

연구보고서 2001-31

勤勞連繫福祉 模型開發 研究

朴 凌 厚

韓國保健社會研究院

머 리 말

국민기초생활보장법은 근로능력을 가진 수급자에 대해서는 자활관련 활동에 참여할 것을 전제로 급여를 지급하는 조건부수급규정을 두고 있다. 이는 이른바 근로연계복지급여제도(Workfare Program)의 전형적인 예로서 과거의 생활보호법과는 달리 국민기초생활보장법이 근로능력이 있는 자에게도 생계급여를 지급하게 됨으로써 도입된 새로운 규정이다. 근로능력이 있는 자도 공공부조를 받을 수 있게 하는 전제 조건으로 수급자에게 일정한 노동을 행하도록 요구하는 이 규정은 국민기초생활보장제도가 정착함에 있어 매우 중요한 기능을 담당할 것으로 평가되고 있다.

조건부수급규정에 대한 일반적인 기대와는 달리 실제에 있어서는 이 규정이 도입된 역사가 일천한 관계로 이것의 역할과 의미에 대한 해석과 기대가 학자에 따라 혹은 정책담당자에 따라 상이하여 여러 가지 혼란이 야기되고 있다. 근로연계복지(workfare) 개념은 사회·경제적 여건이 한국과는 상이한 미국과 유럽에서 자국민의 문제해결을 위해 사회적 노력을 펼치는 가운데 형성된 용어이므로 우리의 여건에 그대로 적용하는 것에는 일정한 한계가 있기 마련이다. 더욱이 시간적 변화에 따라 이들 국가에 있어서도 근로연계복지의 의미가 변화되어 왔기 때문에 특정한 하나의 의미로 근로연계복지 개념을 파악하는 것은 불합리하다. 따라서 우리나라에서 규정하고 있는 조건부수급규정의 성격을 정확히 규명하기 위해서는 서구에서 발전되어온 여러 유형의 근로연계복지 가운데 어디에 가장 근접하는 것인지 그 위상을 파악하는 것이 우선적으로 필요하다. 여기에 더하여 외국의 각 유형별 근로

로연계복지급여제도가 가진 특성과 개별 근로연계복지급여제도가 성공하기 위한 조건을 규명함으로써 한국의 조건부수급규정이 제대로 시행될 수 있는 여건을 조성하는데 도움을 받을 수 있을 것이다.

이러한 문제의식을 가지고 본 연구는 자활관련 활동을 요구하는 조건부수급규정의 온전한 시행을 위하여 요구되는 제반 여건을 고찰하고 이를 형성하기 위한 정책과제를 파악하는데 목적을 두고 있다. 외국제도의 깊이 있는 분석을 통해 한국의 조건부수급규정의 성격을 파악하고 조건부수급규정이 궁극적으로 지향할 목적과 이를 효과적으로 달성하는 정책수단을 제시하고 있는 본 연구는 한국의 근로연계복지급여제도의 발전에 커다란 기여를 할 것으로 기대된다.

이 연구는 본 연구원의 박능후 사회보장연구실장의 책임 하에 이영옥 연구원, 이승경 연구원, 유진영 연구원의 도움하에 진행되었다. 본 연구보고서의 초고를 완독하고 유익한 조언을 주신 본원의 이현주 책임연구원과 노대명 책임연구원 두 분께 감사를 드린다.

끝으로 본 연구에 기울인 연구진의 많은 노력에도 불구하고, 미진한 점이 있다면 전적으로 연구진의 부족함 때문이며, 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견으로서 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2001年 12月

韓國保健社會研究院

院長 鄭 敬 培

目次

要約	11
I. 序論	36
II. 勤勞連繫福祉給與制度의 理論的 考察	39
1. 勤勞連繫福祉給與制度의 意義	39
2. 勤勞連繫福祉給與制度의 類型	45
III. 外國의 政策事例 및 政策效果	52
1. 美國	52
2. 캐나다	66
3. 英國	72
4. 北歐유럽 國家들	81
5. 外國事例 分析의 含意	88
IV. 韓國의 勤勞連繫福祉給與制度: 國民基礎生活保障制度	94
1. 國民基礎生活保障制度의 導入背景	94
2. 國民基礎生活保障制度의 條件附 受給	97

3. 條件附受給者の 特性	107
4. 條件附受給者の 運營現況	116
5. 條件附受給規定의 特性	126
V. 勤勞連繫福祉給與制度 評價 및 改善方案	131
1. 勤勞連繫福祉給與制度의 評價	131
2. 制度改善方案	138
參考文獻	144
附 錄	153

表目次

〈表 III- 1〉 AFDC/TANF受給者數의 變化	56
〈表 III- 2〉 NEWWS 프로그램 類型	59
〈表 III- 3〉 프로그램別 5年間 所得	60
〈表 III- 4〉 勤勞連繫福祉 프로그램別 年度別 所得效果	62
〈表 III- 5〉 프로그램別 5年間 福祉給與支出	63
〈表 III- 6〉 各國 勤勞連繫福祉 制度의 比較	89
〈表 IV- 1〉 勤勞能力 點數表	100
〈表 IV- 2〉 條件附受給者의 類型別 基準과 特性	101
〈表 IV- 3〉 條件附受給者 自活프로그램	103
〈表 IV- 4〉 條件附受給者類型과 自活事業指定 基準	104
〈表 IV- 5〉 就業對象者 依賴 및 管理體系	106
〈表 IV- 6〉 條件附受給者의 一般的 特性-性別	109
〈表 IV- 7〉 條件附受給者의 一般的 特性-年齡分布	109
〈表 IV- 8〉 非就業對象者의 健康狀態	110
〈表 IV- 9〉 條件附受給者의 學歷分布	111
〈表 IV-10〉 條件附受給者의 一般的 特性-家口主 與否	112
〈表 IV-11〉 非就業對象者의 經濟活動狀態	112
〈表 IV-12〉 就業對象者의 勤勞活動	113
〈表 IV-13〉 主된 生計維持方法	114
〈表 IV-14〉 條件附 受給者의 特性에 따른 考慮事項	114
〈表 IV-15〉 保健福祉部 自活事業의 規模 및 豫算	118
〈表 IV-16〉 非就業對象者의 自活事業參與現況	118

〈表 IV-17〉	自活事業 參與現況(2001년 4月末 現在)	121
〈表 IV-18〉	就業對象者の 月別 規模 變化	122
〈表 IV-19〉	就業對象者에 대한 月別 就業支援計劃 樹立 實態	122
〈表 IV-20〉	프로그램別 就業對象者の 自活事業參與 現況	123
〈表 IV-21〉	就業對象者에 대한 自活事業의 計劃과 實績 比較	123
〈表 IV-22〉	就業對象者の 自活支援終了 事由	124
〈表 IV-23〉	就業對象者の 特性別 自活프로그램 參與與否	125

그림 目次

[그림 III-1]	뉴딜 프로그램의 基本構造	75
[그림 IV-1]	國民基礎生活保障制度의 受給者 分類體系 및 現況 ..	99
[그림 IV-2]	2001年 勞動部 自活事業 主要內容 및 豫算現況	119
[그림 V-1]	條件附 受給者 特性別 自活프로그램 戰略	140

要 約

I. 序 論

- 국민기초생활보장법은 근로능력을 가진 수급자에 대해서는 자활관련 활동에 참여할 것을 전제로 급여를 지급하는 조건부수급규정을 두고 있음.
 - 이는 이른바 근로연계복지급여제도(Workfare Program)의 전형적인 예로서 과거의 생활보호법과는 달리 근로능력이 있는 자에게도 생계급여를 지급하게 됨으로써 도입된 새로운 규정임.
 - 이 규정은 국민기초생활보장제도가 정착함에 있어 매우 중요한 기능을 담당할 것으로 평가되고 있음.
- 조건부수급규정에 대한 일반적인 기대와는 달리 실제에 있어서는 이 규정이 도입된 역사가 일천한 관계로 이것의 역할과 의미에 대한 해석과 기대가 학자에 따라 혹은 정책담당자에 따라 상이하여 여러 가지 혼란이 야기되고 있음.
 - 개념적 혼란은 조건부수급규정의 모체가 되고 있는 근로연계복지(workfare) 개념 자체가 단순하지 않은 것에 근본 원인이 있음.
 - 근로연계복지 개념은 사회·경제적 여건이 한국과는 상이한 미국과 유럽에서 자국민의 문제해결을 위해 사회적 노력을 펼치는 가운데 형성된 용어이므로 우리의 여건에 그대로 적용하는 것에는 일정한 한계가 있기 마련임.

- 우리나라에서 규정하고 있는 조건부수급규정의 성격을 정확히 규명하기 위해서는 서구에서 발전되어온 여러 유형의 근로연계복지 가운데 어디에 가장 근접하는 것인지 그 위상을 파악하는 것이 우선적으로 필요함.
 - 여기에 더하여 외국의 각 유형별 근로연계복지급여제도가 가진 특성과 개별 근로연계복지급여제도가 성공하기 위한 조건을 규명함으로써 한국의 조건부수급규정이 제대로 시행될 수 있는 여건을 조성하는데 도움을 받을 수 있을 것임.
- 본 연구는 조건부수급규정의 온전한 시행을 위하여 요구되는 제반 여건을 고찰하고 이를 형성하기 위한 정책과제를 파악하고자 함.
 - 즉, 조건부수급규정의 성격을 파악하고 조건부수급규정이 궁극적으로 지향할 목적과 이를 효과적으로 달성하는 정책수단을 규명하고자 하는 것임.

II. 勤勞連繫福祉給與制度의 理論的 考察

1. 勤勞連繫福祉給與制度의 意義

- Workfare 용어의 기원
 - 1969년 닉슨대통령의 대국민 TV 연설(Nathan, 1993:14)에서 “지금 미국민에게 필요한 것은 더 많은 welfare가 아니라 더 많은 workfare이다.”라고 용어를 처음 사용함.
 - William은 빈곤에서 벗어나기 위해서는 복지급여에 의존하는 것보다는 근로에 의존하여야 한다는 복지개혁의 방향을 상징

하려는 의도로 이 용어를 만들어 냈.

□ 의미의 다양화와 관련 유사개념

- workfare란 용어는 이처럼 미국의 복지개혁과정에서 유래하였지만, 유럽에서도 최근 workfare라는 용어를 사용하는 경향이 나타나고 있으며 여기에 더하여 유사한 개념의 용어들이 새롭게 사용되고 있음.
- 적극적 노동시장정책(Active Labour Market Policy)
 - 보편적인 복지정책 및 연대임금정책과 함께 전후 스칸디나비아 복지국가들의 특징을 이루고 있는 정책으로서, 경제 재구조화 시기의 완전고용 성취라는 목적을 달성하기 위해 고안
 - 노동시장 내에서 구조변화에 적응할 수 있도록 하는 주요 전략으로서, 교육 및 훈련프로그램 이외에 여러 능력개발 정책들을 구사함.
 - 전통적으로 의무와 제재라는 강제적 성격을 보다는 권리와 기회의 성격을 가지나 채찍과 당근의 요소를 모두 포함함.
 - 적극적 노동시장정책은 특별한 지역, 산업, 집단에 목적을 두면서도 일반적인 경제정책이나 조치들을 동시에 고려함.
 - 실업률이 3~4%인 여건에서는 유효하나 실업률이 지속적으로 증가하고 있는 추세에서는 효율성이 감소하는 경향이 있음.
- 근로연계복지(workfare)의 특성
 - 근로능력이 있는 복지수급자를 대상으로 하며 급여에 대한

대가로 근로를 요구함.

- 대가로 받는 급여수준은 일반노동시장에서 비슷한 노동을 행하고 받는 보수에 비해 열등하게 설정됨.
- 소득보장체계 내의 최하위단계인 공공부조와 연계되어 있음.
- 근로연계복지는 거절할 수 없는 제안(offer 'you can't refuse')을 의미할 때가 많으며, 이를 거절하면 더 이상 의존할 안전망이 없는 경우가 일반적임.

– Welfare to work(근로를 통한 복지)

- 적극적 노동시장정책(ALMP)의 중간에 위치한다고 볼 수 있음.
- 근로를 통한 복지는 근로연계복지와는 달리 직업훈련이 강조되며, 수급자가 선택할 노동의 종류가 다양하며, 노동조건이 근로연계복지처럼 열악하지 않음.
- 그러나 노동시장개입과 대상자에 대한 선택의 기회를 제공하는 차원에서 적극적 노동시장정책에 비해 소극적임.

2. 勤勞連繫福祉給與制度의 類型

노동시장연결모형(LFA: Labour Force Attachment Model)

- 가능한 한 최단시일 내에 복지수급자가 일자리를 얻을 수 있도록 도와주는 것에 중점을 두고 있는 모형으로 Torfing의 신자유주의전략(neo-liberal strategy)과 유사한 개념임.
- 복지수급자에 대한 장기적인 교육과 훈련보다는 단기적인 상담과 자긍심 함양, 구직활동에 치중함.

- 1996년 이후 복지제도 개혁을 통해 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)를 도입한 미국의 제도가 노동시장연결모형의 전형이라 할 수 있음.
- 장점으로서는 목표의 명확성, 행정의 단순성, 저렴한 시행비용을 들 수 있고, 반면 단점은 조기 취업의 중요성을 강조한 나머지 저임금의 단순 노동에 취업하게 되어 불안정한 취업에 그치는 경우가 많은 점임.

□ 인적자본개발 모형(HCD: Human Capital Development Model)

- 수급자가 취업능력을 갖추 수 있도록 교육, 훈련을 시킨 후 발전 가능성이 있는 일자리를 얻게 해주는 것을 정책의 중점사항으로 삼고 있으며 Torfing의 신국가주의전략(neo-statist strategy)이 이와 유사한 개념임.
- 일반교육, 직업교육, 구직상담 등의 다양한 지원서비스가 제공되며, 노동시장진입에 장애가 되는 탁아, 교통문제 등을 해결해 주기 위한 서비스가 함께 제공됨.
- 인적 자본의 개발을 통해 좋은 일자리로 상향이동시킬 수 있다는 장점을 갖는 반면 비용과 시간이 많이 소요됨.

□ 직업창출모형(Job-Creating Model)

- 국가가 고용을 창출하거나 노동시장수요를 창조하여 수급자를 취업시키는 모형으로, 한계생산력이 사회적 예비임금(reserved wage) 수준보다 낮은 틈새시장을 공략하거나 시장화되지 않은 잠재수요를 발굴하여 상품화함.

- 미국에서 시행되었던 1930년대의 Works Progress Administration (WPA)과 1970년대의 Comprehensive Employment and Training Administration(CETA)과 같은 공공근로, 유럽에서 나타나는 협동조합(cooperatives), 공제조직(mutuals), 협회(Associations) 등 제 3섹터에 의해서 수행되는 사회적 일자리창출이 대표적인 사례라 할 수 있음.

Ⅲ. 外國의 政策事例 및 政策效果

1. 美國

□ 근로연계복지급여제도의 연혁

- 복지급여에 대한 반대급부로서 수급자에게 노동력을 제공할 것을 요구하는 프로그램은 1967년의 Work Incentive Program(WIN)의 시행에서부터 나타나기 시작했으나 WIN 프로그램은 강제규정이 아니라 각 주에 대한 권고규정이었음.
- 1981년에 입안된 ‘지역사회 근로경험 프로그램’(Community Work Experience Program: CWEP)에 의하여 주정부는 AFDC 수급자들에게 수급을 위한 대가로 공공근로사업에 참여할 것을 요구할 수 있는 권한을 부여받았음.
- 1988년에 제정된 가족지원법(The Family Support Act)과 이에 기초하여 만들어진 1990년의 ‘직업기회와 기본기술훈련 프로그램’(The Job Opportunities and Basic Skills Training Program: JOBS)은 AFDC 프로그램의 근로연계성을 더욱 강화한 입법임.

- 1996년에 제정된 ‘개인책임과 근로기회 조정법’(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)에 기초한 ‘빈곤가구 한시부조 프로그램’(Temporary Assistance for Needy Families Program: TANF)은 기존의 AFDC 프로그램을 대체한 것으로 일생에 걸쳐 총 60개월까지만 아동부양비 수급이 가능하도록 수급기간을 한정짓고 있고, 수급개시 이후 2년이 지나면 아동부양 부모가 반드시 노동력제공 활동에 참여할 것을 규정하고 있음.

□ 근로연계복지급여제도의 효과

- 대표적인 근로연계복지정책인 TANF는 복지수급자의 감소 및 근로를 통한 소득 증대 또는 빈곤탈피를 목적으로 도입되었으며 복지수급자수 및 복지지출수준, 복지수급자의 소득수준 변화를 기준으로 평가되고 있음.
 - 의회에 제출하는 2000년 TANF 연간보고서는 TANF 도입이후 복지지출은 변동이 없으나 수급자수가 크게 감소하였으며, 수급자의 소득도 향상된 것으로 보고하고 있음.
 - 많은 연구들은 TANF와 같은 복지개혁이 복지수급가구의 소득을 일정정도 증대시켰지만 경제적으로 완전히 자립시키는 못한 것으로 평가하고 있음.
 - TANF 수급에서 탈피한 사람들의 생활상을 연구한 결과 복지수급에서 탈피한 사람들은 여전히 낮은 소득상태에 머물고 있으며 상당수는 다시 복지수급자로 재진입하는 것으로 나타났다.

- workfare-to-work 전략에 대한 시범사업의 일환으로 MDRC (Manpower Demonstration Research Corporation)에서 수행하고 있는 NEWWS(the National Evaluation Welfare-to-Work Strategies)는 5년 동안 7개 지역에서 실시되고 있는 11개의 welfare-to-work 프로그램의 효과성을 평가하고 있음.
 - 연도별 근로연계복지급여 수급자의 소득증가 추이를 보면 5차년이 되어갈수록 그 효과가 감소하는 것으로 나타나 welfare-to-work 프로그램이 가구의 경제적 복지를 향상시키는 데 한계가 있음을 나타냈음.
 - 복지지출수준은 5년간 안정적으로 감소하는 것으로 나타났음.
 - 프로그램 구성원 특성에 따른 효과를 비교하여 보면 실업자와 장기수급자, 근로에 보다 많은 장애가 있는 계층에 효과적인 것으로 나타났음.
 - 프로그램 유형별로는 교육과 훈련을 첨가한 고용집중 프로그램인 Portland 프로그램이 가장 효과적인 것으로 나타났음.

2. 캐나다

근로연계복지급여제도의 연혁

- 캐나다에서 복지개혁이 대두되게 된 배경에는 저숙련·저소득 노동자에 대한 수요가 점차 감소하고, 이들의 노동시장진입의 가능성이 희박해지면서, 저숙련·저소득 노동자들이 실업보험과 공공부조제도에 의하여 보호를 받게 되는 층이 대폭 증가한 데 있음.
 - 1985년 연방과 주정부는 ‘사회부조수급자의 취업기회향상을

위한 협약'을 체결하고 근로연계복지급여제도를 도입하였으나 캐나다부조법 하에서 근로연계복지급여제도의 도입은 매우 제한적이었음.

- 1995년에 개정된 연방예산법에 의하여 기존의 부조법이 폐지됨에 따라 공공부조와 사회서비스에 대한 중앙정부의 비용분담규정이 없어졌으며 지방정부는 복지지출을 삭감하고 근로연계복지와 같은 프로그램을 도입할 수 있는 자율권을 갖게 되었음.
 - 연방개혁법 이후 실질적으로 지방정부에서 사회부조 예산의 삭감과 강제성을 지닌 근로연계복지급여제도가 도입되었음.
- 실업자의 급증으로 초래된 재정압박을 해결하기 위해서 도입된 캐나다의 근로연계복지급여제도는 공공부조대상자에게 근로를 강제적, 의무적으로 요구하고 이를 이행하지 않을 때는 급여를 삭감하거나 자격을 정지하는 형태로 미국의 모형과 유사한 특성을 보이고 있음.

□ 근로연계복지급여제도의 효과

- Patrica M. Evans(1995)는 캐나다의 사회복지프로그램이 개혁되어야 하지만 저숙련·저임금노동자의 실업률이 높은 상황에서 사회부조대상자에게 근로의무를 강제하고 의무 불이행시 제재를 가하는 것은 비효과적이라고 평가하였음.
- Torjman은 다양한 형태의 캐나다 근로연계복지급여 프로그램을 Workfare approach와 Human resources approach로 구분하여 그 효과를 논의하고 있음.
 - Workfare approach(혹은 work-for-welfare)는 공공부조 대상자

들에게 수급조건으로 강제적인 근로 또는 활동을 수행하도록 하나, 이는 수급자에게는 훈련과 기술향상이 기회를 제공하지 못하고, 이로 인해 노동시장의 일자리로 연결될 가능성을 주지 못하며, 기존 일자리를 대체한다는 사실을 고려하지 못한 문제를 노정하고 있음.

- 즉, 고실업상태에서 복지지출이 절감을 목적으로 도입된 work approach 프로그램은 부적절할 뿐 아니라 결과적으로 비용절감에 있어서도 큰 효과를 기대할 수 없음.
- 따라서 캐나다 복지개혁에 있어 고용가능성 강화와 일자리 창출방안을 강조하는 인적자원전략이 채택되어야 함.

3. 英國

□ 근로연계복지급여제도의 연혁

- 대처와 메이저의 보수당 정권은 당근과 채찍을 결합한 사회부조의 개혁을 시도하였음.
 - 대처정부는 1988년 근로가족소득지원(Family Credit)을 통해 부양아동이 있는 전일제 근로자를 대상으로 근로소득에 대한 유인을 제공하였으나 근로요인 효과가 크지 않았음.
 - 메이저정부는 경기침체가 계속되고 공공부조 수급자와 실업자수가 증가하자 1996년 근로가능한 공공부조 수급자와 실업급여수급자를 통합한 구직자급여(Job seeker's allowance; JSA)를 신설하고 수급자에게 구직활동을 강제하였음.
- 1997년 집권한 블레어의 신노동당정부는 제3의 길을 표방하며 '근로를 통한 복지(welfare to work)'을 추진하였음.

- 근로의 중요성을 강조하는 복지개혁의 원칙에 기반하여 청년실업자와 장기실업자를 주 목표대상으로 통합적인 자활프로그램을 제공하는 뉴딜정책이 도입됨.

□ 근로연계복지급여제도의 효과

- 신노동당의 제 3의 길에 대해서는 학자마다 평가가 상이함.
 - Kay(1998), Deacan(1997), walker(1999), Grover & Stewart(1999) 등은 블레어 정부의 복지개혁이 미국식 근로연계복지 또는 신자유주의 전략과 다르지 않다고 봄.
 - 신동면(2000)은 노동당의 welfare to work 전략을 보수당의 workfare와 구분되는 활성화(Activation) 전략으로 평가함.
- 구직자급여 도입 전후 설문조사를 통한 구직자급여에 대한 평가에 따르면 구직자급여는 긍정적 효과뿐 아니라 부정적 효과를 갖는 것으로 나타났음.
 - 긍정적 효과로 구직자급여 도입을 통해 수급자가 감소되고 구직자의 적극적 구직활동을 유인하는 효과가 있었음.
 - 부정적 효과로 구직자급여를 통해 빠른 취업을 하는 반면 더 소득이 낮은 일자리로 취업하는 경향이 나타났음.
- 뉴딜 프로그램은 도입된지 얼마 되지 않았으므로 최종적인 평가를 하기에는 어려운 상태임.
 - Judge(2001)은 '98년 뉴딜통계자료를 통해 뉴딜프로그램 종료 후 약간의 고용증가가 있었으며, 고용 및 훈련프로그램은 비용효율성이 낮은 반면 수급자가 유급고용으로 이동하는 것을 지원하는데 상당한 효과를 보이는 것으로 평가하였음.

- 청년실업자를 위한 뉴딜프로그램(the New Deal for Young People; NDYP)의 거시경제적 성과에 대한 평가에서 NDYP가 국민소득을 향상시키고 실업을 감소시키는 것으로 나타났음.

4. 北歐유럽國家들

□ 덴마크

- 덴마크의 근로연계복지 프로그램은 '90년대 이후 단계적으로 추진되어온 노동시장정책과 사회보장정책의 개혁과 결부되어 있음.
 - 초기의 '기회와 권리'(opportunities and rights, 1990)에서 '권리와 의무'(rights and duties, 1995)로 복지개혁의 지향점이 바뀌었고 이는 다시 '의무들의 강조'(mainly duties, 1998)로 바뀌어 복지개혁의 방향이 변화되었음.
- 덴마크의 근로연계복지 정책의 효과를 정확히 평가하는 것은 아직 이르나 그럼에도 불구하고 강력한 근로연계복지 정책들은 효과가 있다고 평가되고 있음.
 - 대부분의 청년실업자가 활성화 작업기간에 들어가기 전에 일 자리를 찾을 수 있었으며, 특히 급여중지가 압박한 사람들은 놀라울 정도로 일을 찾는 비율이 높은 것으로 나타났음.
 - 그러나 이런 결과는 어떠한 기준으로 평가하느냐에 따라 다르게 나타날 수 있음.

□ 스웨덴

- 전후 장기간의 안정적인 경제성장을 이룩한 스웨덴은 1990년

대 초에 최악의 경제침체를 경험함에 따라 1998년 수정된 사회서비스법에 의해 근로연계복지 정책을 도입하게 됨.

- 1998년 의회에서 통과된 20~24세 사이의 청년실업자에 대한 지방정부의 책임을 명시한 법에 의해 근로연계복지 정책이 수행됨.
 - 이 법은 ‘Development Guarantee Programme’을 도입했고, 청년실업자에게는 실업보험, 사회부조의 자격을 주거나 급여를 제공하지 않도록 명시하고 있음.
 - 실업 후 첫 90일 동안은 지방노동사무소에서 청년실업자를 담당하고 이후에는 지방정부의 책임 하에 12개월 동안 지방정부가 제공하는 근로제도나 능력개발프로그램에 참석하도록 함.
 - 실업자는 제공되는 어떤 것이라도 받아들여야 하며, 그렇지 않으면 급여철회의 위험을 감수해야 함.
- 새로운 법의 도입이 청년실업자의 고용에 미친 영향을 정확히 평가하기 어려우나 1990년대 후반에 들어 실업률의 감소와 공공부조제도의 대상자가 감소하고 있음.

□ 노르웨이

- 노르웨이에서는 1980년대 후반에 소득보장급여에 엄격한 제한을 두는 ‘work approach’가 도입되었음.
 - ‘work approach’는 당근보다 채찍정책을 사용하여 근로유인을 강화하는 데 초점이 더 모아졌음.
 - 권리와 의무사이의 관계가 강조되었으며, 근로와 근로를 위한 준비를 시민의 권리이자 의무(a right and a duty)로 선언

하였음.

- 어린 아동이 있는 부모에게 현금보조를 하는 정책은 근로연계와 상관없이 지불되지만, 실업·질병·재활·장애 등에 대한 급여는 제한되었으며, 편부모가 급여를 받을 수 있는 기간도 10년에서 3년으로 감소하였음.
- 중앙정부는 대략의 가이드라인을 제시할 뿐이며, 새로운 근로연계복지 정책을 설계하고 운용할 책임은 지방정부로 이전되어 지방정부마다 다양한 형태의 근로연계복지 정책을 실시하고 있음.
 - 지방정부의 정책내용은 삶의 양식을 변화시키는 것에서부터 일반 노동시장에서 근로하게 하는 것에 이르기까지 다양함.
 - 급여의 대가에 대한 근로의 의무는 표준적인 기준조건이 있는 것이 아니라 지방 노동시장체제에 맞게 조정됨.

5. 外國事例 分析의 含意

□ 외국 근로연계복지제도의 특성

- '80년대 이후 복지개혁의 추진 과정에서 근로연계복지 요소가 적극 도입됨.
- 각국의 근로연계복지제도는 도입배경, 목적, 제도내용 등에 있어 나라마다 다른 유형을 보이고 있음.
 - 시장 및 개인책임을 강조하는 미국은 수급자수의 감소를 위해 근로연계복지를 도입했으며 노동시장계모형의 근로연계복지제도들을 도입
 - 실업자의 공공부조수급에 부정적이고 정부부채증가에 따른

재정압박으로 근로연계복지제도를 도입한 캐나다 또한 미국과 유사한 노동시장연계모형의 제도를 도입

- 보편적 사회부조제도가 확충되어 있었던 영국은 교육 및 훈련을 포함한 통합적인 서비스를 제공하고 있어 인적자본개발모형의 요소를 많이 가지고 있음.
- 북구유럽의 근로연계복지 제도는 적극적 노동시장정책을 보충하는 프로그램으로 인적자본개발 모형으로 구분될 수 있음.

□ 외국 근로연계복지급여제도에 대한 평가가 갖는 함의

- 근로연계복지급여제도의 유형에 따라 효과 및 평가결과가 상이함.
 - 단기적으로 노동시장연결모형이 비용효과적이나 장기적으로 수급자들을 온전한 시장으로 유도하지 못하며 빈곤해소 및 자립효과가 미비함.
 - 인간자본개발모형은 수급자의 노동능력을 향상시켜 궁극적 자립을 지원하나 장기간에 상당한 재정투자가 요구됨.
 - 한 국가에서 여러 유형의 모형이 시행되며 미국 portland의 예는 혼합적인 프로그램이 보다 효과적임을 시사함.
- 대상자 특성에 따라 적절한 근로연계복지 전략이 다르게 나타남.
 - 미국 NEWWS의 예는 근로연계복지급여제도가 취업에 더 많은 장애를 갖는 집단에 보다 효과적임을 보여줌.
 - 장기수급자들에게는 인적자본개발모형이 적절하며, 단기수급자들에게는 노동시장연결모형이 적절한 것으로 평가되었음.

- 근로연계복지급여제도 운영에 있어 지역사회의 특성, 특히 노동시장 여건의 특성이 고려되어야 함.
 - 지역사회 노동시장 여건이 근로연계복지급여제도의 성공여부의 중요한 요인으로 평가되고 있음.
 - 외국의 경우 근로연계복지급여제도는 지역별 자율성을 갖고 지역특성에 맞게 운영되고 있음.

IV. 韓國의 勤勞連繫福祉給與制度: 國民基礎生活保障制度

1. 國民基礎生活保障制度의 導入背景

□ 국민기초생활보장제도의 도입배경

- 국민기초생활보장제도는 경제위기에 따른 대량실업사태를 배경으로 도입되었음.
 - 생활보호법은 근로능력이 있는 사람들을 생활보호대상자에서 제외하였음.
 - 1997년 말 외환위기 후 대량실업이 발생으로 실업빈곤가구가 급증하자 근로능력자에 대한 생계보호를 제공하는 기초생활보장제도의 도입이 주장됨.
 - 근로능력자에게 생계보호를 지급하는 것에 대한 신중론의 제기로 자활활동은 조건으로 생계급여를 지급하는 조건부 수급규정이 도입됨.
- 국민기초생활보장제도가 성공적으로 안착되기 위해서는 모든 국민을 포괄하는 보편적인 공공부조와 근로연계복지에 대한

이념정립 및 국민적인 지지가 필요함.

□ 국민기초생활보장제도 도입의 의의

- 국민기초생활보장제도의 도입은 한국 공공부조에 있어 획기적인 진보로 평가될 수 있음.
 - 시혜적 단순보호차원의 생활보호제도에서 저소득층에 대한 국가책임을 강화하는 종합적 빈곤대책으로의 전환과 기초보장과 더불어 자활서비스를 제공하는 생산적 복지 구현이 이루어졌음.
 - 국민기초생활보장제도는 사회안전망의 확충과 근로연계복지 급여제도의 도입이라는 이중적 함의를 가짐.

2. 國民基礎生活保障制度의 條件附 受給

□ 조건부수급의 근거규정

- 국민기초생활보장법은 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급하고, 국가가 자활지원을 제공하도록 규정하고 있음.
 - 조건불이행시 본인의 생계급여를 중지하는 징벌규정이 있음.
 - 국가가 수급자에게 자활지원계획을 제시하고 자활 및 자활 사업에 필요한 지원을 제공하도록 함.

□ 조건부수급 대상자

- 국민기초생활보장법의 수급자는 근로능력자와 무능력자로 구분되며

근로능력자는 다시 조건부수급자와 조건부과제외자로 분류됨.

- 근로능력은 연령, 건강상태, 직업이력을 통해 평가됨.
- 근로능력점수를 기반으로 취업이 가능한 취업대상자와 취업이 어려운 비취업대상자로 분류됨.

□ 조건부수급자에 대한 조건부과

- 취업대상자의 자활사업은 노동부가 담당하며 비취업대상자의 자활사업은 보건복지부가 담당함.
 - 취업대상자에게는 취업알선, 직업훈련, 자활인턴, 구직세일즈 등의 자활사업을 제시함.
 - 비취업대상자에게는 자활공동체사업, 자활근로, 지역봉사, 재활프로그램, 생업자금융자 등의 자활사업을 제시함.

□ 조건부수급자에 대한 조건부과

- 취업대상자의 자활사업은 노동부가 담당하며 비취업대상자의 자활사업은 보건복지부가 담당하며 근로능력점수에 따라 구체적인 자활사업이 부과됨.
 - 취업대상자에게는 취업알선, 직업훈련, 자활인턴, 구직세일즈 등의 자활사업을 제시함.
 - 비취업대상자에게는 자활공동체사업, 자활근로, 지역봉사, 재활프로그램, 생업자금융자 등의 자활사업을 제시함.
- 조건부수급자의 조건이행여부는 자활사업실시기관에서 수급자가 귀속된 읍·면·동으로 매 3개월마다 통지하며 조건불이행시 본인의 생계급여가 중지됨.

□ 조건부수급자에 대한 관리운영 체계

- 조건부수급자의 선별 및 자활사업 제시는 보건복지부와 노동부의 연계를 통해 이루어짐.
 - 조건부수급자의 분류는 읍·면·동의 사회복지전담공무원이 담당하며 이를 바탕으로 취업대상자를 고용안정센터에 통지하게 됨.
 - 고용안정센터의 직업상담원은 초기상담을 통해 개인별 자활지원계획을 수립하며 취업대상자에 대해 자활사업을 관리 및 운영함.

3. 條件附 受給者의 特性

□ 취업대상자의 특성

- 남성의 비율이 높으며 20대가 절반 이상을 차지하고 있음
- 건강상태가 양호하며 고졸 이상의 학력을 지닌 비율이 높으며 전문대졸 이상의 학력을 가진 사람의 비율도 15.5%에 이룸.
- 비공식적으로 아르바이트 등 소득이 발생하는 일을 하고 있는 경우가 53.1%로 나타났음.
- 전화설문 결과 취업대상자 중 50.8%가 자신이 직업 돌봐야 할 가족이 있다고 응답했음.

□ 비취업 대상자의 특성

- 여성의 비율이 높으며 40대 이상의 중장년층의 비율이 높음.
- 40% 정도만이 건강한 상태인 것으로 나타났으며, 무학 및 초졸

학력자의 비율이 25.1, 31.5%로 저학력자의 비율이 높음.

- 일일고용, 임시고용 형태로 수시로 일하는 자의 비율이 30.2%에 이룸.

조건부 수급자의 특성에 따른 고려사항

- 취업대상자의 경우 청년층 비율이 높고 건강상태가 좋아 일반적인 취업이 가능하나 비공식적 근로활동을 하는 비율이 높고 돌봐야 할 가족이 있는 비율이 높아 이에 대한 대응책 마련이 필요함.
- 비취업대상자의 경우 가구주의 비율이 높아 적정수준의 소득이 필요한 반면 일반적인 취업이 불가능하며, 여성비율이 높아 여성특화된 프로그램이 요구됨.

4. 條件附 受給의 運營現況

비취업대상자의 자활사업 현황

- 보건복지부는 비취업대상자에 대해 자활공동체, 자활근로, 지역봉사, 재활사업, 창업지원 등의 자활사업을 실시하고 있음.
- 보건복지부 자활사업은 자활근로와 자활공동체를 중심으로 계획되었으나 자활근로, 그 중에서도 취로형 자활근로에 편중되어 실시되고 있음.

취업대상자의 자활사업 현황

- 노동부는 취업대상자에 대해 직업훈련, 취업알선 및 구직활동지원, 자활인턴, 자영업창업지원, 구직세일즈 등의 자활사업을 추진하고 있음.

- 2001년 4월말 현재 노동부에 의뢰된 취업대상자 22,731명 중 실제 자활사업에 참여하고 있는 사례수는 7,362명으로 30% 정도임.
 - 부적격 처리되거나 중도탈락 자활달성 등을 통해 2/3정도가 노동부 관할에서 벗어났음.
 - 자활지원종료자의 대부분은 부적격자(33.1%) 및 조건불이행자(40.6%)로 취업대상자 분류방법 및 관리방식에 재검토가 요구됨.
- 7천여 명의 사업대상자 중에서도 자활계획이 수립된 5,547명이 자활사업에 투입되었음.
 - 노동부의 자활사업은 직업훈련을 중심적인 프로그램으로 계획하였으나 추진현황을 보면 취업알선에 편중되어 실시되고 있음.

5. 條件附受給規定의 性格

- 조건부수급규정은 전형적인 근로연계복지 규정임.
 - 조건부과를 통해 급여를 지급하며 조건불이행시 제재를 가함.
 - 국민적 평등의식 없이 고실업 사태를 계기로 도입된 국민기초생활보장제도에서 조건부수급규정의 엄정한 집행은 매우 중요함.
- 조건부수급규정은 일반실업자를 대상으로 하는 외국의 근로연계복지와 달리 근로능력이 있는 빈곤층을 대상으로 함.
 - 빈곤층은 일반실직자에 비해 근로능력이 현저히 떨어지는 계층을 다수 포함하고 있음.

- 조건부수급규정은 자활에 필요한 사업을 조건으로 부과하여 다양한 유형의 근로연계복지급여모형의 적용이 가능함.

