

정책보고서 2006-25

근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안

노대명 김안나 류만희
이인재 이찬진 최승아

한국보건사회연구원
보 건 복 지 부

목 차

<제 1 부 : 자활지원제도의 개편방향과 추진전략>

제1장 서 론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구방법	3
제2장 자활사업의 구조와 현황	5
제1절 자활사업의 도입 및 개편배경	5
제2절 자활사업의 현행 구조	7
제3절 자활사업의 추진현황	9
제4절 자활사업의 성과와 문제점	12
제3장 자활지원제도의 개편방향	17
제1절 근로빈곤층과 자활사업	17
제2절 한국과 외국의 자활지원제도 특성 비교	22
제3절 자활지원제도의 개편방향	27
제4절 신규(新舊) 자활지원제도의 비교	36
제4장 제도개편의 주요 내용	39
제1절 지원대상의 선정 및 분류	39
제2절 사업참여자에 대한 급여와 인센티브	46
제3절 자활지원을 위한 프로그램	55
제4절 자활지원을 위한 전달체계	67

제5장 결론 및 정책제안	77
제1절 연구결과의 함의	77
제2절 정책제안	80

<제 2 부 : 자활지원제도 개편을 위한 법률체계 구성방안>

제1장 연구목적	83
제2장 타 법률과 자활지원법의 관계	84
제3장 자활지원법안의 체계와 구성	86
참고문헌	91
1. 국내문헌	91
2. 국외문헌	95

- 제 1 부 -

자활지원제도의 개편방향과
추진전략

제1장 서론

제1절 연구목적

- 본 연구는 근로빈곤층의 자활지원을 활성화하기 위해 국민기초생활보장법에서 독립된 별도의 자활지원에 관한 법률을 도입하는 방안을 제안하는데 목적이 있음¹⁾
 - 새로운 법률의 명칭은 '자활'이라는 용어를 삭제하고 새로운 명칭²⁾으로 제안하고자 함
 - 법률 명칭에서 '자활'이라는 이미 잘 알려진 명칭을 삭제하는 것은 지난 6년간 사업추진과정에서 확인하였던 것처럼, 이 표현이 참여자와 일반국민 모두에게 과거 존재했던 특정 사업의 부정적 이미지를 연상시키기 때문임
 - ※ 법률의 명칭은 향후 공모방식을 통해 결정하는 것이 보다 바람직할 것임

- 자활지원제도를 국민기초생활보장법으로부터 분리하는 가장 큰 이유는 성격이 다른 두 개의 제도를 하나의 법체계로 운용함으로써 발생하는 문제점을 해소하여 정책의 시너지 효과를 극대화하기 위한 것임. 좀더 구체적으로 설명하면 아래와 같음
 - 현 기초생활보장제도 수급자를 주요 지원대상으로 하는 자활사업은 시행 6년이 지난 현재 지원의 사각지대에 놓인 비수급빈곤층 및 차상위층 중심

1) 본 자료는 2006년 7월 보건복지부 근로연계복지팀으로부터 의뢰받은 『근로빈곤층 자활지원 법률체계에 대한 연구』의 일환으로 작성된 것임

2) 법률의 명칭은 전체 근로자가 아닌 저소득층 또는 빈곤층 근로자를 대상으로 하며, 단순한 고용서비스 지원이 아닌, 고용과 복지의 통합적 서비스 제공이라는 점을 모두 담아할 것임

사업으로 전환하고 있어, 지원대상을 재설정할 필요가 있음

- 생계보장을 일차적 목표로 하는 기초생활보장제도의 제도적 구성과 빈곤 탈출을 목표로 하는 자활사업이 갈등함에 따라, 근로빈곤층의 인적자본개발 및 구직노력을 촉진할 수 있도록 제도의 구성체계와 내용을 재구성할 필요가 있음

※ 자활지원제도 개편은 근로빈곤층이 일을 통해 소득이 증가하면 기초생활보장제도 수급자격을 박탈당하게 되는 문제를 본원적으로 해결하려는 시도의 일환임. 그것은 근로소득공제나 개별급여의 수급기준 차등화를 통해 작동할 수 있음

- 지역단위에서 고용·복지서비스를 유기적으로 연계·지원하고, 사회서비스 공급인력을 육성하여 지역사회의 서비스 수요에 대처할 수 있도록 하기 위해서는 자활지원제도의 법체계와 지원인프라를 전면적으로 개편할 필요가 있음

□ 본 연구진은 <근로빈곤층 자활지원 법률체계 도입방안 연구>에 착수함에 있어 현 자활사업에 대한 종합적인 평가를 토대로 다음과 같은 원칙에 따라 개편방향을 마련해야 한다는 인식을 공유하였음

- 새로운 법률은 근로빈곤층에게 생계급여에 대한 조건을 강제하기보다, <희망의 조건>을 제시함으로써 사업참여자들이 자신의 미래 삶에 대한 희망을 토대로 적극적으로 사업에 참여할 수 있게 해야 한다는 것
- 자활지원 프로그램을 설계함에 있어서 '형식적인 사업운영'을 지양하고, 참여자가 실제로 취업에 이를 수 있도록 유용한 직업기술을 전수하거나, 땀 흘린 만큼 그에 상응하는 대가를 받을 수 있게 해야 하는 것

3) <희망의 조건>이란 자활사업이 지향해야 할 이념에 대한 민간전문가의 의견을 수렴하는 과정에서 김홍일 신부(사회적기업 지원센터 소장)가 강조했던 것으로, 근로빈곤층 스스로 사업에서 희망을 발견하게 하는 것이 중요하며, 새로운 제도는 이 점에 착안하여 설계되어야 한다는 시사점을 가짐

- 자활지원 법률체계를 개편하더라도 그것이 지속가능하려면, 관련 부처가 여타 고용·복지정책과의 관계정립 및 자활지원 인프라 확충 등을 위해 지속적인 노력을 해야 한다는 것

제2절 연구방법

- 본 연구는 자활지원제도 개편과 관련된 지난 수년간의 선행연구를 검토하여, 많은 한계전문가의 의견을 수렴하는데 많은 노력을 기울였음
 - 1996년 자활사업이 태동한 이후 발표되었던 많은 선행연구를 검토함으로써 자활사업의 당면문제와 개편방안에 대한 의견을 수렴하고자 하였음
 - 그 중에서도 2004년 한국보건사회연구원과 한국노동연구원이 발표한 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』에서 많은 시사점을 도출하였음
- 자활사업의 추진현황과 문제점에 대해서는 행정집계자료 등에 대한 분석을 통해 개편의 필요성 및 개편방향에 대한 시사점을 도출하였음
 - 2006년 8월 현재 기초생활보장제도 수급자 전체에 대한 <복지행정전산망> 자료를 활용하여 기초분석을 시도하였음
 - 지난 수년간 보건복지부가 발표한 <자활사업 추진현황>과 관련된 각종 행정집계자료를 분석함으로써 자활사업 및 자활사업 참여자에 대한 실태분석을 하였음
 - 자활정보센터를 통해 취합되고 있는 자활후견기관 사업현황에 대한 <월보자료>를 분석함으로써 현재 가장 큰 규모의 사업을 시행하고 있는 민간기관의 사업성과 및 한계를 파악하고자 하였음4)

4) 아울러 자활정보센터 내부에서 전국의 자활후견기관을 대상으로 실시했던 조사자료의 사용을 허락해 준 점에 대해 감사한다.

- 자활사업이 당면하고 있는 문제점을 이해하기 위해 민간단체 실무자의 의견을 수렴하고자 노력하였음
 - 전체 연구진은 연구과정에서 자활후견기관 협회 및 자활후견기관 서울지부의 관장 및 실무자의 의견을 수렴하는 회의를 수차례 개최하였으며, 이를 통해 자활사업 프로그램의 문제점과 개선방안, 자활후견기관 지원체계 개편방안 등에 대한 다양한 의견을 수렴하였음⁵⁾
 - 또한 지역 자활후견기관 등 일선에서 자활사업을 담당하는 실무진과의 현지 회의를 통해 자활지원제도가 안고 있는 문제점을 파악하고자 하였음

5) 자활사업의 현장에서 바쁜 와중에도 연구진들의 무리한 회의개최에 기꺼이 협조해 준 정호성 자활후견기관 서울 지부장에게 감사한다.

제2장 자활사업의 구조와 현황

제1절 자활사업의 도입 및 개편배경

□ 우리사회에서 자활사업은 경제성장 정도, 민주주의의 발전, 시민사회의 성숙도 등에 따라 몇 개의 단계로 변화해 왔으며, 이는 발전의 과정으로 이해할 수 있음

- **자활사업의 전기(前期) (1961년~1979년)** : 저발전 및 보편적 빈곤상태에서 국가주도로 실시된 새마을운동이 지역단위 생산조직을 구축하고, 산업화에 필요한 노동력을 공급함으로써 보편화된 빈곤문제를 해결하던 국면

· 1961년 <생활보호법>이 제정됨에 따라 공공부조제도가 제한적으로나마 출범

· 1968년 <자활지도에 관한 임시 조치법>이 제정되어 저소득층 근로능력자를 대상으로 하는 취로사업이 실시

- **자활사업의 태동기 (1980년~1996년)** : 고도성장시기로 제조업을 중심으로 시장부문이 대규모의 일자리를 창출함에 따라 노동과 자본 간에 수익의 배분을 둘러싼 갈등이 심화되고, 민주화 과정에서 점진적으로 소득분배구조가 개선되던 국면

· 1981년 생활보호대상자의 취업과 자활을 지원하는 직업훈련사업 실시

· 1982년 <생활보호법 전면개정>으로 자활지원을 위한 자활보호제도 도입

· 1990년대 초반 자활사업의 모태가 되었던 생산공동체 운동이 태동

- 1996년 4개소의 자활지원센터를 민간비영리단체에 위탁하여 운영
- **자활사업의 확장기 (1997년~현재)** : 외환위기 이후 시장실패로 인한 대량 실업과 빈곤을 증가문제를 해결하기 위해 국가가 자활지원제도를 전국단위로 확대하고, 개입방식에 있어서도 국가와 시민사회의 파트너십을 구축했던 국면
 - 1998년 공공근로사업 민간위탁을 통해 사업의 대량화, 전국화
 - 1999년 <국민기초생활보장법> 제정에 따른 자활사업의 제도화 (2000년 10월 시행)
 - ※ 노동부의 자활사업 참여로 근로연계복지(Welfare to Work)로 방향정립
 - 2001~2004년 전국에 걸쳐 242개의 자활후견기관을 지정
- **현행 자활사업은 국민기초생활보장법 제정에 따라 근로능력이 있는 실직수급자의 자활지원을 위해 출발하여 지금에 이르고 있음. 하지만 경제사회환경의 급박한 변화 등에 따라 자활사업의 내용을 보다 정교하게 개편해야 할 필요성이 제기되고 있음**
 - 국민기초생활보장법 제정시점에 조건부과 규정이나 자활사업에 대한 구체적인 내용이 고려되지 않았다는 것은 주지의 사실
 - 자활사업 설계당시 근로빈곤층에 대한 정보가 부족하여, 그 규모와 특성 그리고 욕구에 대한 정확한 이해가 힘들었다는 점
 - ※ 근로빈곤층에 대한 연구가 본격화된 것은 2002~2003년 이후이며, 그 이전까지는 그 규모에 대해서도 조차 정확한 정보가 부재
 - 지금은 자활사업 확장기를 통해 누적되었던 제도적, 실천적 문제점을 근본적으로 해결하기 위해 제도개편을 추진해야 하는 국면

- 자활사업이 기대했던 성과를 도출하지 못함에 따라 발생하는 문제점을 해결하고, 지난 수년간 보여주었던 잠재력을 개발하기 위해 제도 개편이 필요
- 제도개편은 자활사업을 활성화하는데 필요한 자원의 투입과 관련해 정부의 적극적인 사업추진의지를 확인한다는 또 다른 의미를 갖고 있음

□ 그리고 지난 수년간 새롭게 추진되고 있는 근로빈곤층을 위한 다양한 지원 프로그램을 보다 종합적인 관점에서 재설계함으로써 중복과 충돌을 최소화해야 하는 국면임

- 유관 프로그램으로는 저소득층 실직자를 위한 사회적 일자리 사업, 저소득층 취업자를 위한 근로소득보전제도(EITC), 근로빈곤층을 위한 자산형성지원제도(IDA), 저소득층을 위한 소액창업지원제도(Micro-Credit) 등을 들 수 있음
- 물론 자활지원제도 개편을 통해 모든 사업을 통합하는 것은 불가능하며, 각자 전문화된 사업을 발전시키며 사업간 유기적 관계를 구축하여 시너지 효과를 극대화하는 노력이 필요한 것으로 판단됨

제2절 자활사업의 현행 구조

□ 자활사업은 기초생활보장제도에 기반하고 있으며, 기초생활보장제도는 빈곤층에 대한 소득보장을 사회권으로 정립한 역사적 의미를 지님

- 기초생활보장제도는 ①생존권 보장의 원리, ②국가책임의 원리, ③최저생활보호의 원리, ④무차별 평등의 원리, ⑤보존성의 원리, ⑥자립조장의 원

리에 기초

- 과거 생활보호법이 근로능력이 없는 집단을 우선 보호하였다면, 기초생활보장제도는 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서도 동등한 소득보장을 하는 제도를 정립

□ 자활사업은 국민기초생활보장법 상 하나의 급여이나 타 급여의 수급에 영향을 미친다는 점에서 매우 독특한 위상을 갖고 있음

- 국민기초생활보장법은 제7조 1항을 통해 <자활급여>를 규정하고 있음. 하지만 자활급여를 자활사업으로 제도화시킨 핵심 조문은 제9조 5항의 <조건부수급> 규정임

※ 제9조(생계급여의 방법) ⑤ 보장기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다. 이 경우 보장기관은 제28조의 규정에 의한 자활지원계획을 감안하여 조건을 제시하여야 한다.

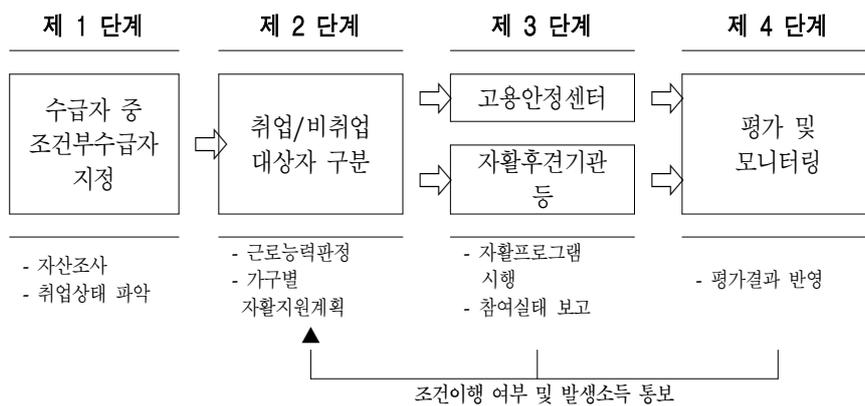
- 자활사업이 급여이자 제재(Sanction)라는 특이한 위상을 갖게 된 이유는 실직수급자에 대한 조건부과를 통해 '기초생활보장제도 도입으로 인한 복지존성 확대'라는 비판을 사전에 예방함으로써 제도를 정착시켜야 할 필요성이 있기 때문

□ 자활사업의 기본구조 및 사업의 흐름은 아래 [그림 1]과 같음

- 사회복지전담공무원은 수급자 상담을 통해 연령, 근로능력 유무, 가구여건, 지역여건 등을 고려하여 조건부수급자로 지정(직권에 의한 지정)
- 조건부수급자는 근로능력판정을 통해 취업대상자와 비취업대상자로 분류하여, 전자는 노동부 고용지원센터에, 후자는 사회복지전담공무원이 개별 프로그램에 의뢰

- 자활프로그램은 취업알선, 직업훈련, 사회적응, 지역봉사, 자활근로, 자활공동체 등으로 구성되어 있으며, 자치단체, 민간위탁기관 등에 의해 프로그램을 진행
- 프로그램 수행기관은 참여자 중 수급자에게 소득이 발생하는 경우, 이를 사회복지전담공무원에게 통보하여 수급자 가구에 대한 급여에 반영하는 방식을 적용

[그림 1] 현행 자활사업의 흐름도



제3절 자활사업의 추진현황

- 기초생활보장 수급자는 2004년부터 점진적인 증가세를 보이며, 조건부수급자 규모는 2001년 말 56천명에서 2005년 말 34천명으로 감소하고, 차상위층 참여가 증가하는 추세

<표 1> 조건부수급자 및 자활사업 참여자 추이

(단위: 명)

	전체수급자	근로능력자	취업수급자	조건부수급자	자활사업 참여자		
					소계	수급자	차상위층*
2000년 12월	1,488,874	369,863	226,697	70,591	-	-	-
2001년 12월	1,419,995	323,000	180,000	56,000	55,000	39,000	16,000
2002년 12월	1,352,473	300,000	179,176	38,339	57,000	45,000	12,000
2003년 12월	1,374,405	300,254	166,285	32,504	59,862	42,907	16,955
2004년 12월	1,402,932	308,482	165,101	33,349	60,946	42,143	18,803
2005년 12월	1,425,684	325,300	170,148	34,426	57,266	38,586	18,680

주: 수급자는 일반수급자 포함, 차상위층은 비수급빈곤층과 차상위층을 포함하며, 기금사업 참여자는 제외

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 및 기초생활보장팀 내부자료 각 년도

□ 2005년 말 현재 자활프로그램별 참여자 현황을 보면, 근로유지형 자활근로 사업이 가장 큰 비중을 차지하며, 사회적 일자리형 자활근로가 빠른 속도로 증가하는 추세. 노동부 자활사업은 약 1천명이 참여

<표 2> 프로그램별 자활사업 참여자 현황

(단위: 명)

참여인원	정부 자활사업 참여(A)										
	계 (a+b)	소계 (a)	복지부(a)							창업 지원등 기타	노동부 (b)
			자활근로					지역봉 사· 사회적 응프로 그램			
			시장 진입형	사회적 일자리 형	인턴형	근로 유지형	지자체 형				
분기	57,266	55,977	6,003	13,441	225	24,490	4,036	2,960	4,822	1,289	
누계 (실인원)	91,067	82,975	9,484	21,792	426	34,240	5,243	4,558	7,232	8,092	

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료(2005년 4/4분기)

□ 수급유형별로 자활사업 참여현황을 보면, 수급자 유형에 관계없이, 자활근로 사업 참여자가 가장 많고, 직업훈련 등 기타 프로그램은 취약한 상황으로 나타나고 있음

<표 3> 수급유형별 자활사업 참여현황

(단위: 명)

구 분	합계 (A+B)	복지부 (시군구 자활사업프로그램)						노동부 계(B)
		계(A)	자활근로	지역봉사	사회적응 프로그램	자활 공동체/ 개인창업	공동 작업장/ 취업기타	
총계	57,266	55,977	48,195	2,333	627	2,441	2,381	1,289
조건부 수급자	30,747	364	24,083	2,070	480	747	2,159	1,208
자활특례자	0	0	4,430	28	27	292	177	
일반수급자	2,885	2,804	2,366	226	118	78	16	81
차상위계층	18,680	18,680	17,316	9	2	324	29	

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료(2005년 4/4분기)

□ 자활사업은 지역별로 매우 큰 격차를 나타내고 있음. 이는 자활사업 참여자 중 조건부수급자와 차상위층의 분포를 살펴보면, 쉽게 확인할 수 있음

- 서울은 차상위층에 대한 자활근로사업 중 일부를 자체예산으로 지원함으로써 자활근로사업 참여자가 매우 큰 규모를 차지하고 있으나, 타 지역은 그 규모가 10~20% 수준
- 자활사업 참여자 중 조건부수급자 비율은 광주가 78.2%로 충북의 44.3%에 비해 약 34%에 달하는 격차가 나타나고 있음

□ 자활사업 중 자활공동체 및 자활근로사업의 규모는 아래와 같음

- 자활공동체는 총 439개(2,302명)이고, 그 중 인정공동체가 384개를 차지

- 자활근로사업은 2,014개(35,016명)이고, 근로유지형 사업을 포함
- 1인당 평균 수익금지급액은 분기당 2,530천원으로 월 약 80만원 수준

제4절 자활사업의 성과와 문제점

1. 자활사업의 성과

□ 탈수급을 기준으로 하는 공식 자활성공률을 살펴보면,

- 자활사업 참여를 통한 탈수급자는 계속 감소하여 2005년 말 현재 전체 참여자의 5% 수준으로 나타나고 있음⁶⁾. 단, 자활성공을 탈수급으로 간주하는 경우, 관련 공공부조제도의 취약한 근로유인체계를 간과한 부적절한 평가라는 비판이 존재

<표 4> 자활사업 참여를 통한 탈수급자 현황

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
자활성공률(%)	9.5	6.9	6.8	5.4	5.5

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료(2006).

