

低所得層 實態變化와 政策課題

- 自活支援을 中心으로 -

魯仁喆 魚允培

李成基 金龍夏

金美坤 全學錫

李相恩 石才恩

韓國保健社會研究院

三星福祉財團

머 리 말

우리나라는 지난 30년간 빠르고 높은 經濟成長을 지속해 오면서 絶對貧困 문제는 크게 해소되었다. 따라서 그동안 貧困對策의 基調는 경제성장을 통하여 雇傭을 창출하고 國民所得을 증가시킴으로써 절대빈곤을 탈피하는데 주력해 왔다고 볼 수 있다. 이와 같이 經濟成長에 의한 국가적 貧困脫皮 노력은 1인당 國民所得 미화 1만불 시대를 맞이한 이 시점에서 성공적이었다고 평가할 수 있다.

아직도 絶對貧困 문제가 전적으로 해소된 것은 아니지만, 經濟成長 果實의 분배과정에서 계층간 富와 所得隔差가 커지면서 빈곤문제 양상의 기초가 절대빈곤에서 상대빈곤으로 변화되고 있다.

정부가 지난 30년동안 「先成長·後福祉」 정책전략을 수립함에 따라 貧困解決이 복지정책의 가장 기본적인 과제임에도 불구하고 소극적으로 대처해 온 것이 아닌가? 즉, 지금까지의 빈곤대책은 生活保護對象者 중심으로 한 보호차원의 事後的·消極的 복지프로그램에 치중한 나머지 예방적·생산적 자립기반 조성에 미흡했던게 아닌가? 하는 질문을 던지고 싶다. 또한 밖으로는 國家競爭力 強化, 안으로는 國民統合 및 統一對備의 과제를 안고 있는 우리나라는 더불어 잘사는 福祉水準의 先進化와 삶의 質 향상을 위하여 國民生活 最低水準(national minimum)의 보장과 함께 生産的인 自活支援의 강화가 요청되고 있으며, 이를 위해 全般的인 公的扶助體系의 再定立이 요구되고 있는 것도 사실이다.

최근에 와서는 貧困에 대한 視角도 달라지고 있으며, 低所得層에게 직접 제공하는 所得移轉 프로그램이 단기적으로는 효과적인지 모르나

장기적 안목에서는 이들이 스스로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 自活基盤의 造成이 최선의 대책이라는 점이다. 이와 같이 貧困對策도 경제성장의 果實을 저소득층에게 더 나누어 준다는 복지개념에서 탈피하여 生産的 福祉政策으로의 전환이 요구된다. 이같은 의미에서 生産的 福祉政策은 근로능력이 있는 저소득층들이 스스로 일할 수 있는 能力開發과 機會擴充에 적극적으로 참여할 수 있도록 지원함으로써 經濟成長에도 기여할 수 있도록 유도하려는 것이다.

예컨대, 貧困問題 및 貧困對策에 대한 종래의 소극적·사후적인 입장에서 탈피하여 저소득층들이 지닌 努力과 勤勞에 의해 自活·自立機會를 최대한 확장함으로써 그들의 적극적인 市場參與에 의한 자발적 계층상향 운동을 지원하는데 새로운 빈곤대책의 기초를 두어야 한다는 점이다.

그 밖에도 低所得層의 自立努力에 대한 공적부문의 정부지원 이외에 企業 등 民間組織(Non-Government Organizations: NGOs)의 참여가 필요하며, 이를 위해 官과 民의 협조와, 民과 民의 協助體系 構築이 요구되고 있다. 이러한 관점에서 그동안 저소득층의 자활자립대책에 깊은 관심을 가지고 다양한 사업을 전개해 오던 삼성복지재단은, 향후 생산적·예방적 저소득층 자활프로그램의 구축과 민간의 적극적인 참여방안 마련에 기여하기 위하여 본원에 연구를 의뢰하였다.

본 연구는 경제사회여건의 변화, 빈곤문제 및 빈곤대책에 대한 새로운 시각 등을 감안하여 자활프로그램을 평가하고, 향후 政策課題를 도출하여 저소득층대책 패러다임의 전환을 모색하고자 한다. 이를 바탕으로 經濟的·心理的·社會的 측면에서 貧困의 循環을 끊어버릴 수 있는 생산적·예방적 복지프로그램의 확충방안을 제시하고자 하였다. 따라서 집필자들은 가능한 모든 자료를 수집·분석하여 政策建議를 하고 있다. 이 報告書가 출간됨으로써 關係專門家の 研究活動에는 물

론 國家의 低所得層 政策樹立에도 큰 도움을 줄 것으로 기대하며, 아울러 關聯學界, 專門家, 福祉財團關係者 및 政府部處의 擔當官들에게 一讀을 권하고 싶다.

本 報告書는 본원의 魯仁喆 研究委員의 책임하에 李成基, 金龍夏, 金美坤 責任研究員, 全學錫, 李相恩, 石才恩 主任研究員, 그리고 崇實大 魚允培 教授 등 많은 研究陣에 의해 완성되었다. 이들의 구체적인 擔當研究分野를 소개하면 다음과 같다.

研究調整, 綜合討論 및 政策建議 (魯仁喆)

貧困對策의 政策方向 (李成基)

教育保護 對策 (李相恩)

職業訓練 對策 (全學錫)

生業資金融資 對策 (金美坤)

就勞事業 對策 (石才恩)

補完的 自活對策 (金龍夏, 魚允培)

이 研究報告書를 작성함에 있어 研究陣들은 그동안 많은 助言과 協助를 해주신 생산자협동조합을 직접 운영하고 계신 김홍일 신부(실과바늘)와 허병섭 목사(나레건설), 복음신용협동조합 박태선 사무국장, 한살림생활협동조합 조완형 부장, 노동자협동경영연구회 김성오 책임 연구원에게 감사를 표한다. 또한 연구방향을 설계하는데 유익한 조언을 해주신 서울대 최일섭 교수, 최성재 교수, 연세대 이해경 교수, 보건복지부 김희선 국장(보사연 파견관), 생활보호 담당관에게, 그리고 몇 차례의 본원 주관 政策討論會에 참석하여 좋은 말씀을 해주신 여러분께 심심한 사의를 표하며, 아울러 調查事業에 적극적으로 협조를 해준 社會福祉專門要員들에게도 감사를 드린다. 그리고 本 報告書를 읽고 유익한 助言을 주신 本院의 박순일, 정기원 박사께 감사하고 있

다. 본 보고서가 발간되기까지 교정 및 편집에 많은 수고를 해준 소원
철 책임관리원, 안현애 주임연구원에게도 감사의 뜻을 표한다.

본 研究事業을 위하여 적극적인 研究費 支援과 협조를 해준 三星福
祉財團측에게 다시 한번 깊은 감사의 뜻을 표하며, 끝으로 本 報告書
에 수록된 모든 內容은 어디까지나 著者들의 意見이며 本 研究院의
公式見解가 아님을 밝혀 둔다.

1995年 9月 日

韓國保健社會研究院

院 長 延 河 清

目 次

綜合分析 및 政策建議	19
第 1 章 序 論	64
第 1 節 研究의 背景 및 必要性	64
第 2 節 研究目的 및 內容	67
第 3 節 研究方法	70
第 2 章 低所得層의 實態變化 및 特性	78
第 1 節 低所得階層의 變動推移	78
1. 貧困의 概念과 對象人口	78
2. 低所得層의 變動推移	81
第 2 節 低所得層의 實態 및 特性	87
1. 貧困의 原因	87
2. 低所得層의 人口學的 特性	99
3. 低所得層의 經濟社會的 特性	109
4. 低所得層의 生活實態	116
第 3 章 低所得層 自活對策의 現況과 政策方向	130
第 1 節 低所得層 對策의 變化와 特性	130
1. 低所得層 政策의 時代別 主要變化	132
2. 低所得層 政策의 部門別 變化	140

第2節 低所得層 自活對策의 評價	158
1. 自活政策 現況	158
2. 評價	160
第3節 低所得層 自活政策의 基本方向	168
1. 自活對策 改善의 基本方向	169
2. 自活對策 改善의 基本方案	172
3. 自立支援政策에서의 中央과 地方의 役割分擔	176
第4章 教育保護	181
第1節 現況	181
第2節 評價	186
第3節 政策課題	199
第4節 改善方案	203
第5章 職業訓練	219
第1節 職業訓練 및 斡旋 現況	219
第2節 現行 職業訓練 및 斡旋制度의 評價	231
第3節 問題點	249
第4節 改善方案	257
第6章 生業資金融資	263
第1節 現況	263
第2節 評價	268
第3節 政策課題	283
第4節 改善方案	290

第 7 章 就勞事業	303
第 1 節 現 況	303
第 2 節 評 價	308
第 3 節 政策課題	322
第 4 節 改善方案	327
第 8 章 補完的 自活프로그램: 自活支援센터	336
第 1 節 自活프로그램의 限界와 課題	336
第 2 節 自活保護對象者の 就業需要調査	339
第 3 節 補完的 自活 프로그램의 推進方案	360
第 4 節 補完的 自活支援프로그램: 自活支援센터	392
參考文獻	411
附 錄	423
[1] 社會福祉專門要員 調査票 /	425
[2] 自活保護프로그램 既受給者 調査票 /	441
[3] 低所得層 就業欲求調査票 /	461

表 目 次

〈表 1- 1〉	地域別 및 프로그램別 調査對象	71
〈表 1- 2〉	調査設計	73
〈表 1- 3〉	政策懇談會의 內容	77
〈表 2- 1〉	最低生計費 推計 比較	80
〈表 2- 2〉	貧困率의 變化推移	83
〈表 2- 3〉	保健福祉部 生活保護對象者 選定基準의 變化	85
〈表 2- 4〉	生活保護對象者의 變化推移(配定人員 基準)	85
〈表 2- 5〉	生活保護對象者의 地域別 分布(配定人員 基準)	86
〈表 2- 6〉	居宅 및 自活保護對象者 分布(實際 保護人員 基準)	87
〈表 2- 7〉	貧民의 主觀的 評價에 의한 우리나라 貧困原因	94
〈表 2- 8〉	低所得層家口의 平均 家口員數의 變化	100
〈表 2- 9〉	生活保護家口의 家口員數	101
〈表 2-10〉	生活保護家口 및 全體家口의 平均家口員數 比較	101
〈表 2-11〉	低所得層 家口主의 性別 家口特性 比較	102
〈表 2-12〉	低所得層 家口主의 性別分布	103
〈表 2-13〉	家口主의 婚姻狀態(1990)	104
〈表 2-14〉	低所得層 家口主의 年齡分布	106
〈表 2-15〉	低所得層의 60세 以上 老人人口 比率(1990)	106
〈表 2-16〉	低所得層 家口主의 教育水準	108
〈表 2-17〉	低所得層의 障礙人 比率	109
〈表 2-18〉	都市 低所得層 家口主 職業의 時系列的 變化	110
〈表 2-19〉	都市 低所得層과 中産層의 職業構成 比較	112
〈表 2-20〉	技術의 習得與否	113
〈表 2-21〉	低所得層의 職業訓練 經驗	113
〈表 2-22〉	低所得層의 職業訓練制度에 對한 認知度	113

〈表 2-23〉	過去(5年前)에 對한 現在 生活水準 比較	114
〈表 2-24〉	低所得層과 中産層의 未來生活展望	114
〈表 2-25〉	都市 低所得層과 中産層의 社會的 不平等(貧富隔差)에 對한 評價	115
〈表 2-26〉	低所得層의 機會構造에 關한 認識	116
〈表 2-27〉	서울특별시의 月平均所得	117
〈表 2-28〉	低所得層의 月所得 및 支出額(1990)	118
〈表 2-29〉	都市貧困層 家口所得의 出處(1989)	118
〈表 2-30〉	支出項目別 支出額의 生活費 占有率(1993)	119
〈表 2-31〉	貯蓄과 負債	120
〈表 2-32〉	貯蓄理由(1順位)	120
〈表 2-33〉	低所得層의 負債理由	121
〈表 2-34〉	住宅所有·賃貸 形態	123
〈表 2-35〉	傳貰 및 月貰金額(1989)	124
〈表 2-36〉	使用房數	124
〈表 2-37〉	化粧室 및 上水道 普及率	125
〈表 2-38〉	文化生活用品 保有率의 變化	125
〈表 2-39〉	健康狀態	126
〈表 2-40〉	慢性病 有病率 推移	127
〈表 2-41〉	家口主 및 家口員의 心身障礙 比率	127
〈表 2-42〉	醫療施設 利用實態	128
〈表 2-43〉	病院診療를 拋棄한 理由	129
〈表 3- 1〉	保護內容別 生活保護制度의 主要變化	139
〈表 3- 2〉	低所得層 政策의 根據法	140
〈表 3- 3〉	生活保護對象者 및 醫療保護對象者의 資格要件(1994)	141
〈表 3- 4〉	生活保護對象者 策定基準의 變化	142
〈表 3- 5〉	生活保護對象者 推移	143
〈表 3- 6〉	年度別 醫療保護對象者 診療推移	144
〈表 3- 7〉	生計保護 水準의 變化	145
〈表 3- 8〉	全家口 家計消費支出對比 生計保護水準	146
〈表 3- 9〉	醫療保護診療費 負擔(1994)	146

〈表 3-10〉	自活支援 給與水準	147
〈表 3-11〉	低所得層 地方移住對策의 保護內容 및 實績	148
〈表 3-12〉	生活保護 內容別 一般會計 支出推移	150
〈表 3-13〉	生活保護制度의 支出推移	151
〈表 3-14〉	社會保障費 支出推移	152
〈表 3-15〉	中央政府의 社會保障 內譯別 豫算	153
〈表 3-16〉	主要外國과 GDP對比 社會扶助費의 比較	154
〈表 3-17〉	受給者別 目的別 保護種類	158
〈表 3-18〉	政府支援에 의한 自活 家口數	159
〈表 3-19〉	自活프로그램 評價基準	160
〈表 3-20〉	프로그램별 自活率 比較	161
〈表 3-21〉	社會福祉專門要員이 判斷하는 自活프로그램의 自立效果	162
〈表 3-22〉	프로그램別 自活家口當 費用	163
〈表 3-23〉	勤勞能力 有無別 自活保護者	164
〈表 3-24〉	自活可能性 有無別 自活保護者	165
〈表 3-25〉	프로그램別 受給對象 家口數 및 欲求度	166
〈表 3-26〉	프로그램別 受給對象 家口數와 豫算	167
〈表 3-27〉	自活保護者가 가장 願하는 自立支援 프로그램	168
〈表 4- 1〉	教育保護 對象 學校	182
〈表 4- 2〉	教育保護 受給者의 數와 全體 中高校生에 對한 比率	183
〈表 4- 3〉	年度別 教育保護 支援實績	184
〈表 4- 4〉	教育保護 프로그램의 評價基準	186
〈表 4- 5〉	教育保護 受給者中 生保者 脫皮 比重	188
〈表 4- 6〉	教育保護 프로그램의 自立效果에 對한 主觀的 評價	189
〈表 4- 7〉	實業系 高校 教育保護 受給者의 卒業後 進路	189
〈表 4- 8〉	教育保護受給者와 實業系高校 卒業生의 就業率 比較(1994)	190
〈表 4- 9〉	教育保護를 받아야 하는데 받지 못하고 있는 사람의 數와 理由	191
〈表 4-10〉	教育保護 受給者 數 中 中途 退學者 數 및 中退率	192

〈表 4-11〉	生保子女와 國民全體의 高等學校 卒業率 比較	192
〈表 4-12〉	實業系 高等學校 教育保護 受給者의 學校成績	193
〈表 4-13〉	中·高等學校 公·私 教育費 比率	194
〈表 4-14〉	教育保護 受給者의 年間 參考書 購入卷數	195
〈表 4-15〉	學園受講 經驗 有無	195
〈表 4-16〉	工夫 場所	196
〈表 4-17〉	高校 進學時 希望系列	197
〈表 4-18〉	生活保護對象者 學校區分別 高校 在學生 比率	197
〈表 4-19〉	(專門)大學 進學率	198
〈表 4-20〉	學園受講의 資格證 取得에의 寄與程度	200
〈表 4-21〉	現行 教育保護의 給與範圍에 對한 見解	204
〈表 4-22〉	給與擴大의 必要性에 對한 主觀的 評價	208
〈表 4-23〉	가장 優先의으로 擴大되어야 할 給與內容에 對한 主觀的 評價	208
〈表 4-24〉	育成會費 다음으로 擴大되어야 할 給與內容에 對한 主觀的 評價	209
〈表 4-25〉	學用品費 支援計劃	209
〈表 4-26〉	學費支援 對象 擴大時 所要豫算	216
〈表 4-27〉	大學生 學費融資時 所要豫算	217
〈表 4-28〉	給與內容 擴大時 所要豫算(1995)	217
〈表 5- 1〉	最近 生活保護者 職業訓練 現況	222
〈表 5- 2〉	最近 生活保護者 職業訓練 金額現況	222
〈表 5- 3〉	職業訓練 機關種類別 訓練人員(1993)	223
〈表 5- 4〉	勞動部의 職業訓練課程別 訓練人員(1993)	224
〈表 5- 5〉	産業分野別 職業訓練 人員(1993)	224
〈表 5- 6〉	職業訓練 受給期間	225
〈表 5- 7〉	年度別 適性檢査 實績	228
〈表 5- 8〉	就業斡旋 實績(1993)	228
〈表 5- 9〉	職業訓練 受給者의 就業經路	229
〈表 5-10〉	訓練受給者의 現在 就業狀態	231
〈表 5-11〉	職業訓練後의 就業 所要期間	232

〈表 5-12〉	訓練受給者 資格證 取得與否	233
〈表 5-13〉	資格證未取得 理由	233
〈表 5-14〉	資格證取得者의 資格證 取得過程	234
〈表 5-15〉	資格證取得者의 資格證種類	234
〈表 5-16〉	資格證取得의 身分階層變化 效果	235
〈表 5-17〉	職業訓練職種과 現在職種의 關係	236
〈表 5-18〉	職業訓練職種과 첫 就業職種의 同種與否	236
〈表 5-19〉	他職種 就業의 理由	237
〈表 5-20〉	職業訓練의 所得增大效果 評價	238
〈表 5-21〉	資格證取得與否에 따른 訓練의 所得增大效果 評價	239
〈表 5-22〉	訓練 및 現在 職種에 따른 訓練의 所得增大效果 評價	240
〈表 5-23〉	訓練期間에 關한 受給者 評價	241
〈表 5-24〉	適正訓練期間 受給者 意見	241
〈表 5-25〉	職業訓練水準 受給者 評價	242
〈表 5-26〉	職業訓練上의 어려운 點	243
〈表 5-27〉	職業訓練制度 改善事項에 關한 受給者 意見	244
〈表 5-28〉	職業訓練適格者中 未受給者 存在與否	245
〈表 5-29〉	職業訓練 適格者中 未受給家口數 推定	246
〈表 5-30〉	職業訓練 申請者 減少理由	246
〈表 5-31〉	職業訓練效果에 對한 評價	247
〈表 5-32〉	職業訓練이 非效果的인 理由에 對한 專門要員 見解 ..	248
〈表 5-33〉	訓練職種의 選擇理由	250
〈表 5-34〉	職業訓練受給 職種	252
〈表 5-35〉	過去 保健社會部의 職業訓練者 個人別 支援內容(1992)	253
〈表 5-36〉	勞動部의 職業訓練 經費支援內容(1993)	253
〈表 5-37〉	年度別 訓練中 中退率	254
〈表 5-38〉	職業訓練申請의 自發性與否	255
〈表 5-39〉	都農別 訓練申請의 自發性與否	256
〈表 6- 1〉	自活保護家口中 生業資金融資를 받은 家口의 比率	264

〈表 6- 2〉	生活保護支出對比 生業資金融資 支出規模	267
〈表 6- 3〉	年度別 生業資金融資 實績	267
〈表 6- 4〉	生業資金融資事業 評價基準	268
〈表 6- 5〉	年度別 生業資金融資實績 對比 生業資金에 의한 自活家口數	270
〈表 6- 6〉	生業資金을 受給한 家口の 成功比率	271
〈表 6- 7〉	受給者が 意識하는 生業資金의 自活效果(地域別)	273
〈表 6- 8〉	受給者が 判斷하는 生業資金의 自活效果(自活與否別)	273
〈表 6- 9〉	社會福祉專門要員이 判斷하는 生業資金의 自活效果	274
〈表 6-10〉	總事業規模에 對한 生業資金融資의 寄與程度	276
〈表 6-11〉	生業資金融資에 對한 費用 便益分析	278
〈表 6-12〉	生業資金融資 規模의 充分性(地域別)	280
〈表 6-13〉	生業資金融資 規模의 充分性(自活與否別)	280
〈表 6-14〉	生業資金融資 利率의 適切性(地域別)	281
〈表 6-15〉	生業資金融資 利率의 適切性(自活與否別)	282
〈表 6-16〉	生業資金을 받으면 自活possible 家口 對比 受給家口	283
〈表 6-17〉	生業資金의 使用處	285
〈表 6-18〉	生業資金融資 申請時 財政保證人 設定에 대한 어려움 與否	286
〈表 6-19〉	生業資金融資에 대한 問題點	286
〈表 6-20〉	低所得層을 對象으로 하는 融資制度의 融資 條件(1995)	289
〈表 6-21〉	生業資金融資의 成功要因(1順位)	293
〈表 6-22〉	生業資金融資의 失敗要因(1順位)	295
〈表 7- 1〉	就勞事業의 變遷	303
〈表 7- 2〉	年度別 就勞事業 實績	306
〈表 7- 3〉	生活保護支出 對比 就勞事業 規模	307
〈表 7- 4〉	서울市 就勞事業 實績	308
〈表 7- 5〉	就勞事業의 評價基準	310
〈表 7- 6〉	就勞事業 勞賃水準의 最低生計費 및 最低賃金과의 比較	311

〈表 7- 7〉	서울市 就勞事業豫算의 生計保護로의 轉換時 期待效果	317
〈表 7- 8〉	地域別 就勞事業 問題點	319
〈表 7- 9〉	地域別 就勞事業 遂行與否	321
〈表 7-10〉	地域別 就勞事業 非遂行理由	321
〈表 7-11〉	就勞事業 參加者의 構成	325
〈表 7-12〉	勞事業의 改善方案	327
〈表 7-13〉	開發可能한 就勞對象事業	335
〈表 8- 1〉	일에 對한 態度	342
〈表 8- 2〉	일을 하고 있는 또는 하려는 理由(勤勞動機)	342
〈表 8- 3〉	生活이 어렵게 된 原因	343
〈表 8- 4〉	現在 生活向上을 위해 가장 支援이 必要한 部分	344
〈表 8- 5〉	經濟的 어려움 解消를 위해 必要한 支援額	344
〈表 8- 6〉	勤勞能力이 있는 家口員의 所得向上을 위해 必要한 支援	345
〈表 8- 7〉	正常的 勤勞能力이 없는 家口員의 所得向上 方法	345
〈表 8- 8〉	生活水準向上에 가장 큰 寄與를 할 것이라고 期待하는 方案	346
〈表 8- 9〉	經濟活動의 從事上 地位	347
〈表 8-10〉	現職業에 대한 滿足度	347
〈表 8-11〉	現職業生活의 가장 큰 隘路事項	348
〈表 8-12〉	移職의 主要理由	349
〈表 8-13〉	現在 일을 안하고 있는 主要原因	350
〈表 8-14〉	원하는 經濟活動 形態	351
〈表 8-15〉	3D業種 就業意向	352
〈表 8-16〉	가장 必要한 職業關聯서비스	352
〈表 8-17〉	職業訓練을 받은 經驗	353
〈表 8-18〉	職業訓練에 對한 欲求	353
〈表 8-19〉	源하는 事業의 種類	354
〈表 8-20〉	源하는 事業 參與者數	354
〈表 8-21〉	事業의 總所要費用	354

〈表 8-22〉	總所要費用中 自己資本의 比重	355
〈表 8-23〉	不足資本 調達計劃	355
〈表 8-24〉	事業을 위해 가장 必要한 支援	356
〈表 8-25〉	事業開始後 豫想 純月收入額	356
〈表 8-26〉	共同體的 삶에 對한 態度	375
〈表 8-27〉	食料品の 主購入處	375
〈表 8-28〉	生活用品 主購入處	375
〈表 8-29〉	耐久財(텔레비전,냉장고 등) 主購入處	376
〈表 8-30〉	衣服類 主購入處	376
〈表 8-31〉	住民들의 物品 共同購入에 對한 意見	376
〈表 8-32〉	餘裕資金의 管理方法	377
〈表 8-33〉	資金 必要時 調達方法	377
〈表 8-34〉	居住地域의 自發的 信用組合 參與意向	378
〈表 8-35〉	生産的 協同組合 參與意向	378
〈表 8-36〉	社會福祉館의 事業內容	387

圖 目 次

〔圖 1-1〕	研究의 基本構想	69
〔圖 4-1〕	低所得層 子女 學費支援 節次	185
〔圖 4-2〕	低所得層 子女 學費支援 節次 改善方案	214
〔圖 7-1〕	就勞對象者의 概念的 範圍	332
〔圖 8-1〕	生活協同組合의 組織圖	374
〔圖 8-2〕	自活支援센터 對象 範圍	395
〔圖 8-3〕	自活支援센터의 主要機能	396
〔圖 8-4〕	새로운 協力關係의 構築	405

綜合分析 및 政策建議

I. 研究推進 經緯 및 過程

본 연구의 추진경위 및 과정은 다음과 같다.

- ① 1994. 6: 三星福祉財團이 韓國保健社會研究院에 연구 의뢰
- ② 1994. 7: 研究陣 構成
研究調整, 綜合討論 및 政策建議 (魯仁喆)
貧困對策의 政策方向 (李成基)
敎育保護 對策 (李相恩)
職業訓練 對策 (全學錫)
生業資金融資 對策 (金美坤)
就勞事業 對策 (石才恩)
補完的 自活對策 (金龍夏, 魚允培)
- ③ 1995. 1: 中間報告書 제출
- ④ 1995. 1: 中間報告書 檢討 및 향후 研究方向에 관한 政策懇談會 개최
- ⑤ 1995. 3: 自立支援 프로그램 평가를 위한 調查設計 및 調查票에 관한 政策懇談會 개최
- ⑥ 1995. 4: 政府 自立支援方案에 관한 政策懇談會 개최
- ⑦ 1995. 4: 자활지원센터 模型開發에 관한 政策懇談會 개최
- ⑧ 1995. 3~4: 자립지원 프로그램 평가를 위한 조사 실시
 - 自活保護프로그램 既受給者에 대한 追跡調查

조사일시: 3월 27일~4월 11일

조사지역: 서울 관악구, 대구 달서구, 전북 완주군,
경남 고성군

조사건수: 4개 지역 x 3개 프로그램 x 20가구 = 267건 수집

- 社會福祉專門要員에 대한 郵便調査:

조사일시: 3월 27일~4월 11일

조사건수: 발송 800부 중 326부 수집

- ⑨ 1995. 5: 노원구지역 低所得層 欲求調査票 검토에 관한 政策懇談會 개최

- ⑩ 1995. 5~6: 노원구 自活保護對象者の 就業欲求調査 실시

- 自活保護對象者の 就業欲求 調査

조사일시: 5월 24일~6월 1일

조사건수: 노원구 영구임대아파트지역 215가구

- 現行 低所得層의 自助團體(예, 생산자협동조합 등)에 대한 事例研究 및 專門家 深層面接(focus group discussion)

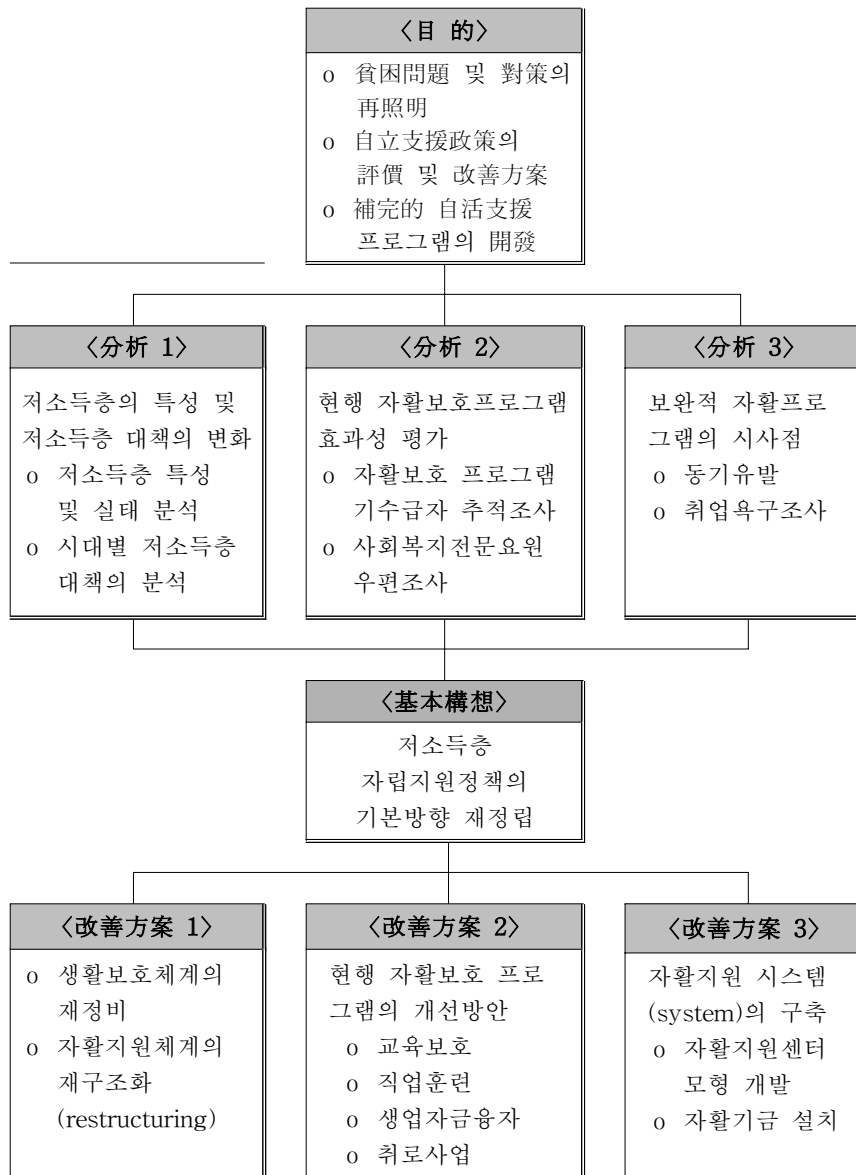
- ⑪ 1995. 6: 자활센터 모형에 관한 政策懇談會 개최

- ⑫ 1995. 7: 綜合分析 및 政策建議에 대한 政策協議會 개최

- ⑬ 1995. 8~9: 最終報告書 發刊

〈表 1〉 本調査 日程(1995. 3. 27~4. 11.)

조사목적	조사대상	조사방법	주요 조사내용
거시적 평가: 자활지원정책 의 목표 및 대상	① 사회복지전문요원 - 조사지역: 전국 - 조사규모: 800명 - 표본추출 방법 • 각 읍·면·동별 무작위 추출 • 1991년 및 그 이전 임용자 우선추출	우편조사	① 생활보호자의 감소원인 ② 자활보호자의 특성 ③ 자활보호프로그램의 전반적 평가 ④ 자활지원정책의 개선방 안 및 효과적인 자활지 원대책 개발
미시적 평가: 자활보호 프로그램별 효과성	② 자활보호프로그램 기수급자 - 조사지역 • 서울 관악구 • 대구 달서구 • 전북 완주군 • 경남 고성군 - 조사규모 • 4개 지역의 3개 자활보호프로그 램별 기수급자 20가구씩 조사 즉, 4 x 3 x 20가 구= 267 사례 - 표본추출 방법 • 자활보호프로 그램 기수급자 무작위추출	추적조사	① 현재 자활보호에서 제 외된 가구의 실제 자활 여부 ② 교육보호의 자활효과 ③ 직업훈련 프로그램의 자활효과 ④ 생업자금융자 프로그램 의 자활효과
효과적인 자립지원대책의 개발	① 자활지원센터 모형 개발을 위한 노원구 지역 저소득층 욕구 조사 - 조사대상 노원구 영구임대 아파트단지 거주 저소득층 가구 - 조사규모: 215가구 ② 생산자 협동조합 - 실과 바늘 - 나레 건설 ③ 사회복지관 공동작업장	사회조사 현장 전문가 면접조사 "	① 근로능력 및 근로태도 ② 필요한 지원내용 및 규모를 알아보기 위한 취업 및 자영업관련 욕구 ① 생산자협동조합의 실 태·문제점·지원대책 ① 공동작업장 운영의 실 태·문제점·지원대책



〔圖 1〕 프로젝트 遂行方法論

II. 低所得層 對策轉換의 必要性

1. 問題의 提起

□ 人類歷史를 통해서 貧困과 疾病의 해결은 끊임없이 지속되어 온 숙명적 과제라 생각됨. 따라서 이같은 普遍的 社會問題에 대한 對策은 東西와 古今을 막론하고 모든 국가, 모든 사회에서 福祉政策의 주요 관심이었음. 그러나 시대에 따라 貧困에 대한 認識이 변화해 왔으며, 이를 해소하고자 하는 노력 역시 각국의 歷史·社會·經濟的 與件에 따라 다양한 政策으로 전개되어 왔음.

□ 生活保護人口의 급격한 減少(1987년 4,386천명에서 1995년에 1,755천명으로 감소)와 自活保護家口의 특성은 무엇인가?

- 生活保護人口의 감소는 貧困解消 또는 실질적으로 經濟的 自立을 의미하는가?

- 自活保護家口는 실제로 자활가능한 가구로 구성되어 있는가? 自活保護家口 중에서 거택보호 유사가구, 즉 ‘자활가능성이 전무한 가구’와 적절한 자활지원이 제공되면 ‘자활가능한 가구수’는 어느 정도인지?

- 自活保護家口의 特性을 살펴보면 자활보호가구 중 가구주가 노령, 연소, 장애, 폐질 등으로 근로능력이 없는 가구가 48.8%이며, 가구주가 근로능력이 있는 가구는 51.2%임. 가구주가 근로능력이 있는 가구중 남성가구주는 자활보호가구의 28.1%에 불과한 반면 여성가구주의 비율은 23.1%임.

- 따라서 自活保護家口의 선정기준을 달리 마련하여, 기존의 居宅保護 類似階層으로 할 것이 아니라 勤勞能力이 있는 低

所得層(the working poor)을 대상으로 하는 것이 타당함.

〈表 2〉 自活保護家口主의 勤勞能力 有無에 따른 分類(1994)

(단위: 가구, %)

계	근로능력 없음						근로능력 있음
	폐질·장애인 제외		장애인			폐질	기타
	65세이상	18세미만	소계	신체	정신		
353,860	86,943	3,802	35,247	28,840	6,407	46,788	181,080
100.0	24.6	1.1	10.0	8.2	1.8	13.2	51.2
100.0	48.8						가구주
							여성
							남성
							23.1
							28.1

資料: 보건복지부, 『'94 생활보호자 현황분석』, 1995.

□ 貧困解決이 福祉政策의 가장 기본적인 과제임에도 불구하고 소극적으로 대처해 온 것이 아닌가? 즉, 지금까지의 低所得層 對策은 생활보호대상자 중심으로 한 保護次元의 事後的·消極的 복지프로그램에 치중한 나머지 豫防的·生産的 自立基盤 造成에 미흡했던 게 아닌가?

- 지금까지의 低所得層 對策이 소극적으로 대처해 온 이유에 대해서는 첫째, 『先成長·後福祉』 政策戰略에서 비롯되었다고 봄. 둘째, 그나마 제한된 복지예산의 범위 내에서 社會保險制度의 도입·확대 등에 복지정책의 최우선 순위를 둠에 따른 것임.

- 그동안 成長과 福祉의 이분법적인 思考를 탈피하여 均衡發展을 위한 成長과 福祉의 調和를 위한 새로운 패러다임의 설정이 요구됨.

- 빈곤의 원인에서 自己責任을 강조하다 보면 사회의 구조적

모순을 외면하여 복지제도의 퇴조, 특정 계층에 대한 차별의 심화 등으로 이어지기 쉬운 반면에 社會的 責任만을 강조하면 선진국에서 시사한 바와 같은 福祉財政危機 상태에 도달하게 됨. 따라서 자기책임과 사회책임을 적절히 조화시켜야 함.

- 모든 사람은 가능한 자신의 努力과 勤勞에 의해 자립할 수 있어야 하고, 그런 기회가 최대한 보장될 수 있도록 教育, 訓練, 就業, 自營業 등을 적극적으로 도와주어야 함. 아울러 일한데 대한 적절한 補償이 주어져야 하며, 勤勞能力이 있는 데도 불구하고 福祉프로그램을 남용할 수 있는 기회는 차단되어야 함 (세계은행, World Development Report, 1990 참조).
- 참고로 외국의 빈민지역에서는 지역사회를 기반으로 자발적 민간기구와 풀뿌리 운동들이 활기있게 생성되고 있는 바, 주로 경제적 자활사업을 통하여 저소득층들의 계층상향 운동을 지원해 주고 있음.
- 반면 自身の 意志를 초월한 불가항력적인 힘에 의해 貧困에 빠질 가능성은 언제나 존재하며, 貧困을 스스로 극복할 능력을 갖고 있지 못한 경우에 한하여 이들에 대해서는 인간다운 經濟生活를 할만한 충분한 보호수준을 국가가 제공하여야 함.

2. 低所得層 對策의 패러다임 轉換

가. 生活保護制度 基本틀의 全般的인 再整備

- 우리나라 生活保護制度는 급변하는 사회여건 속에서도 과거 生活

保護法上の 基本體系를 그대로 유지해 왔으나, 이제 變化하는 現實 與件 및 要求를 감안하여 體制의 全般的 再整備를 요구받는 중요한 轉換期에 놓여있음.

- 자활프로그램의 적용대상이 支援目標에 부합되도록 選定基準의 再檢討가 요구됨. 즉, 현 자활보호대상자 중에서 生計保護가 필요한 居宅保護 類似者는 居宅保護로 흡수하고, 自活保護者의 選定基準은 달리하여 勤勞能力이 있는 低所得層(the working poor)으로 구성하는 등의 生活保護制度 基本틀의 全般的 再構成이 요구됨.
- 勤勞能力이 없는 低所得層에 대한 실질적인 最低生活保障을 위한 保護水準 提高 및 保護範圍의 擴大가 요구되는 한편, 勤勞能力이 있는 가난한 자에 대한 自活프로그램의 充實化가 요구됨.

나. 韓國的 自活支援模型 開發

- 기존의 단순 보호차원의 ‘消極的·事後的 福祉프로그램’에서 ‘生産的·豫防的 福祉프로그램’으로의 福祉政策 패러다임(paradigm)의 轉換이 요구되고 있음. 따라서 단순한 所得移轉 프로그램보다는 生産的·豫防的 自活對策의 開發이 어느 때 보다 절실히 요구되고 있음.
 - 生産的 福祉란 첫째, 근로능력이 있는 低所得層에게 敎育, 訓練, 醫療保障, 住居保護, 保育施設 擴充, 雇傭創出 등을 통해 스스로 일할 수 있도록 도와주는 것이고, 둘째 복지프로그램 간 優先順位의 설정과 개별 프로그램간 연계를 통해 福祉政策의 效率을 제고하는 것임.

- “배고픈 사람에게 생선을 주는 것은 그를 하루 먹일 수 있으나, 그에게 생선잡는 기술을 가르쳐 주면 그는 평생 먹고 살 수 있다”라는 속담이 있듯이 단순한 所得移轉 프로그램은 貧困을 일시 완화해 주는 소극적인 정책인 반면, 자활프로그램에 의한 勞動市場政策은 빈곤의 근본원인을 해결하는 적극적인 정책임.
- 低所得層의 自活努力에 대한 공적부문의 정부지원 이외에 企業 등 民間組織(Non-Government Organizations: NGOs)의 參與가 필요하며, 이를 위해 官과 民의 협조와, 民과 民의 協助模型의 개발이 요구되며, 政府는 福祉部門에 民間參與와 投資를 誘引할 수 있는 인센티브 제도의 도입방안을 강구하여야 할 것임.
- 따라서 韓國의 特殊性, 地域社會의 特殊性을 감안하여 自發性에 기초한 自活模型의 개발이 요구되고 있음.

Ⅲ. 低所得層 自活對策의 基本構想

1. 低所得層의 類型

가. 對象別 分類

- 勤勞能力이 없는 가난한 자(the deserving poor): 질병, 장애, 노령 등의 이유로 근로능력이 없고, 부양능력자가 없는 居宅·施設保護 對象家口
- 勤勞能力이 있는 가난한 자(the working poor): 근로능력이 있는 自活保護 對象家口

- 潛在的 가난한 자(the potential poor): 불의의 사고나 사업실패, 실직 등으로 貧困에 떨어질 가능성이 있는 限界對象家口

나. 貧困原因(狀態)別 分類

- 無職과 單純勞動: 질병 혹은 장애, 저기술, 갑작스런 사고, 사업 실패, 저학력, 노령 등으로 인한 취업상태의 불안정 등
- 貧困世襲: 가난한 집에서 태어남, 열악한 주거·교육환경 등
- 家族解體: 이혼, 가구주의 사망 등으로 인한 소년소녀가장, 편부모가족(여성가구주 비중이 높음), 노인단독가구 등

다. 意識構造別 分類

- 自活意志 不足(3D업종 기피 등)
- 生活困難(子女教育費, 醫療費, 住宅費)
- 相對的 貧困感

2. 先進國의 經驗이 주는 示唆點

- ☐ 저소득층을 위한 직접적인 所得移轉 福祉政策은 勤勞意慾을 저해하고, 依存性을 조장하여 成長潛在力을 저하시킬 우려가 있다는 지적임(그러나 현재 우리나라에서는 우려할 바 아님).
- ☐ 지금까지 미국에서 실시되어온 빈민들에 대한 고용프로그램이 효과적이지 못한 중요한 이유는 빈민들 스스로가 이 프로그램의 主人이라는 意識이 없었기 때문임.
- ☐ 따라서 효과적인 탈빈곤 고용프로그램을 위해서는 빈민들이 이 프로그램을 잘 이해하여 그들의 능력을 극대화하도록 하고, 그것이

자신들의 성공으로 연결되고 자기의 사업이라는 主人意識을 가지고 임할 수 있도록 강력한 심리적·경제적 인센티브를 제공할 수 있어야 함.

3. 低所得層 對策의 基本方向

가. 生活保護制度 體系의 再整備

1) 生活保護 對象人口의 範圍調整

- 居宅保護對象人口의 擴大

- 1994년 407천 自活保護家口 중에서 自活이 전혀 불가능한 가구는 23.8%이고, 지금 당장은 자활가능성이 없지만 장차 子女의 教育·訓練·就業 또는 疾病者の 完治·就業되면 자활할 수 있는 가구는 28.2%로 조사됨에 따라 自活이 불가능하다고 판단되는 가구는 居宅保護對象者 選定에 포함하여 最低生計費를 지원해 줌.
- 실질적 扶養能力者가 없는 가구, 즉 호적상 부양의무자가 있으나 실질적으로 부양을 받지 못하는 사실이 확인된 경우와 재산기준을 일정수준(150% 범위내)까지 초과하더라도 근로능력이 없는 가족만으로 구성된 경우에는 그들을 거택보호대상자로 선정할 수 있도록 해야 함.

- 自活保護對象人口의 再定立

- 자활보호대상자의 선정기준을 완화하여 潛在的 低所得層도 자활지원프로그램(교육비, 의료비 등의 가계부담 완화)에 포함하여 生産的·豫防的 福祉政策을 적극적으로 구현함.

2) 生計費支援 構造의 改善

- 거택(시설 포함)보호대상자에게 최저생계비 수준까지 지원
- 자활보호대상자에게 생계비보조 지원
 - 가구주의 폐질과 자녀를 가진 어머니가 혼자 근로능력이 있다고 자활보호대상으로 분류하여 생계보호를 받지 못하는 것은 큰 문제점으로 지적되고 있음.
 - 직업훈련이나 자활교육훈련을 받는 기간동안 생계비지원
- 傳·月賃金이 높아지고 있으나 住居費가 지원되지 않아 住居事情 惡化와 生計 어려움이 가중됨에 따라 住居費를 보조하여 生業의 어려움을 덜어줌.
 - 1995년 居宅保護 18만 가구 중에서 非自家家口(居宅保護家口의 60%)에 한하여 家口當 월 5만원의 住居費를 보조하면 연간 약 640억원의 추가 국고부담이 예상됨.

나. 生産的·豫防的 福祉프로그램의 擴充

- 저소득층에게 직접 제공하는 所得移轉 프로그램이 단기적으로는 효과적일지 모르나 장기적인 안목에서는 이들이 스스로 빈곤에서 벗어날 수 있는 自立基盤의 擴充이 최선의 빈곤대책임.
- 따라서 經濟的·心理的·社會的 측면에서 빈곤의 순환을 끊어 버릴 수 있는 생산적·예방적 복지프로그램의 확충에 중점을 두며, 이같은 貧困對策의 效率을 극대화하기 위해 자활지원 프로그램간의 連繫體系를 구축함.
 - 勤勞能力이 있는 저소득층들이 자활지원 프로그램에 적극

적으로 참여할 수 있도록 ‘主人意識’, ‘動機誘發’, ‘成就動機’ 등을 불러 일으켜 경제적 자립효과를 극대화 함,

- 개인의 자립을 기본으로 하여 자신의 일을 자신이 하고(自助), 혼자 힘으로는 미치지 못하는 일에 대해서는 상호협조(共助), 정부의 적극적 지원(公助)을 적절하게 배합하여 自活下部構造를 제공함.

※ 所得移轉 프로그램과 自立基盤造成(就業, 自營業) 프로그램간의 비교

□ 費用側面에서의 비교

- 소득이전 프로그램은 어떤 형태든 도입초기에는 물론 지속적으로 비용이 많이 소요됨.
- 반면 고용 프로그램은 도입시에는 비용이 많이 들지만 일단 정착되면 그 스스로 임금제공 및 생산에 긍정적 기여로 비용을 상쇄시킬만한 효과를 냄.

□ 經濟的 · 心理的 側面에서의 비교

- 소득이전은 경제적, 심리적 의존성이 지속되는 반면
- 고용 프로그램은 경제적, 심리적 독립심을 제공

□ 따라서 효과적인 고용프로그램은 소득이전 프로그램보다 훨씬 정치적으로 선호될 수 있음. 그러나 고용 프로그램만으로 빈곤상태에 있는 모든 사람의 빈곤을 제거할 수 있다는 것은 아님.

□ 그러므로 근로능력이 없는 老人, 障礙人, 兒童 그리고 새로운 근로환경에 재적응하기에는 너무 어려워 그들의 탈빈곤시도가 거절된 사람들에게는 보충적 소득이전 프로그램이 이 지속적으로 주어져야 함.

IV. 自活프로그램의 改善方案

1. 教育保護 프로그램

가. 現 況

- 생활보호가구의 자녀에게 학비를 지원하여 기초 교육기회를 제공해 주고, 이를 바탕으로 자립기반을 조성해 주는 프로그램으로서 중학생과 실업고등학생의 수업료와 입학금을 전액 지원해 주고 있는데 그 내용(1995)은 다음과 같음.
 - 수혜인원: 149천명(중학생 67천명, 실업고생 82천명)
 - 소요예산: 615억원
- 저소득층가구의 62.4%가 학교에 다니는 자녀를 가지고 있어서 교육보호의 필요성은 상당히 높은 것으로 나타나고 있음.

나. 評 價

- 교육보호는 현행 자활보호프로그램중 비교적 효과적인 프로그램으로 평가되고 있음. 그 이유는 무엇보다 자녀의 실업고등학교 졸업 후 취업이 자활에 결정적인 영향을 미치고 있기 때문임.
 - 교육보호 수급자의 취업률은 84%로 비교적 높게 나타나고 있으나, 전체 실업고교 졸업생의 취업률 88.9%에는 약간 못미치고 있음.
- 1991년에 교육보호 프로그램을 받았던 학생들 중에서 약 72%는 경제적으로 자립하여 생활보호가구에서 제외된 반면 28%는 아직도 생보대상자에 남아 있음.

- 실업고등학교 졸업후 취업률은 33%, 대학진학 14%, 군입대 및 결혼 16%, 미취업률 16%로 나타남.
- 생활보호가구의 자녀중 일부는 어려운 가정환경에서도 인문고등학교를 진학하였고, 그 중 대학에 진학한 학생의 경우에는 자립이 매우 뚜렷하였음. 1994년의 대학진학률을 살펴보면 전체 학생은 45.3%, 생보자 자녀는 6.6%에 불과함.
- 읍·면·동에 근무하고 있는 사회복지전문요원(326명) 중에서 87.1%가 교육보호 프로그램이 저소득층가구의 자립에 긍정적인 평가를 내리고 있음.

다. 問題點

- 학비지원 대상이 실업고교생으로 제한되어 있어 적성에 맞는 교육기회를 제공하지 못하고 있으며, 인문고교에 재학중인 자녀가 있는 저소득층 가구는 과중한 교육비 부담을 안고 있음.
 - 생활보호가구 자녀의 고등학교 진학시 인문계를 희망하는 학생이 전체의 32.8%에 이름.
 - 인문고교 진학시 학비지원을 받을 수 없는 데도 인문고등학교를 진학하는 학생이 약 21,000명으로, 현재 교육보호 대상자의 약 26%에 달함.
- 교육보호의 내용이 수업료와 입학금으로 한정되어 있어 일종의 준수업료인 육성회비와 학용품, 교재비 등의 학업에 필수적인 지원이 이루어지지 못하고 있어서 제반 교육비가 가계의 큰 부담으로 작용하고 있음.
- 교육보호 수급자는 저소득층이기 때문에 경제적 형편 뿐만 아

나라 공부할 환경이나 성장환경이 좋지 않아 건전한 성장에 어려움이 있음. 특히 영구임대아파트 단지의 경우 생활보호가구 자녀들이 집단적으로 거주함에 따라 학교중퇴율이 높고, 청소년 비행문제가 심각한 실정임.

- 4개 조사지역의 경우 중학생의 중퇴율은 4%, 고등학생의 중퇴율은 6.5%로 나타남.
- 저소득층 밀집지역(노원구 영구임대아파트단지)의 경우는 실업고등학생의 자퇴율은 약 10%에 이른다고 보고됨.

라. 改善方案

1) 學費支援 對象의 擴大

- 현행 실업고등학생으로 제한되어 있는 학비지원 대상을 인문고등학생으로 확대하여, 적성에 맞는 교육기회를 제공하고 학비 부담을 덜어주어야 할 것임.
 - 먼저 실업고등학교가 없는 지역의 인문고등학생부터 지원하고,
 - 연차적으로 모든 인문고등학생에게 학비를 지원하여야 할 것임.
- 예상되는 문제점으로는 인문고등학교 출신의 취업률이 실업고교 출신보다 낮다는 점을 지적할 수 있음. 이같은 문제점을 해소하는 차원에서 학비지원 대상을 성적등급으로 제한하는 것도 검토해 볼 수 있음.

〈表 3〉 學費支援對象의 擴大計劃

(단위: 천명, 억원)

지원대상	실업고교 없는 지역 인문고생 ¹⁾	인문고생 상위 30%	인문고생 상위 50%	인문고생 전체
지원인원	4	6	10	21
소요예산	15	31	51	104

註: 1) 사회복지심의위원회의 자료, 1994.

2) 大學(專門大學)學資金 長期 低利融資制度 導入

- 생활보호대상자의 대학자녀에게 학자금 전액을 저리(또는 무이자)로 대출해주는 「學資金 融資制度」를 실시하여 고등교육의 기회를 제공하여야 함.

- 융자대상은 입학생 전체와 B학점 이상의 재학생
- 채원조달은 정부의 일반회계, 지방자치단체, 민간기부금 등으로 구성(1996년에 실시할 경우 입학생의 소요예산은 약 104억원(매학기 100만원, 고등학교 3학년생의 대학진학을 15%를 감안하여 계산된 것임.)
- 상환방법은 졸업후 2년 거치기간을 거쳐 10년 분할상환토록 함.

※ 참고로 공무원의 대학생자녀에게 학자금 전액을 무이자로 융자해줄 계획임(1996년에 1,730억원 추가에 대출된 학자금의 상환금액 500억원을 합한 2,200억원에 달함).

3) 學費支援 內容의 擴大

- 학비지원의 내용을 현재의 수업료와 입학금으로부터 육성회비, 교재비, 학용품비, 교통비, 급식비의 순으로 연차적으로 확대하

여 학업에 열중할 수 있도록 해주어야 할 것임.

〈表 4〉 學費支援 內容의 擴大計劃(1995年 基準)

(단위: 억원)

	육성회비	학용품비	교재비 ¹⁾	학원비	교통비	급식비
소요예산	180	98	314	297	195	375

註: 1) 교재비에는 교재비(75억원)와 부교재비(239억원)를 합한 것임.

4) 學費支援의 優先順位 設定과 段階別 推進計劃

- 교육보호 개선방안의 우선순위는 먼저 적용대상을 확대하고 그 다음에 급여내용을 단계적으로 확대해 나가는 접근이 바람직함.
- 단계별 추진계획을 설정해 보면,
 - 1996년: 실업고교가 없는 지역 인문고교생과 그 외 지역 인문고 재학생중 상위 30%에 적용을 확대함.
 - 1997년: 인문고 재학생중 상위 50%에 적용을 확대하고, 육성회비지원과 아울러 대학생에 대한 학비용자제도를 실시함.
 - 1998년: 인문고교 전학생에게 적용을 확대함.
 - 1999년: 육성회비, 학용품비, 교재비를 지원함.
 - 2000년: 학원비, 교통비, 급식비, 청소년 성장프로그램에의 참여를 지원함.

5) 低所得層 子女의 教育環境 改善

- 열악한 교육환경에 처한 저소득층 자녀들을 위한 예방적 프로그램으로서 저소득층 밀집지역에 「公共 圖書館」 또는 「靑少年

文化院』을 건립하고, 『Head Start 프로그램(취학전 아동교육, 방과후 학생교육 등)』도 도입함. 저소득층 자녀에게 미래의 꿈과 희망을 키워나갈 수 있는 공간으로서 도서관 운영, 상담실 운영, 시청각 교육 및 각종 정보와 자료를 제공하여 교육성취를 향상시킴.

- 빈곤한 가정에서 태어난 아이는 그렇지 않은 아이에 비하여 성장하는 교육환경, 주거환경이 열악하여 그들이 공부할 수 있는 공간과 교재 등 각종 전문도서를 구입할 수 없어 교육성취가 뒤떨어지고 있음.
- 저소득층 밀집지역의 열악한 주거환경은 저소득층 아동들에게 좋지 않은 교육환경을 제공하여 교육성취 태도에 나쁜 영향을 주고, 주위의 환경이 나쁨으로 인하여 비행활동에 참여할 가능성이 높음.
- 특히 그들은 학교나 노동시장에서 성공하기 위하여 필요한 특성을 얻지 못한다는 것임. 따라서 이러한 불리한 환경에 처한 아이들을 위한 예방적 프로그램이 가정밖에서도 이루어져야 할 것임.
- 아울러 지역주민들이 가장 필요로 하는 각종 생활정보, 시청각교육 프로그램 등을 제공함으로써 지역사회와 건전한 문화공간을 형성하는데 좋은 기회가 될 것임.

- 主要 機能

- 공부방으로서의 기능: 저소득층 청소년들이 공부도하고, 각종 자료 및 정보를 쉽게 접근하도록 하여 교육성취 고취
- 시청각교육으로서의 역할

- 문화공간으로서의 역할: 저소득층 밀집지역에 건전한 문화 공간을 제공하여 이미 형성된 貧困文化를 生産的 文化로 변화시킬 수 있는 가능성 제공
- 지역사회 정보센터로서의 기능: 지역주민들에게 각종 생활 정보, 취업정보, 문화정보 제공

- 運營主體

저소득층 밀집지역에 중앙정부 또는 지방자치단체에서 건립하
되, 민간단체에서 건립하는 방안도 검토해 볼 수 있음.

2. 職業訓練 프로그램

가. 現 況

- 저소득층으로 하여금 취업에 필요한 기술을 습득시켜 줌으로써 이들이 빈곤의 악순환으로부터 탈피하여 경제적으로 자립할 수 있는 취업능력을 배양해 주는 것이며, 그 내용(1992)은 다음과 같음.

- 지 급 액: 월 8만원
- 수혜인원: 19,530명
- 소요예산: 102억 4천만원

나. 評 價

- 직업훈련 수급자의 취업률이 1990년에 72%이었으나 1992년에 48%로 매우 저조한 실정임. 이같은 현상은 노동시장에서 필요로 하는 훈련내용의 부실이나 3D 업종을 기피한 데서 연유될

수 있음.

- 직업훈련 수급자의 자격취득률도 취업률보다는 약간 낮은 수준임(1990년에 60%, 1992년 42%). 자격증 미취득 사유로는 ① 본인의 성실한 노력부족(68.4%), ② 훈련기간의 부족(8.8%), ③ 훈련내용의 부실(7%) 순서인데, 특히 수급자(도시지역에서 두드러진 현상)의 본인 의지나 의식에 관련된 문제라고 판단됨.
- 사회복지전문요원의 30.7%는 직업훈련의 자립효과에 대해 긍정적으로 보는 반면 67.4%는 부정적인 시각을 가지고 있음. 그들이 생각하는 부정적인 요인으로는 ① 취업알선 등 사후관리 부족(40.8%), ② 훈련직종이 노동시장 수요에 적절하지 못함(21.7%), ③ 훈련내용의 부실(13.7%), ④ 훈련기간중 중도탈락 순으로 나타남.
- 1990~1992년에 직업훈련을 받은 수급자조사에 의하면, 취업한 경우 자격취득자와 미취득자간의 소득증대효과에 대해서는 긍정적으로 응답한 사람이 자격취득자의 79.3%(매우 컸음은 31%)인 반면에 미취득자의 응답은 32.7%(매우 컸음은 1.9%)로 나타남.
- 취업알선기관이 직업훈련과 연계되지 않아 그 활용이 미흡했던 것으로 평가됨. 취업경로를 살펴보면 ① 친지이웃의 소개(29.9%), ② 직업훈련학원의 추천(25.4%), ③ 공공취업알선 창구(4.5%) 순으로 나타남.

다. 問題點

- 직업훈련은 그 중요성 및 필요성, 기대되는 효과에도 불구하고 훈련참가자가 내적동기를 갖지 못하여 중도에 포기하는 경우가 많아 비효과적인 프로그램으로 나타나고 있음.
 - 직업훈련 수급자들이 직업훈련을 받으면서 어려운 점은 ① 훈련후 취업전망이 불투명할 것 같아서(20.5%), ② 가족들의 생계걱정(17.9%), ③ 훈련직종이 적성에 맞지 않아서(15.4%), ④ 훈련내용의 부실(12.8%), ⑤ 훈련기간 동안의 숙식문제(10.3%), ⑥ 직업훈련원이 집에서 너무 멀어서(9%) 순으로 나타남.
- 취업욕구는 있는 데도 불구하고 직업훈련에 대한 욕구는 극히 저조하게 나타남. 취업을 전제로 한 직업훈련일 경우에만 관심을 나타내었고, 취업알선이나 취업정보에 보다 많은 관심을 보이고 있음.
 - 저소득층 근로가능자는 즉각적인 취업을 원하지만 현실의 노동시장에서 요구하는 노동인력은 비교적 젊고 건강한 노력을 요구하고 있음.

라. 改善方案

- 현재 직업훈련은 중도 탈락자가 많고 자격취득률이 크게 향상되지 않는다는 문제는 있지만 장기적인 빈곤대책으로서 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다고 판단하기 때문에 다음과 같은 개선을 제시함.

1) 就業機會 擴大

- 사전에 적성검사를 통해 적성에 맞는 기술을 훈련시키도록 하고, 자격증 획득을 위한 훈련기간 연장 등 훈련프로그램의 강화
- 企業이 저소득층 훈련대상자의 일정 비율을 社内 訓練프로그램에 참여시키고, 작업현장에서의 기술훈련을 통해 고용과 연계 시킴.
- 노동시장의 새로운 수요에 적합한 훈련종목(예 컴퓨터)의 집중적 개발

2) 女性에게 適合한 職業訓練 內容의 擴充

- 현재 직업훈련은 남자위주로 행해지고 있으나 선진국의 경험에 의하면 남자보다는 여자가 직업훈련의 효과가 보다 높은 것으로 밝혀진 바, 현재 남자중심의 교육내용을 여성에게도 기회가 확대될 수 있는 방안이 강구되어야 할 것임.

※ 특히 여성에 대해서 3~6개월 정도의 단기교육을 제공하고 교육기간 동안 최소한의 생계보조나 보육 등의 서비스가 제공될 경우 상당한 효과가 있을 것으로 기대됨.

3) 就業斡旋 機能의 強化

- 지역단위로 전산망을 구축하고, 노동시장의 인력수급에 관련된 최신 정보를 입수하여 企業과 職業訓練 履修者를 신속하게 연결하도록 함.
 - 3D업종에 대한 취업의사를 묻는 질문에 긍정적으로 응답한 사람이 32%로 나타남. 그럼에도 불구하고 취업이 안되고 있는 것은 구인·구직에 관한 정보가 제대로 연결되지 않

고 있다고 보여짐.

4) 職業訓練 期間中 生計費支援의 引上

- 훈련받는 동안 가족들의 생계걱정 때문에 직업훈련에 참가할 수 없다는 점을 감안하여 직업훈련 동기유발을 위한 방안으로 훈련 기간중 충분한 생계보장으로 훈련대상자의 확대 등이 요구됨.

3. 生業資金融資 프로그램

가. 現 況

- 자활보호가구에게 소규모자금을 융자해 줌으로써 생업의 기반을 조성하여 경제적 자립에 기여하고 있음. 그 내용(1995)은 다음과 같음.
 - 수혜가구: 6천세대
 - 융자조건: 900만원 한도, 연리 6%(5년거치 5년상환)
 - 예산규모: 360억원

나. 評 價

- 1987년부터 1993년에 걸쳐 生業資金을 융자받은 가구 중에서 경제적으로 자활한(자활보호대상에서 제외됨) 가구의 비율은 41.2%로 나타남(보건복지부 자료).
- 생업자금 수급자 중에서 응답자의 77.1%가 경제적 자립에 긍정적인 효과가 있다고 동의하고 있음(도시 72.7%, 농촌 80.5%). 특히 자활한 가구 중에서 응답자의 80.4%가 긍정적인 평가를

하고 있는 반면, 사회복지전문요원의 경우 56.2%가 효과적이라고 응답하고 있음. 이는 수급자가 평가하는 비율보다 낮은 수준임(도시 52.3%, 농촌지역 65%)

- 도시지역에서는 생업융자금을 다른 용도(22.6%), 즉 전세금, 의료비, 자녀교육비, 빚갚음 등으로 전용되는 경우가 많아 생업자금융자의 자활효과가 저해되고 있음.

- 生業資金의 융자를 받고 經濟的 自立에 성공한 사례(요인)

- 생업자금융자를 받은 가구들 중에서 자립한 가구들이 지적하고 있는 성공요인으로는 ① 무엇보다도 본인들의 자활의지였으며, ② 기술과 경험에 연계된 사업을 함으로써 보다 높은 자활효과를 얻었고, ③ 버섯, 열대과일, 화훼 등의 경제특작물을 생산함으로써 주위분들의 기술적인 도움과 안정적인 판매처를 확보함으로써 자활하였다고 밝히고 있음.
- 사회복지전문요원들이 판단하고 있는 성공요인으로는 ① 본인들의 자활의지(63.8%), ② 적절한 업종선택(21.3%), ③ 경험과 기술(14.2%) 순으로 나타나고 있음.

- 生業資金의 융자를 받고 經濟的 自立에 실패한 사례

- 생업자금 수급자들이 스스로 밝힌 실패요인은 ① 수급가구주의 사망이나 질병을 제일 큰 요인으로 지적하고 있으며, ② 생업자금을 전세금, 교육비, 의료비 등의 불가피한 사정으로 전용한 경우, ③ 사양업종에 투자한 경우, ④ 사업규모가 너무 적어 자활하지 못한 경우, ⑤ 사업경험이나 관련지식이 부족한 경우 등으로 밝혀지고 있음.
- 사회복지전문요원들이 지적하고 있는 실패요인으로는 ①

자활의지의 부족(31.9%), ② 경험과 기술의 부족(22.1%), ③ 생업자금의 타용도 전용(14.5%), ④ 업종의 잘못 선택(13.6%), ⑤ 융자금액의 부족(12.3%), ⑥ 건강악화(4.3%) 순으로 나타남. 특히 도시지역에서 자활에 실패한 가장 중요한 이유는 경험과 기술의 부족을 지적한 반면 농촌지역은 자활의지의 부족을 지적하고 있음.

- 利率의 負擔 및 償還期間에 대해서는 생업자금을 융자받고 있는 수급자 대부분이 융자기간에 대해서는 적절하다는 평가를 내리고 있음. 한편 이자부담에 대해서는 공금리보다 낮은 연 6%를 적용하고 있는 데도 불구하고 전세자금융자(5%), 자립자조기금(4%), 생활안정자금(무이자)의 이자율보다 다소 높기 때문에 높은 편이라고 응답한 가구는 농촌가구로 35.6%에 이르고 있음.

다. 問題點

- 自活效果의 制限
 - 生業資金의 융자가 경영마인드의 자활노하우, 다른 자활지원 프로그램 등과 연계되지 않음으로써 自活·自立效果를 크게 향상시키지 못하고 있음.
- 生業資金融資 對象家口の 制限
 - 생업자금 예산규모의 부족으로 생업자금을 지원받으면 자활이 가능한 가구 중에서 약 11% 정도가 융자받고 있는 것으로 밝혀짐.
- 家口當 融資限度額의 不足

- 용자규모가 너무 작아 소규모 자영업을 하는데 실질적인 자립지원 효과를 거두지 못하고 있는 실정임.
- 용자규모가 자활·자립을 하는데 부족하거나 아주 부족하다고 응답한 가구가 71.6%에 이르고 있으며, 평균 부족액은 가구당 355만원으로 나타나 평균 용자금액 322만원의 1.1배로 조사되었음.
- 이미 자활한 가구의 경우도 용자규모가 부족하거나 매우 부족하다고 응답한 가구도 74%에 달함.

－ 保證人 設定

- 재정보증을 받기가 어렵기 때문에 용자혜택을 받지 못하는 사례도 적지 않음.
- 생업자금의 용자신청시 보증인을 구하는데 어려움이 있었다고 응답한 가구는 55.9%(매우 어려운 경우 19% 포함)로 나타남.
- 따라서 생업자금을 받으면 자활할 수 있는 데도 불구하고 보증인 문제로 용자받을 수 없다면 그 대책은 소극적일 수밖에 없음.

라. 改善方案

1) 『自活支援센터』를 設立하여 自活效果 提高

- － 자활의지를 고취시키고, 자활노하우를 습득시켜 자활효과를 높임.
- － 사업계획, 업종선택에 관한 정보제공 및 컨설팅
- － 경영기술의 지도 등의 전문상담 및 정보제공
- － 다른 자활지원 프로그램과의 연계 및 사후관리

- 대상자 선정시 자활의지, 기술, 자본 등이 결합하여 자활의 상승효과를 갖도록 타 지원프로그램과 연계함.

2) 生業資金 融資의 擴大

- 「自活基金」을 조성하여 자활지원 대상가구 중에서 용자가구 확대와 함께 용자한도액을 연차적으로 증액시켜 실질적인 자영업의 자본금으로 활용될 수 있도록 함.
- 빈곤에 대한 예방적 기능을 수행할 수 있도록 빈곤에 떨어질 가능성이 있는 잠재적 저소득층에게도 확대할 수 있도록 재원을 확보해야 할 것임.

〈表 5〉 融資限度 增額 및 融資家口 擴大計劃

	1996	1997	1998	1999	2000
용자가구수	7,000	9,000	11,000	15,000	20,000
용자한도액(만원)	1,000	1,100	1,200	1,300	1,500
소요 예산(억원)	490	660	880	1,310	2,000

3) 生活安定資金의 支援擴大

- 자활지원 대상가구의 상당수는 교육비, 의료비, 전세금 등의 필요에 의해 부채를 지고 있다는 점을 고려할 때 전세금 및 자활에 필요한 교육, 의료 등의 목적에 사용할 수 있도록 지방자치단체에서 지원하고 있는 생활안정자금의 확대가 필요함.
- 전세금융자금에 대한 수요가 저소득층의 경우 매우 높고 생활형편 개선에 도움이 된다는 점을 감안하여 전세금융자 프로그램을 생활보호제도내에 마련하는 방안도 검토해 볼 수 있음.

4) 保證人制의 伸縮的 運營

- 自活意志가 강하고 사업내용이 성공할 가능성 크다는 「자활지원센터」(향후 설립예정)의 추천서와 신청한 생업융자금의 50%에 해당하는 금액에 대해 10년 만기 적금을 가입할 경우에 한하여 보증인 없이 융자받을 수 있도록 함.
- 장기적으로 「貸損補填基金」을 설치·운영에 의해 신용대출이 허용될 수 있도록 함.

4. 就勞事業 프로그램

가. 現 況

- 就勞事業은 1994년 부터 財政 및 管理運營責任 일체를 地方自治團體에서 담당하는 체계로 전환됨으로써 취로사업의 실시여부 및 실시내용이 地方自治團體의 自律的 결정에 의하여 선택적으로 이루어지게 되었음.
 - 서울의 경우, 1995년 현재 일일 노임은 17,000원이고 월평균 취로일수는 15일 정도로 월평균 취로소득은 255천원 정도임.

나. 評 價

- 就勞事業의 세가지 목표인 救護效果, 勤勞動機 鼓吹效果, 事業의 經濟的 效果 중에서 救護效果는 어느 정도 거두고 있지만, 勤勞動機 鼓吹效果와 事業의 經濟的 效果는 거의 없는 것으로 평가됨.

- 勤勞動機 鼓吹效果를 거두지 못하는 주요 이유는 첫째, 취로사업 참가 구성원 자체가 노인·폐질·장애자 등 勤勞無能力者가 대다수이므로 취로사업을 自活을 위한 징검다리로 기대하기에는 參加對象 自體의 特性이 한계로 작용하고 있음. 둘째, 일 수행의 과소와 상관없이 참여사실을 근거로 일률적으로 제공하는 劃一的 勞賃提供 方式이 참가자 자신의 노력과 대가를 연계해주지 못함으로써 勤勞動機를 제공하지 못함.
- 事業의 經濟的 效果를 거두지 못하는 이유는 첫째, 취로사업 참가자의 특성상 할 수 있는 일거리가 제한적이므로 자연히 취로내용이 형식적이고 부실할 수 밖에 없으며, 둘째, 일의 수요에 상관없이 구호하여야 한다고 판단되는 모든 취로대상을 투입하는 운영방식 때문임.

다. 問題點

- 취로사업의 문제는 存續必要性 與否와 관련된 巨視的 側面과 존속의 필요성이 있다고 할때 制度上的 側面에서 제기되는 문제점으로 구분할 수 있음.
- 就勞事業의 存續必要性 與否와 관련하여, 취로사업 維持 必要性에 대한 강한 의문이 크게 두가지 측면(비용효과성 및 윤리적 측면)에서 제기되고 있으며, 이러한 관점에서 몇개 지역은 이미 就勞事業을 폐지한 실정임.
- 現行 就勞事業의 參加對象이나 給與支給 方式이 유지되는 한에서 실제로 구호효과 이외에 勤勞를 條件으로 한 給與(workfare)로서 기대되는 근로동기 고취효과나 사업의

경제적 효과를 얻기 어렵다면, 굳이 관리운영의 부담을 가지면서 취로사업 형태를 고수할 필요 없이 直接的인 救護 프로그램의 강화가 오히려 費用效果的일 것이라는 것임.

- 취로사업 참가자의 대다수를 구성하는 老齡·疾病·障礙 등으로 근로능력이 없는 勤勞無能力者에게 생계비 마련을 위해 취로사업에의 참가를 실제적으로 강제하는 지원체계는 비윤리적이라는 것임. 즉 현행 취로사업의 참가자가 근로조건급여(workfare) 프로그램에 적합한 대상자가 아니라는 것임.
- 한편, 취로사업의 여러가지 문제에도 불구하고 制度改善을 통해 계속 存續시켜야 한다는 입장은 地域別로 차이는 있지만 현재로서는 폐지로 인한 부작용이 더 클 수 있다는 것이며, 따라서 제도상의 개선을 통해 취로사업의 위상을 재정립할 수 있다는 것임.
 - 최소한 지금까지 취로사업이 견지해 온 구호효과를 유지시킬 수 있는 별도의 조치가 마련되지 못한 채 취로사업을 폐지하는 것은 오히려 복지예산의 축소만을 결과할 뿐임.
 - 따라서 대안 없이 폐지하기 보다는 취로사업 프로그램 운영의 개선이 필요함. 구체적으로 근로동기 고취 기제도입과 적절한 사업의 개발이 필요함

라. 改善方案

- 취로사업의 실시여부나 실시형태는 기본적으로 지역의 특성에 따라 결정하며, 일반 노동공급에 영향을 주지 않도록 열등처우의 원칙(the principle of less eligibility)이 적용되어야 할 것임.

- 취로사업이 단순 구호가 아닌 생산적 지원방식으로서 실질적인 근로연계급여(workfare)로 재정립되기 위해서는 근로동기 고취를 위한 기제의 도입과 적절한 일거리 개발 및 기타 운영방식의 개선이 필요함.

1) 일거리의 開發과 多樣化

- 공공업무의 용역화: 구청이 용역사업으로 발주할 수 있는 폐기물수집·정리, 산불감시, 공원관리 등.
- 지역특성에 맞는 자체 일거리 개발: 농촌지역의 경우 공동농장, 도시지역의 경우 공동작업장 등
- 민간 기업이나 단체의 하청사업
- 기존 노인고용촉진사업 및 장애인고용촉진사업과의 연계

2) 生産性에 따른 勞賃의 差別化

- 일의 강도와 양에 따라 노임을 차별화하여 근로동기를 제공

3) 就勞事業 參加者 選定에 競爭概念 導入

- 이전에 취로사업 참가자가 정해진 상태에서 일거리의 양 즉, 노동수요에 상관없이 투입하던 것에서 취로사업 일거리가 먼저 정해진 다음 그에 맞는 적정규모의 인원을 선발, 투입하는 방식으로 전환함. 이때, 취로사업 대상자는 특별한 제한을 두지 않고 일반 저소득층으로 하되, 노임은 일반노동시장보다 낮게 유지함으로써 노동시장에의 영향을 최소화 함.

V. 低所得層 自活支援센터 構築

1. 自活保護家口의 自活展望

□ 자활보호대상 353,860가구(1994) 중에서 자활전망이 있는 가구는 76.2%로 조사되었음.

- 이중 현재 자활전망이 있는 가구는 48.0%로, 취업·직업훈련·생업자금융자 등 경제활동 지원으로 자활가능 가구가 36.1%이며, 기타 지원으로 자활가능가구가 11.9%임.
- 지금 당장은 자활가능성이 없지만, 장차 자녀의 교육·훈련·취업 또는 질병자의 완치·취업되면 자활할 수 있는 가구는 28.2%로 전망됨.

□ 반면 자활이 전혀 불가능한 가구는 자활보호대상 가구의 23.8%로 조사되었음.

〈表 6〉 自活保護家口의 自活展望(1994)

(단위: 가구, %)

계	자활전망 없음		자활전망이 있음				
			현재는 없지만, 미래 자활가능가구		현재 자활가능한 가구		
	노령·장애·폐질로	자활의욕 없어	자녀의 성장·취업	질병자 완치·취업	취업·직업훈련	생업자금융자	기타 지원
353,860	40,374	43,818	73,106	26,664	87,515	40,377	42,006
100.0	11.4	12.4	20.7	7.5	24.7	11.4	11.9

資料: 보건복지부, 『'94 생활보호자 현황분석』, 1995.

2. 自活支援센터 設立의 必要性

- 自活意志의 고취와 自信感을 심어주며, 自活의 노하우를 습득시켜 줄 수 있는 自活教育·訓練프로그램이 절실히 요구되고 있음.
 - 자극만 주면 얼마든지 자활할 수 있는 사람들에게 개인 적성에 적합한 경쟁력을 길러주는 Social Incubator로서의 역할을 수행함.
- 근로능력이 있는 저소득층들이 자활지원 프로그램에 적극적으로 참여할 수 있도록 “動機誘發”과 “成就動機”를 불러 일으키고, 또한 참여하고 있는 프로그램에 대하여 스스로 자기 사업이라는 “主人意識”을 가지고 임할 수 있도록 自助, 共助, 公助의 적절한 배합에 의한 自活下部構造(infrastructure)를 제공함.
- 지역사회에 잠재되어 있는 人的·物的 福祉資源을 최대한으로 활용하여 저소득층의 취업과 자영업을 적극적으로 지원해 줄 수 있는 체계적인 전달체계가 필요함.

3. 自活支援센터의 目的

- 저소득층은 意志, 知識, 資本, 技術, 情報 등의 다방면에서 경쟁력이 뒤떨어지는 사람들임. 따라서 이들에게 경쟁력이 떨어지는 부족한 부분을 조사하여 적합한 自活教育 및 訓練을 통해 조정가능한 조건들을 향상시켜 줌.
 - 저소득층이 그나마 가지고 있는 장점을 적극적으로 살릴 수 있도록 그 부분에 자원을 집중적으로 제공하여 그들이 경쟁력을 가지고 자활할 수 있도록 교육훈련을 실시함.

- 自活對象者の 就業, 自營創業, 生産 및 信用協業體 등을 지원하기 위한 自活下部構造를 갖추고, 자활노하우교육, 경영 및 기술상담, 정보제공, 자금융자 및 알선 등을 體系的이며 統合된 패키지프로그램을 제공하여 자립대책의 효율성을 제고함.
 - 지역단위 중심의 자원의 연계체계를 형성하고, 사업의 계획, 진행과정, 산출, 평가 등의 사후관리를 통해 성공적인 자활이 되도록 함.

4. 自活支援센터의 對象(target population)

- 자활센터의 대상은 근로능력이 있고 근로의사가 있는 자활보호대상자
- 빈곤에 떨어질 가능성이 있는 잠재적 저소득층 지역주민

5. 自活支援센터의 事業內容

- 자활대상자의 出身, 身分, 成長背景, 資質, 動機와 態度, 職場經歷 등에 대한 조사를 통해 적성에 맞는 自活教育·訓練 실시
 - 훈련참가자들에게 자극만 주면 얼마든지 자활에 성공할 수 있도록 자활의지와 자신감을 키워줄 수 있는 2~3개월의 교육훈련 과정을 둠
- 자활에 필요한 情報提供 및 相談, 資金融資 斡旋, 技術經營 指導, 自營創業 및 就業 斡旋, 生産·消費·信用協同體 운영 등이 있음.



[圖 2] 自活支援센터의 主要機能

가. 自活教育訓練

- 自活意志의 특성을 강화하거나 개발하기 위한 教育訓練 프로그램
 - 자활성공의 필요조건으로 자활의지(성취욕구)를 심어줄 수 있는 스스로의 잠재력을 인식시키도록 도와줌
 - 훈련참가자들 스스로가 계획을 세우는 과정에서 구체적이며, 현실적이고, 실제적인 것이 되도록 지도
 - 매 6개월마다 목표가 어느 정도 달성되고 있는가를 기록하여 목표달성에 필요한 노력과 성과에 대하여 스스로 평가하도록 도와줌.
 - 이러한 교육훈련 과정을 통해서 새로운 사고방식을 가지게 되고, 자활의 노하우를 습득하여 성취자 관점에서 세상을 보는 태도를 갖게 됨.
- 가정환경이 좋지 않은 빈곤가정의 청소년들을 시설에 거주하게 하면서 자활훈련을 받도록 하는 프로그램

- 작업현장에서의 기술훈련(on-the-job-training)이 이루어지도록 기업과 연계하여 기업에 고용될 수 있도록 함.

나. 關聯情報 提供 및 相談

- 지역사회 욕구 및 시장조사
 - 기술훈련을 안받고 또한 노동시장에 참여할 동기가 약한 사람들을 찾아서 그들의 능력과 욕구를 평가하는 Intake 서비스 제공
- 자영업에 필요한 정보제공 및 기술경영 지도·상담
- 지역내 취업정보 제공(파출부 연결 등)
- 자활에 필요한 각종 도서 및 자활에 성공한 사례 제공

다. 資金融資 斡旋

- 중앙정부와 지방자치단체에서 제공하는 생업자금융자, 생업안정자금, 취로사업자금 등 알선
- 「自活基金」을 조성하여 자금융자 제공
 - 정부, 민간단체, 기업복지재단의 지원금
 - 가입자를 중심으로 하는 신용협동조합체의 구성에 의한 기금

라. 生産・消費 協同體 組織 및 運營

- 가입자간의 부분적인 연대에 의한 ‘자영업 동업체’ 구성
 - 봉제, 시설수리, 음식업, 포장마차, 노점 등
 - 쓰레기봉투 제작사업, 지방자치단체의 용역업, 환경사업, 빌딩관리업, 도배페인트, 토론편매, 주차단속 등

- 지역사회와 타지역 직접 생산자를 연결하는 소비협동조합의 운영
 - 농산물 등의 직거래로 유통마진 절약

6. 運營人力

- ☐ 지역내 사회사업활동 경험이 있는 社會事業家, 경험과 열성을 가진 社會福祉專門要員, 創業專門家, 辯護士 등을 활용
- ☐ 社會事業學科, 經營學科, 工學科 등 관련 학과를 가진 인근 大學으로부터의 人力 및 訓練支援이 가능함. 개별 大學의 입장에서도 교육 및 실습차원에서 도움이 될 것으로 판단됨.
- ☐ 自活支援센터의 운영은 주변의 大學 및 實業界 高校가 직접적으로 참여하도록 유도하여 人的, 技術的 不足 問題를 해결하고 장기적인 발전을 도모하도록 함.

7. 法的 性格

- ☐ 社會福祉事業法에 자활지원센터 법조항을 삽입하여 공적인 지원 및 기능을 충분히 수행할 수 있도록 법적 근거 마련 (법개정 필요)

8. 自活支援센터의 運營主體

- ☐ 公共 自活支援센터
 - 공적 부문의 종합적 자활지원체제로 정립
 - 생업자금융자사업, 직업훈련 의뢰, 생업안정자금, 취로사업 등 흡수
 - 각종 재정적·행정적 지원은 정부가 하되, 운영은 민간인에게 맡김

□ 민간차원의 自活支援센터 설립도 검토해 볼 수 있음(예를 들면 三星自活支援센터 설립)

- 민간차원의 자활지원체계로 정립하되, 정부 및 민간의 상호 보완적 관계 설정

9. 示範運營

□ 大都市 低所得層 密集地域(영구임대아파트지역, 달동네지역)을 2개 선정하여 시범적으로 설립·운영하고, 성공적인 평가를 얻게되면 자활지원센터를 점진적으로 中小都市型, 農村型으로 확대함.

V. 政策建議

□ 우리나라의 經濟成長水準과 福祉財政支出 水準을 고려할 때, 지금은 福祉財政의 擴充과 效率을 극대화하여 經濟成長은 물론 社會的安定을 추구할 수 있는 최적단계라고 생각됨. 따라서 보다 적극적인 福祉財政投資가 절실히 요구됨.

- 國民所得 1만불 시대를 맞아 정부의 福祉機能 증대에 대한 국민의 기대가 높아지고 있음.
- 積極的 福祉投資는 社會問題로 부각된 후에야 개입하는 受動的 福祉政策에 비해 동태적 측면에서 결국 국민의 福祉費用 負擔을 최소화하고, 成長潛在力을 확대시켜 줄 것임.
- 福祉投資의 확충은 우선적으로 공적부조의 정부 재정증가율을 최소한 2000년까지 연 25% 수준이 되도록 유지하여야 할 것임.

- 福祉財源의 확충에 있어서는 정부의 歲出豫算 項目간의 優先順位 調整, 租稅脫漏 防止, 地下經濟의 根絶, 綜合所得稅 實施, 租稅負擔率의 점진적 인상 등에 의한 財源調達과 동시에 民間參與를 유도하여야 할 것임.
- 政府의 低所得層 對策의 改善에 있어서 핵심적인 두 축은 근로능력이 없는 저소득층에 대한 最低生活保障과 근로능력이 있는 저소득층에 대한 自活支援임. 특히 근로능력이 있는 저소득층에 대한 대책에 있어서 정부는 이들의 自發的인 自活努力을 적극 지원하고 自活意志를 강화시키는데 초점을 맞추어야 할 것임.
- 勤勞能力이 있는 低所得層의 자활을 지원함에 있어서는 정부 지원뿐만 아니라 기업 등 民間組織의 참여가 필수적이며, 이를 위하여 官과 民의 협조, 民과 民의 協助體系가 요구됨. 정부는 복지부문의 민간참여와 투자를 유인할 수 있는 인센티브 제도의 도입방안을 강구하여야 할 것임.

1. 生活保護制度 體系의 再整備

가. 生活保護對象人口의 構造調整

- 居宅保護對象人口의 擴大

- 생활보호대상자 선정기준이 국민의 최저생활을 보장할 수 있도록 하기 위해 지역별, 가구규모별, 가구형태별 최저생계비를 계측하여 대상자 선정의 객관화를 유지함.
- 自活保護家口 중에서 자활이 불가능한 가구, 실질적 부양능

력자가 없는 가구 등을 居宅保護對象者 선정에 포함시켜야 할 것임.

- 그렇게 하면 居宅 및 施設保護對象者는 현재 385천명인 총 인구의 0.9%에서 1.5% 정도로 확대될 것임.

- 自活保護對象人口의 再定立

- 근로능력이 있는 저소득층과 잠재적 저소득층까지 자활프로그램에 포함하여 生産的·豫防的 福祉政策을 적극적으로 구현함.

나. 生計費支援 構造의 改善

- 居宅 및 施設保護 對象者에게 最低生計費 수준까지 지원함.
 - 현재 최저생계비 대비 70% 수준(自家所得 포함)인 생계보조 급여수준을 연차적으로 10%씩 확대하여 1998년에는 최저생계비의 100%에 이르도록 함.
- 生計費중 食料品費 다음으로 住居費가 높은 비중을 차지하고 있고, 入住를 어렵게 만드는 傳·月賃金 및 管理費의 부담문제를 해소하기 위해 그 주거비의 일부를 보조해 주도록 함.
- 自活프로그램의 敎育·訓練을 받는 기간 동안에 생계유지가 곤란한 경우가 발생되므로 이 경우에는 生計費를 보조하도록 함.
- 現行 支援方式은 均一保護이므로 保護對象者간의 自家所得 差異가 반영되지 않아서 次上位 所得者간의 衡平性이 야기되고 있음. 따라서 장기적으로 최저생계비 이하의 모든 가구에 대하여 최저생계비 부족분을 지원해주는 「補充給與制」의 도입을 검토함.

- 당분간 資産調査 實施의 어려움을 감안하여 2段階 또는 3段階(上·中·下)의 「差等給與制」를 실시하는 방안도 검토해 볼 수 있음.

2. 「自活支援센터」의 示範運營

- 勤勞能力이 있는 低所得層들이 自活프로그램에 적극적으로 참여할 수 있도록 “動機誘發”과 “成就動機”를 불러 일으키고, 또한 참여하고 있는 프로그램에 대하여 스스로 자기 사업이라는 “主人意識”을 가지고 임할 수 있도록 自助, 共助, 公助의 적절한 배합에 의한 自活下部構造를 제공함.
- 자활대상자들의 就業, 自營創業, 生産 및 信用 協同組合 등을 지원하기 위한 자활지원센터를 갖추고, 자활노하우교육, 經營 및 技術에 대한 상담, 정보의 제공, 자금의 융자 및 알선 등의 업무를 수행하여 자활을 촉진하고, 조기에 自立安定할 수 있도록 體系的이며 統合된 패키지프로그램으로 지원함으로써 자활효과를 극대화함.
- 대도시 저소득층 밀집지역 특히 영구임대아파트지역과 달동네지역을 각각 선정하여 시범적으로 자활지원센터를 설립하여 운영함. 성공적인 평가를 얻게 되면 자활지원센터를 점진적으로 중소도시형, 농촌형으로 확대함.

3. 自活基金의 造成

- 生業資金融資 등 自營創業 支援
 - 低所得層은 대부분 영세자영업을 통한 자활에 대하여 강한 욕

구를 가지고 있으나, 이들은 資金의 부족으로 자활을 위한 출
발에 어려움을 겪고 있음. 따라서 自活基金을 조성하여 『자활
지원센터』의 자활팩키지 프로그램과 연계하여 生業資金融資 확
대를 통한 자영업 참여를 촉진함.

□ 生産者協同組合 支援

- 低所得層 중에는 집단적 차원에서 自活을 위한 自救努力으로서 生産者協同組合의 형태로 이미 나타나고 있는데 이들에게 절실하게 필요한 것은 資金과 技術의 지원임. 따라서 이들의 創造的 自活努力을 적극 지원하기 위해 自活基金을 조성하여 지원함.

□ 自活基金의 造成

- 自活基金의 조성은 中央政府의 生業資金融資金으로 2000년까지 2,000억원을 조성하되, 共同募金法에 의한 募金額의 일정 비율만큼 配定을 받도록 함. 추가적으로 가입자를 중심으로 하는 信用協同組合體의 구성에 의한 基金 이외에도 企業, 宗教團體의 寄附金 등으로 조성함.

4. 教育을 통한 自活機會의 擴充

가. 教育機會의 擴充

- 人文系 高等學校까지 教育保護를 擴大
 - 생활보호대상가구 자녀중 강한 자활의지로 자신의 적성을 개발하기 위하여 인문고등학교에 진학한 학생에 대하여 이들의 자활의지를 제고시키기 위하여 인문고교로 교육보호

대상을 확대하여야 함.

- 大學(專門大)學資金 長期低利融資制度 導入

- 저소득층 자녀들 중 강한 의욕과 노력으로 성적은 우수하지만 가정형편이 어려워 高等教育의 機會가 차단되는 경우가 많음. 정부재정부담의 문제때문에 이들에 대하여 학자금을 무상으로 지원하기는 어려울지라도 장기저리융자제도를 실시하여 이들에 대하여 고등교육의 기회를 열어주어야 할 것임.

나. 教育保護水準의 擴大

- 教育保護의 給與內容을 育成會費, 教材費 등으로 擴大

- 저소득층 자녀들의 경우 가정형편상의 문제로 육성회비, 교재비 등의 문제가 학업수행에 있어서 주요한 걸림돌로 작용하고 있음. 그러므로 교육보호의 給與內容을 擴大하여 실질적인 교육보호가 가능하도록 하여야 함.
- 본 연구 결과에 의하면, 교육보호 급여내용 확대는 육성회비, 교재비, 학용품비, 급식비, 학원비, 교통비의 순으로 우선순위를 설정할 수 있음.

다. 低所得層 子女의 教育環境 改善

- 低所得層 密集地域에 『靑少年文化院』 建立

- 저소득층 자녀들의 경우 중산층 자녀들에 비하여 성장하는 교육환경, 주거환경 등이 열악하여 學業成就가 떨어질 뿐만 아니라 각종 靑少年 非行 등의 문제가 발생하고 있음. 이에

第1章 序 論

第1節 研究의 背景 및 必要性

貧困은 어느 시대, 어느 사회를 막론하고 普遍的인 社會問題로 존재해 왔다. 1940년대 영국의 베버리지(Beveridge)가 ‘빈곤으로부터의 해방(freedom from want)’을 역설하고, 1960년대 미국의 존슨(Johnson) 대통령이 『위대한 사회건설』을 위한 ‘빈곤과의 전쟁(war on poverty)’을 선포했듯이 빈곤의 문제는 인류역사와 함께 끊임없이 지속되어 온 숙명적 과제라고 해도 과언이 아니다. 그러나 貧困問題를 바라보는 視角과 그에 따른 對應策은 각 時代의 與件에 따라 변화해 왔고, 각 國家의 특수한 歷史·經濟·社會的 與件에 따라 다양한 모습을 보여왔다.¹⁾

우리나라의 貧困問題 樣相도 최근 수십년에 걸쳐 상당한 변화를 겪어왔다. 우리나라가 본격적인 산업화에 접어들기 전인 1940, 1950년대만 해도 전쟁후유증과 더불어 全國民의 대다수가 絶對貧困線 이하의 生活苦를 겪었고, 따라서 絶對貧困의 解決, 즉 基本생활의 충족이 절실한 정책과제였다. 그러나 본격적인 産業化가 進行되어온 지난 30여년간의 급속한 經濟成長을 통해서 就業機會 擴大와 전반적인 國民生活水準의 향상으로 絶對的 貧困問題는 크게 해소되었다. 하지만 경제

1) 초기사회에서는 자연발생적인 相扶相助에 의하여, 중세기 사회에 있어서는 寺院 또는 敎區 중심의 慈善事業에 의하여, 근대자유주의 하에서는 公共救貧制度에 의하여, 그리고 현대산업사회에 이르러서는 社會保障制度를 중심으로 하는 福祉國家政策을 통하여 빈곤문제 해결에 온갖 노력을 경주해왔다.

저소득층 밀집지역에 공공 도서관, 또는 청소년 문화원 등을 건립하여 청소년들의 성장에 유익한 환경을 조성해 나가야 함.

- 低所得層 密集地域을 중심으로 Head Start 프로그램 도입
 - 저소득층 자녀들은 부모들의 소득활동이나 결혼가정 등의 이유로 정상적인 보호를 받기 어려움. 더욱이 가정형편상의 이유로 취학전에 교육을 받을 기회가 거의 없음. 이와 같은 중산층 자녀와의 出發上의 不平等을 완화하고 저소득층 아동의 건전한 성장을 지원하기 위하여 취학전 아동교육 및 방과후 학생교육 프로그램을 실시함.

성장 과실의 分配過程에서 계층간 소득격차가 더욱 커지면서 相對的 貧困 및 疏外階層의 相對的 剝奪感은 오히려 심화되어 왔다. 즉, 아직도 絶對貧困 문제가 전적으로 해소된 것은 아니지만, 貧困問題 樣相의 전반적인 기조가 絶對貧困에서 相對的 貧困으로 변화되었다.

한편 이와 같은 貧困問題에 대한 對策은 그동안은 經濟成長을 통한 전체 경제파이를 키움으로써 트리클 다운 효과(the trickle down effect)에 의한 빈곤해소 정책을 중심으로 전개되어 왔다. 즉, 貧困者에 대한 직접적인 프로그램보다는 經濟成長을 통하여 雇傭을 창출하고 國民所得을 증가시킴으로써 國家次元의 貧困脫皮에 주력해 왔다. 이와 같이 經濟成長에 의한 國家的 貧困脫皮 노력은 국민소득 1만불 시대를 맞이한 이 시점에서 成功的이었다고 평가할 수 있다.

그러나 直接的인 貧困프로그램을 포함하여 成長果實의 分配를 再調整하는 작업이 필요한 조세정책, 복지프로그램의 확충 등의 所得再分配 政策은 상대적으로 소홀히 다루어져 온 것이 사실이다. 대표적인 貧困對策으로서의 生活保護制度는 급변하는 經濟社會 與件으로 빈곤 문제의 양상이 변화하고 있음에도 불구하고 과거 生活保護法上의 基本體系를 그대로 유지하고 있다. 따라서 經濟社會 與件의 변화에 걸맞는 貧困對策의 再定立이 요구되고 있다.

현재 우리나라는 밖으로는 國家競爭力 強化, 안으로는 國民統合 및 統一對備의 과제를 안고 있다. 이에 따라 지속적인 經濟成長과 더불어 삶의 質의 世界化를 위하여 國民生活 最低水準(national minimum)의 보장과 함께 生産的인 自活프로그램의 강화가 요청되고 있다. 이를 위해 全般的인 公的扶助體系의 再定立이 요구되고 있다. 따라서 이제는 변화하는 現實與件, 貧困問題 및 貧困政策에 대한 새로운 視角을 감안하여 現행 生活保護制度의 체계와 구성을 전반적으로 檢討하고, 貧困對策의 근간을 이루고 있었던 主要 理念的 原則들과 이들의 實際 原

則 등을 現實要求와 대비하여 再整備해야 하는 貧困對策의 轉換期에 놓여있다.

이제 우리는 경제가 성장하면 貧困問題는 저절로 해소된다는가 또는 經濟成長에 부담을 주는 한이 있더라도 강력한 貧困對策을 수립·집행해 나가야 한다는 종전의 시각에서 탈피해야 할 것이다. 이런 관점에서 貧困對策 轉換의 필요성을 보다 구체적으로 살펴보면 첫째, 經濟社會與件 變化에 따른 貧困對策 패러다임(paradigm)의 轉換이 필요하다. 즉, 지금까지 단순 구호차원의 ‘消極的·事後的 福祉프로그램’에서 ‘生産的·豫防的 福祉프로그램’으로의 福祉政策 패러다임의 轉換이 요구되고 있다. 이는 복지프로그램에 대한 패러다임이 기존의 脆弱階層에 대한 救護次元의 消極的·事後的 福祉政策에서 탈피하여 受給者가 自助自立할 수 있도록 도와주는 生産的·豫防的·投資型 福祉政策으로의 전환이 필요함을 의미하는 것이다. 이러한 福祉政策 패러다임의 변화는 貧困對策에 있어 勤勞能力 有無에 따른 貧困對策의 二元化를 요구한다. 즉, 勤勞能力이 없는 저소득층에게는 最小限의 生計保障을 제공하고, 勤勞能力이 있는 저소득층에게는 自活與件을 제공하는 二元的 接近의 必要性이 강조되고 있다. 따라서 단순한 소극적인 所得移轉 프로그램보다는 生産的·豫防的 自活對策의 開發이 어느 때 보다 절실히 요구되고 있다.

둘째, 勤勞能力이 없는 저소득층에 대한 실질적인 最低生活保障을 위한 保護水準의 提高 및 保護範圍의 擴大가 요구되는 한편, 勤勞能力이 있는 가난한 者에 대한 自活支援內容의 充實化 내지 活性化가 요구된다. 이를 위해 選定基準의 再檢討가 절실히 요구된다. 좀더 구체적으로 설명하면 현행 자활보호대상자의 상당수가 근로능력이 있는 가난한 자(the working poor)가 아니라 이미 勤勞能力을 完全 喪失하여 自活可能性이 없는 가난한 者이므로 自活效果를 거둘 수 없는 경

우가 많다. 따라서 勤勞能力 有無에 따른 再分類가 필요하다. 즉, 生計保護가 필요한 居宅保護類似者는 居宅保護로 흡수하고, 自活保護對象者의 選定基準은 달리하여 勤勞能力이 있는 가난한 자, 앞으로 빈곤에 떨어질 가능성이 큰 잠재적 저소득층까지 자활대상으로 포함하는 것 등의 生活保護制度 基本틀의 全般的 再構成과 轉換이 요구된다.

셋째, 韓國的 自活모델의 開發이 필요하다. 現行 自活保護프로그램은 지원규모가 매우 작고, 支援方法이 단편적이어서 自活效果가 크게 제한적이라는 평가를 받고 있다. 따라서 체계적이며 통합적인 自活支援體系의 정립이 필요하며, 이를 바탕으로 한 韓國的 特殊性, 地域社會의 特殊性을 감안하여 自發性에 기초한 自活모델의 개발이 요구되고 있다.

넷째, 福祉主體의 多元化 경향에 따라 低所得層 自活支援도 정부의 지원노력과 함께 民間部門(기업·자조단체)의 보완적 참여방안의 모색이 필요하다. 그 일환으로 低所得層의 自活努力에 대한 공적부문의 정부지원 이외에 企業 등 民間組織(Non-Government Organizations: NGOs)의 參與가 필요하다. 이를 위해 官과 民의 협조와, 民과 民의 協助體系 構築이 요구된다.

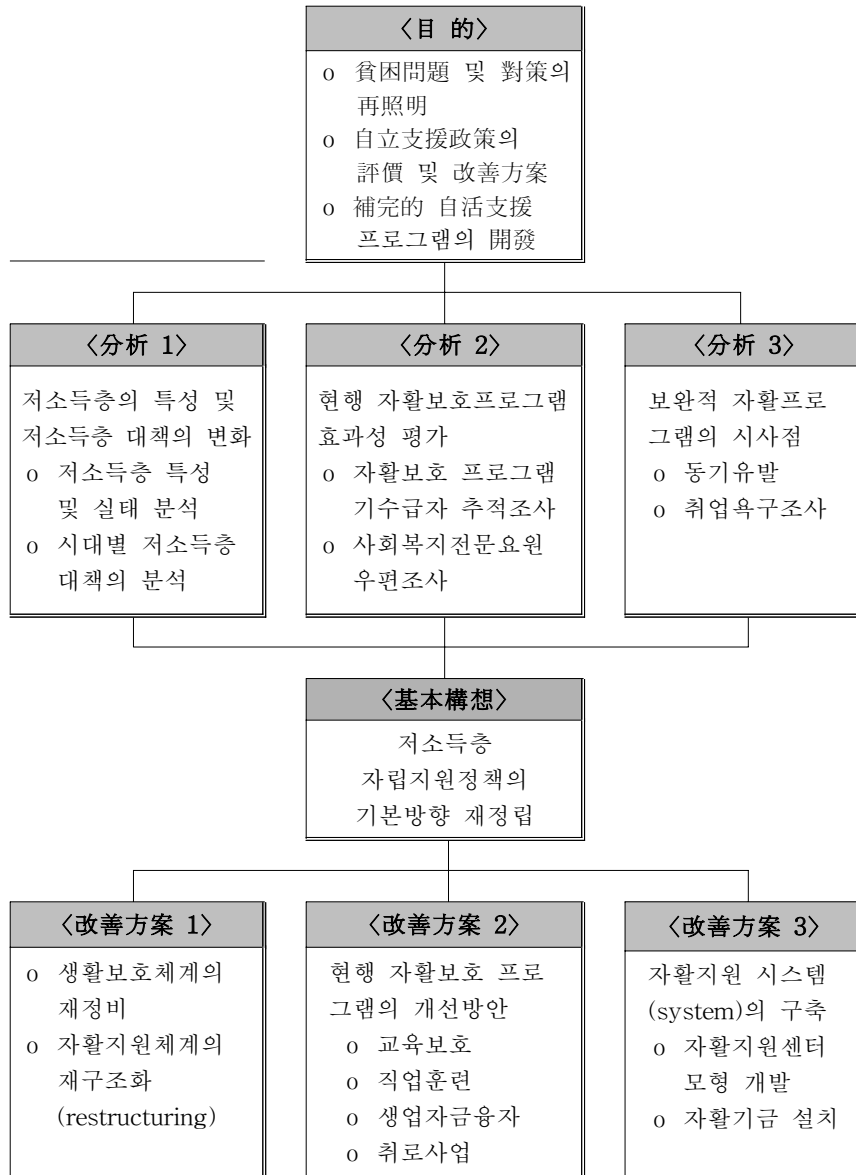
第2節 研究目的 및 內容

福祉資源의 제약으로 生活保護制度가 가장 기본적인 最低生活保障의 기능을 크게 수행하지 못함에 따라 그동안의 低所得層對策에 관한 관심은 최저생활보장을 위한 生計保護水準과 保護對象者 選定の 문제에 주된 초점이 맞추어져 왔다. 그 결과 低所得層 自活支援을 위한 프로그램에 관한 문제점이 지적되고 있음에도 불구하고 상대적으로 이에 대한 연구가 활발히 이루어지지 않았다.

