

정책보고서 2004-15

자활정책·지원제도 개선방안 연구

노대명 박찬임

강병구 구인회 이문국 이병희 이인재

이찬진 홍경준 황덕순 송민아 최승아

한국보건사회연구원 · 한국노동연구원

제 출 문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀 부와 용역계약(2003. 8. 26)한 「자활정책·지원제도 개선방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2004년 2월 27일

한국보건사회연구원
원 장 박 순 일

한국노동연구원
원 장 이 원 덕

머 리 말

외환위기이후 한국사회는 급격히 증가하는 복지수요에 따라 다양한 정책을 도입하여 왔다. 이는 고용창출 없는 성장, 소득분배구조의 악화, 만성적 고용불안계층의 증가, 가계 부채의 증가 등 새로운 문제에 대처하기 위한 것이었다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 급증하는 복지수요를 충족시키는데 필요한 자원, 조직과 인력, 그리고 제도의 안정적 설계라는 측면에서 한계가 있는 또한 사실이다. 이 점에서 한국의 고용·복지정책은 보다 중장기적인 관점에서 안정적인 제도를 설계하고, 현실적합성을 제고하는 노력을 기울여 하는 것이다.

최근 한국사회가 직면한 새로운 문제 중 하나는 근로빈곤층(working poor)의 급격한 증가와 그에 따른 사회적 충격이라고 말할 수 있다. 실직이나 고용불안 그리고 사업실패 등의 이유로 갑자기 빈곤상태에 빠진 근로빈곤층은 무기력상태에서 헤어나지 못하고 극단적인 선택을 하고 있다. 하지만 이들을 위한 고용지원과 소득보장체계는 매우 미약한 실정이다. 취업능력이 미약한 근로빈곤층을 위한 취업지원 및 훈련대책이 취약하고, 이들에 대한 소득보장 또한 국민기초생활보장제도 외에 별다른 대책이 없는 것이다. 실제로 국민기초생활보장제도가 이들 빈곤층의 일부만을 보호하고 있다는 점 또한 한계로 지적할 수 있을 것이다.

국민기초생활보장제도의 기능측면에서도 몇 가지 문제점을 지적할 수 있다. 현재 행정적인 소득과악능력이 매우 취약하여 수급자의 근로소득을 정확하게 파악하여 급여에 반영하기 힘들다는 점은 보충급여방식의 적용과 근로소득공제제도의 도입에 부정적으로 작용하고 있다. 그리고 이러한 문제점은 근로빈곤층의 취업이나 근로활동을 촉진할 수 있는 근로유인체계가 극히 취약하여, 취업수급자의 불완전취업을 조장하고, 실직수급자의 자활사업 참여기회를 조장하는 현상을 야기하고 있다.

자활지원정책은 근로능력이 있는 저소득층이 더 이상의 빈곤상태에 빠지지 않게 하는 빈곤예방의 기능과 이미 빈곤상태에 처한 근로능력자가 그로부터 벗어나게 하는 빈곤탈출의 기능을 축으로 구성되어 있다. 하지만 참여자의 욕구와 능력에 맞는 프로그램 연계가

이루어지지 않았으며, 충분한 프로그램이 공급되지 않으며, 이 프로그램을 집행할 전달체계 또한 충분하지 않다. 이는 자활사업이 직면한 문제의 원인을 잘 말해주는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 2000년 10월 국민기초생활보장제도와 더불어 실시되었던, 자활지원정책에 대한 비판적 문제제기를 출발점으로 삼고 있다. 즉, 자활지원정책이 지난 3년간 경험했던 많은 문제점에 대한 분석과 비판을 토대로, 향후 자활지원정책이 근로능력이 있음에도 빈곤과 소외에서 헤어나지 못하는 사회적 취약계층을 위한 좀더 실질적인 지원대책으로 거듭날 수 있도록 개선방안을 제시하고 있다.

본 연구는 노대명 책임연구원과 박찬임 연구위원의 책임 하에 강병구 교수, 구인회 교수, 이문국 교수, 이병희 연구위원, 이인재 교수, 이찬진 변호사, 홍경준 교수, 황덕순 연구위원, 송민아 연구원, 최승아 연구원이 참여하였다. 또한 집필과정에 참여하지 않았지만, 보건복지부 자활지원과 송재찬 과장과 노동부 청소년고령자고용과의 김인곤 과장을 비롯하여 일선의 많은 사회복지전담공무원, 직업상담원, 자활후견기관 실무자 등 많은 분들이 제도개선을 위한 논의과정에서 값진 자문을 주었다. 이 모든 분들의 참여와 헌신에 감사드린다. 그리고 연구보고서에 대한 조언을 주신 백화중 연구위원과 원종욱 연구위원에게도 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 향후 자활지원제도 개선을 통해 자활사업을 활성화시키는데 기여할 수 있는 정책자료로 널리 활용될 수 있기를 기대하며, 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2004年 2月

韓國保健社會研究院
院長 朴 純 一

韓國勞動研究院
院長 李 源 德

목 차

요 약	1
제1장 서 론	49
제1절 연구배경	49
제2절 연구목적	53
제3절 연구방법	55
제4절 연구내용	57
제2장 자활지원제도 개선의 배경	59
제1절 한국사회의 실업·빈곤실태	59
1. 성장구조의 변화	59
2. 취업실태 변화와 실업률	60
3. 소득불평등과 빈곤문제	61
4. 근로빈곤층의 취업·소득실태	63
제2절 근로빈곤층 사회보장 및 자활지원실태	65
1. 사회보험 가입실태	65
2. 공공부조 수급실태	66
3. 자활사업 참여현황	69
제3절 사회보장 및 자활지원제도의 문제점	75
1. 사회보장정책의 근본문제	75
2. 공공부조제도의 문제점	76
3. 자활지원제도의 문제점	78
제4절 자활지원제도와 관련된 선행연구	81
1. 자활사업의 발전과정에 대한 연구	81

2. 자활지원제도의 기본이념과 위상에 대한 연구	82
3. 자활사업의 문제점에 대한 연구	84
4. 자활대상자의 취업능력과 자활사업의 지향점에 관한 연구	85
5. 자활사업 운영주체의 문제에 대한 연구	86
6. 자활사업과 시민사회단체의 관계에 대한 연구	87
제3장 서구 자활지원제도의 특성과 시사점	89
제1절 자활지원정책의 탄생과 발전	89
1. 서구 자활지원정책의 탄생	89
2. 서구 자활지원정책의 결정요인	92
제2절 서구 자활지원정책의 특성	95
1. 정책목표와 이데올로기	95
2. 자활지원정책의 대상 집단	98
3. 자활사업 프로그램의 구성	100
4. 자활사업의 전달체계	102
제3절 서구 자활지원정책의 시사점	105
제4장 자활지원제도 개선의 기본방향	107
제1절 자활지원제도 개선의 주요쟁점	107
1. 현 자활사업의 부진원인을 둘러싼 쟁점	107
2. 국민기초생활보장제도와와의 관계를 둘러싼 쟁점	110
3. 새로운 자활지원제도 운영방식을 둘러싼 쟁점	112
4. 쟁점의 정리	115
제2절 자활지원제도 개선의 전제	117
1. 성장·분배의 선순환 구조	118
2. 자활지원제도 개선을 위한 네 가지 전제조건	120
제3절 자활지원제도 개선의 기본방향	128
1. 자활지원제도의 목표	128

2. 자활지원제도 개선의 기본방향	131
3. 자활지원제도 개선안의 구조	136
4. 자활지원제도 개선안의 주요내용	138
제5장 자활지원대상자 선정·관리체계 개선방안	145
제1절 문제제기	145
1. 대상자 선정의 문제	145
2. 대상자 관리의 문제	147
제2절 개선방안의 개요	153
제3절 세부 개선방안	154
1. 표적집단의 재설정	154
2. 대상자 선정방식의 개선	160
3. 사례관리 패러다임의 전면적 도입	163
제4절 자활지원대상자의 규모추정	169
1. 2단계에서의 자활지원대상자 규모추정의 방법	170
2. 1단계에서의 자활지원대상자 규모추정	173
3. 2단계에서의 자활지원대상자 규모추정	175
제6장 급여 및 근로유인체계 개선방안	178
제1절 문제제기	178
제2절 국민기초생활보장제도 급여체계의 구조	180
1. 급여산정방식	180
2. 근로유인제도	183
제3절 국민기초생활보장제도 급여체계가 근로활동에 미치는 효과	186
1. 급여체계가 노동공급에 미치는 효과에 대한 이론적 검토	186
2. 국민기초생활보장제도 수급자의 노동공급양상	190
3. 자활사업 참여양상	194
4. 소결	201

제4절 자활지원제도 급여체계 개선방향	202
1. 선행연구의 검토	202
2. 국민기초생활보장제도의 개선방향	207
3. 근로저소득층 대상 자활지원정책의 발전방향	209
제5절 자활지원제도 급여체계 세부 개선방안	211
1. 근로소득공제제도	211
2. 현금급여와 현물급여의 분리	219
3. 저소득층 근로소득세액공제제도	222
4. 자활사업 참여자에 대한 급여제도 개선	227
제6절 정책제안	232
제7장 자활프로그램 개선방안	236
제1절 자활프로그램 개선방향	236
1. 자활프로그램의 특성	236
2. 자활프로그램의 문제점과 발생구조	239
3. 자활프로그램의 개편방향	242
제2절 초기상담 및 기초교육 프로그램 개선방안	245
1. 초기상담 참여자의 특성	245
2. 초기상담 및 직업상담 프로그램 추진실태	246
3. 초기상담 및 기초교육 프로그램의 문제점	248
4. 개선방안	250
제3절 취업알선 프로그램 개선방안	252
1. 문제제기	252
2. 취업알선 프로그램 추진실태	253
3. 취업알선 프로그램의 문제점	254
4. 개선방안	255
제4절 자활직업훈련 프로그램 개선방안	256
1. 문제제기	256

2. 직업훈련 프로그램 추진실태	257
3. 직업훈련 프로그램의 문제점	258
4. 개선방안	260
제5절 취로형 자활근로 프로그램 개선방안	262
1. 문제제기	262
2. 취로형 자활근로 프로그램 추진실태	263
3. 취로형 자활근로 프로그램의 문제점	264
4. 개선방안	265
제6절 업그레이드 자활근로 프로그램 개선방안	265
1. 문제제기	265
2. 업그레이드 자활근로 프로그램 추진실태	266
3. 업그레이드 자활근로 프로그램의 문제점	270
4. 개선방안	271
제7절 자활공동체 프로그램 개선방안	272
1. 문제제기	272
2. 자활공동체 프로그램 추진실태	273
3. 자활공동체 프로그램의 문제점	277
4. 개선방안	278
제8절 기타 프로그램 개선방안	279
1. 지역봉사 프로그램 개선방안	279
2. 재활프로그램 개선방안	280
제8장 자활사업 전달체계 개선방안	282
제1절 전달체계의 현황과 문제점	282
1. 자활사업 대상자 선정 및 자활관리업무	283
2. 자활급여의 다양성	284
3. 자활후견기관 사업	286
4. 지역자활지원협의체 운영	289

제2절 전달체계 개선방안의 기본구조: 복지와 고용의 통합적 서비스체계 구축	290
1. 외국의 통합서비스 구축 사례	291
2. 기초단위 원스톱서비스 체계 구축	295
3. 사례관리 시스템 구축	296
제3절 공공전달체계 개선방안	304
1. 서비스 지원체계 보완	305
2. 행정관리체계 개편	311
제4절 민간전달체계 개선방안	314
1. 민관협력방안 수립: 공공과 민간의 역할 조정	314
2. 자활후견기관 운영·지원체계 개편	315
제5절 통합적 사례관리체계	321
1. 사례관리의 필요성과 연구방법	321
2. 자활지원 사례관리체계의 기본모형	324
3. 자활지원 사례관리 모형의 단계별 체계와 내용	326
4. 자활지원 사례관리서비스 총괄과정	343
제9장 자활지원제도 개선방안에 대한 법률상의 쟁점 검토	346
제1절 문제제기	346
1. 자활지원제도의 현행법상의 검토	346
2. 자활지원제도 개선시의 고려사항	347
제2절 근로연계강화와 관련한 헌법상의 내재적 한계	348
1. 헌법상의 ‘일할 권리’와 ‘일할 의무’	348
2. ‘인간다운 생활을 할 권리’에 따른 내재적 한계	349
제3절 국민기초생활보장법과 자활지원제도의 관계 설정	351
1. 근로연계복지정책의 규범적 정당성에 관한 기존의 논의	351
2. 미국의 공공부조 개혁 내용과 조건불이행시의 불이익의 범위	353
3. 국민기초생활보장법과 자활지원제도의 관계 설정	355

제4절 국민기초생활보장법 개정 관련 자활지원제도 구성방안	358
1. 개요	358
2. 제1장 총칙 관련	359
3. 제2장 급여의 종류와 방법	359
4. 전달체계 관련	360
5. 소결	361
제10장 결론 및 정책제안	362
제1절 자활지원제도 개선의 기본방향	362
1. 자활지원제도 개선에 따른 외부환경 개선	362
2. 자활지원제도 개선에 따른 기본방향 정립	363
3. 자활지원제도의 발전방향	364
제2절 자활지원제도 세부 개선방안	364
1. 자활대상자의 선정과 관리	365
2. 자활대상자에 대한 급여와 인센티브	366
3. 자활프로그램 개선방안	367
4. 자활사업 전달체계의 개편	369
제3절 자활지원제도 개선을 위한 당면과제	371
1. 자활사업 참여자의 규모추계	371
2. 자활지원제도 개선에 따른 소요예산 추정	374
3. 자활지원제도 개선을 위한 당면과제	375
참고문헌	377
《붙임 1》 근로소득세액공제제도의 외국사례	387

표 차례

〈표 2- 1〉 IMF체제 이후 경제성장률 추이	60
〈표 2- 2〉 실업률 추이	60
〈표 2- 3〉 임금·비임금근로자 추이	61
〈표 2- 4〉 비정규직 노동자 추이	61
〈표 2- 5〉 가구소비실태조사에 따른 빈곤층 규모(2000년)	62
〈표 2- 6〉 한국사회의 근로빈곤층 규모(2002년)	63
〈표 2- 7〉 수급·비수급 근로빈곤층의 취업상태(2002년)	64
〈표 2- 8〉 사업체 규모 및 고용형태별 연금·고용보험 가입률(2001년)	66
〈표 2- 9〉 국민기초생활보장 수급자 추이	67
〈표 2-10〉 요보호 차상위층에 대한 지원사업 현황(2003년)	68
〈표 2-11〉 자활사업 대상자 현황(2003년 9월)	69
〈표 2-12〉 2003년도 자활사업 프로그램별 참여 현황(2003년 9월)	70
〈표 2-13〉 자활공동체 및 자활근로 사업단 현황(2003년 9월)	71
〈표 2-14〉 5대 표준화 자활사업(업그레이드형) 추진 현황(2003년 9월)	71
〈표 2-15〉 자활공동체 현황(2003년 9월)	72
〈표 2-16〉 자활근로사업단 현황(2003년 9월)	72
〈표 2-17〉 연도별 자활성공자 규모	73
〈표 2-18〉 기초보장예산 증가추이: 1998~2004	74
〈표 2-19〉 노동부 자활사업예산 현황: 2001~2004	75
〈표 2-20〉 자활사업의 당면문제와 발생원인	78
〈표 3- 1〉 각국의 근로연계복지의 목표와 이데올로기	97
〈표 3- 2〉 각국 자활사업의 대상집단	99
〈표 3- 3〉 각국 자활지원제도의 프로그램	101
〈표 3- 4〉 운영체계의 중앙집중도	103

〈표 4- 1〉 자활사업 부진원인에 대한 두 입장의 비교	110
〈표 4- 2〉 자활지원제도 분리와 관련된 두 입장의 비교	112
〈표 4- 3〉 근로빈곤층에 대한 공공부조제도의 지원방식 비교	114
〈표 4- 4〉 자활사업의 영역별 문제점과 개선방안	136
〈표 4- 5〉 자활지원대상자 특성별 지원전략과 기대효과	138
〈표 5- 1〉 자활지원사업의 대상자 현황	146
〈표 5- 2〉 자활지원 프로그램별 참여자(2003년 3월)	147
〈표 5- 3〉 보건복지부 자활사업 참여현황(2003년 1/4분기)	148
〈표 5- 4〉 노동부 수급자 유형별 자활사업 추진실적 추이(2003년 1월~2003년 8월) ...	149
〈표 5- 5〉 수급자의 유형별 분포(2003년 3월)	151
〈표 5- 6〉 자활지원사업 참여의 종료 현황(2003년 1분기)	152
〈표 5- 7〉 노동부의 자활지원 종료 현황(누계)	152
〈표 5- 8〉 취업자의 취업현황(2003년 1분기)	157
〈표 5- 9〉 자활지원대상자의 인구사회학적 특성	161
〈표 5-10〉 구직 장애요인에 대한 근로능력 있는 빈곤계층의 인식	162
〈표 5-11〉 조정된 소득기준의 도출과정	172
〈표 5-12〉 1단계의 자활지원대상자 규모추정(2002년 9월)	173
〈표 5-13〉 1단계의 자활지원대상자 규모추정(매분기 기준)	174
〈표 5-14〉 국민기초생활보장제도 수급자 규모의 추정	175
〈표 5-15〉 수급자(근로능력자)의 유형	175
〈표 5-16〉 2단계의 자활지원대상자 규모추정	176
〈표 6- 1〉 최저생계비 및 현금급여기준(2003년)	181
〈표 6- 2〉 실제소득의 유형	182
〈표 6- 3〉 가구특성 지출비용	182
〈표 6- 4〉 근로소득공제율	183
〈표 6- 5〉 자활급여 일일노임 지급내역(2003년)	184
〈표 6- 6〉 조건이행판단 기준	185
〈표 6- 7〉 국민기초생활보장제도 수급자의 취업상태	191

〈표 6- 8〉 근로능력보유 수급자의 가구 유형별 구성	194
〈표 6- 9〉 자활수당 지급기준	195
〈표 6-10〉 시범사업 모형	203
〈표 6-11〉 저소득세액공제제도의 도입시나리오(4인 가구 기준)	205
〈표 6-12〉 대상범위 및 환불여부 기준에 따른 EITC방식	206
〈표 6-13〉 근로소득공제율의 내용	216
〈표 6-14〉 근로소득공제에 따른 총소득 변화(2003년 3인 가구)	218
〈표 6-15〉 소득보조에 따른 차상위계층의 총소득 변화(2003년 3인 가구)	219
〈표 6-16〉 자활프로그램별 급여의 기본방향과 주요 내용	229
〈표 7- 1〉 자활사업의 종류 및 실시기관	238
〈표 7- 2〉 자활프로그램별 당면문제와 원인	242
〈표 7- 3〉 노동부 수급자의 자활프로그램 참여 현황(2003년 1월~2003년 8월)	254
〈표 7- 4〉 주요 훈련분야별 참여자 현황 및 특성	257
〈표 7- 5〉 노동부 자활직업훈련기관 유형별 자활직업훈련 실적	258
〈표 7- 6〉 자활직업훈련 참여자의 특성(2003년 12월말 현재: 참여자수 2,979명)	260
〈표 7- 7〉 취로형 자활근로사업의 지역별 참여현황(2003년 8월)	263
〈표 7- 8〉 업그레이드 자활근로의 지역별 참여자 현황	267
〈표 7- 9〉 공익/시장형 사업의 참여자 구성	267
〈표 7-10〉 업그레이드 자활근로의 지역별 사업특성	268
〈표 7-11〉 업그레이드 자활근로의 지역별 비용과 수익	269
〈표 7-12〉 공익형 사업과 시장형 사업의 효과 비교	270
〈표 7-13〉 자활공동체 참여자 현황(2003년 8월)	274
〈표 7-14〉 자활공동체 사업단의 업종별 분포(2003년 8월)	275
〈표 7-15〉 자활공동체 업종별 차상위층 비율	276
〈표 7-16〉 공동체의 사업내용별 월보조금 및 자체 평균임금	276
〈표 8- 1〉 자활대상자 유형구분 기준표	283
〈표 8- 2〉 자활지원서비스 운영체계	286
〈표 8- 3〉 기초단위 지역자활 네트워크(지역자활협의체) 구성단체	296

〈표 8- 4〉 복지행정 전산 시스템 제공 자료	311
〈표 10-1〉 자활사업의 문제점과 개선방안	365
〈표 10-2〉 자활사업 참여자 규모추정(대상자별)	373
〈표 10-3〉 자활사업 참여자 규모추정(프로그램별)	374
〈표 10-4〉 제도개선에 따른 소요예산(추계)	375

그림 차례

〔그림 1- 1〕 연구의 흐름도	56
〔그림 2- 1〕 1996년 이후 한국사회 빈곤율 추이	63
〔그림 2- 2〕 한국사회 근로빈곤층과 국민기초생활보장의 사각지대	77
〔그림 3- 1〕 제2차 세계대전이후 서구 자활정책의 변화	91
〔그림 4- 1〕 자활사업 부진의 주요원인	108
〔그림 4- 2〕 자활지원제도와 국민기초생활보장제도의 관계	111
〔그림 4- 3〕 근로빈곤층에 대한 공공부조제도의 지원방식 비교	114
〔그림 4- 4〕 한국 탈빈곤정책의 기본구조	119
〔그림 4- 5〕 1990년대 각국의 적극적 노동시장정책 관련 지출추이	123
〔그림 4- 6〕 한국 공공부조제도 개편방향	125
〔그림 4- 7〕 자활지원제도 개선방안의 흐름도	137
〔그림 5- 1〕 자활사업 대상자의 의뢰 네트워크 구조	159
〔그림 5- 2〕 사례관리의 과정을 통한 대상자의 선정	163
〔그림 5- 3〕 자활지원대상자 선정 및 관리의 일반적 개요	166
〔그림 5- 4〕 자활지원 사례관리의 과정	167
〔그림 6- 1〕 전통적인 공공부조가 노동시간에 미치는 효과	187
〔그림 6- 2〕 Notch 효과를 가진 공공부조	188
〔그림 6- 3〕 근로의무 부과 효과	189
〔그림 6- 4〕 취업대상자와 비취업대상자 조건이행률 비교	196

[그림 6- 5] 취로형과 업그레이드 참여실태 비교	199
[그림 6- 6] 근로소득공제제도 도입의 효과	211
[그림 6- 7] 근로소득공제 및 소득보조의 노동공급효과	217
[그림 6- 8] 현물급여 수급자격 확대의 효과	220
[그림 6- 9] EITC가 노동공급에 미치는 효과	223
[그림 6-10] EITC와 공공부조의 효과	224
[그림 6-11] 자활사업의 제한적 보충급여방식	232
[그림 7- 1] 자활프로그램 운영의 원칙과 방향	244
[그림 8- 1] 비취업대상자 생계급여 조건부와 절차	285
[그림 8- 2] 취업대상자 생계급여 조건부와 절차	285
[그림 8- 3] 자활지원센터 조직 구조 및 주요 업무(안)	305
[그림 8- 4] 광역 자활지원센터 조직구조	307
[그림 8- 5] 자활전달체계 기본 구도	311
[그림 8- 6] 중앙정부 차원의 전달체계	312
[그림 8- 7] 광역 차원의 전달체계	313
[그림 8- 8] 기초 차원의 전달체계	313
[그림 8- 9] 사례관리자와 자활후견기관의 역할분담	318
[그림 8-10] 자활지원 사례관리 기본모형	325
[그림 8-11] 사례관리 1단계	329
[그림 8-12] 사례관리 2단계	330
[그림 8-13] 사례관리 3단계	332
[그림 8-14] 사례관리 4단계	335
[그림 8-15] 3자 협의 계약의 기능과 역할	335
[그림 8-16] 사례관리 5단계	338
[그림 8-17] 사례관리 6단계	340
[그림 8-18] 사례관리 7단계	342
[그림 8-19] 자활지원 사례관리 모형 총괄흐름도	344

요 약

제1장 서 론

제1절 연구배경

□ 2004년 한국의 사회적 현실에 따른 연구의 필요성

- 외환위기이후 심화된 실업·빈곤문제의 발생원인과 구조를 정확히 이해하고, 실직·빈곤층의 욕구에 맞는 효과적인 지원정책을 수립해야 하는 시점에 있음.
- 자활지원정책을 효과적으로 작동하지 못했던 원인은 외부 노동시장여건, 제도적 운영체계, 세부 프로그램, 전달체계 등에서 찾을 수 있으며, 이를 해결하기 위해서는 노동시장의 여건변화 및 공공부조제도를 뒷받침할 재원과 인프라를 감안하여, 고용친화적 복지정책을 수립해야 함.

제2절 연구목적

□ 본 연구의 목적은 다음과 같음.

- 근로빈곤층의 소득 및 취업실태에 대한 분석을 토대로 ‘자활사업의 목표와 제도적 위상’을 명확하게 재정립하고, 지난 3년간 자활사업 추진과정에서 나타났던 문제점에 대한 체계적인 분석을 통해 정책목표에 맞는 효과적인 개선방안을 제시하는 것임.
- 구체적으로는 ① 자활대상자의 선정과 관리, ② 자활사업의 급여체계와 근로인센티브, ③ 자활사업 프로그램, ④ 자활사업 전달체계에 대한 개선방안을 제시하는 것임.

제3절 연구방법

□ 본 연구에는 문헌연구와 통계분석 등의 방법이 사용되었으며, 연구과정에서 필요에 따라 자활사업에 참여하는 실무자의 의견을 묻는 방법을 적극적으로 활용하였음.

- 자활지원제도와 관련한 연구자 및 실무자 자문회의를 통해 최종안을 확정하였음.
- 자활지원제도의 위상과 관련해서 국내외의 관련제도에 대한 문헌연구방법 활용
- 대도시, 중소도시, 농어촌 지역의 1개 기초자치단체를 대상으로 수급자에 대한 전수조사를 실시하였으며, 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』 자료, 2000년 가구소비실

태조사자료, 2002년 도시가계조사자료 원자료를 활용하였음.

제4절 연구내용

- 본 연구보고서는 모두 10장(chapter)으로 구성되어 있으며, 주요 내용은 아래와 같음.
- 제2장 자활지원제도 개선의 사회·경제적 배경,
 - 제3장 외국 자활지원제도의 시사점,
 - 제4장 자활지원제도 개선의 기본방향
 - 제5장 자활지원대상자의 선정과 관리체계 개선방안
 - 제6장 자활지원제도의 급여체계, 근로인센티브체계 개선방안
 - 제7장 자활사업 프로그램 개선방안
 - 제8장 자활사업 전달체계 개선방안
 - 제9장 자활지원제도 개선방안에 대한 법률상의 쟁점검토
 - 제10장 결론에서는 자활지원제도 개선방안을 총괄적으로 정리하고, 이 개선방안에 따라 사업을 추진하는데 필요한 과제와 일정을 제시함.

제2장 자활지원제도 개선의 배경

제1절 한국사회의 실업·빈곤실태

- 성장구조의 변화
- 고용창출 없는 저성장 국면에서 제조업부문의 일자리 감소는 실업과 취업의 경계를 넘나드는 근로빈곤층을 양산하고 있음. 그러나 이들 근로빈곤층은 기존의 실업·빈곤 통계로는 파악하기 힘든 복잡한 형태를 띠고 있음.
- 취업실태 변화와 실업률
- 한국사회는 2002년에 완전고용에 가까운 3%대의 낮은 실업률을 보이고 있으나, 그 이면에는 비정규직 노동자 비율이 급격히 증가하였고, 특정 집단의 실업문제가 심화되고 있다는 문제점을 안고 있음.
- 근로빈곤층의 취업·소득실태
- 근로능력 수급자의 73%(21만명)와 비수급 빈곤층의 69%(37만명)가 자활지원서비스를

필요로 하고 있으나, 실제 자활지원을 받고 있는 사람은 전체 근로능력 수급자의 10%에 불과한 것으로 나타나고 있음.

제2절 근로빈곤층 사회보장 및 자활지원실태

1. 사회보험 가입실태

☐ 근로빈곤층의 실태

- 영세사업장 근로자나 비정규직 근로자 등 취약계층 근로자는 근로조건이 취약할 뿐만 아니라 공적 소득보장제도로부터 법적, 실제적으로 배제되어 있는 경우가 많음.

☐ 근로빈곤층의 보험 가입실태에 대한 추론

- 사업체 규모 및 고용형태별로 보험 가입률은 상당히 다름. 연금, 고용보험 모두에서 5인 미만 소규모 사업체의 보험 가입률이 가장 낮은 것으로 나타났고, 비정규직의 경우 정규직에 비해 고용보험 및 연금보험의 적용률이 현저히 낮았음.

2. 공공부조 수급실태

☐ 국민기초생활보장제도 수급자 규모

- 전체 수급자 수는 2000년 10월 145만명에서 2003년 3월 134만 8천 115명으로 감소함. 근로능력자 역시 2001년 6월 36만명 선에서 2003년 9월 현재 29만 8천명으로, 조건부 수급자는 2000년 10월 7만 591명에서 2003년 9월 현재 3만 3천여 명으로 감소함.

☐ 비수급 빈곤층 및 차상위 빈곤층에 대한 지원현황

- 경로연금, 장애인학생 교육비지원, 모·부자가정 지원, 보육료 지원 등을 통해 약 500만명 규모로 추정되는 비수급빈곤층과 차상위층의 10%를 보호하고 있으며, 지원수준에 있어서는 수급자 1인당 지원수준의 13.59%에 그치고 있음.

3. 자활사업 참여현황

☐ 조건부수급자와 자활사업 참여자 규모

- 2003년 9월말 현재 자활사업 참여자는 53,621명이며, 이 중 조건부수급자는 33,720명, 일반수급자 중 자활사업 희망 참여자는 3,120명, 자활특례수급자는 4,454명, 차상위층으로 자활사업에 참여중인 사람은 12,327명임.

□ 자활사업 프로그램별 참여자 현황 및 성과

- 프로그램별로 살펴보면 2003년 9월말 현재 복지부 사업에는 총 43,993명이, 노동부 사업에는 2,508명이 참여하여 총 46,501명이 자활사업에 참여하고 있음.
- 자활공동체의 경우 2003년 9월말 현재 98개의 기관에서 191개 사업에 1,014명이, 자활근로사업단의 경우 1,694개의 사업단에서 38,600명이 참여하고 있음.
- 5대 표준화 사업은 2003년 9월말 현재, 총 748개 사업단에 7,762명이 참여하고 있음.
- 자활사업의 성과는 다양한 측면에서 평가할 수 있으나 양적 평가로서 자활성공률을 보면 2002년 12월 6.9%, 2003년 9월 7.9%로 나타났음.

□ 자활사업의 예산

- 2000년 국민기초생활보장제도가 실시된 이후 상승률을 보이고 있으며, 2004년의 경우 1,933억이 배정되어 2003년(1493억)보다 29.5%의 증가된 예산이 책정됨.
- 노동부의 자활사업 예산은 지속적으로 감소하고 있음. 이는 노동부 자활사업참여자의 수가 기대했던 것에 미치지 못하고, 노동부 프로그램의 활성화와 참여자의 적극성을 기대하기 어려운 현실에 기인함.

제3절 사회보장 및 자활지원제도의 문제점

□ 사회보장정책의 근본문제

- 사회보험을 비롯한 1차 사회안전망이 근로빈곤층에 대한 소득보장 등의 기능을 다하지 못하고 있어, 빈곤층이 공공부조제도로 집중되는 양상이 나타나고 있음.

□ 공공부조제도의 문제점

- 첫째, 상이한 목표를 가진 정책의 혼합: 가구단위 빈곤완화정책(기초보장)과 개인단위 빈곤탈출정책(자활지원)을 결합시키고, 획일적인 대상자 선정기준 및 급여체계를 적용함에 따라, 두 정책간의 충돌이 발생함.
- 둘째, 소극적 기준설정으로 인한 자활지원 사각지대 발생: 비수급 빈곤층 및 차상위층, 수급자 중 자활지원이 필요한 불완전취업자 등이 배제되고 있음.
- 셋째, 통합급여체제로 인한 빈곤탈출 저해: 통합급여체계는 소득이 최저생계비를 초과하면 급여로부터 박탈되므로, 수급자의 제도탈출을 저해하는 측면이 있음.

- 넷째, 보충급여방식으로 인한 근로유인체계 마비: 수급자의 소득과 취업상태를 파악하기 힘든 상황에서 보충급여방식을 제대로 적용할 수 없음.

□ 자활지원제도의 문제점

- 자활사업의 성과부진을 야기하는 요인으로서는 사업추진체계의 불안정성, 초기상담 및 전문직업상담의 부실, 취업알선을 위한 지원체계의 미비, 직업훈련 프로그램의 수요 부족, 창업지원 프로그램의 저조한 실적, 자활근로사업 참여자의 사업편중과 안주, 자활공동체의 수익부진, 재활프로그램의 효과성 문제, 자활후견기관의 사업수행역량과 지원체계의 문제, 취업수급자에 대한 지원체계 미비 등을 들 수 있음.

제4절 자활지원제도와 관련된 선행연구

1. 자활사업의 발전과정에 대한 연구

□ 김홍일·신명호(2002)의 연구에서는 자활사업 발전단계를 세 단계로 구분함.

- 자활지원센터 시대 이전(1970년대~1995년): 생산공동체 운동의 시작
- 자활지원센터 시대(1996년~1997년): 1996년 전국에 5개의 자활지원센터를 설치
- 자활후견기관 시대(1998년~현재): 2000년 국민기초생활보장법 제정을 통한 자활지원 정책의 전국화

2. 자활지원제도의 기본이념과 위상에 대한 연구

□ 자활지원제도 개선 필요성에 대한 제안

- 김수현(2001)과 노대명(2002)은 자활사업을 근로빈곤층을 위한 보편적 서비스로 발전시킬 것을 제시한 반면, 다른 일부 연구자들은 자활사업과 국민기초생활보장제도의 관계가 공생적이라고 주장함.
- 이해경(2002)은 비교 역사적 관점에서 볼 때 자활지원사업의 구조적인 특징은 첫째, 빈곤선 이하 집단으로 한정하는 선별주의를 택할 것인가, 일반 실업자나 근로자를 포함하는 보편주의를 택할 것인가 하는 대상 선정의 차원과, 둘째, 자활관련 사업의 기능을 처벌적·통제적인 것으로 할 것인가, 아니면 지원적·발전적인 것으로 할 것인가 하는 사회적 기능의 차원과, 셋째, 실천의 목표가 저소득층의 전반적인 사회통합

인지 노동시장 진입인지의 사업목표의 선택에 따라 구분된다고 봄.

3. 자활사업의 문제점에 대한 연구

- ☐ 현행 자활사업의 문제점을 대상자 특성과 프로그램 목표의 비정합성, 자활사업의 기본 설계에서 근로의욕 고취를 위한 인센티브를 체계화하지 못하고 있다는 점, 자활사업 전달체계의 전반적인 역량 강화의 부재 등을 지적함(노대명(2002), 김수현(2001), 이인재(2003), 한상진(2002), 이혜경(2002)).

4. 자활대상자의 취업능력과 자활사업의 지향점에 관한 연구

- ☐ 조건부수급제도를 유지한다는 전제라면, 자활사업의 지향점을 변화시켜야 된다는 문제 제기(노대명(2001), 김수현(2001), 김홍일(2001) 등)

5. 자활사업 운영주체의 문제에 대한 연구

- ☐ 자활사업을 운영하는 주체에 대한 진단
 - 김홍일(2001)은 첫째, 실질적 집행주체인 자치단체의 이해와 준비가 취약하다는 점과 둘째, 후견기관 및 시민사회 단체들이 경험과 사업능력이 부족하다는 점을 지적함.

6. 자활사업과 시민사회단체의 관계에 대한 연구

- ☐ 직·간접적으로 자활운동에 참여하고 있는 지역운동 단체들의 과제는 다음과 같음.
 - 첫째, 실질적 자활지원대상인 빈곤실업층, 저소득 장기실업자까지 포함하는 정책대상의 확대와 이들을 위한 사회적 공감대를 확대시켜 나가는 것임.
 - 둘째, 국민기초생활보장법이라는 주어진 자활운동의 조건을 어떻게 올바른 자활사업 환경으로 변화시켜 나갈 것인가라는 과제임.

제3장 서구 자활지원제도의 특성과 시사점

제1절 자활지원정책의 탄생과 발전

1. 서구 자활지원정책의 탄생

- ☐ 서구 각국에서 ‘자활사업’이 출현하게 된 배경

- 1970년대 두 차례의 석유파동으로 인한 전 세계적인 경기침체로 서구 복지국가들은 근로능력자의 실업·빈곤문제에 직면하게 되었음.
- 근로빈곤층의 문제를 해결할 수 있는 새로운 사회정책 패러다임으로 공공부조정책과 적극적 노동시장정책을 연계시켜, 공공부조 수급자에게 소득보장·고용지원·복지서비스의 기능을 통합적으로 제공함으로써 취업을 촉진하여 복지지출을 절감하고, 수급자의 빈곤탈출을 돕는 자활지원정책을 고안하기에 이르렀음.

2. 서구 자활지원정책의 결정요인

□ 서구 각국 자활지원정책의 결정요인

- 노동시장의 구조, 저임금·비정규노동자의 규모, 적극적 노동시장정책의 발달 정도와 각국 내부의 정치적 역학관계, 즉, 정치세력간의 힘 관계, 사회보장체계의 특성과 구조 등에 의해 정책방향은 달라지게 됨.

제2절 서구 자활지원정책의 특성

1. 정책목표와 이데올로기

- 자활지원정책의 목표는 특정 하위집단이 경험하는 미취업, 빈곤 등의 문제가 나타나게 된 핵심적인 원인이 무엇인가에 따라 달라지게 됨.
- 기존의 정책들은 그 원인을 실업자 및 비경제활동인구의 ‘사회적 배제’에서 찾는 경우와 공공부조제도로 인한 빈곤층의 도덕적 해이를 의미하는 ‘복지의존성’에서 찾는 경우로 나뉘어지고 있음.

2. 자활지원정책의 대상 집단

□ 자활지원정책의 대상집단의 선정과 관리방식

- 자활지원정책의 목표가 수급자의 탈복지를 통한 복지지출절감 및 수급자의 복지 의존성 해소라면, 잔여적 제도로 운영될 것임. 반대로 정책목표가 근로빈곤층 전체의 탈빈곤·사회통합이라면 보편적 서비스의 성격을 가질 수 있음.

□ 각국 자활지원정책의 대상집단이 제도 및 연령기준의 사례

- 많은 국가들이 청년실직빈곤층, 여성가장, 중장년 장기실업자 등을 주요대상으로 하고

있으며 연령상한이 없는 경우도 상당수 존재함.

3. 자활사업 프로그램의 구성

□ 각국의 자활사업 프로그램의 구성

- 근로조건부 급여, 한시적인 창업지원이나 정규 노동시장에서의 임금보조 취업, 협약 최저임금이나 표준적인 최저임금이 지급되는 공공부문 일자리 창출, 교육(직업훈련), 사회적 활성화와 같은 범주화된 프로그램의 모두 또는 일부를 채택하고 있음.

□ 자활사업 프로그램의 내용

- 취업중심 프로그램과 교육중심 프로그램으로 나눌 수 있으며, 전자는 참여자의 취업을 촉진하기 위한 단기간의 훈련 및 서비스 연계 프로그램으로, 참여자는 비교적 취업잠재력이 높은 집단을 중심으로 구성되는 반면에 후자는 장기간에 걸쳐 임금보조를 전제로 하는 취업 및 훈련 프로그램으로, 취업잠재력이 낮은 집단을 중심으로 구성됨.

□ 자활사업 프로그램의 운영주체

- 공공기관이 담당하는 경우와 민간이 담당하는 경우(기업과 같은 영리기관, 비영리민간 단체)로 구분할 수 있음.

□ 자활대상자의 배치

- 모든 국가가 사례관리자 혹은 사회복지 담당자를 적극적으로 활용하고 있음.
- 프랑스, 독일, 노르웨이에서는 참여희망자에 대한 평가를 통해서 프로그램에의 참여 여부를 결정하는 반면에 덴마크, 네덜란드, 영국, 미국은 평가가 프로그램 자체의 일부로서 개별 수혜자들에게 맞춤 프로그램을 제공하기 위해서 사례관리 과정을 포함함. 다만, 참여자가 얼마나 자유로운 선택을 할 수 있는가, 또는 진입 단계에서 어느 정도 해당 제안을 거부할 수 있는가에 대해서는 국가별 편차가 존재함.

4. 자활사업의 전달체계

□ 자활사업의 전달체계의 구조

- 크게 중앙집중화의 정도, 사회보험 전달체계 및 공공부조 전달체계와의 관계, 사례관리를 포함한 관리조직의 발달정도라는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있음.
 - 중앙집중화의 정도가 클 경우, 프로그램에 대한 통제가 강화되어 운영자나 사례관리

담당자가 갖는 재량권이 약화되는 경향이 나타날 수 있음.

- 중앙정부가 관리하는 전국적 차원의 전달체계(사회보험 전달체계) 및 지방정부가 운영하는 전달체계(공공부조 및 복지서비스 전달체계)의 관계가 매우 다양함.
- 자활사업 전달체계에서 상담은 전문능력을 가진 인력이 담당하고 있으며, 이들은 직업능력 판정 및 서비스 연계와 관련해서 비교적 높은 자율성을 갖고 있음.

제3절 서구 자활지원정책의 시사점

□ 서구의 자활지원정책이 한국의 자활지원정책에 주는 시사점

- 첫째, 탈빈곤·반소의 정책을 지향하며, 각국이 처한 여건에 대한 객관적인 분석을 토대로 실현 가능한 전략을 수립하여 추진해야 함.
- 둘째, 서구 자활지원정책에 결정적인 영향을 미치는 요인은 사회보장체계의 구성과 발달정도, 특히 적극적 노동시장정책의 발달정도 및 공공부조제도의 구성체계임.
- 셋째, 자활사업 프로그램의 추진여건과 추진전략에 따라 성공프로그램은 상이하게 나타날 수 있음. 프로그램이 성과를 거두기 위해서는 참여자가 원하고 필요한 프로그램을 제공하는 운영체계의 구축과 적절한 자원이 필요함.
- 넷째, 향후 분권화를 염두에 둔 자활사업 전달체계의 구축에 대비해야 함.
- 다섯째, 자활사업을 추진하는데 필요한 공공전담인력을 배치해야 함.

제4장 자활지원제도 개선의 기본방향

제1절 자활지원제도 개선의 주요쟁점

1. 현 자활사업의 부진원인을 둘러싼 쟁점

□ 자활사업 부진의 원인

- 첫째, 노동시장 요인: 노동수요와 자활사업 참여자의 노동공급이 일치하지 않음.
- 둘째, 제도적 요인: 자활사업을 규정하는 국민기초생활보장제도가 근로의욕을 억제하고, 참여자의 욕구와 능력에 대한 정확한 사정 및 체계적 지원이 부족함.
- 셋째, 개인·가구 요인: 개인의 근로의지와 가구여건이 자활사업 부진의 일차적인 원인으로 간주하고 있음. 이것이 조건부과 규정을 주장하는 주된 논거임.

2. 국민기초생활보장제도와와의 관계를 둘러싼 쟁점

□ 국민기초생활보장제도와와의 관계 재정립에 대한 논쟁

- 현재 자활지원제도를 국민기초생활보장제도와 분리시켜 근로빈곤층을 대상으로 독립된 부조제도(공공부조제도 또는 실업부조제도)를 만들어야 한다는 주장과, 국민기초생활보장제도가 많은 문제점이 있지만 시행된 지 몇 년 되지 않은 제도라는 점에서 자활사업에 장애를 주는 규정을 개선해야 한다는 주장이 대립하고 있음.

3. 새로운 자활지원제도 운영방식을 둘러싼 쟁점

□ 새로운 자활지원제도 운영방식의 두 가지 쟁점

- 근로빈곤층에 대한 별도의 공공부조제도가 필요하다는 주장은 현 국민기초생활보장제도의 <先소득보장·後고용지원>방식과 <통합급여체계·보충급여방식>이 아닌 새로운 방식을 전제하는 것이며, 그것은 <先고용지원·後소득보장>방식과 <개별급여체계·제한적 보충급여방식>이었음.

4. 쟁점의 정리

- 첫째, 자활지원은 적극적 노동시장정책 중 취약계층을 대상으로 하는 고용지원서비스와 각종 급여와 복지서비스가 결합된 통합적 서비스로 규정되어야 함. 이는 자활지원제도와 국민기초생활보장제도의 분리가 필요하다는 것을 의미함.
- 둘째, 복지수요의 증가에 따라 복지지출의 확대 및 중장기 재정계획 수립이 필요함. 하지만 이는 사회보장체계, 특히 공공부조제도의 합리적 개편을 전제로 해야 하므로, 사회적 합의를 도출하고 그에 따라 재원을 단계적으로 확충하는 방안이 현실적임.

제2절 자활지원제도 개선의 전제

1. 성장·분배의 선순환 구조

- 성장과 분배의 순환을 가능하게 하는 다음 네 가지 축을 근간으로 적극적 노동시장정책과 자활지원정책의 위상과 기능을 찾아야 함.
 - 첫째, 고용친화적 성장전략의 추진, 둘째, 복지수요를 충족시키기 위한 사회안전망의

확대·개편, 셋째, 공공부조 수급자의 빈곤탈출을 촉진할 수 있는 정책의 강화, 넷째, 경제성장과 분배정책이 국민의 삶의 질을 향상시키는 것임.

2. 자활지원제도 개선을 위한 네 가지 전제조건

☐ 고용친화적 성장전략의 수립

- 국가는 비정규직의 확산이나 장기실업자의 확산을 최소화하고, 노동시장의 양극화를 억제할 수 있는 고용친화적 성장전략을 수립해야 함.

☐ 공공부조제도 개편

- 급여 내에 중복 또는 과다지급의 위험성을 최소화하고 비수급 빈곤층 및 준빈곤층에 대한 보호를 확대해야 하고, 지원의 형평성을 고려하여 공공부조제도를 구성해야 하며, 빈곤층의 특성에 맞게 지원체계와 지원방식을 결정하고, 제도설계 시, 그것을 작동시킬 토대가 구축되어 있는지, 또는 도입이전에 구축 가능한지 고려해야 함.

☐ 탈빈곤정책의 강화

- 탈빈곤정책을 위해서는 중장기적으로 근로소득공제제도(EITC)의 도입이 필요하며, 노동수요측면에서 근로빈곤층이 접근할 수 있는 일자리 창출정책을 추진해야 하고, 지역사회에서 고용·복지 연계서비스를 제공할 수 있는 전달체계 또는 인프라를 구축해야 하며, 빈곤층에 대한 사회복지서비스의 확대가 필요함.

☐ 사회적 서비스 확충을 통한 삶의 질 향상

- 사회적 서비스는 빈곤층에서 준빈곤층으로, 전체 국민을 대상으로 단계적으로 확대되어야 하며, 국가는 사회적 서비스의 확대를 위한 방안을 제시해야 하고, 서비스 공급에 필요한 비용은 기여를 통한 보험, 정부예산(조세), 자부담을 통해 마련해야 함.

제3절 자활지원제도 개선의 기본방향

1. 자활지원제도의 목표

☐ 탈빈곤·반소의 이념의 정초

- 자활지원제도의 궁극적인 목표는 근로빈곤층이 경제적·사회적으로 자립적인 삶을 살 수 있도록 지원하는 것임. 국민기초생활보장법 또한 자활지원제도의 목표를 탈빈곤

으로 천명하고 있음. 하지만 내용적으로는 탈북지를 지향하도록 설계되어 있음.

☐ 노동문화의 재정립

- 자활지원제도는 비정규직·저임금 문제해결을 촉구하는 정책으로, 다른 한편으로는 새로운 분야에서의 양질의 일자리 창출을 위한 정책으로 발전되어야 함.

2. 자활지원제도 개선의 기본방향

☐ 자활지원제도의 위상정립

- 자활지원제도 개선방향은 현 국민기초생활보장제도에 법적 근거를 두되, <대상자 선정>, <급여체계와 근로인센티브>, <프로그램 운영체계>, <자활사업 전달체계>와 관련해서 자율성을 확대하는 수준에서 개선방안을 모색하는 것이 현실적임.

☐ 근로유인형 제도의 구축

- 자활가능한 참여자 선정, 근로유인형 급여체계와 사업방식 채택, 사업운영의 자율성 보장, 근로조건 개선을 통한 사업추진의 역동성 보장 등이 요구됨.

☐ 민·관 협력체계의 강화

- 자활사업은 민간기관에 사업추진의 자율성을 최대한 보장하고, 그 결과에 대해 객관적으로 평가해야 하며, 민간기관은 새로운 자원을 형성·발굴하는 노력을 해야 함.

☐ 지방분권화를 통한 자활사업 내실화

- 광역자활지원센터를 설치하고, 기초자치단체에 자활전담인력을 배치함으로써 지역자활사업의 기획·수행·평가를 담당할 수 있도록 권한을 강화함. 그리고 지방정부를 중심으로 자활사업의 핵심적 기능 중 하나인 고용·복지서비스를 통합함.

3. 자활지원제도 개선안의 구조

☐ 자활지원제도 개선안의 흐름도

- 개선안의 주요영역은 대상자 범위확대에서 전달체계 개편에 이르기까지 총 6개의 분야로 구성되며, 사업추진단계는 초기선정과정에서 지원종결에 이르기까지 총 5개의 단계로 구성되어 있음. 각 단계별 개선방안과 그에 따른 기대효과를 정리하였음.

☐ 자활지원대상자 특성별 지원체계

- 근로빈곤층의 국민기초생활보장제도 수급여부 및 취업상태에 따른 지원목표를 설정하고, 이 목표에 따른 생계급여, 근로인센티브, 자활사업 프로그램 지원방안을 설명함.

4. 자활지원제도 개선안의 주요내용

□ 지원대상의 범위

- 첫째, 근로능력이 있는 수급자 모두를 자활지원대상자로 관리함.
- 둘째, 자활사업 참여자는 비경제활동인구 및 불완전취업 수급자 → 비수급 빈곤층 실직자 → 차상위층 실직자 순으로 단계적으로 확대함.
- 셋째, 근로능력을 가진 수급자는 모두 지원대상이 되지만 비수급 빈곤층과 차상위층에 대해서는 가구소득과 취업상태를 기준으로 지원여부를 결정함.

□ 초기상담 및 관리

- 첫째, 자활지원대상자에 대한 초기상담 및 사례관리기능을 강화하기 위해 자활전담공무원을 배치하며, 업무를 수행하는데 필요한 권한을 부여함.
- 둘째, ‘취업·비취업대상자’로의 구분을 폐지하고, 자활전담공무원의 전문적 판단에 따라 자활지원계획을 수립하고 필요한 서비스를 연계하는 방식을 취함.
- 셋째, 자활지원대상자에 대한 지원은 ① 욕구판정, ② 직업능력 판정, ③ 자활지원계획 수립, ④ 서비스연계, ⑤ 관리 및 제재의 절차로 구성함.

□ 급여방식과 근로인센티브: 통합급여체계를 단계적으로 개별급여체계로 전환함.

- 첫째, 급여방식은 보충급여방식을 보완 또는 제한함.
- 둘째, 수급자 대상 근로장려금 제도를 적용함.
- 셋째, 자활사업참여자는 근로소득을 공제한 소득으로 지원계속 여부를 판정함.
- 넷째, 조건불이행 및 불성실 참여자에 대한 제재를 상대적으로 강하게 설정함.

□ 자활사업 프로그램 관련 개선방안

- 첫째, 지역차원에서 실직자 및 불완전취업자를 위한 구직네트워크 강화
- 둘째, 취업에 성공하지 못한 참여자에게 직업훈련 같은 교육중심 프로그램을 제공함.
- 셋째, 저소득층 창업지원센터를 설립하며, 저소득층에 대한 창업자금융자를 확대함.
- 넷째, 자활근로사업은 무급형 사업과 임금근로형태의 유급형 사업으로 구분 육성함.
- 다섯째, 자활공동체를 『자활지원기업』으로 법제화하고 창업자문 등의 지원을 강화

- 여섯째, 재활프로그램 및 지역봉사 프로그램은 사업성과 평가 후 전면 개편함.
- 자활지원 실무인력의 역량강화: 자활지원 전담인력 확충 및 교육훈련 프로그램 강화
 - 『자활전담공무원』 및 『직업상담인력』, 고용안정센터의 지원인력을 확대함.
 - 복지부, 노동부가 합동으로 교육 매뉴얼을 작성 및 교육기능을 강화함.
 - 민간차원의 교육프로그램을 전문교육기관에 의뢰하여 보다 전문적인 역량을 개발하게 하고, 교육프로그램을 자격인증교육으로 발전시킴.
- 자활사업 전달체계 개편
 - 자활지원대상자의 <선정·지원·관리>에 대한 권한은 지방자치단체의 자활전담공무원을 중심으로 일원화하고, 제공할 서비스는 관련기관에게 의뢰하도록 다원화함.
 - 중앙자활지원위원회를 설치하여 자활사업의 기획과 평가를 담당하게 함. 광역자치단체는 『자활지원계』 및 『광역자활지원센터』를 설치하여 민관협력 방식으로 운영함.
 - 자활후견기관 지원과 자활근로사업 위탁에 있어 예산운영의 자율성을 확대하고, 사업결과에 대한 평가를 통해 인센티브를 부여함.
 - 행정전산망을 개편하여, 자활지원대상자에 대한 통합적인 정보망을 구축함.

제5장 자활사업의 대상자 선정 및 관리체계 개선방안

제1절 문제제기

1. 대상자 선정의 문제

- 조건부수급자 비중이 감소하고 있는 이유는 대상자 선정에서 근로능력이 있는 국민기초생활보장제도 수급자 중 상당수가 취업자, 조건부과 제외자, 혹은 유예자로 조건부과를 면제받고 있고, 부양의무자 기준에 의해 선정기준에서 제외되기 때문임.

2. 대상자 관리의 문제

- 자활사업 프로그램의 참여율은 복지부 프로그램이 71%, 노동부 프로그램이 32%로 노동부 프로그램에의 참여율이 매우 낮음.
- 보건복지부 자활사업 프로그램의 수급자 유형별 참여 현황 : 자활근로(88.9%)에 집중되어 있고, 지역봉사(5.9%), 자활공동체(3.3%) 순으로 나타났으며, 차상위계층 참여자의

대다수가 취로형 자활근로에 참여하고 있어서, 자활공동체로의 발전 촉진이라는 정책 취지가 제대로 적용되고 있지 않음.

- 노동부 프로그램 참여자의 수급자 유형별 분포: 비취업대상자와 일반수급자의 경우 직업적응훈련 참여도가 매우 높고, 직업적응훈련을 이수한 후 다른 직업훈련과정에 참여한 비율이 매우 높게 나타남.
- 현행 대상자 관리체계의 문제점
 - 조건부수급자 유형분류 기준에 따라 조건부수급자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분하고 있으나 수급자들의 유형별 분포가 지자체별로 많은 편차를 가짐.
 - 자활지원대상자에 대한 관리가 노동부와 보건복지부, 지방자치단체에 의해 이원화되어 있고, 또한 실행과정 차원에서 지자체와 고용안정센터, 자활후견기관 사이에 수급자 관리가 적절히 연계되지 못하며, 자활지원대상자 관리가 미흡함.

제2절 개선방안의 개요

- 자활지원사업 문제점 완화를 위한 추진과제
 - 기존의 취업·비취업대상자 구분을 폐지하며, 사례관리 패러다임의 틀 내에서 담당자가 전문적, 자율적으로 근로능력을 판정하도록 함.
 - 자활지원사업 표적집단에 있어 조건부수급자 중 근로능력이 현저히 미약한 자에 대해서는 재활 및 사회통합에 초점을 둔 자활지원으로 특화시킴과 동시에 취업자 집단과 조건부과 제외자 및 유예자 집단을 표적집단으로 함.
 - 차상위계층 및 비수급 빈곤층의 경우, 국민기초생활보장제도의 수급기준 완화에 따라 순차적으로 확대함.

제3절 세부 개선방안

1. 표적집단의 재설정

- 현행 자활지원사업의 목표는 ‘자립’을 강조하는 소득중점 목표와 ‘재활’을 강조하는 근로중점 목표가 비체계적으로 혼합되어 있다는 문제가 있음. 따라서 표적집단을 재설정하여, 합리적 기준에 따라 능력과 욕구에 맞게 사업에 참여할 수 있게 해야 함.

□ 자활지원서비스와 사회복지서비스의 연계에 따른 기대효과

- 첫째, 수급자 가구의 복지욕구를 파악, 적합한 사회복지서비스를 제공함으로써 자활의 기초여건을 마련할 수 있음.
- 둘째, 가구원의 양육·간병·보호 등의 사유로 <근로활동을 할 수 없는 수급자>에 대하여 복지서비스를 이용하도록 하여 근로가능한 가구여건을 조성할 수 있음.
- 셋째, 근로참여는 가능하지만 위와 같은 사유로 <근로활동에 전념하기 어려운 조건 부수급자>에 대해서도 복지서비스를 우선 이용함으로써 근로여건을 개선할 수 있음.

2. 대상자 선정방식의 개선

□ 대상자 선정방식의 개선방향

- 연령과 건강상태, 직업이력 등에 기초하여 부여된 근로능력 점수에 따라 취업대상자와 비취업대상자를 구분하는 현행 대상자 분류방식은 부적절하므로, 전문적 판단에 기초한 대상자 분류방식으로 전환해야 함.
- 현행의 이원화된 관리 시스템을 개선하여 고용서비스와 사회복지서비스가 결합되어 지원되는 시스템 구축이 필요함.

3. 사례관리 패러다임의 전면적 도입

□ 사례관리 패러다임 도입의 필요성

- 자활 저해요인과 개인 및 가구특성에 대한 실증분석에 기초하여 대상자들을 유형화하고, 고용서비스와 사회복지서비스가 결합되어 지원될 수 있도록 시스템을 변화시키기 위해서 필요함. 또한 대상자의 효과적인 관리를 통한 중도탈락 방지와 수급탈피 사례의 확대를 위한 것임.

□ 자활지원 사례관리의 정의와 특성

- 자활지원을 위한 사례관리는 개인 및 가구 여건의 체계적 사정을 통한 자활지원계획 수립과 이에 필요한 사회복지서비스 제공, 사회복지서비스 조정·점검의 과정임.
- 자활지원 사례관리의 효율적 수행을 위해서는 사회복지사무소의 도입과 함께, 사회복지사무소-고용안정센터의 통합에 의한 이원적 전달체계의 개편, 현장에서 쉽게 적용할 수 있는 매뉴얼의 개발이 필요함.

□ 자활지원 사례관리의 일반적 과정

- 초기상담 → 자원의 파악 → 자활지원 사례관리계획 수립 등의 과정을 통해 이루어지며, 고용안정센터나 자활후견기관, 사회복지기관, 읍·면·동의 사회복지전담공무원은 서비스 제공자의 역할을 수행하며, 자활지원대상자에 대한 사례관리는 시·군·구에 배치된 사례관리자가 맡게 됨.

□ 자활지원 사례관리의 실천방법

- 사례관리 4단계 및 각 단계의 과업
 - 사정단계 : 전반적인 서비스 방향, 주거상황, 교통수단, 가구 및 개인여건 등의 사정.
 - 자활지원계획의 수립 단계: 필요한 자원의 현실성을 고려하여 목표를 구체화함.
 - 개입(자활지원 계획수행)단계: 자활사업 참여의무를 강화하는데 초점이 있음.
 - 서비스 조정 및 점검 단계: 자활 및 서비스 지원계획이 계획의 검토하는 단계로, 자활지원 사례관리의 특성과 효과를 가장 분명하게 보여줄 수 있는 실천단계임.

제4절 자활지원대상자의 규모추정

□ 자활지원대상자 규모의 확대단계

- ① 1단계 - 현 대상자인 조건부수급자 중 근로능력이 현저히 미약한 자에 대해서는 재할 및 사회통합에 초점을 둔 자활지원으로 특화시킴과 동시에, 취업자 집단과 조건부과 제외자 및 유예자 집단을 자활지원사업의 표적집단으로 함.
- ② 2단계 - 국민기초생활보장제도의 소득기준에 부합하는 비수급 빈곤층까지 확대함.
- ③ 3단계 - 소득기준을 초과하는 차상위계층(100~120%)에 대해서는 제도의 연착륙 이후에 점차로 자활지원서비스를 제공함.

1. 2단계에서의 자활지원대상자 규모추정의 방법

- 소득기준에 부합하는 2단계의 대상자 규모를 추정하기 위해서는 소득기준(현행 최저생계비)의 적용이 필요함. 그러나 2단계의 대상자 추정에서 활용되는 조사자료는 소득의 과소추정 문제를 가지고 있기 때문에, 이를 고려하여 가구소비실태조사자료를 활용하는 것이 타당함. 조정된 소득기준은 2000년 가구소비실태조사의 가구규모별 총소득액의 중위값 대비 2000년의 가구규모별 최저생계비의 비율을 추정하고, 그 비율에 맞추어 조사

자료의 빈곤선을 조정하는 방식으로 이루어졌음.

2. 1단계에서의 자활지원대상자 규모추정

□ 1단계에서는 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자 전체를 포괄하게 됨.

- 1단계의 자활지원대상자 확대를 통해 증가될 자활지원대상자의 수는 최대 300,000명 인데, 이들 중 상당수는 근로능력이 없는 자로 판정될 수 있고, 상대적으로 안정적인 일자리에 종사하고 있는 자로 판정된 경우는 존재할 수 있음.

□ 1단계에서의 자활지원대상자 규모추정

- 조건부수급자 중 근로무능력자로 재판정되는 비율을 30%로 가정하여 빼면, 약 28,000~24,000명이 됨. 현재 취업자 중 불완전취업자 중 고용지원서비스 및 사회복지서비스의 공급여건을 고려하여 50%만을 우선적인 자활지원사업의 대상으로 고려하면 약 50,000명임. 조건부와 제외자, 혹은 유예자 중 고용지원서비스 및 사회복지서비스의 공급여건을 고려하여 50%만을 우선적으로 자활지원사업의 대상으로 고려하면, 약 50,000명임. 이를 모두 더하면 약 130,000명 정도로 추산됨.

3. 2단계에서의 자활지원대상자 규모추정

□ 자활조사자료를 활용한 2단계에서의 자활지원대상자 규모 추계

- 소득기준을 충족하는 약 400만명의 전체 빈곤인구 중에서 근로능력자는 약 140만명 가량이며, 근로무능력자는 약 280만명 정도임. 140만명의 가량의 근로능력자 중 약 70%는 소득기준 외의 다른 기준을 충족하지 못하거나, 국민기초생활보장제도 수급 신청을 하지 않아서 비수급자로 남아있는 것으로 추정됨.
- 소득기준을 충족하는 근로능력자를 취업지위별로 살펴보면, 완전취업자가 약 30만명, 불완전취업자가 약 20만명, 미취업자가 약 50만명인 것으로 나타나, 최대 100만명 정도가 2단계에서 자활지원대상자의 표적집단으로 고려됨.
- 여기에 1단계의 확대방안과 마찬가지로 방안을 적용해보면, 불완전취업자 약 200,000명 중 고용지원서비스 및 사회복지서비스의 공급여건을 고려하여 50%만을 우선적인 자활지원사업의 대상으로 고려하면 약 100,000명임. 미취업자 500,000만명에 대해 마찬가지로 고려하면, 약 250,000명이고 이를 모두 더하면 약 350,000명 정도로 추산됨.

제6장 급여 및 근로유인체계 개선방안

제1절 문제제기

□ 자활지원사업의 문제점

- 1990년대 후반이후 국민기초생활보장제도의 시행과 함께 도입된 자활지원사업에 대한 참여도는 저조하였으며, 프로그램의 긍정적인 효과가 확인되지 않고 있음.
- 이러한 자활사업의 부진과 함께 국민기초생활보장제도에 의한 근로능력 있는 빈곤층에 대한 급여 제공이 이들의 근로동기를 떨어뜨리고 복지의존성을 키우는 부작용을 초래한다는 우려가 지속되고 있음.

제2절 국민기초생활보장제도 급여체계의 구조

□ 급여산정방식

- 2003년부터 소득인정액이라는 일원화된 기준을 적용하여, 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액이 가구규모별 최저생계비에 미달하고 부양의무자기준을 충족시킬 경우 국민기초생활보장제도의 수급가구로 선정.
- 현금급여는 현금급여기준에서 가구의 소득인정액을 차감한 금액을 지급함

□ 근로유인제도 종류 및 내용

- 2002년 9월부터 근로소득평가액 산정시 직업재활사업에 참여한 장애인의 소득, 자활공동체 참가자 및 학생의 근로소득에 대해 30%의 소득공제를 적용
- 자활급여의 차등지급 및 실비성격의 비용에 대한 소득공제 등을 통해 자활사업 참여자의 근로유인을 제고함.
- 자활근로사업 참여자가 근로소득의 일부를 적립하는 경우 이를 “자립적립금”으로 인정하여 근로소득에서 공제함으로써 보장시설수급자의 근로의욕을 제공하고 있음.
- 현행의 국민기초생활보장제도는 자활특례자제도, 의료급여 및 교육급여 특례제도 등 각종의 특례제도를 도입하여 수급자의 근로유인을 도모함.
- 조건부수급자가 조건을 이행하지 않을 경우 급여의 삭감 또는 추정소득의 부과를 통해 조건이행을 유도하고 있음.

제3절 국민기초생활보장제도 급여체계가 근로활동에 미치는 효과

□ 급여체계가 노동공급에 미치는 효과에 대한 이론적 검토

- 보충급여방식은 한정된 예산으로 보다 많은 빈곤층의 최저생계를 보장할 수 있다는 점에서 합리적이지만, 근로동기 저하를 초래할 수 있다는 점이 지적되어 왔으며, 노동공급에 관한 경제학적 모형에 따르면 이러한 급여결정방식을 가진 전통적 공공부조 프로그램은 근로시간을 감소하는 효과가 있음이 예측됨.
- 현행 국민기초생활보장제도에서는 근로능력자에 대해 현금급여를 제공하고 현금급여에는 근로소득의 100%가 삭감되는 높은 급여감소율이 적용되어 노동공급감소효과가 나타날 것이 예상됨.

□ 국민기초생활보장제도 수급자의 노동공급양상

- 이론적으로 급여감소율 100%의 현금급여는 수급자의 취업과 노동시간을 0에 가까운 방향으로 유인할 것이나, 조건부과제도가 수급자의 취업을 늘리고 노동시간을 조건부과 근로시간인 주 18시간 이상으로 유지하는데 영향을 미치고 있음. 따라서 현 국민기초생활보장제도는 수급자의 취업을 늘리지만 노동시간은 조건불이행으로 인한 제재를 면할 수 있는 최소한의 수준으로 불완전취업을 증대시키는 것으로 판단됨.

□ 자활사업 참여양상

- 100%의 급여감소율이 적용되는 현금급여 결정방식에서는 자활사업 대상자가 자활사업참여를 기피하는 현상이 나타나고, 저노동강도 프로그램으로 집중하며, 형식적이거나 불성실한 참여가 발생할 수 있음.

제4절 자활지원제도 급여체계 개선방향

□ 국민기초생활보장제도의 개선방향

- 본 연구에서는 최저생계보장이라는 제도의 기본적 목표를 실현하기 위해서 근로능력자를 근로무능력자와 동일하게 처우하여 현금급여를 지급하는 현행 국민기초생활보장제도의 기본적 틀을 유지하는 것이 필요하다는 인식에 기초해 있음.

□ 근로저소득층 대상 자활지원정책의 발전방향

- 근로저소득층에 대한 경제적 지원이 핵심이 될 것이며, 근로능력자에 대한 적극적

노동시장정책의 도입은 경제적 안정을 지원하는 매우 효과적인 방안이 될 것임.

- 근로저소득층에 대한 적극적 노동시장정책 도입의 현실적인 방법은 현재 국민기초생활보장제도 수급자로 제한되어 있는 자활사업을 저소득층 대상으로 확대하는 것임.

□ 급여체계 세부 개선방안

- 먼저 현행 현금급여방식과 현금급여와 현물급여의 수급자격 연계체계는 조건부과제도와 결합하여 일부 수급자의 노동시간을 감소시키는 영향을 미칠 것이므로, 불완전취업 수급자를 완전취업 상태로 이행시키는 것에 주안점을 두어야 함.
- 둘째, 조건불이행자에 대한 관리체계 강화, 국민기초생활보장제도의 급여개선, 자활수당 및 소득공제의 개선이 필요함. 또한 프로그램 노동강도별 금전적 보상의 격차 확대와 불성실참가에 대해 금전적 불이익 강화방안이 검토되어야 함.

제5절 자활지원제도 급여체계 세부 개선방안

1. 근로소득공제제도

□ 예상효과

- 수급자 대상 근로소득공제제도는 빈곤을 감소시키는 효과를 가짐. 근로소득공제제도는 기존의 비근로 수급자에 대해서는 취업과 노동시간을 모두 증대시켜 공공부조 급여액은 감소하고 현금소득은 증대하게 됨.
- 반면에 수급자 선정기준의 소득상한을 올리는 효과를 나타내 소득상한의 경계에 있는 저소득층의 급여신청을 증대시킬 개연성이 높음. 또한 기존 수급자의 노동공급 증대가 탈수급으로 이어지지 않으며, 오히려 공공부조 수급을 하면서 얻을 수 있는 가처분소득을 증대시키는 효과를 가져 기존수급자의 프로그램 탈출률을 감소시킴.

□ 도입방안

- 근로소득공제제도 도입방안의 설계시 고려사항은 다음과 같음. 첫째, 노동공급을 감소시키는 부작용을 방지하기 위해 근로소득공제제도의 수혜자격을 주 30시간 이상의 전일제 근로자 등으로 제한할 필요가 있음. 둘째, 일자리의 노동강도를 고려하여 차등화된 공제율을 적용해야 함. 셋째, 취업에 따른 초기비용을 보상하는 방식이어야 함. 따라서 정액으로 초기비용을 보상하고, 이후 정률방식에 의한 공제율을 점차적으

로 하향조정하는 혼합공제방식이 바람직함. 넷째, 톱니효과와 진입효과로 인한 노동시장의 왜곡을 최소화하여야 함.

- 구체적인 근로소득공제율은 EITC제도의 도입여부, 보장소득수준 및 급여방식, 그리고 예산제약에 따라 달라짐. 하지만 EITC제도가 부재한 상태에서 현행의 급여방식으로 최저생계비를 보장하는 경우 첫째, 신규취업자는 단계적으로 공제율을 하향조정하고, 취업 후 6월(1단계)까지는 정액으로 10만원을 공제한 후 잔여소득에 대해 30%의 공제율을 적용함. 6월 이후 12월까지(2단계)는 전체 근로소득에 대해 30%의 공제율을 적용하고, 마지막으로 12월 이후(3단계)에는 20%의 공제율을 적용함. 둘째, 기존의 취업자는 20%의 공제율을, 비수급 빈곤층은 신규취업자와 동일한 방식의 공제율을 적용함. 셋째, 차상위계층은 현금급여기준과 근로소득의 80%와의 차액을 소득보조금으로 지급하여 톱니효과로 인한 노동공급의 감소효과를 최소화함. 넷째, 근로소득의 파악이 용이한 고용보험 가입자에게 우선적으로 적용하되 소득과악률의 제고와 예산확보의 추이에 따라 점차적으로 적용대상을 확대함.

2. 현금급여와 현물급여의 분리

□ 예상효과

- 현금급여와 현물급여의 수급자격 분리방안은 현금급여 수급자의 취업과 근로시간을 증대하고 현금급여 탈피에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상됨. 그러나 신규로 현물급여의 수급자격을 획득하는 사람들의 노동공급 감소로 인해 저소득층의 노동공급을 증대시키는 순효과는 크지 않은 것으로 보임.
- 하지만 현물급여의 확대는 비수급 저소득층의 의료지출에 대한 부담을 완화하여 빈곤화를 방지하는 효과를 가질 것임.

□ 도입방안

- 현재의 의료급여를 저소득층으로 확대하는 방안이 논의되고 있으나 상당한 예산이 필요하므로, 이 방안이 도입된다면 현실적으로는 의료급여에 대한 욕구가 강한 저소득층가구의 가구원 중 18세 미만의 아동과 65세 이상의 노인 등의 집단에 대해서만 의료급여의 수급자격을 부여하는 방안을 적용할 수 있을 것임.
- 또한 소득기준을 초과한 탈수급가구에 대해서, 안정적 취업으로 이행하는 과도적인

기간동안 가구원 전체에 대해 기존의 의료급여 혜택을 제공할 필요가 있음.

3. 저소득층 근로소득세액공제 제도

□ 예상효과

- 우리나라에서 EITC를 도입할 경우, 미국에 비해 EITC의 긍정적 효과는 약화되는 한편, 급여점증구간의 위에 위치할 대다수 남성이나 기혼부부 가구의 노동공급에 대한 EITC의 부정적 영향은 지속될 가능성이 있음. 또한 낮은 조세부담률과 최저임금은 EITC제도의 도입에 긍정적 요인으로 작용하지만, 개인중심의 과세단위와 불완전한 개인소득세의 관리 등은 제약요인으로 작용함.
- 하지만 우리나라에서도 EITC는 전반적인 노동공급에 부정적인 영향을 미치지 않으면서 저소득층의 소득을 보조하는 효과적인 탈빈곤정책으로서 의의를 지님.

□ 도입방안

- EITC 도입을 통한 국민기초생활보장급여의 수급예방 및 수급자의 탈수급 촉진효과를 위해서는 공공부조 수급자의 근로소득에도 EITC가 적용되도록 설계되어야 함. 또한 EITC 급여는 공공부조 급여 산정 기준 소득에서 제외되어 수급자의 근로소득에 대한 유효 급여감소율을 낮추도록 하여야 함.
- 그러나 소득과약수준이 낮은 현실이 큰 장애요인이 되므로, 소득신고의 표준적인 절차와 방법을 개발하고, 소득을 성실히 신고하는 가구부터 EITC를 도입하고 이를 점진적으로 확대하는 방안을 모색해야 함.

4. 자활사업 참여자에 대한 급여제도 개선

□ 자활근로 프로그램의 효과가 저조한 요인

- 프로그램의 참여가 취업가능성이 낮은 집단 중심으로 이루어져 취업지원사업의 효과가 크지 않았고, 자활경로로 설정된 자활공동체의 성공이 미미한 점을 들 수 있음.
- 참여자의 다수가 저노동강도 프로그램으로 집중되고 형식적이고 불성실한 참여가 허용되었다는 점 또한 주요한 문제로 지적됨.

