

연구보고서 2006-20-3

## 2006 자활사업 모니터링 및 평가연구

김안나

전지현 지은정

한국보건사회연구원

기 초 보 장 평 가 센 터

## 머 리 말

외환위기 이후 한국사회는 일을 하고 있거나 근로능력이 있음에도 불구하고 고용불안이나 실직, 낮은 근로소득 등으로 인해 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 근로빈곤층(working poor)의 등장으로 빈곤상황의 양·질적 변화를 경험하고 있다.

2000년 10월 제정된 국민기초생활보장법은 이러한 새로운 빈곤상황에 대응하기 위해 근로능력의 유무에 상관없이 전 국민을 대상으로 최저생활을 보장하고, 근로능력이 있는 빈곤계층에게는 근로활동에 참가하는 것을 조건으로 생계비를 지원하는 자활사업을 포함하고 있다. 자활사업은 근로능력이 있는 실직수급자를 대상으로 지속적인 훈련과 취업연계를 통해 자활역량을 강화하여 빈곤탈출을 촉진함으로써 개인의 경제적 자립 제고를 핵심으로 하는 근로연계복지사업이다.

그러나 현행 자활사업의 경우 법률체계상 국민기초생활보장법 하의 수급기준의 적용으로 다양한 근로빈곤계층을 포괄하고 있지 못하고, 국민기초생활보장제도와 연동된 보충급여 및 통합급여체제로 인해 근로유인 기능이 취약하여 참여자들이 취업을 통한 탈빈곤보다는 자활사업 자체에 안주하려는 경향이 강하게 나타나고 있다. 자활사업을 지원·관리하는 공공/민간 부문의 인프라는 전문적이고 효율적인 사업운영을 지원하기에는 역부족인 상황으로, 참여자의 욕구 및 특성에 따른 프로그램 연계 및 충분한 프로그램 공급 또한 이루어지지 않고 있다. 특히 자활사업 참여자의 60~70%가 여성이라는 점에서 볼 때 자활사업이 빈곤여성의 탈빈곤 정책으로 보다 적극적으로 추진되어야함에도 불구하고 여성의 특성을 고려한 자활사업의 전략이 부재한 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 현행 자활사업이 근로능력이 있는 다양한 빈곤계층을 대상으로 이들의 인적자본을 개발하고 취업을 촉진하기 위한 제도로서 기

능하고 있는지를 평가하기 위해 자활사업의 현황 및 문제점 등을 분석하고, 자활사업의 기본이념, 제도의 위상 및 목표, 대상자 선정 및 분류, 급여체계, 자활 프로그램, 전달체계 등의 다각적인 측면에서 자활사업의 개편방안을 조망하고자 하였다. 이와 더불어 자활사업의 대다수를 차지하고 있는 빈곤여성의 탈빈곤 정책으로서 향후 자활지원제도가 실효성을 갖도록 여성의 특성을 고려한 자활사업의 개선방안 또한 모색하고 있다.

본 연구는 본원의 김안나 연구위원의 책임 하에 원내 전지현 연구원, 이전 본원의 연구원으로 활동했던 서울대 박사과정 지은정의 참여로 이루어졌다. 연구진은 연구과정에서 소중한 조언과 협조를 주신 노대명 연구위원과 이현주 부 연구위원에게 감사를 표한다.

본 보고서가 자활사업의 활성화에 기여할 수 있는 기초자료로 활용되기를 바라며, 아울러 자활제도의 발전에 미력하나마 일조할 수 있기를 기대한다.

2006년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

# 목 차

요약 .....	1
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>39</b>
제1절 연구의 필요성 및 개요 .....	39
제2절 모니터링 평가연구 .....	41
<b>제2장 자활사업 현황과 문제점 .....</b>	<b>43</b>
제1절 자활사업의 개괄 .....	43
제2절 대상자 선정·관리 현황 및 문제점 .....	45
제3절 급여체계 현황 및 문제점 .....	72
제4절 프로그램 현황 및 문제점 .....	74
제5절 전달체계 현황 및 문제점 .....	98
<b>제3장 자활사업 참여자 성별 분석 .....</b>	<b>100</b>
제1절 인구사회학적 특성 .....	101
제2절 가구특성 .....	103
제3절 자녀양육/간병 실태 .....	105
제4절 복지서비스 및 의료이용 실태 .....	107
제5절 소득·부채 실태 및 가족문제 .....	110
제6절 취업잠재력 및 인적자본개발 실태 .....	113
제7절 자활사업 참여자 실태에 관한 성별 분석이 자활대책에 주는 시사점 .....	119

<b>제4장</b>	<b>외국의 근로연계복지와 자활지원정책</b>	<b>121</b>
제1절	근로연계복지지원 개요	121
제2절	각국의 근로연계복지 및 자활지원 프로그램	133
<b>제5장</b>	<b>자활지원제도 개선방안</b>	<b>184</b>
제1절	제도개선의 기본방향	184
제2절	자활지원제도의 위상 및 목표	187
제3절	자활사업 대상자 선정-분류-관리방식 개선방안	188
제4절	자활사업의 급여체계 및 근로인센티브 개선방안	194
제5절	자활프로그램 개선방안	200
제6절	자활사업 전달체계 개선방안	206
제7절	여성의 특성을 고려한 자활사업 강화방안	212
<b>제6장</b>	<b>결론</b>	<b>219</b>
	참고문헌	222
	<b>【부록】</b>	<b>231</b>

## 표 목 차

〈표 2- 1〉	자활사업대상자 현황	49
〈표 2- 2〉	근로무능력자 판정기준	53
〈표 2- 3〉	대상자 분류 사유별 현황	56
〈표 2- 4〉	일반수급자 성별현황	59
〈표 2- 5〉	근로능력 점수표	63
〈표 2- 6〉	조건이행여부 기본 확인사항	66
〈표 2- 7〉	조건이행판단 기준표: 보건복지부 지원 자활프로그램	67
〈표 2- 8〉	조건이행판단 기준표: 노동부 지원 자활프로그램	68
〈표 2- 9〉	조건불이행자 현황	69
〈표 2-10〉	자활성공 현황	71
〈표 2-11〉	노동부 자활지원종료현황(취업대상자 - 2003.12.31)	72
〈표 2-12〉	자활사업 대상자 사업종류	77
〈표 2-13〉	사회적응프로그램의 내용	78
〈표 2-14〉	지역봉사사업 유형(예시)	79
〈표 2-15〉	비취업대상자의 자활근로 사업규모	80
〈표 2-16〉	2006년도 자활급여기준(인/일/원)	82
〈표 2-17〉	용자규모 및 조건	83
〈표 2-18〉	자활사업 참여 현황	86
〈표 2-19〉	복지부 자활사업 프로그램별 참여 현황 I : 2001 ~ 2003년	87
〈표 2-20〉	복지부 자활사업 프로그램별 참여 현황 II: 2005년 12월 31일	88
〈표 2-21〉	복지부 자활사업 참여자별 프로그램별 참여 현황	90
〈표 2-22〉	5대 표준화사업 및 기타업종별 현황(2005년 12월 31일)	91
〈표 2-23〉	자활공동체 현황	92

〈표 2-24〉	노동부 자활사업 참여 현황 I : 2003. 12. 31 .....	93
〈표 2-25〉	노동부 자활사업 참여 현황 II : 2004.1.1~11.31 .....	94
〈표 2-26〉	노동부 자활사업 참여 현황 III: 2005. 12. 31 .....	94
〈표 3- 1〉	자활사업 참여 가구주의 성별 분포 .....	100
〈표 3- 2〉	자활사업 참여 가구주의 인구사회학적 특성 .....	102
〈표 3- 3〉	자활사업 참여 가구주의 가구특성 .....	104
〈표 3- 4〉	자녀양육 및 간병 실태 .....	105
〈표 3- 5〉	보육/양육/간병비용 .....	106
〈표 3- 6〉	복지서비스 수혜경험 여부 .....	107
〈표 3- 7〉	비용부담에 의한 미치료경험 여부 .....	109
〈표 3- 8〉	생업지장에 따른 미치료경험 여부 .....	110
〈표 3- 9〉	소득실태 .....	111
〈표 3-10〉	부채실태 .....	111
〈표 3-11〉	직업훈련 참여여부 .....	117
〈표 3-12〉	직업훈련 미참여 이유 .....	118
〈표 3-13〉	직업훈련 참여희망 여부 .....	118
〈표 4- 1〉	케인즈주의 복지국가와 스펀터적 근로연계복지국가의 비교 ...	123
〈표 4- 2〉	복지주의와 근로연계복지 전략과의 비교 .....	124
〈표 4- 3〉	근로연계복지 전략의 유형 .....	130
〈표 4- 4〉	복지국가의 유형과 근로연계복지 전략의 비교 .....	131
〈표 4- 5〉	JSA, 실업급여, 실직자를 위한 소득지원프로그램의 주된 특성	136
〈표 4- 6〉	연도별·급여종류별 JSA 수급현황(1997-2005년) .....	139
〈표 4- 7〉	연도별 근로가능인구 대비 JSA 수급비율 .....	140
〈표 4- 8〉	연도별·수급기간별 JSA 수급자 현황 .....	141
〈표 4- 9〉	블레이 정부의 ‘일을 위한 복지’ 프로그램의 연혁 .....	144
〈표 4-10〉	뉴딜을 통해 취업한 사람(1998년 1월~2003년 9월) .....	147
〈표 4-11〉	TANF 프로그램을 구성하는 주요 정책 요소들 .....	155
〈표 4-12〉	구직교실 규칙 .....	158

〈표 4-13〉 TANF 프로그램 도입 이후 복지수급 규모의 추이(미국전체) ..	159
〈표 4-14〉 TANF 프로그램 도입 이후 복지숙브 규모의 추이(미국전체) ..	160
〈표 5- 1〉 자활후견기관에 대한 지원체계 개편방안 .....	212



## 그림 목차

[그림 2-1]	조건부수급자 선정과정 .....	47
[그림 2-2]	근로능력자 현황(2005년도 12월 31일) .....	50
[그림 2-3]	대상자 유형별 자활사업 참가현황(2005년 12월 31일) .....	86
[그림 3-1]	복지서비스 이용실태 .....	108
[그림 3-2]	복지서비스 욕구 .....	109
[그림 3-3]	가족문제 .....	112
[그림 3-4]	구직시 어려움 .....	114
[그림 3-5]	구직시 어려움- 개인특성 .....	114
[그림 3-6]	구직시 어려움- 가구특성 .....	115
[그림 3-7]	구직시 어려움- 노동시장특성 .....	116
[그림 3-8]	직업기술 보유여부 .....	116
[그림 5-1]	자활지원대상자 선정 및 관리의 일반적 개요 .....	193

## 부 록 목 차

〈부록 1〉	조건부과제외 판정기준: 가구 및 개별여건 기준 .....	233
〈부록 2〉	조건부과제외자 판정기준: 취업여부 기준 .....	234
〈부록 3〉	조건부과제외자 판정기준: 환경적응필요자 기준 .....	235
〈부록 4〉	조건부과제외자 판정기준: 기타 기준 .....	235
〈부록 5〉	조건제시유예자 판정기준 .....	236
〈부록 6〉	비취업대상자의 자활사업 수행과정 .....	237
〈부록 7〉	취업대상자의 자활사업수행과정 .....	239
〈부록 8〉	차상위계층의 자활사업수행과정 .....	241

## Abstract

### Evaluation Study on the Self-Reliance System in Korea

#### Research Aims:

- To clarify problems of the current self-support work.
- To derive ideas and policy alternatives from various view points in order to accelerate development of human resources and anti-poverty process of working poverty groups.
- To seek ideas to make the future self-support program work effectively especially for women in poverty who are the majority participants in the program.

#### Main Research Results

- It is necessary to introduce a new legal frame work apart from National Basic Living Security Act.
- A future self-support program shall be focused on ways to escape from poverty through employment and self-employment. The program must be redesigned from one where individuals participate because of social security payments to a system that empowers individuals' will to participate and work.
- The program needs to be expanded to provide the service not only to the qualified recipients but to the extent where every one in the poverty level with intention to work may participate.
- To establish a differentiated payment system based on performance and effort in participants and to install transitional benefits so that incentive to work

can be reinforced.

- To reform the present dual communication system and establish a new central self-support center, and expand wider regional centers and re-establish the role as the supporting center for civil self support centers.
- To provide 'tailored' supports for women in poverty who are the majority in the self-support program and provide services such as child care and nursing so that the condition can be created to work.

Expected effects

- To provide a comprehensive policy alternative to accelerate the anti-poverty drive.

## 요 약

### 제1장 서론

#### 제1절 연구의 필요성 및 개요

- 자활사업은 근로능력이 있는 실직수급자를 대상으로 자활역량 강화 및 빈곤 탈출을 촉진하고, 근로능력이 있는 빈곤계층이 복지제도에 안주하여 근로활동을 기피하는 도덕적 해이를 방지하기 위한 목적으로 도입됨.
- 그러나 실제로 현행 자활사업이 근로능력이 있는 다양한 빈곤계층을 대상으로 이들의 인적자본을 개발하고 취업과 탈빈곤을 촉진하는 제도로서 기능하고 있는지에 대해서는 많은 문제가 제기되고 있음.
- 이에 본 연구는 자활지원제도의 현황 및 문제점 등을 살펴보고, 자활사업의 기본이념, 제도의 위상 및 목표, 대상자 선정 및 분류, 급여체계, 자활프로그램, 전달체계 등의 다각적인 측면에서 자활사업의 개편방안을 조망함.
  - 이와 더불어 자활사업의 대다수를 차지하고 있는 빈곤여성의 탈빈곤 정책으로서 향후 자활지원제도가 실효성을 갖도록 실태를 분석하고 개선 방안을 모색하고자 함.

#### 제2절 모니터링 평가연구

- 정책 혹은 프로그램의 평가와 관련해서 볼 때 모니터링이란 프로그램이 설계된 대로 수행되는지의 정도와 계획된 대상 집단을 원조하고 있는지 그리고 계획된 성과가 제대로 실현되고 있는지를 사정하는 것임.
  - 즉, 모니터링은 기존 프로그램이나 서비스의 현 상태에 대한 환류

(feedback)를 제공하는 것으로, 이러한 피드백을 통해서 이미 제공되고 있는 프로그램의 수행을 평가하고 앞으로 필요한 변화 및 개선방안에 대해 점검하게 되는 것임.

- 이에 따라 본 연구는 자활사업의 현황 분석과 자활사업 참여자를 대상으로 한 실태조사 분석 결과를 바탕으로 2006 자활사업 모니터링 및 평가를 실시하고 이를 토대로 자활지원제도의 개선방안을 모색하고자 함.

## 제2장 자활사업 현황과 문제점

### 제1절 자활사업의 개괄

- 국민기초생활보장제도는 근로능력유무에 상관없이 최저생계비에 미치지 못하는 모든 국민을 대상으로 사회안전망을 갖추었다는 점에서 큰 의의를 지니지만, 근로능력자에게까지 급여가 확대됨에 따라 수급자들의 근로의욕이 감퇴되고 탈빈곤의 의지가 약화될 수 있다는 우려 역시 낳게 됨.
- 이와 같은 문제의식 하에 국민기초생활보장법의 수급자와 차상위계층 등 자활대상자의 근로능력·의욕을 제고하고, 취업·창업지원 등을 체계적으로 추진하기 위해 자활사업을 수립함.
- 그러나 현재의 자활제도는 이러한 목표와 동떨어진 것으로 평가되고 있음. 즉, “일을 통한 복지”를 실현하려는 목표와는 달리 자활사업의 침체와 낮은 자활 성공률, 보충·통합급여체제로 인한 약한 근로유인과 참여자의 안주경향, 자활후견기관 등의 인프라 부족과 프로그램의 다양성 부족, 이원화된 관리시스템으로 인한 관리주체간의 연계성 미약 및 통합적 서비스 제공을 위한 사례관리체계 비구축 등의 문제점이 나타나고 있음.

## 제2절 대상자 선정·관리 현황 및 문제점

## □ 자활사업 대상자 선정

## - 자활사업 대상자 선정기준 및 과정

- 조건부수급자 선정: 국민기초생활보장수급자가 되면 먼저 근로능력 등을 고려하여 근로무능력자 혹은 근로능력자로 구분한 후, 근로능력자는 다시 조건부 수급자, 조건부과제외자와 조건제시유예자로 구분.
- 자활사업 참여 대상자: 조건부수급자, 자활급여특례자, 일반수급자, 차상위계층으로 구성.

## - 자활사업 대상자 현황

- 2005년 12월 31일 기준 일반수급자는 1,425,684명으로, 이 중 근로무능력자가 77.2%, 근로능력자는 22.8%로 근로무능력자가 3.4배 더 많음.
- 근로능력자(100%) 중에서 보면, 87.7%가 조건부과제외/조건제시유예자로 분류되고, 12.3%만이 조건부과수급자(10.6%) 혹은 자활급여특례자(1.7%)가 됨.
- 취업대상자는 근로능력자 중 1.3%이고, 비취업대상자는 9.3%로 비취업대상자가 7배 가량 더 많음.

## - 자활사업 대상자 선정 관련 문제점

- 자활제도의 주요 표적집단인 조건부수급자의 참여가 감소하고 있음.
- 조건부수급자 중에서는 근로능력이 상대적으로 부족한 비취업대상자를 중심으로 운영되고 있어 자활성공률 및 자립에 대한 희망과 자활에 대한 사회전반의 이미지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- 또한 근로능력이 있음에도 불구하고 대부분의 사람들이 조건부수급자가 되어 자활에 참여하기보다는 조건제시유예자나 조건부과제외자가 되기를 선호하는 경향이 있음. 한편으로는 일선 담당공무원 역시 조건

부수급자를 적극 발굴·선정하여 관리하고 사업개발 등을 하기보다는 근로무능력자 혹은 조건부과로 제외하는 것을 더 선호하는 경향 있음.

□ 근로능력자/근로무능력자 판정

- 근로능력 판정기준

- 국민기초생활보장수급자가 되면 근로무능력자/근로능력자로 구분한 뒤 근로능력자 중에서 다시 조건부수급자를 선별하게 되는데, 이때 근로능력 판정은 연령, 장애 및 질병, 기타 사유를 기준으로 판정함.

- 근로능력 판정 현황과 문제점

- 고연령층의 경우 근로·자활능력이 미약할 뿐만 아니라 취업이 현실적으로 어렵기 때문에 연령 기준을 현행보다 하향조정할 필요 있음.
- 중증장애여부에 따른 근로능력 판정기준의 경우 장애등급만으로 판단함에 따라 실제 근로능력을 반영하지 못하고 있음.
- 질병·부상 등의 사유에 따른 판정기준의 경우에는 객관적이고 표준화된 기준이 없고 의사진단서를 통해 근로능력 유무가 판정되고 있음.

□ 조건부과제외자/조건제시유예자 판정

- 조건부과 제외 및 유예 판정요건

- 조건부과제외자란 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기 곤란한 자, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자, 환경변화로 적응기간이 필요한 자 등을 말함.
- 조건제시유예자란 지역·가구여건 등 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한시적으로 유예하는 자로서, 5~6급 장애사유로 자활사업 참여가 곤란한 자, 도서벽지거주 수급자, 질병·부상 등의 사유로 자활사업 참여가 곤란한 자, 시험준비생, 직업훈련자, 학원수강생, 북한이탈주민, 18세 이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생 등을 포함함.



－ 조건부과 제외 및 유예 현황과 문제점

- 조건제시유예자의 경우 전체 일반수급자 중에서 보면 2001년 0.9%에 불과하였으나 그 후 계속 증가하여 2005년 말에는 3.3%로 나타난 반면, 조건부과제외자의 경우에는 2005년 말 기준 16.7%로, 2001년 19.8%에서 지속적으로 하락하고 있는 추세임.
- 조건부과제외 사유별로 그 현황과 문제점을 살펴보면, 자녀양육 및 간병 등의 여건으로 조건부과가 제외된 경우가 10.5%로 이는 수급자 중 여성이 58.1%로 상당부분을 차지하기 때문으로 보임. 즉, 여성의 자활사업 참여를 유도할 수 있는 사회복지서비스 연계가 미흡한 실정임.
- 한편, 가구여건 가운데 대학생 등의 이유는 조건부과제외자에 해당되지만 휴학생은 조건부수급자에 해당됨. 그러나 이들의 대학 휴학사유는 대부분 경제적 이유가 많은 것이 현실이기 때문에, 수급자 가구의 대학 휴학생까지 조건부과제외 대상을 확대해야 할 필요 있음.
- 또한 취업상태에 따른 조건부과제외자의 경우 전체 조건부과제외 사유 중 71.5%(2005년 말 기준)로 상당부분을 차지하고 있는데, 취업여부에 대한 기준이 불명확하고 이를 정확히 파악하기도 어려운 상황.

□ 자활사업 대상자 분류: 조건부수급자 유형구분

－ 근로능력점수 산정기준

- 근로능력은 근로능력점수표에 의해 산정되며, 연령, 건강상태, 직업이력 및 학력과 개인의 근로욕구 등을 감안한 재량점수 등을 반영함.
- 연령, 건강상태, 직업기술, 재량점수는 각각 30%, 25%, 25%, 재량점수 20%로 구성되어 연령이 근로능력을 판정하는데 가장 많은 비중 차지

－ 근로능력점수 산정의 문제점

- 근로능력을 근로능력점수표에 의해 산정함으로써 정확한 근로능력을 평가·반영하지 못하고 있고, 실제 적용에서는 그나마도 완화된 기준을

적용하여 구분에 대한 신뢰성을 저하시키고 있음.

- 근로능력점수에 따른 자활대상자의 이분화된 분류·관리로 인해 수급자의 능력과 욕구에 맞는 통합적이고 체계적인 자활지원을 하기에 근본적인 한계를 지니고 있음.
- 자활대상자의 욕구반영 및 담당기관과의 연계가 체계적으로 이루어지지 못하고 있음.

#### □ 자활사업 대상자 관리

##### － 조건이행여부 확인 현황과 문제점

- 조건이행여부 확인은 수급자 전체의 경우 참여자명단 및 참여일수, 임금, 수당, 조건부수급자의 경우 조건불이행여부, 조건불이행 최종일자, 자활사업실시기관의 의견 등을 참고하며, 자활지원계획 및 취업지원계획 수립을 위한 상담에 불응할 경우에도 조건불이행자로 분류됨.
- 조건불이행이 확인된 후에는 생계급여의 중지여부를 결정하는데, 이때 생계급여 중지액은 조건부수급자 본인의 생계비만 중지할 뿐 관리가 이루어지지 않고 있는 실정임.
- 또한 현재 조건불이행자 및 불성실 참여자에 대한 제재조치가 매우 엄격한 것이 아님에도 불구하고 집행하는데 있어서 어려움이 있는데, 예컨대 실제 조건불이행자라도 취업자로 보고하는 방식으로 제재조치를 피하는 것이 가능하며, 담당자가 수급자의 생계급여가 중지된 것을 염려하여 조건이행으로 결정된 수급자와 엄격한 기준에 따라 조건불이행으로 결정된 수급자 간에 형평성 문제가 발생하기도 함.

##### － 자활지원종료 현황과 문제점

- 비취업대상자의 경우 취업 및 사업 개시로 3개월 평균임금이 최저생계비 이상일 경우 확정일로부터 1개월 이후에 자활지원을 종료하며, 취업대상자의 경우에는 자영업 창업대상자는 영업을 개시한 날로부터

1개월 이후, 취업은 취업확정일로부터 1개월 이후 종료함.

- 자활성공률을 살펴보면, 2005년도 기준 5.5%로 매우 저조한 수준이며, 자활에 성공한 경우를 살펴보아도 취업이나 창업 등을 통한 경우가 55%, 자활특례 상향이동이 45%로 본인의 근로소득으로 탈수급된 경우는 자활성공자의 절반에 불과한 셈임.
- 그리고 자활지원이 종료되었더라도 대부분 참여자는 근로능력이 미약하여 민간부문에 취업하기 어려운 상황이며, 노동시장에 진입하더라도 근로조건이나 종사상 지위 등이 매우 열악한 실정임.

### 제3절 급여체제 현황 및 문제점

#### □ 통합급여체제

- 현행 국민기초생활보장제도의 통합급여체제는 빈곤탈출을 저해할 수 있는 가능성이 있음.
- 통합급여체제는 소득이 최저생계비(수급기준)를 초과하면 모든 급여를 박탈하도록 구성되어 있어, 근로능력이 있는 수급자들의 경우 이러한 수급자격 상실로 인해 모든 급여를 박탈당할 두려움으로 인해 적극적인 구직노력을 하지 않고 오히려 제도에 안주하려는 경향 있음.
- 한편, 소득이 최저생계비를 초과하지만 의료급여와 주거급여를 필요로 하는 비수급빈곤층 및 차상위층의 수급을 가로막고 있음.

#### □ 보충급여방식

- 현행 보충급여방식은 수급자의 소득이 증가하는 만큼 수급급여가 적어지는 구조로 되어있어 근로의욕을 저하시키는 경향이 있음.
- 비정규직 근로자나 영세자영업자로 구성된 수급자의 소득과 취업상태를 파악하기 힘든 상황에서 보충급여방식을 제대로 적용할 수 없고, 소득이 최저생계비를 초과하는 수급자에 대해 적절한 조치(급여반영)를 취하기

도 어려운 상황임.

- 보충급여방식은 또한 수급자들에게 소극적인 소득신고의 요인으로 작용하고 있음.

#### 제4절 프로그램 현황 및 문제점

##### □ 자활프로그램의 유형 및 내용

- 보건복지부 지원 자활프로그램
  - 사회적응프로그램: 근로능력이 낮은 수급자에게 전문적인 상담·치료 등 사회적응에 필요한 서비스를 제공하여 자활의욕을 회복해줌.
  - 지역봉사: 근로능력이 낮은 수급자를 대상으로 지역사회 자원봉사 활동을 통해 근로의욕을 유지하고 지역사회 참여기회를 제공함.
  - 자활근로: 시장진입형, 인턴형, 사회적일자리형, 근로유지형 자활근로로 구분됨.
  - 자활공동체: 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체.
  - 창업지원: 자활의지가 있고 사업전망·기술·경영능력 등 사업계획의 타당성이 인정된 경우생업자금을 융자해줌.
- 노동부 지원 자활프로그램
  - 직업적응훈련: 즉시 취업은 어렵지만 훈련욕구가 높고 훈련 이수 후 취업이 가능한 자에게 제공함.
  - 취업알선/구직활동지원: 취업대상자의 특성에 부합하는 구직활동 지원
  - 자활직업훈련: 취업 또는 창업이 용이하고 유망한 분야 등의 훈련과정을 개설함으로써 취업능력 및 기능습득을 지원
  - 창업지원: 실직 후 6개월 이상 경과한 취업대상자 중 창업희망자를 대

상으로 창업관련기초상담을 실시하여 창업능력, 성공가능성, 지원적격 여부 등을 검토한 후 근로복지공단에 위탁함.

- 자활취업촉진사업: 산업현장 구인현황 파악 및 생산현장 체험을 통하여 취업을 지원하는 것으로서, 중소기업체를 중심으로 틈새일자리를 개척하게 하여 근로의욕 및 취업가능성을 제고함.

#### □ 자활프로그램 현황

##### － 보건복지부 지원 자활프로그램 현황

- 복지부 자활프로그램의 참여현황을 살펴보면, 지속적으로 참여자 수가 감소하여 2001년 102,884명에서 2005년에는 55,977명으로 감소함.
- 이 중 취업지원이 91.4%이고, 창업지원이 4.3%, 기타가 4.2%로 나타남. 취업지원 프로그램 참여 현황을 구체적으로 보면, 취업지원 중 자활근로가 전체 자활참여자의 86.1%이고, 지역봉사 4.2%, 사회적응프로그램 1.1%로 나타남. 그리고 자활근로 중에서는 비교적 노동강도가 높은 시장진입형이 전체 중 10.7%에 불과한 반면, 노동강도가 낮은 근로유지형은 43.8%로 가장 높게 나타남. 창업지원 프로그램은 창업지원 4.3% 중에서 개인창업은 0.1%에 불과하고 자활공동체가 4.1%로 나타남.
- 프로그램 참여 현황을 자활사업 참여자별로 살펴보면, 2005년 12월 기준 전체적으로는 조건부수급자가 52.8%이고, 차상위계층 등이 33.4%, 자활급여특례자가 8.8%, 일반수급자가 5.0%로 나타남. 조건부수급자가 절대 다수를 차지하는 프로그램은 취업알선 후 취업(93.5%)과 지역봉사(88.7%), 사회적응프로그램(76.6%)이며, 차상위계층은 자활공동체 54.2%, 개인창업 54.7%로 창업지원의 절반 이상을 차지함.

##### － 노동부 지원 자활프로그램 현황

- 노동부 지원 자활프로그램 현황을 살펴보면, 2005년 12월 현재 노동부 자활사업 참여자의 절반가량이 직업적응훈련(48.2%)에 참여하고 있으며, 그 다음으로는 취업알선(28.3%), 취업촉진사업(14.1%), 직업훈련

(9.0%) 등의 순으로 참여하고 있음.

□ 자활프로그램의 문제점

－ 보건복지부 지원 자활프로그램의 문제점

- 사회적응프로그램: 참여율이 저조하며, 이로 인해 집단프로그램이나 심층상담프로그램의 운영이 어려움. 또한 장기체류하려는 경향이 높고, 재활성공률도 낮음.
- 지역봉사프로그램: 참여율이 낮으며, 참여자의 노동능력이 낮아 사업참여 효과를 기대하기 어려우며 단순한 소일거리를 주는 사업으로 귀착.
- 자활근로: 근로유지형 자활근로의 경우 상위프로그램에 참여해야할 수급자마저 노동강도가 약한 이 사업에 참여하는 경우가 많으며, 안주하려는 경향도 보이고 있음. 시장진입형의 경우 취업 또는 빈곤탈출 전망이 불확실하고 고강도 프로그램으로 인식되어 기피하는 경향이 있으며, 충분한 수익 창출이나 이를 위한 지원이 미비한 실정임.
- 자활공동체: 참여자 규모가 작을 뿐 아니라 사업의 수익성 측면에서도 안정성이 확보되지 못하고 있는 실정임.
- 창업지원: 세제상의 혜택이 전혀 없고, 창업초기 자금지원과 전문적인 자문 등의 지원이 부족하여 실적이 저조한 실정임.

－ 노동부 지원 자활프로그램의 문제점

- 직업훈련: 더 나은 일자리를 구할 수 있다는 가능성을 제시하지 못할 뿐 아니라 생계가 급한 수급자의 참여를 유도하지 못하여 참여율이 저조하며, 직업훈련과 취업알선 프로그램간의 연계가 부족함.
- 취업알선 및 구직활동지원: 지원체계가 미비하고 취업정보 제공이 부실하여 실제 취업알선이 이루어진 경우는 소수에 불과한 실정.
- 자활취업촉진사업: 참여기간을 1년에 3단계(9개월)까지 제한하며, 취업정보 제공이 부실함.

- 창업지원: 활성화되어 있지 못하며 창업성공률이 낮음.

### 제5절 전달체계 현황 및 문제점

#### □ 자활지원 전담인력의 부재

- 현 자활사업의 경우 자활사업을 전담하는 전문인력 없이 추진되고 있어 자활대상자에 대한 기초관리가 제대로 이루어지지 않고 있음.

#### □ 자활대상자 관리체계 이원화로 인한 업무효율성 저하

- 복지부와 노동부로 이원화된 관리시스템은 각 관리주체의 상이한 지향성과 조직문화의 차이로 인해 원활한 연계가 현실적으로 잘 이루어지지 못한다는 문제를 가짐.
- 또한 이원화된 관리시스템은 그 구조적 특성상 사례관리가 잘 이루어지기 어렵고, 다양한 서비스의 통합적 연계 또한 어려움.

#### □ 공급자원 연계체계의 미약

- 자치단체 차원에서 급여, 고용, 복지서비스 등 다양한 서비스를 통합적으로 연계·제공하는 기능이 미약함.

### 제3장 자활사업 참여자 성별 분석

- 본 장에서는 「2004년도 저소득층 자활사업 실태조사(노대명 외, 2005)」 중 부가조사 원자료를 활용하여 자활사업 참여 가구주의 성별에 따른 특성 및 실태를 살펴봄.

- 조사 집계 결과 전체 자활사업 참여자 1,320명 중 남성이 405명(30.8%), 여성 911명(69.2%)으로 나타났으며, 이 중 가구주인 경우만을 살펴보면 총 1,158명으로 남성 394(34.0%), 여성 764명(66.0%)인 것으로 드러남.

## 제1절 인구사회학적 특성

- 자활사업 참여자의 성별 평균 연령을 살펴보면 남성은 47세, 여성은 45세로 여성 자활참여자가 남성 참여자들 보다 젊음을 알 수 있음.
- 지역별로 살펴보면, 남성과 여성 모두 대도시(남성과 여성 각각 38.5%, 38.8%), 중소도시(33.3%, 36.9%), 농어촌(28.2%, 24.3%)의 순으로 드러남.
- 학력별로는 남성과 여성 모두 초졸이 약 40%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 고졸(31.9%, 35.5%), 중졸(24.4%, 23.6%), 전문대졸 이상(4.6%, 3.3%)의 순으로 나타나 남녀 참여자의 60% 이상이 중졸이하의 학력을 보이고 있음을 알 수 있음.
- 혼인상태별로 살펴보면 남성가구주의 경우 기혼이 39.9%로 가장 높게 나타난 반면, 여성가구주의 경우에는 이혼이 33.3%로 가장 높게 나타나 이혼한 여성가구주의 빈곤화 현상을 보여줌.
- 만성질환 유무와 관련해서는 남성의 경우 약 30%, 여성의 경우 약 22%가 만성질환이 있는 것으로 드러나 여성 자활참여자가 남성참여자 보다 상대적으로 자활사업에 좀 더 능동적으로 참여할 수 있는 조건에 처해있음을 알 수 있음.

## 제2절 가구특성

- 평균 가구원수를 살펴보면 남성가구주 가구의 경우 2.7명, 여성가구주 가구의 경우 2.8명으로 남성과 여성 가구원 수가 유사하게 나타남.
- 가구형태는 남성가구주 가구의 경우 단독가구의 비율이 28%로 가장 높게 나타난 반면, 여성가구주 가구의 경우는 모자가구가 32.6%로 가장 높게 나타남. 여성 가구주의 1/3가량이 모자가구로 나타나 여성가구주의 부양부담이 높음을 알 수 있음.



- 주거유형은 남성과 여성가구주 가구 모두에게 있어 월세의 비율이 가장 높게 나타났으며(각각 37.9%, 38.5%), 여성가구주 가구의 경우 남성에 비해 월세, 영구임대, 전세의 비율이 높은 것으로 드러나 여성가구주의 취약한 주거상태를 알 수 있음.
- 기초생활보장 수급형태를 살펴보면, 남성과 여성의 경우 모두 조건부수급자가 대부분을 차지하고 있으며(81.3%, 88.7%), 의료급여 수급형태는 남성과 여성가구주 가구 모두 대부분 2종급여를 받고 있음(71.4%, 74.6%).

### 제3절 자녀양육/간병 실태

- 보육 및 양육대상 자녀나 간병대상 가구원이 있는 경우의 분포를 살펴보면 다음과 같음.
  - 미취학 자녀가 있는 경우 남성가구주 가구의 경우 10.4%, 여성가구주 가구는 11.9%로 나타났으며, 초등학생 자녀가 있는 경우는 남성가구주 가구 22.8%, 여성가구주 가구 35.1%, 간병가구원이 있는 경우는 남성가구주 가구 11.7%, 여성가구주 가구 12.3%로 나타나 여성가구주 가구의 경우 남성에 비해 가구내 돌봄대상이 있는 비율이 더 높은 것으로 나타남.
- 돌봄을 필요로 하는 가구원에 대한 돌봄주체를 살펴보면 다음과 같음.
  - 남성가구주의 경우 ‘동거가족’이 돌봄 역할을 하고 있는 경우가 여성가구주보다 높아 여성가구주의 경우보다 상대적으로 돌봄의 부담이 낮음을 알 수 있음.
    - 동거가족이 자녀양육이나 간병을 맡아서 하고 있는 경우의 분포: 미취학자녀돌봄(남성 33.3%, 여성 15.2%), 초등학생자녀돌봄(남성 29.8%, 여성 17.4%), 간병가구원돌봄(남성 46.8%, 여성 43.3%)
- 월평균 보육/양육/간병비용을 가구주 성별에 따라 살펴보면 다음과 같음.
  - 미취학 자녀에 대한 월평균 보육비는 남성가구주의 경우 약 6만원, 여성

가구주의 경우 약 7만원 수준으로 나타났으며, 초등학생 자녀 월평균 양육비는 남성과 여성가구주 가구 모두 약 13만원 수준으로 나타났고, 간병가구원 월평균 간병비는 남성의 경우 약 3만원, 여성의 경우 약 2만원 수준으로 나타남.

#### 제4절 복지서비스 및 의료이용 실태

##### □ 지역사회복지서비스 이용실태 및 욕구

- 자활사업 참여 가구주의 복지서비스 수혜경험 여부를 가구주 성별에 따라 살펴보면, 남성가구주 가구의 경우 여성가구주에 비해 지역복지서비스를 받아본 경험이 더 많은 것으로 드러남(각각 34.0%, 27.8%).
- 지원받은 서비스의 유형을 살펴보면, 남성과 여성가구주 가구 모두 집수리 및 도배를 받아본 경험이 가장 높게 나타났고(남성 43.5%, 여성 37.1%), 베이비시터, 보육시설, 방과후 학습지원과 같은 자녀양육/보육 서비스는 여성이 남성에 비해 더 많이 이용하고 있는 반면, 그 외에 가사관련 서비스, 간병 및 병원업무대행 서비스 등은 남성이 여성에 비해 더 많이 이용하고 있음을 알 수 있음.
- 자활사업 참여자들이 가장 필요로 하는 복지서비스를 살펴보면, 먼저 30%가 넘는 남·여 가구주가 필요한 서비스가 없다고 대답하여 서비스에 대한 인지도의 부족이 예측됨. 복지서비스에 대한 욕구가 없는 경우를 제외하고 보면, 남성의 경우 여성에 비해 식사 및 청소와 같은 가사관련 서비스, 간병 및 병원업무대행 서비스, 주간 및 장단기 보호에 대한 욕구가 더 높게 나타난 반면, 베이비시터, 보육시설, 방과후 학습지원과 같은 자녀양육/보육관련 서비스에 대한 욕구는 남성가구주보다 여성가구주에게서 더욱 높게 나타남.

##### □ 의료이용 실태

- 자활사업 참여자들의 의료이용 실태를 살펴보면, 먼저 가족 중 건강보험에 가입되어 있음에도 불구하고 혹은 의료급여를 받고 있음에도 불구하고 자부담 비용이 커서 치료를 받지 못한 경우가 있는지를 살펴본 결과, 여성가구주 가구가 남성의 경우에 비해 비용부담으로 인한 미치료 경험 비율이 좀 더 높게 나타남(남성 24.2%, 여성 29.2%).
- 가족 중 생업 또는 직장 일에 지장이 있을까봐 치료를 받지 못한 경우가 있는지를 살펴보면, 여성가구주 가구의 경우 남성의 경우보다 생업 지장에 따른 미치료 경험이 더 많은 것으로 나타남(남성 22.5%, 여성 35.1%).

#### 제5절 소득·부채 실태 및 가족문제

##### □ 소득·부채 실태

- 자활사업 참여 가구의 월평균 소득실태를 살펴보면, 공적이전소득을 제외한 월평균 가구총소득은 남성가구주 가구(약 81만원)가 여성가구주 가구(약 78만원)에 비해 좀더 높은 것으로 드러남. 이 중 대부분은 자활사업 참여로 인한 근로소득임을 알 수 있는데, 남성가구주 가구의 경우 월평균 근로소득은 약 65만원이고 여성의 경우는 약 64만원으로 나타남.
- 부채실태를 살펴보면, 남성가구주 가구의 경우 부채가 있다고 응답한 비율이 54.7%, 여성가구주 가구의 경우는 65.3%로 남녀 모두 과반수 이상이 부채가 있는 것으로 나타났으며, 남성보다 여성가구주 가구에서 부채가 있는 비율이 더 높은 것으로 드러남. 평균 부채액을 살펴본 결과, 여성가구주 가구의 부채액(2,414만원)이 남성(2,287만원)에 비해 높음.

##### □ 가족문제

- 자활사업 참여자들이 가장 심각하다고 생각하는 가족문제는, 남성가구주의 경우에는 질환 및 알코올 중독 등과 같은 건강문제(22.5%), 가구원의 부채문제(21.0%)를 유사한 비율로 가장 큰 가족문제로 보고 있는 것으로

나타났으며, 여성가구주의 경우에는 가구원의 부채문제(29.8%), 자녀 교육문제(26.2%)를 가장 심각한 가족문제로 보는 비율이 높게 나타남.

#### 제6절 취업잠재력 및 인적자본개발 실태

##### □ 취업잠재력

- 자활사업 참여자의 구직시 경험하는 어려움을 개인특성, 가구특성, 노동시장특성의 측면에서 살펴보면, 개인, 가구, 노동시장의 세 가지 특성 모두에서 여성가구주의 경우 남성가구주보다 구직시 어려움의 정도가 좀 더 높게 나타나고 있으며, 그 중에서도 특히 노동시장특성으로 인한 구직의 어려움이 가장 큰 것으로 나타났다. 이에 반해 가족특성에 따른 어려움은 상대적으로 낮게 나타나고 있으나 남성가구주의 경우와 비교해 본다면 가장 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있음.
- 자활사업 참여 가구주의 직업기술 보유여부를 살펴보면, 남녀 모두 직업기술을 전혀 보유하고 있지 않는 비율이 가장 높았는데(남녀 각각 48.6%, 71.1%), 특히 여성가구주의 70%가 넘는 응답자가 어떤 직업기술도 보유하고 있는 않는 것으로 나타나 여성의 취약한 인적자원을 여실히 드러내고 있음.

##### □ 직업훈련 실태

- 자활사업 참여 가구주의 직업훈련 참여경험 유무를 살펴보면, 남성과 여성 가구주 모두 대부분 직업훈련에 참여해본 경험이 없는 것으로 나타남(남녀 각각 74.6%, 63.2%).
- 자활사업 참여 가구주들이 이와 같이 직업훈련에 참여하지 않는 이유가 무엇인지 살펴보면, 남녀 가구주 모두 직업훈련 미참여 이유를 '직업훈련프로그램이 있는지 잘 몰라서'라고 응답한 비율이 각각 31.7%, 36.3%로 가장 높게 나타나 직업훈련에 대한 홍보가 시급함을 알 수 있음.

- 직업훈련에 대한 참여희망 여부를 살펴보면, 여성가구주의 경우 남성보다 직업훈련에 참여를 희망하는 비율이 높게 나타남(각각 56.9%, 47.5%).

제7절 자활사업 참여자 실태에 관한 성별분석이 자활대책에 주는 시사점

- 여성자활 참여자의 경우 경제적 측면뿐만이 아니라, 양육 및 보육 등에 대한 부담, 서비스 접근의 부재, 인적자원의 취약 등 다양한 측면에서 열악한 환경에 처해있기 때문에 다각적인 방향에서 자활지원의 개선이 필요함.
  - 저학력과 저기술 등 취약한 인적자본을 개발하기 위해 직업훈련이나 취업 후 재교육 등 여성 자활참여자들의 인적자본개발이 시급함.
  - 가족적 측면에서 가사, 자녀양육, 간병 등에 대한 지원이 이루어져야 함.
  - 지역자원의 활용 혹은 비공식 지원체계가 상대적으로 부족한 여성의 경우, 물질적·정서적 지원체계 강화를 위해 사회적 지원 서비스에 대한 접근성을 높이고 사회서비스에 대한 홍보를 강화하는 것이 필요함.
  - 여성참여자들이 지역에서 제공되는 정보와 서비스를 적극 활용할 수 있도록 지역 내 서비스 전달체계의 연계 및 효율화 필요.
  - 고용정책 등과 같은 관련제도의 개선 또한 병행되어야 함. 고용 불안정, 낮은 임금 수준 등 성차별적인 노동시장 구조는 여성의 인적자본 개발 및 탈빈곤을 저해함.

제4장 외국의 근로연계복지와 자활지원정책

제1절 근로연계복지지원 개요

- 근로연계복지의 발전맥락 및 특징

- 오늘날 서방 복지국가들은 사회정책에 관한 모든 담론이 노동/고용을 중심으로 이루어지고 있으며, 그 결과 실업 및 빈곤문제에 대한 정책적 대응 또한 소득보장을 넘어서 인적자본의 향상, 일자리 창출 등을 통해 고용과 연계시킴으로써 빈곤수급자의 감소 및 빈곤탈피를 추진하고 있음.
- 근로연계복지의 확산은 세계화로 인한 경쟁의 가속화, 고실업의 지속, 복지재정 지출의 압박 등 복지환경의 변화에 따라 욕구중심적인 재분배지향의 복지원리가 더 이상 지속가능하기 어려운 현실에 기초함.
- 근로연계복지의 발전맥락 및 특징을 종합하면 다음과 같음.
  - 빈곤 및 실업문제에 대한 대응결과로서 과거의 복지급여 문화로는 한계에 직면해 있고 새로운 문제를 양산한다는 인식 하에, 기존의 권리에 기초한 복지급여로부터 노동과 연계하여 수급자의 상호의무를 강화하는 복지급여 형태로 전환하고 있음.
  - ‘복지와 노동의 결합’을 통해 수급자의 복지의존성 및 사회적 배제 현상을 극복하기 위한 사회정책의 적극적 대응이라고 할 수 있음.
  - 근로연계복지는 복지수요적 측면의 국가개입 및 완전고용이라는 과거의 복지핵심 원리와는 질적인 차별성을 보이면서 고용가능성의 제고, 급여자격과 노동시장 참여간의 관계를 강조하는 공급중심의 복지국가 재편이로 이해할 수 있음.

□ 근로연계복지 전략 유형

- 취업우선 전략

- 조기취업을 목적으로 하기 때문에 장기적 교육과 훈련 대신 집중적인 상담과 구직활동에 전념하며, 복지급여의 제한과 노동시장 참여를 의무화하는 조치를 동원하기도 함.
- 조기취업이라는 목표가 명확하고 행정이 단순하며 비용이 상대적으로 저렴하다는 장점이 있으나, 개개인의 근로능력 함양에는 소극적이며

취업하더라도 저임금/단순노동 등 불안정한 고용상태에 놓이게 됨.

-인적자본개발 전략

- 조기취업보다는 교육 및 훈련 등 좋은 일자리를 위한 능력 강화에 초점을 두며, 노동시장으로 편입하는데 장애가 되는 탁아나 의료문제를 해결해 주기 위한 서비스를 제공하기도 함.
- 교육/훈련을 통해 고용가능성을 제고하고 좋은 일자리로 상향이동시킬 수 있다는 장점이 있는 반면에, 비용과 시간이 많이 소요되고, 노동시장 수요 부족 시 정책의 효과성이 의문시될 수 있다는 단점이 있음.

제2절 각국의 노동연계복지 및 자활지원 프로그램

1. 영국

□ 소득지원제도: 구직자 수당(Jobseeker's Allowance, JSA)

- 1996년 10월 7일 실업보험(Unemployment Benefit)과 실직자를 위한 소득지원(Income Support, IS)을 대체하면서 도입된 제도임.
- 대상은 적극적으로 구직활동을 하는 사람, 주당 평균 16시간 미만 근로하는 사람, 그리고 정부훈련프로그램에 참가중인 사람으로, 근로능력이 있는 사람, 근로가능한 사람, 적극적으로 구직활동을 하는 사람임.
- 급여는 6개월 이상 사회보험기여금(National Insurance Contributions, NICs)을 납입한 사람에게 지급되는 기여연계형(contribution-based JSA)과 NICs를 납입하지 않은 사람에게 지급되는 소득기초형(income-based JSA) 2가지로 구분됨.

□ 근로연계복지 프로그램: 뉴딜(New Deal)

- 뉴딜 프로그램은 복지지출의 감소와 노동시장의 유연성을 제고시키기 위한 목적으로 1997년 도입한 대표적인 근로연계복지 프로그램임.

- 청년뉴딜(New Deal for Young People): 18~24세를 위한 뉴딜로서, 6개월 이상 구직자수당(JSA)을 받은 청년실직자는 청년뉴딜 참여가 강제되며, 청년들의 구직 혹은 창업 혹은 직업유지 지원을 목표로 함.
- 25~49세를 위한 뉴딜(New Deal 25 Plus): 25~49세이면서 JSA를 18개월 이상 수급한 장기 실직자를 대상으로 하며, 장기실직자들이 취업(혹은 창업)해서 직장을 유지하도록 돕는 것을 목적으로 함.
- 한부모를 위한 뉴딜(New Deal for Lone Parents): 대상은 한부모이고 가장 어린 아동이 16세 미만인 자녀를 혼자 양육하며 일을 하지 않거나 주당 근로시간이 16시간 미만일 경우이며, 강제적인 성격을 띠지 않음. 그러나 2001년 근로중점인터뷰(Work Focused Interviews, WFI)가 도입되었는데, 이는 소득보조(IS)를 받는 한부모로 하여금 한부모 뉴딜참여를 촉진하고 근로하는 한부모의 수를 증가시키기 위한 목적을 가짐.

## 2. 미국

- 소득지원제도: 보충소득급여(Supplemental Security Income, SSI)
  - 노령/장애로 노동력을 상실한 자의 소득보장을 목적으로 1972년 도입
  - 자산조사에 의한 소득지원 프로그램으로, 근로에 대한 의무조항 없음.
  - 재원은 연방정부의 일반재정에 의해 조달됨.
- 근로연계복지 프로그램: 한시부조프로그램(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)
  - 1996년 미국의 대대적인 복지정책의 개혁아래 과거의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)를 대체한 것으로 아동을 부양하고 저소득 가정에 현금을 지원하는 프로그램이며, 포괄 교부금(block grant) 지원 방식으로 인해 각 주마다 수급 자격과 수급 조건이 다를 수 있음.
  - TANF는 수급자에게 근로의무를 부과하고 복지수급 후 24개월 이내에



주정부가 규정한 일에 종사하도록 함으로써 근로활동 강화

- 수급의존성 및 복지수급 규모를 축소하기 위해 TANF 수급가구가 60개월 이상 급여를 수급할 수 없도록 평생 수급기간을 제한하고 있음.
- 수급가구의 부모가 근로 또는 직업훈련 프로그램에 참여하지 않거나 주정부가 지정한 부모 원조나 아동양육 프로그램을 이용하지 않을 경우에는 수급자격을 박탈할 수 있음.
- 인센티브 정책으로는, 탈수급 과정에 대한 경과적 지원정책으로 탈수급 이후 기간에도 의료보호 및 아동양육이 지원되며, 수급자의 근로의욕 및 근로활동을 제고하기 위해 근로소득에 대한 소득공제지원을 실시함.

### 3. 독일

#### □ 소득지원제도

- 사회부조(Sozialhilfe)
  - 최저수준의 소득지원제도로써, 수급자격은 소득과 재산에 대한 자산조사를 토대로 하며, 신청자의 부양의무자(부모나 자녀)의 자산까지 조사 대상으로 설정하고 있음.
  - 사회부조는 최저생계비에서 수급권자의 소득과의 차액을 현금 지급하는 생계부조, 일회성의 특정욕구에 대해 현금 지급하는 일회적 서비스, 돌발상황에 처한 개인을 지원하는 긴급부조로 구분됨.
- 실업급여(Arbeitslosengeld)와 실업부조(Arbeitslosenhilfe)
  - 실업급여는 고용보험 가입조건 하에 실업시 지급되는 급여로, 수급자격은 실직 전 1년간 고용보험가입 의무가 있는 고용관계로 근무한 자에 한하며, 실업급여 수령기간은 취업기간의 50%에 해당하는 기간임.
  - 실업부조는 소득이 취약한 실업자에 대해 자산조사를 거쳐 지급하는 부조로서, 대상자는 취업능력은 있으나 실업보험의 수급대상이 아니거

나 수급기간이 지난 자에 대해 국가가 보조적으로 지원하는 제도임.

□ 근로연계복지 프로그램

- 활성화 노동시장정책(Aktivierende Arbeitspolitik)

- 하르츠 개혁을 통해 독일 노동시장정책의 방향은 국가가 적극적으로 개입하여 개인의 노동시장 재진입을 돕는 ‘적극적 노동시장정책’에서 더 나아가 개인의 구직노력을 강제하기 위한 제재를 가하는 ‘활성화 노동시장정책’의 관점으로 재정립됨. 즉, 실업자들의 사회통합을 강조하고, 제공된 서비스를 통해 실업자 스스로가 실업극복을 위한 개인활동을 촉진하는데 중점을 둬.
- 하르츠 개혁이 시행되기 이전에는, 실업자들에 대한 근로연계복지 프로그램으로서 직업훈련이 대다수를 이루었으며, 다음으로 많은 인원이 참여하고 있는 프로그램이 공공근로였음.
- 하르츠 개혁은 근로연계복지 프로그램에 많은 변화를 가져왔는데, 가장 큰 변화는 실업급여를 실업급여 I 과 실업급여 II로 구분한 것임. (i)실업급여 I에서는 급여 지급기간을 종전의 실업보험 가입기간과 연령에 따라 최장 32개월까지 가능하도록 되어 있던 것을 55세 미만 실업자 12개월, 55세 이상 실업자 18개월로 단축하였음. (ii)과거의 실업부조는 실업급여 II로 전환하여 세금으로 충당되는 최후의 사회안전망으로서의 기능을 유지하면서, 노동능력이 있는 장기 실업자의 경우 기존의 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)를 통합하여 실업급여 II(Arbeitslosengeld II)로 통칭하고, 그 지급 수준은 종전의 사회부조 수준으로 하향 조정함. 실업급여 II를 받는 수급자는 제공된 일자리를 어떠한 일자리이든 수락해야 하고 이를 이행하지 않을 시에는 급여가 삭감 혹은 전액 중지됨.
- 한편, 하르츠 개혁안은 장기실업자에 대한 사회적 보호를 감축하는 등 독일 사회복지지출의 전반적인 감소에 대한 사회적 비판을 불러일으

키고 있음.

- 근로부조(Hilfe zur Arbeit, HzA) 프로그램

- 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz, BSHG)에 의거해 사회부조 수급자 중 근로능력이 있는 사람들을 노동시장에 재편입시켜야 하는 의무를 지닌 지방정부는 근로부조(HzA) 프로그램을 운영해왔음.
- 재원은 지방자치단체나 지방노동단체의 자체 예산에서 충당함.
- 전국적인 수준의 표준화된 프로그램이 없기 때문에, 각 지방에서 운영되고 있는 프로그램의 내용과 형식이 지방에 따라 많은 차이를 보임.
- 근로부조 프로그램은 고용계약에 의거하는 방식과 근로연계 방식으로 나눌 수 있음. (i)고용계약에 의거하는 방식은 직업훈련을 제공할 뿐만 아니라 보상도 상대적으로 높아 수급자들이 선호하며, 지방사회청이 사회보험료를 부담하기 때문에 차후 사회부조가 아니라 실업급여를 받을 수 있으며 이에 따라 지방정부의 사회부조 지출을 줄일 수 있어 지방정부 역시 계약 근로방식을 선호함. (ii)반면, 근로연계 방식은 사회부조 급여에 시간 당 최고 2유로 정도의 추가 보상을 지급함.

#### 4. 프랑스

##### □ 소득지원제도

- 사회통합수당(Allocation d'Insetion, AI)

- 실업보험 급여인 재취업지원수당(Allocation d'aide au retour à l'emploi, ARE)의 수급자격이 안되는 실업자에게 일종의 실업부조를 제공하려는 목적으로 1979년 도입되었으나,
- 그러나 1992년 법 개정으로 현재는 주로 전과자, 외국망명자, 무국적자, 직업병이나 산재 피해자 등과 같은 특정 집단들 중에서 일정 자산 이하인 자만이 수급자격을 인정받게 됨.

- 특별연대수당(Allocation de Solidarité Spécifique, ASS)
    - 1984년에 도입된 제도로서 실업급여 수급기간이 만료된 실업자의 소득 보장을 주된 목적으로 함.
    - 수급자격은 실업보험 급여(ARE)의 자격을 상실한 장기실업자로서 실직 전 10년 기간 동안 최소 5년 이상의 고용경력이 있는 자여야 하며, 구직활동의 노력이 입증되어야 하고, 일정 자산 이하여야 함.
  - 최소적용수당(Revenu Minimum d'Insetion, RMI)
    - 1988년에 도입된 RMI는 빈곤문제를 해결함에 있어 소득, 주거, 건강, 고용 등 다양한 측면에서 배제를 극복하는 것에 초점을 맞추고 있음.
    - 비범주적인 사회부조로서, 프랑스에 거주하고 있으면서 최저소득액에 미치지 못하는 경우에는 누구나 수급자격이 있음.
    - 사회적으로 배제된 사람들에 대한 통합을 촉진하는 차원에서 RMI는 수급에 대한 반대급부로서 통합계약(contrat d'insertion)에 서명하도록 하고 있지만 계약 체결 즉, 근로활동의 의무 부과가 강제적이지 않음.
- 근로연계복지 프로그램
- RMI 수급자에 대한 활성화 프로그램(Revenu Minimum d'Activité, RMA)
    - RMI가 통합계약(contrat d'insertion) 체결에 강제성을 두지 않음에 따라, 사회적으로 배제된 사람들의 사회경제적 통합 및 취업촉진을 목적으로 애초 도입된 RMI가 일반적인(조건 없는) 사회부조프로그램으로 변질되어 그 한계를 드러내기 시작하면서 개혁의 대상으로 떠오르게 됨.
    - 결국 2004년 1월부터는 RMI 장기수급자의 활성화를 위해 RMA라는 새로운 고용촉진프로그램이 시행되게 됨. 기존의 RMI가 사회통합을 강조하였다면 RMA는 적극적 근로활동을 강조하고 있음.
  - 실업보험의 재취업지원계획(Plan d'Aide au Retour à l'Emploi, PARE)
    - 2001년 실업보험이 재취업지원수당(ARE)으로 개혁되면서 함께 도입된

재취업지원계획(PARE)은 실업보험 수급자에 대한 활성화 프로그램으로서, 실업급여 지급에 대한 조건으로 수급자의 취업을 위한 구체적인 활동을 요구함으로써 실업자의 신속한 고용 촉진을 목적으로 함.

- 청년층 구직자에 대한 지원프로그램

- 고용접근경로(trajet d'accès à l'emploi, TRACE): 자격여건의 미달 등 취업에 특별한 어려움을 겪고 있거나 직업세계로부터 소외될 위험성이 있는 16~25세까지의 청년층의 사회경제적 통합을 주요 목적으로 함.
- 기업내 청년계약(contrats jeunes en entreprise, CJE): 직업훈련이나 근무경력이 적거나 없는 16세부터 22세까지의 저학력 청소년 실업자에 지원을 집중하기 위해 2002년에 도입됨. 민간부문의 영리 혹은 비영리 고용주를 대상으로 최장 3년 동안 보조금을 지급함.
- 근로소득보전세제(prime pour l'emploi, PPE): 복지의존성을 방지하고 근로유인을 제고하기 위해 사회보장 수급자들의 근로소득에 더해 보조금을 제공하는 제도.

5. 외국 근로연계복지 정책의 시사점

□ 생계보장을 일차적 목표로 하는 기초생활보장제도와 근로빈곤계층의 취업 촉진 및 빈곤탈출을 목표로 하는 자활사업이 하나의 제도 하에서 갈등을 초래하고 있음.

- 우리나라의 경우 일종의 실업부조와 공공부조를 하나의 제도 내에서 다루다보니 효율성이 떨어질 수밖에 없고, 자활사업에 대한 부정적 인식이 조성되고 있음.
- 공공부조의 단일 프로그램 하에 근로무능력자뿐만 아니라 근로능력자까지 포함하고 있어 도덕적으로 나태한 상황들이 벌어지고 있는 것이 사실임.

□ 우리가 지향해야 할 근로연계복지모형은 다음과 같음.

- 현재 우리나라 실업률 및 실업의 장기화 문제가 외국처럼 크게 높지 않고, 복지의존이나 빈곤문화가 심각한 수준이 아님. 또한 우리나라 자활사업의 경우 근로능력과 자활가능성이 상대적으로 낮은 계층을 주된 대상으로 하고 있어 사업의 효과 및 역동성이 떨어질 수밖에 없는 구조임.
- 따라서 자활을 통해 탈빈곤을 이루고자 한다면 단시일내에 노동시장에 진입시켜 탈수급에 중점을 두기보다는, 교육과 다양한 직업훈련 체계를 유지하는데 초점을 두고 노동시장에서 요구하는 인적자본을 개발하는데 주력해야 할 것임.

## 제5장 자활지원제도 개선방안

### 제1절 제도개선의 기본방향

□ 향후 자활지원제도는 기초생활보장제도에서 분리하여 별도의 법체계를 마련한다는 전제 하에, 생계급여에 대한 단순한 강제적 조건부과방식에서 벗어나 개인의 자발적이고 적극적인 참여의지를 고취한다는 기본원칙에 따라 제도의 세부 개편방안을 마련해야 함.

### 제2절 자활지원제도의 위상 및 목표

□ 기초생활보장제도의 조건부수급방식과의 연계를 유지하되 자활지원에 관한 규정을 분리하여 독립된 법체계를 통해 사업을 수행해야 함.

- 현행 법률체계에서는 생계보장을 일차적 목표로 하는 기초생활보장제도의 제도적 구성과 빈곤탈출을 목표로 하는 자활사업이 갈등함에 따라 자활사업을 기초생활보장제도에서 분리하여 자활제도의 구성체계와 내용을 재구성할 필요가 있음.

- 자활사업의 정책목표를 설정함에 있어서 탈수급이 아니라 취업과 창업을 통한 탈빈곤을 지향하며, 대상집단을 설정함에 있어서도 기초생활보장제도 수급자 외에도 다양한 근로가능한 실직빈곤층 및 차상위층이 참여할 수 있는 구조로 확대·개편하고, 실제로 근로를 통해 빈곤을 탈출할 수 있는 취업 능력이 있는 집단을 지원하는 제도로서 그 위상을 정립해야 함.
  - 즉, 취업하기 힘든 빈곤층에 대한 단순한 강제적·제재적 프로그램에서 벗어나 실제 근로가 가능하고 일자리와 인적자본개발에 대한 욕구를 가진 모든 빈곤층을 대상으로 인적자본개발을 강화해야 함.

### 제3절 자활사업 대상자 선정-분류-관리방식 개선방안

- 자활사업 대상자 범위 확대
  - 엄격한 선정기준에서 벗어나 수급기준을 완화함으로써 기초생활보장제도 수급자 외에도 다양한 근로빈곤층이 참여할 수 있는 구조로 확대·개편.
    - 차상위계층에 대한 자활사업 참여 제한을 폐지하여 가구소득 기준을 최저생계비의 130%로 설정하고, 이에 해당하는 가구의 구성원 중 실직자뿐만 아니라 불완전취업자, 비경제활동인구를 지원대상으로 선정함으로써 실제 근로가능한 집단을 대상으로 프로그램을 확대 지원.
  - 단, 직권에 따라 사업참여가 강제되는 현행 조건부수급 방식을 그대로 유지하되, 수급자 중 취업자나 차상위층의 경우에는 자발적인 신청에 따라 자활지원 프로그램 및 서비스를 제공.
- 조건부수급자 선정관련 개선방안
  - 조건부수급자를 선별하기 위한 현행 근로무능력 기준은 객관성 및 행정적 편의성은 있으나 객관적으로 판단하기 어려운 경우 획일적으로 처리하게 되는 문제점이 존재하기 때문에, 근로무능력 판정과 관련해 객관성을 유지하되 동시에 개별성을 반영할 수 있는 방안을 마련해야 함.

- 현행 근로능력 기준은 그대로 두고, 이들 중 근로능력이 없다고 주장하는 자에 한하여 Case Conference 또는 기초보장위원회에서 판정.

- 조건부과 제외 판정 관련 개선방안은 다음과 같음.

- 자활사업의 궁극적인 목적이 인적자본개발을 통한 탈빈곤이라는 점을 고려했을 때, 대학원생에 대한 조건부과는 제외하는 것이 바람직함.
- 취업상태에 따른 조건부과 제외 여부를 판정함에 있어서 시간 기준이 아니라 산출물(output)인 소득을 기준으로 하여 소득신고 내용이 일정 금액 이하일 경우 조건을 부과하도록 규정하는 방안 검토 필요.

#### □ 직업능력 판정: Work-Test

- 근로능력판정표에 따른 기존의 취업·비취업대상자 구분을 폐지하는 대신, 자활전담공무원의 자율적·전문적 판단을 토대로 대상자를 유형화하고 이러한 구분에 따른 목표를 정하여 대상자 특성별 프로그램 제공.
- 자활전담공무원의 전문적 판단에 따른 대상자 유형화 방식의 자의적인 부분을 최소화하기 위해서는 직업능력판정 매뉴얼(Work-Test Manual)을 개발하고 자활전담공무원을 대상으로 이에 대한 전문교육을 실시 필요.

#### □ 실무회의(Case Conference) 구성 및 자활지원계획 수립

- 욕구판정 및 직업능력판정 결과를 토대로 ‘실무회의(Case Conference)’를 개최하고 여기에서 결정된 사항을 기초로 자활지원계획을 수립.
  - Case Conference는 자활전담공무원을 중심으로 하여 직업상담원 및 자활프로그램 공급기관 담당자로 구성.
  - 자활지원계획은 자활대상자와의 합의를 통해 자활대상자의 욕구를 우선적으로 반영해야 하며, 다만 Case Conference를 통해 전문적인 자문을 받음으로써 결정을 구체화해야 함.