국내의 수 많은 先行研究 중에서 특히 서상목 외(1981)의 연구는 零細民을 勤勞能力의 유무에 따라 自立基盤造成 對策과 基本需要充足 對策을 설득력있게 제시하고 있다. 이두호 외(1991)의 貧困論은 빈곤에 관한 理論과 實際가 잘 정리된 교과서적인 성격을 갖는다. 박순일 외(1991)의 연구는 저소득층의 福祉需要 分析을 통해서 福祉欲求에 부응하는 전반적인 생활지원 대책을 논하고 있다. 이에 비해 이만우·나성린·현진권(1993)은 과거에 다른 연구자가 별로 시도하지 않았던 公的扶助의 經濟的 效果分析을 제시하고 있다. 마지막으로 권순원(1993)의 연구는 貧困 및 貧困政策을 둘러싼 視角에 관한 정리가 돋보이고, 貧困政策의 기초는 빈민들이 개인으로건 자발적 조직하에 의해서건 市場活動에 참여할 수 있도록 지원해야 하며, 그 일환으로서 協同組合을 통한 脫貧困運動의 活性化案을 제시한 바 있다.

本 研究는 經濟社會與件의 變化에 따라 이에 적합한 低所得層 政策의 전반적인 基本體系를 再整備하고, 특히 生産的 福祉에 기여할 수 있는 效果的인 自活支援 方案을 모색하는데 基本目的을 두고 있다. 이런 취지하에서 既存 自活支援프로그램을 評價·分析하여 改善方案을 제시하고, 民間部門의 補完的 自活支援프로그램의 開發을 주목적으로 한다. 따라서 연구의 범위를 지나치게 확대하지 않기 위하여 低所得層의 自活對策에 직접적인 관계가 있는 부분에 역점을 두어 분석을 시도하고 구체적 정책건의를 제시하고자 한다.

이를 위한 주요 研究內容은 다음과 같다. 첫째, 低所得層의 自活關聯 實態를 分析한다. 즉 低所得層들이 貧困에 빠지게 된 原因이 무엇인지, 自立을 위하여 必須的인 條件들은 무엇이며 이들이 가지고 있는 資源들은 무엇인지, 그리고 이들의 자립을 가로막고 있는 障壁은 무엇인지 등의 自活關聯 實態를 분석한다.



[圖 1-1] 研究의 基本構想

둘째, 그동안 政府가 수행한 低所得層對策의 변화를 시대별로 照明한 후 향후 自立對策의 기본방향을 모색해 본다.

셋째, 自活프로그램의 效果性을 평가한다. 자활지원정책이 所得과 就業, 그리고 貧困의 脫皮에 미치는 영향을 自立性의 맥락에서 분석하며, 生活保護에서 除外된 原因이 自立때문인지 또는 受給者 選定基準의 變化 때문인지를 분석한다.

넷째, 自活支援을 위한 政策課題를 提示한다. 즉, 勤勞能力이 있는 저소득층의 자활성공을 위하여 “動機誘發”, “成就動機”, “主人意識” 등 동기부여의 개념을 도입한 自活訓練프로그램을 중심으로 效率的이고 體系的인 政策代案을 제시한다.

다섯째, 정부의 지원노력으로 메워지지 않는 겅을 보완할 수 있는 民間部門의 補完的 自活支援프로그램의 必要性和 推進方案을 제시한다. 구체적 보완적 자활프로그램으로 自活支援센터 模型을 제시한다.

第3節 研究方法

本 研究에서는 低所得層 自活保護프로그램의 效果性 評價와 改善方案을 모색하기 위하여 既存 國內外 文獻의 檢討와 함께 세가지의 社會調査를 실시하였다. 세가지 사회조사의 내용을 살펴보면, 먼저 自活保護프로그램 效果性 評價를 위하여 自活保護프로그램 既受給者和 社會福祉專門要員을 대상으로 각각 追跡調査와 郵便調査 방법으로 조사를 하였으며, 改善方案의 하나로 自活支援센터의 模型開發을 위하여 노원구 지역의 低所得層을 대상으로 欲求調査를 실시하였다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 自活保護프로그램 既受給者 追跡調査

自活保護프로그램 既受給者の 追跡調査는 과거 4~5년전에 자활보호프로그램을 수급한 기수급자를 추적하여 自活與否 등 자활보호프로그램의 수급이 經濟的 自立에 有意味한 效果를 주었는지에 대한 검토를 통해 自活保護프로그램의 效果性을 評價하는 것을 그 목적으로 하였다.

調査對象은 저소득층 밀집 都市型인 서울 관악구, 저소득층 신규편입 都市型인 대구 달서구, 도시인접 農村型인 전북 완주, 순수 農村型인 경남 고성 등 4개 지역의 教育保護, 職業訓練, 生業資金融資 등 3개의 自活保護프로그램 既受給者를 대상으로 하였다. 調査規模는 4개의 조사대상 지역별로 3개의 자활보호프로그램별 기수급자 약 20가구를 기준으로 標本抽出하여, 결국 全體 標本規模는 267사례였다. 標本抽出 方法은 1991년을 자활보호프로그램 기준 수급년도로 삼고, 1991년 당시에 각 地域別로 자활보호프로그램을 수급한 既受給者를 無作為抽出하였다. 단, 1991년 1개 연도로 조사목표 사례수가 채워지지 못했을 경우에는 그 前後年度 受給者를 포함하여 표본을 추출하였다.

〈表 1-1〉 地域別 및 프로그램別 調査對象

	전체	생업자금융자	교육보호	직업훈련
서울 관악구	64	20	22	22
대구 달서구	62	20	21	21
전북 완주군	71	24	24	23
경남 고성군	70	23	24	23
계	267	87	91	89

調査對象 選定이 과거의 수급년도를 기준으로 이루어졌기 때문에 추출된 조사대상이 현재 他地域에 거주하는 경우도 있었는데 調査偏

倚를 줄이기 위해 모두 調査對象에 포함하여 선정하였다. 그러나 조사 대상자 추적과정에서 住所가 不分明하거나 너무 거리가 먼 지역으로 轉出하였을 경우에는 다른 사례로 代替하였다. 또한 教育保護나 職業訓練 수급자 중에는 現在 軍服務中인 경우도 있었는데, 이들이 조사대상에 포함될 경우 자활보호프로그램의 효과성 판단 등 調査結果 解釋에 어려움을 줄 것으로 사료되어 調査對象에서 除外하였다.

조사일정을 살펴보면, 1995년 1월 24일부터 28일까지 事前調査를 거쳐 調査票를 開發·完了하였으며, 동년 2월말 豫備調査에서 無作為 抽出方法으로 調査對象을 확정짓고 조사대상의 성명, 주소, 전화번호를 확보하여 調査對象 名單을 작성하였다. 그리고 1995년 3월 27일부터 4월 11일까지 16일간에 걸쳐 本調査를 실시하였다.

本調査는 각 지역별로 본 연구진이 調査指導를 맡고 각 지역의 社會福祉專門要員이 調査員으로 실제 조사를 수행하였다. 조사는 확보된 주소와 전화번호를 이용하여 수급자와 면담약속을 한 후에 直接 訪問 調査하는 방법을 취하였다. 既受給者 조사이므로 조사대상을 直接 對面調査하는 것을 원칙으로 하였으며 수급자가 해당 조사지역에서 이주한 경우 住所를 追跡하여 직접 방문조사하였다. 그리고 受給者の 本家は 그 지역에 거주하고 있는데, 수급자만 다른 지역에 거주하는 경우에는 家口 一般事項은 本家에서 조사하고 각 프로그램별 조사는 他地域에 거주하는 受給者를 직접 방문하여 조사하였다.

自活保護프로그램 既受給者 조사의 主要 內容은 自活保護家口 一般事項, 客觀的·主觀的 自活與否, 각 프로그램別 自活效果 등이다.

2. 社會福祉專門要員 郵便調査

社會福祉專門要員 郵便調査는 우리나라 생활보호제도의 一線 專門家人 社會福祉專門要員이 전문적이고 객관적인 관점에서 어떻게 自活

〈表 1-2〉 調査設計

조사목적	조사대상	조사방법	주요 조사내용
거시적 평가: 자활지원정책 의 목표 및 대상	① 사회복지전문요원 - 조사지역: 전국 - 조사규모: 800명 - 표본추출 방법 • 각 읍·면·동별 무작위 추출 • 1991년 및 그 이전 임용자 우선추출	우편조사	① 생활보호자의 감소원인 ② 자활보호자의 특성 ③ 자활보호프로그램의 전반적 평가 ④ 자활지원정책의 개선방 안 및 효과적인 자활지 원대책 개발
미시적 평가: 자활보호 프로그램별 효과성	② 자활보호프로그램 기수급자 - 조사지역 • 서울 관악구 • 대구 달서구 • 전북 완주군 • 경남 고성군 - 조사규모 • 4개 지역의 3개 자활보호프로그램 별 기수급자 20가구씩 조사 즉, 4 x 3 x 20 가구= 267 사례 - 표본추출 방법 • 자활보호프로 그램 기수급자 무작위추출	추적조사	① 현재 자활보호에서 제 외된 가구의 실제 자활 여부 ② 교육보호의 자활효과 ③ 직업훈련 프로그램의 자활효과 ④ 생업자금융자 프로그램 의 자활효과
효과적인 자립지원대책의 개발	① 자활지원센터 모형 개발을 위한 노원구 지역 저소득층 욕구 조사 - 조사대상 노원구 영구임대 아파트단지 거주 저소득층 가구 - 조사규모: 215가구 ② 생산자 협동조합 - 실과 바늘 - 나레 건설 ③ 사회복지관 공동작업장	사회조사 현장 전문가 면접조사 "	① 근로능력 및 근로태도 ② 필요한 지원내용 및 규모를 알아보기 위한 취업 및 자영업관련 욕구 ① 생산자협동조합의 실 태·문제점·지원대책 ① 공동작업장 운영의 실 태·문제점·지원대책

保護프로그램의 效果性을 評價하고 있는지, 그리고 나름대로의 現場經驗속에서 형성된 바람직한 自活保護프로그램의 改善方案에 대한 생각을 알아보려고 마련하였다.

調査對象 選定은 전국 약 3,000명의 사회복지전문요원을 대상으로 800명을 無作為抽出 하였다. 標本抽出은 먼저 800명의 調査規模를 정한 다음 地域別로 現 社會福祉專門要員數에 비례하여 標本數를 할당하고, 각 읍·면·동별로 無作為抽出하되 1개 지역당 1명씩 경험이 축적된 1991년 및 그 이전 임용자를 우선적으로 추출하였다.

社會福祉專門要員 調査는 1995년 2월 事前調査를 거쳐 調査票를 개발·완료하고, 추출된 800명의 조사대상에 대해 郵便調査 方法으로 실시하였다. 1995년 3월 27일 발송작업을 완료하고, 4월 20일을 마지막으로 회수된 조사표는 326개로 40.7%의 回收率을 보였다. 이같이 회수율이 저조한 배경은 조사항목에 따라 과거 몇년간의 통계를 재작성하는데 상당한 시간이 소요되기 때문으로 보인다.

社會福祉專門要員을 통해 조사하고자 한 主要 調査內容은 生活保護家口數의 變動實態와 그 原因, 生活保護對象者 選定の 適切性 檢討, 自活保護家口의 實質的 自活可能性 檢討, 自活保護프로그램의 全般的 및 프로그램別 評價, 自活프로그램의 改善方案 등이다.

3. 노원구 永久賃貸아파트團地 低所得層 欲求調査

低所得層 自活을 위하여 가장 지원이 필요한 욕구가 무엇이며 이에 따른 自活支援方案을 모색하기 위하여 低所得層 密集地域이 된 서울 노원구 영구임대아파트단지 지역을 대상으로 低所得層 欲求調査를 실시하였다.

調査對象은 노원구 월계 2동, 공릉 1동, 하계 1동, 중계 3동, 중계 4동 등 5개동의 영구임대아파트단지에 거주하고 있는 低所得層 家口를

無作為로 抽出하는 방법으로 選定하였으며, 이에 따른 總 調査家口는 215 가구였다. 조사방법은 각 가구당 가구원 일반사항을 조사하고, 각 가구당 勤勞有能力者 全員에 대해 勤勞態度 및 就業欲求調査를 실시하였다. 즉, 한 가구에 2명 이상의 勤勞有能力者가 있을 경우 이들을 모두 조사대상으로 하였다.

調査는 1995년 5월 24일 부터 6월 1일까지 9일간에 걸쳐 이루어졌으며, 실제적인 調査遂行은 노원구 월계 2동, 공릉 1동, 하계 1동, 중계 3동, 중계 4동의 社會福祉專門要員에 의해 訪問 面接調査로 이루어졌다.

主要 調査內容은 가구 일반사항, 근로능력자의 근로에 대한 태도, 자활을 위해 필요한 지원, 협동적 태도, 협동조합에 대한 태도, 과거 및 현재의 취업경험, 자영업 및 취업활동을 위해 필요한 지원 등이다.

4. 協同組合 關係者 및 社會福祉館 訪問・深層面接 調査

政府의 自活保護프로그램을 補完하는 새로운 自活支援方案을 모색하는 일환으로 低所得層의 自發的 協同體 및 既存 協同組合의 低所得層 自活支援 可能性을 모색하기 위하여 信用協同組合, 生活協同組合, 生産者協同組合을 방문하여 關係者와의 深層面接을 실시하였다.

主要 面談者는 복음신용협동조합 박태선 사무국장, 한살림 생활협동조합 조완형 부장, 생산자협동조합을 직접 운영하고 있는 허병섭 목사, 김홍일 신부, 노동자협동경영연구회 김성오 책임연구원 등이다.

主要 論議內容은 각 協同組合의 活動現況과 方向, 問題點 및 限界, 각 協同組合別 活動과 低所得層 自活支援과의 접목가능성 및 실현방안 등에 관한 것이었다.

한편 民間 社會福祉서비스를 전달하는 일선기관인 社會福祉館이 低所得層 自活支援을 위하여 할 수 있는 役割과 機能을 찾아보기 위하여 社會福祉館을 방문하여 사회복지관의 재원, 인력, 이용자 등 組織

環境 및 프로그램 運營狀況에 대해 關係擔當者와의 深層面接을 통해 알아보았다. 또한 사회복지관에서 현재 실행하고 있는 복지프로그램 중 低所得層 自活과 관련있는 婦女子 派出婦 斡旋 및 共同作業場의 실태와 문제점, 개선방안 등에 대해서도 알아보았다.

5. 政策懇談會 開催를 통한 專門家 意見收斂

本 研究를 수행하는 과정에서 수차례의 政策懇談會를 개최하여 關聯 專門家の 의견을 수렴함으로써 보다 충실하고 객관적인 연구수행을 기하고자 노력하였다. 그간의 政策懇談會 內容을 정리해보면 〈表 1-3〉과 같다.

〈表 1-3〉 政策懇談會의 內容

	참 석 자	주 제
제1차 정책간담회 (1995. 1. 19.)	총 14명 어윤배, 최일섭, 최성재 이혜경, 김영철, 김진학 이경민, 본원 연구팀	『저소득층 실태변화와 정책과제』 중간보고 검토 및 향후 연구방향 제정립
제2차 정책간담회 (1995. 3. 10.)	총 17명 이향주, 이광영, 최연중 유지숙, 김영철, 삼성복 지재단, 본원 연구팀	자활보호프로그램 효과성 평가를 위한 조사설계 및 조사표 검토 • 자활보호프로그램 기수급자 추적조사 • 사회복지전문요원 우편조사
제3차 정책간담회 (1995. 4. 7.)	총 13명 배임호, 허병섭, 김홍일 김성오, 박태선, 조완형 삼성복지재단, 본원 연 구팀	보완적인 저소득층 자활지원방안 의 모색
제4차 정책간담회 (1995. 4. 18.)	총 11명 김홍일, 오용식, 황미영 김지민, 조성민, 본원 연구팀	서울 노원구지역 대상의 저소득 층 자활지원센터 모형 개발을 위 한 고려 조건 검토
제5차 정책간담회 (1995. 5. 23.)	총 25명 어윤배, 김한기, 이재환 등 노원지역 사회복지 전문요원, 본원 연구팀	노원구 지역 저소득층 욕구조사 표 검토 및 조사협조 의뢰
제6차 정책간담회 (1995. 6. 9.)	총 8명 김홍일, 이재환, 노옥, 본원 연구팀	자활센터 모형의 검토
제7차 정책간담회 (1995. 7. 26.)	총 16명 어윤배, 최성재, 황선화 김홍일, 이재환, 삼성복 지재단, 본원 연구팀	『저소득층 실태변화와 정책과제』 최종 연구결과 보고 및 토론

第2章 低所得層의 實態變化 및 特性

第1節 低所得階層의 變動推移

1. 貧困의 概念과 對象人口

가. 貧困概念의 定義

貧困은 絶對貧困과 相對貧困으로 나눌 수 있다. 絶對貧困은 특정 사회의 가치기준에 따라서 달리 결정되지만 絶對貧困人口의 추정은 하나의 家口가 最低生活을 유지하는데 필요한 生計費를 추정한 후 家口의 所得이 最低生計費에 미달하였을 경우 貧困人口라고 정의하고 있으며, 이의 계산을 위해서는 최저생활수준에 대한 主觀性이 개입될 수 있다.

相對貧困은 所得順으로 전체의 一定比率을 貧困層으로 定義하는 것이며, 언제나 일정 비율의 빈곤층이 존재하게 되어 政策樹立에 도움을 주지 못하는 문제점이 있으므로 이를 보완한 개념으로 貧困線¹⁾을 全體 平均所得의 일정 비율로 정의한다.

나. 貧困의 測度

貧困의 정도를 측정하는 방법으로는 여러가지 貧困係數(poverty index)가 있다. 이 중에서 가장 보편적으로 사용되는 貧困率(incidence of poverty)은 總人口에 대한 貧困人口의 비율을 나타낸다. 빈곤율은

1) 최저생계비를 의미함.

貧困의 개념에 따라 絶對貧困率과 相對貧困率로 나눌 수 있다. 빈곤율은 산출이 비교적 용이하다는 장점이 있으나 平均所得이나 貧困人口의 소득분포가 전혀 반영되지 못한다는 단점도 가지고 있다.

貧困隔差(poverty gap)란 모든 빈곤인구를 貧困線까지 끌어올리는데 필요한 총금액을 의미한다. 따라서 貧困隔差는 (貧困線 - 貧困人口의 平均所得) x 貧困人口數로 나타낼 수 있으며, 貧困隔差를 GNP 또는 정부총지출의 비율로 표시함으로써 소득재분배로 빈곤을 해소하기 위한 總資源의 상대적 크기를 나타낼 수 있다. 이와 함께 所得隔差比率(income gap ratio)은 貧困隔差를 표준화시킨 개념으로 빈곤격차를 빈곤선 이하의 全體面積으로 나눈 수치이다.

貧困率이나 貧困隔差는 빈곤인구간의 소득분포와는 무관하게 결정된다는 단점이 있으며, 이를 보완하기 위해서 작성된 것이 센 貧困指數이다. 여기서 센 貧困指數 = 貧困率 x { 1 - 貧困人口 平均所得 / 貧困線 x (1 - G)}로 값을 구할 수 있으며, G는 빈곤인구간의 소득불평등도를 나타내는 지니계수를 의미한다. 이 센 貧困指數는 0과 1사이의 값을 가지는데 貧困狀態가 심할수록 높은 값을 가지며 심하지 않으면 낮은 값을 갖는다. 센 貧困指數는 빈곤의 상태를 일목요연하게 파악할 수 있는 장점이 있으나 산정방법이 복잡하고 이에 필요한 정보자료가 많아야 한다는 단점이 있다.

다. 貧困人口 統計

우리나라의 貧困人口 규모를 파악하려는 시도는 많이 있어 왔지만 貧困人口의 정확한 규모는 통계마다 상이하고 時系列的 一貫性이 결여되어 있다. 이는 貧困의 개념 자체가 主觀的인 개념이어서 빈곤을 정의하는 바가 研究者마다 다르고, 貧困人口의 전국적 규모를 파악할 수 있는 조사가 同一한 基準으로 定期的으로 계속하여 조사되지 않고

있기 때문이다.

우리나라에서는 정기적으로 가구소득을 파악하는 統計調査는 통계청의 『都市家計調査』와 농수산부의 『農家經濟調査』²⁾가 있으나, 이 두 자료로 전국적 소득분포를 추정하는 데에는 다음과 같은 한계점이 있다. 첫째, 『都市家計調査』는 도시지역의 도시가구에게만 소득을 묻고 『農家經濟調査』는 농가에게만 조사를 국한시켰기 때문에, 도시지역의 농가나 농촌지역의 비농가에 대해서는 아무런 家計調査도 되어 있지 않다. 둘째, 貧困與否를 판단하는데 있어서 보조자료가 될 수 있는 자산에 관한 항목이 『都市家計調査』에는 포함되어 있지 않다. 셋째, 두 가계조사의 작성기관이 서로 다르기 때문에 所得과 消費를 정의하는데 있어서 약간의 차이점이 드러난다. 예를 들면 자가평가액이 『農家經濟調査』에서는 住居費에 포함되어 있지 않으나 『都市家計調査』에는 住居費에 포함되어 있으며, 가격 상승에 의한 자산의 재평가가 『農家經濟調査』에는 所得으로 간주되고 있으나 『都市家計調査』에서는 전혀 반영되어 있지 않다.

〈表 2-1〉 最低生計費 推計 比較

(단위 : 원)		
研究者	發表年度	最低生計費(5인기준)
서상목	1979	166,451
윤석범	1983	245,440
장현준	1986	239,287
이중희	1986	256,640
배무기	1987	706,426
노 충	1988	916,077
안창수 · 김미곤	1989	348,597
박태규	1991	453,830
박순일 · 김미곤	1994	765,627

2) 농림수산부, 『농가경제조사 결과보고』 참조.

이와 함께 最低生計費 통계도 주관적이어서 이를 공식적인 貧困線으로 정의하기에는 어려움이 뒤따른다. 즉, 그동안 最低生計費의 산정은 여러 기관에서 수행해 왔으나 그 산출목적에 따라 最低生計費의 定義나 調査方法이 서로 달라서 비교하기가 쉽지 않다.

또한 특정년도에 最低生計費를 산정하였다 하여도 계산된 生計費를 다른 연도에 적용하는데 필요한 척도가 제한되어 있다. 즉, 소비자물가지수, GNP디플레이터, 소비지출액 변화율 등이 있으나 모두 학자들 간에 합의점이 아직 없는 상태이다.

라. 政策對象으로서의 貧困階層

우리나라에서 貧困對策의 대상이 되는 계층으로는 生活保護對象者가 있다. 生活保護對象者는 시설보호, 거택보호, 자활보호대상자로 분류할 수 있으며, 일정한 所得水準을 기준으로 하여 선정되므로 絶對貧困人口의 개념이라고 할 수 있다. 生活保護對象者는 예산 등의 제약을 받아 일정 기준하에서 選定되므로 실제적 의미의 貧困人口보다는 좁은 의미를 가지고 있다. 현재 生活保護對象者를 위한 대책도 예산의 부족 등으로 지원수준이 미미하여 빈곤인구의 범위에 관한 논의는 다음 기회로 미루고 여기서는 生活保護對象者를 중심으로 논의하기로 한다.

2. 低所得層의 變動推移

가. 貧困階層³⁾의 變動推移

時系列的이고 一貫性있는 貧困率統計로는 박순일(1993)의 연구가 있

3) 일반적으로 빈곤계층은 학술적인 논문에서 많이 사용되는 용어이고, 저소득층은 행정적인 용어로서 자주 사용되고 있으나 여기서는 엄격히 구분하지 않고 사용하기로 한다.

다. 박순일 연구에 의하면, 1991년 기준으로 絶對貧困線을 8만5천원으로 할 경우 絶對貧困率은 1967년 74.9%, 1970년 68.5%, 1980년 48.3%, 1985년 41.4%, 1990년 11.6%, 1991년 9.3%로 점차 감소하고 있다. 그러나 도시가구 평균지출의 50% 수준인 相對貧困率은 1967년의 18.2%에서 점차 감소하였으나 1981년을 저점으로 하여 다시 증가하여 1989년에는 23.7%까지 높아졌다. 그 이후 다시 감소추세를 보이고 있다.

<表 2-2>는 빈곤율의 변화추이를 나타낸 것이다. 1965년, 1976년, 1980년의 자료는 서상목 외⁴⁾의 추정치를, 1991년은 이만우 외⁵⁾의 추정치를 사용하여 비교하였다. 그러나 두 연구는 사용한 자료나 방법이 상이하여 다소 문제점이 있으므로 단순히 전반적 흐름만을 비교하고자 한다.

1) 貧困資料

우선 貧困率 등 각종 貧困指標는 <表 2-2>에서 보는 바와 같이 점차 감소하고 있다. 貧困率은 1965년 40.9%, 1976년 14.8%, 1980년 9.8%, 1991년 7.6%로 감소하고 있으며, 貧困隔差는 1965년 791억원, 1976년 2,210억원, 1980년 2,727억원, 1991년 1조 817억원으로 늘어나고 있으나, 貧困隔差의 GNP에 대한 비중은 1965년 9.8%, 1976년 1.8%, 1980년 0.8%, 1991년 0.5%로 떨어지고 있다. 한편 센 빈곤지수도 1965년 0.1489, 1976년 0.0595, 1980년 0.0346, 1991년 0.0305로 낮아지고 있다. 본 연구에서의 합산 자료는 우리나라 전체가구의 82.4%에 불과하고, 더욱이 도시와 농가의 통계산정기준이 차이가 나므로 연구 결과에 대한 조심스러운 해석이 필요하다.

4) 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민 대책』, 한국개발연구원, 1981.

5) 이만우 · 나성린 · 현진권, “현행 공적부조의 경제적 효과 및 개선방안: 빈곤 측정 방법론을 중심으로,” 『재정논집』, 제8집, 한국재정학회, 1993.

이를 地域別로 살펴보면 農村地域의 貧困이 都市地域의 貧困보다 낮게 나타나고 있다. 예를들어 都·農간 貧困率의 차이는 1965년에 도시지역이 54.9%, 농촌지역이 35.8%, 1976년에는 각각 18.1%, 11.7%, 1980년에는 10.4%, 9.0%, 1991년에는 8.7%, 2.8%로 1980년 통계외에 나머지 통계에는 모두 큰 차이를 보이고 있다.

1980년 통계는 貧困對策을 위하여 특별조사를 한 것이고, 나머지 1965년, 1976년, 1991년 통계는 都市家計調査와 農家經濟調査를 이용하였다는 공통점이 있다. 특히 1991년의 추정결과는 농촌의 貧困率을 2.8%로 제시하고 있어 후술하는 生活保護對象者의 지역별 분포와 큰 대조를 보이고 있다.

〈表 2-2〉 貧困率의 變化推移

구 분		貧困率(%)	貧困隔差(십억원)	센貧困指數(%)	貧困隔差/GNP(%)
1965	도시	54.9	39.7	0.2490	4.9
	농촌	35.8	39.4	0.1085	4.9
	전국	40.9	79.1	0.1489	9.8
1976	도시	18.1	139.6	0.0728	1.1
	농촌	11.7	81.4	0.0472	0.7
	전국	14.8	221.0	0.0595	1.8
1980	도시	10.4	164.9	0.0336	0.5
	농촌	9.0	107.8	0.0356	0.3
	전국	9.8	272.7	0.0346	0.8
1991	도시	8.7	1,027.0	0.0348	0.48
	농촌	2.8	54.7	0.0092	0.03
	전국	7.6	1,081.7	0.0305	0.51

資料: 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민 대책』, 한국개발연구원, 1981.

이만우·나성린·현진권, 『현행 공적부조의 경제적 효과 및 개선방안: 빈곤측정 방법론을 중심으로』, 『재정논집』, 제8집, 한국재정학회, 1993.

2) 貧困率 下落의 原因과 政府役割 増大의 必要性

貧困率이 이처럼 크게 하락한 것은 이 期間 동안 韓國經濟가 급격한 成長으로 就業機會와 全般的 所得水準이 增加하여 많은 人口의 家口所得이 絶對貧困線 위로 올라갈 수 있었기 때문이다. 이는 就業機會의 擴大를 수반하는 高度 經濟成長의 追求가 絶對貧困의 解消를 위한 가장 效果的인 政策임을 示唆하는 것이다.

한편 貧困의 감소 속도가 점차 떨어지고 있다는 것이 또한 특징적이다. 1960년대보다는 1970년대가, 1970년대보다는 1980년대의 貧困率 감소속도가 훨씬 낮게 나타나고 있다. 이는 經濟成長의 내용상의 차이에 기인하는 것으로 보인다. 즉, 1970년대 후반부터 성장의 패턴이 勞動集約的 構造에서 資本集約的 構造로 변하면서 經濟成長 → 賃金 增加 → 貧困 減少의 連結 고리가 약화되고 있기 때문으로 생각된다. 이는 貧困率 축소를 위한 政府役割의 必要性이 증대되고 있음을 의미한다.

나. 生活保護對象者의 變動推移

保健福祉部⁶⁾의 生活保護對象者 選定基準은 최저생계비 산정에 기초하고 있다. 1994년 현재 生活保護對象者 選定基準 160,000원은 韓國保健社會研究院의 1988년 最低生計費를 소비자물가상승율로 現價시킨 수치의 92.6%로 접근하고 있다. 이는 1990년 초의 35~38% 수준에서 크게 높아진 것이다. 실제로 都市家計 平均消費額 1,140,000원(1994년 기준)의 14.0% 수준으로 높아졌다.

6) 1994년 12월부터 보건사회부(보사부)가 보건복지부(복지부)로 개편됨에 따라 개편이전에 발간된 자료의 경우에도 개명된 명칭으로 표시한다.

〈表 2-3〉 保健福祉部 生活保護對象者 選定基準의 變化

(단위: 원)

年度	生保者選定 基準 ¹⁾ (A)	最低生計費 (B) ²⁾	都市家計 平均 消費支出 (C)	A/C	B/C	A/B
1970	800	3,233	25,990	0.03	0.12	0.247
1975	2,400	8,030	58,350	0.041	0.138	0.299
1980	20,000	19,687	179,274	0.112	0.110	1.016
1985	38,000	102,600	317,025	0.120	0.324	0.370
1988	44,000	116,361	467,636	0.094	0.249	0.377
1990	48,000	133,595	685,662	0.070	0.195	0.359
1992	100,000	155,103	941,949	0.106	0.165	0.645
1994	160,000	172,738	1,140,000	0.140	0.152	0.926

註: 1) 1980년까지는 거택보호+영세민 이며, 1985년 이후는 대도시 기준임.

2) 1980년까지는 서상목외(1981) 자료이며, 1985년 이후는 1988년의 한
국보건사회연구원의 최저생계비를 기준으로 소비자물가지수로 환가
한 것임.

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.

통계청, 『도시사계연보』, 각년도.

〈表 2-4〉 生活保護對象者の 變化推移 (配定人員 基準)

(단위: 천명)

年度	總數	施設保護	居宅保護	自活保護
1970	1,064 (3.3%)	58	306	700
1975	1,234 (3.5%)	56	328	850
1980	1,829 (4.8%)	47	282	1,500
1985	2,273 (5.6%)	63	282	1,928
1988	2,310 (5.5%)	75	318	1,917
1990	2,256 (5.3%)	81	340	1,835
1991	2,246 (5.2%)	82	338	1,826
1992	2,176 (5.0%)	83	338	1,755
1993	2,001 (4.5%)	83	338	1,580
1994	1,902 (4.3%)	81	320	1,501
1995	1,755 (3.9%)	78	307	1,370

註: ()은 총인구에 대한 생활보호대상자 비율임.

資料: 보건복지부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

이와 함께 生活保護對象者 選定基準의 上向調整에도 불구하고 生活
保護對象者 比率은 減少하고 있다. 즉, 生活保護對象者の 總人口에 대

한 비율은 1975년 3.3%, 1980년 4.8%, 1985년 5.6%, 1990년 5.3%, 1995년 3.9%로 1985년까지는 증가경향을, 그 이후로는 감소경향을 보이고 있다.

極貧階層이라고 할 수 있는 施設保護 및 居宅保護者의 數도 일정수를 유지하고 있으며, 總人口에 대한 비율은 감소하고 있다. 自活保護對象者도 1975년 총인구의 2.4%, 1985년 4.7%에서 1995년에는 3.0%로 감소하고 있다.

다. 生活保護對象者의 地域別 分布

生活保護對象者의 地域別 分布를 보면 1970년에는 6대도시 27%, 기타지역 73%, 1980년에는 6%, 94%, 1990년에는 19%, 81%, 1994년에는 24%, 76%로 전술한 〈表 2-2〉의 결과와는 반대의 결과를 보이고 있다.

〈表 2-5〉 生活保護對象者의 地域別 分布 (配定人員 基準)

(단위: 명, %)

연도	6대도시	기타지역
1970	283,300 (27.0)	780,764 (73.0)
1975	270,652 (13.0)	1,771,450 (87.0)
1980	107,683 (6.0)	1,593,774 (94.0)
1985	505,626 (22.0)	1,767,524 (78.0)
1988	484,063 (21.0)	1,816,008 (79.0)
1990	435,693 (19.0)	1,820,498 (81.0)
1992	401,263 (18.0)	1,775,184 (82.0)
1994	446,959 (23.5)	1,455,903 (76.5)

註: ()은 구성비임

資料: 보건복지부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

理論的 貧困人口는 地域別 分布에서는 都市地域의 貧困率이 훨씬 높고 貧困人口가 都市地域에 집중되어 있음을 보여주었으나, 生活保護對象者의 지역별 분포는 오히려 農漁村地域에 집중되고 있음을 알 수

있다. 최근의 居宅 및 自活保護對象者의 地域別 分포를 보아도 1989년에는 6大都市가 23%, 中小都市가 16%인 반면 農漁村은 61%를 나타내었고, 1994년에는 大都市가 26%, 中小都市가 16%인 반면 農漁村은 58%를 나타내어 대도시의 비중이 늘고 농어촌의 비중이 감소하여 지역편중 문제가 다소 완화되었으나 경향 자체는 지속되고 있다.

이러한 차이는 분명하지 않으나 對象人口를 추계하는 기준의 차이 등도 한 원인으로 생각된다. 즉, 理論的 貧困人口는 經濟的 基準만을 사용하여 추계한 것이나, 生活保護對象者의 選定基準은 經濟的 基準 뿐만 아니라 扶養家族의 有無와 健康, 年齡 등 다른 기준이 함께 적용되었기 때문인 것으로 추측된다.

〈表 2-6〉 居宅 및 自活保護對象者 分布 (實際 保護人員 基準)
(단위: 명, %)

구 분	1989	1991	1993	1994
총 계	2,123,472 (100.0)	2,040,587 (100.0)	1,624,368 (100.0)	1,404,963 (100.0)
대 도시	489,488 (23.0)	412,124 (20.0)	359,469 (22.0)	362,345 (25.8)
중소도시	348,129 (16.0)	307,711 (15.0)	257,422 (16.0)	221,434 (15.8)
농 어 촌	1,285,855 (61.0)	1,320,752 (65.0)	1,007,477 (62.0)	821,184 (58.4)

註: ()은 구성비임.

資料: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

第2節 低所得層의 實態 및 特性

1. 貧困의 原因

貧困의 原因에 대한 가장 일반적인 생각은 아마도 빈곤의 원인이 個人의 責任인가, 아니면 社會의 責任인가 하는 빈곤발생의 責任所在

를 따지는 것일 것이다. 그러나 실제로 이러한 두가지의 입장은 빈곤 문제를 바라보는 다양한 입장 중 가장 극단에 있는 것으로서 실제로는 명확하게 규정하기는 거의 불가능하고 그 해석은 研究者의 價値觀에 따라 상당히 다르게 나타난다.

가. 貧困原因에 관한 理論

貧困原因에 대한 해석이 개인의 가치관에 따라 다른 것처럼 貧困原因에 대한 이론들도 입장에 따라 다양하게 전개되어 왔다. 다양하게 전개되어온 빈곤원인론에 대한 가장 일반적인 논의는 빈곤의 원인을 個人的인 要因에서 찾는 理論과 社會的 要因에서 찾는 理論으로 구분하는 것이다.

1) 個人的 要因論

貧困原因을 個人的 要因에서 찾는 이론으로는 人的資本理論, 個人選擇理論, 相續理論, 偶然性理論 등이 있다(Sahota, G. S. 1978)

人的資本理論은 개인의 임금과 소득이 人的資本에의 投資에 의해서 이루어지는 個人的 生産性에 의해 결정된다는 논리이다. 공식, 비공식 훈련 등의 인적자본투자가 높으면 숙련된 기술을 가지게 되고, 숙련된 기술을 가지고 있으면 개인의 생산성이 높아져, 결국 높은 임금과 소득을 가지게 된다는 것이다. 즉, 貧困은 낮은 인적자본투자에 의한 낮은 技術과 낮은 生産性에 의한 低所得의 結果라는 것이다.

個人選擇理論은 개인의 소득이 餘暇와 勞動, 또는 安定追求와 危險에의 挑戰간의 個人的 選擇에 의하여 결정된다고 한다. 여가 대신에 노동을 추구할 수록 보다 높은 임금을 얻을 수 있고, 안정추구 대신에 위험부담을 감수하고 도전을 택한다면 성공할 경우 빈곤에 빠질 가능성에 대한 보상으로 아주 높은 소득을 획득하게 된다고 한다. 즉, 貧

困은 勞動 대신에 餘暇를 選擇한 경우나 危險에 挑戰하여 失敗한 境遇에 發生되는 個人選擇의 結果라는 것이다.

相續理論은 개인의 소득이 相續받은 財産의 격차에 의해서 영향을 받는다고 간주한다. 상속되는 재산에는 物質的인 財産 뿐만 아니라 遺傳的 因子, 父母의 養育, 社會的 交流 등이 포함된다. 그 재산이 크면 클수록 규모의 경제가 작용하고 투자의 분산이 가능하기 때문에 수익률이 상승하고, 그렇지 못한 경우에는 빈곤에 빠질 가능성이 높다고 보았다. 즉, 貧困은 相續받은 財産이 없거나 不足한 경우 發生될 가능성이 높은 현상이라는 것이다.

偶然性理論은 한 개인의 소득이 반드시 어떤 體系的 原因에 의해 결정된다기 보다 순전히 僥倖이나 運과 같은 예기치 못한 요인에 의해 결정될 수 있으므로 소득불평등은 상당 부분 偶然한 確率的 要因에 의한 것이라고 한다. 따라서 貧困은 그 출신성분이나 능력 등의 요인보다는 不運에 의해 偶然히 發生한 것으로 이해된다.

2) 社會的 要因論

貧困原因을 사회적 요인에서 찾는 이론으로는 階級理論, 勞動市場分節論, 貧困文化論 등이 있다. 階級理論은 개인의 소득이 자본주의 생산양식하에서는 生産手段의 有無에 따른 生産의 社會的 關係에 따라 결정된다는 논리이다. 생산수단을 소유한 자본가는 노동자를 고용하여 잉여가치를 획득함으로써 더욱 부유해지고, 노동자는 자본가에게 그의 노동을 판매하면서 잉여가치를 수탈당함으로써 더욱 빈곤해 진다는 것이다.

勞動市場分節論은 개인의 소득이 분절된 勞動市場의 어느 쪽에 고용되는가에 따라 결정된다고 한다. 內部勞動市場과 外部勞動市場, 또는 核心部門과 周邊部門으로 분절되어 내부노동시장(또는 핵심부문)에

고용된 노동자의 경우에는 안정적인 높은 임금을 획득할 수 있는데 비해, 외부노동시장(또는 주변부문)에 고용된 노동자의 경우에는 불안정하고 낮은 임금을 받을 수 밖에 없다는 것이다. 따라서 貧困은 分節된 勞動市場에서 外部(周邊)勞動市場에 고용된 노동자에게서 발생하는 현상으로 이해된다.

貧困文化論은 개인소득이 주로 그의 成長環境을 통하여 형성되는 個人的 價値, 態度에 의하여 큰 영향을 받는다고 한다. 이 이론은 빈곤의 세습에 초점을 둔 것으로서 빈민들이 사회의 支配文化(dominant culture)와 질적으로 다른 下位文化에서 성장한 결과 그들의 태도, 가치, 행동 등이 달라서 사회의 주된 제도들에 동화되지 못하고, 출세에 대한 동기가 매우 약하며 충동을 억제하지 못하는 특성을 형성하게 되어 빈곤에 빠지게 된다는 것이다.

그런데 이상과 같은 빈곤이론 구분방식은 빈곤에 빠지게 된 것이 누구의 잘못인가 하는 貧困의 責任所在을 따지고자 하는 것이 아니라 貧困化 要因이 걸쳐있는 範圍가 個人的 範疇인가 아니면 社會的 範疇인가를 기준으로 한 것이다. 예를 들어 개인적 차원에서 인적 자본이론에서 인적자본투자 부족을 주요 요인으로 설정할 경우 그 원인이 개인의 나태때문인지, 빈곤이나 인종차별 등에 의한 교육기회박탈 때문인지, 아니면 양자의 결합때문인지는 명확하지 않다. 이와 같이 貧困의 責任所在과 貧困化 要因간에는 일정한 차이가 있다. 그러나 다른 한편으로 貧困의 責任所在과 貧困化의 主要要因은 일치되는 경우도 많다. 예를 들어 個人選擇理論의 경우 개인의 여가선택은 貧困을 발생시키는 主要 要因이면서 동시에 貧困의 責任所在은 분명히 개인에 있다. 즉, 貧困의 責任所在과 貧困化의 要因은 서로 다르기도 하고 또한 일치하기도 한다.

나. 貧困原因에 관한 研究

이와 같은 貧困原因을 논함에 있어서 그 責任所在와 要因간의 불일치, 즉 個人的 責任과 社會的 責任, 個人的 要因과 社會的 要因의 복합성으로 인하여 실제 현실상의 貧困原因 탐구에는 상당한 어려움이 존재한다. 그 결과 우리나라의 빈곤원인에 대한 연구들은 직접 빈곤원인을 탐구하기 보다는 간접적인 방법을 통하여 빈곤의 원인을 탐구하는 경향을 보이고 있다. 우리나라 빈곤원인 연구의 대표적인 경향은 歷史變遷의 맥락을 통하여 貧困의 歷史的 原因을 추적해 보는 방법, 生活保護者의 構成을 분석함으로써 貧困原因을 고찰해보는 방법, 貧民自身들에게 빈곤하게 된 原因을 물어보는 방법의 세가지로 크게 구분할 수 있다.

1) 歷史的 接近法

歷史變遷의 脈絡을 통하여 빈곤의 歷史的 原因을 추적해 보는 방법이다. 이러한 방법의 연구로는 임희섭의 연구⁶⁾가 대표적이다. 그는 현대에서 빈곤의 역사적 원인으로 ① 朝鮮社會에서의 兩班官僚層에 의한 農民搾取, ② 日帝下에서의 일제에 의한 植民地 搾取 경제정책, ③ 解放後 海外로부터의 歸還同胞과 北韓으로부터의 越南難民의 발생 ④ 6·25 전쟁 중의 難民 발생, ⑤ 1960년대 이후의 급속한 도시화과정에서 도시로 이주해온 零細離農民에 의한 都市貧困層의 형성을 들고 있다. 이러한 접근방법은 빈곤의 사회적 발생요인을 시대별로 잘 정리해 주고 있어 빈곤발생에 대한 巨視的 眼目을 가질 수 있다는 장점이 있으나, 빈곤의 具體的인 實態와 原因에 대해서는 看過할 수도 있다는 단점도 있다.

6) 임희섭, 『사회적 평등과 빈곤』, 정음사, 1983.

2) 實態分析 接近法

生活保護者 등 低所得層 實態를 분석함으로써 빈곤의 원인을 間接的으로 분석해보는 방법이다. 이러한 방법을 사용한 연구로는 서상목의 연구⁷⁾가 대표적이다. 여기에서는 농촌빈곤층과 도시빈곤층을 각각 분리하여 분석하고 있다. 農村貧困層은 생활능력이 없는 居宅保護者와 경작농지를 가지고 있지 못하거나 경작규모가 零細한 農民 또는 農業勞動者 家口들로 구성되어 있다고 한다. 이 사실로 부터 農村貧困의 原因은 부양의무자의 사망, 노령, 불구, 질병 등과 같은 非自發的인 個人的 原因과 耕作規模의 零細性에 있는 것으로 분석하고 있다. 한편 都市貧困層의 경우에는 생활능력이 없는 居宅保護家口, 零細農民出身의 都市移住民들, 해방후와 6·25를 전후한 北韓으로부터의 越南難民들, 낮은 中産層에 속해 있다가 不意의 事故로 인해 零細民으로 轉落한 家口들로 구성되어 있다고 한다. 따라서 오늘날 우리나라에 있어서의 貧困의 原因은 ① 부양의무자의 사망, 불구, 폐질, 노령화 등으로 인한 生計能力의 喪失, ② 농촌에 있어서의 耕作規模의 零細性, ③ 零細農出身의 都市移住民의 近代의 産業勞動者로서의 適應失敗, ④ 6·25 전쟁으로 인한 難民의 발생, ⑤ 事業의 失敗, 失職, 不意의 事故 등으로 인한 빈곤화 등으로 요약될 수 있다고 한다.

3) 主觀的 設問 接近法

貧民 自身들에게 빈곤하게 된 원인을 물어보는 방법이다. 이 방법은 貧困의 責任所在에 대하여 비교적 명확한 답을 구할 수 있다. 또한 빈곤의 원인 분석이 쉽다는 점 때문에, 빈곤원인의 분석에서 가장 많이 이용되고 있다. 이 방법은 1967년에 서울대 보건대학원⁸⁾의 조사, 1979

7) 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민대책』, 한국개발연구원, 1981.

년에 한국사회복지연구소⁹⁾의 조사, 1982년 서울대 행정대학원¹⁰⁾의 조사, 1989년에 한국산업경제연구원¹¹⁾의 조사, 그리고 보건복지부의 생활보호대상자 현황분석에서의 빈곤원인 조사가 있다.

4) 既存研究의 整理

이들 연구들은 제 각기 研究者의 價値觀과 研究目的의 차이로 인하여 調査項目이 서로 一貫性을 가지지 못하고 있다. 따라서 이들 연구들을 묶어서 전체적으로 비교하는데 상당한 어려움이 있다.

이러한 조사연구들을 전체적으로 묶어줄 수 있는 틀을 만드는데 있어 모간(Morgan)의 틀이 참고가 된다(Morgan N. J., et al. 1962). 모간은 빈곤의 원인을 個人的 要因과 社會的 要因으로 구별하고, 다시 個人的 要因은 自發的 要因과 非自發的 要因으로 나누고 있다. 여기에서 自發的 要因은 개인의 동기부족, 낮은 열망수준, 무절제, 나태, 의타심, 과다한 출산, 부적응 등과 같이 개인적 결함에 의한 것을 지칭하고, 非自發的 要因은 가구주의 사망, 질병, 불구, 고령화, 가구원의 질병, 낮은 교육수준과 같은 것을 지칭한다고 한다.

이와 같은 모간의 틀을 조금 변형시켜 다음과 같은 포괄적인 틀을 만들 수 있다. 즉, 個人的 責任要素와 社會的 責任要素, 그리고 不意의 事故(家口的 要因과 經濟社會的 要因)로 구분하는 방법이다.

이 틀은 貧困의 責任所在와 貧困化의 要因, 貧困原因에 대한 保守的

8) 권이혁 외, 『도시영세민에 관한 연구』, 서울대 의과대학, 1967.

9) 안해균 외, 『서울시 저소득 시민의 생활실태에 관한 기초조사와 정책방향에 관한 연구』, 한국사회복지연구소, 1979.

10) 유훈 외, 『영세민 실태조사와 정책방향에 관한 연구』, 서울대 행정대학원, 1982.

11) 최일섭 외, 『서울시 저소득층 실태파악과 대책수립에 관한 연구』, 한국산업경제연구원, 1989.

立場과 進歩的 立場 모두를 포괄하는 것으로서 그동안 우리나라 빈곤 원인에 대한 다양한 조사연구를 묶어서 하나로 보여주는 데 적합하다. 이 틀에 따라 우리나라 빈곤원인에 대한 연구를 묶어 보면 다음 〈表 2-7〉과 같다.

〈表 2-7〉 貧民의 主觀的 評價에 의한 우리나라 貧困原因

빈곤의 원인			1967	1979	1982	1989
개인적 책임요소		팔자가 나빠서	-	3.0	-	-
		노름, 술, 게으름	-	2.6	1.0	-
		소 계	-	5.6	1.0	-
불의의 사고	가 구 적 요 인	가구주의 사망	8.0	13.4	11.1	-
		노령	4.8	2.6	4.9	-
		질병 및 불구	4.6	23.7	14.4	12.2
		부양가족이 많음	10.5	2.1	6.5	4.3
		자식이 없음	-	1.6	-	-
		학비부담	-	-	2.4	8.2
		유산이 없음	-	5.1	18.6	-
		소 계	27.9	48.5	57.9	24.7
	사 회 경 제 적 요 인	실직	14.1	5.9	8.6	-
		무직 및 무기술	37.4	12.6	14.7	-
		사업실패	6.1	4.8	6.6	3.8
		부채	-	0.6	5.0	-
		고정수입이 없음	-	-	-	51.7
		소 계	57.6	23.9	34.9	55.5
사회적 책임요소		정당한 대가 못받음	-	-	-	10.8
		정부정책 잘못	-	-	-	3.5
		소 계	-	5.1	18.6	14.3
기 타		기타 및 무응답	14.5	22.6	6.3	5.5
표 본 수			42,222	1,559	2,559	1,999

資料: 서울대 보건대학원, 1967.
한국사회복지연구소, 1979.
서울대 행정대학원, 1982.
한국산업경제연구원, 1989.

각 조사연구에서 분석하고 있는 내용들은 다음과 같다. 1967년의 연구는 不意의 事故로 인한 家口的·經濟社會的 特性들을 주로 살펴보

고 있다. 1979년과 1982년의 연구는 不意의 事故로 인한 家口的·經濟社會的 要因들을 주로 살펴보면서 동시에 개인의 잘못에 의한 빈곤 항목을 추가하고 있다. 한편 1989년의 연구는 不意의 事故로 인한 家口的·經濟社會的 要因들을 주로 살펴보면서, 동시에 사회의 잘못에 의한 빈곤 항목을 추가하고 있다.

한편 보건복지부의 『생활보호대상자 현황분석』에서의 貧困原因 분석은 생활보호수급자에게 ‘왜 빈곤해졌느냐’는 질문이 아니라 ‘어떻게 하면 자활이 가능하겠느냐’를 질문함으로써 빈곤원인보다는 정부에서 제시하고 있거나 제시할 수 있는 自活方向의 평가에 초점을 둠에 따라 빈곤원인 분석에 있어서 뚜렷한 한계를 가지고 있다. 따라서 여기에서는 빈곤원인의 분석에 포함시키지 않았다.

그런데 이 연구들은 研究者의 關心과 價値觀에 따라 각각 그 調査項目이 다르다. 실제로 연구자의 입장이나 가치관에 따라 빈곤의 個人責任과 社會責任에 대한 질문자체를 하지 않거나, 하더라도 양자 중 하나의 항목만을 포함시키고 있다는 문제점이 있다. 또한 하나의 항목이 다른 항목과 결부되어 있는 경우가 많아 피조사자의 이해방식에 따라 응답결과가 상당히 다르게 나타나고 있다. 가령 ‘실직’이란 항목에 대하여 생각해 보면, 실직은 게으름에 의한 것일 수도 있고, 질병에 의한 것일 수도 있으며, 기술이 없어서 일 수도 있다. 또한 이런 요인들이 아니라 일자리 자체가 부족해서 일 수도 있다. 따라서 이 조사자료들을 통해서 빈곤자들 자신이 평가한 빈곤원인의 시계열적 변화를 정확하게 파악하기란 거의 불가능하다.

다만 貧困原因에 대한 빈민들 자신의 主觀的 評價를 조사한 연구들을 통하여 그래도 알 수 있는 특징적인 사실들은 다음과 같다. 첫째, 貧困의 責任所在을 논함에 있어서 個人보다는 社會에 보다 더 큰 責任이 있다는 것이다. 기존의 조사연구들을 정리한 위의 <表 2-7>에

서 보여준 바와 같이 개인의 잘못에 의한 빈곤발생은 전체의 2.6%(1979년 조사), 1.0%(1982년 조사)로 매우 작은 비중을 차지하고 있는데 비해, 사회의 잘못에 의한 빈곤발생은 전체의 14.3%(1989년 조사)로 매우 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 1960년대에는 勞働能力이 있는 사람이 職業이 없거나 技術도 없어 扶養家族은 많아서 貧困에 빠지는 경우가 많았는데, 1970년대 이후에는 노동능력이 있음에도 직업이나 기술이 없어서 빈곤에 빠지는 사람의 비중은 줄어든 반면, 疾病 및 不具로 인하여 經濟活動에 參與하지 못하여 빈곤에 빠지는 사람의 비중이 상대적으로 증가하였다.

〈表 2-7〉에서 家口的 要因 중 疾病 및 不具에 의한 빈곤의 비중이 1960년대에는 1967년에 4.6%로 비중이 낮다가 1970년대 이후에는 1979년 23.7%, 1982년 14.4%, 그리고 1989년에는 12.2%로 그 비중이 매우 높아진 반면, 經濟社會的 要因 중 失職 및 無職·無技術에 의한 빈곤은 1960년대인 1967년에 37.4%로 비중이 매우 높다가 1970년대 말 이후에는 1979년 12.6%, 1982년 14.7%로 비중이 매우 낮아진 것으로 나타났다.

이러한 사실은 零細離農民의 都市流入과 經濟成長에 의한 일자리 創出과 관련하여 이해될 수 있다. 1960년대와 1970년대 중반까지 零細離農民이 대거 都市로 流入되었으나 여전히 일자리는 부족하였고, 그들이 산업노동자로 적응하는데 필요한 기술을 습득하지 못함으로써 이들 零細離農民의 無職·無技術에 의한 貧困이 매우 높게 나타났다. 그러다가 1970년대 말 이후 1980년대에는 零細離農民의 都市流入 規模가 減少되고 그동안의 經濟成長 과정에서 많은 일자리가 創出되어 1960년대에 이농한 영세이농민들 자신의 産業勞動者로의 適應力이 向上되고, 또한 그 子息들이 就業하여 所得을 가지게 됨으로써 零細離農民의 無職·無技術에 의한 貧困樣相은 弱化되고 相對적으로 疾病과

不具로 인해 貧困化되는 사람들의 비중이 增加되었다.

한편 扶養家族이 많아서 빈곤에 빠지는 경우도 1967년의 10.5%에서 1979년 2.1%, 1982년 6.5%, 1989년 4.3%로 매우 감소되었다. 이처럼 부양가족이 많아서 빈곤에 빠지는 경우의 비중이 줄어든 것은 그동안의 家族計劃의 성공과 관련이 있는 것으로 짐작된다. 이를테면 1960년대에는 농촌으로부터 도시로 이주한 勞働能力이 있는 離農民들이 기술은 없고 부양가족은 많아서 빈곤에 빠지는 경우가 많았으나, 1970년대말 이후에는 그동안의 경제성장으로 많은 일자리가 창출되고 가족계획이 성공하여 부양가족이 많은 경우도 줄어들므로써 勞働能力이 있는 都市離農民의 産業勞働者로의 不適應에 따른 貧困化는 많이 減少되었다고 평가할 수 있다.

셋째, 1980년대 이후 相對的 貧富隔差가 확대·고정되면서 貧困이 개인적 맥락보다는 社會構造的 脈絡에서 발생되고 있다. 유산이 없어서 빈곤해진 경우가 1979년 5.1%로부터 1982년에는 18.6%로 급격히 증가되었다. 또한 빈곤이 정당한 대가를 받지 못하였거나 정부정책의 잘못때문에 발생되었다고 빈곤의 사회적 책임을 강조한 경우가 전체의 14.3%로 높은 비중을 차지하고 있다. 이러한 사실로부터 1960~1970년대의 경제개발 결과 1980년대 이후 相對的 不平等이 확대되어 왔고, 이러한 所得分配의 不平等이 貧困의 主要 原因으로 作用하게 되었음을 추측할 수 있다.

다. 貧困原因의 特性

지금까지 우리나라 貧困原因에 대한 연구들을 세가지 類型으로 나누어 그 분석방법과 내용을 살펴보았다. 그 결과를 시대별로 정리해보면 다음과 같은 特徵을 개괄해 볼 수 있다.

첫째, 해방이후 1950년대까지의 시기로서 전반적으로 絶對的 貧困의

문제가 보편화되어 있으면서, 동시에 해방 이후 越南難民과 6·25전쟁 이후 戰爭難民의 발생에 의한 빈곤이 대표적이다.

둘째, 1960~1970년대 중반의 시기로서 경제개발이 전개되면서 막대한 규모의 영세농민이 농촌으로부터 도시로 이주함에 따라 이들 零細離農民이 都市에서 正常的인 産業勞働者로 適應하지 못함에 따른 勞働能力을 가진 零細離農民들의 貧困이 대표적이다. 영세이농민들은 산업노동자로 전환하는데 필요한 기술을 갖추고 있지 못하였고, 이들을 고용할 직장은 여전히 부족하였으며, 전쟁 이후 베이비 붐으로 인하여 자식을 많이 뒀으로써 피부양가족이 많았다.

셋째, 1970년대 후반 이후 현재까지의 시기로서 經濟成長의 결과 일자리 供給이 확대됨으로써 零細離農民의 無職·無技術에 의한 貧困의 樣態가 減少되면서, 相對的으로 疾病이나 不具 등의 勞働能力의 一時的 또는 永久的 喪失에 의한 빈곤의 유형이 증가하였다.

넷째, 經濟成長의 과정에서 相對的 不平等이 深化되어 社會構造的 問題에 의한 貧困發生의 比重이 增加하였다.

그런데 앞서서도 언급했듯이 調査마다 項目에 차이가 있고 項目들이 서로 얹혀 있다는 문제가 있다. 또한 1980년대 후반 이후의 빈곤원인 변화경향을 볼 수 있는 1989년 조사의 경우 가구적 요인과 경제사회적 요인에 대한 항목이 매우 부족하고, 또한 ‘고정수입이 없어서’¹²⁾라는 항목이 전체의 51.7%의 응답을 나타냄으로써 빈곤원인에 대한 적절한 분석에 한계가 있다. 따라서 1980년대 후반과 1990년대 초반의 빈곤원인의 變化傾向에 대한 보다 正確한 分析이 어렵다. 그러므로 現時點에서 貧困原因에 대한 빈민 자신의 主觀的 判斷을 보다 客觀的으로 반영할 수 있는 연구가 진행되어야 할 것이다.

12) 고정수입이 없다고 함은 엄밀히 빈곤의 원인이 아니고 오히려 빈곤의 상태를 의미하는 표현이다.

2. 低所得層의 人口學的 特性

低所得層 家口의 特性은 빈곤의 原因과 직결된다. 예컨대 過多한 扶養家口員數, 높은 女性家口主의 비율, 높은 缺損家庭의 비율, 높은 家口主의 年齡, 낮은 家口主의 學歷, 높은 障礙人 出現율, 높은 慢性病 罹患率 등이 低所得層 家口의 代表적인 人口學的 特性이라 할 수 있다.

본 절에서는 이와 같이 低所得層 家口가 一般家口와 구별되는 취약한 人口學的 特性이 빈곤상태로부터 벗어나지 못하는 중요한 요인이 되고 있다는 점에 착안하여 低所得層의 人口學的 特性을 살펴보고자 한다. 즉, 低所得層 家口의 人口學的 特性이 시간의 흐름에 따라 특정한 變化경향을 보이는지, 아니면 과거의 低所得層 家口의 特性이 아직도 유효하게 적용되고 있는지, 만일 뚜렷한 變化경향을 보이고 있다면 이는 어떠한 사회경제적 變化로 인한 것이며 低所得層의 생활에 어떠한 영향을 미치게 되는 것인지 등의 질문들에 對답을 시도해 볼 것이다. 이와 함께 低所得層 家口의 人口學的 特性의 變化양상이 低所得層의 特性에서 비롯되는 變化인지 아니면 사회경제적 變化에 따른 전체적 變化인지를 알아보기 위하여 一般家口의 變化양상과 비교하여 살펴보고자 한다. 이를 위한 主要자료로서 기존의 時代別 貧困實態 調査資料와 一般統計資料를 사용하기로 한다.

가. 家口員數

1960년대와 1970년대만 해도 빈곤의 原因 및 빈곤탈피를 저해하는 요인으로 흔히 지적되어온 것 중의 하나가 扶養能力을 고려하지 않은 子女의 多産이었다. 1990년대인 오늘날에도 아직 低所得層 家口의 家口員數가 一般家口보다 많은가? 그리고 그로 인한 過多한 扶養負擔이

貧困의 維持 및 深化를 계속 조장시키고 있는가? 라는 질문을 해 볼 수 있다.

서울시를 조사지역으로 한 최근의 低所得層 조사의 경우 低所得層의 家口員數는 전제도시가구의 家口員數보다 오히려 해가 갈수록 적어지는 경향을 보이는 것으로 나타나고 있다.

〈表 2-8〉 低所得層家口の 平均 家口員數의 變化

(단위: 명)

조사연도	저소득층 가구		일반가구	
	평균가구원수	조사지역	전도시	전국
1979	4.7	서울	4.6	5.0(1975)
1982	4.0	서울	4.5	4.5(1980)
1989	3.7	서울	4.0	4.1(1985)
1991	3.6	전국	4.0	3.7(1990)

資料: 한국보건사회연구원, 1991.

통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

통계청, 『인구주택총조사보고』, 각년도.

하지만 대부분의 低所得層 조사연구에서 커다란 비중을 차지하고 있는 居宅保護家口の 경우 단독가구가 1990년의 경우 58.3%나 차지하고 있어 조사결과에서 低所得層의 家口員數가 통계수치상 비교적 낮게 나타나게 된 데 주요한 영향요인으로 작용했을 것이라 생각된다.

〈表 2-9〉 生活保護家口の 家口員數

(단위: %)

연도	생활보호가구									일반가구(1990)		
	거택보호가구			자활보호가구			소계			(전국)		
	1인	2인	3인이상	1인	2인	3인이상	1인	2인	3인이상	1인	2인	3인이상
1990	58.3	18.2	23.5	9.8	11.9	78.3	23.8	13.8	62.5	9.0	13.8	77.2
1993	62.1	17.6	20.3	16.5	17.3	66.2	30.7	30.7	38.6			
1994	64.2	17.1	18.7	19.6	18.9	61.5	34.1	18.3	47.6			

資料: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

통계청, 『인구주택총조사보고』, 1990.

실제로 1990년의 경우 自活保護家口의 平均家口員數는 4.02명으로 전국 一般家口의 3.71명 및 일반 도시가구 3.99명 보다 약간 많은 것으로 나타나고 있다. 그러나 1993년의 경우에는 自活保護家口의 平均家口員數가 3.42명으로 일반 도시가구의 3.84명보다 적은 것으로 나타나고 있다.

〈表 2-10〉 生活保護家口 및 全體家口의 平均家口員數 比較

(단위: 명)

연도	생활보호가구		일반도시가구
	거택보호가구	자활보호가구	
1990	1.88	4.02	3.99 (3.71)
1991	1.86	3.82	3.97
1993	1.75	3.42	3.84
1994	1.68	3.16	

註: ()는 전국가구의 평균가구원수임.

資料: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

통계청, 『한국의 사회지표』, 1993.

통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

한편, 일반가구의 경우 核家族化의 영향 및 家族計劃의 成功으로 전반적인 家口員數가 4.0명(1982년 조사)에서 3.6명(1991년 조사)으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

居宅保護家口의 특수성을 감안하여 自活保護家口와 一般家口의 가구규모만을 비교하여 보면, 自活保護家口는 一般家口와 거의 비슷한 가구규모를 보이고 있는 것으로 나타났다. 따라서 과거에 주요한 貧困家口의 特性으로 제시되어 왔던 扶養能力의 고려없이 자녀를 다산함으로 인한 過多한 扶養家族 및 扶養負擔의 과중, 그로 인한 빈곤의 심화라는 명제는 더이상 유효하지 않은 것으로 판단된다.

나. 家口主의 性

家口主가 男子나 女子나 하는 것은 경제상태의 정도에 영향을 미칠 수 있는 주요 지표 중의 하나이다. 지금까지 경제활동은 주로 男性이 담당해 왔고, 女性은 상대적으로 就業의 機會가 제한되어 왔으며 취업 활동을 하고 있는 경우에도 低賃金の 不安定한 雇傭狀態에 있는 경우가 많아 경제활동에서 부차적인 위치에 놓여있기 때문이다. 〈表 2-11〉에서 보여주듯이, 低所得層 女性家口主 가구는 平均所得이 男性家口主 가구의 62%에 불과하며 平均學歷도 더 낮은 것으로 나타나는 등 빈곤상태에 빠지기 쉬운 취약한 家口特性을 더 많이 가지고 있다. 따라서 家口主가 女性인 경우 家口主가 男性인 경우보다 일반적으로 취약한 경제상태에 놓여 있을 확률이 높다고 할 수 있다.

〈表 2-11〉 低所得層 家口主의 性別 家口特性 比較

구 분	남성가구주	여성가구주
평균소득(만원)	25.4	15.7
평균지출(만원)	30.9	18.3
가구원수(명)	3.5	3.5
만성병이환율(%)	41.4	62.8
평균연령(세)	50.8	56.6
장애비율(%)	7.7	5.1
평균학력	국졸	무학

資料: 한국보건사회연구원, 1991.

그러면 실제로 低所得層 家口중 女性家口主의 비율이 一般家口에 비해 어떠한 양상을 보이며, 女性家口主의 비율은 시간의 흐름에 따라 어떠한 경향을 보이는가?

1981년 KDI 조사 및 1991년 한국보건사회연구원의 조사와 一般家口의 가구주 성별분포를 살펴보면, 低所得層 家口의 여성가구주 비율은 1981년 31.1%와 1991년 25.3%인데 반하여 一般家口의 여성가구주

비율은 1980년 14.7%, 1990년 15.7%으로 나타났다. 이에 따르면 저소득층 가구가 일반가구보다 여성가구주 비율이 1980년 기준으로 2배 이상, 1990년 기준 1.6배 이상 높은 것으로 나타나고 있어, 지난 10년 동안 일반가구와의 격차가 많이 줄어들긴 하였으나, 여전히 현격한 차이로 높은 여성가구주 비율을 보이고 있다.

이는 女性家口主 家口의 경우 生活保護家口가 되기가 상대적으로 용이하고, 특히 老人家口가 대부분을 차지하는 居宅保護家口의 경우 女性이 男性보다 平均壽命이 길기 때문에 女性家口主의 비율이 65%로 男性家口主 가구보다 압도적으로 높은 것이라 판단된다.

〈表 2-12〉 低所得層 家口主의 性別分布

(단위: %)

연도	가구주	저소득층가구				연도	가구주	일반가구
		거택	자활	소계	전체			
1981	남성				68.9	1980	남성	85.3
	여성				31.1		여성	14.7
1991	남성	37.1	61.5	54.4	74.7	1985	남성	84.3
	여성	62.9	38.5	45.6	25.3		여성	15.7
1993	남성	35.2	58.1	51.0		1990	남성	84.3
	여성	64.8	41.9	49.0			여성	15.7
1994	남성	35.0	56.1	49.3				
	여성	65.0	43.9	50.7				

資料: 한국개발연구원, 1981.

한국보건사회연구원, 1991.

통계청, 『한국의 사회지표』, 1993.

보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

또한 시간의 흐름에 따른 女性家口主 비율의 변화경향을 살펴보면, 1981년 KDI의 조사결과와 1991년 한국보건사회연구원의 조사결과에서 低所得層 家口의 女性家口主 비율이 각각 31.1%와 25.3%로 나타나고 있어 지난 10년 동안 女性家口主의 비율이 낮아지는 양상을 보이고 있다. 그러나 生活保護家口의 女性家口主 비율은 1991년 45.6%,

1993년 49.0%, 1994년 50.7%로 지난 4년간 오히려 약간씩 높아지는 양상을 보여왔다. 한편 일반가구의 경우에는 1980년 14.7%, 1990년 15.7%로 女性家口主 비율의 완만한 增加傾向을 보이고 있다.

이러한 일반가구의 여성가구주 비율의 증가현상과 생활보호가구의 여성가구주 비율의 증가현상은 이혼율의 증가 등 家族解體 傾向에 따른 공통된 사회경제적 변화의 결과라고 생각된다. 그러나 低所得層 家口가 一般家口에 비해 女性家口主 비율이 높다는 것은 지금도 여전히 유효한 命題임이 밝혀졌다.

다. 家口主의 婚姻狀態

산업화에 따른 倫理意識의 變化 및 女性意識의 提高 등으로 미혼모, 이혼이 증가하고 있으며, 이로 인해 편부모가족 등 缺損家庭이 증가하고 있는 것이 일반적인 경향이다. 이와같은 家族解體가 貧困과 밀접한 相關關係를 보이는 것은 주지의 사실이다. 貧困이 家族解體를 가져왔는지, 家族이 解體되었기 때문에 貧困狀態에 빠졌는지 因果關係의 先後는 명확하지 않지만 이 양자간에 깊은 相關關係가 있는 것만은 틀림없는 사실이다.

〈表 2-13〉 家口主의 婚姻狀態(1990)

(단위: %)

구분	저소득층 가구					일반가구
	거택보호	자활보호	의료부조	기타저소득층	소계	
기혼	28.6	66.8	74.4	85.6	74.4	79.7
사별	55.5	25.5	20.6	8.3	18.4	10.5
이혼	3.2	2.7	2.1	1.8	2.2	1.5
미혼	10.5	4.2	2.6	3.5	4.1	8.3
기타	2.3	0.8	0.2	0.8	0.8	0.0

資料: 한국산업경제연구원, 1989.

통계청, 『인구주택총조사보고』, 1990.

家口主의 婚姻狀態를 통하여 正常家庭과 이혼 및 사별 등으로 인한 저소득층 가구의 缺損家庭 비율을 살펴보면, 1989년 한국산업경제연구원 조사결과에 의하면 기혼 74.4%, 미혼 4.1%, 이혼 2.2%, 사별 18.4%로 나타났다. 生活保護家口의 경우 사별로 인한 缺損家庭이 거택 55.5%, 자활 25.5%로 많은 비중을 차지하고 있으며, 離婚家庭은 거택 3.2%, 자활 2.7%로 나타났다. 이를 一般家口와 비교해 보면, 一般家口는 사별 10.5%, 이혼 1.5%로 나타나고 있어 低所得層 家口보다 사별율 및 이혼율이 모두 낮아 결과적으로 정상가구를 구성하고 있는 비율이 높음을 보여주고 있다.

라. 家口主의 年齡

老人人口는 經濟活動에서 退場한 집단이므로 脆弱한 經濟的 特性을 지닌다. 産業化에 따른 賃金勞動 社會로의 전환은 老人階層이 경제활동기에 노후준비를 적절히 해놓지 못하면 老後에 貧困狀態에 빠질 위험이 높음을 의미한다. 또한 老人 單獨家口의 증가는 취약한 경제적 특성을 지니는 老人集團의 속성상 저소득층 가구주 중 노인가구주의 증가로 연결되어질 가능성이 높다. 특히 우리나라 생활보호제도하에서 生計保護를 받을 수 있는 자격요건으로 年齡制限이 중요한 구실을 하므로 이에 따라 一般家口에 비해 低所得層 家口主의 平均年齡이 높게 나타날 가능성도 매우 높다고 하겠다.

실제로 低所得層 家口主의 平均年齡은 안해균의 조사(1982)에서 52.6세, 임창호의 조사(1989)에서는 47.9세로 나타난데 비해, 一般 都市 家口主의 平均年齡은 통계청의 조사에 의하면 1982년 38.1세, 1990년 38.7세, 1993년 39.9세로 각각 나타나고 있다.

또한 低所得層 家口主의 60세이상 노인비율은 1982년 31.4%, 1990

년 25.5%로 각각 나타났으며, 一般家口의 경우는 1980년 12.2%, 1985년 12.7%, 1990년 14.2%로 나타났다. 一般家口의 경우에도 인구의 노령화 경향에 따라 최근으로 올수록 老人家口主의 비율이 조금씩 증가하고 있는 경향을 보이고 있으나 低所得層 家口에 비해서는 현저히 낮은 수준임을 알 수 있다.

〈表 2-14〉 低所得層 家口主의 年齡分布

(단위: %)

구 분	저소득층가구			구 분	일반가구		
	도 시		농 촌				
	1982	1990					
20세 미만	1.0	0.4	0.4	24세 이하	5.1	5.2	4.0
20~59세	67.7	74.2	66.7	25~59세	82.7	82.1	81.9
60세 이상	31.4	25.5	32.8	60세 이상	12.2	12.7	14.2

資料: 서울대 행정대학원, 1982.

한국보건사회연구원, 1991.

경제기획원, 『인구 및 주택센서스보고』, 각년도.

통계청, 『인구주택총조사보고』, 1990.

한편 低所得層 家口主의 年齡別 分布를 地域別로 살펴보면, 1990년의 경우 60세이상 노인인구가 도시 25.3%, 농촌 32.8%로 나타나고 있어 농촌지역에서의 노인빈곤 문제가 도시보다 훨씬 심각함을 알 수 있다.

〈表 2-15〉 低所得層의 60세 以上 老人人口 比率(1990)

(단위: %)

구분	저소득층가구		일반가구	
	가구주	전가구원	가구주	전가구원
농어촌	32.8	17.7	-	-
중소도시	26.3	10.8	-	-
대도시	24.2	9.8	-	-
전 체	29.8	14.6	14.2	7.7

資料: 한국보건사회연구원, 1991.

통계청, 『인구주택총조사보고』, 1990.

이상에서 살펴본 바와 같이 低所得層 家口는 一般家口에 비해 家口主의 平均年齡이 높으며, 특히 60세이상 老人家口主의 비율이 높다. 이러한 결과는, 첫째, 취약한 경제적 특성을 갖는 老人人口가 平均壽命의 연장으로 양적으로 증대함에 따라 저소득층 가구주의 상당부분이 老人家口主로 구성되고 있다는 점, 둘째, 核家族化의 경향으로 인한 老人 單獨家口의 증가 경향, 셋째, 우리나라 生計保護의 특성상 노동능력이 없다고 객관적으로 인정되는 18세미만 및 65세이상의 자만을 보호대상으로 하는 年齡制限을 두고 있다는 점이 그 주요요인으로 분석되어진다. 또한 산업화 및 도시화에 따른 청장년의 離農向都로 노인들이 다수를 구성하고 있는 農村地域의 경우에는 60세이상 老人貧困家口가 도시지역보다 훨씬 많고 老人貧困 문제도 훨씬 심각한 것으로 생각된다.

마. 家口主의 教育水準

일반적으로 教育水準은 經濟的 成就와 상당한 연관관계를 가지는 것으로 믿어지고 있다. 따라서 가구의 주소득원인 家口主의 教育水準은 家口의 所得階層을 유추하는데 중요한 지표가 될 수 있다.

통계청의 인구센서스에 의한 一般家口의 家口主 教育水準에 대한 시계열별 자료는 시간의 흐름에 따른 教育水準의 전반적 향상경향을 보여주고 있다. 그러나 低所得層 家口主의 教育水準에 대한 시기별 조사결과는 표본의 차이 및 조사지역의 상이성으로 시간의 흐름에 따른 全國民的 學歷水準의 向上을 보여주지는 못하고 있지만, 一般家口와 비교해서는 뚜렷하게 낮은 教育水準을 보여주고 있다. 1991년 한국보건사회연구원 조사의 경우 국졸이하가 73.8%, 고졸이상자는 11.2%로 나타나고 있는데 반해 통계청 인구센서스에서는 1990년 一般家口主

중에 국졸이하자가 33.4%, 고졸이상자는 47.6%로 각각 나타나고 있다.

이에 따르면 低所得層의 家口主의 教育水準은 一般家口主의 教育水準보다 명확히 낮은 수준이며, 따라서 낮은 教育水準이 낮은 經濟的階層으로의 귀속에 상당한 영향을 미친것으로 파악된다.

〈表 2-16〉 低所得層 家口主의 教育水準

(단위: %)

구분	저소득층가구			일반가구		
	1981	1989	1991	1980	1985	1990
국졸 이하	58.6	45.2	73.8	55.3	43.4	33.4
중졸	17.5	28.5	15.0	18.1	20.5	19.0
고졸	17.5	22.3	10.4	18.9	25.9	33.5
대졸 이상	6.4	4.0	0.8	7.7	10.2	14.1

資料: 한국개발연구원, 1981.

한국산업경제연구원, 1989.

한국보건사회연구원, 1991.

통계청, 『한국의 사회지표』, 각년도.

바. 障礙人 比率

障礙人은 經濟活動에 취약한 特性을 가질 뿐 아니라 障礙人이 家口主나 가구원일 경우에 가구의 扶養負擔 또한 상당하다. 따라서 障礙人을 가지고 있는 가구는 빈곤가구로 전락하기 쉬우며, 低所得層 가구의 경우는 脫貧困이 거의 불가능할 뿐 아니라 障礙人의 욕구에 따른 서비스의 제공이 거의 불가능하다.

한국보건사회연구원(1991년)의 조사에 의거하여 低所得層의 障礙人 비율을 살펴보면, 家口主의 경우 7.1%이며, 전가구원 대비 3.4%의 비율을 보이고 있다. 한편 일반가구의 경우에는 한국보건사회연구원(1990년)의 장애인 실태조사 보고서에 따르면 장애인 출현율이 2.2%로 나타났다.

이에 따르면, 一般家口 보다 貧困家口의 障礙人 比率이 더 높으며,

이는 障礙人을 가지고 있는 家口는 상당한 扶養負擔을 안게 되고, 아직 障礙人에 대한 國家次元의 所得支援對策이나 治療再活支援이 미흡한 실정에서 가구내에 障礙人의 존재자체는 빈곤가구로 전락할 수 있는 주요요인으로 작용할 것이 분명하기 때문인 것으로 생각된다.

〈表 2-17〉 低所得層의 障礙人 比率

(단위: %)

구분	가구주	전가구원
농어촌	6.9	3.5
중소도시	5.9	3.2
대도시	9.5	3.7
전체	7.1	3.4

資料: 한국보건사회연구원, 1991.

또한 빈곤가구에 障礙人 가구원이 있으면 빈곤으로부터 탈피하기도 어렵고 제대로 치료를 못하고 방치되어 더욱 심한 장애상태로 남게되는 악순환을 낳기 쉽다. 더욱이 산업재해, 교통사고 등의 각종 재해로 後天的인 障礙人의 비중이 전체 장애인 55.9%(한국보건사회연구원, 1990: 72)로 절반이상을 차지하고 있는데, 이들의 경우 갑작스럽게 당하는 일이라 그 부담은 더할 것으로 생각된다.

이와같이 障礙人을 가진 가구는 貧困家口가 될 확률이 높다는 점을 감안할 때, 적절한 障礙人에 대한 福祉對策의 마련이 빈곤가구로 전락되는 많은 가구를 방지할 수 있는 安全網의 구실을 할 것으로 생각된다.

3. 低所得層의 經濟社會的 特性

가. 低所得層의 就業活動

低所得層 家口主의 職業에 대해 조사한 연구를 종합해 보면 〈表 2-18〉과 같다. 그동안의 低所得層 家口主 職業 調査에서 볼 수 있는

특징을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 無職의 비율이 全體 家口主의 30% 수준에 이른다. 이는 취업을 원함에도 상당수의 빈곤층 인구가 취업에 필요한 능력을 갖추고 있지 못하거나 일자리 부족으로 就業機會를 확보하지 못하고 있음을 보여준다.

둘째, 單純勞動의 비율이 전체 家口主의 30% 수준에 이르고 있다. 單純勞動은 안정된 취업형태가 아니라 대개 건설부문에 일일고용(또는 임시고용)되어 단순한 막일을 하는 것이다. 이들은 안정된 직장을 가지고 있지 못하므로 안정된 고정수입이 없으며, 일거리가 없어지는 장마철이나 겨울철 등에는 季節的 失業에 빠지게 되어 생계가 불안하게 된다.

〈表 2-18〉 都市 低所得層 家口主 職業의 時系列的 變化

(단위: %)

	1966	1979	1981	1982	1989	1990
사무직	10.4	1.9	4.8	2.4	3.8	3.3
자영업주(영세)	11.2	-	13.0	3.0	13.9	8.7
판매 서비스노동	8.0	14.0	-	8.3	8.2	-
생산 기능직노동	11.3	7.2	8.0	5.1	17.6	13.7
단순노동	34.7	27.7	35.5	22.0	27.9	28.8
농어민	0.3	-	-	0.1	0.3	-
무직	21.5	36.1	31.5	48.3	24.6	39.2
기타, 무응답	1.0	13.2	7.2	10.8	2.1	6.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: 서울대 보건대학원, 1967.
한국사회복지연구소, 1979.
한국개발연구원, 1981.
서울대 행정대학원, 1982.
한국산업경제연구원, 1989.
한국보건사회연구원, 1991.

셋째, 이처럼 無職과 單純勞動을 합한 전체 家口主의 60% 이상이 고정적이고 안정된 職業을 가지고 있지 못하며, 그래도 안정된 職業인 生産技能職과 下位事務職의 경우에는 그 비중이 15% 내외에 불과하

다. 그러나 그나마 이러한 생산직이나 하위 사무직의 취업자의 경우에도 중소기업의 영세사업장에서 미숙련노동을 하는 경우가 대부분이어서 노동자의 대체가 언제든지 가능하므로, 취업이 안정적이지 못하다. 또한 生産技能職과 下位事務職 종사자의 대부분이 빈곤층이나 이농한 젊은 세대들로 구성되어 있는데, 이들이 나이가 들 경우 그 부모세대와 마찬가지로 언제든지 無職이나 單純勞動으로 떨어질 가능성이 높다고 평가할 수 있다.

넷째, 1980년대 말 이후 生産 技能職 勞動의 증가 양상이 뚜렷하게 나타났다는 것이다. 1979년 7.2%, 1981년 8.0%, 1982년 5.1%의 작은 비중을 차지하던 生産技能職 노동의 비중이 1989년 17.6%, 1990년 13.7%로 2배이상 증가하였다. 이는 그동안의 경제성장으로 인하여 제조업 부문의 일자리가 증가되었다는 것을 보여준다. 또한 동시에 과거 1970~1980년대에는 生産技能職에 종사할 경우 빈곤을 탈피하여 經濟的 自立이 가능하였는데, 1980년대 말 이후에는 生産技能職內的 임금 격차 확대로 저임금 노동인 경우 生産技能職에 종사하더라도 빈곤에 빠지는 경우가 많다고 평가할 수도 있다. 이러한 평가는 이 시기에 국민전체적인 생활수준향상으로 인해 빈곤에 있어서도 絶對的 貧困보다는 相對的 貧困의 개념이 강조되게 된 것과 밀접한 관계가 있다.

위에서 살펴보았던 都市 低所得 家口主의 職業구성의 특성은 <表 2-19>에 나타난 바와 같이 中産層과 비교해 보면 더욱 명확하게 나타난다. 都市 低所得層 家口主의 職業과 비교해 볼 때, 中産層 職業구성의 가장 큰 특징은 개인의 전문기술 등의 인적 자본에 바탕한 안정적인고 소득이 높은 전문기술·행정관리직, 사무직, 판매 서비스직의 비중이 거의 80%에 육박한다는 사실이다. 低所得層의 경우 이러한 직업의 비중이 12%에 불과하다는 사실과 비교하면 그 격차가 현저하다. 그리고 저소득 家口主의 경우 50%를 넘고 있는 單純勞動과 無職의

경우가 中産層에서는 거의 나타나지 않고 있다.

〈表 2-19〉 都市 低所得層과 中産層의 職業構成 比較

(단위: %)

직업	저소득층(1989)	중산층(1988)
전문기술, 행정관리직	-	26.6
사무직	3.8	23.4
판매 서비스직 ¹⁾	22.1	26.2
(영세자영업주)	(13.9)	15.6
생산직	17.6	-
단순노동	27.9	1.6
농어업	0.3	-
무직	24.6	6.7
기타, 무응답	2.1	

註: 저소득층(1989)의 경우 판매서비스직에 영세자영업주를 포함시켰음.
() 속은 영세자영업주의 비율임.

資料: 한국산업경제연구원, 1989.

한국개발연구원, 1990.

한편, 生産技能職의 경우에는 低所得層과 中産層이 각각 17.6%와 15.6%로 비슷하게 나타나고 있다. 이는 生産技能職內에서 대기업과 중소기업간, 숙련노동자와 미숙련노동자간에 상당한 所得隔差가 존재하고 있음을 암시해 준다.

나. 低所得層의 技術習得 程度

低所得層이 無職과 單純勞動, 그리고 低賃金 勞動에 종사하는 이유는 무엇보다도 技術의 不足에 있다고 볼 수 있다. 低所得層이 안정된 고용과 임금을 확보할 수 있는 직종에 참여하기 위해서는 일정한 技術水準이 필요하다. 그런데 아래 <表 2-20>과 같이 1986년의 조사에 따르면 低所得層 중 技術을 가지고 있는 사람은 전체의 24%에 불과하여 76%정도의 사람은 아무런 技術도 가지고 있지 않은 것으로 나

타났다.

〈表 2-20〉 技術의 習得與否

(단위: %)

직 종	습득여부	있 다	없 다	계
공 식		18.4	81.6	100.0
비 공 식		27.0	73.0	100.0
계		24.4	75.6	100.0

資料: 홍기용, 1986.

이와 같이 低所得層이 技術을 습득하지 못하고 있는 상황에서는 이들이 자립할 가능성은 매우 미약하다고 평가된다. 그러므로 정부의 低所得層 技術향상을 위한 積極的인 職業訓練 프로그램이 수행되어야 할 것이다. 그런데 실제로 低所得層의 職業訓練 經驗有無을 조사한 연구에 의하면, 〈表 2-21〉에서와 같이 90% 인 대부분의 사람들이 職業訓練의 경험을 가지지 못한 것으로 나타나고 있다.

〈表 2-21〉 低所得層의 職業訓練 經驗

(단위: %)

직업훈련 경험	1981	1982	1989
있 음	8.9	2.0	8.1
없 음	91.1	98.0	91.9

資料: 한국복지정책연구소, 1981.

서울대 행정대학원, 1982.

한국산업경제연구원, 1989.

〈表 2-22〉 低所得層의 職業訓練制度에 對한 認知度

(단위: %)

구 분	전 체
안 다	33.0
모 른 다	67.0
합 계	100.0
표본수(가구)	(2,973)

資料: 한국산업경제연구원, 1989.

더욱이 職業訓練制度에 대하여 알고 있는 사람의 경우도 <表 2-22>에서와 같이 1989년의 경우 전체의 33.0%에 불과하여 低所得層의 대부분은 職業訓練制度의 존재자체도 알지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

다. 低所得層의 意識 및 態度

低所得層들은 자신의 생활수준이 과거 5년전에 비하여 별로 달라진 것이 없다고 <表 2-23>에서 평가하고 있는 반면, 未來의 生活向上 展望에 대해서는 <表 2-24>에서 나타난 바와 같이 50% 이상이 향상될 것이라고 답함으로써 未來 生活에 대한 樂觀的 態度를 가지고 있음을 볼 수 있다.

<表 2-23> 過去(5年前)에 對한 現在 生活水準 比較

(단위: %)

구 분	저소득층
감소하였다	16.1
비슷하다	67.8
증가되었다	16.1
계	100.0

資料: 한국산업경제연구원, 1989.

<表 2-24> 低所得層과 中産層의 未來生活展望

(단위: %)

구 분	저 소 득 층				중산층
	1979	1981	1982	1989	1988
나아질 것이다	25.4	61.4	36.5	52.3	56.4
비슷할 것이다	73.3	18.0	35.0	45.4	26.9
못해질 것이다		19.5	28.5	2.3	17.5
무 응 답	1.3	1.0	-	-	-

資料: 한국사회복지연구소, 1979.

한국개발연구원, 1981; 1990.

서울대 행정대학원, 1982.

한국산업경제연구원, 1989.

특히 1980년대 후반의 경우 1989년 低所得層 조사와 1988년 中産層 조사를 비교해 볼 때, 未來生活에 대한 悲觀的 展望은 低所得層의 경우 2.3%, 中産層의 경우 17.5%로 나타나 低所得層이 未來 生活에 대해 더욱 樂觀的 態度를 가지고 있음을 볼 수 있다.

低所得層들은 이와 같이 未來生活에 대한 樂觀的인 態度를 가지고 있음에도 불구하고 社會的 不平等 양상에 대해서는 과거에 비해 不平等이 深化되었다고 평가하고 있다. 이러한 평가는 中産層의 경우와 비교해 볼 때 거의 유사하게 나타나고 있다. 低所得層의 社會的 不平等 문제에 대한 批判的 態度는 低所得層만의 특수한 입장이 아니라 사회 전체적 평가경향인 것이다.

〈表 2-25〉 都市 低所得層과 中産層의 社會的 不平等(貧富隔差)에 對한 評價

(단위: %)

구 분	저 소 득 층		중산층
	1989 ¹⁾ (10년전 보다)	1989 ²⁾ (10년전 보다)	1988 ³⁾ (5년전 보다)
좋아진 편임	21.8	7.4	13.2
달라진 것 없음	11.4	15.7	23.8
나빠짐	66.8	66.2	62.9
모르겠음	-	10.7	-
계	100.0	100.0	100.0

資料: 1) 국토개발연구원, 1989.

2) 한국산업경제 연구원, 1989.

3) 한국개발연구원, 1990.

한편 低所得層들은 機會構造에 대하여 근로대가의 불공정성이 높고, 빈곤이 세습되는 경향이 강하며, 출세에 있어서는 연줄과 배경이 중요하다고 평가함으로써 우리나라의 기회구조가 상당히 제한적이라 평가하고 있다. 그러나 현재의 대학교육의 기회균등에 대해서도 찬성과 반

대가 약 절반씩 나옴으로써 대학교육의 기회균등에 대해 그다지 긍정적이지 않다고 보여진다. 즉, 低所得層 주민들은 현재의 分配構造와 機會構造에 대하여 매우 批判的인 態度를 취하고 있으면서도 동시에 未來의 生活向上 展望에 대해서는 매우 樂觀的인 態度를 취하고 있다.

〈表 2-26〉 低所得層의 機會構造에 關한 認識

(단위: %)

	근로대가의 불공정성	빈 곤 세 율	출세에 대한 연줄·배경 의 영향력	대학교육의 기회균등성
전적으로 동의	34.9	20.6	45.9	19.0
동의하는 편	39.4	29.2	38.0	36.8
반대하는 편	11.6	35.0	7.9	28.6
전적으로 반대	1.3	9.7	1.9	8.6
모르겠다	12.8	5.4	6.3	7.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0
표 본 가 구 수	2,951	2,956	2,957	2,955

資料: 한국산업경제연구원, 1989.

4. 低所得層의 生活實態

低所得層 家口는 빈곤상태를 지속하게 하는 人口學的, 經濟社會的 特性으로 인해 一般家口와 비교하여 볼 때 열악한 생활환경에 놓여있다. 低所得層 家口는 一般家口와 비교되지 않을 정도의 낮은 所得과 支出을 보이고 있으며, 住居의 所有·賃貸形態나 住居環境도 상대적으로 나쁜 환경에 놓여있다. 低所得層 家口는 慢性病에 이환되어 있는 비율 및 心身障礙를 가지고 있는 비율이 높으며 과다한 본인부담금 때문에 병원이용률이 낮은 상태이다.

本節에서는 앞의 세節에서 다루어진 貧困의 主觀的·客觀的 原因, 빈곤의 원인으로 작용하는 빈곤가구의 人口學的 特性, 經濟社會的 特性 등이 궁극적으로 低所得層 家口의 實際 生活에 어떤식으로 나타나는가를 살펴보고자 한다. 따라서 여기서의 주요 질문은 低所得層 家口

가 실제로 어떠한 生活實態에 놓여 있으며, 이에 따른 福祉欲求是 무엇인가 하는 것이다.

이에 따라 低所得層의 生活實態를 經濟的 實態, 住居的 實態, 保健的 實態 등 주요 항목별로 一般家口와 비교하여 그 특성을 규명하는 동시에 시간의 흐름에 따라 改善되는 부분과 계속 維持되는 부분, 또는 새롭게 提起되는 문제 등으로 나누어 검토해 보고자 한다.

가. 家計收支 現況

1) 家口所得 및 支出

低所得層 家口の 月平均 所得은 한국개발연구원 조사(1981) 및 한국산업경제연구원의 조사(1989)결과 각각 都市 一般家口の 14.5~52.9% 및 10.2%~57.7%로 나타났다.

한편 한국보건사회연구원 조사(1990)에 의하면 低所得層 家口の 月平均所得은 농어촌이 21만원, 중소도시 25만원, 대도시 27만원으로 평균 23만원인데 비해, 月平均支出은 지역별로 각각 27만원, 29만원, 30만원으로 평균 28만원으로 나타나고 있어 가계수지가 약 5만원의 적자를 보이고 있는 실정이다.

〈表 2-27〉 서울특별시의 月平均所得

(단위: 원)

	저소득층 가구(A)				도시일반가구(B)
	거택보호	자활보호	의료부조	기타저소득층	
1981 ¹⁾	40,720	102,200	118,660	148,680	281,000
A/B(%)	14.5	36.4	42.2	52.9	-
1989 평균	82,000	238,000	290,600	400,700	804,900
중앙값	30,000	200,000	300,000	380,000	-
A/B(%)	10.2	29.6	36.1	57.7	-

註: 1) 1981년 가구 월평균소득은 (1인당 평균소득 x 평균가구원수)로 계산
資料: 한국개발연구원, 1981.

한국산업경제연구원, 1989.

低所得層 家口의 1인당 平均所得은 一般家口의 27%이며, 1인당 平均支出은 44.3%로 나타나고 있다. 이는 制限所得을 초과하는 불가피한 支出이 존재함을 의미하는 것이라 보여진다.

한편 임창호의 조사(1989)에 의하면 도시빈곤층 평균가구소득 40.9만원 중 74.3%인 30.4만원이 家口主의 所得이며, 정부에 의한 부조는 0.2%에 불과한 것으로 나타났다.

〈表 2-28〉 低所得層의 月所得 및 支出額(1990)

(단위: 천원, 명)

구 분	저소득층 가구(A)				일반가구(B)	
	농어촌	중소도시	대도시	전국	도 시	농 촌
월평균소득	210.0	249.0	271.0	229.0	943.0	919.0
월평균지출	265.0	293.0	297.0	277.0	686.0	686.0
평균가구원수	3.4	3.8	3.6	3.5	4.0	3.7
1인당평균소득	61.8	65.5	75.3	65.4	235.8	248.4
A/B(%)	24.8	27.8	31.9	27.0	-	-
1인당평균지출	77.9	77.1	82.5	79.1	171.5	185.4
A/B(%)	42.0	45.0	48.1	44.3	-	-

資料: 한국보건사회연구원(1991).

통계청, 『도시가계연보』, 1993.

통계청, 『한국의 사회지표』, 1992.

〈表 2-29〉 都市貧困層 家口所得의 出處(1989)

(단위: 만원, %)

구 분	가구소득	구성비
가 구 주	30.4	74.3
배 우 자	3.5	8.6
자 녀	5.6	13.7
정부보조	0.1	0.2
기 타	1.3	3.2
계	40.9	100.0

資料: 국토개발연구원, 1989.

支出項目을 살펴보면, 低所得層 家口의 경우 식품비가 43.4%로 가

장 높은 비율을 차지하고 있는 것에 비하여 一般家口는 29.3%를 支出하고 있는 것으로 나타났다. 低所得層 家口의 경우 기타를 제외한 식품비에서 교육비까지가 총생활비의 70.2%를 차지하고 있는데 비하여 一般家口는 59.4%로 나타나고 있다.

〈表 2-30〉 支出項目別 支出額의 生活費 占有率(1993)

(단위: %)

구 분	저소득층가구 ¹⁾ (도시)	일반가구(도시)
식 품 비	43.4	29.3
주 거 비	4.5	4.4
광열·수도	9.9	4.3
피 복 비	4.6	7.7
보건의료비	5.0	5.4
교 육 비	2.8	8.4
기 타	29.8	40.6

註: 1)저소득층 가구는 30만원미만 소득가구를 의미함.

資料: 통계청, 『도시가계연보』, 1993.

2) 貯蓄과 負債

低所得層 家口중 貯蓄을 하는 가구의 비율은 1981년 26.3%, 1989년 28.4%(산개연), 44.8%(국개연)를 각각 보이고 있으며, 平均 月貯蓄額은 其他 低所得層의 경우 6.5만원, 6대도시 低所得層의 경우 5.9만원으로 각각 나타나고 있다.

한편 負債를 진 가구의 비율은 1981년 57.5%, 1989년 44.2%, 40.9%, 1990년 64.6%로 각각 나타나고 있으며, 負債規模는 108.5만원~182.4만원으로 나타나고 있다.

무슨 용도에 사용하기 위해 貯蓄하려고 하는가에 대한 조사결과를 살펴보면, 1981년, 1989년 모두 주택마련(전세금 포함)이 전체의 32.1%, 54.1%(산개연), 49.4%(국개연)로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있어, 低所得層 家口의 경우 住居마련 비용이 가

장 큰 몫돈을 필요로 하는 항목임을 알 수 있다. 그 다음이 자녀교육으로 23.8%, 24.2%, 25.8%로 나타나고 있다.

〈表 2-31〉 貯蓄과 負債

구 분	저축가구 (%)	저축액 (만원)	부채가구 (%)	부채액 (만원)
1981 ¹⁾ 서울	26.3		57.5	
1989 ²⁾ 전체	28.4		44.2	114.6
거택	4.1	0.4	28.2	56.5
자활	13.1	1.1	56.5	117.9
의료부조	21.3	2.2	53.2	115.5
기타저소득층	42.7	6.5	37.1	120.9
1989 ³⁾ 6개도시	44.8	5.9	40.9	108.5
1990 ⁴⁾ 전체			64.6	182.4
농어촌			68.5	214.5
중소도시			63.5	129.5
대도시			52.4	121.2

資料: 1) 한국개발연구원, 1981.
 2) 한국산업경제연구원, 1989.
 3) 국토개발연구원, 1989.
 4) 한국보건사회연구원, 1991.

〈表 2-32〉 貯蓄理由(1順位)

(단위: %)

구 분	1981 ¹⁾	1989 ²⁾	1989 ³⁾					
			전체	거택	자활	의료부조	기타저소득층	
주택마련	32.1	54.1	49.4	62.5	39.8	51.1	50.6	
자녀교육	23.8	24.2	25.8	0.0	31.5	24.4	25.4	
부채상환	8.3	6.0	-	-	-	-	-	
결혼자금	10.2	5.0	10.8	12.5	18.5	14.4	9.0	
사업자금	5.7	2.0	-	-	-	-	-	
노후대책	19.7	6.0	7.0	12.5	5.6	5.6	7.4	
기 타	2.7	2.7	7.0	12.5	4.7	4.4	7.5	

資料: 한국개발연구원, 1981.
 한국산업경제연구원, 1989.
 국토개발연구원, 1989.

한편 負債를 지게 되는 이유를 보면, 醫療費가 단일항목으로는 가장 높게 나타나고 있어 慢性疾病 罹患率이 높은 低所得層 家口의 人口學的 特性이 주요 負債要因으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 그 다음으로 教育費, 住宅費의 마련을 위해 負債를 지게 되는 것으로 나타나고 있다.

〈表 2-33〉 低所得層의 負債理由

(단위: %)

구 분	1979 ¹⁾ (서울)	1989 ²⁾ (서울)	1990 ³⁾	
			중소도시	대도시
주택비	18.3	16.5	12.6	23.6
교육비	23.0	13.6	10.2	12.7
사업자금	10.3	13.9	7.8	8.6
관혼상제	┌ 23.8	2.4	7.0	5.0
채무이행		2.6	11.8	4.1
생활비부족		28.8	50.7	45.9
의료비	24.6	22.2	┐	

資料: 한국사회복지연구소, 1979.

한국산업경제연구원, 1989.

한국보건사회연구원, 1991.

이와 같은 低所得層 負債理由는 一般家口와도 크게 다를 것으로 생각되지는 않으나, 위에 지적된 만성병 이환자의 존재 등이 빈곤상태에 빠지게 되는 직접적 원인을 구성하게 된다.

따라서 一般家口가 貧困家口로 떨어지는 것을 방지하고 이미 貧困家口로 떨어진 가구의 생활을 보장하기 위해서는 醫療保護의 內實化, 住宅費 融資 및 住居賃貸, 住居費 扶助 등의 住居保護, 그리고 인문계 고등학교까지 교육보호 확대 및 학용품과 교재비 제공 등 教育保護 등이 필요하며, 또한 事業資金 調達을 위해 負債를 지는 경우도 10%를 상회하고 있어 자영업의 자금을 지원하는 生業資金融資 事業의 활성화도 요구되고 있는 것으로 판단된다.

나. 住居實態

우리나라는 1980년대 후반 급격한 물가수준의 상승, 특히 주택가, 주택임대료 등 住居費의 上昇으로 低所得層을 비롯한 많은 無住宅 家口들이 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이러한 최근의 住居費問題는 이전의 住居環境이나 住居의 種類에 따른 住居의 質이 문제시되던 것과는 차이를 보이는 것으로 住居問題의 樣相이 변화하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

1980년대에 집중적으로 이루어진 住居環境 整備 차원에서의 무허가 주택의 撤去와 再開發은 그동안 무허가이긴 했지만 住居費 부담은 거의 없는 住居가 가능하였던 低所得層에게 급속도로 상승한 지가와 주택가, 임대비에 대한 經濟的 負擔만을 안겨주었다. 즉, 低所得層의 住居問題가 이전의 주택의 질의 문제에서 住居費의 經濟的 負擔問題로 그 성격이 변모되었고, 이에 따라 低所得層에 대한 住居對策도 住宅資金 低利融資 등 金融側面의 支援과 住居費 補助 등의 現金支援 擴大가 요구되고 있다고 볼 수 있다.

1) 住居形態

低所得層의 住居所有·賃貸 形態를 시간의 흐름에 따라 살펴보면, 自家比率이 1981년 56.1%, 1990년 54.4%, 1993년 44.1%로 최근으로 올수록 점차적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있어 주택소유 실정의 악화를 보여준다. 특히 大都市의 경우 自家比率은 1981년 16.5%, 1990년 21.6%, 1993년 3.3%로 매우 낮은 비율을 보여주고 있으며, 최근에는 더욱 심각하게 악화되고 있는 것으로 나타났다.