□ 기술습득을 통한 취업경쟁력 향상 측면에서 성과를 보면,

- 자활사업 참여자의 직업기술 보유율은 32.9%로 근로빈곤층 전체의 직업기술 보유율이 28.8%인 것에 비해 약 4% 가량 높고, 공인기술자격 취득자 비중도 우세

6) 이러한 성공률 계측방식은 자활사업 전 참여자를 모수로 하고 있으나, 사실상 취업을 목표로 하지 않는 프로그램 참여자를 포함하여 성공률을 측정하는 것은 사업성과를 과소 추정하는 문제점을 야기. 업그레йд 자활근로사업 참여자를 대상으로 추정하는 경우, 탈수급자의 비율은 15% 수준으로 증가

- 이는 자활근로사업 등이 간병 및 청소사업 등의 분야에서 참여자 대상 교육훈련을 지속적으로 실시함에 따라 자격증 취득률이 증가하는 것으로 해석할 수 있음

<표 5> 자활사업 참여자의 직업기술 (2004년 기준)

(단위: %)

	근로빈곤층	자활사업 참여자 (2004년)
없 음	71.2	67.1
기술사	0.5	2.5
기능장	1.0	1.3
기 사	0.9	0.9
산업기사	0.2	0.4
기능사	4.5	6.8
기타공인면허자격증소지	5.3	4.4
자격증 없는 기능자	16.4	16.6
전 체	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2005), 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사』, 패널화된 원자료, 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사 - 부가조사』, 원자료.

- 지역사회 및 취약계층에 대한 기여도 측면에서 자활사업의 성과를 보면,
- 자활사업 중 수익창출을 지향하지 않는 사회적 일자리형 자활근로사업 등은 취약계층에게 필요한 사회서비스를 공급한다는 점을 중심으로 성과를 평가해야 함
 - 정영호 등(2005)에 따르면, 사회적 일자리형 자활근로사업 중 간병사업에 대한 비용편익분석 결과, 간병인 1인당 1일 약 4,322~6,208원의 순편익이 발생. 이는 간병사업이 현금급여를 지급하는 것보다 경제성이 크다는 것을 의미

2. 자활사업의 당면문제

□ 자활사업 참여자의 취업·창업에도 탈수급율이 증가하지 않는 이유는 탈수급을 가로막는 제도 자체의 문제에서 찾을 수 있음

- 2003년 이후 자활근로사업의 각 년도 신규 취업 및 창업자 비중은 소폭 감소하고, 취업 및 창업상태에서 수급자격을 유지하는 사람의 비중이 증가하며, 탈수급자의 비율은 상대적으로 낮은 상승세를 보이는 것을 알 수 있음

- 이는 자활근로사업의 참여기간 제한이 2~3년으로 규정되어 있어 취업·창업 등의 성과가 2~3년 후에 나타나고, 신규진입이 적고 취업애로계층이 누적되어 전체 취업률을 낮추고 있음을 의미

※ 2005년 취업·창업 성공자를 진입년도별로 구분하면, 2003년 진입자의 취업·창업을 비로소 시작되고, 성공률이 2002년 참여자에 비해 월등히 높게 나타나고 있음

- 위의 분석결과는 향후 자활근로사업이 취업곤란자를 선별하여 별도의 지원방법을 마련하고, 취업·창업성공자의 탈수급을 위한 과도적 지원을 함으로써 탈수급률을 제고할 수 있다는 점을 시사

<표 6> 자활사업의 취업 및 창업 성공률 추이 (보정)

	2003년		2004년		2005년	
	명	%	명	%	명	%
자활사업 참여	3,817	93.2	2,929	86.5	3,517	83.3
취업 및 창업	278	6.8	178	5.3	176	4.2
취업/창업 지속	-	-	199	5.9	395	9.4
자활사업 재참여	-	-	24	0.7	25	0.6
탈 수 급	-	-	55	1.6	111	2.6
전 체	4,095	100.0	3,385	100.0	4,224	100.0

<표 7> 자활사업의 취업 및 창업 성공률 추이 (보정 II)

	2003년	2004년	2005년		
	2002년 진입	2002년 진입	2002년 진입	2003년 진입	전체
자활사업 참여	93.2	86.5	83.4	83.1	83.3
취업 및 창업	6.8	5.3	3.4	5.9	4.2
취업/창업 지속	-	5.9	9.6	8.8	9.4
자활사업 재참여	-	0.7	0.7	0.3	0.6
탈 수 급	-	1.6	2.9	2.0	2.6
전 체 (명)	100.0 (4,094)	100.0 (3,385)	100.0 (2,896)	100.0 (1,328)	100.0 (4,224)

주: 2003년~2005년까지 개별수급자의 취업 및 창업에 관한 정보를 취합한 10,183 케이스의 데이터를 활용

자료: 노대명(2006), 『자활후견기관 지원체계 개편방안』, 내부자료

□ 물론 자활사업의 성과가 기대했던 수준에 이르지 못하는 이유는 아래와 같은 다양한 원인이 중첩되어 있기 때문

- 자활사업 참여자의 근로의지를 고취시킬 수 있는 인센티브제도의 취약. 이는 기초생활보장제도의 급여체제로 인한 문제점 외에도 자활사업 내부에서 노력과 능력에 따른 급여체계가 부재하다는 것을 의미
- 조건부수급자 선정과정에서 사실 상 자활을 기대하기 힘든 근로능력 미약자가 상당수 참여함으로써 사업의 성과를 도출하거나 역동성을 발견하는데 한계가 있음
 - ※ 근로능력 미약자에 대해서는 사회통합 차원에서 근로기회를 제공하는 것으로 만족하거나, 일반수급자로 전환하여 소득을 보장하는 것이 바람직
- 분권화에 따라 자치단체의 역할이 중요해 지고, 자치단체(장)의 의지에 따라 자활사업이 불균등발전을 경험하고 있으나 이를 평가하고 통제하는 장치가 취약하다는 점

- 자활프로그램 중 인적자본개발 프로그램과 일자리 창출 프로그램을 유기적으로 연계할 수 있는 운영체계의 부족과 사업성공모형의 부족
- 자활사업을 지원할 수 있는 전문화된 취업 및 창업지원기관의 부재. 이는 사업프로그램을 개발하고, 창업과정에서 업종선택 및 경영지도를 담당할 지원기관이 없어 사업의 전문화를 기대하기 힘들다는 것을 의미
- 공공전달체계는 참여자를 선정하고, 프로그램을 관리하고 지원할 조직과 인력이 부족. 단적으로 자활을 전담해서 관리할 <자활전담공무원>이 미비
- 민간전달체계는 적정규모의 참여자를 대상으로 성과를 산출할 수 있는 보조금 지원체계가 정착되지 않아 사업운영과정에서 많은 어려움이 발생
- ※ 자활후견기관 보조금 지원체계와 관련해서는 기관에 대한 지원과 프로그램에 대한 지원을 구분할 필요가 있음
- 자활사업을 수행하는 민간과 공공부문 실무인력에 대한 교육훈련체계가 취약하여, 자활사업 수행과정에서 표준화된 업무수행이 곤란하며, 사업의 전문성을 담보하기도 곤란한 상황

제3장 자활지원제도의 개편방향

제1절 근로빈곤층과 자활사업

- 근로빈곤층 개념은 연구자에 따라 다양한 집단을 지칭하고 있어, 명확한 개념정의를 통해 자활지원제도 대상을 재설정해야 함
 - 근로빈곤층이란 일하고 있는(working) 빈곤층을 지칭하나, 이 집단은 고용불안이 심각하여 특정 시점의 취업상태만으로 대상집단을 포괄하기 곤란함
 - 최근 유럽에서는 근로빈곤층 개념을 '근로가능한 빈곤층'(Workable Poor)으로 확대하는 경향(Holst & Spiess, 2002, 2004). 이는 감춰진 노동인구로서 여성 비경제활동인구의 취업을 촉진함으로써 빈곤탈출을 촉진하는 경향을 대변
 - 우리 자활사업은 정책적으로 18~64세의 근로 가능한 빈곤층을 정책대상으로 하고 있었다는 점에서 이러한 정책기조는 타당함⁸⁾ ==> 이하에서 **근로빈곤층은 <근로가능 빈곤층>을 지칭하는 것으로 통일**

- 근로빈곤층이 발생하는 원인은 다음 세 가지 층위에서 정리할 수 있음
 - 저임금·고용불안을 야기하는 산업구조개편과 노동시장구조
 - 고령화·가족해체를 경험하고 있는 인구·가족구조
 - 낮은 교육수준과 취업경력 등 개인의 취업경쟁력

- 7) 미국의 노동통계청(BLS)은 근로빈곤층을 연간 6개월 이상 일한 빈곤가구의 구성원으로 정의하는 방식을 취하고 있음
- 8) 노인이나 장애인 등 근로능력이 취약한 집단은 강력한 근로유인정책을 취하기보다 강력한 소득보장정책에 기초한 유연한 고용지원정책을 적용하는 것이 바람직

- 우리사회의 근로빈곤층 규모를 추정해 보면, 아래 <표 8>과 같음
 - 2002년 현재 근로빈곤층 규모는 약 167만명으로 추정되며, 그 중에서 취업 빈곤층이 56.2%, 미취업빈곤층이 43.8%를 차지
 - 근로빈곤층 중 임금근로자와 비임금근로자의 비중은 각각 30.2%와 26.0%

<표 8> 한국 근로빈곤층(근로가능 빈곤층)의 규모

(단위: %)

			전체인구의 %	빈곤층의 %	근로빈곤층의 %	
근로능력 빈곤층 (A)	경활 빈곤층	취업 빈곤층	①임금빈곤층	1.0	9.3	30.2
			②비임금빈곤층	0.9	8.0	26.0
		소소계(①+②)	1.9	17.3	56.2	
		③실업빈곤층	0.8	7.4	24.0	
		소 계(①+②+③)	2.7	24.7	80.2	
		④비경활빈곤층	0.7	6.1	19.8	
	합 계(①+②+③+④)	3.4	30.8	100.0		

자료: 한국보건사회연구원(2006), 『2005년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

- 근로빈곤층의 취업상태를 보면, 비임금근로자의 비중이 상대적으로 높게 나타나는데, 이는 생계를 위한 영세자영업에 종사하는 노인인구가 포함되어 있기 때문. 아울러 미취업자 중에는 실업자 외에도 취업을 희망하는 비경제 활동인구가 포함되어 있음

<표 9> 근로빈곤층의 취업상태 및 종사상지위별 구성비

(단위: 개인의 %)

		취업빈곤층 II		경활빈곤층 II		근로능력 빈곤층	
		취업상태	종사지위	취업상태	종사지위	취업상태	종사지위
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
임금 근로자	상용직	54.3	3.7	38.8	2.6	31.1	2.0
	임시직		15.5		11.1		8.9
	일용직		35.1		25.1		20.2
비임금 근로자	고용주	45.7	1.6	32.6	1.2	26.2	0.9
	자영업자		25.9		18.5		14.9
	무급종사 자		18.2		12.9		10.4
미취업자	실업자			28.6	28.6	42.7	22.9
	미취업자						19.8

주: <취업빈곤층 II>, <경활빈곤층 II>, <자활조사 근로빈곤층>은 16~64세 근로능력자 중 해당자

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료; 가구데이터를 활용한 비율

□ 현재 취업하고 있는 빈곤층의 산업별 분포는, 25~55세의 근로연령에 있는 취업빈곤층중 제조업부문 단순노무직, 건설일용직, 도소매업 및 숙박음식점업 일용직 및 임시직, 개인서비스업 종사자가 전체 취업빈곤층의 75.3%를 차지

- 위에 언급한 4개 업종은 우리사회의 대표적인 취약업종이며, 급격한 충격을 완화시키기 위해서는 일방적인 통제보다 생산성을 향상시키는 노력이 필요

- 사회서비스부문은 전체 취업자에서의 비중도 낮을 뿐 아니라, 근로빈곤층

대상 일자리 창출 잠재력이 큰 업종. 정부의 사회서비스 확충계획을 감안 할 때, 고려해야 할 업종

<표 10> 취업빈곤층의 종사업종

(단위: 개인의 %)

		전체 취업자	취업빈곤층 I (16-65세)	취업빈곤층 II (25-55세)	취업빈곤층 III (56-65세)
업종	농업	0.6	3.6	1.6	9.9
	어업	0.2	0.3	0.4	-
	광업	0.1	-	-	-
	제조업	23.0	19.1	20.4	12.5
	전기/가스/수도	0.4	-	-	-
	건설업	9.2	12.4	14.0	10.2
	도소매업	18.1	22.5	21.0	24.0
	숙박/음식점업	8.4	12.4	13.9	11.4
	운수업	6.4	4.9	6.0	1.4
	통신업	1.1	0.3	0.4	-
	금융/보험업	4.2	1.8	2.0	-
	부동산/임대업	2.1	2.3	1.6	5.1
	사업서비스업	6.0	3.1	2.7	3.7
	행정/국방/사회보장	4.2	4.1	3.4	8.0
	교육서비스업	6.1	2.3	2.6	-
	보건/사회복지사업	2.5	0.9	0.6	1.0
	오락/문화/운동산업	1.7	2.1	2.3	2.5
	기타개인서비스업	5.0	6.1	6.0	2.6
	가사 서비스업	0.7	2.0	1.1	7.7
	국제/외국기관	0.1	-	-	-
전 체		100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) <취업빈곤층 I>은 빈곤가구 취업자, <취업빈곤층 II>는 25-55세의 빈곤가구 취업자, <취업빈곤층 III>은 56세 이상 빈곤가구 취업자를 의미

2) 가구소비실태조사의 가구단위 자료를 개인단위 자료로 변환하였음

자료: 통계청(2001), 『2000년 가구소비실태조사』 원자료

자활지원제도는 전체 근로빈곤층 중에서도 일시적으로 빈곤상태에 빠지는 집단이나 계속빈곤 상태에 있는 집단보다 반복빈곤층(Recurrent Poor)에 주목해야 함

- 자활조사의 패널화된 자료에 따르면, 4년간 빈곤을 경험한 가구의 규모는 연간 빈곤가구의 2.4배에 육박하는 것으로 추정됨. 이는 빈곤가구가 전체 가구의 10% 수준이라고 가정할 때, 4년간 전체 가구의 24.2%가 일년 이상 빈곤을 경험한다는 것을 의미
- 빈곤경험가구를 빈곤주기와 횟수에 따라 몇 가지 유형으로 구분하면⁹⁾ 공공부조의 소득이전前 소득을 기준으로 볼 때, 노인빈곤층이 중심으로 이루는 계속빈곤층이 9.4%, 일시적으로 빈곤상태에 빠지는 계층은 5.4%, 반복빈곤층은 6.2%로 나타남

<표 11> 2002~2005년 빈곤의 동태적 특성에 따른 분포

	유형구분	중위소득 40%기준 빈곤율	
		소득 A 기준	소득 B 기준
전체 가구 (=100)	계속빈곤층	9.4	7.6
	일시빈곤층	5.4	5.4
	반복빈곤층	6.2	6.3
	계속비빈곤층	75.8	76.6
전체		100.0	100.0

주: 소득 A는 경상소득에서 공공부조성 이전소득을 제외한 소득, 소득 B는 경상소득
 자료: 한국보건사회연구원(2006), 『2005년 저소득층 자활사업 실태조사』의 패널화된 자료

□ 앞서 살펴보았던 한국 근로빈곤층의 구조와 특성은 자활지원제도 개편방안과 관련해서 아래와 같은 시사점을 주는 것으로 판단됨

- 근로빈곤층에 대한 지원대책은 반복빈곤의 문제를 중심으로 재설계되어야 함. 취업을 촉진하고, 빈곤재진입을 억제하려면, 고용지원 프로그램과 소득보장 프로그램을 유기적으로 결합시킨 <근로연계복지정책>의 강화가 필요
- 근로빈곤층 취업자 중 비임금근로자가 차지하는 비중이 상대적으로 매우

9) 빈곤동태성의 특성에 따른 유형화 구분은 Fouarge(2003)의 방식을 택하였음

높다는 점을 감안하면, 지원프로그램을 설계하는 과정에서 임금근로자와 비임금근로자를 위한 정책의 비중을 조정하는 균형유지가 매우 중요

- 빈곤층 임금근로자 중 중장년 일용직의 비중이 압도적으로 높아 이들에 대해서는 지자체 단위에서 자활사업을 통해 안정적인 일자리로의 취업연계나 지속적인 일거리를 연계하는 프로그램이 상대적으로 더 효과적
- 미취업빈곤층은 취업잠재력(employability) 측면에서 여성의 높은 분포, 40세 이상의 높은 분포, 고졸이상 학력자의 높은 분포, 거의 전무한 직업경험으로 특징 지워짐. 따라서 자활지원제도는 이러한 특성을 고려하여 반(半)숙련노동자의 취업을 촉진하기 위한 프로그램을 설계해야 할 것임
- 근로빈곤층이 진입할 수 있는 새로운 일자리 창출이 필요하며, 이는 점진적으로 사회서비스 공급확대를 통한 <사회서비스 시장형성>의 흐름과 궤를 같이 할 필요가 있음. 이는 공공부문이 주도하는 일자리 창출방식이 갖는 저임금과 고용불안의 문제를 해결하기 위한 중요한 정책방향이 되어야 할 것임

제2절 한국과 외국의 자활지원제도 특성 비교

- 각국의 자활지원제도는 해당 국가의 근로빈곤층 특성, 산업구조, 노동시장구조, 사회보장체계의 발전정도, 정치체계, 국민의식 또는 가치체계에 따라 상이한 모습으로 나타남
- 자활지원제도는 공공부조제도 및 적극적 노동시장정책과의 관계에 따라 유형화
 - 미국의 자활사업, 즉 근로연계복지정책은 TANF 수급자 등을 대상으로 수급기간 제한규정(Sanction)과 재정적 인센티브(EITC)를 통해 취업과 탈수