#### □ 자활 프로그램 및 서비스 연계



- 자활사업 참여자에 대한 기존의 취업·비취업대상자 구분을 폐지하고, 직업능력판정 및 욕구과약을 토대로 한 자활지원계획에 따라 대상자 특성별 프로그램을 제공하고, 고용·복지서비스를 통합적으로 지원해야 함.
- 각 개인의 실업·빈곤 원인 및 욕구 등을 보다 정확하게 파악함으로써 자활프로그램 연계와 관련된 Guide line을 마련해야 함.

□ 자활사업 참여자에 대한 모니터링 및 사후관리

- 자활전담공무원은 자활사업 참여자 선정·분류 및 프로그램 연계 이후에도 사업 참여과정에 대해 지속적으로 모니터링해야 함.
- 모니터링을 통해 근로능력이 현저히 미약하여 취업이 힘든 자에 대해서는 단계적으로 기초생활보장 수급자로의 전환을 검토해야 함.

제4절 자활사업의 급여체계 및 근로인센티브 개선방안

□ 통합급여체계의 개별급여체계로의 전환

- 국민기초생활보장제도 통합급여체계의 경우 지나친 의존성과 혜택의 집중성으로 인해 자활사업 참여자들이 제도에 안주하려는 경향 있음.
- 향후 자활지원제도가 수급자 외에도 다양한 근로빈곤계층의 근로활동 유인과 자활역량 제고를 지향한다는 측면에서 볼 때 급여체계를 개별화함으로써 근로빈곤층의 욕구에 탄력적이고 실질적으로 대처할 필요 있음.

□ 보충급여방식의 보완 및 제한

- 기초생활수급자의 소득과 최저생계비와의 차액을 지급하도록 하는 현행 국민기초생활보장제도의 보충급여방식은 자활사업 참여자들의 형식적·불성실한 참여를 유도하는 등 제도에 안주하게 하는 요인이 되고 있음.
- 자활사업 참여자의 성실한 참여를 유인할 수 있는 제한적 보충급여방식을 골자로 함으로써 자활사업 참여자에 대한 생계급여를 지급함에 있어

자활사업의 성실한 참여를 전제로 해야 하며, 이에 반해 불성실한 참여자에 대해서는 이와 같은 보충급여방식을 제한하는 방식을 검토 필요.

□ 노력에 따른 성과체계 강화

- 참여자의 직업경력, 직업자격·능력, 노동시간, 사업성과 등을 고려하여 임금을 차등화하는 체계를 구축함으로써, 노력 및 성과에 상응하는 대가를 받을 수 있어야 함.
  - 현재는 성과에 따른 임금이 아니라 공공부조제도의 급여로서 획일적인 수준의 임금을 받고 있음.
  - 이는 자활사업 참여자들이 노동자로서 인정하지 받지 못하는 근거가 되고, 나아가 최근 불거진 사회보험 가입 문제와도 연결이 됨. 이와 같이 능력과 노력이 반영되지 않고 노동자성을 인정받지 못하는 상황에서 참여자들의 근로의욕 고취 및 탈빈곤을 기대하기란 어려움.

□ 자활프로그램별 급여지원방식의 차별화

- 프로그램의 특성에 따라 각 프로그램이 정한 지원형태로 급여를 지급함으로써 프로그램별 급여지원방식이 차별화되도록 운영함.
  - 서비스: 취업알선 서비스, 창업자금대출 서비스
  - 임금: 정규노동시장 및 자활공동체 취업보조금, 자활근로사업 참여소득
  - 수당: 직업훈련 수당
  - 이행급여(Transitional Benefit): 자활사업 참여를 통해 취업 및 창업에 성공하였다고 하더라도 보다 안정적인 탈빈곤을 위해서는 주거급여, 의료급여, 교육급여, 자산형성지원금(IDA) 등 지속적인 지원이 필요.

□ 근로인센티브제도로써 근로장려금 강화방안

- 자활사업 참여자에 대한 근로인센티브제도로써 근로장려금제도는 자활사업 참여자의 성실참여를 유인함으로써 실직자의 취업을 촉진하고 불완

전취업자의 전일제 취업을 촉진하는 등 실질적인 근로유인 역할을 할 수 있어야 하며, 노동시장의 저소득층 취업자의 역류문제 등을 고려하여 근로장려금제도와 EITC의 연계방안에 대해서도 검토 필요.

- 자활사업 참여자 중 임금을 지원받는 사람은 EITC 수급대상에 포함하며, EITC 수급대상에 포함되지 않는 경우에는 자활사업 참여소득의 일정비율을 산정하여 근로장려금의 형태로 지원하는 별도의 장려금제도 운영.

□ 근로활동을 촉진하기 위한 제재장치 마련

- 현행 자활사업의 경우 근로활동을 유인하기 위한 제재조치가 엄격하기보다 느슨한 측면이 있고 실효성이 떨어지는 측면이 있음.
- 조건불이행 및 불성실 참여자에 대한 제재를 분명히 해야 함.
  - 조건불이행 및 불성실 참여자에 대한 제재수위를 차등화 하여, 조건불이행에 따른 제재를 상대적으로 강하게 설정해야 함.
  - 제재조치를 취하더라도 지속적인 사례관리를 통해 근로활동 참여를 촉진하는 방안을 병행.
  - 제재조치 이후 조건이행 및 성실참여가 확인될 경우에는 신속히 제재조치를 중단함과 동시에 지원 재개.

제5절 자활프로그램 개선방안

□ 자활프로그램 개선의 기본방향

- 자활사업이 단순히 생계급여 수급에 따른 강제적·제재적 프로그램이 아니라 괜찮은 일자리를 가질 수 있다는 희망을 발견할 수 있도록 자활프로그램의 내실화 필요
- 자활프로그램에 대한 성공모형 보급을 통해 자활프로그램의 활성화 필요
- 자활사업의 재범주화 필요

- 자활 및 탈빈곤이 목적이 될 수 없는 사회적응훈련, 지역봉사, 근로유지형 자활근로프로그램은 폐지하거나 대체할 수 있는 부서 및 자치단체로 이관함으로써 중장기적으로는 자활사업의 범주에서 제외함.
- 자활기반 조성 및 자활역량 강화로 궁극적으로 탈빈곤을 유도하는 직업훈련, 사회적 일자리형 자활근로, 시장진입형 자활근로, 자활공동체 사업에 대해서는 개편 혹은 강화 필요.

#### □ 취업연계 등 취업지원전략 강화

- 자활지원제도의 궁극적인 목표가 자활사업 참여자에게 양질의 일자리를 알선하여 실질적으로 빈곤에서 탈출하도록 지원하는 것이라는 점을 고려할 때 향후 자활사업은 취업지원 전략을 강화해야 함.
  - 지자체 및 민간단체 등과의 협력을 통해 일자리 및 고용에 대한 정보를 공유할 수 있는 방안을 마련
  - 지역의 제한된 노동수요를 보다 효과적으로 연계하기 위해서는 지자체와의 협조·연계를 통한 취업알선체계가 필요
  - 취업알선 이후에도 사례관리를 정례화하여 직장에서 겪을 수 있는 부적응 및 어려움에 대해 원조함으로써 지속적이고 안정적인 고용이 유지되도록 지원

#### □ 직업훈련의 활성화

- 취업/비취업대상자 구분을 폐지하고 모든 자활사업 참여자에게 직업훈련 프로그램 참여를 허용 및 촉진함으로써 직업훈련의 기회 확대 필요
  - 근로빈곤계층의 대부분은 직업기술 및 근로능력이 미약해 인적자본개발이라는 전제 없이 시장진입할 경우 저임금과 고용불안으로 일자리 유지가 어려워 노동시장 진입과 탈출을 반복할 수밖에 없음.
  - 따라서 근로빈곤계층에 대한 고용보장형 빈곤정책이 성공적으로 운영되기 위해서는 직업훈련 및 직업능력개발이 선행되어야 함.

- 이와 더불어 직업훈련에 대한 참여를 유인할 수 있는 기반 마련 필요
  - 현 직업훈련프로그램의 경우 인식도나 참여율이 매우 저조한 상황이며, 전반적인 성과 역시 낮은 수준으로 나타나고 있음.
  - 따라서 직업훈련에 대한 참여를 유인할 수 있는 홍보를 강화하고, 직업훈련기간 동안의 생계보장방안 마련을 검토하며, 직업훈련이 실질적으로 취업과 연계될 수 있는 전략 수립 등 직업훈련 활성화 필요

□ 자활근로사업 개선방안

- 근로의욕 유지를 목적으로 하는 근로유지형 자활근로프로그램은 폐지하거나 대체할 수 있는 부서 및 자치단체로 이관함으로써 중장기적으로는 자활사업의 범주에서 제외하며, 사회적 일자리형 및 시장진입형 자활근로는 보다 강화 필요
- 보상체계 및 근로조건 등을 개선함으로써 참여자의 성취감과 인적자본개발 노력을 고취하고 일자리의 질을 높일 필요 있음.
  - 자활근로사업에 참여함으로써 얻는 소득은 임금의 형태로 지급하고, 그 수준은 최저임금 이상으로 하되 확실적인 급여가 아니라 성과급 체계를 적용
  - 창출수익금에 대한 배분을 통해 급여 실질화 방안 마련 필요
  - 자활근로사업 참여자의 노동자성 인정 및 사회보험 가입 의무화
- 한편, 자활근로의 경우 소득을 보전하는 기능을 수행한다는 점에서 장기 체류를 허용하면 일자리로서의 성격을 상실하기 쉽고 도덕적 해이가 발생할 위험이 높기 때문에 참여기간 제한방안 검토 필요

□ 자활공동체 개선방안

- 현행 국민기초생활보장제도상 자활공동체가 단계별 자활경로의 최종 단계로 설정되어 있는데, 이와 같이 자활공동체가 자활사업 참여자의 유일

한 빈곤탈출 경로로 설정되는 것이 합당한지에 대한 검토 필요

- 자활공동체를 유일한 사업성과로 획일화하고 자활공동체 구성원이 스스로 창업을 해야 한다는 통념에서 벗어나, 이들 중 상당수는 안정된 기업에 취업하는 것으로 전략을 수정할 필요 있음.
- 현행 법규상 인정 공동체로 지원을 받기 위해서는 공동체 참여인원의 1/3 이상이 수급자로 구성되도록 강제하고 있는데, 차상위계층만으로 구성된 자활공동체에 대해서도 인정하는 등의 유연한 조치 필요
- 자활공동체의 제도적 위상을 정립함과 동시에 이에 따른 지원체계 구축
  - 자활공동체가 시장경쟁력을 확보하고 안정적인 수익창출을 달성하기 위해서는 자활공동체에 대한 지원이 선행되어야 함.

#### 제6절 자활사업 전달체계 개선방안

##### □ 자활사업 전달체계 개선의 기본방향

- 보건복지부와 노동부로 이원화된 자활사업 전달체계의 일원화
- 자활사업을 관리·지원하는 공공/민간부문의 조직과 인프라 정비
- 공공/민간부문 실무인력에 대한 교육훈련체계 강화

##### □ 자활사업 지원체계 구축방안

- 공공부문 전달체계 개선방안
  - 중앙정부 차원에서 부처간 협의기능을 담당하는 중앙자활지원위원회와 전국단위에서 자활사업을 총괄 지원하는 중앙자활지원센터 설치
  - 광역자활지원센터를 확대함으로써 광역단위의 사업 강화
  - 일선에서 자활지원을 전담할 수 있는 자활전담공무원 확보·배치 필요
- 민간부문 전달체계 개선방안
  - 자활사업 협의조직으로서 자활후견기관협회, 자활사업 업종별 네트워크

크 등을 활성화

- 자활후견기관의 역할 재정립 및 지원체계 개편 필요

제7절 여성의 특성을 고려한 자활사업 강화방안

□ 빈곤여성의 자활사업 참여 확대

- 향후 자활사업이 대상자 범위를 확대함에 있어서 저소득 여성의 참여를 우선적으로 고려해야 할 필요가 있음.
  - 특히 여성가구의 경우 경제적 자립에 대한 필요성 및 욕구가 일반가구에 비해 높을 뿐만 아니라 빈곤의 위험 또한 크기 때문에 자활사업의 대상 확대 시 그들의 참여기회 확대하고 우선순위 부여 필요
- 대상자 선정 시 자녀 양육 및 간병가구원으로 인한 조건부과 제외 및 유예 기준과 관련해서는 여성의 노동시장 진입 기회를 제한하는 방향이 아니라 노동시장 참여를 장려하는 방향으로 조정해야 할 필요 있음.
  - 즉, 그러한 조건부과 제외기준이 여성의 자립 기회를 제한하는 결과가 아니라 자활사업 참여를 통해 인적자본을 개발하고 자립의 기반을 다질 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다도 재생산노동 등에 대한 사회적 책임을 강화하여 여성이 자활사업에 참여할 수 있는 여건 조성을 전제로 해야 함.

□ 여성 특성을 고려한 자활프로그램 개발 및 인적자본개발 강화

- 여성에 적합한 자활사업 직종들을 더욱 다양하게 개발할 필요가 있음.
  - 이 때 중요한 것은 미래 노동시장의 수요 증가가 예상되고 지역사회의 공공복지에 대한 욕구를 고려함과 동시에 향후 시장진입이 용이한 자활프로그램을 다양하게 개발·보급함으로써 현재와 같이 단순히 가사노동의 연장선상에 있는 사업아이템을 극복해야 한다는 점임.

- 이와 함께 전제되어야 할 것은 자활사업 참여 여성의 인적자본개발 등 자활사업의 내실화임.
  - 설령 다양한 직종의 자활프로그램이 개발되어 여성참여자들의 선택의 폭이 넓어질지라도 인적자본개발 없이는 시장에 진입하더라도 여전히 저임금과 고용불안으로 탈빈곤하기 어렵고 전형적인 저임금 서비스업 중에 머무를 수밖에 없을 것임.

□ 사회서비스 확장 및 제도화를 통한 빈곤여성 일자리 창출

- 자활사업이 노동시장에서 안정된 양질의 일자리 제공을 추진하는 것이 매우 중요한 사항이라는 점을 고려할 때, 교육·의료·보건·복지 등 사회서비스 영역을 확장하고 사회서비스 분야를 빈곤여성을 위한 사회적 일자리로 개발 및 제도화하는 노력이 필요함.
  - 사회서비스 공급 확대와 사회적 일자리 창출 사업의 적극적인 결합은 빈곤여성에게는 일자리를 제공하고 소득을 창출하게 할 뿐만 아니라 보육과 간병에 대한 서비스 제공을 통해 잠재된 여성인력이 취업할 수 있는 가구여건을 조성하는데 기여할 것임.
- 그러나 저임금과 고용불안정한 근로여건이 개선되지 않은 채 사회서비스 부문에서 일자리 창출이 확대될 경우 성차별적인 노동시장의 문제를 확대·재생산하여 여성의 빈곤화는 더욱 구조화될 수밖에 없음.
  - 이에 빈곤여성을 위한 사회적 일자리를 확대하고 그 일자리를 괜찮은 일자리(decent job)로 정착시키기 위해서는 사회적 일자리 정책에 대한 성 인지적 접근(gender perspective)이 전제되어야 함.

□ 통합적 서비스 제공을 통한 빈곤여성의 자활여건 조성

- 빈곤여성 특히, 여성가구의 경우 대부분 사회경제적 활동과 자녀양육·간병·가사노동 사이에서 갈등할 수밖에 없는 열악한 가구여건에 처해 있음. 따라서 자활사업 참여를 통한 탈빈곤을 촉진하기 위해서는 여성의



가족내 역할에 대한 사회적 지원이 병행 지원되어야 함.

- 또한 빈곤여성의 경우 실질적인 여성가구주이거나 한부모가족인 경우가 많고 이로 인해 생계부양자인 동시에 돌봄의 주체로서 다중적인 역할을 수행하면서 심리·정서적으로도 배제를 경험하는 경우가 많기 때문에, 빈곤여성의 경제적 자활을 촉진하기 위해서는 심리·정서적인 개입 또한 강화할 필요 있음.

□ 빈곤여성의 자활지원을 위한 인프라 구축

- 자활지원 네트워크 구축 및 사례관리
  - 자활사업 참여여성들에게 통합적인 프로그램 및 서비스를 제공하기 위해서는 지원 인프라간 체계적인 연계 및 사례관리가 전제되어야 함.
- 고용·복지정책 등 관련 제도의 개선
  - 자활사업이 빈곤여성의 인적자본을 개발하고 그들의 탈빈곤을 지향하는 제도로서 기능하기 위해서는, 자활을 위한 인프라 구축에 매우 중요한 고용과 복지 등과 같은 관련제도 또한 성 인지적인 관점에서의 개선이 수반되어야 함.
- 성별 분리 통계 구축
  - 성 인지적인 자활지원정책을 수립하고 그 효과를 평가하는데 토대가 될 수 있는 기초 자료를 구축할 필요가 있음.

## 제6장 결론

- 자활사업의 궁극적인 목적이 근로빈곤계층의 자활역량을 강화하여 탈수급 및 탈빈곤을 촉진하고자 하는 것임에도 불구하고 실제로는 대상자 선정, 급여체계, 자활프로그램, 전달체계 등의 다양한 측면에서 많은 문제점에 봉착해 있음. 그 결과 자활사업의 중심이 되는 빈곤여성의 탈빈곤 정책으로서

그 기능을 제대로 수행하고 있는지도 의문이 따를 수밖에 없음.

□ 이에 본 연구는 자활사업의 현황과 실태를 모니터링하고, 외국사례 검토 및 자활사업 참여자 분석을 통해 시사점을 도출함으로써, 향후 자활사업이 나아가야 할 방향 및 개선방안을 제시함. 또한 이 과정에서 여성의 특성을 반영하여 사업을 평가하고 개선방안을 제시하고자 함.

- 대상자 범위 확대 및 근로능력 판정의 정확성 제고를 통해 다양한 대상자 특성별 프로그램 연계 및 제공 필요
- 자활사업은 국민기초생활보장제도의 급여체계와 연동되어 있기 때문에 근본적으로 국민기초생활보장제도 통합급여체계 및 보충급여방식의 개편 등을 통해 근로활동을 유인할 수 있는 정책적 유인체계 강화 필요
- 프로그램의 측면에서는 단순히 근로유지가 아니라 탈빈곤을 목적으로 하는 자활사업을 강화하여 상대적으로 양호한 근로능력을 가진 참여자들의 자활사업 참여를 독려하고 이를 통한 탈빈곤 유도 필요
- 자활사업의 이원화된 전달체계를 통합·효율화함으로써 포괄적인 프로그램 및 서비스를 제공할 필요 있음.
- 근로빈곤계층의 인적자본 개발 및 양질의 일자리 창출에 대한 사회적 책임 강화

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 필요성 및 개요

2000년 10월 근로능력에 관계없이 전 국민의 최저생활을 보장하기 위해 실시된 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 빈곤계층에게 근로활동을 참가하는 것을 조건으로 생계비를 지원하는 자활지원사업을 핵심적인 근로연계복지(workfare) 사업으로 실행하였다. 자활사업은 국민기초생활보장법상 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력을 배양하고, 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받도록 하는 조건부 생계급여 제도를 통해 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이(moral hazard)를 제도적으로 방지하는 것을 목적으로 한다(보건복지부, 2006). 이에 자활사업은 근로를 통한 탈빈곤이라는 목표 아래 근로능력이 있는 수급자와 참여를 희망하는 일반수급자 및 차상위계층을 대상으로, 수급자에게는 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 포함하여 의료·교육 등 최저생활을 보장하고 이들의 근로능력과 욕구를 감안하여 직업훈련, 취업알선, 자활을 통한 근로기회 제공, 창업 등을 지원하고 있다. 특히 2004년부터 실시된 차상위계층에 대한 자활사업의 확대는 빈곤층으로 전락할 위험이 크고 근로능력이 상대적으로 취약한 계층에 대한 빈곤예방과 근로능력배양의 차원에서 많은 사회적 관심을 불러일으켰다.

그러나 근로능력이 있는 빈곤계층의 탈빈곤을 도모하기 위한 “일을 통한 빈곤탈출”의 핵심사업인 자활사업이 그 본연의 목적을 달성하고 있는가에 대해서는 이견이 분분하다. 자활사업 중 단순 근로유지형보다 업그레이트형 자활사업의 비중이 확대되었다는 점을 강조하며 기초수급자나 차상위계층에게 근로기회를 제공함으로써 자활사업을 통한 저소득층의 자활과 자립을 촉진한다는 점에서는 자활사업의 긍정적 의미가 부각되나, 자활사업이 국민기초생활보장제도와

연계되어 있어 근로유인의 기능이 취약하여 사업 참여자들이 탈빈곤보다는 자활사업 자체에 안주하고 있으며, 자활사업 운영 주체의 전문성과 효율성의 문제가 제기되고 있다. 또한 자활사업 참여자 중 근로능력이 양호한 참여자와 미약한 참여자가 혼재되어 동일한 프로그램에 참여하고 있어 참여자 개인에게 맞는 목표를 설정할 수 없어 근로능력이 고양되지 않는다는 것도 큰 문제점으로 지적되고 있다.

이와 더불어 참여자의 60~70%가 여성으로 여성의 빈곤화(feminization of poverty) 현상을 완화할 수 있는 적극적 정책으로 추진되어야 함에도 불구하고 여성을 위한 여성특유의 자활지원사업의 전략이 부재한 실정이다(김안나, 2006). 자활사업 참여의 대다수를 차지하는 여성들의 욕구와 필요에 입각한 자활사업의 추진을 위해서는 자활사업에 참여하고 있는 여성들의 당면한 문제가 무엇인지, 그들에게 필요한 프로그램이 무엇인지 등에 대한 성인지적 관점에서 성별 분석이 우선적으로 필요하리라 사료된다.

따라서 본 연구에서는 자활사업의 현황과 문제점을 대상, 급여체계, 프로그램 현황, 전달체계 등을 중심으로 모니터링하고(제2장), 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사』의 부가조사 자료분석을 통해 자활후견기관 사업에 실제 참여하고 있는 참여자들의 특성을 살펴보고자 한다(제3장). 특히 이 장에서는 자활사업 실시 초반부터 논의되었던 높은 여성의 자활사업 참여율을 고려하여 남성과 여성 자활참여자들의 특성을 비교해봄으로써 자활사업에 대한 성별 분석을 시도해보고자 한다. 또한 자활관련 외국사례 검토를 통해 외국 자활지원정책이 우리에게 주는 시사점을 모색하고(제4장), 마지막으로 자활사업의 현황과 실태 분석, 외국사례 검토를 토대로 자활지원사업 전반에 대해 대상과 급여체계, 프로그램, 전달체계를 중심으로 양성평등적인 자활사업 개선방안을 도출하기로 한다(제5장).

## 제 2 절 모니터링 평가연구

일반적으로 모니터링은 생산된 제품이나 제공된 서비스가 잘 사용되고 유통되고 있는지에 대해 필요한 정보를 수집하고 분석하는 과정을 의미한다. 이를 정책 혹은 프로그램의 평가와 연결하면, 한 프로그램의 서비스를 제공하는 대상의 모집단과 프로그램의 기능, 프로그램의 집행과정 등 프로그램 전반에 관한 구체적인 정보를 수집하고 점검하는 일련의 평가 과정이 될 것이다. 모니터링(*monitoring*)은 우리나라 행정평가에서 가장 널리 활용되고 있는 방법으로 어디에 더 중점을 두느냐에 따라 프로그램 모니터링(*program monitoring*)과 성과 모니터링(*performance monitoring*)으로 구분된다(노화준, 2001).<sup>주1)</sup>

프로그램 모니터링은 제도 및 정책의 개선방안을 모색하기 위하여 제도가 계획한 바에 따라 시행되고 있는가, 구체적인 지침을 준수하고 있는가, 집행상의 문제는 무엇인가 등을 평가하는 과정평가로 프로그램이 원래 구상한 대로 정확하고 충실하게 집행되었는지를 결정하는데 목적이 있어 정확성 평가라 부르기도 한다(김안나 외, 2005b). 예를 들면, 과정평가 중 모니터링은 특정 부문, 그리고 특정 이슈에 대한 심층적인 조사를 수행하는 것으로 부정수급에 대한 조사 및 분석이 이에 해당한다. 한편 성과 모니터링은 정책의 집행이 완료된 후 정책의 산출과 영향을 검토하는 것으로 결과 평가에 해당된다. 결과 평가는 정책이나 사업이 원래 의도했던 목표의 달성 여부 및 그 정도를 평가하는 효과평가와 정책을 실행한 후 나타난 직·간접적인 모든 영향을 평가하는 영향평가로 구분되어 사전에 설정된 목표와 실제 이루어낸 성과를 비교분석하는데 중점을 둔다. 프로그램 모니터링과 성과 모니터링을 비교해보면, 프로그램 모니터링이 프로그램의 투입과 활동이 계획된 대로 집행되고 있는지의 집행 과정에 집중하는 반면, 성과 모니터링은 프로그램의 성과가 계획된 대로 실현되고 있는지 성과에 더 큰 비중을 둬으로써 차이를 보이고 있다(노화준, 2001).

주1) 일부 문헌에서는 프로그램(과정) 모니터링과 성과 모니터링 외에 동일프로그램 내에서 단위사업들 간의 균형적인 추진여부, 프로그램과 관련된 타사업들 간의 내용의 적합성을 평가하여 집행의 균형성 여부를 평가하는 균형성 분석을 모니터링에 첨가하기도 하나, 본 글에서는 과정과 평가 모니터링에 집중하여 자활사업을 평가하고자 하여 균형성 분석은 제외하기로 한다.

이를 좀 더 구체적으로 언급하면, 모니터링은 프로그램이 설계된 대로 수행되는지의 정도와 계획된 대상 집단을 원조하고 있는지 그리고 계획된 성과가 제대로 실현되고 있는지를 사정하는 것으로 사용되고 있다(Rossi et al., 1999). 이를 통해 모니터링은 기존 프로그램이나 서비스의 현 상태에 대한 환류(feedback)를 제공하는 것으로 이러한 피드백을 통해서 이미 제공되고 있는 프로그램의 수행을 평가하고 앞으로 필요한 변화 및 개선방안에 대해 점검하게 되는 것이다. 이에 따라 본 보고서는 자활지원사업의 현황 분석과 자활사업 참여자를 대상으로 한 실태조사 분석결과를 바탕으로 2006 자활사업 모니터링 및 평가를 실시하고 이를 토대로 자활지원제도의 개선방안을 모색하고자 한다.

## 제 2 장 자활사업 현황과 문제점

### 제 1 절 자활사업의 개괄

국민기초생활보장제도는 근로능력유무에 상관없이 최저생계비에 미치지 못하는 모든 국민을 대상으로 사회안전망을 갖추었다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 그러나 국민기초생활보장제도의 시행으로 인해 근로능력자에게까지 급여가 확대됨에 따라 수급자들의 근로의욕이 감퇴되고 탈빈곤의 의지가 약화될 수 있다는 우려 역시 낳게 되었다. 이와 같은 문제의식 하에 2000년 10월부터 국민기초생활보장법의 수급자와 차상위계층 등 자활대상자의 근로능력·의욕을 제고하고, 취업·창업지원 등을 체계적으로 추진하기 위해 자활사업을 수립하였다. 자활사업을 통해 최저생계비 이하의 저소득층에게 생계·의료·교육급여 등을 지급하여 최저생활을 보장하고, 근로능력이 있는 수급자는 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하되, 이들의 근로능력과 욕구를 감안하여 직업훈련, 취업알선, 자활을 위한 근로기회의 제공, 생업자금 대여 등의 자활사업을 실시하는 것이다(보건복지부, 2006). 즉, 자활제도의 궁극적인 목표는 근로빈곤층이 경제적·사회적으로 자립적인 삶을 살 수 있도록 지원하는 것으로서 경제적으로는 양질의 일자리로의 취업이나 창업을 통해서, 사회적으로는 소외에서 벗어나 당당한 사회구성원으로서 살아갈 수 있도록 지원하는 것이다. 이것이 국민기초생활보장법 제 1조에 명시된 자활조성주<sup>2)</sup>이라는 목표에 대한 상식적 차원<sup>3)</sup>의 해석일 것이다(노대명 외, 2003).

그러나 현재의 자활지원제도는 이러한 목표와 동떨어진 것으로 평가되고 있

---

주2) 국민기초생활보장법 제1조(목적) “이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”.

주3) 상식적 수준에서 자활은 ‘자력으로 인간다운 삶을 영위할 수 있는 경제수준 또는 상태에 도달한 것’을 의미한다(노대명 외, 2003).

다. 즉, “일을 통한 복지”를 실현하려는 목표와는 달리 자활사업의 침체와 낮은 자활 성공률(2005년 5.5%), 보충·통합급여체제로 인한 약한 근로유인과 참여자의 안주경향, 자활후견기관 등의 인프라 부족과 프로그램의 다양성 부족, 취업대상자에 대한 지역내 자치단체 및 고용안정센터 등간의 효율적인 업무연계체계가 미흡한 실정이다(보건복지부, 2006). 또한 노동부는 취업대상자에 대한 서비스를 제공하며, 보건복지부는 비취업대상자에 대한 서비스를 제공하고 있는데, 이러한 이원화된 관리시스템은 각 관리주체의 상이한 지향성과 조직문화의 차이로 인해 원활한 연계가 현실적으로 잘 이루어지지 않는다는 문제를 가진다. 더욱이 자활지원과 같은 통합적 서비스는 대상자에 대한 적절한 사례관리를 전제로 하는데, 이원화된 관리시스템은 그 구조적 특성상 그러한 사례관리가 잘 이루어지지 못한다는 평가가 제기되고 있다. 특히 국민기초생활보장법은 자활지원제도의 목표를 탈빈곤으로 천명하였지만, 내용적으로는 탈복지를 지향하도록 설계되어 있으며 이 탈복지라는 목표도 달성할 수 없는 구조로 짜여져 있다. 즉, 자활사업은 근로능력자를 적용대상으로 하여 근로활동에 참여할 것을 요구하는 조건부과방식을 따르며 취업이 힘든 수급자를 대상으로 근로유인효과가 없는 급여체계를 적용하면서도 효과적인 사업을 추진할 수 있는 프로그램과 지원체계를 갖지 못하였다(노대명 외, 2003).

한편, 이와 같은 현황은 노동부 자활지원사업에서도 유사하게 나타난다. 노동부 자활지원사업은 국민기초생활보장법에 의한 취업대상자 등 자활대상자의 근로의욕 및 취업능력을 제고하여, 취업 및 창업을 촉진하여 저소득 취약계층에 대한 생활안정에 기여하고, 또한 고용과 복지서비스 연계를 통한 실질적인 자활사업 구현을 목적으로 하고 있다. 이와 같은 노동부 사업은 「노동부장관은 취업대상자에 대한 취업지원업무를 원활히 수행하기 위하여 매년 12월 말까지 종합취업지원계획을 수립하여야 한다」는 『국민기초생활보장법시행령 제 13조 제2항』에 법적 근거를 두고 있다. 그러나 취업이나 창업을 통한 자활성공이 자활종료자수 기준 19.8%(1,089명)에 불과하고 65.4%(3,551명)가 부적격 및 조건불이행으로 종료할 뿐 아니라, 참여자도 취업 및 창업을 위한 자활사업 참여보다는 지자체에서 시행하는 노동강도가 낮은 취로형 자활근로 등 소득지원



형 자활사업을 선호하고 있다(노동부, 2003).

## 제 2 절 대상자 선정·관리 현황 및 문제점

현 자활사업의 경우 전체 30만명의 근로능력 수급자 중 약 5만명만이 참여하고 있어 한국사회 근로빈곤문제의 중요성에 비추어 볼 때 매우 낮은 비율이라고 할 수 있다. 현 자활사업은 실직수급자를 중심으로 하고 있어, 건강상태 및 직업능력의 측면에서 탈빈곤 가능성이 높은 현재 취업자는 배제되었다. 그 결과 자활사업 적용범위는 좁아질 수밖에 없고, 자활지원에 따른 빈곤탈출 성과도 제약받게 된다(노대명 외, 2003). 또한 실직수급자를 중심으로 하는 대상자 선정은 조건부과외 형평성 문제를 야기한다. 실직수급자에 대해서는 엄격하게 근로의무를 부과하지만, 불안전취업자들의 경우에는 자활사업에 참여하지 않으며 아무런 제재도 받지 않게 된다. 그 결과 수급자들은 불안전취업을 통해 기초생활보장제도 수급자로 안주하려는 양상을 보이게 된다. 이는 조건부과외가 불안전취업을 하지 못한 실직수급자에 집중됨으로써 수급자간 형평성의 문제를 야기할 수 있음을 의미한다(노대명 외, 2001).

또한 현 자활사업은 기초수급자 위주로 추진되어 빈곤층으로 전락할 위험이 높은 차상위계층뿐 아니라 자활지원을 필요로 하는 많은 비수급빈곤층과 근로빈곤층을 배제하는 문제점을 안고 있다. 이들은 실업이나 고용불안 또는 저임금으로 고통받으면서 기초생활보장제도의 보호도 받지 못하고 빈곤에서 벗어날 수 있는 자활지원마저 받지 못하는 어려움을 겪고 있다.

대상자 분류·관리 측면에서도 단순화된 근로능력 판정표에 따라 대상자를 유형화하고 있어 수급자 개개인의 취업잠재력을 객관적으로 평가하기에 부적절하고, 이와 같이 이분화된 대상자 유형화는 통합적이고 효과적인 사례관리에도 큰 장애를 초래한다.

이에 본 장에서는 자활사업 대상자 선정기준 및 관리방식과 관련하여 좀더 구체적으로 그 내용과 현황을 살펴본 뒤 각각의 문제점을 짚어보도록 하겠다.<sup>주4)</sup>

## 1. 자활사업 대상자 선정

### 가. 자활사업 대상자 선정기준 및 과정

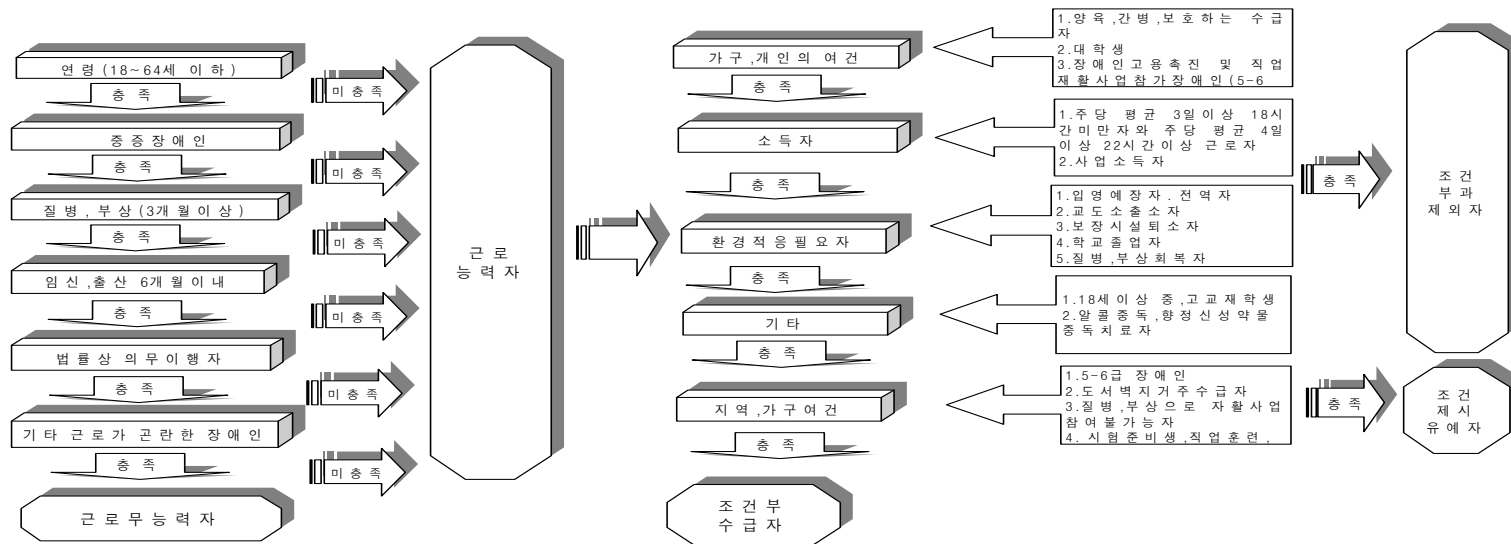
수급자 중 자활대상자를 선정하고, 참여자의 능력과 욕구를 파악하며, 적합한 자활프로그램을 제공하는 것은 자활사업의 가장 기본적인 역할이라고 말할 수 있다. 실제로 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력과 무능력이 혼재되어 있어 이를 판별하고 건강상태, 연령, 학력, 직업경험 등을 중심으로 취업잠재력을 파악하여 적합한 프로그램을 제시하는 것은 자활사업 성공에 중요한 요인으로 작용한다(노대명 외, 2001).

국민기초생활보장수급자가 되면 먼저 근로능력 등을 고려하여 근로무능력자 혹은 근로능력자로 구분한 후, 근로능력자는 다시 조건부 수급자, 조건부과제외자와 조건제시유예자로 구분한다(그림 2-1 참조). 나아가 조건부수급자는 취업대상자와 비취업대상자로 다시 구분된다.

자활사업 참여 대상자는 이렇게 선정된 조건부수급자와 자활급여특례자, 일반수급자, 차상위계층으로 구성된다. 여기서 조건부수급자란 앞서 살펴본 바와 같이 근로능력있는 수급자 중 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 자이며, 자활급여특례자는 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활취업촉진사업 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 소득인정액이 선정기준을 초과한 자를 의미한다. 일반수급자는 조건부수급자가 아닌 수급자이며, 차상위계층은 수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 120% 미만인 자를 지칭한다. 이 가운데 조건부수급자는 의무참여이며, 자활급여특례자와 일반수급자, 차상위계층은 희망참여를 원칙으로 하고 있다. 참여 우선순위는 조건부수급자와 자활급여특례자를 일반수급자 및 차상위계층보다 우선순위에 둔다.

주4) 대상자 선정 및 관리 등 전반적인 자활사업 수행과정은 <부록 6>, <부록 7>, <부록 8>의 그림 참조

[그림 2-1] 조건부수급자 선정과정



#### 나. 자활사업 대상자 현황

2005년 12월 31일 기준 일반수급자는 1,425,684명으로, 근로무능력자가 77.2%, 근로능력자는 22.8%로 근로무능력자가 3.4배 더 많고, 이와 같은 비중은 자활사업시행 이후부터 지금까지 지속되고 있다. 특히, 근로능력자 가운데(100%) 조건부과제외자는 73.1%로 대다수를 차지하며, 조건제시 유예자 역시 14.6%에 이른다. 그 결과 87.7%는 근로능력은 있으나 조건부과제외 혹은 조건부과 유예자로 분류되고, 12.3%만이 조건부과수급자(10.6%) 혹은 자활급여특례자(1.7%)가 된다. 전체 일반수급자 중에서 보면 조건부수급자 및 자활특례자는 2.8%에 불과한 수치이다. 이를 좀더 세부적으로 살펴보면, 자활특례자의 비율은 2001년 이후 전체적으로 큰 변화가 없는 반면, 조건부수급자는 2001년 전체 일반수급자의 3.2%에서 그 후 계속 감소하여 2005년에는 2.4%로 줄었다. 한편, 취업/비취업대상자 현황을 살펴보면, 취업대상자는 근로능력자 중 1.3%이고, 비취업대상자는 9.3%로 비취업대상자가 7배 가량 더 많음을 알 수 있다. 그 외 조건부과제외자비중의 연도별 변화를 보면, 2001년 전체 일반수급자 중 19.8%에서 계속 감소하여 2005년 12월 말에는 16.7%로 줄었고 반면, 조건제시유예자는 0.9%에서 3.3%로 그 비율이 높아졌다.

〈표 2-1〉 자활사업대상자 현황

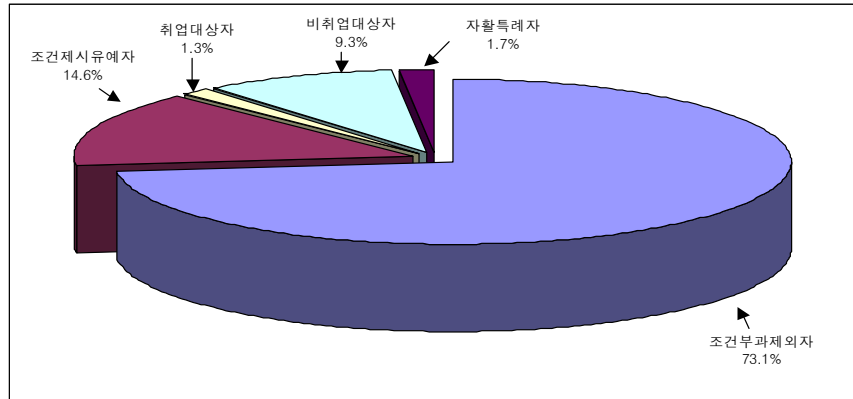
(단위: 명, %)

연도	전체 수급자	시설 수급자	일반 수급자	기초생활보장수급자									차상위계층 등	
				근로무능력자			근로능력자							
				소계	자활 사업 미참여자	자활사 업희망 참여자	소계	조건 부과 제외자	조건 제시 유예자	조건부수급자				자활 특례자
										소소계	취업 대상자	비취업대 상자		
2001.12.31	1,401,500	74,469	1,327,031 (100.0)	1,005,933(75.8)			321,098 (24.2)	262,419 (19.8)	12,175 (0.9)	42,614 (3.2)	10,843 (0.8)	31,771 (2.4)	3,890 (0.3)	-
2002.12.31	1,324,390	75,560	1,248,830 (100.0)	958,085(76.7)			290,745 (23.3)	244,832 (19.6)	3,984 (0.3)	38,471 (3.1)	9,317 (0.7)	29,154 (2.3)	3,458 (0.3)	11,700
2003.12.31	1,345,976	81,715	1,264,261 (100.0)	965,287 (76.4)	961,933 (76.1)	3,354 (0.3)	298,974 (23.6)	225,691 (17.9)	36,008 (2.8)	32,504 (2.6)	6,121 (0.5)	26,383 (2.1)	4,771 (0.4)	12,635
2004.12.31	1,353,501	82,478	1,271,023 (100.0)	960,480 (75.6)	957,844 (75.4)	2,636 (0.2)	310,543 (24.4)	232,754 (18.3)	39,504 (3.1)	33,394 (2.6)	6,127 (0.5)	27,267 (2.1)	4,891 (0.4)	13,221
2005.12.31	1,513,352	87,668	1,425,684 (100.0)	1,100,384 (77.2)	1,096,410 (76.9)	3,974 (0.3)	325,300 (22.8)	237,872 (16.7)	47,538 (3.3)	34,426 (2.4)	4,279 (0.3)	30,147 (2.1)	5,464 (0.4)	19,275

주: 자활특례자- 조건부수급자를 포함한 일반수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 최저생계비를 초과한 경우 적용됨.

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

[그림 2-2] 근로능력자 현황(2005년도 12월 31일)



자료: 복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

#### 다. 자활사업 대상자 선정 관련 문제점

앞서 살펴보았듯이, 조건부수급자가 전체 일반수급자 가운데 차지하는 비중은 2001년 3.2%였으나 그 후 계속 감소하여 2005년 12월 말에는 2.4%에 불과하다. 근로능력자 중 조건부수급자의 비중을 보더라도 2001년에는 13.3%였으나 2005년에는 10.6%로 감소하였다(표 2-1 참조). 그러나 현행 법규상 자활지원사업이 조건부수급자 중심으로 이루어져야 함을 감안하면 이러한 조건부수급자의 비중 감소는 정책의 주요 표적집단의 참여가 감소하고 있음을 의미한다(노대명 외, 2004).

한편, 조건부수급자 가운데 취업대상자는 2005년 12.4%, 비취업대상자는 87.6%로 비취업대상자가 훨씬 많다. 연도별 변화를 보면, 취업대상자는 2001년 25.4%로 4명 가운데 1명은 취업대상자였지만, 그 후 계속 감소하여 2005년에는 12.4%로 절반가량 감소하였다. 반면 비취업대상자는 2001년에는 약 75%였지만 이후 계속 증가하여 87.6%로 높아졌다. 이는 자활사업이 근로능력이 상대적으로 부족한 비취업대상자를 중심으로 운영되고 있음을 의미하며, 이는 결과적으로

로 자활성공률 및 자활근로를 통한 자립에 대한 희망과 자활에 대한 사회전반의 이미지에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

또한 2005년 현재 근로능력자 가운데 87.7%가 근로능력이 있음에도 불구하고 조건부과 제외자 및 유예자로 분류되고 있는데, 이는 대부분의 사람들이 조건부수급자가 되어 자활에 참여하기보다는 조건제시유예자나 조건부과제외자가 되기를 선호하는 경향이 있으며, 일선 담당공무원 역시 조건부수급자를 한명이라도 더 적극적으로 발굴·선정하여 관리하고 사업개발 등을 하기보다는 근로무능력자 혹은 조건부과로 제외하는 것을 더 선호하는 경향이 있기 때문으로도 볼 수 있다. 한편으로는 전문인력이 부족한 상황에서 자활이 필요한 수급자를 적극 발굴하기도 어렵고, 근로무능력자에서 능력자로 혹은 그 반대의 경우 관리상 공백이 발생한다는 문제도 제기된다.

## 2. 근로능력자/근로무능력자 판정

앞서 살펴보았듯이, 국민기초생활보장수급자가 되면 먼저 근로무능력자/근로능력자로 구분한 뒤 근로능력자 중에서 다시 조건부수급자를 선별하게 되는데, 여기서는 먼저 근로무능력/근로능력 판정과 관련해 좀더 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 가. 근로능력 판정기준

근로능력 판정에 따라 근로능력자/근로무능력자로 구분되며, 근로능력은 연령, 장애 및 질병, 기타 사유를 기준으로 판정한다.

연령(만 나이를 기준으로 함)은 18세 이상 65세 미만의 수급자로서, 근로능력이 낮은 61세 이상의 수급자의 경우 지역봉사사업 등 노동강도가 낮은 프로그램을 적극 활용하도록 한다. 18세 미만의 자는 근로무능력자에 해당하나 학교 미진학자, 중퇴자, 가출자 등 미성년자가 자활사업참여를 희망할 경우 가급적 취업대상자로 분류하여 노동부 자활프로그램 참여를 적극 유도하고 있다. 그러

나 15세 미만의 자는 자활사업 참여를 제한하되, 15~17세는 보호자 또는 후견인의 동의를 얻은 경우 자활사업 참여가 가능하다.

장애판정은 장애인고용촉진및직업재활법 제2조제2호의 규정에 의한 중증장애인<sup>주5)</sup>은 근로무능력자로 구분한다.

질병·부상판정은, 보건복지부장관이 정하는<sup>주6)</sup> 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3개월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 경우 근로무능력자에 해당된다. 반드시 치료기간이 명시된 진단서를 제출해야 한다. 또한 근로능력 상실이 아니라, 명기된 기간동안 근로능력이 없음을 인정해주는 것이므로 기간경과 후에는 근로능력 재판정을 실시하고 진단서를 갱신하여야 한다. 그렇지 못할 경우 근로능력자로 분류한다.

---

주5) “중증장애인”이라 함은 장애인중 근로능력이 현저하게 상실된 자로서 대통령이 정하는 기준에 해당하는 자를 의미한다. 즉, 노동부령이 정하는 장애등급(3급) 이상의 장애등급에 해당하는 자 및 장애등급(4급)에 해당하는 자로서 뇌병변장애인, 시각장애인, 정신지체인, 발달장애인, 정신장애인, 심장장애인 및 상지에 장애가 있는 지체장애인과 국가유공자등에 우및지원에관한법률시행령 제14조제3항의 규정에 의한 상이등급에 해당하는 자중 3급 이상의 상이등급에 해당하는 자가 해당된다(장애인고용촉진및직업재활법 제2조 및 시행령 제4조제2조제2호. 개정 2002.9.11).

주6) 그러나 아직 구체적인 질병·부상이 정해지지 않았기 때문에 현재는 치료기간으로만 판단하고 있다.



〈표 2-2〉 근로무능력자 판정기준

	대 상 자	기 준	제 출 서 류	비 고
장애	장애인고용촉진및직업재활법제2조제2호의 규정에 의한 중증장애인	동법 시행령 제7조 (중증장애인 기준)	복지행정시스템 등 자체공부확인	
질병 부상	보건복지부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자	치료기간이 반드시 명시된 진단서 등	진단서	3개월이상 진단서를 제출하지 못한 수급자와 복지부장관이 정한 질병·부상에 해당하는 자의 경우, 근로능력자로 관리
임신	임산부	임신중이거나 분만 후 6개월 미만의 여자	진단서(소견서)	
법률상 의무수행	공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자		군복무확인서 등	
기타	기타 근로가 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자	제1호 중증장애인범위에 해당하지 않는 장애인복지법상 4급 이내 장애인	복지행정시스템 등 자체 공부확인	1~4급장애인

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

나. 근로능력 판정 현황과 문제점

국민기초생활보장수급자의 세부현황 및 사유를 살펴보면(표 2-3 참조), 먼저 근로능력자는 2005년 12월 31일 당시 22.8%(20,396명)이고, 근로무능력자가 77.2%(1,100,384명)로 근로무능력자가 근로능력자의 3.4배 더 많다. 특히 근로무능력자의 비중은 2003년 76.4%에서 계속 증가추세이고, 근로능력자는 그 반대로 2003년 23.6%에서 2005년 22.8%로 감소하고 있다. 이는 근로무능력자 가운데 65세 이상과 가족해체, 이혼 등으로 소년소녀가장 수급자가 계속 늘어나는 추세이고, 연령사유가 근로무능력자 판정의 큰 비중을 차지하는 것에서 원인을 찾을 수 있다.

2005년 4/4분기 기준 근로무능력자 가운데 연령으로 인해 근로무능력자로 판정된 사례는 총 67.7%의 대다수를 차지한다(18세 미만: 32.9%, 65세 이상: 34.8%). 65세 이상인 사람이 34.8%인 것은 전체 수급가구 가운데 노인가구가 (244,565가구) 30.2%를 차지하고, 18세 미만이 전체 수급자 가운데 차지하는 비율은 25.4%로 소년소녀가장으로 구성된 가구(14,823 가구) 등이 전체 수급가구의 1.8%인 점이 영향을 미친 것으로 보인다. 여기서 문제가 되는 것은 고연령층이다. 사회복지전담공무원을 통한 국민기초생활보장제도 모니터링을 한 보고서에 따르면(김안나 외, 2005a), 50대 이상의 경우, 근로능력계층으로 분류해도 취업이 현실적으로 어렵고, 자활능력이 약화되었을 뿐 아니라, 이들의 일자리를 지원하는 것 또한 어렵다고 보고하였다. 따라서 연령을 더 하향조정하고 현재 61세 이상을 근로미약자로 분류하는 기준을 50대 연령층으로 확대하자는 의견도 있다. 실제 자활사업 참여자를 대상으로 구직어려움을 조사한 결과를 보면, 일자리에 대한 정보부족과 높은 연령을 주된 원인이라고 응답하였다(노대명 외, 2005)

연령 외에는 1~4급의 중증장애사유가 16.1%, 질병·부상 후유증이 14.1%, 임신부 및 기타가 2.2%였다. 우리나라 전체 장애인 출현율은 3.09%이며 1~4급은 전체 장애인의 75%이다(변용찬 외, 2000). 그러나 일반수급자 가운데 장애인은 203,806명으로 14.3%이고(1~4급의 중증장애인은 전체 수급자의 12.4%, 5~6급 장애인은 1.9%), 수급장애인 가운데 중증장애인은 87.1%이다. 이는 우리나라 전체 장애인 출현율 3.09%인 점을 고려한다면, 장애인들이 국민기초생활보장수급에 많이 편중되어 있음을 의미하며, 이는 장애인의 근로능력이 비장애인에 비해 낮은데서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 실제 중증장애인 비율도 전체 장애인 가운데 중증장애인이 차지하는 비율 75%보다도 더 높다. 그러나 근로능력요건으로서 중증장애여부는 장애등급에만 기초함으로써, 실제 근로능력여부를 고려하지 못한다는 비판을 받고 있다. 장애 5~6급 중에서도 근로활동이 불가능한 경우도 있고, 장애 2~4급 가운데에 근로활동이 가능한 경우도 있으나, 이에 대한 고려없이 장애등급만으로 판단함에 따라 실제 근로능력을 반영하지 못하고 있다.

질병·부상 후유증으로 근로무능력자가 된 사례는 2005년 4분기에 전체 근로 무능력자의 14.1%, 전체 일반수급자 가운데는 10.8%로, 연령과 장애 다음으로 근로무능력자 판정의 주된 사유가 되고 있다. 연도별 변화로 보면 질병 및 부상 후유증 사유 외에는 큰 차이가 나타나지 않았는데, 질병 및 부상 후유증 사유의 경우 그 비율이 2003년에는 12.7%였으나 계속 증가하여 2005년에는 14.1%로 높아졌다. 이는 빈곤한 사람일수록 질병에 노출될 확률이 높은 것과도 연관된 것으로 보인다. 그러나 김안나 외(2005a)에 따르면, 의사 진단이나 소견이 의사의 주관이어서 각 병원별로 다른 진단이 나올 수 있고, 또한 정확한 검사에 의한 진단이 아닌, 병원 내원 기록 및 문진에 의한 증상에 대한 소견수준에 그쳐 근로능력과 무능력자의 구분 및 치료기간에 대한 객관성이 결여되는 것으로 드러났다. 노대명 외(2001)의 보고서에서도 질환 등 건강상태 기준과 관련해서 진단서가 없음에도 불구하고 수급자 본인이 근로활동을 할 수 없을 정도로 아프다고 호소하는 경우가 있거나, 건강상태의 구분이 너무 단순하고, 건강진단서가 허위로 작성되거나, 혹은 의사의 진단을 통해 정확하게 그 진위를 판단할 수 없어 선정기준 적용이 어렵다고 지적하였다. 이와 같이 의사 진단서를 통한 근로능력 유무를 판단하는 현행 시스템 하에서는 근로능력유무 판단하는 객관적이고 표준화된 기준이 없으므로, 수급자 신청시 제출하는 병원 진단서의 객관성 확보를 위한 표준화된 기준이 마련되어야 하고, 각 지역별로 혹은 지자체별로 별도의 의료기관을 지정하여 일관성있는 진단서의 발급이 필요하다(김안나 외, 2005a).

한편, 이와 같은 대상자 분류기준 및 방식은 공급자원 부족에 기인하기도 한다. 즉, 수급자의 특성에 맞는 충분한 프로그램이 구비되지 않았기 때문에 자활 대상자 선정에 소극적이게 되고 그 결과 취업잠재력이 미약한 수급자 중심의 사업운영이 될 수밖에 없는 것이다.

〈표 2-3〉 대상자 분류 사유별 현황

(단위: 명, %)

연도	일반 수급자	근로무능력자							근로능력자															자 활 특 례	차 상 위 계 층			
		계	연령		1~4급 장애	질병 부상 후유증	임산부	기 타	총계	조건부과제외자					조건제시유예자					조건부 수급자								
			18세 미만	65세 이상						개 별 여 건	대 학 생 등	취업상태			환 경 적 필 요 자 등	계	5 ~ 6 급 장 애	도 서 벽 지	시 험 비 확 원 수 강	질 병 상 인 자	복 합 단 련	기 타	계			취 업 대 상 자	비 취 업 대 상 자	
												상 시 고 용	일 용 임 시	자 영 업														5 ~ 6 급 장 애
2001.12.31	1,327,031	1,005,933(75.8)							321,098	262,419 (100.0)	46,888 (17.9)	204,731 (78.0)			10,800 (4.1)	12,175 (100.0)	11,603 (95.3)	572 (4.7)	-	-	-	-	42,614 (100.0)	10,843 (25.4)	31,771 (74.6)	3,890	-	
2002.12.31	1,248,830	958,085(76.7)							290,745	244,832 (100.0)	40,988 (16.7)	179,712 (73.4)			24,132 (9.6)	3,984					38,471 (100.0)	9,317 (24.2)	29,154 (75.8)	3,458	-			
2003.12.31	1,264,261	965,287 (100.0)	315,791 (32.7)	374,488 (38.8)	149,135 (15.4)	119,369 (12.7)	-	6,504 (0.6)	298,974	225,691 (100.0)	24,603 (10.9)	27,070 (12.0)	24,697 (10.9)	116,110 (51.4)	25,478 (11.3)	7,733 (3.4)	36,008 (100.0)	20,956 (58.2)	623 (1.7)	3,550 (9.9)	8,762 (24.3)	1,142 (3.2)	975 (2.7)	32,504 (100.0)	6,121 (18.8)	26,383 (81.2)	4,771	12,635
2004.3.31	1,271,023	960,480 (100.0)	306,759 (31.9)	363,501 (37.8)	156,954 (16.3)	126,282 (13.1)	988 (0.1)	5,996 (0.6)	310,543	232,754 (100.0)	24,857 (10.7)	28,772 (12.4)	22,422 (9.6)	118,187 (50.8)	24,692 (10.6)	13,824 (5.9)	39,504 (100.0)	21,776 (55.1)	909 (2.3)	3,649 (9.2)	9,750 (24.7)	2,225 (5.6)	1,195 (3.0)	33,394 (100.0)	6,127 (18.3)	27,267 (81.7)	4,891	13,221
2005.12.31	1,425,684	1,100,384 (100.0)	361,869 (32.9)	382,893 (34.8)	177,447 (16.1)	154,623 (14.1)	569 (0.1)	2,587 (2.1)	325,300	237,872 (100.0)	25,073 (10.5)	30,589 (12.9)	17,487 (7.4)	129,254 (54.3)	23,407 (9.8)	12,062 (5.1)	47,538 (100.0)	26,359 (55.4)	1,658 (3.5)	4,323 (9.1)	12,749 (26.8)	2,449 (5.2)	-	34,426 (100.0)	4,279 (12.4)	30,147 (87.6)	5,464	19,275

주: 1) 일반수급자 현황은 지자체에서 보고한 자료를 취합하여 작성하였기 때문에 입력시점상의 경미한 차이로 인해 복지DB를 바탕으로 취합한 <표 2-2>의 수치와는 다소 차이가 있음

2) 2002년 연령은 61세 이상자 수치이며, 조건부과제외자 계는 가구여건, 소득활동, 환경적응필요자 외에 기타(5, 6급 장애인 등) 854명을 포함한 합계임

3) 임산부 : 2004년부터 근로무능력자로 관리됨.

4) 기타 : 2003년은 출산 전 3개월 임산부, 법률상의무수행중인 자등을 의미하며, 2004년은 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자

자료: 복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

### 3. 조건부과제외자/조건제시유예자 판정

앞서 조건부수급자 선정과정에서 살펴보았듯이, 국민기초생활보장제도 수급자가 되면 먼저 근로능력 판정에 따라 근로무능력자와 근로능력자로 구분한 뒤, 다시 근로능력자 중에서 조건부과제외자 및 조건제시유예자 여부를 고려하여 이에 해당하지 않을 경우에 한해 조건부수급자로 선정하게 된다. 본 절에서는 근로능력 판정에 이어 조건부수급자 선정과정 중 조건부과 제외 및 유예 판정과 관련하여 좀더 구체적으로 살펴보려고 한다.

#### 가. 조건부과 제외 및 유예 판정요건

먼저 조건부과제외자 판정요건을 살펴보면, 조건부과제외자는 근로능력자 가운데 가구 및 개인여건, 취업여부 등을 고려하여 선별된다.

근로능력자라 하더라도 개별·가구여건으로 근로활동이 제약받는 경우가 종종 있으며, 이에 대한 대안이 없는 이상 자활사업 참여는 거의 불가능하다. 이러한 이유로 미취학 자녀 양육 및 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 또는 치매 등으로 특히 보호가 필요한 가구원에 대한 간병을 담당하고 있는 수급자, 대학생, 장애인고용촉진및직업재활법에 참여하고 있는 장애인(5~6급)은 개별가구 및 개인여건 등으로 자활사업에 참가하기 곤란한 자로 인정하여 조건부과를 제외하고 있다(부록 1 참조).

그리고 근로능력자로서 가구 및 개별여건으로 조건부과제외자 요건에 해당되지 않더라도 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자 즉, 취업여부에 따라서도 조건부과가 제외된다. 여기서 소득활동여부에 대한 판단은 주당 평균 근로시간과 신고소득으로 판정한다(부록 2 참조). 또한 주 3일 이상 근로활동 종사로 조건부과가 제외된 자(일용·임시고용 등 불완전취업자 등)에 대해서는 소득신고서에 의해 본인이 신고한 소득금액을 반영하되, 동종 사업종사자의 평균임금, 주거 및 생활실태 등을 감안한 소득확인조사를 거쳐 추정소득을 부과한다. 여기서 추정소득은 근로유지형 자활근로사업의 기본임금(20일 참

여)으로 적용가능하다.

또한, 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자 역시 조건부과가 제외된다. 병역법에 의한 입영예정자 또는 전역자, 교도소에서 출소하거나 보장시설에서 퇴소한 자, 학교졸업자, 질병·부상으로 2개월 이상의 치료를 받고 회복중인 자는 3개월간에 한해 조건부과가 제외된다(부록 3 참조).

가구 및 개별여건으로서 상기 요건 외에도 18세 이상의 중·고료 재학생 및 알콜중독 또는 향정신성 약물중독 등으로 치료과정에 있는 자와 같이 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자 또한 조건부과가 제외된다(부록 4 참조).

다음으로 조건제시유예자 판정요건을 살펴보면, 조건제시유예자는 근로능력자이나 지역·가구여건 등 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업참여를 한시적으로 유예한 자로서, 예컨대 5~6급 장애사유로 자활사업 참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한자, 도서벽지거주 수급자, 질병·부상 등의 사유로 자활사업 참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한자, 시험준비생·직업훈련·학원수강생, 북한이탈주민, 18세 이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생 등을 말한다(부록 5 참조).

#### 나. 조건부과 제외 및 유예 현황과 문제점

조건제시유예자의 경우 전체 일반수급자 중에서 보면 2001년 0.9%에 불과하였으나, 그 후 계속 증가하여 2005년 말에는 3.3%가 되었다(표 2-3 참조). 조건제시유예자는 전체 일반수급자 가운데 3.3%였으며 이 가운데 5~6급 장애인로 유예된 경우는 55.4%로 조건제시유예 사유의 절반을 넘는다. 그 외는 질병부상 인정자가 26.8%로 높고, 시험준비 혹은 학원 수강 등이 9.1%, 북한이탈주민 5.2%, 도서벽지가 3.5%였다. 연도별 변화를 보면, 도서벽지와 질병부상인정 사유와, 북한이탈주민이 2003년 말에 비해 2005년 각각 1.8%, 2.5%, 2.0% 증가하였고 그 외 사유는 매우 작은 변화만 있을 뿐이다.

조건부과제외자의 경우에는 전체 일반수급자 가운데 2005년 말 기준 16.7%로, 2001년 19.8%에서 지속적으로 하락하고 있는 추세이다. 조건부과제외 사유는 2005년 12월 말 당시 가구여건이 23.4%, 취업으로 인한 조건부과제외가 71.5%, 그 외가 5.1%였다. 가구여건으로 인한 조건부과제외는 2002년 16.7%에서 계속 높아졌고, 취업으로 인한 조건부과제외자 비율은 2003년 말 73.6%에서 지속적으로 감소하여 2005년에는 71.5%가 되었다.

좀더 구체적으로, 조건부과제외 사유별로 그 현황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 가구 및 개별여건에 따른 조건부과제외의 현황을 보면, 가구여건 가운데 미취학 자녀 및 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 또는 치매 등으로 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하는 등의 개별여건이 10.5%였다. 이는 수급자 중 여성이 58.1%로 상당부분을 차지하기 때문으로 보인다(표 2-4 참조). 즉, 여성의 자활사업 참여를 유도하기 위해서는 무엇보다 양육, 간병 등의 문제를 해결해 줄 수 있는 사회복지서비스 연계가 필요한데 이를 충족할만한 여건이 미흡하기 때문도 영향을 미친 것으로 파악된다. 따라서 앞으로 이에 대한 해결방안을 제시하지 않은 채 자활사업 참여만을 종용할 수는 없을 것이다.

〈표 2-4〉 일반수급자 성별현황

(단위: 명, %)

연도	계	남	여
2001	1,345,526(100.0)	567,025(42.1)	778,501(57.9)
2002	1,275,625(100.0)	533,167(41.8)	742,458(58.2)
2003	1,292,690(100.0)	541,233(41.9)	751,457(58.1)
2004	1,337,714(100.0)	562,074(42.0)	775,640(58.0)
2005	1,425,684(100.0)	604,255(42.4)	821,429(57.6)

자료: 보건복지부(2006), 「2005년 국민기초생활보장 수급자 현황」 편집

한편, 가구여건 가운데 대학생 등의 이유로 조건부과가 제외된 경우는 12.9%

로 이들은 향후 고등교육을 통해 괜찮은(decent) 일자리에 진입할 수 있는 가능성이 수급자 내에서도 비교적 높은 그룹이라고 볼 수 있다. 이와 같이 현재 대학생은 조건부과제외자에 해당되지만, 휴학생은 조건부수급자에 해당된다. 그러나 경제적으로 어려운 계층의 대상자 가구원의 대학 휴학사유는 대부분 등록금 부족 등의 경제적 이유가 많은 것이 현실이다. 따라서 수급자 가구의 대학 휴학생까지 조건부과제외 대상을 확대해야 한다(김안나 외, 2005a). 한편으로는, 빈곤탈출의 주요 변수가 대부분 안정된 취업이고, 더 나아가 취업의 질을 높이기 위해서는 고등교육이 요구되는 현실을 고려한다면, 능력있는 젊은 청년들의 교육을 지원할 수 있는 별도의 방안 역시 필요하다. 최근에는 용자 등으로 대학 교육을 마치지만 그 후 안정된 직장을 가지지 못해 실직과 이직을 반복하면서 학비용자를 갚지 못해 신용불량자가 되고 이는 다시 취업의 장애가 되어 일용직 등 불안정 고용에 편입되어 악순환이 반복되는 경우를 심심치 않게 볼 수 있다. 따라서 교육 등의 인적자본개발을 통한 탈수급 및 탈빈곤을 이루기 위해서는 조건부과제외 대상자 확대 혹은 이들에 대한 재정지원이 절실히 요구된다.