이를 통계청의 인구 및 주택조사에 따른 一般家口와 비교해 보면, 自家比率이 1981년 58.6%, 1990년 49.9%로, 1990년에는 1981년의 85%

수준으로 감소하였음을 보여주고 있다. 또한 一般家口의 자가비율이 都市의 경우는 1980년 43.0%에서 1990년 39.6%로 전체 비율보다 낮고 최근에 더욱 낮아진 것으로 나타났다. 따라서 우리나라는 전반적으로 住宅占有 實情이 과거 1980년대초보다 1990년대에 심각하게 惡化되었다고 할 수 있으며, 특히 저소득층 가구의 경우 그 정도가 더욱 심각한 것으로 나타났다.

〈表 2-34〉 住宅所有・賃貸 形態

(단위: %)

구 분				자가	전세	보증월세	월세	기타
1981	저소득층	전국		56.1	11.0	23.8		9.1
		농어촌		73.6	6.3	10.6		9.4
		중소도시		37.6	13.5	39.9		9.1
		대도시		16.5	23.0	52.5		8.1
	일 반 (1980)	전국		58.6	23.9	15.5		2.0
		시부		43.0	35.5	20.0		1.6
1990	저소득층	전국		54.4	10.1	9.0	15.1	11.5
		농어촌		70.2	3.7	1.5	9.5	15.1
		중소도시		37.1	15.8	12.6	18.7	5.9
		대도시		21.6	24.9	30.8	16.2	6.4
		거택		34.4	12.1	4.5	16.5	32.6
		자활		50.1	8.7	11.5	15.2	14.4
		의료부조		59.9	9.3	8.1	15.6	7.1
		기타저소득층		58.5	10.7	8.7	14.6	7.5
	일 반	전국		49.9	27.8	8.2	11.0	3.1
		6대도시		39.6	37.1	10.5	10.9	2.0
1993	저소득층	전국	소계	44.1	11.4	24.1		20.5
			거택	34.2	8.6	22.2		35.0
			자활	48.5	12.6	25.0		13.9
		6대도시	소계	3.3	21.5	51.9		23.3
			거택	2.6	19.7	40.1		37.6
			자활	3.5	22.3	56.5		17.8

資料: 한국개발연구원, 1981.

한국보건사회연구원, 1991.

보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

통계청, 『한국인의 주거실태』, 1993.

〈表 2-35〉 傳賃 및 月賃金額(1989)

(단위: 만원)

구 분	서울	전국
전세보증금	534.0	478.0
보증부월세 보증금	172.0	163.0
삭월세	13.9	4.9
월 세	7.6	7.5

資料: 국토개발연구원, 1989.

2) 住居密度 및 住居環境

低所得層家口의 住居密度를 使用房數를 통해 살펴보면, 방 1칸을 사용하는 家口가 1980년의 경우 대도시에서는 79.5%에 달했으나, 1990년 조사에 의하면 56.9%로 감소한 것을 볼 수 있다. 一般家口의 경우에도 1980년에 33.0%에서 1990년에는 25.8%로 감소한 것으로 나타나 전반적인 住居密度가 개선된 것으로 평가된다. 低所得層 家口의 平均房數는 1990년 현재 1.7칸이고 一般家口는 2.5칸이며, 방당인원수는 低所得層家口가 2.2명인데 비해 一般家口는 1.5명으로 나타나고 있다.

한편 化粧室 및 上水道 普及率등 住居環境은 아직도 개선의 여지가 많이 남아있기는 하지만, 1980년과 1990년간에는 급격한 개선이 있었다고 평가될 수 있다.

〈表 2-36〉 使用房數

(단위: %, 칸, 명)

구 분	저소득층 가구							일반가구	
	1980			1990				1980	1990
	농어촌	중소도시	대도시	농어촌	중소도시	대도시	전국	전국	전국
방 1칸	42.8	62.8	79.5	37.3	47.1	56.9	42.9	33.0	25.8
방 2칸	49.6	13.3	18.4	48.1	42.8	39.5	45.4	35.9	28.7
방 3칸이상	7.6	5.9	2.1	14.6	10.1	3.5	11.8	31.1	45.5
평균방수				1.8	1.6	1.5	1.7	2.0	2.5
방당인원수				2.0	2.4	2.6	2.2	2.1	1.5

資料: 한국보건사회연구원, 1991.

통계청, 『인구주택 총조사보고』, 1990.

통계청, 『한국인의 주거실태』, 1993.

〈表 2-37〉化粧室 및 上水道 普及率

(단위: %)

연도	化粧室 시설				상수도 보급		
	가구전용	주택내공용	공동化粧室	없음	옥내	옥외	없음
1981	50.0		49.5	0.5	22.7	48.2	29.0
1989	27.9	42.8	29.3	-	66.4	28.6	5.0

資料: 한국보건사회연구원, 1991.
한국개발연구원, 1981.

3) 文化生活用品 保有狀態

低所得層家口の 文化·生活用品 保有狀態를 살펴보면, TV보유율의 경우 1979년 72.2%에서 1989년에는 91.1%로 一般家口の 1990년 97.2%보다 약간 낮기는 하지만 높은 보유율을 보이고 있다. 냉장고의 경우도 1979년에는 6.9%였던 것이 1989년에는 79.1%로 一般家口の 93.1% 보다는 낮지만 급격히 증가하였음을 알 수 있다. 전화 보유율도 1982년 11.0%에 불과하던 것이 1989년에는 74.6%로 나타나고 있으며, 一般家口는 84.7%의 보유율을 보이고 있다.

〈表 2-38〉文化生活用品 保有率의 變化

(단위: %)

구 분	저소득층 가구			일반가구	
	1979	1982	1989	1980	1990
TV	72.2	83.3	91.1	86.7	97.2
냉장고	6.9	23.1	79.1	37.8	93.1
세탁기	-	-	35.9	10.4	64.3
전 화	-	11.0	74.6	24.1	84.7
신문구독	22.8	18.8	28.4	-	66.6

資料: 한국사회복지연구소, 1979.
서울대 행정대학원, 1982.
국토개발연구원, 1989.
통계청, 『한국의 사회지표』, 각년도.

이와 같이 文化生活用品의 保有率은 과거에 비해 급속히 증가하여

이제 一般家口와 별반 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이는 生活用品의 大衆化 측면에서 國民生活水準의 전반적 향상이 이루어진 것을 의미하는 것이라 하겠다. 따라서 이제는 文化生活用品의 保有與否가 생활 수준을 가늠해주는 척도로서의 기능이 약화되었다고 볼 수 있다.

다. 保健實態

1) 健康狀態

빈곤의 주요원인 중의 하나가 家口主 및 家口員의 疾病이다. 慢性的 疾病者나 心身障礙者가 가구내에 있으면 빈곤선상에 있던 가구도 빈곤선 이하로 떨어지게 되며 빈곤이 가속화되는 현상을 보인다.

〈表 2-39〉 健康狀態

구 분	1981				1990			1993		
	거택	자활	기타	전체	거택	자활	소계	거택	자활	소계
건강상태	43.6	79.7	83.4	79.8	56.3	74.4	71.5	49.1	56.0	54.7
질병상태	23.2	12.1	10.9	12.1	27.6	20.7	21.8	36.7	39.0	38.6
장애상태	33.2	8.2	5.7	8.1	16.1	4.9	6.7	14.1	5.0	6.7

資料: 한국개발연구원(1981).

보건복지부, 「생활보호대상자 현황분석」, 각년도.

低所得層의 人口學的 特性에서 살펴본 바와 같이, 低所得層은 慢性病 罹患率이 높으며 心身障礙人 비율도 높은 편이다. KDI의 1981년 조사의 경우 居宅保護者의 경우 56.4%, 自活保護者의 20.3%가 각각 질병 및 장애상태에 있는 것으로 나타났다. 또한 1990년의 경우 生活保護者의 28.5%, 1993년 45.3%가 각각 질병 및 심신장애상태에 있는 것으로 나타나고 있다.

〈表 2-40〉에 제시된 바와 같이 1982년의 경우 慢性病 罹患率이 低

所得層 家口에서는 17.3%인데 비해 一般家口에서는 10.2%로 나타났으며, 1989년 低所得層 家口는 21.4%, 1988년의 一般家口는 8.0%의 罹患率을 각각 보였다. 즉 慢性病 罹患率이 低所得層 家口의 경우 一般家口보다 훨씬 높게 나타나고 있어 疾病者로 인한 貧困의 持續 및 深化가 進행되는 것으로 判단된다.

〈表 2-40〉 慢性病 有病率 推移

(단위: %)

연도	저소득층 가구	일반가구
1982	17.3	10.2
1988	-	8.0
1989	21.4	-
1990	24.1	-

資料: 한국보건사회연구원, 각년도.

〈表 2-41〉 家口主 및 家口員의 心身障礙 比率

(단위: %)

연도	가구주			가구원		
	거택	자활	계	거택	자활	계
1990	18.1	8.8	11.5	16.1	4.9	6.7
1993	15.7	8.7	10.8	14.1	5.0	6.7

資料: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

한편 低所得層家口의 心身障礙人 비율은 가구주의 경우 1990년 11.5%, 1993년 10.8%로 100가구중 10가구의 가구주가 장애인이라는 높은 비율을 보이고 있으며, 가구원의 경우에도 6.7%의 높은 비율을 보이고 있다.

물론 生活保護者 資格要件의 하나가 心身障礙人이므로 生活보호자를 대상으로 한 조사에서 이 비율이 其他 低所得層의 그것보다 높게 나타나는 것은 당연한 결과일 수 있지만, 문제는 장애인을 위한 國家對策이 거의 부재한 상황에서 이들에게 단순 생계보호만 주어지는 경우 적절한 치료 및 재활은 고사하고 생존자체에 위협을 느끼게 될 것

이라는 것이다. 따라서 障碍人の 문제를 貧困對策의 延長線上에서 國家가 적극적으로 추진할 필요가 있다고 생각된다.

2) 醫療施設 利用實態

低所得層의 醫療施設 利用實態를 살펴보면, 1981년의 경우 병원 및 의원의 이용률에 있어서는 도시지역이 읍·면지역보다 약간 높은 비율을 보이고 있는 반면 양국이용률은 읍·면지역이 도시지역보다 높은 것으로 나타났다.

그러나 1990년 조사의 경우 農漁村地域은 보건소를 가장 많이 이용하고 있으며, 그 다음이 약국, 병원 및 의원순으로 나타났다. 大都市地域의 경우도 약국이용률이 가장 높았으며, 그 다음이 병원 및 의원으로 나타났다.

이와 같이 低所得層이 지역에 상관없이 病院 및 醫院보다는 藥局을 많이 이용하고 있으며, 農漁村 低所得層의 경우 保健所가 커다란 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

〈表 2-42〉 醫療施設 利用實態

(단위: %)

구 분	1981 ¹⁾			1990 ²⁾			
	도시	읍지역	면지역	전국	농어촌	중소도시	대도시
병 원	75.4	68.9	68.6	21.7	20.2	4.0	23.6
의 원	14.8	11.5	8.5	14.8	11.5	8.5	21.5
약 국	17.8	22.5	21.5	34.6	25.9	48.5	46.8
한약방/한의원	5.3	4.6	5.5	2.1	1.7	3.9	0.9
보건소	1.3	3.8	1.4	26.4	40.0	5.2	6.9
기 타	0.1	0.2	0.3	0.5	0.7	0.0	0.2

資料: 1) 한국개발연구원.

2) 한국보건사회연구원.

한편 病院診療를 포기하게 된 이유에 대한 조사에서 1981년, 1990년

모두 經濟的 어려움이 병원진료의 가장 큰 장애물로 작용하고 있는 것으로 나타났다.

〈表 2-43〉 病院診療를 拋棄한 理由

(단위: %)

구 분	1981 ¹⁾	1990 ²⁾			
	서울시	농어촌	중소도시	대도시	전국
경제적 어려움	80.0	51.3	55.9	53.2	52.7
일중단에 따른 수입감소	1.2	20.3	14.7	14.7	18.7
치료효과 기대 어려움	4.2	13.5	16.1	16.1	13.8
식구를 돌봐줄 사람 없음	-	4.1	7.8	7.8	5.0
기 타	14.6	10.8	8.2	8.2	9.8

資料: 1) 한국개발연구원.

2) 한국보건사회연구원.

이는 現行 醫療保護, 醫療保險制度가 중요한 필수항목인 검사료 등 많은 부분이 非給與 對象으로 하고 있기 때문이다. 즉 診療當 지불하게 되어 있는 本人負擔金 이외에도 總診療費의 45.7% 정도를 本人負擔金으로 지불해야 하는 것으로 보고되고 있다¹³⁾. 따라서 疾病治療를 받아야 하는 상황인데도 經濟的 負擔때문에 병원진료를 받지 못하거나 포기해버리는 경우는 최소한 없도록 給與範圍의 擴大 등 醫療保障의 內容을 充實化할 필요가 있다고 생각된다.

13) 문옥륜, 『한국의료보험론』, 신광출판사, 1990, p.285.

第3章 低所得層 自活對策의 現況과 政策方向

第1節 低所得層 對策의 變化와 特性

貧困問題는 시대와 장소에 따라 그 양상은 상이해도 인류의 역사 이래 어느 사회에서나 普遍的으로 존재해 왔으며, 이에 따른 對策도 다양하게 전개되어 왔다. 經濟成長으로 絶對貧困 문제는 크게 해소되고 있지만 經濟成長 자체가 곧 빈곤문제의 해결책임을 의미하지는 않는다는 것은 이미 널리 알려진 사실이다. 따라서 절대빈곤이 아직도 일부 지역이나 계층에서 상존하고 있을 뿐만 아니라, 경제성장을 상당히 이룩한 경우에도 이전의 絶對的 貧困에서 분배의 불평등에 따른 相對的 貧困으로 그 양상만을 달리한 채 빈곤문제는 여전히 주요한 社會問題로 존재하고 있다. 그리고 이에 따른 貧困對策 역시 고도의 경제성장을 이미 달성한 선진국이나 지난 30여년간 급속한 경제성장을 이룩한 우리나라의 경우에도 社會政策의 重要한 懸案課題로 대두되고 있다.

이처럼 貧困問題가 社會福祉政策의 가장 基本的인 課題임에도 불구하고 消極的으로 다루어져 오고 있는 이유의 상당부분은 貧困問題를 보는 觀點과 사회적 분위기에 기인한다고 할 수 있다.

우리나라의 소극적 빈곤대책을 뒷받침하는 몇가지 이유를 살펴보면, 첫째, 우리사회에 貧困을 게으름, 질병 등 個人的인 理由에 귀착시키려는 自由市場經濟의 理念이 널리 만연되어 있기 때문이다. 자유시장 경제질서에서는 빈곤이란 경제사회적 열등의 소산이며, 그 책임은 가난한 자 스스로가 져야 하기 때문에 빈곤대책 또한 소극적일 수 밖에 없다.

이와 같이 빈곤원인을 개인적 탓으로 귀착하는 시각은 우리나라에서 실시한 빈곤조사에서도 貧困의 原因으로 個人的인 要因을 꼽는 사람이 54.1%¹⁾ 또는 58.9%²⁾로 나타나고 있는 것에서도 찾아볼 수 있다.

둘째, 우리나라의 복지정책이 국가책임의 최소화 원칙을 고수하는 가운데, 개인의 釀出能力을 기반으로 재원이 조달되는 社會保險 위주로 시행되고 있으며, 國家豫算의 직접적 지원이 필요한 저소득층 대책은 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔다.

셋째, 빈민에 대한 급여는 사회보험과는 달리 기여에 대한 급여가 아니라 欲求에 대한 給與의 성격을 갖고 있기 때문에 給與의 權利性이 약하고 급여의 수준도 最小限의 欲求充足에 그치고 있다. 이는 급여수준을 근로동기를 해치지 않도록 일하는 사람보다 훨씬 낮게유지하도록 하는 劣等處遇(less eligibility)의 원칙이 관철에서 잘 나타나고 있다.

한 나라의 貧困對策의 適切性을 평가하는 것은 거시적인 관점에서 貧困對策의 位相을 규명하는 것과 制度內的인 問題로 구분하여 살펴볼 수 있다. 그러므로 만일 일정기간 동안 빈곤이 상당부분 해소되었다면 그것이 國民經濟의 전반적 향상에 따른 外部的 效果인지, 아니면 適切한 貧困對策의 실행 효과인지, 또는 만일 貧困對策이 효과적이지 않았다면 빈곤대책의 絶對的인 規模의 制約 때문인지, 아니면 制度의 非效率的 運營 때문인지 등의 질문을 해볼 수 있을 것이다.

본 절에서는 전체적인 관점에서 貧困對策의 現在的 座標를 제시해 보고자 한다. 이를 위하여 먼저 貧困對策의 變遷過程을 각 시대별로 주요한 法·制度的 變化를 중심으로 개괄하고, 다음에 受給者, 給與, 財政, 傳達體系 등 部門別로 貧困對策의 變化를 살펴본다. 특히 貧困

1) 안해균 외, 『서울시 저소득 시민의 생활실태에 관한 기초조사와 정책방향에 관한 연구』, 한국사회복지연구소, 1979.

2) 유 훈 외, 『영세민 실태조사와 정책방향에 관한 연구』, 서울대 행정대학원, 1982.

對策의 財政規模를 주요 經濟指標인 國民總生産(GNP), 一般會計豫算, 社會保障豫算 등과 비교하고, 中央 및 地方自治團體間 財政分擔, 主要 外國과의 比較 등을 통하여 우리나라 貧困對策의 現位置를 규명해 본다.

1. 低所得層 政策의 時代別 主要變化³⁾

가. 大韓民國 政府樹立 以前

우리나라의 근대적 구빈법의 시작은 일제말기 1944년 3월 1일에 조선총독부의 朝鮮救護令이 제정·공포되면서 부터라고 할 수 있다. 이에 의거하여 65세이상의 노쇠자, 13세미만의 아동, 임산부, 불구, 폐질자 등 생활이 곤란한 자에 대하여 生活扶助를 실시하였으나, 形式的인 施惠에 그치는 수준이었다. 朝鮮救護令은 1946년 1월 12일에 후생국보 제3호로 그 효력이 승계되었다가 1961년 12월 30일에 生活保護法の 제정·공포로 폐지되었다. 일종의 過渡期的 救護關係 法令의 성격을 가지는 朝鮮救護令은 美軍政期와 대한민국정부 수립후 生活保護法이 제정·발효된 1962년 1월 1일 이전까지 유효하였던 우리나라의 유일한 救貧關係 法令이었으며 現行 生活保護法の 母胎가 되었다.

한편 美軍政 3년간의 구호행정은 미군정하 일본에서 미군정 당국이 행한 『社會保障에 관한 勸告』와 같은 장기적이고 적극적인 사회보장방안의 제시 없이 몇개의 美軍政 法令 및 處務準則에 근거하고 있었을 뿐이며, 保健厚生政策의 실제내용도 기아방지, 최소한의 영세민 생계유지, 보건위생 및 질병치료 등 應急措置에 중점을 두는데 한정되어 있었다. 또한 이 시기의 우리나라 貧困對策은 정치·경제·사회적 혼

3) 이두호 외, 『빈곤론』, 나남, 1990.
보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.

란속에서 재원의 절대적인 부족으로 월남동포, 귀환동포 및 극빈영세민에 대한 應急救護의 차원을 벗어나지 못하였다.

나. 1950年代

우리 대한민국 貧困對策의 歷史는 1948년 우리나라 制憲憲法 제19조에 “노령, 질병, 기타 근로능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.”라는 국민의 生存權保障의 명문화된 규정에서 시작되었다. 그러나 이 헌법에 규정된 국민의 기본생활을 보장하는 관계법률이 제정되기도 전에 6·25가 발발하여 구빈사업은 평상시의 생활보호차원에서 벗어나 戰災民에 대한 應急救護에 치중하게 되었다. 6·25동란이 발발한 직후인 1950년 8월 4일에는 避難民收容에 관한 臨時措置法(법률 제145호)이 제정 공포되어 戰災民 應急救護에 주력하게 되었다. 이 시기에도 朝鮮救護令은 유일한 구빈관계법령으로 유효하였고, 그 공식적인 法定 救護對象者는 ① 65세이상의 노인, ② 13세미만의 아동, ③ 6세이하의 자녀를 부양하고 있는 여자, ④ 난치병 환자, ⑤ 분만보호를 필요로 하는 임산부, ⑥ 정신적·육체적 결함이 있는 장애자로 한정되어 있었다. 生計保護 基準은 구호 대상자 1인당 1일 양곡 3홉, 소맥분 250g이었으며, 施設收容者는 그외 약간의 부식비와 주거비가 지급되었다.

이 시기의 구호사업은 集團的 收容救護方式이 특징적 양상이었으며, 救護財源은 유엔구호계획에 의하여 우방국가들로부터 지원된 구호금품과 외국 민간원조단체의 자원봉사활동에 의해 모집된 기부금품이 주를 이루었다. 특히 구호금품 중 미공법(PL) 480에 의한 美國의 剩餘農產物 援助는 당시 전재민 및 영세민구호, 한해대책 등 救護行政에 커다란 역할을 담당하였다.

다. 1960年代

1961년 5월 16일 군사혁명으로 “도탄에 빠진 민생고를 시급히 해결...”을 대국민공약으로 내세우며 등장한 군사정부는 동년 12월 30일에 대한민국 역사상 최초로 社會扶助의 기본법으로 生活保護法(법률 제913호)을 탄생시켰다. 이로써 社會扶助의 法的根據가 마련되고 生活保護制度의 형태가 확립되었으나, 政府의 재정형편에 의하여 전면적으로 실시되지는 못하고 부분적인 生計保護에 그쳤다.

1961년 생활보호법은 保護對象者의 범위를 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없는 ① 65세이상의 노쇠자, ② 18세미만의 아동, ③ 임산부, ④ 불구, 폐질, 상병 등 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 근로능력이 없는자, ⑤ 기타 보호기관이 법에 의하여 보호가 필요하다고 인정하는 자에 제한함을 원칙으로 하였다. 단 모자보호 규정이나 부양의무자에 대한 예외규정을 두어 종전의 制憲憲法 제19조나 朝鮮救護令의 구호대상자보다 그 범위를 확대 규정하였다.

保護의 種類도 ① 生計保護, ② 醫療保護, ③ 解産保護, ④ 葬祭保護로 다원화하였고, 보호대상자의 상황에 따라 이들 보호를 동시에 받을 수 있도록 정하였다(동법 제4조).

한편 1962년 제6차 헌법개정에서는 제30조에서 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가짐, ② 국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 함, ③ 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다고 규정하여 국민의 생활권적 기본권으로서 社會保障權을 도입하였다.

또 1968년 7월 23일 自活指導에 관한 臨時措置法(법률 제2039호)이 제정되어 근로능력이 있는 영세민에 대한 근로구호(취로구호사업)가 실시되었다.

라. 1970年代

生活保護法 발효시기인 1962년 1월부터 醫療保護法이 발효된 1978년 이전까지 약 15년간의 우리나라 貧困對策은 구빈을 위한 직접적인 사업보다는 국민경제의 전반적인 고도성장에 의하여 絶對的 貧困을 상당수준 해소하는 방향으로 추진되어 왔다. 1970년대의 지속적인 經濟成長으로 인하여 財政能力이 향상된 우리나라는 1977년말에는 종전의 유명무실했던 醫療保護事業을 生活保護法으로부터 분리·독립시켜 醫療保護法(법률 제3076호)을 새로이 제정·공포하여 1978년부터 생활보호대상자에 대한 醫療保護가 본격적으로 실시되었다.

醫療保護法의 保護對象은 ① 생활보호법상의 보호대상자 이외에 ② 재해 이재민, ③ 국가 보훈대상자 및 이들의 가족, ④ 중요무형문화재의 보유자와 그 가족, ⑤ 기타 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 성병감염자, ⑥ 기타 저소득계층 등을 추가 규정하였으며(동법 제4조 및 동시행령 제2조), 受給者를 1·2·3종으로 나누어 황색카드소지자, 녹색카드소지자, 청색카드소지자로 구분하고, 각각 保護水準을 달리하였다. 그러나 醫療保護는 의료보험과 診療酬價를 차등급여함으로써 受給者가 의료기관에 냉대를 받는 등 제도시행의 실효성을 확보하기가 어려웠다.

한편 1979년 부터는 生活保護對象者 中學校課程 授業料支援規程(대통령령 제9495호)이 제정되어 생활보호대상자의 중학생 재학자녀에게 수업료가 지원되었다.

마. 1980年代

1980년에 제5공화국이 들어서면서 내건 국정목표의 하나였던 「福祉社會 建設」에 따라 1980년 10월 27일 제9차 헌법개정에서 “모든 국민은 人間으로서의 尊嚴과 가치를 지니며, 행복을 추구할 권리를 가진다

(제9조).”고 선언하고, 그 외 국가의 사회복지 증진의무, 근로자의 적정임금보장, 환경권, 소비자보호 등의 福祉權을 대폭 강화하였다. 이어 1981년 3월 3일에는 제12대 대통령 취임식에서 “3대 고통으로부터의 해방”을 강조하면서 그 첫번째로 ‘빈곤으로부터의 해방’을 주장하였으며, 제5공화국의 4대 국정지표 중에서도 『福祉社會 建設』을 표방하였다. 이에 따라 1981년에는 빈곤대책의 일환으로 생활보호대상자에 대해 職業訓練事業이 실시되어 취업·자활할 수 있도록 지원하도록 하였으며, 1982년 2월에는 지금까지 실시되었던 생활보호사업의 재평가와 아울러 적극적인 지원방안을 강구하기 위하여 零細民 綜合對策을 수립·실시하게 되었다.

이 영세민 종합대책은 1981년 상반기 중에 대통령의 2회에 걸친 지시, 즉 1981년 2월의 “零細民 大都市 集中抑制 對策을 講究할 것”이라는 지시와 6월의 “貧困解消를 위한 綜合的 根本對策을 樹立할 것”이라는 지시를 받아 이루어진 것이다. 구체적인 실무작업은 국무총리 행정조정실과 한국개발원이 공동으로 구성된 연구팀을 중심으로 이루어졌으며, 이들이 1982년 1월에 작성·제출한 최종보고서에 대한 대통령의 재가로 그 내용이 확정되었다.

이 보고서의 기본방향은 零細民의 最低生活保障 對策과 零細民의 大都市 集中抑制 對策을 수립하는데 두고 있으며, 그 주요내용은 ① 勤勞能力이 없는 자에 대한 最低生活保障, ② 職業訓練對象者の 家族生計費 支援, ③ 大都市 低所得層 地方移住의 실시, ④ 生業資金 融資事業의 실시, ⑤ 生活保護 傳達體系의 개선 등이었다.

이 대책(안)이 제시하고 있는 改善方案의 특징적인 면을 정리하면, 첫째, 영세민 구분방법에 ‘自活保護對象者’라는 개념을 새로이 도입하고, 이러한 맥락에서 職業訓練制度의 內實化 및 生業資金融資制度를 신설하였다는 점이다. 둘째, 零細民의 大都市集中抑制對策을 중심적

과제로 설정하였다는 점이다. 그 내용은 6대도시로 이주해 오는 영세민에 대하여는 子女學費 지원과 職業訓練을 2년간 유보하는 반면, 2년 이상 6대도시 거주 영세민으로서 중소도시나 농촌으로 이주를 희망하는 가구에 대하여는 1982년 7월부터 가구당 10만원씩 지원한다는 것 등이다.

1982년 12월 31일에는 零細民 綜合對策에 따른 關係法令을 보완·정비하는 차원에서 지금까지의 單純 生計保護法인 生活保護法을 全面改正(1982. 12. 31. 법률 제3623호)하여 生活保護對象者에게 生計保護뿐 아니라 이들의 적극적인 自活支援까지를 규정하였다. 就勞事業의 근거규정인 自活指導에 관한 臨時措置法을 廢止(1982. 12. 31)하여 그 내용을 自活保護의 일부로 규정하였고, 생활보호대상자 중학교과정 수업료 지원규정을 教育保護로 변경·규정하였다(1982. 12. 30.).

또한 생활보호법의 전면개정에 따라 동법 시행령의 전면개정(1983. 12. 30. 대통령령 제1293호)이 이루어졌으며, 동법 시행규칙이 비로써 제정(1984. 3. 31. 보건복지부령 제743호) 되었다. 이와 같이 1980년대 이후에는 생활보호관계법령의 정비와 더불어 각종 보호내용의 확충으로 생활보호제도가 실질적인 내용을 갖추기 시작하였다.

1982년에 生活保護法 改正의 幅은 종전의 구법이 제정·공포된지 만 21년만의 개정이어서 그간의 法律用語와 法令體制의 변화, 醫療保護法의 분리·독립 및 그간 불명료했던 조문의 명문화 등으로 부득이 전면개정의 형태를 취하였지만, 보호대상자의 범위, 보호기관, 국가와 지방자치단체간의 보호비용의 분담 등 대부분의 중요한 조문내용을 그대로 옮겨지는데 그쳤다. 다만 종전법과 크게 다른 점은 종전의 단순 생계구호에서 補充給與에 의하여 自活能力을 造成하겠다는 의지의 표현으로 保護의 目的과 基本方向을 분명히 했다는 점이라 할 수 있다. 물론 그 이전에도 취로사업의 근거법률이었던 自活指導에 관한 臨

時措置法도 있었고, 법률상의 뚜렷한 명문 규정없이 영세민 가족중 중학교 재학자녀에 대한 授業料支援, 영세민 중 기능훈련 희망자에 대한 職業訓練事業도 시행해 왔지만, 결과적으로 이 대책이 계기가 되어 1982년 말에 생활보호법의 개정을 가져왔다고 말할 수 있다.

한편 1984년 부터 기존의 職權保護制度에서 申請保護制度가 도입·실시되었으며, 이에 따라 시장, 군수의 生活保護對象者 조사시 누락되거나 신규로 생활보호요건에 해당하는 자는 어느 때라도 읍·면·동을 거쳐 시장, 군수에게 생활보호를 신청할 수 있게 되었다(생활보호법 제18조). 또한 1984년 부터 居宅保護 要件을 완화하여 모(母)가 50세 미만인 모자세대, 세대내 정상적인 근로능력자가 실제로는 행방불명되었거나 복역 또는 군입대 등으로 인하여 그 가족을 부양할 자가 사실상 없는 세대는 읍·면·동장의 확인을 받아 居宅保護對象者로 책정할 수 있도록 자격요건을 완화하였다.

1987년도 부터는 公的福祉傳達體系의 體系化 및 專門化를 기한다는 관점에서 사회복지 업무담당을 위해 社會福祉專門要員을 일선 읍·면·동사무소에 배치하기 시작하였다.

이 밖에도 주택가격 및 임대료의 급상승으로 住宅問題가 전면적이고 핵심적인 사회문제로 됨에 따라 제6공화국 정부는 1989년부터 저소득층 대상으로 永久賃貸住宅 건설을 추진하였다.

저소득층의 대도시 집중을 억제하기 위해 도입된 零細民 地方移住 對策은 이 대책의 시행이후에도 離農向都 현상이 여전할 뿐만 아니라, 실적도 저조하고 이주희망자도 계속 감소됨에 따라 1990년 1월부터 전격적으로 폐지하였다.

앞에서 논의된 生活保護制度의 주요 내용의 變遷過程은 <表 3-1>과 같고, 低所得層 政策의 根據法에 관한 發達過程이 <表 3-2>에 정리되어 있다.

〈表 3-1〉 保護內容別 生活保護制度의 主要變化

制 度	主 要 變 化 內 容	
생활보호 사업	1961 1982	- 「생활보호법」의 제정 - 「생활보호법」의 전문개정이 이루어짐 - 생활보호사업에 교육보호와 자활보호가 추가됨 - 생활보호자를 거택보호자, 시설보호자, 자활보호자로 구분
	1987	- 생활보호의 체계화를 위해 전달체계의 전문화의 일환으로 사회복지전문요원이 일선 동사무소에 배치되기 시작함
생계보호	1961 1984	- 생활보호법의 제정에 따라 생계보호 실시됨 - 직권보호주의에서 신청보호주의로 변경
의료보호	1961 1977	- 생활보호법의 보호내용의 하나로 의료보호가 명기됨 - 유명무실했던 의료보호를 생활보호법에서 분리·독립시켜 의료보호법이 제정됨. 이에 따라 1978년부터 생활보호자에 대한 실질적인 의료보호가 실시됨
	1986	- 자활보호 유사자에 대해서도 의료보호를 실시하도록 하고 이들을 의료부조자로 분류
	1994	- 의료보호자 분류에서 의료부조자를 폐기함
	1989	- 저소득층의 주거문제 해소를 위해 영구임대주택 200만 호 건설계획 발표 및 착수에 들어감
교육보호	1979	- 「생활보호대상자 중학교과과정 수업료지원규정」에 의거하여 생계보호 급여의 일환으로 중학교재학생의 수업료 지원
	1982	- 1982년의 생활보호법의 개정으로 생계보호에서 분리되어 교육보호라는 독립적 프로그램으로 창설됨
	1987	- 1987년 부터 실업계고등학교 재학생에게도 수업료지원
직업훈련	1981	- 생활보호자의 자립자활을 지원하기 위하여 무상훈련 및 훈련비 지원을 내용으로 직업훈련사업이 실시됨
	1993	- 각 부처에서 행해오던 직업훈련을 노동부가 일괄담당하게 됨으로써 생활보호대상자에 대한 직업훈련도 실제 관리는 노동부로 이관되고 보사부는 대상자만 추천, 위탁하게 됨
취로구호	1968	- 「자활지도에 관한 임시조치법」이 제정되면서 근로능력이 있는 영세민에 대한 취로사업이 실시
	1974	- 취로사업이 생활보호사업의 보호내용으로 시작됨
	1994	- 지방자치단체로 그 책임 및 관리가 이전됨
생업자금 융자	1982	- 생활보호대상자에게 자활할 수 있는 기반을 제공한다는 의미에서 생업자금을 융자해주는 제도를 시행함
대도시 영세민 지 방 이 주 사업	1982	- 저소득층의 대도시 집중을 억제해 보고자 대도시 영세민의 지방이주에 대한 인센티브 제공과 지방정착을 지원하는 대도시영세민 지방이주사업이 실시됨
	1990	- 이주희망자가 거의 없고, 사업내용이 시대의 흐름을 역행하는 것이어서 실효과를 거두기 어렵다는 정책적 판단에 따라 사업자체를 폐지함

〈表 3-2〉 低所得層 政策의 根據法

구 분	근 거 법	근 거
생활보호	생활보호법	1961. 12. 30. 법률 제913호 1982. 12. 31. 법률 제3623호(전문개정)
	생활보호법 시행령	1969. 11. 10. 대통령령 제4218호 1976. 12. 30. 대통령령 제8320호 1983. 12. 30. 대통령령 제11293호(전문개정) 1990. 12. 1. 대통령령 제13173호(장애인복지 법시행령)
	생활보호법 시행규칙	1984. 3. 31. 보건사회부령 제743호
	의료보호법	1977. 12. 31. 법률 제3076호 1991. 3. 8. 법률 제4353호(전문개정)
	의료보호법 시행령	1993. 3. 6. 법률 제4541호(정부조직법) 1993. 6. 11. 법률 제4568호(귀순북한동포보호법) 1978. 5. 23. 대통령령 제9029호 1991. 9. 6. 대통령령 제13461호(전문개정)
	의료보호법 시행규칙	1992. 12. 31. 대통령령 제13815호 1992. 12. 31. 대통령령 제14067호 1978. 9. 1. 보건사회부령 제606호 1991. 10. 10. 보건사회부령 제883호(전문개정) 1993. 12. 31. 보건사회부령 제923호

2. 低所得層 政策의 部門別 變化

가. 受給者

1) 資格要件

생활보호제도의 資格要件은 1961년 생활보호법 제정이래 커다란 변동이 없었다. 그러나 保護의 區分에 있어서는 1982년에 생활보호법의 전면적인 법개정으로 기존의 영세민 및 준영세민의 구분에서 自活保護 개념의 새로운 도입으로 居宅保護, 施設保護 및 自活保護로 구분하게 되었다.

醫療保護制度의 경우 자격기준 자체에는 큰 변동이 없었으나 1977년 법제정시에는 1종, 2종, 및 3종으로 구분하였던 것을 1986년에는 1종, 2종, 의료부조로 분류하였으며, 다시 1994년 부터는 의료부조대상자 분류를 폐지하였다. 이에 따라 1994년 현재 生活保護 및 醫療保護 受給 資格要件은 다음과 같다.

〈表 3-3〉 生活保護對象者 및 醫療保護對象者의 資格要件(1994)

구 분		자 격 요 건
생활보호	거택보호	생활보호자로서 다음과 같은 구성원으로 구성된 세대 ① 65세 이상 노쇠자, ② 18세 미만 아동, ③ 임신부, ④ 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는자, 이들과 50세이상 부녀자로만 구성된 세대
	시설보호	생활보호자에 해당하는 자로서 주거가 없거나 주거가 있어도 그 곳에서는 보호를 행할 수가 없어 보호시설에 수용된 자
	자활보호	생활보호자 세대로서 거택 및 시설보호대상자 세대가 아닌 세대의 세대원(근로능력자를 가진 생활보호대상 세대)
의료보호	1종	- 거택보호자, 시설보호자, 재해구호법에 의한 재해자, 국가유공자, 인간문화재, 의상자 및 의사자 유족, 월남귀순자, 성병감염자, 거택보호자와 유사한 자
	2종	- 자활보호자

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 1994.

2) 策定基準

生活保護對象者 策定基準은 1인당 月所得, 家口當 財産額 및 家口當 耕作地 面積에 의거하여 책정되어 왔다. 1987년 부터는 지역별 월소득 및 재산액 구분기준과 경작지 기준을 폐지하였으며, 1991년 부터는 居宅保護對象者와 自活保護對象者에 대한 책정기준을 별도로 마련하여 구분 적용하고 있다. 한편 그동안 策定基準이 비현실적으로 낮게 설정되었다는 점이 지속적으로 제기되어 옴에 따라 1993년의 경우 그 전

에 비해서는 획기적으로 策定基準의 上向調整을 시도하였다.

1995년 현재 生活保護對象者 策定基準은 1인 월소득의 경우 居宅保護對象者 19만원, 自活保護對象者 20만원이고, 家口當 財産額은 2,500만원이다.

〈表 3-4〉 生活保護對象者 策定基準의 變化

연도	1인당 월소득(원)			가구당 재산액(만원)			가구당 경지면적
	대도시	중소도시	농어촌	대도시	중소도시	농어촌	
1966	600		400	-	-	-	3단보(도시, 농촌)
1970	800		700	-	-	-	"
1975	2,400		1,800		30	20	"
1980	20,000	18,000	16,000	70	60	50	"
1985	38,000 (42,000)	34,000 (38,000)	30,000 (34,000)	290 (300)	260 (270)	230 (250)	3단보(농촌에 한정)
1987		43,000 (54,000)			320 (540)		"
1990		48,000 (54,000)			340 (540)		"
1991	거택 55,000 (85,000)	자활 65,000			600 (800)		"
1993	130,000 (150,000)	140,000			1,300 (1,300)		"
1994	160,000	170,000		거택 1,700	자활 2,000		"
1995	190,000	200,000			2,500		"

註: ()는 의료부조자 책정기준임.

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.

_____, 『생활보호사업지침』, 1994.

3) 受給者 推移

〈表 3-5〉에서 生活保護對象者 推移를 보면, 생활보호제도의 실시 이후 커다란 변동을 보이지 않았으나, 1989년을 기점으로 최근 2~3년간 生活保護對象者가 20~30만명이 감소하고 있음을 볼 수 있다. 이는 생활수준의 향상으로 保護資格要件에 해당하는 대상자가 감소한 것으

로 볼 수도 있겠지만, 社會福祉專門要員이 본격적으로 생활보호업무를 담당하게 되면서 선정기준을 엄격히 적용하여 수급자 선정에 엄격성을 기한 때문이라 생각된다.

總人口에 대해 生活保護對象者가 차지하는 비율은 5% 내외를 계속 유지해왔으며, 실질적으로 國家의 最低生活保障 책임에 따라 生計保護를 받게 되는 居宅保護對象者 및 施設保護對象者가 總人口에 대해 차지하는 비율은 1%정도에 불과한 것으로 나타나고 있다. 1995년 현재 生活保護對象者는 175만5천명이며, 이 중 居宅保護對象者가 30만7천명, 施設保護對象者는 7만8천명, 自活保護對象者가 137만명을 차지하고 있다.

〈表 3-5〉 生活保護對象者 推移

(단위: 천명, %)

연도	계(A)	거택보호(B)	시설보호(C)	자활보호	A/총인구	(B+C)/총인구
1965	3,783	283	80	3,420	-	-
1970	1,556	283	67	1,206	5.0	1.13
1975	1,287	330	53	904	3.7	1.10
1980	1,829	282	47	1,500	4.9	0.88
1985	2,273	282	63	1,928	5.6	0.85
1990	2,256	282	81	1,835	5.2	0.97
1995	1,755	307	78	1,370	3.9	0.84

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.

_____, 『보건사회통계연보』, 각년도.

재정경제원, 『인구 및 주택센서스보고서』, 각년도.

통계청, 『인구주택총조사보고서』, 1990.

醫療保護對象者는 생활보호대상자 및 국가유공자, 인간문화재, 월남귀순자 등을 포함하고 있으므로 總人口에서 차지하는 비율이 生活保護對象者보다는 조금 큰 편이다. 특히 醫療扶助가 폐지되기 전인 1993년까지는 自活保護對象類似者(기타 저소득층)가 醫療扶助對象者로 보호받고 있었기 때문에 생활보호보다는 그 포괄범위가 넓었다. 醫療保

護人口는 1987년에는 약 439만명으로 總人口對比 10.5%까지 확대되었으나 1993년에는 237만명으로 總人口對比 5.4%에 불과한 것으로 나타났다.

이는 어떤 이유에서든 1987년에 비해 5% 가량의 인구가 의료보호 제도를 벗어났음을 보여주는 것으로, 그 이유로는 의료보호와 의료보험과의 醫療酬價의 차이로 병원에서의 차별 대우, 의료보호 2종 및 의료부조대상자의 경우 本人負擔金이 지역에 따라 의료보험대상자보다 오히려 많을 수 있었던 점 등 의료보호대상자로 남아있는 것이 별 도움이 되지 않기 때문에 자의적으로 醫療保護資格을 포기하고 1988년부터 실시된 地域醫療保險으로 편입되었기 때문이라 판단된다. 실제로 1994년 醫療扶助對象者 분류가 폐지된 이유는 의료부조대상자가 급속히 감소되고 있어 이에 대한 實需要者가 더이상 없기 때문이었다.

〈表 3-6〉 年度別 醫療保護對象者 診療推移

(단위: 천명)

연도	계(A)	1 종	2 종	의료부조	A/총인구(%)
1977	2,095	642	1,726	-	5.8
1980	2,141	641	1,499	-	5.7
1983	3,728	642	3,085	-	9.3
1985	3,258	642	2,616	-	8.1
1987	4,386	650	1,984	1,725	10.5
1990	3,930	695	1,959	1,276	9.1
1993	2,366	666	1,580	120	5.4

資料: 보건복지부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

재정경제원, 『인구 및 주택센서스보고서』, 각년도.

통계청, 『인구주택총조사보고서』, 1990.

나. 生計給與 推移

生計保護는 현물 및 현금으로 제공되고 있으며 생계보호의 주요항목은 주식비, 부식비, 연료비, 피복비, 장제비 등이다.

〈表 3-7〉 生計保護 水準의 變化

연도	주식(양곡)		부식(원)		연료비(원)		피복비(원)
	거택	시설	거택	시설	거택	시설	시설
1965	(1인/일) 소맥분 250g	(1인/일) 백미 0.8홉 잡곡 2.2홉	-	(1인/일) 3	(가구/월) -	(5인/월) -	(1인/년) -
1970	"	백미 1.5홉 잡곡 1.5홉	-	10	-	-	1,400
1975	소맥분 300g	백미 216g 정맥 207g	-	54.4	-	-	4,000
1980	백미 288g 정맥 138g	백미 432g 정맥 138g	(가구/월) 2,500	220	2,500	2,500	19,600
1985	"	"	(세대주/ 세대원) 1일 250/ 20	350	(세대주/ 세대원) 332/166	(1인/일) 30	39,600
1990	백미 341g 정맥 85g	백미 456g 정맥 114g	500/110	500	410	50	43,600
1993	(1인/월) 백미 10kg 정맥 2.5kg	"	(가구/일) 700	700	563	"	49,790
1994	"	"	820	820	675	"	"
1995	"	"	1,020	1,020	750	55	"

資料: 보건복지부, 『생활보호사업지침』, 각년도.

이와 같은 生計保護水準을 1인당 平均 家計消費支出과 비교해 보면 약 20% 정도에 불과한 것으로 나타나고 있다(表 3-8 참조). 물론 여기에는 居宅保護家口의 所得이 더해지지 않은 것이긴 하지만, 1993년의 경우 거택보호가구가 만약 策定基準의 최고치인 130천원의 소득을 가지고 있다고 가정할 때 여기에 생계보호비 56천원을 더하면 186천원이 되고 이는 1인당 평균 가계소비지출 대비 67%이다.

한편 醫療保護의 診療費 부담내역을 살펴보면 〈表 3-9〉와 같다. 本人負擔은 1종보호자의 경우 外來 및 入院 모두 전액무료이고, 2종은

1994년부터 外來의 경우 진료당 1,000원의 本人負擔金을 내도록 되었으며, 入院時에는 20%의 본인부담분을 설정하고 있으며, 총액이 10만원 이상일 경우는 基金에서 일단 대불해주도록 되어 있다. 그동안 차이를 두었던 의료보험과 의료보호의 醫療酬價 및 給與內容은 동일하도록 조정되었다.

〈表 3-8〉 全家口 家計消費支出對比 生計保護水準

(단위: 원)

연도	월 보호수준 ¹⁾		전가구 월평균 소비지출		A/B(%)
	거택 1인(A)	시설 1인	가구기준	1인기준 ²⁾ (B)	
1970	259	1,405	29,950	5,760	4.50
1975	1,010	4,000	58,400	11,680	8.65
1980	8,885	15,932	179,300	39,844	22.30
1985	16,000	31,000	317,000	70,444	22.71
1990	39,000	48,000	685,700	185,324	21.04
1993	56,000	57,000	1,021,000	275,946	20.29
1994	65,000	65,000	1,110,966	301,075	21.59

註: 1) 월보호수준은 생계보호비+교육비+의료비의 합계액임.

2) 전가구 소비지출의 1인기준은 가구당 월평균소비지출을 평균가구원수 3.69명으로 나누어 계산한 것임.

資料: 보건복지부, 『주요업무자료』, 각년도.

통계청, 『주요경제지표』, 각년도.

_____, 『인구주택총조사보고서』, 각년도.

〈表 3-9〉 醫療保護診療費 負擔(1994)

구 분	외 래	입 원	비 고
1 종	전액 무료 (기금부담)	전액무료 (기금부담)	진료내용은 의료보험과 동일
2 종	진료당 1,000원 본인부담 ¹⁾ (1차기관이용)	일부 본인부담: 20% (10만원 초과시 대불)	

註: 1) 1994년부터 전액무료에서 1차 의료기관이용시 진료당 1,000원을 본인이 부담하도록 함.

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 1993.

_____, 『주요업무자료』, 1994.

〈表 3-10〉 自活支援 給與水準

연도	교육보호	직업훈련	생업자금융자	취로구호
1974	-	-	-	노임 820/ 530원 평균취로일수 34.7
1979	생계보호대상에 대하여 중학생 수업료	-	-	노임 2,000/1,500원 평균취로일수 12.0
1981	-	훈련수당 2만원 훈련식비 2만원 훈련준비금 2만원 취업준비금 5만원	-	노임 3,000/2,500원 평균취로일수 7.0
1982	-	"	200만원, 연리 10% 2년거치 3년상환	노임 3,500/3,000원 평균취로일수 12.0
1983	-	훈련식비 2.2만원 가족생계비 2.2만원 기존급여 동일	"	노임 4,000/3,300원 평균취로일수 9.0
1985	입학금 추가	훈련식비 2.5만원 기존급여 동일	"	노임 4,500/4,200원 평균취로일수 17.0
1987	(생계)실업계고교 생까지 학비전액 (자활)면이상거주 실업고교생 학비 전액	"	300만원, 연리 8%, 5년거치 5년상환	노임 4,692/4,399원 평균취로일수 14.0
1988	(자활)읍이상거주 실업고교생 학비 50%	"	"	노임 4,985원 평균취로일수 11.0
1989	(자활)전국 실업 고교생 학비전액 (의료부조)실업고 교생 학비 50%	훈련식비 3만원 기존급여 동일	400만원, 연리 6%, 5년거치 5년상환	노임 6,500원 평균취로일수 9.0
1990	"	"	"	노임 8,000원 평균취로일수 10.0
1991	(전대상자)중학교 및 실업고교과정 학비전액	"	"	노임 10,000원 평균취로일수 12.0
1992	"	가족생계비 3만원 기존급여 동일	500만원, 연리 6%, 5년거치 5년상환	노임 12,000원 평균취로일수 12.0
1993	"	가계보조수당6만원 가족수당 2만원 교통비 1.5만원	700만원, 연리 6%, 5년거치 5년상환	노임 13,000원 평균취로일수 11.0
1994	"	"	"	-
1995	"	"	"	-

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.
 _____, 『보건사회통계연보』, 각년도.
 _____, 생활보호과 내부자료.

自活保護의 支援水準을 살펴보면 〈表 3-10〉과 같다. 敎育保護의 경우 1979년 生活保護者 中學生 授業料支援을 시작으로 1987년에 實業系高校生 學費全額을 지원하는 것으로 확대되었다. 敎育保護는 인문계 고등학교까지 그 지원범위의 확대가 요구되고 있으며 조만간 확대될 전망이다. 職業訓練은 훈련수당, 훈련식비, 훈련준비금, 가족생계비, 취업준비금 등이 제공되고 있다. 1993년 현재 生業資金融資은 700만원 融資限度에 대해 연리 6%에 5년거치 5년상환의 조건으로 융자되고 있으며, 就勞救護는 1일 노임 13천원에 가구당 평균취로일수 11일로 평균 월노임획득액이 143천원 정도이다.

〈表 3-11〉 低所得層 地方移住對策의 保護內容 및 實績

연도	보 호 내 용	보호실적	평 가
1982	이주비 20만원 생활준비금 30만원 생업자금융자 생계보호	626	
1983	생활준비금 60만원 기타 보호내용 동일	1,413	- 재 진출: 754세대 - 자활단계: 1,102세대 - 자활가능·준비: 4,635세대 - 자활전망 흐림: 647세대
1984	전출특별지원 50만원 기타 보호내용 동일	1,476	· 고령노환: 145 · 불구폐질: 163
1985	"	1,559	· 기타질환: 132
1986	"	925	· 상습주벽: 73
1987	"	930	· 독신, 연소자: 65
1988	생활준비금 100만원 기타 보호내용 동일	357	· 기타: 69
1989	"	117	- 기타: 274세대
82~89		7,403	

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.

이두호 외, 『빈곤론』, 나남, 1991, p.253.

한편 零細民 綜合對策의 중요한 목표의 하나였던 零細民 大都市 集中抑制를 실현해보고자 1982년 7월부터 大都市 零細民 地方移住事業

이 실시되었다. 그 내용은 대도시에 거주하는 自活保護對象者가 지방으로 이주할 경우에 한하여 국가가 移住費와 生計準備金을 지급하고, 전입지에서 주거 및 농경지를 알선하고 생업자금 등 필요한 自活資金을 융자해주며, 자활시까지 거택보호대상자에게 지급하는 수준의 生計保護를 지원하는 것이었다.

그러나 이 대책 시행후에도 離農向都 현상은 여전했으며, 대도시 영세민의 지방이주도 8년동안 총 7,403세대에 불과하고 1985년도 1,559세대를 정점으로 이주희망자가 계속 감소함에 따라 1990년 1월 부터는 이 사업 자체를 폐지하고 말았다.

다. 財政

生活保護制度의 保護內容別 支出推移를 살펴보면 〈表 3-12〉과 같다. 生計保護와 自活支援의 財政構成比率이 1985년의 경우 각각 47.3% 및 52.7%로 自活支援에의 지출비율이 좀 더 컸었으나, 1993년 현재는 58.5%와 41.5%로 生計保護의 비율이 약간 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 생계보호의 급여수준은 최근 비교적 큰 폭으로 인상되었으나, 자활보호의 경우에는 포함되어 있던 직업훈련이 1993년부터 노동부 소관으로 이관되고, 취로사업이 중앙정부 차원에서 폐지되는 등 제도자체의 축소가 이루어졌기 때문으로 판단된다.

생활보호와 의료보호를 합한 社會扶助 總財政規模는 1994년 현재 8,394억원이며, 이 중 中央政府와 地方自治團體가 부담하는 비율은 각각 55.1%와 44.9%로 나타나고 있다. 社會扶助支出 規模가 國民總生産(GNP)에서 차지하는 비중은 0.35% 내외로 큰 변동이 없으며, 사회부조가 總財政規模에서 차지하는 비율은 1.0%~1.5% 정도이다. 中央政府의 社會保障支出對比 社會扶助支出은 사회보험지출이 상대적으로 증가함에 따라 1979년의 49.4%를 정점으로 1992년 현재 16.6%에 그치고 있으며, 一般會計支出 對比 1.4%의 비율을 보이고 있다(表 3-13 참조).

〈表 3-12〉 生活保護 内容別 一般會計 支出推移

(단위: 백만원, %)

연도	전체	생 계 보 호			자 립 자 활 지 원					
		소계	거택 보호	시설 보호	소계	교육 보호	직업 훈련	자금 융자	취로 사업	지방 이주
1985	141,915 (100.0)	67,168 (47.3)	49,702 (35.0)	17,466 (12.3)	74,747 (52.7)	34,754 (24.5)	2,484 (1.8)	4,371 (3.1)	31,858 (22.4)	1,280 (0.9)
1987	189,647 (100.0)	81,676 (43.1)	63,078 (33.3)	18,598 (9.8)	105,971 (56.9)	45,206 (23.8)	3,396 (1.8)	13,170 (6.9)	44,999 (23.7)	1,200 (0.6)
1990	310,197 (100.0)	165,721 (53.0)	133,135 (42.9)	32,586 (10.5)	144,476 (47.0)	98,774 (31.8)	8,153 (2.6)	19,822 (6.4)	17,727 (5.7)	-
1993	263,433 (100.0)	154,076 (58.5)	126,875 (48.2)	27,201 (10.3)	109,357 (41.5)	72,878 (27.7)	-	26,479 (10.1)	10,000 (3.8)	-
1994	267,064 (100.0)	189,880 (71.0)	157,318 (58.9)	32,562 (12.2)	77,184 (28.9)	49,184 (18.4)	-	28,000 (10.5)	-	-
1995	310,356 (100.0)	224,420 (72.3)	185,420 (59.7)	39,000 (12.6)	85,936 (27.7)	49,936 (16.1)	-	36,000 (11.6)	-	-

註: 1994년 및 1995년 자료는 예산자료임.

資料: 보건복지부, 『보건사회통계연보』, 1993.

보건복지부, 『세입·세출예산개요』, 각년도

우리나라의 總社會保障 支出中 社會扶助 支出이 차지하는 비율을 살펴보면 〈表 3-14〉에 제시된 바와 같다. 1965년에는 社會扶助가 73.6%, 社會保險이 24.4%, 社會福祉서비스가 2.0%로 사회부조가 국가 지출의 대부분을 차지하고 있었으나 최근에 사회보험의 도입과 확대 로 사회보험의 비중이 가장 크게 자리잡게 되었으며, 1993년 현재에는 社會保障支出의 76.7%가 社會保險支出이며, 社會扶助가 17.3%, 社會福祉서비스는 6.0%로 각각 나타나고 있다.

한편 中央政府의 社會保障豫算 規模를 비교해 보면 〈表 3-15〉와 같다. 1994년 현재 社會扶助가 49.6%, 社會保險은 41.8%, 社會福祉서비스가 8.5%로 각각 나타나고 있다. 生活保護 中央政府豫算 中에서 醫療保護가 47%, 生計保護 및 自活保護 등이 53%의 비율을 구성하고 있는 것으로 나타났다.

〈表 3-13〉 生活保護制度의 支出推移

(단위: 백만원, %)

연도	생활보호 ¹⁾			A / 사회 보장지출 ²⁾	B/ 재정 규모 ³⁾	A / 일반 회계지출 ⁴⁾	B/GNP ⁵⁾
	중앙정부 (A)	지방 정부	총지출 (B)				
1965	2,000 (93.9)	130 (6.1)	2,130 (100.0)	39.6	-	2.14	0.26
1970	4,210 (94.0)	270 (6.0)	4,480 (100.0)	25.1	0.64	0.98	0.17
1975	30,230 (86.0)	4,910 (14.0)	35,140 (100.0)	49.4	1.42	1.97	0.36
1980	83,030 (62.0)	50,830 (38.0)	133,860 (100.0)	29.1	1.22	1.54	0.39
1981	87,370 (51.8)	81,330 (48.2)	168,700 (100.0)	23.6	1.29	1.10	0.37
1982	99,950 (51.2)	95,140 (48.8)	195,090 (100.0)	22.1	1.36	1.09	0.37
1983	125,420 (46.2)	145,800 (53.8)	271,220 (100.0)	23.2	1.66	1.23	0.44
1984	128,910 (56.3)	100,160 (43.7)	229,070 (100.0)	22.2	1.29	1.16	0.33
1985	150,910 (62.9)	88,960 (37.1)	239,870 (100.0)	23.6	1.21	1.22	0.31
1986	174,334 (67.3)	84,559 (32.7)	258,893 (100.0)	21.0	1.15	1.26	0.29
1987	233,858 (68.5)	107,473 (31.5)	341,330 (100.0)	24.2	1.38	1.48	0.32
1988	312,689 (64.2)	174,550 (35.8)	487,249 (100.0)	24.3	1.68	1.73	0.39
1989	379,701 (67.4)	183,812 (32.6)	563,513 (100.0)	22.3	1.62	1.75	0.40
1990	386,389 (57.4)	287,023 (42.6)	673,412 (100.0)	25.8	1.44	1.41	0.39
1991	423,623 (51.2)	404,000 (48.8)	827,623 (100.0)	21.2	1.34	1.35	0.39
1992	462,662 (55.1)	376,757 (44.9)	839,419 (100.0)	21.5	0.96	1.39	0.35
1993	491,607 (56.8)	373,360 (43.2)	864,967 (100.0)	20.3	0.88	1.29	0.36

註: 1) 생활보호 = 생활보호 + 의료보호
 2) 중앙정부의 사회보장지출에 대한 중앙정부의 생활보호사업 지출비용
 3) 전체 우리나라 재정규모에 대한 생활보호사업 지출규모의 비율임.
 4) 중앙정부의 일반회계지출에 대한 중앙정부의 생활보호지출비용임.
 5) 국민총생산에 대한 생활보호지출의 비율임.
 資料: 대한민국정부, 『세입·세출결산보고』, 각년도.
 보건복지부, 『주요 업무자료』, 각년도.
 내무부, 『지방재정연감』, 각년도.
 재정경제원, 『주요 경제지표』, 각년도.

〈表 3-14〉 社會保障費 支出推移

(단위: 백만원, %)

연도	사회보험	사회부조			사회복지 서비스	합계	GNP 대비
		생활보호	국가보훈	소계			
1965	1,400 (24.4)	2,130	2,100	4,230 (73.6)	120 (2.0)	5,750 (100.0)	0.71
1970	14,480 (55.5)	4,480	6,660	11,140 (42.7)	460 (1.8)	26,080 (100.0)	0.97
1975	36,150 (41.5)	35,140	13,670	48,810 (56.1)	2,010 (2.3)	86,970 (100.0)	0.89
1980	402,550 (65.9)	133,860	61,380	195,240 (32.0)	12,870 (2.1)	610,660 (100.0)	1.67
1981	505,520 (65.6)	168,700	78,700	247,400 (32.1)	17,940 (2.3)	770,860 (100.0)	1.71
1982	719,120 (69.7)	195,090	93,240	288,330 (28.0)	23,750 (2.4)	1,031,200 (100.0)	2.03
1983	913,340 (69.1)	271,220	105,830	377,050 (23.5)	31,560 (2.4)	1,321,950 (100.0)	2.24
1984	1,057,530 (74.0)	229,070	106,840	335,910 (23.5)	34,850 (2.4)	1,428,290 (100.0)	2.15
1985	1,277,320 (76.2)	239,870	113,700	353,570 (21.1)	45,700 (2.7)	1,676,590 (100.0)	2.32
1986	1,470,673 (75.6)	258,893	124,021	382,914 (19.7)	92,542 (4.8)	1,946,129 (100.0)	2.15
1987	1,728,225 (74.6)	341,330	137,280	478,610 (20.7)	111,302 (4.8)	2,318,137 (100.0)	2.19
1988	2,300,666 (75.2)	487,240	161,568	648,808 (21.2)	109,891 (3.6)	3,059,365 (100.0)	2.43
1989	3,015,771 (75.3)	563,513	252,068	815,581 (20.4)	172,235 (4.3)	4,003,587 (100.0)	2.83
1990	4,006,270 (74.0)	673,412	374,190	1,047,602 (19.4)	338,062 (6.3)	5,391,934 (100.0)	3.15
1991	4,850,864 (68.5)	827,613	529,562	1,357,175 (19.2)	876,587 (12.4)	7,084,626 (100.0)	3.43
1992	6,203,682 (76.7)	839,419	566,572	1,405,990 (16.9)	483,725 (6.0)	8,048,387 (100.0)	3.50
1993	6,998,100 (74.0)	864,970	624,450	1,489,420 (15.8)	966,610 (10.2)	9,454,130 (100.0)	3.58

註: 사회보험에는 국민연금, 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금, 의료
보험, 산재보험의 급여지출이 포함된 것임.

資料: 대한민국정부, 『세입·세출결산보고』, 각년도.

보건복지부, 『주요업무자료』, 각년도.

내무부, 『지방재정연감』, 각년도.

재정경제원, 『주요경제지표』, 각년도.

〈表 3-15〉 中央政府의 社會保障 內譯別 豫算

(단위: 백만원, %)

구 분	1987	1990	1992	1993	1994
사회보장(A)	577,331	1,472,334	2,090,417	2,364,702	2,583,480
사회부조(B)	391,137	784,578	1,015,869	1,108,549	1,282,154
B/A(%)	(67.7)	(53.3)	(48.6)	(46.9)	(49.6)
생활보호 소계	253,857	410,388	449,297	486,247	561,972
생계보호	82,785	130,232	153,635	168,521	189,880
자활보호	95,052	127,719	89,564	65,767	89,093
지원체계	169	1,152	12,732	19,029	19,321
의료보호	75,851	151,285	193,366	221,021	263,678
국가보훈	137,280	374,190	566,572	622,302	720,182
사회보험(C)	139,317	565,561	883,821	1,031,674	1,080,823
C/A(%)	(24.1)	(38.4)	(42.3)	(43.6)	(41.8)
의료보험	65,729	436,224	694,905	732,137	778,724
산재보험	1,000	7,074	10,230	12,489	13,767
연금	72,588	122,263	178,686	287,048	288,332
사회복지서비스(D)	46,877	122,195	190,727	224,479	220,503
D/A(%)	(8.1)	(8.3)	(9.1)	(9.5)	(8.5)
아동복지	11,473	31,504	21,855	23,415	27,382
보육	-	-	45,464	47,461	58,287
노인복지	3,671	37,861	57,715	82,653	46,203
부녀복지	5,094	5,868	4,817	6,429	8,760
장애자복지	16,672	31,211	40,104	43,996	54,731
부랑인복지	6,157	6,901	8,266	9,306	11,262
복지관	1,043	5,308	5,088	4,600	4,646
기타	2,767	3,542	7,418	6,619	9,232

資料: 재정경제원, 『예산개요』, 각년도.

우리나라 社會扶助支出 규모를 主要 外國과 비교해 보면, 각국의 GDP 대비 사회부조비의 비율은 1985년의 경우 영국이 6.0%로 가장 높고 스웨덴이 3.2%, 미국이 2.8% 순으로 나타나고 있으며, 우리나라는 0.44%에 불과하다. 1990년의 경우 일본은 2.5%이며, 우리나라는 0.45%이다(表 3-16 참조).

〈表 3-16〉 主要外國과 GDP對比 社會扶助費의 比較

(단위: %)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990
미 국	2.5	3.6	3.3	2.8	-
영 국	2.5	3.0	4.2	6.0	-
프랑스	2.2	2.4	2.3	2.5	-
독 일	2.3	3.5	3.0	2.7	-
스웨덴	2.9	3.2	2.9	3.2	-
일 본	1.3	1.3	2.2	1.9	2.5
한 국	-	0.47	0.51	0.44	0.45

資料: 한국보건사회연구원(1990).

라. 傳達體系

1987년부터 社會福祉傳達體系 개선의 일환으로 일선 읍·면·동사무소 및 시·군·구청에 社會福祉專門要員의 배치가 이루어지기 시작하여 1994년 현재 3,000명의 사회복지전문요원이 일선에서 활동하고 있다.

지금까지 公共福祉傳達體系와 관련하여 상위체계 및 하위체계가 각각 保健福祉部와 內務部로 상이하여 의사전달의 어려움 및 업무의 전문성과 효율성 확보의 어려움 등이 지속적인 문제로 제기되어 왔다. 이에 지방조직중 복지행정조직의 핵심단위인 시·군·구와 읍·면·동의 각종 보건 및 복지업무와 인력의 일부를 통합·조정하고 기존의 보건소 조직을 개편하여 保健福祉事務所를 설치하여 운영하도록 계획하고 있다. 이는 기존 保健所 組織을 활용하여 비용을 최소화하면서도 福祉의 專門性を 제고하기 위한 방안으로 이에 따라 우선 1995년 7월 1일부터 시범보건복지사무소를 전국 5곳에 설치하여 운영하고 있다.

또한 地方自治制의 본격적인 도입에 따라 생활보호제도 중 就勞事業이 地方自治團體의 책임으로 이양되었으며, 향후 地方自治制가 안정적으로 정착되면 地方政府의 역할은 더욱 증대될 것으로 예상된다.

한편 복지부 책임하에 이루어지던 生活保護對象者 職業訓練은 1993년 부터 프로그램의 효과성의 제고와 행정적 낭비를 줄이려는 의도로 勞働部가 모든 職業訓練을 일괄적으로 관리하도록 하고, 保健福祉部는 대상자만 추천하도록 조정되었다.

3. 低所得層 政策의 特性

우리나라는 1960년대 이후 꾸준한 經濟成長에 힘입어 絶對的 貧困 解消에는 어느 정도 성공하였다고 할 수 있으나, 국민의 福祉欲求의 增大와 국민생활의 향상에 따라 최저생활보장을 위한 내실있는 生計 保護와 효과적인 自立支援政策이 요구되고 있다.

우리나라의 低所得層 政策은 1961년 生活保護法이 제정된 이래 지금까지 財政의 量的 規模는 성장하였으나, 生活保護對象者의 규모나 GNP 對比 비율, 財政規模 對比 비율 등에 있어서는 거의 일정하게 낮은 비율을 유지해 오고 있다. 이는 우리나라 貧困人口의 規模나 貧困의 정도가 늘 일정한 상태를 유지해 왔음을 의미하는 것이라기 보다는 우리나라 저소득층 정책이 저소득층 인구규모 및 욕구의 크기에 상관없이 使用可能한 財政規模에 맞추어 일정한 범위만을 담당해왔음을 의미하는 것이라 하겠다. 이는 또한 저소득층 정책의 財政規模나 受給者의 増減이 우리나라 빈곤문제의 실태나 정도를 알려주는 指標가 되기 어렵다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

한편 우리나라 빈곤대책은 經濟社會的 變動에 따라 새로운 보호내용이 도입되기도 하고, 어떤 것은 없어지기도 하며, 保護內容의 性格이 도입시점과 달리 變貌되기도 하는 등의 樣相을 보여주며 전개되어 왔다. 예컨대, 低所得層 人口의 大都市 集中抑制을 위한 大都市 零細民 地方移住 프로그램은 수급자인 저소득층의 욕구에 적합하지 않은 보호내용은 도입되더라도 실제 효과를 얻기 어렵다는 것을 잘 보여주

는 대표적 사례이다. 이 제도는 농촌인구의 도시집중으로 도시빈곤 및 주거문제 등이 심각하게 제기되던 상태에서 1982년 零細民 綜合對策의 주요 목표의 하나로 도입되었던 것이었으나, 사회변화의 흐름을 역행하지 못하고 계속 제도가 축소하여 운영되다가 결국 폐지되었다.

또한 就勞事業의 경우 처음에는 미국의 잉여농산물 원조를 재원으로 계절적 실업 등으로 인한 근로빈민을 포함하여 절대적 빈곤층의 생활안정 및 일거리를 제공하는데 그 목적이 있었으나, 점차 빈곤대책이 정착되면서 취로사업에 참가하는 低所得層의 구성이 이전과는 달리 勞動無能力者에 가까운 사람들이 대부분이어서 就勞事業 內容도 지역개발사업에서 輕勞務로 변화하였고, 就勞事業의 性格도 形式的 就勞와 單純 生計支援의 성격으로 변모되었다.

우리나라 低所得層 政策의 特性은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 선진외국과 비교되는 저소득층 정책의 가장 중요한 특징 중의 하나는 빈곤상태에 빠질 수 있는 누구에게나 生計保障을 지원해 주는 것이 아니라는 데 있다. 즉, 貧困狀態에 놓이게 된 모두에게 최저생활을 보장해 주는 普遍的인 의미의 貧困對策은 아니라는 것이다. 이는 生活保護對象者의 資格이 빈곤상태에 놓일 수 있는 모든 사람에게 주어지지 않고 勞動能力이 없다고 객관적으로 인정되는 연령계층(노인, 아동)과 심신장애자 및 폐질자에 한정되어 있으며, 이들의 경우에도 扶養者가 없거나 부양의무자가 노동능력이 없음이 인정되는 경우에만 수급 자격요건이 발생하는 것에서 분명히 드러난다.

둘째, 家族優先責任 및 國家責任의 最小化 原則이다. 즉, 最後의 安全網(safety net)으로서의 國家의 役割만을 인정한다. 이는 扶養義務者가 있을 경우에는 국가가 보호하지 않고 가족이 보호하는 것을 원칙으로 하는 규정에서 알 수 있다. 다시 말해 個人의 福祉欲求가 一次的으로 市場과 家族의 테두리 내에서 해결되고, 그것이 불가능할 때 어

떨 수 없이 國家의 介入이 수반된다는 것이다. 이는 根本的으로 國家의 無償保護는 가족이나 기타 私적으로 동원할 수 있는 모든 자원을 우선 활용한 이후에 제공되어야 한다는 補充性的 원리, 家族優先責任主義 및 國家 最後·最小限의 保護原則이 관철되고 있는 것이라 볼 수 있다.

셋째, 실질적으로 國家의 最低生活保障 責任原則에 입각한 보호인 생계보호의 경우 지적인 바와 같이 勞動無能力者에 국한한 급여가 이루어지고 있다. 즉, 勞動有能力者에 대한 급여제공은 自立支援에 한정되어 있으며 勤勞貧民에 대한 生計保護 지원은 부재한 실정이다.

넷째, 생활보장급여는 근로빈민보다 적은 수준을 보장하여 勞動動機를 저해하지 않도록 해야 한다는 劣等處遇의 原則에 입각하고 있다. 따라서 보호수준이 최저수준생활 가능선에도 미달하는 최소한의 보장만이 이루어지고 있을 뿐이다.

다섯째, 財政規模가 거의 경직적으로 한정되어 있는 양상을 보인다. 보호필요 규모에 따라 예산이 할당되는 것이 아니라 割當된 豫算에 따라 保護範圍 및 保護水準이 정해지는 방식으로 이루어져 왔기 때문에 財政規模는 매우 硬直性을 보이고 있다.

여섯째, 外國에 비해 最低生活를 보장하는 生計保護의 비중이 극히 작은 편이며, 상대적으로 빈곤대책에서 自立支援 부분이 큰 비율을 차지하고 있다. 이는 자립지원의 절대적 규모가 커서라기 보다는 생계보호비중이 너무 작기 때문이다. 즉, 국가가 실질적으로 최저생활보장을 행하는 생계보호의 경우 수급자가 총인구대비 1%에 불과하고 급여수준도 매우 낮은 편이다.

第2節 低所得層 自活對策의 評價

1. 自活政策 現況

가. 自活支援 프로그램

우리나라의 生活保護事業은 근로능력이 없는 자에 대해서는 최저생활을 보장하고, 근로능력이 있는 자에게는 근로능력을 개발하여 자립기반을 마련할 수 있도록 지원하는데 초점을 맞추고 있다.

〈表 3-17〉 受給者別 目的別 保護種類

구 분	최저생활보장	자립지원
거택보호자 시설보호자	생계보호 장제보호 해산보호 의료보호 교육보호	교육보호
자활보호자	의료보호 교육보호	교육보호 직업훈련 생업자금융자 취로사업

거택보호대상자와 시설보호대상자를 대상으로 最低生活의 保障을 목적으로 시행되고 있는 프로그램으로는 生計保護, 醫療保護, 葬祭保護, 解産保護, 敎育保護가 있다. 한편 주로 자활보호대상자를 대상으로 自活支援을 목적으로 시행되고 있는 프로그램으로는 敎育保護, 職業訓練, 生業資金融資, 就勞事業이 있다. 이 중에서 교육보호의 경우 넓은 의미에서 最低生活保障 프로그램으로 분류하기도 한다. 이는 敎育保護가 첫째 生活保護對象者에게 기초교육으로서의 중등교육의 기회를 보장하는 것, 둘째 생활보호대상가구의 자녀들에게 貧困의 世襲化를 막

고 自活을 이루도록 하는 약간 상이하면서도 연결되어 있는 두가지 목표를 가지고 있기 때문이다.

나. 自活 實績

매년도 9월 정기 生活保護對象者 일제조사 자료를 바탕으로 익년도 1월에 실시하는 生活保護對象者 책정에서 生活保護對象者는 繼續保護家口와 保護脫皮 家口로 분류된다. 保護脫皮 家口는 그 원인에 따라 정부지원에 의한 자활가구, 자력에 의한 자활가구, 가구원 변동가구, 보호변경 가구, 전출가구, 기타로 나누어 진다.

〈表 3-18〉 政府支援에 의한 自活 家口數

(단위: 가구, %)

연도	전체대상 가구(A)	보호탈피가구 (B)		자활자립가구 (C)		정부지원에 의한 자활가구(D)		자력에 의한 자활가구(E)	
		가구수	구성비 (B/A)	가구수	구성비 (C/B)	가구수	구성비 (D/C)	가구수	구성비 (E/C)
1989	591,349	70,376	11.9	36,585	52.0	18,000	49.2	18,585	50.8
1990	601,150	82,898	13.8	44,155	53.3	18,553	42.0	25,602	58.0
1991	626,040	105,419	16.8	64,450	61.1	25,037	38.8	39,413	61.2
1992	585,821	127,204	21.7	77,788	61.2	27,711	35.6	50,077	64.4
1993	559,504	128,321	22.9	74,860	58.3	26,021	34.8	48,839	65.2
1994	524,417	110,128	21.0	63,060	57.3	17,436	27.6	45,624	72.4

資料: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

전체 생활보호대상가구에 대한 保護脫皮 家口 비율은 1989년 11.9%에서 1994년 21%로 약 두배 증가하였으나, 保護脫皮 家口 중에서 정부지원과 자력에 의한 自活을 합한 自活家口의 비율은 연도별로 약간의 차이가 있으나 55% 전후로 움직이고 있다. 본 연구의 주요 관심사인 전체 自活 家口가 차지하는 自立支援 프로그램에 의한 自活家口 비율은 1989년에 49.2%에서 1994년에는 27.6%로 그 비중이 떨어지고 있다. 반면 자력에 의한 自活家口 비율은 1989년에 50.8%에서 1994년

에는 72.4%로 상승하고 있다.

2. 評價

自活支援 프로그램의 개별적 평가는 뒤에서 다루기 때문에 自活支援 프로그램간의 평가를 중심으로 살펴보기로 한다. 여기서 시도할 평가방법은 자료의 제약으로 인하여 제한적일 수 밖에 없음을 미리 밝혀둔다. 평가내용은 목표달성의 효과성과 효율성, 지원대상의 적절성, 예산배정의 적절성으로 국한하되 구체적인 기준은 <表 3-19>와 같다.

<表 3-19> 自活프로그램 評價基準

價 值	評 價 基 準
效果性	- 자활자립 정도 · 자립지원 프로그램별 자활률
效率性	- 자립지원 프로그램간의 효율성 · 프로그램별 자활가구당 비용
適切性	- 자립지원정책 대상의 적절성 · 근로능력 유무별 자활보호대상자 · 자활가능성 유무별 자활보호대상자 - 자립지원 프로그램별 예산배분의 적절성 · 대상자들의 NEED 대 프로그램별 예산 · 수급대상가구수 대 프로그램별 예산

가. 프로그램의 效果性

프로그램의 效果性이란 프로그램이 추구하는 목표가 어느 정도 달성되었는가를 의미한다. 따라서 자활지원프로그램의 효과를 파악하려면 우선 敎育保護, 生業資金, 職業訓練 등의 자립지원 정책들의 목표를 살펴보아야 한다. 職業訓練과 生業資金融資는 크게 보아 자활을 위

한 프로그램이라고 볼 수 있으나 教育保護의 목표는 自活이라는 목표와 함께 기초교육으로서의 중등교육의 기회보장이라는 목표를 지니고 있다. 또한 就勞事業의 경우는 自活 정책이라기 보다는 생활안정을 위한 노임살포 기능을 지니고 있다. 이와 같이 자립지원 프로그램들을 목표별로 살펴보면 프로그램간 동일한 목표를 지니고 있는 것은 職業訓練과 生業資金融資事業 뿐이다. 따라서 두 프로그램만을 대상으로 그 效果性을 비교하기로 한다.

먼저 「生活保護對象者 現況分析」 자료를 이용하여 각 프로그램을 수급한 가구의 프로그램 수급 1년후의 상태인 自活與否를 살펴보았다⁴⁾. 프로그램 수급가구에 대한 자활가구 비율인 자활률은 職業訓練의 경우 분석기간인 5년간 최저 15.6% 최고 43.6%인 반면에, 生業資金融資의 경우 6년간 25.9%에서 61.0% 범위내에서 움직이고 있다.

〈表 3-20〉 프로그램 별 自活率 比較

(단위: 가구, %)

연도	직업훈련			생업자금융자		
	수급 가구수 ¹⁾ (A)	자활가구 수(B)	자활률 (B _{t+1} /A _t)	수급가구수 (C)	자활가구수 (D)	자활률 (D _{t+1} /C _t)
1988	9,847	-	-	9,026	-	-
1989	12,676	1,827	18.6	9,322	2,341	25.9
1990	15,813	1,979	15.6	6,847	2,663	28.6
1991	11,231	3,474	22.0	6,494	3,061	44.7
1992	12,327	4,902	43.6	8,006	3,964	61.0
1993	-	4,571	37.1	5,537	3,761	47.0
1994	-	3,216	-	4,609	3,095	55.9

註: 1) 직업훈련 수료자 기준임.

資料: 보건복지부, 「생활보호대상자 현황분석」, 각년도.

연도별 자활률을 비교해 보면 職業訓練의 경우 수료자를 기준으로 自活率을 계산하였음에도 불구하고 生業資金의 自活率 보다도 낮게

4) 프로그램 수급후 자활소요기간을 1년으로 가정한 것임.

나타나고 있다. 職業訓練의 중도 퇴소율이 1990~1992년간 평균 21% 수준이므로 만약 직업훈련 입소자를 기준으로 자활률을 계산한다면 職業訓練의 자활률은 더욱 떨어진다.

〈表 3-21〉 社會福祉專門要員이 判斷하는 自活프로그램의 自立效果
(단위: 가구, %)

구 분	교육보호			생업자금융자			직업훈련		
	전국	도시	농촌	전국	도시	농촌	전국	도시	농촌
매우 효과적임	108 (33.9)	92 (41.8)	16 (16.3)	33 (10.5)	17 (7.9)	16 (16.5)	11 (3.5)	6 (2.8)	5 (5.2)
효과적임	171 (53.8)	109 (49.5)	62 (63.3)	143 (45.7)	96 (44.4)	47 (48.5)	85 (27.2)	50 (23.1)	35 (36.5)
별로 효과적이 지 못함	32 (10.1)	17 (7.7)	15 (15.3)	119 (38.0)	88 (40.7)	31 (32.0)	181 (58.0)	131 (60.6)	50 (52.1)
거의 효과적이 지 못함	7 (2.2)	2 (0.9)	5 (5.1)	18 (5.8)	15 (6.9)	3 (3.1)	35 (11.2)	29 (13.4)	6 (6.3)
계	318 (100)	220 (69.2)	98 (30.8)	313 (100)	216 (69.0)	97 (31.0)	312 (100)	216 (69.2)	96 (30.8)
	SIG. 0.0000			SIG. 0.0451			SIG. 0.0252		

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

한편 사회복지전문요원들은 자활지원프로그램 중에서 效果性이 敎育保護, 生業資金融資, 職業訓練 순으로 높다고 인식하고 있다. 즉, 각 프로그램의 自活效果에 대한 설문에서 긍정적으로 응답한 응답자 비율은 敎育保護의 경우 87.7%, 生業資金의 경우 56.2%, 職業訓練의 경우 30.7%로 조사되었다. 각 프로그램들의 지역별 차이는 통계적으로 유의적인 것으로 나타났다. 이를테면 교육보호의 경우 도시지역이 농촌지역보다 效果性이 높은 것으로 나타났고, 생업자금융자와 직업훈련의 경우는 농촌지역이 도시지역보다 效果性이 높은 것으로 조사되었다.

나. 프로그램의 效率性

效率性이란 費用에 대한 便益의 정도를 의미한다. 그러므로 自活지

원 프로그램간의 效率性을 비교하기 위해서는 프로그램의 費用과 便益을 먼저 살펴보아야 한다. 본 연구에서는 프로그램의 便益에 관한 대리변수로는 프로그램별 자활가구수를 사용하였으며, 費用에 관한 대리변수로는 프로그램의 예산이나 순수비용을 사용하였다. 즉, 職業訓練의 경우 프로그램 예산을, 生業資金의 경우 융자금의 다시 상환되는 것을 감안하여 순수비용을 費用으로 사용하였다.

〈表 3-22〉 프로그램別 自活家口當 費用

(단위: 백만, 가구)

연도	직업훈련			생업자금융자			
	예산(A)	자활 가구수 (B)	자활가구 당 비용 (A _t /B _{t+1})	예산		자활 가구수 (D)	자활가구 당 비용 (C _t /D _{t+1})
				융자 금액	순수비 용(C) ¹⁾		
1988	5,647	-	-	19,315	6,181	-	-
1989	9,480	1,827	3.1	22,647	10,871	2,341	2.6
1990	12,611	1,979	4.8	19,822	9,515	2,663	4.1
1991	15,260	3,474	3.6	19,428	9,325	3,061	3.1
1992	15,279	4,902	3.1	30,636	14,705	3,964	2.4
1993	10,769	4,571	3.3	26,479	12,710	3,761	3.9
1994	-	3,216	3.3	25,700	12,336	3,095	4.1
평균	11,508	3,328	3.5		10,051	3,148	3.2

註: 1) 생업자금융자금액의 5년거치 5년분할 상환에 대한 이자율을 감안한 순수비용임.

資料: 보건복지부, 『주요업무자료』, 각년도.

_____, 『生活保護對象者 현황분석』, 각년도.

_____, 『보건사회백서』, 각년도.

프로그램별 費用을 프로그램별 자활가구수로 나눈 自活家口當 投入 費用을 살펴보면 職業訓練은 평균 350만원, 生業資金은 320만원으로 나타났다. 이 결과는 프로그램 수급후 자활에 실패한 가구의 비용까지 고려된 것으로써 職業訓練 보다는 生業資金이 費用效果的인 프로그램이라는 것을 의미한다.

다. 프로그램 對象의 適切性

현행 生活保護事業은 근로능력이 없는 저소득층에 대해서는 最低生活를 保障하고, 근로능력이 있는 저소득층에게는 근로능력을 개발하여 自立基盤을 마련할 수 있도록 지원하는데 정책의 초점을 맞추고 있다. 이를 위하여 生活保護法 제6조 및 동법 시행령 제6조에서는 근로능력이 없는 저소득층을 거택 및 시설보호대상자로 분류하고, 근로능력이 있는 저소득층을 자활보호대상자로 구분하고 있다.

그렇다면 자립지원의 대상인 自活保護對象者와 관련하여 다음과 같은 두가지의 기본적인 사항을 검토하는 것이 평가의 단초를 마련하는 것일 것이다. 첫째, 自活保護對象家口는 근로능력을 소유하고 있는 가구인가? 둘째, 自活保護對象家口는 자활이 가능한 가구인가?

〈表 3-23〉 勤勞能力 有無別 自活保護者

(단위: 가구, %)

연 도	자활보호가구수	근로능력 있음	근로능력 없음
1989	429,475	337,637 (78.6)	91,838 (21.4)
1990	427,619	337,516 (78.9)	90,103 (21.1)
1991	447,985	338,256 (75.4)	109,729 (24.5)
1992	409,250	276,655 (67.6)	132,595 (32.4)
1993	385,767	238,178 (61.7)	147,589 (38.3)
1994	353,860	202,204 (57.1)	151,656 (42.9)

資料: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

현행 自活保護對象家口를 勤勞能力의 有無에 따라 분류하여 정리해 보면 〈表 3-23〉과 같다. 가구내 정상적인 근로능력자가 없는 노령, 연소, 폐질, 장애, 모자가구가 전체 自活保護對象家口에서 차지하는 비율은 1989년 21.4%에서 1994년 42.9%로 높아지고 있다. 이러한 사실은 1989년에는 전체 自活保護對象家口의 21.4%가 자활지원 프로그램의 대상으로서 부적절하였으나, 1994년에는 그 비율이 더 높아져

42.9%수준으로 상승하였음을 의미한다.

다음으로 自活保護對象家口를 自活可能性 與否에 따라 나누어 살펴보면 自活可能 가구비율은 1989년 85.1%에서 1994년 76.2% 감소하고 있다. 반면 自活不可能 가구비율은 1989년 14.9%에서 1994년 23.8%로 증가하고 있다. 自活保護對象家口는 말 그대로 自活이 목적이다. 그러나 現행의 自活保護對象家口에는 노령, 폐질, 장애 등으로 완전히 자활이 불가능한 가구가 상승추세에 있다.

이와 같은 현상은 거택보호대상자와 자활보호대상자를 구분하는 잣대로 勤勞能力의 유무 뿐만 아니라 扶養義務者 有無나 數, 所得基準, 財産基準 등이 중복 적용되고 있기 때문이다. 그 결과 1994년의 경우 자활보호대상의 약 절반이 勤勞能力이 없는 가구가 선정되었을 뿐만 아니라, 원천적으로 자활이 불가능한 가구도 약 4분의 1에 근접하고 있다. 따라서 선정기준의 합목적적인 재검토가 이루어져야 할 것이다.

〈表 3-24〉 自活可能性 有無別 自活保護者

(단위: 가구, %)

연도	자활보호가구수	자활가능가구	자활 불능가구		
			계	노령, 폐질, 장애 등	자활의욕이 없음
1989	429,475	365,364(85.1)	64,111(14.9)	13,701	50,410
1990	427,619	350,834(82.0)	76,785(18.0)	12,769	64,016
1991	447,985	364,896(81.5)	83,089(18.5)	22,676	60,413
1992	409,250	330,355(80.7)	78,895(19.3)	25,715	53,180
1993	385,767	302,398(78.4)	83,369(21.6)	34,473	48,896
1994	353,860	269,668(76.2)	84,192(23.8)	40,374	43,818

資料: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도

라. 프로그램 豫算配分の 適切性

自活지원 프로그램별 豫算配分の 適切性は ① 각 프로그램별 예산

액, ② 각 프로그램을 수급하면 자활이 가능한 가구수, ③ 각 프로그램에 대한 대상자의 욕구정도, ④ 각 프로그램의 적정 급여내용 등의 관계로 파악될 수 있다. 그러나 이상의 자료들을 모두 수집하는 데는 다소 어려움이 따른다⁵⁾. 따라서 자료상의 한계를 감안하고 기존 자료들을 활용하여 프로그램별 豫算配分の 適切性を 살펴보기로 한다.

먼저 각 프로그램을 받으면 자활이 가능한 가구수에 각 프로그램의 欲求度を 적용하여 욕구를 지니면서 自活이 可能的 家口數를 추정하면 〈表 3-25〉와 같다.

〈表 3-25〉 프로그램別 受給對象 家口數 및 欲求度

연도	직업훈련			생업자금융자		
	대상가구	욕구도 ¹⁾	욕구를 지닌 대상가구 ²⁾	대상가구	욕구도	욕구를 지닌 대상가구
1989	119,835	0.369	44,219	90,751	0.611	55,449
1990	127,116		46,906	86,367		52,770
1991	118,035		43,555	86,528		52,869
1992	98,290		36,269	70,169		42,873
1993	83,428		30,785	54,186		33,108
1994	71,523		26,392	40,377		24,670

註: 1) 한국보건사회연구원(1991).

2) 욕구를 지닌 대상가구 = 대상가구 x 프로그램 수급 욕구도

資料: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

다음은 프로그램의 豫算規模(또는 費用)를 욕구를 지닌 대상가구로 나누면 ‘欲求를 지닌 對象家口當 豫算規模’가 〈表 3-26〉에 제시되어 있다. 두 프로그램간 욕구를 지닌 대상가구당 예산규모를 비교해 보면

5) 각 프로그램별 예산 중 직업훈련의 예산은 그대로 사용하여도 무방하나, 생업자금융자의 경우 생업자금이 다시 상환되는 점을 감안하여 순수비용을 계산하여 사용하여야 한다. 또한 각 프로그램에 대한 욕구 정도는 자료의 제약으로 인하여 과거 KIHASA(1991) 자료를 활용한다.

職業訓練이 1992년까지는 生業資金보다 많았으나 1993년에는 生業資金이 더 많은 것으로 나타났다. 이 결과는 예산배분이 1992년까지는 직업훈련 프로그램에 보다 많이 배정되었음을 시사해 준다.

그러나 동기간 동안 두 프로그램간의 效果性 및 效率性 평가에서 生業資金融資가 職業訓練보다 더 높았음에도 불구하고 예산배분이 더 적었다는 것은 바람직한 豫算配分이라고 볼 수 없다. 왜냐하면 자활지원과 관련한 바람직한 豫算配分이란 제한된 예산의 효율적인 배분을 통하여 自立支援을 극대화하는 방향으로 이루어지는 것을 의미하기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때, 1993년에는 비교적 프로그램의 效果性이 높은 生業資金融資에 더 많은 예산이 배분되었다는 것은 적절한 豫算配分이었다고 볼 수 있다.

〈表 3-26〉 프로그램別 受給對象 家口數와 豫算

연도	직업훈련			생업자금		
	욕구를 지닌 대상가구 ¹⁾	예산 (백만)	대상가구 당 예산 (천원)	욕구를 지닌 대상가구	예산 ²⁾ (백만)	대상가구 당 예산 (천원)
1989	44,219	9,480	214	55,449	10,871	196
1990	46,906	12,611	269	52,770	9,515	180
1991	43,555	15,260	350	52,869	9,325	176
1992	36,269	15,279	421	42,873	14,705	343
1993	30,785	10,769	350	33,108	12,710	384
1994	26,392	-	-	24,670	12,336	500

註: 1) 프로그램을 수급하면 자활이 가능한 가구 * 프로그램 수급 욕구도
2) 순수비용임.

資料: 보건복지부, 「주요업무자료」, 각년도.

_____, 「생활보호대상자 현황분석」, 각년도.

한국보건사회연구원(1991).

이와 같이 生業資金融資를 위한 豫算配分이 職業訓練보다도 더 많아 함은 선행연구의 조사결과에서도 뒷받침하고 있다. 예를 들면

1991년에 실시된 低所得層의 欲求調査⁶⁾에서 自活保護對象者가 가장 원하는 자립지원 프로그램이 教育保護, 生業資金融資, 就勞事業, 職業訓練 순으로 나타난 사실과도 부합된다.

〈表 3-27〉 自活保護者가 가장 願하는 自立支援 프로그램

(단위: 가구, %)

구 분	교육보호	직업훈련	생업자금	취로사업	계
응답자수	281	26	141	47	495
구성비	(56.7)	(5.3)	(28.5)	(9.5)	(100)

資料: 한국보건사회연구원(1991).

第3節 低所得層 自活政策의 基本方向

低所得層 對策은 最低生活을 보장하기 위한 生計保護(소득이전)와 貧困脫皮를 위한 自活支援으로 나눌 수 있다. 빈곤선 이하의 저소득층의 최저생활을 보장하는 生計保護는 빈곤에 대하여 對應的이고 事後的이며 直接的인 대책으로서 특성을 가진다. 이와는 달리 저소득층을 대상으로 貧困의 豫防이나 貧困으로부터 脫皮를 목적으로 하는 自活支援은 생계보호에 비하여 豫防的이고 事前的이며 間接的인 대책으로서 대상자의 勤勞能力 및 自立意志의 유무가 중요한 변수가 된다.

따라서 자활지원정책의 목표는 저소득층의 경제적 자립을 위한 능력을 배양하고 자활기회를 확장하고자 하는 것이며, 자활능력을 배양하기 위한 프로그램으로는 교육보호와 직업훈련이 있으며, 자활기회를 확대하기 위한 프로그램으로는 생업자금융자와 취업알선이 있다.

6) 박순일 외, 『저소득층의 사회복지 수요분석』, 한국보건사회연구원, 1991, p.271.

〈表 3-28〉 生計保護와 自活支援對策의 比較

보호종류	특 성	목 적	대 상	자산조사 방법
생계보호	대응적, 사후적, 직접적	생존유지	빈곤선 이하 계층	욕구, 자산중심의 자산조사
자립지원	예방적, 사전적, 간접적	능력개발	일반저소득층 포함	근로능력, 자산중심의 자산조사

1. 自活對策 改善의 基本方向

앞절에서 시도한 自活支援 프로그램의 개괄적 평가에 근거하여 문제점을 정리해 보면 첫째, 자활보호가 저소득층이 빈곤으로부터 탈피할 수 있도록 지원하는 자활지원으로서의 성격보다는 자산기준이나 자격기준에 의하여 직접 생계보호를 받지 못하는 저소득층에게 의료비나 교육비를 보충해 주는 생계지원의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

둘째, 自活潛在力이 있는 저소득층이 自活保護對象者로 선정되지만 자산금액이 생계보호 자산기준을 약간 상회하거나 부양의무자 등의 규정에 의하여 자격요건이 미달됨에 따라 차선택으로 자활보호대상자가 되어 단편적인 프로그램을 제공받는 경우가 많아서 自活效果가 크게 발휘되지 못하고 있다.

예컨대, 自活保護對象者로 선정되기를 원하는 직접적인 계기가 되는 주요 프로그램으로 醫療保護와 教育保護를 들 수 있는데, 自活保護豫算 중 절반 이상을 차지하는 教育保護의 경우 세대주의 직접적인 자활효과보다는 교육비에 드는 費用負擔을 경감시켜 주어 교육기회를 보장한다는 효과가 더 큰 프로그램이라고 할 수 있다.

또한 자활보호의 하나인 就勞事業도 근로동기의 진작을 내세우고 있지만 生計費 支援을 위한 생계보호의 성격으로 변모한지 오래이다.

반면 就業이나 自營業으로 통해 直接的이고 短期的으로 自活效果를 거둘 수 있는 生業資金融資나 職業訓練은 財源의 比重이나 수급자의 수가 상대적으로 매우 작다. 이렇게 볼 때 現行 우리나라 自活支援 對策은 實質的인 自立支援의 效果보다는 不充分한 生計保護 내용을 補充하는 性格이 더욱 강하다고 할 수 있다.

셋째, 우리나라의 自活保護對象者에 대한 支援은 프로그램간 연계보다는 필요한 保護內容을 단편적으로 제공하고 있어 프로그램간 連繫로 인한 自活效果의 上昇效果를 기대하기 어렵다. 예컨대, 職業訓練과 生業資金融資를 연계하여 제공하면 自活效果가 훨씬 클 수 있겠으나, 이러한 프로그램간 連繫體系가 이루어지지 않아 自活效果가 반감된다고 생각된다.

〈表 3-28〉 自立支援政策 改善에 있어서의 基本原則

원 칙	내 용
1) 보편성(universality)	자립지원이 필요한 모든 국민으로 확대하고 자산조사와 자활능력중심의 선정기준 마련
2) 개별성(individuality)	개인의 능력과 특성에 맞는 장기적인 생애자활 계획(LAMP)의 작성
3) 충분성(sufficiency)	자활보호급여를 실질적인 자립지원이 가능한 수준으로 제공
4) 통합성(integrity)	통합적인 서비스(one-point service)의 제공

위에서 언급한 문제점들을 개선하는데 있어서는 다음과 같은 기본 원칙이 전제되어야 한다.

첫째, 普遍性の 原則으로서 자립지원이 필요한 모든 국민에게 차별

없이 제공되어야 하며, 특히 자립지원이 빈곤에 대한 예방적인 기능을 할 수 있도록 빈곤에 떨어질 우려가 있는 저소득층으로 확대되어야 한다. 이와 함께 선정기준도 현행 소득·재산을 조사하는 자산조사 중심에서 이와 함께 자활능력조사를 병행하여 자활지원프로그램을 받아 실제적으로 자활을 할 수 있는가 하는 자활능력에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것이다.

둘째, 個別性的의 原則으로서 개인의 능력과 특성에 따라 적합한 자립지원 프로그램이 적절한 단계에서 제공되어야 한다. 이를 위해서는 사회복지전문요원 등 전문가들이 수급자의 학력, 능력, 적성, 나이, 건강, 자산상태 등을 고려하여 수급자와 함께 수급자의 전생애에 걸친 장기적이며 단계적인 생애자활계획(LAMP: Life-long Achieve Motivation Plan)을 작성하고, 이러한 계획에 따라 단계적이고 체계적으로 적합한 프로그램을 제공하여 완전히 자활할 수 있도록 지원하고, 이에 대한 사후관리가 이루어 지도록 하여야 한다.

셋째, 수급자가 자활을 실질적으로 이룰 수 있도록 하기 위해 자활지원 프로그램의 내용이 充分한 水準으로 제공되어야 한다. 자활지원 프로그램이 수급자의 자립을 지원하는데 충분하지 못한 수준이라면 실질적인 자활효과를 기대하기 어렵고 이는 자원의 낭비를 초래할 뿐이다. 그리고 자활지원 프로그램 뿐만 아니라 수급자의 상황에 따라 필요할 경우에는 생계보호도 같이 제공하여야 한다.

넷째, 統合性的의 原則으로서 이는 수급자에게 하나의 프로그램만을 단편적으로 제공하고 그치는 것이 아니라, 대상자의 욕구와 조건에 따라 필요한 경우에는 두개 이상의 프로그램을 연계하여 제공하여야 한다. 그리고 프로그램의 효율과 효과를 높이고, 수급자의 자활능력을 함양시키기 위해 자활지원 행정체계를 간소화하고 체계화하여, 통합적인 자활지원 서비스가 이루어지도록 하여야 한다.

2. 自活對策 改善의 基本方案

우리나라 自活支援政策의 改善은 生活保護制度 全體를 改善하고 再構造化하는 차원에서 이루어져야 한다. 이는 자활지원정책이 受給者 選定을 비롯하여 生計保護, 급여의 내용 등 生活保護制度 전반과 밀접한 관련이 있고 생활보호제도의 틀 내에서 이루어지기 때문이다.

가. 自活保護體系의 改善

自活支援政策이 그 효과를 제대로 발휘하기 위해서는 우선 受給家口가 자활이 가능한 勤勞能力과 條件을 갖추고 있어야 한다. 그런데 현재 자활보호대상자의 경우에는 근로능력이 없는 가구가 42.9%로 거의 절반에 이르고 있으며, 이러한 가구는 자활이 원천적으로 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 자립지원정책의 대상이 되는 自活保護家口는 自活能力을 가진 家口로 명확하게 再設定되어야 한다. 따라서 현재 소득 및 재산금액 위주로 수급자를 선정하는 자활보호대상자 선정체계를 自活能力 위주로 選定하도록 개선하여야 할 것이다.

따라서 실제로는 居宅保護를 받아야 하지만 거택보호대상자 선정기준에 미달하여 自活保護로 책정되어 있는 경우에는 이를 居宅保護로 지정하여 보호하여야 한다. 즉, 현재의 자활보호대상자 중에는 호적상 扶養義務者가 있으나 실질적으로 부양을 받지 못하거나, 가족 중 완전한 근로능력을 가진 사람이 없는 데도 소득과 재산금액이 선정기준을 초과하여 거택보호대상자로 선정되지 못하는 경우에 이를 자활보호로 지정하여 보호하는 경우가 다수 있다. 이와 같이 실질적으로 扶養義務者가 없다고 판단되거나, 가족 중 完全한 勤勞能力을 가지고 있지 못한 경우에는 居宅保護의 選定基準을 다소 완화하여 生計保護를 받도

록 하여야 할 것이다.

이와 함께 현재 自活保護對象者 중 勤勞能力은 있으나 구조적으로 不完全 就業만이 가능한 가구는 지금과 같이 自活保護로 하되, 補充給與에 의한 생계지원이 이루어질 때까지 生計保護의 일부를 差等 支給하도록 하여야 한다. 이는 근로능력이 불완전 하거나 완전한 근로능력이 있어도 부양가족 등으로 完全 就業이 不可能한 가구의 경우에는 불완전 취업을 통하여 부분적인 소득을 획득할 수 있을 뿐이지, 구조적으로 완전한 소득을 올릴 수 없으며, 그 결과 생계보호가 없는 상태에서 계속되는 생활고와 빚으로 인하여 자립기반을 상실하고 빈곤의 늪에 빠질 가능성이 높기 때문이다.

그러므로 이들 不完全 就業으로 인하여 완전한 소득을 획득하기 어려운 가구의 경우에는 自活保護對象者로 선정하되, 生計保護의 일부를 差等支給하여 자립의 기반을 조성해 나가야 한다. 예를 들면, 勤勞能力이 있으나 불완전하여 完全 就業이 어려운 경우에는 生計保護의 50% 정도 지급하도록 하며, 세대주가 폐질이고 자녀를 가진 어머니의 경우에도 근로능력이 있다고 하더라도 가족부양의 문제로 인하여 완전취업이 어려우므로 생계보호의 50%를 지급하도록 한다.

나. 自活保護 內容의 改善

自立支援政策이 효과적이기 위해서는 자활을 위한 급여가 充實하게 제공되어야 하고, 프로그램들간의 連繫가 강화되어야 하며, 그리고 자활에 영향을 미치는 관련 프로그램들이 擴充·改善되어야 한다.

