업무시간을 융통성 있게 조절하였다. 또한 정부는 상당한 재정 지원을 통해 가족들이 직장과 집안일사이에서 선택 할 수 있도록 하였다. 이러한 재정 지원은 출산 후 여성이 복직할 때 그리고 복직에 관한 결정을 할 때 제공받을 수 있다.

1. 재정지원

최근 가족에 대한 지원이 증가하였다. 1996년 아동 1명당 받는 1년간 기본 보조금이 1996년 600 달러에서 약 1700 달러로 증가했다. 이는 아동이 없는 가정과 아동이 있는 가정의 상대 세금 비율을 근본적으로 변화시킨다. 또한 이것은 재정적인 장벽을 현저히 감소시켜, 적정 임금을 받는 제 2의 소득원(주로 모친)이 복직할 필요성을 감소시켜주었다.

부양 아동이 있는 가족이 지급 받는 재정 지원의 주요형태 :

- 가족 수당(Family Tax Benefit : Part A)은 육아비용을 지원하기 위해 아동이 있는 대다수의 가족에 지급된다. 이는 판대한 자산조사를 통해 수여되며 저소득가정은 비교적 높은 비용을 받는다.
- 가족 수당(Family Tax Benefit : Part B)은 편부모 가정을 타겟으로 하며, 양육 수당(Parenting Payment)² 혹은 기타 소득지원수당을 보완한다.
- 출산수당(Maternity Payment)은 출산 후 산모에게 일시불로 지급되는 지원금이다.

2. 양육

저렴하고 우수한 보육시설을 제공하는 것이 부모의 경제활동 참여를 증가시키는 주요 전략이 될 수 있다. 만약 부모 모두 혹은 한명이 직장에 다닐 경우 아동 한명 당 최대 50시간의 양육수당이 제공된다. 약 90%의 보육 시설이 직장생활 혹은 구직활동을 하거나 학교에 다니는 부모를 둔 가족을 위해 존재한다. 양육수당은 저소득 가정을 위해 양육비의 약 70%를 보조한다. 2001과 2002년 동안 승인된 보육 시설을 이용하고 있는 508,000의 가정 중 약 37%가 저소득 가정이다.

² 16세 이하의 아동 육아에 책임이 있는 저소득 부모에게 자산조사를 통해 지급되는 소득지원수당. 동거부부에게는 실직수당에 상응하는 지원금을 제공하며, 편부모에는 장애/노인 연금에 상응하는 지원금을 제공함.

3. 가족 관계

호주는 육아와 인간관계 기술 향상을 위한 서비스 뿐 아니라 관계 단절/붕괴의 사회,경제적 비용을 최소화하기 위한 상품과 서비스를 제공하고 있다. 가족관계 서비스 프로그램(Family Relationships Services Program)은 약 100여 개의 비정부 기구와 계약을 맺어 가족들에게 서비스를 제공하고 있으며, 2002-2003년에 약 5천만 달러를 지출했다. 아동 학대 예방 프로그램은 긍정적인 육아를 촉진함으로써 아동 학대를 예방하고자 한다. 또한 재정문제를 가진 가족에 대한 지원이 호주 재정 카운슬링 프로그램과 긴급 구호를 통해 제공되어 진다. 긴급구호는 일년에 총 2천 8백만 달러를 종교단체,지역 사회, 자선단체에 지급하여 개인과 가족들에게 긴급 재정지원을 제공하고 있다.

4. 유아 조기 중재(Early childhood intervention)

호주정부는 유아를 위한 국가 아젠다(National Agenda for Early childhood)를 통해 조기 중재와 위험예방을 강조하며, 아동들이 인생에서 좋은 출발을 할 수 있도록 보장하고, 사회에 참여할 수 있는 독립적인 성인으로 성장하는 것을 돕는다. 주요 전략은 혜택을 받지 못하는 지역사회 아동들을 타겟으로 하여, 지역사회가 해결책을 스스로 고안할 수 있도록 권한을 부여하는 것이다.

경제활동인구의 참여 증대

실업,장애인, 편부모 수당과 같이 경제활동 인구가 받을 수 있는 다양한 소득 지원제도가 있다. 또한 호주정부와 주정부가 제공하는 다양한 서비스도 있다. 실업자의 재고용은 주로 Job Network(영리를 추구하는 사기업 그리고 비정부 고용서비스 제공기관)의 책임이다.

경제활동인구의 참여 증대를 위해서는(특히 경미한 장애가 있는 사람이나 편부모, 나이가 많은 경제활동인구와 같이 과거에는 구직활동을 할 필요가 없었던 사람들) 인센티브, 규정, 지원 간의 균형이 필요할 것이다. 이러한 접근방식은 2001-2002년에 발표된 개혁을 강조하고 있다(Australians Working Together package). AWT는 소득지원을 받고 있는 경제활동 인구를 위해 다음과 같은 정책 목표를 가지고 있다:

- 경제활동 참여 장벽 해결
- 사회적, 경제적으로 참여할 수 있는 보다 많은 선택과 기회 제공
- 경제활동 참여를 위한 지속적인 재정 인센티브 제공
- 개인 능력,기술,상황에 따른 지원

AWT의 일환인 사회지원제도의 변화

- 워킹 크레딧 : 일하는 동안 소득지원수당을 더 많이 받도록 함으로써 풀 타임 근무, 상당한 시간의 파트타임 혹은 비정규적인 임시근무를 하도록 장려할 것이다.
- 직업, 교육, 훈련(JET)을 토대로 하는 직장 프로그램 과 여성과 성년들이 오랜 휴직 기간 후 복직할 경우 이를 지원하는 복직 프로그램으로의 전환
- 자격이 있는 성인 근로자, 취학기 아동을 둔 부모, 원주민, 취직을 위해 특별한 도움이 필요한 사람을 위해 보다 나은 평가와 취업추천을 제공하는 Centrelink 개인 자문가 (Personal Adviser) 네트워크
- 장애인 고용 및 사회복귀 지원, 직업교육, 장애인을 위한 교육시설 확대
- 현재 소득지원을 받고 있는 경제활동인구를 위한 부가적인 경제활동 참여 규정

호주는 방대한 파트타임 노동 시장을 가지고 있기 때문에, 그 동안 장애인, 편부모, 노인들에게 많은 고용기회가 주어졌다. 1960년대 중반 이후로 파트타임 근무자의 비율이 약 9%에서 30%로 증가했다. 이는 양육, 건강상의 문제 등 개인 사정에 맞는 근무시간을 선택할 수 있는 융통성을 사람들에게 부여해주었다.

1945년 시행초기 단계부터 호주 수당제도의 주요 특징은 실직자들을 위한 규정(예를 들어, 구직활동을 하거나 이에 도움이 되는 활동을 할 것)을 두는 것이었다. 일자리가 없는 노인, 편부모, 장애인과 같이 비활동 수당을(non-activity tested payments) 받는 사람들은 과거에는 노동인구에서 제외되었다. 그 결과, 이러한 수당을 받고 있는 사람들이 고용기회를 얻을 수 있도록 도와주는 전략이 제한적일 수 밖에 없었다.

비활동 수당에의 의존증가, 소득지원금과 계속되는 궁핍사이의 강한 상관관계가 이러한 접근방식의 검토를 자극하였다. 정부는 2001-02년 예산에서 장애인지원연금(Disability Support Pension) 개혁방안을 발표하였고, 만약 이 법안이 의회에서 통과된다면, 이는 주당 15시간을 일할 능력이 있는 사람들의 구직활동을 장려할 것이다. 이와 같은 방안으로 부모들과 은퇴연령 이하의 사람들을 위한 조치도 마련되었다.

부모 복직지원(Helping Parents Return to Work) 조치는 부모들의 복직 준비를 돕는다. 13-15세(가장 어린 자녀) 아동 양육수당을 받는 사람들은 주당 평균 6시간의 참여 규정을 충족해야 하며, 이는 그들의 복직 준비에 도움이 될 것이다. 이러한 규정은 개인의 상황에 따라 달리 적용되며, 특별히 고용된 개인 자문가가 관리한다. 이 조치는 추가 지원/서비스가 수반된다. 초등학교 학생을 둔 부모(6-12세)는 매년 인터뷰에 참석하여 향후 직업 계획에 대한 논의를 해야 한다.

활동 규정(activity requirements)의 유효성은 그러한 활동이 구직에 미치는 효과 정도에 따라 어느 정도 좌우된다. 복지 개혁 정책과 연관된 지원조치로는 구직 기술 및 활동 향

상을 통한 구직 증대, 정보 접근성 확대, 교육/훈련 프로그램을 통한 기술 및 고용자격 향상, 케이스 매니저와 개인 자문가를 둔 맞춤형 지원, 다양한 필요와 난관을 다루기 위한 개인 행동계획 및 집중 인터뷰 프로그램 등이 있다. 일부 경우에는 교통 혹은 육아 비용과 같은 구직비용을 지원하거나, 교육/훈련비를 지원하기도 한다.

AWT의 주요 이니셔티브로 노동시장의 취약 계층을 대상으로 하는 개인 자문가 서비스가 도입되었다. 개인 자문가는 추가적인 맞춤형 평가를 제공하며, 양육 수당을 받는 사람들, 원주민, 성년, 출소자, 일시적인 장애를 가진 사람들, 그리고 다른 이유로 현재 활동 평가(Activity Test)에서 제외된 사람들을 지원한다.

보다 집중적인 개인 지원은 개인 지원 프로그램하에서(Personal Support Programme) 고용에 심각한 문제가 있는 사람들을 위해 제공되어진다. 개인 지원 프로그램(PSP)은 단기 위기 지원과 노숙자, 알코올, 약물 중독자, 정신병자, 가정 폭력 혹은 기타 심각한 문제가 있는 사람들을 위한 고용지원 사이에서 교량 역할을 하고자 고안되어졌다. 이는 참가자들이 경제적 성과(직업 프로그램, 교육, 직업교육으로 전환) 혹은 사회적 성과(안정된 상황, 지역사회참여증가, 생존/적용 기술 향상)를 달성하는 것을 돕고자 한다.

AWT는 호주 소득지원제도 개혁의 첫 단계로 일할 능력이 있는 사람들의 구직을 계속해서 장려하고 있다. 많은 OECD 국가가 적극적인 복지 정책을 채택하고 있지만, 인센티브, 규정, 지원과 같은 각각의 정책이 얼마만큼 기여하는지는 정확치 않다.

2003년 정부는 ‘실직 가정과 개인을 돕는 보다 간단한 제도 확립’이라는 논문을 바탕으로, 경제활동인구에 지급되는 소득지원의 향후 방향에 대해 지역사회와 1차 협의를 가졌다. 이는 소득지원과 인센티브, 규정, 지원의 적절한 조합을 강조하는 원칙에 대한 지역사회의 의견을 듣고자 마련되었다. 정부는 현재 협의 결과를 고려하고 있으며, 그리고 나서 다음단계 착수에 관한 결정을 내릴 것이다.

퇴직자를 위한 사회지원

노령연금(남자 65세, 여성은 현재 62.5세이지만 65세로 바뀔 것임)대상자를 위한 사회 지원제도는 3가지 소득지원제도와 다양한 보건, 노인복지 서비스로 구성된다.

첫번째 소득지원제도는 소득 테스트를 통해 호주 정부가 지급하는 무기여식 연금(non-contributory Age Pension)제도이다. 호주 노령연금 수령대상자의 약 80퍼센트가 정부 연금을 받는다. 노령연금은 퇴직시 최저소득을 지급한다. 개인에게 지급 가능한 연금은 법으로 남성 평균 주급과 연계되어 있다. 상당한 액수의 개인 소득 혹은 자산소득이 있는 사람들은 연금의 일부만 지급 받거나 아예 대상에서 제외된다. 따라서 연금은 도움을

필요로 하는 사람들을 대상으로 하는 것이다. 노령연금의 표적화는 납세자의 부담을 감소시켜준다. 이것은 보다 많은 사람들이 노령기에 접어들고 있기 때문에 매우 중요한 사실이라 할 수 있다.

두 번째는 1992년에 도입된 의무적인 퇴직보험 제도이다. 고용주들은 피고용인들을 대신해서 세금 혜택을 받고 퇴직기금에 보험료를 내야 한다. 이 기금은 보험료를 시장에 투자한다. 현재 보험료는 임금의 9%이다. 세 번째는 자발적인 퇴직보험 그리고 기타 개인 저축이다. 개인저축 중 주택 소유, 부동산, 주식, 펀드 투자가 가장 인기가 있다. 사람들은 추가적으로 퇴직보험료를 낼 수 있다.

퇴직보험은 사람들이 직장생활 동안 자신의 소득을 근거로 퇴직 저축을 마련하게 한다. 실제로 대부분의 호주 국민들은 그들이 은퇴했을 때 노령연금과 퇴직보험 모두를 지급받길 원한다. 이는 아무리 활발하고 광범위한 퇴직보험제도가 존재한다 할지라도 공공 노령연금이 필요하다는 것을 의미한다. 현재, 노령연금대상자의 80%가 연금을 받고 있다. 노령연금 대상자의 절반이상이 노령연금의 100%를 수령하고 있다. 25%의 사람들은 높은 자산 혹은 소득으로 인해 연금의 일부만 지급 받고 있으며 10%는 연금을 받지 않고 있다. 앞으로 점차 많은 사람들이 높은 개인 소득과 부(퇴직보험 포함)를 가지고 은퇴할 것으로 예상된다. 그렇다면 2050년에는 노령연금 대상자의 약 75%가 연금을 받게 될 것으로 추정된다.

요약하면, 자신의 능력에 따라 퇴직을 대비해 저축을 할 수 있는 사람들은 그렇게 하고, 그렇지 못한 사람들은 노령연금을 통해 보호 받는 것이다. 호주의 노령연금은 도움을 필요로 하는 사람에게 표적화 되어 있기 때문에, 호주는 다른 국가의 연금제도가 가지고 있는 장기적인 지불 능력 문제를 가지고 있지 않다. 퇴직보험 변화가 끼치는 효과는 수년간 나타나지 않을 것이다. 사람들이 직장생활을 하는 동안 퇴직 보험료를 다 지불하고 난 뒤에야 그 효과를 감지할 수 있을 것이다. 만약 그렇게 된다면 평균 지급을 받고 40년 동안 직장생활을 한 사람의 경우 노령연금과 퇴직보험으로 82%의 소비대체율을 가질 것으로 예상된다. 사람들이 실질적으로 받는 금액은 여러 요소에 따라 다를 것이다.

가정 및 지역사회 복지 프로그램(Home and Community Care Program) 과 같이 노인들이 지역 사회내 자신의 집에서 거주할 수 있게 하는 다양한 노인복지 서비스가 있다. 이러한 프로그램은 호주 정부와 주정부가 공동으로 후원하고 관리한다. 게다가, 더 이상 자택에서 주거하지 않는 사람들을 위한 노인 주거복지 서비스가 호주정부에 의해 재정 지원되고 관리되고 있으며, 이는 비정부부문이(종교/자선단체, 사기업) 주로 제공하고 있다. 또한 연금 수령자는 싼 값으로 약을 구입할 수 있으며, 공공 교통, 수도/전기, 자동차 등록

에서 할인을 받는다.

호주에서 연금대상자의 약 8%는 계속해서 일을 하고 있으며, 성년(50대와 60대 초반)과 여성의 고용이 증가할 것으로 보인다. 예를 들어, 풀타임 근무를 하다가 은퇴하려는 사람들에게 일정기간 파트타임 근무를 하도록 장려하는 것은 개인들로 하여금 경제적, 사회적 소속감을 느끼게 하고, 퇴직 소득을 증가시킬 것이며, 이는 나아가 나라 경제전체로도 바람직한 일이 될 것이다.

결론

21세기로 나아감에 따라, 호주는 전세계 국가가 겪고 있는 유사한 문제점에 직면하고 있다. 어떤 면에서 보면 호주의 제도는 비교적 쉽게 적응했다고 할 수 있다.(예를 들어, 유연한 노동 시장이 다양한 수요와 능력을 가진 사람들에게 계속해서 다양한 기회를 제공할 것이다.) 일정한 비용을 지급하는 우리의 소득 지원 방식과 자산조사를 거친 수당 제도는 유럽의 많은 국가들이 직면한 기금 위기와 같은 문제를 발생시키지 않을 것이다. 하지만 인구고령화와 그 밖의 사회, 경제변화로부터 발생하는 도전과제에 대응하기 위해서는 아직까지 많은 노력이 필요하다. 모든 국가가 자국에 맞는 해결책을 찾아야 하겠지만, 이와 같은 공통의 이슈에 관한 정보와 관점을 공유함으로써 우리는 많은 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

6. Social Protection of Vulnerable Groups In a Changing World : The Australian Approach

By Mr. Wayne Jackson

Deputy Secretary, Department of Family and Community Services Australia

OVERVIEW

Australia like many countries has a comprehensive social support system (comprising income support and services), which is continuing to evolve in response to changing social and economic circumstances. In recent years, for example, the Government has identified the need to increase labour force participation among working age people as a key strategy to respond to an ageing population. It has also given a high priority to increases in family assistance, and to taking a broader approach to family policy.

Australia's system differs in two important respects from systems operating in most other similar countries. Many countries have a social insurance tier for both the working aged and the retired. Benefits are generally based on employment and earnings. This is backed up by a system of social assistance that operates as a safety net with less generous rates of payment and income tests. By contrast, the Australian system of income support provides income-tested benefits regardless of prior work history.

The Department of Family and Community Services (FaCS) is responsible for a large part of the system of social protection (around one third of Australian Government budget outlays), most of which is delivered through Centrelink³. This includes family assistance (which the majority of Australian families with children receive) and income support for over four million individuals (of whom around 2.75 million are of working age). In addition, FaCS administers a range of other programs covering housing assistance, youth and disability services, children's and family services and community capacity building initiatives. Other parts of the Australian social support system are the responsibility of the Department of Employment and Workplace Relations (through the Job Network, which has the major responsibility for getting unemployed people into work) and the Department of Health and Ageing (which is responsible for a range of aged care services). State Governments are also responsible for a range of services for families and children and people with

³ Centrelink is the Government's service delivery agency for income support and other financial benefits on behalf of FaCS, as well as services for other government agencies.

disabilities.

The scope of responsibilities managed by FaCS has evolved since it was created in 1998. As well as the core income support responsibility it now has responsibility for community services, housing, family and child services, youth policy and services, and most recently it has been given a much broader role for indigenous Australians. This broad set of responsibilities reflects a Government decision to build a comprehensive and fully integrated approach to the social policy needs of individuals, families and communities. Our broader role requires greater emphasis on preventing social disadvantage by building the capacity of people and communities become more self-reliant where possible.

The Australian Government recognises that individuals, families, the community and business organisations, through a 'social coalition', all have a role in developing responses to the needs of the vulnerable in our community. This involves consultation, funding national community-based organisations and working with communities to identify local needs and priorities and funding community-based organisations to deliver services, in addition to direct Government interventions.

DEMOGRAPHIC AND POLICY CHALLENGES

Australia's population is ageing, people are having fewer children and having them later in life. Our working age population will grow more slowly and our retired population will grow significantly.

The Government's Intergenerational Report has drawn attention to the fact that demographic change over the next 40 years will involve substantial growth in both the proportion of the population over age 65, and associated government spending.

As well as population ageing, high rates of relationship breakdown and structural changes to the labour market have resulted in a significant growth in receipt of income support payments among people of working age. Currently, over 20 per cent of all Australians of workforce age receive income support (up from less than 5 per cent in 1970). About one in six working age adults receive more than half their income from welfare payments (income support and family assistance) while about one in eight receive more than 90 per cent of their income from welfare.

Like many OECD countries, Australia has experienced large growth in payments that do not carry a requirement to look for work. While the number of people on unemployment benefits has been decreasing (the unemployment rate is now less than six percent), rates of labour force participation

are comparatively low for certain groups of people in Australian society – in particular, sole parents, mature age people, people with disabilities, and Indigenous Australians. Australia has had the highest rate of growth of disability pensions within the OECD over the last decade. And, the proportion of families with children under 15 and headed by a lone parent has increased from 12 per cent of families in 1980, to 22 per cent in 2003.

In addition to the benefits to the individuals and families concerned, maintaining high rates of participation in paid work will be important to underpin economic growth as the Australian population ages over the coming decades. Population ageing – which will increase the demand for labour as the supply of workers reduces – also brings important opportunities for people who currently do not participate in paid work to do so. This makes it all the more important to ensure that people are ready and able to take advantage of these opportunities as they arise. Much of FaCS' activity is concentrated on supporting participation across the lifecycle and building capacity for participation at the individual, family and community level.

SUPPORT FOR FAMILIES AND CARERS

Roles within families have changed considerably in Australia as women's participation in the workforce continues to increase. Most Australian parents now combine work and family activities. The prevalence of part-time work and affordable quality child-care helps families to balance their work and family commitments, and employers are encouraged to negotiate flexible working arrangements. The Government also provides significant financial support so families can make choices about how they balance work and family. This financial support is available at the time of a new birth, when women return to work, and on an ongoing basis whether they return to work or stay at home to care for children.

Financial assistance

Increasing support for families has been a high priority in recent years. Since 1996 base rates of assistance per child have increased from less than \$600 a year to about \$1700. This has meant a fundamental shift in the relative tax/transfer position of families with children compared to households without children. There have also been significant reductions in financial barriers to return to work for second earners (primarily mothers) on moderate incomes.

The main forms of financial assistance paid to families with dependent children are:

- Family Tax Benefit (Part A) is paid to the majority of families with children to assist with the costs of children. It has a means test that is generous, ensuring it is widely received, and rates are relatively high for low-income families.
- Family Tax Benefit (Part B) is specifically targeted to single-income families, whether a couple or sole parent, and as such complements Parenting Payment⁴ or other income support payments.
- Maternity Payment, is paid as a lump sum to provide assistance to mothers following the birth of a child.

Child Care

Providing access to affordable and high quality child-care is a key strategy to help parents to participate in the workforce and the broader community. Up to 50 hours of Child Care Benefit a week is available for each child if both parents or the sole parent, are working, studying or looking for work; otherwise, 20 hours a week is available. About 90 per cent of child care places are targeted to families with parents who are working, looking for work, studying or training. Child Care Benefit subsidises around 70 per cent of child care costs for a low-income family. In 2001–02, of the 508,000 families with children in approved care, an estimated 37 per cent were from low-income families.

Family relationships

The Commonwealth provides products and services to enhance parenting and relationship skills, and to minimise the economic and social costs of relationship disruption and breakdown. The Family Relationships Services Program contracts some 100 non-government organisations to provide services to families, with expenditure in 2002–03 of some \$50 million. The Child Abuse Prevention Program aims to prevent child abuse by promoting positive parenting. In addition, assistance to families and others with financial problems is provided by means of the Commonwealth Financial Counseling Program, and through Emergency Relief, which provides grants totaling \$28 million a year to a range of religious, community and charitable organisations to provide emergency financial assistance to individuals and families.

⁴ Parenting payment is a means-tested income support payment available to low-income parents with sole or primary responsibility for children under 16 years of age. For partnered parents it provides assistance equivalent to unemployment benefits and for lone parents it provides assistance equivalent to age and disability pensions.

Early childhood intervention

The Australian Government is placing an emphasis on early intervention and prevention of risk to children through its National Agenda for Early Childhood so that children get the best start in life and are assisted in developing into adults who participate fully and independently in society. A key strategy is targeting children in disadvantaged communities and giving communities the power to develop their own solutions.

INCREASING PARTICIPATION IN PAID WORK AMONG WORKING AGE PEOPLE

There is a range of income support available to people of working age, including payments for the unemployed, people with a disability and partnered and lone parents. There is also a range of services provided by both the Australian Government and the States. Getting unemployed people into work is primarily the responsibility of the Job Network (a range of private for profit and non-government employment services delivery agencies).

Getting more people into work (particularly those who haven't been required to look for work in the past such as some people with low levels of disability, lone parents and some older people of workforce age) will require a balance between incentives, requirements and assistance. This approach underpins reforms announced in the 2001-02 Budget (the Australians Working Together package). AWT has the following policy objectives for working-age people on income support:

- Tackling barriers to workforce participation
- Providing more choices and opportunities to participate socially and economically;
- Offering further financial incentives to participate in the workforce; and
- Targeting assistance based on their individual capacities, skills and circumstances.

Changes to the social support system that form part of Australians Working Together include:

- A Working Credit which will encourage people to take up full-time, substantial part-time or irregular casual work by allowing them to keep more of their income support payment while working;
- A Transition to Work program that builds on the Jobs, Education and Training (JET) and the Return to Work programs that have been helping people, particularly women and mature age people, return to paid work after long absences;

- A network of Centrelink Personal Advisers to provide better assessment and referral for eligible mature age workers, parents with school age children, indigenous Australians and people with special needs to help them get a job or to participate in the community;
- A Personal Support Programme to replace the existing Community Support Program helping people with severe or multiple obstacles to getting a job;
- More disability employment assistance, rehabilitation and vocational education and training places for people with disabilities;
- Additional participation requirements for many working-age people on income support.

We are well placed in Australia to get more people with disabilities, lone parents and older people into work because we have a large part-time labour market. Since the mid-1960's the proportion of employees working part-time has grown from around 9 per cent to around 30 per cent. This gives people the flexibility to choose the number of hours of work that best suits their individual circumstances. These circumstances can include providing care for children, or a health related incapacity to work full-time.

Requirements (for example, to look for work or undertake activities that may contribute to getting a job) for unemployed people have been a key feature of the Australian system of benefits since its inception in 1945. People receiving non-activity tested payments (such as older jobless people, lone parents or people with disabilities) have been assumed in the past to have withdrawn from the labour force. As a result, limited strategies have been in place to help people on these payments to access employment or other services that could assist them.

The growth in reliance on non-activity tested payments and the strong correlation between income support reliance and entrenched disadvantage has prompted review of this approach. The Government announced reforms to Disability Support Pension in the 2001-02 Budget that will, if passed by the Parliament, encourage people with an ability to work at least 15 hours a week to look for work. First steps in this direction have also been taken for parents and some older people below retirement age.

The Helping Parents Return to Work measure assists parents to prepare for the transition to work. People receiving parenting payments whose youngest child is aged 13-15 have a participation requirement of an average of 6 hours per week to help them prepare for a return to work. The requirements are carefully tailored to individual circumstances and are administered by specially recruited and trained Personal Advisers. The measure is accompanied by extra assistance and services. Parents with primary age school children (six to 12 years of age) are required to attend an annual interview to discuss future work plans.

The effectiveness of activity requirements depends to some degree on the extent to which participating in the required activities is helpful in finding work. Assistance measures associated with welfare reform policies include improving job search by enhancing job search skills and activities and optimising timely and accessible information; improving skills and employability through education and training programs; and individualised assistance including the use of case managers and personal advisers, individual action plans and intensive interviewing programs to address different needs and barriers. In some cases this may include assisting with costs of work (i.e. cover transport or childcare costs) or of training or education.

A major initiative of AWT is the introduction of Personal Adviser services for groups with particular labour market disadvantages. Personal Advisers help provide extra individualised assessment and support to people on Parenting Payments, Indigenous people, mature age jobseekers and allowees, people recently released from prison, jobseekers with temporary incapacity and those who, for other reasons are currently exempt from the Activity Test.

More intensive personal assistance is provided for people with severe and multiple barriers to employment under the Personal Support Programme (PSP). The PSP is designed to act as a bridge between short-term crisis assistance and employment-related assistance for people who face problems such as homelessness, drug and alcohol problems, psychological disorders, domestic violence or other significant barriers to participation. The goal is to help participants work towards economic outcomes (such as transferring to work programmes, study and vocational training) or social outcomes (such as stabilised circumstances, increased community engagement, stable accommodation or improved life skills).

AWT is the first step on a longer path of reforming the Australian income support system so that it more consistently encourages people of working age with the ability to participate in paid employment to do so. Many OECD countries have adopted active welfare policies, however, there is no precise recipe for the specific contribution that each policy lever of incentives, requirements or assistance makes.

In 2003, the Government undertook an initial consultation with the community over future directions for working-age income support, supported by the public discussion paper *Building a simpler system to help jobless families and individuals*. This sought community views on the principles that should underpin income support and the appropriate mix of incentives, requirements and assistance. The Government is now considering the findings of those consultations, before deciding on the next steps.

SOCIAL SUPPORT FOR RETIRED PEOPLE

The social support system for people over the age of entitlement for the Age Pension in Australia (65 for men and currently 62.5 for women but rising to 65) consists of a 'three pillar' income support system and a range of health and aged care services.

The first pillar is the non-contributory Age Pension paid on an income-tested basis by the Australian Government. About 80 per cent of Australians of age pension age receive a government pension. The Age Pension provides a minimum income in retirement. The pension payable to a single person is linked in legislation to a proportion of male average weekly earnings. People with significant private earnings and /or assets may only receive a partial rate of pension or no pension at all. Hence, the pension is targeted towards those more in need. Targeting the age pension reduces its cost to the taxpayer, which is an important consideration as more people reach age pension age.

The second pillar is the compulsory superannuation system, which was introduced in 1992. Employers make contributions to tax advantaged superannuation funds on behalf of their employees. Funds invest the contributions in the market place. Contributions are now 9 per cent of salary. The third pillar is voluntary superannuation and other private savings. The most popular forms of private savings are home ownership and investment in property, shares and managed funds. People can make additional superannuation contributions.

Superannuation allows individuals to build retirement savings based on their earnings throughout their working life. In practice, most Australians can expect a combination of age pension and income from superannuation when they retire. That is, even with a robust and wide-ranging superannuation system, there is a major role and need for a public age pension. Currently, 80 per cent of people of age pension age receive a pension. Just over half of people of age pension age receive the full age pension. Because their assets and or income are sufficiently high, about a quarter receive a part age pension and one fifth receive no pension. It is expected that increasingly, people will reach retirement with more private income and wealth including from superannuation and less by way of age pension. Even so, by 2050, it is estimated that 75 per cent of people of age pension age will continue to receive age pension.

In combination, Australia's system means people save for retirement based on their capacity to do so and those with lesser means are protected through the age pension. Because the Australian age pension is targeted to those more in need, it does not have the same long-term problems of affordability that other national pension systems have.

The full impact of superannuation changes will not be seen for many years. It will only be when people have had superannuation contributions paid over their full working life that we will see the full benefits. When that happens, over coming decades, it is estimated that a person earning average weekly earnings over a full 40 years of working life would have a spending replacement rate of 82 per cent through a combination of age pension and superannuation. The actual amounts people would receive would depend on a range of factors.

There is a range of aged care services available to older people to enable them to stay in their homes in the community such as the Home and Community Care program. These programs are jointly funded and administered by the Australian Government and by State governments. In addition, residential aged care services for people who can no longer live in their own homes are financed and regulated by the Australian Government and provided primarily by the non-government sector (both religious/charitable and private sector providers). Pensioners are also able to buy medicines at cheaper prices and receive discounted charges on public transport, utilities, motor vehicle registration and council and water rates.

In Australia, about 8 per cent of people of age pension age continue to work and there is much potential to improve our employment rates among people of mature age (in their fifties and early 60s) and among women. Encouraging people to transition from full time work to retirement, for example, via a period of part-time work, can allow the individual to retain economic and social attachment, boost retirement incomes, and it will be good for the economy.

CONCLUSION

As we move forward into the 21st Century, Australia faces many of the same challenges as other countries around the world. In some ways, our institutions may adapt relatively easily (for example, our flexible labour market will continue to provide diverse opportunities for people with diverse needs and capacities). And our income support approach of providing flat-rate, means-tested payments means that we will not face the same funding crises as many European countries, for example. However, there is still a lot more to be done to respond to the challenges arising from population ageing and the other economic and social changes that we have already experienced and are likely to continue into the future. While every country will need to reach its own set of solutions to its own particular set of problems, there is much we can learn from sharing information and perspectives about come.

7. 최종 사회안전망 활용과 도시지역 빈곤층 생계보호

Kirasak Chancharaswat, 태국 사회개발인적보장부 상임차관

지난 몇 년 동안 태국은 엄청난 전환을 감행했다. 이것은 정부와 비정부 부문에 흥미로운 과제이기도 하지만 또한 많은 도전과제를 제시해주기도 하였다. 전반적인 효율성을 향상시켜주는 공공부문의 행정절차 개혁이 가장 두드러진 결과이다. 보다 중요한 당면 사회문제를 다루기 위해, 보다 세부적인 책임을 지니고 있는 새로운 내각이 구성되었다. 이 중 하나가 사회개발과 인간보호부(Ministry of Social Development and Human Security)로 빈민과 취약계층의 생계에 특별한 관심을 가지고 태국국민의 생활과 보안을 관찰하고자 설립되었다. 사회개발과 인간보호부의 출현으로 정부와 비정부기관의 역할은 아래와 같이 재구성되었다.

1. 정부의 역할 재구성. 정부의 역할은 과거 사회보장제도의 시행자에서 지지자 혹은 중재자로 변화했다. 브레인스토밍, 의사결정, 시행 등과 같은 개발의 모든 단계에 걸쳐 시민들의 참여가 장려되었고 정부의 리더십이 촉진되었다. 정부는 사회보장 기능을 적절한 방법으로, 보다 효율적으로 시행하기 위해서 다음과 같은 새로운 관련법을 제정하여 시행에 들어갔다:
 - a) 1997년 태국 헌법, 빈민과 약자 보호 권한 위임. 그러한 권한을 제공하고 촉진하는 것은 정부의 의무이기도 함.
 - b) 제 4차 사회부조 및 사회복지에 관한 국가개발계획(2002-2006):인간 보호 촉진과 개발에 관한 종합계획
 - c) 2003년 사회복지촉진법: 사회복지제공과 모든 부문의 참여 촉진에 대한 근본법
 - d) 빈민과 취약계층을 위한 사회안전망 가이드라인또한 태국정부는 다음과 같은 특정 사회계층을 대상으로 하는 사회 보장법을 발효했다 : 아동보호법, 노인보호법, 장애인보호법, 매춘예방 및 금지법 등.
2. 비정부 부문의 정부 지원. 여기에는 비정부기구(NGOs), 비영리 기관 그리고 취약계층 보호에 있어 사회개발과 인간보호부(MSDHS)의 활동을 지원하는 국내외 협회가 포함된다. MSDHS의 업무가 방대하고 모든 계층의 사람들을 대상으로 하기 때문에 사회보장에 관한 목표를 달성하기 위해서는 비정부기구의 협력이 절대적으로 필요하다. 게다가 대부분이 이미 시민사회에서 일하고 있으며 대중과 접촉하고 있기 때문에 비정부 기구는 지역 주민들이 원하는 바를 잘 알고 있

다. 이는 성공적인 사회개발에 기여할 수 있다. 그 대가로 그들은 정부로부터 세금 혜택 혹은 사회활동에 소요되는 비용 할인, 훈장 수여, 약간의 재정지원과 같은 다양한 인센티브를 제공 받는다. 태국정부는 이러한 기관들을 동맹으로 보고 수 십년 동안 그들과 관계를 맺어왔다. 이러한 맥락에서 그들을 위한 역량 강화 활동(기술지원, 다양한 타켓 그룹의 정당한 권리에 관한 정보, 법 그리고 향후 보다 긴밀한 협력을 위한 정보공유의 장인 세미나)이 지속적으로 조직될 것이다. 타켓 그룹에 보다 효과적으로 적용될 수 있도록 사회보장제도를 만들기 위해서, 일부 사회보장프로그램이 지방자치령에 따라 지방당국과 지역사회에 의해 운영 되도록 이전되어졌다.

3. 사회문제. 사회문제가 여전히 중요하며 정부와 비정부부문의 활동에 영향을 끼친다. 당면한 사회문제는 다음과 같은 특징을 지닌다.: 1) 지역간, 국가간 경계가 없음, 2)복잡한 이해상충이 얽혀 있음. 예를 들어 인간거래, 마약, 부패, 에이즈 등. 국내외 정보 교류, 협력을 위한 진실된 약속만이 적절한 해결책을 제시해줄 수 있으며, ASEAN 혹은 UN 산하 기관과 같은 글로벌 협력 체제에 응하는 것이 필요하다.

결론적으로, 급변하는 오늘날과 같은 세계에서 정부는 역동성, 각계각층의 협력, 지역사회 중심의 접근방식을 채택할 필요가 있다. 개발 과정에 시민의 참여를 유도하는 것은 지속 가능한 성공을 위한 필수적인 요소이다. 취약계층에 사회보장을 제공함에 있어 비정부 기구와 동맹을 맺고 네트워크를 구성하는 것이 목표 달성을 촉진시켜 줄 것이다.

7. The Role of the Thai Government in the Protection of the Vulnerable Groups

By Mr. Kirasak Chancharaswat
Deputy Permanent Secretary,
Ministry of Social Development and Human Security, Thailand

Over the past few years, Thailand has exercised a remarkable process of transformation. The process is both interesting and challenging to the government as well as to non-government sector in terms of adapting their roles and attitudes in response to the transformation. One significant result was administrative reform on public sector to increase its overall efficiency. New ministries were established with more specific responsibilities dealing with the more relevant and emerging social issues. One of these is the Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS) which was established to oversee the well being and security of Thai people with special focus on the lives of the poor and the vulnerable groups.

With the emergence of the Ministry of Social Development and Human Security, the roles of the government and non government agencies have been restructured accordingly with the following major components:

1. Restructuring the role of the government. The role of the government has been changed, from a practitioner or actor on social protection delivery in the past, to be an advocator or facilitator. Concerning of this, people's participation has been encouraged at all levels of development such as brainstorming, decision making, implementing, etc., whereas leadership is being promoted. In order to facilitate the government perform its functions on social protection more effectively with a more appropriate manner, new relevant laws has been established and already taken into effect as the following:

- a) The Thai Constitution of 1997, entrusted with the right to protection, especially of the poor and disadvantaged, whereas it is the government duty to provide and promote such right;
- b) The Fourth National Development Plan on Social Assistance and Social Welfare (2002-2006): the master plan on promotion and development of human security;
- c) Social Welfare Promotion Act of 2003: a principle law on social welfare provision and promoting all sectors concerned to take part in the provision;
- d) Guideline on Social Safety Nets Coordination for Underprivileged and the Poor.

Moreover, the Thai government issued social protection laws targeting specific social groups

such as Child Protection Act, Older Persons Act, Disabled Act, the Prevention and Suppression of Prostitution Act, etc.

2. Non-government actors as government advocates. These include NGOs, non profit organizations, and associations both in Thailand and abroad who have supported the work of the MSDHS in protecting the vulnerable groups. Due to the fact that the MSHS's task is extensive and covers all groups of people, therefore to achieve its goals on social protection there needs to have a very good cooperation from non government actors. Moreover as most of them are already working in the community and through their grassroots contact, they know and understand what local people need and this contributes to social development success. In return, they will be given a number of incentives from the government for their contribution to society such as tax payment at special rate or reduced expenditures concurred from social activities, entitling to royal decoration, and some financing support on a yearly basis. The Thai government has treated these organizations as its alliance and constructed networking relationship with them for decades. In this context, capacity building activities have been continuously organized for them for example: technical assistance, knowledge on legitimate rights of different target groups, important laws, etc., and seminars in order to give an opportunity for the two parties to exchange views and experiences for better cooperation in the future. In order to improve mechanism under social protection scheme to reach target groups more effectively, some social protection programs with targets and areas-based are being transferred to be administered by local authorities and communities as in line with the Decentralization Act.

3. Social problems. Social problems are still important and challenging the government and non-government sectors' performance. Emerging social issues has specific characteristics which are: 1) Cross-bordered covering sub-regional, regional and global levels, 2) complex and involving conflict of interest which is more difficult to deal with such as human trafficking, drugs, corruption, AIDS, etc. The effective solutions require cooperation and partnership from the countries involved. International and regional exchanges of information, genuine commitments to jointly work out appropriate solutions, and responding to global cooperation framework such as ASEAN or organizations under the United Nations are also needed.

In conclusion, in this world of rapid changes, dynamism, cooperation from all sectors, and community-based approach need to be adopted by the government. People participation throughout the process of development is the key element to sustainable success. Networking and making alliance with non-government organizations will reinforce to overall achievements in providing social protection to the vulnerable groups.

8. 최종 사회안전망 활용과 도시지역 빈곤층 생계보호

Wang Zhikun, 중국 민사부 과장

도시 거주자를 위한 중국의 최저생계보장제도는 새로운 사회부조 제도로, 정부는 도시 지역 빈민이 최저생계 수준을 유지 할 수 있도록 수당을 지급한다. 이는 중국정부의 개혁과 혁신에서 비롯된 것으로 사회, 경제개발에 보조를 맞추고자 하는 정부의 노력이 깃들여 있다. 중국은 다른 국가의 사회부조제도 성공 사례를 참조하는 한편 중국의 특수 상황을 고려하였다.

시민 사업부가 도시거주자를 위한 최저생계보장제도를 상하이에서 시행한 1994 년부터 현재까지, 중국의 도시 거주자 최저생계보장제도는 지속적으로 개선되어왔다. 비교적 건전한 정책과 법제도 그리고 비교적 잘 정돈된 행정업무시스템이 설립되어, 적용대상 규명, 보장 기준 확정/조정, 보장 기금의 동원/관리, 확인/승인 절차 표준화, 행정체제 및 관리절차 개선과 같은 예비 제도 장치를 마련했다.

중국정부는 도시거주자를 위한 최저생계지원제도 구축에 중점을 두었으며, 우선 업무 아젠다에 도시 빈민 기초생계수단 보호를 위한 해결책마련을 포함시켰다. 시민 사업부 통계에 따르면, 2003 년 말까지 도시거주자 최저생계보장수당을 받은 사람은 전국적으로 2246 만 명에 달한다. 따라서 자격이 되는 모든 사람들에게 수당을 지급한다는 목적을 전반적으로 달성했다고 할 수 있다. 이를 위해 정부는 2003 년 151 억 위안을 지출했으며, 이중 92 억 위안은 중앙정부 예산이다. 최저생계수당 표준은 한달 전국 평균 155 위안이나, 실제 수령자들은 일인당 평균 58 위안을 매달 지급 받았다.

도시 빈민의 기초생활을 보장하는 것과 동시에, 보완 정책을 개선하기 위한 노력이 모든 지역에서 행해졌다. 최저생계수당을 받는 사람들이 직면한 특별한 문제를 해결하기 위해 임시 지원조치가 취해졌다. 많은 지역에서 그러한 상황에 처한 사람들은 수도세, 전기세, 난방비, 교육비 할인 혹은 면제 혜택을 받았다. 일부 지역에서는 값싼 주택지원 제도, 주요질병 의료지원과 같은 제도가 시행되었다.

최저생계보장제도를 시행하는 과정에서 일할 능력이 있는 대상자들의 구직활동을 장려하기 위해, 대부분의 지역에서 최저생계수당을 받는 실직자에게 고용 훈련과 고용기회가 제공되었다. 일시적으로 구직활동을 할 수 없는 사람들을 위해 지방 사무소는 일종의 공공근로를 주선하여 제공하기도 하였다. 일부 지역에서는 등급별 지원이 제공되었다. 자녀가 없는 노인 혹은 독거 노인, 장애인, 심각한 질병을 지닌 부모가 우선적으로

혜택을 받았다.

도시거주자를 위한 최저생계보장제도의 성공적인 시행으로 인해 도시지역 빈민의 생계수단이 효과적으로 보호되었다. 그 효과는 다소 명백하다. 첫째, 이는 중국 사회주의체제 이점의 또 다른 구현으로 시민 봉사라는 정부의 기본 사명과 정부의 인권보호에 대한 높은 관심이 잘 반영되어 있다. 둘째, 이는 중국의 사회보장제도를 개선시켜 ‘최종적인 사회안전망’ 기능을 역설하고 있다. 셋째, 이는 중국의 경제체제 개혁의 원만한 진행, 특히 국영기업 개혁을 촉진한다. 넷째, 이것은 사회갈등을 해결하고 사회안정성을 유지하는데 기여한다.

하지만 최저생계보장제도의 시행기간이 짧기 때문에 몇몇 문제점이 나타나고 있다. 예를 들어 전반적인 수당 수준이 낮고, 행정절차의 개선과 표준화가 필요하며, 특히 지방재정으로 지급되는 양이 충분치 않다는 것이다. 도시지역의 사회보장제도가 지속적으로 개선되고 있는 반면 가족구성원의 의료진료, 교육, 주택 문제에 있어 그들은 여전히 심각한 어려움에 직면해 있다.

이러한 상황을 고려하여 시민 사업부는 제도와 규정 향상을 위한 노력을 강화하고 있으며, 행정절차를 표준화하여 이러한 제도를 효과적으로 시행하고자 노력하고 있다. 최저생계보장제도를 중심으로 우선 혜택 정책, 일시적 지원, 의료지원, 교육, 주택지원과 같은 사항을 포함하는 사회수당제도가 현재 고안 중이다.

8. Making Full Use of the Last Safety Net and Safeguarding the Essential Livelihood of People in Need in Urban Areas (Abstract)

By Mr. Wang Zhikun

Deputy Director General, Ministry of Civil Affairs, China

China's minimum subsistence guarantee system for urban residents is a new social assistance system where the government provides allowances to poor people in urban areas to raise them to the level of minimum subsistence. It derives from the reform and innovation of the Chinese government to the traditional social assistance system with a view to keeping in pace with social and economic development. It is based on national circumstances of China while advanced experiences in social assistance systems from abroad served as a good reference point.

From 1994 when the Ministry of Civil Affairs disseminated the experience in Shanghai concerning setting up minimum subsistence guarantee system for urban residents up to the present, China's minimum subsistence guarantee system for urban residents has witnessed continuous improvement. A relatively sound policy and legal system, and a relatively regulated administration working system has been formed, putting in place an institutional framework in its preliminary form, composing of identification of covered population, determination and adjustment of guarantee standards, mobilization and management of guarantee resources, standardization of check and approval procedure, and improvement of administration system and operating mechanism.

The Chinese government attaches great importance to the building of minimum subsistence guarantee system for urban residents, and lists among its important work agenda the issue of a sound solution to the livelihood problem of the people in need so as to safeguard the essential means of living for the poor people in urban areas. According to the statistics of the Ministry of Civil Affairs, by the end of 2003, the number of people receiving allowances of minimum subsistence guarantee for urban residents amounted to 22.468 million nationwide, realizing by and large the goal "reaching every person entitled for the allowance". In 2003, total expenditures from government nationwide for such minimum guarantee allowances reached 15.1 billion Yuan, of which, 9.2 billion was from the central government. The standard of such allowance averaged at 155 Yuan per month across the country; the covered persons actually received 58 Yuan of allowance on average per capita per month.

Along with guaranteeing the essential livelihood of poor people in urban areas, efforts are made in all localities to improve the supplementary policies to the minimum guarantee system, and temporary

assistance measures have been taken in response to the special difficulties faced by those people covered by the system. In many places, people in such situation get discount or waiver of costs on consumption of water, electricity and heating, and education of their children. In some places, low-cost housing assistance system and medical aid for major illnesses system have been put in place.

In the process of implementing the minimum guarantee system, in order to encourage those covered people who are able to work to take jobs, in many places, employment training has been provided to those unemployed people covered by the minimum guarantee system who have met the conditions for employment, and job opportunities have also been provided to them. For those who are not able to find work for the time being, the neighbourhood offices organize them to engage in community work of public good nature. In some places, classification assistance has been delivered to the covered people; the childless old people or old people living alone, disable people, and patients suffering from severe diseases are the priority groups in receiving care.

The successful implementation of the minimum subsistence guarantee system for urban residents has effectively safeguarded the means of living for the poor people in urban areas. Its impact is quite evident. First, it is another embodiment of the advantage of China's socialist system, reflecting the fundamental mission of the Chinese government to serve the people wholeheartedly and the high attention it directs to the protection of human rights. Second, it improves further China's social security system, asserting its due role as "the last safety net". Third, it promotes the smooth undertaking of China's reform to its economic system, in particular, reform of the state enterprises. Fourth, it resolves social conflicts and helps maintain social stability.

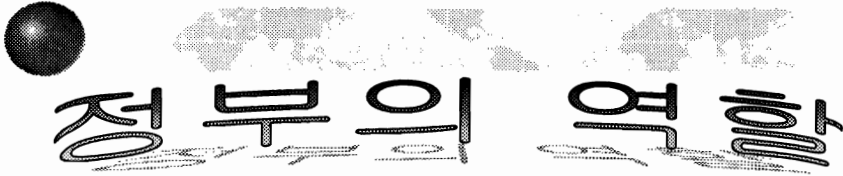
Due to a short time span of the implementation of this minimum guarantee system in urban areas in China, this system are facing some difficulties and problems in practice, for instance, the overall allowance level remains low, the administration needs further standardization and improvement, and in particular, grants from local revenues at city and county level are not sufficient. Meanwhile, with the establishment and continuous improvement of China's social security system in urban areas, even though the essential means of living are guaranteed for poor people in urban areas, they still face severe difficulties in terms of family members' medical care, schooling and housing.

Taking into account of the current practice of this minimum guarantee system, the Ministry of Civil Affairs is making efforts to intensify our work, stepping up the work on improving pertinent rules and system, strengthening standardized administration, so as to ensure an effective implementation and healthy development of this system. Meanwhile, exploration and construction are underway for a social allowance system with the minimum subsistence guarantee system for urban residents at the

center, supplemented by preference policy and temporary assistance, and corresponded with medical aid, education aid and housing aid.

9. 정부의 비공식 근로자 보호 방안

Tianggur Sinaga, 인도네시아 인력·이주노동부 산업국 국장




정부의 역할

-취약계층 사회보호-

Tianggur Sinaga, MA
인도네시아

APEC 사회안전망 고위급 세미나
변화하는 세계에서 취약계층 사회보호
2004.07.14-16, 중국 셴양



취약계층 분석

➔ 활동

- ❖ 취약한 근로자 (비공식부문에서 근무)
- ❖ 직업이 없는 취약계층



취약계층 분석

➔ 특징

- ◆ 지식/기술 부족
- ◆ 노동 시장 접근 부족
- ◆ 노동시장 정보 접근 부족
- ◆ 비공식 부문 근무
- ◆ 재정지원 접근 부족
- ◆ 사회보장프로그램에서 제외



사회보장

➔ 취약한 근로자를 위한 활동 개발

- ◆ 비공식부문에서 공식부문으로의 전환
- ◆ 직업 수준 향상
- ◆ 직업 전환

사회보장

- ▶ 직업이 없는 취약계층
 - ◆ 소규모 기업 창업
 - ◆ 기존 기업에 투입

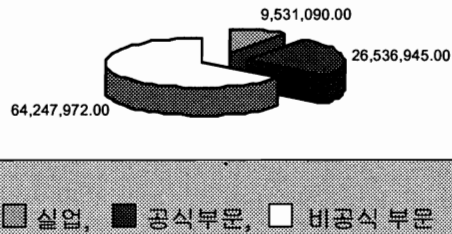
- ▶ 사회보장 프로그램 제공
 - ◆ 기존의 사회보장 프로그램 적용 확대
 - ◆ 특별 사회보장 프로그램 개발

정부의 역할

- ▶ 지원
 - ◆ 법적 보호 (규정 제공)
 - ◆ 기술/서비스 지원
(훈련, 지도, 상담, 정보 등)
 - ◆ 시설 지원 (사업부지 등)
 - ◆ 재정 지원

인도네시아의 비공식 부문

인도네시아 경제활동인구 (2003년)



15세 이상 인구의 고용 현황(2001 - 2003)

No.	고용상황	2001	2002	2003
1.	자영업	17,451,704	17,632,909	16,654,888
2.	가족의 자영업 보조/ 임시 보조	20,329,073	22,019,393	22,033,558
3.	직원을 둔 고용주	2,788,878	2,786,226	2,707,833
4.	피고용인	26,579,000	25,049,793	23,829,112
5.	농업부문 한시 근로자	3,633,126	4,513,600	4,555,248
6.	비농업부문 한시 근로자	2,439,035	3,559,927	3,258,550
7.	무급 근로자	17,586,601	16,085,318	17,745,728
	전체	90,807,417	91,647,166	90,786,920

*) Maluku 지방 제외.

고용지위 분류가 2001년 5개에서 7개로 변하여 공식/비공식 경제의 특성을 보다 잘 반영하고 있음.

자료 : 국가경제활동인구조사 2001, 2002, 2003

산업별 고용 현황(2003년)

NO.	산업	공식 (F) (%)	비공식 (I) (%)	F + I (%)
1.	농업	7.46	92.54	100
2.	광업	46.44	53.56	100
3.	산업	34.75	65.25	100
4.	전기	85.39	14.61	100
5.	건설	48.43	51.57	100
6.	무역	21.27	78.73	100
7.	교통	31.35	68.65	100
8.	금융	93.98	6.02	100
9.	서비스	76.45	23.55	100
	전체(%)	29.23	70.77	100
	(N)	26,536,945	64,247,972	90,784,917

고용 동향

분류	1999 (000)	2000 (000)	2001 (000)	2002 (000)	2003 (000)
고용주	2,552	2,043	2,788	2,786	2,707
공식부문					
도시 공식부문 피고용인	16,486	17,655	17,928	17,459	16,803
농촌 공식부문 피고용인	12,896	12,014	8,650	7,590	7,025
공식부문 합계	31,934	31,712	29,366	27,835	26,535
비공식부문					
도시 비공식부문 근로자	14,791	15,518	16,825	18,191	17,728
농촌 비공식부문 근로자	42,089	42,592	44,610	45,614	46,515
비공식부문 합계	56,88	58.11	61,435	63,805	64,243
총 고용	88,816	89,822	90,807	91,647	90,784
실업	6,030	5,810	8,000	9,132	9,531
경제활동인구	94,846	95,632	98,807	100,779	100,335

자료: 인도네시아 경제활동인구 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.
 개념 - BPS 경제활동인구 통계 참조.
 공식 부문 - (정규직 근로자)
 비공식 부문 - (자영업자) + (가족구성원의 자영업 보조/임시직 근로자) +
 (무급 근로자) + (농업부문 한시 근로자) + (비농업부문 한시 근로자).



인도네시아 정부의 역할

▶ 중앙 정부

- ◆ 국가 정책, 국가 규정
- ◆ 지도
- ◆ 프로그램, 모델 개발
- ◆ 시범 프로젝트

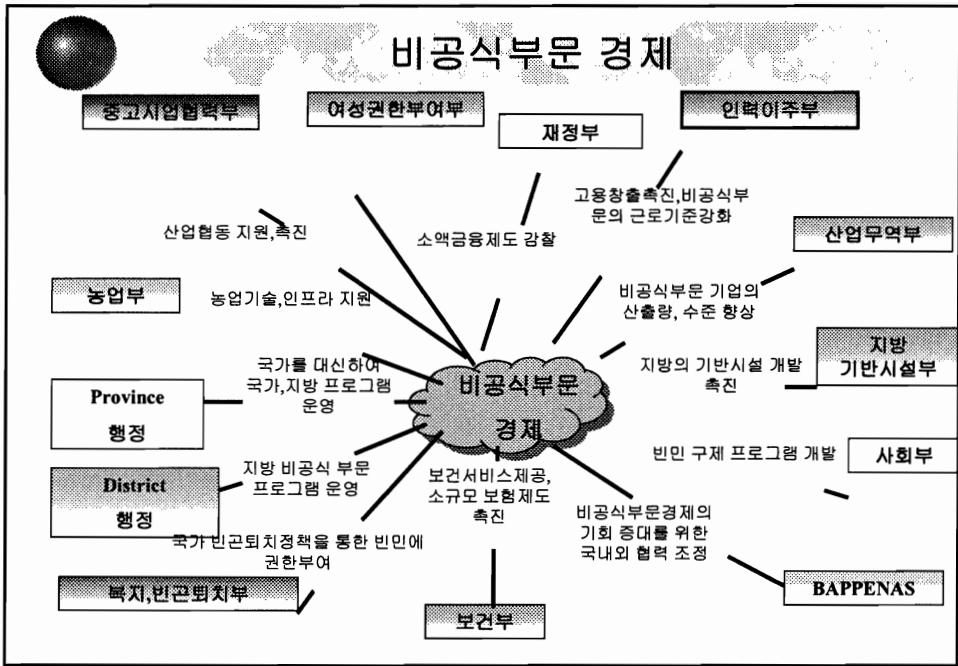


인도네시아 정부의 역할

▶ 지방 정부

- ◆ 지방 정책, 지방 규정
- ◆ 지도
- ◆ 프로그램, 모델 개발
- ◆ 시범 프로젝트
- ◆ 프로그램 시행

비공식부문 경제



THANK YOU





THE ROLE OF GOVERNMENT ON SOCIAL PROTECTION OF VULNERABLE GROUP

**Tianggur Sinaga, MA
INDONESIA**

**APEC HIGH-LEVEL SEMINAR ON SOCIAL SAFETY NET:
Social Protection of the Vulnerable group in a Changing World
14-16 July 2004, Shenyang, China**

1



PROFILE OF VULNERABLE GROUP

➔ **Activities**

- ◆ **Vulnerable workers
(Work in informal sector)**
- ◆ **Vulnerable group without job**



PROFILE OF VULNERABLE GROUP

➔ Characteristic

- ◆ **Lack of skill/knowledge**
- ◆ **Lack of accessibility to labor market**
- ◆ **Lack of accessibility to LM information**
- ◆ **Work in informal sector**
- ◆ **Lack of accessibility to financial assistance**
- ◆ **Excluded by social insurance program**



SOCIAL PROTECTION

➔ Vulnerable workers' business development

- ◆ **Shifting from informal to formal sector**
- ◆ **Improving quality of job at the same business/activities**
- ◆ **Shifting business/activities**



SOCIAL PROTECTION

- ➔ **Development of vulnerable without job**
 - ❖ **Start-up small business**
 - ❖ **Filling existing job**
- ➔ **Provide social insurance program**
 - ❖ **Extend the coverage of existing social insurance program**
 - ❖ **Develop special social insurance program**

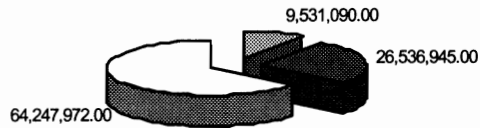


ROLE OF GOVERNMENT

- ➔ **Assistance**
 - ❖ **Legal protection**
(Provide regulation)
 - ❖ **Technical/service assistance**
(Training, guide, consultancy, information, etc)
 - ❖ **Facilities (business site etc)**
 - ❖ **Financial assistance**

PROFILE OF INFORMAL SECTOR IN INDONESIA

INDONESIA LABOR FORCE, YEAR 2003



OPEN UNEMPLOYMENT
 FORMAL ECONOMY
 INFORMAL ECONOMY

POPULATION 15 YEARS OF AGE AND OVER BY MAIN EMPLOYMENT STATUS 2001 to 2003

No.	Main Employment Status	2001	2002	2003
1.	Self Employed	17.451.704	17.632.909	16.654.888
2.	Self Employed Assisted by Family Member/ Temp. Help	20.329.073	22.019.393	22.033.558
3.	Employer With Permanent Workers	2.788.878	2.786.226	2.707.833
4.	Employee	26.579.000	25.049.793	23.829.112
5.	Casual Employee in Agriculture	3.633.126	4.513.600	4.555.248
6.	Casual Employee not in Agriculture	2.439.035	3.559.927	3.258.550
7.	Unpaid Worker	17.586.601	16.085.318	17.745.728
	Total	90.807.417	91.647.166	90.786.920

*) Excludes Maluku Province.

The employment status was changed in 2001 from 5 categories to seven, which now more closely reflects formal and informal economy characteristics.

Source : National Labour Force Survey 2001, 2002 and 2003

**EMPLOYMENT BY SECTOR AND STATUS,
YEAR 2003**

NO.	SECTOR	FORMAL (F) (%)	INFORMAL (I) (%)	F + I (%)
1.	AGRICULTURE	7.46	92.54	100
2.	MINING	46.44	53.56	100
3.	INDUSTRY	34.75	65.25	100
4.	ELECTRICITY	85.39	14.61	100
5.	CONSTRUCTION	48.43	51.57	100
6.	TRADE	21.27	78.73	100
7.	TRANSPORTATION	31.35	68.65	100
8.	FINANCE	93.98	6.02	100
9.	SERVICE	76.45	23.55	100
	Total (%)	29.23	70.77	100
	(N)	26.536.945	64.247.972	90.784.917

EMPLOYMENT TREND

Employment Category	1999 (000)	2000 (000)	2001 (000)	2002 (000)	2003 (000)
Employers	2.552	2.043	2.788	2.786	2.707
Formal Sector					
Urban Formal Employees	16.486	17.655	17.928	17.459	16.803
Rural Formal Employees	12.896	12.014	8.650	7.590	7.025
Sub Total Formal	31.934	31.712	29.366	27.835	26.535
Informal Sector					
Urban Informal Workers	14.791	15.518	16.825	18.191	17.728
Rural Informal Workers	42.089	42.592	44.610	45.614	46.515
Sub Total Informal	56.88	58.11	61.435	63.805	64.243
Total Employment	88.816	89.822	90.807	91.647	90.784
Unemployed	6.030	5.810	8.000	9.132	9.531
LABOUR FORCE	94.846	95.632	98.807	100.779	100.335

Source. Labour Force Situation in Indonesia August 1999, 2000, 2001, 2002 and 2003.

Definitions - Have been taken from BPS Labour Force Statistics.

Formal Sector - (Regular Employees)

Informal Sector - (Own Account Worker) + (Self Employed Assisted by Family Member/Temporary Employee)

(Unpaid Worker) + (Casual Employee in Agriculture) + (Casual Employee Not in Agriculture).



THE ROLE OF INDONESIA GOVERNMENT

➔ **Central Government**

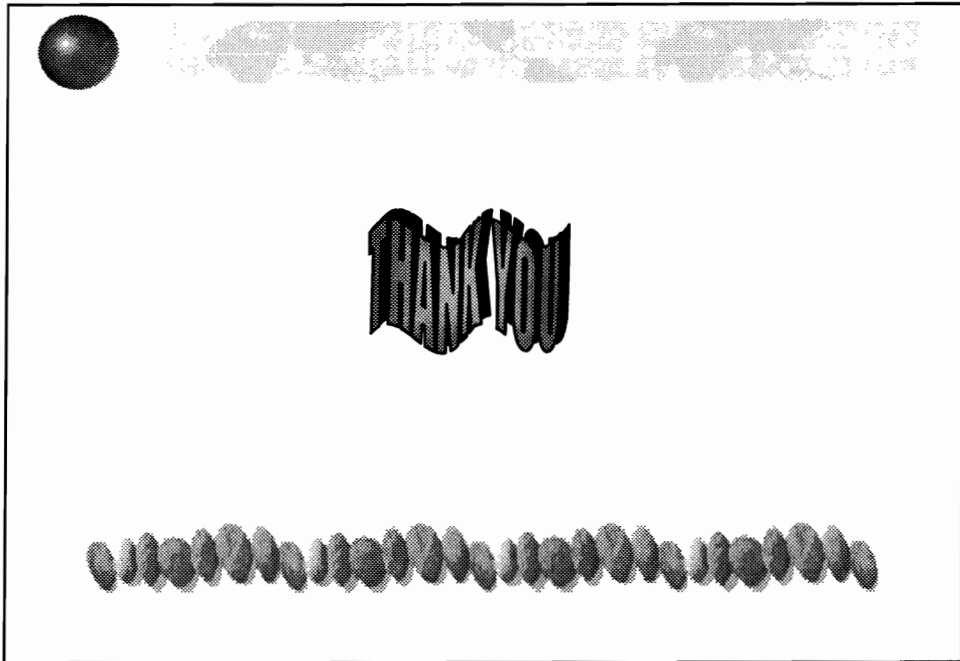
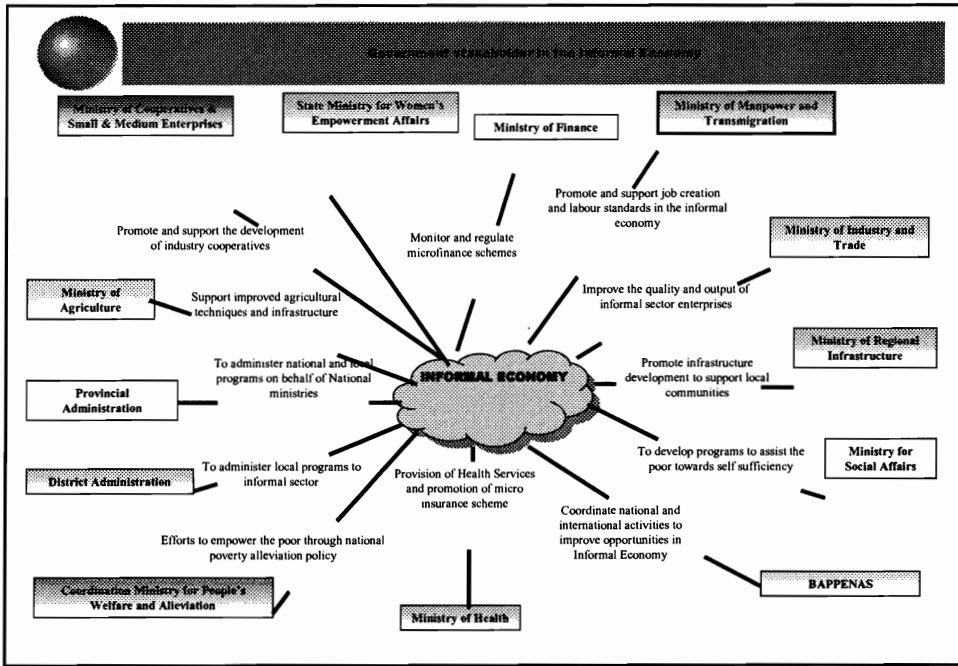
- ◆ **National policy, national regulation**
- ◆ **Guidance**
- ◆ **Program, model development**
- ◆ **Pilot project**



THE ROLE OF INDONESIA GOVERNMENT

➔ **Regional Government**

- ◆ **Regional policy, regional regulation**
- ◆ **Guidance**
- ◆ **Program, model development**
- ◆ **Pilot project**
- ◆ **Program implementation**



Session II.

주제 : 취약계층의 사회보호를 위한 정책대안

1. APEC 사회안전망 고위급 세미나 성명서

: 변화하는 시대에서 취약계층을 위한 사회 보장

Ambassador Mario Artaza, APEC 사무국장

의장님,친애하는 참석자 여러분,

먼저 저에게 이와 같은 기회를 주신 중국과 한국에 감사를 표합니다.

1989년 아태 지역의 협력을 위한 포럼으로 설립된 APEC이 계속해서 발전하고 있습니다. APEC의 활동범위는 무역과 투자 자유화, 비즈니스 원활화, 경제/기술 협력(ECOTECH)과 같이 세 범주로 나뉠 수 있습니다. 여기서 세번째 영역이 다양한 방식으로 나머지 두 부분의 목표 달성을 보장합니다.

ECOTECH 고위급 위원회는 모든 회원국이 경쟁적이 되는데 필수적인 다양한 개발 및 역량 강화 이니셔티브를 관리, 조정합니다. 다양한 방안이 APEC ECOTECH 프로그램에 포함되어 있으며 사회안전망 활동은 이러한 어젠다의 핵심이 됩니다.

15년 전 APEC이 창설된 이래로 다양한 혜택이 회원국에 돌아갔으며, 아태지역의 현재 수요와 변화하는 개발 수요를 충족할 수 있도록 APEC 프로세스가 이에 대응할 수 있어야 합니다.

회원경제체를 위한 포럼으로써 APEC은 계속해서 실용적인 프로그램을 개발하고 시행하여 경제 구조조정과 관련된 사회, 경제적 비용을 해결할 것입니다. 세계화로 인해 야기된 변화와 조정을 겪고 있는 미래의 취약계층, 사회 혹은 산업부문에 기술 지원과 길잡이를 제공하는 것은 여전히 중요한 APEC의 우선 순위입니다.

이러한 활동의 중요성은 2004년 칠레에서 개최되는 APEC 정상회의의 주요 의제인 ‘우리의 미래인 하나의 지역사회’에 잘 반영되어 있습니다. 이 의제는 우리가 문화, 사회, 정치, 개발 차에도 불구하고 동반자로서 협력하고 발전하고 있음을 강조하고 있습니다. 또한 역량 강화를 확대하고 필요한 곳에 인프라를 강화하기 위한 지원을 제공할 것을 의미합니다.

APEC역내 사회안전망 활동은 1997-98년 아시아 외환위기로 인한 사회적 충격을 완화

하기 위한 노력일 뿐만 아니라 세계화의 사회적인 측면과 경제, 무역 자유화/촉진을 다루기 위한 노력을 나타내기도 합니다.

세계화의 사회적 측면과 경제, 무역 자유화/촉진과 관련된 APEC 사회안전망 활동은 지속 가능한 성장과 광범위한 발전에 중요한 기여를 하고 있습니다. 기업, 비영리 기관의 효율적인 지배구조, 노동 시장 조정과 함께 사회안전망이 아시아 외환위기로 피해를 입은 APEC 회원경제체의 회복에 중요한 역할을 했습니다.

APEC 정상들은 경제충격 피해 완화, 구조조정 피해 최소화, 지속가능하고 평등한 경제 발전 촉진에 있어 사회안전망이 큰 공헌을 했음을 인식하고 있습니다.

아시아 외환 위기의 여파로 APEC 정상들은 1998년 팔라렘푸르 회의에서 다음을 선언했습니다: ‘경제위기의 결과와 사회취약성 해결의 중요성을 고려하여 우리는 APEC 이 위기의 사회적 충격을 완화하기 위한 노력을 강화할 것에 동의합니다’

특히 APEC 정상들은 장관들에게 세계 은행, 아시아 개발은행, 미주개발은행 그리고 필요하다면 공공/사설 기관과 협력하여 사회안전망 강화를 위한 구체적인 행동 전략을 고안할 것을 지시하였습니다.

APEC 정상들은 2001년 상하이 선언문에 사회안전망 개발 의지를 다시 한번 강조하였으며 ‘사회안전망 개발이 우선순위이며, 이는 취약계층의 경제충격을 완화시키는데 중요한 역할을 할 수 있다’ 라고 선언하였습니다.

구조 변화 비용 최소화, 지속가능하고 평등한 개발 촉진에 있어 사회안전망의 중요성은 2002년과 2003년 정상들에 의해 다시 한번 강조되었습니다.

APEC 발전에 있어 사회안전망의 중요성은 2001년 상하이에서 개최된 APEC 장관회담에서 공식화되었습니다. 장관들은 사회안전망 능력배양 네트워크(SSN CBN) 설립 제안을 지지하였습니다. 이러한 네트워크는 전문가, 정책입안자, 시행자를 위한 포럼을 제공하여 사회안전망 활동을 기획하고 관리하는데 있어 경험과 모범 사례를 공유하는데 도움을 주고 있습니다.

APEC 정상, 장관, 고위관리들은 SSN CBN으로 하여금 무역 자유화 활동에 중점을 두어 최소한의 사회 비용으로 보고르 목표를 달성하도록 지시했습니다. 이러한 점에서 SSN CBN은 근로자 재훈련에 있어 인적자원개발 실무그룹과 협력하고 있습니다.

작년 방콕에서 개최된 APEC 장관 회의에서, 장관들은 APEC 이 채택한 사회안전망이슈

에 관한 이니셔티브가 세계화로 야기된 혜택의 보다 균등한 분배를 보장할 것을 지시했습니다. 또한 장관들은 구조변화의 충격에 보다 잘 대응하기 위해 취약계층, 특히 실직자에 권한을 부여하는 활동에 높은 가치를 두었습니다.

정상 및 장관들의 사회안전망 중요성 인식은 외환위기와 같이 변화하는 상황에서 사회안전망의 범위, 역할 증가가 있었음을 보여줍니다. 이는 APEC의 모든 회원경제체가 사회안전망의 중요성과 개선 필요성을 인식하고 있음을 확실히 보여줍니다.

공공 정책의 형성에 있어 사회안전망이라는 개념은 반세기 이상 산업화된 사회에서 존재했으며, 현재 전세계 개발도상국에서 다양한 형태로 도입, 채택되고 있습니다.