취업여부에 따른 조건부과제외 현황을 보면, 취업상태로 조건부과가 제외된 자는 71.5%로 상당부분을 차지하였다(2005년 말 기준). 그러나 고용형태를 보면 (170,148명: 100%) 상시고용은 전체 취업자 가운데 10.3%에 불과하며, 일용직과 임시직이 76.0%, 자영업이 13.8%이다. 즉, 취업하였다고 해도 비교적 안정된 일자리라 볼 수 있는 상시고용은 10명 가운데 1명에 불과하고, 나머지 9명은 불안정 일자리에 종사하고 있어 이들 역시 열악한 고용조건과 낮은 임금 등의 문제에서 크게 벗어나지 못하였을 것으로 추측된다. 또한 문제는 매년 조건부과 제외자 가운데 취업으로 인해 조건부과가 제외된 수급자들의 비율은 감소하고 (2001년에는 78.0%였으나, 지속적으로 감소하여 2005년에는 71.5%가 되었음), 가구여건으로 인해 조건부과가 제외된 비율이 2001년 17.9%에서 2005년 말에는 23.4%로 증가하였다는 것이다. IMF 이후 경기가 많이 회복되고 실업률이 안정되었음을 고려한다면 근로빈곤층의 취업 기회는 더 낮아진 것으로 해석된다.

또한 취업여부에 대한 기준이 불명확하며 이를 정확히 파악하기도 어렵고, 주당 평균 시간만으로는 판단하기도 용이하지 않다는 문제점이 있다. 정상적인



경우라면, 주당 평균 노동시간과 소득은 일정한 관련을 맺고 있다. 하지만 현재의 수급자 소득파악체계 하에서 불완전 취업상태에 있는 수급자는 조건부과를 회피하고자 하는 유혹에 사로잡히기도 쉬울뿐더러 실제로 조건부과를 회피하기도 비교적 쉽다. 즉, 자신의 노동시간을 취업으로 간주되는 기준시간(18시간)에 맞춰 낮게 신고함으로써 보다 많은 가처분소득을 얻거나, 반대로 실제 노동시간보다 높여 신고함으로써 자활사업 참여를 회피할 수 있다. 전자는 수급가구의 소득파악과 취업상태 조사가 정확하게 이루어지기 힘든 상황에서 생계급여가 보충급여방식으로 제공되기 때문에 근로시간과 소득을 낮추어 신고하여 보다 많은 가처분소득을 확보하려는 유혹을 받을 수 있다. 이에 반해 후자는 근로시간을 높여 신고함으로써 자활사업에 참여하지 않고 보충급여를 통해 자활사업참여자와 동일한 소득을 보장받을 수 있다(노대명 외, 2001).

이처럼 수급자의 근로소득과 취업상태를 제대로 파악하지 못하고 있는 상황에서 수급자의 입장에서는 취업하고 있다면 가급적 소득을 낮추어 신고하는 것이 유리하고, 실업상태에 있다면 노동시간을 취업기준시간(자활사업에서 취업으로 간주하는 주당 평균근로시간) 이상으로 신고함으로써 자활사업에 참여하지 않는 것이 유리하다(노대명 외, 2001). 또한 조건부과제의 판정을 받았으나, 신고당시 달리 근로조건이 변경되어 추가 소득을 얻는 경우도 발생하지만 이를 판단하기 어려운 문제가 있다. 이에 대해 담당자의 지속적인 확인이 필요하지만 필요한 시간 및 행정력이 뒷받침되지 않는 것이다(김안나 외, 2005a). 한편 이처럼 문제를 파악하고 있음에도 이에 대한 제재조치를 강구하기 힘든 상황이라는 점이 해결을 더 어렵게 한다.

#### 4. 자활사업 대상자 분류: 조건부수급자 유형구분

조건부수급자의 사업유형은 근로능력, 자활욕구, 가구여건 등을 고려하여 수급자는 보건복지부 지원 프로그램에 참여할 것인지(비취업대상자), 노동부 지원 프로그램에 참여할 것인지(취업대상자)에 따라 구분된다.주7) 이때 고려되는 사

주7) 보건복지부 지원 프로그램 참여자를 과거에는 비취업대상자, 노동부 지원 프로그램 참가자

항은 근로능력, 자활욕구, 가구여건 등이다.

#### 가. 근로능력점수 산정기준

근로능력은 근로능력점수표에 의해 산정되며, 연령, 건강상태, 직업이력 및 학력과 개인의 근로욕구 등을 감안한 재량점수 등을 반영한다(표 2-5 참조). 연령, 건강상태, 직업기술, 재량점수는 각각 30%, 25%, 25%, 재량점수 20%로 구성되어 연령이 근로능력을 판정하는데 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 특히 연령이 낮을수록 높은 점수를, 건강상태가 양호할수록 높은 점수를, 자격증 및 경력이 있는 경우는 높은 점수를 부여하고 있다. 여기서 비취업대상자는 근로능력점수, 자활욕구, 자활의지 등을 고려하여 근로능력점수가 70점 미만일 경우, 70점 이상인 수급자는 노동부 지원 프로그램 참여자로 구분된다.

---

는 취업대상자로 구분하였었다. 본 절에서는 보건복지부 지원 프로그램 참여자는 종전의 비취업대상자로, 노동부 지원 프로그램 참여자도 종전의 취업대상자로 명칭을 사용하였다.

〈표 2-5〉 근로능력 점수표

기준	세부기준	점수	비 고
1. 연령 (30)	18세~35세	30	실질적으로 취업가능한 연령
	36세~55세	20	자활능력유지가 가능한 연령
	55세~64세	10	취업이 현실적으로 어렵고 자활능력이 약화된 연령
2. 건강상태 (25)	양호	25	건강상태가 양호한 자
	보통	15	경질환이 있지만, 근로활동에 지장이 없는자 등
	보통이하	5	5~6급 장애자, 비등록장애자 등
3. 직업이력 및 학력 (25)	상	25	- 최근 3년내 1개월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외) - 자격증(국가기술자격법상)을 소지하고 있는 자 ※ 종사하는 직종과 직접 관련이 없는 자격증도 포함(단, 운전면허증은 직종과 직접 관련된 경우) - 대학(2년제) 졸업 이상 학력자
	중	15	- 최근 4~5년내 1개월 이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외) - 중·고졸 이상 학력자
	하	5	- 최근 3년 이내에 공공근로·취로사업 참여자 - 기타 위 기준에 해당하지 않는 자
4. 재량점수 (20)	- 개인의 직업이력, 근로욕구, 드러나지 않은 장애여부, 가구여건 등을 종합적으로 고려하여 20점을 부여		

주: 근로능력 점수산정은 연령·건강상태·직업이력 및 학력·재량점수를 합산함.  
: 직업이력과 학력이 일치하지 않는 경우, ①직업이력, ②학력의 순위로 산정함.  
자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

## 나. 근로능력점수 산정의 문제점

### 1) 근로능력점수상의 문제점

근로능력을 근로능력점수표에 의해 산정함으로써 정확한 근로능력을 평가·반영하지 못하고 있고, 실제 적용에서는 그나마도 완화된 기준을 적용하여 구분에 대한 신뢰성을 저하시킨다. 또한 현재 근로능력판정표가 단순화되어 있어 초기상담자의 자율적 판단이나 수급자의 의지를 반영하기 힘들뿐 아니라 근로능력점수 산정시 과연 연령이 가장 높은 비중을 차지할 가치가 있느냐는 문제가 제기되고 있다. 51세 이상이면 비취업 대상자로 분류되고 연령이 35세 이하이면 취업대상자로 분류되도록 구성되어 있어 수급자 개개인이 가진 취업잠재력을 객관적으로 평가하기엔 부적절하다(노대명 외, 2001). 또한 건강에 있어 객관적인 판단이 불가능한 경우가 발생한다.

### 2) 근로능력점수에 따른 취업/비취업대상자 선정의 문제점

근로능력점수에 따라 취업/비취업대상자로 이분화하는 것은 수급자의 능력과 욕구에 따른 자활지원이라는 목표를 달성하기에 근본적인 한계를 지니고 있다. 또한 비취업대상자는 복지부, 취업대상자는 노동부라는 이원화된 관리체제로 인해 체계적인 관리가 어렵고 분절적 성격을 띠게 된다. 즉, 사업추진과정에서 책임소재가 불명확해지는 문제가 발생하며, 서비스 제공주체가 이원화되어 있어 대상자가 복지부와 노동부 서비스를 모두 필요로 할 경우 서비스 이용이 어려워진다. 물론 비취업대상자의 자활을 중점 담당하는 보건복지부와 취업대상자의 자활을 실시하는 노동부간에 상호위탁을 허용함으로써 탄력적인 조치를 취하고 있으나 이것만으로 자활대상자 분류방식의 문제점을 해결하기 힘들다. 더구나 상호위탁은 통합전달체계 및 프로그램의 통합적 연계가 전제되지 않는 한 현행과 같은 이원화된 관리체계 하에서는 용이하지 않다. 이 점에서 도식적인 근로능력 판정표에 따라 대상자를 분류하고 이원화된 전달체계 하에서 대상자를 분할·관리하는 시스템의 대상자 분류방식은 효과적인 자활지원에 큰 장애

를 초래할 수 있을 것이다(노대명 외, 2001).

### 3) 자활육구 반영시 문제점

취업대상자/비취업대상자의 조건부수급자 유형구분은 우선적으로 근로능력점수에 따라 구분하되, 일정요건에 해당하는 자는 자활육구를 반영하고 있다. 이러한 조건부수급자 유형 및 자활급여 내용은 고용안정센터 직업상담원, 자활후견기관·사회적응프로그램 등 자활사업실시기관으로 의뢰되기 전에 해당 기관 담당자와 사전협의를 하되, 사회복지전담공무원이 최종 결정한다(보건복지부, 2006). 그러나 이와 같은 육구반영 및 담당기관과의 연계는 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

## 5. 자활사업 대상자 관리

### 가. 조건이행여부 확인 현황과 문제점

#### 1) 조건불이행 확인절차 및 내용

조건이행여부는 참여자명단 및 참여일수, 임금, 수당 및 조건불이행여부, 조건불이행 최종일자, 자활사업실시기관의 의견 등을 참고한다(표 2-6 참조). 또한 가구별 자활지원계획 수립을 위한 상담 및 자활사업실시기관 상담에 불응할 경우에도 조건불이행자로 분류된다.

조건불이행이 확인된 후에는 생계급여의 계속지급 또는 중지여부를 결정하여 조건부수급자의 자활지원계획 변경 또는 향후 계획수립 등에 반영한다. 또한 3개월 이상 장기 조건불이행자 및 이행과 불이행을 반복하는 상습 조건불이행자 등에 대해서는 근로유지형 자활근로사업의 기본임금(20일 참여)에 해당하는 추정소득부과가 가능하다. 한편 생계급여중지가 결정된 경우 중지기간은 생계급여중지를 결정한 날이 속하는 달의 다음달부터 3개월간이며 단 3개월이 경과한 후에도 조건을 이행하지 않는 경우에는 조건이행시까지 중지한다. 중지액은 조건부 수급자 본인의 생계급여만 중지하여 조건불이행자 본인을 뺀 나머지 가구

원만을 기준으로 동일 소득인정액에 해당하는 생계급여액을 지급한다.

〈표 2-6〉 조건이행여부 기본 확인사항

주체	사업구분	조건이행여부 기본 확인사항			
		대상자: 수급자전체			대상자: 조건부수급자
		참여자명단 및 참여일수	임금	수당	조건이행여부
시·군·구	자활공동체	○	○ (수익금)	-	< 공통 > · 조건불이행여부 · 조건불이행 최종 일자 · 자활사업실시기관 의견(불이행사유 등)
	자활근로	○	○	-	
	지역봉사	○	-	-	
	사회적응프로그램	○	-	-	
노동부	직업훈련	○	-	○ (소득산정제외)	
	직업적응훈련	○	-	-	
	자활취업촉진사업	○	○	-	
	취업알선	○	-	-	
	기타 (복지관내 창업훈련과정 등)	○	-	-	

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

좀더 구체적으로 비취업대상자의 조건이행여부 판단기준을 살펴보면, 비취업 대상자의 조건이행판단은 프로그램별로 다소 차이가 있으나 가구별자활지원계획 수립 상담불응자 및 자활사업실시기관 상담불응자는 공통적으로 조건불이행자로 판단한다. 사업별로는 정당한 사유(국가자격시험, 예비군훈련, 출산, 상병 등) 또는 자활사업실시기관에 통보없이 다음의 <표 2-7>과 같은 조건불이행 기준을 충족한 경우 및 상습적 결근·지각·조퇴, 음주, 근무지이탈 등과 같은 경우가 조건불이행에 해당된다.

<표 2-7> 조건이행판단 기준표: 보건복지부 지원 자활프로그램

사업구분	기본사업기간	조건이행기준	조건불이행기준
자활공동체	주 5일 이상	- 주 3일(22시간이상) 참여 : 1일 8시간 기준 (사회적 일자리형: 7시간) ※초과근무시간제외	①조건이행기준 위반시 ②2일 이상 연속 불참여 3회 이상 반복 ③월 조건부과일수의 1/3 이상 불참시
자 활 근 로	시장진입형 인턴형	주 5일이상	
	사회적 일자리형		
	근로유지형		
지역봉사	주 3일 이상	- 월 조건부과일수의 1/3 이상 불참시 조건불이행	
사회적응 프로그램	- 사례관리: 월 1회 이상 - 집단프로그램: 주 2회 이상 : 자원봉사활동 1회 - 근로의욕고취 및 사회적응교육 월 1회 이상 - 지역연계활동	- 월 3회 이상 불참시 조건불이행 - 1개월 이상 전담관리자와의 접촉을 회피하는 경우 ※ 단, 타 자활사업에 참여중인 조건부수급자의 경우 사회적응프로그램 조건이행 여부 확인 불필요	
생업자금		- 대역신청당시 목적대로 집행하지 않은 경우 - 창업준비 및 창업활동을 하지 않는 경우	
공통사항		- 예산 등 사업실시기관의 사정으로 조건이행기준시간에 미달하여 사업기간을 제시할 경우에는 제시된 사업기간을 모두 참여해야 함(예: 근로유지형자활근로를 주2일만 제시했을 경우 → 2일 모두 참여해야 조건이행) - 조건이행기준 주3일(22시간 이상)은 시간기준을 적용함	

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

취업대상자의 조건이행여부는 단계별로 다음 <표 2-8>에 해당할 경우 조건불이행으로 판단된다.

〈표 2-8〉 조건이행판단 기준표: 노동부 지원 자활프로그램

구분	조건불이행 기준
개인별 취업지원계획	개인별 취업지원계획 수립을 위한 상담 불응시 조건불이행에 해당
직업적응훈련	전체 과정 중 하나 이상의 프로그램에 참여하지 아니한 경우, 고용안정센터장이 지정한 훈련과정에 수강신청 및 훈련참여를 기피 또는 거부한 경우, 정당한 사유없이 3일 이상 계속해서 결석하거나, 소정 훈련시간의 80%이상 출석하지 아니한 경우, 고용안정센터장이 제시한 과제수행을 기피하거나 이행하지 않는 경우 조건불이행에 해당
구직활동지원	2주 1회 직업안정기관 출석, 주 1회 구직활동내역 및 조건이행여부를 확인한다. 유선을 통해 취업알선시 사업주 면접여부를 즉시 확인하며 필요하다면 고용안정센터 출석을 요구하여 조건이행여부를 확인하고 취업알선을 실시
직업훈련	직업훈련정보망(HRD-Net)을 통해 훈련생의 조건이행여부를 확인하며, 위탁훈련생의 경우 수시로 유선 또는 훈련기관 방문을 통해 훈련실시상황 등을 파악하여 적정훈련여부 등을 파악한다. 또한 정당한 사유없이 5일 이상 연속 무단결석하거나 월 10일 이상 무단결석하는 경우, 전훈련기간의 3할 이상을 결석하는 경우, 기타 훈련생의 훈련부적응 등 훈련수강이 불가능하다고 판단되는 경우
자활취업 촉진사업	대상자는 매일 출근하여 출근부 서명, 업무 담당자로부터 업무 지시 수령, 현지 출장업무수행, 일일보고서를 작성한다. 자활취업촉진사업 담당자는 출근상황 확인 후 조건불이행 요건 해당자에 대해서는 전 담당담원에게 통보하고, 참여자가 허위보고 또는 업무태만시 1회 주의, 2회 경고, 3회 조건불이행으로 판단
창업지원	자활사업 지정후 3개월내 창업신청여부 및 창업준비 활동 등을 통해 확인하며, 근로복지공단 통보사실을 검토하고 조건불이행 요건 해당자에 대해서는 재상담을 통해 조건이행여부를 판단

## 2) 조건불이행 현황 및 문제점

현재 조건불이행자 및 불성실 참여자에 대한 제재조치가 매우 엄격한 것이 아님에도 불구하고, 조건불이행이나 불성실 참여에 따른 제재를 집행하는데 어려움이 있다. 현 자활대상자 선정기준이 일정시간 이상의 근로활동만을 조건으로 하고 있어 실제 조건불이행자라도 취업자로 보고하는 방식으로 제재조치를



피하는 것이 가능하기 때문이다. 또한 자활사업 참여자에 대한 급여체계 또한 개인의 노력여하와 무관하게 획일적으로 지급되고 있어 자활대상자의 불성실 참여를 조장하는 문제점이 나타나고 있다. 뿐만 아니라 급여가 부족해서 취업 대상자로 하여금 자발적으로 자활사업을 이탈하게 만들기도 하고(강병구·이상훈, 2002), 조건불이행으로 패널티를 주더라도 본인분 생계비만 삭감하는 제재에 그칠 뿐 관리가 이루어지지 않고 있는 실정이다(노대명 외, 2004). 더욱이 자활후견기관장은 사업참여자를 대상으로 불성실참여를 판정하는 것에 부담을 갖게 되며, 담당자가 수급자의 생계급여가 중지된 것을 염려하여 조건이행으로 결정된 수급자와 엄격한 기준에 따라 조건불이행으로 결정된 수급자 간에 형평성 문제가 발생한다. 그 결과 현행 자활사업은 취업능력 배양을 위한 참여자의 인내와 노력을 유인하지 못할 위험이 크다(노대명 외, 2001).

〈표 2-9〉 조건불이행자 현황

(단위: 명, %)

구분	자활사업 참여자	조건부 수급자	조건불이행자(생계급여중지자)			
			계① <sup>3)</sup>	조건 불이행률	비취업 대상자	취업 대상자
2001년	-	42,614	7,881 (100.0)	18.5 <sup>1)</sup>	4,544 (57.7)	3,337 (42.3)
2002년	-	38,471	7,744 (100.0)	20.1 <sup>1)</sup>	4,645 (60.0)	3,099 (40.0)
2003.12.31	-	32,504	3,699 (100.0)	11.4 <sup>1)</sup>	1,946 (52.6)	1,753 (47.4)
2004년 1/4분기	-	33,394	2,367 (100.0)	7.1 <sup>1)</sup>	1,291 (54.5)	1,076 (45.5)
2005. 12. 31	52,240	34,426	2,532 (100.0)	7.4 <sup>1)</sup> (4.8) <sup>2)</sup>	1,401 (55.3)	1,131 (44.7)

주: 1) 조건불이행율 = 조건불이행자/조건부수급자

2) 조건불이행율 = 조건불이행자/자활사업참여자

3) 2001년과 2002년 2005년 조건불이행자는 1년 누계이며, 조건부수급자는 각 연도 12월 31일 기준이기 때문에 조건불이행률이 높게 산출되었음. 따라서 정확한 불이행률이라 볼 수 없으며, 다른 연도와 직접적 비교는 부적절함.

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

<표 2-9>를 보면 조건불이행률이 2002년에 20.1%로 자활사업참여자 5명 가운데 1명은 조건을 불이행하는 것으로 나타났다. 물론 이 수치 가운데 2001년과 2002년, 2005년 조건불이행자는 1년 누계이며, 조건부수급자는 각 연도 12월 31일 기준이기 때문에 조건불이행률이 높게 산출되어, 다른 연도와 직접적 비교는 부적절하다. 그러나 조건불이행률이 지속적으로 감소하여, 2005년에는 7.4%로 줄어든 것은 명확하다. 이를 전체 자활사업 참여자 대비 조건불이행률로 보면 4.8%로 더 줄어든다. 한편 2001년에 비취업대상자가 전체 조건불이행자 가운데 57.7%를 차지하였지만 2005년에는 55.3%로 줄어들고, 취업대상자는 42.3%에서 44.7%로 증가하였다. 이처럼 평가시점에 따라 다소 증감의 차이는 있지만 여전히 비취업대상자가 전체 조건불이행자 가운데 차지하는 비중이 취업대상자보다 높은 것은 변함없다.

#### 나. 자활지원종료 현황과 문제점

##### 1) 자활지원종료 결정/지속

주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상) 취업하거나, 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상 취업하여 3개월 평균임금이 최저생계비 이상일 경우 그리고 점포임대 등 창업지원서비스를 제공받아 사업을 개시하여 3개월 평균임금이 최저생계비 이상일 경우 확정일로부터 1개월 이후에 자활지원을 종료한다. 혹은 상기에 해당하지 않아 자활지원이 종료되지 않을 경우 사업을 지속하며, 3개월마다 조건부수급자를 재선정하여 가구별 자활지원계획 수립부터 다시 시작한다. 한편, 취업대상자는 위의 비취업대상자와 동일하나, 자영업 창업대상자는 3개월 이내에 근로복지공단에 신청하고 고용안정센터는 근로복지공단의 결과통보에 근거하여 영업을 개시한 날로부터 1개월 이후 종료한다. 또한 1개월 동안 폐업 및 자금대부 취소 등의 사유가 발생했는지 수시확인하며, 1개월 경과 후에는 근로복지공단에서 사업지도 등으로 관리된다. 취업은 취업확정(결정)일로부터 1월 이후 종료하며, 취업으로 비조건부수급자 또는 비취업대상자로 변경

되는 경우 1개월 이후 계속근무여부 확인 후 재심사요청한다(최종결정 후 종료). 또한 취업자는 수시로 근무여부를 확인하고 이직시 개인별 취업지원계획에 반영하여 자활사업을 지속 지원한다.

2) 자활지원종료 현황 및 문제점

자활성공 현황을 살펴보면, 먼저 자활시행 1년 뒤인 2002년의 자활성공률은 6.9%로 매우 낮게 나타났는데, 그나마도 감소하여 2005년에는 5.5%의 저조한 성과에 그쳤다. 자활에 성공한 경우를 살펴보아도 취업이나 창업 등을 통한 경우가 55.0%, 자활특례 상향이동이 45%로, 본인의 근로소득으로 탈수급된 경우는 자활성공자의 절반에 불과한 셈이다.

<표 2-10> 자활성공 현황

(단위: 명, %)

구분	자활사업 참여자(A)	자활성공(소득기준 초과)			자활성공률 (B/A)
		소계(B)	취업·창업 등	자활특례자 (상향이동)	
2002년	72,446	4,990(100.0)	3,740(74.9)	1,250(25.1)	6.9
2003년	63,178	4,307(100.0)	2,953(68.6)	1,354(31.4)	6.8
2004년	76,093	4,131(100.0)	1,666(40.3)	2,465(59.7)	5.4
2005년	52,240	2,886(100.0)	1,586(55.0)	1,300(45.0)	5.5

주: 자활사업참여자(조건부수급자+일반수급자+자활특례자)와 자활성공자는 당해연도의 실 인원 누계임.

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

노동부 자활지원종료 현황을 보아도 취업 혹은 창업으로 자활에 성공한 사람은 18.6%에 불과하였다. 특히 조건불이행자가 자활성공자의 2.3배로 나타나, 자활을 통해 근로빈곤층의 탈빈곤을 추진하기 위한 목표를 달성하기보다는 조건 불이행으로 생계급여가 중지된 사람이 더 많음을 알 수 있다.

〈표 2-11〉 노동부 자활지원종료현황(취업대상자 - 2003.12.31)

(단위: 명, %)

전산 의뢰	자활지원 종료	자활			취업·창업 이외의 사유						사업 대상자
		계	취업	창업	계	부 적격	조건 불이행	소재 불명	수급권 탈락	기 타	
6,254 (100)	5,829 (93.2)	1,166 (18.6)	1,141	25	4,663 (74.6)	1,144	2,660	144	209	506	425 (6.8)

주: 상기자료는 노동부에서 지방사무소로부터 취합한 자료이기 때문에 취업대상자의 자활 성공자와 조건불이행자가 복지부자료보다 높게 집계되었음.

자료: 노동부 내부자료 편집

그리고 자활지원이 종료되었더라도 대부분 참여자는 근로능력이 미약하며, 민간부분에 취업하기 어려운 상황이다. 또한 취업 및 창업을 위한 자활사업 참여보다 지자체에서 시행하는 노동강도가 낮은 소득지원형 자활사업을 선호하며, 노동시장에 진입하더라도 대부분 소득이나 종사상 지위 등이 매우 열악하며, 재직기간이 짧고 이직빈도 및 이직률 역시 높게 나타나고 있다(노대명 외, 2004). 이와 같은 결과는 자활사업이 연계·제공하는 일자리의 임금수준이 낮고, 작업환경이 열악하여 사회적 가치평가도 낮아 근로빈곤층의 참여를 촉진하기 어려운 문제도 있다.

### 제 3 절 급여체계 현황 및 문제점

자활급여는 근로능력이 있는 빈곤층에게 취업과 관련한 다양한 근로프로그램을 제공하여, 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력 배양을 목적으로 하고 있다. 자활사업의 대상자는 자활급여특례자, 조건부수급자, 일반수급자, 차상위계층(최저생계비의 120%이하)이며, 이중 취업대상자 및 비취업대상자로 구성된 조건부수급자는 의무적으로 자활사업에 참여해야 하고 이들은 자활사업참여를 조건으로 생계급여를 지급받는다. 이들에게는 근로

를 통한 자활 곧 탈빈곤 지원을 위해 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원이 이루어 진다. 그러나 국민기초생활보장제도와 연동된 자활급여체계는 국민기초생활보장제도 급여체계의 문제점을 고스란히 안고 실행되고 있는 실정이다.

### 1. 통합급여체계의 문제점

현행 국민기초생활보장제도는 최저생계비라는 단일한 기준에 따라 모든 급여를 통합하여 지급하고 있는 통합급여방식을 따르고 있다. 통합급여방식에 따르면, 기초생활보장제도의 수급가구의 경우 생계급여를 포함하여 여타 다른 급여들 - 주거, 의료, 교육, 자활급여 등 - 의 수급자격까지 함께 취득하고 있는데, 이러한 “전부 혹은 전무”(all or nothing)의 문제로 인해 탈수급보다는 오히려 수급가구로 머물러 있고자 한다는 것이다. 즉 소득이 최저생계비(수급기준)를 초과하면 모든 급여를 박탈하도록 구성되어 있는 통합급여체계방식은 수급자의 제도탈출을 저해하는 측면이 있다. 근로능력을 보유한 수급자들의 경우 이러한 수급자격의 상실로 인한 모든 급여를 박탈당할 두려움으로 인해 적극적인 구직 노력을 하지 않고 오히려 제도에 안주하고자 하는 경향이 강하게 나타나고 있는 것이다. 이러한 통합급여체계는 소득이 최저생계비를 초과하더라도 빈곤의 위험에 처할 수 있거나, 의료급여 등 특정한 급여만을 필요로 하는 빈곤층을 지원하는 데는 많은 한계를 노정하고 있다. 따라서 현재 최저생계비라는 단일한 기준에 따라 모든 급여를 통합하여 지급하고 있는 통합급여방식에서 개인의 다양한 욕구에 대해 해당 욕구별로 신속하고 적절하게 대응할 수 있는 개별급여체계로의 전환이 필요하다. 개별급여체계 하에서는 차상위계층을 포함한 저소득층에게 생계급여를 제외한 주거·교육·자활 등 필요와 욕구에 따라 부분적 지원이 가능해짐으로써 저소득 계층의 사각지대 해소에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

## 2. 보충급여방식의 문제점

보충급여방식은 국민의 기본적인 최저생계보장에 있어서 개별가구의 부족한 부분을 고려하여 차등적으로 지원하겠다는 원리이다. 그러나 이러한 보충급여 방식은 수급자의 소득이 증가하는 만큼 수급급여가 적어지는 구조로 수급자의 근로의욕을 저하시키는 경향이 있다. 즉 근로를 하나, 하지 않으나 항상 가구의 총소득이 최저생계비 수준을 유지하는 방식으로 근로소득이 증가하면 오히려 생계급여가 감소하게 되어 수급자의 근로의욕을 저하시키고 있는 것이다. 또한 일일노동이나 영세자영업자에 대한 소득과약률이 매우 낮은 상황에서 이들이 대부분을 차지하고 있는 수급자들을 대상으로 보충급여방식을 제대로 적용할 수 있을 지는 의문이다. 더구나 소득이 최저생계비를 초과하는 수급자에 대해 적절한 조치(급여반영)를 취하기도 어려운 상황이다. 이러한 보충급여방식은 또한 수급자들에게 소극적인 소득신고의 요인으로 작용하고 있는데, 보충급여로 인해 소득이 신고되는 만큼 수급급여가 줄어들기 때문에 자산신고의 신뢰도는 떨어지게 된다. 이러한 보충성의 원리는 근로능력이 있는 수급자들로 하여금 자활사업에 참여하지 않고 소득과약이 되지 않는 비공식부분의 근로활동에 참여함으로써 근로소득의 은닉을 통해 보다 많은 수급급여를 받고자 하는 파행적인 행동을 생산해 낼 수 있는 것이다. 이러한 문제점은 자활사업이 실직수급자의 자활사업 참여를 유인하는데 필요한 근로유인체계(인센티브제도), 즉 근로를 통한 탈빈곤과 이에 대한 인센티브의 부여 -를 구축하는데 심각한 어려움을 야기하고 있다(노대명 외, 2004).

## 제 4 절 프로그램 현황 및 문제점

자활사업의 프로그램과 관련해서는 ‘정체된 사업’이라는 비판을 많이 받아왔다. 사업시행 초기부터 참여자의 상당수가 취로형 자활근로 등 근로유지형 프로그램에 참여하고, 프로그램간 이동없이 장기간 특정 프로그램에 안주하는 현

상이 나타났다. 그 결과 자활사업은 취업 잠재력이 낮은 수급자에게 정부가 인건비를 지원해서 ‘유지하는’ 사업, 또는 생계비를 지급하는 것보다 많은 비용이 드는 사업이라는 인상을 심어주었다.

또 다른 문제는 체계적인 프로그램 운영체계를 갖추고 있지 않다는 것이다. 즉, 현 자활제도는 직업훈련, 창업 또는 자활근로 등 각 프로그램간의 연계를 통해 다양한 탈빈곤 경로를 지원할 수 있는 체계를 갖추지 못하였으며, 각 프로그램 내용적으로도 주어진 목표 달성에 필요한 서비스를 연계하는 체계를 갖추지 못하였다. 이는 특정 프로그램의 공백이나 부실로 나타나고, 프로그램간의 이행이나 취업으로의 도약을 지지하지 못하는 결과를 초래하였다. 이는 자활사업에 대한 초기참여와 지속적인 자기개발 노력도 영향을 미친다. 실제 수급자가 희망하는 다양한 프로그램이 구비되어 있지 않은 상황에서 일방적으로 전문성이나 예상소득이 낮은 프로그램을 강요하기도 힘들 것이다.

끝으로, 자활사업 프로그램 중 일정한 소득과 기술개발효과를 갖지 못한다면 수급자에게 프로그램에 지속적으로 참여하도록 요구할 명분이 없을 것이다. 또한 자활프로그램의 성공모형도 없고 자활프로그램을 수행할 전문인력도 부족하다는 문제점도 존재한다(노대명 외, 2003).

이에 본 장에서는 자활프로그램의 내용과 현황 그리고 문제점을 좀더 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 1. 자활프로그램의 유형 및 내용

일반적으로 비취업대상자는 복지부프로그램에, 취업대상자는 노동부프로그램에 참여하도록 되어 있다. 그러나 비취업대상자가 자활근로사업이나 자활공동체사업에 참여하던 중 직업훈련 등 취업지원프로그램 참여가 필요하다고 판단되는 경우 유형(비취업대상자)변경 없이 해당기간동안 한시적으로 취업지원프로그램에 참여가 가능하다. 또한 취업대상자 역시 직업훈련 등 취업지원프로그램에 참여하던 중 알코올의존 및 사회부적응 등 정신건강상 문제가 발생하여 사회적응프로그램 참여가 필요하다고 판단되는 경우 유형(취업대상자)변경 없

이 한시적으로 프로그램에 참여할 수 있다. 또한 취업대상자의 경우 고용안정 센터로 의뢰되어 취업지원서비스를 일정기간 이상(최초 의뢰일로부터 1년 6개월) 제공받고도 자활을 하지 못한 사람에 대해서는 가구별 자활지원계획을 변경하여 복지부 자활사업에 참여토록 조치한다.

다음에서는 복지부 지원 자활프로그램과 노동부 지원 자활프로그램별로 그 유형과 내용을 살펴보도록 하겠다.

#### 가. 보건복지부 지원 자활프로그램

비취업대상자를 대상으로 한 보건복지부 지원 자활프로그램은 사회적응프로그램, 지역봉사, 자활근로와 자활공동체사업<sup>주8)</sup>, 창업지원으로 구성되어 있다. 자활사업별 선발방법 및 기준은 <표 2-12>와 같다.

---

주8) 2003년의 자활근로는 취로형 자활근로와 업그레이트형 자활근로(공익형과 시장형)였으나, 2004년에는 시장진입형, 인턴형, 사회적일자리형, 근로유지형으로 바뀌었다(보건복지부, 2004)



〈표 2-12〉 자활사업 대상자 사업종류

자활급여종류	선 발 방 법		
	기 준	근로능력 접수	
직업적응훈련	· 근로의욕 고취 및 직업적응훈련이 필요한 수급자 및 차상위 계층		
취업알선	· 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	70점 이상	
직업훈련(창업훈련)			
자활취업촉진사업 등			
자활공동체사업	· 자활공동체사업 참여욕구가 높은 자 · 기술습득정도 · 노동강도가 높은 사업 참여가 가능한 자	70점 이상	
자 활 근 로	시장진입형	· 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 · 일용 · 임시직으로 직업경험이 있는 자	51~69점
	인턴형		
	사회적일자리형	· 노동강도가 낮은 사업 참여가 가능한 자 · 간병 · 양육 등 가구여건상 관내 사업만이 가능한 자	41~50점
	근로유지형		
지역봉사	· 건강상태 · 연령상으로 노동강도가 낮은 사업만이 가능한 자 · 타 자활사업 대기자 등	40점 이하	
사회적응프로그램	· 알콜의존 및 우울증 등 정신건강상 문제가 있는 경우 · 근로의지가 현저히 낮은 경우 · 상습적인 조건불이행자 등	점수와 무관	
생업자금융자	· 공동체 및 개인창업을 희망하는 자	신청서 심사·평가	

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

1) 사회적응프로그램

사회적응프로그램은 근로능력은 있으나 낮은 수급자에게 “사회적응프로그램 운영기관”을 통하여 전문적인 상담 및 치료 등 사회적응에 필요한 서비스를 제공하여 자활의욕을 회복하게 하기 위한 것이다.

대상자는 생계비 수급을 조건으로 프로그램을 이용하는 대상자(자활의지가 현저히 낮아 근로의욕고취가 필요한 자, 알코올남용 및 우울증 등 정신건강 문

제가 경미한 자(정신질환자 제외))는 의무참여자로서 시장·군수·구청장이 지정하는 지정참여자가 있으며, 다른 자활사업에 참여하는 조건부수급자 및 일반수급자의 희망참여자가 있다. 의뢰절차는 읍·면·동에서 시·군·구로 그리고 다시 사회적응프로그램 실시기관에 의뢰되며, 대상자가 상담에 불응하여 조건불이행으로 판정될 경우 다시 읍·면·동으로 통지한다. 사회적응프로그램의 내용은 <표 2-13>과 같다.

<표 2-13> 사회적응프로그램의 내용

구 분	프로그램의 내용	실시회수
사례관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내소상담 : 기관방문, 치료적면담</li> <li>· 가정방문 : 사례관리자가 방문상담</li> <li>· 현장방문 : 취업장, 자활사업장등</li> </ul>	월1회
집단프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 알코올 프로그램 : 알코올남용문제등</li> <li>· 직업적응프로그램 : 취업전교육등</li> <li>· 자조프로그램 : 자조모임, 상호지지 등</li> <li>· 자원봉사프로그램 : 사회기여경험</li> </ul>	주2회
근로의욕고취 및 사회적응교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자활의욕고취 및 사회적응교육</li> <li>· 근로의욕증진 및 재활(P/G)교육</li> <li>· 기초생활보장제도 및 자활사업안내</li> </ul>	월1회
지역연계활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역기관방문, 정신건강상태평가 등</li> </ul>	

주: 신규참여자외 다른 자활사업 참여자는 “근로의욕고취 및 사회적응”을 위한 교육을 중점적으로 실시하되, 교육시간은 근무시간으로 인정

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

## 2) 지역봉사

지역봉사는 근로능력이 낮은 수급자를 대상으로 지역사회 자원봉사 활동을 통해 근로의욕을 유지하고 지역사회 참여기회를 제공한다. 대상자는 조건부수급자와 수급자 중 지역봉사를 희망하는 경우에 가능하다. 단, 조건부수급자라고 하더라도 비취업대상자 가운데, 건강상태, 연령상 노동강도가 낮은 사업만이 가능한 자, 지역사회여건상 자활근로나 자활공동체 등 자활후견기관사업에 참여

하기 어려운 경우, 대기기간 동안 참여가능하다. 한편 취업대상자는 사업시행여건, 수용능력 등을 감안하여 직업훈련과정 등 대기기간 동안만 참여가능하다. 사업유형은 지역복지사업, 시설관리사업, 환경개선사업, 운영보조사업 등을 실시한다.

〈표 2-14〉 지역봉사사업 유형(예시)

구분	사업명	사업내용
지역복지사업	1 물품지원보조	저소득주민 생필품 지원 협조
	2 교통지도	등·하교 교통지도봉사
	3 지역안전관리	취약지 방범순찰 활동
시설관리사업	4 공원관리	공원내 수목관리, 청소
	5 목욕탕관리	장애인전용 목욕탕 관리 등
환경개선사업	6 주거환경정비	저소득가구 청소, 수선봉사
	7 지역환경정비	소공원, 이면도로, 경로당, 놀이터 청소
	8 가로환경정비	불법광고물 정비, 가로변 화단정비 등
	9 자연환경정비	지역내 자연환경정비, 환경도우미 등
	10 재활용선별	공병분류작업 보조 등
	11 해우소지킴이	화장실 문화개선 참여 등
운영보조사업	12 작업보조	봉투동봉작업 업무보조 등
	13 진행보조	사회복지프로그램 진행보조
	14 안내도우미	각종 사회복지사업, 기관, 시설 안내도우미

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

### 3) 자활근로

자활근로 중 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형은 전체 자활근로사업의 50%이상 실시하되, 시장진입형은 반드시 20% 이상 실시해야 한다. 자활근로사업의 참여대상은 조건부수급자, 일반수급자, 자활급여특례수급자, 차상위계층, 전문기술보유 일반저소득층이며 해당 사업별 지침에 따라 다르다(표 2-15 참

조). 차상위계층의 사업참여는 먼저 읍·면·동에서 차상위계층 해당여부를 조사한 후 시·군·구에서 결정하며, 사회적 일자리형에는 60% 범위까지 시장진입형에는 70% 범위까지 예산의 범위내에서 참여가 가능하다. 인턴형의 경우 차상위계층 참여에 제한은 없으나 가급적 조건부수급자 및 불완전취업자를 우선 참여토록 하도록 하고 있다.

〈표 2-15〉 비취업대상자의 자활근로 사업규모

구분	사업비 지출한도	사업규모 (전체자활사업 참여인원의)	차상위층 참여비율 (사업단 참여인원의)	시행방법
① 근로유지형	10%까지	45% 미만	50% 까지	지자체 직접시행
② 사회적일자리형	30%까지	35% 이상	60% 이하	민간위탁, 직접시행
③ 인턴형	-		제한없음	지자체 직접관리
④ 시장진입형	40%까지 (50%까지)	20% 이상	70% 이하	민간위탁 (직접 시행가능)

주: 근로유지형 45% 미만의 의미는 전체 자활사업 참여인원의 45% 미만의 인원이 근로유지형에 참여토록 해야 하며, 또한 전체 자활근로예산의 45% 미만의 금액을 근로유지형에 집행되어야 한다는 것임.

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

사업모형별 세부내용을 보면, 시장진입형은 투입예산의 20% 이상 수익금이 발생하고 일정기간 내에 자활공동체 창업을 통해 시장진입을 지향할 수 있는 사업으로 간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용사업의 5대 표준화사업을 중점으로 하되, 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화사업 및 경로당·어린이 놀이터 개·보수 등 지방자치단체의 민간위탁사업과의 연계를 추진하고 있다. 인턴형 자활근로라 함은 일반 기업체에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 근로를 하면서 기술·경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 취업유도형 자활근로사업을 의미한다. 단순 노무지원 형태를 지양하고, 수급자의 자활유도가 용이한 기술(전기, 용접, 이·미용, 요리, 정비, 운전, 제과·제빵 등) 습득이 가능한 업체에서의 근로기회를 제공하며, 참여신청시 시·군·구에서

조사하여 시·도에서 조정한다. 사회적일자리형 자활근로라 함은 사회적 유용성을 가지고 있으나 수익성 때문에 시장에서 공급되지 못하는 사회서비스 분야의 일자리(무료 간병도우미사업 등) 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업으로 사업단형과 도우미형이 있다. 주요 사업 유형은 사회적일자리형 자활근로사업단, 자활사업도우미, 복지도우미, 복지시설도우미, 보육지원도우미, 급식도우미 등이다. 이는 기존의 업그레이트형의 공익형 자활근로로 추진하던 사업들이다. 끝으로 근로유지형은 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 사업을 말한다. 조건부수급자가 참여할 경우에는 연령 및 건강·학력 등을 감안하여 노동강도가 낮은 사업 참여가 필요한 자, 간병·양육·보호 등 가구여건상 관내 사업참여가 필요한 자, 근로능력점수가 20~45점 사이에 있는 수급자를 감안하여 선발한다. 노인·장애인 등에 대한 가사도우미, 지역환경정비, 공공시설물관리보조 등 노동강도가 약하거나 지역사회 필수적인 공공서비스 제공사업 중심으로 추진한다.

자활급여기준을 살펴보면, <표 2-16>에서 보는 바와 같이 2006년 기준 시장진입형은 30,000원, 인턴형 28,000원, 사회적일자리형은 26,000원, 근로유지형은 20,000원이다. 또한 시장진입형은 기술·경력자에게 1,000원을 추가하여 지급한다. 사업참여기간은 1일 8시간, 주 5일 근무를 원칙으로 하며 지각·조퇴를 한 경우 실질 근로시간에 대하여만 급여를 지급한다. 근로유지형은 1일 5시간, 주 4일을 원칙으로 한다.

〈표 2-16〉 2006년도 자활급여기준(인/일/원)

구 분	수급자 및 차상위계층			비고
	계	급여	실비	
시장진입형	30,000	27,000	3,000	
(기술·경력자)	31,000	28,000	3,000	
인턴형	28,000	25,000	3,000	
사회적일자리형	26,000	23,000	3,000	1일 7시간, 주 5일
근로유지형	20,000	17,000	3,000	1일 5시간, 주 4일

주: 복지도우미와 인건비지원 자활공동체 참여자는 시장진입형(일반 참여자)기준

: 사회적 일자리형은 기술·자격자에 대한 추가급여 없음

: 시장진입형 사업 또는 사회적 일자리형 사업 중 사업장이 원거리이거나, 실비의 추가 지급이 필요하다고 인정되는 경우에는 협의를 거쳐 2천원 범위내에서 추가지급 가능 (시·군·구청장이 결정)

※ 수급자의 경우 별도의 자활소득공제금 지급

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

#### 4) 자활공동체

자활공동체란 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체로서, 수급자 등 저소득계층의 탈빈곤을 목적으로 한다. 자활공동체 성립요건을 살펴보면 자활공동체 구성원 중 기초생활보장수급자가 1/3 이상이어야 하고, 조합 또는 부가가치세법상의 2인 이상의 사업자로 설립해야 하며, 모든 구성원에 대해 자활근로임금(월 50만원 기준) 이상의 수익금 배분이 가능해야 하고, 자활근로사업단의 공동체로의 전환시 사업의 동일성이 유지되어야 한다. 그리고 보장기관은 인정받은 자활공동체의 조속한 사업안정을 위해서 사업자금의 융자, 국·공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선구매, 기타 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업의 지원 등 필요한 지원을 할 수 있다. 자활후견기관은 자활공동체의 설립을 도와야 하며, 운영과 판로개척 등 자활공동체 육성에 대해

적극적으로 지원해야 한다. 또한 자활근로사업단에서 자활공동체로의 전환을 촉진하기 위해 한시적으로 인건비 지원을 시행하고 있다.

5) 창업지원

자활의지가 있고 사업전망·기술·경영능력 등 사업계획의 타당성이 인정된 경우 <표 2-17>에 따라 생업자금을 융자한다. 대상은 국민기초생활보장법상의 수급자와 차상위계층이다.

<표 2-17> 융자규모 및 조건

융자규모	융자조건		
	한도액	이율	융자기간
2006년도 80억원	· 무보증 대출 : 가구당 1,200만원 · 보증대출 : 가구당 2,000만원 이하 · 담보대출 : 담보범위내	고정금리 연 3.0%	5년 거치, 5년 상환

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

나. 노동부 지원 자활프로그램

1) 직업적응훈련

직업적응훈련은 즉시 취업은 어렵지만 훈련욕구가 높고 훈련 이수 후 취업이 가능한 자에게 제공하되, 직업이력, 전공, 기능습득능력, 직업훈련욕구, 희망취업직종 등을 파악하여 훈련직종을 제공한다. 자활의지 배양과 근로의욕을 고취하는 근로의욕증진프로그램, 직업생활에서 공통적으로 요구되는 컴퓨터 조작, 자동차 운전능력을 배양하는 취업기초능력 갖추기 프로그램 및 올바른 직업선택을 지원하는 직업지도 프로그램으로 구성되어있다.

2) 취업알선 및 구직활동지원

취업알선 및 구직활동지원은 취업대상자의 특성에 부합하는 구직활동을 지원하며 기능·기술·학력 등이 일정수준에 있는 대상자에게 심층취업상담에 기반하

여 적합한 일자리를 찾아 취업하도록 지원하는 것이다. 대상자는 근로능력 및 자활욕구, 가구여건 등이 취업에 적합한 자로 타 자활프로그램 참가보다 집중적인 구직활동 지원으로 노동시장에의 취업이 가능한 자가 해당된다. 이에 따른 지원내용은 취업대상자 특성에 적합한 고용서비스 제공 및 구직희망 직종에의 취업알선 등 구직활동 지원, 기타 직업상담 서비스 제공이 있다. 취업알선 및 구직활동지원의 대상자 관리는 단계별로 실시되는데, 최초 4주 개인구직활동 → 5~6주 지정알선→7~8주 동행면접을 한다(노동부, 2003). 한편 일정기간 근로의욕 제고 및 심리적 안정이 필요한 대상자에게는 성취프로그램 등을 우선 제공한다.

### 3) 자활직업훈련

국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 취업 또는 창업이 용이한 다양한 훈련과정 및 취업이 유망한 분야 등의 훈련과정을 개설·운영함으로써 취업능력 및 기능습득을 지원함을 목적으로 하고 있다. 추진절차는 취업대상자의 경우 개인별 취업지원계획 수립→직업훈련 대상자 선정(관할 지방노동관서의 장)→취업대상자를 훈련기관에 위탁→훈련비 및 식대·교통비 지원의 과정을 거치며, 일반수급자는 구직등록시 반드시 상담을 실시한 후 적성을 고려한 훈련과정을 안내받아야 한다.

### 4) 창업지원

실직 후 6개월 이상 경과한 취업대상자 중 창업희망자를 대상으로 창업관련 기초상담을 실시하여 창업능력, 성공가능성, 지원적격여부 등을 검토한 후 근로복지공단에 위탁한다. 창업준비는 되어 있으나, 관련 분야 경험과 지식이 다소 부족할 경우 관련 창업훈련을 사전에 실시하며 사회경험 및 관련분야 경험과 지식이 부족하여 실패가능성이 있는 경우 자활취업촉진사업을 우선 실시토록 하고 이후 창업훈련을 받도록 하고 있다(자활취업촉진사업→창업훈련→창업지원. 보건복지부, 2006). 지원내용은 가구당 1억원 한도의 창업점포를 근로복지



공단이 임차하여 이를 무보증 무담보로 재임대(연 5.5%)하며, 지원기간은 1년 또는 2년으로 하되 최장 6년까지 연장가능하다. 지원절차는 실직 후 6개월 이상 경과한 자활대상자 중 창업희망자를 대상으로 창업능력과 성공가능성을 감안하여 지원대상자를 선발하며, 근로복지공단은 고용안정센터로부터 통보받은 창업지원 대상자에 대하여 창업관련 상담을 실시하고 적성과 경력, 자금조달 등을 고려하여 적격자를 선정한다(노동부, 2003).

#### 5) 자활취업촉진사업

자활취업촉진사업의 목적은 자활대상자 스스로 산업현장 구인현황 파악과 생산현장 체험을 통하여 본인 취업 및 여타 자활대상자의 취업을 지원하는 것으로서, 구직활동을 통해 조속히 취업할 필요성이 높다고 판단되는 국민기초생활보장 수급자에게 중소기업체를 중심으로 틈새일자리를 개척하게 하여 본인의 근로의욕 및 취업가능성을 제고하고 타 실업자의 취업을 지원한다(보건복지부, 2004). 사업내용은 취업촉진사업 참여자로 하여금 생산현장(중소업체 등)을 직접 방문하게 하여 본인의 일자리 발굴 및 여타 자활대상자취업지원을 위한 구인·구직 정보를 수집한다(노동부, 2003).

## 2. 자활프로그램 현황

자활사업 프로그램 참여현황을 보면(2005년 4/4분기), 자활사업 참여자 가운데 비취업대상자인 조건부수급자는 47.7%로 가장 많고, 차상위계층이 30.5%, 자활특례자 8.7%, 취업대상자 6.8%, 일반수급 참여희망자 6.3%의 순으로 많다. 조건부 비취업대상자의 비율은 2001년 52%에서 2002년을 제외하면 계속 감소하는 추세이고, 차상위계층은 2002년 외에는 계속 증가하여 30.5%로 자활사업의 두 번째 큰 집단을 형성하고 있다. 한편, 취업대상자는 2004년에 이례적으로 11.2%를 보였지만, 그 외 연도는 10% 미만으로 2001년에는 9.5%였지만 2005년에는 6.8%에 불과하다. 한편 자활특례는 2001년 4.9%에서 2005년 8.7%로 약 1.8배 증가하였고, 일반수급 참여희망자는 감소추세를 보인다.

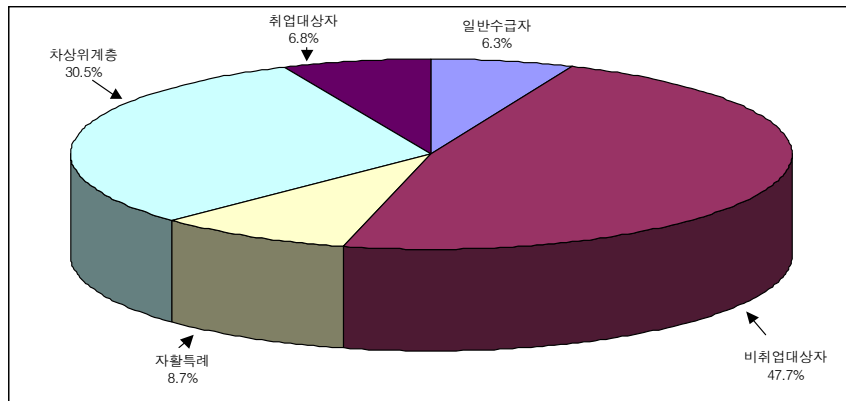
<표 2-18> 자활사업 참여 현황

(단위: 명, %)

구분	합계 ①+②	소계 ①	국민기초생활보장수급자			차상위계층	노동부 조건부수급자 (취업대상자) ②
			일반수급 참여 희망자	조건부수급자 (비취업대상자)	자활특례		
2001년 4/4분기	117,565 (100.0)	102,88 4	10,325 (9.1)	59,158 (52.0)	5,592 (4.9)	27,809 (24.5)	10,843 (9.5)
2002년 4/4분기	101,185 (100.0)	91,868	8,706 (8.6)	58,714 (58.0)	5,026 (5.0)	19,422 (19.2)	9,317 (9.2)
2003년 4/4분기	87,095 (100.0)	80,974	8,407 (9.7)	47,667 (54.7)	7,104 (8.2)	17,796 (20.4)	6,121 (7.0)
2004년 4/4분기	54,609 (100.0)	48,482	3,103 (5.7)	27,267 (49.9)	4,891 (9.0)	13,221 (24.2)	6,127 (11.2)
2005년 4/4분기	63,141 (100.0)	58,862	3,976 (6.3)	30,147 (47.7)	5,464 (8.7)	19,275 (30.5)	4,279 (6.8)

주: 2004년 4/4분기 일반수급참여희망자 수치는 2004년 1/4분기 자료임.  
 자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료(2004; 2006) 편집

[그림 2-3] 대상자 유형별 자활사업 참가현황(2005년 12월 31일)



자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

가. 보건복지부 지원 자활프로그램 현황

비취업대상자로 국한하여 복지부 자활사업의 프로그램별 참여현황을 보면 먼저 2001~2003년에 상담 불응 등으로 가구별 자활지원계획이 수립되지 못한 사례가 1.5%에서 3.6%로 계속 증가하였고, 자활사업 참여자는 102,884명에서 80,974명으로 지속적으로 감소하였다. 프로그램별 자활사업 참여자 현황을 보면, 자활근로가 84.8%(2003년)로 가장 많고, 지역봉사가 5.2%, 재활프로그램이 3.2%, 자활공동체가 2.6%, 생업자금 등 기타가 0.6%였다. 연도별 변화를 보면, 자활공동체와 재활프로그램 참여율은 2001년에서 조금씩 증가하였고, 생업자금 등은 감소하였다. 자활근로는 2001년 88.3%에서 2002년 다소 증가하였다가 (88.6%) 2003년에 84.8%로 감소하였는데, 업그레이드형은 2001년 이후 계속 증가한 반면 취로형은 75.2%에서 2003년에 58.0%로 감소하였다(표 2-19 참조).

〈표 2-19〉 복지부 자활사업 프로그램별 참여 현황 I : 2001~2003년  
(단위: 명, %)

연도	합계	자활사업참여자							가구별계획 미수립② (상담불응 등)
		계①	자활 공동체	자활근로		지역 봉사	재활 프로그램	생업자금 등 기타	
				업그레이드형	취로형				
2001년 4분기	104,446 (100)	102,884	1,527 (1.4)	13,653 (13.1)	78,512 (75.2)	6,473 (6.2)	547 (0.5)	2,172 (2.1)	1,562 (1.5)
2002년 4분기	93,530 (100)	91,868	1,415 (1.5)	20,096 (21.5)	62,779 (67.1)	5,058 (5.4)	1,694 (1.8)	826 (0.9)	1,662 (1.8)
2003년 4분기	83,981 (100)	80,974	2,202 (2.6)	22,474 (26.8)	48,715 (58.0)	4,361 (5.2)	2,673 (3.2)	549 (0.6)	3,007 (3.6)

주: 합계 = ①+②

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

2005년 12월 31일 기준으로 프로그램 현황을 살펴보면(표 2-20 참조), 전체 자활사업 참여자가 55,977명으로 축소되었음을 알 수 있다. 이 중 취업지원이 91.4%이고, 창업지원이 4.3%, 그 외 기타가 4.2%로 나타났다. 먼저 취업지원은 자활근로, 지역봉사, 사회적응프로그램으로 나뉘는데, 자활근로는 전체의 86.1%

이고, 지역봉사가 4.2%, 사회적응프로그램이 1.1%였다. 좀더 세부적으로 자활근로프로그램별 참여 현황을 보면, 비교적 노동강도가 높고 일반 노동시장 진입의 전단계라 할 수 있는 시장진입형은 10.7%에 불과한 반면, 노동강도가 낮은 근로유지형은 43.8%로 전체 자활사업 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 창업지원 4.3% 중에서는 자활공동체가 4.1%이고 개인창업이 0.1%로, 실제 자활사업을 통해 개인창업하는 경우는 매우 극소수임을 볼 수 있다. 취업알선 후 취업된 경우 역시 0.2%로 매우 소수에 불과하다.

〈표 2-20〉 복지부 자활사업 프로그램별 참여 현황 II: 2005년 12월 31일  
(단위: 명, %)

계	취업지원							창업지원		기타			
	자활근로						지역 봉사	사회 적응 프로 그램	자활 공동 체	개인 창업	공동 작업 장(부 업장)	취업 알선 후취 업	계획 수립 중
	자활 근로 소개	시장 진입 형	사회적 일자리 형	인턴 형	근로 유지형	지자 체형							
55,977 (100.0)	48,195 (86.1)	6,003 (10.7)	13,441 (24.0)	225 (0.4)	24,490 (43.8)	4,036 (7.2)	2,333 (4.2)	627 (1.1)	2,302 (4.1)	139 (0.2)	16 (0.0)	108 (0.2)	2,257 (4.0)

주: 합계 = ①+②

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

다음으로는 프로그램 참여 현황을 자활사업 참여자별로 살펴보면(표 2-21 참조), 2005년 12월 기준 전체적으로는 조건부수급자가 52.8%이고, 차상위계층 등이 33.4%, 자활급여특례자가 8.8%, 일반수급자가 5.0%임을 알 수 있다.

조건부수급자의 비중은 전체 프로그램 참여 비율에서도 볼 수 있듯이 대부분의 사업에서 가장 많은 참가율을 보이고 있다. 특히, 조건부수급자가 절대 다수를 차지하는 프로그램은 취업알선 후 취업(93.5%)과 지역봉사(88.7%), 사회적응 프로그램(76.6%)으로 매우 높았다.

한편, 차상위계층은 조건부수급자 다음으로 대부분의 프로그램의 주요 참가자였다. 특히 창업지원에서 자활공동체 참여자 중 차상위계층이 54.2%, 개인창업도 54.7%로 차상위계층이 창업지원의 절반 이상을 받고 있음을 볼 수 있다.

자활근로의 경우 차상위계층의 참여를 제한하고 있는데, 예를 들어 시장진입형은 사업단 참여인원의 70% 이하로, 사회적 일자리형은 60%, 근로유지형은 50% 이하로 제한하고 있다(표 2-21 참조). 실제 차상위 참여비율을 보면 시장진입형이 30.1%, 사회적 일자리형 31.9%, 근로유지형 29.5%로 제한기준의 절반을 조금씩 넘는 수준이다. 인턴형의 경우에는 차상위계층 참여 제한은 없으나 가급적 조건부수급자 및 불완전취업자를 중심으로 한다는 규정(보건복지부, 2006)과는 달리 참여율이 45.8%에 이르고 있다. 한편, 지자체 자체예산 확보사업의 경우에는 차상위계층도 자체사업지침에 따라 참여가 가능하도록 하고 있는데(보건복지부, 2006), 실제 참여자는 차상위계층이 96.7%로 거의 차상위계층으로만 이루어졌다고 볼 수 있다.

자활급여특례자는 전반적으로 각 사업별 참가비중이 10% 미만인데, 자활근로의 시장진입형과 사회적일자리형, 자활공동체에서만 10% 이상을 차지하고 있다. 그 외 일반수급자는 대부분의 프로그램에서 참여율이 높지 않지만, 공동작업장 43.8%, 개인창업 22.3%, 사회적응프로그램 18.8%로 비교적 높은 비중을 보이고 있다.

끝으로 계획수립 중으로 조건불이행을 포함하여 본격적으로 자활사업에 참여하지 않은 사례는 총 2,257명으로 조건부수급자가 91.1%로 절대 다수였다.

〈표 2-21〉 복지부 자활사업 참여자별 프로그램별 참여 현황

(단위: 명, %)

연도	계	취업지원								창업지원		기타		
		자활근로						지역 봉사	사회적응 프로그램	자활 공동체	개인 창업	공동 작업장 (부업장)	취업 알선후 취업	계획 수립 중
		소계	시장 진입 형	사회적 일자리 형	인턴 형	근로 유지형	지자 체형							
2005년 12월 31일	55,977 (100.0)	48,195 (86.1)	6,003 (10.7)	13,441 (24.0)	225 (0.4)	24,490 (43.8)	4,036 (7.2)	2,333 (4.2)	627 (1.1)	2,302 (4.1)	139 (0.2)	16 (0.0)	108 (0.2)	2,257 (4.0)
조건부 수급자	29,539 (52.8)	24,083 (50.0)	3,021 (50.3)	6,968 (51.8)	108 (48.0)	13,876 (56.7)	110 (2.7)	2,070 (88.7)	480 (76.6)	715 (31.1)	32 (23.0)	3 (18.8)	101 (93.5)	2,055 (91.1)
자활 급여 특례자	4,954 (8.8)	4,430 (9.2)	941 (15.7)	1,710 (12.7)	12 (5.3)	1,755 (7.2)	12 (0.3)	28 (1.2)	27 (4.3)	292 (12.7)	-	3 (18.8)	1 (0.9)	173 (7.7)
일반 수급자	2,804 (5.5)	2,366 (4.9)	235 (3.9)	477 (3.5)	2 (0.9)	1,640 (6.7)	12 (0.3)	226 (9.7)	118 (18.8)	47 (2.0)	31 (22.3)	7 (43.8)	-	9 (0.4)
차상위 계층등	18,680 (33.4)	17,316 (35.9)	1,806 (30.1)	4,286 (31.9)	103 (45.8)	7,219 (29.5)	3,902 (96.7)	9 (0.4)	2 (0.3)	1,248 (54.2)	76 (54.7)	3 (18.8)	6 (5.6)	20 (0.9)

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

좀더 구체적으로 시장진입형 자활근로 업종별 현황을 참여자별로 살펴보면 다음과 같다(표 2-22 참조). 시장진입형 자활근로는 「간병·집수리·청소·폐자원 재활용·음식물재활용사업」의 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 추진하되 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진하고 있다(보건복지부, 2006). 먼저, 2005년 12월 31일 당시 5대 표준화 사업 및 기타사업 참여자는 37,318명이다. 이 가운데 조건부수급자는 51.0%, 차상위계층이 30.2%, 자활특례가 10.7%, 일반수급자와 일반인이 각각 4.9%, 3.2%였다. 참여자 특성별로 사업참여 현황을 보면, 모든 참여자들이 ‘기타사업’에 가장 많은 비율로 참여하고 있음을 알 수 있다(조건부수급자 66.7%, 자활특례자 54.2%, 일반수급자 70.5%, 차상위계층 64.9%, 일반인 65.6%). 기타사업을 제외하면, 그 다음으로 간병사업 참여비율이 가장 높다(조건부수급자는 13.4%, 자활특례자 14.4%, 일반수급자 9.2%, 차상위계층 15.9%, 일반인 16.6%). 가장 참여율이 낮은 사업은 일반인을 제외하면 모두 음식물재활용사업으로 0.4% 수준이다. 일반인의 경우는 세차사업 참여율이 0.1%로 가장 낮았다.

〈표 2-22〉 5대 표준화사업 및 기타업종별 현황(2005년 12월 31일)  
(단위: 명, %)

사업명	추진형태		참여인원(명)					
	공동 체수	사업 단수	계	조건부 수급자	자활특례	일반 수급자	차상위 계층	일반인
계	439	2,014	37,318 (100.0)	19,014 (100.0)	3,998 (100.0)	1,834 (100.0)	11,276 (100.0)	1,196 (100.0)
집수리	97	204	2,188 (5.9)	1,042 (5.5)	384 (9.6)	85 (4.6)	603 (5.3)	74 (6.2)
간병	55	303	5,294 (14.2)	2,551 (13.4)	577 (14.4)	169 (9.2)	1,798 (15.9)	199 (16.6)
청소	63	179	2,544 (6.8)	1,134 (6.0)	393 (9.8)	131 (7.1)	799 (7.1)	87 (7.3)
폐자원 재활용	38	163	1,916 (5.1)	997 (5.2)	271 (6.8)	114 (6.2)	506 (4.5)	28 (2.3)
음식물 재활용	3	19	167 (0.4)	96 (0.5)	18 (0.5)	6 (0.3)	42 (0.4)	5 (0.4)
도시락	17	80	715 (1.9)	402 (2.1)	129 (3.2)	21 (1.1)	146 (1.3)	17 (1.4)
세차	12	38	258 (0.7)	119 (0.6)	59 (1.5)	15 (0.8)	64 (0.6)	1 (0.1)
기타 사업	154	1,028	24,236 (64.9)	12,673 (66.7)	2,167 (54.2)	1,293 (70.5)	7,318 (64.9)	785 (65.6)

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

자활공동체 역시 참여현황을 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다. 전체 자활공동체수가 2002년 4분기 135개에서 2005년 4분기에는 439개로 3.3배 많아졌다. 이 가운데 인정기관은 384개(87.5%)이며, 미인정기관이 55개(12.5%)였다. 한편 참여자별 현황을 보면 차상위계층이 33.7%로 가장 많고, 조건부수급자가 31.1% 등의 순이다. 이는 2002년~2004년에 조건부수급자의 비중이 차상위계층보다 더 높았던 것과는 다른 양상임을 알 수 있다.