첫째, 무엇보다도 적절한 수준의 자립지원서비스가 제공되어야 한다. 그런데 현재의 각종 자활지원 프로그램들은 給與內容이 不充分하여 충분한 자활효과를 기대하기 어렵다. 자활보호 프로그램의 평가에서도 나타났듯이 給與改善의 基本方向은 급여의 내용을 충실하게 하

는 것이다. 교육보호의 예를 들면 사교육이 현행 교육에서 차지하는 비중이 크고 생활보호가구 자녀의 교육환경이 매우 열악한 상황에서 입학금과 수업료 지원만으로는 충분한 자립효과를 거두기 어렵다고 할 수 있다.

職業訓練의 경우에도 그 훈련직종이 지역에 따라 제한되어 있으며, 훈련과정 중의 생계보장이 제대로 이루어지지 않고, 就業斡旋 등 사후 관리 조차 제대로 되지 않는 상황에서는 충분한 효과를 기대하기 어렵다. 또한 生業資金融資의 경우도 용자규모가 900만원 이하로 제한되어 있고 실제로는 이마저도 제한되어 있으며, 용자를 대행하는 은행에서 요구하는 보증인문제, 용자금을 이용한 사업에 대한 상담이나 지도 등이 제대로 이루어지지 않고 있는 등 문제점이 지적되고 있다. 따라서 각 自活保護 프로그램의 給與內容이 이러한 문제점을 해결할 수 있도록 향상되고 확대되어야 하나, 특히 지급되는 자활보호급여에 대해서는 철저한 事後管理를 통하여 목적인 자활효과를 달성할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 自活保護 프로그램들간의 連繫가 강화되어야 한다. 자활보호 정책이 단지 자활보호대상자들에게 한개의 프로그램만을 제공하는데 그칠 것이 아니라, 自活保護對象者의 慾求에 따라 적합한 프로그램들을 연계하여 통합적이고 체계적으로 제공하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 生業資金融資 프로그램을 職業訓練과 연계하여 단순한 자금의 지원이 아니라 사업성공에 필요한 정보와 기술을 함께 제공함으로써 자립효과를 제고시킬 수 있을 것이다. 예를 들면, 직업훈련이 기존의 ‘청소년에 대한 장기 입소훈련’ 중심으로부터, ‘성인들에 대한 단기 출퇴근훈련’으로 확대되어야 될 것입니다.

또한 職業訓練의 직종도 ‘기업취업용’에서 ‘영세자영업 창업에 대한 정보 제공용’으로 확대되어야 한다. 그리고 教育保護와 職業訓練의 연

계를 강화하여 생활보호가구 자녀의 지식 및 기술교육 효과를 극대화하여야 한다. 현재 實業界 高校 在學生의 경우 학교에서 전공하고 있는 과목과 동일한 직종에 대해서는 職業訓練이 허용되고 있지 않다. 이러한 제한 규정을 완화하여 학원수강 등의 과외교육을 받을 수 없는 생보자 자녀들에게 자기 전공에서의 기술과 전문성을 제고시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

보다 自活支援을 體系化할 수 있는 방안으로서 자활에 필요한 모든 지원을 통합적으로 수행하는 「자활센터」를 설립하는 방안이 여러 가지 측면에서 강구되어야 한다. 이와 함께 현행 財政特別會計에 의한 생업자금융자 재원확보 방식을 확대하여 별도의 財特出捐基金에 의한 「自活基金」으로 확대 개편하여 자활을 통한 生産的 福祉의 財政的 基盤을 확보하도록 한다.

다. 自活關聯 生活保護프로그램의 擴充 및 改善

먼저 住居保護가 확충되고 永久賃貸아파트 중심의 주거보호방식이 전환되어야 한다. 현행 생활보호제도는 주거보호가 미흡하여 주거를 확보하는데 많은 자금이 소모되어, 자활보호대상자의 생활이 기본적으로 불안정해지고 경제적 자립에 방해가 되고 있다. 자활보호대상자가 月貫를 부담해야 하는 경우 지속적인 자금의 소모로 자립에 어려움이 있다. 특히 도시의 경우 생업자금융자의 상당부분이 전세금 마련에 쓰이고 있어 생업자금융자 프로그램의 효과를 저해하는 요소가 되고 있다. 따라서 주거보호를 확충하여 자립기반이 조성될 수 있도록 지원되어야 한다.

특히 永久賃貸아파트의 경우 노인, 장애인 등 소외된 사람들이 밀집되어 슬럼화의 경향이 있고, 이러한 환경에서 청소년들이 보호없이 방치됨으로써 靑少年의 非行이 확산되고 있어 빈곤의 세대간 악순환의

우려가 높다. 그러므로 영구임대아파트단지 중심의 주거보호방식을 개선하고, 이와 함께 住居費 支援 등의 住居保護가 조속히 시행되어야 할 것이다.

또한 醫療保護 給與가 擴充되어야 한다. 가구내에 질병, 장애, 폐질자가 존재하는 경우 막대한 의료비는 그 가구의 자활을 가로막는 가장 큰 요소로 작용하고 있다. 현행 의료보호의 경우 給與期間과 給與種類的 制限, 그리고 높은 本人負擔率로 인하여 가구내에 장기질환자가 있는 가구의 경우에는 거의 자활이 어렵다고 할 수 있다. 또한 자활보호가구의 소득이 향상되어 생활보호대상자 선정기준을 초과하는 경우에도 의료비 부담때문에 생활보호대상자로 잔류하는 경우가 다수 있다. 그러므로 의료보호와 의료보험의 급여를 확충하여 생활보호대상자의 자립을 촉진하고, 빈곤선 바로 위의 저소득층들이 빈곤선 아래로 전락하는 것을 예방하여야 한다.

3. 自立支援政策에서의 中央과 地方의 役割分擔

우리나라는 1995년 7월 1일 지방선거를 통하여 地方自治團體가 새로이 구성되면서, 실로 30여년 만에 본격적으로 地方自治時代를 다시 맞이하고 있다. 이러한 지방자치제의 실시는 기존의 中央執權的인 行政體制와는 전혀 다른 새로운 체제를 요구하고 있다. 이는 특히 중앙집권 행정체제에서 지방분권 행정체제로, 하향적 행정체제에서 상향적 행정체제로, 주민통제의 행정체제에서 주민참여의 행정체제로, 규제위주의 행정체제에서 보호위주의 행정체제로의 이행을 요구하고 있다.

이러한 地方自治時代로의 移行은 저소득층 자립지원정책을 비롯한 사회복지정책의 분야에 있어서도 중앙과 지방의 역할분담에서도 새로운 원칙과 기준을 요구하고 있다.

가. 中央과 地方의 役割分擔의 意義와 原則

地方自治는 民主主義의 實踐原理로서 그 지역의 실정에 맞는 행정을 효율적으로 수행하는 것을 근본 취지로 하는 제도이다. 따라서 中央政府와 地方自治團體의 役割分擔이라는 개념은 지방자치와 관련하여 형성된 개념이다. 여기서 정부는 통치권 또는 자치권을 가진 행정주체를 말하며, 통치권을 갖는 중앙정부인 국가와 자치권을 가지는 지방자치단체인 각급 지방자치단체가 이에 해당된다. 이러한 政府間 役割分擔은 중앙정부와 지방자치단체간의 통치권의 배분이라는 정치 권력적인 측면과 주민을 위한 행정의 효율성 확보라는 행정기술적인 측면을 동시에 갖는다. 즉, 政府間 役割分擔이란 첫째, 누가 권한을 가질 것인가(Who has a authority?)를 정하는 政治權限의 問題 둘째, 누가 지불할 것인가(Who pays?)하는 財政負擔의 問題 셋째, 누가 책임질 것인가(Who is accountable?) 하는 行政責任의 所在를 糾明하는 문제이다.⁷⁾ 따라서 政府間 役割分擔이란 행정적인 시행책임과 재정적인 예산책임을 어느 정부가 지는가 하는 문제이다.

地方自治에 있어서 中央과 地方自治團體間의 役割分擔에 있어서 고려하여야 할 원칙에 관한 연구는 주로 지방자치가 발달한 미국을 중심으로 이루어 지고 있다. 이러한 연구 중에서 대표적인 연구라고 할 수 있는 政府間關係自問委員會(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)의 보고서에서는 사회복지를 포함한 정부간 기능배분에서 고려하여야 할 일반적인 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.⁸⁾

(1) 經濟的 效率性(economic efficiency): 정부간 기능배분은 ① 규모의 경제가 가능하고, 규모의 비경제를 초래하지 않을 정도의 규모로

7) 한국지방행정연구원, 『지방행정 기능분석에 관한 연구』, 1985, pp.102~104.

8) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Governmental Functions and Process: Local and Areawide*, ACIR, 1974, pp.7~11.

(economies of scale), ② 주민들이 다른 서비스를 선택할 수 있도록 경쟁이 가능하고, 지역주민들이 수용할 수 있는 가격범위 내에서 효과적으로 제공하여야 하며(service competition), ③ 필요할 경우에는 언제나 서비스에 대한 공공가격정책을 도입할 수 있도록(public pricing) 이루어져야 한다.

(2) 財政的 公評性(fiscal equity): 정부간 기능배분은 ① 서비스의 비용과 이익을 충분히 상쇄하거나, 그렇지 않더라도 서비스의 비용과 이익이 다른 것을 보상하여 줄 수 있고(economic externalities), ② 서비스를 재정적으로 적절히 감당할 수 있고 기능수행에 있어서 재정적 공평성이 이루어 질 수 있도록(fiscal equalization) 이루어져야 한다.

(3) 政治的 責任性(political accountability): 정부간 기능배분은 ① 서비스를 수행하는데 있어 주민들이 통제할 수 있으며 접근할 수 있고(access and control), ② 행정기능을 수행하는데 있어서 활동적이고 생산적인 주민들이 최대한 참여할 수 있는 여건과 기회를 보장하도록(citizen participation) 이루어 져야 한다.

(4) 行政的 效果性(administrative effectiveness): 정부간 기능배분은 ① 행정기능의 다양성을 보장하고 정부간 상충되는 이해관계를 조절할 수 있고(general-purpose character), ② 지리적으로 효율적인 행정기능이 수행될 수 있고(geographic adequacy), ③ 서비스를 제공하는 수단과 목적을 명확히 하고, 정기적으로 서비스의 목적을 기준에 맞추어 사정하고(management capability), ④ 지역간 협력을 증진시키고 지역간 갈등을 줄일 수 있고(intergovernmental flexibility), ⑤ 적절한 법적 권위를 갖고 행정기능을 수행할 수 있도록(legal adequacy) 이루어져야 한다.

이와 함께 영국의 사회복지서비스 지방화의 계기를 마련한 시범보고서(Seebohm Report)에서는 중앙정부가 대인봉사와 관련하여 수행하여

야 할 세가지 핵심적 기능으로 ① 中央政府는 長期的 計劃을 세우는데 있어서 급여나 서비스 제공의 목적이 무엇인가를 결정하고, 이러한 결정을 地方政府가 수용하도록 하여야 하고, ② 전국에 걸쳐 제공되는 급여와 서비스의 국민최저기준(national minimum)을 설정하고 이를 보장하여야 하며, ③ 中央政府는 수급자들의 욕구에 관한 情報를 수집하고 이를 地方政府에 配分하는 기능을 담당해야 한다.⁹⁾

나. 自活政策에서의 中央과 地方의 役割分擔

이러한 中央과 地方의 役割分擔의 原則은 일반 사회복지분야에서 뿐만 아니라 자활지원에서도 똑같이 적용될 수 있다. 즉, 自活支援政策에서의 役割分擔에 있어서도 첫째, 자립지원서비스의 規模의 經濟(economies of scale)와 선택이 가능하도록 경제적 효율성이 확보되어야 하고 둘째, 中央과 地方自治團體간의 財政的 負擔이 공평하게 이루어져야 하고 셋째, 受給者가 자립지원서비스에 參與할 수 있고 接近이 가능하여야 하며 넷째, 地域的 特性和 欲求를 반영하여 적절한 자활지원프로그램을 제공함으로써 自立支援政策의 目標를 달성할 수 있도록 하여야 할 것이다.

특히 受給者의 欲求는 그가 거주하는 지역과 환경에 따라서 다를 수 밖에 없으며, 이에 따라 社會福祉政策에서 제공하는 서비스도 地域的 特性이나 社會經濟的 狀況을 고려하여야 한다. 사회의 변화에 따른 福祉慾求의 量的 增加 및 多樣化를 감안할 때, 低所得層 自立支援政策에서는 都市地域은 職業訓練 및 就業斡旋이, 農漁村地域은 生業資金融資가 효과적일 수 있다.

따라서 自立支援에 필요한 급여나 서비스도 劃一的이거나 一律的이

9) Seebohm Committee, *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Cmnd, 3703, HSMO, 1968, pp.196~197.

지 않고, 地域의 實情이나 與件에 맞게 개발되고 제공되어야 하며, 이러한 지역의 실정이나 여건은 地方自治團體가 중앙정부보다 더 잘 파악할 수가 있을 것이다. 즉, 自活支援政策에 있어서 中央과 地方의 役割分擔은 中央政府에서는 자립지원과 관련된 基本的인 原則 및 基準의 設定과 財源의 마련에 치중하고, 地方自治團體는 중앙정부가 마련한 원칙 및 기준내에서 地域의 特性을 고려하여 對象者를 選定하고 地域與件에 맞는 프로그램을 開發하고 자활지원에 따른 事後管理를 강화하는데 치중하여야 할 것이다.

第4章 教育保護

第1節 現況

教育保護는 生活保護者에게 학비를 지원하여 사회가 요구하는 최소한의 教育機會를 提供해 주고 이를 바탕으로 貧困의 惡循環을 防止하고 自活·自立基盤을 造成시키는 것을 그 目的으로 하는 自立支援 프로그램이다.¹⁾

教育保護는 1979년에 ‘생활보호대상자 중학교과정 수업료 지원규정’에 의거하여 生計保護 給與의 일환으로 처음 제도화되어 中學生에 대하여 授業料와 入學金を 지원하기 시작하였고, 1982년 生活保護法の 개정으로 生計保護에서 분리되어 教育保護라는 독립적 프로그램으로 창설되었다. 그리고 1987년부터는 중학교 졸업만으로는 취업이 어렵다는 현실을 감안하여 實業系 高校生에 대해서도 授業料와 入學金を 지원하고 있다. 實業系 高校生에 대한 教育保護의 확대는 1987년에는 거택 및 시설보호대상자와 面이하거주 자활보호대상 자녀 중 실업계 고교 1학년에게 실시되었고, 1988년에는 동일대상 1·2학년과 面이상 거주 자활보호 자녀 1학년에게 실시되었으며, 그리고 1989년에는 거택보호, 시설보호, 面이하지역 거주 자활보호가구 자녀 전학년, 面이상 거주 자활보호가구 자녀 1·2학년, 의료부조자 자녀 1학년에게 실시되었다. 또한 1990년에는 생활보호자 자녀 전학년과 의료부조자 자녀 1·2학년에게 실시되었다. 1991년 이후 현재까지는 低所得層(생보대상자, 의료부조자) 자녀로서 中學校 및 實業系 高校에 재학중인 학생 전체

1) 보건복지부, 생활보호사업지침, 1995, p.21.

에 대하여 教育保護가 적용되고 있다.

이러한 과정을 거쳐 발전해 온 1995년 현재의 教育保護의 現況은 다음과 같다.

1. 適用範圍

教育保護는 中學校와 實業系 高等學校 入學生 및 在學生을 그 대상으로 하고 있다.²⁾

여기에서 教育保護의 대상이 되는 中學生은 의무교육의 혜택을 받는 읍, 면, 또는 도서벽지 지역에 거주하는 중학생을 제외한 都市地域의 中學校에 다니는 학생이다. 이때 도시지역 중학생에는 정규 중학교는 물론 기술학교, 고등공민학교, 특수학교, 중학교, 기술학교 또는 고등공민학교에 준하는 각종학교의 학생이 포함된다.

〈表 4-1〉 教育保護 對象 學校

학 교	해당 학교의 범위와 종류
중 학 교	정규중학교, 기술학교, 고등공민학교, 특수학교, 기술학교 또는 고등공민학교에 준하는 각종 학교 (단, 읍·면 또는 도서벽지 지역에 거주하는 중학생은 의무교육 혜택을 받으므로 제외)
실업계고등학교	농림고등학교, 공업고등학교, 상업고등학교, 수산고등학교, 해양고등학교, 실업고등학교, 종합고등학교(이중 인문과정 학생은 제외)

또한 實業系 高等學校過程 學生에는 도시와 농촌 전지역의 農林業,

2) 보건복지부, 생활보호사업지침, 1995, p.21.

工業, 商業, 水産, 海洋高等學校와 實業高等學校, 綜合高等學校, 高等技術學校, 特殊學校, 高等學校 또는 高等技術學校에 준하는 實業系 각종 학교의 학생이 포함된다. 단, 종합고등학교는 실업계의 학과와 보통과(인문과정)의 학과가 혼합된 학교로서, 이중 실업계 학과에 다니는 학생만 教育保護의 대상이 된다.

그래서 1993년 현재 총 2십여만명의 학생들이 교육보호를 받고 있고, 전체 중고등학교 학생 중 수급자의 비율은 약 5% 이다. 그리고 教育保護 受給者の 數와 比率은 1990년까지 증가하다가, 그 이후에는 감소되는 추세를 보여주고 있다. 이와같은 현상은 생활보호대상 가구의 숫자의 감소(1987년 430만가구에서 1995년 현재 190만가구로)와 농촌지역 중학생 의무교육으로 이들이 교육보호에서 탈락된 것을 반영한 것이라 볼 수 있다.

〈表 4-2〉 教育保護 受給者の 數와 全體 中高校生에 對한 比率
(단위: 명, %)

연 도	교육보호 수급자(A)	전체 중고교생 (B)	교육보호 수급자 비율 (A/B)
1980	126,750	4,168,789	3.0
1985	239,161	4,934,975	4.8
1990	379,055	4,559,557	8.3
1991	318,686	4,443,242	7.2
1992	250,489	4,461,857	5.6
1993	202,460	4,480,084	4.5

資料: 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1994.
보건사회부, 『보건사회백서』, 1994, p. 237.

2. 給與 및 財政

教育保護 給與로는 授業料 및 入學金 전액을 지원하고 있다. 장학금 수혜자 및 장학상 필요한 경우의 감면자라 할지라도 수업료 및 입학금 전액을 지급한다.

1993년 현재 총 202천여명의 학생에 대한 教育保護 總事業費로 약 729억원 정도가 所要되었다. 이를 1인당으로 계산해 보면, 연간 1인당 약 36만원, 월 약 3만원의 豫算이 所要되었다.

年度別 増減推移를 보면, 1990년까지는 總事業費가 증가하다 1991년부터는 사업비가 감소되고 있다. 이는 1991년 이후 전체 生活保護者가 減少됨에 따라 教育保護受給者도 동시에 감소되었고, 農村地域 中學生이 義務教育으로 教育保護 事業에서 除外되었기 때문이라고 보여진다. 반면 1인당 教育保護支出은 계속 증가하는 추세에 있으며, 1993년 1인당 教育保護豫算은 1980년 수준과 비교해 보면 약 4.5배 증가한 것으로 나타난다.

〈表 4-3〉 年度別 教育保護 支援實績

(단위: 명, 천원)

연도	수급자수	총사업비	1인당 연간 교육보호예산 ¹⁾	1인당 월 교육보호예산
1980	126,750	10,075,254	79,490	6,624
1985	239,161	34,753,500	145,310	12,109
1990	379,055	98,773,767	260,580	21,715
1991	318,686	88,749,191	278,480	23,207
1992	250,489	81,874,881	326,860	27,238
1993	202,460	72,877,617	359,960	29,997

註: 1) 총사업비/수급자수

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 1994, p. 237.

3. 傳達體系

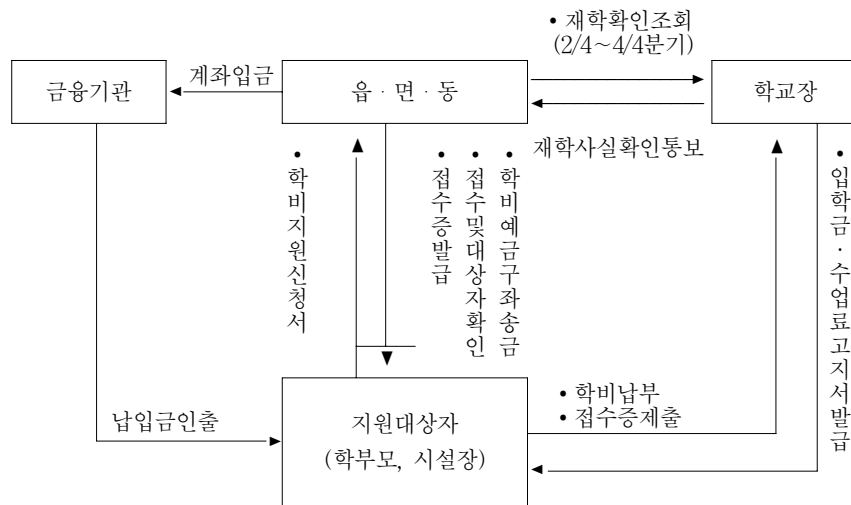
教育保護 급여가 傳達되는 體系를 살펴보면, 우선 매년 1/4분기나 신규 책정된 경우 지원대상자는 授業料 納入告知書를 발급받은 즉시 學費支援申請書를 작성하여 읍·면·동 사무소에 제출하고 接受證을 발급받아 이를 學校에 提出하여야 한다. 그리고 읍·면·동장이 지정하는 金融機關에 計座를 開設하여야 한다. 또한 教育保護 對象者는 학

생이 休學, 自退, 退學 등의 學籍變動이 발생하는 경우에 이같은 사실을 관할 거주지 읍·면·동사무소에 즉시 신고하여야 한다.

그러면 읍·면·동사무소에서는 教育保護 對象者の 신청을 받아 이를 확인하고 접수증을 발급하여 학교에 제출토록 하고, 수업료 및 입학금을 납입기한내에 지원대상자의 계좌에 입금한다.

한편 2/4~4/4분기의 경우에는 읍·면·동사무소에서 당분기 시작전에 해당 학교에 재학조회서를 작성하여 재학여부를 확인한 후 지원대상자의 계좌에 입금토록 한다.

이러한 과정을 그림으로 표시하면 다음과 같다.



[圖 4-1] 低所得層 子女 學費支援 節次

第2節 評價

教育保護 프로그램에 대한 評價를 함에 있어서 가장 핵심이 되는 것은 教育保護 프로그램의 目標이다. 프로그램을 평가한다는 것은 目標를 중심으로 目標達成 程度에 대한 效果性, 目標達成 程度와 投入된 資源을 비교하는 效率性, 그리고 目標達成 過程에서 대상자들간의 衡平性을 평가하는 것이기 때문이다.

〈表 4-4〉 教育保護 프로그램의 評價基準

評 價 基 準
○ 教育보호는 빈곤세습방지와 자립자활에 어느정도의 효과를 가지는가?
- 과거 교육보호 수급자 가구의 현재 생활보호 탈피정도
- 교육보호 프로그램의 자립자활 효과에 대한 사회복지전문요원의 주관적 평가
- 과거 교육보호 수급자의 현재 취업율을 국민전체의 경우와 비교
○ 教育보호는 중등교육 제공의 목표를 달성하고 있는가?
- 교육보호를 받아야 하는데 받지 못하고 있는 사람의 숫자
- 생보자 자녀의 실업계 고등학교 졸업율과 중퇴율의 전체 고등학교의 경우와 비교
- 생보자 자녀의 학교 성적
○ 教育보호의 급여수준은 적절한가?
- 생보자 자녀와 비생보자 자녀간 (공,사)교육서비스 이용정도 비교
○ 教育보호 급여는 수급자의 적성과 노력에 따라 형평하게 제공되고 있는가?
- 적성에 따른 교육기회 제공의 문제로서, 생보가구의 초·중생 자녀의 고등학교 진학시 희망 계열 비교
- 성적 우수한 학생과 그렇지 못한 학생간에 급여에 있어서 차이 비교

그러면 教育保護 프로그램의 目標은 무엇인가? 教育保護 프로그램은 약간 상이한, 그러나 서로 연결되어 있는 두가지의 目標를 가지고 있다. 그 첫째는 생활보호가구의 자녀들에게 빈곤의 세습화를 막고 자활을 이루도록 하는 것이고, 둘째는 생활보호대상자들에게 중등교육을 제공하는 것이다.

이 두가지의 目標를 기준으로 그동안 실시되어온 教育保護 프로그램에 대하여 效果性, 效率性, 衡平性의 기준에서 평가를 시도해 보면 다음과 같다. 세가지 기준 각각에서 검토해 보아야 할 주요 평가기준들은 〈表 4-4〉와 같이 정리될 수 있다.

1. 教育保護는 貧困世襲防止와 自活에 어느 程度의 效果를 가지는가?

教育保護의 주요 목표 중의 하나는 教育保護를 통하여 생활보호자가구 자녀의 人力을 開發함으로써, 貧困의 世襲을 막고 이들의 自活을 도모하고자 하는 것이다. 教育保護 프로그램이 그 受給者의 自活에 얼마나 기여하였는지를 살펴보기 위해 몇가지의 指標를 검토해 볼 수 있다.

첫째, 過去 教育保護 受給者들이 現在 얼마나 自立하였는지를 검토해 보아야 한다. 자립여부에 대한 가장 공식적이고 명확한 평가기준은 生活保護對象者에서 脫皮하였는가에 대한 것이다. 생활보호대상자 선정은 그 선정기준의 빈곤선과의 일치정도, 부양의무자 문제, 소득·재산기준의 분리적용 등의 문제로 인하여 자립여부를 판정하는데 적합한 기준인가에 대해 의문의 여지가 있을 수 있다. 그러나 이 기준이 가장 명확하고, 또한 기준에 생보자로 설정되었던 사람이 생보자에서 배제되었다면 그 가구가 현재의 빈곤선 기준을 넘어서 자립하였다고

판단하여도 큰 무리는 없을 것이다.³⁾

본 연구에서는 교육보호 프로그램의 자활에 대한 효과성의 정도를 알아 보기 위하여 1991년도에 교육보호를 받았던 사람들을 대상으로 조사를 실시하였다. 1995년 현재로부터 약 5년전인 1991년 전후에 教育保護 프로그램을 받았던 사람들이 현재 생보자로 책정되어 있는지를 추적하여 조사해 본 바에 의하면, 다음 〈表 4-5〉와 같이 현재 약 28%가 여전히 생보자 가구로 남아있고, 72%가 생보자를 탈피하여 자활하였음을 알 수 있다.

〈表 4-5〉 教育保護 受給者中 生保者 脫皮 比重

구 분	빈 도	백분율(%)
생활보호 잔류자	146	28
생활보호 탈피자	370	72
계	516	100

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

이러한 資料로 부터 教育保護가 생보자의 自活에 상당한 기여를 하였을 것으로 평가된다.

둘째, 教育保護가 受給者의 自活에 어떠한 效果를 가지고 있는지에 대한 主觀的 評價를 검토해 보아야 한다.

主觀的 評價를 위하여 教育保護 프로그램이 貧困家口 子女들의 자활에 얼마나 효과가 있는지를 전국의 社會福祉專門要員들에게 평가해 보도록 하였다. 그 결과는 다음 〈表 4-6〉에 요약되어 있다. 즉, 87.1%의 전문요원들이 教育保護는 貧困家口 자녀의 자립에 효과적이

3) 생보자 신규설정의 문제와는 달리, 일단 한번 생보자로 설정된 가구를 생보자에서 배제하는 경우에 상당한 저항이 있는 것이 일반적이므로, 생보자에서 제외되는 경우는 현재의 생활보호대상자 선정기준을 분명히 초과했다고 판단하여도 무리가 없을 것이다.

라고 평가하였다. 그러나 사회복지전문요원 중 12.8%는 효과적이지 못하다고 평가하였다. 대체로 사회복지전문요원들의 教育保護 프로그램에 대한 評價는 상당히 肯定的인 것으로 나타났다.

〈表 4-6〉 教育保護 프로그램의 自立效果에 對한 主觀的 評價

자 립 효 과	빈 도	백분율(%)
매우 효과적임	110	33.7
효과적인 편임	174	53.4
별로 효과적이지 못함	35	10.7
거의 효과적이지 못함	7	2.1
계	326	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

셋째, 貧困家口 자녀의 자립이라는 目標의 달성 여부를 평가해 보기 위한 指標로서 教育保護 프로그램을 받은 수급자가 과연 얼마나 취업을 하게 되었는지를 검토해 보아야 한다.

〈表 4-7〉 實業系 高校 教育保護 受給者の 卒業後 進路

고등학교 졸업자 진로	인원수(명)	백분율(%)
취업	18	32.7
전문대학 진학	4	7.3
일반대학 진학	4	7.3
미취업	9	16.4
군입대(남자)	5	9.1
결혼(여자)	4	7.3
기타	11	20.0
계	55	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

〈表 4-7〉에서 보면, 실업계 고교 교육보호 수급자의 경우 졸업후 취업을 한 경우가 33%, (전문)대학을 진학한 경우가 14%, 군입대한

경우가 9%, 결혼한 경우가 7%, 그리고 미취업의 경우가 16%로 나타나고 있다. 즉 미취업이 16%로서 매우 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

또한 이를 實業系 高等學校 卒業者 一般의 경우와 비교해 보면, 다음 〈表 4-8〉와 같이 전체 실업계 고교 졸업생의 경우 就業率이 1994년 88.9%인데 비해 생보자 자녀의 就業率은 84%로 나타났다. 教育保護 受給者의 就業率이 전체 실업계 고교생에 비하여 약 5% 낮은 것으로 나타나고 있다.

〈表 4-8〉 教育保護受給者와 實業系高校 卒業生의 就業率 比較(1994)

	교육보호 수급자	실업계 고교 졸업생
취업률	84%	88.9%

資料: 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1994.

한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

2. 教育保護는 中等教育 提供의 目標을 達成하고 있는가?

教育保護의 또다른 주요 目標은 빈곤층 자녀들에게 中等教育을 提供함으로써, 건전한 사회인으로 성장할 수 있는 기반을 조성해 주는데 있다. 教育保護가 빈곤층 자녀들에게 中等교육을 제공한다는 目標을 얼마나 달성하고 있는지는 다음의 몇가지 指標을 통해 살펴볼 수 있다.

첫째, 教育保護를 받아야 할 貧困層 子女들이 教育保護를 받고 있는가를 검토해 보아야 한다. 이를 위하여 전국 읍·면·동에 근무하고 있는 사회복지전문요원들에게 교육보호를 받아야 한다고 생각되는데 현재 수급자에서 제외되어 있는 사람들이 있는가를 질문하였다. 이 질문에 다음 〈表 4-9〉과 같이 평균적으로 약 31명 정도의 학생들이

교육보호 수급자에서 제외되어 있다는 응답이 나왔다. 그리고 그 이유는 인문계 고교를 진학했기 때문인가 17명, 대도시 이주자 급여제한 규정 때문인가 1명, 자활보호가구로 선정되지 못했기 때문인가 5명, 그리고 기타가 8명으로 나타났다.

이러한 결과로 볼 때, 教育保護 프로그램은 지원을 필요로 하는 貧困家口 자녀들 중 상당수를 포함하지 못하고 있음을 알 수 있다.

〈表 4-9〉 教育保護를 받아야 하는데 받지 못하고 있는 사람의 數와 理由

교육보호 탈락 이유	인원수(명)	백분율(%)
인문계 고교를 진학했기 때문	17	54.8
대도시 이주자 급여제한 규정때문	1	3.2
자활보호가구로 선정되지 못했기 때문	5	16.1
기타	8	25.8
계	31	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

둘째, 教育保護가 중등교육의 기회를 제공하는데 얼마나 효과적이었는가를 평가해 볼 수 있는 다른 지표로는 생보자가구 자녀들이 고등학교에 입학한 후 과연 얼마나 卒業하였는가 하는 것이 있다. 졸업률이 높다면 교육보호 프로그램이 기초교육을 제공하는데 성공적이었다는 평가를 할 수 있고, 졸업률이 낮다면 성공적이지 못했다고 평가할 수 있을 것이다.

教育保護 受給者 중 중도 脫落者가 얼마나 되는지를 각 읍·면·동에 근무하고 있는 사회복지전문요원에게 우편조사를 통하여 조사해본 결과, 다음 〈表 4-10〉과 같이 '91~'94년 기간 중 中退率이 평균적으로 중학생의 경우 3.6%, 고등학생의 경우 6.4%로 나타났다.

이 결과를 국민전체의 경우와 비교해 보면, 〈表 4-11〉와 같이, 국민전체 고등학생들의 졸업률이 94.4%인데 비해, 생보가구 자녀들의 고등학교 졸업률은 93.5%로서, 국민전체 가구 자녀들보다 생보자가구 자녀들의 고등학교 졸업률이 0.9% 낮게 나타나고 있다. 생보자가구 고등학생 자녀들의 졸업률은 전체 고등학생들의 졸업률과 비슷하지만 약간 낮게 나타나고 있음을 볼 수 있다.

〈表 4-10〉 教育保護 受給者 數 中 中途 退學者 數 및 中退率
(단위: 명, %)

연 도	학생구분	수급자	퇴학자	중퇴율	중학생 중퇴율	고교생 중퇴율
1991	중학생	99	6	6.1	3.6	6.4
	고교생	62	5	8.1		
1992	중학생	94	3	3.2		
	고교생	65	4	6.2		
1993	중학생	83	4	4.8		
	고교생	61	4	6.5		
1994	중학생	166	3	1.8		
	고교생	61	3	4.9		

資料 : 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

〈表 4-11〉 生保子女와 國民全體의 高等學校 卒業率 比較
(단위: %)

연 도	일반 가구 자녀	생보자 가구 자녀
1991	94.3	91.9
1992	94.5	93.8
1993	94.4	93.4
1994	94.3	95.1
평 균	94.4	93.5

資料: 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1994.

한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

이 자료를 통해 생활보호대상자 자녀들에 대한 教育保護 프로그램은 中等教育 提供이라는 目標을 일정정도 달성하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 졸업률이 국민전체 고등학생들에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 教育保護가 中等教育 提供이라는 目標을 얼마나 달성하였는가를 평가해 볼 수 있는 세번째 지표로는 생보자 가구 자녀들이 고등학교에 입학한 후 과연 學業成績이 어떠한가 하는 점이다.

〈表 4-12〉에 의하면 전체적으로 보통 이상이 89.7%로 대부분의 학생이 보통 이상의 성적을 올렸으며, 중하위 이하는 약 10%에 불과하게 나타났다. 그런데 하위 등급에는 응답한 사람이 없었다. 따라서 설문조사 자체의 한계로 인하여 성적이 약간 높게 응답된 측면이 있다고 볼 수 있다. 이러한 점을 감안하더라도 전반적으로 생보자 자녀의 학교성적은 양호한 것으로 볼 수 있다.

이처럼 학교성적이 양호하다는 점에서 教育保護 프로그램의 中等教育 提供 目標이 일정정도 달성되었다는 평가를 내릴 수 있다고 본다.

〈表 4-12〉 實業系 高等學校 教育保護 受給者の 學校成績

학교성적	상위	중상위	보통	중하위	하위
숫자	27	44	42	13	0
비율	21.4%	34.9%	33.3%	10.3%	0%

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

3. 教育保護의 給與水準은 適切한가?

教育保護 프로그램의 효과가 제대로 나타나기 위해서는 수급자에게 적절한 급여가 제공되었다는 전제가 있어야 한다. 만일 教育保護 給與水準이 불충분하다면, 제대로 효과가 발생될 수 없을 것으로 보기 때

문이다.

教育保護 受給者들은 教育保護로 인하여 일단 中學校 및 實業系 高等學校를 다닐 수 있도록 보장받고 있다. 그러나 학업수행 과정에서 일반학생들에 비하여 周邊環境이 열악하여 어려움을 겪게 된다. 만일 교육이 공교육에 의하여 거의 대부분이 수행된다면 그래도 周邊環境으로 인한 어려움은 상대적으로 작은 부분을 차지하게 될 것이다.

그러나 우리나라는 私教育費의 비중이 매우 높아 公教育費 보다 많은 것으로 평가되고 있다. 다음 〈表 4-13〉에 의하면, 公教育費에 대한 私教育費의 比重은 1986년에 120%, 1990년에 102%, 1994년에 106%로 나타나 私教育費가 公教育費를 초과하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈表 4-13〉 中·高等學校 公·私 教育費¹⁾ 比率

(단위: 원, %)

구 분	1985	1990	1994
공교육비(A)	845,140	1,694,092	1,410,000
사교육비(B)	1,013,780	1,729,085	1,489,750
비 율 (B/A)	120%	102%	106%

註: 1) 각 교육비는 1인당 중학교와 고등학교의 교육비를 평균한 금액임.
資料: 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1994.

공은배 외, 『한국교육투자의 실태와 수익률 분석에 관한 연구』, 한국교육개발원, 1994.

이처럼 私教育費가 公教育費보다 많은 비중을 차지하고 있는 경우에 教育保護의 효과는 상대적으로 약화될 수 밖에 없다. 더욱이 생활보호대상자 가구의 경우에는 私教育費를 부담할 능력이 없어 생활보호대상자 가구의 경우 사교육을 거의 이용하지 못하고 있다.

〈表 4-14〉 教育保護 受給者の 年間 参考書 購入卷數

참고서 구입권수	빈 도	누적백분율(%)
0권	15	12
1 ~ 3권	45	48
4 ~ 6권	34	75
7 ~ 9권	20	91
10 ~ 15권	11	100
16권 이상	0	100
계	125	100

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

위의 〈表 4-14〉와 같이 教育保護 受給者の 경우 연간 参考書を 한권도 구입하지 않은 사람이 전체의 12%나 되고, 연간 참고서 구입 권수가 3권 이하인 사람이 전체의 48%로 절반이나 된다. 그리고 〈表 4-15〉와 같이 教育保護 受給者 중 學院을 다닌 적이 있는 사람은 전체의 48%로서 절반 이상이 학원을 전혀 다녀보지 못한 것으로 나타났다.

〈表 4-15〉 學園受講 經驗 有無

구 분	빈 도	백 분 율(%)
학원수강 경험 있음	59	48.8
학원수강 경험 없음	62	51.2
계	121	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

또한 〈表 4-16〉과 같이 工夫場所로 사설독서실을 이용한 사람이 전체의 6. 5%에 불과하고, 50%가 집에서 공부했다고 응답하였다. 이는 생활보호대상자 자녀의 경우 주거환경이 열악하여 공부할 환경이 매우 열악함에도 불구하고, 집 이외에 별다른 대안이 없었다는 것을

보여준다. 이러한 사실은 일반적으로 中産層 중고교생들의 경우 보다 나은 학습환경을 찾기 위해 放課 후 공부장소로 私設讀書室을 주로 이용하고 있다는 사실과 뚜렷한 대비를 이루고 있다.

〈表 4-16〉 工夫 場所

공 부 장 소	빈 도	백분율(%)
학 교	42	33.9
집	62	50.0
사설독서실	8	6.5
공립독서실	4	3.2
친 구 집	4	3.2
기 타	4	3.2
계	124	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

이렇게 볼 때 우리나라는 公教育費에 비하여 私教育費가 많아서 공교육에 대한 教育保護의 효과가 상대적으로 작다. 더욱이 생보자 자녀의 경우 비용부담의 어려움으로 인하여 전체의 절반이 넘는 사교육을 거의 이용하지 못함으로써 教育保護 프로그램이 제대로 효과를 발휘하기에는 給與가 너무 不足하다고 평가된다.

4. 教育保護 給與는 受給者の 適性和 努力에 따라 衡平하게 提供되고 있는가?

教育保護 給與는 수급자간에 각각의 특성에 따라 衡平하게 제공되어야 한다. 이러한 衡平性은 크게 두가지 측면에서 검토될 수 있다.

첫째, 個人의 適性에 따라 적합한 教育保護를 제공하고 있는가 하는 점이다. 개인의 적성이 다를 경우, 한 쪽의 적성에 맞는 서비스만이 제공된다면 다른 쪽의 적성에 맞지 않는 사람들은 상대적으로 불이익

을 받는 것과 같다. 그래서 개인의 적성 차이에 따라 그에 알맞는 教育保護가 제공되어야 衡平性 있는 教育保護 서비스라고 할 수 있다.

그런데 현재 우리나라의 경우, 실업계 고교에 대해서만 교육보호가 실시됨으로써 개인의 적성이 인문계 고교에 적합한 학생에 대해서는 서비스가 제공되고 있지 못하다. 따라서 현재의 상황에서는 적성에 맞지 않더라도 가정형편상 實業系 高等學校를 가지 않을 수 없는 상황이다.

〈表 4-17〉 高校 進學時 希望系列

구 분	인 문 계	실 업 계
희망자 수	41(32.8%)	84(67.2%)

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 4-18〉 生活保護對象者 學校區分別 高校 在學生 比率

(단위: %)

구 분	실업계 고교	인문계 고교
대 도 시	73.0	27.0
중소도시	57.9	42.1
농 촌	60.9	39.1
전 국	63.8	36.2

資料: 한국보건사회연구원(1990).

실제로 〈表 4-17〉에서 나타난 바와 같이 생보가구의 초·중생 자녀의 高等學校 進學時 希望 系列을 비교해 보면, 인문계를 희망하는 학생이 전체의 32.8%나 된다. 또한 1990년의 한국보건사회연구원의 조사에 의하면 생활보호대상자 자녀 중 실업계 고교 재학생과 인문계 고교 재학생의 비율이 63.8% 대 36.2% 인 것으로 나타났다.⁴⁾

4) 박순일의, 『저소득층의 사회복지 수요 분석』, 한국보건사회연구원, 1991,

즉 이러한 현실을 볼 때 현재 우리나라의 教育保護는 適性에 따른 衡平한 서비스를 提供하는데 未洽하다고 평가할 수 있다.

둘째, 자신의 努力과 能力 정도에 따른 衡平性 있는 교육서비스가 제공되고 있는가 하는 점이다. 教育保護 受給者 개인의 努力과 能力은 그 결과물로서의 學業成績으로 나타난다고 간주할 수 있다.

생활보호대상자 가구들은 우리나라 생활보호대상자 선정기준 자체가 낮은 관계로 서로 비슷한 환경에서 살고 있다. 이렇게 다같이 어려운 상황에서도 공부를 열심히 하여 成績이 優秀하고 學業에 대한 강한 意慾을 가지고 있는 학생과 그렇지 못한 학생이 있을 수 있다. 그러므로 같은 교육보호 대상자라 하더라도 보다 노력하는 학생들에 대해서는 인센티브가 부여되어야 한다. 어려운 환경에서도 강한 의욕을 가지고 열심히 노력하는 학생에 대해서는 보다 나은 발전을 위하여 大學進學에의 支援 등 인센티브가 제공되어야 한다.

〈表 4-19〉 (專門)大學 進學率¹⁾

(단위: %)

구 분	1992	1994
생보자 자녀 졸업자	-	6.6
전 체 졸 업 자	33.1	45.3

註: 진학률 = 상급학교 1학년 학생수/졸업자

資料: 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1994.

한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

그런데 현재 教育保護 프로그램은 中學校와 實業系 高等學校에 대해서만 劃一的으로 學費支援을 하고 있으므로 가난하지만 본인의 노력으로 성적이 좋은 학생에 대한 적절한 지원은 이루어지지 못하고 있다. 현재에는 본인이 열심히 노력하든 하지 않든 간에 똑같은 급여

가 지급되고 있는 것이다. 따라서 현재의 劃一的 教育保護는 자신의 努力과 能力에 따른 衡平性이란 원칙에 부합되지 않는 것으로 평가된다.

第3節 政策課題

教育保護는 低所得層 子女들에게 中等교육을 제공함으로써 시장경제에서의 취업이전에 教育機會의 平等을 증진시키고 사회에 良質의 勞動力을 배출하고자 하는 측면에서 중요한 의의를 가지고 있다. 또한 生活保護家口의 경우 子女의 成長과 就業은 貧困脫皮에 중요한 요소이다.

그럼에도 불구하고 우리나라 生活保護制度上的 教育保護는 여전히 많은 문제점을 가지고 있는 것으로 지적되고 있다.

1. 適用範圍의 制限

教育保護의 適用範圍에 있어서 현재 실업계고등학교로만 제한되어 있다. 그래서 인문계 및 (전문)대학에 대한 지원 부재로 성장 가능성이 있는 학생에 대한 고등교육 기회가 제한되어 있다.

첫째, 農漁村의 경우 綜合高와 人文系에 진학하는 경우 教育保護의 적용을 받지 못하고 있다. 또한 그 지역에 實業系 高等學校가 없어서 인문계에 다니는 경우도 다수 있다. 外地의 實業系 高等學校로 진학할 경우 숙식문제, 교통비 문제 등이 상당한 家計負擔이 되기 때문에 오히려 教育保護를 받지 않고 現地の 人文系 高等學校를 다니는 것이 부담이 적을 수 있기 때문이다.

둘째, 適性에 맞는 教育機會를 제공하지 못하여 人文系 高等學生을 둔 생활보호가구의 경우 教育費가 家計에 부담을 주고 있다. 人文系 高校를 進學한 학생의 경우, 어려운 환경에서 다른 학생들에 비해 自立志가 강하고 더 많이 努力하는 학생으로 볼 수 있다. 그러나 人文系 高等學校 在學生에 대해 教育保護를 지급하지 않음으로써 이러한 학생들의 자립의지를 지원하지 못하고 오히려 자립의욕을 減少시키는 否定的 影響도 미치고 있다고 보여진다.

또한 大學을 進學하여 고등교육을 받고 이를 통해 자립할 수 있는 기회도 제공되지 않고 있다. 특히 성적은 우수하지만 가난한 학생에 대한 교육기회가 마련되지 못하고 있는 것이다.

2. 給與範圍의 制限

현재 教育保護의 給與種類는 入學金과 授業料 지원으로 制限되어 있다. 일종의 준 수업료인 육성회비가 제외되어 있고, 학교 다니는데 필요한 학용품비, 교재비, 교통비 등이 제외되어 있으며, 그리고 학생의 인력개발을 위한 사교육 부문에 대한 지원이 제외되어 있다.

현재 실질적인 자립지원의 차원에서 資格證 取得을 위한 學院受講이 보편적으로 이루어지고 있다. 그래서 資格證 取得을 위해서는 學院受講이 필요하다는 응답이 전체의 70%까지 높게 나왔다.

〈表 4-20〉 學園受講의 資格證 取得에의 寄與程度

학원수강의 자격증 취득에의 필요성	응답자 수(%)
반드시 필요하다	16(15.2%)
필요한 편이다	58(55.2%)
별로 필요 없다	30(28.5%)
필요 없다	1(1.0%)

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

그런데 學院受講에 대한 지원이 이루어지지 못하고 있고, 1990년대 教育保護 受給者 중 資格證 取得을 위하여 학원을 다닌 적이 없는 사람이 전체의 51.2%로 절반 이상이 되고 있으며, 학원을 다닌 적이 있는 사람이 48.8%로 나타나고 있다.

이와 같은 현행 生活保護者에 대한 教育保護 受給範圍와 給與種類의 제한은 제한범주밖의 부담을 생활보호자 본인이 직접 부담하도록 함으로써 家計에 큰 부담을 주고 있다. 1981년 韓國開發研究院의 조사에 의하면 5년후의 생활형편이 지금보다 못해지리라고 전망하는 경우 그 이유로 子女教育費를 들고 있는 사람이 35.4%로 가장 높게 나타났다. 물론 그 때 이후 1987년에 實業系 高等學校 진학 자녀에 대한 지원을 시작함으로써 현재에는 교육비에 대한 부담의 정도가 상대적으로 완화되었겠지만 여전히 그 부담은 클 것으로 예상된다. 실제로 1990년 韓國保健社會研究院의 조사에 의하면, 低所得層의 경우 子女 1人當 教育費로 월 7만 3천원을 지출하고 있는데, 教育保護 給與水準은 1인당 월 1만 9천원으로서 여전히 低所得層에 있어서 教育費가 큰 부담이 되는 것으로 나타났다.

3. 學習與件 및 健全한 成長環境 造成의 未洽

教育保護는 생보자 가구 자녀들에게 중등교육을 제공하고, 자활·자립시키는 것을 그 목적으로 한다. 이러한 목적은 결국 생보자가구 자녀들의 건전한 성장을 지원함으로써 빈곤의 세습을 단절하고 貧困家口의 貧困脫皮를 가능하게 하고자 하는 것이다.

그런데 현재 대부분의 생보자 가구 자녀의 경우 주거환경이 열악하여 공부방이 없어 공부할 장소가 마땅치 않고, 주변 환경이 좋지 않아 건전한 성장에 어려움이 있다.

특히 永久賃貸아파트 團地의 경우, 부모의 보호가 없는 상태에서 생보자 자녀들이 집단적으로 거주함에 따라 永久賃貸아파트 團地에서의 청소년 비행 문제가 심각하게 증가하고 있다.

그러므로 생보자가구 자녀들의 건전한 성장과 교육성취를 위한 環境의 조성이 중요하다. 그러나 현재의 교육보호 급여는 입학금 및 수업료 지원에만 국한되어 있어 교육환경의 조성에 미치지 못하고 있다. 또한 교육보호 이외에 이들 저소득층 자녀들의 건전한 성장을 지원할 수 있는 정책으로 사회복지관의 프로그램들이 있으나 그 숫자나 활동내용이 크게 미흡한 형편이다. 따라서 학비지원과 함께 저소득층 자녀들의 교육성취와 건전한 성장을 위한 환경을 조성하는 일이 시급히 시작되어야 할 것이다.

4. 傳達體系

教育保護의 傳達體系에 있어서는 給與의 轉用, 節次上的 複雜性, 烙印 등의 문제가 제기되고 있다.

첫째, 給與 轉用의 경우로서, 個人別 計座入金을 他用途로 쓰는 경우가 발생하여 실질적인 교육보호가 이루어지지 않고 授業料가 轉用되는 사례가 발생되고 있다. 그리고 학적 변동자의 경우, 이를 학교에서 읍·면·동사무소의 사회복지담당에게 통보하지 않고 수업료 영수증을 확인하는 것도 어렵기 때문에 不資格者에게 教育保護 給與가 계속되는 사례도 발생되고 있다.

둘째, 전달과정의 節次上的 문제로서 본인이 읍·면·동에 신청하고 있어 申請節次가 까다롭고 복잡하다. 그리고 매분기마다 수업료납부 영수증을 제출받는 것은 教育保護者의 貧困을 露出시키고 行政力을 浪費하는 것이다.

셋째, 烙印의 문제로서 생활보호대상자라는 烙印 때문에 官(읍·면

· 동사무소) 출입을 꺼린다. 그리고 수업료 납입기간을 넘겨 學費支援이 이루어지는 경우가 종종 발생하여 학교측의 학생에 대한 낙인을 발생시킨다.

第4節 改善方案

교육보호 프로그램이 소기의 효과를 달성하기 위해서는 많은 개선이 이루어져야 한다. 이 글에서는 교육보호에서 개선되어야 할 점으로 學費支援 對象擴大, 大學學資金 長期低利融資制度 導入, 學費支援內容擴大, 周邊教育環境의 改善, 傳達體系의 改善 등 다섯가지 분야에서 개선방안을 제시해 보고자 한다.

1. 學費支援對象의 擴大

現在 學費支援은 생보자가구 자녀 중 中學校 및 實業系 高等學校 在學生에게로 制限되어 있다. 그러나 생보자가구 자녀 중 人文系 高校에 재학하고 있는 학생의 비율은 1990년 한국보건사회연구원의 조사에 의하면 36.2%에 달하는 것으로 나타나 생보자 가구 자녀 중 1/3 이상이 학비지원 혜택을 받지 못하고 있다. 학비지원대상에서 제외되고 있는 이들 학생의 경우, 어려운 환경속에서도 학업과 자활에 대한 높은 의욕을 가지고 있다. 그런데 이들에 대한 학비지원 혜택이 전혀 없음으로 해서 이들의 학업의욕을 촉진시켜주지 못하고 가구의 가계 부담을 증가시키고 있다. 그러므로 이들 학생들의 學業과 自活意慾을 促進시키기 위하여 學費支援對象의 擴大가 필요하다.

실업계 고교 뿐만 아니라 人文系 高等學校 학생에 대해서도 教育保

護 프로그램을 확대적용하여야 한다. 이에 관하여 이미 정부에서 1996년도부터 생활보호대상자 자녀 중 人文系 高等學校 재학생에 대해서도 教育保護 프로그램을 확대적용할 것을 천명한 바 있다. 그리고 전국 사회복지전문요원들에게 教育保護 適用範圍의 擴大問題에 대하여 질문해 본 결과, 다음 〈表 4-21〉과 같이 71.8%의 응답자가 인문계 고교까지의 적용확대를 주장하고 있다.

〈表 4-21〉 現行 教育保護의 給與範圍에 對한 見解

현행 급여범위에 대한 견해	빈 도	백분율(%)
현행 실업계까지의 지원 유지	21	6.4
인문계 고교까지 확대	234	71.8
전문대까지 확대	39	12.0
일반대학까지 확대	26	8.0
기타	6	1.8
계	326	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

人文系 高等學校에 대한 學費支援 확대에 있어서 전면적인 확대에는 정부재정 등의 현실적인 어려움이 있으므로 일시에 전면확대하기 보다는 段階的 接近方法을 취하여, ① 일차적으로 實業系 高等學校가 없는 지역의 人文系 高等學生부터 지원하고, ② 그후에 연차적으로 人文系 高等學生에 대하여 成績等級의 上位 30%, 上位 50%, 그리고 100%로 학비 지원을 확대해 나가는 것이 바람직할 것이다.

2. 大學學資金 長期低利融資制度의 導入

教育保護 對象者 중 고등학교 성적이 일정수준 이상인 학생에 대해서는 專門大學, 또는 4年制 一般大學에 대한 學資金 融資制度를 시행하여야 한다.

우리나라의 경우 高等學校 卒業者と 大學卒業者 간에 임금이나 사회계층에 있어서 큰 격차가 존재한다. 고등학교 졸업만으로는 상위계층으로의 진입이 어렵고, 또 불완전한 자활로 인해 다시 빈곤으로 전락할 가능성도 상대적으로 높다. 그러므로 자활보호자의 자립을 실질적으로 지원하고 빈곤가구 청소년들의 미래에 대한 꿈과 희망을 지원하기 위해서는 성장 가능성 있는 학생의 자립기회를 열어주어야 한다.

그리고 教育保護對象者가 大學에 進學하였을 경우 여전히 소득획득을 위한 활동에 종사할 수 없으므로, 근로능력자로 인정하여 소득을 산정할 것이 아니라 學生으로 看做하여 學校 卒業때까지 保護가 될 수 있도록 하여야 한다. 즉, 대학입학자의 경우 추정소득대상에서 제외하여 대학 학업수행시에는 가계부담을 지지 않아도 되도록 하여야 할 것이다.

위의 〈表 4-21〉에서도 전문대학과 일반대학에 대한 확대를 주장한 사회복지전문요원이 전체의 20%를 차지하고 있다. 그러나 전문대학과 일반대학에까지의 教育保護 확대는 빈곤선 바로 위의 생활보호대상범위를 벗어난 低所得層과의 衡平性 문제나 國家財政上의 問題 때문에 그 실현에 상당한 어려움이 있다고 보여진다.

그러므로 教育保護 자체를 (전문)대학 재학생 전체로 전면 확대하지는 못하더라도 制限된 範圍에서 成績優秀者에 대한 學費融資制度를 실시하여야 할 것이다. 확대시에는 고등학교 성적을 기준으로 上位 10% 학생이 대학에 진학하는 경우에 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직할 것이다.

비슷한 경우의 예로 현재 公務員의 大學生 子女에 대해 學費融資制度를 들 수 있다. 공무원 자녀에 대한 용자제도의 경우 일반회계에서 533억원, 공무원연금관리공단에서 1,730억원, 지방자치단체에서 1,031억원을 출연하여, 공무원 자녀 151,682명에 대하여 2년 거치 3년 분할

상환하도록 하고 있다.

그런데 공무원과 달리 生保者家口의 경우에는 그 負擔能力이 脆弱하고 용자금을 상환하기 위해서는 학생 본인의 자활에 의해서만 가능하다. 그러므로 용자방식을 장기용자 장기거치 방식으로 하여 低所得層 子女들이 충분히 자립한 후에 용자금을 반환할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 그 재원은 정부 一般會計豫算과 地方自治團體의 豫算, 그리고 民間의 寄附金을 혼합하여 충당하여야 할 것이다.

3. 學費支援 內容의 擴大

현재 교육보호 給與는 入學金 및 授業料로 制限되어 있다. 이러한 급여내용은 너무 제한적이어서 학교수학을 위한 실제적인 학비를 지원하지 못하고 있다. 일종의 준수업료인 육성회비도 포함되지 못하고 있고, 학업수행에 필요한 학용품비, 교재비, 교통비, 급식비 등이 전부 생보자 가구의 부담으로 되어 있다. 그런데 생보자 가구의 경우 소득수준이 매우 낮아서 이들 학업수행에 소요되는 비용을 제대로 부담할 능력이 부족하다. 그러므로 교육보호가 실질적인 학비지원을 할 수 있도록 給與範圍가 擴大되어야 한다.

첫째, 현재 입학금 및 수업료로 제한되어 있는 給與範圍를 擴大하여 實質的인 教育保護가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

教育保護가 생활보호자 자녀에게 學費支援을 하는 프로그램이라고 할 때, 현재 급여에서 제외되어 있는 育成會費는 준학비의 성격을 가지고 있다. 그러므로 생보자가구 자녀가 경제적 부담없이 학교를 다닐 수 있도록 하기 위해서는 기본적으로 육성회비는 지원내용에 포함되어야 할 것이다.

한편 學用品費나 教材 및 參考書費, 그리고 交通費 등의 경우에는 생활보호자 자녀가 학교를 다니는데 직접적으로 관련되어 있지는 않

지만, 적절한 학업수행을 위해서는 반드시 필요한 비용이다. 생보자가구의 가계형편상 상당한 가계부담으로 작용하고 있고, 제대로 충당되지도 못하고 있는 실정이다.

또한 실질적인 자립지원을 위해서는 實業系 高等學校의 경우 학교를 다니는 중에 資格證을 취득하는 것이 매우 중요하다. 우리나라의 경우 교육전반에 있어서 사교육이 차지하는 비중이 매우 크다. 實業系 高等學校 在學生의 경우에도 資格證의 취득을 위해서는 實業系 高等學校 修學 뿐만 아니라 學院受講이 필요하다. 생활보호자 자녀의 실질적인 취업을 위해서는 자격증 획득을 위한 學院受講에의 政府支援이 이루어져야 하는 것이다. 이런 문제에 대한 방안의 하나로 고교생들에게 職業訓練의 機會를 提供하여 모자란 學院受講을 보충할 수 있도록 하는 방법을 제시해 볼 수 있다. 특히 실업계 고교 재학중인 教育保護 受給者の 경우, 同一專攻에 대해서 職業訓練을 받지 못하도록 되어 있다. 이 制限 規定을 解消하여 실업계 고교생들의 전문기술 수준을 향상시키도록 해야 한다.

둘째, 현재 教育保護 給與內容에 포함되고 있지 않은 항목 중에서 우선순위를 정하여 育成會費, 教材費, 學用品費 등의 순으로 급여범위를 확대해 나가야 한다.

사실 육성회비, 교재비, 학용품비, 급식비, 학원비, 교통비 등을 한번에 전면적으로 확대시키는 데에는 여러가지 어려움이 있을 수 있다. 그러므로 優先順位를 정하여 순차적으로 급여의 확대를 이루어나가야 한다. 우선순위 설정의 기준은 公教育費의 성격이 강한 것부터, 그리고 대상자들의 慾求가 큰 것부터 추진해 나가야 할 것이다.

여러가지 항목 중에서 育成會費는 準授業料로서 公教育費의 성격이 가장 크고, 貧困家口 자녀들이 학교를 다니기 위해서 가장 優先的으로 해결되어야 할 과제이다. 그리고 자녀들이 학교를 다니면서 공부를 하

기 위해서는 敎材와 學用品이 있어야 한다. 그리고 學校給食과 과외 수학을 위한 學院費 등의 문제가 해결되어 나가야 할 것이다. 그러므로 가장 우선적으로 育成會費와 敎材費, 그리고 學用品費가 敎育保護의 給與內容으로 포함되어야 할 것이다.

〈表 4-22〉 給與擴大의 必要性에 對한 主觀的 評價

교육보호 급여내용 확대 필요성	빈 도	백분율(%)
확대되어야 함	307	94.2
확대될 필요 없음	16	4.9
무응답	3	0.9
계	326	100.0

資料：한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

〈表 4-23〉 가장 優先的으로 擴大되어야 할 給與內容에 對한 主觀的 評價

확대되어야 할 교육보호 급여내용	빈 도	백분율(%)
육성회비	190	58
학용품비	28	9
교재비	38	12
급식비	18	6
교통비	7	2
학원비	16	5
기타	7	2
무응답	22	7
계	326	100

資料：한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

전국 사회복지전문요원들에 대한 조사에서도 급여확대가 필요하는 지에 대한 질문에 앞의 〈表 4-22〉와 같이 전체의 94.2%가 급여가

확대되어야 한다고 응답하였다. 그리고 가장 우선적으로 확대되어야 할 給與內容으로는 〈表 4-23〉에서와 같이 ① 育成會費, ② 教材費, ③ 學用品費, ④ 給食費, ⑤ 學院費, ⑥ 交通費의 순으로 나타났다. 또한 가장 먼저 확대되어야 할 給與內容으로 육성회비를 응답한 사람에게 육성회비 다음으로 어떠한 급여가 확대되어야 하느냐는 질문에 〈表 4-24〉와 같이 학용품비와 교재비가 각각 27%로 가장 높게 나왔고, 그 다음에 급식비 14%, 학원비 9%, 교통비 4%의 순으로 나타났다.

〈表 4-24〉 (育成會費를 택한 應答者에게) 育成會費 다음으로 擴大되어야 할 給與內容에 對한 主觀的 評價

육성회비 다음으로 확대 되어야 할 급여내용	빈 도	백분율(%)
학용품비	52	27
교재비	51	27
급식비	27	14
교통비	8	4
학원비	18	9
기타	2	1
무응답	32	17
계	190	100

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

〈表 4-25〉 學用品費 支援計劃

지 원 대 상	지원기준(人/年)	소 요 예 산
국 민 학 생	18천원	90억원
중 학 생	25천원	
고 등 학 생	32천원	

資料: 사회복지정책심의회, 『사회복지정책과제와 발전방향』, 1994.

한편 1994년 『社會福祉政策審議委員會』의 발표에 의하면, 1998년부터 學用品費를, 1999년부터 育成會費를 지원할 것을 제시하고 있다.

그러나 앞에서 설명한 것처럼 학교를 다니기 위해서는 육성회비의 지원이 우선적으로 필요하다. 극단적인 예를 들어, 학용품은 없어도 학교를 다닐 수 있다. 그러나 육성회비를 납입하지 못하면 학교 자체를 다닐 수 없다. 그러므로 학용품비 보다는 육성회비에 대한 우선지원이 보다 적절한 것으로 평가된다.

4. 教育環境 改善

학생들의 학업수행과 健全한 成長은 단순히 학교를 다니는 데서만 이루어지지는 않는다. 學校生活에의 適應과 放課 後の 生活 등이 총체적으로 관련되는 것이다. 현재의 교육보호 프로그램은 학생들로 하여금 단순히 학교를 다닐 수 있도록 하는 데에만 국한되어 있다. 그러므로 교육보호 프로그램을 확대하고, 또한 교육보호 이외의 다른 보완적 프로그램들을 연계하여 생보자가구 자녀들의 학업수행과 건전한 성장을 기할 수 있도록 하여야 할 것이다.

첫째, 學業 外的 學校에서 實施하는 靑少年 成長 프로그램(수학여행, 야영대회 등)에 참여할 수 있도록 하기 위한 財政支援이 이루어져야 한다.

현재 각급 학교에서는 청소년들의 심신수양을 위하여 수학여행, 야영대회 등을 실시하고 있다. 그러나 생활보호대상자 자녀들의 경우 경제적 어려움으로 인하여 학교에서 주최하는 심신수양프로그램에 참여하지 못하는 경우가 많다. 또는 참여한다고 하더라도 학교에서 학생들끼리 십시일반으로 모금을 하여 그 비용을 충당하는 경우가 많다. 그러나 두가지 경우 모두 생활보호대상자 자녀들에게 상당한 심리적인 박탈감을 발생시킨다. 그러므로 학교에서 실시하는 수학여행, 야영대

회 등에 대한 생보자 자녀의 참가와 이를 통한 심신수양의 기회를 제공하기 위하여 정부에서 그 비용을 부담하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 地域社會 次元에서 民間의 活動을 中心으로 圖書室 運營, 相談活動, 生保者 子女 캠프 등의 활동이 이루어져야 한다. 특히 永久賃貸아파트 團地의 경우 이러한 지역사회복지관의 활동이 더욱 활성화되어야 한다.

貧困家口의 자녀들은 일반가구 자녀들에 비하여 經濟的 어려움 뿐만 아니라, 그 성장과정에 있어서 有害한 環境에 露出되기 쉽고 어른들의 적절한 보호를 받기 어렵다. 특히 低所得層 밀집지역이나 永久賃貸아파트 團地의 경우, 이러한 문제가 더욱 심각하다. 그래서 이들 지역의 경우, 靑少年 非行이나 脫線 문제가 이미 심각한 社會問題로까지 대두되어 있다. 그러므로 이러한 문제에 대응하기 위하여 低所得層 밀집지역이나 永久賃貸아파트 團地에 지역사회복지관 등을 통한 靑少年 保護 및 指導 活動이 활성화되어야 한다.

그 한 예로 기업에서 低所得層 밀집지역에 貧困家口 자녀에게 미래의 꿈과 희망을 키워나갈 수 있는 공간으로서, 각종 정보와 資料提供 및 學業空間을 提供할 수 있는 「公共圖書館」 또는 「靑少年文化院」을 설치하는 사업을 들 수 있다.

셋째, 장기적으로는 學校社會事業의 실시로 학교생활 부적응을 해소하고 자립지원효과를 높여야 한다.

물론 학교사회사업은 貧困家口의 子女들만을 위한 特殊한 프로그램은 아니다. 계층에 관계없이 청소년들의 성장과정에서 발생하는 각종 문제에 대해 상담 등을 통해 청소년들의 건전한 성장을 지원하려는 프로그램이다. 현재 우리나라의 상황에서 학교사회사업이 도입되면 막대한 인력과 재정의 확보문제가 있기 때문에 현실적인 도입에 어려움이 있다. 그러나 당장 실시되지는 못하더라도 장기적인 맥락에서 학교

사회사업의 도입은 一般 靑少年의 성장과정에 대한 지원뿐만 아니라 貧困家口 子女들의 健全한 成長에 큰 효과를 가져올 수 있을 것이다.

넷째, 미국의 Head Start 프로그램과 같이 貧困家口 兒童의 사회적 능력을 향상시킬 수 있는 프로그램들을 만들어 나가야 할 것이다.⁵⁾ 우리나라 빈곤가구 아동의 경우, 就學前 保護와 敎育을 받을 기회가 거의 없이 방치되고 있으며, 就學兒童의 경우에도 放課 후 가정으로부터 적절한 보호를 받을 수 없는 경우가 대부분이므로 중산층 아동과 비교하여 그 출발에 있어서 상당한 차이를 가질 수 있다. 이러한 出發上의 差異를 緩和시켜주기 위하여 敎育서비스, 健康서비스, 사회적 서비스, 부모참여 등의 서비스를 제공하여야 한다. 敎育서비스에서는 아동의 학습능력에 맞는 적합한 敎育을 실시하고, 健康서비스에서는 신체 및 정신건강서비스, 치과서비스, 영양식 서비스 등을 실시하며, 社會的 서비스에 있어서는 아동문제 및 아동과 관련한 가족문제 해결, 가족의 변호, 가족의 제반 사회복지 욕구 파악 및 서비스에의 연결, 지역사회조직과의 접촉, 부모 집단활동지도 등의 서비스를 실시한다. 그리고 父母參與 프로그램으로 프로그램의 계획 및 운영에의 참여, 보조교사 및 기타 역할을 위한 자원봉사참여, 부모교육 참여 등의 프로그램을 실시한다.

Head Start의 프로그램의 경우 그 效果性 評價를 둘러싸고 미국에서 논란이 되어 왔다. 논쟁의 대체적인 결론은 Head Start 프로그램이 아동의 認知的 發達의 측면에서는 단기적으로만 효과적이고, 장기적으로는 별 효과가 없는 경향이 많은 반면, 社會的, 心理的, 身體的 發達의 측면에서는 肯定的인 效果가 있는 것으로 나타났다. 그래서 프

5) 사회적 능력이란 아동이 현재의 환경을 잘 다루어 나가고, 향후의 학교 및 생애전반에 있어서 자기의 일상적 책임사항을 효과적으로 잘 처리해 나가는 것을 의미한다.

로그램 참가자가 비참가자에 비하여 犯罪와 非行率이 낮고, 公的扶助 受惠率도 낮으며, 學校 中退率도 낮고, 上級學校 進學率도 높은 것으로 나타났다.

美國의 경우 黑白間의 人種差別, 슬럼가의 貧困文化 등이 만연해 있는데 비해 우리나라의 경우에는 單一民族으로서의 인종 등에 따른 차별의 문제가 거의 없고 아직 貧困文化도 거의 존재하지 않고 있다. 그러므로 아동의 출발상의 조건을 비슷하게 하여 빈곤가구의 아동의 건전한 성장과 자활을 지원하려는 Head Start 프로그램은 미국의 경우보다 우리나라에서 훨씬 효과적일 것이다.

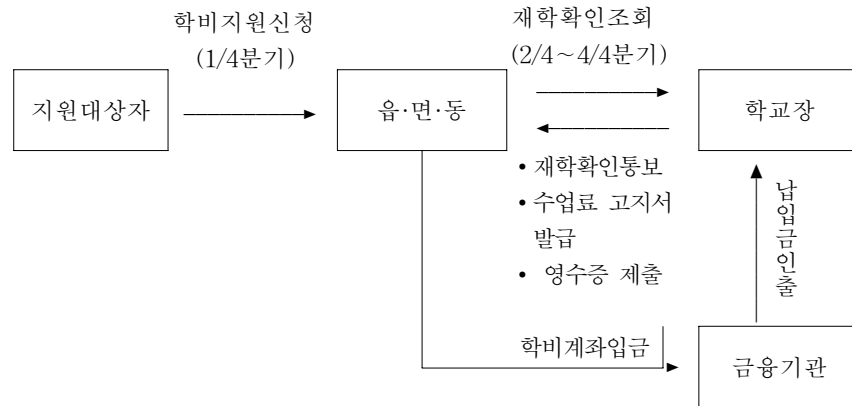
5. 傳達體系의 改善

현재의 교육보호의 급여 傳達體系는 개인이 직접 읍·면·동사무소에 신고하고 개인구좌에 입금된 금액을 인출하여 학교에 납부하여야 하기 때문에 그 절차가 복잡하다. 그러므로 급여방식을 개선하여 현재의 個人口座 入金方式으로부터 學校에 直接 支援하는 方式으로 轉換하여 전달과정을 단순화하는 것이 바람직할 것이다. 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현재 수급자 개인이 읍·면·동 사무소에 직접 신청하고, 수업료를 받아서 학교에 납부하는 방식으로부터 읍·면·동사무소에서 학교로 직접 수업료를 납부하고, 직접 통보·확인하는 학교직접지원방식으로 전환하여야 한다.

둘째, 수업료 납입기간을 준수하여 학비는 분기시작 전에 학교에 직접 지급될 수 있도록 하여야 한다.

세째, 학교로부터 1/4분기 납입고지서를 첨부한 학비지원 신청서를 받고, 학교로부터 매분기 영수증을 제출받도록 한다.



〔圖 4-2〕 低所得層 子女 學費支援 節次 改善方案

6. 優先順位の 設定과 所要豫算 推計

위에서 敎育保護 프로그램에서 개선되어야 할 내용으로, 學費支援 對象의 擴大, 大學學資金 長期低利融資制度 導入, 學費支援 內容의 擴大, 敎育環境의 改善, 傳達體系의 개선 등의 다섯가지를 들었다.

敎育保護 프로그램의 效果를 높이기 위해서는 이 다섯가지 프로그램을 일시에 개선하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 추가적인 豫算確保의 問題, 施行를 위한 準備期間의 필요 등의 문제로 인하여 이러한 내용들을 일시에 개선할 수는 없는 것이 현실이다. 그러므로 정책간에 優先順位를 설정하여 段階的으로 實施할 수 밖에 없다.

그런데 각각의 개선내용은 나름대로의 문제와 필요성을 가지고 있으므로 우선순위를 설정하기 위해서는 일정한 판단의 기준이 필요하다. 敎育保護의 改善을 위한 정책간에 優先順位를 設定하는 데에는 역시 이러한 基準이 검토되어야 한다. 본 연구에서는 그 기준으로 ① 欲求의 程度, ② 衡平性, ③ 追加的인 所要豫算의 規模 의 세가지를 설

정하고자 한다. 대상자들의 欲求가 크고 衡平性이 높으며, 追加的인 豫算所要가 적을 수록 보다 우선적으로 실시될 수 있을 것이다. 이러한 기준에 따라 위에서 제시했던 5가지 개선내용을 평가해 보면 다음과 같다.

첫째, 慾求程度라는 기준에 비추어 볼 때, 適用對象의 擴大는 인문계 고교를 진학했기 때문에 교육보호를 받지 못하는 학생들과 경제적 어려움 때문에 대학진학을 하지 못하는 학생들에게 고등교육의 기회를 열어줄 수 있다. 그리고 給與內容의 확대는 현재 중학교 및 實業系 高等學校를 다니고 있으나 불충분한 급여로 인하여 겪게 되는 학업수행상의 어려움을 완화시켜 줄 수 있다. 또한 人性教育 프로그램의 실시는 학업수행 뿐만 아니라 청소년으로서의 건전한 성장을 도모할 수 있다. 그리고 傳達體系의 개선은 教育保護 受給者들의 불편함을 완화시킬 수 있다. 이와같이 각 정책은 나름대로의 욕구에 대한 대응을 하고 있다.

그런데 굳이 우선순위를 정한다면 일단 주어진 기회속에서 내용의 충실화보다는 현재 제한되어 있는 기회 자체를 확대하는 것에 대한 욕구가 더 클 것이다. 그러므로, 앞의 〈表 4-23〉과 같이 教育保護 탈락자 중 55%가 인문계 고교를 진학했기 때문에 教育保護를 받지 못하고 있고, 또 〈表 4-24〉와 같이 과거 教育保護 受給者로서 실업계 고교를 다녔던 사람들 중 32.8%가 고교 진학시 인문계 고교로의 진학을 희망했었다는 점을 본다면, 이들에게 人文系 高等學校로의 진학 기회를 열어주는 것이 매우 절실하다고 평가된다. 이와같이 기회구조 자체를 창출한 그 다음에 기회구조 위에서의 학업수행을 위한 급여충실화가 진행되는 것이 바람직할 것이다. 그리고 人性教育 실시는 학업수행에 필요한 급여충실화에 비하여 그 필요성의 정도가 상대적으로 약할 것이다. 그리고 傳達體系 개선은 수급상의 불편함이므로 욕

구의 절박함은 상대적으로 적다고 보여진다.

따라서 욕구정도라는 기준에 비추어 볼때, 適用對象 확대, 給與內容 확대, 人性教育 프로그램 실시, 그리고 傳達體系 개선의 순으로 순서를 설정할 수 있다.

둘째, 衡平性の 측면에서 인문계 진학자에 대한 教育保護 擴大와 大學進學者에 대한 學資金 融資制度 실시는 그동안 존재해 왔던 적성과 개인의 노력에 따른 衡平性の 문제를 해소한다는 긍정적 효과를 가진다. 그러나 실업고생에 대한 給與內容 擴充은 교육보호 자체에서 제외되어 있는 인문계 고교에 재학하고 있는 생보자 가구 자녀와 실업계 고교 재학생간에 衡平性の 問題를 더욱 확대 심화시킨다는 문제가 있다. 그리고 人性教育 프로그램의 확대실시는 생보자 가구 자녀와 일반 가구 자녀간의 성장환경상의 차이를 완화시켜 준다는 점에서 생보자 가구자녀와 일반가구 자녀간의 衡平性を 提高시킨다. 또한 傳達體系 개선도 教育保護 受給者의 불편함과 官出入에 따른 烙印感을 解消할 수 있으므로 일반가구 자녀와의 衡平性を 提高시킨다.

셋째, 追加的인 所要豫算의 規模라는 기준에 따라, 각 改善方案을 평가해 보면 다음과 같다.

〈表 4-26〉 學費支援 對象 擴大時 所要豫算

(단위: 천명, 억원)

지원대상	실업계 없는 지역 인문고 ¹⁾	인문고생 상위 30%	인문고생 상위 50%	인문고생 전체
지원인원	4	6	10	21
소요예산	15	31	51	103

註: 1) 사회복지심의위원회의 자료
資料: 보건복지부 내부자료 재구성

適用對象 확대의 경우에 人文系 高校生에 대한 學費支援확대에는 당장 생보자가구 자녀 중 인문계 고교 재학생 중 상위 30%에게 확대

할 경우, 연간 약 31억원이 所要된다.

大學生에 대한 學費融資는 1996년 대학진학자부터 단계적으로 실시하여 매학기마다 100만원을 융자할 경우, 1차년도인 1996년도에 54억 6천만원, 2차년도 109억 2천만원, 3차년도 163억 8천만원, 4차년도에는 218억 4천만원이 所要될 것이다. 그러나 이 豫算은 장기융자이므로 그 순비용은 정기이자율과 학자금융자 이자율과의 차액에 불과하여 훨씬 적을 것이다.

〈表 4-27〉 大學生 學費融資時 所要豫算

(단위: 억원)

	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도
소요예산	55	109	164	218

給與內容 擴大의 경우, 1년간 所要豫算은 육성회비 약 180억원, 학용품비 98억원, 교재비 314억원(교재비 75억원, 부교재비 239억원), 학원비 297억원, 교통비 195억원, 급식비 375억원으로 총 1,459억원이 所要될 것으로 예상된다.

〈表 4-28〉 給與內容 擴大時 所要豫算(1995년 기준)¹⁾

(단위: 억원)

	육성회비	학용품비	교재비 ²⁾	학원비	교통비	급식비
소요예산	180	98	314	297	195	375

註: 1) 각 항목의 중고등학생 1인당 평균비용(공은배, 1994. ; 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 각년도. 의 자료를 사용)에 1995년 현재 교육보호 수급자의 숫자를 곱하여 구함.

2) 교재비는 교재비(75억원)와 부교재비(239억원)를 합한 것임.

人性教育 프로그램의 경우에는, 청소년 성장 프로그램 참가비 지원의 경우, 약 15억원으로(1인당 연간 수학여행경비: 30,000원×149,000명/3 = 1,490,000,000원) 예산규모가 크지는 않고, 그외 지역사회복지관

활동지원은 민간부문의 활동이 주가 되므로, 현재의 상황에서 정부차원에서 정확한 예산규모를 설정하기에는 어려움이 있다. 또한 학교사회사업의 경우에는 각 학교에 전문학교사회사업가를 배치할 경우, 막대한 인건비 예산이 소요될 것으로 생각된다.

한편, 傳達體系 개선의 경우에는 별도의 조직을 만드는 것이 아니고, 기존의 전달경로를 단순화하는 것에 불과하므로 추가적인 예산소요가 필요하지는 않다.

이러한 세가지 기준에 비추어 볼 때, 人文系 在學生에 대한 教育保護 확대와 傳達體系 개선이 가장 높은 우선순위를 가지는 것으로 평가된다. 그리고 大學生에 대한 學費融資制度和 給與內容擴大가 그 다음으로 중요하게 평가된다. 그리고 人性教育 프로그램은 정부차원의 활동으로는 그 중요성이 가장 적은 것으로 평가된다.

이를 연도별로 단계별 계획을 설정해 보면 다음과 같다.

- 1996년: 實業系 高校가 없는 지역의 人文系 學生에 대해 적용을 확대하고, 人文系 在學生 중 상위 30%에 적용을 확대하며, 傳達體系를 개선함.
- 1997년: 大學進學者에 대한 學費融資制度를 실시하고, 人文系 在學生 중 상위 50%에 적용을 확대하며, 育成會費를 지원함.
- 1998년: 人文系 在學生 중 상위 100%에 적용을 확대함.
- 1999년: 學用品費, 教材費를 지원함.
- 2000년: 學院費, 交通費, 給食費, 靑少年 成長프로그램에의 참여를 지원함.

第5章 職業訓練

第1節 職業訓練 및 斡旋 現況

1. 職業訓練 現況

가. 職業訓練制度의 概要

저소득층대책으로서의 직업훈련프로그램은 저소득층들로 하여금 취업에 필요한 기술을 습득시켜 줌으로써 이들이 빈곤의 악순환으로부터 탈피하여 중국적으로는 자립할 수 있는 취업능력을 배양해 주고자 하는 데에 주목적을 두고 있다.

經濟成長과 더불어 産業社會는 날로 變貌되어 가고 있으며, 직업의 종류 또한 多樣化되고 새로운 형태로 발전되고 있다. 사람들이 이와같은 변화추세 속에서 올바른 職業生活을 영위해 나가기 위해서는 전문적인 職務遂行能力의 習得 및 培養이 필요한 것은 두말할 나위가 없다.

그러나 이와같은 능력은 각기 分野와 階層에 따라서 특수하고 전문적인 능력을 필요로 하게 되므로 정규교육과정만으로 양성·충원하기에는 여러가지 어려움이 많다. 정규교육과정의 경우 수시로 급변하는 産業體의 需要를 교육과정에 능동적으로 반영할 수 없으므로 전문직업인의 養成에는 적합하지 못하다. 뿐만 아니라 짧은 기간동안에 많은 인력을 양성·공급하거나 在職勤勞者의 자질향상을 기대하기는 부족한 점이 많다.

직업훈련제도란 이처럼 정규교육과정만으로는 감당할 수 없는 인력의 需要를 충족하기 위하여 실시하고 있는 제도로써 이 제도를 통하여 근로자의 직업능력을 開發·向上시켜 주어 원활한 직업생활과 경제적·사회적 地位向上을 도모할 수 있다. 무기능·유휴인력을 기능인력화시킴으로써 國家經濟發展에 필요한 산업인력을 효율적으로 양성·공급하게 해 주고자 하는 것이 이 制度의 목적이다.

최근 선진공업국들은 복잡다양한 産業構造에 부응할 수 있는 인력의 수요증가현상에 직면하고 있다. 우리나라도 重化學工業을 중심으로 각종산업이 급속도로 擴張됨에 따라 산업인력에 대한 수요가 양적으로 증대되고 있다. 그리고 종래의 勞動集約的인 산업에서 기술집약적인 산업으로 산업구조가 변화됨에 따라 質的으로 고도화된 산업인력의 수요가 크게 늘어나고 있다.

그 결과 이제까지의 정규교육과정이나 非組織的인 견습공 과정만으로는 산업체가 요구하는 高級 人力需要를 충당할 수 없게 되었다. 여기서 산업사회의 요청에 부응하는 보다 有能한 기능인력을 양성·공급하기 위한 組織的이고 體系的인 직업훈련제도가 더욱 필요하게 된 것이다.

우리나라에서는 1974년 12월 「職業訓練에 관한 특별조치법」이 제정·공포되어 일정규모이상 事業主의 기능인력 의무양성제도가 채택되었다. 그리고 1976년 12월 31일 「직업훈련기본법(제2973호)」의 制定으로 직업훈련에 의한 産業人力 養成體系를 갖추었다.

그후 직업훈련의 實施와 研究開發 및 技術資格檢定業務를 효율적으로 수행하고자 1982년 3월 현재의 한국산업인력 관리공단을 설립하였다. 이것은 기존의 한국기능검정공단 및 24개 公法人 職業訓練院과 창원기능대학, 직업훈련연구소 등을 統合·運營하게 된 것이다. 1990년 4월부터는 非進學靑少年에 대한 직업훈련기회의 擴大提供과 이를 위

한 훈련시설의 확충이 있었다. 이때는 동시에 産業構造高度化에 대비한 숙련다기능공의 확대양성 및 훈련실시체제의 개편 등을 主要骨子로 하는 직업훈련발전계획을 수립·시행하게 되었다.

우리나라는 1992년도까지는 保健福祉部가 生活保護者들을 대상으로 하여 직업훈련을 실시하여 왔다. 그러나, 1993년도부터는 勞働部가 기존 노동부의 직업훈련에 各部處로 부터 추천받은 대상자들을 포함하여 일괄적으로 統合하여 實施하고 있다.

나. 職業訓練 類型

직업훈련은 實施主體에 따라 공공직업훈련, 사업내직업훈련, 인정직업훈련 등으로 區分할 수 있다. 公共職業訓練이라 함은 國家·地方自治團體 또는 大統領令이 定하는 公共團體(한국산업인력관리공단)가 실시하는 직업훈련이다. 1993년말 현재 公共團體 40개소, 政府機關 38개소, 地方自治團體 9개소 등 80개의 훈련원이 있다.

事業內 職業訓練은 産業社會에서 필요로 하는 기능인력을 사업체가 스스로 양성하는 직업훈련이다. 單獨訓練과 共同訓練으로 구분되며, 1993년말 현재 232개 訓練院이 있다.

認定職業訓練은 勞働部長官의 認可를 받아서 실시하는 직업훈련이다. 特別法人, 社會福祉法人, 非營利法人 및 個人이 실시하는 직업훈련으로 분류되며 1993년말 현재 132개 訓練院이 있다.

직업훈련의 運營方式은 훈련전용시설에서 실시하는 集體訓練과 산업체생산시설을 이용하여 실시하는 現場訓練, 집체훈련 및 현장훈련과 학교교육을 상호연계하여 실시하는 產學協同訓練이 있다. 이중 產學協同訓練方式은 이론과 실기를 훈련원과 사업체현장에서 번갈아 가며 실시하는 이원적 훈련형태를 취하는 것으로서 이론과 실기의 연계를 통한 實質的인 기능향상과 훈련비절약 및 기술변화에 따른 新技術 習得 등을 기하는 훈련방식이다.¹⁾

다. 最近의 低所得層 職業訓練 實施現況

먼저 우리나라 保健福祉部가 生活保護者等 低所得層을 대상으로 하여 실시한 직업훈련의 現況을 살펴보기로 하자.²⁾ 〈表 5-1〉을 보면 1981년도 3,466명, 1985년도 5,675명 수준으로 훈련을 실시하였으며, 그후에도 상당정도 증대시켜 1992년도에는 19,530명 수준의 훈련을 실시하였다.

〈表 5-1〉 最近 生活保護者 職業訓練 現況

(단위: 명)

연 도	훈련입소자수
1981	3,466
1985	5,675
1989	16,628
1990	16,362
1991	14,794
1992	19,530

註: 1993년도 노동부 통합이전까지.

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 1993, p.219.

〈表 5-2〉 最近 生活保護者 職業訓練 金額現況

(단위: 백만원)

연 도	직업훈련 지원금액
1985	2,484
1989	6,506
1990	8,153
1991	6,571
1992	10,240

註: 1993년도 노동부 통합이전까지(이후는 뒤에서 별도분석)

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 1993.

1) 노동부, 『노동백서』, 1994, pp.185~190.

2) 단, 앞에서도 언급한 바와 같이 1993년도 부터는 노동부가 통합 실시하고 있기 때문에 이 부분은 뒤에서 알아 보기로 하고, 여기서는 복지부가 실시한 1981년도 부터 1992년도 까지의 실적치를 우선 알아 보기로 한다.

이를 위하여 保健福祉部가 지원한 금액현황은 〈表 5-2〉와 같다. 1985년도에 24억 8천4백만원 水準을 지원하였으며, 1989년도에는 65억 6백만원 수준, 그리고 그후 계속 増加하여 1992년도에는 102억 4천만 원의 水準을 지원하였다.

그런데 앞에서도 언급한 바와 같이 정부는 이러한 生活保護對象者들에 대한 職業訓練事業 등 각부처가 시행하여 오던 공공직업훈련사업이 유사업무를 시행하면서도 각부처가 分散實施함에 따라 예산의 낭비 등 훈련사업의 효율성이 저하되고 있다고 判斷하였다. 그리하여 1992년 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제 13823호, 1992.12.31)을 制定하여, 1993년도 부터 기존의 보건복지부의 저소득층 직업훈련업무도 노동부에 위탁하여 勞働部가 통합실시하는 형태로 轉換하였다.³⁾

이제 勞働部가 1993년도부터 통합실시하고 있는 직업훈련의 현황을 훈련기관 종류별로 살펴보면 〈表 5-3〉과 같다. 이 표를 보면 사업 내 훈련이 제일 많은 112,151명 수준이고, 인정훈련과 공공훈련은 유사한 수준으로 각각 35,677명, 30,580명 수준임을 알 수 있다.

<表 5-3> 職業訓練 機關種類別 訓練人員(1993)

(단위: 개, 명)

구 분	계	公共訓練	事業內訓練	認定訓練
訓練機關	451	87	232	132
訓練職種	287	112	115	60
訓練人員	178,408	30,580	112,151	35,677

資料: 노동부, 『노동통계연감』, 1994, p.381.

다음 1993년도의 노동부직업훈련의 訓練課程別 人員現況을 살펴 보자. 養成訓練이 100,626명으로서 제일 많았고, 다음으로 向上訓練

3) 보건복지부, 『보건사회백서』, 1993, p.218.

66,653명, 再訓練 20,854명이었으며, 轉職訓練은 275명이었다(表 5-4 참조).

<表 5-4> 勞働部の 職業訓練課程別 訓練人員(1993)

(단위: 명)

과 정	養成訓練	向上訓練	再訓練	轉換訓練
총 계	100,626	66,653	20,854	275
技能士	96,252	66,653	20,854	275
技能長	352	-	-	-
訓練教師	4,022	-	-	-

資料: 노동부, 『노동통계연감』, 1994, p. 382.

<表 5-5> 産業分野別 職業訓練 人員(1993)

(단위: 명)

산업분야	계	공공	사업내	인정
계	184,386	26,371	122,151	35,677
기 계	46,379	13,890	17,721	14,768
금 속	1,410	654	756	-
화 공	4,995	80	4,858	57
전 기	9,371	3,057	6,151	163
전 자	13,448	1,468	11,181	799
통 신	1,405	89	582	734
조 선	922	3	892	-
항 공	644	-	241	403
토 목	412	-	412	-
건 축	6,226	2,593	3,559	74
섬 유	5,499	944	4,542	13
광 업	265	-	265	-
정보처리	16,851	901	3,397	12,553
농 립	625	17	392	56
공 예	1,550	1,220	290	40
산업응용	4,223	359	1,980	1,884
서 비 스	4,623	900	1,036	2,687
사무관리	2,269	196	627	1,446
직무능력	63,269	-	63,269	-

註: 직업훈련교사 훈련실적 제외.

資料: 노동부, 『노동통계연감』, 1994, p.383.

다음 1993년도에 있어서의 産業分野別, 訓練機關別로 직업훈련을 실시한 인원수를 살펴보자. 사업내훈련으로서 職務能力向上 훈련분야가 63,269명으로 제일 많았고, 그 다음이 機械分野로서 46,379명이었는데 이 분야는 사업내훈련기관이 17,721명, 認定訓練機關이 14,768명, 공공훈련기관이 13,890명이었다(表 5-5 참조). 다음이 情報處理分野로서 16,851명이었으며, 이 분야는 인정훈련기관이 실시한 人員이 12,553명으로 가장 많았고, 그 다음 사업내훈련기관이 3,397명에게 訓練을 실시하였다.

한편 직업훈련 期間現況과 관련하여, 생활보호 가구원들로서 과거 1991년도 전후에 직업훈련을 받은 경험이 있는 사람들을 대상으로 그들이 받았던 직업훈련 受給期間의 실체가 어떠했는지 살펴 보았다. 본 연구의 이 조사는 全國의 사회복지전문요원 326명에 대한 조사와 병행하여, 過去의 자립지원 프로그램을 수급한 경험이 있는 사람들에게 대해 전국적으로 地域特性別로 4개지역으로 나누어 追跡調査를 행한 것이다. 이들 중 본장의 부분은 87명(90년도 13명, 91년도 35명, 92년도 39명)의 직업훈련프로그램을 수급한 경험이 있는 사람들에게 조사를 실시한 것이다.

〈表 5-6〉 職業訓練 受給期間

受給期間(개월)	人員數(명)	比率(%)
2	1	1.2
4	1	1.2
6	61	75.3
12	17	21.0
36	1	1.2
계	81	100.0

註: 중퇴자 등 무응답 6명 제외

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 5-6〉은 그 結果로서 훈련기간 설문문항의 응답자 81명중

75.4%가 6개월 訓練期間이었다. 그 밖의 21.0%도 12개월로 비교적 短期間 훈련이 거의 대부분이었음을 알 수 있다.

2. 就業斡旋 現況

가. 就業斡旋機關 現況

취업알선이라 함은 求職勤勞者에게는 능력에 맞는 일자리를 찾아주고, 구인자에게는 필요로 하는 노동력을 충족시켜 주는 역할을 하는 것을 말한다. 이러한 취업알선기관의 種類로는 국가가 직접 행하고 있는 국립직업안정기관과 지방자치단체가 노동부장관의 승인을 받아 행하는 공공직업안내소가 있으며, 공공기관의 許可를 받아 설치운영하는 사설직업안내소가 있다.

1993년말 현재 전국취업알선기관은 총 1,575개로서 국립직업안정기관 52개소, 시·군·구 취업정보센터 278개소, 공공직업안내소 20개소 및 민간직업소개소 1,225개소가 있다. 民間職業紹介所는 무료 143개소, 유료 1,082개소로 구성되어 있다.

나. 就業斡旋 體系

노동부는 국립직업안정소를 비롯한 全國 52개 국립직업안정기관을 주축으로 광역취업알선 전산망을 설치하여 근로자고용촉진을 도모하고 노동력수급이 원활히 이루어 지도록 支援하고 있다. 국·공립직업안정기관에서는 다양한 구인·구직자의 要求에 응하고, 지역에서의 노동력 수급조정기관으로서 綜合的인 고용정보시스템을 활용 취업알선, 취업정보제공, 직업지도업무 등을 수행한다.

1987년 5월부터 가동을 시작한 취업알선전산망은 국립직업안정기관

52개소에 52대의 단말기를 相互 連結하여 운영하고 있다. 그 후 1992년에 시·군·구 86개소와 한국산업인력관리공단 14개소에 단말기를 연결하였다. 취업알선업무가 전산화됨으로써 과거 30일정도 걸리던 광역취업알선업무가 30분이내로 短縮되었다. 취업알선직종도 99개소에서 6,450개로 세분화되었다.

다. 雇傭情報 提供

노동부는 고용정보의 신속한 제공을 위하여 全國的인 취업정보를 담고 있는 광역취업정보지를 매주 600부씩 발간하고 있다. 그리고 전국을 20개의 생활권으로 나누어 생활권별 就業情報를 담고 있는 생활권취업정보지를 매주 50,000부씩 발간하고 있다. 발간된 취업정보지는 지방자치단체 민원실, 교육기관 및 각급학교, 경제단체, 주요공단, 공공기관 및 다중집합장소에 無料로 제공하고 있다. TV, 라디오, 일간신문 등 대중매체에도 제공하여 홍보하도록 하고 있다.

또한 취업정보는 迅速性を 요구하고 있기 때문에 지방노동관서별로 구인 자동응답전화를 설치하여 24시간 운영하고 있다. 취업을 원하는 求職者가 이 전화를 걸면 구인업체명, 구인직종 및 인원, 임금, 근무지 등을 3분동안 안내한다. 1992년도에는 1,222,439명(1일평균 3,349건, 관서당 1일평균 64건)이 이용하였다. 이 電話의 설치장소는 전국 지방노동관서, 중앙직업안정소 및 전문인력취업정보센터 등 52개소이다.

라. 就業指導機能 實施

개인의 자질과 능력을 객관적·과학적으로 判定하여 직업지도에 활용하고 개개인의 만족스런 직업생활과 직업적 성공가능성을 한층 높여줄 수 있게 하기 위하여 적성검사보급 등 취업지도기능을 擴大하였다.

연구 및 검증이 완료된 적성검사는 1987년 이후 전국의 중·고교생, 직업훈련생 및 구직자들을 대상으로 실시하였다. 1989년부터는 고용관리전산망을 활용하여 적성검사 결과의 간단한 입력에 의해 컴퓨터로 適職判定이 가능해졌다. 매년 이 검사활용 실적은 증대하고 있으며, 그 실적은 <表 5-7> 과 같다.

<表 5-7> 年度別 適性検査 實績

연도	적성검사 활용실적(명)
1987	3,702
1988	10,134
1989	23,730
1990	28,688
1991	75,878
1992	131,182

資料: 노동부, 『노동백서』, 1993, p.130.

마. 最近의 就業斡旋 現況

勞働部 통계資料에 의하면 1993년도의 구직자 1,218천명에 대하여 국·공립, 민간 취업알선기관을 통하여 각 사업체에 就業斡旋한 총인원은 1,201천명이었으며, 이 중 구직자의 78.4%에 해당하는 955천명이 취업한 것으로 나타났다(表 5-8 참조).

<表 5-8> 就業斡旋 實績(1993)

(단위: 천명, %)

구분	구인	구직	취업알선	취업	취업성공율 ¹⁾	취업알선율 ²⁾
계	1,325	1,217	1,200	955	78.5	100.0
國立	126	73	144	18	24.7	1.9
公共	316	313	228	193	61.7	20.2
民間	883	831	828	744	89.5	77.9

註: 1)취업성공률= 취업알선기관 종류별 취업자수/구직자수x100

2)취업알선율= 취업알선기관 종류별 취업자수/총취업자수x100

資料: 노동부, 『노동백서』, 1994, p.168.

취업알선에 의해 취업한 총취업자에 대한 취업알선기관 種類別 기여비율(취업알선율)은 국립알선기관이 1.9%, 공공알선기관이 20.2%, 민간알선기관이 77.9%이다. 여기서 국립 및 공공알선기관에 의해 취업하는 비율이 얼마나 작은지 파악할 수 있다.

〈表 5-9〉 職業訓練 受給者の 就業經路

(단위: 명, %)

취업 경로	인원수 ¹⁾	비율
직업훈련학원의 추천	17	25.4
공공 취업알선창구	3	4.5
학교선생님의 추천	11	16.4
친지·이웃의 소개	20	29.9
사설 취업소개소	0	0.0
언론매체의 모집광고	3	4.5
기타	13	19.4
계	67	100.0

註: 1) 미취업자 등 무응답자 20명 제외

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

그런데 우리는 여기서 현재까지의 취업알선이 實際 취업경로상에서 상대적으로 차지하는 比重이 어느 정도인지 알아 보기로 하자. 그리고 본연구의 직업훈련과 관련한 취업알선의 실체는 어떠한지 본 연구의 직업훈련 수급자 추적조사 결과를 통하여 살펴보기로 하자.

〈表 5-9〉를 보면, 친지·이웃의 소개가 제일 많은 29.9%이며, 다음이 직업훈련학원의 추천에 의한 것으로 25.4%로서 이것도 많은 비율이 아니다. 특히 公共 就業斡旋窓口를 통한 취업은 4.5%에 불과하여 여기서도 순수 공공기관에 의한 취업알선기능이 얼마나 微弱한지를 확인할 수 있는 것이다.

3. 先行研究

1970년대 및 80년대의 실태 및 이에 대한 대책연구의 주요예의 두 가지를 살펴보기로 하자.

하나는 1981년도의 서상목 등의 연구로서 「빈곤의 실태와 영세민대책」(서상목 외, 1981) 이라는 연구의 제10장 직업훈련, 제11장 직업알선 및 취로사업의 장이다. 이 연구는 여기서 먼저 영세민 등 저소득층에 대한 직업훈련 및 알선 등의 정책적인 노력은 이들이 국가사회의 짐이 되는 것에서 부터 국가사회발전의 원동력으로 활용될 수 있게 전환시킨다는 점에서 매우 의의가 클 수 있는 것이라고 평가하고 있다.

이어서 사회의 균형발전 차원에서도 이러한 정책은 중요한 정책임을 주장하고 있다. 그리고 직업훈련이 기간과 관련하여 비록 일반교육보다 짧으나 바로 보수를 필요로 하는 계층인 점 등을 고려하였을 때 매우 필요할 것이 될 수 있음을 지적하고 있다. 비교적 장기간을 요하는 고급기능훈련을 필요로 하는 사람에게는 그들에게 필요한 교육을 제대로 실시하지 못하고 있는 것이 현실인 바 이의 개선의 필요성도 역설하고 있다.

다음 유료인 사설강습소가 다양한 훈련을 실시하고 있는 바 저소득층도 이들 기관을 활용할 수 있게 하는 조치가 필요함도 주장하고 있다. 지방자치단체산하 공공훈련소들은 대체로 훈련기간이 짧고 수준이 낮아 수료자의 취업기회보장이 미흡하고, 취업되더라도 임금이 낮은 것 등이 문제된다고 지적하고 있다.

다음 하나는 1993년 3월의 이성기·김미곤 등의 연구이다(박순일 외, 1993). 이들은 이 연구에서 생활보호대상자 직업훈련의 개선 방안으로서 기능인력공급에 대한 종합적인 계획수립 및 직업훈련체계의

정비, 대상자확대, 홍보 및 상담기능의 강화 등을 제시하고 있다.

이 밖에도 여성유휴인력에 대한 직업훈련기회의 확충, 훈련기관지정의 확대, 훈련직종의개발 등도 제시하고 있다.

第2節 現行 職業訓練 및 斡旋制度의 評價

1. 就業效果

가. 就業率

본 연구의 追跡調査對象者들이 1991년도 전후에 직업훈련을 受給받고, 4년여가 경과한 1995년도 현재시점에서 어느 정도의 受給者들이 就業狀態에 있는지부터 살펴 보자.

〈表 5-10〉 訓練受給者の 現在 就業狀態

(단위: 명, %)

취업 상태	인원수 ¹⁾	비율
취업	60	69.8
(전일 취업)	(55)	(64.0)
(시간제 취업)	(5)	(5.8)
미취업	26	30.2
계	86	100.0

註: 1) 조사대상자 87명중 무응답자 1명 제외
資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 5-10〉 에서와 같이 전조사응답자 86명중(전조사자 87명중 1명은 이 문항에 대해 무응답) 현재 시간제를 포함하여 就業하고 있는 사람은 69.8% 수준이며(전일취업 64.0%, 시간제취업 5.8%), 나머지가 未就業者로서 30.2% 수준이다. 이것은 직업훈련수급당시에 대부분의

수급자들이 慢性的인 未就業의 狀態에 있었던 점 등을 감안하면 직업 훈련의 效果가 直·간접적으로 상당정도는 있었던 것으로 客觀적인 評價를 우선 가능하게 한다고 하겠다.