현재와 같이 모든 경제활동영역을 초월하는 세계화 시대에서 APEC의 사회안전망은 현재의 재분배 역할을 넘어 보다 강화되어야 합니다. 사회안전망이 개인에 보다 많은 기회를 제공하여 예상치 못한 상황으로 인한 위협과 위기를 완화할 수 있도록 해야 합니다.

지역적인 수준에서 지속 가능한 사회안전망은 정치적 안정성과 사회통합을 요구하며 이는 장기적인 경제성장과 광범위한 발전을 보장합니다.

‘위기사 사회안전망: 아시아와 라틴 아메리카의 교훈’이라는 보고서에 따르면 APEC 회원국이 비회원국보다 여러 가지 정보면에서 앞서간다고 합니다.

위의 보고서는 미국의 이니셔티브로 IMF, 세계은행, 아시아개발은행, 미주개발은행과 협력하여 작성되었습니다.

주요 결과는 다음과 같습니다:

- (1) 위기가 발생하기 전에 사회안전망이 마련되어야 합니다. 왜냐하면 이는 경제호황기에 빈민의 욕구를 다룰 수 있으며 또한 위기의 영향을 해결할 수도 있기 때문입니다.
- (2) 위기의 사회적 효과를 다루기 위해 사전적인 기획이 필수적입니다. 빈민에 대한 믿을 수 있고 적절한 정보의 이용가능성, 사회안전망 프로그램의 상시 평가가 포함됩니다.
- (3) 회원경제체는 그들의 행정, 표적인구에 따라 가능한 제도를 선택해야 합니다.

효과적인 사회안전망의 개발과 유지는 보고르 목표를 수행함에 있어 달성해야 하는 우선순위입니다.

APEC 사무국은 사회안전망과 관련된 활동이 APEC 목표를 달성하는 방향으로 향상될 수 있도록 지속적인 협력과 지원을 제공할 것을 약속 드립니다.

마지막으로, 앞으로 이를 동안 성공적인 세미나를 위해 유익한 토론이 있을 것을 기대합니다.

감사합니다.

1. Statement at the APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets: Social Protection of the Vulnerable Group in a Changing World

By Ambassador Mario Artaza

Executive Director of the APEC Secretariat

The Chair, Mr. Tian Xiaobao

Distinguished Participants

Ladies and Gentlemen

I would like to thank the organizers, both China and Korea, of this APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets for giving me the opportunity to contribute to this session.

The APEC process has developed since it was launched in 1989 as a forum for building cooperation between economies of the Asia-Pacific region. The scope of APEC work is in three broad areas, or pillars, namely trade and investment liberalization, business facilitation and Economic and Technical Cooperation, or ECOTECH. It is this third pillar that in many ways ensures that the first two pillars can be achieved.

The APEC Senior Officials Committee on ECOTECH guides the APEC Process on the management and coordination on a range of developmental and capacity building initiatives that are essential if all APEC member economies are to be competitive. There are a range of measures included in the APEC ECOTECH program and Social Safety Net activities are an essential part of this agenda.

While there have been a range of benefits delivered to member economies since APEC began fifteen years ago, it is essential that the APEC process continues to be able to respond to ongoing and evolving development needs in the APEC region.

APEC as a forum of member economies continues to develop and implement pragmatic programmes to deal with the socio-economic costs relating to economic structural adjustment. Offering technical support and guidance to potential vulnerable groups, sections of society or industry groups that are dealing with the change and adjustment brought about by the demands of a

global economy remains an important priority of APEC.

The importance of this work is clearly reflected in the main theme of APEC Chile 2004 of 'One Community Our Future.' This theme highlights the notion that despite our cultural, social, political and developmental differences, our Member Economies cooperate as partners to advance together. This means extending capacity building and infrastructure strengthening assistance where it is needed.

Social Safety Net activities in the APEC process represent efforts to not only mitigate social impacts following the Asian financial crisis in 1997 and 1998, but also to address the social dimension of globalization and economic and trade liberalization/facilitation.

APEC Social Safety Net activities related to addressing the social dimension of globalization and economic and trade liberalization and facilitation make an important contribution to sustainable growth and broad-based development. The role of Social Safety Nets along with effective corporate and non-profit organization governance and labor market adjustments were among the key factors responsible for the recovery of APEC economies affected by the Asian financial crisis.

APEC Leaders recognize the important contribution that Social Safety Nets have made to reducing the harmful effects of economic shocks, minimizing the costs of structural change and promoting sustainable and equitable economic development.

In the aftermath of the Asian Financial Crisis, APEC Leaders declared at their meeting in Kuala Lumpur in 1998 that "given the ramifications of the crisis and the importance of addressing social vulnerabilities, we agree that as a matter of high priority, APEC should intensify efforts to address the social impact of the crisis."

In particular, APEC Leaders directed Ministers to work with the World Bank, the Asian Development Bank, the Inter-American Development Bank and where appropriate, public and private institutions to formulate strategies of concrete actions aimed at strengthening social safety nets.

APEC Leaders again reiterated their commitment to developing Social Safety Nets in the Shanghai Accord of 2001 and stated that 'developing the social safety net is a high priority, as it can make an important contribution to reducing the harmful effects of economic shocks on vulnerable groups.'

The importance of Social Safety Nets in minimizing the costs of structural change and promoting sustainable and equitable development was further highlighted by APEC Leaders in their meetings of 2002 and 2003.

The importance of Social Safety Nets to the APEC Process was formalized at the APEC Ministerial Meeting held in Shanghai in 2001. Ministers endorsed a recommendation to establish the Social Safety Net Capacity Building Network. This Network was established to provide a forum for experts, policy makers and practitioners to share experiences and best practices in managing and planning Social Safety Net activities.

APEC Leaders, Ministers and Senior Officials have instructed the Social Safety Net Capacity Building Network to focus its activities on ensuring the trade liberalization efforts to achieve the Bogor goals result in minimal social disruption. In this regard, the Social Safety Net Capacity Building Network is working in collaboration with the Human Resources Development Working Group on the issue of workforce retraining.

At the APEC Ministerial Meeting in Bangkok last year, Ministers commended the initiatives undertaken by APEC on Social Safety Net issues to ensure a more equitable distribution of the benefits brought about by globalization. Ministers noted the value of work undertaken to empower vulnerable people, particularly the jobless, to better manage the impact of the structural change.

Recognition by Leaders and Ministers of the importance of Social Safety Nets reflects development in terms of the expanded scope and their role in the changing circumstances that develop such as a financial crisis. It is a strong indication that all the member economies of APEC have recognized the importance and the need to improve their Social Safety Nets.

The concept of Social Safety Nets in the formulation of public policy has been present in industrialized economies for more than half a century and is now being introduced and adopted in various forms in the developing economies throughout the world.

It is important that Social Safety Nets in APEC, with the current era of globalization that transcends all areas of economic activity, are strengthened beyond the current redistributive role. This would see Social Safety Nets provide greater opportunities for individuals to mitigate risks from unforeseen contingencies and crises that may occur.

Sustainable Social Safety Nets at the regional level are required for political stability and social cohesion to ensure long-term economic growth and broad-based development.

A report entitled "Social Safety Nets in Response to Crisis: Lessons and Guidelines from Asia and Latin America." provided findings that participants in the APEC process may well find informative.

The report was an initiative of the United States with the collaboration of the International Monetary Fund, the World Bank, the Asian Development Bank and the Inter-American Development Bank.

The main findings of the Report include:

- (1) Social safety nets should be in place before a crisis occurs since they can address the needs of the poor in strong economic times and be adaptable to deal with the effects of crisis;
- (2) Pre-crisis planning is essential to address the social effects of crises. This includes the availability of reliable and timely information on the poor and frequent evaluation of safety net programs, and
- (3) Economies should select from a wide range of available instruments depending on their administrative and target populations.

The development and maintenance of effective Social Safety Nets is a high priority for the APEC process as we move towards the Bogor goals.

I can assure you that the APEC Secretariat will continue to provide our highest level of support and cooperation to ensure that the work in relation to Social Safety Nets is further enhanced in meeting the objectives and goals of APEC.

Finally, I wish you all the best in your deliberations and look forward to fruitful discussions in the next two days towards a successful conclusion of the Seminar.

Thank you.

2. 취약계층의 사회보호 및 경제 개발 참여 증진을 위한 노동사회보장 정책방안

Mao Jian, 중국 노동사회보장부 실업보험국 국장

I. 해고·실직 근로자를 포함한 취약계층을 사회보조·지원 프로그램의 중심 수혜자로 보는 정책

개혁과 개방 이후로 중국은 급격한 경제, 사회 발전을 경험했다. 그러한 과정에서 총고용이 지속적으로 상승 중이며, 고용 구조가 상당히 개선되었고, 시장중심의 고용 제도가 자리를 잡아가기 시작했다. 한편 구조 변화, 경제 조정, 산업화로 인한 도시화, 해고, 실업이 문제점으로 부상하고 있다. 해고 근로자와 실직자를 위한 노동과 사회보장 정책 제정을 위한 막대한 노력이 행해졌다. 지난 6년간 전국적으로 총 2천 8 백 만 명의 근로자가 국영기업에서 해고되었으며 그들의 기초생계수단은 다양한 방법으로 보호되었다. 이 중 2/3 는 새로운 일자리를 구했고, 나머지는 퇴직 제도를 통해 적절하게 배치되었으며 일부는 새 직장을 위한 준비활동에 참여하고 있다.

II. 기초생활 보장에 중점을 두는 사회안전망으로써의 사회보장 확립

1998 년 중국정부는 주요 이니셔티브를 채택하여 근로자를 해고한 모든 국영기업이 재취업 서비스 센터를 설치할 것을 요구했다. 재취업 서비스 센터는 해고노동자에 기본 생계비를 지급하고, 그들을 대신해 사회보장보험금을 납부하며 구직활동을 지원할 책임이 있다. 이러한 활동을 위한 재원은 정부 보조금, 기업 배당금, 시민사회 기부금으로 충당되며 각각 1/3 씩 부담한다. 정부는 적자분의 보증인이 될 것이다. 해고근로자는 최대 3 년까지 서비스 센터에 머무를 수 있다. 이는 일정기간의 사회보장 제도로 과도기적 조치이다. 한편 실업보험에 개혁이 행해져, 적용범위를 확장하고 기금의 크기가 증가했다. 자격조건이 맞는 실직자는 최대 2 년까지 실업수당을 수 있다. 당시의 일반적인 상황을 고려하여, 해고 근로자의 기초생계보장제도의 점진적인 변화와 실업보험제도로의 통합을 위한 제안서가 제출되었다. 현재 137 만 명의 해고 근로자가 서비스 센터에서 기초생계비를 지급 받고 있으며, 456 만 명이 실업 수당을 받고 있다. 이러한 두 제도는 서로 연결되어있으며 상호 보완적이다. 최저생계보장제도와 함께 이들은 '3 가지 보호 라인'을 형성한다. 노령연금, 의료 지원, 직장 상해, 출산 보험이 개선되고 있다.

III. 고용촉진을 영구적인 해결책으로 보고 해고·실직근로자의 구직을 실질적으로 지원

지난 2년간 중국정부는 적극적 고용 정책의 필수적인 틀을 구성하는 일련의 고용 촉진 정책을 마련했다. 해고, 실직 근로자에 고용지원과 원조를 제공하는 것이 중요한 구성 요소이다. 첫째, 해고, 실직 노동자에 세금과 행정비용 감면/면제, 소액 대출 제공을 통해 창업을 위한 지원을 제공한다. 둘째, 사회보장보험금 보조금 지급과 세금 감면/면제를 통해 서비스 관련 기업의 해고, 실직 근로자 고용을 장려한다. 셋째, 사회보장보험료 보조금 지급과 임금 보조금 지급 정책을 통해 공공 근로를 개발하고 구직에 어려움이 있는 해고, 실직 노인 근로자를 지원한다. 넷째, 고용 서비스를 강화하고 노동시장 정보 네트워크를 구축한다. 또한 무료 직업 추천, 재취업 훈련을 시행한다. 다섯째, 해고, 실직 근로자의 고용 능력 향상에 중점을 두고 창업을 위한 지원을 제공한다. 그 밖의 다른 적극적 고용정책의 구성요소 또한 해고, 실직 근로자에 적용될 수 있다. 2003년 859만 개의 새로운 일자리가 도시에서 창출되어 440만 명의 해고, 실직 근로자의 구직에 도움을 주었고, 그 중 120만 명은 구직에 어려움이 있는 노인들이었다.

IV. 필수적인 실업 조정 장치로 실업률 조절

경제, 사회 발전의 규칙을 보면, 필수적인 법/경제/행정 조치를 채택하여 실업률을 안정화할 필요가 있다. 취약계층의 사회보장을 위해 실업 조정과 감시가 똑같이 중요하다. 첫째, 회사의 휴업 및 파산이 미세 조정되어, 피해를 입은 근로자의 취업이 적절히 이뤄져야 할 것이다. 둘째, 근로자의 정당한 권리와 이익을 보호하기 위해 기업의 감원이 규제되어야 한다. 셋째, 대/중 규모 국영 기업은 핵심사업과 보안사업을 분리하여, 보안사업의 구조조정을 통해 해고 노동자를 다른 사업에 배치해야 한다. 넷째, 장기 실직자의 비율을 최대한 조절하기 위해 집중적인 사회 부조 와 지원 프로그램이 제공되어야 한다.

해고, 실직 노동자뿐 아니라 다른 특별 취약계층의 노동과 사회보장 문제에 관심을 둘 필요가 있다. 여성이 남성과 동등한 노동권을 보장해야 하며, 장애인이 사회생활에 평등하게 참여할 수 있는 우호적인 조건이 마련되어야 하고 도시와 농촌이 균형적으로 발전되어 농촌 이주 노동자에 공정한 대우, 지도, 건전한 행정, 좋은 서비스를 제공해야 한다.

노동 공급의 초과를 중국에서 장기적인 현상이 될 것이다. 따라서 중국의 사회보장 활동은 엄청난 압박에 직면하게 될 것이고 상황은 계속해서 심각해질 것이다. 중국의 노동과 사회보장활동은 장기적으로 해결해야 할 많은 문제점을 가지고 있어, 취약계층의 사회보장을 위해 막대한 노력이 행해져야 할 것이다.

2. Labour and Social Security Policy Options on Social Protection of the Vulnerable Group and Promotion of Their Participation in Economic Development (Abstract)

By Mr. Mao Jian

Director-General, Department of Unemployment Insurance
Ministry of Labour and Social Security, China

I. A policy favoring the vulnerable group with laid-off and unemployed workers as the focused recipients for assistance and support program

Since the reform and opening up, China has achieved rapid economic and social progress. In that process, the total employment has been constantly on the rise, employment structure has witnessed marked improvement, and market-based employment mechanism has begun to take its shape. Meanwhile, due to structural change, economic restructuring, and industrialization, acceleration of urbanization, redundancy and unemployment have become an outstanding phenomenon. Huge efforts have been made on those labour and social security policies targeting laid-off and unemployed workers. In the past 6 years, a total of 28 million workers got laid off from state enterprises nationwide; their essential means of living have been safeguarded through different ways; two thirds of them have found new jobs, and the rest have been properly placed through retirement scheme, and some are engaging in preparation activities for new job.

II. Making every effort to build a “safety net” of social security with guarantee of basic livelihood at the center

In 1998, the Chinese government took an important initiative, requiring every state enterprise with laid-off workers to set up a reemployment service center, in charge of distributing basic livelihood expenses to laid-off workers, making social security contributions on their behalf, and helping them find new jobs. The financial resources for that purpose derived from grants from government, allocation from the enterprise, and donation from civil society, each accounting for one third; and the government would be the ultimate underwriter of the deficit part. A laid-off worker could stay in the center up to a maximum of 3 years. This is a security system at a special period, a transitional measure. Meanwhile, major adjustment to unemployment insurance was undertaken, expanding the scope of coverage, enhancing the size of the fund. An unemployed person, if qualifying the conditions prescribed, is entitled to receive unemployment benefits up to a maximum of 2 years.

Taking into account the general situation at the time, the proposal was put forward for a progressive transition and integration of basic livelihood guarantee system for laid-off workers into unemployment insurance system. At present, 1.37 million laid-off workers are still receiving essential livelihood expenses from their centers, and 4.56 million are receiving unemployment benefits. These two systems are inter-linked and mutually complementary. With minimum subsistence guarantee system for urban residents as a third pillar, they form the “three protection lines”. Old-age pension, medical care, work injury and maternity insurance are all on their way of improvement.

III. Regarding employment promotion as the permanent solution and assisting in real terms laid-off and unemployed workers to find new work

In the past two years, the Chinese government has put in place a series of employment promotion policies, which constitute the essential framework of the active employment policy. Employment support and assistance to laid-off and unemployed people are an important component. First, providing support to laid-off and unemployment workers for their self-employment, with reduction or waiver of taxes and administrative charges, and grant of small loans. Second, encouraging service enterprises to take in laid-off and unemployed workers, through policies like granting subsidies of social security contributions and waiver or reduction of taxes. Third, developing jobs of public good, and helping laid-off and unemployed old people with difficulty in getting jobs, with policies of subsidies to social security contributions and subsidies to job wages. Fourth, intensifying employment services and information network building of labour market, and undertaking free job recommendation and reemployment training. Fifth, highlighting the enhancing of employability of laid-off and unemployed people, and providing support to them for starting up their own businesses. Some other elements of the active employment policy also apply to the laid-off and unemployed people. In 2003, 8.59 million new job opportunities were created in urban areas in China, helping 4.4 million laid-off and unemployed people find new work, and 1.2 million among them were people in old age with difficulty in getting job.

IV. Controlling the size of unemployment with necessary unemployment adjustment measures

Given the rules of economic and social development are observed, legal, economic and necessary administrative measures need to be taken to stabilize the rise of unemployment. It is equally important to undertake unemployment adjustment and control for the sake of social protection of the vulnerable group. First, the work of enterprise closure and bankruptcy should be fine tuned, and placement of the workers affected should be properly arranged. Second, enterprise downsizing

should be regulated, so as to safeguard workers' legitimate rights and interests. Third, big and medium-sized state enterprises should be encouraged to split their core businesses with the supplementary, undertake system restructuring of the supplementary businesses, and channel the redundant people to other businesses. Fourth, focused assistance and support should be made available, so that the percentage of long-term unemployed people can be put under control to the utmost extent.

In addition to laid-off and unemployed workers, other special vulnerable groups have also received high attention concerning their problems in labour and social security. Efforts have been made to ensure that women are entitled to labour rights on an equal footing with men, disabled people have a favourable condition to participate in social life on equal terms, and urban and rural economic and social development proceeds in a coordinate manner, providing fair treatment, rational guidance, sound administration and good services to rural labour force in employment migration.

Excess of labour supply over demand will remain a long-term phenomenon in China, and our social security work also faces tremendous pressure. The situation continues to be severe. A great deal of work is yet to be done in social protection for the vulnerable group, and China's labour and social security work still has a long way ahead accompanied by an arduous workload all along.

3. 취약계층 보호를 위한 정책 방안

Goran Hultin, 국제노동기구 고용국 국장

지난 10~15년 여에 걸쳐 지구촌은 세계화의 진행 과정에서 급격한 변화들을 보여왔다. 과거에 비해 상호연관성이 한층 증대하여 지구촌의 어느 한 곳에서 일어나는 일이 전세계에 정치, 경제, 사회적으로 급격한 여파를 주고 있다. 이러한 변화의 과정은 계속 진행될 것이고, 지역적인 통합의 움직임은 그 변화의 과정들을 확대, 심화 시키고있다. 어떠한 경우에 통합의 움직임은 본질적으로 상업적인 성격을 띠며, 때때로 정치적인 통합이 주도하기도 한다.

정치, 경제적인 상호의존성이 증대하는 오늘날의 세계에서 테크놀러지의 중요성 또한 과소평가되어서는 안된다. 테크놀러지는 상호교류에 필요한 매체와 운할유를 제공할 뿐만 아니라, 상호의존성을 유발하는 요소이기도 하다. 순전히 버튼 하나만 가지고도 데이터와 정보들이 반대편의 세계로 이동되고 있는 것이다.

노동분야에 미치는 여파는 실로 막대하다. 글로벌 생산과 가치사슬(value chain)이 급격히 증가하고 있고, 숙련기술의 급속한 쇠퇴는 평생에 걸친 학습을 실로 어렵게 만들고 있다. 노동을 조직하는 새로운 방식들과 전통적인 교육과 훈련을 통해 습득된 핵심역량들이 양립할 수 없다는 사실은 나날이 명백해지고 있다. 또한 기업만이 자본을 위해 경쟁하는 것이 아니라, 정부 역시 적정한 수준의 투자를 유치하기 위한 활동을 활발히 전개하고 있다.

그러나 이러한 구조적인 변화는 국가의 정책과 재정에 큰 부담을 던져줄 뿐만 아니라, 수백만 사람들의 삶에 영향을 미친다는 사실에 주목할 필요가 있다. 변화는 많은 사람들에게 힘든 일일 수 있다. 변화는 지금껏 익숙해 있던 것들로부터 알려지지 않았던 새로운 것들로 사람들을 데려간다. 변화가 성공적으로 이루어진다면 경제성장과 사회발전이 가능하지만, 성공적으로 이루어지지 못할 경우 변화는 공동체 뿐만 아니라 개인들에게 엄청난 영향을 끼치게 된다.

아시아국가들이 경제와 산업의 복잡다단한 재구성을 주 요소로 하는 전세계적인 변화의 대세에 계속해서 동참하고 있는 것은 바로 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

사회적인 약자들을 보호하는 것은 그들을 보살피는 것에서부터 그들에게 권한을 부여하는 것에 이르기까지 다양한 차원에서 이루어질 수 있다. 예컨대 차별폐지의 목표를 효

과적으로 추구하고, 구조조정의 사회적인 효과들을 해결하며, 작업환경과 노동자 권리에 대한 존중을 향상시키고, 취약집단의 접근성을 강화하며, 등록되지 않은 일자리를 정규 직종으로 전환하는 것 등이다.

세 가지 중점과제는 다음과 같다.

1. 기업가 정신(entrepreneurship) 고취를 통한 일자리 창출
2. 효과적인 기술훈련을 통한 노동력의 고용가능성 보장
3. 유연성과 안전성을 보장하는 적극적인 노동시장 정책을 통한 노동시장의 효율성 제고

상기의 내용이 아시아국가들에 국한하는 도전과제이며 목표처럼 보일 수 있겠지만, 다른 비율과 양상으로 뿐이지 세계의 다른 쪽에 있는 나라들에서도 동일한 이슈들이 제기되고 있다. 사실상 이는 국제노동기구(ILO)의 모든 회원국들이 공통적으로 인식하여 관심을 두고 있는 이슈들의 모음이다. 또한 이는 ILO의 구성원들과 각국 정부, 고용주와 노동자들이 요청한 ILO의 전세계적인 고용 관련 의제(Global Employment Agenda: GEA)에 놓여 있는 이슈들이다.

지난 3월, 포괄적인 3자 협상을 가진 후 ILO의 이사회는 만장일치로 3자 모두로부터 강력한 지지를 얻으며 GEA를 승인하였다.

GEA는 고용을 위한 규정이나 하나의 해결책이 아니라, 정치적이고 개념적인 틀로서, 이 테두리 안에서 모든 회원국들은 고용정책을 개발하도록 장려된다. 또한 GEA의 틀 내에서 ILO는 정책 연구와 분석, 국제경험의 공유 등을 통해 회원국들에게 유용한 방법들을 제공하고자 한다.

이미 일부 국가와 지역에서는 GEA를 활용하고 있다. 또한 우리는 지난 4월 성공리에 막을 내린 중국 고용포럼에 GEA가 유용한 기여를 한 것에 대해 기쁘게 생각한다.

여기서는 GEA의 세부내용을 살펴보지 않고, 몇 가지 중요하게 지적될 사항들을 제시하고자 한다.

1. GEA는 구성원들의 열정적이고 강한 지원을 받는다.
2. GEA는 ILO의 Decent Work concept의 고용 부문 구성요소이다.
3. GEA의 정치적인 목표는 고용문제를 경제와 사회정책의 핵심에 놓는 것이다.
4. GEA는 노동시장에서의 차별을 종식시키고, 사회적인 대화를 촉진하면서 decent work를 생산적인 요소로 만든다는 원칙에 근거하고 있다.
5. GEA의 개념적인 접근은 생산성의 향상은 고용증대를 위한 지속적인 토대를 제공한다는 사실에 기초하고 있다.

마지막으로,

6. GEA의 10가지 핵심요소는 사회의 파트너와 함께 정부가 고용촉진을 위해 한편으론 변화를 꾀하고, 다른 한편으론 그 변화의 과정들을 잘 다루면서 개발하고 결정해야 하는 정책적인 대안들을 제시하고 있다.

앞서 대다수의 사람들에게 변화는 힘든 일일 수 있음을 목도한 바 있다. 변화의 과정에서 추구하는 유연성과 안전보장을 혼합한 전략을 일컫는 용어, flexisecurity에 관해 우리는 연구한 바 있고, 이 연구에 기초하여 힘든 과정일 수 있는 변화라는 화두에 대해 보다 면밀히 살펴보고자 한다.

유럽국가 가운데 그리스는 GDP에서 차지하는 비율로 따졌을 때 가장 낮은 LMP 비용을 가지고 있다. 그리스와 대조적으로 덴마크는 실직자들의 사회 재통합을 돕는 프로그램에 투자하는 비용이 가장 높은 국가이다.

일자리 보호의 정도가 높아 그리스는 가장 높은 직업 수명을 보이는 데 반해 덴마크는 매우 유동적인 노동력으로 직업 수명이 가장 낮게 나타나고 있다.

한편 덴마크인들은 일자리를 잃는 것에 대해 느긋한 반면 그리스인들은 일자리 상실에 대한 걱정이 가장 큰 국민으로 나타났다.

이 같은 결과는 다른 변수에서도 유사하게 나타나며, 문제가 되는 것은 개인들이 일자리를 잃게 될 가능성이 아니라는 사실을 말해주고 있다. 문제는 언제 어떠한 방식으로 새로운 일자리를 찾을 수 있게 될지를 알 수 없는 불확실성에 있다.

다시 말해, 우리는 이전의 일자리와 새 일자리 사이의 기간을 어떻게 다룰 것인지를 면밀히 살펴보아야 한다. 우리가 새 일자리로의 연결 다리를 잘 만들수록 사람들의 걱정과 불안을 보다 잘 해결할 수 있고, 사회안정성과 경제성장에 기여할 수 있게 된다.

우리가 초점을 두어 보아야 할 영역을 다음의 네 가지로 요약하고자 한다.

첫째로, 우리는 일자리를 필요로 한다. 이는 당연한 얘기처럼 들릴 수 있겠지만, 경제정책과 사회정책의 중심에 고용을 놓지 않고서는 어느 곳에도 이르지 않는 다리를 세우는 위험을 범하게 될 뿐이다. 물론 일자리가 창출되는 것은 정책 하나로만 이루어지는 것은 아니다. 일자리 창출은 시장과 정책 사이의 역동적인 상호작용으로 나타나는 결과라 할 수 있다.

둘째, 우리는 다가오는 실업의 시기에 대응할 프로그램을 사전에 준비하기 위해 민간부문과 공공부문 간의 조기 협력을 필요로 한다. 이러한 조기의 공동노력은 실업상태의 시간을 줄이면서 재취업에 필요한 새로운 기술훈련과 노동력의 이동 및 배치 계획을 가능케 해준다.

셋째로, 사전의 효과적인 훈련과 새로운 기술교육과 더불어 직업간의 유동성이 요구된다. 이것은 훈련 프로그램과 훈련 자료, 훈련 시설을 뛰어넘어 적성과 재능, 요구되는 기술에 대한 분석을 필요로 한다. 노동인구의 적성과 기술에 대한 지식이 있으면 그들을 훨씬 빨리 일자리에 배치시킬 수 있다. 이러한 이유로 몇몇 정부는 객관적인 조사도구의 활용방안을 고려하고 있다. ILO는 공공부문과 민간부문의 협력이 이 세 번째 부분에 있어 특히 유용함을 발견하였다.

이러한 노력이 사용된 예는 유럽의 대규모 자동차 공장에서 찾아볼 수 있다. 실업 등록을 했던 3000명 이상의 사람들이 새 공장의 일자리를 위해 모집되었고, 지원자들은 이 산업분야에서의 경험이 적거나 전무하였기 때문에 그들의 현재 보유기술이 아닌, 학습능력에 대한 조사가 이루어졌다. 모집에는 총 9개월이 소요되었으며, 공장은 당초 계획에 맞춰 성공적으로 가동을 시작할 수 있었다.

넷째, 고용사무소 간의 효과적인 네트워크와 함께 지역에 관계없이 존립할 수 있는 포괄적인 사회보호시스템에 의해 지탱되는 지리상의 유동성 또한 필요하다.

도입부에서, 계속해서 진행되는 변화의 과정 앞에 취약한 사람들을 보호하는 과제에는 다양한 차원이 있음을 확인하였고, 이 과제에 있어 수입보조는 명백히 중요한 부분을 차지한다. 본 보고서에서는 실업자들이 다시 고용상태에 놓일 수 있게끔 하는 문제를 집중적으로 조명하였다.

3. APEC High-level Seminar on Social Safety Nets Shenyang, China, 14-15 July 2004

By Mr. Goran Hultin,
Executive Director, Employment Sector, ILO

In the past 10-15 years the world has seen dramatic changes in the process of globalization. We are more interconnected than ever before. What happens in one part of the globe rapidly impacts the rest of the world, politically, economically and socially. And the process of change continues. Regional integration broadens and deepens the process. In some cases they are predominantly commercial in nature - in some cases the political integration takes the lead.

In this world of growing political and economic interdependency, the importance of technology can also not be underestimated. Technology not only provides the media or lubricant for interaction, but is also a driver of interdependency. By the sheer push of a button, data and information is transferred to the other side of the world.

The impact on the world of work is significant. The global production and value chains proliferate. The rapidity of skills obsolescence makes life-long-learning a real challenge. The incompatibility between new ways of organizing work and core competencies acquired through traditional education and training are becoming obvious. And not only enterprises compete for capital but also governments actively engage in promoting adequate levels of investment.

But we have to be mindful of the fact that structural change not only is policy challenge and a burden to the finances of the state, it also touches the lives of millions of people. Change, for many people may be difficult. It takes them from what they are used to, to the unknown. When successfully implemented, makes economic growth and social development possible. And when unsuccessful, is likely to have dramatic effects on people as well as communities.

It is in this context that the Asian countries continue to engage in the process of global change - an important element of which is the complexity of economic and industrial restructuring.

Protecting the vulnerable has of course many dimensions, ranging from caring for, to empowering them, while pursuing effectively the objectives of eliminating discrimination, dealing with the social effects of restructuring, improving working conditions and respect for workers' rights, improving

access for vulnerable groups and transforming undeclared work into regular jobs.

Three key challenges are:

1. Creating new jobs through the promotion of entrepreneurship
2. Ensure employability of the workforce through effective skills training, and
3. Improve efficiency of labour markets with active labour market policies based on promotion of flexibility and security.

This may seem like challenges and objectives specific to the Asian countries - but they are not. The same issues, in different proportions and facets, are shared by countries in other parts of the world. Indeed this is the set of issues that all of the ILO's member countries have a shared concern for. And these are the issues that underlie the ILO's Global Employment Agenda (GEA) which the Organization's constituents, the governments, the employers and the workers requested and in the development of which they actively participated.

Last year in March, after comprehensive tripartite negotiations the ILO's Governing Body unanimously and with strong support from all three constituents approved the GEA.

The GEA is not a prescription or a single solution for employment. It is a political and conceptual framework within which member countries are encouraged to develop employment policies. It is a framework within which the ILO through policy research, analysis and sharing of international experience hopes to provide useful tools for member countries.

Already a number of countries and regions are making use of the GEA. And we were happy that the Global Employment Agenda provided a useful contribution for the successful China Employment Forum last April.

Without going here into detail of the GEA, a few points might be important to make:

1. The GEA enjoys strong and enthusiastic support from its constituents.
2. The GEA is the employment component of ILO's Decent Work concept.
3. Its political goal is to place employment concerns at the heart of economic and social policy.
4. It is based on the principles of making decent work a productive factor, ending discrimination in labour markets, and promoting social dialogue.
5. Its conceptual approach is based on, that productivity growth provides the sustained bases for employment growth.

And lastly,

6. Its ten core elements lays out the policy choices that governments together with social partners need to develop and decide on for promoting employment creating change on one hand, and managing that change process on the other hand.

Earlier I made the observation that change for most people may be difficult. I would like us to look into this in slightly greater detail on the basis of research that we have done on flexisecurity, a term we use for pursuing strategies that combine both flexibility and security in the change process.

Among European countries, Greece has one of the lowest levels of LMP expenditures as a percentage of GDP. Denmark in contrast to Greece has one of the highest expenditures on programmes aimed at helping the unemployed reintegrate.

With its high level of employment protection, Greece has one of the highest job tenures while Denmark has one of the lowest with quite a mobile labour force.

The Greek workers are some of the most anxious to loose their jobs, whereas the Danish workers are remarkably relaxed about it.

These finding are not dissimilar to other independent, and this suggests if that it is not the prospect of loosing ones job which is the problem. The problem is the uncertainty of how and when the new job will be found.

In other words, we should look hard at how we deal with the period between jobs – the old one and the new. The more we can build the bridge between them, the better we will be in addressing the anxiety of people, the more we can contribute to social stability and economic growth.

I would summarise the areas that need focus into four:

First we need jobs. This seems like the obvious thing to say, but without putting employment at the heart of economic and social policies, we will risk of building a bridge that leads to nowhere. It is of course not through policy alone that jobs will be created. This is a result of a dynamic interaction between the market and policy. A case in point is one country in Europe in the 90'ies, where for every job that was created in the communications industry, four other jobs were created elsewhere in the economy. This would not have happened if there would not have been the required infrastructure and educated and trained workforce available.

Second, we need early collaboration between the private and public sectors to proactively prepare programmes and timing of upcoming redundancies. This could allow re-skilling and redeployment plans to be drawn up early cutting down the time spent on unemployment.

Third, professional mobility is needed with proactive and effective training and re-skilling. This goes beyond training programmes, material and facilities and needs to go into an analysis of aptitudes and skills requirements. Knowledge of the workforce's aptitudes and skills enables them to be deployed far more quickly. Some governments are looking at making use objective assessment tools for this reason. In this area, the ILO has found that public-private partnerships can be particularly valuable.

An example of where this has been used is at a large automotive plant in Europe where over 3000 people from the unemployment register were recruited for the new factory. Since the candidates had none or little industry experience their ability to learn rather than their existing skills was assessed. The recruitment took 9 months and the factory has been successful in starting up on time, and is operational before schedule.

And fourth, geographical mobility supported by comprehensive and regionally compatible social protection systems together with an effective network of employment agencies.

In the beginning I recognized that there are many dimensions to the challenges of protecting those vulnerable to the on-going changes. Income support is clearly an important element of this. In this paper I have focussed on the question of empowering them to re-enter active employment.

4. 여성단체 활용과 여성 취약계층 보호 서비스

Zhen Yan, 중국 전국여성연합 간사

I. 취약 여성 계층

취약 여성 계층의 첫 번째 범주로 구직에 어려움을 겪는 여성이 있다. 여기에는 도시에서 노동시장에 처음 진입한 여성들이 주로 포함되는데, 그들은 구직활동에서 남성들보다 많은 난관에 부딪히게 쉽다. 또한 구직활동에 실패할 확률이 높기 때문에 눈높이를 낮추곤 한다.

두 번째 범주로 재고용에 어려움이 있는 여성들이다. 그들은 주로 해고 노동자이거나 실직한 여성 근로자들이다. 대다수가 연령대가 높으며, 직업에 대한 보수적인 사고방식을 가지고 있다. 교육수준이 낮고 기술이 별로 없으며 경쟁적이지 못하다.

세 번째 범주는, 불확실한 고용상태에 있는 여성들이다. 주로 비공식 부문에서 일하는 여성들이 여기에 해당된다. 그들은 잘 조직되어 있지 않으며 최하위 직업에서 일하고 임금수준이 낮다. 직업보장과 필수적인 사회보장이 결여되어 있다.

네 번째 범주는 농촌지역에서 도시로 온 이주 여성 근로자들이다. 그들은 교육수준이 낮으며 직업 기술이 부족하고 시장에 적응하는데 어려움이 있다. 그들은 성별과 지역차와 같은 이중 차별을 받을 가능성이 크다.

다섯번째 범주는 노동권리를 침해 당하는 여성들이다. 주로 사기업, 비공식 부문에서 일하거나 유동 고용상태에 있는 여성들이 해당된다. 이 범주에 속하는 일부 여성 근로자들은 노동과 보건에 대한 자신들의 권리를 보호 받고 있지 못하다.

취약 여성계층은 주로 5 가지 이유에서 발생한다. 첫째, 구조조정과 고용상황의 영향. 둘째, 현 법제도의 시행 결함. 셋째, 현 고용 제도에서 배제되어 있음. 넷째, 전통적인 여성 편견. 다섯째, 고용 경쟁에 있어 여성 자신의 능력 발휘 부족.

II. 고용을 위해 취약여성계층이 필요로 하는 사항

취약여성계층은 지식, 개발, 좋은 정책, 서비스, 지원을 원한다. 그들이 원하는 것은 아

래와 같다:

1. 직업의 필요성. 고용은 여성의 생계와 개발을 위한 사전조건으로 여성이 자신의 개인적, 사회적 가치를 실현하고 가족 내 지위와 사회지위를 향상시키는데 필수적인 기반이 된다.
2. 서비스의 필요성. 필요한 서비스로는 정책 서비스, 고용훈련, 지침 서비스, 소액 대출 서비스가 있다.
3. 권리 보호의 필요성. 우리는 정부가 여성의 노동권을 침해하는 행위를 금지하기를 희망한다. 또한 이를 사회보장제도와 연결하여 출산 보장을 사회적으로 운영하기를 원한다. 여성 협회가 법적 지원을 제공할 수 있으며, 법제도 홍보 노력이 강화되어야 한다.
4. 심리치료의 필요성. 유동 직업을 가진 여성과 비공식부분에서 일하는 여성은 소외감을 느낄 가능성이 크다. 그들은 다른 사회그룹보다 심리치료, 안정, 지원, 지침이 절실히 필요하다.

III. 여성협회와 단체가 제공하는 서비스

1. 훈련 서비스. 낮은 교육수준과 기술로 인해 취약여성계층이 실질적으로 겪고 있는 문제에 대한 해결책으로, 여성협회는 시장원리에 따라 직업기술, 기업가 훈련을 실시하고 있으며, 훈련, 자격증, 고용으로 구성되는 일종의 패키지 서비스를 장려한다.
2. 정보 서비스. 여성 협회는 여성고용을 위한 정보 서비스 네트워크를 활발히 구축하여 정확한 정보를 적시에 제공한다.
3. 취업 기회 서비스. 여성협회는 새로운 고용분야를 개발하고 해고, 실직 여성이 사기업과 지역사회 산업에 취직하도록 장려하고 그에 대한 지원을 제공한다.
4. 용자 서비스. 여성협회는 도시 지역에서 소액 용자 프로그램을 시행하여 창업과 재고용을 위한 재정 지원을 제공하고 있다.
5. 이주와 관련된 서비스. 여성협회는 농촌지역의 잉여 여성 근로자의 도시 이주를 정상적인 방법으로 동원하고 농촌과 도시 여성간의 고용을 조정할 것이다. 이는 부를 창조하는 가장 큰 프로젝트이다.
6. 권리보호를 위한 서비스. 여성협회는 관련 법과 정책을 제정, 작성, 개정하는데 참여하고 있으며 법 교육과 홍보노력 강화, 법 집행과 준수에 참여하고 있고 법적 지원과 심리 상담을 제공하고 있다.

IV. 권고안

취약여성계층의 고용문제는 여성전체의 생계와 개발에 그 의미가 있고, 가족의 행복여

부를 결정할 수 있을 뿐 아니라 조화로운 사회개발에도 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 우리는 다음을 권고한다.

1. 남녀평등을 위해 필수적인 정책을 시행한다. 우리는 정부와 위원회가 남녀평등과 같은 필수 국가정책을 전파하고 준수할 것을 권고하며, 노동정책과 사회보장정책을 제정, 시행, 평가할 때 성 문제를 고려할 것을 권고한다.
2. 여성 고용을 법, 정책적으로 지원한다. 우리는 국회가 여성의 권리와 이익보호법에 대한 개정작업을 가속화하여 고용에 있어 남녀평등을 완전히 반영하고 그 효력을 강화할 것을 권고한다. 우리는 정부가 사회보장제도 개혁에 박차를 가할 것을 권고한다.
3. 노동시장 감시와 평가를 지속적으로 향상시킨다. 우리는 정부가 성별 고용 통계 및 분석제도를 확립하여 노동시장의 감시, 관리를 강화하고 여성의 고용차별을 금지하는 제도를 제정할 것을 권고한다.
4. 여성협회와 여성기관에 보다 많은 자원을 할당한다. 우리는 정부가 여성협회와 기타 비 정부기구에 공공서비스의 일부를 이전할 것을 권고한다. 그러한 서비스는 정부 개혁과정에서 점차 정부의 기능에서 분리될 것이다.

4. Taking Advantage of Women's Organizations and Providing Services to Vulnerable Women Group (Abstract)

By Mme. Zhen Yan
Secretary, Secretariat of All-China Women's Federation

Composition of vulnerable women group

The first category is women having difficulty in job seeking. These include mainly new women entrants to the labour market in urban areas, who encounter more difficulties and obstacles than men in the process of job seeking, with higher probability of being turned down, leading to a lowering of their occupational levels.

The second category is women having difficulty in getting new work. They are mainly laid-off and unemployed women workers. Most of them are old in age and conservative in job attitude; they have low education levels and possess single skill, and are not competitive.

The third category is women in precarious employment. They are mainly women working in informal sector. They are not well organized, work at the lower end of the occupations and have low income. They lack both job security and necessary social security.

The fourth category is rural to urban migrant women workers. They are not well educated and lack job skills, and have difficulty in adapting to the market. They are likely subject to double discrimination, on sex and place of origin.

The fifth category is women whose labour rights are likely to be infringed upon. They are mainly women working in private enterprises, informal sector and floating employment. Some women workers in this category do not receive good protection concerning their rights of labour and health.

The formation of vulnerable women group stems mainly from 5 aspects: first, impact from restructuring and influence of employment situations; second, deficits in implementing current laws and policies; third, constraints from current employment mechanism; fourth, traditional gender bias; fifth, restraints from women's own capacity of competition for employment.

Main needs of vulnerable women group in employment

Vulnerable women group in employment generally share a desire for knowledge, development, good policies, services and support. Their needs are reflected in the following levels:

1. Need for work. Employment is the pre-condition for women's livelihood and development, and is the essential basis for women to realize their personal and social value, and raise their family and social status. The need for work is vulnerable women group's top need.
2. Need for services. The services needed cover policy service, employment training and guidance services, and services of small loans.
3. Need for protection of rights. We hope the government will stop the actions infringing upon women's labour rights, the social insurance schemes can be linked up, and maternity insurance scheme can be operated in a socialized manner. We hope women's associations can provide legal assistance, and efforts for publicity of legal work can be intensified.
4. Need for psychological care. Women taking floating jobs and working in informal sector are likely to have the feeling of being marginalized and excluded. They need more psychological care, comfort, encouragement and guidance than other social groups.

Services provided by women's associations and organizations

Training service. In response to the actual situation that the vulnerable women group suffers from low education and single job skill, women's associations at all levels, based on market orientation, undertake occupational skill and entrepreneurial training, and promote a packaged service of training, certification and employment.

Information service. The women's associations are actively developing information service network on jobs for women, providing timely and accurate employment information for women.

Job opportunity services. The women's associations are developing new field of employment and projects, and providing guidance and encouragement for laid-off and unemployed women to work in private economy, and community service industries.

Credit services. The women's associations are undertaking small credit programme in urban areas to provide financial support for women to start up their businesses and get reemployed.

Service relating to migration. Women's associations at all localities will organize surplus women workers in rural areas to migrant in an orderly manner, and promote coordinated employment among urban and rural women, as the biggest project for creating wealth.

Services for protection of rights. The women's associations participate in the enacting, formulation and revising of pertinent laws and policies, intensify efforts in legal education and publicity, take part in enforcement and compliance investigation, undertake legal assistance and provide

psychological consulting.

Our recommendations

The issue of vulnerable women group in employment not only has a bearing with the better livelihood and development of the women as a whole, and determines whether many families can remain happy, it will also influence the coordinated social development. Therefore, we recommend:

Further implementing the essential national policy of equality between men and women. We recommend party committees and governments at all levels further intensify dissemination and compliance of the essential national policy like equality between men and women, and incorporate gender analysis into formulation, implementation and assessment of labour and social security policies.

Further improving support from laws and policies for women's employment. We recommend National People's Congress speed up its amendment work on the Law on the Protection of the Rights and Interests of Women and other regulations, fully reflecting the principle of employment of men and women on equal terms, and increasing the operative part therewith. We recommend the government speed up its reform to social security system.

Further improving monitoring and assessment of labour markets. We recommend the government set up sex segregated statistics and analysis mechanism in employment, intensify monitoring and administration of labour markets, and formulate a mechanism to prohibit discrimination against women in employment.

Further increasing resource allocation to women's associations and organizations. We recommend the government transfer to women's associations and other NGOs some of the public services that have been gradually separated from the government functions in the process of government reform.

5. 취약계층 내 장애인의 고용보장을 위한 사회적 원조

Qian Pengjiang, 중국 장애인연합, 교육고용과 과장

I. 취약계층과 장애인 고용의 관계

현재 중국에서 간주되는 취약계층의 인구는 총 80-100 만 명에 이르며, 이중 약 20% 인 1 천 5 백만 명이 장애인이다. 장애인은 사회의 최하위계층으로 취약계층 중 가장 심각한 어려움에 처해있는 집단이다. 그들은 취약계층 중에서 가장 취약한 계층인 것이다.

건강한 사람과 비교해볼 때(심지어 취약계층 내에서도), 장애인은 낮은 고용능력과 고용 기회 결핍으로 고통 받고 있다. 그들은 경쟁에서 출발점이 다르다. 그들에게 특별한 고용 보장과 지원을 제공하는 것은 시장 경제하에서 장애인의 고용을 보장하고자 하는 목표를 달성하는데 필요한 필수 사안이다. 장애인을 대상으로 하는 특별 지원은 사회정의 를 유지하는데 필수적인 수단이며, 이는 다른 계층 사람들에게 부정의를 의미하는 것이 아니다.

중국정부는 취약계층의 기초생활과 고용에 높은 관심을 두고 그들에게 특별한 고용 지원을 제공하고 있다. 그들에게 고용 보장과 사회부조를 제공하는 것이 장애인 고용 활동에 있어 근본적인 원칙이 되었다.

II. 장애인 고용의 발전과 특징

중국의 고용 원칙, 정책, 제도의 지속적인 개선으로 장애인 고용이 계획경제에서 시장경제로 넘어가는 과도기를 경험하고 있으며, 고용 패턴이 집단 고용에서 보다 다원화되어 가고 있고, 고용 촉진 수단이 정책 의존에서 법/행정/경제/도덕/교육 조치와 같은 다양한 소스로 변하고 있다. 고용 보장과 사회부조 활동은 이미 예비 결과를 달성했으며, 고용의 크기가 급격히 상승하고 있다.

1. 장애인 고용 제도의 근본적인 변화

1990 년 12 월 전국인민대회 상임위원회에서 중국 역사상 최초의 장애인 보호법이 채택되어, 장애인 고용을 위한 기본적인 법적 근거를 제공하였다. 이는 장애인 고용에 관한 법적 활동의 시발점이 되는 것이다.

중국 정부는 복지단체를 보호하기 위해 세금 감면 정책을 하나씩 제정하고 시행하

였다. 이를 통해 장애인을 위한 통합적인 고용 보장과 고용 촉진을 달성하였으며, 시장 중심의 고용 상황에 점진적으로 적응하고 있다. 이러한 모든 것이 장애인 고용 제도의 근본적인 변화를 가져왔다.

2. 고용 형태 다양화와 고용 크기의 신속한 확장

고용 형태의 다양화로 인해 장애인 고용 형태가 하나의 집중적인 형식에서 여러 가지 형태로 변하고 있다. 장애인 고용에 대한 활동이 처음으로 시작된 때와 비교해보면 엄청난 질적 향상이 있었다. 2003년 말 장애인 취업률이 1980년대의 70%에서 83.9%로 증가했다. 또한 장애인 고용의 크기 또한 지속적으로 확장되고 있다.

3. 고용 서비스제도의 지속적인 향상, 장애인 고용의 수직적 발전 촉진

적극적 고용 정책의 시행으로 장애인 고용 서비스제도가 지속적으로 개선되고 있다. 장애인 고용 서비스와 공공 고용 서비스의 통합이 모의적으로 설립되었다. 이와 함께 정부가 주축이 되는 업무 체제가 설립되었다. 장애인 고용을 위한 서비스 기관은 사회적 욕구에 근거하여 활동하며, 다층적이고 다양한 고용 훈련을 실시한다. 도시 지역에서 156만 명, 농촌지역에서 440만 명의 장애인이 직업훈련 및 실용적인 기술 훈련을 받았다. 고용과 훈련을 통합하는 제도가 임시로 형성되었다.

또한 정보망 설립은 장애인 고용을 위한 새로운 서비스 수단을 제시해 주어 고용과 훈련 시장을 관리하는 통합적인 국가제도 건설을 위한 토대를 마련하였으며, 장애인 인적자원 개발과 활용을 위한 엄청난 잠재능력을 창조하였다.

III. 장애인 고용의 어려움과 문제점

중국은 일반적으로 심각한 고용 상황에 처해있으며 장애인은 보다 심각한 상황에 직면해 있다. 장애인을 위한 직업 수준을 향상시키고 그들의 정당한 권리와 이익을 보장하는 것은 매우 힘든 일일 것이다. 장애인의 전반적인 경쟁력, 노동기술과 시장이 필요로 하는 요건사이에 존재하는 차이가 크기 때문에 그들의 고용보호를 위해서는 보다 많은 노력이 필요하다.

1. 장애인 고용에 관한 관련법, 규정, 정책 개선이 시급하다.
2. 복지 단체의 발전에 어려움이 있다.
3. 고용 쿼터의 시행에 있어 통합적이고 규제적인 의무 조항이 부족하다.
4. 유연한 고용 지원이 즉시 강화될 필요가 있다. 자영업에 종사하는 장애인은 지속 가능한 생계와 같은 심각한 문제에 직면하고 생계보장에 대한 두려움을 가지고 있다.

IV. 대응 및 권고안

장애인 고용 보장과 사회부조 활동을 위한 기본 원칙은 정부가 주축이 되어 시민 사회의 참여를 유도하고, 특별 보호와 기초 생활보장을 통해 장애인의 시장 경쟁 참여를 장려하여 장애인 고용의 완전한 개발을 실현해야 한다. 구체적인 방안은 다음과 같다:

1. 정부는 법적, 행정적, 교육적, 도덕적 조치를 통해 장애인의 고용권을 보장해야 한다. 이를 위해 적극적 고용 보장 정책을 마련하고 소득차를 줄여야 하며 작업 조건, 환경을 개선해야 한다. 또한 장애인 고용을 위한 포괄적인 서비스 장치를 설립하고 고용 시장을 조정하여 전체 사회의 고용과 함께 점진적으로 조화로운 개발을 실현하여야 한다.
2. 장애인 고용 지원제도가 3 단계에서 마련되어야 한다:
 - ▶ 고용 지원에 있어 정부 책임 제도를 시행한다.
 - ▶ 정부를 주축으로 사회화한 고용 지원제도를 설치하고 전체 시민사회를 동원하여 장애인 고용을 지원한다.
 - ▶ 기술 지원을 제공해야 하며 표준화되고 과학적이며 정보기술 기반의 고용 서비스 및 직업 훈련 제도를 시행한다. 고용 서비스를 통해 고용을 촉진하고 장애인 고용 능력을 향상시켜 지속 가능한 개발을 위한 역량을 강화시킨다.
3. 사전적인 방식에 초점을 둔다. 사회 보장부문에서 장애인이 직면한 문제에 대한 즉각적인 해결책을 제공하고, 장애인 사회보장 적용범위를 확장하고 사회보장제도를 지속적으로 개선한다.

5. Employment Protection and Social Assistance to Disabled People in the Vulnerable Group (Abstract)

By Mr. Qian Pengjiang

Deputy Director General, Department of Education and Employment
China Disabled Persons' Federation

I. Relations between the vulnerable group and employment of disabled people

At present, the population of vulnerable group as specifically defined in China number between 80 and 100 million in total, where 15 million are disabled people, accounting for nearly 20%. Disabled people are the group placed at the lowest level in the societal ladder with the hardest difficulties among the vulnerable groups in China; they are the vulnerable group in the vulnerable groups.

Compared with healthy people (even those from the vulnerable group), disabled people suffer from lower employability and deficits in employment opportunities. They are at different starting points in competition. Providing special protection and support to disabled people for employment is a natural request for the goal as to ensure disabled people's employment under market mechanism, which reflects equitable competition in market economy. Special assistance targeted to disabled people is a necessary means to maintain social justice; it does not constitute injustice to other category of people.

The Chinese government attaches high attention to the essential livelihood and employment of the vulnerable group, and provides them with special employment assistance. Providing employment protection and social assistance to disabled people has become a fundamental guiding principle in the work for disabled people's employment.

II. Development and characteristics of employment of disabled people

With the continuous improvement of China's employment principle, policy and system, employment of disabled people experienced a transition from that in planned economy to market oriented mechanism, the employment pattern has been developing from concentrated employment to a diversified one, the means of employment promotion has been moving from solely relying on policies to multiple sources from legal, administrative, economic, moral and educational measures. Employment protection and social assistance work has achieved its preliminary results, with the size of employment rising rapidly.

1. Fundamental change to employment mechanism of disabled people

The Law on the Protection of Disabled Persons, first ever of its kind in China's history, adopted by the Standing Committee of the National People's Congress in December 1990, provides a basic legal basis for employment of disabled people. It marked the starting point of the work on employment of disabled people on a legal track.

The Chinese government has put in place and into practice one after another tax discount policies to protect welfare enterprises. It has achieved an integration of employment protection and employment promotion for disabled people; and is in the process of progressive adaptation to the situation of market-oriented employment. All these have given rise to fundamental change to employment mechanism of disabled people.

2. Diversification of employment forms and rapid expansion of employment size

With diversification of employment form in China, employment form of disabled people has been developing from single concentrated employment to multiple forms.

Compared with the 8th 5-Year Period when work on disabled people's employment was initiated, now this work has achieved qualitative progress. By the end of 2003, the employment rate of disabled people rose to 83.9% from less than 70% recorded in the 1980s; and the employment size of disabled people has been expanding constantly.

3. Continuous improvement in employment service system, promoting vertical development of employment of disabled people

With the momentum from implementation of the active employment policy, service system for employment of disabled people has been under continuous improvement. A coordinated mechanism between disabled people's employment service and public employment service has been set up in its preliminary form; in this connection, a work system with the government as the leading actor has been established.

Service agencies for disabled people's employment at all levels base their work on social needs, and undertake multi-level and multi-form employment training for disabled people. A total of 1.56 million disabled people in urban areas, and 4.4 million disabled people from rural areas have received occupational and practical skill training. A mechanism combining employment and training has been formed in its preliminary form.

Meanwhile, information network building presents a new service means for disabled people's employment, laying a foundation for a unified national system governing employment and training market, and creating huge potentials to develop and utilize human resources of disabled

people.

Main difficulties and problems of employment of disabled people

China in general is at a severe employment situation, and disabled people face more challenges in employment. It will be more difficult to raise the quality of the jobs for disabled people and protect their legitimate rights and interests. The gap between the overall competence and labour skills of disabled people on the one hand, and market requirements on the other, is ever widening, which calls for harder work in terms of employment protection for them.

1. Pertinent laws, regulations and policies on employment of disabled people await urgent improvement.
2. Welfare enterprises face challenges in their development.
3. The practice of quota employment lacks unified and regulated provisions of mandatory nature.
4. Support to flexible employment needs to be intensified immediately. Self-employed disabled people encounter severe problems for a sustainable living, and face an apprehensive prospect in their livelihood guarantee.

III. Responses and recommendations

The guiding principle for the work on employment protection and social assistance to disabled people should be one where “the government acts as the leading player, with participation from civil society; under the precondition of making available special protection and essential guarantee, disabled people need to be encouraged to participate in market competition, realizing full development of employment of disabled people.” The concrete and specific measures are listed as follows:

1. The government should safeguard disabled people’s right to employment on equal terms through legal, administrative, educational and moral measures, put into practice the active employment protection policy, reduce the gap in income, improve working conditions and environment, set up a comprehensive service mechanism for employment of disabled people, further tap employment field, and gradually realize synchronized development with employment in the whole society.
2. Employment assistance system for employment of disabled people should be put in place, at three levels:
 - Putting in place government responsibility system in employment assistance.
 - Setting up socialized employment assistance system with the government as the leading actor, and mobilizing the whole civil society to care about and assist disabled people for employment.

- Undertaking technical assistance, putting in place standardized, scientific and information technology-based employment services and occupational training system, promoting employment through employment services, and enhancing disabled people's employability and their capacities for sustainable development.
3. Paying attention in a proactive manner and providing immediate solutions to the problems faced by disabled people in social security, expanding the coverage of social security of the disabled people, and further improving social security system.

6. 동아시아 및 태평양 지역의 사회보장과
세계은행의 지원 프로그램

Yu Xiaqing, 세계은행 베이징 지부 연구원

동아시아 및 태평양 지역의
사회보장과 세계은행의
지원 프로그램

1

개요

- 사회적 보호가 무엇인가 그리고, EAP에
있어 그것이 왜 중요한가
- 각 나라별 이슈
- Bank의 접근

2

사회적 보호란 무엇인가?

- (a) 사회적 보호란 다음과 같은 활동들의 집합이다:
 - (a) 개인, 가구, 그리고 지역사회가 소득 위험(income risks)을 보다 잘 관리할 수 있도록 돕는다;
 - (b) 심각하게 빈곤하고 취약한(vulnerable) 사람에게 도움을 제공한다.

3

사회적 보호란 무엇인가?

- 공적개입(Public interventions)을 포함한다
 - 노동시장정책, 규제와 개입 (노동법률(labor legislation), 임금정책, 노사단체교섭, 기술훈련, 일자리, 비정규노동자에 대한 지원)
 - 사회보험 (연금과 실업 보험)
 - 안전망을 제공하는 사회부조 (현금과 현물 이전, 조건부 이전, 보조금, 그리고 요금 면제)
 - 위험을 완화시키기 위한 다양한 영역별 프로그램 (아동노동력감소 프로그램, 장애인 프로그램, 기업 재구조화를 통한 사회적 충격 (social impact))
 - 사회적 기금
- 시장을 바탕으로 하는 비공식적인 사적 메커니즘

4

EAP내에서의 사회적 보호

- SP는 빈곤을 감소시키는 일 뿐 아니라, EAP에 있어 매우 중요대한 성장과 안정을 유지시키는 일에도 중요한 역할을 한다.
- 주로 가족들에 의해 제공되는 비공식적 장치는 사회가 도시화되고, 보다 많은 구조적(개인의 특성에 상대적)으로 위험(systemic risks)-예를 들면, 전지구적 금융 위기, 전염병 등-에 직면하게 됨에 따라 부적절하다.
- 급격한 인구 변화: 몇몇 나라들의 급격한 노인인구 증가, 다른 몇몇 나라들에서의 노동력의 유동성은 취약점들을 노출시키고 있다.
- 심화되고 있는 불평등

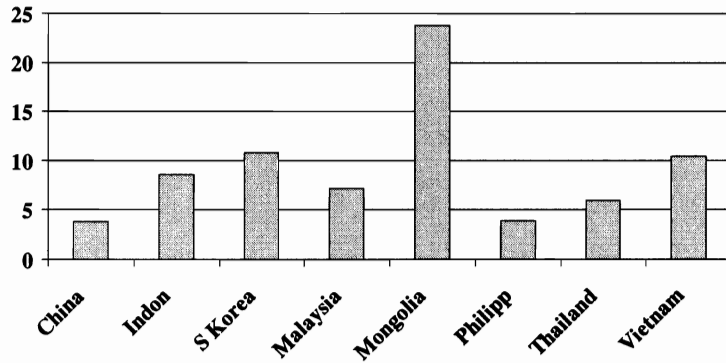
5

심화되고 있는 불평등 - 지니 계수 (Gini Coefficient)

국가	1990	2003
콜롬비아	41.6	46.3
중국	36.0	46.9
인도네시아	28.9	34.7
필리핀	43.8	45.9
태국	43.8	41.8
베트남	35.0	37.6
라오스	32.7	36.5

6

사회보장과 복지 (전체 정부 지출에서 차지하는 비율)



7

국가별 이슈

- 매우 다양한 욕구(needs)
- 포괄적인 개혁 욕구에 대한 합의 결여
- 불안정한 재정상황과 약한 재정능력
- 다양한 프로그램을 아우르는 강한 횡단면 연계에 대한 욕구

8

국가별 다양한 욕구

국가 성격	특징	욕구
신흥 시장경제 (한국, 말레이시아, 태국, 필리핀, 인도네시아)	제한적이지만 사회보호제도가 늘어나고 있음 성장하는 경제 도시화된 인구	기관 다양화 보상범위 개선 효율성 증대
과도기 경제 (중국, 몽골, 베트남)	비시장경제에 맞춰 만들어진 사회보호제도가 상대적으로 많이 있음 급격한 노령화 성장하는 경제 불평등 증대	현존 프로그램 개혁 재정적인 독립 더 나은 목표 시장경제를 기반으로 한 조정 노동시장 이슈 건의
저소득 국가	공식적인 사회보호제도 적음 높은 실업률을 보이는 젊은 세대 낮은 행정과 재정 능력 취약한 소수 민족 집단	도시 실업문제 건의 시골 생산성 증대 지역사회 유입 자연적 충격 관리

9

광범위한 개혁에 대한 합의 결여

신흥 시장국가들은 개혁을 필요로 하고 감내할
여력도 있으나 서두르지는 않고 있다. 이유가
무엇인가?

- 위기로부터의 빠른 회복은 안전망으로서 성장을
유효하게 했다.
- 아시아 노동자 윤리와 활발한 투자와 성장에 대한
손실에 대해 관심
- 국내산(home-grown) 아시아의 대안에 대한 욕망
- 다른 지역들에게 노동시장개혁을 부추긴 불충분
하게 발전된 노동 기구

10

도움을 필요로 하는 나라의 재정적 한계

- 취약 집단이 많은 나라들의 재정 문제는 값비싼 프로그램을 제한한다.
 - 필리핀
 - 인도네시아 - 지방분권에 의해 혼잡
- 대부분의 예산에 상대적으로 작지만, 지출내역은 중대하다. -그러나, 비효율적이며, 단편적이다.
- 작은 IDA 나라들의 특수 사례, 재정 한계와 거대한 규모의 빈곤 집단은 배분, 특수 목표 집단, 이전보다 생산적인 개입을 의미한다.

11

다양한 프로그램에 걸친 강한 횡단면 연계에 대한 욕구

예)

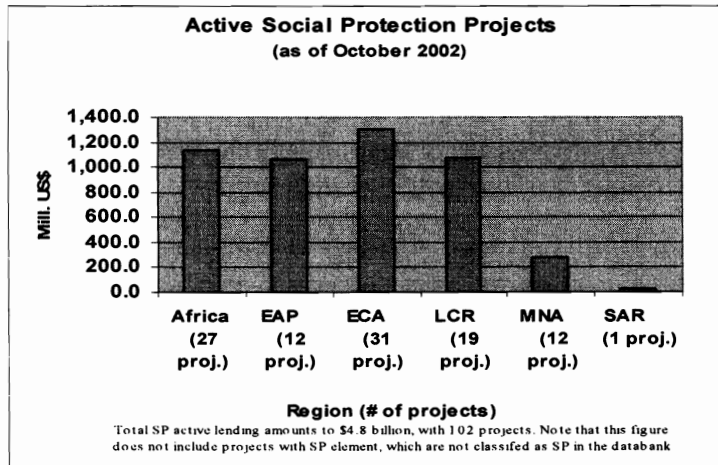
- 재해 관리
- 저임금 국가들의 농업/토지 정책
- 과도기 경제를 위한 SOE/공공 영역 개혁
- 투자 풍조와 교육을 더불어 기술개발/훈련
- 의료보험과 자금공급
- HIV/AIDS 대처

12

World Bank 개입

- EAP에 있어 중대한 활동들이 진행 중에 있지만 그것의 본질은 변화하고 있다.
 - 비공식적인/지역사회/시골의 위험 이슈들을 다루는 다양한 과제들, 노동시장 분석, 지난 AAA가 끝낸 연금 개혁 그리고 재정 위기에 대한 대역 반응(인도네시아, 태국);
 - 2002년, 20 EAP AAA SP가 연금과 안전망에 뒤이어 노동시장 이슈들을 특별히 다루어 보고했다:
 - 사회 기금 (태국, 라오스, 캄보디아, 필리핀, 인도네시아)
 - 연금 개혁 (중국, 필리핀, 라오스)
 - 노동시장 분석과 능력 증대 (중국, 타이, 베트남)
 - 시골의 위기 관리 개입 (중국, 몽골, 베트남)
 - SOE분야로부터 노동 조정 (중국, 베트남, 티모르)

Over 20% of Bank SP \$ volume is in EAP, though only 12% of projects



나아가서 (1)

해당 국가들에 대한 **Bank**의 지식기반을 보다 확대해 나가야한다

- 종합적인 국가사회보호 이슈들은, 위험 및 취약성 평가들을 사용해, 많은 국가들간의 차이를 인정할 것을 보여주고 있다. (필리핀, PNG, 태평양연안국, 캄보디아, 라오스에서 진행중이거나 계획되고 있다.)
- 가능하고 필요한 것이 있다면, 관련된 핵심 특성들을 강화시켜야 한다. (PERs, 빈곤평가)
- 국내 중대한 이슈들에 대한 AAA:연금 (중국, 몽골, 베트남, 태국), 노동시장 (중국, 필리핀), 안전망 분석 (중국)
- 현 프로그램의 강한 M&E와 운영을 지지해야 한다. (인도네시아 & 필리핀 CDD, 콜롬비아 & 라오스 사회기금, 중국노동력 & SSN)

15

나아가서 (2)

- 조연과 가능한 재정지원에 대한 요구에 대해 선별적으로 대응해야 한다:
- 세계적인 경험을 분포 시키기 위해서 지역적인 연계를 맺어야 한다.
 - 지역 워크샵과 심포지엄을 통해 **Bank**가 축적한 실제적인 지식과 세계적인 경험을 분포 시켜야 한다;
 - 장애인과 젊은이를 위한 지역적 발단을 조화시켜야 한다;
 - 노동 이동에 대한 지역 보고서를 전달하라;
 - 한국, 일본, 싱가포르, 말레이시아와 같은 보다 앞선 국가들에 지역 정보를 입력하라.

16

Social Protection In East Asia & The Pacific and World Bank Assistance Program

1

Outline

- What is Social Protection and why it is important for EAP
- Issues in Countries
- Bank's approach

2

What is Social Protection?

Social Protection is a set of actions to:

- (a) assist individuals, households, and communities to better manage income risks;
- (b) provide support to the critically poor and vulnerable.

3

What is Social Protection?

- Public interventions include
 - Labor market policies, regulations and interventions (labor legislation, wage policy, bargaining, skills training, job placement, support for informal workers)
 - Social insurance (pensions and unemployment insurance)
 - Social assistance to provide safety nets (cash and in-kind transfers and conditional transfers, subsidies and fee waivers)
 - Multi-sector programs to mitigate risk (child labor reduction programs, disability programs, social impact of enterprise restructuring)
 - Social funds
- Private mechanisms, including market-based and informal

4

Social Protection in EAP

- SP has an important role, not only in poverty reduction, but also to maintain growth and stability, which is critical to EAP.
- Informal mechanisms, provided mainly by families, are inadequate as societies modernize and face more systemic (relative to idiosyncratic) risks – e.g., global financial crises, communicable diseases.
- Rapid demographic change: rapidly aging populations in some countries; labor mobility in others exposes vulnerabilities.
- Rising inequality

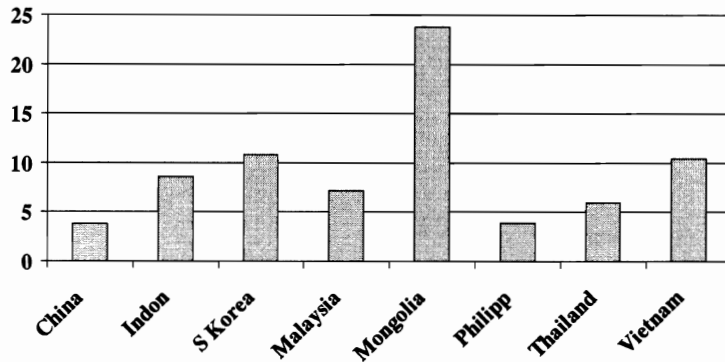
5

Rising Inequality – Gini Coefficient

Country	1990	2003
Cambodia	41.6	46.3
China	36.0	46.9
Indonesia	28.9	34.7
Philippines	43.8	45.9
Thailand	43.8	41.8
Vietnam	35.0	37.6
Laos	32.7	36.5

6

Social Security & Welfare (as % of total government spending)



7

Issues in Countries

- Vastly varying needs
- Lack of consensus on the need for comprehensive reform
- Unstable fiscal situations and weak fiscal capacity
- Need for strong cross-sector linkages across various programs

8

Varying Country Needs

Country Type	Characteristic	Needs
Emerging Market Economies (Korea, Malaysia, Thailand; Philip. Indonesia)	Limited but growing SP institutions Growing economies Urbanizing populations	Diversify instruments Improve coverage Improve effectiveness
Transition Economies (China, Mongolia, Vietnam)	Relatively large SP institutions designed for non-market economy Rapidly aging Growing economy Rising inequality	Reform existing program financially viable better targeted aligned w/ market-based economy Address labor market issues
Low-income countries	Little formal SP Young population – with high unemployment. Low admin and fiscal capacity Vulnerable ethnic groups	address urban unemployment enhance rural productivity involve communities manage natural shocks

9

Lack of Consensus for Widespread Reform

Emerging Market Countries need and can afford reform, but are not in a hurry. Why?

- Quick recovery from the crisis validated growth as safety net
- Concerns about damage to Asian work ethic and the foundations of vigorous investment and growth.
- Desire for a 'home-grown' Asian solution
- Poorly developed labor organizations that in other regions push labor market reforms

10

Fiscal Constraint in Needy Countries

- Fiscal problems in countries with large vulnerable groups constrain expensive program
 - Philippines
 - Indonesia – compounded by decentralization
- While small relative to most budgets, spending is significant – but ineffective, fragmented
- Special case of small IDA countries, fiscal constraints and huge size of poor group mean rationing, special target groups, productive interventions rather than transfers.