〈표 2-23〉 자활공동체 현황

(단위: 명, 천원, %)

연도	공동체현황			참여자현황					
	자활공동체수			계	자활특례	조건부수급자	일반수급자	차상위계층	일반인
	소계	인정	미인정						
2002년 4분기	135	58	77	689 (100)	37 (5.4)	315 (45.7)	32 (4.6)	208 (30.2)	97 (14.1)
2003년 4분기	234	153	81	1,420 (100)	121 (8.5)	506 (35.6)	34 (2.4)	479 (33.7)	280 (19.7)
2004년 1분기	227	161	66	1,608 (100)	145 (9.0)	719 (44.7)	56 (3.5)	444 (27.6)	244 (15.2)
2005년 4분기	439	384	55	2,302 (100)	292 (12.7)	715 (31.1)	47 (2.0)	776 (33.7)	472 (20.5)

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

## 나. 노동부 지원 자활프로그램 현황

노동부 자활사업은 취업대상자를 중심으로 하되 비취업대상자라도 지역여건, 예산 및 수용능력 등을 감안하여 취업·비취업대상자의 자활에 필요한 사업에 참여할 수 있도록 탄력적으로 운용하도록 함에 따라, 전체 노동부 자활사업 참여자의 4.3%는 비취업대상자였고 22.6%는 일반수급자였다(2003년 말). 프로그램 참여현황을 살펴보면, 전체 3,247명 가운데 직업훈련이 32.2%로 가장 많았으며, 직업적응훈련이 18.7%, 계획수립 중 19.1%, 취업알선이 17.0%, 자활취업축진이 6.6%, 재심사가 2.4%, 기타 및 창업지원이 4.0%였다. 세부 프로그램별로는 취업대상자가 가장 많이 참여하는 프로그램은 계획수립 중으로 24.3%였고, 취업알선이 22.4%였다. 그러나 계획수립은 아직 자활지원사업에 본격적으로 참여한 것으로 볼 수 없기 때문에 실제 취업대상자의 자활사업이 취업과 창업에 도움이 되기 위해서는 많은 시간이 소요될 것으로 예측된다. 반면 비취업대상자의 경우 대부분이 직업훈련(42.1%)과 직업적응훈련(41.4%)에 참여하고 있어 취업대상자와 비취업대상자가 주로 참여하는 프로그램이 다르게 나타났다.



〈표 2-24〉 노동부 자활사업 참여 현황 I : 2003. 12. 31

(단위: 명, %)

구분	계	직업적응 훈련	계획 수립중	취업알선	직업훈련	자활취 업촉진	창업 지원	기타	재심사
계	3,247 (100)	608 (18.7)	619 (19.1)	553 (17.0)	1,045 (32.2)	213 (6.6)	2 (0.06)	128 (3.9)	79 (2.4)
취업 대상자	2,374 (100)	458 (19.3)	577 (24.3)	531 (22.4)	473 (19.9)	192 (8.1)	2 (0.08)	62 (2.6)	79 (3.3)
비취업 대상자	140 (100)	58 (41.4)	12 (8.6)	2 (1.4)	59 (42.1)	3 (2.1)	-	6 (4.3)	-
일반수급자	733 (100)	92 (12.6)	30 (4.1)	20 (2.7)	513 (70.0)	18 (2.5)	-	60 (8.1)	-

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

한편 2004년 1월 1일부터 11월 31일의 기간동안의 노동부 자활사업 참여현황을 살펴보면, 취업대상자와 비취업대상자 각각 74.6%, 5.3%로 증가하였고, 일반수급자는 20.1%로 감소하였다(표 2-25 참조). 또한 2003년 말과 달라진 점은 취업대상자가 실업급여 수급자인 경우 실업급여 수급기간을 자활사업참여로 인정하고 수급기간 만료 후 지속적인 자활지원서비스를 제공하도록 함에 따라(노동부, 2003) 18명이 급여를 수급하였다. 한편 취업대상자가 가장 많이 참여하는 프로그램은 직업적응훈련으로 이는 2003년 가장 많은 사람이 속하였던 ‘계획수립 중’을 제외한 것도 영향을 미친 것으로 보여진다. 그 결과 비취업대상자와 일반수급자 역시 노동부 자활사업 프로그램 가운데 직업적응훈련에 참여하는 비율이 가장 높았다.

〈표 2-25〉 노동부 자활사업 참여 현황 II: 2004.1.1~11.31

(단위: 명, %)

구분	계	창업	직업적응 훈련	취업알선	자활취업 촉진	실업급여	직업훈련
계	9,405(100)	17(100)	5,101(100)	1,616(100)	943(100)	18(100)	1,710(100)
취업대상자	7,015(74.6)	17(100)	3,317(65.0)	1,600(99.0)	909(96.4)	15(83.3)	1,157(67.7)
비취업대상자	503(5.3)	-	414(8.1)	2(0.1)	8(0.8)	2(11.1)	77(4.5)
일반수급자	1,887(20.1)	-	1,370(26.9)	14(0.9)	26(2.8)	1(5.5)	476(27.8)

자료: 노동부 내부자료 편집

이와 같은 경향은 2005년 12월 현재에도 비슷하게 나타나고 있다. 노동부 지원 프로그램 참여자의 절반가량이 직업적응훈련(48.2%)에 참여하고 있으며, 그 다음으로는 취업알선(28.3%), 취업촉진사업(14.1%), 직업훈련(9.0%) 등의 순으로 참여하고 있다(표 2-26 참조).

〈표 2-26〉 노동부 자활사업 참여 현황 III: 2005. 12. 31

(단위: 명, %)

구분	계	직업적응 훈련	취업알선	직업훈련	창업	실업급여	취업촉진
분기	1,289 (100.0)	621 (48.2)	365 (28.3)	116 (9.0)	1 (0.1)	4 (0.3)	182 (14.1)
누계	8,092 (100.0)	4,332 (53.5)	1,500 (18.5)	1,437 (17.8)	10 (0.1)	25 (0.3)	788 (9.7)

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료 편집

### 3. 자활프로그램의 문제점

자활프로그램의 문제점은 우선적으로 지자체는 자활사업을 전담할 부서와 인력이 배치되지 않는 등 이해와 준비가 취약하며, 자활사업실시기관은 사업적 전문성 및 경험과 운영능력이 부족하며 지자체와의 교섭력, 정치력, 지역자원의

동원력 등이 부족하다는 것이다(노대명 외, 2001; 노대명 외, 2003b; 노대명 외, 2004). 또한 자활사업에 대한 철학과 비전 그리고 발전방향에 대한 공동의 인식과 공유가 초보적 수준이며, 민간자활사업실시기관의 경우에는 자율성이 부족하고 개인의 적성과 능력 및 희망에 맞지 않는 정형화된 프로그램으로 자활 욕구를 저하시키고 있다. 나아가 자활사업에 참여해도 취업에 도움이 되지 못하며, 참여기간 중 취업기회가 부족하고, 자활사업 참여자에 대해서는 직업훈련 기회가 부족하다는 문제가 있다. 자활사업 참여자는 자활사업을 통해 직업기술을 터득하고 있기는 하나, 이는 자활근로 등 현재 참여하고 있는 업종에서 필요한 기술을 터득하는 수준이다. 따라서 중장기적으로 자활사업 내부에서 참여자가 일반 노동시장에 진입할 수 있도록, 시장수요가 있는 분야의 직업훈련을 강화하고 참여에 따른 인센티브 또한 확대할 필요가 있다(노대명 외, 2005). 자활사업은 아니지만 고용보험 수급자 가운데 빈곤층의 경우 직업훈련 참여가 훈련기간, 훈련직종 등에서 모두 재취업 확률을 높이는 것으로 나타났다. 이는 직업훈련이 빈곤층의 실업탈출에 큰 역할을 하는 것으로(김철희, 2004), 자활사업에도 적용될 것으로 예상된다. 한편, 이상록(2003)은 자활사업 참여자의 자활사업에 대한 태도가 긍정적일수록 특히 자활사업의 효과에 대한 태도가 긍정적일수록 자활사업의 성과가 높다고 하였다. 이는 자활사업 성과 제고를 위해서는 자활사업에 대한 수급자의 인식과 태도 개선이 이루어져야 하고, 이를 위한 적극적인 방안모색이 필요함을 의미한다. 이와 같은 공통의 문제점 외에 사업별 문제점은 아래와 같다.

#### 가. 보건복지부 지원 자활프로그램의 문제점

사회적응프로그램의 경우 참여율이 저조하며, 이로 인해 집단프로그램이나 심층상담프로그램의 운영이 어렵다. 또한 지속적인 사례관리와 교육을 보장하지 못하고 있으며, 충분한 재정적 지원과 실효성있는 프로그램이 부족하다. 나아가 장기체류하려는 경향이 높고, 재활성공률도 낮다.

지역봉사 역시 참여율이 낮다. 이는 실비가 낮아 근로를 유인하기 어렵고, 취

로형 사업 노임에 비해 형평성이 맞지 않아 강제노역으로 인식되고 있는 이유도 작용한다. 또한 참여자의 노동능력이 낮아 사업참여 효과를 기대하기 어려우며 단순한 소일거리를 주는 사업으로 귀착하고 있다.

자활근로프로그램을 살펴보면, 근로유지형의 경우 기존의 취로형 자활근로에서 추진하던 사업으로서 상위프로그램에 참여해야할 수급자마저 노동강도가 약한 이 사업에 참여하는 경우가 많으며 안주하려는 경향도 보이고 있다. 이는 근로소득이 감소해도 보충급여원칙에 따라 생계급여가 증가하여, 실제 지급받는 공적이전소득은 별 차이가 없기 때문이다. 그 외에도 체계적인 사례관리와 지원이 이루어지지 않고 있다는 문제가 제기되고 있다. 시장진입형 자활근로는 고강도 프로그램으로 인식되어 업그레йд 자활을 통해 취업 또는 빈곤탈출전망이 불확실하여 기피하는 경향이 있어서 참여율이 저조하다. 또한 충분한 수익을 창출하지 못하고 있으며, 수익창출을 위한 지원 또한 이루어지지 않고, 사업특성을 고려한 탄력적인 지원이 이루어지지 않는다. 그 외에도 실무자의 역량이 부족하며 자활공동체 편향적인 경향이 있다.

자활공동체의 경우에는 자활후견기관의 자활공동체 사업은 참여자 규모가 작을 뿐 아니라 사업의 수익성 측면에서도 안정성이 확보되지 못하였다. 이는 참여자에게 적절한 임금을 보장하기 힘들 뿐 아니라 이들에게 고용안정성을 보장하기도 힘들다는 것을 의미한다(노대명 외, 2005) 실제 자활공동체의 목표 가운데 하나는 수익창출이지만 실제 수익창출은 저조하며, 1인당 월 50만원의 수익도 올리지 못하는 비율이 11.4%에 이르는 등 참여자에게 적정임금을 보장하지 못하고 있다. 또한 자활사업의 궁극적 목적은 자활공동체이지만, 실제 참여율은 저조하며 특히 차상위계층 참여자의 대다수가 취로형 근로에 참여함으로써 근로능력이 상대적으로 양호한 차상위계층의 참여를 통해 자활공동체의 발전을 촉진한다는 정책취지가 제대로 적용되지 못하고 있다. 그 외에도 자활공동체사업에 대한 정부와 지자체, 그리고 민간의 적극적인 지원 및 탄력적인 운영이 부족하며, 사업추진시 행정적인 어려움을 겪고 있다.

창업지원의 경우에는 창업시 세계상의 혜택이 전혀 없고 창업초기 자금지원과 자문 등의 지원이 부족하여 실적이 저조하다. 또한 전문적 창업지원역량을

갖춘 인력이 부족하며, 실무자의 사례관리 능력과 창업지원역량을 강화할 수 있는 교육·훈련체계의 미비가 문제되고 있다.

#### 나. 노동부 지원 자활프로그램의 문제점

먼저 직업훈련의 문제점을 살펴보면, 직업훈련을 통해 더 나은 일자리를 구할 수 있다는 가능성을 제시하지 못할 뿐 아니라 대상자가 훈련보다 생계유지를 더 중시하여 기피하기도 하는 등 생계가 급한 수급자의 참여를 유도하지 못하여 참여율이 저조하다(강병구·이상훈, 2002; 노대명 외, 2004). 또한 다양한 욕구를 반영한 프로그램이나 직업훈련과 취업알선 프로그램간의 연계가 부족하다. 한편, 직업훈련의 고용효과는 취업알선사업에 비해 낮으며, 직업훈련에 참여한 자활종료자의 재직기간은 다른 자활사업에 참여한 종료자보다 낮다.

취업알선 및 구직활동지원의 경우에는 work-net에서 적합한 일자리를 개발하고 연계하기 어려우며 실제 취업알선이 이루어진 경우는 소수에 불과하다. 또한 지역차원에서 자활대상자에게 일자리를 발굴·연계하는 민·관협력형 프로그램이 부족하다. 나아가 취업알선을 위한 지원체계가 미비하고 취업정보 제공이 부실할 뿐 아니라, 취업대상자를 위한 특정 프로그램의 형태로 운영됨에 따라 취업가능성이 높은 참여자마저 자활사업에 참여시키게 된다.

자활취업촉진사업의 경우 자활대상자 스스로 산업현장 구인현황 파악과 생산현장 체험을 통해 본인 취업 및 여타 자활대상자의 취업을 지원하는 것을 목적으로 하나, 참여기간을 1년에 3단계(9개월)까지 제한하며, 취업정보 제공이 부실하다는 문제를 지니고 있다.

실직 후 6개월 이상 경과한 취업대상자 중 창업희망자를 대상으로 하는 창업지원은 그 프로그램이 활성화되어 있지 못하고 실적이 저조하며 창업성공률 또한 낮다는 문제를 지니고 있다.

## 제 5 절 전달체계 현황 및 문제점

### 1. 자활지원 전담인력의 부재

자활사업은 그것을 전담하는 전문인력 없이 추진하고 있어, 자활대상자에 대한 기초관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 현재 자활대상자에 대한 초기상담과 지원, 급여와 제재를 담당하는 인력은 읍·면·동사무소에 배치된 사회복지전담공무원이지만, 이들은 과중한 업무와 전문성 부족으로 충분한 서비스 연계 등을 포함하여 자활사업에 많은 시간과 노력을 투자하기에는 한계가 있다. 그 결과 많은 수급자가 초기상담도 없이 자활사업에 참여하도록 통보받고 있는 상황이다(노대명 외, 2001).

### 2. 자활대상자 관리체계 이원화로 인한 업무효율성 저하

현재 자활대상자에 대한 관리는 노동부와 보건복지부, 지방자치단체에 의해 이루어지고 있다. 노동부는 취업대상자에 대한 서비스를 제공하며, 보건복지부는 비취업대상자에 대한 서비스를 제공하며, 별도의 지방전달체계가 없기 때문에 지방정부의 전달체계를 활용하고 있다. 그러나 이러한 이원화된 관리시스템은 각 관리주체의 상이한 지향성과 조직문화의 차이로 인해 원활한 연계가 현실적으로 잘 이루어지지 못한다는 문제를 가진다. 더욱이 자활지원과 같은 통합적 서비스는 대상자에 대한 적절한 사례관리를 전제로 하는데, 이원화된 관리시스템은 그 구조적 특성상 사례관리가 잘 이루어지기 어렵고, 다양한 서비스의 통합적 연계 또한 힘들다(노대명 외, 2001). 또한 실행과정 차원에서 전산 및 행정처리 과정상의 문제로 인해 지자체와 고용안정센터, 자활후견기관 사이에 수급자 관리가 적절하게 연계되지 못하는 문제도 발생하고 있다.

자활대상자 관리가 제대로 이루어지지 않는 현상은 특히 노동부에 의뢰되는 취업대상자에게 두드러진다. 노동부에 의뢰되는 취업대상자의 상당수는 조건부 수급자 분류기준에 따라 젊은층이 많이 참여하게 되는데, 이들의 상당수는 사회복지전문요원의 초기상담을 거치지 않고 기계적으로 위탁되고, 그 결과 노동

부의 상담과정에서 부적격자로 판정되거나, 조건불이행으로 재통보되는 것으로 나타나고 있다. 또한 실제 자활서비스 운영은 이원화된 관리체계보다 자활사업 실시기관으로 더 다원화되어 이와 같은 분산적 운영이 대상자와 기관간의 원활한 연계를 어렵게 하고 있다는 지적을 받고 있다(노대명 외, 2003).

### 3. 공급자원 연계체계의 미약

자활사업은 자치단체 차원에서 다양한 서비스를 연계·제공함으로써 그 효과를 극대화할 수 있다. 하지만 현재 우리나라는 광역 및 기초자치단체가 급여, 고용·복지서비스 등을 통합적으로 제공하는 기능이 미약하다(노대명 외, 2001). 취업대상자는 고용안정센터로 전산의뢰하기 때문에 별도의 전화통지나 정기적으로 의뢰여부를 확인하지 않는 이상 상당기간 신규의뢰자를 인지하지 못하는 경우도 있다. 또한 개별고용안정센터가 관할하는 지역이 2~10개의 읍·면·동에 걸쳐있어 접근성이 매우 떨어진다는(강병구·이상훈, 2002). 나아가 대상자의 욕구와 필요에 따른 서비스 연계 및 복지와 고용서비스가 부족하며, 통합적으로 제공되지 못한다. 세부적으로 첫째, 지역사회의 연대적 서비스제공이 거의 단절되었으며, 광역 및 기초자치단체에 급여, 고용·복지서비스 등을 연계·제공하는 기능이 취약하다. 둘째, 지자체와 고용안정센터, 자활후견기관 사이에 전산 및 행정처리의 문제로 적절히 연계되지 못하였고, 전반적으로 민·관 상호간의 신뢰가 형성되지 못하고, 갈등으로 인해 협력에 따른 시너지효과가 크지 않다. 그 결과 이와 같은 적절한 서비스연계부족으로 인해 ‘가구여건곤란자’가 증가하고 있다.

### 제 3 장 자활사업 참여자 성별 분석

본 장에서는 「2004년도 저소득층 자활사업 실태조사(노대명 외, 2005)」 중 부가조사 원자료를 사용하여 자활사업 참여자의 특성 및 실태를 분석하였다.

「2004년도 저소득층 자활사업 실태조사-부가조사」는 전국 242개 자활후견 기관 자활사업 참여자를 모집단으로 하며, 표본은 자활사업 참여자의 지역별 구성비율과 성비, 연령비를 고려하여 층화 표본추출한 것이다.

본 연구에서는 자활사업 참여자를 대상으로 한 부가조사 원자료를 활용하여 자활사업 참여 가구주의 성별에 따른 특성 및 실태를 살펴보는 것에 초점을 두었다. 이는 빈곤여성들이 당면하고 있는 심리·정서적 지원, 자녀양육, 취업·창업 등 각종 문제에 대한 이들의 욕구를 살펴보고자 하는 것으로 여성의 특성을 고려한 자활지원사업을 강화하는데 있어 기초자료를 제공할 것이다.

전체 자활사업 참여자 1,320명 중 남성이 405명(30.8%), 여성 911명(69.2%)으로 나타났으며, 이 중 가구주인 경우만을 살펴보면 총 1,158명으로 남성 394(34.0%), 여성 764명(66.0%)인 것으로 드러났다.

〈표 3-1〉 자활사업 참여 가구주의 성별 분포

		단위: 명(%)
남성가구주	여성가구주	계
394(34.0)	764(66.0)	1,158(100)



## 제 1 절 인구사회학적 특성

자활사업 참여 가구주의 인구사회학적 특성을 성별로 살펴보면 다음의 <표 3-2>와 같다. 우선 남성가구주의 경우 40세 이상 49세 이하가 39.3%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 50세 이상 59세 이하가 31.6%, 39세 이하 19.1%, 60세 이상 9.9%의 순으로 나타났으며, 여성가구주의 경우에도 마찬가지로 40세 이상 49세 이하가 39.8%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 39세 이하 28.6%, 50세 이상 59세 이하 23.5%, 60세 이상이 8.1%의 순으로 나타났다. 남녀별 자활사업 참여자의 평균 연령을 살펴보면 남성은 47세, 여성은 45세로 여성 자활참여자가 남성 참여자들보다 젊음을 알 수 있다.

지역별로 살펴보면, 남성과 여성 모두 대도시(남성과 여성 각각 38.5%, 38.8%), 중소도시(33.3%, 36.9%), 농어촌(28.2%, 24.3%)의 순으로 드러났다. 학력별로는 남성과 여성 모두 초졸이 약 40%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 고졸(31.9%, 35.5%), 중졸(24.4%, 23.6%), 전문대졸 이상(4.6%, 3.3%)의 순으로 나타나 남여 참여자의 60% 이상이 중졸이하의 학력을 보이고 있음을 알 수 있다. 혼인상태별로 살펴보면 남성가구주의 경우 기혼이 39.9%로 가장 높게 나타난 반면, 여성가구주의 경우에는 이혼이 33.3%로 가장 높게 나타나 이혼한 여성가구주의 빈곤화 현상을 보여주고 있다. 만성질환 유무와 관련해서는 남성의 경우 약 30%, 여성의 경우 약 22%가 만성질환이 있는 것으로 드러나 여성 자활참여자가 남성 참여자보다 상대적으로 자활사업에 좀 더 능동적으로 참여할 수 있는 조건에 처해있음을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 자활사업 참여 가구주의 인구사회학적 특성

단위: 명(%)

		남성가구주	여성가구주
연령대	39세 이하	19.1	28.6
	40세 이상 49세 이하	39.3	39.8
	50세 이상 59세 이하	31.6	23.5
	60세 이상	9.9	8.1
지역	대도시	38.5	38.8
	중소도시	33.3	36.9
	농어촌	28.2	24.3
학력	초졸 이하	39.1	37.6
	중졸	24.4	23.6
	고졸	31.9	35.5
	전문대졸 이상	4.6	3.3
혼인 상태	미혼	22.6	3.3
	기혼	39.9	28.0
	이혼	24.4	33.3
	사별	7.6	27.5
만성 질환	별거	5.3	7.9
	있다	28.2	22.4
	없다	71.8	77.6
계		394(100.0)	764(100.0)

## 제 2 절 가구특성

본 절에서는 자활사업 참여 가구주의 가구특성을 성별로 살펴보고자 한다(표 3-3 참조). 먼저 가구원수를 살펴보면, 남성가구주 가구의 경우 4인 이상의 가구가 31.2%로 가장 높고, 1인이 27.9%, 2인 22.8%, 3인 18.0%의 순으로 나타났으며, 여성가구주의 경우에는 3인가구가 33.4%로 가장 높고 다음으로는 4인 이상이 27.1%, 2인 22.9%, 1인 16.6%의 순으로 나타났다. 평균 가구원수를 살펴보면 남성의 경우 2.7명, 여성의 경우 2.8명으로 남성과 여성 가구원수가 유사하게 나타남을 알 수 있다. 그러나 남성가구주의 경우 일반적으로 배우자와 함께 살고 있다면, 여성가구주의 경우 배우자 없이 단신 가구주인 경우가 많아 평균 가구원수가 유사하는 것은 상대적으로 부양할 혹은 보살핌이 필요한 부양가구가 남성가구주에 비해 많음을 시사한다. 이러한 추측은 가구형태를 살펴보면, 좀 더 분명히 드러난다. 남성가구주 가구의 경우 단독가구의 비율이 28%로 가장 높게 나타났으며, 다음은 부부와 자녀로 구성된 가구가 26.5%, 기타 24.7%, 부자가구 12.2% 등의 순으로 나타났다. 한편 여성가구주 가구의 경우는 모자가구가 32.6%로 가장 높고, 기타가 27.3%, 부부-자녀가구가 18.5%, 단독가구가 16.6% 등의 순으로 나타나 여성가구주의 1/3가량이 모자가구로 나타나 여성가구주의 부양부담이 높음을 알 수 있다. 주거유형은 남성과 여성가구주 가구 모두에게 있어 월세의 비율이 가장 높게 나타났으며(각각 37.9%, 38.5%), 그 다음으로는 남성의 경우 자가가 17.9%, 전세 15.7%, 무상 14.8%, 영구임대 13.7%의 순으로, 여성의 경우에는 전세가 20.7%, 영구임대 15.4%, 자가 14.3%, 무상 11%의 순으로 나타났다. 여성가구주 가구의 경우 남성에 비해 월세, 영구임대, 전세의 비율이 높은 것으로 드러나 여성가구주의 취약한 주거상태를 알 수 있다.

자활사업 참여자 가구의 공공부조 수급 여부를 알기 위해 기초보장과 의료급여 수급여부에 대한 응답결과를 보면 다음과 같다. 기초생활보장 수급형태에서는 본 조사자료가 자활사업 참여자를 대상으로 한 점에서 예상할 수 있듯이 남성과 여성의 경우 모두 조건부수급자가 대부분을 차지하고 있다(각각 81.3%, 88.7%). 의료급여 수급형태를 살펴보면, 남성과 여성가구주 가구 모두 대부분 2

종급여를 받고 있으며(각각 71.4%, 74.6%), 나머지 1종급여를 받는 가구는 남성과 여성 각각 6.9%, 6.5%로 나타났다.

〈표 3-3〉 자활사업 참여 가구주의 가구특성

		단위: 명(%)	
		남성가구주	여성가구주
가구원수	1	27.9	16.6
	2	22.8	22.9
	3	18.0	33.4
	4인 이상	31.2	27.1
	부부-자녀가구	26.5	18.5
가구형태	부부가구	8.1	4.8
	모자가구	0.5	32.6
	부자가구	12.2	0.1
	단독가구	28.0	16.6
	기타	24.7	27.3
주거유형	자가	17.9	14.3
	전세	15.7	20.7
	월세	37.9	38.5
	무상	14.8	11.0
	영구임대	13.7	15.4
기초보장 수급형태	일반수급	8.9	4.0
	조건부수급	81.3	88.7
	특례수급	9.3	6.9
	긴급수급	0.5	0.4
의료급여 수급형태	비해당	21.7	17.9
	1종	6.9	6.5
	2종	71.4	75.6
계		394(100.0)	764(100.0)

### 제 3 절 자녀양육/간병 실태

다음은 가족 관련해서 자녀양육/간병 대상의 유무 및 이에 따르는 비용 등의 실태를 살펴보고자 한다. 다음 <표 3-4>는 보육 및 양육대상 자녀나 간병대상 가구원이 있는 경우의 분포를 나타낸 것이다. 구체적으로 살펴보면, 미취학 자녀가 있는 경우 남성가구주 가구의 경우 10.4%, 여성가구주 가구는 11.9%로 나타났다으며, 초등학교 자녀가 있는 경우는 남성가구주 가구 22.8%, 여성가구주 가구 35.1%, 간병가구원이 있는 경우는 남성가구주 가구 11.7%, 여성가구주 가구 12.3%로 나타나 여성가구주 가구의 경우 남성에 비해 가구내 돌봄대상이 있는 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 즉, 여성가구주의 경우 자녀양육 및 교육의 부담이 남성가구주보다 가중되어 있음을 알 수 있다.

<표 3-4> 자녀양육 및 간병 실태

	단위: 명(%)		
	남성가구주	여성가구주	계
미취학 자녀 존재	41(10.4)	91(11.9)	132(11.4)
초등학교 자녀 존재	90(22.8)	268(35.1)	358(30.9)
간병가구원 존재	46(11.7)	94(12.3)	140(12.1)
계	394(100.0)	764(100.0)	1158(100.0)

그리고 이와 같이 돌봄을 필요로 하는 가구원에 대한 돌봄주체를 살펴보면, 남성가구주의 경우 ‘동거가족’이 그 역할을 하고 있는 경우가 여성가구주보다 높아 여성가구주의 경우보다 상대적으로 돌봄의 부담이 낮음을 알 수 있다.주9) 좀더 구체적으로 보면, 미취학 자녀에 대해서는 남성가구주 가구의 경우 ‘동거가족’이 돌본다고 응답한 비율(33.3%)이 가장 높게 나타났고, 여성가구주 가구의 경우에는 ‘사설어린이집’에 맡기는 비율이 가장 높았다(40.2%). 초등학교 자

주9) ‘동거가족’이 자녀양육이나 간병을 맡아서 하고 있는 경우: 미취학자녀돌봄(남성 33.3%, 여성 15.2%), 초등학교자녀돌봄(남성 29.8%, 여성 17.4%), 간병가구원돌봄(남성 46.8%, 여성 43.3%)

녀에 대해서는 남성가구주 가구의 경우 역시 ‘동거가족’이 돌보는 비율이 29.8%로 가장 높았으며, 반면 여성가구주 가구의 경우에는 ‘특별히 돌보는 사람이 없다’라고 응답한 비율이 25.6%로 가장 높게 나타나 여성의 근로활동 및 자활을 촉진하기 위해서는 자녀양육과 관련한 복지서비스 및 대책이 전제되어야 함을 알 수 있다. 한편, 간병가구원에 대해서는 남성과 여성 모두 ‘동거가족’이 돌봄주체인 비율이 가장 높고(각각 46.8%, 43.3%), 그 다음은 ‘특별히 돌보는 사람이 없다’라는 비율이 높은 순으로 나타나(각각 44.7%, 39.2%), 전문시설이나 인력을 이용하는 비율이 극히 낮은 것으로 드러났다.

다음으로 자활사업 참여 가구주의 월평균 보육/양육/간병비용을 가구주 성별에 따라 살펴보면 <표 3-5>와 같다. 미취학 자녀에 대한 월평균 보육비는 남성가구주의 경우 약 6만원, 여성가구주의 경우 약 7만원 수준으로 나타났으며, 초등학교 자녀 월평균 양육비는 남성과 여성가구주 가구 모두 약 13만원 수준으로 나타났고, 간병가구원 월평균 간병비는 남성의 경우 약 3만원, 여성의 경우 약 2만원 수준으로 나타났다.

<표 3-5> 보육/양육/간병비용

단위: 만원

	남성가구주	여성가구주	전체
미취학자녀 월평균 보육비(평균)	5.9821	6.5931	6.4040
초등학생자녀 월평균 양육비(평균)	13.4414	13.2835	13.3237
간병가구원 월평균 간병비(평균)	3.4524	2.1341	2.5504

## 제4절 복지서비스 및 의료이용 실태

### 1. 지역사회복지서비스 이용실태 및 욕구

본 절에서는 자활사업 참여자들의 복지서비스 수혜경험 및 의료이용 실태에 대해서 살펴보고자 한다. 먼저 <표 3-6>에서 자활사업 참여 가구주의 복지서비스 수혜경험 여부를 가구주 성별에 따라 살펴보면, 남성가구주 가구의 경우 여성가구주에 비해 지역복지서비스를 받아본 경험이 더 많은 것으로 드러났다(각각 34.0%, 27.8%).

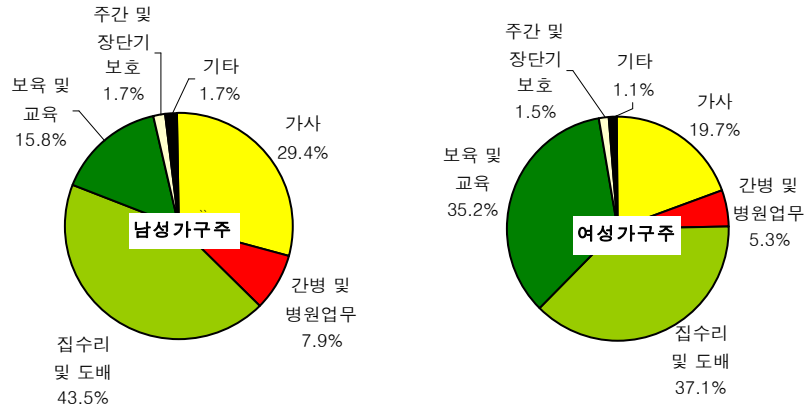
<표 3-6> 복지서비스 수혜경험 여부

단위: 명(%)

	남성가구주	여성가구주
있음	34.0	27.8
없음	66.0	72.2
계	394(100.0)	763(100.0)

지원받은 서비스의 유형을 살펴보면(그림 3-1 참조), 남성과 여성가구주 가구 모두 집수리 및 도배를 받아본 경험이 가장 높게 나타났고(각각 43.5%, 37.1%), 그 다음 순으로는 남성의 경우에는 식사 및 청소와 같은 가사관련 서비스가 29.4%, 베이비시터, 보육시설, 방과후 학습지원 등의 보육·양육관련 서비스가 15.8%, 간병 및 병원업무대행 서비스 7.9%, 주간 및 장단기 보호 1.7% 등의 순으로 나타난 한편, 여성의 경우에는 집수리 및 도배 다음으로 보육·양육관련 서비스가 35.2%, 가사관련 서비스 19.7%, 간병 및 병원업무대행 서비스 5.3%, 주간 및 장단기 보호가 1.5% 등의 순으로 나타났다. 즉, 베이비시터, 보육시설, 방과후 학습지원과 같은 자녀양육/보육 서비스는 여성이 남성에 비해 더 많이 이용하고 있는 반면, 그 외에 가사관련 서비스, 간병 및 병원업무대행 서비스 등은 남성이 여성에 비해 더 많이 이용하고 있음을 알 수 있다.

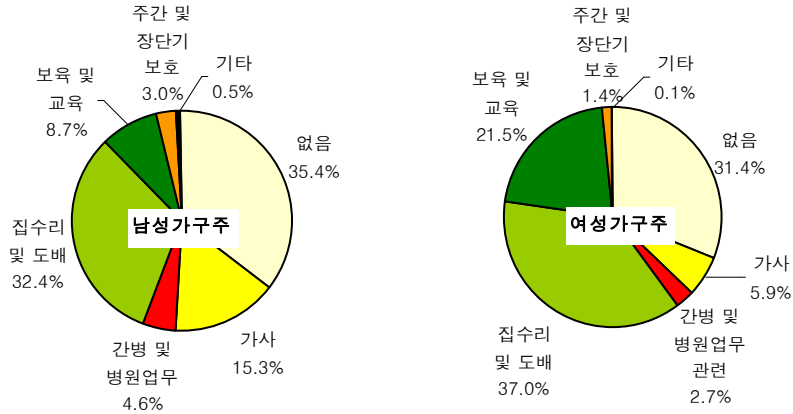
[그림 3-1] 복지서비스 이용실태



자활사업 참여자들이 가장 필요로 하는 복지서비스를 가구주의 성별로 살펴 보면 다음의 [그림 3-2]와 같다. 먼저 30%가 넘는 남여 가구주가 필요한 서비스가 없다고 대답하여 서비스에 대한 인지도의 부족이 예측된다. 복지서비스에 대한 욕구가 없는 경우를 제외하고 보면 남성과 여성가구주 모두 집수리 관련해서 욕구가 가장 높게 나타났고(각각 32.4%, 37.0%), 그 다음으로는 남성의 경우 가사관련 서비스가 15.3%, 자녀양육 및 보육관련 서비스가 8.7%, 간병 및 병원업무대행 서비스 4.6%, 주간 및 장단기 보호 3.0% 등의 순으로 나타났고, 여성의 경우에는 자녀양육 및 보육관련 서비스가 21.5%, 가사관련 서비스 5.9%, 간병 및 병원업무대행 서비스가 2.7% 등의 순으로 나타났다. 이는 앞서 서비스 이용 실태에서 살펴본 바와 같이 남성의 경우 여성에 비해 식사 및 청소와 같은 가사관련 서비스, 간병 및 병원업무대행 서비스, 주간 및 장단기 보호에 대한 욕구가 더 높게 나타난 반면, 베이비시터, 보육시설, 방과후 학습지원과 같은 자녀양육/보육관련 서비스에 대한 욕구는 남성가구주보다 여성가구주에게서 더욱 높게 나타남을 알 수 있다.



[그림 3-2] 복지서비스 욕구



## 2. 의료이용 실태

다음은 자활사업 참여자들의 의료이용 실태를 간단하게 살펴본 결과이다. 먼저 가족 중 건강보험에 가입되어 있음에도 불구하고 혹은 의료급여를 받고 있음에도 불구하고 자부담 비용이 커서 치료를 받지 못한 경우가 있는지를 살펴본 결과(표 3-7 참조), 남성가구주 가구의 경우 24.2%, 여성가구주 가구는 29.2%가 그러한 경험이 있는 것으로 나타나 여성가구주 가구가 남성의 경우에 비해 비용부담으로 인한 미치료 경험 비율이 좀 더 높음을 알 수 있다.

<표 3-7> 비용부담에 의한 미치료경험 여부

단위: 명(%)

	남성가구주	여성가구주
비해당	5.9	8.4
있다	24.2	29.2
없다	69.9	62.5
계	389(100.0)	754(100.0)

다음은 가족 중 생업 또는 직장 일에 지장이 있을까봐 치료를 받지 못한 경우가 있는지 여부를 살펴본 결과(표 3-8 참조), 여성가구주 가구의 경우 남성의 경우보다 생업 지장에 따른 미치료 경험이 더 많은 것으로 나타났다(남성과 여성 각각 22.5%, 35.1%).

〈표 3-8〉 생업지장에 따른 미치료경험 여부

단위: 명(%)

	남성가구주	여성가구주
있다	22.5	35.1
없다	77.5	64.9
계	391(100.0)	757(100.0)

## 제 5 절 소득·부채 실태 및 가족문제

### 1. 소득 및 부채 실태

본 절에서는 자활사업 참여자 가구의 월평균 가구소득 및 부채 실태를 가구주 성별에 따라 살펴보았다. 먼저 <표 3-9>에서 자활사업 참여 가구의 월평균 소득실태를 살펴보면, 공적이전소득을 제외한 월평균 가구총소득은 남성가구주 가구(약 81만원)가 여성가구주 가구(약 78만원)에 비해 좀더 높은 것으로 드러났다. 이 중 대부분은 자활사업 참여로 인한 근로소득임을 알 수 있는데, 남성가구주 가구의 경우 월평균 근로소득은 약 65만원이고 여성가구주 가구는 약 64만원으로 나타났다. 반면 공적이전소득은 남성의 경우 월평균 약 6만6천원, 여성의 경우 약 8만5천원으로 여성이 좀더 높게 나타났으나 모두 미미한 수준이며, 사적이전소득 또한 남성과 여성 각각 약 3천원, 9천원에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 3-9〉 소득실태

단위: 만원

	남성가구주	여성가구주	전체
근로소득	65.2929	63.7148	64.2517
사적이전소득	0.2538	0.9476	0.7116
공적이전소득	6.5827	8.5497	7.8804
기타소득	1.9162	1.5602	1.6813
가구총소득(공적이전소득 제외)	81.0766	77.6073	78.7857

주: 1) 기타소득에는 부업소득과 재산소득이 포함됨.  
 2) 가구총소득에는 임금 및 사업소득, 부업소득, 사회보험 급여, 재산소득, 사적이전소득이 포함되며, 공적이전소득은 제외함.

자활사업 참여 가구의 부채실태를 살펴보면(표 3-10 참조), 남성가구주 가구의 경우 부채가 있다고 응답한 비율이 54.7%, 여성가구주 가구의 경우는 65.3%로 남녀 모두 과반수 이상이 부채가 있는 것으로 나타났으며, 남성보다 여성가구주 가구에서 부채가 있는 비율이 더 높은 것으로 드러났다. 또한 부채가 있는 경우에 대해 평균 부채액을 살펴본 결과 여성가구주 가구의 부채액(2,414만원)이 남성의 경우(2,287만원)에 비해 높게 나타나 여성가구주의 경우 부채 부담이 좀더 높음을 알 수 있다. 요컨대, 여성가구주의 경우 남성의 비해 가구소득이 낮고 부채액이 높게 나타나 여성가구주의 재정여건이 더욱 심각함을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 부채실태

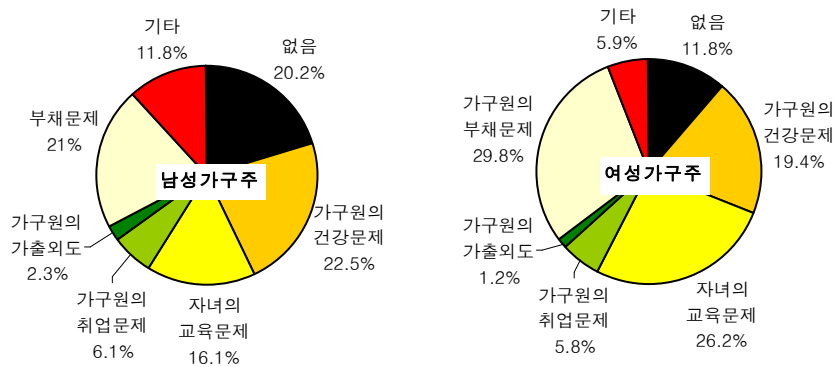
단위: 명(%), 만원

	남성가구주	여성가구주
없다	177(45.3)	262(34.7)
있다	214(54.7)	492(65.3)
부채액(평균)	2,287.0870	2,414.2568

## 2. 가족문제

이하는 자활사업 참여자들이 가장 심각하다고 생각하는 가족문제에 대해 알아보았다. 가구주의 성별에 따라 살펴보면 다음 [그림 3-3]과 같다. 먼저 남성가구주의 경우에는 질환 및 알코올 중독 등과 같은 건강문제(22.5%), 가구원의 부채문제(21.0%)를 유사한 비율로 가장 큰 가족문제로 보고 있는 것으로 나타났으며, 여성가구주의 경우에는 가구원의 부채문제(29.8%), 자녀 교육문제(26.2%)를 가장 심각한 가족문제로 보는 비율이 높게 나타나 여성가구주의 경제적 자립이 시급함을 알 수 있다 .

[그림 3-3] 가족문제



## 제 6 절 취업잠재력 및 인적자본개발 실태

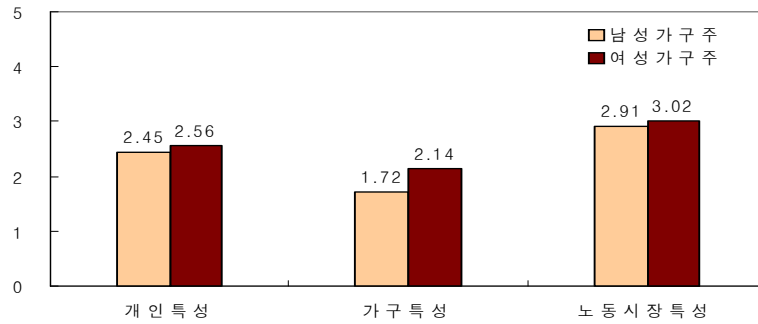
### 1. 취업잠재력

본 장에서는 자활사업 참여 가구주들의 구직시 어려움, 직업기술 보유여부, 직업훈련프로그램 참여 실태를 살펴봄으로써 자활사업 참여자들의 취업잠재력 및 인적자본개발 측면에서 살펴보고자 하였다.

먼저 자활사업 참여자들이 구직시 경험하는 어려움을 개인특성, 가구특성, 노동시장특성의 측면에서 살펴보면 다음 [그림 3-4]와 같다. 참고로 ‘개인특성’에는 연령, 성차별, 낮은 학력, 기술 및 경력 부족, 건강문제, 일자리에 대한 높은 기대수준, 신용불량 등의 이유가 포함되고, ‘가구특성’에는 가사노동, 자녀양육, 간병문제, 가족의 반대 등이 포함되며, ‘노동시장특성’에는 일자리 부족, 일자리 정보 부족, 열악한 근로조건, 낮은 임금수준, 고용 불안정의 이유가 포함된다. 이러한 세 가지 특성의 각 측면에서 살펴본 구직시 어려움에 대한 문항은 각각의 항목에 대해 5점 리커트 척도로 파악한 것으로서, 즉, 1점은 구직시 관련 어려움이 전혀 없는 경우를 의미하며 5점은 구직시 어려움이 매우 많은 것을 의미한다.

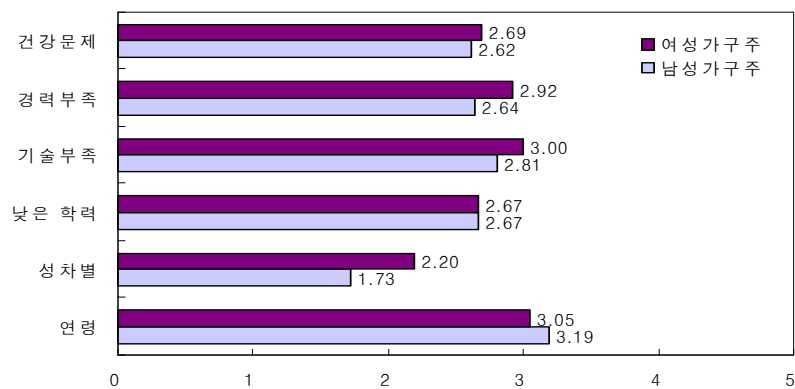
분석결과를 살펴보면, 개인, 가구, 노동시장의 세 가지 특성 모두에서 여성가구의 경우 남성가구주보다 구직시 어려움의 정도가 좀더 높게 나타나고 있으며, 그 중에서도 특히 노동시장특성으로 인한 구직의 어려움이 가장 큰 것으로 나타났다. 이에 반해 가족특성에 따른 어려움은 상대적으로 낮게 나타나고 있으나 남성가구의 경우와 비교해본다면 가장 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

[그림 3-4] 구직시 어려움



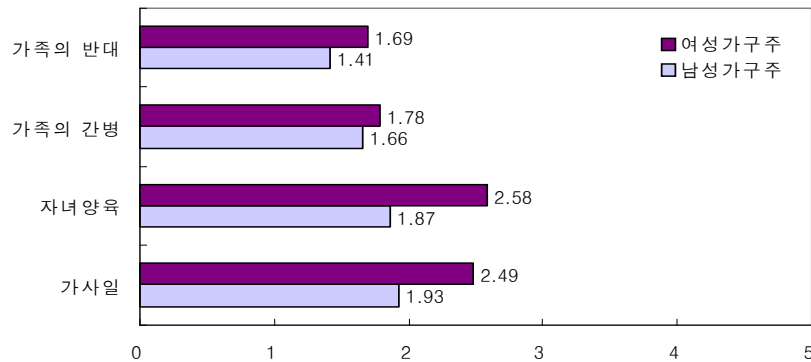
다음은 3개 각 특성별로 구직시 어려움에 대해 좀더 세부적으로 살펴보도록 한다. 먼저 개인특성으로 인한 구직시 어려움을 구체적으로 보면 다음 [그림 3-5]와 같다. 남성가구주와 여성가구주 모두 구직시 연령으로 인한 어려움이 가장 큰 것으로 나타났으며, 연령을 제외하고 나머지 건강문제, 기술 및 경력 부족, 성차별로 인한 어려움은 남성에 비해 여성가구주에게 있어 더 큰 것으로 나타났다. 한편 성차별에 의한 구직과정에서의 어려움은 남여가구주 모두 상대적으로 가장 약한 것으로 드러났다.

[그림 3-5] 구직시 어려움- 개인특성



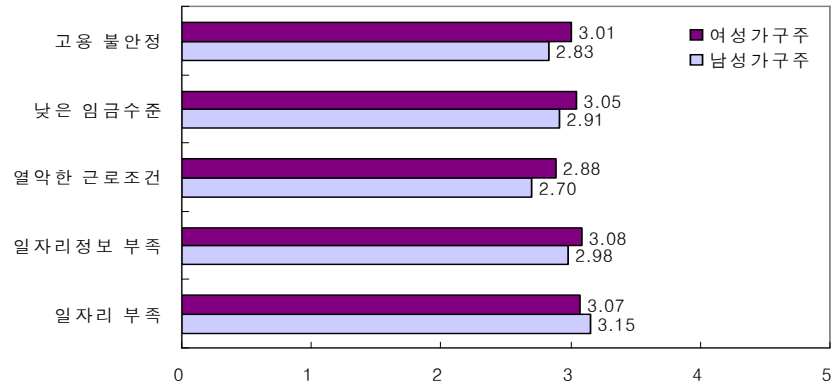
가구특성으로 인한 구직시 어려움을 살펴보면, 여성가구주의 경우에는 자녀양육이나 가사일로 인한 어려움이 큰 것으로 나타났다. 구직시 어려움에 대한 척도는 동일하게 5점 척도로 3점이 보통인 경우임을 감안한다면, 남성가구주의 경우에는 전반적으로 가구특성으로 인한 어려움이 그리 크지 않음을 알 수 있다.

[그림 3-6] 구직시 어려움- 가구특성



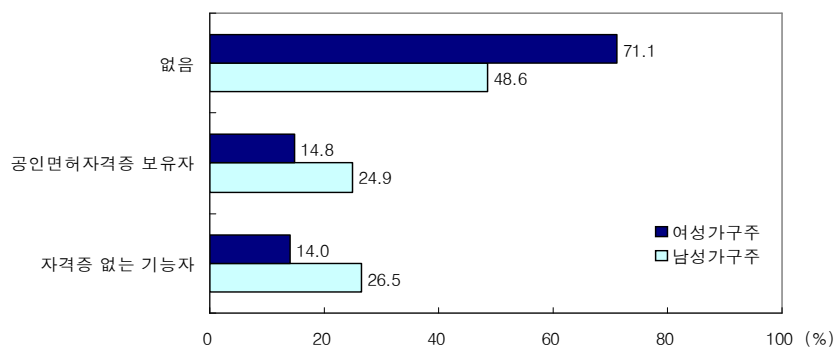
노동시장특성으로 인한 구직시 어려움을 살펴보면 남녀 모두에게 있어 유사하게 나타나고 있으나, 여성가구주의 경우 남성에 비해 열악한 근로조건, 고용 불안정, 낮은 임금수준, 일자리 정보 부족으로 인한 어려움을 더 많이 느끼고 있는 것으로 나타나 여성의 열악한 근로조건 및 근로환경을 암시하고 있다.

[그림 3-7] 구직시 어려움- 노동시장특성



다음으로 자활사업 참여 가구주의 직업기술 보유여부를 살펴보면 남녀 모두 직업기술을 전혀 보유하고 있지 않는 비율이 가장 높았는데(남녀 각각 48.6%, 71.1%), 특히 여성가구주의 70%가 넘는 응답자가 어떤 직업기술도 보유하고 있는 않는 것으로 나타나 여성의 취약한 인적자원을 여실히 드러내고 있다.

[그림 3-8] 직업기술 보유여부





2. 직업훈련 실태

다음에서는 자활사업 참여 가구주의 직업훈련 참여 실태 및 욕구에 대해 가구주 성별에 따라 살펴보고자 한다. 먼저 <표 3-11>에서 직업훈련 참여여부를 살펴보면, 남성과 여성 가구주 모두 대부분 직업훈련에 참여해본 경험이 없는 것으로 나타났으며(남녀 각각 74.6%, 63.2%), 남성에 비해서는 여성가구주의 경우 참여경험이 더 많은 것으로 드러났다.

<표 3-11> 직업훈련 참여여부

단위: 명(%)

	남성가구주	여성가구주
있다	25.4	36.8
없다	74.6	63.2
	389(100.0)	760(100.0)

자활사업 참여 가구주들이 이와 같이 직업훈련에 참여하지 않는 이유가 무엇인지 살펴보면 다음의 <표 3-12>와 같다. 남녀 가구주 모두 직업훈련 미참여 이유를 ‘직업훈련프로그램이 있는지 잘 몰라서’라고 응답한 비율이 각각 31.7%, 36.3%로 가장 높게 나타나 직업훈련에 대한 홍보가 시급함을 알 수 있다. 그 다음 순으로는 남성의 경우에는 ‘직업훈련에 대한 별 필요성을 못 느껴서(20.6%)’, ‘훈련기간 중 생계유지가 어려워져서(15.9%)’, ‘참여하더라도 취업이나 능력개발에 별 다른 도움이 안될 것 같아(10.7%)’, ‘프로그램 시간이나 장소가 맞지 않아서(6.4%)’ 등의 순으로 나타났고, 여성의 경우에는 ‘직업훈련에 대한 별 필요성을 못 느껴서(15.9%)’, ‘훈련기간 중 생계유지가 어려워져서(15.9%)’, ‘프로그램 시간이나 장소가 맞지 않아서(11.6%)’, ‘보육, 간병, 가사부담 등으로 시간을 낼 수 없어서(8.5%)’ 등의 순으로 나타났다.

〈표 3-12〉 직업훈련 미참여 이유

단위: 명(%)

	남성가구주	여성가구주
직업훈련에 대한 별 필요성을 못 느껴서	20.6	15.9
취업이나 능력개발에 별다른 도움이 안될 것 같아	10.7	5.0
직업훈련프로그램이 있는지 잘 몰라서	31.7	36.3
프로그램 내용 및 시간대가 맞지 않아서	4.0	9.7
직업훈련기관이 멀어서	2.4	1.9
훈련기간 중 생계유지가 어려워서	15.9	15.9
보육, 간병, 가사부담 등으로 시간을 낼 수 없어서	2.0	8.5
참여자격이 안되어서	4.8	2.6
기타	7.9	4.3
	252(100.0)	422(100.0)

직업훈련에 대한 참여희망 여부를 살펴보면(표 3-13 참조), 참여 실태에서와 마찬가지로 여성가구주의 경우 남성보다 직업훈련에 참여를 희망하는 비율이 높게 나타났다(남여 각각 47.5%, 56.9%).

〈표 3-13〉 직업훈련 참여희망 여부

단위: 명(%)

	남성가구주	여성가구주
예	47.5	56.9
아니오	52.5	43.1
	377(100.0)	745(100.0)

## 제 7 절 자활사업 참여자 실태에 관한 성별 분석이 자활대책에 주는 시사점

앞의 자활사업에 참여하고 있는 남여 가구주에 대한 분석은 여성자활 참여자의 경우 경제적 측면뿐만이 아니라, 가족 내 양육 및 보육 등에 대한 부담, 서비스 접근의 부재, 인적 자원의 취약 등 다양한 측면에서 열악한 환경에 처해 있음을 보여주고 있다. 이는 여성 자활참여자의 경우 자활지원정책이 개인적인 측면, 가족적인 측면, 사회제도적인 측면 그리고 정서적인 측면 등을 아우를 수 있는 다각적인 방향에서 개선방안이 필요함을 말해준다.

먼저, 저학력과 저기술 등 취약한 인적자본을 개발하기 위해 효과적인 직업훈련이나 취업 후 재교육 등을 통해 여성자활 참여자들의 인적자본을 개발하는 것이 시급할 것이다. 여성자활참여자 중 가장 많은 연령층을 구성하고 있는 30~40대가 집중적으로 직업훈련을 받고 노동시장에 참여할 수 있는 보다 적극적이고 차별화된 자활지원계획의 수립이 필요하다. 또한 이들이 자녀의 양육이나 간병 등 가족 내 부양가족에 대한 부담을 최소화하면서 직업훈련 및 자활사업에 참여할 수 있도록 가족적 측면에서 가사·자녀양육, 간병 등에 대한 지원이 동시에 이루어져야 할 것이다. 지역 내 공부방 등을 통한 자녀 교육지원체계 강화 또한 여성의 자활사업 참여를 위해 중요한 인프라를 제공할 것이다. 앞에서 살펴본 자활사업 참여자들의 구직 시 어려움 중 여성에게 가장 큰 문제로 와 닿은 노동시장 특성 즉 고용의 불안정, 낮은 임금 수준 등은 여성 차별적인 우리의 노동시장 구조와 직업 환경 등 국가의 고용정책의 개선과 함께 고려되어야 함을 말해준다. 특히 여성의 경우 지역자원의 활용 혹은 비공식 지원체계가 상대적으로 부족하기 때문에, 물질적·정서적 지원체계 강화를 위해 사회적 지원 서비스에 대한 접근성을 높이고 사회서비스에 대한 홍보를 강화하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 참여자들이 지역에서 제공되는 정보와 서비스를 적극 활용할 수 있도록 지역 내 서비스 제공의 전달체계를 효율화 하는 것 또한 필요할 것이다. 또한 남성에 비해 상대적으로 사회경험이 부족한 여성

의 경우 노동시장으로의 안정적 진입을 위해 보다 적극적이고 통합적인 직업상담이나 직업훈련 등이 요구된다. 이를 위해 직업훈련, 구직훈련, 자격증, 구직등록 등 노동시장에 진입하기 위한 여타 서비스들을 연결하여 통합적으로 제공할 수 있는 프로그램이 필요하며 이들을 연결해 주고 일정기간 동안 관리해 줄 수 있는 자활사업 사례관리서비스가 필요하다.

## 제 4 장 외국의 근로연계복지와 자활지원정책

### 제 1 절 근로연계복지지원 개요

오늘날 서방 복지국가는 ‘복지에서 노동으로’ 향하고 있다. 사회정책에 관한 모든 담론이 노동/고용을 중심으로 펼쳐지고 있다(김종일, 2001). 그 결과 최근 실업 및 빈곤문제에 대한 정책적 대응은 소득보장을 넘어서 인적자본의 향상, 일자리 창출 등을 통해 고용과 연계시킴으로써 빈곤수급자의 감소 및 빈곤탈피를 추진할 목적으로 추진되고 있다. 특히 기존의 권리에 기초한 복지급여로부터 노동과 연계하여 수급자의 상호의무를 강화하는 복지급여 형태로 전환하고 있다는 점이 특징적이다(Lödemele and Trickey, 2001). 즉, 서구 복지국가 개혁과정에서 나타난 일반적인 양상을 보면, 수동적 조치에서 적극적 조치로, 인센티브보다는 제재된 형태로, 권리보다는 의무로 전환되고 있으며, 더 나아가 권리 중심적인 접근보다는 공공계약 접근으로 보편주의보다는 선별주의가 강조되는 추세를 띠고 있다(김태성·류진석·안상훈, 2005).

#### 1. 추진전략

노동중심적 복지국가로의 재편작업을 촉발시킨 직접 원인은 대량실업의 지속과 그에 따른 복지비용의 급증이며, 그 배경에는 케인즈주의 복지국가(Keynesian welfare state, KWS)의 붕괴라는 역사적 사건이 놓여 있다. 제2차 세계대전 이후 30년 가까이 복지국가의 팽창이 가능했던 것은 기본적으로 서방경제의 지속적인 고도성장 덕분이었다. 그러나 70년대부터 세계경제가 둔화 또는 침체되면서 유럽의 대량실업 문제는 매우 심각한 수준이 되었다.<sup>주10)</sup> 이와 같은 저성장·고실업은 복지국가의 물적 토대를 약화시키는 한편, 복지수요와 지

주10) EU의 평균 실업률이 70년대 중반 이후 줄곧 10% 수준에 머물러 있다(김종일, 2001).

출을 늘리는 이중의 문제를 야기한다. 따라서 노동중심적 복지국가의 등장은 케인즈주의 복지국가 체제의 위기에 직면한 서방 복지국가가 새로운 정치경제적 환경에 맞는 틀과 내용을 갖추기 위해 기울이는 적응과 변신의 노력으로 볼 수 있다. 즉, 과거의 전통적 복지국가는 실업을 해결하는 효과적 수단을 가지고 있었다. 케인즈주의 처방이 그것이었다. 정부의 재정·금융 정책을 통해서 성장을 촉진하고 완전고용을 유지할 수 있었다. 그러나 글로벌 자본주의 시대에 이 처방의 효력은 매우 제한적이다. 세계화는 국민국가의 정책 입지를 축소하는 동시에 국가의 역할을 변화시키기 때문이다(Giddens, 1998; Mishra, 1999). 자본이 국가의 통제를 벗어나 이윤 극대화를 실현할 수 있는 곳으로 쉽게 이동하는 상황은 국가의 독자적 금융정책을 사실상 무용지물로 만들고, 재정정책에도 상당한 제약을 가할 수 있게 되었다. 게다가 IMF와 같은 국제기구의 끊임없는 압박과 간섭도 국가의 행동반경을 좁히는 요인으로 작용한다. 정부의 실업해결능력이 지극히 제한된 상황에서 공은 결국 시장으로 넘어간다. 기업이 스스로 일 자리를 만들어내지 않는 한 실업문제를 근본적으로 해결할 전망은 상당히 어두워진 것이다. 그런데 기업의 고용창출 능력은 세계시장에서의 경쟁력과 밀접한 관계가 있다. 이와 같은 케인즈주의 복지국가(KWS)의 위기를 맞은 서방 각국의 초기 대응방식은 복지국가의 양적 축소였다. 그러나 계속되는 실업과 노동시장 문제는 복지국가 축소정책이 근본 해결책이 아니라는 점을 확인해 주었다. 1990년대가 시작되면서 문제의 본질은 복지국가의 구조 자체에 내재되어 있다는 인식이 널리 확산되었다. 복지국가와 노동시장에 대한 동시적 개혁 요구는 이러한 상황에서 제기된 것이다. 노동중심적 복지국가는 이와 같은 요구를 반영한다. 특히 Jessop(1993)의 슈페터주의적 근로연계복지국가(Suhumpeterian workfare state, SWS)는 유럽 국가들의 복지전략변화에 대해 설득력있게 설명하고 있다. 그에 따르면, 서방 국가는 케인즈주의 복지국가(KWS) 위기를 맞아 슈페터주의적 근로연계복지국가(SWS)로 이항하는 전략을 채택하고 있다는 것이다. 물론 국가마다 슈페터주의적 근로연계복지국가(SWS)로 이행하는 경로는 신자유주의, 신코포라티즘, 신국가주의 등으로 다양하지만, 케인즈주의 복지국가(KWS)가 상대적으로 닫힌 국내 경제의 틀 안에서 완전고용을 추구했던 것과는

달리, 슈페터주의적 근로연계복지국가(SWS)는 열린 세계경제의 무대에서 국민 경제의 경쟁력을 강화하는데 주력하고 있다(표 4-1 참조).

<표 4-1> 케인즈주의 복지국가와 슈페터적 근로연계복지국가의 비교

	케인즈주의 복지국가(KWS)	슈페터주의적 근로연계복지국가(SWS)
생산체제의 성격	포드주의	포스트 포드주의
경제체제의 성격	단한 일국경제	열린 세계경제
정책목표	완전고용의 달성과 유지	경제의 구조적 경쟁력 제고
기본 정책수단	총수요관리	공급 측면 개입
사회정책 vs 경제정책	상보적 관계	경제정책에 사회정책 종속
복지체제의 성격	welfare state	workfare state

자료: 김종일(2001)

또한 슈페터주의적 근로연계복지국가(SWS) 혹은 근로연계복지 전략은 전통적인 베버리지-케인즈주의 방식에 입각한 권리중심적인 급여자격 방식과 대비되면서 노동의 가치를 강화하고, 개인의 책임성에 따른 상호의무와 강제성을 기초한 급여자격 방식을 강조함으로써 공급중심의 노동시장 유연화와 밀접히 관련되어 있다는 것이다. <표 4-2>는 베버리지-케인즈주의 방식에 기초한 권리중심적인 복지주의 전략과 근로연계복지 전략을 이데올로기적 원리, 정당화 논거, 지배적 담론, 주요 수단 등을 중심으로 비교한 것이다.

〈표 4-2〉 복지주의와 근로연계복지 전략과의 비교

구분	복지주의	근로연계복지 전략
이데올로기적 원리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 급여자격</li> <li>· 욕구에 기초한 원조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상호호혜성</li> <li>· 노동 및 노동가치의 강화</li> </ul>
목적/정당화논거	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소득이전을 통한 빈곤감소</li> <li>· 급여자격과 프로그램을 통한 사회적 욕구에 대한 반응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동의 증진을 통한 복지의존성 감소 및 복지역제</li> <li>· 노동시장참여의 극대화</li> </ul>
지배적 담론	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 욕구만족과 급여자격</li> <li>· 사회적 일자리/관료적 코드와 규범</li> <li>· 클라이언트 중심보다 제도중심적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동, 개인책임, 자신/가족 충분성</li> <li>· 직업준비를 위한 사업/고용서비스와 규범: 실업가능성에 대한 치료 서비스</li> <li>· 외부중심적</li> </ul>
수단	수동적 소득보장	적극적 노동시장 통합
노동-규제기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임금노동으로부터 배제</li> <li>· 귀속적/범주적 특징에 기초하여 규정된 사회적으로 인정된 수급자 집단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임금노동으로의 편입</li> <li>· 직업준비에 기초하여 규정된 시장 결정</li> </ul>
주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지수급자</li> <li>· 복지에 대응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구직자</li> <li>· 근로연계복지를 통하여 이동</li> </ul>
사회적 관계	수동적 주체의 급여자격 결정	적극적 주체의 개입주의적인 사례관리
위계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙집중적 통제</li> <li>· 프로그램 설계, 급여자격 등에서 제한된 지방자율성 제한</li> <li>· 투입통제와 제재에 의해 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙집중적으로 편성된 권한이양</li> <li>· 프로그램 설계, 급여자격 등에서 지방결정권 증대</li> <li>· 산출표적화 및 인센티브에 의해 관리</li> </ul>
전달	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 급여자격규칙에 의한 구조화도니 관료주의</li> <li>· 라인관리 중심</li> <li>· 과정과 투입지향</li> <li>· 표준화된 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 점증하는 지방결정권과 내부적 경쟁을 통한 유연적 관료주의</li> <li>· 지방시장 중심</li> <li>· 산출과 성과지향</li> <li>· 다양화된 프로그램</li> </ul>
노동/프로그램 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제한적</li> <li>· 자발적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 확대</li> <li>· 강제적</li> </ul>
모순	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지의존성</li> <li>· 복지와 노동시장의 불일치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적 외부효과 상승</li> <li>· 수요부족시 실행비용 상승</li> </ul>

자료: Peck(2001); 김태성 외(2005)에서 재인용



복지주의는 소득유지 또는 소득이전을 통해 빈곤의 감소와 욕구충족을 주된 정책목표로 설정하고 있고, 급여자격에 대한 권리성과 욕구에 기초한 원조활동을 강조함으로써, 욕구중심의 급여자격 방식에 초점을 두고 있다. 그러나 노동시장의 참여는 제한적이며, 자발적 원리에 기초하고 있으나 복지의존성의 문제를 수반한다. 반면에 근로연계복지 전략은 개인책임성에 기초한 급여자격 방식의 변동에 강조점을 두고 있으며, 노동프로그램의 참여를 확대하고 조건부과를 통한 강제성을 기초로 하고 있다. 이와 관련하여 Peck과 Theodore(2000)에 의하면, 복지주의는 ‘욕구에 기초한 급여자격’과 보편주의를 지지하고 수동적 소득 지원을 강조하는 반면에, 근로연계복지주의는 시장에 기초한 강제성과 선별주의 그리고 적극적인 노동시장으로의 편입을 특징으로 하고 있다는 점을 대비시키고 있다. 서구 복지국가에서 전개되고 있는 복지개혁의 주된 흐름도 바로 복지주의전략으로부터 근로연계복지 전략으로 이동하는데 초점을 두고 있다. 이러한 복지개혁의 흐름은 무엇보다도 복지수급자의 규모를 축소하고, 노동시장 참여를 통해 복지의존성으로부터 벗어나 시장의존성으로 변화시킴으로써 복지지출의 부담을 완화하고 복지지출의 효율성을 확보하는데 주력하고 있다. 이처럼 각 차원별 특징을 지닌 근로연계복지의 과거의 케인즈주의적 복지국가에 지배적이었던 수요중심의 개입양식으로부터 공급측면의 개입양식으로서의 전환을 의미한다. 동시에 복지급여의 수급조건으로서 강제성과 의무를 부과하고, 복지수급자를 주요대상으로 하면서 노동에 대한 소극적 태도, 동기저하 그리고 저임금고용에 대한 수용성 약화 등과 같은 개인행동을 수정하려는 의도도 내포하고 있음을 알 수 있다.