V. 勤勞連繫福祉給與制度의 評價 및 改善方案

1. 勤勞連繫福祉給與制度의 評價

- 국민기초생활보장제도의 수급자 분류체계상의 미비로 조건부수급대상자 수가 너무 적게 선정되고 있음.
 - 조건부과제외자의 대부분을 차지하는 현재취업자에 대해 이들을 자활사업에 참여시켜 보다 높은 임금이 주어지는 일자리로 이동하도록 지원하는 것이 필요함.
- 조건부수급자 분류기준에서 자활욕구나 근로의지, 시장진입가능성이 배제되었음.
 - 자활욕구나 근로의지가 고려되지 않아 수급자의 요구와 일선기관에서 제공하는 서비스간 괴리가 있음.
 - 시장진입가능성이 고려되지 않아 대상자에 따라 적절한 자활의 목표 및 전략 수립이 어려움.
- 수급자의 다양한 자활욕구를 적절히 충족시킬 수 있는 자활프로그램이 부족함.
 - 현재 자활사업은 비취업대상자에게는 취로형 공공근로, 취업대상자에게는 직업알선으로 편향되어 실시되고 있음.
 - 다양한 자활프로그램이 개발되고 자활프로그램의 참여를 지원하는 보육 및 간병서비스의 지원이 필요함.

- 조건부 수급자에 대한 관리운영체계가 허술함.
 - 노동부와 보건복지부로 이원화된 자격관리체계 때문에 어느 기관도 취업대상자를 관리하지 않은 문제가 발생함.
 - 사회복지전담공무원과 직업상담간 간의 판단기준이 상이하 여 사례관리상에 혼란이 발생함.
 - 조건부수급자를 관리하는 일선담당자들의 전문성 결여 및 업무과중의 문제가 있음.
- 근로연계복지급여가 추구하는 이상적인 모형이 정립되어 있지 않음.

2. 制度改善方案

- 한국의 조건부수급 규정은 조건부과를 통한 급여수급 억제 및 자활사업을 통한 자활지원의 두 가지 목적을 모두 갖고 있음.
 - 조건이행을 엄정하게 집행하는 것과 대상자 특성에 따라 효과적인 자활지원을 수행하는 것이 모두 중요함.

조건부수급자 분류체계의 세분화

- 현 대상자분류체계는 근로능력평가를 기반으로 이루어지며 근로능력점수는 연령과 건강, 직업이력으로 산정됨.
 - 이러한 기준은 대상자 특성별 자활사업을 적용하기에는 지나치게 단순한 기준이며, 자활을 도출하는데 중요한 기준인 시장진입가능성이 배제되어 있음.
 - 다소간의 근로 또는 사업소득이 있는 경우 조건부과를 피해 갈 수 있음.

- 조건부수급규정의 성공적 시행을 위해 대상자분류체계를 조건부과할 자활지원프로그램 중심으로 세분화할 필요할 있음.
 - 효율적인 자활사업 시행을 위해 조건부수급자 특성에 따른 자활의 목표와 전략을 설정하는 것이 필수적임.
- 근로능력과 더불어 시장진입가능성을 고려하여 대상자를 분류할 경우 대상자는 A~D유형으로 구분될 수 있음.
- A유형은 근로능력이 낮고 시장진입이 불가능한 대상으로 취로형 공공근로에 참여하도록 하는 직업창출모형을 적용할 수 있음.
 - B유형은 근로능력이 낮고 시장에서 저소득근로가 가능한 대상으로 틈새시장개척을 통한 창업 및 공공근로를 통한 근로경험을 제공하는 직업창출모형을 적용할 수 있으며 지속적인 근로를 위한 근로유인 제공이 필요함.
 - C유형은 근로능력이 높으나 교육 및 훈련 후 시장진입을 통해 자립이 가능한 대상으로 인적자원개발모형을 적용하여 적정소득수준의 취업 또는 창업을 하도록 지원함.
 - D유형은 즉각적인 시장진입이 가능한 대상으로 노동시장연결모형을 통해 단기간 취업 또는 창업하도록 지원함.
 - 모든 대상자의 자활사업 참여에 대한 장애를 해소하기 위해 보육, 간병 서비스 등을 제공함.
 - 다소간의 근로 또는 사업소득이 있는 경우, B유형에 대해서는 조건부과를 하지 않고 현 근로소득에 대한 유인을 제공하는 반면 C유형에 대해서는 교육 및 훈련의 자활사업에 참여하도록 함.

□ 관리운영체계의 개선

- 취업대상자의 관리를 시·군·구 단위에서 이루어지도록 함.
 - 읍·면·동별로 소수의 취업대상자가 관리되고 있는 것을 시·군·구 사회복지전담공무원을 통해 적정규모의 취업대상자가 집중 관리되도록 효율화함.
 - 전담공무원과 직업상담원간의 연계를 시·군·구 단위로 조정하여 전담공무원과 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자의 협력이 보다 용이하도록 조정함.

I. 序 論

국민기초생활보장법은 근로능력을 가진 수급자에 대해서는 자활관련 활동에 참여할 것을 전제로 급여를 지급하는 조건부수급규정을 두고 있다. 이는 이른바 근로연계복지급여제도(Workfare Program)의 전형적인 예로서 과거의 생활보호법과는 달리 국민기초생활보장법이 근로능력이 있는 자에게도 생계급여를 지급하게 됨으로써 도입된 새로운 규정이다. 근로능력이 있는 자도 공공부조를 받을 수 있게 하는 조건으로 수급자에게 일정한 노동을 행하도록 요구하는 이 규정은 국민기초생활보장제도가 정착함에 있어 매우 중요한 기능을 담당할 것으로 평가되고 있다.

그러나 조건부수급규정에 대한 일반적인 기대와는 달리 실제에 있어서는 이 규정이 도입된 역사가 일천한 관계로 이것의 역할과 의미에 대한 해석과 기대가 학자에 따라 혹은 정책담당자에 따라 상이하여 여러 가지 혼란이 야기되고 있다. 공공부조수급자의 규모를 줄이는데 주안점이 주어졌던 미국의 1980년대식 근로연계복지와 동일한 것으로 조건부수급규정을 파악하는 학자들은 이의 부정적 의미와 소극적 기능을 우려하여 이 조항자체의 삭제를 요구하기도 한다. 이에 비해 유럽의 적극적 노동시장정책 혹은 미국의 인적자본개발론의 시각에서 조건부수급규정을 해석하는 학자들은 이 규정을 통해 저소득 수급자들이 경제적 자립이 한층 더 용이해질 것으로 기대하고 있다.

조건부수급규정과 관련된 개념적 혼선은 여기에 그치지 않는다. 조건부수급규정과 자활사업의 개념이 혼용됨으로써 조건부수급규정과 자활사업을 동일시하는가 하면, 혹자는 조건부수급규정과 자활사업은

별개의 사항으로 파악하기도 한다. 개념적 혼란은 조건부수급규정이 지향해야 할 목표와 목표달성을 위한 정책수단에 대해서도 서로 다른 선택을 하게 되어 정책적 혼란을 야기하고 있다. 예컨대 인적자본개발론의 관점은 조건부수급규정이 지향해야 할 정책목표와 수단을 정부의 적극적인 투자를 통한 수급자들의 완전한 경제적 자립을 내세운다. 이에 비해 조건부수급규정의 소극적 기능을 중요시하는 관점은 정부의 최소한의 개입을 통한 수급자의 축소를 추구하게 된다. 따라서 어떤 관점에서 조건부수급규정을 접근하느냐에 따라 선택할 정책수단이 달라지며, 정책효과에 대한 평가도 달라질 수밖에 없다.

이러한 개념적 혼란은 조건부수급규정의 모체가 되고 있는 근로연계복지 개념 자체가 단순하지 않은 것에 근본 원인이 있다. 근로연계복지 개념은 사회·경제적 여건이 한국과는 상이한 미국과 유럽에서 자국민의 문제해결을 위해 사회적 노력을 펼치는 가운데 형성된 용어이므로 우리의 여건에 그대로 적용하는 것에는 일정한 한계가 있기 마련이다. 더욱이 시간의 변화에 따라 이들 국가에 있어서도 근로연계복지의 의미가 변화되어 왔기 때문에 특정한 하나의 의미로 근로연계복지 개념을 파악하는 것은 불합리하다. 따라서 우리나라에서 규정하고 있는 조건부수급규정의 성격을 정확히 규명하기 위해서는 서구에서 발전되어온 여러 유형의 근로연계복지 가운데 어디에 가장 근접하는 것인지 그 위상을 파악하는 것이 우선적으로 필요하다. 여기에 더하여 외국의 각 유형별 근로연계복지급여제도가 가진 특성과 개별 근로연계복지급여제도가 성공하기 위한 조건을 규명함으로써 한국의 조건부수급규정이 제대로 시행될 수 있는 여건을 조성하는 데 도움을 받을 수 있을 것이다.

이러한 문제의식을 가지고 본 연구는 자활관련 활동을 요구하는 조건부수급규정의 온전한 시행을 위하여 요구되는 제반 여건을 고찰하

고 이를 형성하기 위한 정책과제를 파악하는 데 있다. 즉, 공공부조수급의 전제로서 근로활동을 요구하는 조건부수급규정의 성격을 파악하고 조건부수급규정이 궁극적으로 지향할 목적과 이를 효과적으로 달성하는 정책수단을 규명하고자 하는 것이다.

Ⅱ. 勤勞連繫福祉給與制度의 理論的 考察

1. 勤勞連繫福祉給與制度의 意義

가. Workfare 용어의 시원

근로연계복지의 영어적 표현인 workfare라는 용어가 처음 등장한 것은 1969년 닉슨대통령의 대국민 TV 연설이다(Nathan, 1993:14). 닉슨은 이 연설문에서 “우리는 탈빈곤 방법을 법으로 제정할 수는 없다. 그러나 미국민은 빈곤을 벗어날 수 있도록 일을 할 수는 있다. 지금 미국민에게 필요한 것은 더 많은 welfare가 아니라 더 많은 workfare이다.”라고 하며 workfare라는 용어를 처음 사용하였다. 이 연설문을 작성한 William Safire는 닉슨 대통령이 재임기간 중 행할 복지개혁을 압축적으로 표현하여 “workfare”라고 지칭되기를 기대하며 이 용어를 사용하였다. 즉, William은 오늘날 사용되고 있는 근로연계급여의 의미가 아니라 빈곤에서 벗어나기 위해서는 복지급여에 의존하는 것보다는 근로에 의존하여야 한다는 복지개혁의 방향을 상징하려는 의도로 이 용어를 만들어낸 것이다. 그러나 닉슨의 연설 이후 사람들이 이 용어를 자주 사용하지 않았으며, 특히 닉슨행정부의 복지개혁 전반을 상징하는 의미로 이 용어를 사용하지 않았기 때문에 Williams의 의도는 제대로 이뤄지지 않았다. Workfare라는 용어가 본격적으로 사용되기 시작한 것은 1972년 미국 상원의원 Russell B. Long이 근로능력이 있는 복지수급자는 급여의 대가로 일을 하도록 요구하여야 한다는 복지개혁안을 제안하면서이다. 언론들은 Long의 복지개혁안을 처음에는

‘복지수급을 위한 근로’(Work-for-your-welfare) 혹은 ‘근로를 통한 구제’(work-relief)로 지칭하다가 후에 이를 workfare라고 명명하였다. 이로부터 workfare는 ‘복지급여-공공부조급여, 더 엄격히는 AFDC 급여-를 받기 위한 전제로서 노동을 요구하는 프로그램’, 즉 “근로연계 복지급여 프로그램”을 의미하게 되었다. 그러나 이러한 의미의 workfare는 Long의 복지개혁안을 ‘노예주의(slavefare)’라고 비난한 자유주의자들에 의해 경멸적인 의미를 함축한 단어로 인식되었다. 이런 관점에서 보면 닉슨행정부의 복지개혁 전반을 상징하는 의미로 이 단어를 만든 Williams의 workfare는 workfair로 표기하는 것이 본래의 취지에 더 부합된다 할 것이다.

나. 의미의 다양화와 관련 유사개념

workfare란 용어는 이처럼 미국의 복지개혁과정에서 유래하였지만, 유럽에서도 최근 workfare라는 용어를 사용하는 경향이 나타나고 있다. 여기에 더하여 유사한 개념의 용어들이 새롭게 사용되고 있는 것도 사실이다. 예컨대, 북구유럽 중심의 ‘적극적 노동시장정책’(active labor market policy), 영국 노동당의 ‘일을 통한 복지’(welfare to work) 등 유럽 각국이 추진하고 있는 복지개혁의 일환으로 미국의 workfare와 유사한 의미의 용어가 사용되고 있는 것이다. 그러나 엄밀한 의미에서 유럽 국가들의 복지개혁정책을 workfare라고 규정지을 수 있는 것인지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 이런 관점에서 N. Kildal (2001)의 논의는 workfare의 개념에 대한 유용한 시각을 제공하고 있다. Kildal은 최근 유럽의 복지정책 개혁¹⁾에서 나타나고 있는 일반적

1) 최근 유럽 복지정책개혁의 일반적 특징은 ① 수동적 조치에서 적극적 조치로, ② 근로유인에서 근로제강화로, ③ 권리에서 의무로, ④ 권리에 기초한 접근에서 공

인 경향은 ‘activation’²⁾ 개념을 중심으로 수렴하는 현상이라고 지적한다. 그러나 이들 개혁정책들은 공통점 못지 않게 서로간에 차이점도 있으며, 3가지 유형으로 구분된다고 본다. 즉, 적극적인 노동시장정책(active labour market policies), 근로연계복지(workfare), 일을 통한 복지 프로그램(welfare-to-work program)으로 구분되며 이 3자간에는 개념적인 차이가 있다고 주장한다. 그 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

1) 적극적 노동시장정책(Active Labour Market Policy)

적극적 노동시장정책(ALMP)은 보편적인 복지정책 및 연대임금정책과 함께 전후 스칸디나비아 복지국가들의 특징을 이루고 있는 정책으로서, 경제 재구조화시기의 완전고용의 성취라는 목적을 달성하기 위해 고안되었다. 적극적 노동시장정책은 특별한 지역, 산업, 집단에 목적을 두면서도 일반적인 경제정책이나 조치들을 동시에 고려한다.

또한 이 정책은 노동자들이 노동시장 내에서 구조변화에 적응할 수 있도록 하는 주요 전략으로서, 교육, 훈련프로그램 이외에 다른 능력 개발 정책들을 구사하고 있다. 이러한 프로그램의 참여는 전통적으로 의무와 제재라는 강제적 성격을 띄기보다는 권리와 기회의 성격을 갖

공의 계약으로, ⑤ 보편성에서 선별성으로 변화해간다고 볼 수 있으며, 각 국가간 제도의 기본조건에 상관없이 일종의 수렴현상이 보인다(N. Kildal, 2001).

2) ‘Activation’이라는 용어는 광범위한 복지정책의 범위를 지칭하는 것으로서, 표적화(targetted)한 공공부조(public benefit) 수급자나 노동시장으로부터 배제될 위험에 처해있는 사람들 모두를 포함한다. 또한 정책 대상의 범위에 따라서 정책적 수단과 조치들은 다르게 나타난다. 예를 들어, 정책적 수단들이 자발적인 훈련에서부터 의무적인 근로이행프로그램에까지 다양하게 나타난다. 그러나 정책적 수단과 조치들이 다양할지라도 근로연계된 기술의 배양, 노동시장의 진입이라는 목표를 추구한다. 이외에도 직업창출, 임금보조와 금전적 유인(financial incentive)등의 수단이 있다. 따라서 ‘Activation’은 다양한 체계(multitude of schemes)를 포함하고 있는 포괄적 개념(umbrella concept)이다(N. Kildal).

는다. 그럼에도 불구하고 적극적 노동시장정책은 채찍과 당근의 요소를 모두 포함하고 있다. 즉, 노동시장에서 제공되는 서비스와 사회보장체계간의 긴밀한 연계가 이루어져 실업급여 수급자라 하더라도 적극적인 구직활동을 요구조건으로 하고 있다. 적극적 노동시장정책은 실업률이 3~4% 여건에서는 유효하나 실업률이 지속적으로 증가하고 있는 추세에서는 효율성이 감소하는 것으로 나타난다.

북구유럽 복지국가들의 복지정책의 초석이었던 적극적 노동시장정책은 최근들어 새롭게 노동을 강조하는 접근법을 시도하고 있다. 새로운 근로접근법과 기존의 근로접근법간의 두드러진 차이점은 새로운 접근법에서는 추가적인 요구사항이 도입되고 있다는 점이다. 즉, 공공부조급여에 대한 조건으로 근로를 의무화한다는 것이다. 북구유럽 복지국가들의 복지정책에서 이러한 의무적 노동요소의 도입은 과거 시민권적 임금(citizen's wage)이라는 사회권으로서의 소득보장정책과는 다른 새로운 제도로 진입했다는 것을 의미하는 것이다. 그러나 북구유럽 국가들의 복지정책의 변화 즉, 후술하는 근로연계복지적인 요소의 도입이 이들 국가의 복지정책이 미국의 근로연계복지급여(workfare), 혹은 영국으로 대표되는 근로를 통한 복지(welfare to work)와 동일해졌다는 것은 아니다.

2) 근로연계복지(workfare)

근로연계복지는 다음과 같은 특성을 가지고 있다.

첫째, 근로능력이 있는 복지수급자를 대상으로 한다. 둘째, 복지급여에 대한 대가로 근로를 요구한다. 셋째, 대가로 받는 급여수준은 일반노동시장에서 비슷한 노동을 행하고 받는 보수에 비해 열등하다. 넷째, 소득보장체계 내의 최하위단계인 공공부조와 연계되어 있다.

이러한 특성에도 불구하고 다른 종류의 ‘activation’ 정책들과 근로연계 복지급여제도가 언제나 명확히 구분되는 것은 아님을 유념할 필요가 있다. 특히 ‘의무’(duty)와 ‘활동’(activity)의 개념이 혼용되어 근로연계복지와 적극적인 노동시장정책이 혼동되는 경우가 있다. 그러나 근로연계복지의 특성이 공공부조제도와 연계되어 있으며, 열악한 근로조건에도 불구하고 일을 하여야 한다는 점이 정규노동시장에 참여하는 노동활동과 구별될 수 있게 한다. 또한 적극적 노동시장정책은 대상자가 자격요건을 충족시키지 못한 경우 실업급여를 받지 못하게 될 수도 있지만 공공부조라는 마지막 사회적 안전망은 여전히 이용할 수 있게 기회를 열어두고 있다. 그러나 근로연계복지는 거절할 수 없는 제안(offer ‘you can’t refuse’)을 의미할 때가 많으며, 이를 거절하면 더 이상 의존할 안전망이 없는 경우가 일반적이다.

복지체계의 이중성을 특성으로 하는 미국에서는 많은 수의 일하지 않는 시민들이 사회보험체계로부터 배제되고, 자산조사를 실시하는 공공부조에 의존하고 있다. 미국정부는 역사적으로 실업을 해결하기 위해 적극적 노동시장정책도, 시민의 소득을 보존하기 위해 적합한 복지시스템도 개발하지 않았다. 이런 상황에서 공공부조 수급자에게 적용되는 미국의 근로연계복지 프로그램은 일하지 않는 이질적인 빈곤층(heterogeneous group)을 대상으로 근로윤리를 강화하고 복지시스템에 의존하는 수급자수를 줄이려는 것이 우선적 목적이라고 볼 수 있다.

3) Welfare to work(근로를 통한 복지)

영국에서 블레어와 신노동당은 현대화 프로그램인 ‘제3의 길’(The Third Way)의 전면에 ‘근로를 통한 복지’(welfare to work)를 내걸었다.

개혁의 목적은 공적 영역과 사적 영역간의 광범위한 파트너십을 기반으로 하는 ‘뉴딜’프로그램을 통해 복지의존성을 종식시키는 것이었다.

이 welfare to work정책은 영국판 근로연계복지급여제도로 지적되기도 했으나(King & Wickham-Jones, 1999:63 재인용; Kildal, 2001), 두 정책은 구분짓는 것이 타당하다. welfare to work 프로그램에도 근로에 대한 요구 혹은 강제적인 요소가 내재되어 있는 것은 사실이지만 이는 적극적 노동시장정책(ALMP)과 근로연계복지(workfare), 근로를 통한 복지(welfare to work)의 공통적인 요소라고 할 수 있다. 그러나 근로를 통한 복지는 근로연계복지와는 달리 직업훈련이 강조되고, 수급자가 선택할 노동의 종류가 다양하며, 노동조건이 근로연계복지처럼 열악하지 않다.

근로를 통한 복지(welfare to work)를 전통적인 적극적 노동시장정책과 유사하게 파악하는 것도 적합하지 않다. 왜냐하면, 적극적 노동시장정책은 노동시장개입과 대상자에 대한 폭넓은 선택의 기회가 주어진다는 점에서 노동시장정책과 복지정책에 있어서 국가의 적극성을 훨씬 더 많이 포함하고 있기 때문이다. 또한 적극적 노동시장정책은 대상자의 의무에 있어서도 덜 엄격하며 급여수준은 높고, 추가적인 안전망으로서 사회부조프로그램을 갖추고 있다. 따라서 ‘근로를 통한 복지’(welfare to work)는 ‘근로연계복지’(workfare)와 ‘적극적 노동시장정책’(ALMP)의 중간에 위치한다고 볼 수 있다.

이상에서와 같이 Kildal은 유럽복지정책 개혁의 3가지 유형을 분류하면서, 의무(duty)와 활성화(activation)의 요소가 3가지 유형 모두에 공통적인 요소임에도 불구하고, 포괄대상범위와 구체적인 정책의 내용이 조금씩 다르다는 것을 보여준다.

2. 勤勞連繫福祉給與制度的 類型

근로연계복지(workfare)라는 용어는 사용시기에 따라 의미가 조금씩 변화되어 왔다. 1970년대에 근로연계복지는 복지급여를 받기 위해서 반드시 일을 해야한다는 징벌적이며 부정적인 의미만을 함축한 단어였다. 그러나 1980년대에 들어오면서 이 단어는 보다 긍정적이고 다양한 의미를 내포하게 되었다. 단순히 복지수급자들에게 근로를 요구하는 것에서부터 그들이 노동시장에 진입할 수 있도록 도와주는 다양한 조치들이 포함되게 된 것이다. 그 결과 근로연계복지의 의미가 다양화되면서 이를 몇 가지 범주로 나누고자 하는 논의가 여러 학자에 의해 진행되었다.

Torfig(1997)은 복지수급자와 노동을 연계시키는 각국의 다양한 정책적 수단을 보수-진보의 축 상에서 크게 두 종류로 구분하여 신국가주의전략(neo-statist strategy)과 신자유주의전략(neo-liberal strategy)으로 나눈 바 있다. Torfig에 의하면 신국가주의전략은 북유럽국가들에서 발견되는 정책적 수단으로서 첫째, 근로의무를 이행하지 않는 수급자들에 대해 급여를 삭감하는 방법보다는 적극적으로 구직동기를 부여하는 방법을 강조한다. 둘째, 수급자들을 징계하고 통제하기보다는 수급자들의 능력을 배양하는데 중점을 둔다. 즉, 신국가주의전략은 강요된 노동보다 기술훈련이수를 더 선호한다. 이에 비해 신자유주의 전략은 미국과 영국에서 발견되며, 급여삭감이나 제한을 통한 경제적 제재, 기술훈련의 제한적 제공 등을 특성으로 한다.

Nancy E. Rose(2001, 1995)는 수급자에게 근로를 요구하는 프로그램을 workfare와 fair work으로 구분하고 있다. Rose는 자산조사(means-test)와 더불어 worktest를 수반하고, ‘자격없는 빈자’(undeserving poor)

들을 대상으로 한 의무적인 프로그램(mandatory programs)으로 근로연계복지를 규정하였다. 이와 반대로 fair work은 직업창출이나 공공고용프로그램을 통칭하는 것으로서, 경기침체로 인한 대량실업으로 파생되는 실업자들, 즉, ‘자격있는 빈자’(deserving poor)를 대상으로 한 자발적 프로그램(Voluntary programs)이라고 규정하고 있다. fair work의 대표적인 사례로 1930년대의 Works Progress Administration(WPA), 1970년대 Comprehensive Employment and Training Administration(CETA)를 들면서, fair work을 미국의 복지개혁의 일환으로 추진된 근로연계복지와 구분하고 있다.

Rose에 의하면, 근로연계복지는 가정에서의 양육노동의 가치(the value of caretaking work in the home)를 무시하고 수급자들이 노동시장에 진입하여 임금노동을 하도록 요구하거나 혹은 근로를 하지 않을 경우 급여를 삭감하도록 요구하는 특성을 갖는다. 반면 fair work은 실업자에게 교육과 훈련을 제공할 뿐 아니라, 직업을 창출하고, 상대적으로 후한 임금을 제공하여 이런 프로그램에 참여하도록 유인한다는 것이다. 또한 이 두 가지 유형은 자격대상자에서도 차이를 나타낸다. 즉, work-fare의 경우는 주로 여성, 특히 흑인여성이 주 대상자라면, fair work의 경우는 백인, 남성, 가구주가 주 대상자였다.

G. Standing(1990)은 '80년대 이후 장기실업으로 인한 유연노동자(flexiworkers)의 증가, 빈곤층의 증가가 큰 사회문제로 대두되면서, 전통적인 노동시장 및 사회보장 정책으로는 이를 해결할 수 없다는 상황인식에서 주변화된 계층을 사회의 경제적 주류로 재통합시키고 또다른 추락을 방지하기 위한 수단으로 근로연계복지가 제기되었다고 보고 있다. Standing은 근로연계복지를 ‘소득이전에 대한 반대급부로서 근로활동을 부과하는 것’으로 정의하면서, 근로연계복지의 유형을 두

가지로 구분하고 있다. 즉, 복지수급자에게 근로활동의 참여를 의무화한다는 점에서 ‘강제적 근로연계복지’와 훈련, 구직활동, 교육, 지역사회봉사 등 근로관련활동을 폭넓게 규정하고 다양한 서비스를 제공하는 ‘새로운 유형(new-style)의 근로연계복지’로 구분하고 있다. 그러나 Standing은 실제 시행시에는 두 유형간의 차이가 명확하지 않다고 말하고 있다.

근로연계복지급여제도를 국가에 따라 일률적 유형을 엄격히 구분짓는 것의 위험성을 지적하고 있는 대표적인 학자가 Gilbert이다. Gilbert(2001)는 Torfing의 이분법적 구분이 국가간 차이를 지나치게 단순화한 오류를 범하고 있다고 지적한다. 왜냐하면 노동의 강제와 급여삭감조치는 신국가주의로 분류된 국가에서도 흔히 발견되고 있으며, 신자유주의 국가에서도 교육, 기술훈련 등 적극적인 유인책들이 발견되고 있기 때문이다.

예컨대 신국가주의로 분류될 수 있는 덴마크의 경우 복지수급자가 정부로부터 제의받는 정당한 기술훈련, 교육, 취업알선 등을 거부하면 급여가 20%까지 삭감된다. 네덜란드의 경우에도 구직활동 프로그램은 사회부조 수급자들에게 직업에 대한 유용한 정보를 제공해주는 동시에 구직활동을 게을리 하면 징계를 가하는 이중성을 가지고 있다. 반대로 신자유주의국가인 미국의 경우 복지수급자들에게 일을 요구하지만 대상자의 20%에 대해서는 근로의무를 면제해주며, 강제적인 노동의 요구라는 부정적 측면 외에 교육, 기술훈련, 탁아서비스 등 지원책들도 함께 제공하고 있다. 영국에서도 뉴딜에 참여하고 있는 젊은 실업자들은 초기 4개월의 진입단계(gateway period) 이후 직업을 찾지 못하면 6개월간 정부지원에 의한 인턴사원, 환경조사단 활동, 전일 교육이나 훈련프로그램 중 하나를 선택하도록 대안이 주어진다. 1998년말

현재 뉴딜 프로그램에 참여하고 있는 42,000명 중 절반이상이 전일제 교육이나 기술훈련을 받고 있다(Judge, 2001).

만약 적극적 수단과 징벌적 수단이 혼재되어 사용되고 있다면 관심의 초점은 두 양식의 정책적 수단 중 어느 것이 더 효과적이나 하는데 있지 않고 이 두 수단을 어떻게 배합하는 것이 최상인가 하는 점이 될 것이라고 Gilbert는 주장한다. 따라서 특정 국가의 근로연계복지급여제도가 어떤 유형인가를 논의하는 것은 무의미하며, 어떤 유형의 근로연계복지급여제도가 어떻게 혼재되어 있는가를 논하는 것이 올바른 방법이 될 것이다.

이상의 여러 논자들에 의해 제기된 근로연계복지의 제유형을 대상을 노동시장에 진입시키는 프로그램의 성격과 방식을 기준으로 다음과 같이 정리할 수 있다.

가. 노동시장연결모형(LFA: Labour Force Attachment Model)

노동시장연결모형은 가능한 한 최단시일 내에 복지수급자가 일자리를 얻을 수 있도록 도와주는 것에 중점을 두고 있는 모형이다. Torfing의 신자유주의전략(neo-liberal strategy)과 유사한 개념이다. 이 모형은 복지수급자에 대한 장기적인 교육과 훈련보다는 단기적인 상담과 자긍심 함양, 구직활동에 치중한다. 1996년 이후 복지제도 개혁을 통해 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)를 도입한 미국은 훈련보다는 조기취업을 통한 자립을 강조하는데 이것이 노동시장연결모형의 전형이라 할 수 있다.

이 모형의 장점으로는 목표의 명확성, 행정의 단순성, 저렴한 시행비용을 들 수 있고, 반면 단점은 조기 취업의 중요성을 강조한 나머지 저임금의 단순 노동에 취업하게 되어 불안정한 취업에 그치는 경

우가 많다는 것이다. 그리고 저임금, 비숙련 노동자를 위한 노동시장의 수요가 없으면 이 모형은 성과를 거두기 힘들다.

나. 인적자본개발 모형(HCD: Human Capital Development Model)

인적자본개발 모형은 수급자가 취업능력을 갖추 수 있도록 교육, 훈련을 시킨 후 발전 가능성이 있는 일자리를 얻게 해주는 것을 정책의 중점사항으로 삼고 있다. Torfing의 신국가주의전략(neo-statist strategy)이 이와 유사한 개념이다. 이 모형은 일반교육, 직업교육, 구직상담 등의 다양한 지원서비스를 제공하며, 이에 더하여 노동시장진입에 걸림돌이 되는 탁아, 교통문제 등을 함께 해결해 주기 위한 서비스가 제공된다. 유럽은 전통적으로 ‘사회적 배제’(social exclusion)에 대한 대응으로서 훈련을 비롯한 적극적인 노동시장 정책을 통한 노동시장 통합을 강조하고 있다(Joyner and Fagnoni, 1999; Lodemel and Dahl, 2000; Niscase et al, 1995; 황덕순, 2000 재인용).

이 모형은 인적 자본의 개발을 통해 좋은 일자리로 상향이동시킬 수 있다는 장점을 갖는 반면, 단점은 비용과 시간이 많이 소요된다는 것이다³⁾. 이외에도 잘 짜여진 행정체계와 조직을 필요로 하기 때문에, 관료주의의 병폐를 낳을 수 있다는 문제가 지적된다. 또한 이 모형 역시 노동시장의 수요부족 문제를 완전히 해결할 수 없다. 즉, 대상자들의 인적자본을 향상시키더라도 이들을 고용할 일자리가 없다면 수급자들의 취업은 불가능한 것이다. 따라서 인적자본모형이 효과를 거

3) 미국의 미시간 주에서 시행한 복지개혁 프로그램의 경우, LFA모형의 참여 기간은 평균 3.5주에 불과했으나 HCD모형은 그보다 십여 배나 많은 45주에 이르렀다 (Eberts, 1995:2). 단위비용도 훨씬 높았다. 물론 HCD 모형의 지지자들은 이러한 투자를 불가피한 것으로 판단한다. 장기적으로 볼 때, 복지 의존도와 복지 지출이 낮아지면서 투자비용을 충분히 회수할 수 있다는 주장이다(김종일, 2000).

두려면 노동력을 필요로 하는 일자리가 존재하고 있어야 한다.

다. 직업창출모형(Job-Creating Model)

직업창출모형은 일자리의 존재를 전제하지 않고 국가가 고용을 창출하거나, 노동시장의 수요를 염두에 두지 않고 스스로 노동시장수요를 창조하여 수급자를 취업시키는 모형이다. 이 모형은 한계생산력이 사회적 예비 임금(reserved wage)수준보다 낮은 틈새시장을 공략하거나, 시장화되지 않은 잠재수요를 발굴하여 상품화하는 작업이다. 창조된 노동시장은 국가보조금과 서비스제공으로 받는 수익을 합하면 어느 정도 사회적 예비임금에 접근하지만 여전히 예비임금보다 수익이 낮은 수준에 머무는 경우가 많다. 이 모형에 해당하는 프로그램에는 미국에서 시행되었던 1930년대의 Works Progress Administration(WPA), 1970년대 Comprehensive Employment and Training Administration(CETA)과 같은 공공근로가 있다. 유럽에서 나타나는 협동조합(cooperatives), 공제조직(mutuals), 협회(Associations) 등 제 3섹터에 의해서 수행되는 사회적 일자리창출 또한 직업창출모형의 대표적인 사례라 할 수 있다.

유럽에서 사회적으로 배제된 층을 노동시장으로 통합시키기 위한 정책대안의 하나로 실시되고 있는 사회적 일자리 창출⁴⁾, 혹은 제3섹터 고용창출의 주된 목적은 각 지역 공동체 차원에서 장기실업자나 빈곤계층의 사회적 배제 문제에 대응하기 위해 사회적 서비스를 공급

4) 유럽에서 실업-포괄적인 의미에서는 사회적 배제-문제에 대한 대응에서 사회적 일자리가 갖는 중요성은 실업문제에 대응하기 위한 각국의 전략 수립의 지침이 되는 유럽의 고용가이드라인 12조에서 잘 드러난다. 유럽의 고용 가이드라인 12조의 내용은 다음과 같다. “지역과 사회적 경제, 환경기술 및 시장을 통해 충족되지 않고 있는 미충족 욕구들을 충족시키기 위해 다양한 활동영역에서 고용창출의 가능성을 충분히 활용할 수 있는 조치들을 개발한다”(EU Employment Guideline, 황덕순 2000).

하는 것이다(황덕순, 2000). 유럽에서 새롭게 접근하는 이러한 직업창출모형은 노동시장연결모형이나 인간자본모형과는 다른 것이다.

한국에서 행해지는 직업창출모형의 예로는 노동부에서 자활대상자에게 제공하고 있는 공공근로, 보건복지부에서 제공하는 국민기초생활보장제도의 수급자 중 비취업대상자를 대상으로 한 공공근로가 있다. 또한 일부 자활공동체모형에서도 이 유형의 예를 찾아볼 수 있다.

Ⅲ. 外國의 政策事例 및 政策效果

1. 美國

가. 근로연계복지급여제도의 연혁

Workfare라는 용어를 만들어 낸 미국은 원조국답게 다양한 관련 정책을 입안해 왔다. Workfare라는 용어는 앞서 언급한 바와 같이 1969년 닉슨 대통령의 연설문에 처음 등장하였지만, 복지급여에 대한 반대급부로서 수급자에게 노동력을 제공할 것을 요구하는 프로그램은 이미 1967년의 Work Incentive Program(WIN)의 시행에서부터 나타나기 시작했다. 존슨 행정부가 1964년에 선언한 ‘빈곤과의 전쟁’(The War on Poverty) 이후 사회복지분야에 대한 정부지출이 급격히 늘어나고 정부의 고부담이 일상화될 조짐이 보이자 이를 우려한 보수층이 내세운 대안이 WIN 프로그램이다. WIN은 AFDC 수급자들 중 돌보는 최연소 아동의 나이가 6세 이상이면 아동의 부모는 고용촉진 프로그램에 등록하여야 하고 만약 직장이 주어지면 이를 수락하여야 하며, 이를 거절할 경우 州정부는 AFDC 급여지급을 중단할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 WIN 프로그램은 강제규정이 아니라 각주에 대한 권고규정이었다.

1960년대 후반의 미국사회는 시민권운동(the Civil Right Movement), 복지권 운동(Welfare Movement) 등이 한창 고조되어 복지급여에 대한 시민들의 태도가 매우 호의적인 시기이다. 이러한 시대적 배경 하에

서 노동력 제공을 전제로 복지급여를 지급하겠다는 WIN 프로그램은 복지제도를 옹호하는 학자들로부터 복지의 권리성을 훼손하는 부당한 정책으로 인식되었다. 또한 복지에 대한 시민적 지지가 고조되고 있는 상황에서 WIN 프로그램이 효과를 발휘하기는 힘들었다. 더욱이 WIN 프로그램은 연방정부가 주정부에 강제하는 사항이 아니라 임의 조항이었던 까닭에 적극적으로 고용연계 프로그램을 시행하는 주정부는 소수에 불과하였고, 수급자가 주어진 직장을 거절하였다는 이유로 복지수급을 제한한 사례는 거의 찾아볼 수 없었다.

근로연계복지급여제도로서의 WIN 프로그램을 제대로 살리기 위한 조치가 1981년에 입안된 ‘지역사회 근로경험 프로그램’(Community Work Experience Program: CWEP)이다. CWEP에 의하여 주정부는 AFDC 수급자들에게 수급을 위한 대가로 공공근로사업에 참여할 것을 요구할 수 있는 권한을 부여받았다. 또한 CWEP는 AFDC 수급자들의 취업을 촉진할 수 있는 실험적인 프로그램을 각 주정부가 독자적으로 입안하여 집행할 수 있는 권한을 부여하였다. 전반적으로 보아 CWEP가 AFDC 수급자들로 하여금 고용시장에 나서도록 하는데는 실패하였다고 평가된다. 그러나 몇몇 주정부에서 시도한 실험적인 고용촉진 프로그램은 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되었다. 예컨대 Massachusetts주의 Employment and Training Program과 California주의 Greater Avenues to Independence Program 등은 성공적인 결과로 인해서 학계와 언론의 관심을 모았던 사례들이다.