급을 촉진하고 있다는 점에서 공공부조제도와 통합성이 강한 제도¹⁰⁾

- 영국의 자활사업은 공공부조제도에서 소득보장제도(IS)와 구직수당제도(JSA)를 구분하여, 후자의 근로가능한 집단을 대상으로 지원을 하며, 적극적인 노동시장정책 프로그램과의 연계성이 상대적으로 강한 제도
- 프랑스 자활사업은 인구학적 집단에 따라 다원화된 공공부조제도 중 근로능력자 대상 공공부조제도를 중심으로 자활사업을 실시하고 있으며, 적극적인 노동시장정책의 인프라를 매우 적극적으로 활용하는 제도
 - ※ 공공부조제도는 철저하게 개별급여체계로 구성되어 있으며, 최소적용수당(RMI), 최소활동수당(RMA), 편부모수당(API) 수급자 등 근로능력자 대상 공공부조제도를 중심으로 자활사업을 실시

□ 각국 자활지원제도의 특성은 취업빈곤층과 실업빈곤층이 어떠한 방식에 따라 설계되어 있는가와 밀접한 관련이 있음

- 네덜란드, 룩셈부르크, 덴마크, 영국 등은 경활빈곤층 중 임금근로자의 비중이 50%를 넘고 저임금노동시장이 형성되어 있을 개연성이 있으며, 정책 또한 소득보전 및 근로유인에 초점을 둘 개연성이 높음 ==> 공급중심 정책설계가 우세
- 반대로 스페인, 포르투갈, 프랑스, 스웨덴 등은 경활빈곤층 중 비임금근로자와 실업자의 비중이 50%를 넘어서고 있어 이들의 취업을 촉진하기 위한 일자리 창출정책에 중점을 둘 개연성이 높다고 말할 수 있음 ==> 수요중심의 정책설계가 우세

10) 이러한 흐름과 평가결과에 대해서는 DHHS(2001), 『National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies : Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs』, December 2001 참조

<표 12> 한국과 유럽 각국의 경활빈곤층 구성비율

(단위: 개인의 %)

	임금근로자	비임금근로자	실업자	합계
EU15	45.2	36.5	18.3	100.0
B	40.8	37.4	21.8	100.0
DK	61.5	8.6	29.9	100.0
D	51.0	43.3	5.7	100.0
EL	31.0	25.6	43.4	100.0
E	32.7	48.9	18.4	100.0
F	44.1	39.0	16.9	100.0
IRL	39.1	39.4	21.5	100.0
I	35.6	40.2	24.2	100.0
L	81.0	9.7	9.3	100.0
NL	69.0	8.8	22.2	100.0
AT	47.6	13.5	38.9	100.0
P	45.8	10.4	43.8	100.0
FL	38.5	38.4	23.1	100.0
SE	38.8	22.9	38.4	100.0
UK	57.7	30.2	12.1	100.0
KOREA	38.8	32.6	28.6	100.0

주: 유럽은 ECHP의 1999년 자료를 활용; 한국은 2002년 시점의 저소득층 자활사업 실태조사 자료를 활용

자료: EFILWC(2004), 『Working Poor in the European Union』, pp.15-16 참조

□ 프랑스, 영국, 미국 자활사업의 특징은 자활프로그램 참여자의 프로그램별 배치규모를 통해 간접적으로 확인할 수 있음

- 프랑스는 공공부문주도의 일자리 창출이 특징 : 정부재정을 통한 일자리 창출에 전체 자활사업 참여자의 68.2%가 참여할 정도로 직접적인 일자리 창출이 매우 큰 비중을 차지하며, 다음이 일반 노동시장 취업자에 대한 임금지원과 직업훈련 순임

- 영국은 참여자 관리가 가장 큰 특징 : Gateway로 칭해지는 초기상담 및 사후관리에 참여하는 인원이 전체 참여인원의 69.4%에 이르고 있음. 이를

제외하면 일반 노동시장 취업자에 대한 임금지원이 15.8%로 높은 비중을 차지하고 있음

- 미국은 노동시장진입을 촉진하는 공급중심정책이 특징 : 전체 자활사업 참여자 중 구직활동에 31.7%, 직업훈련에 30%, 일반 노동시장 취업자에 대한 임금지원에 28.3%가 배치되어 있음

<표 13> 각국 자활사업의 프로그램 유형별 참여자 비중

	프랑스(1999)		영국(2000)		미국(1999)	
	천명	%	천명	%	천명	%
합 계	497	100.0	226	100.0	240	100.0
상담 및 사후관리	-	-	157	69.4	-	-
구직활동	-	-	-	-	76	31.7
공공보조 일자리	339	68.2	12	5.2	24	10.0
일반취업 임금지원	80	16.1	36	15.8	68	28.3
직업훈련	78	15.6	22	9.7	72	30.0
창업지원	0	0.1	-	-	-	-

자료: 프랑스는 Rapport d'activité du Conseil National de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale(CNLE), 2000의 자료를 가공 ; 영국은 DWP(2001), Work and Pension Statistics의 표를 가공 ; 미국은 DHHS, TANF REPORTS, Fiscal Years 1999 자료를 가공

□ 외국 자활지원제도에 대한 평가와 점검은 한국 자활지원제도 개편에 있어 아래와 같은 시사점을 던져줌

- 각국의 자활지원제도는 공공부조제도와 밀접한 관련(조건부급여)이 있지만, 공통적으로 욕구별 급여가 다양한 개별급여제도를 통해 보장되며, 소득증가에 따라 탈수급을 촉진하는 다양한 근로유인장치를 두고 있음
- 자활사업 참여대상은 사회보장제도 및 적극적 노동시장정책이 발전한 국가일수록 보편적이며, 사회보장제도 및 적극적 노동시장정책이 취약한 국가일수록 공공부조제도 수급자에 중점을 두는 양상이 발생

- 자활지원제도는 노동시장여건, 사회보장제도의 성숙도 등을 고려하여 보다 현실적인 지원방안을 마련해야 함
 - 우리사회는 근로빈곤층 중 비임금근로자 및 실업자가 차지하는 비중이 크다는 점에서 임금근로자가 50%이상을 차지하는 미국이나 영국처럼 공급중심 또는 공급일변도로 자활지원제도를 설계하기는 곤란¹¹⁾
 - 반대로 비임금근로자와 실업자의 비중이 큰 프랑스가 추진하는 사회지출을 통한 공공부문의 일자리 창출정책을 채택하기에는 사회지출 확대에 따른 재정부담과 노동시장에 대한 교란효과가 우려
- 따라서 한국 자활지원제도는 근로빈곤층의 취업잠재력을 고려하여, 공급중심의 정책(직업훈련 및 취업알선)과 수요중심의 정책(취업보조금, 자활근로 일자리 등)을 적절하게 안배하는 것이 불가피
 - 공급중심정책 : 청장년층 대상 교육훈련 프로그램을 강화함으로써 현재 공공부문 일자리 창출에 치우친 자활사업의 균형을 회복시켜야 함
 - 수요중심정책 : 공공부문의 재정적, 제도적 지원을 통해 시장부문에서 관촬은 일자리를 창출하고, 사회서비스부문의 일자리 창출정책과 유기적인 관계를 구축해야 함

11) 낮은 실업률 하에서 높은 빈곤율이 나타나고, 이것이 근로빈곤층 증가로 이어진다는 점에서 한국의 근로빈곤층은 미국의 근로빈곤층과 유사한 발생메커니즘에 기초. 취약한 사회보장체계, 서비스업중의 저임금시장 등은 한국과 미국의 근로빈곤층이 유사한 특성을 보이게 되는 이유 중 하나임

제3절 자활지원제도의 개편방향

1. 자활지원제도 개편의 기본원칙

□ 자활지원제도의 기본이념은 아래와 같이 정리할 수 있음

- 근로빈곤층의 기초생활보장을 위해 국가의 책임을 강조하지만, 그에 상응하는 개인의 노력을 강조한다는 점에서 상호주의 원칙에 입각
- 자활지원제도는 빈곤선 이하의 최저생활을 보장하는 것을 넘어 그로부터 탈출할 수 있도록 지원하는 것을 가장 중요한 원칙으로 선택
 - ※ 자활사업 참여자의 소득이 빈곤선을 넘어선 경우, 보충성의 원리에 따라 다른 지원을 박탈하기보다, 안정적인 빈곤탈출을 위해 지원을 계속하는 원칙의 정립
- 자활지원제도는 평등한 급여보다 노력을 통한 소득의 증가를 강조. 이는 자활사업 참여과정에서 자신의 노동에 상응하는 대가를 지불한다는 것을 의미

□ 자활지원제도 개편방안 마련을 위해서는 아래 언급한 몇 가지 사항이 고려되어야 함

- 개인의 자발적 참여의지를 고취하는 제도설계
- 자활지원제도는 빈곤의 사회연대성을 강제해서는 안됨
 - ※ 자활지원제도는 사회연대성과 수익성의 균형을 적절하게 유지해야 함. 이는 각종 설문조사를 통해 확인된 것처럼, 적절한 소득을 보장하는 것이 매우 중요하다는 점을 고려해야 하는 것
- 자활지원제도는 참여자의 사회보험 가입에 대해 진일보한 입장을 표명해

야 함

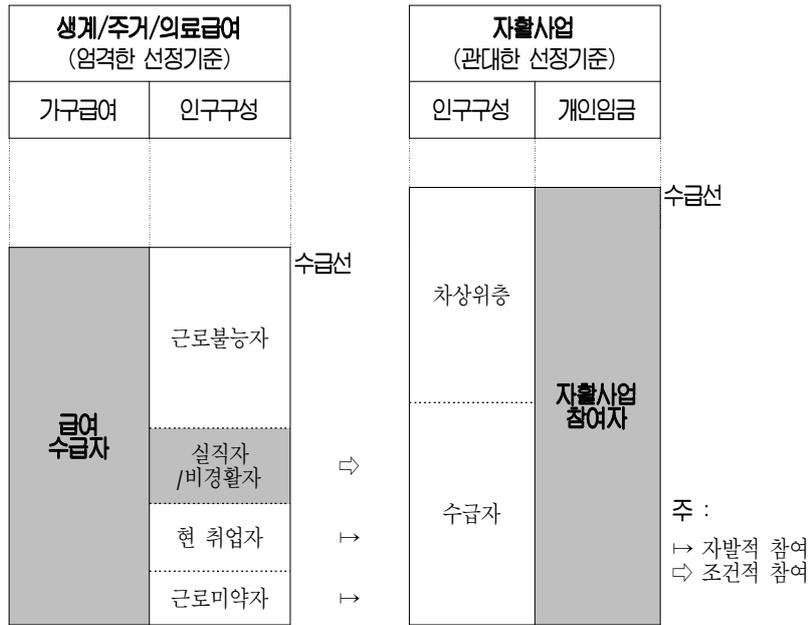
- 자활근로사업 참여자의 사회보험 가입문제로 붙어진 ‘자활사업 참여자의 노동자성’ 문제는 프로그램 개편과 함께 적극적으로 인정하는 자세가 필요
- 자활근로사업을 기초생활보장제도로부터 분리하고 프로그램을 개선한다는 것을 전제하면, 참여자의 ‘노동자성’을 인정하고 그것에 따른 책임을 강조하는 개편이 필요

2. 새로운 자활지원제도의 구조와 특징

□ 새로운 자활지원제도의 기본구조는 아래와 같이 구성

- 새로운 자활지원제도는 기초생활보장제도의 <조건부수급> 방식과의 연계 고리를 유지하되, 독립된 법체계를 통해 사업을 수행
 - 기초생활보장제도가 실직수급자에게 생계급여를 지급하는 경우, 현재처럼 조건부수급 규정을 유지해야 할 것임(직권주의)
 - 그리고 기초생활보장제도의 취업수급자 중 자활사업 참여를 희망하는 사람 또한 자발적으로 자활사업에 참여할 수 있게 해야 함
 - 하지만 자활지원제도는 수급기준을 단순화함으로써 기초생활보장제도 수급자 외에도 다양한 실직빈곤층이 참여할 수 있는 구조로 개편

[그림 2] 개편된 자활지원제도의 기본구조 I



□ 새로운 자활지원제도는 대상선정, 급여방식, 프로그램, 전달체계와 관련해서 아래와 같은 특징을 갖는 것으로 이해할 수 있음

- 자활지원제도는 기초생활보장제도 조건부수급자의 참여를 유지하고, 자활사업 참여자를 차상위층까지 점진적으로 확대하는 방식으로 운영 ==> 따라서 새로운 자활지원제도는 <직권주의와 신청주의>를 가진 제도로 설계

- 자활지원제도는 보충성의 원칙에 따라 급여를 하는 것이 아니라 성과에 따라 임금을 지급하며, 그래도 빈곤한 가구에겐 생계급여를 지급하는 방식

※ 자활사업은 근로빈곤층이 생계급여에 의존하기 전에 '마지막으로 시도

하는' 자립의 노력을 의미하며, 노력에 따른 보상의 의미를 가져야 함

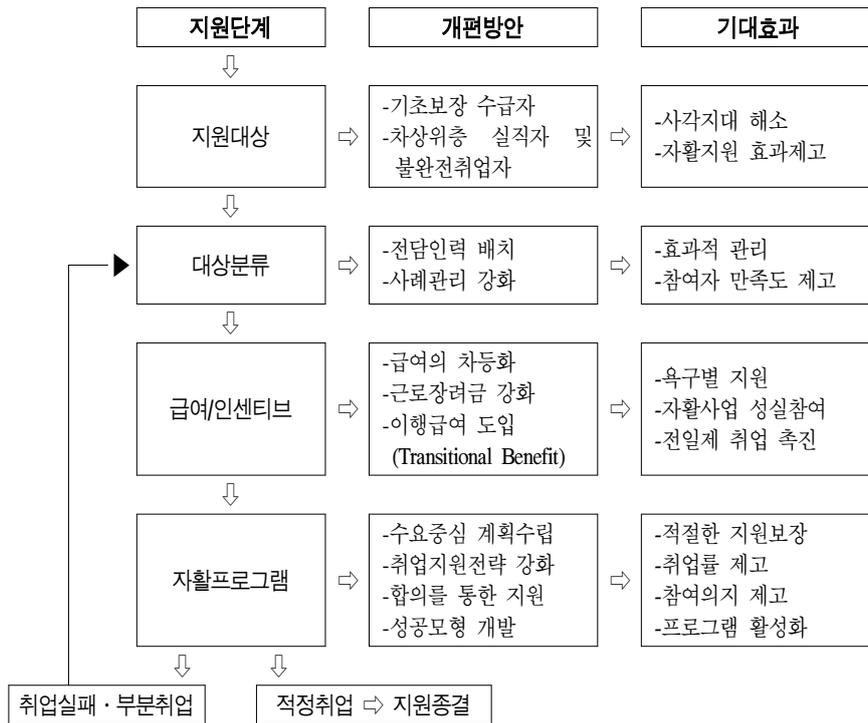
- 자활지원제도는 직업훈련이나 자활근로사업 등 자활프로그램을 개편하여 적절한 임금을 보장하거나, 양질의 서비스를 제공하도록 설계
- 자활지원제도는 공공부문 전달체계를 <관리와 지원> 두 측면에서 강화함으로써 실제로 자활사업을 수행할 수 있는 비용 효과적인 인프라를 조성

3. 자활지원제도 개편안의 세부 내용

□ 자활지원제도 개편안의 세부내용을 정리하면, 아래와 같음

- 2004년 <자활정책·지원제도 개선방안 연구>에서 제시되었던 개편방안이 기초생활보장법을 부분 보완하는 것이었다면, 본 개편방안은 기초생활보장법으로부터 자활지원에 관한 규정을 분리하는 것임

[그림 3] 자활지원제도 세부 개편방안



자료: 노대명 외(2004), 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원·한국노동연구원의 그림을 부분수정

□ 자활사업 참여자 선정 :

- 선정기준은 <기초생활보장제도 수급자> 및 <가구소득이 최저생계비의 130%미만인 가구 구성원 중 실직자, 불안정취업자, 비경제활동인구>로 제안하고자 함

- 중장기적으로 최저생계비를 개편하는 경우, 개편된 상대빈곤선을 적용. 만일 가구유형별로 기준선이 다양화 되는 경우, 중위소득의 50%를 수급 기준선으로 설정

□ 자활사업 참여자 프로그램 연계 :

- 자활사업 참여를 신청한 사람 중 위의 선정기준을 충족시킨 사람에 대해서는 Work-Test를 통해 직업능력 등을 파악하고, 이를 토대로 자활전담 공무원이 개최하는 Case Conference를 통해 참가 프로그램을 결정
- 자활전담공무원은 Case Conference에서 결정된 사항을 토대로 가구별 자활지원계획을 수립하고, 사업 참여과정을 지속적으로 모니터링하며, 기초생활보장제도 수급자의 경우에는 자활사업 참여소득(임금 및 수당)을 사회복지전담공무원에게 통보

□ 자활사업 참여자에 대한 급여 :

- 자활프로그램에 참여하는 경우, 서비스, 임금, 수당, 급여의 형태로 지원을 받게 되며, 모든 참여자에게 동일한 원칙에 따라 임금과 급여를 지급
- 기초생활보장제도 수급자의 경우도 동일한 원칙에 따라 지원을 받게 되나, 부족한 소득은 생계급여를 통해 보충하고, 초과하는 소득은 공제율을 적용하는 방식을 채택

① 서비스

- **취업알선 서비스**는 자활사업 참여자 모두에게 지원되며, 고용지원센터 외에도 자치단체의 적극적인 취업연계 프로그램을 운영
- **창업자금대출 서비스**는 자활사업 참여자 모두에게 지원할 수 있으나, 지원횟수를 제한하는 방안을 강구

② 임금

- 정규노동시장 취업보조금은 일정기간 참여자 또는 고용주에게 지원하며, 임금의 일정부분을 지원하는 세부 사항에 대해서는 지침으로 규정
- 자활근로사업 참여소득은 임금의 형태로 지급하며, 그 수준은 최저임금 이상으로 하되, 개별 참여자의 직업경력, 자격수준, 노동시간, 작업성과 등을 고려하여 탄력적으로 적용하게 함
 - ※ 단, 자활근로사업을 통해 발생한 수익금에 대해서는 전체 참여자의 자발적 선택을 통해 적립하거나 배분할 수 있게 함
- 자활공동체 취업보조금은 자활공동체나 사회적 기업 참여자에게 일정기간 임금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있게 함

③ 수당

- 직업훈련 참여자는 월 일정금액의 훈련수당을 지원
- 단, 자활근로사업 등에 참여하는 과정에서 훈련에 참여하는 경우에는 참여기간과 횟수를 정해 훈련수당을 지급하지 않고 임금을 지급

④ 이행급여(Transitional Benefit)

- 자활사업 참여자 중 취업 및 창업에 성공한 가구의 안정적인 탈빈곤을 지원하기 위해 주거급여, 의료급여, 교육급여, 자산형성지원금(IDA)을 지원하는 규정을 설치
 - ※ 이행급여 중 별도의 급여제도가 있고, 자활성공자가 수급기준선을 충족시키지 못하는 경우, 특례규정을 두는 방안에 대해 검토

□ 자활프로그램의 구성 :

- 자활사업은 <직업훈련/자활근로/창업지원>을 핵심 프로그램으로 규정

- 기존의 프로그램 중 실효성이 없는 프로그램은 분리하거나 폐지. 분리 및 폐지를 검토할 필요가 있는 프로그램은 사회적응, 지역봉사, 근로유지형 자활근로

① 직업훈련

- 직업훈련은 참여자의 능력과 욕구를 고려하고, 지역노동시장의 수요를 감안하여 취업성공 가능성을 제고하도록 설계. 이는 자활사업에 참여하면 생계에 유익한 기술을 한 가지라도 분명하게 습득하고 취업할 수 있다는 희망을 주는 것이 관건