근로연계복지의 발전맥락 및 특성을 종합하면 다음과 같다. 첫째, 빈곤 및 실업문제에 대한 대응결과로서 과거의 복지급여 문화로는 한계에 직면해 있고, 새로운 문제를 양산한다는 인식 하에 권리보다는 의무로의 변화를 추구하는 정책지향이라는 점이다. 둘째, ‘노동중심적 복지프로그램의 강화’ 또는 ‘복지와 노동의 결합’을 통해 수급자의 복지의존성 또는 사회적 배제현상을 극복하려는 개인동기 변화에 초점을 두고 있다. 셋째, 근로연계복지의 수요 측면의 국가개입, 완전고용이라는 과거의 복지핵심 원리와는 질적인 차별성을 보이면서 고용

가능성의 제고, 급여자격과 노동시장 참여간의 관계를 강조하는 공급중심의 복지개혁 패러다임과 일정한 조응관계를 보여주고 있다. 결국 근로연계복지는 복지의존 또는 배제현상을 극복하기 위한 사회정책의 적극적 대응임과 동시에 노동시장의 유연화와 밀접히 관련되면서 고용가능성을 높이는데 초점을 두었고, 노동시장 참여를 강화하는 수단으로 활용되었다. 근로연계복지의 확산은 세계화로 인한 경쟁의 가속화, 고실업의 지속, 복지재정 지출의 압박 등 복지환경의 변화에 따라 욕구중심적인 재분배지향의 복지원리가 더 이상 지속가능하기 어려운 현실에 기초하고 있으며, 복지수요적 접근이라기보다는 공급중심의 복지국가 재편으로 이해할 수 있다. 그러나 이에 대해 Peck(2001)은 워크페어의 추진동기는 무엇보다도 프로그램 참여자에 대해 일하지 않는 것에 대한 비난에 기초하고 있으며, 직업이 없는 사람에 대해 직업을 창출하는 것이 아니라, 누구도 원하지 않는 직업을 갖고 일하는 사람을 창출하는 것에 있다고 비판한다.

## 2. 근로연계복지 개념

일반적으로 근로연계복지라는 용어는 학술적 의미보다는 정치적 의미로 사용되었다. 이른바 ‘거절할 수 없는 제안’(offer ‘you can’t refuse’)으로 언급되는 근로연계복지는 1990년대 중반 이후 대부분의 복지국가에서 복지정책의 중요한 원리로 등장하고 있다. 그러나 근로연계복지는 다양한 의미를 내포한 개념이다. 무엇보다도 논의수준에 따라 의미하는 바가 다르다. 정책프로그램 수준에서 보면, 고용가능성을 제고시키려는 목적으로 노동프로그램을 급여와 연계시키거나 아니면 복지급여 수급을 위해 노동시장의 참여를 강제화하는 프로그램을 중심으로 근로연계복지의 의미를 규정하고 있다. 반면에 거시적 수준에서 보면, 근로연계복지는 사회정책을 소득유지나 경제정책에 종사시키는 성격으로까지 언급되는 등 광범위한 변화로 언급되기도 한다. 정책프로그램 수준에서 언급되는 근로연계복지는 일반적으로 공공부조를 받는 빈민들에게 취업이나 취업을 위한 교육·훈련을 의무화하되, 이를 거부할 경우 급여를 중지하거나 박탈하는 것이다. 복지수급자들을 노동시장으로 복귀시켜 스스로의 소득으로 살아가도록 하

는 것이 근로연계복지의 기본적 목표라 할 수 있다. 이 정책이 통상적 의미의 적극적 노동시장정책과 다른 점은 일반 실업노동자들이 아니라 사회부조를 받는 복지수급자들을 대상으로 하며, 급여박탈의 위협을 정책의 지렛대로 사용한다는 점, 즉 강제적 요소를 가지고 있다는 점이다. Grober & Stewart(1999)와 Costello(1993)에 의하면, 근로연계복지는 노동시장에서 제공하는 임금수준보다는 낮게 지급하거나, 급여에 대해 노동을 관련시키는 강제적인 노동시장정책 프로그램이라고 언급하고 있다(Gray, 2002).

이렇게 복지를 대가로 일할 것을 요구하는 근로연계복지는 구빈법으로까지 거슬러 올라갈 만큼 오래된 기원을 가지고 있으나, 시민권적 복지개념이 정착된 2차 세계대전 이후로는 대부분의 나라에서 자취를 감추었다. 근로연계복지 정책이 다시 시작된 것은 미국의 경우 1970년대, 여타 국가들은 대개 1990년대였다. 만성적 복지의존자의 증가, 이들에 대한 중산층 납세자들의 반감증대, 그리고 1980년대 신자유주의적 이데올로기에 따른 복지 의존자들에 대한 공격, 그리고 이 모든 것의 결과로서 지불노동과 시민권 간의 관계에 대한 사회적 합의의 변화, 즉 무조건적 수급자격에서 급여수급에 따른 의무이행 쪽으로의 이동이 정당한 것이라는 인식의 확산이 근로연계복지가 재등장한 배경이라고 할 수 있다(김영순, 2002).

근로연계복지의 본질적 요소는 강제성과 의무적 프로그램이며, 노동과 구직 프로그램이라는 당근의 활용과 순응하지 않을 경우 급여제재라는 채찍이 결합된 ‘복지로부터 노동으로’의 역동적인 변화에 있다고 할 수 있다(Peck, 2001). Gray(2002)도 유럽국가에서 도입한 정책수단들이 채찍과 당근이라는 두가지 요소, 즉 급여수급권의 엄격한 조건과 노동참여에 따른 임금보조 등으로 특징된다고 주장하면서, 전자를 ‘위크페이 효과’로 언급하고 있고, 후자를 ‘스핀햄랜드 효과(Speenhamland effect)’라고 명명하고 있다. 이는 근로연계복지가 양면성을 가지고 있으며, 각 효과에 의해 상호보완적인 속성을 지니고 있음을 말해주는 것이다.

Kidal(1999)은 근로연계복지를 복지급여의 수급조건으로서 새로운 의무를 부과하는 것으로 보고 있으며, 개인의 책임성을 강조하는 복지정책의 새로운 전

략으로 평가하고 있다. 이러한 요소를 특징으로 하는 근로연계복지의 용어는 전통적으로 미국의 복지발전 과정에서 강조되었다. 의존성의 탈피, 노동강요, 급여축소, 강제성 등 개인책임성을 강조하거나 정치적으로 이용된 결과 미국의 경우에는 워크페어로 사용되어 왔다. 복지개혁과정에 대한 Kidal(2001)의 연구 결과에 의하면, 과거의 수동적 권리보다는 의무에 대한 강조, 권리보다는 계약에 의한 급여제공, 보편주의에서 선별주의로의 전환, 수동적 조치에서 적극적 조치로의 변화로서 근로연계복지를 이해하고 있다.

그러나 유럽국가에서는 급여와 노동간의 유기적 연계를 한다는 점에서 공통의 성격을 가짐에도 불구하고 고용가능성을 제고시키기 위한 목적에 초점을 두면서 활성화 정책으로 묘사되는 등 국가에 따라 사용하는 의미와 추구하는 목적이 다양하게 나타나고 있다(김태성 외, 2005). 즉, 유럽사회에서는 대체로 미국의 복지개혁 과정에서 만들어진 용어에 대해 매우 부정적인 인식을 가지고 있기 때문에 ‘근로연계복지’는 물론 “복지에서 노동으로”라는 구호도 거의 쓰지 않으며, 대신 활성화라는 용어를 즐겨 쓴다(Bosco and Chassard, 1999). 활성화란 글자 그대로 수동적 상태를 능동적/적극적 상태로 바꾸어 놓는다는 뜻이다. 좁은 의미의 활성화는 실업급여에 의존하는 실직자를 조속히 노동시장으로 보내 자립생활을 하도록 이끄는 정책을 가리킨다. 여기에서 ‘활성적(active)’이라는 개념은 일과 관련된 모든 적극적 행위와 지향을 의미한다. 취업은 물론이고 구직활동과 취업을 위한 교육·훈련까지도 이 개념에 포함된다. 좁은 의미의 활성화 정책을 가장 잘 대표하는 것은 바로 적극적 노동시장정책이다. 넓은 의미의 활성화는 사회구성원으로서의 온전한 지위와 기능을 회복할 수 있도록 실직자를 도와주는 정책을 뜻한다. 유럽연합 차원에서 진행중인 ‘사회적 배제(social exclusion)’와의 싸움이 이런 의미의 활성화라고 할 수 있다. 노동윤리를 강조하는 영미식 관점과 달리, 유럽의 시각에서 활성화는 시민으로서의 기본권을 실현하도록 도와준다는 의미가 뚜렷하다. 그러나 한 가지 분명한 것은 모든 활성화 정책의 출발점이 일(유급노동)이라는 사실이다. 유럽의 관점에서도 이것은 동일하다(김종일, 2001).

### 3. 근로연계복지 전략과 복지국가

1990년대 이후 복지정책은 복지에 대한 권리로부터 노동에 대한 의무로, 개인의 자기결정의 원리로부터 개인의 책임성으로 초점이 변화되면서 복지의 수용가능성과 복지수급자의 노동시장으로의 진입에 초점을 두고 있다(Taylor-Gooby, 1997). 근로연계복지 전략은 복지개혁 과정에서 정책유연화 및 급여자격의 변동을 경험하면서 복지정책의 주된 원리로 대부분의 복지국가에서 공통의 양상을 보여주고 있으며, 정책이전 또는 정책모방이라는 용어로 언급되 다시피 국가간 수렴적 특성을 띠고 있다(Peck and Theodore, 2001). 그러나 복지체제의 특성에 따라 근로연계복지의 목표 및 지향점, 이데올로기 차원에서 상이성을 나타내고 있으며, 근로연계복지 전략도 다양한 유형으로 구분되고 있다. 먼저, 근로연계복지 전략을 체계적으로 이해하기 위해서 노동시장으로 편입시키는 프로그램의 성격과 방식을 기준으로 다음의 <표 4-3>과 같이 두 가지 유형으로 구분하여 살펴볼 수 있다(Theodore and Peck, 2001; 김종일, 2001; 박능후, 2001). 노동력부착전략은 가능한 한 최단시일 이내에 복지수급자가 일자리를 얻을 수 있도록 도와주는 것에 중점을 두고 있는 유형으로 취업촉진전략(work first strategy)이라는 용어로도 표현된다. 이 전략은 조기취업을 목적으로 하기 때문에 장기적 교육과 훈련 대신 집중적인 상담과 구직활동에 전념하며, 복지급여의 제한과 노동시장 참여를 의무화하는 조치를 동원하기도 한다. 노동력 부착전략은 조기취업이라는 목표가 명확하고, 행정이 단순하며 비용이 상대적으로 저렴하다는 장점이 있으나, 조기취업의 중요성을 지나치게 강조하고 있기 때문에 개개인의 기능이나 기술함양에는 소극적이며 취업한 일자리도 안정적인 고용형태가 아니라 불안정한 저임금 단순노동이라는 단점도 있다.

〈표 4-3〉 근로연계복지 전략의 유형

구분	노동력부착 전략(취업촉진 전략)	인적자본개발 전략
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조기취업 또는 노동시장 편입</li> <li>· 일자리 우선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용가능성의 제고</li> <li>· 좋은 일자리를 위한 능력강화</li> </ul>
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집중적인 상담</li> <li>· 구직활동서비스</li> <li>· 교육 및 훈련서비스 제한적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육, 구직상담 등 지원서비스</li> <li>· 노동시장편입을 위한 탁아, 의료서비스 연계</li> </ul>
수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 급여 제재 및 노동시장 참여 조건화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육과 훈련기회의 제공</li> <li>· 프로그램 참여의 일부 의무화</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표의 명확성</li> <li>· 행정의 단순성</li> <li>· 비용효율성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인적 자본함양으로 좋은 일자리로 상향이동</li> <li>· 개인별 특성고려</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별적인 기능/기술함양에 소극적</li> <li>· 불안정한 취업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시간과 비용의 과다</li> <li>· 노동시장 수요 부족시 효과의문</li> </ul>

자료: 김종일(2001)

인적자본개발 전략은 복지수급자가 취업능력을 갖출 수 있도록 교육·훈련을 시킨 후 보다 좋은 일자리를 얻을 수 있도록 도와주는 것에 중점을 두고 있다. 이 전략은 조기취업보다는 일반교육, 훈련 및 직업교육 구직상담 등의 다양한 지원서비스를 제공하고, 노동시장으로 편입하는데 장애가 되는 탁아나 의료문제를 해결해 주기 위한 서비스를 제공하기도 한다. 그리고 인적자본 개발전략은 교육과 훈련을 통해 고용가능성을 제고시키고 좋은 일자리로 상향이동시킬 수 있다는 장점이 있다. 반면에 비용과 시간이 많이 소요된다는 점, 행정서비스의 지원과 조직이 필요하기 때문에 관료주의적 병폐를 낳을 수 있다는 점, 일자리가 부족할 경우에는 정책의 효과성이 의문시될 수 있다는 단점이 있다.

복지국가의 유형별로 근로연계복지 전략이 어떤 차이가 있는가를 살펴보면, Esping-Andersen(1990)의 조합주의적 복지국가, 자유주의적 복지국가, 사회민주주의적 복지국가의 복지국가 유형에 따라 근로연계의 정당화 논거, 지향, 이데

올로기 및 담론, 근로연계복지의 추진모델을 비교하면 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 복지국가의 유형과 근로연계복지 전략의 비교

구분	자유주의적 복지국가	조합주의적 복지국가	사민주의적 복지국가	
복지 체제	정당화 논거	· 시장순응적 체제 · 지배적 노동윤리	· 사회적 보호를 통한 정치적 안정화	· 사회적 시민권 · 평등추구
	노동 -복지 체제	· 다수를 위한 시장/국가 보험 · 한계집단을 위한 자 산조사형 부조 · 사회프로그램에 대한 잔여적, 최소한의 접근	· 사회프로그램의 범주적 계획 · 노동시장행위자의 조합주의적 관여	· 보편적 프로그램 · 관대한 사회적 공여 · 완전고용지향 · 복지와 노동의 병행
	노동 시장 정책	· 수동적 소득보장 · 정치적, 인구학적 압력 에 반응	· 실업증가와 연계 · 좌파 정치권력에 반응	· 확충적, 적극적 접근 · 경제조정압력에 반응
	이데올 로기	· 임시적, 개인주의적 문 제로서 사회부조 · 복지수급자의 낙인화	· 조합주의, 구조화된 기술, 사회 적 안정성 · 계급과 지위에 기초한 권리	· 보편적 권리와 책임성의 공유: 적극적 복지지향
근로 연계 복지 전략	지향	· 시장주의적 · 개인주의적 접근 · 행동수정과 인센티브 · 복지의존성 탈피	· 국가주의적 · 노동시장의 조정과 기술에 대한 강조 · 노동가치에 대한 강조 · 구조적 실업예방	· 사회민주적 · 사회민주적 수단을 통한 노동시장조정 · 보편주의와 사회적 재분배 지속
	근로 연계 복지 모델	· 노동력 부착접근 · 복지자격과 급여의 제한	· 노동·시장 재통합 접근 · 적극적 노동시장정책에 대한 위 임 · 분화적 전략	· 인적 자본접근 · 정책형성과 프로그램 전달 에서 노동-시장협력
	이데올 로기/ 담론	· 도덕적 규제: 가족가치 와 노동윤리	· 계급/지위의 권리에 따른 노동 가치	· 복지주의적 접근의 구조적 재정향
	규제의 딜레마	· 근로연계복지비용과 사회지출 축소목적간의 모순 · 사회통제와 자유방임 간의 관계	· 대규모적이고 포괄적인 근로연 계복지 프로그램에 대해 소극적 · 자유방임과 조정간의 관계	· 가부장주의 · 노동·시장의 목적과 개 인의 자율성 간의 긴장 · 조정과 사회통제간의 관계

자료: Peck(2001: 75-76; 김태성 외, 2005에서 재인용)

자유주의적 복지국가는 잔여적 복지를 선호하고 재분배정도가 크지 않으며, 시장의 배분 메커니즘을 중시한다. 근로연계복지 전략의 특성은 지위에 따른

시민권의 원칙이 약화되고 계약에 의한 시민권의 강조와 더불어 시장친화적이고 개인행동의 변화를 목적으로 노동력 부착접근 또는 취업우선전략을 중시한다. 조합주의적 복지국가는 국가주도적이며 계급과 지위에 따른 노동가치에 기반하여 노동·시장 재통합 접근을 근로연계복지모델의 주된 목표로 설정하고 있다. 사회민주주의적 복지국가는 보편주의와 사회적 재분배를 지향하고, 근로연계복지모델의 목표는 인적 자본의 향상에 초점을 둠으로써 욕구중심의 복지주의적 접근의 재조정을 추진한다(Peck, 2001). 물론 현실적으로 근로연계복지 전략을 추진하는데 있어서 특정전략에 기초한 사업만이 아니라 대상이나 조건에 따라 취업촉진전략과 인적자본전략이 결합되어 나타나기 때문에, 복지국가의 유형별로 선호하는 근로연계복지 전략의 특성을 강조한 것이다.

한편 근로연계복지에 대한 이데올로기나 담론수준을 보면, 자유주의적 복지국가는 빈곤 및 실업의 원인을 복지수급자의 결함으로 보기 때문에 노동윤리의 강조, 도덕적 규제에 초점을 두고 개인이나 가족의 책임으로 귀결시킨다. 반면 사회민주주의적 복지국가에서는 실업과 복지의존문제를 개인중심보다는 구조중심적이고 복합적인 현상으로 이해하기 때문에 단순한 경제적 차원에서 접근하기 보다는 통합적인 관점에서 복지급여의 새로운 조정방식을 접근하고 있다. 이처럼 빈곤 및 실업의 원인이나 복지의존문제를 보는 시각이나 논의내용이 복지체제의 특성에 따라 다소 상이하다는 것을 알 수 있다.

한편 <표 4-4>의 내용을 신자유주의적 관점과 사회민주주의적 관점으로 대별하여 살펴보면, 신자유주의적 관점에서 근로연계복지는 복지의 잔여화 또는 최소화를 통해 노동력 재상품화에 주력하고 있다. 실업의 원인을 복지종속에서 찾는 만큼 복지급여의 수준을 크게 낮추고 수급자격과 수급기간을 엄격히 제한함으로써 복지수급자의 노동시장 편입을 촉진하는 정책만이 실업문제를 해결할 수 있다는 주장을 펴고 있다. 복지급여에서 일자리로 편입시키는 과정의 강제성은 상호성으로 포장되고, 권리와 의무의 균형회복이 복지개혁의 정신이라는 것을 강조한다. 반면에 사회민주주의적 관점에서 근로연계복지는 노동시장에서 제외된 집단을 노동시장에 복귀 또는 편입시키기 위해 최대의 노력을 기울인다는 점이다. 그러나 추진방법과 목적은 신자유주의적 접근과 질적인 차이를 나



타낸다. 이 점이 복지국가 유형별로 근로연계복지의 추진전략의 근본적 편차를 낳는다. 즉, 사민주의 관점에서 근로연계복지는 노동시장 참가율 제고 자체를 목적으로 삼기보다는 개별 노동자의 장기적인 고용능력과 국민경제 전반의 생산성을 동시에 높이는 일에 주력한다. 특히 노동과 복지간의 관계를 배타적인 관계가 아니라 상호호혜적인 관계로 인식하고 사회적 재통합을 추진하는데 정책의 주요 목표를 설정하고 있다는 점이다(김종일, 2001).

이상의 논의내용을 기초로 복지국가의 유형별 근로연계복지 전략의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 신자유주의적 이데올로기가 지배적인 복지국가에서 복지수급자의 의존성을 방지하기 위해 취업촉진을 강조하고 시장중심의 근로연계복지 형태를 선호하고 있으며, 반면에 사회민주주의적 국가에서는 취업능력의 고취나 인적자본의 향상과 관련된 프로그램을 강조하고 있다는 점이다. 이러한 특징은 복지체제의 성격이나 특성에 따라 근로연계복지 전략의 추진맥락과 내용이 상이하게 전개되고 있음을 말해준다. 둘째, 근로연계복지의 경향이 노동시장의 유연화에 대응하면서 노동에 기초한 정책원리로서의 수렴적 특성을 보이고 있지만, 복지국가의 유형에 따라 분화되고 있다는 점이다. 특히 Kindal(2001)은 복지정책의 새로운 경향으로 소득유지 중심의 정책지향과 근로연계 중심의 정책지향간의 갈등적 양상을 보이고 있다고 주장하고 있다. 미국, 뉴질랜드, 오스트레일리아 및 유럽 일부 국가에서는 후자의 길을 선택하고 있으나, 스칸디나비아의 사회민주주의적 복지국가는 근로연계 중심의 정책지향이 보충적일 뿐 여전히 소득유지 중심의 정책지향을 보여주고 있다는 것이다.

## 제 2 절 각국의 근로연계복지 및 자활지원 프로그램

현재 서방 복지국가에서 시행중인 노동중심의 복지정책은 복지의존은 바람직하지 않은 현상이므로 불가피하게 복지에 의존하게 되더라도 최대한의 기간 안에 노동시장으로 복귀하도록 지원·재촉하지 않으면 안된다는 철학을 공유하면서, 표면상 마치 하나의 동질적 흐름을 이루고 있는 것처럼 보인다. 어느 나라에서나

복지수급자를 노동시장으로 진입시키기 위해 전력하고 있다. 또한 소극적 소득 지원보다 적극적인 노동시장정책이 좀 더 근본적인 해법이라는 원칙에도 대부분 동의하고 있다. 적어도 큰 그림에서는 별 차이가 없는 것 같다. 그러나 많은 부분에서 나라에 따라 상당한 차이가 있다. 즉, 겉으로 보이는 이 거대한 하나의 흐름이 사실은 여러 갈래의 상이한 흐름임을 발견하게 된다(김종일, 2001).

이에 근로연계복지의 원리를 주요 내용으로 하는 개별국가의 복지급여 프로그램에 대한 논의는 무수히 많다. 대표적으로 근로연계복지에 관한 국가간 비교연구로는 Peck(2001), LØdemel and Trick(2001)을 들 수 있다. 이들 연구에 따르면 근로연계복지 프로그램의 도입배경과 추진방법은 개별국가의 사회경제적 조건 및 정책지향에 따라 복지비용의 축소관점 또는 노동수요의 재구조화를 통한 노동시장 진입의 원활화를 위한 방식으로 접근하는 등 상이하게 나타나고 있다는 것이다. 미국에서 1980년대부터 추진된 노동중심적인 복지개혁, 1990년대 이후 영국을 비롯한 유럽의 선진 복지국가들에서 전반적으로 나타나는 복지개혁의 기본목표는 복지에 의존하는 사람을 노동시장으로 진입시켜 자립적인 경제생활을 유도하는 것에 초점을 두고, 노동과 급여간의 연계를 특징으로 하는 제도적 요소를 적극 도입하고 있다.

LØdemel(2001)에 의하면, 복지수급권과 관련하여 의무와 책임에 대한 강조는 빈곤과 사회문제에 대한 새로운 사고방식이며, 이러한 사고의 확산은 주로 미국에서 유럽으로 확산된 것으로 간주한다. 특히 의존성 및 실업의 원인에 대한 인식의 차원은 공통적인 측면이 강하고 일정한 흐름의 수렴이 이루어지면서 그와 상응하게 복지공급방식에서 권리와 의무의 재조정이 이루어졌다는 것이다. 즉, 근로연계복지의 도입 및 발전을 권리와 의무에 대한 재조정이라는 측면에서 국가간 확산에 따른 수렴으로 설명하고 있다. 수렴의 수준에 대해 명목적 수렴과 질적 수렴으로 구분한 Seeliger(1996)의 논의에 따르면, 명목적 수렴은 근로연계복지를 새로운 정책으로 채택한 경우를 의미하며, 질적 수렴은 사회부조의 핵심요소를 변경시키고 있는가를 중심으로 제한적으로 측정될 수 있다는 것이다(LØdemel and Trickey, 2001). 이러한 Seeliger의 논의에 기초한다면, 근로연계복지는 새로운 급여문화(자율성, 노동의무 등)를 형성하기 위한 것으로 명

목적 수렴에 해당되며, 한편으로 기존 공공부조의 핵심적 요소를 변경시키고 있다는 점에서는 제한적이지만 질적 변화로 볼 수 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 이와 같은 근로연계복지를 둘러싼 ‘신수렴논제(new convergence thesis)’는 개별국가의 다양한 경험에 의해 도전을 받는다. 개별국가의 제도적 유산이나 구조, 수급자의 특성 및 역할, 문제인식에 대한 이데올로기의 수준에 따라 수렴으로 귀결되는 것이 아니라 국가별로 상이하며 분화되고 있다는 것이다(LØdemel and Trickey, 2001; Peck, 2001; Kindal, 2001; 박능후, 2001). 특히 LØdemel and Trickey(2001)는 정치적 측면, 규모, 정책유산, 대상집단 등에 의해 국가별로 근로연계복지 프로그램이 분화되고 있음을 강조하고 있다.

개별국가에서 시행된 대표적인 근로연계복지 프로그램으로는 미국의 TANF, 영국의 일을 위한 복지에 기초한 뉴딜프로그램, 프랑스의 통합정책, 스칸디나비아 국가의 활성화 정책, 독일의 하르츠(Hartz) 개혁 등을 들 수 있다(OECD, 1999; Kindal, 2001; Peck, 2001; 김태성 외, 2005, 박웅격 외 2005). 본 장에서는 자유주의형 근로연계복지를 실시하고 있는 영국과 미국의 사례와 비스마르크 모델(Bismarckian model) 보수주의 복지체제에서의 근로연계복지를 실시하고 있는 독일과 프랑스의 사례를 좀 더 구체적으로 살펴봄으로써 한국형 근로연계복지정책인 자활지원정책 개선방안 마련에 교훈을 삼고자 한다.

## 1. 영국

### 가. 소득지원제도- 구직자 수당(Jobseeker's Allowance, JSA)

영국의 구직자 수당은 1996년 10월 7일 실업보험(Unemployment Benefit)과 실직자를 위한 소득지원(Income Support, IS)을 대체하면서 도입되어, 직업안내센터(Jobcentre Plus 혹은 Jobcentre)에서 관리한다. 대상은 적극적으로 구직활동을 하는 사람과, 주당 평균 16시간 미만 근로하는 사람, 그리고 정부훈련프로그램에 참가중인 사람으로, 근로능력이 있는 사람, 근로가능한 사람, 적극적으로 구직활동을 하는 사람에게 지급된다. 첫 구직기간 3일은 대기기간(waiting days)으

로 이 기간동안에는 급여가 지급되지 않는다.

〈표 4-5〉 JSA, 실업급여, 실직자를 위한 소득지원프로그램의 주된 특성

구분	실업급여	소득지원	기여연계형 JSA	소득기초형 JSA
근로가능성		주당 최소 24시간 가능	주당 최소 40시간 가능	
적극적 구직활동	매주 적극적 구직활동	매주 적극적 구직활동	매주. 구직신청 혹은 고용가능성 향상을 통한 매주 적극적 구직활동. 중단될 경우에는 수급자격없음.	
구직자 계약 (Jobseeker's Agreement)	자발적	.	급여를 조건으로 작성하고 사인해야함	
급여 수단	기여연계형	소득기초형	기여연계형	소득기초형
구성	개인수당, 성인부양자 혹은 수급자가 연금수급연령이상이면서 아동부양자가 있을 경우 추가금액 지급	수급자 가족구성원은 모두 포함됨. 수급자 개인, 배우자, 아동을 위한 수당, 아동 혹은 장애인, 연금수급자, 보호자가 있는 가족에게 프리미엄, 주거비용 지원	개인수당만 있음	수급자를 비롯한 모든 부양가족이 해당됨. 수급자 개인, 배우자, 아동을 위한 수당, 아동 혹은 장애인, 연금수급자, 보호자가 있는 가족에게 프리미엄, 주거비용지원
보상(awards)	3일의 대기기간. 한번에 2주 급여분을 지급	신청 첫날부터 지급.	3일 대기기간	
기간	주당 6일. 최고 312일 수급가능	주당 7일. 기간제한 없음	2년내 최대 6개월 (182일) 지급가능.	기간제한없음
연령제한	60/64세	60세가 되면 실직자로서, 신청하지 않을 수 있음	60/65 60-64세 남성은 IS와 JSA가운데 선택할 수 있음	

〈표 4-5〉 계속

구분	실업급여	소득지원	기여연계형 JSA	소득기초형 JSA
소득규칙	최저소득기준(lower earnings limit)이상일 경우는 받을 수 없음.	독신일 경우 주당 £ 5, 부부는 £ 10, 특정 집단은 £ 20을 소득으로 간주하지 않음. 그 이상의 소득이면, 비례적으로 감액함.	독신일 경우 주당 £ 5, 특정 집단은 £ 20을 소득으로 간주하지 않음. 그 이상의 소득에 대해서는 비례적으로 감액함.	독신일 경우는 주당 £ 5, 부부는 £ 10, 특정 집단은 £ 20을 소득으로 간주하지 않음. 그 이상의 소득에 대해서는 비례적으로 감액함.
배우자 소득	배우자 소득이 실업보험의 부양자 추가급여액 미만일 경우는 소득으로 간주하지 않음. 만일 그 이상이면 추가급여는 지급되지 않음	배우자의 소득(24시간)은 영향을 미치지 않음.	배우자의 소득은 영향을 미치지 않음	배우자의 소득(24시간 근로)은 £ 10을 소득으로 간주하지 않지만 그 이상일 경우에는 비례적으로 감액함
근로시간		주당 16시간까지 근로할 수 있음	주당 평균 16시간 이상 유급노동이 아니어야 함	
배우자의 근로시간	영향받지 않음	주당 16시간은 고려하지 않음	영향받지 않음	주당 24시간 미만은 고려하지 않음
저축	영향받지 않음	본인과 배우자의 총 자산에 영향을 받음. 최저-£ 3,000 최대-£ 8,000. 거주간호(residential care)시설에 살지 않고 60세 이상일 경우 최저-£ 6,000 최대£ 12,000. 거주간호시설이나 양로원에 거주할 경우 최저-£ 10,000 최대-£ 16,000	영향받지 않음	본인과 배우자의 총 자산에 영향을 받음. 최저-£ 3,000 최대-£ 8,000 거주간호(residential care)시설에 살지 않고 60세 이상일 경우 최저-£ 6,000 최대£ 12,000. 거주간호시설이나 양로원에 거주할 경우 최저-£ 10,000 최대-£ 16,000

자료: DWP 홈페이지

급여는 기여연계형(contribution-based JSA)과 소득기초형(income-based JSA) 2가지가 있다. 먼저 기여연계형 JSA는 6개월 이상 사회보험기여금(National Insurance Contributions, NICs)을 납입한 사람이 해당되고, 소득기초형 JSA는 NICs를 납입하지 않은 사람에게 지급된다. 소득기초형 JSA는 수급기간은 제한되지 않았고, 수급자 혹은 배우자의 욕구(needs)가 있는 한 계속 받을 수 있도록 되어있다. 한편, 기여연계형 JSA의 조건을 충족한 사람 가운데 소득이 최저임금 이하일 경우에는 소득기초형 JSA도 받을 수 있다. 그러나 학생이나 16~17세인 사람에게는 특별규정이 적용된다. 예컨대 풀타임 학생은 JSA를 받을 수 없지만, 아동이 있을 경우에는 여름방학동안 JSA를 받을 수 있으며, 파트타임 학생이면서 적극적 구직활동을 할 경우에는 받을 수 있다. 즉, 공부시간과 그들의 상황에 따라 학생이라도 JSA 자격조건이 달라지는 것이다. 한편, 16~17세는 일반적으로 실직자로서 급여를 받을 수 없다. 그러나 16~17세이면서 아동을 양육하고 있고, JSA가 없으면 심각한 문제에 직면하게 될 경우에는 수급이 가능하다. 대부분의 경우 수급자격은 근로와 훈련을 위한 경력서비스(Careers Service)/연계서비스(Connections service)의 등록에 따라 달라진다. 직업안내센터에 신청하기 전에 각 지방에 있는 경력서비스나 연계서비스에 등록해야 한다. 그 후 직업센터에서 계약서를 작성한 후, 지원을 받게 되고 연계 혹은 경력서비스는 직업 혹은 훈련장소를 찾도록 도와준다. 등록 후에는 2주마다 직업안내센터에 방문하여, 어떻게 구직활동을 하였는지 보고해야 한다.

JSA의 수급 현황을 살펴보면, 1997년 1,543천명에서 점차 감소하여 2005년 2월에는 853천명으로 줄어들었다. 이는 물론 영국의 실업률이 1997년에는 7%였으나 점차 감소하여 2004년에는 4.8%(지은정, 2006)로 줄어들었기 때문에 실업급여인 JSA 수급자 수가 감소한 것은 당연한 이치이다. 그러나 실업률이 7%에서 4.8%로 2.2% 줄어든 것에 비해, JSA 신청자는 1997년에 비해 2004년에 절반가량 줄어들어 그 외 요인이 작용하였을 것으로 예상된다. 그 원인 가운데 하나는, 과거보다 급여와 노동과의 연계강화로 인한 부담감 때문에 신청조차 하지 않은 사람들이 증가했을 가능성이 존재한다.

〈표 4-6〉 연도별·급여종류별 JSA 수급현황(1997-2005년)

(단위: 천명)

연도	전체	급여수급자	기여연계형	기여연계형+ 소득기초형	소득기초형	JSA 비수급
1997년	1,542.9 100.0%	1,395.6 90.4%	191.2 12.3%	29.7 1.9%	1,174.6 76.2%	147.3 9.6%
1998년	1,311.3 100.0%	1,192.4 91.0%	165.3 12.6%	24.8 1.9%	1500.4 76.5%	118.8 9.1%
1999년	1,216.1 100.0%	1,099.8 90.4%	161.3 13.2%	25.0 2.1%	913.5 75.2%	116.3 9.6%
2000년	1,064.0 100.0%	966.2 90.8%	150.6 14.2%	19.5 1.8%	796.1 74.9%	97.7 9.2%
2001년	948.5 100.0%	856.7 90.3%	152.7 16.1%	19.0 2.0%	684.8 72.2%	91.9 9.7%
2002년	925.1 100.0%	834.8 90.3%	168.0 18.1%	19.0 2.1%	647.9 70.1%	90.3 9.8%
2003년	916.2 100.0%	825.4 90.1%	167.9 18.3%	17.9 2.0%	639.9 69.8%	90.9 9.9%
2004년	838.3 100.0%	756.1 90.2%	144.9 17.3%	14.2 1.7%	597.0 71.3%	82.2 9.8%
2005년	853.4 100.0%	773.1 90.4%	153.0 17.9%	15.0 1.8%	605.1 70.7%	82.3 9.6%

주: 1997-2004년까지는 분기별(2월, 5월, 8월 11월) 수치의 평균으로, 연도별 누계치가 아님.  
2005년은 2월 집계임.

자료: DWP 홈페이지 자료 편집

전체 근로가능연령 가운데 JSA 수급자가 차지하는 비율은 1997년 4.1%에서 점점 감소하여 2005년 2월에는 1.8%로 줄었다. 그러나 영국의 실업률이 감소했다는 것을 고려하더라도 이와 같은 JSA 수급자 비율의 감소는 오히려 부정적으로 해석된다. 이는 실업률이 높음에도 불구하고 실제 급여를 받는 사람의 비율은 감소하고 있다는 것으로, 그 만큼 급여수급조건이 까다롭다는 것으로 이

해되기 때문이다.

〈표 4-7〉 연도별 근로가능인구 대비 JSA 수급비율

연도	근로가능인구3)가운데 JSA 급여수급자5)	연도	근로가능인구3)가운데 JSA 급여수급자5)
1997년	1,876.4천명(4.1%)	2002년	964.8천명(2.1%)
1998년	1,578.1천명(3.4%)	2003년	941.5천명(2.0%)
1999년	1,429.0천명(3.1%)	2004년	858.0천명(1.9%)
2000년	1,222.5천명(2.7%)	2005년 2월	859.6천명(1.8%)
2001년	1,038.4천명(2.2%)		

주: 1) 남성은 0~64세, 여성은 0~59세임.

2) 분기별 수급자 및 비율의 연도별 평균을 구한 것임.

자료: DWP 홈페이지

급여종류별 현황을 보면, 기여연계형 JSA 수급자보다는 소득기초형 JSA 수급자가 더 많다. 기여연계형 JSA 수급자와 소득기초형 JSA 수급자는 1997년에 12.3%와 76.2%였다가 2005년 2월에는 17.9%와 70.7%가 되어 주된 급여종류가 바뀌지는 않았다. 다만, 기여연계형 JSA 수급자는 2003년까지 계속 증가하여 18.3%였다가 그 후 감소하여 2005년 2월에는 17.9%였다. 그러나 소득기초형 JSA는 2003년까지 지속적으로 감소하여 70% 이하가 되기도 하였지만, 2004년 이후 다소 증가하여 다시 70.7%가 되었다. 기여를 하였지만 소득이 최저임금이 하로 2가지 급여를 다 받을 수 있는 JSA 수급자는 15천명으로 1.8%(2005년 2월)로 1997년 이후 큰 대동소이하다. 그 외에도 급여를 신청했으나 받지 못하는 비율은 1997년부터 2005년까지 평균 9.6%로 100명 중 10명은 급여를 신청해도 받지 못하는 상황이다.

다음은 각 연도 2월의 JSA 수급현황을 수급기간별로 살펴보았다. 수급기간은 모든 연도에 걸쳐 3개월 미만이 가장 많으며, 그 비율은 최근으로 올수록 증가하여 2005년에는 46.2%로 거의 절반에 이른다. 반면 1~2년 장기 수급자는 1997년에는 14.6%였으나, 2005년에는 10%로 감소하였고, 2년 이상 장기 수급자의



감소폭은 19.2%에서 7.5%로 더 급격히 줄어들었다. 그래서 1997년에는 6개월 미만의 단기수급자가 51.0%로 절반가량이고, 6개월 이상의 장기수급자가 49.0%로 거의 비슷하였으나, 2005년에는 단기수급자가 68.0%로 대다수를 차지하고 있고, 32.0%만이 장기 수급자로 나타났다.

〈표 4-8〉 연도별 · 수급기간별 JSA 수급자 현황

(단위: 천명)

수급기간	1997년 2월	1998년 2월	1999년 2월	2000년 2월	2001년 2월	2002년 2월	2003년 2월	2004년 2월	2005년 2월
전체	1,736.4 100.0%	1,394.8 100.0%	1,325.7 100.0%	1,183.0 100.0%	1,031.9 100.0%	985.6 100.0%	977.7 100.0%	923.7 100.0%	855.4 100.0%
3개월 미만	562.6 31.9%	502.9 36.1%	514.1 38.8%	469.9 39.7%	450.4 43.6%	446.0 45.3%	449.8 46.0%	414.3 44.9%	395.3 46.2%
3~6개월	337.2 19.1%	263.0 18.9%	264.4 19.9%	236.7 20.0%	212.4 20.6%	216.3 21.9%	213.9 21.9%	203.1 22.0%	186.3 21.8%
6~12개월	267.2 15.2%	233.4 16.7%	195.3 14.7%	180.5 15.3%	149.9 14.5%	147.3 14.9%	148.4 15.2%	141.6 15.3%	124.1 14.5%
1~2년	257.5 14.6%	164.1 11.8%	158.9 12.0%	131.7 11.1%	100.6 9.7%	91.6 9.3%	96.1 9.8%	98.3 10.6%	85.2 10.0%
2년 이상	338.9 19.2%	231.4 16.6%	193.0 14.6%	164.3 13.9%	118.6 11.5%	84.4 8.6%	69.5 7.1%	66.5 7.2%	64.5 7.5%

자료: DWP 홈페이지 자료 편집

이와 같은 결과는 영국이 가능한 빨리 취업하도록 권고하는 정책적 기조에 영향을 받았기 때문으로 추측된다. 즉, JSA를 받는 장기실직자를 대상으로 6개월 이상의 젊은 청년과 18개월 이상 JSA를 받은 25~49세의 장기실직자들 모두에게 뉴딜 프로그램 참여를 강제한 것이 영향을 준 것으로 파악된다. 실업급여와 취업을 촉진시키기 위한 프로그램의 결합이 장기 실직자를 감소시킨 것이다. 한편 뉴딜 프로그램에서 담당자가 원하는 직장에 취업하지 않거나, 훈련 등에 참여하지 않을 경우에는 제재를 받기 때문에, 이 과정에서 장기 수급자들이

탈락된 것으로도 추측된다. 또 하나는 JSA는 자발적 실직이나 과실에 의한 실직시 급여를 최대 26개월까지 중단하거나 감액하기 때문에, 장기실직자의 비중이 줄어들었을 것으로도 보인다.

합리적 이유없이 문제를 발생시키거나 실업을 장기화시켰을 경우에는 JSA급여의 제재를 받게 된다. 이유없이 자발적으로 고용을 중단했을 시 혹은 이유없이 고용을 거절한 경우 혹은 불량행위로 일자리를 잃었을 경우에는 1~26주간의 제재가 내려진다. 또한 합당한 이유없이 고용프로그램 참여를 거절하거나 구직자 지침(Jobseeker's Direction) 수행을 거절하였을 경우 부과된다. 사회부조수급자들의 신속하고 원활한 노동시장 복귀를 촉진하기 위해 복지 급여와 고용 관련 사무를 윈스톱 서비스로 제공하는 Jobcenter Plus(JCP)의 개인 상담원은 구직자 지침을 독자적으로 내릴 수 있으며 이러한 지침은 개인 상담원이 수급자를 통제할 수 있는 수단으로 사용되고 있다(김종일, 2006).

#### 나. 영국 근로지원정책의 변화

1997년에 집권한 노동당정부는 '복지에서 노동으로'라는 정책목표에 따라 국가복지에 의존하는 사회적 약자 가운데 노동능력이 있는 사람을 노동시장으로 편입시켜 복지지출의 감소와 노동시장의 유연성을 제고시키기 위한 근로연계복지 프로그램들을 고안해 내는데 주력하였다.

그러나 복지급여와 노동 간의 연계를 특징으로 하는 정책프로그램은 블레이 정부에서 시작된 것은 아니다. 과거 보수당정부에서도 '복지수급자를 일자리로(getting people into work)'라는 정책목표를 내세우고 저소득 근로계층을 자활로 유도하기 위하여 근로유인이라는 당근과 급여의존에 대한 억제책인 채찍을 강요하였다(Peck, 2001; 김종일, 2001; 신동면, 2004). 예를 들어 1986년의 재출발 프로그램(Restart Program)에서는 6개월 이상 실직자인 경우 구직센터에서 심층 면접과 구직상담에 응할 의무가 있으며, 불응시에는 실업급여를 삭감하는 제재를 받았다. 그리고 1988년에 도입된 고용법은 실직자에게 훈련을 강제화할 수

있는 근거를 제공하고 있고, 훈련프로그램을 거부할 경우에는 복지수급자의 급여를 제한할 수 있었다. 이와 같은 일련의 프로그램과 법 제정은 미국식의 강제적 요소에 근거한 복지급여와 노동간의 의무적 연계를 정착시키는데 중요한 영향을 미쳤다. 물론 1996년 보수당 정부에서 추진되었던 실업보험을 구직자수당으로 대체한 것이 급여에 대한 조건부과와 의무를 강조한 대표적인 사례이다.

블레어 정부가 출범하기 이전인 1995년 11월 노동당 예비내각의 재무장관 고든 브라운(Gordon Brown)에 의해 청년실업문제를 해결하기 위한 ‘일을 위한 복지’ 프로그램이 처음 발표되었다. 이 프로그램은 민영화된 공기업에 초과이윤세(windfall tax)를 부과하여 집권 1기 동안 25만명의 청년실직자들에게 일자리를 제공하거나 훈련을 시키는데 쓰겠다는 야심찬 구상을 담고 있었다. 이와 같은 급여삭감의 위협을 통해 일자리로 강제한 것은 오랫동안 노동당의 전통으로 여겨졌던 자발주의(voluntarism) 및 사회적 시민권에 기초한 급여수급 자격의 원리에 어긋난 것이다. 그러나 복지수급자 및 사회보장 지출증대에 따른 중간층 납세자들의 반발을 무마하고 다가오는 1997년 선거승리를 위해서는 과거의 보편주의적 복지원리와는 다른 새로운 복지원칙의 필요에 대한 공감대가 확산되었다. 그리하여 당내 전통주의자들의 반대를 무릅쓰고 ‘일을 위한 복지’ 프로그램을 적극 추진하게 되었다(King and Wickham-Jones, 1999; 김영순, 1999). 블레어 정부가 1997년 집권 이후 추진한 복지개혁은 <표 4-9>에서 보는 바와 같이 ‘일을 위한 복지’로 구체화되었다. 이러한 프로그램들은 저소득 근로자와 근로능력이 있는 수급자에 초점을 맞추고 있고, 기존의 급여를 확대하고 훈련과 교육, 그리고 구직서비스를 통해 이들을 노동시장으로 편입시키려는 목적을 가지고 있다(김태성 외, 2005).

〈표 4-9〉 블레어 정부의 ‘일을 위한 복지’ 프로그램의 연혁

연도	내용
1997	· 한부모뉴딜(New Deal for Lone Parents: voluntary)
1998	· 복지를 위한 새로운 계약(A New Contract for Welfare) 발표 · 청년뉴딜(new Deal for Yooung People: compulsory) · 장기실직자 뉴딜(New Deal for Long-term Unemployed) · 장애인뉴딜(New Deal for Disabled: voluntary) · 고용서비스지역(Employment Zone) · 청년을 위한 직업훈련제도(Work-based Training for Young People) · 국민아동보육전략(national Child Care Strategy)
1999	· 최저임금제도 도입(national Minimum Wage) · 근로가족소득공제 급여(Working Families's Tax Credit) · 장애인소득공제 급여(Disabled person's Tax Credit) · 실직자의 배우자 뉴딜(new deal for parteeers of the Unemployed: voluntary) · 50세 이상 중 고령자 뉴딜(New Deal for over 502: voluntary) · 성인대상의 직업교육(Work-based learning for adults)
2000	· 1999년 복지개혁과 연금법(1999 Welfare Reform and Pensions Act) · 급여신청의 창구일원화와 구직인터뷰 의무화(ONE pilot)
2001	· 16주 직업훈련을 이수한 구직자의 직업알선담당 부서를 훈련과 기업사무소(Training and Enterprise Council)에서 교육과 직업기술사무소(Learning and Skills Councils)로 대체 · Children's Tax Credit · 직업안내센터(Jobcentre Plus)
2002	· 소득지원(Income Support) 신청자의 구직인터뷰 의무화(Compulsory Work-Focused Interviews) · 장기실직자 뉴딜(new Deal for Long-term Unemployed)을 25세 이상 뉴딜(New Deal for 25+)로 대체
2003	· 근로가족소득공제 급여(Working Families's Tax Credit)와 장애인소득공제급여(Disabled person's Tax Credit)를 근로소득공제급여(Working Tax Credit)로 대체 · Children's Tax Credit를 아동소득공제 급여(Child Tax Credit)로 대체

자료: 문진영(2004); 김태성 외(2005)에서 재인용

#### 다. 근로연계복지 프로그램- 뉴딜(New Deal)

뉴딜 프로그램은 1997년 집권한 영국 노동당 정부가 복지지출의 감소와 노동시장의 유연성을 제고시키기 위한 목적으로 도입한 대표적인 근로연계복지 프로그램이다. 이는 실직한 사람들이 다시 취직할 수 있도록 지원하는 정부 프로그램으로, 18~24세의 청년층을 위한 뉴딜(New Deal for Young People), 25세 이상을 위한 뉴딜(New Deal for people aged 25 Plus), 한부모를 위한 뉴딜(New Deal for Lone Parents), 장애인을 위한 뉴딜(New Deal for disabled people), 50세 이상을 위한 뉴딜(New Deal for people aged 50 Plus) 등이 취업집단 특성에 따라 나뉘어진다(DWP 홈페이지). 본 절에서는 영국의 근로연계복지가 청년실직자를 중점에 두었던 점을 근거로 하여<sup>11)</sup> 청년층을 위한 뉴딜과 25~49세를 위한 뉴딜 및 한부모 뉴딜의 내용을 살펴보았다.

##### 1) 청년뉴딜(New Deal for Young People)

청년뉴딜은 18~24세로서, 6개월 이상 구직자수당을 받은 청년실직자는 청년뉴딜 참여가 강제된다. 이 프로그램은 청년들의 구직 혹은 창업 혹은 직업유지 지원을 목표로 한다. 여기서 상담가(personal advisor)는 개인의 욕구에 맞는 직업을 찾을 수 있도록 혹은 유지할 수 있도록 도와야 한다. 과정은 3단계이다. 첫 단계는 gateway이다. 청년실직자는 직업안내센터에서 개인상담가와 만나, 뉴딜프로그램에 대한 계약을 체결한다. gateway 과정은 4개월이다. 만일, gateway의 4개월 동안 취업하지 못하였을 경우에는 선택단계(option period)로 들어간다. 이 기간동안 JSA에 상응하는 훈련수당(training allowance)을 받으며, 추가로 주당 £15.38을 받을 수 있다. 이 단계에서는 고용주 혹은 자발적 참여기관과의 근로경험/직업배치, 특정 직업을 위한 훈련, 고용주가 원하는 기술을 발전시키거나, 구직을 위한 실제적 도움(practical help), 인터뷰 연습 등을 실시한다. 만일 이 선택기간을 마쳤는데도 직업을 구하지 못했다면 다시 JSA를 새로 신청

주11) 신노동당 정부는 뉴딜 프로그램 전체 예산의 2/3정도를 청년뉴딜에 투입할 만큼 청년 실직자를 줄이는데 뉴딜의 핵심목표를 두고 있다(김태성 외, 2005).

하기 위해 직업안내센터로 돌아간다. 이것이 청년뉴딜의 마지막 단계인 사후관리(Follow-through)이다. 이 기간에도 뉴딜 상담가는 청년들이 구직활동을 해서 직장을 구할 수 있도록 지원한다.

### 2) 25세 이상을 위한 뉴딜(New Deal 25 Plus)

이 프로그램은 25~49세이면서 JSA를 18개월 이상 수급한 장기 실직자를 대상으로 한다. 목적은 장기실직자들이 취업(혹은 창업)해서 직장을 유지하도록 돕는 것이다. 그래서 장기실직자가 일할 수 있는 기회를 더 만들기 위해 기술과 경험을 더 쌓을 수 있도록 지원하고, 취업의 장애요인을 제거한다.

New Deal 25 Plus 역시 청년뉴딜처럼 gateway단계가 첫 단계로서 4개월 동안이다. 만일 여기서 직업을 구하지 못하면, 2번째 단계인 집중활동시기(Intensive Activity Period)에 들어간다. 그러나 내용은 청년뉴딜의 선택기간과 동일하다. 또한 급여도 청년뉴딜 참가자처럼 JSA에 상응하는 금액을 훈련수당으로 받고, 주당 £ 15.38을 또한 받을 수 있다. 그리고 이 과정에서도 직업을 구하지 못하면, 다시 직업안내센터로 돌아가 JSA를 새로 신청하는 사후관리단계로 들어간다. 여기서도 뉴딜 개인 상담가는 구직활동을 해서 직업을 구할 수 있도록 돕는 역할을 한다.

### 3) 한부모뉴딜(New Deal for Lone Parents)

이 프로그램은 한부모이고 가장 어린 아동이 16세 미만인 자녀를 혼자 양육하며, 일을 하지 않거나, 주당 근로시간이 16시간 미만일 경우 해당된다. 이 프로그램은 청년프로그램이나 25+처럼 강제적인 성격을 띠지 않고 자발적이다. 따라서 한부모 가운데 본인이 원할 경우 직장을 구할 수 있도록 지원을 한다. 한부모 뉴딜 역시 개인 상담가를 통해 여러 상담과 지원을 받지만, 청년뉴딜이나 25+뉴딜처럼 게이트웨이, 선택단계 혹은 집중활동시기, 사후관리의 단계를 거치지 않는다. 그러나 2001년 4월 30일에 한부모를 대상으로 한 근로중점인터뷰(Work Focused Interviews, WFI)가 도입되었다. 이 프로그램은 소득보조(IS)

를 받는 한부모로 하여금 한부모 뉴딜참여를 촉진하고, 아동빈곤을 줄이는데 부모로서 일조하기 위해 근로하는 한부모의 수를 증가시키기 위한 목적을 지니고 있다(DWP 홈페이지).

4) 뉴딜 평가

뉴딜의 성과는 얼마나 많은 사람들이 취업했는지, 그리고 얼마나 안정적 일 자리에 진입했는가로 볼 수 있을 것이다. <표 4-10>을 보면, 탈수급자 가운데 고용지속기간이 13주 이상인 지속적 고용상태로 진입한 사람의 비율은 36%이다. 특히 18~24세의 젊은 청년층은 39%로 25세 이상의 25%보다 더 높다. 특히 주목되는 것은 3개월 미만의 고용에 취업하는 경우(20.7%)보다 3개월 이상 지속적 고용에 진입한 경우가 약 80%로 더 높다는 것이다. 임금수준, 근로조건, 계약기간 등을 더 자세히 봐야겠지만, 현재 이 지표만으로는 뉴딜을 통해 취업할 경우 단기 작업장보다는 3개월 이상의 고용에 진입하며, 그 효과는 25세 이상보다는 18~24세의 젊은 청년층에서 더 높음을 볼 수 있다.

<표 4-10> 뉴딜을 통해 취업한 사람(1998년 1월~2003년 9월)

구분	18~24세	25세 이상	18세 이상
지속적 고용	367천명 79.3%	130천명 78.8%	497천명 79.1%
그 외 고용	96천명 20.7%	35천명 21.2%	130천명 20.7%
탈수급자 가운데 지속적 고용상태가 된 사람들의 비율	39%	25%	36%

주: 18~24세는 1998년 1월부터 2003년 9월까지의 자료이며, 25세 이상은 1998년 7월부터 2003년 9월까지의 자료임. 그 외 고용은 고용지속기간이 13주 미만인 경우임.

자료: DWP, National Statistics 홈페이지 자료

그 외 DWP가 2003년 9월부터 2004년 1월에 걸쳐 청년뉴딜과 25+뉴딜 참여자 5,229명을 대상으로 인터뷰 조사한 결과에 따르면, 응답자의 95%는 청년뉴딜을 벗어났고, 5%만 아직 잔류중이라고 응답하였다. 뉴딜을 떠났다고 응답한

사람의 46%는 일을 하였고, 9%는 또 다른 급여로, 6%는 주당 16시간 이상의 훈련이나 교육을 받는 것으로 나타났다. 또 청년뉴딜을 떠났다고 응답한 사람의 41%는 소득보조(IS)와 같은 다른 급여를 받고 있는 것으로 나타났다, 28%는 다시 JSA급여를, 24%는 장애급여(Incapacity Benefit, IB)를 받는 것으로 나타났다. 뉴딜을 벗어나 일을 한다고 응답했던 사람의 92%는 피용인이 되었다.

25+뉴딜의 경우에는 참가자의 89%는 프로그램을 떠났다고 생각하고, 6%는 여전히 남아 있다고 응답하였다. 떠났다고 응답한 사람의 41%는 일을 하였고, 19%는 다른 급여로 이동하였고 3%는 주당 16시간 이상의 훈련이나 교육을 받는다고 하였다. 다른 급여를 받는다고 응답한 사람의 46%는 공공부조인 소득보조를 받고 있었고, 29%는 JSA를 23%는 장애급여(IB)를 받고 있었다. 25+를 떠나 일한다고 응답한 사람의 19%는 자영업을 하여, 청년뉴딜보다 그 비중이 많다. 이는 청년뉴딜보다 25+ 뉴딜대상자의 연령이 높기 때문으로 추측된다. 이렇게 주당 16시간 이상 근로를 통해 뉴딜을 탈출한 사람들 가운데 75%는 주당 30시간 이상 근로하고 있었다. 그러나 이들의 30%는 시간당 임금이 £ 4.20에 불과하여 저임금에 종사하고 있음을 볼 수 있다. 한편, 근로를 하지 않는다고 응답한 사람들을 보면, 다시 뉴딜로 돌아온 경우가 16%이고, JSA나 IS급여를 받는 경우는 39%였다(Coleman et al., 2004).

## 2. 미국

### 가. 소득지원제도

#### 1) 보충소득급여(Supplemental Security Income, SSI)

노령과 장애로 인해 노동력을 상실한 자의 소득보장을 목적으로 1972년 도입된 이 프로그램은 자산조사에 기초한 소득지원 프로그램으로 근로에 대한 의무 조항이 없다. 주요 수급대상자는 저소득 노인, 시각 장애인 그리고 일반 장애인 등으로 저소득 취약계층에게 일정 수준의 소득을 보장하기 위한 마지막 소득



안전망의 개념으로 생긴 프로그램이다(이봉주, 2005). 보충적 소득보장은 노인의 경우 65세 이상, 시각장애인과 여타 지체부자유자의 경우는 연방정부에서 정하는 장애에 관한 규정에 해당될 경우 전국적으로 동일한 수급 자격 기준에 의하여 매월 지급되는 현금급여이다. 본 프로그램은 신청자가 수급요건을 갖추었을 경우 다른 제도로부터 수급을 받고 있더라도 일정 소득에 미달하는 경우 SSI의 수급대상자가 될 수 있는 보충급여의 성격을 지닌다. 재원은 연방정부의 일반재정에 의해 조달되고 있다.

## 2) 한시부조 프로그램(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)

TANF는 1996년 미국의 대대적인 복지정책의 개혁아래 과거의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)를 대체한 것으로 어린이를 부양하고 저소득 가정에 현금을 지원하는 것이다. 1996년 PRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) 입법 및 이를 토대로 한 TANF 프로그램의 도입은 AFDC 프로그램을 주축으로 하는 미국의 공공부조제도의 비효과성 및 역효과의 문제를 해소하기 위한 복지개혁 노력의 역사적 소산이자 빈곤정책의 역사적 전환으로 평가되고 있다(Pavetti, 2001). AFDC 프로그램에서는 누구나 수급자격만 가지면 자동적으로 수급권을 인정받을 수 있었으나 TANF 프로그램에서는 연방정부가 포괄 교부금(block grant) 형식으로 각 주에 소요 경비를 지급하고 각 주는 연방정부의 기본적인 가이드라인 안에서 자유롭게 프로그램을 설계할 수 있다. 이에 따라 각 주마다 수급자격과 수급조건 역시 달라질 수 있다. AFDC 프로그램이 자격요건이 되면 자동 수급권을 인정한 단순한 현금지원 정책이었다면, TANF 프로그램은 수급자에게 근로의무를 부과하고 수급기간을 제한함으로써 복지의존도를 낮추고 빈곤층의 행동양식의 변화를 주 목적으로 하고 있다(이봉주, 2006). TANF 수급가구는 60개월 이상 급여를 수급할 수 없으며 수급가구의 부모 혹은 보호자는 급여를 받고 24개월 이내에 주정부가 규정한 일에 종사해야 함으로써 수혜자들의 근로참여율을 증가시키도록 규정하고 있다. 이처럼 강화된 근로요건에 따라 수급가구의 부모가 근로 또는 직

업훈련 프로그램에 참여하지 않거나 주정부가 지정한 부모 원조나 아동양육 프로그램을 이용하지 않을 경우에는 한시부조 프로그램의 수급자격을 박탈할 수 있다.

#### 나. 미국 근로지원정책의 변화

1990년 중반 이후 미국 경제의 장기호황에 따라 미국의 실업률은 계속 하락하였고 사회복지 재정의 큰 부담이 되는 장기실업자 문제 역시 그리 심각하게 다뤄지지 않았다. 그러나 문제는 낮은 실업률에도 불구하고 미국의 빈곤율은 높은 수준을 유지하고 있고 정부의 막대한 복지지출에도 불구하고 미국의 공식 빈곤율은 오히려 증가하고 있다는 것이다(김태성 외, 2006; 노대명 외, 2002). 이는 미국의 노동시장 유연화 정책으로 인해 취업과 실업을 반복하는 단기실업자와 근로빈곤계층(working poor)의 증가로 인한 것으로, 유럽이 이러한 문제를 해결하기 위해 적극적 노동시장 정책을 수행한 반면 미국은 노동시장의 원활한 기능을 위해 복지축소 및 근로연계형 복지정책을 강화하는데 주력하였다. 이러한 근로연계형 복지(workfare)의 강조는 1996년 ‘개인의 책임과 근로기회 보장법(PRWORA)’의 제정으로 이어져 복지급여의 삭감과 근로의무를 부과하는 것을 골자로 AFDC의 하향조정과 함께 복지 혜택을 대폭 삭감하였으며 수급기간을 제한하고 수급자는 반드시 근로활동에 참여하도록 규정한 TANF와 취업기회 및 기초기술 훈련 프로그램(Job Opportunities and Basic Skills Support Act JOBS) 그리고 긴급부조 프로그램으로 대체되었다. 이러한 1996년 복지개혁은 미국의 공공부조제도를 저소득층의 근로동기를 강화하는 노동중심의 복지체계(Work-Based Welfare System)로의 변화를 의미한다.

TANF를 통한 주요한 제도변화 내용을 개괄하면 다음과 같다(Lurie, 1997; Meyer, 1999; Adkinsson, 2001; Blank, 2002).

첫째는 1996년 PRWORA 입법으로 연방차원에서 규정되었던 복지수급권에 대한 성문법적 권리가 폐기되고(No Individual Entitlement) 복지수급 자격을 결

정하는 권한이 주에 부여됨으로써, 현금부조 및 의료부조 등에 대한 수급권 보장의 법적 권리와 연방정부의 책임이 실질적으로 폐기되기에 이르렀다는 점에서 무엇보다도 주목된다.

둘째는 프로그램 재정 지원이 상응 교부금(matching fund) 방식에서 고정된 액수의 일괄 교부금(block grant) 지원방식으로 변화된 점 역시 주목된다. 곧, AFDC 프로그램에서는 주정부 지출에 상응하여 일정 비율의 교부금이 제한없이 지원되는 방식(open-ended)이었던데 비해, TANF 프로그램에서는 92~94년도의 평균 수준의 고정 액수를 교부금으로 지원토록 변화되었는데, 이는 연방 차원에서의 복지재정 지출의 억제와 함께 재정 운영에의 주정부의 재량권 제고의 취지를 반영한 것이다.

셋째는 주정부에 프로그램 개발 및 운영에의 재량권이 부여되고 연방정부의 규제가 대폭 감소되었다는 점 또한 주목되는 변화이다. AFDC 프로그램에서는 주의 재량권이 극히 제한적이었던데 반해, TANF 프로그램에서는 프로그램 운영 전반에 광범위한 재량권이 주에 부여되고 있다. 지방정부의 자율성과 책임성에 입각한 TANF 프로그램의 운영 시스템은 지방분권적 복지프로그램 운영 시스템으로의 역사적 전환을 의미한다는 점에서 주목할만한 변화라 평가된다(Adkinsson, 2001; Pandy and Collier-Tension, 2001; Myers et al., 2002; Whitaker and Time, 2001).

넷째는 복지의존의 감소와 탈빈곤의 제고를 위해 복지수급자들에 대한 근로활동의 요구가 현저하게 강화된 점 역시 주목되는 부분이다. 이전 AFDC 프로그램과는 달리, TANF 프로그램에서는 “Work First”에 입각한 “Welfare to Work”라는 강력한 정책기조 하에 모든 수급자들에 대해 근로활동을 요구하여 workfare 프로그램의 성격이 두드러지게 강화되었다.

다섯째는 복지의존성의 감소 및 복지수급 규모의 감축을 위해 평생 수급기간(time limits)을 5년으로 제한토록 한 점이다. AFDC 프로그램에서는 지속적인 복지수급이 가능하였던 반면, TANF 프로그램에서는 평생 수급기간이 60개월로 제한되고 있다.