1988년에 제정된 가족지원법(The Family Support Act)과 이에 기초하여 만들어진 1990년의 ‘직업기회와 기본기술훈련 프로그램’(The Job Opportunities and Basic Skills Training Program: JOBS)은 AFDC 프로그램의 근로연계성을 더욱 강화한 입법이다. JOBS 프로그램은 이전의

WIN 프로그램을 대체하는 것으로서 AFDC 수급자들이 보다 적극적으로 교육 및 직업훈련에 참여하거나 취업할 것을 권장하고 있고, 이를 어기는 수급자를 징계할 수 있는 포괄적인 권한을 주정부에게 부여하고 있다. 이 JOBS 프로그램은 AFDC 프로그램의 주된 성격을 소득유지에서 근로촉진으로 바꾸어 놓았다는 평가를 받고 있다 (Salomon et al., 1996). 동시에 JOBS는 복지수급자에 대한 교육과 훈련을 강조함으로써 기존의 WIN이 노동시장연결모형(LFA)에 기반한 것이라면 JOBS는 인적자본개발모형(HCD)에 바탕을 둔 프로그램으로 평가되고 있다 (김종일, 2000:125). 그러나 '80년대 말 미국 경제가 침체에 접어들면서⁵⁾ 재원이 많이 드는 인적자본개발모형은 오래가지 못했다(Hulcomb et al., 1998:13~14; 김종일, 2000 재인용).

1967년에 실시된 WIN을 비롯하여 CWEP, JOBS로 이어져 오는 근로연계 프로그램들의 공통적인 목적은 AFDC 수급자들의 취업을 통한 자활을 촉진하는 것이었다. 그러나 이 모든 정책들은 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다. 단적인 증거로 1960년 전 인구의 1.7% 이던 AFDC 수급자가 1994년 현재 전 인구의 5.4%로 늘어난 사실을 들 수 있다. 물론 이러한 근로연계프로그램이 실시되지 않았다면 더 많은 인구가 AFDC 수급의 대열에 들어 왔을지도 모른다는 반론 제기도 가능하다. 그렇지만 근로연계복지급여 프로그램들이 최소한 단기간 내에 복지수급자 수를 현저히 축소시킬 것으로는 보이지 않는다. 이처럼 근로연계복지급여 프로그램이 복지수급자의 숫자를 줄이는데 효과적이지 못하자 보다 직접적으로 복지수급자수를 줄이고자 의도한

5) 1980년대 말에서 1990년대 초, 미국경제가 침체에 AFDC 수급자의 수가 1980년대 말 1100만 명에서 1990년대 초 1400만 명으로 급증하면서, JOBS프로그램에 대한 회의와 비판이 쏟아졌다(Danziger, 1998).

입법이 1996년에 제정된 ‘개인책임과 근로기회 조정법’(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)에 기초한 ‘빈곤 가구 한시부조 프로그램’(Temporary Assistance for Needy Families Program: TANF)이다. TANF는 기존의 AFDC 프로그램을 대체한 것으로 일생에 걸쳐 총 60개월까지만 아동부양비 수급이 가능하도록 수급 기간을 한정짓고 있다. 또한 수급개시 이후 2년이 지나면 아동부양 부모가 반드시 노동력제공 활동에 참여할 것을 규정하고 있다. 이 법의 제정이후 교육과 훈련을 강조하는 JOBS를 폐지하고 복지수급자들의 조기취업을 선호하는 노동시장연결모형으로 근로연계복지급여 프로그램의 성격이 변화된 것으로 평가된다⁶⁾. 게다가 이 법의 영향으로 수급자의 근로활동 참여는 더욱 강제적인 성격을 띠게 되었다.

나. 근로연계복지급여제도의 평가

미국 근로연계복지의 대표적인 정책인 TANF는 복지수급자의 감소 및 근로를 통한 소득의 증대 또는 빈곤탈피를 목적으로 도입되었다. 이에 따라 TANF의 성과는 복지 수급자수 및 복지지출 수준, 복지수급자의 소득수준의 변화를 기준으로 평가되고 있다.

의회에 제출하는 2000년 TANF 연간보고서에 의하면 TANF 시행 이후 연방의 지출과 주정부의 지출을 합한 TANF에 대한 총지출은 1999년 226억 달러 전년도에서 변동이 없는 것으로 나타났다. 이 중 현금급여는 1998년 146억 달러에서 134억 달러 감소하였으며 반면 근로활동에 대한 지출은 1998년 15억 달러에서 17% 증가하여 17.5억 달러이

6) 개인책임과 근로기회조정법(PRWORA)에서는 교육과 훈련을 강조하는 JOBS에 대해서 부정적인 견해를 보였기 때문에, 10대 부모의 경우를 제외하면 대부분의 수급자들은 취업 전 교육, 훈련의 혜택을 받기가 훨씬 어려워졌다.

다. 지출수준에 변동이 없는 것에 비해 TANF 수급자수는 감소한 것으로 보고되었다. 2000년 말 월평균 수급자수는 540만 명으로 1996년 AFDC 수급자 수에서 56% 감소하였고, 1994년 최고치였던 1440만 명에서는 무려 63%가 감소하였다. TANF 수급자가 540만명인 것은 1967년 이후 가장 적은 수치이며, 1961년 이후 수급자 비율이 가장 낮은 것이다(DHHS, 2000).

〈表 III-1〉 AFDC/TANF受給者數의 變化

(단위: 천명, %)

회계년도	미국 인구수	수급자수	수급자수 비율
1992	254,462	13,625	5.4
1993	257,379	14,143	5.5
1994	259,935	14,225	5.5
1995	262,392	13,660	5.2
1996	264,827	12,645	4.8
1997	267,346	10,823	4.0
1998	269,845	8,779	3.3
1999	272,286	7,188	2.6

출처: 「2000 TANF Annual Report to Congress」, <http://www.dhhs.gov>

TANF 의회 보고서는 또한 현재 및 과거 복지수급자들의 취업이 증가하였다고 보고하고 있다. 복지개혁에 있어서 주요한 평가기준은 복지프로그램이 취업에 미치는 영향이다. 1996년에 근로하고 있는 수급자의 비율이 11%인 것에 비해 1999년에는 성인수급자의 33%가 근로를 하고 있었다. 또한 1999년 총수급자의 28%, 근로하는 수급자의

85%가 임금을 받는 일자리에 있었고, 이외 15%는 근로경험 프로그램이나 지역사회서비스에 참여하고 있었다. 수급자로 남아있는 사람들의 소득도 증가해서 수급자의 평균월소득이 1996년 월 \$466에서 98년 \$533, 99년 \$598로 증가한 것으로 나타났다.

의회보고서에 따르면 TANF가 목적하였던 수급자 감소는 성공적으로 달성하였다고 평가할 수 있다. 그러나 TANF가 단순히 수급자의 수를 감소시킨 것뿐 아니라 이들의 근로활동을 증가시키고 근로소득의 증대를 통해 빈곤탈피를 이루어냈는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 많은 연구들은 TANF와 같은 복지개혁 프로그램이 복지수급 가구의 소득을 일정정도 증대시켰지만 경제적으로 완전히 자립시키지는 못한 것으로 평가하였으며(Hanmilton et al., 1997; Claims et al., 1998; 김종일, 2000), TANF를 통한 복지수급자의 감소 및 근로의 증가는 빈곤층을 복지수급자에서 근로빈민으로 이동시킨 것에 불과하다고 비판하기도 하였다(Jamie Peck, 1998).

미국 보건복지부(Department of Health and Human Services; DHHS)의 자문기관인 The Assistant Secretary for Planning and Evaluation (ASPE)⁷⁾은 TANF 수급자가 급격히 감소하자 TANF 수급에서 탈피한 사람들에 대한 연구를 수행하였다. 1998년부터 15개 지역에서 수행한 복지수급에서 탈피한 사람들에 대한 연구에서 수급탈피자들은 여전히 낮은 소득상태에 머물고 있으며 상당수는 다시 복지수급자로 재진입하는 것으로 나타났다. 15개 지역에서 이루어진 15개의 연구는 상이한 지역적 배경 하에 다양한 연구방법을 통해 이루어졌지만 일반적으로

7) The Assistant Secretary for Planning and Evaluation(ASPE)는 미국 보건복지부의 자문기관으로 정책 조정, 입법, 기획, 정책조사와 평가, 경제분석 영역에 주요한 역할을 담당하고 있다.

2개월 이상 현금급여를 지급하지 않은 사람들을 복지수급 탈피자(Leaver)로 정의하여 이들을 대상으로 연구를 수행하였다. 2001년 3월에 제출된 15개의 연구에 대한 중간보고서에 의하면 복지수급 탈피자의 3/4 정도가 주 40시간 이상의 근로를 하고 있는 것으로 나타났다. 이들 수급탈피자들은 간헐적으로 실업과 재정적 곤란을 겪는 것으로 나타났으며, 대부분의 지역에서 1/4에서 1/3 정도는 1년 이내에 다시 복지급여를 지급하는 것으로 나타났다. 또한 복지급여 탈피 이후 이들 가구의 소득변화를 보면 분기별 소득이 증가하는 것으로 나타나나 절대적인 액수에 있어서 여전히 낮은 수준에 머물고 있는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 TANF가 복지수급자 수를 감소시킨 반면 복지수급자를 자립시키지는 못한 것을 나타낸다.

TANF에 대한 평가 외에 welfare-to-work 전략에 대한 시범사업의 일환으로 DHHS는 Manpower Demonstration Research Corporation(MDRC)라는 평가전문기관과 용역계약을 맺고⁸⁾ The National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies(NEWWS)를 수행하고 있다. NEWWS는 7개 지역⁹⁾에서 실시되고 있는 11개의 welfare-to-work 프로그램의 효과성을 연구하는 것으로 다음 <표 III-2>와 같은 프로그램 유형들이 비교

8) 가족지원법(Family Support Act; FSA)에 따르면 미국 보건복지부(Department of Health and Human Services; DHHS)는 JOBS프로그램에 대한 정기적인 평가를 의무적으로 실시하도록 되어있다. 이에 따라 DHSS는 Manpower Demonstration Research Corporation(MDRC)라는 평가전문기관과 용역계약을 맺고 모든 평가업무를 맡기고 있다. MDRC는 1988년부터 캘리포니아주의 6개 county에서 33,000명의 표본을 대상으로 캘리포니아주의 Welfare-to-Work 프로그램인 GAIN프로그램의 성과를 평가하였으며, 1996년 개인책임과 근로기회조정법(PRWORA)을 기반으로 TANF가 도입되자 여러 종류의 welfare-to-Work 프로그램을 시범 시행 및 평가하는 NEWWS를 수행하게 되었다.

9) Atlanta, Georgia; Columbus, Ohio; Detroit and Grand Rapids, Michigan; Oklahoma City, Oklahoma; Portland, Oregon; and Riverside, California.

평가되고 있다. NEWWS 프로그램은 참여자에게 우선적으로 구직활동을 하게 하는 고용중심형 접근과 먼저 교육 및 훈련 프로그램에 참여시키는 교육중심형 접근으로 구분된다. 또한 대상자에 대한 참여 강제 여부, 근로관련활동 수행여부 점검의 강도, 근로관련활동 불이행에 따른 제재 수준에 따라 높은 강제를 부과하는 프로그램과 낮은 강제를 부과하는 프로그램으로 나뉘며, 특히 고용중심형 프로그램은 모든 참여자에게 구직활동을 우선적으로 요구하는 노동시장연결(Labor Force Attachment program: LFA)모형과 참여자에 따라 구직활동 또는 교육 및 훈련 프로그램에 참여시키는 Portland 모형으로 구분된다. 각 프로그램 유형을 평가하기 위해 NEWWS는 세 지역(Atlanta, Grand Rapids, and Riverside)에서 노동시장연결프로그램과 인적자본개발(Human Capital Development program: HCD)프로그램을 모두 시행하였으며 이 두 모형의 중간형태로 고용중심형 프로그램에 교육 및 훈련 프로그램의 연결하여 Portland 프로그램을 시행하였다.

〈表 III-2〉 NEWWS 프로그램 類型

고용 중심형 접근 (Employment-focused approach)		교육 중심형 접근 (Education-focused approach)	
구직 우선	다양한 활동 연결	교육이나 훈련 우선	
높은 강제부과	높은 강제부과	높은 강제부과	낮은 강제부과
Atlanta LFA Grand Rapids LFA Riverside LFA	Portland	Atlanta HCD Grand Rapids HCD Riverside HCD Columbus Integrated Columbus Traditional	Detroit Okla

출처: National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies Home Page(<http://aspe.hhs.gov>)

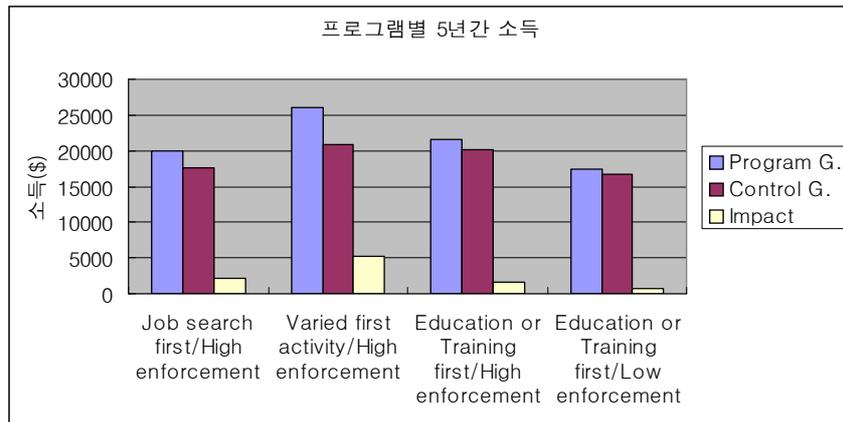
NEWWS는 몇 가지 면에서 TANF로 대표되는 기존의 welfare-to-Work 프로그램들과 차이를 갖고 있다. 첫째, TANF와 달리 1세 미만 아동을 양육하고 있는 여성에게는 근로관련활동에 참여할 것을 요구하지 않는다. 둘째, 급여에 대한 시간제한을 설정하지 않았다. 셋째, 근로소득공제를 적용하고 있지 않다. 몇 가지 차이가 있지만 NEWWS는 복지수급자가 현금급여를 받는 것에서 근로소득을 받는 것으로 이동하는 것을 주요목적으로 하고 있으며 이러한 목적 하에 실시되고 있는 다양한 Welfare-to-Work 전략들을 평가하는 작업이라는 측면에서 주시할 필요가 있다. 특히 NEWWS는 통제집단과의 비교를 통해 welfare-to-work 프로그램의 성과 및 프로그램 형태에 따른 성과를 비교하여 제시하고 있어 근로연계복지급여제도의 운영향과 프로그램 유형에 따른 성과를 비교해 볼 수 있는 연구결과를 제시하고 있다.

〈表 III-3〉 프로그램別 5年間 所得

		프로그램집단	통제집단	효과
고용중점 프로그램	구직우선/높은 강제부과	\$19,866	\$17,680	\$2,186***
	다양한 활동연결 /높은 강제부과	\$26,041	\$20,891	\$5,150***
교육중점 프로그램	교육이나 훈련 우선 /높은 강제부과	\$21,577	\$20,039	\$1,538***
	교육이나 훈련 우선 /낮은 강제부과	\$17,418	\$16,630	\$788*

*표는 통계적 유의미 수준을 나타냄. *=0.1, **= 0.05, ***= 0.01

출처: Hamilton et al., 2001



〈表 III-3〉에 나타나듯이 같이 5년간의 프로그램 시행과 이에 대한 추적조사에 의하면 NEWWS 프로그램들을 실시한 11개의 모든 지역들은 프로그램을 실시하지 않은 지역에 비해 소득이 증가한 것으로 나타났다.

〈表 III-4〉 勤勞連繫福祉 프로그램別 年度別 所得效果

지역 및 프로그램	프로그램 집단	통계 집단	차이 (영향)	지역 및 프로그램	프로그램 집단	통계 집단	차이 (영향)		
Atlanta LFA모형	1차년	2043	1647	396***	Columbus Integrated	1차년	2994	2914	80
	2차년	3228	2578	650***		2차년	4578	3982	595***
	3차년	3930	3313	618***		3차년	5644	5134	510***
	4차년	4815	4255	560**		4차년	6722	6260	463**
	5차년	5821	5586	235		5차년	7682	7276	406
Atlanta HCD모형	1차년	1846	1647	199*	Columbus Traditional	1차년	3099	2914	185
	2차년	3059	2578	480***		2차년	4472	3982	490***
	3차년	3912	3313	599***		3차년	5459	5134	325*
	4차년	4910	4255	655***		4차년	6557	6260	298
	5차년	5671	5586	84		5차년	7389	7276	113
Grand Rapids LFA모형	1차년	2289	1759	530***	Detroit	1차년	1398	1341	57
	2차년	3385	2874	511***		2차년	2976	2663	313**
	3차년	4658	4211	447**		3차년	4593	4112	481**
	4차년	5615	5480	135		4차년	5920	5570	351
	5차년	6376	6447	-71		5차년	7081	6823	258
Grand Rapids HCD모형	1차년	1869	1759	110	Oklahoma City	1차년	1404	1387	16
	2차년	3354	2874	479***		2차년	2121	2127	-5
	3차년	4514	4211	303		3차년	2632	2672	-40
	4차년	5535	5480	56		4차년	3114	3068	45
	5차년	6345	6447	-102		5차년	3597	3498	100
Riverside LFA모형	1차년	2460	1741	719***	Portland	1차년	2828	2484	343*
	2차년	3039	2482	557***		2차년	4421	3150	1271***
	3차년	3389	2957	432***		3차년	5491	4050	1441***
	4차년	3867	3554	313*		4차년	6319	5112	1207***
	5차년	4683	4155	528***		5차년	6982	6095	887**
Riverside HCD모형	1차년	1446	1250	196	two-tailed t-test 유의수준 *: 0.1, **: 0.05, ***: 0.01				
	2차년	2025	1886	139					
	3차년	2561	2150	411					
	4차년	2857	2601	255					
	5차년	3384	3025	359					

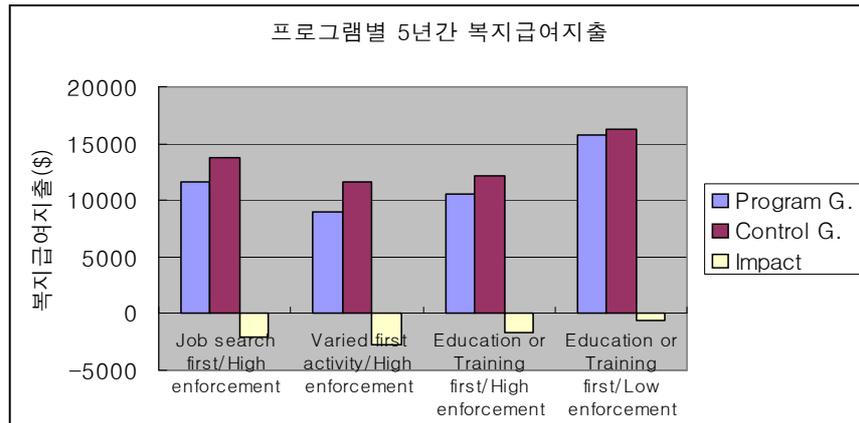
연도별 소득증가 추이를 살펴보면(表 III-4 참조) 대부분의 프로그램들에서 2, 3차년 추적조사에서 상당한 소득의 증가가 보였다. 그러나 4, 5차년에는 이러한 효과가 전반적으로 감소하여 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았으며, Portland와 Riverside LFA 프로그램만이 지속적으로 통계적으로 유의미한 소득증가 성과를 보였다. 또한 5차년의 결과만을 보면 취업률이나 실업률, 임금소득에 있어서 통계 집단과 프로그램 집단간에 유의미한 차이를 보이지 않았다.

〈表 III-5〉 프로그램별 5年間 福祉給與지출

		프로그램집단	통제집단	효과
고용중점 프로그램	구직우선/높은 강제부과	\$11,688	\$13,735	-\$2,047***
	다양한 활동연결 /높은 강제부과	\$8,940	\$11,686	-\$2,746***
교육중점 프로그램	교육이나 훈련 우선 /높은 강제부과	\$10,598	\$12,209	-\$1,611***
	교육이나 훈련 우선 /낮은 강제부과	\$15,686	\$16,247	-\$561***

*표는 통계적 유의미 수준을 나타냄. *=0.1, **= 0.05, ***= 0.01

출처: Hamilton et al., 2001



지급된 복지급여 측면에 있어서는 모든 유형의 프로그램에서 평균 복지급여 규모가 통제집단보다 적은 것으로 나타났다. 모든 프로그램에서 5년간 복지급여 규모가 15% 이상 감소하였고, 복지급여 수급 기간도 2~6개월 정도 감소하였다. 복지지출에 대한 NEWWS의 영향은 소득수준에 미친 영향에 비해 안정적인 것으로 보인다.

welfare-to-work 프로그램들이 수급자의 소득 중 근로소득을 증가시키고 복지급여 소득을 감소시켜 자립도를 높이는데 도움을 주지만 소득의 증가와 복지급여감소가 맞물리면서 실질적으로 큰 소득증가 나타나지는 않았다. 세 개 프로그램에서 프로그램 집단의 5차년도 소득이 통제집단보다 3~5% 더 높을 뿐이었으며 이러한 수치도 통계적으로는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 더욱이 통계적으로 유의미하지는 않았으나 네 개의 프로그램에서는 5차년도 총소득이 통제집단에 비해 2~6% 감소한 것으로 나타났다.

welfare-to-work 프로그램이 소득증가에 영향을 미치지 못한다는 연구결과는 NEWWS뿐 아니라 1980년대부터 1990년 초에 이루어진 연구에서도 동일하게 나타나고 있다. 프로그램이 소득을 증가시키는 것으로 나타난 경우에도 소득증가는 미미한 수준이었다. 이러한 연구결과는 Welfare-to-Work 프로그램들이 가구의 경제적 복지를 향상시키는데 한계가 있음을 분명히 나타내며, 프로그램 참가로 인해 수급자들이 실제 빈곤을 탈피할 가능성은 크지 않다고 할 수 있다.

프로그램 구성원 특성에 따른 영향을 비교하여 보면 일반적으로 Welfare-to-Work 프로그램은 프로그램 시작 전 실업 상태였던 경우와 장기수급자였던 경우 더 큰 소득증가효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 이들의 경우 소득증가효과가 더 큰 것과 더불어 현금급여는 더 많이 감소한 것으로 나타났다. 즉, 근로소득분의 증가가 크게 나타난 것이다. 인종별 소득증가효과 또한 상이했는데 일반적으로 백인보다

는 스페인계와 아프리카계의 경우 더 소득증가가 크게 나타났다. 또한 일반적으로 근로소득을 얻는데 있어 더 많은 장애가 있는 경우¹⁰⁾ Welfare-to-work 프로그램의 효과가 큰 것으로 풀이된다. 보다 불리한 집단에 대해 프로그램의 소득향상 효과가 크다 하더라도 절대적 수치에 있어서 이들의 소득은 여전히 낮은 수준에 머물렀다. 예를 들면 근로가 가장 불리한 집단은 중간정도의 불리한 수준인 집단에 비교하여 소득수준이 절반 수준인 것으로 집계되었다. 즉, 프로그램이 소득구조의 체계를 바꾸지는 않는 것으로 나타났다.

프로그램 유형별로 성과를 비교하면 일반적으로 고용중점 프로그램이 교육 중점 프로그램보다 고용 및 소득향상에 더 큰 효과를 보였다. LFA 프로그램과 HCD 프로그램간의 비교에 있어서도 LFA 프로그램이 일반적으로 HCD 프로그램에 비해 소득증가효과가 높게 나타났다. 5차년도 LFA프로그램에서 \$1,500~\$2,500 정도 높은 소득수준을 보였고 취업자 비율도 통제집단에 비해 0.7~11.1% 높게 나타났다. 특히 Portland에서 가장 큰 성과를 보였는데 프로그램집단이 통제집단에 비해 소득이 \$5,000 많았고 고용자 비율은 1.6% 더 높았다. 전반적으로 교육중점 프로그램의 효과는 작게 나타났다. 특히 낮은 강제를 부과한 프로그램은 다른 교육중점 프로그램이 \$800~\$2,000의 소득향상 및 0.3~0.8%의 고용증가 효과가 있었던 것에 비해 고용증가효과가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 고용집중 프로그램이 교육집중 프로그램에 비해 고용 및 소득증가에 보다 효과적임을 나타낸다.

그러나 이러한 차이는 하위집단별로 구분하여 볼 때 매우 미미한 수준이었다. 그럼에도 불구하고 LFA와 HCD 프로그램을 혼합하여 사

10) 고등학교 졸업장이 없는 경우, 6개월 이상 전일제 근로를 해본 적이 없는 경우, 5년 이상 복지급여를 받아온 경우 중 세 가지 모두에 속하는 수급자를 근로가 가장 불리한 집단으로 분류하고 한 두 가지의 경우에 속하는 수급자는 중간 정도 불리한 집단으로 분류하였음.

용한 Portland 프로그램이 대부분의 하위 집단에서 가장 큰 소득향상 효과를 보인 것을 주목할 만하다. 이는 광범위한 대상집단에 대해 Portland 프로그램이 효과적임을 보여주며, 교육과 훈련을 겸한 LFA모형이 효과적인 프로그램임을 의미한다.

2. 캐나다

가. 근로연계복지급여제도의 연혁

캐나다에서 복지개혁이 대두되게 된 배경에는 노동시장구조의 변화가 주된 요인이다. 저숙련, 저소득 노동자들의 수요가 점차 감소하고, 이들의 노동시장진입의 가능성이 희박해지면서, 저숙련, 저소득 노동자들이 실업보험과 사회부조 프로그램(social assistance programs)에 의하여 보호를 받게 되었다. 구체적으로 그 규모를 보면 1993년 현재 전체인구 중 거의 3백 만명의 인구가 다양한 복지급여를 수급하고 있었는데, 이는 전체 인구의 10.4%를 차지하는 수치이다(Jacobs, 1995).

고실업, 장기실업 상황에서 실업보험 대상자들이 점차로 사회부조 프로그램의 대상자로 떨어지면서¹¹⁾ 사회부조 프로그램의 대상자 중 근로가능한 사람들(employables)이 차지하는 비중이 증가했다. 저숙련, 저소득 노동자들의 노동시장진입이 어려워지고 사회보장제도 의존대상자가 지속적으로 증가함에 따라, 정부의 사회보장재정지출의 부담이 증가하고, 정부의 부채가 지속적으로 증가해나갔다(Jacobs, 1995; Evans, 1995). 이러한 상황에서 1995년 연방과 주정부는 ‘사회부조 수급자의 취업기회 향상을 위한 협약’(Agreement on Enhancement

11) 캐나다의 실업보험의 급여 지급기간은 지역의 실업률에 따라 달라지나 최대 45주까지만 지급되므로 장기실업자들이 사회부조체계로 유입되게 된다.

Opportunities for Social Assistance Recipients)을 체결하였다. 이 협약은 적절한 고용 및 훈련 프로그램을 통해 수급자의 취업가능성을 높임으로써 수급자의 자립증진과 복지의존 감소시키는 것을 목적으로 천명하였다. 이후 각 주정부는 연방정부와 협약을 체결하여 근로연계복지급여제도를 도입하였다(Shragge et al., 1997). 캐나다 사회부조제도의 근간이 되는 캐나다부조법(CAP: Canada Assistance Plan)은 재정적 욕구를 갖고 있는 사람들에게 추가적인 기준을 제시하지 않고 전국적인 최저생활을 보장하도록 하였으며 이에 대해 연방정부와 지방정부가 사회부조와 사회서비스비용을 분담하도록 규정하였다. 이러한 캐나다 부조법 체제 하에서는 각 지방정부가 사회부조수급자에게 근로활동을 강제하는 것이 불가능했다. 그러나 캐나다부조법 체제 하에서도 몇 가지 유형의 근로연계복지급여제도 성격의 프로그램이 도입되었다. 첫째, 전통적인 사회부조 제도가 수급자를 근로가능 여부에 따라서만 이분하던 것에서 보다 세분화된 분류가 도입되었다. 근로가능성에 대한 재정의와 함께 수급자가 어떠한 근로관련활동에 참여할 것인지를 결정할 수 있는 세분된 분류기준이 적용되게 되었다¹²⁾. 예컨대 퀘벡(Quebec)주는 근로가능 수급자들을 고용관련 프로그램에 참여하는 경우, 아동부양이나 노령, 장애 등으로 일시적으로 근로가 불가능한 경우, 고용관련 프로그램을 거부하거나 프로그램이 끝난 후에도 실업상태인 경우로 나누고 범주별로 급여수준을 달리하고 있다. Alberta 주도 이전의 장기, 단기 수급자로 구분하던 것을 근로소득지원이 필요한 저소득 근로자 수급자, 장애 등으로 근로가 불가능한 수급자, 일시적으로 근로를 할 수 없는 수급자, 고용서비스 및 훈련이 필요한 수급자로 세분하고 있다. Ontario 주의 경우에는 장기/단기 수급자로 운

12) Evans(1995)는 이러한 일련의 변화들은 전통적인 사회부조가 자격있는 빈자(deserving poor)와 자격없는 빈자(undeserving poor)로 구분하던 것의 현대적인 표현이고 비판하였다.

영하던 사회부조를 고용프로그램에 참여하는 수급자를 대상으로 하는 JOB LINK¹³⁾ 프로그램과 이 외의 수급자를 대상으로 하는 프로그램을 분리하였다. 둘째, 자발적인 근로활동 프로그램을 도입하였다. 캐나다부조법은 근로연계복지급여제도에 대한 연방의 비용분담을 규정하지 않았다. 그러나 일부 주정부에서 근로활동 프로그램이 도입되었으며 자발적인 참여자들의 수가 점점 증가하는 추세를 보였다. 셋째, 수급자의 동의에 기반한 구직계획서가 도입되었다. 퀘벡에서는 구직계획서를 통해 수급자를 점검하고, Ontario 주의 JOBLINK 프로그램에서도 구직계획서의 작성은 매우 중요한 과정이다(Evans, 1995).

1993년 자유당 정부가 집권하자 정부의 부채를 줄이는 것이 지역사회와 국내의 산업을 안정시키기 위한 최우선책으로 간주되었고, 정부의 사회정책지출 삭감과 복지정책에 있어서 근본적인 개혁이 시도되었다(Lightman and Riches, 2000). 그러나 캐나다부조법 하에서 근로연계복지급여제도의 도입은 매우 제한적일 수밖에 없었다. 이에 따라 자유당 정부는 복지개혁의 일환으로 1996년 캐나다부조법을 폐지하고 사회부조급여에 대한 중앙정부의 비용부담의무를 삭제한 연방예산법을 제정하였다. 캐나다부조법의 폐지는 사회부조와 사회서비스에 대해 명백하게 설정된 중앙정부의 비용분담규정이 없기 때문에 연방기금이 사회부조와 사회서비스를 위해 지출될 것이라는 보장이 없음을 의미한다(Torjman, 1996). 또한 캐나다부조법의 폐지로 지방정부는 복지지출을 삭감하고 근로연계복지와 같은 프로그램을 도입할 수 있는 자율권을 갖게 되었다(Lightman and Riches, 2001). 이에 따라 연방예산법의 개혁 이후 실질적으로 지방정부에서 사회부조에 대한 예산 삭감이 이루어졌으며 강제성을 지닌 근로연계복지급여제도가 도입되었다.

13) JOBLINK 프로그램은 다양한 고용관련 프로그램을 제공하고 사회부조 급여 대신 고용 및 훈련수당(Employment and Training Allowance)을 지급한다.

실업자의 급증으로 초래된 재정압박을 해결하기 위해서 복지개혁이 시도된 캐나다는 주로 실업보험과 사회부조 프로그램을 재조정하는데 초점을 두었다. 캐나다부조법의 폐지로 연방정부의 사회부조 재정지원이 줄어들자 각 주정부는 근로연계복지급여제도를 도입하였다. 이는 사회부조 프로그램에 근로연계성을 강화시켰던 1988년 미국의 가족지원법제정의 상황과 유사한 형태를 띤다. 다시 말하면, 사회부조 대상자들에게 근로를 강제적, 의무적으로 요구하고 이를 이행하지 않을 때에는 급여를 삭감하거나 자격을 정지하는 미국의 근로연계복지와 유사한 경향을 보이기 시작했고, 점차로 이러한 경향이 가속화되었다(Brown, 1995). 또한 대부분의 주에서 근로연계복지급여제도는 근로가능한 수급자의 경우 어떠한 일이든 가능한 한 빨리 복지를 탈피하여 근로하는 것을 목표로 설정하였다(OECD, 1999). 이러한 전반적인 정책기조 위에 캐나다의 각 지방정부는 연방정부와의 협정을 통해 사회부조 및 실업보험제도와 관련된 근로연계복지급여제도를 도입하고 있으며 주별로 다양한 형태의 근로연계복지급여제도를 도입하고 있다. 예를 들어 급여수급에 대한 의무로 요구되는 근로 형태에 있어서 Nova Scotia, Ontario, British Columbia는 구직활동(job search)만을 요구하는 반면, Prince Edward Island, Quebec, Manitoba 지역에서는 고용준비프로그램 참가, 교육 및 직업훈련참가, 특정한 형태의 지역사회 서비스 이행을 요구하고 있다. 이러한 요구조건을 이행하지 않을 경우에 대한 제재도 주마다 차이가 있는데, 급여삭감을 하지 않는 주가 있고(Nova, Saskatchewan, Manitoba), 다른 주에서는 급여삭감(Quebec)이나 급여의 일시중지 혹은 급여종결의 벌칙이 주어진다.

나. 근로연계복지급여제도의 평가

복지개혁 과정에서 도입된 근로연계복지(workfare)에 대해서 Patricia

M. Evans(1995)는 사회복지프로그램은 개혁되어야 하지만, 저숙련, 저소득임금노동자의 실업률이 높은 상황에서 사회부조 대상자에게 근로의무를 강제하면서 이를 이행하지 않을 경우 급여를 줄이는 방식은 부분적인 해결책에 불과하다는 평가를 내리고 있다. 즉, 실업률이 상대적으로 낮을 때, 근로연계복지는 의미가 있을지 모르지만, 높은 실업에 의해서 야기된 정부재정의 부담을 해결하는 방식의 일환으로서 근로연계복지급여 프로그램을 도입할 때는 처벌적인 성격이 강하고 비용절감효과가 크게 나타나지 않기 때문에 비효과적이라는 것이다.

Torjman(1996)은 캐나다의 복지개혁에 있어서 근로연계복지전략이 아닌 인적자원전략을 구사해야 함을 주장하며 캐나다의 근로연계복지전략에 대해 비판적으로 평가하였다. Torjman에 의하면 근로연계복지(worfare) 혹은 ‘수급을 위한 근로’(work-for-welfare)는 사회부조 대상자들에게 수급조건으로 강제적인 근로 또는 활동의 수행을 부과하는 전략이다. 근로연계복지접근과 대비되는 인적자원전략(Human resources approach)은 자발적 참여를 원칙으로 개인의 기술향상에 중점을 둔 고용가능성 대책과 노동시장균형 측면에 중점을 둔 다양한 선택을 제공한다. Torjman은 캐나다에서 근로연계복지급여제도를 도입하는데 있어 여러 가지 문제점이 있다고 주장하였다. 첫째, 근로연계복지전략에서는 수급자들에게 근로관련 활동, 예를 들어 훈련이나 근로경험, 지역사회서비스 등을 요구하며 이를 수행하지 않을 경우 제재수단으로 급여에 대한 불이익을 주고 있다. 따라서 근로연계복지전략을 채택하기 위해서는 충분한 근로관련 활동을 제공할 수 있는 준비가 이루어져야 한다. 이는 근로연계복지전략을 도입하고자 하는 각 지역에서 근로관련활동 제공을 위한 투자가 이루어져야 함을 의미한다. 그러나 캐나다의 주정부들은 충분한 근로관련활동을 갖추고 있지 않을 뿐 아니라 이에 대한 투자도 고려하지 않고 있다. 둘째로 강제적 프로그램

을 운영하기 위해서는 점검체계 및 이의제기에 대한 대응체계가 마련되어야 한다. 그러나 캐나다의 사회복지전달체계는 이러한 대응체계가 매우 취약한 구조를 갖고 있다. 셋째, 빈곤실업자에게 근로관련활동을 강제하는 것은 실업에 대한 책임이 수급자에게 있다는 것을 전제로 하나 이러한 전제는 고실업 상황에 있어서는 지지를 얻기 어렵다. 캐나다는 지속적인 고실업 상태에 놓여있으며 모든 산업영역에서 고용감소가 이루어지고 있다. 더욱이 실업보험 급여의 수급기간이 축소되었고, 대부분의 실업자들은 고학력의 청년실업자들이다. 따라서 처벌적 성격의 근로연계복지전략은 부적절하다고 할 수 있다. 넷째, 근로연계복지전략은 수급자들로 저임금 노동자층을 형성하게 하고, 이로 인해 임금노동자가 할 일을 수급자들이 수행하게 되는 대체효과의 위험이 있다. 이는 근로연계복지전략을 통해 노동시장의 왜곡이 이루어질 수 있음을 의미한다. 끝으로 근로연계복지전략이 과연 적절한 전략일 것인가이다. 근로연계복지전략이 성공한 것으로 보고되고 있는 미국의 몇 개 지역들은 실업률이 낮았고, 탄탄한 지방경제기반을 갖고 있었다(Ontario Network, 1996; National Council of Welfare, 1995; Torjman, 1996에서 재인용). 이에 반해 캐나다의 지역경제는 여전히 고실업 상태에 직면해 있다. 또한 아동양육이나 질병으로 단기간의 사회복지 부조가 필요한 사람들에게 있어서 근로관련 활동을 강제하는 근로연계복지 접근이 적절하지 못하다는 것이다. 따라서 Torjman(1996)에 따르면 고실업 상태에서 복지지출의 절감을 주목적으로 도입된 근로연계복지전략은 부적절할 뿐 아니라 비용절감에 있어서도 큰 효과를 기대할 수 없다. 오히려 복지수급자의 노동시장 진입이나 재진입을 지원하게 위한 전략에 있어서 고용가능성을 높일 수 있는 훈련 및 교육 프로그램과 노동시장을 고려한 대책들이 포함되어야 한다. 즉, 캐나다의 복지개혁에 있어 고용가능성 강화와 일자리 창출방안을 강조하는

인적자원전략이 근로연계복지급여제도로 채택되어야 함을 주장하였다. 또한 그는 인적자원전략은 단순히 복지체계개혁의 이상의 것이라고 보고, 이는 아동급여, 소득세 등 관련분야 개혁이 중요하며 관련 정부부처와의 협력 또한 필수적임을 강조하였다.