□ 자활사업 참여자에 대한 급여제도 개선방안

- 노동강도별로 급여의 차별화를 유지함으로써 고강도 프로그램으로 참여자를 유인할

필요성이 있음. 이를 위한 방법으로 소득공제 수준을 높여 업그레이트형 등의 고강도 프로그램의 금전적 혜택을 계속 증가시키는 것임.

- 저노동강도 프로그램은 조건부수급자 대상의 무급근로 프로그램으로 자리를 잡아야 하고 따라서 무급근로의 급여방식이 적용되어야 함.
- 취업대상자 프로그램의 경우 비수급 저소득층을 주요 대상으로 포괄해야 한다는 점을 고려하여 프로그램별 노동강도에 맞추어 참여자에 대한 수당을 조정해야 함.
- 성실 참여자와 불성실 참여자에 대해 금전적 보상의 격차를 확대하기 위한 급여제도의 개선이 필요함.

제6절 정책제안

- 본 연구의 논의는 금전적 유인에 초점을 맞추었고 따라서 제도개선방안 또한 급여와 관련된 내용으로 이루어졌음. 그러나 현재 수급자의 근로활동과 자활사업 참여상의 가장 큰 문제점이 금전적 유인에 있고 금전적 유인의 개선이 현재 문제를 개선할 것이라는 주장으로 확대 해석되지 않도록 주의를 기울여야 함.
- 특히 현행의 현금급여방식을 유지하면서 근로소득공제제도를 도입하는 방안을 강구할 필요가 있음. 즉, 국민기초생활보장제도의 역할을 유지하면서도 근로를 하는 수급자에 대해서 급여감소율을 완화하여 취업과 근로시간을 증대할 수 있음.
- 현물급여와 현금급여 분리 및 자격기준 완화 : 이는 수급자의 근로 증대 및 탈수급 촉진에 큰 영향을 미칠 것이며, 의료급여 확대는 비수급 저소득층의 경제적 안정에도 긍정적 영향을 미칠 것임.
- EITC의 도입 : EITC 도입은 수급자의 근로활동과 탈수급을 동시에 촉진할 수 있다는 점에서 근로소득공제제도만을 도입하는 것보다 효과적인 방안이며, 높은 빈곤감소효과를 가질 것으로 예상됨.
- 자활사업 참가자에 대한 급여개선방안
 - 프로그램별 노동강도에 따라 급여를 차별화함으로써 고강도 프로그램으로 참여자를 유인할 필요가 있음. 이를 위해 고강도 프로그램은 수급여부에 관계없이 유급 프로그램으로 발전시키고 저강도 프로그램은 수급자 대상 무급 프로그램으로 개편함.

- 성실 참여자와 불성실 참여자에 대해 금전적 보상의 격차를 확대하기 위해 현행 보충급여방식을 부분적으로 제한하는 방안을 도입할 필요가 있음.
- 수급자와 비수급 저소득층의 근로활동 촉진을 위한 복지서비스 확대
 - 보육 및 간병부담으로 인해 일하기 어려운 저소득층 여성들의 근로활동 촉진을 위해 보육, 간병서비스를 확대할 필요가 있음.
 - 취업상태에 있는 저소득층을 위해서는 취업후 서비스 도입을 검토할 필요가 있음.
- 국민기초생활보장제도와 자활사업이 시행의 초기단계에 있어 그 성과에 관한 자료가 거의 없으므로, 양질의 조사자료를 이용한 검증작업이 향후 연구과제로 남아 있음.

제7장 자활프로그램 개선방안

제1절 자활프로그램 개선방향

1. 자활프로그램의 특성

- 자활사업의 특징은 <역동성>과 <다원성>이라는 두 개의 개념을 통해 설명할 수 있음.
 - 첫째, 자활프로그램은 참여자 대부분이 탈빈곤 또는 탈수급의 잠재력을 갖고 있기 때문에 다른 어떤 프로그램에서도 찾아보기 힘든 역동성을 갖고 있음.
 - 둘째, 자활프로그램은 대상자 특성만큼이나 다양한 형태로 진행되고 있음.
- 앞서 언급했던 자활프로그램의 두 가지 특징은 자활사업 및 프로그램에 대한 비판에 앞서 신중히 고려해야 할 점이며, 자활프로그램 비판은 <목표·지원·성과>라는 측면에서 개별적·종합적으로 이루어져야 함.

2. 자활프로그램의 문제점과 발생구조

- 자활프로그램 공통의 당면문제
 - 첫째, 보다 체계적인 자활프로그램 운영체계가 갖추어지지 않음.
 - 둘째, 자활프로그램 성공모형이 보급되지 않음.
 - 셋째, 자활프로그램을 수행할 전문화된 인력이 부족함.

3. 자활프로그램의 개편방향

□ 개편의 기본방향

- 첫째, 수요자 편의를 존중하는 원스톱서비스 체계를 구축해야 함. 이는 시·군·구 ‘자활전담공무원’ 등의 인력을 통해 이루어질 수 있음.
- 둘째, 사례관리와 근로능력판정체계 구축. 이는 자활전담공무원을 중심으로 직업상담원이 직업능력판정을 지원하는 형식으로 구축해야 함.
- 셋째, 특정 프로그램에 편중되는 현상을 막기 위해 취업촉진형 프로그램 및 고강도 프로그램을 우선으로 제공해야 함.
- 넷째, 실무자의 전문역량을 개발할 수 있는 교육·훈련체계를 구축해야 함.
- 다섯째, 자활프로그램의 제공은 상방식·수요중심으로 이루어져야 함.

□ 자활프로그램의 흐름도

- 목표에 따라 취업지향형 프로그램(A)과 근로유지형 프로그램(B)으로 구분해야 하며, 국가의 지원정도에 따라 단기적으로 시장진입을 목표로 지원해야 할 프로그램, 제3섹터를 통해 교육훈련과 일자리 제공을 연계해야 할 프로그램, 국가가 소득보장의 일환으로 지속적으로 보장해야 할 프로그램으로 구분되어야 함.

제2절 초기상담 및 기초교육 프로그램 개선방안

1. 초기상담 참여자의 특성

□ 자활사업 참여자의 특성은 다음과 같이 정리할 수 있음

- 불안함과 동시에 기대감이 있음. 대부분 건강문제를 안고 있으며 현실에 안주하려는 경향이 강함. 참여에 대한 적극성, 직업기술, 사회생활에 대한 자신감이 없음.
- 청년층의 경우 일하려 하지 않는 경향이 많고, 음성적 소득을 갖고 있는 경우가 많으며, 지역에 따라 참여자의 특성이 매우 다르게 나타남.

2. 초기상담 및 직업상담 추진실태

□ 초기상담

- 초기상담에 이은 행정적 조치는 조건부수급자 결정통보 ⇒ 자활후견기관에 자활사업

위탁의뢰서 발송 ⇒ 조건부수급자에게 자활사업 지정통보서 발송 ⇒ 복지행정시스템에 조건부수급자의 자활사업 참여내용 입력 ⇒ 자활사업참여에 따른 근로소득 변화를 매월 확인하는 순서로 이루어짐.

□ 직업상담 및 기초교육

— 노동부 고용안정센터의 직업상담원의 업무는 다음과 같음.

- ① 지자체로부터 통보 받은 자활대상자의 직업이력·건강상태·가족사항·경제사정 등을 토대로 직업능력 판정, ② 직업능력 판정결과를 토대로 직업적응훈련의 내용·진행절차·일정 등의 안내, ③ 향후 참여할 수 있는 직업훈련, 취업촉진사업, 취업알선 등 취업지원내용과 절차에 대해 안내함.

□ 상담과 기초교육에 따른 효과와 한계

- 상담을 통해 대부분 프로그램 진행자와 내용에 호감을 느끼며, 집단상담 진행방식을 선호하며, 자기문제 해결에 자신감을 갖게 되고, 프로그램 종료 후 자신에 대한 이해와 직업에 대해 전반적으로 이해하는 계기가 된다는 긍정적 효과가 있음.
- 그러나 자신과 직업과의 연계, 구체적 직업계획 수립 등에서는 어려움을 토로하였음.

□ 상담에 따른 업무부담

- 상담횟수 및 시간: 조건부수급자로 선정하여 자활사업에 참여시키기까지 3~4회의 상담(내방 및 전화상담)이 이루어지며, 사회복지전담공무원은 기초상담 및 프로그램 참가 등의 진행계획을 담당하고 있으며, 전담공무원 전체업무의 10분의 1정도에 해당하는 시간을 할애하고 있음. 직업상담원은 프로그램 연계를 위한 상담을 평균 1회 실시하며, 약 20분 가량을 투입하고 있음.

3. 초기상담 및 기초교육 프로그램의 문제점

□ 공통의 문제점

- 첫째, 사회복지전담공무원이나 직업상담원 모두 업무 중 일부분을 자활사업에 할애하고 있는 관계로, 체계적인 상담이 이루어지지 않고 사후관리도 조건불이행 여부를 확인하거나, 탈수급 여부를 확인하는 수준에 머물러 있음. 둘째, 초기상담을 담당하는 실무자의 권한이 제한되어 있어, 피상담자에게 충분한 신뢰감을 주는데 어려움이 있음. 또한 급여제한 등의 제재와 관련해서도 효과가 미미한 것으로 판단됨.

4. 개선방안

□ 초기상담 운영체계 개선방안

- 기존의 이원적 체계에서 일원적 체계로 개편함.
- 초기상담 횟수와 상담시간에 대해서 가이드라인을 제시함.
- 자활전담공무원은 초기상담을 통해 조건부수급자 해당여부 확인, 자활관련 정보 제공, 목표 설정 및 계획 수립, 문제점과 취업관련 욕구 점검 등의 업무를 수행함.
- 초기상담 이후에도 지속적인 사례관리를 통해 참여자를 지원함.

□ 직업능력판정 체계 개선방안

- 직업적응훈련 대상은 고용안정센터에 의뢰된 수급 빈곤층, 비수급 빈곤층, 차상위계층 및 자활대상자 중 희망자 등 근로능력자를 대상으로 하도록 함.
- 고용안정센터에서 근로의욕증진 프로그램, 직업지도 등 직업적응훈련을 통해 나타난 결과에 근거하여 직업능력을 판정하고 지자체에 취업기초능력 정보를 제공하게 함.
- 수급자의 직업적응훈련 참여 유인책으로 자활수당에 대한 공제가 필요함.
- 개별상담프로그램을 개발하여 운영할 필요가 있음. 아울러 단기적인 프로그램 효과보다 장기적으로 프로그램을 개발하고 평가할 수 있는 시스템을 도입해야 함.

□ 기타 해결과제

- 첫째, 초기상담 및 직업능력판정, 직업지도와 관련된 매뉴얼을 개발해야 함.
- 둘째, 직업능력판정과 직업지도 프로그램을 결합시킬 것인지, 집단운영방식을 택할 것인지, 집단·개인병행방식을 취할 것인지를 결정해야 함.

제3절 취업알선 프로그램 개선방안

□ 문제제기

- 수급자는 취업알선을 통해 일반 노동시장으로 진출하여 소득활동을 함으로써 진정한 자활에 이를 수 있다는 점을 감안할 때, 취업알선은 매우 중요함.

□ 취업알선 프로그램의 추진실태

- 자활지원사업 대상자 중 취업알선 서비스가 행해지는 대상은 극히 적은 수이고, 현행 Work-Net 체제에서 이들에게 적합한 일자리를 찾기가 쉽지 않은 것으로 나타남.

□ 취업알선 프로그램의 문제점

- 첫째, 취약계층을 위한 취업지원 네트워크의 부재.
- 둘째, 고용된 이후의 사후관리에 대한 규정 부재로, 이들이 직장에서 겪을 수 있는 부적응이나 어려움에 대해서 원조할 수 있는 아무런 조치가 마련되어 있지 않음.

□ 개선방안

- 첫째, 기존 Work-Net 외에도, 광범위한 시간제 및 임시직 일자리, 취약계층 선호 직종/업종에 대한 정보를 구축해서 DB를 만들고, 주기적 갱신이 필요함.
- 둘째, 이를 위해서는 지자체, 민간단체 등과 협력하여 상시적으로 고용처 개발 및 고용 정보를 공유할 수 있도록 하는 것이 필요함.
- 셋째, 지자체의 적극적인 협조가 필요함.
- 넷째, 일자리에서의 애로점 등을 해소하고 고용기간을 연장하기 위하여 취업한 자활 대상자에 대해서도 사후관리를 정례화할 필요가 있음.
- 마지막으로, 자활대상자 뿐만 아니라, 장기실직자, 장애인, 실직여성가장 등 일반적인 저소득 한계 계층에 대해서까지 범위를 확대하여, 보편적인 서비스로 발전해야 함.

제4절 자활직업훈련 프로그램 개선방안

□ 문제제기

- 근로빈곤계층의 노동시장 상황에 대한 실증 연구결과들은 적극적인 탈빈곤정책으로서 자활직업훈련의 중요성을 확인시켜 주고 있음.

□ 직업훈련 프로그램 추진실태

- 자활직업훈련 프로그램 참여자 규모는 2001년 9월 1,090명을 정점으로 점차 감소하여 2003년에는 500~600명 수준을 유지하고 있는 것으로 확인되고 있음.
- 참여분야 중 가장 큰 비중을 차지하는 분야가 서비스 업종이며, 다음이 정보통신, 사무관리의 순이었으며, 훈련기관 유형별 자활직업훈련의 실적을 보면, 노동부 자활사업 관련기관의 수가 2001년 503개에서 2002년 263개로 대폭 감소하였음.
- 훈련인원의 기관별 분포를 보면, 민간직업전문학교에서 교육을 받고 있는 훈련인원이 가장 많고, 다음으로 학원, 대학부설훈련원의 순으로 분포되어 있음.

□ 직업훈련 프로그램의 문제점

- 가장 큰 문제점으로는 참여율이 매우 낮다는 점이고, 여기에는 내적원인과 함께 자활직업훈련 자체를 기피하는 외재적 요인도 함께 작용한다고 보여짐.
- 위의 문제점은 자활직업훈련에 있어서 다음과 같은 제약을 안겨줄 것으로 판단됨.
 - 첫째, 민간부문 일자리로의 취업·창업을 지원한다는 자활직업훈련의 목적이 크게 제한될 수밖에 없고, 둘째, 기존의 훈련기관 역량만으로는 수급자의 특성에 부합하는 훈련을 실시하기가 매우 어려움.

□ 개선방안

- 먼저 수급자의 특성별로 차별화된 훈련 지원제도가 마련될 필요가 있음.
- 둘째, 자활직업훈련이 적극적인 탈빈곤정책의 하나로 자리잡기 위해서는 훈련 참여율을 높일 수 있는 획기적인 방안을 도입해야 할 것임. 특히 저임금·불안정 고용·저숙련 취업자의 훈련 접근 기회를 높이는 것이 필요함.

제5절 취로형 자활근로 프로그램 개선방안

□ 문제제기

- 취로형 자활근로사업은 가장 많은 자활대상자를 포함한 사업으로, 이 사업의 개편은 자활사업 전체에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 예측됨.
- 그럼에도 불구하고 취로형 자활근로사업은 마치 취업촉진프로그램으로 인식될 소지가 있으며, 체계적인 사례관리나 지원이 없어 성과도출이 힘든 상황에서 자활사업 참여소득을 임금형태로 지원하는 것은 부적절하다는 측면에서 개편할 이유가 있음.

□ 취로형 자활근로 프로그램 추진실태

- 전체 참여자의 60~70%에 가까운 수급자를 포함하고 있어, 자활사업 전체에서 가장 큰 비중을 차지함. 2003년 8월말 현재, 총 430개의 사업단이 구성되어, 29,574명의 수급자가 참여하고 있으며, 연간예산은 678억원에 달하고 있음.
- 참여하는 사람의 구성을 살펴보면, 조건부수급자를 비롯한 일반수급자와 특례수급자가 총 19,961명(87.9%)이며, 그 중에서도 조건부수급자는 14,334명(48.47%)임.
- 취로형 자활근로사업의 수익 규모는 미미한 수준임.

□ 취로형 자활근로 프로그램의 문제점

- 취로형 자활근로사업의 팽창은 자활인프라의 부족에 기인하는 것으로 간주할 수 있음.
- 운영과정에서 직면하는 문제점으로는 첫째, 보다 상위프로그램에 참여해야 할 수급자가 참여하는 경우가 많음. 이는 수급자의 자활기회를 지연시키는 측면으로 볼 수 있음. 둘째, 참여자에 대한 관리가 소홀하여, 참여자 중 많은 사람들이 일반 노동시장에 또 다른 일을 하고 있는 경우가 발견됨. 셋째, 취로형 자활근로사업에 참여하는 것과 업그레이드형 자활근로사업에 참여하는 것 사이에는 소득의 차이가 미미함.

□ 개선방안

- 첫째, 취로형 자활근로사업의 비중을 축소해야 함. 이 경우, 직업능력이 있으면 업그레이드 자활근로사업 등으로 이동조치해야 하고, 취업잠재력이 낮고 근로활동에 대한 참여의사가 없는 수급자는 일반수급자로 전화하여야 함.
- 둘째, 취로형 자활근로사업을 무급근로 프로그램으로 개편해야 하고, 실비지원은 소액으로 유지하되, 생계급여를 지급하는 방식으로 전환해야 함.

제6절 업그레이드 자활근로 프로그램 개선방안

□ 문제제기

- 업그레이드 자활근로사업은 자활후견기관이나 사회복지관 등 지역의 비영리민간단체에게 위탁하여 운영하고, 민·관 협력을 통해 참여자에 대한 인간적인 지원과 수익창출을 활성화한다는 점에서 많은 쟁점을 형성하기도 하였으나, 참여자의 자존감 향상, 취업의지 제고, 수익창출이라는 점에서 매우 큰 잠재력을 갖고 있음.

□ 업그레이드 자활근로 프로그램 추진실태

- 2003년 8월 현재, 1,244개의 사업단에 11,885명이 참여하고 있으며, 참여자는 조건부 수급자가 69.9%로 가장 큰 비중을 차지하고, 차상위층, 자활특례자 순으로 나타남.
- 공익형 54.6%와 시장형 45.4%으로 구성되며, 5대 표준화 사업 약 60%를 차지함.
- 자활근로사업단은 연간 1인당 759만 9천원의 예산이 투입되고 있으며, 순이익은 지난 1~2년간 581만 2천원으로 나타남. 그러나 전혀 수익을 창출하지 않는 공익형 사업단이 포함되어 있다는 점을 감안하면 수익모델을 창출하지 못했음을 알 수 있음.

- 이들 자활근로사업이 제공하는 각종 서비스를 수혜하는 빈곤층 및 취약계층 가구가 연간 17만 가구 이상이 된다는 점과, 시장형 사업단 중 연간 1억원 가량의 수익을 올리고 있는 경우가 갖는 잠재력의 측면에서 그 의의를 찾을 수 있음.

□ 업그레이드 자활근로 프로그램의 문제점

- 첫째, 수익창출을 요구하나, 수익을 창출할 수 있는 충분한 지원이 이루어지지 않음.
- 둘째, 사업특성을 고려한 탄력적인 지원이 이루어지지 않고 있음.
- 셋째, 업그레이드 자활근로사업 지원기관의 실무자 전문역량에서 많은 한계를 가짐.
- 넷째, 지나치게 자활공동체 편향적이라는 점임. 이는 자활근로사업단이 충분히 성숙하지 못한 상태에서 시장에 진입하도록 하는 문제를 야기하였음.

□ 개선방안

- 첫째, 개념 혼동을 종식시켜야 함. 업그레이드를 통해 자활근로 참여자가 ‘자활된 상태의 공동체’로 진입한다는 정책을 수정할 필요가 있음.
- 둘째, 업그레이드 자활근로사업에 대한 조직차원의 관리지침이 개발되어야 함.
- 셋째, 업그레이드 자활근로사업에 대한 탄력적인 지원이 필요함.
- 넷째, 후견기관이나 복지기관의 실무자 전문역량을 강화하기 위한 조치를 취해야 함.
- 다섯째, 성실참여자에 대해서는 추가적인 인센티브를 제공할 필요가 있음.

제7절 자활공동체 프로그램 개선방안

□ 문제제기

- 자활공동체는 그 주체가 창업의지가 미약하고, 여유자금이 없어서 지속적인 지원을 필요로 하며, 수익창출 과정에서 참여자 뿐 아니라 국가와 시민사회가 모두 일조하였다는 점, 수익을 참여자에게 배분하며 저소득층을 위해 적립한다는 특성을 가짐.
- 따라서 자활공동체를 설립하기 위해서는 공적 자원이나 법규만으로 해결할 수 없으며, 시민사회의 적극적인 참여와 지원이 필요함.

□ 자활공동체 프로그램 추진실태

- 2003년 8월 현재 자활후견기관 등이 운영하고 있는 자활공동체는 191개이며, 1,141명이 참여하고 있음. 참여자 구성을 보면, 차상위층과 일반 개인이 전체 참여자에서 차

지하는 비중이 51.45%이며, 조건부수급자는 424명으로 전체 참여자의 37.16%를 차지함. 또한 간병, 건설(집수리), 식품, 청소 사업 순으로 큰 비중을 차지하고 있음.

□ 자활공동체 프로그램의 문제점

- 첫째, 자활근로사업단과 자활공동체 사이의 구분이 명확하지 않아 혼동이 발생함. 현재의 업그레이드형 자활근로사업단과 자활공동체는 조건부수급자의 참여범위가 2/3 이상, 1/3 이상으로 다를 뿐 업종이나 조직 특성에 큰 차이가 없는 것처럼 보임.
- 둘째, 수익창출구조라는 측면에서 바라볼 때, 영세성을 면하지 못하고 있음.
- 셋째, 자활사업자금 융자, 국공유지 우선임대, 정부사업의 우선위탁 등의 지원을 받으려면 수급자가 1/3 이상이어야 한다고 규정되어 있으나, 거의 작동하지 못함.
- 넷째, 자활근로사업단과 자활공동체로 이원화됨에 따라, 전자는 자활근로 수당을 받고 후자는 무임 노동인 경향도 발견됨.

□ 개선방안

- 첫째, ‘자활공동체’ 개념을 명확하게 정의해야 함.
- 둘째, 자활공동체의 지속 가능한 경영을 위해 지방자치단체, 시민단체, 소비자, 자원활동가 등의 참여를 제고하는 복합주체형 사회적 기업의 제도화 방안이 필요함.
- 셋째, 자활공동체가 생산하는 재화나 서비스를 구입할 수 있는 수요를 발굴해야 함.
- 넷째, 지방자치단체의 각종 소액 발주사업에 대한 우선위탁, 자활공동체 생산물품에 대한 우선구매, 각종 세제상의 혜택을 주는 방안이 강구되어야 할 것임.

제8절 기타 프로그램 개선방안

1. 지역봉사 프로그램 개선방안

□ 사업실태

- 건강상태, 연령상 노동강도가 낮은 조건부수급자를 대상으로 1일 4시간 지역봉사를 실시하며 민간단체에 위탁하거나 전담공무원이 시행하도록 되어 있지만, 참여율이 낮음.

□ 문제점

- 첫째, 1일 4시간 실비 3천원 지급은 근로를 유인하기에 어려움이 크고 취로형 사업 노임에 비해 형평성이 맞지 않아 강제노역으로 인식되고 있음. 둘째, 참여자들 또한

육체적, 심리적인 노동능력이 낮아 사업참여 효과를 기대하기 어려운 실정이며, 셋째, 단순히 소일거리를 주는 사업으로 귀착하고 있음.

□ 개선방안

- 첫째, 지역봉사 프로그램은 실비를 취로형 자활근로 수준으로 단계적으로 상향조정 함. 단, 이것은 취로형 자활근로사업의 실비지원액 변화와 연동해서 조정해야 함.
- 둘째, 재가복지센터, 종합사회복지관, 가정도우미사업 등 민간 지역봉사단체와 협의 하여 지역봉사형 사업을 추진할 필요가 있음.

2. 재활프로그램 개선방안

□ 사업실태

- 참여자 대부분이 자활의지가 현저하게 낮아 타 자활사업으로의 상향이동이 거의 불가능하고, 그럼에도 이 프로그램을 떠날 경우 급여가 삭감될 것을 우려하여 장기간 체류하려는 현상이 발생하고 있음.

□ 문제점

- 첫째, 전담자에 대한 낮은 처우와 1인 근무체제로 인하여 잦은 교체가 발생하고 있음.
- 둘째, 생계비 감소 우려로 인해 프로그램 상향 이동을 꺼리는 회원에게 근로의지를 고취시키지 못하고 역효과를 내고 있음.
- 셋째, 참여기간에 대한 제한이 없어서 장기회원이 발생하고 있는 상황임.
- 넷째, 개별 상담위주로 사업을 추진함에 따라 업무가 과중해지고 있음.
- 다섯째, 사회적응프로그램 전담자는 유사시 경찰동원이 불가능해 업무수행이 어려움.
- 여섯째, 사업매뉴얼이 없어 실무자들이 프로그램 개발에 많은 시간을 소모하고 있음.
- 일곱째, 1차 접촉창구로 전화를 많이 이용하지만, 사업실적에는 포함되지 않음.

□ 개선방안

- 첫째, 프로그램 전담자에 대한 처우를 개선해야 함.
- 둘째, 전화상담 횟수도 업무실적에 포함시켜야 함.
- 셋째, 관련부처에서 프로그램 매뉴얼을 개발하여 보급해야 함.
- 넷째, 현재 사례관리자는 정신보건 전문요원 자격증 소지자가 권장사항으로 되어 있으나 임상심리, 정신보건분야 전문가로 확보하는 것이 보다 현실적임.

제8장 자활사업 전달체계 개선방안

제1절 전달체계의 현황과 문제점

1. 자활사업 대상자 선정 및 자활관리업무

□ 자활사업 대상자 선정 및 관리체계

- 조건부수급자는 의무참여, 자활급여 특례자, 일반수급자, 차상위계층은 희망참여임.
- 18~62세 이하의 근로능력 있는 수급자중 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급 받는 조건부수급자는 취업대상자와 비취업대상자로 구분됨.
- 조건부수급자 유형 및 급여내용은 사회복지전담공무원이 최종 결정하지만, 고용안정센터 및 자활사업실시기관으로 의뢰 전에, 해당 기관 담당자와 사전 협의할 수 있음.
- 취업대상자는 노동부의 고용안정센터가, 비취업대상자는 지방자치단체와 자활후견기관을 중심으로 한 다양한 자활사업 실시기관이 담당하고 있음.

2. 자활급여의 다양성

□ 다원화된 자활지원서비스 운영체계

- 조건부수급자에 대한 생계급여 조건부과 기관은 시·군·구청장이 됨.
- 비취업대상자는 읍·면·동 사회복지전담공무원과, 취업대상자는 읍·면·동 직업상담원과의 상담을 통해 조건부과가 이루어지고, 비취업대상자는 자활공동체, 자활근로, 지역봉사, 재활프로그램, 생업자금융자 등 시·군·구 추진사업이, 취업대상자는 취업알선, 직업훈련, 직업적응훈련, 자활취업촉진사업 등 직업안정기관 추진사업이 제시됨.
- 이러한 다원화된 운영체계는 서비스의 다양성을 넓힌다는데 의의가 있으나, 읍·면·동 사무소 또는 시·군·구가 자활실시기관에 대해 구심점 역할을 못하는 상황에서 자활지원서비스의 분산적 운영이 대상자와 기관간의 원활한 연계를 어렵게 하고 있음.

3. 자활후견기관 사업

□ 자활후견기관의 자활사업에 대한 평가는 다음 세 가지 경향으로 나뉘고 있음.

- 첫째, 자활후견기관의 사업성과 부진의 이유로 평가에 따른 제재의 필요성을 강조함.

- 둘째, 근로소득공제제도와 같은 근로인센티브제도로 대체하자고 주장함.
- 셋째, 자활후견기관의 사업에 대한 평가와 제재의 부당성을 강조하는 경향이 존재함.

□ 자활사업에 대한 상반된 평가의 원인 및 자활후견기관 지원체계 개편의 필요성

- 일반 실업자 대상사업과 취업성과를 단순비교하기에는 어려움이 있으며, 자활사업 참여자는 노동시장 진입이 힘든 집단이므로 평가목표는 다르게 설정되어야 함.
- 현재 자활후견기관사업은 지방자치단체의 감독을 받고 있으며, 그 지원여부에 따라 사업성과는 크게 달라지므로, 자치단체의 지원 또한 중요한 요인으로 간주되어야 함.

4. 지역자활지원협의체 운영

□ 자활기관협의체의 목적 및 구성

- 자활기관협의체의 목적은 조건부수급자의 자활을 위한 사업의뢰 및 사후관리체계 구축, 지역자활지원사업의 활성화를 위한 공공·민간자원의 총체적 활용 도모, 지역사회 중심의 복지서비스 연계시스템 마련을 통한 실질적 사례관리체계 구축임.
- 지방자치단체(시·군·구), 직업안정기관(고용안정센터), 소상공인지원센터(상공회의소), 자활후견기관, 기타 자활사업실시기관 등이 참여하며, 대표자 회의는 연 2회 이상, 실무자회의는 월 1회 이상 개최를 기준으로 하나, 실제로 잘 이루어지지 않고 있음.

□ 자활기관협의체의 운영현황

- 실제 지역자활지원협의체를 통한 서비스의 연계는 대단히 미약함. 조건부수급자에 대한 서비스의 제공은 사회복지전담공무원, 고용안정센터, 자활후견기관으로 분리되어 있으며, 통합적 사례관리는 거의 이루어지지 못하고 있음.

제2절 전달체계 개선방안의 기본구조: 복지와 고용의 통합적 서비스체계 구축

□ 자활사업 전달체계의 개선의 기본구조

- 자활전달체계 개선의 목적은 자활사업을 효율화, 활성화를 통한 근로빈곤층의 자활을 제고이며, 공적 전달체계에 있어 복지, 고용의 통합체계 구축이 가장 시급함.
- 통합적 서비스 체계 구축의 주요과제는 기초 단위에서의 원스톱체계의 구축과 통합 서비스를 가능하게 하는 사례관리체계의 마련에 있음.

1. 외국의 통합서비스 구축 사례

□ 미국의 사례

- 통합적 사례관리접근은 복지와 고용이 분리되어 제공되는 전통적 접근법에 비해 수급자들의 근로연계 프로그램에의 참가율이 더 높은 것으로 분석되었음.
- 근로연계복지 제공을 위해서는 통합 사례관리접근의 도입과 동시에, 통합서비스 제공을 위한 조직통제기제의 강화 등 조직차원의 변화도 요구되었음.

□ 영국의 사례

- 근로연금부 산하의 구직센터에서 급여와 자활지원서비스를 통합적으로 관리하게 되면서 자활지원서비스 참여를 보다 원활하게 촉구할 수 있게 되었고, 자활지원서비스의 종합적 계획수립, 적극적인 개발과 효율적인 운영이 강화되었음.

2. 기초단위 원스톱서비스 체계 구축

□ 통합서비스 제공체계 구축의 핵심과제는 원스톱서비스 체계를 구축하는 것임.

- 지방자치단체 사회복지조직, 노동부 소속 고용안정센터, 중소기업청 소속 소상공인지원센터 등 공공의 자활관련기관은 물론, 민간의 자활후견기관, 사회복지관, 자활직업훈련기관 등 자활사업을 지원하는 실질적인 지역자활네트워크를 구축하며, 지역자활네트워크 조직내 단일창구를 두어 원스톱서비스가 가능하도록 해야 함.

3. 사례관리 시스템 구축

□ 사례관리의 필요성

- 첫째, 탈시설화 경향으로 인한 서비스 제공의 단편화, 서비스 누락의 문제, 유사 조직 간의 서비스 중복 및 클라이언트 중복의 문제가 해소될 것으로 예측됨.
- 둘째, 지방분권화에 따른 부정적인 측면을 보충하고 서비스 기관간의 조정을 위한 강력한 장치로서 사례관리가 더욱 강조될 것임.
- 셋째, 복합적인 욕구를 가진 인구가 급증하고 있으며 이들에 대한 지원체계로서 사례관리의 필요성이 제기되고 있음.
- 넷째, 기존 서비스의 단편성을 극복하기 위해 공공복지와 민간부분의 결합이 필요함.

- 다섯째, 공식적, 전문적인 서비스와 비공식적 지원체계와 지원망을 조정하고 통합하기 위해서 사례관리의 역할이 요구됨.
 - 여섯째, 결핍된 자원 내에서 서비스의 효과를 최대화하는 한편, 서비스 전달에 소요되는 비용을 억제하기 위해 사례관리가 강조됨.
- ‘복지와 고용’의 통합적 사례관리시스템이 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다 사례관리 담당자(자활전담공무원)들의 전문성과 적절한 근무여건이 보장되어야 하고, 동시에 프로그램 참가자들의 자발성에 근거한 근로동기 유지 방안이 모색되어야 함.

제3절 공공전달체계 개선방안

1. 서비스 지원체계 보완

□ 자활지원센터의 신설

- 신설될 자활지원센터는 보건복지부와 노동부의 긴밀한 협조체계 하에 자활사업을 총괄 지원할 것임. 기대효과는 자활사업 정체성 확립, 다양한 자활경로 개척 및 지원, 사회적 일자리 제도와, 국가·지자체·시민사회의 자활사업 관심제고 등을 들 수 있음.

□ 자활정보화 체계 구축

- 자활사업의 수요와 공급의 양측면을 고려한 일자리 창출·유지·개발과 훈련·교육·배치의 전 과정을 지속적, 체계적으로 관리할 수 있는 통합관리시스템 구축이 필요함.
- 자활정보화 체계는 현재 운용 중인 복지행정시스템이 제공하는 전산자료를 활용할 수 있도록 구축되어야 함.

2. 행정관리체계 개편

□ 중앙정부 차원의 전달체계

- 중앙정부 차원의 공적 전달체계는 복지부와 노동부의 공동 주도와 중앙자활지원센터의 지원하에 중앙자활지원위원회를 중심으로 이루어져야 할 것임.

□ 광역차원의 전달체계

- 광역차원의 공적 전달체계는 광역자치단체 주도와 광역자활지원센터의 지원 하에 광역자활지원위원회를 중심으로 이루어져야 할 것임.

□ 기초차원의 전달체계

- 공적 전달체계로 자활전담기구를 구성해야 함. 전담기구 주도로 실질적인 지역자활 협의체가 가동되어야 할 것이며, 여기에는 자활사업실시기관, 고용관련서비스 제공기관, 복지서비스 제공기관, 지역 시민단체와 대학교 등 서비스 관련 기관들이 총 망라되어 참석되어야 할 것임.

제4절 민간전달체계 개선방안

1. 민관협력방안 수립 : 공공과 민간의 역할 조정

□ 공공과 민간의 역할조정

- 공공과 민간의 역할을 재규정하여 효율적인 민관 협력방안을 수립하고, 자활후견기관의 기능과 역할을 재정립하고 지원체계를 확립하는 것이 필요함.
- 이외에도, 민간 전달체계 활성화를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할 조정, 민간의 자활사업 협력 네트워크 강화, 기업체 등과 자활후견협정 체결 추진, 지자체와 고용안정센터 간 연계강화, 자활기관협의체 참여범위 확대 등이 요구되고 있음.

2. 자활후견기관 운영·지원체계 개편

□ 자활후견기관의 기능과 역할 재정립

- 자활후견기관의 목표를 기존 ‘탈빈곤’이라는 단일목표에서 사회적 자본 축적을 위한 인간자본의 개발이라는 원칙에 따라 목표 자체를 다양화할 필요가 있으며, 각 목표에 따라서 철저히 개별화된 자활경로를 설정해야 함.

□ 자활지원 사례관리 체계에서의 기관의 역할과 기능

- 자활후견기관은 ‘경제적 자립 유인·매개자 역할’ 중심의 기존 방식에서 벗어나 다원화된 역할로 변화해야 함. 새로운 체계에서 기대되는 자활후견기관의 역할은 사례관리자와 적절히 역할 분담될 것임.

□ 계약을 통한 자활후견기관 지원체계 구축

- 자활지원계획에 따라 사회적 일자리형 자활근로를 지속적으로 공급하여 자활능력을 제고하고, 사회적 기여감을 통해 심리사회적 역량을 강화하며, 다양한 자활경로를 통

해 자활·자립을 도모하는 역할을 전담해야 함.

- 이러한 상호 동의를 기초로 한 자활계획을 중심으로, 정기적으로 자활 진행 상황을 평가하여 자활위탁 재계약 여부와 그 계약 내용이 결정되어야 함.

□ 체계 변화를 위한 자활공동체 활성화 방안 : 자활기업의 개념화 및 법제화

- 탈빈곤 뿐 아니라 다양한 목적으로 생겨나는 모든 사업체를 통합하는 상위 개념으로 “(가칭)자활기업”을 명명할 것을 제안하고, 중장기적으로는 “자활기업 지원에 관한 특별법”을 제정하거나, 혹은 “자활공사 설치에 관한 특별법”을 제정하여, 적극적인 지원을 받을 수 있도록 제도화해야 함.

제5절 통합적 사례관리체계

1. 사례관리의 필요성과 연구방법

□ 사례관리의 필요성

- 현재의 자활사업은 복지부, 노동부, 지자체 연계모형에 기초하고 있으나, 자활사업 대상자 관리 및 지원체계가 동사무소, 고용안정센터, 자활후견기관으로 3분화되어 있어 통합적 사례관리가 이루어지지 못하는 실정임. 자활사업의 내실 있는 추진을 위해서는 전담인력이 사례관리에 대한 총괄적 책임을 지고, 자원의 개발과 연계·조정과 점검·대상자 역량강화를 실천할 수 있는 사례관리 시스템을 도입해야 함.

2. 자활지원 사례관리체계의 기본모형(basic model)

□ 자활지원 사례관리체계 모델

- “확장-중개자 모델”과 “개인적 강점 모델”을 혼용한 모델로서, 스스로의 자활 역량강화에 초점이 두어지며, 이를 위해 적절한 지역사회 자원의 개발과 연계를 통해 자활과 복지의 통합서비스를 개별 욕구에 맞게 지속적, 포괄적으로 연결시켜 줌으로써, 클라이언트의 자활을 위해 철저한 책임을 지는 구조를 구축하는 것으로 요약됨.

3. 자활지원 사례관리 모형의 단계별 체계와 내용

□ 제1단계(gateway) : 자활사례관리체계로의 진입여부 판정단계

- 자활지원사업에 적합한 대상자 선정과 관련된 단계임. 진입여부의 판정에는 단순한

근로능력에 대한 사정뿐만 아니라 참여자의 자활욕구, 직업능력 등이 고려되어야 함.

□ 제2단계(assessment) : 자활사례 사정단계

- 클라이언트 개인의 문제·장애·목적이 무엇인지를 규명하고, 목표달성을 위한 서비스를 형성하기 위한 자료수집 과정으로, 가장 중요한 단계에 해당함.
- 자활지원 사례관리에 있어서 사정은 첫째, 전반적인 서비스 방향과 관련한 초기사정, 둘째, 개인여건에 대한 사정, 셋째, 가구여건에 대한 사정으로 구성됨.

□ 제3단계(bottom-up planning) : 가구별 자활지원계획 및 상향식 사회계획의 수립

- 사례관리자가 클라이언트의 욕구를 충족시키기 위한 의미 있는 목표를 설정하고 이렇게 정해진 목표에 수반되는 활동들과 서비스를 발전시키는 체계적 과정을 의미함.

□ 제4단계(contracting) : 가구별 자활지원계획에 대한 계약 체결 단계

- 일반적으로 계약은 계획단계와 통합적으로 다루어짐. 즉, 사정단계에서 수집한 자료를 근거로 구조화된 계획은 클라이언트와 사례관리자 간에 약정한 계약으로서 효력을 가지며, 사례관리자는 이를 클라이언트에게 친숙한 언어로 문서화하여야 함.

□ 제5단계(implementation) : 자활지원 사례관리 계획내용 실행단계

- 자활대상자를 위한 사례관리 실행단계의 초점은 대상자를 자활프로그램 담당자에게 신속히 의뢰하여 자활사업 참여와 서비스 수령, 참여의무를 강화하는 데 있음.

□ 제6단계(monitoring & coordinating) : 통합적 자활서비스 점검 및 조정 단계

- 점검은 자활 및 서비스 지원계획이 원래 계획대로 얼마나 잘 이행되고 있는지를 검토하는 단계임.

□ 제7단계(termination) : 사례 종결단계

- 프로그램 완결이라는 사례관리 최종 단계는 프로그램의 마지막 검토, 정리 및 평가를 위한 시간이며, 궁극적으로 종결을 상호 합의하는 것임.

4. 자활사례관리서비스 총괄 과정

□ 자활사례관리서비스 모형에 대한 총괄 흐름도의 특징

- 각 단계 절차가 일방적 흐름이 아닌, 필요에 따라 어떤 형태의 역류도 가능한 것이며, 모든 과정에서 "계획 수립 및 계약 체결 → 재계획 수립 및 재계약 체결"의 반복

적인 과정이 수반되어야 하며, 이러한 절차는 사례 종결이 결정될 때까지 지속되는 가변적이고 융통성 있는 절차라는 것을 유념해야 함.

제9장 자활지원제도 개선방안에 대한 법률상의 쟁점 검토

제1절 문제제기

□ 자활지원제도 개선시의 고려사항

- 자활지원제도를 개선함에 있어서, 근로연계성을 강화하는 수단으로 현재보다 강한 수급권 제한을 둘 경우에는 헌법과 현행 국민기초생활보장법을 중심으로 기존의 수급권자의 공공부조 수급권의 변동이 초래되지 않는 내용이거나 이를 보완하는 대체 입법이 마련되어야 하는 한계를 갖고 있음.

제2절 근로연계강화와 관련한 헌법상의 내재적 한계

□ 헌법상의 ‘일할 권리’와 ‘일할 의무’

- ‘일할 권리’는 모든 국민에게 일할 기회를 통해서 인간다운 생활을 영위케 하도록 하는 수단이 되는 기본권으로, 국가에 대해 고용증진을 위한 사회·노동·경제정책 및 남녀고용평등정책을 요구할 수 있는 생활권적인 권리로 이해되는 한계를 가짐.
- ‘일할 의무’에 대해, 생활보장에 관한 근로연계 조건을 거부한 경우 대상자의 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 내용인 ‘생활보호청구권’이 부인된다는 점에서 윤리적 규범으로 이해되어야 할 것임.

□ ‘인간다운 생활을 할 권리’에 따른 내재적 한계

- 우리 헌법은 모든 국민에게 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보장하면서(제34조 제1항) 국가의 ‘사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’(제34조 제2항)를 포괄적인 사회보장정책강령으로 제시하고 있음.
- 국민기초생활보장법상의 수급권 조항은 헌법상의 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 하위 법률에 구현한 것이고, 동 법률 조항의 제정 및 시행 자체가 공공복리 실현에 해당되므로 현재 개별수급권자들에게 보장하고 있는 ‘소득인정액이 최저생계비 이하인 자’인 생활능력이 없는 자에 대한 보충급여는 조건부수급자 개인에 대한 수급권 제

한과는 별도로 절대적으로 보장되어야 하는 헌법상의 한계를 갖는다고 할 수 있음.

제3절 국민기초생활보장법과 자활지원제도의 관계 설정 - 근로연계복지정책 강화와 관련해서

□ 근로연계복지정책의 규범적 정당성에 관한 논의

- 근로연계복지정책은 “근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로 관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책”이라고 정의할 수 있고, 따라서 근로능력이 있는 공공부조 수급자는 근로관련 활동에 참여하도록 강제되며, 이러한 강제성은 근로연계복지정책의 규범적 정당성에 대한 논란을 야기함.

□ 국민기초생활보장법과 자활지원제도의 관계 설정

- 국민기초생활보장법 내의 자활지원제도 역시 ‘복지의존성 탈피’라는 목표보다는 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 실현하기 위한 수단으로서, 국가가 수급자 및 저소득 근로능력이 있는 비수급 빈곤층에게 최저생계비 이상의 생활이 실질적으로 보장될 수 있는 자립·자활을 위한 ‘일할 권리’를 보장하는 방향으로 개선되어야 할 것임.

제4절 국민기초생활보장법 개정 관련 자활지원제도 구성 방안

□ 개요

- 현재의 국민기초생활보장법에 가칭 “자활지원사업”이라는 독립된 장을 신설함. 여기에 “현물서비스”로서의 자활서비스를 규정하고, 신청권자를 일정수준 이하의 저소득 빈곤층으로 하며, 조건부수급자에 대한 자활급여는 폐지하여 일정 소득 이하의 자에 대한 보편적 서비스 형태로 하되, 조건부수급자가 자활프로그램에 참가하지 않을 경우의 제재는 현재의 법률조향을 유지하는 방안을 고려할 수 있음.

□ 제1장 총칙 관련

- 목적과 정의 : “자활”의 개념 정의 조향을 두고, “자활사업”의 정의 규정을 두어서 자활사업의 목적, 내용과 대상자 범주를 분명하게 함.
- 가족급여로의 제도 변경시의 문제 : 근로유인 제고 및 급여체계 개선의 일환으로 현재의 개인 수급자 제도를 ‘가족수급’으로 변경하여야 하며, 이 경우 국민기초생활보장법의 수급자, 수급권자, 보장 대상에 관한 모든 조항의 전면적 수정을 필요로 함.

□ 제2장 급여의 종류와 방법

- 급여의 종류와 방법 : 자활급여는 현물서비스로 전환하고, 조건부수급자에게는 기존의 생계급여 이외의 급부 및 실비를 지급하되 생계급여 산정시 실효성있는 소득공제 조항을 신설하여 근로유인을 확대하며, 고강도 노동시장 프로그램으로 갈수록 실질 소득이 확대되는 차등적 공제제도를 채택함. 차상위계층 등 비수급 자활서비스 참가자에 대해서는 현물급여로서의 의료급여와 교육급여 연계를 보장하고, 고강도 프로그램으로의 이행촉진을 위한 인센티브 규정을 신설하는 방식의 작업이 필요할 것임.
- 자활후견기관, 자활공동체 등 : 이 부분은 공적 전달체계 규정부분에 통합하고 공적 전달체계와의 역할 분담과 함께 기능을 재조정하는 내용의 수정이 필요할 것임.

□ 전달체계 관련

- 비취업대상자를 대상으로 하는 자활프로그램과 취업대상자를 대상으로 하는 고용 프로그램이 유기적으로 연계될 수 있는 구조를 갖추고, 이를 위하여 자활전담공무원과 고용안정센터의 담당 공무원의 통합 근무체계를 구축하는 것도 고려할 필요가 있음.
- 전달체계 관련 법 개정은 근로유인제도와 급여체계, 소득과약 개선 내용 등을 종합한 자활수요 예측을 통하여 보다 신중하게 접근할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 소결

- 현 단계에서 자활지원제도에 법률 내용을 구성한다는 것은 매우 힘들다고 판단되며, 타 연구 결과들을 감안한 종합적인 자활지원정책의 수립과 함께 국민기초생활보장법 내에서 독립된 형태의 자활지원제도의 틀을 마련하는 작업이 수행되어야 할 것임.

제10장 결론 및 정책제안

제1절 자활지원제도 개선의 기본방향

- 본 자활지원제도 개선방안에 대한 연구작업은 ‘성장과 분배의 선순환’을 기본원칙으로 근로빈곤층의 빈곤탈출과 소외극복을 지원할 수 있는 효과적인 방안을 모색하는 목적이 있었음. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 개선방안에서 모색한 조건은 자활지원제도를 규정하고 있는 외부여건의 개선과 내부구조로 분류됨.

1. 자활지원제도 개선에 따른 외부환경 개선

□ 자활지원제도 개선방안이 효과를 거두기 위한 전제조건

- 첫째, 고용친화적 성장전략을 수립해야 함.
- 둘째, 공공부조제도를 개편해야 함. 이는 빈곤층 특성별에 따라 지원제도를 다원화하고, 급여체계를 개별화한다는 것을 의미함.
- 셋째, 근로빈곤층의 빈곤탈출을 지원하기 위한 정책을 강화해야 함. 그것은 근로소득세액공제제도(EITC)의 도입이나 적극적 노동시장정책 인프라의 강화를 의미함.
- 넷째, 사회적 일자리 창출을 통해 지역사회의 삶의 질을 향상시켜야 함. 이는 자활사업이 의존하고 있는 제3섹터형 노동수요 창출기반을 유지해야 함을 의미함.

2. 자활지원제도 개선에 따른 기본방향 정립

□ 자활지원제도 개선방안

- 첫째, 자활지원제도의 법적 위상을 강화해야 함. 자활지원제도 분리안의 현실적 한계를 감안하여, 국민기초생활보장법 내에서 자활지원제도의 자율성을 강화하는 절충안을 수용함.
- 둘째, 근로유인형 급여체계와 급여방식을 도입해야 함. 즉, 개별급여체계의 도입과 보충급여방식의 제한, 근로소득세액공제도의 도입이 필요함.
- 셋째, 자활사업의 민·관 협력체계를 강화해야 함.
- 넷째, 고용·복지서비스의 통합적 제공을 위해서, 사업관리체계를 지방자치단체로 일원화해야 함.

3. 자활지원제도의 발전방향

- 한정된 재원을 사용해야 하는 현실에서 빈곤층에게 지원의 우선순위가 주어진다는 점을 고려하면, 현재의 자활사업은 탈빈곤정책으로서 국민기초생활보장제도와 연계되어 실시되는 것이 제도의 안정적인 발전을 기대하기에 더 적합할 것이며, 앞으로 재원확보에 따라서 현재의 빈곤층 근로능력자에서 비수급 빈곤층 및 차상위층으로 그 대상범위를 점차 확대해 나아가야 함.

제2절 자활지원제도 세부 개선방안

1. 자활대상자의 선정과 관리

□ 자활대상자의 범위 및 초기상담·관리체계와 관련된 세부 개선방안

- 첫째, 자활대상자의 범위를 근로능력을 가진 모든 수급자와 비수급 빈곤층 및 차상위층 근로능력자로 단계적으로 확대해야 함.
- 둘째, 자활사업 참여대상을 미취업자에 국한하지 않고, 불완전취업자로 확대해야 함.
- 셋째, 자활대상자에 대한 초기상담 및 사례관리를 의무화하고, 사례관리의 일관성과 안정성 보장을 위해 자활전담공무원을 배치해야 함. 또한 기존의 대상자 분류방식인 ‘취업·비취업대상자 구분’을 폐지하고, 직업능력판정을 위한 매뉴얼을 개발해야 함.

2. 자활대상자에 대한 급여와 인센티브

□ 자활대상자에 대한 급여와 인센티브 개선방안

- 첫째, 자활지원제도의 급여체계는 대상자가 국민기초생활보장제도의 수급자인가 그렇지 않은가에 따라 적용방식을 달리해야 함.
- 둘째, 수급자 중 근로능력자에 대해 근로인센티브 체계를 구축해야 함.
- 셋째, 자활사업 참여자에 대해서는 제한적 보충급여 방식을 적용해야 함.
- 넷째, 근로소득공제는 급여에 반영해야 함.
- 다섯째, 자활사업 프로그램별로 자활사업 참여소득을 차등화하여, 수급자가 저강도 프로그램에 편중되는 현상을 예방해야 함.
- 여섯째, 조건불이행 및 불성실 참여자에 대한 분명한 제재, 구제조치를 명문화해야 함. 또한 제재조치로 인해 생계문제가 발생하지 않도록 구제방안을 마련해야 함.

3. 자활프로그램 개선방안

□ 자활사업 프로그램별 세부 개선방안

- 첫째, 취업알선 프로그램은 광역단위에서 구인·구직 연계망을 구축하여야 함.
- 둘째, 참여자 범위를 개방하여 보다 많은 참여자가 프로그램에 참여할 수 있는 규모의 경제를 실현해야 함.

- 셋째, 창업자금대출에 따른 창업자문 서비스를 강화해야 함.
- 넷째, 자활근로 프로그램을 무급형과 유급형으로 분리해야 함.
- 다섯째, 자활공동체를 『자활지원기업』으로 법제화하고, 자치단체의 사업위탁 및 우선구매를 명문화하며, 세제상 혜택 확대 및 제도적 위상 정립 등 지원체계를 구축해야 함.
- 여섯째, 재활프로그램 및 지역봉사 프로그램은 사업성과에 대한 평가를 통해 운영체계 개선방안을 마련하고, 지역봉사 프로그램은 무급근로형 프로그램으로 통합해야 함.

4. 자활사업 전달체계의 개편

□ 공공부문 전달체계 개편방안

- 첫째, 중앙과 정부, 공공과 민간을 연계하는 종합적인 자활지원체계를 구축함.
- 둘째, 자활대상자 관리체계를 일원화함. 자활전담공무원은 자활대상자의 선정과 분류, 지원에 관해 결정권한을 가짐.
- 셋째, 자활대상자를 지원·관리할 『자활전담공무원』 및 『직업상담인력』, 고용안정센터의 지원인력을 확대해야 함. 또한 자활관련 전문교육을 실시하여 전문성을 제고하고, 복지부와 노동부가 합동으로 교육 매뉴얼을 작성하고 교육을 실시해야 함.

□ 민간부문 전달체계에 대한 개편방안

- 첫째, 자활후견기관을 포함한 민간 자활사업 실시기관에게 자율성을 보장함.
- 둘째, 민간 자활사업 실시기관에 대한 합리적인 지원·평가체계를 구축함.
- 셋째, 실무자의 자활사업 지원역량을 제고하기 위해 교육·훈련 기능을 강화함.

□ 자활사업 정보화체계 구축방안

- 첫째, 자활대상자에 대한 지원과 관리의 효율화를 위해, 복지행정전산망을 보완함.
- 둘째, 지원의 연속성 보장을 위해, 자활대상자 상담기록에 대한 공유체계를 구축함.
- 셋째, 자활대상자에 대한 DB를 구축함으로써, 취업을 돕는 구직·구인 네트워크로 활용하는 방안을 강구함.

제3절 자활지원제도 개선을 위한 당면과제

1. 자활사업 참여자의 규모추계

□ 자활사업 참여자 규모추정

- 본 개선방안이 적용됨에 따라 증가하게 될 2005년 자활사업 참여자 규모는, 자활지원제도 개선안이 전략적으로 확대하려는 집단과 그 집단의 현재 규모를 감안하여 ‘목표치’로 제시하는 것이 합리적임. 이러한 방식에 따라 2008년 자활사업 참여자 규모의 ‘목표치’를 제시하면, 약 21만 5천명 수준으로 추정됨.

2. 자활지원제도 개선에 따른 소요예산 추정

□ 자활지원제도 개선에 따른 소요예산 추정

- 대상자 추계를 근거로 소요예산을 추정해 보면, 개선된 제도가 시행되는 첫 해(2005년으로 간주)에 소요되는 예산은 3,247억으로 추정할 수 있으며, 매년 단계적으로 증가하여 2008년에는 5,450억원에 이르게 됨.

□ 자활지원제도 개선에 따른 예산감소 효과

- 첫째, 자활지원제도 시행에 필요한 정보체계를 구축함과 동시에, 추가소득발견 등으로 급여예산 절감 및 부정수급 억제효과를 기대할 수 있음.
- 둘째, 자활지원제도가 내실화 되어 참여자의 취업과 소득이 증가함에 따라, 각종 급여예산이 절감되는 효과를 기대할 수 있음.
- 셋째, 차상위층에 대한 자활지원을 통해 빈곤가구로 전락하는 것을 예방할 수 있음. 이는 중장기적으로 공공부조제도 예산절감의 효과를 나타낼 수 있음을 의미함.

3. 자활지원제도 개선을 위한 당면과제

□ 자활지원제도 개선방안의 현실화를 위한 당면과제

- 첫째, 자활지원제도 개선을 위한 법안작업에 착수해야 함.
- 둘째, 자활사업 전달체계를 확충해야 함.
- 셋째, 자활사업 참여자 규모에 대한 추계자료를 근거로 새로운 자활지원제도를 실시하는데 필요한 예산을 확보해야 함.
- 넷째, 제시된 자활지원제도 개선방안에 대하여 세부 시행방안을 마련하여야 함.
- 다섯째, 자활지원제도 시행을 위한 전제조건으로 국민기초생활보장 수급자 중 근로능력자에 대한 일제조사를 실시하여야 함.

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경

2004년 한국의 사회정책은 급변하는 현실에 맞추어 정책의 현실적합성을 제고해야 할 시점에 놓여 있다. 특히, 외환위기이후 더욱 심화된 실업·빈곤문제와 관련한 각종 사회정책은 복지제도의 ‘압축성장’ 과정에서 나타나는 제도적 미완결성과 전환기에 대한 전향적 대처방안에 관한 문제를 진지하게 고민해야 할 시점에 놓여 있다. 급격히 변화하고 있는 실업·빈곤문제의 발생원인과 구조를 정확히 이해하고, 실직·빈곤층의 욕구를 파악하여, 그에 맞는 효과적인 지원정책을 수립해야 하는 것이다. 그리고 본 연구는 이러한 맥락에서 지난 3년간 실시되었던 자활지원정책을 급변하는 실업·빈곤실태에 맞게 보다 효과적으로 개편해야 한다는 사회적·정책적 요구에 부응하여 시작되었다.

외환위기를 기점으로 한국사회의 실업·빈곤문제는 지난 고도성장기와 다른 새로운 국면에 접어들고 있다. 실업과 빈곤을 야기하는 내·외부 경제여건의 변화, 실업·빈곤문제에 대한 국가개입의 증대, 국가의 역할에 대한 시민의식의 변화가 총체적으로 맞물려, 새로운 사회정책이념과 실천을 요구하고 있기 때문이다. 지난 수십년 간의 복지 저발전을 만회하기 위한 많은 노력이 필요할 뿐 아니라, 새로운 상황변화에 대처할 수 있는 경험과 역량이 필요한 것이다. 이 점에서 향후 한국사회정책은 우리사회의 특수성을 감안하면서도 많은 국가들이 보편적으로 경험하고 있는 문제에 대처할 수 있는 정책적 개입방식을 고민해야 할 것으로 여겨진다.¹⁾

그렇다면 변화하고 있는 여건이란 무엇인가. 먼저 1990년대 중반이후 경제영역에서의 세계화는 각국 산업구조의 재편, 노동시장의 변화, 생활방식의 변화, 그리고 더 나아가서는 실업·빈곤문제에 대해 매우 신속하고 지대한 영향을 미치고 있다. 데이비드 하비(David Harvey)의 주장처럼, 세계화의 동시성(real time)은 지역·국가 간의 차이를 최소화하는 공간

1) 세계화에 따른 사회정책적 조절과 관련해서는 Chantal Euzeby ed.(2003), *Mondialisation et Régulation sociale*, L'Harmattan 참조.

적 압축을 심화시키고 있는 것이다.²⁾ 우리사회 또한 외환위기를 기점으로 세계화에 민감하게 반응하는 새로운 형태의 실업·빈곤문제에 봉착하고 있다. 외환위기를 경험한지 6년이 지난 현재, 우리사회는 한편으로는 단순제조업부문에서의 일자리 감소와 농·어업부문의 침체, 다른 한편으로는 노동시장의 유연화와 양극화³⁾로 인한 불완전취업의 확대 문제에 직면하고 있다. 이는 일할 능력이 있음에도 불구하고 빈곤을 벗어나지 못하는 근로빈곤층(working poor)이 증가하고 있으며, 이들의 존재는 한국 사회정책의 변화 필요성을 알리고 있는 것이다.

이러한 내·외부 여건변화에 대한 정부의 대응 또한 문제가 없는 것은 아니다. 최근 정부는 일자리 창출을 핵심 국정과제로 천명함으로써 이러한 변화에 대처하려는 의지를 보여주고 있다. 아울러 국세청의 소득과악체계를 강화함으로써 조세형평성을 제고하고, 주택가격 안정화 및 임대주택 건설 등을 통해 사회정책 전반에 변화를 가져올 수 있는 정책을 추진하고 있다. 하지만 이러한 정책이 우리사회의 왜곡된 소득분배구조, 사회적 불평등과 차별, 실업·빈곤문제를 해결할 수 있는 종합적인 정책으로 기획·추진되고 있다고 생각하기에는 무리가 있는 것처럼 보인다.⁴⁾ 특히 외환위기 이후 주목해야 할 집단으로 나타나고 있는 근로빈곤층의 실업과 빈곤문제에 대한 대책은 많은 한계를 갖고 있는 것처럼 보인다. 그것은 현재 공공부조제도를 통한 소득보장과 적극적 노동시장정책을 통한 고용지원이 변화하는 여건에 맞게 효과적으로 수립·추진되지 못하고 있음을 의미하는 것이다.

물론 정부가 이러한 정책적 조절기능을 수행하기에는 정치·경제·사회적 여건이 성숙되어 있지 않았다. 실제 외환위기 이후 “작은 정부”로의 기능개편 요구는 국가가 적극적으로 조절기능을 수행하는데 많은 장애가 되어 왔던 것처럼 보인다. 하지만 작은 정부 또는 최소국가에 대한 요구가 많은 국민들이 직면한 삶의 문제를 외면해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 또한 공공부문이 수익성을 목표로 하는 시장기능으로 대체되어야 한다는 것을 의미하는 것은 더욱 아닐 것이다. 역사적으로 국가와 시장 그리고 시민사회의 관계는

2) Harvey, David(1990), *The condition of postmodernity*, London, Blackwell.

3) 한국사회에서 노동시장은 불완전취업자의 급속한 증가라는 측면에서 유연화의 측면이 존재하며, 상용직 노동자와 비정규직 노동자의 분리라는 양극화 현상이 존재하는 것처럼 보인다. 비정규직 노동자의 규모와 실태에 대해서는 다음 글을 참조. 김유선(2001), ‘비정규직 규모와 실태’, 한국노동사회연구소.

4) 다양한 사회경제적 불평등의 구조에 대한 고민은 상당부분 노동과정에서 나타나는 불평등과 밀접한 관련이 있다. 실제 최근 우리사회의 새로운 화두로 등장한 근로빈곤층의 존재는 노동의 비정규화와 그로 인한 고용불안·저임금 문제는 그들이 부양해야 할 가족의 해체와 고령빈곤층의 증가와 밀접한 관련이 있다.

견제와 균형을 통해 생성되고 변화되어 왔다.⁵⁾ 그리고 한국사회는 그간의 국가-시장-시민 사회의 관계에서 새로운 관계로의 전환기에 놓여 있는 것처럼 보인다. 국가가 시장을 압도하던 시기를 지나, 세계화의 압력으로 국가의 기능이 약화되는 시기에 한국의 사회정책은 새로운 패러다임을 모색해야 하는 것이다.

과거 국가는 실업·빈곤문제를 해결하기 위해 성장을 최우선전략으로 삼았고, 그 과정에서 복지란 항상 이차적인 문제였다. 하지만 세계경제가 급격하게 변화하고 저성장이 불가피한 상황에서 실업과 빈곤문제는 더 이상 이차적인 문제일 수 없게 되었다. 이는 실업·빈곤문제에 대한 국가의 역할에 있어서도 중대한 변화를 요구하는 것이다. 국민들은 이러한 문제해결에 있어 국가의 적극적인 역할을 요구하고 있으며, 그것을 자신의 사회적 권리의 하나로 인식하게 되었던 것이다. 따라서 한국사회에서 국가는 이러한 요구에 따라 세계화의 격랑 속에서 지속적인 성장을 이루고, 기존의 왜곡된 소득분배구조를 바로잡고, 당면한 실업·빈곤문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다.

외환위기 이후 우리사회에서 복지욕구 또는 복지수요는 급격하게 증가하고 있다. 반면, 이러한 욕구와 수요를 충족시키는데 필요한 사회보장체계와 그를 뒷받침할 수 있는 재정능력은 미약한 상황이다. 그리고 이 점에서 정부가 사회정책을 수립·추진함에 있어 각각의 정책을 소폭 개선하는데 그치는 이유를 이해하지 못하는 바는 아니다. 하지만 바로 그러한 이유에서라도 다양한 사회적 불평등의 양태와 연계구조를 파악함으로써 그것에 종합적으로 대처할 수 있는 정책 패러다임을 마련하고, 정책별 소요예산을 파악하고 이를 확보할 수 있는 중장기계획을 수립하며, 한정된 재원을 보다 효과적으로 배분하는 대책을 마련해야 하는 것이다. 즉, 새로운 패러다임은 성장과 분배의 선순환 구조를 근간으로, 고용지원과 소득보장 그리고 서비스의 균형발전을 지향하며, 각각의 제도를 이러한 기본원칙에 따라 개편함으로써 정책효과를 극대화해야 하는 것이다.

요컨대 한국의 사회보장체계는 자신에게 적합한 모형을 개발해야 하는 시점에 놓여 있다. 적극적 노동시장정책의 발전방향, 사회보험제도의 내실화, 공공부조제도의 개편, 보건

5) 그러나 작은 국가로의 후퇴에 대한 주장이 합리적 근거이상으로 이데올로기적 전제를 가졌던 것은 분명해 보인다. 외환위기 시점에 “작은 국가”에 대한 담론에 대한 다음 글을 참조. Peter Evans(1997), “The eclipse of the state? : reflections on stateness in an era of globalization”, *World politics*, vol.50, no.1. 그리고 조금 다른 시각에서 국가와 경제영역의 역사적 갈등을 공간의 구획화와 탈구획화의 관점에서 다루고 있는 글을 참조할 수 있다. Gilles Deleuze et F. Guattari(1991), *Qu'est-ce que la Philosophie?*, Editions de minuit.

복지서비스의 확충 등 산적한 문제들은 우리사회가 향후 어떠한 복지국가를 지향해 갈 것인가 하는 문제와 밀접히 관련되어 있다. 더 나아가 이 문제는 외환위기이후 양적으로 급속하게 팽창해 왔던 한국 사회보장체계를 내실화 하는 문제와 밀접한 관련이 있다. 각각의 정책을 수립하고 개편하는 문제는 정책간의 우선순위를 정하고, 그것에 따라 자원을 배분해야 하기 때문이다. 복지수요가 급격히 증가하는 반면 복지지출은 그 수요를 따라잡기 힘든 상황에서, 외환위기 이후 복지지출은 양적인 측면에서 급격하게 변화하고 있다. 지난 5~6년간 사회복지지출 증가세를 통해 확인할 수 있듯이, 단기간에 걸쳐 양적으로 놀라운 변화가 발생하였던 것이다. 하지만 이것마저 그동안 억눌려 있던 복지수요를 충족시키기에 충분한 것은 아니었다. 또한 현재의 사회보장제도가 주어진 자원을 효과적으로 활용하고 있는가 하는 질문이 제기될 수 있다. 이는 최근 급격히 증가하는 복지수요에 따라 복지지출을 확대하는 것 이상으로 중요한 문제라고 말할 수 있다.

자활지원정책은 이러한 정책 패러다임 변화에 따른 제도개선이 필요한 사업 중 하나이다. 그것은 2000년 빈곤층을 위한 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 한 부분으로 도입되었지만, 내용적으로는 근로능력이 있는 빈곤층의 탈빈곤 또는 탈복지를 위해 취업지원 등 고용관련 서비스를 제공하는 정책이라는 점에서 전통적인 소득보장정책과 90년대 새롭게 출현한 근로연계형 복지정책⁶⁾이라는 두 가지 특성을 모두 갖고 있었다. 아울러 지난 30년간의 저복지(低福祉)를 만회하기 위해 소득보장체계를 확대하는 과정에서 재원부족 등의 문제에 직면한 한국사회의 특성을 반영하고 있었다. 하지만 그것은 외환위기 이후 복지의 압축성장과정에서 배태된 문제점에 봉착해 있었다. 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 소득보장제도를 마련하는 중요한 진전을 이루었으나, 그것이 효과적으로 작동시킬 수는 없었던 것이다. 그리고 자활지원정책이 효과적으로 작동하지 못했던 원인은 외부 노동시장여건, 제도적 운영체계, 세부 프로그램, 전달체계 등에서 찾을 수 있다. 따라서 많은 행정실무자, 민간사업참여자, 연구자는 자활지원정책에 대한 신속한 개선을 요구하여 왔다.⁷⁾ 하지만 그것은 자활지원제도의 몇 가지 지침을 수정하는 수준에서 해결될 문제가 아니라, 한국 공공부조제도의 개편을 포함하는 보다 근본적인 변화 또는 새로운 패러다임을 필요로 하는 것이었다. 달리 표현하면, 노동시장의 여건변화를 고려하고, 공공부조제도를

6) 여기서 근로연계형 복지정책은 미국의 Workfare, 영국의 New Deal 또는 Welfare to Work, 프랑스의 Insertion Sociale par l'Activité Economique 등을 지칭한다.

7) 김수현(2001), 노대명(2001), 한상진(2001) 등 1999년부터 2001년까지 출간된 자활관련 논문 참조

뒷받침할 재원과 인프라를 감안하여, 근로빈곤층의 취업을 촉진할 수 있는 효과적인 정책을 수립·추진함으로써, 근로빈곤층의 사회통합을 촉진하고 노동공급을 확대할 수 있는 고용친화적 복지정책을 수립해야 하는 것이다.

제 2 절 연구목적

본 연구의 목적은 자활지원정책을 근로빈곤층의 사회통합을 촉진하고 노동공급을 확대할 수 있는 고용친화적 복지정책으로 개편하기 위해 자활지원정책에 대한 평가를 토대로 문제점을 파악하고 효과적인 개선방안을 제시하는 것이다. 좀더 구체적으로 언급하면, 본 연구는 근로빈곤층의 소득 및 취업실태에 대한 분석을 토대로 ‘자활사업의 목표와 제도적 위상’을 명확하게 재정립하고, 아울러 지난 3년간 자활사업 추진과정에서 나타났던 문제점에 대한 체계적인 분석을 통해 정책목표에 맞는 추진 가능하고, 효과적인 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

본 연구의 가장 중요한 목적은 자활지원제도의 위상과 목표를 명확하게 정립하는 것이다. 국가마다 자활지원사업의 제도적 위상은 상이하며, 그것은 각국 공공부조제도의 구조와 적극적 노동시장정책의 활성화 정도에 의해 결정되는 것처럼 보인다. 이 점에서 한국 자활사업 또한 이러한 외부요인을 고려하여 제도적 위상을 수립해야 할 것이다. 하지만 본 연구는 현재의 주어진 여건에 따라 자활사업을 수동적으로 보완하는 방안을 제시하는 것에 그칠 수 없다. 보다 근본적으로 자활사업을 규정하고 있는 공공부조제도와 적극적 노동시장정책을 평가하고, 그것이 어떻게 변화되고 자활사업과 연계되어야 하는가를 언급하지 않고서는, 현재 자활사업을 규정하는 문제점을 해결하기 힘들기 때문이다. 따라서 본 연구는 현재의 공공부조제도와 적극적 노동시장정책이 어떻게 변화해야 하고, 그 속에서 자활지원제도가 어떠한 위상과 목표를 가져야 하는가를 제시할 것이다.

또한 본 연구는 자활지원제도를 구성하는 각각의 층위별 평가와 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있다.⁸⁾ 여기서 자활지원제도는 다음 네 가지 층위로 구분하였다 : ① 자활대상자의 선정과 관리, ② 자활사업의 급여체계와 근로인센티브, ③ 자활사업 프로그램,

8) 일반적으로 연구의 순서와 기술(記述)의 순서가 동일할 수 없다. 참고로 본 연구는 분야별 문제점과 총체적 문제점에 대한 검토를 반복함으로써 제도운영체계 개선방안과 세부 개선방안을 조율하였다.

④ 자활사업 전달체계가 그것이다.

첫째, 현재 자활대상자의 선정과 관리와 관련해서는 다음과 같은 사항을 규명하는데 목적이 있다. 먼저 현 자활대상자에 대한 자활사업의 효과를 분석하고, 비수급 근로빈곤층 중 자활지원의 사각지대를 규명함으로써 향후 자활지원대상의 범위를 어떻게 조정해야 하는가를 제시하는 것이다. 이는 실직수급자만을 지원대상으로 하는 현 제도가 근로능력이 있는 비수급 빈곤층과 차상위층에 대해 어느 집단을 어떠한 방식으로 지원할 것인지를 명시하는 것이다. 또한 자활사업의 고질적인 문제로 지적되어 왔던 취약한 초기상담을 보완할 수 있는 방안으로서 사례관리체계 강화방안을 제시하는 것이다. 그리고 이러한 개선방안에 따라 자활대상자를 확대할 경우, 그 규모가 어느 정도인지에 대한 추정치도 제시할 것이다.

둘째, 근로빈곤층이 근로활동을 통해 빈곤 또는 복지제도에서 탈출하도록 유인하기 위한 최적의 급여체계와 근로인센티브제도를 제시하는 것이다. 현재 자활사업은 국민기초생활보장제도의 급여체계와 급여방식, 그리고 근로소득공제제도에 의해 영향을 받고 있다. 많은 연구자들이 지적하고 있는 것처럼, 근로능력자와 근로무능력자에게 동일한 급여체계와 급여방식이 적용됨에 따라 많은 문제가 발생하고 있으며, 특히 근로소득공제제도의 미비는 자활사업의 활성화에 중대한 영향을 미치고 있다. 따라서 본 연구는 현재의 통합급여체계를 개선할 수 있는 방안, 보충급여방식을 적용함에 따라 나타나는 문제점을 개선할 수 있는 방안, 근로인센티브제도 도입방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

셋째, 자활사업 프로그램을 효율화할 수 있는 개선방안을 제시하는 것이다. 자활사업은 제도적 운영체계에 의해서도 영향을 받지만, 그 요체는 프로그램이라고 말할 수 있다. 하지만 그것은 크게 두 가지 방향에서 개선방안을 모색하는데 목적이 있다. 먼저 프로그램이 참여자와 실무자가 제도에 의한 제약이나 규제 없이 사업에 매진할 수 있는 체계를 구축하는 것이다.⁹⁾ 이는 현재 사업참여과정에서 나타나는 공급자와 수혜자의 관계를 수평적 관계로 전환해야 한다는 것을 의미한다. 또한 효과성의 관점에서 프로그램 개선방안을 제시하는 것이다. 직업훈련에서 자활근로사업에 이르는 각각의 프로그램이 목표를 달성할 수 있도록 구체적인 사업내용과 지원체계를 제시하는 것이다.

9) 2003년 4월 이후 자활지원제도 개선방안에 대한 연구과정에서 많은 사람이 강조했던 것은 자활사업의 성패가 '제도이상으로 사람에게 달려있다'는 점이었다. 그리고 이것은 참여자와 실무자가 제도적 규제로 인해 소진되지 않고 성과를 거둘 수 있는 탄력적인 프로그램 운영체계를 구축하는 문제와 밀접한 관련이 있다.