※ 취업알선, 직업훈련, 취업보조금 프로그램은 고용지원센터가 담당하며, 직접 또는 관련 민간단체에 위탁하여 사업을 수행

② 자활근로사업

- 자활근로사업은 자활후견기관을 포함한 지역 내 비영리민간단체를 대상으로 공모방식에 따라 위탁하며, 지원금은 프로그램 지원인력에 대한 인건비를 포함
- 자활근로사업은 사회보험 가입 등 일자리의 질을 높이는 대신, 개인별 전체 참여기간을 2~3년으로 엄격하게 제한하여 장기체류현상을 본원적으로 차단
- 자활근로사업은 참여자의 직업경험과 기술, 투입노동시간과 성과 등을 종합적으로 고려하여 임금을 차등 지급함으로써 참여자의 성취감과 인적자본개발 노력을 고취

※ 기초생활보장제도 수급자 대상 자활근로사업은 자활후견기관에 우선 위탁

③ 창업지원사업

- 자활사업은 참여자 개인 및 집단을 대상으로 창업자금 대출 및 경영기

술지원 프로그램을 운영하며, 이를 위해 자활지원기금을 조성. 단계적으로 중앙자활지원기금을 조성하고, 자치단체의 자활지원기금을 정비

※ 자활사업 참여집단은 자활공동체 사업 등을 지칭

- 창업자금 대출에 따른 사후관리는 민간의 전문창업지원기관에 위탁하며, 창업성공률에 대한 지속적인 평가를 수행. 사업위탁 시 Micro-Credit 기관에 대한 운영비 및 교육훈련 인프라를 지원

④ 자활공동체/사회적 기업

- 자활공동체 및 사회적 기업은 자활사업의 프로그램이 아닌, 자활사업 등을 통해 설립된 사업체 또는 기업을 지칭

※ 자활공동체는 자활사업의 특성상 수익형사업체와 사회적 일자리형 사업체를 포괄하며 자치단체의 인증방식을 통해 지원받는 기업으로, 사회적 기업은 사회적기업법(제정준비 중)에 따라 인증되고 지원받는 기업으로 간주

- 자활공동체 및 사회적 기업은 자활사업 참여자를 고용함에 따라 소요되는 인건비의 전부 또는 일부를 지원받을 수 있음

※ 자활공동체 및 사회적 기업이 자활근로사업을 위탁받을 수 있는 자격을 부여하는 문제에 대해서는 추후 검토

□ 자활사업 전달체계 : 자활사업 전달체계는 공공부문의 관리조직과 지원조직, 민간부문의 협의조직과 사업수행조직으로 구분

- 공공부문 관리조직으로는 <중앙자활지원위원회>를 설치하여 부처간 협의 기능을 담당하며, 광역자치단체에 <자활지원계>를 설치하고, 시군구에는 <자활전담공무원>을 배치

※ 공공부문 전달체계의 핵심은 자활전담공무원이 지역의 자활서비스 공급자와 함께 개최하는 Case Conference임. 이는 사례관리와 사업

배치를 담당하는 조직

- 공공부문의 지원조직으로는 <중앙자활지원센터>를 설치하여 부처의 정책 연구, 평가, 프로그램개발 등의 기능을 지원하게 하며, <광역자활지원센터>를 설치하여 광역차원의 연계사업을 개발, 지원하는 기능을 강화
- 민간부문의 협의조직으로는 <자활후견기관협회>, <업종별 네트워크> 등을 활성화
- 민간부문 사업수행조직인 <자활후견기관>에 대해서는 보조금 지원체계를 개편하고, 사업수행 및 네트워크 기능을 강화

제4절 신규(新舊) 자활지원제도의 비교

□ 개편된 자활지원제도의 기존규정의 차이점을 간략하게 정리하면 아래와 같음

- 법률체계는 국민기초생활보장법의 하위규정에서 별도의 법률로 독립된 근거를 마련
- 정책목표는 기존의 탈수급에서 취업과 창업이라는 현실적인 목표로 재조정
- 자활사업 참여자 선정기준을 최저생계비의 130%로 설정
- 프로그램 배치는 자활전담공무원 주도의 Case Conference를 통해 수행
- 자활프로그램 중 사회적응·지역봉사·근로유지형 자활근로는 폐지 또는 이관
- 직업훈련프로그램을 활성화하기 위해 모든 자활사업 참여자에게 참여를 허용

- 자활근로사업은 사회보험가입을 의무화하되, 총 참여기간을 2~3년으로 엄격하게 제한
- 이행급여(Transitional Benefit)를 신설하여 탈빈곤을 촉진하는 장치를 강화
- 자활사업을 기획하고 지원하는 조직으로 중앙자활지원센터를 설치
- 자활후견기관 지원체계를 개편하여 사업 중심 지원체계를 구축

<표 14> 자활지원제도의 신규(新舊)안 비교

	기존 자활지원제도	개편된 자활지원제도
법적 위상	- 국민기초생활보장법의 하위 조항	- 일을 통한 빈곤탈출지원에 관한 법률
정책 목표	- 탈수급	- 취업 및 창업
기본 원칙	- 보충성	- 소득증대
선정 기준	- 기초생활보장제도 수급자 - 차상위층(자활공동체)	- 조건부수급자(직권의뢰) - 차상위가구(PL의 130%) 중 실직자/불안정고용자, 비경제활동인구를 포함(신청)
능력 판정	- 연령, 건강상태, 직업기술을 고려한 근로능력판정표를 활용	- 근로능력 및 직업능력을 종합한 판정표 (Work-Test Manual)를 활용
유형 구분	- 근로능력 판정표에 따라 취업대상자 vs 비취업대상자로 구분	- 유형구분 폐지
사례 관리	- 사회복지전담공무원이 초기상담을 통해 가구별 자활지원계획을 수립	- Case Conference : 자활전담공무원이 개척하며, 고용지원센터 직업상담원, 자활후견기관 등 지역 내 프로그램 공급자가 참석
프로그램	- 직업훈련 - 사회적응훈련 - 지역봉사 - 근로유지형 자활근로 - 사회적 일자리형 자활근로 - 시장진입형 자활근로 - 자활공동체	- 직업훈련(강화) - 사회적응훈련(이관 및 폐지) - 지역봉사(이관 및 폐지) - 근로유지형 자활근로(이관) - 사회적 일자리형 자활근로(강화) - 시장진입형 자활근로(강화) - 자활공동체(개편)
급여와 인센티브	- 참여소득 = 급여 - 근로장려금(30%)	- 참여소득 = 임금 - 근로장려금 = 10~20% ※ 타 급여법에 소득공제 규정을 설치

	기존 자활지원제도	개편된 자활지원제도
공공전달체계	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙생활보호위원회 - 보건복지부 및 노동부 관련 부서 - 광역자치단체 자활담당계 - 시군구 일반행정 공무원 - 읍면동 사회복지전담공무원 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙자활지원위원회 설치 - 보건복지부 및 노동부 관련 부서 - 중앙자활지원센터 설치 - 광역자활지원센터 확대 - 시군구 자활전담공무원 - 읍면동 사회복지전담공무원
민간전달체계	<ul style="list-style-type: none"> - 자활후견기관에 대한 규모별 차등지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 자활후견기관 보조금 지원체계 전면개편
전담인력	<ul style="list-style-type: none"> - 읍면동 사회복지전담 공무원 	<ul style="list-style-type: none"> - 시군구에 배치된 자활전담공무원

제4장 제도개편의 주요 내용

제1절 지원대상의 선정 및 분류

1. 문제제기

□ 자활대상자 선정기준으로 인해 자활사업의 사각지대가 발생

- 현 자활사업은 차상위계층이나 비수급빈곤층을 지원할 수 없는 제도적 한계가 있으며, 수급자 중 현재 취업자를 배제하고 실직수급자만을 지원하고 있음. 그 결과, 사각지대 규모가 수급집단에 비해 매우 크게 나타나고 있음

- 국민기초생활보장제도 수급자 중 상당수가 취업자, 조건부과제외자, 혹은 조건제시유예자로 조건부과제를 면제를 받고 있고 그 비중이 점차 커지고 있어 자활사업참여자의 규모가 예상보다 적게 나타나고 있음

※ 근로능력이 있는 국민기초생활보장제도 수급자 중 약 87%의 사람들이 현재의 취업이나 가구여건, 환경적응, 장애 혹은 도서벽지 등의 거주지 문제 때문에 자활사업에 참여하지 않고 있음(노대명 외, 2004)

□ 사업대상자 선정기준의 상한선인 차상위 기준의 논리성 문제

- 기초생활보장제도의 모든 개별급여에 대한 수급선에 최저생계비, 또는 최저생계비의 120%인 차상위 기준을 적용하는 것이 타당한가에 대한 이견이 존재

- 빈곤에 대한 정책적 기준선의 하나인 차상위 기준선에서 벗어나 자활사업의 특성에 맞는 참여기준선의 설정이 필요

2. 근로능력 판정 및 대상자 분류의 문제점

- 수급자 선정·분류기준이 정책목표와 대상자 특성에 부합하지 않음. 이는 특히 초기상담 및 직업상담의 부실 문제와 선정·분류의 부정확성 문제에서 연유
 - 자활사업 참여자의 가구여건 및 소득수준을 파악하는 초기상담과 직업능력을 판정하는 전문직업상담이 부실하여 실질적인 자활지원계획 수립이 곤란. 더불어 초기상담을 담당할 전문인력이 부족하고, 사례관리나 근로능력 판정을 위한 매뉴얼이 개발되어 있지 않은 상황
 - 자활 및 탈빈곤이 목적일 수 없는 근로유지형 자활근로는 자활근로사업 참여자의 대다수를 차지하고 있으며, 근로능력이 있는 차상위계층조차 참여하고 있는 실정
 - ⇒ 이는 근로능력이 상대적으로 양호한 차상위계층의 참여를 통해 자활공동체로의 발전을 촉진한다는 정책취지가 제대로 실현되지 않고 있음을 의미
 - 근로능력 판정시 수급자의 건강상태 등 객관적으로 판단하기 어려운 경우에 대해 획일적으로 처리하는 문제가 존재
- 취업/비취업대상자의 분류 또한 현실적으로 타당하지 않음
 - 이러한 방식의 유형화는 개인의 특성과 욕구를 무시하는 미분화된 분류방식이며, 대상자 관리나 사업운영 그리고 성과측면에서 많은 문제를 야기할 위험이 있음
 - 노동부 프로그램 중 직업적응훈련 및 직업훈련 프로그램에 취업대상자보다 비취업대상자와 일반수급자의 참여비율이 더욱 높게 나타나고 있는 실정임

3. 자활사업대상자 선정기준 및 선정방식 개선방안

□ 자활사업의 사각지대에 있는 대상자에 대한 지원확대

- 가구소득 기준은 생계급여보다 높은 수준으로 결정 : 최저생계비의 130%
- 취업상태는 실직자, 고용불안자, 비경활인구를 지원대상으로 선정하고 신청은 동사무소 외에도 고용지원센터, 자활후견기관 등으로 확대
- 인적자본이 취약하여 사업의 안정성 및 역동성이 떨어진다는 점을 고려할 때, 인적자본이 상대적으로 양호한 집단을 자활사업에 포괄해야 할 필요성 대두

□ Work-Test 및 기초훈련 강화

- 대상자의 욕구와 능력을 파악하는 방식으로 Work-Test 매뉴얼 활용
- 참여자 중 기초훈련이 필요한 집단에 대해서는 근로의욕/기술 터득을 위한 단기훈련프로그램으로 운영

□ 자활전담공무원 배치

- 자활지원대상자 선정 및 지원 등 자활대상자에 대한 초기상담과 사례관리의 일관성을 보장하기 위해 자활전담공무원을 배치
- 자활전담공무원을 중심으로 직업상담원, 자활프로그램 공급자 등과 함께 실무회의(Case Conference)를 통해 자활지원대상자에 대한 초기상담, 대상자 선정, 욕구판정, 가구별 자활지원계획 수립, 서비스 연계, 관리 등의 업무를 수행하도록 함

□ 근로/직업능력 판정 및 전문성 강화

- 자활지원대상자의 분류와 관련해서는 자활사업 참여자에 대한 기존의 취업/비취업대상자 구분을 폐지하는 대신, 자활전담공무원의 자율적, 전문적 판

단을 토대로 대상자를 유형화하고 이와 같은 대상자 구분에 따른 목표를 정하여 대상자 특성별 프로그램 제공

- 자활전담공무원의 판단에 따른 대상자 유형화 방식의 자의적인 부분을 최소화하기 위해서는 직업능력판정 매뉴얼을 개발하고 자활전담공무원을 대상으로 이에 대한 전문교육을 실시함

□ 선정·분류 및 지원 절차 개선

① 욕구 판정 :

- 자활전담공무원은 자활사업 대상자의 근로능력, 직업이력 및 근로욕구, 서비스 욕구, 가구여건 등 개인 및 가구 특성을 종합적으로 검토하여 자활사업의 참여 여부를 결정

② 직업능력 판정 :

- 자활전담공무원과 고용안정센터 직업상담원이 연계하여 자활사업 참여자의 근로능력 및 직업능력 판정
- 고용안정센터의 직업상담원이 자활사업 참여자의 직업능력을 판정하여 자활전담공무원에게 판정결과를 보고함으로써 자활지원계획의 수립 및 서비스 연계의 기초자료로 활용

③ Case Conference 구성 및 자활지원계획 수립

- 근로 및 직업능력 판정을 토대로, 자활전담공무원, 직업상담원, 자활프로그램 공급기관 담당자로 구성된 '실무회의(Case Conference)'를 구성하여 참여자의 직업욕구, 취업능력, 자치단체의 프로그램 공급능력 등을 고려한 '가구·개인별 자활지원계획' 수립하고, 지원과정에서 나타나는 다양한 문제점을 협의하고 해결방안 모색
- 자활지원계획은 욕구판정 및 직업능력판정 결과를 토대로 하며, 자활대상

자의 합의를 통해 자활대상자의 욕구를 우선적으로 반영하도록 함

- 자활지원계획을 내실화하기 위해서는 최소한의 전담인력 확보·배치가 요구되며, 공급자간 자활사업 참여자에 대한 정보를 공유할 수 있도록 기본적인 정보시스템을 구축해야 하는 동시에 지역 내에서 활용할 수 있는 자원에 대한 정보를 공유해야 함

④ 자활 프로그램 및 서비스 연계

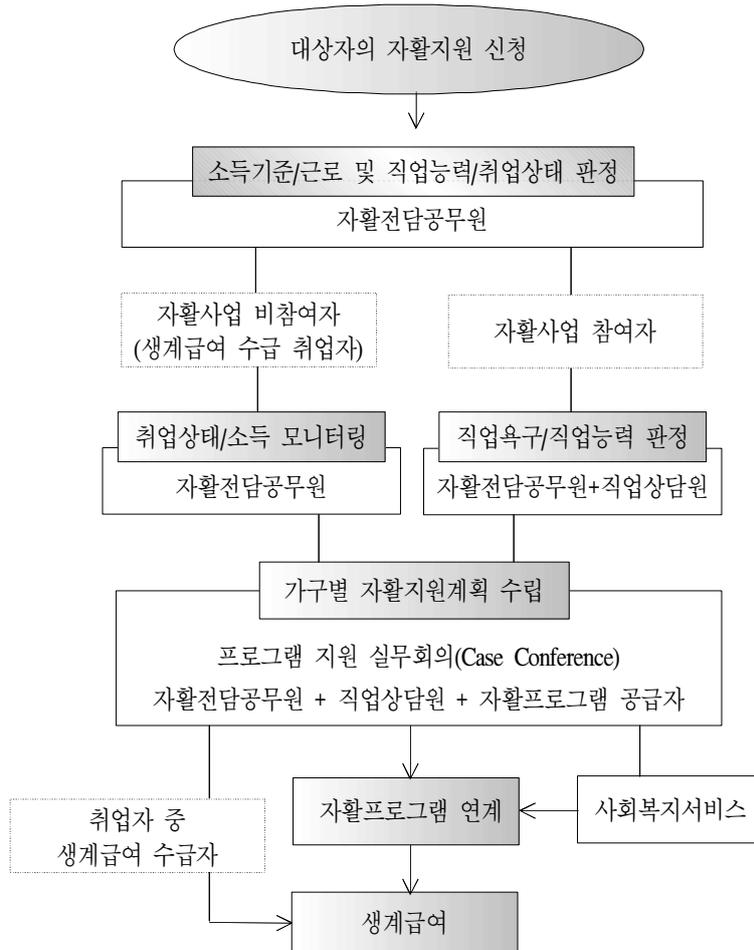
- 자활사업 참여자에 대한 기존의 취업/비취업대상자 구분을 폐지하고, 직업능력판정 결과 및 초기상담을 통한 욕구파악을 토대로 한 자활지원계획에 따라 대상자 특성별 프로그램을 제공하며, 고용·복지서비스를 통합적으로 지원
- 자활사업 참여자에 대한 초기상담을 통해 각 개인의 실업·빈곤 원인 및 욕구를 보다 정확하게 파악함으로써 자활프로그램 연계와 관련된 Guide line을 마련해야 함
- 예를 들어,
 - i) 근로의지 및 취업준비가 되어 있으나 일자리를 찾지 못하는 집단의 대해서는 취업알선 등의 서비스를 통해 노동시장 진입을 촉진해야 하며,
 - ii) 취업의지는 있으나 보육·간병 등과 같은 가구여건으로 인해 취업이 어려운 집단은 복지서비스를 제공함으로써 취업여건을 조성해주어야 하고,
 - iii) 취업 장애요인이 별로 없지만 의지가 없어 일자리를 찾지 않고 복지제도에 안주하는 집단의 경우에는 자활사업의 조건부과방식이 적용되는 대상집단이 될 것이며,
 - iv) 취업능력 및 의지가 모두 미약한 집단의 경우는 자활사업 참여자에 포함시키지 않도록 하되 참여를 허용하더라도 재활이나 교육훈련 프로그램

램에 참여하도록 함

⑤ 자활사업 참여자에 대한 사후관리

- 자활사업 참여자에 대한 지속적인 모니터링
- 모니터링을 통해 근로능력이 현저히 미약한 자에 대해서는 단계적으로 기초생활보장 수급자로 전환 검토

[그림 4] 자활지원대상자 선정 및 관리의 일반적 개요



자료: 노대명(2005) 재구성

제2절 사업참여자에 대한 급여와 인센티브

1. 문제제기

□ 자활사업은 참여자 자신의 노력의 결과로 좀 더 높은 소득을 가짐으로써 빈곤에서 벗어날 수 있게 하는데 목적이 있음. 그리고 일반적으로는 재정적 인센티브를 강화하면 근로유인효과가 나타날 것이라고 생각하는 경향이 있음. 그러나 현재 자활사업은 근로유인이 재정적 인센티브만으로 해결되지 않는다는 것을 잘 보여줌

- 기초생활보장제도의 보충급여방식이 취업수급자의 근로의욕을 약화시킬 수 있다는 것은 잘 알려진 사실임. 가구 소득인정액이 최저생계비를 초과하면 수급자격을 상실하기 때문. 이 점에서 취업수급자에 대한 소득공제가 필요한 것임

- 하지만 자활사업 참여 수급자는 다소 예외적임. 자활장려금 제도가 도입되어, 자활사업 참여소득 전체(실비제외)의 30%를 공제해주고 있고, 소득인정액이 최저생계비를 초과해도 '일종의 부분급여'를 지급하는 자활특례 제도가 운영되고 있기 때문