3. 英國

가. 근로연계복지급여제도의 연혁

대처와 메이저로 이어지는 18년의 집권기간 동안 영국의 보수당정부는 사회보장제도의 개혁과 관련하여 ‘급여수급자들을 일자리로’(getting people into work)라는 목표를 내세웠다. 이러한 목표를 추진하는 과정에서 사회부조는 개혁의 핵심대상이 되었으며 개혁의 내용은 ‘당근(carrot)-근로에 대한 유인책’과 ‘채찍(stick)-급여의존에 대한 억제책’을 적절하게 결합하는 것이었다(신동면, 2000). 이러한 정책 기조 하에 사회보장 급여구조에 근로에 대한 유인을 제공하거나 근로 관련활동을 요구하는 일련의 제도들이 도입되었다.

대처정부는 1988년 가족공제 혹은 근로가족의 소득을 지원하는 가족공제(Family Credit)를 도입하였다. 가족공제는 부양아동이 있는 전일제 근로자(주당 16시간 이상 근로)를 대상으로 근로소득에 대한 유인을 제공하게 위해 도입한 제도로 저소득 근로가구의 소득을 지원함으로써 사회부조수급자의 자활을 촉진하는 제도이다. 소득지원(Income Support)이나 소득기반 실업부조(Income-based Jobseeker's Allowance)와 비교하여 가족공제는 기본급여액이 높고 소득에 따른 급여감소율이 낮아 근로소득에 보다 큰 유인을 주도록 설계되었다. 또한 12세 미만의 부양아동이 있는 경우 아동수에 따라 양육비용을 공제해주고 있

다. 그러나 가족공제는 소득지원과 달리 주택구입 비용에 대한 보조 등을 포함하지 않기 때문에 실업자들에 대해서는 근로유인 효과가 크지 않았다(Millar, 1998; 신동면, 2000 재인용).

대처의 뒤를 이어 집권한 메이저 보수당 정부는 경기침체가 계속되고 소득지원 수급자 수 및 실업자 수가 증가하자 1996년 구직자 급여(Jobseeker's Allowance)를 신설하였다. 구직자 급여는 실업보험 급여와 소득지원을 통합한 것으로 기여기반 구직자 급여와 소득기반 구직자 급여로 구분된다. 구직자 급여의 도입을 통해 급여기간의 단축 및 구직활동에 대한 요구가 이루어졌다. 즉, 이전의 실업보험 급여는 급여기간이 1년이었으나 기여기반 구직자 급여에서는 급여기간이 6개월로 단축되었다. 또한, 권리적 성격으로 지급되던 소득지원에서 소득기반 구직자급여는 급여에 대한 수급자의 의무로 정기적으로 직업센터에 출석하고 구직활동을 하도록 요구하고 있다.

대처와 메이저정부에 이어 97년 새롭게 등장한 토니 블레어 정부와 신노동당은 제 3의 길을 표방하며 ‘근로를 통한 복지’(welfare to work)를 추진하였다. 1998년 3월 블레어 정부는 영국 복지 국가의 미래 발전과 개선의 지침이 될 중요한 원칙을 설정하는 『복지개혁에 대한 자문보고서』(Green paper on welfare reform)를 발간하였다. 이 보고서는 장래 영국의 발전에 있어 복지개혁을 정부의 핵심적인 계획으로 규정하고 개혁을 통해 불평등과 사회적 배제, 재정적 동기저하를 포함한 고용에 대한 장애물, 부정수급을 해결하는 것을 복지개혁의 목적으로 설정하였다. 특히 이 보고서에서 제시된 신노동당의 복지개혁의 첫째 원칙은 근로의 중요성에 대한 강조이다. 이 원칙에 따라 정부는 근로와 관련한 복지국가의 재건 과제를 수행하기 위한 다섯 가지 방법을 제시하였다. 첫째, 뉴딜과 고용지역(employment zones)프로그램을 통해 복지에서 근로로의 이동을 돕는다. 둘째, 취업을 돕는 개별화된 서비

스를 개발한다. 셋째, 근로할 능력과 의지가 있는 사람이 취업하는데 있어서 장애요소를 해소한다. 넷째, 근로가족 세금공제의 도입, 소득세와 사회보험세 개혁, 전국민 최저임금제의 도입 등의 조세 및 급여 개혁을 통해 근로소득을 지원한다. 다섯째, 책임과 권리가 공정하게 연결되도록 한다(HMSO, 1998; 박능후 외, 2000 재인용).

이러한 복지개혁의 원칙에 기반하여 신노동당 정부가 도입한 대표적인 근로연계복지급여제도가 뉴딜이다. 뉴딜은 개인의 직업능력을 높이고 지역경제에서 요구하는 기술을 획득하여 취업이 용이하도록 개별적이고 실제적인 도움과 지원을 제공하는 것을 목표로 한다. 뉴딜 프로그램에서 제공되는 모든 서비스는 지역사회 단위에서 구직센터, 고용주, 자원활동기관, 교육과 훈련기관, 직업서비스 제공기관 등이 상호 연계되어 통합적으로 제공되며 지역사회의 노동시장에서 요구하는 기술과 훈련을 제공할 수 있도록 각 프로그램 내용을 지역사회별로 특화하였다. 뉴딜은 1998년 4월 6개월 이상 실직상태에 있는 24세 미만의 청년실업자를 대상으로 처음 실시되었으며, 이후 장기실업자, 편부모, 장애인 또는 장기환자, 실업자의 배우자로 확대되었다. 전반적인 뉴딜프로그램의 기본 구조는 다음 [그림 III-1]과 같다.

[그림 III-1] 뉴딜 프로그램의 基本構造



뉴딜의 5개 대상집단 중 주된 대상은 청년실업자들과 장기실업자들이다(Ken Judge, 2001). 청년층을 대상으로 하는 뉴딜프로그램은 18~24세의 청년 중 구직급여를 6개월 이상 수급한 사람들에게 강제적용된다. 이 프로그램의 적용대상자는 최장 4개월까지의 입문기간 동안 전담 상담원의 상담을 받으며 집중적인 구직활동을 수행하게 된다. 이 기간 내에 취업하지 못할 경우 인턴사원에서 훈련에 이르기까지 다양한 프로그램(정부지원에 의한 인턴사원, 전일교육이나 훈련프로그램, 환경조사단 활동, 자원활동기관 활동)이 제공된다. 장기실업자를 위한 뉴딜프로그램은 25세 이상이며 구직급여를 2년 이상 수급한 경우에 강제 적용된다. 처음에는 3~6개월간 자문 상담과정(Advisory Interview Process)을 거치는데, 이 시기 동안 고용가능성을 높이고 가능한 한 보조금을 받지 않는 일자리를 찾는다. 이 후에도 취업을 못하면, 다른 프로그램으로 이동하거나 6개월 간 보조금이 지급되는 일자리에 취업하거나, 구직급여를 받으며 1년 동안 전일제교육, 훈련을 받는 것 중 하나를 선택할 수 있다.

영국의 뉴딜프로그램에서 특징적인 것은 입문 이후의 여러 프로그램에 교육훈련이 의무적으로 결합되어 있다는 점이다. 환경지원단이나 자원봉사단 활동을 운영하는 프로그램 운영주체들은 뉴딜 참여자들에게 주 1일 이상에 해당되는 교육훈련을 의무적으로 제공해야 한다. 또한 이들의 구직활동도 도와주도록 하고 있다. 보조금을 받고 뉴딜 참여자를 고용한 경우에도 일주일에 1일에 해당되는 교육훈련을 받을 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 입체적으로 프로그램을 운영하고 있다는 점에서 뉴딜 프로그램이 시사하는 바가 크다(황덕순, 2001).

나. 근로연계복지급여제도의 평가

블레어와 신노동당정부의 모토이자, 제3의 길로 대변되는 welfare-to-work 전략에 대한 평가는 학자마다 상이하다. Kay(1998)와 Deacon(1997)은 신노동당의 정책노선이 유럽적 상황¹⁴⁾에 기반하여 근로연계프로그램을 도입하려고 했지만, ‘복지의존성’에 대한 우려를 기본적으로 깔고 있으며, 빈곤에 대한 해결책으로서 근로의 효력(efficacy of work)에 대한 신념을 과도하게 표방하였다는 점에서는 미국식의 근로연계복지와 별반 큰 차이가 없는 것으로 평가했다. Walker(1998)도 신노동당의 정책노선은 유럽의 사회민주주의보다는 클린턴 민주당에 더 유사하다고 보았다. 또한, 1980년대 후반 이후 영국에서 전개된 사회보장정책의 변화를 사회통제론(Regulation Approach)¹⁵⁾에 입각해서 분석한 Grover & Stewart(1999)는 블레어정부 하에 수행된 복지개혁이 새로운 접근이기보다는 ‘시장형 근로연계복지’(market workfare)¹⁶⁾의 변형에

14) 블레어는 하층계급(underclass)보다는 일자리 없는 계층(workless class)을, 빈곤(poverty)보다는 사회적 배제(social exclusion)를 대변했다(Jamie Peck & Nik Theodore, 2001).

15) Regulation Approach(RA): 1970년대 Marxist가 자본축적의 위기가 극복되는 방법과 어떻게 자본축적이 장기간동안 안정적으로 이루어질 수 있는가를 분석하기 위한 분석틀

불과하며 블레어와 신노동당 정부의 복지개혁은 ‘시장형 근로연계복지’를 유지, 혹은 확대하였다는 점에서 신자유주의 전략에서 크게 벗어나지 못하고 있다고 비판했다.

그러나 다른 한편 신노동당의 welfare to work 전략을 보수당의 근로연계복지(Workfare)와 구분되는 활성화(Activation)전략으로 보는 견해도 있다. 신동면(2000)은 노동당은 뉴딜로 불리는 적극적 노동시장 사업을 통하여 인적자원의 개발에 기초하여 실업자의 자활을 추진하고 있다는 점에서 보수당 정부와 분명한 차이를 보이고 있으며 수급자 개인의 직업능력개발 및 적극적 노동시장사업의 강화를 통하여 보수당의 근로연계복지 모형에 머물지 않고 활성화(activation) 모형으로 향해 나아가고 있다고 평가하고 있다.

구체적인 프로그램의 평가에 있어서 영국의 근로연계복지급여제도는 어느 정도 효과를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 영국 사회보장부는 실업급여와 소득지원을 대체한 구직자급여(Jobseeker's Allowance)를 평가하기 위해 실업자 대상으로 구직자급여 도입 전후 설문조사를 실시하였다. 경제동향에 따른 영향을 고려하여 구직자급여의 영향을 분석한 결과 구직자급여의 도입으로 급여수급자 중 비경제활동인구의 비율이 감소하고 수급자들의 구직활동이 매우 활발해진 것으로 나타났다. 구직센터 직원도 보다 적극적으로 고용서비스를 제공하는 것

16) ‘market workfare’란 workfare의 일종으로 근로활동을 강제하는 수단을 갖고 있는 취업자에 대한 자산조사형(in-work means-tested) 사회보장급여를 말한다. 즉, 구직을 강제한다는 측면에서 workfare이고, 근로를 전혀 하지 않으면서 급여를 받는(out-of-work benefit) 자들이 퇴출되고 취업과 급여를 겸하는 사람들에 의해 시장이 채워지면서 새로운 고용이 창출된다는 측면에서 ‘market’이 붙는다. 취업자에 대한 급여(in-work benefit)는 개인에게 임금보조를 지급하여 낮은 임금의 고용을 받아들이도록 한다는 차원에서 ‘열등처우의 원칙’에 뿌리를 두고 있다. 취업자에 대한 급여(in-work benefit)는 임금하락을 압박하여 시장에서 일자리를 창출하고, 급여수급 기준을 점차 낙인화한다는 신자유주의 우파의 전략을 지원하기 위한 방식으로 고안된 것이다(Grover & Stewart, 1999).

으로 보고되었다. 또한 구직자급여 도입 후 1년간 복지탈피가 상당히 증가되었는데 복지탈피는 특히 저실업 지역과 장기 수급자에서 많았던 것으로 나타났다. 구직자급여 도입 전후 모두에 있어서 복지수급을 탈피한 실업자의 3분의 2는 취업상태로 이동하였다. 대부분의 재취업자는 안정적인 일자리를 얻었으며, 특히 단기실업자의 경우 안정적인 일자리로 이동하는 비율이 높았다. 그러나 구직자급여가 재취업시 직업 안정성에 미치는 영향은 거의 없는 것으로 나타났으며, 오히려 구직자급여 도입 후 재취업시 소득이 낮아진 것으로 나타났다. 더욱이 구직자급여 도입 후 기존 실업자가 구직자급여를 신청하는 비율은 낮은 것으로 나타났으며 재취업한 구직자가 재실업하는 경우에도 다시 실업관련 급여를 수급하는 비율이 낮게 나타났다. 구직급여가 거부된 실업자의 경우 많은 수가 제재 이후 구직활동을 더 많이 하게 된 것으로 보고하였다. 그러나 이외의 급여거부자는 자신의 개인적인 여건 상 구직활동을 할 수 없고 급여거부를 받을 수밖에 없다고 인식하고 있어서 급여제한에 따른 구직활동 유인효과는 제한적인 것으로 나타났다(Smith et al., 2000; Rayner et al., 2000).

이러한 평가결과에 따르면 구직자급여 프로그램이 급여수급자를 감소시키고 구직자의 적극적 구직활동을 유인하는 효과가 있었음을 알 수 있다. 그러나 이와 더불어 충분한 구직활동을 하지 않는 실업자에 대해 제재를 가함으로써 급여거부를 당하거나 급여를 신청하지 않는 사례가 발생하는 것으로 나타났다. 이는 실업으로 인해 소득이 없는 실업자에 대해 적절한 소득보장이 제공되지 않을 수 있음을 의미한다. 또한 재취업 후 소득이 낮은 일자리에 취업하게 하는 것으로 나타나 빠른 재취업과 함께 부적절한 일자리로 이동하게 하는 효과가 있음을 드러냈다.

Gardiner(1997)는 사회보장부(DSS), 교육고용부(DEE), 고용서비스(ES)

사무소에서 수행하는 42개의 근로를 위한 복지 사업을 선정하고 이중 자료수집이 가능한 9개 사업에 대해 프로그램에 따른 취업효과와 이에 따른 비용을 기준으로 각 프로그램을 비교평가하였다. 전반적으로 근로를 위한 복지 사업들이 급여에서 유급고용으로 이동하는 것을 지원하는데 상당한 영향을 갖는 것으로 평가되었다. 그러나 Gardiner는 근로를 위한 복지 프로그램의 효과성에 대한 긍정적 평가는 ‘과장된 추측’이며 각 프로그램은 중요한 문제점을 드러내고 있다고 지적하였다. 예를 들어 교육과 훈련 프로그램은 청년층의 취업을 지원하기 위해 필요한 프로그램인 반면 높은 비용이 소요될 뿐 아니라 장기간의 지출이 필요하고, 반면 구직지원은 비용이 적게 드는 반면 취업효과가 미비한 것으로 나타났다(Gardiner, 1997; 박능후 외, 2000).

Judge(2001)는 '98년 뉴딜 통계자료를 바탕으로 새로이 도입된 뉴딜 프로그램에 대한 평가를 시도하였다. 뉴딜통계에 따르면 뉴딜프로그램 종료 후 약간의 고용증가가 있는 것으로 나타났다. 특히 교육과 훈련프로그램은 비용효율성이라는 측면에서는 다른 프로그램과 비교해서 상대적으로 낮지만, 근로를 위한 복지 체계 전반에 있어서 복지 급여에서 유급고용으로 이동하는 것을 지원하는데 상당한 효과를 보이는 것으로 평가되었다(Ken Judge, 2001). 그러나 이러한 Judge의 평가작업은 뉴딜이 도입된 연도에 수행된 것이므로 최종적인 평가라고 보기는 어렵다.

최근 National Institute of Economic and Social Research에서는 뉴딜에서 가장 중점적 대상집단인 청년실업자를 위한 뉴딜(the New Deal for Young People: NDYP)의 거시경제적 성과를 평가하였다. 2000년 3월까지 2년간 시행된 NDYP의 성과를 거시경제 모형을 사용하여 평가한 결과 NDYP가 국민소득(National Income)을 연 5억 파운드 정도 증가시킨 것으로 나타났다. 실업에 대해서는 NDYP로 인해 2년간 20만 명

의 청년들이 조기에 실업을 탈피하였고, 이 중 6만 명 이상의 청년들은 실업탈피 후 바로 근로(보조금을 지급 받는 일자리를 포함)로 이동했다. 나머지 14만 명은 NDYP 내의 교육훈련 프로그램이나 자원봉사, 환경보호활동으로 이동하였다. 이들 중 일부는 이후 근로로 이동하기도 했으며, 실업상태로 재유입되기도 했다. NDYP를 통해 실업을 탈피하거나 다시 유입되는 사람들의 수를 비교해 보면 실업으로 유입되는 수에 비해 실업에서 탈피하는 수가 두 배 이상 많아 결과적으로 NDYP는 실업을 감소시키는 것으로 나타났다. NDYP는 사람들이 보다 빨리 실업을 탈피하도록 돕고, 임금압박을 낮춰 물가상승 억제정책 없이 경제가 빠르게 성장하도록 간접적인 영향을 미친다. 이러한 간접적인 영향을 고려할 때 2000년 NDYP프로그램은 총 청년실업자를 4만명 정도 감소시켰다. 또한 환경특별조사단 활동(ETF)과 자원활동기관 활동(VS)을 제외할 경우 약 1만 5천명, 두 활동을 포함할 경우 3만 명의 청년취업을 증가시켰다. 전 연령층에 대해서도 4만 5천명의 실업 감소와 2만 5천명-환경특별조사단 활동(ETF)과 자원활동기관 활동(VS)을 포함할 경우 4만 명-의 취업 증가 효과가 있었다. NDYP에 대한 국고지출을 살펴보면 2000년 3월까지 프로그램에 6억 6천 8백만 파운드가 소요되었다. 이는 프로그램 도입시 예상된 지출수준보다 낮은 수치로 이는 프로그램 도입 이후 지속적인 실업감소와 대부분의 참가자들이 비용이 덜 드는 입문 단계에서 프로그램을 종결했기 때문이었다. 또한 취업의 증가로 구직급여에 대한 지출이 감소하고 조세수입이 증가하였기 때문에 프로그램에 따른 실제 비용은 이보다 낮을 것이다. 국민소득에 미치는 영향을 고려하여 거시경제모형을 통해 NDYP에 투입된 연간 국고지출을 추계한 결과 1억 5천만 파운드 이하로 나타났다. 또한 NDYP 프로그램에서 한 명을 실업자를 취업하도록 하는데 드는 연간 국고지출은, 환경특별조사단 활동(ETF)과 자

원활동기관 활동(VS)을 포함할 경우 연간 4천 파운드, 두 활동을 제외할 경우 연 7천 파운드 정도로 추계되었다. 그러나 NDYP을 통해 국민소득이 증가되었고, 추계시 NDYP에 따른 사회적 편익증가를 고려하지 않았으므로 NDYP에 대한 지출은 비용보다 이익이라고 볼 수 있다(Riley and Young, 2000).

4. 北歐유럽 國家들

가. 덴마크

덴마크의 근로연계복지급여제도는 '90년대 이후 단계적으로 추진되어 온 노동시장정책과 사회보장정책의 개혁과 결부되어 있다. 노동시장정책 개혁은 3차례에 걸쳐 진행되었는데, '93년에 1차, '95년에 2차, '98년에 3차 개혁이 있었다. 3차 노동시장정책개혁이 단행된 '98년에는 사회보장정책에서도 개혁이 이루어졌다. 몇몇 연구자들은 이러한 일련의 개혁을 근로연계복지의 단계적 실행이라고 평가하기도 한다. 덴마크 복지개혁의 변화과정은 사용되는 용어의 변화에 의해서도 파악할 수 있다. 즉, 초기의 '기회와 권리'(opportunities and rights, 1990)에서 '권리와 의무'(rights and duties, 1995)로 복지개혁의 지향점이 바뀌었고 이는 다시 '의무들의 강조'(mainly duties, 1998)로 용어가 바뀐 것이다. 덴마크의 노동시장정책개혁과 사회보장정책의 개혁에 대해서 간략하게 짚어보면 다음과 같다.

1980년대 실업자는 6개월간 근로 프로그램에 참여하는 것을 포함하여 3년간 실업급여를 받을 수 있었다. 그리고 3년 후 그 다음 새로운 3년간 계속해서 실업급여를 받았다. 1993년의 노동시장개혁에서는 이러한 규정이 바뀌었다. 개혁은 두 개의 요소로 구성되는데, 노동시장

정책의 분권화(de-centralization)와 개인활동계획(individual action plan)을 통한 실업자의 활성화(activation)이다. 결국 이러한 개혁의 목적은 직업훈련 또는 교육을 통한 활성화와 실업급여 간에 강한 연계를 맺어 실업자의 자격기준과 노동시장상황을 개선해보겠다는 것이다. 급여를 받는 최대기간은 7년으로 줄어들었고 마지막 3년은 의무적인 활성화기간으로 설정되었다. '95년의 두 번째 개혁에는 실업급여기간이 5년으로 줄어들었고, 소극적 계약기간(passive contract period)은 2년으로 줄어들었다. 그리고 '권리와 의무' 원칙이 강화되었다. 이러한 '권리와 의무' 원칙의 주요 목적은 실업자의 기술과 근로능력을 향상시키고 직업을 구하도록 근로동기를 강화하는 것이었다. 1998년의 세 번째 개혁에서는 최대 급여기간이 3년간의 의무적 활성화기간을 포함하여 4년으로 줄어들었고, 실업급여의 최대급여율에 상응하는 소득한도제(income ceiling)가 도입되었다.

이러한 개혁의 여파로 인해 1996년에 25세 이하 저기술의 청년실업자를 위한 조치가 취해졌는데, 6개월의 실업 후에 적어도 18개월간의 교육과 직업훈련에 대한 '권리와 의무'가 주어졌으며, 이 기간에는 실업급여가 감소한다. 또한 1999년부터는 청년실업자에 대한 조치가 더욱 확대되었으며 근로능력이 있는 청년실업자는 6개월간의 실업급여를 받기 전이라도 활성화에 대한 '권리와 의무'가 주어진다.

'98년의 세 번째 노동시장정책개혁과 함께 사회부조 수급자에 대한 새로운 사회부조법(Social Assistance Act)과 활성화법(Activation Act)이 시행되었다. 이미 첫 번째 노동시장정책개혁('93년)이후 사회부조수급자들은 지방정부에 의해 제시된 몇몇 종류의 활동(activity)에 참여해야 했다. 사회부조에 대한 '98년의 새 법은 소득보장의 원칙을 급격히 낮추었는데, 활성화에 참여하지 않는 수급자에 대해서는 급여를 20% 삭감했다. 그리고 'Activation Act'와 관련된 최근의 변화는 청년실업자의

연령제한을 25세에서 30세로 상향조정했고, 30세 이상은 실업된지 12개월 이내로 활동(activation)에 참여해야만 한다.

덴마크는 북구유럽국가들 중 활성화 참여를 강제하는 선두국가이다. 덴마크의 적극적 고용정책은 주로 노동시장정책의 공급측면인 직업훈련에 초점을 두고 있으며 다양한 형태의 활동(activity)을 발전시켜왔다. 이러한 것들의 몇몇은 인적자본을 향상시키기 위한 프로그램으로 묘사될 수도 있을 것이다. '90년대에 도입된 일련의 근로연계복지급여제도가 덴마크경제가 회복 후에도 지속되었다는 사실은 주목할 만한 일이다.

덴마크의 근로연계복지 정책의 효과를 정확히 평가하는 것은 아직 이르다. 그럼에도 불구하고 강력한 근로연계복지 정책들은 효과가 있다고 평가되고 있다. 대부분의 청년실업자가 활성화 작업기간에 들어가기 전에 일자리를 찾을 수 있었으며, 특히 급여중지가 임박한 사람들은 놀라울 정도로 일을 찾는 것으로 나타났다. 그러나 이런 결과는 사용하는 성공의 기준에 따라 다르게 나타날 수 있다. 정규고용에 참여하는 것을 정책성공의 기준으로 사용한다면 각기 다른 강제적 활성화(activation) 조치들은 실업급여 수급자들 사이에 사회적 분절(social division)을 야기한다. 즉, 자질이 뛰어난 대상자는 직업훈련에 주로 참여하고 그렇지 않은 수급자는 교육에 참여한다. 따라서 직업훈련에 참여하는 소수만이 정규직업을 얻게 되는 경우가 발생하는데, 결국 근로능력이 있는 준비된 수급자는 일자리를 얻을 수 있지만 그렇지 않은 수급자는 일자리를 구하기 힘들며 강제 프로그램에 남게 된다.

나. 스웨덴

전후 장기간의 안정적인 경제성장을 이룩한 스웨덴은 1990년대 초 1930년대 이후 최악의 경제침체를 경험했다. 재정적으로, 정치적으로

복지제도는 도전에 직면했다. 특히 증가하는 실업 때문에 복지와 노동정책에서 몇몇 조정이 있었다. '92~'96년 사이에 청년실업(18~24세)은 20%에 달했고, '90~'97년 사이에 사회부조제도 지출은 60억 SEK에서 120억 SEK로 두 배가 되었다. 이 기간에 실업급여의 감소와 대기일(waiting day)제도가 도입되었다.

지방정부는 국가 사회보장프로그램에 포괄되지 않는 사회부조수급자들의 증가에 대처하기 위해 자체제도를 조직하고 기금을 마련할 수 있는 권한을 부여받았다. 점차적으로 노동시장조정자로서의 국가의 책임은 지방정부로 이전되었고, 1995년 지방정부는 20세 이하 청년실업자에 대한 전적인 책임을 위임받았다. 1998년에 이러한 책임은 20~25세 사이의 장기실업자에게까지 확대되었다.

중앙정부에서 지방정부로의 책임의 이전은 사회부조프로그램에 있어서 공공에서 개인에게로 책임이 이전되는 것을 뜻한다. 이는 1998년 수정된 사회서비스법(Social Service Act)에 의해 명확해졌는데, 이 법에 의하면 근로연계프로그램에 참여하기를 거부하거나 중단하는 사람은 급여의 감소나 철회를 겪게 된다. 덴마크나 노르웨이처럼 이 법은 사회부조라는 최후 사회안전망 내에 근로연계복지요소를 도입한 것이다.

이러한 근로연계복지로의 경향은 1998년 의회에서 통과된 20~24세 사이의 청년실업자에 대한 지방정부의 책임을 명시한 법에 의해 수행되었다. 이 법은 'Development Guarantee Programme'을 도입했고, 이는 청년실업자에게 실업보험, 사회부조의 자격을 주지 말고 어떤 급여도 제공하지 않도록 명시하였다. 실업 후 첫 90일 동안은 지방노동사무소에서 청년실업자를 담당하고 이후에는 지방정부의 책임 하에 놓이게 되며, 12개월 동안 지방정부에서 제공하는 근로제도나 능력개발 프로그램에 참석할 것을 요구받는다. 실업자는 제공되는 어떤 것이라도 받

아들여야 하며, 그렇지 않으면 급여철회의 위험을 감수해야 한다. 또한 이러한 프로그램에의 참여가 실업급여에 대한 자격을 갖게 하지는 않는다.

지방정부는 실업자가 그들의 급여를 위해 노동시장에서 제공되는 동등한 근로보다 열등한 조건에서 근로할 것을 요구할 수 있다. 이 제도의 개별 대상자들이 받는 급여는 개인에 따라 다를 수 있다. 그들은 동일한 근로활동(work activity)에 참여하는 똑같은 의무를 갖고 있지만 동일한 급여를 받을 권리를 가지고 있지 않다. 실업급여를 받을 자격이 있는 사람은 이전소득의 80%를 급여를 받지만, 그렇지 못한 사람은 훨씬 적게 받는다. 보상의 수준이 노동시장에서의 임금과 연계되는 것이 아니라 사회보장과 사회부조제도에서의 대체수준(replacement level)과 연관된다. 또한 이러한 근로활동(work activity)은 실업보험, 질병보험, 노령연금에 대한 자격을 부여하지 않는다. 확실한 건 근로활동이 분권화된 프로그램들의 주요한 원칙이 되었다는 것이며 그러한 프로그램들은 근로연계복지형태의 강제성에 의해 특징지어진다.

새로운 법의 도입이 청년실업자의 고용에 미친 영향을 살펴보면 일반적으로 노동시장프로그램에 의한 효과는 정확히 평가하기 어렵다. 1990년대 후반에 들어 덴마크처럼 스웨덴도 주목할만한 노동시장의 개선을 경험했다. 즉, 실업률의 감소와 여러 노동시장정책에 참여하는 사람들의 수의 감소가 있었다. 따라서 'Development Guarantee Programme'은 성공적인 것으로 평가될 수 있으며 이는 성공적인 경기 때문이라고 볼 수 있다.

다. 노르웨이

노르웨이에서는 1980년대 후반에 소득보장급여에 엄격한 제한을 두는 'work approach'가 도입되었다. 다른 국가들의 근로전략과 유사하게 노르

웨이의 'work approach'는 당근보다 채찍정책을 사용하여 근로유인을 강화하는데 초점이 더 모아졌다. 1992년의 재활백서(Rehabilitation White Paper)와 1995년의 복지백서(Welfare White Paper)에서는 새로운 정책의 목표로 수동적 소득보장정책에서 근로와 급여의 적극적인 연계로의 전환을 선언하였다. 권리와 의무사이의 관계가 강조되었으며, 시민은 근로와 근로를 위한 준비를 권리이자 의무(a right and a duty)로 갖는다고 선언되었다.

어린 아동이 있는 부모에게 현금보조를 하는 정책은 근로연계와 상관없이 지불되지만, 실업, 질병, 재활, 장애 등에 대한 급여는 제한되었다. 편부모가 급여를 받을 수 있는 기간도 10년에서 3년으로 감소하였다. 이러한 엄격한 근로연계복지요소는 사회부조프로그램 내에서 작동하기 시작했다.

1991년에 개정된 사회부조법(Social Assistance Act)에서는 지방정부가 수급자에게 새로운 의무를 부여할 권한을 부여받았다. 주요한 목표는 청년층의 사회부조수급자들로 하여금 개인책임과 권리사이의 연관성을 인지할 수 있도록 만드는 것이었다.

1997년에는 실업급여를 받는 최소소득기준이 두 배가 되었고, 1998년에는 자격기준이 훨씬 강화되었다. 그리고 노동사무소에서 적합하다고 생각하는 어떠한 일이라도 받아들여야 하는 의무가 강화되었다. 새로운 제도는 근로연계복지의 요소를 포함하고 있다. 이것은 최종적인 안전망인 사회부조제도가 급여에 대한 대가로 정규노동시장에서의 조건보다 열악한 조건에서 근로할 것을 요구한다는 점에서 그렇다. 대상집단은 18~35세의 근로가능한 사회부조수급자이며, 이들은 사회부조 급여를 받는 대가로 6개월 내에 주당 최고 15시간의 근로를 해야 한다.

중앙정부는 단지 대략의 가이드라인을 제시할 뿐이며, 새로운 근로

연계복지정책을 설계하고 운용할 책임은 지방정부로 이전되었다. 따라서 지방정부마다 다양한 형태의 근로연계복지 정책을 실시하고 있다. 약 25%의 지방정부가 근로시간, 연령, 제재의 방법에서 다양하게 운영하고 있다. 각 지방정책들의 내용은 삶의 양식을 변화시키는 것에서부터 일반 노동시장에서 근로하게 하는 것에 이르기까지 다양하다. 따라서 급여의 대가에 대한 근로의 의무는 표준적인 기준조건이 있는 것이 아니라 지방 노동시장체제에 맞게 조정된 모습을 나타낸다.

이러한 실행의 다양함으로 지방정부의 제도가 중앙정부에 의해 만들어진 제도와 충돌하는 경우가 있으며, 대부분의 지방정부는 중앙의 기준보다 훨씬 가혹한 프로그램을 운영하고 있다.

영국과 미국에서는 근로연계복지가 유일한 적극적 노동시장정책의 역할을 하는 반면, 다른 북구유럽 국가들과 마찬가지로 노르웨이에서의 근로연계복지는 적극적 노동시장정책을 보충하는 역할을 한다. 노르웨이에서의 근로연계복지와 적극적 노동시장정책간의 비교는 같은 대상자들에 대한 정책방향에서 중요한 차이점이 있음을 보여준다. 일반노동시장 프로그램 참여자는 정규임금을 받고 근로시간이 규정되어 있으며, 고용주는 부분적으로 보조금을 받으며 훈련을 위한 시간이 따로 마련되어 있다. 취약한 대상자들은 적은 급여와 사회보장의 혜택을 받는다. 스웨덴에서처럼 근로연계복지는 직업훈련에 있어서 새로운 사회적 분절(social division)을 야기한다고 볼 수 있다. 근로연계복지에 의한 근로가 정규노동시장에서 안정된 근로로 이끄는지는 평가하기에 아직 이르다.

스웨덴과 덴마크에서 근로연계복지 요소를 도입하게 된 공식적 이유는 높은 실업률과 증가하는 공공지출이다. 그러나 노르웨이는 경제상황이 이 두 국가와 상당히 다르다. 1990년대 초반 약간의 경제침체

를 겪은 후에 높은 경제성장과 낮은 실업률을 보였다. 그럼에도 불구하고 노르웨이에서 이러한 개혁이 단행된 것은 부분적으로는 미래세대에 대한 재정적 관심이고 부분적으로는 근로윤리와 개인의 책임성의 상실에 대한 염려 때문이라고 보는 견해도 있다.

5. 外國事例 分析의 含意

미국에서 '80년대부터 추진된 노동중심적인 복지개혁, '80~'90년대에 영국을 비롯한 서유럽, 북구유럽 등 서구선진복지국가들에서 전반적으로 나타나는 복지개혁정책의 기본목표는 복지에 의존하고 있는 사람을 노동시장에 진입시켜 자립적인 경제 생활을 유도하는 것이다. 따라서 복지개혁의 과정에서 근로연계복지(Workfare)의 요소를 적극 도입하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 앞서 논의된 바에 의하면 사회부조급여를 받는 전제조건으로 일정한 근로를 요구하는 근로연계복지제도는 나라마다 다른 유형을 보이고 있다.

각국 근로연계복지제도의 도입배경, 프로그램 형태를 비교하면 다음의 <表 III-6> 과 같다. 보편적인 사회부조 프로그램이 존재하지 않는데다가 개인책임성을 강조하는 사회적 인식이 강한 미국의 경우, 경기침체보다는 복지의존에 따른 수급자 수의 지속적인 증가가 근로연계복지급여제도의 도입배경이 되었다. 따라서 수급자수를 감소시키는 것이 일차적인 근로연계복지의 목적으로 제시되었고, 빠른 재취업을 강조하는 노동시장연계 모형이 주로 도입되었다. 경기침체에 따른 실업증가 및 수급자 증가로 인해 근로연계복지급여제도의 필요성이 대두되었다는 측면에서는 캐나다와 영국, 북구유럽 국가가 모두 유사하다. 그러나 근로가능한 실업자가 사회부조 급여를 수급하는 것에 대해 사회적 인식이 부정적이었고 정부부채 증가에 따른 재정압박 하

에서 근로연계복지급여제도를 도입한 캐나다는 미국과 유사한 노동시장연계 모형의 제도들이 도입되었다.

〈表 III-6〉 各國 勤勞連繫福祉 制度의 比較

	미국	캐나다	영국	북구유럽
도입 배경	-복지지출급증에 대한 보수층의 경계 -복지의존에 대한 문제제기	-저숙련노동 수요 감소에 따른 실업자 및 복지수급자 증가 -사회복지지출에 따른 정부부채 누적	-1980년대 고실업에 따른 수급자 증가 -장기실업자의 사회적 배제 문제 대두	-경제침체로 실업증가 및 복지지출 증가 -노동시장정책 개혁(덴) -근로윤리 및 개인책임성 상실우려(노)
목적	-수급자 감소 -복지지출 축소	-근로가능한 수급자의 자활 -복지지출 축소	-장기실업자의 사회적 배제 해소	-적극적 노동시장정책 보충 -복지지출축소
제도	-TANF	-New Brunswick의 Works, PAIE , EXTRA(퀘벡)	-JSA, 뉴딜	-활성화법(덴), DGP(스), Work Approach(노)
운영	-연방정부가 예산을 지원하고 주정부가 프로그램을 운영	-연방정부와 주정부간 협약하에 주별 프로그램 운영	-연방정부가 예산지원 및 총괄하고 지방정부가 운영	-지방정부가 운영
대상	-18세 미만의 아동이 있는 빈곤가구	-근로가능한 사회부조 수급자(실업자)	-근로가능한 사회부조 수급자(실업자)	-근로가능한 사회부조 수급자
조건	-취업관련활동 참여	-구직 및 근로활동참여	-정기적인 구직센터 출석 -뉴딜프로그램 참여	-근로활동(덴, 노) -근로연계프로그램 참여(스)
제재	-급여중지	-급여삭감/ 일시중지 /종결	-급여기간 단축	-급여삭감/ 기간단축/중지

반면 장기실업자의 문제가 보다 강조되었으며 보편적인 사회부조 제도가 확충되어 있었던 영국의 경우 수급자에게 재취업에 필요한 여

러 서비스와 교육 및 훈련을 제공하고 다양한 근로관련 활동을 연결하는 등 인적자본개발 모형의 요소를 많이 가지고 있다. 북구유럽 국가들은 가장 보편적인 복지체계를 갖고 있었기 때문에 이들 나라에서 근로연계복지프로그램이 도입된 것은 매우 이례적인 것으로 평가되곤 한다. 그러나 북구유럽국가들에서 근로연계복지급여제도는 적극적 노동시장정책을 보충하는 프로그램이기 때문에 비록 내용이 유사하다고 하더라도 이들 나라에서 근로연계복지제도가 갖는 성격이나 역할은 적극적 노동시장정책이 부재한 나라, 예를 들면 미국의 근로연계복지제도와는 다르게 인식되어야 한다. 북구유럽 국가들의 근로연계복지급여제도는 수급자에게 근로활동을 강제하고 의무 불이행에 대한 강력한 제재를 가할 뿐 아니라 적극적 노동시장정책을 통해 수급자에게 다양한 서비스 및 교육 및 훈련의 기회를 제공하고 있어 인적자본개발 모형으로 분류될 수 있다. 각 국가별로 도입 및 시행하고 있는 근로연계복지 제도의 유형을 살펴보면 근로능력이 있는 자로서 장기간 사회부조에 의존하는 계층, 즉, 목시적으로 ‘자격없는 빈자’를 징벌하고자 하는 경우 국가재정이 상대적으로 덜 사용되는 노동시장연결모형이 주를 이루게 된다. 이에 비해 장기실업자 등 개인의 노동의사와는 상반되게 경제·사회적 여건이 여의치 않아 불가피하게 사회부조에 의존하는 경향이 강한 사회적 환경에서는 ‘자격있는 빈자’를 원조하기 위하여 국가재원이 상대적으로 많이 투입되는 인적자본개발모형이 선호되고 있다. 제3의 모형인 직업창출모형은 근로연계복지제도의 목적이 단순히 사회부조 수급자에게 일을 시킨다는 것에 한정되지 않고 노동을 통해 수급자들을 사회적 배제에서 사회적 통합으로 이끌겠다는 보다 고차원적인 목적 하에 수행되는 프로그램이라 하겠다.