넷째, 자활사업 전달체계 개선방안을 제시하는 것이다. 자활사업 성패는 근로빈곤층의 자발적인 근로의지 이상으로 이들을 지원하기 위한 관리체계에 달려 있다. 하지만 지난 3년간 자활대상자를 지원하고 관리할 수 있는 전달체계는 매우 미미하였다. 따라서 본 연구는 다음 두 층위에서 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 먼저 공공부문 전달체계와 관련해서 자활대상자를 선정하는 상담원과 기초자치단체 및 광역자치단체 그리고 관련 부처를 포괄하는 종합적인 지원·관리체계 개선방안을 제시하는 것이다. 그리고 민간부문 전달체계와 관련해서 사업추진역량을 극대화할 수 있는 민·관 협력 및 지원체계 개선방안을 제시하는 것이다.

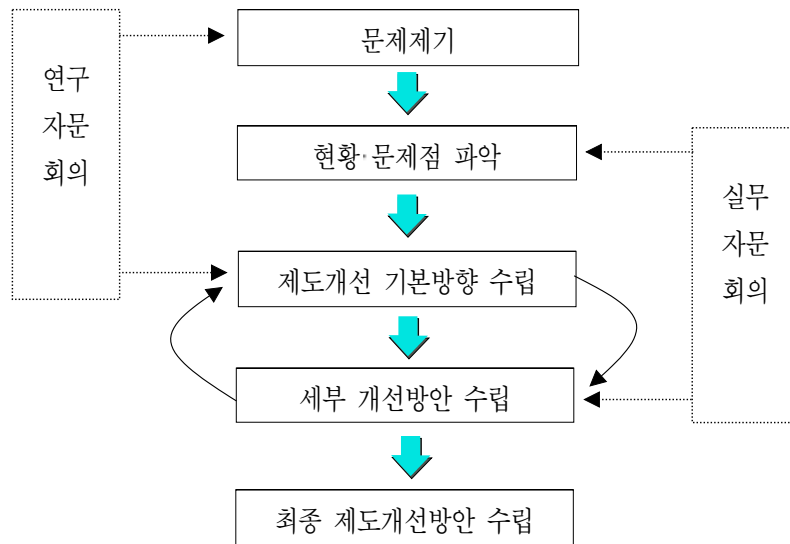
제 3 절 연구방법

자활지원제도 개선방안에 대한 연구는 연구범위가 광범위하며, 연구대상 또한 다양할 수밖에 없다. 정책목표와 제도적 위상부터 프로그램 운영체계에 이르는 매우 다양한 연구 대상은 하나의 연구방법으로 포괄할 수 없는 것이다. 따라서 본 연구에는 각 연구자가 활용할 수 있는 문헌연구와 통계분석 등의 방법이 사용되었으며, 연구과정에서 필요에 따라 자활사업에 참여하는 실무자의 의견을 묻는 방법을 적극적으로 활용하였다.

본 연구는 자활지원제도와 관련한 연구자 및 실무자의 의견을 포괄적으로 수렴하였다. 먼저 자활지원제도의 기본방향을 재정립하기 위해, 다양한 분야의 전문가가 참여하는 자문회의를 약 10회 개최하였다.¹⁰⁾ 이 과정에서 국민기초생활보장제도와 적극적 노동시장정책 등과 관련해서 자활지원제도의 기본방향에 대한 다양한 의견이 개진되었으며, 수차례의 논의과정을 통해 최종안을 확정하였다. 이어서 자활지원제도 개선방향을 수립하고, 세부 개선방안을 마련하는 과정에서 각 실무자의 의견을 수렴하였다. 참고로 읍·면·동 사무소에 근무하는 사회복지전담공무원, 기초자치단체 및 광역자치단체의 자활담당자, 고용안정센터의 직업상담원, 자활후견기관의 실무자, 사회복지기관의 실무자 등이 자문회의에 참석하여 의견을 개진하였다.

10) 이 자문회의에는 사회복지, 경제학, 사회학 등 각 분야의 전문가와 자활사업을 담당하는 행정부처인 보건복지부와 노동부의 해당 부서 책임자 등이 참여하였다.

[그림 1-1] 연구의 흐름도



또한 자활지원제도의 위상과 관련해서는 국내외의 관련제도에 대한 문헌연구방법을 적극적으로 활용하였다. 물론 외국의 근로연계형 복지정책 또한 그것이 시작된 지 6~7년에 불과한 상황에서, 본 연구가 필요로 하는 다양한 자료를 구하기에는 많은 한계가 있었다. 특히 각 지원제도의 효과 및 성과에 대해서는 끊임없이 정보부족에 시달려야 했다. 아울러 국내 자활사업에 대한 연구문헌 또한 충분하지 않았다.¹¹⁾ 국내 자활사업에 대한 연구문헌은 크게 자활지원제도 전반에 대한 연구와 자활후견기관에 대한 사례연구가 주를 이루고 있었다. 이 점에서 프로그램 및 사례관리 등에 대해서는 연구에 많은 어려움이 있었다.

그리고 보다 객관적인 연구를 위해 다양한 통계자료를 활용하였다. 하지만 통계분석과 관련해서는 많은 어려움에 봉착하였다. 특히 국민기초생활보장제도 수급과 관련한 통계자료가 부족하다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 자활사업 참여자에 대한 참여현황 등 기초통계는 비교적 체계적으로 접근할 수 있었으나, 근로능력이 있는 수급자의 가족상황, 소득

11) 이혜경(2002); 이인재(2003); 홍경준(2002); 김수현 외(2002) 『자활지원제도 체계정립방안 연구』, 보건복지부; 자활정책연구모임(2002), 『자활지원제도 개선방안』, 2002년 11월 참조.

및 급여수준, 취업상태에 대해서는 구체적인 통계자료를 구하는데 많은 어려움에 직면하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 연구과정에서 대도시, 중소도시, 농어촌 지역의 1개 기초자치단체를 대상으로 수급자에 대한 전수조사를 실시하였다. 그리고 근로빈곤층에 대한 통계자료로는 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』¹²⁾ 자료를 활용하였다. 이 자료는 자활대상자 규모추계 및 취업상태 분석에 활용되었다. 끝으로 한국사회 빈곤을 추계와 관련해서는 2000년 가구소비실태조사자료 및 2002년 도시가계조사자료 원자료가 활용되었다.

제 4 절 연구내용

본 연구보고서는 모두 10장(chapter)으로 구성되어 있다. 그 중 서론과 결론을 제외한 8장의 주요 내용을 간단히 설명하면 아래와 같다. 먼저 제2장은 자활지원제도 개선이 필요한 사회·경제적 배경을 간략하게 다루고 있다. 이는 실업·빈곤문제의 현황과 발생구조를 살펴보고, 실업자 및 빈곤층에 대한 공공부조제도의 보호정도를 파악함으로써 국민기초생활보장 및 자활지원의 사각지대를 규명하고 있다. 더불어 자활지원제도에 대한 선행 연구를 검토하고, 자활지원제도 개선방안에 대한 연구과정을 간략히 정리하였다.

제3장은 서구 자활지원제도의 특성 및 시사점을 정리하였다. 서구 자활지원제도의 발전과정과 기본이념을 살펴보고, 자활지원사업에 있어서 대상자 관리, 프로그램, 전달체계 등의 구조에 대해 검토함으로써 한국 자활지원정책의 발전방향과 제도적 위상 그리고 구조에 대해 언급하고 있다.

제4장은 자활지원제도 개선의 기본방향을 정리하였다. 현행 자활지원제도와 공공부조제도의 관계 및 제도적 구성에 대해 비판적으로 검토함으로써 본 자활지원제도 개선방안이 향후 한국 공공부조제도 개선을 위한 단초를 제공할 수 있도록 정리하였다.

제5장은 자활대상자의 선정과 관리체계 개선방안을 다루고 있다. 이 장에서는 자활대상자에 대한 사례관리체계의 문제점을 토대로 개선방안을 제시하고 있다. 이 개선방안은 현재 이원화되어 있는 대상자 관리·지원체계를 관리체계 일원화와 서비스 지원체계 다원화의 원칙에 따라 재구조화 하고 있다는 점에 그 특징이 있다. 아울러 현 자활대상자의

12) 한국보건사회연구원(2003), 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』 보고서를 참조.

특성 분석을 토대로 향후 자활대상자의 확대방향을 제시하고, 이를 기초로 향후 지원해야 할 자활대상자의 규모를 추정하고 있다.

제6장은 자활지원제도의 급여체계와 급여방식 그리고 근로인센티브체계 개선방안을 다루고 있다. 이 장은 국민기초생활보장제도의 급여체계와 급여방식이 실직수급자 및 취업수급자의 근로활동에 미치는 영향을 분석하고, 핵심적인 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하고 있다. 참고로 이 장은 현 지원제도가 취업자의 불완전취업 조장하고 있다는 연구결과를 토대로 현 통합급여체계의 개선, 보충급여방식의 보완 및 제한, 근로소득공제제도의 강화를 제안하고 있다.

제7장은 자활사업 프로그램을 총괄하는 운영체계와 각 프로그램 개선방안을 제시하고 있다. 특히 자활사업 참여자 특성별 프로그램 제공 및 단계적 지원체계를 제시함으로써 기존의 획일화된 프로그램 운영체계를 개선하는 방안을 제시하고 있다. 아울러 현재 노동부에서 운영하고 있는 취업알선, 직업훈련, 창업지원 프로그램 개선방안을 제시하고, 보건복지부가 자치단체를 통해 운영하고 있는 자활근로, 지역봉사, 재활 프로그램과 자활공동체 프로그램 개선방안을 제시하고 있다.

제8장은 자활사업 전달체계 개선방안을 제시하고 있다. 이 장에서는 자활사업의 공공부문 전달체계와 민간부문 전달체계로 구분하여 개선방안을 제시하고 있다. 공공부문 전달체계 개선과 관련해서는 자활전담공무원의 설치와 고용안정센터 직업상담인력의 확충을 제안하고 있으며, 기초 및 광역자치단체의 지원조직 설치를 제안하고 있다. 그리고 민간부문 전달체계 개선과 관련해서는 민간사업실시기관의 자율성을 높일 수 있는 지원 및 평가체계를 제안하고 있다.

제9장은 자활지원제도 개선방안에 대한 법률상의 쟁점을 검토하였다. 이 장에서는 자활지원제도의 현행법상의 문제점을 살펴보고, 국민기초생활보장법과 자활지원제도의 관계를 설정함으로써 국민기초생활보장법 개정과 관련하여 자활지원제도 구성 방안을 제시하고 있다.

그리고 결론에서는 자활지원제도 개선방안을 총괄적으로 정리하고, 이 개선방안에 따라 사업을 추진하는데 필요한 과제와 일정을 제시하고 있다.

제 2 장 자활지원제도 개선의 배경

제 1 절 한국사회의 실업·빈곤실태

1. 성장구조의 변화

외환위기를 맞고 5년이 지난 2002년 12월 현재, 외환위기의 충격은 ‘적어도 외형적으로는’ 상당부분 해소된 것처럼 보인다. 1998년 평균 -6.9%까지 후퇴했던 경제성장률이 1999년 초를 기점으로 뚜렷한 회복세를 보이고 있으며, 1998년 7.0%에 달했던 실업률도 2000년에는 4%대, 2002년에는 3%대로 빠르게 감소하는 양상을 나타내고 있다. 취업자수 또한 외환위기 직후 급격히 감소하였으나, 2000년부터 취업자수가 1997년과 비슷한 2,106만 명을 기록하였고, 점차적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

그렇다면 한국사회는 외환위기 이전의 상태로 돌아왔는가. 불행하게도 많은 사람들은 경기와 취업여건 등과 관련해서 그렇게 느끼지 못하고 있다. 그렇다면 각종 지표가 정확하게 집어내지 못한 변화는 무엇인가. 일차적으로 실업·빈곤문제의 성격이 기존의 실업·빈곤통계로는 파악하기 힘든 다른 형태로 변화하고 있는 것처럼 보인다. 달리 표현하면, 최저생계비로는 파악되지 않는 상대빈곤층의 증가, 공식실업률에 포함되지 않지만 실업과 취업의 경계를 넘나드는 근로빈곤층의 증가가 그것에 해당될 것이다.

그리고 보다 근본적인 변화는 우리사회가 지난 수십 년간의 고도성장 국면에서 벗어나 저성장 국면으로 접어들고 있다는 점이다. 아래 <표 2-1>이 보여주고 있는 바와 같이, 2001년 현재 한국사회의 경제성장률(3.8%)은 외환위기이전의 수준(1997년 4.7%)을 회복하지 못하고 있으며, 새로운 성장 동력을 발견하지 않는 한 이러한 추세는 지속될 것으로 예상된다. 이는 지난 60~70년대처럼 고도성장을 통해 대규모의 일자리를 창출하는 방식이 더 이상 유효하지 않다는 것을 의미한다.

〈표 2-1〉 IMF체제 이후 경제성장률 추이

(단위: %, 억, 달러)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
GDP성장률	4.7	-6.9	9.5	8.5	3.8	7.0	3.1
소비자 물가 상승률	4.4	7.5	0.8	2.3	4.1	2.7	3.6
경상수지(억, 달러)	-82.5	403.7	245.2	122.5	80.3	53.9	123.2

자료: 통계청(2003), 한국은행(2003).

2. 취업실태 변화와 실업률

외환위기 이후 소득분배구조의 악화는 전반적인 경기여건 외에도 고용·임금구조의 변화와 밀접한 관련이 있다고 말할 수 있다. 그리고 실업률이 감소하고 있음에도 빈곤율이 외환위기 이전 수준을 회복하지 못하는 것에 비추어 볼 때, 최근의 빈곤율은 고용불안 및 저임금의 문제와 밀접한 관련이 있을 것으로 추론해 볼 수 있다.

먼저 실업률이 하향세를 나타내고 있음은 분명하다. 좀더 극단적으로 해석하면, 한국사회는 더 이상 실업대책을 추진할 이유가 없는 완전고용에 가까운 낮은 실업률을 나타내고 있다. 외환위기가 절정이던 1998년 한국사회는 7.0%에 이르는 최악의 실업률을 경험하였으나, 점차 낮아져 2002년에는 3%대의 낮은 실업률을 보이고 있는 것이다(표 2-2 참조).

〈표 2-2〉 실업률 추이

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
전체 실업률	2.1	2	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4
남 성	2.3	2.4	2.8	7.8	7.2	4.7	4.3	3.5	3.6
여 성	1.7	1.6	2.3	5.7	5.1	3.3	3.1	2.5	3.1

자료: 통계청(2003), 『경제활동인구조사』.

하지만 실업률 감소의 이면에는 비정규직 노동자의 증가라는 문제점이 도사리고 있다. 아래 <표 2-3>에 따르면, 전체적으로 임금근로자와 비임금 근로자의 비율은 크게 변하지 않고 있음을 알 수 있다. 하지만 임금근로자의 종사상의 지위를 살펴보면, 전체 임금근로자 중 비정규직 노동자의 비율이 1998년 47.4%에서 1999년 51.7%로 급격히 증가하고,

2002년에는 52.4%의 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다(표 2-4 참조). 이는 한국사회가 새로운 형태의 빈곤문제, 즉, 근로빈곤의 문제에 직면하고 있음을 보여주는 것이다. 다시 말하면 저임금의 임시·일용직 노동자가 증가함에 따라 이들은 취업과 실업을 반복하며 근로빈곤층으로 전락하고, 이들을 중심으로 사회통합성이 해체되는 양상이 나타나고 있는 것이다.

〈표 2-3〉 임금·비임금근로자 추이

(단위: 천명)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<전 체>	20,432	20,817	21,106	19,994	20,281	21,061	21,362	21,884	22,139
○ 비임금근로자	7,649	7,752	7,880	7,804	7,759	7,919	8,023	8,105	7,736
- 자영업자	5,694	5,811	5,981	5,776	5,841	5,999	6,167	6,311	6,043
- 무급종사자	1,955	1,941	1,899	2,028	1,918	1,920	1,856	1,794	1,694
○ 임금근로자	12,784	13,065	13,226	12,191	12,522	13,142	13,339	13,779	14,402
- 상용근로자	7,429	7,401	7,151	6,457	6,050	6,252	6,500	6,608	7,269
- 임시근로자	3,545	3,860	4,182	3,998	4,183	4,511	4,601	4,736	5,004
- 일용근로자	1,809	1,804	1,892	1,735	2,289	2,378	2,238	2,435	2,130

자료: 통계청(2003), 『경제활동인구조사』 .

〈표 2-4〉 비정규직 노동자 추이

(단위: 천명)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
임금근로자 합계	12,784	13,065	13,226	12,191	12,522	13,142	13,339	13,779	14,402
상용직	7,429	7,401	7,151	6,457	6,050	6,252	6,500	6,608	7,269
(%)	58.1	56.6	54.1	52.6	48.3	47.6	48.7	48.0	50.5
비정규직	5,354	5,664	6,704	5,773	6,472	6,889	6,839	7,171	7,134
(%)	41.9	43.4	45.9	47.4	51.7	52.4	51.3	52.0	49.5

자료: 통계청(2003), 『경제활동인구조사』 .

3. 소득불평등과 빈곤문제

외환위기 이후 우리사회의 빈곤율은 점차 감소하고 있는 것으로 확인된다. 2000년 도시가계연보에 따른 빈곤율(경상소득-공적이전소득)은 최저생계비 이하 빈곤층이 7.7%, 차상위층이 4.8%로 추정되고, 2002년에는 최저생계비 이하 빈곤층이 5.1%, 차상위층이 3.5%로 소폭 감소하였다.

하지만 빈곤선을 다양화하여 빈곤을 변화를 살펴보면, 최저생계비 이하 빈곤층의 규모는 소폭 감소하였지만, 그 상위에 존재하는 저소득층 또는 차상위층의 규모는 외환위기 이전에 비해 여전히 높은 수준을 유지하고 있어서, 전체적으로 볼 때 저소득층의 증가 및 만성화 경향을 보이고 있음을 알 수 있다.

전체 빈곤층 및 차상위층에서 근로능력자(15세~65세사이의 건강한 성인)의 규모는 아래와 같이 추정된다. 2002년 현재 최저생계비 이하 빈곤층에서 근로능력자는 33.5%(약 82만명)로 추정되며, 차상위층에서 근로능력자는 30.1%(50만명)로 추정된다. 이는 차상위 이하 빈곤층에서 근로능력자가 약 132만명 가량 존재하고 있음을 의미한다. 그리고 근로능력자가 포함된 가구원의 비중은 최저생계비 이하 빈곤층보다 차상위층에서 소폭 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 2-5〉 가구소비실태조사에 따른 빈곤층 규모(2000년)

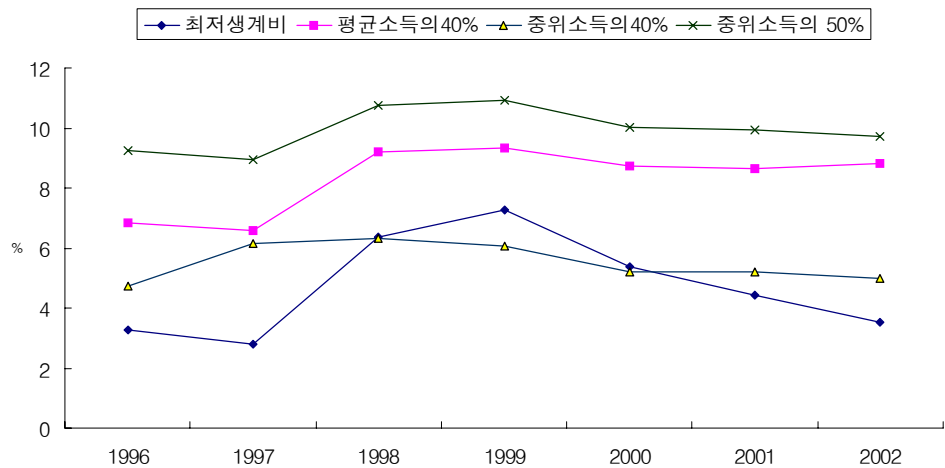
(단위: %)

		총 경상소득	경상소득-공적이전
		개인	개인
가구소비실태조사 (2000)	빈곤층	8.0	8.4
	차상위층	4.3	4.2
	합 계	12.3	12.6
도시가계연보 (2000)	빈곤층	6.4	7.7
	차상위층	4.6	4.8
	합 계	11.0	12.5
도시가계연보 (2002)	빈곤층	4.2	5.1
	차상위층	3.1	3.5
	합 계	7.3	8.6

주: 최저생계비를 기준으로 활용.

자료: 가구소비실태조사(2000), 도시가계연보(2000, 2002) 원자료.

[그림 2-1] 1996년 이후 한국사회 빈곤율 추이



주: 2002년도 1/4분기의 빈곤율임.
자료: 통계청, 도시가계조사자료(년간) 각 연도.

<표 2-6> 한국사회의 근로빈곤층 규모(2002년)

		근로빈곤층		근로무능력자	합계
		근로능력자	가구원 전체		
최저생계비 이하	빈곤층의 %	33.5%	61.6%	38.4%	100%
	만명	82	150	94	244
차상위층	빈곤층의 %	30.1%	69.4%	30.6%	100%
	만명	50	117	51	168
합 계	빈곤층의 %	32.0%	64.8%	35.1%	100%
	만명	132	267	145	412

주: 위의 추정치는 2002년 도시가계연보의 빈곤율 추정치를 토대로, 2002년 저소득층 자활사업 실태조사의 근로빈곤층 비율을 적용한 것임.

4. 근로빈곤층의 취업·소득실태

또한 최저생계비 이하 근로빈곤층의 취업실태를 살펴보면, 근로능력을 가진 수급자의

17%, 비수급 빈곤층의 31%만이 완전취업상태에 있음에도 자활지원을 받고 있는 사람은 전체 근로능력 수급자의 10%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이는 근로능력 수급자의 73%(21만명)와 비수급 빈곤층의 69%(37만명)가 단기일자리, 직업훈련, 창업지원, 복지서비스 등 자활지원서비스를 필요로 하는 것으로 해석할 수 있다.¹³⁾

〈표 2-7〉 수급/비수급 근로빈곤층의 취업상태(2002년)

(단위: %)

국민기초생활보장 수급자 근로능력자		비수급 근로빈곤층 근로능력자	
합 계	100.00	합 계	100.00
완전취업자	17.24	완전취업자	30.68
불완전취업자	41.37	불완전취업자	19.32
자활대상자	10.34	실업자	20.45
기타 미취업자	31.03	비경제활동인구	29.54

주: 1) 기타 미취업자는 가사부담 등으로 조건부과가 제외된 수급자임.

2) 비경제활동인구 대부분은 전업주부와 학생으로 구성되어 있음.

자료: 보건복지부 자활지원과 내부자료(2002년), 2002년 저소득층 자활사업 실태조사 자료.

그렇다면 이들 근로빈곤층은 취업 및 생활상에서 어떠한 문제에 직면하고 있는가. 일차적으로 근로빈곤층의 취업은 고용불안과 저임금에 기초하고 있음을 확인할 수 있다. 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』 결과에 따르면, 근로빈곤층 임금근로자의 5.7%만이 상용직 근로자로 나타나며, 임시직이 24.7%, 일용직이 69.6%를 차지하고 있어, 고용불안이 매우 심각하다는 점을 알 수 있다. 그들 중 비임금근로자는 자영업자 66.8%, 무급가족종사자 31.6% 등으로 구성되어 있으며, 비임금근로자의 사업순소득은 월평균 31만원으로 나타나 극도의 저임금에 시달리고 있음을 알 수 있다. 그리고 실업자와 비경제활동인구로 분류된 집단 중에서도 취업의사를 갖고 있으나, 가구여건 등으로 취업하지 못한 사람의 비율도 매우 높게 나타나고 있다.

그밖에도 근로빈곤층이 당면하고 있는 문제는 적자가계의 유지와 그에 따른 가계부채의 증가 및 신용불량의 문제라고 말할 수 있다. 전체 근로빈곤가구에서 소득에 비해 초과

13) 여기서 근로능력 수급자의 73%라는 수치는 불완전취업 및 미취업상태의 수급자 83% 중 현재 자활사업에 참여하는 10%를 제외한 나머지 수급자를 의미함.

지출하는 가구의 비율은 72.7%로 나타나며, 이는 가계부채로 나타나고 있다. 그리고 가계부채는 이들의 상환능력부족으로 인해 신용불량 등으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 이들이 어떠한 이유에서 가계부채를 지게 되었으며, 신용불량상태에 이르러 취업에 제약을 받게 되었는가. 그것은 사업실패, 빚 보증, 불가피한 생계형 지출 등으로 인한 것이었다. 여기서 생계형 지출이란 주거문제, 건강문제, 교육문제 등 기본적인 생활욕구와 관련된 사항들이다. 그리고 이러한 문제들은 근로빈곤가구가 부채를 지게 되는 주요한 원인이자, 소득이 증가할 경우에 우선적으로 지출을 늘릴 부문이며, 정부의 공공부조제도가 지원을 고려해야 하는 사안이라고 말할 수 있다.

결국 한국사회에서 근로빈곤층이란 과연 누구이며 어떠한 특성을 갖고 있는가. 앞의 내용을 정리해보면, 취업과 관련해서는 실직·저임금·고용불안을 경험하고 있으며, 생활과 관련해서는 나날이 증가하는 주거비, 취약한 건강상태, 자녀에 대한 사교육 등의 문제로 만성적인 적자가계에 시달리고 있으며, 그것이 심화됨에 따라 신용불량에 빠져 취업의 길마저 봉쇄되기 쉬운 집단이 바로 근로빈곤층인 것이다.

제 2 절 근로빈곤층 사회보장 및 자활지원실태

1. 사회보험 가입실태

앞에서 살펴본 바와 같이 근로빈곤층 중 취업자의 비중은 수급자의 59%, 비수급자의 50%에 불과한 것으로 나타나고, 취업자 중 불완전취업자의 비중이 대단히 높게 나타나고 있다. 또한 이들이 가구소득 최저생계비 이하의 빈곤층이라는 점을 감안하면, 비록 완전취업 상태라 하더라도 소득이 그다지 높지 않은 것은 주지의 사실이고, 그렇다면 이들은 영세사업장에 혹은 비정규직으로 고용되었을 가능성이 높다고 추론할 수 있다. 영세사업장 근로자나 비정규직 근로자 등 취약계층 근로자는 근로조건이 다른 근로자들에 비해서 취약할 뿐만 아니라 공적 소득보장제도로부터도 법적, 혹은 실제로 배제되어 있는 경우가 많다(황덕순, 2003).

근로빈곤층만을 대상으로 사회보험의 가입실태를 분석한 자료는 없지만, 사업체 규모 및 고용형태별로 근로자의 연금·고용보험 사회보험 가입실태를 분석한 결과는 근로빈곤층

의 보험 가입실태에 대한 추론을 가능케 한다.¹⁴⁾

〈표 2-8〉 사업체 규모 및 고용형태별 연금·고용보험 가입률(2001년)

(단위: %)

		연금보험	고용보험
사업체규모별	계	61.5	59.9
	1~4인	14.5	7.5
	5~9인	28.1	23.9
	10~49인	58.9	60.8
	50~99인	74.4	73.4
	100~499인	78.7	78.1
	500인 이상	64.9	62.4
고용형태별	계	48.9	49.8
	정규직	59.8	60.6
	비정규직	11.1	12.7

주: 사업체 규모, 고용형태, 사회보험 가입여부를 알 수 없는 표본은 제외하였음.
자료: KLIPS 4차년도(2001); 황덕순(2003)에서 재인용.

이를 보면 사업체 규모 및 고용형태별로 보험가입률은 상당히 차이를 알 수 있다. 양 보험 모두에서 5인 미만 소규모 사업체의 보험 가입률이 가장 낮은 것으로 나타났다. 연금보험의 경우 1~4인 업체의 가입률은 14.5%에 불과한 반면, 100~499인 이상에서는 가입률이 78.7%로 가장 높다. 고용보험의 가입률도 이와 상당히 유사하다. 고용형태별 가입률을 보면 비정규직의 경우 정규직에 비해 고용보험 및 연금보험의 적용률이 현저히 낮다. 정규직의 경우 연금보험과 고용보험 가입률이 각기 59.8%, 60.6%인 것에 비해서, 비정규직은 각기 11.1%, 12.7% 이다. 앞에서 설명한 바와 같이 근로빈곤층 중 비정규직, 영세규모 사업장 근로자의 비중이 높을 것이라는 점을 고려하면, 이러한 결과는 근로빈곤층에 대한 사회보험 가입률이 결코 높은 수준이 아니라는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

2. 공공부조 수급실태

그렇다면 국민기초생활보장제도 수급자 규모는 어떠한가. 전체 수급자 수는 2000년 10

14) 본 연구에서는 의료보험과 산재보험의 가입률에 대한 자료를 찾을 수 없어서 이에 연금은 제외하였다. 그러나 그 가입실태는 연금보험 및 고용보험과 크게 다르지 않을 것으로 추측된다.

월 145만명에서 2001년 6월 151만명으로 약간 상승했으나, 이듬해인 2002년 3월에는 147만 명으로 감소했으며, 다시 2003년 3월 134만 8천 115명으로 감소, 2000년 제도시행 후 2003년 9월 현재까지 약 20만명이 감소하였다. 근로능력자 역시 2001년 6월 36만명 선에서 점차 감소하여 다음 해 2002년 6월 31만명으로, 그리고 2003년 9월 현재 29만 8천명으로 하향추세를 보이고 있다. 조건부수급자의 규모 또한 급감하는 것을 볼 수 있는데, 2000년 10월 7만 591명에서 2001년 6월 6만 3천명으로, 다시 2002년에는 4만명으로, 그리고 2003년 9월 현재 3만 3천여 명으로 감소하였다.

〈표 2-9〉 국민기초생활보장 수급자 추이

(단위: 명)

		전체수급자	근로능력자	조건부수급자
2000년	10월	1,450,000	-	70,591
2001년	6월	1,510,000	360,000	63,000
	9월	1,510,000	334,000	57,000
	12월	1,510,000	323,000	56,000
2002년	3월	1,470,000	320,000	45,000
	6월	1,400,000	310,000	40,000
	9월	1,370,000	310,000	41,000
	12월	1,360,000	300,000	38,339
2003년	3월	1,348,115	300,000	36,142
	9월	1,250,000	298,000	33,720

자료: 보건복지부 생활보장과 및 자활지원과 내부자료.

반면에 유사한 수준의 빈곤상태에 처해 있는 비수급 빈곤층 및 차상위 빈곤층에 대한 보호제도는 아래 <표 2-10>에 나타나 있는 바와 같다. 지원제도로는 경로연금, 장애인학생 교육비지원, 모·부자가정 지원, 보육료 지원 등이 주를 이루고 있으며, 2003년 현재의 지원현황을 살펴보면, 약 51만명의 빈곤층 또는 차상위층이 1830억원의 지원을 받고 있는 것으로 확인되고 있다. 하지만 이들에 대한 지원은 약 500만명 규모로 추정되는 비수급 빈곤층과 차상위층의 10%를 보호하고 있으며, 지원수준에 있어서도 수급자 1인당 지원수준의 13.59%에 그치고 있다. 물론 여타 공공부조제도가 국민기초생활보장제도 수급자에게도 적용되고 있다는 점을 감안하면, 위의 수치는 보다 하향 조정되어야 할 것이다.

〈표 2-10〉 요보호 차상위층에 대한 지원사업 현황(2003년)

	소득기준	수급자	예산	1인당 지원액
저소득 노인	4인 194만원	310천명	871억원	26~35천원
1~3급 장애 중고등학생	4인 133만원	6천명	27억원	교육실비
저소득 모부자 가정	4인 130만원	24천명	100억원	교육실비 + 양육비
저소득 유자녀 가정				
· 저소득층 보육료 지원	4인 125만원	79천명	273억원	125~243천원
· 만5세아 무상보육	4인 215만원	87천명	509억원	90~125천원
· 장애아 무상보육	-	4천명	50억원	201~243천원
합 계		510천명	1,830억원	

자료: 보건복지부(2003년 8월), '비수급 국민층 긴급보호대책' 자료에서 인용.

물론 국민기초생활보장제도가 특례급여와 일부 급여(의료급여)를 통해 비수급 빈곤층과 차상위층을 보호하고 있다는 지적이 가능할 것이다. 먼저 의료급여 수급자는 2002년 현재 약 198만명을 보호하고 있는 것으로 확인되며, 2003년 들어 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다.¹⁵⁾ 이는 2002년 국민기초생활보장제도 수급자 136만명을 제외하면, 약 62만명의 비수급 빈곤층 및 취약계층이 의료급여를 받는 것으로 이해할 수 있다. 반면에 특례급여 수급자는 2000년 12월 34,431가구에서 2001년과 2002년 각각 23,051가구, 25,083가구로 감소하는 양상을 나타내고 있다. 참고로 2000년 12월 기준으로 특례수급자의 구성은 재산특례가 58.1%, 부양의무자 재산기준특례가 7.7%, 의료급여특례가 17.2%, 교육급여특례가 8.1%, 자활급여 특례가 9.0%로 나타나고 있다.

그렇다면 이 현황은 무엇을 의미하는가. 일차적으로는 국민기초생활보장제도를 중심으로 한 공공부조제도의 양적 팽창이후 기타 공공부조제도의 확대를 억제하려는 제도적 유인이 강하게 작용하고 있었다는 점을 의미하는 것처럼 보인다. 또한 독자적인 선정기준을 확대·적용하고 있는 의료급여가 비수급 빈곤층에 대한 보호에 있어 특례급여제도보다 효과적으로 작용하고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 이를 반증하는 사례로는 자활사업의 대상자 규모변화를 들 수 있다. 자활사업은 의료급여와 같이 개별급여로 법제화되어 있지 않은 상황에서 비수급 빈곤층이나 차상위층의 참여가 활성화되지 않고 있는 것이다.

그리고 이상의 논의는 전체 빈곤층 중 특정 집단, 즉, 국민기초생활보장제도 수급자에

15) 보건복지부(2003), 의료급여과 내부자료.

대한 집중적인 보호방식을 보다 많은 빈곤층에 대한 보호방식으로 전환할 필요가 있다는 점을 시사하는 것으로 이해할 수 있다. 물론 이것이 현재의 보호수준을 하향 조정해야 한다는 것을 의미하지는 않는다.

3. 자활사업 참여현황

가. 조건부수급자와 자활사업 참여자 규모

자활사업 참여에 있어서 시행령에 의해 차상위층이나 일반인의 참여도 가능하며, 원칙적으로는 ‘근로능력이 있는 수급자’로서 조건부과 제외 사유가 없어야 한다. 즉, 생계급여 수급자로서 근로능력을 갖춘 자가 자활사업의 대상이 된다. <표 2-11>은 2003년 9월말 현재 자활사업 참여대상자의 현황을 보여주고 있다. 2003년 9월말 현재 자활사업 대상자는 53,621명이며 이중 조건부수급자는 33,720명, 일반수급자 중 자활사업 희망 참여자는 3,120명, 자활특례수급자는 4,454명, 차상위층으로 파악되어 관리중이나 현재 자활사업에 참여 중인 사람은 12,327명이다.

<표 2-11> 자활사업 대상자 현황(2003년 9월)

(단위: 명)

자활 사업 대상자	국민기초생활보장수급자										차상위 계층 ④
	근로능력이 없는자			근로능력이 있는자							
	소계	자활사 업미참 여자	자활 사업 희망 참여자 ①	소계	조건 부과 제외자	조건 제시 유예자	조건부수급자			자활 특례 수급자 ③	
							소소계 ②	취업 대상자	비취업 대상자		
53,621	950,569	947,449	3,120	298,112	225,362	34,234	33,720	7,110	26,610	4,454	12,327

자료: 보건복지부 자활지원과 내부자료 재구성.

자활사업대상자=①희망참여자+②조건부수급자+③자활특례자+④차상위계층

나. 자활사업 프로그램 참여현황

<표 2-12>는 자활사업 프로그램별 참여자 현황을 나타낸 것이다. 자활사업 참여자를 프로그램별로 살펴보면 2003년 9월말 현재 복지부 사업에는 총 43,993명이, 노동부 사업에

는 2,508명이 참여하여 총 46,501명이 자활사업에 참여하고 있어서, 현재의 자활사업 참여자는 대부분 복지부 사업에 참여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 사업별로 보면, 자활근로가 가장 큰 규모로 38,000여명이 참여하고 있으며, 생업자금 등 기타지원이 가장 적은 1,494명 수준이다.

〈표 2-12〉 2003년도 자활사업 프로그램별 참여 현황(2003년 9월)

(단위: 명)

구 분	총계	보건복지부							노동부
		계	자활 공동체	자활근로			지역봉사 사회적응	생업자금 등 기타	
				소계	UP형	취로형			
2003년 9월 현재	46,501	43,993	1,014	38,600	11,441	27,159	2,885	1,494	2,508
누계(1~9월)	71,355	67,479	1,529	59,287	17,550	41,737	4,331	2,332	3,876

자료: 보건복지부(2003) 내부자료

다음으로 현 자활사업의 핵심적인 역할을 하고 있는 자활근로와 자활공동체, 5대 표준화 사업현황과 참여현황을 살펴보면 다음과 같다. 이들 사업은 주로 자활후견기관에 의해 실시되나 지자체와 복지관에서도 일부 수행하고 있다. 복지부 자료(2003)에 의하면, 먼저 자활공동체의 경우 2003년 9월말 현재 98개의 기관에서 191개의 자활공동체를 운영하고 있으며, 참여자는 1,014명에 이른다. 자활근로사업단의 경우 자활사업의 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 1,694개의 사업단에서 38,600명이 참여하고 있다.

〈표 2-13〉 자활공동체 및 자활근로 사업단 현황(2003년 9월)

(단위: 개, 명)

구 분		계	자활 공동체	자활근로사업단		
				계	업그레이드형	취로형
공동체(사업단)수		2,918	191	1,674	1,244	430
참여자 수		39,614	1,014	38,600	11,441	27,159
추진 기관	계	713	98	615	388	227
	자활후견기관	288	92	196	196	-
	지자체·복지관 등	425	6	419	192	227

자료: 보건복지부(2003) 내부자료

마지막으로 사회적 일자리와 밀접하게 관련되어 있는 5대 표준화 사업, 즉, 집수리사업, 간병사업, 청소사업, 폐자원 재활용사업, 음식물 재활용사업의 추진현황은 <표 2-14>와 같다. 2003년 9월말 현재, 총 748개 사업단에 7,762명이 참여하고 있으며, 사업내용별 사업단 수와 참여자는 집수리 195개 사업단 2,345명, 간병 255개 사업단 2,894명, 청소 122개 사업단 992명, 폐자원 재활용 143개 사업단 1,258명, 음식물 재활용 33개 사업단 273명으로 분포되어 있다. 각 사업단의 평균 구성인원을 보면 집수리와 간병사업단은 약11.5명, 청소와 음식물재활용 사업단은 약 8명, 그리고 음식물 재활용 사업단은 약 9명으로 구성된다.

〈표 2-14〉 5대 표준화 자활사업(업그레이드형) 추진 현황(2003년 9월)

구 분		계	집수리	간병	청소	폐자원재활용	음식물재활용
사업단수(개)		748	195	255	122	143	33
참 여 자 (명)	계(명)	7,762	2,345	2,894	992	1,258	273
	수급자	6,413	1,918	2,384	812	1,073	226
	차상위 등	1,349	427	510	180	185	47
수익금 적립액(백만원)		3,667	1,018	608	1,028	915	98

자료: 보건복지부(2003) 내부자료

이상의 자활사업에 있어서 현재 가장 크게 제기되고 있는 문제는 자활사업이 ‘탈빈곤’이라는 본래의 정책 목표를 달성하고 있는가 하는 점이다. 물론 여기에는 자활공동체 및 자활근로사업단을 둘러싼 열악한 환경과 조건을 전제하지 않을 수 없겠지만, 각 사업단이나 공동체는 수익창출을 통한 빈곤탈출에 심각한 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 아

래 표는 자활근로사업단과 공동체의 수익구조를 보여주고 있다.

〈표 2-15〉 자활공동체 현황(2003년 9월)

(단위: 개)

지자체 인정여부			인건비 지원여부			참여자 1인 월평균 소득(천원)		
계	인정	미인정	계	지원	미지원	평균	인건비지원	수익금배분
191	124	67	191	88	103	665	654	677
(100%)	(65%)	(35%)	(100%)	(46%)	(54%)		(자활근로)	

자료: 보건복지부(2003) 내부자료

〈표 2-16〉 자활근로사업단 현황(2003년 9월)

(단위: 개, 명)

구 분	사업단수	참여자수	'03년 예산액 (백만원)	수익금적립액 (백만원)	수혜가구 (추정치)
계	1,674	39,614	126,314	6,908	279,748
취로형	430	27,159	67,779	32	107,476
업그레이드형	1,244	11,441	58,535	6,876	172,272
시장형	565	4,719	31,052	5,251	95,931
공익형	679	6,672	27,483	1,625	76,341

자료: 보건복지부(2003) 내부자료

자활사업이 열악한 수입구조 속에서 ‘탈빈곤’이라는 목표를 달성하지 못하고 있는 원인으로 자활공동체 사업의 지원문제, 자활근로사업에 대한 탄력적 운영에 대한 문제가 지적되고 있다. 즉, 자활공동체의 경우, 상대적으로 일반기업에 비해 경쟁력이 떨어지는 자활공동체가 수익을 창출하고 안정적으로 운영되기 위해서는 정부와 지자체, 그리고 민간 차원의 적극적인 지원이 필요하나, 실제로 이것이 제도적으로 정착되어 있지 못하여 실질적인 목표가 달성되지 못하고 있다는 것이다. 자활근로의 경우, 수익사업을 추진하는 순간에 발생하는 행정적 어려움 등이 그것이다. 또한 5대 표준화 사업의 당초 목표는 시장에서 경제적 자립을 추구하는 것이었으나, 현재 공익형 사업으로서 사회적 일자리형 위주로 이루어지고 있다. 이러한 공익형 자활근로사업은 시장가치보다는 사회에 기여하는 가치를 산출하는 것으로 보아야 한다는 시각이 제기되고 있다.

다. 자활사업의 성과

자활사업은 다양한 측면에서 성과를 평가할 수 있다. 그것은 자활사업의 질적 성과와 양적 성과의 측면에서 살펴볼 수 있다. 자활사업은 사회적으로 배제되어 무력감에 고통 받고 있는 실직수급자에게 사회참여를 기회를 제공한다는 점에서 매우 큰 의의를 가지고 있다. 수급자가 자활사업에 참여하는 것이 개인의 삶과 가족의 생활에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것은 자활사업의 질적 성과이다. 하지만 다른 한편으로 자활사업의 양적 성과 또한 평가할 수 있다. 자활사업의 양적 평가는 아래 표에 나타나 있는 바와 같이, 취업과 창업 또는 소득증가에 따른 이동으로 평가할 수 있다. 자활사업의 평가에서는 질적 평가와 양적평가를 고려해야 하는데, 아래 표에 나타난 양적 성과만으로는 자활사업의 다양한 성과를 충분히 보여주지 못하고 있다. 아래 표의 해석에서는 이러한 한계를 감안해야 할 것이다.

〈표 2-17〉 연도별 자활성공자 규모

(단위: 명, %)

구 분	자활사업 참여자(A)	자활성공(소득기준 초과)			자활성공률 (B/A)
		소 계(B)	취업·창업 등	자활특례자(상향이동)	
2002. 12월	72,446	4,990	3,740	1,250	6.9
2003. 9월	49,745	3,920	2,627	1,293	7.9

※ 자활사업참여자(조건부·일반수급자+자활특례자)와 자활성공자는 당해연도의 누적 통계임.
자료: 보건복지부(2003) 내부자료

라. 자활사업의 예산

이제 국민기초생활보장제도 및 자활사업에 투입되는 예산규모는 어떠한 가 살펴보기로 하자. 국민기초생활보장제도와 관련된 연도별 예산의 추이는 다음 <표 2-18>과 같다. 의료급여를 포함한 기초보장예산은 매해 꾸준한 상승률을 보였다. 특히, 현금급여(생계급여 및 주거급여)와 의료급여의 상승률이 높게 나타나고 있으며, 이들이 주로 기초보장예산의 증가요인으로 작용함을 알 수 있다. 2004년 예산배정의 분포를 살펴보면, 기초보장예산이 94.8%를 차지하고 있으며, 자활지원예산은 5.2%로 나타나고 있다. 가장 높은 분포를 보이고 있는 급여항목은 의료급여로서 전체 기초보장예산의 절반가량(50.2%)을 차지하고 있다.

〈표 2-18〉 기초보장예산 증가추이: 1998~2004

(단위: 억원, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
							금액	비율
합 계	10,901	18,479	23,321	27,923	33,819	35,046	37,530	100.0
[생활보장]	10,640	17,467	22,542	26,999	32,343	33,553	35,592	94.8
◦ 생계급여	4,484	8,388	10,730	12,835	12,641	13,130	13,939	37.1
◦ 주거급여	-	-	414	1,742	1,793	1,785	1,838	4.9
◦ 교육급여	649	914	986	960	940	935	881	2.3
◦ 의료급여	5,462	8,098	10,323	11,397	16,904	17,617	18,823	50.2
◦ 해산·장제급여	45	67	89	65	65	87	112	0.3
[자활지원]	261	1,012	779	924	1,476	1,493	1,933	5.2
◦ 자활지원센터	11	12	29	141	231	231	246	0.7
◦ 자활(공공)근로	250	1,000	500	600	1,203	1,203	1,624	4.3
◦ 기초보장기금	-	-	250	-	-	-	-	-
◦ 조건부수급자지원	-	-	-	177	21	17	12	0.03
◦ 실태조사	-	-	-	-	3	3	3	0.01
◦ 재활프로그램	-	-	-	3	16	16	12	0.03
◦ 협회지원	-	-	-	3	3	3	3.5	0.01
◦ 자활지원제도 개선 시범사업	-	-	-	-	-	-	12	0.03
[생업자금] 채특	[450]	[350]	[400]	[400]	-	[17,000]	[15,300]	-

자료: 1998~2001은 보건복지부 생활보장과, 국민기초생활보장 통계자료, 2001년 9월.

2002~2003은 보건복지부, 2002년도 세입세출예산, 보건복지부, 2003년도 세입세출예산.

2004는 2004년도 국민기초생활보장사업 안내(I, II).

자활사업 예산의 경우 2000년 국민기초생활보장제도가 실시된 이후 매해 꾸준한 상승률을 보이고 있는데, 2004년의 경우 1933억이 배정되어 2003년(1493억)보다 29.5%의 증가된 예산이 책정되었다. 2004년 자활사업예산의 특징으로는, 사회적으로 이슈가 되고 있는 근로빈곤층 문제의 해결을 위하여 차상위계층 1만명에 대한 사회적 일자리 301억원이 신규 배정되어 자활근로 예산에 반영되었고, 자활사업 참가자 2만 3천명에 대한 근로소득공제가 확대되어 34억원이 배정되었다는 점이다. 특히 자활지원제도개선에 대한 시범사업 예산(12억)이 책정된 것은 자활지원제도 개선에 대한 정부의 적극적 의지가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 노동부의 자활사업 예산을 살펴보면, 노동부의 자활사업 예산은 국민기초생활보장제도가 실시된 이후 지속적으로 감소하여 2001년 976억원에서 2004년에는 111억원

으로 낮아졌다. 이는 사업규모에 따라 예산규모를 현실화한 결과로서 노동부 자활사업참여자의 수가 당초 기대했던 것에 미치지 못하고, 현 자활제도의 틀 내에서는 노동부 프로그램의 활성화와 참여자의 적극성을 기대하기 어려운 현실에 기인한다.

그밖에도 자활사업과 관련된 예산으로 국민기초생활보장법 상의 국민기초생활보장기금이 있다. 이 기금은 자활사업의 원활한 추진을 위해 재원을 조성할 것을 목적으로 한다. 따라서 자활공동체가 금융기관 등으로부터 대여받은 자금의 이차보전, 자활공동체 사업자금 대여, 지역자활지원계획의 집행 비용, 자활공동체 또는 저소득층의 생업자금 채무를 신용보증 하는데 소요되는 비용, 수급자 및 차상위계층의 복지증진을 위한 사업으로 활용하는데 사용된다. 제도시행 초기(2000년) 국민기초생활보장기금 조성을 위해 중앙정부의 예산도 250억원이 편성되었으나, 그나마 2001년부터는 전액 삭감되었다.

〈표 2-19〉 노동부 자활사업예산 현황: 2001~2004

(단위: 억원)

구 분	2001	2002	2003	2004
합 계	976	312	144	111
프로그램 (노동부)	구직활동지원 118	적응훈련 60	적응훈련 33	적응훈련 20
	자활직업훈련 558	직업훈련 140	직업훈련 77	직업훈련 61
	자활인턴 300	구직세일즈 112	자활취업촉진 34	자활취업촉진 30

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 추진현황 통계.
2004는 2004년도 국민기초생활보장사업 안내(II).

제 3 절 사회보장 및 자활지원제도의 문제점

1. 사회보장정책의 근본문제

근로빈곤층에 대한 사회보장정책의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 사회보험을 비롯한 1차 사회안전망이 근로빈곤층에 대한 소득보장 등의 기능을 다하지 못하고 있어, 빈곤층이 공공부조제도로 집중되는 양상이 나타나고 있다는 점이 그것이다. 각각의 사회보험은 근로빈곤층과 관련해서 다음과 같은 문제점을 갖는다.

첫째, 현재의 국민연금은 대다수 근로빈곤층에 대한 당장의 소득보장기능을 수행하지

못하고 있으며, 미래의 소득보장 기능을 수행하기도 용이하지 않을 것이다. 특히 국민기초생활보장제도 수급자를 제외한 대부분의 근로빈곤층은 취업상태 및 임금수준이 낮아 연금 가입에서 제외될 가능성이 높으며, 설사 사회보험가입과 관련해서 가입하더라도 현재의 빈곤상태가 더욱 심화되는 문제점이 발생하게 된다. 그리고 실직 등의 이유로 가입이 유예되면, 현재의 생활과 미래의 소득보장이 모두 위협받는 문제점이 발생하게 된다.

둘째, 고용보험 또한 비정규직 근로자와 자영업자가 절대다수를 차지하는 근로빈곤층에게 충분한 소득보장기능을 수행하기 힘들다. 특히 취업과 실업을 반복하는 일용직 근로자(전체 근로빈곤층의 69.6%)는 고용보험제도의 확대에도 불구하고 그 사각지대에 방치될 위험성이 높다. 그것은 일용직 근로자가 기업체를 통해 직·간접으로 고용되기도 하지만, 비공식부문에서 개인에 의해 잠시 고용되기도 하기 때문이다. 그 결과, 실업급여도 국민기초생활보장도 받지 못한 상태에서 실업과 취업을 반복하는 만성적인 빈곤화 과정에 들어설 위험성에 노출되어 있는 것이다.

셋째, 건강보험과 관련해서도 그 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 근로빈곤층의 취업상태를 고려해 볼 때, 그들은 직장보험 및 지역보험 가입자와 의료급여 수급자로 구분할 수 있다. 이 중 의료급여 수급자가 여전히 국민기초생활보장제도 수급자를 중심으로 구성되어 있다는 점을 감안하면, 나머지 근로빈곤층은 직장보험과 지역보험에 가입하지 않을 수 없다. 여기서 문제는 지역보험에 가입하는 근로빈곤층 대부분이 취업상태가 불안정하여 보험료를 채납하는 비율이 높을 것으로 추정해 볼 수 있다.

결국 현재의 근로빈곤층은 사회보험을 통해 1차적인 보호를 받지 못하고 실업과 취업을 반복하며 지속적으로 빈곤화된 집단이며, 앞으로 저소득층의 빈곤화 또한 위와 유사한 방식으로 진행될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 문제점을 개선하기 위해 우선적으로 해결해야 할 문제는 사회보험의 사각지대를 최소화하는 것이다. 그리고 이를 통해서도 지원할 수 없는 집단에 대해 공공부조제도를 통해 보호해야 하는 것이다.

2. 공공부조제도의 문제점

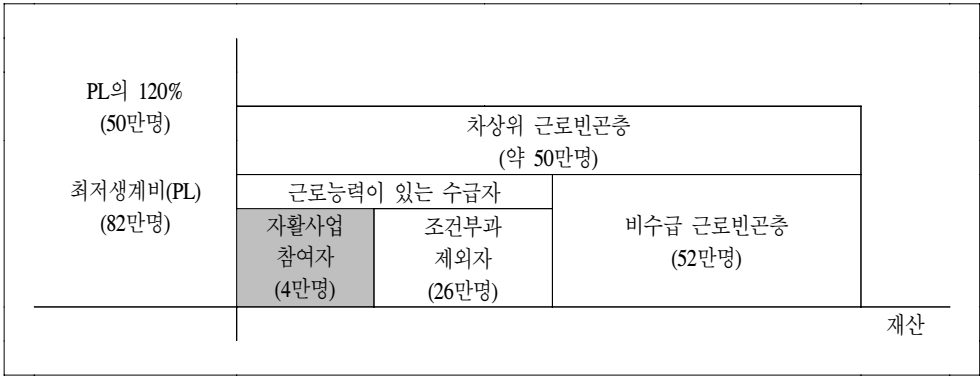
앞서 언급하였던 것처럼, 사회보험으로부터 제대로 보호받지 못한 빈곤층은 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도에 의존하지 않을 수 없다. 하지만 현재 국민기초생활보장제도는 이들 빈곤층을 보호하는데 역부족인 상태이다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보

면 아래와 같다.

첫째, 상이한 목표를 가진 정책의 혼합을 들 수 있다. 국민기초생활보장제도가 가구단위 빈곤완화정책(소득보장)과 개인단위 빈곤탈출정책(자활지원)을 결합시키고, 획일적인 대상자 선정기준 및 급여체계를 적용함에 따라, 두 정책간의 충돌이 발생하고 내용적으로 분리 운영되고 있다. 참고로 외국 자활사업은 실업부조제도와 연계되어 있으며, 공적부조와 연계되는 경우에도 근로능력이 있는 수급자 중심의 급여 또는 제도에 적용되고 있다.

둘째, 위에 언급했던 문제와 관련해서, 소극적 기준설정으로 인한 자활지원 사각지대 발생을 들 수 있다. 자활사업이 실직수급자를 대상으로 함에 따라 비수급 빈곤층 및 차상위층의 참여가 제한되고, 수급자 중 자활지원이 필요한 불완전취업자 등이 배제되고 있다. 아울러 차상위 기준 이하 근로빈곤층(132만명) 중 자활지원이 필요할 것으로 판단되는 미취업자(21만명)와 불완전취업자(37만명)는 약 58만 명으로 추정된다.

[그림 2-2] 한국사회 근로빈곤층과 국민기초생활보장의 사각지대



셋째, 통합급여체제로 인한 빈곤탈출 저해를 들 수 있다. 현행 국민기초생활보장제도의 통합급여체계는 소득이 최저생계비(수급기준)를 초과하면 모든 급여를 박탈하도록 구성되어 있어, 수급자의 제도탈출을 저해하는 측면이 있다. 반대로, 현 제도는 소득이 최저생계비를 초과하지만 의료급여와 주거급여를 필요로 하는 비수급 빈곤층 및 차상위층의 수급을 가로막고 있다. 실제로 특례제도 또한 수급자의 소득초과에 해당되며, 비수급자의 진입에는 적용되지 않고 있다.

넷째, 보충급여방식으로 인한 근로유인체계 마비를 들 수 있다. 비정규직 근로자나 영세자영업자로 구성된 수급자의 소득과 취업상태를 파악하기 힘든 상황에서 보충급여방식을 제대로 적용할 수 없고, 소득이 최저생계비를 초과하는 수급자에 대해 적절한 조치(급여반영)를 취하기도 어려운 상황이다. 근로소득공제제도 또한 취업자의 소득과약을 전제로 하고 있다는 점에서 전체 수급자를 대상으로 도입하기에는 한계가 있다. 이상의 문제점은 자활사업이 실직수급자의 자활사업 참여를 유인하는데 필요한 근로유인체계(인센티브제도)를 구축하는데 심각한 어려움을 야기하고 있는 것이다.

3. 자활지원제도의 문제점

지난 3년간 실시된 자활사업을 평가하면, 전반적으로 사업방향에 있어서의 혼돈과 성과부진으로 인한 정체로 요약할 수 있다. 아울러 자활사업 추진과정에서 나타난 문제점을 개선하려는 정부의 적극적인 노력 또한 부족하였다는 점을 지적할 수 있다.

하지만 자활사업이 나타내고 있는 문제점을 운영상의 기술부족이나 이해관계 당사자간의 불협화음으로 치부하기는 어려울 것으로 판단된다. 자활사업이 부진한 이유는 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준 및 급여체계와 같은 외부적 요인과 자활사업 지침 등 내부적 요인에서 찾을 수 있는데, 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

〈표 2-20〉 자활사업의 당면문제와 발생원인

당면문제	발생원인	
	외적 요인	내적 요인
제도적 위상의 혼란 - 자활사업의 종속적 지위	- 정책목표가 다른 제도의 혼합 - 정부의 정책추진의지 부족	
자활지원 사각지대 발생 - 비수급 빈곤층 및 차상위층 - 불완전취업 수급자	- 실직수급자 중심의 선정기준 - 부족한 공급자원(예산)	- 대상자 발굴체계 미약
자활대상자 선정관리체계 미비 - 통합적 서비스 제공 부진 - 소득초과자 관리 허술	- 대상자 관리체계 이원화 - 취약한 소득파악능력 - 전문 실무인력 부족	- 실무인력의 전문성 부족 - 초기상담/직업능력판정 기법의 취약
빈곤탈출효과 부진 - 취업/창업성공자 미미 - 취업자 중 부분취업자 증가	- 통합급여로 인한 의존성 증가 - 보충급여로 인한 인센티브부족	- 소득 및 취업시간 기준 미약 - 프로그램의 실효성 부족

자활사업의 성과가 부진하다는 것은 외부적 요인에만 의한 것은 아니다. 자활사업의 성과부진을 야기하는 내부요인으로서는 크게 다음과 같은 사항을 지적할 수 있다.

첫째, 사업추진체계(대상자 선정·관리·지원체계)의 불안정성을 들 수 있다. 현재의 자활사업 운영체계는 부정확한 근로능력자 판정표에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분하고, 이들을 대상으로 제한된 프로그램을 제공하고 있다. 이는 현 자활사업이 자활대상자에 대한 체계적인 관리가 어렵고, 각 참여자의 욕구와 필요에 따른 서비스 연계가 힘들다는 것을 의미한다.

둘째, 자활사업을 통한 취업·창업 성공모형의 부재를 들 수 있다. 자활사업 참여자의 취업 및 창업을 촉진할 수 있는 분야와 업종을 개발하고, 이를 위해 체계적 지원을 강화하는 실천계획이 부재한 것이다. 특히 기존 자활사업 중 성과가 나타나고 있는 프로그램에 대한 평가와 개선을 통해 취업 및 창업지원의 성공모형을 만드는 노력이 미약하다.

셋째, 초기상담 및 전문직업상담의 부실을 들 수 있다. 자활사업 참여자의 가구여건과 소득수준을 파악하는 초기상담과 직업능력을 판정하는 전문직업상담이 부실하여, 실질적인 자활지원계획 수립이 곤란하다. 더불어 초기상담을 담당할 전문인력이 부족하고, 사례관리나 근로능력 판정을 위한 매뉴얼이 개발되어 있지 않는 상태이다.

넷째, 취업알선을 위한 지원체계의 미비를 들 수 있다. 취업알선이 취업대상자를 위한 특정한 프로그램의 형태로 운영되고 있어, 취업가능성이 높은 참여자마저 자활사업에 참여시키는 문제가 발생하는 것이다. 더욱이 지역차원에서 자활대상자에게 일자리를 발굴·연계하는 민·관 협력형 취업알선 프로그램이 부재하여 취업알선사업의 성과가 미미하다.

다섯째, 직업훈련 프로그램의 수요부족을 들 수 있다. 직업훈련 및 창업교육 프로그램은 훈련참여자의 다양한 욕구를 반영한 프로그램을 편성할 수 있는 ‘최소 규모의 참여자’가 확보되지 않아 운영이 곤란한 실정이다. 직업훈련 프로그램과 취업알선 프로그램간의 연계가 부족하여, 당장 생계가 급한 수급자의 참여를 유인하지 못하고 있다.

여섯째, 창업지원 프로그램의 저조한 실적을 들 수 있다. 취업이 힘든 중장년 근로빈곤층의 상당수가 창업을 통한 빈곤탈출을 희망하고 있으나, 창업지원 프로그램은 활성화되지 못하고 있다. 실제로 2003년 현재 저소득층을 위한 창업지원자금이 연간 1,200억원 가량 투입되고 있으나, 까다로운 대출조건과 지원서비스 부재로 실적이 저조한 상황이다.

일곱째, 자활근로사업 참여자의 사업편중과 안주(安住)를 지적할 수 있다. 자활사업 참

여자는 노동강도가 약한 『취로형 사업』으로 편중되는 경향을 보이며, 참여자 중 일부는 해당 사업에 안주하려는 경향마저 보이고 있다. 참고로 취로형 자활근로사업은 복지부 자활사업 참여자의 62%, 자활근로사업 참여자의 70%를 차지하고 있는 상황이다. 이러한 편중 및 안주현상이 발생하는 이유는 업그레이드 자활근로사업을 통한 취업 또는 빈곤탈출 전망이 불확실하고, 취로형 사업에 참여하여 근로소득이 감소해도 보충급여원칙에 따라 생계급여가 증가하여 실제 지급받는 공적이전소득은 큰 차이가 없기 때문으로 판단된다.

여덟째, 자활공동체의 수익부진을 들 수 있다. 자활공동체 사업은 시장경쟁력이 취약한 수급자와 차상위층이 공동창업을 통한 빈곤탈출을 지향하고 있으나, 적정 임금을 보장할 수익을 창출하지 못하고 있다. 자활공동체가 수익을 창출하고 안정적으로 운영되는데 필요한 정부와 지자체의 지원(자활공동체에 대한 세제혜택, 지자체의 사업위탁 및 우선구매)이 미미하다. 참고로 영국과 프랑스 등 대부분의 서구국가는 자활공동체와 같은 형태의 기업을 사회적 기업 또는 자활지원기업을 제도화하여 세제혜택과 지자체 사업 우선위탁 등의 지원을 하고 있다.

아홉째, 재활프로그램의 효과성 문제를 들 수 있다. 재활프로그램은 알코올중독 등으로 인한 자활대상자의 심리적 장애를 치유할 수 있는 지속적인 사례관리와 교육을 보장하지 못하고 있다. 재활프로그램 운영기관에 대한 충분한 재정적 지원과 실효성 있는 프로그램이 부족하여 사업의 내실성을 기하기 곤란한 실정이다.

열째, 자활후견기관의 사업수행역량과 지원체계의 문제를 들 수 있다. 자활후견기관은 지역별·기관별로 다양한 사업성과를 보이고 있으나, 이에 대한 객관적인 평가와 그에 근거한 인센티브지원이 이루어지지 않고 있다. 현재의 지원체계와 지원비용으로 전문적인 창업지원역량을 갖춘 인력을 고용하기 어려우며, 실무자의 사례관리 능력과 창업지원역량을 강화할 수 있는 교육·훈련체계 또한 마련되어 있지 않은 상황이다.

끝으로 취업수급자의 전일제 근로를 유인할 수 있는 지원체계 미비를 들 수 있다. 현 국민기초생활보장제도의 취약한 보충급여방식과 취업을 보장하지 못하는 자활사업 프로그램은 수급자로 하여금 부분취업을 통해 소득을 조정함으로써 국민기초생활보장제도에 잔존하도록 유인하는 문제점이 나타나고 있다. 빈곤층 임금근로자의 90% 이상이 일용직과 임시직으로 구성되어 있는 것으로 추정된다(2002년 저소득층 자활사업 실태조사). 이는 생계급여 관련 지출을 증가시켜 재정적 부담을 심화시키고, 수급자 개인의 빈곤탈출을 억제

하는 문제를 야기하고 있다고 판단된다.

제 4 절 자활지원제도와 관련된 선행연구

자활사업의 추진과정을 통해 위에 언급했던 많은 문제점이 발생하였고, 이와 관련해서 개선방안을 제시하는 많은 논의들이 있었다. 대표적인 글만을 들더라도 이혜경(2002), 이인재(2003), 홍경준(2002), 김수현 외(2002) 『자활지원제도 체계정립방안 연구』, 보건복지부, 자활정책연구모임(2002), 『자활지원제도 개선방안』 등이 있으며, 이러한 주장과 관련해서 사업당사자라고 할 수 있는 자활후견기관협회와 정부의 관련 실무자들 또한 자활지원제도의 개선 필요성에 대해 많은 의견을 제시하였다.

중요한 것은 이러한 다양한 논의들이 국민기초생활보장제도와 자활사업의 관계를 비롯한 매우 포괄적인 내용을 담고 있었다는 점이다. 이러한 측면에서 자활사업에 현재와 발전방안을 언급하는 글들을 몇 가지 주제로 나누어 살펴보기로 하자.

1. 자활사업의 발전과정에 대한 연구

자활사업을 역사적 관점에서 바라볼 때, 현재의 사업에 빠져들지 않고 개선방안을 강구할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 자활사업을 발전단계별로 살펴보는 것 또한 매우 중요한 의미를 갖는다.

한국사회에서 자활사업이 시작되었던 것은 1970년대부터라고 말할 수 있다. 이미 당시부터 빈곤층에게 일자리를 제공함으로써 빈곤에서 벗어날 수 있는 방안을 강구하는 노력이 있어 왔다. 하지만 자활사업은 민간의 비제도권에서 제도권으로 유입되는 단계를 거쳤다. 이와 관련해서, 김홍일·신명호(2002)는 다음과 같이 자활사업의 발전단계를 구분하고 있다.

1) 자활지원센터 시대 이전(1970년대~1995년): 산업화이후 우리나라 생산공동체 운동의 시작은 1970년대 빈민선교와 산업선교의 전통에서 그 단초를 찾을 수 있고, 90년대에 들어서 생산공동체의 불씨가 다시 살아났다. 생산공동체는 저소득 주민들의 취약한 경제적 지

위를 높이고 힘을 강화할 수 있는 이상적인 틀로 여겨졌다. 그러나 성공적인 시장 진입을 목표로 하는 생산공동체 주민들이 쉽게 도전할 수 있는 봉제, 건축일, 단순조립작업 등의 일자리가 주를 이루었다. 참여자의 노동 능력에 부합하면서 경쟁력 갖춘 업종을 찾기 어려웠고 우호적인 정당의 지원이나 제도 등 지원체계를 이끌지 못해 한계를 지낸다.

2) 자활지원센터 시대(1996년~1997년): 1996년 김영삼 정부 국민복지기획단에서 전국에 5개의 자활지원센터를 설치 운영하면서 생산공동체가 제도권 안으로 발을 디디게 되었다. 창업 자금이나 지원 실무력의 안정적인 확보라는 면에서는 1996년 이전에 비해 사업 환경이 개선되었으나 기술의 전문성, 경영 능력, 판로, 자본 등에 있어서는 여전히 한계에 부딪치고 있었다.

3) 자활후견기관 시대(1998년~현재): 빈곤층의 생산공동체 운동이 또 다른 전기를 맞은 것은 1997년 외환위기로 인해 대량실업이 발생하고 공공근로 민간위탁사업이 실시되면서 부터였다. 그동안 생산공동체 운동을 해오던 주체들과 전국의 여러 실업단체들은 경기가 회복되어도 노동시장 복귀가 어려운 40~50대 공공근로 참여자와 장기 실업자들에게 경쟁으로부터 보호된 사회적 일자리가 필요하다는데 인식을 같이 하고 이같은 성격의 실업 극복사업을 시도하게 된다. 이러한 상황에서 정부는 2000년 국민기초생활보장법을 제정하면서, 노동능력이 있는 취약계층에게도 자활사업 참여를 전제로 생계비를 지급하는 자활 지원정책을 제도화하였다.

2. 자활지원제도의 기본이념과 위상에 대한 연구

자활지원제도의 개선 필요성에 대해서는 다양한 연구자들의 제안이 있어 왔다. 김수현(2001)과 노대명(2002)은 자활사업의 제도적 위상은 근로빈곤층을 위한 보편적 서비스로 발전시킬 것을 제시하고 있다. 이는 자활사업이 국민기초생활보장제도와 분리되어, 가구단위의 조건부 급여가 아닌 개인단위의 서비스로 발전해야 한다는 것을 의미한다. 반면에 다른 일부 연구자들은 자활사업과 국민기초생활보장제도의 관계를 공생적이라고 주장하고 있다. 이는 자활사업이 국민기초생활보장제도와 분리되는 것이 소득보장의 원칙을 해치는 측면이 있다는 것이었다.

이러한 문제와 관련해서 이해경(2002)의 주장은 자활지원제도의 기본이념과 제도적 위상에 대한 흥미로운 지적을 하고 있다.

그에 따르면, 비교 역사적 관점에서 볼 때 자활지원사업의 구조적인 특징은 서로 관련된 세 개의 차원에서 이 대안 선택으로 결정된다. 첫째는 빈곤선을 기준을 빈곤한 집단만을 대상으로 한정하는 선별주의를 택할 것인가 아니면 노동시장 진입을 위한 지원이 필요한 일반 실업자나 근로자를 대상으로 포함하는 보편주의를 택할 것인가 하는 대상 선정의 차원으로, 우리의 현행 자활지원사업은 제도의 틀은 국민기초생활보장제도와 결합한 선별주의 모형에 기초하고 있으면서, 실천목표는 보편주의모형의 적극적 노동시장 정책적 지향을 보이고 있다고 말할 수 있다. 둘째는 첫 번째 선택과 밀접히 관련되지만, 자활 관련 사업의 기능을 처벌적·통제적인 것으로 할 것인가, 아니면 지원적·발전적인 것으로 할 것인가 하는 사회적 기능의 선택으로, 현행 한국의 자활사업은 근로 능력이 있는 생계급여 수급자의 자활 노력을 조건으로 의무화하고, 그 의무를 수행하지 않으면 생계급여를 중단한다는 처벌적 측면을 가지고 있으나, 생계급여 중단에 최저 보장의 논리가 강하게 반영되어 있으며(1인 생계비만 감액), 근로 능력자에 대한 조건 부과에 있어서도 상당 범위의 유예조건을 인정하고 있어서, 실제적으로 처벌적인 성격은 미미하다. 그렇다고 지원적인 기능이 강하다고 할 수 없는 것이 실질적인 지원 기능을 수행하기 위해 반드시 필요한 실무행정 인프라가 취약하고, 무엇보다도 근로 인센티브가 내재화되지 않은 자활지원 프로그램은 근로의욕 고취 효과를 기대하기 어렵다. 셋째는 실천의 목표를 저소득층의 전반적인 사회통합에 둘 것인가 아니면 노동시장 진입에 둘 것이냐 하는 사업 목표의 선택이다. 현행 한국의 자활지원사업은 근로 빈민 통제적인 성격을 기조로 하고 있음을 부인하기 어렵지만, 그렇다고 처벌적인 성격이 강하다고 볼 수는 없고 근로능력이 있는 생계급여 수급자가 탈빈곤하기 위한 지원서비스의 면모를 갖추고 있는 것도 아니다.

그럼에도 불구하고 자활사업의 실천목표는 대상자들의 노동시장 재진입에 초점을 맞추고 있어서, 한국 자활사업의 체계는 자활사업과 국민기초생활보장 간의 관계, 자활사업의 성격과 목표 설정, 근로 의욕 고취 기제의 구조화 등 기본적인 쟁점사항에 관하여 일관성과 정합성이 부족하다는 평가를 면하기 어렵다.¹⁶⁾

16) 이혜경(2002), 「자활지원사업의 현황과 문제점」, 『정책포럼』 통권31호, 대통령자문정책기획위원회, pp.181~225.

3. 자활사업의 문제점에 대한 연구

많은 연구자들은 현행 자활사업의 문제점을 첫째, 대상 범위와 사업 목표 간의 불일치, 둘째, 조건부수급자를 위한 자활프로그램의 효과성 문제, 셋째, 전달체계의 정책 수행 능력 문제라는 세 가지 축으로 설명하고 있다.

우선, 현행 자활사업의 가장 큰 문제점은 대상자 특성과 프로그램 목표의 비정합성이라고 할 수 있다. 근로 능력 있는 수급자의 대다수가 이미 근로 활동에 종사하고 있고, 현재 조건부수급자로 지정된 수급자는 전반적으로 근로 능력이 낮아서, 시장에서 경쟁하며 근로 활동을 수행하기 어려운 집단이 대부분이다. 대안은 우선 자활사업의 대상 범위를 확대하고, 대상 특성과 사업 유형간의 일치성을 제고하는 것이다. 차상위계층이나 일반 저소득 주민에게까지 자활지원서비스 수급을 인정하는 것과 조건부수급자가 아닌 일반수급자에게도 수급을 인정하는 것 양방향으로 이루어지도록 하여야 할 것이다. 또한 대상자 확대와 함께 대상자 근로능력, 의욕, 여건에 따라 특성화 한 다양한 자활사업의 개발이 필요하다.

두 번째로 중요한 문제는 자활사업의 기본 설계에서 근로 의욕 고취를 위한 인센티브를 체계화하지 못하고 있다는 점이다. 국민기초생활보장제도의 보충 급여원칙은 수급자가 근로 활동을 하면 할수록 생계급여가 감소하여 근로 의욕을 감퇴시킨다는 근본적인 문제를 지니고 있는데, 현재의 자활사업은 자활 참여가 생계급여의 조건으로 강제될 뿐 근로 의욕을 고취하는 인센티브가 거의 전무하게 설계되어 있다.

세 번째로 중요한 문제는 자활사업 전달체계의 전반적인 역량 강화의 필요성이다. 사회복지 전담 공무원들의 조건부수급자에 대한 총괄적인 사례관리를 확실히 할 수 있도록 하는 전담 인력이 확보가 시급하고, 전담 공무원의 계속 교육이 강화되어야 하고, 지속적인 사례 관리와 다각적인 사회복지서비스 제공이 필요하다. 자활사업의 성패는 무엇보다 자활프로그램의 효과적이 운영에 달려 있다. 결국 이해경은 현행 자활지원사업은 저조한 참여율과 다양한 문제점에도 불구하고, 저소득층의 사회적 의존을 예방하고 근로 윤리를 지지함으로써, 한국 사회복지 정책의 역동성을 강화하는 중요한 대안의 하나임에 틀림없다고 지적하고 있다(노대명(2002), 김수현(2001), 이인재(2003), 한상진(2002), 이해경(2002) 참조).