그러면 이러한 職業訓練受給者들이 훈련후의 취업을 위하여 소요된 기간은 어느 정도되었는지 알아 보자. 〈表 5-11〉을 보면, 訓練直後 취업한 사람이 37.5%수준이며, 나머지 未就業者가 62.5%수준이다. 이들 미취업자 62.5%는 훈련후 6개월내에 취업한 사람이 17.5%, 7~12개월 소요되어 취업한 사람이 15.0%, 13~24개월 소요되어 취업한 사람이 8.8%, 25~60개월 소요되어 취업한 사람이 6.3%, 1995년 5월 조사 일현재까지 취업하지 못한 사람이 15.0% 등으로 구성되어 있다. 이런 측면에서 직업훈련효과를 살펴본다 하더라도 상당수준의 효과가 나타난 것으로 인정된다고 해야 할 것이다.

〈表 5-11〉 職業訓練後の 就業 所要期間

취업 시기	인원수(명)	비율(%)
직 후 취 업	30	37.5
6 개 월 후	14	17.5
7 ~ 12 개월	12	15.0
13~ 24 개월	7	8.8
25~ 60 개월	5	6.3
취업 미경험자	12	15.0
계	80	100.0

註: 조사자 87명중 무응답자 7명 제외됨.

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

나. 資格證 取得

‘훈련수급자의 資格證 取得與否’를 묻은 질문에서는 ‘취득’이 34.5%로서 대체로 크게 낮은 수준이었음을 알 수 있고, ‘미취득’이 훨씬 많은 65.5% 수준이었다(表 5-12 참조).

다음 자격증을 미취득한 경우의 이유를 살펴 보면(表 5-13 참조), 훈련수급자 본인의 노력부족으로 답한 경우가 제일 많아 68.4%이다. 그 다음이 훈련기간부족으로 8.8%, 그 다음이 훈련내용부실 7.0% 등으로서 훈련의 시행상의 개선사항을 시사하고 있다 하겠다. 자격증취득이 불필요한 것 같다고 답한 사람은 1.8%에 불과함으로써 자격증을 미취득한 사람들도 자격증취득의 필요성은 대체로 크게 느끼고 있었던 사실을 읽을 수 있다.

〈表 5-12〉 訓練受給者 資格證 取得與否

취득여부	인원수(명)	비율(%)
취 득	30	34.5
미취득	57	65.5
계	87	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 5-13〉 資格證未取得 理由

자격증 미취득이유	인원수(명)	비율(%)
훈련기간의 부족	5	8.8
훈련내용의 부실	4	7.0
본인의 성실한 노력부족	39	68.4
자격증취득이 불필요한 것 같아	1	1.8
기타	8	14.0
계	57	100.0

註: 자격증 취득자 30명 제외됨.

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

다음 자격증취득자들의 資格證取得過程을 살펴 보기로 하자(表 5-14 참조). 생활보호수준의 저소득층가구원들로서 직업훈련비를 지원받아 직업훈련을 받고 자격증을 취득하는 경우 대부분이 職業訓練課程中 또는 終了時에 취득하고 있다(86.7%). 실업계 고교과정에서 취득하거나 학원을 포함한 개인적인 공부 등의 과정을 거쳐 취득하는

경우도 일부 있으나 극히 작은 비율이다(각각 6.7%). 이것은 곧 직업훈련원의 교육내용이 현대산업이 요구하는 것과 잘附합한다든가 하면 직업훈련원이 자격증취득 등에 얼마나 크게 기여할 수도 있는 방안이 될 수 있는가를 시사한다고 볼 수 있을 것이다.

〈表 5-14〉 資格證取得者の 資格證 取得過程

자격증 취득과정	인원수(명)	비율(%)
직업훈련원	26	86.7
실업계 고교과정	2	6.7
회사 입사후	0	0.0
개인적 공부(학원과정 포함)	2	6.7
기타	0	0.0
계	30	100.0

註: 자격증 미취득자 57명 제외
資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 5-15〉 資格證取得者の 資格證種類

자격증 종류	인원수(명)	비율(%)
기사 1급	0	0.0
기사 2급	0	0.0
기능사 1급	1	3.6
기능사 2급	22	78.6
기능사보	5	17.9
계	28	100.0

註: 자격증취득자 30명중 2명 무응답 처리됨.
資料: 한국보건사회연구원, 수급자추적조사, 1995.

다음 자격증을 취득한 사람들의 資格證 等級別 種類를 살펴 보자(表 5-15 참조). 기사 1·2급 등의 높은 수준의 자격증취득자는 전혀 없고, 기능사 1급도 3.6%에 불과하며, 대부분이 기능사 2급으로서 78.6%가 되며, 기능사보가 17.9% 수준이다. 이러한 사실로 부터 현재의 대부분 직업훈련원들에서는 상위등급의 자격증취득도 가능한 교육

훈련은 거의 행해지지 않고 있는 것이 현실이므로 이에 대한 검토의 필요성을 느끼게 한다고 볼 수 있겠다.

다음으로 이러한 자격증취득 등이 어느 정도 社會的 身分階層上의 上昇意識 등에 영향을 미쳤는지 알아 보았다. 〈表 5-16〉과 같이 직업훈련수급 당시 자신이 속해 있다고 생각된 신분계층과 훈련수급 및 자격증취득의 약 4년뒤인 조사일 현재 자신이 속해 있다고 생각되는 신분계층상의 차이를 자격증의 취득자와 미취득자로 구분하여 살펴 보았다. 그것은 表에서 볼 수 있는 바와 같이 資格證取得者의 경우는 직업훈련당시보다 현재의 신분계층이 ‘조금 상승했다’가 60%로 제일 많았지만, ‘크게 상승했다’도 30%로 꽤 많은 편이며, ‘하락 또는 동일하다’는 10%이다.

〈表 5-16〉 資格證取得의 身分階層變化 效果

신분계층변화	자격증 취득자		미취득자	
	인원수(명)	비율(%)	인원수(명)	비율(%)
하락 또는 동일 ¹⁾	3	10.0	16	28.1
조금 상승 ²⁾	18	60.0	39	68.4
크게 상승 ³⁾	9	30.0	2	3.5
계	30	100.0	57	100.0

註: 1) -2~0 계층변화(10단계 계층구분)를 의미함.

2) 1~2 계층변화를 의미함.

3) 3~6 계층변화를 의미함.

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

이에 비해서 資格證未取得者의 경우는 ‘조금 상승했다’가 역시 제일 많아 68.4%이나(자격증은 미취득하였으나 직업훈련에 의한 취업효과 등과 무관하지 않을 것임), 두번째 많은 비율이 ‘하락 또는 동일하다’는 것으로서 28.1%이며, 제일 적은 것이 ‘크게 상승했다’는 것으로서 3.5%에 불과하다. 이것은 훈련수급자들의 자격증취득여부가 사회적 지위 또는 신분계층의식 등과 크게 관련되어 있음을 시사하는 것이라

하겠다.⁴⁾

다. 同一業種 就業與否

먼저 현재의 취업자들이 취업하고 있는 직종에 대해 직업훈련을 받을 때 당시의 직종이 어느 정도 영향을 미치고 있는지를 살펴 보자.

〈表 5-17〉 職業訓練職種과 現在職種の 關係

동종여부	인원수(명)	비율(%)
동 종	17	25.0
유사관련직종	13	19.1
다 른 직 종	38	55.9
계	68	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 5-17〉에서와 같이 훈련직종과 현재의 직종이 같은 경우가 25.0%이고, 類似關聯職種이 19.1%로서, 합하면 44.1%수준이며, 다른 직종이 55.9%수준으로 나타나고 있다.

〈表 5-18〉 職業訓練職種과 첫 就業職種の 同種與否

동종여부	인원수(명)	비율(%)
동 종	25	35.2
유사관련직종	13	18.3
다 른 직 종	33	46.5
계	71	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

그렇다면 이러한 동종여부정도가 훈련수급직후는 어떠하였는가? 훈련후에 처음 취업한 직종은 〈表 5-18〉에서 볼 수 있는 바와 같이

4) 본조사의 결과로서는 자격증취득과 취업과의 유의한 관계 등은 분석할 수 없었다.

同種 35.2%, 類似關聯職種 18.3%로서 이를 합하면 53.5%이며 다른 직종은 46.5%였다. 이것은 현재보다 훈련직후에 동종 또는 관련직종에 더 많은 사람들이 취업했던 것을 나타낸다. 이것은 처음에 훈련받은 직종에 취업하였으나 적성에 맞지 않거나 훈련받은 직종이 현대산업사회가 크게 요구하거나 選好할 만한 직종이 아닌 경우가 많았기 때문이 아닌가 추정이 가능하고 이에 따른 직업훈련직종상의 개선점을 시사하는 것이라고 하겠다.

여기서 훈련받은 직종과 다른 직종에 취업하고 있는 사람들에게 대해서 그들스스로는 왜 다른 직종에서 일하고 있다고 생각하는지 물은 질문을 살펴 보기로 하자. 〈表 5-19〉에서 볼 수 있듯이, ‘훈련받은 직종의 자격증이 없어서’가 27.8%로 제일 많은 이유로 나타나고 있으며, 그 다음이 ‘훈련받은 직종에 취업기회가 없어서’로 22.2%이다. 그 다음이 ‘훈련받은 직종에 적성이 안 맞아서’인데 19.4%이다.

〈表 5-19〉 他職種 就業의 理由

동종여부	인원수(명)	비율(%)
훈련받은 직종에 취업기회가 없어서	8	22.2
훈련받은 직종에 적성이 안 맞아서	7	19.4
훈련받은 직종이 임금·소득이 낮아	2	5.6
훈련받은 직종이 작업환경이 나빠서	1	2.8
훈련받은 직종의 자격증이 없어서	10	27.8
기타	8	22.2
계	36	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

이는 매우 중요한 사실로서 훈련수급전 또는 훈련수급중에 적성에 맞는 훈련의 선택을 위한 충분한 검사나 상담 등이 이루어져야 하는 사실의 중요성을 말해 주고 있다고 하겠다. 훈련받은 직종분야의 임금, 소득이 낮아서 또는 작업환경이 나빠서 등도 이유로 드는 경우도

있는 데서(각각 5.6%, 2.8%) 현재의 직업훈련의 직종들 중에는 소위 3D업종 등도 있으며 선호될 만한 직종 등이 부족함이 확인되고 있다고 하겠다.

사실 요즈음 같이 3D업종 등을 포함한 많은 업종들에서는 직업훈련 없이도 구인난의 상태라서 많은 외국인노동력이 투입되고 있는 것이 현실인 만큼 이러한 상황변화등이 직업훈련제도 등의 개선에 참고되어지지 않으면 안되겠다.

2. 所得増大 效果

먼저 직업훈련의 所得増大效果와 관련하여 應答者自身들이 어떻게 평가하고 있는지 부터 살펴 보자. 〈表 5-20〉을 보면, ‘다소 효과가 있었다’고 응답한 사람이 37%로 제일 많았고, 다음이 ‘별로 효과가 없었다’라고 응답한 사람으로서 34.6%이며, ‘전혀 효과가 없었다’라고 응답한 사람이 16%이고, 마지막으로 ‘매우 컸다’라고 응답한 사람은 12.4%이었다.

〈表 5-20〉 職業訓練의 所得増大效果 評價(1990~92년도 受給者)

소득증대 효과	인원수	비율(%)
매우 컸다	10	12.4
다소 있었다	30	37.0
별로 없었다	28	34.6
전혀 없었다	13	16.0
계	81	100.0

註：6명의 무응답자 제외.

資料：한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

이것은 앞에서 다룬 직업훈련의 취업훈련효과와도 연계되는 것으로서 두가지를 종합하면 직업훈련이 대체로 어느정도 효과가 있었다고

볼 수 있지만 改善 내지 補完點도 많이 있는 것으로 평가하게 만드다고 볼 수 있다.

〈表 5-21〉 資格證取得與否에 따른 訓練의 所得増大效果 評價

소득증대효과	자격증 취득자		미취득자	
	인원수	비율(%)	인원수	비율(%)
매우 컸다	9	31.0	1	1.9
다소 있었다	14	48.3	16	30.8
별로 없었다	4	13.8	24	46.2
전혀 없었다	2	6.9	11	21.2
계	29	100.0	52	100.0

註: Chi. 22.3; d.f. 3; Sig. 0.0001.

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

다음 직업훈련수급자 자신들이 생각하는 소득증대의 효과를 資格證 取得者와 未取得者로 구분하여 살펴 보기로 하자. 〈表 5-21〉에서 볼 수 있는 바와 같이 資格證 取得者들은 직업훈련의 소득증대효과가 ‘다소 있었다’가 제일 많은 48.3%이고, 그 다음이 ‘매우 컸다’로 31.3%이며, 세번째가 ‘별로 없었다’로 13.8%, 마지막이 ‘전혀 없었다’로 6.9%로서 비교적 긍정적 응답비율이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

이에 비해서 자격증 未取得者들은 직업훈련의 소득증대효과가 ‘별로 없었다’가 제일 많은 46.2%이고, 그 다음이 ‘다소 있었다’로 30.8%, 세번째가 ‘전혀 없었다’ 21.2%이며, ‘매우 컸다’는 극히 적은 1.9%에 불과함으로서 위의 것과 크게 비교된다. 이것에서 우리는 자격증취득의 소득증가에의 큰 긍정적 영향을 읽을 수 있다고 하겠다.

다음으로 현재의 직종이 직업훈련을 받은 職種과 같거나 類似한 경우와 다른 경우에 따라서 직업훈련의 소득증대효과에 대한 자기평가가 어떠한 차이가 있었는지 살펴 보기로 하자. 〈表 5-22〉에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 현재 직업의 직종이 훈련받은 직종과 同種 또는 類似職種인 훈련수급자들이 훈련의 소득증대효과를 肯定的 또는

매우 肯定的으로 평가하는 비율이 높은 반면, 다른 職種에서 일하고 있는 사람들은 否定的으로 평가하는 비율이 높았다. 즉, 동종 또는 유사직종 종사자들은 직업훈련의 소득증대효과가 ‘다소 있었다’가 48.3%로 제일 높았고, ‘매우 컸다’가 31%로 두번째인데 비해, 다른 직종의 종사자들은 효과가 ‘별로 없었다’가 48.6%로 제일 높고, ‘전혀 없었다’가 두번째로 28.5%가 되고 있는 바, 평가가 거의 반대로 나타나고 있음을 볼 수 있다.

이것은 훈련자 개인의 適性등을 고려하여 각개인에게 適한 훈련을 실시하는 것이 얼마나 중요한가를 말해 주고 적합한 훈련을 행했을 경우는 매우 效果的일 수도 있음을 잘 말해 주고 있는 것이라고 하겠다.

〈表 5-22〉 訓練 및 現在 職種에 따른 訓練의 所得増大效果 評價

소득증대효과	동종 또는 유사직종		다른 직종	
	인원수(명)	비율(%)	인원수(명)	비율(%)
매우 컸다	9	31.0	0	0.0
다소 있었다	17	48.3	8	22.9
별로 없었다	4	13.8	17	48.6
전혀 없었다	0	0.0	10	28.5
계	30	100.0	35	100.0

註: Chi. 22.3; d.f. 3; Sig. 0.0001

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

3. 職業訓練 期間評價

우리는 앞의 직업훈련 현황설명에서 실제 받은 訓練期間이 응답자의 4분의 3을 다소 초과하는 75.3%가 6개월동안의 훈련을 받았으며, 그 밖에 5분의 1을 조금 넘는 21.0%가 12개월의 훈련을 받은 것으로 나타나고 있어 대체로 短期間の 訓練을 받았음을 확인할 수 있었다 (나머지는 2개월, 4개월, 36개월 각 1.2%).

이러한 기간의 길이에 관하여 훈련자 스스로는 어떻게 생각하고 있는지 살펴 보았다(表 5-23 참조). 이에 대한 응답중 많은 비율로 응답한 순서대로 살펴보면, 첫째 ‘적당하였다’가 62.1%이고, 둘째 ‘너무 짧았다’가 26.4%였으며, 나머지가 ‘너무 길었다’ 및 무응답으로서 각각 5.7%였다.

〈表 5-23〉 訓練期間에 關한 受給者 評價

구 분	인원수(명)	비율(%)
적당 하였다	54	62.1
너무 길었다	5	5.7
너무 짧았다	23	26.4
무 응 답	5	5.7
계	87	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

이는 일부 업종에 대해서는 오히려 훈련기간이 필요로 하는 기간보다 긴 경우도 있지만, 더 많은 경우의 직종에 있어서는 必要로 하는 기간보다 훈련기간이 짧아 資格證取得 등에 필요한 기간을 충분히 충족하지 못하고 있는 것으로 나타났다고 보아야 할 것이다.

〈表 5-24〉 適正訓練期間 受給者¹⁾ 意見

적정기간(개월)	인원수(명)	비율(%)
3	3	10.7
6	2	7.1
9~10	4	14.3
12	17	60.7
24	2	7.1
계	28	100.0

註: 1) 부적당하다는 응답자에 대한 설문

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

이것은 이들이 適正訓練期間을 묻은 問項에 대해 응답으로서 제시

하고 있는 기간으로서 확인할 수 있다. 전술한 바와 같이 75%를 약간 상회하는 수급자가 6개월, 20%를 좀 넘는 수급자가 12개월의 훈련을 받았던데 비해서, 〈表 5-24〉에서 처럼 그들이 적정훈련기간으로 보고 있는 기간은 12개월이 60.7%, 9~10개월이 14.3%, 24개월이 7.1% 등으로 대체로 실제 받았던 기간보다 더 긴 期間을 제시하는 응답자의 비율이 높음을 알 수 있다. 그리고 직종에 따라서는 3개월의 짧은 기간이 적정할 것으로 보는 사람도 10.7% 정도로 나타나고 있어서 기간을 더 짧게 할 필요가 있는 훈련직종도 있음을 나타내고 있다고 하겠다.

4. 職業訓練 水準評價

직업훈련의 水準問題는 부분적으로 期間問題와 무관하지 않지만, 훈련수급자들이 그들이 받은 훈련의 수준에 관하여 응답한 것을 살펴보기로 하자.

〈表 5-25〉 職業訓練水準 受給者 評價

훈련수준 평가	인원수(명)	비율(%)
수준이 너무 높아 이해하기 어려웠다	26	30.2
적당한수준이었다	53	61.6
수준이 너무 낮아 낭비적이었다	7	8.1
계	86	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 5-25〉를 보면 ‘적당한 수준이었다’가 61.6%로 과반수를 초과한다. 그러나, ‘수준이 너무 높아 이해하기 힘들었다’가 30.2%나 되는데, 이것은 부분적으로 기간이 짧았던 것과도 관련될 수도 있겠지만, 특히직종에 따라서는 저소득층들의 교육수준이 높지 못한 점 등과 관련하여 당해훈련을 위한 기초소양교육의 병행필요성 등을 말하고 있

다고 하겠다.

‘수준이 너무 낮아 낭비적인 점이 있었다’는 응답도 8.1%가 되는데, 이는 대체로 직종에 따라서는 필요한 기간보다 길게 훈련기간이 설정된 경우도 있다는 앞의 설명을 확인하는 것이라고 하겠다.

5. 職業訓練 綜合評價

가. 受給者들의 評價

먼저 ‘직업훈련을 받으면서 어려운 점이 있었다면 어떤 점이 제일 어려웠는가(중퇴자는 中退理由는 무엇인가)?’ 라는 질문에 대한 응답을 살펴 보기로 하자.

〈表 5-26〉 職業訓練上의 어려운 점

훈련상의 어려웠던 점	인원수(명)	비율(%)
훈련기간동안의 숙식문제	8	10.3
가족들의 생계문제	14	17.9
훈련직종이 적성에 맞지 않아서	12	15.4
훈련내용이 부실해서	10	12.8
훈련후 就業展望이 不透明할 것 같아서	16	20.5
직업훈련원이 집에서 너무 멀어서	7	9.0
직업훈련의 수준이 너무 어려워서	2	2.6
기타	9	11.5
계	78	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 5-26〉을 보면, 우선 설문자 87명중 78명이 어려움을 묻는 질문에 대해 응답하였다(9명은 무응답). 응답자 78명중 ‘훈련후 취업전망이 불투명할 것 같아서’를 훈련중 어려운 점으로 응답한 사람이 20.5%로 제일 많았고, ‘가족들의 생계문제’를 든 사람이 17.9%이었으며, ‘훈련직종이 적성에 맞지 않아서’로 든 사람이 15.4%이었다. 다음으로

‘훈련내용이 부실해서’를 12.8%, ‘훈련기간동안의 숙식문제’를 10.3%, ‘직업훈련원이 집에서 너무 멀어서’를 9.0% 등의 순으로 어려움을 많이 느꼈거나 그러한 어려움때문에 중퇴한 것으로 응답한 것을 알 수 있다.

이것은 대부분의 훈련자들이 훈련에 대해 肯定的이라고 하더라도 적거나 많이 어려움도 있었음을 나타낸다. 그 중에서도 특히 생활보호대상자 등의 저소득층들은 훈련기간중의 자기 또는 가족들의 生計維持가 매우 중요한 문제인 경우가 많은데, 가족들의 생계문제 때문에 어려움을 느꼈거나, 중퇴한 경우가 17.9%나 되는 것으로 확인되고 있는 점에 대해서 주목할 필요가 있다고 여겨진다.

〈表 5-27〉 職業訓練制度 改善事項에 關한 受給者 意見

개선필요 사항	인원수(명)	비율(%)
훈련직종의 다양화	29	35.8
훈련시설 개선	12	14.8
훈련보조금 증대	10	12.4
홍보 활성화	8	9.8
훈련수준 제고	3	3.7
훈련기간 연장	8	9.8
훈련후 취업알선기능 강화	10	12.4
기타	1	1.2
계	81	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자추적조사, 1995.

다음은 이러한 문제점들에 대한 개선사항을 물어본 질문에 대해 응답한 것을 살펴 보기로 하자(表 5-27 참조).

이들 중 제일 많은 35.8%가 訓練職種の 多樣化를 개선사항으로 제시하고 있는 바 이 점도 유의할 필요가 있다고 본다.⁵⁾ 그 다음이 訓練施設の 改善(14.8%), 훈련보조금의 증대(12.4%), 훈련후 취업알선기

5) 현재 훈련중인 직종 및 원하는 직종간의 차이 등은 표 5-5, 18, 19, 20, 23, 27, 31, 33, 34, 35 등 참조.

능의 강화(각각 12.4%) 등을 들고 있다. 마지막으로 홍보의 활성화(9.8%), 훈련기간의 연장(9.8%), 훈련수준의 제고(3.7%) 등도 들고 있는 바 시사하는 바가 크다고 하겠다.

나. 社會福祉專門要員들의 評價

먼저 社會福祉專門要員들의 견해에서 볼 때 직업훈련을 受給하면 자활가능성이 있어 보임에도 불구하고, 직업훈련을 受給하지 않은 家口가 자신의 담당지역내에 존재하는지, 존재하면 어느 정도 존재하는지를 묻은 질문에 대한 응답부터 살펴 보기로 하자. 먼저 전자의 질문에 대한 응답은 〈表 5-28〉에서와 같이 ‘있다’가 53.1%이고, 42.0%는 ‘없다’로 나타났다. 이것은 사회복지전문요원들이 볼 때 현재까지 어떤 이유에서든 직업훈련을 받지 않았지만 훈련을 받으면 나아질 것으로 보이는 가구가 담당구역내에 있다고 판단하는 전문요원이 더 많음을 의미한다.

〈表 5-28〉 職業訓練適格者中 未受給者 存在與否

개선필요 사항	인원수(명)	비율(%)
있 다	173	53.1
없 다	137	42.0
무응답	16	4.9
계	326	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원 조사, 1995.

다음은 ‘있다’라고 應答한 경우에 대해서 ‘있다면 당해지역내에 어느 정도 그러한 가구가 있는 것으로 추정되는지’를 물었다. 이에 대한 응답은 〈表 5-29〉와 같이 1~5가구 정도 있을 것으로 응답한 경우가 제일 많아 56.1%정도가 되고, 그 다음이 6~10가구으로 14.7%, 11~15가구가 9.9%, 16~20가구가 7.6%이며, 나머지는 20가구 이상 있을 것

으로 추정하고 있는 경우로서 이것도 11.7%나 됨을 알 수 있다.⁶⁾ 이것에서 직업훈련에 대한 사회복지전문요원들의 기대를 읽을 수 있기도 하다.

〈表 5-29〉職業訓練 適格者中 未受給家口數 推定

훈련 미수급 가구수(가구)	인원수	비율(%)
1~5	96	56.1
6~10	25	14.7
11~15	17	9.9
16~20	13	7.6
21 이상	20	11.7
계	171	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원 조사, 1995.

그런데 최근에는 오히려 생활보호대상수준의 저소득층들로 부터의 직업훈련신청률이 크게 하락하고 있는 것이 사실이다. 이러한 저소득층들의 職業訓練 申請率의 하락원인이 어디에 있다고 보는지 전문요원들에게 질문하여 보았다(表 5-30 참조).

〈表 5-30〉職業訓練 申請者 減少理由

신청자 감소이유	인원수	비율(%)
3D기피	53	17.8
기능인 처우 미흡	12	4.1
자활가구내 근로유능력자 감소	69	23.2
직업훈련 홍보 부족	4	1.4
훈련종목 및 내용 부실	65	21.9
훈련기간중 생계곤란	29	9.7
훈련후 취업의 불투명	57	19.2
기타	8	2.7
계	297	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원 조사, 1995.

6) 현재 한 전문요원들이 대략 200가구 정도 이상을 맡고 있음.

전문요원들은 그 이유로서 첫째, 생활보호가구중에서는 자활보호가구라고 하더라도 그 가구내의 근로능력자가 감소하고 있기 때문으로 보고 있으며(23.2%)⁷⁾, 둘째로 훈련종목 및 내용의 부실을 들고 있고(21.9%), 셋째는 훈련후 취업의 불투명(19.2%), 넷째가 3D기피(17.8%), 다섯째가 훈련기간중의 생계곤란(9.7%) 등으로 꼽고 있다. 그 밖에 기능인 처우의 미흡, 직업훈련에 대한 홍보부족 등도 들고 있는 바, 직업훈련 수급자들의 응답과 대체로 유사함을 알 수 있다.

다음으로 이들 사회복지전문요원들에게 직업훈련이 自活에 미친 效果를 설문하였다.

〈表 5-31〉 職業訓練效果에 對한 評價

직업훈련 효과	인원수(명)	비율(%)
매우 효과적	12	3.7
효과적인 편	88	27.0
별로 효과적이지 못함	184	56.4
거의 효과적이지 못함	36	11.0
무응답	6	1.8
계	326	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원 조사, 1995.

〈表 5-31〉을 보면 매우 효과적이라고 응답한 사람이 3.7%이고, 效果的인 편이라고 응답한 사람이 27.0%로 많으며, 별로 效果的이지 못하다고 응답한 사람이 56.4%로 제일 많다. 그 다음 거의 효과적이지 못하다가 11.0%, 무응답이 1.8% 등이다. 이것을 정리해 보면 아주 效果的 또는 효과적으로 보는 대답이 전체 응답자의 3분의 1에 조금 못미치는 30.7%이고, 효과가 있으나 문제가 많은 것으로 보거나 효과

7) 이는 앞에서도 살펴 본 바와 같이 사회복지전문요원제도 시행이후 기존 생활보호가구중에서 자녀성장 등에 의해 어느 정도 근로능력이 인정되는 가구에 대해서는 생활보호대상가구에서 제외시키고 있는 것이 주이유로 보임.

가 거의 없다고 부정적으로 대답한 경우가 3분의 2를 초과하는 67.4%이다. 여기서도 현행 직업훈련제도의 존속과 질적 개선의 필요성을 느끼게 한다고 볼 수 있다.

그렇다면 사회복지전문요원들이 직업훈련의 효과를 인정하면서도 미흡하게 효과적으로 느껴지는 原因은 어디에 있다고 보는지를 물어 보았다. 〈表 5-32〉에서 볼수 있는 바와 같이 그들은 그 이유로서 첫째 취업알선 등의 事後管理 不足으로 지적한 사람이 제일 많은 40.8%이며, 그 다음이 훈련직종이 勞動市場需要와 不一致로 들고 있는 21.7%이다. 그 다음이 훈련내용의 부실로 13.7%, 훈련기간중의 소득보장부족에 의한 중도탈락이 11.9%, 훈련기간의 짧음이 6.5% 등으로 들고 있는 것을 알 수 있다. 여기에서도 앞으로의 저소득층 직업훈련의 개선점을 시사받을 수 있다고 하겠다.

〈表 5-32〉職業訓練이 非效果的인 理由에 對한 專門要員 見解

직업훈련이 비효과적인 이유	인원수(명)	비율(%)
훈련직종이 노동시장수요와 불일치	60	21.7
훈련기간의 짧음	18	6.5
훈련내용의 부실	38	13.7
취업알선등 사후관리 부족	113	40.8
훈련기간중 소득보장부족에 의한 탈락	33	11.9
기타	15	5.4
계	277	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원 조사, 1995.

다. 綜合評價

위의 여러가지 관점에서 살펴 본 바와 같이 대체로 직업훈련의 효과는 肯定的으로 평가할 수 있으나 充分하지는 못했으며 몇가지의 개선 또는 보완점이 필요한 상태에 있는 것으로 綜合評價되어야 하지 않나 한다.

그런데 우선 최근 직업훈련을 노동부로 통합한 직후인 현재로서 특별히 제기될 수 있는 문제가 있을 수 있다. 그것은 일반적으로 통합하는 경우 장점이 더 커서 統合을 하는 경우 통합을 하더라도 통합에 따르는 短點을 補完하여야 하는데 현재 그러한 보완조치가 부족한 입장에 있는 점이다. 즉, 보건복지부가 低所得層家口員 訓練者들을 노동부로 위탁한 이후 그들은 일반직업훈련대상자들과는 다른 특별한 사후관리나 지원이 필요한 데도 불구하고 현재로서는 그들에 대한 그러한 조치들이 없다는 것이다.

두번째로 크게 문제되는 것으로서 지적할 수 있는 것은 현재의 저소득층 직업훈련제도가 미흡한 점이 많고 지원이 부족하며 특히 저소득층에 대한 지원이 적어 지원자까지 적은 상태에 있으므로 이를 개선하여 더 많은 저소득층들로 하여금 직업훈련을 받을 수 있게 조치되어야 한다는 점이다. 더구나 현재는 앞에서도 부분적으로 언급되었지만 장래성이 없는 직업훈련이라면 낭비적인 훈련으로 끝날 가능성이 많은 시점에 와 있다는 점을 특히 유의할 필요가 있지 않나 생각된다.

第3節 問題點

1. 適性에 不適合한 訓練의 實施

이와 관련하여 먼저 훈련직종을 선택할 때 어느 정도가 自身이 願하는 직종이라서 선택하였는지의 여부부터 알아 보자(表 5-33 참조).

91년도 전후에 훈련을 수급한 사람들을 대상으로 하여 실시한 본조

사의 훈련수급자들의 66.7%정도는 ‘자신이 원하는 직종이어서’ 그 훈련직종을 택하였고, 나머지는 부모·친지의 권유, 구청이나 읍·면·동 사무소, 학원 등의 권유로 결정하였다고 응답하고 있다. 이는 피훈련자의 3분의 2정도가 자신이 원하는 직종이라서 선택한 것을 의미하지만, 3분의 1정도는 자신의 의지 등과는 상관없이 주변사람들 등에 의해 막연히 결정하게 된 것을 의미한다. 그리고 자신이 원해서 택한 경우라고 하더라도 모두 적성에 맞는 직종을 선택한 결과가 되었느냐 하는 문제는 또 다른 문제이다.

〈表 5-33〉 訓練職種の 選擇理由

구 분	인원수(명)	비율(%)
원하는 직종이어서	58	66.7
구·읍·면·동 직원의 권유	8	9.2
부모·친지의 권유로	17	19.5
학원의 권유로	1	1.1
기타	3	3.4
계	87	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

직업훈련은 평생의 직업과 관련되는 문제이므로 그 훈련이 적성에 맞느냐의 여부는 사전에 충분한 진단이 필요한 문제이겠지만, 훈련중에라도 안 맞는 것으로 인정되는 경우는 훈련직종을 변경할 수 있는 체계가 되어야 한다. 이를 위해서는 구체적으로 훈련입소전에 받을 수 있는 모든 훈련직종과 관련하여 사회복지전문요원 및 훈련관계자 등과의 충분한 상담이 필요하다. 훈련입소직후 및 훈련기간 중에도 수차례 당해훈련이 적합한지 또는 다른 훈련 혹은 타기관훈련으로의 전환이 더 적합한지를 계속 확인하는 상담절차가 필요하다.

2. 就業機會保障 및 斡旋努力의 不足

직업훈련은 대체로 一般的인 教育보다 費用이 더 많이 소요된다고 볼 수 있는데 훈련을 받은 후에도 그것을 就業과 連結시키지 못한다면 크게 浪費的인 결과가 된다. 그런데 현재의 대부분의 훈련원들은 취업알선행위를 전문적이고 조직적으로 하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 노동부관할 취업알선센터의 기능도 미미하여 전국적인 조직망 등을 통한 충분한 就業斡旋機能을 수행하기에는 크게 미흡한 것이 실정이다.

장기적이고 안정적인 취업알선을 위해서는 각 피훈련자들의 적성, 배경, 직업선호도, 기술수준 등을 고려한 適合한 訓練 및 斡旋이 필요하며, 社會福祉專門要員 등의 相談役割 등이 크게 필요하나 현실은 이에 크게 부응하지 못하고 있다.

3. 프로그램 內容의 不充實

이와 관련하여 먼저 본연구의 조사대상이었던 직업훈련수급자들이 具體的으로 어떠한 직종들에 대해서 훈련을 받았는지를 살펴보기로 하자. 〈表 5-34〉를 보면, 정보처리가 26.7%로 제일 많고, 다음이 중장비정비 19.8%, 중장비운전 14% 등이며, 금속재료가공 및 전자가 각각 9.3%, 전기가 7% 등이다. 이를 살펴보면 최근 선호되는 업종도 다소 있지만, 소위 3D업종 등에 속하는 업종들도 상당수준 있음을 확인할 수 있다.

이를 좀더 구체적으로 살펴보면 먼저 여성들에게 특히 적합하다고 판단되는 직종에 관한 문제인데 이들에 적합한 업종이 전혀 없는 것은 아니나 부족한 것으로 여겨진다. 그리고 광의의 첨단분야직종과 관

련하여서도 이들 업종도 있기는 하나 크게 유망하고 세부적인 분야까지 포함하는 첨단분야는 매우 부족한 것이 현실로 느껴진다.⁸⁾

〈表 5-34〉 職業訓練受給 職種

훈련직종	인원수(명)	비율(%)
전기	6	7.0
금속재료가공	8	9.3
전자	8	9.3
설비,공사	3	3.5
열관리	3	3.5
중장비 운전	12	14.0
중장비 정비	17	19.8
건축제도	1	1.2
정보처리	23	26.7
디자인	2	2.3
미용	1	1.2
기타	2	2.3
계	86	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995. (1명 무응답)

그리고 短期間の 單純 技能訓練이 증가 되고 있으므로 발전성 있는 고임금직장의 보장이 예상되지 못하고 불황이 오면 실직할 가능성도 많아 훈련생들이 훈련에 대해 덜 積極的인 立場이 되게 하는 원인이 되고 있지 않나 생각된다.

4. 訓練中 生計費支援의 不足

먼저 1992년도까지 保健社會部(현 보건복지부)가 생활보호대상자 등 저소득층들을 직접 훈련지원했을 때 당시의 직업훈련수급자에게 지원한 내용부터 살펴 보기로 하자. 그것은 훈련준비금 월 20,000원, 훈련수당 월 20,000원, 식비 월 30,000원, 가족생계비 월 30,000원, 취업준

8) 희망직종여부 등과 관련하여서는 표 5-18, 19, 20, 33, 34 등 참조.

비금 1회 50,000원 등의 수준인 것에 불과하였다(表 5-35 참조).

〈表 5-35〉 過去 保健社會部の 職業訓練者 個人別 支援内容(1992)

구 분	지원액(원)
훈련 준비금(人)	20,000
훈련 수당(人/月)	20,000
식 비(인/월)	30,000
가족생계비(인/월)	30,000
취업 준비금(인)	50,000

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 1992.

다음 1993년도부터 노동부로 통합하여 실시되고 있는 상태에서의 직업훈련자들에게 지원되고 있는 지원금액 현황을 살펴 보자.

〈表 5-36〉 労働部の 職業訓練 經費支援内容(1993)

구 분	지원액	수령자
훈련수강료(인/월)	6만원~6만5천원	훈련기관
교통비(인/월) ¹⁾	1만 5천원	훈련생
가계보조수당(인/월) ²⁾	5만(일반)~6만원(생보자)	세대주·주소득원훈련생
가족수당(인)	2~6만원(3인한)	세대주·주소득원훈련생

註: 1) 교통비는 중·고교 재학생은 제외됨.

2) 가계보조수당 및 가족수당은 세대주 또는 主소득원자에 해당되며, 가계보조수당 6만원은 생활보호대상자 경우이며, 기타실업자, 의료부조대상자, 갱생보호자, 영세농어민은 5만원임.

資料: 노동부, 『노동백서』, 1993, p.126.

이 경우도 〈表 5-36〉에서 볼 수 있는 바와 같이 훈련수강료 6만원(내지 6만 5천원)과 교통비 1만 5천원을 지원하고 있으며, 훈련대상자가 세대주 또는 主所得源者인 경우에는 가족수당 월 2만원 내지 6만원(3인限, 1인당 2만원) 및 家計(生計)補助手當으로 일반대상자는 월 5만원, 생활보호대상자는 6만원을 지급하는 수준에 그치고 있음을 알 수 있다.

생활보호대상수준의 극빈 저소득 가구주에게 월 1만원만 더 支援해주는 수준(월 6만원 수준)의 미약한 생계비지원은 이러한 가구주들이 훈련기간중에 예상되는 생계에 대한 부담때문에 훈련신청 자체를 어렵게 하지 않을 수 없게 한다고 여겨진다. 일반가구원들의 경우와는 달리 자신 또는 가족들의 生計가 問題되는 상태에 있는 생활보호수준의 저소득층들로서 6개월, 1년 또는 그 이상 기간동안의 직업훈련의 신청이 간단한 문제가 아니다. 가능한 한 날품팔이 등이라 하더라도 당장 收入이 되는 곳에서의 취업을 시도하지 않을 수 없게 하는 것이 실정이라고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 직업훈련을 받고 있지 않는 상태에서 생계유지활동만 할 때에도 그 생계유지가 어려워 생활보호대상가구로 지정되었는데, 직업훈련에 들어가서 생계유지활동을 못하게 되면 그 기간동안의 생계문제는 더욱 문제될 것이 예상되기 때문이다.

〈表 5-37〉 年度別 訓練中 中退率

연 도	훈련목표인원(명)	입소자(%)	중퇴자(%)
1981	2,000	3,466(173)	548(16)
1985	4,547	5,675(125)	472(8)
1989	12,000	16,628(139)	949(6)
1990	15,000	16,362(109)	3,368(21)
1991	20,000	14,794(74)	3,118(21)
1992	20,000	19,530(98)	4,135(21)

註: 중퇴율 = 중퇴자/입소자

資料: 보건사회부, 『보건사회백서』, 1993.

일단 직업훈련을 신청하여 입소한 사람이라고 하더라도 훈련도중에 脫落하는 사람이 많은데 이것도 이렇게 적은 生計費支援이 주요 理由가 되고 있는 것으로 보아야 하지 않나 한다. 그런데 〈表 5-37〉에서 볼 수 있는 바와 같이, 1980년대에는 10%수준의 중퇴율이던 것이

최근에 와서 그런 현상이 더욱 심하여져 1990년, 1991년, 1992년도에는 中退率이 각각 21%水準에 이르고 있는 수준으로 증가추세에 있는 것도 주목할 필요가 있다. 이것은 다른 사회적 제조건의 향상이나 인상의 정도에 비해서 저소득층 직업훈련에 대한 支援額의 인상정도는 그에 크게 못미친 것이 중요한 이유가 아니었을까를 생각하게 한다. 중퇴하게 되면 그 때까지의 예산은 거의 허비한 것으로 볼 수 있다.

5. 勤勞 및 訓練意志 提高努力의 不足

먼저 직업훈련 신청을 어느 정도가 자신의 의지에 의해 신청하였는지 또는 가족의 권유 등에 의해 非自發的으로 신청하였는지 살펴보자. 〈表 5-38〉을 보면 직업훈련신청을 ‘자발적’으로 했다고 응답한 경우가 83.9%이며, ‘비자발적’으로 했다는 경우도 16.1%나 됨으로써 비자발적으로 한 경우도 상당한 수준이 되는 것을 알 수 있다.

〈表 5-38〉 職業訓練申請의 自發性與否

구 분	인원수(명)	비율(%)
자발적	73	83.9
비자발적	14	16.1
계	87	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

다음 이러한 직업훈련신청의 자발성여부를 都市地域과 農村地域으로 구분하여 살펴봄으로써 지역특성별로 차이가 있는지를 살펴보기로 하자. 〈表 5-39〉를 보면 도시지역의 경우 ‘자발적’인 경우가 73.2%, ‘비자발적’인 경우가 26.8%이며, 농촌의 경우는 각각 93.5% 및 6.5%를 나타냄으로써, 都市의 경우가 비자발적인 훈련신청의 비율이 농촌에 비하여 크게 높은 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈表 5-39〉 都農別 訓練申請의 自發性與否

구 분	도 시		농 촌	
	인원수(명)	비율(%)	인원수(명)	비율(%)
자발적	30	73.2	43	93.5
비자발적	11	26.8	3	6.5
계	41	100.0	46	100.0

註: Chi. 5.2; d.f. 1; sig. 0.02.

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

이것은 농촌지역에서 훈련적격대상자들이 실업자로 있는 경우 주위의 눈총이 따갑다든가 하여 최소한 집안농사일 등이라도 돕지 않을 수 없고, 그럴 바에는 차라리 직업훈련을 신청하는 경우가 많지 않았는가 생각된다. 직업훈련정보의 입수도 농촌지역의 경우는 지역특성상 서로 共有하기가 쉬운데 비해서 도시지역의 경우는 어렵다.

이러한 통계결과의 시사점은 저소득층 특히 도시지역 저소득층 실업자들의 근로의지 또는 훈련수급의지 노력의 제고필요성을 시사하는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

6. 勞働部委託以後의 福祉部役割의 微弱

앞에서도 언급한 바와 같이 생활보호자등 저소득층의 직업훈련을 직업훈련전문부서인 勞働部로 委託하여 통합실시하는 것이 일반적으로 효율성을 제고시킬 수 있는 것으로 긍정적 평가를 할 수 있는 것은 사실이다. 그러나 생활보호자 등 慢性的인 低所得階層은 대체로 그렇게 될 수 밖에 없는 필연적인 이유들이 있는 경우가 많은 바 이러한 점들에 대한 고려없이 일률적으로 처리하려 해서는 안되고 이에 맞는 補完對策을 병행시켜야 효율성을 극대화시킬 수 있을 것이다.

이러한 보완대책의 핵심은 보건복지부에서 의뢰하는 저소득층 훈련

자들에 대해서는 보건복지부가 별도의 지원체계를 노동부의 직업훈련에 추가하는 방식으로 시행하는 것이 바람직할 것이다. 이에선 보건복지부의 의뢰자에 대한 생계비지원의 획기적 인상 등을 보건복지부예산으로 한다든가 보건복지부 관할의 사회복지전문요원들의 상담활동을 훈련중에도 지속적으로 이루어지게 한다든가 하는 것을 포함하여야 할 것이다.⁹⁾

第4節 改善方案

1. 就業機會擴大를 爲한 政策改善의 方向

일반적으로 福祉豫算은 단순 분배적이며 비생산적인 예산으로 보는 시각이 지배적이다. 그러나 人的 資本에의 투자라는 관점에서 생산경제적 효과를 인정해야 한다는 견해가 오래 전부터 제기되고 있다. 더 나아가서 사실 競爭力이 不足하여 長期的, 慢性的 失業狀態에 있는 생활보호자 등 저소득층에 대해서 직업훈련 및 취업알선 등의 정책을 펴는 것은 일반인들의 단기실업을 해결하는 것보다 그 효과면에서 長·短期실업의 해결의 차이라는 측면만을 본다 하더라도 크게 優位에 있을 수 있다는 사실은 많은 설명을 요하지 않는 일이기도 하다.¹⁰⁾

9) 이밖에도 정책과제로서 검토하여야 할 것은 앞에서도 살펴본 바와 같이 현재도 일선동사무소에 상당수의 사회복지전문요원들이 배치되어 있는 것은 사실이나 그래도 1명의 社會福祉專門要員이 담당하는 家口가 많아 각각의 가구원들의 특성에 맞는 相談活動을 수행하기에는 어려운 점이 매우 많은 것이 현실이다. 더구나 소규모라 하더라도 취업알선실을 운영하고 있는 區廳水準의 행정기관에는 사회복지전문요원이 한명도 배치되어 있지 않고 있다. 이러한 문제들은 본보고서의 '자활지원센터' 등과 연계하여 더욱 검토해 보아야 할 것이다.

10) 全學錫, 社會福祉對象者 勞動力化 政策의 經濟性 優位論, 韓國外國語大學

그리고 일부 사람들은 영국, 스웨덴 등을 예로 들어 失敗의 前轍을 他山之石으로 하여야 한다며 福祉病으로 거론하기도 한다. 그러나 이 두나라의 경우는 그 나라의 최근의 경제상황을 비추어 볼 때 너무 엄청난 복지지출을 지속 또는 증대지출하여야 하는 데에서 문제가 제기되고 있다고 보아야 한다. 우리나라의 현재는 이러한 福祉病을 念慮해야 할 段階는 아니며, 오히려 더 많은 정도로 복지정책을 강화하여야 하는 단계에 있다고 보는 견해가 더 지배적이다.

저소득층을 위한 정책의 강화 중에서도 취업증대를 위한 정책의 강화는 곧 경제의 성장과 복지의 증진을 동시에 추구하는 것이 되므로 소위 『生産的 福祉』의 요체가 되지 않나 한다. 이러한 점들과 관련하여 한국의 현재는 기존의 직업훈련에 있어서의 대상을 확대하고 생계비지원액 등도 적정수준으로 인상하며 훈련의 질적 수준을 제고하는 투자 등도 할 필요가 있는 時點이 아닌가 생각된다. 특히 여성들은 일반적으로 남성들에 비해서 취업경쟁 등에서 불리한 입장에 있는 것이 사실이다. 이런 점 등을 감안하여 직업훈련 등의 제분야에 있어서 이들을 특별히 지원해 주는 방안을 강구하여 이들의 경제활동을 제고시켜 주는 것은 전체경제효율성 제고의 관점에서도 바람직한 일일 것이다.

2. 訓練段階 事項 改善方案

가. 尖端産業 等 有望業種 訓練에의 力點

전술한 바와 같이 생활보호자 등 저소득가구원들은 대부분 生計가 극히 어려운 가운데에 있다. 훈련을 받은 후라고 하더라도 장래에 크게 유망스럽지 못하면 차라리 건설현장 등의 일일고용 일이라 하더라도

校 貿易大學院 經濟學碩士 學位論文, 1986, pp.8~14.

도 당장 日當을 많이 받을 수 있는 일자리 등을 찾는 경향이 많다. 그러므로 학력수준 등과 관련하여 능력이 닿지 않는 대상자는 불가능하겠지만¹¹⁾, 가능한 한 장래가 유망한 첨단산업 등의 선호될 만한 업종의 훈련에 역점이 부여되어야 할 것이다. 현재에도 일부지역에서는 부분적으로 첨단업종 등의 훈련을 실시하고 있지 않는 것은 아니나 전반적으로 불충분한 입장에 있다고 볼 수 있다.

나. 資格證取得에 必要한 訓練期間의 延長

이 점에 대해서도 전술한 바와 같이 기간이 단기간인 경우 당장의 비용은 적게 드나 훈련성과가 자격증취득 등에 필수적인 수준에 못 미치면 그 때까지의 비용 및 노력의 투입이 모두 損失로 나타나는 결과가 될 수 있다. 그러므로 업종별로, 훈련자 능력별로 必要한 適正 훈련기간을 확대하여 실시할 필요가 있다.

물론 업종에 따라서는 불필요하게 길게 책정되어 있는 업종도 있으나, 이러한 업종에 대해서는 훈련기간을 단축하여 실시하여야 하는 것은 두말할 필요도 없다.

다. 私設講習所 支援의 強化

전국 각지역별로 그 지역특성 또는 여건 등과 관련하여 필요에 의해 자연발생적으로 설립운영되고 있는 많은 사설강습소가 있다. 이러한 사설강습소의 활용증대는 매우 효율적인 방안으로 평가될 수 있다.

물론 사설강습소는 대체로 높은 수강료를 받으면서도 수료후의 취업알선 등에 대해서는 책임을 지지 않는 등 문제가 없는 것은 아니다. 그러나 중화학공업분야 등이 많은 공공직업훈련원과는 달리 사설학원

11) 본 조사연구에서는 이에 대한 정확한 수요조사 등은 못하였음.

들은 手工業, 輕工業, 서비스, 事務分野 등의 직종이 많아 입학조건상의 制限點도 별로 없는 경우가 많다. 이러한 점과 관련하여 사설강습소는 많은 저소득층 자녀들이 용이하게 접근할 수 있는 장점 등이 있다.

라. 社內訓練支援에의 力點

사내훈련기업에 대해 훈련중 補助的 業務遂行 등을 병행케 하는 방안 등을 강구하게 하고, 이러한 기업에 대해서는 충분하고 적정한 수준의 세액공제, 세율인하 및 金融上的 惠澤, 補助金 支給 등의 적절한 인센티브를 부여해 줌으로써 고용주 입장에서도 적극적이고 능동적으로 이 제도를 시행하도록 할 수 있게 하여야 한다.

훈련원생들을 선발할 때 일정비율을 생활보호 등 저소득 가구원중에서 선발하는 것과 훈련수료자들을 自社에 취업시키는 것을 의무화하는 것 등도 검토하여야 한다.

마. 訓練中 生計費支援額의 引上

생활보호자 등 저소득층들의 직업훈련을 保健福祉部는 推薦을 하고 대부분의 업무를 勞動部에 이관하는 입장이라 하더라도 生活保護수준의 저소득 家口員들은 자기 또는 가족들의 生計費 負擔때문에 직업훈련을 받고 있기 어려운 점이 많은 특수성이 있는 것을 고려하여야 한다. 이러한 점 등을 특별히 고려하여 생활보호가구원들의 직업훈련에 대해서는 保健福祉部에서 別途로 생계비의 支援增大 등이 강구되어야 할 것이다.

현재도 노동부에서 생활보호대상 가구주에 대해서는 월 1만원의 차이로 더 지원하고 있는 것은 사실이다. 그러나 이 정도로 더 지원하는 것으로는 크게 부족하다고 생각된다.¹²⁾

뿐만 아니라 보건복지부에서 생활보호자 등 저소득층으로 추천의뢰한 인원에 대해서는 訓練中 또는 訓練後에도 계속적으로 사회복지전문요원 등의 상담활동 등이 지속되어야 할 것은 앞에서도 논의한 바와 같다.

3. 訓練以後段階 關聯 改善方案

가. 就業斡旋의 強化

취업알선 전산망이 충분한 수준으로 全國化되어야 하며, 사람들이 많이 읽는 主要 日間紙, TV, 라디오 등의 대중매체 활용증대 등에 의해 취업정보에 대한 취업희망자들의 접근성을 충분한 수준으로 제고하여야 한다. 전국의 각 洞事務所 등의 揭示板에 구인정보란 등을 설정활용하는 방안을 의무화하는 것 등도 검토하여야 한다.

나. 公共機關 및 公·私企業雇用の 促進

생활보호자 등 저소득층 훈련수료자들을 공공기관 및 공·사기업 등이 優先的으로 고용하게 하는 법적·제도적 장치 및 필요한 인센티브부여제 등을 검토하여야 한다.

다. 生業資金融資 等과의 連繫

미용업 등 직업훈련후 자영업을 할 수 있는 경우는 생업자금융자 등 다른 복지프로그램을 連繫하여 지원하여 줌으로써 上昇效果를 기대할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

12) 현재의 물가수준 등을 감안할 때 최소한 10만원정도 또는 그 이상의 차이가 나게 지원액이 증액되어야 하지 않나 한다(추정예산: 10(만원) x 3(만명) = 30(억원))

라. 地方自治機關의 補完的 役割增大

1995년 6월까지의 직업훈련 및 알선은 거의 전적으로 중앙정부의 역할로 행해져 왔다. 그러나 지난 7월 1일부터 우리나라도 地方自治制를 실시하게 된 만큼 이 제도의 長點을 살릴 수 있게 되었다. 직업훈련 및 알선부문에 있어서 기존의 중앙정부가 주도해온 사업들은 당분간 또는 지속적으로 그를 유지시켜 나가는 한편, 지방자치기관은 지방자치기관대로 地域特性에 맞는 역할을 附加시킴으로써 전체적으로 직업훈련 및 알선에 대한 국가기능을 極大化시켜야 할 것이다.¹³⁾

13) 적절한 지방자치기관역할의 예를 든다면, 각 지방자치기관은 각 지역의 특성에 맞는 특수작물 재배단지 등을 조성하고, 주민들 중 적성과 능력에 맞는 대상자들을 선발하여 그 작물을 기히 재배하여 성공하고 있는 단지 등에 파견하여 훈련을 받아 오게 하는 일 등을 들 수 있을 것이다.

第 6 章 生業資金融資

第 1 節 現 況

低所得層에 대한 自立支援이 생활보호제도의 중요한 목표의 하나임을 명확히 한 1981년 『貧困의 實態와 零細民對策』¹⁾의 주요 내용으로 제시된 生活保護對象者에 대한 生業資金融資는 직업훈련에 의한 취업이 가능하지 않거나 적당하지 않은 生活保護對象者에게 生活保護法 제11조 및 同法施行令 제10조에 의거 小規模의 資本을 융자하여 줌으로써 생업의 기반을 조성하는 동시에 자활자립 및 생활안정을 도모함을 그 목적으로 하고 있다.

1. 融資對象 및 受給者數

生業資金融資事業의 融資對象 資格要件은 生活保護對象者 중 自活保護對象者로서 ① 勤勞能力 및 自活意志가 왕성한 자 ② 전망있고 현실성 있는 事業計劃을 제시하는 자이며, ③ 大都市 生活保護對象者 地方移住事業에 의거 대도시에서 지방으로 이주한 자에게는 우선권이 부여된다²⁾.

연도별 受給者數는 이와 같은 資格要件과 豫算이라는 制約要件에

1) 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민대책』, 한국개발연구원, 1981. 그 주요내용은 ① 근로능력이 없는 자에 대한 최저생활보장, ② 직업훈련 수급자에 대한 가족생계비 지원, ③ 대도시 저소득층 지방이주 실시, ④ 생업자금융자사업 실시, ⑤ 생활보호 전달체계의 개선 등이다.

2) 보건복지부, 생활보호사업지침, 1995, p.39.

따라 결정되었으며, 그 수는 제도도입 연도인 1982년에 2,664가구에서, 1985년 3,124가구, 1990년 6,847가구, 1994년 4,609가구로 매년 증가하였다. 반면에 동기간 동안 自活保護對象家口數는 1982년 685천 가구에서 1994년 407천 가구로 감소되었으므로 自活保護對象家口에 대한 수급가구의 비율이 1982년 0.4%에서 1994년 1.1%로 증가하였다.

〈表 6-1〉 自活保護家口중 生業資金融資를 받은 家口の 比率

	자활보호 대상가구 (A)	생업자금융자 가구 (B)	B/A(%)
1982	685,000	2,664	0.4
1985	442,000	3,124	0.7
1990	427,619	6,847	1.6
1991	447,985	6,494	1.5
1992	385,767	8,006	2.1
1993	428,020	5,537	1.3
1994	406,619	4,609	1.1

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.

2. 融資限度 및 條件

정부는 融資限度額 및 條件을 사업이 처음 시작된 1982년도에 가구당 200만원 限度로 2年据置 3年償還, 年利 10%의 조건으로 융자하였으나, 1987년도에는 그 限度를 300만원으로 인상하였고 融資條件도 5년거치 5년상환, 연리 8%로 변경하였으며, 1989년부터는 다시 年利를 6%로 인하하고 融資限度를 400만원으로 인상하였다. 1992년에는 融資限度를 500만원으로, 다시 1993년도에는 700만원으로, 1995년에는 신용융자인 경우 900만원, 담보융자인 경우에는 1,700만원으로 각각 인상하였다.

이에 따라 家口當 平均 融資金額は 1982년 127만원에서 1994년 현재 558만원으로 증가되었으며(表 6-2 참조), 거치기간 중의 利子 및 상환기간 중의 元利金 償還方法(원금은 균등분할)은 매월, 연 4회, 연 2회 중에

서 용자신청자의 선택에 따라 결정된다.

3. 融資節次

融資節次는 ① 融資希望者の 소정양식에 의한 融資申請, ② 담당공무원의 妥當性 調査 및 자립전망이 있고 원리금 상환이 가능한 사업을 추천, ③ 읍·면·동장의 對象者 決定, ④ 읍·면·동장의 용자기관 및 신청인에 대한 決定事項 通報, ⑤ 용자기관의 融資 순으로 수행된다.

融資機關은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 6대도시에 있어서는 국민은행의 각지점에서, 기타 지역에서는 농업협동조합의 시·군지부 또는 단위조합에서 용자하게 된다.

읍·면·동장으로부터 融資對象者로 결정통보를 받은 용자신청인이 용자기관에 용자신청을 할 때에는 1인의 連帶保證人³⁾을 세우는 것이 요구된다. 이 경우 國民銀行에서 요구하는 보증인의 資格基準은 ① 용자금액이 500만원 이내인 경우 財産稅 納付實績이 있거나 연간 勤勞所得이 600만원 이상인 자이며, ② 900만원 이상의 금액을 용자받고자 할 때에는 財産稅 3만원 이상 납부자나 연간 勤勞所得이 1,200만원 이상인 자이다. 農協에서는 連帶保證人이 근로소득자인 경우 국민은행과 동일하나 재산세를 납부하는 경우는 ① 용자금액이 200만원 이하인 경우는 財産稅 납부실적이 있는자, ② 700만원 이하인 경우는 5천원 이상의 財産稅 납부자, ③ 900만원 이상인 경우 1만 5천원 이상의 납부자로 그 자격기준을 정하고 있다.

3) 1인의 연대보증인으로서 자격기준을 충족할 수 없을 경우는 2인이상의 연대보증인 자격 합산 적용이 가능하다(보건복지부, 생활보호사업지침, 1995, p.41. 참조).

4. 事後管理

읍·면·동장은 금융기관의 융자실행결과 통보에 따라 융자가구마다 ‘生業資金融資 事後管理 카드’를 작성·비치하고 담당공무원으로 하여금 ① 분기별 1회이상 융자가구의 元利金 償還與否와 融資金 運營實態를 파악하여 기록을 유지하고 적절한 지도를 하게 하여야 하며, ② 債務者가 타지역으로 轉出할 경우에는 전입지 읍·면·동장에게 이 카드를 즉시 송부하고, 해당 융자기관에도 그 사실을 통보해야 한다.

아울러 시·도지사는 철저한 事後管理를 위하여 읍·면·동장의 융자 추천의 적정성, 事後管理카드 기록관리, 지역주민에 대한 홍보활동 상황 등 제반 융자업무에 대한 이행여부와 대손보전후 채권관리에 대하여 연 2회이상의 特別 指導·點檢을 실시하여야 한다.

5. 財 源

生業資金融資는 매년 財政投融資特別會計에 계상되는 財源規模에 따라 정해진 融資條件에 의거하여 融資되고 있다. 財源規模는 1982부터 1986년 동안은 매년 50억원 수준을 유지하여 오다가 1987년 200억원으로 증액되었으며 1988년에 300억원으로 증액되었고, 1989년에 다시 200억원으로 감소되었다가 1991년에 280억원으로 증액되어 1995년 현재 360억원이다(表 6-3 참조). 한편 生活保護事業豫算에서 生業資金融資實績이 차지하고 있는 비중은 1990년 6.2%에서 1995년 현재 8.7% 수준으로 증가 추세를 나타내고 있다.

〈表 6-2〉 生活保護支出對比 生業資金融資 支出規模

(단위: 백만원)

	생활보호사업예산 (A)	생업자금융자실적(B)	B/A(%)
1990	321,339	19,822	6.2
1991	346,386	19,428	5.6
1992	350,782	30,636	8.7
1993	359,988	26,479	7.4
1994	360,866	25,700	7.1
1995	413,550	36,000 ¹⁾	8.7

註: 1) 계획치임.

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 1994.
 _____, 『주요업무자료』, 각년도.

〈表 6-3〉 年度別 生業資金融資 實績

(단위: 백만원)

구분	배정액	융자실적		융자 비율 (%)	가구당 평균융 자금액	융자조건		
		융자 건수	융자 금액			한도액	조 건	이자율
1982	5,000	2,664	3,384	67.7	1.27	2	2년거치3년상환	연10%
1983	5,000	3,948	5,629	112.6	1.43	2	"	"
1984	5,000	3,663	5,556	111.1	1.52	2	"	"
1985	5,000	3,124	4,371	87.4	1.40	2	"	"
1986	5,000	2,784	3,850	77.0	1.38	2	"	"
1987	20,000	6,145	12,479	62.4	2.03	3	5년거치5년상환	연 8%
1988	30,000	9,026	19,315	64.4	2.14	3	"	"
1989	20,000	9,322	22,647	113.2	2.43	4	"	연 6%
1990	24,000	6,847	19,822	82.6	2.89	4	"	"
1991	28,000	6,494	19,428	69.4	2.99	4	"	"
1992	28,000	8,006	30,636	109.4	3.83	5	"	"
1993	28,000	5,537	26,479	94.6	4.78	7	"	"
1994	28,000	4,609	25,700	91.8	5.58	7	"	"
1995	36,000	-	-	-	-	9	"	"

資料: 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.
 _____, 『보건사회통계연보』, 각년도.
 _____, 『생활보호사업지침』, 1995.

第2節 評價

生業資金融資事業을 평가하기 위한 일반적인 價値基準으로 效果性, 效率性, 適切性, 衡平性 등을 들 수 있다. 이러한 개념들은 매우 추상적인 개념들이나 대체로 效果性은 目標達成의 程度로, 效率性은 單位 費用 當 便益으로 정의하고 있다. 適切性은 生業資金의 規模 즉, 豫算의 適切性과 융자한도, 이자율, 상환기간 등의 給與內容의 適切性으로 나누어 살펴볼 수 있으며, 衡平性은 受給者간 형평성과 受給者와 非受給者間의 형평성으로 나누어 살펴볼 수 있다.

〈表 6-4〉 生業資金融資事業 評價基準

價 値	評 價 基 準
效果性	- 생업기반 조성 정도 - 자활·자립 정도 - 생활안정 정도
效率性	- 생업자금융자의 비용 편익 정도 - 생활보호융자금 상환율
適切性	- 거시적 차원의 적절성 · 재원규모의 적절성 - 미시적 차원의 적절성 · 융자자금 액수의 적절성 · 상환기간의 적절성 · 이자율의 적절성
衡平性	- 생업자금융자의 형평성 · 생활자금융자가 필요한 사람에게 가는가? 즉 생활자금융자 선정기준은 타당한가? · 융자시의 보증문제나 신청의 복잡성, 홍보 부족 등의 현상으로 욕구가 큰 사람에게 융자가 제공되지 않는 경우는 얼마나 되는가

1. 生業資金의 效果性

效果性이란 가치척도는 목표달성 정도를 의미하므로 生業資金融資事業의 效果성을 알아보기 위해서는 우선 生業資金融資事業의 목표를 살펴 보아야 한다. 生業資金融資事業의 목표는 生活保護對象者에게 장기저리의 生業資金을 융자 지원함으로써 생업의 기반을 조성하는 동시에 자활 자립 및 생활안정을 도모하는 데 있다⁴⁾. 그러므로 결국 生業資金融資事業의 效果성은 生業資金融資를 받은 가구들이 生業資金融資事業의 구체적인 목표 즉, ① 生業基盤 造成, ② 自活, ③ 生活安定을 어느 정도 달성하였는가를 파악하는 문제로 귀착된다. 그러나 이러한 구체적인 목표들은 서로 매우 밀접한 연관성을 갖고 있으며, 生業資金을 포함한 자활 프로그램의 窮極의인 目標는 自活에 있으므로 生業資金의 效果性 尺度는 生業資金 受給者가 얼마나 자활을 하였느냐로 귀착된다고 볼 수 있다.

목표의 구체화 다음으로 이러한 구체적인 목표들을 대표할 수 있는 代理變數가 무엇인가에 대한 검토를 하여야 한다. 그러나 대표할 수 있는 대리변수에는 이미 연구자의 주관적인 가치판단이 전제된다는 문제점과 이러한 대리변수를 실제자료에서 구하는데 어려움이 있다.

가. 自活程度

본 연구에서는 生業資金融資事業이 자활에 미치는 정도를 巨視的 觀點과 微視的 觀點으로 나누어 살펴보고자 한다. 거시적 관점의 生業資金이 자활에 미치는 정도(효과성)는 「생활보호대상자 현황분석」 자료를 바탕으로 生業資金을 수급한 가구의 자활률을 살펴보고, 미시적 관점의 효과성은 受給者 또는 社會福祉專門要員이 의식하거나 판단하

4) 보건복지부, 생활보호사업지침, 1995, p.39.

고 있는 生業資金의 효과성을 중심으로 살펴보고자 한다.

먼저 거시적 관점에서의 자활에 미치는 정도를 파악하고자 하는 生業資金에 의한 年度別 自活實績과 生業資金 受給者數를 정리하면 다음과 같다. 연도별 生業資金에 의한 자활 가구수를 전년도⁵⁾ 生業資金融資 수급가구수로 나눈 비율을 살펴보면 1989년 25.9%에서 1992년에 61.0%로 상승하였다가 1994년에 다시 55.9%로 하락하였다.

그러나 이러한 연도별 비율은 사업별 효과 발생시기의 차이로 인하여 그 의미가 다소 약화될 수도 있다. 따라서 「생활보호대상자 현황 분석」자료에서 生業資金에 의한 자활가구수가 밝혀지고 있는 기간 동안의 生業資金에 의한 자활가구 全數를 수급가구 全數로 나눈 자활률 41.8%를 거시적 관점에서 살펴본 生業資金의 자활에 미치는 효과로 보는 것이 보다 더 타당할 것이다.

〈表 6-5〉 年度別 生業資金融資實績 對比 生業資金에 의한 自活 家口數
(단위: 가구수, %)

연도\가구	생업자금 수급자수(A)	생업자금에 의한 자활 가구수			비율 (B _t /A _{t-1}) ¹⁾
		계(B)	거택	자활	
1988	9,026				
1989	9,322	2,341	34	2,307	25.9
1990	6,847	2,663	75	2,588	28.6
1991	6,494	3,061	204	2,857	44.7
1992	8,006	3,964	119	3,845	61.0
1993	5,537	3,761	102	3,659	47.0
1994	4,609	3,095	100	2,995	55.9
계	45,232('88~'93)	18,885('89~'94)			41.8

註: 1) 生業資金에 의한 자활가구수를 전년도 生業資金融資 가구수로 나눈 것은 生業資金融資의 효과가 나타나는 기간을 1년으로 가정한 것임.

資料: 보건복지부, 「보건사회백서」, 각년도.

_____, 「생활보호대상자 현황분석」, 각년도.

5) 사업의 종류에 따라 효과 발생시기에서 다소 차이가 있겠지만 생업자금을 수급한 1년 후에 효과가 나타나는 것으로 가정한 것임.

위와 같은 사실은 본 연구의 社會福祉專門要員을 대상으로 실시한 우편조사의 ‘生業資金 受給家口の 成功與否’에서도 비슷한 결과를 보이고 있다. 調査結果는 生業資金을 수급한 가구 중 성공한 가구비율이 36.3%, 실패한 가구비율이 27.7%, 아직 판단할 수 없는 가구비율이 36.0%로 나타났다. 만약 아직 성공여부를 판단할 수 없는 가구 중 절반이 자활을 한다면 자활 가구비율은 54.3%가 될 것이다. 이는 1994년 자활률 55.9%에 거의 육박하는 수준이다. 이를 지역별로 나누어 살펴보면 농촌지역의 성공비율(41.0%)이 도시지역의 성공비율(32.7%)보다도 높게 나타나고 있다(表 6-6 참조).

이와 같은 이유로는 첫째, 도시지역이 농촌지역 보다 生業資金의 목적외 지출비율이 높고(表 6-17 참조) 둘째, 生業資金 限度는 지역별로 동일한 반면에 사업에 필요한 자금은 도시지역이 농촌지역 보다도 많기 때문인 것으로 판단된다(表 6-12 참조).

〈表 6-6〉 生業資金을 受給한 家口の 成功比率

(단위: %)

구 분	도 시	농 촌	전 국
성공한 가구 비율	32.7	41.0	36.3
실패한 가구 비율	31.5	22.8	27.7
성공 여부를 아직 판단할 수 없는 가구비율	35.8	36.2	36.0
계	100(62)	100(48)	100(110)

註: ()안은 응답자수임.

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

다음으로 生業資金이 자활에 미치는 微視的인 觀點의 效果性を 파악하기 위하여 客觀的인 側面과 主觀的인 側面을 동시에 고려하여 살펴보고자 하였다. 미시적 관점의 효과성을 객관적인 측면에서 파악하고자 자

활프로그램 受給者 추적조사 자료를 Logit모형을 사용하여 ‘生業資金(자활프로그램) 自活寄與率’ 추정을 시도하였다. 그러나 추정결과⁶⁾가 『생활보호대상자 현황분석』자료 및 自活 프로그램들에 대한 일반적인 評價⁷⁾와는 다르게 나타났다⁸⁾. 이와 같은 이유가 표본오차(smaple error) 때문에 발생한 것인지 아니면 偏倚(bias)로 인하여 발생한 것인지를 알 수 없다. 그러므로 일반적인 평가와 小標本에 의한 추정결과가 다를 경우 조사결과의 이용은 매우 조심스러울 수 밖에 없다. 여기에 관해 심도있는 후속연구가 이루어져야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 프로그램별 自活寄與率 推定結果를 단순 참고 자료로만 이용하고자 한다.

주관적 측면의 효과성 파악은 ‘社會福祉專門要員이 판단하는 生業資金의 效果性’ 및 ‘生業資金 受給者가 인식하는 生業資金의 效果性’을 이용하여 살펴보고자 한다. 먼저 生業資金 受給者가 의식하고 있는 生業資金에 대한 주관적 효과성을 살펴보면 다음과 같다. 生業資金의 자활 효과에 대한 조사결과 ‘매우 큰 도움이 되었다’가 14.9%, ‘도움이 되었다’가 62.2%, ‘별로 도움이 되지 않았다’가 21.6%, ‘거의 도움이 되

6) 추정결과는 아래와 같다.

$$\begin{aligned} \log(p/(1-p))/2 + 5 = & 4.1586 + .00436 Y + .10188 FS + .29922 R \\ & (12.93) \quad (3.22) \quad (1.90) \quad (1.96) \\ & + .40108 ED + .55179 RE + .83859 JT \\ & (2.20) \quad (2.67) \quad (3.38) \\ (CHI. = 262.243 \quad D.F. = 259 \quad p = .432) \end{aligned}$$

Y : 가구소득의 증가분

FS: 가구규모를 나타내는 더미변수

R : 지역을 나타내는 더미변수

ED: 교육보호 수급 여부를 나타내는 더미변수

RE: 생업자금 수급 여부를 나타내는 더미변수

JT: 직업훈련 수급 여부를 나타내는 더미변수

7) 3장 2절 참조.

8) 자활프로그램들에 대한 효과성 크기는 교육보호, 생업자금, 직업훈련 순이나, 추정결과는 역순으로 나타났다.

지 않았다'가 1.4%로 나타나고 있어 受給者들의 77.1%가 긍정적으로 응답하고 있다. 이를 지역별로 나누어 살펴보면, 비록 도시에서의 효과가 다소 낮게 나타나고 있으나, 도시와 농촌간의 유의적인 차이는 없는(.6245) 것으로 조사되었다. 즉 受給者의 거주지역에 관계 없이 生業資金融資事業이 자활에 많은 영향을 미친 것으로 受給者들은 판단하고 있다.

〈表 6-7〉 受給者가 意識하는 生業資金의 自活效果(地域別)

(단위: 가구, %)

구 분	도 시	농 촌	전 국
매우 큰 도움이 됨	4(12.1)	7(17.1)	11(14.9)
도움이 됨	20(60.6)	26(63.4)	46(62.2)
별로 도움이 안됨	8(24.2)	8(19.5)	16(21.6)
거의 도움이 안됨	1(3.0)	-	1(1.4)
	33(44.6)	41(55.4)	74(100)

註: CHI. 1.75645 D.F. 3 SIG. 0.6245

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 6-8〉 受給者가 判斷하는 生業資金의 自活效果(自活與否別)

(단위: 가구, %)

구 분	자 활	비 자 활	계
매우 큰 도움이 됨	8(15.4)	3(13.6)	11(14.9)
도움이 됨	34(65.4)	12(54.5)	46(62.2)
별로 도움이 안됨	9(17.3)	7(31.8)	16(21.6)
거의 도움이 안됨	1(1.9)	-	1(1.4)
	52(70.3)	22(29.7)	74(100)

註: CHI. 2.78056 D.F. 3 SIG. 0.8358

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

위와 같은 受給者가 판단하는 生業資金의 自活效果를 受給者의 自活與否에 따라 나누어 살펴보면 다음과 같다. 자활한 가구의 긍정적인 응답(80.8%)이 자활하지 못한 가구의 응답(68.1%)보다 높게 나타나고 있으나 이러한 차이는 통계적으로 유의성이 없는(.8358) 것으로 나타나고 있다. 즉 生業資金을 수급하였지만 아직도 자활하지 못한 가구와 자활한 가구간에는 生業資金의 效果性 認識에서 차이가 날 것이라는 일반적인 견해는 棄却되었다. 이는 生業資金을 수급하고 자활을 하지 못한 가구가 비록 아직은 자활을 하지 못하였지만 그 효과는 자활한 가구와 마찬가지로 높다고 인식하고 있기 때문이다.

한편 生業資金의 자활 효과에 대하여 社會福祉專門要員의 56.2%가 효과적이라고 응답하고 있다. 이는 受給者가 느끼는 77.1% 보다는 낮지만 긍정적인 효과성을 인정하고 있다. 社會福祉專門要員의 거주지역에 따른 효과성에 대한 인식정도의 차이는 농촌지역 거주 社會福祉專門要員이 도시지역 거주 社會福祉專門要員 보다 더 효과적이라고 응답하고 있으며, 이러한 차이는 統計的 有意性을 지닌(.0451) 것으로 나타나고 있다.

〈表 6-9〉 社會福祉專門要員이 判斷하는 生業資金의 自活 效果
(단위: 가구, %)

구 분	도 시	농 촌	전 국
매우 효과적임	17(7.9)	16(16.5)	33(10.5)
효과적임	96(44.4)	47(48.5)	143(45.7)
별로 효과적이지 못함	88(40.7)	31(32.0)	119(38.0)
거의 효과적이지 못함	15(6.9)	3(3.1)	18(5.8)
	216(69.0)	97(31.0)	313(100)

註: CHI. 8.04277 D.F. 3 SIG. 0.0451

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995

이러한 지역간의 유의적인 차이의 원인을 지역별 적정 生業資金規模 문제와 生業資金의 관리운영 측면으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 즉 먼저 지역별 적정 生業資金規模의 문제를 살펴보면, 현행 生業資金融資 한도액은 도·농간에 차이가 없으나 사업에 필요한 자금은 건물 임대료 등으로 도시지역에서 많이 소요되는 것으로 나타나고 있다⁹⁾. 다음으로 관리운영 측면을 살펴보면, 受給者 追跡調査結果 生業資金의 사업외 지출이 농촌의 경우 14.4%인 반면에, 도시의 경우 35.8%로 도시지역이 농촌지역 보다 두배 이상 사업외 지출을 하고 있다.

나. 生業基盤 造成 程度

生業資金融資事業의 구체적인 목표 중의 하나인 生業基盤 조성에 대한 효과성을 파악하기 위하여 먼저 生業基盤의 의미를 구체화 할 필요가 있다. 生業基盤이란 생활터전을 의미하므로 生業資金으로 새로운 사업을 시작하였다면 그 사업이 수급가구의 생활터전, 곧 生業基盤이 된다. 生業資金을 수급한 대부분의 가구들이 生業基盤을 조성하기 위하여 生業資金에 자기자본 또는 부채를 합하여 사업을 하고 있으므로, 生業資金의 生業基盤 조성에 대한 효과성은 총사업규모에 대한 生業資金의 기여정도로써 파악될 수 있다.

이를 위하여 본 연구에서는 ‘生業資金融資로 사업을 한 경우 총사업규모, 生業資金融資規模, 자기자본 및 부채규모’에 대한 조사를 과거 生業資金을 수급한 가구들에게 실시하였다. 추적조사 결과 과거(주로 1991년)에 生業資金融資를 받은 가구 중에서 生業資金融資로 사업을 한 경우(응답가구수 64가구)의 평균 生業資金融資規模는 305만원, 평균 총사업규모는 507만원인 것으로 나타나 生業資金이 총사업규모에

9) 생업자금 수급자 추적조사 결과 총사업규모는 도시 643만원, 농촌 443만원으로 나타남.

서 차지하는 비율인 生業資金의 기여율은 60.2%로 나타났다. 이를 지역별 나누어 살펴보면 도시 54.1%, 농촌 64.1%로 조사되었다.

〈表 6-10〉 總事業規模에 대한 生業資金融資의 寄與程度

(단위: 만원, %)

지역	총사업규모	생업자금융자금규모	비율
도시	643	348	54.1
농촌	443	284	64.1
전국	507	305	60.2

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

2. 生業資金의 效率性

效率性이란 가치척도는 비용에 대한 편익의 정도를 의미한다. 그러므로 生業資金融資의 效率性을 측정하기 위하여 生業資金融資 프로그램에 투입된 비용과 편익을 대표할 수 있는 대리변수가 무엇이며, 그에 대한 한계점이 무엇인가에 대한 분석이 선행되어야 한다. 대리변수의 한계점에 관한 논의는 효과성 분석에서 언급하였으므로 여기서는 생략하고자 한다.

자활프로그램의 效率性 분석에서 직업훈련, 교육보호, 취로사업 등의 비용계산은 프로그램별 예산을 그대로 사용하여도 무방하나, 生業資金融資 프로그램의 융자금액은 회수 가능한 금액이므로 예산 자체를 비용으로 간주할 수 없다. 따라서 生業資金의 費用은 總 生業資金融資規模에 公金利¹⁰⁾와 生業資金의 利子率 간의 차이와 期間(거치기간 및 상환기간)의 곱으로 계산된다¹¹⁾.

10) 정부차원에서는 공금리이나, 생업자금융자금예산의 기회비용, 관리비용 등을 무시하면, 프로그램 투입비용은 곧 수급자 입장에서는 프로그램으로 부터 얻을 수 있는 이익이 되므로 수급자 차원에서는 시장이자율을 사용할 수도 있다.

$$C = RE \times (r_1 - r_2) \times T$$

C : 生業資金融資事業의 費用
 RE : 生業資金融資事業의 規模
 r₁ : 公金利
 r₂ : 生業資金融資의 利子率(年 6%)
 T : 總融資期間

한편 生業資金 프로그램의 便益은 生業資金融資事業이 자활프로그램이므로 수급가구의 자활로 인한 생활보호예산의 절감분을 편익으로 간주할 수 있다. 즉 생활보호대상가구당 투입되는 연간 생활보호비용에 生業資金融資로 인한 자활가구수를 곱하고 평균 자활소요년수를 고려하여 정부지원 감소라는 政府次元의 便益¹²⁾을 구할 수 있다.

$$B = -c \times IH \times t$$

B : 便益
 c : 家口當 投入되는 年間 生活保護豫算(自活한 時點에서 부터 t年間の 家口當 平均豫算)
 IH: 生業資金融資로 인한 自活家口數
 t : 平均自活所要期間

11) 생업자금의 상환불능 부분을 고려하면 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$C = (RE - re) \times (r_1 - r_2) \times T + re$$

C : 생업자금융자사업의 비용
 RE : 생업자금융자사업의 규모
 r₁ : 공금리
 r₂ : 생업자금융자의 이자율(연 6%)
 T : 총융자기간
 re : 상환불능인 생업자금

그러나 수급자에게 생업자금융자금액을 상환받지 못하면 보증인에게 변제를 요구할 수 있으므로 비용 계산에서는 상환불능 부분을 제외하였다.

12) 생업자금융자를 받고 비록 자활은 되지 못하였으나 소득이 증가한 경우도 생업자금융자의 편익이다. 그러나 이 경우는 생활보호예산상에 전혀 영향을 미치지 못하는 개별 가구차원의 편익이라고 볼 수 있다.

이상의 費用과 便益에 관한 식에서 여타 변수들은 비교적 객관적인 자료를 이용하여 계산할 수 있으나 生業資金 受給者 가구가 만약 生業資金을 받지 않았을 경우의 자활소요기간인 평균 자활소요기간(t)에 대한 자료는 구할 수 없다. 따라서 費用과 便益 期間을 배제한 1년간의 費用과 便益을 연도별로 정리하여 비교하면 다음과 같다. 이 경우 총 生業資金融資期間(T)과 平均 自活所要期間(t)의 차이를 무시한 것이나 다음과 같은 이유에서 費用보다 便益이 과소 추정될 가능성이 있다. 生業資金 융자기간은 5년거치 5년분할 상환인 반면에 1994년의 경우 자활전망이 없는 가구가 生活保護對象者 중에서 40.3%, 自活保護對象家口 중에서 23.7%¹³⁾에 이르고 있는 현실을 감안하면 平均 自活所要期間이 生業資金融資期間 보다 길 가능성이 많기 때문이다.

〈表 6-11〉 生業資金融資에 대한 費用 便益分析

(단위: 백만, %)

연 도	연 간 비 용(C)			연 간 편 익(B)			비 율 (B/C)
		융자금액	이자율 차이 ¹⁾		가구당 연간비용 ²⁾	자활 가구수	
1988	773	19,315	4	815	0.348	2,341	105.4
1989	1,359	22,647	6	1,204	0.452	2,663	88.6
1990	1,189	19,822	6	1,592	0.520	3,061	133.9
1991	1,166	19,428	6	2,175	0.549	3,964	186.5
1992	1,838	30,636	6	2,099	0.558	3,761	114.2
1993	1,589	26,479	6	1,984	0.641	3,095	124.9

註: 1) 공금리와 융자이자율의 차이임.

2) 가구당 연간비용은 주택과 자활로 나누어 주택보호의 경우는 주택보호 예산과 의료보호 예산을 포함하였으며, 자활보호의 경우는 학비지원, 직업훈련, 취로사업, 지방이주사업, 생업자금의 연간비용, 의료보호 예산을 포함하여 가구당 연간비용을 산출하였음.

13) 보건복지부, 생활보호대상자 현황분석, 1994, p.109.

이와같은 점을 감안하더라도 〈表 6-11〉의 결과를 살펴보면 연도별 便益이 6년 중 1년을 제외하고는 費用보다 높다. 이러한 사실은 경제성장과 복지를 상호대립적인 관계로 인식하여 복지를 경제성장의 저해요인으로 간주한 일부학자의 견해와 生業資金融資事業을 포함한 생활보호사업이 經濟의 效率性を 무시한 衡平性 만을 추구하는 소비적인 프로그램이라는 정부일각의 비판적인 시각을 뒤엎는 결과이다. 이와 같이 生業資金融資事業은 복지수준의 제고와 지속적인 경제성장을 위한 국가 경쟁력 제고라는 새로운 貧困對策의 패러다임인 生産的·投資型 福祉模型에 적합한 프로그램이므로 예산규모가 확대되어야 할 것이다.

3. 生業資金의 適切性

生業資金融資의 適切性は 貸付 内容を 중심으로한 미시적인 차원에서의 適切성과 生業資金豫算에 대한 거시적 차원의 適切性으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 미시적인 차원에서는 給與内容 즉, 용자한도, 상환기간, 이자율 등이 자활기반을 조성하는데 충분한지를 검토하고, 거시적인 차원에서는 예산규모의 適切性を 검토하고자 한다.

가. 融資金額의 適切性

融資金額規模가 자활을 위한 금액으로 적정한가를 알아보기 위한 설문으로 ‘生業資金融資 규모는 적정하였는가’라는 질문에 매우 충분하였다고 응답한 가구는 한 가구도 없으며, 충분한 편이라고 응답한 가구는 28.4%인 반면에 부족하거나 아주 부족하다고 응답한 가구가 71.6%에 이르고 있다. 부족하거나 아주 부족하다고 응답한 71.6%가구들의 평균적인 부족금액은 355만원으로 나타나 평균 용자금액 322만

원의 1.1배로 조사되었다. 지역간에는 도시지역이 농촌지역보다 부족하거나 아주 부족하다는 응답이 비록 다소 높게 나타났으나 지역간의 차이는 통계적인 유의성이 없는(.3679) 것으로 나타났다.

〈表 6-12〉 生業資金融資 規模의 充分性(地域別)

(단위: 가구수, %)

구 분	도 시	농 촌	전 국
매우 충분	-	-	-
충분한 편	7(21.9)	14(33.3)	21(28.4)
부족한 편	19(59.4)	24(57.1)	43(58.1)
매우 부족	6(18.8)	4(9.5)	10(13.5)
	32(43.2)	42(56.8)	74(100)

註: CHI. 1.99990 D.F. 2 SIG. 0.3679

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

위와 같은 지역별 生業資金融資規模의 適切性を 자활여부에 따라 나누어 살펴보면 다음과 같다. 生業資金을 수급하였지만 아직도 자활하지 못한 가구가 통계적인 유의성은 없으나(.1419) 오히려 충분하다고 응답한 가구 비율이 자활한 가구보다 높게 나타났다.

〈表 6-13〉 生業資金融資 規模의 充分性(自活與否別)

(단위: 가구수, %)

구 분	자 활	미 자 활	계
매우 충분	-	-	-
충분한 편	13(26.0)	8(33.3)	21(28.4)
부족한 편	30(60.0)	13(54.2)	43(58.1)
매우 부족	7(14.0)	2(12.5)	10(13.5)
	50(67.6)	24(32.4)	74(100)

註: CHI. 6.88925 D.F. 2 SIG. 0.1419

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995

이러한 사실에서 生業資金을 수급한 후 자활한 가구들의 총사업규모가 자활을 하지 못한 가구들의 총사업규모보다 상대적으로 컸음을 간접적으로 알 수 있다.

나. 利率 및 融資期間의 適切性

生業資金融資의 이자율 및 융자기간에 대하여 社會福祉專門要員과 受給者들 대부분이 융자기간에 대하여서는 적절하다는 평가를 내리고 있다. 그러나 이자율은 공금리 보다 낮은 이자율인 연리 6%를 적용하고 있음에도 불구하고 저소득층을 대상으로 실시하고 있는 기타 프로그램의 이자율(무이자 또는 연 4%) 보다 높기 때문에 매우 높다는 포함한 높은 편이라고 응답한 가구가 21.7%에 이르고 있는 것으로 나타났다.

이자율에 대한 地域別 受給者들의 반응은 도시의 경우 매우 적절하다는 포함한 적절하다고 밝힌 가구비율이 94.7%인 반면에 농촌의 경우 64.4%에 불과하여 지역간 차이가 통계적으로 유의미(.0000)한 것으로 나타나고 있다(表 6-14 참조).

〈表 6-14〉 生業資金融資 利率의 適切性(地域別)

(단위: 가구수, %)

구 분	도 시	농 촌	전 국
매우 적절	19(50.0)	5(11.1)	24(28.9)
적절한 편	17(44.7)	24(53.3)	41(49.4)
좀 높은 편	1(2.6)	16(35.6)	17(20.5)
매우 높은 편	1(2.6)	-	1(1.2)
	38(45.8)	45(54.2)	83(100)

註: CHI. 23.17154 D.F. 3 SIG. 0.0000

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

利率에 대한 반응을 自活與否別로 나누어 살펴보면, 자활한 가구의 경우 78.2%가 適切性 측면에서 긍정적으로 응답하고 있는 반면에 자활하지 못한 가구는 그 비율이 78.5%로 나타나고 있어 자활여부에 따른 차이가 거의 없는 것으로 나타나고 있으며, 利率에 대한 인식과 자활여부간의 독립성 검정결과도 자활여부간의 차이는 통계적 유의성이 없는(.7599) 것으로 나타나고 있다.

〈表 6-15〉 生業資金融資 利率의 適切性(自活與否別)

(단위: 가구수, %)

구 분	자 활	미 자 활	전 국
매우 적절	15(27.3)	9(32.1)	24(28.9)
적절한 편	28(50.9)	13(46.4)	41(49.4)
좀 높은 편	11(20.0)	6(21.4)	17(20.5)
매우 높은 편	1(1.8)	-	1(1.2)
	55(66.3)	28(33.7)	83(100)

註: CHI. 3.37949 D.F. 3 SIG. 0.7599

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

다. 財源의 適切性

거시적인 차원에서 현재의 生業資金融資 예산규모가 生業資金을 원하는 가구에게 충분히 조달될 수 있는 규모인가를 「생활보호대상자 현황분석」 자료를 바탕으로 살펴 보면 다음과 같다. 生業資金을 지원받으면 자활이 가능한 가구수는 生活保護對象者가 매년 줄어들고 있는 것에 비례하여 매우 큰 폭으로 줄어들고 있으며, 수급가구 또한 生業資金 豫算의 증액에도 불구하고 한도액의 증가속도가 더 빨라 受給家口數는 오히려 줄어들고 있다. 그 결과 生業資金을 지원받으면 자활이 가능한 가구 대비 수급한 가구 비율은 연도별 약간의 차이가 있으나

약 10%내외이다.

〈表 6-16〉 生業資金을 받으면 自活可能한 家口 對比 受給家口

(단위: 가구, %)

	생업자금을 지원 받으면 자활가능한 가구 (A)	수급가구(B)	B/A(%)
1989	91,067	9,322	10.2
1990	86,719	6,847	7.9
1991	87,389	6,494	7.4
1992	71,295	8,006	11.2
1993	55,196	5,537	10.0
1994	41,244	4,609	11.2

資料: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.
 _____, 『보건사회백서』, 각년도.

第 3 節 政策課題

生業資金에 대한 정책과제는 평가결과를 바탕으로 길버트와 스펙트(N. Gilbert and H. Specht)의 ‘선택의 4가지 차원’인 割當, 給與, 傳達體系, 財政으로 나누어 정리하되, 제4절 改善方案의 優先順位를 감안하여 문제점 중심으로 논의 순서를 관리운영체계, 수급자 선정, 급여, 예산 순으로 기술하고자 한다.

1. 管理運營體系의 不實

가. 綜合的인 自活支援體系 未備

生業資金 受給者 追跡調査에 나타난 受給者의 自活 失敗要因과 成功要因으로서 주요한 변수로는 본인들의 自活意志 程度, 經驗과 技術所持與否, 적절한 業種 選擇與否, 生業資金의 他用途 轉用與否 등으로

나타났다. 즉 이러한 변수들은 그동안 기존 연구들이 生業資金의 問題點으로 주로 지적하고 있던 生業資金의 內容(規模, 利率, 償還期間)보다도 더 중요한 것으로 나타났다¹⁴⁾.

따라서 生業資金融資事業의 궁극적인 목표인 수급가구의 자활을 위하여 무엇보다도 필요한 것은 生活保護對象者에 대한 自活意志를 고취 시킬수 있는 프로그램의 開發, 資本(生業資金)과 技術(職業訓練)의 連繫方案, 사업에 필요한 업종선택에 관한 情報提供, 경영기술의 指導 및 專門相談, 生業資金의 他用途 轉用을 막을 수 있는 제도적인 장치 및 보완 프로그램의 개발 등이다. 그러나 이러한 일들을 효율적으로 처리할 수 있는 종합적인 支援體系가 제대로 마련되어 있지 않다.

나. 生業資金의 他用途 轉用

生業資金을 다른 用途로 轉用되는 경우가 많아 生業資金融資의 自活效果가 저해되고 있다. 1990년 한국보건사회연구원 조사에서 轉用時의 用途를 보면, 빚갚음(32.7%)이 가장 높고, 뒤를 이어 전세자금(30.6%), 생활비충당(22.4%) 등으로 나타나고 있다.

본 연구의 조사결과에서도 生業資金의 24.2%가 사업외에 사용되고 있는 것으로 조사되었다. 이를 지역별로 나누어 살펴보면, 도시의 경우는 35.8%, 농촌의 경우 14.4%가 事業外에 지출된 것으로 조사 되었다. 사업외 支出內譯을 살펴보면 都市의 경우 전세보증금 등의 住宅資金의 비중이 가장 높고 다음으로 子女 教育費, 醫療費, 其他 生活費 순이며, 農村의 경우 負債償還 비중이 가장 높고 다음으로 住宅資金, 醫療費, 其他 生活費, 子女 教育費 순으로 나타나고 있다.

14) 상대적으로 더 중요하다는 의미일 뿐 급여내용이 중요하지 않다는 것은 아님.

〈表 6-17〉 生業資金의 使用處

(단위: 금액에 대한 %)

사 용 항 목		도 시	농 촌	전 국
사업자금 지출	원료비(예:물건구입 등)	13.8	63.7	40.3
	인건비	0	2.6	1.4
	임대료	23.1	3.1	12.2
	장비구입	20.7	11.3	16.2
	경상운영비	6.6	4.9	5.7
	소 계	64.2	85.6	75.8
사업외 지출	의료비	7.0	3.2	5.0
	주택자금(전세보증금)	11.5	3.3	7.1
	빛 갚는데	0	6.4	3.5
	자녀교육비	10.8	0.6	5.2
	기타 생활비	6.5	0.9	3.4
	소 계	35.8	14.4	24.2
합 계		100	100	100

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

2. 受給人員의 制限

受給者 選定과 관련된 政策課題로는 다음과 같이 세가지로 분류할 수 있다. ① 生業資金을 용자 받으면 자활이 가능한 가구가 보증인 규정 또는 홍보의 부족 등으로 生業資金을 수급하지 못하는 일이 없도록 하는 受給者 選定の 衡平性和 관련된 과제, ② 제한된 예산의 효율적인 집행을 위하여 受給者 選定에서 자활가능성이 높은 집단을 우선적으로 선정하는 效率性和 관련된 과제, ③ 수급인원의 확대 및 生業資金이 빈곤에 대한 事前的 豫防的 機能을 수행하도록 生業資金용자 대상을 잠재적 빈곤층까지 확대하는 장기적 과제이다.

가. 受給者 選定에서의 保證人 問題

生活保護對象者가 生業資金融資를 받으려고 할 경우, 保證人 設定 규정이 가장 큰 장애물로 작용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 1990

년 韓國保健社會研究院의 「社會福祉 實態와 欲求調査」에 의하면, 조사 대상자의 40.0%가 보증인 설정을 포함하는 ‘申請節次의 複雜性’을 가장 큰 문제로 지적하고 있는 것으로 나타났으며, 본 연구의 受給者 追跡調査에서도 재정보증인 설정에 어려움이 있었다고 응답한 가구가 56.0%로 나타났다. 따라서 受給者 選定過程에서 實需要者가 배제될 가능성을 차단하기 위해 融資時 必要條件의 완화가 요구되며, 이러한 관점에서 保證人 設定 규정의 再檢討가 요구되고 있다.

〈表 6-18〉 生業資金融資 申請時 財政保證人 設定에 대한 어려움 與否
(단위: 가구, %)

구 분	도 시	농 촌	전 국
어려움이 없었다	19(48.7)	18(40.0)	37(44.0)
약간 어려움이 있었다	12(30.8)	19(42.2)	31(36.9)
매우 어려움이 있었다.	8(20.5)	8(17.8)	16(19.0)
	39(46.4)	45(53.6)	84(100)

註: CHI. 1.18515 D.F. 2 SIG. 0.5529

資料: 한국보건사회연구원, 수급자 추적조사, 1995.

〈表 6-19〉 生業資金融資에 대한 問題點

	빈 도(명)	비 율(%)
상환기간이 짧다	509	14.5
이자율이 높다	533	15.2
금액이 적다	623	17.8
신청절차가 복잡하다	1,404	40.1
기타	436	12.4
합 계	3,505	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 1991.

또한 弘報의 不足으로 본 프로그램에 대한 인지도(31.5%)¹⁵⁾가 낮아 需要者間에 동일한 接近性이 보장되지 않고 있는 것이 문제로 지

적될 수 있다. 그러므로 接近性の 衡平性を 보장하기 위하여 弘報를 통한 프로그램의 認知度を 제고할 필요가 있다고 판단된다.

나. 受給者 選定基準의 優先順位 問題

選定基準의 優先順位에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 선정기준의 우선순위 결정에는 效率性和 衡平성을 동시에 고려하여야 한다. 제한된 예산의 효율적인 집행을 위하여 受給者 選定에서 자활가능성이 높은 집단을 우선적으로 선정하는 效率性 측면 즉, 自活可能性을 최우선적인 선별기준으로 하는 效率性的 측면과 롤즈(Rawls)의 분배적 정의관을 반영하여 한 사회의 가장 못사는 사람에게 가장 큰 이익이 돌아가도록 사회의 기본 구조를 짜야 한다는 내용을 담고 있는 最小極大化의 原則(maximin principle)의 衡平性 측면을 종합적으로 고려한 선정기준을 마련하여야 할 것이다.

다. 受給人員 및 融資對象 階層의 制限

生業資金의 效果性和 效率성은 매우 높다. 즉 受給家口의 自活率은 41.8%로 수급가구 거의 절반이 자활을 하고 있으며, 費用便益分析 결과 편익이 비용보다도 높게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 1994년의 경우 生業資金 수급가구는 生業資金을 받으면 자활이 가능한 가구 41,244가구의 11.2%인 4,609가구이다(表 6-16참조). 따라서 生業資金 受給家口數를 확대하는 것이 매우 중요한 정책과제이다.

受給者 選定과 관련되는 장기적인 정책과제로는 용자대상 계층의 확대의 필요성을 지적할 수 있다. 이는 빈곤대책이 기존의 단순한 구호차원의 소극적 복지정책에서 생산적·예방적 복지정책의 기능을 지

15) 임창호 외, 『도시빈곤층대책에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1989, p.185.

녀야 한다는 새로운 패러다임을 반영하는 것으로 이를 生業資金에 적용하면, 生業資金融資事業이 貧困에 대한 豫防的 機能을 수행할 수 있도록 溶자대상 계층을 확대하여야 할 것이다. 그러나 이러한 溶자대상 확대는 먼저 기존의 溶자대상 중 溶자를 받기를 원하는 사람에게 充分한 給與를 한 후 溶자대상 계층의 확대로 이어져야 할 것이다.

3. 自活에 不足한 給與水準

生業資金의 給與內容과 관련하여 지적되고 있는 정책과제로는 절대적인 수준의 문제와 상대적인 형평성의 문제이다. 絶對的인 給與水準의 문제는 生業資金의 給與規模, 融資期間, 利子率 등이 자활을 할 수 있는 수준인가에 대한 문제이며, 相對的인 衡平性의 문제는 生業資金의 給與內容과 저소득층을 대상으로 실시하고 있는 유사 프로그램의 給與內容간의 형평의 문제이다.

가. 未洽한 給與規模

給與內容 중에서 融資期間과 利子率 문제는 추적조사(주로 1991년 수급자에 대한) 결과 비교적 적당하다고 응답하고 있으나, 融資規模의 경우에는 응답자의 生業資金 既受給者의 71.6%가 自活基盤을 조성하는데 충분하지 못하다고 지적하고 있다. 이들 71.6% 가구들의 평균적인 生業資金 부족금액은 355만원으로 평균 溶자금액 322만원 보다 많은 것으로 조사되었다. 따라서 溶자규모의 확대를 위한 방안이 강구되어야 할 것이다.

나. 相對的인 衡平性 問題

현행 生業資金의 融資條件(상환기간, 이자율)에 대한 生業資金 受

給者 및 社會福祉專門要員들은 앞에서 밝힌 바 처럼 絶對的인 側面에서는 비교적 적당하다고 인식하고 있다. 그러나 여타 저소득층 지원 프로그램과의 相對的인 비교를 하면, 生業資金의 용자조건이 오히려 열악한 것으로 나타나고 있다. 지방자치단체에서 실시하고 있는 生活安定資金의 경우에는 無利子이며, 自立自助基金의 경우에는 이자가 연 4%인데 반하여 生業資金의 경우 연 6%이다. 따라서 利子率을 보다 낮게 설정하는 방안의 검토가 요구된다.

〈表 6-20〉 低所得層을 對象으로 하는 融資制度의 融資條件(1995)

용자제도	용자대상	한도액	용 자 조 건	금 리	소관 부처
생업자금용자	자활보호 대상자	900만원	5년거치 5년상환	연 6%	보건복지부
전세자금용자	전 세 금 만원이하		1년거치 3년상환	연 5%	지방자치단체
생활안정자금	자활보호 대상자	200만원	1년거치 2년상환	무이자	지방자치단체
자립자조기금	자활보호 대상자	1,000만원	3년거치 5년상환	연 4%	지방자치단체

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

4. 不足한 財源

生業資金의 效果性과 效率性이 매우 높음은 앞에서 지적하였다. 그럼에도 불구하고 生業資金 예산의 부족으로 1994년의 경우 生業資金을 받으면 자활이 가능한 가구 41,244가구의 11.2%인 4,609가구 만이 生業資金融資를 받았으며, 이들 가구의 평균 生業資金融資 規模는 적정규모이하인 558만원에 불과한 수준이다¹⁶⁾. 따라서 生業資金 適正財

16) 박순일 외, 『저소득층의 사회복지 수요분석』, 한국보건사회연구원, 1991, p.282에 따르면 1990년 자활보호대상자가 인식하는 생업자금의 최소규모

源을 확보하는 것은 매우 중요한 정책과제이며, 生業資金의 적정재원 규모는 生業資金을 지원받으면 자활이 가능한 가구수, 이들 가구들의 生業資金 욕구 정도, 적정 급여규모 등에 의하여 결정된다.

第 4 節 改善方案

生業資金融資事業에 관한 개선방안은 生業資金融資事業에 대한 評價와 기 受給者의 成功 및 失敗 要因을 반영하여 제시하고자 한다. 먼저 예산제약하의 단기적인 관점에서 개선방안들 간의 優先順位에 대하여 살펴보고, 다음으로 장기적인 改善方案을 포함한 개별적인 개선방안을 정리하고자 한다.

1. 政策의 優先順位

가. 政策의 優先順位 決定

제한된 자원을 이용하여 정책의 목표를 효율적으로 달성하기 위하여 무엇보다 필요한 것은 資源配分에 대한 優先順位를 정하는 일이다. 정책의 우선순위와 같은 선택의 문제는 주로 단기적인 관점에서 제한된 예산의 효율적인 운영이라는 측면에서 필요한 것이다. 生業資金融資事業과 관련하여 결정되어야 할 주된 優先順位 問題로는 ① 給與內容(급여규모, 이자율, 상환조건)을 內實化 하여야 할 것인가, ② 아니면 融資人員을 擴大하여야 할 것인가 하는 選擇問題이다.