- 그럼에도 자활사업 참여자들은 기초생활보장제도에서 탈출하기를 기피하고, 자활특례 또한 기피하는 경향이 나타나고 있음. 더욱이 제도 스스로 자활특례자가 다시 수급자로 전환하는 것을 용이하게 하고 있음

※ 현 자활특례제도는 자활사업 참여자격을 3년간 유지할 수 있고 의료급여와 교육급여 또한 받을 수 있으나, 일반수급자 또는 조건부수급자로 재전환하기도 어렵지 않도록 규정되어 있음

□ 결국 근로장려금 제도와 자활특례제도에도 불구하고 복지의존성이 약화되지

않는 것은 크게 세 가지 차원에서 그 원인을 설명할 수 있음

- 먼저 자활사업 참여자 대부분이 앞서 언급했던 반복빈곤층(Recurrent Poor)의 성격을 갖고 있기 때문임. 자활사업 참여자 대부분은 취업잠재력이 약해 일시적으로 취업했다 하더라도 안정적으로 빈곤에서 벗어나기 힘들다는 판단에 따라 기초생활보장제도에 의존하려는 경향이 있다고 여겨짐
- 이어 기초생활보장제도가 갖는 지나친 의존성과 혜택의 집중성 때문이기도 함. 반복빈곤을 경험하는 자활사업 참여자는 기초생활보장제도 수급자로 모든 급여를 받는 것과 근로소득이 일시적으로 빈곤선을 넘어서 일정기간 특정급여를 보장받는 것 사이에서 보다 안정적인 선택(전자)을 하는 경향이 나타나는 것은 당연한 현상일 것임. 이 점에서 기초생활보장제도 급여체계를 개별화하는 것이 중요
- 끝으로 자활사업 자체가 취업을 유인하기 위한 제재가 느슨한 측면이 있음. 이는 계속 자활프로그램을 전전하거나, 조건부수급에서 일반(취업)수급으로 넘나들거나, 조건불이행을 하고도 수년간 계속 기초생활보장 수급자로 남아 있는 문제를 해결하는 강력한 조치가 필요하다는 것을 의미. 이 점에서 특정 자활프로그램(자활근로)의 총 참여기간을 제한하는 것도 방법의 하나가 될 것임
- 현 기초생활보장제도가 조건불이행자에게 적용하는 제재는 큰 효과를 나타내지 못하고 있음. 조건불이행에 따른 제재를 감소하고서라도 일반 취업을 통해 근로소득을 증대시키는 것이 유리하기 때문. 실제 조건불이행으로 생계급여가 감액된 가구의 평균 중지기간이 17개월에 이르고, 20~30대가 60%를 차지하는 것은 제도가 제대로 작동하지 못하고 있음을 시사
- 그리고 자활프로그램 중 조건이 느슨하여 밤에는 시장에서 일하고, 낮에 단시간 근무할 수 있는 프로그램이 선호되는 경향이 있음. 그리고

근로유지형 자활근로사업이 그러한 조건을 충족시키는 경향을 나타내고 있음

※ 근로유지형 자활근로사업은 주 3일(15시간)이상을 일하는 경우, 조건을 이행한 것으로 간주하고 있음

- 결과적으로 새로운 자활지원제도는 자활사업 참여자에게 괜찮은 일자리를 가질 수 있다는 희망을 주는 프로그램으로 설계되고 운영되어야 하며, 공공부조제도에서 All or Nothing의 체계를 갖추고 선택을 강요하기보다 필요하다면 안정적으로 특정급여를 받을 수 있게 하며, 근로활동을 장려할 수 있는 급여체계를 마련해야 함

2. 자활지원제도 급여체계 개편방향

- 자활사업의 새로운 지원체계는 전체 공공부조제도와 연계성을 유지하면서, 각 개인의 노력에 따라 성과가 나타날 수 있도록 프로그램의 기능을 강화하는 방향으로 설계되어야 함
 - 자활사업에 대한 참여는 생계급여 수급에 따른 조건부과외의 형태로만 이루어지는 것이 아니라 일자리와 인적자본개발에 대한 욕구를 가진 빈곤층 모두가 참여할 수 있게 함으로써 사업 자체가 갖는 낙인효과를 해소
 - ※ 이 점에서 자활사업은 기초생활보장제도 급여체계의 개별화를 지향하고 있음. 자활사업에 참여한다고 해서 모든 근로빈곤층이 안정적으로 빈곤에서 벗어날 수 있다고 기대하기 힘들다면, 개별급여의 수급자격을 완화하여 반복빈곤의 문제에 대처하는 공공부조제도가 필요하다는 것임
 - 자활사업은 개인의 인적자본개발과 취업을 촉진하기 위한 프로그램을 강화하여 실제로 일할 수 있는 빈곤층(Workable Poor)을 대상으로 하는 제

도로 변화해야 함. 즉 취업하기 힘든 빈곤층에 대한 단순한 제재적 프로그램에서 벗어나야 함

- 이처럼 자활대상자 선정기준을 바꾸어 일할 수 있는 빈곤층이 중심이 되어 참여하게 되면, 생계급여처럼 선정에 따라 자동적으로 급여를 보장하는 것이 아니라, 특정프로그램에 참여하는 경우 각 프로그램이 정한 급여나 수당을 지급받는 방식으로 운영하는 것이 바람직함 ==> 이는 자활사업이 생계급여를 보장하는 프로그램이 아니라 그에 앞서 노동을 통한 자구적 노력을 지원하는 프로그램이기 때문

※ 예를 들면, 자활근로사업에 참여한 사람은 임금을 받게 되고, 직업훈련 사업에 참여한 사람은 훈련수당을 받게 됨

□ 자활지원제도의 급여는 앞서 언급했던 <자활프로그램의 내실화> <노력에 따른 성과체계의 강화> <근로활동을 촉진하기 위한 최소한의 제재>라는 세 가지 방향성을 내포해야 함

- 자활사업은 먼저 프로그램을 내실화하여 참여자가 미래에 대한 희망을 발견할 수 있게 하는데 주력해야 함. 그리고 이를 전제로 자활사업 참여자는 타급여 수급여부와 관계없이 각 프로그램이 정한 임금, 급여, 수당을 '자신의 노력에 준하여' 받게 됨

※ 자활사업 참여를 통해 얻게 되는 소득은 생계급여 등 타 급여에 우선함. 기초생활보장제도 수급자도 동일한 원칙에 따라 임금 또는 급여를 받게 되며, 그럼에도 부족한 소득은 생계급여를 통해 보충하고, 초과하는 소득은 공제율을 적용하는 방식을 적용

- 자활사업 참여자는 자신의 선택과 노력의 결과에 대해 그에 준하는 보상을 받을 수 있어야 함. 자활근로 프로그램은 각 개인의 능력과 욕구에 따라 선택할 수 있게 하며, 프로그램의 목표에 따라 상이한 지원형태를 갖추게 됨. 직업훈련은 낮은 수당을 보조하지만 인적자본개발을 통해 좀더 안

정된 일자리로의 취업가능성을 제고하고, 자활근로사업은 안정적으로 근로 소득을 보전하지만 상대적으로 낮은 임금을 보장하며 점진적으로 취업을 유인하는 방식임¹²⁾

※ 이러한 맥락에서 참여자의 직업경력, 노동시간, 사업성과 등을 고려하여 임금을 차등화 해야 함. 특히 자신의 노력에 대한 대가를 받을 수 있는 체계를 구축해야 함. 이는 자활사업 참여를 통해 취업 또는 소득 증가가 가능하게 한다는 것을 의미

- 자활프로그램은 참여자의 능력과 욕구에 따라 선택할 수 있게 해야 함. 그리고 프로그램의 성격에 따라 참여기간을 엄격하게 제한하는 방안을 강구할 필요가 있음. 특히 자활근로사업은 소득을 보전하는 기능을 수행한다는 점에서 장기체류를 허용하면 일자리로서의 성격을 상실하기 쉬운 것임. 따라서 자활근로사업은 총 참여기간을 제한해야 할 것임

※ 현재 조건부과여부를 판단하기 위해 적용하는 조건이행기준은 참여일수에 대한 직접적인 규제로서 작동하고 있으나, 미시적 규제는 최소한으로 줄이고, 자신의 선택에 따라 책임을 지게 하는 것이 바람직할 것임

□ 자활사업에서 자활근로사업 참여소득에 대한 명확한 정의가 필요

- 자활근로사업은 자활사업 참여자 중 기초생활보장제도 수급자에게 임금형태로 노동의 대가를 지불하나, 그것은 임금이 아니라 공공부조제도의 급여에 해당되는 것으로 간주되어 왔음

- 이러한 논리는 자활사업 참여자에게 사회보험료를 지불하는 것이 적합하지 않다는 주장에 근거하고 있음. 즉, 국가가 교육차원에서 급여를 지급하고 있으며, 국가가 실질적인 고용주인 상황에서 그 비용을 부담하는 것이 바람

12) 일정한 자격을 갖춘 모든 사람에게 동일한 재정적 인센티브를 제공한다면, 그것은 실제로 각 개인의 노력을 조장하는 기능을 수행하기 힘들 것임

직하지 않다는 것임

- 결과적으로 자활사업 참여자는 일 2만원 ~ 2만 7천원 수준에서 확실히 임금을 받아왔음. 하지만 이는 사업 참여자의 능력과 노력을 충분히 반영하지 못하고 있다는 점에서 능력과 성과에 따른 임금지급이 필요

3. 자활급여의 유형

□ 자활사업 참여자에 대한 급여 : 자활사업은 프로그램의 성격에 따라 지원 내용이 상이하며, 그 내용은 아래와 같이 구분할 수 있음

① 서비스

- **취업알선 서비스**는 자활사업 참여자 모두에게 지원되며, 고용지원센터 외에도 자치단체의 적극적인 취업연계 프로그램을 운영
- **창업자금대출 서비스**는 자활사업 참여자 모두에게 지원할 수 있으나, 지원횟수를 제한하는 방안을 강구

② 임금

- **정규노동시장 취업보조금**은 일정기간 참여자 또는 고용주에게 지원하며, 임금의 일정부분을 지원하는 세부 사항에 대해서는 지침으로 규정
- **자활근로사업 참여소득**은 임금의 형태로 지급하며, 그 수준은 최저임금 이상으로 하되, 개별 참여자의 직업경력, 자격수준, 노동시간, 작업성과 등을 고려하여 탄력적으로 적용하게 함

※ 단, 자활근로사업을 통해 발생한 수익금에 대해서는 전체 참여자의 자발적 선택을 통해 적립하거나 배분할 수 있게 함

- **자활공동체 취업보조금**은 자활공동체나 사회적 기업 참여자에게 일정기간 임금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있게 함

③ 수당

- 직업훈련 참여자는 월 일정금액의 훈련수당을 지원
- 단, 자활근로사업 등에 참여하는 과정에서 훈련에 참여하는 경우에는 참여기간과 횟수를 정해 훈련수당을 지급하지 않고 임금을 지급

④ 이행급여(Transitional Benefit)

- 자활사업 참여자 중 취업 및 창업에 성공한 가구의 안정적인 탈빈곤을 지원하기 위해 주거급여, 의료급여, 교육급여, 자산형성지원금(IDA)을 지원하는 규정을 설치

※ 이행급여 중 별도의 급여제도가 있고, 자활성공자가 수급기준선을 충족시키지 못하는 경우, 특례규정을 두는 방안에 대해 검토

4. 급여수준과 수익금 처리방안

□ 자활사업은 급여수준을 다음 기준을 참조하여 결정

① **직업훈련 수당** : 직업훈련 참여자에게는 타 훈련수당과의 형평성을 고려하여 소정의 수당을 지급

- 직업훈련 참여를 위해 소득이 발생하지 않는 경우, 이 문제를 해결하기 위해 소정의 생계급여를 지급하는 방안을 검토할 수 있음. 물론 생계급여 지급으로 인한 도덕적 해이나 시장으로부터의 역류를 우려하는 목소리가 있을 수 있음. 따라서 이 경우에는 신중한 접근이 필요

② **자활근로 임금** : 자활근로사업 참여자에게는 최저임금 이상의 급여를 지급

- 자활근로사업은 참여기간을 엄격히 통제하지 않는 경우, 도덕적 해이가

발생할 개연성이 높음. 따라서 참여기간은 일정기간 이내로 엄격하게 제한하며, 자활근로사업은 사업단 변경과 무관하게 총합산하여 결정

- 아울러 자활근로사업은 자활사업 참여자에 대한 프로그램 배치에 있어 우선순위를 부여하지 않으며, 직업훈련 및 취업알선 프로그램에 우선 배치

□ 자활근로사업의 수익금 처리에 대한 규정

- 자활근로사업은 참여기간을 엄격하게 제한하는 대신, 자활근로사업을 통해 발생한 수익금을 자유롭게 처리할 수 있도록 규정
- 단, 자활근로사업 참여자는 자신들의 집단적 선택에 따라 수익금을 적립하거나, 배분하거나, 사업에 투자할 수 있으나, 이 모든 결정은 문서로 남겨져야 함

□ 자활사업 참여소득에 대한 소득공제(급여감소율)

- 자활사업 참여자 중 임금을 지원받는 사람은 EITC 수급대상에 포함되어야 함. 이 때, 근로소득은 수익금 배분에 따른 소득을 포함하게 됨
- 하지만 EITC 수급대상에 포함되지 않는 경우에는 별도의 장려금제도를 운영하며, 차별화된 접근을 시도할 수 있을 것임
- ※ 예를 들면, 국가가 인건비로 지급한 비용에 대해서는 상대적으로 낮은 공제율을 적용하고, 노력을 통해 실현한 수익금에 대해서는 높은 수준의 공제율을 적용하는 방안을 시행할 수 있음
- 자활사업 참여소득에 대해서는 약 30%의 공제율이 하한선이 되어야 할 것임. 이는 현재의 공제율을 감안한 것임

5. 급여관리체계

- 모든 자활사업 참여자의 가구소득에 대해서는 자활지원제도 내에서 관리하여 선정체계를 구축
 - 자활사업 참여자에 대한 정보관리는 자활전담공무원이 담당
 - 타 공공부조제도를 수급하지 않는 참여자에게는 자활전담공무원이 정보를 입력
 - 타 공공부조제도(생계급여 등)를 수급하는 참여자에 대해서는 해당 사회복지전담공무원으로부터 가구소득 등에 대한 자료를 이관받아 관리

- 자활지원제도는 다른 급여에 우선하여 참여자에게 급여 및 수당을 지급
 - 자활사업 참여소득은 타 공공부조제도에 의해 소득으로 간주되며, 공제율을 적용하여 급여
 - ※ 현금급여를 지급하지 않는 의료급여 등도 자활사업 참여소득으로 인한 수급자격 박탈의 위험을 최소화하기 위한 공제율을 적용

- 사회적 일자리형 자활근로사업에 대한 조치
 - 국가가 수요를 보장하는 사회적 일자리형 자활근로사업은 단계적으로 서비스 공급체제로 개편하여 품질관리체계를 강화해야 함
 - ※ 현재 사회적 일자리형 자활근로사업 또한 수익실현을 억제하고, 참여 기간제한을 완화하는 조치를 취하기보다 정부가 지역사회 취약계층에 대한 사회서비스 제공의 대가를 지불하는 방식으로 전환해야 할 것임
 - 지방정부는 자활사업 참여자에게 서비스를 우선 의뢰하는 <우호적 조치>를 취하고, 서비스 품질과 만족도에 대한 평가를 강화할 필요가 있음

제3절 자활지원을 위한 프로그램

1. 문제제기

□ 자활사업 프로그램은 사회적응프로그램, 지역봉사, 자활근로사업, 자활공동체 지원사업, 창업지원사업, 자활소득공제(자활장려금) 등으로 구성되어 있음

- 그러나 사회적응프로그램과 지역봉사는 근로의욕 고취 및 근로의욕의 유지를 목적으로 하는 프로그램임. 중장기적으로 자활사업의 범주에서 제외하는 것을 고려

- 여기서는 근로기회를 제공하여 자활기반을 조성하여 궁극적으로 탈빈곤을 유도하는 자활근로사업인 자활근로사업, 자활공동체를 중심으로 논의

□ 이렇게 논의를 제한하는 또 다른 이유는 궁극적으로 자활근로사업의 범주에서 지역봉사와 사회적응프로그램을 제외시키고, 별도의 특화된 프로그램으로 운영하는 것이 타당하다는 판단에 따른 것임

2. 자활사업 프로그램의 초기상담

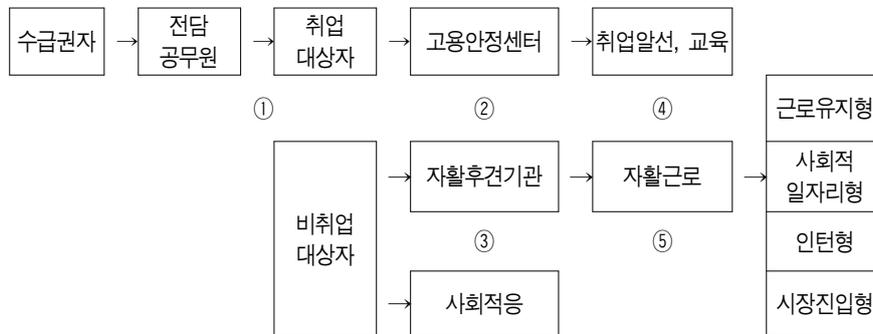
1) 초기상담의 실태

□ 자활근로사업은 기초법 9조 5항 “근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다” 는 규정에 근거하고 있으며, 보장기관에서 자활지원계획을 수립하여 수급자에게 조건을 제시하는 것으로부터 시작

- 수급자가 조건을 제시받기 위해서는 1차적으로 전담공무원 및 직업상담원들로부터 소위 '초기상담'을 받는데, 이 과정에서 조건부과가 이루어짐
 - 아래의 그림으로 설명하면, ①에서 → ②까지 과정이 초기상담에 해당

- 초기상담과정은 크게 두 단계로 구분할 수 있음
 - 우선 사회복지전담공무원이 ①의 과정에서 수급자 해당 여부 및 근로능력, 의욕 등을 파악. 즉 '가구별 자활지원계획'을 수립하는 과정을 의미함
 - ①의 과정을 통해 취업대상자로 판정될 경우 직업상담원들에 의해 ②의 과정이 작동. 이 과정에서는 수급자의 직업능력을 판정하여, 필요한 기초교육, 직업능력훈련, 취업알선 등이 제공

[그림 5] 자활프로그램의 진행과정



2) 문제점

- 초기상담과정은 시점은 '초기'이지만 그것이 자활사업 전반에 미치는 영향은 지대
 - 자활사업의 최대성과는 근로능력과 근로의욕을 가진 수급자가 적절한 일자리와 matching 될 때 비로소 가능하다는 점에서 수급자들의 기본적인 근로능력과 근로의욕을 판정하는 초기상담이 중요
 - 따라서 근로능력과 근로의욕을 판정하는 초기 상담과정은 자활사업의 성패를 가름하는 '필요조건'임

- 그러나 초기상담과정의 중요성에도 불구하고 상담자(전담공무원, 직업상담원)와 내담자 양자가 초기상담과정이 형식적으로 운영되고 있으며, 상담자에게는 그저 하나의 행정업무 연속으로 간주되고 있음. 사실상 초기상담과정이 형해화된 것임
 - 이렇게 된 근본적 원인은 초기상담에 대하여 상담자와 내담자 모두가 실효성을 높게 평가하지 않기 때문
 - 그 이유는 다양한 측면에서 찾아볼 수 있지만 무엇보다 근로능력 판정된 수급자에게 조건을 부과할 일자리 및 프로그램의 부족이 가장 큰 원인이라 할 수 있음