4. 자활대상자의 취업능력과 자활사업의 지향점에 관한 연구

노대명(2001), 김수현(2001), 김홍일(2001) 등은 2001년 자활사업과 참여대상에 대한 실태분석을 통한 시사점을 도출하며, 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 현재 조건부수급자들은 학력, 건강, 기능 면에서 시장진입이 취약한 계층일 뿐 아니라 상당수가 실질적으로 정상적 근로능력이 없다는 점이다. 따라서 이들을 대상으로 하는 자활지원은 기존의 취업 알선이나 직업훈련을 통한 단기적인 시장진입을 목표로 하기보다는 이들에게 적합한 보호된 노동시장의 확보나 사회적 지원에 의한 단계적 시장진입이 자활지원의 과정으로 설정될 필요가 있음을 말해준다. 둘째, 수급권자들의 상당수가 불안정한 노동시장 참여를 통하여 약 30만원 이하의 수입을 얻고 있다는 점이다. 이같은 현실은 시장참여를 통한 소득보다 자활급여를 통해 더 높은 소득이 보장되지 않을 경우 자활사업 참여를 기피할 가능성이 높다는 것을 말해준다. 실제로 지난 해 자활후견기관에 배정된 조건부수급자들의 자활사업 참여율은 극히 저조하였는데, 질병이나 장애, 취업 등을 이유로 조건이행을 거부하였다. 이 중 취업을 이유로 조건이행을 거부한 대상은 대부분 아르바이트성 부업을 하고 있는 사람들로 소득공제 등 근로유인이 없는 것이 이행거부의 가장 큰 이유였다.

이러한 지적은 자활사업이 현재의 실직수급자 중심의 지원을 통해 성과도출에 한계를 느끼는 상황에서 좀더 사업성과 도출이 가능한 대상으로 포커스를 옮기려는 시도와 맞물려 나타나게 된다.

그러나 현재의 조건부수급자를 유지한다는 전제라면, 자활사업의 지향점을 변화시켜야 된다는 문제제기 또한 있다. 노동능력이 현저히 떨어지는 우리나라의 조건부수급자에 대해서, 자활사업이 지나치게 노동시장 연결(LFA: Labor First) 모델을 강조하고 있다는 것이다. 유태균 등(2003)의 연구를 보면 자활사업에 참여하면서도 최저생계유지를 위한 가구 총소득이 부족한 ‘경제적 고위험집단’에 대한 효과적 지원 전략으로서 자활사업 참여자에 대한 교육, 가족기능 증진을 위한 지원, 그리고 요보호 가구를 위한 지원이 시급한 것으로 밝히고 있어서, ‘일’만을 강조하여 탈빈곤이 가능한 것은 결코 아니라는 시사점을 주고 있다. 이상록·진재문(2003)의 연구에서도, 자활사업 참여자는 주로 건강수준이 열악하고 중장년이며 고용 및 자립에 적합한 근로능력이 대체로 결여되어 있고 경제적 자립을 위한 인적자본 및 취업경력도 극히 취약하여, 경제적 자립이 단기간에 용이하게 이루어지는 것은 불가능하며, 장기간에 걸친 인적자본 능력의 제고 노력과 함께 자활사업이 병행되어야 한

다고 주장한다.

이들의 연구가 시사하는 바는 자활사업 수급자의 특성에 비추어볼 때, 우리나라의 자활사업은 장기적인 관점에서 인간성장을 점진적으로 도모하는 방향으로 정책이념을 전환하는 것을 진지하게 고려해 보아야 한다는 점이다.

5. 자활사업 운영주체의 문제에 대한 연구

선행연구 중 가장 발견하기 힘든 부분 중 하나는 자활사업을 운영하는 주체에 대한 진단이다. 이와 관련해서 김홍일(2001)은 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 노동능력이 취약한 조건부수급자를 위한 사회적 일자리 창출의 가능성을 가지고 있어 결정적인 역할을 할 수 있는 실질적 집행주체인 자치단체의 이해와 준비가 취약하다는 점이다. 또한 현재 자치단체에는 자활사업을 전담할 부서도, 인력도 준비되어 있지 않다. 둘째, 후견기관을 위탁받은 주체들과 시민사회 단체들이 아직 경험과 사업능력이 부족하다는 것이다. 더욱이 사업적 전문성이 매우 취약한 형편이며, 사회적 일자리 창출을 위한 자치단체와의 교섭력과 정치력, 사업지원을 위한 지역자원의 동원능력, 자활사업에 대한 철학과 비전, 그리고 향후 발전방향에 대한 공동의 인식과 공유라는 측면에서 아직은 초보적인 수준에 머물고 있는 실정이다.

자활후견기관에 대해 좀더 구체적인 지적을 살펴보면 다음과 같다. 1997년 경제위기 이후 대량실업과 빈곤은 지역복지서비스와 환경 분야에서 ‘일자리’를 창출하기 위해 다양한 시민사회단체들 간의 연대와 협력 확대의 이슈를 제기하였다. 자활사업을 통해 간병 등의 무급봉사활동, 가난한 사람들의 집수리사업, 컴퓨터 등 폐자원 재활용사업, 음식물 재활용, 음식나누기 그리고 소년소녀가장 돕기 등 실업빈민들에 의한 다양한 서비스들이 제공되었다. 자활후견기관의 지원과 함께 자활수급자들은 간병 등의 보호, 재활용, 환경보호 등의 새로운 기술을 획득하였다. 그들은 사회적으로 유용한 서비스(공익형 서비스)를 제공할 뿐만 아니라 지역사회 내 사회적 일자리를 창출하였다. 자활사업은 정부의 인건비 지원에 의존하면서 장차 경제적 자립을 도모하는 자활근로와 곧 바로 경제적 자립을 추구하는 자활공동체로 구분할 수 있다. 2003년 9월 현재 209개의 자활후견기관, 161개의 자활공동체와 1,000개의 재활근로사업단 그리고 11,000명의 사업 참여자를 확보하고 있다. 자활사업의 발전을 위한 쟁점으로 자활사업의 목표와 대상자 조정문제, 자활사업의 정착을

위한 보호된 시장과 사회적 일자리 제공 과제, 그리고 현재 자활사업의 일차적 목표인 자활공동체 정착을 위한 지원방안 그리고 이원화된 자활전달체계의 합리적 개선과제 등이 요구되고 있다. 이상의 과제들이 발전적으로 제도화될 경우 적극적 탈빈곤의 기제로서 자리매김을 할 수 있을 것이다.¹⁷⁾

6. 자활사업과 시민사회단체의 관계에 대한 연구

자활사업이 수 년 간의 발전과정을 거치며, 민간단체는 자활사업을 시민사회의 연대영역을 확대하는 문제와 관련시켜 고민하여 왔다. 이러한 문제와 관련해서 김홍일(2001)은 국민기초생활보장제도와 자활사업의 문제를 다음과 같이 비교 분석함으로써 자활지원제도에 대한 민간단체의 입장을 제시하고 있다. 그에 따르면, 국민기초생활보장법의 실시와 함께 시작되는 정부의 자활정책은 크게 정책대상, 사업참여 유인, 지원방향에서 큰 한계를 가지고 있다. 이같은 상황에서 직간접적으로 자활운동에 참여하고 있는 지역운동 단체들에게 주어지는 과제는 크게 두 가지로 집약될 수 있을 것이다. 첫째는 한계가 명백한 국민기초생활보장법의 틀을 뛰어넘어 실질적으로 자활지원을 필요로 하는 대상들인 빈곤실업층, 저소득 장기실업자까지 포함하는 정책대상의 확대와 이들을 위한 사회적 노동시장 창출에 대한 사회적 공감대를 확대시켜 나가는 것이다. 이를 위해서는 먼저 현재 한국사회에서 자활지원을 필요로 하는 정책대상이 누구이며 그 실태가 어떠한가를 구체적으로 밝혀내고 이를 사회적 이슈로 제기하는 사업이 전개되어야 할 것이다. 이와 함께 사회적 자활운동의 목표와 방향과 이념을 정리하는 일이 필요할 것이다. 둘째로는 국민기초생활보장법이라는 주어진 자활운동의 조건을 어떻게 올바른 자활사업 환경으로 변화시켜 나갈 것인가라는 과제이다. 이를 위해 첫째, 지자체에 대한 설득과 견인을 통해 자치체가 감당하여야 할 자기 역할을 명확히 하고 지자체가 이를 수행하도록 하여야 한다. 둘째, 자활사업에 있어 조속한 소득공제 도입의 필요성을 제기하고 조건을 창출해 가는 일이다. 셋째, 수급자들의 처해있는 빈곤이라는 환경을 고려한 다양한 프로그램의 개발이 필요하다. 넷째, 조건부수급자들의 자활사업에 차상위계층의 참여를 확대하는 방안과 정상적 근로가 어려운 대상에게는 자활급여와 생계급여를 선택할 수 있는 선정과정의 유연성을 둘 필요가 있다. 다섯째, 자활공동체를 지원할 수 있는 연대금고를 준비하는 일이다. 여섯째, 사업

17) 이인재(2003), 「한국 자활사업의 동향과 과제」, 『동향과 전망』 통권 58호, 한국 사회과학연구소.

을 통하여 구체적인 모범적 사회적기업의 모델을 창출하고 그 전형을 확대하여 여론화하는 동시에 사회적 기업에 대한 지원의 필요성과 정당성에 대한 공감대를 확대하여 나갈 수 있을 것이다. 일곱째, 우선 제도화 가능성이 높은 사업들의 전국적 네트워크를 구성하여 진행되는 사업의 성과와 사회적 필요성을 홍보하고 지자체와 중앙부처, 시민사회를 설득하여 제도와의 필요성과 공감대를 넓혀 나가는 활동을 전개해 나가야 할 것이다. 마지막으로 자활운동의 주체들의 직업의식과 사업적 전문성을 강화시켜 나가는 동시에 다양한 전문적인 지원세력의 형성을 도모하여야 할 것이다.¹⁸⁾

18) 김홍일(2001), 「자활사업과 관련한 국민기초생활보장제도법 개정 및 활용방안에 대한 운동적 과제」, 자활정책 연구회 발표원고 모음집.

제 3 장 서구 자활지원제도의 특성과 시사점

제 1 절 자활지원정책의 탄생과 발전

1. 서구 자활지원정책의 탄생

자활지원정책 또는 자활사업은 1990년대 이후 서구 각국에서 나타난 새로운 복지정책으로, 복지국가 위기론 이후 변화된 사회·경제적 현실에 대응하는 과정에서 소득보장정책과 적극적 노동시장정책을 연결시킨 새로운 형태의 정책이다. 원론적으로 설명하면, 자활사업은 공공부조제도와 관련해서 현금급여를 지급하는 단순한 소득이전 중심의 빈곤정책에서 벗어나, 근로능력이 있는 빈곤층 및 저소득층의 근로활동을 촉진함으로써 그들이 빈곤과 사회적 배제에서 벗어날 수 있도록 도와주는 정책을 의미한다.¹⁹⁾ 그리고 이러한 의미에서 이 자활사업은 과거의 공공부조정책에 비해 ‘탈빈곤을 촉진하는 정책’으로서의 성향을 강하게 띠고 있는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 이것은 공공부조 수급자의 탈복지 또는 탈수급을 지향한다는 의미에서 탈복지정책으로 해석될 수도 있다.²⁰⁾ 이것이 21세기 자활사업의 두 가지 얼굴이라고 말할 수 있을 것이다.

서구 각국에서 ‘자활사업’이 출현하게 된 배경으로는 1970년대 중반 이후 지속된 전 세계적인 경기침체와 복지국가의 재정적 위기를 거론할 수 있다. 1970년대 두 차례에 걸친 석유파동으로 인해 세계 경제는 장기적인 불황국면에 접어들었고, 케인즈 복지국가론의 요체인 ‘성장과 고용의 양립’은 더 이상 가능하지 않게 되었다. 보다 구체적으로 서구 복지국가는 그것을 가능하게 했던 성장의 기반을 상실하면서, 이전 30년간 잠시 망각해 왔던 근로능력자의 실업·빈곤문제에 다시 직면하게 되었다. 물론 기존의 복지국가가 고수해 왔던 사회보장체제로 급속히 증가하는 실업자와 근로빈곤층을 보호하기에는 재정적으로

19) 노대명(2003), 「자활사업에 대한 평가와 향후 정책과제」, 『보건복지포럼』 2월호, 한국보건사회연구원, pp.51~62.

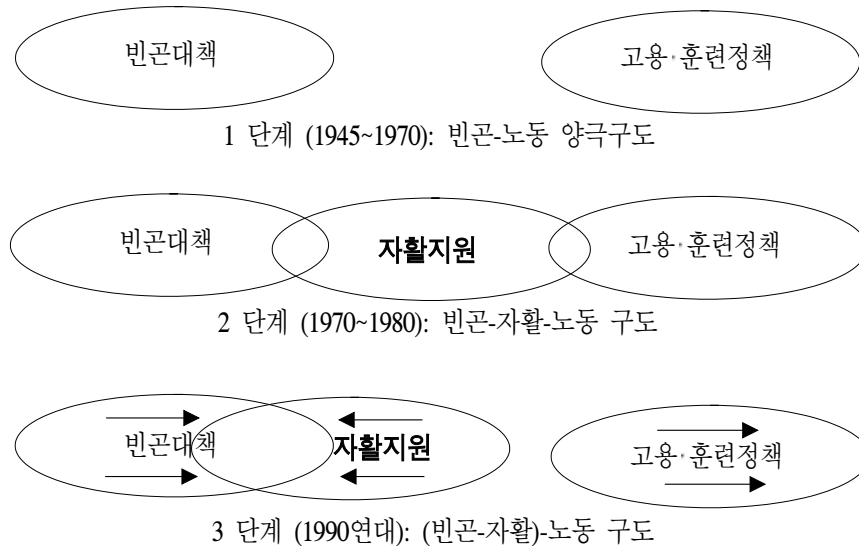
20) 물론 자활사업은 국가마다 다른 형태를 띠고 있으며, 그 기본방향에 대해서도 다양한 해석이 가능하다. 그것은 때로 탈빈곤정책으로 이해될 수 있지만, 탈복지정책으로 이해될 수도 있는 것이다. 이와 관련해서는 김종일(2001), 『복지에서 노동으로』, 일신사 참조.

많은 부담이 따르지 않을 수 없었다. 더욱이 수급자 개인에게도 취업의 전망 없이 생계급여를 받아 생활하는 것이 바람직하게 보였을리 만무한 일이었다. 그 결과, 이 문제는 사회구조적 차원에서의 고용문제와 수급자의 도덕적 해이의 문제에 대한 논의를 촉발시키게 되었다. 따라서 대부분의 서구 국가들은 실업과 빈곤이 중첩적으로 나타나며 사회보장제도에 영향을 미치는 근로빈곤층의 문제를 해결할 수 있는 새로운 사회정책 패러다임을 필요로 하였다. 그리고 공공부조정책과 적극적 노동시장정책을 연계시켜, 공공부조 수급자에게 소득보장·고용지원·복지서비스의 기능을 통합적으로 제공함으로써 취업을 촉진하여 복지지출을 절감하고, 수급자의 빈곤탈출을 돕는 정책을 고안하기에 이르렀다.²¹⁾ 이것이 바로 자활지원정책이었던 것이다.

좀더 긴 안목에서 보면, 자활지원정책은 실업과 빈곤문제가 근로빈곤층을 통해 서로 밀접한 관련을 가진 것으로 재확인되고, 그것에 대응하기 위해 고용정책과 빈곤정책이 서로 조우하게 되었음을 의미한다. 아래 [그림 3-1]과 같이, 제2차 세계대전 이후 복지국가 성장기 동안 서구의 빈곤정책과 고용정책은 마치 별개의 것처럼 운영되었다. 이는 성장국면에서 복지지출에 따른 부담을 느끼거나, 이와 관련해서 근로능력이 있는 수급자에게 취업을 촉진하는 ‘근로연계형 복지정책’을 적용할 필요성을 느끼지 못하였기 때문이다. 하지만 1970년대 중반이후 세계적인 경기침체 속에서 실업과 빈곤문제를 경험하는 근로빈곤층이 급속히 증가함에 따라, 복지지출의 증가와 근로빈곤층의 증가문제를 고민하지 않을 수 없었다. 그리고 그 첫 번째 실험으로 이들의 노동시장 진입을 촉진하는 다양한 적극적 노동시장정책의 강화로 나타나게 되었다. 이 시기동안 자활지원정책은 근로빈곤층의 취약한 직업능력이나 도덕적 해이와 같은 공급측면의 문제에 천착하며, 적극적 노동시장정책과 밀접한 관련을 갖고 추진되었다. 하지만 이러한 정책은 취업촉진이나 복지지출 절감과 같은 기대했던 성과를 거두지 못하였다. 그 결과, 1990년대 중반이후 자활지원정책은 고용정책과의 관계보다 빈곤정책과의 관계를 강화하기에 이르렀다. 그것은 공공부조 수급자 중 근로능력자에 대해 급여수급조건을 강화하고, 취업과 관련된 직·간접적인 의무를 부여하는 형태로 나타나게 되었다. 즉, 일부 국가는 근로능력을 가진 수급자에게 급여제한과 같은 강력한 조치를 전제로 취업을 강제하는 규정을 도입하였고, 다른 일부 국가는 강제성을 띠지는 않지만 수급자의 참여를 촉진하는 각종 사업을 도입하기에 이르렀던 것이다.

21) 노대명 외(2001), 『자활대상자 선정·분류기준 및 관리체계 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.

[그림 3-1] 제2차 세계대전 이후 서구 자활정책의 변화



자료: J-P. Hardy (1999), *Guide de l'action sociale contre les exclusions*, 19쪽, 노대명 (2001)에서 재인용.

위의 [그림 3-1]에 대해 좀더 구체적으로 설명하면 아래와 같다. 1945년부터 약 30년간 (제1단계) 서구는 지속적인 경제성장을 이루었다. 지속적으로 고용이 창출되고 임금이 상승하는 국면에서 근로빈곤층의 문제는 그다지 중요하게 인식되지 않았으며, 취업이 힘든 근로능력자나 노인, 장애인 등 근로무능력자에 대해 소득보장을 강화하는 정책이 기초를 이루게 되었다. 아울러 적은 규모의 실직빈곤층에 대한 급여에 있어서도 상대적으로 관대할 수 있었다. 그 결과 빈곤정책과 노동정책은 서로 독립적인 것처럼 운영되었던 것이다.

하지만 번영의 시기가 지나고 1970~1980년대(제2단계)에 이르면, 다시 실업자가 증가하고 빈곤문제가 심각해지면서, 복지지출에 대한 압박을 느끼는 상황에 직면하게 된다. 하지만 이러한 문제에 접근하는 방식은 여전히 두 개의 평행선을 달리고 있었다. 이 시기는 빈곤정책과 고용정책의 연계가 모색되는 과도기였다고 해석할 수 있다. 일부 국가에서는 서둘러 신자유주의적 복지개혁을 통해 각종 급여를 삭감하고 노동시장을 유연화 하기 위한 정책을 추진하였으나, 다른 일부 국가에서는 신자유주의적 복지개혁을 거부하고 공적 고용을 확대하는 정책을 추진하였다. 이 시점까지 대부분의 국가는 이들 실직빈곤층에 대

한 취업지원정책과 소득보장정책을 연계시키는 문제에 큰 관심을 갖고 있지 않았던 것이다. 하지만 노동시장 유연화를 지향했던 국가는 취업빈곤층의 문제에, 이를 거부했던 국가들은 장기실업자의 증가에 따른 실직빈곤층의 문제에 봉착하게 된다.

이처럼 취업빈곤층과 실직빈곤층의 문제는 1990년대(제3단계) 들어 시급한 사회적 현안으로 부각되기에 이른다. 그리고 과거와 달리 빈곤정책과의 관계가 한층 강화되기에 이른다. 하지만 이것은 1980년대 각국의 고용·복지정책이 걸어왔던 상이한 길에 따라, 조금씩 상이한 양태를 나타내게 된다. 한편에서는 급여제한과 같은 제재조치(sanctions)를 통해 근로능력이 있는 수급자를 노동시장으로 진입시키려는 정책이 도입되었고, 다른 한편에서는 빈곤정책의 일환으로 도입된 반민반관(半民半官) 형태의 일자리를 창출함으로써 수급자의 장기실업 문제를 해결하려는 정책이 도입되었던 것이다. 전자가 미국의 근로연계형 복지정책(workfare)이었다면, 후자가 유럽대륙의 반소외정책과 사회적 일자리 창출정책²²⁾이었다. 이는 자활지원정책이 근로능력이 있는 수급자의 취업을 촉진한다는 의미에서 고용지원정책으로의 성격을 갖고 있음에도, 정책수단에 있어서는 급여제한과 같은 공공부조정책이나 빈곤층을 위한 공공의 일자리 창출과 같은 빈곤정책에 접근하는 경향을 나타내고 있음을 의미한다. 이처럼 1990년대 이후의 자활지원정책은 노동정책과의 연관성을 중시하는 단계에서, 빈곤정책과의 연계를 중시하는 단계로 접어들었던 것이다(J.P. Hardy, 1999; 노대명, 2001에서 재인용).

2. 서구 자활지원정책의 결정요인

결과적으로 2004년 현재 서구 대부분의 국가는 자활지원정책 또는 그와 유사한 형태의 정책을 도입·운영하고 있다. 하지만 그것은 각국의 역사와 문화, 사회경제적 여건, 사회보장체계의 특성, 적극적 노동시장정책의 발달정도, 정치세력의 구성 등 다양한 요인에 의해 각기 상이한 모습을 나타내고 있다.²³⁾ 예를 들어, 미국의 근로연계형 복지정책(Workfare),

22) 자활정책의 수급자인 빈민, 만성실업자 등이 노동시장에 진입하는 것이 쉽지 않은 상황에서, 한편으로는 이들 장기실업자가 빈곤화되는 것을 저지하고, 다른 한편으로는 근로능력이 미약한 수급자에게 일자리를 제공하기 위해, 공익적 성격을 가진 일자리를 민·관 협력방식을 통해 창출하는 정책을 의미한다. 이와 관련해서 유럽연합은 1990년대 후반부터 제3체계(The Third System) 개발을 통한 지역차원의 일자리 창출정책을 추진하고 있다.

23) 노대명 외(2002), 전계서, pp.8~18.

영국의 뉴딜정책(New Deal), 프랑스의 반소의 지향적 자활정책(Insertion par l'activité économique) 등은 서로 유사한 점은 있으나 대단히 이질적인 이념과 구조를 띠고 있다. 특히 빈민에 대한 '사회적 배제'(social exclusion)에 천착하고 있는 유럽의 자활지원정책과 빈민의 '복지의존성'(welfare dependency)에 천착하고 있는 미국의 그것은 그 이념적 지향, 제도구성, 사업내용의 측면에서 큰 차이를 나타내고 있다.

자활지원정책이 이처럼 나라마다 상이한 모습을 보이는 것은 노동시장의 구조와 성격, 각국의 정치적 역학관계, 사회보장체계의 구조 등이 상이하기 때문이라고 말할 수 있다. 이를 좀더 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

첫째, 각국의 자활지원정책은 노동시장의 구조, 저임금·비정규노동자의 규모, 그리고 적극적 노동시장정책의 발달정도 등에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 특히 각국의 노동시장여건은 자활지원정책의 형성과 기본방향에 결정적인 영향을 미친다.²⁴⁾ 만일 실업률은 낮고 취업자의 빈곤문제가 심각한 사회라면, 자활지원정책의 목표가 취업을 촉진하는 것에 그치지 않고, 고용유지와 근로시간 증대를 지향할 것이다. 반대로 실업 또는 장기실업 문제가 심각한 사회라면, 이들의 취업을 촉진할 수 있는 고용창출정책을 강화해야 할 것이다. 하지만 이 각각의 정책과제는 그것을 야기한 노동시장여건이 개선되지 않는다면 쉽사리 해결하기 힘들 것이다. 그리고 1980~90년대 이러한 해결노력은 큰 성과를 거두지 못하였던 것처럼 보인다. 그 결과, 각국 자활지원정책은 앞서 언급하였던 것처럼 적극적 노동시장정책을 통해 문제를 정면으로 돌파하기보다 빈곤정책을 통해 문제를 우회하는 길을 선택하게 되었던 것이다.

둘째, 각국의 자활지원정책은 각국 내부의 정치적 역학관계, 즉, 정치세력간의 힘 관계에 따라 상이한 방향으로 발전할 수 있다. 물론 자활지원정책이 경제·산업구조나 노동시장의 여건을 무시한 채, 정치적 판단에 의해서만 그 방향이 결정되는 것은 아니다. 하지만 정책세력간의 힘 관계는 자활지원정책의 기본방향을 수립하는데 매우 큰 영향을 미친다.²⁵⁾ 예를 들면, 정당구조가 양당제인지 다당제인지, 정당체계 내에서 보수당과 진보당(사

24) 물론 노동시장여건이란 해당 국가가 세계적 차원의 분업체계 하에서 차지하는 위상과 역할, 산업구조의 특성, 정책결정의 방향에 따라 다르게 나타난다. 하지만 여기서 주요하게 고려할 수 있는 사항은 노동시장 유연화의 추진정도, 실업자의 규모의 특성, 저임금·고용불안계층의 규모 등이다.

25) 1980년대는 1990년대 후반 서구 각국에서 나타나는 복지개혁의 방향성과 관련해서 정치세력간의 힘 관계는 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히, 1980년대 미국, 영국, 프랑스의 복지·노동정책은 1990년대 자활정책의 방향을 이해하는데 결정적인 역할을 한다. 이 주제와 관련해서는 김영순(1996), 『복지국가의 위기와 재

민당이나 공산당 또는 녹색당)의 위상과 역할이 어떠한지, 정당에 대한 노동·시민단체의 영향력은 어느 정도인지 등의 문제가 자활지원정책의 입안과정에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 가령 성장과 분배의 문제와 관련해서 선성장 후분배를 주장하는 정치세력과 성장과 분배의 균형을 주장하는 정치세력간의 힘 관계는 자활지원정책의 도입 자체는 물론이고 그 기본방향과 내용에도 큰 영향을 미치게 된다.²⁶⁾ 결국 각국의 자활지원정책은 이러한 정치적 역학관계에 따라 수급자의 탈복지를 강조하는 규제중심의 정책, 인적자본개발을 위한 투자중심의 정책, 반소외를 위한 사회통합정책으로 각기 다른 형태를 띠고 발전하게 되는 것이다.

셋째, 각국의 자활지원정책은 사회보장체계의 특성과 구조에 따라 상이한 형태로 발전할 수 있다. 먼저 사회보험의 발달정도는 실직으로 인한 빈곤화를 억제하는 최소한의 효과를 나타낼 수 있을 것이다. 특히 실업보험(unemployment insurance)의 발달정도는 근로능력을 가진 빈곤층의 확산을 억제하는 효과를 나타낼 것이다. 이어서 각국의 적극적 노동시장정책의 발달정도 또한 자활지원정책의 형성에 매우 중요한 영향을 미친다. 적극적 노동시장정책이 활성화된 국가라면 자활지원정책은 기존의 고용지원정책 추진인프라와 밀접한 관련을 갖고 발전할 수 있을 것이며, 지원대상자에 대한 사례관리와 지원서비스를 내실화하기도 용이할 것이다. 반면에 적극적 노동시장정책이 발달하지 않은 국가라면, 자활지원정책은 독자적인 인프라를 구축하거나 또는 공공부조정책 추진체계에 의존하여 급여제한과 같은 간접적인 방법에 호소하기 쉬울 것이다. 더 나아가 적극적 노동시장정책 추진인프라가 취약한 사회의 경우, 자활지원정책이 필요로 하는 고용·복지서비스의 통합연계를 위한 전달체계 개편을 기대하기도 힘들 것이다. 끝으로 사회부조제도의 구성과 내용이 자활지원정책에 미치는 ‘직접적인 영향’을 언급하지 않을 수 없을 것이다. 먼저 실업부조의 유무는 자활지원정책과 관련해서 다음과 같은 영향을 미친다. 실업부조가 있는 국가

편』, 서울대학교 출판부; 노대명(1999), 「1990년대 유럽 좌파정당과 실업문제: 영국과 프랑스의 사례를 중심으로」, 제2회 비판사회학회 발표논문을 참조.

26) 이론적으로 성장과 분배의 우선 순위를 다룬다는 것은 매우 어리석은 일이다. 성장이 분배를 가능하게 하는 것 이상으로 분배정치가 성장을 공고히 하는 초석을 이루기 때문이다. 이는 마치 성장이 삶의 질을 구성한다면, 분배가 삶의 질을 구성하는 것과 같은 이치이다. 하지만 구체적인 정책추진과정에서 이러한 균형은 존중되지 않는 것이 보통이다. 실제 자활지원정책의 도입 및 추진과정에서 정책목표는 탈빈곤과 사회통합이지만 내용적으로는 탈복지와 취업으로 국한되어 나타나는 경우가 그것이다. 한국의 기존 자활지원정책 또한 이러한 범주에 해당된다고 말할 수 있을 것이다.

는 장기실업자의 증가에 따른 재정적 부담을 최소화하기 위해 장기실업자의 취업촉진을 위한 정책을 강화하게 되고, 그로 인해 실업부조제도가 중심이 되어 자활지원정책이 도입되는 경향을 보이게 된다. 영국과 프랑스 등의 경우가 이에 해당될 것이다. 반면에 실업부조가 없는 국가는 공공부조제도로 근로능력이 있는 빈곤층이 급격히 유입됨에 따라 이를 억제할 수 있는 정책을 강화할 필요성을 느끼게 되고, 공공부조제도를 출발점으로 자활지원정책을 도입하게 된다. 미국과 한국이 그것에 해당될 것이다.

이상의 논의를 요약하면, 자활사업의 도입여부는 산업구조 및 노동시장여건에 의해 규정되는 측면이 있고, 그 기본방향은 정치적 결단 또는 선택에 의해 좌우되는 경향이 있으며, 그 구체적인 운영방식과 내용은 사회보장체계의 구조에 의해 결정되는 경향이 있다고 말할 수 있을 것이다.

제 2 절 서구 자활지원정책의 특성

위에 언급하였던 것처럼, 20세기 각국의 자활지원정책은 빈곤정책과의 연계를 강화하는 방향으로 발전하는 경향을 보이고 있으나, 그 구체적인 내용에 있어서는 매우 다양한 경향이 나타나고 있다. 그리고 이러한 다양성은 각국의 노동시장여건, 정치세력간의 힘 관계, 사회보장체계의 구성 등에 따라 나타나는 것으로 이해할 수 있다. 그렇다면 이제 각국의 자활지원정책의 특성을 그것이 지향하는 정책목표와 이데올로기, 자활지원의 대상집단, 자활을 촉진하기 위해 사용하는 정책수단, 그것을 뒷받침하는 전달체계의 측면에서 비교·분석해 보기로 한다.

1. 정책목표와 이데올로기

각국의 자활지원정책이 공통적으로 해결하고자 하는 문제는 인구 중 특정 하위집단이 경험하는 미취업(worklessness)의 문제이다. 즉, 자활지원정책은 실업자 및 비경제활동인구의 증가로 인해 나타나는 사회통합성의 해체, 공공부조 신청자 및 지출의 증가문제 등을 해결하기 위해 적극적 노동시장 정책을 확대·강화한 것으로 이해할 수 있다.

이 때 자활지원정책의 목표는 이러한 문제가 나타나게 된 핵심적인 원인이 무엇인가에 따라 달라지게 된다. 이와 관련해서 기존의 정책들은 그 원인을 실업자 및 비경제활동인구


의 노동시장으로부터의 배제, 즉, ‘사회적 배제’(social exclusion)에서 찾는 경우와 공공부조 제도로 인한 빈곤층의 도덕적 해이를 의미하는 ‘복지의존성’(welfare dependance)에서 찾는 경우로 나뉘어지고 있다. 사회적 배제의 개념은 1990년대 후반이후 우리사회가 직면한 실업과 빈곤문제를 바라보는 새로운 관점을 제시한 것으로 높이 평가되고 있다. 아울러 유럽 차원에서 사회적 배제에 대한 개념을 보다 명확하게 규정하기 위한 다양한 노력 또한 진행되고 있다.²⁷⁾ 하지만 이것은 과거의 일반적으로 사용해 왔던 실업과 빈곤개념의 외연을 확대함으로써 문제의 초점을 흐리게 한다는 지적을 받기도 한다. 마찬가지로 복지 의존성의 문제 또한 지속적인 논쟁에 휩싸여온 개념이라고 말할 수 있다. 그것은 복지 의존의 문제가 공공부조제도의 급여체계가 가진 문제에 기인하는 것인지, 노동시장여건으로 인해 발생하는 것인지, 각 개인의 기질에서 비롯되는 것인가의 문제를 명확하게 규정하기 어렵기 때문이다. 따라서 이러한 모호성은 동일한 개념을 사용하더라도 이질적인 정책목표와 정책내용을 지향하는 것을 가능하게 한다는 문제점을 갖는다.

따라서 자활지원정책의 목표는 정책내용과 결과에 대한 종합적인 평가를 통해 바르게 인식될 수 있다. 이는 자활지원정책이 현대사회가 직면한 실업·빈곤문제의 원인을 사회구조적 층위에서 발견하고 이를 해결할 수 있는 보다 통합적인 정책을 모색하는가, 아니면 그 원인을 관대한 복지정책과 개인의 의존적 행태에서 발견하고 이들의 취업을 촉진하기 위해 ‘채찍과 당근’을 결합한 정책을 모색하는가를 확인하는 것이다. 그리고 이를 위해 각국의 정책을 <비용, 경제적 의존성, 심리·사회·문화적 의존성, 직업능력개발, 노동수요창출>이라는 다섯 가지 지표로 평가할 수 있다. 아래 <표 3-1>은 각국 자활지원정책에 대한 평가결과 국가마다 상이한 정책목표가 설정되어 있음을 보여주고 있다. 이는 각국의 자활지원정책이 서로 다른 정책목표를 지향하고 있으며, 이를 정당화하기 위해 서로 다른 이데올로기에 기초하고 있음을 의미하는 것이다.²⁸⁾

27) 유럽연합 집행위원회는 90년대 후반부터 사회적 배제를 평가하기 위한 지표개발 작업을 추진하여 왔으며, 이에 따라 각국 정부로 하여금 반소외정책을 강화하도록 권유하고 있다. 이것이 최근 각국 정부가 발간하고 있는 『사회통합정책 국가실천계획』(National Action Plan for Social Inclusion)이다.

28) 황덕순 외(2002), 『근로연계복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원, pp.26~67.

〈표 3-1〉 각국의 근로연계복지의 목표와 이데올로기

	비용 절감	경제적 의존성 방지	심리·사회· 문화적 의존성 방지	숙련과 경험부족 에 따른 배제 방지	낮은 노동수요에 따른 배제 방지	권리로서의 프로그램	전체평가: 급여에 대한 권리유지 / 지원조치 확대
덴마크	중간	중간	중간	높음	낮음	예	- 권리 유지 - 지원 확대
프랑스 (통합정책)	낮음	낮음	중간	낮음-높음*	낮음-높음*	예 (프로그램 공급부족)	- 권리 유지 - 지원 확대
독일	중간-높음*	중간	중간	낮음-높음*	낮음-높음*	아니오	- 권리 유지 - 일부지역 지원확대
네덜란드	중간	중간	중간	중간	낮음	모호함	- 권리 유지 - 지원 확대
노르웨이	중간-높음*	중간-높음*	중간-높음*	낮음-중간*	낮음	아니오	- 권리 유지 - 일부지역 지원확대
영국 (청년층)	중간	중간	중간	중간	낮음	모호함	- 권리 유지 - 지원 확대
미국	중간-높음*	높음	높음	낮음-중간*	낮음	아니오	- 권리 축소 - 지원 확대
	예방적						통합적
		개인에 초점		구조에 초점			
		공급 측면 중시		수요 측면 중시			

* 는 지역별로 차이가 있음을 표시함

자료: 황덕순 외(2002), 『근로연계복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원.

대부분의 자활지원정책은 적어도 외형적으로는 복지의존성을 방지하고 사회적 배제를 극복한다는 목표를 동시에 표방하고 있지만, 내용적으로는 그렇지 못한 것으로 나타나고 있다. 여기서 흥미로운 점은 수급자의 복지의존성 문제를 둘러싸고 나타나는 각국의 다양한 정책적 대응방식이다. 수급자가 노동시장 수요·공급간의 구조적 불일치의 희생양이기 보다 그리 바람직하지 못한 ‘복지의존성’을 가진 사람이라는 믿음의 정도는 국가마다 다르다. 따라서 노동시장의 구조적 불일치문제를 해결하기 위해 고용창출과 임금보전 등의 서비스를 제공하는 정책과 대상자의 복지의존성을 완화시키기 위해 ‘근로의무’를 강조하는 정책간의 결합방식이나 강조점 또한 다르게 나타나게 된다. 위의 <표 3-1>은 프랑스는 노동수요창출에 역점을 두고, 미국은 복지비용절감과 경제적 의존성 방지에 역점을 두고

있는 것으로 해석될 수 있다.

2. 자활지원정책의 대상 집단

자활지원정책의 대상집단의 선정과 관리방식은 그것이 전제하고 있는 정책목표와 이데올로기 그리고 사회보장체계, 특히 공공부조제도의 형태에 따라 다르게 나타날 수 있다.

먼저 자활지원정책의 목표와 이념이 수급자의 탈복지를 통한 복지지출절감 및 수급자의 복지의존성 해소라면, 그 대상은 해당 공공부조제도 수급자를 중심으로 하는 잔여적 제도로 운영될 것이다. 반대로 정책목표가 수급자를 포함한 근로빈곤층 전체의 탈빈곤·사회통합이라면 그 대상이 특정계층에게 국한된 것이 아닌 보편적 서비스의 성격을 가질 수 있을 것이다. 이와 관련해서, 미국 자활지원정책이 주로 사회부조(TANF, Income Support, Food Stamp) 수급자를 중심으로 운영되고, 자활사업 참여를 급여수급의 조건으로 제시하는 방식을 취하는 반면, 프랑스의 그것은 실업부조(ASS)와 공공부조(RMI) 수급자 외에 비수급 근로빈곤층에게도 참여의 기회를 제공하고 있으며, 자활사업 참여를 수급조건으로 제시하지 않는 방식을 취하고 있음을 알 수 있다. 그리고 영국은 미국과 프랑스를 절충한 형태를 취하고 있는 것으로 이해할 수 있다.²⁹⁾ 참고로 아래 <표 3-2>에서 보편적 또는 준보편적이라는 표현은 제도 내의 근로능력 보유자에 대한 적용범위를 의미하는 것으로, 앞서 언급한 대상집단의 보편성과 다른 의미를 갖는다.

이어 사회보장체계의 구조 또한 자활지원정책의 대상집단 결정에 큰 영향을 미치고 있다. 여기서 말하는 사회보장체계란 적극적 노동시장정책(ALMP)의 발달정도, 사회보험의 포괄성과 실업부조제도의 유무, 공공부조제도의 구성 등을 의미하는 것이다. 특히 실업부조제도의 유무와 공공부조제도의 구성은 자활지원 대상의 결정에 보다 직접적인 영향을 미치는 것처럼 보인다. 앞서 언급한 것처럼, 정책목표가 비수급 근로빈곤층을 포괄하고 있다면, 이러한 제도구성이 대상결정에 큰 역할을 할 수 없을 것이다. 하지만 그렇지 않은 경우라면, 자활사업은 실업부조나 공공부조제도 수급자와 같이 제한된 집단에게만 적용될 가능성이 크다. 더욱이 자활사업이 조건부과에 따른 급여제한을 전제하고 있다면, 급여를 받지 않는 비수급자가 참여하기는 매우 어려울 것이다.³⁰⁾

29) 영국은 지원대상에 있어 실업부조 및 공공부조 수급자 외에도 청년실업자 등에게 자활사업 참여를 허용하고 있으나, 수급자에게 조건부과규정을 적용하고 있다는 점에서 절충적이라고 표현하였다.

〈표 3-2〉 각국 자활사업의 대상집단

	수급자	연령 집단	배제 기준	프로그램 참여 이전의 급여수급기간	조기 프로그램 참여	목표집단의 범위
덴마크	공공부조 수급자 (사회보험 수급자와 유사한 프로그램)	제한 없음 (프로그램 진입 연령별 차이)	건강문제, 임신, 어린 자녀 있는 어머니	13주, 혹은 52주	26~30세는 13주 이후에 참여	보편적
프랑스 (통합정책과 RMI)	실업부조(ASS)* 공공부조(RMI)	26세 이상	없음	제한 없음	26~60세로 실업급여 비지급 시	준보편적
독 일	실업부조 (때때로 실업급여 수급자)	제한 없음	없음	제한 없음	없음	선별적 (일부지역은 보편적)
네덜란드 (청년층)	실업부조 및 실업급여 수급자	16~23세	육체적·정신적 장애, 육아 여성	0~1년 (비청년층은 1년 이후)	없음	보편적 (고령층은 선별적)
노르웨이	공공부조	제한 없음 (대체로 젊은층)	장애, 육아 편부모	제한 없음	없음	선별적
영국 (청년층)	실업부조	18~24세	예외적임	6개월 (비청년층은 18개월 이후)	특히 필요하다고 규정된 집단	보편적
미국	TANF	제한 없음	장애급여 수급자, 일시적 장애, 3세 미만 자녀양육	0개월	없음	준보편적

주: * 프랑스의 수급자와 관련해서 실업부조(ASS)는 인용자가 추가한 항목임.

자료: 황덕순 외(2002), 『근로연계복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원.

위의 <표 3-2>는 각국 자활지원정책의 대상집단이 제도와 연령기준의 측면에서 어떻게 결정되어 있는가를 보여주고 있다. 주목할 사항은 여기서 많은 국가들이 청년실직빈곤층을 주요대상으로 하고 있다는 점과 연령상한이 없는 경우도 상당수 존재한다는 점이다. 하지만 이러한 기준 외에도 다른 몇 가지 기준을 적용할 수 있을 것이다. 먼저 대부분의 자활지원정책은 여성가장을 주요한 지원대상집단으로 삼고 있다. 일찍부터 여성가장에 대한 자활지원을 강조했던 미국과 영국은 물론이고, 프랑스의 경우에도 편부모가장을 위한 수당(API) 수급자의 자활사업 참여가 중요한 문제라고 간주되고 있다. 이어서 중장년 장기

30) 물론 이들 비수급 근로빈곤층에 대해 적극적 노동시장정책을 통한 보호를 생각해 볼 수 있다. 하지만 조건부과와 같은 제한규정을 도입하는 국가 대부분이 취약계층에 대한 적극적 노동시장정책이 발달하지 않았다는 점을 감안해 본다면, 이는 개연성이 낮다고 판단된다. 노대명 외(2003), 『자활지원사업 활성화를 위한 고용창출·지원체계 구축방안 연구』, 한국보건사회연구원, pp.205~207 참조.

실업자 또한 자활지원정책의 주요 대상집단이라고 말할 수 있다. 이는 주로 장기실업자의 비율이 높은 유럽대륙국가의 자활지원정책에 해당되는 경우이며, 이들의 참여는 노동시장 진입을 위한 취업촉진정책 중심의 자활사업에서 한 걸음 더 나아가, 사회적 일자리 창출과 같은 대안적 고용창출정책을 활성화시키는 영향을 미치고 있는 것처럼 보인다.³¹⁾

3. 자활사업 프로그램의 구성

각국의 자활지원정책은 참여자를 대상으로 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 각국은 근로조건부 급여 혹은 이와 유사한 급여, 한시적인 창업지원이나 정규 노동시장에서의 임금보조 취업, 협약 최저임금이나 표준적인 최저임금이 지급되는 공공부문 일자리 창출, 교육(직업훈련), 사회적 활성화와 같은 범주화된 프로그램의 모두 또는 일부를 채택하고 있다고 볼 수 있다. 여기서 중요한 점은 프로그램간에 명시적 혹은 암묵적인 위계가 형성되어 있다는 점이다. 실제 대부분의 국가에서 자활사업 프로그램은 ‘원칙적으로’ 모든 프로그램이 단기 혹은 장기간에 걸쳐 임금이 보조되지 않는 일자리로 전화하도록 지원하는 경향이 있다. 이를 다소 도식적으로 표현하면, 실직상태에서 취업으로, 부분취업에서 완전취업으로, 보조금지원 일자리에서 완전히 독립된 일자리로의 전환을 지향하는 경향이 있는 것이다. 하지만 자활사업 참여자가 다양한 사회취약계층을 대상으로 하는 경우라면, 이러한 프로그램간 위계 혹은 추진방향이 기대했던 목적을 달성하는 것이 현실적으로 어려울 수도 있을 것이다.

31) 물론 사회적 일자리 창출정책이 중장년층 장기실업자만을 대상으로 하는 것은 아니다. 그것은 청년실업자 및 여성실업자를 포함하는 좀더 포괄적인 정책이기 때문이다. 하지만 각국이 창출하는 사회적 일자리의 특성(단순제조 및 서비스업 중심)에 비추어 볼 때, 참여자 대부분은 중장년층을 대상으로 실시되고 있는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 3-3〉 각국 자활지원제도의 프로그램

	덴마크	프랑스 (RMI)	독 일	네덜란드 (청년층)	노르웨이	영 국 (청년층)	미 국
근로조건부 급여 (혹은 유사한)	○	○	○	○	○	○	○
정규노동시장의 임금보조 취업	○	○	○	○	○	○	○
정규임금을 받는 공공부문 일자리		○	○				
교육 훈련	○		○	○		○	○
사회적 활성화	○			○			
목표집단의 범위	보편적	준보편적	선별적	보편적	선별적	보편적	준보편적

자료: 황덕순 외(2002), 『근로연계복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원.

그리고 프로그램의 내용측면에서 살펴보면, 크게 다음 두 가지 유형으로 구분할 수 있을 것이다.³²⁾ 그것은 취업중심 프로그램(employment focused program)과 교육중심 프로그램(education focused program)이다. 전자는 참여자의 취업을 촉진하기 위한 단기간의 훈련 및 서비스 연계 프로그램으로, 참여자는 비교적 취업잠재력이 높은 집단을 중심으로 구성되게 된다. 반면에 후자는 장기간에 걸쳐 임금보조를 전제로 하는 취업 및 훈련 프로그램으로, 취업잠재력이 낮은 집단을 중심으로 구성되게 된다. 예를 들어 설명하면, 현재 한국의 취업알선 및 직업훈련 프로그램은 전자에 해당하는 것으로, 자활근로나 자활공동체, 지역 봉사 등은 후자에 해당하는 것으로 이해할 수 있다.

그리고 프로그램의 운영주체의 측면에서 살펴보면, 자활사업 프로그램은 공공기관이 담당하는 경우와 민간이 담당하는 경우로 구분할 수 있을 것이다. 그리고 민간 중에서도 기업과 같은 영리기관이 참여하는 경우와 비영리민간단체가 참여하는 경우로 구분할 수 있을 것이다. 위에 언급했던 자활사업 프로그램 중 취업보조금을 지원하는 방식으로 민간 기업에 위탁하는 경우나 민간교육기관에 훈련을 의뢰하는 경우는 전자에 해당하는 것으

32) 이 기준은 미국의 자활사업 프로그램이 채택하고 있는 두 가지 경향에서 차용한 것이다. 이러한 구분과 관련해서는 DHHS(2001), "National evaluation of welfare-to-work strategies: five-year adult and child impacts for eleven programs", December 2001 참조.

로, 프랑스나 벨기에와 같이 수급자를 자활지원기업(Entreprise d'Insertion)에 위탁하는 경우는 후자에 해당하는 것으로 이해할 수 있다. 분명한 것은 각국의 자활사업은 민간의 영리·비영리 단체의 참여를 적극적으로 활용하고 있다는 점이다.

끝으로 자활대상자를 어떤 프로그램에 배치할 것인가를 결정함에 있어, 모든 국가가 사례관리자 혹은 사회복지 담당자를 적극적으로 활용하고 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 프랑스, 독일, 노르웨이에서는 참여희망자에 대한 평가를 통해서 프로그램에의 참여 여부를 결정한다. 반면에 덴마크, 네덜란드, 영국, 미국은 평가가 프로그램 자체의 일부로서 개별 수혜자들에게 맞춤 프로그램을 제공하기 위해서 사례관리 과정을 포함하고 있다. 다만, 이 때 참여자가 얼마나 자유로운 선택을 할 수 있는가, 또는 진입 단계에서 어느 정도 해당 제안을 거부할 수 있는가에 대해서는 국가별 편차가 존재한다. 그것은 조건부과와 같은 명시적 규정을 채택하는 국가에서는 자유로운 선택의 폭이 상대적으로 적은 반면, 조건부과 규정이 없거나 형식적인 국가에서는 당사자간의 합의와 계약이 중시되는 모습을 보인다.

4. 자활사업의 전달체계

각국 자활지원정책과 관련해서 가장 흥미로운 점 중 하나는 전달체계에서 찾을 수 있다. 그것은 자활사업의 성패를 좌우하는 매우 중요한 요인이며, 지난 3년 간 한국 자활사업에도 지대한 영향을 미쳤던 요인이다. 자활사업의 전달체계는 크게 중앙집중화의 정도, 사회보험 전달체계 및 공공부조 전달체계와의 관계, 사례관리를 포함한 관리조직의 발달 정도라는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

만일 자활지원정책의 중앙집중화 정도에 대해 통일된 기준을 적용하여 그 정도가 강하거나 약하다고 단정하기는 힘들다. 상대적인 의미에서 중앙정부가 재원 및 전달체계의 주요 구성요소에 대한 통제가 높을수록 중앙집중화 정도가 심한 것으로 간주한다면, 아래 <표 3-4>와 같이 국가 간 비교를 할 수 있을 것이다. 여기서 중앙집중화 정도의 문제는 개별운영자의 재량권과 프로그램 표준화에 영향을 미친다는 점에 주목할 필요가 있다. 중앙집중화의 정도가 클 경우, 사회보험 수급자와 공공부조 수급자 대상 프로그램에 대한 엄격한 분리보다는 중첩이나 표준화에 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다. 그러나 중앙집중화의 정도가 크면 클수록, 프로그램에 대한 통제가 강화되어 운영자나 사례관리 담당자가

지역별·참여자 특성별로 프로그램 참여여부나 프로그램의 내용결정이나 제재와 관련해서 갖는 재량권이 약화되는 경향이 나타날 수 있을 것이다.

〈표 3-4〉 운영체계의 중앙집중도

	중앙집중도 ¹⁾	명문화-재량 부여 ²⁾	사회보험-공공부조 프로그램 분화 정도
덴마크	2	2-3	2-3
프랑스(통합 정책)	2	2	3
독일	2	2	3
네덜란드(청년층)	3	3	3
노르웨이	1	1	1-2
영국(청년층)	4	3	4*
미국	3	3	1*

* 미국과 영국에는 해당 집단과 비교될 수 있는 사회보험 수급자 집단이 없음. 영국의 경우 6개월 이후에는 실업급여 수급 불가. 6개월 이전에는 실업부조 수급자와 실업급여 수급자의 급여 수준이 거의 비슷하기 때문에 4로 점수를 부여함.

주: 1) 중앙에서의 재원 및 전달체계의 주요 구성요소에 대한 통제 정도(숫자가 높을수록 집중도도 높음)

2) 개별 운영자나 사례관리 담당자가 프로그램 참여 여부, 프로그램 결정 및 제재에서 갖는 재량권의 정도(숫자가 높을수록 재량권이 낮음)

3) 사회보험 수급자와 공공부조 수급자 대상 프로그램의 분화 정도. 1은 두 프로그램이 거의 완전히 분화되어 있는 경우, 2는 사회보험 수급자와 공공부조 수급자가 겹쳐지기도 하지만 지역별로 차이가 있는 경우, 3은 사회보험 수급자와 공공부조 수급자가 겹쳐지는 경우(다만 사회보험 수급자는 다른 경로로 프로그램에 참여), 4는 사회보험 수급자와 공공부조 수급자 사이에 프로그램에 차이가 없는 경우

자료: 황덕순 외(2002), 『근로연계복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원.

자활지원정책의 행정전달체계는 중앙정부가 관리하는 전국적 차원의 전달체계(사회보험 및 적극적 노동시장정책의 전달체계) 및 지방정부가 운영하는 전달체계(공공부조 및 복지서비스 전달체계)와의 관계에서 매우 다양한 형태를 하고 있다. 실업부조 수급자가 주요한 참여대상을 이루고 고용안정기관이 발달한 경우, 고용안정기관이 자활사업 전달체계에서 핵심적인 기능을 수행하는 것이 용이할 것이다. 하지만 공공부조 수급자가 주요 참여대상이며 일자리 창출과 서비스 연계에서 지방정부의 역할이 큰 경우, 지역 급여사무소나 지역사회개발을 담당하는 부서가 핵심적인 기능을 담당할 수도 있을 것이다. 이는 자활지원정책의 해당 프로그램과 전달체계가 국가에 따라 실업부조(실업보험)와 공공부조제도의 두 영역에 걸쳐져 있어, 적극적 노동시장정책 추진인프라의 발달 및 행정분권화의 정도에 따라 매우 다양한 형태로 발달할 수밖에 없음을 의미하는 것이다. 참고로 영국을 제외하면 현재 서구에서 실업보험 가입자와 비가입자에 대한 급여 및 고용프로그램이 하

나의 전달체계를 통해 제공되는 국가는 존재하지 않는 것처럼 보인다. 결국 자활사업 전달체계의 분리와 통합 정도는 국가마다 다르며, 지방화의 정도가 높아질수록 이러한 구분은 모호해지는 경향이 있다.³³⁾

끝으로 자활사업 전달체계에 있어 일차적인 기능을 수행하는 사례관리 조직과 기능에 대해 언급하지 않을 수 없다. 국가마다 자활대상자와 상담하고 필요한 급여와 프로그램을 제공하는 사례관리자의 역할과 자율성의 정도는 다르다. 하지만 분명한 것은 자활대상자의 근로능력판정(work test)이 각 참여자의 능력을 엄밀하게 계량화하는 방식으로 이루어지지 않는다는 점이다. 영국의 경우, 근로능력판정은 먼저 본인의 진술(own occupation test)을 기초로 이루어지며, 그것에 의문이 제기되는 경우에 한해 의학적 판정(personal capability assessment)을 받도록 구성되어 있다.³⁴⁾ 그리고 자활사업 전달체계에서 상담은 근로능력 및 직업능력을 판정하고 필요한 서비스를 제공할 수 있는 전문능력을 가진 인력이 담당하고 있으며, 이들은 직업능력 판정 및 서비스 연계와 관련해서 비교적 높은 자율성을 갖고 있다.

33) 물론 실업부조와 실업보험과 고용안정기관의 관계가 어떻게 설정되어 있는가에 따라 자활사업 전달체계는 상이하게 발전할 수 있다. 만일 실업보험 징수기관과 고용안정기관이 재원과 인력의 측면에서 통합적으로 운영되고, 실업부조와 실업보험의 연대적 기능이 강하며, 자활대상자가 실업부조 수급자를 중심으로 구성되어 있다면, 고용안정기관을 중심으로 전달체계가 구성될 개연성이 높다고 말할 수 있다. 반면에 실업보험 징수기관과 고용안정기관이 독립적으로 운영되며, 실업보험과 실업부조의 연대적 기능이 취약하고, 자활대상자가 실업부조 수급자뿐 아니라 공공부조 수급자까지 포함하는 경우라면, 지방정부의 급여사무소를 중심으로 대상자 관리가 이루어지고, 고용안정센터가 서비스를 제공하는 방식으로 전달체계가 구성될 수 있을 것이다. 그러나 문제는 실업보험 징수기관과 고용안정기관이 유기적으로 구성되어 있으나, 실업부조가 없어 자활대상자가 공공부조 수급자를 중심으로 구성되어 있는 경우이다. 그것은 사회보험과 공공부조의 운영원칙과 전달체계 등의 역할분담과 관련해서 많은 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 이것이 바로 한국 자활지원정책이 당면하고 있는 문제점인 것이다.

34) 영국 Social Security Agency(2000), *Decision maker's guide*, 제13장을 참조.

제 3 절 서구 자활지원정책의 시사점

서구의 자활지원정책은 실시된 지 10년이 다가오는 시점에서조차 여전히 다양한 논쟁의 대상이 되고 있다. 특히 근로활동참여를 전제로 생계급여를 지급하는 문제와 관련해서, 일부에서는 노동시장 자체가 갖고 있는 구조적인 문제를 해결하지 않고, 근로빈곤층 개인에게 책임을 전가하는 것이라는 비판적 태도를 보이고 있다.³⁵⁾ 적어도 결과적인 측면에서 이러한 비판은 정당한 것으로 판단된다. 하지만 자활지원정책 모두가 조건부과라는 강제적 규정을 갖거나, 복지지출절감을 목표로 하는 것은 아니다. 더욱이 취약계층을 저임금·고용불안의 노동시장으로 몰아넣는데 집착하는 정책만은 아니다. 자활지원정책은 그 목표의 현실적합성과 정부의 추진의지에 따라 상반된 결과를 나타낼 수도 있기 때문이다. 이 점에서 자활지원정책의 당면문제는 나날이 증가하는 근로빈곤층에게 양질의 일자리를 제공할 수 있는 정책의 발견과 그러한 정책을 추진할 수 있는 사회적 역량의 축적이라고 말할 수 있다.

이와 관련해서 서구의 자활지원정책은 한국의 자활지원정책에 몇 가지 시사점을 던져주고 있다. 먼저, 서구의 자활지원정책은 한국 자활지원정책이 답습할 하나의 모델이나 노선이 존재할 수 없다는 점을 말해준다. 그것은 명시적으로 탈빈곤·반소외를 천명하더라도 정책추진여건이나 전략에 따라 내용적으로 상반된 결과를 초래할 수 있다는 점을 감안해야 한다. 하지만 장기적으로 근로빈곤층의 문제에 대한 보다 근본적이고 포괄적인 해결방안을 모색해야 한다는 점을 고려할 때, 탈복지를 정책목표로 표방하는 것은 매우 근시안적인 선택이 될 것이다. 이 점에서 서구 자활지원정책이 주는 시사점은 탈빈곤·반소외 정책을 지향하며, 각국이 처한 여건에 대한 객관적인 분석을 토대로 실현 가능한 전략을 수립하여 추진해야 한다는 것이다.

둘째, 서구 자활지원정책 전반에 걸쳐 결정적인 영향을 미치는 요인으로 사회보장체계의 구성과 발달정도를 들 수 있다. 그 중에서도 적극적 노동시장정책의 발달정도 및 공공부조제도의 구성체계는 자활지원정책에 큰 영향을 미치고 있는 것처럼 보인다. 실제로 실업부조제도 및 근로능력자 대상 공공부조제도의 존재는 자활사업의 탄력적 운영과 대상범

35) 영국에서는 Anthony Giddens의 제3의 길 담론에 대해 좌파진영 내부로부터의 비판이 일기도 하였다. 그 대표적인 주자로는 Eric Hobsbaum 등을 들 수 있다. 그리고 이러한 비판에 대한 Giddens의 반론으로는 앤서니 기든스(2002), 『제3의 길과 그 비판자들』, 생각의 나무를 참조.

위의 확대에 긍정적으로 작용하며, 적극적 노동시장정책의 발달은 취약계층과 관련된 각종 고용·복지서비스의 보편화(전문적인 고용관련 상담, 민관 지원네트워크 등)를 용이하게 하는 것으로 판단된다. 이와 관련해서 한국의 자활지원정책은 실업부조가 존재하지 않고 적극적 노동시장정책이 취약한 상황에서, 근로능력자와 무능력자를 포괄하는 하나의 공공부조제도에 근거하고 있는 매우 특수한 형태로 이해할 수 있다.³⁶⁾

셋째, 자활사업 프로그램과 관련해서 각국의 모든 프로그램이 성공적으로 운영되는 것은 아니다. 추진여건과 추진전략에 따라 성공프로그램은 상이하게 나타날 수 있는 것이다. 하지만 프로그램이 성과를 거두기 위해서는 참여자가 원하고 필요한 프로그램을 제공할 수 있는 운영체계가 구축되어 있어야 하며, 프로그램이 제대로 운영될 수 있는 적절한 자원이 투입되어야 한다. 이는 한국의 자활사업 프로그램과 관련해서 매우 큰 시사점을 갖는다. 그것은 한국의 자활사업이 참여자의 욕구와 능력에 따른 프로그램 제공이 이루어졌다고 보기 힘들고, 프로그램을 운영하는데 필요한 적절한 지원³⁷⁾이 이루어졌다고 보기도 힘들기 때문이다.

끝으로 서구 자활지원정책이 전달체계와 관련해서 주는 시사점은 향후 분권화를 염두에 둔 자활사업 전달체계의 구축에 대비해야 한다는 점이다. 그것은 자활지원정책이 실업부조와 같은 제도를 기반으로 발전하기 힘든 상황에서, 실업보험과 밀접히 연계된 고용안정기관을 중심으로 하는 전달체계를 구축하기 힘들다는 판단에 의거한 것이다. 아울러 가장 결정적인 시사점으로 자활사업을 추진하는데 필요한 공공전담인력을 배치해야 한다는 것을 들 수 있다. 근로빈곤층을 대상으로 선정과 급여, 프로그램 제공과 제재 등의 역할을 수행하기 위해서는 해당분야의 전문능력을 가진 인력의 배치는 사업의 첫 단추에 해당하는 것이기 때문이다.

36) 이러한 이유에서 한국의 자활지원정책은 공공부조제도의 재구성파 적극적 노동시장정책 인프라의 강화라는 두 가지 과제를 안고 있다고 말할 수 있을 것이다.

37) 여기서 적절한 지원이란 단지 투입예산의 크기만을 의미하는 것이 아니라, 적절한 시점에 불필요한 규제 없이 다양한 자원을 투입해야 한다는 것을 의미한다.

제 4 장 자활지원제도 개선의 기본방향

제 1 절 자활지원제도 개선의 주요쟁점

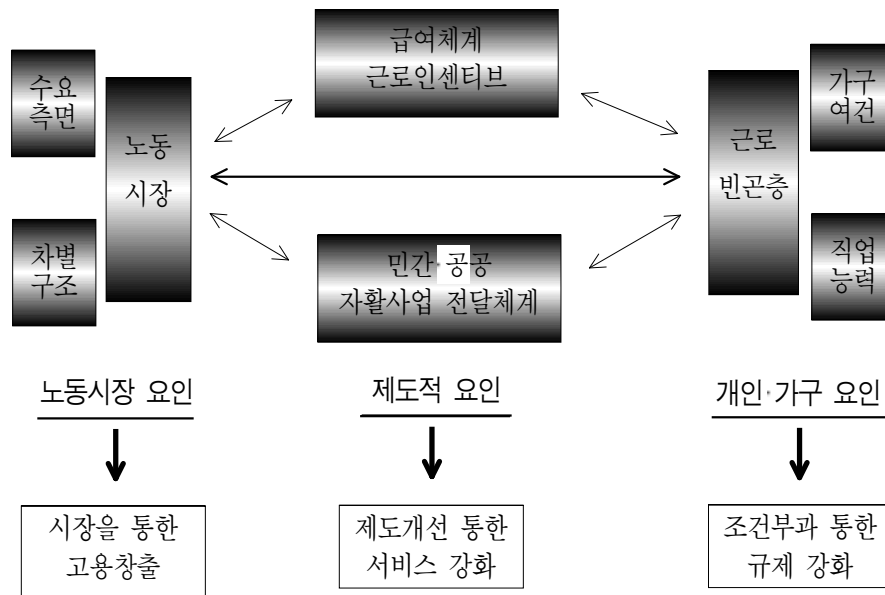
자활지원제도에 대한 개선의 필요성은 국민기초생활보장제도에 자활사업 관련 규정이 포함되는 순간부터 시작되었으며, 자활사업 실시시간이 경과할수록 개선을 요구하는 목소리가 더욱 강하게 표출되었다. 더욱이 자활지원제도 개선은 자활사업에 참여하는 대다수 민·관 실무자와 연구자의 한결같은 요구이기도 했다. 하지만 본격적으로 자활지원제도 개선방안을 논의하는 과정에서 다양한 쟁점이 형성되었다. 그것은 자활지원제도가 지향하는 정책목표나 근로빈곤층의 생활·취업실태에 대한 해석보다는 자활사업의 당면문제에 대한 해석과 개선방안의 현실적합성 및 소요예산규모에 관한 것이었다.³⁸⁾

1. 현 자활사업의 부진원인을 둘러싼 쟁점

자활지원제도 개선을 위한 논의과정에서 첫 번째 제기되었던 쟁점은 현재 자활사업이 부진을 면치 못하는 이유가 무엇인가 하는 점이었다. 대부분의 연구자들은 자활사업이 기대했던 성과를 도출하지 못하고 있다고 지적한다. 그리고 자활사업의 부진은 노동시장여건, 제도적 한계, 지원주체의 역량 등의 문제가 중첩되어 나타난 것으로 이해할 수 있다. 그러나 이처럼 성과가 부진한 가장 큰 원인이 무엇인지에 대해서는 이견이 존재하고 있다. 노동시장의 수요와 근로빈곤층의 공급간의 불일치로 인해 태생적으로 성과도출이 어렵다는 주장과 다른 한편으로는 제도적으로 급여체계가 근로의욕을 저하시키고 서비스 지원조직이 취약하기 때문에 성과도출이 어렵다는 주장, 그리고 개인의 나태 때문이라는 주장이 대립하고 있는 것이다(그림 4-1 참조).

38) 자활지원제도 개선방안에 대한 쟁점은 2003년 4월부터 2003년 12월까지 자활지원제도 개선방안 모색을 위한 자문회의를 통해 형성되었다. 그리고 논의과정에는 다양한 분야의 연구자, 해당부처의 담당자, 일선 민·관 실무자가 참여하였다.

[그림 4-1] 자활사업 부진의 주요원인



첫 번째 주장은 자활사업의 부진이 노동수요와 자활사업 참여자의 노동공급이 일치하지 않아 발생하는 문제라고 주장한다. 이 주장에 따르면, 만일 자활사업 참여자가 양질의 일자리에 취업한다면 대부분의 가구가 최저생계비를 초과하는 소득을 벌게 되고, 국민기초생활보장제도에서 탈출하는 것이 가능하다. 따라서 국민기초생활보장제도의 급여체계나 급여방식은 이들의 취업에 그다지 영향을 미치지 않는다는 것이다. 그럼에도 이러한 변화가 발생하지 않는 것은 수요와 공급이 불일치하기 때문이며, 자활지원을 통해서도 취업과 같은 가시적인 성과를 산출하기 힘들다는 것이다. 더욱이 근로능력이 있는 수급자의 60% 이상이 자력으로 취업하고 있는 상황에서 자활사업은 새로운 역할을 모색하기도 용이하지 않다는 것이다. 결국 이 주장은 자활지원제도를 취업능력이 미약한 수급자를 위한 ‘단순취로사업’으로 축소하고, EITC와 같은 조세제도를 통해 소득을 보충하는 체계로 재정립해야 한다는 결론에 도달하는 경향을 보인다.

두 번째 주장은 자활사업의 부진이 그것을 규정하고 있는 제도적 장애에서 비롯되었다고 주장한다. 이는 크게 두 가지 측면에서 설명할 수 있는데, 자활사업을 규정하고 있는

국민기초생활보장제도의 급여체계와 급여방식 그리고 근로인센티브가 근로의욕을 억제한다는 점, 자활사업 참여자의 욕구와 능력에 대한 정확한 사정과 그에 따른 체계적인 지원이 부족하다는 점을 들 수 있다. 이는 취업빈곤층의 경우에는 주로 급여체계와 근로인센티브가 취업에 영향을 미치며, 자활사업 참여자의 경우에는 급여체계나 인센티브 외에도 자활지원조직의 역량이 취업에 큰 영향을 미친다는 것을 의미한다. 그리고 이 주장은 급여체계를 실행 가능한 근로유인형 체계로 개편하고, 자활서비스를 제공하는 조직과 인력을 강화해야 한다는 결론에 도달하는 경향을 보인다.

세 번째 주장은 자활에 있어 당사자 개인의 의지가 가장 중요하다는 것이다. 그리고 그것은 제도적 지원이나 노동시장의 장벽을 넘어서는 강력한 힘이라고 주장한다. 그리고 그러한 사례로 수급자와 유사한 가구·경제여건에 처해 있지만, 열심히 일하고 있는 노동자의 예를 든다. 이 점에서 자활노력을 하지 않는 사람에게는 강력한 조건부과를 전제로 해서만 생계비를 보조해야 한다는 것이다. 일정 부분 국민기초생활보장제도는 이러한 주장을 의식하여 제도를 설계한 측면이 있다. 그것은 조건부과라는 제재와 인센티브라는 당근으로 근로빈곤층이 경제활동에 더 참여시키고, 취업과 관련된 서비스 지원은 제한적으로 집행하는 방식을 의미한다.

하지만 자활사업 부진원인에 대한 상반된 이해나 진단에 기초한 대안 중 어느 하나를 선택하기란 용이한 일이 아니다. 더욱이 대안의 채택여부는 제도를 추진할 수 있는 행정적·재정적·사회적 여건에 대한 고려를 통해 결정될 수 있다. 위의 첫째와 둘째 주장을 중심으로 장단점을 비교하면 아래와 같다. 첫 번째 주장은 자활사업 관리비용을 절감할 수 있고, 보다 많은 저소득층 취업자의 소득을 보장한다는 강점을 가지나, 막대한 재원이 소요되고 저소득층의 직업능력개발기능이 약화되는 단점 또한 가진다. 두 번째 주장은 이와 반대로 저소득층의 직업능력개발이 이루어지고 지역사회의 연대적 사회서비스 기능이 확충된다는 강점을 가지나, 사업추진에 따른 관리비용이 증가한다는 단점을 갖는다. <표 4-1>은 각 대안의 강점과 단점을 보여주고 있다.

〈표 4-1〉 자활사업 부진원인에 대한 두 입장의 비교

진 단	노동수요·공급의 불일치	급여·지원제도의 미비
대 안	대안> 자활사업축소·EITC도입	대안> 급여체계·전달체계 보완
강 점	- 자활사업 관리비용 절감 - 비수급 빈곤층 및 저소득층 취업자의 소득보장	- 저소득층 직업능력 개발 - 지역사회 복지서비스 전달체계 확충
단 점	- 저소득층 직업능력개발 부재 - 막대한 재원이 소요 - 소득과약이 곤란	- 전달체계 관리비용의 증가 - 소득과약이 곤란

2. 국민기초생활보장제도와와의 관계를 둘러싼 쟁점

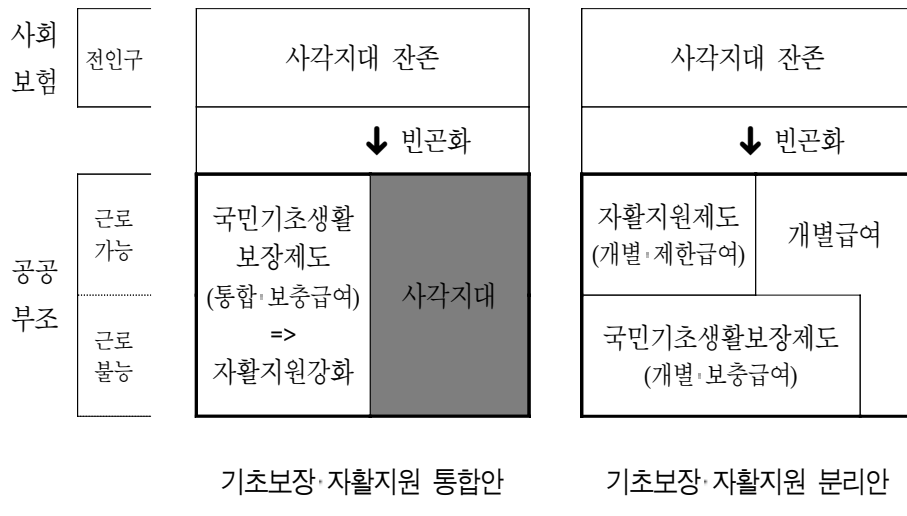
현실에서 자활지원제도는 국민기초생활보장제도의 규정을 받고 있으며, 이 점에서 자활사업을 활성화하기 위해 국민기초생활보장제도와와의 관계를 어떻게 재정립해야 하는가에 대한 논쟁이 발생하게 된다. 그것은 자활지원제도를 국민기초생활보장제도와 분리시켜 근로능력이 있는 빈곤층을 대상으로 하는 독립된 부조제도(공공부조제도 또는 실업부조제도)를 만들어야 한다는 주장과 국민기초생활보장제도가 많은 문제점이 있지만 시행된 지 몇 년 되지 않은 제도라는 점에서 자활사업에 장애를 주는 규정을 개선해야 한다는 주장으로 나뉘어진다.

첫 번째 주장은 현 국민기초생활보장제도가 생활보호법에서 진일보하여 근로능력이 있는 빈곤층에게까지 최저생계비에 준하는 소득을 보장하고 있는 것은 매우 중요한 성과라고 강조한다. 그리고 국민기초생활보장제도는 이미 소득평가액 개념을 통해 근로능력자의 근로의욕을 고취시키기 위해 소득공제 등의 방법을 적용하고 있다고 말한다. 그리고 취업수급자의 소득을 파악하기 어렵다는 것은 국민기초생활보장제도 자체의 문제가 아니며, 자활지원제도를 독립적으로 운영하더라도 발생하는 문제라는 것이다. 더 나아가 자활사업이 활성화되지 못하는 것은 국민기초생활보장제도의 급여체계나 급여방식 때문이 아니라 노동수요와 공급의 불일치나 자활사업 프로그램의 미비 때문은 아닌가 라고 반문한다. 따라서 이 주장은 공공부조제도를 분리하기보다 자활지원체계를 강화하고 프로그램을 내실화 하는 것이 자활지원제도 개선이라는 목적에 적합하다고 말한다.