한국에 적합한 근로연계복지급여제도를 고안하는데 있어 외국의 근로연계복지급여제도에 대한 평가가 갖는 함의는 다음의 세 가지로 정

리해볼 수 있다.

첫째, 근로연계복지급여제도에 있어서 프로그램 유형에 따른 효과 및 평가결과가 다르게 나타난다는 것이다. 단기적으로 보면 노동시장 연결모형이 비용효과적이지만 장기적으로 수급자들을 온전한 노동시장으로 유도하지 못한다는 점에서 노동시장연결모형은 한계가 분명하다. 노동시장연결모형인 미국 TANF와 NEWWS의 고용집중모형, 영국의 구직자 급여에 대한 평가결과에 의하면 장기간의 교육이나 훈련보다는 단기적인 구직활동 지원에 치중하여 가능한 빨리 취업하도록 하는 노동시장연계모형이 수급자의 감소와 취업, 근로소득증가에 있어 매우 효과적인 모형임을 알 수 있다. 그러나 노동시장연계모형은 빈곤해소 및 수급자의 자립 효과가 미비한 것으로 나타났다. 즉, 수급자가 빨리 취업하도록 하는 대신 안정적이고 자립가능한 소득을 얻을 수 있는 일자리에 취업하도록 하지는 못하는 것이다.

이에 비해 인적자본개발모형은 수급자들의 노동능력을 향상시켜 궁극적으로 자립을 가능하게 만들 수 있다는 긍정적인 측면이 있지만 장기간에 걸쳐 상당액의 국가재정이 투입되어야 제대로 효과를 볼 수 있다는 단점이 있다. NEWWS의 교육집중 모형은 고용집중 모형에 비해 취업 및 소득향상에 있어 그 효과가 미비한 것으로 나타났으며, 입문 후 다양한 프로그램을 제공하는 영국의 뉴딜은 아직 그 효과를 평가하기 어려운 상태이다. 그러나 캐나다 복지개혁에 대한 몇몇 평가들은 빠른 재취업을 우선시 하는 노동시장연계 전략을 노동시장의 수요를 고려하지 못한 부적절한 전략으로 평가하기도 하였으며, 장기적인 관점에서 볼 때 인적자본개발모형이 노동시장연계모형에 비해 바람직하다고 주장하고 있다.

물론 한 국가에서 한 유형의 모형만 시행되는 것은 아니다. '80년대 미국에서는 복지개혁정책의 실천방법으로 복지수급자의 조기 취업을

강조하는 노동시장연결모형과 교육, 훈련을 중시하는 인적자본개발모형이 경쟁적으로 수행되어왔다. 전반적인 흐름은 인적자본개발모형의 쇠퇴와 노동시장연결모형의 부상으로 요약된다(김종일, 2000). 또한 하나의 모형이 다른 모형에서 채택하고 있는 방법론을 완전히 배제하는 것은 아니다. 예컨대 노동시장연결모형이라고 해도 교육과 훈련을 아예 배제하지는 않는다. 어느 모형에 더 강조점을 두느냐에 있어서 차이를 보이고 있긴 하나 현실에서는 점차적으로 두 가지 모형의 내용이 혼합되는 형태로 나타난다. 따라서 미국의 근로연계복지 시범사업 중 두 모형을 혼합한 형태인 Portland 지역의 시범사업에서 가장 높은 취업효과 및 소득증가효과가 지속적으로 모든 하위집단에 나타났다는 것은 매우 주목할 만하다. Portland의 사례는 근로연계복지급여제도를 노동시장연결 모형 또는 인적자본개발모형 어느 한 모형만으로 구성하는 것이 아니라 두 모형을 결합하여 구성하는 것이 효과적임을 말해준다.

둘째, 대상자 특성에 따라 근로연계복지급여제도의 효과가 다르게 나타났다는 것이다. NEWWS의 평가결과는 근로연계복지급여제도가 취업에 더 많은 장애를 갖는 집단에게 보다 효과적이었다고 보고하고 있으며, 구직자 급여에 대한 평가에 있어서도 장기실업자의 복지탈피가 더 크게 나타났다고 보고하였다. 일반적으로 근로연계복지급여제도가 장기수급자 문제를 해결하기 위한 대안으로 고려되고 있다는 것을 생각할 때 이러한 평가결과는 근로연계복지급여제도가 주요한 대상집단인 장기실업자에 대해 효과적임을 시사한다. 그러나 이와 더불어 대상자의 특성에 따라 다른 유형의 근로연계 복지프로그램이 요구되고 있다는 것도 고려해야 한다. 즉, 근로연계복지급여제도에 대한 평가들은 장기수급자들에게 있어서 노동시장연결모형이 부적절하며, 반대로 단기수급자들에게는 인적자본개발 모형이 부적절하다고 지적

하고 있다. 따라서 근로연계복지급여제도에 참여하는 수급자들의 특성을 파악하고 이에 따라 적절한 근로연계복지 전략을 구사하는 것이 요구된다.

끝으로 근로연계복지급여제도의 효과성은 노동시장의 여건 특히 지역사회의 노동시장 여건에 따라 제한적일 수 있다는 것을 고려해야 한다. 영국의 구직자급여에 대한 평가에서 지역의 실업률에 따라 구직자 급여의 효과성이 다르다고 평가되었으며, 캐나다 복지개혁 평가에 있어서도 지역사회의 노동시장 여건이 근로연계복지급여제도 성공 여부에 있어 중요한 요인이라고 지적하였다. 이러한 평가결과와 더불어 각국의 근로연계복지급여제도가 지역별 자율성을 갖고 운영되고 있는 것 또한 주목해야 한다. 영국의 뉴딜은 지역별로 특화되어 서비스의 전달체계가 운영되고 있으며, 캐나다의 복지개혁에서도 연방정부와 주정부의 협약 하에 주정부가 자율성을 갖고 근로연계복지급여제도를 설계할 수 있도록 하고 있다. 스칸디나비아 국가들은 지방정부가 근로연계복지급여제도를 설계하고 운영하는 데 있어 모든 권한을 갖고 있다. 그러나 캐나다의 복지개혁이 지방정부의 재정압박에서 시작한 것에서 볼 수 있듯이 지방정부의 재정적 자율성에 따라 근로연계복지프로그램의 운용은 많은 제한을 받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방정부의 노동시장 특성이 근로연계복지급여제도에 반영되어야 한다는데 있어서는 이견이 없는 듯 하다.

IV. 韓國의 勤勞連繫福祉給與制度: 國民基礎生活保障制度

1. 國民基礎生活保障制度의 導入背景

우리나라의 사회부조제도가 근로능력이 있는 사람을 포괄하게 된 것은 2000년 10월 국민기초생활보장제도가 도입되면서부터이다. 근로능력이나 연령에 관계없이 최저생계비에 미달하는 모든 가구를 대상으로 생계비를 지급하도록 한 국민기초생활보장제도는 경제위기에 따른 대량실업 사태를 배경으로 도입되었다.

국민기초생활보장제도가 도입되기 전 한국의 사회부조는 1961년 제정된 생활보호법을 바탕으로 실시되었다. 생활보호법은 대상자 선정 기준에 있어서 인구학적 기준-18세 미만 65세 이상, 또는 임신부나 불구·폐질자-을 적용함으로써 근로능력이 있는 사람들을 생활보호 대상자에서 제외시켰다. 이는 실업률 3% 미만의 저실업 고성장 경제를 유지하여온 한국에서 근로할 수 있는 사람들은 복지급여가 아닌 근로를 통해 생계를 유지해야 한다는 사회적인 인식을 반영한 것이기도 하다.

그러나 1997년 말 외환위기 후 대량실업이 발생하자 근로능력이 있지만 일자리를 구할 수 없어 생계유지가 어려워진 많은 실업빈곤가구가 발생하였다. 실업률은 98년 6.8%로 급등하였고 99년에는 더욱 증가하여 8%를 넘는 실업률을 보였다(통계청, 1999). 실업률이 높아지자 빈곤율도 증가하였으며 최저생계비 이하의 가계지출을 보인 도시가구

의 비율이 98년 동안 15%를 넘어 21%에 이르렀다(문진영·조홍식·김연명, 1999). 실업에 대처하는 복지제도로 고용보험과 국민연금제도가 있었으나 두 제도 모두 도입된 지 얼마 되지 않아 이들을 통해 실업자를 보호하는데는 많은 한계가 있었다. 비록 임시방편으로 고용보험의 확대적용, 공공근로사업, 한시적 생활보호 등이 실시되었으나 대부분의 저소득층 실직자는 사회복지정책의 사각지대에 놓이게 되었다. 이에 따라 임시방편적인 생계지원책이 아닌 근본적인 빈곤대책이 요구되었으며, 이미 국민기본선 운동을 통해 지속적으로 생활보호법의 전면개정을 요구해왔던 시민단체를 중심으로 근로능력이 있는 사람들에게 대한 생계보호를 제공하는 기초생활보장제도의 도입이 주장되었다.

그러나 근로능력자에게 생계보호를 제공하는 것에 대한 신중론 또한 제기되었다. 노동부는 실직자에게 생계보호를 지급하는 것보다는 공공근로사업이나 취업알선 등 고용정책의 확대를 주장하였으며, 정부 예산부담문제와 더불어 근로의욕 저하 문제 또한 제기되었다. 이러한 논란에 의해 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 사람들에게는 자활을 위한 노력을 조건으로 생계급여를 지급하는 ‘조건부 수급 규정’을 두게 되었으며 그 결과 국민기초생활보장제도는 근로연계 복지급여제도의 성격을 갖게 되었다¹⁷⁾.

국민기초생활보장제도가 이전부터 시민단체를 통해 주장되었던 국민기본선 확보 운동의 연장선상에서 도입된 것이라 할지라도 1997년

17) 국민기초생활보장제도의 도입에 앞장 선 시민단체는 초기에 조건을 부과하지 않는 생계급여 지급을 주장하였다. 그러나 조건부 수급 규정에 있어 시민단체와 정부간의 쉽게 합의가 이루어진 것은 시민단체의 경우, 제도도입에 따른 반작용을 무마할 필요와 함께 자활지원을 제도화함으로써 정부의 보다 적극적인 참여가 가능할 것이라는 기대하였고, 반면 정부는 조건부 수급이 복지병을 예방하고 소위 ‘놀고 먹는’ 복지를 방지하는 장치로서 중요하다는 판단이었다(김수현, 2001).

경제위기 이후 대두한 실업문제가 국민기초생활보장제도의 제정을 추진하게 된 직접적인 원인이라 할 수 있다¹⁸⁾. 이러한 국민기초생활보장제도의 태생적인 특성은 이후 국민적인 지지를 확보하는데 있어 이 중으로 부정적인 함의를 갖는다. 만약 실업문제가 완화되어 실업의 원인을 개인의 속성에서 찾는 사회적인 인식이 되살아나면 근로능력이 있는 저소득층을 지원하는 국민기초생활보장제도에 대한 사회적인 지지가 약화될 가능성이 높다. 반대로 높은 실업률이 지속되면 근로자의 근로조건이 악화되어 국민기초생활보장제도에 의해 보호받는 비근로계층에 대한 지지가 약화될 수 있다. 또한 국민연금제도로부터 받는 노령연금액이 최저생계비에 미달할 경우, 근로경력이 있는 실업층의 불만이 높아질 가능성도 높다. 이는 결국 근로경력이 있는 취약계층과 근로경력 없이 생계보호를 받는 취약계층 간의 갈등을 야기하게 되어 국민기초생활보장제도에 대한 지지가 약화되는 상황을 초래할 수 있다. 따라서 조건부 수급을 포함하는 국민기초생활보장제도의 성공적인 시행을 위해서는 우선적으로 모든 국민을 포괄하는 보편적인 사회부조와 근로연계복지에 대한 개념의 정립 및 국민적인 지지가 필요하다.

국민기초생활보장제도의 도입은 한국 사회부조에 있어 획기적인 진전으로 평가된다. 국민기초생활보장법은 수급자의 권리성을 부각하고 빈곤에 대한 사회적 책임을 강조함으로써 지난 40년간의 시혜적 단순보호 차원의 생활보호제도로부터 저소득층에 대한 국가책임을 강화하

18) 시민단체들이 국민기초생활보장법을 추진하게 된 직접적이고 강력한 동기는 경제위기 이후 급격히 늘어난 실업자 문제를 해결하기 위해 실업부조제도의 도입을 강구하는 과정에서 비롯된 것이다(백종만, 『국민기초생활보장법의 제정과 추진방향』, 『사회복지』, 1999 여름호, 1999, p.25)

는 종합적 빈곤대책으로의 전환을 이루었다. 또한 절대빈곤층에 대한 기초생활의 보장과 더불어 자립·자활서비스를 제공함으로써 생산적 복지를 구현하였다. 제한적인 생활보호를 제공하던 한국의 상황에서 근로능력자를 포괄하여 모든 국민의 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장제도의 도입은 20세기 중반 서구국가들이 복지국가의 황금기 동안 이룩한 사회안전망의 확충을 이루었다는 함의를 갖고 있다. 동시에 고실업에 따른 복지지출의 급증과 복지의존의 문제를 경험하고 있는 20세기 후반 서구 복지국가의 선례를 따라 복지급여에 자활관련 활동 의무를 부과하는 근로연계복지를 도입하였다는 함의를 함께 갖는다.

2. 國民基礎生活保障制度의 條件附 受給

가. 조건부수급의 근거규정

우리나라에서 근로연계복지급여제도의 근거가 되는 규정은 국민기초생활보장법 제9조와 제30조에 의한 조건부수급규정이다. 국민기초생활보장법은 “근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다. 이 경우 보장기관은 제28조의 규정에 의한 자활지원계획을 감안하여 조건을 제시하여야 한다(법 제9조 제5항)”고 규정하였다. 이는 근로능력을 가진 수급자에게 급여수급을 위한 전제로서 자활사업에 참여할 것을 요구하면서 다른 한편으로는 국가가 수급자에게 자활지원계획을 제시할 것을 의무화하고 있다. 또한 법 제30조 제2항에서 “근로능력이 있는 수급자가 제9조 제5항의 조건을 이행하지 않는 경우 조건을 이행할

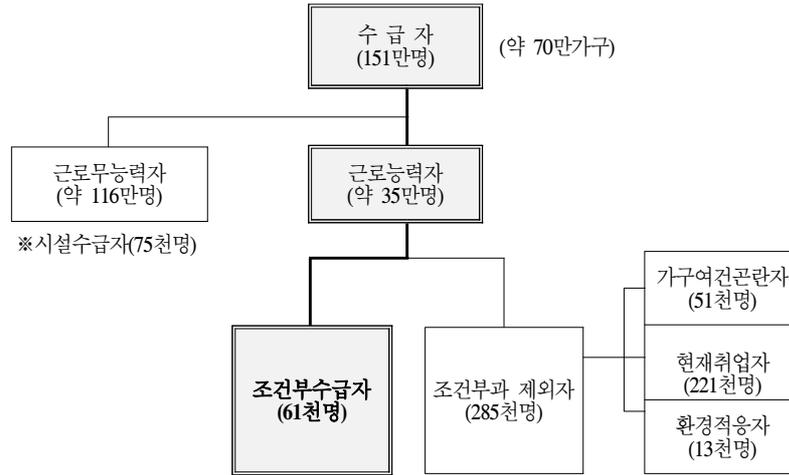
때까지 근로능력이 있는 수급자 본인의 생계급여의 일부 또는 전부를 지급하지 아니할 수 있다”고 함으로써 조건불이행시 본인 몫의 생계급여 지급을 중지할 수 있도록 징벌 규정을 두고 있다.

근로능력이 있는 수급자에게 의무로 부과되는 ‘자활에 필요한 사업’은 수급자의 자활을 조성하는 사업으로 수급자에 대한 개별적인 자활상담을 통해 수급자의 근로능력과 자활의지에 따라 결정된다. 수급자의 자활사업을 위해 국가는 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 기능습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여 등을 자활급여로서 제공하여야 한다. 그리고 보다 적극적인 자활사업의 추진을 위하여 법 제16조는 자활후견기관을 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 자활후견기관은 국가를 대신하여 자활의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선, 생업을 위한 자금융자 알선, 자영창업 지원 및 기술·경영지도, 자활공동체의 설립·운영지원, 기타 자활을 위한 각종 사업을 수행하게 된다.

나. 조건부수급 대상자

현재 국민기초생활보장법의 수급자 분류체계 및 현황은 [그림 IV-1]에 정리된 바와 같다.

[그림 IV-1] 國民基礎生活保障制度의 受給者 分類體系 및 現況



2001년 7월말 현재 151만명에 이르는 수급자는 근로능력을 기준으로 근로무능력자와 근로능력자로 분류된다. 근로능력자는 정부가 요구하는 일정한 자활관련 사업에 참여함을 전제로 급여를 받을 수 있는 조건부수급자와 이러한 조건부과 없이 급여를 받게되는 조건부과 제외자로 재분류되는데 이러한 조건부수급자가 근로연계복지급여제도의 대상자이다.

〈表 IV-1〉 勤勞能力 點數表

기 준	세부기준	점수	비 고
연령 (40)	18~35세	40	실질적으로 취업가능한 연령
	36~50세	20	자활능력유지가 가능한 연령
	51~60세	0	취업이 현실적으로 어렵고 자활능력이 약화된 연령
건강상태 (30)	양호	30	
	보통이하	10	- 경질환자, 건강상태가 양호하지 아니한자 등 - 5~6급 장애인
직업이력 (30)	상	30	- 최근 3년내 1개월이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자이거나 (공공근로·취로사업제외) ※ 조건부수급자로 결정된 날을 포함한 달을 기준 - 자격증을 소지하고 있는 자 ※ 종사하는 직종과 직접적인 관련이 없는 자격증도 포함(단, 운전면허증은 직업이력과 연관있는 경우에만 인정)
	중	15	- 최근 4~5년내 1개월 이상 지속적으로 노동 시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자 (공공근로·취로사업제외)
	하	0	- 위 기준에 해당하지 않는 자

자료: 보건복지부, 『2001년도 국민기초생활보장사업 안내』, 2001.

조건부수급자 개인의 특성에 맞는 자활지원프로그램을 제공하고 동시에 생계급여의 조건을 제시하기 위하여 근로능력, 자활욕구 및 가구여건 등을 고려하여 취업대상자와 비취업대상자로 구분한다. 조건부수급자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분하는 근거가 되는 근로능력점수는 연령·건강상태·직업이력을 고려하여 산정되며, 개인의 근로능력점수는 전체 점수의 40점을 차지하는 연령에 의하여 크게 좌우된다(表 IV-1 참조).

근로능력점수에 따른 취업대상자와 비취업대상자 구분은 다음의 <表 IV-2>에 정리된 바와 같다.

<表 IV-2> 條件附受給者의 類型別 基準과 特性

유형	정의	기준	세부특성
취업대상자	즉시 노동시장에서 취업 또는 개인창업이 가능한 자 직업훈련을 통해 노동시장 편입이 가능한 자	근로능력점수 70점 이상 근로능력점수 50점 이상인 자가 취업지원 서비스를 받고자 하는 경우	건강한 청년층 건강상태가 양호하며 취업(자영업)경력으로 취업지원을 통해 취업·창업이 가능한 장년층
비취업대상자	노동시장에서의 취업은 어려우나, 공동작업장·자활공동체 참여, 공공 근로기회 제공 등이 필요한 자	근로능력점수 70점 미만 근로능력점수 70점 미만인 자가 자활공동체 사업 및 업그레이드형 자활 근로에 참여하고자 하는 경우 보육·간병 등으로 취업 지원프로그램 참여가 어려운 자	건강상태가 취업에 적합하지 않으며, 직업 경력이 일천한 장년층

자료: 보건복지부, 『2001년도 국민기초생활보장사업 안내』, 2001.

취업대상자는 근로능력점수가 70점 이상이거나 근로능력점수가 50점 이상이면서 취업지원서비스를 받고자 하는 자로서 즉시 노동시장에서 취업 또는 개인 창업이 가능하거나 직업훈련을 통해 노동시장 편입이 가능한 자이다. 즉, 취업대상자는 비취업대상자에 비하여 상대적으로 근로능력이 뛰어나고, 자활욕구가 높으며, 근로를 위한 가구여건이 좋은 자들로서 이들의 자활사업은 노동부가 관리하게 된다. 이에 비해 비취업대상자는 기본적으로 근로능력점수가 70점 미만인 자로서 노동시장에서의 취업은 어려우나 공동작업장·자활공동체 참여, 공공근로기회제공 등이 필요한 자이다. 일반적으로 중장년층이 비취

업자로 분류되며 이들의 자활사업은 읍·면·동의 사회복지전담공무원이 관리하게 된다. 2001년 7월말 현재 조건부 수급자 6만 1천명 중에서 조건제시 유예자 1만 3천명을 제외하고, 취업대상자는 1만 4천명이며, 비취업대상자는 3만 4천명이다.

다. 조건부수급자에 대한 조건부과

조건부 수급자는 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급받는다. 취업대상자와 비취업 대상자는 근로능력에 있어 차이를 보이며 담당하는 부처 또한 상이하다. 취업대상자의 자활사업은 노동부가 담당하며 직업안정기관의 장이 수급자가 참가해야할 자활사업을 제시한다. 비취업대상자의 자활사업은 보건복지부에서 담당하며 시·군·구청장이 수급자가 참가할 자활사업을 제시한다. 취업대상자와 비취업대상자에게 부과되는 구체적인 자활사업에 있어서도 차이가 있는데 취업대상자에게는 취업을 촉진하기 위한 사업, 비취업대상자에게는 자활을 촉진하기 위한 사업을 제시하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 지역여건, 예산 및 수용능력 등을 감안하여 탄력적으로 운용할 수 있도록 하고 있다.

구체적인 프로그램 내역을 보면 취업대상자에게는 취업알선 등 구직활동지원, 직업훈련, 창업지원, 자활인턴지원사업 등을 제시하되, 지역봉사 등 비취업지원서비스의 제공도 가능하다. 이에 비해 비취업대상자에게는 자활공동체사업, 자활근로, 지역봉사, 재활프로그램 등을 제시하되, 자활능력 향상을 위해 직업훈련 등 취업지원서비스 제공도 가능하다(보건복지부, 2001).

〈表 IV-3〉 條件附受給者 自活프로그램

취업대상자	노동부 자활사업	<ul style="list-style-type: none"> • 취업알선(고용안정센터) • 직업훈련(직업훈련기관) • 자활인턴(고용안정센터) • 구직세일즈(고용안정센터)
비취업대상자	보건복지부 자활사업	<ul style="list-style-type: none"> • 자활공동체사업(자활후견기관) • 자활근로(민간기관 및 시·군·구) • 지역봉사(사회복지관 등) • 재활프로그램(정신보건시설 등) • 생업자금융자(시·군·구)

개별사업에 대한 대상자의 선발은 근로능력점수와 대상자의 자활욕구 및 지역여건들을 고려하여 최종 결정하게 된다. 구체적인 선발기준은 〈表 IV-4〉에 정리된 바와 같다. 비취업대상자는 근로능력점수가 높은 자로부터 단계적으로 ‘자활공동체사업 → 자활근로 → 지역봉사’ 순으로 자활사업을 배정받게 된다. 이에 비해, 비교적 근로능력점수가 높은 집단인 취업대상자에 대해서는 취업알선, 직업훈련, 자활지원인턴, 구직세일즈 공공근로 중에서 본인의 의사와 현지여건에 따라 적절한 것을 지정하게 된다.

〈表 IV-4〉 條件附受給者類型과 自活事業指定 基準

조건부 수급자 유형	자활급여종류 (구체적인 사업지정)	근로능력 점수의 범위	자활사업실시기관	비고	
비취업 대상자	자활공동체사업	65 ~ 50	자활후견기관	의뢰 대상 기관과 자활 사업 실시 기관이 동일	
	자활근로	업그레이드형	60 ~ 40		민간위탁기관 등
		취로형	45 ~ 20		시·군·구 등
	지역봉사	30~0	자원봉사센터, 사회 복지기관, 시·군·구		
	재활프로그램	-	정신보건센터 등 정 신보건시설, 의과대 학 정신과 클리닉등 연구소		
생업자금융자(창업지원)	-	시·군·구			
취업 대상자	취업알선	○근로능력점수 70점 이상 ○근로능력점수 50점 이상인 자가 노동부 자활사업에 참여하고자 하는 경우	고용안정센터, 인력 은행, 시군구취업정 보센터 등	의뢰 대상 기관은 모두 고용 안정 센터임	
	직업훈련(창업훈련)		직업훈련기관 (시행규칙 제21조)		
	자활지원인턴		인턴채용기업		
	구직세일즈공공근로 등		고용안정센터, 근로 복지공단		

조건부 수급자들의 조건이행여부는 자활사업실시기관에서 수급자들이 귀속된 읍·면·동으로 통지하도록 규정되어 있다. 통지시기는 자활사업에 참가한 달의 다음달부터 매 3개월마다 정기통지를 원칙으로 하며, 조건이행을 중도 포기하거나 거부하는 등의 사유발생시 사유가 발생한 날로부터 3일 이내 통지하도록 규정되어 있다. 조건부수급자들이 가구별 자활지원계획 수립을 위한 상담에 불응하거나 자활사업실시기관이 행하는 상담에 불응하는 경우, 정당한 사유 없이 자활사업에 불참하거나 상습적 지각·조퇴 등 참여태도가 불량한 경우 조건

불이행으로 판정되어진다.

자활사업실시기관의 정기통지를 바탕으로 3개월마다 조건부수급자의 생계급여 지급여부가 결정된다. 조건부수급자가 조건을 이행하지 않은 것이 명백하거나 직업안정기관의 장 및 자활사업실시기관의 장으로부터 조건불이행 통지를 받은 경우에는 지체없이 생계급여 중지 여부를 결정하도록 하고 있다. 생계급여 중지결정이 내려지면 수급자에게 생계급여의 중지기간, 중지액 및 급여의 재개 등에 관한 사항 등을 통지하여야 하며, 조건을 이행하지 않은 조건부수급자 본인의 생계급여액이 중지되고 나머지 가구원들의 생계급여는 계속 지급된다. 생계급여 중지는 중지를 결정한 날이 속하는 달의 다음 달부터 3개월간이며, 3개월이 경과한 후에도 조건을 이행하지 않는 경우에는 조건을 이행할 때까지 계속 급여를 중지한다. 직업안정기관의 장 및 자활사업실시기관의 장이 생계급여가 지급 중지된 조건부수급자가 당초 제시된 조건을 다시 이행하고 있다고 보고하면 조건의 이행을 재개한 달의 다음달부터 생계급여지급이 재개된다.

라. 조건부수급자에 대한 관리운영 체계

생활보장 대상자 중 조건부 수급자를 선별하고 이들에게 자활사업을 제시하는 것은 보건복지부와 노동부의 연계를 통해 이루어진다.

우선 수급자를 근로능력자와 근로무능력자로 분류하거나 근로능력자를 조건부수급자와 조건부과제외자로 세분하는 것, 이들을 다시 취업대상자와 비취업대상자로 분류하는 작업은 읍·면·동의 사회복지전담공무원에 의하여 수행된다. 읍·면·동의 사회복지전담공무원은 수급자가 조건부수급자로 결정된 날로부터 7일 이내에 수급자를 상담하여 취업대상자 혹은 비취업대상자로 분류하여야 한다. 취업대상자로 분류된 조건부수급자에 대해서는 〈表 IV-5〉에 정리된 바와 같이 의뢰

및 관리하게 된다.

〈表 IV-5〉 就業對象者 依頼 및 管理體系

구 분	의뢰 및 관리체계	처리내용	기 한
취업 대상자		<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회복지전담공무원은 취업대상자로 분류된 수급자를 전산망으로 전송하되 - 합동상담 대상자에 대해서는 자활기관협의체에서 사전 협의후 전송 (※필요시 직업상담원 이동상담) (※종합 의견란에 조건부수급자 관련정보 반드시 기재) 	취업대상자로 결정된 즉시
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인별취업지원계획 수립·통지 - 직업상담원은 취업대상자와 상담 ○ 개인별 취업지원계획수립이 어려울 경우 등 재심사요청 - 직업상담원의 의견을 반영하여 사회복지전담공무원 최종 결정·통지 	최초상담일로부터 14일 이내 재심사 요청 받은 날로부터 14일 이내

읍·면·동의 사회복지전담공무원은 수급자가 취업대상자로 결정된 즉시 전산망을 통하여 고용안전센터로 전송하여야 하며, 고용안전센터의 직업상담원은 의뢰되어온 취업대상자에 대하여 초기 상담을 실시하게 된다. 직업상담원은 초기 상담 후 개인별 취업지원계획을 수립, 통지하여야 하며, 상담 결과 의뢰 받은 수급자가 취업대상자로서 부적합하여 개인별 취업지원계획 수립이 어렵다고 판단되면 읍·면·동 사회복지전담공무원에게 재심사를 요청하게 된다. 재심사요청을 받게

되면 읍·면·동의 사회복지전담공무원은 직업상담원의 의견을 반영하여 수급자에 대한 최종 결정을 내리고 이를 통지하게 된다. 조건부수급자가 최종적으로 취업대상자로 분류되면 이들의 자활사업에 대한 관리 및 운영주체를 읍·면·동의 사회복지전담공무원에서 고용안정센터의 직업상담원으로 이전시키게 된다. 비취업대상자의 경우는 읍·면·동의 사회복지전담공무원이 이들에 대한 자활사업을 관리하게 된다.

자활사업의 제시에 있어서도 취업대상자와 비취업대상자는 분리되어 있다. 취업대상자에 대해서는 직업안정기관의 장이 자활사업을 지정하게 되며, 비취업대상자에 대해서는 시·군·구청장이 자활사업을 제시하게 된다.

이와 같이 조건부수급자에 대한 관리 및 운영은 일차적으로는 보건복지부를 통해 이루어지나 취업대상자와 비취업대상자에 따라 보건복지부와 노동부로 이원화되어 있다.

3. 條件附 受給者의 特性

근로연계복지급여제도의 운영은 조건부수급자들의 특성에 의하여 크게 영향을 받게 된다. 따라서 조건부수급자들의 특성과약은 근로연계복지급여제도의 운영방안을 논함에 있어 긴요한 작업이 된다. 조건부 수급자는 근로능력에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 나뉘며 각 대상자를 담당하는 부처와 적용되는 자활프로그램이 상이하므로 두 집단을 나누어 특성을 살펴보았다.

보건복지부가 보유하고 있는 복지database¹⁹⁾에 수록되어 있는 자료

19) 복지database는 비취업대상자는 물론 기초보장수급자의 전수에 대한 정보를 가지고 있으므로 매우 중요한 자료원이나 아직 database구축이 불완전하여 자료원에 대한 신뢰도는 높지 않다. 따라서 개별 사례수 하나하나에 이르기까지 정확성을

에 의하면 비취업대상자의 총수는 2001년 11월 1일 현재 63,050명²⁰⁾이다. 이 중 18~60세의 비취업대상자 48,994명의 자료를 통해 비취업대상자의 특성을 분석하였다. 비취업대상자는 조건부 수급자 중 근로능력점수가 70점 미만으로 노동시장에서의 취업은 어려우나 공동작업장이나 자활공동체 참여, 공공근로기회 제공 등이 필요한 자로 정의된다. 따라서 비취업대상자는 취업대상자와 비교하여 연령이 높거나 건강상태가 좋지 않은 사람들임을 예측할 수 있다.

취업대상자는 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 10월 1일부터 2001년 5월말까지 전국 고용안정센터에 의뢰되어 등록된 취업대상자 23,166명들에 대한 자활사업 추진실적자료(노동부 집계자료)를 바탕으로 특성을 살펴보았다. 그러나 노동부의 자료는 자활사업 관련 정보 외에 취업대상자의 특성에 대한 자료가 미비하여 취업대상자의 보다 자세한 특성을 살펴보기 위하여 보건사회연구원에서 수행한 취업대상자에 대한 전화설문²¹⁾ 자료를 분석하였다.

우선 성별을 살펴보면 비취업대상자의 경우 남성에 비해 여성의 비율이 높게 나타났다. 이에 비해 취업대상자는 남성의 비율이 약간 높게 나타났다(表 IV-6 참조).

기대할 수 없다. 그러나 다소의 오차를 감수하면 비취업대상자 전반에 대한 일반적인 상태를 파악하는데는 무리가 없는 것으로 판단된다.

- 20) 이 수치는 2001년 7월 말 기준 34,000명보다 상당히 늘어난 수치인데, 조건제시 유예자 13,000명이 비취업대상자로 분류되어 여기에 포함되어 있기 때문에 수치가 늘어난 것으로 추론된다.
- 21) 이 조사는 국민기초생활보장제도가 도입된 2000년 10월 이후부터 2001년 5월말까지 읍·면·동사무소로부터 전국 168개 고용안정센터에 의뢰된 취업대상자 23,166명(노동부 자료 기준) 중 무작위로 추출하여 전화연락이 가능한 769명의 취업대상자에 대해 전화설문을 하였다.

〈表 IV-6〉 條件附受給者의 一般의 特性-性別

	남성	여성	전체
비취업대상자 (2001. 11 기준)	24,841(39.4)	38,209(60.6)	63,050(100.0)
취업대상자 (2001. 5 기준)	12,405(53.6)	10,751(46.4)	23,156(100.0)

연령에 있어서는 비취업대상자와 취업대상자를 구분하는 근로능력 점수에서 연령점수의 비율이 높으므로 비취업대상자가 취업대상자에 비해 고령자의 비율을 높을 것임을 예상할 수 있다. 〈表 IV-7〉에 의하면 비취업자의 경우, 일반 직장 취업이 힘든 41세 이상의 중고령 연령층이 전체의 72.5%를 차지하고 있으며, 51세 이상도 33.5%를 차지한다. 일반 실업자층은 40세 이상 연령층이 전체의 33.5%에 불과하다는 사실(금재호 외, 2000:35)과 비교할 때 비취업대상자는 상대적으로 고연령층이 많음을 알 수 있다. 따라서 이들에 대한 자활사업은 노동시장연결모형이나 인적자본개발모형로는 한정적인 효과 밖에 기대할 수 없으며, 직업창출모형이 보다 적합하다고 하겠다.

〈表 IV-7〉 條件附受給者의 一般의 特性-年齡分布

(단위: %)

비취업 대상자	18~20세	21~30세	31~40세	41~50세	51~60세		합계 (대상자수)
	전 체	3.1	4.6	19.8	39.0		33.5
취업 대상자	20세 이하	21~30세	31~40세	41~50세	51~60세	60세 이상	합계 (대상자수)
	전 체	9.9	54.6	20.2	13.4	1.8	0.1 100.0 (23,136)

반면 취업대상자의 연령분포를 보면 20대가 54.5%로 가장 많은 비

율을 차지하였고, 40세 이상의 중장년층은 15.3%에 지나지 않는 것으로 나타났다. 취업대상자에서 연령대가 높아질수록 점차 비율이 낮게 나타나는 현상은 연령이 100점 중 40점으로서 높은 비중을 차지하고 있는 취업대상자 판정기준 때문이라 할 수 있다.

비취업대상자들은 건강상태에 있어서도 절반 이상이 허약하거나 질병 혹은 장애를 가지고 있는 것으로 나타났다. 건강상의 문제를 가진 자와 문제가 없는 자의 비율이 각각 절반 정도인 비취업대상자들은 일반 실직자나 취업대상자에 비해서 건강상의 이유로 취업활동이 부진할 가능성이 높은 특성을 가지고 있다. 반면 취업대상자의 경우에는 건강하다고 응답한 경우가 전체의 66.6%로 나타났으며, 주관적으로 허약하다고 응답한 경우가 13.4%로 나타나, 무응답을 제외하면 전체의 약 80% 이상이 활동이 가능한 것으로 볼 수 있다. 이처럼 건강상태가 전반적으로 좋은 것은 건강상태가 취업대상자 판정기준의 30점을 차지하는 중요한 기준의 하나로서 조건부수급자 가운데 비교적 건강상태가 좋은 대상자가 취업대상자로 분류되기 때문이다.