11

Need for Strong Cross-sector Linkages Across Various Programs: examples

- Disaster management
- Agricultural/land policy in low-income countries
- SOE/public sector reform for transition economies
- Skills-development/training with investment climate and education
- Health insurance and financing
- Coping with HIV/AIDS

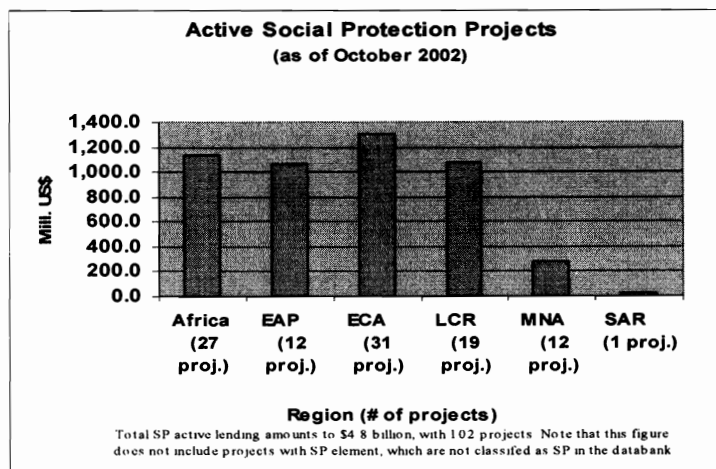
12

World Bank Intervention

- There is significant ongoing activity in EAP but its nature is changing
 - A variety of diverse tasks addressing informal/ community /rural risk issues, labor market analysis, pension reform ended the past AAA and lending response to the financial crisis (Indonesia, Thailand);
 - 20 EAP AAA SP reports since 2002, dealing particularly with labor market issues, followed by pensions and safety nets:
 - Social funds (Thailand, Laos, Cambodia, Philippines, Indonesia)
 - Pension reform (China, Philippines, Lao)
 - Labor market analysis and capacity-building (China, Thailand, Vietnam)
 - Rural risk management interventions (China, Mongolia, Vietnam)
 - Labor adjustment from SOE sector (China, Vietnam, Timor)

13

Over 20% of Bank SP \$ volume is in EAP, though only 12% of projects



Moving Forward

Further develop Bank's knowledge base in client countries:

Synthetic country SP issues notes to identify gaps in many countries using risk & vulnerability assessment framework (Ongoing or planned in Philippines, PNG, Pacific, Cambodia, Lao);

Where possible and needed, strengthen related core diagnostics pieces (PERs, Poverty Assessment)

AAA on critical issues in countries:

Pensions (China, Mongolia, Vietnam, possibly Thailand)

Labor markets (China, Philippines)

Safety net analysis (China)

Support strong M&E of current programs and operations (Indonesia & Philippines CDD, Cambodia & Lao social funds, China labor & SSN)

15

Moving Forward (2)

- Respond selectively to requests for advisory and possible financial assistance in countries:
- Engage regionally (or sub-regionally) to disseminate worldwide experience
 - Disseminate substantial amount of knowledge and worldwide experience that the Bank accumulated through regional workshops, symposia;
 - Coordinate w/ regional initiatives on disability & youth
 - Deliver regional report on labor migration;
 - Tap regional knowledge in more advanced countries, like Korea, Japan, Singapore, Malaysia;

16

7. APEC 사회안전망 고위급 세미나 연설문

Shinichi Hasegawa, 일본 보건노동복지부 국제협력실 실장

친애하는 내빈 여러분,

먼저, 본 세미나와 같이 중요한 행사에 여러분과 함께 자리하게 된 것을 영광으로 생각합니다. 또한 저는 취약계층의 고용 촉진과 사회보장 문제에 관한 우리의 경험을 소개하고, 다양한 의견 교환의 기회를 가질 수 있어 더할 나위 없이 기쁩니다.

APEC 회원경제체는 고용 기회 창출과 노화, 질병, 실업과 같은 상황에 직면할 경우 필요한 사회안전망으로써의 사회 보장 제도 설립 요구에 귀를 기울이고 있습니다.

각국은 자국의 역사와 상황에 따라 노인과 장기 실업자와 같은 취약계층을 위한 나름대로의 고용과 사회보장 프로그램을 개발했습니다.

자국의 고용과 사회보장 문제를 해결하기 위해 여러 국가의 경험을 공유하고 보다 나은 접근 방식을 모색하기 위한 토론을 가지는 것은 우리 모두에게 유익한 기회가 될 것입니다. 이러한 견해를 바탕으로 저는 먼저 일본의 현상황과 관련 프로그램에 대해 간략히 언급하고자 합니다.

현 상황

일본의 실업률은 올해 5월 4.6% 를 기록했으며 조금씩 감소하고 있습니다. 이는 최근 세계 경기의 회복으로 인한 결과로 볼 수 있습니다.

하지만 1980 년대와 1990 년대 상반기의 2% 대 실업률과 비교해 봤을 때, 최근의 실업률은 역사적으로 높은 수치이기 때문에 고용 정책은 일본 정부에 매우 중요한 문제입니다.

장기적인 구조 문제로, 일본에서는 노령화 사회가 매우 급격하게 진행되고 있습니다. 65 세 이상 인구의 비율이 2003 년에는 약 19% 였으며 2014 년에는 25%에 이를 것으로 추정됩니다. 이는 전체 인구의 4분의 1이 65 세 이상이 되는 것을 의미합니다. 게다가, 2003 년과 비교해 볼 때 생산 인구(15-64) 수가 2015 년까지 약 8,100,000 명 감소할 것이며 노동 인구 또한 점차 감소할 것으로 예상됩니다.

이와 같은 상황에서 일할 동기와 능력이 있는 모든 사람들이 고용 기회를 획득할 수 있

는 사회를 실현하는 것이 중요합니다.

다시 말하면 활력 있는 사회 건설을 위해 사회 공헌자를 증가시키는 것이 중요하다는 것입니다. 만약 어떠한 조치도 취해지지 않는다면 노동인구 참여율이 점차 감소할 것입니다. 부양자 증가와 피부양자 감소는 삶의 질을 향상시킬 뿐 아니라 국가경제의 개발과 사회보장제도 확립에도 기여할 것입니다.

또한 저는 연금, 의료, 장기적인 보호와 같은 사회 보장 제도의 중요성을 강조하고 싶습니다. 사회 보장제도는 노령화 사회와 급격히 변하는 경제 상황에서 시민의 자립적 생활을 지원해 줄 것입니다.

취약계층 지원

취약계층 지원에 있어 우리의 기본 입장을 말씀 드리겠습니다. 노인, 장기 실직자와 같은 취약 계층을 지원하기 위해서는 기초 소득 보장과 고용 촉진이 필수적입니다. 일하고자 하는 의사와 능력이 있는 사람이 고용 기회를 획득하고 이를 통해 자신의 능력을 실현할 수 있는 사회를 건설하는 것이 무엇보다 중요합니다. 하지만 현재 노인, 여성, 청년 등 일본 취약계층의 고용 상황은 정말 심각합니다. 취약계층의, 특히 노인과 여성의 노동시장 진입을 막는 고용 관행과 사회제도가 여전히 존재하고 있습니다. 게다가, 조기 퇴직으로 인한 실업과 불안정한 고용형태가 증가하고 있습니다.

이러한 상황에 대처하기 위해서는 장기적으로 다양한 조치가 취해져야 한다고 생각합니다. 하지만 오늘 저는 일본의 현 프로그램을 소개하고 노인과 청년을 위한 고용정책에 초점을 두겠습니다.

노인을 위한 고용 정책

공공 보건과 의료 기술의 진보로 인해 노인들이 과거에 비해 보다 오랫동안 건강한 삶을 유지할 수 있습니다. 일본의 노인들은 일하고자 하는 욕구가 강하며 60-64 세 남성의 노동참여율은 70% 이상입니다.

하지만 일본의 경제 상황이 심각합니다. 65 세까지 일부 고용 기회를 보장하는 기업의 비율은 약 70%이며, 65 세까지 일할 의사가 있는 모든 직원의 고용기회를 보장하는 기업의 비율은 약 30%입니다. 우리는 또한 노인들이 직장을 그만두고 새로운 일자리를 찾을 때 직면하는 문제점을 고려해야 합니다.

그러한 상황을 염두에 두면서 저는 '적극적 노령화'라는 관점을 가지는 것이 중요하다고

생각합니다 또한 일하고자 하는 의사와 능력이 있는 노인이 고용기회를 획득하여 그들의 지식과 경험을 활용하는 사회를 실현하는 것이 중요하다고 믿습니다.

일본의 공공연금 제도는 노인 소득의 최저 금액을 지원하는데 매우 중요한 역할을 하고 있습니다. 그리고 노인 고용 연금의 수혜 대상이 되는 연령이 2025년까지 60세에서 65세로 점진적으로 변할 것입니다. 고용과 연금의 연계를 강화하는 것이 중요하며, 공공연금 수당을 받을 자격이 있을 때까지 고용을 보장해주는 방안을 마련하는 것이 중요합니다. 그러한 관점에서, 은퇴 연령을 늘리거나 지속적인 고용 제도를 도입함으로써, 65세까지 고용을 보장하기 위해 노력하고 있습니다.

노인 고용 안정법 개정안이 지난 회기에 제출되었고, 이 법안이 지난 6월 의회를 통과했습니다. 새로 개정된 법안은 고용주로 하여금 공공 연금 수혜 연령 변화에 따라 퇴직 연령을 늘리거나 65세까지 계속 일할 수 있는 고용 제도를 만들 것을 의무화하고 있습니다.

청년을 위한 고용 정책

높은 청년 실업률이 모든 국가에서 문제시 되고 있으며, 일본 또한 심각한 상황에 직면하고 있습니다. 일본의 청년(24세 이하) 실업률은 다른 연령 대에 비해 매우 높은 10%에 이릅니다. 파트 타임 근무자 혹은 프리터(free+arbeiter)라 불리는 아르바이트를 하는 젊은이의 수가 약 2백만 명에 달하며 최근 계속 증가하고 있습니다.

그러한 조건에서 청년들은 기술이나 지식을 습득할 수 없기 때문에, 이는 향후 그들의 커리어 개발을 저해합니다. 이는 그들 자신 뿐 아니라 일본 사회에 커다란 손실을 야기시킵니다. 일본의 산업과 사회를 지탱할 인적자원이 적절하게 개발될 수 없기 때문에 이러한 상황은 경제 성장 하락을 초래할 것이며 미래의 사회보장제도를 약화시킬 것입니다.

이러한 상황은 다음과 같은 두 가지 배경에서 초래되었습니다. 첫째, 노동시장과 기업의 인력 수요 변화로 인해 노동 수요와 공급의 부조화가 증가하고 있습니다. 둘째, 직업 의식의 부재로 인해 청년 스스로 자신의 커리어를 계획하고 실현할 능력이 부족한 실정입니다.

위의 두가지 배경을 고려하여, 우리는 청년을 위한 고용정책을 우선순위로 간주하고 있습니다. 지난 6월 4개 관계부처(문부과학성, 경제산업성, 재정금융정책국, 후생노동성)가 ‘청년 독립과 챌린지 계획’을 발표하였습니다. 우리는 지방 정부, 경제학계와 협력하여

이러한 문제를 해결하고 있습니다.

해결 방안에 대해 보다 구체적으로 말씀 드리겠습니다

우리는 젊은이들이 밀집해 있는 도시지역에 그들을 위한 공공 고용보장 사무소를 열어, 고용 상담 및 지원을 제공하고 있습니다.

- ▶ 우리는 공공고용보장 사무소에 전문가(고용 지원가)를 배치하여 졸업생들에게 상세한 고용 지원을 제공하고 있습니다.
- ▶ 우리는 수습 고용 프로그램을 시행하고 있습니다. 이를 통해 대학 졸업생과 같은 청년 실직자를 고용하는 기업에 3개월 수습기간 동안 보조금을 지급하며 이후 정규직으로 전환할 것을 장려하고 있습니다.

이러한 조치 외에도 올해부터 우리는 다음과 같은 노력을 하고 있습니다.

- ▶ 교육과 훈련을 결합한 인적자원 개발 제도인 ‘듀얼 시스템’을 도입하였습니다. 이 제도는 회사에서 훈련을 받는 동시에 교육/훈련기관에서 강의를 듣도록 하는 제도로 숙련 근로자를 양성하기 위해 고안된 조치입니다.
- ▶ 청년을 위한 원 스톱 서비스 센터를 설치하여 고용 정보, 직장 경험 제공, 고용지원 서비스를 제공하고 있습니다.

지방 정부가 이 프로그램에 적극적으로 참여하고 있으며, 업계 및 학계와 협력하고 있습니다.

결론

마지막으로 노인과 청년을 위한 고용정책을 효과적으로 조성하기 위해서 정부와 지방정부, 업계, 노조간 지속적인 의견교환과 협력을 강조하고 싶습니다. 저는 이번 세미나가 활기차고 유익한 토론을 제공해 주리라 기대하며, 또한 본 세미나가 회원경제체의 고용과 사회보장 프로그램 개발에 공헌하기를 바랍니다. 감사합니다.

7. Speech on APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets: Social Protection of the Vulnerable Group in a Changing World

By Shinichi Hasegawa

Assistant Minister for International Affairs,
Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan

Minister Zheng,
Distinguished participants,
Ladies and gentlemen,

It is my great honor to participate in this important seminar with distinguished delegates from various economies. I am also pleased to have an opportunity to introduce our experiences and to exchange views on the employment promotion and social security issues to the vulnerable group from a broad viewpoint through this seminar.

All APEC members are tackling the needs to create employment opportunities and to establish social security system as a safety net at the time of facing risk, such as aging, disease, and unemployment.

Each economy has created its own employment and social security programs to the vulnerable group, such as the elderly and long-unemployed people, according to the history and the current situation of each economy.

I believe it is beneficial for all of us to share these experiences and discuss for better approach in order to solve the employment and social security issue in each economy.

Based on such a view, I would like to make a brief presentation on the situations and programs of our country.

Present Situation

In Japan, unemployment rate is 4.6% in May this year, which is slightly declining, reflected in the good condition of the latest world economy.

But compared with the unemployment rate in the 1980s and the first half of the 1990s, which is

almost 2 %, it has been historically high recently, and the employment policy has been very important for Japanese Government.

As a long-term structural problem, aging with fewer children is progressing very rapidly in Japan.

The population rate of age 65 and over is about 19% in 2003, and is predicted to reach 25% in 2014, which means one fourth of the population will be age 65 and over.

In addition, compared with 2003, the number of productive population (age 15-64) is predicted to decrease by about 8,100,000 by 2015, and the labor force population is going to decrease, too.

Under such circumstances, it is essential to realize the society where every citizen is available to have an job opportunity as long as he/she is motivated and capable.

In other words, it is important to increase contributors to the society in order to realize vitalized society.

If no measures were taken, the labor force participation rate would decline gradually.

Increasing supporters and decreasing the supported will contribute not only to the quality of lives of citizens, but also to the development of the national economy and supporting social security system.

On the other hand, I would like to emphasize the important role of social security system, such as pension, medicine, long-term care, which supports the self-sustained lives of citizens in aging society with fewer children and fast-changing economic situation.

Support for vulnerable group

Let me express our fundamental position on the support of the vulnerable group.

The basic income security and employment promotion are indispensable in order to support the vulnerable group, such as the elderly and the long-time unemployed people.

I would like to emphasize in particular that it is necessary to realize the society in which motivated and capable people can obtain job opportunities and display their abilities through employment.

However, current employment condition of the vulnerable group in Japan, such as elderly people, women, and young people, is fairly severe.

There remain employment practices and social systems that work as a barrier against the entry to the labor market, especially for elderly people or women.

Moreover, among young people, unemployment by early resignation and the unstable working form

are increasing.

In order to cope with such conditions, I think various measures should be taken over a long period of time, but today I would like to introduce current programs of our country, focusing on employment policy of elderly people and young people.

Employment policy of elderly people

Elderly people can spend their healthy lives for a long period of time, compared with the past, by achieving the progress of public health and medical technology.

Japanese elderly people are strongly motivated for work, and the labor force participation rate of the male in the age 60-64 is over 70%.

On the other hand, the economic situation in Japan is severe, and the rate of the company which secures some employment opportunities until at least 65 years old is about 70%, and the rate of the company which secures employment opportunities until at least 65 years for every employees in principle who wish to continue working is about 30%. We should also consider the difficulty of finding a new job once elderly people leave their previous job.

Having mind in such conditions, I think it important to stand on a viewpoint of "active aging" and to realize the society where motivated and capable elderly people can obtain job opportunities and make use of their knowledge and experience.

In Japan, the public pension system is playing an important role in supporting the basic portion of the income of elderly people, and the eligibility age to begin receiving payments of Old Age Employees' pension will be gradually changed from age 60 to 65 by 2025.

I would like to stress the importance of strengthening connection between employment and pension and taking measures by which elderly people can continue working until at least they can receive the public pension benefit.

From such a viewpoint, we are striving to secure employment of elderly people up to 65 by the extension of retirement age or the introduction of the continued employment system.

We are also assisting and promoting re-employment of elderly people, as well as promoting diverse job opportunities and their social participation.

We submitted the bill to amend the law for stabilization of employment of elderly people to the previous Diet Session, and it passed the Diet last June. The bill obligates the employers who set up a rule of retirement age to extend it or to introduce continued employment system up to age 65, according to the schedule of changing the eligibility age of receiving payments of public pension. It also obligates the employers to present the reason in case they set maximum age in opening jobs and hiring employees.

Employment policy of young people

High unemployment rate of young people becomes a problem common to each economy, and we are also facing a severe employment situation of young people. The unemployment rate of young people (age 24 and below) in Japan is almost 10%, which is extraordinary high compared with other age groups. The number of young people who work as a "part-time worker" or "side-job worker", so called "freeter" in Japan, is about 2 million and is increasing recently.

Under such conditions, young people cannot obtain skill and knowledge, and their career development for the future good jobs will be hindered. These conditions bring a big loss not only for them but also for the Japanese society. It will result in a decrease in economic growth and weaken the social security system for the future, as human resources supporting the industry or the society in Japan will not be developed properly.

I would like to point out two backgrounds of the situation. First, the mismatch between supply and demand of labor force is expanding, by change of the labor market and the human resource needs of the company. Second, young people themselves are not insufficient for planning and realizing their objective of career life due to the lack of occupational consciousness.

With such a situation in the background, we regard the employment policy of young people as one of the top priorities.

"The youngster independence and challenge plan" was formulated by 4 related Ministers, (Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology, Minister of Economy, Trade and Industry, Minister of State for Economic and Fiscal Policy and Minister of Health, Labour and Welfare) in June last year. We are tackling this issue cooperating with the local governments and the economic circles.

To be concrete,

- We have opened the Public Employment Security Offices for the young people (Young Hello Work) in the metropolitan area where young people gather, and provided employment consultation and employment support.
- We have posted the professionals (job supporter) who provide detailed employment support to new graduates in the Public Employment Security Offices
- We have implemented the trial employment program.
In this program, a subsidy is paid to the company in case it accepts a young unemployed person, such as a university graduate, as trial employment for three months, and the shift to the regular employment from the temporary employment is promoted.

In addition to these measures, from this year,

- We have introduced "the Japanese Dual System" which is a human resource development system combined training with education. It aims to foster skilled workers by training in a company and the lecture in an education and training organization.
- We have set up the One-Stop Service Center for young people ("the job cafe") which offers the employment information, the opportunity of place-of-work experience, and the employment support service. The local governments become main constituent of this program and it cooperates with the companies and schools of the area.

Conclusion

In concluding, I would like to emphasize the need of exchanging opinions between the government and local governments, companies, and labor unions, and cooperating with them in various scenes in order to promote effectively the employment policy of elderly people and young people.

I look forward to a very stimulating and fruitful discussion in this seminar, and would like to expect that this seminar will contribute to the development of the employment and social security programs of each economy. Thank you for your attention.

8. APEC 회원 경제국들의 실질적 사회안전망 강화방안

Kye Woo Lee, 한국보건사회연구원 자문위원

1. 서론

1997년 아시아 경제위기는 APEC 회원경제체에 사회안전망의 중요성을 일깨워 주는 계기를 제공하였다. 왜냐하면 많은 사람들이, 특히 빈민들이 심각한 영향을 받았기 때문이다. 위기에 대처하기 위해, 회원국들은 서둘러 사회안전망 프로그램을 강화하였다. 또한 그들은 위기가 세계화로 인한 것이며 빈곤과 평등 문제를 해결하지 않고서는 무역 및 투자자유화가 원활하게 진행될 수 없다는 것을 인식하게 되었다. 경제 위기 후 빈곤과 사회불균형 문제가 보다 두드러졌으며 사회, 경제 취약 계층이 경제개방 정책에 반대하는 주 세력이 되었다. 사회안전망은 이러한 문제를 해결하기 위한 필수 방안이다.

그러나 단기간에 사회안전망을 개선하는 것은 매우 힘든 일이다. 비록 APEC 회원경제체의 사회안전망이 국제기구의 지원과 양자협력을 통해 어느정도 강화된 것이 사실이지만, 기존 제도의 개선 혹은 체계적이고 일관성 있는 새로운 제도 설립에는 오랜 시간이 소요된다. 이러한 전제하에서 APEC 내 사회안전망 강화를 위한 우선순위가 매겨져야 하겠다.

사회안전망에 관한 첫번째 공동 이니셔티브는 1998년 11월 APEC 경제지도자회의에서 처음 제시되었다. 그 이후 여러 이니셔티브와 제안이 APEC 내 여러 포럼(ECOTECH, APEC 사회안전망 강화를 위한 태스크 포스, 인적자원개발 실무그룹 등)에서 제안되었을 뿐 아니라 다른 지역, 국제 기구와 공동으로 제안되기도 하였다. 2001년 APEC 내 사회안전망 활동 강화를 위한 정상회의 합의에 따라, APEC 사회안전망 능력배양 네트워크(APEC SSN CBN)가 2002년 초에 설립되었고, 한국 보건사회연구원이 총괄기관(Head Institution)으로 선정되었다. 2002년 고위급회담(SOM)에서 APEC SSN CBN 이 아래 6개 이슈를 우선적으로 해결할 것을 합의했다.

- (i) 사전적인 사회안전망 기획, 예방조치 마련
- (ii) 정책활동의 효율성 평가를 위한 역량 강화
- (iii) 통합데이터 수집, 기존 데이터 접근
- (iv) 취약 계층 규명
- (v) 사건대응 기관 및 자원 지정
- (vi) 사회안전망 운영의 투명성, 책임성 강화

또한 2002년 7월 25-26일 한국, 서울에서 개최된 APEC 사회안전망 국제회의 참석자들은 APEC 회원경제체의 사회안전망 강화 방안에 대한 토론을 가졌다.

첫 단계로 SSN-CBN의 총괄 기관인 한국보건사회연구원(KIHASA)이 아태지역 여러 국가의 사회안전망 제도에 관한 예비조사에 착수했다. 조사 결과는 2001년과 2002년 보건사회연구원에서 발간되었다: ‘아태지역 사회안전망 강화를 위한 APEC의 방안’, ‘아태지역의 세계화와 사회안전망’ APEC 회원경제체의 사회안전망 강화를 위한 실질 방안은 위의 두 평가연구에서 얻은 교훈을 바탕으로 향후 방향을 모색해야 할 것이다.

2. 사회안전망 개념의 확대

최근, 사회안전망은 사회경제적 위기 혹은 자연재해로 야기된 응급 상황에 초점을 두는 경향이 있다. 위에서 언급한 연구에서 얻은 첫 번째 교훈은 APEC 내에서 사회안전망 개념이 광범하게 사용되고 있다는 것이다. 여기에는 단기 보상적인 사회부조 프로그램 뿐 아니라 중기적인 공공부문 사회보장서비스 지출 그리고 장기적으로 발전될 수 있는 포괄적 사회보장제도가 포함된다. 응급 상황 발생을 예측하는 것이 어렵고, 위기가 사회 각계각층에 영향을 끼치기 때문에, 다양한 시각이 필요하다. 이처럼 광범위한 범위에서 대응, 예방 정책을 바라보는 것은 사회안전망 제도의 결함을 발견하고, 프로그램간 상호 보완과 시너지 효과를 향상시키는데 기여할 것이다.

첫째, 단기적으로 볼 때, 보상정책과 사회부조 프로그램이 고안되어 부정적인 영향을 받은 사람들, 특히 빈민에게 조정전환비용을 지원함으로써 그들이 무역, 투자 자유화로 인한 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다. 개방은 선진국과 개발도상국 양국에 빠른 성장을 야기시킨다. 그러나 개방 주도 성장은 종종 국가 내 빈곤과 불평등을 악화시킬 수 있으며, 특히 민주 사회에서는 향후 경제성장과 자유화 정책의 시행에 바람직하지 못한 영향을 줄 수 있다. 개방 주도 성장의 부정적인 영향을 완화하기 위해서 사회안전망을 강화하는 것이 필수적이다.

둘째, 중기적으로, 기초 교육, 보건, 영양과 같은 사회복지를 위한 공공 지출이 강화되어 그 적용범위를 확장하고 효율성을 향상시켜야 한다. 기본적인 복지 서비스는 효과적인 사회안전망으로써의 역할을 지속적일 수 수행한다. 따라서 기본 사회복지서비스를 위한 예산이 위기상황 또는 조정기 동안에도 보호되어야 한다.

경제 위기 동안, 영양부족이 증가하고, 아동들은 학교를 그만둘 가능성이 증가한다. 이는 빈곤을 탈출할 수 있는 그들의 능력을 제한하는 결과를 초래할 수 있다. 게다가 위기상황에 관한 과거의 경험에 따르면, 위기시 빈민의 소득이 감소하기 때문에 그들은

자신들의 기초복지 소비를 줄이는 경향이 있다. 이러한 관점에서 위기 시 기본 공공사회복지 서비스가 보호되어야 함을 알 수 있다.

경제 위기 동안 안전망으로써 기본사회복지서비스를 제공하는데 발생하는 근본적인 문제는 정부의 수행 능력이 부족할 때 사회복지에 대한 수요가 급증한다는 사실이다. 정부의 재정상태는 자연재해나 경제 위기로 인해 심각하게 영향을 받을 수 있다.

1997-2000년 필리핀의 경험이 이러한 문제를 잘 드러내준다. 1997년 7월 아시아 외환위기가 시작된 이후 사회안전망에 대한 요구가 급격히 증가했다. 하지만 중앙정부수입이 1997년 하반기부터 비틀거리기 시작했다. 따라서 전체 중앙정부지출 중 사회복지비가 차지하는 비율이 1997년 25%에서 2000년 22%로 감소했으나, 기본사회복지 서비스는 다른 부문 복지보다는 비교적 잘 제공되었다. 전체 중앙정부 사회지출비 중 기본복지서비스가 차지하는 비중이 1997년 64%에서 1998년 67%로 증가했다가 2000년 65%로 다시 감소했다.(Manasan, 2002a)

이러한 점에서 다원적 개발 금융기관이 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 그들은 지방 기관에 프로그램 고안, 시행에 관한 지원을 제공할 수 있을 것이며, 경제 위기 동안 용자를 제공하여, 기본사회복지서비스를 위한 정부 예산을 지원할 수 있다. 예를 들어 1994-95년 외환위기 동안 멕시코의 기본사회복지프로그램을 위해 세계 은행과 미주개발은행이 10억 달러의 용자를 멕시코에 제공했다. 멕시코 정부는 1995년 전체 중앙정부예산의 51% 수준에서 기본사회보장서비스를 제공할 수 있었다(세계은행, 1995)

다자 은행에서 상당한 금액의 돈을 빌리기로 한 멕시코 정부의 결정은 1980년대의 외환위기에서 얻은 교훈에 따른 것이다. 예를 들어 1982년 이후 경제위기의 결과, 연방정부의 교육비 지출이 GDP의 3.7%에서 1986년에는 2.6%로 하락했다. 1982-1990년 연방정부의 학생 일인당 지출비가 47%나 하락했으며 교사들의 봉급은 거의 40% 하락했다. 1993년에야 정부는 교육비 지출을 위기이전 수준인 4.1%로 회복할 수 있었다. 1980년대는 인적자원개발에 있어 잃어버린 세기라 할 수 있다(세계은행, 1994)

셋째, 장기적으로 볼 때, 사회보장제도와 생산적인 복지제도가 세계화로 인해 발생하는 부정적인 영향을 완화할 수 있는 포괄적인 방법으로 고안되어야 할 것이다. 사회부조 프로그램 혹은 일시적인 보상프로그램에 의존하여 무역, 투자 자유화로 인한 피해를 입은 빈민들을 보호하는 것은 비효율적이며 비현실적인 방법이다. 부정적인 외부 충격을 고려한 사회부조 프로그램을 기획, 조직하는 것은 완벽하지 못하고, 시간이 많이 소요되는 작업이다. 게다가, 정보 수집이나 사회부조 프로그램의 고안은 대개 시행시간이 많이 걸리며 긴급 자금을 요한다. 만약 그들이 법적으로 구속력이 없는 사회부조 프로그램에

의존해야 한다면, 충격이 예상된 경우라도 사람들은 사회보장이 제대로 제공되지 않을 것이라고 불안해 할 것이다. 이와 같은 세계화 시대에 회원국들은 장기적으로 포괄적이고 믿을 수 있는 사회보장제도를 요구할 것이다.

타이베이의 사회안전망은 본질적으로 사회보장보험의 성격을 띠고 있다. 전체 사회안전망 지출비중 거의 60%가 사회보장보험에 할당된다. 사회부조 지출은 전체 사회안전망 지출비의 일부에 불과하다.

그와 같은 독특한 방식은 국가의 역사적인 발전에서 부분적인 배경을 찾아볼 수 있을 것이다. 타이베이는 오랜 기간 완전고용과 고성장을 누려왔다. 최근까지 평균 실업률은 2.4%이하로 유지되어왔다. 아시아 위기 이후에도 타이베이는 큰 영향을 받지 않았다.

보다 근본적인 이유는 장기 집권당이자 빠른 경제성장을 추구했던 국민당의 이념적인 관점에서 발견된다. 국민당은 사회부조 프로그램에 지나치게 집중하는 것은 사람들의 근로와 저축에 부정적인 영향을 초래할 것이라고 우려했다.(Chen, 2002) 세계화는 피할 수 없는 추세이기 때문에 광범위한 의미의 사회안전망이 정부의 정책 아젠다에 지속적으로 자리잡아야 할 것이다.

3. 효과적, 효율적인 사회부조 프로그램

일반적으로 아태지역의 사회보장제도는 비교적 소득이 높은 계층에 초점을 두고 있으며 저소득 계층은 배제하고 있다. 따라서 이러한 제도는 좋은 사회안전망이 아니기 때문에 사회부조 프로그램이 사회안전망으로써 제공되어야 할 것이다.

위기 동안 사회안전망으로 시행되기 시작한 여러 사회부조 프로그램은 종종 빈곤퇴치프로그램의 적용범위와 그 내용을 확장한 것이다. 그렇다면 만약 한 국가가 다양한 혹은 포괄적인 빈곤 퇴치 프로그램을 가지고 있다면 위기 상황에 보다 잘 대처할 수 있는 것이다. 아태지역에서 많은 회원국들이 시행한 몇몇 전형적인 빈곤퇴치 프로그램으로는 식량보조 프로그램, 신용융자 기반의 생계프로그램, 지역사회기반의 통합적인 사회부조 서비스, 빈곤퇴치 기금, 실직자를 위한 훈련 프로그램 등이 있으며 이들은 위기 시 사회안전망으로 전환된다.

A. 식량 보조 프로그램 (Food Subsidy Programs)

가장 보편적으로 사용되는 사회안전망 프로그램 중 하나가 바로 식량보조 프로그램이다. 하지만 도시지역에서는 (멕시코와 혼두라스와 같이) 식품권(food stamp)을 통해서, 그리고 농촌 지역에서는 취로사업(food for work)을 통해 보다 효율적인 식량 보조를 제공할 수 있다. 이는 시장중심의 경제원칙에 보다 적합한 제도일 것이다. 운송과 기타 행정적인

비용이 절약될 수 있으며 표적화(targeting)가 보다 향상될 수 있다. 식품 쿠폰 프로그램의 고안은 특정한 제도적 장치(재정 독립, 정기예산과 구매 컨트롤에서 배제, 인적자원 개발 프로그램과의 통합)와 표적화 원칙(지리적 표적화, 선발 비용과 누출로 인한 손실을 고려한 수입조사, 보상과 자기 표적화)으로 관리되어야 한다.

이와 같은 교훈은 다음과 같은 식량 보조 프로그램에서 얻을 수 있다: 1998년부터 필리핀에서 시행된 쌀 보조 프로그램과 쌀과 기타 생필품을 시장가격보다 낮은 가격으로 파는 빈민의 가게 접근향상(ERAP)을 위한 슈퍼마켓(sari-sari stores). 프로그램의 혜택을 받는 빈곤계층은 적었으며, 이와 같은 프로그램은 일반적인 소비자 혹은 생산자 보조방식으로 빈곤층뿐 아니라 비 빈곤층에게까지 혜택이 돌아갔다. 게다가 식량 보조 프로그램은 비용적으로 효율적이지 못하다. 세계적인 식량 보조 프로그램 시행 경험에 따르면, 이는 빈민에게 소득을 이전하는데 드는 비용이 높은 것으로 드러났다. 왜냐하면 비 빈곤 가게 또한 식량 보조로부터 혜택을 보기 때문이다. 이러한 손실은 인도, 이집트, 모로코, 파키스탄과 같은 곳에서 50% 이상을 기록했다.

B. 지역사회 기반의 통합적인 사회부조 서비스

회원경제체는 다양한 빈곤퇴치 프로그램을 포괄적인 사회 부조 프로그램으로 통합하고자 노력해왔다. 필리핀의 포괄적이고 통합적인 사회보장 서비스(CIDSS)가 모범사례로 꼽힐 수 있다.

엄밀히 말하면 CIDSS는 복지개발부의 정기적인 빈곤 퇴치 프로그램이다. 하지만 경제 위기가 최고조에 달하는 기간 동안 이러한 프로그램의 일반 정부지출예산(1998)이 증가했다. 이러한 맥락에서 CIDSS를 사회안전망 프로그램으로 볼 수 있다.

CIDSS의 기본 목표는 빈곤/취약 계층에 권한을 부여하여 그들의 최저기본욕구를 충족시키는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 CIDSS는 다음과 같은 전략을 추구한다 (Bautista):

- 서비스 통합: 사회 취약계층의 욕구를 충족시키기 위해 다양한 정부, 행정 기관의 강화, 협동
- 표적화: 최저기본욕구(Minimum Basic Need)지수를 사용하여 기본적인 수혜층이 될 가계와 지역 선정
- 지역 기반: 빈곤 퇴치 프로젝트 고안, 재정, 시행, 감시, 평가에 있어 지역 사회의 참여를 장려하기 위해 조직적이고 혁신적인 단체인 지역사회 동원
- 최저기본욕구(MBN) 방식: 지역사회의 빈곤 조사 및 33개 MBN 지수를 이용하여 빈곤 가정의 생계와 보안을 위한 기본 요건 우선순위화. 생계(음식, 의복, 건강, 물 등), 보안(주택, 평화와 질서, 소득 등), 권능부여 욕

구(기본 교육, 양육, 지역개발 참여) 등이 포함됨

- 역량 강화: 개인, 가족, 지역사회, 지방정부 수준에서 최저기본육구(MBN) 충족에 필요한 지식 및 기술 이전
- 자원 동원: 정부 배당 자금 이외의 자원 창출

CIDSS의 혜택을 받는 계층이 결코 많은 것은 아니다. CIDSS의 표적화는 먼저 지리학적으로 행해진다. 1995-96년 5-6 번째 소득계층(극빈 계층)에 속하는 도시만이 이 프로그램의 혜택을 받을 자격이 주어졌다. 하지만 1997년 적용대상이 확대되어 소득계층에 관계없이 모든 도시가 포함되었다. 최저기본육구 조사, 지역의 의지, 접근성, 지역의 평화와 질서 수준에 따라 바랑가이(barangay, 필리핀의 소규모 부락공동체)가 선별되었다. 선별된 바랑가이에서 최저기본육구 지수 중 불 충족 지수가 가장 많은 가족이 극빈가족으로 간주되어 이 프로그램의 1차 수혜자로 선정되었다.

이 프로그램의 취약점으로는 재정의 누출을 들 수 있다. 비록 이 프로그램이 각 도시의 가장 가난한 바랑가이를 선정했다 할지라도, 선정된 바랑가이 중 단 78%만이 실제로 빈곤 지역이었다(Bautista). 또 다른 문제점은 정부예산(1998)의 급격한 상승에도 불구하고 CIDSS의 자금 지원이 감소했다는 것이다.

전반적인 평가 연구가 저조한 실정이다. 하지만 80개 바랑가이의 CIDSS 표본조사에 근거한 최근의 한 평가 연구에 따르면, 지역 사회의 최저기본육구가 어느 정도 성공적으로 충족되었음을 보여준다. 이 프로그램의 보다 인상적인 특징은 이 프로그램의 혜택이 비교적 저렴한 비용으로 달성되었고 지역사회에 권한을 부여함에 있어서도 성공적이었다. 최저기본육구 지수를 이용하여 프로젝트를 기획하고 고안할 때 지역사회의 참여를 증대하는 것은 프로그램 성공에 핵심 요소로 보인다. 이 프로그램의 하부 프로젝트가 1996년 창설된 빈곤퇴치기금(PAF)으로부터 재정 지원을 받았다는 사실 또한 이 프로그램이 성공할 수 있었던 한 요인으로 보인다. 빈곤퇴치기금(PAF)은 국가빈곤퇴치위원회가 관리한다. 이 위원회는 사회개혁 및 빈곤퇴치법으로 창설된 기관으로 빈곤퇴치활동을 조정하고 다양한 정부기관의 활동을 통합하고자 노력한다. 1998년 재충원된 이 기금은 원래 자연재해(엘니뇨, 라니냐) 및 아시아 경제위기의 충격에 대응하기 위해 고안된 것이었다.

C. 신용용자기반의 생계 프로그램 (Credit-Based Livelihood Programs)

신용용자(credit)는 빈곤퇴치를 위한 중요한 수단이 될 수 있다. 또한 이는 위기 시 빈민의 소비와 소득 흐름을 원활히 유지하는데 기여하기 때문에 사회안전망의 역할을 수행할 수도 있다. 사실상 많은 공공/사설 소액신용용자 기관이 1998-99년 경제위기 동안 프로그램을 확장하여 효과적인 안전망 역할을 수행했다. 빈민들은 용자기관의 엄격한 자

격심사(담보)와 재원에 대한 부적절한 정보, 높은 거래비용 때문에 신용용자에 접근할 수 있는 기회가 제한되어 있다.

빈민을 위한 소액 신용용자는 정부 지정 용자 프로그램과 사설 소액금융 기관에서 주로 이용할 수 있다. 정부 지정 용자 프로그램은 정부의 예상 할당금 또는 기부기관의 대출/지원금으로 지원되며, 특별인하 금리로 제공된다. 이러한 프로그램은 정부의 비 금융기관(GNFI), 국영기업(GOCCI), 정부 금융기관(GFI)이 제공한다. 사설 소액용자 기관으로는 신탁, 농협, 신용용자 NGOs 가 있다. 또한 이들은 생계 혹은 빈민들의 소규모창업 활동을 위한 종자돈을 제공하는데 중요한 재원이 된다. 정부 지정 용자 프로그램은 원래 사회안전망으로 고안된 것은 아니나 위기 시 심각한 피해를 입은 계층을 위해 종종 그 역할을 확장한다. NGO 프로그램은 처음부터 안전망으로써 고안된 프로그램과 정기적인 빈곤퇴치 프로그램이나 위기 시 안전망 역할을 하는 프로그램 모두를 포함한다.

성공적인 프로그램의 예로 필리핀의 자영업 지원(SEA)프로그램과 국민 신용 및 재정 프로그램(PCFC)을 들 수 있다. 전자는 정부의 비 금융기관(GNFI) 프로그램이고 후자는 국영기업(GOCC) 프로그램이다. 이러한 프로그램은 적용범위 측면에서 성공적이었다. 1998년까지 예상 수혜자의 약 4 배에 달하는 사람들이 혜택을 입었다. 또한 대상자의 절약을 장려하는데도 성공적이었으며, 유사한 프로그램과 비교해 보았을 때 대출금의 폐소당 비용이 낮았다.

하지만 SEA 대출은 무이자이기 때문에, 재정/운영/관리 비용을 회수할 수가 없다. 이러한 점이 본 프로그램을 지속 불가능하게 만들며 정부예산의 지속적인 자금 유입에 의존하게 만든다. PCFC 프로그램의 할인 이자율 또한 재정적으로 지속 불가능하다. 게다가 이러한 프로그램은 사설 용자 기관을 밀어낸다.

따라서 1999년부터 정부는 소액 금융을 위한 시장 중심의 정책을 채택했다. 정부의 비 금융기관(GNFI)과 국영기업(GOCC)은 용자 프로그램에 직접적으로 관여할 수 없으며, 정부금융기관(GFI)이 2차 금융기관과 같은 도매업자로써의 역할을 수행한다. 사설 금융기관이 빈민에 재정 서비스와 보조금을 제공하는데 있어 1차 중재자와 같은 소매업자의 역할을 주로 수행한다. 따라서 정부 금융기관은 보다 투명해져 민영 부문이 빈민에 소액 용자를 제공하도록 장려한다.

사설 용자 기관 중 필리핀의 Ahon sa Hirap, Inc. (ASHI)이 적용 범위, 대출금 상환, 빈곤감소 효과 면에서 두각을 나타낸다. ASHI는 필리핀 소액금융에 있어 그라멘 은행(Grameen Bank)방식의 선구자이다. (비 담보 대출금에의 직접 접근, 소액의 정기적인 상환, 저축 강요) 1989년 이후로 적용 범위가 거의 100% 증가했으며, 대출금 상환율이 99%에 달했

고, 고객 중 빈곤 감소율이 상당한 수준을 기록했다. 극빈층의 수가 76%에서 13%로 감소했다(비고객 약 50%). ASHI 고객의 86%가 개인 저축을 보유하고 있는 반면 비고객은 16%만이 개인 저축을 보유하고 있었다. AHSI는 고객에게 조화, 자제, 근면, 인내와 같은 4가지 핵심 가치를 지속적으로 강조함으로써 이와 같은 성공을 달성할 수 있었다.

D. 공공근로 프로그램

다수의 회원국들이 경기주기 해결책으로 혹은 자연재해 대응책으로 공공근로 프로그램을 시행했다. 이러한 경험으로 볼 때 이는 효과적인 사회안전망 프로그램이 될 수 있다.

필리핀에서 사회안전망 역할을 하는 공공근로 프로그램은 1998년 2월 라오스 정권이 처음으로 시행했다: 농촌 근로 프로그램(Rural Works Programs), 학생 고용을 위한 특별 프로그램(Special Program for the Employment of Students).

농촌 근로 프로그램: 정부는 1천 4백만 폐소를 민다나오 지역의 실직근로자를 위한 농촌근로 프로그램에 할당했다. 이 프로그램은 선별된 궁핍 지역과 농촌 사회에 소규모 기반시설 프로젝트(교실 수리/유지, 보건 및 양육 센터, 도로, 교량, 관개, 하수구 세척, 재조림 프로젝트)를 지원하여 기업 도산, 해고 혹은 엘니뇨로 피해를 입은 근로자에게 고용과 소득을 제공했다. 근로자들은 최저임금을 지급 받았으며, 그 중 60%는 중앙정부가 지급하고 나머지 40%는 지방정부와 NGO가 지급한다. 약 3,364명의 실직 근로자가 약 4백 4십만 폐소에 달하는 정부의 기반시설 프로젝트에서 임시직을 구했다. 이는 개인 근로자에게 지급된 평균 임금이 일인당 약 760 폐소임을 의미한다.

학생 고용을 위한 특별 프로그램(SPES): 원래 이 프로그램은 방학과 크리스마스 동안 학생들에게 일자리를 제공하여, 가난하지만 교육을 받을 자격이 있는 학생들이 교육을 계속 받도록 지원하기 위해 고안되었다. 학생들은 공공/사설 기관에 배치되었고 고용주로부터 일반적인 최저임금의 60%에 해당하는 보수를 받았다. 하지만 1998년 경제위기의 도래로 정부는 나머지 40%를 쿠폰형식으로 지급하여, 학생이 이것을 가지고 수업료를 지불할 수 있도록 했다. 또한 정부는 실직자 자녀에게 우선권을 부여하였다. 1998년 정부는 SPES에 1억 1천만 폐소를 지출하였으며 96,557명의 학생들이 혜택을 받았다.

공공근로 프로그램이 비교적 적은 비용으로 고용과 소득을 창출하고 소득/소비 흐름을 원활히 한다는 데는 의심의 여지가 없다. 제공되는 일자리가 수작업이고 힘든일이기 때문에 자기 표적화(self-targeting)을 요한다. 하지만 1998년 이전에는 임금 책정 절차가 자기 표적화 기준 및 빈곤퇴치/안전망의 목표와 일치하지 않았다. 이전의 모든 공공근로 프로그램은 최저임금보다 훨씬 높거나 그 지역의 평균 일일 임금보다 25-50% 높은 편이었다. 따라서 농촌 근로 프로그램은 임금책정 기준을 수정하여, 이 프로그램이 빈곤계층과 실질적인 사회안전망에 보다 자기 표적화되도록 했다.

E. 사회투자기금 (Social Investment Funds)

사회투자기금은 농촌 도로, 농촌 급수 및 위생, 소규모 판매 시설, 공동 클리닉, 학교와 같은 소규모 사회,경제 기반시설 건설 자금을 지방정부, NGOs, 지역사회에 무상으로 제공한다.

먼저 이것은 라틴 아메리카(칠레, 아르헨티나, 페루, 혼두라스, 니카라과, 과테말라, 콜롬비아)에서 광범위하게 사용되었으며, 이후에는 아프리카, 아시아 (몽골, 필리핀, 태국, 베트남) 등 세계 여러 지역에서 사용되었다. 사회투자 기금의 목적은 지역사회에 사회, 경제 기반시설을 건설할 자금을 제공하여 고용기회와 소득을 창출하는 것이다. 보통 신속한 예산 할당과 구매를 위한 특별 준비제도를 가지고 있으며 프로젝트의 재정, 고안, 시행에 있어 지역사회의 활발한 참여를 요한다.

빈곤퇴치, 예산할당과 구매에 있어 느려 터진 정부 절차 회피, 지역사회의 활발한 참여 촉진이라는 관점에서 사회투자기금이 효과적이고 효율적인 제도로 증명되었다. 이 기금은 보통 두가지 방법의 표적화를 채택한다. 첫째, 지리적 표적화를 통해 프로젝트에 참여하는 고객의 수를 제한한다. 둘째, 자기 표적화를 통해 지역사회가 시행하는 프로젝트를 기본적인 수준의 근로와 서비스로 제한하여 빈곤 계층이 그러한 서비스와 고용기회의 주 수혜자가 되도록 한다.

이러한 기금의 좋은 예로 필리핀 민다나오 지역의 평화와 개발을 위한 특별 지구 (SZOPAD)를 꼽을 수 있다. 이것은 낙후지역과 분쟁의 영향을 받은 지역에 물리적 기반 시설과 서비스를 제공하는데 초점을 두고 일자리를 창출하여 신속한 수입이전을 제공한다. 세 지역에서 약 232 가계가 이 프로젝트로 혜택을 받아 2억 7천 9백만 페소가 이전된 것으로 추정된다.

하지만 사회투자기금에 있어 해결해야 할 두 가지 문제점이 남아있다. 첫째, 수혜자가 적절한 운영, 유지비를 지원하여 기반시설 프로젝트의 이윤이 지속 되도록 보장할 필요성이 있다. 둘째, 재정 제약으로 인해, 보다 집중적인 표적화가 필요하다. 즉 가난한 지역사회와 보다 가난한 사람을 대상으로 하는 하위 프로젝트에 보다 높은 우선순위를 두어야 한다.

F. 사회보장보험 프로그램의 일시 경감

의료 보험 제도가 있는 회원국에서, 위기 시에는 의료보험 혜택 조건이 일시적으로 완화된다. 따라서 의료 보험과 기타 사회보장보험 제도가 위기 시에는 사회안전망의 역할을 하는 것이다.

멕시코와 한국의 의료보험 제도는 고객이 의료 보험 혜택을 받기 위해 요구되는 최저 보험금 납입 개월 수를 경제 위기 직후에 축소하였다 (멕시코 1994 년, 한국 1997 년).

필리핀에서도 특별 인하된 이자율로 급여 대출을 받을 수 있는 최저 보험금 납입 개월 수를 하향 조정하였다.

게다가, 필리핀 고용 보상 위원회가 실직자를 위한 긴급대출제도(경제위기 기금)와 실직 설당 근로자를 위한 긴급대출제도(설당 근로자 기금)를 만들었다. 왜냐하면 직장을 잃은 근로자들은 사회보장제도에서 급여 대출을 받을 수 있는 능력을 상실하기 때문이다. 경제 악화로 인해 실직한 근로자들은 소비 균등화 목적으로 보다 좋은 조건으로 긴급대출을 받을 수 있다. 이와 마찬가지로 자영업자를 위한 긴급 대출기금이 고려되어야 한다. 왜냐하면 그들이 경제 위기 동안 보다 취약하기 때문이다.

G. 소득 보장 프로그램

모든 빈민에게 기본 재화와 서비스를 제공하는 것은 아주 힘든 일이다. 적용대상을 선정하는 것이 행정적으로 쉽지 않으며 그들에게 다양한 재화와 서비스를 제공하는 것은 운영적으로 볼 때 비효율적이다. 이에 대한 대안으로 선별된 계층의 소득이 최저 수준 이상이 되게 보장하거나 혹은 현금을 제공하여 대상자들이 기본적인 재화와 서비스를 구매할 수 있도록 하는 것이다. 이것은 현물지급 부조 프로그램보다 운영면에서 보다 효율적일 것이다.

기금의 제약 외에 이러한 접근 방식의 주된 문제점은, 현금은 자기 표적화가 되지 않기 때문에 비 대상 계층에까지 쉽게 이전되거나 누출될 수가 있다는 것이다. 게다가 대상자들이 이것을 다른 목적으로 사용할 가능성이 있으며 생산적으로 일하는 것을 저해할 수도 있다. 최근 한국과 멕시코에서 이러한 문제점을 극복하고자 하는 여러 시도가 있었다.

국민 기초생활보장 법(NBLSA)이 한국의 주요 사회부조 프로그램으로 간주된다. 2001 년부터 발효된 이 법은 일할 능력에 관계없이 공식적인 최저생계비이하의 소득을 가진 모든 저소득 가구에 최저생활수준을 보장한다. 이 법은 생계수당, 자아지원 수당, 주택 수당, 교육 수당, 의료 수당, 출산 수당, 장례수당과 같은 7 개 수당을 지급한다. 생계 수당은 150 만 명의 자격이 되는 사람들에게 자아지원 프로젝트에 자발적으로 참여한다는 조건하에 지급된다. 각 가구는 가계 수입과 공식적인 빈곤선(공식 최저생계비용) 차액을 지급받는다.

멕시코의 ‘Progresa’ 프로그램은 진보(progress)를 의미하며 최근에 기회를 의미하는

‘Oportunidades’로 전환되었다. 이 프로그램은 가족구성원의 교육, 보건, (특히 아동과 산모) 영양상태를 개선한다는 의무 하에 빈곤가구에 현금을 지급하는 것으로, 다음과 같은 특징을 가지고 있다:

- 무조건적인 사회안전망 정책에서 조건적인 소득이전으로 전환. 교육, 보건 수당과 미량 영양소의 대가로 빈곤 가정은 자녀를 반드시 학교에 보내야 하며 정기적인 건강 검진과 교육을 위해 병원에 방문해야 함.
- 일반적인 부조 프로그램에서 빈민을 위한 표적화된 부조 프로그램으로 전환
- 현물 지급에서 현금 지원으로 전환
- 부모, 특히 어머니와 지역사회 전반의 적극적 참여
- 인적자원개발의 시너지 효과를 극대화하는 다부문적인 통합 프로그램
- 빈곤 감소, 퇴치를 위해 일시적인 사회부조와 정기 사회부조 프로그램의 연계

이 프로그램은 1997년부터 시행되어 지속적으로 적용범위를 확장하고 있다. 2002년에는 약 73,000 지역에서 4 백 2 십만 가구가 혜택을 받았다. 이는 농촌 가계의 65%에 해당하며 멕시코 전체 가구수 중 거의 2/3 를 차지한다.

‘Progresa’는 3 단계의 표적화 제도를 통해 수혜 가족을 선정한다. 첫번째 단계로 식자율, 전기수도 서비스, 거주 환경, 1 차 산업 종사자의 비율에 관한 인구조사로 구성되는 사회, 경제적 주변성(marginality) 지수에 따라 가난한 농촌 지역사회가 선정된다. 두번째 단계에서는 선정된 지역 사회내에서 모든 가구의 사회경제 조건에 관한 질문조사를 통해 자격이 있는 가구를 규명한다. 마지막으로 선정된 가구 명단을 공개하고 지역사회내 모든 가구의 동의를 구한다.

2000 년에 극빈층 감소를 위해 지정된 연방 재원의 약 18%가 ‘progresa’에 할당되었다. 한 가구당 이전된 평균 월 소득은 약 30 달러로 이는 본 프로그램의 비대상 지역에 사는 빈곤 가구 소득의 약 25%에 해당된다.

‘Progresa’는 정교한 감시, 평가 시스템으로 애초부터 프로그램 고안의 일환으로 간주되었다. 506 개 표본 지역의 24,000 가구가 선정되었으며, 이중 320 개 지역은 프로그램 참여를 위해 무작위로 선정되었고 나머지 186 개 지역은 대조군(control groups)으로 지정되었다. 격 월 보고서와 정기 인터뷰를 통해 자료를 수집했다.

‘Oportunidades’ 프로그램은 비교적 적은 기금 누출로 표적 인구에 적용된다. 이 프로그램은 빈곤을 상당히 감소시켜 주었으며 분배 평등을 상당히 증가시켰다. 그리고 교육, 보건, 영양에 상당히 긍정적인 영향을 끼쳤다. 믿을만한 경험적 증거가 이러한 결과를 지지한다. 프로그램 비용의 비교적 적은 부분만이 행정적인 지출에 사용된 반면 대부분

은 표적 가구에 지출되었다. 수혜자에게 이전된 금액 중에서, 대부분은 추가로 지급 받은 재원을 낭비하지 않았다. 사실상, 부모들은 그 돈을 음식과 기타 생필품을 사는데 지출하여 어른과 아동 모두 혜택을 입었다. 게다가, 이 프로그램은 사람들이 우려하는 바와는 달리 직업 윤리를 저해하지 않았다. 교육과 의료 서비스 수요 증대는 실질적으로 기존 교육, 의료 시설의 이용을 증가 시켰으며 공급을 촉진했다. 멕시코의 경험에서 볼 수 있는 중요한 사실은 조건적인 현금 이전(CCT)이 사회부조 보조금 할당과 사용을 향상시키는 제도로 사용될 수 있다는 것이다. 또한 이것은 정치적으로 용인될 수 있으며, 지속 가능하다는 것이다. 게다가 CCT는 단,장기적으로 봤을 때 경제적으로 비용 효율적인 빈민 구제 제도가 될 수 있는 것이다.

H. 예방, 보상적 안전망 프로그램

완화 혹은 대처 프로그램에서 예방적이고 보상적인 방법으로 사회안전망을 강화시킬 수 있는 전략이 필요하다. 1997년 아시아 위기 혹은 1994년 멕시코 위기 이후 시행된 대부분의 사회부조 프로그램은 긴급 상황으로 야기된 빈곤을 감소하기 위해 고안된 것이다.

하지만 세계화의 여러 부작용이 예측 가능하며 예방될 수 있다. 예를 들어 무역과 투자를 개방할 때 자유무역협정이 체결되면 수혜자와 손실자를 규명하는 것이 가능하다. 개방의 혜택이 보통 손실보다 크기 때문에 일반적인 세금 수입 혹은 혜택자에 부과되는 특별 초과 이윤세를 통해 손실자를 보상하는 것이 공정하고 공평한 것이다.

또한 이것은 특히 민주 사회에서 쉽게 규명될 수 있는 손실자를 보상하는데 효과적이다. 잠재적인 손실자들은 보통 정치적인 동맹을 형성하여 적극적으로 개방 및 필요한 구조 조정/개혁에 반대 로비를 펼쳐 국가 전체가 누릴 수 있는 혜택 기회를 지연시킨다. 잠재적인 혜택과 비교해봤을 때 손실자들의 수는 많지만 손실금액이 적은 경우가 많다. 그들은 모두가 빈곤 계층인 것은 아니다. 그들은 빈곤 계층으로 전락할 위험을 감수해야 한다. 하지만 정부가 보상 조치를 취해야 하는 필수 조건은 아닌 것이다. 보상을 받기 위해서는 예상 손실을 증명해야 한다. APEC 회원경제체는 그러한 상황에 보다 많이 직면할 것이다. 왜냐하면 그들은 2010 혹은 2020년까지 경제를 개방하기로 약속했기 때문이다. 예방, 보상 프로그램은 사회의 불협화음을 해결하고 자유무역 및 투자 확장에 대한 사회적 동의를 촉진하는데 있어 중요한 정치적 도구가 될 수 있다.

개발도상국 정부는 자국의 경제를 개방할 때, 선진국 정부가 채택한 특별 원조 혹은 보상 조치에 관한 연구에 착수해야 한다. 이에 대한 좋은 예로 미국의 무역조정 지원 프로그램(TAA: Trade Adjustment Assistance Program)을 들 수 있다. 이 프로그램은 실업, 관련 산업의 위축과 같은 자유 무역의 부정적인 영향을 최소화하고 재정, 기술 지원을 통해 구조 조정을 촉진하기 위해 1962년에 처음으로 도입되었다. 무역조정 지원법(TAA Act)

이 1974년 개정되었고 2002년에 다시 수정되어 적용범위를 확장하고 혜택을 다양화했다. TAA는 두 가지 지원 프로그램을 제공한다: 미 노동부의 고용과 훈련국이 관리하는 근로자를 위한 TAA, 미 상무부의 경제개발국이 관리하는 기업을 위한 TAA. 근로자와 기업에 발생할 수 있는 손실에 대비해 본 법은 무역자유화로 인해 일자리를 잃을 가능성이 있는 근로자를 위해 재훈련, 취업 서비스와 같은 예방, 보상 조치를 제공한다.

또한 APEC의 개발도상국 중 멕시코의 경우를 예로 들 수 있다. 북미자유무역협정(NAFTA)이 1994년 발효되었을 때 멕시코 정부는 과거에 옥수수를 재배했던 농부들에게 전년도 실질 경작지를 바탕으로 현금으로 보상하는 법안을 채택했다. 이러한 보상이 매년 이루어졌으며 2004년까지 계속될 것이다.

I. 재훈련 서비스

일반적으로 실직 근로자를 위한 공공 훈련 프로그램은 실직자의 구직을 돕는 비용 효율적인 방법이 아니다. OECD 회원국 정부는 다양한 산업에 걸쳐 여러 가지 재훈련 프로그램을 시행해왔다. 하지만 이러한 프로그램의 평가에 따르면, 그 결과가 실망적이다. 평가 결과에 의하면 빈민은 대량 해고와 장기 실직자로 인해 발생한다. 재훈련 프로그램은 대개 재취업 가능성 혹은 사후 개입 소득의 관점에서 볼 때 구직활동 지원보다 효과적이지 못하다. 하지만 재훈련 프로그램은 구직 활동 지원보다 2-4 배 비용이 많이 든다. 게다가 이러한 평가는 훈련자의 재취업으로 야기되는 사회적 혜택을 과대평가할 가능성이 크다. 왜냐하면 그들은 재훈련 프로그램으로 야기되는 실직을 고려하지 않기 때문이다. 노동 수요가 제한된 국가에서 재훈련을 받는 사람들은 기존 근로자에 충격을 주거나 그들의 일자리를 뺏을 수도 있다. 따라서 재훈련 프로그램의 크기에 관계없이 총 실업이 변하지 않을 수 있다.(Dar and Gill)

개발도상국의 재훈련 프로그램은 비록 이들이 엄격하게 평가되지는 않았지만 OECD 국가의 경험과 유사하다. 과학적인 평가가 존재하는 동부 유럽의 연구 결과에 따르면 표적 대상이 없는 공공 훈련 프로그램의 효과는 적은 반면, 이러한 프로그램이 나이가 들거나 교육 수준이 낮은 실직자, 외진 지역에 사는 실직자와 같은 하위그룹에는 보다 효과적인 것으로 드러났다. (Fretwell, 1998) 한국의 공공 훈련 기관이 수행한 재훈련 프로그램의 결과는 실망스럽다. 3-6개월간의 훈련 프로그램을 수료한 후 실직자의 재취업 비율이 30%를 초과하지 못했다. 심지어 멕시코의 과학적인 평가 연구도 실험 계층과 비교 계층간 눈에 띄는 임금 격차를 발견하지 못했다. 실험 계층에서 1-2달 동안 약간의 취업알선 혜택이 있었다(Revenga, 1994). 따라서 산업, 과도, 개발도상국가에서는 엄격하게 빈민만을 대상으로 하는 재훈련 프로그램이 평등의 관점에서 사회안전망으로 정당화될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 경우에도 재훈련 프로그램의 비용은 잠재 혜택에 비해 높을 것이다. 정부는 종종 노동공급이 갑자기 증가하거나 노동 수요가 외환 위기와 같

은 요인으로 인해 급격히 감소할 때, 직업교육과 훈련이 고용 창출에 크게 기여할 것이라고 기대한다. 재훈련 프로그램은 실직자를 대기 명단에 붙들어 댄으로써 총 실업상황을 악화시키지 않는다는 이점이 있다. 하지만 이러한 효과를 위해서는 이 프로그램이 보다 비용 효율적이고 투명하여 실직자에게 현금을 직접 지원하도록 해야 한다. 왜냐하면 이것이 막대한 재훈련 비용을 감소시켜줄 것이기 때문이다.

일부에 따르면, 재훈련 프로그램이 경기가 좋아졌을 때 발생하는 노동 수요 증가에 실직자들을 대비시키기 때문에, 숙련 근로자의 임금 상승 압력을 완화시켜줄 것이라고 한다. 하지만 경기가 회복되면 새로운 경제 부문 혹은 새로운 기술을 가진 전통 부문이 생겨나서 다른 종류의 기술과 근로자들을 요구하게 된다. 따라서 공공 재훈련 프로그램은 미래 수요와 전통 기술의 공급간 부조화 문제를 발생시킬 수 있다. 공공 훈련 당국이 경기회복에 따르는 새로운 종류의 기술을 예상하고 그러한 기술을 실직자에게 훈련시키는 것은 아주 힘든 일이다. 이러한 재훈련 활동은 기업에게 맡겨져서 그들이 새로운 경제 활동을 예측하고 수행하도록 해야 한다. 정부기관이 정치적인 이유로 실직자를 위한 훈련 프로그램을 수행해야 한다면, 기업과 긴밀한 협의를 거친 후 재훈련 프로그램을 고안해야 한다. 이는 필요한 추가 근로자 수요(전통 기술을 가진 근로자 혹은 신기술을 가진 근로자)를 예측해 준다.

4. 사회보장보험 프로그램

APEC 회원경제체는 나름대로의 사회보장보험 프로그램을 가지고 있다: 연금제도, 업무상 사고 및 질병 보험, 실직 보험.

그러나 대부분 국가에서 그러한 프로그램의 적용범위와 관리가 취약하다. 실업보험제도는 아직 존재하지 않으며, 의료보험과 연금은 전체 인구의 반에도 채 미치지 못한다. 그들은 보통 정부 관리와 조직화된 사부문의 근로자에게 적용된다. 경제 충격과 위기에 취약한 노인, 자영업자, 비공식부문 근로자, 일시, 일용 근로자, 농부와 같은 사람들은 제외된다. 이러한 사람들은 경제 위기가 닥쳤을 때 사회부조 프로그램의 대상이 될 가능성이 가장 크다. 이러한 사람들을 사회부조 프로그램에 맡겨두기 보다 사회보장 프로그램의 혜택을 받도록 하는 것이 위기의 충격에서 그들을 보호할 수 있을 것이며, 지속 가능한 방법으로 위기의 부정적인 영향을 감소시켜 줄 것이다.

이러한 프로그램은 정부기관, 분권화된 지방 정부 혹은 중앙 정부와 지방정부가 공동으로 관리할 수 있다. 이들 기관은 프로그램의 전부 혹은 일부를 관리하며 보험금 징수는 이들 정부 혹은 국세청에 의해 일괄적이고 비효율적인 방식으로 행해지고 있다. 또한 비공식 부문 근로자와 프리랜서, 고용주의 보험금을 공평하게 산출하고 평가할 수 있는

기술적인 능력 개발이 부족한 실정이다. 한국의 연금, 의료보험 제도가 바로 그러한 문제점을 가지고 있다.

5. 결론

2001년 사회안전망 능력배양 네트워크(SSN CBN)의 탄생으로, 본 네트워크의 주무 기관인 KIHASA가 일부 APEC 회원경제체의 사회안전망제도에 관한 예비 조사를 각국의 관련 기관과 협력하여 시행했다. 그 연구로 인해 APEC 회원경제체에 적용될 수 있는 잠정적이지만 유익한 교훈을 얻을 수 있었다.

(i) 개방은 선진국과 개발도상국 양국에 보다 빠른 성장을 야기시킨다. 하지만 개방 주도의 성장은 종종 경제위기를 초래하고 빈곤과 불평등을 심화시켜, 향후 경제성장에, 특히 민주사회의 경제성장에 피해를 준다. 이러한 부작용을 감소시키기 위해서 사회안전망을 강화해야 한다.

(ii) 개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 정책은 단기적 혹은 임시적인 사회부조 프로그램뿐 아니라 건전한 중기 사회보장 프로그램의 개발, 사회보장보험과 같은 장기적으로 생산적인 복지 제도를 포함해야 한다. 일부 국가는 관리 효율성을 향상시키고 노인, 임시/비공식부문 근로자, 자영업자, 농부와 같은 취약계층을 포함하여 그 적용 대상을 확장하는 사회보장보험제도 개발에 보다 중점을 두고 있다. 또 다른 국가들은 단기적인 사회부조 혹은 사회보장서비스의 제공에 집중하여 빈민에 초점을 둔다. 효과적인 사회안전망 제도를 설립하기 위해서는 사회안전망 개념을 확장하고 가능한 위험관리제도를 다양화하는 것이 중요하다. 보다 광범위한 맥락에서 정책을 바라보는 것은 제도의 결함을 드러내주며 프로그램간 보완 및 시너지 효과를 향상시키는데 기여할 것이다.

(iii) 사회안전망의 개발이 모든 국가에서 동일할 수 없다. 국민의 선호를 인식하여 사회규범, 역사적, 제도적 전통, 경제발전 단계, 국가 우선순위, 지방의 능력을 반영해야 한다. APEC의 모든 회원국은 주의 깊게 사회보장보험을 개발하여 매우 관대하고 값비싼 사회보장보험 제도를 만든 일부 유럽 국가의 실수를 피해야 한다. 사회보장제도의 적용 범위가 확장되어 왔으며 사회부조프로그램은 일반적인 지원에서 특정 계층 지원으로, 단편적인 접근방식에서 포괄적이고 통합된 지역사회, 가족 지원으로, 현물 지급에서 고용과 현금지급으로 보다 투명하고 효율적으로 진화해 왔다.

(iv) 사회부조는 1997년 아시아 경제위기와 같은 세계화의 충격을 단기적으로 완화시키는데 효과적이다. 하지만 지속적으로 충격을 완화하고 빈곤을 감소하기 위해서는 교육, 의료, 영양과 같은 장기적인 사회보장 서비스의 제공으로 연결되어야 한다. 조건부 현금

이전이 빈곤계층의 빈곤을 감소시키고 사회 보장 서비스를 향상하는데 효과적이고 투명한 사회부조 프로그램이 될 수 있다.

(v) 거의 모든 회원경제체가 사회안전망 프로그램의 재정 균형과 관리 효율성 향상에 어려움을 겪고 있다. 그들은 최적 예산, 표적화와 서비스제공을 위한 행정 인프라, 제도 감시 및 평가를 위한 능력이 부족하다. 기금의 누출이 가장 심각한 문제점이다. 그러나 이것은 투명성의 부족 혹은 부패로 인해서만 발생하는 것이 아니다. 잘못된 표적화, 저조한 관리 능력, 불충분한 준비, 잘못된 공공 소비 우선순위로부터 야기된 결과일 수 있다. 국가 데이터베이스를 가진 전반적인 기획, 조정기관을 설립하거나 지정하여 기금 동원, 시행 감시, 프로그램 평가, 시행기관을 위한 가이드라인을 제공하는 것이 도움이 될 수 있다.

(vi) 기금의 누출을 막고 사회안전망 프로그램의 효과적인 시행을 위해서, 취약계층이 누구인지, 선정된 사람이 규명된 취약계층에 속하는지, 이에 관한 믿을 만한 정보를 수집하는 것이 필수적이다. 개발도상국에서는 자영업자와 비공식 부문의 근로자의 소득과 지출에 대한 정보 수집이 특히 어렵다.

(vii) APEC 회원경제체는 사회보장보험 프로그램을 확장하고 관리 효율성을 향상시켜 사회보장제도를 강화할 필요가 있다. 특히, 실업 보험은 위기 시 효과적이고 효율적인 사회안전망의 기능을 수행할 것이다. 하지만 대부분의 국가가 실업보험을 가지고 있지 않다. 비록 근무 중 사고와 질병에 대한 사회보장보험이 비교적 광범위하게 적용되고 있지만, 연금제도와 의료보험은 여전히 표적 인구의 일부에만 혜택이 돌아간다. 관리 강화를 위해 다양한 사회보장보험 프로그램의 관리를 통합하고, 보험금징수를 위해 국세청과 협력하는 사항이 고려되어야 한다.

(viii) 완화 혹은 대처 프로그램에서 예방적이고 보상적인 방법으로 사회안전망을 강화시킬 수 있는 전략이 필요하다. 1997년 아시아 위기 혹은 1994년 멕시코 위기 이후 시행된 대부분의 사회부조 프로그램은 긴급 상황으로 야기된 빈곤을 감소하기 위해 고안된 것이다. 하지만 세계화의 여러 부작용이 예측 가능하며 예방될 수 있다. 예를 들어 무역 및 투자를 개방할 때 자유무역협정이 체결되면 수혜자와 손실자를 규명하는 것이 가능하다. 개방의 혜택이 보통 손실보다 크기 때문에 일반적인 세금 수입 혹은 혜택자에 부과되는 특별 초과 이윤세를 통해 손실자를 보상하는 것이 공정하고 공평한 것이다. 게다가 이것은 특히 민주 사회에서, 규명 가능한 손실자를 보상하는데 효과적이다. 잠재적인 손실자들은 보통 정치적인 동맹을 형성하여 적극적으로 개방 및 필요한 구조조정/개혁에 반대 로비를 펼쳐 국가 전체가 누릴 수 있는 혜택 기회를 지연시킨다. 잠재적인 혜택과 비교해봤을 때 손실자들의 수는 많지만 손실금액이 적은 경우가 많다. 예방, 보

상 프로그램은 사회의 불협화음을 해결하고 자유무역 및 투자 확장에 대한 사회적 동의를 촉진하는데 있어 중요한 정치적 도구가 될 수 있다.

(ix) 많은 회원국들이 사회안전망 프로그램으로 실직 근로자 재훈련을 채택했다. 하지만 경제 위기로 인해 발생한 대량 해고와 만성적인 장기 실직자에 대한 효율성 및 효과 평가가 다소 부정적으로 나타났다.

(x) 다자적, 양자적인 사회부조 기관이 프로그램 고안, 표적화, 회원국의 사회안전망 감시, 평가에 필요한 데이터를 수집하고 분석하는데 기술 지원을 제공하는 것이 보다 중요하다. 또한 직원 교육, 전문가 자문 제공, 모범사례 전파를 통해, 사회안전망 관리를 위한 역량강화에도 보다 많은 관심을 기울여야 한다. 이들 국가에서 재정이 가장 큰 문제가 아니다. 세계은행의 멕시코 'progesa' 프로그램 고안 기술 지원제공과 외부결과 평가 보급이 좋은 예가 될 수 있다.

앞으로 사회안전망 능력배양 네트워크(SSN CBN)는 다음과 같은 두 가지 조치를 취해야 한다. 첫째, 관심이 있는 다른 국가의 관련기관과 협력하여 이와 유사한 연구를 시행해야 한다. 둘째, 일련의 워크숍 혹은 APEC 관리와 회원국의 정책입안자를 위한 공식 세미나 과정을 조직하여, 토론과 지식, 정보 공유의 장을 제공해야 한다.