이 문제를 해결하기 위하여 살펴보아야 할 사항으로는 첫째, 自活

는 825.8만원임.

保護對象家口 중에서 生業資金融資를 받고자 희망하는 가구들의 존재 여부를 조사하여 희망하는 가구가 없다면 給與內容을 개선하여야 할 것이며, 있다면 給與內容의 개선과 融資人員의 확대간의 판단을 유보하고 다른 조건들을 검토 한 후 결정하여 할 것이다. 둘째, 給與內容이 自活與否에 미친 영향 정도를 검토하여 그 정도가 없거나 미미할 경우에는 融資人員을 확대하여야 할 것이나, 그 정도가 클 경우에는 給與內容을 개선하여야 할 것이다.

生業資金融資를 받고자 희망하는 가구 존재여부를 파악할 수 있는 자료로는 앞에서 살펴본 「생활보호대상자 현황분석」 자료(表 6-16 참조)와 본 연구에서 실시한 조사자료가 있다. 여기서는 거시적인 「생활보호대상자 현황분석」자료는 앞에서 소개하였기 때문에 생략하고 社會福祉專門要員을 대상으로 실시한 우편조사 결과를 바탕으로 존재여부를 밝히고자 한다. ‘生業資金融資를 통하여 自活할 가능성이 있다고 판단되나, 받지 않거나 또는 못하는 가구가 담당지역에 있느냐’는 질문에 있다고 응답한 응답자가 61.8%, 없다고 응답한 응답자가 38.2%로 나타났으며, 있다고 응답한 지역의 평균 희망 가구수는 5.4가구로 나타났다.

給與內容 중 給與規模를 제외한 이자율과 상환조건이 자활여부에 미친 영향에 관한 자료는 없고 給與內容 중에서 給與規模가 가장 중요한 변수이다. 따라서 본 연구에서는 生業資金規模가 自活與否에 미친 영향 정도를 중심으로 분석하고자 한다. 먼저 급여규모를 평균이상과 평균이하로 나누고, 自活與否와 給與規模間의 χ^2 분석결과 통계적으로 유의성이 없는(.1149) 것으로 나타났다. 또한 給與規模와 自活與否間의 回歸分析 추정결과에서도 급여규모의 t값이 통계적 유의성이 없는(1.061) 것으로 나타났다. 즉 급여규모는 자활여부에 영향을 미치는 중요한 변수가 아니다. 이러한 현실은 社會福祉專門要員을 대상으

로 실시한 우편조사 중의 生業資金의 실패요인에 관한 설문조사에서도 용자금액의 문제는 自活意志(32.3%), 經驗과 技術의 不足(21.8%), 生業資金의 他用途 轉用(14.8%)에 이어 4위인 12.1%로 나타나 이를 뒷받침 해주고 있다.

다음으로 融資對象人員과 관련된 문제로 生業資金融資로 자활이 가능한 가구수는 〈表 6-16〉에서 살펴 본 바와 같이 연도별 수급가구의 약 9배에 달하는 것으로 밝혀지고 있다. 따라서 단기적인 관점에서 예산의 제약이라는 사실을 감안할 경우 給與內容의 개선과 대상인원의 확대간의 상충성 문제는 對象人員의 확대가 바람직할 것으로 판단된다. 그러나 이는 정책의 우선순위일 뿐이지 給與內容의 개선이 필요 없다는 점이 아니라는 사실을 밝힌다.

나. 融資對象의 優先順位 決定

앞에서 단기적인 관점에서 용자금의 개선 보다는 融資人員의 확대가 우선되어야 함을 언급하였다. 그러나 融資人員의 확대에는 다음과 같은 2차적인 優先順位の 문제에 봉착하게 된다. 生業資金을 지원받으면 자활이 가능한 용자대상 가구가 예산에 비하여 너무 많다는 점이다. 즉 生業資金을 지원받으면 자활이 가능한 가구수가 1994년의 경우 41,244가구이며 이중 수급가구는 4,609가구로서 수급가구 비율은 11.2%이다. 따라서 對象人員간의 優先順位 問題는 검토되어야 한다.

현행 生業資金融資事業에서 대상인원간의 우선순위에 관련되는 지침으로는 融資對象 資格要件으로서 다음과 같다. 生活保護對象者 중 自活保護者로서 ① 勤勞能力 및 自活意志가 왕성한 자, ② 전망있고 현실성 있는 事業計劃을 제시하는 자, ③ 대도시 生活保護對象者 지방이주사업에 의거 대도시에서 지방으로 이주한 자에게는 우선권이 부여된다¹⁷⁾.

본 연구에서는 생활보호사업지침에 나타난 優先順位(자격요건)를 조사에 나타난 生業資金의 成功과 失敗 要因을 이용하여 검증 내지는 보완하고자 한다.

1) 成功要因

과거 生業資金融資를 받은 가구들 중에서 성공한 가구들의 成功要因들을 추적조사의 개방형 응답내용을 토대로 정리하면 ① 성공의 첫 번째 요인은 무엇보다도 본인들의 自活意志 였으며, ② 두번째는 수급 가구들이 가지고 있는 技術(예, 지압기술)과 연계된 사업을 함으로써 보다 높은 自活效果를 얻었고, ③ 마지막으로 버섯, 화훼, 열대작물, 딸기, 생강 등의 경제작물을 생산함으로써 주위사람들의 기술적인 도움과 안정적인 판매처를 확보함으로써 자활하였다고 밝히고 있다.

〈表 6-21〉 生業資金融資의 成功要因(1順位)

(단위: 가구수, %)

구 분	도 시	농 촌	전 국
적절한 업종 선택	33(20.2)	21(23.1)	54(21.3)
본인의 자활의지	98(60.1)	64(70.3)	162(63.8)
전문요원의 적극적 지도감독	-	1(1.1)	1(0.4)
경험과 기술이 있어서	31(19.0)	5(5.5)	36(14.2)
기타	1(0.6)	-	1(0.4)
	163(64.2)	91(35.8)	254(100)

註: CHI. 11.05946 D.F. 4 SIG. 0.0259
 資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995

17) 보건복지부, 생활보호사업지침, 1995, p. 39.

社會福祉専門要員에 대한 우편조사에서 社會福祉専門要員들이 판단하고 있는 成功要因으로는 본인들이 自活意志 63.8%, 적절한 업종 선택 21.3%, 경험과 기술 14.2% 순으로 나타나고 있다. 이와같은 응답의 도시와 농촌간의 지역간 차이는 통계적인 유의성을 갖는(.0259) 것으로 조사되었으며, 특히 도시의 경우 경험과 기술의 중요성이 농촌보다도 높게 나타났다.

2) 失敗 要因

수급가구들이 스스로 밝히는 실패요인으로는 ① 수급가구의 사망이나 질병을 제일 큰 요인으로 지적하고 있으며, ② 두번째로는 전세금 등의 불가피한 사정으로 전용하였거나 용자를 본인 명의로 받거나 타인이 사용하였음을 솔직히 고백하고 있으며, ③ 사양산업(연탄판매업, 수동인쇄기)에 투자한 경우, ④ 사업규모가 너무 적어 자활하지 못한 경우, ⑤ 사업경험이나 사업관련 지식이 부족한 경우 등이다.

반면에 社會福祉専門要員들이 지적하고 있는 실패요인으로는 自活意志의 不足(31.9%), 經驗과 技術의 不足(22.1%), 生業資金의 他用途轉用(14.5%), 業種選擇의 잘못(13.6%), 融資金額의 不足(12.3%), 健康惡化(4.3%) 순으로 나타났다. 응답내용들을 도시와 농촌으로 나누어 살펴보면 도시의 경우 1순위가 經驗과 技術의 不足으로 나타나고 있는 반면에 농촌의 경우 1순위는 自活意志의 不足을 지적하고 있으며, 이러한 차이는 유의성을 갖는(.0027) 것으로 조사되었다.

이상의 자료들을 정리하면 自活保護對象者로서 ① 근로능력 및 自活意志가 왕성한 자, ② 경험과 기술(직업훈련과 연계)과 연계된 사업계획을 제시하는 자, ③ 전망있고 현실성 있는 사업계획을 제시하는 자 순으로 生業資金融資의 우선순위를 정하는 것이 바람직하다.

〈表 6-22〉 生業資金融資의 失敗要因(1順位)

(단위: 가구수, %)

구 분	도 시	농 촌	전 국
업종 선택의 잘못	20(13.0)	12(14.8)	32(13.6)
자활의지의 부족	36(23.4)	39(48.1)	75(31.9)
건강상태 악화	8(5.2)	2(2.5)	10(4.3)
경험과 기술의 부족	39(25.3)	13(16.0)	52(22.1)
융자액수 너무 적어서	23(14.9)	6(7.4)	29(12.3)
생업자금의 타용도 전용	27(17.5)	7(8.6)	34(14.5)
기타	1(0.6)	2(2.5)	3(1.3)
	154(65.5)	81(34.5)	235(100)

註: CHI. 20.04083 D.F. 6 SIG. 0.0027

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

2. 改善方案

가. 自活支援센터의 設置

生業資金融資事業을 포함한 자활프로그램의 窮極的인 目標인 受給 家口의 自活을 위하여 무엇보다도 필요한 것은 물질적인 급여와 함께 각종 支援體系의 構築이 필요하다(제8장 참조). 여기서는 生業資金과 관련하여 自活支援센터의 必要性 및 구체적인 事業에 관하여 언급하고자 한다.

앞에서 살펴 본 바와 같이 生業資金 受給者 추적조사 결과 受給者에 대한 自活失敗要因과 成功要因으로서 주요한 변수로는 본인들의 自活意志 程度, 經驗과 技術 所持與否, 적절한 業種選擇 與否, 生業資金의 他用途 轉用 與否 등이며, 이러한 변수들은 生業資金의 給與內容

(규모, 이자율, 상환기간) 보다도 오히려 더 중요하다. 따라서 이러한 生業資金의 문제점을 해결할 수 있는 종합적인 自活支援센터가 필요하며, 生業資金과 관련된 自活支援센터의 구체적인 業務는 다음과 같다.

첫째, 무엇보다도 중요한 것은 生活保護對象者(生業資金 受給者)에 대한 自活意志를 고취 시킬수 있는 프로그램의 개발이다. 이를 위하여 生業資金融資를 통해서 경제적 자립에 성공한 사례와 실패한 사례에 관한 책자를 만들어 自活意志를 북돋우는 교육의 실시가 필요하다.

둘째, 受給者들의 能力, 經驗, 技術 등을 종합적으로 검토하여 사업에 필요한 업종선택에 관한 情報를 提供하여 資本과 情報를 연계하는 업무를 하여야 한다. 또한 生業資金의 效果性を 높일 수 있도록 資本(生業資金)과 技術(職業訓練)이 결합된 上昇效果와, 資本(生業資金)과 資本(기타 支援金)이 결합한 規模의 效果를 거둘 수 있도록 다른 자활지원 프로그램과의 連繫方案을 구축하여 하여야 한다.

셋째, 경영기술 지도 등의 專門相談 및 情報提供으로 자활시 까지 事後管理를 함으로써 궁극적인 목표인 자활이 되도록 한다. 즉 生業資金 受給者를 종합적으로 관리함으로써 生業資金 支援, 創業支援, 自活이라는 연결고리를 강화하여 그 효과를 극대화 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

나 '生業資金融資基金'의 設置

매년 정부는 財政投融資特別會計(이하 재특) 자금 일부를 生業資金融資事業의 豫算으로 편성하고 있다. 그러나 이와같은 운영방식에는 몇가지 고려되어야 하는 점이 있다. ① 生業資金 측면에서는 적정예산을 확보하지 못하여, 자활에 필요할 정도의 적정 자금용자를 해주지 못하며, 아울러 生業資金融資를 원하는 많은 수요자가 있음에도 불구

하고 용자를 못해주고 있다. ② 財特 측면에서는 낮은 이자율(연 6%)과 용자금의 미상환으로 자금운영의 效率性이 저하되고 있다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 방안의 하나로 본 연구에서는 가칭 ‘生業資金融資基金’이라는 기금의 설치를 제안하고자 한다. 生業資金融資 재원은 受給者 또는 保證人으로부터 다시 회수되는 순환적 성격을 지니고 있으므로 ‘生業資金融資基金’이 설치되면 항구적인 자활운영기금이 될 것이다.

生業資金融資基金의 조성은 중앙과 지방자치단체가 일정비율을 분담하는 방식(matching-fund)이 바람직할 것으로 판단된다. 즉 지방자치단체가 그 지역의 특성을 고려하여 生業資金融資規模를 정하면 중앙정부는 지방정부의 財政狀況과 그 지역의 所得水準 등을 감안하여 差等支援하는 방식을 검토해 볼 수 있다. 즉 정부지원 규모는 지방정부의 재정상황과 소득수준 등을 감안하여 一定範圍(예, 40%~80%)내에서 중앙정부가 일반회계에서 보조하는 방식으로 기금을 조성하는 방식이 바람직 할 것으로 판단된다. 이러한 방식의 도입에는 미국의 要扶養兒童家族扶助(AFDC) 재원조달 방식을 참고할 필요가 있다¹⁸⁾.

이와같은 生業資金融資基金 설치에 따른 期待效果로는 ① 財特의 效率性 제고, ② 항구적인 生業資金融資기금의 확보로 生業資金의 내

18) AFDC의 재원은 연방정부, 주정부, 지방정부가 공동으로 부담하는 기금으로 부담률은 州別 1인당 소득수준에 따라 달리 결정되며, 聯邦政府가 州政府에 지급하는 교부금은 주별 1인당 소득수준이 높은 州일수록 낮아진다. 聯邦政府가 제공하는 지원금을 받기 위하여 州政府은 사회보장법 4장에 제시된 연방정부지침을 준수해야하며 AFDC프로그램의 집행계획을 聯邦政府에 제출하고 승인을 받아야 한다. 가장 일반적인 지원방식을 보면 지원금의 처음 18달러에 대해서 5/6를 聯邦政府에서 지원하여 32달러가 최고한도가 된다. 그리고 18달러를 초과하는 분에 대해서는 聯邦政府가 州의 재정능력에 따라 그 50%내지 60%를 부담 지원한다. 정일용, 『미국 사회보장제도의 발전과정과 특성』, 국민경제교육연구소, 1992, pp.85-86.

실화 및 용자대상인원의 확대, ③ 지역적 특성을 고려한 生業資金의 효율적인 배분, ④ 지방자치단체의 유사 저소득층지원 기금(예, 자립자조기금)과의 통합으로 인한 규모의 효과 등을 지적할 수 있다.

다. 生業資金融資 受給家口의 擴大

生業資金은 效果性和 效率性이 매우 높은 프로그램이다. 즉 受給家口의 自活率은 41.8%로 수급가구 거의 절반이 자활을 하고 있으며, 費用便益分析 결과 편익이 비용보다도 높게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 1994년의 경우 生業資金 수급가구는 生業資金을 받으면 자활이 가능한 가구 41,244가구의 11.2%에 불과한 4,609가구이다. 이 정도면 生業資金 受給家口數가 확대되어야 하는 當爲性은 누구나 인정할 것이다. 그러나 문제는 예산이다. 受給家口의 擴大는 豫算의 增加가 先行되어야 만이 가능하기 때문이다. 따라서 豫算의 문제를 심도있게 살펴 볼 필요가 있다.

生業資金融資는 매년 財政投融資特別會計에 계상되는 재원으로 조달되며, 生業資金融資制度가 도입된 1982년 50억에서 1995년 360억으로 대폭 증가하였다. 그러나 아직도 生業資金融資豫算은 더 확대되어야 하며 그 이유를 설명하면 다음과 같다.

生業資金의 評價에서 살펴본 바 처럼 ① 生業資金을 지원받으면 자활이 가능한 가구가 受給家口의 약 9배에 달하고 있으며(表 6-16 참조), ② 生業資金을 受給한 가구의 自活率은 41.8%로 그 效果性이 매우 높은 자활프로그램이며, 職業訓練과 비교한 效果性 評價에서 직업훈련보다 높은 效果性을 나타내고 있다. ③ 生業資金의 費用便益 分析結果 便益이 費用보다 높은 것으로 추정되며(表 6-11 참조), ④ 貧困對策의 새로운 패러다임 즉, 기존의 단순한 구호차원의 소극적 복지정책에서 生産的·豫防的 福祉프로그램으로의 대전환 등을 고려할 때

장기적으로는 물론, 단기적으로도 예산이 큰 폭으로 확대되어야 할 것이다.

예산의 증가에 고려되어야 할 두가지 사항은 豫算増加의 目標(적정 예산규모)와 財源의 調達方案이 고려되어야 한다. 財源의 調達方案은 앞의 生業資金融資基金의 設置에서 언급하였으므로 適正豫算規模에 대하여 언급하고자 한다.

生業資金의 適正豫算規模를 추정하기에는 자료가 매우 부족하다. 자료의 한계를 감안하여 1994년 所要豫算을 대략 추정하면 다음과 같다. 만약 生業資金을 지원 받으면 자활이 가능한 41,244가구 전부에게 家口當 平均 融資金額인 558만원을 지원한다면 所要豫算은 1994년 生業資金豫算 280억의 8.2배인 2,301억원이¹⁹⁾ 필요하다. 또한 自活保護對象家口의 新規策定比率이 13.6%²⁰⁾수준이므로 만약 1994년의 경우에 生業資金을 지원 받으면 자활이 가능한 41,244가구에 2,301억원의 生業資金을 지원하였다면 향후 연도별 추가 所要豫算은 2,301억원의 13.6%인 314억원 정도 일 것이다. 이와 같은 所要豫算 추정치는 다음과 같은 이유로 適正 所要豫算이라고 보기에는 무리가 있다. 所要豫算 추정과정에서 추정치를 과대 평가하게 되는 요인과 과소 평가하게 만드는 요인이 동시에 작용하고 있어 두 요인이 균형을 이룰 때 적정 所要豫算이 추정될 수 있기 때문이다. 즉 生業資金을 지원받으면 자활이 가능한 가구인 41,244가구 전부가 生業資金融資에 대한 욕구를 지

19) 본 연구의 조사자료를 이용한 추정치도 비슷한 수준인 2,376억원이다.

$41,244 \times (0.284 \times 322 + 0.716 \times (322 + 355))$ 만원

41,244: 1994년의 경우 용자를 받으면 자활이 가능한 가구수

0.284: 기존용자금액이 충분하다고 응답한 가구비율

322만원: 기존용자금액

0.716: 부족하다고 응답한 가구비율

355만원: 평균적으로 부족한 금액

20) 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 1995, p.20.

니고 있다고 볼 수 없는 점과 平均融資 金額 558만원은 가구당 생업 지원 한도액 700만원이라는 제약조건하에서 결정된 평균 융자금액이라는 점이기 때문이다. 그러나 이러한 추정결과는 비록 정확한 적정소요예산이 되지 못할 지라도 정책수립을 위한 기초자료로서의 가치는 충분하다고 판단된다.

라. 保證人 制度의 改善 및 融資節次의 簡素化

生業資金 受給者 추적조사결과 受給者の 56.0%가 保證人 설정에 어려움이 있었다고 응답하고 있다. 生業資金을 지원받으면 자립할 수 있는 데도 불구하고 保證人 問題로 융자를 받을 수 없다면 生業資金이라는 貧困對策은 그 소기의 목적을 달성할 수 없다. 따라서 對象者 입장에서 절실히 필요해도 받을 수 없게 만들고 부담스러운 규정이 되고 있는 保證人 制度를 다음과 같이 개선하는 것이 바람직할 것이다.

먼저 受給者가 生業資金으로 사업을 위하여 토지나 점포(건물)를 전세로 임대하는 경우는 專貰契約을 地方自治團體가 하고 保證人制度를 폐지한다. 추적조사 결과 도시의 경우 生業資金 중 23.1%, 농촌의 경우 3.0%를 賃貸料로 사용하고 있으므로 도시의 경우 약 4분의 1은 보증인 문제를 해결할 수 있을 것이다.

다음으로 受給者가 自活意志가 강하고 事業內容이 成功할 가능성이 크다고 판단되는 경우 地方自治團體가 保證을 서도록 하여야 할 것이다. 앞에서 언급한 生業資金基金 처럼 중앙과 지방정부가 공동으로 生業資金재원을 조달한다면 自活意志가 강하고 事業內容이 成功할 가능성이 크다고 판단되나 保證人 問題를 해결하지 못하여 生業資金을 受給하지 못하는 가구에 地方自治團體가 保證을 서 주는 것은 결국 地方自治團體의 부담을 줄일 수 있다. 또한 현행 국민은행이나

농협으로 배정되고 있는 재원을 지방자치단체가 원할 경우 지방자치단체에게 재원을 배정하여 지방자치단체로 하여금 기존의 저소득층 지원 재원과 生業資金을 통합운영케 함으로써 보다 높은 效率性 및 效果性을 유도하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

위의 두가지 경우에 해당되지 않는 경우 단기적으로는 現行 保證人 制度를 유지하고 장기적(예, 2000년부터)으로는 대손보전기금을 설치운영하여 保證人 制度를 완전히 폐지하도록 하여야 할 것이다.

아울러 受給者의 融資便宜를 위하여 중소도시의 경우 國民銀行에서도 용자를 받을 수 있도록 개선하여야 하며, 일부 국민은행이나 농협에서 生業資金 대출에 대한 反對 給付로 受給者에게 적금이나 연금 가입을 강요하는 현상이 발생하고 있으므로 이를 근절할 수 있도록 국민은행 본점과 농협 중앙회는 각 지점에 주의를 환기 시켜야 할 것이다.

마. 給與內容의 改善

미시적인 차원에서 給與內容의 개선은 거시적인 차원의 生業資金 融資豫算과 직접적으로 관련된다. 따라서 給與內容의 개선은 재원의 확보를 전제로 고려될 수 있다.

給與內容 개선의 핵심적인 사항으로는 給與規模 問題, 利子率 問題, 償還期間의 문제이다. 이중에서 償還期間의 문제는 본 연구의 조사결과 별다른 문제가 없는 것으로 조사되었기 때문에 현 5년거치 5년분할 상환방식을 그대로 유지하고, 給與規模의 問題와 利子率의 문제를 검토하고자 한다.

給與規模에 관한 본 연구의 조사에서 충분한 편이 28.4%, 부족한 편이 71.6%(표12 참조)로 나타나 기존의 給與規模가 매우 적었다는 사실을 알 수 있다. 용자액수가 적어 지원을 받고도 자활에 실패한 경

우가 발생되지 않도록 生業資金融資規模를 늘려야 할 것이며, 그 방안으로는 궁극적으로 재원의 확대를 바탕으로 이루어져야 할 것이나 단기적으로 여타 저소득층을 대상으로 실시하고 있는 融資制度和 統合運營하는 것이 바람직하다. 給與規模의 擴大에는 適正給與規模가 얼마인가를 파악하여야 한다. 이를 위하여 매년 9월에 실시하고 있는 生活保護對象者 일제조사에서 生業資金에 대한 수요 및 욕구조사를 실시하여 지역별 適正給與規模 및 適正財源規模를 파악하면 된다.

다음으로 利率 문제를 살펴보면 生業資金融資의 利率은 지방자치단체에서 저소득층을 대상으로 실시하고 있는 生活安定資金(무이자)이나 自立自助基金(연4%) 보다 높기 때문에 生業資金의 자활효과를 반감시키고 있다. 따라서 利率을 거치기간과 상환기간으로 구분하여 거치기간 중에는 무이자, 상환기간 중에는 연리 4%를 적용하는 것이 바람직하다. 이러한 改善方案은 利率 輕減이라는 실질적인 의미와 함께 여타 저소득층 지원 프로그램과의 相對的 衡平性을 고려한 것이다.

바. 融資對象 階層의 擴大

현행 生業資金融資事業은 용자대상을 生活保護對象者 중 自活保護對象者로 제한하고 있다. 生活保護對象者 만을 용자대상으로 한다는 것은 빈곤에 대한 사후적 대책의 성격을 갖는 것이다. 그러나 長期的으로는 貧困對策에 관한 새로운 패러다임 즉 기존의 단순한 구호차원의 소극적 복지정책에서 생산적 豫防的·投資型 福祉政策으로의 전환에 따라 生業資金融資事業이 貧困에 대한 豫防的 機能을 수행할 수 있도록 融資對象 階層을 擴大하여야 할 것이며, 그 대상은 빈곤으로 떨어질 가능성이 있는 潛在的 貧困層인 生活保護對象者 책정 기준선 위의 차상위 계층이다.

第7章 就勞事業

第1節 現況

1. 就勞事業의 變遷

就勞事業은 零細民 越冬對策과 低所得層 生活安定策의 일환으로 1964년 自助勤勞事業이라는 명칭으로 시작된 이래 지금까지 명칭, 사업의 성격, 수급자의 구성, 재원 등에 있어 여러 변화를 겪어 왔다.

〈表 7-1〉 就勞事業의 變遷

	명칭	재원 및 관리주체	사업의 성격 및 참가자구성
1964	자조근로사업	외원	- 계절적 실업 등에 대한 단기적인 고용대책의 성격이 강했으나, 점차적으로 장기적인 구호의 성격이 강해져 옴. - 취로사업 참가자의 구성도 근로무능력자 비율이 점차적으로 높아져 옴.
1974	취로구호사업	정부재정 및 지방자치체 운영책임	
1975	새마을노임소득사업	"	
1980	취로구호사업	"	
1985	취로사업	"	
1994	"	지방자치단체가 재정 및 운영 등 일체의 책임을 짐	

自助勤勞事業은 美國의 PL 480조에 의해 無償援助된 糧穀, 즉 外援을 재원으로 수행되어 왔으나 오일쇼크 등으로 1973년에 美國의 援助가 중단됨에 따라 취로사업은 1974년부터는 政府 一般財政을 재원으로 生活保護事業의 체계내에서 就勞救護事業이라는 명칭으로 실시되었다. 또한 1975년에는 새마을 勞賃所得事業으로 명칭이 변경되었으며, 1980년에는 다시 就勞救護事業으로 명칭이 변경되었고, 1985년 부

터는 就勞事業으로 명명되어 현재에 이르고 있다.

한편 就勞事業은 1994년 부터는 이전의 政府의 財政支援下에 地方自治團體가 運營責任을 맡아오던 체계에서 地方自治團體가 財政 및 管理運營 責任 일체를 담당하는 체계로의 전환이 이루어졌다. 이로써 就勞事業 實施與否 및 實施形態가 地域自治團體의 自律的 決定에 의하여 選擇的으로 이루어지게 되었다.

2. 就勞事業의 目的

就勞事業은 경기침체, 물가인상, 실업률 증가 및 월동기의 계절적 잠재실업의 만연 등의 상황에서 消費的인 零細民 救護를 止揚하고 長期的이고 生産的인 救護事業을 실시한다는 취지에서 도입되었다. 이에 따라 就勞事業은 첫째, 勞働能力 弱化, 技術이나 經驗不足 등 여러가지 사정으로 雇傭機會를 喪失하여 생활이 어려운 영세가구에게 勤勞機會의 제공을 통한 勞賃提供으로 生活安定의 도모 둘째, 일반 노동시장에 편입되기 어려운 경제활동취약자인 열등노동력을 생산적 기여로 유도함으로써 自活意志의 고취 셋째, 취로사업 수행과정을 통한 地域社會 開發에의 기여 등 多目的적인 事業效果의 동시적 제고를 그 目的으로 삼고 있다.

하지만 就勞事業은 그 主目的을 低所得層의 救護效果 제고에 둠으로써 사업설계와 자재가 별로 필요없고 輕勞務로 할 수 있는 사업을 주로 선정토록 하고 있다.

3. 就勞事業의 對象

就勞事業의 對象은 生活保護者를 원칙으로 하되 老人, 婦女子, 障碍人 등을 우선 참여시키도록 하며, 각종 이재민, 수몰지역 이주민, 계절

적 실업자 등 시장·군수·구청장이 구호의 필요가 있다고 선정하는 자도 그 대상이 될 수 있다. 就勞事業의 참가대상은 도입초기나 지금에 있어서나 生活保護對象者를 원칙으로 하고, 其他 生活困窮者로 규정하고 있는 것에는 변함이 없다. 그러나 以前에는 季節的 失業者에 대한 越冬對策的 性格이 강하고 事業의 內容도 勞動强度가 높은 地域 開發事業이었으므로 正常勤勞者의 참여가 다수 있었지만, 最近에 이룰수록 취로사업이 형식적 취로의 성격이 강해지면서 勞賃撒布를 통한 單純 生計補助 차원의 救護事業的 性格을 띠에 따라 勤勞無能力者가 참가자의 거의 대부분을 차지하고 있다.

4. 就勞事業의 給與 및 財政

就勞事業의 給與水準은 서울의 경우 1995년 현재 勞賃單價는 일당 17천원이며, 家口當 平均 就勞日數는 기초자치단체별로 차이를 보이지만 서울의 경우 15일 정도이다. 따라서 서울의 就勞事業 參加家口當 月平均 勞賃獲得額은 약 255천원 정도이다.¹⁾

就勞事業의 實施推移를 보면, 就勞延人員과 事業費의 측면에서 20년이라는 비교적 짧은 기간동안에 여러번의 不規則的인 上昇 및 下降曲線을 보이고 있음을 발견할 수 있다. 零細民 綜合對策이 발표되고 生活保護事業의 內室化를 중점사업으로 삼았던 第 5共和國 초기인 1982년에 480억원으로 가장 사업규모가 확대되었으며, 다시 第 6共和國 초기인 1987년도에 450억원, 1988년 400억원으로 취로사업 규모의 재확대를 보였다. 그러나 1989년 230억원으로 就勞事業의 規模가 縮小된 이후 축소의 가속도가 더해지면서 취로사업이 中央政府 차원에서 廢止되기 직전인 1992년 및 1993년의 사업규모는 100억원에 불과하였다.

1) 서울시 노원구 사회복지전문요원과의 면담결과임. 그러나 서울에서도 약간의 지역별 차이가 있을 수 있음.

勞賃의 形態는 이전에 양곡 등 現物給與로 제공하다가 1989년부터 現金給與로 변경되었으며, 1일 勞賃水準은 무척 낮은 수준이었으나 1980년대 후반에 비교적 현실화되어 정부공시 一般勤勞者 賃金の 60% 수준을 제공해 왔다. 또한 가구당 월평균 취로일수는 10일전후를 유지해 왔으며, 이에 따른 勞賃獲得額은 일반근로자의 24%(=일반근로자 임금의 60% x {월평균취로일수 10일/정상근로자 근무일수 25일})정도라고 볼수 있다.

〈表 7-2〉 年度別 就勞事業 實績

연도	취로연인원 (천명)	사업비 (백만원)	1일 노임단가 (원)	가구당월평균 취로일수(일)	가구당 월평균 노임수입액(원)
1974	15,504	15,100	남: 820 / 여: 530	34.7	26,500
1980	9,356	31,900	2,500 / 2,000	8.1	18,200
1981	3,676	13,479	3,000 / 2,500	7.0	19,250
1982	11,068	47,963	3,500 / 3,000	12.0	39,000
1983	2,207	10,740	4,000 / 3,300	9.0	32,850
1984	3,172	19,519	4,500 / 3,500	13.0	53,000
1985	4,760	31,858	4,500 / 4,200	17.0	73,950
1986	3,400	25,166	4,594 / 4,288	11.0	48,851
1987	5,941	44,999	4,692 / 4,399	14.0	63,637
1988	4,814	40,000	4,985	11.0	54,835
1989	2,164	23,446	6,500	9.0	58,500
1990	1,793	17,727	8,000	10.0	80,000
1991	1,545	15,994	10,000	12.0	120,000
1992	832	10,000	12,000	12.0	144,000
1993	832	10,000	13,000	11.0	143,000

資料: 保健福祉部, 生活保護科 内部資料, 1993.

就勞事業에 대한 中央政府 財政支出 規模는 최근 수년간 큰 폭으로 減少됨에 따라 中央政府의 生活保護事業에 대한 지출중 就勞事業이 차지하는 比重 또한 마찬가지로의 양상을 보이고 있다. 1982년의 경우 35.2%에 달했으나, 그 이후 1988년까지 16~23%선에서 변동하다가 1989년 8.5%, 1990년 5.7%, 1993년 3.8% 등으로 그 비중이 급속히 줄

어 들었고, 마침내 1994년에는 中央政府 차원에서 就勞事業이 폐지됨에 따라 지출이 전면적으로 중단되었다.

〈表 7-3〉 生活保護支出 對比 就勞事業 規模

(단위: 백만원)

연도	생활보호사업(A)	취로사업(B)	B/A (%)
1981	79,868	13,479	16.9
1982	136,418	47,963	35.2
1983	111,248	10,740	9.7
1984	121,760	19,519	16.0
1985	141,820	31,858	22.5
1986	154,956	25,166	16.2
1987	189,647	49,999	23.7
1988	224,080	40,000	17.9
1989	276,146	23,446	8.5
1990	310,197	17,727	5.7
1991	267,174	15,994	6.0
1992	301,219	10,000	3.3
1993	263,433	10,000	3.8

資料: 보건복지부, 『보건사회통계연보』, 1993.

이와같은 就勞事業의 전반적인 縮小·廢止는 그동안 취로사업의 效果性과 位相에 대한 전면적인 問題提起가 끊임없이 이루어져온 데 있다고 판단된다. 1994년 就勞事業 관련 일체의 책임이 중앙정부에서 地方自治團體로 이관되면서 地方自治團體의 自律的 任意事業이 됨에 따라 일부지역에서는 취로사업 자체를 폐지하였으며, 지자체 차원에서 자율적으로 실시하는 경우도 시·군·구 예산파악의 어려움으로 전체 차원에서 파악하기는 어렵다.

다만 상대적으로 財政自立度가 높고 취로사업의 欲求가 높은 서울의 경우 就勞事業을 지속적으로 추진해오고 있다. 1994년에는 一日勞賃 15,000원에 延人員 264만명이 참여하였고, 총 396억300만원의 豫算이 취로사업에 투입되었는데, 이중 50억이 서울시 재원이며, 나머지는

기초자치체의 재원이었다. 1995년에는 일일노임 17,000원에 연인원 237만2천명을 참여예상인원으로 설정하고, 총 403억3,100만원의 예산을 배정해 놓은 상태이며, 이중 서울시 예산은 50억원이다.

〈表 7-4〉 서울시 就勞事業 實績

연도	취로연인원 (천명)	사업비 (백만원)	1일 노임단가 (원)	가구당월평균 취로일수(일)	가구당 월평균 노임획득액(원)
1994	2,640	39,603	15,000	15	225,000
1995	2,372	40,331	17,000	15	255,000

資料: 서울시, 社會科 內部資料, 각년도.

第2節 評 價

프로그램의 評價는 프로그램의 目標을 무엇으로 보느냐에 따라 달라질 수 있다. 예컨대 就勞事業의 目標가 低所得層의 救護라면 취로사업 노임을 통한 生計保障에 대한 寄與程度를 중심으로 효과성을 평가하여야 할 것이고, 그 目標가 勤勞動機 고취를 통한 自活이라면 취로사업을 통해 自活한 程度를 효과성의 평가척도로 삼아야 할 것이다. 따라서 就勞事業의 效果性을 評價하기 위해서는 우선적으로 就勞事業의 目標가 무엇인가를 명확히 할 필요가 있다.

保健福祉部에서 펴내는 保健社會白書에 제시된 就勞事業의 明示的 目標는 크게 다음의 3가지로 정리될 수 있다. 첫째, 취로사업은 일반 노동 시장에 편입되지 못한 저소득층에게 勤勞機會 제공을 통한 勞賃提供으로 生活安定을 도모한다. 둘째, 근로를 전제로 한 급여제공을 통하여 勤勞意慾의 鼓吹를 추구한다. 셋째, 취로사업의 수행과정에서 地域社會開發 등 經濟的 成果를 추구한다. 이러한 就勞事業의 3가지 目標는 就勞事業의

性格을 복합적으로 규정지음으로써 救護事業으로서의 성격, 근로동기 고취를 통한 궁극적인 自活事業으로서의 성격, 國家經濟開發 事業으로서의 성격 등 다양한 성격을 취로사업에 대해 부여한다.

그러나 이와 같이 明示的으로 제시된 목표만으로 프로그램을 평가하는데에는 한계가 있다. 왜냐하면 어떤 프로그램이든 明示的 目標과 實質的 目標간에는 乖離가 있을 수 있기 때문이다. 따라서 그 프로그램이 실제 운영과정에서 추구하는 實質的인 目標가 무엇인가 하는 것에 대한 검토가 필요하며, 이는 프로그램의 對象과 事業內容 등을 통하여 파악할 수 있다. 따라서 就勞事業의 實際的 運營過程에 있어서의 就勞事業 參加者의 特性 및 事業內容과 就勞事業의 明示的 目標와의 附合性에 대한 검토가 필요하다.

또한 프로그램 評價에서 주목해야 할 것 중의 하나는 프로그램의 導入 初期와 進行過程에서 變化하는 프로그램 目標이다. 프로그램은 운영과정에서 프로그램의 역할에 대한 現實與件의 要求에 의해서든, 기타 제도를 둘러싼 재원 및 관리주체 등 運營與件의 變化에 의해서든 시간의 흐름에 따라 目標自體가 완전히 變化될 수도 있으며, 目標間의 優先順位가 달라질 수도 있다. 그러므로 프로그램의 評價는 明示的 目標, 實際的 目標, 시간의 흐름에 따른 프로그램 目標의 變化 등을 고려하여 이루어져야 할 것이다.

이에 따라 본연구에서 就勞事業 評價는 프로그램의 明示的 目標, 實際的 目標, 시간의 흐름에 따른 目標의 變化를 고려하면서, 效果性, 效率性, 適合性, 衡平性의 가치기준에 따라 이루어졌다.

效果性은 취로사업의 3가지 目標의 達成 정도라는 관점에서 평가하였고, 效率性은 費用에 대한 사업의 효과와 機會費用의 관점에서 검토되었다. 또한 適合性은 프로그램 目標과 對象 및 事業內容 등 목표달성 手段이 附合되는가의 관점에서 평가하였고, 衡平性은 프로그램 接

近性的 観点에서 프로그램 참여기회의 제공여부에 따른 프로그램 參加者와 非參加者간의 所得에의 영향 측면에서 비교하되, 특히 地域間 프로그램 존재여부및 실시정도의 비교를 통하여 검토하였다.

〈表 7-5〉 就勞事業의 評價基準

價 值	評 價 基 準	資 料 出 處
效果性	1) 구호효과 • 취로사업 참여자의 노임을 통한 가구소득 기여도: (월취로일수 x 노임) / 최저생계비 (월취로일수 x 노임) / 최저임금 2) 취로사업 참여자의 근로의욕 고취효과 3) 사업의 경제적 효과: 사업의 종류 및 내용 분석	• 보건사회백서 • 본원 최저생계비 계측조사 연구결과 • 노동부 자료 • 사회복지전문요원 심층면접
效率性	4) 취로사업 투입예산 대비 취로사업의 효과성 5) 취로사업 소요비용의 생계보호 투입시 생계보호 대상확대 정도 및 급여수준제고 정도 • 취로사업 투입비용 / 생계보호비 • 취로사업 투입비용 / 생계보호대상자	• 보건사회백서 • 보건사회통계 • 생활보호대상자 현황분석
適合性	6) 취로사업 목표와 취로사업 대상자의 부합 • 취로사업 참가자의 근로능력 분석 7) 적절한 취로사업 내용의 개발정도	• 생활보호대상자 현황분석 • 사회복지전문요원 심층면접
衡平性	8) 생활보호대상자중 취로사업 참여자와 비참여자간의 형평성 • (월취로일수 x 노임) / 생계보호비 • 지역간(대도시, 중소도시, 농어촌) 취로사업의 실시여부 및 실시정도에 따른 형평성	• 보건사회백서 • 본원 사회복지전문요원 조사 결과

1. 救護效果

就勞事業 參加로 얻는 勞賃이 실제 受給者의 生活에 어느 정도의 寄與를 하고 있는가? 就勞事業은 현재 實施自體가 地域에 따라 가변

적이고 月平均 就勞日數도 편차가 심한 편이다. 따라서 여기서는 1995년 현재 就勞事業이 가장 대규모로 이루어지고 있는 서울시의 경우를 대상으로 就勞事業의 救護效果를 살펴보기로 한다.

1995년 현재 就勞事業의 勞賃은 일당 17천원이며 月平均 就勞日數는 15일 정도이므로 就勞事業 參加者가 취로사업 勞賃을 통하여 얻을 수 있는 月平均 所得은 255천원 정도이다.

취로사업 참가자의 月平均 勞賃所得 255천원이 어떤 수준인지, 그리고 그 수준이 家口所得에 기여하는 정도는 어떠한지를 알아보기 위하여 먼저, 현재 居宅保護對象者에게 제공되는 生計保護費와 비교해 보면 2인가구의 경우 生計保護費는 156천원(78천원 x 2명)²⁾이 주어지므로 이를 就勞勞賃과 비교하면 就勞勞賃은 生計保護費의 1.6배 이상의 수준임을 알 수 있다.

〈表 7-6〉 就勞事業 勞賃水準의 最低生計費 및 最低賃金과의 比較
(단위: 원, %)

취로노임 (A)	생계보호비 (2인가구)(B)	최저생계비		A/B	B/C	A/C	(A+B)/C	A/D
		2인가구(C)	3인가구(D)					
255,000	156,000	356,030	545,729	163.5	43.8	71.6	115.4	46.7

다음으로 就勞勞賃을 最低生計費³⁾의 개념에서 비교하면, 2인가구의 경우 최저생계비인 356천원의 71.6%이며, 3인가구의 경우 최저생계비인 546천원의 46.7% 수준이라 할 수 있다.

또한 실제 生活保護對象者가 就勞事業에 참가함으로써 얻게 되는 소득에의 기여정도를 居宅保護對象者와 自活保護對象者로 구분하여 살펴보면, 居宅保護對象者가 就勞事業에 참가했을 경우, 生活保護制度

2) 2인가구의 경우 공통비용을 제하고 지급하므로 실제 지급액수는 10만원을 약간 상회하는 수준이나 분석의 편의상 1인 가구에 지급되는 급여비를 단순 2배하여 제시한 것임.

3) 박순일·김미곤 외, 『최저생계비 계층조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994.

로부터 이전받는 總現金所得은 2인가구의 경우 생계보호비 156천원과
 취로노임 255천원의 합계인 411천원이다. 이는 2인가구의 최저생계비
 의 115.2%에 달하는 것으로, 취로사업에 참가하지 않는 居宅保護對象
 者가 生計保護費만 받았을 경우 最低生計費의 43.8%에 불과한 수준인
 것과 비교하면 상당히 높은 수준이라 할 수 있다.

한편 自活保護對象者의 경우에는 생계보호비를 받지 못하고 就勞勞
 賃만을 받게 되므로 취로노임은 2인가구의 경우 最低生計費의 71.6%,
 3인가구의 경우 46.7% 수준이다.

이와 같이 볼 때, 就勞事業은 就勞事業 參與者에 대하여 救護效果를
 어느 정도 거두고 있다고 볼 수 있다. 居宅保護對象者가 就勞事業에
 참여하는 경우에는 就勞勞賃이 생계보호비를 보충하는 부가적 급여의
 역할을 함으로써 상당한 救護效果를 내며, 自活保護對象者의 경우에는
 家口員數에 따라 최저생계비의 50~70%수준의 구호효과를 가지는 것
 으로 나타났다. 실제로 社會福祉專門要員과의 深層面接을 통하여 조사
 된 결과에 의하면 永久賃貸아파트 단지의 生活保護對象者의 경우 就
 勞勞賃이 관리비 등을 지불할 수 있는 主要 生活費로 사용되고 있다
 고 한다. 따라서 취로사업 실시지역의 경우에는 취로사업이 구호효과
 에는 상당한 도움을 주는 것으로 평가될 수 있다.

그러나 실시지역의 경우에도 全體 生活保護對象者 중 就勞事業 參
 與者가 극소수이기 때문에 就勞事業이 全體 生活保護對象者에 대해
 가지는 救護效果는 별로 크지 못하다고 할 수 있다. 서울시의 경우
 1994년 생활보호대상 44,903가구 중에서 취로사업에 참여한 가구는
 13,177가구 정도이므로 수급비율이 29.3%에 불과한 실정이다. 따라서
 就勞事業 參與者에 대한 救護效果는 크지만, 취로사업 수급 자체가 제
 한적이어서 전체 생활보호대상자에 대한 구호효과는 크지 못하다고
 할 수 있다.

2. 勤勞動機 鼓吹效果

就勞事業은 참가자들의 勤勞動機를 고취함으로써 궁극적인 自活에 기여하고 있는가? 就勞事業이 勤勞動機를 고취시키고, 또한 自活로 이어진 사례에 대한 통계를 제시하기는 어렵다. 그러나 社會福祉專門要員들과의 深層面接을 통해 밝혀진 바에 따르면 就勞事業의 勤勞動機 鼓吹效果는 기대하기 어렵다는 것이다.

그 이유로는 첫째, 취로사업 참가 構成員 자체가 勤勞無能力者가 대부분이므로 취로사업을 自活을 위한 징검다리로 기대하기에는 對象自體의 特性이 限界로 작용한다는 것을 들 수 있다. 둘째, 취로사업 참가자가 대부분 노인·장애자·부녀자이므로 안전사고의 위험을 경계하게 되고 자재비의 비율을 일정수준 이하로 규정해 놓음에 따라 할 수 있는 일 자체가 제한적이어서 就勞內容이 느슨하고 不實하게 운영될 수 밖에 없다는 것이다. 셋째, 일 수행의 過少에 상관없이 참여만을 근거로 일률적인 제공으로 劃一的 勞賃提供 方式이 참가자 자신의 노력과 댓가를 연계해 주지 못함으로써 勤勞動機를 제공하지 못한다는 것이다. 넷째, 취로사업 자체가 勞賃撒布를 통한 救護的 性格을 강조함으로써 그 位相을 制限시키고 있다는 것이다. 따라서 現行의 就勞事業은 생계보호수준이 너무 낮은 상황에서 생계보장을 위한 所得補完效果 이외에 自活意志 鼓吹效果는 매우 약한 것으로 평가되어진다.

3. 經濟的 效果

就勞事業은 결과적으로 國家經濟發展에 기여하고 있는가? 이에 대한 파악은 이론적으로는 취로사업을 통해 그 일을 수행하지 않았을 경우 일반 근로자를 고용하여 그 일을 처리하였을 때 드는 비용과 비교함으로써 그 경제적 효과를 가늠할 수 있다. 그러나 그러한 자료를

찾기는 어려움으로 社會福祉專門要員과의 심층면접에 의존하여 살펴본다면, 就勞事業을 통한 經濟的 效果는 거의 없다고 보아도 무리가 없다는 것이다.

그 이유로는 첫째, 就勞內容이 形式的이며 둘째, 資材費를 일정기준 이하로 규정해 놓음으로써 할 수 있는 사업의 制限이 많고 셋째, 대상자 대부분이 勤勞能力이 없는 자이기 때문에 제대로 일을 할 수 없다는 것을 들 수 있다. 그러나 就勞事業의 經濟的 效果가 제고되지 못하는 가장 重要的 理由로는 일의 需要에 상관없이 구호하여야 한다고 판단되는 모든 就勞對象을 투입하는 運營方式 때문이다. 즉 당초에 勞動需要에 상관없는 一方的 勞動供給으로는 經濟的 效率性을 기대하기 어렵다는 것이다.

이와 같이 就勞事業이 經濟的 效果를 거두지 못하는 것은 기본적으로 취로사업 자체의 第1目標가 救護에 있었기 때문에 기인하는 바도 크지만, 우리나라 經濟發展의 過程에서 就勞事業의 性格, 특히 參加對象이나 일의 內容에서 많은 변화가 있었기 때문이기도 하다. 60~70년대에는 經濟發展 導入期 및 跳躍期로 노동시장의 취업구조가 불안정하고 유희노동력의 급속한 도시유입으로 근로능력은 있으나 적절한 일자리를 구하지 못한 失業者가 많았다. 또한 일거리에서도 막 經濟開發을 시작한 시기였기 때문에 기술이 별로 필요치 않은 單純勞動 일거리가 무척 많았었다. 즉 70년대 취로대상 사업은 새마을 소득증대 내지는 낙후 마을 개발, 도시주변 환경정리사업 등 주민숙원사업을 선정하여 실시하여 왔다. 사업의 종류별 분포를 보면 하천 정리 및 도로·농로 보수사업이 주종을 이루고 있었다.

이와 같이 70년대에는 국가적 차원에서 새마을운동을 중심으로 地域社會開發 사업이 활발하게 이루어졌으므로 취로사업의 일거리가 경제발전예 직접적으로 기여하는 정도가 지금과는 비교되지 않을 정도

로 컸었다. 그러나 최근에는 就勞對象者의 대부분이 勞動無能力者이므로 生産性이 높은 일을 할 수 없을 뿐 아니라 적절한 일거리도 구하지 못하여 대부분이 길바닥의 껌떼는 일, 휴지줍기 등 환경정비 수준의 形式的인 就勞에 그치고 있다. 요컨대 現行 就勞事業은 대상이나 일거리의 측면에서 이전보다 더욱 경제적 효과를 추구하기 어려운 여건이 되면서 救護效果이외에 經濟的 效果 등은 극히 소홀히 다루어지고 있다고 평가할 수 있다.

4. 就勞事業 豫算對比 效果性 比較

就勞事業 效率性的 척도는 就勞事業에 대한 費用投入으로 就勞事業의 效果性 달성에 얼마나 기여하였는가 하는 것이다. 앞서 평가분석한 취로사업의 효과성은 救護效果는 어느 정도 있지만, 勤勞動機 鼓吹 및 事業의 經濟的 效果는 거의 미미한 것으로 나타났다. 이는 취로사업에 투입되는 비용이 취로사업 참가자의 單純救護에만 사용되는 것과 마찬가지로 效果性이 적다는 것을 의미한다. 또한 전반적으로 就勞事業의 效率性を 평가하는 式의 分子를 이루는 效果性이 적다는 것을 의미하므로 자연적으로 效率性은 낮을 가능성이 크다는 것을 의미한다.

이와 같이 就勞事業이 勤勞連繫給與(workfare)로서의 의미를 담보하지 못한 채, 즉 勤勞를 매개로 급여를 제공함으로써 기대되는 勤勞動機 鼓吹效果 등의 측면에서 거의 효과를 거두지 못하는 형태로 수행됨으로써 就勞事業 投入費用이 救護事業만을 목적으로 하는 생계보호에 병급하여 구호비용으로 지급되었을 경우보다 效率的이지 못한 결과를 낳게 된다. 즉 就勞事業의 경우 취로사업의 섭외, 취로대상의 자격관리, 노임지급 등 管理業務의 부담이 비교적 큰데 비해 생계보호에 병급하여 지급하는 것은 추가 행정비용이 들지 않기 때문에 就勞事業의 管理費用이 현 상황에서는 浪費的 要素로 작용하고 있음을 볼

수 있다.

5. 就勞事業과 生計保護 프로그램 擴大와의 機會費用 比較

앞서 지적한 바와 같이 現行 就勞事業이 본래의 3가지 목표중 救護效果만을 기대할 수 있다면, 굳이 就勞事業이라는 형태를 통하여 이루어질 필요가 없을 것이다. 단순구호를 위한 현금지급은 취로사업 보다 훨씬 간편하므로 행정적 관리부담이 훨씬 적기 때문이다. 따라서 就勞事業의 豫算을 現行의 就勞事業과 같은 救護效果를 본래의 목적으로 하면서 管理費用이 추가적으로 들지 않는 生計保護에 轉換·投入함으로써 얻을 수 있는 便益을 살펴보고자 한다. 1994년 취로사업 실시 및 관리운영책임이 지방자치단체로 이관된 이후 전국적인 통계치를 확보하기 어려워 就勞事業이 비교적 활발하게 이루어지고 있는 서울시의 경우를 예로 들어 살펴보았다.

서울시의 경우 1994년 및 1995년에 각각 약 400억원의 예산을 就勞事業에 투입하였다. 만일 그와같은 비용투입으로 수행되고 있는 就勞事業을 廢止하고 그 豫算을 生計保護에 投入했을 경우를 상정하여, 두가지 경우로 나누어 생각해 볼 수 있다. 그 하나는 生計保護水準은 현행 수준을 유지한 채 生計保護對象者の 수를 확대하는 경우이다. 현행 自活保護對象者 중에 부양의무자의 규정 등으로 실질적으로 생계보호가 필요함에도 불구하고 생계보호대상에서 제외된 사례가 상당하다는 점을 생각할 때 生計保護對象의 量的 擴大는 중요한 문제이다. 또 다른 하나는 현행 生計保護對象者の 수는 그대로 유지한 채 生計保護水準을 제고하는 경우이다. 현행 생계보호수준이 최저생계비의 40%선에 불과함으로 우선적으로 현행 보호대상에 대한 생계보호수준의 제고방안도 정당화될 수 있다.

먼저 生計保護水準은 1995년 현수준(월78천원)을 유지하는 것을 전

제로 서울시 취로사업예산 400억원을 生計保護對象者 擴大에 투입했다면, 42,735명을 추가로 보호할 수 있다. 이를 家口單位로 보기 위해 거택보호가구 평균 가구원수인 1.07명으로 나누어 보면, 현 서울시 居宅保護家口의 1.5배인 39,939가구를 추가보호할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 이는 현 서울시 자활보호대상가구 97,376가구의 41.0%를 추가보호할 수 있다는 것을 의미하기도 한다.

〈表 7-7〉 서울시 就勞事業豫算의 生計保護로의 轉換時 期待效果

조 건	상 황
생계보호자의 확대 단, 현 생계보호수준 유지	• $40,000,000\text{천원} / (78\text{천원} \times 12\text{개월}) = 42,735\text{명}$ • 연 42,735명 / 평균 거택가구원수 1.07명 = 39,939가구를 생계보호자로 추가보호 가능 • 이는 현 거택보호자의 1.5배를 추가보호할 수 있다는 것이며, 현 자활가구원수 97,376명의 41.0%를 추가보호할 수 있는 비용임.
생계보호수준의 제고 단, 현 생계보호자의 유지	• $40,000,000\text{천원} / ((15,129\text{명} + 12,188\text{명}) \times 12\text{개월}) = 121,951\text{원}$ • 1인당 월 121,951원의 생계보호비 추가지급이 가능함으로써, 현행 거택 및 시설보호대상자에 대해 1인당 월생계보호비는 현행 78,000원과 합하여 총 199,951원의 생계보호비의 지급이 가능함.

한편 현 生活保護對象者의 수를 유지하면서 취로사업예산의 전환·투입으로 生計保護費의 水準을 제고한다면, 1인당 월 121,951원씩을 증액시켜 지급할 수 있다. 따라서 總 生計保護費는 현행 78천원과 합하면 199,951원이 된다. 이는 2인가구 最低生計費⁴⁾의 56.2%에 달하는 수준이다.

4) 박순일·김미곤, 전제서.

즉 서울시에 있어서 就勞事業 豫算을 生計保護費로 전환·투입하였을 경우, 상당한 生計保護者의 擴大 및 給與水準의 提高를 기대할 수 있는 것으로 나타난다. 하지만 이상에서 검토한 서울시 就勞事業의 生計保護費 轉換은 서울시의 경우 취로사업의 예산이 다른 地方自治團體와 비교되지 않을 정도로 규모가 컸기 때문에 전환에 따른 영향도를 것으로 기대된 것이라 생각된다.

또한 이는 여러 複雜한 行政的 問題에 따른 實現性 與否와는 상관이 없는 하나의 理論的 檢討에 지나지 않으므로 이 결과 자체를 一般化하기에는 문제가 있다. 다만 우리가 이러한 검토를 통하여 다시 한번 확인할 수 있는 것은 就勞事業이 救護效果만을 가지는 제도라면 제도의 效率性을 기대하기는 어렵다는 것이다.

6. 就勞事業 參與者의 勤勞能力 分析

就勞事業이 근로를 전제로 급여를 제공하는 勤勞連繫給與의 성격을 유지하면서 본래의 목적대로 적합하게 운영되고 있는가? 근로연계급여로서의 성격을 가지기 위해서는 就勞事業 參與者가 어느 정도 勤勞能力을 가지고 있는 것이 전제조건이다. 따라서 就勞事業 參與者의 勤勞能力을 분석하기 위해서는 就勞事業 參加者의 人口學的 特性, 예컨대 勤勞能力을 가늠할 수 있는 연령, 건강상태, 장애여부 등을 살펴보아야 한다. 그러나 직접적인 자료의 제약으로 취로사업 참가자의 母集團인 生活保護者의 勤勞能力을 분석하여 봄으로써 就勞事業 參與者의 勤勞能力을 가늠해 보고자 한다. 현재 就勞參加者 選定에 별다른 選拔裝置를 두고 있지 않으므로 생활보호자의 특성을 취로참가자의 특성으로 파악하는 데에는 큰 무리는 없을 것으로 생각된다.

이와 같이 볼 때 就勞事業의 參與者가 勤勞能力이 거의 없는 사람이 대부분이므로 現行 就勞事業의 運營形態를 유지하면서도 취로사업

본래의 適合性을 확보하기는 어려울 것으로 평가된다.

7. 就勞事業 內容의 適切性

就勞事業의 目標를 성취하기 위해서는 적절한 취로사업 내용의 확보가 하나의 중요한 요소를 구성한다. 따라서 就勞事業의 內容이 그 目標와 적절하게 부합되는가 하는 측면에서 평가를 해볼 필요가 있다.

그런데 就勞事業의 가장 큰 問題點 중의 하나로 적당한 일거리 자체를 확보하기 어려운 점이 지적되어 왔다. 본 연구원의 社會福祉專門要員들의 조사에서도 취로사업의 가장 큰 문제점으로 적당한 일거리 부재(26.6%)를 꼽고 있다. 그 다음으로 너무 낮은 노임단가(24.2%), 너무 짧은 취로일수(23.5%), 근로능력이 없는 사람에게 근로를 조건으로 한 급여제공은 비윤리적이라는 점(18.3%) 등 순으로 지적하고 있다. 地域別로는 都市의 경우, 적당한 일거리의 부재를 가장 큰 문제로 보고 있는 반면, 農漁村에서는 너무 낮은 노임단가를 가장 큰 문제로 보고 있는 것으로 나타났다.

〈表 7-8〉 地域別 就勞事業 問題點

(단위: 명, %)

구 분	대도시	중소도시	농어촌	계
너무 낮은 노임단가	12 (11.8)	27 (25.5)	31 (38.3)	70 (24.2)
너무 짧은 취로일수	26 (25.5)	26 (24.5)	16 (19.8)	68 (23.5)
적당한 일거리의 부재	30 (29.4)	33 (31.1)	14 (17.3)	77 (26.6)
비윤리적	25 (24.5)	16 (15.1)	12 (14.8)	53 (18.3)
기 타	9 (8.8)	4 (3.8)	8 (9.9)	21 (7.3)
계	102(100.0)	106(100.0)	81(100.0)	289(100.0)

註: chi. 23.82; d.f. 8; sig. .002

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

또한 社會福祉專門要員의 조사에서 개방형 질문에 답한 것을 보면,

適切한 就勞事業 일거리를 확보하지 못하는 이유로는 첫째, 對象者の 勤勞能力이 미미하고 둘째, 사업비 중 자재비등 노임이외의 運營費用이 一定 比率以下로 제한되어 있으며 셋째, 취로사업의 실제운영은 基礎自治團體 관할로 운영되는데, 영구임대주택 단지 등 密集 貧民地域의 경우 해당지역 내에서 할 수 있는 일거리에 비해 취로사업 참가자가 많으므로 생산성 있는 일거리를 확보하기 어렵다는 것이다.

이와같은 여러가지 이유로 就勞事業이 適合한 일거리로 開發·確保되지 못함으로써 現行 就勞事業은 진정한 의미에서 低所得層에 대한 就勞機會 提供의 역할을 다하지 못하는 것으로 평가될 수 있다.

8. 生活保護對象者中 就勞事業 參與者와 非參與者間의 衡平性

就勞事業이 現金支援의 성격을 가지므로 취로사업에 참여하는 機會를 제공받느냐의 여부에 따라 동일한 생활보호대상자 중에서도 政府로부터의 總移轉所得의 양은 달라진다. 따라서 유사한 상황의 생활보호대상자가 취로사업에 참가할수 있는 기회를 가질 수 있느냐의 여부는 衡平性의 문제와 직접적으로 관련된다. 그런데 就勞事業은 地域에 따라 實施與否를 비롯하여 月平均 就勞日數나 事業內容 등에 있어 편차가 심하다. 특히 1994년 취로사업의 실시주체가 地方自治團體로 이관된 이후에 취로사업의 축소경향이 가속화되면서, 일부 지역에서는 취로사업을 전면 폐지하였다.

본 연구원이 1995년 4월 전국의 사회복지전문요원을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 전체 응답자 318명 중 28.6%인 91명이 담당지역에서 취로사업을 실시하고 있지 않다고 응답하고 있다. 이러한 就勞事業遂行與否는 地域에 따라 유의미한 편차를 보이는 것으로 나타났다. 大都市에서 農漁村으로 갈수록 취로사업을 수행하지 않는 비율이 높으며, 실시규모에 있어서도 대도시의 경우, 특히 서울은 月 10일이상의

취로사업 참여가 보장되고 있는데 비해 농어촌의 경우는 年 就勞日數가 10~15일 정도에 그치는 경우가 대부분인 것으로 나타났다.

〈表 7-9〉 地域別 就勞事業 遂行與否

(단위: 명, %)

	대도시	중소도시	농어촌	계
수행하고 있음	100 (90.9)	81 (73.6)	46 (46.9)	227 (71.4)
수행하고 있지 않음	10 (9.1)	29 (26.4)	52 (53.1)	91 (28.6)
계	110 (100.0)	110 (100.0)	98 (100.0)	318 (100.0)

註: chi. 49.47; d.f. 2; sig. 0.00

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

〈表 7-10〉 地域別 就勞事業 非遂行理由

(단위: 명, %)

구 분	대도시	중소도시	농어촌	계
예산이 없어서	7 (63.6)	14 (50.0)	34 (73.9)	55 (64.7)
원하는 사람이 없어서	1 (9.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.2)
사업효과가 없어서	0 (0.0)	8 (28.6)	9 (19.6)	17 (20.0)
기 타	3 (27.3)	6 (21.4)	3 (6.5)	12 (14.1)
계	11(100.0)	28(100.0)	46(100.0)	85(100.0)

註: chi. 15.79; d.f. 6; sig. 0.01

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

就勞事業 非修行 地域의 경우 취로사업을 폐지하게 된 이유를 살펴보면, 豫算上 問題로 인한 것이 전체 응답자의 64.7%를 차지하고 있으며, ‘事業效果가 없어서’ 라고 응답한 경우가 20%로 나타났다. 한편 ‘豫算이 없어서’ 라고 응답한 경우는 지역별로 농어촌의 경우가 가장 많지만 각 지역별로 보면 비슷한 구성비를 보이는데 비해, ‘事業效果가 없어서’ 라는 응답은 농어촌과 중소도시에 더 집중적으로 몰려 있는 것으로 나타났다. 이는 농어촌으로 갈수록 예산의 문제 뿐 아니라 사업효과도 없는 문제가 취로사업 폐지의 주요요인을 구성하고 있음을 의미하는 것이다.

第3節 政策課題

就勞事業의 問題는 ① 形式的 就勞로 사업효과성이 낮은 점, ② 就勞事業 參加者의 구성이 근로무능력자인 고령자, 장애자가 대부분이라는 점, ③ 취로사업의 勞賃撒布의 性格으로 생계보호만 받는 사람과 취로사업 참가자간에 보호수준의 차이로 인한 衡平性 문제가 제기되며, 특히 地域間 취로사업 실시여부 및 정도가 상이하여 衡平性의 문제가 있다는 점, ④ 취로사업의 目標와 手段이 적합하지 않다는 점 등을 주요 문제점으로 들 수 있다.

1. 就勞事業 位相 再定立의 必要性

취로사업이 처음 도입·시행되던 1960~70년대의 우리나라는 經濟成長期 및 急速한 社會變動期에 놓여있어 지역개발사업도 많았고, 안정된 就業構造의 未定着으로 고용구조가 불안정하였으며, 離農向都 현상으로 실업자가 많았다. 또한 잘살기 운동으로 대변되는 새마을운동 등을 통한 근로분위기 및 근로동기 제고를 통한 社會統合, 體制統合의 필요성도 컸던 시기였다. 이에 따라 취로사업에 대한 기대도 첫째, 계절적 실업에 대한 短期雇用對策의 성격, 즉 景氣不況時에 국가차원의 고용창출 기능과 정상근로자에 대한 失業對策으로서의 기능이 기대되었다. 둘째, 勤勞意思와 勤勞能力은 있지만 일반노동시장에서 고용 기회를 갖지 못한 經濟活動脆弱者(노인, 부녀자, 장애자 등)에게 勤勞連繫給與(workfare)를 부여함으로써 이들의 생활안정을 도모하는 구호사업의 효과가 기대되었다. 셋째, 주택개량 및 도로정비 등 地域開發效果를 통한 사업의 경제적효과가 기대되었다.⁵⁾

5) 한국개발연구원(1981)에서 취로사업의 문제와 개선방안으로 제시한 것을 살펴보면, ① 취로사업이 경기변동에 따른 단기고용대책으로 부적절하다는 점, ②

그러나 현재의 여건은 正常的 勤勞能力이 있는 사람은 一般 勞動市場에서 고용기회를 얼마든지 찾을 수 있고, 따라서 근로의사만 있다면 안정된 생활을 누릴 수 있는 상황이다. 이제는 雇傭保險이 도입됨으로써 3대 주요 사업내용인 실업시 소득보장, 직업안정, 능력개발등의 사업으로 실업 및 경기변동대책으로서의 역할을 수행하게 되었다. 즉 이전에는 국가차원에서 有效需要 創出 및 社會統合을 위한 雇傭創出 效果를 위해, 또한 경제성장기의 지역사회개발 등 事業效果를 위해 일거리 만드는 일이 중요했다. 그러나 지금은 經濟安定期, 社會體制 安定期에 접어들어 地域開發 등의 일거리도 많지 않으며, 국가사업을 통한 雇傭創出에 의존하고자 하는 상황도 아니다. 따라서 國家次元에서 마찰적 실업자에 대한 실업대책 이외에 正常的 勤勞能力이 있는 자에 대한 특별한 雇傭創出 노력이 필요한 상황은 아니라고 보여진다.

이전이나 지금이나 취로사업에 있어 救護事業的 性格에 최우선 순위를 두는 것에는 변함이 없지만 그 구호의 성격이 短期的이고 雇傭對策的인 性格이나, 아니면 長期的이고 單純救護的인 성격이나 하는 점에서 차이를 보인다. 즉 취로사업의 도입 초기에는 정상적 근로능력을 가졌지만 취업기회를 상실한 季節的 失業者에 대한 短期救護的인 성격이 강했으나 점차로 勤勞無能力者가 주 참가자가 되면서 취로사업이 職業化되고 長期的이고 安定的인 生計補助 手段으로 자리잡게 되었다. 이는 취로참가자의 입장에서 취로사업이 도입초기에는 일반 勞動市場의 機能을 보완(supplementary)하는 관계로서 정상노동시장으로의 復歸를 위한 잠시동안의 避難處로 기능했던 것에서 이제는 일반 노동시장과 별개의 독립적인 하나의 영역을 이루며 이를 代替

정상근로자의 시업대책으로 부적절하다는 점, ③ 노임수준이 낮고 획일적이어서 소득보장대책으로 미흡하다는 점, ④ 사업의 경제적효과가 미흡하다는 점, ⑤ 지역간 취로사업 배분의 형평성이 결여되어 있다는 점 등을 들고 있다.

(substitute)하는 관계로 전환되면서 취로사업이 일반 노동시장의 직업과 같은 또 하나의 직업으로 간주되고 있음을 의미한다.

이러한 형태로 수행되고 있는 취로사업을 통하여 국가는 경제활동 취약자에게 근로동기 고취를 위한 근로연계급여(workfare) 제공과 이를 통한 소득보장을 제공하고 있다. 그러면 경제활동 취약자에게 근로동기 고취를 시키는 것이 과연 바람직한 것인가? 또 경제활동 취약자에게 소득보장효과를 위해 취로사업이라는 형태가 적절한 것인가를 검토해 보아야 할 것이다.

취로사업을 위해 투입되는 비용(일거리 개발 및 관리운영에 드는 인적·물적 행정비용)과 사업효과(사업자체의 경제적 효과를 기대하기 어렵다고 할 때 구호효과만을 효과로 생각할 때)를 비교해 볼 때 과연 취로사업은 존재필요성이 있는가에 대해 의문을 제기하지 않을 수 없다. 다시 말해 사업의 경제적 효과와 근로동기고취 효과가 없고 단지 구호효과만 있다면 구태여 취로사업의 형태를 취할 필요가 없다고 생각된다. 즉 생계보조비 형태의 현금지원으로 돌려 제공하는 것이 관리비용도 줄이는 방법일 것이다.

이와같은 현행 취로사업의 모호한 위상과 이에 따른 비판속에서 취로사업이 나아갈 바를 재정립하는 것이 어떤 것보다 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

2. 就勞事業 對象의 明確化의 必要性

근로무능력자, 경제활동취약자에게 근로를 조건으로 한 급여제공이 윤리적으로 바람직한가? 근로연계급여(workfare)의 본래 의미의 적합한 대상은 어떤 특성을 가져야 하나? 就勞事業은 1974년 도입당시와 현재간에 就勞事業 受給者에 있어서나 就勞事業 內容에 있어 많은 차이를 보이고 있다. 1970년대는 絶對貧困層이 아직 상당수 존재하고 급

속한 산업화로 인한 사회변동 과정에 있었으므로 就勞事業 受給者도 勤勞能力은 있으나 季節的 失業으로 인한 貧民이 주를 이루었던 반면에 現在의 대상자는 거의 勤勞能力이 없다고 보아도 무방한 生活保護者에 국한되어 있어 自活이 실제로 불가능한 자인 경우가 대부분이다.

〈表 7-11〉 就勞事業 參加者の 構成

구 분	취로참가인원(명)	참여비율(%)	실제보호가구	구성비율(%)
거택	69	30	170,557	33
자활	160	70	353,860	67
계	229	100	424,417	100

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

취로사업의 대상은 일반 노동시장에 편입되기 어려운 저소득층(노인, 장애인, 부녀자 등), 즉 경제활동 취약자이지만 근로의사가 있고 경노무가 가능한 자로 한다. 이들은 정상적 일반근로자 보다 노동생산성이 떨어지지만, 완전한 근로무능력자를 생계보조적 차원에서 취로대상에 편입시키는 것은 지양되어야 할 것이다. 근로무능력자가 취로사업의 수혜자였다면 이는 생계보호차원에서 처리해야 될 것이다. 취로사업이 생활의 주 소득원이었던 자는 생계보호할 수 있도록 특별조치하고 생활보호 수준을 제고하여야 할 것이다.

3. 勤勞動機 鼓吹 裝置(mechanism)의 導入 必要性

취로사업이 최근으로 올수록 폐질자나 고령자, 자활의지가 없는 사람들에게 직업화하는 현상을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 근로동기를 고취시킬 필요가 있는 대상이 존재하는가가 검토되어야 할 것이다. 모자가정의 경우 부양아동을 가진 가족에 대한 부조 프로그램(AFDC)의 근로연계급여(workfare)의 도입을 원용할 수 있을

것이다.

근로동기를 고취시키지 못하는 주요 이유를 살펴보면, ① 일의 내용, ② 획일적 노임(일 수행의 과소에 상관없이 참여사실을 근거로 일률적으로 제공하는 방식), ③ 노임살포적 성격(구호적 성격의 강조: 정치적인 이유, 나태, 소비적 풍토 조장) 등을 들 수 있다. 형식적 취로에 대해 급여를 제공하는 노임살포적 성격으로 소비풍토 조장과 노동시장에의 참여 포기 등 복지병적 부작용을 낳을 가능성이 상존하고 있다. 따라서 취로사업 제도내에 근로동기를 고취시킬 수 있는 裝置의 마련이 필요하다.

4. 適切한 事業內容 開發의 必要性

사업의 경제적 효과가 제고되지 않는 이유로는 ① 형식적 취로로 일의 내용이 형식적임, ② 자재비를 일정기준을 이하로 설정해 놓음으로써 할 수 있는 사업의 제한이 많음, ③ 대상자가 근로능력이 없는 자가 대부분인 점을 들 수 있다. 이와 같이 사업의 경제적 효과가 제고되지 못하는 가장 중요한 이유는 일의 수요에 상관없이 구호하여야 한다고 고려되는 모든 취로대상을 투입하는 운영방식 때문이라 생각된다. 즉 노동수요에 상관없는 일방적 노동공급의 결과가 경제적 효율성을 기하기 어렵게 된 것으로 생각된다.

就勞事業은 低所得層 生計支援의 중요한 수단인 동시에 약간의 근로능력만 있어도 스스로 취로를 통해 자활할 수 있도록 勞動機會를 제공함으로써 自立意志를 고취하는 효과를 거두려는 목적도 가지고 있다. 따라서 적절한 업종의 개발이 취로사업의 존속에 필수적인 조건인 것이다.

第4節 改善方案

就勞事業의 改善方案에 대한 社會福祉專門要員들의 의견을 살펴보면, 現行상태를 유지하여야 한다고 응답한 경우는 4%에 불과하며, 96%가 어떤 방식으로든 변화가 필요하다고 응답하였다.

〈表 7-12〉 勞事業의 改善方案

구 분	명	%
현행상태 유지	12	4.0
취로사업의 확대	28	9.2
취로사업의 내용변경	30	9.9
다른 유사효과 프로그램으로의 대체	142	46.9
취로사업의 완전폐지	85	28.1
기 타	6	2.0
계	303	100.0

資料: 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원조사, 1995.

이 중 취로사업의 다른 유사효과프로그램으로의 대체 및 완전폐지를 제안한 경우가 75%에 달하고 있다. 이는 현행 취로사업이 많은 문제점을 가지고 있어 어떤 식으로든 개선이 필요하며, 그 개선의 폭은 획기적으로 혁신적인 방안의 마련을 필요로 하고 있음을 시사하는 것이다. 취로사업의 현행유지를 제안한 경우는 취로사업에 대한 구체적인 대안이 마련되지 않은 상태에서 취로사업의 폐지가 또다른 부작용, 예컨대 미흡한 생계보장에 대한 보완적 역할조차 수행하지 못하게 된다는 우려때문인 것으로 보여진다.

이와 같이 就勞事業은 그 목표와 역할의 불일치, 이러한 불일치의 구조적 기인성 등으로 프로그램 존재자체의 妥當性에 의문이 제기되고 있는 상황이다. 이와같은 이유에서 中央政府 차원에서는 1994년부

터 이미 취로사업을 廢止하였고, 현재는 地方自治團體에서 任意的으로 실시하고 있는 실정이다. 따라서 취로사업의 개선방안을 모색하는데 있어 먼저 就勞事業의 存在必要性에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 따라서 여기에서는 就勞事業의 發展方案을 크게 廢止하는 방안과 改善하는 방안의 두가지로 검토해 보고자 한다.

1. 廢止

가. 廢止理由

勤勞連繫給與의 일종인 就勞事業의 도입이유는 소비적인 단순구호가 아니라 자활의지를 진작시킬 수 있는 生産的 支援方案이 요구되었기 때문이다. 그러나 現行 就勞事業은 3가지 목표인 구호효과, 근로동기 고취효과, 사업의 경제적효과 중 救護效果만을 일부 달성하고 있을 뿐이다. 따라서 本來의 의미에서 就勞事業에 대한 固有期待, 즉 구호효과 및 근로동기 고취효과의 동시적 충족이 사실상 무산되면서 就勞事業의 存續必要性에 대한 강한 의문이 제기되게 되었다.

就勞事業이 廢止되어야 한다고 주장하는 측의 논리는 두가지로 요약될 수 있다. 첫째, 현행 취로사업이 救護效果만을 가지고 있다면, 그리고 간단한 제도개선으로 본래의 취로사업 취지를 살리기 어렵다면, 굳이 勤勞를 전제로 한 就勞事業이라는 형태를 취할 필요없이 直接的인 救護 프로그램의 강화가 오히려 效率的이라는 것이다. 따라서 就勞事業을 廢止하고, 현재 취로사업에 투입되는 비용을 直接的인 救護費用으로 전환하여 生計保護 프로그램의 내실을 기하는 것이 구호효과 면에서 보다 도움이 될 것이라는 것이다.

둘째, 노령·질병·장애 등으로 근로능력이 없는 勤勞無能力者에게 근로를 전제로 급여제공을 하는 것은 非倫理的이라는 것이다. 勤勞連

繫給與(workfare)는 사회복지 급여제공으로 인한 勤勞動機 沮害를 방지하기 위해 만든 일종의 勤勞誘引制度이므로 기본적으로 勤勞能力이 있는 사람을 대상으로 하는 것이다. 그러나 현행 취로사업은 生活保護者를 대상으로 하며, 이들 생활보호자는 실질적으로 아동·노령·장애·질병 등 勤勞能力이 없다고 판단되는 사람에 한정되어 있으므로 결국 취로사업의 대상자도 대부분이 勤勞無能力者라는 것이다. 따라서 이와 같이 勤勞無能力者에 대해 勤勞를 給與條件으로 요구한다는 것은 非倫理的이라는 것이다. 더욱이 근로무능력자이면서도 취로사업에 참가하는 사람들은 附加所得을 올리기 위해서가 아니라 현행 生計保護 水準이 미흡하여 생계유지를 위한 소득확보 방안으로 어쩔 수 없이 就勞事業에 참여하고 있는 상황이기 때문에 더욱 그러하다. 그러므로 就勞事業을 廢止하고 실질적인 생계가 보장되는 수준의 生計保護가 이루어져야 할 것이라는 것이다.

나. 廢止時 考慮點

就勞事業 廢止時 고려해야 하는 것은 취로사업을 통해 어떠한 혜택을 받아온 受給者들이 취로사업 폐지시에도 계속하여 최소한 그만큼의 보장을 받을 수 있는 것인가 하는 것이다. 어떤 제도든 한번 도입되면 이를 둘러싼 利害關係가 형성되게 되는데, 문제는 취로사업의 폐지가 就勞事業 受給者의 실질적인 소득상실로 이어지지 않아야 한다는 것이다.

따라서 취로사업을 폐지할 때 취로사업이 최소한 거두고 있었던 救護效果를 계속 담지할 다른 장치를 마련하고 폐지하였는가에 대한 검토가 필요하다. 앞서 지적한 바와 같이 就勞事業은 生計保護의 未治이라는 현실속에서 그 補完的 役割을 수행해 오고 있었다. 그러므로 취로사업을 폐지할 때에는 生計保護 擴大 등의 조치가 요구되며, 만약

다른 조치 없이 就勞事業만을 폐지했다면, 이는 福祉豫算의 縮小에 다름 아닌 것이다.

地方自治團體로 취로사업의 실시가 이관된 이후 就勞事業을 폐지한 지역이 이미 존재하고 있다. 그런데 이들 지역에서는 별다른 대책없이 취로사업을 폐지한 것으로 보여 결과적으로 福祉의 後退를 가져오는 副作用을 낳고 있다.

다. 廢止方案의 適用

就勞事業이 廢止되어야 한다는 논리와 다른 조치가 마련되기 이전까지는 存續되어야 한다는 논리는 모두 一面의 妥當性을 가지고 있다. 그러면 앞으로 취로사업의 발전방향을 어떻게 결정지어야 할 것인가? 이의 결정요인으로는 地域에 따른 差別性을 고려해야 할 것이다. 中央政府 차원에서는 취로사업을 폐지하였지만 아직도 地方政府의 대부분이 그 정도는 다르지만 취로사업을 실시하고 있는 상황이다.

本院의 社會福祉專門要員 調査에 따르면, 都市의 경우 취로사업의 수요도 많고 실시정도도 높은 반면, 農村의 경우는 취로사업 희망자도 별로 없고 적절한 사업도 없는 형편이다. 따라서 대상자 및 업종개발 가능성 측면에서의 地域別 差異를 감안하여 都市는 계속 存續시키되, 農村은 廢止하는 방안을 검토해 보아야 할 것이다.

2. 改 善

가. 就勞事業의 存續 必要性

就勞事業 廢止論의 타당성에도 불구하고 就勞事業을 유지시켜야 하는 必要性도 분명히 존재한다. 그 논리를 살펴보면 첫째, 就勞事業의 형태로 勤勞動機를 고취시킬 필요가 있는 對象集團이 존재한다면, 즉

일반노동시장에 편입되기에는 경제활동취약자이지만 一定程度의 勤勞能力과 勤勞意思가 있는 집단이 존재한다면 취로사업을 유지할 필요가 있다. 둘째, 事業의 經濟的 效果를 높일 가능성이 있다면, 즉 適切な 業種을 개발하고 그 일의 수행이 국민경제, 지역경제에 기여할 수 있는 일이라면 취로사업의 존속은 정당화될 수 있다. 셋째, 就勞事業의 救護效果를 代替할 만한 조치가 취해지기 전까지는 취로사업이 계속 유지될 필요가 있다.

- 지역성의 원칙: 취로사업은 지역의 특수성을 감안하여 실시여부 및 방안을 결정
- 열등처우의 원칙: 일반 노동공급에 영향을 미치는 것 방지

나. 就勞事業 正體性的의 再確立

就勞事業은 근로를 전제로 급여를 제공하는 勤勞連繫給與(workfare)의 한 형태라고 할 수 있다. 就勞事業의 혼란스런 正體性은 현행 생계보호의 미흡한 수준에 기인하는 바가 크다.

취로사업은 장기적 또는 일시적으로 일반노동시장에 편입되기 어려운 저소득층 경제활동취약자인 저소득계층을 대상으로 근로를 조건으로 한 급여(workfare)를 통하여 근로동기의 고취와 생활안정을 동시에 도모한다.

자활보호제도상에서 취로사업의 위상은 생업자금융자 및 직업훈련·취업알선은 저소득층의 직접적인 자립을 지원하고, 교육보호는 저소득층 자녀의 세대간 빈곤세습을 방지하는 한편, 취로사업을 통해서도 빈곤선 주변에 있는 저소득계층에게 자신의 근로소득을 벌 수 있는 기회를 제공하도록 한다.

이러한 제도운영방식의 변경을 홍보하기 위하여 그 명칭을 새롭게 변경할 필요가 있다(자조근로사업, 근로연계보호, 근로연계급여, 근로

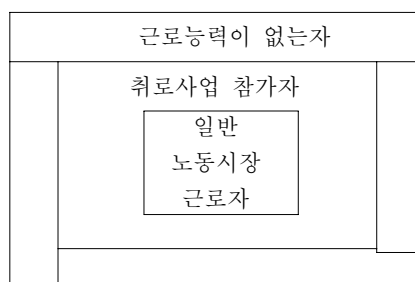
조건급여 등).

그리고 이러한 기준의 적용에 따라 취로사업의 구호효과 때문에 근로능력이 전혀 없으면서도 취로사업에 참가해왔던 대상은 생계보호로 실질적인 최저생활보장이 가능하도록 생계보호의 내실화 등의 제도개선이 동시에 병행되어야 할 것이다. 만약 취로사업이 계속하여 생계보호의 보완적 역할만을 수행한다면 취로사업은 존재필요성을 상실하는 것이다.

다. 就勞事業 對象의 明確化

就勞事業의 對象은 장기적 또는 일시적으로 一般勞動市場에 편입되기 어렵지만 적극적인 근로의사가 있는 低所得層 經濟活動脆弱者를 대상으로 한다. 즉 生活保護者 및 一般低所得層을 포함한다. 이러한 취로사업의 주대상자는 노인, 장애인, 부녀자 등이 될 것이다.

이러한 對象者 資格은 원칙적으로는 이전의 취로사업 대상자와 별반 달라진 것이 없지만, 이전에 취로사업이 구호효과를 우선해왔기 때문에 참가자 선정기준에서 근로능력이나 근로의지 보다는 救護의 必要程度를 더 우선시 해왔던 것에서 이제부터는 實質적으로 勤勞를 할 수 있는 자를 대상으로 한다는 것이다.



〔圖 7-1〕 就勞對象者の 概念的 範圍

라. 勤勞動機 鼓吹 裝置의 導入方案

근로동기 제고를 위하여 급여수준의 일 수행 정도에 따른 차별화를 고려할 수 있다. 즉 취로대상 자체에 대한 제한보다는 제도운영 과정에서 근로능력, 근로동기가 있는 자가 근로동기를 계속 유지할 수 있도록 제도내에 裝置(mechanism)를 마련하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

사업효과를 제고하기 위해, 여러가지 노동강도가 다른 사업의 다양화와 동시적 수행을 통하여 이에 따른 임금수준도 다양하게 차별화해야 한다. 작업과정에서 작업강도에 따른 노임의 차별화와 본인의 선택에 따른 배치를 하는 방안을 강구한다. 또한 이제까지 취로대상을 먼저 선발하고, 일거리의 규모나 수요에 상관없이 무조건 투입하던 방식을 변경하여 일거리를 먼저 개발하고, 그에 적합한 인원을 모집, 근로하게 하는 방식으로의 전환이 필요하다.

취로대상이 수시로 바뀔 수 있는것인지, 고정적인지에 따라 다를 수 있다. 수시로 바뀔 경우, 일당급여, 평균일수 고려, 균일 5,000원보조 등, 고정적으로 직업화되어 있다면 월 보조하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 취로대상이 대부분 노인, 부녀자, 장애인이므로 유동적이기 보다는 고정적일 가능성이 높기 때문이다. 따라서 노임을 이원화하여 기본적인 노임은 국고보조로 하되, 그 수준은 생계보호수준보다 낮은 수준으로 하며, 작업강도 및 장업량에 따라 개인별로 차등을 두는 능력에 따른 급여를 제공하는 방안을 검토한다.

급여는 일반노동시장 근로자보다는 낮은 임금수준을 유지하면서도 근로동기를 진작시킬 수 있도록 실제적인 생활보장이 가능한 수준으로 제공한다. 그러나 노임은 일반노동시장, 노동공급에 영향을 미치지 않는 범위내에서 일반 노동시장보다는 늘 낮게 유지함으로써 일반노동시장에 근로할 수 있는 사람이 취로사업에 참가하는 것을 선호하도록 하

는 유인동기를 차단하는 것이 필요하다.

마. 事業內容 開發 및 運營方式의 改善

就勞事業의 관건은 地域特性에 적합하게 다양한 사업을 개발하는 것이다. 이전의 취로사업이 형식적 취로에 따른 노임살포를 통한 생계보장적 성격을 띤 것에서 탈피하여, 실질적인 근로내용과 생산적 효과를 가지는 사업내용을 개발하여 일반노동시장에 편입되지 못했으나 적극적인 근로의사가 있는 저소득층에게 근로기회를 보장하는 측면에 중점을 두어야 한다. 지역의 특성에 따라 가능한 사업내용에는 특정 공공업무(산불감시, 공원관리, 환경미화, 폐기물수집 등)의 용역화, 공동작업장, 공동경작 등이 있다. 특히 사업내용을 환경보호와 연관시켜 개발한다. 취로인구를 자연정화 활동에 지속적으로 동원하는 방안의 검토가 필요하다. 이를 위해서는 현행 환경미화 사업이 타부서의 별도예산으로 되어 있어 행정적 조정이 필요하다.

또한 운영방식의 개선이 필요하다. 구체적으로 근로동기의 고취와 사업의 경제적 효과를 제고시키기 위해서 어떤 운영방식이 필요한가? 첫째, 먼저 일을 확보하고, 그 일의 작업량, 필요인원을 고려하여 적정 인원의 취로대상을 배치하는 방법을 채택한다. 이러한 방식의 경우 장점은 사업의 효과를 제고할 수 있다는 점이며, 단점은 취로대상에게 안정적, 상시적 일거리를 제공하기 어렵다는 것이다. 이때 국가의 역할은 조직가(orgernizer)로서의 역할이 요구되며 근로동기를 보호한다는 취지에서 임금보조(1인당 균등한 보조)를 수행할 수 있다.

둘째, 일의 확보와 공동작업장의 동시적 운영이 이루어질 수 있다. 근로능력 유무에 따른 구분시행 및 프로그램의 다양화가 필요하다. 필요한 일이 있을 때 용역화하여 사업을 실시하고 지역실정에 맞는 자체 프로그램을 개발한다. 지방자치단체의 수익사업의 일환으로 제조업

체 운영으로 대체한다. 자치단체가 고용을 창출하여 고용이 가능하도록 한다. 지역산업체와의 연계를 통하여 공동작업장을 운영한다.

〈表 7-13〉 開發可能한 就勞對象事業

사 업 형 태	사 업 내 용
구청발주 용역사업	<환경정비> • 폐기물 수집·정리 • 쓰레기 분리수거 감시 • 공공장소의 청소 • 공원정비/ 녹지관리/ 가로수·꽃길정비/ 약수터 정비/ 가로변 정리 <공공업무 보조> • 산불감시원 • 주차관리요원
공동작업장	• 재활용품 재생공장 • 농작물포장 • 생산자협동조합(봉제, 건설 등) • 특수작물 공동작업장 • 공동사육장
기존 노인고용촉진사업 및 장애인고용촉진사업과의 연계	• 노인능력은행 • 노인공동작업장 • 노인종합근로센터 • 장애인공동작업장 • 버스정류장 및 지하철 가판점 우선 할당

바. 管理體系

취로사업의 실질적인 개선을 위해서는 사회복지전문요원의 조정·연계 등 조직가로서의 역할이 요구된다. 그 주요 내용은 공공 및 민간 사업을 망라한 취로사업의 개발과 취로대상의 관리이다. 즉 사회복지전문요원이 자조근로사업의 조정가 및 조직가의 역할을 수행한다.

또한 관리체계의 개선사항으로 과중한 업무부담을 완화하기 위해 취로사업의 제도운영상 불필요한 취로사업 서식의 간소화가 요구된다.

第 8 章 補完的 自活프로그램: 自活支援센터

第 1 節 自活프로그램의 限界와 課題

1. 生産的 福祉로서의 自活프로그램

政府의 低所得層에 대한 支援對策은 人間으로서의 最低生活을 保障하는 기능뿐만 아니라, 더 나아가 低所得層의 自活能力 향상을 支援하는 기능을 수행하여야 한다. 자활프로그램의 궁극적인 목적은 貧困을 脫皮하여 스스로 自立的인 生活을 영위할 수 있도록 하는데 있으며, 이것이 生産的 福祉의 具現과 직결되는 課題라고 할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 低所得層 자신의 勤勞活動에 대한 動機強化와 能力向上이 필요한 것이다.

低所得層에 대한 自活支援 프로그램은 職業訓練(job training)프로그램, 自營創業(self employment)지원프로그램, 勤勞連繫給與(workfare)프로그램 등 세가지로 크게 나뉘어질 수 있다. 職業訓練(job training)프로그램은 低所得層의 취업을 위한 능력 제고를 위하여 일정기간 동안 직업훈련을 제공하는 정책이다. 自營創業(self employment)지원프로그램은 低所得層의 自營業을 통한 經濟的 自立과 雇傭創出을 도모하기 위하여 자영창업을 지원하는 것으로서 資金의 支援, 經營相談, 經營教育 등을 실시하는 정책이다. 勤勞連繫給與(workfare)프로그램은 最低生活保障給與를 수급하기 위한 조건으로서 職業訓練이나 就業을 強制하는 정책이다.

2. 現行 自活프로그램의 限界

자활보호대상자에게 선별적으로 지급되어 왔던 醫療保護, 敎育保護, 職業訓練, 生業資金融資, 就勞事業 등의 自活保護프로그램은 앞에서 분석된 바와 같이 敎育보호프로그램의 효과가 가장 크고 다른 프로그램들은 효과성을 충분히 나타내지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 프로그램들이 효과성을 발휘하지 못하는 이유는 여러가지가 있겠으나 본절에서는 프로그램에 投入되는 豫算의 제약 등의 問題點 이외에도 각 프로그램이 적용되는 여건과 프로그램이 상호 연계되지 못하는 점이 주요 원인일 수 있다는 가설하에 檢討하여 보고자 한다.

현행 제도상으로 自活保護프로그램 중 소득보장을 위한 것은 職業訓練, 生業資金融資, 就勞事業이라고 할 수 있다. 이들 프로그램의 대상은 無業者이거나 潛在失業狀態에 있는 자라고 할 수 있다. 無業者란 失業者와 구분되는 개념으로 실업자가 근로능력과 근로의사가 있지만 직업을 가지지 못한 자로서 이때 대상연령은 15세이상 64세미만인 자인 반면에, 본 연구에서의 標的對象인 無業者는 勤勞意思의 유무나 年齡에 상관없이 勤勞能力이 있는 자로서 직업이 없는 자로 정의하고자 한다.

無業者로 만드는 要因은 연령이라든지, 성, 건강, 학력, 기술, 자산, 신용, 의지 등이 있겠으나, 연령, 성, 장애 등은 調整이 不可能한 조건이라고 할 수 있으며, 技術, 疾病, 資産, 信用, 意志 등은 調整이 可能な 조건이라고 할 수 있다. 現行 自活保護프로그램의 問題點은 자활보호프로그램의 대상자들 중 다수가 調整 不可能한 상태에 있다는 점과 調整이 可能な 조건들에 대해서도 調整프로그램이 적절치 못하다는 점에 있다.

먼저 현 자활보호대상자내에는 노동능력이 있는 자만이 포함되어 있지 않고, 노동능력이 없는 老齡者와 障礙者가 다수 포함되어 있다.

1994년의 생활보호대상자 통계에 의하면 자활보호대상 35만 3,860가구 중 42.9%인 15만 1,656가구가 가구원중 勞働能力이 있는 자가 한명도 없는 가구로 분류되고 있다¹⁾.

한편 일할 사람이 있는 가구중에는 就業斡旋이 필요한 가구가 1만 5,992가구, 生業資金 融資가 필요한 가구가 4만 8,937가구, 就業 또는 職業訓練이 필요한 가구가 7만 1,523가구, 自活保護關聯 其他支援이 필요한 가구가 4만 2,006가구, 自活意慾이 없는 가구가 32,306가구로 나타나고 있다. 따라서 자활의욕이 없는 가구를 제외하면 自活保護對象家口 중 48.0%가 政府의 支援만 있으면 자활이 가능하다고 답하고 있는 것이다.

그러나 현재의 自活프로그램중 職業訓練프로그램은 훈련대상자의 확보가 어려운 상태이고, 生業資金融資프로그램도 農漁村地域의 경우 다소 여유가 있는 상태이며, 도시지역은 타목적으로 전용되는 경우가 많은 실정이다. 就勞事業의 경우는 특히 도시지역에서 生活保護對象者의 生計에 기여를 하고 있는 것으로 파악되고 있으나, 自活效果는 거의 기대하기 어려운 실정이다. 요컨대 觀念上으로는 각종 자활보호프로그램에 대한 超過需要가 일어나야 함에도 불구하고 現實的으로는 부족이 뚜렷하게 나타나지 않고 있다.

이러한 현상은 두가지 측면에서 이해될 수 있다. 하나는 自活프로그램에 의한 給與支給基準이 엄격하여 제대로 수요가 가시화되지 못하는 점이고, 다른 하나는 수요자체가 假需要, 즉 프로그램에 관심이 있다는 정도이지 프로그램에 積極的으로 참여하겠다는 의지가 부족하거나 실제적으로 참여가 쉽지 않은 경우가 많을 것이라는 점이다.

첫번째 요인에 대해서는 본 보고서에서 이미 검토된 바가 있어 여기서는 더이상 언급하지는 않겠다. 두번째 요인은 현재의 우리나라 勞

1) 보건복지부, 『'94생활보호대상자 현황분석』, 1994.

動市場의 실정이 어느 정도 뒷받침하여 주고 있다. 1993년 이후 景氣擴張期에 들어가 있는 韓國의 經濟狀況으로 볼 때 기술·기능인력은 크게 부족한 상태로, 1994년 우리경제의 총노동인력부족률은 3.6%수준이며, 이중 마찰적 요인을 제외하면 순부족률은 2.2%정도이다²⁾. 이러한 노동인력부족률은 중소기업일수록, 또한 단순기능인력일수록 심각한 상태로 현재 外國人 勤勞者 10만여명이 취업하고 있는 상태이다.

이와 같이 低所得層中 就業이나 技術訓練을 희망하는 대상자는 높게 나타나고 있으면서도 國內 單純 機能人力은 부족한 마찰적 현상이 발생하고 있는 것은 自活保護對象者중 근로가능한 인력이 기업가가 필요로 하는 노동력이 아닐 수 있으며, 저소득층 노동공급자의 입장에서 勤勞形態나 근로대가의 側面에서 유인이 적다고 해석할 수 있다. 즉 需要와 供給이 서로 다른 상태라고 할 수 있는 것이다. 따라서 현재의 低所得層 勤勞可能人力에 대한 보다 면밀한 조사가 필요하다. 즉, 低所得 勤勞可能人力의 노동에 대한 태도, 취업의사, 자영의사, 취업희망업종 등을 欲求調査를 통하여 검토할 필요가 있는 것이다.

第2節 自活프로그램 需要分析:

自活保護對象者の 就業需要調査

1. 調査 概要 및 內容

저소득층의 취업(자영을 포함한)에 대한 욕구조사를 위해서 노원지역에서 거주하는 생활보호대상자 혹은 대상자에서 갓 탈피한 215가구

2) 노동부 외국인정책연구반, 『단순기능 외국노동력의 국내취업에 관한 정책대안』, 1994.

를 대상으로 조사를 실시하였다. 현재 노원지역에는 1,165가구(2,118명)의 居宅保護對象者와 6,658가구(21,312명)의 自活保護對象者가 居住하고 있다. 따라서 調査對象家口는 노원구 전체 생활보호대상자의 3.2%에 해당하는 규모이다. 調査期間은 5월 22일부터 26일까지 5일간 이루어졌다.

調査對象地域은 노원구내에 소재하는 5개의 永久賃貸아파트 지역으로 하였기 때문에 일반지역의 생활보호대상자 보다는 다소 양호한 經濟 및 住居條件을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 本 調査結果를 전체 自活保護對象者에 대해 일반화하여 적용하는 것은 분명한 한계를 가지고 있으나, 다음과 같은 점에서 장점을 가질 것으로 생각된다. 첫째, 이들 모두가 一般住宅地域에 거주하다가 이주한 지 오래되지 않아서 다른 지역의 자활보호대상가구와 크게 차이를 보이지 않을 것으로 예상할 수 있으며 둘째, 신규로 조성되고 있는 大單位 永久賃貸住宅 거주자의 특수한 經濟問題를 분석할 수 있다는 장점이 있으며 셋째, 공동거주에 의하여 발생가능한 貧困文化의 문제와는 반대로 共同居住가 協同이나 協業에 長點으로 작용할 수 있는 점 등이 연구대상이 될 수 있다는 점 등이 공동임대주택단지를 연구대상 지역으로 한 이유이다.

調査內容은 일에 대한 態度, 協同組合 與件, 就業者의 就業狀態, 無業者의 就業欲求調査, 自營希望者의 欲求 등에 대한 61개항의 질문으로 구성되어 있다.

응답자의 人口構成을 보면 18세미만이 5.6%, 18~54세가 76.4%, 55~59세가 7.3%, 60~64세가 3.9%, 65세이상인 6.9%이며, 성별로는 남자가 39.9%, 여자가 60.1% 이다. 또한 44.9%가 취업자이고 55.1%가 무업자였다.

醫療保障의 방법으로는 미가입이 2%, 職場醫療保險이 10%, 공교의료보험이 4%, 지역의료보험이 21%, 1종 의료보호가 4%, 2종 의료보

호가 60%로 나타났다. 즉, 조사대상자 중 60%가 自活保護對象者이며 4%가 居宅保護對象者, 나머지 37%가 一般低所得層家口이다.

이들 가구의 主收入源은 58%가 가구주 수입, 29%가 가구주 이외의 가구원 수입, 7%가 생활보호지원금, 5%가 별거가족 혹은 친척의 도움으로 살고 있는 가구들이었으며, 家口員全體의 月平均所得은 20만원미만이 4%, 20만원대가 9%, 30만원대가 12%, 40만원대가 14%, 50만원대가 20%, 60~70만원대가 15%, 90만원이상이 12%정도로 분포되어 있다.³⁾

2. 調査 結果

가. 일에 對한 態度調査

일에 대한 태도조사를 위하여 5개항의 질문이 주어졌다. 일에 대한 느낌, 일에 대한 積極性, 일에 대한 後方屈折性⁴⁾, 餘暇와 勤勞間의 代替性, 勤勞에 대한 道德的 判斷 등을 보기 위한 질문에 5점척도에 의하여 답하도록 이루어졌다. 점수값이 낮을수록 적극적임을, 높을수록 소극적임을 나타낸다.

調査結果 일에 대한 느낌, 일에 대한 적극성, 일에 대한 後方屈折性, 餘暇와 勤勞간의 代替性은 거의 비슷한 평균값인 2.47~2.68의 값을 나타내어 보통상태를 나타내었다. 이들 變數에 대한 응답의 상호 연관성도 극히 높게 나타났다. 또한 일의 능력이 있는 데도 일하지 않는 것은 잘못이다 라는 항목의 평균값이 1.86으로 나타나 일에 대한 道德

3) 調査는 노원구 지역의 社會福祉專門要員인 김한기씨, 이재완씨 등 25명이 調査標 작성에서부터 調査作業까지 직접적으로 참여하여 이루어졌다. 따라서 本 調査는 本研究院과 노원구의 共同調査라고 할 수 있다.

4) 임금이 일정수준 이상으로 오르면 노동의 공급이 오히려 줄어든다는 이론 (backward-bending supply curve of labor)에 근거한다.

的 態度에 대해서는 보다 적극적인 것으로 나타났다.

〈表 8-1〉 일에 對한 態度

구 분	명	평균	표준편차
일은 즐거운 것이다	233	2.68	1.01
일의 댓가가 더 주어진다면 근로시간을 연장할 것이다	233	2.57	1.05
일하지 않아도 될 정도의 소득 이 있어도 일할 것이다	232	2.47	0.98
여가시간보다도 근로시간이 중요하다	230	2.52	0.88
일할 능력이 있는데도 일하지 않는 것은 잘못이다	232	1.86	0.69

앞의 질문들에서 소극적인 층은 16~17% 였으나, 도덕성 측면에서는 2%정도만이 소극적으로 나타났다. 또한 勤勞意慾은 성, 연령, 학력, 결혼상태, 경제활동상태, 종사상 지위 등의 차이에 대하여 거의 일관성을 보이지 않는 것으로 統計結果가 나타났다.