〈表 IV-8〉 非就業對象者의 健康狀態

(단위: %)

구 분	건 강	허 약	질 병	장 애	장애+질병	기 타	합계 (대상자수)
비취업대상자	42.3	10.3	34.9	9.7	0.1	2.7	100.0(63,050)
취업대상자 (전화설문결과)	66.6	13.4	12.8	0.9	-	6.3	100.0(686)

학력에 있어서 비취업대상자의 경우, 무학 25.1%, 초졸 31.5%, 중졸 18.2%로서 중졸 이하의 학력자가 75.0%에 이른다. 일반 실직자 중 중졸 이하의 학력자 비율이 28.8%(금재호 외, 2000:35)인 것과 비교하면

비취업대상자의 학력은 현저히 낮음을 알 수 있다. 특히 무학과 초졸 학력자가 전체의 56.6%로서 절반 이상이 단순 노무직, 단순 서비스직 외에는 취업이 힘든 학력을 소지하고 있다. 이들은 기본학력이 낮고 일반적으로 연령 또한 높기 때문에 단기교육이 행해지는 직업훈련의 성과는 기대하기 힘들다. 따라서 곧바로 노동시장에 진입시키는 노동시장연결모형이나 직업능력향상을 도모하는 인적자본개발모형이 이들에 대해서는 실효성을 거두기 어렵다는 것을 알 수 있다.

취업대상자의 학력수준을 살펴보면, 고등학교 졸업이 취업대상자 전체의 57.6%로 가장 높게 나타났으며, 전문대 졸업 이상의 학력을 가진 경우도 약 15.5%로 나타났다. 따라서 이들의 경우 곧바로 취업하는 것이 가능하며, 단기적인 직업훈련이나 교육을 통해 안정적인 취업을 하는 것도 가능하다고 볼 수 있다.

〈表 IV-9〉 條件附受給者의 學歷分布

(단위: %)

구분	무 학	초 졸	중 졸	고 졸	전문대졸 이상	기타 학력	합계 (대상자수)
비취업대상자	25.1	31.5	18.2	17.8	2.5	4.9	100.0 (63,050)
취업대상자 (전화설문결과)	0.4	8.2	18.3	57.6	15.5	-	100.0 (754)

조건부 수급자의 가구 내 위치를 살펴보기 위해 가구주 여부를 살펴봤다. 비취업대상자의 경우 고연령층이 많은 만큼 가구주의 비율이 높게 나타났으며, 30대 이하의 연령층이 많은 비율을 차지한 취업대상자의 경우에는 가구주의 비율이 낮게 나타났다.

〈表 IV-10〉 條件附受給者の 一般的 特性-家口主 與否

(단위: %, 명)

	가구주	가구원	전체
비취업대상자	65.3(32,104)	34.7(16,980)	100.0(48,994)
취업대상자	26.5(200)	73.5(555)	100.0(755)

조건수급자의 자활활동에 영향을 줄 수 있는 요인으로 조건부수급자의 근로활동여부를 살펴보았다. 조사결과 비취업대상자의 경우, 이들이 모두 실직상태에 있거나 비경제활동인구인 것은 아니며 일일고용, 임시고용 형태로 수시 일을 하는 자의 비율이 30.2%에 이르는 것으로 나타났다. 자영업과 농어업에 종사하고 있는 자의 비율도 5.9%인 것으로 나타났다. 이들에 비해 비경제활동인구(25.0%), 실직 및 미취업인구(18.8%)로 분류된 계층은 상대적으로 취업활동이나 경제활동이 뒤떨어지는 자들이라 하겠다.

〈表 IV-11〉 非就業對象者の 經濟活動狀態

(단위: %)

구분	상시 고용	임시 고용	일일 고용	자영업	농·어업 및 축산업	실직 및 미취업	비경제활동 인구	기 타	합계 (대상자수)
전체	1.5	4.8	25.4	5.3	0.6	18.8	25.0	18.6	100.0 (63,050)

취업대상자에 대해서는 근로활동여부를 조사하였다. 근로활동 여부는 취업대상자의 자활프로그램 참여가능성과 유인에 큰 영향을 미칠 수 있는 요인으로서, 현재 비공식적으로 취업을 하고 있는 경우 자활프로그램에 참여하기 어려울 것으로 예상할 수 있다. 조사 결과, 현재 취업하지 않은 것으로 신고하여 조건부수급자로 분류되었지만, 비공

식적으로 아르바이트 등 소득이 발생하는 일을 하고 있는 경우가 53.1%로 나타났다. 이는 가출한 취업대상자가 일을 하고 있는지 아닌지 알 수 없다고 응답한 경우와 무응답을 제외하면, 50% 이상이 일을 하고 있다는 것을 의미하며, 이들을 자활프로그램으로 유인할 수 있는 방안이 중요하게 고려되어야 할 것이다.

〈表 IV-12〉 就業對象者의 勤勞活動(N=588)

(단위: %)

구 분	무응답	하고 있음	안하고 있음	모름	합계(N)
근로활동여부	0.3	53.1	46.4	0.2	100.0

전화설문을 수행한 취업대상자의 경우 가족 내에 본인이 직접 돌봐야 하는 가족이 있는지 여부와 취업대상자 가구의 주된 생계유지방법에 대해 살펴보았다.

취업대상자 분류시 가구여건을 고려함에도 불구하고 취업대상자 중 50.8%가 자신이 직접 돌봐야 될 가족이 있다고 응답하였다. 가족 내에 본인이 직접 돌봐야 할 가족이 있다면 자활프로그램에 참여하는 것은 어려운 상황이라 할 수 있다. 따라서 이들이 자활프로그램에 참여할 수 있도록 하기 위해서는 간병이나 보육서비스 등의 적절한 서비스의 제공이 필요하다.

취업대상자 가구의 주된 생계유지방법을 살펴보면, 본인의 경제활동이 38.3%로 가장 높게 나타났다. 이는 생계유지를 위해서 본인의 경제활동이 우선적으로 중요하기 때문에 자활사업 참여기간 동안 소득이 발생하지 않는 유형의 자활프로그램에 참여할 유인이 크지 않을 것임을 의미한다. 따라서 자활프로그램에 있어서 소득이 발생할 수

있는 프로그램이 확대되어야 한다는 것을 시사한다. 그밖에 다른 가구원의 경제활동 27.5%, 생계급여 등 정부의 보조금 20.0%, 친지 및 주변사람들의 도움 3.2%, 부채 또는 저축으로 살아가는 경우가 약 2.5%로서 정부의 급여에 전적으로 의존하는 가구는 그리 높지 않은 것으로 나타났다.

〈表 IV-13〉 주된 생計維持方法(N=700)

(단위: %)

	본인의 경제활동	다른 가구원의 경제활동	생계급여 등 정부의 보조금	친지 및 주변사람 의 도움	저축	빚	무응답	합계
전 체	38.3	27.5	20.0	3.2	1.1	1.4	8.5	100.0

이와 같이 조건부 수급자 중 취업대상자와 비취업대상자의 특성을 살펴보면 두 집단간에 확연한 차이가 나는 것을 알 수 있다. 이러한 두 집단간 차이들은 이들의 자활에 대한 장애요인과 적절한 근로연계 복지급여제도를 구상하는데 중요한 함의를 갖는다.

〈表 IV-14〉 條件附受給者の 特性에 따른 考慮事項

구 분	특 성	고 려 사 항
비취업대상자	여성 비율 높음 고연령층 비율 높음 건강상태 좋지 않음 가구주 비율 높음	여성특화된 프로그램 필요 일반적인 취업 불가 " 일정한 소득 필요
취업대상자	저연령층 비율 높음 건강상태 좋음 돌봐야할 가족 있음 근로활동 비율 높음	일반적인 취업 가능 " 관련 서비스 제공 필요 자활프로그램 참여에 장애

비취업대상자의 경우 취업대상자에 비해 근로능력이 낮은 집단으로서 고연령층의 비율이 높았고 장애나 질병이 있는 비율이 높았다. 또한 학력수준이 낮아 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 경우가 절반 이상인 것으로 나타났다. 즉, 비취업대상자들은 일반적인 취업이 어렵다고 할 수 있다. 또한 비취업대상자에게 있어서 단기적인 상담을 통해 단기간에 일자리를 얻게 하는 노동시장연결모형이나 장기적인 교육과 훈련을 통해 안정적인 일자리를 얻게 하는 인적자본개발모형이 부적절함을 알 수 있다. 반면 비취업대상자는 고연령층이 많은 만큼 가구주의 비율도 높게 나타나 이들의 자활은 가구의 생계에 매우 중요함을 알 수 있다. 따라서 일정한 소득이 발생할 수 있는 프로그램을 제공하는 것이 필요하며, 이 경우 국가가 일자리나 고용을 창출하여 수급자를 취업시키는 직업창출모형이 적절하다고 할 수 있다.

비취업대상자의 특성 중에서 또한 주목해야 할 것은 이들 중 여성의 비율이 높다는 것이다. 외국과 마찬가지로 우리 나라도 빈곤의 여성화가 진행되고 있으며(박경숙, 2001), 자활대상자 중 여성의 비율은 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 비취업대상자 중 여성비율은 취업대상자에 비해 확연히 높게 나타난다. 이는 비취업대상자의 자활프로그램에 있어서 여성특화된 프로그램이 필요함을 시사한다.

취업대상자는 30세 이하의 비율이 높고 건강한 사람의 비율이 높은 것으로 나타났다. 또한 취업대상자의 경우 대부분이 고등학교 졸업 이상의 학력을 가지고 있어 노동시장에서의 취업가능성이 매우 높은 것으로 보인다. 따라서 취업대상자는 노동시장연결모형이나 인적자본개발모형을 적용하는 것이 적절할 것으로 보인다. 그러나 취업대상자의 경우, 본인이 직접 돌봐야 할 가족이 있다고 응답한 사람이 50%에 이른다. 따라서 이들을 자활사업에 참여하게 하기 위해서는 간병이나 보육서비스 등의 적절한 서비스의 제공이 필요하다. 또한 소득이 발생

하는 근로활동을 하고 있다고 응답한 사람도 절반 이상이어서 이들의 자활프로그램 참여를 유인할 만한 방안이 마련되어야 한다.

4. 條件附 受給의 運營現況

가. 비취업대상자의 자활사업 현황

보건복지부에서는 비취업대상자에 대하여 자활공동체, 자활근로, 지역봉사, 재활사업, 창업지원 등의 자활사업을 실시하고 있다.

자활공동체사업은 자활후견기관이 실시하는 사업으로 개인이나 공동체창업을 통해 자활이 가능한 비취업대상자와 자활급여 특례수급자, 차상위계층 등으로 구성된 조합형태의 사업체를 설립·운영하는 것이다. 자활공동체에 대해서는 공동체의 설립을 위한 제반 지원 및 설립 후 각종 지원이 제공된다. 자활공동체는 자발적 운영이 원칙이나 설립초기에는 자활후견기관이 사업내용 및 인적구성 등 구체적인 계획을 세우고 안정적인 공동체 운영이 되도록 지원하며, 사업으로 발생한 수익금은 별도계정으로 적립·관리하여 향후 창업자금으로 사용토록 한다.

노동시장에서 취업이 곤란한 장년층을 대상으로 하는 자활근로사업은 시·군·구나 민간기관을 통해 비취업대상자에게 근로의 기회를 제공하는 사업이다. 자활근로사업은 근로능력 점수가 40~60점 사이에 있는 자를 대상으로 참여자 능력 향상을 통해 자활공동체로 전환하는 것을 목적으로 하는 업그레이트형과 근로능력점수가 20~45점 사이인 자를 대상으로 부가적인 소득창출을 위해 실시하는 근로의욕 유지형(취로형) 자활근로의 두 가지 유형이 있다. 이러한 자활근로사업은 주로 한시적 일자리 제공을 목적으로 하는 기존의 공공근로사업과 달리

저소득층의 자활촉진을 위한 보다 장기적인 계획 하에 자활 근로 후 공동창업의 기초능력을 배양시키는 것으로 목적으로 한다.

지역봉사는 지속적인 근로활동이 곤란하거나 자활능력이 미약한 비취업대상자에게 지역사회활동-사회복지 시설, 학교 등 공공시설의 환경관리, 아동통학길 교통계도 등-참여기회를 부여하여 근로의욕을 유지하고 자활의지를 고취하기 위한 프로그램이다. 지역봉사는 근로능력 점수가 30점 이하인 자를 대상으로 하며 자원봉사센터, 사회복지관 등 민간전문기관에 위탁 운영되며 지역실정에 따라 자율적인 자원봉사단을 구성하거나 시·군·구에서 직접 시행할 수도 있다.

재활사업은 비취업대상자 중 자활의욕을 상실하였거나 취업부적응자에 대해 근로의욕고취 프로그램에 참여시키는 것으로 프로그램을 통해 자활의욕을 고취하고 근로의욕 회복시 지역봉사활동이나 자활근로사업 등 상위 프로그램으로 진입시키는 것을 목적으로 한다.

이외에 창업경험이 있고 근로능력과 자활의지가 왕성한 사람에 대해서 생업자금 융자 또는 창업지원을 제공한다.

보건복지부 자활사업 예산을 보면(表 IV-15 참조), 비취업 대상자에 대한 자활사업은 자활근로와 자활공동체를 중심으로 계획되었다. 그러나 시행현황을 보면 비취업대상자의 자활사업은 자활근로 중심으로 시행되고 있다(表 IV-16 참조). 자활근로 중에서도 수급자의 자활능력을 단계적으로 발전시켜 가는 업그레이드형 자활근로는 전체 자활사업참여자의 9%에 지나지 않으며 대부분이 취로형 자활근로에 참여하고 있는 상태이다. 직업창출모형이라 볼 수 있는 자활공동체사업은 비취업대상자의 낮은 시장경쟁력을 극복할 수 있는 유용한 자활모형이라고 평가되고 있다. 그러나 소수(2%)의 비취업대상자만이 자활공동체사업을 통하여 자활사업에 참여하고 있어 비취업대상자의 자활사업은 개선의 여지가 많다고 하겠다.

〈表 IV-15〉 保健福祉部 自活事業의 規模 및 豫算

(단위: 천명, 억원)

구 분	수급자 특성	사 업 규 모		프로그램내용
		인원	예산	
계		60	924 [1,324]	
비 취 업 대 상 자	자활공동체 (자활후견기관)	개인·공동체창 업을 통해 자활이 가능한 장년층 18 (30%)	141	조합형태 사업체 설립·운영 -복지서비스영역사업, 청소·시설관리 등 용역사업, 재활용·봉제 등 공동작업장
	자 활 근 로	노동시장에서 취업이 곤란한 장년층 25 (42%)	735	-공동창업을 위한 기초능력배양 -집수리·간병도우미사업 등
	지 역 봉 사	지속적인 근로활동이 곤란한 장년층 10 (17%)	42	근로의욕 유지목적 -지역사회도우미, 환경도우미, 학교급식보조, 복지도우미 (복지시설일손돕기) 등
	재 활 사 업	근로의지가 현저히 낮은 계층 4 (6%)	3	근로의욕이 현저히 낮은 자에 대한 의욕고취
	창 업 지 원	창업경험이 있는 자 3 (5%)	[400]	생업자금융자[재특] 기초생활보장기금

자료: 보건복지부, 2001년도 국민기초생활보장사업 안내, 2001.

〈表 IV-16〉 非就業對象者의 自活事業參與現況

(단위: 천명)

구분	계 (A+B)	보건복지부(시·군·구 자활프로그램)						노 동 부 (B)
		소계 (A)	자활 공동체	자활근로			지역봉사 자활프로 그램 등	
				소계	업그레이드형	취로형		
누계 (1~9월)	114	105 (92%)	2 (2%)	95 (84%)	10 (9%)	85 (75%)	8 (6%)	9 (8%)
9월말 현재	50	47 (94%)	2 (4%)	40 (80%)	7 (14%)	33 (66%)	5 (10%)	3 (6%)

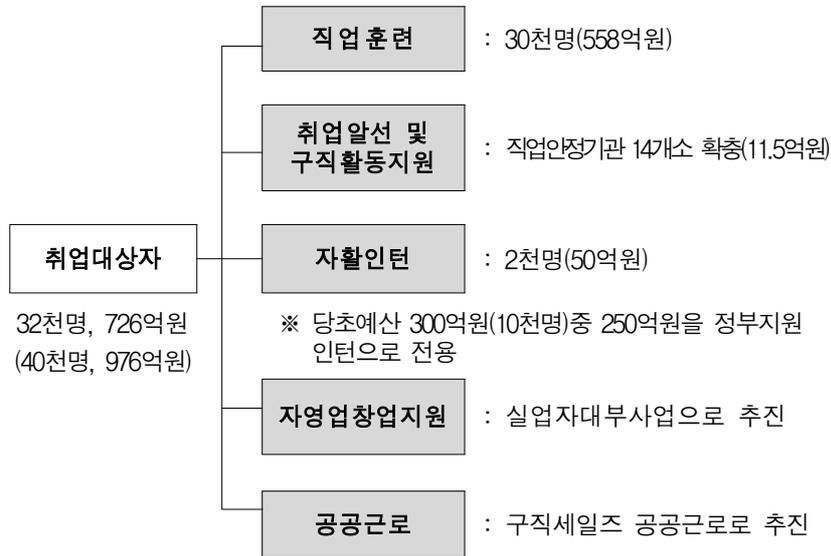
※ 자활특례자 및 일반수급자, 차상위계층 포함

※ 노동부 누계인원: 참여자 4천명, 취업·창업자사례 4천명

나. 취업대상자 자활사업 현황

취업대상자의 자활사업은 노동부에서 담당하고 있으며, 2001년 취업대상자에 대한 자활사업으로 직업훈련, 취업알선 및 구직활동지원, 자활인턴, 자영업창업지원, 공공근로사업이 추진되고 있다.

[그림 IV-2] 2001年 勞動部 自活事業 主要內容 및 豫算現況



자활직업훈련은 취업대상자 중 취업·창업을 하기 위해 직업훈련을 받고자 하는 자를 대상으로 한다. 자활직업훈련의 실시기관은 근로자 직업훈련촉진법 제2조 제2호의 규정에 의한 직업능력개발 훈련시설, 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교, 장애인고용촉진및직업재활법 제8조 규정에 의한 장애인직업재활실시기관, 기타 노동부장관이 인정하는 시설들로서 여기서는 대상자 특성 및 산업수요를 반영한 장·단기(1개월 이상 1년 이하) 훈련을 실시하며 특히 정보통신, 신기술제조

업 등 인력수요가 많은 성장산업의 직종 및 기능활용도가 높은 직종 위주로 훈련을 실시하도록 계획되어 있다.

취업알선 및 구직활동지원은 취업대상자의 구직활동을 지원함으로써 근로능력 있는 수급자의 취업을 촉진하기 위한 프로그램이다. 취업대상자 중 근로능력, 가구여건 등이 취업에 적합한 자에게 이 프로그램이 지정되며, 구직직종에의 취업경력, 관련분야 자격증 여부, 취업욕구 등을 고려하여 선발된다.

자활인턴은 근로경력 및 능력이 취약한 대상자에게 현장연수기회를 제공하여 취업능력을 배양하기 위한 프로그램으로서 정규채용에 따른 인센티브를 부여하여 조기취업을 촉진하는 기능도 한다. 조건부수급자 중 취업경력·능력이 취약하여 근로경험습득이 필요한 자에게 이 프로그램이 적용되는데, 직업훈련프로그램 이수자, 기타 취업지원계획에 따라 자활인턴 지원이 필요하다고 판단되는 자에게 주로 적용된다. 자활인턴은 고용보험이 적용되는 사업장을 대상으로 하며, 자활대상자를 인턴으로 채용하는 기업에 1인당 월 50만원씩 3개월간 지원하며, 이들을 정규직으로 채용 시에는 3월간 추가지원이 주어진다.

창업지원은 창업을 희망하는 취업대상자에 대해 점포임대 등을 통해 신속한 자활자립 기반조성을 지원하는 프로그램으로서 구직등록 후 6개월 이상 경과한 취업대상자 중 창업희망자에게 적용된다. 창업희망자는 창업지원 사업계획서를 고용안정센터에 제출하여야 하며, 근로복지공단은 고용안정센터로부터 통보받은 창업지원대상자에 대해 창업관련 상담 실시 후, 적성·경력·자금조달 등을 고려하여 대상자를 선정하게 된다. 선정된 대상자에 대해서는 가구당 5000만원 한도의 전세점포를 지원하고, 대상자는 전세금에 대한 연리 7.5%에 해당하는 이자를 매월 납부하여야 한다. 지원기간은 1년 또는 2년으로 하되, 최장 6년까지 연장이 가능하다.

구직세일즈공공근로 등 공공근로사업은 여타 자활지원 프로그램 연계가 어렵거나 참여를 위해 대기하는 동안 한시적인 근로기회를 제공하여 근로능력 유지와 근로의욕 고취를 도모하기 위한 프로그램이다. 타 부처 및 지자체 공공근로 위탁의 경우 단계별(3개월) 선발·참여를 원칙으로 하고, 1년에 2단계(6개월) 이하 참여로 제한하되, 사업특성상 연속적인 참여가 요구되는 경우 1년간(4단계) 참여가 허용된다. 구직세일즈 공공근로는 1년간 1단계 참여(3개월)를 원칙으로 하되, 단계 마지막 1개월 미만 참여의 경우 다음 단계 참여가 보장된다.

〈表 IV-17〉에 의하면 2001년 4월말 현재 자활사업에 참여하고 있는 저소득층은 5만 3천명이지만, 이 중에서 국민기초생활보장법에 의한 조건부수급자로서 자활사업에 참여하고 있는 자는 4만 2천명 수준이며, 노동부에서 관리하는 취업대상자는 7천명에 불과하다.

〈表 IV-17〉 自活事業 參與現況(2001年 4月末 現在)

(단위: 천명)

자활 사업참여 (A+B+C)	수 급 자							비수급자 차상위 계층 (C)
	전체 수급자	수급자중 자활사업대상자						
		소 계	조건부수급자				일반수급/ 자활특례	
		소 계	취업대상자 (A)	비취업 대상자(B)	조건제시 유예			
53	1,502	61	53	7	35	11	8	11

자활사업 실시 이후 노동부에 의뢰된 총 사례수는 2001년 4월말 현재 22,371건이며 이 가운데 5월말 현재 자활사업에 참여하고 있는 대상자 수는 7,362명에 불과하다. 나머지는 부적격 처리되거나 중도탈락, 자활달성 등으로 노동부의 관할에서 벗어난 경우들이다 .

〈表 IV-18〉 就業對象者の 月別 規模 變化

구 분	전산의뢰자수 (A)	자활지원종료 (B)	사업대상자수 (A-B)
'00.12.30	17,754	7,173	10,581
'01. 1.31	18,005	9,533	8,472
2.28	20,209	11,680	8,529
3.31	21,238	13,509	7,729
4.30	22,371	15,009	7,362

자료: 노동부 내부자료.

7,362명의 사업대상자 중에서 2001년 4월말 현재 실제 자활사업에 참여하고 있는 사례수는 5,547건이며 나머지 사례는 취업지원계획을 수립중이거나 재심사중이다.

〈表 IV-19〉 就業對象者에 대한 月別 就業支援計劃 樹立 實態

구 분	확보된 대상	취업지원계획 수립			
		소 계	수립자수	수립중	재심사중
2000.12.30	10,581	8,954	7,812	1,142	-
2001. 1.31	8,472	7,724	7,092	632	-
2.28	8,529	7,948	6,425	1,523	-
3.31	7,729	7,729	5,861	1,246	622
4.30	7,362	7,362	5,547	1,338	477

자료: 노동부 내부자료.

이처럼 자활지원계획이 수립된 5,547사례 가운데 자활사업에 투입되고 있는 사례는 총 5,498건이며, 이들은 〈表 IV-20〉에 정리된 바와 같이 취업알선(71.1%), 직업훈련(17.1%), 공공근로(5.7%), 자활인턴(5.1%) 순으로 각 프로그램에 참여하고 있다.

〈表 IV-20〉 就業對象者의 프로그램別 自活事業參與 現況

구 분	투 입 인 원											
	소계	취업알선	직업훈련			자활인턴	공공근로			실업급여	창업지원	기타
			계	자활직훈	기타		계	구직세일즈	기타			
'00.12.31	7,704	5,530	456			-	1,685			26	3	4
'01. 1.31	6,890	5,803	387			8	653			24	4	11
2.28	6,259	4,913	569			107	616			28	13	13
3.31	5,779	4,111	829	685	144	228	551	425	126	30	15	15
4.30	5,498	3,911	940	789	151	280	311	198	113	28	18	10

자료: 노동부 내부자료.

〈表 IV-21〉에서 알 수 있는 바와 같이, 취업대상자에 대한 노동부의 자활사업은 직업훈련이 중심적인 프로그램으로 계획되었다. 그러나 실제 취업대상자의 자활사업 추진현황을 보면 절대적인 수치가 적을 뿐 아니라 대부분이 취업알선에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

〈表 IV-21〉 就業對象者에 대한 自活事業의 計劃과 實績 比較

(단위: 천명)

구 분	합계	취업알선	취업지원계획	직업훈련	자활인턴	창업지원
계획	40	-	-	30	10	-
참가	7	3.9	1.8	0.9	0.6	-

자료: 노동부 내부자료.

계획과 달리 자활사업 참여자가 많지 않은 이유를 알아보기 위해 전산의뢰자 중 자활사업이 종료된 사람들에 대해 자활사업이 종료된 사유를 살펴보았다. 노동부에 의뢰되었던 취업대상자 가운데 자활지

원이 종료된 16,482건의 사례 가운데 취업 혹은 창업에 의해 지원이 종료된 경우는 2,493건(14.5%)에 불과하고 절대다수인 13,989건(85.5%)이 부적격, 전출, 소재불명, 조건불이행, 수급권탈락 등의 이유로 자활 지원이 종료되었다. 높은 비율의 부적격자 발생은 현행의 취업대상자 분류방법에 대해 심각하게 재고해야할 필요성이 있음을 보여준다. 또한 높은 비율의 조건불이행자 속출 현상은 취업대상자에 대한 현행 관리방식에 대한 재검토를 요구한다고 하겠다.

〈表 IV-22〉 就業對象者の 自活支援終了 事由

구 분	총 계	자 활			취업·창업이외 사유							
		계	취업	창업	계	부적격	전출	소재 불명	조건 불이행 통보	수급권 탈락	기타	
'00.12.30	7,173	272	267	5	6,901	3,217	80	427	2,965	63	149	
'01.1.31	9,533	760	749	11	8,773	3,772	122	535	3,918	108	318	
2.28	11,680	1,239	1,225	14	10,441	4,128	146	559	5,057	163	388	
3.31	13,509	1,682	1,653	29	11,827	4,542	-	603	5,709	268	705	
4.30	15,009	2,091	2,066	25	12,918	4,972	-	636	6,216	322	772	

자료: 노동부 내부자료.

국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 10월 1일부터 2001년 5월말 까지 전국 고용안정센터에 의뢰되어 등록된 취업대상자 23,166명을 대상으로 자활프로그램참여여부를 조사한 결과가 〈表 IV-23〉에 정리되어 있다. 취업대상자의 특성별 자활프로그램 참여여부를 분석한 결과 취업대상자로 등록된 사람들 중에서 절반이 약간 넘는 53.2% 만이 자활프로그램에 참여했거나 참여하고 있는 중인 것으로 나타났다. 특히 20대 이하와 60대 이상에서 자활프로그램 참여 비율이 낮게 나타났다. 조건부 수급자 중 20대 이하의 경우 연령기준점수로 인해 취

업대상자로 분류되기 쉬우므로 취업대상자 중 20대 이하의 비율이 가장 높다. 따라서 20대 이하의 자활사업프로그램 참여율이 낮은 것은 매우 심각한 문제로 고려되어야 한다. 또한 60대 이상의 취업대상자의 경우 이들이 고연령임에도 불구하고 취업대상자로 분류되었다는 것은 이들이 건강상태 및 직업이력에 있어 높은 점수를 받았고 취업의지가 높다는 것을 의미한다. 그런데 이들의 자활프로그램 참여율이 낮은 것은 고연령층에 대한 적절한 자활프로그램이 미비한 데서 연유한다고 할 수 있다.

〈表 IV-23〉 就業對象者의 特性別 自活프로그램 參與與否

변 수	구 분	빈 도	자활프로그램 참여여부	
			참여하지 않음	참여함
성 별 (N=23,156)	남 성	12,405	6,529 (52.6%)	5,876 (47.4%)
	여 성	10,751	5,790 (53.9%)	4,961 (46.1%)
연 령 (N=23,134)	20세 이하	2,288	1,448 (63.3%)	840 (36.7%)
	21~25세	9,282	5,632 (60.7%)	3,650 (39.3%)
	26~30세	3,345	1,966 (58.8%)	1,379 (41.2%)
	31~35세	2,423	1,115 (46.0%)	1,308 (54.0%)
	36~40세	2,249	815 (36.2%)	1,434 (63.8%)
	41~45세	1,977	726 (36.7%)	1,251 (63.3%)
	46~50세	1,123	362 (32.2%)	761 (67.8%)
	51~55세	338	159 (47.0%)	179 (53.0%)
	56~60세	79	59 (74.7%)	20 (25.3%)
	61세 이상	30	25 (83.3%)	5 (16.7%)
전 체	23,166	12,325 (53.2%)	10,841 (46.8%)	

이상의 조건부수급자 대상의 자활프로그램 실시현황을 살펴보면, 자활프로그램의 성공적인 시행이 조건부수급 규정의 운영에 있어 핵심적인 요인임에도 불구하고 많은 미비점을 나타내고 있다. 우선 빈곤탈피까지로 이뤄지는 자활프로그램이 활용되고 있기보다는 취업대상자와 비취업대상자로 양분되어 단순한 프로그램이 적용되고 있으며, 특히 비취업자의 경우에는 자활보다는 소득보장의 의미가 강한 취로형 자활근로가 거의 대부분을 차지하고 있다. 또한 분류기준이 허술하고 분류기준에 대한 적용이 전담공무원과 직업상담원 간에 상이하여 고용안정센터로 의뢰된 상당수의 취업대상자들이 재심사 요청이 되고 있다. 취업대상자에 있어서 가장 전략적으로 중요한 대상이라 할 수 있는 20대의 자활프로그램 참여율이 낮은 것과 조건불이행자 비율이 높은 것 또한 심각한 문제라 할 수 있다.

5. 條件附受給規定의 性格

조건부수급에 관련된 국민기초생활보장법의 규정은 앞서 논의한 외국제도와 비교할 때 다음 몇 가지 특성을 가진 것으로 파악된다.

첫째, 자활사업에 참여함을 전제로 생계급여가 지급되는 전형적인 근로연계복지급여 규정이라는 점이다. 국민기초생활보장법은 자활사업참여가 필수적 의무사항이 아니라 ‘할 수 있다’라는 임의사항으로 규정하고 있지만 시행령에서는 자활관련 사업의 참여를 필수적으로 요구하고 있다. 따라서 한국의 조건부수급규정은 공공부조수급자에게 근로의 의무를 부과하는 전형적인 근로연계복지급여제도이다. 또한 조건부 수급 규정은 자활관련 사업참여라는 조건을 이행하지 않을 경우 본인의 생계급여를 지급하지 않을 수 있다는 징벌규정을 둠으로써 1970년대 미국에서 사회부조 수급자수를 줄이고자 의도했던 소극적

의미의 근로연계복지, 즉, 유인을 제공하기보다는 징벌을 통해 복지수급자의 근로를 강제하는 징벌중심적 성격을 가지고 있다. 그러나 조건부 수급에 있어서 조건불이행시 행하는 징벌의 정도는 매우 미약하다. 조건을 이행하지 않을 경우 수급자가 받은 불이익은 자신의 몫에 해당하는 생계급여의 삭감에 그치며, 타가구원의 생계급여는 물론 자신에 대한 의료급여, 주거급여 등 여타 급여는 그대로 유지할 수 있다. 따라서 한국의 조건부수급규정은 수급자에게 실질적인 경제적 불이익을 주기보다는 상징적 징벌을 부과하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 조건불이행에 대한 징벌적 성격은 조건부 수급에 있어서 매우 중요한 요소이다. 도입배경에서 살펴보았듯이 국민기초생활법은 대량실업의 위기 속에 도입되었기 때문에 서구의 복지국가 황금기에 도래했던 국민적 평등의식을 토대로 제도가 형성되었다고 보기 어렵다. 따라서 기존의 생활보호법과 달리 근로능력을 가진 일반인도 사회부조의 대상자가 될 수 있도록 규정한 국민기초생활보장법이 국민들, 특히 중산층으로부터 정치적 지지를 받기 위해서는 근로능력을 가진 수급자에 대한 “자활관련 활동” 의무를 엄정히 집행해나가는 것이 필요하다.

둘째, 조건부수급규정의 적용대상은 서구의 근로연계복지급여제도의 목표대상과는 구성상의 차이가 있다. 미국에서의 근로연계복지는 AFDC의 주대상인 미혼모의 복지의존을 해소하기 위해 도입되었고, 유럽에서의 근로연계복지급여제도는 장기실업자 및 청년실업 문제에 대한 대응으로 도입되었다. 특히 영국의 경우에는 청년실업자와 2년 이상 장기실업자에 대해서만 뉴딜 참여를 강제하고 있고 고연령층이나 편부모, 장애인 등에 대해서는 선택사항으로 하고 있다. 즉, 서구 근로연계복지의 목표대상은 실업자들로 특히 교육이나 기술수준, 가족여건 등의 장애로 재취업에 어려움을 겪는 실업자를

목표대상으로 한다.

그러나 우리나라의 조건부 수급의 경우 대량실업사태에 대한 대응으로 도입되었음에도 실업자보다는 일반빈곤계층을 목표대상으로 하고 있다. 국민기초생활보장법은 대상자 선정기준으로서 실업여부를 묻지 않기 때문에 조건부수급규정이 실업자에게만 적용되는 것이 아니라 보다 포괄적으로 기초보장급여를 받는 모든 빈곤계층에게 적용될 수 있다는 점에서 대상자가 매우 포괄적일 수 있는 가능성을 가지고 있다. 즉, 일을 할 능력과 의사를 가지고 있으나 취업하지 못한 장기실업자는 물론 이들보다 근로능력이 떨어지고 일을 할 의사가 박약한 사회부조수급자도 만약 일을 할 수 있는 능력이 조금이라도 있다고 판단될 경우 조건부수급규정의 대상자가 되는 것이다. 이에 따라 외국 근로연계복지 체제에서 제외되어 있는 50세 이상인 중장년층과 경증장애인에 대해서도 근로관련활동의 조건부과를 하고 있다. 반면 국민기초생활보장제도의 수급자가 되기 위해서는 일정 수준 이하의 소득과 재산이란 빈곤성을 요구하기 때문에 소득과 재산이 일정 수준 이상인 실업자는 조건부수급자가 될 수가 없다.

즉, 유럽이나 미국과 달리 한국에서는 근로연계수급규정의 주된 대상자가 장기실업자나 청년실업자가 아니라 소득이 일정 수준 이하인 빈곤계층이다. 이들 빈곤층은 일반 실직자에 비해 근로능력이 현저히 뒤떨어지는 계층을 다수 포함하고 있기 때문에 근로 능력이 비교적 우수한 장기실직자나 청년실업자들을 주된 대상으로 삼는 미국이나 유럽의 근로연계복지와는 상당한 차이가 있다. 이는 한국의 조건부수급대상자에게 서구의 근로연계복지정책을 그대로 적용하는 것은 무리가 있으며, 근로연계복지급여제도의 목적을 설정하고 효과성을 평가하는데 있어서도 상이한 기준을 사용해야 함을 의미한다.

셋째, 조건부 수급자에게 의무로 부과되는 근로관련 활동에 있어서

도 한국은 서구 근로연계복지급여제도와 차이를 보인다. 미국과 캐나다는 수급자가 참여하는 노동의 종류에 그다지 신경을 쓰지 않고 어떤 형태로든 가능한 한 빨리 노동할 것을 요구하는 전형적인 노동시장연결 모형을 취하고 있다. 반면 영국의 경우 뉴딜프로그램을 통해 개별적인 구직상담과 더불어 단계적이고 포괄적인 근로관련활동을 제공하고 있다. 스웨덴의 경우도 영국과 유사하게 근로관련 프로그램을 제시하여 수급자가 프로그램에 참여하도록 하고 있다. 이러한 프로그램들은 보조금을 지급하는 일자리와 같은 근로 외에도 교육과 훈련, 지역사회봉사 등의 다양한 활동을 포함하고 있어 인적자본개발모형의 성격이 강하다고 할 수 있다. 즉, 각 국가의 근로연계복지급여제도는 자활에 필요한 사업을 무엇이라고 정의하고 어떠한 프로그램을 제시하느냐에 따라서 노동시장연결 모형인지 인적자본개발모형인지, 직업창출모형인지 그 성격이 규명된다.

한국의 경우를 살펴보면 조건부수급 규정은 수급자가 “자활에 필요한 사업”에 참여하도록 하여 노동의 성격을 한정하고 있다. 이는 미국이나 캐나다와 같이 무조건 노동에 참여하도록 하는 것이 아님을 나타낸다. 또한 자활사업에 대한 정부의 의무를 규정하는 데 있어 정보의 제공과 더불어 교육 및 훈련 지원, 근로기회의 제공 등을 명시하고 있어 조건부 수급규정은 인적자원개발모형과 직업창출모형의 성격을 내포하고 있다. 그러나 이러한 조건부수급 규정은 자활과 관련된 사업의 의미가 명확하게 설정되지 못하면 적절한 자활지원이 이루어질 수 없는 한계를 갖고 있다. 따라서 대상자에 따라 자활에 필요한 사업이 무엇인지 그 의미를 명확히 정립하는 것이 필요하며, 이는 궁극적으로 자활의 의미를 정확하게 정의하는 것에서부터 해결될 것이다.

이상의 논의를 정리하면 한국의 조건부수급규정은 사회부조수급자

에게 의무로서 일을 요구하는 전형적인 근로연계복지급여 프로그램으로 다양한 근로능력과 특성을 지닌 빈곤층을 대상으로 하고 있다. 이들에 대해 급여수급을 위한 조건으로 “자활에 필요한 사업”에 참여할 것을 요구하고 있으며 자활에 필요한 사업은 직업상담과 취업알선에서 교육 및 훈련, 공공근로 등 노동시장연결모형, 인적자원개발모형, 직업창출모형 모두를 포괄하고 있다.