8. A Practical Approach to Strengthening Social Safety Nets in APEC Member Economies

By Mr. Kye Woo Lee

Advisor, Korea Institute for Health and Social Affairs and

Professor, Ewha Womans University, Seoul, Korea

[Table of Contents]

1. INTRODUCTION
2. AN EXPANDED CONCEPT OF SOCIAL SAFETY NETS
3. EFFECTIVE AND EFFICIENT SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMS
 - A. Food Subsidy Programs
 - B. Community Based Integrated Social Assistance Services
 - C. Credit Based Livelihood Programs
 - D. Public Works Programs
 - E. Social Investment Funds
 - F. Temporary Relief of Social Insurance Programs
 - G. Income Guarantee Programs
 - H. Preventive and Compensatory Safety Net Programs
 - I. Retraining Service
4. SOCIAL INSURANCE PROGRAMS
5. CONCLUSIONS

1. INTRODUCTION

The 1997 Asian economic crisis provided a momentum for the APEC member economies to realize the importance of social safety nets since many people, especially the poor, were adversely affected by the crisis (Lee 1999). To cope with the crisis, member economies hurried to strengthen social safety net programs. Member economies have also learned that the crisis had its origin in the globalization of economies, and that economic reform to liberalize international trade and investment could not proceed smoothly without lessening the problems of poverty and inequality, which became acute when the crisis hit the economies, and that the economically and socially underprivileged groups became a formidable force to oppose the economic liberalization policies. Social safety nets

became the necessary tools for dealing with those problems.

However, member economies also realized that it was difficult to enhance social safety nets in a short period of time. Although social safety nets of the APEC member economies have been reinforced to some degrees with the support from international organizations and through bilateral cooperation, many economies realized that it would take a long time to establish a systematic and consistent new system or reform an existing system. Under this premise, strengthening social safety nets within the APEC was given top priority.

The first collective initiative on social safety nets was launched at the APEC Economic Leaders Meeting in November 1998. Since then, a number of initiatives and proposals have taken place in various fora within APEC (ECOTECH, Ad Hoc Task Force on Strengthening APEC Social Safety Net, and HRD Working Group, among others), as well as collectively with other regional and international organizations. In accordance with the 2001 APEC Ministers' Meeting agreement to strengthen the social safety net activities in the APEC region, the APEC Social Safety Net Capacity Building Network (APEC SSN CBN) was established in early 2002, and the Korea Institute of Health and Social Affairs was selected to serve as the Head Institution. Subsequently, at the Senior Officials Meeting in 2002, it was agreed that the APEC/SSN CBN should address the following six issues on a priority basis:

- (i) pre-crisis social safety net planning and preventive measures;
- (ii) capacity building for evaluating effectiveness of policy action;
- (iii) collecting desegregated data and access to current data;
- (iv) identifying at-risk populations;
- (v) designing response institutions and financing; and
- (vi) strengthening transparency and accountability in social safety net operations

Also, at the APEC Social Safety Net International Meeting held in Seoul, Korea on 25-26 July 2002, participants discussed ways to strengthen SSNs in APEC member economies.

As a first step, the KIHASA, the head institution of the SSN-CBN, undertook a preliminary study of the social safety net system of several APEC member economies in the Asia and Pacific area in collaboration with the lead institution of each economy. The results of the study were incorporated in KIHASA's two publications in 2001 and 2002. One was: APEC's Measures for Strengthening Social Safety Nets in the Asia-Pacific Region. And the other was: Globalization and Social Safety Nets in the Asia-Pacific Region (MOH and KIHASA, 2001 and 2002).

A practical approach to strengthening social safety nets in APEC economies would therefore be to draw lessons from the two evaluative studies and find directions for the future.

2. AN EXPANDED CONCEPT OF SOCIAL SAFETY NETS

Recently, social safety nets tend to focus on emergent situations caused by socioeconomic crisis or natural disaster. The first lesson that we can draw from the studies is to conceive the social safety nets in APEC economies in a broad sense. The concept should include not only the short-run compensatory social assistance programs, but also include the medium-term social service expenditures of the public sector and the comprehensive social security system to be developed in the long-run. It is difficult to predict the occurrence of an emergent situation, and it requires to look into various aspects since a crisis affects diverse groups of society in various fields. Viewing counteracting or preventive policies within a broad framework will help highlight gaps in the social safety net system and enhance complementarities and synergistic effects between programs, as follows.

First, in the short run, compensatory policies and social assistance programs should be designed to help those who would be negatively affected, especially the poor, to deal with the transition costs of adjustment and to benefit from the new open trade and investment regime. Openness has invariably led to faster growth in both developed and developing economies. However, openness-driven growth has often brought aggravation of poverty and inequality within an economy, which has harmful effects on further growth of the economies and the implementation of liberalization policies, especially in democratic societies. To ameliorate the negative effects of openness-driven growth, it is imperative to strengthen social safety nets.

Second, in the medium term, public spending on social services, such as basic education, primary health, and nutrition, should be strengthened to expand the coverage of their services and improve their efficiency. Basic social services serve as an effective social safety net on a sustaining basis, and therefore expenditures for basic social services should be protected during emergency and adjustment period.

During economic crisis, malnutrition may rise and children may drop out of school, limiting their ability to emerge from poverty in the future. Moreover, earlier experience with crisis situations suggests that during a period of crisis the poor tend to cut back on their consumption of basic social services primarily because their incomes have been reduced. This suggests that basic public social services should be protected during times of crisis.

The principal problem with the provision of basic social services as a safety net during an economic crisis is that the need for social services increases precisely when the government could least afford them. The government's fiscal position tends to be adversely affected by natural disaster and economic disruptions.

The Philippine's experience during 1997-2000 illustrates this problem well. Following the onset of the Asian financial crisis in July 1997, the needs for social safety nets increased sharply. However, central government revenues started to falter in the last half of 1997. Consequently, the central government expenditure program was forced to modify. Thus the share of social services in total central government expenditures dipped from 25% in 1997 to 22% in 2000. However, the basic social services fared better than non-basic services. The share of basic social services in total central government social expenditures rose from 64% in 1997 to 67% in 1998, but contracted to 65% in 2000 (Manasan, 2001a).

In this connection, multilateral development finance organizations would be able to play an important role. They will be able to assist in building the capacity of the local institutions in program design and implementation, but also provide a quick disbursing loan to support government's budget for basic social services during an economic crisis. A point in case is the World Bank and Inter-American Development Bank loans of US\$1 billion for essential social service programs of Mexico during the 1994/95 financial crisis. The Mexican government was able to maintain the basic social service budget at 51% of total central government budget in 1995, the same level as before the 1994 crisis (The World Bank, 1995).

The Mexican Government's decision to borrow a large amount of loans from the multilateral banks was based on the lessons learned from the debt crisis during the 1980s. Since 1982, for example, federal spending for education dropped from 3.7% of GDP (14% of the total federal budget) to 2.6% of GDP (12.1% of total federal budget) in 1986 as a result of the economic crisis. Between 1982 and 1990, federal spending per pupil decreased by 47%, and teachers' salaries nearly 40%. Only in 1993, federal spending on education regained the pre-crisis level of 4.1% of GDP. The whole decade of the 1980s was lost in terms of human resources development (The World Bank, 1994).

Third, in the long run, the social security and productive welfare system should be developed in a comprehensive manner to cushion negative shocks from a global economy. It is both inefficient and impractical to protect the poor who are vulnerable to the adverse effects of trade and investment liberalization, relying mainly on emergent social assistance programs or temporary compensatory programs in the long run. Planning and organization of social assistance programs in anticipation of

negative external shocks is both imperfect and time-consuming. The state of the art does not permit precise forecasts of external shocks. In addition, collection of data and designing of social assistance programs usually require substantive lead-time and emergency funds. Even when the adjustment shocks are anticipated, people would not have a sense of security or social protection if they have to rely on social assistance programs, which are not legally binding. In the long run, member economies would require a more comprehensive and reliable social security system in a global economy.

The social safety nets in Chinese Taipei has been essentially a “social insurance-based” system. Of all social safety net expenditures, almost 60 percent have been allocated to social insurance systems. Social assistance expenditures are only a limited part of total social safety net expenditures.

The background for such a unique approach is found partly in the historical development of the economy. Chinese Taipei has enjoyed full employment together with high economic growth for a long time. Until recently, the average unemployment rate has kept below 2.4 percent. Even in the wake of the Asian crisis, Chinese Taipei escaped the blunt impact.

A more fundamental reason for such a biased approach to social safety nets in Chinese Taipei can be found in the ideological viewpoint of the Kuomintang (KMT), which had governed the island for a long time, pursuing rapid economic growth. It feared that excessive preference to social assistance programs would discourage people from working and saving (Chen, 2002).

As the unavoidable trend of globalization has been witnessed, a broader concept of social safety nets ought to be put into the more pertinent position of public policy agenda from now on.

3. EFFECTIVE AND EFFICIENT SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMS

The social security systems in the Asia-Pacific region in general focus on the relatively higher income groups and exclude lower and marginal income people. Therefore, they do not serve as a good social safety net, and social assistance programs have been offered as social safety nets.

Many social assistance programs launched as safety nets during an emergency situation were often an extension of the coverage and content of the poverty alleviation programs. As such, if an economy has diverse or comprehensive poverty alleviation programs, it is better prepared to cope with the emergent situation. Some typical anti-poverty programs being carried out by many APEC economies in the Asia-Pacific region are: food subsidy programs, credit-based livelihood programs, community-based integrated social service programs, poverty alleviation funds, training programs for the

unemployed workers, which turned into social safety nets during the emergency situation.

A. Food Subsidy Programs

The food subsidy program is one of the most often observed social safety net programs. However, provision of food subsidy to the poorer segment of society can be done more effectively through food stamps in the urban areas (as in Mexico and Honduras) and food-for-work programs in the rural areas. This is more compatible with a market-oriented economy, too. The transportation and other administrative costs have been also saved, and targeting has been improved. The design of the food coupon programs should be guided by certain institutional arrangement (such as financial autonomy, exemptions from the regular budgetary and procurement controls, and convergence with human resources development programs) and targeting principles (such as the use of geographic targeting, means tests incorporating screening costs and penalties for leakage, under coverage and self-targeting).

An example of the food subsidy programs which served as a basis for such a lesson are: the Rice Subsidy Program, which started in 1998 and the Enhanced Retail Access for the Poor (ERAP) sari-sari stores, which sell rice and other basic commodities at prices below the market price, in the Philippines. The programs' coverage of the targeted poverty group was small. And the programs were a general consumer or producer subsidy and, as such, targeted their intended beneficiaries poorly and benefited even the non-poor. Moreover, the food subsidy programs were not cost-effective, either. International experience in food subsidy programs reveals that the cost of transferring income to the poor is high since non-poor families also benefit from such subsidies. The leakage from such scheme was typically estimated above 50% in India, Egypt, Morocco, and Pakistan.

B. Community Based Integrated Social Assistance Services

Member economies have tried to integrate various anti poverty programs into a comprehensive social service program. The Comprehensive and Integrated Delivery of Social Service (CIDSS) of the Philippines comes into the picture as one of the best practices of this sort.

Strictly speaking, the CIDSS is a regular program of the Department of Social Welfare and Development aimed at alleviating poverty. However, the General Appropriation Act of 1998 increased the funding support for this program during the height of the economic crisis. From this perspective, the CIDSS has been viewed as a social safety net program.

The primary goal of the CIDSS is to empower impoverished and disadvantaged families, sectors and communities, so that their minimum basic needs are met. To achieve this goal, the CIDSS pursues the

following strategies (Bautista):

- ♦ Convergence of services: consolidation and cooperation of many government and civil service organizations in addressing the needs of the disadvantaged segments of society;
- ♦ Focused targeting: identification of families and localities that will be the primary beneficiaries of the services to be delivered using minimum basic need (MBN) indicators;
- ♦ Community based: mobilization of the community as an organized and proactive group so as to encourage their participation in formulating, financing, implementing, and monitoring and evaluating anti-poverty projects;
- ♦ Minimum basic needs (MBN) approach: prioritization of the basic requirements for survival and security of marginal families, based on a poverty survey of the community itself and using 33 MBN indicators, which include survival (food, clothing, health, water, etc.), security (shelter, peace and order, income, etc), and enabling needs (basic education, child and family care, people's participation in community development, etc.);
- ♦ Capability-building: transfer of knowledge and skills necessary in meeting the MBN as an individual, family, and community and local government unit (LGU);
- ♦ Resource mobilization: generation of revenues aside from those allotted by the national government.

The coverage of the CIDSS is by no means large. Targeting in the CIDSS is done first by geographical area. In 1995-96, only municipalities belonging to the fifth and sixth income class (the poorest) were eligible under the program. However, the coverage was expanded in 1997 to include all municipalities regardless of income class. At barangay (community) level, they are selected on the basis of an MBN survey, the willingness of local group to undertake the CIDSS, accessibility, and the peace and order situation in the area. At family level, those families with the most number of unmet indicators in the MBN survey are deemed to be the poorest in the community and are chosen as the principal beneficiaries of the program.

One weakness of the program was the leakage of the financial resources. Although the program was to target the poorest barangay in the municipalities, only some 78% of the selected barangays were in fact the poorest (Bautista). Another problem with the program was the funding support for the CIDSS was reduced despite the sharp increase in the appropriation act in 1998.

Although the overall evaluation study is scarce, one recent evaluation study on the basis of a sample survey of 80 CIDSS barangays and 80 non-CIDSS barangays indicates that the program has achieved some degree of success in addressing the minimum basic needs of local communities. A

more impressive feature of the program is that the gains from the program have been attained at relatively little fiscal cost. Another bright point is its success in empowering communities. Increased community participation in planning and design of the project with the MBN indicators appears to be the key to the success of the program. Still a further strong point of the program was that the projects falling under the program were supported financially by the Poverty Alleviation Fund (PAF) created in 1996. The PAF was administered by the National Anti-Poverty Commission, a body created by law under the Social Reform and Poverty Alleviation Act to orchestrate the fight against poverty and achieve convergence on poverty alleviation activities of various government agencies. The fund replenished in 1998 was primarily intended to respond to the adverse impact of the natural disaster (El Nino and La Nina) and the Asian economic crisis.

C. Credit-Based Livelihood Programs

Access to credit can be an important instrument for poverty alleviation. Moreover, it can also function as a safety net since it helps the poor in smoothing their consumption and income stream in times of crisis. In fact, many microcredit institutions, both public and private, expanded their program during the crisis in 1998 and 1999 and have served as an effective safety net. The poor have limited access to credit because of credit institutions' stringent requirement such as collateral, inadequate information on financing sources, and high transaction costs involved in processing many but small loans.

Micro credit to the poor comes from two main sources: government directed credit programs and private micro finance institutions. Government directed credit programs refer to those programs that are funded out of the government's budgetary allocation or loans/grants from donor agencies and are let out at subsidized rates. These programs can be classified further by those offered by government non-financial agencies (GNFI), government owned controlled corporations (GOCCI) and government financial institutions (GFI). Private microfinance institutions include credit cooperatives, credit unions, rural banks, and credit NGOs, which are also an important source of seed capital for the livelihood or microenterprise activities of the poor. The government directed credit programs are not designed originally as a safety net, but are often expanded to accommodate the adversely affected segment of the population during a crisis. The NGO programs have both those which were designed to serve as a safety net from the beginning or those which were regular poverty reduction program, but also served as a safety net during a crisis.

Some examples of successful programs are the Self-Employment Assistance (SEA) Program and Peoples' Credit and Finance Program (PCFC) of the Philippines. The former is a GNFI program, and the latter a GOCCI. These programs are successful in terms of outreach. By 1998 it had reached

nearly four times its estimated target beneficiaries. It was successful in encouraging its members to save, and the cost per peso lent was low compared to similar programs.

However, the SEA loans are interest free, and are not able to recover its financial, operational and administrative costs. This makes it unsustainable and dependent on the continuous infusion of funds from the government budget. The interest rate subsidizing PCFC program is also financially unsustainable. Besides, these programs crowd out the private sector credit lines.

Since 1999, therefore, the government has adopted a market-oriented policy framework for micro finance. The GNFA's and GOCCs have not been allowed to be directly involved in the credit programs, and the GFIs have been acting as wholesalers, i.e., second-tier financial institutions only. The private financial institutions have been made to play a greater role as retailers, i.e., first-tier intermediaries, in the provision of financial services to the poor, and the subsidies that the GFIs provide have become more transparent so as to encourage the private sector to provide micro finance to the poor.

Among the private sector credit institutions, Ahon sa Hiras, Inc. (AHSI) in the Philippines stands out in terms of coverage, loan repayments, and its impact on the reduction of poverty. ASHI pioneered the Grameen Bank approach to micro finance in the Philippines, i.e., direct access to non-collateral loan funds and periodic but small repayments, together with forced savings. Its coverage has increased almost 100 times since 1989; its loan repayment rate reaches 99%, and the reduction of poverty among its clients is substantial. The number of very poor was reduced from 76% to 13%, compared with about 50% among non-clients. While 86% of ASHI clients reported that they have some personal savings, only 16% for the non-clients had any. ASHI attributes this success to its earnest effort to impress upon its clients the four core values: unity, discipline, hard work, and perseverance.

D. Public Works Programs

Many economies have experience in implementing public works programs as counter-cyclical or ex-post natural disaster interventions. As such, it can be an effective safety net program.

In the Philippines, the public workfare program as the first real social safety net was created by the Ramos Administration in February 1998: Rural Works Program and Special Program for the Employment of Students.

Rural Works Program: The Government allocated P14 million to finance the Rural Works Program for displaced workers in Mindanao. The program funded small infrastructure projects (repair and

maintenance of schoolrooms, health and daycare centers, roads, bridges, and irrigation networks; cleaning of drainage and waterworks systems; reforestation projects) in selected depressed areas and rural communities to provide employment and income for workers displaced by company closures or retrenchment and those affected by El Nino. Workers were paid minimum wage, 60% of which was paid by the central government, and the remaining 40% by local government units (LGUs) and NGOs involved. Some 3,364 unemployed workers found temporary jobs in various government infrastructure projects worth P4.4 million under this program. This means that average wages distributed to individual workers were about P760 per person.

Social program for the Employment of Students (SPES): Originally this program was designed to help poor but deserving students pursue their education by giving them employment during the summer and Christmas breaks. Students were placed in public and private establishments and were paid 60% of the prevailing minimum wage by their employers. However, with the advent of the economic crisis in 1998, the Government gave them the remaining 40% in the form of vouchers, which they can use to pay their tuition and fees. And the Government gave priority to children of displaced workers. In 1998, the Government spent P110 million for the SPES and benefited 96,557 students.

There is no doubt that the public workfare programs created employment and income at relatively low costs and smoothed the income and consumption streams. The kind of works offered was also manual and hard work, and therefore they were self-targeting. However, before 1998, the wage setting procedures had not been consistent with the self-targeting criteria and the objectives of the poverty alleviation or safety net. All previous public workfare programs paid wages well above the minimum wages or average daily wages in the area by as much as 25%-50%. However, the Rural Works Program corrected the wage setting criteria, making the program more self-targeted to the poverty group and more like a real social safety net.

E. Social Investment Funds

Social Investment Fund provides grant financing to local government units, NGOs, and community groups for small-scale social and economic infrastructure such as rural roads, rural water supply and sanitation, small scale irrigation schemes, communal clinics and schools.

It has been widely used, first, in economies of Latin America (Chile, Argentina, Peru, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Colombia, etc.) and, then, has been replicated in other regions of the world like in Africa and Asia (Mongolia, Philippines, Thailand, Vietnam, etc.). The purpose of the Fund is to generate employment opportunities and income by providing funds for local communities to construct and maintain economic and social infrastructure. It usually has special arrangements for speedy budgetary allocation and procurement, and requires active participation of the community

involved in the financing, design and implementation of the projects to be financed by the Fund (Lee et al,1994)

It has been proved that the Fund is an effective and efficient tool for poverty alleviation, circumventing tedious and protracted government procedures for budgetary allocations and procurement, and promoting active community participation. A Social Investment Fund usually adopts two ways of targeting. First, through geographic targeting, it limits the clients to participate in the project. Second, through self targeting, it limits the kind of projects to be carried out by the community to those on the menu, which are basic and primary level works and services, to ensure that the poor groups themselves are the main beneficiaries of the services and work opportunities.

A good example of the social investment fund is the Special Zone of Peace and Development (SZOPAD) in Mindanao, the Philippines. It focuses on the delivery of physical infrastructure and services in the under-served and conflict-affected areas, creating jobs that provide quick income transfers. In three years, some 232 households were estimated to have benefited from the project with P279.4 million have been transferred.

At least two challenges remain with the Social Investment Fund. One, there is a need to ensure that beneficiaries will provide adequate operation and maintenance support to the projects to sustain the benefits accruing from the infrastructure projects. The other, given the resource constraints, there is a need for more focused targeting so as to give high priority to subprojects that cater to the poor communities and the poorer of a community.

F. Temporary Relief of Social Insurance Programs

In those economies with a health insurance system, the conditions for drawing benefits from the insurance have been relieved on a temporary basis during a crisis. Therefore, the health insurance and other social insurance systems have extended their role as a social safety net during a crisis.

The health insurance systems in Mexico and Korea reduced the minimum number of monthly contributions required before a client can claim a benefit package in the wake of the 1994 crisis in Mexico and the 1997 crisis in Korea.

In the Philippines, the required minimum number of contributions were reduced before a member may qualify to take out a on-month salary loan at an subsidized interest rate..

Moreover, the Employee Compensation Commission of the Philippines established the Emergency

Loan Facility for Displaced Workers (Economic Crisis Fund) and the Emergency Loan Facility for Displaced Sugar Workers (Sugar Workers Fund) since workers who lose their jobs also lose their access to the salary loans from the social security system. Those who had been separated from formal establishments for economic distress were able to avail of emergency loans at more favorable terms for purposes of consumption smoothing. Likewise, an emergency loan fund for self-employed workers should also be considered since they are more vulnerable to unemployment spells during crisis times.

G Income Guarantee Programs

It is a tall order to provide basic goods and services to all eligible poor people. It is not easy administratively to target the clients and is often inefficient operationally to deliver the diverse goods and services to them. One alternative is to ensure income of the target group above the minimum level or provide cash so that the clients can purchase the basic goods and services in the market. It is certainly efficient operationally than in-kin assistance.

The key problem with this approach is that, besides the constraint of the fund, cash is not self-targeting, and therefore it is easily transferable or leaks out to non-target group. Moreover, the clients may use it for non-basic needs, and may be discouraged to work productively. There are a couple of recent examples that tried to overcome these problems in Korea and Mexico.

The National Basic Livelihood Security Act (NBLSA) is considered the major social assistance program in Korea. Effective 2001, the NBLSA guarantees minimum living standards to all low-income families whose incomes remain below the official minimum cost of living regardless of their ability to work. The NBLSA has seven payments: livelihood payment, self-support payment, housing payment, educational payment, medical payment, maternity payment and funeral payment. The livelihood payment is made for 1.5 million eligible people on condition that the recipients voluntarily participate in the self-support project. The total amount of payments is equal to the difference between household income and the official poverty line (the official minimum cost of living).

The “Progresa” Program, which means “Progress” and was lately changed to “Oportunidades” meaning “Opportunities,” in Mexico provides cash to poor families on condition that the recipients carry out the obligations to improve education, health, and nutrition status of families, particularly of children and their mothers, and has the following characteristics:

- ♦ a shift in social safety net policy from unconditional to conditional income transfers. Poor families must send their children to schools and visit health clinics for periodic health checks

and lectures, in return for receiving education and health grants in cash and micronutrients.

- ♦ a shift from general assistance to targeted assistance for the poor.
- ♦ a shift from in-kind assistance to cash assistance.
- ♦ active participation of parents, in particular mothers, and the community in general.
- ♦ a multi-sectoral, integrated program to make use of the synergistic effects on human capacity development.
- ♦ a linkage between temporary social assistances and regular social services to prevent or reduce poverty on a sustainable basis.

The program has been implemented since 1997, steadily expanding its coverage. In 2002, it covers some 4.2 million families in some 73,000 localities, which represent around 65 percent of all rural families and almost two-elevenths of all families in Mexico.

“Progresas” selects its beneficiary families through a three-stage targeting mechanism. In the first stage, poor rural communities are selected on the basis of a socio-economic marginality index composed on the basis of census data on literacy rates, water and electricity services, dwelling conditions, and the share of primary sector workers. The second stage involves identification of eligible families within the selected communities, using questionnaires of socio-economic conditions of all households in the community. The third stage involves making the list of selected families public and obtaining agreement among all families in the community.

In 2000, about 18 percent of federal resources assigned for the reduction of extreme poverty were devoted to “progresas.” The average monthly transfer to a family amounted to about US\$30, which was estimated equivalent to about 25 percent of the income of poor households in non-“progresas” areas.

“Progresas” has an elaborate system of monitoring and evaluation, which was conceived from the beginning as part of the program design. A sample of 506 localities involving over 24,000 households was chosen, of which 320 localities were randomly selected for participation in the program and the remaining 186 localities served as a control groups. And data were collected through bi-monthly reports and periodic interviews.

The “Oportunidades” program reached its target population with relatively fewer leakages of funds; it dramatically reduced poverty, and considerably increased equity in the distribution of benefits, and significantly produced positive impacts on education, health and nutrition. Credible empirical evidence confirms these results. A relatively small percentage of program money has been spent for

administrative expenses, while the greater portion reached the target households. Of the money transferred to the beneficiaries, the vast majority did not waste their additional resources on vices; in fact, parents spent them on food and other necessities that benefited both adults and children. Moreover, the program did not undermine work ethics, as commonly feared; and increased demand for education and health actually raised the utilization of existing education and health facilities and stimulated supply responses. Clearly, Mexico's experience has shown that conditional cash transfer (CCT) services can be used as a vehicle for improving the allocation and use of social assistance subsidies - one that can be politically acceptable and sustainable. Moreover, CCT can be an economically cost-effective instrument for helping the poor in both the short and long run.

H. Preventive and Compensatory Safety Net Programs

There is a need to shift the strategy for strengthening the social safety net from the mitigation or coping programs to the preventive and compensatory measures. Most social assistance programs launched following the 1997 Asian crisis or the 1994 Mexico crisis were designed to reduce poverty generated or aggravated by the emergency situation.

However, many side effects of globalization are predictable and can be prevented in an orderly manner. When trade and investment opening, for example, a free trade agreement, is made, it is feasible to identify who the losers and the gainers are. Since the benefits of the opening usually outweigh the losses, it is only fair and equitable to compensate the losers from general tax revenues or special windfall taxes levied from the gainers.

Moreover, it is practical to compensate the clearly identifiable losers in a verifiable manner, especially in democratic societies. Potential losers normally form a political alliance and actively lobby against the opening and the necessary structural adjustment or reform, postponing the opportunities for benefiting the whole economy. Quite often, the number of losers is large, but the amount of losses is small, compared to the forthcoming potential benefits. They are not necessarily a poverty group. They may run the risk of falling into poverty groups, but it is not a required condition for the government to take a compensatory measures. Proof of prospective losses would be a sufficient condition. Asian-Pacific members of the APEC will face more of such occasions since they have already committed themselves to opening their economies by 2010 or 2020. Preventive and compensatory programs can be an important political device for solving social discord and facilitate social agreement on expansion of free trade and investment.

Governments of developing economies should undertake studies of the special assistance or compensatory measures taken up by the government of advanced countries when they opened up

their economies. A good example is the Trade Adjustment Assistance (TAA) Program of the United States. This program was introduced initially in 1962 for the purpose of minimizing the negative effects of the free trade such as, unemployment, shrinkage of related industries and promoting structural adjustment through financial and technical assistance to them. The TAA Act was reformed in 1974 and was revised again in 2002 to expand the coverage and diversify its benefits. The TAA has two assistance programs: one is TAA for workers, which is managed by the Employment and Training Administration of the U.S. Department of Labor; the other is TAA for firms, which is administered by the Economic Development Administration of the U.S. Department of Commerce. In anticipation of the losses to incur by workers and firms, the Act provides preventive and compensatory measures such as retraining and placement services for workers who are expected to be displaced by the trade liberalization measures.

Another example among the developing economies of the APEC members can be found in Mexico. When the North America Free Trade Agreement (NAFTA) became effective in 1994, the Mexican government took a legislative action to compensate in cash the farmers who cultivated corn in the past for their losses on the basis of actual farming areas in the previous year. This compensation has been made annually and will continue through 2004.

I. Retraining Service

Public training programs for the unemployed workers are usually not a cost-effective way to help the unemployed find jobs. Governments of the OECD member countries have considerable experience with retraining programs in a variety of industrial settings. However, evaluations of these programs show that the results are disappointing. Evaluations indicate poor results for both those laid off en masse and the long-term unemployed. Retraining programs are generally no more effective than job search assistance in terms of either reemployment probabilities or post-intervention earnings, but they are between two and four times more expensive than job search assistance. Moreover, these evaluations are likely to overestimate the social benefits resulting from reemployment of the trainees since they do not take into account the displacement that may result from the retraining program. In countries where demand for labor is constrained, retrainees may “bump” or displace employed workers, so aggregate unemployment may not change despite the size of the retraining program (Dar and Gill 1998).

The experience of developing countries with retraining is similar to that of OECD countries although these programs have rarely been rigorously evaluated. In Eastern Europe, where scientific evaluations do exist, the findings suggest that while the impact of untargeted public training programs is low, they have been somewhat more effective for selected subgroups among the

unemployed, for instance, for those older and less educated, unemployed workers in remote areas (Fretwell et al 1998). The results of the retraining programs by public training institutions in Korea were disappointing. The reemployment rate rarely exceeded 30% upon completion of the training programs of 3-6 months. Even the most encouraging scientific evaluation study in Mexico finds no significant wage difference between the test and comparison groups; only some placement advantage of one or two months is observed among the test groups (Revenga et al 1994). In industrial, transitional, and developing countries, therefore, tightly targeted retraining programs for the poor may be justified on equity grounds as a social safety net. Even in these cases, however, the costs of the retraining program should be weighed against the potential benefits.

Governments have too often expected vocational education and training to perform extraordinary feats of creating employment when the labor-supply suddenly increases or the demand for labor sinks abruptly by some plagues such as financial crises. The retraining program may have the advantage of holding unemployed in a waiting bay so that the aggregate unemployment situation may not aggravate. For this effect, however, it would be more cost-effective and transparent to provide cash assistance directly to the unemployed since it will save the enormous retraining costs..

Some argue that retraining will prepare the unemployed workers for the potentially increasing demand for labor when the economic activities pick up again, alleviating the upward pressures for the wage rates of skilled workers. However, when an economy recovers, it is often based on new economic sectors or traditional sectors with new technologies, which often demand different types of skills and workers. Therefore, public retraining programs are likely to create mismatch problems between the future demand and the supply of traditional skills. It is a tall order for the public training authorities to foresee a new set of skills and technologies looming with the economic recovery and retrain the unemployed for this set of skills. These retraining activities should be left with the enterprises, which foresee and undertake such new economic activities. When government agencies are pressured to take training actions against the unemployed for political reasons, they should arrange retraining programs in close consultation with those enterprises, which foresee needs for additional workers with traditional skills or workers with new skills in the near future.

4. SOCIAL INSURANCE PROGRAMS

APEC member economies in the Asia-Pacific region have typical social insurance programs one way or another: a pension system and insurance systems against occupational accident and disease, sickness, and unemployment.

In most economies, however, the coverage and administration of the programs are weak. The unemployment insurance system does not yet exist, and the health insurance and pension programs cover less than half the population. They usually cover government officials and all workers in the organized private sectors. Excluded are those who are vulnerable to economic shocks and crises, such as the old aged, self-employed and informal sector workers, temporary and daily workers, and farmers. These people would most likely become the target of the social assistance programs when a crisis hits the economy. Instead of leaving these people for the social assistance programs, covering them under the social insurance programs would protect them against the impact of a crisis and reduce the negative effects of a crisis in a sustainable manner.

The administration of the programs rests with the governmental organization, decentralized autonomous agency, or the central and local governments jointly. These agencies manage all or part of the programs, and the collection of the contributions are handled by these or the national tax authorities with duplication and inefficiency, and without full development of the technical ability to assess and collect the contributions of informal sector workers and self-employed professionals and business owners equitably. A case in point is the pension and health insurance programs in Korea.

5. CONCLUSIONS

With the advent of the Social Safety Net-Capacity Building Network in 2001, the KIHASA, the head institution of the Network, carried out studies to make a preliminary assessment of the social safety net systems of some APEC members in collaboration with the lead institution of each economy. These studies led KIHASA to draw several tentative but useful lessons applicable to APEC member economies, as follows:

(i) Openness has invariably led to faster growth in both developed and developing economies. However, openness-driven growth has often brought economic crises and aggravated poverty and inequality in a member economy, which in effect injures further growth of the economy, especially in democratic societies. To ameliorate the negative effects of openness-driven growth, it is imperative to strengthen social safety nets.

(ii) The policy directions for strengthening social safety nets in the developing economies of the APEC should cover not only the short-term or temporary social assistance programs, but also development of sound medium-term social service programs and long-term productive welfare systems including social insurance programs. Some economies have placed more emphasis on the development of social insurance programs to improve efficiency of their administration and expand

their coverage including vulnerable people such as aged, temporary and informal sector workers, self-employed workers and farmers. Others have focused more on the provision of short-term social assistances or social services, focusing on the poor. To establish an effective social safety net system, it is important to broaden the concept of social safety nets and diversify the available risk management instruments. Viewing policies within a broader framework will help highlight gaps in the system and enhance complementarities and synergistic effects between programs.

(iii) Development of social safety nets cannot be uniform across all economies. It should recognize the preferences of the population it serves, reflecting societal norms, historical and institutional heritages, economic development stages, national priorities, and local capacities. All Asian-Pacific member economies of the APEC have moved cautiously in developing social insurance programs to avoid the fallacy of some European economies, which have developed very generous and expensive social welfare systems. The coverage of social security system has been expanding and social assistance programs have become more transparent and efficient by moving away from general subsidies to specific targeted assistance, from a piecemeal approach to a comprehensive and coordinated community and family assistance, from in-kind aids to employment and cash advances.

(iv) Social assistances are effective to mitigate the impact of some globalization shocks like the Asian crisis of 1997 on an emergency and short-term basis. However, they have to be linked with long-term provision of social services such as education, health and nutrition to mitigate the impact of the shock and reduce poverty on a sustained basis. Already established effective and efficient measures to alleviate poverty on a long-term basis come handy as short-term and temporary social assistance measures when a crisis hits the economy. Conditional cash transfers can be an effective and transparent social assistance measures to alleviate poverty and improve social services among poverty groups.

(v). Almost all Asian-Pacific members of the APEC face the challenges of balancing expenditures and finances, and enhancing the management efficiency of their social safety net programs. They have weaknesses in capacity for maintaining optimal budget, administrative infrastructure for targeting and delivery, and monitoring and evaluation systems. Leakage of funds is one of the most feared problems; however, it does not necessarily originate from the lack of transparency or presence of corruption alone. It can be a result of mis-targeting, low management capacity, insufficient preparedness and misled public spending priorities. It would be useful to establish or designate an overall planning and coordinating agency with national database, mobilizing funds, monitoring implementation, evaluating programs, and providing guidelines for implementing agencies. Enhancing the role of local authorities, communities, NGOs, and prospective beneficiaries would go

a long way to improve the efficiency and effectiveness of safety net programs.

(vi). For the prevention of the leakage of funds and an efficient implementation of social safety net programs, it is essential to collect reliable data on who the people at risk are, where they are, and whether the targeted people are part of the identified vulnerable group. Collection of data on the income and expenditure of the self-employed individuals and those working in the informal sector is particularly difficult in most developing countries.

(vii) APEC members in the Asia-Pacific region need to strengthen their social security system by expanding the insurance programs and improving efficiency of its administration. In particular, the unemployment insurance will serve as an effective and efficient social safety net in times of crisis. However, few countries have it. Although insurance programs against occupational accidents and diseases have a relatively extensive coverage, the pension system and the health insurance program still cover only a part of the target population. For strengthening administration, consideration may be given to the integration of the administration of several insurance programs and collaborating with the national tax authorities for the collection of contributions to the insurance programs

(viii). There is a need to shift the strategy for strengthening the social safety net from the ex-post mitigation or coping programs to the ex-ante preventive and compensatory measures. Most social assistance programs launched following the 1997 Asian crisis or the 1994 Mexico crisis were designed to reduce poverty generated or aggravated by the emergency situation. However, many side effects of globalization are predictable and can be prevented in an orderly manner. When trade and investment opening, for example, a free trade agreement, is made, it is feasible to identify whom the losers and the gainers are. Since the benefits of the opening usually outweigh the losses, it is only fair and equitable to compensate the losers from general tax revenues or special windfall taxes levied from the gainers. Moreover, it is practical to compensate the clearly identifiable losers in a verifiable manner, especially in democratic societies. Potential losers normally form a political alliance and actively lobby against the opening and the necessary structural adjustment or reform, postponing the opportunities for benefiting the whole economy. Quite often, the number of losers is large, but the amount of losses is small, compared to the forthcoming potential benefits. Preventive and compensatory programs can be an important political device for solving social discord and facilitate social agreement on expansion of free trade and investment.

(ix) Retraining of the unemployed workers is an often observed social safety net program taken up by many APEC members. However, evaluation of its effectiveness and efficiency is rather negative for both those laid off en masse as a result of an economic crisis and the chronic long-term unemployed.

(x). Multilateral and bilateral assistance agencies need to focus more on the provision of technical assistance for the data collection and analysis needed for program design, targeting, and monitoring and evaluation of social safety nets in APEC member economies. It should also pay more attention to the capacity building for the analytical aspects of managing social safety nets by training local staff, providing expert advice, and dissemination of best practices. Financing is not the most pressing issue in these economies; provision of technical assistance by the World Bank for the design of Mexico's "progresá" program and dissemination of its external evaluation results serve a good example.

The next step to be taken by the SSN-CBN may be two- pronged. One is to carry out similar studies for other economies in cooperation with the lead institutions of interested member economies. The other is to organize a series of workshops or formal seminar courses for APEC officials and policy makers of member economies to discuss and disseminate the information and knowledge acquired through the studies and co-own them together with all APEC member economies.

<References>

Bautista, Victoria A. (1999) *Combating Poverty through the Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services*, NCPAG/University of the Philippines, Quezone City.

Chen, Hsiao-hung Nancy (2002) A Case Study of Chinese Taipei, in Chanyong Park and Kye Woo Lee (eds.) *Globalization and Social Safety Nets in Asia-Pacific Area*, KIHASA and Ministry of Health and Welfare of Korea, Seoul.

Dar, A. and Gill, I. 1998. *Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned*, The World Bank Research Observer 13(1):79-101.

Fretwell, D., Benus, J. and O'Leary, C. (1998) Evaluating the Impact of Active Labor Programs: Results of Cross-Country Studies in Europe and Central Asia, *Social Protection Discussion Paper Series*, World Bank, Washington, DC.

Lee, Kye Woo, et al (1994) *Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience*, The World Bank, Washington, DC.

Lee, Kye Woo (1999) The Asian Financial Crisis and APEC, *Journal of APEC Studies*, Vol.1. No.1:1-25.

Manasan, Rosario G. (2001a) "Measuring Progress on the 20:20 Initiative and an Analyses of Government Expenditure Towards Reducing Human Poverty, 1995-2000, Preliminary Report," Manila (mimeo).

Park, Chanyong, Lee, Kye Woo, and Lee, Hyun Song (2001) *APEC's Measures for Strengthening Social Safety Nets in the Asia-Pacific Region*, Ministry of Health and Welfare of Korea and Korea Institute for Health and Social Affairs, Orom Systems, Inc., Seoul.

Park, Chanyong and Lee, Kye Woo (eds) (2003) *Globalization and Social Safety Nets in Asia-Pacific Region*, KIHASA: APEC SSN CBN Head Institution, and Ministry of Health and Welfare of Korea, Seoul.

┐ Revenga, A., M. Riboud, and H. Tan. 1994. *The Impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages*, The World Bank Economic Review 8(2): 247-77.

The World Bank (1994) Staff Appraisal Report: Mexico Second Primary Education Project, Washington, DC.

The World Bank (1995) Staff Appraisal Report: Mexico Program of Essential Social Services, Washington, DC.

9. 취약계층 보호를 위한 사회정책

Yang Yansui, 중국 칭화대학 교수

1. 불이익집단에 결여된 네 가지 요소(“Nos”)

이익과 불이익이라는 것은 스펙트럼의 양극단에 있는 상대적인 개념이며, 사회의 공공윤리와 공공정책은 이 둘 사이의 균형을 목표로 한다. “불이익집단(disadvantaged group)”이라는 용어는 2002년 3월 전국인민대표대회 연례 회의 중 “정부업무보고서(Government Work Report)”에서 처음 사용되었다. 그 이후로 “불이익집단”은 다양한 정의와 함께 학계로부터 전에 없던 큰 관심을 받아왔다. 예컨대 “불이익집단”은 다음과 같은 특징을 갖는 특수한 사회집단으로 정의된다.

- 사회적 자원의 분배와 경제적 이득을 획득함에 있어 열악하고, 생계수준이 낮으며, 위험 앞에 취약함
- 가계의 수지균형을 유지하는 일이 불가능하여 국가와 사회의 원조에 의존해야 함
- 사회학과 사회정책 연구에서 합의된 내용으로, 어떠한 장벽 등에 의해 경제적, 정치적, 사회적 기회를 결여한 혜택 받지 못한 집단

예컨대 “불이익집단”은 크게 네 가지 요소가 결여된(“Nos”) 집단으로 특징지어질 수 있다: 능력이 없고(no ability), 자원이 없으며(no resources), 정보가 없고(no information), 기회가 결여된(no opportunities) 집단. 여기에는 역사적, 경제적, 정치적, 자연적인 이유 등 다양한 원인들이 존재한다.

2. 적극정책과 소극정책

“불이익집단”을 보호하기 위한 사회정책은 위에서 언급된 네 가지 결여된 요소(“Nos”)의 극복을 목적으로 하는 공공정책의 선택이며 시스템의 정비랄 수 있다. 가령 사회안전보장, 고용촉진, 교육개선 및 정보공유 등에 관한 시스템과 메커니즘을 들 수 있다. 이의 핵심은 공평성의 가치에 기반을 둔 공정한 시스템의 정비와 효율성 원칙 간의 적절한 결합에 있다. 한편 목적은 이익집단과 불이익집단 간의 균형을 이루는 것으로, 구체적으로 다음과 같은 내용을 포함한다.

- 의학치료 및 사회복지서비스, 교육과 기술훈련 등을 통한 능력 향상 원조 사회원조,

물품, 용자 등 사회적 자원의 호의적인 재분배정책

- 정보공개 및 자문 등에 관한 정보공유 메커니즘
- 교육참여율 증대와 동등한 고용기회를 보장하는 시스템 정비, 차별 폐지에 관한 법적장치의 마련 등 동등한 기회 보장을 위한 메커니즘

“불이익집단”을 보호하는 사회정책에는 적극정책과 소극정책의 두 가지가 있을 수 있다. 적극정책과 소극정책은 ‘정부가 불이익집단에게 적절한 관심을 기울이느냐’의 여부가 아니라, ‘정부가 지속적인 사회발전을 가능케 하느냐’의 여부에 의해 구분될 수 있다. 세계은행(World Bank)의 고용프로젝트 관련 전문가들은 다음과 같은 내용을 제시하고 있다. (부록 참조)

- 적극적인 노동시장정책은 교육참여율의 증대와 정보공유 메커니즘의 정비를 포함한다.
- 소극적인 노동시장정책은 퇴직급여 지급, 공공근로 및 실업보험 급부 등 주로 정부의 수입지원책을 특징으로 한다.

불이익집단을 보호하기 위한 타당하고 적합한 공공의 선택은 적극적인 정책과 소극적인 정책의 효과적인 결합이어야 한다. 가령 일시적이고 낮은 수준의 물질적인 지원을 제공하면서 교육과 정보, 여타의 다양한 기회들을 함께 제공하는 것이다. 고용촉진과 교육, 정보공유는 적극적인 정책의 성격을 띠는 데 반해, 일반적으로 사회안전보장은 소극적인 정책에 속하는 것으로 간주된다.

3. 중국의 관련 정책에 대한 조사 및 평가

중국의 불이익집단 보호를 위한 사회정책은 네 단계의 발전단계를 거친다.

- 중화인민공화국이 세워진 초기에는 열악한 물질적인 상황을 배경으로 사회주의 원칙에 따라 5대 보장정책 및 빈곤완화프로그램 등 일련의 단편적인 사회정책이 채택, 실행되었다. 그러한 정책들은 평등주의적이고 소극적인 성격에도 불구하고, 사회적 형평성과 빈부격차의 완화를 성공적으로 달성하였다.
- 10년에 걸친 “문화대혁명”은 초기에 정립된 중국의 사회적인 공정시스템을 파괴하였으며, 절대적 평등주의가 모든 종류의 효율성을 대체하게 되면서 기존 사회정책의 집행이 중단되었다.
- 중국이 개혁과 개방정책을 표방했을 초기에 사회보장체계의 개혁은 뒤쳐져 있었으나, 이후 곧 이루어지게 되었다. 정책을 채택함에 있어 “효율성과 형평성”의 가치가 논의될 때 효율성이 우세하고, (긴급하고 정치적인 성격을 띠는) 공공정책이 사회정

책을 대체했던 시기가 있었다. 시장경제의 테두리 하에서 취약계층을 보호하기 위한 사회정책은 기존의 전통적인 사회정책이 소실된 공백을 적절히 메우는 데 실패하였으며, 이에 빈부격차의 심화와 함께 사회적 형평성에 있어 사각지대가 형성되었다.

- 개혁이 심화되면서 빈부격차의 확대 추세와 경제발전과 사회발전의 조화를 해치는 부정적인 영향은 점차 주목을 받으며 시정되어왔다. 오늘날 중국은 어떻게 적극정책과 소극정책을 조화로운 방식으로 적절히 운용할 것인가 하는 큰 과제에 직면해 있다.

요컨대 사람들이 취약계층으로 전락하게 되는 데에는 뿌리깊은 다양한 원인들이 존재한다. 이는 단지 사회정책에 관한 이슈일 뿐만 아니라, 발전에 대한 균형 잡히지 않은 개념 정의와 그릇된 정책적 선택으로 이해되어야 한다. 그러한 실책을 시정하기 위한 전략과 정책은 발전의 개념을 새로이 정립하고, 정책 선택의 새로운 메커니즘을 형성하는 일이다.

<부록>

두 가지 소극적인 노동시장정책에 대한 세계은행(World Bank)의 비교

	Vodopivec (2002)	De Ferranti et al. (2000)
실업보험	노동시장 기관들이 유연성을 촉진할 때 잘 운용됨, 비공식 소규모섹터에 적합함, 행정능력 및 정치적 역량이 크게 요구됨	노동시장 개혁이 이루어진 곳에 적합함, 보험급부를 낮고 까다롭게 유지함으로써 노동의욕저하를 최소화함, 정치적으로 선호됨, 강한 행정역량이 요구됨
실업보조	빈곤퇴치효과 발생, 실업보험과 유사한 효과, 행정관리능력이 크게 요구됨	
개인 예금계좌	조사 부담 방지, 자가모니터링이 가능함, 분배의 성격이 적음, 효과가 검증된 바 없음	노동시장이 제대로 기능하지 않는 국가에서 채택, 낮은 능력급, 상대적으로 보다 빈곤한 노동자들의 복지 저하
퇴직급여	제한된 적용범위, 노동시장의 역동성 저하	위험분산효과 낮음, 노동시장의 비효율성 수반, 분쟁의 소지가 많음, 행정상의 복잡성
공공근로	빈곤계층을 접하기에 효과적임, 비공식 섹터가 크고 행정관리상의 역량이 적은 곳에 적합함, 노동비용 외의 지출을 크게 수반함	비공식섹터 및 빈곤계층에의 접근 가능성, 노동비용 외의 지출 발생, 영구적인 사업계획이 가능한 이점

출처: Gorden Betcherman: 세계노동시장에 대한 고찰: 핵심 경향 및 주요 정책 이슈

9. Social Policies for Protecting the Disadvantaged (Abstract)

By Ms. Yang Yansui

Professor, School of Public Administration, Tsinghua University, China

I. The four “Nos” of the disadvantaged groups

Advantage and disadvantage are relative concepts at the ends of the spectrum. The public moral requirements and the public policies are aimed at the balance between the two. The term of “disadvantaged group” appeared in the Government Work Report in March 2002 during the annual session of the People’s Congress. Since then, it has won unprecedented attention by the academics with many kinds of definitions. For instance, they are defined as special social groups that are:

- Poor in terms of social resource allocation and economic benefits, low quality in livelihood and vulnerable in face of risks;
- Incapable to make the ends meet for themselves and their families and having to rely on the State and the society for assistance;
- A consensus in the circles of sociology and social policy studies holds that they are the disadvantaged groups who are short of economic, political and social opportunities because of some barriers etc..

In short, the disadvantaged groups can be characterized as four “Nos”: no ability, no resources, no information and no opportunities. There are many reasons beyond, e.g. historic, economic, policy and natural reasons etc..

II. Active and passive policies

Social policies for protecting the disadvantaged groups are public policy options and system arrangements aiming at overcoming the said four “Nos”, for instance, systems and mechanisms on social security, employment promotion, education advancement and information sharing. The core lies in “sound linkage between the fair system arrangement based on the value of fairness and the principle of efficiency”. The objective is to create the balance between the advantaged and the disadvantaged. They include:

- Help the incapable to upgrade their ability, e.g. medical treatment and rehabilitation services, education and skills training etc..
- Friendly redistribution policies to the resources scared, e.g. in social assistance, supply and

loans;

- Mechanisms for information sharing, e.g. on information disclosure and consultation etc.;
- Mechanisms for equal opportunities, e.g. increasing education participation rate, forming systems for equal opportunity to employment and legislation on non-discrimination etc.;

There are both active and passive social policies on protecting the disadvantaged groups. The line between the active and the passive is not whether the government pays adequate attention but whether it enables a sustainable social development. The experts on a World Bank employment project hold (also see the annex):

- Active labour market policies involve “ the raise of education participation rate and the creation of mechanisms for information sharing”;
- Passive labour market policies are strongly characterized by “government income support”, e.g. the provision of severance fees, government/public employment works and the payment of UI benefit.

The scientific and justifiable public option for the protection of the disadvantaged groups should be the effective combination of the “ active policies with passive ones”. For instance, while providing temporary and low level material support, provide them with education, information and opportunities. It is generally believed that social security provision falls in the passive policies while the promotion of employment, education and information sharing is of active ones. Today, individual saving based insurance programmes are becoming an important social security pillar.

III. Assessment and evaluation of relevant policies in China

There are four stages for the development of social policies for the protection of the disadvantaged in China:

- In the early years when the P.R.C was founded, in accordance with the socialist principles and against the background of poor material conditions, China adopted and implemented a series of simple social policies for the protection of the vulnerable groups, e.g. policies for the five guarantees and poverty alleviation programs. Despite of their equalitarian and passive features, such policies successfully achieved social fairness and small disparity between the poor and the rich.
- The 10 years of “Cultural Revolution” has destroyed the initially built social fairness system in China and the absolute equalitarianism has replaced all kinds of efficiency, resulting in a stand still of such social policies.
- At the beginning when China just adopted the reform and opening up policy, social security

reform was lagged behind but caught up later. When “ efficiency and fairness” was under discussion for the policy option, there was a time when efficiency prevailed and public policies (in urgent and political terms) replaced social policies. Social policies for the protection of the vulnerable groups in the context of market economy failed to keep pace with the disappearance of the traditional protection policies. Therefore, there emerged blind areas in social fairness with widening gap between the rich and poor.

- With the deepening reform, the said tendencies and negative impact on coordinated economic and social development has been gradually brought into attention and rectified. Today, China is faced with the challenge of how to use the active and passive policies in a coordinated manner.

In conclusion, there are many deeply rooted reasons for some peasants being turned into the vulnerable groups. It is not only an issue of social policies but should be mainly seen as “ unbalanced development concept and misled public options. The strategy and policies to rectify such mistakes is to build in a new development concept and form new public option mechanisms.

Annex:

World Bank Assessment of Different Passive Labour Market Policies

	Vodopivec(2002)	De Ferranti et al. (2000)
Unemployment insurance	Performs well where labour market institutions encourage flexibility; informal and small sector; strong administrative and political capacity.	Good option where labor market reforms have been made; disincentives minimized by keeping benefits frugal; politically popular; strong administrative capacity.
Unemployment assistance	Anti-poverty incidence; distinctive effects similar to UI; strong administrative requirements.	
Individual saving accounts	Avoid search disincentives; good self-monitoring features; poor distributional features; largely untested.	Option for countries where labor market functions poorly; low efficiency costs; welfare reduction for poorer workers.
Severance payments	Limited coverage; reduces labor market dynamism.	Little risk pooling; entails labor market inefficiencies; contentious; administratively complex.
Public works	Can be effective in reaching the poor; suitable where informal sector large and administrative capacity weak; but entails large non-labor cost.	Can reach informal sector and the poor; leakages through non-labor costs; advantages in permanent schemes.

Source: Gordon Betcherman: An Overview of LABOR markets World-wide: Key Trends and Major Policy Issues.

10. 정의의 기준선 유지와 최저보장제도 개선

Jing Tiankui, 중국 사회과학원 사회학 연구소 교수

I. 서론

최근 정부는 사회보장제도 구축에, 특히 도시 빈민 원조와 농촌 빈민 지원에 큰 관심을 쏟고 있으며 그러한 노력은 전국적으로 큰 성공을 거둬들이고 있다. 일반적으로 이러한 활동은 긍정적인 효과를 발생시킨다. 하지만 중국과 같은 거대한 개발도상국가에서는 이러한 사회보장제도 구축이 방대한 작업을 요하는 장기적인 사업이다. 특히 포괄적이며 조화롭고 지속 가능한 발전의 원칙에서 보면 여전히 많은 문제점들이 고려되어야 한다.

사회보장제도의 업적을 평가하기 위해서는 먼저 이것이 빈곤이나 노령연금, 의료보험, 실업과 같은 특정 문제를 해결했는지 살펴봐야 하며, 또한 이러한 제도가 사회정의 향상에 기여하고 있는지 검토해야 한다. 우리는 종종 다음과 같은 가정을 한다: 특정 문제가 하나 둘씩 해결된다면 사회정의는 자연스럽게 실현될 것이다. 하지만 현실은 그렇지 않다. 때로는 제도의 실질적인 효과가 새로운 형태의 사회정의를 실현시킨다. 만약 특정 문제의 해결에만 초점을 둔다면 사회정의의 향상 여부는 무시되기 쉽다. 따라서 그러한 제도는 보다 높은 사회적 결과와 사회안정이라는 목표를 달성할 수 없을지도 모른다. 만약 부적절한 방법 혹은 제도가 특정 문제의 해결을 위해 선택된다면 새로운 사회 부정의(social injustice)가 발생하여 사회 안정성에 해를 끼칠 수 있다. 따라서 본 보고서는 최저생계보장제도를 개선하는 과정에서 사회정의를 실현할 수 있는 방법에 초점을 둘 것이다.

II. 관찰

1. 현재 시행되고 있는 최저생계보장제도는 도시 거주자만을 대상으로 한다. 최근 도시지역의 빈곤문제가 점차 두드러짐에 따라 이러한 제도를 시행하는 것이 필수가 되었다. 하지만 농업, 농촌지역, 농부와 관련된 문제로 인해 많은 청장년층이 도시로 일자리를 찾아 이주해 오고 있으며, 농촌지역의 빈곤이 점차 악화되고 있다. 게다가 대다수의 마을은 재원이 부족하기 때문에, 재정적으로 자립할 수가 없어서 '5 가지 보장'을 받을 자격이 있는 가계는 그들의 생계를 꾸려나가기가 무척 힘이 든다. 농부들이 필수적인 의료 시설에 접근 하지 못함에 따라

질병, 자연재해, 사고로 인한 빈곤이 급격히 증가하고 있다. 도시와 농촌 거주자 간 자연 소득격차가 3-1 인데 반해, 실질적인 격차는 5-1 에서 6-1 정도 일 것으로 추정된다. 현재 도시 거주자는 최저생계보장을 받고 있는 반면 농촌 거주자는 그렇지 않다. 결과적으로 이러한 제도의 제한적인 적용이 농촌과 도시지역의 불균형을 심화시킨다고 할 수 있다. 최저생계보장제도의 목적은 사회 부정의를 감소시키는 것이다. 하지만 이와 같이 상이한 제도는 사회 전체의 부정의를 악화시킨다. 우리가 농촌지역의 최저생계보장에 관해 말할 때 사람들은 중국의 농촌에서 거주하고 있는 약 8 억명의 농부를 떠올린다. 그 중 빈곤 인구가 너무 방대하여 공공수입으로는 지출을 감당할 수가 없다. 하지만 현 재원이 통합되고 공동 출자된다면 지방별 접근방식이 채택되어 적절한 범위를 대상으로 점진적으로 시행되어 상황을 개선시킬 수 있을 것이다. 사전 예방적인 태도와 적극적인 조치를 채택하는 것이 중요하다. 현재 절강 지방과 같은 일부 해안 지역이 성공적인 방안을 시행하고 있으며 이는 다른 지역에 점진적으로 전파될 수 있다.

2. 최저생계보장제도 수준에 있어 도시간 상당한 차이가 존재한다. 베이징, 상하이 등 대도시지역에서 최저보장제도의 수준은 약 300 유안인 반면 대다수 지역은 100 유안이 채 되지 못하고 해난성의 경우는 60 유안으로 아주 낮다. 최저생계보장제도의 본질적인 목표는 생계수단을 보장하는 것이다. 사람들은 동등한 생명과 존재의 권리를 가진다. 하지만 현재 부유한 지역 빈민들은 가난한 지역의 빈민보다 5 배는 더 잘사는 것이 사실이다. 이는 최저생계보장제도의 취지에 위배되는 것이다. 현존하는 지역차 외에도, 최저생계보장제도 수준차는 실질적으로 사회 부정의를 악화시킨다. 지역간 생활 수준차와 같은 명백한 차이가 존재한다는 데는 의심의 여지가 없다. 하지만 시장의 기능으로 인해 지역간 가격차는 5 배보다는 훨씬 적다. 일부 지역에서 최저생계보장 수준은 국가가 지정한 최저임금 혹은 낙후지역의 평균임금수준과 동일하다. 분명한 것은 그러한 수준을 조정하기 위해 정책적인 개입이 필수적이라는 것이다.
3. 최근 최저생계보장제도의 혜택을 받고 있는 인구가 수십 배 증가해 2003 년까지 2246 만 명에 이르렀으며, 재정부는 이를 위해 총 151 억 유안을 지출했다. 재정의 액수가 아니라 재원이 중요한 문제이다. 우리의 현 세제 특성을 고려하면 중산층이 주된 납세자인 반면, 고소득층 사람들은 최저생계보장제도 문제 해결에 직접적 혹은 실질적인 역할을 하고 있지 않다. 만약 고소득 계층의 돈이 최저생계보장제도를 위해 직접적으로 사용된다면, 사회정의 향상에 큰 영향을 끼칠 것이다. 최저생계보장수당을 위한 재정지출비가 체증함에 따라, 특히 농촌 빈민들이 이 제도에 편입된다면 재정적인 압박은 엄청날 정도로 증가할 것이다. 최저생계보장제도 문제를 해결하는 과정에서 사회정의의 실현하기 위해 우리는 가능하면 빨리 백만장자로부터 누진소득세를 징수할 것을 권고한다. 그러한 관행은 백만장자의 사회적 이미지를 개선시켜줄 뿐 아니라 재정 문제를 해결하는데도

기여할 것이다. 또한 보다 나은 사회정의를 구현할 수 있을 것이다.

4. 1990년대 초반 농부들이 일자리를 위해 도시로 이주하기 시작하면서부터 이주 노동자가 도시 근로자의 일자리를 앗아간다는 견해가 나오기 시작했다. 1990년대 말 국영기업개혁이 가속화되고 대량 해고, 실직 사태가 발생함에 따라 그러한 견해가 지배적이었다. 사실상, 도시로 이주해오는 농촌지역 사람들은 평등한 시장경쟁을 구현하고 있는 것이다. 중국이 시장경제로 발전함에 따라 자유 노동 유입이 발생하고 있다. 농촌과 도시지역간 노동 시장의 통합은 진정한 의미의 고용 평등을 말한다. 따라서 도시로 이주해오는 농촌 지역 사람들은 시장경제에서 공정한 경쟁의 원칙에 따라 대우 받을 권리가 있다. 하지만 해고 근로자에게 특히 최저생계보장을 받는 근로자에게 일자리를 제공하기 위해서 모든 지방 정부는 해고노동자에게 직업을 구매해주는 관행에 의존하였다. 시장경제하에서 정부가 기업에 일자리를 요구하는 것이 불가능해짐에 따라, 정부는 청소, 녹지유지와 같은 공공부문 일자리 창출에 돈을 소비해야 했다. 그러한 직업은 일시적이고 저임금이기 때문에 주로 이주 농촌 근로자들이 차지 했다. 많은 지방 정부는 농촌 이주노동자를 해고하고, 이를 해고 노동자와 도시 최저생계보장수당을 받는 사람들로 대체했다. 해고 노동자들은 그러한 일자리의 낮은 임금에 불평했다. 이주 농촌 근로자가 고용되면 월 400 유안이 지급되는 반면 해고노동자에게는 월 500 유안이 지급된다. 그럼에도 불구하고 일부 도시의 해고 근로자들은 그러한 일자리를 여전히 원치 않기 때문에 이주 농촌 근로자들이 보다 높은 임금을 받고 일하게 된다. 그 결과 정부는 저임금 일자리를 사서 고임금 일자리로 전환하는데 돈을 지출하게 되는 셈이다.

도시지역의 최저생계보장제도를 시행하는 동시에 그러한 정책의 일관성을 유지하기 위한 노력이 필요하다. 다른 계층의 사람들을 차별하거나 부당하게 대우해서는 안된다. 만약 정부가 돈을 지출해야 한다면, 해고노동자와 일할 능력이 있는 최저생계수당을 받는 사람들을 위한 훈련 제공에 그 돈을 사용하여 그들의 고용 경쟁력을 향상시켜 다른 계층과 공정하게 경쟁할 수 있도록 해야 한다. 최저생계보장제도의 원래 취지는 사회 소외와 사회차별의 제거이다. 하지만 이 제도로 인해 다른 계층의 소외, 차별이 야기되지 않도록 세심한 주의가 필요하다.

III. 권고안

1. 도시와 농촌의 균형 있는 발전을 바탕으로, 모든 농촌 지역에 걸쳐 보편적인 최저생계보장제도를 시행한다. 현재까지 14개 지방이 농촌 주민을 위한 최저생계보장제도를 시행하고 있으며, 이를 통해 보편적인 제도를 위한 좋은 경험을 축적하고 있다. 중앙 정부와 지방정부의 재정 능력을 고려하여, 단계적인 프로그램

이 고안될 수 있다. 빈민들이 주로 서부지역에 집중되어 있다는 점을 고려하여 서부지역의 농촌이 제도 시행을 위한 출발점이 될 수 있다. 구체적인 접근 방식은 경쟁적인 프로젝트와 기반시설 프로젝트 투자금을 삭감함으로써, 서부개발기금과 빈곤퇴치개발기금으로부터 최저생계보장수당을 위한 재원을 받는 것이다. 한편 최저생계보장 수당 수준이 일인당 매달 50 유안으로 낮은 편이다. 이를 위해 실질적으로 지불되는 수당은 30 유안으로, 즉 1년에 일인당 360 유안이다. 따라서 1천만 빈민의 기초생계를 보장하기 위해서는 36억 유안이 필요하다는 것이다.

2. 최저생계보장 수준을 전국적으로 조정한다. 국가가 정한 최저임금 수준보다 높은 지역은 낮게 조정되어야 한다. 한편 낮은 수준 지역은 법적으로 동등하게 유지될 수 있도록 해야 한다.
3. 지금 당장 세계의 즉각적인 개선이 실현될 수는 없지만 장려조치 등을 통해 백만장자가 빈민을 위한 기금을 마련하도록 하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.
4. 최저생계보장을 받는 인구의 정기적 평가 시스템이 강화되어야 한다. 일할 능력이 있지만 직업이 없는 모든 사람이 최저생계수당을 받기 위해서는 공공근로에 참여해야만 한다. 공공서비스기관에 관한 Dalian의 경험이 제도화될 수 있다. 일할 능력이 있는 사람이 일하지 않고 혜택을 받는 조치는 단호히 금지되어야 한다. 한편 취약계층 차별이 금지되어야 한다.

10. Upholding Justice Baseline and Improving Minimum Guarantee System (Abstract)

By Prof. Jing Tiankui

Director of Sociology Institute, China Academy of Social Sciences

I. Introduction

In recent years, the party and the government attach great importance to the building of social security system, in particular, assistance to poor people in urban areas and support to poor people in rural areas, and have scored historical achievements recognized worldwide. In general, this work has produced positive impact. However, for such a big developing nation like China, social security work has a long way ahead accompanied by an arduous workload all along. In particular, from the perspective of a comprehensive, coordinated and sustainable development principle, there are still many issues that deserve high attention.

When we evaluate the performance of social security system, we have to ask not only whether the poverty and the specific problems on old-age pension, medical care and unemployment have been resolved, but also to what extent these systems have contributed to the amelioration of social justice. We often make the following assumption: as long as the specific problems have been resolved one after the other, social justice will come naturally. In reality, it is not necessarily so. In certain circumstances, the practical effect of a system may lead to new situations of social injustice. If attention is focused on solutions to specific problems, consideration on whether the level of social justice has been raised might be neglected. Thus, the systems may not achieve the goal for higher social content and a more stable society. If inappropriate methods or mechanisms are opted for the solutions to certain specific problems, new social injustice might emerge, which might affect social stability. Therefore, this paper focuses on the questions of how to realize social justice in the process of further improving minimum subsistence guarantee system.

II. Observations

1. Current minimum guarantee system in practice only covers urban workers. As poverty in urban areas has become an outstanding issue in recent years, it is quite necessary to put into practice this system. However, due to problems related to agriculture, rural areas and farmers, a large number of young and middle-aged farmers migrate to urban areas for work, and rural poverty is

also deteriorating. In addition, most of the villages lack financial resources and they can hardly afford to be self-reliant financially, those “households entitled to five guarantees” previously identified can hardly make their ends meet. As farmers lack access to necessary medical facilities, cases of poverty arising from illnesses, natural disasters and injuries have slightly increased. Based on a 3-1 natural gap of the income between urban and rural residents, other elements make the actual gap range between 5-1 and 6-1. Now urban residents are entitled to minimum guarantee, while rural residents are not. Consequently, the limited coverage of the system leads to further widening of the inequality between rural and urban areas. The purpose of minimum guarantee system was to reduce social injustice, however, different systems in urban and rural areas exacerbate injustice in the whole society. Whenever we talk about minimum guarantee in rural areas, people think about the 800 million farmers living in rural China; and the population in poverty is so huge that public revenues just cannot bear the expenditures. However, if current resources can be integrated and pooled, locally based approaches are taken with appropriate reach and incremental implementation, it is possible to make a difference. The key is to adopt a proactive attitude and active measures. At present, the reality is that some coastal provinces (like Zhejiang) have already some successful practices, which can be disseminated progressively.

2. There are big gaps in the standards for this minimum guarantee between different cities. The minimum guarantee standard in big cities like Beijing and Shanghai stays at around 300 Yuan, while it is less than 100 Yuan in many places, and the lowest is a mere 60 Yuan in a county in Hainan Province. In essence, the minimum guarantee aims at safeguarding the means of subsistence. People are equal in terms of the right to life and the right to existence. However, at present, poor people in rich places are five times better off than poor people in poor places, which goes against the purpose as defined in the minimum guarantee system. In addition to the regional gap already in existence, the difference in minimum guarantee standards actually exacerbates social injustice. There is no doubt appropriate difference is justifiable; the differences in the living standards among regions have to be recognized. However, thanks to market function, the price difference among regions in terms of essential means of living is far less than 5 times. The minimum guarantee standard in some places is equivalent to minimum wage standard as prescribed by the state, or levels with the average wage in backward areas. Obviously, it is necessary to exercise policy intervention to lower or raise respective standards.
3. In recent years, the population covered by the minimum guarantee system has increased several fold, reaching 22.46 million by 2003, and finance departments at all levels spent a total of 15.1 billion Yuan for minimum guarantee allowances. The problem now is not the size of the earmarked money, but rather the sources of revenues. Given the features of our current taxation system, middle-income class at both the higher and lower ends constitute the principal

taxpayers, while the high-income people do not have a direct or clear role in the solution to the problem associated with minimum guarantee. If money from high-income class can be used directly and clearly for financing minimum guarantee system, it will have the biggest impact on raising social justice. As financial expenditures for minimum guarantee allowances will continue to rise, especially when poor people in rural areas are incorporated into the system, financial pressure will see a marked increase. In order to achieve the best effect in social justice in the process of resolving minimum guarantee problem, we recommend progressive personal income tax should be collected from millionaires as soon as possible. Such practice will not only help improve the social image of those millionaires, but also help relieve financial constraints; in addition, it can result in better social justice.

4. Since the early 1990s when farmers started to migrate to urban areas for work, there has been a view that migrant workers take away the jobs from urban workers. By the end of the 1990s, with the deepening of state enterprise reform and massive redundancy and unemployment, such view was quite popular at a certain time. In fact, rural people coming to urban areas for work is a phenomenon embodying equitable market competition. Free labour flow marked China's development of its market economy. Desegregation of labour market among urban and rural areas is truly a natural request for employment on equal terms. Therefore, rural people migrating to work in urban areas serves as the manifestation of the principle of fair competition in market economy. However, in order to provide jobs to laid-off workers, in particular those covered by minimum guarantee system, the governments in all localities once resorted to the practice of purchasing jobs for laid-off workers. Under the market economy, it becomes impossible for the government to demands jobs from enterprises (because the enterprise is now autonomous in recruiting labour), it can only spend money on purchasing jobs of public good and public services, such as cleaning and green land maintenance. Such jobs used to be taken mostly by migrant rural workers as they were temporary in nature and offered low wages. Local government in many places dismissed the migrant rural workers and replaced them with laid-off workers and people covered by minimum guarantee system in urban areas. Laid-off workers complained about low wages of the jobs. When migrant rural workers were hired, 400 Yuan per month was paid for each job. The wage rose to 500 Yuan per month when laid-off workers were placed. Even so, laid-off workers in some cities were still reluctant to take such jobs, and they once again go to migrant rural workers, with a higher pay. The end result is the government spending money "buying" a low-paying job into a high-paying job.

While putting into practice minimum guarantee system in urban areas, attention needs to be given to consistency of the policies. In no way should the practice lead to unfair treatment and discrimination (in employment) to other groups of people. If the government is in the position to spend some money,

it can use the money for training of those laid-off workers and people covered by minimum guarantee system who are able to work, so as to raise their competitiveness in employment, enable them to engage in fair competition with other groups in the market. The original purpose of the minimum guarantee system is to eliminate social exclusion and social discrimination (of the vulnerable group). Care should be exercised that it does not give rise to social exclusion and social discrimination of another group.

III. Recommendations

1. Put into practice a universal minimum guarantee system across the whole rural areas, based on a coordinated urban and rural development. Up to now, 14 provinces and municipalities have put in place the minimum subsistence guarantee system for rural residents to various extent, accumulating good experience for a universal coverage of the system in both urban and rural areas across the whole nation. Based on the financial strengthens of the central and local governments, a step-by-step programme can be designed in this connection. Given that poor people concentrate mainly in the western part, rural areas in those provinces in the west could be considered as the starting places for the implementation of such minimum guarantee system. The concrete approach is to save some money for minimum guarantee allowances from west development fund and poverty alleviation development fund through reduction of investment in competitive projects and infrastructure projects. Meanwhile, the standard of minimum guarantee allowance is low, 50 Yuan per capita per month. The allowance actually paid to cover their gap is 30 Yuan, namely, 360 Yuan per capita per annum. Therefore, only 3.6 billion Yuan is needed to deliver 10 million poor people to the guaranteed level.
2. Adjust minimum guarantee standards across the nation. The highest standard has to be lower than minimum wage standard established by the state. Meanwhile, the lowest standard should be set in law, aiming for some equalization.
3. While immediate major improvement to taxation system cannot be achieved at present, consideration could be given on requiring the millionaires to set up allowance fund for poor people through a combination of guidance and encouragement measures.
4. Strengthen the system of regular assessment of the population covered in the minimum guarantee system. All the people who are able to work but have not found job, must participate in work of public good to qualify for minimum guarantee allowances. The experience in Dalian concerning public service agency can be institutionalized. Any form in which a person able to work reaps where he has not sown should be prohibited resolutely. Meanwhile, social discrimination against the vulnerable group should be avoided, including the population covered by the minimum guarantee system.