- 일자리 및 프로그램의 부족의 문제는 초기상담을 통해서 수급자의 근로능력을 판정하였을지라도, 이에 부합하는 일자리를 제공하지 못하고 있다는 점
 - 수급자의 근로능력이나 욕구와에 부합하지 않는 프로그램에 참여시키는 상황이 발생
 - 관내 자활후견기관에 사실상 수급자들을 떠넘기는 상황까지도 연출되고 있음

- 이는 근로능력과 의욕이 있는 수급자마저도 '전문' 자활사업 참여자로 만드는 부정적인 결과를 초래하는 것으로 판단됨

□ 일자리의 부족문제는 취업대상자에게도 마찬가지로 나타나고 있음

- 사회복지전담공무원이 취업대상자로 분류하여 고용안정센터로 직업능력 판정과 취업을 의뢰할지라도 수급자에게 적절한 일자리를 제공하는 것이 매우 어려운 현실¹³⁾
- 이로 인해, 최근에 일선 현장에서 사회복지전담공무원은 근로능력 판정시 취업대상자로 분류를 원천적으로 하지 않아 직업상담원에게 의뢰하지 않고 있는 상황¹⁴⁾

3) 개선방안¹⁵⁾

□ 초기상담과정의 중요성만큼 기능을 회복시키기 위한 개선방안을 모색하면 다음과 같음

- 먼저, 초기상담은 근로능력 판정과 직업능력 판정을 일원화된 체계에서 운영. 이는 현재 근로능력 판정 후 취업대상자로 분류한 이후에 직업능력 판정이 이루어지는 것을 통합적으로 운영해야 한다는 것을 의미
- 근로능력과 직업능력 판정을 동시에 할 경우 위에서 언급한 바와 같은 상황, 즉 원천적으로 취업대상자로 판정하지 않는 경우를 최소화할 수 있을 것임

13) 따라서 일부의 경우이지만 의뢰된 수급자가 제도를 악용하는 사례가 발생하기도 함
 14) 그 결과 근로능력이 있는 가구원이 있는 경우 자활근로의 근로유지형의 급여를 기준으로 소득을 파악하여 생계급여를 사전 조정하고 있는 실정임
 15) 초기상담과정이 형식화되는 근본적인 이유는 일자리 및 프로그램 부족에서 기인하므로, 당연히 일자리 및 프로그램을 다양하게 운영하는 것이 근본적인 대안이다. 여기서는 초기상담과정에서 기술적 문제에 한정하여 대안을 모색하고자 함

- 자활사업 참여자의 특성상 '상담'의 강화가 필요하다는 점에서 근로능력과 직업능력 점검을 정기적으로 시행
 - 현재는 초기상담 후 배정된 자활사업에 기간의 제한없이 무한정 참여할 수 있도록 되어 있으나, 근로능력과 근로의욕 그리고 직업능력은 근로의 경험에 따라 달라질 수 있는 점을 고려할 필요가 있음
 - 따라서 배정된 자활근로에서 일정한 시간이 경과한 후 주기적으로 근로능력과 의욕을 점검하고, 필요에 따라 재배정하여 수급자의 탈빈곤을 촉진하도록 해야 함

3. 자활근로사업의 문제점과 개선방안

1) 자활근로사업의 실태

- 현재 자활근로사업의 세부 프로그램은 참여자의 자활능력과 사업유형에 따라 근로유지형, 사회적 일자리형, 인턴형 그리고 시장진입형으로 구분
 - 2006년 1/4분기 자활근로사업 참여실태를 보면, 참여자 54,801명 가운데 44.3%에 해당하는 24,321명이 근로유지형에 집중되어 있으며, 사회적 일자리형, 시장진입형 순서로 참여하고 있음

<표 15> 2006년 1/4분기 자활사업 참여실태

(단위: 명)

참여인원	정부 자활사업 참여(A)									
	계 (a+b)	소계 (a)	복지부(a)							노동부 (b)
			자활근로					지역봉사· 사회적 응프로 그램	창업 지원등 기타	
			시장 진입형	사회적 일자리 형	인턴형	근로 유지형	지자체 형			
분기	56,864	54,801	6,128	15,947	242	24,321	116	2,599	5,448	2,063
누계 (실인원)	58,895	56,832	6,475	16,547	252	24,955	117	2,801	5,685	2,063

자료: 보건복지부 근로연계복지팀 내부자료(2006. 1/4분기).

2) 문제점

가) 근로유지형 자활근로사업에 대한 단계적 상승의 목표설정

- 자활사업의 기본 목표와 세부 프로그램의 목표 간에 상충되는 측면이 있음.
자활사업의 목적은 아래와 같이 정리할 수 있음
 - 첫째, 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 자활능력을 배양하는 것
 - 둘째, 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받도록 하여 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하는 것
- 자활사업 참여자가 집중되어 있는 근로유지형 프로그램은, “현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 사업”으로 규정
 - 이는 근로유지형 자활근로가 자활사업의 두 번째 목적에 부합하는 프로그램

램이라는 점을 시사. 다시 말하면, 근로유지형은 어디까지나 근로능력 및 자활의지를 훼손하지 않는 범위 내에서 근로활동을 수행토록 하고, 이를 통해 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하는 프로그램으로 볼 수 있음

- 그러나 또 다른 측면에서 볼 때, 근로유지형 자활프로그램은 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 사업으로서의 성격을 갖고 있음. 이러한 사실은 근로유지형 참여자로 하여금 상위 프로그램, 즉 사회적 일자리형 혹은 시장진입형으로 진입하는 것을 전제로 하고 있음을 의미

□ 정책주체 입장에서 볼 때 단계별 상승과정은 이상적인 경로이나, 냉정하게 이와 같은 자활경로가 타당한가에 대한 판단이 필요

- 근로유지형 참여자는 근로능력 점수가 20~45점 범주에 위치. 즉, 근로능력이 미약할 뿐만 아니라 근로의욕이 낮은 수급자임
- 따라서 이들에게 특별한 제도적 장치(강제 혹은 유인)없이 단계별 상승을 기대하는 것은 적절한 프로그램 목표가 될 수 없으며, 자활사업의 목표와도 부합하지 않음

□ 실제로 자활사업 참여자 가운데 근로유지형 참여자의 변화추이를 보면, 2004년 12월부터 2006년 3월 현재까지 비율의 변동을 거의 찾아볼 수 없음. 이것이 의미하는 바는 근로유지형 자활프로그램은 사실상 단계적 상승 자활 경로에서 제외되어야 함을 시사

<표 16> 근로유지형 프로그램 참여 비율

(단위: 비율)

구분	04년 12월	05년 6월	05년 9월	05년 12월	06년 3월
근로유지형	42.4	44.6	44.3	43.7	44.3

자료: 자활후견기관협회·자활정보센터·자활사업종합보고서(2006).

나) 사회적 일자리형 자활근로 프로그램의 단계적 상승목표 설정

- 사회적 일자리형과 시장진입형은 자활사업의 첫 번째 목표, 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하여 자활능력을 배양하고, 궁극적으로 탈빈곤을 촉진하는 프로그램임
 - 그럼에도 사회적 일자리형에서 시장진입형 혹은 자활공동체로 상승하는 자활경로를 전제하고 있다는 점은 해결해야 할 과제
- 지금까지 참여자가 사회적 일자리를 통해서 시장진입형으로 단계적으로 상승하고 있다는 근거를 확인하기가 매우 어려움
 - 더욱이 2004년에는 사회적 일자리형 사업단을 구성한 뒤, 최대 3년 내에는 시장진입형 및 자활공동체로 전환 또는 창업하도록 규정함에 따라, 2007년 이후에야 창업이라는 가시적 성과를 볼 수 있을 것임¹⁶⁾
 - 물론 사회적 일자리 사업단에 3년이라는 기간제한을 둔 것이 역설적으로 취업 및 창업을 저해하게 될지, 그 때 이후 더 나은 성과를 보일지는 평가가 필요한 사항

3) 개선방안

- 근로유지형 자활프로그램은 단계적 상승 자활경로에서 제외시키고, 일종의 관리형 자활프로그램을 규정. 즉 생계급여에 대한 도덕적 해이를 견제할 수 있는 최소한의 조건을 부과하는 프로그램으로 해석
 - 이를 위해, 근로유지형 자활근로에 진입할 수 있는 대상자에 대한 엄격한 근로능력 판정을 적용. 예를 들어, 차상위계층의 근로유지형 참여는 사실

16) 이와 관련하여 연구자 및 실무자의 의견은 자활사업 프로그램의 단계적 상승과정을 통한 빈곤탈출이라는 것에 대하여 회의적 평가를 내리고 있음

상 금지하는 등의 조치가 필요

- 반면에 참여자 스스로 상위 단계로 진입하고자 할 경우 일종의 인센티브를 제공하여 진입경로를 확보해 주는 것도 하나의 방안이 될 수 있음
- 다른 한편, 근로유지형 자활근로가 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하는 최소한의 안정장치 프로그램으로 기능하기 위해서는 근로유지형 프로그램 운영주체인 지방자치단체의 예산남용을 억제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 함

□ 현재 상황에서 사회적 일자리형 사업단의 전환 및 공동체로 창업을 촉진하기 위해서는 자활후견기관에 대한 탄력적인 지원체계 확보가 필요하며, 수익 모델 개발·확보와 수익금 관리에 대한 유연한 조치가 필요

- 이와 같은 사회적 일자리형 사업단에서 시장진입형으로 전환 및 공동체 창업을 유도하기 위한 Incentive 조치와 함께 참여자들로 하여금 사업단 전환 및 공동체 창업을 촉진할 수 있는 별도의 조치가 필요. 참여자의 사업단 참여기간을 제한하여 '전문' 조건부수급자가 발생하는 것을 방지하는 것도 하나의 방안

□ 사회적 일자리형과 시장진입형 모두 업종에 따라 적정인원, 즉 수익성을 고려한 적절한 참여인원을 확정하여 적용하는 것 역시 자활프로그램이 탈빈곤 프로그램으로서 기능하는데 필요한 제도적 장치임

4. 자활공동체의 문제점과 개선방안

1) 자활공동체 실태

□ 자활공동체는 사실상 수급자들의 유일한 탈빈곤 경로로 설정되어 있음. 그리고 자활사업을 수행하고 있는 자활후견기관은 최소한 3개 이상의 자활공

동체를 설립하도록 규정하고 있음. 따라서 자활후견기관은 대부분의 사업역량을 집중하고 있을 정도로 자활사업 전반에 걸쳐서 비중이 높은 프로그램임

- 2005년 현재 자활공동체는 437개가 설립되어 있고, 2,518명이 참여
- 참여자 유형은 일반수급자 72명, 조건부수급자 802명, 자활특례 321명, 차상위층 780명 그리고 일반인이 543명
- 공동체 1개 기관 당 평균 참여인원은 6.5명¹⁷⁾

<표 17> 연도별 자활공동체 참여자 유형

(단위: 개, 명)

연도	사업단수	일반수급자	조건부수급자	자활특례	차상위층	일반	총인원
2001	201	489		15	875		1,379
2002	109	18	216	35	359		628
2003	193	24	372	83	610		1,089
2004	287	23	451	126	419	444	1,463
2005	437	72	802	321	780	543	2,518

자료: 자활후견기관협회·자활정보센터·자활사업종합보고서(2006).

17) 여기에서 사용한 자료는 자활정보센터에서 취합한 월보자료에 근거하였음. 평균 참여인원은 공동체 참여인원을 기입한 255개의 공동체를 기준으로 산출하였음

<표 18> 자활공동체 5대 표준화사업 참여인원

(단위: 개, 명)

2005년*	사업단수	비율	참여인원	비율	평균	남	여
간병	51	11.5	648	25.7	12.7	5	609
집수리	98	22.2	441	17.5	4.5	308	94
폐자원재활용	35	7.9	177	7.0	5.1	93	69
청소	67	15.2	363	14.4	5.4	100	233
음식물재활용	4	0.9	28	1.1	7	27	1
합계	255	57.7	1,657	65.8	6.5	533	1,066

자료: 자활후견기관협회·자활정보센터·자활사업종합보고서(2006).

2) 문제점

□ 일차적으로 지적할 수 있는 문제는 자활공동체가 자활사업 참여자의 유일한 빈곤탈출 경로로 설정되는 것이 합당한가 하는 점

- 정부에서는 현재 자활공동체를 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체로 규정하고 있음. 이는 사실상 '동업'을 의미
- 더욱이 인정 공동체로 지원을 받기 위해서는 수급자가 1/3 이상 참여하도록 강제하고 있음
- 하지만 '창업'의 특성상 공동창업의 어려움을 감안할 때, 현재 공동체 설립 요건이 지나치게 경직적이라고 말할 수 있음

□ 자활공동체의 수익모델이 빈약하여 자활공동체의 영세성을 극복하기 힘들고, 참여자의 임금 역시 저임금 수준에 머물고 있다는 점

- 참고로, 2005년 자활공동체의 년 평균 순수익금(적립금, 전년도 이월금 포

합)이 15백만원 수준에 불과

- 이러한 자활공동체 적립금 수준은 특단의 수익모델을 수립하지 않는 한, 자활공동체를 통한 탈빈곤은 매우 어려운 과제라는 점을 시사

3) 개선방안

□ 자활공동체의 설립요건을 완화하여 창업형태를 다양화하고, 그에 따른 제도적 지원을 강화해야 할 것임

- 일반적 의미에서 ‘공동창업’이 어렵다는 것은 주지의 사실. 그럼에도 불구하고 일반적 의미의 창업과 성격을 달리하는 자활공동체의 설립 요건을 ‘공동창업’ 형태로 한정하는 것은 자활공동체를 통해서 탈빈곤을 하는데 장애가 될 수밖에 없음
- 따라서 차상위계층만으로 구성된 자활공동체 인정과 같은 유연한 조치가 필요. 이 경우 지원체계에서 수급자가 참여한 공동체와 차등을 두어 지원하게 되면, 지원의 형평성 문제도 해결될 수 있을 것임

□ 자활공동체의 안정적 수익창출은 곧 참여자의 탈빈곤으로 이어진다는 점을 고려하여 자활공동체가 시장경쟁력을 확보할 수 있는 지원이 선행되어야 할 것임

- 이를 위해 중앙정부 및 지방자치단체에서 보호된 시장을 제공하고¹⁸⁾, 공동체 창업 후 경영 및 운영을 지원할 수 있는 지원체계를 확보하는 것이 필요
- 예를 들어, 사회연대은행 및 소상공인지원센터 등과 연계하여 지원하는 방

18) 물론 현재도 ‘자활공동체에 대한 지원’ 근거가 있으나, 지원여부가 ‘권고’ 수준에 그치고 있기 때문에 지역간, 공동체간 수익급에 상당한 차이를 발생시키고 있음. 따라서 여기서 지원의 의미는 중앙 및 지방정부의 자활공동체에 대한 지원을 일정기간 의무화하는 방안을 의미하는 것임

안을 모색할 필요가 있음

제4절 자활지원을 위한 전달체계

1. 문제제기

- 2000년 10월 1일 국민기초생활보장제도 실시를 계기로, 자활보호대상자에 대해서도 생계급여를 하기 시작했고, 그 중에서 근로능력이 있고 근로할 수 있는 여건에 있는 수급자들은 '조건부수급자'로 지정하여 자활사업에 대한 참여를 조건으로 생계급여를 지원하도록 하였음
- 하지만 자활사업은 사업 관리주체와 서비스 제공주체 두 측면에서 이원화되어 시행되었음. 물론 형식적으로는 보건복지부가 자활사업을 총괄적으로 담당하지만, 조건부수급자가 취업 대상자와 비취업 대상으로 분류됨으로써 실제로는 노동부와 복지부로 이원화되어 있었던 것임
 - 이로 인해 사업추진과정에서 책임소재가 명확하지 않고, 추진절차가 복잡해지는 문제가 발생하였고, 수급자 관리체계 상에서 허점이 발견되어 왔음
 - 서비스 제공주체 또한 이원화되어 있어, 대상자가 복지부와 노동부 서비스를 다 필요로 할 경우 서비스 이용이 어려워지는 문제가 발생하였음
- 하지만 보다 궁극적으로는 공공과 민간부문을 중심으로 자활사업을 지원하고 관리하는 인프라 자체가 취약하다는 문제점을 지적할 수 있음
 - 광역 및 기초 자치단체 중 상당수는 자활사업을 관리하고 지원하는 인프라가 취약하여 정상적인 사업수행에 어려움이 있는 상황
 - 자활사업 실시기관의 경우, 사업을 추진하는데 필요한 전문적인 지원기관

이 전무하여 사업의 선택과 개선에 있어서 많은 어려움에 직면하였음

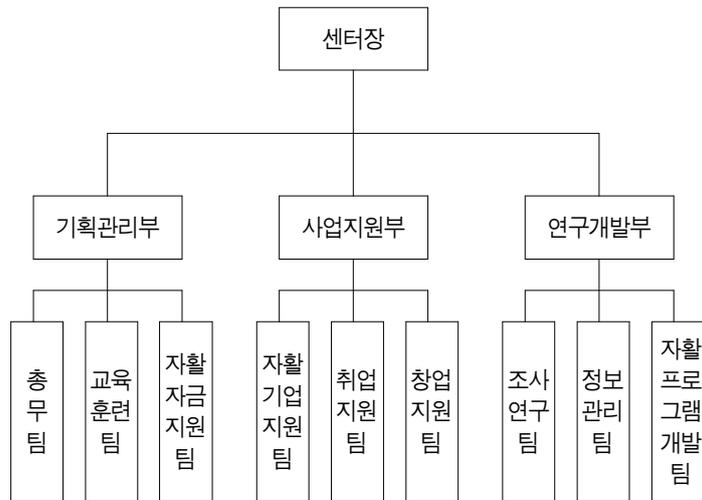
2. 자활사업 지원체계 구축방안

- 자활전달체계 개선방안의 핵심은 자활지원체계를 구축하는 것임. 그리고 구체적인 과제는 중앙자활지원센터의 신설, 광역자활지원센터의 확대, 그리고 민간 자활지후견기관의 역할 재정립임

1) 중앙자활지원센터의 신설

- 자활지원체계 구축의 첫째 과제는 중앙자활지원센터의 신설
 - 현재 자활후견기관을 비롯한 다수의 자활사업 실시기관들이 전개하는 자활공동체, 자활근로, 취업알선, 직업훈련 등 다양한 자활사업들을 지원하는 중앙단위의 지원기관은 없는 상황
 - 민간 단위의 한국자활후견기관협회 산하 자활정보센터가 자활후견기관의 자활공동체 사업을 중심으로 조사, 연구사업의 일부를 담당하고 있으나, 자활사업이 조건부수급자 중심의 사업의 한계를 넘어서 사회적 약자들의 종합적 근로연계복지사업으로 발전하기 위해서는 중앙정부 차원의 종합적 지원기관의 설립이 불가피
 - 신설될 중앙자활지원센터는 보건복지부 근로연계지원팀과의 협조체제하에 자활사업을 총괄 지원하는 역할을 수행하는 것이 바람직
- 중앙자활지원센터의 조직 구조와 주요 업무는 다음과 같이 구상해 볼 수 있음

[그림 6] 중앙자활지원센터 조직 구조 및 주요 업무(안)



<표 19> 중앙자활지원센터의 주요 업무(안)