V. 勤勞連繫福祉給與制度 評價 및 改善方案

1. 勤勞連繫福祉給與制度의 評價

조건부수급규정 시행현황에 따른 현행 한국의 근로연계복지급여제도를 평가해보면 다음과 같이 정리된다.

첫째, 국민기초생활보장제도의 수급자 분류체계상의 미비로 조건부수급대상자수가 너무 적게 선정되고 있는 점이다. 기초보장수급자 151만명 중 조건부수급자는 6만 여명에 지나지 않으며, 이들 중에서도 취업이 상대적으로 용이한 취업대상자는 불과 14,000여 명에 불과하여 국가적으로 근로연계복지급여제도를 운영하기에는 대상자의 절대규모가 미흡하다. 대상자수가 일정 수준 이하이면 그 프로그램의 중요성이 낮아지게 되며, 그 결과 국가적 지원이 약화될 수밖에 없다. 근로연계복지급여제도가 활발하게 운영되려면 대상자의 적정 확보가 선결되어야 할 것이다.

대상자수가 적게 산출된 주된 원인은 무엇보다도 기초보장수급자 중 근로능력이 있다고 판정된 35만명의 대다수인 28만 5천명(81%)이 조건부과제외자로 분류된 데 있다. 조건부과제외자는 가구여건곤란자(5만 1천명), 현재취업자(22만 1천명), 환경적응자(1만 3천명)로 구성되며 이 중 현재취업자가 다수를 차지하고 있다. 여기서 현재 취업을 하고 있음에도 불구하고, 저임금 혹은 부분노동 등의 이유로 소득이 최저생계비 이하인 수급자가 22만 1천명에 이른다는 사실은 주목을 요한다. 이들이야말로 자활을 위해서 인적자본개발을 통해 보다 높은 임금이 주어지는 직장으로의 이동이 필요한 계층이라고 할 수 있다.

현재 국민기초생활보장제도의 수급자 분류체계는 인적자본개발을 가장 필요로 하는 이들을 조건부수급자에서 제외하도록 구조화되어 있는 셈이다. 이들에 대해 인적자본개발을 강제할 수 있는 장치가 없기 때문에 인적자본개발모형에 입각한 근로연계복지급여제도의 운영을 원천적으로 힘들게 만들고 있으며 조건부수급 대상자가 크게 축소되고 있다. 따라서 현재 취업을 하고 있으나 인적자원개발을 통해 자립을 도모할 수 있는 조건부과제외자에 대해 자활사업의 참여를 유인하고 인적자원개발을 강제 또는 적극적으로 권장할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 연령과 건강, 직업이력 등의 인구사회학적 기준을 사용하는 조건부수급자 분류기준 상의 문제를 지적할 수 있다. 이러한 분류기준은 자활욕구나 근로의지가 배제되었다는 측면에서 또한 성공적인 자활을 목표로할 때 중요하게 고려되어야 하는 노동시장진입 가능성을 제외하였다는 점에서 문제점을 지니고 있다.

조건부수급자 여부를 결정하는 근로능력평가에 있어서는 본인의 자활욕구나 근로의지가 배제되어 있으며, 취업대상자와 비취업대상자를 구분하고 구체적인 자활사업을 결정하는데 있어서도 대상자 본인의 자활욕구나 근로의지보다는 근로능력에 대한 평가가 기반이 된다. 이에 따라 수급자의 요구와 일선기관에서 제공하는 서비스가 괴리되는 경우가 많은 것으로 나타났다. 앞서 언급한 바와 같이 조건부수급자 판정기준 가운데 연령이 차지하는 비중이 가장 크기 때문에 자활사업에 대한 참여욕구가 높은 장년층이 취업대상자 선정에서 배제되고, 자활사업 참여보다는 시장에서 제공되는 일자리에 대한 욕구가 높은 청년층이 주로 선정됨으로써 자활사업 참여실적이 저조하게 나타나는 결과를 초래하고 있다.

또한 취업대상자와 비취업대상자를 구분하는데 있어 시장진입 가능

성에 대해 고려되지 않음으로 인해 적절한 자활사업이 지원되지 못하는 결과가 나타나고 있다. 근로능력평가 항목 중 직업이력은 어느 정도 시장진입가능성을 반영하는 항목이라 할 수 있다. 그러나 노동시장수요에 따른 시장진입 가능성을 평가하기 위해서는 직종이나 기술소지 여부 등이 고려되어야 한다. 즉, 이전직종이 시장수요가 있는 직종인지에 따라서 즉각적인 시장진입이 가능한지 또는 교육과 훈련프로그램을 거쳐 직종 이동이 필요한지 평가되어야 한다. 현 분류체계는 이전 근로직종에 대한 정보와 이에 대한 시장진입 가능성 여부가 고려되지 않고 연령과 건강에 따른 근로능력평가를 기반으로 하여 적용프로그램이 결정되기 때문에 교육·훈련프로그램이 적용될 대상자를 구분하는데 있어 어려움을 갖는다.

이러한 문제는 조건부수급자에 대한 자활관련 활동 제공이 단순한 취업알선과 취로형 근로에 편중되어 실시되고 있는 것과는 무관하지 않다. 취업대상자는 시장에서 제공되는 일자리에 대한 욕구가 높은 청년층으로 주로 구성되어 있기 때문에 취업대상자를 담당하는 고용안정센터는 장기간이 요구되는 기술훈련보다는 취업알선서비스에 치중하게 된다. 이에 비해 주로 장년층으로 구성된 비취업대상자를 관리하는 읍·면·동의 사회복지전담공무원은 이들에게 제공할 마땅한 기술교육 프로그램을 운영하고 있지 않아 관리가 손쉬운 취로형 자활근로를 주로 사용하는 것이다. 이로 인해 한국의 현행 근로연계복지급여제도는 취업대상자에 대해서는 노동시장연결모형에 치중하여 운용되고 있고, 비취업대상자에 대해서는 직업창출모형 중 자활의 효과성이 낮은 공공근로에 편중 운용되고 있다. 즉, 어느 대상에 대해 교육과 훈련을 제공해야 하고 어느 대상에 대해서는 즉각적인 취업을 알선할 것인지를 구분하는 명확한 기준이 있지 않으므로 단순히 취업대상자는 직업알선으로 비취업대상자는 취로형 공공근로사업으로 투입

되고 있는 것이다.

외국 근로연계복지급여제도에 대한 분석에서 나타났듯이 자활사업은 프로그램 유형 및 대상자의 특성에 따라 상이한 효과를 보였다. 즉, 노동시장연결모형의 경우, 빠른 취업을 유도하나 수급자의 자립효과가 미비한 것으로 나타났으며, 인적자본개발모형은 궁극적인 자립을 가능하게 하는 반면 장기간에 걸쳐 상당한 재정이 소요되며 단기적인 효과가 나타나지 않는 것으로 평가되었다. 또한 근로연계복지급여 프로그램은 취업에 있어 더 많은 장애요소를 갖는 집단에 보다 효과적으로 나타났으며, 장기실업자에 대해서는 인적자본개발모형이, 단기수급자에 대해서는 노동시장연결모형이 보다 효과적이라고 평가되었다. 이러한 외국의 예는 대상자 특성별로 적절한 프로그램을 운영하는 것이 효과적임을 시사한다. 즉, 근로연계복지급여제도를 실시함에 있어 인적자본개발모형이 적절한 대상층과 노동시장연결모형이 적절한 대상층을 선정하여 프로그램이 운영하는 것이 필요하다. 따라서 대상자 특성에 적절하며 효과적인 자활사업을 결정하기 위해서는 대상자의 특성이 세밀하게 분석 및 고려되어야 할 것이다.

더불어 간과하지 말아야 할 것은 외국과 우리나라의 근로연계복지급여제도 대상자 특성이 상이하다는 것이다. 외국의 경우 근로연계복지급여제도의 주 대상자가 근로능력이 충분히 있는 장기실업자 또는 청년실업자를 대상으로 하고 있는 반면 우리나라 조건부수급자들은 사회부조 대상자인 빈곤층들로 근로능력에 있어서 다양한 범위를 포괄하고 있으며 노동시장에서 경쟁력이 약한 사람들이 다수 차지하고 있다. 이는 조건부수급자들 중에는 시장에서의 근로소득을 통한 완전한 자립이 불가능한 사람들이나 교육이나 훈련을 통해 직종이동을 함으로서 근로소득 증대를 도모해야 하는 사람들이 상당수가 된다는 것을 의미한다. 이들에 대해서는 자활사업의 결과에 있어서 그 한계가

분명히 인식되어야 하며 지속적인 저소득근로를 유인할 수 있는 근로 유인체계가 필요하다. 이러한 조건부수급자의 다양성을 고려할 때 조건부수급자의 분류기준을 현행 근로능력평가기준에서 보다 세분화하고, 대상자 특성에 따라 적용할 프로그램이 연계되도록 분류체계가 마련되어야 할 필요가 있다.

셋째, 수급자들의 다양한 자활욕구를 적절히 충족시켜 줄 수 있는 자활사업이 부족하다는 점이다. 현행 자활사업은 몇몇 프로그램에 편향되어 실시되고 있을 뿐 아니라 프로그램의 종류가 빈약하다. 노동부 자활사업의 경우 기존의 고용보험 수급자를 주된 대상으로 하는 실업대책과 차별화되지 못하고 있으며 취업대상자의 다양한 특성과 욕구에 적합한 자활사업이 부족하다. 보건복지부가 담당하는 비취업 대상자의 경우에도 단순한 자활근로에 주로 의존하고 있으며, 틈새시장을 공략하는 다양한 형태의 자활공동체 사업이 개발되어 있지 못한 상태이다. 따라서 자활사업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 다양한 형태의 자활사업을 개발하여 보급하는 것이 필요하다. 특히 프로그램의 개발과 다양화에 있어서 외국의 예와 같이 지역경제 여건을 고려한 자활사업이 다양화가 되어야 한다.

자활사업의 다양화와 더불어 자활사업에의 참여를 지원할 수 있는 관련 서비스의 제공이 이루어져야 한다. 취업대상자에 대한 조사에 의하면 본인이 직접 부양해야 하는 가족이 있다고 응답한 비율이 50%가 넘는 것으로 나타났다. 따라서 이들이 자활사업에 참여할 수 있도록 아동이나 노인 등에 대한 부양서비스를 제공하는 것이 필요하다.

넷째, 조건부수급자에 대한 관리운영체계가 허술하다는 점이다. 조건부수급자는 국가가 요구하는 자활관련 사업에 참여함을 전제로 급여를 받는 자이므로 이들에 대한 자격관리가 체계적이고 빈틈없이 운영되어야 한다. 즉, 조건부수급자의 자활활동은 자신의 의사와는 무관

하게 반드시 행하여야 한다는 소극적인 측면이 있으며, 이를 행하지 않으면 급여의 일부를 중지하는 징벌적인 측면도 가지고 있는 것이다. 따라서 조건부수급자를 위한 자활사업은 대상자들의 참여여부에 따라 상응하는 행정적 조치가 적기에 취해질 수 있는 관리운영체제가 갖춰져야 한다. 그러나 현행의 조건부수급자에 대한 관리체계는 일선 읍·면·동사무소의 사회복지전담공무원과 노동부 고용안정센터의 직업상담원으로 양분되어 있고 이들간에 원활한 업무협조가 이뤄지지 않아 관리상의 빈틈이 발생하고 있다. 취업대상자의 경우 자활사업종료 사유의 30%가 조건불이행으로 보고되었다. 또한 취업대상자에 대한 실태조사(박능후 외, 발간예정)에 의하면 취업대상자 가운데 37%가 고용안정센터를 전혀 방문하지 않았으며, 이들 중 아무런 방문독촉도 받지 않았다고 응답한 사례가 69.9%에 이른다는 사실에서도 조건부수급자에 대한 관리체계가 허술함을 알 수 있다. 이처럼 관리상의 허점이 발생하는 이유는 이원화된 자격관리체계 때문에 어느 기관도 책임감을 가지고 취업대상자를 관리하지 않고 있는데 있으며, 이에 대한 적절한 대책이 필요하다.

관리가 허술해지는 한 요인으로서 사회복지전담공무원과 직업상담원간에 취업대상자에 대한 판단기준이 상이한 점을 지적할 수 있다. 사회복지전담공무원의 판단에 의하면 취업대상자로 파악되어 고용안정센터로 의뢰되었으나, 직업상담원의 면담결과 부적격자로 판정하여 되돌려 보내는 사례가 빈발하고 있다. 이 경우 상당 기간 수급자에 대한 관리가 어느 기관에 의해서도 행해지지 않게 되는 관리운영상의 공백이 발생하고, 사례가 소멸하는 경우도 발생하고 있는 것이다. 따라서 취업대상자에 대한 정의를 명확히 내리고 이에 대해 사회복지전담공무원과 직업상담원간에 인식을 공유할 수 있도록 공동교육 혹은 공동지침이 마련되어야 할 것이다.

관리가 허술해지는 또 다른 요인은 조건부수급자를 관리하는 일선 담당자들의 전문성결여와 업무의 과중이다. 고용안정센터에 의뢰되는 취업대상자의 대부분은 취업경험이 전혀 없거나, 불안정한 취업경험을 가지고 있고, 기술수준도 낮아 고용가능성이 현저하게 떨어지는 경우가 많기 때문에 이들을 취업시키기 위해서는 직업상담원의 집중적인 관리와 전문성이 요구된다. 그러나, 자활대상자를 담당하는 직업상담원의 경력이 낮아지고, 특히, 고용보험 관련 업무 등 여러 가지 업무를 동시에 담당하게 되면서 취업대상자에 대한 집중적인 관리가 이루어지지 못하는 경향이 있다. 그 결과 초기상담 이후 다수의 취업대상자가 상담이나 자활사업에 참여하지 않고 사례에서 이탈하는 경우가 많으며, 이탈된 사례에 대한 적절한 조치가 즉각적으로 취해지지 않고 있는 것이다. 일차적으로 조건부수급자를 분류하고 수급자를 관리하는 전담공무원들의 업무과중 문제도 지속적으로 제기되고 있다.

다섯째, 근로연계복지급여제도가 추구하는 이상적인 모형이 정립되어 있지 않다는 점이다. 이것은 일선 담당자들은 물론 중앙정부 차원에서도 한국의 현행 근로연계복지급여제도가 추구할 목적과 이를 달성하는 효과적인 방법에 대한 체계적 전략이 부족함을 의미한다. 그 결과 노동시장연결모형, 인적자본개발모형, 직업창출모형이 혼재되어 운용되고 있는 반면, 수급자의 특성에 맞는 모형의 적용보다 일선 담당자들이 손쉽게 활용할 수 있는 방법이 우선적으로 적용됨으로써 근로연계복지급여제도가 추구하는 자활의 성과를 제대로 거두지 못하고 있는 것이다.

근로연계복지급여제도에 대한 모형이 부재한 것은 자활사업의 시행 현황에 있어 예산과 시행 상에 큰 괴리를 보이는 점에서도 확인해 볼 수 있다. 비취업대상자의 경우 자활근로, 그 중에서도 취로형 근로에 참여하고 있는 대상자의 비율이 75%인 것으로 나타났다. 취업대상자

에 있어서도 직업훈련과 자활인턴사업을 주로 실시할 계획이었던 것에 반해 실제 대부분의 취업대상자는 취업알선을 받는 것에서 그쳤다. 이렇듯 자활사업이 일부 프로그램에 집중되어 실시되고 있는 것은 근로연계복지급여제도의 구체적인 목적과 이에 따른 체계적인 전략이 부재함을 나타낸다.

2. 制度改善方案

한국의 대표적인 근로연계복지급여제도인 조건부수급 규정은 조건부과를 통해 근로능력자의 급여수급을 억제하는 것과 동시에 자활사업을 제공하여 수급자의 자활을 지원하는 두 가지의 목적을 가지고 있다. 조건부과를 통해 급여수급을 억제한다는 면에서 조건이행에 대한 엄정한 집행은 조건부수급규정의 운영에 있어 매우 중요하다. 또한 자활지원을 목적으로 한다는 측면에서 대상자 특성에 따라 효과적인 자활지원을 수행하는 것 또한 조건부 수급의 중요한 의의라고 할 수 있다. 따라서 조건부수급규정의 시행에 있어 근로능력자 중 조건부과제외자의 비율이 높아 조건부과를 통한 수급억제의 효과가 발휘될 여지가 적다는 것과 대상자에 따른 적절한 자활지원이 이루어지지 않고 있다는 것은 매우 심각한 문제라 할 수 있다. 그리고 이러한 현상적인 문제 이면에는 대상자 분류체계의 미비와 자활목표의 모호, 관리운영체계 상의 문제가 있다고 할 수 있다.

현 조건부수급자의 분류체계는 근로능력평가를 기반으로 이루어지며 근로능력점수는 연령과 건강, 직업이력이라는 인구학적 기준으로 산정된다. 이는 대상자 특성별 자활사업을 적용하기에는 지나치게 단순한 기준으로서 자활을 도출하는데 중요한 시장진입 가능성이 배제되었다. 또한 다소간의 근로를 하고 있다고 보고하면 조건부과를 하

지 않음으로서 많은 근로능력자들이 조건부과를 피해갈 수 있는 여지를 남겨두었다. 따라서 조건부수급규정의 성공적인 시행을 위해서는 대상자 분류체계를 대상자에게 조건부과할 자활지원프로그램 중심으로 정밀하게 만들고 조건부과제외의 기준을 상향조정할 필요가 있다. 대상자 분류체계가 정밀해질 경우 이를 바탕으로 대상자 특성별 자활사업이 개발 및 적용이 가능해질 것이며, 각 대상자별로 가능한 자활의 수준이 설정될 수 있을 것이다. 현 자활지원사업은 단계별 프로그램을 설정하고 있으나 대상자 특성에 따른 자활목표 설정을 하지 않고 있다. 조건부수급자의 경우 취업이나 창업을 통해 수급탈피까지 이를 수 있는 수급자가 있는 반면 낮은 근로능력으로 수급을 하면서 저소득근로를 해나가게 되는 수급자도 상당수 존재할 것이다. 또한 현재 저소득근로를 하고 있다고 하더라도 교육이나 훈련을 통해 적정 소득근로로 이동이 가능한 사람들도 있을 수 있다. 다양한 조건부수급자들의 특성을 고려할 때 조건부수급자들의 특성에 따라 자활의 목표와 전략을 설정하는 것은 효율적인 자활사업의 시행이 위해 필수적이라 할 수 있다.

이러한 취지에 입각하여 다음의 [그림 V-1]은 대상자 분류에 있어 근로능력과 더불어 시장진입가능성을 고려한 분류체계를 적용하고 이를 바탕으로 자활전략과 근로연계복지급여제도 유형 및 자활사업을 설정한 것이다. 조건부수급대상자는 근로능력과 시장진입가능성에 따라 A에서부터 D까지 네 유형으로 구분하였다. A유형의 경우 근로능력이 낮고 시장진입이 어려운 대상자들이며, B유형은 근로능력이 낮으나 시장에서 저소득근로 정도가 가능한 대상자들이다. C유형과 D유형은 모두 근로능력이 높은 대상자들이나 C유형은 기술이 없거나 사양직종에서 빠져 나온 실업자로 즉각적인 시장진입이 어려운 대상자이다. 반면 D유형은 즉각적인 시장진입이 가능한 대상자들로 건강한

20대 청년이나 취업가능한 기술을 보유하고 있는 실업자들이 이에 속한다.

[그림 V-1] 條件附 受給者 特性別 自活프로그램 戰略

유형	A	B	C	D
근로능력	근로능력 낮음	근로능력 낮음	근로능력 높음	근로능력 높음
시장진입 가능성	시장진입 불가능	저소득근로 가능	교육 및 훈련 후 시장진입을 통한 자립가능	즉각적인 시장진입 가능
예상 대상자	취로형 공공근로 참여자	공공근로 또는 저소득 근로자 (조건부과제외자)	취업대상자 또는 저소득 근로자 (조건부과제외자)	취업대상자 중 청년실업자
프로그램 전략	- 공공근로를 통해 수급을 하면서 근로하도록 함	- 일자리 제공 및 근로 유인을 통해 수급과 함께 가능한 저소득 근로를 하도록 함	- 인적자원을 개발시켜 적정소득근로로 상향이동	- 빠른 시장진입을 통한 자활
적용 프로그램	취로형 - 공공근로를 통한 소득보장	직업창출모형 - 공공근로를 통한 근로경험제공 - 틈새시장개척형 창업 - 시장에서의 저소득근로에 대한 근로유인 제공	인적자원개발모형 - 장기적인 교육 및 훈련제공 - 시장경쟁력 있는 창업 지원	노동시장연결모형 - 직업상담(적정소득 근로 알선) - 단기적인 교육 및 훈련제공 - 시장경쟁력 있는 창업 지원
	자활에 대한 장애 해소: 자활지원 서비스(보육, 간병 등) 근로 또는 근로소득에 대한 유인 제공			

각 유형에 따라 자활사업의 전략이 상이한데 A유형의 경우 근로능력이 미약하고 취업을 통한 자립은 어려운 대상자들이므로 공공근로를 조건으로 부과하여 약간의 근로를 유지하면서 지속적으로 급여수급을 해나가도록 한다. 조건부수급자의 상당수는 B유형일 것으로 예상되는데, B유형은 저소득근로 정도가 가능한 대상자들로 근로를 통

해 수급에서 탈피한 가능성은 낮은 대상자라 할 수 있다. 이들에게 있어 중요한 것은 급여를 수급하면서도 지속적으로 근로를 해나가도록 근로소득에 대한 유인을 제공하는 것이다. C유형은 교육이나 훈련을 통해 취업 및 자립을 이룰 수 있는 대상자들로 이들에 대해서는 인적자원개발을 통해 적정소득을 얻을 수 있는 일자리로 이동하도록 하는 전략을 사용한다. D유형은 즉각적인 시장진입이 가능한 대상자들로 이들에 대해서는 빠른 시장진입을 통해 자립하도록 한다.

각 유형에 따라 근로연계복지급여제도 모형을 적용하면 A유형은 취로형 공공근로를 제공하는 직업창출모형이 적용되며, B유형은 일자리 제공 및 틈새시장 창업을 지원하는 직업창출모형이, C유형은 인적자원개발모형, D유형은 노동시장연결모형이 적용된다. 또한 대상자의 자활사업 지원하기 위해 보육 및 간병서비스 등을 제공하고 근로활동에 대한 금전적 유인을 제공한다.

또한 근로 또는 사업소득이 있는 조건부과제외자의 비율이 높은 문제를 해결하기 위해서 조건부과제외자를 근로시간 또는 사업여부에 따라서 결정하는 것이 아니라 대상자 특성을 고려하여 결정할 수 있다. 근로나 사업소득을 통해 어느 정도 소득을 얻고 있지만 여전히 국민기초생활보장급여를 수급하고 있는 경우, 이는 B 또는 C유형의 대상자라고 할 수 있다. B유형의 경우 근로능력이 미약하거나 시장진입에 어려움이 있는 대상자이므로, 현재 수행하는 근로를 지속적으로 하도록 하는 것이 보다 효과적인 자활전략일 것이다. 그러나 C유형의 경우, 시장취업이나 창업을 통한 자활이 가능하다고 판단되어지므로 저소득 근로 또는 사업소득이 있다하더라도 자활사업 참여를 통해 적정소득으로 이동할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 따라서 C유형의 경우 인적자원개발을 위한 교육 또는 훈련프로그램에 참여하도록 하고 교육 또는 훈련에 필요한 비용을 지원할 뿐 아니라 금전적인 유인

을 제공하여 이들이 자활사업에 참여하도록 하는 것이 필요하다.

이러한 대상자 특성별 분류와 이를 기반한 자활전략 및 근로연계복지 모형의 적용은 조건부수급 운영에 있어서 수급자에게 적절한 조건을 부과하고, 가능한 자활의 범위를 설정하며, 대상자 특성 및 자활전략에 따른 적절한 프로그램을 도출할 수 있도록 한다.

대상자 분류체계 및 자활지원의 개선과 더불어 중요하게 고려되어야 할 것은 관리운영체계상의 효율화이다. 현재 수급자 중 근로능력자는 1/4에 이르나 조건이 부과되는 조건부수급자, 특히 취업대상자의 수는 매우 적은 수준이다. 국민기초생활보장제도 수급자에 대한 관리는 읍·면·동의 사회복지전담공무원에 의해서 이루어지며 조건부수급자 판별 및 비취업대상자, 취업대상자에 대한 분류도 읍·면·동 사회복지전담공무원이 수행한다. 조건부수급자가 취업대상자와 비취업대상자로 분류된 이후 수급자의 관리는 취업대상자와 비취업대상자에 따라 상이한데 취업대상자의 경우 고용안정센터를 통해, 비취업대상자는 읍·면·동의 전담공무원을 통해 이루어진다. 이러한 이분된 관리운영체계는 자활사업에 참여해야할 대상자를 관리하는데 있어서 상당한 허점을 보이고 있다. 특히 취업대상자의 경우, 조건이행이라는 측면에서 전담공무원과 직업상담원이 동시에 관리하게 되는데 읍·면·동의 전담공무원과 고용안정센터간의 연계미비로 취업대상자가 어느 쪽에 의해서도 관리되지 못하는 공백이 발생하고 있다. 또한 취업대상자는 읍·면·동 단위에서는 그 수가 지극히 적은 반면 고용안정센터는 시·군·구 단위로 설치되므로 취업대상자에 대한 관리가 다수의 읍·면·동의 전담공무원과 한 두 명의 직업상담원 간의 의사소통을 통해 이루어져야 하는 상태이다.

따라서 취업대상자들에 대한 관리를 시·군·구 전담공무원을 통해 이루어지게 함으로서 관리를 효율화하는 것이 필요하다. 즉, 비취업대

상자는 읍·면·동 단위에서 사회복지전담공무원을 통해 지속적으로 관리를 하고, 취업대상자의 경우 고용안정센터와 시·군·구 단위의 전담공무원을 통해 관리되도록 하는 것이다. 이를 통해 적정규모의 취업대상자가 전담공무원을 통해 집중적으로 관리하도록 하며, 시·군·구 단위에서 전담공무원과 자활후견기관 및 고용안정센터의 담당자가 협력함으로써 취업대상자 관리의 공백을 줄일 수 있을 것이다.

이상의 개선방안을 정리하면 우선, 조건부수급자의 분류체계를 근로능력 및 시장진입가능성에 따라 세분화하고 각 대상자의 특성별 유형에 따라 자활전략 및 근로연계복지급여제도 모형을 설정하도록 한다. 조건부과제외자 판정에 있어서는 시장진입을 통한 완전자립가능성을 바탕으로 조건부과제외여부를 결정한다. 또한 자활사업 참여를 지원하기 위해 보육 및 간병 서비스를 제공하고, 근로소득에 대한 유인을 제공하여 수급탈피는 어려우나 저소득근로가 가능한 조건부수급자가 지속적으로 근로를 해나갈 수 있도록 지원한다. 더불어 조건부수급자에 대한 관리운영체계 개선을 위해서는 수가 적은 취업대상자의 관리를 시·군·구 사회복지전담공무원이 하도록 하여 적정수의 취업대상자가 관리되도록 하고, 시·군·구의 전담 공무원과 시·군·구 단위로 설치·운영되고 있는 고용안정센터 및 자활후견기관의 담당자간 연계를 통해 취업대상자에 대한 집중적인 관리가 이루어지도록 한다.

參 考 文 獻

- 금재호·조준모, 『실업구조의 변화와 정책과제』, 한국노동연구원, 2000.
- 김수현, 「기초생활보장의 쟁점과 과제」, 미발간자료, 2001.
- 김종일, 「미국의 노동중심적 복지개혁에서의 ‘노동시장연결’모형과 ‘인간자본개발’모형 비교」, 『한국사회복지학』, Vol.41, 2000.
- 노대명, 「자활사업에 대한 평가와 정책제안」, 『보건복지포럼』, 2000년 10월호, 한국보건사회연구원, 2000.
- 문진영·조홍식·김연명, 「국민 기초생활보장제도와 복지국가」, 『1999년 한국사회보장학회 정책토론회-기초생활보장과 생산적 복지』, 한국사회보장학회, 1999.
- 박경숙, 「저소득 모자가정 빈곤실태와 자활대책 개선방안: 국민기초생활보장 자활사업을 중심으로」, 『2001년 한국사회보장학회 추계학술대회-국민건강보험의 쟁점과 대안-』, 한국사회보장학회, 2001.
- 박능후, 「국민기초생활보장법과 근로연계복지정책」, 『보건복지포럼』, 1999년 10월호, 한국보건사회연구원, 1999.
- 박능후 외, 『생산적 복지 모형개발과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 박능후·노대명·최현수, 『취업대상자 특성별 자활사업 제공방안』, 한국보건사회연구원, 발간예정보고서.
- 방하남·황덕순, 「노동과 복지의 연계를 위한 정책설계 및 실천방안」,

- 『한국사회보장학회 2001년도 추계학술대회 자료집』, 한국사회보장학회, 2001.
- 백종만, 「국민기초생활보장법의 제정과 추진방향」, 『사회복지』, 1999 여름호, 1999.
- 보건복지부, 『2001년도 국민기초생활보장사업안내』, 2001.
- 신동면, 「영국사회보장제도의 개혁; 사회부조를 중심으로」, 『한국사회보장학회 2001년 추계학술대회 자료집』, 한국사회보장학회, 2001.
- 심창학, 「사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의: 비교관점에서의 프랑스를 중심으로」, 『한국사회복지학』, Vol.44, 2001.
- 유길상 외, 『실업자사회안전망의 국제비교』, 한국노동연구원, 1998.
- 이현주, 「국민기초생활보장법 제정 배경 및 의의」, 『보건복지포럼』, 1999년 10월호, 한국보건사회연구원, 1999.
- 임동진, 「자활사업의 성과와 정책과제」, 『한국행정학보』, 2001년 겨울호, 2001.
- 행정자치부, 『지방자치단체시행 공공근로사업 사업개발을 위한 연구』, 1999.
- 황덕순, 「노동과 복지의 연계를 위한 정책설계 및 실천방안: 국민기초생활보장제도의 자활사업을 중심으로」, 『한국사회보장학회 2001년 추계학술대회 자료집』, 한국사회보장학회, 2001.
- _____, 「빈곤과 실업극복의 대안으로서 사회적 일자리 창출의 의미」, 『빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼 자료집』, 2000.
- Alcock, Peter & Craig, Gary, *International social policy: welfare regimes in the developed world*, New York: PALGRAVE, 2001.

- Barbier, Jean-Claude & Theret, Bruno, "Welfare-to-work or work-to-welfare: The French Case", *Activating the Unemployed*, Neil Gilbert and Rebecca A. Van Voohis, 2001.
- Brown, David M., "Welfare caseload trends in Canada", *Helping the Poor: A qualified case for workfare*, C.D. Howe Institute, John Richard, 1995.
- Danziger, Shelon, "Welfare Reform Policy From Nixon to Clinton: What Role for Social Science?", Paper prepared for conference, The Social Sciences and Policy Making, The Institute for Social Research, University of Michigan, March, 1998.
- David Card and Phillip K. Robins, Do Financial Incentives Encourage Welfare Recipients to Work? Early Findings from the Canadian Self Sufficiency Project, Human Resources and Development Canada, 1996.
- Deacan, Alan, *From Welfare to Work: Lesson from America*, London: Institute of Economic Affairs, 1997.
- Eberts, Randall, "Welfare to Work: Local Observation on a National Issue", Employment Research, Fall 1995. W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.
- EC Commission, "Building an Inclusive Europe", Communication from the Commission, 2000.
- Evans, Patricia M., "Linking Welfare to Jobs: Workfare, Canadian Style", *Workfare: Does it work? Is it fair?*, Quebec; Institute for research on public policy, 1995, pp.75~104.

- Gardiner, Karen, *Bridges from Benefit to Work: a review*, Joseph Rowntree Foundation, 1997.
- Gilbert, Neil & Voorhis, Rebecca Van, *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Rutgers: Transaction Publishers, 2001.
- Grover, Cris & Stewart, John, "Market workfare: social security and competitiveness in the 1990's", *Journal of social policy*, Vol.28, No.1, 1999.
- Guy, Standing, "The road to workfare: Alternative to welfare or threat to occupation?", *International Labor Review*, Vol.129, No.6, 1990.
- Hamilton, G. et al., *The National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: Evaluating Two Welfare-to-Work Programs in Three Sites*. Washington, D.C.: Departments of Education and Health and Human Services, 1997.
- _____, *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies; How Effective Are Different Welfare-to-Work Approaches? Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs*, DHHS, MDRC, 2001.
- HMSO, *Green Paper on Welfare Reform*, London: HMSO, 1998.
- Holcomb, Pamela et al. *Building an Employment-Focused Welfare System: Work First and Other Work-Oriented Strategies in Five States*, Washington, D.C.: The Urban Institute, 1998.
- J. Atkinson, "The New Deal for Young Unemployed People: A Summary of Progress, Employment Service", Sheffield.

- Jacobs, Lesley A., "What are the normative foundations of workfare?", *Workfare: Does it work? Is it fair?*, Institute for research on public policy, 1995.
- Joyner, C. C. & Dahl, E., "Welfare Reform States Experiences in Providing Employment Assistance to TANF Clients", Report to Congressional Requesters(Source: FDCD Government Account Reports), 1999.
- Judge, Ken, "Evaluating Welfare to Work in the UK", in Gilbert, Neil & Rebecca Van Voorhis, eds., *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick & London: Transaction Publishers, 2001.
- Kay, John, "Evolutionary politics", *Prospect*, July, 1998.
- Kildal, Nanna, *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, ILO, 2001.
- King, D. & Wickham-Jones, M., "From Clinton to Blair: The Democratic (Party) Origins of Welfare to Work", *The Political Quarterly* Vol.70. No.1., 1999.
- Lightman, Ernie S. & Riches, Graham, "Canada: One Step Forward, Two Steps Back?", *International social policy: welfare regimes in the developed world*, pp.45~63, New York: PALGRAVE, 2001.
- Lodmel, I & Dahl, E., "Public Works Program in Korea-A Comparison to Active Labour Market Policies and Workfare in Europe and the US", Report prepared for KLI and World Bank Conference, 2000.

- Martin, C., "French Review Article: The Debate in France over Social Exclusion", *social Policy & Administration*, Vol.30 No.4 Dec.1996.
- Michalopoulos, Charles et al., *The Self-Sufficient Project at 36 Months: Effects of a Financial Work Incentive on Employment and Income - Executives Summary*, Social Research and Demonstration Corporation; CANADA, 2000.
- Nicase, I. et al., "Labor Market Programmes for the Poor in Europe: Pitfalls", *Dilemmas and How to Avoid Them*, Avebury, 1995.
- OECD, *The Battle Against Exclusion Vol. 3: Social Assistance in Canada and Switzerland*, 1999.
- Peck, Jamie & Theodore, Nik, "Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer", *Political Geography* 20, www.elsevier.com/locate/polgeo, 2001.
- _____, "'Work first':workfare and the regulation of contingent labour markets", *Cambridge Journal of Economics*, 24, 2000, pp.119~138.
- Peck, Jamie, "Workfare in the sun: politics, representation, and method in U.S. welfare-to-work strategies", *Political Geography*, Vol.17 No.5, 1998, pp.535~566.
- Rayner, Elizabeth et al., "Evaluating jobseeker's allowance: A Summary of the research finding", DWP Research report No.116, <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/116summ.html>, 2000
- Riccio, J. et al., *GAIN Benefits, Costs, and Three-Year Impacts of a Welfare-to-Work Program*, New York: Manpower Demonstration

Research Corporation, 1994.

Riley, Rebecca & Young, Garry, *The New Deal for Young People: Implications for Employment and the Public Finances*, National Institute of Economic and Social Research, 2000

Rose, Nancy E., "Public employment programs, workfare, and welfare reform", *Review of Radical Political Economics*, 33, 2001.

_____, *Workfare or fair work: women, welfare, and government work programs*, New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press, 1995.

Shragge, Eric et al., *Workfare: Ideology for a New Under-Class*, Garamond Prass; CANADA, 1997.

Smith, Alison et al., "Understanding the impact of jobseeker's allowance", DWP Research report No.111, <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/111summary.html>, 2000.

Strawn, Julie, "Welfare-to-Work Programs: The Critical Role of Skills", Kellogg Devolution Initiative Paper, Washington, D.C.: Center for Law and Social Policy, 1999.

Street, Paul, "The poverty of workfare", *Dissent Fall*, 1998, pp.53~60.

Torfinn, Jacob, "From the Keynesian Welfare State to a Schumpeterian Workfare Regime-the Offensive Neo-Statist Case of Denmark", Paper presented at the 9th International Conference on Socio-Economics, Montreal, Canada July 5~7, 1997.

Torjman, Sherri, "Workfare: A Poor Law", *The Claedon Institute of Social Policy*, February, 1996.

- U. S. DHHS, "TANF Program Third Annual Report to Congress", <http://www.dhhs.gov>, 2000.
- United States General Accounting Office, *Welfare Reform: Assessing the Effectiveness of Various Welfare-to-Work Approaches*, Washington, D.C., 1999.
- Walker, Robert, "The Americanization of British welfare: a case study of policy transfer", *Focus*, 19, 1998.