11. 취약계층 사회보장의 중요성

He Ping, 노동사회보장원 사회보험연구소 소장

오늘날 모든 정부와 사회 사업가들은 취약계층 보호를 그들의 의무로 생각하며, 도움을 필요로 하는 사람들을 지원하고 사회보장제도와 복지제도를 개선하기 위해 노력하고 있다. 취약계층에 관심을 가지고 그들의 삶을 향상시키기 위해 노력하는 것은 사회 갈등 완화, 조화로운 사회발전, 지속 가능한 개발, 사회구성원 전체의 발전을 촉진하는 주요한 사회 프로젝트이다.

I. 취약계층의 정의, 분포, 특징, 규모

1. 정의

‘사회 취약계층’이라는 개념이 2002년 중국 정부보고서에 등장한 이후로, 여러 전문가와 학자들이 그에 대한 여러 가지 해석을 제시했다. 개인적으로 나는 두 가지 견해에 동의한다: 이해 경쟁에서 불리한 위치에 있는 사회계층(Wang Sibin, 북경대학) 또는 자신과 가족구성원의 기초생계를 스스로 보장할 수 없어 국가와 사회의 지원과 원조가 필요한 사회계층(사회개발연구보고서 2002-2003, 중국인민대학).

2. 분포

취약계층은 육체적 취약계층과 사회적 취약계층으로 분류될 수 있다. 육체적 취약계층은 아동, 노인, 장애인, 만성질병으로 인해 신체가 허약한자를 말한다. 사회 취약계층은 해고, 실업 혹은 사회구조의 결함으로 인해 빈민이 된 다양한 범주의 사람들을 일컫는다. 물론 특정 취약계층은 두 가지 범주에 동시에 포함되기도 한다. 우리는 정치, 경제, 문화적인 것을 사회적이라고 간주한다. 육체적 취약계층을 위한 중국의 과거 복지제도의 사회보장정책은 꽤 넓은 편이다. 하지만 이들은 오늘날 주요 우려대상이 아니다. 2003년 도시 거주자를 위한 최저생계보장제도로 혜택을 받는 사람 중 단지 5%만이 전통적인 ‘3종류의 빈민’에 해당한다(생계를 위한 소득이 없는 사람, 일할 능력이 없는 사람, 법적으로 규정된 부양자가 없는 아동, 노인, 장애인, 청소년). 사회적 취약계층을 위한 사회보장 문제를 해결하는 것이 오늘날 보다 중요한 문제이다. 취약계층 규명에 대한 합의를 보는 것이 아주 힘든 일이다. 2002년 나는 정부보고서에서 언급된 취약계층을 다음의 4 부류 사람들로 해석한다는 견해를 발표했다: 해고근로자와 실직자; 국가의 사회보장제도 밖에 있는 사람들-국영기업에서 일한적이 없는 사람들 그리고 한시적으로 생계를 꾸려가는 사람들; 이주 농촌 근로자와 자기 소유의 토지가 없는 농부; 일찍 은퇴

한 사람들. 만약 우리가 농촌지역까지 그 범위를 확장한다면 가난한 농부도 포함되어야 한다고 생각한다.

3. 특징

취약 계층의 첫번째 특징은 빈곤이다. 그 결과 일부 경우에는 빈민과 취약계층이 동일시 되어, 빈곤퇴치가 취약계층 지원을 위한 최우선 전략이 된다. 빈곤을 규정하는데 사용되는 것이 빈곤선(Poverty line)이다. 빈곤선은 특정사회개발단계의 특정 시점, 특정지역에서 기초생계를 유지하는데 필요한 최소의 비용으로, 통계청이 계산한다. 경제발전의 지역별 격차로 인해 중국의 빈곤선은 모든 지역마다 크게 다르다. 2003년 광둥지방이 300 유안으로 최고를 기록했으며, 서녕(Xining)지방이 155 유안으로 최저를 기록했다.

두번째 특징은 불리한 위치에 처해있다는 것이다. 빈곤의 원인에 대해서 일부 사회학자들은 빈곤이 게으름, 능력부족, 사기 결핍과 같은 개인적인 이유에서 발생한다는 견해를 가지고 있다. 하지만 많은 사회학자들의 연구에 따르면 빈곤을 야기시키는 근본 원인은 개인적인 문제가 아니라 사회적 요인이다. 즉 빈곤은 경제적, 정치적, 사회적 기회 부족으로 발생하며, 이것이 사람들을 불리한 위치로 모는 것이다. 따라서 개인의 노력만으로는 상황을 바꿀 수 없다는 것이다. 그들은 사회의 지원을 필요로 한다.

셋째 특징은 빈곤의 세습이다. 가난한 부모는 자녀들에게 그들의 삶을 향상시킬 수 있는 교육기회, 의료 진료, 직업 기술을 제공할 수가 없다. 빈곤은 부모에서 자녀로 세습되어 사회소외계층을 형성할 가능성이 있다. 따라서 가난한 아동을 위한 교육에서부터 사회 부조기 시작되어야 한다.

4. 규모

- (1) 중국에는 1060 만 명의 해고, 실직자 근로자가 있다.
- (2) 2247 만 명의 도시 거주자가 최저생계수당을 받고 있다.
- (3) 9400 만 이주노동자가 도시에 머물고 있으며 약 4000 만 명의 농부가 자신들의 토지를 잃었다.
- (4) 약 2900 만 명의 빈민이 농촌지역에 있다.

위의 목록에서 중복되는 부분을 제외하면, 중국의 취약계층 규모는 1억 2천만 - 1억 4천만 명 정도가 될 것이며, 이는 전체 인구의 약 10 %에 해당되는 수치이다. 빈민의 수는 약 9 천만 정도이다(일인당 일일 소득이 1 달러가 안 되는 사람들).

II. 취약계층을 위한 사회부조의 이념, 목표, 정책

1. 이념

등소평 이론에 제시된 이념이 유지되어야 한다: 사회주의의 본질은 생산력 해방, 생산성 증대, 착취 근절, 양극화 방지, 공동 번영 달성이다.

빈곤은 사회주의이념이 아니다. 평등주의 관행은 사회주의도 아니고, 빈부의 양극화도 아니다. 효율성과 평등이 조화되어야 한다.

2. 목표

빈곤 퇴치와 사회주의 근절

3. 정책

빈곤 퇴치를 위한 세가지 견해가 있다.

- (1) 복지: 빈곤퇴치를 위한 최고의 해결책은 경제성장과 복지이다
- (2) 기초 욕구: 의복, 식량, 주택, 교통, 교육, 보건과 같이 생존을 위해 필요한 물자와 서비스를 직접적으로 제공하여 빈곤 문제를 해결한다.
- (3) 능력 신장: 사회가 요구하는 최저 수준의 능력을 제공한다

빈곤 퇴치를 위한 중국의 전략: 첫째, 노동집약적, 수출주도형 경제 개발, 보다 많은 고용 기회 창출. 둘째, 교육, 의료 활동 개발을 통해 빈민에 대한 인적자원 투자 증대. 셋째, 사회보장제도와 사회안전망 구축, 개선.

III. 취약계층 지원 활동을 위한 과제

1. 해고, 실직근로자의 재취업을 위한 지원 정책
2. 이주농촌 근로자와 토지를 상실한 농부를 위한 사회보장정책:
 - a. 그들의 권리, 이익보호, 차별 폐지
 - b. 고용지원정책: 기술훈련, 취업지도, 노동 보장, 최저임금
 - c. 사회보장보험 적용
3. 사회보장제도 향상을 위한 노력
 - (1) 농촌지역에 사회보장제도 확립(사회원조와 협동의료진료)
 - (2) 유동 직업을 가진 사람들을 도시 사회보장제도에 편입(제한 철폐, 자질 조건 완화)
 - (3) 은퇴 근로자를 위한 의료 보험 해결책 제공(다양한 재원 확보, 사회화된 행정 달성)
 - (4) 일찍 은퇴한 사람을 위한 연금제도 개선
 - (5) 근로자에서 도시 거주자까지 의료보험의 점진적인 확대

11. Giving Attention to the Social Protection of the Vulnerable Group (Abstract)

By Mr. He Ping

Director General of Institute for Social Insurance Studies
China Academy of Labour and Social Security

In today's world, all governments and social workers consider as their own duties to care about the vulnerable group, assist those people in need, and make efforts to improve the social security and social welfare system. Giving attention to the vulnerable group and making efforts to improve their living constitute a major social project for relieving social conflicts, and promoting coordinated social development, sustainable development and comprehensive development of social members.

I. Definition, distribution, features and magnitude of the vulnerable group

1. Definition

Since the concept "social vulnerable group" appeared in the report of government work in China in 2002, some experts and scholars presented many interpretations of that term. Personally, I tend to agree with two schools of thoughts: social group positioned in a disadvantage in the interest competition (by Wang Sibin from Peking University); or social group who are unable to secure on their own a most essential livelihood for themselves and their family members, and need state and social support and assistance (Social Development Research Report 2002-2003, China People's University).

2. Distribution

Social vulnerable group can be classified as physically based vulnerable group and socially based vulnerable group. Physically based vulnerable group includes children, old persons, disabled persons, and people who are physically weak and suffering from chronic diseases. Socially based vulnerable group refer to various categories of people getting into poverty due to redundancy, unemployment, or deficiency of social structure. Of course, there are both physical and social reasons for the emergence of certain social vulnerable groups. By social reasons, we refer to those of political, economic and cultural aspects. In China, social protection policies in our traditional welfare system for the vulnerable group in poverty due to the former reason have been quite good. That category of vulnerable group is not the major concern at present. In 2003, of the people covered by minimum subsistence guarantee system for urban residents, only 5% were people of the traditional "three not-

have” (having no source of income for living, having no work capacity, and childless, old, disable or young people having no legally defined supporter). A solution to the problem of social protection for socially based vulnerable group is the main concern and challenge at present. How to define this category of social group is an issue that is hard to reach consensus. In 2002, I put forward the view that the vulnerable group mentioned in the Report of the Government Work included 4 groups of people: laid-off and unemployed people, people staying beyond the state protection system—those that have never worked in state enterprises, and make a living through casual work; migrant rural workers, farmers having lost their land; and people “within the system” who retired in early days. If we expand the scope into rural areas, I believe poor farmers should also be included.

3. Features

Poverty comes as the first feature of social vulnerable group. As a result, in some circumstances, poor people are identical to vulnerable group, and poverty alleviation is a top strategic arrangement for the assistance to the social vulnerable group. Poverty line is the standard used to define poverty. Poverty line is defined by National Statistics Bureau as the minimum expenses to cover consumptions and services necessary to maintain an essential livelihood at a certain time, location and under a certain social development stage. Because of the big differences in economic development levels in the regions across China, poverty line varies in all places. In 2003, Guangzhou scored the highest with 300 Yuan, and Xining scored the lowest with 155 Yuan.

At a disadvantageous position. With regard to the cause to poverty, some sociologists hold the view that poverty stems from personal reasons, like laziness, low competence and moral deficiency. However, the researches from more and more social scholars have proven that the fundamental cause to poverty goes beyond personal reasons, but rather, it is caused by some social elements. It results from lack of economic, political and social opportunities, which pushes the people into disadvantageous position. Therefore, they cannot change their situation with their efforts alone. They need social support.

Inheritance of poverty. Poor parents cannot provide educational chances, medical care and employment skills to their children to improve their life. Poverty will likely pass on from parents to children, forming pertinacious poverty culture and socially marginalized group. Therefore, social support should start from education of poor children.

4. Magnitude

- (1) China has 10.60 million laid-off and unemployed people.
- (2) 22.47 million urban residents in China are covered by minimum subsistence allowances.

(3) 94 million migrant workers are staying in urban areas in China, and around 40 million farmers have lost their land.

(4) There are about 29 million poor people in rural areas in China.

If the overlapping part in the list above is excluded, the size of vulnerable group in China should range between 120 million to 140 million, accounting for around 10% of the total population. People in poverty (Income per capita per day less than 1 US dollar) number around 90 million.

II. Ideology, objective and policies of social support to the vulnerable group

1. Ideology

Those put forward in Deng Xiaoping's Theory should be upheld: the essence of socialism is to set free productive forces, develop productivity, eliminate exploitation, eliminate polarization, and achieve ultimately common prosperity.

Poverty is not socialism, neither is a too slow development. Equalitarian practice is not socialism, neither is polarization of the rich and poor. Efficiency and justice should be balanced.

2. Objective

Poverty alleviation and elimination of social exclusion.

3. Policies

There are three schools of thoughts with regard to poverty alleviation.

- (1) School of welfare: a maximal solution to poverty problem through economic growth and welfare;
- (2) School of essential needs: providing directly essential materials and services needed for survival, like clothing, food, housing, transportation, education, health, to solve the poverty problem;
- (3) School of competence building: providing to people competence up to the minimum level demanded by each society.

China's strategy to fight against poverty at present: first, developing labour intensive export-oriented economy, creating more employment opportunities; second, increasing human capital investment on poor people through developing education and health work; third, setting up and improving social protection, and social safety nets.

III. Focus and challenges in current support work to social vulnerable group

1. Support policy to laid-off and unemployed people for their reemployment (omitted).
1. Social protection policy for migrant rural workers and farmers having lost their land:
 - a. Protection of rights and interests, elimination of discriminatory phenomenon of any kind;
 - b. Employment support policy: skill training, employment guidance, labour protection, and minimum wages.
 - c. Integration into social insurance coverage.
2. Making further efforts to improve social security system
 - a. Putting in place social security system in rural areas (social aid and cooperative medical care);
 - b. Incorporating people in flexible employment into urban social insurance schemes (getting rid of restrictions and lowering qualifying conditions);
 - c. Providing solutions to medical insurance for retired people from enterprises in difficulty (mobilizing resources from multiple sources and achieving socialized administration);
 - d. Raising the pension standard for people retired from enterprises in early days;
 - e. Extending gradually the coverage of medical insurance from employees to urban residents.

12. 도시 및 농어촌의 균형적 고용방안과 농어촌 이주노동력 증진

Mo Rong, 중국 노동연구소 부소장

배경: 2003년 중국의 농촌 고용이 전체 고용의 65.6%를 차지하였다. 2억 6천 5백만 명의 총 경제활동인구 중 1차 산업 근무자는 49.1%에 이른다. 제한된 토지 자원과 거대한 인구로 인해 농업과 농촌지역에 밀집해 있는 노동인구를 고려해 볼 때, 농촌 노동인구의 이주는 도시와 농촌의 지역차를 좁히고 농촌 사람들의 소득을 향상시켜 그들을 빈곤으로부터 벗어나게 해주는 주요한 수단이 된다.

상황: 2002년 농촌 이주 노동자는 전체 농촌 경제활동 인구 중 26.23%를 차지하였으며 이는 2001년의 24.50%보다 조금 증가한 수치이다. 농촌에서 온 이주 노동자가 2002년에는 1억 3천 백만 명에 달해 2001년에 비해 약 1천만 명 증가한 것으로 추정된다. 농촌의 이주 노동자는 대개 산업과 서비스 부문에서 일하고 있으며, 주로 대도시에서 일자리를 찾는 경향이 있다. 평균적으로 8.97년의 교육을 받은 이주 노동자들은 농촌지역의 평균에 비해 교육수준이 훨씬 높은 편이다. 전문적인 기술 훈련을 받는 이주노동자의 비율 또한 전체 농촌 경제활동인구보다 높은 편이다.

발전: 1990년대 이후로 중국 정부는 농촌 이주 노동자에 관한 ‘공정한 대우, 합리적 지도, 건전한 행정, 좋은 서비스’라는 원칙을 채택하여, 일자리를 찾아 도시로 이주해 온 농촌 노동자에 대한 서비스를 향상시키고 지도를 강화했다. 정부는 노동 협력 제도, 고용 서비스 제도와 같은 효과적인 행정 서비스 제도, 집중적인 감시 제도를 마련하였으며 정보화와 행정 서비스에 있어 정부의 포괄적인 기능에 집중하였다. 이러한 개혁이 도시와 농촌 고용의 조화로운 발전을 위한 지속적인 자극을 제공해 준다.

도시와 농촌 근로자 고용의 주된 차이는 행정, 노동과 사회보장, 그리고 정부의 책임과 같은 세가지 측면에서 존재한다. 행정적인 측면에 대한 개혁은 농촌 근로자를 명백하게 불리한 위치에 처하게 만드는 행정 제도에 중점을 두어, 그들이 자신의 집을 떠나 도시로 일하러 가는 것을 금하지 않고 이주 비용을 감소시킬 것이다. 현재 행정적인 제한이 국가 정책에서 철폐되었으며 농촌 근로자에만 부과되던 부당한 행정 비용이 폐지되었다. 또한 행정적인 제한이 특정 지역에서 단 일부만 존재하게 되었다.

만약 우리가 노동과 사회보장, 정부 책임의 차이점을 제거하기 위해 정부가 취한 노력을 포괄적으로 살펴본다면, 도시지역의 취약계층을 위해 정부가 2002년부터 일련의 인센티브 정책과 지원 방안을 마련했다는 것을 알 수 있다. 이러한 방안들은 자신들의 이

익에 피해를 입은 취약계층에 어느 정도의 보상을 제공했다. 2003년 농촌 이주근로자에 대한 부당한 제한 철폐, 직장 상해 보험에 있어 농촌과 도시 근로자의 동등한 조건 적용을 포함하여 1990년대 이후 행해진 다양한 개혁이 이주 노동자의 고용권과 이익을 보호하는데 기여하고 있다. 이러한 두 가지 측면에서 행해진 정부 개혁의 효과가 고용에 있어 도시, 농촌 근로자의 복지 차이를 어느 정도 해소한 것으로 보인다. 이를 통해 도시와 농촌 근로자의 복지 평등이 어느 정도 촉진된 것 같다.

도시와 농촌의 조화로운 고용에 대한 개혁방침 중 ‘베이징 모델’, ‘남동 해안지역 모델’, ‘내륙과 서부지역 모델’이라 불리는 3가지 모델이 주목할 만하다. 베이징을 대표로 하는 도시-농촌 조화 모델은 질적 접근 모델이다. 해안지대 모델은 소규모 마을의 융통성 있는 정책 모델이라고도 불린다. 내륙과 서부지역 모델은 행정적 제한을 철폐한 모델이다.

정책 권고안: 첫째, 도시와 농촌의 조화로운 고용에 대한 근본적인 중요성을 인식해야 한다. 바람직한 성과라는 전략적 취지와 이주 노동자의 구직활동을 돕는 서비스가 포괄적인 사회, 경제 발전의 관점에서 완전히 실현되어야 한다. 따라서 이주 노동자를 위한 고용 서비스는 노동 교환과 같은 전략적인 업무로 간주될 필요가 있다. 둘째, 평등한 고용 환경을 만들고 공정한 고용 서비스를 제공하기 위한 노력이 행해져야 한다. 조화로운 도시와 농촌 노동시장의 설립에 있어 지도 원칙과 접근방식이 확립되어 평등한 고용 환경을 조성하고, 공정한 서비스를 제공하며 이주 노동자를 도시 공공 고용 서비스의 범주에 포함시켜야 하며 이를 정부의 필수 의무로 간주해야 한다. 서비스 채널이 확장되어 조직적인 국제 노동 이주를 개발해야 한다. 셋째, 도시와 농촌의 조화로운 고용 상황을 개선시키기 위한 추가적인 개혁이 취해져야 한다. 이주노동자에 소속감을 심어주는 노력 또한 필요하다. 이주 근로자의 자질과 기술, 농부의 도시 이주 후 경작 기술, 토지 계약 이전 문제, 자녀 교육, 도시에서의 숙박 문제, 의료 보험과 같은 사안에 대한 해결책이 마련되어야 한다.

우리는 도시-농촌 노동시장 통합 방안 연구, 도시-농촌 근로자의 평등한 고용 제도 실현을 위한 시범 프로젝트를 도시지역에서 수행할 것을 권고한다.

12. Coordinating Urban and Rural Employment, Promoting Migration of Rural Labour Force (Abstract)

By Mr. Mo Rong

Deputy Director General, Institute for Labour Studies
China Academy of Labour and Social Security

Background: In 2003, China's rural employment accounted for 65.6%; the weight of working people in the first sector was 49.1%, with a total working population of 265.46 million. In the context of limited land resources and a big population, labour force concentrating in agriculture and rural areas, promoting rural labour force's migration through coordinated employment in urban and rural areas constitutes the main tool to narrow the gap between urban and rural areas, raise rural people's income and lift them out of poverty.

Situation: In 2002, in China, migrant workers from rural areas accounted for 26.23% of the total rural working population, 1.73 percent points higher than 24.50% recorded for the year 2001. It is estimated that migrant workers from rural areas numbered 137.02 million in 2002, about 10.10 million more than the figure in 2001. Migrant workers from rural areas are mostly working in industries and service sector; and they tend to look for work in large cities. With an average of 8.97 years in school, migrant workers from rural areas have much higher educational level than the average in rural areas. The percentage of migrant workers from rural areas who have received professional skill training is also much higher than that among the whole rural working population.

Progress: Since the 1990s, the Chinese government adopted its principle concerning migration of rural workers— "fair treatment, rational guidance, sound administration and good services", strengthening guidance and improving services on rural workers migrating to cities for work. The government has put in place labour cooperation system, effective administrative and service systems like employment service system, focused monitoring system, and resorts to comprehensive functions of the government in information orientation and administration services. These reforms provide constant stimulation for the development of coordinated urban and rural employment.

The main differences between urban and rural workers in employment lie in three aspects: administration, labour and social security, and government responsibility. Reform on the administrative aspect is targeted to the administrative system that put rural workers in an obviously disadvantageous position, releasing the prohibition of rural workers from moving away from home

and going to cities to work, and reducing their costs incurred for moving to other places to work. At present, administrative prohibition has been rid of in national policies, and unjustified administrative charges levied only on rural workers have also been abandoned, and administrative restraints exist only in certain places to some extent.

If we examine in a comprehensive way the efforts that the government has taken to eliminate the differences in labour and social security, and government responsibilities, we will see that since 2002, the government put in place a package of incentive policies and assistance measures for the vulnerable group in urban areas, which compensated to some extent the vulnerable group for the damages to their interests. Various reforms since the 1990s, together with elimination of unjustified restraint on rural workers migrating to cities for work in 2003, and putting migrant workers on equal terms with urban workers for work injury insurance, help protect the employment rights and interests of migrant workers. It can be seen that the effect of the government's reforms on these two aspects has narrowed to some extent the welfare gap between urban and rural workers in employment, promoting the formation of welfare equalization between urban and rural workers to some extent.

There are three outstanding models in China's reform for urban and rural coordinated employment, namely Beijing model, southeast coastal area model, and inland and western part model. Quality-based access model is the urban-rural coordinated model with Beijing as its representative. Coastal area model is also called small town flexible policy model. Inland and western part model is the one breaking through administrative constraints.

Policy recommendations: First, the fundamental importance of a good work on coordinated urban and rural employment should be recognized. The strategic meaning of a good performance in coordinated urban and rural employment, and the service work on guiding migrant workers to jobs should be fully realized from the perspective as for a comprehensive social and economic development in China. Employment services for migrant workers, therefore, need to be treated as a strategic task, including labour exchange. Second, efforts should be made to create an equitable employment environment, and provide fair and quality employment services. With a view to putting in place a coordinated urban and rural labour market, the guiding principle and working approach should be established for creating equitable employment environment and providing fair services, incorporating migrant workers into the scope of urban public employment services, and considering it as an un shirkable duty of the government. Service channels should be extended to develop organized international labour sending. Third, further reforms should be undertaken to improve urban and rural coordinated employment situation. Efforts should be made to cultivate a sense of belonging among migrant rural workers. Solutions should be made available for such problems as on quality

and skills, tillage and transfer of the contract land after farmers' migrating to cities to work, education of the children, accommodation in the place of work and medical care. We recommend pilot projects be undertaken in urban areas, to explore the establishment of an integrated urban-rural labour market, and realize progressively the employment system where urban and rural working people are put on an equal footing.

Session III.

주제 : “취약계층의 사회보호에 관한 성공사례”

1. 고령자를 위한 1층 연금체계 구축

Guillermo Larrain, 칠레 연금기금국 국장



고령자를 위한 1층 연금체계 구축

Guillermo Larrain

칠레 연금기금국 국장

2004년 7월 중국 선양

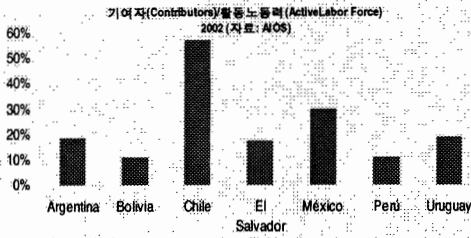


배경: 칠레의 연금 체계

- 확정 각출형 (수당은 잉여분이다)
- 개인
- 강제형 (자발적 pillar가 존재한다)
- 7 백만 기여자
- 23 년 역사
- 500억(US\$ 50 billion) 자산 (GDP의 60%)
- 투자수익 10% real
- 제1층: 20년 기여와 불충분한 저축액은 최소한 연금에 대한 권리를 가진다.



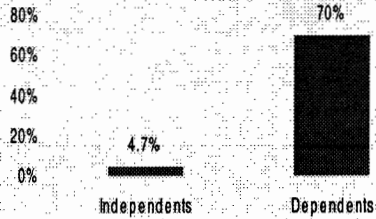
보상범위는 라틴아메리카 체계의 양면 과제이다.



칠레: LA에서 최상위권
랭킹 (10년간 50-60%
보상범위)

문제는 독립 노동자들
사이에서 보다
극심하다.

피부양자(Dependents) VS 독립자
(Independents) 보상범위 (2002)

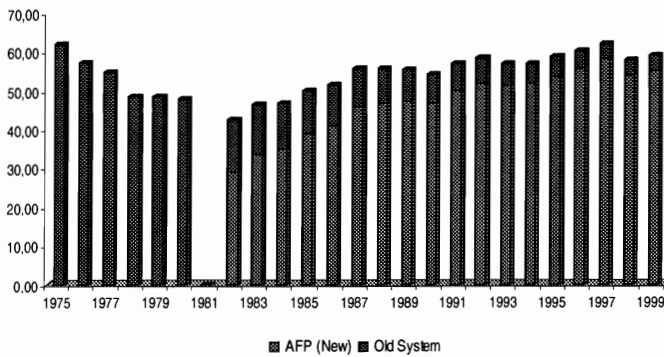


보상범위가 의무적인 DC 시스템의 주된 문제가 아니라 알도가 문제이다

$$\text{Coverage} = \frac{\text{Contributors covered}}{\text{Labour Force}}$$

$$\text{Density} = \frac{\text{Actual contributions (ie. months)}}{\text{Potential contributions (ie. months)}}$$

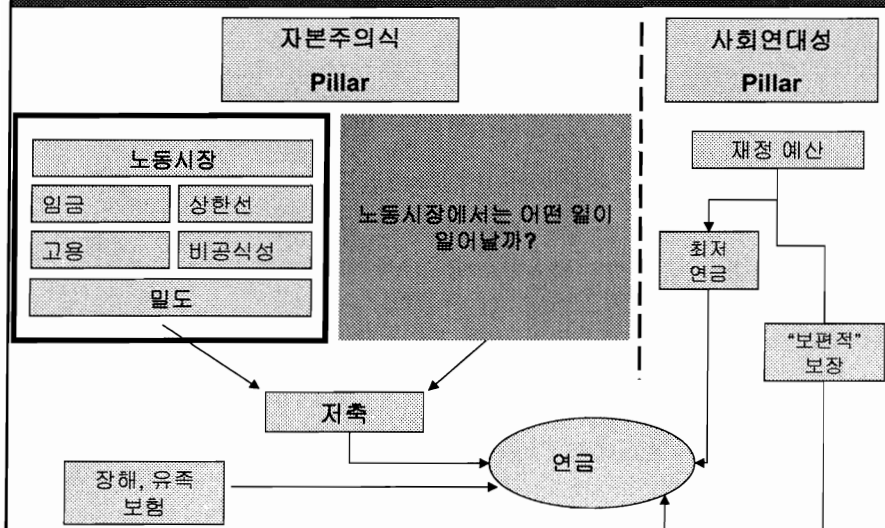
Coverage of the Pension System in Chile: 1975-1999



왜 DC에서는 밀도가 보상범위보다 더 중요한가?

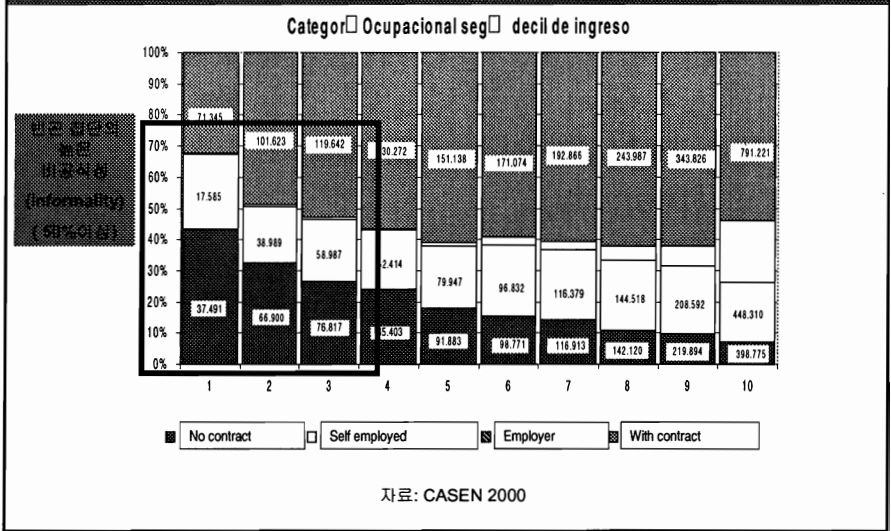
- “당신이 낸 것을 받는다(You get what to put)” 철학에서 가장 중요한 것은 받기 위해서 내는 것이다. 이것이 밀도다(density).
- 의무적인 DC체계에 있어서 보상범위는 두 가지 면에서 관련성을 가진다:
 - 장해 보험(disabilities)와 유족(survival) 보험
 - 명시적인 그러나 조건적인 재정 보장

DC 전략에서는 연금이 어떻게 세워지는가?

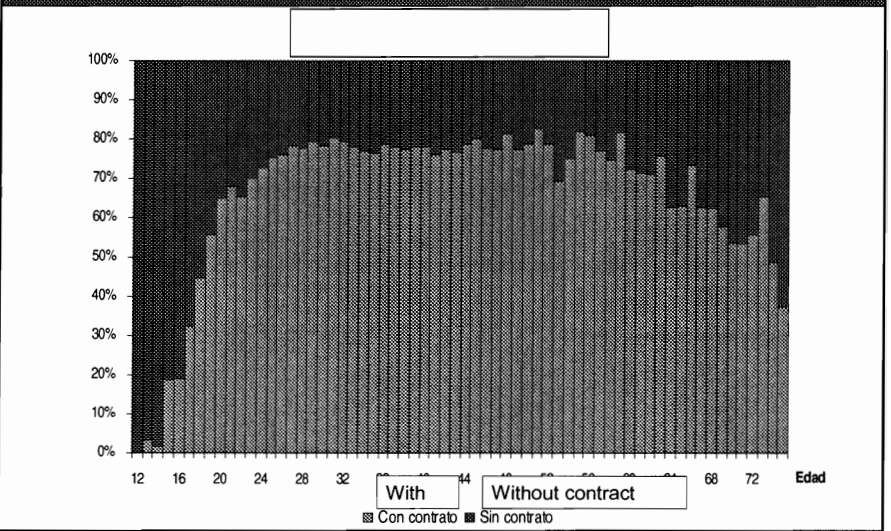




칠레의 노동시장: 빈곤 계층의 비공식성



칠레의 노동시장: 젊은이들의 비공식성

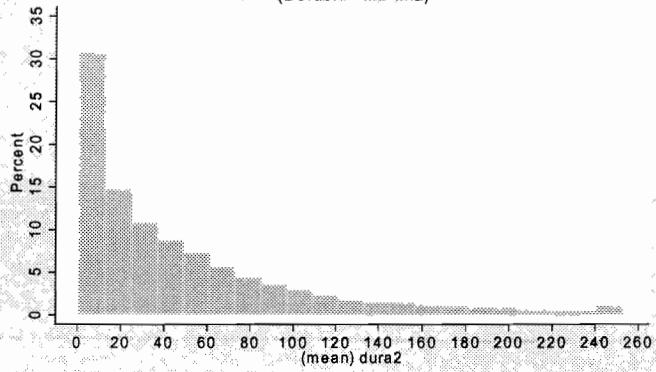




일자리 30%는 1년 이하로 지속되며,
45%는 2년 이하로 지속된다.

최대 지속한 기여

Cotizaciones continuas
(Duración máxima)

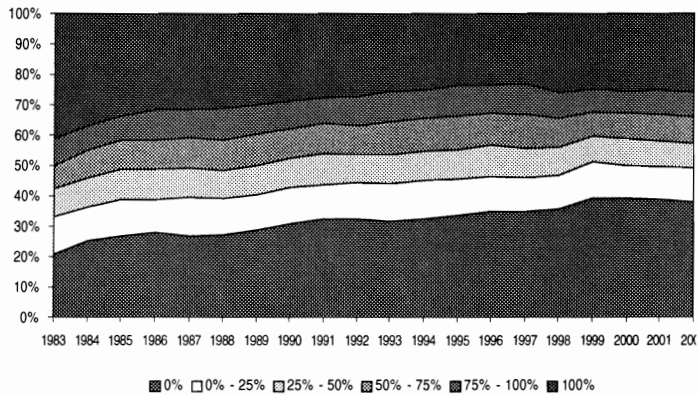


Fuente: Base de Datos Historias Previsionales SAFF



젊은이들 사이에서의 밀도는 점차
줄어 들고 있다.

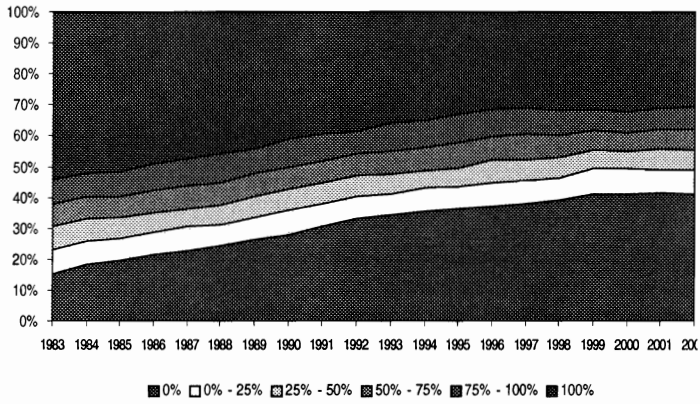
연도별 20~30대의 밀도





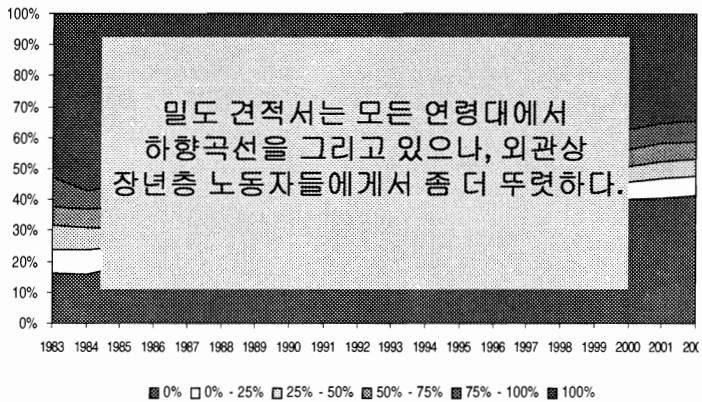
30대와 40대 사이에서는
거의 똑같이 나타난다.

연도별 30~40대의 밀도



그리고 40대와 50대 사이에서는..

연도별 40~50대의 밀도




요약 및 제언

- ☞ 밀도는 의무적인 DC체계의 한 개념으로 적어도 보상범위만큼이나 중요하다.
- ☞ 밀도는 기본적으로 노동시장 이슈에 의해 설명된다. 칠레에서는,
 - ☞ 빈곤한 사람들은 대부분 비공식적이며 낮은 밀도를 가진다.
 - ☞ 젊은이들은 대부분 비공식적이며, 낮은 밀도를 가진다.
 - ☞ 노동시장은 극심한 노동의 유동성을 보인다.
 - ☞ 밀도 견적서는 모든 나이대에서 하향곡선을 그리고 있으나, 외관상 연장자 노동자 계층에서 좀 더 뚜렷하다. (과학기술의 발전, 제도 개혁-유연성)

보다 나은 제1층에 대한 욕구

- ☞ 우리는 기여를 유발시키기 위한 유인을 필요로 한다. 기여는 보다 급한 욕구(의료, 교육, 주거, 불확실성)와 경쟁한다.
- ☞ **원 "성공적인 제1층"**
 - ☞ 작은 권리를 일찍 주어야(젊은이들에 의한 기여를 유입시킨다)
 - ☞ 최저한의 기여에 프리미엄을 두라. 기여를 많이 할수록 노후 임금보장을 더 많이 해주어야
 - ☞ 노동시장 유연성을 자본주의와 사회연대를 기반으로 하는 실업보완에 맞추어야
 - ☞ 연금에 대한 권리로서(최소한 부분적으로나마) 다른 영역(교육, 주거)에서의 지속 노력을 인정해 주어야




GOBIERNO DE CHILE
SUPERINTENDENCIA DE AFP

The need for a better first pillar: Coverage vs Density of Contributions in the Chilean Pension System

Guillermo Larrain
Superintendent of Pension Funds, Chile
Chairman, International Association of Pension Supervisors

Shenyang, China, July, 2004



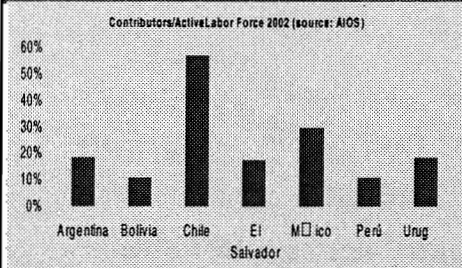
GOBIERNO DE CHILE
SUPERINTENDENCIA DE AFP

Context: The Chilean Pension System

- Defined contribution (benefit is residual)
- Individual
- Compulsory (there exists voluntary pillar)
- 7 million contributors
- 23 years of history
- US\$ 50 billion in assets (60% of GDP)
- Investment returns average 10% real
- First pillar: those with 20 years of contributions and not enough savings have the right to a minimum pension.



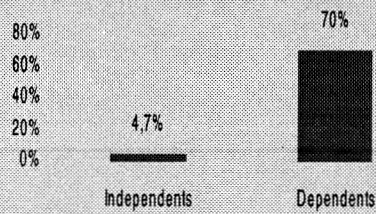
Coverage is a real problem in Latinamerican systems



Chile: top in L.A. ranking
(10 years of 50-60% Coverage)

The problem is more acute among independents workers

Dependent vs independents coverage (2002)

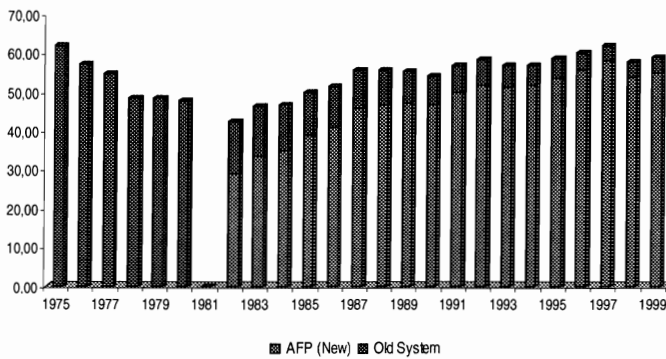


Coverage is not the main problem in mandatory DC systems: density is

$$\text{Coverage} = \frac{\text{Contributors covered}}{\text{Labour Force}}$$

$$\text{Density} = \frac{\text{Actual contributions (ie. months)}}{\text{Potential contributions (ie. months)}}$$

Coverage of the Pension System in Chile: 1975-1999



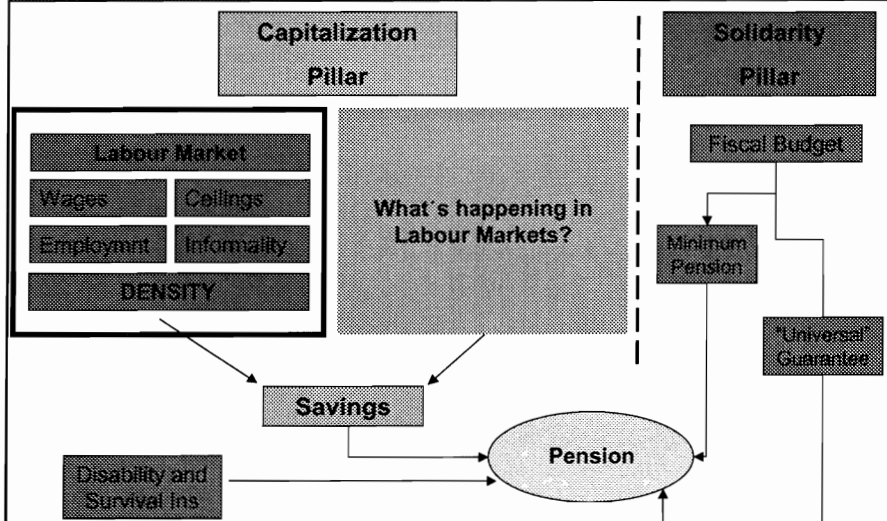


Why is density more important than coverage in DC?

- “You get what you put” philosophy implies that the most important thing is “to put” in order “to get”. That’s density.
- Coverage in mandatory DC systems is relevant in two dimensions:
 - Disability and Survival insurance
 - Explicit but conditional fiscal guarantees



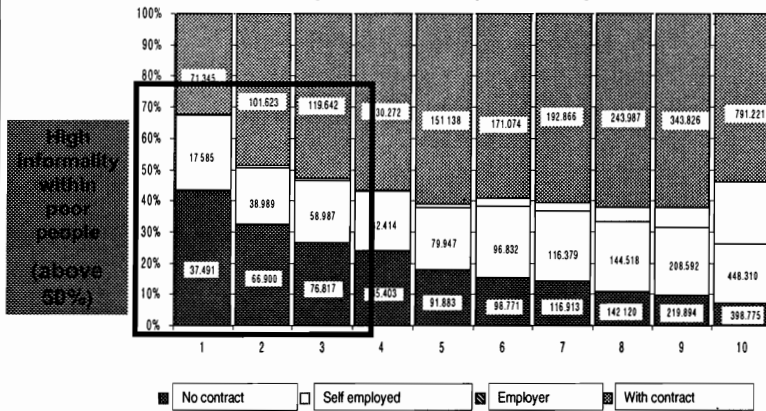
How a pension is built in a DC scheme?





Labour markets in Chile: informality within the poor

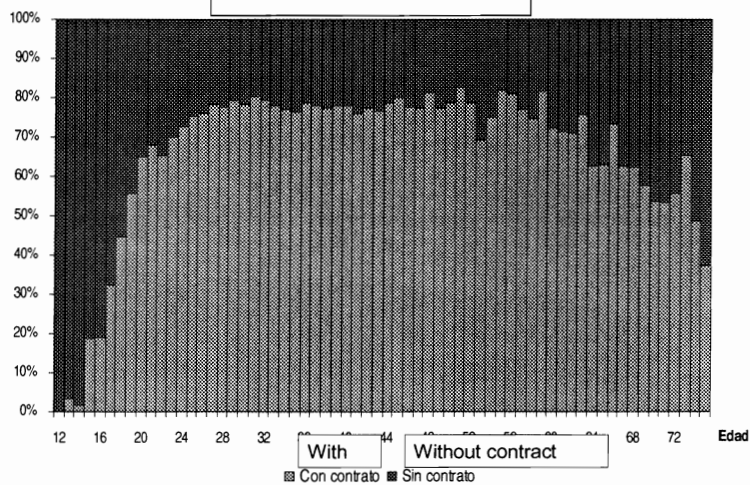
Categoría Ocupacional según decil de ingreso



Source: CASEN 2000

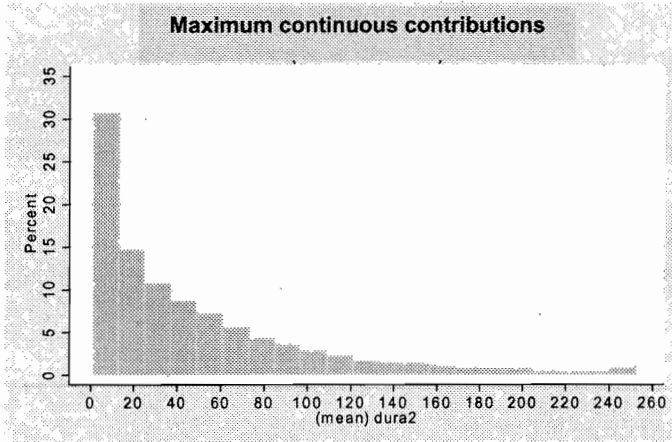


Labour markets in Chile: informality within the youngsters





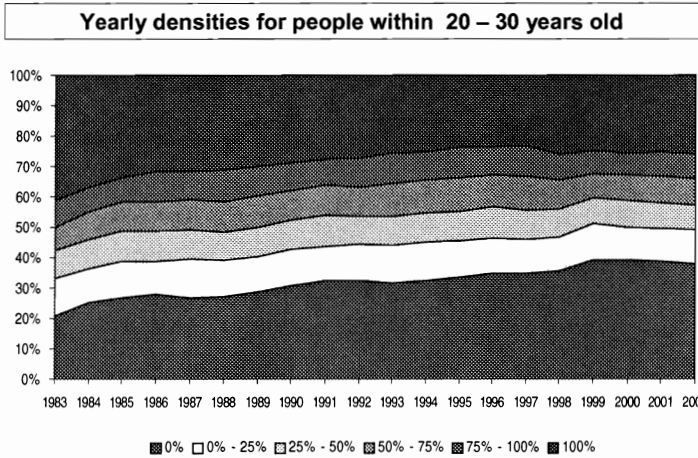
30% of jobs last less than one year,
45% less than two



Fuente: Base de Datos Historias Previsionales SAFF



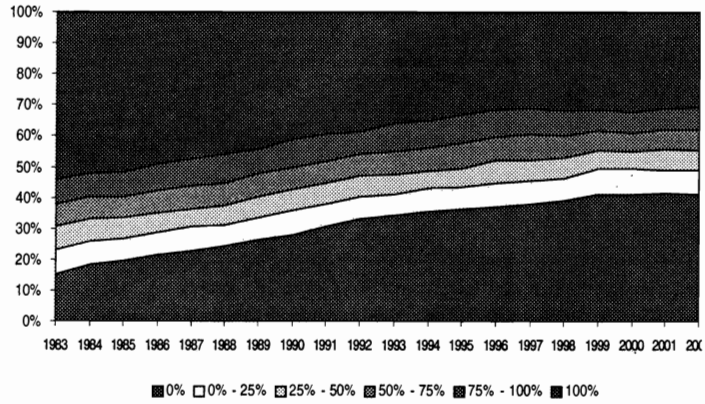
Densities among youngsters are
gradually falling





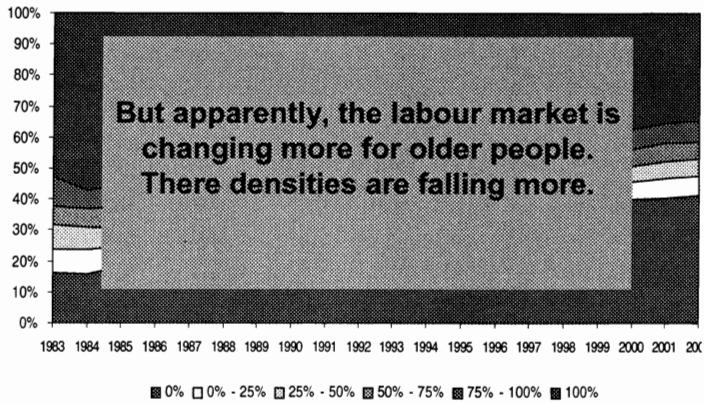
Almost the same happens within those between 30 and 40...

Yearly densities for people within 30 – 40 years old



And also between 40 and 50...

Yearly densities for people within 40 – 50 years old





Some final reflections

- ☎ Density is at least as important as a concept as coverage in mandatory DC schemes
- ☎ Density is explained basically by labour market issues. In Chile,
 - ☞ Poor people is mostly informal, low densities
 - ☞ Young people, is mostly informal, low densities
 - ☞ There is enormous turnover in labour market
 - ☞ Estimates densities are falling for all age cohorts, but apparently more for older workers (technological change, institutional reform (flexibility))



The need of a better first pillar

- ☎ We need incentives to induce contributions. Contributions compete with more urgent needs (health, education, housing, uncertainty)
- ☎ The “intelligent first pillar”
 - ☞ Grant small rights early (induce contribution by youngsters)
 - ☞ Put a premia on marginal contributions: grant more old age income security as people contributes more
 - ☞ Match labour market flexibility with unemployment insurance based on capitalization plus solidarity
 - ☞ Recognise (at least partially) savings efforts in other areas (education and housing) as pension rights

**The need for a better first pillar:
Coverage vs Density
of Contributions in the
Chilean Pension System**

Guillermo Larraín

Superintendent of Pension Funds, Chile
Chairman, International Association of Pension Supervisors

Shenyang, China, July, 2004

2. 베트남에서의 장애인 고용정책 시행

Nguyen Thi Hai Van, 베트남 노동장애인사회부 노동고용실 과장

목차

서론

1. 베트남의 장애인 현황
2. 장애인 직업훈련과 고용에 관한 베트남의 정책과 집행
3. 장애인 고용기회의 장벽
4. 장애인 고용지원을 위한 앞으로의 우선과제

도입부

장애인을 지역사회로 통합시키기 위해 그들을 보호하고, 그들에게 관심을 가지며, 그들을 위해 보다 나은 환경을 조성해주는 일은 정치적, 경제적, 사회적, 인도주의적 관점에서 모두 의미 있는 활동이다. 이에 1992년 베트남 사회주의 공화국의 법률은 다음과 같이 명기하고 있다. "...국가와 사회는 장애를 가진 어린이들이 교육 받고, 직업훈련을 받을 수 있는 좋은 환경을 조성해야 한다." "...집 없는 중장년층 장애인과 부모 없는 아이들은 국가와 사회가 부양해야 한다." 이는 장애인 원조 및 부양에 대한 모든 사람들과 가족, 지역사회, 사회와 국가의 책임을 강조하고 있다.

한 기업체당 평균 50명 꼴로, 400개 이상의 기업체가 약 20,000명의 장애인 노동자들을 고용하고 있다. 존속한 업체 모두는 5명 또는 7명의 장애인 노동자로 구성된 수공 생산을 하는 작은 기업체들이다. 현재 베트남에는 큰 규모의 직업학교가 두 개 있으며, 나머지는 중, 소규모의 직업센터와 NGO들이다.

지난 20년 동안 장애인에 대한 베트남인들의 인식과 장애인을 위한 고용은 커다란 변화를 보였고, 자선에 근거한 접근(charity-based approach)에서 권리에 근거한 접근(right-based approach)으로 의식이 진일보하였다.

이 보고서에서 우리는 4가지 이슈를 조명하고자 한다. 첫째, 베트남의 장애인 현황을 살펴보고, 둘째로, 장애인의 직업훈련과 고용에 관한 베트남의 정책과 집행을 살펴볼 것이며, 셋째로, 장애인의 고용기회를 차단하는 몇 가지 장벽들과 넷째로, 장애인의 고용지원을 위한 앞으로의 우선과제를 살펴볼 것이다.

1. 베트남의 장애인 현황

현재 베트남의 장애인 수는 거의 5천 1백만명으로 전체 인구의 6.34%를 차지하고 있다. 이 중 16세에서 55세(60세)까지의 노동종사연령의 장애인은 69.2%를 차지한다. 대다수의 장애인이 가족과 함께 빈곤한 생활을 영위하고 있으며, 장애인의 약 30%가 자신과 가족을 위해 소득을 발생시키고 있다.

베트남의 장애인 현황에 대해 종합적인 데이터를 제공하는 어떠한 공식적인 조사도 이루어지지 않았으나, 1995년 베트남의 노동부(MOLISA)가 실시한 장애인 관련 조사와 1998년의 보완 조사를 통해 장애인 현황을 살펴볼 수 있다. 이들 조사에서 나타난 통계에 따르면, 5백만명의 장애인 가운데 중증 장애를 가진 사람은 백삼십만 명이며, 중증 장애인의 수는 증가 추세에 있다.

87.27%에 달하는 장애인의 대다수는 시골지역에 거주하고 있으며, 12.73%는 도시지역에 거주하고 있다.

남성 장애인의 수는 여성 장애인의 수보다 많으며, 성별 비율은 남성 63.52%, 여성 36.48%으로 지역에 따른 차이는 없다.

베트남의 장애인 대다수는 젊은 인구층에 속해 장애인의 66.8%가 48세 이하의 사람들이다. 이 연령대의 장애인들이 사회에 기여하는 주된 공급원이며, 이들은 일자리에 대한 큰 수요를 갖고 있다. 60세 이상의 고령 장애인은 17.59%를 차지하며, 6세부터 12세까지의 장애아동은 8.4%를 차지한다. 이들 수치는 시골과 도시지역 모두에 해당한다.

문맹인 장애인은 35.58%로, 이들은 모두 시골지역의 시각 장애인들이다. 또한 장애인의 겨우 2.36%가 전문적인 기술을 보유하고 있으며 이들은 도시지역 거주자들로 나타났다. 이 통계 수치들은 교육과 직업훈련에의 접근성 개선뿐만 아니라, 장애인 직업훈련의 커다란 필요성을 시사해주고 있다. 교육과 직업훈련은 장애인의 노동시장 진입과 사회, 경제적인 지위 개선을 가능케 하는 바람직한 환경을 조성하는 데에 근본적인 요소로 간주될 수 있다.

가족에게 의존하고 있는 장애인의 수는 평균 70%로 큰 비율을 차지하고 있으며, 16세 이하 장애아동의 97.77%, 55세에서 59세까지 장애인의 74.04%가 가족에게 의존하고 있다.

한편 신체적인 장애와 어려운 생활여건으로 인해 장애인 대다수가 장애인용 특수장비 및 교통수단을 이용하지 못하고 있다. 특수장비를 사용하는 장애인은 전체의 26%이며, 이들

중 48.12%는 정부로부터 제공받고 있다. 장애인의 30%만이 특수장비를 구입할 여력이 있고, 대다수의 빈곤 장애인들은 단순용도의 장비조차 구입할 능력이 없는 것으로 나타났다.

신체적인 장애에도 불구하고, 장애인들은 생계를 꾸리기 위해 여전히 애쓰고 있다. 장애인의 총수입 중 33.92%는 경제활동에서 비롯되고 있으며, 가족의 지원은 69.37%를 차지한다. 사회적인 수당 또한 17.8%로 장애인의 생계에 있어 큰 부분을 차지하고 있다.

장애인의 48.50%는 정부가 고용지원자금을 제공해줄 것을 희망하고 있으며, 23.90%가 재활을 원하고 있고, 13.6%는 직업 전환을 희망하고 있다. 또한 장애인의 9.98%가 사회조직에 소속되기를 원하고 있으며, 4.08%의 장애인이 직업훈련을 희망하고 있다.

요컨대, 베트남 대다수의 장애인은 시골지역에 거주하고 있으며, 낮은 수준의 전문지식과 기술을 보유하고 있고, 생계를 꾸려나가는 데 있어 많은 어려움에 직면하고 있다. 장애인은 사회에서 가장 취약한 집단으로, 지역사회에 적절히 통합되고 보다 나은 삶을 영위하기 위해 장애인의 사회복지에 대한 특별한 관심과 직업훈련, 고용기회를 필요로 하고 있다.

2. 장애인 직업훈련과 고용에 관한 베트남의 정책과 집행

2.1 국가의 장애인 정책

2.1.1 장애인에 관한 법령

1998년 7월 30일, 국회 상임위원회는 베트남의 장애인에 관한 법령 (No.06/1998/PL-UNTVQH)을 통과시켰다. 이 법은 장애인의 의료 및 건강관리, 교육, 문화생활과 스포츠활동, 공공시설의 이용 등에 있어 국가와 사회, 지역사회의 책임을 명시하고 있다.

장애인에 관한 법령 제정의 목적은 사회적인 책임과 인간권리에 대한 존중에 근거하여 장애인의 완전한 사회통합을 목표로 의료와 간호, 교육, 경제적인 부문에 있어 국가와 사회의 장애인 보호에 대한 법적인 틀을 마련하는 데 있다. 구체적인 규정은 다음과 같다.

- 장애인의 건강관리 및 의료지원

비록 국가 예산이 제한적이기는 하지만, 1999년 7월 10일 발표된 정부의 Decision 55/1999/ND-CP의 제 6 조항은 중증 장애인에게는 1인당 월 4만 5천만동(VND), 정부 보호 하에 있는 중증 장애인에게는 1인당 월 10만만동(VND), 지력이 있는 사람들에게는 1인당 월 11만 5천만동(VND)이라는 최소한의 사회수당을 명기한 장애인에 관한 법률조항의

집행을 규정하고 있다. 또한 중증 장애인과 빈곤 장애인에게는 의료검진이 무상으로 제공되며, 인조다리 등 특수장비를 무상으로 지급하거나 싼값에 구입할 수 있도록 하였다. 한편 장애인들은 정부 사회복지시설의 지도 및 보호 하에 재활을 위한 장비들을 제공받는다. (Decision 55/1999/ND-CP 의 제 7, 8 조항)

- 장애인을 위한 교육

장애인에 관한 법령에 명문화된 장애인 훈련과 교육정책은 두 가지 내용으로 명확하게 표현된다. (1) 수업료 면제 및 여타의 기부금에 있어 장애아동에게 최우선권을 부여한다. (2) 장애아동의 학습을 촉진하기 위해 사회보조금(월 십만만동)과 장학금을 지급한다.

이밖에 장애인 교육정책은 농아학교 등 장애아동을 위한 교육센터의 설립과 특수학교 및 특수학급의 설치, 통합교육 등 다양한 구체적인 활동들을 통해 이루어진다. 장애아동은 재활과 교육, 직업훈련의 세 가지 영역을 통해 발달이 촉진될 수 있다.

- 장애인의 교육, 문화 및 스포츠활동과 공공시설의 이용

장애인에 대한 의료지원과 양육보조, 교육보장에 더하여 장애인에 관한 법령은 교육, 문화 및 스포츠활동, 공공시설의 이용에 있어 장애인을 위한 보다 나은 환경을 조성할 것을 규정하고 있다.

장애인에 관한 법령은 다음과 같이 명기하고 있다. “기존 시설과 주택의 재건축 및 개조, 일상생활에 필요한 도구의 생산, 교통과 통신 수단에 있어 장애인에게 편리한 사용을 우선적으로 고려해야 하며, 동시에 신체장애 및 시각장애와 같은 특정한 종류의 장애에 대한 특별한 배려가 요구된다. 또한 관련 정부기관에 의해 공표된 건축에 관한 규정을 준수해야 한다.”

- 장애인의 재활 및 사회복지에 관한 규정

장애인에 관한 법령 제 3 조항 두번째 항목에 따르면, 국가와 사회는 의료와 사회복지, 일자리 창출과 법에 명시된 여타의 권리에 있어 장애인을 원조해야 한다. 지역사회와 함께 전문화된 기관이 사회복지와 필요한 재활서비스를 제공하는 데 있어 장애인을 원조한다. 빈곤 장애인에게는 재활기구가 무상으로 제공되거나 일정한 금액의 보조금이 지급된다. 또한 의료시설은 장애인과 그들의 가족이 건강을 돌보고, 그들의 기능과 역할을 회복하며, 재활장비를 사용할 수 있도록 인도한다.

- 직업훈련과 고용에 관한 규정

장애인에 관한 법령에 따르면, 직업훈련센터와 경제조직은 장애인이 그들의 건강과 능력에 적합한 일을 선택하고 배우며, 취업하거나 가사일을 돌보는 데 있어 장애인을

돕는다. 직업훈련을 받는 장애인은 수업료 삭감 및 면제의 혜택을 받고, 정부 규정에 의거하여 사회보조금을 지원받는다. 모든 경제сек터의 기관은 노동법의 규정 하에서 장애인을 고용하고, 일자리를 창출하며, 장애인에게 우선권을 부여해야 한다.

2.1.2 노동법령(Labour Code)과 실행지침문서

a. 쿼터제에 관한 규정

쿼터제와 관련하여 정부의 노동법령집(Labour Code and Decree) No 81/CP는 모든 경제сек터의 기업과 모든 형태의 소유주는 사업체의 종류에 따라 전체 노동자의 2% 혹은 3%를 장애인 노동자로 고용할 것을 의무화하고 있다. 전기생산업과 금속세공업, 화학직종과 지질학, 지도제작업과 광업, 건설업과 운송업 등의 기업체에는 2%의 장애인 고용비율이 적용되며, 나머지 분야에는 3%의 비율이 적용된다. 이 법령의 제14조항에 명시된 이 비율보다 낮은 비율로 장애인을 고용하는 사업체는 노동부(MOLISA)와 재무부(Ministry of Financing)의 규정에 의거하여 장애인을 위한 기금에 일정한 금액을 매달 기부해야 한다. 한편 장애인 의무고용비율을 초과하여 장애인 노동자를 고용한 기업체에 대해서는 그들이 생산활동에 있어 어려움에 처했거나 사업을 확장할 계획에 있는 경우 노동부와 재무부의 지도 하에 낮은 이자율로 융자를 받거나 장애인 고용기금으로부터 원조를 받을 수 있다.

또한 본 법은 장애인에 관련된 아래와 같은 규칙을 마련해놓고 있다.

b. 장애인을 위한 고용정책

이 법령은 제 125 조항부터 128 조항까지 장애인 노동자들에 관한 규정을 포함하는 독립적인 장(Chapter XI - 연소의 노동자 및 다른 범주의 노동자에 관한 세부규정)을 가지고 있다.

장애인 노동자에 관련된 노동법령의 규정들이 구체화되었으며, 장애인에 관한 노동법령의 몇몇 조항들과 이의 실행지침을 상세히 명기한 정부 법령 81/CP(2003년 11월 23일) 등 다양한 법적 문서들을 통해 장애인 관련 노동정책의 실행에 관한 지침들이 제공되었다.

법적 문서들은 다음과 같은 세부 사항들을 제시하고 있다. 장애인의 고용 및 그들을 위한 일자리 창출과 장애인의 자가취업(self-employment)을 돕는 융자정책에 관한 규정을 실행하는 데 필요한 구체적인 지침사항을 포함한다. 동시에 사업체가 장애인 의무고용 비율을 준수하지 않을 경우 장애인 고용기금에 금전적인 보전을 해야 한다. 직업훈련센터들과 장애인으로 구성된 생산업체들은 토지와 학교, 설비 등에 있어 초기의 지원을 받으며, 융자는 물론 조세 면제의 혜택을 받는다. 이들 업체와 센터는 장애인의 직업훈련과 고용 관련 활동에 적합한 편리한 입지 선정과 배치에 있어서 또한 우선권을

부여받는다. 또한 직업훈련센터나 장애인 생산업체에 대한 조세감면정책과 노동시간에 대한 몇 가지 규정들이 포함된다.

베트남에서는 장애인을 포함한 전체 노동자들의 직업훈련과 고용을 관리, 운영함에 있어 MOLISA가 정부를 조력하는 주체이다. 그러나 노동자의 직업훈련과 고용은 MOLISA의 책임일 뿐만 아니라, 다른 부처와 기관, 지방 모두의 책임이라 할 수 있다.

C. 장애인을 위한 직업훈련정책

1995년 11월 23일 발포된 정부 법령 81/CP 제 10조항은 장애인의 직업훈련을 위한 시설은 훈련 및 재훈련을 제공하고 기술향상을 촉진하는 정부나 단체, 개인에 의해 설립된 학교나 센터이어야 하며, 훈련 받는 사람의 최소 70%는 장애인이어야 함을 명백히 기록하고 있다. 현재 모든 직업훈련학교는 MOLISA의 직업훈련부서에 소속되어 있다.

2.2 고용서비스, 직업훈련 및 장애인의 자가취업(self-employment)

a. 직업훈련서비스

직업훈련기관의 시스템은 213개의 직업훈련학교, 238개의 고등학교와 여러 지역에 위치하고 있는 일반적인 교육센터와 직업훈련센터, 종합기술교육센터 500개, 사기업이나 사회조직, 수공예 마을의 직업훈련센터 1,000개 가량을 포함한다. 이 직업훈련시스템은 단기 혹은 장기 훈련코스로 700,000명 가량의 노동자를 훈련시켜왔다.

현재 장애인에 대한 직업훈련은 그다지 많지 않은 수준이며, 매년 단지 5,000에서 6,000명의 장애인이 직업훈련을 받고 있다. (장애인을 위한 직업훈련센터는 100개 가량 존재한다.) 이 수치는 장애인의 수요에 훨씬 못 미치는 낮은 수준이다.

b. 장애인을 위한 고용서비스

베트남에는 현재 178개의 고용서비스센터가 있으며, 다음과 같은 기능을 수행하고 있다. 장애인을 포함한 고용 관련 법률에 근거한 고용상담과 노동시장에 관한 정보 제공, 일자리 소개, 직업훈련의 제공 등이다.

이들 고용서비스센터 중 10개 기관은 미국 노동부가 투자하여 장애인 고용서비스에 관한 베트남과 미국의 공동 프로젝트로 추진되는 시험적인 직업 프로그램을 실시하고 있다. 이로써 300명의 장애인이 직업교육을 받고, 이들 중 80%는 안정된 직장을 얻을 것으로 기대되고 있다.

c. 장애인의 자가취업

베트남에서는 자가 취업한 장애인들은 국가고용기금 안에 있는 장애인 고용 기금으로부터 지원을 받는다. (낮은 이자율의 융자금)

그러나 베트남 시각장애인협회(Vietnam Blind Association)만이 국가고용기금의 용자를 이용할 수 있다. 사실상 베트남 시각장애인협회에 의한 국가고용기금의 사용은 장애인들이 자금을 유지하고 보존하는 그들의 능력을 스스로 확인할 수 있게 하였다. 국가고용기금으로부터의 융자금은 베트남 시각장애인협회의 생산업체와 사업체에 의해 효과적으로 운용되어 높은 상환율과 낮은 연체율을 보이고 있다. 1995년부터 1997년까지의 기간 동안 베트남 시각장애인협회의 융자금 상환 연체율은 0%였고, 1998년에 1.32%, 1999년에 1.48%, 2000년에는 0.79%, 그리고 2002년 첫 6개월 동안에는 0.84%였다. 반면에 장애가 없는 생산업체와 사업체들의 연체율은 훨씬 높았다. 전체 연체비율은 2000년에 8.49%, 2001년에 6.55%, 2002년 첫 6개월 동안에는 7.27%로 나타났다. 2003년 말, 베트남 시각장애인협회는 23,310,960,000 만동(약 천 5 백만 달러)을 운용하도록 정해졌으며, 본 협회는 36,290 명의 노동자를 위한 정규고용을 창출하였다.

베트남 장애인사업체협회(Vietnam Association of business and enterprises of disabled people of Vietnam)의 첫 회의는 2003년 9월 18일 하노이에서 개최되었다. 이 회의는 130명 회원 대표들의 참여를 이끌어냈으며, 156으로 회원 수도 증가하였다. 본 협회의 설립은 장애인들에게 적합한 일자리를 제공함에 있어 전도유망한 부분들을 많이 나타내고 있다.

3. 장애인 고용기회의 장벽

3.1 일할 능력에 대한 지역사회와 기업들, 장애인의 인식은 여전히 제한적이다.

3.2 법 규정들은 장애인의 고용기회를 박탈하였다. 구체적인 내용들은 다음에서 보여진다. 장애인의 노동시간 및 휴식시간과 관련하여 노동법령 제 125 조항 4 조목은 “장애인의 노동시간은 하루에 7시간, 일주일에 42시간을 초과해서는 안된다”라고 규정하고 있다. 이 조항은 장애인들이 빠른 시일 내 건강을 회복하고, 장기간 일할 수 있으며, 높은 생산성을 나타낼 수 있도록 그들의 건강과 능력에 적합한 시간 동안 일하게끔 하는 국가의 관심과 보호를 보여주고 있다. 사실상 기업체에서 일하고 있는 산업재해나 교통사고로 경미한 장애를 입은 노동자들이나 병든 군인, 부상당한 병사들은 정상 노동자의 작업시간에 대한 규정에 의거하여 하루 8시간, 일주일 6일 근무의 작업시간을 확보할 수 있다.

그러나 동등한 기회 보장의 측면에서 봤을 때 이러한 규정은 장애인의 노동시간에 대한 제한으로 인해 고용주들로 하여금 장애인 고용을 꺼리게 만들 수 있으며, 특히나

생산라인을 사용하는 기업체에서는 더욱 그러할 수 있다. 장애인 고용에 관한 법 규정을 준수하기 위해 조립라인은 한 시간 일찍 생산을 멈추게 될 수 있다.

고용주에 대한 장애인 의무고용비율과 보상금 규정은 사실상 일부 산업에는 공평하지 못한 내용이다. 가령 야금, 화학, 지질학, 지도제작, 석유, 광업, 건설, 해운 등 몇몇의 산업은 높은 수준의 기술과 전문성을 요하며, 장애인의 건강과 능력에 적합하지 않은 직종이다. 베트남에서 고도의 기술과 전문지식을 갖춘 장애인 비율은 3%로 매우 낮은 수준을 보이고 있으며, 상기 산업 부문의 기업체에서 장애인 고용을 필요로 한다 할지라도 대부분의 장애인들은 요구되는 기술과 전문성을 충족시킬 수 없다.

한편 2~3%의 장애인 의무고용비율은 50명 안팎의 노동자가 일하는 사업장에서만 의미를 띠고 있다. 베트남에서 큰 비율을 차지하는 나머지 사업장들, 특히 중소기업들은 장애인 고용에 관한 의무를 이행할 필요가 없으며, 금전적인 보전으로 이를 대신하고 있다.

장애인 의무고용비율을 초과하여 장애인 노동자를 고용한 기업체에 대해서는 그들이 생산활동에 있어 어려움에 처했거나 사업을 확장할 계획에 있는 낮은 이자율로 융자를 받거나 장애인 고용기금으로부터 원조를 받을 수 있도록 법에 규정되어 있다. 그러나 지원금액은 장애인 노동자 1인당 백만 만동으로 상당히 낮은 수준이며, 이에 고용주들이 더 많은 장애인 노동자를 고용하도록 장려하지 못하고 있다.

장애인 고용기금과 관련해서는 균형 잡힌 메커니즘의 부존으로 주나 시 차원의 어떠한 장애인 고용기금도 현재까지 찾아볼 수 없다.

4. 장애인 고용지원을 위한 앞으로의 우선과제

4.1 성공적인 장애인 고용지원

- 베트남의 장애인 노동자 관련 정책의 규정과 규칙들이 충분하다.
- 정부와 지역사회, 특히 고용주의 장애인에 대한 인식이 증대하였다.
- 장애인의 접근성과 장애인을 위한 고용서비스의 공급원과 직업훈련이 강화되었다.