두 번째 주장은 현 국민기초생활보장제도가 단일의 급여체계와 급여방식으로 특성이

다른 빈곤층을 포괄하고 있는 것은 외국의 사례를 보더라도 매우 이례적인 경우이며, 그것이 빈곤가구의 다양한 특성을 고려하지 못한 제도라고 지적한다. 더욱이 현 국민기초생활보장제도는 근로능력자에 대한 생계보호라는 측면에서 과거의 생활보호법에서 진일보하였다고 주장하지만, 내용적으로 생계급여를 지급하는 과정에서 많은 문제를 야기하고 있다는 것이다. 좀더 구체적으로 설명하면, 현재 국민기초생활보장제도가 당면해 있는 근로능력자의 소득과악곤란에 따른 보충급여방식 적용의 어려움, 비수급 빈곤층과의 지원의 형평성문제, 취업을 위한 근로유인체계의 미비 등은 그것이 제대로 작동하지 못하고 있음을 의미한다는 것이다. 따라서 근로능력이 있는 수급자는 그 특성에 맞게 근로유인에 초점을 둔 별도의 공공부조제도로 보호하고,³⁹⁾ 통합·보충급여방식을 개선하여 적용해야 그들의 탈빈곤과 취업촉진이라는 효과를 극대화할 수 있다는 것이다.

[그림 4-2] 자활지원제도와 국민기초생활보장제도의 관계



39) 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 별도의 공공부조제도를 설치하자는 주장은 장기적으로 실업부조제도를 설치하자는 주장을 포함한다.

〈표 4-2〉 자활지원제도 분리와 관련된 두 입장의 비교

진 단	기초보장·자활지원 통합안	기초보장·자활지원 분리안
개 요	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 제도 고수 - 통합급여체계 부분개선 - 보충급여체계 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 자활지원제도 분리 - 개별급여체계로 개선 - 제한적 보충급여방식 적용
강 점	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 제도의 안정 - 수급자에 대한 소득보장 	<ul style="list-style-type: none"> - 빈곤층 특성에 맞는 제도운영 - 공공부조 사각지대 해소 용이
단 점	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부조 사각지대 해소 곤란 - 빈곤층 특성별 지원 곤란 - 제도 내외의 형평성 상실 	<ul style="list-style-type: none"> - 제도개편에 따른 관리비용 발생 - 조건불이행자의 생계급여 감소

위에 언급했던 상반된 주장은 한국 공공부조제도의 역사와 그 특수성에서 비롯된다고 말할 수 있다. 특히 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 소득보장이 사회보장제도의 중요한 성과라고 하는 점에는 이의가 있을 수 없다. 하지만 비정규직 근로자가 대부분을 차지하는 취업수급자에 대한 소득파악이 힘든 상황에서 선정과 급여에서 나타나는 행정적 혼란과 지원의 형평성 문제 또한 간과할 수 없는 것이 사실이다. 더욱이 이들 근로빈곤층의 소득파악능력이 단기간 내에 개선되기 힘든 점을 감안한다면, 근로능력자를 대상으로 근로유인에 초점을 둔 급여제도의 설치가 필요하다고 말할 수 있을 것이다. 하지만 이 문제는 근로능력자에게 어떻게 급여할 것인가의 문제와 밀접한 관련이 있다.

3. 새로운 자활지원제도 운영방식을 둘러싼 쟁점

근로빈곤층에 대한 별도의 공공부조제도가 필요하다는 주장은 근로빈곤층에게 현 국민 기초생활보장제도의 <先소득보장·後고용지원>방식과 <통합급여체계·보충급여방식>이 아닌 새로운 방식을 전제하는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 자활지원제도 개선방안에 대한 논의과정에서 제시된 대안은 <先고용지원·後소득보장>방식과 <개별급여체계·제한적 보충급여방식>이었다. 그렇다면 이와 관련된 구체적인 논의를 살펴보기로 하자.

먼저 전자(先소득보장)는 다음 두 가지 측면에서 후자의 주장에 반대한다.⁴⁰⁾ 첫째, 근

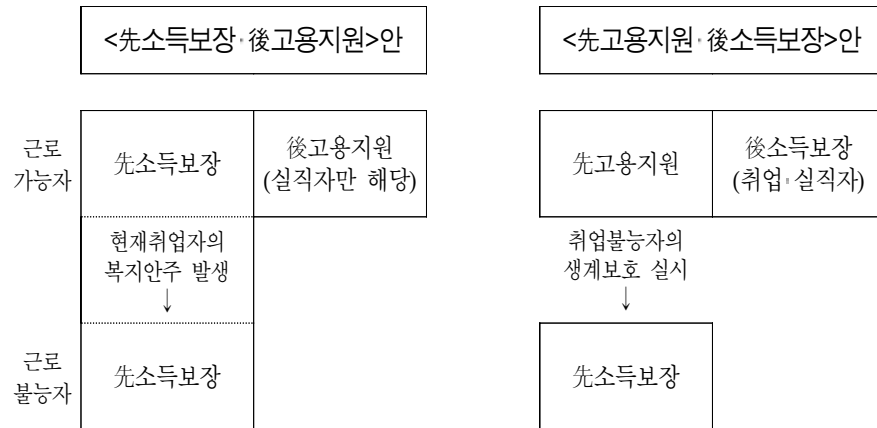
40) <선소득보장 후고용지원>을 지지하는 논자의 대부분은 국민기초생활보장제도와 자활사업의 통합(현 운영 방식)을 주장하고 있다고 말할 수 있다.

로능력이 있는 수급자라 하더라도 근로소득이 최저생계비에 미치지 못하는 사람에게는 국민기초생활을 보장해야 한다. 그런데 先고용지원을 하게 되면, 실제 최저생계비에 준하는 소득을 보장받지 못하게 되는 현상이 발생한다는 것이다. 둘째, 先고용지원방식은 보충급여를 제한하는 방안과 밀접히 관련되어 있는데, 만일 급여가 현행 방식이상으로 삭감되는 경우에는 가족 구성원 중 아동이나 노인 등에게 피해가 갈 우려가 있다는 것이다. 즉, 가정의 무책임한 행동으로 타가구원에게 피해가 발생할 소지가 있다는 것이다. 그리고 이는 빈곤층에 대한 최저생계비에 준하는 소득보장을 사회권으로 명시한 국민기초생활보장법의 기본이념을 침해한다는 것이다.

반면에 후자(先고용지원)는 다음과 같은 이유에서 전자와 다른 주장을 하고 있다.⁴¹⁾ 첫째, 공공부조제도의 기본목표가 대상자의 특성과 무관하게 보충방식에 의한 소득보장만을 우선시 할 수는 없다고 주장한다. 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서는 국가가 취업과 관련된 지원을 함으로써 경제적으로 자립하게 하는 것을 일차적인 목표로 하고, 이러한 지원에도 불구하고 취업이 힘든 사람에 대해서는 생계급여를 통해 소득을 보장하는 방안이 필요하다는 것이다. 그리고 이는 근로빈곤층에 대해서는 소득보장이 상호주의, 즉, 권리와 의무의 관계로 보아야 한다는 것이다. 그리고 최저생계비에 준하는 소득을 보장받을 수 없다는 주장에 대해서는 국민기초생활보장제도가 현재도 근로능력이 있는 수급자에게 온전한 보충방식에 따라 소득을 보장하지 못하고 있다고 반박한다. 둘째, 근로능력이 있는 수급자가 취업이나 자활사업 참여의 의무를 이행하지 않은 경우 생계급여를 삭감하는 것은 제재(sanctions)보다 근로유인에 목적이 있다는 점을 강조한다. 그리고 제재가 충분하지 않은 경우 근로유인의 효과가 없고, 제재가 강한 경우 타 가구원이 피해를 입는 딜레마가 발생한다는 점을 인정한다. 하지만 이 문제를 해결하기 위해서는 자활전담공무원으로 하여금, 장애인·아동·노인 등 취약계층이 포함된 가구에 대해 다른 형태의 급여를 지급하는 방안을 강구해야 한다는 것이다. 결론적으로 근로능력이 있는 빈곤층에게 소득보장 중심의 공공부조제도가 근로빈곤층 본인을 위해서나 사회적 규범의 측면에서나 바람직하지 않다는 것이다.

41) <先고용지원 후소득보장>을 지지하는 논자들은 대부분 국민기초생활보장제도와 자활지원제도의 분리를 주장하는 것으로 이해할 수 있다. 물론 이 경우에도 예외가 존재하는 것은 물론이다.

[그림 4-3] 근로빈곤층에 대한 공공부조제도의 지원방식 비교



〈표 4-3〉 근로빈곤층에 대한 공공부조제도의 지원방식 비교

진 단	<先소득보장·後고용지원>안	<先고용지원·後소득보장>안
개 요	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 제도 고수 - 모든 수급자에게 先급여 - 근로능력자는 조건부과로 後자활지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로빈곤층은 자활지원제도로 관리 - 근로무능력자는 기존방식 적용 - 근로능력자는 先고용지원 候급여
강 점	<ul style="list-style-type: none"> - 보편적 소득보장 기능이 우월 - 근로능력 미약자에 대한 소득보장 	<ul style="list-style-type: none"> - 취업지원 기능이 우월 - 수급자의 복지의존성 예방효과 - 불완전취업에 대한 지원 가능
단 점	<ul style="list-style-type: none"> - 수급자의 복지의존성 증대 - 불완전취업 수급자 자활지원 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로능력 미약자 소득보장 기능이 약화 - 보편적 소득보장의 재구성성에 따른 혼란

가장 이상적인 것은 보편적 소득보장과 근로유인이라는 두 개의 목표가 동시에 달성될 수 있는 제도를 설계·운영하는 것이다. 하지만 이와 관련해서 뾰족한 대책이 없는 것이 사실이다. 이러한 상황에서 현 제도는 행정관리의 측면과 형평성의 측면에서 시급히 해결해야 할 문제에 봉착해 있는 것은 분명하다. 먼저 행정적으로 빈곤층의 소득파악이 힘든 상황에서 제도의 운영 자체가 난관에 직면하는 것은 당연한 일이다. 하지만 이처럼 근로능력 수급자에 대한 급여가 합리적으로 관리되지 않는다면, 근로능력이 없는 비수급 빈곤층과의 형평성 문제가 발생하게 된다. 비수급 빈곤층 중 근로능력이 없는 노인, 장애인 등이 상당수 존재하는 상황에서, 소득이 최저생계비를 초과한 것으로 추정되는 근로빈곤층

을 보호하는 결과가 초래되는 것이다. 따라서 근로능력이 없는 수급자에 대해서는 최저생계비를 기준으로 보충방식에 의한 소득보장을 하고, 근로능력이 있는 수급자에 대해서는 근로유인과 경제적 자립을 촉진할 수 있는 고용지원서비스를 우선적으로 제공하고, 취업이 힘들다고 판정된 수급자에 대해 국민기초생활보장제도를 통해 보호할 필요가 있다. 이는 내용적으로 취업능력 미약자를 일반수급자로 전환한다는 것을 의미한다.⁴²⁾

그리고 先고용지원에 따른 급여체계 및 급여방식과 관련해서는 다양한 선택이 가능할 것이다. 급여체계에 대한 개별급여체계에 대한 합의가 비교적 폭넓게 도출되어 있음으로, 급여방식을 개선하는 방안이 부가적인 쟁점이 될 수 있을 것이다. 이와 관련해서는 보충급여방식을 정액급여방식으로 전환하는 방안과 보충방식을 부분적으로 제한하는 방안, 그리고 현행 방식을 그대로 유지하는 방안이 가능할 것이다.

4. 쟁점의 정리

자활지원제도 개선을 위한 논의과정에서 위에 언급한 다양한 의견이 개진되었으며, 이 의견을 수렴하는 작업 또한 순탄하지만은 않았다. 하지만 위에 언급했던 논쟁은 크게 다음 두 가지 문제에 대한 명확한 규정을 출발점으로 한다면, 상당부분 해결될 수 있는 것이었다. 첫째는 자활지원이 급여인가 서비스인가 하는 점이다. 둘째는 자활지원제도 개선이 공공부조제도의 개편을 요구할 수준의 문제인가 하는 점이다.

먼저 자활지원은 국민기초생활보장법 내에서 서비스가 아닌 ‘급여’로 규정되어 있다. 하지만 엄밀하게 정의하면, 자활지원은 생계급여를 조건으로 제공되는 서비스의 성격을 갖고 있는 것이다. 물론 자활근로 등 일부 사업은 기초보장 예산에서 사업비와 인건비를 지원한다는 점에서 급여로서의 성격을 갖고 있는 것도 사실이다. 하지만 그것은 급여의 성격만을 갖는 것이 아니라 자신의 노동의 대가로서 임금의 성격을 갖는 것이다. 또한 주거·교육 등 다양한 현물급여를 고려한다면, 자활지원을 급여의 일종으로 이해할 수도 있을 것이다. 하지만 자활지원은 단순히 재화를 제공하는 형태가 아니라, 취업연계·직업훈련·복지서비스 등을 통해 근로빈곤층의 취업잠재력을 극대화하는 서비스이기 때문이다. 이 점에서 자활지원은 적극적 노동시장정책 중 취약계층을 대상으로 하는 고용지원서비스와

42) 참고로 영국의 공공부조제도(income support)는 근로능력자를 포함하기는 하지만 주당 15시간 미만 일하는 취업능력 및 근로능력 미약자를 주로 보호하고 있다.

각종 급여와 복지서비스가 결합된 통합적 서비스로 규정되어야 한다.

그렇다면 서비스로서의 자활지원이 소득보장을 주된 기능으로 하는 공공부조제도와 어떻게 결합해야 하는가를 언급하지 않을 수 없다. 그것은 서구의 경험에 비추어 볼 때, 크게 두 가지 방식이 존재할 수 있다. ① 첫째는 적극적 노동시장정책의 강력한 인프라를 전제로 자활지원을 보편적 서비스로 발전시키는 것이다. 그리고 이 고용서비스를 복지서비스 및 급여와 결합시켜 통합적인 서비스로 발전시키는 것이다. 이 경우에 자활지원은 공공부조제도의 한 구성요소로 국한되어 운영되지 않는다. 생계급여가 자활지원과 일체화된 형태를 취하지 않는 것이다. ② 둘째는 적극적 노동시장정책이 발달하지 않은 국가의 경우이며, 근로능력자 대상 공공부조제도 결합되어, 수급자의 탈복지를 목표로 조건부과 형태로 고용지원서비스를 제공하는 것이다. 이것은 보편적 서비스가 아니라 잔여적 서비스의 성격을 갖는다. 그리고 현재 한국의 자활지원제도는 전자보다 후자에 가까운 상황이다.

이러한 상황에서 한국사회의 자활지원제도를 단기간 내에 보편적 서비스로 발전시키기에는 많은 한계가 있다. 적극적 노동시장정책을 뒷받침할 수 있는 각종 안전망이 취약하며, 취약계층을 대상으로 하는 고용지원정책 또한 미약하기 때문이다.⁴³⁾ 더욱이 현 자활지원제도는 후자와 같이 근로빈곤층을 대상으로 그들의 특성에 맞는 급여체계와 급여방식을 적용한 공공부조제도에 결합되어 있지 않다. 이 점에서 한국의 자활지원제도는 그 제도적 환경으로서 공공부조제도의 개편작업에 천착할 필요가 있다.

둘째, 자활지원제도는 국민기초생활보장제도를 중심으로 이루어진 한국 공공부조제도의 개편을 필요로 한다. 그것은 비단 자활사업 활성화에 국한된 문제가 아니다. 보다 많은 빈곤층을 그 특성에 맞게 효과적으로 보호하기 위해서도 공공부조제도의 개편이 필요한 것이다. 그것은 빈곤층의 특성에 따라 상이한 목표와 전략을 축으로 하는 다양한 공공부조제도로의 분화를 의미할 뿐 아니라, 빈곤층의 욕구에 따라 다양하게 대처할 수 있고 주어진 예산으로 사각지대를 최소화할 수 있는 급여체계의 개편을 의미하는 것이다.

국민기초생활보장제도로 자원이 집중되어 있는 현 공공부조제도를 근로능력 유무(또는 특성별)에 따라 다원화하고, 각각의 급여를 분리하여 국민기초생활보장제도 수급자가 아닌

43) 물론 중장기적으로 한국의 적극적 노동시장정책(ANMP) 활성화를 위해서는 고용지원 인프라의 확대와 서비스의 내실화가 필수적이며, 이러한 여건조성에 따라 자활지원제도의 위상도 변화할 수 있을 것이다.

빈곤층이나 차상위층 또한 필요한 급여를 별도로 수급할 수 있게 하며, 현재 저발전 상태에 있는 각종 수당제도를 가구유형별 추가지출요인을 상쇄할 수 있는 제도로 연계시켜 운영하는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다.⁴⁴⁾

그러나 공공부조제도의 개편은 보다 심층적인 연구를 필요로 하며, 복지지출의 수위 또한 고려해야 하는 복잡한 사안이다. 이 점에서 자활지원제도 개선방안과 관련된 논의는 공공부조제도 개편을 시급한 연구과제로 설정하고, 현 국민기초생활보장제도 내에서 근로능력자에 대해 새로운 선정·급여방식을 적용하는 수준에서 결론을 도출하였다. 이에 따라 국민기초생활보장법을 <기초보장 및 자활지원에 관한 법>으로 개정하고, 대상자 범위, 선정방식, 급여, 전달체계와 관련해서 기본적인 내용을 합의하였다. 좀더 구체적으로 언급하면, 국민기초생활보장 수급자 중 근로능력자에 대해 <先고용지원·後소득보장>의 원칙을 적용하며, 개별급여체계의 도입을 추진하고, 자활사업참여자에 대한 보충급여방식을 제한적으로 운영하며, 이를 위한 전달체계를 강화하는 것으로 요약할 수 있다.

하지만 이것이 현재 국민기초생활보장제도를 축으로 하는 공공부조제도 개편작업이 지연되어도 무방하다는 것을 의미하지는 않는다. 복지수요의 증가에 따라 복지지출의 확대가 불가피하며, 이를 위해서는 중장기 재정계획 수립이 필요할 것이다. 하지만 그것은 사회보장체계, 특히 공공부조제도의 합리적 개편을 전제로 해야 가능할 것이다. 각각의 사업별로 예산을 확보해야 하고, 그것이 정치적 판단에 의해 영향을 받는 현 상황을 극복하기 위해서는 제도수립에 대한 사회적 합의를 도출하고, 그것에 따라 재원을 단계적으로 확보하는 방안이 현실적일 것이다.

제 2 절 자활지원제도 개선의 전제

본 절은 근로빈곤층에 대한 소득보장과 자활지원이라는 두 가지 목적을 달성하기 위해 필요한 기본이념을 설명하고 있다. 그것은 <성장과 분배의 균형>이라는 관점에서 빈곤층에 대한 소득보장이 노동시장 및 빈곤층의 자활의지에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 방향에서 구축되어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이는 <고용친화적 성장>, <공공부

44) 최근의 보육수당이나 기타 수당제도 등 사회문제에 대한 국가의 적극적 개입(social regulation)에서 수당의 보편적 확대가능성을 점칠 수 있을 것이다.

조제도의 개편>, <탈빈곤정책의 정립>, <삶의 질 향상을 위한 서비스 강화>를 구성요소로 한다.

1. 성장·분배의 선순환 구조

한국사회에서 복지지출 확대에 대한 사회적 압력은 나날이 거세지고 있다. 물론 그것은 소득분배구조의 악화, 빈곤층의 증가, 실업문제의 심화 등에 비추어 볼 때, 불가피한 일이라고 말할 수 있다. 그리고 현재 한국의 복지지출수준이 높다고 말하기는 더욱 어려울 것이다. 하지만 이것이 노동시장에 미치는 영향, 계층 간 형평성, 빈곤의 대물림 해소, 복지의존성 심화 등과 관련해서 우려의 목소리가 존재하는 것 또한 사실이다.

이러한 이유에서 사회정책의 기본이념을 보다 정립하는 일이 시급하다고 말할 수 있다. 물론 지난 정부의 생산적 복지나 현 정부의 참여복지가 사회정책의 기본이념을 담고 있다. 예를 들면, ‘성장과 분배의 선순환 구조’가 그러한 기본이념을 표현하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 하지만 성장과 분배의 선순환 구조가 구체적으로 무엇을 의미하고, 각각의 사회정책이 그 안에서 어떻게 조합을 이루고 있는가에 대해서는 모호한 상태에 머물러 있는 것처럼 보인다.

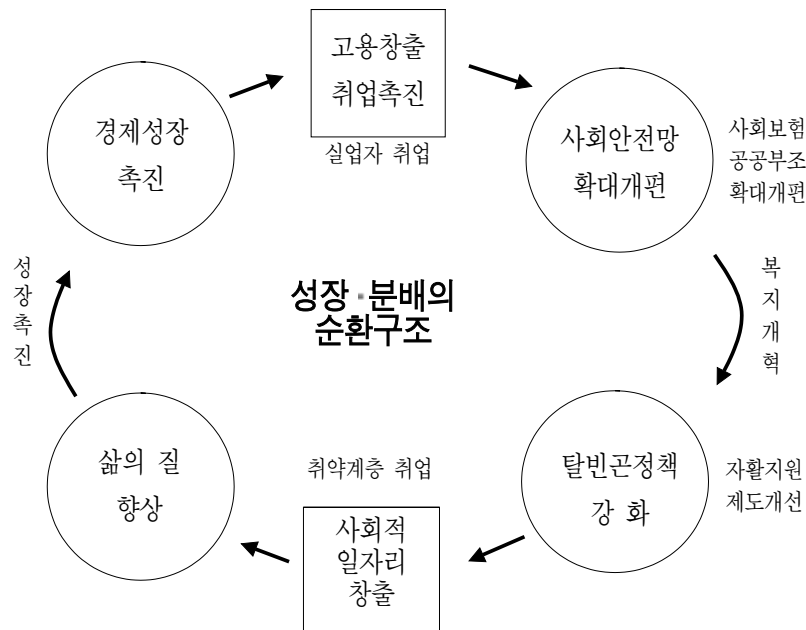
그리고 사회정책 기본이념의 모호성은 다양한 정책이념을 담을 수 있는 편리함은 있으나, 각각의 정책이 중장기계획에 따라 안정적으로 발전하는데 장애가 될 수 있다. 예를 들면, 사회보험과 적극적 노동시장정책이 <성장과 분배의 선순환 구조>라는 정책이념 속에서 어떻게 발전방향을 수립해야 하는가에 대한 명확한 입장이 설정되어 있지 않다면, 각각의 정책은 정치적 여건의 변화에 따라 기본방향이 끊임없이 동요하는 모습을 보이게 된다. 물론 이러한 주장이 사회정책 전반에 걸친 청사진을 독단적으로 그려내야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 사회정책의 기본이념에 따라, 각 정책의 발전방향에 대한 사회적 합의를 도출하고, 그것에 기초하여 구체적이고 안정적인 실천계획(action plan)을 수립해야 한다는 것이다.⁴⁵⁾

그렇다면 <성장과 분배의 선순환 구조>는 어떠한 내용을 축으로 하는지 간단히 살펴볼

45) 현 단계에서 사회보험과 공공부조제도의 관계, 국민기초생활보장제도와 기타 공공부조제도의 관계, 적극적 노동시장정책과 자활사업의 관계, 조세정의를 위한 소득과세의 문제 등은 사회정책의 기본이념에 따라 시급히 해결해야 할 과제라고 말할 수 있다.

필요가 있다. 아래 [그림 4-4]는 성장과 분배의 순환을 가능하게 하는 네 가지 축을 근간으로 적극적 노동시장정책과 자활지원정책의 위상과 기능을 보여주고 있다.

[그림 4-4] 한국 탈빈곤정책의 기본구조



자료: 노대명 외(2002), 『자활지원사업 활성화를 위한 고용창출·지원체계 구축방안 연구』, 한국보건사회연구원.

위의 그림에서 첫 번째 축은 국가적 차원의 경제·산업발전을 통한 성장전략을 의미한다. 하지만 이것은 고용파괴적 성장이 아닌 고용친화적 성장을 지향하며, 이를 통해 실업에 따른 복지지출 증가와 근로빈곤층의 사회적 배제의 문제를 해결해야 한다는 전제에 입각해 있다. 두 번째 축은 외환위기 이후 급격히 증가하고 있는 복지수요를 충족시키기 위한 사회안전망의 확대·개편이다. 하지만 여기서 ‘확대와 개편’이라는 두 단어에 주목할 필요가 있다. 그 이유는 이 표현이 사회보험 및 공공부조 수급대상의 단순확대를 의미하는 것이 아니라, 각 정책이 유기적 관련성 속에서 실효성 있는 제도로 개편되어야 한다는 것을 의미하기 때문이다.⁴⁶⁾ 그리고 세 번째 축은 공공부조 수급자의 빈곤탈출을 촉진할 수

있는 정책의 강화이다. 물론 여기서 말하는 빈곤탈출을 촉진할 수 있는 정책이란 자활지원정책만을 의미하는 것은 아니다. 수급자의 취업을 촉진할 수 있는 근로소득공제제나 취약계층을 위한 고용·복지서비스 등을 포함하고 있는 것이다. 그리고 이는 기존 자활지원제도의 개선을 전제로 하고 있다. 끝으로 <성장과 분배의 선순환 구조>를 장식하는 마지막 축은 경제성장과 분배정책이 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 해야 한다는 것을 의미한다. 하지만 복지지출을 무한정 확대할 수 없는 상황에서 지역사회의 각종 사회서비스를 확충하기는 힘들다고 말할 수 있다. 바로 여기서 탈빈곤정책의 또 다른 역할에 주목해야 한다. 그것은 근로빈곤층의 취업을 촉진하고 사회적 서비스를 확대하는 두 가지 목적을 가진 사회적 일자리 창출을 통해, 국민의 삶의 질을 향상하고 복지제도의 건강성을 유지하는 것이다.

2. 자활지원제도 개선을 위한 네 가지 전제조건

앞서 언급했던 <성장과 분배의 선순환 구조>를 기조로 자활지원제도를 개선하는데 필요한 요건에 대해 설명하면 아래와 같다. 그것은 고용친화적 성장전략을 통해 근로빈곤층을 흡수할 수 있는 일자리를 창출하고, 공공부조제도를 개편함으로써 주어진 예산으로 보다 많은 빈곤층을 보호하고, 수급자의 경제적 자립을 촉진하기 위한 탈빈곤정책을 강화하며, 사회적 서비스를 확대함으로써 보편적 복지체계로의 전환에 대비하는 것이다.

가. 고용친화적 성장전략의 수립

외환위기 이후 한국사회는 저성장 국면에 진입한 것처럼 보인다. 2003년 우리 경제는 3.1% 성장하였음에도 취업자 수는 전년 대비 3만명이 감소하는 결과를 나타냈다. 특히 제조업 부문의 일자리는 2001년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 전체 취업자에서 차지하는 비중도 빠른 속도로 감소하고 있다. 더불어 외환위기이후 급속히 팽창해 왔던 서비스 부문의 일자리 또한 내수침체와 맞물려 감소세를 나타내고 있다. 최근의 상황을 종합해 볼 때, 우리사회는 ‘고용창출 없는 성장’을 하고 있다고 말할 수 있다.⁴⁷⁾

46) 국민연금을 비롯한 각종 사회보험과 공공부조제도는 가입자 또는 수급자의 규모가 전체 가입 및 수급대상 규모에 비추어 볼 때, 지속적인 확대가 필요하다고 말할 수 있다. 하지만 양적인 확대에 앞서 각 제도의 운영체계와 내용에 대한 재검토를 통한 내실화가 필요한 것이다.

특히 경제영역에서의 세계화는 실업·빈곤문제와 관련해서 불확실성을 증대시키고 있다. 세계화에 따른 시장개방 및 기술발달은 성장과 고용창출의 기회일 수 있지만, 그 반대의 결과를 초래할 수도 있는 것이다. 실제로 1980년대 이후 서구의 기업들이 대거 해외로 이전함으로써 제조업 분야에서 일자리가 급속하게 감소했던 현상이 발생할 위험성이 크다고 말할 수 있다. 따라서 저성장 국면에서 일자리 창출을 촉진할 수 있는 전략의 발굴이야말로 그 어느 때보다 중요한 의미를 갖고 있다.

하지만 고용친화적 성장전략은 일자리 창출과 관련해서 비정규직 일자리를 양산하여 노동의 양극화가 심화되지 않도록 신중한 접근을 해야 한다. 미국의 경우에서 볼 수 있는 것처럼, 노동시장 유연화를 촉진하고 임시직이나 파트타임 일자리를 활성화하면, 실업률은 감소하나 근로빈곤층이 양산되고 그에 따른 사회적 비용이 증가하게 된다. 반대로 일부 유럽국가에서 볼 수 있는 것처럼, 노동시장의 경직화는 장기실업문제를 해결하지 못하며 노동시장의 주변부로 밀려난 계층에 대한 사회적 비용을 발생시킨다.

이 점에서 우리사회는 국내·외의 경제·사회여건을 고려하여 비정규직의 확산이나 장기실업자의 확산을 최소화하고, 노동시장의 양극화 또한 억제할 수 있는 고용친화적 성장전략을 수립할 필요가 있다. 이 전략은 근로빈곤층을 양산하는 <低실업 高빈곤>의 성장전략과 복지지출부담을 감수하는 <高실업 低빈곤>성장전략 사이에서 균형을 잡아가야 하는 힘든 길을 의미한다. 좀더 구체적으로 설명하면, 기업의 해외이전에 따른 일자리 감소를 예방하고, 시장에서 양질의 일자리가 창출될 수 있는 여건을 조성하는 한편, 비정규직과 장기실업자 중심으로 구성된 근로빈곤층의 확산을 억제할 수 있는 정책을 강화해야 한다. 실업률 증가와 근로빈곤층 확산을 방지하여 이들의 가정과 삶이 파괴되고, 이들의 빈곤화가 공공부조제도의 재정적 부담을 심화시키고, 노동공급을 감소시키는 현상을 예방해야 하는 것이다.

결국 고용친화적 성장전략과 관련해서 국가가 직접적으로 할 수 있는 역할은 상당정도 적극적 노동시장정책을 통해 이루어진다. 적극적 노동시장정책의 발달정도는 사회지출 중 적극적 노동시장정책에 대한 지출을 통해서 어느 정도 가늠할 수 있다.⁴⁷⁾ 1998년 이전까지 한국의 적극적 노동시장정책 지출수준은 OECD 국가 중 가장 낮은 국가군에 속하였다.

47) Seri Issue Paper(2004), 『경제구조 변화와 2004년 전망』 참조.

48) 노대명 외(2001), 전게서, pp.10~11.

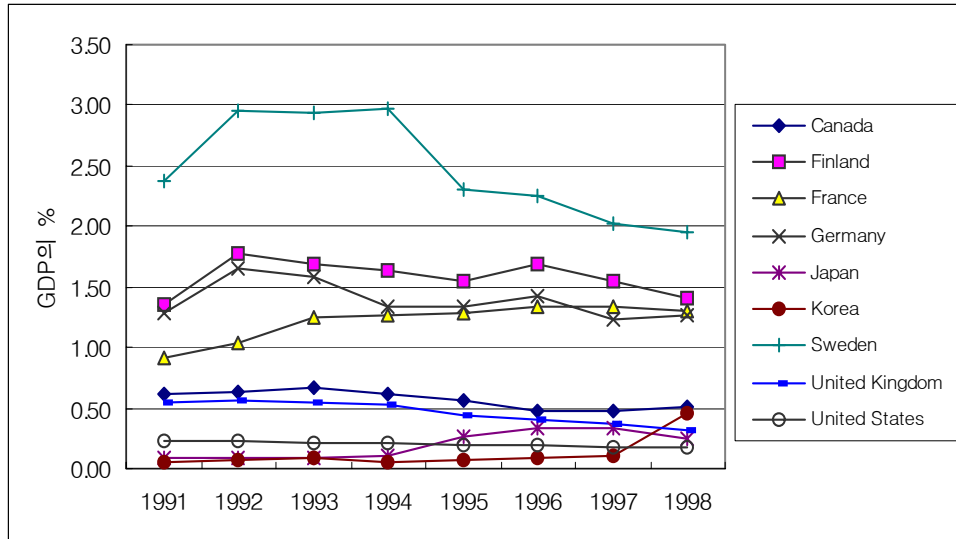
1991년부터 1998년까지 OECD 회원국의 GDP 대비 적극적 노동시장 정책관련 지출액의 평균을 보면 스웨덴이 2.5%를 지출하여 가장 높게 나타났고, 1% 이상 지출국 8개국, 0.5% 이상 지출국 8개국, 0.2% 이상 지출국 7개국이고, 0.2% 미만 지출국은 5개국인데,⁴⁹⁾ 한국은 0.12%로서 가장 낮은 국가군에 속하였다.⁵⁰⁾ 그러나 외환위기 이후 상황은 다소 변화하게 된다. 외환위기 당시, 급격히 증가하는 실업자 및 만성실업자 등에 대처하기 위해서는 공공 고용안정서비스, 노동시장 훈련, 청년실업대책, 보조금 고용, 장애인 고용정책 등 적극적 노동시장정책에 대한 투자가 필수적이었다. 그 결과, 1997년 0.11%에 불과하였던 적극적 노동시장정책 관련 지출은 1998년 0.46%, 1999년 0.70%, 2000년 0.48%로 증가하였다. 참고로 2001년과 2002년의 지출수준은 각기 0.31%, 0.28%로서 외환위기 이전의 3배 수준이고, 이는 일본이나 미국보다 높은 수준이다.⁵¹⁾ 하지만 이것이 적극적 노동시장정책이 충분히 발달했음을 의미하지는 않는다. 특히 취약계층을 위한 적극적 노동시장 관련지출은 OECD국가들에 비해 매우 낮은 수준에 머물고 있는 것이다. 이 점에서 한국의 적극적 노동시장 정책은 외환위기를 기점으로 본격적인 시작되었으나, 이제 정책을 내실화하고 단계적으로 확대해야 하는 과제를 안고 있다고 말할 수 있다.

49) 1% 이상 국가는 모두 유럽국가로서 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 독일, 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 노르웨이이고, 0.5% 이상 국가는 뉴질랜드, 포르투갈, 이태리, 스페인, 호주, 캐나다, 스위스, 영국이고, 0.2% 이상 국가는 폴란드, 오스트리아, 그리스, 룩셈부르크, 미국, 일본, 체코이며, 0.2% 미만 국가는 한국, 아이슬란드, 터키, 멕시코, 슬로바키아이다.

50) 한국의 적극적 노동시장 지출수준을 1로 볼 때 다른 국가의 지출수준을 보면, 스웨덴 21배, 독일 12배, 프랑스 10배, 영국 4배, 미국 1.7배, 일본 1.6배로 나타난다.

51) OECD(2003), *OECD Employment Outlook*.

[그림 4-5] 1990년대 각국의 적극적 노동시장정책 관련 지출추이



자료: OECD(2002), Social expenditure database.

나. 공공부조제도의 개편

<성장과 분배의 선순환 구조>라는 맥락에서 빈곤층에 대한 소득보장기능을 강화하기 위해서는 현재 국민기초생활보장제도로 집중되어 있는 공공부조제도를 개편할 필요가 있다. 그것은 공공부조제도를 <대상의 포괄성>·<지원의 형평성>·<지원의 합목적성>·<제도의 작동가능성>의 관점에서 재구성해야 한다는 것을 의미한다.

먼저 대상의 포괄성은 앞서 언급하였던 것처럼, 국민기초생활보장제도를 비롯한 기타 공공부조제도가 전체 빈곤층 중 일부만을 집중적으로 보호하고 있다는 점에 주목하여, 급여 내에 중복 또는 과다지급의 위험성을 최소화하고 비수급 빈곤층 및 준빈곤층에 대한 보호를 확대해야 한다는 것을 의미한다. 수급 빈곤층과 비수급 빈곤층에 대한 차등지원의 합리적 논거를 발견할 수 없는 상황에서 사각지대에 놓인 보다 많은 빈곤층을 보호할 수 있는 포괄적인 제도를 구축은 매우 시급한 일이라 할 수 있다.

둘째, 지원의 형평성을 고려하여 공공부조제도를 구성해야 한다. 이는 국민기초생활보

장제도 내부적으로는 자가보유자와 전·월세 보유자간의 급여형평성, 1~2인 가구와 4인 이상 가구간의 급여형평성의 문제를 의미하고, 외부적으로는 소득이 최저생계비를 초과하거나 그에 근접하는 근로능력 수급자와 근로능력이 없는 비수급 빈곤층 간의 형평성이나 수급자와 차상위층간의 형평성을 해소할 수 있도록 제도를 구성해야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 빈곤층의 특성에 따라 설정된 정책목표에 맞게 합목적으로 지원체계와 지원방식을 결정해야 한다. 가령 근로능력이 없는 수급자라면 욕구에 따른 소득보장을 중심으로, 근로능력이 있는 수급자라면 취업촉진과 빈곤탈출을 중심으로 지원체계 및 방식을 결정해야 한다. 그리고 의료비 과다지출로 시달리는 근로빈곤층에게는 개별 의료급여를 지급함으로써, 주거빈곤으로 시달리는 근로빈곤층에게는 개별 주거급여를 지원함으로써 빈곤층 발요인을 제거하는 방식을 채택해야 한다.

넷째, 제도의 작동 가능성을 토대로 제도를 설계해야 한다. 현 국민기초생활보장제도는 제정당시 전달체계와 소득과약체계, 그리고 재원과 관련해서 그 작동 가능성에 대해 질문을 받아 왔으며, 제도가 실시되고 3년이 지난 시점에도 이러한 문제는 완전히 해결되지 못한 상태이다. 이는 제도를 설계하는 시점에서 그 이상적인 측면 못지 않게 그것을 작동시킬 수 있는 토대가 구축되어 있는지, 또는 도입 이전에 구축 가능한지 심각하게 고려해야 한다는 점을 의미한다. 더욱이 제도도입에 따른 복지지출의 증가규모 또한 제도의 ‘정상적인’ 작동에 영향을 미친다는 점에서 진지하게 고려해야 한다.⁵²⁾

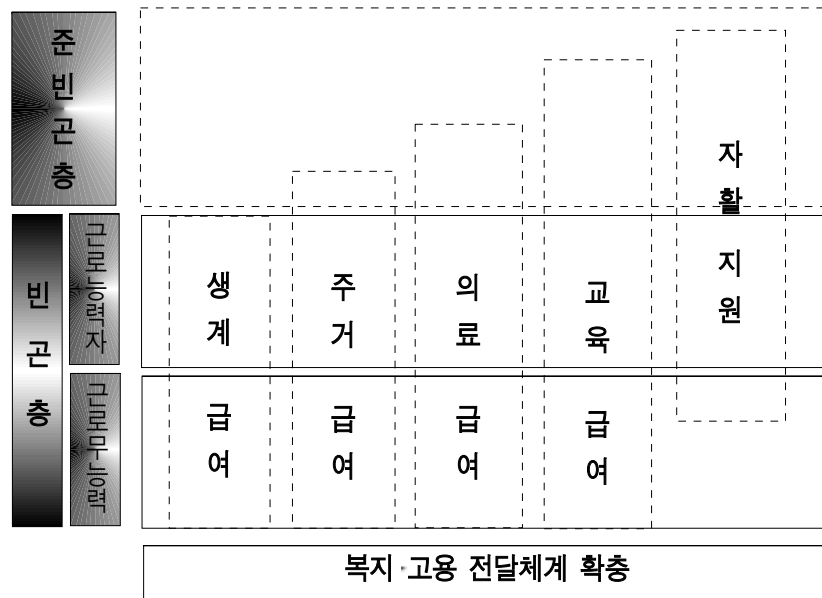
위에 언급한 네 가지 원칙에 따라 ‘자활지원제도 개선과 관련해서’ 공공부조제도 개편 방안을 요약하면 아래와 같다. ① 포괄성을 위해서는 통합급여체계를 개별급여체제로 전환하는 것이다. 모든 빈곤층에게 모든 급여를 제공하는 것은 바람직하지도 않으며, 가능하지도 않다. 이 점에서 보다 많은 빈곤가구의 다양한 욕구에 비용 효과적으로 대처하기 위해서는 개별급여체계를 도입해야 한다. 특히 중장기적인 관점에서 <주거급여의 개별화> 또한 매우 시급한 과제라고 말할 수 있다.⁵³⁾ ② 제도의 형평성을 위해서는 1~2인 가구 최

52) 각종 복지수요를 단번에 충족시키려면 엄청난 규모의 예산이 필요하며, 이처럼 복지지출을 확대하는 것은 거의 불가능한 일이다. 그리고 한 제도가 예상된 지출을 초과하게 되면, 지출이 확대되기보다 제도가 굴절될 위험성이 높아지게 된다.

53) 참고로 OECD social expenditure database에는 주거급여(housing benefit)이 없는 것으로 기재되어 있다. 하지만 국민기초생활보장제도는 내용적으로 명시적으로 지급되는 주거급여 외에도 해당 급여를 지급하고 있다. 이 점에서 주거급여를 명시화하는 작업이 필요하며, 주거급여의 비수급 빈곤층(특히, 주거빈곤층)에게 확대하기 위해서도 급여의 개별화가 필요하다고 말할 수 있다.

저생계비를 현실화하고, 주거급여 개별화를 통해 지역별 최저생계비를 현실화하고, 개별급여를 통해 비수급 빈곤층에 대한 지원을 확대해야 한다. 그리고 이는 복지지출의 증가속도를 고려하여 근로무능력자 우선으로 확대하여야 한다. ③ 대상자 특성에 맞게 선정, 급여, 서비스 전달을 하기 위해서는 제도의 탄력성을 높이거나, 별개의 제도를 구축해야 한다. 근로무능력자에게는 소득보장기능을 중심으로, 근로빈곤층에게는 근로유인을 통한 자활을 중심으로 제도를 설계해야 하는 것이다. ④ 제도의 작동가능성을 높이기 위해서는 전달체계를 확충하고, 그 속도에 맞게 단계적으로 대상자를 확대하여 제도의 난기능과 예산의 과도한 증가를 막아야 한다(그림 4-6 참조).

[그림 4-6] 한국 공공부조제도 개편방향



주: 위의 그림에서 점선은 보편적 보장이 아니라 선별적 보장기능을 의미함.

다. 탈빈곤정책의 강화

자활지원제도는 비단 공공부조제도를 개편하는 것만으로 활성화될 수는 없다. 그것은 공공부조제도 외에도 적극적 노동시장정책과 그 인프라가 갖추어져 있어야 하며, 복지서비스 또한 확충되어야 한다. 그리고 사회정책 외에도 조세정책을 통한 근로빈곤층에 대한 소득보조, 사회적 일자리 창출을 위한 자치단체의 민간위탁 활성화 등의 다양한 정책이 뒷받침되어야 한다. 이 점에서 근로빈곤층의 빈곤탈출을 촉진하는 것으로 목적으로 하는 다양한 형태의 정책을 유기적으로 연계한 종합적인 탈빈곤정책이 필요한 것이다.

탈빈곤정책과 관련해서 최근 쟁점이 되고 있는 몇 가지 사항만을 언급하면 아래와 같다. 먼저 중장기적으로 근로소득공제제도(EITC)의 도입이 필요하다. 근로빈곤층에 대한 국민기초생활보장에 따라 발생하는 문제 중 하나는 근로유인체계가 미약해서 취업 또는 종일근로(full time job)를 촉진하지 못하고 있다는 점이다. 또한 비수급 빈곤층 및 차상위층과의 소득역전현상이 발생하고 있음에도 적절히 대처하지 못하고 있다는 점이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 근로소득공제제도를 도입해야 하는 것이다. 둘째, 노동수요 측면에서 근로빈곤층이 접근할 수 있는 일자리를 창출하는 정책을 추진해야 한다. 앞서도 언급하였던 것처럼, 노동시장에서 불완전취업상태에 있는 사람들에게 대해서는 임금을 현실화하고 고용조건을 개선하는 방식으로, 노동시장에 진입하지 못하는 사람들에게는 사회적 일자리를 창출·제공하는 방식으로 대처해야 한다.⁵⁴⁾ 복지서비스 관련 지출을 확대함으로써 서비스부문의 노동수요를 진작하고, 노동수요와 노동공급을 연계(matching)하는 것이다. 셋째, 탈빈곤정책의 추진과 관련해서 지역사회 차원에서 고용·복지 연계서비스를 제공할 수 있는 전달체계 또는 인프라를 구축해야 한다. 제도설계 당시 자활지원제도는 적극적 노동시장정책과 밀접한 관련을 지니고, 적극적 노동시장정책이 사회복지부조 수급자에 대한 고용서비스 또한 병행하도록 되어 있었다. 그러나 지난 3~4년의 시행 결과를 보면 당초의 설계와는 상당히 다른 방향으로 발전한 것을 알 수 있다. 고용정책과 연관을 갖고 추진된 자활사업은 매우 부진하였으며, 오히려 복지정책으로서 추진된 자활사업이 전체 자활사업 중 상당 비중을 차지하게 되었다. 이는 우리나라에서 고용정책과 복지정책의 추진체계 및 일선 전달체계가 거의 단절되어 있어 자활사업이 필요로 하는 서비스 연계가 원활하지 않

54) 노대명(2003), 「서구 사회적 일자리 창출의 쟁점과 과제」, 『국제노동 브리프』, 2003년 3/4월 참조.

은 데 일차적인 원인이 있을 것이다. 이를 개선하기 위해서는 지역사회 단위에서 고용·복지 연계서비스를 제공할 수 있는 구조를 마련하는 것이 필요할 것이다.⁵⁵⁾ 넷째, 빈곤층에 대한 사회서비스의 확대가 필요하다. 근로능력이 있는 빈곤층 중 가구여건 등의 이유로 취업하지 못하고 있는 사람의 비율이 높게 나타나고 있다. 그리고 이들의 취업이야말로 빈곤탈출을 가능하게 하는 전제조건이라고 말할 수 있다. 하지만 이들은 저임금으로 인해 취업하더라도 보육이나 간병비용을 감당할 수 없다. 이 점에서 비경제활동인구의 취업을 촉진하기 위해 복지서비스 확대가 필요한 것이다.

라. 사회적 서비스 확충을 통한 삶의 질 향상

앞서 근로빈곤층의 취업촉진을 위해 사회적 서비스가 확충되어야 한다고 주장하였다면, 그것은 탈빈곤과 탈복지를 목표로 하는 것이었다. 하지만 한 걸음 더 나아가서, 각종 사회적 서비스는 빈곤층에서 준빈곤층으로 그리고 전체 국민을 대상으로 단계적으로 확대되어야 한다. 참고로 복지서비스에 대한 수요는 장기노인요양보장제도의 수립을 위한 논의과정에서 잘 나타나고 있는 것처럼, 중풍이나 치매 등의 질환으로 시달리고 있는 노인이 있는 가구는 의료비 지출이 증가하고, 가구원의 간병부담으로 취업이 곤란하며, 최악의 경우에는 가족해체라는 위기를 초래하기도 한다.⁵⁶⁾

이와 유사한 서비스 수요는 복지간병, 장애인, 결식아동, 가출청소년 등 다양한 분야에서 매우 방대하게 나타나고 있다. 그리고 사회적 서비스는 비단 보건·복지분야에 국한된 것은 아니다. 국민의 건강문제에 큰 영향을 미치는 환경문제와 관련해서, 환경감시, 각종 제품에 대한 재활용, 음식물 쓰레기 재활용 등도 잠재적 수요가 있는 분야라고 말할 수 있다. 위에 언급한 각종 서비스는 국민의 삶의 질에 매우 큰 영향을 미치는 사회적 서비스인 것이다.

현 시점에서 이러한 잠재적 수요를 현실화하는 일차적인 역할은 국가에게 달려 있다고 판단된다. 국가는 이러한 사회적 서비스의 부재가 소득, 취업, 가족관계에 커다란 영향을 미치고 있다는 점을 감안하여, 사회적 서비스의 확대를 위한 정책적 판단을 내리고 이를 현실화할 수 있는 방안을 제시해야 할 것이다. 하지만 이 모든 서비스를 정부예산으로 감

55) 노대명 외(2001), 전계서, p.13 참조.

56) 한국보건사회연구원(2003), 『장기노인요양보장제도 도입방안에 대한 연구』 참조.

당하기에는 무리가 있을 것이다. 따라서 서비스 공급에 필요한 비용은 기여를 통한 보험, 정부예산(조세), 자부담을 통해 마련해야 할 것이다.

결국 재원조달방식이 어떠하든, 서비스 수요를 충족시키기 위해서는 서비스 공급주체가 존재해야 한다. 그리고 이는 제도의 설치를 통해 현실화된다. 사회보험방식이라면 보험에서 서비스를 구매하는 방식으로, 정부예산지원방식이라면 정부가 서비스를 구매하는 방식으로 다양한 공급주체를 형성할 것이다. 물론 이러한 서비스의 대부분은 시장을 통해 제공될 것이다. 하지만 서비스를 공급하는 다른 방식 또한 상정해 볼 수 있을 것이다. 그것은 정부가 추진하고 있는 자활사업을 통해 사회적 서비스를 제공할 수 있는 조직과 인력을 육성하는 것이다. 이는 근로빈곤층을 위한 안정적인 일자리 창출과 지원예산의 효과적 활용이라는 두 가지 측면에서 충분한 의미를 갖게 된다. 이것이 바로 사회적 일자리 창출방식인 것이다.⁵⁷⁾

제 3 절 자활지원제도 개선의 기본방향

1. 자활지원제도의 목표

가. 탈빈곤·반소외 이념의 정초

자활지원제도의 궁극적인 목표는 무엇인가. 그것은 ‘자활’이라는 말이 담고 있는 상식적인 의미⁵⁸⁾를 기만하지 않으며, 자활프로그램의 목표와도 혼동되지 않아야 한다. 예를 들어, 자활지원제도는 취업능력이 미약한 수급자에게 최저임금에도 미치지 못하는 일자리를 제공하는 것을 목표로 하지 않는다. 그것은 적정수준의 임금과 고용안정성이라는 측면에서 자활이 가진 상식적 의미에서 벗어나 있기 때문이다. 또한 자활지원제도는 취업능력이 미약한 수급자의 근로능력 유지를 목표로 하지 않는다. 그것은 다양한 자활사업 프로그램이 갖는 하위목표이지, 그것을 총괄한 자활지원제도의 목표가 아니기 때문이다.

57) 자활사업이 사회적 일자리 창출방식을 통해 사회적 서비스를 제공하고, 이것이 참여하는 근로빈곤층의 소득과 고용에 긍정적인 영향을 미치기 위해서는 서비스의 수요와 공급을 매개할 수 있는 광역단위의 사업단 또는 매개조직이 필요할 것이다.

58) 상식적 수준에서, 자활은 ‘자력으로 인간다운 삶을 영위할 수 있는 경제수준 또는 상태에 도달한 것’을 의미한다.

그렇다면 자활지원제도의 궁극적인 목표는 무엇인가. 그것은 근로빈곤층⁵⁹⁾이 경제적·사회적으로 자립적인 삶을 살 수 있도록 지원하는 것이다. 즉, 경제적으로는 양질의 일자리로의 취업이나 창업을 통해서, 사회적으로는 소외에서 벗어나 당당한 사회구성원으로서 살아갈 수 있도록 지원하는 것이다. 이것이 국민기초생활보장법 제1조⁶⁰⁾에 명시된 ‘자활을 조성’이라는 목표에 대한 상식적 차원의 해석일 것이다.

물론 현재의 자활지원제도는 이러한 목표와 동떨어져 있는 것으로 평가되고 있다. 먼저 국민기초생활보장법은 자활지원제도의 목표를 탈빈곤으로 천명하였지만, 내용적으로는 탈북지를 지향하도록 설계되어 있다. 국민기초생활보장제도의 선정·급여기준을 살펴보면, 자활은 최저생계비를 넘어서는 소득수준을 의미하게 된다. 따라서 1인 가구의 개인근로자가 월 최저임금인 56만 7천원의 소득을 벌게 되면, 그것은 2004년도 1인 가구 최저생계비 36만 8천원의 154%에 이르게 되어 수급자격을 상실하게 된다. 이 점에서 최저임금 이하의 소득을 버는 사람도 가구규모에 따라 자활상태에 이른 것으로 간주될 수 있다. 이어서 자활지원제도는 이 탈복지라는 목표마저 제대로 달성할 수 없는 구조로 짜여져 있다. 즉, 자활사업은 취업이 힘든 수급자를 대상으로 근로유인효과가 없는 급여체계를 적용하면서도, 효과적인 사업을 추진할 수 있는 프로그램과 지원체계를 갖지 못한 것이다.

따라서 자활지원제도 개선방안은 새로운 목표를 제시하기보다, 이미 법안에 적시된 목표를 정의하는 지원기준(수급자격)과 지원방식을 명확히 규정하고, 그 목표를 달성할 수 있도록 다양한 문제점을 해결하는데 그 목적이 있다. 앞서 지적했던 것처럼, 자활지원제도의 목표를 천명하는 것은 그 자체로서 별다른 의미를 갖지 못한다. 자활지원제도가 탈빈곤을 천명하더라도 기능적으로 자활에 필요한 서비스 제공보다 급여제한을 통한 복지지출 절감에 치중하고 있다면, 그 목표는 달성될 수 없기 때문이다. 반대로 현 자활지원제도의 조건부과 규정 또한 그것을 뒷받침하는 서비스 제공여부에 따라 상이하게 해석될 수 있다. 그것은 탈복지의 수단도 탈빈곤의 수단도 될 수 있기 때문이다.⁶¹⁾ 이 점에서 자활지원제도 개선안의 핵심은 주어진 목표에 맞게 운영체계를 개편하는 것이다.

59) 이 글에서 ‘근로빈곤층’이라는 표현은 취업빈곤층과 실직빈곤층을 포괄하는 의미에서 근로능력을 가진 빈곤층을 총칭하는 것으로 사용하였다.

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

61) 물론 현 국민기초생활보장제도에서 조건부과 규정이 필수적이고 바람직하다는 것을 의미하지는 않는다.

나. 노동문화의 재정립

자활지원제도 개선안에 대한 논의과정에서 많은 연구자와 실무자를 통해 거론되었던 사안 중 하나는 노동문화의 재정립 문제였다. 이는 ‘3D업종’ 등의 표현을 통해 우리사회에서 확산되고 있는 노동에 대한 부정적인 의견을 불식시키는 보다 근본적인 개혁의 필요성을 강조하는 것으로 이해할 수 있다.

21세기 생산성의 급속한 발전과정에서 노동의 가치는 부단히 위협받고 있다. 시장은 노동이 창출하는 부가가치에 따라 노동에 등급을 매기며, 이것은 노동을 바라보는 사람들의 생각에 깊게 각인된다. 그 결과 직업에 귀천이 없다는 말은 공허한 메아리에 불과하게 되었다. 이러한 상황에서 많은 근로빈곤층에게 취업을 촉진하는 자활사업은 그 환경에서부터 한계에 봉착하게 된다. 자활사업이 연계·제공하는 일자리가 임금수준도 낮고, 작업환경도 열악하며, 사회적 가치평가도 낮다면, 그것은 근로빈곤층의 참여를 촉진하기 힘들 것이다. 더불어 조건부과를 통해 수급자의 취업을 강제하는 방법 또한 제도가 정상적으로 기능하는데 많은 어려움을 초래할 것이다. 반대로 자활사업 참여자에게 정부지원을 늘려 임금을 최저임금 이상으로 대폭 인상하는 것 또한 가능하지 않을 것이다. 자활사업은 항상 노동시장에서 활동하는 근로빈곤층과의 형평성을 의식하지 않을 수 없기 때문이다.

물론 이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 임금과 작업환경이라는 물질적 여건과 사회적 인식이라는 문화적 여건을 개선할 수 있는 방안이 전제되어야 한다. 먼저 물질적 여건개선과 관련해서는 비정규직·저임금 문제를 해결할 수 있는 새로운 대안을 마련해야 할 것이다.⁶²⁾ 하지만 이것은 기업의 생산성 및 국제경쟁력 문제와 밀접한 관련이 있으며, 단기적으로 대안을 수립하기에 용이하지 않은 측면이 있다.

이러한 이유에서 자활사업은 한편으로는 노동시장에서의 비정규직·저임금 문제해결을 촉구하는 정책으로, 다른 한편으로는 새로운 분야에서의 양질의 일자리 창출을 위한 정책으로 발전되어야 한다. 그리고 그 저변에는 수익성의 측면에서 꺾히고 있으나 사회적으로 유용한 노동의 가치를 재평가하는 노력이 필요하다. 향후 자활사업이 사회적 서비스 분야에서 창출할 많은 일자리⁶³⁾는 수급자의 탈빈곤과 공익성이라는 측면에서 매우 중요한

62) 비정규직 문제를 해소하기 위한 다양한 방안이 언급될 수 있을 것이다. 동일직무에 대한 동일임금을 제도화함으로써 고용주의 비정규직 채용에 대한 유인을 최소화하는 방안도 언급될 수 있을 것이며, 비정규직의 사회보장을 강화하는 방안이나 소득을 보전해 주는 제도 또한 언급될 수 있을 것이다.

의미를 갖고 있다. 하지만 이 일자리에 대한 사회적 가치부여는 매우 인색한 것처럼 보인다. 따라서 자활사업은 이 일자리가 저임금·고용불안의 삼류 일자리로 전락하지 않도록 임금·고용여건을 단계적으로 개선하며, 그것에 사회적 가치를 부여하는 정책적 노력을 기울여야 한다.⁶⁴⁾

2. 자활지원제도 개선의 기본방향

본 연구는 자활지원제도가 근로빈곤층의 탈빈곤이라는 전략적 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 전략을 검토하였다. 그것은 한국사회에서 노동문화의 재정립, 근로유인체계의 구축, 민·관 협력체계의 강화, 지방분권화를 통한 자활사업 내실화가 그것이다.

가. 자활지원제도의 위상정립

자활지원제도의 법적 근거와 관련된 논의는 국민기초생활보장제도로 단일화된 현재의 공공부조제도를 근로능력자와 근로무능력자를 대상으로 하는 제도로 이원화하는 것을 전제로 진행되었다. 하지만 현 시점에서 제도를 이원화하는 것은 재정과 전달체계의 측면에서 많은 어려움을 수반하는 것으로 판단되었다. 따라서 자활지원제도는 전반적인 여건을 감안하여 현 국민기초생활보장제도에 법적 근거를 두되, <대상자 선정>, <급여체계와 근로인센티브>, <프로그램 운영체계>, <자활사업 전달체계>와 관련해서 자율성을 확대하는 수준에서 개선방안을 모색하는 것이 현실적이라고 판단된다.

이처럼 절충안을 수용하게 된 배경은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 자활지원제도를 분리하기 위한 제도적 여건이 충족되지 않았기 때문이다. 앞서 언급하였던 것처럼, 자활지원제도가 활성화되기 위해서는 개별급여체계 정착을 포함하는 공공부조제도의 개편, 근로소득공제제도의 도입 등이 전제되어야 한다. 하지만 현 시점에서 이러한 여건은

63) KDI의 전망치에 따르면, 2008년까지 서비스업 부문에서 190만개의 일자리가 창출되고, 이중 사회서비스 부문의 고용창출이 두드러질 것으로 추정된다.

64) 1960년대 식량자급자족이 주요한 정책목표였던 시점에 ‘농자 천하지 대본’(農者 天下之 大本)이라는 슬로건이 발표되고, 대통령을 비롯한 정부관료가 모내기하는 것을 단순히 책략으로만 간주해서는 안된다. 모든 국민은 그들이 농민이 아니라는 것을 잘 알고 있다. 그럼에도 이러한 행사를 되풀이했던 것은 그 노동이 국가적으로 매우 중요한 가치를 가졌다고 판단했기 때문이다. 동일한 의미에서 사회적 서비스의 확충을 통한 일자리 창출전략이 중요한 시점에서 이러한 일자리에 대한 정책적 가치부여 또한 매우 중요한 일이라고 말할 수 있다. 정호성(2004), ‘자활지원제도 개선방안에 대한 검토의견’, 미간행문건 참조.

조성되어 있지 않다. 이 점에서 자활지원제도를 독립된 공공부조제도로 독립시키기에는 좀더 긴 시간이 필요로 한 것이다. 둘째, 자활사업을 서비스의 형태로 발전시키기에는 적극적 노동시장정책이 저발전된 상태라는 점이다. 비록 적극적 노동시장정책 관련 지출이 꾸준히 증가하고 있다고는 하나, 취약계층을 위한 정책과 인프라는 매우 취약한 상태에 머물러 있는 것이다. 더욱이 각종 고용지원 인프라 또한 지역차원에서 복지·고용서비스의 통합을 수행하기 힘든 여건이라고 말할 수 있다. 이것이 뒤에 지방자치단체를 중심으로 자활사업 전달체계를 구축해야 했던 배경인 것이다. 셋째, 절충안을 통해 공공부조제도에 큰 충격을 가하지 않고 점진적으로 제도개선을 할 수 있기 때문이다. 현 개선안이 제도분리를 전제로 추진될 경우, 수급자격의 변화를 포함한 혼란이 발생하는 것은 불가피한 일이다. 그리고 국민기초생활보장제도를 개정함으로써 자활지원제도의 자율성을 확대하는 방안은 자활사업이 활성화되고 공공부조제도 개편방안이 제시될 경우, 큰 충격 없이 근로능력자 대상 공공부조제도를 독립시킬 수 있다는 장점을 갖는다. 이 점에서 자활사업의 성과를 감안하여 단계적으로 독립된 제도를 구축하는 방안이 현실적이라고 말할 수 있다.

나. 근로유인형 제도의 구축

자활지원제도 개선방안이 주목하는 두 번째 사항은 자활을 개인의 책임으로 미루거나, 제도적 여건의 문제로 환원시키는 방식을 넘어서 이 두 가지 요인이 서로 시너지효과를 도출하게 하는 방안의 마련이다. 이는 자활지원제도를 규제중심의 제도가 아니라 개인의 의지를 극대화 할 수 있는 제도로 정립해야 한다는 것을 의미한다.

자활사업의 성과와 관련된 논의과정에서 가장 쟁점을 형성하였던 사안 중 하나는 사업에 참여하는 행위주체인 사람의 문제였다. 이는 수급자 개인의 근로의지와 능력이 자활에 결정적인 영향을 미친다는 것을 의미하며, 근로능력이 있는 수급자 중 약 20만명에 달하는 취업자는 자력으로 노동시장에 진입해 있으며, 실직수급자 또한 본인의 의지와 노력에 따라 취업할 가능성이 높다는 것을 알 수 있다. 더욱이 자활사업 참여를 통해 취업에 성공한 수급자의 경우도 본인의 의지와 노력은 매우 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 해석은 현재 자활사업이 당면한 성과부진의 문제를 참여자의 책임으로 전가할 수 있는 부정적인 측면이 있는 것도 사실이다. 하지만 각 개인의 의지와 노력이 자활사업의 성과에 큰 영향을 미친다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

하지만 이러한 사례가 자활사업 전체에서 나타나는 것은 결코 아니며, 오히려 이러한 개인의 노력과 의지를 꺾는 제도적 장애가 보다 중요한 문제라는 주장도 비중 있게 자리하고 있다. 정교하지 못한 대상자 선정방식, 노동에 대한 불충분한 보상, 지원인력과 서비스의 부족, 지원과 관련된 모호한 규정 등은 많은 실무자가 지적하고 있는 사업실패의 중요한 원인인 것이다. 단적인 예로 자활공동체로의 진입을 권장하는 각종 지침에도 불구하고 자활공동체 창업에 필요한 지원이 이루어지지 않는 것은 제도가 자활사업에 미치는 영향을 잘 말해준다. 수급자 중 한 사람이 사업자 등록을 하여도 세제상의 혜택이 전혀 없어 오히려 세 부담 증가로 소득이 감소하는 현상이 발생하는 점, 사업시행초기 창업자금과 창업자문을 필요로 하나 이를 지원할 조직과 인력이 전무하다는 점이 그러한 예이다.

따라서 자활지원제도는 자활이 가능한 참여자를 선정하고, 참여자의 사업성공의지를 고취시킬 수 있는 근로유인형 급여체계와 사업방식을 채택하고, 사업운영의 자율성을 보장하며, 참여자의 근로조건을 개선함으로써 사업추진의 역동성을 보장하는 방향에서 개선 방안을 마련해야 한다. 그밖에도 자활사업에 부여된 부정된 낙인을 제거하고 취업과 자기개발의 전망을 가질 수 있는 형식을 갖추게 하는 일 또한 매우 중요한 과제이다.⁶⁵⁾

다. 민·관 협력체계의 강화

앞서 언급했던 것처럼, 자활지원제도는 주요 참여자의 사업추진의지를 촉진할 수 있는 제도적 여건을 갖추어져야 한다. 하지만 그 이상으로 중요한 부분은 자활사업의 두 지원주체인 민·관 협력체계의 발달정도이다. 자력으로 취업에 이르는 수급자가 아니라 장기실직이나 비경제활동상태에 머물러 있는 수급자를 대상으로 하는 자활사업은 참여자의 의지 이상으로 지원을 담당하는 두 행위주체의 협력이 사업의 성과도출에 결정적인 영향을 미친다. 이 점에서 자활지원제도 개선방안은 민·관 협력체계 강화를 전제로 하고 있다.

실제 민·관의 각 지원주체가 자활사업에 미쳤던 영향은 다양한 측면에서 확인할 수 있다. 먼저 지방자치단체의 자활사업 담당자가 자활근로사업을 규정하는 경직된 지침을 탄력적으로 해석하고, 자치단체의 다양한 자원을 연계함으로써 사업을 활성화시킨 사례는 전국의 많은 자치단체에서 발견할 수 있다. 재활용사업을 위해 자치단체의 토지를 무상으

65) 자활사업에 부여된 낙인을 벗기 위해 사업의 명칭을 개편하자는 주장 또한 참여자의 참여유인을 고취시키는 데 매우 중요한 의미를 갖고 있다고 여겨진다.

로 임대한 경우, 자치단체의 건물을 작업장으로 지원한 경우, 민간단체의 자활사업을 지원하기 위해 지원센터를 설립한 경우, 구청에 세차사업단을 수용함으로써 일자리를 창출하는 경우 등이 그러한 예이다. 또한 민간기관(특히 자활후견기관)의 지원노력이 사업의 성공에 미치는 영향 또한 지대하다. 사업단을 설립하고 판로를 개척하는 등 사업초기에 실무자가 담당하는 역할은 매우 큰 것으로 확인되고 있다. 제과사업단의 기술교육을 위해 호텔의 제과담당자를 설득했던 사례, 자활공동체를 설립하는 과정에서 실무자에서 사업참여자로 투신하여 혼신의 노력을 하고 있는 사례 등은 이미 널리 알려져 있는 것이다.

하지만 민·관 각 지원주체가 스스로의 힘으로 해결할 수 없는 문제는 점점 증가하고 있다. 자치단체의 공무원이 직접 사업에 참여하여 모든 일을 처리할 수는 없는 일이다. 따라서 민간기관의 지원자인 실무자와의 의사소통이 매우 중요한 업무가 된다. 마찬가지로 자활후견기관의 실무자가 수급자격이나 보육의 문제에 직면한 참여자의 문제를 해결하기는 힘든 일이다. 더욱이 창업을 하고자 하는 경우 자치단체 공무원의 지원을 더욱 중요한 역할을 하게 된다. 이처럼 자활사업이 진행될수록 민·관의 각 지원주체는 서로간의 협력의 필요성을 더욱 절감하고 있다. 앞서 언급했던 각각의 지원사례 또한 민·관 협력을 토대로 가능했던 것이다.

그러나 전체적으로 자활사업은 각 행위주체가 서로에 대해 신뢰관계를 형성하지 못함에 따라 민·관 협력에 따른 시너지 효과를 보지 못하고 극심한 갈등을 겪어 왔다. 민간기관은 정부의 획일적인 사업지침과 부족한 지원에 불만을 토로하여 왔으며, 지방자치단체는 민간단체의 허술한 사업관리와 실적부족을 비판하여 왔다. 더욱이 평가를 통해 사업부진의 원인을 파악하고 대책을 마련하려는 시도 또한 수포로 돌아가기 일쑤였다. 평가지표와 평가방식에 대한 이견은 평가결과에 대한 인정을 거부하는 극한 상태에 이르기기도 하였다.

원론적으로 자활사업은 민간기관에 사업추진의 자율성을 최대한 보장하고, 그 결과에 대해 객관적으로 평가하는 토대 위에 자리해야 한다. 민간기관에 사업목적에 맞는 적절한 지원을 보장하지 못하면서 엄격한 평가를 하기는 힘든 일이다. 마찬가지로 민간기관 또한 주어진 자원을 집행하는 것에 급급하기보다 새로운 자원을 형성하고 발굴하는 노력을 기울여야 하며, 그에 따른 공정한 평가결과를 수용해야 할 것이다. 더욱이 사업기간이나 사업량에 대한 명확한 규정 없이 모든 민간기관에 동일한 금액을 보조하는 현 지원체계를

고수하기만 할 일은 아니다.

결국 자활지원제도는 두 주체 모두가 수용할 수 있는 <민간기관에 대한 지원체계 개선안>과 <평가지표와 평가방식을 정교하여 모두가 평가결과에 승복할 수 있는 안정적인 체계>를 구축해야 한다. 특히, 지난 3년간의 사업추진과정에서 나타났던 형식적인 협력체계를 지양하고 민간기관의 요구와 의견을 자치단체의 자활지원계획에 반영하게 하는 실질적 협력체계를 구축해야 한다. 하지만 이러한 변화를 위해서는 민·관의 상호 신뢰회복을 위한 노력이 전제되어야 할 것이다.

라. 지방분권화를 통한 자활사업 내실화

자활사업에서 지방정부가 차지하는 역할은 지대하다. 대상자 선정과 급여가 이루어지는 현장이며, 자활사업에 대한 지원여부를 결정하는 주체이기 때문이다. 더욱이 수급자와 자활사업 참여자가 필요로 하는 각종 서비스가 지역단위에서 제공되어야 한다는 점을 생각할 때, 자활사업은 지역중심의 사업으로 발전해야 한다. 이러한 맥락에서 자활사업은 지방정부의 권한과 의무를 동시에 강화할 필요가 있다.

하지만 현행 자활지원제도는 공급중심이자 중앙집중적인 방식으로 운영되어 왔다. 중앙부처는 주어진 예산범위 내에서 각 자치단체에 사업예산을 배정하고, 이를 토대로 자치단체는 자활사업의 규모와 방식을 결정하고 있는 것이다. 이 점에서 지역 자활사업은 지역 근로빈곤층과 민간기관의 욕구를 제대로 반영할 수 없었다. 참고로 매년 12월에 발표되는 종합자활지원계획은 지역자활지원계획에 토대를 둔 것이기보다 지역자활지원계획이 따라야 할 지침과도 같은 역할을 수행하였다. 이 점에서 현 자활사업은 수요중심의 사업이 아니라 공급중심의 사업이었던 것이다.

게다가 전달체계마저 중앙정부와 지방정부의 역할이 혼재되는 양상을 나타내었다. 국민기초생활보장제도는 보건복지부가 사업지침을 수립하지만 그 집행은 지방자치단체를 통해 이루어진다. 조건부수급자의 선정과 분류, 서비스 제공의 주체는 지방자치단체인 것이다. 하지만 취업대상자를 위한 자활사업은 노동부 고용안정센터가 관리하여 왔다. 이 점에서 자활사업은 지역차원에서 고용·복지서비스를 연계하는데 많은 어려움을 겪어 왔다.

따라서 자활사업에서 지방정부의 권한과 책임을 강화하는 제도개선이 필요하다. 그것은 광역자활지원센터를 설치하고, 기초자치단체에 자활전담인력을 배치함으로써 지역자활

사업의 기획과 수행 그리고 평가를 담당할 수 있도록 권한을 강화하는 것을 골자로 한다. 이는 지역특성에 맞는 자활사업의 추진을 가능하게 하고, 다양한 형태의 실험을 가능하게 하는 것이다. 그리고 또 하나의 중요한 역할은 지방정부를 중심으로 자활사업의 핵심적 기능 중 하나인 고용·복지서비스를 통합하는 것이다.

3. 자활지원제도 개선안의 구조

가. 자활지원제도 개선안의 흐름도

자활지원제도가 직면한 문제점과 그것을 해결하기 위한 개선방안은 대상자 범위확대에 서 전달체계 개편에 이르기까지 총 6개의 분야로 정리할 수 있으며, 이와 관련한 개략적인 내용은 아래 <표 4-4>와 같이 정리할 수 있다.

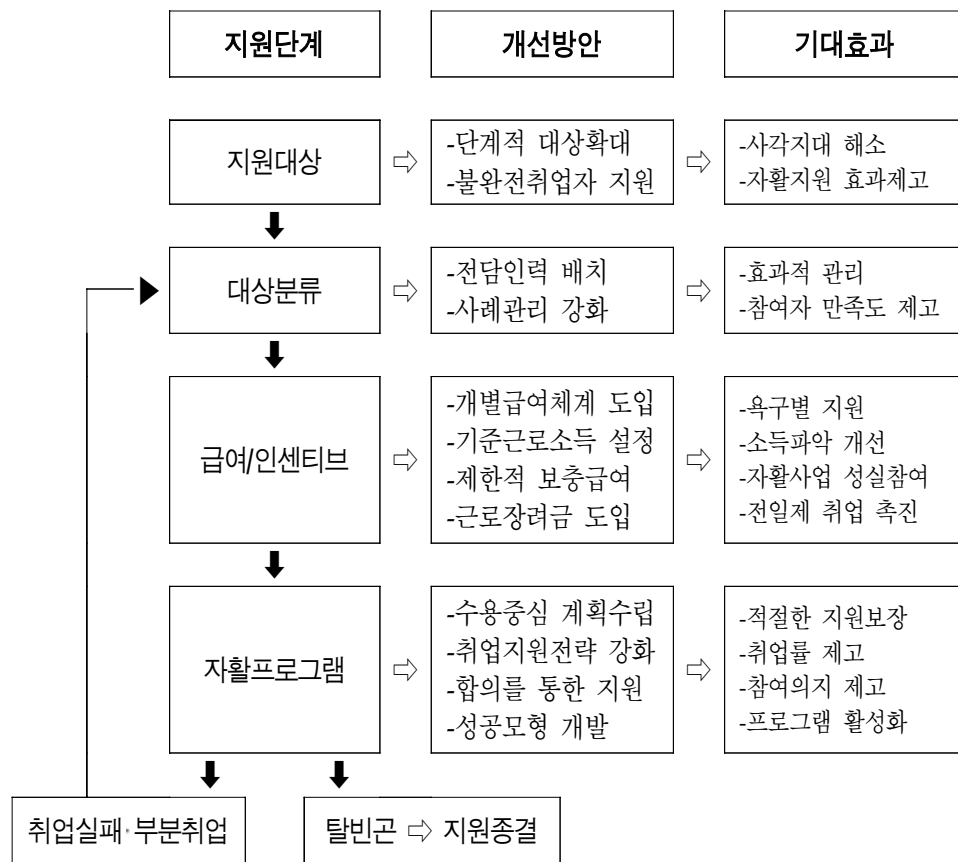
<표 4-4> 자활사업의 영역별 문제점과 개선방안

	문제점	개선방안
대상 범위	- 자활대상 범위가 협소하여 자활사업의 사각지대가 발생	- 자활대상 범위를 기초보장 수급자 중 근로능력과 차상위층으로 단계적 확대
초기 상담	- 자활사업 전담인력의 부재로 인한 자활대상자 초기상담 및 관리의 미흡	- 자활전담공무원의 배치를 통한 자활대상자 사례관리 및 지원체계 강화
급여 체계	- 현 급여체계와 급여방식으로 인한 기초보장 수급자의 근로의욕 저하	- 근로유인형 급여체계 구축을 통한 근로빈곤층의 자활의욕 고취
프로 그램	- 실효성 있는 자활사업 프로그램의 부재로 인한 사업성과의 부진	- 취업 및 창업기회 제공을 위한 효과적인 자활프로그램 개발·지원
실무 역량	- 실무자의 열악한 사업추진여건과 부족한 전문역량으로 인한 효과적 지원 부재	- 자활사업 실무자 및 참여자의 역량 강화를 위한 교육·지원 강화
전달 체계	- 자활사업 전달체계의 분절화로 인한 통합적인 서비스 지원이 취약	- 지역중심의 자활사업 활성화를 위한 단계적인 자활사업 전달체계 개편

위에 언급한 개선방안을 자활사업의 지원절차에 따라 흐름도로 나타내면, 아래 [그림 4-7]과 같다. 이 그림은 근로빈곤층이 자활사업에 참여하는 초기선정과정에서 지원종결에 이르기까지 총 5개의 단계로 구분하고, 각 단계별 개선방안과 그에 따른 기대효과를 정리

하고 있다. 그리고 자활사업에 참여하고도 취업에 이르지 못한 참여자에 대해서는 재상담과 분류를 통해 다른 사업에 참여시키거나 일반수급자로 전환하고 있다.