〈表 8-2〉 일을 하고 있는 또는 하려는 理由(勤勞動機)

구 분	명	%
주택자금 마련	29	12
자녀교육비 충당	32	14
질병치료	20	9
생활비 마련	138	59
자동차 구입	1	0
명예유지	0	0
성취감	6	3
기 타	7	3
전 체	233	100

한편 勤勞의 動機를 묻는 질문에는 生活費 充當(59%), 子女教育費(14%), 住宅資金마련(12%), 疾病治療(9%) 순으로 답하고 있다. 반면 명예유지, 성취감, 자동차구입 등은 거의 없었다.

나. 貧困의 原因과 脫皮方法

生活이 어렵게 된 原因을 묻는 질문에 가난한 집에서 태어난 것, 질환 또는 장애, 기술이 없음, 갑작스런 사고, 사업실패, 저학력 순으로 나타나고 있어, 대부분이 불가피하게 생활이 어렵게 되었음을 보여주고 있다.

〈表 8-3〉 生活이 어렵게 된 原因

구 분	명	%
가난한 집에서 태어남	62	27
저학력	19	8
기술이 없음	34	15
도시로의 이주	1	0
갑작스런 사고	26	11
사업실패	23	10
질환 혹은 장애	45	20
나이가 많아서	7	3
기 타	14	6
전 체	231	100

〈表 8-4〉 現在 生活向上을 위해 가장 支援이 必要한 部分

구 분	명	%
질병으로 인한 의료비 지원	58	25
세대의 취업알선	43	19
사업자금 보조	45	20
자녀교육비 보조	58	25
기 타	25	11
전 체	229	100

이들이 생활향상을 위해 가장 필요로 하는 것은 醫療費 支援(25%), 教育費 支援(25%), 事業資金 補助(20%), 就業斡旋(19%) 순으로 나타났다.

구체적으로 必要한 支援平均額은 의료비 지원이 46건에 평균 65만원, 사업자금 지원이 47건에 평균 597만원, 교육비지원이 55건에 평균 131만원, 빚청산이 20건에 평균 88만원, 취업기술훈련비가 14건에 평균 7만원 등으로 나타났다. 건수로는 教育費가 가장 頻도가 높고, 금액으로는 事業資金支援이 가장 많은 것이다.

〈表 8-5〉 經濟的 어려움 解消를 위해 必要한 支援額

(단위: 만원)

구 분	명	평균	표준편차
의료비	46	65.09	389.10
사업 자금	47	596.79	1,254.84
자녀교육비	55	131.47	781.41
빚청산	20	87.61	344.12
취업기술훈련	14	6.92	29.83
기타	19	116.01	779.89

〈表 8-6〉 勤勞能力이 있는 家口員의 所得向上을 위해 必要한 支援

구 분	명	%
직업훈련	34	15
사업자금	55	24
교육비 지원(높은 학력)	49	22
건강문제(질병치료)	61	27
기 타	27	12
전 체	226	100

근로능력이 있는 가구원의 소득향상을 위해 필요한 지원에 대한 질문에는 疾病治療(27%), 事業資金(24%), 教育費 支援(22%), 職業訓練(15%) 순으로 나타났다.

정상적 근로능력이 없는 가구원에 대한 소득향상대책으로는 취로사업 등 정부의 福祉事業 擴大(37%), 영세자영업 지원(21%), 공동작업장 등 노인·장애인 공장(17%), 단순작업에 대한 취업알선(11%), 방법이 없음(9%) 순으로 나타났다.

〈表 8-7〉 正常的 勤勞能力이 없는 家口員의 所得向上 方法

구 분	명	%
정부의 복지서비스 확대(취로사업 등)	85	37
영세자영업(가판점, 노점상 등)	48	21
노인·장애인 전용공장(공동작업장 등)	39	17
단순작업에 대한 취업알선	26	11
방법이 없음	20	9
기 타	10	4
전 체	228	100

생활수준 향상에 가장 큰 기여를 할 것으로 기대되는 방안은 本人의 努力에 의한 所得增加(33%), 子女의 就業으로 인한 所得增加(30%), 疾病治療에 의한 支出減少(16%), 政府의 福祉서비스 增加(15%), 기대못함(4%) 순으로 나타났다.

〈表 8-8〉 生活水準向上에 가장 큰 寄與를 할 것이라고 期待하는 方案

구 분	명	%
자녀의 취업으로 인한 소득증가	70	30
정부의 복지서비스 증가	35	15
본인의 노력으로 인한 소득증가	77	33
기대하지 않는다	9	4
질병자의 질병완치로 인한 지출감소	37	16
기 타	4	2
전 체	232	100

다. 就業者의 勤勞狀態

저소득층중 취업자의 현재 경제활동 종사상 지위를 보면, 派出婦 등 日日雇傭者(48%), 一般事業體(22%), 自營業(13%), 臨時雇傭(13%) 순으로 나타났다. 종사하는 직장의 從業員規模는 5인미만이 51%였고, 5~30인규모가 36%, 30~299인 규모가 9%, 300인이상 사업장이 4%였다.

〈表 8-9〉 經濟活動의 從事上 地位

구 분	명	%
일일고용자(파출부 및 막노동 등)	61	48
임시고용(아파트 용역, 청소원)	16	13
자영업	17	13
일반사업체	28	22
정부 및 정부관련기관	4	3
전 체	126	100

從事期間을 보면 1년미만이 12%, 1~3년이 22%, 3~5년이 15%, 5~10년이 27%, 10년이상인 25%로 나타났다. 年齡으로 보면 80.5%가 18~54세의 연령층이었다. 勤務日數를 보면 7일미만이 11%, 8~14일이 6%, 15~21일이 30%, 22일이상인 52%로 부분취업자가 17%정도 되었다.

月平均收入은 20만원미만이 2%, 20만원대가 8%, 30만원대가 18%, 40만원대가 18%, 50만원대가 17%, 60~80만원대가 22%, 90만원이상인 4%로 비교적 낮은 수준이었다. 性別구성을 보면 남성이 38%, 여성이 62%로 나타나 여성 취업자가 높은 비율을 차지하고 있는데, 이는 조사대상자의 비율과 비슷한 것이다.

〈表 8-10〉 現職業에 대한 滿足度

구 분	명	%
매우 만족한다	6	5
약간 만족한다	28	22
그저 그렇다	49	39
약간 불만족스럽다	24	19
매우 불만족스럽다	20	16
전 체	127	100

現職業에 대한 滿足度を 보면 만족하는 편이 27%, 불만족하는 편이 35%이고, 보통인 사람이 39%정도였는데 남성이 여성보다 직업에 대한 만족도가 높았다(유의수준⁵⁾: 2.08%). 소득이 높을수록 현직업에 대한 만족도도 높은 것으로 나왔다.

〈表 8-11〉 現職業生活의 가장 큰 隘路事項

구 분	명	%
따분하다	0	0.0
낮은 수입	51	41.8
직장내 인간관계	6	4.9
승진문제	0	0.0
업무과다	6	4.9
능력(학력,기술) 부족	3	2.5
적성과 맞지 않는 업무	6	4.9
장애인에 대한 차별대우	3	2.5
작업환경 미비	6	4.9
출퇴근 불편	11	9.0
건강(질병)	18	14.8
기 타	12	9.8
전 체	122	100.0

現職業에 가장 어려운 애로사항으로는 낮은 수입이 42%로 가장 높

5) 本 研究에서의 有意水準(significance level)이란 SPSS팩키지 CROSS-TABS 프로그램에서 두 변수간의 상호관련성 여부를 판단하는 기준임.

왔고, 건강문제가 15%, 출퇴근 불편(9%)의 순이었으며, 그외 직장내 人間關係, 作業環境 등으로 나타났다. 또한 이직을 원하는 사람이 31%로 나타났으며, 연령이 높을수록 이직의사가 낮은 것으로 나타났다(유의수준 3.67%).

라. 無業者의 過去職場 調査

現在 無業者中 직장경험이 있는 사람은 67%였다. 직장의 규모는 45%가 5인미만 사업장이었고, 5~30인규모의 사업장에 종사한 사람은 39%였으며, 30~299인 규모의 사업장 종사자는 13%, 300인 이상 사업장 종사자는 3% 순으로 나타났다. 月平均 收入은 20만원 미만이 17%, 50만원 미만이 42%, 70만원 미만이 27%, 70만원 이상이 24%로 나타났다. 과거직장에 대한 만족도는 32%가 満足하였고, 42%가 불만족하였으며, 36%가 보통이었다고 대답하였다. 이직의 이유로는 질병이 61%, 타의에 의한 것이 20%였으며, 그외 수입이 적어서(7%), 출퇴근불편(6%) 등으로 답하고 있다.

〈表 8-12〉 移職의 主要理由

구 분	명	%
수입이 적어서	5	7
승진이 어려워서	0	0
일이 적성에 맞지 않아서	1	1
직장에서의 대인관계 때문에	1	1
작업환경이 부적합하여	1	1
출퇴근이 불편하여	4	6
질병 때문에	42	61
일이 능력에 안맞아서	0	0
타의에 의하여	14	20
전 체	69	100

마. 就業欲求調査

현재 무업자인 102명이 일을 하지 않는 주요이유를 조사한 결과 疾病(54%), 障碍(14%), 高齡(6%)으로 셋을 합하면 74%나 되었다. 즉 무업자 중 3/4이 현재 취업이 힘든자인 셈이다. 반면에 기술이나 능력부족(6%), 적합직종(8%)으로 실제 調整可能한 理由의 비율은 14%정도로 나타났다.

한편 일을 하지 않는 이유와 年齡간의 상호관계를 검토한 결과 年齡이 높으면 높을수록 일을 하지 않는 경우가 많은 것(유의수준: 2.00%)으로 나타나, 疾病이라고 답하였다 하여도 연령과 관계가 깊은 것으로 보인다. 학력과 의 상관관계는 학력이 낮을수록 일하지 않을 가능성이 높은 것(유의수준: 3.75%)으로 나타났다.

〈表 8-13〉 現在 일을 안하고 있는 主要原因

구 분	명	%
장애가 심해서 일하기 어려우므로	14	14
질병 때문에	55	54
기술이나 능력이 없어서	6	6
나이에때문에(고령, 은퇴)	6	6
적합한 직종이 없어서	8	8
고용주가 기피하여	1	1
사회생활할 자신이 없어서	0	0
통근이 어려워서	0	0
일하고 싶지 않아서	1	1
취업할 필요가 없어서	0	0
취업시 직장에서의 차별이나 남의 시선이 싫어서	0	0
가족의 반대로	1	1
결혼준비중	1	1
진학준비중	1	1
기 타	8	8
전 체	102	100

就業意思를 묻는 질문에 조사대상 144명중 62.9%가 있다고 대답하였다. 취업의사는 年齡이 낮을수록 강하게 나타났으며(유의수준: 1.83%) 취업희망여부는 健康狀態에 큰 영향을 받는 것으로 나타났다(유의수준: 0.61%). 즉 건강치 못한 사람은 취업을 희망하지 않는 경우가 많았다.

〈表 8-14〉 원하는 經濟活動 形態

구 분	명	%
자영업	29	33
고용주	1	1
상용고(전일제)	46	52
상용고(시간제)	5	6
임시고	2	2
일일고	2	2
가족이 자영업하는 곳에서 일함	4	4
전 체	89	100

원하는 경제활동 희망형태에 대한 질문에 自營業(33%), 상용고(52%)로 대부분이 답하였고 시간제 취업도 6%가량 나왔다. 연령이 많을수록 독립적인 자영업을 원하는 것으로 나타났다(유의수준: 2.47%). 직장선택시 우선적으로 고려사항은 44%가 報酬를 선택하였고, 將來 發展可能性(17%), 安定性(16%), 勤務環境(14%) 순으로 답하였다.

3D業種에 대한 취업의사에 肯定的으로 답한 사람이 32%로 否定的인 답을 한 사람의 비율(44%)보다 낮게 나왔다. 3D業種에 대한 就業意向과 일에 대한 態度와의 相關關係는 다소 있는 것으로 나타났으나 유의수준(16.12%)은 그리 높지 않았다.

3D業種의 취업에 肯定的인 사람은 일에 대한 태도도 상대적으로 積極的이나 3D業種에 否定的인 사람은 일에 대한 태도가 일관성이 없어

실제로 일에 대한 태도에 적극적이라고 답한 사람중 일부의 대답에 신뢰성이 문제되었다(유의수준: 4.92%). 年齡은 낮을수록 3D業種에 대한 就業意思가 강한 것으로 나타났다.

〈表 8-15〉 3D業種 就業意向

구 분	명	%
매우 그렇다	4	4
그렇다	25	28
보통이다	21	24
그렇지 않다	34	38
매우 그렇지 않다	5	6
전 체	89	100

就業을 하는데 필요한 서비스로는 就業斡旋(49%)과 就業關聯 情報 提供(23%)으로 둘을 합하면 72%가 되었으며, 반면에 간접적인 취업 훈련개념인 就業後 事後管理(8%), 職業訓練(6%), 職業相談(6%), 職業 能力評價(5%) 등은 상대적으로 낮게 나타났고, 職業訓練 希望者는 극히 저조하게 나왔다.

〈表 8-16〉 가장 必要한 職業關聯서비스

구 분	명	%
직업상담	5	6
직업능력평가	4	5
취업알선	43	49
취업후 적응지도 사후관리	7	8
직업훈련	6	6
취업관련 정보제공	23	23
전 체	88	100

그러나 직업훈련을 받은 자는 단 1명 밖에 되지 않았으며, 직업훈련을 원하느냐에 대한 개별적인 질문에는 34%만 원한다고 답하고 있어

서 職業訓練보다는 直接的인 就業斡旋을 원하고 있는 것으로 판단된다. 원하는 직업훈련의 종류로는 컴퓨터 교육이 가장 높은 비율로 나타났다.

〈表 8-17〉 職業訓練을 받은 經驗

구 분	명	%
받았다	1	8
현재 받고 있다	0	0
받지 않았다	34	92
전 체	35	100

〈表 8-18〉 職業訓練에 對한 欲求

구 분	명	%
있 다	31	34
없 다	59	66
전 체	90	100

바. 自營業 欲求

自營業을 원하는 사람은 약 60명으로 전체 응답자의 25.8%였다. 이의 年齡別 구성을 보면 18세미만이 6%, 18~54세연령이 76%, 55세이상인 18%로 나타났다. 性別로 보면, 남성이 26%, 여성이 74%로 나타나 여성이 상대적으로 욕구가 강한 것(유의수준: 2.11%)으로 나타났다. 또한 學歷이 낮을수록 자영업에 대한 강한 욕구(유의수준: 4.31%)를 보였다

〈表 8-19〉 源하는 事業의 種類

구 분	명	%
음식점	30	50
판매업	15	25
가내공업	4	7
이·미용업	2	3
인장업	0	0
수선업	1	1
기 타	8	13
전 체	60	100

〈表 8-20〉 源하는 事業 參與者數

구 분	명	%
1인	14	24
2인	22	38
3인	11	19
4인	5	9
5인 이상	6	6
전 체	58	100

이들이 원하는 사업의 종류를 보면 飲食店이 50%, 販賣業이 25%, 家内工業이 7% 등의 순으로 나타났다. 이들은 대부분 1~3명이 함께 일하는 것을 원하였으며, 원하는 사업참여자와의 관계는 가족이 40%이고 고용인이 필요한 사람도 36% 정도였다.

이들이 필요한 사업의 總費用은 22%가 1,000만원 이하이고 1,000~2,000만원이 20%, 2,000~3,000만원이 18%, 3,000~4,000만원이 16% 등으로 나왔으며, 5000만원 이상도 13%나 되었다.

〈表 8-21〉 事業의 總所要費用

구 분	명	%
1,000만원 이하	12	22
2,000만원 이하	11	20
3,000만원 이하	10	18
4,000만원 이하	9	16
5,000만원 이하	6	11
5,000만원 이상	7	13
전 체	55	100

반면에 總事業費中 자기가 직접 마련할 수 있는 자본금비율에 대한 질문에서는 10% 미만이 52%로 가장 많았고, 30% 미만인 비율은 73%, 40% 이상 자본금을 가진 사람은 27%로 대부분 사업비용을 가지고 있지 못한 것으로 나타났다.

〈表 8-22〉 總所要費用 中 自己資本의 比重

구 분	명	%
10% 이하	27	52
20% 이하	6	12
30% 이하	5	10
40% 이하	0	0
50% 이하	8	15
50% 이상	6	12
전 체	52	100

부족자본의 조달계획을 묻는 질문에 48%가 정부융자로 답하였고, 52%가 銀行(16%), 親戚(27%) 등을 통하여 조달할 계획을 밝혔다. 또한 사업을 위해 가장 필요한 지원도 80%가 事業資金融資로 답하고 있다.

〈表 8-23〉 不足資本 調達計劃

구 분	명	%
은 행	9	16
기타 금융기관	1	2
사 채	2	4
정부융자	27	48
친 척	15	27
기 타	2	4
전 체	56	100

〈表 8-24〉 事業을 위해 가장 必要한 支援

구 분	명	%
사업자금 융자	44	80
사업정보 제공	6	11
사업기술 제공	5	9
사업개시후 사후관리	0	0
전 체	55	100

한편 사업개시후 예상 月收入額은 100~150만원에 답한 사람이 32%, 150~200만원에 답한 사람이 25%, 50~100만원에 답한 사람이 23%, 50만원 미만이 11%로 나타났다.

事業 總費用과 豫想收入간에는 다소의 상관관계를 보였으나 유의수준이 낮아서(26.92%), 총비용이 많이 투입된다고 기대수입도 꼭 크게 예상하는 것 같지는 않았다. 事業總費用과 自己資本 充當率도 큰 상관관계가 없는 것으로 나타나 자본조달방법에 대한 자신도 없이 대답하였을 확률이 높다.

〈表 8-25〉 事業開始後 豫想 純月收入額

구 분	명	%
50만원 이하	6	11
100만원 이하	13	23
150만원 이하	18	32
200만원 이하	14	25
300만원 이하	4	4
300만원 이상	1	1
전 체	56	100

3. 補完的 自活프로그램의 必要性

가. 調査結果의 示唆點

調査結果는 다음과 같은 시사점을 주고 있다.

첫째, 低所得層의 勤勞意慾은 약간 적극적으로 나왔지만, 근로의욕과 취업의사간에 상호관계가 약하게 나타나고 있어서 勤勞意慾이 就業意思로 직접적으로 연결되지 않음을 알 수 있다. 이는 勤勞意慾과 3D業種 就業意思간의 상호관계에서도 비슷한 양상을 보였다. 따라서 勤勞意慾과 就業意思를 연결시킬수 있는 勤勞動機 誘發 프로그램의 개발(수요촉발프로그램)이 필요할 것으로 보이며, 그외에도 취업을 저해하는 요소를 제거하여야 할 것이다.

둘째, 就業을 阻害하는 요소중 가장 큰 것은 健康이었다. 일을 하지 않는 이유, 이직의사, 취업의사 등에서 모두 疾病이 취업을 저해하는 요소로 지적되고 있다. 따라서 취업을 촉진하기 위해서는 저소득층 중 勤勞可能者의 질병을 치료하는 것이 급선무임을 알 수 있다. 질병이외에 가장 큰 이유는 年齡으로, 年齡이 높을수록 就業에 消極的인 것으로 나타났다.

셋째, 就業欲求는 있는 데도 불구하고 職業訓練에 대한 욕구는 극히 저조하게 나타났다. 就業을 前提로 한 職業訓練일 경우에만 관심을 나타내었고 就業斡旋이나 就業情報에 보다 관심을 보였다. 그러나 욕구와 현실간에는 뚜렷한 격차(gap)가 존재하는 것으로 판단된다. 요컨대 低所得層 勤勞可能者는 즉각적인 취업을 원하지만 현실의 노동시장에서 요구하는 노동은 비교적 젊고 건강한 노동력을 요구하고 있다는 것이다. 즉 현재와 같이 일손을 구하기 어려운 상황에서도 年齡別 求人求職比率을 보면 45세미만은 求人難을 보이고 있지만 45세이상의 연령계층은 求職難을 겪고 있다.⁶⁾ 따라서 이러한 欲求와 現實간의 隔差를 줄일 수 있는 각종 프로그램의 개발이 필요할 것이다.

넷째, 自營業을 희망하는 사람은 就業에 비하여 연령이 높고 女性인 경우가 많았고, 대부분 販賣業이나 食堂 등에 관심을 표명하였으나 원하는 사업규모와 실제 수익간에는 일관성을 찾아보기가 힘들었으며, 대부분 自己資本이 30%도 되지 않은 상태여서 정부의 지원이 없는 경우 自營創業이 불가능한 경우가 많았다. 이들을 위한 각종 所得創出 프로그램도 일반적인 創業 프로그램과는 구분되는 프로그램(공급촉진 프로그램)이어야 할 것으로 분석된다.

나. 補完的 自活프로그램

自活프로그램의 목적은 취약한 계층이 건전한 근로를 통하여 소득을 창출하게 하는데 있다. 現行 公的프로그램은 自活保護對象者 본인

6) 노동부가 발표한 1995년 5월중 구인구직 현황통계에 따르면 구인배율(구인자수/구직자수)은 3.33배로 전반적인 인력난을 보여주고 있지만, 연령별로 살펴보면, 30~34세가 6.97배, 35~39세가 5.79배인 반면, 45~49세는 0.99배, 50~54세는 0.29배, 55~60세는 0.40배로 45세이상 연령층은 높은 노동참여 욕구에도 불구하고 구직난이 심각함을 보여주고 있다.

보다는 자녀에게 중점을 두고 있다고 볼 수 있으므로 本人의 就業欲求에 부합되도록 보완되어야 할 것이다. 즉, 자활보호프로그램이 高齡者・障礙者・女性 등 脆弱階層에 適合하도록 만들어져야 할 것이다. 그러나 취약계층의 기대욕구와 실현가능성간에는 현격한 격차(gap)가 존재하고 있으므로 이를 줄여주기 위해서는 기존의 自活保護프로그램을 보완할 수 있는 職業訓練, 職業斡旋, 事業教育, 事業情報提供, 資金融資 등의 특수한 프로그램이 필요할 것으로 보인다.

이러한 보완적 자활지원프로그램은 자활의지의 고취와 자신감을 심어주며 자활의 노하우를 습득시켜 줄 수 있어야 한다. 이를 위하여 근로능력이 있는 저소득층들이 자활지원프로그램에 적극적으로 참여할 수 있도록 動機誘發과 成就動機를 불러일으키고, 참여할 수 있는 프로그램에 대하여 스스로 主人意識을 가지고 임할 수 있도록 심리적・경제적 인센티브를 제공하는 것이 중요하다. 여기서는 補完的 自活프로그램의 構想을 위해서 自活프로그램을 需要觸發 프로그램과 供給促進 프로그램으로 이분하여 國內外의 制度들을 검토하고자 한다.

한편 취업을 저해하는 요소로서의 健康維持를 위한 프로그램의 보완이 필요하나 이는 추후의 연구에 맡기고 본 보고서에서는 이를 다루지 않고자 한다.

第3節 補完的 自活 프로그램의 推進方案

1. 低所得層의 自助力 觸發方案

가. 動機誘發: 成就動機의 刺戟⁷⁾

1) 成就動機

자활을 위해서는 자활대상자들 자신의 강한 意志가 필수적이다. 따라서 自活對象者의 出身과 身分, 成長背景, 個性, 特性 및 特質, 動機와 態度, 職場經歷 등에 대한 조사를 통하여 이것이 자활에 어떤 영향을 미치는가를 분석할 필요가 있다. 需要者 側面에서의 自活 必要條件의 분석을 위하여 일반적인 創業의 成功要件을 응용할 수 있을 것이다. 創業의 成功要件은 成就欲求, 獨立心, 指導力의 效果性 등 세가지이다. 이 세가지 중에서도 成就欲求(自活意志)는 항상 성공적인 自活要件으로 나타나고 있다.

이러한 成就欲求의 수준이 높고, 강하면 강할 수록 창업하는 동기나 활동은 강하다는 것이 많은 연구의 공통적인 결론이다. 그러나 현재까지 개인의 성취욕구 수준을 정확히 확인할 수 있는 검사기법은 개발되어 있지 않다. 다만 많은 기업가 양성 프로그램에서 개인의 성취욕구를 검증하고 강화시키는 교육과 훈련기법으로 데이비드 맥클리랜드(David C. McClelland)에 의하여 개발된 방법을 사용하고 있다.

맥클리랜드와 그의 동료들은 개인으로 하여금 창업을 결정하는데 결정적으로 중요한 成就欲求의 特性을 강화하거나 개발할 목적으로 敎育訓練 프로그램을 개발한 바 있다. 맥클리랜드에 의하여 개발된 企業家 養成 特別訓練過程은 10~14일간의 短期集中過程으로 되어 있다.

7) 어윤배, 『복지국가와 중소기업』, 1994, pp.105~110 참조.

基本理論은 自己成就豫言의 概念에 입각해 있다. 즉 개인들로 하여금 자기자신을 통하여 스스로의 진로와 능력을 변화시킬 수 있다는 強力한 信念을 심어주는 논리이다.

① 1段階 訓練: 企業家の 特性을 갖출 수 있는 스스로의 潛在力을 認識시키도록 도와준다. 즉 스스로를 성취자로 생각하도록 유도한다. 그 방법으로 훈련 참가자들에게 向後 2년이내 원하는 個人的 變化의 目標을 달성하는데 구체적으로 무엇을 어떻게 할 것이며, 어떤 어려움이 예상되고 그것들을 어떻게 다룰 것이며, 그 과정에서 각자는 어떤 기대와 情緒的 反應을 할 것인지에 관해 자세하게 計劃書를 작성하도록 요구한다. 이때 訓練擔當者는 훈련참가자들 스스로가 計劃을 세우는 과정에서 아주 具體的이고, 現實的이며, 實際的인 것이 되도록 指導를 해야 한다. 그리고 6개월마다 그들이 자기들의 目標가 어느 정도 달성되고 있는가를 기록하도록 한다. 이러한 절차는 訓練 參加者들로 하여금 자기들의 세운 目標에 초점을 맞추어 가면서 企業家로서 目標을 달성하는데 필요한 노력과 성과에 대하여 스스로 평가하도록 돕게 된다.

② 2段階 訓練: 이 단계에서는 訓練參加者들로 하여금 목표달성에 관한 말을 계속 하도록 지도하게 된다. 즉, 훈련참가자는 스스로 어떻게 높은 成就欲求를 가진 사람과 같이 생각하고, 現實的으로 目標을 달성하며, 長期的인 目標達成의 계획을 세울 것이냐를 습득함으로써 높은 성취욕구를 가지게 된 내용의 이야기를 기록하도록 한다. 이 과정에서 그들로 하여금 자신들의 能力과 계속적인 成果의 評價를 통해서 적당한 양의 위험을 감당할 수 있는 위치에서 게임(game)을 할 수 있도록 고취를 해야 한다. 이러한 과정을 통하여 참가자들은 새로운 思考方式을 가지게 되고, 成就者의 觀點에서 세상을 보는 태도를 갖게 된다.

③ 3段階 訓練: 이 단계에서는 참가자들에게 知覺的 支援(cognitive support)을 주게된다. 그 목적은 참가자들로 하여금 새로운 思考方式과 事前假想 및 세상을 보는 방법을 서로 연결시키는 것을 돕는데 있다. 이때 세계의 영역에서 새로운 개념을 지원받게 된다. 즉 成就動機를 企業家的 成功으로 연결시켜주는 논리와 과학적 근거, 자화상(self-image), 무엇이 그들의 생애에서 중요한가에 대한 이론 등이다. 訓練擔當者는 이 단계에서 成就動機와 創業經營의 成功은 서로 연결되어 있다는 합리적 근거를 구체적 사례나 연구를 통해 얻은 이론과 데이터를 가지고 설명해 주어야 한다. 또한 참가자들은 個別的 혹은 集團의 모임을 통하여 自我概念을 개발하도록 한다. 그들은 다음과 같은 질문에 대답을 시도하도록 해야 한다. 즉, 나는 높은 성취욕구를 가지고 있는가? 아니면 가지고 싶은 慾望이 있는가? 성취욕구보다는 다른 欲求에 執着하고 있지 않은가? 그런 욕구들은 무엇이며, 극복할 수 있는가? 등등의 질문이다. 이 단계에서 참가자들은 기업가로서의 생을 새롭게 출발할 것인지를 스스로 결정할 수 있게 된다.

④ 마지막 段階 訓練: 이 단계에서는 참가자들에게 스스로의 노력으로 스스로를 변화시킬 수 있다는 情緒的 支援을 준다. 그들은 훈련과정에서 訓練擔當者들과 맺은 관계의 중요함과 확신감을 체험하게 된다. 그들은 다른 사람들도 자기들과 같이 사고하고 행동하며 경험하고 있다는 사실을 확인함으로써 自我認識과 自信感을 강화시키고 있음을 알게 된다. 또한 그들은 스스로의 능력을 활용할 수 있고, 자신의 욕구를 표현할 수 있다는 자신감의 중요성을 깨닫게 된다.

2) 成就動機의 測定問題

이러한 훈련과정을 거친 뒤, 어느 정도 성취동기가 높아졌거나 혹은 강화되었는가를 측정하는 方法論의 問題가 제기된다.

맥클리랜드 교수나 그의 연구 동료들은 주제별 그림에 의한 認知程度試驗(TAT: Thematic Apperception Test)의 카드사용을 통해서 응답자들의 성취환상을 등급화하는 방법을 자주 사용했었다. 그러나 TAT의 신뢰도의 문제가 일반적으로 남기 때문에 그들은 성취환상을 판정하는 약간의 구체적인 기준을 제시하고 있으나 역시 만족할 만한 결과를 얻지 못한 것으로 나타나고 있다. 때문에 代替測定方法 개발이 여러 학자들에 의해 시도되었으나 信賴度 문제는 여전히 남아 있다.

그러나 장기간에 걸쳐 높은 成就動機가 지속되었는가를 놓고 볼 때, 많은 연구들이 일단 強化된 成就動機는 상당히 오랫동안 지속됨을 보여주고 있다. 측정상의 어려움에도 불구하고 성취동기의 이론은 經營訓練과 兒童들이 學習效果를 높이는 방법으로 광범위하게 응용되고 있다.

3) 評價

맥클리랜드 교수와 그의 연구자들이 개발한 成就動機 理論은 신뢰도 측정에 있어서는 일관성 있게 긍정적인 결과가 나오고 있지 않고, 그점에 있어서는 학계도 그들 연구의 한계를 자인하고 있는 실정이다. 그러나 成就動機는 先天的인 것이라기 보다는 後天的으로 學習되고, 강화될 수 있다는 사실을 입증하는데 크게 기여했다고 말할 수 있다. 더욱이 그러한 成就動機가 創業活動에 있어 결정적인 역할을 한다는 사실을 多様な 文化圈에서 實驗을 통하여 立證함으로써 成就動機 理論을 後進國의 經濟成長에 응용하고자 한 점 등은 높이 평가받고 있다.

다른 이론과 마찬가지로 成就動機 理論도 特殊理論이고 모든 人間의 動機를 설명할 수 있는 것은 아니다. 그러나 강한 成就動機가 創業과 창업후 성공의 결정적 요인인 革新에 있어서 필수불가결한 요인임

에는 틀림없다. 문제는 그러한 성취동기가 다양한 원천에서 부여되고 강화될 수 있다는 사실이다. 예컨대 한국 기업인들의 강한 성취동기가 훈련을 통하여 부여되었고 강화되었다기 보다는 家庭에서의 成長背景, 社會·文化的 與件, 政治的 決斷에 의한 經濟成長의 促進政策, 創業 및 企業經營 支援制度의 擴大 등 社會의 전반적인 분위기가 기업가들을 자연 배출시키는데 더 기여했다고 볼 수도 있다.

그러나 産業構造가 高度化, 尖端化되면서 지식·정보집약화 되어가고 있고, 시장이 개방화되는 현 상황에서 창업을 하고 기업을 경영하는데 있어 기업경영 전반에 걸친 사전·사후의 교육과 훈련은 더욱 절실히 요청되고 있다. 맥클리랜드 교수 자신도 실험을 통해 입증한 바 있지만, 오늘날의 현실에 있어 創業과 經營에 관한 訓練을 받지 않고 독자적인 판단과 결단에 의하여 창업하는 경우, 훈련을 받은 창업인보다 失敗率이 훨씬 높다.

때문에 세계 각국의 우수한 대학들은 創業(entrepreneurship)에 관한 이론적 연구 뿐만 아니라 교과과정 개발에 집중하고 있으며, 특수 연수과정을 개설하고 있는 등 너무나 보편화되어 있기 때문에 긴 설명을 필요로 하지 않는다. 大學外部의 컨설팅 회사나 연구전문기관들의 교육·훈련과정을 일반인들과 기업들이 종업원들의 사내창업정신의 개발을 위해 광범위하게 활용하고 있음도 널리 알려진 사실이다.

나. 自發的·自主的인 프로그램의 開發

새로운 자발적 자활프로그램 모형으로 스테판의 自主管理模型⁸⁾과 전통적인 協同組合模型이 있다.

8) Stephen M. Sachs, Self-Management: the Core of an Effective Program to Eliminate Poverty, James, Dorothy Buckton(ed.), Analyzing Poverty Policy, 1975, Lexington Books, pp.225~241.

1) 自主管理

스테판은 지금까지의 빈곤제거 노력은 短篇的으로는 성공적이었지만 實質的으로 빈곤을 제거하는 데에는 실패해왔다고 지적하고, 빈곤제거 실패의 주요 원인을 부족한 자금, 부적절하고 부정확한 계획, 불충분한 조정, 비효율적 행정 등이라고 분석하고 있다. 요컨대 실질적인 빈곤제거를 위해서는 지금까지의 빈곤제거 노력을 단순히 技術的, 行政的 側面에서 效率的으로 개선하는 것만으로는 충분치 않다는 것이다. 즉, 보다 根本的인 問題는 지금까지의 脫貧困政策의 主眼點이 잘못 方向지어져 왔다는 데 있다는 것이다. 따라서 지금 필요한 것은 經濟的, 心理的, 社會的 側面 등 전체적인 관점에서 貧困의 고리를 끊어버릴 수 있는 프로그램을 開發하는 것이라고 주장한다.

이러한 관점에서 스테판은 所得提供 등 기존 탈빈곤정책의 새로운 대안으로 자주경영 프로그램을 검토하고 있는데, 그 주요 내용에는 직업훈련 및 취업알선 등의 雇傭프로그램 및 敎育프로그램이 포함된다.

그는 탈빈곤프로그램을 所得移轉프로그램과 雇傭프로그램(적절한 훈련과 필수적인 서비스)으로 나누어, 이들을 費用側面에서 비교하였다. 所得移轉프로그램은 어떤 형태이건 도입초기는 물론 지속적으로 비용이 많이 드는 반면에, 雇傭프로그램은 도입시에는 비용이 많이 들지만 일단 정착되면 그 스스로 賃金提供 및 國家經濟에의 肯定的 寄與로 費用을 상쇄시킬만한 효과를 낳는다는 것이다. 또한 이들 프로그램을 經濟的, 心理的 依存性 側面에서 비교하면 所得移轉프로그램은 경제적, 심리적 의존이 지속되는 반면에, 雇傭프로그램은 경제적, 심리적 독립을 제공한다.

따라서 효과적인 雇傭프로그램은 所得以前프로그램보다 훨씬 정치적으로 선호될 수 있다. 특히 보수주의 자유주의자들은 ‘同等한 機會

의 開發, ‘民主的 資本主義’에 입각한 근로프로그램을 지지한다. 이들은 고용프로그램이 만성적 청년 실업자의 실업률 감소에 기여할 수 있으며, 이를 통해 보수가 좋은 일자리가 많이 제공된다면 그 자체로 貧困의 循環고리가 상당부분 끊어질 것이라고 본다.

그러나 혁신적 雇傭프로그램만으로 빈곤상태에 있는 모든 사람의 빈곤을 제거할 수 있다는 것은 아니다. 勤勞能力이 없는 老人, 障礙者, 患者, 그리고 새로운 근로환경에 재적응하기에는 너무 어려워 그들의 탈빈곤 시도가 거절된 사람들에게는 補充的 所得移轉프로그램 또는 社會保險制度가 지속적으로 제공되어야 한다. 그러나 더 중요한 것은 혁신적인 雇傭프로그램이 새로운 脫貧困프로그램의 核心이 되어야 한다는 것이다.

스테판은 지금까지 미국에서 실시되어온 빈민에 대한 많은 雇傭프로그램이 효과적이지 못한 주요 이유로 빈민들 스스로가 이 프로그램의 ‘주인이라는 의식’이 없었기 때문이라고 분석하고 있다. 따라서 效果的인 脫貧困 雇傭프로그램을 만들기 위해서는 빈민들이 이 프로그램을 잘 이해하여 그들의 능력을 극대화하도록 하고, 그 사업이 곧바로 자신들의 성공으로 연결된다는 것을 인식시켜 사업에 ‘主人意識’을 가지고 임할 수 있도록 강력한 심리적·경제적 인센티브를 제공할 수 있어야 한다는 것이다.

企業經營과 利潤分配에서 被雇傭者의 참여는 피고용자의 사기진작 및 조직에 대한 동일시, 그리고 일에 대한 만족감을 증가시킨다. 또한 의사결정과정에서 정보의 제공과 유용한 피드백이 이루어질 때 효율성이 증가된다. 이는 피고용자의 의사결정과정의 참여 그 자체가 유용한 교육의 장으로서 기능함으로써, 기업의 변화하는 요구에 대해 피고용자의 신속하고 정확한 이해 증진과 이에 따른 보다 박식하고 유연하고 적응력 있는 피고용자로 단련될 수 있기 때문이다.

被雇傭者の 경영참여는 비교적 작은 대면집단에서 보다 효과적이다. 이는 피고용자의 企業과의 同一視, 집단과의 연대감, 원활한 의사소통, 운영에 대한 지식 공유가 비교적 용이하기 때문이다. 따라서 자주경영 프로그램은 많은 수의 작은기업(종업원 200~300명 규모)으로 구성되는 것이 바람직하다. 큰기업의 경우는 가능한한 노동과정의 분류에 따라 자기통제 단위로 작게 분리하는 것이 바람직하다.

또한 이 프로젝트는 자기충족과 독립성을 향한 개발의 개념에서 조직되어야 한다. 기업의 각 단위는 전체로서의 기업의 중앙의회에 대표를 선출, 파견함으로써 의사결정과정에 참여한다. 즉, 밑으로부터의 의사수렴과 대표선발, 파견을 통한 의사결정과정에서의 참여가 이루어지는 것이다.

한편 자주경영 프로그램에는 事前職業訓練과 現地職業訓練의 支援, 지속적인 교육프로그램의 지원 등이 중요하다. 이를 통해 첫째, 企業運營과 企業環境에 대한 지식 증진으로 분석적인 의사결정능력이 제고되고 둘째, 변화하는 생산과 노동요구에 적응 할 수 있는 勞動力의 柔軟性이 제고되며 셋째, 피고용자가 다양한 일을 할 수 있게 됨에 따라 일에 더욱 흥미와 만족을 느끼게 된다.

이 프로그램의 가장 중요한 교육적 요소 중의 하나가 경제적 인센티브의 재강화 체계일 것이다. 프로그램의 교육적 효과를 높이기 위해서는 경제적 인센티브는 충분히 클 필요가 있고, 피고용자에게 충분히 의미있는 것으로 받아들여져야 한다. 이는 다음의 세가지 원칙하에서 이루어져야 한다.

- ① 保障을 받는다는 느낌이 들게끔 보수가 제공되어야 한다.
- ② 經濟的 補償은 개인적 동기와 생산성을 자극해야 한다.
- ③ 經濟的 收益은 연대감, 협력, 기업과 작업단위와의 동일시를 촉발시켜야 한다.

이윤분배시 주의해야 하는 점은 첫째, 최소한 勞働者가 장기계획에 익숙해지고 기업의 장기적 운영이 그들에게 혜택이 될 것이라는 신념을 가지기 전까지는 기업의 未來投資, 向上, 확장을 위한 積立金이 불충분한 채로 방치한 채 이익의 너무 큰 비율을 보너스로 지불해버리기 쉽다는 것이다. 둘째, 이윤분배는 경제적 인센티브 체계와 조화를 이루는 의사결정과정의 체계안에서 이루어져야 한다는 것이다. 셋째, 단기적 및 장기적 전망은 賃金, 인센티브, 利潤形成體系를 조정하고 정착시키는데 필수적이라는 것이다. 넷째, 經濟的 인센티브는 그 자체가 여러 동기적 요소의 하나이며, 道德的, 心理的, 社會的 인센티브와 균형을 이룬다. 다섯째, 임금구조는 확대재투자를 위한 자본의 축적을 고려하여 책정되어야 한다.

각 기업의 경영은 이 프로그램의 근본적 목적인 참가자들에게 經濟的, 社會的, 心理的 獨立性을 누릴수 있도록 하는 것을 기반으로 하여, 이의 성취를 돕기 위한 도구적인 목표에 기초하여야 한다. 이는 經濟的 效率性과 利潤創出을 본래적으로 목표로 하는 기업에 있어 教育的 開發(자기개발과 집단협력을 포함)을 필요로 한다.

被雇傭者 經營은 특별히 이러한 목적을 성취하는데 효과적인 수단이므로 이러한 목적에 적합하다. 그러나 이러한 목표는 自主經營을 통해서 충족될 수 있지만, 이들 목표 자체는 어떤 한계 내에서만 충족가능할 뿐이다. 一定線을 넘어서면 목표들은 갈등하고 변화하는 상황의 요구에 따라 역동적으로 조정되어야 한다. 예를들어 被雇傭者 사기 진작은 經濟的 效率을 강화하고, 經濟的 效率은 利潤分配를 통해 사기를 진작시킨다. 그러나 一定線을 넘어서면 被傭者는 더 많은 일 보다는 조금 적은 소득을 선호하게 된다. 즉, 성취할 수 있는 經濟的 效率의 極大化가 곧 일의 滿足의 極大化로 연결되지 않게 되는 시점이 있다. 그 역의 논리도 마찬가지로, 일의 만족 극대화가 곧 성취할 수 있는

경제적 효율의 극대화로 연결되는 것은 아니다.

自主經營의 結果는 한편으로는 이들 목표들의 상당부분이 그 안에서 構造化되고 調和되는 방법으로 결정되도록 할 것이며, 다른 한편으로는 産業民主化가 실제에 있어 이들 목표들이 균형을 이루는 훌륭한 수단을 제공할 것이다. 自主經營은 조직운영의 훌륭한 手段이 될 수 있지만 그 자체로 目的은 아니다. 다른 기술과 마찬가지로 그것은 잘못 사용되거나 남용될 수 있으며 費用과 危險을 동반한다. 문제는 그것을 어떻게 조직하느냐 하는 것이다.

自主經營 그 자체는 두가지 상반되는 원칙의 상호 작용을 포함한다. 요컨대 獨立性和 相互依存性 원칙이다. 즉 간섭없이 자신의 일을 할 수 있는 한편, 모든 사람의 일이 결국 자기에게 영향을 미치게 된다. 따라서 代表委任은 意思決定 參與와 調和되어야 한다. 즉, 이 프로젝트의 근본목적이 獨立性 開發이므로 代表委任은 각 상황에서 관련요소들과 조화를 이루는 한도 내에서 개발되어야 한다. 代表委任은 검토를 부정하는 것이 아니며, 意思決定 參與는 監督權을 선택하는 것이 아니다. 실제로 자주경영 공장에 대한 調查研究들은 경제적 효율성이 의사결정 과정에서 높은 수준의 被雇傭者 參與와 크고 다양한 監督의 量과 관련 있음을 보여준다.

한편 自主經營(대표위임, 의사결정참여 포함)은 기업의 각 수준에서 적용·가능해야 한다. 이 사업이 교육적인 것이므로 자주경영은 시간이 흐를수록 발전되어야 한다. 經營者는 피고용자가 직접 선출한 지역 협의회에서 임명하는 공식적 구조가 전체적인 自主經營의 틀을 확보하는 기반을 제공한다. 그 자체가 성공적인 被傭者 經營을 확보해 주는 것은 아니지만 민주적 지도와 참여형태의 확보는 필수적이다.

參與는 參與者에게 의미있을 때에만 성공적일 수 있다. 이는 피용자가 중요한 문제를 결정하고 수행하는데 진정한 정책결정 권한을 가져

야 한다는 것을 의미한다. 經營者와 技術者는 주요한 논의와 의사결정 과정에서의 모든 필요한 정보가 유용가능해야 한다. 즉, 정보가 공개될 수 있는 체계여야 한다.

요컨대 효과적인 脫貧困프로그램을 위해 필요한 것은 첫째, 피고용자의 경영 및 이윤분배에 대한 교육프로그램과 둘째, 사전직업훈련 및 현지직업훈련, 적절한 서비스 등을 활용하는 혁신적인 고용제도이다. 이 프로그램은 기업이 지역발전 프로그램과 연계될 수 있는 곳에서 실현되어야 한다. 이 프로그램은 궁극적으로 美國에서 상당할 정도로 貧困을 減少시켜야 할 뿐아니라 일반경제에의 기여, 관련된 지역사회의 발전, 의존적이고 소외되어 있던 빈민에게 만족하고 독립적인 생활이 가능하도록 기회를 제공할 수 있어야 한다.

그러나 이러한 미국에서의 자주경영 프로그램은 우리나라에의 적용가능성 검토시 우리나라 脫貧困政策 對象과의 상이성을 감안해야 하며, 노동능력이 있는 빈민에 대한 自活프로그램으로서의 自主經營프로그램의 도입 및 활성화를 위한 구체적인 지원방법의 검토가 필요하다.

2) 協同組合

協同組合은 비슷한 경제적 어려움을 지닌 개인이 함께 협력할 경우 개별적인 행동에 의하여 얻는 것보다 나은 사회경제적 조건을 기대할 수 있다는 취지에서 만들어진 것으로 우리나라에서는 農業協同組合을 효시로 水産業協同組合, 畜産業協同組合, 中小企業協同組合 등의 협동조합이 설립되었다. 그외에도 信用協同組合 활동이 1960년 이후 크게 증가되었고 최근에는 소비자협동조합(생활협동조합) 등이 활발히 결성되고 있으며 소규모의 생산자협동조합이 나타나고 있다 .

본연구에서는 信用協同組合, 生産者 協同組合, 生活協同組合 등 다소 자발적인 협동조합운동을 중심으로 간단히 살펴보고자 한다.

(가) 生産者 協同組合

소규모의 생산자협동조합은 스페인의 몬드라곤⁹⁾의 성공적 경험을 국내에 적용하고자 하는 노력으로 1990년대에 접어들면서 나타나고 있는 유형이다. 生産者協同組合은 저소득층 자활방안의 하나로 빈민지역에서 勞動集約的 小規模業體로 이루어지고 있다. 젊은 계층을 중심으로 새로운 아이디어 사업으로 만들어지기도 하지만, 탈빈곤운동으로 보기 힘든 측면이 있다.¹⁰⁾ 대표적인 성공사례로 나레建設이 있는데, 이는 건설기술노동자를 중심으로 이루어진 협업체로 현재는 경영이 다소 어려운 상태이며, 실과 바늘이라는 봉제협업체도 휴업상태이다. 그외 전국에 20여곳 정도 있으나 초기상태라고 할 수 있다.

生産者協同組合의 主要 問題로는 자본의 영세성, 기술수준의 빈약, 경영기술의 미흡, 共同體 意識의 미흡 등이 지적되고 있다.¹¹⁾ 그리고 생산자협동조합의 발전을 위해서는 첫째, 法的인 支援으로 생산자협동조합도 협동조합으로 승인하는 협동조합 모법의 제정을 주장하고 있다. 둘째, 金融的 支援으로 이들이 가장 부족한 것은 자금부족인데 현 금융권으로부터는 자금을 융자받기 어려운 실정이다. 셋째, 技術訓練의 支援으로 관련 분야에 대한 직업훈련 등이 필요하다. 넷째, 經營技術 教育 및 支援體系가 마련되어야 한다.

한편 生産者協同組合에 참여하고 있는 사람들은 저소득층에 속하나 생활보호대상자는 아니었으며 일반사업체에 종사가능한 사람들이 대

9) W.T. 화이트, K.K. 화이트 著, 김성오 譯, 『몬드라곤에서 배우자』, 나라사랑, 1991.

10) 본 연구원에서 주최한 정책간담회(1995. 4. 7.)에서 노동자협동경영연구소 김성오 책임연구원이 토론한 내용이다.

11) 본 연구원에서 주최한 정책간담회(1995. 4. 7.)에서 허병섭 목사 및 김홍일 신부가 토론한 내용이다.

부분으로 높은 勤勞意慾을 가진 계층으로 분류될 수 있다. 따라서 근로의욕이나 근로능력, 연령 등에서 다소 취약한 자활보호대상자에게 직접적으로 적용하기에는 한계가 있으나, 기본적인 모형을 자활보호대상자에게 적합하게 수정가능하다고 생각한다.

(나) 信用協同組合

信用協同組合은 自助・自立・協同精神을 바탕으로 1972년에 제정 공포된 신용협동조합법에 근거하고 있다. 신용협동조합(이하 신협)은 서로 잘 알고 자주 만나 믿을 수 있는 사람들이 모여 근검절약하여 목돈을 조성하고 자금이 필요할 때에는 인격과 신용을 담보로 대출받을 수 있는 금융협동과 조합원 전체의 교육 및 공동이익 활동을 통하여 사회경제적 지위향상과 복리증진을 목표로 하는 非營利 民主的 民間 協同組合이다. 신협운동은 1849년 독일에서 처음 시작된 운동으로 라이파이젠과 슐제데리치가 사회적 경제적으로 소외받은 계층을 구제하고자 자발적으로 만든 것을 기원으로 하고 있다.¹²⁾ 信協은 크게 地域組合, 職場組合, 團體組合으로 나눌 수 있으며 1994년말 현재 조합원수 374만명, 1,651개의 조합이 있다. 이들 신협의 총자산도 10조 7천 억원에 이르고 있다.

信協은 지역사회를 중심으로 발전하는 조합별 자주경영체이다. 신협 중 지역빈곤문제의 개선에 모범적인 사례로는 福音信用協同組合이 있다. 복음신협은 1978년 문래동 철거민들이 이주한 복음자리마을을 중심으로 하고 있는 지역신협으로 마을의 초창기부터 설립되어 빈곤문제 뿐만 아니라 지역사회의 건전한 발전에 기여하고 있다. 그러나 현재의 대부분의 신협은 빈곤문제의 해결보다는 직장 혹은 단체의 상호

12) 신용협동조합중앙회, 『'95 신용협동조합운동』, 1995.

부조나 지역중심의 금융업의 한 형태로 발전되고 있다¹³⁾.

저소득층의 자금수급의 불균형을 해소할 수 있는 대안으로서 신흥이 가지는 의미는 크다고 할 수 있으나 조합의 결성, 조합원간의 신뢰 등이 전제되어야 한다. 그러나 다른 형태의 협동조합과 병행된다면 저소득층 자금문제에 도움을 줄 수 있는 潛在力을 가지고 있다고 평가된다. 예컨대 低所得層이 創業하고자 할 때, 사업자금은 본인의 자금, 금융기관, 사금융, 공적부조 프로그램(생업자금융자자금) 등으로 조달하지만 문제점이 많다. 먼저 본인은 일단 자금이 거의 없는 상태이고, 金融機關을 통한 융자는 融資條件이 까다롭고, 사금융은 이자율이 높으며, 공공자금융자는 규모가 너무 작은 것 등이 문제로 지적되고 있는 상태에서 信用에 기초한 信用協同組合은 이들의 자활에 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

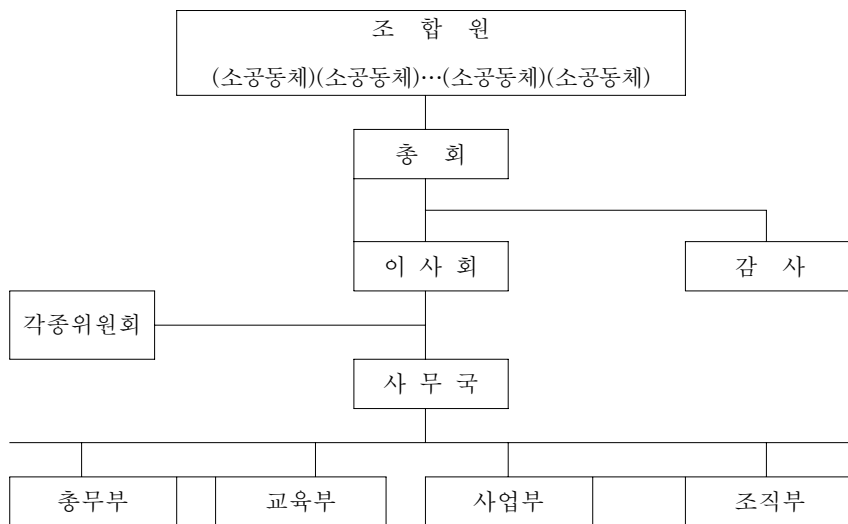
(다) 生活協同組合

生活協同組合(이하 생협)은 상부상조정신을 바탕으로 하여 보다 나은 생활, 그리고 인간다운 생활을 위해서 뜻을 같이하고 협동적인 활동을 함께 하기로 한 사람들의 自發的인 民間非營利的 協同組織으로, 우리나라에는 1979년에 최초로 설립되었으며, 1987년에는 전국적인 중앙회가 결성되었다. 생협은 지역조합, 직장조합, 단체조합, 학교조합의 형태가 있으며 구매공급사업, 공동이용사업, 문화복지사업, 자연생태계 보호운동 등의 활동을 하고 있다. 현재 조합수는 200여개에 이르고 있으며 조합원수는 8만여명이다. 다음의 [圖 8-1]은 생활협동조합의 조직표이다.

현재 生協은 脫貧困運動의 형태가 아닌 환경운동에 가깝게 추진되

13) 본연구원에서 주최한 정책간담회(1995. 4. 7)에서 복음신용협동조합 박태선 총무가 토론한 내용이다.

고 있으나 지역단위의 消費組合의 유형으로 빈곤문제의 해결에 적용될 수도 있다고 생각한다. 예컨대 低所得層 밀집지역의 경우 저소득층 간의 긴밀한 교환거래 속에서 소비와 소득이 연쇄적으로 발생하는 순환흐름이 발생할 수 있다. 그런데 永久賃貸住宅아파트의 경우 주거지역의 기능만 할 뿐, 이러한 所得의 순환고리가 끊겨 많은 소득이 그 이외의 계층에 유출될 가능성을 가지고 있는 것이다. 따라서 永久賃貸住宅이라는 특수한 共同居住地域에서 공동구매, 공동소비 뿐만 아니라 단지내 相互 協同構造를 만들어 나갈 수 있을 것이다.



〔圖 8-1〕 生活協同組合의 組織圖

(라) 協同組合 與件調査

협동조합추진의 여건을 분석하기 위하여 노원구지역내 저소득층에 대한 조사를 실시하였다.

먼저 공동체의식을 5점 척도에 의하여 조사한 바에 의하면, 평균

2.41~2.86로 나타나 다소 긍정적인 쪽이라고 할 수 있다. 이웃사람과 어울리는 정도는 연령이 높을 수록 높게 나왔다(유의수준: 4.60%).

〈表 8-26〉 共同體的 삶에 對한 態度

구 분	명	평균	표준편차
이웃사람과 잘 어울리는 편	234	2.84	0.99
여럿이 함께 일하는 것을 좋아하는 편	234	2.41	0.85
다른 사람보다 앞장서서 일하는 편	233	2.78	0.93
거주지의 이웃은 협력이 잘 되는 편	234	2.86	0.93

〈表 8-27〉 食料品の 主購入處

구 분	명	%
슈퍼마켓	161	69
이웃가게	31	13
재래시장	24	10
노 점	15	7
기 타	3	1
전 체	234	100

〈表 8-28〉 生活用品 主購入處

구 분	명	%
슈퍼마켓	202	86
이웃가게	24	10
재래시장	4	2
기 타	4	2
전 체	234	100

식료품의 주구입처는 69%가 슈퍼마켓, 13%가 이웃가게, 10%가 재래시장에서 구입하는 것으로 나타났으며,生活用品은 86%가 슈퍼마켓, 10%가 이웃가게에서 구입하는 것으로 나타났다.

耐久財는 84%가 대리점, 7%가 전자상가에서 구입하는 것으로 나타났으며, 衣服類는 50%가 재래시장, 29%가 의류종합상가, 9%가 전문 의류판매점에서 구입하는 것으로 나타났다. 住民들의 物品共同購入에 대한 의견은 81%가 긍정적으로 답하였다.

〈表 8-29〉 耐久財(텔레비전,냉장고 등) 主購入處

구 분	명	%
대리점	195	84
백화점	7	3
전기전자상가(용산,청계천등)	17	7
기 타	15	6
전 체	234	100

〈表 8-30〉 衣服類 主購入處

구 분	명	%
전문 의류 판매점	20	9
가까운 재래시장	116	50
백화점	5	2
의류종합시장(남대문,동대문시장등)	67	29
기 타	26	11
전 체	234	100

〈表 8-31〉 住民들의 物品 共同購入에 對한 意見

구 분	명	%
필요하다	183	81
필요없다	44	19
전 체	227	100

한편 餘裕資金의 관리방법에 대한 질문에 84%가 은행에 예금하는 것으로 답하였으며 12%가 그냥 가지고 있다고 답하였다. 자금필요시

조달방법으로는 47%가 친척에게서, 33%가 이웃에서, 11%가 은행에서 대출, 8%가 신용카드로 빌린다고 답하였다. 거주지역단위의 신용협동조합에의 참여 의사는 73%가 있다고 답하였다. 신용협동조합의 필요성은 소득계층이 낮을수록 강하게 나타났다(유의수준: 2.81%).

〈表 8-32〉 餘裕資金의 管理方法

구 분	명	%
은행에 예금	190	84
기타 금융기관에 예금	5	2
친척에게 빌려줌	2	1
이웃에게 빌려줌	2	1
그냥 가지고 있음	27	12
전 체	226	100

〈表 8-33〉 資金 必要時 調達方法

구 분	명	%
은행에서 대출	23	11
기타 금융기관에서 대출	3	1
신용카드로 빌림	18	8
친척에게서 빌림	102	47
이웃에서 빌림	72	33
전 체	218	100

〈表 8-34〉 居住地域의 自發的 信用組合 參與意向

구 분	명	%
있 음	169	73
없 음	61	27
전 체	230	100

〈表 8-35〉 生産的 協同組合 參與意向

구 분	명	%
있 음	169	73
없 음	61	27
전 체	230	100

또한 生産協同組合 참여의사는 73%가 있다고 답하였다. 생산적 협동조합 참여의사도 소득계층이 낮을수록 높은 것으로 나타났다(유의 수준: 3.34%).

2. 低所得層 就業 및 自營創業 支援 促進方案

가. 外國制度

外國의 경우를 살펴보면, 美國의 경우 移轉支出投資事業(Transfer Payment Investment Program), 英國의 경우 企業手當制(Enterprise Allowance Scheme), 프랑스의 경우 失業者創業(Chomeur Createur) 계획 등을 실시하고 있다.¹⁴⁾

美國의 移轉支出投資事業은 AFDC 수혜자나 각종 실업보험에 의하여 현금급여를 보장받고 있는 실업자들로 하여금 그러한 移轉所得을 가지고 自營業을 하도록 지원해 주는 사업이다. 福祉對象者를 대상으로 한 自營業開發, 企業開發, 또는 벤처는 政府機關이나 福祉對象者를 위한 企業開發 事業을 목적으로 설립된 地域社會中心의 機關, 非營利團體 등에 대하여 政府가 財政支援하여 복지대상자들에게 동기를 부여하고 創業計劃을 도와주고, 창업과 더불어 經營相談 등 서비스를 제공해줌으로써 이제까지 福祉給與에 의존해 생계를 유지해 오던 福祉

14) 어운배, 『복지국가와 중소기업』, 1994, pp. 47-54.

對象者로 하여금 독립심, 자립심 등을 가지고 자금자족해 갈 수 있도록 해주는 일종의 福祉政策의 戰略的 活動이다. 移轉支出投資事業은 自營業 이외에도 교육과 훈련을 통한 就業動機 誘發, 복지수혜자를 고용하는 企業主에 대한 補助金 支給 등이 포함되나 自營業을 통한 經濟的 自立과 雇傭創出의 목표가 더 중시되고 있다.

英國의 企業手當制는 주로 失業者들의 創業을 지원해 주는 프로그램으로서, 中央政府의 人力開發委員會(MSC: Manpower Services Commission)에서 운영하고 있다. 企業手當制는 資金支援 이외에도 실업상담역, 조세전문가, 회계사, 변호사들로 하여금 創業과 企業經營에 관한 豫備教育을 약 6시간 실시하고 있고, 창업후 그 기업을 3개월간 방문하면서 경영상담과 지도를 하며, 그 후 다시 3개월간 필요한 지원을 제공하고 있다.

프랑스의 失業者創業制度는 참가자들에게 失業手當의 10개월 분에 해당하는 금액을 일시에 지불하고 있는데, 支給額은 전혀 취업을 한 적이 없었던 사람에게는 10,750프랑을, 경험이 있는 근로자에게는 43,000프랑을 지급하고 있다. 創業後 追加雇用을 창출하는 경우에는 21,500프랑까지 追加支援金을 지급해 준다. 參加者는 처음 6개월 동안 社會保障稅를 납부하지 않고, 보건, 분만, 사고, 불구, 생명보험 등 사회복지혜택을 받게 된다. 이것은 약 10,000프랑의 저축과 맞먹는 비용의 절감과 같다. 그 결과 프랑스의 新規創業企業의 1/3 정도가 바로 失業者創業으로부터 창출된 것이다.

방글라데시의 그라민뱅크는 低所得層에게 소액의 돈이라도 융자해주는 것이 자활의 기반을 마련하는데 큰 도움이 될 수 있다는 신념에서 출발하였다.¹⁵⁾ 그라민뱅크에서는 保證을 물적 담보없이 자금을 융자받는 4~5명이 한팀을 이루어 서로 連帶保證을 서는 방식으로 운영

15) Getubig, I. P., M. Yaakub Johari, Angela M. Kuga Thas, *Overcoming Poverty through Credit*, Asian and Pacific Development Center, 1993.

하고 있다. 서로 連帶保證을 점으로써 共同運命體가 된 자금을 용자받은 4~5명은 1주일에 한번씩 모임을 갖고 서로의 사업진행과 어려움에 대해 논의하고 해결책을 공동으로 모색한다. 그리고 한달에 한번씩 은행직원이 마을에 들러 利子 및 元金을 還收하고 사업진행에 대한 상황을 둘러보고 정보를 제공한다.

이러한 그라민뱅크의 信用貸出은 방글라데시에서 一般 貸出보다 훨씬 양호한 97%이상의 상환율을 보이며 대대적인 성공을 거두고 있으며, 그라민뱅크의 저소득층에 대한 신용대출은 현재 인근 아시아지역 뿐 아니라 미국, 프랑스, 캐나다에까지 유용한 貧困克服 모델로 받아들여져 시행되고 있다.

이러한 그라민뱅크가 우리의 저소득층 자활방안 모색에 주는 시사점은 첫째, 저소득층에게 사업자금을 용자해 주는데 걸림돌이 되어왔던 保證問題를 자금용자한 사람들이 공동으로 보증을 서줌으로써 해결할 수 있다는 점이다. 둘째, 자금을 용자받은 사람들이 서로 보증을 서줌으로써 서로의 사업진행이 잘되도록 공동운명체적 연대책임감을 갖고 사업진행 계획의 수립부터 事業進行 과정까지 低所得層 집단이 공동으로 성공적 진행을 위해 노력하고 있다는 점이다. 셋째, 은행은 사업계획의 수립부터 진행과정의 전반에 걸쳐 필요한 정보를 제공함으로써 사업의 성공적 진행을 돕는다는 점이다. 즉, 그라민뱅크의 信用貸出 接近은 資金融資로 저소득층의 자발적 협조체를 구성하게 하고, 이들이 사업계획의 수립부터 진행과정까지 자체적인 논의와 조정을 통해 성공적인 자활기반을 마련하도록 하는 것이다.

이와 같이 그라민뱅크 중심의 低所得層 信用貸出이 방글라데시에서 대대적인 성공을 거두고 있는 것은 방글라데시의 특수한 사회경제적 환경에 기인한 바가 클 수 있다. 방글라데시는 이제 경제성장을 시작한 後發開途國이므로 성장잠재력이 크고 소자본으로 할 수 있는 주변 시장이 많지만 우리나라는 이미 일정정도의 경제성장을 달성하였고,

상대적으로 사회체제의 안정기에 들어섰으므로 소자본으로 자활의 기반을 마련할 수 있는 주변시장의 존재가 미미한 실정이다. 따라서 우리나라에 방글라데시 그라민뱅크의 低所得層 信用貸出 경험을 적용하기 위해서는 이러한 방글라데시와 우리나라의 사회경제적 조건의 차이점을 고려하여 방글라데시의 성공적 경험의 일반화가 가능한 것인지에 대한 사전적 검토가 필요하며, 이를 위해 기존의 새마을금고나 신용협동조합 등을 중심으로 시험해 볼 수 있을 것이다.

나. 國內 關聯制度

1) 中小企業創業支援

1985년 5월에 제정된 中小企業創業支援法에 의한 지원대상업체는 주로 신기술 중심의 창업자에 한정되어 있고 지원기금은 정부 또는 정부이외 외부의 출연금, 기금운영수익금, 기타수입 등으로 조성된다. 이 기금은 동법에 의하여 설립된 中小企業創業投資會社, 中小企業相談會社에 대한 投資, 金融, 資金支援 등으로 사용된다. 이러한 회사들에 의하여 창업자들이 필요한 투자나 기술 및 경영상담 등을 받도록 제도가 운영되고 있다. 創業支援의 主要 業務는 技術 및 經營指導, 資金融資 및 斡旋이다. 현행법이나 시행령에 근거하여 福祉受給對象者들도 물론 해당업종의 중소기업을 창업하는 경우에는 지원을 받을 수 있다. 그러나 동법은 저소득층을 위한 대책을 주목적으로 하지 않고 있기 때문에 그 제도의 운영상 低所得層의 自營創業에 지원될 여지는 적다고 할 수 있다.¹⁶⁾

최근에 地方自治制의 실시와 더불어 중소기업창업 지원업무가 대폭 지방정부에 이양되었으며(1994년), 이에 따라 지자체별로 구조조정기

16) 어운배, 『복지국가와 중소기업』, 1994, p.56 참조.

금이 배분되고 지방자치단체에서 예산을 배분하고 있다.

한편 1995년 9월 완공예정인 서울지역 創業保育센터는 기술집약적 중소기업의 창업을 통한 산업경쟁력을 높이기 위하여 서울특별시가 추진하고 있는 지원시설로서 운영은 서울대학교에 위탁할 예정이다. 서울특별시는 創業保育센터의 설립에 이어 1997년에는 중소기업지원 센터를 건립하고 1999년까지 권역별로 4개를 추가로 설립할 예정이다. 이와는 별도로 中小企業振興公團에서도 권역별로 地方自治團體와 협력하여 保育센터를 건립할 예정이다.

한편 保育센터의 建立 및 運營에는 상당한 資金이 소요되는 것으로 분석된다. 中小企業振興公團에서 설립한 안산창업보육센터의 경우 敷地購入 및 建物 建築費로 약 32億이 소요되었으며, 이중 15억원은 자체 자금에 의하여 조달되었고 17억원은 創業支援基金에서 연리 3%의 저리로 차입하였다. 더욱 문제되는 것은 運營費이다. 運營費는 매년 3억원이 소요되는데 이중 5천만원만 入住企業이 부담하고 2억 5천만원은 中小企業振興公團의 補助에 의하여 운영된다. 즉, 施設費用 뿐만 아니라 계속적인 運營費 補助가 필요하다.

현재의 中小企業 創業保育센터는 低所得層의 就業이나 自營創業과는 다소 거리가 먼 실정이다. 기술개발을 위한 투자는 충분한 설득력을 가지는 것이 사실이나, 低所得層의 自營創業 및 就業을 支援하기 위한 專門施設이나 制度의 設立도 더불어 추진되어야 할 것이다.

2) 勞動部の 雇傭促進 事業

勞動部가 실시하고 있는 취약계층을 위한 고용촉진사업은 障礙人 雇傭 促進 事業과 高齡者 雇傭促進 事業으로 나눌수 있다.

(가) 障礙人 雇傭促進事業¹⁷⁾

障礙人雇用促進 等에 關한 法律(1990年 制定)은 장애인의 능력에 맞는 직업생활을 통한 인간다운 생활을 지향하는 雇傭促進, 職業再活 및 職業安定도모를 주 목적으로 하고 있다. 본법에는 장애인 고용의 책임을 중앙정부, 지방자치단체, 사업주, 장애인의 자립을 위한 노력에 부여하고 있다.

장애인 고용촉진법에는 크게 두가지의 규정을 통하여 장애인고용촉진을 도모하고 있다. 첫째는 義務雇傭業體의 指定과 基準雇傭率이다. 고용촉진법 제35조 제1항에 의거한 시행령 제33조에서 상시근로자 300명 이상의 사업주를 의무고용사업체로 규정하고 있으며, 시행령 제34조에는 총근로인원의 2%를 법정고용률(기준고용률)로 정하고 있다. 이는 割當雇傭制를 채택하고 있는 대부분의 선진국들이 16명에서 20명¹⁸⁾의 상시근로자를 가진 사업체를 의무고용사업체로 하고 있다든지 총근로인원의 3~7%¹⁹⁾를 法的 雇傭率로 정하고 있는 것과 비교하면 다소 관대한 편이다.

둘째로는 負擔金制度이다. 고용촉진법 제38조 제1항에서 동법 제35조 1항의 규정에 따른 기준고용률에 미달한 의무고용사업체는 미달성 부분에 대한 부담금을 납부하도록 규정하고 있다. 부담액의 기초액은 최저임금액의 60% 이상을 납부토록 되어있다.

그러나 政府 및 自治團體의 책임이 구체적으로 명시되어 있지 않고 포괄적으로 규정되어 있어 사실상 실현이 애매한 상태라는 점, 사업주에 대한 책임의 경우 장애인 고용에 의한 기업주의 손실에 대한 보상

17) 한국장애인고용촉진공단, 『장애인고용촉진을 위한 사업주 지원방안 연구』, 1993.

18) 영국·프랑스: 20명 이상, 독일 16명 이상

19) 영국: 3%, 프랑스: 6%, 네덜란드: 3~7%

규정이 없어서 강제가 곤란한 점이 개선되어야 할 과제로 지적되고 있다.

障病人雇傭促進이 가지는 의미는 장애인의 경제생활 보장 측면보다 한단계 올라 선 장애인의 인간다운 생활을 보장하는 사회통합에 맞추고 있다는 점에서 저소득층 일반에 대한 고용촉진 정책에서 참고하여야 할 점이며, 특히 自活保護對象者중 14.8%가 障病人이거나 廢疾者라는 점에서 장애인고용촉진법 자체가 저소득취업 문제와 직결되어 있음을 알 수 있다.

한편 障病人雇傭促進 業務는 障病人雇傭促進公團에서 수행하고 있는 바, 공단의 업무를 수행하는 지역조직으로서 8개 지부를 가지고 있다. 부족한 지역조직을 보완하는 차원에서 高齡者 雇傭促進, 女性雇傭促進 등 취약자를 위한 조직을 함께 구성하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다.

(나) 高齡者 雇傭促進事業

高齡者 雇傭促進法은 高齡化社會에 대비하여 고령자에게 일자리를 제공함으로써 자주적인 복지를 도모하고 1990년대 들어와 심화되고 있는 산업사회의 단순인력의 求人難에 대처하기 위하여 1991년에 제정되었다. 고령자고용촉진법에서는 우리나라 대부분의 기업이 55세를 정년으로 하고 있는 점을 감안하여 55세이상을 취업촉진의 대상이 되는 高齡者로 규정하고 있다.²⁰⁾ 현실적으로는 50~54세의 연령계층도 준고령자로 규정하여 이들도 대상에 포함시키고 있다.

高齡者 雇傭促進法도 障病人 雇傭促進法과 마찬가지로 政府의 高齡者 就業支援과 사업주의 고령자고용촉진 및 정년연장을 위해 정부와

20) 고령자고용촉진법 시행령 제2조 제1항 참조.

사용자가 협력할 것을 규정하고 있다. 정부는 고령자의 고용촉진을 위하여 고령자에 관련된 구인·구직과 관련된 정보수집과 정보제공을 의무화하고 있다. 정부는 고령자에 대한 직업훈련을 실시하고 사용자 직업훈련을 실시할 경우 이의 비용을 지원할 수 있도록 하고 있다. 그 외 고령자에 대한 직업상담, 직업적성검사, 직업지도, 취업알선 등을 행하고 高齡者 雇傭情報센터를 운영할 수 있도록 규정하고 있다.

한편 高齡者 適性職種을 선정하여 고령자 적성직종에 대하여 고령자 우선채용을 의무화하고 있는 바 노인취업률이 일정이상 기업체에 대한 稅制惠澤, 獎勵金支給 등 優待措置가 포함되어 있다. 처음에는 7개 직종이었으나 현재는 20개의 노인적성직종이 있으며 1997년까지 50종으로 확대할 예정이다. 한편 종업원이 300인이상 사업체는 3% 이상의 고령자를 고용하도록 규정하고 있으나 강제규정은 아니다. 1992년 勞動部의 조사에 의하면 300인이상 사업장의 55세이상의 고령자 고용비율은 1.84%에 불과하지만 1988년의 0.7%에 비하면 증가한 것이다.²¹⁾

또한 1995년 7월 실시 예정인 雇傭保險制度에서는 고령자를 6%이상 취업시킨 사업장에 대해서는 1인당 월 9만원씩의 보조금을 지급하도록 하는 비교적 강력한 誘引制度를 포함시켰다.

한편 老人雇傭과 관련하여 老人能力銀行과 人才銀行 등 就業斡旋機關이 있다. 老人能力銀行에 대해서는 월 30만원 가량의 지원이 이루어지고 있으며, 人才銀行은 주로 50~60세의 노인을 대상으로 운영되고 있다. 한편 老人共同作業場이 전국 401개소가 운영되고 있으나 내실있게 운영되지는 못하고 있다. 그외 總務處에서는 공공기관의 퇴직자에 대해 시간제근무의 제도화를 추진하고 있다.

21) 유길상, 『고용보험 도입방안 연구』, 한국노동연구원, 1993. 참조.

3) 社會福祉館

사회복지관은 지역사회내에 일정한 시설과 전문인력을 갖추고 지역 사회 주민을 대상으로 종합적인 社會福祉서비스를 제공하는 일선 사회복지서비스 傳達機關이다. 1995년 현재 전국에 약 200개의 社會福祉館이 있으며, 본연구의 대상지역인 노원구 지역에는 마들사회복지관, 월계종합사회복지관, 북부종합사회복지관, 하계사회복지관 등 6개의 社會福祉館이 있다.

여기서는 현행 社會福祉館의 역할과 위상에 대한 검토를 통하여, 과연 社會福祉館이 저소득층의 자활지원을 위해 어떤 역할을 할 수 있으며, 그 한계점은 무엇인가에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

우선 社會福祉館의 활용가능성을 평가하기 위하여 사회복지관의 재정, 인력, 사업내용을 중심으로 살펴본다. 社會福祉館 運營評價를 위한 조사(1994)²²⁾에 따르면, 사회복지관의 재정은 정부사업 위탁의 성격을 띠므로 80%수준의 지원이 이루어져야 함에도 불구하고 정부보조금은 전체 운영경비의 41%수준으로 人件費所要額(48%)에도 미치지 못하는 미흡한 수준인 것으로 나타났다. 그 외의 재원으로 이용료 수익금이 31%나 되고, 다음으로 법인보조비(18%), 기타수입(9%), 민간지원후원(8%) 순으로 나타나고 있다. 한편 지출면에서는 사업비가 전체 예산의 32% 가량에 불과한 것으로 나타나 실질적으로 사업비의 재원을 이용자 수익금(31%)으로 처리하고 있는 구조인 것으로 나타났다. 이러한 현행의 社會福祉館의 財務構造는 정부의 획기적인 지원수준의 제고가 단기적으로 불투명한 상황에서 다른 외부재원의 개발없이 새로운 프로그램을 개발하고 수행시키기가 용이하지 않은 것으로 보여진다.

22) 황성철, 강혜규, 『사회복지관 운영평가 및 모형개발』, 한국보건사회연구원, 1994.

인력면에서도 현 社會福祉館은 운영규정에 따른 인력배치기준을 충족시키지 못하고 있는 상황이며, 운영책임자의 전문성이 미흡하고 경력있는 사회복지사가 부족한 것으로 나타났다. 社會福祉館이 低所得層 自活支援을 위한 적절한 업종개발, 교육, 훈련, 용자, 사후관리 등의 自活支援센터로서의 역할을 할 수 있으려면 지역사회자원의 적절한 활용능력과 전문적 지식 및 기술을 갖춘 자활지원 인력이 필요하다.

한편 社會福祉館의 주요한 事業內容은 보육원, 부녀자 취미 및 교양 교실, 독서실, 각종 노인복지서비스 등이며, 현재 사회복지관에서 실시하고 있는 사업내용 중 자활지원사업이라 할 수 있는 직업지도사업으로 派出婦 등의 就業斡旋 및 共同作業場, 職業訓練 등이 있다. 그러나 그 실적이 미미하여 본격적인 자활지원프로그램이라 보기에는 많은 한계점을 지닌다.

〈表 8-36〉 社會福祉館의 事業內容

구 분	마들사회복지관	월계종합사회복지관	북부종합사회복지관
가정복지	상담	상담	상담 저소득가정 자립지원
노인복지	점심제공 목욕서비스 이·미용서비스	이·미용서비스 목욕서비스	노인상담 결식노인 중식제공 노인가정봉사 노인학교운영
아동복지	탁아원 특수아동조기교육	어린이집 운영	탁아원·어린이집운영 어린이기능교실 운영
청소년복지	공부방	청소년 독서실 교양교실	청소년 상담 독서실 운영 교양교실 운영
지역복지	무료진료 도서관	여성교양프로그램 무료진료실 재가복지사업	주민교육 주민편의시설 제공 재가복지봉사사업
직업지도	일용직 취업훈련 파출부알선	파출봉사원 안내 여성 취업·부업훈련	취업알선 및 파출봉사 원 안내 직업훈련 부업실 운영

이와같은 社會福祉館의 運營현황을 통하여 自活支援센터로서 기능 수행상의 장점을 살펴보면 첫째, 自活支援센터의 중요한 기능의 하나는 자활을 위한 가족 서비스에 대한 需要와 供給의 원활한 連結이라 할 수 있는데, 社會福祉館은 지역사회를 기반으로 하고 있기 때문에 지역사회의 욕구와 자원에 대한 파악이 보다 용이한 잇점을 가진다. 둘째, 지역사회에 있기 때문에 지리적인 접근의 용이성이 높다. 셋째, 社會福祉館은 이미 일정정도의 공간을 확보하고 있기 때문에 自活支援센터의 운용시 별도의 空間을 마련할 필요가 없다.

그러나 이러한 장점에도 불구하고 기존 사회복지관이 自活支援센터로서 기능수행시 가지게 될 한계점을 살펴보면 첫째, 人力問題이다. 자활지원업무의 핵심은 교육과 자원연결이고 이는 실질적으로 전문인력의 능력에 의존하는 성격이 강한데, 기존 사회복지관의 사회복지사로서는 이러한 일들을 수행하기가 용이하지 않은 것으로 판단된다. 둘째, 사회복지관의 業務가 施設에 비하여 이미 過多한 狀態라는 점이다. 각 사회복지관마다 각종의 프로그램들이 만들어져 있어서 추가적인 업무를 수행한다면 불필요한 업무의 중복과 이로 인한 비효율성을 낳을 가능성이 크다. 셋째, 자활지원 대상의 핵심계층이 公的支援을 받는 自活保護者임을 감안할 때, 민간기관인 사회복지관이 정부의 공적체계와 상시적인 연계체계를 유지할 수 있는 장치의 마련이 전제되지 않는다면 재정문제 등에서 한계에 부딪힐 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 기존의 사회복지관이 운영하고 있는 자활을 위한 就業斡旋 및 教育機能이 活性化시키고 타기관과의 역할분담을 위한 체계의 확립이 필요할 것이다.

4) 露店商 關聯 規制

露店은 과거에 소규모의 자본으로 자영업을 할 수 있다는 점 때문

에 저소득층이 자활을 위해 가장 선호하는 자활수단이 되어 왔다. 1980년대 중반까지 露店은 농촌경제의 파탄으로 이농향도하는 사람들이 일반 노동시장에 편입되지 못한채 어쩔수 없는 방편으로 선택하게 되는 생계수단으로 인식되어 왔다. 실제로 露店은 都市貧民의 중요한 生計手段으로 기능하면서 많은 사람들에게 자활의 기반을 마련해 주었다.

여기서는 이와 같은 露店이 現在에도 여전히 自活手段으로 有效하게 기능할 수 있을 것인가에 대해 검토해 보고자 한다. 露店은 1980년대 중반까지 輸出主導 經濟와 內需産業 및 流通市場의 저발전과 맞물려 전근대적 유통구조속에서 일정정도의 영역을 확보할 수 있었다. 그러나 국내 유통시장이 전문화·대형화되는 과정에서 전근대적인 유통구조속에서 자기영역을 확보해왔던 露店은 밀려오는 전문적 유통시장에 자기기반을 내어주게 되었다. 게다가 1988년 올림픽을 치루면서 도시환경정비에 대한 인식이 높아지고, 자동차보급의 급속한 확산으로 교통문제가 심각한 사회문제로 대두됨에 따라 露店은 都市環境沮害와 交通障礙의 主要因으로 몰려 지지기반을 잃게 되었다.

이에 따라 많은 사람의 생계수단이며 자립기반으로 역할해 왔던 露店은 교통장애, 거리질서, 법질서 확립 등의 이유로 불법적인 경제활동형태로 규정되어 정부의 단속대상이 되었다. 이와 같이 政府가 露店을 불용한다는 것을 원칙적 방침으로 정한 상태에서 일부 露店만을 가로판매대 및 풍물시장 형태로 양성화하였을 뿐이지만 당국의 암묵적인 용인하에 露店商 營業은 계속하여 이루어지고 있다. 따라서 현재 불안한 균형상태가 계속되고 있는 것이다.

이러한 불안한 균형상태에서 시장내적인 진입장벽이 생겨나서 새로운 진입은 사실상 힘든 상태이다. 기존의 露店商끼리 강한 연대가 이루어져 있어 새로운 진입을 방해할 뿐만 아니라, 요소마다 시장성이

있는 露店商이 이미 영업을 하고 있어서 새로운 露店商으로의 진입은 기존 露店商의 생계도 위협할 여지도 있다.

이와 같이 더이상 露店은 누구나가 소자본으로 쉽게 시작하여 생계와 자립기반을 마련하기 위해 선택할 수 있는 경제활동으로서의 성격을 상실하고 있다.

5) 企業福祉財團 프로그램

政府의 社會福祉活動만으로는 다양한 국민의 복지욕구에 대응할 수 없는 상황에서 福祉主體의 多元化가 일어나고 있으며, 기업이 그간의 이윤을 사회에 환원한다는 의미에서 기업의 사회복지재단 설립과 복지활동이 활발해지고 있다. 全國經濟人聯合會가 1993년에 발표한 한국 기업재단총람에 따르면 우리나라 기업재단은 1970년대 활발하게 설립되기 시작하여 24개가 설립되었으며, 1980년대에 크게 늘어 38개 재단이 설립되어 총 81개의 재단이 설립되어 있는 실정이다.²³⁾

이러한 企業福祉財團은 그 규모와 영향력이 크기 때문에 社會福祉部門의 發展에 主要한 關心을 받고 있다. 이에 따라 여기서는 기업복지재단이 저소득층 자활과 관련하여 어떠한 지원을 해줄 수 있을 것인지에 대해 예산규모, 수행사업내용 및 방향 등을 중심으로 검토해 보고자 한다.

企業財團의 事業豫算 規模를 보면 1995년 현재 연간사업비를 30억 원 이상 지원하고 있는 법인은 불과 4개 재단 뿐이며, 대부분의 법인은 2~7억원 정도에 불과하다. 이는 순이익 1천억원 이상이 발생한 기업이 18개사이고, 5백억~1천억원 17개사, 1백억~5백억원 68개사, 자산규모 1조원 이상기업이 137개사인 점을 감안하면, 국내 대기업의 사

23) 한국사회복지협의회, 『사회복지동향』, 『사회복지』, 1994. 가을호.

회복지사업 참여정도가 낮다고 볼 수 있다.²⁴⁾

企業財團이 수행해 온 事業內容은 장학·학술 사업, 사회복지사업, 문화예술사업 등인데 이전에 장학학술사업의 중심에서 최근으로 올수록 사회복지사업의 비중을 높여 나가고 있다.

그러나 재단들 대부분이 무엇을 어떠한 방식으로 지원하여야 할 것인가에 대해 정확한 방향을 설정하지 못하고 있는 상태이다. 지금까지 企業의 社會福祉支援事業은 주로 物的支援 中心의 hardware 지원사업으로 이루어져 왔다. 즉, 건축지원, 시설, 비품 등의 지원이 주를 이루어져 왔다. 그러나 최근 삼성복지재단을 중심으로 프로그램 중심의 software 支援方式으로의 變化를 시도하고 있다. 三星福祉財團의 경우 '91년부터 시험시행을 거쳐 매년 50~60개의 社會福祉館에 대해 4억~6억의 예산으로 프로그램을 지원해 왔다.

이제까지 三星福祉財團이 지원한 프로그램 내용을 살펴보면, 특수아동, 비행청소년, 정신장애인, 거동불편노인 및 치매노인 등의 適應 및 再活프로그램이 대부분이다. 그 이유는 획기적인 새로운 프로그램의 개발이 이루어지지 못하고 있기 때문이라 판단된다.

따라서 企業福祉財團의 社會福祉 支援原則으로 기업이미지와 부합되는 특정분야의 개발을 제시함으로써 一回的인 프로그램 보다 持續性이 있고 그 효과가 확산될 수 있는 프로그램의 개발이 필요하다고 하겠다. 즉, 기업의 이미지에 부합되면서도 효과적인 社會福祉프로그램의 개발이 이루어진다면 기업의 사회복지부문 활동은 더욱 활성화될 것이라 생각된다. 이러한 측면에서 低所得層 自活支援 프로그램은 企業福祉財團의 새로운 시도에 부합되는 프로그램이 될 수 있을 것으로 생각된다.

24) 장종원, 「기업복지재단 활성화 방안」, 『기업복지재단의 현주소와 미래상』, 기업복지재단 실무자 협의회, 1995. 5.

第4節 補完的 自活支援프로그램: 自活支援센터

1. 基本方向

低所得層의 就業 및 自營창업 支援의 필요성은 제기되었으나 앞서의 조사 분석과 같이 이를 支援하는 體系는 마련되지 못하고 있는 실정이다. 각종 類似 法令과 施設들은 있으나 실제 운영면을 들여다 보면 저소득층의 수요와 거리가 먼 실정이다. 따라서 勤勞能力이 있는 低所得層의 취업과 自營창업을 지원할 수 있는 傳達體系가 필요할 것으로 判斷된다.

低所得層 就業 및 自營創業支援體系는 첫째, 地域中心의 體系가 되어야 할 것이다. 본 연구결과 低所得層의 문제는 지역에 따라, 시대에 따라 상이한 특징을 지니고 있는 것으로 판단된다. 따라서 각 지역의 실정에 적합한 제도의 시행을 위해서는 地域中心單位가 되어야 하는 것이다. 이는 행정의 지방화의 흐름과도 일치되는 방향이다.

둘째, 支援體系는 公的 自活프로그램중 生業자금융자, 취로사업, 직업훈련과 긴밀한 연관관계를 가지는 補完的인 프로그램이 되어야 할 것이다.

셋째, 支援體系는 中小企業 創業支援體系의 參考가 필요할 것이다. 비록 기술집약적인 창업지원은 아닐지라도 실제 사업을 벌이고자 할 때 많은 정보와 자금지원이 요구되며 교육도 필요할 것이다.

넷째, 支援體系는 對象者의 자조적인 동기를 유발시킬수 있는 敎育 및 情報支援體系가 되어야 할 것이다. 이와 관련 生産·消費·信用을 연결하는 複合적인 協同조합 형태의 자발적 조직이 만들어질 수 있도록 하는 체계가 구축되어야 할 것이다. 또한 既存의 地域내 協同組合과의 연대가 이루어질 수 있도록 연계체계가 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 기존의 사회복지관 사업 등 地域내에 있는 社會福祉 關聯機

關間的 有機的인 關係가 強化되어야 할 것이다. 지역내의 복지사업을 일정한 기준하에 서로 역할을 분담하고 협력하는 체계가 이루어져야 할 것이다.

여섯째, 高齡者 雇傭促進事業, 障礙人雇傭促進事業 등과의 보완적 관계를 유지하고 가능하면 이들 사업의 주체와의 연계 및 지원도 필요할 것이다. 왜냐하면 저소득층대상의 상당수가 高齡者이거나 障礙人이기 때문이다.

일곱째, 支援體系를 꾸려 나갈 專門人力의 問題이다. 아무리 시설과 자금을 정비하여도 그것을 운영할 專門的인 人力이 없으면 성공을 기대하기 어려울 것이다. 자활지원센터에는 경영지도 경험자, 사회복지사, 기술훈련 경험자 등 각종 전문가가 필요할 것이다.

여덟째, 支援體系의 法的 形態이다. 自活支援센터를 社會福祉事業法상의 社會福祉法人으로 규정하여야 할 것인가, 아니면 中小企業創業支援法상의 創業保育센터로 규정하여야 할 것인가의 문제이다.

2. 自活支援센터의 模型

低所得層 就業 및 自營創業支援을 수행할 수 있는 傳達體系로써 自活支援센터 模型을 제시하고자 한다.

가. 自活支援센터의 概念

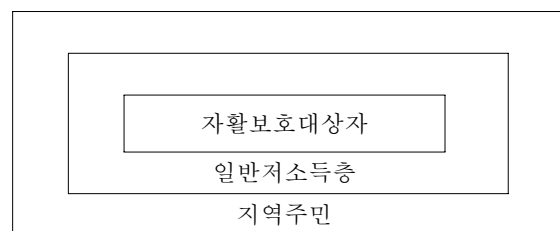
自活支援센터란 自活保護對象者 중 勤勞能力이 있는 자들이 創業 혹은 就業을 하고자 할 때, 初期에 부딪힐 수 있는 각종 危險負擔과 初期 費用을 줄임으로써 自營創業 및 就業의 분위기를 조성하고 확산시켜 低所得層의 自活을 促進하고 早期에 自立 安定할 수 있도록 綜合的으로 支援하는 保育센터(Incubator Center)를 말한다.

나. 自活支援센터의 目的

자활지원센터의 목적은 일반인 보다 의지, 지식, 자본, 기술, 정보 등 다방면에서 경쟁력이 떨어지는 저소득층에 대해 경쟁력이 떨어지는 부족한 부분을 조사하여 적합한 자활교육 및 훈련을 통해 조정가능한 조건들을 향상시켜주는데 있다. 즉 자활지원센터는 저소득층이 가지고 있는 장점을 최대한 살릴 수 있도록 장점을 발굴하고, 그 부분에 자원을 집중적으로 제공하여 경쟁력을 가지고 자활할 수 있도록 교육 및 훈련을 제공함으로써 빈곤대책의 자활효과를 제고하는데 그 목적이 있다.

다. 自活支援센터의 對象(target population)

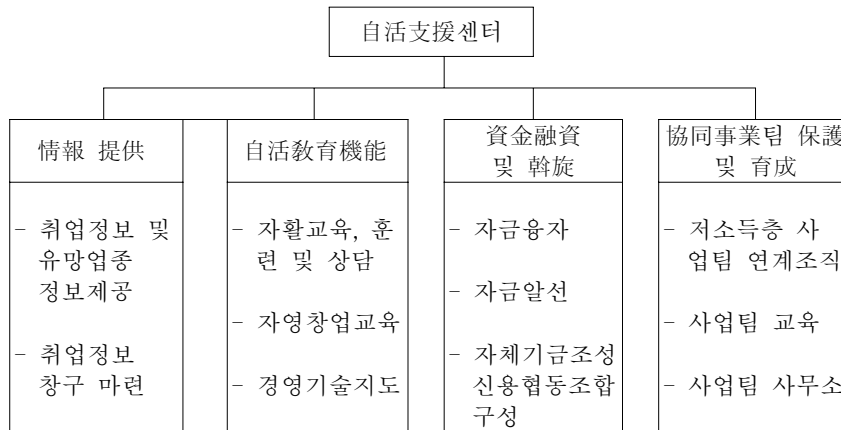
自活支援센터의 대상은 첫째, 자활보호대상자 둘째, 일반 저소득층 셋째, 근로능력 있고 근로의사가 있는자 등이 모두 포함될 수 있다. 다만 서비스에 대한 수요자가 경합할 경우에 취약한 계층부터 우선권을 주면 될 것이다.



[圖 8-2] 自活支援센터 對象 範圍

라. 自活支援센터의 事業內容

自活支援센터의 機能은 크게 情報提供 機能, 技術 및 經營指導 등 教育機能, 資金融資 및 斡旋 機能, 協同事業팀 保育機能으로 나눌 수 있을 것이다.



[圖 8-3] 自活支援센터의 主要機能

1) 情報提供

情報提供의 역할로서는 창업직종소개, 사전정보제공 등이 있다. 산업구조조정과 생활패턴의 변화에 따라 앞으로 유망한 創業可能 職種을 발굴 소개하고, 創業時에 필요한 각종 事前情報를 제공한다. 또한 創業後의 원활하고 안정적인 경영을 위하여 상담을 제공한다. 創業後一定期間, 예를 들어 3개월 정도의 기간에는 센터 직원이 직접 방문하여 경영에 관련된 애로사항을 청취하여 상담을 제공하도록 한다. 이때 센터 직원의 방문은 相談과 동시에 資金이 創業에 제대로 使用되

있는지, 즉 전세자금이나 도박자금 등의 개인적 용도로 轉用되어 버리지 않았는가를 확인해야 한다는 점에서도 중요하다. 한편 일정기간이 지난 후에는 센터 직원의 직접방문은 하지 않고, 센터내의 상담소에서 상담서비스를 계속 제공하도록 한다.

- 지역사회 욕구 및 시장조사
- 업종개발: 지역별 특성 및 욕구를 감안하여 적합한 업종 개발
- 업종에 대한 정보제공: 자본규모, 운영상의 필요기술, 경영기법
- 지역내 취업정보 지원(파출부 연결 등)

2) 自活教育

創業教育은 기술 및 경영지도교육 등 창업시 경영에 필요한 經營技法을 교육한다.

- 직업훈련 알선 및 직업훈련
- 경영교육
- 적성검사
- 지역내 상호 협력체 구성
- 例) 목공, 도배, 수리 등 관련업무에 대한 정보센터를 운영하여
필요시 회원간 상호 이용 도모

3) 協同事業팀의 保育(生産・消費 協同體 組織 및 運營)

地域事業내 각종 事業을 추진하기 위한 事業體의 保育機能을 수행하여야 할 것이다. 여기서 지역사회내 필요한 事業으로 다음과 같은 것이 있을 수 있다.

- 地域社會內 準公的 業務의 代行
- 例) 환경업무, 기존의 취로사업, 보육사업 등

- 지역사회와 타지역의 직접생산자를 연결하는 소비협동조합의 운영
 例) 농산물 등의 직교역으로 유통마진 절감
- 아파트단지내 시장을 개설(영구임대아파트)
 例) 채소류 등을 아파트 단지내에서 露店商(거주자)을 중심으로 운영
- 加入者間の 부분적인 연대에 의한 자영동업체 구성
 例) 봉제, 시설수리, 음식업, 포장마차, 露店

여기서 지칭하는 事業體라고 함은 低所得層이 自營創業을 하고자 할 때 가장 隘路要因은 事業資金 調達問題를 해결하기 위하여 비슷한 뜻을 가진 사람끼리 모여서 만든 同業形態라고 定義할 수 있다. 이때 協業體의 참여자는 적은 자금들을 모아 事業資金으로 造成할 뿐만 아니라 勤勞를 동시에 제공하는 形態를 가르킨다. 이것은 小規模의 協同組合과 유사한 형태가 될 것이다.

保育機能이라고 함은 자활대상자들의 自營創業 및 就業을 지원하기 위한 施設을 갖추고 經營 및 技術에 대한 相談 및 情報의 提供, 資金의 融資 및 斡旋 등의 업무를 수행하여, 自活을 촉진하고 早期에 自立安定할 수 있도록 綜合的으로 支援하는 것을 말한다.

4) 資金支援 및 融資斡旋, 信用協同組合 運營

創業資金 支援의 역할로서는 각 創業者의 상황에 따라 적절하게 資金融資規模를 설정하는 것이다. 資金은 사업의 유지와 확대를 위해 長期低利融資의 방식으로 이루어져야 하고, 그 規模는 창업의 종류와 규모, 그리고 개인의 자금소유 정도 등을 綜合的으로 고려하여 이루어져야 할 것이다.

- 복지관련 資金支援 대행 업무
例) 생활자금융자업무의 대행
- 은행 및 제2금융권으로부터의 融資 斡旋
例) 금융기관으로 부터의 융자시 어려운 담보문제를 보증으로 해결
- 加入者를 中心으로 하는 信用協同組合體의 구성
例) 생업자금 대출업무 대행, 가입자간의 금전 예금 및 대출

마. 自活支援센터의 運營主體

자활지원센터의 운영주체는 공적기관이 될 수도 있고 민간기관이 될 수도 있으나, 누가 운영주체를 맡던간에 상호 긴밀한 협조관계가 요구된다.

- 公的 自活支援센터
 - 공적 부문의 종합적 자활지원체계로 정립
 - 생업자금융자사업, 직업훈련 의뢰, 취로사업 등 흡수
 - 각종 재정적·행정적 지원은 정부가 하되, 운영은 민간인에게 맡김
- 民間 自活支援센터
 - 민간차원의 자활지원체계로 정립하되, 정부 및 민간의 상호보완적 관계로 설정.

바. 自活支援센터의 組織 과 運營 人力

自活支援센터는 기본적으로 地域社會를 중심으로 이루어 질 수 있

는 만큼 시·군·구내의 대상자의 수를 감안하여 1~3개의 시·군·구당 1개소 정도 설치하는 것이 바람직 할 것이다.

自活支援센터내에 多數의 小規模 協業體를 두고 각종 사업을 독립적으로 추진하되 이들을 지원하기 위하여 앞에서 제시한 기능별로 教育情報室, 資金支援室, 協業體支援室 등으로 구성하되 협업체의 중앙조직 기능을 수행한다.

각종 協業體는 지역별로는 영구임대아파트단지를 중심으로 生活協同體를 구성하여 사업을 추진하고 사업별로 각종 생산 혹은 유통 협업체를 구성할 수 있도록 하고 개별 協業體는 소규모 협동조합으로 독립적으로 운영되도록 한다. 그외 주요사항의 연구조사 등을 위한 위원회를 구성할 수 있게 하고 주변지역주민으로 구성된 자활지원위원회를 구성할 수 있도록 한다.

한편 自活支援센터의 운영을 위한 人力으로 지역내 社會事業活動家, 社會福祉專門要員, 隣近 學校의 教授 및 學生 등이 참여가능할 것으로 보인다. 중심인력으로서 지역내 사회사업활동 경험이 있는 사회사업가 중 본 사업에 관심을 가진 사람들을 찾아낼 수 있을 것이다. 실제로 노원지역내 종교인 사회복지관 종사자, 사회사업을 전공한 인력들이 다수 있는 것으로 확인되었다. 둘째, 사회복지전문요원들은 상당한 경험과 열성을 가지고 있으므로 적극적인 참여가 가능할 것²⁵⁾으로 예상된다. 셋째, 사회사업학과, 경영학과, 공학과 등 관련 학과를 가진 인근 大學으로부터의 人力 및 訓練支援이 가능할 것으로 보인다. 개별 大學의 입장에서 교육 및 실습차원에서 도움이 될 것으로 판단된다.

한편 각 自活支援센터의 운영은 주변의 大學 및 實業界 高校가 직접적으로 참여하도록 유도하여 人的, 技術的 不足 問題를 해결하고 장기적인 발전을 도모하도록 한다.

25) 노원구지역 사회복지 전문요원들과의 토론 결과임.

3. 自活支援센터의 法的 性格

自活支援센터의 法的 性格은 세가지 方向에서 접근될 수 있다. 첫번째 方向으로 社會福祉法人 형태이다. 사회복지법인의 설립을 위해서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 保健福祉部長官 혹은 광역자치단체의 장인 시·도지사의 허가를 받아야 한다(社會福祉事業法 第7條). 許可를 받기 위해서는 자산의 규모요건 등이 충족되어야 하나 그 기준이 엄격하여 法人의 설립을 위해서는 상당한 資金을 필요로 한다. 더욱이 사회복지법인 중 綜合社會福祉館의 형식을 가지면 각종의 사회복지사업을 동시에 수행하여야 하므로 기존의 사회복지관과 업무의 차별화를 도모하기 힘들 것으로 예상된다. 따라서 기존의 사회복지사업법에 자활지원센터 관련 조항을 삽입하여 既存의 綜合社會福祉館과 差別化된 형태의 社會福祉法人을 설립하는 것이 바람직 할 것이다. 현재 社會福祉事業法 이외에도 社會福祉法人의 설립과 관련된 법령이 있고, 이들 조항들이 법인의 設立·運營에 장애가 되고 있으므로 이에 대한 개정이 필요하다.

두번째 方向으로는 中小企業創業支援法의 보육센터형태이다. 현재의 中小企業基本法은 중소기업의 정의에서 자산 및 종업원 규모 등에서 上限規定만을 두고 있으므로 低所得層의 自營創業支援을 위한 자활지원센터가 이 규정에 벗어난다고 할 수는 없다. 다만 이 경우 취업촉진 기능이 문제시 될 수 있고 商工資源部의 소관사항이 되어 원래의 低所得層 對策과는 다소 유리될 가능성이 있다.

세번째 方向으로는 개별적인 立法형태이다. 中小企業創業支援法과 같은 立法을 통하여 自活支援센터의 役割과 機能을 정하고 이의 支援을 위한 각종 體系를 구상하는 것이다. 이 방법은 자활지원센터의 역할을 명확히 하는 방안은 될 수 있으나 실제로 立法過程이 복잡하고

많은 시간이 소요되는 단점이 있다.

이러한 방법외에도 法外社會福祉事業者로서 정립될 수 있으나 이것은 社會福祉法人이나 中小企業保育센터가 가질 수 있는 公的인 支援 및 機能을 충분히 수행할 수 없는 단점이 있다.