4.2 장애인 고용에 관한 우선순위영역과 해결방안

4.2.1 장애인을 위한 일곱 가지 우선과제

- 장애인 자조(self-help)조직과 장애인 가족 및 부모 협회
- 여성 장애인
- 조기 발견과 조기 개입, 조기 교육
- 장애인의 자가취업을 포함한 훈련과 고용

- 정보 및 통신기술에의 접근

- 사회보장과 생계지원 프로그램을 통한 빈곤 완화

위의 일곱 가지 우선순위영역 가운데, 베트남은 주로 고용과 교육의 두 가지 기초분야에 중점을 두고 있다.

4.2.2 베트남의 해결방안

다가오는 몇 년 동안 장애인 고용과 관련된 우선 과제들은 다음의 목표에 중점을 두어 다루어질 것이다.

- 1) 고용서비스를 통해 장애인의 고용을 증대하기 위하여 베트남의 정책과 노동법령을 완성시킨다.
- 2) 장애인의 능력에 대한 고용주와 고용서비스 공급자들의 인식을 높인다.
- 3) 장애인을 위한 일자리 창출을 강화한다.

위의 해결방안을 달성하기 위해 베트남은 다음과 같은 구체적인 행동계획을 실천할 것이다.

1. 장애인 고용기금 조성 및 단기 직업훈련 지원 등을 통해 장애인의 고용을 증대하기 위해 장애인 관련 법과 정책을 수정한다.
2. 장애인의 능력과 장애인 노동자 관련 정책 및 법에 대한 전체 사회와 사업체, 장애인들의 인식을 고양한다.
3. 장애인에 대한 고용서비스 제공의 역량을 강화한다.
4. 장애인을 위한 직업훈련을 촉진, 강화한다.
5. 장애인들의 국가고용기금 용자에 대한 접근성을 강화한다.
6. 훈련 모델을 확장하고, 장애인을 위한 일자리를 소개한다.

3. Employment for People with Disabilities: Policy and Implementations in Vietnam

By Ms. Nguyen Thi Hai Van,
Vice Director, Department of Labour – Employment
Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs, Vietnam

Contents

Introduction

1. The situation of the people with disabilities of Vietnam
2. Vietnam policies on vocational training and employment for the people with disabilities and implementation
3. Some barriers to employment opportunity of disabled people.
4. Future priorities for the employment support for the disabled people

INTRODUCTION

Protecting, caring, making favourable conditions for the people with disabilities to integrate into community is meaningful activities in term of politics, economic, social and humanitarian, and our long lasting tradition of our nation. Therefore, The legislation of the Socialist Republic of Vietnam in 1992 stipulated that “State and society should make good conditions for children with disabilities to be educated and given vocational training” ; “....The homeless elderly, disabled people and orphans are supported by the State and society” 2. This stress the responsibilities of all peoples, family, community, society and State to support disabled people.

There are over 400 production and business enterprises of disabled people attracting about 20,000 disabled workers, on average each enterprise has 50 disabled workers. All remained are small business group comprising 5 or 7 disabled workers with manual and handicraft production. Currently, there are two large-scale vocational schools in Vietnam, the others are the medium and small vocational centres of localities and of the social, humanitarian and NGOs.

During two last decades, in Vietnam awareness toward disabled people in general and the employment for the disabled people in particular has seen great changes and headway, from the

charity - based approach to right - based approach.

In this report, we would like to highlight 4 issues: First, the situations of the people with disabilities in Vietnam; Secondly, Vietnam policies on vocational training and employment for the disabled people in Vietnam and its implementation; Thirdly, several barriers to the employment opportunities for the disabled people; Fourthly, future priorities on employment support for the disabled people.

1. Situations of the People with disabilities in Vietnam

Currently, there are almost 5,1 million people with disabilities which accounts for 6,34% of the total population. The people with disabilities are in the working ages from 16-55/60 make up 69,2%. Majority of people with disabilities live with their family and under the poverty. Around 30% of people with disabilities are generating incomes for themselves and their families.

There has not been any official surveys on the comprehensive data related to people with disabilities in Vietnam. However, the situations of the people with disabilities can be seen through the surveys on disable people by Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs (MOLISA) in 1995 and compliment surveys in 1998. According to the statistics in these surveys, among 5 million people with disabilities, the people with severe disabilities are 1,3 million. The number of people with severe disabilities are on the rise.

Majority of people with disabilities live in rural areas: accounting 87,27% and urban areas: 12,73%.

Male with disabilities are higher than peer female with disabilities and this ratios are not uneven among regions: 63,52 % and 36,48% respectively.

Majority of the people with disabilities in Vietnam belong to young population, 66,8% of the people with disabilities are under 48 years old. This group of people with disabilities are the main source to contribute to the society and have great demand for job. The over-60 years-old group accounts for 17,59% and 8,40% are from 6 to 12 years old. This feature is true for both country and city.

People with disabilities who are illiterate account for 35,58% and they are all blind people in the rural areas. Only 2,36% people with disabilities have technical skills and live in urban area. These figures demonstrate the great demand for vocational training for the people with disabilities as well as the improvement of accessibility to education and vocational training. This can be seen as a fundamental aspect to make good conditions for the people with disabilities to enter the labour market and improve the social, economic status.

The number of people with disabilities who depends on their family makes up a large proportion of 70% on average; 97,77% of the children under 16 rely on their family and 74,04% are from 55 - 59 years olds.

Due to their disabilities and difficult living conditions, a majority of people with disabilities do not use the special - purpose tools and means of transport. The number of disabled people who use special-usage tools account for 26%, and 48,12% are provided by the State. Only 30% of the disabled people can afford to buy special- used equipment. A lot of poor people with disabilities can not afford to buy simple-usage tool and equipment.

Inspire of disabilities, people with disabilities still strive to earn for living. 33,92% of their total income come from economic activities; and family support account for 69,37%. Social allowance also account greatly for the living of people with disabilities (17,8%)

There are 48,50% of people with disabilities who wish the State to provide capitals for self-employment; 23,90% wish to be rehabilitated; 13,56% wish to get job replaced; 9,98% wish to be included into the social organisations and 4,08% wish to get vocational trained.

In summary, a large proportion of people with disabilities in Vietnam, all of them live in rural areas, they have low technical skills and knowledge, face much difficulties in lives. They are the most vulnerable group of population in the society. Therefore, they need special attention toward the rehabilitation, vocational training and employment opportunities in order to integrate into community and to get better life.

2. Policy of Vietnam on vocational training and employment for people with disabilities and its implementation.

2.1 National disability policy.

2.1.1 The Ordinance on Disabled Persons.

The Standing committee of the National Assembly on July 30, 1998, passed the Ordinance on Disabled Persons of Vietnam (No.06/1998/PL-UNTVQH). This Ordinance has shown the responsibility of the State, society and community toward people with disabilities, in fields of health care, nursing disabled people, education for the people with disabilities, cultural and sport activities and usage of the public construction for the people with disabilities.

The purpose of the Ordinance on Disabled Persons is to create legal framework on the protection of the Government and society to the disabled people in fields of health care, nursing, educating, and economy in order to facilitate the full integration of people with disabilities on the basis of social responsibilities, respecting the human rights. Specific stipulations are as followed:

- Health care and support to bright up the disabled people.

Although the State budget is limited, Article 6 of the Decision 55/1999/ND - CP of the Government issued on 10 July 1999 stipulating the implementation of some articles of Law on disabled people which has stipulated the minimum social allowance with 45,000 VND/ person/month for the people with severe disabilities, 100,000 VND/person/month for people with severe disabilities who live in the shelters of the Government and 115,000VND/person/month for intellectual people. In addition, the people with severe disabilities and poor ones are given free medical check-up, receive artificial legs free of charge or can buy them with cheap price. They are also provided with rehabilitation devices under the guidance of the rehabilitation centres of Government (Article 7 and 8 of the Decision 55/1999/ND - CP)

-Education for PWDs

The training and education policy for PWDs on the Ordinance on Disabled Persons are expressed clearly in the two contents: (1) giving priority to children with disabilities in school fee exemption and other contributions (2)giving social subsidy (100.000VND/month) and scholarship to encourage children with disabilities.

This policy is also carried out through many such concrete activities as establishing Education Centres for disadvantaged children (deaf and dumb children) in many provinces and cities, specific schools, classes and integration education. Children with disabilities are educated with three fields: Rehabilitation, Education and Vocational training.

-Education, culture, sport activities and using public constructions of PWDs.

Besides the health care, upbringing assistance and education guarantee fields for PWDs, the Ordinance on Disabled Persons stipulates articles in facilitating better conditions for PWDs in education, culture, sport activities and using public constructions of PWDs.

The Ordinance on Disabled People stipulates that “ *new construction or renovation of the existing facilities, houses and public works and the design, manufacturing of tools/ devices for daily activities, means of transportation and communication, it is necessary to take in to account the convenient use of people with disabilities, firstly, attention should be paid to certain types of disabilities such as*

physical disability, blind and concurrently, it is necessary to abide the standard codes on construction promulgated by related Government agencies.

- Provisions on rehabilitation for people with disabilities

According to regulations of Point 2, Article 3-The Ordinance on Disabled Person: The State and the society assist PWDs in field of health care, rehabilitation, Job creation and other rights stipulated by the Law; Specialised bases co-operate with community participation assist PWDs in field of rehabilitation and supplying necessary orthopaedic services. Poor PWDs are provided freely with or given a sum of money or led to create normal aid devices. In addition, health installation conducts PWDs and their families to take care their health, to restore their functions, to use orthopaedic devices.

-Disciplines on vocational training and employment

According to the Ordinance, the state, vocational training centres, economic organisations facilitate PWDs in field of choosing, learning, self-employment and doing jobs at home which are suitable to their health and abilities. PWDs in vocational training are given schooling fee reduction or exemption, and supported social subsidy according to regulations of the Government. Organisations, person of all economic sectors employ PWDs in learning, doing jobs and create jobs, give priority to them under regulations of the Law on labour.

2.1.2. The Labour Code and guiding implementation documents

a. Rules on quota system.

In term of quota system, The Labour Code and Decree No 81/CP of the Government stipulates that enterprises of all economic sectors, all forms of ownership must employ a certain number of disabled workers of 2% or 3% depending on each type of business: 2% for enterprises in industries of electrical production, metal works, chemical works, geology, mapping, oil and gas, mining exploitation, mineral exploitation, capital construction and transportation: 3% for the remaining sectors. For enterprises employ the rate of employment of PWDs less than the rate stipulated in Article 14 of this Decree have to contribute a sum of money to the Fund for PWDs monthly according to regulations of MOLISA and Ministry of Financing. For enterprises which over fulfilled the quota on employing disabled workers as stipulated by in Article 14 of this Decree, if they face difficulties in their production activities or if they plan to develop their business, they are given with loan with low interest rate or provided with assistance from the Fund for employment of disabled people under the guidance of Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs and Ministry of Finance.

In addition, The Law also outlines the following regulations related to PWDs:

b. Employment policy for PWDs

The Code (re-amended in 2002) has a separate chapter (Chapter XI – specific provisions concerning junior workers and other categories of workers) which includes several provisions related to workers who are disabled, from articles 125 to article 128.

The stipulations in the Labour Code related to disabled workers have been specified and provided with instructions for their implementation in various legal documents such as the Decree 81/CP of the Government on November 23, 1995 which stipulated in detail and guided the implementations of several articles of Labour Code on disabled workers and other circulars.

The sub-law documents provide detailed contents as follows: Detailed instructions on the implementation of provisions of the Labour Code to encourage the employment and job generation for people with disabilities, of policy on concessional loan provision to people with disabilities for their self-employment. At the same time, of quota of disabled employees that the business has to employ, if not, they have to make a monetary compensation to the fund for employment of people with disabilities. The vocational training centres and production enterprises of people with disabilities are provided with initial support on premises, schools and equipment and provided with tax exemption as well as concessional loan. These facilities are also given with priorities in land/premises allotment or location in convenient places which are appropriate for their activities on vocational training and employment for people with disabilities. Some policies on tax reduction and exemption for the vocational training centres, production and business enterprises of people with disabilities (land and housing tax, agricultural land-use tax, and enterprises-income tax). Some stipulations on the time of work and time of rest for the people with disabilities.

In Vietnam, under the regulations, Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs (MOLISA) are the entity to help the Government in managing the vocational training and employment for the workers, including the disabled people. However, vocational training and employment for the worker, including the disabled workers are not only the responsibility of the MOLISA but also of other Ministries and agencies and localities.

C. Policy on vocational training for disabled people

Article 10 of the Decree 81/CP of the Government issued on November 23, 1995 which stipulates

detailed instructions for the implementation of several provisions of the Labour Code on disabled workers has said clearly that vocational training establishments for disabled people are schools and centres established by the Government, organisations or individuals to provide training, retraining, and skill enhancement for disabled people as stipulated by the law and at least 70% of their trainees must be disabled people. Currently, all the vocational training schools belongs to the Department of Vocational Training, Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs (MOLISA).

2.2 Employment services, vocational training and self-employment of people with disabilities.

a. Vocational training service:

The system of vocational training schools include 213 vocational training schools, 238 high schools, 500 regular education centres, vocational training centres, comprehensive technical and education centres in many localities, and around 1,000 vocational training centres of private enterprises, of social organisations and of handicraft villages. These systems has trained around 700,000 labourers annually in the short-term and long-term training courses. The system of vocational is unevenly scattered, almost of the Ministries, agencies and localities.

Currently, teaching vocational employment for people with disabilities is very modest, only 5,000 to 6,000 people with disabilities are given vocational training annually (There are about 100 vocational training centres for people with disabilities). This number is quite low compared to the demands of the disabled people.

b. Employment services for the people with disabilities.

Under the law, Vietnam has currently 178 employment services with the following functions: consulting for the employment, providing information on labour market, introducing employment, supplying labour and vocational education under stipulations of the law on employment including the disabled people.

Among these centres, there are 10 employment service centres which are implementing pilot vocational programs for people with disabilities (Vietnam-US co-operation project on employment services for disabled people, funded by US Department of Labour). As expected, 300 disabled people will be provided with vocational education and 80% of those will get stable employment.

c. Self-employment of people with disabilities

In Vietnam, people with disabilities who are self-employed get supported from the Employment Fund

for people with disabilities within the National Fund for employment (borrow loan with low interest rate)

However, in Vietnam only Vietnam Blind Association is accessible to the loan from the National Fund for employment. In fact, the use of the from the National Fund for employment by the Vietnam Blind Association has shown that people with disabilities have been able to confirm themselves in their ability to maintain and preserve the fund. The loan from the National Fund for employment which is managed effectively by the production and business enterprises of the Vietnam Blind Association has seen a well recovery rate, the overdue debt is very low. During 1995 - 1997 period, the overdue debt of the VBA was 0%, 1,32% in 1998, 1,48% in 1999, 1,68% in 2000, 0,79% in 2001 and 0,84% and in the first six months of 2002, the rate is 0,84%. Whereas, the overdue debt of production and businesses enterprises of people without disabilities was much higher. The national overdue debt was 8,49% in 2000, 6,55% in 2001 and 7,27% in the first six months of 2002). At the end of 2003, Vietnam Blind Association has been assigned to manage 23,310,960,000 VND (approximately 1,5 million US dollars). The Association has created regular employment for 36,290 labourers

The First conference of the Vietnam Association of business and enterprises of disabled people of Vietnam was organised on 18 September 2003 in Hanoi. The Conference drew the participation of 130 member delegates from 3 regions throughout the country, and its membership has increased to 156. The establishment of the Association bring about a lot of promising aspects in providing disabled people with suitable jobs.

3. Barriers to employment opportunities of people with disabilities

3.1 Awareness of community, enterprises and disabled people on working abilities is still limited.

3.2 Stipulations of laws has deprived the employment opportunity of people with disabilities, details can be seen as follow:

Time of work and time of rest for people with disabilities: Provision 4, Article 125 of Labour Code stipulates that “the time of work for people with disabilities must not exceed 7 hour a day or 42 hour a week”. The provision has showed the proper care and attention of the State in facilitating people with disabilities to work with the time appropriate time to their health and ability in order to assist them to be able to aquire soon health recovery, to be able to work for a long time and to ensure high productivity. In fact, the wounded veterans, sick soldiers and disabled workers due to occupational accidents or traffic accidents with mild disabilities (from 21 - 40%) who work in the company or enterprises could ensure their hour of work of 8 hours a day and 6 days a week as previously

stipulated and 8 hours a day and 5 days a week at the current stipulations for the normal workers.

However, on the aspects of the equal opportunity, this stipulation will make the employers feel that they do not want to employ disabled workers due to their limitations in working hour, especially to enterprises which deploy has the production line. An assembly line can stop producing before an hour because of abiding the stipulations of the law on employment for the disabled workers in the assembly line.

For the employers criteria and compensation fee: In reality, the stipulations for these ratios in some industries are uneven: several industries namely metallurgy, chemical, geology, mapping, petroleum, mining, mineral exploitation, construction, and shipping are not suitable for the health and abilities of people with disabilities. These sectors require high skills and profession of people with disabilities. Whereas, people with disabilities in Vietnam who has high skills and expertises account a low proportion (3% trained workers). If the enterprises need to employ the people with disabilities can not meet the skills and expertise.

On the other hand, the quota of 2% to 3% is only meaningful for businesses with 50 or more labour. As for the remaining businesses, especially the small and medium enterprises (which accounts for a big proportion in Vietnam) they do not have to carry out their duty on employing disabled workers or just make a compensation instead. Therefore, this do not encourage them to employ disabled workers in their businesses.

For the businesses which over fulfilled the quota on employing disabled workers as stipulated by law, if they face difficulties in their production activities they plan to develop their business, they are given with loan with low interest rate or provided with assistance from the Fund for employment of disabled people. However, the amount of assistance is rather low of 1,000,000 VND per disabled worker which also do not encourage the employers in employing more disabled worker to work in their enterprises.

Fund for employment of disabled people: Due to the lack of the even mechanism, up to now there have not any Fund for employment of people with disabilities established in provinces in cities nation-wide.

4. Future priorities on employment for people with disabilities.

4.1 Achievement in supporting employment for people with disabilities.

- The regulations and stipulations of the policy on disabled workers in Vietnam is rather sufficient.
- Increased awareness of the Government offices, community and especially the employers on the ability of people with disabilities.
- Strengthened accessibility, employment service providers and vocational training for the people with disabilities.

4.2 Priority areas and solutions on the employment for people with disabilities

4.2.1 Seven priority areas for people with disabilities

- Self-help organisations of people with disabilities and related family and parents associations
- Women with disabilities
- Early detection, early intervention and education
- Training and employment, including self-employment of disabled people
- Access to information and communication, including information, communication technologies
- Poverty alleviation through social security and livelihood programmes.

Among 7 priority areas, Vietnam mainly focus on 2 basic areas namely employment and education

4.2.2 Solutions of Vietnam

In response to the second decade of people with disabilities, priorities of Vietnam addressed in the next few years on the employment for people with disabilities will focus on the following objectives:

- 1) to complete the policy and labour code of Vietnam in order to enhance the employment for people with disabilities through the employment service;
- 2) to increase awareness of employers and employment service providers on ability of people with disabilities;
- 3) to strengthen supporting and creating more jobs for people with disabilities;

For the above solutions, Vietnam will carry out several detailed action plans;

1. Amending law and policy on people with disabilities and disabled workers in order to enhance the employment for the people with disabilities through establishing the Fund for employment of people with disabilities; support short-term vocational training for people with disabilities.
2. Raising awareness on the ability of people with disabilities, policy and law on disabled workers for businesses community, society and people with disabilities.
3. Strengthening capacity to access and provide employment service for people with disabilities.
4. Strengthening and facilitating vocational training for people with disabilities
5. Strengthening the accessibility of PWDs to loan from the National Fund for employment.
6. Expanding the training model and introducing employment for people with disabilities.

3. 실직 근로자 및 창업 희망자를 위한 자영업창업훈련 서비스 구축

Kong Changqi, 중국 티안진 시 노동사회보장국 부국장

티안진은 중국 북부에 위치한 산업과 상업의 도시로 600여 년의 오랜 역사를 자랑한다. 1990년대의 국유기업 개혁과 경제구조조정 이래로 실업자와 해고되는 사람들의 수는 꾸준히 증가하는 추세에 있다. 이들 중 다수는 단일 기술을 보유한 고령층으로 일자리 확보를 위한 시장경쟁에서마저 배제되고 있다. 이에 정부는 실업자들의 고용문제에 대한 바람직한 해법을 제시해야 하는 중요한 임무를 띠고 있다. 여기서 우리는 이들 취약 계층에 있어 사회보장체계보다는 일자리를 창출해주는 것이 보다 효과적이며, 나아가 일자리의 형태를 선택함에 있어 수동적인 고용보다는 직접 창업을 하는 것이 바람직하다는 입장을 견지한다. 이에 수년간 텐진은 창업을 위한 포괄적인 서비스 플랫폼을 확립하고, 사업을 운영하기에 안전한 환경을 조성하며, 해고되었거나 실직한 노동자들의 창업 지원에 대한 열정과 고용가능성을 강화함으로써 많은 일자리 기회를 창출하기 위해 헌신해오고 있다.

2001년 텐진 시정부는 3천만위안 이상을 투자하여 건평 12,000 평방 미터의 “텐진 기업가정신 훈련 및 안내 센터(Tianjin Entrepreneurship Training and Guidance Center)”를 설립하였다. 본 센터는 공익성을 띠는 훈련기관으로, 특별히 해고되었거나 실직한 노동자들에게 기업가정신 훈련과 다양한 형태의 지원 서비스를 제공하라는 정부의 지명을 받았다. 2002년 노동사회보장부와 ILO의 협력 하에 착수된 “자신의 사업을 시작하라(Start your business)”는 훈련 프로젝트가 ‘Tianjin Entrepreneurship Training and Guidance Center’에 도입되었다. 이 훈련 프로젝트는 해고되었거나 실직한 노동자들에게 부응하는 기업가정신 훈련 및 서비스는 실용적이고, 응용 가능하며, 충분해야 한다는 원칙에 의거하여 이루어져야 함을 강조하고 있다. 모든 교련자들은 노동사회보장부와 ILO에 의해 마련된 교련자들을 위한 교육훈련을 받은 후 자격 증명서를 획득했다. 훈련 프로그램의 후반부에 이르러서 훈련을 받은 사람들은 완성된 형태로 사업계획을 수립할 수 있어야 한다.

교련자들의 역량을 강화하고, 훈련의 성과를 고양하는 것에 더하여 ‘Tianjin Entrepreneurship Training and Guidance Center’는 특별히 훈련 사후의 지원서비스시스템 마련을 강화하고, 역량과 사업계획, 재원조달의 세 가지 창업의 요소에 근거하여 기업가정신 훈련, 아이디어 수집, 전문가 상담, 소액의 신용대부와 후속서비스로 구성된 “하나 속에 다섯(five in one)”의 작업모델을 확립하였다. 자기사업을 시작하려는 사람들을 위해 포괄적인 기능을 담당하는 서비스 플랫폼이 마련된 것이다. 사업계획을 확장하는 것과 관

련하여 센터는 해고되었거나 실직한 노동자들에게 적합한 사업계획을 사회의 다양한 부문으로부터 광범위하게 수집하는 일에 적극적으로 관여하고 있으며, 사업계획에 관한 데이터베이스를 구축하였다. 수집된 사업 계획들은 공인된 전문가들의 실행가능성 조사를 거친 후에 자기사업을 시작할 의향이 있는 사람들에게 이용 가능하게 된다. 한편 경영역량을 강화하는 것과 관련해서 센터는 전문가와 학자, 성공한 기업가와 정부부처의 관료 등으로 구성된 전문가그룹을 형성하여 컨설팅과 문제진단, 현장 방문 등을 통해 창업한 사람들을 위한 지도와 상담 서비스를 제공하고 있다. 한편 센터는 창업을 시작하는 모든 사람들 각각의 개인 파일을 만들었고, 분기에 한번씩 후속 서비스를 제공하기 위해 창업자 가구를 방문한다. 또한 창업자금 조달과 관련하여 텐진은 해고되었거나 실직한 노동자들을 위한 용자의 방편들을 마련하였다. 해고되었거나 실직한 노동자들이라면 누구나 훈련프로그램을 수료한 후 훈련기관 전문가그룹의 추천을 받아 최고 50,000 위안까지의 용자를 직접 신청할 수 있다. 용자 보증인과 은행은 본 센터 안에 상설사무소를 설치하여 훈련과 조사 및 용자 신청 승인, 보증 승낙, 용자 발행에 이르기까지 원스톱서비스를 제공하고 있다.

2004년 5월까지 총 5,194 명의 해고나 실직 상태에 있는 사람들이 ‘Tianjin Entrepreneurship Training and Guidance Center’에서 “Start Your Business” 훈련을 받았으며, 이들 중 2,778 명은 성공적으로 자기사업에 착수하였다. 이에 본 센터는 “창업자를 위한 토대, 작은 사장들의 요람”으로 일컬어졌다. 일자리를 얻는 데 어려움을 겪는 실직자들에게 창업을 통한 일자리 확보는 그들의 생활수준을 향상시켰을 뿐만 아니라, 궁극적으로 그들의 직업행로를 변화시켰고, 사회생활과 경제활동 참여에 대한 그들의 자신감을 고양시켰다.

3. Building a Service Platform for Business Startup with Entrepreneurship Training as the Leading Service, Assisting the Laid-off and unemployed Workers to Be Self Employed and Set up Their Own Businesses

By Mr. Kong Changqi, Deputy Director General, Labour and Social Security Bureau Tianjin Municipality, China

Tianjin is an old industrial and commercial city in Northern China with a history of about 600 years. Since the 1990s, with the reform of state enterprises and economic restructuring, the number of the laid-off and unemployed people has been growing. The majority of these people are excluded from market competition for employment, as they are old in age and single skilled. It is an important obligation of the government to provide good solution to their employment problem. For these vulnerable people, we take the view that job works better than social security scheme, and starting their own businesses works better than passive employment as to the choice of work pattern. Therefore, for years, Tianjin has been devoting its efforts to build an all-inclusive service platform for business start-up, create a sound environment for business operation, and generate huge job opportunities through activating employability and the energy for business start-up on the part of the laid-off and unemployed workers.

In 2001, Tianjin Municipal government invested more than 30 million Yuan and erected “Tianjin Entrepreneurship Training and Guidance Center”, which occupied floor space of 12,000 square meters. The center is a training institute of public good nature, and is designated by the government to specifically provide laid-off and unemployed workers with entrepreneurship training and other support services in various forms. In 2002, the training project “Start Your Business” as undertaken in the cooperation between the Ministry of Labour and Social Security and the ILO was introduced to the Entrepreneurship Training and Guidance Center, which emphasized that entrepreneurship training and services to laid-off and unemployed workers of a responsive nature should be guided by the principle of being practical, applicable and sufficient. All the trainers underwent trainer’s training organized by the Ministry of Labour and Social Security and the ILO, and were certificated with qualifications. At the end of the training programme, a trainee should be able to make a business plan in its complete form.

In addition to strengthening capacity building of the trainers and enhancing training performance, the Entrepreneurship Training and Guidance Center has specifically intensified post-training support service system building, and put in place a “five in one” work model composed of entrepreneurship

training, project collection, expert consultancy, small credit and follow-up service, based on the three elements of business start-up (capacity, project and financing for business start-up). A service platform with all-inclusive functions has been set up for people starting up their own businesses. With regard to expanding business projects, the center is actively engaged in collecting extensively from all quarters and circles of society business projects suitable for laid-off and unemployed workers, and has built a business project database. After feasibility studies from authorized experts to the business projects collected, they are available for laid-off and unemployed people who have the intent to set up their businesses to choose freely. With regard to upgrading business capacity, the center has specifically mobilized a team of experts composed of experts, scholars, successful entrepreneurs and officials working at government departments, providing guidance and consultancy services in business start-up for the participants through consulting, problem diagnosis and field visit. The training center has created an individual file for each and every person that starts up his business, and goes to his door to provide a follow-up service once a quarter. Concerning financing business start-up, Tianjin has issued the method for small loans for laid-off and unemployed workers. Any laid-off and unemployed person, after the training programme and with a recommendation obtained from the expert group of the training institute, can directly apply for a loan up to 50,000 Yuan. The guarantors and operating banks for small loans set up standing agencies in the Entrepreneurship Training and Guidance Center; they join their offices together and provide “one-stop” services in training, assessing and approving loan application, underwriting guarantee, and issuing the loans.

By May 2004, a total of 5,194 laid-off and unemployed people received SYB training at the Entrepreneurship Training and Guidance Center, among whom, 2,778 successfully launched their own businesses. The Center has been praised as the “Base for business starters, cradle for small bosses”. Meanwhile, for those laid-off and unemployed people with difficulty in getting work, job through business start-up has not only raised their living standards, but also ultimately changed their career paths, and boosted their confidence in participating into social and economic life.

4. 신 노동문화 내의 취약계층

Maria Reyes Córdova, 멕시코 노동사회보장부 국장

존경하는 의장님과 신사 숙녀 여러분,

이렇게 좋은 날, 훌륭한 청중 여러분들과 오늘날 더욱 절실하게 여겨지는 노동분야에서의 취약 집단들을 보호하는 문제에 관한 저의 관점을 나눌 수 있게 된 것을 영광으로 생각합니다. 또한, 차별의 벽을 뒤로 한 채 가장 평등한 인류 공동체를 구축하는 놀라운 진보를 인식하게 된 것도 영광스러운 일입니다.

차별의 철폐는 모든 개인에게 자신의 육체적, 문화적인 성향 혹은 신념과 상관없이, 자유롭게 자신의 직업 진로와 생활을 선택하고 자신의 재능과 경쟁력을 최대한 계발, 각자의 장점에 따른 보상을 해주기 위해서 필수적인 것으로 판명됐습니다. 직장에서의 차별철폐로부터 끌어낸 혜택은 개인적인 측면을 넘어서서 경제와 사회적 측면에까지 도달했습니다.

현재 노동시장에서 불리한 위치에 있으며 동시에 노동력을 착취당하는 상황에서 무력할 수 밖에 없는 집단들이 존재하는데, 그 이유는 그들이 이미 빈곤하기 때문이거나 혹은 빈곤계층으로 몰락하는 것을 두려워하기 때문입니다.

그들 집단이 보다 유능해지기 위해서는, 빈곤에 대항해서 싸우는 정치가들이 이러한 그들의 불리함과 취약함을 법안에 반영시킬 수 있어야 한다고 생각합니다. 그것은, 어떤 경우에는, 넓은 범위에서 혜택 받지 못한 계층 중에서도 더욱 취약한 하위 집단을 위해 특정한 조치를 취할 것을 요구하는 것을 의미합니다. 이는 노동사회안보부의 평등과 성에 관한 일반 방침에서 사회안보가 취약집단에 긍정적으로 기여할 수 있는 방안에 대해 고민해왔기 때문입니다.

2001년부터 2006년에 이르기까지, 노동정책의 국가 프로그램에서 주요한 목표 중 하나는 인간 존엄성의 표현으로써의 직업을 장려해 개인의 성취감을 최대화할 뿐만 아니라 개인과 그 가족들의 생활 수준을 향상시키기 위한 새로운 노동 문화를 강화시켜 나가는 것입니다.

새로운 노동 문화는 전반적으로 훌륭한 환경을 위한 조건들을 만들며 사회 전체를 위해

좋은 보답을 할 수 있는 노동활동을 촉진시킵니다. 이것은 사업가와 근로자들을 훈련시키고 있으며 특히 개발과정에서 배제된 취약 그룹에 주안점을 두고 이루어지고 있습니다.

인간은 노동을 통해서 그들이 변화시킨 모든 것에 가치와 존엄성을 부여합니다.

“ 인간의 총체적 모습은 그의 모든 노동 안에서 존재한다.”

“대인 소송(Personal Act)”, 이것이야말로 잘 알려진 노동의 접점입니다. 남성과 여성 모두 영혼과 육체의 모든 힘을 몰두시켜 그 사실을 인정하며 인류의 완전성에 기여함으로써 완벽하게 되는 것입니다.

따라서 노동이란 우리의 능력을 완벽화 시키고 싶어하는, 육체적인 동시에 정신적인 욕구이며 공익에 기여하는 각 개인의 의무이자 가족에게 더 나은 삶을 제공하기 위한 방법으로, 우리 모두가 누려야 할 권리인 것입니다.

어떤 상황에서라도 노동을 상품으로 보아서는 안됩니다. 이러한 이유에서 우리는 회사 내에서의 인간 노동을 자원으로써만 생각하지 않았으며, 새로운 노동 문화와 더불어 특수한 감정이라 주장해 왔습니다. 우리는 인간이야말로 모든 경영 활동의 처음, 중심동력이며 끝이기에 인간이 관리의 경제 과정에서 주요 행위자라 주장해 왔습니다.

우리의 목표는, 평등을 촉진시키는 전략 및 젠더적 접근을 피하는 노동자 연합을 통해, 아동 노동자를 위해 싸울 뿐만 아니라, 여성, 젊은이, 노인, 장애인, HIV/AIDS 환자, 작업장에서 허가 받은 미성년자, 시골에서 온 이주 노동자, 혹은 토착민이나 자유를 박탈당한 사람을 대상으로 접근성과 영속성에 있어서 기회의 평등을 촉진시키는 것입니다.

우리의 목표는 연합, 창조, 국가 수준의 전략 및 프로그램에 있어서의 추진력과 조화를 촉진시키는 것이며, 이는 인간의 삶의 질 향상이라는 업적을 더욱 유효하게 하기 위한 것입니다. 멕시코에는 취약집단의 권리를 보장하는 법률이 있으며, 아래의 법률들이 그것들을 포함하고 있습니다.

- ⇒ 정치 헌법 (The Political Constitution)
- ⇒ 노동 연방법 (The Federal Law of the Work)
- ⇒ 공공서비스 노동자 법 (Workers' law of the public service)
- ⇒ 사회 안보 멕시코 제도법 (The law of the Mexican Institute of the Social Safety)
- ⇒ 주 별 노동자 사회안보를 위한 제도법
(The law of the Institute of Workers' Social Security of the State)

⇒ 최근 입법화된 차별 저항법

(Law To combat the Discrimination of recent creation)

국제 협정 및 조항과는 별도로, 멕시코에 의해 비준된 것들입니다. 우리의 전략은 부서 내에서 다음과 같이 부문에 주안점을 둘 예정입니다.

여성

젠더적 관점에서의 우대조치(affirmative actions)를 통해, 일터에서 여성의 접근성, 고용안정성, 승진을 방해하는 차별적 관례에 대항하기 다양한 매스 미디어(라디오 광고, 법과 의무에 관한 편지, 카르텔, 정보성 기사, 비디오, 인터뷰, 이벤트, 포럼 등의 꾸준한 참여)를 통해 취약 집단을 위한 노동법을 장려하고 유포시키기 노동 생활과 가정 생활 간 조화에 관한 사항

노동 생활의 서로 다른 분야에서, 취약그룹으로 하여금 신용을 얻게 할 뿐만 아니라 경제발전정책의 형태로 적극적인 방법을 따르고 참여 시키도록 허용하는 긍정적인 조치를 취하는 것이 가능해져 왔습니다.

⇒ 협정. 이러한 측면에서 노동부는 차별적 관례에 저항하는 캠페인을

국가적 차원에서 장려

⇒ 법률의 술선. 오늘날 노동사회안보부의 추진과 더불어 고용자 및

노동조합 부문은 모든 인구의 완전 기회 평등을 보장하는 노동개혁을 추진함

⇒ 새로운 노동 문화. 관리 경제 과정에서 개인을 주요한 행위자로

바라보며 개인이 바로 총체적인 경영 활동의 처음, 주요동력, 끝이라고 간주하는 문화를 널리 전파하는 것을 목표로 하는 훈련하기

미성년자

우리는 아동착취를 철폐하기 위한 조치를 취해왔습니다.

⇒ 멕시코 유아의 성적 상품화 및 착취를 방지하고 제거하며, 유아의 성적

상품화 및 착취의 희생자를 보호하는 활동을 지지하는 프로그램. 성적 상품화 및 착취의 희생자를 보호하기 위해, 2002년에 그들은 멕시코 유아의 상품화 및 착취의 희생자를 보호하기 위해, IPEC-ILO의 기술적 제도적 지원과 더불어, 협력의 일환으로 공동성명서에 서명 했으며 국가적 차원에서 각 지역마다 높은 효과를 보이고 있습니다.

⇒ 또한, 그들은 국내-국제적 협동기구에서 아동노동자를 위해 싸우는

프로그램을 채택하고 있습니다.

노인, 장애인 및 HIV/AIDS 환자

우리는 노인, 장애인 및 HIV/AIDS 환자에게 기회 제공 및 고용안정성에서의 평등을 줄 것을 장려합니다.

기업 참여시키기 프로젝트를 통해 기업이 장애인에게 고용의 기회를 제공할 수 있게끔 장려하며, 기업들에게 이러한 관점을 인지할 수 있도록 기회를 제공함으로써 이 취약 그룹을 지지하는 결실과 서비스에 사회가 일체감을 느낄 수 있도록 관리하고 있습니다.

노동자 연합을 위한 네트워크 연결. 서로 다른 취약 그룹들의 노동 분야에서 기회를 제공하고 고용안정성의 평등을 촉진시킨다는 것은 사회의 서로 다른 기관들과 연결지점을 찾는다는 것을 의미합니다. 이 전략을 통한 우리의 목표는 입찰자와 고소자 간 국가적 차원의 연결을 통해 장애인과 노인의 노동 참여를 촉진, 널리 유포, 중재, 발전시키는 것입니다.

농민과 토착민

우리는 평등한 조건 하에서 시골 이주 노동자와 농민들의 노동권을 존중할 뿐만 아니라 인간다운 삶의 성취를 돕는다는 의미에서 토착인구의 고용 및 자영업을 장려합니다.

“여성에게 더 많고 더 좋은 일자리를” 이 프로그램은 ILO를 향해 나아가며, 노동시장에서의 여성 참여 증가에 대한 우려부분에 관한 답변인 기술협력 프로그램입니다. 이러한 우려는 비정규 부문에 고용된 대부분의 여성에 관한 것, 여성의 고용상태와 임금의 불확실성, 그리고 또 다른 측면의 차별이라고 여겨지는 산업공장에서 여성의 특이한 상황, 즉 상위 기술직이나 관리직에 접근할 수 있는 경로가 매우 희귀하다는 사실에 대한 것입니다.

청년층

우리는 노동 분야에서의 젊은이들을 결집시키기 위해 자영업의 대안으로써 젊은 소규모 사업의 형성을 돕습니다.

자유권을 박탈 당한 사람

법적 기능을 부여, 보증해주며 고용 및 자유권을 박탈당한 개인의 자영업을 장려합니다.

마찬가지로, 그들은 노동부 내부에서 관찰 받게 됩니다.

고용을 위한 지지 프로그램:

- ⇒ 생산성 있는 실업자를 위한 장학금
- ⇒ 고용 의뢰인을 위한 프로젝트 지원
- ⇒ 비숙련공(육체노동자)을 위한 지원
- ⇒ 전화를 통한 노동력 교환
- ⇒ 인터넷을 통한 노동력 교환

- ⇒ 기업간 고용인의 교환
- ⇒ 캐나다의 일자리를 찾는 이주자들을 위한 고용 워크샵에 관한 국가 차원의 시스템
- ⇒ 공간의 개방

훈련 지원 프로그램:

- ⇒ 복합 기술 교환 과정 고안
- ⇒ 훈련을 위한 프로그램
- ⇒ 계획의 형성과 훈련 프로그램

직업 방어:

직업 방어를 위한 연방 위임국은 SPTS의 내부규제 및 규제조항에 관해 연방지역에서 법률을 제정하는 기능의 수행에 책임을 지고 있습니다. 위임국을 소유하는 권위 사이에서 조언하고 조정하며 노동자, 조합 혹은 수혜자의 판결에 관심을 기울입니다.

진흥기금운용을 위한 "Fideicommissum"과 "Fonacot" 근로자의 소비를 위한 보증

그들의 임무는 전반적으로 싼 예금을 통해 봉급의 주요 산출량을 달성해 근로자 및 그들 가족들의 생활수준을 향상시키는 것입니다. 이것은 특히 품질 좋은 상품 및 서비스, 그리고 경쟁력 있는 가격을 획득하기 위한 것이며 이것은 또한 생산적인 연결망, 지역의 발전 및 대중적인 저축을 장려하면서 그들이 전체적인 발전에 기여하고 있다는 의미라고 할 수 있습니다.

현재 우리에게 주어진 가장 큰 도전은 모든 지역의 총체적 발전을 가능케 하면서 노동 분야에서의 취약 그룹에게 경쟁력 있는 훈련, 결집, 고용안정성 및 진흥을 달성하기 위해 고용정책 및 조합 그리고 사회정책에 동참하는 것입니다.

감사합니다.

4. Vulnerable Groups and New Labor Culture

By Ms. María Reyes Córdova , Director General for Equality and Gender
Ministry Labor and Social Security, Mexico

Distinguished Chairman,
Ladies and Gentlemen

Very good days, It is an honor for me to go to so distinguished audience to share with you some of the aspects more relevant than today in day they prevent the integration of the vulnerable groups in the labor area, but also to recognize the advances of its presence in the construction of the most equitable human community that is leaving behind the ballasts of the discrimination.

The elimination of the discrimination turns out to be essential in order that all the individuals, anyone that are his physical, cultural characteristics or beliefs, can choose freely the orientation of his professional ways and of his labor lives, develop fully his aptitudes and competitions and to be rewarded in accordance with his merits.

The benefits derived from the elimination of the discrimination in the place of work exceed the individual area and reach the economy and the society.

There exist groups that they think in position of disadvantage inside the labor market and that at the same time are vulnerable to the exploitation, already it is because they come in the poverty or because they are afraid to fall down in it.

In order that they are effective, the political labor ones of the struggle against the poverty have to have in bill these disadvantages and this vulnerability.

It demands, in some cases, an action particularly orientated to vulnerable subgroups inside the disadvantaged groups of wider definition.

It is because of it that General Direction of Equity and Gender of the Ministry Labor and Social Security has worried for contributing positively with the vulnerable groups.

Inside the National Program of Labor Politics 2001-2006, one of the governing aims is to strengthen

the New Labor Culture that promotes the work as expression of the dignity of the human person, for his full accomplishment and to raise his standard of living and that of his family.

The New Labor Culture foments the work, across the establishment of conditions of worthy employment and good remunerated for the whole society; the training to businessmen and workers, emphatically to groups in conditions of vulnerability, particularly to the excluded ones from the development.

With the work, the human person communicates value and dignity to everything what transforms.

" In any work of the person the entire person is ".

This it is the well-known summit of the work: " personal act ". Men and women apply all its human powers of the soul and of the body and are perfected to yes it and contribute to the perfection of the mankind.

The work is therefore a need to perfect our powers - so much physical as spiritual-, a duty of each and every in the contribution of the common good, and a right of men and women to doing of the work the way to provide well-being to the own life and that of the family.

Under no circumstance, the work must be seen as goods, because of it we have insisted on not meditating to the human work inside the companies, as a resource, but chord with the New Labor Culture. We have insisted that the person is the principal actor of the managerial economic process, for what she is the person origin, engine and end of the whole managerial activity.

Our goal is to stimulate equality of opportunities of access and permanency to the labor area of women, younger, old ages persons, persons with disability, persons who live with HIV/AIDS, minors with permission for they work, migrant workers from rural areas, natives and persons deprived of his freedom, as well as the combat to the child labor, by means of strategies to stimulate the equity and the labor incorporation with approach of gender

Our goal is promoting the incorporation, creation, impulse and coordination of strategies and programs to national level, to facilitate the accomplishment of the well being of the person.

Mexico, one tells with laws that they guarantee the rights of the Vulnerable Groups, these they are contained in:

- ⇒ The Political Constitution
- ⇒ The Federal Law of the Work
- ⇒ Workers' law of the public service.
- ⇒ The law of the Mexican Institute of the Social Safety
- ⇒ The law of the Institute of Workers' Social Security of the State.
- ⇒ Law To combat the Discrimination of recent creation

Besides of the International Conventions and Agreements, ratified by Mexico.

Inside the Ministry, our strategies have been focused to:

Women

Attacking the discriminatory practices that prevent the access, permanency and promotion of the women in labor area, by means of affirmative actions with perspective of gender, since:

- ⇒ Promotion and diffusion of the Labor laws of the vulnerable groups by means of different mass media. Spot of Radio, Letters of Laws and Obligations, Cartels, Informative Articles, Videos, permanent Participation in interviews, events, forums, etc.
- ⇒ Investigation about the reconciliation between the Labor life and the Family life.

In different areas of the labor life it has been possible to stimulate positive measurements that allow to the vulnerable groups to accede and to take part of more active way in the formulation of policies of economic development, as well as the access to credits.

- ⇒ Agreements. In this line the Ministry Labor is stimulating to national level, campaigns against discriminatory practices.
- ⇒ Initiatives of Law. Today the sectors of employers and union workers with the impulse of the Ministry Labor and Social Security has impulse a Labor Reform that guarantees the full equality of opportunities for the whole population.
- ⇒ Trainings which aim is to spread the New Labor Culture, culture that puts the person as the principal actor of the managerial economic process, being this the origin, engine and end of the whole managerial activity.

Minors

We stimulated actions to eliminate the child exploitation, for way:

- ⇒ Program of support for the prevention and Elimination of the Sexual Commercial Infantile Exploitation and Victims' protection of Elimination of the Sexual Commercial

Infantile Exploitation in Mexico. In the year 2002, they signed a joint Declaration as for cooperation, with the IPEC-ILO's technical and administrative support, in order to prevention and elimination of the Sexual Commercial Infantile Exploitation and victims' protection of the Sexual Commercial Infantile Exploitation in Mexico, so much to national level, as like in zones of high effect statewide and place.

⇒ Also they are employed Program of combat of child labor at Coordination with National and International Organism.

Old age persons, Persons with Disability, Persons who live with VIH/ AIDS.

We fomented the equality of opportunities of access and permanency to the employment of the old age persons, the Persons with Disability and persons who live with HIV/SIDA. By means of

Enclosing company. With this project foments the participation of the companies in the generation of opportunities of employment for the persons with disability, granting a recognition to them for the labor that they realize in this respect, managing so the society identifies her products and services in support of this social group.

Links' Networks for the Labor Integration. To stimulate the equality of opportunities of access and permanency to the labor area of the different vulnerable groups implies links with the different organs of the society. Our aim with this strategy is: To promote, to spread, to facilitate and to improve the labor insertion of the persons with disability and old age persons, by means of the links of the bidders and plaintiffs of employment to national level.

Farmers and Indigenous

We stimulated the employment and the self-employment of the indigenous population in conditions of equity, to facilitate the accomplishment of well-being as well as also to promote the respect of the labor rights of migrant rural workers and farmers and development in the labor area. Especially for women, with programs since:

“More and Better Employments for Women”. It is a program of technical cooperation that leads to end the ILO and answers to the worries with regard to the increasing participation of the women in the market of work, the quantity every time major of women who are employed at the informal sector, the precariousness of her employments and wages, and the specific situation of the women in the industry factory-work characterized by different types of discrimination between them little I access to technical or managerial positions of high level.

Young persons

We helped in the formation of young micro business by means of alternatives of self-employment to end to integrate the young men in the labor area.

Persons Deprived of the Freedom.

To qualify, to certify, and to promote the employment and persons' self employment deprived of his freedom.

Likewise inside the Ministry Labor they are contemplated:

Programs of Support to the Employment:

- ⇒ Scholarships for unemployed productive
- ⇒ Projects Supports to solicitors of employment
- ⇒ Supports to Laborers
- ⇒ Chambatel phone labor exchange
- ⇒ Chambanet internet labor exchange
- ⇒ Employment exchanges with companies
- ⇒ State System of Employment Workshops of Migratory seekers of employment to
Canada
- ⇒ Opening Spaces

Programs of Support to the Training:

- ⇒ Design of courses multi-skills transverse
- ⇒ Programs to training
- ⇒ Plan's formation and programs of training and training.

Defense of the Work:

The Federal Attorney's office of the Defense of the Work has responsible the fulfillment, in the federal area, of the functions that awards the law, the Interior Regulation of the SPTS and the Regulation. Between the powers that have the Attorney's office they are: To give advising, to realize conciliations and to lean in judgments the workers, unions or beneficiaries.

Fideicommissum for the operation of the Fund of Promotion and Guarantee for the Consumption of the Workers "Fonacot":

Whose Mission to raise the standard of living of the workers and his family across achieving a major yield of salary by means of the cheap credit, for the obtaining goods and services of high quality and

competitive price, which they contribute to integral development, fomenting productive chains, regional development and popular saving..

Our great challenge is to join policies of employers and unions and of the society in his set to achieve the competitive training, integration, permanency, and promotion of the vulnerable groups in the labor area allowing his integral development in all the areas.

Thank you

5. 청년층 기술개발

Puntrik Smiti, 태국 노동부 기술개발실 실장

개관

오늘날 우리는 세계화 및 경쟁 사회에 살고 있다. 이것은 일련의 문제들 뿐만 아니라 기회들도 제공하였다. 유사하게, 일반인들과 특히, 젊은 세대의 필요와 기대는 점차 커지고 있다. 그들이 즐기고자 하는 삶의 기준, 그들이 채택하고자 하는 삶의 방식, 그들이 열망하는 소득 수준과 직업의 종류는 변하고 있다. 따라서, 이러한 “기대의 혁명”을 인식하고 이에 대응하기 위해서는 이에 상응하는 노력이 이루어져야 하고, 특히 오늘날의 청년층을 위해서 그러한 길이 만들어져야 한다. 사람들은 세계화에 대처할 수 있을 정도로 잘 준비되어 있고, 그들의 삶을 풍요롭게 만들도록 그들의 생계를 관리하고, 사회의 안녕에도 기여한다는 확신을 가지고 있어야 한다. 만약에 그렇지 못하다면, 우리들은 급속한 세계화와 경쟁의 결과로, 국가 적인 그리고 세계적인 수준에서 원하지 않는 결과들에 직면하게 될지도 모른다.

복잡하고 역동적인 세계라는 거대하고 난해한 퍼즐 안에서 중요한 조각들은 구분하고 의미 있는 그림을 만들도록 맞출 수 있다. 이러한 것들 중에는 사람들에게 취약성을 감소시키고, 스스로의 사회적 안전을 강화시키는 데 필요한 기술들을 사용하도록 해주는 구성 요소들이 있다. 이러한 목적을 위해서는 생계 기술들(livelihood skills)와 생활 기술(life skills) 둘 다 개발하는 것이 중요하다. 생계 기술들은 주로 생계를 꾸려나가기 위해서 필요한 반면에, 생활 기술들은 세상을 직면하는데 중요한 기술들이다. 이 두 가지 기술들은 취약계층이 다리를 절기보다는 두 다리를 동원하여 걷거나 달릴 수 있게 해준다. 이것은 고용과 기업가 정신(entrepreneurship)의 장려를 목적으로 하는 교육, 전문, 직업 개발 프로그램들은 한 사람이 일이나 적은 일로 인하여 맞닥뜨릴 수 있는 스트레스, 불안, 좌절과 위기와 대처할 수 있는 능력을 갖게 하기 위해서 생활 기술의 구성 요소들을 편입시키고 통합해야 한다. 그러한 기술 개발에 대한 보완적인 방법과 종합적인 접근은 우리의 노동력이 경제적으로 그리고 사회적으로 생산적이고, 착취와 학대로부터 보호 받을 수 있도록 도와줄 것으로 기대된다. 게다가, 그것은 그들이 개인적으로나 집단적으로나-그들의 가족, 그들의 국가, 그리고 세계가- 평화와 풍요로 갈 수 있도록 해줄 것이다

이번 세미나의 주제에 초점을 맞추고, 시간을 조절하기 위해서, 이 보고서는 청년과

여성에게 특별히 중점을 둔 기술 개발에 관한 태국의 경험을 소개하는 데 제한할 것이다. 이것은 그들의 취약성을 감소하고, 그들의 빈곤을 완화하고, 사회적 안전을 강화하는 것으로 간주되고 있다. 이 보고서는 엄격한 통계적 혹은 양적인 분석을 한 학술적 보고서가 아니다. 오히려, 경험적 정보에 바탕을 둔 정책적이고 활동 지향적으로 기술되어 있다. 이 보고서는 태국의 배경과 정책 안들을 대략적으로 그려내고, 또한 효과성의 측면에서 몇몇 특정 프로그램들과 프로젝트들을 다루고 있다. 시기적으로는 아시아의 경제 위기(1997) 직후인 지난 5년간을 다루고 있다. 본 보고서에 사용된 정보는 국제 기관의 자료들 뿐만 아니라 출판되거나 출판되지 않은 기록들 그리고 다수의 정부와 민영부문의 자료들로부터 나왔다.

태국의 배경

기술 개발에 대한 접근과 그러한 프로그램들의 영향은 지난 20여년 간의 태국의 개발 시나리오의 관점에서 개관되어야 한다. 태국은 크게는 자유주의에 바탕을 두었지만 투자, 무역, 그리고 기업 개발 촉진하기 위한 국가 주도적인 정책 틀을 가진 건강한 경제를 가진 중소득 국가로 특징지을 수 있다. 국가는 돋보이는 탄력성과 신속한 회복력뿐만 아니라 급속한 성장률과 갑작스러운 충격들을 종종 경험하였다. 1990 년대에 정책적 변화, 행정 개혁, 그리고 정책적 조정을 목표로 하는 몇 가지 중요한 안들은 장기적인 변화를 가져왔다. 이러한 것들 중에는 아시아 위기에 대한 대처로서 일련의 경제적 그리고 사회적 정책들과 더불어 1997년의 새로운 헌법과 국가의 8번째와 9번째 개발 계획이 있다. 이것들은 태국의 경제와 사회로 하여금 사람 기반적인 개발(people based development)의 시대로 향하게 하였으며, 세계화에 대한 긍정적인 태도를 갖게 하였다. 이러한 것들은 또한 더욱 분산화(decentralized)되고 사회적 책임이 있는 그리고 동시에 경제적으로 경쟁적이면서 역동적인 정부 체제로 들어서게 하였다. 국왕의 지시로, 전국에 3000개 이상의 실행된 왕실 프로젝트들은 태국의 개발 철학의 틀을 만들고, 현대의 경제 관념들에 불교적인 사회 가치들을 융합시키는 데 대표적이면서도 독특한 역할을 수행했다. 이러한 것들은 기술 개발과 관련된 정책이나 프로그램들에 또한 잘 반영되어 있다.

세계화 문제를 직면하는 일과 지역 조정을 하는 문제 사이의 대립은 많은 아시아 국가들의 정책적, 경제적, 그리고 사회적 개발에 많은 영향을 미쳤다. 태국에서는 언급될만한 흥미로운 의안들이 많으며, 취약계층의 기술 개발은 우리가 교훈을 얻을 만한 부분 중에 하나이다. 기술 개발 프로그램들은 국왕의 철학인 “충분한(sufficient) 경제,” 정부에 의해서 진행된 OTOP(One Tamboon One Product) 계획안, 민영 부문의 참여한 중소기업(SMEs) 개발, 비정부 기구들의 지역 사회 강화 활동들, 그리고 지원자들과 국제 기구들에 의해서 지지를 받은 개발 프로젝트와 관련이 있다.

정책 틀

태국의 경제와 사회 정책 틀은 특히 지난 20년 간 빈곤 감소에 대한 필요성을 강조하였다. World Bank의 발표(Thailand Social Monitor, 2001년 11월)를 인용하자면, “1990년대 중반에는 가난한 사람들의 수가 1800만 명에서 700만 명으로 절반 이상 줄었다.” 또한 민영 부문 내에 있는 낮은 기술 수준만 요구하는 일자리나 반 숙련(semi-skill) 일자리가, 특히 건설업에서 증가함에 평균 소득도 급속히 증가하였다. 정부는 초등 교육과 중등 교육을 개선함으로써 빈민층이 제조업에서 일자리를 찾을 수 있는 기회를 증진시켜 국가 성장에 빈민층이 참여하도록 직접적으로 기여를 했다. 그러나 1997년 중반의 경제 위기는 많은 사람들이 실직을 하고, 재산을 잃고, 갑작스럽게 빈곤의 덫으로 걸려들게 하는 결과를 낳았다. 빈곤층의 비율은 16%로 오르거나, 6명 중 한 사람이 빈곤층이 되었다. 경제 회복과 더불어 사회적 안전 조정 장치들이었던 빈곤 감소 전략들은 덕분에 빈곤층의 비율은 8% 미만으로 효과적으로 줄일 수 있었다. 그러나 국가의 통계 자료는 지역 불균형을 가려버린다; 예를 들어서 방콕시 주변 인구의 5% 미만이 빈민층인데 비해 시골 인구의 19%는 빈곤층에 속하며, 빈곤층은 북부와 북동 지역에 더 집중되어 있다. 이는 빈곤과 취약성을 다루기 위해서 더욱 더 분산화 전략(decentralized strategy)이 요구됨을 보여주었다.

빈곤문제 경감, 취약성 감소, 그리고 사회적 안전 강화 전략으로서 기술 개발 강화에 초점을 두고 있는 최근의 추세는 아시아 경제 위기에 대한 대응 정책으로부터 나왔다. 이것은 또한 유엔 체제, World Bank, 아시아 개발 은행(Asian Development bank), 그리고 ASEAN과 같은 국제 및 지역 기구들로부터 지도와 원조를 받았다. 지역민들의 능력 강화를 위해서 지역 사회 단체들이 채택한 의안들과 협동적 사회 책임 문화를 점차로 받아들이게 된 민영 부문 시설들의 관여는 더 큰 힘이 되었다. 교육, 기술 개발과 훈련 부분에 인적 자원 투자를 촉진하고자 하는 노력들은 드디어 새로운 기술들을 가르치고, 기존의 기술들을 향상시키고 재교육하고, 새로운 과학기술과 고도의 기술들을 소개하는데 큰 힘으로 작용했다. 이러한 것들은 또한 제품의 질적 향상 뿐만 아니라 노동력의 높은 생산성에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 청년과 여성들의 훈련은 특히 환경 문제에 대한 노출, HIV/AIDS의 위험, 약물 중독, 그리고 일터나 그 밖의 다른 장소에서의 성적인 혹은 그 밖의 다른 형태의 착취에 대한 생활 기술 훈련을 겸하고 있다. 이와 같은 기술 개발에 대한 종합적인 접근은 빈곤과 취약성을 감소시키고 사회적 안전을 강화시키는 데 필수적인 것으로 인정되고 있다.

기술 개발 - 기관들과 프로그램들

태국이 지난 5년간 설계한 빈곤 감소 전략들은, 국가가 직면한 경제적 위기에 대한 대처로, 두 가지 주된 요소들을 포함하고 있다. 그것들은 (1) 투자, 기업가 정신, 생산성 증진, 그리고 고용 확대를 위한 전도력 있는(conductive) 분위기 조성, (2) 인적 자원 개발에 대한 신중한 투자와 특히, 경제 성장 과정과 소득 발생 활동들에 참여하는 데 필요한 기술 훈련을 통한 빈곤층의 능력 강화에 대한 투자, 이렇게 두 가지이다. 이 두 과정들은 서로 연결되어 있으며, 상호 지지적이다. 투자와 활동이 증가하고 과학 기술 사용에 있어 변화가 발생함에 따라 특히 반숙련 그리고 숙련 노동력의 수요가 많은 지역들에서 기술 개발은 더 촉진되었다. 태국 경제의 경쟁력을 높이고, 경제 기반을 넓히기 위해서, 중소기업(SMEs)에 중점을 두는 일은 태국의 투자 전략 진행에 있어 핵심 전략으로 작용해 왔다. SME 접근은 서비스 계통의 일 뿐만 아니라 농업, 수산업, 기업농, 수공업품 생산 그리고 소비자 영속성(consumer durables)까지 포함되도록 폭넓게 정의되었다. 이것은 핵심적 투입생산성으로서 숙련된 노동력뿐만 아니라 경제 성장을 위한 추진력으로서 새로운 기업가 정신도 필요하다는 것을 보여준다. 이러한 배경에서 경제 위기의 사회적 영향을 완화하고 취약성으로부터 청년과 여성들을 보호하는 방법으로, 청년과 여성의 기술 개발이 강조되어왔다. 노동 시장 진입을 위한 기술 획득이나 자영업을 시작하는 것은 전체 투자와 성장에 이득을 가져오는 열쇠이기 때문에, 청년들과 여성들에게 목표 기술에 대한 훈련을 제공하는 일은 반드시 필요하다. 이것은 또한 빈곤층과 취약계층의 능력과 경쟁력을 증가시킴으로써 국가 전체의 경제와 사회 발전 노력에 참여하고 이에 기여할 수 있도록 해준다. 이러한 목표들은 또한 미시 기업들의 발전에 중점을 둔 생산 활동들과 OTOP(One Tamboon One Product)와 같은 계획에 기반을 둔 지역 사회 안으로 편입 되었다.

사람들-특히 청년과 여성-의 능력 강화라는 측면에서 국가의 교육 체계를 재고할 필요성도 생겼다. 비록 1990년대 초에는 거의 모든 태국 국민들이 기본적인 읽기와 쓰기 능력을 가지고 있었지만, 교육 체계가 실질적으로 국민들의 능력을 강화하고 있느냐는 논쟁이 되었다. 국가가 계속 발전하기 위해서는, 한편에서는 지혜(local wisdom), 사회적 가치들과 전통적인 기술들을 통합과 함께 다른 한편에서는 현대의 지식, 경제적 생산성과 최신 과학기술을 통합하는 일의 중요성이 발생했다. 1994년에 한 자치 단체가 “세계화 시대에서의 태국 교육 위원회(Commission on Thailand Education in the Era of Globalization)”를 형성하고, 교육 개혁 법령(Educational Reform Act)에 대한 압력을 넣어 1999년에 이 법령이 제정되도록 만들었다. 이러한 의안은 청년층의 고용력과 소득 생성 능력을 증대시키는 수단으로, 청년층의 기술 개발에 더 큰 중요성을 두게 만들었다. 취약성 감소는 그들이 착취적이고 원하지 않는 종류의 일을 하지 않도록 한다는 데에서 그 필요성이 인정되고 있다. 그래서, 청년층과 젊은 여성들의 사회적 안전은 사회와 인간의 발전을 위해서 중요하고 불가결한 것으로 생각되고 있다. 이에 따라, 오늘날 태국은 기술 개발을

노동부와 같은 어느 한 부서의 책임이 아닌, 방콕 수도 당국뿐만 아니라 모든 교육부, 농림부, 산업부, 내무 및 사회 개발부(The Ministry of Interior and Social Development), 그리고 안보부(The Ministry of Human Security)와 같은 다른 모든 정부 부서의 책임인 것으로도 인식되고 있다. 유사하게, 민영 부문의 시설들과 국제 기구들(예: ILO 와 UNICEF)은 생계 기술과 생활 기술 계발을 촉진하기 위해서 청년들과 여성들을 위한 프로그램들을 몇 가지 개설하였다.

기술 개발을 위한 공공 부문 의안들을 맡은 다양한 정부의 부서들과 사무소들은 매년 100 만 명 이상을 훈련시키고 있다. 노동부는 신입사원 30,000 명이 포함된 약 247,000 여명을 노동력으로 고려하고 있다. 나머지는 다른 정부 부서들에 의해서 운영되는 직업 및 기술 훈련 프로그램들에 있다. 게다가, 또 다른 450,000 명의 직업 훈련생들은 민영 부문의 훈련 기관과 시설들로부터 오는데, 여기에는 그들의 회사 내에서 현재 고용 중이거나 앞으로 고용될 사람들 250,000 명을 포함하고 있다. 그러나, 기존의 훈련을 받은 사람들을 위한 재교육이나 승진 프로그램이 있기 때문에, 기술 계발 훈련 프로그램을 마치는 모든 사람들이 반드시 신입 훈련생이 아니라는 것을 아는 것은 중요하다. 비슷하게, 모든 훈련생들이 즉각적으로 고용될 것이라는 보장은 없다. 하지만, 그들이 생산적인 직업을 조만간 찾거나 자영업을 시작할 가능성은 있다. 기술의 획득이 노동인구에 속하는 젊은이들에게 이득이 되는 자산이지만, 그들을 흡수하기 위한 노동시장의 확대 혹은 창업을 위한 기회들이 없으면 그들의 취약성과 보호는 보장될 수 없다.

태국은 약 3,550 만 명의 노동력을 가지고 있지만, 2003 년 말에는 실직률이 2% 미만이었다(표 1). 경제 위기 이후로, 기술 계발과 훈련을 중요시 여기는 풍조는 민영 부문뿐만 아니라 정부 부서들에 퍼졌다는 것은 다음 표들에서 볼 수 있다(표 2, 3, 4). 이러한 훈련 프로그램들은 노동력의 많은 부분에 걸쳐 있으며, 여성이나 청년층과 같은 취약계층에게는 특별히 더 중점을 두고 있다. 매년 500,000 명의 청년들이 학교 혹은 대학교를 졸업하여 일자리를 찾는다. 민영 부문 기관들의 주된 불만은 이러한 신입들, 특히 12-25 세의 고졸 혹은 대졸자들은, 그들 산업이나 서비스에서의 요구하는 조건들에 맞지 않다는 것이었다. 노동부는 이러한 문제점을 해결하기 위해서 매년 30,000 명의 청년들을 훈련시킨다. 다시 말하자면, 기술 계발을 위한 훈련 프로그램들의 타당성과 효과는 경쟁적인 세계 시장에서 고용력과 생산성을 확보해야 하는 경제적 필요의 발생에 의해서 개선되어야 했다.

비슷하게, 여성들을 위한 훈련의 기회들은 충분하지도, 심지어는 적절하지도 않았다. 여성들은 태국 노동력의 45%를 차지한다. 종종 그들은 초등 교육 수준 정도의 교육만 마치고 일을 하기 시작한다. 빈곤과 고용 부문에서의 성별 불평등은 여성으로 하여금 낮은 임금을 받게 하고, 때로는 성매매와 같은 착취적인 직업을 갖는 것으로 이어지게 한다. 대부분의 여성들은 비숙련 노동자이기 때문에 사실상 직업 개발을 하지 못하며, 발전성이

없는 직업들만 갖게 된다. 비록 고용의 평등한 기회를 보장하기 위한 정책이 있지만, 훈련을 방해하는 요소들이 여성들의 기술 계발에 영향을 미친다. 기술 계발과 훈련 프로그램들이 경제 위기 이전부터 수년간 존재해 왔지만, 이러한 프로그램들이 취약계층에게 도움이 된다는 것을 보증하는 뚜렷한 중점이나 강조점을 가지지 못했다. 시골과 가난한 지역까지 도움을 주기 위한 지역 사회 기반한 활동들 뿐만 아니라 지역과 지방의 센터들에서의 훈련에 대한 더욱 분산화 된 접근이 새로운 전략에 있어 중요한 특징이 되었다. 예를 들어서, 사회 개발부와 안보부는 빈곤한 북부와 북동 지역의 여성들에게 훈련을 실시하기 위해서 8개의 센터를 활성화시켰다. 노동부는 전국적인 수준의 활동들 외에, 12개의 지역기관과 64개의 지방 훈련 센터들을 전국에 두고 있다. 농림부는 주로 시골 지역의 훈련을 운영하고 있다. 교육부는 모든 76개의 지방에서 학교를 졸업하거나 나온 청년들과 성인들에게 기술 훈련을 실시하고 있다. 내무부 내의 지역 사회 개발부는 주로 OTOP 관련 기술 훈련에 초점을 둔다. 노동부의 기술 계발부는 여성들에게 더 많은 기회를 제공하기 위하여 여성 친화적 훈련 프로그램들을 시작하였다. World Bank, 아시아개발은행, ASEAN, 유엔 개발 프로그램들, 유엔아동기금(United Nations Children's Fund), 국제 노동사무소(International Labor Office), Kenan Institute, 독일 정부(InWent)를 포함한 다양한 국제 기관들과 지역 조직들은 취약층을 돕기 위해서 위에서 언급한 태국 정부의 안들을 지원해주었다.

기술 개발 프로그램들에서는, 특히 젊은 여성들에게 전통적인 그리고 비전통적인 직업들 모두에서 훈련을 받을 수 있는 기회를 주기 위해서 의식적인 노력이 이루어졌다. 많은 태국의 여성들은 농업 활동에 종사하고 있는데, 추수 후에 그들은 농업과 관련이 없는 기업들에서 일함으로써 부가적인 소득을 발생시킬 수 있다. 이러한 생산 활동들에는 지역 시장과 주로 여행객들을 대상으로 하는 수출 시장을 가지고 있는 비단과 목화 직조, 도기제조, 그물망, 대나무 상품, 돛자리와 깔개 제조가 있다. 도시 지역에서는 조화, 보석 제품들, 의류, 그리고 장신구과 같은 상품들이 여성 노동자들에게 인기가 많다. 여성들의 미시 기업으로의 진출은 42%로, 소기업의 29.7% 보다 높다. 따라서 여성을 위한 자영업과 미시 기업 개발은 기술 계발 프로그램을 통해서 여성들의 지위를 향상시키는 데 핵심적인 전략이라고 할 수 있다.

빈곤 감소와 사회 안전을 위한 핵심적인 전략으로써 고용 촉진과 생계 관리를 하고자 했던 태국 정부의 의식적이고 협조적인 노력들은 다양한 접근들을 통해서 이루어진다. 여기에는 기술 계발, 기술 향상, 자영업 촉진, 미시 기업 장려 그리고 협조적인 기업들에 기반을 둔 지역사회 설립을 포함하고 있다. 다양한 원천들로부터의 기금 조성도 또한 정부 정책에 의해서 지지를 받았다. 세계화 시대에 자유주의 경제 안에서, 민영 부문의 역할은 정부가 잘 인식하고 있다.

유사하게, 몇몇 국제 기구들 뿐만 아니라 정부저축은행(Government Saving's Bank), SME 은행, 마을개발기금 프로젝트(각 마을 당 100 만 바스)와 같은 다양한 기관들로부터 받은 기금은 취약계층을 위한 기술개발 프로그램을 순조롭게 진행할 수 있도록 해주었다.

국내 훈련 프로그램의 공급자로서 노동부의 기술 개발 부서의 역할은 기술 개발부(DSD: Department of Skill Development)의 비전에 다음과 같이 나타나 있다: “거시적으로는 세계에서 경쟁력을 가질 수 있도록 태국 노동력을 국제적인 기준과 동등한 위치에 놓을 것을 목적으로 하며, 그들의 잠재력을 훈련, 조정, 촉진, 개발하는 핵심 조직이 되어라.” DSD는 1992년에 설립된 이래로 태국의 노동력 훈련에 대한 주된 책임을 가진 것으로 생각되어왔다. 모바일 서비스를 포함한 분산화된 접근은 청년과 여성과 같은 취약층에게 까지도 기술 훈련을 효과적으로 제공할 수 있도록 하였다. 지역 상황이나 서로 다른 노동 집단의 필요에 적합한 훈련 내용과 커리큘럼을 개발하는 데에도 특별한 노력을 들였다. 그리고 고용력에 기여를 했으며, 자영업의 기회들뿐만 아니라 안정된 보수가 있는 직업에 대한 그들의 경쟁력을 증가시켰다.

태국 정부의 총괄적인 국가 정책에서 DSD의 주된 활동들은 다음을 포함하고 있다; (a) 노동인구의 능력 향상을 지지 및 촉진, (b) 직업의 기술 기준에 대한 운영 촉진, (c) 기술 개발을 이행을 위한 공공 및 민영 조직에 대한 협조와 지원, (d) 기술 개발 이행에 대한 질적 보장의 장려 및 활성화, (e) 기술 개발과 관련해서 제안되거나 필요한 정책, 기술 개발에 관한 마스터플랜과 전략적 접근의 제공, (f) 기술 개발 이행에 대한 효과적인 정보 체계 개발, (g) 조직 구조와 작업 절차의 개발, (h) 인사 개발 제공.

기술 개발 서비스 영역에서의 활동들은 크게 4가지 주된 구성 요소들에 걸쳐 있다: (1) (고용 전, 승진 혹은 재훈련에 관한) 특정한 기술 훈련, (2) 기술 기준 설정 및 시험, (3) 훈련 생의 훈련, 그리고 (4) 기술 개발 촉진.