[그림 4-7] 자활지원제도 개선방안의 흐름도



나. 자활지원대상자 특성별 지원체계

자활지원제도는 근로빈곤층의 다양한 특성에 걸 맞는 지원방향을 명확하게 규정할 필요가 있다. 아래 <표 4-5>는 근로빈곤층의 국민기초생활보장제도 수급여부 및 취업상태에

따른 지원목표를 설정하고, 이 목표에 걸맞는 생계급여, 근로인센티브, 자활사업 프로그램 지원방안을 설명하고 있다.

〈표 4-5〉 자활지원대상자 특성별 지원전략과 기대효과

수급	취업상태	지원목표	생계급여	인센티브	자활지원
기초 보장 수급	완전취업	소득증대	보충급여 (기준소득 적용)	근로장려금	×
	부분취업	전일근무		×	훈련/취업알선
	미취업	취업촉진		×	서비스연계
	자활사업	취업촉진	제한적 보충급여	근로장려금	특성·욕구별 지원
비수급	미취업	취업	×	×	특성·욕구별 지원
	부분취업	전일근무	×	×	훈련/취업알선

주: 비수급자의 경우 개별급여(현물급여)는 각 급여별 선정기준에 따라 수급

4. 자활지원제도 개선안의 주요내용

자활지원제도 개선안은 <지원대상의 범위>, <초기상담 및 관리>, <급여방식과 근로인센티브>, <자활사업 프로그램>, <자활지원 실무인력의 역량강화>, <자활사업 전달체계>와 같은 여섯 항목으로 구성된다.

가. 지원대상의 범위

자활지원제도는 근로능력이 있는 수급자, 비수급 빈곤층 근로능력자 및 차상위층 근로능력자로 지원대상을 단계적으로 확대한다. 이를 좀더 구체적으로 언급하면 아래와 같다.

첫째, 근로능력이 있는 수급자 모두를 자활지원대상자로 관리한다. 이는 현재의 자활지원제도가 실직수급자만을 대상으로 하는 것과 달리, 비경제활동인구나 불완전취업상태에 있는 수급자 또한 지원대상에 포함시킨다는 것을 의미한다. 하지만 완전취업상태의 수급자에 대해서는 현 국민기초생활보장제도와 동일한 방식으로 근로의무의 조건을 이행한 것

으로 간주하여, 최저생계비에 미달하는 소득에 대해 급여한다.

둘째, 자활지원대상의 범위는 단계적으로 확대한다. 이는 제도개선 초기에는 실직수급자와 기존 차상위층 참여자를 중심으로 지원대상을 소폭 확대하고, 비경제활동인구 및 불완전취업 수급자 → 비수급 빈곤층 실직자 → 차상위층 실직자 순으로 지원대상을 단계적으로 확대한다.

셋째, 자활지원대상자 선정기준은 소득과 취업상태를 기준으로 결정한다. 근로능력을 가진 수급자는 모두 지원대상이 된다. 하지만 비수급 빈곤층과 차상위층에 대해서는 가구소득과 취업상태를 기준으로 지원여부를 결정한다. 여기서 적용하는 소득은 소득인정액이 아닌 실제 가구총소득을 적용한다. 그리고 취업상태와 관련해서는 실업자 → 기타 미취업자(비경제활동인구) → 불완전취업자 순으로 대상범위를 확대한다.

나. 초기상담 및 관리

‘자활전담공무원의 배치를 통해 사례관리를 강화하고’, ‘취업·비취업대상자 구분을 폐지하며’, ‘단계적인 지원절차를 확립’한다.

먼저 자활지원대상자에 대한 초기상담 및 사례관리기능을 강화하기 위해 자활전담공무원을 배치하며, 그를 중심으로 자활지원대상자에 대한 <초기상담>, <대상자 선정>, <욕구판정>, <가구별 자활지원계획 수립>, <서비스 연계>, <관리와 제재>의 업무를 수행하는데 필요한 권한을 부여한다. 이는 자활지원대상자에 대한 사례관리의 일관성과 안정성을 보장하는데 목적이 있다.

둘째, 현재 자활지원대상자 분류와 관련해서 해결과제로 간주되고 있는 ‘취업·비취업대상자’로의 구분을 폐지하고, 자활전담공무원의 전문적 판단에 따라 자활지원계획을 수립하고 필요한 서비스를 다양하게 연계하는 방식을 취한다. 이를 위해 자활전담공무원의 대상자 분류를 위한 직업능력 판정매뉴얼을 개발하고 전문교육을 실시한다.

셋째, 자활지원대상자에 대한 지원은 아래와 같은 절차로 구성한다. ① 욕구판정: 자활전담공무원은 자활대상자의 근로능력, 서비스 욕구, 가구여건 등을 종합적으로 판단하여 자활사업 참여여부를 결정하고, 자활사업에 참여하지 않는 취업자에 대해서는 별도의 관리체계를 구축한다. ② 직업능력 판정: 고용안정센터는 자활사업 참여자의 직업능력을 판정하기 위한 기초교육 프로그램을 실시하고, 자활전담공무원에게 직업능력 판정결과를 보

고함으로써 가구별 자활지원계획 수립 및 서비스 연계의 기초자료로 활용한다. ③ 자활지원계획 수립: 욕구판정 및 직업능력판정 결과를 토대로 자활사업 참여자와의 합의에 기초한 가구별 자활지원계획을 수립한다. ④ 서비스연계: 자활지원계획에 따라 자활사업 참여자가 필요로 하는 서비스를 제공하며, 급여·고용·복지서비스를 통합적으로 지원한다. ⑤ 관리 및 제재: 자활사업 프로그램 종료에 따른 신규 프로그램 연계, 소득변화에 따른 급여의 조정, 사례관리의 종결, 지원의 중단, 조건불이행에 따른 제재 등의 업무를 담당한다.

다. 급여방식과 근로인센티브

자활지원제도는 <급여방식>, <근로소득공제>, <소득초과에 대한 조치>, <제재>와 관련해서 아래와 같이 개편한다. 참고로 이 개선방안은 현재의 통합급여체계를 단계적으로 개별급여체제로 전환하는 것을 전제로 한다.

먼저 급여방식은 보충급여방식을 보완 또는 제한하는 것을 골자로 한다. ① 취업수급자에 대해서는 자활기준소득을 적용하여 성실한 소득신고를 유도하고, 최저생계비에 미달하는 소득에 대해 보충급여를 실시한다. ② 자활사업 참여자에 대해서는 사업참여소득을 임금의 형태로 상향조정하고, 자활사업에 대한 성실 참여를 유인할 수 있도록 <제한적 보충급여방식>과 근로장려금 제도를 적용한다. ③ 국민기초생활보장 수급자가 아닌 자활사업 참여자에 대해서는 자활사업 참여소득이나 지원서비스만을 제공한다. 개별급여는 해당 급여 및 서비스 지원기준을 충족하는 경우에 제공한다.

둘째, 근로인센티브제도와 관련해서는 수급자를 대상으로 근로장려금 제도를 적용한다. 단, 비수급 참여자에 대해서는 근로장려금 제도를 적용하지 않는다.⁶⁶⁾ 근로장려금은 실직자의 취업을 촉진하고, 불완전취업자의 전일제 취업을 촉진하며, 완전취업자의 고용유지를 지원하고, 저소득층 취업자의 역유입을 억제할 수 있는 체계로 구축한다. 단, 근로장려금 제도는 취업상태에 따른 소득과약 가능성을 토대로 단계적으로 확대한다.

셋째, 취업 및 자활사업 참여로 소득이 최저생계비를 초과하는 자활지원대상자에 대해서는 다음과 같은 원칙을 적용한다. 취업수급자 및 자활사업 참여 수급자의 가구총소득이 최저생계비를 초과하는 경우, 근로소득의 일정비율을 공제한 소득으로 지원의 계속여부를 판정한다.⁶⁷⁾ 단, 이 경우에도 소득과약 가능성을 고려하여 적용여부를 결정한다. 자활사업

66) 비수급 참여자에 대해서는 근로소득공제제도(EITC)를 적용한다.

에 참여하는 비수급자의 소득이 최저생계비를 초과하는 경우에는 사업기간까지 사업참여를 허용한다.

넷째, 조건불이행 및 불성실 참여자에 대한 제재조치는 다음과 같은 원칙에 따라 집행한다. 먼저 조건불이행자와 불성실 참여자에 대한 제재수위를 차등화 하여, 조건불이행에 따른 제재를 상대적으로 강하게 설정한다. 제재조치를 내리더라도 사전·사후의 상담과 관리를 강화함으로써 취업 또는 자활사업 참여를 촉진하는 방안을 병행한다. 제재조치가 취해진 이후, 조건을 이행하거나 성실참여가 확인된 경우에는 다음 달부터 즉시 제재조치를 중단한다. 제재조치로 인해 해당 가구 내 아동이나 노인 등 취약계층의 생계불안이 발생하는 것을 방지하는 구제방안을 마련한다.

라. 자활사업 프로그램

자활사업 프로그램은 <취업지원전략을 강화하고>, <참여자 합의에 근거하여 프로그램을 제공하고>, <대상자별, 업종별 성공모형을 개발>한다. 구체적인 프로그램과 관련해서는 아래와 같이 개선방안을 마련한다.

첫째, 자활지원제도는 참여자에게 일자리를 연계하는 취업알선 프로그램을 우선 제공한다. 그리고 이를 위해 기존 Work-Net과 연계하여 상용직 일자리 외에도 불완전취업자의 접근성이 높은 part-time 또는 임시직 일자리 알선체계를 강화한다. 지방자치단체는 지역차원의 민관협의기구를 구성하여 『자활대상자 취업지원협약』을 마련하고, 참여기업에 대해 인건비 지원 또는 세제상의 혜택을 제공한다.

둘째, 취업알선에도 불구하고 취업에 성공하지 못한 참여자에 대해서는 직업훈련과 같은 교육중심 프로그램을 제공한다. 취업대상자와 비취업대상자의 구분폐지를 통해 타 자활사업 프로그램 참여자의 직업훈련 참여를 촉진함으로써 다양한 프로그램을 운영할 수 있는 규모의 경계를 실현한다. 그리고 직업훈련을 통한 취업자에 대한 지속적인 사후관리를 통해 자활직업훈련의 효과를 파악한다.

셋째, 창업희망자를 위한 창업지원 프로그램을 강화한다. 자활대상자의 개인창업 및 자활공동체 및 사회적 기업의 창업 등에 대한 종합적인 창업자문을 할 수 있는 전문가를 갖

67) 근로능력이 있는 수급자의 선정과 관련해서는 소득공제를 반영하지 않으며, 급여에 대해서는 소득공제를 반영한다.

준 저소득층 창업지원센터를 설립하며, 보건복지부의 생업자금 및 국민기초생활보장기금, 근로복지공단 창업융자금의 보증요건 및 운영체계를 개선하여 저소득층에 대한 창업자금융자를 확대한다. 끝으로 민간 창업지원기관(사회연대은행 등)에 창업자금 신청자를 위탁하여 지원한다.

넷째, 자활근로 프로그램을 개편하여, 현재의 취로형 사업은 점진적으로 축소하여 무급근로형 사업으로 개편하며, 업그레이드형 사업은 인턴제 파견 및 자활공동체·사회적 기업 인력지원 방식 등으로 다양화하며, 사업참여소득을 임금형태로 지급하는 유급근로형 프로그램으로 발전시킨다. 좀더 구체적으로 설명하면, 인건비 지원은 최저임금을 고려하여 결정하고, 임금이나 수익금 분배를 통해 인센티브를 부여한다. 아울러 사업참여자의 사회보험 가입을 의무화한다. 자활후견기관에 대한 위탁은 운영의 자율성, 안정적인 인건비 지원, 사업초기의 사업비 지원확대를 보장하는 방향에서 개선한다.

다섯째, 자활공동체에 대한 지원을 강화한다. 자활공동체를 『자활지원기업』으로 법제화하여, 자치단체의 사업위탁 및 우선 구매 조항을 명문화하고 세제상의 혜택을 부여한다. 그리고 자활공동체의 창업과 관련해서 업종, 입지, 마케팅 등에 대한 창업자문을 강화하여 창업성공률(투자금대비 3%의 수익을 2년간 유지)을 제고한다. 자활공동체에 참여하는 수급자는 1년간 인건비를 지원받는 인턴사원으로 간주되며, 생계급여와 현물급여 수급자격을 유지한다.

여섯째, 재활프로그램 및 지역봉사 프로그램은 사업성과 평가 후 전면 개편한다. 먼저 재활프로그램은 사업성과에 대한 평가를 통해 운영체계 개선방안을 마련하며, 지역봉사 프로그램은 취로형 자활근로와 함께 무급근로형 프로그램으로 통합한다.

마. 자활지원 실무인력의 역량강화

자활지원대상자에 대한 지원과 관리체계를 내실화하기 위해 전담인력을 확충하고, 이들에 대한 교육훈련 프로그램 강화한다.

먼저 자활지원제도 개선안의 효과적인 집행을 보장하기 위해 『자활전담공무원』 및 『직업상담인력』을 확충한다. 기초자치단체는 수급자 중 근로능력자 규모를 고려하여 2005년까지 시·군·구에 700명의 자활전담공무원을 배치하며, 시행초기에는 기존 사회복지전담공무원 중 자활업무 전담자, 신규 사회복지전담공무원 충원인력을 활용하여 우선 배치(약

300명)한다. 그리고 직업능력판정 업무의 증가를 고려하여 고용안정센터의 지원인력을 확대한다. 따라서 노동부는 지원업무의 규모를 감안하여 인력확보계획을 수립한다.

그리고 자활대상자 판정과 분류, 그리고 적절한 프로그램 제공과 같은 전문화된 기능을 수행할 수 있도록 자활사업 지원인력에 대한 교육기능을 강화한다. 이를 위해 자활전담공무원, 직업상담원, 사회복지전담공무원 등 공공부문 지원인력에 대한 교육과정을 설치·운영한다. 그리고 이들에 대한 교육은 복지부와 노동부가 합동으로 교육 매뉴얼을 작성하여 집행한다. 끝으로 민간부문 자활지원인력(자활후견기관 및 사회복지관 실무자)에 대한 교육을 강화한다. 현재 민간차원에서 자체적으로 실시하고 있는 교육프로그램을 전문 교육기관에 의뢰하여 보다 전문적인 지원역량을 개발하게 한다. 그리고 교육프로그램을 자격인증교육으로 발전시킨다.

바. 자활사업 전달체계

자활사업의 전달체계는 <통합·연계를 통한 공공전달체계의 효율화>, <민간전달체계의 권리와 의무의 조화>, <전달체계의 정보화 촉진>을 기본원칙으로 개편한다.

먼저, 자활지원대상자 선정·관리체계를 일원화하고, 서비스 연계체계를 다원화한다. 이는 취업대상자와 비취업대상자를 폐지함에 따라, 자활지원대상자에 대한 <선정·지원·관리>에 대한 업무와 권한은 지방자치단체의 자활전담공무원을 중심으로 일원화(통합)하여 원스톱서비스 체계를 구축하고, 각 대상자에게 제공할 서비스는 관련 부처 및 기관에게 의뢰하는 방식으로 다원화한다.

둘째, 자활사업 관리 및 지원체계와 관련해서 중앙자활지원위원회를 설치하여 자활사업의 기획과 평가를 담당하게 한다. 아울러 광역자치단체는 『자활지원계』를 설치하여 급여·고용지원서비스·복지서비스와 관련된 공급자원을 조성하는 역할을 담당하게 하며, 기초자치단체는 자활전담공무원 및 직업상담인력을 확충하여 조성된 자원을 효과적으로 지원하는 역할을 담당하게 한다. 그리고 광역자치단체 차원에서 자활사업을 지원하는 역할을 담당하는 『광역자활지원센터』를 민관협력 방식으로 설치 운영한다.

셋째, 자활후견기관을 포함한 민간 자활사업 실시기관의 사업운영에 따른 자율성을 보장하며, 그에 따른 평가체계를 강화한다. 자활후견기관 지원과 자활근로사업 위탁에 있어 예산운영의 자율성을 확대하고, 사업결과에 대한 평가를 통해 인센티브를 부여하는 방식

으로 개편한다. 아울러 자활지원대상자에 대한 통합적 사례관리에 있어 공공부문 전달체계와의 유기적 연계망을 구축한다.

끝으로 자활사업 전달체계의 정보화를 촉진한다. 현재 국민기초생활보장제도 수급자를 중심으로 구축되어 있는 행정전산망을 개편하여, 자활지원대상자에 대한 통합적인 정보망을 구축한다. 이는 자활지원대상자에 대한 초기상담기록 중 인권침해의 소지가 없는 기본상담정보에 대한 자활지원인력간의 공유체계를 구축함으로써 지원의 연속성을 보장하게 한다. 그리고 이러한 정보망을 기반으로 지방자치단체 차원에서 자활지원대상자에 대한 구직·구인체계로 활용한다.

제 5 장 자활지원대상자 선정·관리체계 개선방안

제 1 절 문제제기

1. 대상자 선정의 문제

현재 자활지원사업에 참여하고 있는 계층은 크게 보아 세 집단으로 구분된다. 우선, 자활지원사업에 의무적으로 참여해야 하는 대상이 있다. 이들은 근로능력이 있는 국민기초생활보장제도 수급자 중 조건부수급자로 분류되는 사람들로, 자활지원사업에 참여하는 것을 조건으로 국민기초생활보장제도의 수급자격을 가진다. 두 번째의 집단은 자활사업 참여 소득으로 인해 소득인정액이 기준을 초과한 자활특례 수급자로 구성된다. 자활지원사업에 참여하고 있는 세 번째의 집단은 자활지원사업에 참여하기를 희망하는 희망 참여자들로, 이들은 다시 근로능력이 없는 국민기초생활보장제도 수급자 중의 희망 참여자와 최저생계비의 120% 이내에 있는 차상위계층 중의 희망 참여자로 구분된다.

<표 5-1>은 이렇게 구분한 집단별로 자활지원사업의 현황을 살펴본 것인데, 이를 중심으로 현행 제도의 대상자 선정의 문제점을 살펴보자. 우선, 눈에 쉽게 띄는 것은 자활지원사업에 참여하고 있는 전체 집단 중에서 조건부수급자가 차지하는 비중은 갈수록 줄어들고 있다는 점이다. 가령, 2001년 10월의 경우 전체 자활사업 참여자 중 조건부수급자가 차지하는 비중은 약 68%였는데, 1년 뒤인 2002년 12월에는 약 67%, 2003년 3월에는 약 60% 정도로 감소하였다. 현행 법규상, 자활지원사업은 조건부수급자 중심으로 이루어져야 함을 감안하면, 조건부수급자의 비중 감소는 정책의 주요 표적 집단의 참여가 감소하고 있음을 의미한다. 이는 심각한 문제라고 할 수 있다.

자활사업에서 조건부수급자의 비중이 이렇게 감소하는 데에는 다양한 이유가 있을 수 있다. 하지만, <표 5-1>을 통해 우선 지적할 수 있는 이유는 근로능력이 있는 국민기초생활보장제도 수급자 중 상당수가 취업자, 조건부과 제외자, 혹은 유예자로 조건부과를 면제 받고 있고, 그 비중 또한 점차 커지고 있다는 점이다. 근로능력이 있는 국민기초생활보장제도 수급자 중 주 3일 이상의 근로활동에 참여하고 있어 취업자로 분류되거나 가구여건

이나 환경적응 등의 이유로 조건부과가 제외되거나 장애나 도서벽지 등의 거주이유로 조건제시가 유예된 사람들이 차지하는 비중은 2001년 10월의 경우 약 85%였는데, 2003년 3월의 경우는 약 87%로 증가하였다. 즉, 2003년 3월의 경우만 한정하더라도 근로능력 있는 국민기초생활보장제도 수급자 중 약 87%의 사람들이 현재의 취업이나 가구여건, 환경적응, 장애 혹은 거주지의 자활지원 체계상의 문제 때문에 자활지원사업에 참여하지 않고 있다는 것이다.

〈표 5-1〉 자활지원사업의 대상자 현황

(단위: 천명)

	2001년 10월	2002년 12월	2003년 3월
국민기초생활수급자	1,510	1,360	1,348
근로능력자	329	290	306
근로무능력자	1,181	1,070	1,042
현재취업자	208	180	168
조건부과제외자	59	49	65
조건제시유예자	13	16	33
자활사업 참여자	68	57	60
조건부수급자	46	38	36
취업대상자	12	9	7
비취업대상자	34	29	29
특례수급자	4	3	4
일반수급자	4	4	3
차상위 참여자	14	12	17

자료: 보건복지부(각년도)

한편, 현행 국민기초생활보장제도의 수급자격은 최저생계비 기준의 충족만을 요구하는 것이 아니다. 소득평가액과 재산의 소득환산액을 더한 소득인정액 기준이 최저생계비 이하에 있어야 함과 동시에 부양의무자 기준을 충족해야만 수급자가 될 수 있다. 한국보건사회연구원에서 시행한 2002년 자활지원대상자 조사자료를 활용하여 최저생계비 이하의 소득을 가진 근로능력자의 규모를 추정한 결과 약 120만명 정도였다.⁶⁸⁾ 이들 중 약 30만명(2003년 1분기 기준)은 모든 수급자격 기준을 충족하여 국민기초생활보장제도의 수급자로 보호받고 있지만, 나머지의 상당수의 근로능력 있는 빈곤층의 대부분은 자활지원사업

68) 규모추정의 방법에 대해서는 4절을 참조하라.

에 참여하지 못하고 있다. 하지만, 이들의 소득지위별 분포나 고용상태를 살펴보면, 결코 안정적인 자활이 가능하다고 판단하기에는 무리가 있다. 그러므로, 이들 또한 자활지원사업의 대상으로 포괄될 필요가 있다.

2. 대상자 관리의 문제

그렇다면, 그나마 참여하고 있는 자활지원사업의 대상자 관리는 어떻게 이루어지고 있는가? 우선, 취업대상자와 비취업대상자의 자활지원사업 참여 실태를 살펴보자. 아래 <표 5-2>는 자활지원 프로그램별 참여실태를 나타낸 것이다.

<표 5-2> 자활지원 프로그램별 참여자(2003년 3월)

(단위: 명)

관리주체	복지부		노동부	
조건부수급자	28,628		7,082	
참여대상자 ¹⁾	59,862		7,082	
참여자	42,504		2,260	
프로그램별 참여자	자활공동체	1,391	취업알선	310
	자활근로	37,783	직업훈련	383
	지역봉사	2,517	자활취업촉진	235
	재활프로그램	574	창업지원등	113
	기타	239	직업적응훈련	418
			계획수립, 심사	801

주: 1) 참여대상자에는 자활특례자, 일반수급자, 차상위계층이 포함됨.
자료: 보건복지부(2003)

우선, 참여대상자를 기준으로 프로그램의 참여율을 살펴보면, 복지부 프로그램의 경우는 약 71%, 노동부 프로그램은 약 32%로 노동부 프로그램에의 참여율이 매우 낮음을 알 수 있다. 이는 현행 대상자 분류방식의 문제점과 이원화된 관리시스템의 문제를 동시에 보여주는 것이다.

다음으로 수급자 유형별 프로그램 참여현황을 살펴보자. 우선 보건복지부 자활사업 프로그램의 수급자 유형별 참여현황은 <표 5-3>과 같다. <표 5-3>에 의하면 보건복지부 자활사업에서 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 것은 자활근로(88.9%), 특히 취로형 자활근로

(62.3%)이다. 다음으로 높은 비중을 차지하는 것이 지역봉사(5.9%)이며, 적극적인 자활사업의 목표로 설정되어 있는 자활공동체의 경우 참여자가 3.3%에 불과하다. 다만, 조건부수급자에서 탈피한 자활특례자의 경우 자활공동체 참여자가 7.6%로서 다른 유형의 참여자들에 비해 상대적으로 높은 비중을 보인다는 점에서 업그레이드 자활근로에서 자활공동체로의 발전이라는 전략이 부분적으로는 적용되고 있음을 시사해 준다.

〈표 5-3〉 보건복지부 자활사업 참여현황(2003년 1/4분기)

(단위: 명, %)

	자활 공동체	업그레이드 자활근로	취로형 자활근로	지역봉사	재활 프로그램	생업자금 등 기타	계획 수립중 ¹⁾	계
조건부수급자	421 (1.7)	7,952 (32.3)	13,360 (54.2)	2,317 (9.4)	479 (1.9)	108 (0.4)	1,609 (6.5)	24,637 (100.0)
자활특례자	265 (7.6)	1,265 (36.2)	1,897 (54.2)	14 (0.4)	2 (0.1)	55 (1.6)	51 (1.5)	3,498 (100.0)
일반수급자	109 (3.4)	546 (16.8)	2,262 (69.7)	183 (5.6)	93 (2.9)	53 (1.6)	56 (1.7)	3,246 (100.0)
차상위계층 등	596 (5.4)	1,540 (13.8)	8,961 (80.6)	3 (0.0)	-	23 (0.2)	77 (0.7)	11,123 (100.0)
계	1,391 (3.3)	11,303 (26.6)	26,480 (62.3)	2,517 (5.9)	574 (1.4)	239 (0.6)	1,793 (4.2)	42,504 (100.0)

주: 1) 계획수립중은 계에 포함되지 않았으나, 계에 비중은 포함하였음.
자료: 보건복지부 분기별 자활사업 추진현황.

한가지 주목되는 것은 차상위계층 참여자의 대다수가 업그레이드자활근로나 자활공동체에 참여하는 것이 아니라 취로형 자활근로에 참여하고 있어서, 근로능력이 상대적으로 양호한 차상위계층의 참여를 통해 자활공동체로의 발전을 촉진한다는 정책취지가 현실에서 제대로 적용되고 있지 않은 것으로 나타난다는 점이다. 이는 현재 자활사업에 참여하는 차상위계층의 상당수가 실제로는 근로능력 측면에서 조건부수급자보다 더 나은 상태에 있지 못함을 시사해 주는 것이기도 하다.

다음으로 노동부 프로그램 참여자의 수급자 유형별 분포는 <표 5-4>와 같다. <표 5-4>에서 가장 두드러지는 것은 취업대상자에 비해 비취업대상자와 일반수급자의 경우 직업적응훈련 참여도가 매우 높고, 직업적응훈련을 이수한 후 다른 직업훈련과정에 참여한 비율이 매우 높게 나타난다는 점이다. 특히 일반수급자의 경우 직업훈련 참여경험자의 비율이 43.7%에 이르러 오히려 취업대상자(21.8%)에 비해 두 배에 이르는 것으로 나타났다. 비취

업대상자도 직업훈련 참여경험자 경험자 비율이 19.4%로서 취업대상자와 큰 차이를 보이지 않는다.

〈표 5-4〉 노동부 수급자 유형별 자활사업 추진실적 추이(2003년 1월~2003년 8월)

(단위: 명, %)

	직업적응훈련	취업알선	직업훈련	구직세일즈	창업지원	기타	계 ¹⁾
취업대상자	2,097 (57.9)	1,099 (30.4)	790 (21.8)	706 (19.5)	13 (0.4)	134 (3.7)	3,619 (100.0)
비취업대상자	384 (89.9)	2 (0.5)	83 (19.4)	20 (4.7)	0 (0.0)	4 (0.9)	427 (100.0)
일반수급자	1,876 (91.4)	87 (4.2)	897 (43.7)	104 (5.1)	1 (0.0)	36 (1.8)	2,052 (100.0)
계	4,357 (71.4)	1,188 (19.5)	1,770 (29.0)	830 (13.6)	14 (0.2)	174 (2.9)	6,098 (100.0)

주: 1) 여러 사업에 참여한 경우에도 한 명으로 간주. 따라서 각 항목의 계는 100%를 초과함.
자료: 노동부 고용지원과 자료.

이렇게 비취업대상자와 일반수급자의 직업훈련 참여의 규모가 큰 이유는 앞에서 지적한 것처럼 직업훈련 참여자의 범위를 2001년 하반기부터 개방했기 때문이다. 특히 2002년의 경우 조건부수급자와 비조건부수급자를 나누어서 직업훈련 참여자수를 비교해 보면 조건부수급자가 1,889명이었던 반면, 2002년에는 5,762명으로 세 배를 넘는 것으로 나타났다. 이러한 노동부 프로그램 참여자, 특히 적응훈련 및 직업훈련 참여자의 수급자 유형별 분포는 제도적으로 설정되어 있는 취업대상자와 비취업대상자의 구분이 현실적으로 타당하지 않음을 시사해 준다.

또 한가지 지적해야 할 것은 직업훈련 참여자수와 전체 근로능력자수를 비교해 보면 참여자의 비중이 여전히 낮은 수준에 머물고 있는 것으로 판단된다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 수 있음에도 불구하고, 과연 직업훈련이 수급자들의 자발적이고 적극적인 참여를 유도할 만큼 매력적인 프로그램이었는가를 되돌아볼 필요가 있다. 경제활동에 참여할 수 있는 여건이 있는 수급자 가운데 77.1%(2003년 3월말 현재)가 취업하고 있을 정도로 수급자들의 노동시장 참여의지가 높은 것으로 나타나고 있다는 점에서 직업훈련을 통해서 더 나은 일자리를 얻을 수 있다는 가능성이 이들에게 별로 제시되지 않았음을 의미하기 때문이다. 일선 직업상담원들에 의하면 현재 비취업대상자인 직업훈련 참여자의 상

당수는 한 과정 이상을 참여하고 있고, 그 동기도 훈련과정 그 자체에 머무르려고 하는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 직업훈련 개선방안의 일차적인 초점은 수급자들에게 적합한 직업훈련 과정을 개발하고, 이를 통해 취업으로 연계시키는 데 놓여야 할 것이다.

현행 제도에서는 연령과 건강상태, 그리고 직업이력에 기초한 조건부수급자 유형분류 기준에 따라 조건부수급자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분한다. 그러나 이러한 분류 방식은 제도의 시행과정에서 곧바로 많은 문제점을 노출하게 되었다. 우선, 판정점수가 70 점 미만이라 하더라도 자활대상자의 의지가 높은 경우에는 취업대상자로 분류될 수 있도록 완화된 기준이 현실에서 활용되고 있다는 점은 이러한 분류방식을 그대로 적용하기 어렵다는 점을 간접적으로 나타내는 것이다. 또한 실제 수급자의 유형별 참여분포도 현재와 같이 조건부수급자들을 중심으로 대상자 관리 및 취업대상자와 비취업대상자를 구분해서 관리하는 시스템이 적절하지 않다는 점을 보여준다.

수급자들의 유형별 분포가 지자체별로 많은 편차를 가진다는 점 또한 현행 분류방식이 큰 타당성을 가지지 않음을 보여주는 것이다. <표 5-5>에서 근로무능력자 대비 근로능력자의 비율이 많은 지역은 50% 가까이 되는 반면 적은 지역은 28%에도 미치지 못한다. 비취업대상자 대비 취업대상자 비율의 지역별 편차는 그보다 더 크다. 지역별로 수급자의 구성이 다르기 때문에 수급자의 유형에 어느 정도의 차이가 있을 수는 있지만, 이러한 편차는 통상적으로 이해될 수 있는 편차의 범위보다는 더 크다. 현재 자활지원대상자에 대한 관리는 노동부와 보건복지부, 지방자치단체에 의해 이루어지고 있다. 노동부는 취업 대상자에 대한 서비스를 제공하며, 보건복지부는 비취업대상자에 대한 서비스를 제공한다. 하지만, 이러한 이원화된 관리 시스템은 각 관리주체의 상이한 지향성과 조직문화의 차이로 인해 원활한 연계가 현실적으로 잘 이루어지지 않는다는 문제를 가진다. 더욱이, 자활지원과 같은 통합적 서비스는 대상자에 대한 적절한 사례 관리를 전제로 하는데, 이원화된 관리 시스템은 그 구조적 특성상 그러한 사례 관리가 잘 이루어지지 못한다는 평가가 제기되고 왔다.

〈표 5-5〉 수급자의 유형별 분포(2003년 3월)

(단위: %)

시도	근로무능력자 대비 근로능력자의 비율	비취업대상자 대비 취업대상자의 비율
전국	33.1	20.8
서울	33.6	36.4
부산	36.7	32.9
대구	39.0	16.4
인천	31.2	34.9
광주	49.9	46.9
대전	40.4	31.8
울산	31.3	15.8
경기	29.5	30.8
강원	28.9	19.8
충북	29.0	41.0
충남	27.8	20.7
전북	34.5	15.9
전남	34.9	13.1
경북	33.5	23.3
경남	27.7	19.8
제주	30.9	44.0

또한 실행과정 차원에서 전산 및 행정처리 과정상의 문제로 인해 지자체와 고용안정센터, 자활후견기관 사이에 수급자 관리가 적절하게 연계되지 못하는 문제도 발생하고 있다. 결국 자활지원사업을 통한 수급 탈피의 사례도 적고, 자활지원사업에서 탈락한 사람들의 규모도 크며, 자활지원의 거의 모든 단계에서 탈락자가 발생한다는 점은 자활지원사업의 대상자 관리 또한 적절하게 이루어지고 있지 못함을 보여준다(Mead, 2001:2~4; Walker & Wiseman, 2001:16).

이러한 문제는 자활지원사업 참여 종료 현황을 나타낸 <표 5-6>을 통해서도 나타난다. 우선, 자활지원사업을 통해 국민기초생활보장제도의 수급을 탈피한 사람들의 수는 취업대상자의 경우 누계기준으로 261명, 비취업대상자의 경우 248명이다. 자활특례자로 전환된 사람들을 포함하면, 전체 조건부수급자(36,142명)의 1.4% 정도가 자활지원사업을 통해 수급자의 신분을 벗어날 수 있었다. 한편, 조건불이행으로 인해 생계급여가 중단된 사람들은 누계기준으로 취업대상자가 1,418명, 비취업대상자가 1,872명이다. 자활지원사업에서 탈락한 사람들의 규모가 자활을 통해 성공한 사람들의 6.8배를 넘는다는 것이다.

〈표 5-6〉 자활지원사업 참여의 종료 현황(2003년 1분기)

(단위: 명)

기준	조건 불이행			수급 탈피				자활특례로 전환
	계	취업 대상자	비취업 대상자	계	취업 대상자	비취업 대상자	일반 수급자 ³⁾	
2003년 1분기 ¹⁾	3,290	1,418	1,872	564	249	233	82	274
누계 ²⁾	4,219	1,977	2,242	601	261	248	92	337

주: 1)은 해당 분기중에 신규자를 말함.

2)는 기준일 현재까지의 현황을 말함.

3)은 특례자를 포함함.

자료: 보건복지부(2003).

자활대상자 관리가 제대로 이루어지지 않는 현상은 특히 노동부에 의뢰되는 취업대상자에서 두드러진다. 노동부에 의뢰되는 취업대상자의 상당수는 조건부수급자 분류기준에 따라 젊은층이 많이 참여하게 되는데, 이들의 상당수는 사회복지전문요원의 초기상담을 거치지 않고 기계적으로 위탁되고, 그 결과 노동부의 상담과정에서 부적격자로 판정되거나, 조건불이행으로 재통보되는 것으로 나타나고 있다. 국민기초생활보장제도 도입 이후 2002년말까지 누계로 살펴본 노동부의 자활지원종료자 현황인 <표 5-7>은 이러한 실태를 단적으로 보여준다.

〈표 5-7〉 노동부의 자활지원 종료 현황(누계)

(단위: 명, %)

연도	취업·창업			취업·창업 이외의 사유						총계
	계	취업	창업	계	부적 격자	소재 불명	조건 불이행	수급권 탈락	기타	
2000.12	272 (3.8)	267 (3.7)	5 (0.1)	6,901 (96.2)	3,217 (44.8)	427 (6.0)	2,965 (41.3)	63 (0.9)	299 (4.2)	7,173 (100.0)
2001.12	4,982 (18.6)	4,884 (18.3)	98 (0.4)	21,751 (81.4)	7,190 (26.9)	892 (3.3)	11,136 (41.7)	815 (3.0)	1,718 (6.4)	26,733 (100.0)
2002.12	6,807 (19.9)	6,658 (19.5)	149 (0.4)	27,389 (80.1)	8,551 (25.0)	973 (2.8)	14,276 (41.7)	1,144 (3.3)	2,445 (7.1)	34,196 (100.0)

자료: 노동부 고용지원과 자료.

<표 5-7>에 의하면 국민기초생활보장제도가 시행된 이후 2002년말까지 노동부에 취업대상자로 위탁된 34,196명 가운데 80.1%인 27,389명이 부적격자이거나 소재파악이 안되거나

나 조건불이행 등의 사유로 자활지원사업에서 탈락하였다. 반면, 취업이나 창업을 통해서 취업자로 분류되어 자활지원이 종료된 경우는 19.9%로 전체의 1/5에 불과하다. 물론 이들 가운데 수급자 선정기준을 초과해서 실제로 자활에 성공한 경우는 일부에 불과하다.

연도별 추이를 보면 2001년 이후 2000년에 비해서 부적격자의 비율이 크게 감소하고, 취업·창업, 특히 취업의 비중이 초기에 비해 높아지고 있음을 알 수 있다. 그러나, 2002년 말 시점에서 볼 때 여전히 취업대상자에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

관리가 제대로 이루어지지 않는 현상은 크게 두 가지 측면으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 지방자치단체의 사회복지전문요원에 의해 초기상담이 제대로 이루어지지 않은 채 분류기준에 따라 기계적으로 위탁되는 경우이다. 부적격자나, 소재불명, 조건 불이행의 상당수가 여기에 해당될 것으로 판단된다. 두 번째는 고용안정센터 직업상담원과의 상담을 거쳐서, 자활사업에 배정되더라도 사업에 아예 참여하지 않거나 중도에 탈락하는 경우이다. 그리고 사회복지전문요원이나 직업상담원과의 상담에 불응하거나, 조건을 불이행한 경우의 상당수가 실제로 노동시장에 취업해 있을 가능성이 높다는 점 또한 문제로 지적될 수 있다. 이들에 대해서는 현재 본인분 생계비를 삭감하는 제재에 그칠 뿐 이들에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않은 채 방치된다는 점이다.

제 2 절 개선방안의 개요

이러한 문제점을 완화하기 위해서는 국민기초생활보장제도 관련 법규의 개정을 통한 대상자 선정방식과 관리방식의 변화가 필요하다. 그러한 차원의 변화를 염두에 두면서 추진과제를 나열하면 다음과 같다.

첫째, 자활지원사업의 대상자 선정방식을 개선한다. 현행과 같은 행정적 분류에 의한 근로능력의 판정은 사실상 불가능한 일이므로, 사례관리 패러다임의 틀 내에서 담당자가 전문적, 자율적으로 근로능력을 판정하도록 한다.

둘째, 대상자를 취업·비취업대상자로 구분하는 것보다는 대상자의 특성에 적합한 프로그램이 제공될 수 있도록 관리시스템을 정비한다. 이러한 관리시스템은 ‘대상자 특성에 따른 포괄적 서비스 지원’ 및 ‘선 고용지원 후 생계지원’의 원칙에 부합하도록 설계한다.

셋째, 자활지원사업의 표적집단을 다시 정할 필요가 있다. 즉, 현행 대상자인 조건부수급자 중 근로능력이 현저히 미약한 자에 대해서는 재활 및 사회통합에 초점을 둔 자활지원(사회봉사 및 취로형 자활근로)으로 특화시킴과 동시에 취업자 집단과 조건부과 제외자 및 유예자 집단을 자활지원사업의 표적집단으로 한다. 대상자 확대의 우선순위를 정한다면, 취업자 집단과 조건부과 제외자 및 유예자 집단을 우선순위로 할 필요가 있음. 차상위 계층 및 비수급 빈곤층의 경우, 국민기초생활보장제도의 수급기준 완화에 따라 순차적으로 확대한다.

넷째, 자활을 이끌어내기 위해서는 사례관리의 패러다임이 도입되어야 하며, 자활지원 프로그램 및 자활장애요인에 관한 지속적 사정이 사례관리의 패러다임 내에서 체계화되어야 한다.

제 3 절 세 부 개 선 방 안

1. 표적집단의 재설정

우리나라의 자활지원사업과 같은 빈곤정책은 여러 빈곤정책의 유형 중에서 일자리를 제공하여 빈곤으로부터 탈출하게 하는 고용전략(employment strategy)에 속한다. 하지만, 일반적으로 근로능력이 있는 빈곤계층에 대한 고용전략은 정책의 목표와 이념적 배경이 상이한 두 가지의 방향으로 추진되어 왔다(Blank, 1994:168~169). 두 방향 중 어느 쪽을 선택하는가의 문제는 근로능력 있는 빈곤계층의 특성이나 노동시장의 상황, 정책당국의 이념적 성향, 가용한 예산의 범위 등에 달려있다. 근로의욕 저하의 문제를 비롯한 여러 쟁점들에 대한 대응방식이 두 가지 방향에서 각기 달리 마련된다는 점도 기억할 필요가 있다.⁶⁹⁾

우선 ‘자립’을 강조하는 소득중점 목표(income goal)의 추진은 소득이전보다 더 많은 소득을 보장할 수 있는 고용전략을 중시한다. 즉, 공공부조의 생계급여액보다 많은 소득을 보장할 수 있는 고용 및 생업환경을 조성하는데 초점을 둔다는 것이다. 하지만, 그를 위해서는 빈곤선 이상의 소득을 보장할 수 있는 다양한 일자리의 창출·유지·개발이 필요하며,

69) 공공부조에서 근로의욕 저하의 문제는 언제나 뜨거운 논란거리이다. 일반적으로, 고용전략에 기초한 빈곤 정책에서 이 문제에 대한 대응은 보상과 징벌의 조합으로 이루어지는데, 소득중점 목표와 근로중점 목표 중 어떤 것을 중시하느냐에 따라 그 조합은 달라진다.

상당한 규모의 정부예산이 투입되어야 한다. 물론 여기에 참여하는 사람들이 가진 교육, 연령, 건강상태, 근로의지 등의 인적 특성이나 근로능력의 질이 그러한 일자리에 적합하거나 근접할 수 있어야 한다.

한편 ‘재활’을 강조하는 근로중점 목표(work goal)의 추진은 빈곤계층에게 근로의 기회를 제공하는 것 그 자체에 초점을 두며, 적은 보수라 할지라도 소득이전 프로그램에서 제공하는 생계급여액보다는 근로를 통해 획득한 소득이 빈곤계층의 복지를 위해 중요하다고 판단한다. 근로는 빈곤계층의 자활의지 진작, 복지의존성의 감소, 사회와의 연계 및 통합을 통해 정상적인 사회성원으로 복귀하는 핵심적인 수단으로 간주되는 것이다. 이러한 목표 아래에서는 공공부조제도의 생계급여에 오랫동안 의존함으로써 발생하는 근로능력과 의지의 약화, 그에 따른 빈곤덫(poverty trap)으로부터의 탈피를 위해 근로의 기회를 제공하는 것을 더 중시한다. 따라서 양질의 일자리보다는 근로의 경험을 제공할 수 있는 다수의 일자리를 창출하는 것에 강조점이 두어지며, 여기에 참여하는 사람들이 가진 인적 특성이나 근로능력의 질적 편차는 부차적인 관심사항이 된다.

이런 점을 염두에 두고 현재의 자활지원사업을 살펴보면, 현행 제도는 소득중점 목표와 근로중점 목표가 비체계적으로 혼합되어 있다는 문제를 가진다.⁷⁰⁾ 자활지원사업의 도입 필요성에 대한 정부의 제안 설명이나 자활성공사례(국민기초생활보장 수급자 탈피)에 대한 강조 등 정책 목표 측면에서는 소득중점 목표에 기초해 있음을 천명해왔으며, 사회성원들 역시 그렇게 믿고 있다.

하지만, 자활지원사업에 참여하는 조건부수급자의 상당수는 노동시장에서의 경쟁력이 취약한 사람들로 어쩔 수 없이 조건부과를 수용한 사람들이다. 현행 제도의 특성상, 자활지원사업에 참여하여 소득을 완전 노출하기보다는 취업자의 신분을 유지하면서 생계급여를 지급하는 것이 더 유리하기 때문에 노동시장에서 일할 어지간한 능력을 가진 사람들은 조건부수급자로 남아 있으려 하지 않기 때문이다. 또한, 사회복지서비스가 고용서비스와

70) 목표와 관련된 이러한 혼란은 저소득 실직자와 근로 능력자를 대상으로 하는 범주적 공공부조나 노동시장정책이 부재한 상황에서 자활지원사업이 국민기초생활보장제도의 체계 속에 놓여짐에 따라 발생하게 되었다. 공공부조는 그 나름의 원리에 입각해서 운영되는 제도이며, 그 원리가 지켜져야만 제도로서의 안정성을 유지할 수 있다. 하지만, 국민기초생활보장제도는 ① 범주적 공공부조인 생활보호제도를 대체하는 일반적 공공부조의 성격, ② 빈곤에 빠진 저소득 실직자를 보호하는 범주적 공공부조의 성격, ③ 저소득 실직자와 근로능력자에 대한 적극적 노동시장정책의 성격을 모두 가지고 있다. 그 결과 이 제도의 정책목표가 혼란스럽고 방향을 상실하는 문제가 나타나고 있다.

통합적으로 제공되지 않음으로 인해 참여할 만한 수급자들이 ‘가구여건곤란자’로 빠져나가며, 조건불이행시의 제재조치가 매우 제한적이기 때문에 근로능력이 대단히 미약한 소수의 사람들만이 자활지원사업에 참여하고 있다는 것이다.

실제로 자활지원사업 참여자의 인적 특성들을 살펴보면 이들의 근로능력과 노동시장 경쟁력이 상당히 취약하다는 점을 알 수 있다. 자활사업 참가자(조건부수급자)의 55.3%가 여성이며, 32.5%가 50대 이상의 중노년층이며, 41.9%가 초등학교 이하의 학력을 가졌으며, 약 40.8%가 만성질환을 가지고 있다고 보고하고 있다(한국보건사회연구원, 2003). 즉, 다수의 조건부수급자들은 소득중점 목표보다는 근로중점 목표에 더 적합한 사람들이라는 것이다.

따라서 현행 조건부수급자 중 근로능력의 질이나 인적 특성이 열악한 사람들에 대해서는 자활의지 진작, 복지의존성의 감소, 사회와의 연계 및 통합을 통해 정상적인 사회성원으로 생활하는 것에 초점을 둔 자활지원(사회봉사 및 취로형 자활근로) 프로그램으로 특화시킬 필요가 있다. 그 대신, 주 3일 이상의 근로활동에 참여하고 있어 취업자로 분류되거나 가구여건이나 환경적응 등의 이유로 조건부과가 제외되거나 장애나 도서벽지 등의 거주이유로 조건제시가 유예된 사람들을 자활지원사업의 주요 표적 집단으로 설정할 필요가 있다.

우선, 아래의 <표 5-8>을 보면 현재 취업을 유지하고 있는 167,690명 중 상대적으로 안정적인 취업상태에 있다고 할 수 있는 상시직의 비중은 전국을 기준으로 할 경우 채 20%에도 미치지 못한다. 80% 이상의 취업자는 사실상 매우 불안정한 취업상태에 있다는 것이다. 이들은 현재 취업의 상태에 있다 할지라도 재실직의 위험을 가진 불완전 취업자이기 때문에 취업여건을 개선할 수 있는 자활지원서비스를 필요로 하는 사람들이라고 할 수 있다. 따라서, 불완전 취업자의 자활장애요인 해소에 초점을 둔 자활지원 프로그램 마련을 전제로 현행 취업자의 상당수는 자활지원사업의 대상으로 편입시킬 필요가 있다.

〈표 5-8〉 취업자의 취업현황(2003년 1분기)

(단위: 명)

	취업자	상시 고용	일용 임시	자영업	취업자 중 상시고용의 비중
전국	167,690	28,890	113,400	25,400	17.2%
서울	17,533	2,835	13,723	975	16.2%
부산	13,063	2,506	9,470	1,087	19.2%
대구	11,138	1,236	9,019	883	11.1%
인천	6,009	990	4,662	357	16.5%
광주	6,987	1,018	5,447	522	14.6%
대전	6,342	1,004	4,853	485	15.8%
울산	2,315	328	1,800	187	14.2%
경기	21,128	4,081	15,536	1,511	19.3%
강원	6,017	1,014	4,141	862	16.9%
충북	5,784	1,070	3,723	991	18.5%
충남	9,019	1,837	4,952	2,230	20.4%
전북	14,355	3,111	7,799	3,445	21.7%
전남	18,385	2,604	9,895	5,886	14.2%
경북	16,583	3,111	9,883	3,589	18.8%
경남	10,806	1,767	6,855	2,184	16.4%
제주	2,226	378	1,642	206	17.0%

자료: 보건복지부(2003)

하지만 취업자에 대한 자활지원에 있어 유의할 것은 현재 노동시장에 참여하고 있는 취업자들이 복지의존성을 가지지 않도록 프로그램의 방향이 설정되어야 한다는 점이다. 즉, 이들에 대해서는 사회적 일자리나 자활근로와 같은 공공부문의 일자리 창출 프로그램 보다는 노동시장과 노동시장정책 관련 인프라의 활용에 기초한 자활지원 프로그램을 제공 하면서, 공공부문 일자리로 역류하지 않도록 유인할 수 있는 유인수단과 제재수단이 함께 마련될 필요가 있다.

두 번째로 가구여건이나 환경적응 등의 이유로 조건부과가 제외된 사람들 또한 자활지원사업의 주된 표적 집단으로 상정되어야 한다. 이들의 상당수는 근로능력자임에도 불구하고 가구여건 및 개인여건으로 조건부과가 제외된 자들이다. 우리나라 자활지원사업의 큰 문제점은 전통적인 고용서비스와 의료, 보육, 재가, 주택 등의 사회복지서비스를 통합적으로 제공하는 것이 빈곤계층을 대상으로 한 고용전략의 실행방향이 되어야 한다는 점 (Nathan, 1993:76; Danziger et al., 1999:27~30; Walker & Wiseman, 2001:16)이 도외시되고 있

다는 것이다. 따라서 이들에게는 의료, 보육, 재가 등의 사회복지서비스가 고용서비스와 함께 통합적으로 제공되어야 한다. 그를 통해 현재 자활사업에서 배제되어 있는 조건부과 제외자의 상당수를 자활지원사업의 주요 표적집단으로 삼을 수 있게 되기 때문이다. 5, 6급 장애인, 도서벽지거주, 임산부, 시험준비 및 학원수강생 등 조건부수급자이나 자활사업 참여를 유예하는 자들 또한 시험준비 및 학원수강, 질병 및 부상인정 기준 등의 합리화를 통해 자활지원사업에 참여할 수 있도록 해야 한다.

지역의 여건에 따른 편차는 있지만, 사회복지관 등 지역사회에는 이미 자활지원대상자들에게 사회복지서비스를 제공할 수 있는 자원이 상당수 존재하고 있다. 가령, 지역 내 보건소와 종합사회복지관은 의료서비스를, 지역 내 비인가 청소년 공부방, 사회복지관 내 어린이집이나 각종 시민단체는 방과 후 교실과 보육시설을 제공하고 있으며, 노인이나 장애인 관련시설, 지역 내의 복지관에서는 재가복지서비스를 제공하고 있다. 또한, 음주문제, 대인관계문제, 취업동기의 부족 등의 문제는 정신보건센터나 다양한 상담기관을 통해 지원 프로그램이 운영될 수 있다. 하지만 현재까지 자활지원서비스와 사회복지서비스의 연계는 거의 존재하지 않는 실정이다. 취업대상자에 대한 자활지원서비스는 고용안정센터가, 비취업대상자에 대한 자활지원서비스는 지방자치단체와 자활후견기관이 제공하고 있으며, 자활지원에 필수적인 사회복지서비스의 제공은 아직까지 실행되고 있지 못하다.

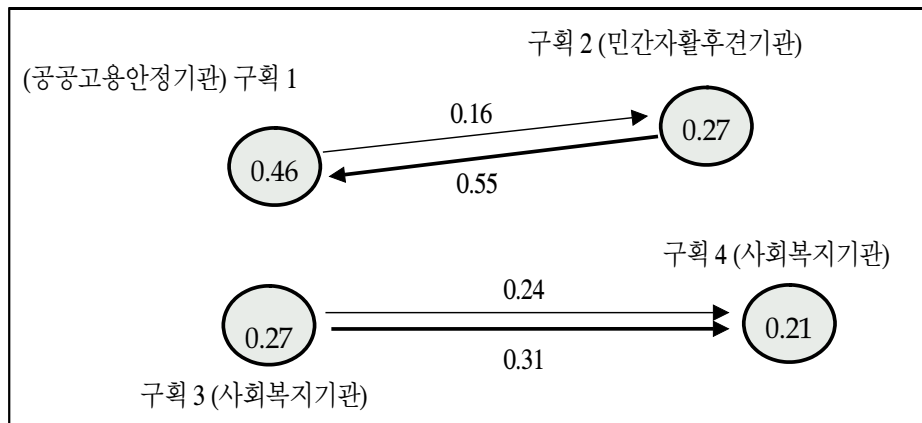
구체적인 예로, 한 지역사회에서의 자활사업 대상자 의뢰 네트워크⁷¹⁾ 구조를 경험적으로 분석한 결과는 [그림 5-1]과 같았는데, 여기에서 나타나듯이 고용서비스를 제공하는 조직들(구획 1과 구획 2)과 사회복지서비스를 제공하는 조직들(구획 3과 구획 4)은 서로 단절되어 있었다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 자활지원서비스를 제공하는 조직들과 사회복지서비스를 제공하는 조직들 간의 밀접한 파트너십 형성을 제도화할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회복지서비스를 제공하는 조직들이 자활사업에 사회복지서비스 제공조직으로 참여할 수 있도록 인센티브를 제공해야 한다. 국민기초생활보장법 시행령 14조에는 이미 사회복지서비스를 제공하는 조직들이 자활사업에 사회복지서비스 제공조직으로 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 서비스의 연계 문제는 제도 개선의 문제가 아니라 제도의 실

71) 대상자 의뢰 네트워크이란 전화나 팩스, 혹은 대면접촉 등으로 서비스대상자(클라이언트)의 의뢰를 위해 조직간에 접촉한 경우를 말하며, 지난 1년간 그러한 접촉이 있었는지를 물어 측정하였다.

행 문제라고 할 수 있다. 서비스의 연계는 다음과 같은 효과를 창출할 수 있다. 첫째, 수급자 가구의 복지욕구를 파악, 적합한 사회복지서비스를 제공함으로써 자활의 기초여건을 마련할 수 있다. 둘째, 가구원의 양육·간병·보호 등의 사유로 <근로활동을 할 수 없는 수급자>에 대하여 사회복지기관 등에서 제공하는 복지서비스를 우선 이용할 수 있도록 함으로써 근로 가능한 가구여건을 조성할 수 있다. 셋째, 비록 근로참여는 가능하지만, 위와 같은 사유로 <근로활동에 전념하기 어려운 조건부수급자>에 대해서도 사회복지기관 등에서 제공하는 복지서비스를 우선 이용함으로써 근로여건을 개선할 수 있다.

[그림 5-1] 자활사업 대상자의 의뢰 네트워크 구조



자료: 홍경준(2002)

즉, 국민기초생활보장법 시행령 제14조에 근거하여 보장기관은 사회복지관 등 복지서비스 제공기관으로 하여금 수급자 가구에 대하여 양육·간병·방과후학교·주간보호·재가복지서비스 등을 우선 제공하도록 관련 지침을 보완하고 수급자에 대한 서비스 제공기관에 대하여는 평가 및 예산지원 등에 있어서 유인을 제공하는 등의 방안을 강구해야 한다. 그를 통해 가구여건상 사유로 조건부수급자에서 제외된 자가 사회복지기관의 보육·간병 등 복지서비스를 이용함으로써 근로활동이 가능하게 된 경우에는 자활사업의 조건부수급자로 관리한다는 것이다.

한편, 차상위계층 및 비수급 빈곤층에 대해서는 국민기초생활보장제도의 수급기준 완

화 및 자활지원사업의 독자적인 수급기준이 구체화되는 과정에 따라 순차적으로 확대하는 것이 바람직하다. 이 경우, 자활지원은 근로부조적 성격을 가지는 것으로 이해될 수 있기 때문에 자격조건은 소득기준 하나로 충분하며, 재산의 소득환산이나 부양의무자 기준을 적용하는 것은 타당하지 않다.

2. 대상자 선정방식의 개선

자활지원사업에 참여하는 조건부수급자들은 근로능력을 가진 빈곤계층으로 판정되었다는 점을 제외한다면, 극히 다양한 특성을 가진 이질적인 집단으로 구성되어 있다.

<표 5-9>는 한국보건사회연구원에서 시행한 2002년도 저소득층 자활사업 실태조사 자료를 활용하여 가구소득이 최저생계비 이하인 가구의 근로능력 있는 자들의 인구사회학적 특성을 살펴본 결과이다. 먼저 성별을 보면 자활지원사업에 참여한 경험이 있는 조건부수급자나 자활지원사업에 참여한 경험이 있는 근로능력 있는 빈자들 모두 남성보다는 여성이 많은 것으로 나타났다. 연령별로 살펴보면 40세 이상 50세 미만의 중년층의 비중이 가장 높다. 사례수가 적어 단정짓기는 곤란하지만, 자활지원사업에 참여한 경험이 있는 사례들 중에서는 50세 이상 60세 미만 장년층의 비중이 더 높은 것으로 보아, 현재 자활지원사업에 참여하는 조건부수급자의 근로 능력이 근로능력을 가진 빈곤계층 일반보다는 좀 더 열악함을 짐작할 수 있다. 이는 만성질환 유무별 분포에서도 확인된다. 즉, 근로능력을 가진 빈곤층 중에서 자활지원사업에 참여한 경험이 없는 사람들의 만성질환 보유비중보다 자활지원사업에 참여한 경험이 있는 사람들의 만성질환 보유비중이 더 높게 나타난 것이다.

한편, 교육수준을 보면, 40% 가까운 사람들이 초등학교 졸업 이하의 학력을 가지고 있는 것으로 나타나서 이들이 안정적인 일자리를 얻기는 매우 어려울 것임을 예측케 한다. 또한 취업상태를 보면 과반수를 약간 넘는 사람들이 현재 근로활동에 종사하고 있는 것으로 나타나, 취업여부 뿐 아니라 취업의 질이 자활과 관련해서 매우 중요함을 짐작케 한다.

<표 5-9>의 분석결과는 자활지원사업에 참여하고 있거나 자활지원사업의 대상자로 편입되어야 할 근로능력 있는 빈곤층이 성별, 연령, 교육수준, 건강상태, 취업지위 등 거의 모든 부분에서 다양한 편차를 가지고 있음을 보여준다. 따라서 연령과 건강상태, 그리고 직업이력에 기초하여 근로능력 점수를 부여하고, 부여된 근로능력 점수에 따라 취업대상

자와 비취업대상자를 구분하는 대상자 선정 방식은 부적절할 수밖에 없다.

〈표 5-9〉 자활지원대상자의 인구사회학적 특성

(단위: %)

		자활지원사업 참여경험		
		참여경험 없음	참여경험 있음	전체
성별	남성	42.11	44.68	42.21
	여성	57.89	55.32	57.79
연령	30세 미만	12.91	5.12	12.60
	40세 미만	25.23	18.02	24.95
	50세 미만	24.76	44.36	25.54
	60세 미만	20.59	24.97	20.77
	60세 이상	16.51	7.53	16.15
교육수준	초졸 이하	38.71	41.87	38.83
	중졸	17.71	19.13	17.77
	고졸	34.19	30.39	34.04
	전문대졸 이상	9.39	8.61	9.36
취업상태	임금근로자	25.47	39.36	26.02
	비임금근로자	26.75	13.03	26.21
	실직자	24.70	33.25	25.04
	비경활자	23.08	14.35	22.73
만성질환	있다	31.25	40.80	31.63
	없다	68.75	59.20	68.37
사례수(명)		753	30	783

주: 자활지원대상자는 가구소득이 최저생계비 이하인 가구의 근로능력 있는 자로 상정함.
자료: 2002년도 저소득층 자활사업 실태조사 자료.

또한, 상당수의 근로능력 있는 빈곤층은 개인 여건이나 가구 여건과 관련된 여러 차원의 부가적 서비스를 필요로 한다. <표 5-10>은 근로능력 있는 빈곤층이 구직과 관련된 여러 장애요인들에 대해 평가한 결과를 나타낸 것이다.

이를 보면 학력이나 기술, 직업경험 부족, 연령과 같은 인적 특성 외에도 일자리 정보 부족과 같은 노동시장 관련 인프라의 문제, 질환이나 장애와 같은 개인 여건의 문제, 가사 병행과 같은 가구 여건의 문제가 구직과 관련된 장애요인이라고 인식하는 경우가 많음을 알 수 있다.

〈표 5-10〉 구직 장애요인에 대한 근로능력 있는 빈곤계층의 인식

(단위: %)

	전혀 문제 안됨	문제 안됨	보통	문제됨	심각한 문제임	전체
일자리 정보 부족	4.39	31.37	18.33	37.47	8.45	100.00
낮은 학력	7.63	40.26	16.26	26.26	9.57	100.00
기술부족	7.87	29.90	13.29	38.33	10.62	100.00
직업경험부족	7.57	33.28	14.87	36.88	7.41	100.00
높은 연령	0.59	34.36	8.61	32.36	14.08	100.00
질환	25.21	42.17	5.11	17.35	10.16	100.00
장애	38.73	47.06	2.82	6.02	5.36	100.00
성차별	30.36(22.28)	61.13(64.31)	5.87(8.67)	2.29(4.09)	0.35(0.66)	100.00
가사병행	31.17(18.41)	37.45(31.69)	4.91(7.50)	16.51(25.82)	9.96(16.57)	100.00

주: 1) 자활지원대상자는 가구소득이 최저생계비 이하인 가구의 근로능력 있는 자로 상정함.

2) ()안은 여성의 경우임.

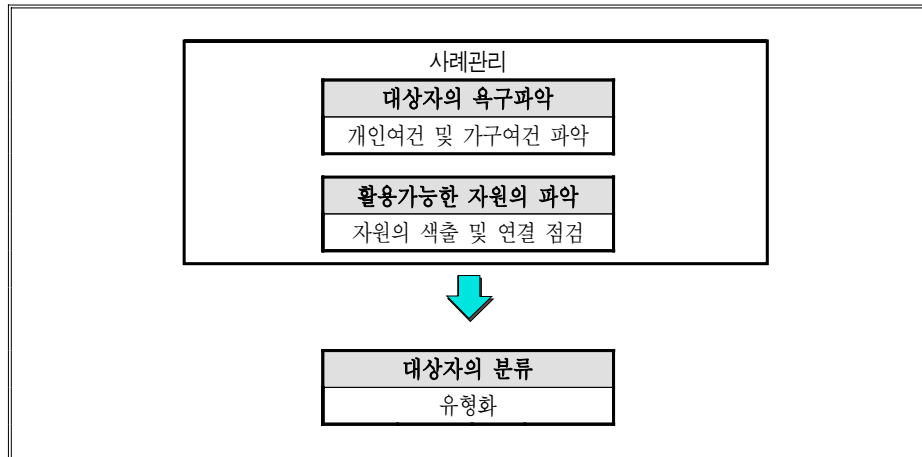
자료: 2002년도 저소득층 자활사업 실태조사 자료.

참여자들의 다양성을 정확하게 이해하고, 그에 기초하여 대상자 특성별 자활전략을 수립하는 것은 자활사업의 실행과정에서 대단히 중요하기 때문에, 자활을 저해하는 요인들과 개인별, 가구별 특성에 대한 실증분석에 기초하여 대상자들을 분류하고 유형화할 필요가 있다. 즉, 현행의 가구별 자활지원계획 수립과정에서 형식적으로 취급되고 있는 개인 및 가구여건에 대한 좀 더 세밀한 사정을 통해 자활사업 대상자를 세부 분류해야 한다는 것이다. 물론 이러한 분류는 뒤에서 언급할 자활지원 사례관리의 초기상담 과정을 통해 이루어지도록 해야 하며, [그림 5-2]와 같은 과정의 결과로서 제시될 수 있다.

정리하자면, 근로능력여부에 기초한 현행의 대상자 분류방식을 전문적 판단에 기초한 대상자 분류방식으로 전환해야 한다는 것이다. 즉, 근로능력 유무를 쉽게 판정하기 어려운 근로능력 미약자나 가구여건과 같은 상황 때문에 근로할 수 없는 근로능력자에 대한 판단은 사회복지전담공무원이 하도록 하며, 조건부과 제외자 혹은 유예자 판정의 기준도 개인의 상황과 사회복지서비스의 연계 가능성에 따라 신축적으로 이루어질 수 있도록 한다.

이 과정에서 한 대상자에게 필요한 여러 가지 고용서비스와 사회복지서비스가 결합되어 지원될 수 있도록 시스템을 구축하는 것이 필요하며, 이는 현행과 같은 이원화된 관리 시스템의 개선을 전제로 하는 것이다.

[그림 5-2] 사례관리의 과정을 통한 대상자의 선정



3. 사례관리 패러다임의 전면적 도입

자활을 저해하는 요인들과 개인별, 가구별 특성에 대한 실증분석에 기초하여 대상자들을 유형화하고, 한 대상자에게 필요한 여러 가지 고용서비스와 사회복지서비스가 결합되어 지원될 수 있도록 시스템을 변화시키기 위해 가장 중요한 것은 사례관리 패러다임의 도입이다. 또한, 대상자에 대한 보다 효과적인 관리를 통해 중도탈락을 줄이고 수급탈피의 사례를 확대하기 위해서도 현재 거의 유명무실화되어 있는 가구별 자활지원계획 수립과정을 사례관리 패러다임으로 전환해서 시행할 필요가 있다.

가. 자활지원 사례관리의 정의와 특성

자활지원 사례관리는 전적으로 새로운 개념은 아니다. 다만 기존에 사회복지실천에서 활용되어 온 전략과 기법들을 새로운 방법으로 조직화함으로써 효과적인 서비스 전달체계와 네트워크를 형성하는 것이다. 사례관리에서는 원칙적으로 기존에 사용하던 전통적인 기법들이 많이 사용되지만, 각각의 세팅에 따라 그러한 기법들을 선택하고 조직화하는 방법은 상이하다. 따라서 자활지원을 위한 사례관리 또한 자활사업의 목적과 대상의 특성에

따라 기법 선택과 조직화 방법에 있어서 그 강조점은 달라질 수 있다. 자활지원을 위한 사례관리는 자활과 관련된 개인 및 가구 여건을 체계적으로 사정하여 자활지원계획을 수립하고 이에 필요한 사회복지서비스를 제공하며, 사회복지서비스를 조정·점검하는 과정을 통해 이루어진다. 자활지원 사례관리가 소기의 성과를 거두기 위해서는 다음의 사항이 만족되어야 한다.

첫째, 자활지원 사례관리를 위해서는 현재의 이원적 전달체계가 개편되어야 한다. 전달 체계의 개편은 사회복지사무소의 도입과 함께, 사회복지사무소-고용안정센터의 통합 전달 체계의 구축을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 이를 통해 자활에 필요한 고용서비스와 사회복지서비스가 통합적으로 제공될 수 있고, 사례관리 또한 보다 효율적으로 수행될 수 있기 때문이다. 하지만, 이런 방식으로의 전달체계 개편이 지금 당장 이루어지기는 어려운 만큼 통합적 사례관리를 수행하면서 고용서비스와 사회복지서비스를 연계하는 업무 담당자를 먼저 두고, 향후에 사회복지사무소-고용안정센터의 통합 전달체제로 이관하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 자활지원 사례관리는 시·군·구 차원에서 권위를 가진 전문직에 의해 수행되어야 한다. 시·군·구 단위에서 사례관리가 이루어져야 하는 까닭은 자활지원대상자에게 필요한 고용서비스와 사회복지서비스를 연계하기 위해서는 지역사회에 존재하는 다양한 자원들에 대한 접근성이 확보되어야 하기 때문이다. 고용안정센터나 자활후견기관과 같은 고용서비스 제공기관은 물론 사회복지서비스를 제공하는 다양한 사회복지기관은 시·군·구 단위로 편제되어 있다. 또한, 현행의 자활지원사업이 실제 시군구 단위에서 이루어지고 있다는 점도 염두에 두어야 한다. 또한 자활지원 사례관리는 근로능력에 대한 판정, 제공가능한 자원의 색출 및 목록화, 대상자의 특성에 부합하는 고용서비스와 사회복지서비스의 연계, 서비스의 조정 및 점검, 제재 부과(sanction)등과 같은 역할을 수행한다. 이러한 역할은 전문적 과업이며, 사회복지 실천의 일반적 과정과 기법을 익힌 전문가만이 수행할 수 있다. 또한, 자격기준에의 부합 여부를 판정하고, 정부와 민간에 의해 제공되는 다양한 고용서비스와 사회복지서비스를 연계하고, 제재를 부과하기 위해서는 공적인 책무성을 가지고 있어야 한다. 따라서, 자활지원 사례관리는 사회복지직 공무원에 의해 수행되는 것이 바람직하다.

셋째, 사례관리는 복합적인 욕구를 가진 대상자들에게 다양한 서비스를 제공하고, 서비스의 중복 및 누락을 조기 발견할 수 있도록 체계적으로 지원하는 ‘서비스 중심의 통합적

실천방법'이다. 따라서 자활지원 사례관리 대상자는 모든 수급권자와 그 가족이지만 특히 가구여건 및 개인여건이 취약하여 복합적인 서비스가 요구되는 자활대상자와 그 가족이 우선적인 대상이 되어야 한다. 우선적인 사례관리 대상자의 선정은 전체 대상자에 대한 초기사정의 결과를 통해 자연스럽게 도출되도록 한다. 그를 위해서는 현장에서 쉽게 적용하고 대상자의 분류를 가능하게 할 수 있는 매뉴얼의 개발이 필요하다.

넷째, 사례관리에서는 문제나 욕구만을 파악하는 것이 아니다. 대상자의 욕구와 관련된 공식적·비공식적 자원도 모두 평가해야 한다. 먼저 공식적 자원이란 정책이나 규칙에 의해 도움을 주는 기관, 조직체, 전문가들을 통칭한다. 자활지원 사례관리에서는 주로 지역사회에서 제공되어질 수 있는 기관 중심의 서비스 목록이나 국가 시책 등을 의미한다. 예컨대, 지역사회복지관의 보육서비스나 간병인서비스, 탁노서비스 등이 포함될 수 있다. 또한, 비공식적 자원이란 개인이 가지고 있는 역량, 가족의 지원, 친족이나 친구, 자원봉사자 등의 사회적 지원망을 의미한다. 예컨대, 높은 자활의욕, 가족의 정서적 지원, 자원봉사자나 친인척의 정보적 지지 등이 포함될 수 있다. 이는 좀더 자발적이며, 개인의 욕구를 충족시키는 데 있어서도 보다 융통성이 있다.

다섯째, 자활지원 사례관리를 통해서 자활관련 서비스 체계내의 연계성을 확보할 수 있다. 시군구 단위의 사회복지 전담공무원을 주축으로 하는 사례관리 도입은 기존에 단절적이던 자활사업 대상자의 선발 및 의뢰체계 <동사무소 → 고용안정센터/자활후견기관 → 동사무소>를 지속적으로 환류 가능하도록 할 수 있다. 또한, 자활지원 사례관리는 자활지원서비스 내용의 포괄성을 확보할 수 있게 한다. 전문적인 사례관리를 통해 자활사업 대상자들의 복합적인 욕구, 즉, 자활관련 욕구 뿐만 아니라 사회복지서비스나 의료서비스 욕구 등을 체계적으로 평가하고 지원함으로써 <복지+고용>이라는 포괄적 서비스가 제공될 수 있다. 자활지원 사례관리는 자활지원서비스 관리의 지속성을 확보할 수 있게 한다.

효과적인 사례관리 기법과 기록 양식을 도입함으로써 자활사업 대상자의 문제 및 욕구 특성, 개인 및 가구여건 변화에 대해 보다 장기적이고 지속적인 데이터 관리를 할 수 있다. 이는 자활사업의 장기적인 효과성 판단의 근거자료로 활용 가능하다.