기획관리부	자활지원센터 업무 총괄 기획 및 관리
총무팀	자활지원 업무 전반 관리(사업 평가 등)
교육훈련지원팀	자활사업실시기관 종사자, 자활수급자 교육훈련
자활자금지원팀	자활사업 예산 및 기금 관리
사업지원부	자활사업 및 경영 지원
자활기업지원팀	자활공동체 등 다양한 자활사업 지원
취업지원팀	자활수급자 취업 지원
창업지원팀	1인, 공동 창업 공동 지원
연구개발부	자활사업 조사, 연구 개발 사업
조사연구팀	자활사업 조사, 연구
정보관리팀	DB 구축 및 자활정보 관리
자활프로그램개발팀	자활프로그램 개발

2) 광역 자활지원센터 확대

- 자활사업 전달체계 개편의 핵심 중 또 다른 하나는 광역단위 자활지원체계를 구축하고 효율화하는 것
 - 광역단위 자활지원체계의 구축은 광역지방자치단체의 역할 강화는 물론이고 기초단위 자활후견기관의 사업 지원, 특히 5대 표준화사업을 중심으로 자활사업의 광역화를 뒷받침할 수 있을 것임
 - 광역자활지원체계의 역할은 현재 대구광역시, 인천광역시, 경기도에서 시범사업 중인 광역자활지원센터의 성과를 중심으로 제시된 바 있음(이인계 외, 2005)

- 광역자활지원센터 시범사업은 광역단위에서 기대효과가 큰 사업을 지원
 - 광역자활지원센터는 간병사업처럼 광역단위의 네트워크가 중요하나 지원체계가 취약하고, 저소득층 창업지원을 위한 전문화된 지원체계가 부족하다는 점을 해결과제로 설정해야 할 것임
 - 그리고 시·군·구 단위 개별 자활후견기관 사업을 연계·지원하고, 광역단위에서 교육·훈련 등을 통합 지원하는 종합적이고 효율적인 자활사업을 추진하는 역할을 수행해야 할 것임

- 광역자활지원센터는 다음과 같은 6가지 역할과 기능을 중심으로 구성
 - 첫째, 자활후견기관 및 자활사업단 운영 지원체계 구축
 - 현재의 자활사업은 기초단위에서 자활후견기관과 자활사업단별로 독자적으로 추진되는 관계로 적정 규모 이하로 추진될 수밖에 없으며, 사업의 효과를 높일 수 있는 지원체계가 전무
 - 따라서 자활사업은 규모의 경제를 통해 사업단의 경쟁력을 강화하기 위해 자활후견기관과 자활사업단에 대한 광역단위 운영지원체계 구축이

필요. 이는 광역단위 운영지원체계 구축을 통해 정보공유, 공동 마케팅 체계 마련, 전문적 경영기술지원, 사업전략개발 등을 지칭

- 둘째, 광역단위 창업 및 취업지원체계 구축

- 현재 대다수의 자활사업은 자활근로-자활공동체를 통한 자립의 단일 자활 경로를 설정하고 있어, 저소득층의 창업을 통한 자립지원과 취업지원체계가 매우 협소
- 따라서 다양한 자활경로를 발굴하기 위한 광역단위 창업지원 체계 구축과 취업지원체계 구축이 필요

- 셋째, 광역단위 직할 사업단 시범 운영 및 체계 구축

- 기초 단위 자활후견기관이나 자활사업단을 통해서도 실행하기 어려운 자활사업 아이템을 개발하여 광역단위 직할 사업단을 통해 시범 운영하며, 사업성과를 위한 체계를 마련

- 넷째, 자활 성공사례 발굴 및 자활 아이템 연구개발

- 성공적인 자활사업을 발굴하여 그 성공 요인을 평가하며, 지역특성에 맞는 자활 아이템을 개발하고, 자활 성공사례를 발굴하고 전파하는 역할을 수행. 자활 아이템 개발은 자활사업 정착 및 확대에 필수적인 요인임

- 다섯째, 광역단위 자활지원위원회 구축

- 성공적인 자활사업 정착을 위해서는 광역단위 자활지원위원회의 구축이 필요. 지방자치단체를 필두로 지방의회, 사회복지공동모금회, 고용안정센터, 사회복지협의회, 지역대학 등 연구단체, 지역 산업체, 노동단체 그리고 시민사회단체 등을 총 망라한 광역단위 자활지원위원회의 구축과 운영이 요구됨

- 여섯째, 광역단위 교육훈련 체계 구축

- 현재의 기초단위 자활 실천체계로는 자활 실무자와 자활 대상자들을 위한 효과적인 교육훈련 시스템을 구축할 수 없으며, 그리고 이는 사업성과에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음
- 따라서 광역단위에서 실무자를 위한 교육훈련 체계를 구축하여 실무인력의 전문성을 제고하고 자활사업 참여자들의 성공적인 자립에 대한 기여도를 제고해야 함

3) 기초단위 자활지원 네트워크 구축

□ 자활지원 서비스의 핵심과제는 기초단위에서 자활지원서비스 체계를 구축하는 것

- 지자체 주민생활지원국(과), 고용지원센터, 소상공인지원센터 등 공공의 자활지원 관련기관은 물론이고, 자활후견기관 등 민간에서 자활사업을 지원하는 조직을 망라하여 지역자활네트워크(지역자활지원협의체의 보완)을 구축하며, 지역자활네트워크 조직내 단일창구를 두어 원스톱 서비스가 가능하도록 해야 함

- 지역자활 네트워크는 2005년 7월 출범한 지역사회복지협의체의 자활고용분과를 활용하는 것도 가능

※ 예를 들어 자활지원을 필요로 하는 사람의 경우, 자활전담공무원과의 초기상담과 지역자활네트워크 내 사례회의를 거쳐, 사례관리자를 통해 필요한 지원기관(자활후견기관, 고용안정센터)을 소개받게 되며, 지속적인 사례관리를 받게 될 것임. 여기서 사례관리자의 역할은 사회복지전담공무원, 고용지원센터 고용상담원, 자활후견기관 실무자 등이 가능하나, 효과적인 자활사업을 위해서는 자활전담공무원제도를 도입해야 함

□ 지역자활네트워크 구성단체는 다음 <표 23>과 같음

<표 20> 지역자활 네트워크 구성단체

공공기관	민간단체
주민생활지원국(과)	자활지원센터
고용지원센터	사회복지관
소상공인지원센터	정신보건센터
보건소	직업(적응)훈련기관

4) 기초단위 자활후견기관 역할 재정립

- 기초단위 자활전달체계 개편의 핵심과제는 자활후견기관의 역할을 재정립하는 것
 - 이러한 역할 변화에 맞추어 자활후견기관 명칭을 자활지원센터로 전환시켜야 함
 - 기존의 자활후견기관은 조건부수급자를 중심으로 자활사업 참여자들의 자활자립을 후견(인큐베이팅)하는 역할을 담당하였음
 - 새롭게 요구되는 자활지원센터의 역할은 기존의 조건부수급자 사업수행기관의 역할을 최소화하고, 돌봄 노동, 미래 인적자원개발 등 새롭게 요구되는 사회서비스분야 일자리사업 참여자들의 선발, 교육훈련, 현장 사례관리 등의 총괄 지원 역할을 담당하는 것
- 2006년 10월 시점에서 정부가 실행 중이거나 실행을 계획하고 있는 2006년도, 2007년도 39개의 사회서비스일자리 사업안을 살펴보면,
 - 2006년 6,756억원, 111,616명을 대상으로 일자리사업을 추진하였다면, 2007년에는 1조 4,442억원, 212,514명을 대상으로 일자리사업을 추진할 예정임. 2007년의 경우 2006년에 비해 예산은 2배 이상 증액되었고, 인원 역시 약

2배 정도 확대가 예상되는 것임

- 사회서비스분야 일자리는 그 동안 자활사업이 인큐베이팅 해왔던 가사간병, 폐자원재활용사업, 집수리사업 등 5대 표준화사업은 물론이고 저출산 고령사회를 대비한 산모도우미사업, 중증장애인 활동보조인사업, 노인돌봄사업 등 다양한 돌봄노동분야에서 창출될 것임
- 이처럼 사회서비스 일자리가 대량으로 창출될 경우, 이러한 정책적 변화는 자활후견기관의 위상에도 많은 영향을 미칠 것으로 예상됨

□ 자활후견기관의 정체성이 변화될 경우 자활지원센터에 대한 정부의 지원체계도 개편되어야 할 것임

- 첫째, 자활지원센터가 담당하는 사업량 변화에 따라 지원 금액이 신축적으로 변화할 수 있는 체계로 바뀌어야 함
 - 자활지원센터에 대한 표준운영경비와 사업비(자활근로, 자활공동체 등)를 구분하고, 사업비에 실무자의 인건비를 반영하는 방식을 도입
 - 표준운영경비는 기본운영비와 조건부수급자 사업수행에 필요한 경비로 구성. 기본운영비는 하나의 기관이 갖추어야 할 사무행정 및 회계, 교육훈련 및 인력양성, 현장 사례관리 비용을 의미
 - 조건부수급자 사업수행 경비는 기초법 자활급여 지급에 필요한 의무적 자활사업에 소요되는 경비를 말하며, 국가의 지원수준은 현재 자활후견기관이 담당하는 사업으로부터 유추할 수 있을 것임
- 둘째, 사업비에 실무자의 인건비를 지원하는 경우 개별 사업유형별로 실무자 1인이 담당해야 하는 사업단 규모(참여자 수)에 대한 가이드라인(Guide Line)을 설정해야 함
 - 이 지원체계에 따르면, 개별 자활지원센터가 담당하는 자활공동체, 사회서비스 일자리사업으로부터 사업비와 동시에 인건비를 지원받게 되는 것임. 그리고 사업수행에 필요한 전문인력은 기관의 필요에 따라 채용

할 수 있음

- 셋째, 자활지원센터는 지역사회에서 다양한 부서로부터 서비스공급을 의뢰 받을 수 있는 체계로 개편
 - 이 경우, 기존의 보건복지부의 사업수행기관으로 지정받는 방식에서 지방자치단체와 사업수행기관 계약을 체결하는 방식으로의 전환도 고려할 필요가 있음

3. 공공부문 자활사업 관리체계 구축방안

- 자활사업 전달체계의 기본 구도는 중앙정부부터 기초자치단체까지 자활사업 지원에 관한 공적 전달체계를 구축하는 것임. 이것은 각 단위별로 자활지원 체계를 신설하거나 보완하는 것을 의미

[그림 7] 자활전달체계 기본 구도



- 중앙정부 차원의 공적 전달체계는 복지부와 노동부의 공동 주도와 중앙자활 지원센터의 지원하에 중앙자활지원위원회를 중심으로 이루어져야 할 것임

- 민간의 경우 자활후견기관협회를 중심으로 사회연대은행, 실업극복재단 등 자활과 직접 관련된 민간기관 그리고 중앙공동모금회, 복지재단 등 협력할 수 있는 다양한 민간기관들과의 연대활동을 통해 자활사업이 시행되어야 하며, 공공과 민간의 다양한 협력관계도 활성화되어야 할 것임
- 광역자치단체 차원의 공적 전달체계는 광역자치단체 주도와 광역자활지원센터의 지원 하에 광역자활지원위원회를 중심으로 이루어져야 할 것임
- 민간의 경우 자활후견기관협회 지부를 중심으로 광역단위에서 협력할 수 있는 다양한 민간기관들과의 연대활동을 통해 자활사업이 시행되어야 하며, 공공과 민간의 다양한 협력관계도 활성화되어야 할 것임
- 기초자치단체 차원에서는 자활사업이 실제 실행되는 관계로 공적 전달체계로 자활전담기구를 구성해야 함
- 이를 위해서는 새롭게 구축중인 주민생활통합지원조직 내 자활고용팀이 그 역할을 담당하게 하는 것이 바람직함. 그리고 이 전담기구 주도로 실질적인 지역자활협의체(지역사회복지협의체)가 가동되어야 할 것임
 - 아울러 지역자활협의체에는 자활후견기관, 고용안정센터 등 고용관련서비스 제공 기관들, 지역복지관 등 복지서비스 제공 기관들, 지역 시민단체와 대학교 등 서비스 관련 기관들이 총 망라되어 참석되어야 할 것임

제5장 결론 및 정책제안

제1절 연구결과의 합의

- 자활지원제도는 근로가능한 실직빈곤층 및 차상위층을 대상으로 자활지원서비스를 제공하는데 목적이 있음. 따라서 대상선정과 관련해서는 아래와 같은 특징을 갖게 됨
 - 기초생활보장제도 수급자 중 생계급여를 수급하는 것을 조건으로 자활사업에 참여하는 조건부수급제도는 유지하되, 자활사업은 기능적으로 이와 무관하게 개인의 인적자본개발과 취업촉진을 강화하는 방향으로 제도를 개편
 - ※ 자활사업은 참여자에게 해당되는 서비스, 임금, 급여, 수당을 지급함으로써 지원행위가 종결되고, 기타 급여를 수급하는 경우에는 해당 제도에서 소득에 공제율을 적용할 것인지를 판단하는 방식으로 운영
 - 자활지원제도의 수급자 선정은 기초생활보장제도의 조건부수급자의 경우 직권에 따라 사업참여가 강제된다는 점에서 <직권주의>를 따르고, 타급여 비수급자는 자신의 신청에 따라 자활지원을 받게 된다는 점에서 <신청주의>를 따름 ==> 이중구조
 - 새로운 자활지원제도는 사실상 취업이 힘든 근로능력 미약계층을 선별하

여 일반수급자로 편입시키는 제도의 역할을 하게 됨. 단순상담을 통해 근로능력미약자를 선별하기 힘들다는 점을 감안하면, 외형적으로 근로능력을 판정하기 힘든 조건부수급자는 자활사업 참여를 직권으로 결정하고 참여 과정에서 근로활동 참여가 힘든 것으로 판정되면 일반수급자로 전환하는 장치를 마련

□ 자활지원제도 개편방안의 주요내용은 아래와 같음

- 자활지원제도는 그 정책목표를 설정함에 있어 궁극적으로는 <탈빈곤>을 지향함. 하지만 일차적인 목표는 노동소외계층을 괜찮은 일자리로 연계하는 것임. 즉, 취업과 창업을 목표로 하게 됨. 이 과정에서 인적자본개발은 취업가능성을 제고한다는 점에서 과정적 성과로 간주
- 자활사업 참여자 선정기준과 관련해서는 가구소득을 최저생계비의 130%로 설정하고, 해당가구의 가구원 중 실직자, 고용불안자, 비경제활동인구를 대상으로 선정함으로써 실제 근로가능한(workable) 집단을 대상으로 프로그램을 지원
- 자활사업 참여자를 자활프로그램에 배치하는 경우, 자활전담공무원이 개최하는 Case Conference를 통해 참여자의 능력과 욕구가 반영되게 함. 이는 참여자로 하여금 자활프로그램을 선택할 수 있게 한다는 것을 의미
 - ※ 조건부수급자라 하더라도 직권주의에 따라 자활사업에 참여하게 되지만, 프로그램의 선택에는 자율적 판단을 존중. 다만 공급자들의 회의인 Case Conference를 통해 전문적인 자문을 받아 결정을 구체화하는 과정이 필요
- 자활지원제도가 근로 가능한 빈곤층을 대상으로 한다는 점에서 현재 실시되고 있는 자활프로그램 중 사회적응·지역봉사·근로유지형 자활근로는 폐지하거나, 대체할 수 있는 부서 및 자치단체로 이관
- 자활지원제도 개편방안은 자활사업 참여자의 인적자본개발을 강화하는데

주력해야 함. 이는 모든 자활사업 참여자에게 직업훈련프로그램 참여를 허용해야 한다는 것을 의미. 현재 자활사업 지침은 노동부와 복지부 프로그램 간 상호연계를 중시하나 현실에서는 비용분담 등의 문제로 프로그램 연계가 원활하게 이루어지지 않고 있음

※ 새로운 자활지원제도 하에서는 취업대상자와 비취업대상자의 구분이 없어진다는 점에서 프로그램 간 연계의 개연성은 높아지게 되나, 비용분담과 관련해서는 실무적 협의가 필요

- 자활근로사업은 크게 두 가지 방향에서 개편이 필요. 먼저 자활근로사업은 임금을 지급하고 성과급 체계를 적용함으로써 일자리의 질을 높이는 선택이 필요하며, 그에 준하는 서비스를 제공하도록 평가기능을 강화. 아울러 사회보험가입을 의무화함으로써 노동자성에 대한 논쟁을 불식시켜야 함. 단, 참여기간을 일정기간으로 엄격하게 제한
- 자활사업 참여자가 취업 및 창업 등의 목표에 도달한 경우, 안정적으로 빈곤에서 탈출할 수 있도록, 기초생활보장제도의 현물급여 및 장려금을 지원하는 이행급여(Transitional Benefit)를 설치
- 자활사업을 기획하고, 관리하며, 지원하는 기능을 강화하기 위해 중앙부처, 광역자치단체 차원에서 조직과 인프라를 정비
 - ※ 부처 간 협의기능을 강화하기 위해 중앙자활지원위원회를 설치하며, 전국단위의 정책기획 및 프로그램 개발을 위한 지원조직으로 중앙자활지원센터를 설치하며, 광역자활지원센터를 확대하여 광역단위 사업을 강화. 이러한 기능을 일선에서 수행할 자활전담공무원의 배치가 필요
- 자활후견기관에 대한 보조금 지원체계를 개편하여 사업 중심 지원체계를 구축. 자활후견기관이 구축하는 각 사업단이 다양한 지역사회서비스를 위탁받아 운영함으로써 중장기적으로 기초단위 사회서비스 공급인력 육성 및 서비스연계 조직으로 성장할 수 있는 토대를 마련
- 자활지원제도는 교육훈련인프라에 대한 적극적인 투자가 필요. 먼저 자활

사업에 관여하는 공공·민간부문의 실무인력에 대한 체계적인 자활지원교육을 실시함으로써 사업의 전문성과 지속성을 담보할 수 있는 기반을 마련하는 것이 중요. 이어 자활사업 참여자에 대한 분야별 교육훈련기능을 강화해야 함

제2절 정책제안

- 자활지원제도를 개편하기 위해서는 쟁점사항에 대해 부처 간 협의가 필요
 - 자활사업 전달체계 및 프로그램
 - 선정기준에 따른 소요예산
 - 조직 및 인력의 배치

- 자활사업 참여자 선정 및 유형화에 관한 소규모 시범사업 실시
 - 자활전담공무원의 직무에 대한 종합적인 분석
 - Case Conference 방식의 타당성 검토
 - Work-Test Manual을 적용 가능한 수준으로 작성

- 자활후견기관 보조금 지원체계 개편
 - 보조금 지원체계 개편을 위한 공청회를 개최하여 다양한 의견을 수렴
 - 자활후견기관 위상에 대한 중장기 발전방안 협의
 - 보건복지부, 자활후견기관 협회, 전문가의 협의를 통한 세부개편방안 마련

- 자활프로그램 평가를 통한 성공모형 발굴
 - 자활근로사업 참여자 중 취업상태의 수급자에 대한 정밀분석을 통해 탈수

급을 촉진하는 방안을 마련

- 업종별로 성공적으로 운영되는 사업을 발굴하고, 운영모형을 수립하여 <표준화 사업> 또는 <전략사업>을 제시

□ 사회적 일자리형 자활근로와 사회서비스 일자리의 연계방안을 마련

- 사회적 일자리형 자활근로사업 중 사회서비스 대표업종을 선정하여 집중 육성
- 간병사업단은 광역단위로 묶어 사회적 기업으로 독립시키고 노인수발보장 제도와 연계된 공급기관으로 육성
- 사회적 기업 프랜차이즈를 설립하고 광역단위 사회적 기업의 네트워크를 구축