1. 고용 전 훈련: 직업 훈련은 15살 이상으로 장래성 있는 노동 시장의 신입들에게 제공하여 그들이 노동 시장에서 필요로 하는 기술, 지식, 그리고 능력들을 갖게 한다.

1.2 기술 향상 훈련: 기술 향상은 이미 고용된 사람들과 그렇지 않은 사람들 모두를 대상으로 하며, 지식, 능력, 그리고 기술 증대와 미래에 고용되거나 현재의 일하는 분야에서 새로운 과학기술 사용 능력을 가지고 계속 일하도록 하는데 목적이 있다.

2. 직업 기술 기준 촉진은 DSD의 또 다른 핵심 서비스이다. 그것은 다음을 포함하고 있다:

2.1 국가 기술 기준 설정: 이것은 직업에서 요구되는 특정 지식의 수준과 실용적인 능숙도에 따라 직업 기술을 분류하는 것으로, 국가

기술 기준 위원회에 따른다.

- 2.2 국가 기술 기준 시험: 기술 기준 시험들은 직업 지식의 이론과 실제 모두를 검사하며, 초급, 중급, 고급 수준으로 나누어져 있다.
 - 2.3 해외에서 직업을 찾는 노동자들의 기술 시험에 대한 감독: 해외에서 일자리를 찾으려고 하는 노동자들은 국가 기술 기준 시험을 통과하거나 고용주가 요구하는 특정 기술 수준을 갖도록 요구된다. 이러한 공공 혹은 사설 시험 기관에 의한 계획의 이행은 DSD의 감독 하에 있다.
 - 2.4 기술 대회(Skill Competition): 기술 대회는 직업 훈련의 잠재성을 증진하고 숙련된 노동력의 능숙도를 향상시키고자 하는 수단으로 간주되고 있다. 기술 대회는 지역, 국가, ASEAN 그리고 올림픽 수준에서 2년에 한번씩 그리고 지역의 수준에서는 이따금 이루어지고 있다.
- 3 훈련 인사 개발은 위 서비스들을 촉진하는 데 그 목적이 있다: 이러한 활동은 새롭고 개선된 훈련 기술, 지식의 전환, 그리고 훈련 조력자들의 사용을 통하여 DSD 훈련 직원의 생산성과 질을 증대 시키고자 하는데 목적이 있다. 정부 부서는 인사 개발 훈련을 다른 공공 조직과 민영 조직에 제공하고 있다.
 - 4 기술 개발 촉진 및 조정은 DSD의 또 다른 핵심 기능이다: 국가 기술 발전 조정 DSD는 직업 훈련 조정 국가 위원회(NBVT: National Board of Vocational Training Coordination)의 사무국 역할을 하면서 직업 훈련 및 기술 개발과 관련된 조정 국가 정책과 지침의 수립, 그리고 공공 및 민영 부문에서 이행할 계획과 조정을 한다.

DSD의 가장 중대한 역할은 공공 부문과 민영 부문의 조정에 있다: DSD의 주된 활동 중에 하나는 공공 부문과 민영 부문에 있는 다른 훈련 기관들이 자원들을 공유함으로써 기술 개발을 하는 데 서로 더 많이 협조하도록 하는 것이다. 과학 기술에 대한 지식뿐만 아니라 교사, 설비, 기계, 장비들, 그리고 훈련 자료들을 공유하는 것이 그 예가 될 수 있다. 기술 개발에 있어 민영 부문 참여를 촉진하는 것은 또 하나의 핵심적인 활동이다.

민영 부문을 통한 훈련을 촉진하기 위해서, 훈련 공급자로 등록되었거나 그들의 직원을 훈련시키고 자신들의 직원이나 노동자들에게 직업 훈련 서비스를 제공하기 위해서 기관을 설립한 사기업들에게는 몇 가지 혜택들이 주어진다. 세금 공제와 저금리 대출이 바로 그에 해당되는 것으로, 새로운 직업 훈련 센터를 설립하거나 직업 훈련 센터의 활동 증대를 위한 투자를 하려는 이들에게는 이러한 혜택이 주어진다. DSD는 또한 신입 노동 인구, 이미 고용된 노동자들 그리고 실직자들이 자신의 기술을 향상 시킬 수 있도록 기술 개발 기금으로부터 저금리에 대출을 해주거나 숙박과 같은 부차적인 비용 뿐만 아니라 훈련을 받는 데 들어가는 비용을 장학금으로 지원해준다.

결론

노동부에 있는 DSD의 정교한 활동에 더해서 다른 정부 부서들도 국가 정책의 틀 안에서 다양한 기술 개발 활동을 벌이고 있다. 이러한 것들의 복합적이고 누적적인 효과는 빈곤층의 취약성을 감소시키고 고용과 경제적 지위를 향상시키는 데 기여할 것으로 기대된다. 처음에 논의한 것처럼 1990년대 후반의 경제 위기는 태국이 빈곤을 감소시키고 취약 계층의 사회적 안전을 촉진하기 위해 보다 폭넓은 기반을 가진 전략을 전개하도록 만들었다. 비슷하게, 문제와 기회 모두를 지닌 세계화 과정은 태국이 또 다른 정책적 조정을 할 수 있는 기반을 제공했다. 태국은 문제들을 체계적으로 처리되어야 하는 반면에, 위기는 기회로 바꾸어야만 했다.

빈곤과 취약성 감소 그리고 사회적 안전과 경제 발전의 향상을 위한 기술 개발 전략과 활동들이 포함된 이러한 노력들의 효과가 아직 완전하게 평가되지는 않았다. 그러나 현재까지의 경향과 증거들을 보았을 때, 긍정적인 듯하다. 태국 경제는 위기 이후로 투자의 재기와 더불어 고용 기회가 확대된 반면, 빈곤 발생률은 줄어들었으며, 사회안전망이 강화되었다. 국민들 특히, 여성과 청년층의 능력 강화는 정책적 · 경제적 분야에서의 분산화와 참여 과정을 통해서 촉진되었다.

세계화의 압력과 그것의 부정적 영향에 대처하기 위해서 취약층의 생활 기술 개발은 생계 기술과 더불어 강조되었다. 국제 기관들과 지역 기관으로부터의 지원뿐만 아니라 NGO와 민영 부문의 제휴는 태국 정부의 노력에 큰 힘이 되었다. 따라서, 취약성 감소와 사회적 안전의 강화를 위해서 생계 기술과 생활 기술을 촉진하는 데 긍정적일 수 있다.

현재까지의 진행은 또한 장기적인 결과를 보증하기 위해서 안들을 유지하고 촉진할 필요가 있다는 것을 시사한다. 국가의 노동력은 정적인 현상이 아니며, 여러 부문과 지역에 걸친 노동 인구의 기동력만큼이나 매년 노동시장에 진입하는 신입들이 있다. 따라서, 기술 개발을 촉진하는 일은 실직자들뿐만 아니라 고용된 사람들과 자영업자들 모두에게 매우 중요하다. 기술 개발은 기업가 정신의 촉진뿐만 아니라 경쟁력과 생산성 증대에 기여할 수 있을 정도로 역동적이어야 한다.

유사하게, 세계화 시대에 모든 경제는 역동적이고 경쟁적이 되도록 도전을 받는다. 그러므로 취약성에 대한 보호가 보장되는 동안, 재정적 · 기술적 투자와 대등한 정도의 투자가 인적 자원에도 이루어지는 일은 중요하다. 국가 경제의 경쟁력과 제한된 자원 역량을 손상시키지 않고, 노동력의 공급과 수요를 맞추고, 청년층의 필요와 기대를 맞추고, 취약층을 보호하는 것은 쉬운 과제가 아니지만 그냥 넘겨보아서는 안될 것이다.

[표 1] 태국 실업·비실업 노동인구

노동 인구의 상태	4 사분기 (10 월 - 12 월) 2003		
	총 합	남 성	여 성
총 인구	64,237,971	31,990,254	32,247,716
1. 15 세 이상	48,573,493	24,056,067	24,517,426
1.1 노동 인구	35,483,552	19,516,509	15,967,043
1.1.1 고용자	34,564,796	19,071,309	15,493,487
1.1.2 실직자	638,998	373,832	265,167
1.1.3 시기적으로 비활동 중인 노동인구	279,758	71,360	208,389
1.2 비노동인구	13,089,941	4,539,558	8,550,383
2. 15 세 이하	15,664,477	7,934,187	7,730,291
실직률 (%)	1.80	1.92	1.66

[표 2] 태국 교육수준과 성별에 따른 인구 1/2004

교육 수준	Total	Male	Female
총합	33,423,571	18,839,686	14,583,885
없음	1,167,892	485,426	682,466
초등 교육 이전	12,092,287	6,640,755	5,451,532
초등 교육	7,469,508	4,458,217	3,011,291
중등 교육	4,635,759	2,816,865	1,818,894
중등 교육 수준			
-일반/인문계	2,550,062	1,513,795	1,036,267
-직업	1,114,779	724,895	389,883
-교사 훈련	15,177	10,505	4,671
고등교육			
-인문계	2,186,820	1,065,183	1,121,637
-고등 기술 교육	1,291,103	719,624	571,478
-교사 훈련	782,982	334,994	447,987
기타	16,866	11,669	5,198
미상	100,337	57,757	42,580

[표 3] 태국 기술 개발기관 및 활동사항

기 관 명	활동 및 대상 집단	훈련교사의 수
1. 노동부	신입 및 젊은 여성들 그리고 기술 향상을 위한 다양한 분야들(농업, 산업, 서비스 부문, 그리고 해외 취업자들)	247,064
2. 농림부	농부들과 청년들을 위한 농업, 과일/야채 재배, 축산업, 농기업	NA
3. 교육부	시골 지역의 다양한 분야에 있는 학교를 졸업하거나 나온 청년들	884,104
4. 산업부	여성들과 청년들을 위한 수공예, 목화 산업	4,536
5. 내무부	시골 지역의 OTOP를 촉진하기 위한 지역 상품의 혼합	37,754
6. 법무부	감옥 수감자들의 갱생을 위한 수공예, 가구, 수리	NA
7. 방콕 시 당국(BMA)	도시 관련 산업 및 서비스 부문의 활동	21,319
8. 사회 개발 및 안보부	빈곤지역에서의 수공예와 서비스	5,000
9. 민영 부문	사실 훈련 학교 시설들	200,000 250,000
10. NGOs	리더십 개발을 포함한 다양한 국가와 지역 사회를 기반으로 한 훈련	NA
11. 국제 기구 (eg: ILO, UNICEF, UNIFEM)	경쟁력 증대와 빈곤과 위협에 처한 취약층의 안전성 확대를 목적으로, 생계 기술과 생활 기술을 제공하는 훈련과 기술들 (특히, 청년 경력 개발 프로그램, 여성 기업가)	NA
총 합		1,649,777.

[표 4] 태국 노동부 기술개발부 주최 훈련

A. 고용 전 훈련자들의 카테고리 (연령 15-25 세)

연 도	남 성	%	여 성	%	총 합
1999	54,204	74	19,270	26	73,474
2000	33,474	75	11,429	25	44,903
2001	28,208	70	11,988	30	40,196
2002	26,432	72	10,169	28	36,601
2003	28,448	68	13,537	32	41,980
2004	10,868	63	6,360	37	17,228

B. 승진 훈련에 참여한 훈련생들의 카테고리

연 도	남 성	%	여 성	%	총 합
1999	85,244	54	73,223	46	158,467
2000	61,745	52	56,747	48	118,492
2001	61,794	54	51,604	46	113,398
2002	65,647	56	51,787	44	117,434
2003	85,308	56	66,445	44	152,265
2004	42,043	55	33,990	45	76,033

5. Skill Development – A Strategy for Reducing Vulnerability, Alleviating Poverty and Enhancing Social Protection in Thailand

By Mr. Puntrik Smiti , Director, Department of Skill Development,
Ministry of Labour, Thailand

Overview

Today, we are living in an increasingly globalised and competitive world. This has offered a range of challenges as well as opportunities. Similarly, the needs and expectations of the people in general, and of the younger generation in particular, are growing. The standard of living they wish to enjoy, the life-styles they desire to adopt, the levels of incomes and the types of jobs they aspire to have are changing. Therefore, a concerted effort must be made to recognise and address this “revolution of expectations” and pave the way, especially for the youth of today. People must feel confident that they are well equipped to cope with globalization, manage their livelihoods enrich their lives and contribute to the society’s well-being as well. If not, we may have to face undesirable consequences of a rapidly globalising and increasingly competitive world, both at national and world wide levels.

Within the huge and intricate jigsaw puzzle of a complex and dynamic world, there are important pieces that can be identified and fitted together to form some meaningful picture. Among these are, the elements of empowering people with skills needed to reduce their vulnerability and enhance their social protection . For this purpose, it is crucial to develop both livelihood skills and life skills, not merely one or the other. Livelihood skills are needed mainly to earn a living while life skills are crucial to face the world. Together, these two skills enable the vulnerable groups to mobilize both legs to walk or run, than to limp. What this means is that educational, professional and occupational development programs aimed at employment and entrepreneurship promotion must incorporate and integrate components of life skills in order to ensure the ability to cope with stress, anxiety, frustration and risks that one may encounter, either due to work or due to lack of work. Such a complementary method and a comprehensive approach to skill development should hopefully prepare our labor force to be both economically and socially productive and be protected from exploitation and abuse . In addition, it will enable them to individually and collectively contribute towards peace and prosperity – for their families, their own countries and thereby of the world.

In order for us to focus specifically on the theme of this seminar, and also to be able to manage time, this paper will be confined to presenting the experience of Thailand in regard to skill development with special focus on youth and women. It is considered as a key strategy to reduce their vulnerability, alleviate their poverty and enhance their social protection. This paper is not meant to be an academic research piece with rigorous statistical or quantitative analyses; but rather a policy and action-oriented narration based on empirical information. The paper outlines the Thai context and policy initiatives and also ,deals with some specific programs and projects in relation to skill development with a brief assessment of their effectiveness. The time period covered is chiefly the last five years, since the aftermath of the Asia reports economic crises (1997) The information used are from the published and unpublished records and from a number of governmental and private sector sources as well as international agencies.

Thai Context

The approach to skill development and the impact of such programs must be reviewed in the overall context of Thai development scenario in the past two decades. Thailand can be characterized as a middle income country with a robust economy based on a largely liberalised, but a state-regulated policy framework to promote investment, trade and enterprise development. The country, has experienced rapid growth rates and sudden shocks as well as displayed resilience and quick recovery capacity, from time to time. Several significant initiatives in the 1990s, aimed at political transition, administrative reforms and policy adjustments have brought about some far-reaching changes. Among these are the New Constitution of 1997 and the National Eight and Ninth Development Plans, together with a range of economic and the social policy responses to the Asian crises. These have directed both the Thai economy and the society towards a new era of people based development, and to harness globalization in a positive manner. These have enabled a march towards a more decentralised and socially responsible, and at the sametime an economically competitive and dynamic system of governance. The guidance of His Majesty the King, as also demonstrated in more than three thousand Royal Projects scattered over the country, has played an exemplary and a unique role in moulding the Thai development philosophy, blending Buddhist social values with modern economic concepts. These are reflected in the policies and programs relating to skills development as well.

The dialectic between facing global challenges and making local adjustments has influenced to a great extent, the political, economic and social development of many Asian countries. In Thailand, there are many such interesting initiatives that are noteworthy and the skill development of vulnerable groups is one area to learn lessons from. Programs of skill development are also related to

the “sufficient economy” philosophy of His Majesty the King, the One Tamboon One Product (OTOP) scheme promoted by the government, the Small and Medium Enterprises (SMEs) development with participation the private sector, the community empowerment activities of the Non-Governmental Organisations, and the development projects supported by the donors and international organizations initiatives .

Policy Framework

The economic and social policy framework of Thailand, particularly, the past two decades, emphasised the need to reduce poverty. To quote from a World Bank publication (Thailand Social Monitor, Nov 2001) “By the mid-1990s, the number of poor people fell by more than half, from 18 million to 7 million. Also, average incomes increased rapidly as low and semi-skill employment in the private sector expanded, especially in construction activities. The government contributed directly to the involvement of poor people in growth, by improving primary and secondary education thereby improving the chances of poor people of finding employment in manufacturing services.” However, the economic crisis of mid 1997 resulted in more people becoming unemployed, losing assets and suddenly falling into the poverty trap. The percentages of people in poverty rose almost to 16 to percent or one out of every six persons fell below poverty line. With the recovery of the economy and also due to poverty reduction strategies are social protection interventions, there has been progressive reduction in poverty falling below 8 percent. However, the national statistics mask the regional disparities; for example about 19 percent of the rural population is poor compared to less than 5 % in Bangkok city area, and poverty is concentrated more in the North and North Eastern regions. This called for a more decentralized strategy to address the issues of poverty and vulnerability.

The recent emphasis on strengthening skill development as a strategy for alleviating poverty, reduce vulnerability and enhancing social protection, emanated from the policy response to the Asian Economic Crises. It also benefited from the guidance and support provided by the international and regional organizations such as the UN System, the World Bank, the Asian Development bank, and the ASEAN. The initiatives taken by the community groups themselves for empowering people, and the engagement of private sector establishments who have gradually embraced a culture of cooperate social responsibility have added further strength. The efforts to promote human resource investments in education, skill development and training, have culminated in a big thrust for imparting new skills, enhancing and reorienting existing skills, introducing new technologies and upgrading skills. These have also positive impact on higher productivity of labour as well as better quality of products. Training of youth and women especially, have been combined with life skills training with exposure

to environmental concerns, risks of HIV/AIDS, drug abuse and sexual and other forms of exploitation at the workplace and elsewhere. Such a comprehensive approach to skill development has been identified as essential for reducing poverty and vulnerability while enhancing social protection.

Skills Development - Agencies and Programs

The poverty reduction strategies designed in the last half decade, in response to the economic crises faced by Thailand consist of two main components. They are (1) creating a conducive climate for investment, entrepreneurship, productivity increase and employment expansion and (2) investing deliberately in human resource development and especially, for empowering the poor people with skills needed to participate in the process of growth and income generation activities. These two processes are interlinked and mutually supportive. The promotion of skill development, especially in the areas of high demand for semi-skilled and skilled labor expanded with growth of investments and activities and changes in technology use. The emphasis on small and medium enterprises (SMEs) has been a key strategy in the investment strategy pursued by Thailand, to increase the competitiveness and broad base the economy. SME approach has been broadly defined to include farming, fisheries and agro industries, production of handicrafts and consumer durables as well as service sector activities. These call for not only skilled labor as a key productive input, but also for new entrepreneurship as a driving force for economic growth. Within this context, development of skills of youth and women has been emphasized as a way to mitigating the social impact of the economic crises and protecting them from being vulnerable. As the acquisition of skills to enter the labour market or to be self employed is a key to benefit from the overall investment and growth, it has become necessary to provide targeted skill training for youth and women. It also has the benefit to increase the capacity and competitiveness of the poorer and vulnerable groups to be able to take part in and contribute to the country's overall economic and social development effort. These aims have also been incorporated into the community based production activities with an emphasis on micro enterprises development and in schemes such as One Tambon One Product (OTOP.)

In the context of empowerment of people-especially youth and women, the need for reviewing the country's education system also emerged. Although by early 1990s, almost everyone in Thailand had acquired basic literacy, whether the education system truly empowered the people became an issue. The importance of combining local wisdom, social values and traditional skills on the one hand, together with modern knowledge, economic productivity and latest technology on the other hand, emerged as the way to proceed. In 1994, an independent group formed a "Commission on Thailand Education in the Era of Globalization" and lobbied for an Educational Reform Act, which was

enacted in 1999. This far reaching initiative also paved the way for greater emphasis on skill development of youth as a means for both increasing their employability and income generating capacity. It also recognized the need for reducing their vulnerability to be prevented them from being dragged into exploitative and undesirable types of work. The social protection of youth and young women, therefore has been seen as crucial and vital for the country to enjoy both social and human development. Accordingly, Thailand today has recognized skill development as not just a responsibility of any one agency such as the Ministry of Labor but also of all concerned Ministries, including The Ministries of Education, Agriculture, Industry, Interior and Social Development and Human security as well as the Bangkok Metropolitan Authority. Similarly, the private sector establishments and international organizations (eg: ILO and UNICEF) have pioneered several programs for youth and women for promoting both livelihood and life skills development.

The public sector initiatives for skills development undertaken by various Ministries and government agencies have been training more than one million, annually. Of this, Ministry of Labor accounts for about 247,000 including 30,000 new entrants to the labour force. The rest are within the vocational and technical training programs organized by the other Ministries. In addition, another 450,000 trainees come from the private sector training institutions and establishments including 250,000 current or prospective employee of their firms. However, it is important to recognize that not all the persons completing skill development training programs are entirely new trainees, as there are retraining and upgrading programs also for those who have been previously trained. Similarly, there is no guarantee that all trainees will be employed immediately; but it is possible that they find productive employment sooner or later or even become self-employed. While acquisition of skills may be an asset that the youth in the labor force could benefit from, without commensurate expansion in the job market to absorb them or opportunities for self employment, their vulnerability and protection may not be assured.

Thailand has a labor force of an estimate 35.5 million and the rate of unemployed is below 2% as at end of 2003. (Table 1) The emphasis on skill development and training in the post – economic crises period spread to several Ministries as well as to the private sector as can be seen from the Tables attached (see Table 2 and 3 and 4). These training programs covered many segments of the work force and there has been a special focus on more vulnerable groups such as women and youth. Each year 500,000 youth pass out from schools and universities looking for jobs. A major complaint from the private sector agencies has been that the new entrants to the labour force (eg) : those in age group 15 –25 year including high school or university graduates) do not match the requirements of their industry or service. The Ministry of Labor trains 30,000 youth annually to address this issue. In other

words, the relevance and effectiveness of training programs for skill development had to be improved to cater to the emerging needs of the economy to ensure employability and productivity in a competitive world market.

Similarly, The training opportunities for women have not been adequate or even appropriate. Women constitute about 45 % of Thai workforce. Often they start working upon completion of few years of schooling such as primary level. Poverty and even lack of gender equity in the employment sectors lead them to accept low paid, at times even exploitative jobs – such as in sex trade. Most women being unskilled have virtually no access to career development and continue with dead – end jobs. Although there is an equal opportunity policy for employment, the training obstacles affect skill development of women. While skill development and training programs have been in existence for years before the economic crises, there has not been a clear focus or emphasis to ensure that these programs benefit the vulnerable groups. A more decentralized approach to training with regional and provincial centers as well as community based activities for reaching out to the rural and deprived areas has become a prominent feature in the new strategy. For example, the Ministry of Social Development and Human Security promotes 8 Centers for training of women in the poverty stricken North and North Eastern Regions. The Ministry of Labour in addition to its national level activities has 12 regional institutes and 64 provincial training centers around the country. The Ministry of Agriculture organizes training mainly in rural areas. The Ministry of Education launched skill training for out of school youth and adults in all 76 provinces. The Community Development Department of the Ministry of Interior focuses mainly on OTOP related skill training. Department of Skill Development of the Ministry of Labour initiated Women Friendly Training Programs (such as the center in Chiangmai) to provide more opportunities for women. Various international agencies and regional bodies including the World Bank, Asian Development Bank, the ASEAN, United Nations Development Programs, United Nations Children's Fund, International Labor Office, the Kenan Institute, the German Government (InWent) have supported Thai government's initiatives mentioned above to assist the vulnerable groups.

In the skill development programs, there has been a conscious effort to target especially young women by giving them opportunities to be trained in both traditional and non-traditional occupations. While many women in Thailand are engaged in agricultural activities, after harvest period they can undertake non-farm enterprises to generate additional income. These are activities such as silk and cotton weaving, pottery, fishnets, bamboo products, mats and rugs which have both a local market and an export market mainly through the visiting tourists. In the more urban areas, products such as artificial flowers, gem and jewelry items, clothing and ornaments are popular areas of female

employment, The promotion of women entrepreneurs in micro enterprises is higher at 42 % when compared with 29.7 % in small enterprises. Self employment and micro enterprise development for women therefore, is a key strategy for uplifting the status of women through skill development programs.

The conscious and concerted efforts of the Thai Government to promote employment and livelihood management as a key strategy for poverty reduction and social protection covers a range of approaches. These include developing skills, upgrading skills, promoting self-employment, encouraging micro entrepreneurship, and creating community based cooperative enterprises. In addition providing incentives to the private sector for investment and employment and skill development is done. Also, making funds available from a variety of sources have been supported through government policies. Private sector's role in a globalizing world within a liberal economic environments has been well recognized by the government.

Similarly, providing funding through different agencies such as the Government Saving's Bank, SME's bank, the Village Development Funds project (One million bath per village) as well as several international agencies has facilitated skill development programs for the vulnerable groups.

The role of The Department of Skill Development of Ministry of Labour, as the main provider of training in the country, is stated in the vision of the Department of Skill Development (DSD) as follows: " Be the core organization in training, in co-ordinating, in promoting, and in developing the potentials of Thai Labour Force with the objective of putting it on par with international standards so as to make it more competitive in the world at large." DSD was established in 1992 and since then has assumed the main responsibility of training the labour force of Thailand. It's decentralized approach, including mobile services, have enabled reaching out to the vulnerable groups such as youth and women to provide skills training more effectively. Also a special effort has been made for developing training contents and curricular to suit the local conditions and needs of different labour groups. It contributed to their employability and increased their competitiveness to secure remunerative jobs as well as self-employment opportunities.

In the context of the overall national policy of Thai Government the main activities of the DSD include; (a) Supporting and facilitating the improvement of labour force's competence: (b) Promoting the operation of occupational skill standards: (c) Cooperating and giving support to both public and private organization to implement skill development: (d) Promoting and activating the quality assurance of skill development implementation: (e) Providing suggested and recommended policy,

master plan and strategic approach on skill development: (f) Developing the efficient information system of skill development implementation: (g) Developing its own organizational structure and work procedure : (h) Providing personnel development.

The activities in the area of skill development service covers four main components; namely (1) specific skill training (with pre-employment and upgrade or re-training), (2) skill standards setting and testing, (3) training of trainees and (4) skill development promotion.

1. Pre-employment Training Vocational training is provided to prospective labour market entrants aged 15 years and over to meet with skills, knowledge and abilities necessary for the labour market.
 - 1.2 Upgrade Training :Skill up-grading targets to both the employed and unemployed with the aim to increase knowledge, ability and skills and enabling people to become employed or to continue in their current field with the capability of using new technology.
2. Occupational Skill Standard Promotion is another key service of DSD. It consists of :
 - 2.1 National Skill Standard Setting as per the classification of vocational skills in line with the levels of specified knowledge and practical proficiency required in various occupations and trades. according to the National Skill Standard Committee.
 - 2.2 National Skill Standard Testing :The skill standard tests examine both theoretical and practical aspects of trade knowledge, and are divided in basic, intermediate and advanced level categories.
 - 2.3 Supervision of the Skill Testing of workers Seeking Overseas Jobs :The workers seeking overseas jobs are required to pass the national skill standard testing or meet with particular skill standard required by employer. The implementation of this scheme by both public and private testing organizations are under supervision of DSD.
 - 2.4 Skill Competitions : Skill Competitions is regarded as a means of improving the potential of vocational training and enhancing the proficiency of skilled labour. The skill competition is conducted at regional, national, ASEAN and Olympic level biennially and at provincial level occasionally.
3. Development of Training Personnel: is to facilitate the above services : This activity aims to increase the productivity and quality of DSD's training personnel through new and improved training techniques, transfer of knowledge, and the use of training aids. The department also provides personnel development training to both other public and private organizations.

4. Skill Development Promotion and Coordination is another key function of the DSD. :National Skill Development Coordination DSD acts as the secretariat of the National Board of Vocational Training Coordination (NBVTC) in establishing national policies and guidelines relating to vocational training and skill development, planning and coordination to be implemented by both public and private sectors.

An increasingly important role of DSD is the Public and Private Sector Coordination: One of the main activities of DSD is to encourage the other training agencies in public and private sectors cooperate more in skill development through resources sharing, for instance, sharing of instructors, equipment, machines, tools and training materials as well as technological knowledge. Promotion of Private Sector Involvement in Skill Development is another key activity.

In order to promote training through the private vector, private enterprises that are registered as training provider or establish institutes for training their workers and deliver vocational training services to labour forces and/or their own personnel, are given certain privileges. These are tax deduction and loans with low interest rate to these who want to invest in establishing new vocational training center or expanding businesses of vocational training centers. DSD also supports new labour entrants, employed and unemployed workers to enhance their skills by providing loans from the Skill Development Fund with low rates of interest, or scholarships to cover expenses for training, fees and as well as incidental expenses such as lodging.

Concluding Remarks

In addition to the above elaborated activities of the DSD of the Ministry of Labour, a range of skill development activities are performed by the other Ministries within the overall national policy framework. Together, the combined and cumulative effects of these are expected to contribute to reduce the vulnerability of the poor and enhance their employment and economic status. As discussed at the outset of the paper, the economic crises of the late 1990's led Thailand to evolve a more broad based strategy to reduce poverty and promote social protection, of the vulnerable groups. Similarly, the globalization process with both challenges and opportunities offered Thailand another basis to make policy adjustment so. The crises had to be changed to an opportunity; while challenges had to be addressed systematically.

The effectiveness of all these efforts, including the skill development strategies and activities in reducing poverty and vulnerability and enhancing social protection and economic development are

yet to be fully assessed. However, the trends and evidence so far seem to be encouraging. Thai economy has picked up since the crises and employment opportunities have expanded with the resurgence of investments, while poverty incidence has declined and social safety nets have been strengthened. The emphasis on empowerment of people, especially women and youth, through a decentralized and participatory process in both political and economic spheres has been promoted. These initiatives have been well supported by the skill development strategies and activities. In regard to coping with the pressures and even adverse effects of globalization, life skill development of vulnerable groups, in addition to livelihood skills, have been emphasized. The partnership with NGO's and private sector as well as support from the international agencies and regional bodies have added great strength to efforts of Thai government. Accordingly, it is possible to be optimistic in promoting livelihood skill and life skills to reduce vulnerability and enhance social protection.

The progress so far also indicate that there is a need to sustain and promote the initiatives to ensure results over the long-run. The labor force of a country is not a static phenomenon and there are new entrants every year, as much as there can be labor mobility across sectors and regions. Therefore, it is crucial to facilitate skills development for all categories of labor, both in employment at establishments and the self-employment as well as the unemployed. The skill development must be dynamic enough to contribute to competitiveness and productivity increase as well to promote entrepreneurship.

Similarly, in a globalized world, every economy is challenged to be dynamic and competitive. Hence, the human resource investments are crucial to match the financial and technological investments, while protection of vulnerable is assured. Matching the supply of, with the demand for labor, together with matching the needs and expectations of the youth, and protecting vulnerable groups, without compromising the competitiveness of the economy and within the limited resource capacity of a country, is not an easy task; but it-can not be overlooked either!

[Table 1] Population by Labour Force, Employed and Unemployed, Thailand

Labor Force Status	Quarter 4 (October – December) 2003		
	Total	Male	Female
Total Population	64,237,971	31,990,254	32,247,716
1. Persons over 15 year of Age	48,573,493	24,056,067	24,517,426
1.1 Persons in Labor Force	35,483,552	19,516,509	15,967,043
1.1.1 Employed	34,564,796	19,071,309	15,493,487
1.1.2 Unemployed	638,998	373,832	265,167
1.1.3 Seasonally inactive Labor Force	279,758	71,360	208,389
1.2 Persons not in Labor Force	13,089,941	4,539,558	8,550,383
2. Persons under 15 years of Age	15,664,477	7,934,187	7,730,291
Rate of Unemployed (%)	1.80	1.92	1.66

[Table 2] Population by Level of Education Attainment and Sex, Thailand Quarter1 /2004

Level of Education	Total	Male	Female
Total	33,423,571	18,839,686	14,583,885
None	1,167,892	485,426	682,466
Less than Elementary	12,092,287	6,640,755	5,451,532
Elementary	7,469,508	4,458,217	3,011,291
Lower Secondary	4,635,759	2,816,865	1,818,894
Lower Secondary Level			
- General/Academic	2,550,062	1,513,795	1,036,267
- Vocational	1,114,779	724,895	389,883
- Teacher Training	15,177	10,505	4,671
Higher Level			
- Academic	2,186,820	1,065,183	1,121,637
-Higher Technical Education	1,291,103	719,624	571,478
- Teacher Training	782,982	334,994	447,987
Others	16,866	11,669	5,198
Unknown	100,337	57,757	42,580

[Table 3] Skill Development Agencies and Activities, Thailand

Name of Agency	Activities and Target Groups	Trainees No.
1. Ministry of Labor	Variety of fields (both agriculture and industry and services sector and overseas job seekers) for new entrants, youth women and upgrading skills.	247,064
2. Ministry of Agriculture	Farming, fruits/vegetables, livestock, agro-processing for farmers and youth:	NA
3. Ministry of Education	Out of school youth people in rural areas in various fields	884,104
4. Ministry of Industry	Handicrafts, cottage industry for women and youth	4,536
5. Ministry of Interior	Mix of local products to promote OTOP – in rural areas	37,754
6. Ministry of Justice	Handicrafts, Furniture and repairs for prisoners' rehabilitation	NA
7. Bangkok Metropolitan Authority (BMA)	City related industrial and services sectors activities	21,319
8. Ministry of Social Development and Human Security	Handicrafts and Services in poverty stricken areas	5,000
9. Private Sector	private training school establishments	200,000 250,000
10. NGOs	Various national and provincial community based training including leadership development.	NA
11. International Agencies (eg: ILO, UNICEF, UNIFEM)	Training and skills for increase competitiveness and protection of vulnerable groups in poverty and at risk. (eg; youth career development program, women entrepreneurs) to provide livelihood and life skills	NA
Total		1,649,777.

[Table 4] Training by Department of Skill Development, Ministry of Labour, Thailand

A. Trainees of Pre-employment Category (age group 15-25 year)

Year	Male	%	Female	%	Total
1999	54,204	74	19,270	26	73,474
2000	33,474	75	11,429	25	44,903
2001	28,208	70	11,988	30	40,196
2002	26,432	72	10,169	28	36,601
2003	28,448	68	13,537	32	41,980
2004	10,868	63	6,360	37	17,228

B. Trainees of upgrading Category.

Year	Male	%	Female	%	Total
1999	85,244	54	73,223	46	158,467
2000	61,745	52	56,747	48	118,492
2001	61,794	54	51,604	46	113,398
2002	65,647	56	51,787	44	117,434
2003	85,308	56	66,445	44	152,265
2004	42,043	55	33,990	45	76,033

6. 고객 중심의 취약계층 보호

Cui Xuegui, 중국 선양 노동사회보장국 국장

1. 취약계층의 고용가능성 증대를 위한 기술훈련 및 원조 강화

최근 몇 년간 우리는 선양에서의 기술훈련사업을 강화해왔고, 취약계층에 대한 기술적인 원조를 꾸준히 제공해온 결과, 기술훈련과 고용의 조화로운 발전을 이룩하였다. 시민사회에 의해 운영되는 훈련 기관들의 과학적인 재편성을 통해 도시 지역 훈련 기관들의 합리적인 설계를 확실히 했고, 스물 다섯 곳의 훈련 기관들은 공식적인 허가를 획득하였다. 또한 우리는 개별적인 욕구에 부응하는 맞춤형 훈련을 제공함으로써 훈련프로그램의 대응성과 실용성을 강화하는 데 성공하였다. 한편 취약계층 훈련프로그램에 필요한 자원 제공을 다짐하는 취지에서 시 정부는 취약계층의 무상훈련을 보장하기 위한 재정 투자를 매년 증대하고 있다.

2. 인센티브 정책의 실시 및 취약계층의 재고용 지원

소액 용자 지원정책의 실시는 선양에서 특별히 강조되어온 부분이다. 우리는 소액 용자를 위한 보증금으로 천만위안을 동원하였고, 이에 관한 구체적인 정책과 운영방식을 체계화하였으며, 취약계층이 용자를 받을 수 있도록 편리한 서비스를 제공해왔다. 또한 우리는 재고용되는 것과 관련하여 취약계층에게 부과되는 세금과 행정비용의 공제에 관한 인센티브 정책을 비중 있게 실시해왔다. 한편 우리는 일할 능력과 의사가 있는 고령의 취약계층을 고용원조프로그램의 주된 수혜자로 하여 정책과 일자리, 기술과 서비스 전달 등 다양한 원조활동을 전개하고 있다.

3. 취약계층의 고용기회 제공을 위한 정부의 공공부문 일자리 매입

정부는 공공부문 일자리를 사들임으로써 취약계층의 재고용 원조활동에 적극적으로 관여하고 있다. 지난 2년 동안 선양에서 공공부문 일자리에 쓰여진 재정보조금은 연간 1억 2천만 위안에 달했으며, 주로 사회보험 보조금과 임금 보조금으로 쓰였다. 금년부터 본 도시는 이 부문 사업을 한층 강화할 예정이다.

4. “지역사회 고용 프로젝트”의 추진 및 새 일자리를 찾는 취약계층을 위한 효과적인 매체의 제공

최근 몇 년에 걸쳐 지방정부는 선양의 상황에 근거하여 고용에 관한 새로운 사고를 적극적으로 모색하면서 “지역사회 고용 프로젝트”를 강력히 추진하고 있으며, 선양에 기초를 둔 고용 및 재고용 사업의 새로운 안을 고안해냈다. 시 정부는 지역사회 고용사업에 커다란 관심과 중요성을 부여하면서 재정적인 원조를 제공해왔다.

우리의 활동은 지역사회 고용의 필수사업 강화에서부터 출발한다. 즉 여섯 가지 기초 플랫폼의 확립, 지역사회 플랫폼의 구조와 노동 및 사회보장 관련 사업의 서비스 절차와 운영코드에 관한 기준의 단일화, 필요한 데이터 수집을 위한 소프트웨어의 개발, 고용서비스를 제공하는 직원에 대한 전문적이고 체계적인 훈련을 추진하고 있으며, 이러한 방법들을 통해 지역의 노동 및 사회보장 플랫폼의 확립과 행정 인프라 및 고용서비스 팀의 구축을 지속적으로 강화하고 있다.

모든 지방과 지역사회는 그들의 독특한 지역적인 이점들을 활용하고 있으며, 취약계층을 위한 일자리 기회를 개발하기 위해 끊임없이 노력하고 있다. 지역사회 내의 기업들이나 가사업무, 공공서비스 등에서 창출될 수 있는 일자리를 요청하고, 브랜드 효과(brand effect)의 도움으로 일자리 기회를 창출하면서 우리는 지역사회 고용사업을 강력히 추진하고 있다.

더 나아가 one-stop, one-package 형태의 서비스를 광범위하게 확대하고, 취약계층의 고용을 위한 순조로운 절차를 마련하며, 정보 네트워크를 구축하는 등 지역사회 고용서비스시스템을 강화하기 위한 많은 노력들이 진행되고 있다.

5. 사회적 원조의 적극적인 실행 및 취약계층의 기초생계 보장

취약계층을 보호하기 위한 적극적인 고용정책에 더하여 우리는 또한 실업보험과 시 거주자들의 최저생계보장, 일시 원조 및 장애인의 권리와 권익 보호 등 선양에 있는 취약계층의 기초생계를 보장하기 위한 사회적 원조의 수단들을 정비하였다.

6. Putting the People First and Protecting the Vulnerable Group

By Mr. Cui Xuegui, Director General,
Labour and Social Security Bureau of Shenyang, China

I. Intensifying skill training and assisting the vulnerable group to enhance employability

In recent years, we have intensified our work in skill training in Shenyang, and have been constantly providing technical assistance to the vulnerable group; a coordinated development of training and employment has been achieved. Through a scientific restructuring of the training agencies run by civil society, we have ensured a rational layout of the training agencies in the city; 25 training agencies got approved and their licenses. We have succeeded in strengthening the responsiveness and practicality of the training programme through undertaking tailored and targeted training. In order to guarantee the resources for the training programme for the vulnerable group, the municipal government increases financial investment on training year on year to ensure free training is available for the vulnerable group.

II. Putting into practice incentive policies and supporting the vulnerable group for reemployment

Implementation of small loan support policy has been a highlighted area in Shenyang. We have mobilized 10 million Yuan as the guarantee fund for small loans, adjusted the concrete policy and operating approach of small loans, and provided convenient services to the vulnerable group for them to get loans. We have implemented in a serious manner the incentive policy concerning relief of tax and administrative charges that the vulnerable people are entitled to in their reemployment matter. We treat the old vulnerable people who are able and willing to work as the main recipients of the employment assistance programme, undertaking such assistance activities as delivering policies, jobs, skills and services to them.

III. Government purchasing jobs of public good to provide job opportunities to the vulnerable group

The government actively engages in reemployment assistance activities to the vulnerable group through purchasing jobs of public good. In the past two years, the financial subsidies spent on public

jobs level at 120 million Yuan every year in Shenyang, mainly for social insurance subsidies and wage subsidies to the vulnerable group. From this year, the city further intensifies its work in this regard.

IV. Putting into practice “community employment project”, and providing effective media for the vulnerable group to find new work

In recent years, based on the circumstances in Shenyang, the local government actively explores new thinking in employment, forcefully implements “community employment project”, and has come up with a Shenyang-based new initiative of employment and reemployment work. The municipal government attaches great care and importance to community employment work, and has provided financial support.

We start from the strengthening of essential work in community employment; through such measures as building of six basic platforms and accounts, unifying the standard on community platform construction, codes of conduct and service procedure of neighbourhood and community labour and social security work, developing software for community essential data collection, organizing professional and systemized training for community employment service staff, we are constantly strengthening the building of neighbourhood and community labour and social security platforms, employment administration infrastructure building and employment service team building.

All neighbourhoods and communities put their unique regional advantages into play, and make endless efforts in developing job opportunities to create jobs for the vulnerable group. Through such measures as demanding jobs from enterprises stationed in the community, from domestic services and community networks, and from public services, and creating job opportunities with the help of brand effect, we are pressing ahead with community employment work.


Efforts are made to further strengthen building of community employment service system, disseminating extensively and forcefully one-stop, one-package type of services, paving a smooth “green pass” for the employment of the vulnerable group, achieving the administration of the community employment service in the following way: a dynamic community administration of the unemployed people within, a featured community employment service, and information network in community employment work.

V. Actively implementing social assistance and guaranteeing the basic livelihood of the vulnerable group

Along with the active employment policy to protect the vulnerable group, we have also resorted to other means of social assistance to guarantee the basic livelihood of the vulnerable group in Shenyang, like unemployment insurance, minimum subsistence guarantee for urban residents, urban temporary assistance, and safeguard of the rights and interests of disabled people.


7. 호주의 취약계층을 위한 적극적 노동시장정책

Graham Carters 호주 고용·직장관계부 과장



**호주의
취약계층을 위한
적극적 노동시장정책**

Graham Carters
호주 고용정책팀장
*Australian Department of Employment
and Workplace Relations*

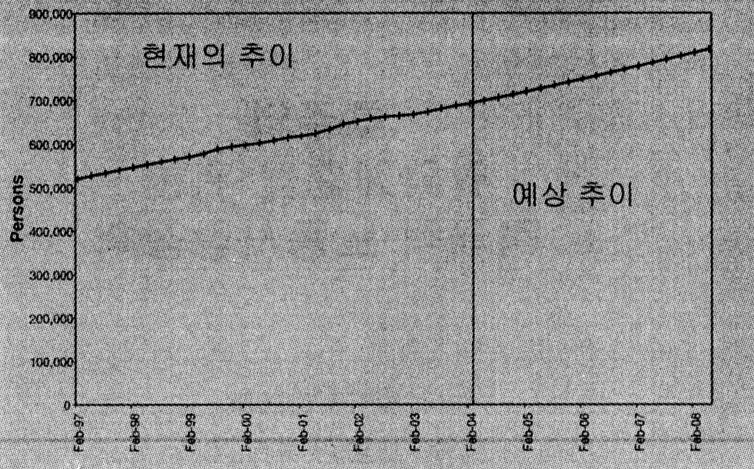


고용과 참여

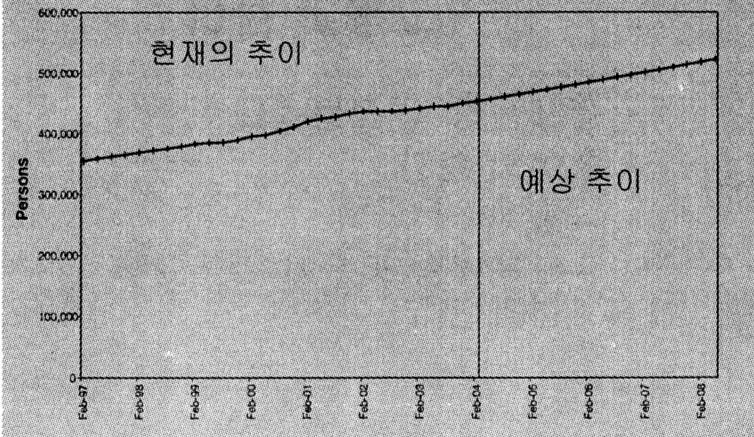
- 경제성장 및 고용증대
- 참여의 증가
 - 통계
 - 노동연령의 복지 의존도를 경감한다



장애 지원 연금수령자의 수



부양비 수혜자의 수





실업자들을 위한 사회안전망

- 두 가지 큰 축:
 - 수입지원
 - 고용서비스
- 정책 개발과 서비스 전달의 통합
- 주요원칙
 - 상호책임 및 호혜주의
 - 인센티브와 원조, 요구의 균형



일자리 네트워크란 무엇인가?

- 1998년 연방고용서비스를 대체함
- 2,700곳이 넘는 장소에서 서비스를 제공하고 있는 550개 이상의 조직들로 구성
- 공적자금에 의한 고용서비스를 두고 충분히 경쟁적인 시장



일자리 네트워크란 무엇인가?

- 구직자들의 개별적인 욕구에 부응하는 차별화된 원조 제공
- 취약계층에게 가장 많은 원조 제공
- 일자리 네트워크는 이전의 제도에 비해 더 적은 비용으로 더 나은 결과를 전달함 (OECD)



일자리 네트워크

- 모든 수입지원 수혜자들에 대한 직업 네트워크 원조
 - 실업상태의 구직자들은 반드시 참여해야 함
 - 기타 수입지원 수혜자들의 지원이 가능하며, 참여가 권고됨



적극적인 참여 모델

- 2003년 7월, *적극적인 참여 모델 (Active Participation Model)*이 시작됨
- 평가와 독자적인 정책 검토에서 얻은 교훈을 토대로 확립
- 이전의 제도를 훨씬 능가함



적극적인 참여 모델

- 주요 특징
 - 연속적인 서비스를 제공하는 직업 네트워크의 멤버 1인의 원조를 받음
 - 불리한 위치에 있는 구직들의 조기 파악
 - 상호책임(Mutual Obligation) 활동과의 통합



적극적인 참여 모델 (ctd)

- 일자리 정보탐색 데이터베이스와 매일의 자동연결기능
- 서비스 보증
- 취약집단과 실업기간에 대한 지불금액 증대
- 구직자 평가
- 보완프로그램
- 평점 산출



적극적인 참여 모델

- 2003년 7월 1일 이후
 - 일자리 정보탐색 데이터베이스에 823,000개의 일자리가 등록됨
 - 510,000건의 일자리 배치
 - 가장 취약한 구직자들을 위한 103,000건의 장기 일자리 배치



현재의 최우선과제

- 부모나 중간 정도의 장애가 있는 사람 등 일자리 네트워크에의 자발적인 참여 증대
- 수요부문 중개인
 - 노동 공급과 수요의 연결을 돕고, 기술 부족에 대응하는 역할



일자리 네트워크의 개발 및 유지관리

- 네 가지 주요수단
 - 순조로운 진행에 대한 타당한 평가의 증거
 - 정부 접근의 유기적 통합
 - 집행과 계약관리의 효과적인 프로세스
 - 최첨단 정보기술 플랫폼



다른 경제에서의 일자리 네트워크?


- 하나의 완전한 모델로 활용되기에는 어려움이 있음
- 지역의 해결책은 각 지역의 정책과 제도, 사회적인 규범에 의존함
- 그러나 다른 경제는 일자리 네트워크의 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있음



다른 경제에서의 일자리 네트워크?

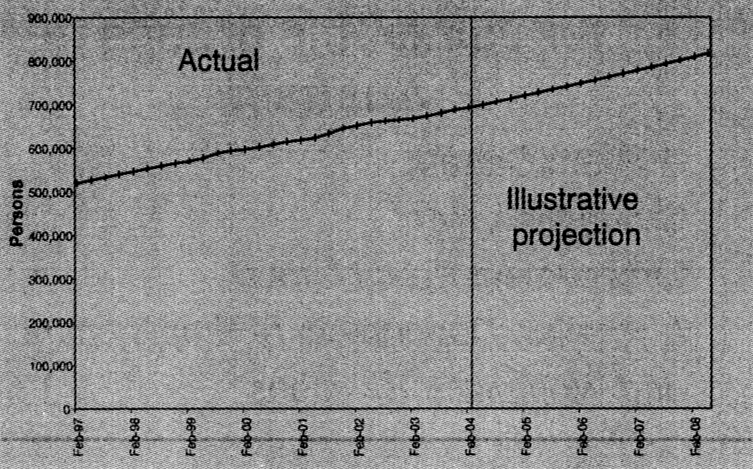
- 공급자들은 인센티브에 반응한다
- 훌륭한 정보기술은 최상의 실행을 가능케 한다
- 구직자들에게 빠른 시일 내 원조를 연계하고, 그들의 적극적인 참여를 촉구한다
- 욕구에 맞는 개별화된 원조를 제공하며, 가장 취약한 사람들에게 보다 많이 원조한다
- 인센티브와 원조, 요구조건의 균형을 꾀한다
- 지속적인 성과 개선을 도모한다

	<p>Active labour market policies for vulnerable groups in Australia</p> <p>Graham Carters Group Manager Employment Policy Group <i>Australian Department of Employment and Workplace Relations</i></p>
---	---

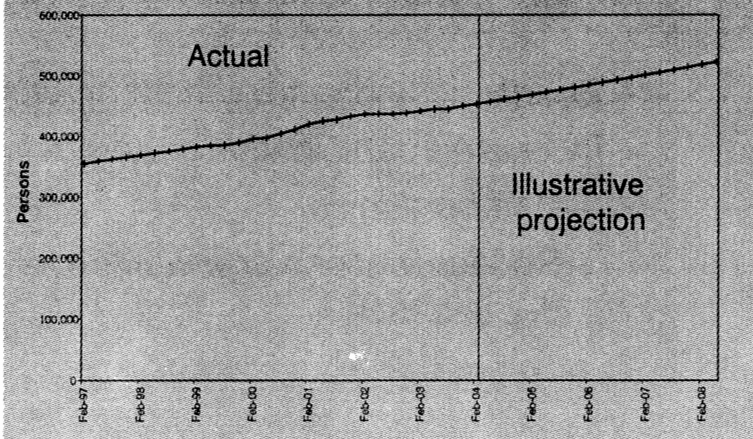
	<p>Employment and participation</p> <ul style="list-style-type: none">• Economic and employment growth• Increased participation<ul style="list-style-type: none">– Demographics– Reduce working age welfare dependence
---	---



Numbers of Disability Support Pensioners



Numbers of Parenting Payment Single Recipients





Unemployed social safety net

- 2 arms:
 - Income support
 - Employment services
- Close integration of
 - Policy development
 - Service delivery
- Key principles
 - Mutual obligation/reciprocity
 - Balanced incentives, assistance and requirements



What is Job Network?

- Replaced the Commonwealth Employment Service in 1998
- Comprises over 550 organisations providing services from over 2,700 sites
- A fully contestable market for publicly funded employment services



What is Job Network? ctd

- Job Network provides individualised assistance tailored to the needs of job seekers
- Most assistance to most vulnerable
- Job Network has delivered better results than previous arrangements at lower cost (OECD)



Job Network

- Job Network assistance for all income support recipients
 - Unemployed job seekers must participate
 - Other income support recipients can volunteer and are encouraged to do so



Active Participation Model

- The *Active Participation Model* began July 2003
- Builds on lessons learnt from evaluations and independent policy reviews
- Significantly outperforming previous arrangements



Active Participation Model ctd

- Key features
 - Assistance from 1 Job Network member providing a continuum of assistance
 - Early identification of highly disadvantaged job seekers
 - Integration with Mutual Obligation activities



Active Participation Model ctd

- Job Search database and daily auto-matching
- Service Guarantee
- Outcome payments increase for most vulnerable and unemployment duration
- Job Seeker Account
- Complementary programmes
- Star Ratings



Active Participation Model

- Since 1 July 2003
 - 823,000 jobs have been lodged on the Job Search database
 - 510,000 job placements
 - 103,000 long-term job outcomes for most vulnerable job seekers





Current priorities



- Increasing voluntary participation in Job Network by parents, mature age and people with a moderate disability
- Demand side brokering
 - Help match labour supply and demand, and respond to skill shortages



Development and Maintenance of Job Network

- 4 key instruments
 - Good evaluation evidence of what works
 - Whole of Government approach
 - Effective performance and contract management processes
 - State of the art information technology platform

 	<h2>Job Network in other economies?</h2> <ul style="list-style-type: none">• Difficult to implement as a complete model• Local solutions depend on local policies, institutions and social norms• But other economies can learn from Job Network experience
--	---

 	<h2>Job Network in other economies?</h2> <ul style="list-style-type: none">• Providers do respond to incentives• Good IT enables best practice• Engage job seeker quickly in right assistance and keep them active• Individualised assistance, and spend more on most vulnerable• Balanced incentives, assistance and requirements• Continuous performance improvement
--	---

8. 노동시장의 적극적 개선과 빈곤 노인의 고용증진

Yu Renguo, 중국 달리안 시 노동사회보장국 국장

I. 두 가지 종류의 시장플랫폼형성 및 일자리 욕구가 있는 고령층의 고용에 대한 책임 규명

노동시장은 고용을 촉진하는 중요한 매체이다. 우리는 각 지방과 지역사회의 노동 및 사회보장 플랫폼은 공공고용서비스기관의 활발한 참여와 더불어 모든 부분에 걸쳐 일자리 욕구가 있는 취약계층에게 고용 원조를 제공할 책임을 지며, 도시 차원의 노동시장과 모든 종류의 사회적 매개물들은 경쟁에 기초한 고용에 대한 책임을 지는 새로운 노동시장의 역할을 검토, 고안해냈다. 우리 도시는 직원과 채용, 작업 부지와 시스템, 작업 절차를 갖춘 지방과 지역사회 차원의 노동 및 사회보장 플랫폼 기관들을 성공적으로 착수시켰다. 시 정부는 건평 3,800 평방 미터의 Dalian 공공고용서비스센터(Qi Xiuyu 고용사무소)를 설립하였고, 이 센터는 ISO9001:2000을 통과하면서 질적인 측면에서 국제적인 자격을 획득한 중국 최초의 고용서비스기관이다. 한편 지난 2년 동안 노동시장을 확대하고 개선하기 위해 모든 지역과 카운티는 2천만위안 이상을 투자하였다. 도시의 공공고용서비스 기관을 지휘자로, 구역과 카운티 단위의 공공고용서비스기관을 본체로 하고, 지역사회 단위의 노동 및 사회보장 기관들을 말단으로 하는 두 가지 범주의 다각적인 고용서비스가동시스템이 정비되었다. 이 시스템은 기타 노동교역 사무소들의 보완을 받으며, 경제에 기초한 고용과 고용 원조 서비스를 각기 제공하고 있다.

II. 서비스기능의 확대와 일자리 욕구가 있는 사람들에 대한 원조

일자리에 대한 욕구가 있는 사람들은 특별한 서비스를 필요로 한다. 우리는 창업 지원과 업종 추천, 지역사회서비스 등 새롭고 통합된 기능에 착수하였으며, 순차적으로 계속되는 새로운 형태의 서비스를 도입하였다. 가령 해고된 노동자들에게 “직종에 구애 받지 않을 경우 48시간 이내의 일자리” 보장하기, “Qi Xiuyu - 해고된 노동자의 가까운 친구” 모델의 확립, 원조의 통로 개방, 일자리와 노동력의 연계, 그리고 일자리 정보, 고용 원조, 정책 지원, 사회보장, 창업 채용조달, 고용 및 창업 상담, 기관서비스, 고용훈련의 8가지 부문에 있어 서비스를 제공하는 것 등이다. 우리는 개별적인 욕구에 부응하는 맞춤형 서비스를 제공하면서 특별히 실업상태에 있는 고령층을 위한 고용사무소를 마련하였다. 해고나 실직상태에 있는 고령의 노동자들은 지역사회나 가사업무에 적합하다는 점을 고려하여 “시간 비율의 일자리 센터(time-rate job center)”를 설립하였고, 비공식섹터의 고용과 시간

비율에 근거한 일자리에 관련된 보험체계와 연결하면서 노동 보수와 복지, 혜택 등에 관한 명확한 규칙을 마련하였다.

Ⅲ. 정보서비스의 강화 및 인력시장 원조를 위한 네트워크 구축

고용 원조에 있어, 시장은 욕구가 있는 사람들의 정보를 확보하고, 개별적인 욕구에 적합한 서비스를 제공해야 하는 한편, 욕구가 있는 사람들은 시장에 대한 정보를 입수하고, 비현실적인 요구사항을 줄일 필요가 있다. 우리는 우리 자신의 투자로 노동 교역과 훈련, 실업보험과 노동자원관리시스템의 새로운 형태를 개발하였고, 모든 지역사회와 카운티를 연결해주는 네트워크를 보유하고 있다. 각 지방과 지역사회 차원의 고용서비스 플랫폼은 욕구가 있는 사람들의 역동적인 상황을 즉각적으로 파악할 수 있다. 서민들의 상황에 대한 정확한 이해를 바탕으로 성취해야 할 분명한 목표가 있을 때 세부사항에 걸쳐 행정이 제대로 이루어지며, 서비스가 특정한 대상에게 전달될 수 있다. 다각적인 통로와 미디어, 네트워크 시스템을 통해 우리는 구직활동과 일자리, 학교 지원, 사업계획, 훈련자원 및 경영지도, 기술훈련 등에 관한 즉각적인 정보를 제공하고 있으며, 평균 5,500 건의 정보 및 메시지들이 네트워크를 통해 교환되고 있다. 물리적인 시장을 핵심부으로, 비물리적인 시장을 주된 몸체로 하여 3차원의 정보교환 플랫폼이 형성되었다. 다각적인 시장 플랫폼의 형성과 특수한 기능에 있어서의 혁신은 시장 지향의 고용 메커니즘 하에서 일자리 욕구가 있는 사람들에게 믿을 수 있는 고용원조를 제공해왔다. 지난해부터 현재까지 도시 전체에 걸쳐 36,448 명의 고령인구가 새 일자리를 찾았으며, 이들 중 95%인 24,625 명은 시장에 기초한 접근을 통해 일자리를 찾은 것으로 나타났다.

8. Forcefully Intensifying the Building of Labour Market, Promoting Employment of Old People in Need

By Mr. Yu Renguo, Director General,
Labour and Social Security Bureau of Dalian, China

I. Constructing two kinds of market platforms, and clarifying the responsibilities for the employment of old people in need

Labour market is an important medium for employment promotion. We have reviewed and come up with a new positioning of the labour market-- labour and social security platform at neighbourhood and community is discharged mainly with the responsibility for employment assistance to the vulnerable group in need, with active participation of public employment service agencies at all levels; labour market at city level and social intermediaries of all kinds take the main responsibility for competition-based employment. The city has successfully put in place labour and social security platform agencies at neighbourhood and community level, equipped with staff, financial resources, working site, working system and working procedure. The city government has erected Dalian Public Employment Service Center with a floor space of 3,800 square meters (Qi Xiuyu Employment Office), and is the first ever in China of an employment service agency to receive international quality certificate after passing ISO9001: 2000. All districts and counties invested more than 20 million Yuan in the past two years to improve and expand labour markets. A multi-polar, two-category employment service working system has been set up with the city public employment service agency as the leading actor, public employment service agencies at district and county level as the backbone, labour and social security posts at neighbourhood and community as the terminals, supplemented by other labour exchange agencies. They provide respectively competition-based employment and assistance employment services.

II. Extending service functions, assisting people in need to jobs

People in need require special services to get work. We have put in place some new and integrated functions like business start-up support, brand recommendation, and community services; and have introduced one after another a series of new practices: making a promise to laid-off workers, "a job within 48 hours if not selective", setting up a model: "Qi Xiuyu—a close friend to laid-off workers"; opening assistance windows, delivering people to jobs and delivering jobs to people; providing services in eight aspects: job information, assistance employment, policy support, social security,

business start-up financing, employment and business start-up guidance, agency services, and employment training. Every year, based on a general picture emerged from some surveys, we put into practice a system of securing people to jobs. We have specifically set up employment office for old unemployed people, providing targeted services. We have opened employment service hotlines, arranging full-time people for consultation. Taking into account the fact that old laid-off and unemployed workers are suitable for community and domestic work, we set up “time-rate job center” and issued clear rules on labour remuneration, welfare and benefits, linking up of the insurance schemes concerning employment in informal sector and jobs based on time-rate.

III. Strengthening information services and building a network to assist job market

Concerning employment assistance to people in need, the market needs to get hold of their information and provides targeted services; on the other hand, they need to get hold of market information and reduce unrealistic requests. With our own investment, we have developed a new version of labour exchange, training, unemployment insurance and labour resource management system, and the network has linked all communities and counties. Employment service platform in each neighbourhood and community can follow instantly the dynamic situations of those people in need; based on a clear understanding of the grassroots situation, and with a definite target to achieve, administration is performed in details and services are delivered to specific person. With multi-dimensional windows, media and network system, we publish to people in need instant information on job-seeking and school application, business projects and requests, training resources, business guidance, skill training and available jobs. An average of 5,500 pieces of messages are exchanged through the network. A three-dimensional information exchange platform has been formed, with the tangible market as the core, and intangible market as the main body. The establishment of diversified market platform and innovation in special functions have provided reliable assurance for employment assistance to people in need under market-oriented employment mechanism. Since last year up to now, 36,448 of the old people in need across the city have found new work, of whom, 24,625 found work through market-based approaches, accounting for 95%.

Session IV.

주제 : “APEC 경제국간의 협력활동 방향”

1. 급변하는 국제정세 속 취약그룹에 대한 사회적 보호

Joseph Doraisamy, APEC 사무국 과장

APEC 사무국 프리젠테이션

사회안전망 APEC 고위급 세미나에 참석하신 모든 분을 환영합니다.

“급변하는 국제정세 속 취약그룹에 대한 사회적 보호”

일시: 2004년 7월 14~16일

장소: 중국, 선양

1

개 요

- ‘사회안전망 (SSNs) 문제에 대한 APEC 회원국간 교환과 협력’
- APEC 활동에서 사회안전망의 중요성
- 사회안전망 관련 APEC 활동
- 결론

2

‘사회안전망 (SSNs) 문제에 대한 APEC 회원국간 교환과 협력’ 1

- ▶ 1998년 11월 말레이시아 콰라룸푸르에서 열린 APEC 정상회담 ‘사회안전망 선언문’은 아시아 정상들이 1997년 아시아 경제위기가 미친 일자리 감소 및 노동자 대체와 같은 수많은 사회 문제에 대해 사회안전망 이슈를 제기해야 하는 심각성을 느끼고 있음을 드러내고 있다.

3

‘사회안전망 (SSNs) 문제에 대한 APEC 회원국간 교환과 협력’ 2

- ▶ 정상선언문
 - ‘우리 아시아 정상들은 위기의 맥을 짚어보고 사회 취약점을 제기하는 문제가 중요하다는 점에서 APEC이 위기의 사회적 영향에 대한 검토 노력을 강화해야 하는 노력이 매우 높은 수준에서 요구된다고 주장한다. 우리는 특히 아시아 장관들이 나서 SSN 강화 목표를 달성할 수 있고, 분명한 행동전략을 공식화할 수 있는 세계은행, 아시아개발은행 (ADB), 미주개발은행(IADB) 등 관련 공공 또는 민간 기관들과 협력할 것을 지시한다.

4

‘사회안전망 (SSNs) 문제에 대한 APEC 회원국간 교환과 협력’ 3

- ▶ 2003년 10월, APEC 장관들은 APEC이 향후 수년간 4가지 우선순위를 뒤 경제·기술협력 (ECOTECH)에 초점을 맞춰야 한다는 데 동의했다. 그 중 하나가 바로 세계화의 사회적 측면에 대해 검토하는 것이었다.

5

‘사회안전망 (SSNs) 문제에 대한 APEC 회원국간 교환과 협력’ 4

- 2001년 7월 한국에서 열린 제 1 회 ‘사회안전망 국제전문가회의’는 관련경험을 공유하고 사회안전망 능력배양네트워크 (SSN CBN)의 미래비전을 나누는 자리가 되었다.
- 2004년 4월 8~9일 태국 방콕에서 열린 제2회 ‘사회안전망 국제전문가회의’는 SSN CBN가 실행한 활동에 대해 토의하는 자리가 됐다.

6

APEC활동에서 사회안전망의 중요성1

2004년 칠레에서 열린 “One Community Our Future”의 주 의제는 APEC의 경제적 발전의 사회적 영향에 대한 강조를 반영하고 있다.

부 의제들은 다음과 같았다.

- 무역을 통한 발전에 대한 위임
- 보다 나은 실행을 통한 이익 분배
- 다가올 도전에 대한 수완

7

APEC활동에서 사회안전망의 중요성2

- 기업의 성장을 위한 기회 부여
- APEC 통합을 위한 핵심사항은 ‘성장’과 ‘안정’
- ‘지속 가능한 성장’에 대한 위임
- 다양성의 추구

기타로는 사회상의 발전에 대한 강조도 있다.

8

APEC활동에서 사회안전망의 중요성3

- ▶ 사회안전망(SSNs)에 대한 중요성을 반영해, 2000년 11월 브루나이에서 열린 APEC 각료 회의(AMM)에 참석한 각료들은 사회안전망 강화를 위한 ‘Ad Hoc 특별팀’을 설립에 대해 동의했다.
- ▶ 2001년 중국 상하이에서 열린 제 13회 AMM 참석자들은 SSNCBN의 설립에 서명했다.

9

APEC활동에서 사회안전망의 중요성4

- ▶ 2003년 태국 방콕에서 열린 제 15회 AMM에 참석한 각료들은 1> 세계화의 사회적 측면 및 2> 구조조정의 손실을 최소화하면서도 발전 가능한 SSN 형성의 중요성에 대해 검토할 필요성을 강조했다.

10

사회안전망 관련 APEC 활동 1

- ▶ 멕시코 로스 카보스에서 열린 제 14회 AMM의 참석자들은 SSN CBN 설립하고 이를 2002년 6월 발진할 계획에 대해 서명했다.
- ▶ 2003년 태국 시앙라이에서 열린 고위실무자회담(SOM)의 참석자들은 SSN CBN에 ‘보고르 선언’의 기치 아래 자유화 흐름에 준비하고 대응하기 위해서 인력재교육 문제에 있어 SSN CBN의 실행계획에 초점을 두도록 지시했다.

11

사회안전망 관련 APEC 활동 2

- ▶ 이어 고위실무자들은 1> 실업자와 같은 취약 집단을 돕고, 2> 구조조정의 영향력을 더욱 잘 관리하며, 3> 세계화로 인한 이익이 더욱 분명하고 공평하게 분배되기 위해서 APEC가 주도적 역할을 할 것을 조언했다. 이들은 2004년 7월 중국에서 같은 주제로 회담을 가질 것에 대해 환영의 뜻을 밝혔다.

12

사회안전망 관련 APEC 활동 3

- ▶ 더 나아가 고위급실무자들은 고위관리들에게 HRDWG와 SSNCBN의 인력 재교육 프로그램 활성화를 위해 노력을 해줄 것과 2004년 제 16회 APEC 각료회의에서 과정을 보고할 것을 지시했다.

13

사회안전망 관련 APEC 활동 4

- ▶ 1997년 경제위기와 이로 인해 개발도상국의 경제에 미친 사회적 파급효과는 APEC에게 사회안전망이 불충분한 상황에서 자유화를 추구한다는 것이 쉽진 않다는 것을 일깨워주는 계기가 됐다.
- ▶ 그 후 APEC은 외부 영향력에 흔들릴 수 있는 경제의 수용능력을 기르는데 주의해왔다.

14

사회안전망 관련 APEC 활동 5

- ▶ APEC 경제위원회(EC)는 “아시안 경제위기 이후의 APEC 경제”라는 제목의 2년에 걸친 연구를 시작했다.
- ▶ HRD WG 역시 인적자원 및 경제위기의 사회적 영향력에 대한 특별팀을 구성했다. 또한 “위기취약성, 동남아시아 경제 위기에서 탈출하기”라는 제목의 연구를 시작했다.

15

사회안전망 관련 APEC 활동 6

- ▶ 재무장관들은 SSNs 문제에 대해 토의하고 SSN을 향상시킬 7가지 추천사항을 제공했다.
- ▶ APEC의 주요 목표는 정부나 기타 개발관련 기관들이 달성한 노력 사항과 중복되지 않는 선에서 자체 능력을 기르는데 두고 있다.

16

사회안전망 관련 APEC 활동 7

- SOM I-2003의 지시에 따라, SSN CBN는 인력 재교육의 구성요소 발전을 위해 APEC 교육인적자원실무그룹 (HRDWG)과 긴밀히 협조할 예정이다.
- 이러한 점에서 SSN CBN는 2004년 5월 11일부터 14일까지 한국 제주도에서 열린 제 26회 HRDWG 회의에서 관련 활동들에 대해 보고했다.

17

사회안전망 관련 APEC 활동 8

- SSN CBN는 국제경영기관들(IFIs)과의 관계를 돈독히 하기 위한 경제·기술협력 (ECOTECH)에 있어 SOM위원회와 함께 노력했다.
- SSN CBN이 초안을 작성한 ‘세계화의 사회적 측면 제기’라는 제목의 연구가 2003년 태국 푸켓에서 열린 SOM III의 마지막 행사인 ‘IFIs 원탁토의’에서 제시됐다.

18

사회안전망 관련 APEC 활동 9

- SSN CBN는 APEC 2004 우선 순위들과 함께 세계화의 사회적 측면을 제기하는 별도 보고서를 2004년 칠레에서 열릴 SOM III의 마지막 행사 ‘제 2 차 IFIs 원탁회의에서 제시되도록 준비할지 여부를 고려하고 있다.

19

결론 1

- 1997년 아시아 경제위기는 사회안전망(SSN) 메커니즘에 적절하게 대응할 필요성이 있음을 드러냈다.
- SSN 관련 문제는 APEC 정상들과 장관들이 SSN의 중요성을 강조하는 선언을 하고 성명을 냄으로써 앞으로 APEC 실행과정에서 우선 처리될 예정이다.

20

결 론 2

- 사회안전망(SSN) 관련 문제들은 2003년과 2004년 우선권을 부여 받았다.
- 세계화가 취약집단에 미친 영향에 대해 제시할 필요성이 있다.

21

결 론 3

- HRDWG과 SSN CBN의 협력은 SOM과 각료들에 의해 실행 가능한 인력 재교육 문제를 제시하기 위해 반드시 필요하다.
- 세계은행이나 ADB같은 국제재정기관과 협력하면 사회안전망 문제를 효과적으로 제기할 수 있는 수단을 제공할 것이다.

22

자세한 사항에 대한 문의는...

APEC 사무국 Joseph Doraisamy에게

Email : **jd@apec.org**

Website: **www.apec.org**

감사합니다!