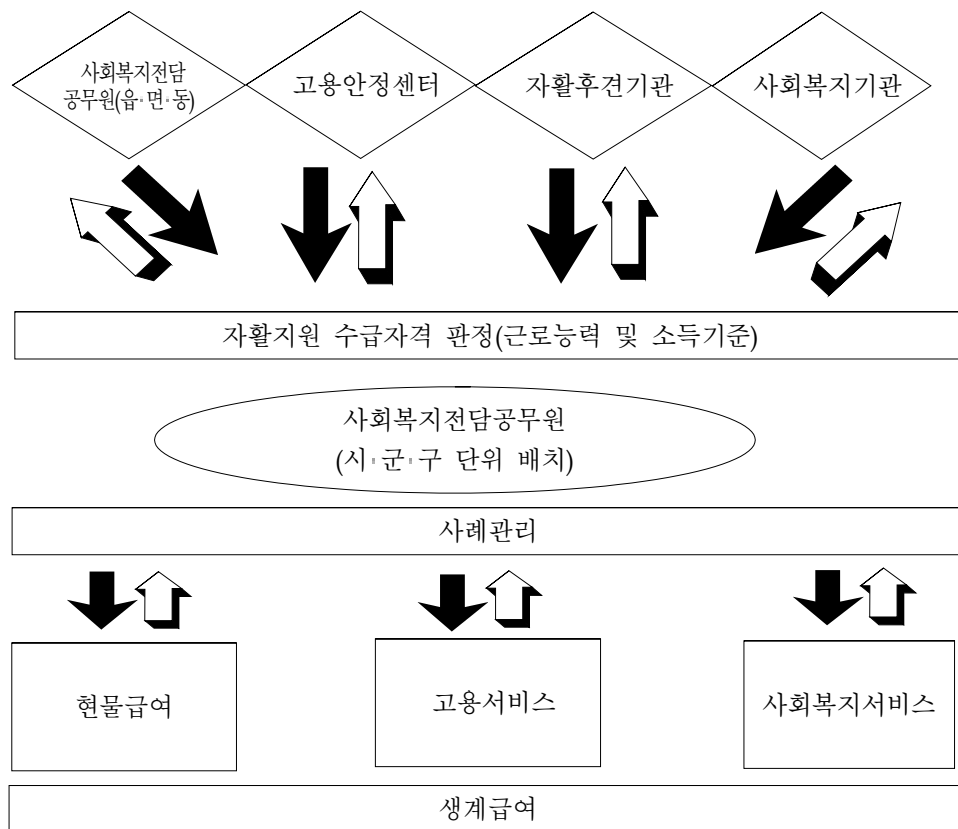
나. 자활지원 사례관리의 일반적 과정

아래의 [그림 5-3]과 [그림 5-4]는 자활지원대상자 선정 및 관리의 일반적 개요와 사례

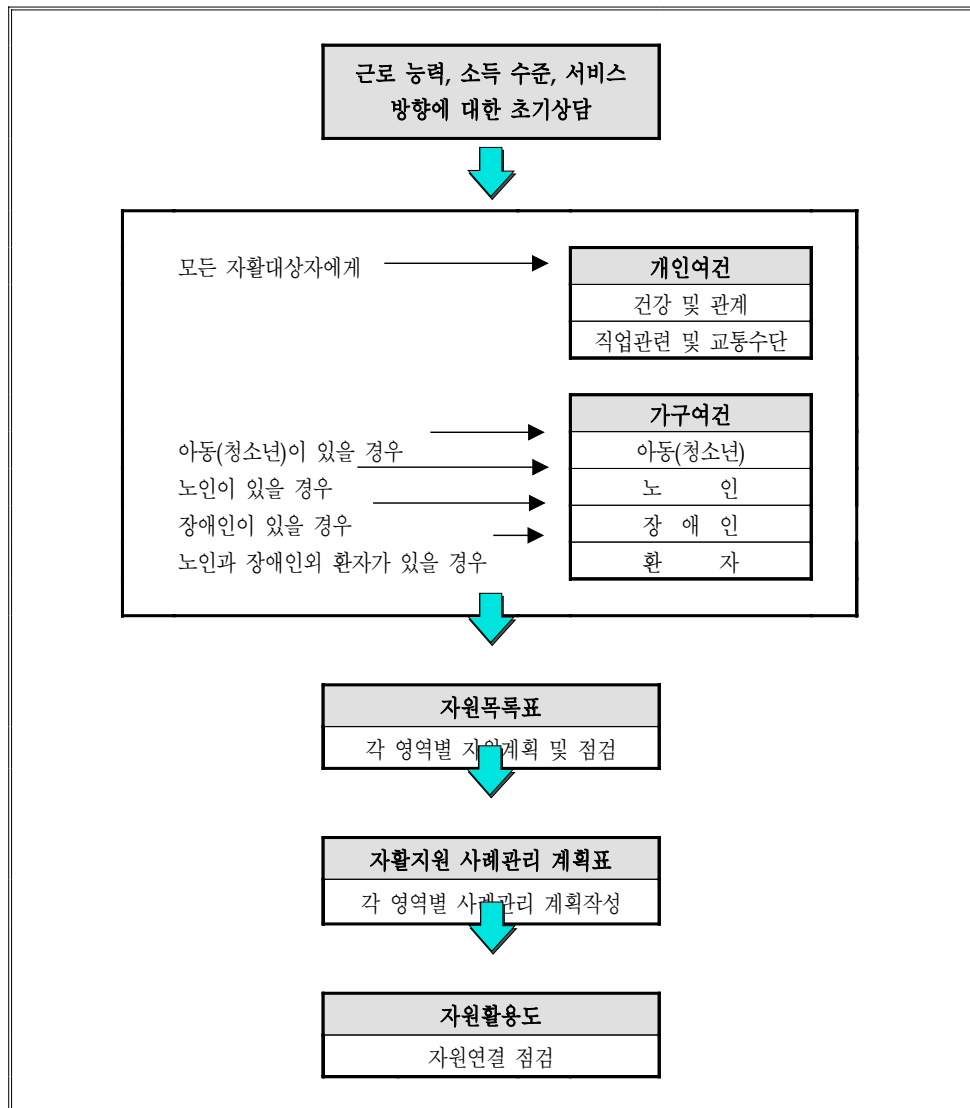
관리의 과정을 그림으로 나타낸 것이다. 자활지원대상자는 다양한 경로를 통해 사례관리자에게로 안내될 수 있다.

먼저, 현재의 조건부수급자는 읍면동의 사회복지전담공무원을 통해 시군구의 사회복지전담공무원에게 의뢰된다. 의뢰된 조건부수급자는 초기 상담의 과정에서 근로능력 여부를 판정받게 된다. 이미 국민기초생활보장제도의 수급기준을 충족하는 대상자이므로, 자활지원의 소득기준을 만족할 것이기 때문이다.

[그림 5-3] 자활지원대상자 선정 및 관리의 일반적 개요



[그림 5-4] 자활지원 사례관리의 과정



한편, 국민기초생활보장제도의 수급자격을 가지지 못한 자활지원대상자는 자활후견기관이나 고용안정센터, 혹은 지역사회의 사회복지기관을 통해 사례관리자에게로 안내될 수 있다. 이들에 대해 사례관리자는 우선 자활지원의 소득기준 충족 여부를 확인한다. 이 과정이 국민기초생활보장제도의 소득조사와 같은 정도의 엄격성을 유지할 필요는 없다. 자활지원대상자는 ‘선 고용지원 후 급여’의 원칙에 따라 처우받기 때문이다. 보다 엄밀한 소득조사는 의료급여와 같은 현물급여나 생계급여와 같은 현금급여를 지급할 필요성이 있는 단계에서 읍면동의 사회복지 전담공무원에의 의뢰를 통해 이루어질 것이다.

일단 자활지원대상자로 선정된 사람들은 [그림 5-4]와 같은 자활지원 사례관리의 과정을 통해 자활지원서비스를 제공받게 된다. 모든 자활지원대상자는 <초기상담>을 받는다. <초기상담>의 방향에 근거하여 자활대상자에게 필요한 서비스 영역에 접근하며, 우선순위는 담당자가 결정한다.

물론 이 과정에서 복합적 서비스의 제공이 필요하지 않다고 담당자가 판단하면, 이러한 사람들은 곧바로 고용서비스 제공기관에 의뢰될 수 있다.

한편, <자원의 파악>은 서비스의 각 영역에서 필요한 자원을 전체적으로 파악하고, 자원에 대한 정확한 정보를 공식적 자원과 비공식적 자원으로 구분하는 작업이 이루어진다. 또한 자원연결 여부를 파악하고 연결이 되지 않았을 경우 그 이유에 대해서도 파악해야 한다. <자활지원 사례관리계획>은 <초기상담>과 <자원의 파악>을 통해 분류, 유형화된 자활지원대상자들에 대해 각 영역의 사정내용에 근거해 자활사업 참여계획과 사회복지서비스 제공계획을 수립하는 과정이다.

<자활지원 사례관리계획>이 수립되면, 이제 자활지원대상자는 고용서비스를 제공하는 고용안정센터와 자활후견기관, 그리고 사회복지서비스를 제공하는 사회복지기관에 의뢰된다. 사례관리에서 중요한 점은 서비스 제공기관에의 의뢰가 대상자를 분류하여 위임하는 것이 아니라, 지속적인 사정과정을 통해 서비스 제공의 적합성이 수시로 점검되어야 한다는 데에 있다. 관리하는 사례에 대한 책무성(accountability)을 사례담당자가 가지게 된다는 것이다. 제공된 서비스에 대한 불이행시 제제조치의 부과 또한 필수적인 사항이다.

자활지원대상자가 의료급여와 같은 현물급여나 현금급여를 필요로 하는 경우에는 보다 정밀한 소득조사가 요구되며, 이 과정은 사회복지전담공무원에게 의뢰하여 이루어진다.

요약하면, 고용관련 서비스를 제공하는 고용안정센터나 자활후견기관, 사회복지서비스

를 제공하는 사회복지기관, 그리고 현금 및 현물급여를 제공하는 읍면동의 사회복지전담 공무원은 서비스 제공자의 역할을 수행하며, 자활지원대상자에 대한 사례관리는 시군구에 배치된 사례관리자가 맡게 되는 식으로 대상자의 선정 및 관리가 이루어진다는 것이다.

제 4 절 자활지원대상자의 규모추정

제시된 방향에 따라 자활지원제도가 개선되면, 자활지원대상자의 규모는 현재보다 더 늘어나게 된다. 따라서 증가하는 재정수요 등을 고려하기 위해서는 자활지원대상자의 규모를 추정할 필요가 있다. 여기에서는 복지부의 조건부수급자 현황자료(이하 행정자료)와 한국보건사회연구원에서 2002년 9월에 시행한 저소득층 자활사업 실태조사 자료(이하 조사자료)를 활용하여, 자활지원대상자의 규모를 추정한다.

우선 여기에서 제시된 개선방안에 따를 때, 자활지원대상자의 규모는 다음과 같은 단계를 통해 확대될 것이며, 1단계와 2단계까지의 규모추정이 우선 이루어져야 한다.

- ① 1단계 - 현행 대상자인 조건부수급자 중 근로능력이 현저히 미약한 자에 대해서는 재할 및 사회통합에 초점을 둔 자활지원(사회봉사 및 취로형 자활근로)으로 특화시킴과 동시에 취업자 집단과 조건부과 제외자 및 유예자 집단을 자활지원사업의 표적집단으로 한다.
- ② 2단계 - 국민기초생활보장제도의 소득기준에 부합하는 비수급 빈곤층까지 확대한다.
- ③ 3단계 - 소득기준을 초과하는 차상위계층(100~120%)에 대해서는 제도의 연착륙 이후에 점차로 자활지원서비스를 제공한다.

1단계에서의 규모추정은 행정자료를 통해 비교적 쉽게 이루어질 수 있지만, 2단계에서의 규모추정은 적절한 자료가 존재하지 않기 때문에 다른 조사자료를 활용한 간접적 추정의 방식이 활용되어야 한다. 구체적인 추정치의 제시에 앞서, 이 과정에서 활용되는 추정 방법을 먼저 제시한다.

1. 2단계에서의 자활지원대상자 규모추정의 방법

가. 가중치 부여방법

어떤 특성 Y를 갖는 인구의 추정치(변수 Y에 관한 합계 추정치)는 다음과 같이 산출한다.

- ① 각 표본조사구가 표본으로 추출된 확률의 역수와 각 표본조사구의 가구조사 완료율의 역수를 곱하여 조사구별 제1단계 확대승수를 산출

$$M_{hi} = (S_h / n_h S_{hi}) (A_{hi} / A_{hi}) \dots\dots\dots(1)$$

이 공식에서

M = 제1단계 확대 승수

h = 층을 나타내는 첨자. h = 1, 2, 3, …, 7, 8, 9

i = 조사구를 나타내는 첨자

S = 크기의 측도

n = 표본조사구수

A = 조사결과 총 가구수(조사완료 + 조사미완)

A = 조사 완료 가구수

- ② 각 조사구별로 조사결과와 인구에 공식 (1)의 확대승수를 곱한 결과를 합산하여 조사모집단의 총 인구의 추정치를 산출

$$P' = \sum_h \sum_i M_{hi} P_{hi} \dots\dots\dots(2)$$

이 공식에서

P' = 조사모집단의 총인구 추정치

P = 조사된 인구

- ③ 공식 (2)의 조사모집단의 총인구 추정치를 조사모집단의 기준 인구에 일치시키기 위하여 공식 (1)의 조사구별 승수를 다음과 같이 조정

$$M'_{hi} = M_{hi} (P/P') \dots\dots\dots(3)$$

이 공식에서

M' = 조정 확대 승수

P = 조사모집단의 기준인구

이와 같이 산출된 조사구별 확대승수를 특성 Y 를 갖는 것으로 조사된 인구(변수 Y 의 조사값)에 적용하여 합산하는 방법으로 특성 Y 를 갖는 추정 인구(변수 Y 의 추정 합계치)를 산출할 수 있다.

$$Y' = \sum_h \sum_i M'_{hi} Y_{hi} \dots\dots\dots(4)$$

이 공식에서

Y' = 특성 Y 를 갖는 추정 인구(변수 Y 의 추정 합계치)

Y = 특성 Y 를 갖는 것으로 조사된 인구(변수 Y 의 조사값)

나. 소득기준의 조정

소득기준에 부합하는 2단계의 대상자 규모를 추정하기 위해서는 소득기준(현행 최저생계비)의 적용이 필요하다. 그러나 2단계의 대상자 추정에서 활용되는 조사자료는 통상적인 서베이 조사의 문제점인 소득의 과소 추정 문제를 가지고 있기 때문에, 현행 소득기준을 그대로 적용하기 곤란하다. 즉, 조사자료의 소득 과소 보고를 고려한 소득기준을 별도로 마련할 필요가 있다는 것이다.

조정된 소득기준을 도출하기 위해 활용가능한 소득자료는 도시가계조사자료와 가구소비실태조사자료가 있다. 그러나 조사의 특성상 가구소비실태조사자료를 활용하는 것이 더 타당할 것이다.⁷²⁾

조정된 소득기준은 2000년 가구소비실태조사의 가구규모별 총소득액의 중위값 대비 2000년의 가구규모별 최저생계비의 비율을 추정하고, 그 비율에 맞추어 조사자료의 빈곤선을 조정하는 방식으로 이루어졌다. 그 구체적인 방식은 <표 5-11>을 참조할 수 있다.

72) 물론, 가구소비실태조사자료도 농여가의 소득자료는 제외되어 있다는 문제를 가진다.

〈표 5-11〉 조정된 소득기준의 도출과정

소비실태조사자료(2000)					
총소득액의 평균값(a)	총소득액의 중위값(b)	가구규모	빈곤선(c)	c/a	c/b
26583427	22000000	전규모			
11027463	8900000	1	3888132	0.352586	0.436869
20363355	16100000	2	6439368	0.316223	0.399961
27468111	23100000	3	8856912	0.322443	0.383416
33218213	27900000	4	11140776	0.335382	0.399311
35229681	30120000	5	12667056	0.359556	0.420553
39660768	34530000	6	14293608	0.360397	0.413948
44249077	38200000	7	15886752	0.35903	0.415884
60096298	39130000	8	17502156	0.291235	0.447282
85639361	112410000	9	19061868	0.222583	0.169575
32120000	32120000	10	20577012	0.640629	0.640629
자활조사자료(소득기준 조정전)					
2014541	1700000	전규모			
889509.8	730000	1	350000	0.393475	0.479452
1393353	1200000	2	570000	0.409085	0.475
2215482	1820000	3	790000	0.356582	0.434066
2541559	2100000	4	990000	0.389525	0.471429
2823607	2438000	5	1130000	0.400197	0.463495
2891407	2800000	6	1270000	0.439233	0.453571
3999269	2944000	7	1410000	0.352564	0.47894
4094052	3986000	8	1550000	0.378598	0.388861
5977890	6800000	9	1690000	0.282709	0.248529
자활조사자료(소득기준 조정후)					
201.4541	170	전규모			
88.95098	73	1	31.89144	0.358528	0.436869
139.3353	120	2	47.99532	0.344459	0.399961
221.5482	182	3	69.78172	0.314973	0.383416
254.1559	210	4	83.85531	0.329937	0.399311
282.3607	243.8	5	102.5308	0.36312	0.420553
289.1407	280	6	115.9054	0.400862	0.413948
399.9269	294.4	7	122.4362	0.306147	0.415884
409.4052	398.6	8	178.2866	0.435477	0.447282
597.789	680	9	194	0.324529	0.285294

2. 1단계에서의 자활지원대상자 규모추정

1단계에서는 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자 전체를 자활지원제도가 포괄하게 된다. 이 경우는 행정통계를 활용하여 그 규모를 비교적 용이하게 추정할 수 있다. 자활조사자료와의 비교를 위해 2002년 9월 기준의 근로능력자 규모와 매 분기별 근로능력자 규모를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-12〉 1단계의 자활지원대상자 규모추정(2002년 9월)

(단위: 명)

지역	근로능력자	조건부 수급자	취업자		미취업자			자활특례자
			완전취업	불완전취업	유예자	가구여건	환경적응	
전국	291,854	41,174	71,303	110,734	16,270	41,177	7,746	3,450
서울	34,004	5,657	5,922	13,935	1,764	4,774	1,252	700
부산	23,845	4,045	4,910	8,472	1,490	3,974	444	510
대구	17,671	1,910	2,833	9,593	916	2,009	204	206
인천	11,965	1,731	2,254	5,028	692	1,753	343	164
광주	12,732	2,768	2,127	4,987	310	2,218	170	152
대전	9,424	737	1,910	5,320	321	957	122	57
울산	3,523	224	1,742	706	192	520	107	32
경기	35,485	4,091	6,940	16,127	2,183	4,745	912	487
강원	11,600	1,563	3,102	3,876	643	1,904	402	117
충북	11,241	1,761	2,976	3,747	608	1,615	352	182
충남	14,594	1,852	4,696	4,235	1,025	2,264	408	114
전북	26,810	4,638	7,144	9,474	1,062	3,449	806	237
전남	32,544	4,385	11,844	8,664	2,201	4,175	1,235	40
경북	24,885	3,135	7,575	8,498	1,318	3,564	573	222
경남	17,832	2,295	4,621	6,422	1,344	2,653	320	177
제주	3,692	382	707	1,650	201	603	96	53

① 완전취업자 = 복지행정시스템의 취업상태 구분 중 '상시고용', '자영업', '농어축산업' 종사자로 지속적인 소득활동이 보장되어 있다고 판단되는 자

② 불완전취업자 = '일일고용', '임시고용' 종사자로 지속적인 소득활동이 보장되어 있지 못한 자

〈표 5-13〉을 기준으로 살펴보면, 1단계의 자활지원대상자 확대를 통해 증가될 자활지원대상자의 수는 최대 300,000명이다. 이 수치는 현재의 근로능력 유무 판정기준이 그대로 적용되며, 근로능력자로 판정된 모든 사람이 자활지원사업에 참여하는 경우의 규모로 말 그대로의 최대치이다. 이들 중에 상당수는 근로능력 유무의 판정과정에서 근로능력이 없

는 자로 판정될 수 있고, 상대적으로 안정적인 일자리에 종사하고 있는 자로 판정된 경우는 존재할 수 있다. 또한 연계 가능한 고용서비스나 사회복지서비스의 부재로 인해 자활 참여가 한시적으로 유예되는 사례도 존재할 것이다. 그런 사정들을 고려하면 다음과 같은 대략적인 규모추정이 가능하다.

〈표 5-13〉 1단계의 자활지원대상자 규모추정(매분기 기준)

(단위: 명)

분기		근로능력자	조건부 수급자	취업자	미취업자	특례자
2001년	1분기	370,942	49,485	237,454	81,146	2,857
	2분기	359,479	49,273	227,512	78,504	4,190
	3분기	333,647	44,076	213,348	72,299	3,924
	4분기	323,432	42,614	204,731	69,863	3,890
2002년	1분기	309,748	40,473	196,309	69,780	3,186
	2분기	302,721	39,327	193,897	66,256	3,241
	3분기	291,854	41,174	182,037	65,193	3,450
	4분기	286,758	38,471	179,176	65,120	3,458
2003년	1분기	305,802	36,142	167,690	98,128	3,842
	2분기	300,200	34,550	168,020	93,150	4,480

- 현재 조건부수급자 중 근로능력 판정과정에서 근로무능력자로 재판정되는 비율을 30%로 가정(앞의 <표 5-9>에서 만성질환자의 비중이 약 30%임)하여 빼면, 약 28,000~24,000명이 됨.
- 현재 취업자 중 불완전취업자가 약 100,000명이며, 이들을 우선적으로 자활지원사업의 대상자로 고려할 수 있음. 이들 중 고용지원서비스 및 사회복지서비스의 공급여건을 고려하여 50%만을 우선적인 자활지원사업의 대상자로 고려하면 약 50,000명임.
- 조건부과 제외자, 혹은 유예자 중 고용지원서비스 및 사회복지서비스의 공급여건을 고려하여 50%만을 우선적으로 자활지원사업의 대상자로 고려하면, 약 50,000명임.
- 이를 모두 더하면 약 130,000명 정도로 추산됨.

결국, 취업자 중 불완전취업자를 우선 포함하고, 유예자나 가구여건, 환경적응 등으로 지금까지 자활지원사업에 참여하지 않았던 사람들의 절반 가량을 포함하고, 현재의 조건

부수급자 중 근로능력이 현저히 저하된 사람들을 제외하면, 약 130,000명 정도를 1단계 자활지원대상자로 추정할 수 있을 것이다.

3. 2단계에서의 자활지원대상자 규모추정

2단계에서의 자활지원대상자 규모 추계는 앞서 언급한바와 같이 자활조사자료를 활용한다. <표 5-14>와 <표 5-15>는 2단계의 자활지원대상자 규모 추계에 앞서 자활조사자료의 활용 가능성 정도를 판단하기 위해 자활조사자료를 활용한 추정의 결과를 행정자료를 통한 추정결과와 비교한 것이다. 두 자료 사이에는 적지 않은 오차가 존재하지만, 자활조사자료를 통한 대략적인 규모추정이 불가능한 것은 아니라고 판단된다.

<표 5-14> 국민기초생활보장제도 수급자 규모의 추정

(단위: 명)

	자활조사자료	행정자료 2002년 3분기	행정자료 2003년 2분기
수급자(전체인구)	1,421,435	1,263,754	1,237,554
수급자(근로능력자)	368,317	291,854	300,200

<표 5-15> 수급자(근로능력자)의 유형

(단위: 명)

유 형	자활조사자료	행정자료 2002년 3분기	행정자료 2003년 2분기
완전취업자	51,949	71,303	51,084
불완전취업자	154,675	110,734	116,936
자활대상자	27,030	41,174	34,550
미취업자	134,663	65,193	81,146
합 계	368,317	291,854	300,200

근로능력 있는 빈곤층 중에서 국민기초생활보장제도의 소득기준에 부합하는 사람들의 규모를 자활조사자료를 통해 추정해 본 결과는 <표 5-16>에 제시되어 있다. 소득기준을 충족하는 약 400만명의 전체 빈곤인구 중에서 근로능력자는 약 140만명 가량이며, 근로무능력자는 약 280만명 정도인 것으로 추정되었다. 이 과정에서 적용된 근로능력의 기준은

현행 근로능력 판정지침을 준용한 것으로, 장애나 심각한 만성질환이 없는 집단을 모두 포괄한 것으로 실제의 근로능력자 수보다는 과대 추정되었을 가능성이 매우 높다. 이 140만명의 가량의 근로능력자 중 약 70%는 소득기준 외의 다른 기준을 충족하지 못하거나, 국민기초생활보장제도 수급 신청을 하지 않아서 비수급자로 남아있는 것으로 추정된다.

근로능력 유무의 판정, 소득정보의 정확성 등을 고려할 때, 이러한 수치를 얼마나 신뢰할 수 있는지에 대해서는 많은 회의를 가지고 있다. 따라서, 이러한 규모추정은 상당히 많은 오차를 가진 근사추정치로 이해되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 그 이상의 정확성을 확보할 만한 자료가 없기 때문에 이하에서는 이러한 수치를 토대로 2단계에서 확대될 자활지원대상자의 규모를 추정해 볼 수밖에 없다.

〈표 5-16〉 2단계의 자활지원대상자 규모추정

(단위: 명)

	규 모
비빈곤	43,038,610
빈곤(전체인구)	4,251,101
근로능력자	1,399,064
소득기준 충족 비수급자	1,030,747
완전취업자	319,332
불완전취업자	196,478
미취업자	514,937
소득기준 충족 수급자	368,317
근로무능력자	2,852,037

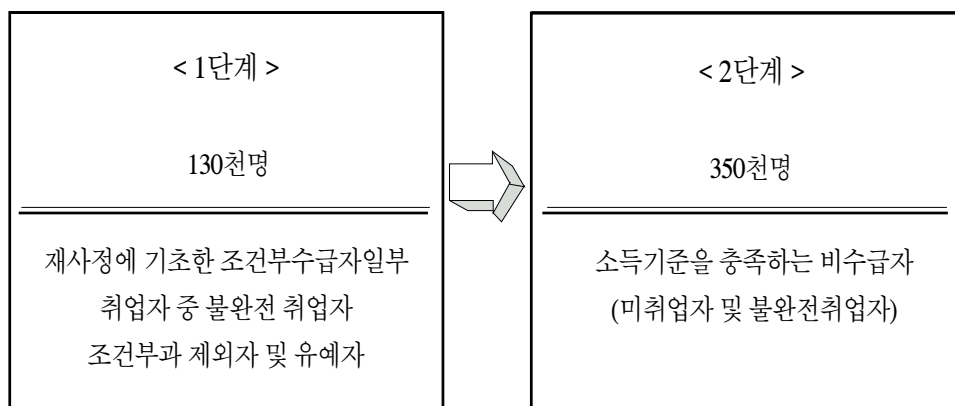
소득기준을 충족하는 근로능력자를 취업지위별⁷³⁾로 살펴보면, 완전취업자가 약 30만명, 불완전취업자가 약 20만명, 미취업자가 약 50만명인 것으로 나타났다. 결국 최대 100만명 정도가 2단계에서 자활지원대상자의 표적집단으로 고려될 수 있다. 여기에 1단계의 확대 방안과 마찬가지로 방안을 적용해보면,

- 불완전취업자 약 200,000명 중 고용지원서비스 및 사회복지서비스의 공급여건을 고려하여 50%만을 우선적인 자활지원사업의 대상으로 고려하면 약 100,000명임.

73) 여기에서 취업지위는 <표 5-12>의 기준을 적용했다.

- 미취업자 500,000만명에 대해 마찬가지로 고려하면, 약 250,000명임.
- 이를 모두 더하면 약 350,000명 정도로 추산됨.

결국, 서비스의 공급여건과 취업자 중 불완전취업자와 미취업자를 우선적으로 고려하면 약 350,000명 정도를 2단계 자활지원대상자로 추정할 수 있을 것이다.



제 6 장 급여 및 근로유인체계 개선방안

제 1 절 문제제기

1990년대 후반이후 우리나라의 빈곤정책은 획기적인 변화를 경험하였다. 그 중 특히 중요한 변화는 과거의 생활보호제도를 대체한 국민기초생활보장제도의 시행이다. 이 제도는 여러 가지 점에서 생활보호제도와 차이가 있으나 가장 중요한 차이 중 하나는 근로능력 있는 빈곤층을 생계급여의 대상으로 포괄하고 있다는 점이다. 이와 함께 국민기초생활보장제도에서는 근로능력 있는 수급자에 대한 근로의무(work requirement)가 비취업자의 자활사업참여 조건의 부과라는 형태로 새로이 도입되었다.

근로능력 수급자 중 실직자에게 자활사업 참여조건을 부과하는 문제에 대해서는 가치 기준에 따라 평가를 달리할 수 있다. 그러나 국민기초생활보장제도에 의한 소득지원이 근로능력자의 근로동기를 저하시킬 수 있다는 사회적인 우려 속에서 제도를 도입·정착시키는 데 있어 이 규정의 도입은 불가피한 측면이 있었던 것으로 보인다. 조건부과제도와 자활사업의 도입은 사회가 모든 빈곤층에 대해 최저생계를 보장해야 한다는 사회적 책임에 대한 인식과 근로능력자는 스스로 빈곤 탈피를 위해 노력해야 한다는 개인 책임에 대한 기대가 타협을 이룬 한 형태라 하겠다. 자활사업참여 조건을 부과하는 제도가 도입된 데에는 빈곤층의 자활을 돕는 기존의 자활지원사업을 과거에 비해 크게 발전시키는 근거로서 활용될 수 있다는 기대 또한 작용한 것으로 보인다.⁷⁴⁾

그러나 새로이 출범한 자활사업에 대한 참여도는 기대보다 훨씬 저조하였다. 우선 예상보다 매우 적은 규모가 조건부수급자로 선정되었고, 또 적지 않은 조건부수급자가 자활사업 참여를 기피하는 것으로 알려졌다. 특히 취업가능성이 높은 대상자의 프로그램 참여

74) 기존의 생활보호제도에서 18세 이상 65세 미만의 근로능력자를 가진 기타의 생활보호대상자 세대는 자활보호대상자로 선정되어, 의료보호와 교육보호 등의 현물급여와 함께 취로사업, 직업훈련, 생업자금융자 등의 자활급여를 제공받았다(보건복지부, 1999). 특히 1995년부터는 빈곤지역사회의 주민자활을 담당하는 자활지원센터가 전국적으로 5개소 설치되었고 1999년에는 20개소로 확대되었다. 시범사업으로서 출발한 자활지원센터는 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 자활후견기관으로 개칭되어 대폭 확대의 길을 걷는다(변재관 외, 2002).

도는 매우 낮았다. 더욱 중요하게는 일정 수준의 참여가 이루어지고 있는 자활지원 프로그램의 경우에도 수급자의 자활에 미치는 긍정적인 효과가 확인되지 않고 있다. 취업가능성이 낮은 수급자를 대상으로 하는 비취업대상자 프로그램은 자활근로에의 참여도만 일정 수준을 유지할 뿐이다. 자활근로사업에서도 참여자의 대다수는 노동강도가 미약한 취로형 사업에 집중되어 있고, 자활의 주된 경로로서 설정되었던 자활공동체는 그 성과가 매우 저조한 것으로 나타났다.

이러한 자활사업의 부진과 함께 국민기초생활보장제도에 의한 근로능력 있는 빈곤층에 대한 급여 제공이 이들의 근로동기를 떨어뜨리고 복지의존성을 키우는 부작용을 초래한다는 우려가 지속되고 있다. 즉, 현행의 보충급여 및 통합급여 방식과, 장애인, 자활공동체 참여자, 학생 등에 제한하여 시행되는 낮은 수준의 근로소득공제와 조건불이행에 대한 미약한 제재조치는 근로능력이 있는 조건부수급자의 근로유인을 약화시키고 불성실한 소득 신고를 초래할 수 있다는 것이다. 이는 특히 민간부문에 취업하고 있는 조건부수급자의 경우 근로소득을 실제보다 낮추어 신고하게 만드는 유인을 더욱 크게 하고, 정규직보다는 소득과악이 상대적으로 어려운 비정규직으로의 취업을 선호하게 할 수 있다는 것이다.

근로능력 있는 수급자의 근로활동과 자활사업 참여에서 나타나는 이러한 문제점의 원인에 대해서는 일부 관련전문가들 사이에서 초기적인 논의가 진행되어왔다. 이른바 보충급여방식의 현금급여결정기준과 통합급여라고 부르는 현금급여와 현물급여의 연계체계 등 국민기초생활보장제도상의 금전적인 근로유인체계가 근로능력 있는 수급자의 근로활동과 자활사업 참여, 탈수급 등에 중요한 장애가 되고있다는 지적이 있었다(김수현, 2001; 자활정책연구모임, 2002). 또한 국민기초생활보장제도를 분리하여 근로능력자를 EITC(Earned Income Tax Credit)로 흡수하고, 나머지는 기존 복지제도의 틀에서 흡수해야 한다는 주장(안종범·송재창, 2000)과 기존의 일원화된 빈곤정책을 근로무능력계층과 근로능력계층에 대한 이원화된 빈곤정책으로 재편하자는 주장(이상은, 2003) 등도 제기되고 있었다. 그러나 이러한 여러 주장은 여전히 초기적이고 경험적인 문제의식 수준을 크게 벗어나지 못하여 이론적, 실증적인 차원에서 검증이 이루어지지 않았고 따라서 개선방안의 모색도 체계적으로 이루어지지 못하였다.

본 연구에서는 이러한 기존 논의의 연장선에서 현행 자활사업의 급여체계를 개선하고, 나아가 국민기초생활보장제도 수급자의 근로유인 제고하는 방안을 모색한다. 본 연구에서

는 우선 국민기초생활보장제도상의 금전적인 유인이 근로활동과 자활사업에 어떻게 영향을 미쳤는지를 이론적, 실증적인 측면에서 검토한다. 그리고 관련 전문가 사이에서 산발적으로 논의되어온 여러 가지 대안적 방안들이 제도개선에 어느 정도 기여할 수 있는지를 비교, 분석하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선, 2절에서는 국민기초생활보장제도 급여체계의 구조를 살펴보고, 3절에서는 국민기초생활보장제도 급여체계가 수급자의 노동공급에 어떠한 영향을 미쳤는지, 그리고 자활사업 참여양상에는 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석한다. 4절에서는 제도 개선의 기본방향을 논의하고 5절에서는 근로소득공제제도, 현금급여와 현물급여의 분리, 저소득층 근로소득세액공제제도(EITC), 자활사업 참여자에 대한 급여제도 개선 등 국민기초생활보장제도 내외에서의 개선방안에 대해서 그 예상효과와 도입방안을 검토한다. 마지막으로 6절에서는 결론을 제시한다.

제 2 절 국민기초생활보장제도 급여체계의 구조

1. 급여산정방식

2000년 10월 국민기초생활보장제도가 도입될 당시 현금급여액은 가구소득과 재산의 이원화된 기준을 통해 결정되었지만, 2003년부터는 가구의 소득인정액이라는 일원화된 기준을 적용하였다. 즉, 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액이 가구규모별 최저생계비에 미달하고 부양의무자기준을 충족시킬 경우 대상가구는 국민기초생활보장제도의 수급가구로 선정된다. 이 때 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제를 차감한 금액으로 산정되며, 실제소득이 0인 경우에는 가구특성별 지출비용이나 근로소득 등을 공제할 수 없다. 산정결과 소득평가액이 마이너스 값을 갖는 경우에는 0으로 처리하며, 재산의 소득환산액도 마이너스의 값을 인정하지 않는다. 2003년도 최저생계비 및 현금급여기준은 <표 6-1>과 같다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} = & \text{소득평가액}(\text{실제소득}-\text{가구특성별 지출비용}-\text{근로소득공제}) \\ & + \text{재산의 소득환산액}(\text{재산}-\text{기초공제액}-\text{부채}) \cdot \text{소득환산율} \end{aligned}$$

〈표 6-1〉 최저생계비 및 현금급여기준(2003년)

(단위: 원)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비(A)	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
타 지원액(B)	42,550	70,470	96,927	121,922	138,625	156,426
현금급여기준 (A-B)	313,224	518,749	713,504	897,489	1,020,445	1,151,478

주: 1) 7인 이상 가구의 최저생계비는 1인 증가시마다 148,834원씩 증가

2) 7인 이상 가구의 현금급여기준은 1인 증가시마다 131,033원씩 증가

자료: 보건복지부(2003), 『2003년도 국민기초생활보장사업 안내(1)』.

소득평가액 산정의 기준이 되는 실제소득은 최근 1년간의 연간소득액을 기준으로 월평균소득을 산출하는 것이 원칙이며, 임시 및 일용직 근로자 등 연간소득액의 산출이 곤란한 경우에는 최근 3개월간의 소득을 기준으로 월평균소득을 산출한다. 또한 신규취업으로 인해 새로 소득이 파악되거나 종전에 파악된 소득보다 증가된 소득이 향후 지속적으로 발생될 것으로 예상되는 경우에는 그 소득을 월평균소득으로 산정한다. 공공근로, 자활근로, 자활공공근로, 자활공동체사업, 적응훈련, 직업훈련 등 자활사업에 참여하여 발생하는 자활급여 및 수당도 근로소득으로 파악한다. 다만, 수급자 선정 및 중지여부는 최근 3월간의 평균 소득인정액을 기준으로 판단하며, 가구소득이 수급자 선정기준을 초과하는 경우에는 ‘자활급여의 특례’를 적용하여 3년간 보호를 연장한다. 실제소득의 유형과 실제소득에서 제외되는 항목이 <표 6-2>에 제시되어 있다. 또한 가구특성을 반영한 지출비용의 공제항목이 <표 6-3>에 나타나 있다.

〈표 6-2〉 실제소득의 유형

실제소득 유형	실제소득에서 제외되는 항목
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 근로소득¹⁾ ▪ 사업소득 ▪ 재산소득 ▪ 사적이전소득²⁾ ▪ 부양비 ▪ 공적이전소득³⁾ ▪ 추정소득 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정기적 소득이 아닌 퇴직금·현상금·보상금 등 ▪ 영유아보육법에 의한 아동보육료 ▪ 중·고·대학생에 대한 장학금 ▪ 자동차손배상보장법시행령제18조에 의한 유자녀장학금 ▪ 타인 및 공사기관에서 지급하는 보육·교육비용 ▪ 조례에 의해 지방자치단체가 저소득층에게 지급하는 금품 ▪ 취로형 자활근로사업의 급여 중 중식비·부대경비 ▪ 업그레이드형 자활근로의 실비지원적 성격의 급여 ▪ 자활직업(적응)훈련의 교통비·식비(일 5천원)⁴⁾ ▪ 자활직업훈련수당(월 100천원)⁵⁾

주: 1) 소득세법의 규정에 의한 비과세 근로소득은 제외되지만, 연장시간근로·야간근로 또는 휴일근로로 인하여 받는 급여, 국외에서 근로를 제공하고 받는 급여는 포함.

2) 부양의무가 없는 자로부터 정기적으로 받는 금품 중 가구별 최저생계비의 20% 이하에 해당하는 금품은 제외.

3) 국가유공자나 독립유공자 등에 대한 생활조정수당, 참전군인 등에 대한 생계보조비는 제외.

4) 자활직업적응훈련 참여자의 훈련수당은 공제하지 않음.

5) 동일한 직업훈련 프로그램에 반복하여 참여할 경우에는 1회에 한하여 공제.

자료: 보건복지부(2003), 『2003년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅰ)』.

〈표 6-3〉 가구특성 지출비용

<ul style="list-style-type: none"> ▪ 노인복지법(제9조)에 의한 경로연금 ▪ 장애인복지법(제44조)에 의한 장애수당 ▪ 장애인복지법(제45조)에 의한 장애아동부양수당 및 보호수당 ▪ 모자복지법(제12조)에 의한 아동양육비 ▪ 아동복지사업지침에 의한 소년소녀가장세대 지원금 ▪ 고엽제후유의증환자수당 중 장애인복지법에 의한 장애수당 ▪ 만성질환으로 인해 6개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비 ▪ 자신의 소득에서 지출하고 있는 중고등학생의 입학금·수업료 ▪ 국민연금에 가입한 수급자의 본인부담분 연금보험료의 50%
--

자료: 보건복지부(2003), 『2003년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅰ)』.

한편 국민기초생활보장제도의 현금급여액은 현금급여기준에서 가구의 소득인정액을 차감하여 산정한다. 먼저 현금급여기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비와 교육비 및 타법지원액(주민세, TV수신료 등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여(생계급여+주거급여)수준을 의미한다. 주거급여는 성격상 현물급여에 속하지만 현금으로 지급된다.

$$\text{현금급여액} = \text{현금급여기준액} - \text{가구의 소득인정액}$$

2. 근로유인제도

국민기초생활보장제도의 근로유인 수단에는 근로소득공제, 자활급여의 차등지급, 자활근로사업 급여 중 실비성격의 비용에 대한 소득공제, 자활직업훈련수당에 대한 소득공제, 보장시설수급자의 자립적립금에 대한 소득공제, 특례제도, 그리고 조건불이행에 대한 제재 조치 등이 있다. 이 가운데 조건불이행에 대한 제재조치는 여타의 근로유인제도와 달리 조건불이행자에 대한 생계급여를 감소시킨다는 점에서 네거티브 방식이라고 할 수 있다.

첫째, 2000년 10월 국민기초생활보장제도의 실시와 함께 근로소득평가액 산정시 직업재활사업에 참여한 장애인의 소득, 자활공동체 참가자 및 학생의 근로소득에 대해 10~15%의 소득공제를 적용하였고, 2002년 9월부터 근로유인의 제고를 위해 공제율을 30%로 인상하였다.

〈표 6-4〉 근로소득공제율

공제대상소득	공제율
▪ 직업재활사업에 참여한 장애인의 소득	30%
▪ 자활공동체에 참가하여 얻은 소득	30%
▪ 학생의 근로소득 및 사업소득	30%
▪ 일반근로 및 사업소득	시범사업 고시지역에 한하여 시범사업지침에 따른 공제율 적용

주: 장애인 직업재활사업은 장애인복지법에 의한 장애인복지관 및 장애인직업재활시설에서 실시하는 직업재활사업을 의미하며, 학생은 대학생까지만 인정.

자료: 보건복지부(2003), 『2003년도 국민기초생활보장사업 안내(I)』.

둘째, 자활급여의 차등지급 및 실비성격의 비용에 대한 소득공제 등을 통해 자활사업 참여자의 근로유인을 제고하였다. <표 6-5>에서 보듯이 시장형, 공익형, 자활형의 자활급여를 2002년 각각 2만 5천원, 2만원, 2만원에서 2003년에 각각 2만 7천원, 2만 3천원, 2만원으로 조정하였으며, 자활급여 중 소득산정에서 제외되는 실비성격의 비용도 2002년 각각 7천원, 5천원, 3천원에서 2003년 각각 9천원, 6천원, 3천원으로 조정하였다. 그 결과 시장형 자활근로의 경우 실질적인 소득공제율이 2002년의 28.0%에서 2003년 33.3%로 약간 인상되었다.

〈표 6-5〉 자활급여 일일노임 지급내역(2003년)

(단위: 원)

구 분	총 액	노 임	실 비
시장형	27,000	18,000	9,000
공익형	23,000	17,000	6,000
취로형	20,000	17,000	3,000

자료: 보건복지부(2003), 『2003년도 국민기초생활보장사업 안내(II)』.

셋째, 보장시설수급자가 근로소득의 일부를 적립하는 경우 이를 “자립적립금”으로 인정하여 근로소득에서 공제함으로써 보장시설수급자의 근로의욕을 제공하고 있다. 구체적으로 근로소득(근로소득평가액 기준)이 월 10만 2천원을 초과하는 보장시설수급자가 자활/자립을 목적으로 예치기간이 1년 이상이고 원금이 보장되는 금융기관의 금융상품에 근로소득평가액의 70% 이상을 저축하는 경우 이 금액을 자립적립금으로 인정하고 있다.

넷째, 현행의 국민기초생활보장제도는 각종의 특례제도를 도입하여 수급자의 근로유인을 도모하고 있다. 먼저 자활특례자제도는 자활급여로 인해 가구별 소득인정액이 수급자 선정기준을 3개월 이상 초과한 경우 생계 및 주거급여를 중지한 달부터 3년간 자활사업 참여자 본인에게 자활급여를 계속하여 지급하고, 동 기간 중 모든 가구원에 대해 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여를 제공한다. 그러나 자활특례자의 근로능력 상실, 다른 가구원의 소득 감소, 자활사업의 중단 등으로 인해 자활급여특례자가 포함된 가구의 3월 간 평균 소득인정액이 최저생계비 이하로 하락하고, 이후에도 향상될 것으로 판단되지 않는 경우에는 다시 일반수급자 가구로 전환하여 생계 및 주거급여를 포함하여 모든 급여를 제공한다. 다음으로 의료급여 및 교육급여 특례제도는 소득증가에 따른 현물급여의 상실을 유예함으로써 취업을 통한 자활을 유도하고 있다. 의료급여특례는 첫째, 소득인정액에서 6개월 이상 지속적으로 지출되는 의료비를 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액 기준을 초과하는 가구, 둘째, 부양의무자 기준은 충족하지만 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구 중에서 소득평가액이 최저생계비 이하이고 재산가액이 기초공제액의 2배 이하인 가구로서 만성·희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구를 대상으로 하고 있다. 또한 교육급여특례는 소득인정액에서 중고등학생 학비(입학금 및 수업료)로 지출되는 비용을

공제하면 수급자 선정요건에 해당하지만, 수급자 선정 이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액 기준을 초과하는 가구를 대상으로 하고 있다.

다섯째, 조건부수급자가 조건을 이행하지 않을 경우 급여의 삭감 또는 추정소득의 부과를 통해 조건이행을 유도하고 있다. <표 6-6>에서 보듯이 취로형 자활근로, 업그레이트형 자활근로, 자활공동체의 기본사업기간은 각각 주 3일, 5일, 5일 이상이며, 1일 8시간 기준으로 초과근무를 제외하고 주당 3일(22시간) 이상 참여를 조건이행기준으로 하고 있다. 자활사업 참여자가 조건이행기준을 위반하거나, 3회 이상 반복하여 2일 이상 연속적으로 불참하는 경우, 월 조건부과일수의 1/3 이상을 불참하는 경우에는 조건불이행으로 간주된다. 지역봉사의 경우 기본사업기간은 주 3일 이상으로 월 조건부과일수의 1/3 이상 불참시 조건불이행으로 간주된다.

〈표 6-6〉 조건이행판단 기준

사업구분	기본사업기간	조건이행기준	조건불이행기준
자활공동체	주 5일 이상	▪ 주 3일(22시간)이상 참여 ▪ 1일 8시간 기준으로 초과 근무시간 제외	▪ 조건이행기준위반시 ▪ 2일이상 연속불참이 3회 이상 반복 ▪ 월 조건부과일수의 1/3이상 불참시
업그레이트형 자활근로	주 5일 이상		
취로형 자활근로	주 3일 이상		
지역봉사	주 3일 이상	▪ 월 조건부과일수의 1/3이상 불참시 조건불이행	

자료: 보건복지부(2003), 『2003년도 국민기초생활보장사업 안내(II): 자활사업』.

조건불이행자에 대해서는 생계급여 중지를 결정한 날이 속한 달의 다음 달부터 3월간 본인의 생계급여를 중지하고, 3월이 경과한 후에도 조건을 이행하지 않는 경우에는 조건을 이행할 때까지 계속하여 본인의 생계급여만을 중지한다. 단, 3월 이상 장기 조건불이행자 또는 이행과 불이행을 반복하는 상습 조건불이행자에 대해서는 취로형 자활근로사업 기본임금(월 20일 참여)에 해당하는 추정소득을 부과할 수 있다. 1~3월까지의 조건불이행 기간에는 월 9일 이상, 4개월부터는 월 13일 이상의 일일 평균 전직임금, 유사직종의 평균 임금 또는 자활근로임금을 추정임금으로 적용할 수 있다.

제 3 절 국민기초생활보장제도 급여체계가 근로활동에 미치는 효과

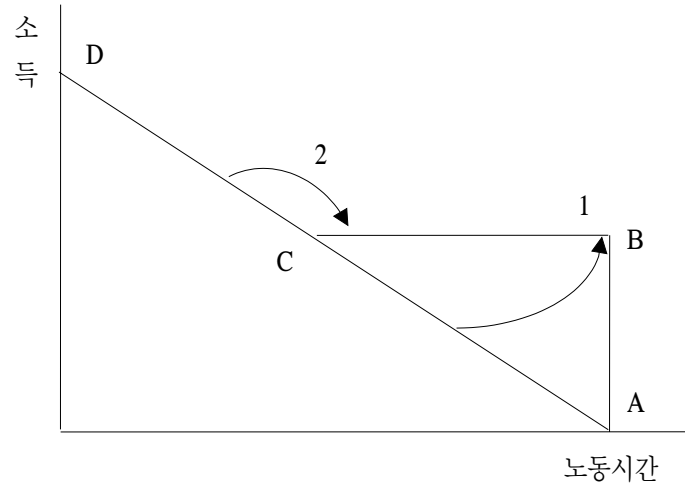
1. 급여체계가 노동공급에 미치는 효과에 대한 이론적 검토⁷⁵⁾

국민기초생활보장제도에서 현금급여액은 가족소득이 0일 때 제공되는 최대급여액에서 가족소득을 뺀 차액으로 결정된다. 소위 보충급여방식이라고 불려온 이러한 급여결정방식은 한정된 예산으로 보다 많은 빈곤층의 최저생계를 보장할 수 있다는 점에서 합리적이다. 그러나 이러한 급여방식은 빈곤층의 근로동기를 떨어뜨리는 부정적인 영향을 초래할 수 있다는 점이 지적되어 왔다.

노동공급에 관한 경제학적 모형에 따르면 이러한 급여결정방식을 가진 전통적 공공부조 프로그램은 근로시간을 감소하는 효과가 있음이 예측된다. 경제학 이론에 따르면 개인은 예산제약에 근거하여 효용을 극대화하는 소득·여가의 지점을 선택한다. 그런데 공공부조 프로그램은 근로하지 않는 수급자에게 최대의 소득지원을 행하고, 근로소득이 증가할 때 급여를 감소시키기 때문에 수급자의 예산제약선을 변화시킨다. 여기서 소득이 없는 수급자에게 주어지는 최대급여액인 보장액(guarantee)과 근로소득의 증가에 따른 급여 감소의 비율인 급여감소율(benefit reduction rate)은 근로인센티브 효과를 분석하는 가장 중요한 정책 요소이다. 여가가 정상재(normal good)라고 가정할 때 공공부조제도의 보장액은 비근로소득을 증가시켜 여가를 늘리고 노동공급을 감소시키는 소득효과(income effect)를 발생시킨다. 또 공공부조의 급여감소율은 근로소득의 크기를 변화시켜 노동공급에 영향을 미치는 소득효과와 근로소득에 대한 세율을 변화하여 노동공급에 영향을 미치는 대체효과의 두 가지 효과를 통해 노동시간을 변화시킨다(Danziger et al., 1981).

75) 이하 공공부조 노동공급효과의 경제학 모형에 관해 제시된 그림과 이론적 논의는 Moffitt(2002)와 Blank, Card, and Robins(2000)에 크게 의존하였음을 밝힌다.

[그림 6-1] 전통적인 공공부조가 노동시간에 미치는 효과

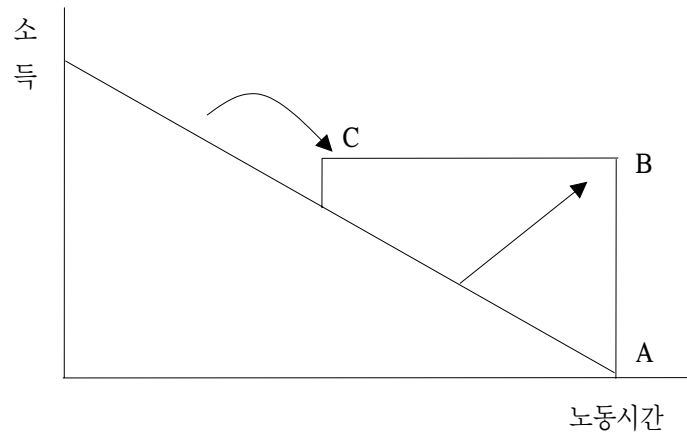


[그림 6-1]은 공공부조제도가 존재할 때의 예산제약선을 보여준다. AB는 소득이 0인 가족에게 지급되는 보장액(guarantee, G)을 나타내고 BC의 기울기는 $-W(1-t)$ 로서 표현되는데 (W는 시간당 임금률이고 t는 한계세율 혹은 급여감소율), [그림 6-1]은 한계세율이 1인 경우를 나타낸다. 공공부조제도가 존재하지 않을 때의 예산제약선은 AD로서 기울기는 $-W$ 이고 비근로소득은 없는 것으로 가정되었다. 그림에서 제시되었듯이 공공부조의 도입은 두 가지 유형의 노동공급효과를 초래한다. 화살표 1로 표시된 사람들은 제도의 도입으로 자동적으로 수급자격을 갖게된 경우(mechanical change)로 공공부조의 도입이 초래한 소득효과(income effect)와 대체효과(substitution effect)가 모두 노동공급에 부정적인 방향으로 작용하여 노동시간을 줄이고 있음을 보여준다. 화살표 2로 표시된 사람들은 원래의 근로소득 수준으로는 수급자격에 해당되지 않지만 급여의 수혜를 위해 노동공급을 줄인 경우(behavioral change)를 나타낸다. 전체적으로 [그림 6-1]은 공공부조제도의 도입이 노동공급을 감소시키는 유인효과를 발생함을 보여준다.

공공부조가 노동공급에 미치는 효과에 관한 지금까지의 논의는 공공부조 급여가 현금이라고 가정한 것이었다. 그러나 공공부조급여에는 현금급여 외에도 다양한 현물급여가 존재하고 이러한 현물급여의 자격기준은 종종 현금급여의 자격기준과 연계되어 있다. 국민기초생활보장제도의 경우 의료급여, 주거급여, 교육급여 등 현물급여의 수급자격은 현금

급여의 수급자격과 연계되어 있다. 이러한 제도는 현금급여의 수급자격을 얻으면 모든 현물급여의 혜택을 보게되고, 현금급여의 수급자격을 잃으면 모든 현물급여의 혜택도 같이 상실하게 되는 ‘전부 아니면 전무’의 급여체계라는 지적이 있었다. 모든 급여의 수급자격이 일원화되어 있다는 점에서 ‘통합급여체계’라고 불리기도 하는 이러한 급여체계는 수급자의 근로동기를 저하시키는 또 하나의 요인으로 지적되었다(김수현, 2001).

[그림 6-2] Notch 효과를 가진 공공부조

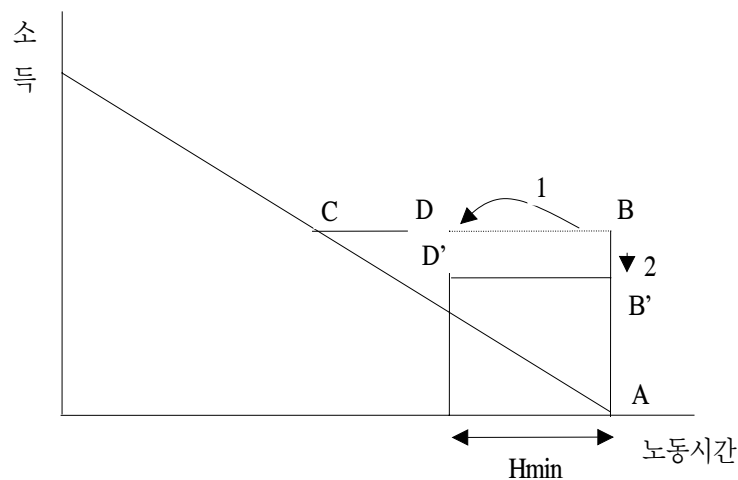


[그림 6-2]는 의료급여 같은 현물급여의 수급자격이 현금급여 자격에 연계되어 있는 프로그램에서 발생하는 예산제약선을 나타낸다. 이러한 유형의 공공부조제도에서는 수급자가 근로소득의 증가로 생계급여의 자격기준을 잃는 순간 다른 급여의 혜택도 동시에 잃게 되어 V형 예산제약선(notch constraint)이 나타나게 된다. 즉, 근로소득이 최저생계비 이상으로 증가하여 현금급여의 자격을 상실하는 순간 기타 현물급여의 수급자격도 동시에 상실하게 되어 가처분 소득이 수급탈피 이전보다 감소하는 효과가 발생하는 것이다. 이러한 제도가 노동공급에 미치는 효과는 기본적으로는 [그림 6-1]과 동일한 양상을 보인다. 그러나 V형 부분(notch)에서는 근로시간의 추가로 인해 현금급여와 현물급여를 모두 잃어 급여는 0으로 되어 실질세율이 100%를 초과하게 된다. 이러한 이유로 수급자는 소득이 수급자격기준을 초과하지 않도록 근로소득 증가의 일정 지점에서 노동공급을 줄이는 현상이 발생할 것으로 예상된다. 이렇게 V형 부분(notch)은 수급자의 근로동기와 공공부조(현금급여)

탈피노력을 심각하게 제약하는 요인으로 작용한다(Moffitt, 2002).

이렇게 국민기초생활보장제도의 현금급여 결정방식 및 현금급여와 현물급여 수급자격의 연계체계는 노동공급에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보이지만, 국민기초생활보장제도에는 노동공급에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보이는 요소들 또한 존재한다. 국민기초생활보장제도는 전통적인 공공부조제도와는 달리 근래에 서구 각국에서 전통적인 공공부조 프로그램의 개혁방안으로 도입되어온 수급자 근로의무(work requirements)가 조건부과제라는 형태로 도입되었다. 이러한 근로연계복지(workfare) 프로그램은 노동공급에 정적인 효과를 미칠 것이 이론적으로 예상된다.

[그림 6-3] 근로의무 부과 효과



[그림 6-3]은 국민기초생활보장제도와 같이 일정 시간의 근로를 급여의 조건으로 부과하고 조건을 불이행할 경우 급여 삭감의 제재를 가하는 근로연계복지 프로그램의 노동공급효과를 보여준다. 근로의무의 부과로 인해 최저근로시간을 충족하지 못한 수급자는 급여삭감을 당하므로 예산제약선의 BD 부분은 B'D'로 하향이동 한다. 화살표 1과 2는 근로의무 부과에 대한 두 가지 반응형태를 보여준다. 화살표 1은 근로의무를 이행할 능력과 의지가 있는 사람들로서 노동공급을 증대하거나 근로 프로그램에 참여하여 근로의무를 이행한다. 화살표 2는 근로의무를 이행하지 못한 사람들로서 노동공급을 증대하지 않고 할

당된 근로프로그램에도 참여하지 않아 급여의 삭감을 당하는 경우를 나타낸다. 근로의무의 부과가 노동공급에 미치는 효과의 크기는 화살표 1과 화살표 2로 표시된 사람들의 비율에 따라 달라진다. 그러나 [그림 6-3]은 근로의무를 부과하는 프로그램이 전통적인 공공부조 프로그램에 비해 노동공급을 증대하는 효과를 가진다는 것을 보여준다.⁷⁶⁾

지금까지의 논의를 요약하면, 우선 현행 국민기초생활보장제도에서는 근로능력자에 대해 현금급여를 제공하고 현금급여에는 근로소득의 100%가 삭감되는 높은 급여감소율이 적용되어 노동공급감소효과가 나타날 것이 예상된다. 또한 국민기초생활보장제도에서는 근로소득이 최저생계비 이상으로 증가하여 현금급여의 자격을 상실하는 순간 기타 현물급여의 수급자격도 동시에 상실하게 되어 가처분 소득이 수급탈피 이전보다 감소될 가능성이 있다. 이러한 이유로 수급자는 근로소득 증가의 일정 지점에서 노동공급을 줄이고 현금급여 탈피를 기피하는 현상이 발생할 것으로 예상된다. 그러나 국민기초생활보장제도의 경우에는 근로능력자에 대해 일정 시간 이상(현행은 주 18시간 이상)의 근로나 자활사업 참여를 조건으로 하여 급여를 지급하고 있어 수급자의 노동공급 감소가 발생하더라도 이는 일정수준에서 차단될 것으로 예상된다.

2. 국민기초생활보장제도 수급자의 노동공급양상

국민기초생활보장제도가 수급자의 노동공급에 영향을 미치리라는 점은 이론적으로 예상되지만 현재 시점에서 이에 대한 실증적 연구는 전무하다. 그러나 수급자의 근로활동은 앞 절에서의 이론적 예측과 부합하는 양상을 보여 국민기초생활보장제도의 인센티브 효과가 수급자의 노동공급에 영향을 미치고 있음을 시사한다. 이론적으로 볼 때, 급여감소율 100%의 현금급여는 수급자의 취업과 노동시간을 0에 가까운 방향으로 유인할 것이나, 조건부과제도는 수급자의 취업을 늘리고 노동시간을 조건부과 근로시간인 주 18시간 이상으로 유지하는 방향으로 영향을 미칠 것이다. 따라서 현행 국민기초생활보장제도의 상충하는 영향은 수급자의 취업을 늘리지만 노동시간은 조건불이행으로 인한 제재를 면할 수 있는 최소한의 수준으로 수렴되도록 하여 불완전취업 상태를 증대시킬 것으로 예상된다. 실제 수급자의 노동공급은 이와 유사한 양상을 띠고 있다.

76) 그러나 근로의무부과 프로그램의 이러한 긍정적 노동공급효과는 근로능력에 따라 수급자를 적절히 구분할 수 있는가에 크게 영향 받는다.

〈표 6-7〉 국민기초생활보장제도 수급자의 취업상태

(단위: 천명)

연도	2000. 10	2001. 12	2002. 12
전체수급자 수	1,489	1,419	1,351
(일반수급자 수)	(1,412)	(1,345)	(1,275)
경제활동인구	380	335(100%)	301(100%)
취업자 수		257(76.8%)	233(77.2%)
상시고용		21(6.3%)	18(5.8%)
임시고용	n.a.	34(10.1%)	30(10.0%)
일일고용		145(43.4%)	131(43.6%)
자영업/농수축산업		57(17.0%)	54(17.8%)
실직 및 미취업자 수	n.a.	78(23.2%)	69(22.8%)

자료: 보건복지부(2002, 2003a).

<표 6-7>을 보면 2002년 12월 현재 보건복지부가 경제활동인구⁷⁷⁾로 분류한 수급자 30만 명에서 취업자가 차지하는 비중은 약 77% 정도로 압도적인 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 또 다른 보건복지부의 통계에 따르면 2002년 말 현재 근로능력자로 분류된 수급자 29만 명 중 63% 이상이 취업상태에 있다(보건복지부, 2003b). 이렇게 국민기초생활보장제도 수급자는 높은 취업률을 보이고 있을 뿐만 아니라 실직 및 미취업자의 상당수는 조건부과대상자로서 자활사업에 참여하고 있는 것으로 보인다. 이러한 점들은 국민기초생활보장제도의 노동공급감소효과가 수급자의 비취업 혹은 비근로(non-work)를 발생시키는 방향으로 강하게 작용하고 있지 않다는 점을 시사한다. 자활사업이 취업취약계층에게 일 자리를 제공하는 사실을 감안하면 국민기초생활보장제도로 인해 수급자의 취업은 오히려 증가되었을 가능성도 있다.

그러나 국민기초생활보장제도는 취업 수급자의 근로시간에 대해서 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 2002년 12월 현재 상시고용된 인원이 전체 경제활동인구의 6%에 미치지 못하고 여기에 자영업과 농수축산업을 포함해도 24% 정도여서 안정적인 완전취업상태에 있다고 판단되는 인원은 매우 적다. 반면에 일일고용이 경제활동인구의 44%에 육박하고 여기에 임시고용을 더하면 54%를 차지하여 경제활동인구의 과반수 이상이 불안정한 고용상태에 있다. 이들 중 일부는 완전 취업상태에 이르지 못하는 단시간 근로를 하고 있

77) 만 15세 이상 수급자 중 가사종사자, 학생, 노령, 장애, 사고·질병 등으로 취업도 실업도 아닌 상태에 있는 자.

을 가능성이 있다.

취업 수급자의 근로시간에 관한 대표성 있는 자료의 부재로 취업자의 근로시간 분포를 알 수는 없지만 근로소득에 관한 정보는 임시고용과 일일고용 형태의 취업자 중 일부는 단시간 근로를 하는 불완전취업상태에 있음을 시사한다. 2003년 6월 현재 보건복지부 복지행정전산망 자료에 따르면 일반수급자 중 상시고용자의 평균 근로소득은 64만 6천원이거나 임시고용자의 근로소득은 46만 8천원, 일일고용자는 34만 5천원으로 같은 시기 1일 8시간 기준 최저임금의 월환산액 51만 4천원에 미달하는 액수이다. 서울과 중소도시, 농촌 지역에서 각각 1개 시군구를 임의로 선택하여 근로능력 있는 수급자를 대상으로 하여 이루어진 한 조사(이하에서는 시군구 자료라고 함)⁷⁸⁾에 따르면 취업 수급자의 평균 근로시간은 약 35시간으로 40시간 미만을 근로하는 취업자가 약 39%, 30시간 미만을 근로하는 취업자가 약 23%를 차지하는 것으로 나타났다.

또한 수급자의 근로소득을 파악하는 행정적 능력이 미약한 현실이 빈곤층의 노동공급에 영향을 미칠 수 있다. 국민기초생활보장제도의 노동공급 감소효과가 발생하는 중요한 이유는 높은 급여감소율인데 근로소득의 은폐가 가능한 상황에서는 유효 급여감소율이 훨씬 낮아지기 때문이다. 예컨대, 수급자가 근로소득을 40~50% 은폐할 수 있다면 유효급여 감소율은 100%가 아니라 50~60%가 된다. 이러한 국민기초생활보장제도 운영의 행정적 여건은 제도의 노동공급 감소효과를 완화하는 방향으로 작용할 것으로 예상된다.

그러나 한편에서는 취업자의 근로소득을 파악하는 행정능력의 미약성으로 인해 수급자 사이에서 그리고 수급자와 비수급자 사이에서 비형평성 문제가 초래된다. 급여대상과 급여액수의 결정에서 실제 소득의 차이가 반영되지 않기 때문이다. 또 현재의 행정여건에서는 국민기초생활보장제도는 근로능력 있는 수급자가 소득활동이 투명하게 파악되는 상시고용직에서의 안정된 취업보다는 음성적인 소득활동이 가능한 비공식 경제부문에서의 불안정 취업상태에 머무르게 하는 유인을 제공할 소지가 있다. 소득이 투명하게 파악되는 상시고용직보다는 소득의 은폐 혹은 과소보고가 가능한 임시·일용직으로의 취업이 더 많은 가처분 소득을 제공할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 선택으로 인해 단기적으로는 수급자의 가처분소득이 증대할 수 있으나 불완전 취업상태의 지속으로 인해 장기적으로는

78) 임의로 선택된 3개 시군구의 근로능력 있는 수급자에 대한 자료이므로 전국적 대표성을 갖지 못한다는 점에 유의해야 한다.

수급자의 탈수급과 자활이 더욱 어려워질 수 있다.

요컨대, <표 6-7>은 우리나라 수급자의 근로양상이 높은 취업률과 낮은 수준의 안정고용상태를 특징으로 한다는 점을 보이고, 국민기초생활보장제도의 노동공급감소효과가 취업여부보다는 노동시간에 영향을 미칠 가능성이 있음을 시사한다. 조건부과제도로 인해 비취업이 급여의 삭감으로 이어질 수 있고 또 완전취업이 금전적인 혜택은 없이 수급자격 상실의 위험을 초래하는 현실에서 일부 수급자는 근로는 하되 불완전 취업상태를 유지하며 단시간 근로를 선택할 가능성이 있다. 더욱이 행정당국의 소득파악능력 미비로 인해 일정수준까지의 소득은폐가 가능한 현실에서 국민기초생활보장제도는 적지 않은 수의 수급자를 음성적인 소득활동이 가능한 비공식부문의 불완전 취업상태로 유인할 가능성이 있다.

수급자의 이러한 불완전취업 상태는 국민기초생활보장제도의 영향이기보다는 안정된 일자리의 부족과 수급자의 개인적, 가구적 취약성으로 인한 결과일 수 있다.⁷⁹⁾ 노동시장에서의 취업과 관련된 개인적, 가구적 취약성으로 인해 안정된 일자리로의 완전취업이 어렵고 근로소득이 낮아져 이러한 낮은 소득으로 인해 수급자가 된 것이다. 현재로서는 수급자의 불완전 취업상태가 어느 정도까지 이들의 개인적, 가구적 특성을 반영하고, 어느 정도까지 국민기초생활보장제도의 효과를 나타내는 것인지 분리하기는 어렵다.

그러나 국민기초생활보장제도 수급자의 구성을 살펴보면 개인적, 가구적 취약성으로 인해 완전취업을 유지하기 어려운 근로능력자는 비교적 소수로서 국민기초생활보장제도가 노동공급에 부정적 영향을 미칠 가능성을 배제하기는 어렵다. 2002년 12월 현재 보건복지부의 분류에 따른 근로능력자의 수도 29만 명에 달한다(보건복지부, 2003b). <표 6-8>은 이들 근로능력 있는 수급자의 가구특성을 보여준다. 표에 따르면 가사나 간병, 부양 부담으로 인해 완전취업이 어렵거나 취업을 하더라도 수급자격 기준소득에 미달할 가능성이 큰 편부모가구 등 취약가구 구성원은 근로능력 있는 수급자 중 상대적으로 소수로서 38%를 차지한다. 반면 62% 정도의 근로능력자는 일반가구, 즉, 배우자가 모두 근로능력이 있는 기혼부부가구이거나 양부모가구에 속해 있는 것으로 판단된다. 다수의 근로능력자가 완전취업을 이루는 것을 어렵게 하는 장애가 없고 잠재적 소득능력도 큰 일반가구에 속해 있

79) 전체 근로능력 있는 수급자의 35%는 초등학교 졸업 이하의 극히 낮은 학력을 가지고 있고, 20%는 50대 이상의 연령대에 있어 근로능력 있는 수급자 중 적지 않은 수가 취약한 인적 특성으로 취업에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다. 또 근로능력자의 57%는 여성으로서 노동시장에서 불리한 처지에 있다(보건복지부(2003), 『시도지역 자활지원계획』).

는 것이다. 그런데 흥미롭게도 일반가구 근로능력자의 취업률은 64%로서 모자가구 근로능력자의 취업률 70%보다 낮다(보건복지부, 2003b). 이러한 결과는 국민기초생활보장제도가 노동공급의 탄력성이 높은 기혼부부가구나 양부모가구의 여성 배우자의 노동공급에 부정적 영향을 미쳐 발생했을 것으로 보인다.

〈표 6-8〉 근로능력보유 수급자의 가구 유형별 구성

(단위: 천명)

가구 유형	일반가구	노인가구	장애인가구	모자가구	부자가구	기타	계
수 (%)	163 (62)	14 (5)	36 (14)	34 (13)	10 (4)	8 (3)	263 (100)

주: 부산 지역 근로능력자 24,082명은 자료의 미비로 표에서 제외.
자료: 보건복지부(2003b).

3. 자활사업 참여양상

지금까지의 논의는 일반수급자를 중심으로 국민기초생활보장제도의 급여가 근로활동에 미치는 영향을 논하였다. 자활사업 대상자의 경우에도 현행의 급여제도는 유사한 영향을 미칠 것으로 판단되나 자활사업 참여자의 근로소득은 투명하게 파악된다는 점에서 여타의 근로능력 있는 수급자에 대해서보다 더 큰 영향을 미칠 것이다. 특히 국민기초생활보장제도의 현금급여 결정방식은 근로소득의 변화에 더욱 민감하게 영향받도록 되어있어 근로소득이 그대로 파악되는 자활사업 대상자의 근로활동에 큰 영향을 미칠 것이다. 또한 현금급여와 현물급여 수급자격의 연계는 자활사업 참여자의 수급탈피를 기피하게 하고 자활사업에 안주하게 하는 현상을 초래할 것이다. 이러한 현상들은 자활사업 참여도를 높이고 자활사업의 효과를 제고하는 데에 장애를 초래할 수 있다.

자활사업에 참여하는 경우 근로소득의 은폐가 불가능하다. 따라서 100%의 급여감소율이 적용되는 현금급여 결정방식에서는 자활사업에서의 근로활동을 통한 자활수당(혹은 자활임금)의 증가가 가처분소득의 증가로 이어지지 않는다. 이러한 점에서 근로소득의 과소보고를 통해서 실질 급여감소율을 상당히 낮춤으로써 가처분소득을 증가시킬 수 있는 정규시장에서의 근로활동과 자활사업에서의 근로활동 사이에는 커다란 차이가 있다. 100%의 급여감소율이 자활사업에 미치는 영향은 자활사업 대상자가 참여를 기피하는 현상으로 나타나고, 참여자의 경우에는 다수가 참여부담이 적은 저노동강도 프로그램으로 집중하고

또 형식적이거나 불성실한 참여가 발생하는 등의 현상으로 나타날 수 있다.

우선, 현행의 현금급여 결정방식은 자활사업 참여기피 현상을 초래할 수 있다. 이 때문에 자활사업 참여자의 근로소득인 자활수당에 대해서는 일찍부터 일종의 근로소득공제제도가 도입되어 자활사업 참여동기와 근로노력을 제고하려는 노력이 이루어졌다.

<표 6-9>에서 보듯이 많은 자활사업 프로그램에서 자활수당(혹은 자활임금)을 지급하였고, 자활수당 외에 제공되는 교통비, 식비 등 실비를 전액 소득공제 하는 방식이나 자활수당에 대한 정률 소득공제의 방식으로 소득공제 혜택을 적용하였다. 국민기초생활보장제도가 하에서 자활사업이 출범한 이래 자활근로 참여자에 대해서는 3,000~10,000원의 실비를 제공하고 이를 전액 소득공제 처리하였다. 자활공동체 참가자에 대해서는 10%의 소득공제를 실시하였고, 2002년 9월부터 근로유인제고를 위하여 근로소득공제율을 30%로 상향조정하였다. 노동부가 실시하는 직업적응훈련과 자활직업훈련 참여자에게는 자활수당과 실비를 제공하였는데, 2003년부터는 자활수당 10만원에 대해서도 전액을 소득공제 하였다.