□ 지자체 자활사업 담당자에 대한 전체교육을 실시

- 2007년 상반기 중 전국 자치단체의 자활사업 담당자 대상 자활지원제도 개편방안에 대한 교육을 실시

- 제 2 부 -

자활지원제도 개편을 위한
법률체계 구성방안

제1장 연구목적

- 본 연구는 기초생활보장법에서 자활지원제도를 분리하여 효율적이고 실용적인 자활지원서비스를 구축하기 위한 필요한 사항을 연구·검토하고 법안을 성안하는데 필요한 사항을 제시하는데 목적이 있음
- 하지만 현재 기초생활보장법의 급여체계를 개별급여로 개편하기 위한 법률안과 기타 법률안들이 현재 국회에 계류 중인 상태이며¹⁹⁾, 그 결과 여하에 따라 자활지원제도의 내용과 수준이 연동될 수 있는 한계가 있음
 - 따라서 자활지원제도의 독립을 내용으로 하는 입법은 기초생활보장법 등 관련법의 제·개정 문제와 연계하여 법률안 성안 작업을 진행하여야 할 것임
- ‘기초생활보장법’ 상의 조건부수급자의 조건불이행 시 수급자 개인에 대한 급여의 제한은 가능하나 가구 구성원 전원에 대한 급여의 중지나 제한은 헌법과 ‘기초생활보장법’상 불가함. 따라서 자활지원제도만으로 근로연계를 강화하기 위한 제재 수단을 두기에는 한계가 있음
- 본 연구에서는 자활사업의 활성화를 위해 대상자 선정기준·자활사업 프로그램·전달체계 등을 포함하는 제도개편을 함으로써, 현행 기초생활보장법 상의 수급자를 대상으로 하는 제도적 한계에서 벗어나, 자활지원제도를 저

19) 현재 국회에 계류중인 법률안으로는 정부의 국민기초생활보장법일부개정법률안과 고경화 의원이 대표 발의를 한 기초법 일부개정법률안, 의료급여법 중 일부개정법률안, 자활지원법제정안, 주거급여법제정법률안이 있고, 진영 의원의 대표 발의를 한 사회적기업에 관한 법률안이 있음

소득층의 일자리창출 및 자활지원서비스로 발전시켜 궁극적으로는 사회복지사업법 상의 사회서비스 급여 형태로의 발전을 도모하고자 함

제2장 타 법률과 자활지원법의 관계

□ 국민기초생활보장법과 자활지원법의 관계

- 기초생활보장법은 급여에 관한 기본법률로 하고, 자활지원법은 자활급여를 포함한 저소득층 일자리 서비스 지원법률로 함
- 서비스 급여로 전환 시, 기초생활보장법 제7조 제1항 제7호의 자활급여를 삭제하는 것을 고려할 수 있으나, 통합급여체계를 개별급여체계로 전면 개편 시 자활급여 폐지를 적극 고려하고, 현 단계에서는 타 법 급여로 전환하는 수준의 접근을 하는 것이 필요
 - 이를 위해, 법 제7조 제3항을 “제1항 제3호, 제7호의 각 급여는 따로 법률이 정하는 바에 의한다.”로 개편
- 기초생활보장법 제9조 제5항의 ‘조건부수급’ 규정은 개정될 필요가 있을 것이나 ‘조건부 수급’제도 자체는 기초생활보장법 상의 근로연계 수급제도를 유지하는 한 존치하는 것으로 함
 - 중·장기적으로 독립적인 자활지원제도가 성숙되고, ‘기초생활보장법’상의 급여가 ‘개별급여’로 전환되어 ‘기초생활보장법’에 의한 제도적 부담이 완화되는 시점에 근로연계수급제도의 폐지를 적극 고려할 필요가 있음

□ 자활지원법과 사회복지사업법의 관계

- 현행법의 해석상으로도 자활후견기관의 자활지원사업은 '사회복지사업'이자 동 지원서비스는 '사회복지서비스'에 해당됨
- 따라서 사회복지사업법은 자활서비스에 관한 기본법이고, 자활지원법은 특별법이 될 것임
- 사회복지사업법 제2장의2 '사회복지서비스의 실시'에서 정한 사항들은 자활지원법 제정시 구체적인 규정으로 반영되어야 할 것임. 특히 '사회복지서비스를 필요로 하는 자'의 서비스 신청권(법 제33조의2)을 감안할 때, 현행 '기초생활보장법'상의 자활급여 및 서비스에 대한 직권주의 제도는 자활지원법 제정 시 <신청주의와 직권주의가 혼합된 형태>로 변경될 필요가 있을 것임

제3장 자활지원법안의 체계와 구성

1. 총 칙

□ 자활지원법의 명칭 : 가칭 '저소득주민 일자리지원 및 자활지원에 관한 법률'²⁰⁾

- * 현행법률상 조건부수급자에 대한 자활급여로서의 자활지원과는 별도로 부가적으로 자활급여가 아닌 서비스 형태로 “이와 생활이 유사한 자”에 대한 자활공동체 참여, 자활후견기관 서비스 지원을 가능하게 하고 있음
- * 이와 같은 대상자들을 포함하여 자활서비스의 지원 대상자들의 범위를 기초법 제9조 제5항에 의한 조건부수급자와 비수급 빈곤층 및 기초법상의 차상위계층으로 확대하여 이를 명문화하고 이 범위를 넘는 부분은 대통령령으로 위임하여 전달체계 및 프로그램 확충 정도와 타 제도 개선, 재정 상황을 감안하여 단계적으로 일반적인 저소득층 일자리 지원 제도로 확대

□ 목적 : 저소득 주민의 소득 보전과 일자리창출 및 자활지원

□ 수급권자와 수급자, 수급자의 범위

- * 기초법 조건부수급자[신청 또는 직권]
- * 기초법 일반 수급자[신청]
- * 기초법 제2조 제7호의 규정에 따른 개별가구의 소득평가액이 기초법

20) 보고서의 통일성을 기하기 위하여 이 절 이하에서는 '자활지원법'으로 명명함.

제2조 제6호의 규정에 따른 가구별 최저생계비의 130%이하인 자[신청]
· 급여 제공의 책임 : 국가와 지방자치단체의 책임 명시

2. 급여의 내용과 기간

- 기초법 제15조 제1항 제1호, 2호에 기초교육 추가 3,4,5호 인용, 6호 추가하여 “창업 및 자활공동체²¹⁾ 설립에 필요한 정보제공,용자,기술·경영지도 등 창업지원” 신설 7호는 기존 6호 정도로 제시
- 자활공동체에 관한 창업 규정을 2인 이상의 기초보장 수급자에서 완화하여 자활지원법상의 1인 이상의 수급자 완화/ 조건부수급자의 자활급여 기간 중 유보된 적립금에 대한 일정한 요건 하에서의 창업 장려금 지원 근거 규정 신설
- 자활기업 인증제 신설 : 일정 요건의 자활공동체(지원법상의 수급자가 3분의 1 이상 포함된 경우 등등)나 기타 이 법에서 정한 수급권자가 설립한 법인 등으로 지역자활센터의 심의를 거쳐서 기초자치단체장이 인증하는 경우 일정한 기간 내에 우대하는 조항을 신설
- 급여 기간은 급여의 유형별로 2년 이내의 범주에서 제한하는 규정을 두되, 자활근로 중에서도 지자체형·근로유지형 - 인턴형 - 사회적 일자리형 - 시장 진입형 순으로 소득공제 등 인센티브와 이 법에서 정한 보조금 내지 장려금 지급을 차등·강화하는 방향으로 하고, 취업형·창업형에서는 최고 수준의 지원을 할 수 있는 법률상의 명문의 근거 규정을 둬. 다만, 조건부수급자와 관련한 현실적 문제를 고려하여 근로유지형의 기간 제한은 부칙 등에서 유

21) “자활공동체”의 법적 지위와 관련한 문제가 발생할 수 있으므로 새로운 입법에서는 동 조적이 창업된 영리기업이라는 점에서 ‘자활기업’ 내지 ‘사회적기업’ 등의 독립된 법적 지위를 부여하는 규정이 필요할 것임

보 규정을 두는 것을 적극 고려

3. 보장기관과 전달체계

- 보장기관은 현행과 같이 광역과 기초자치단체의 장을 병행 규정하되, 기초자치단체에 자활전담공무원 중 자활사업 참여자의 발굴, 초기 상담, 근로능력 판정, 가구별 자활지원계획 및 관련 서비스 연계 등 자활사업 참여자 사례관리 전담자를 배치하도록 의무화하는 규정을 명시하고, 광역에는 광역자활지원위원회를 지원하고 광역 차원의 자활지원사업을 담당하고 연계하는 자활전담공무원 배치를 의무화하고 이들에 대한 임무를 법률에 명시함
- 중앙에 복지부와 노동부 공동 주관 하의 중앙자활지원센터와 중앙자활지원위원회 설치 및 기능과 권한, 네트워크 근거 규정 신설
- 광역에 광역자활지원센터와 광역자활지원위원회 설치 및 기능과 권한, 네트워크 근거 규정 신설
- 기초에는 민관 합동의 자활지원네트워크를 법제화하고 여기에 자활전담공무원 배치 및 사례회의(case conference)의 근거 규정을 마련, 자활지원센터를 프로그램별 집행기구로 규정
- 현행 자활후견기관 지정제도 폐지, 자활지원센터로의 개편과 광역 또는 기초자치단체와의 프로그램별 계약제 제도화
- 중앙의 복지·노동부 공동의 종합자활지원계획과 광역의 자활지원계획 관련 근거 규정
- 급여의 내용과 연계된 자활 사업의 종류별 구체적인 근거 규정 신설(급여의

내용에 따른 급여의 각 호별로 프로그램의 내용을 명시하고 그 주체를 분명히 함)

4. 급여의 실시

- 급여의 신청 : 신청주의를 원칙으로 하고 조건부수급자에 대한 예외적인 직권주의를 규정함. 수급권자와 그 친족 등에게 급여의 내용별 신청을 가능하게 하고, 보장기관은 이를 존중하여 급여를 결정하도록 함
- 신청에 의한 조사 : 이 규정에서 시·군·구청장은 자활전담공무원으로 하여금 관련 조사를 하게 하고, 자활전담공무원은 자신의 관련 자료 조사 후 지역 자활네트워크 산하 사례회의에 신청자를 상담 및 심사하게 하고, 그 심사 결과를 대외 비공개 조건으로 전산 정리
- 직권 조사 규정 신설 : 지속적인 사례관리 근거 규정 마련
- 급여의 결정 및 변경 : 자활급여의 내용별 급여 결정의 기준을 조건부수급자와 차상위계층을 구분하여 후자의 경우는 취업·창업형 및 사회적 일자리·시장진입형 자활근로에서 급여를 판정하게 하여 근로유지형 자활에 참여할 수 없도록 규정하고, 전자의 경우 근로능력 유무 판정에 관한 기준을 사례별로 유연하게 판단할 수 있도록 재량의 범위를 확대함. 급여의 변경은 상위단계는 쉽게 하고, 하위 단계로는 어렵게 하는 방향으로 규정

5. 자활사업에 대한 관리와 평가

- 가구별 자활지원계획의 수립과 급여의 실시에 관한 규정 : 현행 28조를 감안

- 자활지원센터에 대한 성과평가 : 성과평가에 관한 근거규정 및 객관적 기준을 명시(필요시 몇 가지 기준 명시 후 대통령령에 위임)하고, 차회 계약시 계약 자격심사 및 계약조건시 가·감 요인으로 적용 명시함
- 보장기관별 성과평가 및 그 기준을 법제화하고 이에 따른 중앙정부의 자치단체별 자활지원계획 및 자활지원예산안에 대한 시정 지도 규정 신설 및 우수 단체에 대한 기초법 제43조에 따른 보장비용 부담을 달리할 수 있는 근거 규정 마련

참고문헌

1. 국내문헌

- 강병구(2002), '자활사업 참여자의 노동시장성과 및 정책과제', 『공공경제』, 제7권(1), 한국재정·공공경제학회.
- 구인회(2005), '국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안 : 자활사업을 중심으로', 『사회보장연구』, 제21권(1), 한국사회보장학회.
- 구인회(2000), '복지에서 근로로 : 미국 사회정책의 이행과 그 교훈', 『사회보장연구』, 제16권(2), 한국사회보장학회.
- 김수현(2000), '지역사회 중심의 자활지원 : 그 이상과 현실', 한국사회복지학회 춘계학술대회 발표논문, 2000년 4월.
- 김재환(2006), '자활후견기관들의 기관간 네트워크 관리에 관한 연구 : 보나시치 파워중심성과 구조적 공백(제약성, 효과크기, 접촉효율성)의 비교를 중심으로', 『노동정책연구』, 제6권(2), 한국노동연구원.
- 김주섭(2006), '빈곤계층 대상 직업훈련의 실태와 성과 : 자활대상자 직업훈련을 중심으로', 『노동리뷰』, 2006년 7월, 한국노동연구원.
- 김철희(2004), '빈곤층의 직업훈련과 실업급여 효과 분석', 『사회보장연구』, 제20권(1), 한국사회보장학회.
- 노대명 외(2006), 『자활후견기관 지원체계 개편방안』, 한국보건사회연구원 내부자료.
- 노대명 외(2006), 『2005년 저소득층 자활사업 실태조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명(2005), '탈빈곤정책의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 5년의 평가', 『국민기초생활보장제도 시행 5주년 평가 심포지엄 자료집』, 한국

보건사회연구원.

노대명 외(2005), 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

노대명 외(2004), 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부·노동부·한국보건사회연구원·한국노동연구원.

노대명 외(2004), 『2003년 저소득층 자활사업 실태조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

류만희(2005), ‘근로빈곤층의 자활과 소액창업지원사업’, 한국사회복지학회 춘계 학술대회, 2005년 4월.

류만희(2005), ‘근로빈곤층의 자활을 위한 창업지원사업 연구 : 미국의 경험과 한국에서 도입방안’, 『한국지역사회복지학』, 제17집, 한국지역사회복지학회.

문진영(2004), ‘영국의 근로복지(Workfare) 개혁에 관한 연구 : 노동당의 이념적 변화를 중심으로’, 『한국사회복지학』, 56호, 한국사회복지학회.

문진영(2001), ‘생산적 복지제도의 구축방안 : 공공부조제도와 적극적 노동시장정책의 연계 프로그램을 중심으로’, 『사회보장연구』, 제17권(1), 한국사회보장학회.

박능후(2005), ‘국민기초생활보장제도 수급자의 근로동기 강화요인 연구’, 『사회보장연구』, 제21권(4), 한국사회보장학회.

박진희(2006), ‘탈빈곤을 위한 자활직업훈련성과 결정요인 분석’, 『사회보장연구』, 제22권(2), 한국사회보장학회.

방하남·황덕순(2002), ‘노동과 복지의 연계를 위한 정책설계 및 실천방안 : 국민기초생활보장제도의 자활사업을 중심으로’, 『사회보장연구』, 제18권(2), 한국사회보장학회.

보건복지부, 근로연계복지팀 내부자료, 2006년.

보건복지부, 근로연계복지팀 내부자료, 2005년 4/4분기.

- 신동면(2003), '자활사업에 대한 평가와 발전방안', 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문, 2003년 4월.
- 유태균(2004), '자활사업 참여가구의 가구특성이 가구생계비에 미치는 영향에 관한 연구 : 서울, 경기지역 자활사업 참여가구를 대상으로 한 실증적 고찰', 『사회보장연구』, 제20권(2), 한국사회보장학회.
- 유태균(2003), '자활사업 참여가구 중 근로가구와 비근로가구의 특성에 관한 탐색적 고찰', 『사회복지연구』, 제22권, 한국사회복지연구회.
- 유태균·김경희(2003), '자활후견기관사업 참여자가구의 제반특성 및 경제적 어려움 정도에 영향을 미치는 요인에 관한 실증적 연구', 『사회보장연구』, 제19권(1), 한국사회보장학회.
- 이상록(2003), '자활사업에 대한 자활사업 참여자의 인식과 태도가 자활사업의 성과에 미치는 영향', 『사회복지연구』, 제21권, 한국사회복지연구회.
- 이상록·진재문(2003), '지역사회 탈빈곤 정책의 효과 분석 : 경남, 전북지역 자활후견기관 운영의 성과 및 한계 분석과 개선방안의 모색', 『한국사회복지학』, 52호, 한국사회복지학회.
- 이상은(2004), '근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 방향', 『사회보장연구』, 제20권(3), 한국사회보장학회.
- 이인재·김신양(2005), 『빈곤여성과 자활정책 : 유럽사례를 중심으로』, 대통령 자문·빈부격차·차별시정위원회.
- 이인재(2003), '한국 자활사업의 동향과 과제', 『동향과전망』, 58호, 한국사회과학연구소.
- 이형하·조원탁(2004), '한국 자활사업의 자활효과 영향요인에 관한 연구', 『사회복지정책』, 제20권, 한국사회복지정책학회.
- 이혜경(2002), '자활지원 사업의 현황과 문제점', 『정책포럼』, 제31호, 대통령 자문정책기획위원회.
- 임동준(2001), '자활사업의 성과와 정책과제', 『한국행정학보』, 제35권(4), 한국행정학회.

- 정영순·이은정(2002), ‘국민기초생활보장제도의 근로유인 방안 연구 : 영국이 주는 시사점’, 『사회보장연구』, 제18권(2), 한국사회보장학회.
- 정영호 외(2005), 『사회적 일자리 비용편익분석 : 간병사업을 중심으로』, 대통령자문빈부격차·차별시정위원회.
- 정원오·김진구(2005), ‘자활사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전망 : 경기지역 참여자들을 중심으로’, 『사회복지연구』, 제28권, 한국사회복지연구회.
- 진재문(2001), ‘새로운 빈곤정책으로서의 자활사업 : 가능성과 한계’, 한국사회복지학회 춘계학술대회 발표논문, 2001년 4월.
- 통계청(2001), 『2000년 가구소비실태조사』.
- 홍경준(2004), ‘빈곤에 대한 동태적 분석 : 빈곤주기를 중심으로’, 제5차 한국노동패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원.
- 홍경준(2002), ‘전주지역 자활 관련 조직들의 네트워크 구조에 관한 연구’, 『한국사회복지학』, 49호, 한국사회복지학회.
- 홍경준(2002), ‘한국 빈곤정책의 변화와 향후과제: 자활지원사업을 중심으로’, 『사회보장연구』, 제18권(1), 한국사회보장학회.
- 황덕순(2005), ‘근로연계복지정책과 근로유인정책의 주요 논점과 한국에 대한 시사점’, 한국사회복지학회 추계 공동학술대회 발표논문, 2005년 10월.
- 황덕순(2002), ‘근로연계 복지의 내실화 방안’, 『정책포럼』, 제31호, 대통령자문정책기획위원회.

2. 국외문헌

DHHS(2001), 『National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies : Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs』, December 2001.

DHHS(2000), TANF Reports, Fiscal Years 1999.

DWP(2001), Work and Pension Statistics.

EFILWC(2004), 『Working poor in the European Union』, *Office for Official Publications of the European Communities*.

Fouarge, Didier and Layte, Richard(2003), 『Duration of poverty spells in Europe』, *EPAG Working papers*.

Holst, E. and C. K. Spiess(2004), 『The transition into work : Specialities for the hidden labour force in comparison to other economically inactive persons』, *German Institute for Economic Research*.

Holst, E. and C. K. Spiess(2002), 『Labour market attachment of people outside the labour force : An explorative analysis of the hidden labour force in Europe, in Schmollers Jahrbuch』, *Journal of Applied Social Science Studies*.