23

APEC SECRETARIAT PRESENTATION

**GREETINGS FROM THE APEC SECRETARIAT
TO ALL PARTICIPANTS OF**

**THE APEC HIGH-LEVEL SEMINAR ON
SOCIAL SAFETY NETS: SOCIAL
PROTECTION OF THE VULNERABLE GROUP
IN A CHANGING WORLD**

**14-16 JULY 2004
SHENYANG, CHINA**

1

Scope of Presentation

- ‘Exchanges and Collaboration between APEC Economies on Social Safety Nets (SSNs)’
- Importance of SSNs in the APEC Process
- APEC Activities on SSNs
- Conclusion

2

Exchanges and Collaboration between APEC Economies on Social Safety Nets (SSNs)

- The APEC Leaders' Declaration in November 1998, Kuala Lumpur, Malaysia on Social Safety Nets indicated the seriousness of the Leaders to address Social Safety Nets issues as the Asian Financial Crisis in 1997 gave rise to many social issues especially the loss of jobs and the displacement of workers.

3

Exchanges and Collaboration between APEC Economies on Social Safety Nets (contd.)

- The Leaders declared ' Given the ramifications of the crisis and the importance of addressing social vulnerabilities, we agree that as a matter of high priority, APEC should intensify efforts to address the social impact of the crisis. In particular, we direct our Ministers to work with the World Bank, the Asian Development Bank, the Inter-American Development Bank and where appropriate, public and private institutions to formulate strategies of concrete actions aimed at strengthening social safety nets'

4

Exchanges and Collaboration between APEC Economies on Social Safety Nets (contd.)

- In October 2003, APEC Ministers agreed that APEC focus its Economic and Technical Cooperation (ECOTECH) efforts on four priorities over the next few years. One of which was addressing the social dimension of globalisation.

5

Exchanges and Collaboration between APEC Economies on Social Safety Nets (contd.)

- The 1st International Meeting of Experts on SSNs was held in July 2001 in Korea to share experiences on SSNs and the future development SSNCBN.
- The 2nd International Meeting of Experts was held on 8-9 April 2004 in Bangkok, Thailand to discuss the activities implemented by SSNCBN.

6

Importance of Social Safety Nets

The main theme for 2004 Chile 'One Community Our Future' reflects the emphasis on the social impact of economic development in APEC.

The sub-themes :

- A Commitment to Development through Trade
- Sharing benefits through better practices
- Skills for the coming challenges

7

Importance of Social Safety Nets (contd.)

- Opportunities for Entrepreneurial Growth
- Growth and Stability: Key for APEC Integration
- Commitment to Sustainable Growth
- Experiencing our Diversity
also places emphasis on the social aspects development

8

Importance of Social Safety Nets (Contd.)

- Reflecting the importance of SSNs in APEC, the APEC Ministerial Meeting (AMM), held in November 2000 in Brunei, agreed to establish the Ad Hoc Task Force on Strengthening APEC Social Safety Nets
- The 13th APEC Ministerial Meeting in 2001 in Shanghai, China endorsed the establishment of the Social Safety Net Capacity Building Network (SSNCBN)

9

Importance of Social Safety Nets (Contd.)

- At the 15th AMM in Bangkok, Thailand in 2003, Ministers stressed the need for addressing the social dimension of globalisation and the importance of developing social safety nets to minimise the costs of structural change

10

APEC Activities on Social Safety Nets

- The 14th AMM in 2002 in Los Cabos, Mexico endorsed the establishment and launching (in July 2002) of the SSNCBN
- At SOM I in Chiangrai, Thailand in 2003, SOM instructed the SSNCBN to focus, in its work plan, on the issue of workforce retraining in preparation for and in response to liberalisation under the Bogor Goals

11

APEC Activities on Social Safety Nets (contd.)

- They commended the initiatives undertaken by APEC which aim to empower vulnerable people, especially the jobless workforce and to better manage the impact of structural change and ensure more equitable distribution of benefits brought about by globalisation. They welcomed an event in this regard to be held in China in 2004

12

APEC Activities on Social Safety Nets (contd.)

- Ministers further instructed Senior Officials to redouble their efforts in workforce retraining programmes through the HRDWG and SSNCBN and report progress at the 16th AMM in 2004

13

APEC Activities on Social Safety Nets (Contd.)

- The financial crisis in 1997 and its social impact on developing member economies was a wake up call to APEC that liberalization effort will not be easy if there is inadequate Social Safety Nets
- Since then, APEC has paid attention to building capacity for affected economies

14

APEC Activities on Social Safety Nets

- The Economic Committee initiated a two-year research on “APEC Economies beyond the Asian Crisis”
- The HRD WG also established a Task Force on the Human Resource and Social Impacts of the Financial Crisis. It also undertook a study on “The Poor at Risk: Surviving the Economic Crisis in Southeast Asia.”

15

APEC Activities on Social Safety Nets (contd.)

- The Finance Minister Process also discussed the issue of SSN and provided 7 recommendations for improvement of SSN
- The main APEC goal is to build up capacity while not duplicating the efforts done by government or other development agencies

16

APEC Activities on Social Safety Nets (Contd.)

- As instructed by SOM I-2003, SSNCBN will work closely with the Human Resource Development Working Group (HRDWG) to develop modules on workforce retraining
- In this regard the SSNCBN presented a report on its activities at the 26th HRDWG Meeting in Jeju Island, Korea from 11-14 May 2004

17

APEC Activities on Social Safety Nets (Contd.)

- SSNCBN cooperated with the SOM Committee on ECOTECH in developing relationships with International Financial Institutions (IFIs)
- A Paper drafted by SSNCBN 'Addressing the Social Dimension of globalisation' was presented at the Roundtable Meeting with the IFIs on the margins of SOM III in 2003 in Phuket, Thailand

18

APEC Activities on Social Safety Nets (Contd.)

- SSNCBN may consider having another report addressing the social dimension of globalisation in line with APEC 2004 priorities to be presented at the Second Roundtable Meeting with the IFIs on the margins of SOM III in 2004 in Chile

19

Conclusion

- The 1997 Asian Financial Crisis revealed the need for appropriate response mechanisms on social safety nets.
- Issues related to social safety nets will be given priority in the APEC process based on the many declarations and statements by Leaders and Ministers on SSN.

20

Conclusion (contd.)

- Social Safety Nets issues have been given priority in 2003 and 2004
- There is a need to address the effects of globalisation on at-risk groups

21

Conclusion (contd.)

- Cooperation between the HRDWG and SSNCBN is essential to address the issue of workforce retraining which is a deliverable of SOM and the Ministers.
- Collaboration with International Financial Institutions such as the World Bank and ADB would provide effective means to address social safety nets issues

22

FOR MORE INFORMATION CONTACT...

Mr. Joseph Doraisamy at the APEC Secretariat
at:-

Email : **jd@apec.org**

Website: **www.apec.org**

THANK YOU

23

2. 취약계층 가구에 대한 생계지원 방안

Liu Yulan, 대만 경제기획개발협회 자문위원

취약계층 가구에 대한 생계지원 방안

2004년 7월 14-16 일

중국 선양

Liu, Yu Lan and Chen, Jeng Min

경제기획개발협회

대 만

1

목 차

- I. 배경
 - II. 문제점 및 우려사항
 - III. 채택된 전략 및 프로그램 개발
 - VI. 결론
-

2

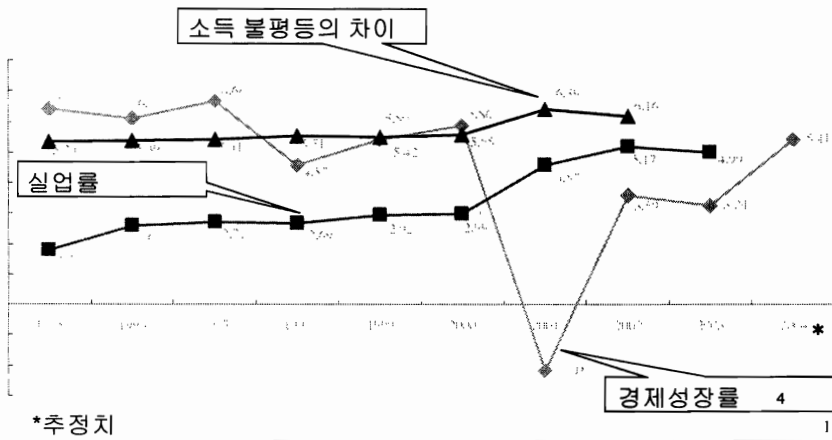
I.

배 경

3

사회 경제 개발의 경향

최근 몇 년간 경기 침체의 영향으로 인해 실업률이 상승했고
가구간 소득 불평등의 차이가 커졌다.



일반 경제지표

항목	2000	2001	2002	2003	2004*
경제성장률 (%)	5.86	-2.18	3.59	3.24	5.41
일인당 GNP (US\$)	14,188	12,876	12,916	13,157	14,106
소비자 물가 상승률 (%)	1.3	-0.01	-0.2	-0.3	0.9
임금 상승률 (제조업) (%)	2.9	-1.2	-0.5	2.4	-
소득 불평등 (지니 계수)	0.32	0.35	0.34	-	-
하위 5번째 소득 대 상위 5번째 소득 비율 Ratio of Highest Fifth's Income to Lowest Fifth's	5.55	6.39	6.16	-	-
* 추정치.					5
					2

노동시장 통계

항목	2000	2001	2002	2003	2004*
15세 이상 인구 ('000)	16,963	17,179	17,387	17,572	17,734
경제활동인구 ('000)	9,784	9,832	9,969	9,969	10,214
경제활동 참가율 (%)	57.7	57.2	57.3	57.3	57.6
취업인구 ('000)	9,491	9,383	9,454	9,573	9,764
실업인구 ('000)	293	450	515	503	450
실업률 (%)	2.99	4.57	5.17	4.99	4.41
고용 구조 (%)					
농업	7.8	7.5	7.5	7.3	6.6
산업	37.2	36.0	35.2	34.8	35.2
서비스	55.0	56.5	57.3	57.9	58.2

* 2004년 5월.

6

3

실업의 원인

- 일자리 창출 상승률이 노동공급 상승률 보다 낮음
- 45세 이상 인구에 있어서 직업전환의 어려움
- 중간 수준의 기술 노동자 과다 공급
- 낮은 수준의 기술 노동자에 있어 직업기술의 낙후성
- 엄격한 노동규제
- 지역 간 개발의 불균등

7

4

II.

문제점 및 우려사항 — 실업자와 그 가족

8

문제점

- 지난 10년간 대만은 엄청난 경제성장, 낮은 실업률, 그리고 적당한 수준에서 소득의 평등한 분배를 이루어 왔다.
- 그러나 대만은 또한 세계적인 경기 침체 및 최근 몇 년 간의 경제구조 변화로 인해 전례 없는 경기 하강을 경험했다
- 실업자의 증가는 지식 기반 경제 분야에서 특히 주요한 우려 사항이 되었으며, 오늘날 실업의 회복은 대만의 중요한 경제 주안점이 됐다.

9

5

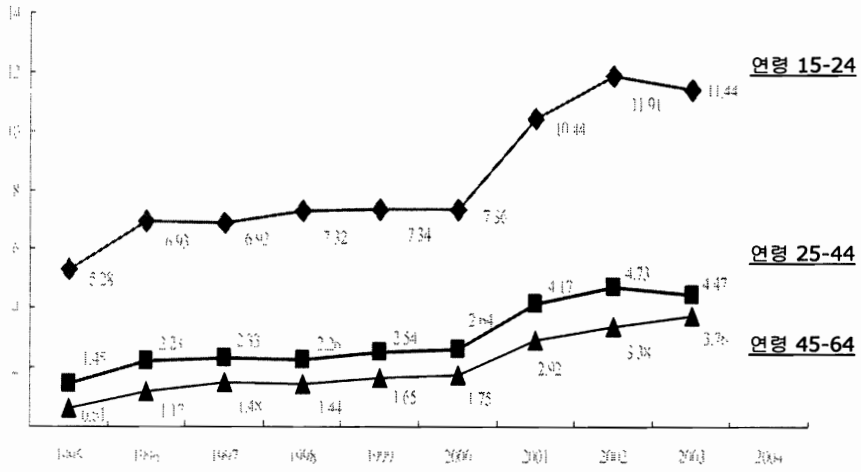
우려사항

- 2002년 대만에서 이루어진 연구 보고서에 따르면, 실업으로 야기된 빈곤가구의 90%가 사회보장제도의 도움을 받지 못하고 있다.
- 빈곤가구는 일반적 의료보험 가입에서 배제되기 쉽다.
- 일반적으로 빈곤가구는 가구 소득 분배의 하위 20%를 차지하고 있다.

10

6

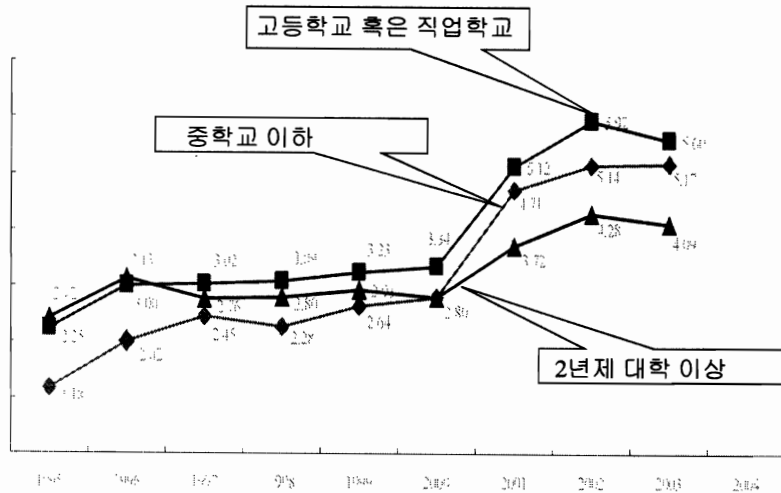
실업률 - 연령별



11

7

실업률 - 교육수준별



12

8

실업 현황

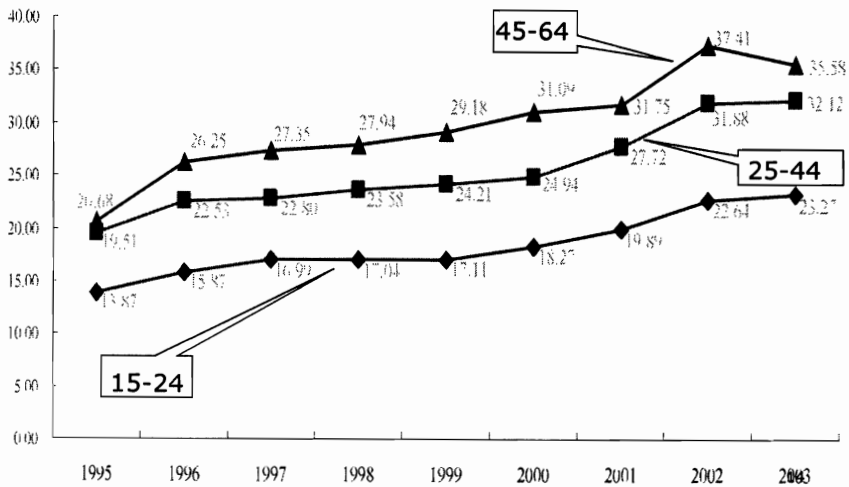
실업자	실업 인구 ('000)		
	+/- (%)	2003	2000
15-24	39.4 %	131	94
25-44	72.1 %	265	154
45-64	140.9 %	106	44
중학교 이하	65.3 %	167	101
고등학교 및 직업학교	76.9 %	207	117
2년제 대학 이상	72.0 %	129	75

출처: DGBAS, 대만.

13

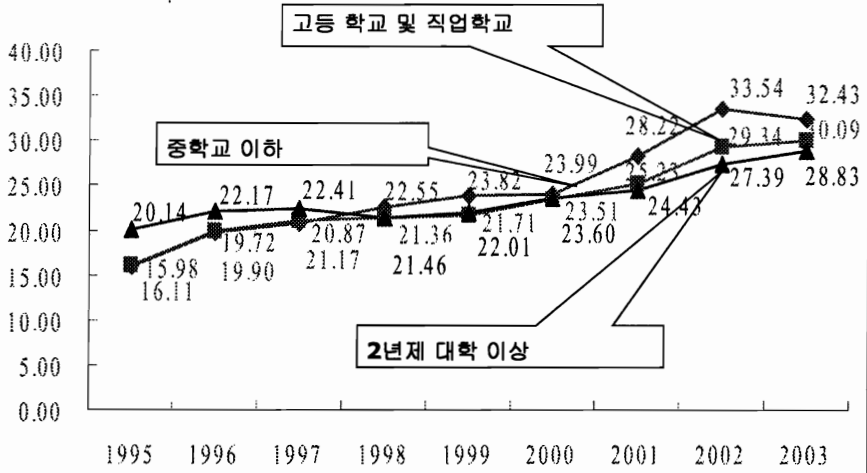
9

실업의 지속기간, 연령별



10

실업의 지속기간, 교육수준별



15

11

III.

채택된 전략 및 프로그램 개발

16

이념:

- 지속가능한 경제개발을 유지하고 경제개발의 결과물을 사람들과 공동으로 나눌 것
- 사회평등과 정의를 실현하기 위한 취약그룹 원조 및 보호의 확대

17

12

원칙

- 더 많은 직업창출을 위한 전략을 따름으로써, 지속가능한 경제개발과 소득수준 유지
 - 경제구조의 조정
 - 인적자본의 향상
- 혜택 받지 못한 가구의 아동에 교육적 투자를 함으로써, 사회유동성을 가능케 하기
- 사회안정망을 지지하고 빈곤 완화를 위해 그 효율성을 높일 것

18

13

사회 안정망의 구조

■ 고용안정:

- 적절한 취업 기회
- 충분한 직업기술
- 이용 가능한 고용 정보 및 서비스

■ 사회적 위험 분산 매커니즘:

- 고령, ●직업 상해, ●실업,
- 의료 보호, ●장기 보호

■ 사회원조시스템:

보호의 최후의 선

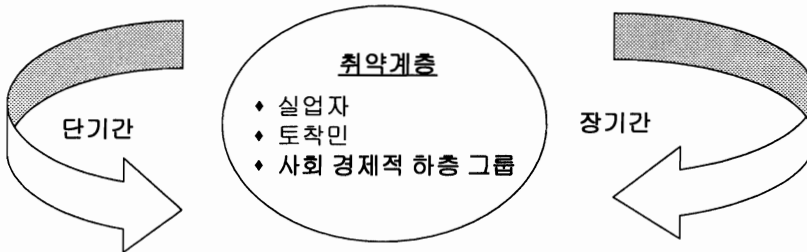
19

14

전략적 구조

거시 경제 정책

고용은 소득 안정의 최선책이나, 이용 가능한 일자리가 있어야 하며
진실로 빈곤한 사람들이 직업을 얻을 수 있음을 보장해야 한다.



잠정 조치가 취해져야 하며 사회 안정망의 보호 하에 있지 못한
사람들이 최대 고려 대상이어야 한다.

빈곤 고용 정책 및 사회 정책 지지

15

장기 제도 개혁

■ 고용 정책

- ◆ 보호 서비스 산업 개발을 위한 계획
- ◆ 소기업 창업 자본 대출 프로그램
- ◆ 직업기술의 향상을 위한 프로젝트

■ 사회 정책

- ◆ 고용 보험
- ◆ 일반 연금 제도를 위한 계획
- ◆ 노동자 퇴직 기금의 개정 (from DB to DC)
- ◆ 노동자 보험 규정의 개정 (고령자 지불제도를 일시불에서 연금 형태로 바꿈)
- ◆ 사회 원조법의 개정
- ◆ 장기간 보호를 위한 재정 메커니즘 계획
- ◆ 취약 집단 가구에 교육적 기회 제공

21

16

보호 서비스 산업 개발을 위한 계획 — 2002년에 착수, 6년 계획

■ 목적

- ◆ 6년 내 60,000개의 보호서비스 계통 일자리 창출
- ◆ 노령화 집단의 필요를 충족시키기 위한 보호 서비스 산업의 발달
- ◆ 보호 서비스 산업의 외국인 노동자 고용 감소

■ 적용 및 평가

- ◆ 3,000명의 고용인을 창출했으며 필요한 사람들에게 784,915여 차례의 보호 서비스를 제공함
- ◆ 8,000명의 사람들이 보호 서비스에 관한 훈련을 받음
- ◆ 각 소재지마다 보호 서비스 경영 메커니즘을 설립함

22

17

소기업을 위한 창업자본 대출 프로그램 — 2003, 1월 1일에 착수

■ 목표 집단

- ◆ 실업자
- ◆ 장애인
- ◆ 여성 생계 책임자

■ 적용 및 평가

- ◆ 참여자가 은행업, 마케팅, 기본 상업기술, 위험 평가 등 경영과 관련된 코스에 참석하기를 요구함
- ◆ 사후 점검, 안내, 평가에 의지함
- ◆ 경험을 공유하기 위해 사업 창업 대회 개최
- ◆ 3,442 건, US\$ 83.7 백만이 2004년 6월 말에 입증됐다.

23

18

직업 기술 향상을 위한 프로젝트

— 2002년 8월 착수, 3년 계획

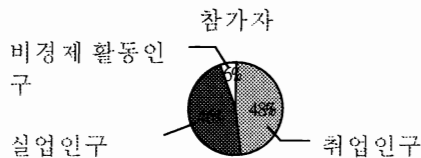
■ 목적(purpose)

- ◆ 지식 기반 경제 시대의 부문 구조 변화에 발맞추기 위한 취업자의 인적 자본 향상
- ◆ 낮은 기술 노동자가 취업 능력 및 기회의 향상을 꾀할 수 있게끔 돕기

■ 목표(goal)

- ◆ 1,430,000건의 직업 훈련 기회 제공
- ◆ 총 예산 지출: US\$ 3억 6천

■ 적용 및 평가



24

19

사회정책 - 장기 계획

■ 고용 보험 (노동자 보험과는 별개)

■ • 법이 2002년 5월 15일 공포, 2003년 1월 1일에 시행

◆ 실업 혜택, 재고용 비용, 직업 훈련 생계 수당, 그리고 일반 의료 보험 연금 지원을 보장

■ 노동자 퇴직 기금 개정 (from DB to DC)

◆ 수익 계획이라 정의된 현재의 고령자 지불제도를 보험료라 할 수 있는 개인 퇴직 구조로 변경

◆ 고령자 지불제도가 이전 가능하게 됨

◆ 2005년 7월 1일부터 발효될 예정

25

20

사회 정책 - 장기 계획

■ 노동자 보험규정의 개정

(고령자 지불제도를 일시불에서 연금 형태로 바꿈)

◆ 현 고령 노동자의 일시불 지급형태를 연금 형태로 개정

◆ 승인되면, 2005년 7월 1일에 시행될 예정

■ 보편적 연금 제도에 관한 계획

◆ 노동시장에 속해 있지 않으며 다른 고용 연금 제도의 보호 하에 있지 못한 시민들을 위한 신 연금 제도 창출

◆ 이 법령은 논의 및 승인의 입법과정 하에 있다.

■ 집단의 고령화로 인해 야기된 보호의 필요성에 발맞춘 장기간의 보호를 위한 재정 메커니즘 계획, 특별과제수행위원회, 제도의 계획화를 위한 책임감 등이 발족될 예정이다.

26

21

취약 가구를 위한 교육 기회 제공

■ 목표 집단

취약 가구의 아동, 외딴 산이나 섬 지역에 살며 장애 아동이거나 토착민의 아동

■ 프로그램 실행

- ◆ “우선 교육 지역” 설립 - 더 많은 교육예산이 외딴 지역으로 가게 하기
- ◆ 학생 대출의 이자율 삭감 (6% 에서 3.175%까지)
- ◆ 외국인 배우자와 결혼한 이들을 위한 특별 교육 안내
- ◆ 학교를 그만둔 학생들을 위한 권고 및 안내
- ◆ 외딴 산 혹은 섬 지역에 사는 아동을 위해 의무 교육 연령 기간의 연장, 6세에서 5세로

27

22

단기 잠정 프로그램

취약 가구에 미치는 영향을 완화하고 파괴적인 주기적 효과(devastating tidal wave effect)를 피하기 위해 어느 정도의 즉각적 원조가 취약한 인적 자본과 신념을 지키기 위해 취해져 왔다.

■ 고용 정책

- ◆ 지역 인프라 구조 확장 프로그램
- ◆ 공공 서비스 및 기업 고용 촉진 수당을 통한 직업 기회 생성 프로그램
- ◆ 젊은이 수습 훈련 프로그램

■ 사회 정책

- ◆ 노인 수당 프로그램
- ◆ 일반 건강 보험제의 보험료 면제 혹은 연기

28

23

지역 인프라 구조 확장 프로그램

- 2002년 12월에 착수, 100개의 지역 프로젝트에 17억 US\$ 지출

■ 목적 (Purpose)

모든 지역간 개발의 균형 맞추기 및 농촌-도시 지역간의 개발 불평등의 완화

■ 목표 (Goal)

- 40,000ro의 직업을 창출, 지역 노동자 특히 실업자 및 토착민을 우선으로 고용
- 0.47 정도를 경제 발전을 위해 기여할 것

■ 프로젝트의 범주

- | | |
|---------------------|-------|
| • 교통 및 관광 | 37.1% |
| • 교육, 문화 및 운동 | 14.1% |
| • 홍수 예방 및 생활 환경의 개선 | 43.1% |
| • 통신 및 정보 | 5.7% |

■ 실행과 평가

- 프로젝트의 94% 가 2004년 4월말까지 완수됐다.

29

24

공공 서비스 및 기업 고용 촉진 수당을 통한 직업 기회 생성 프로그램

- 2003년 7월에 착수, 6억 US\$ 의 예산 지출

■ 목적 (Purpose)

노동시장의 취약 계층을 위한 고용 기회의 확대

■ 목표 (Goal)

매년 82,000개의 직업을 창출, 2003년 과 2004년 각각 0.23, 0.24의 실업률을 감소시키기

■ 직업의 내용

- | | |
|---------------|-----------------------|
| • 서류 부문의 디지털화 | • 환경 원예 |
| • 지역 서비스 | • 지역 인프라 구조 |
| • 관광 서비스 | • 중소 기업을 위해 일시적 인력 보충 |

■ 실행 및 평가

- 82,021명, 최고 104,085까지 고용함
- 이 프로그램은 6개월 더 연장될 예정이며 1억 9천만 US\$을 지출, 46,000 더 많은 일자리를 창출할 것이다.

30

25

공공 서비스를 통한 직업 기회 생성 프로그램

취약한 후보자에게 직업 기회를 주기 위해 공공 고용 서비스 기관을 통한 직업 소개가 이루어졌다.

프로그램 참가자의 배경

89%	프로그램 참여의 만족했다.
56%	가계 수입에 프로그램이 도움이 됐다.
50%	50-65세
44%	중학교 이하의 교육수준을 지닌 자
33%	이전 직업 경험이 주로 육체적 노동과 관련된 경우
29%	이 프로그램 참여 이전 직업 경험이 없는 경우

31

26

젊은이 수습 훈련 프로그램

- 젊은이들에게 수습 직업훈련과 고용을 연결, 기회를 제공
- 자격: 고등학교 혹은 직업학교 이상의 교육수준을 지닌 18-29세의 젊은이
- 기간: 6개월까지
- 수당:
 - ◆ 정부 → 기업: NT\$10,000/ 일인당 월별 기준
보험료 포함
 - ◆ 기업 → 젊은이: 최저 NT\$8,000/월별
- 실행 및 평가
 - ◆ 263 기업이 이 프로그램에 참여해 8,141건의 수습 훈련 기회를 제공
 - ◆ 17,087명의 젊은이가 등록했고 1,701명이 수습 훈련을 받음

32

27

사회 정책 - 단기 계획

■ 노인의 복지 생활 수당 프로그램 및 토착민 노인의 복지 생활 수당 프로그램

- ◆ 일반 연금제도가 시행되지 않을 동안의 2가지 새로운 잠정 계획

- ◆ 65세 이상의 노인, 55세 이상의 토착민

그리고 어떤 고용자 퇴직 수당도 받지 못하는 사람은 일반세를 통해 일인당 월별 90US\$를 지불 받게 된다.

- ◆ 2002년 6월 1일부터 시행

33

28

사회 정책 - 단기 계획

■ 고령 농민의 복지 수당 프로그램 및 장애인 생계 수당의 지불 조정

- ◆ 65세 이상의 농민: US\$90.00 부터 US\$120.00까지

- ◆ 장애인 대상: US\$60.00-120.00 부터 US\$90.00- 150.00까지
장애 정도에 따라서 지급

- ◆ 2004년 1월 1일부터 시행

■ 일반 건강 보험제의 보험료 면제 혹은 연기

- ◆ 매월 보험료를 지불할 능력이 없는 자 - 편부모, 최저 빈곤층 등 - 는 규제 조항에 따라 보험료 면제 및 연기를 받을 수 있다.

- ◆ 2003년 6월 6일에 시행, 2004년 7월 7일에 완료됨
약 137,000명이 이 프로그램의 혜택을 받았음

34

29

VI.

결론

35

결론

■ 지난 10년 간, 대만은 사회 경제 개발에 있어서 긍정적인 경험을 해왔다. 그러나 최근 경제 구조의 전 세계적 변화에 따라 실업률의 증가는 실로 주요 문제 및 우려 사항이 되어 왔다.

■ 기회 제공 및 보호에 있어서 엄청난 노력들이 행해져 왔으며 이 노력은 취약 계층의 충격을 완화시키고, 미래의 지속 가능한 개발을 위해 장기적인 제도 개혁을 행한 것을 포함한다.

■ 일반적으로, 대만은 시민들을 위해 환경의 변화로 인한 효과적 대응 수단으로써 사회안정망을 다양하게 유지시켜 왔다.

미래에도 소득의 평등한 분배를 위해 사회 안정망을 확대 실행할 것이며, 미래의 지속 가능한 성장 및 개발은 우리의 정책 기조에서 계속 고려될 것이다.

36

30

감사합니다.

Helping the Vulnerable Household to Tide Their Livelihood Over

**14-16 July 2004,
Shenyang, China**

**Liu, Yu Lan and Chen, Jeng Min
Council for Economic Planning and Development**

Chinese Taipei

1

CONTENT

- I. Background**
 - II. Problems and Concerns**
 - III. Strategies Adopted and
Programs Development**
 - VI. Conclusion**
-

2

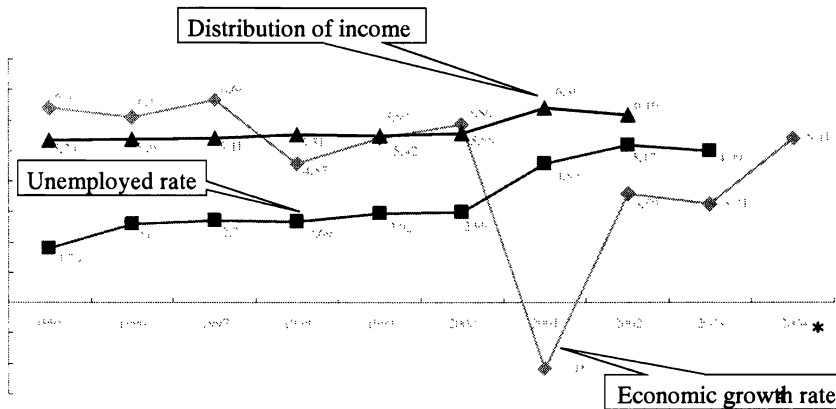
I.

Background

3

Trends of Socio-Economic Development

The impact of the economic recession in recent years has resulted in the rising of unemployment rate and the widening of the distribution of household income.



* Estimate

1

General Economic Indicators

Item	2000	2001	2002	2003	2004 *
Economic Growth Rate(%)	5.86	-2.18	3.59	3.24	5.41
Per Capita GNP (US\$)	14,188	12,876	12,916	13,157	14,106
Consumer Price Increase Rate(%)	1.3	-0.01	-0.2	-0.3	0.9
Wage Increase Rate (Manufacturing)(%)	2.9	-1.2	-0.5	2.4	-
Income distribution (Gini Index)	0.32	0.35	0.34	-	-
Ratio of Highest Fifth's Income to Lowest Fifth's	5.55	6.39	6.16	-	-
* Estimate.					5 2

Labor Market Statistics

Item	2000	2001	2002	2003	2004*
Population Aged 15 & Over('000)	16,963	17,179	17,387	17,572	17,734
Labor Force('000)	9,784	9,832	9,969	9,969	10,214
Labor force Participation Rate(%)	57.7	57.2	57.3	57.3	57.6
Employed Persons('000)	9,491	9,383	9,454	9,573	9,764
Unemployed Persons ('000)	293	450	515	503	450
Unemployed Rate (%)	2.99	4.57	5.17	4.99	4.41
Employment structure (%)					
Agriculture	7.8	7.5	7.5	7.3	6.6
Industry	37.2	36.0	35.2	34.8	35.2
Services	55.0	56.5	57.3	57.9	58.2

* May 2004.

6

3

Causes of Unemployment

- **The increase rate of job creation is lower than that of labor supply.**
- **Difficulty of job transit for those aged 45 and over.**
- **Over-supply of labor with middle job skill.**
- **Out-of-date of job skill for labor with low job skill.**
- **Inflexible labor regulations.**
- **Disparity of development among areas.**

7

4

II.

problems and Concerns **— the unemployed and their families**

8

Problems

- Over the past decades, Chinese Taipei has experienced impressive economic growth, low unemployment and, to a certain extent, equitable distribution of income.
- However, Chinese Taipei also experienced unprecedented economic downturn due to world wide economic recession and the changing of economic structure in recent years.
- The increase of the unemployed become our major concern, especially in an era of Knowledge-based economy, jobless recovery has been a special economic character for Chinese Taipei in these days.

5

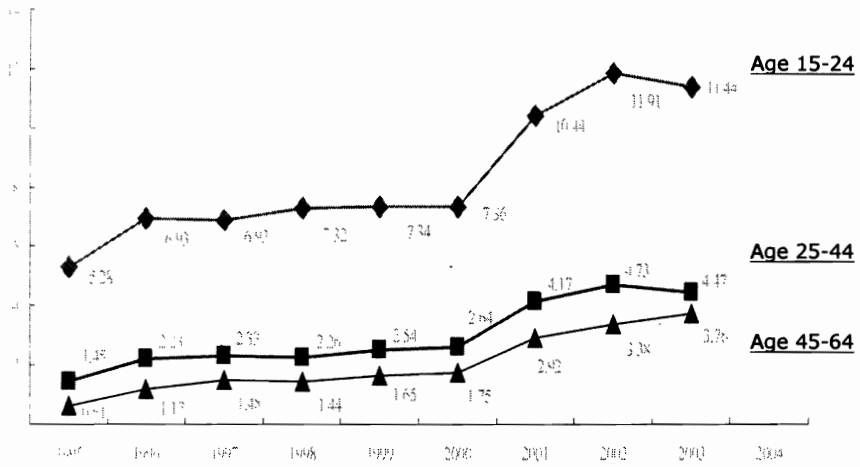
Concerns

- According to an academic research conducted in Chinese Taipei 2002, 90% of the poor households caused by unemployment were not covered by social assistance system.
- Those poor households are also very easy to be excluded from joining Universal Health Insurance.
- In general, they are usually in the lowest 20% of the distribution of household income.

10

6

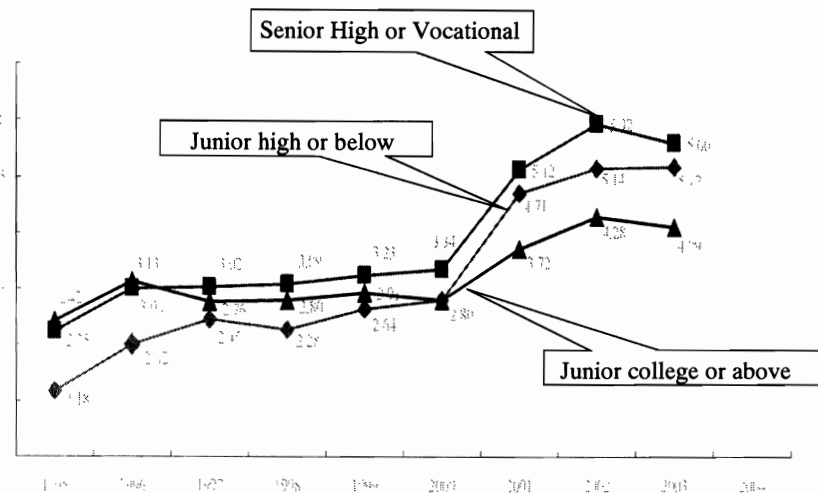
Unemployment Rate – by Age



11

7

Unemployment Rate – by educational attainment



12

8

Unemployment Condition

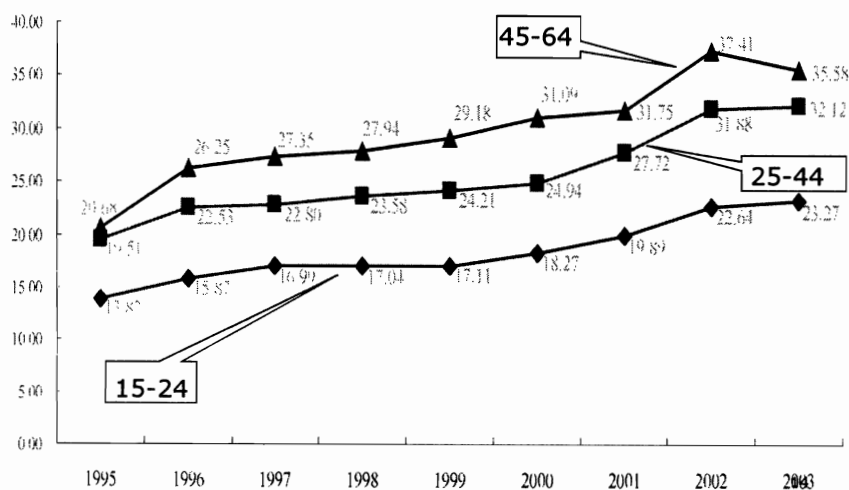
<u>The Unemployed</u>	<u>Unemployed persons ('000)</u>		
	+/- (%)	<u>2003</u>	<u>2000</u>
15-24	39.4 %	131	94
25-44	72.1 %	265	154
45-64	140.9 %	106	44
Junior high & below	65.3 %	167	101
Senior high & Vocational	76.9 %	207	117
Junior college & above	72.0 %	129	75

Source: DGBAS, Chinese Taipei.

13

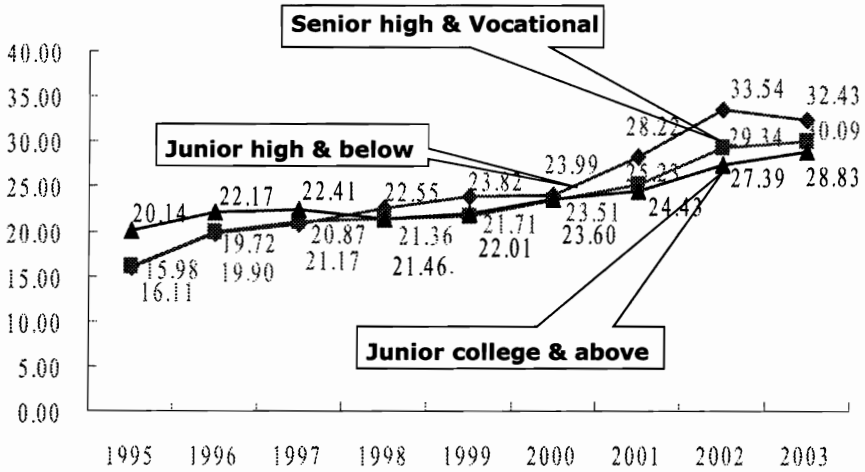
9

Duration of unemployment, by age



10

Duration of unemployment, by educational attainment



15

11

III.

Strategies Adopted and Programs Development

16

Ideology:

- Maintain a sustainable economic growth and have the economic fruit been jointly shared among the people.
- Augmentation of taking care of vulnerable groups to fulfill social equity and justice.

17

12

Principles

- Maintaining a sustainable economic growth and income level through the following strategies to create more jobs.
 - adjustment of economic structure
 - human capital upgrading
- Enabling social mobility through educational investment on the children from disadvantaged households.
- Advocating Social safety net building and enabling its efficiency in poverty alleviation.

18

13

Framework of Social Safety Nets

■ Employment security:

- Adequate job opportunities
- Replete job skills
- Available employment information and services

■ Social risk pooling mechanism:

- Old-age, ● Vocational Injury, ● Unemployment,
- Health Care, ● Long-term Care

■ Social assistance system:

The last line of protection

19

14

Strategic Framework

Macro Economic policy

Employment is the best path toward income security, but available jobs should be there and ensure the truly needy get the jobs.



Interim measures should be created and Those who are not covered in social safety nets require the most attention.

The Pro-poor Employment Policy and Social Policy

15

Long-term Institutional Reform

■ Employment policy

- ♦ Plan for the Development of the Care-Services Industry
- ♦ Program of Loaning Start-up Capital to Micro-enterprises
- ♦ Project for the Upgrading of Job Skills

■ Social policy

- ♦ Employment Insurance
- ♦ Planning for Universal Pension System
- ♦ Amendment of Labor Retirement Fund (from DB to DC)
- ♦ Amendment of Labor Insurance Ordinance (transform old-age payment from Lump-sum to Pension)
- ♦ Amendment of Social Assistance Law
- ♦ Planning for the financing mechanism of long-term care
- ♦ Enabling educational opportunities for disadvantaged households

16

Plan for the Development of the Care-Services Industry — Getting start in 2002, a 6-year plan

■ Purpose

- ♦ Creating 60,000 caring jobs in 6 years.
- ♦ Developing care-service industry to meet the need of population aging.
- ♦ Reducing the employment of foreign care service labors.

■ Implementation and Evaluation

- ♦ Helping 3,000 persons employed and providing 784,915 times care services for needed persons.
- ♦ 8,000 persons were trained in care service.
- ♦ Establishing care-service management mechanism in each locality.

22

17

Program of Loaning Start-up Capital to Micro-Enterprises — Getting start on Jan. 1, 2003

■ Target population

- ♦ the unemployed
- ♦ the disabled
- ♦ women of bread-winner

■ Implementation and Evaluation

- ♦ Require participants to attend courses related to business management, such as banking, marketing, basic commercial skills, risk evaluation ...etc.
- ♦ Support with follow-up, guidance and evaluation.
- ♦ Holding business start-up competition to exchange experiences.
- ♦ 3,442 cases, US\$ 83.7 million, were approved at the end of June 2004.

23

18

Project for the Upgrading of Job Skills

— Getting start on August 2002, a 3-year project

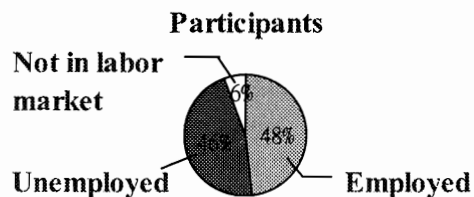
■ Purpose

- ♦ Upgrading human capital of the employed for getting accustomed to the changing of sector structure in an era of knowledge-based economy.
- ♦ Helping labor with low job skill to increase their employment ability and opportunities.

■ Goal

- ♦ Providing 1,430,000 vocational training opportunities
- ♦ Total budget spending: US\$ 0.36 billion

■ Implementation and Evaluation



24

19

Social Policy- Long-term schemes

- Employment Insurance (independent of Labor Insurance)
 - ♦ The law promulgated on May 15, 2002, and was enforced on January 1, 2003.
 - ♦ providing the guarantee of unemployment benefit, early re-employment awards, and vocational training living allowance, and Universal Health Insurance premium support.
- Amendment of Labor Retirement Fund (from DB to DC)
 - ♦ Transform current old-age payment with defined benefit scheme to an individual retirement account with defined contribution.
 - ♦ Have reserved old-age payment become portable.
 - ♦ It will be in practice on July 1, 2005.

25

20

Social Policy- Long-term schemes

- Amendment of Labor Insurance Ordinance
(transform old-age payment from Lump-sum to Pension)
 - ♦ Transform current old-age benefit (lump sum) of Labor Insurance to pension payment.
 - ♦ It will be enforced on 1 July 2005, if approved.
- Planning for Universal Pension System
 - ♦ Creating a new pension scheme for citizens who are not in the labor market and not covered by any employees' pension scheme.
 - ♦ The Act has been in Legislature for debate and approval.
- Planning for the financing mechanism of long-term care
In response to the needs of care caused by population aging, a special task force committee, responsible for the system planning, will be inaugurated.

26

21

Enabling Educational Opportunity for Disadvantaged Household

■ Target population

Children from disadvantaged households, living in remote mountain or island area, the disabled children, and aboriginal children.

■ Program Implementation

- ◆ Building "Priority Educational Zone" – more educational budget going to remote areas:
- ◆ Reducing interest rate of student loan (from 6% down to 3.175%)
- ◆ Special educational guidance for those who married with foreign spouse
- ◆ Follow-up and guidance for drop-out students
- ◆ Extending compulsory schooling age from 6 to 5 for children living in remote mountain or island area. 27

22

Short-term Interim Programs

In order to mitigate the impacts on vulnerable households, some immediate assistance have been in place to preserve their valuable human capital and courage, avoiding the devastating tidal wave effect.

■ Employment policy

- ◆ Local Infrastructure Expansion Program
- ◆ Program of Creating Job Opportunities through Public Service & Employment Promotion Allowance for Enterprises
- ◆ Youth Apprentice Training Program

■ Social policy

- ◆ Old-age Allowance Programs
- ◆ Premium waiver or deferral of Universal Health Insurance 28

23

Local Infra-structure Expansion Program

— Getting start on Dec. 2002, spending 1.7 billion US\$ for 100 local projects

■ Purpose

Balancing development among all areas and alleviating the disparity of development between urban and rural district.

■ Goal

- ♦ Creating 40,000 jobs and local labors first, especially for the unemployed and aborigines.
- ♦ Contributing 0.47 percentile points to economic growth.

■ Category of the projects

- | | |
|--|-------|
| ♦ Transportation & sightseeing | 37.1% |
| ♦ Education, culture and athlete | 14.1% |
| ♦ Flood Prevention and Improvement of Living Environment | 43.1% |
| ♦ Communication & Information | 5.7% |

■ Implementation and Evaluation

- ♦ 94% of the projects have been completed at the end of April, 2004.

29

24

Program of Creating Job Opportunities through Public Service & Employment Promotion Allowance for Enterprises

— Getting start on July 2003, Budget spending US\$ 0.6 billion

■ Purpose

Promoting employment opportunities for the vulnerable in labor market.

■ Goal

Creating 82,000 jobs a year, and reducing 0.23 and 0.24 percentile points of unemployment rate for 2003 and 2004 respectively.

■ Content of the jobs

- | | |
|-------------------------|---|
| ♦ File digitalization | ♦ Environment gardening |
| ♦ Community services | ♦ Community infra-structure |
| ♦ Sight-seeing services | ♦ Temporal manpower supplement for small and medium enterprises |

■ Implementation and Evaluation

- ♦ Helping 82,021 persons Employed, 104,085 at its peak.
- ♦ The program will be extended to another 6 months, spending US\$0.19 billion and creating 46,000 more jobs.

30

25

Program of Creating Job Opportunities through Public Service

Job placement was conducted through public employment service agencies to assure the vulnerable applicants' job opportunities.

Background of the Program Participants

89%	Satisfy with joining the program
56%	The program is a big help to household economy
50%	Aged 50-65
44%	With educational attainment of junior high or below
33%	Their previous working experiences are mainly blue-collar related job.
29%	Never work before participating in the program.

31

26

Youth Apprentice Training Program

- Provide apprentice opportunities for youth to link training with employment.
- Qualification: youth aged 18-29 with senior high/vocational school or higher education
- Duration: up to 6 months
- Allowance:
 - ◆ Government → Enterprises: NT\$10,000/month per apprentice with insurance fee
 - ◆ Enterprises → Youths: at least NT\$8,000/month
- Implementation and Evaluation
 - ◆ 263 enterprises join the program and providing 8,141 apprentice training opportunities.
 - ◆ 17,087 youths registered and 1,701 persons on apprentice training.

27

Social Policy- Short-term schemes

- Old-age Citizens' Welfare Living Allowance Program & Old-Age Indigenes' Welfare Living Allowance Program
 - ♦ Two new interim schemes during the days that Universal Pension System are not available.
 - ♦ Citizens aged 65 and over, aborigines aged 55 and over, and didn't have any type of employees' retirement payment were provided with US\$90.00 per person per month through general tax.
 - ♦ Enforced on June 1, 2002.

33

28

Social Policy- Short-term schemes

- **Payment Adjustment of Old-Age Farmers' Welfare Allowance Program and the Disabled Living Allowance**
 - ♦ For farmers aged 65 and over: from US\$90.00 to US\$120.00
 - ♦ For the disabled: from US\$60.00-120.00 to US\$90.00- 150.00, according to the extent of disability.
 - ♦ Enforced on Jan. 1, 2004.
- **Premium waiver or deferral of Universal Health Insurance**
 - ♦ Those who are not afford to pay monthly premium, such as lone parent, the marginal poor, were provided with premium waiver or deferral in accordance with the regulated conditions.
 - ♦ Enforced on June 6, 2003 and end on June 7, 2004, and about 137,000 benefited from the program.

34

29

VI.

Conclusion

35

Conclusion

- Over the past decades, Chinese Taipei has experienced favorable social and economic development. However, the rise of unemployment rate along with the changing of economic structure world-wide in recent years indeed already come to our attention and concern.
- Enormous efforts in opportunity providing and caring have been made, including immediate assistance to mitigate the impacts on vulnerable groups and long-term institutional reform for future sustainable development.
- In general, Chinese Taipei have long been maintaining a variety of social safety nets as an effective response to the conditions brought about by the changing environment for their people. In the future, full implementation of social safety nets to more equal distribution of income and future sustainable growth and development continue to be our policy direction.³⁶

30

Thank You for Attention

37

1. APEC 사회안전망 고위급 세미나 폐회사

Mario Artaza, APEC 사무국 대사

친애하는 중국 노동사회보장부 차관님(Wang Dongjin), 대한민국 문창진 보건복지부 국장님, 의장님(Liu Xu), 그리고 내빈 여러분, APEC 정상과 장관들은 본 세미나에서 우리가 논의한 주제에 잘 반영되어 있는 사회안전망의 사회, 경제적 역할이 중요함을 일찍이 인식하였으며, 이로써 사회안전망 이슈가 APEC 내에서 중요한 위치를 점할 수 있게 되었습니다. 보고르 목표를 성취하고, 구조변화의 비용을 최소화하며, 지속가능하고 평등한 개발을 촉진하는데 있어 탄탄한 사회안전망 제도가 필수적이라는 견해가 지배적입니다. APEC 회원국에 큰 피해를 끼친 1997년 아시아 외환위기와 현재 진행중인 세계화 과정으로 인해, 사회안전망의 필요성에 응하는 것이 더 이상 선택이 아니라 필수사항이 되었습니다. 이것은 특히 ‘인력 재교육’에 관한 이슈에 해당하는 것입니다.

이번 세미나의 주요 이슈 중 하나가 바로 구조변화로 인해 실직한 노동자들의 재고용과 관련된 사회안전망 제도의 필요성입니다. 이는 도시로의 이주와 세계화의 영향과 같은 요소로부터 발생한 현상입니다. APEC 정상, 장관, 고위 관리들은 이를 하나의 이슈로 받아들이고, 사회안전망 능력배양 네트워크(Social Safety Net Capacity Building Network)로 하여금 인적자원개발실무그룹(Human Resources Development Working Group)과 협력하여 APEC 회원경제의 인력 재교육 문제를 다루도록 지시하였습니다.

우리는 본 세미나 프로그램과 다른 국가의 성공적인 제도로부터 취약계층을 보호하는 방법에 관한 교훈을 얻을 수 있었습니다. 이것이 바로 APEC 세미나가 관련 정부부처 및 기관에 공헌하는 부분입니다. 나날이 성장하는 아태지역사회는 세계화가 모든 사회 부문에, 특히 취약 계층에 끼치는 영향에 보다 깊은 관심을 기울일 필요가 있습니다. 이번 세미나를 통해 얻은 귀중한 의견 교환으로 우리는 이 문제의 시급성과 중요성을 깨달았으며, 또한 사회보장, 나아가 사회통합과 안정성을 보장하는 효과적이며 잘 고안된 프로그램의 필요성을 인식할 수 있었습니다.

따라서 ‘사회안전망: 변화하는 세계에서 취약계층 보호’에 관한 이번 세미나는 아주 시기 적절한 것이었습니다. 저는 다양한 주제를 다루고 있는 프리젠테이션을 원활히 진행한데

대해 본 세미나의 조직 위원인 중국과 한국측에 감사를 표합니다. 또한 세미나의 성공적인 개최를 위해 제공되어진 훌륭한 설비를 위해 애쓴 주최국에 감사를 표합니다.

APEC 사무국은 사회안전망과 관련된 활동이 APEC의 중심 목표를 달성하는데 기여할 수 있도록 지원과 협력을 아끼지 않을 것을 약속 드립니다.

감사합니다.

1. At the Closing Ceremony of the APEC High-level Seminar on Social Safety Nets

**By Ambassador Mario Artaza,
Executive Director of the APEC Secretariat**

Honorable Vice Minister of Labour and Social Security, China Mr. Wang Dongjin,, Mr. Chang Jin MOON, Director General, Ministry of Health and Welfare, Republic of Korea, The Chair Mr. Liu Xu, Ladies and Gentlemen

Recognition by APEC Leaders and Ministers of the important social and economic role reflected by the topics we have been discussing here in Shenyang, has given social safety nets issues an important position in the APEC process. It is broadly accepted in APEC that strong social safety nets are essential for us to achieve our Bogor Goals, minimize the cost of structural change and promote sustainable and equitable development. The Asian Financial Crisis in 1997, that affected a number of APEC economies, and the ongoing Globalisation process have made responding to the need for social safety nets an imperative for APEC. This is particularly the case for issues relating to ‘workforce retraining’.

One of the main issues reflected at the Seminar was the need for social safety nets related to the lack of employment for displaced workers due to structural changes. This may arise from factors such as rural to urban migration and the impact of globalization. APEC Leaders, Ministers and Senior Officials have recognized this as an issue and have instructed that the Social safety Net Capacity Building Network in collaboration with the Human Resources Development Working Group address the need for workforce retraining in the APEC economies.

We have learnt from the successful programmes and practices of different economies to protect the most vulnerable groups. This is one of the most important contributions that an APEC Seminar could make to our governments and organizations working in this field. The emerging community of the Asia Pacific region needs to pay close attention to the impact of globalization on all social sectors, and especially on those which are most vulnerable. The valuable exchange of ideas that we have had in Shenyang has shown us the urgency and importance of this issue and the need for effective, efficient and well designed programmes and policies to ensure social security and thus social cohesion and stability.

This Seminar on “Social Safety Nets: Protection of the Vulnerable Group in a Changing World” in

Shenyang, China is therefore very timely. I would like to congratulate the organizers, China and Korea, for facilitating the presentation of a wide range of papers covering a variety of topics related to social safety nets. I would also like to thank our host for the excellent arrangements and facilities you have provided that have contributed to the successful conclusion of this Seminar.

I would like to assure you that the APEC Secretariat will continue to provide support and cooperation to ensure that work related to social safety nets contributes to our central APEC objectives and goals.

Thank you.

2. 폐회사

문창진, 한국 보건복지부 기초생활보장 국장

친애하는 내빈여러분,

저는 이번 세미나의 폐회사를 발표하게 된 것을 영광으로 생각합니다. 먼저 본 세미나의 준비를 위해 애써주신 중국정부와 심양시에 진심어린 감사를 표합니다.

우리 모두가 인식하고 있는 바와 같이, 사회안전망 강화는 경제 변화가 취약계층에 미치는 충격을 완화시켜주는 중요한 수단입니다. 이를 염두에 두고, 우리는 지난 이틀동안 우리의 경험과 지식을 공유하였으며, 취약계층이 그들 스스로 존엄성과 자존감을 획득하고, 사회활동에 참여할 수 있는 방안을 모색하기 위한 포럼을 창설했습니다.

세미나 기간동안 행해진 프리젠테이션은 APEC 회원경제체의 사회안전망 현황에 대한 이해를 도출해 주었으며, 우리 사회의 취약계층을 보다 잘 보호할 수 있는 방안에 대한 깊은 통찰력을 제공해주었습니다. 국제노동기구, 세계은행, APEC 사무국 대표단은 그들의 지식을 우리와 함께 공유하였으며, 모범과 권고안을 제공해주었습니다. 이 모든 것이 회원국을 위한 귀중한 정책 참고자료가 될 것이라 믿습니다.

지난 이틀동안 우리는 사회안전망을 강화하고자 하는 우리의 오랜 염원을 향해 진일보했습니다. 보다 중요한 것은, 본 세미나가 사회보장 부문에 있어 APEC 회원국간 긴밀한 파트너십을 촉진하는 디딤돌이 될 것이라는 사실입니다.

친애하는 내빈 여러분,

저는 평등한 사회안전망이 존재하지 않는 곳에서는 사회연대가 발생할 수 없으며, 사회연대가 부재한 곳에서는 지속 가능한 성장 또한 기대할 수 없다고 생각합니다. 이러한 점에서 본 세미나의 중요성이 다시 한번 강조될 수 있습니다. 저는 이번 세미나에서 논의된 이슈들이 내년에 한국에서 개최되는 ‘APEC 사회안전망 이해당사자 회의’에서 건설적이고 실행 가능한 전략을 고안하는데 기여할 수 있을 것이라 확신합니다. 우리는 내년 한국에서 국제협력 및 공공부문과 사부문의 확고한 파트너십을 통해, 오늘날의 급격한 경제변화로 인해 큰 피해를 입은 계층을 보호할 수 있는 방안을 계속해서 탐구할 것입니다.

여러분들이 하시는 일 모두 잘되시길 바라며, 내년에 한국에서 다시 뵙게 되기를
기원합니다. 감사합니다.

2. Closing Ceremony

By Mr. Chang Jin MOON, director General,
Ministry of Health and Welfare, Republic of Korea

Your Excellencies, Distinguished Participants, Ladies and Gentlemen,

It is my great honor again to deliver these closing remarks at the end of this remarkable seminar. First and foremost, I would like to extend my heartfelt gratitude to the government of the People's Republic of China and the City of Shenyang for the extremely well-organized effort they have been exerting in pursuit of the preparation of this seminar.

As many of us are aware, strengthening social safety nets is an important means to absorb the impact of economic changes on socially vulnerable groups. With this in mind, we shared our experiences and expertise during the last two days and created a forum for finding ways to help our vulnerable populations gain dignity and self-worth, stand on their own feet, and take part in the life of society.

The presentations made throughout the seminar have yielded an understating of the current situation of social safety nets in APEC member economies and a deep insight into what and how we should do further to better protect vulnerable groups in our societies. The representatives of the ILO, the World Bank and the APEC Secretariat shared with us their expertise and provided guidance and recommendations. All this I believe will serve as a storehouse loaded with invaluable policy implications for many APEC economies.

During the last two days, we took a step further in our long-held commitment to strengthening social safety nets. And more importantly, this seminar will be a steppingstone to promoting closer partnerships among APEC economies in the area of social protection.

Your Excellencies, Distinguished Participants, Ladies and Gentlemen,

I believe that without equitable social safety nets there will be no social solidarity, and without social solidarity we cannot expect a sustainable growth. It is in this respect this seminar acquires added importance. I am certain that the issues discussed and implications drawn at this seminar will help us craft constructive and workable strategies at the "APEC Stakeholders' Meeting on Social Safety Nets" next year in Korea, where we will continue to explore ways to protect those who are most

affected by today's rapid economic changes, with steadfast partnership between the public and private sectors as well as international cooperation.

I wish you well in your work and hope that we will be able to meet again in Korea next year.

Thank you.

3. APEC 사회안전망 고위급 세미나 폐회사

Wang Dongjin, 중국 노동사회보장부 차관

친애하는 내빈여러분, 반갑습니다.

이들간의 일정이 끝난 지금 본 세미나가 막을 내리려 합니다. 참석자 여러분의 공동의 노력으로 이번 세미나를 성공리에 마칠 수 있게 되었습니다. 또한 우리는 이해 향상, 합의 도출, 협력 강화, 정보교환 촉진이라는 본 세미나의 취지를 달성할 수 있었습니다. 저는 중국 노동사회보장부 장관을 대신하여 여러분들의 노고에 진심어린 감사를 표합니다. 또한 APEC 회원경제체, 국제노동기구(ILO), 세계은행의 전문가 여러분과 중국정부부처, 사회단체, 연구소, 지방정부의 노동과 사회보장부 인사 및 학자 여러분들의 적극적인 참여에도 감사를 표합니다.

본 세미나를 위해 APEC 회원경제체의 노동과 사회보장관련 고위급 인사 및 APEC 사무국 고위관리들이 참석하였습니다. 우리는 국제노동기구와 세계은행 고위관리와 전문가들을 초대하였습니다. 또한 관련 정부부처, 여성연합, 중국장애인연합, 탄진시, 내몽골자치구, 리아오닝, 후베이, 중경시, 신장위구르자치구 및 기타 도시, 중국 사회과학원, 칭화대학, 노동과 사회보장원 학자들도 참석해주셨습니다.

취약계층의 사회 보장과 경제개발에 있어 그들의 참여를 촉진하고자 하는 본 세미나의 의제를 두고, 참석자들은 다양한 관점에서 세계화와 구조조정이 취약계층에 미치는 영향과 이에 대한 대책을 분석하였고, 회원경제에서 시행되고 있는 정책과 효과적인 방안에 대한 발표를 하였습니다. 또한 회원경제간 교류 및 협력강화에 관한 심도 있는 토론을 가졌습니다. 주된 의견은 다음과 같이 요약될 수 있습니다:

1. 세계화와 구조조정이 지속적으로 진행되고 있는 현상황에서 취약계층을 위한 사회 보장에 관심을 가지는 것이 중요합니다. 이는 정부 업무계획에서 높은 우선순위를 차지해야 하며, 사회, 경제개발 정책을 고안할 때 우선적으로 고려해야 하는 사안들입니다. 조화로운 사회경제개발이 이루어져야 하며, 인간우선의 원칙이 유지되어야 하고, 인간의 완전한 개발이 강조되어야 합니다.

2. 사회보장제도가 효율적으로 시행되어 취약 계층의 생계를 보장해야 합니다. 취약 계층은 자기보호능력이 약하기 때문에, 실직과 질병은 종종 그들의 생활에 심각한 위협을

초래합니다. 정부는 사회보장제도를 개발하고, 지속적으로 발전시킬 의무가 있습니다. 이를 통해 취약계층에 광범위한 지원과 원조를 제공하고, 일상생활, 아동교육, 의료혜택, 주택과 같은 부문에서 필수적인 보장을 제공하여 그들이 정상적인 생활을 영위하게 하고 사회로부터 보호 받고 있다는 믿음을 가지게 해야 합니다.

3. 취약 계층의 고용을 촉진하고 그들이 경제활동에 참여할 수 있는 여건을 만들어줘야 합니다. 세계화와 구조조정은 일부 노동자들에게 심각한 영향을 끼쳐, 그들의 직장과 적정임금을 유지할 수 있는 기회를 앗아갔습니다. 이러한 상황은 물질적 상실감 외에도 그들의 사기를 저하시키고 자신감에 상처를 남겼습니다. 이는 무시할 수 없는 문제이기도 합니다. 따라서 그들이 빈곤과 사기저하에서 벗어날 수 있도록 도와줄 수 있는 가장 효과적인 방법은 경제개발과 고용정책을 통해 가능한 빨리 그들에게 일자리를 되돌려 주는 것입니다. 이것은 또한 취약계층의 보호에 있어 최선의 방법이기도 합니다. 정부는 고용창출에 보다 적극적인 노력을 기울일 의무가 있습니다.

4. 정부가 주도적인 역할을 수행하고 있지만, 시민 사회 또한 사회보장에 활발히 참여해야 합니다. 정부의 사회보장 기능은 가장 기본적인 것이라 모든 측면을 고려할 수 없습니다. 따라서 시민사회의 참여를 동원하는 다양한 방법이 고안되어야 합니다. 정책형성 과정에서 비정부기구와 시민들의 역할, 그리고 취약 계층에 직접적인 서비스를 제공하는데 있어 그들의 엄청난 영향력이 고려되어야 합니다. 모든 측면을 고려하는 사회보장제도가 점진적으로 개발되어야 합니다.

5. 사회보장을 위한 효과적인 정책과 양식은 각국의 사회, 경제개발 단계에 따라 이루어져야 합니다. 정책의 실행가능성과 대응성이 중요합니다. 사회보장정책의 개선을 위해 정부는 다른 지역, 다른 국가의 성공과 실패로부터 교훈을 얻을 필요가 있습니다.

6. 노동과 사회보장분야에서 APEC 회원경제간 교류와 협력이 강화되어야 합니다. 회원국간 현저한 개발차가 존재하며, 개별 국가는 노동과 사회보장분야에서 자국만의 독특한 특징을 가지고 있습니다. 따라서 이 분야에서 교류와 협력강화가 필요하다는 것이 우리가 이번 세미나에서 얻은 합의 사항입니다. 본 세미나는 매우 바람직한 시발점으로 APEC 회원국간 노동과 사회보장 협력을 위한 권고 안(Recommendation for Cooperation in the Field of Labour and Social Security among APEC Economies)을 작성하여 향후 교류와 협력을 위한 장을 마련하였습니다. 협력방식의 다양화를 추구해야 합니다. 모든 부문에서, 고위급 혹은 실무급에서, 모든 회원국이 참여하는, 다자간 혹은 양자적으로, 정부간 혹은 비정부기구간 협력이 조성될 수 있어야 합니다.

이번 세미나에서 관련 정부부처와 지방정부가 중국의 사회보장 정책과 방안에 대해 소개하였습니다. 이를 통해 여러분들은 중국의 상황에 대해 보다 잘 이해하게 되었으리라 봅니다. 본 프로그램에 따라, 내일 센양의 노동과 사회보장활동을 관찰할 수 있는 현장방문이 예정되어 있습니다. 저는 여러분들이 이번 기회를 이용하여 보다 많은 장소를 세심하게 관찰할 수 있길 바랍니다. 우리는 향후 여러분의 견학을 환영하며, 관련 도움을 제공하기 위해 최선을 다할 것을 약속 드립니다.

마지막으로, 노동사회보장부를 대신하여 APEC 사무국과 사무국장의 지원에 다시 한번 감사를 표합니다. 또한 한국 보건복지부의 협력과 지원에 감사를 표하며, 한국이 APEC 사회안전망 역량강화에 보다 큰 역할을 담당하리라 확신합니다. 모든 대표단과 전문가, 학자들, 특히 국제노동기구 국장에(Mr.Hultin) 감사를 표합니다. 또한 리아오닝시와 센양시 정부가 본 세미나를 위해 노력하여 주셨습니다. 여기에서 저는 그들에게 진심어린 감사를 표합니다. 감사합니다.

3. Speech delivered at the Closing Ceremony of APEC High-Level Seminar on Social Safety Nets

By Mr. Wang Dongjin, Vice Minister of Labour and Social Security

Distinguished guests, ladies and gentlemen,

Good afternoon.

After two days of work, this seminar is about to end. With our common efforts, the seminar has achieved a complete success, and realized the goal of enhancing understanding, expanding consensus, strengthening cooperation and promoting exchanges. Please allow me, on behalf of the Ministry of Labour and Social Security of China, one of the sponsors of this seminar, to express our sincere appreciation for your positive contributions to the seminar and for your hard work. I should also thank each and every expert from APEC member economies, the International Labour Organization, and the World Bank, experts and scholars from China's government departments, social organizations and research institutions, and local labour and social security departments for your active participation.

Participants to this seminar include high-level officials in charge of labour and social security affairs from APEC member economies, and senior officials from APEC secretariat. We specifically invited senior officials and experts from the ILO and the World Bank to this seminar. In addition, on the domestic side, participants include high-level officials from pertinent government departments, All-China Federation of Trade Unions, All-China Women's Federation, China Disabled Persons' Federation, and Tianjin Municipality, Inner Mongolia Autonomous Region, Liaoning Province, Jilin Province, Heilongjiang Province, Zhejiang Province, Hubei Province, Chongqing Municipality, Xinjiang Uygur Autonomous Region and some other cities, and scholars from China Academy of Social Sciences, Tsinghua University and Academy of Labour and Social Security.

At this seminar, around the theme of social protection for the vulnerable group and promotion of their participation in economic development, delegates analyzed from multiple perspectives the impact of globalization and restructuring upon the vulnerable group and the response policy measures, presented the policies and effective practices in member economies in social protection for the vulnerable group, and had an in-depth discussion on strengthening exchanges and cooperation among member economies in the field of labour and social security. The main views can be summed up as

follows:

1. In the context of further globalization and restructuring, high importance should be attached to social protection for the vulnerable group. This task should be placed in a higher position of priority in the agenda of government work, and deserve priority consideration when economic and social development policies are formulated. A coordinated economic and social development should be followed, the ideal of putting the people first should be upheld, and full development of the people should be highlighted.

2. Social protection system should be put in place and put into effective practice to safeguard the essential livelihood of the vulnerable group. The vulnerable people are weak and fragile in self-protection; unemployment and illnesses often pose severe threat to their life. The government has the obligation to set up and continually improve social protection system, providing them with extensive support and assistance, and bringing them essential guarantee on aspects of daily life, education of the children, medical care and housing, so as to enable them to maintain a normal life and feel the care from the society.

3. Efforts should be made to promote employment of the vulnerable group and create conditions for them to participate in economic development. Globalization and restructuring affect some workers immensely, as they lose both their work and the opportunity to have normal income and participate in economic development, which not only causes them material loss, but also generates damages to their morale and self-esteem that cannot be ignored. Therefore, the most essential and effective means to lift them out of poverty and depression is helping them return to work as soon as possible through economic development and implementation of the active employment policy, which is also the best way for their protection. The government has the obligation to play a more active role in employment generation.

4. While the government plays a leading role, civil society should be mobilized and organized to actively engage in social protection work. The function and status of the government in social protection are fundamental, however its reach is limited, and cannot cover all aspects. Efforts should be made to motivate and channel civil society to social protection work in various forms. High importance should be attached to the positive roles of non-governmental organizations and individuals in the process of policy formulation, and their tremendous influence concerning providing direct services to the vulnerable group. A multi-actor social protection system covering all fronts should be put in place progressively.

5. Selection by an economy of an effective policy and pattern for social protection should be undertaken in accordance with its social and economic development level. The nature of the feasibility and responsiveness of the policy should be underscored. Built upon a policy of that nature, government needs to learn from the successes and failures of other countries and regions in their thinking and practices, so as to promote improvement of the social protection policy of its own region.

6. Extensive exchanges and cooperation among APEC member economies should be intensified in the field of labour and social security. There are big gaps in the development levels that APEC economies have achieved; and each economy has its own feature in the field of labour and social security. It is necessary to strengthen exchanges and cooperation in this field, a consensus we have reached here. This seminar serves a very good starting point, and has put forward Recommendation for Cooperation in the Field of Labour and Social Security among APEC Economies, laying a foundation for future exchanges and cooperation. The diversification of cooperation approaches should be advocated. Cooperation should be able to take place at either high level or at the level of the operating personnel, at all fronts or in a specific field, involving all member economies or through bilateral or multilateral, among governments or between NGOs.

At this seminar, the policies and practices of social protection of China are introduced from some pertinent departments and local areas, which, I suppose, have enabled you to understand better the situation in China. According to the programme, a field visit is scheduled for you tomorrow to see labour and social security work in Shenyang. I hope you will take advantage of this chance to visit more places and look closer. We welcome more study tours from you in the future, and will do whatever we can to help you in that regard.

Finally, please allow me, once again, on behalf of the Ministry of Labour and Social Security, extend our appreciation to the APEC secretariat for its support to this seminar. I would like to recognize the Executive Director. I thank the Ministry of Health and Welfare of Korea for its cooperation and support, and I'm confident that Korea will play a bigger role in APEC social safety nets capacity building. I thank all delegates, experts and scholars, in particular, Mr. Hultin, Executive Director from the ILO. Meanwhile, Liaoning provincial government and Shenyang municipal government have been working very hard for the success of our seminar, taking good care of all the delegates. Here, I would like to extend our heartfelt thanks to them.

Thank you.