이외에도 혼외출산을 강력히 억제하고자 주에 관련 시책들을 적극 마련·실행

토록 한점, 수급가구 아동에 대한 친부모 확인 요구 및 비동거 친부 친모들에 대한 자녀부양비 부담 프로그램(child support program) 등도 주목되는 제도 내용의 변화이기도 하다. 이상과 같이 PRWORA 입법과 이에 기초한 TANF 프로그램의 도입은 기존 공공부조제도 전반에 혁신적 변화를 가져왔다는 점에서, 가히 “복지개혁(welfare reform)”이라는 이름에 상응하는 혹은 “기존 복지체제에 종지부를 찍는(ending welfare as we know it)” 역사적 변화로 평가된다.

#### 다. 근로연계복지 프로그램- TANF 프로그램의 구조와 내용

##### 1) 제도내용

TANF 프로그램의 구조와 내용은 주 재량권에 따라 주 차원에서 선택·결정토록 하기 때문에 각 주에서 어떠한 정책적 방안을 선택·실행하느냐에 따라 개별 주의 TANF 프로그램의 실행 양상은 상당한 차이를 보일 수 있다. 따라서 주 차원에서 실행되고 있는 TANF 프로그램의 실제 양상을 고찰하기 위해서는 분석에 준거가 되는 TANF 프로그램의 주요 정책요소들을 파악함이 요청된다. <표 4-11>은 TANF 프로그램의 내용과 특성을 규정하는 주요 정책 요소들을 정리한 것으로 관련 내용을 살펴보면 다음과 같다(이상록, 2006).

- ① 근로활동 참여 최소 시점의 규정(Work Trigger Time: Work Time Framework): 복지수급자의 근로활동 강화를 위한 정책적 방안으로 연방정부에서는 대체로 복지수급 후 근로활동 참여준비가 된 적합한 시점에서 최대 24개월 이내에 근로활동에 참여할 것을 요구하고 있다. 그렇지만 참여시점에 대한 규정은 주에 따라 상이한데, 일부 주에서는 수급 즉시 참여를 요구하고 있기도 하고, 일부 주에서는 연방정부 기준 이상의 기간을 허용하고 있어 규정의 선택 및 실행 양상은 주에 따라 상이하다.
- ② 근로활동의 면제기준(Work Exemption): 근로활동 강화와 관련된 규정으로 TANF 프로그램에서는 엄격한 근로활동 면제기준의 설정을 주에 요구하고

있다. 연방정부에서는 여성가구주 가구의 면제기준은 12개월 미만 아동을 보유한 경우로 가이드라인을 제시하고 있지만 주에 따라 이의 채택 및 실행양상은 상이하어, 아예 적용예외를 인정치 않는 주가 있는 반면 연방 기준 이상으로 면제기준을 설정한 주들도 있어 개별 주에서의 적용은 편차가 크다.

- ③ 근로활동 불이행에 대한 처벌(Sanction Policy): 근로활동의 강제가 실효성을 지니기 위해서는 불이행에 대한 강력한 처벌이 요구된다. TANF 프로그램에서는 개별 주에 처벌 규정을 자율적으로 결정토록 재량권을 부여하고 있는데, 처벌 규정은 주에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 즉, 일부 주에서는 기존 AFDC 프로그램에서의 처벌, 곧 급여액의 일부만을 일정기간 제한하는 처벌(partial sanction)을 선택하기도 하지만, 일부 주에서는 평생 수급권을 박탈하거나 혹은 가구 수급액 전액을 일정 기간 중단하는 강력한 처벌(full sanction)을 선택하고 있기도 하다.
- ④ 수급기간의 제한(Time Limit): 수급 의존성 및 복지수급 규모의 감소를 위해 TANF 프로그램에서는 복지수급 기간을 제한하는 정책을 동원하고 있다. 연방정부에서는 60개월로 평생 수급기간을 제한하도록 기준을 제시하고 있지만 수급기간 제한 규정은 주에 따라 상당한 차이가 있다.
- ⑤ 수급대체 프로그램(Diversion Program): 복지수급 억제를 위한 정책방안으로 일부 주에서는 복지수급 대신 일시적인 긴급지원을 활용토록 관련 프로그램을 개발·실행하기도 하고, 일부 주에서는 복지수급 신청 조건으로 구직활동을 요구하는 경우도 있어, 수급대체 프로그램의 선택 및 실행에 있어서도 주들간 차이가 크다.
- ⑥ 탈수급 기간에의 의료보호 지원(Transitional Medicaid Support): 복지수급 탈피 과정이 원활하게 진행되도록 인센티브를 제공하는 정책방안으로, 탈수급 이후 기간에도 의료보호를 받을 수 있도록 지원하여 탈수급을 유인하는 한편, 다른 한편으로는 복지수급 회귀를 억제하기 위해 고안된 정책방안이다. 연방정부에서는 탈수급 이후 최대 12개월의 의료보호 지원을 기준으로 제시하고 있지만, 주에 따라 이에 대한 지원 내용은 상이하다.

- ⑦ 탈수급 기간에의 아동양육 지원(Transitional Child Care Support): 탈수급 기간에의 아동양육 지원 역시 탈수급 과정에 대한 경과적 지원시책으로 최대 12개월의 아동양육 지원이 연방정부 기준으로 제시되고 있지만, 주에 따라 그 기간은 편차가 크다.
- ⑧ 근로소득에 대한 소득공제지원(Income Disregard): AFDC 프로그램의 주요 문제의 하나가 높은 급여 감소율로 인한 근로의욕 감소임에 주목하여 TANF 프로그램에서는 수급자들의 근로의욕 및 근로활동을 제고하고자 소득공제지원 정책의 활용이 두드러지고 있다. 물론 AFDC 프로그램에서도 소득공제지원이 있었지만, 공제지원액이 미미하여 실질적인 인센티브효과를 기대하기가 어려웠다. TANF 프로그램 도입으로 주에 재량권이 부여된 이후 많은 주들에서 적극적으로 소득공제지원을 제공하고 있지만, 일부 주에서는 여전히 AFDC 프로그램에서의 소득공제액 규정을 유지하고 있기도 하다.
- ⑨ 근로활동 프로그램(Welfare to Work Program): 상당 수 주들에서 1980년대 중반 이후 근로활동 프로그램을 도입·실행하였지만 TANF 프로그램에서는 수급자의 일정비율 이상이 강제적으로 참여토록 하여, 더욱 강화된 형태로 근로활동 프로그램이 실행되고 있다. 1990년대 초반까지의 근로활동 프로그램은 주로 인적자원개발에 초점을 둔 직업훈련(job training program) 및 취업알선 프로그램(job placement program)이 중심이 되었지만, TANF 프로그램 도입 이후로는 취업우선(Work-First)에 초점이 맞추어지면서 취업준비기술지원(job preparation skills) 및 구직활동지원(job search assistance) 프로그램이 주가 되고 있다(Blank, 2002). 그렇지만 개별 주들에서의 근로활동 프로그램은 매우 다양한 형태 및 방식으로 구성 운영되어, 주간 비교에는 많은 어려움이 따른다.

〈표 4-11〉 TANF 프로그램을 구성하는 주요 정책 요소들

구분	정책적 방안	주요 내용
근로활동 제고 정책	근로활동 참여 최소시점 규정 (Work Trigger Time framework)	· 근로활동 강화를 위한 특정 시점 근로활동 참여를 요구하는 시책 · 연방정부 기준: 수급 이후 최대 24개월 이내 참여
	근로활동 면제기준 (Work requirement exemption)	· 근로활동 강화를 위해 면제기준을 엄격하게 설정 · 연방정부 기준: 12개월 이하 아동 보유 모자 가정
	근로활동 불이행에 대한 처벌 (Sanction policy)	· 근로활동 강제를 위해 불이행을 처벌하는 시책 · 가구 수급액 전액을 삭감 혹은 평생 수급권을 박탈 하는 full-sanction도 도입할 수 있게 됨
	근로활동 프로그램 (Welfare to work program)	· 주의 대상자 특성 및 지역 특성에 맞추어 근로활동 프로그램을 다양하게 마련, 운영토록 재량권 부여
복지 수급 억제 정책	수급기간의 제한(Time Limit)	· 복지수급자의 수급기간을 제한할 수 있게 한 정책 · 연방정부 기준: 평생 동안 최대 60개월 수급
	수급대체 프로그램의 운영 (Diversion Program)	· 복지의존 감소를 위해 대체 프로그램을 운영할 수 있도록 함: 구직활동 부과, 수급대체 일시지원 등
	수급기간 출산에 대한 감액지 원(Family Cap Program)	· 복지의존성 해소 및 혼외 임신의 억제를 위해, 수급 기간 중 출산에 급여액을 감액, 지원할 수 있게 함.
인센 티브 정책	탈수급기간 의료보호 지원 (Transitional Medicaid Support)	· 탈수급과정 지원을 위해 의료보호 지원을 제공 · 연방정부 기준: 탈수급 이후 12개월 적용지원
	탈수급 기간 아동양육지원 (Transitional Child-careSupport)	· 탈수급과정 지원을 위해 아동양육 지원을 제공 · 연방정부 기준: 탈수급 이후 12개월 지원
	근로소득공제 지원 (Income Disregards)	· 수급자들의 근로활동 제고 및 소득지원을 위해 근로 소득공제지원을 적극 제공할 수 있게 됨

자료: 이상록(2006)

## 2) 프로그램 운영 사례

1980년대 초반부터 진행된 미국의 노동중심적 복지개혁 정책의 기초가 언젠가나 조기취업을 강조하는 ‘취업우선’ 모델이었다. 복지개혁 주창자들의 관점에서 는 저변계급의 삶의 질을 개선하는 것보다 이들의 복지의존문화를 단절시키는 것이 더 중요하고 근본적인 목표였기 때문이다. 미국의 복지개혁은 기본적으로 결함이론(deficiency theory)<sup>주12)</sup>에서 출발한 것으로, 문제의 소재를 개인으로 보

주12) 결함이론은 빈곤이 정상적인 사회구성원으로서의 기본 덕목인 노동윤리나 사회에 대한 책임감 따위가 결여되어 있기 때문에 발생한다고 주장한다(김종일, 2001).

는 것이다. TANF만 보더라도 이 점이 뚜렷하게 드러난다. 빈민들의 복지의존을 막기 위한 법적 장치는 준비하지만, 이들의 삶을 개선하기 위한 조치들은 찾아보기 어렵다(Bernstein and Greenberg, 2001; 김종일, 2001 재인용).

실제 취업우선 정책의 구체적인 시행안내서를 쓴 MDRC의 Brown(1997)은 취업우선 정책의 철학을 다음과 같이 설명한다.

□ 일자리는 그게 무엇이든 다 좋은 일자리이며, 노동시장에서 성공하기 위한 최선의 길은 거기에 참여하여 근로습관과 기능을 강의실이 아닌 일터에서 개발하는 것이다.

이와 같은 철학에 근거한 취업우선 전략은 가능한 최단시일 안에 복지수급자가 민간부문의 ‘진짜주13)’ 일을 얻을 수 있도록 최대의 노력을 기울인다. 이런 유형의 프로그램에서는 구직활동 자체가 핵심 내용이다. 이 활동은 직접 노동시장을 상대로 하는 것이므로 수급자의 고용가능성 여부가 바로 판정이 나고 그 결과는 다시 추가적인 구직활동에 반영된다. 즉시 취업을 하지 못하는 사람의 경우에는 미취업 원인을 분석해서 적절한 조치가 이루어진다. 그러나 이러한 조치는 대체로 단기적일 뿐만 아니라 즉각적인 추가 구직활동이 뒤따른다.

취업우선/노동력 부착 전략은 시장논리에 철저히 순응한다. 나아가 장기적으로는 시장을 변화시키는 요소로 작용하기도 한다. 말하자면, 취업우선 전략에 근거한 노동중심적 복지정책과 노동시장 사이에는 변증법적 관계가 성립하는 것이다(Peck and Theodore, 2000). Peck and Theodore(2000)는 취업우선 전략이 노동시장에 미치는 영향을 다음과 같이 정리하고 있다.

- 취업우선 전략은 프로그램참여자를 노동시장의 밑바닥으로 보내는 전략이다.
- 취업우선 전략은 첫 일자리의 가치를 높이 평가한다. 이 일자리가 더 나은 일자리로 인도하는 일종의 징검다리(stopping stones) 역할을 할 것으로 믿기 때문이다. 그러나 이것은 경험적으로 입증되지 않은 하나의 가설에 불과하다.

주13) 정부로부터 임금보조금을 받지 않는 보통의 일자리를 뜻한다(김종일, 2001).



- 취업우선 전략은 노동시장 저변의 불안정성을 더욱 악화시킨다. 취업우선 정책의 시행으로 저임금·저숙련 노동력의 공급은 늘어나지만 수요는(적어도 단기적으로는) 변동이 없다. 이런 상황에서 끊임없이 들어오는 탈복지 노동력은 2차 노동시장의 경쟁을 심화하여 임금삭감과 기존 노동자의 대체현상을 부추길 가능성이 크다.
- 2차 노동시장의 불안정성 심화는 노동시장 전체로 확산되어 노동자의 입지를 악화시킬 것이다.

이와 같은 취업우선/노동력 부착 전략에 바탕을 둔 대표적인 복지개혁 프로그램은 캘리포니아 주의 리버사이드 군(Riverside County)에서 시행한 GAIN(Greater Avenues for Independence) 프로그램을 들 수 있다. 캘리포니아는 미국에서 가장 많은 수급자가 모여 있는 주로 전체 수급자의 약 25%가 이곳에 산다. 캘리포니아에서 운영하는 TANF 프로그램인 CalWORKS(California Work Opportunity and Responsibility to Kids)의 근로연계복지 프로그램이 GAIN이다. CalWORKS의 수급자는 GAIN 프로그램에 의무적으로 참여해야 한다. GAIN 프로그램은 캘리포니아 주가 JOBS의 일환으로 실시한 노동중심 복지개혁 프로그램으로, 그 가운데 특히 리버사이드 군에서 시행된 프로그램은 취업우선 정책의 상징처럼 여겨진다. 리버사이드 프로그램은 여타의 JOBS 프로그램과 달리 기초교육이나 훈련에 의지하지 않고 구직활동에 철저히 치중하였다(Hamilton et al., 1997). 이 프로그램의 핵심 수단은 집단 구직활동인 ‘구직교실(job club)’이다. 구직교실은 복지수급자의 노동시장 진입을 위한 재사회화에 역점을 두었는데, 그것은 마치 군대의 신병교육대를 방불케 하였다. 수급자의 참여는 의무적이었고, 모든 과정에 걸쳐 개별관리자(case manager)의 철저한 감독을 받았으며, 불응할 경우에는 급여중단과 같은 제재를 받았다. 구직교실에 참여한 수급자에게는 매우 엄격한 규칙이 적용되었다.

〈표 4-12〉 구직교실 규칙

- 
1. 시간 엄수 : 8:30~12:30
  2. 성공을 위한 옷차림
  3. 수업에 처음부터 끝까지 참석할 것
  4. 비판과 이의 불허
  5. 음식·음료수 반입 불허
  6. 껌 불허
  7. 매일 구직활동
- 

자료: Peck, 2001; 김종일, 2001 재인용

일자리를 찾아내는 과정에서도 수급자는 물론 관리자의 집중적인 노력이 투입되었다. 마치 영업사원처럼 개별관리자들의 진급과 포상이 수급자의 취업결과와 연동되었기 때문에 이들의 일자리 개발 노력은 치열했다. 구직교실에 규정된 수급자의 구직노력 조항은 그 자체만으로도 엄청난 심리적 압박이었다(Peck, 2001). 이들은 GAIN 프로그램 사무실에 있는 개별 칸막이 좌석에서 주당 3일간 하루에 적어도 25회의 취업문의 전화를 고용주에게 걸어야 했다. 여기에 덧붙여 주당 최소한 15회의 고용주 방문 의무도 있었다. 이것만이 아니라 각 수급자는 하루에 적어도 5건 이상의 긍정적인 취업 실마리를 찾아내야만 했다. 이렇게 강도 높은 구직교실의 결과는 예상을 뛰어넘는 조기취업률 증가로 나타났다. 더구나 이러한 성공은 그야말로 최소의 비용으로 이룩한 것이었다. 리버사이드 프로그램의 성공 사례는 일약 미국 전역으로 알려져 그 방법과 내용을 적용하는 취업우선 프로그램이 우후죽순처럼 늘어났다. 이른바 복지개혁의 리버사이드화(Riversidization)가 일어난 것이다(Peck, 2001; Peck and Theodore, 2000). 하지만, 리버사이드 취업우선 전략을 일종의 경제적 징집(economic conscription)으로 파악한 Peck(2001)은 저변계층의 빈민들은 사회와 노동시장의 구조적 문제점을 지적할 겨를도 없이 노동시장의 밑바닥으로 징집되고 있다고 지적하였다(김종일, 2001).

3) TANF 프로그램의 실행 성과

TANF 프로그램의 실행 성과를 복지수급과 빈곤에의 변화 중심으로 살펴보았다. <표 4-13>은 1999~2002년 TANF 프로그램 실행 기간에의 복지수급의 양상 및 추이를 분석한 결과로, TANF 프로그램 도입 이후 복지수급 규모가 현저히 감소된 것을 볼 수 있다. 프로그램 도입 시점인 1996년 미국 전체 복지수급자 수는 1,247만 4,000명이었는데 2002년도에는 557만 2,000명으로 하락하여 55.34% 감소한 것으로 나타나고 있다. 전체 인구수로 표준화한 복지수급률에서도 4.6%에서 1.9%로 변화되어 58.7%나 감소되었다. 그렇지만 복지수급 감소에는 주간 격차가 현저하다. 와이오밍 주의 경우는 수급자 수가 94.29% 감소되어, 가장 큰 감소량을 보인 반면, 인디애나 주의 경우는 5.2%의 감소에 그쳐, 복지수급 감소의 성과가 주에 따라 현저한 차이가 있음을 보여준다.

<표 4-13> TANF 프로그램 도입 이후 복지수급 규모의 추이(미국전체)

1996년 수급자	2002년 수급자	1996~2002 수급자 증감(%)	1996~2002년 평균 수급자 증감(%)	1996년 수급률	2002년 수급률	1996~2002 수급률 증감(%)	1996~2002년 평균 수급률 증감(%)
12,477,000	5,572,000	-55.34	-	4.6	1.9	-58.70	-

자료: U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Family Assistance. Indicators of Welfare Dependence: Annual Report to Congress, 2004: 이상록, 2006에서 재인용

한편, TANF 프로그램 실행 기간 동안 빈곤변화를 살펴보면(표 4-14 참조), 미국 전체 빈곤자 수는 1996년도 3,652만 9천명에서 2002년도 12.5%로 하락하여 미약하나마 약간의 감소를 확인할 수 있다. 이상의 결과들은 TANF 실행 기간 동안 복지수급 규모뿐 아니라 빈곤 수준 역시 감소되는 긍정적 변화가 있었음을 보여주는 것이다. 그렇지만 50% 이상의 복지수급 감소에 비해 빈곤 감소는 미미한 편으로, 기존 연구들에서 지적된 바와 같이 빈곤 완화의 측면에서 TANF 프로그램의 성과는 상대적으로 미약한 편임을 확인시켜 주는 결과이기

도 하다. 한편, 빈곤 감소 역시 복지수급 감소와 마찬가지로 주에 따라 상당한 차이를 보였다. 버몬트 주는 1996~2002년 동안 빈곤자 수가 29.73% 감소한 반면 네바다 주는 오히려 83.46% 증가한 것으로 나타나 빈곤 증감의 양상이 주에 따라 현저한 차이가 있었다. 이상과 같은 성과지표의 불일치는 복지수급 감소의 성과가 곧바로 빈곤 감소의 성과로 귀결되지 않고 있음을 보여주며, 이는 곧 TANF 프로그램 효과의 제한성을 시사한다는 점에서 주목된다.

〈표 4-14〉 TANF 프로그램 도입 이후 복지수급 규모의 추이(미국전체)  
(단위: 천명, %)

1996년 빈곤자	2002년 빈곤자	1996~2002 빈곤자 증감(%)	년 평균 빈곤자 증감(%)	1996년 빈곤률	2002년 빈곤률	1996~2002 빈곤률 증감(%)	년 평균 수급률 증감(%)
36,529	35,821	-1.83	-	13.7	12.5	-8.76	-

자료: U.S. Census Bureau. Historical Poverty Tables - Current Population Survey; 이상록, 2006에서 재인용

이에 51개 주에 대해 복지수급 및 빈곤감소와 정책 요소들의 선택 및 실행과의 관련성을 분석한 결과에 따르면, 복지수급 감소의 성과가 낮을수록 근로활동에 대한 면제가 관대한(곧 12개월 미만 아동 보유 가구에 대한 근로활동 면제가 현저히 높은 것으로) 반면 복지수급 감소 성과가 높을수록 근로활동 불이행에 대한 처벌이 강력한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 복지수급 감소 성과가 높은 주일수록 근로활동 강화 시책에 적극적임을 시사하는 것으로 해석된다. 또한 수급 감소의 성과가 높은 주들이 수급기간의 제한에 적극적일 뿐 아니라 수급대체프로그램 및 Family Cap 프로그램의 실행률이 현저히 높은 것으로 나타나고 있으며, 수급자격 결정 소득액도 낮은 것으로 분석되고 있다. 이상과 같은 양상은 복지수급 감소 성과가 높은 주일수록 수급억제 시책의 도입 및 실행에 매우 적극적임을 보여주는 것이다.

반면, 빈곤 감소의 성과와 수급억제 시책 간에는 밀접한 관련성을 확인할 수 없었다. 한편 프로그램 성과와 인센티브 시책간의 관련성 분석결과를 보면, 복

지수급 감소 성과가 클수록 대체로 인센티브 시책들의 활용에 소극적인 경향을 나타내는 반면, 빈곤감소의 성과와 관련하여서는 앞서와 상반되게 정적인 관련성을 보여주어 흥미로운데, 이는 곧 빈곤감소의 성과가 높은 주일수록 오히려 관대한 인센티브 시책을 적극 도입·실행하고 있음을 시사한다.

한편, 복지수급률 결정에 영향을 미치는 정책요소들에 대한 회귀분석결과에 따르면, TANF 프로그램을 구성하는 주요 정책 요소들 중에서 근로활동 불이행에 대한 처벌(sanction policy), 수급기간을 제한하는 Time Limit, 수급대체 프로그램(diversion program), 구직활동 요구(job search requirement), Family Cap 프로그램 등이 복지수급 감소에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 곧 TANF 프로그램 실행 전후의 급격한 복지수급 규모 감소에는 특히 강력한 처벌책의 동원 및 복지수급 억제를 위한 관련 시책들의 적극적 활용이 기여한 바가 크다는 점을 시사하는 것이다. 반면, 기존 논의들과는 달리 인센티브 시책은 복지수급 감소에 오히려 부정적 영향을 미치는 것으로 나타나 주목되는데, 곧 아동양육지원이 관대할수록, 소득공제지원액(earned income disregard) 및 최대 급여액이 높을수록 복지수급률이 증대하는 경향이 있는 것으로 분석되어 복지수급 감소와 관련하여 제반 인센티브 시책들은 부정적으로 작용할 수 있음을 시사해준다. 조속한 근로활동 수행의 요구 및 근로활동 면제기준의 엄격성 등은 복지수급률에 뚜렷한 영향은 없는 것으로 확인되어, 이들 시책에 복지수급 감소효과를 기대하기는 어려운 것으로 평가된다.

다음 TANF 프로그램의 정책 요소들이 빈곤율에 미치는 영향을 살펴보면, 전반적으로 모델 설명력이 복지수급률에 비해 낮게 나타난다. 이에 대해 이상록(2006)은 정책 요소들이 복지수급률에 비해 빈곤율 변화에 미치는 영향이 상대적으로 미약한 것으로 해석하였다. 이는 기존 연구들에서 지적된 TANF 프로그램의 한계, 곧 TANF 프로그램 실행 이후 복지수급에서는 상당한 감소가 나타난 반면, 빈곤 감소의 성과는 미미하여 TANF 프로그램의 성과가 극히 제한적이라는 기존 연구들의 평가와도 부합된다고 하였다. 한편, 근로활동 제고를 위한 제반 정책 요소들이 빈곤감소에 특히 주요하게 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 수급기간을 제한하는 Time Limit 시책은 Sanction Policy와 함께

복지수급 감소 뿐 아니라 빈곤 감소에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면 인센티브 시책은 빈곤감소에 별다른 영향이 없는 것으로 확인되었다. 특히 근로의욕 제고의 제도적 장치로서 빈곤감소에 적극 기여할 것으로 기대되던 소득공제지원(income regard)시책은 오히려 빈곤율을 증대시키는 정적인 영향이 있는 것으로 분석되었다. 이에 대해 이상록(2006)은 소득공제 시책의 역효과이기보다는 빈곤문제의 심각성에 대응하여 근로활동 제고를 위해 더욱 적극적인 시책을 활용하는데서 비롯된 양상으로 해석하는 것이 적합하다고 하였지만, 상기의 분석결과는 EITC 제도시행을 앞둔 우리에게 시사하는 바가 크다. 한편 최대 급여액은 여타 인센티브 시책과는 달리 빈곤율에 부적인 영향 곧 빈곤감소 효과를 보여주고 있는데, 이는 근로의욕 저하의 역효과에 대한 보수주의 시각의 우려에도 불구하고 관대한 급여지원이 빈곤 감소에 긍정적임을 시사하여 주목된다.

끝으로 주의 일반적 특성은 복지수급률 뿐 아니라 빈곤율에도 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 보면, 실업률이 높을수록, 주의 경제적 수준이 높을수록 복지수급률이 높고, 주 의회 지배 정당이 보수당인 경우에 복지수급률은 더욱 낮은 것으로 분석되었다. 또한 주의 경제적 수준은 빈곤감소에 긍정적 영향을 미치는 것으로, 반면 실업률 증대는 빈곤증대에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 다만 정치변수들의 영향은 일관되게 평가하기 어려웠다.

요약하면, 미국에서 복지수급자의 근로활동 강화를 위한 시책, 복지수급을 억제하기 위한 시책, 인센티브 시책 등 TANF 프로그램에서 주요하게 도입한 정책 방안들이 차이는 있지만 51개 모든 개별 주에서 적극 확대·강화되는 추세이다. 둘째, 51개 주에서 복지수급은 현저히 감소한 반면 빈곤율은 미미한 감소를 보였고, 이와 함께 TANF 프로그램은 빈곤완화보다는 복지수급감소에서 성과가 더 두드러졌다. 셋째, TANF 프로그램 성과의 주간 격차가 프로그램 실행 양상의 차이와 관련되었으며, TANF 프로그램 성과는 주의 경제적 수준 등의 특성 과도 관련됨을 볼 수 있다. 넷째, 강력한 처벌(sanction policy), 수급기간을 제한하는 Time-Limit, 복지수급 대체 지원 프로그램, Family Cap 프로그램 등이 복지수급 감소에 긍정적으로 작용하는 것으로 확인되었다. 한편 빈곤감소에는 근

로활동 요구, 강력한 처벌, Time-Limit 등의 정책들이 긍정적인 영향을 미치고 있음이 확인되었고, 최대 급여액의 긍정적 영향 또한 확인되었다. 반면 인센티브 정책은 복지수급 및 빈곤 감소에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로, 특히 근로소득공제는 일반적인 기대와는 달리 오히려 복지수급 및 빈곤에 정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 전체 정책 요소들 중 Sanction Policy와 Time-Limit 시책은 복지수급 감소 뿐 아니라 빈곤 감소에도 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석되어, 이들 정책 요소들이 TANF 프로그램의 긍정적 성과 산출에 중요한 기반이 된 것으로 평가된다(이상록, 2006).

### 3. 독일

#### 가. 소득지원제도

##### 1) 사회부조(Sozialhilfe)

한국의 공공부조에 해당하는 사회부조는 스스로 자신의 생계를 꾸리기 어려운 사람들에게 인간 존엄성을 보장할 수 있는 최저 수준의 소득을 지원하는 것을 원칙으로 하고 있다(김안나, 2006b). 독일의 사회부조는 현금부조 형태인 생계부조, 일회적 서비스, 긴급부조로 나뉜다. 생계부조는 최저생계를 유지할 수 없을 때, 일상생활을 영위하기 위해 최소한 필요하다고 판단되는 비용을 지급하는 것으로 대상 기준에 따라 지급 액수가 달라진다. 일회적 서비스는 일회성의 특정 욕구에 대해 현금서비스를 지급하는 것으로 생활에 필요한 물품이나 이사비용 등의 청구가 가능하다. 긴급부조는 돌발 상황-질병, 장애, 임신, 고령 등-에 처한 개인을 도와주는 것이다.

수급의 자격은 여타 나라들처럼 신청한 이에 대한 자산조사를 거쳐 결정되며 신청자의 부양의무자 즉 부모나 자녀의 자산까지 자산조사의 대상으로 설정하고 있다. 생계급여 수급자는 2004년 약 283만명(3.3%)에 이르고 있으며, 대상자 중 가장 많은 수를 차지하고 있는 집단은 아동이며, 65세 이상 인구의 수급비율은 1.3%에 불과하다. 생계급여액은 각 주마다 다르게 책정되어 있는데, 가구

주 혹은 독신자에 대해 평균적으로 월 340유로가 제공된다.

생계급여 신청자격은 소득과 재산이 없는 사람을 우선으로 하며, 생계부조 기준은 최저생계비에서 수급권자의 소득과의 차액을 지급하는 것을 원칙으로 한다(StBA, 2003). 수급자격을 결정하는 자산조사의 단위는 가구이고, 소득에는 임금 및 월세, 임대료, 금융자산뿐만 아니라 사회보험급여, 주택수당과 같은 사회급여도 포함된다. 재산에 대한 기준은 낮은 편으로 주택소유시 그리 높은 자격이 아니면 일반적으로 고려하지 않는다. 부양가족에 대한 의무는 직계선상에 있는 친족에게 부여되는데, 이는 부모와 자녀에 대한 부양의무를 의미한다. 급여대상 선정절차는 빈곤상황에 처한 개인이 시·군의 사회국(Sozialamt)에 신청서를 제출하거나 사회복지 담당관이 욕구에 필요한 급여를 제공하는 방식으로 이루어진다. 사회부조의 재정은 연방과 주가 나누어 분담한다. 연방은 외국 거주 독일인 관련 비용만 부담하고 주와 시 등 지방자치단체가 대부분의 비용을 조달한다. 통상적으로 지방세의 약 6~7% 가량이 생계급여로 지급된다.

생계급여 외에도 취약계층을 위한 소득보장형 지원제도로서 의료부조와 요양부조, 저소득층의 주거비를 지원하는 주거급여, 난방비 지원, 아동의 교육과 보육의 부담을 국가가 분담하는 취지에서 보편적으로 지급되는 아동수당, 자녀양육 급여, 평등한 교육 기회를 제공하기 위해 지불되는 교육지원 등이 있다.

독일의 근로지원정책은 사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)(1961)에 기초를 두고 있으며 이에 는 수급자의 구직활동 의무와 근로의무 부과를 규정한 조항이 들어있다. 즉 근로활동이 가능한 수급자의 경우 구직활동 및 활성화 프로그램의 참여 의무가 부과되며 근로기회를 거부하는 수급자는 이에 해당하는 수급권의 상실이나 급여의 삭감 조치가 행해진다.

## 2) 실업급여(Arbeitslosengeld)와 실업부조(Arbeitslosenhilfe)

독일의 실업에 대한 보장체계로는 실업급여와 실업부조가 있는데, 실업급여는 고용보험 가입조건 하에 실업시 지급되는 보험이고 실업부조는 글자 그대로 소득이 취약한 실업자에 대해 자산조사를 거쳐 지급하게 되는 생활보조적인 부



조이다. 실업급여 수급자격은 실직 전 1년간 고용보험 가입의무가 있는 고용관계로 근무한 자에 한하며 실업급여의 수령기간은 취업기간의 50%에 해당한다. 독일의 각종 보험금은 유기적으로 연결되어 있는데, 예를 들어 실업자가 65세 이상인 경우 연금보험금을 수령한다. 실업자가 질병으로 인해 근로능력을 상실할 경우 6주 동안 실업보험금을 수령할 수 있으며, 이후에는 의료보험에서 실업보험금에 해당하는 금액을 수령한다. 실업부조의 대상자는 취업능력은 있으나 실업보험의 수급대상이 아니거나 수급기간이 지난 자에 대해 국가가 보조적으로 지원하는 사회부조제도의 일부이다. 즉 취업의사가 있더라도 취업능력이 없으면 사회부조 대상자로 해당되며 취업능력이 있을 경우 실업부조의 대상이 되는 것이다.

고용보험정책의 내용으로는 먼저 적극적 노동시장정책으로서 직업교육 촉진, 취업 및 자영업 지원, 고용유지 및 고용창출 촉진, 소기업 영업시 창업 지원 등이 포함된다. 소극적 노동시장정책은 연방노동청 실업발생시 근로자의 생계를 보장하며 실업수당, 실업부조, 조기퇴직수당을 지원한다. 또한 직장알선 및 직업상담이 있는데, 구직자와 구인자의 탐색비용을 최소화하기 위해 연방노동청의 전국적인 직장알선망을 활용한다. 구직활동지원의 강화를 위해 구직활동보조금을 일괄 지급(약 2,500유로), 6개월 이상 장기실업자의 경우 실업자를 민간 취업알선기관에 소개하고 알선기관에 소개비(2,500유로) 지원, 취업안정보조금 지급 등의 지원을 하고 있다(박응격 외, 2005). 실업 보험 수급자와 실업부조 수급자는 모두 연방고용청에 등록된 다음 구직활동을 하거나 추천받은 노동시장 프로그램에 참여하여야 한다(Adema et al., 2003). 이러한 고용보험 전반에 걸친 운영은 연방고용청이 관장하며 하부기관인 주노동청(Landesarbeitsamt) 산하의 지방노동청(Arbeitsamt)에서 실질적인 운영을 담당한다. 또한 고용보험의 재원은 고용보험료와 국고보조금으로 운영된다.

#### 나. 독일 근로지원정책의 변화

지난 수년 간 실업자 수 5백만명 시대를 맞아 당시 집권당인 독일 시민당은

실업문제를 최우선적으로 해결하고 노동시장을 개혁하고자 많은 노력을 시도하였다. 특히 통일 이후 급속히 늘어난 실업자와 이에 따른 실업급여, 실업부조 등 공공지출의 규모 역시 급증하자 실업급여를 포함해 실업자를 위한 소득지원 프로그램에 대한 전반적인 개혁을 추진하였다. 이를 위해 독일정부는 연방노동청(BA)을 현대적 노동시장의 서비스 공급자로 전환하고, 독일의 대량 실업문제를 포함한 노동시장정책에 대해 적극적으로 대처하고 정책을 모색하기 위한 하르츠 위원회(Hartz-Commission)를 설치하였다. 2002년 출범한 하르츠 위원회는 2002년 8월 최종 보고서를 제출하였고 정부는 이를 토대로 필요한 입법 조치를 취해 4개의 법으로 만들어 2003년부터 시차를 두고 하르츠법 I, II, III, IV를 발표하였다. 이는 실업급여(Arbeitslosengeld), 실업부조(Arbeitslosenhilfe), 사회부조(Sozialhilfe)로 구분되어 순차적으로 지급되던 실직자에 대한 지원을 통합·축소하고 실직자의 재취업 노력을 활성화함으로써 노동복지를 복지적 차원이 아니라 경제정책과 직접 연관하여 다루고자 하는 정책적 의지를 분명히 보여주는 것이었다(이성기·이승협, 2006). 새로운 형태의 고용을 촉진하는 역점을 둔 하르츠 I, II와 연방고용청(BA)을 영미식의 Job Center로 전환하는 하르츠 III 그리고 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)의 통합을 담아 가장 많은 사회적 파장을 일으켰던 하르츠 IV가 그것이다. 2005년 1월부터 발효된 하르츠 IV(Hartz IV)는 독일 노동시장 개혁의 핵심을 보여주고 있으며, 이는 독일의 만성적인 재정적자를 줄이고 실업자가 조기에 실업상태를 탈출하도록 유도하는데 그 목적을 두고 있다.

Hartz 위원회의 주요 개혁안은 다음과 같다(김안나, 2006b).

- ① 구직자와 고용주 모두를 위한 직업센터를 설치한다.
- ② 가족구성원에 대한 책임을 지는 실업자에 대해 우선권을 주는 가족친화적인 직업중개와 신속한 직업알선을 한다.
- ③ 중년 실업자(55세 이상)에 대한 계약직 고용가능성을 확대함으로써 고용을 촉진하고 생활안정을 위한 연계체제(bridge system) 구축을 통해 자신의 요

구에 따라 실업급여 수혜를 포기하는 대신, 사회부조를 통한 생활보호를 받게 한다.

- ④ 실업부조와 사회부조를 결합함으로써 행정비용을 절감하고 투명성을 확보한다. 실업수당 I은 보험금으로 충당되는 본래의 보험급여로 종전의 최장 32개월까지 가능하던 지급기간을 55세 미만 실업자 12개월, 55세 이상 실업자 18개월로 단축한다. 실업수당 II는 세금으로 충당되는 필요에 따른 급여로서 취업능력이 있는 장기 실업자에게 기존의 실업부조와 사회부조를 통합하여 지급하고 지급수준은 종전의 사회부조 수준으로 하향조정한다.
- ⑤ 고용확대 기업에 대하여 고용보험에서 보너스를 지급하는 제도를 도입한다.
- ⑥ 모든 직업센터에 인력서비스사무소(Personal-Service-Agenture, PSA)를 설치하여 장기적인 고용관계의 유지를 목적으로 직업을 알선하거나 중개한다.
- ⑦ 1인에 의한 영리활동으로 자립을 목적으로 하는 자기주식회사(Ich-AG)와 개별 가정 내에서 요구되는 가사서비스를 Mini-Job으로 규정하여 불법노동의 제거와 새로운 형태의 고용 창출을 촉진한다.<sup>주14)</sup>
- ⑧ Job Floater를 통해 임시 수습기간 만료 후 실직자를 정규직으로 채용하는 기업에 대해 대부 형식의 재정지원 정책을 시행한다.

#### 다. 근로연계복지 프로그램

##### 1) 활성화 노동시장정책(Aktivierende Arbeitspolitik)

하르츠 개혁안을 통해 독일 노동시장정책의 방향은 적극적 노동시장정책(Aktive Arbeitspolitik)에서 활성화 노동시장정책(Aktiverende Arbeitspolitik)의 관점으로 재정립된다. 이는 실업자 자신의 의지와 인력서비스 사무소(PSA), 직업센터(Job Center)의 서비스 공급을 통해 실업자들의 사회통합을 강조하고 실업자 스스로가 제공된 서비스-시간제 일자리의 취득 및 자격획득 교육에의 참여를 통해 실업극복을 위한 개인활동을 촉진하는데 중점을 두고 있다. 근로복지

주14) Mini-Job의 수입상한선: 매월 500유로, 이중 10%만 사회보험부담금으로 지불

정책을 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책으로 구분한다면, 소극적 노동시장정책은 실업자가 다시 노동시장에 편입될 때까지 이전에 영위하던 삶의 수준을 유지할 수 있도록 실업급여를 제공하는 것이다. 이에 반해 적극적 노동시장 정책은 국가가 적극적으로 개입하여 개인의 일자리 찾기와 노동시장의 재진입을 도와주는 정책이다. 이에 더하여 활성화 정책은 개인의 구직노력을 강제하기 위한 정책적 제재가 존재하며 구직에 적극적이지 않는 실직자에게 이에 해당하는 제재 및 복지수혜의 배제가 처해진다. 이러한 활성화 정책의 기초 아래 실업자에 대한 근로연계복지 프로그램은 다음과 같이 변화되었다.

하르츠 개혁이 시행되기 이전 실업자들에 대한 근로연계복지 프로그램은 직업훈련이 대다수를 이루었다(IAB, 2002). 최장 24개월까지 이루어지는 직업훈련의 경우 모든 관계 비용은 물론 실업급여 만큼의 생활비가 지급되며 직업훈련 이후 관련 기업의 취업까지 알선이 이루어진다. 참여자의 40%가 참여하고 있는 직업훈련 다음으로 많은 인원이 참여하고 있는 프로그램이 공공근로이다. 전체 참여자의 약 30%가 활동하고 있는 이 프로그램이 고용창출방안(Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, ABM)이라고 하여 실업자가 다시금 노동시장으로 진입하는데 도움을 줄 뿐만 아니라 임금을 보장해주는 제도이다(Brinkmann et al., 2006). 종사하는 기간은 대략 6개월에서 1년간 지속되며 자격이 필요없거나 단순한 직종이 대부분이다. ABM은 통상적으로 지역 혹은 지역공동체에서 이루어지며 공공근로의 성격을 띠고 있다. 따라서 이들이 지급받게 되는 임금보조금 역시 비영리기관이나 공공기관에서 지급된다. ABM은 특히 통일 이후 높은 실업률을 보이고 있던 동독 지역에 집중적으로 투입되었다(Brinkmann, 2006).

그러나 실업부조의 폐지와 근로능력자의 사회부조 수급 제한을 주요한 내용으로 한 하르츠 개혁은 독일 근로연계복지 프로그램에 많은 변화를 가져왔다. 가장 큰 변화를 가져온 실업급여는 실업급여 I 과 실업급여 II로 구분되었다. 실업급여(ALG) I에서는 급여 지급기간을 종전의 실업보험 가입기간과 연령에 따라 최장 32개월까지 가능하도록 되어 있던 것을 55세 미만 실업자 12개월, 55세 이상 실업자 18개월로 단축하였다. 과거의 실업부조는 실업급여(ALG) II

로 전환하여 세금으로 충당되는 최후의 사회안전망으로 스스로의 힘으로 생활을 유지할 수 없는 사람들에 대한 보호책으로서의 기능을 유지하였다. 노동능력이 있는 장기실업자의 경우 기존의 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)를 통합하여 실업급여 II(Arbeitslosengeld II)로 통칭하고 그 지급 수준은 종전의 사회부조 수준으로 하향 조정하였다. 하르츠 IV에 따라, 2.8백만 사회부조 수급자 중 8십만에서 9십만 명의 근로능력자들은 차후 사회부조 대신 새로운 실업급여 II를 지급받게 되는데, 여기에서 근로능력자란 하루에 적어도 3시간 이상 일할 수 있는 사람들을 말한다. 또한 2.6백만에 달하는 실업부조(Arbeitslosenhilfe) 수급자는 근로능력이 있는 한 실업급여 II를 지급받게 된다. 하르츠 개혁안은 장기실업자에 대한 사회적 보호를 감축하는 등 독일 사회복지 지출의 전반적인 감소에 대한 사회적 비판을 불러일으키고 있다.

실업급여 II의 신청자는 직업센터(Job Center)에 등록해서 통합약정서(Eingliederungsvereinbarung)에 서명한 뒤 약정 내용을 성실히 이행하여야 한다(김종일, 2006). 고객관리소(Clearingstelle)에서 출발하는 직업센터는 구직자들을 관리 및 조직하고 정보를 제공하는 등 직업을 구하기 위한 직업중개상담이 역할을 맡게 된다. 그러나 실업급여 II를 받는 수급자는 이렇게 제공된 일자리를 어떠한 일자리이든 수락해야 하고 이를 이행하지 않을 시에는 급여가 삭감 혹은 전액 중지된다. 이와 관련하여 최근 논란이 되고 있는 것이 1유로 일자리(Ein-Euro-Jobs) 프로그램이다. 공공근로를 촉진하는 고용기회(Arbeitsgelgenheiten) 혹은 1유로 일자리라 불리는 이 프로그램의 목적은 근로능력이 있는 자로서 실업급여 II를 받고 있는 수급자들을 정규 노동시장에 통합하는 것이다. 실업급여 수급자들은 이 프로그램을 의무적으로 참여해야 하고 이 프로그램에 참여한 이들은 시간당 1~2 유로를 실업급여 II에 더하여 보상으로 지급받는다. 이 돈은 실업자에게 고용의 기회를 제공한 기관이 지급하고 구직자의 근로 시간은 주 15~30시간, 근로 기간은 3~6개월로 제한되어 있다. 그러나 이러한 고용 기회를 거부하는 수급자는 거부할 때마다 실업급여의 30%를 삭감 당하게 된다.

## 2) 근로부조(Hilfe zur Arbeit, HzA) 프로그램

연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz, BSHG)에 의거해 사회부조(Sozialhilfe) 수급자 중 근로능력이 있는 사람들을 노동시장에 재편입시켜야 하는 의무를 지닌 지방정부는 근로부조(HzA)에 대한 프로그램을 운영해왔다(장은숙, 2002; 김종일, 2006). 지방정부에 의해 운영되어온 근로부조 프로그램은 전국적인 수준의 표준화된 프로그램이 없었기 때문에 각 지방에서 운영되고 있는 프로그램의 내용과 형식이 지방에 따라 많은 차이를 보이고 있으며, 수행하는 각종 사업은 지방자치단체나 지방노동단체의 자체 예산에서 재원을 충당한다. HzA가 제공하는 프로그램은 고용계약에 의거하는 방식과 근로연계 방식으로 나눌 수 있는데, 계약을 통한 근로 방식은 직업훈련을 제공할 뿐만 아니라 보상도 상대적으로 높아 수급자들이 선호한다. 계약 근로의 경우 비숙련 노동자 임금의 80%를 지급하고 있는 반면 근로연계복지 방식은 사회부조(Sozialgeld) 급여에 시간 당 최고 2유로 정도의 추가 보상만을 지급하고 있다(Adema et al., 2003). 또한 계약 근로방식으로 일하는 수급자의 경우 지방 사회청이 사회보험료를 부담하기 때문에 이들은 차후 사회부조가 아니라 실업급여를 받을 수 있어 지방정부의 사회부조 지출을 줄일 수 있어 지방정부 역시 계약 근로방식을 선호하고 있다(Voges et al., 2000). 그러나 이러한 일자리는 모두 공공의 이익에 부합되어야 하는 사회적 일자리의 성격을 띠고 있어 민간 부분의 일자리에는 적용이 되지 않는다.

HzA 프로그램에 참여하지 않는 수급자에게는 제재가 가해지는데 1차 거부시에는 급여의 25%를 삭감하되 제재는 본인 급여에만 적용하고 부양가족의 급여는 제외한다.

#### 4. 프랑스

##### 가. 소득지원제도

###### 1) 사회통합수당(Allocation d'Inseton, AI)

사회통합수당(AI)은 1979년에 처음 시작된 프로그램으로서 실업보험 급여인 재취업지원수당(Allocation d'aide au retour à l'emploi, ARE)의 수급자격이 안되는 실업자에게 일종의 실업부조를 제공하려는 목적으로 도입되었다. 그러다가 1984년 실업부조에 해당되는 특별연대수당(Allocation de Solidarité Spécifique, ASS)이 도입된 이후에는 수급자격을 신규 구직자로 한정하였다(김종일, 2006). 그리고 1992년에는 법이 다시 개정되어 본래의 적용대상은 제외되고 현재는 주로 전과자, 외국망명자, 무국적자, 직업병이나 산재 피해자 등과 같은 특정 집단들 중에서 일정 자산 이하인 자만이 수급자격을 인정받게 되어있어, 적용 대상이 축소된 대표적인 급여라고 할 수 있다. 급여기간은 최장 6개월로 1회에 한해 6개월만 갱신할 수 있으며, 관리주체는 고용촉진협의회(ASSEDIC)이다.

###### 2) 특별연대수당(Allocation de Solidarité Spécifique, ASS)

1984년에 도입된 특별연대수당(ASS)은 실업자 소득보장체계 내에서 보험체계와 부조체계가 분리되면서 기존의 긴급구호수당(ASE)을 대체하는 형태로 시작한 것으로, 실업급여 수급기간이 만료된 실업자의 소득보장을 주된 목적으로 한다. 수급자격은 실업보험 급여(ARE)의 자격을 상실한 장기실업자로서 실직 전 10년 기간 동안 최소 5년 이상의 고용경력이 있는 자여야 하며, 구직활동의 노력이 입증되어야 하고, 일정 자산 이하여야 한다. 이 때 병가 및 출산휴가 기간, 보육기간, 병역기간, 교육 및 훈련 기간 등은 고용경력 기간으로 인정된다. ASS의 지급은 자산조사를 거쳐 지급되며, 관리주체는 사회통합수당(AI)과 마찬가지로 고용촉진협의회(ASSEDIC)이다. 수급기간은 6개월 동안이지만 수급조건을 충족하는 한 6개월 단위로 갱신이 가능하게 함으로써 이론적으로는 연금수급 연령에 도달할 때까지 무기한 받을 수 있다. 그러나 2004년 1월 1일부터는

수급자격이 강화되어 신규수급자에 대해서는 최대 2년, 이전 수급자는 최대 3년 동안 지급하는 것으로 변경하였다.

### 3) 최소적응수당(Revenu Minimum d'Insetion: RMI)

1988년에 도입된 최소적응수당(RMI)은 프랑스의 최저생활보장제도로서 사회적 배제의 해결이라는 프랑스 고유의 문제의식에서 탄생했다. 즉, 빈곤문제를 해결함에 있어 단순히 소득보장의 측면에서만 접근한 것이 아니라 좀더 포괄적으로 주거, 건강, 고용 등 다양한 측면에서의 배제를 극복하는 것에 초점을 맞춘 것이다.

정리해보자면 RMI는 다음 네 가지의 성격이 혼합된 프로그램이다(European Foundation 2002; 김종일, 2006: 295 재인용). i) 최후의 사회안전망: RMI의 수급자격은 다른 모든 급여의 수급대상에서 제외된 경우에만 주어진다. 따라서 신청자는 RMI 급여를 신청하기 전에 다른 사회보장 프로그램의 수급대상이 되는지 점검해야 한다. ii) 객관적 권리: 법에 명시된 규정을 제외하고는 그 어떤 조건도 RMI 수급권을 제한할 수 없다. 심사자의 주관적 판단이 수급권에 영향을 주어서는 안된다. iii) 반빈곤·反배제 정책의 수단: 빈곤을 비롯해 주거, 건강, 고용 등의 문제로 어려움을 겪는 모든 사람들을 위해 만들어진 정책수단이다. iv) 실직자의 노동시장 편입 수단: 사회·경제적 통합계약을 통해 RMI 수급자의 취업전망을 개선하기 위한 개별화된 절차를 제공한다.

RMI의 내용에 대해 좀더 구체적으로 살펴보면, 먼저 RMI를 수급자격이 되기 위해서는 피부양 가족이 있는 경우를 제외하고는 연령이 25세 이상이어야 하며, 프랑스에 거주하고 있는 자<sup>15)</sup>로서 소득이 법정 최저소득 이하여야 하고, 타급여를 수급하지 않고 있어야 한다. 다시 말해, 프랑스에 거주하고 있으면서 최저소득액에 미치지 못하는 경우에는 누구나 수급자격이 있다고 규정함으로써, RMI는 프랑스의 여타 사회부조 프로그램과 달리 특정 집단에게만 적용되는 것이 아닌 비범주적인 사회부조 프로그램의 성격을 띠고 있다.

주15) 외국인인 경우에는 여타 조건을 충족한다면 주민증(carte de résident) 혹은 체류증(carte séjour)이 있는 경우 RMI 수급이 가능하다.



한편 RMI 수급 신청자가 신청 당시 직업이 있고 없음은 중요하지 않고 대신 통합계약(*contrat d'insertion*)<sup>주16)</sup>의 체결을 조건으로 한다(심창학, 2004). 앞서 살펴본 바와 같이 RMI는 기존의 사회보장제도에서 제외된 사람들을 모두 포괄하고자 하는 보편주의적 원칙에 의거하고 있으며, 단순한 소득보장이 아닌 사회경제적 통합 수단으로서 도입되었다. 이와 같이 사회적으로 배제된 사람들에게 대한 통합을 촉진하는 차원에서 RMI는 수급에 대한 반대급부로서 통합계약(*contrat d'insertion*)에 서명하도록 하고 있는 것이다. 그러나 RMI의 경우 수급자의 무조건적인 권리로 간주되고 있기 때문에 통합계약(*contrat d'insertion*) 체결 즉, 근로활동의 의무 부과가 강제적이지 않아 실제로 이 약정서에 서명하는 수급자는 많지 않은 실정이다.

RMI의 재원은 국가가 조세로 충당한다는 점에서 가장 전통적인 의미의 사회부조라고 할 수 있으며, 수급기간의 제한은 없다. 급여수준 및 급여방식을 살펴보면 먼저 자녀수와 가구유형별로 수급요건 소득 상한선을 결정하고, 이 최저소득과 실제소득과의 차액을 지급하도록 하는 보충급여방식을 취하고 있다. 이때 소득으로 간주되는 소득항목으로는 실업보험급여, 질병 혹은 산재 상병수당, 가족수당, 연금, 성인장애수당, 동산, 부동산 및 자본소득, 경제활동소득 및 실습소득 등이 포함되며, 반면 산전수당, 개학지원수당, 특수교육수당, 질병 및 산재 관련 현물급여, 취업촉진수당 등은 제외된다(심창학, 2004).

#### 나. 프랑스 근로지원정책의 변화<sup>주17)</sup>

1970년대의 세계경제위기로 프랑스에서도 예외 없이 무엇보다도 실업률이 치솟기 시작하였다. 1974~1983년간 5.7%에 달했던 평균 실업률이 1984~1990년 동안에는 9.8%로 거의 두 배 가까이 증폭되었고, 1990년대 초반 10%를 넘는 다음에는 내내 10% 이상을 유지하다가 1997년을 고비로 완만한 하강세로 돌아서

주16) 통합계약(*contrat d'insertion*)은 수급자의 사회경제적 통합(편입)을 위한 권리와 의무 그리고 통합계획 등의 내용을 담고 있다(김종일, 2006).

주17) 김종일(2006)의 『서구의 근로연계복지: 이론과 현실』을 토대로 요약·정리한 것이다.

서 2001년에는 8.5%까지 내려갔다. 그러나 2002년부터 다시 오르기 시작해 2005년 초에는 10%선을 다시 넘어섰다.

이러한 1970년대 세계경제위기 이후 프랑스는 다른 대륙복지국가들과 마찬가지로 남성부양자모델에 입각한 보수주의 복지체제를 유지하기 위해 여타 집단은 노동시장에서 배제시키고, 노동시장에 남은 핵심 남성 노동자들의 임금과 생산성을 높이는 방법으로 경쟁력을 지켜나갔다. 한편 이러한 노동력 감축(labor shedding) 전략을 뒷받침하기 위해 정부는 나이든 노동자의 조기퇴직을 유도하고 실업보상 급여를 인상하는 한편, 노동시장에서 배제된 집단에 대해 최저소득을 보장하는 각종 사회부조프로그램을 만들었다.

실제로 실업률이 높아지던 1970년대에 실업보험 급여는 오히려 크게 올랐다. 그리고 1982년에는 나이든 노동자들의 조기퇴직을 유도하기 위해 법적 정년을 65세에서 60세로 낮추고, 조기퇴직을 선택한 노동자들에게는 높은 실업급여와 각종 사회복지 혜택을 주었다. 또한 정부는 노동시장에서 배제된 구직자들을 위해 다양한 최저소득보장제도를 도입하였다. 대표적인 프로그램이 바로 1984년 특별연대수당(ASS)과 1988년의 최소적응수당(RMI)이다.

그러나 이러한 전략은 비용부담의 문제 때문에 지속가능할 수 없었다. 결국 1984년에 실업보험 급여가 처음으로 삭감되었는데, 기여율을 올리는 동시에 급여를 삭감하고 조세로 재원을 충당하는 ASS 프로그램을 도입하게 되었다. 또한 1980년대 중반을 지나면서는 정부가 조기퇴직자에 대한 지원을 점차적으로 삭감하여 조기퇴직자의 수도 줄어들기 시작하였다.

노동시장과 실업보상제도 전반에 대한 본격적인 개혁은 1990년대에 들어서야 시작되었으며, 가장 큰 개혁은 1992년의 실업보험제도의 개혁이었다. 노사는 다양한 실업보험 급여를 AUD(allocation unique dégressive)라는 이름의 단일 급여로 개편할 것에 합의하였다. AUD 급여는 4개월마다 줄어들어 30개월 후에는 수급자격이 상실되는 방식이었는데, 이와 같이 수급기간이 길어질수록 급여가 줄어들게 만든 것은 직장 탐색과 일자리 수용을 촉진하기 위한 조치였다. 이렇게 해서 AUD 급여를 소진한 실업자의 경우에는 정부가 재정부담을 지는 ASS나 RMI를 신청해야 했다. 이러한 실업보험 개혁의 결과 보험급여의 수급자는

지속적으로 줄어들었으며, 실업보험의 재정 또한 1990년대 내내 흑자상태를 유지하였다.

한편 ASS나 RMI 수급자는 해마다 급증하였는데, 이는 실업보험 급여의 자격을 상실한 실업자들이 ASS나 RMI로 넘어왔기 때문이다. 즉, 고실업이 지속되는 상황에서 실업보험의 수급자가 감소했다는 것은 상당수의 실업자들이 사회부조프로그램으로 옮겨갔다는 것을 의미한다.

정부는 실업보상제도의 개혁과 함께, 높은 노동비용이 고용창출에 걸림돌이 되고 있다는 비판을 반영하여 노동비용을 줄이는 개혁도 실시하였다. 노동비용 감소정책은 대부분 저임금 노동자에 대한 고용주의 사회보장관련 부담금을 감면하는데 집중되었다. 대표적인 사례로는 1993년의 5개년 고용법(*loi quinquennale pour l'emploi*)이 있다. 이 법은 최저임금의 1.3배 이하인 임금근로자에 대한 고용주의 가족급여 기여분과 1.2배 이하 근로자에 대한 건강보험 기여분을 삭감 또는 면제하였고, 그 결과 고용주가 부담해야 할 노동비용의 12.6%가 줄어드는 효과가 발생하였다. 이 밖에 1997년에 도입된 청년고용(*emploi jeune*) 프로그램도 노동비용 감소와 고용 증대를 목적으로 한 정책이었다. 이에 대한 정부의 취지는 18~25세 연령을 주된 대상으로 하여 양질의 공공 부문 일자리를 만들어 충분한 기간 동안 재정적으로 지원하겠다는 것이었다. 즉, 정부는 이들에게 지급되는 최저임금의 80%를 최장 5년 동안 부담하였고, 고용주들에게는 사회보험 기여금의 부담을 면제해주었다. 또한 이 프로그램에 의한 일자리는 반드시 훈련과정을 포함해야 함과 동시에 적어도 최저임금 이상의 보상을 지급하도록 하였다. 이렇게 해서 1999년까지 청년고용(*emploi jeune*) 프로그램에 의해 창출된 일자리는 약 20만개 정도가 되었다.

한편, 1997년 집권한 사회당 조스팽(Jospin) 정부는 오브리법(*Loi Aubry*) 도입을 통해 주 35시간 근무제로 근로시간을 단축함으로써 고용 증대를 추진하였다. 1998년과 2000년 두 차례에 걸쳐 도입된 이 법은 법정 근로시간을 줄이는 대신 기업에게 저임금 근로자에 대한 사회보장기여금의 삭감 혜택을 제공하였다. 그러나 오브리법 도입에도 불구하고 2003년 이후 실업률이 다시 높아지는 등 비판의 목소리가 높아짐에 따라 결국 2005년 2월에는 폐지에 가까운 대폭적인 개정

조치를 취하게 된다. 즉, 주당 근로시간을 최장 48시간까지 허용한 것이다.

이후 2001년에는 또 한번의 실업보험 개혁이 이루어졌는데, 재취업지원수당(ARE)이라는 새로운 실업보험이 도입된 것이다. 급여수준이나 수급기간은 철저히 기여기간에 비례하도록 하였으며, 적극적 구직활동 조항과 고용제의를 수락해야 한다는 의무규정도 추가되었다. 무엇보다도 중요한 변화는 ARE의 수급조건으로 실업자가 재취업지원계획(PARE)에 서명함으로써 적극적인 구직활동에 대한 권리 및 의무를 부과했다는 점이다. PARE의 시행은 프랑스의 실업보상제도가 적어도 형식적인 차원에서는 영미식 근로연계복지제도에 어느 정도 다가섰다는 것을 의미한다.<sup>주18)</sup>

#### 다. 근로연계복지 프로그램

##### 1) RMI수급자에 대한 활성화 프로그램(Revenu Minimum d'Activité, RMA)

앞서 살펴보았듯이 1988년에 도입된 최소적용수당(RMI)은 빈곤문제를 해결함에 있어 단순히 소득보장의 측면에서만 접근한 것이 아니라 좀더 포괄적으로 주거, 건강, 고용 등 다양한 측면에서의 배제를 극복하는 것에 초점을 맞추고, 사회적으로 배제된 사람들에 대한 사회경제적 통합을 촉진하기 위한 목적으로 도입되었다. 그리고 이러한 맥락에서 RMI는 RMI 수급에 대한 조건으로서 통합계약(contrat d'insertion)에 서명하도록 하였다. 그러나 실제로 이 약정서에 서명하는 수급자는 많지 않았는데, 그 이유는 RMI 수급 자체를 수급자의 '권리'로 규정하고 있어 통합계약(contrat d'insertion) 체결, 즉 근로활동에 대한 의무부과가 강제적이지는 않았기 때문이다. 여기서 RMI에 대한 문제점이 드러났다.

주18) 프랑스의 근로연계복지정책은 미국이나 영국과는 다른 방향에서 모색·추진되었다. 즉, 장기실업자라는 고질적인 문제를 해결하기 위해 미국과 영국이 세계화, 노동시장 유연화, 복지 축소 정책을 추진하였다면, 프랑스는 노동시간 단축, 복지 강화 정책을 추진했다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 프랑스의 정책이 설령 영미식 근로연계복지의 핵심인 강제성 및 제재 혹은 복지지출의 축소라는 형태를 취하고 있지 않다고 해서 근로연계복지정책이 전무하다고 말할 수는 없으며, 영미식 정벌적 근로연계복지 프로그램과는 다른 양상을 띠지만 근로가능한 실직빈곤계층 및 취약계층을 대상으로 근로의욕을 제고하고 근로활동의 참여 기회를 촉진한다는 점에서 매우 다양한 활성화 정책들이 존재한다고 볼 수 있다.

사회적으로 배제된 사람들의 사회경제적 통합 및 취업촉진을 목적으로 애초 도입된 RMI가 일반적인(조건 없는) 사회부조프로그램으로 변질되어 그 한계를 드러내기 시작하면서 비판 및 개혁의 대상으로 떠오르게 된 것이다.

RMI의 문제점을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>주19)</sup> 첫째, RMI가 소득보장과 생활환경 개선에는 큰 효과를 보인 것이 사실이지만, 본래 도입 취지와 다르게 사회경제적 통합 측면에서는 별다른 효과를 내지 못함으로써 일반 사회부조제도와 다를 바가 없었던 것이다. 앞서 밝혔듯이 통합계약(contrat d'insertion)의 경우 강제적이지 않아 실제 통합계약(contrat d'insertion)에 서명하는 수급자는 많지 않았고, 그 결과 RMI가 수급자의 노동시장 진입 기회를 증대시키지 못하고 있다는 비판이 계속 제기될 수밖에 없었다. 실제로 RMI 수급자의 상당수가 장기실업자라는 사실은 RMI의 목적이 제대로 이루어지지 않고 있음을 말해주는 대목이다. 둘째, 통합(insertion)의 개념이 모호하여 이것이 구체적으로 무엇을 의미하는가에 대한 견해가 일치하지 않았기 때문에 실제적인 수단을 개발하는데 혼란을 겪었다.

이러한 비판을 반영하여 결국 개혁조치가 이루어졌고, 2004년 1월부터는 RMI 장기수급자의 활성화를 위해 RMA(Revenu Minimum d'Activité)라는 새로운 고용촉진프로그램이 시행되게 되었다. 용어상 기존의 RMI가 사회통합을 강조하였다면 RMA는 적극적 근로활동을 강조하고 있다(심창학, 2004). 즉, RMA의 주요 목적은 RMI를 재취업을 위한 도약 발판으로 전환하는 것으로, 이에 따라 표적집단을 2년 이상의 RMI 장기수급자로 규정하고 있다. RMA 수급자에게는 주 20시간 이상의 일자리가 최장 18개월 동안 제공되며, RMA에 의한 고용프로그램에 참여하는 수급자는 직업훈련의 기회도 제공받을 수 있다. 그리고 RMA 수급자는 최저임금에 해당하는 임금을 받게 되며, RMA 수급자를 고용한 고용주는 정부로부터 RMI 급여액에 해당하는 보조금(최저임금의 60% 정도)을 받을 뿐만 아니라 고용근로자에 대한 사회보장기여금 부담도 면제를 받게 된다.

주19) 다음에서 언급하는 기존 RMI의 문제점 및 새로운 RMA의 주요 내용에 대해서는 김종일 (2006)의 『서구의 근로연계복지: 이론과 현실』을 토대로 정리한 것이다.

## 2) 실업보험의 재취업지원계획(Plan d'Aide au Retour à l'Emploi, PARE)

2001년에 실업보험이 재취업지원수당(ARE)으로 개혁되면서 함께 도입된 재취업지원계획(PARE)은 실업보험 수급자에 대한 활성화 프로그램으로서, 실업급여 지급에 대한 조건으로 수급자의 취업을 위한 구체적 활동을 요구함으로써 실업자의 신속한 고용 촉진을 목적으로 한다. 즉, 실업보험의 수급자가 되기 위해서는 근로 가능한 자이며 동시에 적극적으로 구직노력을 지속하는 자여야 하는데, 실업자가 구직자로 등록하고 PARE에 서명할 경우 이 조건이 충족된 것으로 보는 것이다. PARE의 내용은 개별실행계획(project d'action personalise, PAP)을 통해 구직활동에 대한 지원을 받고 이를 토대로 적극적인 구직활동을 해야 하는 개인의 권리 및 의무를 담고 있으며, 고용촉진협의회(ASSEDIC)와 국립고용서비스센터(ANPE)의 구직활동지원 약속을 포함한다.