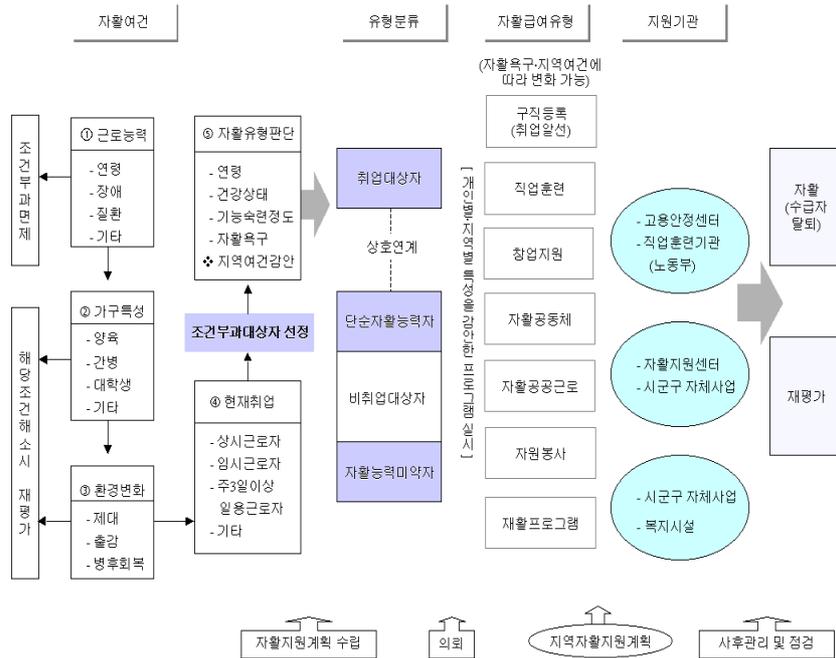
附 錄

家口別 自活支援計劃 及
地域自活支援計劃 樹立 指針

I. 목적

- 2000. 10월부터 국민기초생활보장법에 의하여 수급자로 보호받을 자중 생계급여와 동시에 자활지원이 필요한 가구를 선별하여 체계적인 지원계획을 수립
- 아울러, 수급자 가구의 자활을 위하여 활용가능한 지역자원을 조사, 연계함으로써 자활지원사업의 효과성 제고

<자활지원사업 흐름도>



Ⅱ. 조건부수급자 선별

〈조건부수급자 선별을 위한 조사 사항〉

- 장애유무
- 질병·부상 여부 및 만성질환 보유 여부
- 가구여건(양육·간병·보호 등 필요여부)
- 취업상태(주당 평균 근로일수 등)
- 사회복지서비스 및 자활 욕구

1. 의의

조건부생계급여: 근로능력자는 소득활동을 하지 않는 경우 자활사업에 참가해야 생계비 지급

※ 자활사업 참여는 조건부수급자뿐만 아니라 일반수급자도 가능
단, 조건부수급자는 조건으로 제시된 자활사업에 참여하지 않으면 생계급여가 중지되나, 일반수급자는 자활사업에 참여하지 않더라도 생계급여에 영향을 미치지 않음.

2. 근로능력자 판정

18세 이상 60세 이하의 수급자로서 다음의 근로무능력자에 해당하지 않는 자

□ 근로무능력자

대 상 자	기 준	증 병 서 류	비 고
○ 장애인고용촉진및 직업재활법제2조제 2호의 규정에 의한 중증장애인	- 동법 시행령 제4조(중증장애인기준)	- 복지행정전산망 등	
○ 질병·부상 또는 그 후유증으로 2월 이상의 치료 또는 요양을 필요로 하는 자	- 만성·회귀질환 등으로 6개월 이상 치료중인 자(의료비소득공제대상 자 등) 포함	- 진단서 또는 의사소견서 - 약물(통원)치료 증빙서류	
○ 임신부	- 출산전 3개월 (기준: 출산예정일이 속한 달)	- 의사소견서	
○ 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자		- 군복무확인서	
○ 기타 근로가 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자	- 제1호 중증장애인범위에 해당하지 않는 장애인복지법상 4급이내 장애인	- 복지행정전산망 활용	※ 1~4급 장애인
	- 중증 알코올중독 등으로 경노무를 수행하기 어려운 자	- 복지행정전산망 상담일지 등 활용	

3. 조건부수급자 선별

1) 선별기준

□ 근로능력자로 판정된 자 중 다음 ①~④의 경우를 제외한 자

① 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자

대상자	기 준	증빙(확인)서류	조건부수급자에 해당하는 경우
○ 미취학 자녀, 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 또는 치매등으로 특히 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하는 수급자	☞ 가구별 1인에 한함 - 장애의 경우, 1-4급 장애인을 보호하는 자 - 질병·부상·중증 알콜중독 등으로 상시적인 간병·보호가 필요한 경우	- 주민등록전산망 확인 - 진단서(의사소견서) 또는 사실확인	- 양육·간병·보호를 할 수 있는 다른 가구원이 있는 경우 ※ 1세 미만의 영아의 경우에는 다른 가구원이 있더라도 모에 대한 조건부과면제 - 보장기관 또는 지역사회복지관련기관 등에서 보육·간병·보호서비스를 제공받는 경우(보육료 지원을 받는 경우 포함)
○ 대학생	대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학, 각종학교에 재학중인 대학생(고등교육법 제2조) ※ 야간대학생 포함	- 재학증명서	- 방송·통신대학생 - 휴학생(사실확인) - 대학원생
○ 장애인직업재활 실시기관 및 한국장애인고용촉진공단이 실시하는 고용촉진 및 직업재활사업에 참가하고 있는 장애인(5~6급)	- 직업재활실시기관(장애인고용촉진및직업재활법 제8조) · 특수교육기관, 장애인복지관, 장애인직업재활시설, 장애인복지단체, 직업능력개발훈련시설, 기타 직업재활실시기관 - 한국장애인고용촉진공단사업(동법 제36조)	- 해당기관에 참가 여부 확인	

② 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자

대 상 자	기 준	증빙(확인)서류	조건부수급자에 해당하는 경우
○ 주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상에 한함) 근로에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상의 근로에 종사하는 자	- 임금(상시·임시·일용) 근로자, 농업·임업·어업·축산업 종사자 - 행사·노점 등을 운영하는 자 - 가정내 부업자 포함 ※ 최근3개월간 평균 근로시간 확인 (신규취업자 등 평균 근로시간을 확인하기 어려운 경우에는 당해 월 또는 주의 근로시간으로 판단)	- 재직증명서, 고용임금확인서, 근로소득원천징수영수증, 봉급명세서 등 소득조사자료에 의거 - Work-Net을 통한 고용보험가입여부, 건설현장근무확인서 등 - 증빙서류 제출곤란자에 대해서는 사실조사복명서	
○ 부가가치세법에 의하여 사업자등록을 하고 그에 종사하고 있는 자	- 사업자등록여부 및 실제 사업 운영여부를 확인 - 당해 사업유지에 필요한 경우에는 사업의 주운영자가 아닌 가구원의 근로 인정 가능 (※ 1인에 한함)	- 사업자등록증 및 사업소득 증빙서류 - 사실조사복명서	

※ 농업·임업·어업·축산업종사자 조건부수급자 선별

- 소득조사자료에 의거하여 조건부와 면제여부를 결정하되, 계절적 근로상태를 고려(지역사정 또는 재배작물 특성 등 감안)
- 농·임·어업 등 계절의 영향을 받는 업종의 일용근로자
→ 근로를 통한 소득 발생시에만 조건부수급자에서 제외

※ 소득확인조사기간(매분기별) 또는 조건이행여부 확인기간이 아니라 하더라도 근로상태의 변화 가능성이 있는 시기(예: 농한기가 시작되는 11월 및 농번기가 시작되는 3월)에 조건부수급자 해당

여부 재확인(본업이외 다른 근로활동 참여 여부 파악에도 유의)

- 자영농·소작농 등의 경우

→ 농사를 위한 준비기간 등을 감안하여 농한기에도 근로활동을 하는 것으로 인정

※ 가구원전체가 농업등에 참여하는 경우, 농한기에는 주운영자이외에 1인에 한하여 조건부과 면제(단, 사업규모를 고려하여 2인이상 최소인원에 대해 조건부과 면제가능)

③ 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자 (단, 3개월에 한함)

대 상 자	기 준	증빙(확인)서류	조건부수급자에 해당하는 경우
○ 병역법에 의한 입영예정자 또는 전역자	- 입대에정일이 속한 달의 전달부터 전 3개월간 또는 전역일이 속한 달의 다음달부터 3개월간	- 입영 및 전역증빙서류	
○ 교도소 등에서 출소한 자	- 교도소, 구치소, 보호감호시설 등에서의 출소일이 속한 달의 다음달부터 3개월	- 출소증빙서류 또는 경찰서·교도소 등의 확인서류	
○ 보장시설(영제38조)에서 퇴소한 자	- 보장시설 퇴소일이 속한 달의 다음달부터 3개월	- 시설수급자에서의 보호변경 관련서류 등 퇴소사실 증빙서류	
○ 학교졸업자	- 다음의 학교 졸업일이 속한 달의 다음달부터 3개월 · 고등학교, 고등기술학교, 특수학교 또는 이에 준하는 각종학교(초·중·등교육법) · 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학 또는 이에 준하는 각종학교(고등교육법)	- 졸업증명서 또는 사실확인복명서	- 방송·통신대학 졸업생 제외
○ 질병, 부상으로 2개월 이상의 치료를 받고 회복한 자	- 질병·부상으로부터 회복한 날이 속한 달의 다음달부터 3개월	- 진단서 또는 사실확인복명서	

④ 기타 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자

대 상 자	기 준	증빙(확인)서류	비 고
○ 자활사업 참가가 곤란한 자	- 18세 이상의 중·고교 재학생 - 알코올중독 또는 향정신성약물중독 등의 치료과정에 있거나 재활프로그램에 참가중인 자	- 학비지원과 관련하여 확인 - 해당기관에 참가여부 확인	
○ 조건제시유예대상자	- 다음 2)항 참조		

2) 조건제시 유예대상자

- 근로능력 및 여건상 조건부수급자로 선별되어야 하나,
 - 자활사업시행 공급여건 및 지역복지서비스 제공여건에 비추어 현실적으로 자활사업참여를 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란한 수급자
- 조건부수급자 제외자로 결정
 - 조건제시 유예기간은 매년 1년마다 자활사업 시행여건에 대한 조사를 통해 결정

조건제시유예자	기 준	절 차	조건부수급자
○ 자활사업이 시행되기 어려운 지역에 거주하는 수급자	- 직업안정기관 및 자활사업실시기관이 전무한 도서벽지로서 보건복지부장관이 조건제시 유예가 필요하다고 인정하는 경우	- 시·도지사가 조사하여 보건복지부장관의 승인을 받아 유예 ※ 매년마다 지역자활지원계획 수립이전 결정 - 단, 2000년의 경우 9월중순 승인요청 - 추후 공문시달예정	
○ 가구여건상 근로활동에 전념하기 어려운 다음의 수급자 - 초등학교 (1~3학년) 자녀 양육자 - 70세 이상의 노부모를 부양하고 있는 자	- 가구원 중 부양·양육을 담당하는 1인에 한함. - 부양비 지급 등의 방법으로 부양하는 경우 해당안됨	- 주민등록전산망 확인	- 양육·보호를 할 수 있는 다른 가구원이 있거나 - 보장기관 또는 지역사회복지관 등 기관 등에서 서비스를 제공받는 경우
○ 5~6급 장애인			- 수급자가 참여할 경우 조건제시 없이 자활사업 참여

※ 전산망관리: ‘조건부수급자제외’로 입력

3) 특례권자에 대한 조건부수급자 판단여부

특례권자 중 일반수급자와 급여내용이 동일한 경우

- 조건부수급자 여부 판단

급여내용 중 생계급여없는 경우

- 조건부수급자 여부 판단 불요

- 예: 자활급여특례권자, 의료급여특례권자, 교육급여특례권자, 수

급권자 재산금액기준 특례자(근로능력없는 자로만 구성된 가구) 등

4) 기타

□ 아래의 경우는 조건부수급자로 판정함.

- 공무원 등 취업준비생
- 목회활동만 하는 경우
- 사비에 의한 훈련 (컴퓨터학원, 미용학원 등)
- 실직자로서 구직등록자

□ 아래의 경우는 조건부수급자에 해당하되, 단기적으로는 현재 참여 중인 자활사업을 조건부과로 인정하여 별도의 조건을 부과하지 않으며, 그 사업이 종료된 때에는 새로운 조건부과 등 조치

- 국비훈련에 의한 직업훈련(직업훈련카드 등 국비훈련 증빙자료 제출)
 - 훈련종료된 달의 다음달에 가구별자활지원계획 수립
- 재수생, 검정고시준비 등
 - 1회에 한해 인정, 준비중인 시험종료된 달의 다음달에 가구별자활지원계획 수립

Ⅲ. 가구별 자활지원계획의 수립

1. 수립대상가구

□ 조건부수급자 및 조건제시 유예대상자가 포함된 가구

※ 자활급여특례권자 등에 대해서는 가구별자활지원계획을 수립하지 않음.

□ 세대별 주민등록표에 기재되지 아니한 자로 30세 미만의 미혼자녀가 보장기관 관할이외지역에 거주하는 경우

－ 조건부수급자 선정여부: 일반기준 적용

－ 가구별자활지원계획 수립·관리

• 주민등록법상 세대주의 거주지를 관할하는 시·군·구청장

－ 조건부수급자에 대한 자활사업실시·조건이행여부 확인

• 실제 거주지역 시·군·구청장(실제 거주지역 자활사업실시기관)

※ 타지역에 거주하는 조건부수급자가 자활사업에서 누락되지 않도록 시·군·구간 긴밀한 협조 필요

자활사업 절 차	대상자선정 및 자활지원계획		의 회		조건이행여부 결과통지	생계급여 중지결정
	- 가구별 자활지원 계획수립	- 의회	- 의회결과 통지			
해당 기관	비취업 대상자	(세대주거주) 읍·면·동	(실제거주) 시·군·구	(실제거주 지역) 자활사업 실시기관	(실제거주)자활사업실시 기관 →(실제거주) 시·군·구 →(존속자 거주)읍·면·동	(실제거주) 읍·면·동
	취업 대상자	(세대주거주) 읍·면·동	관할 고용안정센터 (※ 고용안정센터간 상호위탁체제로 운영)			(실제거주) 읍·면·동

2. 수립시기

조건부수급자로 결정된 날로부터 1월이내 수립

※ 조건부수급자로 결정된 날: 수급자로 책정된 날과 동일

3. 수립내용

1) 수급자 가구의 특성·욕구 파악 및 장기적 자활방향 모색

가구 및 개인 특성

- 가구의 생활이력, 빈곤원인에 대한 종합적 파악
- 가구의 자활을 유도하기 위해 집중지원하여야 하는 가구원에 대한 진단

사회복지서비스 및 자활욕구

- 사회복지서비스가 필요한 가구원 및 연계 제공 필요한 복지서비스 파악

- 조건부수급자의 자활욕구 파악

□ 장기적 자활방향 모색 및 지원방향 정립

2) 조건부수급자 유형 구분

□ 조건부수급자유형구분 목적은 조건부수급자에 대한 적절한 자활지원서비스제공 및 생계급여의 조건을 제시하기 위함.

□ 조건부수급자유형은 근로능력, 자활욕구 및 가구여건 등을 고려하여 취업대상자와 비취업대상자로 구분

- 우선적으로 근로능력점수에 따라 구분하되, 일정요건에 해당하는 자는 자활욕구를 반영하여 구분

□ 근로능력 점수산정은 연령·건강상태·직업이력을 합산함.

- 근로능력 점수표

기 준	세부기준	점수	비 고
1. 연 령 (40)	18~35세	40	실질적으로 취업가능한 연령
	36~50세	20	자활능력유지가 가능한 연령
	51~60세	0	취업이 현실적으로 어렵고 자활능력이 약화된 연령
2. 건강상태 (30)	양호	30	
	보통 이하	10	- 경질환자, 건강상태가 불량한 자 등 - 5~6급 장애인
3. 직업이력 (30)	상	30	- 최근 3년내 1개월 이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자이거나(공공근로·취로사업제외), - 자격증을 소지하고 있는 자 ※ 종사하는 직종과 직접적인 관련이 없는 자격증도 포함(단, 운전면허증은 직업이력과 연관있는 경우에만 인정)
	중	15	- 최근 4~5년내 1개월 이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외)
	하	0	- 위 기준에 해당하지 않는 자

－ 직업이력 확인방법

- 취업경험자(일용·임시근로자 포함)에 대해서는 Work-Net을 통한 고용보험가입이력, 고용임금확인서, 경력증명서, 건설현장 근무확인서 등 각종 증빙서류로 확인

※ 최근 3년내 1개월 이상 지속적으로 노동시장에 취업한 경험이 없는 일용근로자라 하더라도 예외적으로 다음의 경우에는 ‘직업이력 上(30)’으로 인정

: 일용직노동조합 조합원증, 건설근로자 복지수첩 소지자 실제 확인 가능시

※ 고용보험가입여부 확인: 1588-1919/www.molab.go.kr/www.work.go.kr

※ 기존대상자의 고용임금확인서 등을 보관·관리하는 경우에는 별도의 자료 요구 불필요

- 자영업 운영경험자는 사업소득 증빙서류 및 폐업증명서 등
- 자격증 소지자는 자격증 소지확인(※ 국가기술자격법상 자격증)
- 각종 증빙서류에 의한 사실확인 곤란자에 대해서는 근로능력판정 접수표에 사실조사복명서를 첨부·관리함 (※ 사실조사복명서 서식)
- 기간산정기점: 조건부수급자로 결정된 날을 포함한 달을 기준으로 함

□ 조건부수급자 유형 결정: 근로능력 접수 근거

- － 근로능력 上: 70점 이상

- 근로능력 中: 30점 이상 70점 미만
- 근로능력 下: 30점 미만

결과	유형	정의	세부특성
上	취업대상자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자립자활능력에 비추어 즉시 노동시장에서 취업 또는 개인 창업이 가능한 자 ○ 직업훈련을 통해 노동시장 편입이 가능한 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 건강한 청년층 - 건강상태가 양호하며 취업 또는 자영업 운영경력에 비추어 취업지원을 통해 취업·창업하는 것이 가능한 장년층
中	비취업대상자 단순자활능력자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자립자활능력에 비추어 노동시장에서의 취업은 어려우나, 공동작업장·자활공동체 참여, 공공근로기회제공 등이 필요한 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 건강상태가 취업에 적합하지 않으며, 직업경력이 일천한 청·장년층
下	자활능력미약자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신체적·기능적 능력 등이 부족하여 단순경노무만이 가능한 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 주로 50세 이상 질환 등으로 건강상태가 나빠져 일정한 직업경력을 거의 가지지 못한 수급자

□ 조건부수급자유형 예외규정: ‘자활욕구’ 반영

- 근로능력 中인자가 취업지원서비스(직업안정기관)를 받고자 하는 경우, 취업대상자로 구분: 근로능력점수가 65점 이상(70점 미만)인 경우
- 근로능력 上인 자가 자활후견서비스를 받고자 하는 경우, 비취업대상자로 구분: 자활후견기관이 있는 지역에 한하여 인정

※ 「복지행정전산망」기재요령

조건부수급자 유형결정의 예외규정이 적용되는 수급자는 자활욕구를 반영한 최종유형을 복지행정전산망의 자활지원계획서에 기재·관리함(현 조사표/관리카드 포함).

3) 조건부수급자에 대한 자활사업 제시

□ 대상자: 조건부수급자 및 조건제시유예대상자

□ 내용

- 조건부수급자유형(취업대상자, 비취업대상자, 자활의지미약자)별로 자활사업 조건제시
 - ※ 자활의지미약자는 근로능력 정도와 관계없이 자활의지가 현저히 낮다고 판단되는 경우로서, 우선적으로 재활 및 사회적응프로그램, 자원봉사를 조건으로 부과가능(재활 및 사회적응프로그램은 2001년부터 의학적·심리적 치료 또는 전문상담 실시예정)
- 생계급여의 조건제시 및 의뢰대상기관 잠정 결정
 - ※ 통근 가능거리에 자활관련기관이 없는 경우에는 자활지원계획 수립시 그 사정을 감안하여 계획을 수립하도록 함.
 - ※ 복지행정전산망에서 Work-Net으로 가구특성(전일근무 곤란), 근로여부 정보제공을 통해 시간제 근무 등 자활사업형태 제안

〈조건부수급자유형과 생계급여 조건제시〉

자활급여 (읍면동 → 시군구 전산망 입력사항)		
조건부수급자유형	생계급여조건 제시	의뢰대상기관
취업대상자	취업지원 서비스 (취업알선, 직업훈련, 공공근로 등)	고용안정센터 [직업안정기관]
비취업대상자	자활 공동체 사업	자활후견기관명 등
	공동부업장	자활후견기관명 등
	자원봉사	자원봉사센터, 사회복지기관명
	창업지원	자활후견기관명, 소상공인지원센터명, 직업훈련기관명 등
자활의욕미약자	자활공공근로	시군구, 민간위탁 운영기관명
	재활프로그램	프로그램실시기관명

조건제시 유예대상자 유의사항

- 조건제시 유예사유가 해소되었을 경우 제시할 생계급여의 조건 내용을 잠정적으로 결정하여 별도 관리

※ 조건제시유예대상자의 가구별자활지원계획 기재사항: 조건부수급자유형, 자활사업지정, 의뢰대상기관

- 자활사업실시기관에 대한 실제 의뢰절차 등은 보류

4) 사회복지서비스 제공

대상: 조건부수급자가구원 및 조건부수급자 면제가구

내용

- 조건부수급자가구원: 가구원의 복지욕구 해소를 위해 사회복지서비스 연계제공기관 탐색
- 조건부수급자면제가구: 근로가능한 가구여건 조성

□ 제공방법

- 시·군·구에서 통보된 「지역 자활지원 공급자원 파악」 결과 활용

5) 사후관리

□ 시장·군수·구청장은 가구별자활지원계획에 대하여 타당성·실효성 등을 평가

□ 내용

- 자활여건변화(근로능력, 가구특성, 자활욕구 등)
- 급여실시결과(조건이행여부, 자활여부 등)
- 변경요구시 조치사항 등

□ 평가시점

- 조건부수급자로 선정된 달로부터 매반기마다
 - ※ 단, 건강상태 등 현저한 근로능력 등의 차이가 발생하여 조건부수급자여부 및 유형에 변화가 발생할 경우: 사실인지한 날로부터 7일 이내 통지

□ 행정사항: 변경요구시 조치사항

- 가구별 자활지원계획의 변경요구시, 정당한 사유로 인정될 경우에는 변경가능하나,
 - 통근 가능거리에 직업안정기관 혹은 자활사업실시기관 등이 없거나 현실적으로 사업참여가 곤란한 경우에 한하여 인정
- 자활사업참여 효과제고 및 관리의 일관성 등을 위해 제한적으로 인정

- 조건부수급자유형 변경 요구: 조건부수급자유형이 결정된 달로부터 6월이내 변경불가
- 동일유형내 조건 변경: 새롭게 조건부과된 자활사업에 참가한 달의 다음달부터 3월이내 변경불가
(※ 단, 대기기간동안 한시적으로 제시된 조건인 경우 제외)

IV. 조건부수급자 의뢰 및 조건이행여부 확인

1. 생계급여 조건제시기관

- 생계급여 조건제시기관: 시·군·구청장
- 조건제시내용
 - 취업대상자: 직업안정기관의 장이 지정하는 자활사업
 - 비취업대상자: 참가할 자활사업
- 근거: 국민기초생활보장법 시행령 제11조제2항 및 제12조제1항

2. 자활사업실시기관(시행령 제12조제1항)

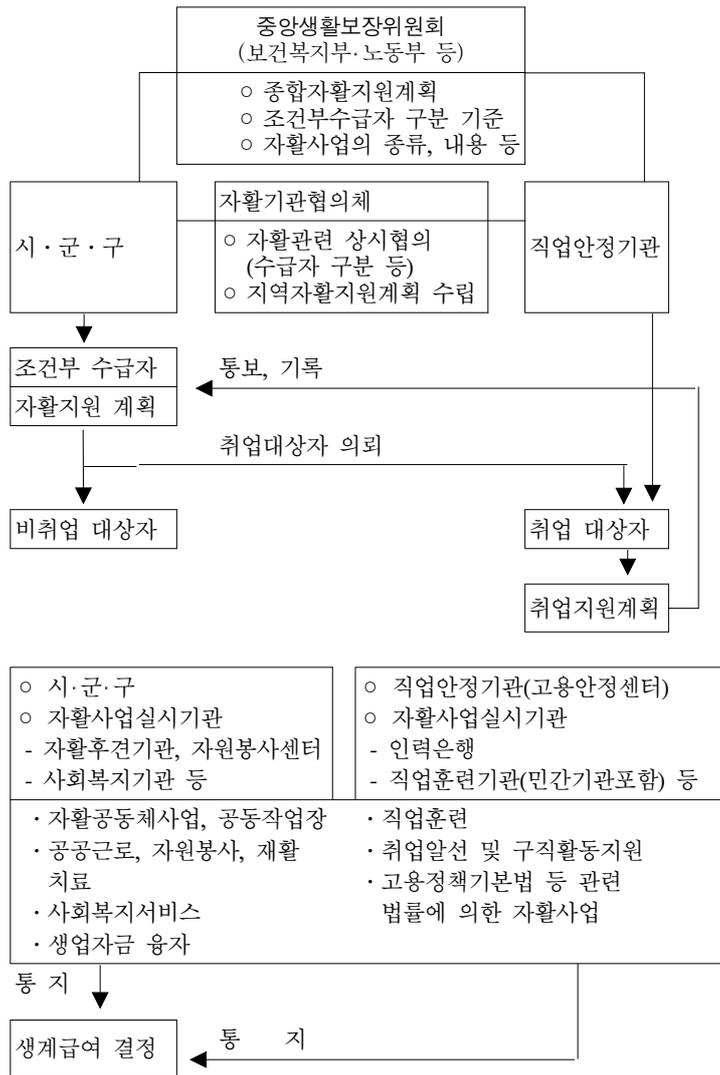
- 의미: 자활사업(시행령제10조제1항 각호)을 행하는 공공 또는 민간 기관·단체
- 기능: 시장·군수·구청장 및 직업안정기관의 장은 자활사업실시기관의 장에게 조건부수급자에 대한 자활사업을 위탁하여 시행할 수 있음.

〈조건부수급자유형과 생계급여조건제시〉

조건부수급자유형	구체적인사업지정	의뢰대상기관	자활사업실시기관
취업대상자	취업지원서비스 - 취업알선 - 직업훈련 - 창업훈련 - 공공근로	고용안정센터	고용안정센터명, 인력은행, 일일취업센터, 시군구취업정보센터, 근로인력공단 등 직업훈련기관명 위탁기관명
비취업대상자	자활공동체사업	자활후견기관명 등	<동 일>
	공동부업장	자활후견기관명	<동 일>
	자원봉사	자원봉사센터, 사회복지기관 등	<동 일> ※ 의뢰대상기관이 자원봉사센터인 경우, 사회복지시설 등 실제 자원봉사 수요처
	창업지원	자활후견기관, 소상공인지원센터, 직업훈련기관 등 기관명	<동 일>
	자활공공근로	시군구, 민간위탁운영기관명	<동 일>
자활의욕미약자	재활프로그램	프로그램실시기관명	<동 일> (예) 의과대학 정신과클리닉, 대학심리연구소, 자활후견기관, 사회복지기관 등

3. 의뢰절차 및 방법

〈자활지원사업 전달체계〉



□ 비취업 대상자

읍·면·동 → 시·군·구

- 읍·면·동장은 조건부수급자와 상담
 - 상담일정 및 가구별자활지원계획 수립
 - 조건부수급자는 조건부수급자로 결정된 날로부터 7일 이내 읍면동사무소 방문 및 전화상담을 해야 하며(※ 사후 필요한 자료 제출)
 - 가구별자활지원계획 수립불응자 조치사항:
 - 1차 불응시 사회복지전담공무원은 즉시 조건부수급자에게 3일 이내 상담에 응할 것을 촉구하되, 2회 이상 불응시에는 조건불이행으로 판정
 - ※ 단, 조건부수급자가 불가피한 사유(건강, 이동거리제한 등)를 제시할 경우에는 1회에 한하여 3일 상담일정 연기 가능
 - ※ 「수급자결정통지서」에 조건부수급자에 대한 가구별 자활지원계획 수립 및 자활사업실시기관 상담의무사항을 인지하도록 명시하고, 불응할 경우 조건불이행으로 생계급여중지됨을 통지
- 읍·면·동장은 가구별자활지원계획수립에서 결정된 생계급여 조건제시사항을 시장·군수·구청장에게 보고
 - ※ 읍·면·동과 시·군·구 전산망 자동 연결(별도 공문시행 不要)
 - 보고사항: 조건부수급자유형, 자활사업지정, 의뢰대상기관

시·군·구 → 자활사업실시기관

- 시·군·구청장은 읍면동의 비취업대상자 자활사업 시행계획 취합 및 조정결과
 - 전산망을 통해 읍·면·동에 송부: 읍·면·동 → 수급자에게 통지
 - 동시에 자활사업실시기관에 즉시 확인가능한 방법(팩스 등)을 통해 「자활사업 조건통지서」를 통지
 - ※ [서식]: 자활사업조건의뢰서 < 자동출력 >
- 시장·군수·구청장은 자활사업실시기관의 장과 수용능력 등에 대해 사전협의

자활사업실시기관 → 읍·면·동

- 자활사업실시기관의 장은 조건부수급자에 대한 상담실시
 - 상담일정 및 불응시 조치사항
 - 조건부수급자는 자활사업실시기관에 의뢰된 날로부터 7일 이내 당해 기관을 방문하거나 전화상담을 하여야 함(자활사업실시기관의 수급자가구 방문도 가능).
 - 자활사업실시기관 상담불응자: 가구별자활지원계획 수립불응자와 동일하게 적용
- 통지사항 및 통지시기
 - 통지사항: 생계급여 조건제시사항(구체적 사업지정, 실시기관

명, 사업내용, 실시기간)

※ 상담불응자: 조건의뢰결과통지서에 ‘상담불응’ 기재

- 통지시기: 자활사업실시기관은 조건부수급자와 상담한 날로부터 3일 이내

※ [서식] 자활지원의뢰결과 통지서

– 읍·면·동장은 조건부수급자에게 통지

- 통지사항: 생계급여조건제시내용, 조건불이행시 생계급여중지가능성

※ [서식] 조건부수급자에 대한 자활사업 참가 통지서 <자동출력>

□ 취업대상자

읍·면·동 → 고용안정센터

– 읍·면·동장은 조건부수급자와 상담

- 상담일정 및 불응시 조치사항

- 조건부수급자는 조건부수급자로 결정된 날로부터 7일 이내 읍면동사무소 방문 및 전화상담을 해야 하며(※ 사후 필요한 자료 제출)

- 가구별자활지원계획 수립불응자는 1차 불응시 사회복지전담공무원은 즉시 조건부수급자에게 3일 이내 상담에 응할 것을 촉구하되, 2회 이상 불응시에는 조건불이행으로 판정

※ 단, 조건부수급자가 불가피한 사유(건강, 이동거리제한 등)를 제시할 경우에는 1회에 한하여 3일 상담일정 연기가능

- 읍·면·동장은 Work-Net을 통해 직접 기재사항 입력
 - 제공정보: 근로여부, 가구특성, 자활방향, 종합적인 의뢰의견 등

고용안정센터 → 읍·면·동 및 취업대상자

- 통지사항
 - 개인별 취업지원계획(가구별자활지원계획에 기록·관리: 시행령 §13①)
 - 생계급여 조건제시사항: 구체적 사업지정, 실시기관명, 사업내용, 실시기간
- 고용안정센터는 취업대상자에게 생계급여 조건제시 통지
 - 통지사항: 생계급여조건제시내용, 조건불이행시 생계급여중지가능성
 - ※ [서식] 조건부수급자에 대한 자활사업참가 통지서 <자동출력>

4. 조건이행여부 확인

□ 자활사업참가결과 통지

- 주체
 - 비취업대상자: 자활사업실시기관의 장 → 읍·면·동
 - 취업대상자: 고용안정센터 → 읍·면·동
- 통지사항: 조건이행여부, 조건이행여부에 대한 의견(불이행사유, 불이행한 최종일자 등)
- 통지시기
 - 정기통지: (자활사업에 참가한 달의 다음달부터) 3개월마다

- 수시통지: 조건이행을 중도포기하거나 거부하는 등의 사유 발생시 지체없이 통지

※ [서식] 조건부수급자의 자활사업 참가결과 통지서 <자동출력>

□ 자활사업별 생계급여조건 이행여부 판단기준

– 다음의 경우 조건불이행으로 판단

- 가구별자활지원계획 수립불응자 및 자활사업실시기관 상담 불응자
- 조건으로 제시된 자활사업이 지속성이 있는 경우: 정당한 사유 또는 자활사업실시기관장예의 통보없이 월 5일 이상 연속 불참하거나, 2일 이상 연속 불참이 3회 이상 반복되는 경우
- 조건으로 제시된 자활사업이 비지속적인 사업일 경우: 정당한 사유 또는 자활사업실시기관장예의 통보없이 월 조건부 과회수의 1/3 이상 불참한 경우
- 기타 불량한 참여태도 등(상습적 결근·지각·조퇴, 음주, 근 무지이탈 등)
- 2개 이상의 사업 동시 참가할 경우, 1개 사업이 조건불이행의 사유발생한 때(※자활사업별 별도 판단기준 적용사업(예: 취업알선): 개별사업운영지침 참고)

□ 확인결과 조치사항

- 생계급여의 계속지급 또는 중지여부 결정
- 조건부수급자의 자활지원계획의 변경 또는 향후 계획의 수립 등에 반영

V. 생계급여 중지여부 결정

□ 중지요건 및 결정방법

- 생계급여 중지요건: 조건불이행이 인정되는 경우
- 시장·군수·구청장은 조건부수급자에 대한 생계급여 계속 지급 여부를 자활사업별 생계급여조건 이행여부의 판단기준에 따라 결정하되,
- 직업안정기관장 및 자활사업실시기관장의 의견을 들어야 하며, 필요한 경우 조건부수급자와 상담을 실시할 수 있음(규칙§7①).

□ 결정시기

- 정기: 조건부 수급자가 자활사업에 참가한 달의 다음달부터 매 3월
- 수시
 - 직업안정기관의 장 및 자활사업실시기관장으로부터 조건불이행을 통지받은 경우
 - 기타 조건을 이행하지 않는 것이 명백한 경우

□ 생계급여 중지기간, 중지액

- 중지기간: 조건부수급자에 대한 생계급여지급 중지를 결정한 날(시장·군수·구청장 결재)이 속하는 달의 다음달로부터 3월
(※ 조건불이행지속시 생계급여 지속적으로 중지)
- 중지액: 조건부수급자본인의 생계급여액 전액 지급중지

□ 급여의 재개

- 요건: 당초 제시된 조건을 이행하는 경우
- 재개시기: 조건이행을 재개한 달의 다음 달부터
(※ 3월 경과되지 않은 경우에도 조건이행재개시에는 조건이행 재개한 다음 달부터 생계급여 지급)
- 행정사항: 생계급여지급중지결정을 통지받은 조건부수급자가 당초 제시된 조건을 이행하는 경우
 - 조건부수급자는 사회복지담당공무원에게 별도로 통지할 필요없이 해당 자활사업실시기관사업에 참여
 - 직업안정기관의 장 또는 자활사업실시기관의 장이 동 사실을 시장·군수·구청장 및 직업안정기관에게 지체없이 통지

VI. 지역별 자활지원사업 시행을 위한 준비

1. 자활지원사업 공급자원 파악

□ 관련지침 8월 중순경 시달

※ 생보 65130-633호('00. 8. 10):

국민기초생활보장법 시행을 위한 자활지원사업 공급자원 조사 계획

2. 지역별 자활지원사업 시행계획 수립

□ 시·군·구 및 시·도는 자활사업 시행을 위하여 지역 자활사업 관련

수요 및 공급현황, 수급균형을 위한 기반구축 및 기관 육성계획, 지역자활사업의 향후 전망 등을 포함하는 지역자활지원계획을 매년 수립하여야 하나,

- 2000. 10~12월에는 동 계획에 갈음하여 지역의 자활사업 공급을 감안한 사업별 조건제시 규모를 결정하는 시행계획을 지역자활기관협의체의 의견수렴을 거쳐 수립

- 다만, 2001년 사업 시행을 위하여 조건제시 유예대상자 규모 및 특성, 요구되는 서비스 등의 파악 필요

- ※ 지역자활기관협의체 구성: 시·군·구별 자활지원사업 공급자원 조사결과를 반영하여 9월말 구성(관련지침 별도 시달: 9월중)

- 시행계획 수립절차 및 내용

- ① 지역 자활지원 공급 자원 파악 및 시행가능한 사업별 규모 추정
 - ※ 파악된 지역별 공급자원은 가구별 자활지원계획 수립시 활용할 수 있도록 읍·면·동에 시달(9. 2까지)
- ② 자활지원사업별 수요 추정
 - 읍·면·동의 가구별 자활지원계획 수립 결과에 따라 추정
- ③ 지역의 자활사업 공급여건을 감안한 사업별 조건제시 규모 결정
 - 자활지원사업의 수급 균형을 위한 조정
- ④ 조건제시 유예대상자 규모·특성 및 요구되는 복지·자활관련사업 및 규모 파악
 - 조건제시 유예사유별 인원
 - 조건제시 유예사유 해소 방안

- 자활사업 시행기반 확충 필요규모(기관 신설 및 자활사업 규모 등)
- 복지서비스별 확충 필요규모(보육·간병·재활·방과후지도·주간보호 서비스 등)

□ 著者 略歷 □

● 朴 凌 厚

美國 버클리大學 社會福祉學 博士

서울대학교 大學院 政治學 碩士

現 韓國保健社會研究院 社會政策研究室長

〈主要 著書〉

『失業給與 受給後 失職者의 職業能力 向上 및 生活保護 方案』, 韓國保健社會研究院, 2000.(共著)

『生産的 福祉模型 開發과 政策課題』, 保健福祉部·韓國保健社會研究院, 2000.(共著)

研究報告書 2001-31

勤勞連繫福祉 模型開發 研究

A Study of Workfare Program

2001年 12月 日 印刷

값 5,000원

2001年 12月 日 發行

著 者 朴 凌 厚

發行人 鄭 敬 培

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14

代表電話 : 02) 380-8000

登 錄 1994年 7月 1日 (第8-142號)

印 刷 예원기획

© 韓國保健社會研究院 2001

ISBN 89-8187-266-X 93330