4. 自活支援센터의 財源

가장 중요한 것은 自活支援센터의 설립과 운영을 위한 財源을 어떻게 확보하느냐의 문제일 것이다. 財源調達問題는 自活支援센터의 성격의 설정을 통하여 기본적인 실마리를 찾아나갈 수 있으나 自活支援센터의 성격을 公的인 제도를 보완하는 準公的인 제도로 설정한다고 할 때, 自活支援센터의 재원조달 책임도 상당히 모호하게 될 수 있다. 本 模型이 三星福祉財團의 지원에 의하여 개발된 것이므로 本 模型의 구체적인 實踐의 主體도 三星福祉財團에 의하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

三星福祉財團에서 自活支援센터模型을 추진한다고 하면 그 支援方式과 形態의 결정이 문제가 될 수 있을 것이다. 自活支援센터의 추진을 위한 費用은 施設費用, 管理運營費, 事業費로 분류될 수 있을 것이다. 三星福祉財團의 참여방안을 중심으로 費用項目別로 財源調達方案을 살펴보면 다음과 같다.

가. 自活支援센터 施設財源

센터시설비는 센터를 어떤 형태로 설치할 것이냐와 연관되어 있다. 만약 센터를 기존의 사회복지관과 별개로 설치운영할 경우 상당한 施設費의 投資가 필요한데 財源은 中央政府, 地方自治團體(광역 혹은 기초), 民間 福祉財團(三星福祉財團)등이 부담할 수 있을 것이다.

社會福祉 및 地域開發業務가 地方自治團體로 이관되고 있는 현실에 비추어 볼 때, 중앙정부의 역할은 기대하기 어려울 것이나 廣域 혹은 基礎自治團體가 施設財源을 投資하는 것은 가능하리라고 본다. 예를 들면, 서울시의 경우 중소기업보육센터, 中小企業支援센터 5개소 建立計劃을 가지고 있는 바 이들 계획중 1~2개를 영세자영창업지원 및 就業支援센터로 운영가능하리라고 본다. 특히 창동에 건립예정인 중소기업지원센터의 기능중 일부를 저소득층지원사업에 할애하는 것도 검토할 필요가 있다.

三星福祉財團이 센터시설에 대한 投資에 주도적으로 참여하는 방법이 제시될 수 있다. 기업은 자체내 고용능력을 가지고 있을 뿐만 아니라 經營과 技術側面에서 고도의 능력을 가지고 있기 때문에 시설 뿐만 아니라 장기적으로 센터운영에도 기여할 수 있기 때문이다. 현실적으로 가장 유력한 대안이 될 수 있다.

한편 既存의 社會福祉館의 업무를 검토하여 본 결과 사회복지관에서는 센터업무를 수행하는 문제는 希望社會福祉館과의 충분한 협의가 필요할 것이며, 社會福祉館은 영구임대주택단지내에 地域協同組合이 結成된다면 이의 구심체 역할을 할 수 있을 것이다.

나. 自活支援센터 運營費(人件費, 管理費)

센터운영비는 센터에 참여하는 對象者들의 염출에 의하여 운영되는 것이 가장 바람직하겠지만 일정수의 組合員이 모일 때 까지의 초창기에는 地方自治團體 및 三星福祉財團 등 민간복지재단의 支援이 필요할 것이다.

센터는 고령자·장애인·여성 등 취약계층을 위한 소득창출프로그램이 포함될 것이다. 따라서 高齡者雇傭促進, 障礙人雇傭促進 등 각종 취약계층의 고용을 위한 공적인 사업자금을 지원받는 방안도 적극적인

으로 검토되어야 할 것이다.

다. 融資資金 等 各種 事業費

融資資金은 기본의 공적인 관련 자금을 대행하는 방향으로 추진하면서 조성하여야 할 것이다. 이와 관련하여 최근 일부 企業福祉財團이 프로그램별 지원을 하고 있는 바 자활지원센터의 具體的 事業을 프로그램화하여 지원받는 방법도 고려할 수 있다. 長期的으로는 센터별로 信用協同組合을 構成하여 자금을 모으고 투자하는데 대출하는 自立體系를 구축하여야 할 것이다.

라. 自活支援센터 模型實施를 爲한 프로그램開發 費用

본 모형을 구체적으로 실천하기 위해서는 自活支援센터준비팀의 구성과 구체적인 프로그램의 개발 등을 위한 비용이 필요할 것으로 생각된다. 三星福祉財團에서는 타 福祉財團과는 다르게 프로그램별 支援事業을 추진하고 있는바 三星福祉財團과의 協議가 필요할 것이다.

5. 自活支援센터의 既存 公的프로그램과의 關係

기존 自活保護프로그램과의 連繫方法은 아래와 같이 네가지로 나눌 수 있으나 3안이 바람직할 것으로 판단된다.

(1안) 既存 自活保護프로그램과의 完全統合

- 공적부문의 종합적 자활지원체계로 정립

(2안) 既存 自活保護프로그램과의 部分的 統合

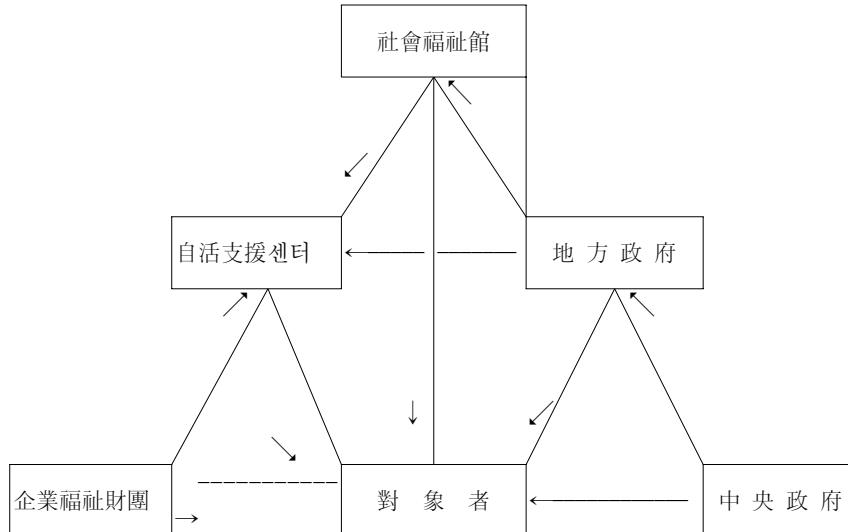
- 공적부문의 자활지원체계중의 하나로 정립
- 생업자금융자 및 직업훈련 의뢰는 창업지원센터에서 흡수하고, 교육보호는 독립적 자활보호프로그램으로 유지

(3안) 既存 自活保護프로그램과의 連繫

- 민간차원의 자활지원체계로 정립하되, 공적부분과 보충적 관계(complementary relationship) 유지
- 공적부분과의 상호간 서비스 의뢰체계 구축
- 공적부분과의 정보망 공유로 중복적 지원배제를 체계화 하며, 공적부분에서 제공하는 서비스와의 연장선상에서 유사한 서비스를 제공

(4안) 既存 自活保護프로그램과 별도의 獨立的 運營

- 순수 민간차원의 독자적인 자활지원체계로 정립하며, 공적 부분과는 보완적 관계(supplementary relationship) 또는 대체적 관계(substitute relationship) 유지
- 공적부분에서 제공하지 못하는 서비스의 제공에 중점 둠.



[圖 8-4] 새로운 協力關係의 構築

地方自治團體는 기존의 自活프로그램중 就勞事業費를 개선하여 就勞事業을 각종 지역사업으로 세분화하고 이를 入札方式으로 지역내 自活支援센터에서 조직된 협업체에게 배분함으로써 事業參與者の 意慾을 增進하고 사업의 효과성을 향상시키는 방안을 고려할 수 있다. 就勞事業外에도 각종 地方政府의 事業中 單純勞動으로 가능한 사업에 대하여는 취로사업 개선방식과 마찬가지로 방법으로 발주가능 할 것이다.

또한 勞動部가 실시하는 各種 事業과의 連繫가 必要할 것이다. 1995년 7월 부터 실시예정인 고용보험과의 적극적인 연계가 필요할 것이다. 특히 장애인고용촉진사업과 고령자고용촉진사업의 효율적 추진을 통한 연계확보가 필요할 것으로 보인다.

6. 自活支援센터 活性化를 爲한 與件 造成

가. 企業福祉財團의 自活支援센터 投資에 對한 動機 賦與

企業의 民間福祉에 대한 참여는 정부의 복지재정적 투자의 부족분을 보완하여 企業利潤의 일부를 소외계층의 福祉支援에 사용함으로써 사회적 갈등 해소와 사회통합에 기여하며 결과적으로 건강하고 의욕적인 생산적 人力 및 有效需要를 창출하여 성장잠재력의 향상에 기여하는 효과를 가지고 있음²⁶⁾은 주지의 사실이다.

企業의 社會福祉 參與 問題에 있어서 현실적으로 가장 어려운 부분은 어떻게 參與하는 것이 좋으냐의 문제이다. 이창호 전문위원²⁷⁾은 企

26) 장중원, 보건복지부 복지자원과, 『기업복지재단의 활성화 방안』, 『기업복지재단의 현주소와 미래상』, 1995, p.6.

27) 이창호, 『기업복지재단의 사회복지 지원방안』, 『기업복지재단의 현주소와 미래상』, 1995, p.35.

業福祉財團의 支援原則을 다음과 같이 제언하고 있다. 초기에는 탁아소, 시설지원과 같은 하드웨어적인 지원이 많았으나 최근에는 支援方法을 다양하게 확대하여 나가고 있다. 앞으로 企業의 福祉事業 投資가 효과를 거두기 위해서는 첫째, 특정분야에 集中 投資하고 둘째, 하드웨어, 소프트웨어를 다양하게 결합하며 셋째, 單一事業은 프로그램 패키지로 지원하되 넷째, 財源調達 自立을 유도하라 등의 原則을 제시하였다.

이러한 관점에서 볼 때, 自活支援센터에 대한 企業福祉財團의 支援은 企業의 社會福祉 參與에 적합한 대상이라고 생각된다. 즉 自活支援센터는 低所得層의 自活을 통한 自立을 지원하는 프로그램으로서 소모적인 社會福祉 支援과는 그 차원을 달리하며, 하드웨어와 소프트웨어적 지원이 결합되어 있는 패키지 프로그램으로서 他 福祉支出과 差別性이 존재하기 때문이다. 더욱이 自活支援센터는 설립초기에 지원이 적절히 이루어지면 自體의 動源에 의하여 운영가능한 체계이므로 投資의 效果性도 높다. 또한 계속적으로 敎育·支援·排出過程을 반복하므로 自活支援센터에 의한 受惠對象者가 한정되어 있지 않고 변하므로 다수인에 대한 企業의 이미지 제고에도 費用效果的인 프로그램이라고 할 수 있다.

이러한 企業福祉財團의 自活支援센터에 대한 투자를 활성화시키기 위해서는 企業의 자발적이고 헌신적인 參與意思도 중요하겠지만 公益法人의 設立運營에 관한 法律을 規制目的에서 獎勵目的으로 轉換하고, 公益財産과 出捐財産에 대한 租稅惠澤을 強化하는 措置가 필요할 것이다.

나. 自活支援센터 參與者 및 協業體에 對한 인센티브

自活支援센터의 장기적이고 능률적인 운영을 위해서는 自活支援센터

터에 대한 수요가 계속적으로 존재하여야 한다. 이를 위해서는 自活支援센터는 찾는 對象者와 센터내에서 조직된 協業體에 대한 부가적인 지원이 있어야 할 것이다. 自活保護對象者가 自活支援센터를 찾게 만드는 유인으로는 먼저 自活支援센터의 각 기능이 유기적으로 연계되어야 한다는 것이다. 즉 교육받은 자에게 자금융자에 우선권을 준다는 것 協業體의 참가자는 일정한 소정의 교육을 받아야 한다는 것 등이다. 다음으로 각종의 低所得層을 위한 정책적 배려시에 加算點을 주는 제도로 동일한 조건이면 自活支援센터에서 교육받은 사람에게 우선권을 주도록 하는 것이다. 예를 들면, 永久賃貸아파트의 분양시에 타조건이 동일하면 우선권을 줄 수도 있을 것이다.

한편 自活支援센터에 의해 설립된 協業體에 대한 지원으로는 첫째, 事業에 필요한 情報 제공 둘째, 사업수행시 필요한 教育의 제공 혹은 알선 셋째, 區廳 등에서 실시하는 각종 事業에 참여시 필요한 保證 넷째, 資金融資時 개인보다 유리한 융자액과 융자조건 부여 다섯째, 自營業體의 설립전까지 事務室과 事務機器를 제공하고 최소한 管理運營費를 제외한 事務室 使用料의 면제 등이 있을 수 있다.

7. 具體的 推進方案

本 研究에서 제시된 自活支援센터 모형은 補完的 自活프로그램의 基本方向을 제시한 것이다. 模型의 구체적인 실시를 위해서는 다음의 課題에 대한 解決方案이 모색되어야 할 것이다.

첫째, 三星福祉財團과 自活支援센터의 하드웨어와 소프트웨어 개발을 위한 협력방안

둘째, 기존의 社會福祉館중 여건이 되는 社會福祉館내에 自活支援센터준비팀의 開設 方案

셋째, 自活支援센터준비팀은 自活支援센터가 운영할 프로그램의 개

발을 위하여 關聯分野 専門家와 社會福祉専門要員 등으로 구성된 自活支援센터프로그램開發委員會의 構成 方案

넷째, 노원구청과의 협의를 통하여 기존의 취로사업자금과 기타 단
순근로 필요 豫算事業을 생산적으로 개선하여 自活支援센터에서 조직
될 협동팀에게 入札制方式으로 配分하는 方案

다섯째, 本事業을 추진하기 위하여 인근 대학 혹은 실업계고등학교
와 협의하며 希望學校가 있을 경우 積極的인 協力을 구하는 方案

여섯째, 障碍人雇傭促進公團이 자활대상자중 장애인을 위한 프로그램
에 필요한 자금을 지원하는 방안 協議

일곱째, 노원지역에 건립예정인 中小企業創業支援센터(1997년)의 일
부를 自活支援센터로 운영하는 방안을 서울특별시 및 노원구청과 協議

여덟째, 永久賃貸아파트를 중심으로 지역중심의 生活協同組合을 결
성하여 대상자 내부의 결집력과 지도력의 양성 方案

自活支援센터모델의 실시를 위한 段階的인 推進方案은 다음과 같다.

먼저 第1段階로 示範事業의 실시를 위한 準備팀의 構成과 運營이다.
본 연구결과를 중심으로 自活支援센터의 실제적인 운영을 위하여 필
요한 프로그램의 마련, 프로그램의 실시를 위한 相關기관과의 협의,
프로그램의 실시여건의 조성을 위한 대상자에 대한 精密調査(data
base화), 대상지역 사람들을 중심으로 실험적인 사업운영 등이 이루어
져야 할 것이다. 약 1년여의 기간이 필요할 것으로 보여진다.

第2段階로는 示範事業의 實施이다. 시범사업은 生活保護프로그램이
상대적으로 취약한 도시지역부터 실시되는 것이 바람직할 것이다. 本
研究院에 조사한 결과에 의하면 동일한 生活保護對象者라 하여도 農
村地域보다 都市地域의 대상자가 훨씬 어려운 상태에 있는 것으로 판
단된다. 1단계의 準備팀에서 研究・調査・實驗한 성과를 바탕으로 自
活支援센터를 시범적으로 운영한다. 示範事業의 실시를 위해서는 노원
구지역내 기존의 사회복지관, 노원구청, 기업복지재단, 관련 전문가들

등의 적극적인 협조가 필요할 것이다. 示範事業의 실시와 평가를 위해서는 3년정도 기간이 필요할 것으로 보인다.

第3段階로는 示範事業의 실시과정과 成果에 대한 評價를 통하여 이를 타 지역에 適用・擴散하여야 할 것이다. 示範事業을 위한 모형은 大都市密集地域 模型이라고 할 수 있으므로 일반 중소도시 低所得層地域과 農村地域에 적합한 모형으로 修正・發展시켜야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 강우원, 「우리나라 빈곤인구의 공간적 분포에 관한 연구」, 『산경논총』 7(1), 강릉대학 영동산업문제연구소, 1989.
- 고일동, 「공적부조제도 개선과 빈곤층 대책」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1990.
- 공은배 외, 『한국의 교육투자의 실태와 수익률 분석에 관한 연구』, 한국교육개발원, 1994.
- 권순원 외, 『저소득층의 생활안정과 자립대책』, 한국개발연구원, 1993.
- 김관영, 「저소득층의 주거안정을 위한 정책개선방안」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1992.
- 김기덕, 「사회복지정책의 재분배 효과: 공적부조의 빈곤제거효과에 관한 평가」, 『사회복지연구』 5호, 사회복지연구소, 1994.
- 김명수, 『공공정책평가론』, 박영사, 1987.
- 김수영, 「저소득층 여성의 직업훈련실태 및 그 개선방안」, 『사회복지연구논문집』 7호, 국립사회복지연수원, 1985.
- 김영모, 『빈곤이론과 빈곤정책』, 한국복지정책연구소, 1992.
- 김영모, 『한국빈곤연구』, 한국복지정책연구소, 1990.
- 김의재, 「도시 저소득층의 보호대책에 관한 연구」, 『경희행정논총』 4(1), 경희대 행정대학원, 1989.
- 김정호, 「제6,7차 경제사회개발 개년 계획의 주택정책평가와 향후 정책방향」, 『한국사회복지학』 20호, 한국사회복지학회, 1992.
- 김태성, 「저소득층을 위한 소득보장 방안들의 비교분석: 한국에 적합한 소득보장방안의 모색」, 『한국사회복지학의 이론과 실제: 장인협박사 정년퇴임기념논문』, 1990.

- 김해동 외, 『영세민실태조사와 정책방향에 관한 연구』, 서울대 행정대학원, 1982.
- 남세진, 최성재, 「미국의 대빈곤전쟁(war on poverty)에 관한 연구: Head Start Program을 중심으로」, 『사회복지연구』 2호, 한국사회복지연구회, 1990.
- 남희용, 「도시저소득층과 빈곤문화」, 『현대사회』 37호, 현대사회연구소, 1990.
- 내무부, 『지방재정연감』, 각년도.
- 노동부, 『노동백서』, 각년도.
- 노동부, 『노동통계연감』, 각년도.
- 노화준, 『정책분석론』, 박영사, 1989.
- 대한민국정부, 『세입, 세출 결산보고』, 각년도.
- 박순일외, 『우리나라 빈곤화요인 분석과 대책방향』, 한국보건사회연구원, 1993.
- 박순일외, 『저소득층의 사회복지 수요 분석: 빈곤의 원인, 복지욕구 및 복지제도 평가』, 1991
- 박태규, 「한국의 최저생계비 추계에 관한 연구: 라이덴 방식을 중심으로」, 『성곡논총』 21호, 성곡학술문화재단, 1991.
- 변종화 외, 『1982년 도시보건의료 실태조사』, 한국인구보건연구원, 1982.
- 보건복지부, 『생활보호사업지침』, 각년도.
- 보건복지부, 『보건사회백서』각년도.
- 보건복지부, 『보건사회통계연보』, 각년도.
- 보건복지부, 『주요업무자료』, 각년도.
- 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.
- 사회복지정책심의위원회, 『사회복지정책과제와 발전방향』, 1994.

- 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민대책』, 한국개발연구원, 1981.
- 서채원, 「저소득계층여성의 자립프로그램개발에 관한 연구(YWCA의 직업개발사례를 중심으로)」, 『한국사회복지학』 12호, 한국사회복지학회, 1988.
- 송건용 외, 『1989년도 국민건강조사』, 한국보건사회연구원, 1990.
- 안병근, 「한국의 도시부문 최저생계비 추정과 그 정책적 함의」, 경북대 박사학위논문, 1991.
- 안창수, 「빈곤선 설정을 위한 최저생계비에 관한 연구」, 『사회복지』 34(1), 한국사회복지협의회, 1988.
- 안창수 외, 『최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1989.
- 안해균 외, 『서울시 저소득 시민의 생활실태에 관한 기초조사와 정책방향에 관한 연구』, 한국사회복지연구소, 1979.
- 유훈, 『영세민 실태조사와 정책방향에 관한 연구』, 서울대 행정대학원, 1982.
- 윤석범, 『한국의 빈곤』, 세경사, 1995.
- 원석조, 「영세민 대상선정과정에서의 문제점」, 『사회복지』 32(3), 한국사회복지협의회, 1986.
- 이두호 외, 『빈곤론』, 나남, 1991.
- 이성기, 「빈곤의 정의와 측정에 관한 연구」, 『인구보건논집』 7(2), 한국인구보건연구원, 1987.
- 이정우, 안병근, 「한국의 생활보호정책 재검토」, 『사회보장연구』 6호, 한국사회보장학회, 1990.
- 이정우, 「한국의 빈곤선과 생활보호정책」, 『국제 한국인 경제학자 학술대회 논문집』 22호, 한국경제학회, 1990.
- 임창호 외, 『도시빈곤층 대책에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1989.
- 재정경제원, 『예산개요』, 각년도.
- 재정경제원, 『주요경제지표』, 각년도.
- 전재경, 『생활보호법제의 운용실태와 개선방향』, 한국법제연구원,

1992.

전학석, 『사회복지대상자 노동력화 정책의 경제성 우위론』, 한국외국어대학교 석사학위논문, 1986.

정명채, 『영세농의 생활과 복지실태』, 한국농촌경제연구원, 1989.

정복란 외, 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990.

정일용, 『미국사회보장제도의 발전과정과 특성』, 국민경제교육연구소, 1992.

정정우 외, 『정책평가: 이론과 적용』, 1987.

최영호, 『생활보호사업의 평가연구』, 연세대 행정대학원 석사학위논문, 1991.

최원규, 『생활보호사업 무엇이 문제인가』, 『신한국과 사회복지정책』, 한국사회복지협의회, 1993.

최인현, 『전국사망력조사보고』, 한국인구보건연구원, 1990.

최일섭 외, 『서울시 저소득층 실태파악과 대책수립에 관한 연구』, 한국산업경제연구원, 서울특별시, 1989.

통계청, 『농촌가구조사』, 각년도.

통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

통계청, 『주요경제지표』, 각년도.

통계청, 『인구주택총조사보고서』, 1990.

한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 각년도.

한국사회복지연구소, 『저소득 시민의 생활실태에 관한 기초조사와 정책방향에 관한 연구』, 서울특별시, 1979.

한국지방행정연구소, 『지방행정기능분석에 관한 연구』, 1985.

홍기용 외, 『도시빈곤의 실태와 정책』, 단대출판부, 1986.

- 황진수, 「한국빈곤정책의 평가」, 『사회보장논집』 6호, 동국대학교 한국 사회보장연구소, 1986.
- 황철곤, 『빈곤층 실태 분석과 그 대책에 관한 연구-경남 빈민의 실태 조사를 중심으로』, 1983.
- 황청일, 「공적부조대상자 선정기준으로서의 빈곤선 이론에 관한 고찰」, 『사회과학논총』 8호, 청주대학교, 1989.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, "Governmental Functions and Process: Local and Areawide," *ACIR*, 1974.
- Albritton, Robert B., "Simulation of Welfare Spending: Some Approaches to Public Policy Analysis," in James, Dorothy Buckton(ed.) *Analyzing Poverty Policy*, Heath, 1975
- Angrist, Joshua D. and Imbens Guido W., "Sources of Identifying Information in Evaluation Models," *National Bureau of Economic Research Technical Paper No. 117*, 1991.
- Baily, THomas R., "Market Forces and Private Sector Process in Governmant Policy: the job training partnership act," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, No. 2, 1988, pp.300~315,
- Berg, H. van den and Veer, C. G. van der, "The Myth of 'Unemployable' People: an Evaluation of a New Employment Service for the 'Hard Core' Unemployed," *Journal of Social Policy*, Vol. 21 April, 1992, pp.177~210.
- Besley, Timothy and Coate, Stephen, "Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs," *The American Economic Review*, Vol. 82, March, 1992, pp.249~261.
- Besley, Timothy, "Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programmes," *Economica*, Vol. 57 February,

1990, pp. 119~129.

Blau, David M. and Robins, Philip K., "Training Programs and Wages: A General Equilibrium Analysis of the Effects of Program Size," *The Journal Human of Resources*, Vol. 22, No. 1, pp.113~125.

Boltvinik, Julio, "Poverty Measurement and Alternative Indicators of Development," in Hoeven Rolph van der and Anker, Richard, *Poverty Monitoring: an International Concern*, 1994.

Craic, Peter, "Costs and Benefits: a Review of Research on Take-Up of Income-Related Benefits," *Journal of Social Policy*, Vol. 20, No. 4, 1991, pp.537~565.

Danziger, Sheldon and Gottschalk, Peter, "The Measurement of Poverty: Implications for Antipoverty Policy," *The American Behavioral Scientist*. Vol. 26, July/August 1983, pp.739~756.

Danziger, Sheldon and Gottschalk, Peter, "Work, Poverty, and the Working Poor: A Multifaceted Problem," *Monthly Labor Review*, Vol. 109, September 1986, pp.17~21.

Darity, William A. and Myers, Samuel L., "Do Transfer Payments Keep the Poor in Poverty?," *The American Economic Review*, Vol. 77, May 1987, pp.216~222.

Dellaportas, George, "The Effectiveness of Public Assistance Payments(1970~1980) in Reducing Poverty Reconsidered: the 'Safety Net' Was Still Very Leaky in 1980, But Less So, and More Working Poor May Have Been Aided," *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 45, January 1986, pp.1~8.

Fraker, Thomas and Devaney, Barbara and Cavin, Edward, "An Evaluation of the Effect of Cashing Out Food Stamps on Food Expenditures," *The American Economic Review*, Vol. 76, May 1986.

Freeman, A. Myrick, III, "Welfare Measurement and the

- Benefit-Cost Analysis of Projects Affecting Risks," *Southern Economic Journal*, Vol. 58, No. 1, July 1991, pp.65~76.
- Gilbert, Neil and Specht, Harry, *Dimension of Social Welfare Policy* (3rd ed.), Prentice Hall, 1993.
- Gillroy, John Martin, "The Ethical Poverty of Cost-Benefit Methods: Autonomy, Efficiency and Public Policy Choice," *Policy Sciences*, Vol. 25, No. 2, May 1992, p.83~102.
- Binneken, Wouter van, "On Improving Public Policies for the Poor: Major Informational Requirements," in Hoeven Rolph van der and Anker, Richard, *Poverty Monitoring: an international concern*, 1994.
- Goodwin, Leonardo and Moen, Phyllis, "The Evolution and Implication of Family Welfare Policy," in Mazmanian, Daniel A. and Sabatier, Paul A.(eds.), *Effective Policy Implementation*, Lexington, 1981
- Gottschalk, Peter and Danziger, Sheldon, "A Framework for Evaluating the Effects of Economic Growth and Transfers on Poverty," *The American Economic Review*, Vol. 75, March 1985, pp.153~161.
- Haveman, Robert H., "Policy Analysis and Evaluation Research after Twenty Years," *Policy Studies Journal*, Vol. 16, Winter 1987, pp.191~218
- Haveman, Robert H., "The War on Poverty and the Poor and Nonpoor," *Political Science Quarterly*, Vol. 102, Spring 1987, pp. 65~78.
- Hoeven Rolph van der and Anker, Richard, *Poverty Monitoring: an International Concern*, 1994.
- Horton, Arthur MacNeill, "Evaluation Methodology and the Formulation of Public Policy," *Psychological Reports*, Vol. 72, February 1993.
- James, Dorothy Buckton(ed.) *Analyzing Poverty Policy*, Heath,

1975.

Jones, Brian J., "Toward a Constructive Theory for Anti-Poverty Policy," *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 43, April 1984, pp.247~56.

Long, David A., "Analyzing Social Program Production: An Assessment of Supported Work for Youths," *The Journal of Human Resources*, Vol. 22, Fall 1987, pp.551~562.

Long, David A., "The Budgetary Implications of Welfare Reform: Lesson from Four State Initiative," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, No. 2, 1988, pp.289~299.

Mazmanian, Daniel A. and Sabatier, Paul A.(eds.), *Effective Policy Implementation*, Lexington, 1981.

McCroskey, Jacquelyn and Nishimoto, Robert and Subramanian, Karen, "Assessment in Family Support Programs: Initial Reliability and Validity Testing of the Family Assessment Form," *Child Welfare*, Vol. 70, Jan./Feb. 1991, pp.19~33.

McLanahan, Sara, "Family Structure and the Reproduction of Poverty," *American Journal of Sociology*, Vol. 90, Jan. 1985, pp.873~901.

Mead, Lawrence M., "The Potential Work Enforcement: A Study of WIN," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, No. 2, pp.264~288.

Miller, Michael K, "A Conceptual and Analytic Framework for Applied Policy and Evaluation Research," *Rural Sociology*, Vol. 51, Fall 1986, pp.278~288.

Moffitt, Robert, "Evaluating the Effects of Changes in AFDC: Methodological Issues and Challenges," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, No. 4, 1985, pp.537~553.

Moffitt, Robert and Rangarajan, Anuradha, "The Work Incentives of AFDC Tax Rates: Reconciling Different Estimates," *The*

- Journal Human Resources*, Vol. 24, No. 1, pp.165~181.
- Mohr, Lawrence B., *Impact Analysis for Program Evaluation*, Dorsey Press, 1988.
- Morgan N. J. et al., *Income and Welfare in United States*, N.Y.: McGraw-Hill, 1962.
- Morris, Michael and Williamson, John B., "Workfare: the Poverty/Dependence Trade-Off," *Social Policy*, Vol. 18, Summer 1987, pp.13~16.
- Nagel, Stuart S., "Evaluating Public Policy Evaluation," *Policy Studies Journal*, Vol. 16, Winter 1987. p.219~232.
- Northrop, Emily M., "Public Assistance and Antipoverty Programs or Why Haven't Means-Tested Programs Been More Successful at Reducing Poverty?," *Journal of Economic Issues*, Vol. 25, December 1991, pp.1017~1027.
- Oyen, Else, "Some Basic Issues in Comparative Poverty Research," *International Social Science Journal*, Vol. 44, 1992, pp.615~626.
- Piachaud, David, "Problems in the Definition and Measurement of Poverty," *Journal of Social Policy*, Vol. 16, April 1987, pp.147~164.
- Puma, Michael J. and Burstein, Nancy R., "The National Evaluation of the Food Stamp Employment and Training Program," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 13, Spring 1994, pp.311~330.
- Ricketts, Erol R. and Sawhill Isabel V., "Defining and Measuring the Underclass," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, No. 2, 1988, pp.316~325.
- Rodgers, Charles, S., "Work Tests for Welfare Recipients: the Gap Between the Goal and the Reality," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, No. 1, 1981, pp.5~17.
- Room, Graham, "The Politics of Evaluation: the European Poverty

- Programme," *Journal of Social Policy*. Vol. 12, April 1983, pp.145~163, 1983.
- Rubin, Leonardo, "Politics and Information in Three Antipoverty Programs," in James, Dorothy Buckton(ed.) *Analyzing Poverty Policy*, Heath, 1975.
- Sachs, Stephen M., "Self-Management: The Core of an Effective Program to Eliminate Poverty," in James, Dorothy Buckton(ed.) *Analyzing Poverty Policy*, Heath, 1975.
- Sahota, G. S., "Theories of Personal Income Distribution," *Journal of Economic Literature*, Vol.16, 1978.
- Sanders, Jimmy M., "Public Transfers: Safety Net or Inducement into Poverty?," *Social Forces*, Vol. 68, March 1990, pp.813~834.
- Sechrest, Lee and Figueredo, Aurelio Jose, "Program Evaluation," *Annual Review of Psychology*, Vol. 44, 1993, pp.645~674.
- Seebom Committee, *Report of the Committee on Local Authority and Local Authority and Allied Personal Social Services*, Cmnd 3703, HMSO, 1968.
- Squire, Lyn, "Fighting Poverty," *The American Economic Review*. Vol. 83, 1993, pp.377~382.
- Sultan, Paul E. and Virgo, John M, "Program Evaluation in Public Employment Service," *Journal of Economics and Business*, Vol. 26, No. 2, Winter 1974, pp.128~133.
- Swartz, Katherine, "How the Overlap Between the Poverty and Medicaid Populations Changed Between 1979 and 1983, or Lesson for the Next Recession," *The Journal Human Resources*, Vol. 24, No. 2, pp.319~330.
- The World Bank, *World Development Report, 1990*.
- Weinberg, Daniel H., "Filling the Poverty Gap, 1979-84," *The Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 4, pp.563~573.

- Weinberg, Daniel H., "Poverty Dynamics and the Poverty Gap, 1984-86," *The Journal of Human Resources*, Vol. 24, No. 3, pp.535~544.
- Weinberg, Daniel H. "Poverty Spending and the Poverty Gap," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 2, 1987, pp.230~241.
- Yeon Hacheong, "Intra-Generational Economic Security in Asian Countries," *Asian Development Review*, Asian Development Bank, Vol. 8, No. 1, 1990.

附 錄

▷ 目 次 ◁

- I. 社會福祉專門要員 郵便調査票
- II. 受給者 追跡調査票
- III. 低所得層 就業慾求 調査票

I. 社會福祉專門要員 郵便調査票

--	--	--

자활보호프로그램 평가 조사표(1) - 사회복지전문요원 -

* 반드시 인사말을 읽어보시기 바랍니다.

안녕하십니까?

한국보건사회연구원에서는 저소득층의 효과적인 자립방안을 마련하기 위하여 생활보호제도의 “**자활보호프로그램 평가 및 개선방안**”에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

본 조사표는 생활보호업무를 수행하고 계신 사회복지전문요원이 현행 자활보호프로그램에 대해 어떻게 평가하고 있으며, 어떠한 개선방안을 갖고 있는지를 조사함으로써 일선 실무전문가의 의견을 반영하여 현실적으로 적용가능한 자활지원방안을 개발하기 위한 것입니다.

본 조사표의 응답에는 다소 시간이 소요됨으로 바쁘신 업무에 번거로울 수도 있습니다. 그러나 선생님의 성실하고 정확한 답변은 바로 선생님의 업무인 자활보호프로그램의 개선에 중요한 자료가 되오니, 모든 질문에 대해 빠짐없이 솔직하고 성의있게 응답하시고 제안해 주실 것을 부탁드립니다.

응답하신 내용은 전산처리 후 통계자료로만 이용될 것이므로 **응답내용에 관한 비밀은 철저하게 보장**됨을 약속드립니다. 아울러 동봉한 반송봉투와 우표를 이용하시어 **4월 8일**까지 응답내용이 당연구원에 도착할 수 있도록 협조하여 주시기 바랍니다.

그리고 함께 보내드리는 전화카드가 선생님의 업무에 작은 도움이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

1995. 3.

한국보건사회연구원장 연 하 청

일 반 사 항

1. 선생님의 성별은?

☐ ① 남

☐ ② 여

2. 연령은? 만 ()세

3. 최종학력은?

☐ ① 고등학교 졸업

☐ ② 전문대학 졸업 ---> 전공()

☐ ③ 대학졸업 ---> 전공()

☐ ④ 대학원이상 ---> 전공()

4. 현재 근무하시는 곳은?

() 시·도 () 구·군 () 읍·면·동

5. 근무하시는 지역의 특성은?

☐ ① 일반지역

☐ ② 빈민밀집지역

☐ ③ 영구임대APT단지

☐ ④ 기타 ()

6. 사회복지전문요원으로 근무하신지는 얼마나 되셨습니까?

()년 ()개월

7. 현재의 근무지에 부임하신지는 얼마나 되셨습니까?

()년 ()개월

생활보호의 전반적 실태

8. 현재 담당하고 계시는 읍·면·동 지역의 1991년도 이후의 생활보호가구 및 가구원 수는? (연말기준 실적치에 의거하여 대답해 주십시오)

수급자수		1991	1992	1993	1994
생활보호	가구수				
	가구원수				
거택보호	가구수				
	가구원수				
자활보호	가구수				
	가구원수				
해당지역총인구	가구수				
	가구원수				

9. 현재 담당지역의 경우 생활보호가구수의 변동실태는?

- ☐ ① 증가하였다 -----> 10번으로
☐ ② 감소하였다 -----> 11번으로
☐ ③ 변화가 없다 -----> 12번으로

10. 1991년에 비해 1994년의 생활보호가구 수가 증가하였다면, 그 이유는? 답변이 복수인 경우에는 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.

- ☐ ① 소득·재산기준의 상향 조정
☐ ② 부양의무자 범위의 축소
☐ ③ 타지역에서의 전입 (영구임대APT 단지조성 등)
☐ ④ 기타 ()

11. 1991년에 비해 1994년의 생활보호가구 수가 감소하였다면, 그 이유는? 답변이 복수인 경우에는 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.

- ☐ ① 기준의 엄격한 적용: 소득 및 재산기준
☐ ② 기준의 엄격한 적용: 부양의무자 기준
☐ ③ 자립: 자력에 의거
☐ ④ 자립: 정부지원(자활보호프로그램 등)에 의거
☐ ⑤ 타지역으로의 전출
☐ ⑥ 기타 ()

12. 생활보호가구 선정시 거택보호가구와 자활보호가구를 구분하는 가장 중요한 기준은? 답변이 복수인 경우에는 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.

- ☐ ① 소득기준
☐ ② 재산기준
☐ ③ 부양의무자 유무
☐ ④ 근로능력 유무
☐ ⑤ 기타 ()

13. 현재 담당지역에서 실제 생활수준으로는 거택보호를 받아야 한다고 판단되나 거택보호에서 탈락되었거나 자활보호를 받고 있는 가구가 있습니까? 있다면 몇 가구나 있습니까?

- ☐ ① 있다 -----> ()가구
☐ ② 없다 -----> 15번으로

14. (13번에서 ①을 택한 경우) 거택보호가구 선정에서 탈락된 이유는?

- ① 부양의무자 기준 ()가구
 ② 재산기준 ()가구
 ③ 소득기준 ()가구
 ④ 근로능력 기준 ()가구
 ⑤ 거택보호 할당인원수의 제약 ()가구
 ⑥ 기타 () ()가구

15. 거택보호가구 선정시 가장 어려운 점 및 그에 대한 개선방안은?

16. 현재 담당지역에서 실제로 생활수준이 자활보호를 받아야 한다고 판단되나 자활보호에서 탈락된 가구가 있습니까? 있다면 몇 가구나 있습니까?

- ☐ ① 있다 -----> ()가구
☐ ② 없다 -----> 18번으로

17. (16번에서 ①을 택한 경우) 자활보호 선정에서 탈락된 이유는?

- ① 부양의무자 기준 ()가구
- ② 재산기준 ()가구
- ③ 소득기준 ()가구
- ④ 근로능력 기준 ()가구
- ⑤ 자활보호 할당인원수의 제약 ()가구
- ⑥ 기타 () ()가구

18. 자활보호가구 선정시 가장 어려운 점 및 그에 대한 개선방안은?

자활보호의 실태

19. 현재 담당하고 계신 지역의 자활보호가구를 근로능력의 유무에 따라 분류해보면? 가구원중 근로능력이 있는 가구원이 한명이라도 있으면 근로능력이 있는 것으로 분류해주시기 바랍니다.

- 총 자활보호가구(계) ()가구
- ① 근로능력이 있는 가구 ()가구
- ② 근로능력이 완전치 못한 가구 ()가구
- ③ 근로능력이 없는 가구 ()가구

☞ 【설문 19】는 다음을 참조하여 대당해 주십시오.

- 1. 근로능력이 없다고 판단되는 경우:
 - ① 65세이상 노인, 18세미만 아동
 - ② 중증의 장애·폐직
- 2. 근로능력이 불완전하다고 판단되는 경우:
 - ① 만성질환
 - ② 경증의 장애·폐직
- 3. 근로능력이 있다고 판단되는 경우:
 - ① 18세이상 65세미만 청장년
 - ② 건강

20. 자활보호가구중 근로능력은 있으나 미취업상태에 있는 주요 이유는?

- 근로능력은 있으나 미취업 상태인 총가구(계) ()가구
- ① 돌보아야 하는 가족(거동불편 노인, 아동, 질환자)이 있어서 ()가구
- ② 본인은 취업을 원하나 적절한 일자리를 구하지 못해서 ()가구
- ③ 3D업종 기피로 ()가구
- ④ 취업의사가 없어서 ()가구
- ⑤ 기타 () ()가구

자활보호프로그램의 평가

A. 교육보호

21. 1991년 이후의 교육보호 실적은? 중학생, 고등학생별로 연말기준 실적치로 적어주십시오.(파악이 가능한 연도만 기재해 주십시오)

	1991		1992		1993		1994	
	중	고	중	고	중	고	중	고
수급자수(명)								
중도퇴학자수(명)								

22. 현재 담당지역에서 자활보호가구나 저소득가구 중 교육보호를 받아야 한다고 판단되나 받지 못하는 가구가 있습니까? 있다면 얼마나 있습니까?

- ☐ ① 있다 -----> ()가구
☐ ② 없다 -----> 24번으로

23. (22번에서 ①을 택한경우) 교육보호를 받지 못하는 이유는?

- ① 인문계고교를 진학했기 때문에 ()가구
 ② 대도시 이주자 급여제한 규정 때문에 ()가구
 ③ 자활보호가구로 선정되지 못했기 때문에 ()가구
 ④ 기타 () ()가구

24. 교육보호를 받은 중학교 졸업자(1994년 2월 졸업자)의 진로는?

- 총졸업자(계) ()명
 ① 실업계고교 진학 ()명
 ② 인문계고교 진학 ()명
 ③ 취업 ()명
 ④ 미취업 ()명
 ⑤ 기타() ()명

25. 교육보호를 받은 고등학교 졸업자(1994년 2월 졸업자)의 진로는?

- 총졸업자(계) ()명
- ① 취업 ()명
- ② 전문대학 진학 ()명
- ③ 일반대학 진학 ()명
- ④ 미취업 ()명
- ⑤ 군입대(남자) ()명
- ⑥ 결혼(여자-전업주부) ()명
- ⑦ 기타() ()명

26. 1994년 교육보호를 받은 수급자중 중도퇴학자의 퇴학 이유는?

- 총퇴학자(계) ()명
- ① 성적불량 등 학업상이유 ()명
- ② 생계유지 등 경제적 이유 ()명
- ③ 질병 등 건강상 이유 ()명
- ④ 가족부양 등 가정상 이유 ()명
- ⑤ 가출 ()명
- ⑥ 기타() ()명

27. 교육보호 프로그램이 자립에 미치는 효과는?

- ☐ ① 매우 효과적이다
- ☐ ② 효과적인 편이다
- ☐ ③ 별로 효과적이지 못하다
- ☐ ④ 거의 효과적이지 못하다

28. 현행 교육보호의 급여범위에 대한 생각은?

- ☐ ① 현행의 실업계고교까지 지원방침 유지
- ☐ ② 인문계고교까지 확대
- ☐ ③ 전문대까지 확대
- ☐ ④ 일반대학까지 확대
- ☐ ⑤ 기타 ()

29. 현행 교육보호 급여내용이 확대될 필요가 있다고 생각하십니까?

- ☐ ① 확대되어야 한다
- ☐ ② 확대될 필요가 없다 -----> 31번으로

30. (29번에서 ①을 택한 경우) 확대되어야 한다면, 가장 우선적으로 확대되어야 할 급여내용은? 답변이 복수인 경우에는 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.

- ☐ ① 육성회비
☐ ② 학용품비
☐ ③ 교재비
☐ ④ 교통비
☐ ⑤ 급식비
☐ ⑥ 학원비
☐ ⑦ 기타 ()

31. 교육보호의 자립지원 효과를 증대하기 위하여 해결되어야 하는 과제 및 개선방안은?

B. 직업훈련

32. 1991년 이후 생활보호자 직업훈련 의뢰자의 훈련실적은? 연말기준 실적치를 적어주십시오(파악이 가능한 연도만 기재해 주십시오).

	1991	1992	1993	1994
의뢰자수(명)				
입소자수(명)				
수료자수(명)				
자격증 취득자수(명)				
취업자수(명)				
직업훈련직종과 같은직종 취업자수(명)				

33. 현재 담당지역의 생활보호가구중 직업훈련을 받아 자활할 가능성이 있다고 판단되나, 받지 않거나, 못하는 가구가 있습니까? 있다면 몇 가구나 있습니까?

- ☐ ① 있다 -----> ()가구
☐ ② 없다 -----> 35번으로

34. (33번에서 ①을 택한 경우) 직업훈련을 받지 않거나, 못하는 이유는?

- ① 훈련기간중 가족의 생계유지 등 경제적 이유 ()가구
- ② 돌보아야 할 가족의 부양등 가정적 이유 ()가구
- ③ 건강상 이유 ()가구
- ④ 적성상 이유 ()가구
- ⑤ 훈련종목의 제한 등 프로그램상 이유 ()가구
- ⑥ 기타 () ()가구

35. 직업훈련 신청자가 감소하고 있다면, 그 주요 이유는? 답변이 복수인 경우에는 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.

- ☐ ① 사회에 팽배되고 있는 이른바 3D기피 현상
- ☐ ② 기능인에 대한 처우의 미흡
- ☐ ③ 자활보호자중 직업훈련이 가능한 근로유능력자의 감소
- ☐ ④ 직업훈련에 대한 홍보의 미흡
- ☐ ⑤ 직업훈련종목이 한정되어 있고 훈련내용이 부실하기 때문
- ☐ ⑥ 직업훈련기간중 생계곤란
- ☐ ⑦ 직업훈련후 취업의 불투명
- ☐ ⑧ 기타 ()

36. 현행 직업훈련이 자립에 미치는 효과는?

- ☐ ① 매우 효과적이다
- ☐ ② 효과적인 편이다
- ☐ ③ 별로 효과적이지 못하다
- ☐ ④ 거의 효과적이지 못하다

37. 직업훈련이 효과적이지 못한 주요 이유는? 답변이 복수인 경우에는 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.

- ☐ ① 직업훈련 업종이 현재의 노동시장수요와 맞지 않아서
- ☐ ② 직업훈련 기간이 너무 짧아서
- ☐ ③ 직업훈련 내용이 부실해서
- ☐ ④ 직업훈련후 취업알선 등 사후관리서비스가 적절하게 제공되지 못해서
- ☐ ⑤ 직업훈련기간중 소득보장 미흡으로 중도탈락자가 다수 발생하므로
- ☐ ⑥ 기타 ()

38. 직업훈련의 자립지원 효과를 증대하기 위하여 해결되어야 하는 과제 및 개선방안은?

C. 생업자금융자

39. 1991년 이후 생업자금융자 프로그램의 운영실적은? 연말기준 실적치를 적어주십시오.

	1991	1992	1993	1994
신규 수급가구	()가구	()가구	()가구	()가구
평균 융자금모	()만원	()만원	()만원	()만원
생업자금융자 수급자 중에서 생활보호 탈피가구	()가구	()가구	()가구	()가구

40. 현재 담당지역에서 생활보호가구중 생업자금융자를 통해서 자활할 가능성이 있다고 판단되나, 받지 않거나, 못하는 가구가 있습니까? 있다면 몇 가구나 있습니까?

- ☐ ① 있다 -----> ()가구
☐ ② 없다 -----> 42번으로

41. (40번에서 ①을 택한 경우) 생업자금융자를 받지 않거나 못하는 이유는?

- ① 재정보증인을 구할 수 없어서 ()가구
 ② 융자인원과 예산이 제한되어 있어서 ()가구
 ③ 융자금규모에 맞는 적절한 사업을 찾지 못해서 ()가구
 ④ 기타 () ()가구

42. (재정보증인이 없어서 생업자금융자를 받지 못하는 경우) 사회복지전문요원이 재정보증 책임은 지지 않고 행정적 책임(근무성적에 반영 등)만으로 재정보증을 대체하여 융자가 가능한 제도가 시행된다면?

- ☐ ① 찬성한다
☐ ② 반대한다
☐ ③ 모르겠다

43. 현행 생업자금융자가 자립지원에 미치는 효과는?

- ☐ ① 매우 효과적이다
☐ ② 효과적인 편이다
☐ ③ 별로 효과적이지 못하다
☐ ④ 거의 효과적이지 못하다

44. 1991년 이후 생업자금융자를 받은 가구중 생업자금융자로 인한 자활실적은? (자활의 성공여부는 사회복지전문요원의 종합적 판단에 의거하여 판별해 주십시오)

- 총 생업자금융자가구(계) ()가구
 ① 성공한 가구의 수: ()가구
 ② 실패한 가구의 수: ()가구
 ③ 아직 판단할 수 없는 가구의 수: ()가구

45. 생업자금융자로 자활에 성공한 경우, 그 주요 요인은? 답변이 복수인 경우에는 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.

- ☐ ① 적절한 업종 선택
☐ ② 본인의 자활의지
☐ ③ 전문요원의 적극적인 지도·감독
☐ ④ 경험과 기술을 가지고 있어서
☐ ⑤ 기타 ()

46. 생업자금융자로 자활에 실패한 경우, 그 주요 요인은? 답변이 복수인 경우에는 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.

- ☐ ① 업종 선택의 잘못
☐ ② 자활의지 부족
☐ ③ 건강상태의 악화
☐ ④ 경험 및 기술의 부족
☐ ⑤ 융자액수가 너무 적어서
☐ ⑥ 생업자금의 타용도(전세자금 등) 전용
☐ ⑦ 기타 ()

47. 생업자금융자의 자립지원 효과를 증대하기 위하여 해결되어야 하는 과제 및 개선방안은?

D. 취로사업

48. 현재 담당지역에서 취로사업을 수행하고 있습니까?

- ☐ ① 수행하고 있다 -----> 50번으로
☐ ② 수행하고 있지 않다

49. 취로사업을 하지 않는 이유는?

- ☐ ① 예산이 없어서
☐ ② 원하는 사람이 없어서
☐ ③ 사업효과가 없어서
☐ ④ 기타 ()

50. 1994년 취로사업의 추진실적은? 연말기준 실적치를 적어주십시오.

		1994
수 급 자 수 (명)	거택	
	자활	
	기타저소득층	
	계	
1인당 연평균 취로일수(일)		
1일 급여액(원)		

51. 현재 담당지역에서 생활보호가구중 취로사업을 받아야 한다고 판단되나, 받지 못하는 가구가 있습니까? 있다면 얼마나 있습니까?

- ☐ ① 있다 -----> ()가구
☐ ② 없다 -----> 53번으로

52. (51번에서 ①을 택한 경우) 취로사업을 받지 못하는 이유는?

- ① 취로사업 예산의 제한 등 예산상 이유 ()가구
 ② 근로능력의 부족 등 건강상 이유 ()가구
 ③ 기타 () ()가구

53. 현행 취로사업의 가장 큰 문제점은? 답변이 복수인 경우에는 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.

- ☐ ① 노임단가가 너무 낮다
☐ ② 취로일수가 너무 짧다
☐ ③ 적당한 일거리가 없다
☐ ④ 근로능력이 거의 없는 사람에게 근로를 시키는 것은 비윤리적이다
☐ ⑤ 기타 ()

54. 현행 취로사업은 어떤식으로 개선되어야 한다고 생각하십니까?

- ☐ ① 취로사업의 확대
☐ ② 현행 상태로 유지
☐ ③ 취로사업의 내용 변경
☐ ④ 다른 유사효과 프로그램으로 대체
☐ ⑤ 취로사업의 완전 폐지
☐ ⑥ 기타 ()

55. 취로사업의 과제 및 개선방안은?

생활보호제도의 자립지원프로그램 운영현황

56. 생활보호제도의 자활보호프로그램외에 현재 담당지역에서 실시하고 있는 자립지원 프로그램이 있습니까?

- ☐ ① 있다
☐ ② 없다 -----> 58번으로

57. 생활보호제도외의 저소득층에 대한 자립지원프로그램 내용을 간략히 기술하여 주시기 바랍니다(민간협력 프로그램도 포함).

프로그램명	실시주체	시작연 도	수급자수	급여내용	재원	재정규모
예1) 생활안정기금	경남 고성군	1986년	연 14명 총 120명	- 생업자금융자 : 최고700만원 - 전세자금융자 : 최고500만원	군비 90% 도비 10%	연 1억원
예2) 후원사업	한국어린이 재단	1980년	연 10명 총 120명	- 후원비 지급 : 월 5만원	후 원 자 100%	연 50만원
①						
②						
③						
④						
⑤						
⑥						
⑦						

자활보호프로그램의 개선방안 및 대안개발

58. 자활보호가구의 자립지원을 위해 새로이 시작할 수 있는 가장 효과적인 프로그램은 무엇이라고 생각하십니까? 현재 담당하시는 지역의 특성에 적합한 자활보호프로그램을 제안해 주십시오.

59. (담당 지역사회의 특성을 고려하여) 자활보호가구의 성공적인 창업이나 취업을 위해 적합한 업종을 개발한다면? 또한 그 이유는?

- 예) - 지하철 및 버스정류장 가판 노점의 우선적 할당·배정
- 재활용품 재생공장
 - 건설근로자 협동조합
 - 봉제 공동작업장

창업지원센터의 필요성과 가능성 검토

창업지원센터란?

창업지원센터는 자활보호자를 대상으로 경영기술의 습득, 자금융자 등의 종합적 서비스를 제공함으로써 체계적이고 통합적인 자립지원을 목적으로 하는 자립지원프로그램입니다.

창업지원센터의 기본가정은 학력이 낮고 경험과 기술이 없는 사람들도 어느 정도의 창업훈련과 경영지도를 받으면 노동집약적 분야에서 자영업 내지 소규모 사업을 창업하여 성공할 수 있다는 것입니다.

창업지원센터는 자발적 선택에 의하여 참가함을 원칙으로 하며, 주요 활동내용은 근로동기의 부여, 창업가능한 업종의 개발 및 정보제공, 전반적인 창업계획의 지도·상담, 자금융자 등입니다. 즉 창업지원센터는 자립지원을 위한 일체의 서비스를 종합적으로 제공해 줌으로써 대상자가 자립할 수 있도록 돕는 일종의 종합적인 자립지원 정책입니다.

60. 창업지원센터가 저소득층의 자립지원에 필요하다고 생각하십니까?

- ☐ ① 매우 필요하다
- ☐ ② 필요하다
- ☐ ③ 별로 필요하지 않다
- ☐ ④ 전혀 필요하지 않다
- ☐ ⑤ 잘 모르겠다.

61. 창업지원센터의 실시주체는 누가 되어야 한다고 생각하십니까?

- ☐ ① 중앙정부
- ☐ ② 지방자치단체
- ☐ ③ 반관·반민의 정부투자기관
- ☐ ④ 민간기업
- ☐ ⑤ 정부지원 민간복지단체
- ☐ ⑥ 기타 ()

62. 창업지원센터가 운영된다면, 현행 자활보호프로그램과의 관계는 어떠해야 한다고 생각하십니까?

- ☐ ① 완전히 별도로 운영되어야 한다
- ☐ ② 연계는 가지되 운영은 독립적으로 한다
- ☐ ③ 완전 통합운영되어야 한다
- ☐ ④ 잘 모르겠다.

63. 위에서 논의된 것 이외에 창업지원센터에 대한 선생님의 의견을 적어주십시오.

* 수고하셨습니다.

다시 한번 빠짐없이 응답하셨는지 검토해 주시기 바랍니다.

Ⅱ. 受給者 追跡調査票

지 역	프로그램	조사 일련번호	

자활보호프로그램 평가 조사표(2)

-자활보호프로그램 기수급자-

기준 프로그램							
기준 수급년도							
가구주 성명							
수급년도 주소		시·도 시·군·구 읍·면·동 번지 통 반					
☐ 완 료	현주소	시·도 시·군·구 읍·면·동 번지 통 반					
	전화 번호						
☐ 미완료	가구주	현주소	시·도 시·군·구 읍·면·동 번지 통 반				
		전화번호					
	수급자	성명					
		현주소	시·도 시·군·구 읍·면·동 번지 통 반				
		전화번호					

조사원성명	(인)	지도원성명	(인)
-------	-----	-------	-----

일반사항

4. 가구원 일반사항

가구원 번호	가 구 원	성 별	연 령	결 혼	동 거 여 부	학 력 수 준			노동능력정도		
	1. 가구주 2. 배우자 3. 부모 4. 자녀 5. 자녀의 배우자 6. 손자녀 7. 기타	1. 남 2. 여	95년현재 만()세	1. 기혼 2. 미혼	1. 동거 2. 비동거	1. 무학 2. 국교 3. 중학교 5. 실업고 교 6. 인문고 교 7. 전문대 8. 대학교 이상	1. 재학 2. 중퇴 3. 졸업	1. 노동능력 완전 2. 부분 노동능력 상실 (일반취업 가능) 3. 대부분 노동능력 상 실(일반취업 어려움) 4. 노동능력 완전 상실			
	수급년도	95년현재			수 급 년도	9 5 년 현재	수 급 년도	9 5 년 현재	수급년도	95년현 재	수급년도
1											
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											

* 결혼한 비동거자녀의 경우, 그 배우자와 자녀는 제외함.

5. 가구원의 취업 및 소득

가 구 원 번호	직 종		고용상 지위		직 장 규 모		작 업 환 경		노동시간		노동능력이 완전한 자가 미취업 또는 불완전취업하고 있는 이유는?		월평균 소득	
	수급 년도	95년	수급 년도	95년	수급 년도	95년	수급 년도	95년	수급 년도	95년	수 급 년도	95년	수 급 년도	95년
	01. 고위 관리자 및 전문가 02. 사무직 03. 숙련기능직 04. 서비스 및 판매직 05. 농업 및 어업 06. 생산기능직 07. 단순노동자 근로자 08. 군인 09. 주부 10. 무직		1. 자영업주 2. 고용주 3. 상용고용자 (전일제) 4. 상용고용자 (시간제) 5. 임시고용자 6. 일용근로자 7. 무급가족종사자		- 직장의 종사자수는? 1. 100인 초과 2. 30-100인 3. 10-29인 4. 5-9인 5. 2-4인 6. 자영업(1인)		- 직장의 작업 환경이나 조건은? 1. 매우 나쁨 2. 나쁜 편 3. 보통 4. 양호한 편 5. 매우 양호		- 하루의 노동 시간은 몇시간이나 되는가? ()시간		1. 가족 중에 보살펴야 할 사람이 있어서 2. 보수나 작업 환경이 적합한 직장이 없어서 3. 직장생활이 체질에 안맞아서 4. 정신적인 문제가 있어서 5. 알콜중독 또는 게을러서 6. 기타		* 농어업으로 인한 수입은 제외 (설문 8에서 취급) ()만원	
1														
2														
3														
4														
5														
6														
7														
8														

* 반드시 【설문 4】의 가구원 일련번호와 일치되게 기입할 것.

6. 가구원들의 자립지원프로그램 수급상황은?

가구원 번호	자립지원프로그램 수급년도			
	생업자금용자	직업훈련	교육보호	취로사업
1	년	년부터 년까지	년부터 년까지	년부터 년까지
2	년	년부터 년까지	년부터 년까지	년부터 년까지
3	년	년부터 년까지	년부터 년까지	년부터 년까지
4	년	년부터 년까지	년부터 년까지	년부터 년까지
5	년	년부터 년까지	년부터 년까지	년부터 년까지
6	년	년부터 년까지	년부터 년까지	년부터 년까지
7	년	년부터 년까지	년부터 년까지	년부터 년까지
8	년	년부터 년까지	년부터 년까지	년부터 년까지

* 반드시 【설문 4】의 가구원 일련번호와 일치시킬 것.

7. 가구 일반사항

	항 목 설 명	프로그램 수급년도	95년 현재
가구형태	1. 모자가구 2. 부자가구 3. 노인부부가구 (부부 모두 65세이상) 4. 단독가구 5. 일반가구		
가구구분	1. 거택보호 2. 자활보호 3. 의료부조(94년부터 소멸) 4. 일반가구(생보자 탈피가구)		

8. (농업가구의 경우) 한해 동안의 연간 소득원천에 대해서 말씀해 주십시오.

		면 적				연 간 산 출		연간소득
		수급년도		94년		수급년도	94년	
논(소유)		평		평		가마	가마	() 만원
논(임대)		평		평		가마	가마	
밭(소유)		평		평				
밭(임대)		평		평				
비닐하우스		평		평				
가 축		수급년도		94년				
	소	어미	마리	어미	마리			
		새끼	마리	새끼	마리			
	돼지	어미	마리	어미	마리			
		새끼	마리	새끼	마리			
	닭	어미	마리	어미	마리			
		새끼	마리	새끼	마리			
	염소	어미	마리	어미	마리			
		새끼	마리	새끼	마리			
	기타 ()	어미	마리	어미	마리			
새끼		마리	새끼	마리				

* 연간소득 : 연간소득은 경비를 제하기 전의 총소득을 의미함.

9. 비동거자녀로부터 지원받는 생활비는 한달에 어느 정도입니까?

구 분		월평균 또는 연평균 보조액
1. 미혼자녀		월평균 () 만원 연평균 () 만원
2. 기혼자녀	남	월평균 () 만원 연평균 () 만원
	여	월평균 () 만원 연평균 () 만원

* 월평균 또는 연평균 보조액 중 계산하기 편한 것을 선택하여 기입하시면 됩니다.

생보자 탈락에 대한 평가

10. 귀하의 가구는 현재 생활보호대상자입니까?

- ① 생활보호대상자이다.
- ② 생활보호대상자에서 제외되었다.

11. 생활보호대상가구에서 제외되었다면, 언제부터입니까? ()년부터

12. 생활보호대상가구에서 벗어나게 된 경우, 그 이유는 무엇입니까?

- ① 국가의 도움없이도 생활할 수 있을 정도로 생활형편이 나아졌기 때문에
- ② 국가 도움없이 생활할 수 있을 정도는 아니지만, 소득기준을 초과했기 때문에
- ③ 국가 도움없이 생활할 수 있을 정도는 아니지만, 재산기준을 초과했기 때문에
- ④ 생활형편은 크게 나아지지 않았으나, 건강회복이나 자녀성장 등으로 노동능력이진 사람이 생겼기 때문에
- ⑤ 기타 ()

자립에 대한 주관적 평가

13. 주위의 생활보호대상자와 비교해 볼 때, 본인의 생활형편은?

- ① 훨씬 좋다.
- ② 좋은 편이다.
- ③ 거의 비슷하다.
- ④ 훨씬 나쁘다.

14. 자립지원프로그램을 받기 전의 생활형편은?

- ① 매우 양호하였다.
- ② 양호한 편이었다.
- ③ 나쁜 편이었다.
- ④ 매우 나쁘다.

15. 자립지원프로그램을 받은 후 현재의 생활형편은?

- ① 매우 양호하였다.
- ② 양호한 편이었다.
- ③ 나쁜 편이었다.
- ④ 매우 나빴다.

16. 자립지원프로그램을 받기 전과 후의 가정형편은?

- ① 받기전보다 매우 좋아졌다.
- ② 받기전보다 약간 좋아진 편이다.
- ③ 받기전과 동일하다.
- ④ 받기전보다 더 나빠졌다.

17. 사회계층을 10개로 구분해 본다면, 귀 가구의 경우 자립지원프로그램 기준 수급년도 당시에는 어느 위치에 속해 있었다고 생각하십니까? ()

①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
최상위									최하위

18. 사회계층을 10개로 구분해 본다면, 귀 가구의 경우 현재는 어느 위치에 속해 있다고 생각하십니까? ()

①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
최상위									최하위

19. 만약 계층의 상승이 있었다면, 그 주요 이유는?

- ① 자녀의 성장과 취업
- ② 가구주(또는 가구원)의 건강회복
- ③ 가구주(또는 가구원)의 기술 취득
- ④ 자립지원정책의 도움으로
- ⑤ 친지 등 주위의 도움
- ⑥ 기타 ()

20. 만약 계층이 그대로이거나 하락되었다면, 그 주요 이유는?

- ① 자녀가 취학중이어서
- ② 가구주(또는 가구원)의 건강이 좋지 않아서
- ③ 가구주가 별다른 기술이 없어서
- ③ 일이 너무 힘들고 작업환경이 나빠서 일을 계속할 수가 없어서
- ④ 술이나 도박으로 소모되는 돈이 많아서
- ⑤ 기타()

21. 가구의 총재산 규모는 얼마입니까? (비동거가구 제외)

구 분	프로그램 수급년도	95년 현재
① 주택	- 자가 (평) (만원)	- 자가 (평) (만원)
	- 전세 (평) (보증금 만원) (월 세 만원)	- 전세 (평) (보증금 만원) (월 세 만원)
	- 월세 (평) (보증금 만원) (월 세 만원)	- 월세 (평) (보증금 만원) (월 세 만원)
② 건물 (주택 제외)	(만원)	(만원)
③ 전답*	- 논: (평) (만원)	- 논: (평) (만원)
	- 밭: (평) (만원)	- 밭: (평) (만원)
④ 임야	(만원)	(만원)
⑤ 저축액	(만원)	(만원)

* 전답의 경우, 앞의 【설문 8】에서 응답한 사람은 제외

22. 가구의 부채규모는 얼마입니까?

구 분		프로그램 수급년도	95년 현재
부채 규모		(만원)	(만원)
부채 동기 (2개 이내 번호기입)	① 전세 보증금 ② 주택구입 ③ 자녀교육비 ④ 의료비 ⑤ 사업실패 ⑥ 사업자금마련 ⑦ 도박 ⑧ 생활비 부족 ⑨ 결혼 또는 초상때문 ⑩ 기타()		

생업자금용자 기수급자

1. 생업자금용자로 받은 금액은 총 얼마입니까? (만원)
2. 생업자금용자를 받아서 어디에 사용하였습니까? 해당 번호에 0를 하고, 그 옆의 ()에 구체적인 내용을 적어주시기 바랍니다. 2개 이상일 경우에는 모두 표시해 주시기 바랍니다.

업 종	구체적 사업명의 예	구체적 사업명
① 축산	(예) 한우 3마리 사육	
② 수산업	(예) 배구입	
③ 농업	(예) 토마토 비닐하우스	
④ 상업	(예) 가게 물건구입	
⑤ 전세금	(예) 전세 보증금	
⑥ 자녀학자금	(예) 입학금	
⑦ 병원비	(예) 수술비	
⑧ 기타		

3. 생업자금용자를 받은 자금을 구체적으로 어디에 사용하였습니까?

세 부 사 용 항 목		금 액 (만원)
사업자금 지 출	원료비(예:물건구입 등)	() 만원
	인건비	() 만원
	임대료	() 만원
	장비구입비	() 만원
	경상운영비	() 만원
기 타	의료비	() 만원
	주택자금(전세보증금)	() 만원
	빚갚는데	() 만원
	자녀교육비	() 만원
	기타 생활비	() 만원

4. 생업자금융자로 사업을 한 경우 총사업의 규모와 부채, 그리고 부채의 출처는?

① 총사업규모	만원
② 생업자금융자규모	만원
③ 부채규모	만원
④ 부채의 출처는?	① 친척 ② 이웃 ③ 친구 ④ 은행 ⑤ 사채업자 ⑥ 기타()

5. 생업자금융자를 받기 위한 재정보증인 설정에 어려움은 없었는가?
- ① 어려움이 없었다
② 약간의 어려움이 있었다
③ 매우 어려움이 있었다
6. 재정보증은 누가 서 주었는가? 해당되는 항목을 2개 이내로 선택하십시오.
() ()
- ① 직계가족(형제, 부모, 자녀 등 2촌이내)
② 친척
③ 이웃
④ 이장, 통장, 반장
⑤ 기타 ()
7. 생업자금의 사용용도가 생업활동에 국한되어 있는 것을 알고 있었습니까?
- ① 알고 있었다
② 잘몰랐다
8. 생업자금융자를 받아서 생업활동에 사용한 경우, 그 용도는?
- ① 기존사업의 확대
② 신규사업
9. (8번에서 ②를 택한 경우) 신규사업의 업종선택시 해당업종에 대한 정보를 얻는 데에 어려움은 없었는가?
- ① 매우 어려움이 많았다
② 어려움이 있었다
③ 별로 어려움이 없었다
④ 전혀 어려움이 없었다

10. (8번에서 ②를 택한 경우) 신규사업의 업종선택시 그 업종에 필요한 정보는 어디서 얻었는가?
- ① 본인의 경험
 - ② 친척 · 이웃
 - ③ 전문가
 - ④ 사회복지전문요원
 - ⑤ 책·신문·잡지
 - ⑥ TV · Radio
 - ⑦ 기타 ()
11. 생업자금융자 규모는 사업을 하는데 적절하였는가?
- ① 매우 충분하였다
 - ② 충분한 편이었다
 - ③ 부족한 편이었다— --> 부족하다면, 얼마나 부족하였는가?(만원)
 - ④ 매우 부족하였다—
12. (생업자금융자금으로 사업을 한 경우) 처음 시작한 업종에서 다른 업종으로 전환한 적이 있습니까? 전환한 적이 있다면 몇번이나 전환하십니까?(전환한 적이 없는 경우는 0번으로 표기하십시오.) () 번
13. (전환한 적이 있다면) 그 이유는 무엇입니까?
- ① 그 사업에서 얻을 수 있는 수익을 충분히 얻었으므로 다른 사업으로 확장하기 위해
 - ② 그 사업에 실패해서
 - ③ 사업에 실패하지는 않았으나 수익성이 좋지 않아서
 - ④ 일이 힘들어서 건강이 뒷받침 되지 않아서
 - ⑤ 일이 적성에 맞지 않아서
 - ⑥ 기타
14. 융자자금은 모두 상환하였습니까?
- ① 예
 - ② 아니오

15. (모두 상환하지 않았다면) 앞으로 자금 상황에 대한 전망은?

- ① 거의 어려움이 없을 것이다.
- ② 그다지 어렵지 않을 것이다.
- ③ 약간 어려움이 있을 것이다.
- ④ 매우 어려울 것으로 예상된다.

16. (앞으로 자금을 상환할 수 있다면) 그 방법은 ?

- ① 융자자금으로 하고 있는 일로부터의 수입으로
- ② 융자자금으로 하고 있는 일은 아니지만, 다른 일로부터의 수입으로
- ③ 다른 사람에게 빌려서
- ④ 기타

17. (사업수익률과 비교할 때) 자금에 대한 이자율은 적절하다고 생각하는가?

- ① 매우 적절하다
- ② 적절한 편이다
- ③ 좀 높은 편이다
- ④ 매우 높은 편이다

18. (자립하였거나 생활형편이 좋아진 경우) 생업자금용자가 미친 영향은?

- ① 매우 큰 도움이 되었다
- ② 도움이 되었다
- ③ 별로 도움이 되지 못했다
- ④ 거의 도움이 되지 못했다

19. 생업자금용자를 받은 후에 융자금의 운용과 관련하여 관계 공무원(사회복지전문요원 등)과 면담을 한적이 있습니까? 있다면 그 횟수는?

- ① 면담한 적이 있다 -----> (연 회)
- ② 면담한 적이 없다

20. (생업자금용자로 투자한 사업에서 성공한 경우) 성공할 수 있었던 주요 요인은? 사업계획 시점부터 현재까지의 사업의 구체적 진전과정을 상세하게 적어주시기 바랍니다.

21. (생업자금융자로 투자한 사업에서 실패한 경우) 실패한 주요 요인은? 사업계획 시점부터 현재까지의 사업의 구체적 진전과정을 상세하게 적어주시기 바랍니다.

22. 생업자금융자 프로그램이 자립지원 효과를 증대하기 위하여 개선 또는 보완되어야 할 점은 무엇입니까?

교육보호 기수급자

가 구 원 번 호		()	()	()	()
1. 졸업여부는?	① 졸업 ② 중퇴				
2. (중퇴한 경우) 중퇴 이유는?	① 성적불량 등 학업상이유 ② 생계유지 등 경제적 이유 ③ 질병 등 건강상 이유 ④ 가족부양 등 가정상 이유 ⑤ 가출 ⑥ 기타 ()				
3. 고등학교 진학시 희망했던 계열은?	① 인문계 ② 실업계				
4. (실업계 졸업자의 경우) 학교 성적은 어느 정도였습니까?	① 상위 ② 중상위 ③ 보통 ④ 중하위 ⑤ 하위				
5. (성적이 중·하위인 경우) 성적 부진의 이유는 무엇이라고 생각하십니까?	① 공부할 수 있는 여건이 나빠서 ② 적성이나 취미가 맞지 않아서 ③ 능력이 모자라서 ④ 기타()				
6. (교육보호를 받을 당시) 1년에 참고서(교과서 제외)는 몇권이나 샀습니까?	() 권				
7. (교육보호를 받을 당시) 주로 공부는 어디에서 했습니까?	① 학교 ② 집 ③ 사설 독서실 ④ 공립 도서관 ⑤ 친구집 ⑥ 기타				
8. 생활이 어려워져 점심도시락을 준비하지는 못하는 경우가 얼마나 되었습니까?	① 매우 자주 있었다 ② 자주 있는 편이었다 ③ 별로 없는 편이었다 ④ 거의 없었다				
9. 실업계 고등학교를 다니면서, 획득한 자격증이 있는가?(직업훈련을 통한 자격증 획득은 제외)	① 있다 ② 없다 ③ 자격증과 관계없는 학과였다				
10. (9번에서 ①을 택한 경우) 취득한 자격증이 취업에 도움이 되었는가?	① 결정적인 도움이 되었다. ② 도움이 되었다 ③ 별로 도움이 되지 않았다 ④ 거의 도움이 되지 않았다				

* 반드시 일반사항 【설문 4】의 가구원 일련번호와 일치되게 기입할 것.

가 구 원 번 호		()	()	()	()
11. 학원수강을 한 적이 있는가? 있다면 그 기간은 얼마나 되는가?	① 있다 -----> ()개월 ② 없다				
12. 자격증 취득을 위해 학원수강이 필수적이라고 생각하는가?	① 반드시 필요하다 ② 필요한 편이다 ③ 별로 필요없다 ④ 필요 없다				
13. 졸업후의 진로는?	① 취업. ② 전문대 진학 ③ 일반대학 진학. ④ 미취업 ⑤ 군입대(남자) ⑥ 결혼(여자-전업주부) ⑦ 기타 ()				
14. (13번에서 ④를 택한 경우) 취업하지 못했거나 않은 이유는?	① 취업기회가 주어지지 않아서 ② 3D업종에 취업하고 싶지 않아서 ③ 건강상 이유 ④ 돌보아야 할 가족이 있어서 ⑤ 취업의사가 없어서 ⑥ 기타 ()				
15. (13번에서 ①을 택한 경우) 취업한 직종은 실업계 고교 재학시 전공과 동일한 직종인가?	① 같은 직종 ② 유사관련 직종 ③ 다른 직종				
16. (13번에서 ①을 택한 경우) 취업경로는?	① 학교 선생님의 추천 ② 학원의 추천 ③ 친지·이웃의 소개 ④ 공공 취업알선창구 ⑤ 사설 취업소개소 ⑥ 언론매체의 모집광고 ⑦ 기타 ()				
17. (13번에서 ①을 택한 경우) 직장이동 횟수와 평균 근무기간은?	()회 ()개월				
18. (직장을 그만둔 경험이 있는 경우) 직장을 그만두거나 옮긴 이유는?	① 보다 좋은 근무조건 때문에 ② 적성에 맞지 않아서 ③ 능력에 부처서 ④ 대학에 진학하려고 ⑤ 건강상의 이유로 ⑥ 기타 ()				
19. (현재 취업하고 있는 경우) 현재 직업에 대한 만족도는?	① 매우 만족스럽다 ② 만족한 편이다 ③ 별로 만족스럽지 않다 ④ 매우 불만족스럽다				

* 반드시 일반사항 【설문 4】의 가구원 일련번호와 일치되게 기입할 것.

20. (교육보호를 받음에도 불구하고) 학업수행에 가장 큰 애로사항은 무엇이었습니까?

21. 교육보호 프로그램이 자립지원 효과를 증대하기 위하여 개선 또는 보완되어야 할 점은 무엇입니까?

직업훈련 기수급자

1. 과거에 직업훈련을 받았던 훈련원의 직종, 운영주체, 그리고 훈련기간은?

- ① 직종: ()
 ② 운영주체: 공공훈련원(), 사내훈련원(), 인정훈련원()
 ③ 훈련기간: 총()개월 [중퇴자는 ()개월째 중퇴]

2. 직업훈련을 신청하게 된 동기는?

- ① 자발적
 ② 비자발적

3. 귀하가 직업훈련 받은 직종을 택하게 된 이유는?

- ① 내가 원하는 직종이어서
 ② 구청, 읍·면·동 사무소 직원의 권유로
 ③ 부모·친지의 권유로
 ④ 학원의 권유로
 ⑤ 기타 ()

4. (직업훈련을 받으면서 어려운 점이 있었다면) 어떤 점이 어려웠는지요(중퇴는 중퇴이유)? 우선순위에 따라 상위 2가지를 순번으로 적어주십시오.
()()
- ① 훈련기간동안의 숙식문제
② 가족들의 생계문제
③ 훈련직종이 적성에 맞지 않아서
④ 훈련내용이 부실해서
⑤ 훈련후 취업전망이 불투명할 것 같아서
⑥ 직업훈련원이 집에서 너무 멀어서
⑦ 직업훈련의 수준이 너무 어려워서
⑧ 기타 ()
5. 훈련기간에 대해서는 어떻게 생각하십니까?
① 적당하였다.
② 너무 길었다. ─
③ 너무 짧았다. ─ 적당한 기간은? ()개월
6. 교육훈련의 수준은?
① 수준이 너무 높아 이해하기가 어려웠다.
② 적당한 수준이었다.
③ 너무 낮은 수준이라서 낭비적인 점이 있었다.
7. 자격증을 취득하였는가?
① 취득하였다.
② 취득하지 못했다.
8. 자격증을 가지고 있다면, 자격증의 종류는?
① 기사 1급
② 기사 2급
③ 기능사 1급
④ 기능사 2급
⑤ 기능사보

9. 자격증을 가지고 있다면, 어떤 과정에서 취득하였는가?

- ① 직업훈련원
- ② 실업계 고교과정
- ③ 회사 입사후
- ④ 개인적으로 공부해서(학원과정 포함)
- ⑤ 기타

10. (직업훈련과정 중에) 귀하가 자격증을 취득하지 못했다면, 그 이유는?

- ① 훈련기간이 부족해서
- ② 훈련내용이 부실해서
- ③ 본인의 성실한 노력이 부족해서
- ④ 자격증 취득이 불필요한 것 같아서
- ⑤ 기타 ()

11. 직업훈련 직후에 바로 취업하였는가?

- ① 그렇다
- ② 아니다 --> 이 경우, 취업하기까지 기간이 얼마나 걸렸는가?
()년 ()개월

12. (취업한 경우) 취업경로는?

- ① 학교 선생님의 추천
- ② 학원의 추천
- ③ 친지·이웃의 소개
- ④ 공공 취업알선창구
- ⑤ 사설 취업소개소
- ⑥ 언론매체의 모집광고
- ⑦ 기타 ()

13. 직업훈련 직후에 취업한 직종은 직업훈련과 같은 직종이었는가?

- ① 동종
- ② 유사관련 직종
- ③ 다른 직종 -----> 16번으로

14. (동종이나 유사관련 직종이었던 경우), 현재까지 취업하고 있는가?
 ① 현재까지 취업하고 있다.
 ② 중간에 그만두었다. --> 그만두었다면, 그 취업했던 기간은?
 ()년 ()개월
15. (14번에서 ②를 택한 경우) 중간에 직장을 그만둔 주요 이유는?
 ① 더 좋은 보수의 직장을 구하기 위해
 ② 더 나은 근로환경의 직장을 구하기 위해
 ③ 건강상 이유때문에
 ④ 학업을 계속하기 위하여
 ⑤ 기타 ()
16. 귀하는 현재 취업하고 있는가?
 ① 그렇다
 ② 아니다
 ③ 시간제 일을 하고 있다
17. 직업훈련을 받은 직종과 현직업과의 관계는?
 ① 동종
 ② 유사관련 직종
 ③ 다른 직종
18. 직업훈련 이수후 직장이동의 횟수와 평균 근무기간은?
 ()회 ()개월
19. 직업훈련으로 인한 소득증대 효과는 ?
 ① 소득증대효과가 매우 컸다.
 ② 다소 효과가 있었다.
 ③ 별로 효과가 없었다.
 ④ 전혀 효과가 없었다.
20. 현재 직장에 대한 만족도는?
 ① 매우 만족하고 있다.
 ② 만족한다.
 ③ 그저 그렇다.
 ④ 불만족하다.
 ⑤ 모르겠다.

Ⅲ. 低所得層 就業慾求 調査票

조사표번호 :

취업욕구조사

주 소	시 · 도	구 시 군	동 읍 면	아파트 · 리	동 · 번지	호 (통 반) 호
가구주성명		응답자성명		전화번호		
방문회수	방문일시	방문결과			지도원검토결과	
1차	월 일 시 분부터 시 분까지	☐ 1. 완료 ☐ 4. 응답거절 ☐ 2. 장기출타 ☐ 5. 이사 ☐ 3. 외출 ☐ 6. 기타()			☐ 양호 ☐ 약간 수정 ☐ 채방문 지 시	
2차	월 일 시 분부터 시 분까지	☐ 1. 완료 ☐ 4. 응답거절 ☐ 2. 장기출타 ☐ 5. 이사 ☐ 3. 외출 ☐ 6. 기타()			☐ 양호 ☐ 약간 수정 ☐ 채방문 지 시	
3차	월 일 시 분부터 시 분까지	☐ 1. 완료 ☐ 4. 응답거절 ☐ 2. 장기출타 ☐ 5. 이사 ☐ 3. 외출 ☐ 6. 기타()			☐ 양호 ☐ 약간 수정 ☐ 채방문 지 시	
조사원성명	(인)		지도원성명	(인)		

1. 가구원 일반사항													
다음은 집에서 함께 살고 계신 분들에 관한 질문입니다.													
	2 이 름	3. 가구주와의 관계	4. 성	5. 연 령		6. 교육정도		7. 결혼상태	8. 경제활동		9. 사회보험		조사원 접촉여부
				생년월일	만나이	학 교	졸업여부		활동분야	종사상의 지위	연 금	의료보험	
1. 가구원 일련 번호	가족과 가족이 아니라도 현재 태에서 함께 살고 있는 모든 분들의 이름을 가구주부터 차례로 말씀하여 주십시오.	이분은 가구주와 어떤 관계입니까?	이분은 남자인가, 여자인가?	이분의 생년월일은 언제입니까? 양력입니까? 음력입니까? (※ 조사원은 출생년도를 모를 경우 따를 물어서 정확한 생년월일을 기재하십시오).	(조 사 원 은 음 령 인 경 우 연령조 건표 를 보 고 기록 하 십 시 요)	이분은 학교를 어디까지 다니셨습니까? 일반학교입니까? 특수학교입니까?	이분은 결혼하셨습니다가? 사실상의 결혼상태를 말씀해주십시오.	현재 어떤 일에 종사하고 계십니까? (조사원은 다니고 있는 직장과 하는 일을 질문하여 지침서의 직업분류표를 보고 기입하십시오.)	현재 어떤 위치에서 일하고 있습니까?	어느 연금제도에 가입해 있습니까?	어느 의료보험에 가입되어 있습니까?	(조 사 원 은 직 접 만 나 가 구 원 에 “√” 표 시 하 시 요)	
	01. 가구주		1. 남		01. 미취학	0. 비해당	0. 비해당(만 14세 이하)	0. 비해당	0. 미가입				
	02. 배우자		2. 여		02. 무학	1. 미 혼	01. 임傭공무원, 교원임직원 및 관리자	1. 자영업자	1. 직장의료보험				
	03. 자녀				03. 일반국민학교	2. 유배우	02. 전문가	2. 고용주	2. 공민연금				
	04. 자녀의 배우자				04. 일반중학교	3. 사 별	03. 기술공 및 준전문가	3. 상용근로자 (전일제)	3. 공무원연금				
	05. 부모				05. 일반고등학교	4. 이 혼	04. 사무직원	4. 상용근로자 (시간제)	4. 공무원연금				
	06. 형제자매				06. 특수학교 초등부	5. 별 거	05. 서비스근로자 및 판매근로자	5. 임시근로자	5. 사립학교 교직원연금				
	07. 조부모				07. 특수학교 중등부		06. 농업 및 어업숙련근로자	6. 일용근로자	6. 교육교직원연금				
	08. 배우자의 부모				08. 특수학교 고등부		07. 기능원 및 관련기능 근로자	7. 무급가족종사자	7. 군인연금				
	09. 배우자의 형제자매				09. 특수학교 전공과		08. 장차, 기계조작원 및 조립원						
	10. 기타 친족				10. 초급·전문대		09. 단순노무직 근로자						
11. 비혈연				11. 대학(교)		10. 군인							
				12. 대학원 이상		11. 학생/재수생							
						12. 주부(집안일, 가사)							
						13. 무직							
01	가구주			19 년 월 일 □ 양 □ 음									
02				19 년 월 일 □ 양 □ 음									
03				19 년 월 일 □ 양 □ 음									
04				19 년 월 일 □ 양 □ 음									
05				19 년 월 일 □ 양 □ 음									
06				19 년 월 일 □ 양 □ 음									
07				19 년 월 일 □ 양 □ 음									
08				19 년 월 일 □ 양 □ 음									
09				19 년 월 일 □ 양 □ 음									
10				19 년 월 일 □ 양 □ 음									
2. 가구특성													
조사원 기재 사항		1. 총 가구원 수											
		2. 세대(世代)수											
3. 가구원 전부가 버는 돈(총가 구소득)은 한 달 평균 얼마 나 됩니까? 월 _____ 만 원												만원	
4. 한 달 평균 지출액은 얼마입 니까? (저축은 지출에서 제 외) _____ 만원												만원	
5. 가구의 주된 수입원은 무엇입 니까? ① 가구주의 소득 ② 가구주의 가구원의 소득 ③ 연금이나 퇴직금 ④ 재산소득(부동산) ⑤ 저축이나 증권수익 ⑥ 생활보호 ⑦ 별거가족이나 친척 등의 지원 ⑧ 기 타 ()													
6. 현재 살고 계신 집은 어떤 형 태의 주택입니까? ① 단독주택(다가구용 단독주택 포함) ② 아파트 ③ 연립주택 ④ 다세대주택 ⑤ 비거주용 건물내 주택 (상가, 공장, 점포, 여관 등) ⑥ 비닐하우스, 움막, 판자집, 임시막사, 기타													

가구원번호:

* 질문 1~16은 여러분의 생활에서 평소에 느끼고 있는 것에 대한 질문입니다.

** 질문 1~5는 다음 다섯개 중 가장 가까운 것 하나를 선택하십시오.

매우	그렇다	보통이다	그렇지	매우	그렇
그렇다			않다	지	않다
+-----+-----+-----+-----+					
1	2	3	4	5	

1. 일은 즐거운 것이다. ()
2. 일의 댓가가 더 주어진다면 근로시간을 연장할 것이다. ()
3. 일하지 않아도 될 정도의 소득이 있어도 일할 것이다. ()
4. 여가시간보다도 근로시간이 중요하다. ()
5. 일할 능력이 있는데도 일하지 않는 것은 잘못이다. ()
6. 당신이 일을 하고 있거나 하고자 하는 가장 큰 이유는? ()
 - 1) 주택자금 마련
 - 2) 자녀교육비 충당
 - 3) 질병치료
 - 4) 생활비 마련
 - 5) 자동차 구입
 - 6) 명예유지
 - 7) 성취감
 - 8) 기타 ()

7.당신의 생활이 어렵게 된 원인은 무엇이라고 생각합니까?(2개선택)(,)

- 1) 가난한 집에서 태어남
- 2) 저학력
- 3) 기술이 없음
- 4) 도시로의 이주
- 5) 갑작스런 사고
- 6) 사업실패
- 7) 질환 혹은 장애
- 8) 나이가 많아서
- 9) 기타 ()

8. 귀하는 현재의 어려운 생활에서 보다 나아지기 위해 가장 절실하게 도움이 필요한 부분은 무엇이라 생각합니까? ()

- 1) 질병으로 인한 의료비 지원
- 2) 세대의 취업알선
- 3) 사업자금 보조
- 4) 자녀교육비 보조
- 5) 기타 ()

9. 귀하의 경제적인 어려움을 해소하기 위해서는 어느 부분에 어느 만금이 필요하다고 생각하십니까?(가장 절실하게 필요하다고 생각되는 부분에 대해 답하십시오)

- 1) 의료비 ()만원
- 2) 사업 자금 ()만원
- 3) 자녀교육비 ()만원
- 4) 빚청산 ()만원
- 5) 취업기술훈련 ()만원
- 6) 기타 ()만원

10. 귀하의 가족중 근로능력이 있는 세대원이 있다면 소득향상을 위해 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- 1) 직업훈련
- 2) 사업자금
- 3) 교육비 지원(높은 학력)
- 4) 건강문제(질병치료)
- 5) 기타 ()

11. 노령이나 장애·질병으로 인해 정상적 근로능력이 불가능한 세대원이 소득을 벌 수 있는 방법은 무엇이라고 생각하십니까? ()
- 1) 정부의 복지서비스 확대(취로 등)
 - 2) 영세자영업(가판점, 노점상 등)
 - 3) 노인 혹은 장애인 전용공장(공동작업장 등)
 - 4) 단순작업에 대한 취업알선
 - 5) 방법이 없음
 - 6) 기타 ()
12. 귀하의 생활수준 향상을 위해 가장 큰 기여를 할 것이라고 기대하는 부분은 무엇입니까? ()
- 1) 자녀의 취업으로 인한 소득증가
 - 2) 정부의 복지서비스 증가
 - 3) 본인의 노력으로 인한 소득증가
 - 4) 기대하지 않는다
 - 5) 질병자의 질병완치로 인한 지출감소
 - 6) 기타 ()

**** 질문 13~16은 다음 다섯개 중 가장 가까운 것 하나를 선택하시오.**

매우 그렇다 보통이다 그렇지 매우 그렇
그렇다 않다 지 아니다

+-----+-----+-----+-----+

1 2 3 4 5

13. 이웃사람과 잘 어울리는 편입니까? ()
14. 여럿이 함께 일하는 것을 좋아하십니까? ()
15. 다른 사람보다 앞장서서 일하는 것을 좋아하십니까? ()
16. 거주하고 계신 지역은 이웃끼리 협력이 잘 되는 편입니까? ()

* 다음 질문 17-26은 협동조합과 관련된 질문입니다.

* 소비협동조합이란 소비자들이 함께 모여 조합을 구성하여 공동구입함으로써 생활에 필요한 물건을 보다 싼 가격에 믿고 구입하고자 하는 것임. 지금 현재 전국에 200여개의 소비협동조합이 구성되어 있음.

* 신용협동조합이란 지역내 사람들끼리 조합을 구성하여 자금이 여유가 있을 때 예금하고 부족할때 쉽게 대출하는 일종의 작은 은행을 만드는 것임. 초기에는 법적요건을 갖추기가 쉽지 않으나 현재 전국에 1600여개의 협동조합이 구성되어 있음.

* 생산자협동조합이란 어떤사업을 함에 있어서 단독으로 할때 생길 수 있는 자금부족 등의 문제를 해결하기 위하여 마음에 맞는 사람끼리 사업체를 구성하여 동업을 하는 것임. 현재 우리나라에서는 초기단계로 20여개정도있으나 스페인 등에서는 크게 성공하여 국가의 주요기업형태가 되고 있음.

17. 식료품은 주로 어디서 구입하시고 계십니까? ()

- 1) 수퍼마켓
- 2) 이웃가게
- 3) 노점
- 4) 재래시장
- 5) 기타 ()

18. 생활용품(치약,비누 등)은 주로 어디서 구입하시고 계십니까? ()

- 1) 수퍼마켓
- 2) 재래시장
- 3) 이웃가게
- 4) 기타()

19. 내구재(텔레비전,냉장고 등)는 주로 어디서 구입하시고 계십니까? ()

- 1) 대리점
- 2) 백화점
- 3) 전기전자상가 (용산, 청계천 등)
- 4) 기타

20. 의복류는 주로 어디서 구입하시고 계십니까? ()
- 1) 전문 의류 판매점
 - 2) 가까운 재래시장
 - 3) 백화점
 - 4) 의류종합시장 (남대문시장, 동대문시장 등)
 - 5) 기타
21. 현재 구입하는 상품을 더 저렴하게 구입할 수 있는 방법이 있습니까?()
- 1) 있다
 - 2) 없다
22. 주민들이 이들 상품을 공동으로 구입하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까? ()
- 1) 필요하다.
 - 2) 필요없다.
23. 당신은 자금의 여유가 있을 때 어떻게 관리하고 계십니까? ()
- 1) 은행에 예금
 - 2) 기타 금융기관에 예금
 - 3) 친척에게 빌려줌
 - 4) 이웃에게 빌려줌
 - 5) 그냥 가지고 있음
24. 당신은 자금이 필요할 때 어떻게 조달하고 계십니까? ()
- 1) 은행에서 대출
 - 2) 기타 금융기관에서 대출
 - 3) 신용카드로 빌림
 - 4) 친척에게서 빌림
 - 5) 이웃에서 빌림
25. 여러분들(아파트단위, 동단위 등)이 자발적으로 신용조합을 만들어 저축하고 대출할 수 있다면 참여할 의사가 있습니까? ()
- 1) 있다
 - 2) 없다.

26. 각종 가내수공업품을 만들거나 지역내 환경사업 등을 수행할 수 있는 자발적인 협동조합을 만든다면 참여할 의향이 있습니까? ()
- 1) 있다
 - 2) 없다.

* 질문 27~34는 15세 이상의 취업자에게만 해당되는 질문입니다.
* 15세 이상의 무직자는 질문 35로 가시오.

27. 어떤 직장에 다니고 계십니까? ()
- 1) 파출부 및 막노동 등의 일일고용자
 - 2) 임시고용(아파트 용역, 청소원)
 - 3) 자영업
 - 4) 일반사업체
 - 5) 정부 및 정부관련기관
28. 현재 다니고 계신 직장의 종사자수는 어느 정도입니까? ()
- 1) 5인 미만
 - 2) 5~9인
 - 3) 10~29인
 - 4) 30~99인
 - 5) 100~299인
 - 6) 300~499인
 - 7) 500인 이상
29. 현재의 직업을 포함하여 지금까지 직업에 종사한 전체 기간은 얼마나 됩니까? _____년 _____개월
30. 한달 평균 몇 일 근무하십니까 ? 월 _____일
31. 현재의 일을 통한 월평균수입은 얼마나 됩니까 ?(상여금, 수당 등을 모두 포함한 것이며, 자영업자나 고용주인 경우에는 순소득을 말함)
월 _____만원
32. 현재의 직업에 대해 어느 정도 만족하십니까? ()
- 1) 매우 만족한다
 - 2) 약간 만족한다
 - 3) 그저 그렇다
 - 4) 약간 불만족스럽다
 - 5) 매우 불만족스럽다

33. 현재의 직업생활에서 가장 큰 애로사항은 무엇입니까? ()

- | | |
|------------------|------------------|
| 01) 따분하다 | 07) 적성과 맞지 않는 업무 |
| 02) 낮은 수입 | 08) 장애인에 대한 차별대우 |
| 03) 직장내 인간관계 | 09) 작업환경 미비 |
| 04) 승진문제 | 10) 출퇴근 불편 |
| 05) 업무과다 | 11) 건강(질병) |
| 06) 능력(학력,기술) 부족 | 12) 기타 () |

34. 현재 이직을 생각하고 계십니까? ()

- 1) 예 → 질문 44번으로
2) 아니오 → 조사종료

* 질문 35-44번은 무직자에 해당되는 질문입니다.

35. 과거에 직장을 다니신 적이 있습니까? ()

- 1) 있다
2) 없다 → 질문 43으로

36. 가장 최근에 어떤 직장에 다니셨습니까? ()

- 1) 파출부 및 막노동 등의 일일고용자
2) 임시고용(아파트 용역, 청소원)
3) 자영업
4) 일반사업체
5) 정부 및 정부관련기관

37. 가장 최근에 다니셨던 직장의 종사자수는 어느 정도였습니까? ()

- | | |
|-----------|-------------|
| 1) 5인 미만 | 5) 100~299인 |
| 2) 5~9인 | 6) 300~499인 |
| 3) 10~29인 | 7) 500인 이상 |
| 4) 30~99인 | |

38. 그동안 직업에 종사한 전체 기간은 얼마나 됩니까?

_____년 _____개월

39. 한달 평균 몇 일이나 근무하셨습니다 ? 월 _____일

40. 가장 최근의 일을 통한 월평균수입은 얼마나 되었습니까 ?(상여금, 수당 등을 모두 포함한 것이며, 자영업자나 고용주인 경우에는 순소득을 말함) 19()년, 월평균 _____만원

41. 과거의 직업에 대해 어느 정도 만족하십니까? ()

- | | |
|------------|--------------|
| 1) 매우 만족한다 | 4) 약간 불만족스럽다 |
| 2) 약간 만족한다 | 5) 매우 불만족스럽다 |
| 3) 그저 그렇다 | |

42. 이직을 하신 주된 이유는 무엇입니까? ()

- | | |
|-------------------|----------------|
| 1) 수입이 적어서 | 6) 출퇴근이 불편하여 |
| 2) 승진이 어려워 | 7) 질병 때문에 |
| 3) 일이 적성에 맞지 않아서 | 8) 일이 능력에 안맞아서 |
| 4) 직장에서의 대인관계 때문에 | 9) 타의에 의하여 |
| 5) 작업환경이 부적합하여 | |

43. 현재 일을 안하고 계신 가장 주된 이유는 무엇입니까? ()

- 01) 장애가 심해서 일하기 어려우므로
- 02) 질병 때문에
- 03) 기술이나 능력이 없어서
- 04) 나이 때문에(고령, 은퇴)
- 05) 적합한 직종이 없어서
- 06) 고용주가 기피하여
- 07) 사회생활할 자신이 없어서
- 08) 통근이 어려워서
- 09) 일하고 싶지 않아서
- 10) 취업할 필요가 없어서
- 11) 취업시 직장에서의 차별이나 남의 시선이 싫어서
- 12) 가족의 반대로
- 13) 결혼준비 중
- 14) 진학준비 중
- 15) 기타()

* 질문 44-53번은 무직자 혹은 이직을 원하는 사람에게 대한 질문입니다..

44. 취업을 원하십니까? ()
 1) 예
 2) 아니오 —————> 조사종료
45. 어떤 업종에 취업하기를 원하십니까? ()
 01) 어떤 업종이든 상관없다 10) 금융, 보험업
 02) 농업, 수렵업, 임업, 어업 11) 부동산, 임대 및 사업서비스업
 03) 광업 12) 공공행정, 국방, 사회보장행정
 04) 제조업 13) 교육서비스업
 05) 전기, 가스, 수도사업 14) 보건 및 사회복지사업
 06) 건설업 15) 기타 공공, 사회·개인서비스업
 07) 도소매 및 소비자용품 수리업 16) 가사서비스업
 08) 숙박 및 음식점업 17) 국제 및 기타 외국기관
 09) 운수, 창고, 통신업
46. 보통사람들이 싫어하는 업종(3D업종)이라도 취업하실 의향이 있습니까?()
 1) 매우그렇다.
 2) 그렇다.
 3) 보통이다.
 4) 그렇지 않다.
 5) 매우 그렇지 않다.
47. 어떤 형태로 일하고 싶으십니까? ()
 1) 자영업 5) 임시고
 2) 고용주 6) 일일고
 3) 상용고(전일제) 7) 가족이 자영업하는 곳에서 일함
 4) 상용고(시간제)
48. 직장선택시 가장 우선적으로 고려하고 싶은 조건은 무엇입니까? ()
 1) 보수 4) 직장의 위치 7) 장래 발전가능성
 2) 직무 5) 안정성 8) 기타()
 3) 근무환경 6) 인간관계

49. 다음의 직업관련서비스중 필요한 서비스는? ()

- 1) 직업상담
- 2) 직업능력평가
- 3) 취업알선
- 4) 취업후 적응지도 사후관리
- 5) 직업훈련
- 6) 취업관련 정보제공

50. 직업훈련을 받고 있거나 받은 경험이 있습니까? ()

- 1) 받았다
- 2) 현재 받고 있다
- 3) 받지 않았다

51. 직업훈련을 받고 싶습니까? ()

- 1) 예
- 2) 아니오 → 조사종료

52. 어떤 직업훈련을 받기 원하십니까?(1 ~ 3가지 이내로 선택할 것)

(, ,)

- | | | |
|--------------------|------------------|------------|
| 01) 컴퓨터(전산정보처리) | 10) 제과, 제빵 | 19) 기계가공 |
| 02) 전화교환 | 11) 편물 | 20) 금형 |
| 03) 산업디자인 | 12) 피아노조율 | 21) 자동차 정비 |
| 04) 도장 | 13) 의상(봉제) | 22) 배관 |
| 05) 금은보석가공 | 14) 자수 | 23) 가구제작 |
| 06) 자개, 철보 | 15) 건축도장, 건축목공 | 24) 중장비 운전 |
| 07) 공예 | 16) 전기·전자기기 수리 | 25) 이·미용 |
| 08) 인쇄, 사진, 식자, 청타 | 17) 도배 | 26) 요리 |
| 09) 제화 | 18) 금속주조(선반, 밀링) | 27) 기타() |

53. 어디서 직업훈련을 받고 싶습니까? ()

- | | |
|---------------------|---------------|
| 1) 장애인복지관 | 6) 일반사회복지관 |
| 2) 장애인직업훈련원 | 7) 학교 |
| 3) 기타 장애인관련 시설 및 기관 | 8) 공장이나 회사내에서 |
| 4) 공공직업훈련원 | 9) 기타() |
| 5) 사설학원 | |

* 질문 54-61은 자영업을 원하시는 분에 대한 질문입니다..

54. 하고자 하는 사업의 종류는 무엇입니까? ()
- 1) 음식점 (종류:)
 - 2) 판매업 (종류:)
 - 3) 가내공업 (종류:)
 - 4) 이·미용업 (종류:)
 - 5) 인장업 (종류:)
 - 6) 수선업 (종류:)
 - 7) 기타 (종류:)
55. 원하시는 사업 참여자수는 몇명입니까? ()
- 1) 1인 2) 2인 3) 3인 4) 4인 5) 기타 (인)
56. 참여자수가 2인 이상인 경우, 다음중 누구와 같이 일하는 것이 좋다고 생각합니 까? ()
- 1) 가족 2) 친척 3) 고용인 4) 기타 ()
57. 총소요 비용은 얼마나 됩니까? ()
- 1) 1000만원 이하
 - 2) 2,000만원 이하
 - 3) 3,000만원 이하
 - 4) 4,000만원 이하
 - 5) 5,000만원 이하
 - 6) 기타 (만원)
58. 총소요비용 중 자기자본이 차지하는 비중은? ()
- 1) 10%이하 2) 20%이하 3) 30%이하
 - 4) 40%이하 5) 50%이하 6) 기타 (%)
59. 부족한 자본은 어떠한 방법으로 조달할 계획인지 우선 순위대로 기재해 주십시오. (, , , , ,)
- 1) 은행 2) 기타금융기관 3) 사채 4) 정부융자 5) 친척 6)기타

60. 사업을 위하여 어떤 지원이 필요합니까? 우선순위대로 기재해 주십시오.

(, , ,)

- 1) 사업자금 융자 2) 사업정보 제공
- 3) 사업기술 제공 4) 사업개시후 사후관리

61. 사업개시후 예상 월 순수입액은? ()

- 1) 50만원 이하 2) 100만원 이하
- 3) 150만원 이하 4) 200만원 이하
- 5) 300만원 이하 6) 기타 (만원)