PARE의 구체적인 시행절차를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 실업급여의 수급 자격을 갖춘 구직자는 고용촉진협의회(ASSEDIC)에 등록을 해야 한다. 등록 1개월 이내 국립고용서비스센터(ANPE)에서 면접을 받고 구직을 위한 개별실행 계획(PAP)을 작성한다. 만약 6개월 이내에 구직자가 적절한 직장을 찾지 못한 경우에는 ANPE가 PAP를 재검토한 후 해당 구직자에 대한 정확한 평가를 통해 PAP를 다시 작성한다. 12개월이 지나도 구직을 하지 못할 경우에는 다른 조치가 취해지는데, 예를 들어 ASSEDIC는 PARE 등록자를 고용하는 고용주에게 일정기간 보조금을 지급할 수 있다.

이와 같이 PARE는 실업보험 급여 역시 단순한 소득보장 급여가 아니라 근로연계 급여로 전환시키고자 하는 강력한 정책의지의 표현이라고 할 수 있다 (심창학, 2004).

## 3) 청년층 구직자에 대한 활성화 프로그램

### (1) 고용접근경로(trajet d'accès à l'emploi, TRACE)

고용접근경로(TRACE) 프로그램은 자격 미달, 사회적·가족적 문제 보유 등

취업에 특별한 어려움을 겪고 있는 16~25세 청년층의 사회경제적 통합을 주요 목적으로 한다. TRACE에 참여하기 위해 ANPE에 구직자 등록을 반드시 할 필요는 없으며, 이 프로그램에 가입하는 시점부터 청년실직자들은 사회보장 급여를 수급하게 된다. TRACE 프로그램은 최대 18개월 동안 지속되는데, 개별적 지원을 제공하여 취업계획을 정하고, 직업적 경험과 적절한 훈련도 받을 수 있으며, 최소 6개월 이상의 확정기간 혹은 불확정기간의 고용계약이나 ‘산업연수생’이나 ‘자격획득계약’이나 ‘청년고용계약’을 체결하는 것을 목표로 한다(Eydoux, 황준욱 감수, 2004). TRACE의 운영은 지역단위에서 여러 공공기관에 의해 합동으로 추진되는데, 즉 지역사절단(Mission Locale, ML), 청년들에게 정보나 오리엔테이션을 제공하는 청년층상담기관(Permanance d'Accueil, d'Information et d'Orientation, PAIO), 지역고용안정센터(Agence local pour l'emploi, ALE) 등에 의해 이루어진다.

#### (2) 기업내 청년계약(contrats jeunes en entreprise, CJE)

기업내 청년계약(CJE)은 기존의 청년고용(emploi jeune) 프로그램을 대체하고 직업훈련이나 근무경력이 적거나 없는 16세부터 22세까지의 저학력 청소년 실업자에 지원을 집중하기 위해 2002년에 도입되었다. 공공 및 비영리부문에 집중되었던 청년고용(emploi jeune) 프로그램에 비해 CJE는 공공부문을 제외한 민간부문의 영리 혹은 비영리 고용주를 대상으로 한다(Eydoux, 황준욱 감수, 2004). CJE가 지원하는 일자리는 반드시 불확정기간계약(CDI) 형태로 고용기간이 정해져 있지 않아야 하며, 근무형태는 풀타임 혹은 파트타임으로 할 수 있고, 최저임금(SMIC) 이상의 임금을 제공해야 한다. 이에 따른 고용주는 최장 3년 동안 보조금을 수급하게 된다.

#### 4) 근로소득보전세제(prime pour l'emploi, PPE)

최소적용수당(RMI)이나 특별연대수당(ASS) 등이 야기할 수 있는 비활동합정에 대한 비판이 제기되기 시작하면서 이러한 빈곤함정(poverty trap) 및 복지외

존성을 방지하고 근로유인을 제고하는 것을 목적으로 도입된 근로소득보전세제(PPE)는 사회보장 수급자들의 근로소득에 더해 보조금을 제공하는 제도이다. 즉, 프랑스식 근로소득보전세제라 할 수 있는 PPE는 저임금 노동자의 가처분소득을 증대시키는 방법으로 근로유인을 높이기 위해 2001년 도입된 제도로서, 과세대상 소득이 최저임금의 1.4배 이하인 임금노동자에게 미국의 EITC와 같은 세금 크레디트를 제공한다(METC, 2003; 김종일, 2006: 299). 실제로 RMI의 수급자의 경우 시간제 근로를 통해 소득이 있을 때 수급을 받지 못하게 되는 경우가 종종 발생하게 되는데, 이때 수급자들은 현금과 다양한 현물급여를 포함하는 RMI 급여를 포기하기보다는 일자리를 포기하게 된다. PPE는 이러한 복지 의존성 및 근로빈민 발생가능성을 차단하기 위한 제도인 것이다.

#### 5. 외국 근로연계복지 정책의 시사점

우리나라는 2001년 국민기초생활보장제도를 도입하면서 근로능력이 있는 사람에게도 급여를 제공하되 근로를 조건부과하는 자활제도를 실시하고 있다. 이는 IMF 구제금융 상황의 경제위기 아래서 공공부조가 절실한 복지욕구에 직접적·효과적으로 부응한 노력이었지만(김연명, 2002), 공공부조의 단일프로그램 하에서 노동능력자 혹은 조건부수급자까지 포함시키려는 시도는 자격없는 빈자(undeserving poor) 시비를 불러일으키기도 했다. 물론 노동이 가능한 빈자, 실업에 의한 빈자들을 공공부조의 틀에서 포괄하려는 노력이 사회적 시민권과 관련된 권리의 신장이라는 측면에서는 긍정적이라는 점에는 이의가 없다(문진영, 1999). 하지만 조건부수급자를 포함한 모든 빈자를 하나의 프로그램으로 구제하려 함으로써 도덕적으로 나태한 상황들이 벌어지고 있는 것 또한 사실이다. 한편 스웨덴의 경우를 살펴보면 노동능력과 상관없이 공공부조가 시행되기는 하지만, 노동능력이 있는 빈자들은 주로 공공부조가 아닌 다른 프로그램에 의해 사전에 보호되기 때문에 사실상 공공부조는 자격있는 빈자들에게만 주어지는 것이 현실이다(안상훈, 2003). 그러나 우리는 실업부조와 공공부조를 하나의 제도 내에서 다루다보니 효율성이 떨어질 수밖에 없고, 이로 인해 자활사업에



대한 부정적 인식이 조성되는 것이다.

또한 앞에서 살펴본 바와 같이 서구 복지국가에서 근로연계적 복지국가를 실시하게 된 배경은 경기침체와 높은 실업률과 실업의 장기화 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 그리고 그 배경에는 케인즈주의적 방식에 의한 복지국가가 성립된 이후 복지국가의 물적 토대 위협에 대한 대응을 바탕으로 하고 있다. 그러나 우리나라는 아직 복지국가로 발전단계에 있는 수준이며, 외국처럼 실업률이 10%를 넘거나 장기화 문제가 심각하지 않다. 또한 영국은 근로능력이 높은 계층을 주된 대상으로 하고 있는데 비해, 우리나라 자활사업은 근로능력과 자활가능성이 상대적으로 낮은 고령층, 여성 등을 주된 대상으로 하고 있어 그 효과가 크게 나타날 수 없는 구조이다.

우리가 지향해야 할 근로연계복지모형은 국민기초생활보장제도에 대한 해석에 따라 달라질 수도 있다. 자유주의형 근로연계복지국가의 정책대상은 복지급여에 의존하는 장기 실업자이며, 이들의 절대 다수는 비숙련 또는 저숙련 노동자들이다. 이들이 진입할 노동시장은 기본적으로 저임금·저숙련 노동시장이다. 이에 대해 미국의 원로 경제학자 Robert Solow(1998)는 미국의 취업우선 전략에 의거한 복지개혁이 궁극적으로 빈민들을 “복지에서 실업으로” 내몰게 될 것임을 경고하였다. 그는 모든 문제의 원인을 노동시장의 공급부문에서 찾고 있는 현행 복지개혁을 강하게 비판하고, 충분한 거시경제정책의 지원이 없는 단순한 탈복지정책은 복지개혁의 목적인 빈민계층의 자활에 도움이 되지 않는다는 것을 지적한다. 또한 복지수급자의 노동시장 진입으로 인한 노동력 공급의 증대가 노동시장 전반에 임금하락을 가져올 것이며, 이것은 다시 경제전반에 인플레이션 압력을 완화시켜 고용증대로 이어질 것이라는 낙관론을 “공허한 희망(a forlorn hope)”이라고 일축하였다. 즉, 진정한 복지개혁은 단순한 탈복지정책이 아닌 복합적 정책과 충분한 투자에 바탕을 둔 것이어야 함을 강조한다. 또한 취업자체가 아니라, 취업이 가져올 결과도 주목해야 한다. 저임금 노동시장의 흡수능력이 충분하다고 해도, 노동력의 대규모 공급증대가 초래할 임금하락에 대한 압박현상은 장기적으로 노동중심 복지정책에 부담이 될 가능성이 높다. 기존의 저임금수준이 더욱 낮아질 경우에 노동시장으로 진입한 복지수급자의

자립은 사실상 기대하기 어려울 것이다. 미국과 달리, 유럽은 전통적으로 저임금 노동시장의 팽창을 사회정책 차원에서 장려하지 않았을 뿐만 아니라 작금의 고용창출 추이를 보면 저임금·저숙련 일자리가 계속 줄어들고 있다. 유럽의 고용창출은 대부분 고숙련의 비생산직 부문에서 이루어진다(European Commission, 2000). 1994~1999년 기간동안 순수 고용창출의 90%는 관리직, 전문직 그리고 기술직 일자리에서 이루어졌다. 이런 일자리는 교육수준이 낮고 마땅한 기술이 없으며, 근로경험이 적은 장기 복지수급자들과는 거리가 먼 것이다. 유럽의 활성화 정책이 미국과 달리 인간자본개발에 많은 투자를 해야 하는 이유가 여기에 있다. 즉, 저임금 노동시장의 복지수급자 흡수문제는 저임금노동시장의 규모가 상대적으로 큰 미국이 유럽보다는 한결 용이한 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 대규모 저임금 노동시장의 존재 때문에 미국의 빈부격차는 날로 심각해지고 있다. 이와 대조적으로, 저임금 노동시장이 상대적으로 작은 유럽에서는 복지수급자의 노동시장 진입전망이 밝지 못하다. 그러나 유럽의 빈부격차와 절대 빈곤층의 비율은 미국과 견주어 현격히 낮고, 실업자에 대한 교육·훈련 투자를 강화하고 있다. 상대적으로 낮은 실업률과 빈부격차 심화를 선택할 것인지 아니면, 상대적으로 높은 실업률과 빈부격차 완화를 선택할 것인지, 딜레마가 아닐 수 없다(김종일, 2001). 이는 결국 한 사회의 가치를 어디에 둘 것인가, 무엇이 우선순위인가의 문제로 귀결되며, 이 질문은 우리에게도 동일한 답변을 요구하고 있다.

현재 우리나라 실업률은 외국처럼 크게 높지 않고, 복지의존이나 빈곤문화가 심각한 수준이 아니다. 따라서 자활을 통해 탈빈곤을 이루고자 한다면, 단시일 내에 노동시장에 진입시켜 탈수급에 중점을 두기 보다는, 앞으로는 더욱 교육과 다양한 직업훈련 체계를 유지하는데 초점을 두고, 노동시장에서 요구하는 인적자본을 개발하는데 주력해야 할 것이다. 그래서 자활사업에 참여하면 고용을 통한 내일을 보장받을 수 있고 오늘보다는 좀 더 나은 미래를 꿈꿀 수 있다는 희망을 줄 수 있어야 한다. 미국의 TANF가 탈수급에는 도움이 되었지만 빈곤감소에는 영향이 별로 없었던 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 또한 영국에서 대상자의 특성에 따라 청년 뉴딜, 고령자 뉴딜, 한부모 뉴딜 등 다양한 사

업을 실시하고 있는 점을 통해 우리 역시 참여자의 특성에 따라 사업내용과 운영방식을 다양화하고 유연화시킬 필요가 있다.

## 제 5 장 자활지원제도 개선방안

### 제 1 절 제도개선의 기본방향

자활사업은 근로능력이 있는 실직수급자를 대상으로 자활역량 강화 및 빈곤 탈출을 촉진하고, 근로능력이 있는 빈곤계층이 복지제도에 안주하여 근로활동을 기피하는 도덕적 해이를 방지하기 위한 목적으로 도입되었다. 그러나 자활사업 참여자 개인의 역량·의지 및 가구여건의 취약함, 국민기초생활보장제도 및 자활사업의 제도적 한계, 노동시장 여건 등의 문제들이 중첩되어 근로가능 빈곤층임에도 불구하고 지원을 받지 못하는 사각지대가 광범위하게 발생하고 있으며, 기초생활보장제도에서 탈출하기를 기피하고 제도에 안주하려는 경향이 악화되지 않는 등 자활사업의 성과가 부진한 실정이다. 이에 본 장에서는 이러한 문제점을 해결하기 위한 대처방안을 모색해보고자 한다.<sup>주20)</sup>

궁극적으로 자활지원제도의 개편과 관련된 논의의 핵심은 자활사업의 제도적 위상을 어떻게 설정할 것인지와 밀접한 관련이 있다(노대명, 2005). 새로운 자활지원제도의 법적 위상은 기초생활보장제도의 조건부수급방식과의 연계를 유지하되 자활지원에 관한 규정을 분리하여 독립된 법체계를 통해 사업을 수행해야 한다. 즉, 생계보장을 일차적 목표로 하는 기초생활보장제도와 일을 통한 빈곤탈출을 목표로 하는 자활사업을 분리하여 자활지원제도의 구성체계와 내용을 재구성할 필요가 있다. 이에 따라 자활사업의 정책목표를 설정함에 있어서 탈수급이 아니라 취업과 창업을 통한 탈빈곤을 지향하며, 대상집단을 설정함에 있어서도 수급자 외에도 다양한 근로빈곤층의 참여를 확대하고 실제로 근로를 통해 빈곤을 탈출할 수 있는 취업능력이 있는 집단을 지원하는 제도로서 그 위상을 정립해야 할 것이다.

주20) 자활지원제도 개선의 기본방향과 내용은 한국보건사회연구원(2006)의 공청회 자료집 『근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안』 과 큰 맥을 같이 한다.

이와 같이 기초생활보장제도에서 분리하여 별도의 법체계를 마련한다는 전제 하에 향후 자활지원제도는 생계급여에 대한 단순한 강제적 조건부과방식에서 벗어나 개인의 자발적이고 적극적인 참여의지를 고취한다는 기본원칙에 따라 제도의 세부 개편방안을 마련해야 할 것이다. 이를 토대로 자활사업 대상자 선정 및 분류, 급여체계, 자활프로그램, 전달체계 등의 측면에서 개선방향을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 자활사업 대상자 선정기준 및 분류·관리방식과 관련해서 살펴보면, 엄격한 선정기준에서 벗어나 수급기준을 완화함으로써 기초생활보장제도 수급자 외에도 다양한 근로가능한 실직빈곤층 및 차상위층이 참여할 수 있는 구조로 자활사업 대상자의 범위를 확대·개편해야 하며, 직업능력을 판정함에 있어서는 기존의 근로능력판정표에 따른 취업·비취업대상자 구분을 폐지하고 자활전담공무원의 자율적·전문적 판단을 토대로 대상자를 유형화할 필요가 있다. 다만, 이때 자활전담공무원의 전문적 판단에 따른 대상자 유형화 방식의 자의적인 부분을 최소화하기 위해 직업능력판정 매뉴얼(Work-Test Manual)을 개발하고 이에 대한 전문교육을 실시해야 할 것이다. 이와 같이 욕구판정 및 직업능력판정 결과를 토대로 ‘실무회의(Case Conference)’ 개최 및 자활지원계획 수립을 하고, 이에 따라 대상자 특성별 프로그램을 연계하며, 이후 참여자에 대한 지속적인 모니터링 및 사후관리를 함으로써 대상자 선정 및 분류기준의 정확성을 제고하고 효과적인 사례관리체계를 구축할 필요가 있다.

둘째, 다양한 근로빈곤계층의 근로의욕을 제고하고 근로활동을 장려할 수 있는 급여체계의 개선 및 근로인센티브제도의 강화가 필요하다. 이를 위해서는 먼저 국민기초생활보장제도의 통합급여체계를 점진적으로 개별급여체제로 전환해야 할 필요가 있으며, 현행 보충급여방식을 보완하여 근로활동을 촉진하는 차원에서 최소한의 제재조치를 강화하는 동시에 근로인센티브를 강화하고, 자활사업 참여자의 직업경력, 직업자격·능력, 노동시간, 사업성과 등을 고려하여 임금을 차등화하는 체계를 구축함으로써 노력 및 성과에 따른 임금체계를 강화하며, 자활사업 참여를 통해 취업 및 창업에 성공했다고 하더라도 보다 안정적인 탈빈곤을 유지할 수 있도록 ‘이행급여(Transitional Benefit)’를 제공하는 등

참여자의 근로의욕을 고취시킬 수 있는 방향으로 급여체계 개편이 요구된다.

셋째, 자활프로그램 개선방안과 관련해서는, 단순히 생계급여 수급에 따른 강제적·제재적 프로그램이 아니라 괜찮은 일자리를 가질 수 있다는 희망을 발견할 수 있도록 자활프로그램의 내실화가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 자활지원 프로그램을 설계함에 있어서 ‘형식적인 사업운용’을 지양하고 개인의 인적자본개발과 취업을 촉진하기 위한 프로그램을 강화하여, 참여자가 실제로 취업에 이를 수 있도록 유용한 직업기술을 전수하는 등의 노력을 기울여야 할 것이다. 또한 각 자활프로그램별로 벤치마킹할만한 성공모형을 보급함으로써 자활사업을 활성화시킬 필요가 있다. 좀더 세부적으로 자활프로그램의 유형 측면에서 보면, 현행 자활사업의 재범주화를 통해 자활 및 탈빈곤이 목적일 수 없는 사회적응훈련, 지역봉사, 근로유지형 자활근로프로그램은 이관 및 폐지하고, 자활기반 조성 및 자활역량 강화로 궁극적으로 탈빈곤을 유도하는 직업훈련, 사회적 일자리형 자활근로, 시장진입형 자활근로, 자활공동체 사업에 대해서는 개편 혹은 강화하는 방안을 마련해야 할 것이다.

넷째, 자활사업 전달체계의 일원화와 자활사업의 관리·지원을 위한 공공과 민간의 인프라 구축이 요구된다. 현행 제도 하에서는 자활사업의 관리 및 서비스 제공 측면에서 전달체계가 보건복지부와 노동부로 이원화되어 있어서 사업추진과정에서 책임소재가 명확하지 않고, 추진절차가 복잡하며, 수급자 관리 측면에서도 허점이 발견되고 있으며, 통합적인 서비스 이용이 어려운 문제 등이 발생하고 있다. 따라서 향후 자활지원제도는 자활사업의 전달체계를 일원화해야 할 필요가 있다. 그러나 무엇보다 본질적으로는 자활사업을 관리하고 지원하는 공공과 민간 부문의 조직과 인프라를 정비해야 한다는 점이다.

마지막으로, 본 연구에서는 자활사업 참여자의 대다수가 여성이라는 점을 감안하여 빈곤여성의 특성을 고려한 자활사업 활성화 방안 또한 모색하고자 한다. 자활사업의 다수를 차지하고 있는 빈곤여성의 탈빈곤 정책으로서 향후 자활지원제도가 실효성을 가지기 위해서는, 빈곤여성의 자활사업 참여를 우선적으로 확대해야 함과 동시에 자활사업 참여가 여성의 노동시장 진입기회를 제한하는 방향이 아니라 노동시장 참여를 장려하는 방향으로 조정해야 할 필요가

있다. 여성의 특성/욕구 및 미래 시장수요나 시장경쟁력을 고려한 자활프로그램을 개발함과 동시에 여성참여자들의 인적자본을 개발하고, 사회서비스 확장 및 제도화 등을 통해 빈곤여성을 위한 양질의 일자리 제공해야 할 필요가 있다. 이 밖에도 재생산노동을 지원하는 서비스 제공이 병행되어야 하며, 자활지원 네트워크 구축 및 사례관리, 고용·복지정책 등 관련제도의 개선, 성별 분리 통계 구축 등 빈곤여성의 자활지원을 위한 인프라 구축이 요구된다.

## 제 2 절 자활지원제도의 위상 및 목표

향후 자활지원제도는 기초생활보장제도의 조건부수급방식과의 연계<sup>주21)</sup>를 유지하되 자활지원에 관한 규정을 분리하여 독립된 법체계를 통해 사업을 수행해야 한다. 즉, 현행 법률체계 하에서는 생계보장을 일차적 목표로 하는 기초생활보장제도와 빈곤탈출을 목표로 하는 자활사업이 갈등함에 따라 자활사업을 기초생활보장제도에서 분리하여 자활제도의 구성체계와 내용을 재구성할 필요가 있다.<sup>주22)</sup>

이에 따라 자활사업의 정책목표를 설정함에 있어서 탈수급이 아니라 취업과 창업을 통한 탈빈곤을 지향하며, 대상집단을 설정함에 있어서도 기초생활보장제도 수급자 외에도 다양한 근로가능한 실직빈곤층 및 차상위층이 참여할 수 있는 구조로 확대·개편하고, 실제로 근로를 통해 빈곤을 탈출할 수 있는 취업능력이 있는 집단을 지원하는 제도로서 그 위상을 정립해야 한다. 즉, 자활지원제도의 위상과 목표를 재정립함으로써 향후 자활사업은 취업하기 힘든 빈곤층에 대한 단순한 강제적·제재적 프로그램에서 벗어나 실제 근로가 가능하고 일자리와 인적자본개발에 대한 욕구를 가진 모든 빈곤층을 대상으로 인적자본개

주21) 현행과 같이 조건부수급자의 경우 직권에 따라 자활사업 참여가 강제되는 조건부수급방식을 계속 유지하는 동시에, 자활사업 참여자의 범위를 차상위층까지 확대하여 이들에 대해서는 자발적인 신청에 따라 자활지원을 제공하도록 한다.

주22) 자활지원제도의 개편은 근로빈곤층이 일을 통해 소득이 증가하면 기초생활보장제도 수급 자격을 박탈당하게 되는 문제를 본원적으로 해결하려는 시도의 일환이며, 이는 근로소득 공제나 개별급여의 수급기준 차등화를 통해 작동할 수 있다(한국보건사회연구원, 2006).

받을 강화해야 할 것이다.

그리고 이와 같이 자활사업을 기초생활보장제도로부터 분리하고 프로그램을 개선함으로써 자활사업 참여에 대한 급여로서 더 이상 공공부조제도의 획일적인 수준의 임금이 아니라 노력과 성과에 따른 임금을 지급한다는 전제 하에 참여자의 노동자성을 인정하고 참여자들의 사회보험 가입에 대해서도 분명한 입장을 표명해야 할 것이다.

### 제 3 절 자활사업 대상자 선정-분류-관리방식 개선방안

#### 1. 자활사업 대상자 범위 확대

현행 자활지원제도의 경우 국민기초생활보장제도의 조건부수급자를 지원대상으로 하고 차상위계층 등의 참여를 제한함에 따라 근로빈곤층임에도 불구하고 지원을 받지 못하는 사각지대가 광범위하게 발생하고 있다. 특히 현행 자활사업 참여자의 경우 인적자본이 취약하여 사업의 안정성 및 역동성이 떨어진다는 점을 고려할 때 인적자본이 상대적으로 양호한 집단을 자활사업에 포괄해야 할 필요성이 대두된다.

따라서 향후 자활지원제도는 엄격한 선정기준에서 벗어나 수급기준을 완화함으로써 기초생활보장제도 수급자 외에도 다양한 근로가능한 실직빈곤층 및 차상위층이 참여할 수 있는 구조로 확대·개편되어야 한다. 여기서 사업대상자 선정기준의 상한선인 차상위 기준의 논리성 문제가 대두된다. 빈곤에 대한 정책적 기준선인 차상위 기준선(최저생계비 120%)에서 벗어나 근로빈곤층 및 자활사업의 특성에 맞는 자활사업 참여 기준선을 설정할 필요가 있다. 즉, 자활사업의 선정기준과 관련해서 차상위계층에 대한 자활사업 참여 제한을 폐지하여 가구소득 기준을 최저생계비의 130%로 설정하고, 이에 해당하는 가구의 구성원 중 실직자뿐만 아니라 불완전취업자, 비경제활동인구를 지원대상으로 선정함으로써 실제 근로가능한 집단을 대상으로 프로그램을 확대·지원해야 할 필요가 있다.



단, 직권에 따라 사업참여가 강제되는 현행 조건부수급 방식을 그대로 유지 하되, 수급자 중 취업자나 차상위층의 경우에는 자발적인 신청에 따라 자활지 원 프로그램 및 서비스를 제공함으로써 자활지원의 사각지대를 해소하고 지원 효과를 제고해야 할 것이다.

## 2. 조건부수급자 선정 관련 개선방안

조건부수급자를 선별하기 위한 현행 근로무능력 기준은 객관성 및 행정적 편의성은 있으나 객관적으로 판단하기 어려운 경우 획일적으로 처리하게 되는 문제점이 존재한다. 따라서 근로무능력 판정과 관련해 객관성을 유지하되 동시에 개별성을 반영할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 예컨대, 기존의 중증장애 인, 3개월 이상 치료 또는 요양이 필요한 자, 임산부, 공익근무 등 법률상 의무 를 수행하고 있는 자 등과 같은 기준은 그대로 두고, 이들 중 근로능력이 없다고 주장하는 자에 한하여 Case Conference 또는 기초보장위원회에서 판정하도록 하는 것이다(강병구 외, 2005).

이와 같이 근로능력자를 판정한 이후 이 중 조건부과제외자에 해당되지 않는 자를 조건부수급자로서 선별하게 되는데, 조건부과제외와 관련한 개선방안은 다음과 같다(강병구 외, 2005). 첫째, 대학원생에 대한 조건부과는 제외하는 것이 바람직하다. 자활사업의 궁극적인 목적은 참여자의 물적자본뿐만 아니라 인 적자본의 축적을 통한 탈빈곤이다. 그리고 인적자본 개발의 주요한 방법 중 하나가 교육이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 보았을 때 대학원생에게 조건부과 를 한다는 것은 인적자본 축적을 통한 탈빈곤을 방해하는 것이며, 이는 자활사 업의 목적에도 위배될 수밖에 없다. 둘째, 조건부과제외자 선정기준 중 하나로 근로에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자를 규정하고 있는데, 이 때 취업 상태와 관련해 주당 근로일수 및 시간을 기준으로 함으로써 수급자간 형평성 문제를 야기하고 있다. 즉, 노동시간이 곧 취업으로 간주되기 때문에 자신의 노동시간을 조건부과 기준시간보다 낮게 혹은 높게 신고함으로써 가처분소득을 얻거나 혹은 자활사업 참여를 회피하는 문제가 발생한다. 이러한 문제를 해결

하기 위해서는 조건부과여부를 판단함에 있어 시간 기준이 아니라 산출물(output)인 소득을 기준으로 하여, 소득신고 내용이 일정금액 이하일 경우 조건을 부과하도록 규정하는 방안이 있을 수 있다. 다만, 이와 같이 변경할 경우 현재의 소득은 미비하나 장기적으로 볼 때 비전이 있는 직종에 근무하는 사람까지 조건부과대상이 되는 문제가 생길 수 있는데, 이와 같이 소득활동내용이 장기 비전이 있을 경우에는 자활전담공무원에게 자율적·합리적 판단을 내릴 수 있는 권한을 줄 필요가 있다. 셋째, 현 자활사업에서는 입영전 3개월을 조건부과제외 기준 기간으로 삼고 있기 때문에 입영 4개월 남은 자에게 조건을 부과해야 되는데 이들 대부분이 취업대상자로 분류되게 된다. 그러나 현실적으로 보았을 때 이들에게 취업알선 또는 직업훈련을 시키는 것은 불필요한 행정의 낭비만 초래할 뿐 바람직하지 못하다. 따라서 입영 전 6개월 동안은 조건부과를 하지 않도록 할 필요가 있다.

### 3. 직업능력 판정: Work-Test

자활지원대상자의 분류와 관련해서 살펴보면, 자활사업 참여자에 대해 근로능력판정표에 따른 기존의 취업·비취업대상자 구분을 폐지하는 대신, 자활전담공무원의 자율적, 전문적 판단을 토대로 대상자를 유형화하고 이러한 대상자 구분에 따른 목표를 정하여 대상자 특성별 프로그램을 제공해야 할 필요가 있다. 단, 자활전담공무원의 전문적 판단에 따른 대상자 유형화 방식의 자의적인 부분을 최소화하기 위해서는 직업능력판정 매뉴얼(Work-Test Manual)을 개발하고 자활전담공무원을 대상으로 이에 대한 전문교육을 실시해야 할 것이다.

현행 자활사업의 경우 연령, 건강상태, 직업기술 및 학력을 고려한 근로능력판정표를 활용하고 있지만, 향후 자활사업은 근로능력 및 직업능력 등을 종합한 판정매뉴얼(Work-Test Manual)을 활용하도록 한다. 다시 말해, 자활사업 참여를 신청한 사람들 중 앞서 제시한 선정기준에 충족되는 사람에 대해 Work-Test를 실시해 대상자의 욕구와 직업능력 등을 파악하는 것이다. 욕구판정과 관련하여, 자활전담공무원은 자활사업 대상자의 근로능력, 직업이력 및 근로욕구,

서비스 욕구, 가구여건 등 개인 및 가구 특성을 종합적으로 검토하여 자활사업의 참여 여부를 결정하게 된다. 또한 자활전담공무원은 고용안정센터 직업상담원과 연계하여 자활사업 참여자의 근로능력 및 직업능력을 판정한다. 고용안정센터의 직업상담원이 자활사업 참여자의 직업능력을 판정하여 그 결과를 자활전담공무원에게 보고함으로써 자활지원계획의 수립 및 서비스 연계의 기초자료로 활용하는 것이다. 그리고 이러한 직업능력 판정을 토대로, 참여자 중 기초훈련이 필요한 집단에 대해서는 근로의욕/기술 터득을 위한 단기훈련프로그램으로 운영하여 기초훈련을 강화해야 할 필요가 있다.

#### 4. 실무회의(Case Conference) 구성 및 자활지원계획 수립

기존에 사회복지전담공무원이 초기상담을 통해 가구별 자활지원계획을 수립했던 것과는 달리, 자활전담공무원은 욕구판정 및 직업능력판정 결과를 토대로 하여 ‘실무회의’(Case Conference)를 개최하고 여기에서 결정된 사항을 기초로 자활지원계획을 수립한다. Case Conference는 자활전담공무원을 중심으로 하여 직업상담원과 자활프로그램 공급기관 담당자로 구성되며, Case Conference를 통해 참여자의 직업욕구, 취업능력, 자치단체의 프로그램 공급능력 등을 고려한 ‘가구·개인별 자활지원계획’ 수립하고, 지원과정에서 나타나는 다양한 문제점을 협의하고 해결방안 모색하게 된다.

이 때 자활사업 참여자에 대한 자활프로그램의 배치와 관련해 자활지원계획은 자활대상자와의 합의를 통해 자활대상자의 욕구를 우선적으로 반영하도록 해야 한다. 이는 자활프로그램에 대한 참여자의 선택권을 존중한다는 것을 의미한다. 다시 말해, 설령 직권에 따라 자활사업에 참여하게 되는 조건부수급자라 하더라도 프로그램의 선택에 있어서는 자율적 판단을 존중해야 한다는 것이다. 다만 자활전담공무원, 지역내 프로그램 공급자, 고용안정센터 직업상담원 등으로 이루어진 Case Conference를 통해 전문적인 자문을 받음으로써 결정을 구체화하는 과정이 필요하다.

또한 자활지원계획을 내실화하기 위해서는 앞서 제안한 자활전담공무원과 같

이 최소한의 전담인력 확보·배치가 요구되며, 공급자간 자활사업 참여자에 대한 정보를 공유할 수 있도록 기본적인 정보시스템을 구축해야 하는 동시에 지역 내에서 활용할 수 있는 자원에 대한 정보를 공유해야 한다.

### 5. 자활 프로그램 및 서비스 연계

자활사업 참여자에 대한 기존의 취업·비취업대상자 구분을 폐지하고, 직업능력판정 결과 및 초기상담을 통한 욕구파악을 토대로 한 자활지원계획에 따라 대상자 특성별 프로그램을 제공하며, 고용·복지서비스를 통합적으로 지원해야 한다. 또한, 자활사업 참여자에 대한 초기상담을 통해 각 개인의 실업·빈곤 원인 및 욕구를 보다 정확하게 파악함으로써 자활프로그램 연계와 관련된 Guide line을 마련해야 한다.

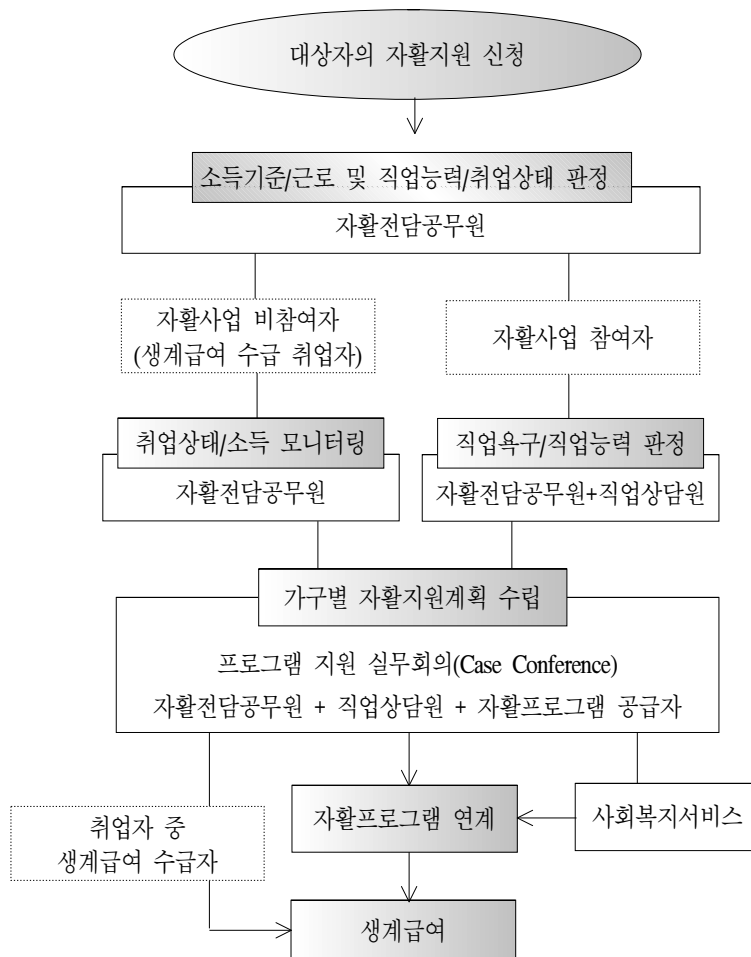
예를 들어, 근로의지 및 취업준비가 되어 있으나 일자리를 찾지 못하는 집단에 대해서는 취업알선 등의 서비스를 통해 노동시장 진입을 촉진해야 하며, 취업의지는 있으나 보육·간병 등과 같은 가구여건으로 인해 취업이 어려운 집단은 복지서비스를 제공함으로써 취업여건을 조성해줘야 하고, 취업 장애요인이 별로 없지만 의지가 없어 일자리를 찾지 않고 복지제도에 안주하는 집단의 경우에는 자활사업의 조건부과방식이 적용되는 대상집단이 될 것이며, 취업능력 및 의지가 모두 미약한 집단의 경우는 자활사업 참여자에 포함시키지 않도록 하되 참여를 허용하더라도 재활이나 교육훈련 프로그램에 참여하도록 해야 할 것이다.

### 6. 자활사업 참여자에 대한 모니터링 및 사후관리

자활전담공무원은 자활사업 참여자 선정·분류 및 프로그램 연계 이후에도 사업 참여과정에 대해 지속적으로 모니터링을 해야 한다. 모니터링을 통해 근로능력이 현저히 미약하여 취업이 힘든 자에 대해서는 단계적으로 기초생활보장수급자로의 전환을 검토할 필요가 있다. 외형적으로 근로능력을 판정하기 어려운 조건부수급자 등과 같이 사실상 단순상담을 통해 근로능력 미약자를 선별하기 힘든 경우가 있기 때문에, 조건부수급 방식에 따라 생계급여 지급의 조건으

로 강제적으로 사업에 참여하게 되었더라도 참여과정에서 근로활동이 힘든 것으로 판정되면 일반수급자로 전환하는 장치를 마련해야 한다. 즉, 향후 자활지원제도는 취업이 힘든 근로능력 미약계층을 선별하여 일반수급자로 편입시키는 제도의 역할 또한 하게 될 것이다(한국보건사회연구원, 2006).

[그림 5-1] 자활지원대상자 선정 및 관리의 일반적 개요



자료: 노대명(2005) 재구성

## 제 4 절 자활사업의 급여체계 및 근로인센티브 개선방안

### 1. 통합급여체계의 개별급여체계로의 전환

현행 국민기초생활보장제도의 급여체계의 경우 그 성격상 근로빈곤층의 근로 활동을 유인하고 자활역량을 제고하는 방향으로 적절히 기능하지 못하고 있기 때문에 근로능력이 있는 빈곤층의 자활지원을 위해서는 국민기초생활보장제도의 근로유인체계 및 급여체계 자체의 개혁방안이 먼저 모색되어야 한다. 이와 관련하여 무엇보다도 국민기초생활보장제도의 통합급여체계를 개별급여체계로 전환하는 것이 필요하다. 자활사업 참여자의 대다수는 취업잠재력이 약해 안정적으로 빈곤에서 벗어나지 못하고 노동시장에의 진입과 탈출을 반복하는 계층으로서, 이로 인해 기초생활보장제도에 안주하려는 경향이 있다. 더욱이 현행 통합급여체계는 기초생활보장 수급자로 선정되면 모든 급여를 받게 되고, 수급자가 안되면 전혀 급여를 받지 못하는 ‘All or Nothing’ 체계로 되어 있어 혜택의 집중성을 보인다. 그 결과 자활사업 참여자들은 근로소득으로 인해 일시적으로 소득인정액이 최저생계비를 넘어 일정기간 특정급여만을 보장받는 것보다 보다 안정적인 기초생활보장제도 수급자로서 모든 급여를 받는 쪽을 선택하는 경향이 있다. 요컨대, 이와 같이 국민기초생활보장제도의 지나친 의존성과 혜택의 집중성으로 인해 자활사업 참여자들은 근로장려금제도와 자활특례제도가 있음에도 불구하고 여전히 국가의 보호에 안주하려는 경향이 있는데, 이러한 점에서 기초생활보장제도의 급여체계를 개별화하는 문제는 중요하다.

또한 향후 자활지원제도가 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 수급할 수 있게끔 하는 조건부과방식에서 더 나아가 일자리 및 인적자본개발에 대한 욕구가 있는 다양한 근로빈곤계층의 참여를 지향한다는 점에서 볼 때, 수급자 외에 다양한 빈곤계층의 근로활동을 유인하고 자활역량을 제고하기 위해서는 기초생활보장제도의 급여체계를 개별화함으로써 근로빈곤층의 욕구에 탄력적이고 실질적으로 대처할 필요가 있다.

## 2. 보충급여방식의 보완 및 제한

현행 국민기초생활보장제도는 기초생활수급자가 소득이 있는 경우 최저생계비와의 차액만을 지급하도록 하는 보충급여방식을 기본원리로 하고 있다. 즉, 근로를 통한 소득으로 인해 가구의 소득인정액이 최저생계비를 초과할 경우 수급자격을 상실하게끔 제도가 설계되어 있는 것이다. 이러한 보충급여방식은 취업수급자의 근로의욕을 약화시켜 제도에 안주하게 하는 요인이 된다.

반면에 자활사업 참여 수급자의 경우에는 다소 예외적으로, 국민기초생활보장제도의 보충급여체계를 통한 수급자의 근로이탈 및 근로의욕 저해를 예방하는 차원에서 도입된 ‘자활장려금’ 제도를 통해 근로소득의 일정비율을 자활장려금으로 지원받게 된다. 즉, 자활사업 참여 수급자의 경우 자활사업에 참여함으로써 얻는 소득에 대해 30%의 소득공제혜택을 받을 수 있다. 뿐만 아니라 수급자가 자활근로 및 자활공동체 등 자활사업에 참여하여 발생한 소득으로 소득인정액이 최저생계비를 초과하더라도 ‘자활급여 특례자’로 선정되어 자활근로 및 자활공동체 등 자활사업에 참여할 수 있는 자활급여를 3년간 계속 받을 수 있으며, 생계·주거급여를 제외한 의료급여 및 교육급여 등 일부 급여 또한 지원받을 수 있다.

그러나 이와 같이 국가의 보호에 안주하려는 도덕적 해이를 방지하고 근로의욕을 고취하는 차원에서 제도적 장치가 마련되어 있음에도 불구하고, 자활사업 참여자들의 상당수가 저노동 강도의 자활프로그램에 집중되어 있고 형식적·불성실한 참여를 하는 등 기초생활보장제도에서 탈출하기를 기피하고 제도에 안주하려는 현상이 악화되지 않고 있는 실정이다.

따라서 향후 자활제도는 자활사업 참여자의 성실한 참여를 유인할 수 있는 제한적 보충급여방식을 골자로 함으로써 자활사업 참여자에 대한 생계급여를 지급함에 있어 자활사업의 성실한 참여를 전제로 해야 할 것이며 이에 반해 불성실한 참여자에 대해서는 이와 같은 보충급여방식을 제한하는 방식을 검토할 필요성이 있다. 예컨대, 자활사업 참여자에 대해 성실참여 기준일수를 설정하고, 현금급여 기준액에서 성실참여기준 자활소득을 뺀 금액으로 해당가구의 현

금급여액을 결정하며, 불성실 참여로 인해 기준액 이하로 감소된 자활소득에 대해서는 보충급여를 제한할 수 있다(노대명 외 2004).<sup>주23)</sup>

### 3. 노력에 따른 성과체계 강화

자활사업 참여자의 근로의지 및 근로활동을 유인할 수 있는 인센티브제도가 취약한 것은 앞서 살펴본 바와 같이 기초생활보장제도의 급여체계에 의한 문제점 외에도 자활사업 내부에서 노력과 능력에 따른 급여체계가 부재하기 때문이다. 현행 자활근로사업의 경우 사업에 참여함으로써 노동의 대가를 지급받기는 하나 그것은 성과에 따른 임금이 아니라 공공부조제도의 급여로서 획일적인 수준의 임금을 받고 있다. 이는 자활사업 참여자들이 노동자로서 인정하지 받지 못하는 근거가 되고, 나아가 최근 불거진 사회보험 가입 문제와도 연결이 된다. 자활근로사업 참여자의 능력과 노력이 반영되지 않고 노동자성을 인정받지 못하는 현 자활제도 하에서 참여자들의 근로의욕 고취 및 탈빈곤을 기대하기란 어려울 것이다. 따라서 향후 자활사업이 급여방식을 개선함에 있어 기본적으로 능력과 성과에 따른 보상은 중요한 사안이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 자활사업 참여자는 해당 프로그램에 참여함으로써 얻는 노력의 결과에 대해 그에 상응하는 대가를 받을 수 있어야 한다. 좀더 구체적으로는 참여자의 직업경력, 직업자격·능력, 노동시간, 사업성과 등을 고려하여 임금을 차등화하는 체계를 구축해야 한다. 이는 결과적으로 자활사업 참여를 통해 소득증가가 가능하다는 것을 의미하며, 이러한 인식은 자활사업 참여자들로 하여금 좀더 적극적이고 자발적으로 자활사업에 참여하게 하는 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

### 4. 자활프로그램별 급여지원방식의 차별화

향후 자활지원제도는 자활프로그램의 배치 시 각 개인의 능력과 욕구에 따른

주23) 하지만 이러한 제한적 보충급여방식은 빈곤층의 기초생활보장을 위협할 위험성이 있다는 점에서 이 또한 보완할 수 있는 방안을 검토해야 한다(노대명, 2005).



선택을 존중하고, 자활프로그램 참여에 따른 급여지원방식과 관련해서는 프로그램의 목표 및 특성에 따라 상이한 지원형태를 갖추도록 해야 한다. 즉, 자활프로그램의 성격에 따라 각 프로그램이 정한 지원형태로 급여를 지급함으로써 프로그램별 급여지원방식이 차별화되도록 운영하는 것이 바람직하다. 이는 자활사업이 생계급여처럼 자동적으로 급여를 보장하는 프로그램이 아니라 그보다도 근로가능한 빈곤층에 대해 노동을 통한 자구적 노력을 지원하는 프로그램이기 때문이다. 좀더 세부적으로는 자활프로그램에 따라 서비스, 임금, 수당, 급여 등 차별적인 지원형태가 있을 수 있다.<sup>주24)</sup>

서비스 형태의 지급에는 취업알선 서비스와 창업자금대출 서비스 등이 포함된다. 취업알선 서비스는 자활사업 참여자 모두에게 지원 가능하며, 고용지원센터 외에도 자치단체의 적극적인 취업연계 프로그램을 통해 운영될 수 있다. 창업자금대출 서비스는 모든 자활사업 참여자에게 지원이 가능하나, 지원횟수를 제한하는 등의 적절한 제재 방안을 강구해야 할 필요가 있다.

임금 형태의 지급방식에는 정규노동시장 취업보조금, 자활근로사업 참여소득, 자활공동체 취업보조금 등이 포함된다. 정규노동시장 취업보조금은 일정기간의 참여자 또는 고용주에게 임금의 일정부분을 지원하는 것이며, 이와 관련한 세부 사항에 대해서는 지침으로 규정할 필요가 있다. 자활근로사업에 참여함으로써 얻는 소득 또한 임금의 형태로 지급하며, 그 수준은 최저임금 이상으로 하되 능력과 성과에 따른 임금지급이 필요하다. 또한 창출수익에 대한 배분을 통해 급여를 실질화하는 방안을 마련해야 할 필요가 있다. 현행 자활사업에서는 자활근로사업 예산으로 하는 모든 사업의 실시결과 발생하는 직·간접적인 수익금에 대해 사업 참여자 개인에게 배분할 수 없으며 별도로 정한 사용범위와 방법에 따르도록 한정하고 있다. 다시 말해, 현행 자활근로사업 수익금의 경우에는 자활사업수행기관에서 적립하는 등 해당 사업 참여자가 자유롭게 처리할 수 없기 때문에, 사업에 참여하는 당사자의 소득향상에 제약이 되며 당사자의 입

주24) 본 장에서 제안하고 있는 서비스, 임금, 수당, 급여 등의 차별화된 지원형태는 ‘근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편 방안(한국보건사회연구원, 2006)’에서 제안하고 있는 급여방식 및 내용을 기초로 제시한 것이다.

장에서는 한편으로는 임금 손실로 생각될 수도 있다. 따라서 향후 자활사업은 자활근로사업을 통해 발생한 수익금에 대해서는 전체 참여자 집단의 자발적 선택을 통해 적립·배분하거나 사업에 투자하는 등 자유롭게 처리할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 그 외 자활공동체 취업보조금은 자활공동체나 사회적 기업 참여자에게 일정기간 임금의 전부 또는 일부를 지원하는 것을 말한다.

한편 직업훈련 참여자에게는 월 일정금액의 훈련수당을 지원하며, 지원수준은 여타 훈련수당과의 형평성을 고려하여 지급하도록 한다. 단, 자활근로사업 등에 참여하는 과정에서 훈련에 참여하는 경우에는 참여기간과 횟수를 정해 수당으로 지급하지 않고 임금을 지급하는 방안을 검토해볼 수 있다. 또한 한편으로는 직업훈련 참여로 근로소득이 발생하지 않는 경우 생계유지 부담으로 인해 직업훈련 참여를 기피할 소지가 있기 때문에 소정의 생계급여를 지급하는 방안을 검토할 수 있는데, 이 때 생계급여 지급으로 인한 도덕적 해이나 시장으로부터의 역류 위험성이 존재하기 때문에 이에 대해서는 신중한 검토가 필요할 것이다.

마지막으로, 이행급여(Transitional Benefit) 도입이 필요하다. 자활사업 참여를 통해 취업 및 창업에 성공하였다고 하더라도 보다 안정적인 탈빈곤을 지원하기 위해서는 주거급여, 의료급여, 교육급여, 자산형성지원금(IDA) 등의 지원이 유지될 필요가 있다. 자활사업 참여자들의 상당수는 시장에 진입해도 저임금 및 고용불안 등으로 일자리를 유지하지 못하고 노동시장에의 진입과 탈출을 반복하는 계층이기 때문에 취업 및 창업에 성공한 가구에 대해서도 이들이 안정적으로 빈곤에서 벗어나도록 지속적인 지원이 필요하다.

##### 5. 근로인센티브제도로써 근로장려금 강화방안

자활사업 참여자에 대한 근로인센티브제도로써 근로장려금제도는 자활사업 참여자의 성실참여를 유인함으로써 실직자의 취업을 촉진하고 불완전취업자의 전일제 취업을 촉진하는 등 실질적인 근로유인 역할을 할 수 있는 방향에서 설계되어야 하며, 노동시장의 저소득층 취업자의 역류문제 등을 고려하여 근로장

려금제도와 EITC의 연계방안에 대해서도 검토해야 할 필요가 있다.

자활사업 참여자 중 임금을 지원받는 사람은 EITC 수급대상에 포함하며, EITC 수급대상에 포함되지 않는 경우에는 자활사업 참여소득의 일정비율을 산정하여 근로장려금의 형태로 지원하는 별도의 장려금제도를 운영해야 한다. 공제율과 관련해서는, 근로소득공제 시범사업 결과 및 기존의 공제율이 30%인 점을 감안하여 향후 근로장려금제도도 약 30%의 공제율을 하한선으로 두되, 자활프로그램의 노동강도, 참여일수, 참여소득 등을 종합적으로 고려하여 차등화된 공제율을 적용하도록 한다. 예컨대, 국가가 인건비로 지급한 비용에 대해서는 상대적으로 낮은 공제율을 적용하고, 노력을 통해 실현한 수익금에 대해서는 높은 수준의 공제율을 적용하는 방안을 시행할 수 있다(한국보건사회연구원, 2006).

#### 6. 근로활동을 촉진하기 위한 제재장치 마련

현행 자활사업의 경우 근로활동을 유인하기 위한 제재조치가 실효성이 떨어지는 측면이 있다. 다시 말해, 이는 계속 자활프로그램을 전전하거나, 조건부수급에서 일반(취업)수급으로 넘나들거나, 조건을 불이행하고도 수년간 계속 기초생활보장 수급자로 남아 있는 문제를 해결하는 강력한 조치가 필요하다는 것을 의미한다(한국보건사회연구원, 2006).

현행 기초생활보장제도가 조건불이행자에게 적용하는 제재조치의 경우 엄격하기보다 느슨한 측면이 있어, 조건부수급자들의 입장에서는 조건불이행에 따른 제재를 감수하고서라도 취업을 통해 근로소득을 증대시키는 것이 유리한 상황이다. 따라서 조건불이행 및 불성실 참여자에 대한 제재를 분명히 해야 할 필요가 있다. 먼저 조건불이행 및 불성실 참여자에 대한 제재수위를 차등화 하여, 조건불이행에 따른 제재를 상대적으로 강하게 설정해야 한다(노대명, 2005). 또한 제재 이전에 그 결과에 대해 충분히 알리고, 제재조치를 취하더라도 지속적인 사례관리를 통해 근로활동 참여를 촉진하는 방안을 병행하며, 제재조치 이후 조건이행 및 성실참여가 확인될 경우에는 신속히 제재조치를 중단함과 동

시에 지원을 재개하도록 한다. 이와 더불어 이러한 제재조치로 인해 해당 가구 내 아동이나 노인 등 취약계층의 생계불안이 발생하는 것을 방지하기 위해 이와 관련한 구제방안 또한 강구할 필요가 있다.

## 제 5 절 자활프로그램 개선방안

### 1. 자활프로그램 개선의 기본방향

자활프로그램의 효과를 극대화하기 위해서는 사업 참여를 강제하는 것이 아니라 근로능력이 있는 빈곤계층의 자발적인 참여를 유인하는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다. 이러한 측면에서 자활사업에 대한 참여자 및 대상자들의 호감도를 높이기 위한 가장 기본적인 방법은 자활프로그램의 내실화이다. 즉, 자활사업이 단순히 생계급여 수급에 따른 강제적·제재적 프로그램이 아니라 자활사업에 참여함으로써 괜찮은 일자리를 가질 수 있다는 희망을 발견할 수 있도록 프로그램이 설계·운영되어야 한다. 이를 위해서는 자활지원 프로그램을 설계함에 있어서 형식적인 사업운용을 지양하고 개인의 인적자본개발과 취업을 촉진하기 위한 프로그램을 강화하여, 참여자가 실제로 취업에 이를 수 있도록 유용한 직업기술을 전수하는 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

또한 자활프로그램에 대한 성공모형을 보급하여 자활프로그램을 활성화할 필요가 있다. 현재 각 프로그램별로 벤치마킹할만한 성과를 내고 있는 프로그램이 전혀 없는 것이 아니다. 따라서 자활사업 참여자의 특성에 적합한 취업 및 창업업종과 분야를 발굴하고 프로그램별로 어떠한 요인이 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는지 파악하는 등 프로그램별로 성공모형을 보급하는 노력이 필요하다. 이 때 각각의 프로그램들의 성공사례가 모형으로 발전하기 위해서는 다른 지역여건과 다른 사업주체 하에서도 시사점을 발견할 수 있도록 일반화하는 작업이 수반되어야 한다(노대명 외, 2004).

그리고 현행 자활사업의 경우 빈곤탈출이라는 제도의 궁극적인 목적에 부합

하지 않는 프로그램들도 자활사업으로 포함되어 있어 먼저 자활사업의 재범주화가 필요한 상황이다. 더욱이 새로운 자활지원제도는 그 정책목표를 설정함에 있어서 취업과 창업을 통한 탈빈곤을 지향하며, 이에 따라 빈곤층 중 실제로 근로를 통해 빈곤을 탈출할 수 있는 취업능력이 있는 집단을 대상으로 지원하는 제도로서 그 위상을 정립해야 함을 이미 강조한 바 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 향후 자활지원제도는 자활 및 탈빈곤이 목적일 수 없는 사회적응훈련, 지역봉사, 근로유지형 자활근로프로그램은 폐지하거나 대체할 수 있는 부서 및 자치단체로 이관함으로써 중장기적으로는 자활사업의 범주에서 제외하고, 자활기반 조성 및 자활역량 강화로 궁극적으로 탈빈곤을 유도하는 직업훈련, 사회적 일자리형 자활근로, 시장진입형 자활근로, 자활공동체 사업 등에 대해서는 개편 혹은 강화할 필요가 있다.

## 2. 자활프로그램의 세부 개선방안

### 가. 취업연계 등 취업지원전략 강화

자활지원제도의 궁극적인 목표는 자활사업 참여자에게 양질의 일자리를 알선하여 실질적인 자활을 도모함으로써 빈곤에서 탈출하도록 지원하는 것이다. 이러한 점에서 향후 자활지원제도는 참여자에게 일자리를 연계하는 취업지원전략을 강화해야 할 필요가 있다.

그러나 현행 제도에서는 근로빈곤계층을 위한 일자리를 개발하고 연계할 수 있는 취업지원 전략 및 네트워크가 부재하며, 현 취업알선체계를 통해 취업이 되더라도 이후 사후관리에 대한 규정이 마련되어 있지 않아 자활사업 참여자들의 지속적인 고용보장 및 고용이후의 부적응이나 어려움에 대해 지원할 수 있는 조치가 전혀 마련되어있지 않다.

「2004년도 저소득층 자활사업 실태조사(노대명 외, 2005)」에 따르면, 자활사업 참여자가 일반 노동시장에 진입함에 있어서 경험하는 가장 큰 어려움이 일자리에 대한 정보 부족인 것으로 나타났다. 이러한 점에서 자활사업 참여자

에 대한 취업알선을 위해서는 기존의 Work-Net을 활용·연계함으로써 상용직 일자리 외에도 불완전취업자의 접근성이 높은 시간제 또는 임시직 일자리에 대한 알선체계를 강화하고, 이에 대한 정보화 작업을 추진해야 한다. 이러한 일련의 작업들은 고용안정센터의 담당자 개인이나 개별 구직자의 활동 및 정보에만 의존해서는 불가능한 일이며, 지자체 및 민간단체 등과의 협력을 통해 일자리 및 고용에 대한 정보를 공유할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

그리고 특히 자활사업 참여자의 취업알선을 위해서는 지자체의 협조를 얻는 것이 중요하다. 현재 고용안정센터 중심의 취업알선체계는 지역노동시장과의 협조 및 연계성을 통해 빈곤층에게 일자리를 연계하는 기능이 취약한 상황이다. 따라서 지역의 제한된 노동수요를 보다 효과적으로 연계하기 위해서는 지자체와의 협조를 통한 취업알선체계가 강화되어야 한다. 예를 들어, 지자체가 지역 차원의 민관 협의기구를 구성하여 ‘자활대상자 취업지원협약’을 마련하고, 참여 기업에 대해서 인건비 지원 또는 세제상의 혜택을 제공하는 방식을 생각해볼 수 있다(노대명 외, 2004).

또한 자활사업 참여자에 대한 취업알선 이후에도 이들에 대한 사례관리를 정례화하여 직장에서 겪을 수 있는 부적응이나 어려움에 대해 원조함으로써 안정적인 고용이 유지되도록 해야 할 것이다.

#### 나. 직업훈련의 활성화

향후 자활지원제도는 실제로 근로능력이 있고 일자리와 인적자본개발에 대한 욕구를 가진 모든 빈곤층이 참여할 수 있도록 대상자 범위를 확대하는 방향으로 진행되어야 하기 때문에 단순히 생계급여 수급에 대한 강제적 조건부과방식에서 벗어나 자활사업 참여자의 인적자본개발을 강화하는데 주력해야 한다. 이에 따라 취업대상자와 비취업대상자의 구분을 폐지하고 모든 자활사업 참여자에게 직업훈련프로그램 참여를 허용 및 촉진해야 할 필요가 있다.

근로빈곤계층의 대부분은 노동시장에 참여하고 있음에도 불구하고 직업기술 등의 부족으로 안정된 취업과 근로소득 확보와 관련하여 부정적인 영향을 받고

있다. 또한 일시적으로 빈곤에서 탈출한다고 하더라도 취업잠재력이 약해 인적 자본개발이라는 전제 없이 시장진입할 경우 저임금과 고용불안으로 일자리 유지가 어려워 노동시장 진입과 탈출을 반복할 수밖에 없다. 다시 말해, 근로빈곤 계층에 대한 고용보장형 빈곤정책이 성공적으로 운영되기 위해서는 노동시장 참여를 촉진하는 정책뿐만 아니라 이와 더불어 직업훈련 및 직업능력개발이 선행되어야 한다.

그러나 현 직업훈련프로그램에 대한 인식도나 참여율은 매우 저조한 상황이다. 직업훈련의 참여율 및 수요가 낮게 나타나는 원인에는 여러 가지가 있을 수 있는데, 예를 들어 훈련기간 동안 소득보장이 되지 않고, 훈련을 이수하고도 취업과 연계되지 않고 있으며, 훈련프로그램에 대한 정보에 접근하기가 어렵고, 취업경쟁력의 제고라는 측면에서 교육·훈련내용이 부실하며, 육아·가사 문제 등 직업훈련에 참여할 수 있는 기반이 마련되어 있지 않기 때문이다. 이러한 복합적인 문제로 인해 직업훈련의 전반적인 성과 역시 낮은 수준으로 나타날 수밖에 없다. 즉, 일자리 지속률이 길지 않고 비정규직의 형태로 고용되는 등 고용이 불안정하며, 임금상승효과에도 별 영향을 미치지 못하고 여전히 빈곤상태에 머물러 있게 되는 것이다.

따라서 자활사업 참여자에 대한 직업훈련의 기회를 확대하고, 직업훈련에 대한 참여를 유인할 수 있는 홍보를 강화하며, 직업훈련기간 동안의 생계보장방안 마련을 검토해야하며,<sup>주25)</sup> 직업훈련기간 동안 직업훈련을 실질적으로 취업과 연계시킬 수 있는 전략을 수립하고, 지역내 복지관계망의 기능적 연계 등을 통해 자활참여자들이 직업훈련에 참여할 수 있는 기반을 마련하는 등의 개선이 필요하다. 특히 중장기적으로 자활사업 내부에서 참여자가 일반 노동시장에 진입할 수 있도록 시장수요가 있는 분야의 직업훈련을 강화하고 참여에 따른 인

주25) 이와 관련하여 자활근로사업 등에 참여하는 과정에서 훈련에 참여하는 경우에는 참여기간과 횟수를 정해 수당으로 지급하지 않고 임금을 지급하는 방안을 검토해볼 수 있으며, 한편으로는 직업훈련 참여로 근로소득이 발생하지 않는 경우 생계유지 부담으로 인해 직업훈련 참여를 기피할 소지가 있기 때문에 소정의 생계급여를 지급하는 방안을 검토해볼 수 있다. 그러나 이 때 생계급여 지급으로 인한 도덕적 해이나 시장으로부터의 역류 위험성이 존재하기 때문에 이에 대해서는 신중한 검토가 필요할 것이다.

센티브 또한 확대할 필요가 있다(노대명 외, 2005).

#### 다. 자활근로사업의 개선방안

탈빈곤이라는 자활사업의 궁극적인 목적을 고려했을 때 현재 실시되고 있는 자활근로사업 중 근로의욕 유지를 목적으로 하는 근로유지형 자활근로프로그램은 폐지하거나 대체할 수 있는 부서 및 자치단체로 이관함으로써 중장기적으로는 자활사업의 범주에서 제외해야 한다. 기존의 근로유지형 프로그램에 대해서는 일종의 관리형 자활프로그램을 규정함으로써 생계급여에 대한 도덕적 해이를 견제할 수 있는 최소한의 조건을 부과하는 프로그램으로 규정해야 할 것이다. 이를 위해서는 근로유지형 자활근로에 진입할 수 있는 대상자 선정에 엄격한 근로능력 판정을 적용하여 차상위계층의 참여는 사실상 금지하는 등의 조치가 필요하며, 근로유지형 프로그램의 운영주체인 지방자치단체의 예산남용을 억제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 자활사업 참여자 현황에서 보았듯이 자활근로사업 참여자의 상당수가 탈빈곤이 목적일 수 없는 근로유지형 자활근로 참여하고 있으며, 더군다나 상당한 근로능력이 있는 참여자들조차 근로유지형 자활에 참여하고 있어 현행 자활지원제도가 국가의 보호에 안주하려는 도덕적 해이를 제대로 방지하지 못하고 있음을 알 수 있다. 한편, 이러한 맥락에서 반대로 참여자 스스로 상위 단계로 진입하고자 할 경우 일종의 인센티브를 제공하여 진입경로를 확보해 주는 것도 하나의 방안이 될 수 있다(한국보건사회연구원, 2006).

반면, 사회적일자리형 및 시장진입형 자활근로의 경우에는 보다 강화할 필요가 있는데, 예컨대 업종에 따라 수익성 등 고려한 적정인원 규정, 사회적일자리형 사업단에서 시장진입형으로 전환 및 공동체 창업을 유도하기 위한 인센티브 조치, 자활후견기관에 대한 탄력적인 지원체계 확보, 수익모델 개발, 수익금 관리에 대한 유연화 조치 등 자활프로그램이 탈빈곤 프로그램으로서 기능하는데 필요한 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

이와 같이 프로그램 구성의 개편과 함께 향후 자활근로사업은 보상체계 및



근로조건을 개선함으로써 참여자의 성취감과 인적자본개발 노력을 고취하고 일자리의 질을 높일 필요가 있다. 앞서 제안하였듯이, 자활근로에 참여함으로써 얻는 소득은 임금 형태로 지급하고 수준은 최저임금 이상으로 하되 개별 참여자의 직업경력, 직업능력(자격증 보유 등), 노동시간, 작업성과 등에 따라 급여를 차등화하여 성과에 따른 임금지급체계를 구축하며, 창출수익에 대한 배분을 통해 급여를 실질화하는 방안을 마련해야 한다. 이와 함께 자활근로사업 참여자에 대한 사회보험가입을 의무화함으로써 노동자성에 대한 논쟁을 불식시켜야 할 필요가 있다.

다만, 이와 같이 임금의 차등 지급, 급여 실질화 방안, 사회보험 가입 등을 통해 근로조건을 개선하고 일자리의 질을 높이는 대신, 일종의 제재조치 또한 마련되어야 할 필요가 있다. 즉, 자활프로그램 배치 시에는 자활근로프로그램 배치에 우선순위를 부여하지 않고 직업훈련 및 취업알선 프로그램에 우선적으로 배치하도록 하며, 자활근로사업의 경우 참여기간을 통제하지 않을 경우 도덕적 해이가 발생할 위험이 높기 때문에 참여기간은 일정기간 이내로 제한하는 방안을 강구할 필요가 있다. 자활근로사업의 경우 소득을 보전하는 기능을 수행한다는 점에서 장기체류를 허용하면 일자리로서의 성격을 상실하기 쉬운 경향이 있기 때문이다(한국보건사회연구원, 2006).

#### 라. 자활공동체의 개선방안

현행 국민기초생활보장제도상 자활공동체는 단계별 자활경로의 최종 단계로 설정되어 있는데, 이와 같이 자활공동체가 자활사업 참여자의 유일한 빈곤탈출 경로로 설정되는 것이 합당한지에 대해 검토해볼 필요가 있다. 자활공동체란 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여 조합 또는 부가가치세법상의 공동사업자 형태로 자활사업을 운영하는 업체를 말한다. 그러나 현실적으로 자활공동체의 모든 참여자가 동등하게 기업의 주인이 되어야 한다는 가정은 실현되기 어려우며, 실제로 공동체가 설립되더라도 참여자들의 상당수가 사업 경영 능력이 매우 취약하여 실무자의 지속적인 지원 없이는 자활공동체가 생존하기

어려운 것이 현실이다. 즉, 현재와 같이 자활공동체를 유일한 사업성과로서 획일화하고, 자활공동체의 설립요건을 2인 이상의 공동창업 형태로 한정하는 것은 지나치게 경직적인 것으로 이를 통해 탈빈곤하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 자활공동체 구성원이 스스로 창업을 해야 한다는 통념에서 벗어나, 이들 중 상당수는 안정된 기업에 취업하는 것으로 전략을 수정할 필요가 있다(류만희 외, 2006). 더욱이 법규상 인정 공동체로 지원을 받기 위해서는 공동체 참여인원의 1/3 이상이 수급자로 구성되도록 강제하고 있어서 탈빈곤에 장애가 되고 있다. 따라서 차상위계층만으로 구성된 자활공동체에 대해서도 인정하는 등의 유연한 조치가 필요하다. 이 경우 지원체계에서 수급자가 참여한 공동체와 차등을 두어 지원하게 되면, 지원의 형평성 문제도 해결될 수 있을 것이다(한국보건사회연구원, 2006).

또한 자활공동체의 제도적 위상을 정립함과 동시에 이에 따른 지원체계를 구축해야 할 필요가 있다. 현재 자활공동체의 경우 수익모델이 빈약하여 자활공동체의 영세성을 극복하기 힘들고, 이에 따라 참여자의 임금 역시 저임금 수준에 머물고 있다. 따라서 자활공동체가 시장경쟁력을 확보하고 안정적인 수익창출을 달성하기 위해서는 자활공동체에 대한 지원이 선행되어야 한다. 예를 들어, 자활공동체를 활성화하기 위해 지방자치단체의 각종 소액 발주사업에 대한 우선위탁, 자활공동체 재화나 서비스의 우선구매, 자활공동체에 대한 세제혜택 등의 방안이 강구되어야 하며, 사회연대은행 및 소상공인지원센터 등과의 연계를 통해 공동체 창업 후 경영 및 운영을 지원할 수 있는 지원체계를 확보하는 것이 필요하다.

## 제 6 절 자활사업 전달체계 개선방안

### 1. 자활사업 전달체계 개선의 기본방향

현행 제도 하에서는 자활사업의 관리 및 서비스 제공 측면에서 전달체계가

보건복지부와 노동부로 이원화되어 있어서 사업추진과정에서 책임소재가 명확하지 않고, 추진절차가 복잡하며, 수급자 관리 측면에서도 허점이 발견되고 있으며, 통합적인 서비스 이용이 어려운 문제 등이 발생하고 있다. 따라서 향후 자활지원제도는 자활사업의 전달체계를 일원화해야 할 필요가 있다.

그러나 무엇보다 본질적인 문제점은 자활사업을 관리하고 지원하는 공공과 민간 부문의 인프라 자체가 취약하다는 점이다. 공공부문의 자활사업 전달체계의 기획·관리·지원하는 기능을 강화하기 위해서는 중앙자활지원위원회 및 중앙자활지원센터 신설, 광역자활지원센터의 확대를 통한 광역단위의 사업 강화, 자활전담공무원의 확보·배치 등 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체 차원에서 조직과 인프라를 정비해야 한다. 민간부문에서는 자활사업 수행조직인 자활후견기관의 목표 및 역할을 재정립하고, 자활후견기관에 대한 지원체계를 전면 개편하며, 사업수행 및 네트워크 기능을 강화해야 할 것이다.

이와 더불어 자활사업 지원역량을 제고하기 위해서는 민간과 공공부문의 실무인력에 대한 교육훈련체계를 강화해야 한다. 자활사업에 관여하는 실무자에 대한 체계적인 자활지원교육을 통해 사업의 전문성과 지속성을 제고하고 더 나아가 자활사업 참여자들의 성공적인 자립에 기여할 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다.

## 2. 자활사업 지원체계 구축방안

### 가. 공공부문 전달체계 개선방안

#### 1) 중앙자활지원센터 신설

중앙정부 차원의 자활사업 전달체계는 보건복지부와 노동부의 공동 주도와 중앙자활지원센터의 지원 하에 중앙자활지원위원회를 중심으로 이루어져야 한다(한국보건사회연구원, 2006). 중앙자활지원위원회는 공공부문 관리조직으로서 부처간 협의 기능을 담당하며, 중앙자활지원센터는 전국단위의 지원조직으로서 자활사업을 총괄 지원하는 역할을 수행하도록 한다. 현재는 자활후견기관을 비

롯한 자활사업 수행기관들이 실시하는 다양한 자활사업들을 중앙단위에서 지원할 수 있는 조직이 없는 상황이다. 그러나 향후 자활지원제도가 지원대상을 조건부수급자에 한정하지 않고 근로능력이 있는 다양한 빈곤계층을 대상으로 그들의 탈빈곤을 지향한다는 점을 고려할 때, 종합적인 정책 기획, 프로그램 개발, 관련 조사 및 연구사업 등을 수행할 수 있는 중앙단위의 지원기관 설립이 불가피한 상황이다.

## 2) 광역자활지원센터 확대

자활사업 전달체계 개편의 핵심 중 또 다른 하나는 광역자활지원센터를 확대함으로써 광역단위의 사업을 강화하는 것이다. 광역자활지원센터는 광역단위에서 자활사업을 기획 및 개발하고, 시군구단위의 개별 자활후견기관 사업을 연계·지원하는 등 광역단위에서 자활사업을 통합 지원하여 종합적이고 효율적인 자활사업을 추진하는 역할을 수행해야 한다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 광역자활지원센터는 다음과 같은 6가지 역할과 기능을 중심으로 구성되어야 한다(한국보건사회연구원, 2006). 첫째, 자활후견기관 및 자활사업단에 대한 광역단위의 운영지원체계를 구축할 필요가 있다. 현재의 자활사업은 기초단위에서 개별 자활후견기관과 자활사업단별로 추진되는 관계로 적정 규모 이하로 추진될 수밖에 없는 상황이다. 따라서 자활사업이 규모의 경제를 통해 사업단의 경쟁력을 강화하기 위해서는 광역단위에서 정보공유, 공동 마케팅 체계 마련, 전문적 경영기술지원, 사업전략개발 등이 이루어질 수 있는 기반 구축이 필요하다. 둘째, 광역단위의 창업 및 취업 지원체계를 구축함으로써 다양한 자활경로를 발굴해야 한다. 현재 대다수의 자활사업은 자활근로-자활공동체를 통한 자립의 단일 자활 경로를 설정하고 있어, 저소득층의 창업을 통한 자립지원과 취업지원체계가 매우 협소한 실정이다. 셋째, 광역단위 직할 사업단 시범 운영 및 체계를 구축해야 한다. 기초 단위 자활후견기관이나 자활사업단을 통해서도 실행하기 어려운 자활사업 아이템을 개발하여 광역단위 직할 사업단을 통해 시범 운영하며, 사업성고를 위한 지원체계를 마련해야 한다. 넷째, 자활 성공사례 발

굴 및 아이템 연구개발을 촉진해야 한다. 성공적인 자활사업을 발굴하여 그 성공 요인을 평가하며, 지역특성에 맞는 자활 아이터를 개발하고, 자활 성공사례를 발굴하고 전파하는 역할을 수행해야 한다. 다섯째, 광역단위의 자활지원위원회가 구축되어야 한다. 성공적인 자활사업 정착을 위해서는 지방자치단체를 필두로 지방의회, 사회복지공동모금회, 고용안정센터, 사회복지협의회, 지역대학 등 연구단체, 지역 산업체, 노동단체 그리고 시민사회단체 등을 총 망라한 광역단위 자활지원위원회의 구축이 요구된다. 여섯째, 광역단위에서 실무자를 위한 교육훈련체계를 구축해야 한다. 자활 실무인력에 대한 교육훈련 시스템을 구축함으로써 실무자들의 전문성을 제고하고 더 나아가 궁극적으로는 자활 참여자들의 성공적인 자립에 기여해야 할 것이다.

### 3) 자활전담공무원 확보 및 배치

기초단위의 공적 전달체계를 구축·개편하는데 있어서 무엇보다 중요한 것은 일선에서 자활지원을 전담할 수 있는 인력을 확보하는 것이다. 자활지원대상자 선정 및 지원 등 자활대상자에 대한 초기상담과 사례관리의 일관성을 보장하고 자활지원계획을 내실화하기 위해서는 시군구 차원의 자활전담인력으로서 자활전담공무원의 확보·배치가 요구된다. 자활전담공무원이 중심이 되어 직업상담원, 자활프로그램 공급자 등과 함께 실무회의(Case Conference)를 통해 자활지원 대상자에 대한 초기상담, 대상자 선정, 욕구판정, 가구별 자활지원계획 수립, 서비스 연계, 관리 등의 업무를 수행하도록 한다. 즉, 자활전담공무원은 Case Conference의 개최를 주도하고, 여기서 결정된 사항을 토대로 가구별 자활지원계획을 수립하며, 이후 사업 참여과정을 지속적으로 모니터링하는 역할을 한다. 이와 같이 자활전담인력의 배치를 통해 사례관리를 강화함으로써 자활사업 참여자에 대해 좀더 효과적인 관리체계를 형성하고 동시에 참여자의 만족도를 제고할 수 있을 것이다.

## 나. 민간부문 전달체계 개선방안

### 1) 자활후견기관협회 활성화

민간의 경우 중앙단위에서는 자활후견기관협회를 중심으로 사회연대은행, 실업극복재단 등 자활과 직접 관련된 민간기관 그리고 중앙공동모금회, 복지재단 등 협력할 수 있는 다양한 민간기관들과의 연대활동을 통해 자활사업이 시행되어야 하고, 광역차원에서도 마찬가지로 자활후견기관협회 지부를 중심으로 광역단위에서 협력할 수 있는 다양한 민간기관들과 연대가 필요하며, 이와 동시에 공공부문과의 협력관계도 활성화되어야 할 것이다.

### 2) 자활후견기관의 역할 재정립 및 지원체계 개편

향후 자활지원제도가 기존의 조건부수급자 중심의 사업수행이 아니라 근로능력이 있는 다양한 빈곤계층을 대상으로 그들의 인적자본 개발을 지향한다는 점을 고려할 때, 자활사업 수행기관인 자활후견기관의 역할을 재정립하고 이에 따라 운영·지원체계를 구축 및 개편하는 것은 기초단위 자활전달체계 개편의 핵심과제라고 할 수 있다.

이를 위해서는 먼저 기존의 ‘자활공동체를 통한 탈빈곤’이라는 단일한 목표 및 자활경로에서 벗어나 다양한 특성과 욕구를 가지고 있는 근로빈곤계층의 인적자본 개발을 위해 자활후견기관의 목표를 재정립하고 이에 따라 자활경로를 다원화할 필요가 있다. 근로빈곤층은 성별, 연령, 교육수준, 건강상태, 취업지위 등의 여러 측면에서 다양한 편차를 가지고 있기 때문에 정확한 욕구파악 및 직업능력 판정결과를 토대로 한 자활지원계획에 따라 대상자 특성별 프로그램을 제공해야 할 것이다.

또한 장기적으로 볼 때 자활후견기관은 노인, 장애인, 여성 등 사회적 취약계층의 자활과 사회참여 보장을 위한 제도적 장치로 규정하고, 사회적 일자리를 개발하고 연계하는 전담기관으로서의 역할과 기능을 가져야 할 것이다(노대명 외, 2004). 다시 말해, 새롭게 요구되는 자활후견기관의 역할은 기존의 조건부

수급자 사업수행기관의 역할을 최소화하고, 돌봄노동, 미래 인적자원개발 등 새롭게 요구되는 사회서비스 분야 일자리 사업 참여자들의 선발, 교육훈련, 현장 사례관리 등의 총괄 지원 역할을 담당해야 한다.

이와 같이 자활후견기관의 정체성이 변화될 경우 자활후견기관에 대한 정부의 지원체계 또한 다음과 같이 개편되어야 한다(한국보건사회연구원, 2006). 첫째, 자활후견기관에 대한 보조금 지원체계를 개편하여 사업 중심 지원체계를 구축함으로써 기관이 담당하는 사업량에 따라 지원 금액이 신축적으로 변화할 수 있는 체계로 전환해야 한다. 현재 지원체계 또한 기본형, 표준형, 확대형 등 차등지원방식을 취하고 있기는 하나, 실질적인 업무부담을 반영하지 못하는 허점을 안고 있다(류만희 외, 2006). 따라서 자활후견기관에 대한 지원금을 모든 후견기관에게 공통으로 지원하는 ‘표준운영경비’와 사업량에 따라 변화하는 ‘사업비(실무인력 인건비 반영)’로 구분하여 지원할 필요가 있다. 둘째, 사업량에 따라 실무인력에 대한 인건비를 지원하기 위해서는 개별 사업유형별로 실무자 1인이 담당해야 하는 사업단 규모(참여자 수)에 대한 가이드라인(Guide Line)을 설정해야 한다. 이 Guide Line은 자활근로사업이나 자활공동체의 사업 업종별로 수익성 등을 고려하여 적정 참여인원을 제시해야 한다. 현재는 적정규모의 참여자를 대상으로 성과를 산출할 수 있는 보조금 지원체계가 정착되지 않아 사업운영과정에서 많은 어려움이 발생하고 있는 상황이다. 셋째, 자활후견기관은 기존에 보건복지부의 사업수행기관으로 지정받는 방식에서 벗어나 다양한 지역사회서비스를 위탁받아 운영함으로써 중장기적으로는 기초단위의 사회서비스 공급인력 육성 및 서비스 연계 조직으로 성장할 수 있는 토대를 마련해야 한다.

〈표 5-1〉 자활후견기관에 대한 지원체계 개편방안

지원 구분		내용
표준운영비	기본운영비	하나의 기관이 갖추어야 할 사무행정 및 회계, 교육훈련 및 인력양성, 현장 사례관리 비용을 의미
	조건부수급자 사업수행에 필요한 경비	기초법 자활급여 지급에 필요한 의무적 자활사업에 소요되는 경비를 말하며, 국가의 지원수준은 현재 자활후견기관이 담당하는 사업으로부터 유추할 수 있을 것임
사업비 (자활근로, 자활공동체 등)		사업비에 실무자의 인건비를 반영함으로써 개별 자활후견기관이 수행하고 있는 사업으로부터 사업비와 동시에 인건비를 지원받을 수 있도록 개편

자료: 한국보건사회연구원(2006)을 토대로 표로 재구성

## 제 7 절 여성의 특성을 고려한 자활사업 강화방안

### 1. 빈곤여성의 자활사업 참여 확대

향후 자활사업이 대상자 범위를 기초생활보장제도 수급자 외에도 실제 근로를 통해 빈곤에서 탈출할 수 있는 실직빈곤층 및 차상위층 등 다양한 근로빈곤계층으로 확대함에 있어서 저소득 여성의 참여를 우선적으로 고려해야 할 필요가 있다. 이혼 등 가정해체로 인해 빈곤층으로 전락할 위험성이 상존하고 있는 잠재적 빈곤여성까지도 자활사업에 참여할 수 있도록 대상을 확대해야 할 것이다(김안나, 2006a). 특히 모자가정의 여성가구주나 실질적으로 생계를 책임지고 있는 저소득층 여성들의 경우 경제적 자립에 대한 필요성 및 욕구가 일반가구에 비해 높을 뿐만 아니라 빈곤의 위험 또한 크기 때문에 자활사업의 대상 확대 시 그들의 참여기회 확대하고 우선순위를 부여할 필요가 있다.

또한 대상자 선정 시 자녀 양육 및 간병가구원으로 인한 조건부과 제외 및



유예 기준과 관련해서는 여성의 노동시장 진입 기회를 제한하는 방향이 아니라 노동시장 참여를 장려하는 방향으로 조정해야 할 필요가 있다. 이러한 조건부과 제외 기준들은 양육, 간병 등의 가사노동을 주로 담당하게 되는 여성들에게 강제적으로 조건을 부과하지 않기 때문에 여성을 ‘배려’하는 장치라고 말하기도 하지만, 자활사업이 궁극적으로 탈빈곤을 지향한다는 개념에서 접근한다면 이러한 규정은 여전히 전통적인 성역할 분담 체계가 유지되는 우리나라 현실에서 여성의 사회경제적 자립의 기회를 제한하는 결과를 가져올 수 있다(강남식·백선희, 2001). 따라서 자녀양육 및 간병 등 돌봄노동으로 인한 조건부과 제외 기준이 여성의 자활기회를 제한하는 결과가 아닌, 자활사업 참여를 통해 인적자본을 개발하고 자립의 기반을 다질 수 있도록 하기 위해서는 그 무엇보다도 근본적으로 재생산노동 등에 대한 사회적 책임을 강화하여 여성이 자활사업에 참여할 수 있는 여건 조성을 전제로 해야 할 것이다. 이와 관련해서는 다음의 ‘통합적 서비스 제공을 통한 빈곤여성의 자활여건 조성’에서 좀더 구체적으로 살펴보도록 한다.

## 2. 여성 특성을 고려한 자활프로그램 개발 및 인적자본개발 강화

현행 자활사업의 경우 여성의 참여 비율이 매우 높는데 반해 여성의 특성을 고려한 자활프로그램의 개발은 미비하다는 문제가 있다. 즉, 실제 여성참여자들이 참여하고 있는 직종을 살펴보면 일부사업에 편중되어 있어 프로그램의 다양성이 부재한 실정이다. 여성특성을 고려하여 자활사업을 활성화하기 위해서는 무엇보다도 여성에 적합한 자활사업 직종들을 더욱 다양하게 개발할 필요가 있다. 이 때 중요한 것은 미래 노동시장의 수요 증가가 예상되고 지역사회의 공공복지에 대한 욕구를 고려함과 동시에 향후 시장진입이 용이한 자활프로그램을 다양하게 개발·보급함으로써 현재와 같이 단순히 가사노동의 연장선상에 있는 사업아이템을 극복해야 한다는 점이다. 한정된 사업아이템은 여성참여자로 하여금 결국 가정 밖에서도 다른 형식의 가사노동을 강요하는 결과를 가져올 수 있다. 별다른 기술 없이도 쉽게 참여할 수 있다는 이유로 전통적으로 여성

의 역할로 간주되어온 가사노동을 사회에까지 연장시키는 것은 성역할 고정관념을 고착화시키는 위험이 있을 뿐만 아니라 여성노동의 측면에서 보면 저임금 및 고용불안정 등 여성노동의 질적 저하를 악화할 수 있다. 따라서 향후 자활사업은 단순히 가사노동의 연장선상에서 쉽게 할 수 있는 사업에서 벗어나 미래의 시장수요나 시장경쟁력, 여성의 특성 및 욕구 등을 바탕으로 다양하게 개발되어야 할 것이다.

그리고 이와 함께 자활사업 참여 여성의 인적자본개발 등 자활사업의 내실화가 반드시 전제되어야 한다. 설령 다양한 직종의 자활프로그램이 개발되어 여성참여자들의 선택의 폭이 넓어질지라도 인적자본개발 없이는 시장에 진입하더라도 여전히 저임금과 고용불안으로 탈빈곤하기 어렵고 전형적인 저임금 서비스업종에 머무를 수밖에 없을 것이기 때문이다. 따라서 빈곤여성들의 특성 및 욕구를 반영하는 직업훈련이나 취업 후 재교육 등을 제공함으로써 단기적, 장기적 차원에서 여성참여자들의 인적자본을 개발해야 할 필요가 있다. 예컨대, 보육교사 2급, 케어복지사, 호스피스자격증 등과 같이 자격증 취득이 가능한 실질적인 직업훈련을 병행함으로써 여성참여자들의 시장경쟁력을 제고하고 이를 통해 양질의 일자리로 전환할 수 있는 가능성을 제시해야 할 것이다. 이는 결국 자활사업의 효율성을 제고하는 동시에 자활사업 참여여성들의 생활여건을 향상시키는 결과를 가져올 것이다.

### 3. 사회서비스 확장 및 제도화를 통한 빈곤여성 일자리 창출

앞서 살펴본 바와 같이 자활사업 참여여성의 인적자본개발 및 자활프로그램의 개발·내실화의 중요성에도 불구하고 여전히 자활사업이 노동시장에서 안정된 양질의 일자리 제공을 추진해야 한다는 점은 매우 중요한 사항이다. 이러한 맥락에서 교육·의료·보건·복지 등 사회서비스 영역을 확장하고 사회서비스 분야를 빈곤여성을 위한 사회적 일자리로 개발 및 제도화하는 노력이 필요하다. 사회서비스 공급 확대와 사회적 일자리 창출 사업의 적극적인 결합은 빈곤여성에게는 일자리를 제공하고 소득을 창출하게 할 뿐만 아니라 보육과 간병에 대

한 서비스 제공을 통해 잠재된 여성인력이 취업할 수 있는 가구여건을 조성하는데 기여할 것이다.

그러나 저임금과 고용불안정한 근로여건이 개선되지 않은 채 사회서비스 부문에서 일자리 창출이 확대될 경우 성차별적인 노동시장의 문제를 확대·재생산하여 여성의 빈곤화는 더욱 구조화될 수밖에 없다. 이에 빈곤여성을 위한 사회적 일자리를 확대하고 그 일자리를 괜찮은 일자리(decent job)로 정착시키기 위해서는 사회적 일자리 정책에 대한 성 인지적 접근(gender perspective)이 전제되어야 한다. 이와 관련하여 몇 가지 좀더 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같다. 빈곤여성이 참여 가능하며 향후 확대될 가능성이 많은 가사 및 간병사업을 비롯한 서비스 업종과 사회서비스가 만성적인 저임금을 벗어나지 못하고 있는 이유는 동일 분야라고 해도 노동 강도 및 요구되는 기능이 다양하고 갖추어야 할 요건이 다양함에도 불구하고 해당 분야에서의 기능이 분화되어 있지 않은 뿐 아니라 기능에 따른 업무가 체계화되어 있지 않기 때문이다(김안나, 2006a). 따라서 장기적으로 보았을 때 사회서비스 분야에서의 일자리 창출이 안정적인 일자리로까지 이어지기 위해서는 해당 분야에서의 기능 분화와 그에 따른 자격증 제도 도입이 이루어질 필요가 있다. 괜찮은 일자리(decent job)로서 정착하기 위해서는 그 일에 요구되는 기능이 사회적으로 인정되어 가치있는 것으로 평가될 때 가능한 것이다. 예컨대, 유럽의 경우 가사 및 간병도우미의 영역은 굉장히 다양하며 요구되는 일에 따라 분류하여 자격증을 부여함으로써 자활사업 참여자에게 전망을 제시하고 있다(김안나, 2006a).

한편 황정임 외(2005)는 간병 및 보육 등의 영역에서 활동하고 있는 자활공동체 참여여성들의 인력을 활용하는 방안을 제시함에 있어 관련 자활공동체와 공공영역 제도화와의 연계를 통한 안정적인 일자리 창출과 동시에 일반시장에서 저평가되고 있는 임금수준이 아닌 별도의 가치 산정절차를 거쳐 새로운 비용체계를 마련하는 노력이 병행되어야 함을 강조하였다.

#### 4. 통합적 서비스 제공을 통한 빈곤여성의 자활여건 조성

근로빈곤층의 경우 가족적 지지망이나 사회적 자본 등이 취약한 집단으로 보건의·복지·주거·교육 등 사회서비스에 대한 욕구가 높기 때문에 근로빈곤층의 취업 및 탈빈곤을 촉진하기 위해서는 자활사업을 좀더 광의적으로 바라보아야 할 필요가 있다. 즉, 자활사업이란 어떤 측면에서는 고유 영역을 가진 사업이 아니라 소득보장, 고용지원, 복지서비스 등을 통합적으로 제공하기 위해 관련 서비스 및 자원을 연계하는 네트워크 사업으로서 역할을 수행해야 한다. 특히 빈곤여성 혹은 여성가구주의 경우에는 가사, 보육, 경제 등 그 책임의 범위와 정도가 커 복합적인 욕구를 가지고 있으며, 경제적 측면에서뿐만 아니라 사회적으로나 정서적으로도 배제를 경험하기 때문에 다양한 측면에서의 프로그램 및 서비스가 포괄적으로 지원되어야 할 필요성이 크다.

빈곤여성 특히, 여성가구주의 경우 대부분 사회경제적 활동과 자녀양육·간병·가사노동 사이에서 갈등할 수밖에 없는 열악한 가구여건으로 인해 빈곤의 위험성이 더욱 크다고 할 수 있다. 즉, 여성의 경우 돌봄 및 가사노동과 관련된 부분이 노동시장 진입과 가장 직결되는 문제이기 때문에 여성의 가족내 역할에 대한 사회적 지원이 병행 지원되지 않는다면 자활사업 참여를 통한 탈빈곤을 달성하는데 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 다시 말해, 가사 및 돌봄노동에 대한 사회적 책임 없이는 여성의 역할을 전통적인 가족내 역할에 국한시킴으로써 성역할 고정관념을 극복할 수 없으며 이는 결국에는 자활사업이 여성과 남성에게 동등한 정책적 영향력을 끼치지 못한다는 것을 의미한다. 따라서 빈곤여성이 경제적 자활을 달성할 수 있도록 하기 위해서는 자활프로그램 제공과 동시에 보육서비스나 방과후 아동보육시스템 강화, 야간보육시설 확충, 야간보육시설 이용에 따른 비용지원 등 다양한 형태의 자녀양육관련 서비스가 필요하며, 간병가구원으로 인해 자활사업에 참여하기 어려운 경우에 대해서는 재가복지서비스나 주간보호센터 등의 복지서비스를 지원함으로써 자활지원대상 여성이 사업에 참여할 수 있는 기본적인 여건을 조성해주어야 할 것이다.

이와 함께 빈곤여성의 경제적 자활을 촉진하기 위해서는 심리정서적인 개입

또한 강화할 필요가 있다. 빈곤여성들의 경우 실질적인 여성가구주이거나 한부모가족인 경우가 많고 이로 인해 생계부양자인 동시에 돌봄의 주체로서 다중적인 역할을 수행하면서 심리적 압박감을 경험하는 경우가 많다. 또한 저소득 모자가정 여성가구주의 경우 자활의지는 비교적 있으나 스스로 노력해서 생활을 나아지게 하겠다고 생각하기보다는 자녀가 성장하여 돈을 벌게 함으로써 나아지리라고 기대하는 수동적인 생각을 많이 가지고 있으며, 자녀문제와 함께 가족간의 갈등을 겪는 경우도 많다(박경숙, 2001). 따라서 이를 위한 다각도적인 접근이 필요한데 전문적인 상담인력을 배치해서 상담을 통해 일상에 대한 관리 및 심리적인 지지를 제공하도록 하고, 직업의식교육 및 직업설계교육을 제공하여 빈곤여성들의 심리와 정서를 바탕으로 자활의지를 고취할 수 있는 교육과 상담 또한 제공하며, 동시에 이에 대한 전문적인 사례관리가 이뤄질 수 있도록 해야 한다.

요컨대, 향후 자활사업은 빈곤여성들이 자활사업에 참여할 수 있는 가구여건을 조성하고 심리정서적인 개입을 통해 자활의지를 고취함으로써, 취약한 가구여건 및 개인여건을 이유로 여성의 사회경제적인 자립을 제한하는 방향이 아니라 오히려 포괄적인 프로그램 및 서비스를 제공함으로써 노동시장 참여를 장려하고 자활의 기회를 확대하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

## 5. 빈곤여성의 자활지원을 위한 인프라 구축

### 가. 자활지원 네트워크 구축 및 사례관리

자활사업 참여여성들에게 통합적인 프로그램 및 서비스를 제공하기 위해서는 지원 인프라간 체계적인 연계 및 사례관리가 전제되어야 한다. 참여자들이 지역에서 제공되는 정보와 서비스를 적극 활용할 수 있도록 지역 내 서비스 제공의 전달체계를 효율화하고, 직업훈련, 상담 및 교육, 자녀양육과 교육 지원, 의료지원 등 노동시장에 진입하기 위한 서비스들을 통합적으로 제공할 수 있는 지원체계 구축이 필요하며, 동시에 이들을 연결해주고 일정기간 동안 관리해줄

수 있는 자활사업 사례관리서비스가 요구된다.

#### 나. 고용·복지정책 등 관련 제도의 개선

자활사업이 빈곤여성의 인적자본을 개발하고 그들의 탈빈곤을 지향하는 제도로서 기능하기 위해서는 자활을 위한 인프라 구축에 매우 중요한 고용과 복지 등과 같은 관련제도의 개선 또한 수반되어야 한다. 예를 들어 자활사업 참여자들의 구직시 어려움 중 여성에게 가장 큰 문제로 인식되고 있는 노동시장의 특성, 즉 고용 불안정 및 낮은 임금 등의 성차별적인 노동시장은 자활근로나 자활공동체 내에서도 성차별적인 양상이 나타나는데 영향을 미치기 때문에 고용 정책에 대한 성 인지적인 접근이 필요한 것이다. 또한 복지제도 측면에서도 예컨대, 아동보육정책의 경우 야간보육과 같은 시간연장형 보육이나 영아보육에 대한 취업여성의 욕구를 반영할 수 있도록 제도적 노력을 기울여야 할 것이다 (강남식·백선희, 2001).

#### 다. 성별 분리 통계 구축

빈곤여성을 위한 자활사업을 활성화하기 위해서는 자활제도 및 여타 관련제도들에 있어 성 인지성을 제고하는 것뿐만 아니라 성 인지적인 자활지원정책을 수립하고 그 효과를 평가하는데 토대가 될 수 있는 기초 자료를 구축하는 것도 또한 중요하다. 다시 말해, 자활사업 참여여성들의 특성을 파악하고 이들에 대한 자활사업의 효과성을 측정할 수 있기 위해서는 자료를 수집하는 단계부터 성별 분류가 이루어지지 않고서는 거의 불가능하기 때문에, 성별 분리 통계자료 구축을 통해 자활사업 참여 저소득 여성들에 대한 기초 자료를 제공하는 것은 자활지원을 위한 인프라 구축의 기본이라고 할 수 있다.

## 제 6 장 결 론

근로능력의 유무에 상관없이 전 국민을 대상으로 국민의 최저생활을 보장하고자 실시된 국민기초생활보장제도는 우리 사회의 대표적 사회안전망으로써 근로능력이 있는 빈곤계층에게 근로활동을 참가하는 조건으로 생계비를 부과하는 조건부 수급제도와 생산적 복지이념을 실현하기 위한 근로연계정책인 자활사업을 포함한다. 자활사업은 근로능력이 있는 수급자를 대상으로 근로능력이 있는 빈곤계층이 복지제도에 안주하여 근로활동을 기피하는 것을 방지하고 자활사업 참여를 통해 자립의 역량을 강화하고 빈곤탈출을 촉진하고자 한다. 하지만 자활사업은 사업참여자 선정·분류기준의 부정확성, 국민기초생활보장제도의 통합 및 보충급여체제와 연동되어 자활사업 자체의 근로유인이 약하다는 점, 자활프로그램의 참여가 일반적인 노동시장으로의 진입에 별 도움이 되지 못한다는 점, 자활사업을 관리하고 지원하는 공공과 민간 부문의 사업인프라가 부족하다는 점 등 많은 문제점에 봉착해 있다. 또한 자활사업이 시행초기부터 여성 참여율이 절대적으로 높아 빈곤여성의 탈빈곤정책으로 주목을 받아온 점들을 감안할 때 여성의 특성을 반영하여 사업을 평가하고 개선방안을 제시하는 것 역시 필요하다. 이에 본 보고서에서는 사업초기부터 2005년까지의 자활사업의 현황과 실태를 모니터링하고, 자활사업 참여자에 대한 성별 분석을 통해 자활사업의 대다수를 차지하고 있는 여성들을 중심으로 저소득 여성의 특성 및 실태를 살펴보았으며, 외국의 근로연계복지 정책을 통해 외국의 자활지원정책이 우리에게 주는 시사점을 살펴봄으로써, 자활사업이 갖는 가능성과 한계를 분석하고 자활사업이 진정한 탈빈곤을 도모하는 정책도구로서 자리매김하기 위한 자활사업 개선방안을 제시하였다.

2005년 5.5%에 불과한 자활사업 참여자의 탈수급 비율은 자활사업 참여자 중 소득이 최저생계비를 초과하여 탈수급된 사람의 비율로 자활사업 성공률이

미비함을 알 수 있다(한국보건사회연구원, 2006). 이러한 자활사업의 미비한 성과는 탈수급을 가로막는 제도의 한계성에서 그 첫 번째 원인을 찾을 수 있다. 국민기초생활보장제도의 급여체계와 연동된 자활사업은 보충급여체제로 인해 부족분에 대해서는 보충급여의 형식으로 생계비가 지원되는 등 탈수급을 위해 근로활동을 유인할 수 있는 정책적 유인체계가 부족한 현실이다. 즉, 자활사업 성과의 대표적 지표의 하나로 지칭되고 있는 탈수급률은 국민기초생활보장제도 급여체계와 연동되어 있는 문제이기 때문에 이와 관련된 제도개선을 통해 자활사업의 탈빈곤 역량을 높이는 것이 필요하리라 사료된다. 한편 근로능력 판정에 따라 근로능력자/근로무능력자로 구분되는 자활사업의 근로능력 판정은 연령, 장애 및 질병 등을 기준으로 판명하여 실질적인 근로능력의 여부를 반영하고 있지 못하다. 현재와 같이 객관적이고 표준화된 기준이 없는 실정에서 단순히 참여대상을 이원화시키기보다는 실질빈곤층, 차상위계층 등 자활사업 참여대상을 확대하여 대상자 욕구 및 특성별 다양한 지원체계를 마련하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해서는 자활대상자의 근로능력, 직업이력 및 근로욕구, 서비스 욕구, 가구여건 등 개인 및 가구특성과 직업능력 등을 종합적으로 고려한 Work-Test 및 기초훈련 강화를 통해 좀 더 전문적이고 정교한 근로능력 판정이 요구된다. 프로그램의 측면에서는 궁극적으로 탈빈곤을 유도하는 것을 목적으로 하는 공동체·개인창업, 시장진입형·인턴형·사회적 일자리형 자활근로사업을 강화하여 상대적으로 양호한 근로능력을 가진 참여자들의 자활사업 참여를 독려하고 이를 통한 탈빈곤을 유도하는 것이 필요하다. 자활사업의 운영 주체와 관련해서는 현재 노동부와 복지부로 이원화되어있어 사업추진과정에서 문제가 발생하고 서비스 제공주체의 이원화로 인해 발생한 문제점들은 자주 언급되었다. 하지만 보다 궁극적인 문제점은 자활사업을 관리하고 지원할 수 있는 공공과 민간 부문의 인프라 자체가 취약하다는 것이다. 이를 위해 중앙자활지원센터의 신설과 광역자활지원센터의 확대 그리고 기초단위의 자활지원기관의 네트워크 확대와 자활후견기관의 역할의 재정립 등이 필요하다.

모든 일자리가 자립을 이끄는 최선책은 아니다. 적절한 일자리(decent job)가 자립을 이끄는 지름길이고, 충분한 일자리가 있을 때 그 지름길을 더욱 빨라질



수 있다. 일자리의 질과 양이 사회적으로 충분히 담보되지 않은 상태에서 선불리 근로연계복지의 성과를 측정하고 평가하는 것은 위험하다. 근로연계복지는 사회복지정책의 한 부분이다. 이는 국가와 사회, 지역공동체가 취약한 인력에게 훈련과 직업교육을 제공함으로써 이들이 노동시장으로 재진입하는 데 발판을 마련해 주는 것으로 사회적 책임을 수행하는 것이다. 따라서 이러한 프로그램의 성과를 국가와 사회의 역할과 책임은 묻지 않고 한 개인의 노력의 여부로 혹은 개인의 책임으로 내몰기에는 설익은 감이 있다. 근로연계복지의 대표적 정책인 자활사업의 성과가 개인과 시장의 책임으로 간주되는 것이 아니라, 사회복지의 담지자로서 국가와 사회가 충분한 역할과 책임을 동시에 담보할 때 진정한 자활사업 성과의 과실은 충실히 익어갈 것이다.

## 참고문헌

- 강남식·백선희, 「여성복지적 관점에서의 자활지원사업 분석과 활성화 방안」, 『사회보장연구』, Vol.17/2, 2001, pp.49~78.
- 강병구·노대명·김미곤, 『자활대상자 선정·분류체계 개선방안 연구: 자활대상자에 대한 Work-Test를 중심으로』, 인하대학교·보건복지부, 2005.
- 강병구·이상훈, 『자활사업실태 및 개선방안연구-노동부자활사업을 중심으로』, 한국노동연구원, 2002.
- 김안나, 「한국사회 여성빈곤과 빈곤대책」, 『보건사회연구』, Vol.26/1, 2006a, pp.37~68.
- \_\_\_\_\_, 「독일의 빈곤실태와 사회부조정책」, 『사회보장연구』, 22권 3호, 2006b, pp.129~155.
- 김안나 외, 『2005년 모니터링을 통한 기초보장제도 정책평가』, 한국보건사회연구원, Working Paper 2005-05, 2005a.
- \_\_\_\_\_, 『국민기초생활보장제도 모니터링 체계방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2005b.
- 김영순, 「미국, 영국, 한국의 근로연계복지 비교연구」, 『2002년 한국정치학회 연말학술대회자료집』, 2002, pp.196~219.
- \_\_\_\_\_, 「‘제3의 길’ 위의 복지국가: 블레어 정부의 ‘일을 위한 복지’프로그램」, 『한국정치학회보』, 제33집 제4호, 1999, pp.203~220.
- 김종일, 『서구의 근로연계복지: 이론과 현실』, 집문당, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『복지에서 노동으로—노동중심적 복지국가의 비판적 이해』, 서울: 일신사, 2001.

- 김철희, 「빈곤층의 직업훈련과 실업급여 효과분석」, 『사회보장연구』, 20(1), 2004, pp.173~204.
- 김태성·류진석·안상훈, 『현대복지국가의 변화와 대응』, 서울: 나남출판, 2005.
- 노대명, 「자활지원제도 개편방안」, 서울대학교 사회복지연구소 편, 『공공부조개선을 통한 사회안전망 구축방안』, 2005.
- 노대명 외, 『2004년도 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부·노동부·한국보건사회연구원·한국노동연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2003a.
- \_\_\_\_\_, 『저소득층 자활역량강화를 위한 교육훈련-취업-복지서비스 연계방안』, 한국직업능력개발원, 2003b.
- \_\_\_\_\_, 『자활지원사업 활성화를 위한 고용창출 지원체계 구축방안 연구: 외국 취약계층 고용지원정책의 시사점』, 한국보건사회연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『자활대상자 선정·분류기준 및 관리체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 노동부, 『자활대상자에 대한 2004년 종합취업지원계획』, 2003a.
- \_\_\_\_\_, 『자활지원사업 종합시행지침』, 2003b.
- 노화준, 『정책평가론』, 법문사, 2001.
- 류만희 외, 『자활후견기관 지원체계 개선방안 연구』, 자활정보센터, 2006.
- 문진영, 「영국의 근로복지(workfare) 개혁에 관한 연구: 노동당의 이념적 변화를 중심으로」, 『한국사회복지학』, Vol.56(1), 2004, pp.45~70.

- 박경숙, 「저소득 모자가정 빈곤실태와 자활대책 개선방안: 국민기초생활보장 자활사업을 중심으로」, 『한국사회보장학회 2001년도 추계 학술대회 자료집』, 2001.
- 박능후, 『근로연계복지(workfare) 프로그램 운영모델연구』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 박능후·노대명·최현수, 『취업대상자 특성별 자활프로그램 제고방안』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 변용찬 외, 『2000년도 장애인 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 보건복지부, 『2006년도 자활사업안내』, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『2004년도 국민기초생활보장사업안내』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『2003년도 국민기초생활보장사업안내』, 2004.
- 심창학, 「프랑스의 빈곤정책」, 보건복지부·서울대 사회복지연구소 편, 『외국의 빈곤정책 동향 및 비교분석』, 2004.
- 안상훈, 「친복지동맹의 복지지위균열에 관한 정치사회학적 비교연구 : 스웨덴의 경험과 한국의 실험」, 『사회복지연구』, 21, 2003, pp.79~104.
- 이봉주, 「미국의 빈곤정책」, 서울대학교 편, 『외국의 빈곤정책 동향 및 비교분석』, 2005.
- 이상록, 「미국 탈빈곤 정책의 동향과 쟁점- TANF 프로그램의 동향과 성과에 대한 분석을 중심으로」, 『사회복지연구』, 31, 2006, pp.243~284.
- \_\_\_\_\_, 「자활사업에 대한 자활사업 참여자들의 인식과 태도가 자활사업의 성과에 미치는 영향」, 『사회복지연구』, 21, 2003, pp.105~136.
- 이성기·이승협, 「독일 노동복지정책 개혁에 관한 연구」, 『사회복지정책』, Vol. 24/4, 2006, pp.413~436.
- 신동면, 「영국의 근로연계복지에 관한 평가: 신노동당 정부의 뉴딜을 중심으로」, 『한국사회복지학』, Vol.56(1), 2004, pp.23~43.

- 장은숙, 『90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도』, 한국노동연구원, 2002.
- 정영순·이은정, 「국민기초생활보장제도의 근로유인방안 연구:영국이 주는 시사점」, 『사회보장연구』, 제18권 제2호, 2004, pp.1~41.
- 지은정, 「베버리지 보고서의 사회보장 원칙과 가정에 대한 비판의 타당성 검토」, 『한국사회복지학』, 28(1), 2006, pp.175~207.
- 한국보건사회연구원, 『근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편 방안 공청회 자료집』, 2006 11월 10일.
- 한국자활후견기관협회 부설 자활정보센터, 『빈곤여성과 자활정책: 유럽사례를 중심으로』, 빈부격차·차별시정위원회, 2004.
- 황정임·송치선·전지현, 『빈곤여성을 위한 자활지원정책 개선방안 연구: 자활공동체(참여여성) 사례를 중심으로』, 한국여성개발원, 2005.
- 황준욱, 『미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구』, 한국노동연구원, 2003.
- Eydoux, A., 황준욱 감수, 『프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책』, 한국노동연구원, 2004.
- Adkinson, R., “Welfare Reform: What are the Numbers, and Does Anyone Care?”, *Journal of Economic Issues*, Vol.35, No.1, 2001.
- Arrowsmith, J., *A review of ‘what we know’ about partners of benefit recipients*, www.dwp.gov.uk, 2004.
- Blank, R. M., “Evaluating Welfare Reform in the United States”, *Journal of Economic Literature*, Vol.40, No.4, 2002.
- Bosco, A. and Y. Chassard, “A shift in the paradigm: surveying the European Union discourse on welfare and work”, In European Foundation for the

- Improvement of Living and Working Conditions, *Linking Welfare and Work*, Dublin, 1999.
- Brinkmann, C., et al., “Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen” , *IAB Forschungsbericht*, Nr. 5, 2006.
- Brown, A., *Work First: How to Implementation an Employment-Focused Approach to Welfare Reform*, Washington, D. C.: Manpower Demonstration research Corporation, 1997.
- Coleman, N., et al., *Destination of leavers from NDYP and ND25 Plus 3rd Draft Report*, www.dwp.gov.uk, 2004.
- Costello, A., *Workfare in Britain*, London: Unemployment, 1993.
- Department for Work and Pension, *Jobseekers Allowance Quarterly Statistical inquiry: February*, www.dwp.gov.uk, 2005.
- Esping-Anderson, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Politics Against Markets*, New Jersey: Princeton University Press, 1985.
- Giddens, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1998.
- Gray, A., “European Perspectives on Welfare Reform: A Tale of Two Vicious Circle?” , *European Societies*, 4(4), 2002, pp.359~380.
- Grober, C. and J. Stewart, “Market workfare: social security, social regulation and competitiveness in the 1990s” , *Journal of Social Policy*, 28(1), 1999, pp.73~96.
- Hamilton, G. et al., *The National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: Evaluating Two Welfare-to-Work Program Approaches: Two-Year Findings on*

- the Labor Force Attachment and Human Capital Development Programs in Three Sites*, Washington, D. C.: Department of Health and Human Services, 1997.
- Jessop, B., “Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy” , *Studies in Political Economy*, 40, 1993, pp.7~39.
- Kindal, N., *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, ILO, 2001.
- \_\_\_\_\_, “Justification of Workfare: The Norwegian Case” , *Critical Society Policy*, 19(3), 1999, pp.353~370.
- King, D. and Wickham-Jones, M., “From Clinton to Blair: The Democratic(Party) Origins of Welfare to Work” , *Political Quarterly*, Vol.70(1), 1999, pp.62~74.
- Knight, G. & Stephen, L., *Evaluation of Lone Parent Work Focused Interviews: Final findings from administrative data analysis*, www.dwp.gov.uk, 2004.
- Lødemel, I. and H. Trickey, “A New Contract for Social Assistance” , In I. Lødemel and H. Trickey, eds. 2001, pp.1~39.
- \_\_\_\_\_, eds., ‘*An offer You Can’t Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol, UK: The Policy Press, 2001.
- Lurie, I., “Temporary Assistance for Needy Families: Green Light for States” , *The Journal of Federalism*, Vol.27, No.2, 1997.
- Meyer, J, *Assessing Welfare Reform: Work Pays*, The Public Interest, No.136, 1999.
- Meyers, M. K., J. C. Gornick, & L. R. Peck, “More, Less, or More of the Same? Trends in the State Social Welfare Policy in the 1990s” , *The Journal of Federalism*, Vol.32, No.4, 2002.
- Mishra, R., *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, UK: Edward Elgar

- Publishing Limited, 1999.
- OECD, *The Local Dimension of Welfare-to-Work: An International Survey*, OECD, 1999.
- Page, J., et al., *Gateway to work New Deal 25 Plus pilots evaluation*, www.dwp.gov.uk, 2006.
- Pandey, S. and S. Collier-Tension, “Welfare Reform: An Exploration of Devolution” , *Social Justice*, Vol.28, No.1, 2001.
- Pavetti, L. “Welfare Policy in Transition” , Danziger, S. & Haveman, R. (ed.) *Understanding Poverty*, Harvard Press, 2001.
- Peck, J., *Workfare States*, New York: The Guilford Press, 2001.
- Peck, J. and N. Theodore, “‘Work First’: Workfare and the Regulation of Contingent Labor Market” , *Cambridge Journal of Economics*, 24, 2000, pp.119~138.
- Peters, M., et al., *A review of the USA sanctions regime: Summary research findings*, www.dwp.gov.uk, 2006.
- Rossi, P. H., et al., *Evaluation: A Systemic Approach*, Sage, London: Kluwer, 1999.
- Statistisches Bundesamt(StBA), *Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung, Umfang, Strukturen*, Wiesbaden: StBA, 2003.
- Taylor-Gooby, P., “In Defence of Second-Best Theory: State, Class and Capital in Social Policy” , *Journal of Social Policy*, Vol.26, No.2, 1997, pp.171~192.
- Theodore, N., and Peck, J., “Search for Best Practice in Welfare-to-Work: The Means, the Method and the Message” , *Policy and Politics*, Vol.29, No.1, 2001, pp.81~98.
- Whitaker, I. P. & V. Time, “Devolution and Welfare: The Social and Legal Implications of State Inequalities for Welfare Reform in the Unite States” ,



*Social Justice*, Vol.28, No.1, 2001.

[www.bbc.com](http://www.bbc.com). 2004. 10. 26

[www.dwp.gov.uk](http://www.dwp.gov.uk)

[www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).

# 【부 록】

<부록 1> 조건부과제외 판정기준: 가구 및 개별여건 기준

대 상 자	기 준	제출(증빙)서류	조건부수급자에 해당
미취학 자녀, 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 또는 치매 등으로 특히 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하는 수급자(가구별 1인에 한함)	-장애의 경우, 1~4급 장애인을 실제 보호하는 자 -질병·부상·중증 알코올중독 등으로 상시적인 간병·보호중인 경우	-진단서(소견서) 또는 사실 확인 조사에 의한 시·군·구청장의 결정	-양육·간병·보호를 할 수 있는 다른 가구원(근로능력유무와 무관)이 있는 경우 - 실제로 양육·간병·보호를 수행하지 않는 경우 - 보장기관 또는 지역사회복지관련기관 등에서 보육·간병·보호서비스를 제공받고 있거나 제공받는 것이 가능한 경우
	- 실제 양육·간병·보호에 대한 읍·면·동의 사실확인조사를 거쳐 시·군·구청장이 조건부과제외 여부를 결정 - 1세미만의 영아의 경우에는 다른 가구원이 있더라도 모에 대한 조건부과제외		
대학생	- 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학, 각종학교에 재학중인 대학생 (고등교육법 제2조) - 야간대학생 포함	- 재학증명서	- 방송·통신대학생 - 휴학생(사실확인) - 대학원생
장애인직업재활실시기관 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	

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

## 〈부록 2〉 조건부과제외자 판정기준: 취업여부 기준

대 상 자	기 준	증빙(확인)서류	조건부수급자에 해당
주당 평균 3일 이상 (1일 6시간이상에 한함) 근로에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간동안 22시간이상의 근로에 종사하는 자	- 1개월 이상 지속적으로 주당 평균 3일 이상(1일6시간이상)이거나 주당평균 4일이상의 기간동안 22시간이상 근로 ※ 1개월 미만 신규취업자에 대해서는 1개월 이상 지속적인 근로종사여부에 대해 사후확인 - 임금(상시·임시·일용) 근로자, 농업·임업·어업·축산업 종사자 행사·노점 등을 운영하는 자 - 가정내 부업자 포함	- 재직증명서, 고용임금확인서, 근로소득원천징수부사본, 월급명세서 등 소득조사자료 또는 복지행정시스템을 통한 전산조회자료 - Work-Net을 통한 고용보험가입여부, 건설현장근무확인서 등 - 농지원부, 가족사육증명 등 첨부, - 증빙서류 제출곤란자에 대해서는 소득신고서	
부가가치세법에 의하여 사업자등록을 하고 그에 종사하고 있는 자	- 사업자등록여부 및 실제 사업 운영여부를 확인 - 당해 사업유지에 필요한 경우에는 사업의 주 운영자가 아닌 가구원의 근로 인정 가능(※ 1인에 한함)	- 사업자등록증 및 사업소득증빙서류 - 증빙서류 제출 곤란자에 대해서는 소득신고서	- 사업자등록을 한 자활공동체에 참여하고 있는 자에 대하여는 조건부수급자로 관리

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

## 〈부록 3〉 조건부과제외자 판정기준: 환경적응필요자 기준

대 상 자	기 준	제출(증빙)서류	조건부 수급자에 해당
병역법에 의한 입 영예정자 또는 전 역자	-입대예정일이 속한 달의 전달부 터 전 3개월간 또는 전역일이 속 한 달의 다음달부터 3개월간	- 입영 및 전역 증빙 서류	
교도소 등에서 출 소한 자	-교도소, 구치소, 보호감호시설 등에서의 출소일이 속한 달의 다 음달부터 3개월	- 출소증빙서류 또는 경찰서·교도소등의 확인서류	
보장시설(영제38조) 에서 퇴소한 자	-보장시설 퇴소일이 속한 달의 다음달부터 3개월	-시설수급자에서의 보 호변경 관련서류 등 퇴소사실 증빙서류	
학교졸업자	-다음의 학교 졸업일이 속한 달 의 다음달부터 3개월 · 고등학교,고등기술학교, 특수 학교 또는 이에 준하는 각종 학교(초중등교육법 제2조 제4호내지 제6호) · 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학 또는 이 에 준하는 각종 학교(고등교육 법제2조)	-졸업증명서 또는 사 실확인조사서	- 방송· 통신대학 졸업생 제외
질병, 부상으로 2개 월이상의 치료를 받 고 회복한 자	- 질병·부상으로부터 회복한 날이 속한 달의 다음달부터 3개 월	-진단서	

자료: 「2006년도 자활사업안내」 보건복지부(2006)

## 〈부록 4〉 조건부과제외자 판정기준: 기타 기준

대 상 자	기 준	제출(증빙)서류
자활사업참가 곤란자	- 18세 이상의 중·고교 재학생 - 알코올중독 또는 향정신성 약물중독 등으 로 치료과정에 있는 자	- 학비지원과 관련하여 확인 - 해당기관에 참가여부 확인

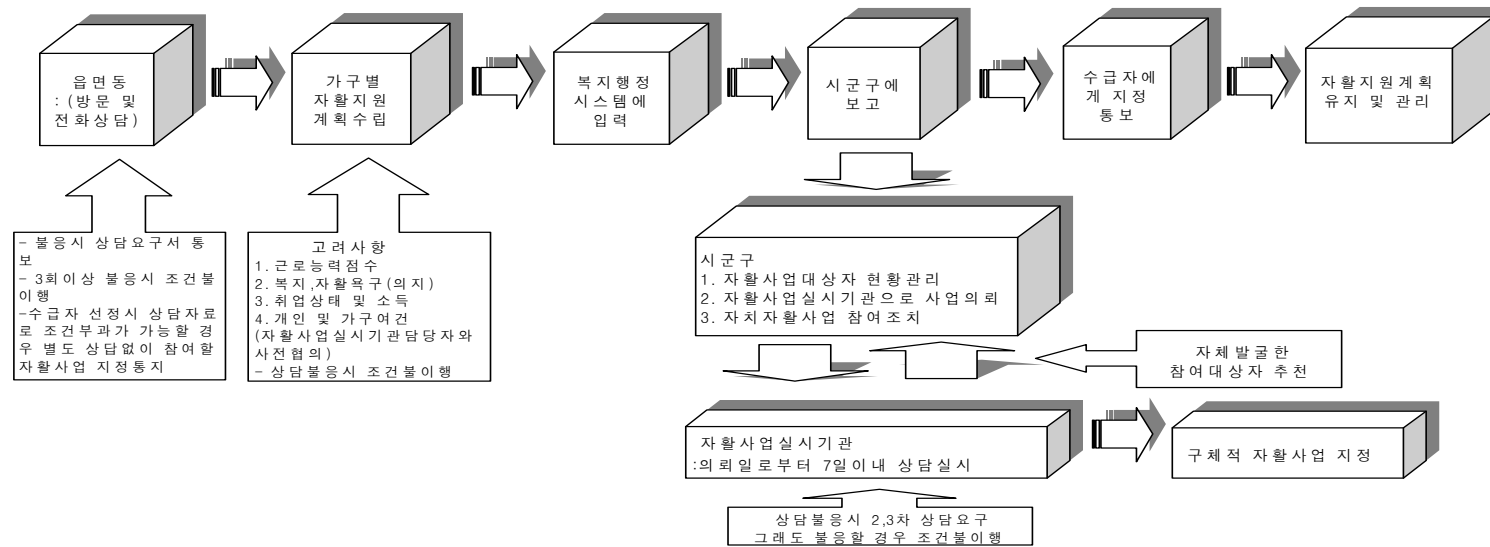
자료: 「2006년도 자활사업안내」 보건복지부(2006)

<부록 5> 조건제시유예자 판정기준

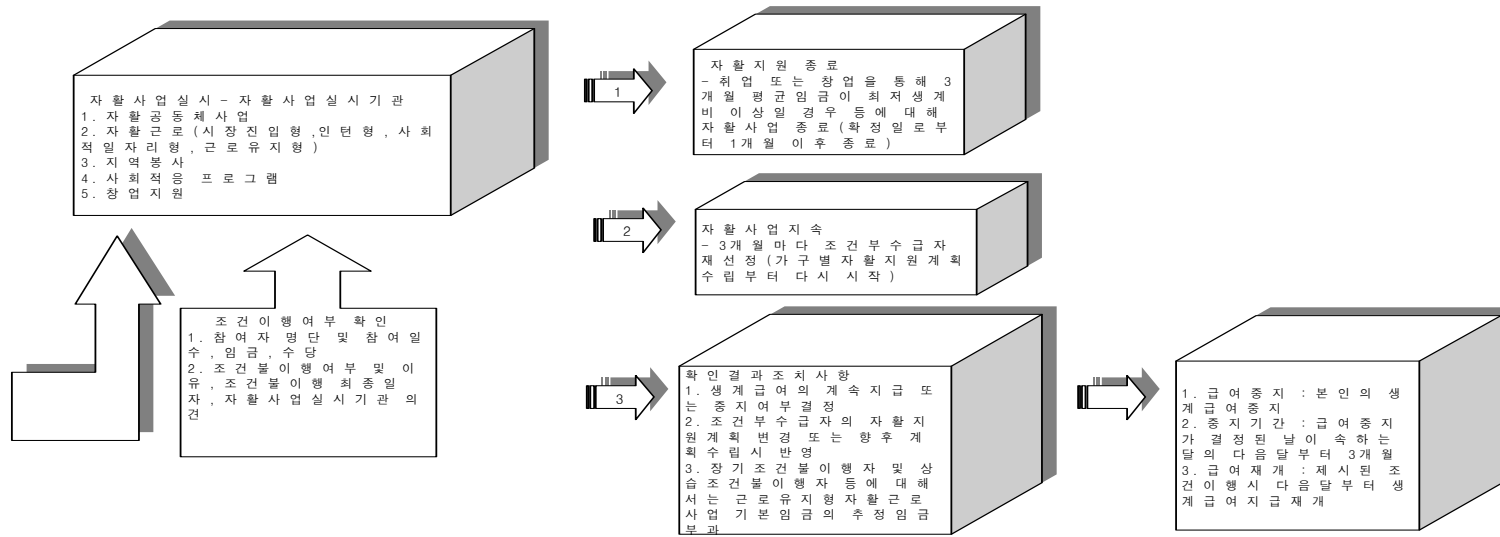
대 상 자	기 준	제출(증빙)서류		비 고
5~6급 장애 사유로 자활사업 참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자	-5-6급 장애인중에서 장애사유로 자활사업 참여가 불가능한 자 ※근로능력자로 판정된 경미한 장애인의 불참의사 표명, 참여거부, 이의제기 등의 경우에 읍·면·동장의 조사를 거쳐 시·군·구청장이 결정	-읍·면·동장의 사실조사 확인서		-추정소득 부과가능(단, 주거 및 생활실태로 보아 소득이 인정되는 경우) · 5-6급 장애인은 원칙적으로 자활사업에 참여하며, 장애사유로 참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자에 한해 조건제시 유예
도서벽지거주수급자	-'01. 12. 31일기준으로 승인된 지역에 한해서만 인정되며 시·도에서 도서벽지지역 해제를 결정(해제결정 후 복지부 보고)	- 시·도 관리		-자활사업여건이 개선될 때까지 한시적으로 조건제시를 유예 -관내 실사가 가능한 자활근로사업·지역봉사 등 적극 활용
질병·부상 등의 사유로 자활사업참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자	-3개월 이상 진단서를 제출하지 못한 수급자와 복지부장관이 정한 질병·부상에 해당하는 자 중에서 질병·부상 등으로 자활사업참여가 불가능한 자	-읍·면·동장의 사실확인 조사서 -시·군·구청장의 결정		- 시·군·구청장 결정시 관련의료기관(보건소포함)의 의견청취 등 결정의 객관성을 확보 - 분기마다 사업참여 가능여부를 재확인 함
시험준비생, 직업훈련, 학원수강생	- 진학·취업시험준비생 -취업을 위한 직업훈련 -학원수강생 ※ 원칙적으로 1회에 한하여 인정함	1회	-원서접수증, 학원수강증 등 -사실확인조사서	- 시험응시일까지 또는 훈련·학원수강기간동안 조건제시유예  - 2회 이상 조건유예인정시는 읍·면·동장의 조사를 거쳐 시·군·구청장이 결정
		2회 이상	- 시·군·구청장의 결정	
북한이탈주민	-북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률(제26조)에 의한 수급자 중 근로능력자	-관련공부확인		-정착지원시설로부터 최초거주지 전입후 1년간 조건제시유예자로 관리하되, 희망시 자활사업 참여가능
18세 이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생	-18세 이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생 중 경쟁거여려움 등 가구 또는 개별여건의 사유로 자활사업 참여가 곤란한 자	-중퇴 및 휴학사실확인서 - 읍·면·동장의 사실확인서 등		-추정소득 부과가능(단, 주거 및 생활실태로 보아 소득이 인정되는 경우) -북학 및 자활사업 참여여건이 조성될 때까지 3개월간 조건제시 유예

자료: 보건복지부(2006), 「2006년도 자활사업안내」

〈부록 6〉 비취업대상자의 자활사업 수행과정

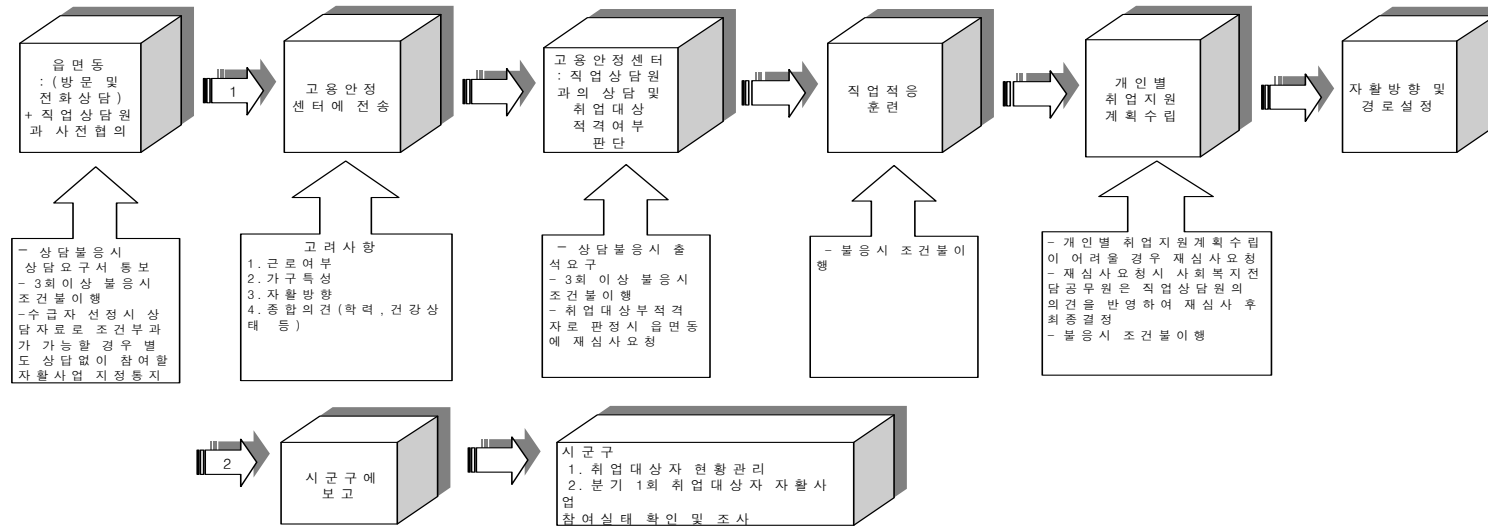


<부록 6> 계속

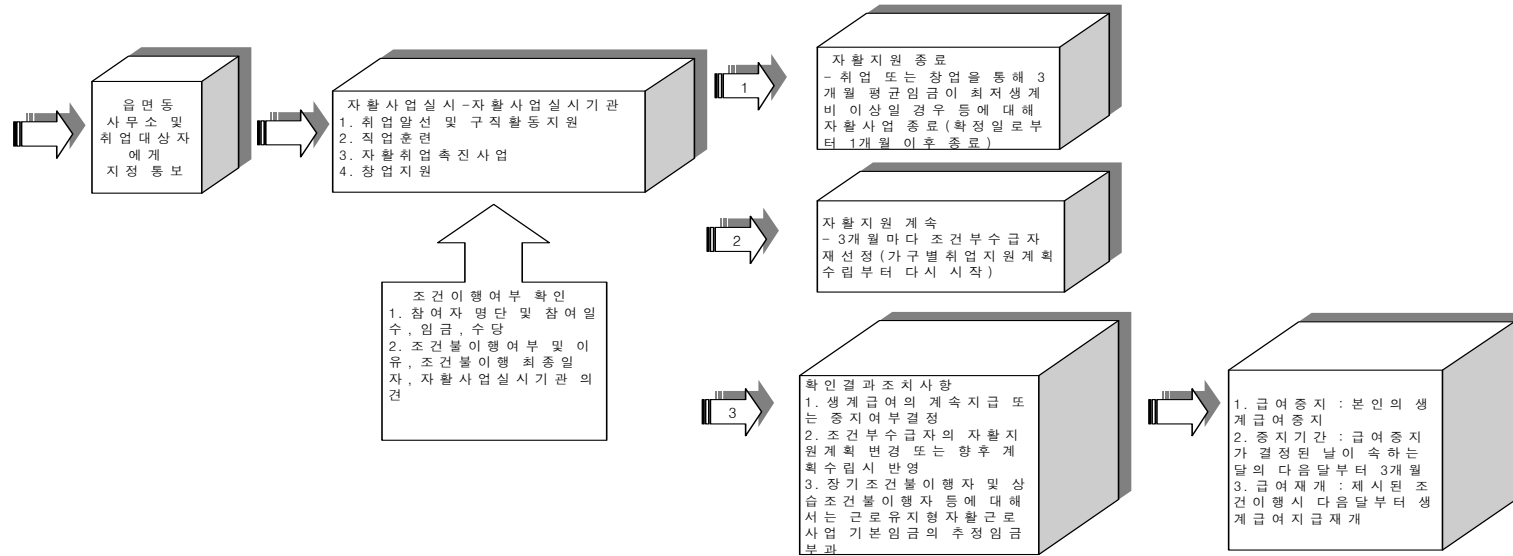




〈부록 7〉 취업대상자의 자활사업수행과정



<부록 7> 계속



〈부록 8〉 차상위계층의 자활사업수행과정