〈표 6-9〉 자활수당 지급기준

구분(시행방법)		2001	2002	2003
자활공동체		— (15%)a	— (30%, 3,000)a	— (30%, 9,000)a
업그레이드형 일반 경력자	시장형	20,000 (5,000)b 25,000 (5,000)c	25,000 (7,000)b 30,000 (7,000)c	27,000 (9,000)b 30,000 (10,000)c
	공익형		20,000 (5,000)b 25,000 (7,000)c	23,000 (6,000)b 25,000 (7,000)c
취로형-시군구 직접시행		20,000 (5,000)	20,000 (3,000)	20,000 (3,000)
지역봉사		— (3,000)	— (3,000)	— (3,000)
재활프로그램		— (—)	— (3,000)	— (3,000)
직업적응훈련		— (—)d	100,000(5,000)	100,000(115,000e)
취업알선, 구직활동지원		— (—)	— (—)	— (—)
자활직업훈련		— (100,000)d	100,000(140,000e)	100,000(100%, 140,000)f
자활취업촉진사업			23,200 (3,000)	23,200 (3,000)

주: — 는 자활수당(괄호 안은 소득공제되는 실비)이 지급되지 않음을 나타냄.

a 괄호 안의 %는 자활공동체 임금 중 소득공제율을, 수치는 소득공제되는 실비(일일기준)를 나타냄.

b는 업그레이드형 자활근로 일반 참가자의 수당(괄호 안은 소득공제되는 실비)을 나타냄.

c는 업그레이드형 자활근로 경력자 참가자의 수당(괄호 안은 소득공제되는 실비)을 나타냄.

d에서 2001년 7월 이후는 2002년과 동일.

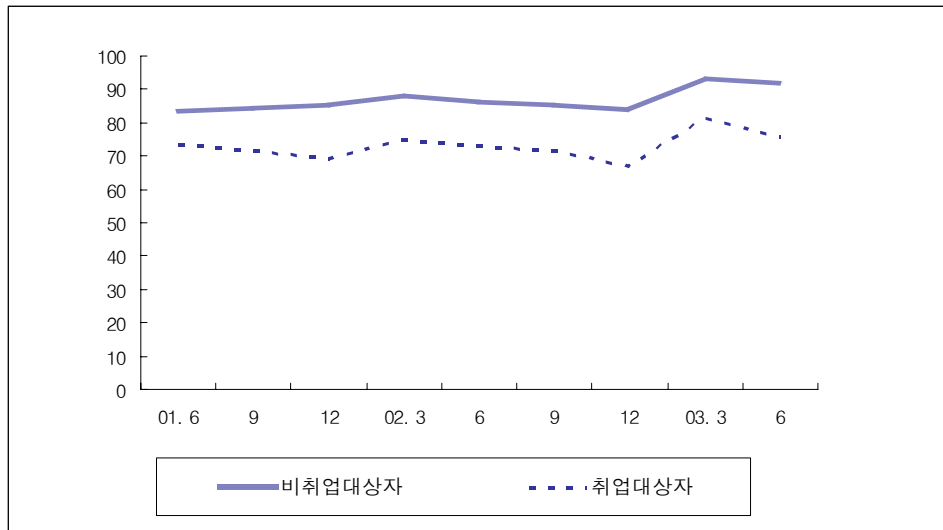
e는 소득공제되는 월단위 실비.

f 괄호 안은 자활수당 100%가 소득공제되고 월단위 실비 140,000이 소득공제됨을 나타냄.

자료: 노동부(2001; 2002) 보건복지부(2001; 2002b; 2003c).

이러한 노력은 많은 자활사업 참여자들에 대해 급여감소율을 30% 이상 감소시키는 금전적 유인을 제공하여 대상자의 자활사업 참여율을 높이고 참여자의 근로시간을 증대하는 효과를 미쳤을 것으로 보인다. 이 점은 제도 도입이후 전시기에 걸쳐 자활사업참여의 조건부과를 받지 않은 일반수급자가 3000~4000명 정도 자발적으로 자활사업에 참여하고 있는 점에서도 확인된다.

[그림 6-4] 취업대상자와 비취업대상자 조건이행률 비교



그러나 자활사업의 금전적 유인효과는 주로 근로능력이 떨어지는 수급자에 한정된 것으로 보인다. 근로능력이 양호한 수급자의 상당수는 여전히 자활사업보다는 소득은폐가 가능한 민간시장에서의 취업을 선호하여 자활사업참여를 기피하는 것으로 보인다. 이러한 점은 자활사업 의무참여 대상자를 근로능력이 양호한 취업대상자와 근로능력이 떨어지는 비취업대상자로 나누어 자활사업 참여양상을 살펴보면 어느 정도 확인된다. [그림 6-4]에서는 보건복지부의 자활사업참여현황 분기별 자료를 이용하여 참여양상을 살펴보았다. 2001년 6월 이후 2003년 6월까지 비취업대상자의 조건이행률이 대략 85% 수준을 유지한 반면 취업대상자의 조건이행률은 70%를 약간 상회하여 취업대상자의 자활사업 참여율이 훨씬 낮은 것으로 나타났다. 이렇게 비교적 근로능력이 양호한 취업대상자 집단의 자활사

업 참여 기피로 인해 자활사업은 직업훈련과 구직활동지원을 통한 취업지원 프로그램으로서 발전하지 못하였고 비취업대상자와 같은 취업취약집단(the hard-to-employ)을 대상으로 하는 공공고용 프로그램의 성격을 띠게 되었다.

그런데 취업대상자의 이러한 자활사업 기피현상을 이들을 대상으로 하는 자활수당의 소득공제 등을 통해 자활사업의 금전적 유인을 증대하는 방식으로 해결하는 데에는 한계가 있는 것으로 보인다. <표 6-3>에서 나타나듯이 2001년 하반기를 지나며 취업알선을 제외한 대부분의 취업대상자 자활프로그램이 월 10만원 정도의 훈련수당과 상당액의 실비를 제공하였으며, 2003년부터는 훈련수당 전액을 소득공제 처리하였다. 이러한 소득공제 수준은 최저임금기준으로 높게는 40~50%의 정률 근로소득공제 효과에 비견되는 것으로 비취업대상자 프로그램의 소득공제 수준보다 훨씬 높다. 이렇게 취업대상자 자활프로그램의 금전적 유인이 작지 않다는 점은 취업가능성이 떨어지는 일반수급자 중 상당수가 자발적으로 노동부 프로그램에 참여하고 있는 점에서도 확인된다.

따라서 현 시점에서 취업대상자의 자활사업 참여기피는 자활사업 참여의 금전적 유인이 절대적으로 작다는 점보다는 자활사업 참가의 경우보다 불참의 경우에 금전적 혜택이 상대적으로 크다는 점으로 설명되어야 한다.⁸⁰⁾ 근로능력이 떨어지는 비취업대상자의 경우 음성적인 근로활동에 종사하더라도 그로 인한 가처분소득의 증대가 자활사업에 참여하는 것보다 나을 가능성은 적은 것으로 보인다. 반면에 근로능력이 양호한 취업대상자의 경우 근로활동을 통한 소득능력이 커서 자활사업에 참여하는 것보다는 음성적인 근로활동에 종사하는 것이 더 많은 금전적 혜택을 줄 수 있다.

이러한 취업대상자의 자활사업 기피는 두 가지 양상으로 나타나는 것으로 알려져 있다. 하나는 조건이행이 용이한 취업알선에 응하면서 음성적인 소득활동을 병행하는 유형⁸¹⁾이고 더욱 중요한 다른 유형은 조건을 불이행하는 것이다. 조건불이행의 경우 불이행자 본인을 제외한 나머지 가구원 기준으로 생계급여를 지급하나 지급액이 조건이행시의

80) 자활사업 내부에서 문제를 찾는다면 그것은 금전적 유인보다는 프로그램의 질일 것이다. 기존 자활사업 프로그램의 내용이 수급자에게 적절치 않고 취업과 자활에 효과적이지 않다는 점은 자주 지적되었고(오영훈, 2002), 이러한 문제의 개선이 자활사업 참여 제고를 위해서 중요하다.

81) 이에 대해서는 취업알선활동에 대한 지도, 관리의 강화를 통해서 대응하는 것이 필요한 것으로 보인다. 그 방안으로는 취업대상자의 구직활동기간을 2월로 제한하여 집중적인 활동을 하도록 하고, 이후는 취업촉진 사업에 투입하며 일정기간 후에도 취업이 되지 않을 경우 비취업대상자로 유형을 변경하여 자활근로에 참여시키는 방안 등을 도입 중이다(보건복지부, 2003b).

지급액 사이에 차이가 크지 않다. 만약 불이행자가 일용직 등에서의 음성적 소득활동을 병행하면 총소득액은 조건이행의 경우보다 더 증가할 수 있다. 한 조사에 따르면 조선불이행자 중 41%가 일자리가 있어 불참한다고 불참 사유를 들었고, 어떤 조건이 충족되면 참여하겠다는 질문에 대해서는 약 38%가 무조건 불참의사를 가지고 있는 것으로 응답하였다(임동진, 2001). 따라서 조선불이행의 발생원인 및 경로에 대한 검토를 통해 조건불이행자에 대한 관리와 감독을 개선하는 것이 취업대상자의 자활사업 참여율을 높이기 위한 필수적 전제조건이 될 것이다.⁸²⁾

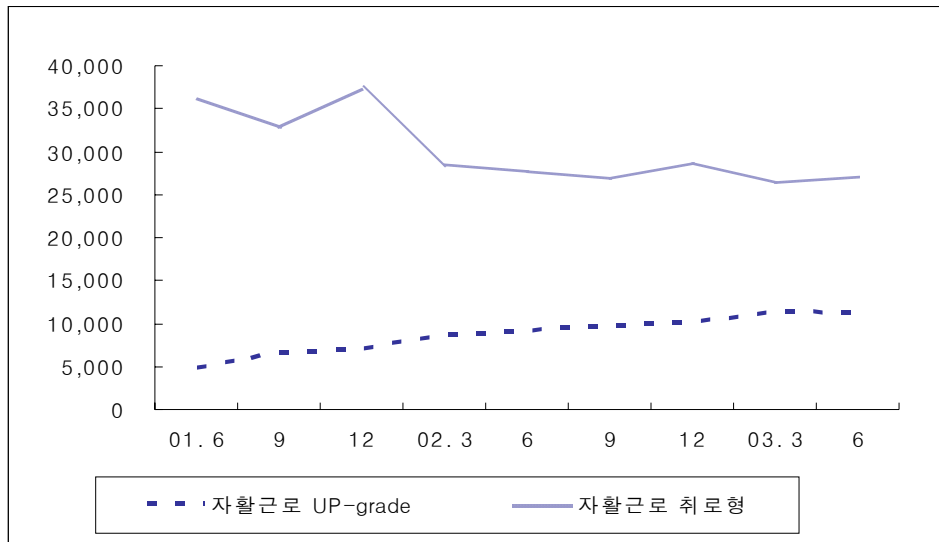
수급자의 근로능력이 전반적으로 떨어지는 상황에서 근로능력이 상대적으로 양호한 수급자의 자활사업 기피로 인해 자활사업 참여자는 근로능력 수준이 상대적으로 낮은 수급자 중심으로 구성된다. 이러한 상황에서 급여감소율 100%의 현금급여방식이나 프로그램별 노동강도의 차별 없는 금전적 인센티브의 제공은 자활사업 참여자의 대다수를 저노동강도 프로그램으로 집중시키는 현상을 초래하여 자활사업의 효과성을 더욱 떨어뜨릴 수 있다.

저강도 프로그램으로의 집중현상은 자활사업 도입 초기 비취업대상자의 대다수가 취로형 자활근로에 참여하는 데에서 두드러지게 나타난다. 2001년 6월 업그레이드형 참가자는 전체 비취업대상자의 15%에 불과하였으나 취로형 참가자는 69%에 달했고 2001년 하반기에도 업그레이드형은 22%, 취로형은 61%를 차지하였다. 이는 노동강도에 따른 차별 없이 동일액(1일 기준 5,000원)을 제공한 당시 실비제공의 영향을 반영한 것으로 보인다. 그러나 보건복지부의 자활사업참여현황 분기별 자료를 이용하여 구성한 [그림 6-5]에서 보이듯이 이후 시기에는 취로형에서 업그레이드형으로의 참여자 이동이 두드러지게 나타난다. 2001년 6월 4800여명이 업그레이드형에, 3만 6천여명이 취로형에 참여하였고, 2003년 6월에는 각각 1만 1천여명, 2만 7천명이 참여하였다. 지역봉사의 참여규모 또한 2001년 6월 13%대에서 2002년 이후로는 9%대로 감소하였다. 이러한 변화는 2002년 이후 취로형 사업의 실비수준은 줄어들고 업그레이드형의 실비수준은 증가하여 2003년에는 업그레이드형의 실비수준이 취로형의 2~3배 수준으로 된 변화와 동시에 발생하였다.⁸³⁾

82) 조건불이행에 대한 대책으로는 생계급여 중지액의 증액, 소득활동 확인과 추정소득 부과, 알콜중독 및 사회부적응자에 대한 재활 및 직업적응 프로그램의 제공 등이 검토되고 있다(보건복지부, 2003b). 그러나 제재의 강화는 수급자의 생계를 위협하는 반면 그 자체가 조건이행을 강화하는 효과를 내는지는 확인되고 있지 않다. 현재로서는 사례관리 등을 통해 조건이행에 대한 관리, 감독을 강화하는 접근이 우선적으로 고려될 필요가 있다.

83) 이러한 업그레이드형 참가자의 증가 추세는 행정적 노력의 결과일 수도 있다. 그러나 일반수급자의 경우

[그림 6-5] 취로형과 업그레이드 참여실태 비교



비취업대상자의 자활사업참여자 중 업그레이드형 참여자의 증가에도 불구하고 취로형 참여자의 비중은 여전히 높다. 따라서 노동강도별로 금전적 인센티브의 차별화를 유지하고 확대함으로써 고강도 프로그램으로 참여자를 유인할 필요성이 있다. 그러나 이러한 금전적 보상의 차별화가 취업 수급자에 대한 금전적 유인과의 형평성 문제를 초래하거나 자활사업 참여자가 자활사업에 안주하는 경향을 초래하지 않도록 주의를 기울여야 한다.

현행의 자활수당(혹은 자활임금)과 국민기초생활보장제도상의 현금급여의 관계방식은 자활사업 프로그램에 대한 조건부수급자의 형식적 참여나 불성실 참여를 허용하고 조장할 가능성이 있다. 앞의 시군구 자료에 따르면 자활공동체와 자활근로 참여자 중 통상적으로

에도 업그레이드형 참여자가 증가하는 현상을 보면 상당정도 금전적 인센티브의 효과가 있는 것으로 보인다. 일반수급자의 경우 2001년에서 2002년에 걸쳐 대체로 80% 이상이 취로형 프로그램에 참여하지만 이 시기 업그레이드형 참여자의 비중이 2%에서 10%로 증가하였다. 일반수급자의 프로그램 참여가 자발적으로 이루어진 것이고 일반수급자의 노동능력이 조건부수급자에 비해 떨어진다는 점을 생각할 때 일반수급자의 업그레이드형으로의 집중 현상은 금전적인 인센티브의 효과로 볼 수 있다. 그리고 조건부수급자의 경우도 상당정도 이를 반영하는 것으로 보인다.

40시간인 주당 근로시간 중 35시간 이하를 근로한 경우가 17%, 30시간 이하가 12%를 차지하였다. 또 통상적으로 20일을 상회하는 근무일수 중 3개월 평균 15일 이하를 참여한 경우가 전체 참여자의 약 10%를 차지하였다.

현행 제도에서 불성실참여의 방지는 조건불이행 판단기준을 통해 판정된 조건불이행자에 대해 생계급여 중지 등의 제재를 가하는 방식으로 이루어지고 있다⁸⁴⁾. 그러나 현행의 급여방식에서는 조건불이행 기준에는 저촉되지 않으나 불성실 참여를 반복하는 경우 성실참여의 경우와 비교해 특별한 불이익을 받지 않는다. 불성실 참여자의 경우 참여시간에 따라 감소된 자활수당(혹은 자활임금)이 지급되나 현금급여를 통해서 국민기초생활보장제도 상의 현금급여기준액과 자활수당의 차액이 지급된다. 결국 불성실참여를 하더라도 실비 등의 소득공제액의 감소분을 제외하고는 가처분소득에서 성실참여자와 별 차이가 없게 된다.

따라서 프로그램 참여자의 성실한 근로활동을 촉진하는 하나의 방안으로 성실참여자와 불성실 참여자에 대해 금전적 보상에 차이를 확대할 필요가 있다. 참여자에 대한 근로소득공제에 한계가 있고 정규시장에서의 취업자가 훨씬 강도 높은 작업규율 하에서 근로하고 있다는 점을 고려할 때 현실적 방안은 불성실 참여에 대한 금전적 불이익을 강화하는 방향으로 모색되어야 한다. 이를 위해서는 현금급여기준액과 자활수당 실수령액과의 차액을 모두 현금급여로 지급하는 현행의 급여방식은 개선되어야 한다. 불성실 근로로 인한 자활임금 삭감분에 대해서는 현금급여로 보충하지 않는 방안을 검토할 필요가 있다.

이른바 통합급여체계라는 현행의 현금급여와 현물급여 수급자격 연계제도에서는 일반 수급자와 마찬가지로 자활사업참여자의 경우도 자활수당(혹은 자활임금)이 소득기준을 초과하게 되면 현금급여와 함께 의료급여 등의 현물급여 혜택을 동시에 상실하게 되어 가처분소득은 수급탈피 이전보다 감소할 수 있다. 이러한 통합급여 방식은 수급자로부터의 탈출을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 특히 조건부수급자 중 일반 노동시장에 취업하고 있는 근로빈곤층의 경우 의료급여로 인해 발생하는 톱니효과(notch effect)는 이들의 탈출을 제약하는 주된 요인으로 작용하고 있다. 이러한 제도는 자활사업 참여자가 자활사업참여 일수를 일정 수준 아래로 낮추도록 하는 식으로 근로의욕을 저하시킬 가능성이 있다. 특히 자활사업 참여자는 근로일수나 근로소득을 은폐하거나 과소보고할 수 없어 근로의욕

84) 자활근로 프로그램의 경우 주3일(22시간) 미만으로 사업에 참여하는 경우와 2일 이상 연속불참이 3회 이상 반복되는 경우, 월 조건부과일수의 1/3 이상 불참하는 경우 등에 대해 제재를 가하도록 되어있다(보건복지부, 2003c).

저하효과가 일반수급자에 비해 훨씬 강하게 나타날 수 있다.

이러한 이유로 자활임금 등으로 수급기준을 넘어서는 경우 자활특례를 통해 한시적으로 자활사업참여를 허용하였고, 자활특례자 가구에 대해서는 의료욕구가 강한 특정가구에 대해서 의료급여를 제공하였다. 2003년부터는 이들에 대한 의료급여의 제공을 확대하여 자활특례자 가구원 전체에 대해 2종 의료급여를 제공하고 있다. 이러한 자활특례가구에 대한 의료급여의 제공은 자활사업 참여자의 근로의욕저하를 방지하는 데에 기여하는 것으로 보인다. 그러나 약 3천4천명의 자활특례자 가구 이외에 취업 등을 통해 탈수급을 한 자활사업 참여자는 탈수급 시에 의료급여 등의 현물급여 자격을 상실한다. 따라서 현금급여와 의료급여 등 현물급여의 동시적인 상실로 인한 근로활동 저하와 탈수급 기피에 대한 보다 근본적인 대책이 요구된다.

4. 소결

지금까지의 검토를 통해서 우리나라 국민기초생활보장제도가 근로활동에 미치는 효과와 관련하여 몇 가지 중요한 과제를 도출할 수 있다.

첫째, 국민기초생활보장제도의 100% 급여감소율의 현금급여방식과 현금급여와 현물급여의 수급자격 연계체계는 조건부과제도와 결합하여 일부 수급자의 노동시간을 완전취업 상태에 미치지 못하는 수준으로 감소시키는 영향을 미칠 것으로 예상된다. 국민기초생활보장제도가 근로능력 있는 수급자의 취업 여부에 영향을 미칠 가능성은 별로 없다. 따라서 제도개선을 위한 주요한 과제는 불완전취업 수급자 집단을 완전취업 상태로 이행시키는 것에 두어져야 한다.

둘째, 취업자의 근로소득을 파악하는 능력이 미약한 행정여건 또한 소득이 투명하게 파악되는 상시고용직보다는 음성적인 소득활동이 가능한 불완전취업으로 수급자를 유인할 가능성이 있다. 이러한 불완전 취업은 단기적으로 수급자의 가처분소득을 증대시킬 수 있으나 장기적으로는 탈수급과 자활에 부정적인 영향을 미친다. 또 이러한 음성적인 불완전 취업의 가능성은 근로능력이 양호한 집단의 자활사업 참여도를 떨어뜨려 자활사업의 정착에도 커다란 장애를 초래한다. 수급자의 근로활동을 촉진하고 자활사업을 정상화하기 위해서는 불완전취업 수급자의 근로활동에 대한 관리, 감독 및 지원 강화 대책이 마련되어야 한다.

셋째, 자활사업의 경우에는 현재의 국민기초생활보장제도의 급여제도와 행정적 여건에서 근로능력이 양호한 집단 중 자활사업 불참자가 양산된다. 또 참가자는 저노동강도 프로그램에 집중되고 적지 않은 수준으로 불성실한 참여현상이 나타난다. 현 제도의 이러한 문제점을 방지하기 위해서는 조건불이행자에 대한 관리체계가 강화되어야 한다. 또 국민기초생활보장제도의 급여개선과 함께 자활수당(혹은 자활임금) 및 소득공제의 개선이 필요하다. 프로그램 노동강도별로 금전적 보상의 격차를 확대하고 불성실참가에 대해 금전적 불이익을 강화하는 방안이 검토되어야 한다.

제 4 절 자활지원제도 급여체계 개선방향

1. 선행연구의 검토

자활사업 급여체계에 관한 연구는 근로소득공제(황덕순, 2000), EITC(안종범·송재창, 2000; 유태균, 2000; 김형기, 2000) 등을 들 수 있다.

먼저 근로소득공제와 관련한 연구를 보면 황덕순(2000)은 수급자의 근로소득에 대해 5만원을 정액으로 기초공제하고, 이후 공제총액이 가구당 최저생계비의 20%와 같아지는 소득수준까지 30%의 정률공제를 유지하는 혼합공제방식의 급여를 제안하였다. 현금급여기준과 최저생계비가 일치하는 제도하에서 근로소득만을 얻는 4인 가구를 가정할 경우 근로소득 5만원까지는 소득액이 바로 추가급여액이 되고, 이후 $[(\text{근로소득}-5\text{만원}) \times 0.3 + 5\text{만원}]$ 이 4인 가구 최저생계비의 20%와 같아지는 소득수준(2000년의 경우 520,833원)까지는 추가소득의 30%가 5만원에 더해져서 추가로 지급된다. 520,833원부터 최저생계비에 해당하는 소득수준까지는 공제액상한(2000년의 경우 191,250원)이 현재의 급여액에 추가로 지급되며, 이후 선정기준소득의 상한인 최저생계비의 120%에 해당하는 소득수준(2000년 1,147,500원)까지는 공제액이 상한수준을 유지하지만, 생계급여액은 소득증가액만큼 감소하게 된다. 또한 가구분리의 유인을 완화하기 위해 부모를 모시는 경우 소득공제액의 상한을 두지 않고 공제율도 40% 정도를 유지하는 것이 바람직한 것으로 제시되었다. 그러나 이와 같은 혼합공제방식의 근로소득공제는 급여감소구간의 한계세율을 100%로 증가시켜 진입효과(entry effect)에 의한 차상위계층의 노동공급 감소를 초래할 수 있다.

다음으로 한국보건사회연구원은 2001년 7월부터 2002년 12월까지 1, 2차에 걸쳐 근로소득공제 시범사업을 시행하였다. 2001년 7월부터 12월까지 총 6개월에 걸쳐 시행된 1차 시범사업은 3개 시군구 15개 읍면동에서 1,000가구를 대상으로 5개 모형을 실험하였다. 2002년 1월부터 12월까지 시행된 2차 시범사업은 3개의 모형을 추가로 적용하고, 대상지역도 16개 시군구 157개 읍면동(6,000가구)으로 확대하였다. 시범사업의 모형과 근로소득공제율은 <표 6-10>에 나타나 있다.

<표 6-10> 시범사업 모형

구분		공제 모형	비고
비교집단	A	▪ 0%	2001년 모형
	B	▪ 10%	
	C	▪ 30%	
정률모형			
혼합모형	D	▪ 정액 5만원 + 잔여 근로소득 10%	2002년 추가모형
변형모형	E	▪ 추가근로소득에만 30%	
	F	▪ 40만원 이하 근로소득은 소득구간별 정액 ▪ 40만원 초과 근로소득은 소득구간별 정액+정률	
	G	▪ 전년도 월평균근로소득 10% + 추가근로소득 50%	
기타 모형	H	▪ 급여체계 개선모형	

주: 1) 추가근로소득=전월 근로소득-2001년 월평균 근로소득.
 2) 2001년 월평균 근로소득 산정시 상여금의 경우 12로 나누어 산정.
 자료: 박능후 외(2003).

시범사업은 관찰기간, 표본규모, 소득과약률, 실험결과의 일반화 등과 관련하여 다소 한계를 갖지만, 다음과 같은 분석결과를 도출하고 있다(박능후 외, 2003). 첫째, 수급자들의 근로활동에 직접적인 영향을 미치는 요인으로서 소득과약률과 고용형태가 중요한 것으로 분석되었다. 소득과약률이 높은 수급자일수록 근로소득공제에 의한 가처분소득의 증가효과가 크다고 할 수 있다. 또한 상시고용>임시고용>일일고용>자영업의 순으로 소득공제제도하에서 노동참여도가 높아지는 반응을 보여 소득과약률의 중요성을 입증하였다. 따라서 소득공제제도를 전면적으로 실시하려면 수급자의 소득과약률이 제고될 수 있도록 행정인프라의 정비가 선행되어야 한다. 둘째, 수급자 개인의 인구사회학적 특성 및 노동시장조건이 수급자의 추가근로를 유발하는데 매우 중요한 요소이다. 따라서 수급자의 노동시장 참여를 유도할 수 있는 사회복지서비스의 제공과 함께 근로취약계층을 대상으로 하는 사회

적 일자리의 제공이 요구된다. 셋째, 총 18개월 동안의 시범사업 결과, 상시직 근로자 및 자활사업 참여자 등을 대상으로 일부 모형(C, D모형)에서 근로시간 및 근로일수의 증가 등 근로행태의 변화가 조금씩 나타나고 있으나, 뚜렷한 결론을 도출하기 위해서는 충분한 시범사업 및 연구기간이 필요하다.

이상의 분석결과를 토대로 보고서는 다음과 같이 잠정적인 결론을 도출하였다. 첫째, 수급자의 특성별로 다양한 공제율과 공제액을 적용하는 방안이 강구되어야 한다. 즉, 단계적으로 공제율을 인상하되 소득과 악률의 정도에 따라 차등화된 공제율을 적용한다. 둘째, 계층별로 차등화된 소득공제율을 도입할 경우 일반근로자보다는 노인, 장애인, 편부모, 학생 등 취약계층에게 보다 높은 소득공제를 적용해야 한다. 셋째, 자활사업과 비교하여 일반노동시장에서 획득한 근로소득의 공제수준을 보다 높게 설정해야 한다.

한편 국민기초생활보장제도의 근로소득공제와는 다른 차원에서 저소득가구에 대한 EITC제도의 도입이 주장되었지만, 이는 국민기초생활보장제도의 수급자에 대한 분리를 전제로 하는 경우(안중범·송재창, 2000)와 명시적인 분리를 전제로 하지 않은 경우(유태균, 2000; 김형기, 2000)로 구분된다. 먼저 안중범·송재창(2000)은 가구규모별 최저생계비수준이 수지분기소득수준이 되도록 하며, 평면구간이 존재하고, 면세점은 점감구간에 위치해야 한다는 원칙하에 4가지 유형의 저소득세액공제제도를 제시하였다. <표 6-11>에서 보듯이 제1안은 소득 10분위를 기준으로 제3분위 평균소득과 제4분위 평균소득의 산술평균값과 비슷한 소득수준 중 시나리오 선정원칙을 충족시키는 소득수준을 저소득세액공제제도가 적용되는 최대소득으로 선택하였고, 급여증가율과 급여감소율은 각각 40%와 10%로 설정하였다. 제2안은 4인 가구의 최대급여수준을 15만원으로 상향조정하기 위해 급여증가율과 급여감소율을 각각 50%와 20%로 인상하였지만, 적용구간의 상한선을 제2분위 평균소득과 제3분위 평균소득의 산술평균값을 기준으로 하향조정하였다. 또한 정(+)의 소득세 과세구간 중에서 10%의 세율이 적용되는 구간을 기존의 1,000만원 이하에서 2,000만원 이하로 확대하였다. 제3안은 제2안의 소득세체계에서 과표구간의 한계세율을 5%씩 상향조정하였고, 제4안은 제3안의 과표구간별 한계세율을 적용하되, 적용구간의 상한선을 제1안과 비슷한 수준으로 설정하였다.

이와 같은 방식의 저소득세액공제제도는 점증구간의 존재로 인해 빈곤계층의 경제활동 참여율을 높이고, 다른 복지제도의 혜택을 받을 수 없는 빈곤 차상위계층의 소득을 지원

한다는 장점을 갖게 된다. 그러나 <표 6-11>에서 보듯이 점감구간에서의 실효한계세율은 시나리오에 따라 20%~35%로 나타나며, 제3안의 경우 35%로 가장 높게 된다. 따라서 점감구간에 위치할 차상위계층(제3분위계층과 제4분위계층)에게 높은 한계세율이 부과됨으로써 근로비유인의 문제를 초래할 수 있다. 또한 근로능력의 유무를 기준으로 근로능력자에게는 저소득세액공제제도를 적용하고, 국민기초생활보장제도의 대상자를 근로무능력자로 제한할 경우 장기실직자와 같은 실직빈곤층에 대한 사회적 배제(social exclusion)의 문제를 악화시킬 수 있다.

<표 6-11> 저소득세액공제제도의 도입시나리오(4인 가구 기준)

(단위: 천원)

구분	점증구간 한계세율	점증 구간	최대 급여액	평면 구간	점감구간 한계세율	점감 구간	면세점	수지 분기점	중복구간	실효 한계세율
제1안	-40%	250.0	100.0	400.0	10%	1,400.0	453.8	926.9	453.8~1,287.1 1,287.1~1,400.0	20% 30%
제2안	-50%	300.0	150.0	410.0	20%	1,160.0	460.6	926.9	460.6~1,160.0	30%
제3안	-50%	300.0	150.0	410.0	20%	1,160.0	616.0	926.9	616.0~1,160.0	35%
제4안	-45%	333.3	150.0	400.0	15%	1,400.0	453.8	926.9	453.8~1,400.0	30%

자료: 안종범·송재창(2000).

김형기(2000)는 신진보주의 복지공동체(welfare community)를 지향할 경우 우리나라에 적합한 근로소득공제제도의 대안으로 저소득근로자에 대한 ‘부의 소득세’의 도입을 주장하였다. 그에 따르면 우리나라의 경우 조세부담률과 최저임금이 낮아 ‘부의 소득세’를 도입하는 것이 효과적일 수 있지만, 개인소득세가 효과적으로 관리되고 있지 못한 점은 제도도입의 제약요인으로 작용한다. 또한 저소득 근로가구에 대해 ‘부의 소득세’를 적용할 경우 현행의 최저임금제, 고용보험제도, 국민기초생활보장제도와와의 관계를 종합적으로 고려하는 것이 중요하다. 이러한 전제하에 그는 EITC제도의 기본 틀을 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 국민기초생활보장제도를 통해서는 근로능력이 없거나 취업가능성이 없는 절대빈곤가구 최저생계비를 차액지급방식으로 급부한다. 둘째, 절대빈곤층 위에 있으면서 근로능력이 있고 취업하고 있는 저소득 근로자가가구에게는 재직급부의 형태로 EITC제도를 실시한다. 셋째, 6세 이하 아동을 가진 저소득 근로자가가구에 대해 더 큰 조세지원 혜택이 돌아가도록 설계한다.

구체적으로 4인 가구(자녀 2명)의 경우 소득이 도시근로자가구 월평균소득의 1/2에 미치지 못하는 가구를 EITC의 대상으로 한다. 2000년 3/4분기의 도시근로자가구 월평균소득을 기준으로 할 경우 연간소득 1,500만원 이하인 4인 가구는 EITC의 대상이 되며, 1,000만원 이하인 4인 가구는 국민기초생활보장제도의 대상이 된다. 이 때 공제증가구간(0~1,000만원)의 공제율은 20.0%로서 최대급여액은 200만원에 달하게 된다. 평탄구간(1,000~1,300만원)에서 최대급여액은 동일하게 지급되지만, 공제감소구간(1,300~1,500만원)에서 급여감소율은 23.0%이다. 즉, 공제감소구간에서는 실제소득과 1,300만원과의 차액에 23.0%의 공제율을 곱한 금액을 최대급여액에서 삭감하게 된다. 이 경우 연간소득이 1,500만원인 4인가구의 총소득은 1,654만원으로 증가한다.

이와 같은 급여체계는 미국의 EITC와 유사한 방식으로 노동공급과 관련하여 기본적으로 톱니효과와 진입효과와 문제점을 내포하고 있지만, 소득을 기준으로 EITC제도와 국민기초생활보장제도의 대상자를 구분한다는 점에서 미국의 EITC와 구별된다고 할 수 있다. 그러나 이러한 방식은 절대빈곤선 이하의 근로빈곤층을 EITC부터 배제하게 된다. 따라서 이들 근로빈곤층에 대해 별도의 근로소득공제(earned income disregard)를 적용하거나, 이들의 근로소득에 대해서도 EITC제도를 적용할 필요가 있다.

유태균(2000)은 대상범위 및 환불여부에 따라 4가지 유형의 EITC제도를 제시하였다.

첫째, 미국의 EITC와 동일한 방식(A1)으로서 면세점 소득 이상, 일정 수준 이하의 소득을 가진 모든 저소득계층을 대상으로 하는 환불가능한 EITC이다. 이 방식은 저소득 근로계층, 특히 면세점 소득의 110~120%에 해당하는 근로계층에 대한 근로유인이 크지만, 대상범위가 포괄적이기 때문에 소요되는 예산이 급격히 증가하는 것으로 평가된다.

〈표 6-12〉 대상범위 및 환불여부 기준에 따른 EITC방식

환불여부	차등공제 대상범위	국민기초생활보호대상자 및 저소득근로자		
		소득이 면세점 이상인 근로자	소득이 면세점 미만인 근로자	국민기초생활보장제도 수급자
환불방식		A1	A2	A3
환불하지 않는 방식		B1	-	-

주: 차등공제 대상범위에서 $A1=A1+A2+A3$, $A2=A2+A3$.

자료: 유태균(2000)

둘째, EITC공제액이 소득세액을 초과하더라도 그 차액을 수급자에게 환불하지 않는 방식(B1)으로 공제액은 소득세액과 동일하며, 수급자의 범위는 ‘소득세 납세자’로 제한된다. 따라서 면세점 미만의 저소득계층에게는 혜택이 없으며, 면세점 이상의 근로소득자에 대한 근로유인효과도 매우 미약한 것으로 평가된다.

셋째, 기본적으로 A1방식과 동일하지만, EITC공제가 적용되는 소득수준의 상한을 면세점 소득으로 설정하는 방식(A2)이다. 이 방식은 조건부수급자와 차상위계층에게 EITC의 공제혜택을 집중시킴으로써 A1방식에 비해 대상효율성과 소득재분배효과를 높일 수 있지만, 상당수의 저소득근로자들이 제외된다는 문제점을 안고 있는 것으로 평가된다.

넷째, EITC 수급대상자의 범위를 국민기초생활보장대상자에 한정하는 방식(A3)으로서 대상효율성, 근로유인, 행정비용의 측면에서 A1과 A2 방식에 비해 효과적일 수 있지만, 대상자의 범위가 근로빈곤층에 한정됨으로써 EITC제도의 기본취지를 크게 벗어나는 방식이라고 할 수 있다. 수급자에 대한 탈부조 지원 및 소득보조가 공적부조제도의 목적이라면 근로소득공제(earned income disregards)가 보다 효과적일 수 있다.

2. 국민기초생활보장제도의 개선방향

국민기초생활보장제도의 급여가 근로활동과 자활노력에 미치는 부정적 효과에 대한 우려가 증대되면서 제도 개혁에 대한 관심이 커지고 있다. 앞서 국민기초생활보장제도가 근로활동에 미치는 효과를 검토한 결과 또한 제도 개선을 위한 노력이 필요함을 시사한다.

국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 영향의 크기에 대해서는 현재의 연구상태에서는 판단하기 어려우나 수급자의 근로활동에서 국민기초생활보장제도가 노동공급에 부정적 영향을 미친다는 이론적 예측과 부합되는 양상이 나타나고 있다. 또 소득이 투명하게 노출되는 자활사업의 영역에서는 이러한 양상이 더욱 분명하게 나타나 국민기초생활보장제도의 행정적 기반이 확충될수록 제도의 효과가 강하게 나타날 것임을 시사한다. 이러한 이유로 다양한 관점에 입각한 제도개선방안들이 이미 논의되고 있다.

급진적인 개혁방안에서는 제도의 근로동기 저하효과를 강조하면서 근로능력자와 근로무능력자에 대해 상이한 소득지원체계를 도입하자는 제안을 한다. 그 하나는 근로능력자는 국민기초생활보장제도의 수급대상에서 제외하고 저소득층 근로소득세액공제제도(Earned Income Tax Credit, 이하에서는 EITC)를 통해 소득을 지원하자는 제안이다. 근로능력자를

국민기초생활보장제도의 급여대상에서 제외하는 것은 현행 국민기초생활보장제도의 현금급여가 초래하는 노동공급 감소효과를 해결하는 방안으로 가장 근원적인 해결방안이 될 수 있다. 이러한 방안에서는 현금급여로 인한 소득효과와 대체효과를 모두 제거할 수 있어 이들의 노동공급감소를 방지할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 방안은 근로능력자에 대해서는 빈곤완화라는 국민기초생활보장제도의 근본적인 역할을 포기하는 문제를 발생시킨다. 이러한 문제의 해결방안으로 EITC의 적용이 제시되지만 최저생계를 보장하기 위해 근로를 못할수록 많은 급여를 제공하는 국민기초생활보장제도의 역할과 저소득층에 대해 근로소득이 많을수록 많은 급여를 제공하는 EITC의 기능이 상이하다는 점에서 설득력이 떨어진다.

다음으로 근로능력자에 대해서 국민기초생활보장제도의 현금급여를 제공하되 일정수준의 정액급여를 도입하는 방안을 생각할 수 있다. 이러한 방안은 여전히 소득효과로 인한 노동공급감소 문제를 해결하지는 못한다. 그러나 근로소득이 증가하여도 급여는 동일한 액을 지급함으로써 급여감소율이 0%로 되어 대체효과로 인한 노동공급감소 문제를 해결할 수 있다. 하지만 이 방안은 근로소득이 적은 근로능력자에 대해서는 최저생계보장의 역할을 하지 못하는 반면 근로소득이 많은 근로능력자에 대해서는 최저생계를 넘어선 과도한 소득지원을 하는 비형평성의 문제를 초래한다. 보다 근본적인 이 방안의 문제점은 0%의 급여감소율로는 급여 대상을 일정 소득수준 이하로 제한할 수 없어 국민기초생활보장제도가 근로자에 대한 보편적 수당제도와 같은 것으로 귀결될 것이라는 점이다.

본 연구에서 검토하는 국민기초생활보장제도의 개선방향은 최저생계보장이라는 제도의 기본적 목표를 실현하기 위해서는 근로능력자를 근로무능력자와 동일하게 처우하여 현금급여를 지급하는 현행 국민기초생활보장제도의 기본적 틀을 유지하는 것이 필요하다는 인식에 기초해 있다. 그러나 이와 함께 현행의 국민기초생활보장제도가 그 성격상 근로빈곤층의 근로활동을 제고하고 자활을 촉진하는 방향으로 적절하게 기능하기 어렵다는 점에 대해 인정하고, 근로능력 있는 빈곤층의 자활지원을 위해 국민기초생활보장제도 내외에서의 개혁방안에 대한 모색이 필요하다고 본다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 국민기초생활보장제도 내에 근로소득공제제도를 도입하는 방안, 의료급여 등 현물급여를 현금급여와 분리하는 방안, EITC의 도입방안, 조건부과제도의 강화방안 등의 개선방안의 예상효과와 구체적인 도입방안을 검토하기로 한다.

본 연구에서는 먼저 근로능력 있는 빈곤층에 대해 소득지원과 근로유인을 조화시킬 수 있는 제도개선방안으로서 근로소득공제제도의 도입방안을 검토한다. 또 의료급여 등 현물 급여의 수급자격을 완화하여 수급자의 근로시간을 증대하고 탈수급을 촉진하는 방안을 검토한다. 그리고 EITC의 도입을 통해 국민기초생활보장제도의 외부에서 저소득층의 근로에 금전적 인센티브를 제공하여 근로활동을 지원하는 방안이 고려된다. 마지막으로 자활사업 참가자에 대한 급여제도 개선을 통해 근로활동과 탈수급을 촉진하는 방안이 검토된다. 본 연구에서는 적절하게 선택된 개혁방안은 근로빈곤층에 대한 효과적인 자활지원에 기여함과 동시에, 국민기초생활보장제도가 지고 있는 과도한 부담을 덜어주어 일반적 공공부조 제도로서 최저생계보장기능을 유지하게 하는 데에도 기여할 것으로 본다.

3. 근로저소득층 대상 자활지원정책의 발전방향

1997년 경제위기로 촉발된 대량실업사태는 진정되었지만 여전히 실업은 적지 않은 수의 근로저소득층의 경제적 안정을 위협하고 있다. 또 이미 취업을 해있다 할지라도 경제적 자립을 성취했다고 보기 어려운 근로 저소득층 역시 광범하게 존재한다. 비정규직의 증대로 특징으로 하는 저소득층의 고용불안현상이 확산되어 상당수가 취업과 실업을 반복하고 있으며 일을 하면서도 빈곤의 위협을 벗어나지 못하는 가족 또한 광범위하게 존재한다.

이렇게 상당수의 근로저소득층은 안정적인 취업을 유지하지 못하며 생계의 안정을 이루는 데에서 어려움을 겪고 있으나 이들의 경제적 안정과 자립을 촉진하기 위한 제도적 지원방안은 전무한 상태이다. 국민기초생활보장제도의 시행에도 불구하고 국민기초생활보장제도가 보호하고 있는 수급자는 전인구의 3.0%에 불과하며, 빈곤층의 절반 이상이 공공부조에서 배제된 비수급 빈곤층으로 남아 있다. 또한 소득이 빈곤선을 초과하나 여전히 빈곤의 위험에 노출되어 있는 준빈곤층(near-poor) 등이 광범하게 존재하고 있다.

이들 중 대다수는 사회보험제도에 의한 지원에서도 제외되고 있다. 3개월 이상 건강보험료 체납으로 보험혜택이 중지된 가구가 152만 세대(2003년 6월 현재)에 달해 저소득층의 상당수는 의료보장의 사각지대에 있다. 또 고용보험의 피보험자가 임금근로자수 대비 52.2%에 그치고 적용대상 대비 적용률도 61.9%(2002년 8월 현재)에 머물러 있어 저소득층의 상당수가 실업급여와 적극적 노동시장정책에서 제외되어 있다(황덕순, 2003). 문제는 이러한 사회보험의 미적용상태는 지속적인 사회보험제도의 개선과 성숙과정을 필요로 하는

것으로 단기적으로는 해결되기 어렵다는 점에 있다.

이러한 이유로 사각지대에 있는 저소득층에 대한 새로운 제도적 지원방안을 마련하는 것이 매우 중요하다. 그리고 저소득가구의 상당수가 근로능력자가 있는 가구라는 특성을 생각할 때 근로저소득층에 대한 경제적 지원방안이 그 핵심이 될 것이다. 특히 근로능력자의 경우 근로활동 기회와 여건의 개선을 통한 경제적 자립 지원이 최선의 소득지원정책이란 점을 감안할 때 이들에 대한 적극적 노동시장정책의 도입은 경제적 안정을 지원하는 매우 효과적인 방안이 될 것이다. 근로저소득층에 대한 적극적 노동시장정책 도입의 현실적인 방법은 현재 국민기초생활보장제도 수급자로 제한되어있는 자활사업을 저소득층 대상으로 확대하는 것이다. 향후 자활사업은 실직수급자에 대한 조건부과를 위한 제도라는 좁은 틀을 넘어 근로 저소득층을 위한 적극적 노동시장정책으로서 재정립되어야 한다. 따라서 기존의 자활사업관련 급여체계의 개선노력에서도 이러한 발전 방향에 맞추어 비수급 저소득층을 자활사업의 대상으로 포괄하기 위한 적극적인 고려가 필요하다.

본 연구는 근로저소득층 대상의 적극적 노동시장정책의 도입을 매우 중요한 발전으로서 평가하지만 이와 함께 그 한계를 고려한다. 적극적 노동시장정책이 취업과 고용안정, 근로소득증대에 기여하지만 이 정책만으로 저소득층이 빈곤의 위험을 벗어나 경제적 안정을 이루도록 하는 데에는 한계가 있다는 점을 고려해야 한다. 따라서 이들의 자활지원을 위해서는 의료급여의 확대, EITC와 같은 저소득층에 대한 소득지원제도의 도입을 통해 근로활동을 지원해야 한다. 또한 보육 등의 사회복지서비스 제공의 확대를 통해 이들의 취업 장애요인을 제거할 필요가 있다. 이러한 점에서 기존 수급자에 대한 급여체계 개선방안은 비수급 저소득층의 자활지원 방안의 맥락에서도 중요하다.

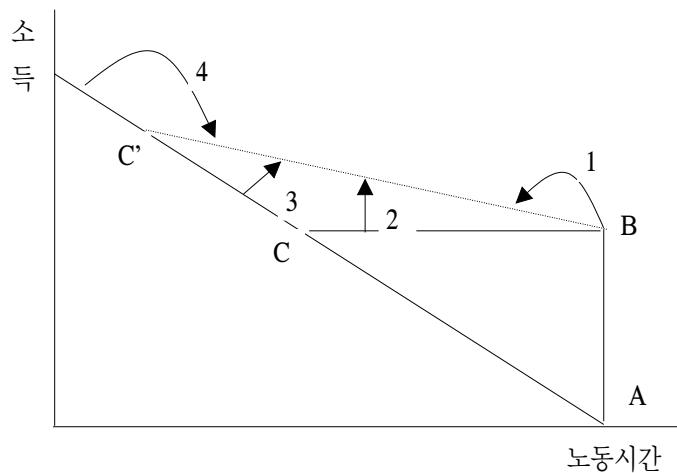
제 5 절 자활지원제도 급여체계 세부 개선방안⁸⁵⁾

1. 근로소득공제제도

가. 예상효과

국민기초생활보장제도의 현금급여로 인한 노동공급 감소에 대응한 정책방안으로는 우선 현행 현금급여 결정기준에서 근로소득에 대해서 100%로 적용되는 급여감소율을 완화하여 근로소득 일부의 보유를 허용하는 근로소득공제제도(earnings disregards)를 고려할 수 있다. 미국에서는 근로소득공제제도는 수급자의 근로소득에 대한 한계세율을 감소시켜 수급자의 노동공급을 증가시키는 방안으로서 오랜 역사에 걸쳐 추진되어 왔다. 하지만 경제학 이론에 따르면 급여감소율의 완화가 반드시 노동공급의 증대를 보장하지는 않는다.

[그림 6-6] 근로소득공제제도 도입의 효과



[그림 6-6]은 급여감소율을 100%보다 작은 수준으로 감소시키는 근로소득공제제도가

85) 4절에서 이루어진 이론적 논의와 이와 관련된 모형 그림은 Moffitt(2002)와 Blank, Card, and Robins(2000)에 주로 크게 의존하였음을 밝힌다.

노동공급에 미치는 효과를 보여준다. 이러한 변화에서는 세 가지 유형의 반응형태가 나타난다. 화살표 1은 임금률이 상승되는 대체효과가 발생하여 일을 하지 않고 있던 기존 수급자들의 취업과 노동시간이 증대하게 됨을 보여준다. 특히 근로소득의 수준이 낮은 편부모가족의 노동공급 증대가 클 것이다. 화살표 2는 일하고 있던 기존 수급자에 대한 효과를 나타내는데, 이 경우 급여감소율의 감소가 취업에는 특별한 영향을 주지 않지만 노동시간에는 상충하는 인센티브 효과를 초래한다. 한편으로 임금률의 증대는 근로시간을 증가시키지만, 다른 한편으로 가처분 소득의 증대는 근로시간을 감소시키는 방향으로 작용한다(Blank, Card, and Robins, 2000). 화살표 3은 한계세율의 하락으로 인해 자동적으로 수급자격을 얻은 사람(windfall beneficiary)들에 대한 효과를 나타내는 것으로 소득효과와 대체효과가 모두 이들의 노동공급을 줄이는 방향으로 작용한다는 점을 보여준다. 화살표 4는 증대된 급여의 혜택을 보기 위해 노동공급을 줄여 선택적으로 수급자격을 얻은 사람들(opt-in beneficiary)을 나타낸다. 화살표 3과 4에서는 근로소득이 비교적 큰 부부가족이나 양부모가족 등 맞벌이부부가족의 노동공급 감소가 특히 중요한 것으로 지적된다.

이렇게 한계세율을 감소시키는 변화는 비근로 수급자의 취업을 증대시켜 전체적인 취업률에 긍정적인 영향을 미친다. 그러나 노동시간에 대해서는 대상자 유형별로 상충하는 방향으로 영향을 미치므로 결과적인 노동시간 순변화(net change)의 방향을 이론적으로 예측할 수는 없다. 한계세율을 감소하는 변화가 노동시간에 미치는 효과는 예산제약선의 각 지점에 있는 사람들의 비율과 유형별 효과의 크기에 의존하기 때문이다. 기존 수급자의 경우 대체효과가 소득효과보다 큰 영향을 미친다는 일반적인 가정을 할 때 노동공급이 증대될 것으로 예측된다. 반면 근로소득공제제도는 새로운 수급자, 특히 그 중 다수를 차지하는 자동적으로 수급자격을 얻은 사람들(windfall beneficiary)에 대해서는 근로노력을 감소하게 하는 인센티브를 초래한다. 결국 근로소득공제제도의 전체적인 영향은 C와 C'사이의 지점들을 증대하는 방향으로, 즉, 파트타임 노동을 보조하는 방향으로 작용한다.⁸⁶⁾

근로소득공제제도가 노동공급에 미치는 효과의 방향은 이론적으로 분명치 않지만 근로소득공제제도의 도입이 수급자 규모에 미치는 효과의 방향에 대해서는 이론적인 예측이

86) AFDC 급여감소율 완화의 노동공급효과에 대한 문헌들은 기존 수급자에 대한 노동공급 증대효과와 신규 수급자에 대한 노동공급 감소효과가 서로 상쇄되어 급여감소율 완화가 편모의 노동공급에 영향을 미치지 않는다는 사실을 보여준다(Moffitt, 1992). 그러나 근로소득의 수준이 높은 남성과 부부가족 기혼여성의 경우에는 급여감소율 완화가 노동공급을 감소시킬 가능성이 있는 것으로 나타났다(Moffitt, 1985).

가능하다. 근로소득공제제도의 도입은 수급 대상의 소득상한을 올리는 효과를 가져 자동적으로 수급자격을 획득하는 새로운 수급자(windfall beneficiary)를 창출한다. 또 프로그램 참가의 이득을 증대하여 소득상한의 경계에 있는 저소득층(opt-in beneficiary)의 급여신청을 증대시킨다. 이렇게 근로소득공제제도는 저소득층 비수급자의 노동공급을 감소시키면서 수급자수를 증대시킨다. 앞에서 논의했듯이 근로소득공제제도는 기존 수급자의 경우 노동공급을 증대시킨다. 그러나 이러한 기존 수급자의 노동공급 증대가 탈수급으로 이어지지는 않는다. 오히려 근로소득공제제도의 도입은 공공부조 수급을 하면서 얻을 수 있는 가처분소득을 증대시키는 효과를 가져 기존수급자의 프로그램 탈출률을 감소시킨다(Daly and Burkhauser, 2002).

그러나 근로소득공제제도는 빈곤을 감소시키는 효과를 가진다. 근로소득공제제도는 기존의 비근로 수급자에 대해서는 취업과 노동시간을 모두 증대시켜 공공부조 급여액은 감소하고 현금소득은 증대하게 된다. 기존의 근로 수급자와 자동적으로 수급자격을 획득한 수급자(windfall beneficiary)에 대해서는 급여액의 추가지출이 발생하지만 이들의 현금소득은 증대된다. 수급자격 선택자(opt-in beneficiary)에 대해서는 급여액의 추가지출이 발생하지만 이들의 근로감소로 인해 현금소득은 감소한다. 따라서 수급자격선택자가 비교적 적을 것이라고 가정한다면 근로소득공제제도는 공공부조 급여에 대한 예산지출을 증가시키나 수급자의 현금소득을 증가시켜 빈곤을 감소시킬 것이다(Blank et al., 2000). 국민기초생활보장제도의 경우 조건부과제도로 인해 비근로 수급자가 적다는 사실을 고려하면 근로소득공제제도는 근로소득 증대에 비해 추가급여로 인한 예산지출 증대가 크게 나타날 것이나 수급자의 현금소득 또한 증대될 것이다.

나. 도입방안

수 년 전부터 수급자들의 근로의욕 및 자활을 고취하기 위해서 근로소득공제제도를 도입하는 구체적인 방안이 검토되어 왔다. 보건복지부는 적정 근로소득공제모형 개발을 위한 시범사업을 2001년도 하반기부터 시작했고 2003년에는 모형간 차별성 및 근로유인 가능성이 있는 모형을 중심으로 시범사업을 단순화하여 실시 중에 있다. 이러한 시범사업의 결과를 토대로 2004년에는 자활사업 참여자 23천명에게 근로소득공제를 확대할 예정으로 있으며, 나머지 참여자들에 대해서는 2005년 이후 단계적 확대를 계획하고 있다. 그러나

제도의 본격 도입을 위해서는 제도 도입의 현실 여건과 예상효과를 고려하여 보다 엄밀하게 설계된 방안이 마련될 필요가 있다.

무엇보다도 도입방안의 설계 시에 근로소득공제제도가 기존 수급자의 노동공급을 증대하지만 수급자격 자동획득자(windfall beneficiary)의 노동공급을 감소시키는 부작용을 초래한다는 점이 심각하게 고려되어야 한다. 1970년대 미국의 NIT 실험과 AFDC의 근로소득공제제도의 경험은 이러한 인센티브 효과가 작지 않다는 점을 시사한다(Blank et al., 2000). 이러한 수급자격 자동획득자(windfall beneficiary)의 노동공급 감소를 방지하기 위해서는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다. 첫째, 근로소득공제제도의 수혜자격을 주 30시간 이상의 전일제 근로자(full-time worker) 등으로 제한할 필요가 있다.⁸⁷⁾ 둘째, 수급자들이 참여하는 일자리의 노동강도를 고려하여 차등화된 공제율을 적용해야 한다. 예를 들면 일반노동시장에서의 근로소득에 적용되는 공제율이 자활근로에 비해 높게 설정되어야 한다. 셋째, 취업에 따른 초기비용을 보상하는 방식이어야 한다. 따라서 정액 또는 정률공제의 방식보다는 정액으로 초기비용을 보상하고, 이후 정률방식에 의한 공제율을 점차적으로 하향조정하는 혼합공제방식이 바람직하다. 넷째, 톱니효과(notch effect)와 진입효과(entry effect)로 인한 노동시장의 왜곡을 최소화하여야 한다.

다음으로 근로소득공제제도의 도입방안을 마련할 때 근로소득을 파악하는 행정능력이 미약하다는 현실여건을 고려할 필요가 있다. 상당정도의 근로소득 은폐가 가능한 현실에서 근로소득공제제도는 소기의 성과를 거두기 어렵다. 공제율이 매우 높지 않은 이상 근로소득을 보고하는 것보다는 은폐하는 것이 가처분소득을 크게 할 것이기 때문이다. 따라서 근로소득공제제도의 도입이 효과를 거두기 위해서는 소득 파악이 어려운 불완전취업 집단의 근로활동에 대한 관리 강화를 위한 지속적 노력이 병행되어야 한다.

근로소득공제의 수준은 노동공급의 증대효과, 빈곤완화 효과, 탈수급에 미치는 효과, 필요 예산의 크기 등을 고려하여 결정될 필요가 있고 이를 위해 현재 진행중인 시범사업의 엄밀한 평가가 필요하다. 공제의 수준을 높이는 것은 기존 수급자의 취업과 노동공급

87) 캐나다의 Self-Sufficiency Project(SSP)는 1년 이상의 장기수급자나 주 30시간 이상의 근로를 하는 개인들이 근로소득보충제도(earnings supplement)의 혜택을 받을 수 있게 하였다. 시범사업의 결과 대상을 기존 수급자나 전일제 근로자로 제한하는 프로그램은 취업과 근로소득 증대에 큰 긍정적 효과를 가지는 것으로 나타났다(Blank et al., 2000). 그런데 근로소득공제제도의 대상을 기존 수급자로 제한하는 방법은 시간이 흐를수록 대상제한효과가 사라질 것으로 보여 전일제 근로로 제한하는 방법이 효과적일 것으로 판단된다.

의 증대와 빈곤완화에 대한 긍정적 영향을 증대한다. 그러나 높은 수준의 소득공제는 기존 수급자의 프로그램 탈출률을 떨어뜨리고, 기존 비수급자의 노동공급에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 정책의 목표를 기존 수급자의 근로활동 촉진과 소득지원 강화에 둔다면 높은 수준의 소득공제제도는 효과적인 방안이 될 것이다. 그러나 정책의 목표를 기존 수급자의 탈수급 촉진에 둔다면 공제의 수준을 수급자의 근로의욕을 자극할 수 있는 수준으로 최소화하고⁸⁸⁾ 국민기초생활보장제도 외부에서의 비수급 저소득층에 대한 지원방안을 도입하는 등의 다른 방안을 고려하는 것이 바람직하다. 구체적으로 도입방안을 모형화하여 제시해보면 다음과 같다.

구체적인 수준의 근로소득공제율은 EITC제도의 도입여부, 보장소득수준 및 급여방식, 그리고 예산제약에 따라 달라진다. 먼저 EITC제도가 부재한 상태에서 현행의 급여방식으로 최저생계비를 보장하는 경우 <표 6-13>과 같은 내용의 근로소득공제율을 제안한다. 첫째, 신규취업자의 경우 단계적으로 공제율을 하향조정한다. 취업 후 6월(1단계)까지는 정액으로 10만원을 공제한 후 잔여소득에 대해 30%의 공제율을 적용한다. 6월 이후 12월까지(2단계)는 전체 근로소득에 대해 30%의 공제율을 적용하고, 마지막으로 12월 이후(3단계)에는 20%의 공제율을 적용한다. 단, 진입효과로 인한 노동시장의 왜곡을 최소화하기 위해 1단계, 2단계의 공제율을 적용받는 대상은 조건부수급자, 조건부과제외자 및 유예자로서의 자격을 최소한 12개월 이상 유지한 자로 제한하며 연속 2회를 적용받을 수 없도록 한다. 둘째, 기존의 취업자에 대해서는 20%의 공제율을 적용하고, 비수급 빈곤층에 대해서는 신규취업자와 동일한 방식의 공제율을 적용한다. 셋째, 현금급여기준 120%의 소득을 갖는 차상위계층에 대해서는 현금급여기준과 근로소득의 80%와의 차액을 소득보조금으로 지급하여 톱니효과로 인한 노동공급의 감소효과를 최소화한다. 넷째, 근로소득의 파악이 용이한 고용보험가입자에게 우선적으로 적용하되 소득과악률의 제고와 예산확보의 추이에 따라 점차적으로 적용대상을 확대한다.

88) 공제의 방법으로는 정액제와 정률제의 혼합이 적절하다. 근로활동의 초기비용을 보상하기 위하여 근로소득의 일정액수(예컨대, 5~10만원)까지는 100% 공제하는 정액제와 그 이상의 소득에 대해서는 특정 비율을 공제하는 정률제를 결합할 수 있다.

〈표 6-13〉 근로소득공제율의 내용

적용대상자	공제율
신규취업자	<ul style="list-style-type: none"> 1단계: 취업 후 6월까지→정액 10만원 + 잔여소득의 30% 2단계: 6월 이후 12월까지 →근로소득의 30% 3단계: 12월 이후 →근로소득의 20%
기존취업자	<ul style="list-style-type: none"> 근로소득의 20%
비수급 빈곤계층	<ul style="list-style-type: none"> 위의 공제율을 단계적으로 적용
차상위계층 (현금급여기준 120%)	<ul style="list-style-type: none"> [현금급여기준-0.8*근로소득]을 소득보조금으로 지급

[그림 6-7]에서 보듯이 AB의 보장소득하에서 한계세율 100%의 보충급여방식을 적용할 경우 예산제약선은 ABCEF로 되어 수급자의 노동공급을 크게 감소시킬 수 있다(화살표 1). 또한 차상위계층을 제외한 수급자의 근로소득에 대해서만 소득공제율을 적용할 경우 예산 제약선은 ABDCEF로 되어 톱니효과로 인한 노동공급의 감소가 심각하게 발생할 수 있다(화살표 3). 따라서 차상위계층에게 일정수준의 소득보조금을 지급하여 예산제약선을 ABDEF로 변경시킴으로써 노동공급의 감소효과를 완화시킬 수 있다. 그러나 이 경우에도 진입효과(화살표 4)로 인한 노동공급의 감소가 불가피하게 발생하기 때문에 1단계, 2단계의 공제율을 제한적으로 적용한다.

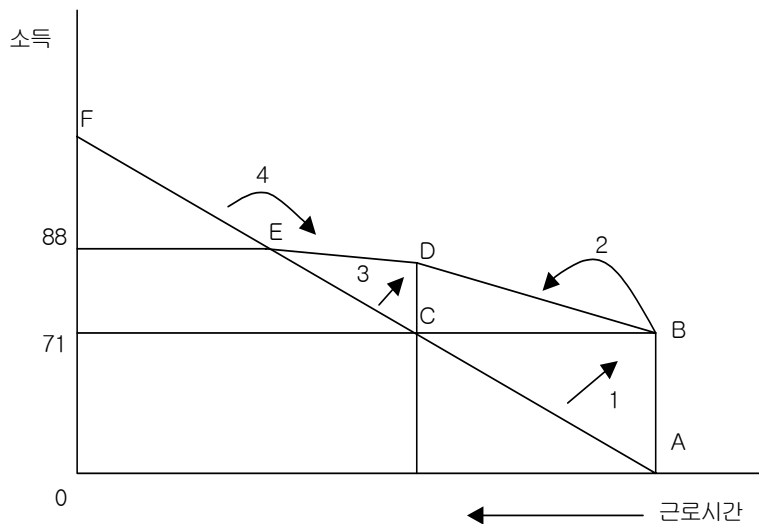
이와 같은 방식으로 근로소득공제를 적용할 경우 <표 6-14>에서 보듯이 3인 가구를 기준으로 월소득 10만원 이하의 신규취업자는 1단계에서 100%의 공제율을 적용받게 되며, 현금급여기준의 소득(71만원)을 갖는 신규취업자의 경우 39.8%의 공제율을 적용받는다. 2단계와 3단계에서의 공제율은 각각 30%와 20%이다. 또한 <표 6-15>에서 보듯이 현금급여기준을 초과한 차상위계층의 경우 18.6%에서 3.5%에 이르는 소득보조율을 적용받게 된다.

한편 EITC제도가 도입될 경우 근로소득공제(earned income disregards)는 중복지간에서의 누적한계세율, 보장소득수준, 예산제약 등을 종합적으로 고려하여 조정할 필요가 있다. 미국의 경우 1997년 미국 12개 주의 TANF와 Food Stamp 수급자의 누적한계세율은 소득수준에 따라 평균 13%에서 71% 사이의 편차를 보이고 있으며, 저임금계층에게 보다 높은 누적한계세율이 적용된다.⁸⁹⁾ 향후 EITC제도를 도입할 경우 이와 같은 누적한계세율은 국

89) <붙임 1>의 <부표 5> 참조.

민기초생활보장제도의 근로소득공제율을 조정함에 있어서 하나의 참고자료가 될 수 있다. 그러나 미국의 경우 근로소득공제가 적용되는 TANF의 현금급여와 Food Stamp의 합계는 2001년 편부모 3인 가구를 기준으로 월평균 \$730(연방정부 빈곤지침선의 59.3%)이지만, 국민기초생활보장제도의 현금급여기준은 2003년 3인 가구를 기준으로 최저생계비의 88.0%에 달하게 된다. 이러한 급여기준의 차이로 인해 동일한 비율의 누적인계세율을 적용할 경우 미국의 TANF수급자에 비해 우리나라 국민기초생활보장제도 수급자의 현금급여액이 크게 증가할 수 있다. 또한 EITC제도의 도입은 복지재정의 급격한 증가를 초래하기 때문에 예산제약이 근로소득공제율의 결정에 중요한 변수로 작용한다. 따라서 EITC제도를 도입할 경우 국민기초생활보장제도의 수급자에게 적용되는 근로소득공제는 예산제약과 보장소득을 고려하여 적절한 수준에서 결정되어야 한다.

[그림 6-7] 근로소득공제 및 소득보조의 노동공급효과



〈표 6-14〉 근로소득공제에 따른 총소득 변화(2003년 3인 가구)

(단위: 만원, %)

소득	1단계	2단계	3단계	공제율	소득	1단계	2단계	3단계	공제율
10	81.0	74.0	73.0	100.0	41	90.3	83.3	79.2	47.1
11	81.3	74.3	73.2	93.6	42	90.6	83.6	79.4	46.7
12	81.6	74.6	73.4	88.3	43	90.9	83.9	79.6	46.3
13	81.9	74.9	73.6	83.8	44	91.2	84.2	79.8	45.9
14	82.2	75.2	73.8	80.0	45	91.5	84.5	80.0	45.6
15	82.5	75.5	74.0	76.7	46	91.8	84.8	80.2	45.2
16	82.8	75.8	74.2	73.7	47	92.1	85.1	80.4	44.9
17	83.1	76.1	74.4	71.2	48	92.4	85.4	80.6	44.6
18	83.4	76.4	74.6	68.9	49	92.7	85.7	80.8	44.3
19	83.7	76.7	74.8	66.8	50	93.0	86.0	81.0	44.0
20	84.0	77.0	75.0	65.0	51	93.3	86.3	81.2	43.7
21	84.3	77.3	75.2	63.3	52	93.6	86.6	81.4	43.5
22	84.6	77.6	75.4	61.8	53	93.9	86.9	81.6	43.2
23	84.9	77.9	75.6	60.4	54	94.2	87.2	81.8	43.0
24	85.2	78.2	75.8	59.2	55	94.5	87.5	82.0	42.7
25	85.5	78.5	76.0	58.0	56	94.8	87.8	82.2	42.5
26	85.8	78.8	76.2	56.9	57	95.1	88.1	82.4	42.3
27	86.1	79.1	76.4	55.9	58	95.4	88.4	82.6	42.1
28	86.4	79.4	76.6	55.0	59	95.7	88.7	82.8	41.9
29	86.7	79.7	76.8	54.1	60	96.0	89.0	83.0	41.7
30	87.0	80.0	77.0	53.3	61	96.3	89.3	83.2	41.5
31	87.3	80.3	77.2	52.6	62	96.6	89.6	83.4	41.3
32	87.6	80.6	77.4	51.9	63	96.9	89.9	83.6	41.1
33	87.9	80.9	77.6	51.2	64	97.2	90.2	83.8	40.9
34	88.2	81.2	77.8	50.6	65	97.5	90.5	84.0	40.8
35	88.5	81.5	78.0	50.0	66	97.8	90.8	84.2	40.6
36	88.8	81.8	78.2	49.4	67	98.1	91.1	84.4	40.4
37	89.1	82.1	78.4	48.9	68	98.4	91.4	84.6	40.3
38	89.4	82.4	78.6	48.4	69	98.7	91.7	84.8	40.1
39	89.7	82.7	78.8	47.9	70	99.0	92.0	85.0	40.0
40	90.0	83.0	79.0	47.5	71	99.3	92.3	85.2	39.8

주: 1) 총소득은 현금급여기준에 근로소득공제액을 합산한 것으로 현물급여를 제외한 금액.

2) 공제율은 1단계의 근로소득공제율로서 $\{[10+0.3*(\text{근로소득}-10)]/\text{근로소득}\} \times 100$ 으로 계산되었음. 2단계와 3단계에서 근로소득공제율은 각각 30%와 20%임.

3) 2003년 3인가구의 최저생계비 및 현금급여기준은 각각 81.0만원과 71.3만원임.

〈표 6-15〉 소득보조에 따른 차상위계층의 총소득 변화(2003년 3인 가구)

(단위: 만원, %)

근로소득	보조금	소득보조율	총소득	근로소득	보조금	소득보조율	총소득
71	14.2	20.0	85.2	79	7.8	9.9	86.8
72	13.4	18.6	85.4	80	7.0	8.7	87.0
73	12.6	17.3	85.6	81	6.2	7.6	87.2
74	11.8	15.9	85.8	82	5.4	6.6	87.4
75	11.0	14.7	86.0	83	4.6	5.5	87.6
76	10.2	13.4	86.2	84	3.8	4.5	87.8
77	9.4	12.2	86.4	85	3.0	3.5	88.0
78	8.6	11.0	86.6				

주: 소득보조율=[(현금급여기준-0.8×근로소득)/근로소득]×100.

2. 현금급여와 현물급여의 분리

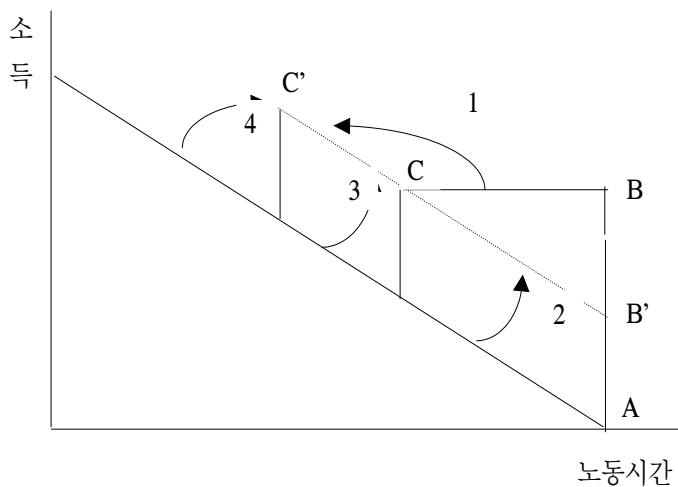
가. 예상효과

국민기초생활보장제도에서는 현금급여의 수급자들이 의료급여 등의 현물급여에도 수급 자격을 갖도록 되어있다. 이러한 현금급여와 현물급여 수급자격의 연계로 인해 수급자들은 현금급여 수급자격을 유지하기 위해 근로를 억제하려는 경향을 나타내게 되고 의료급여에 대해 욕구를 지닌 저소득층은 현금급여를 수급하려는 강한 유인을 갖게 된다. 따라서 이러한 문제에 대응한 개혁방안으로 의료급여 등 현물급여의 수급자격을 현금급여의 수급자격과 분리하여 자격기준을 완화하는 것이 제안되어 왔다(김수현, 2001).

[그림 6-8]은 의료급여 수급자격을 국민기초생활보장제도의 현금급여를 수급하지 않는 저소득가구로까지 확대하는 경우의 예산제약선(B'C')을 나타낸다. 이러한 변화는 수급자가 현금급여 수급을 벗어난다 하더라도 의료급여의 수급자격을 유지하게 함으로써 V형 예산 제약부분(notch)을 제거해준다. 화살표 1은 수급자 중 일부가 현금급여 수급을 벗어난 상태에서 의료급여를 이용함에 따라 노동공급이 증대되는 경우를 나타낸다. 반면에 화살표 2, 3, 4는 기존의 V형 예산제약부분(notch)보다 약간 소득이 상회하는 사람들 사이에서 노동공급의 감소가 발생함을 보여준다. 이 중 화살표 2, 3은 기존의 비수급자가 자동적으로 의료급여를 얻게됨(windfall beneficiary)에 따라 소득효과가 발생하여 노동공급을 감소하게됨

을 보인다. 화살표 4는 노동공급을 줄여 의료급여를 획득하는 수급자격선택자(opt-in beneficiary)의 경우를 보여준다.

[그림 6-8] 현물급여 수급자격 확대의 효과



이와 같이 현금급여와 현물급여의 수급자격을 분리하는 개혁방안은 현금급여 수급자의 취업(비근로수급자의 경우)과 근로시간을 증대하고 현금급여 탈피에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 우리나라와 같이 수급자 중에서 단시간 근로자가 차지하는 비중이 높아 이들을 전일제 근로자로 전환시키고 더 나아가서 이들의 탈수급을 촉진하는 것이 중요한 상황에서는 이러한 방안은 더욱 그 의의가 클 것으로 보인다. 반면에 현금급여와 현물급여의 수급자격을 분리하는 개혁방안은 신규로 현물급여의 수급자격을 획득하는 비수급 저소득층의 노동공급 감소를 초래할 수 있다.

서구의 경험적 연구의 결과들은 대체로 이론적인 예상과 일치한다. 현물급여의 수급자격 완화는 기존 비근로수급자의 취업을 증대하고 현금급여 탈피를 촉진한다. 그러나 신규로 현물급여의 수급자격을 획득하는 사람들의 노동공급 감소로 인해 저소득층의 노동공급을 증대하는 순효과는 크지 않은 것으로 보인다(Yelowitz, 1995; Keane and Moffitt, 1998). 하지만 현물급여의 확대는 비수급 저소득층이 지고있는 의료지출에 대한 과도한 부담을 완화하여 빈곤화를 방지하는 효과를 가질 것이다.

나. 도입방안

공공부조에서 현금급여와 현물급여의 수급자격 연계로 인한 인센티브 효과와 관련하여 미국에서는 현물급여 중 의료급여가 특히 관심의 대상이 되었다. 이는 일반적으로 의료비용이 크다는 점과 공공 의료보험이 없는 미국의 현실을 반영한 것이다. 빈곤층을 대상으로 한 대다수의 조사에서 의료지원이 현금지원 다음으로 중요한 욕구로 나타나는 점을 볼 때 이러한 점에서 우리나라도 미국과 유사한 상황에 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 공공 의료보험이 존재하고 있어 저소득층에 대한 의료지원방안에서도 공공 부조의 의료급여 확대방법 외에도 의료보험료 경감 등을 통한 의료보험 확대방안 등을 같이 고려할 필요가 있다.

그간 많이 논의되어 온 하나의 방안은 현재의 의료급여를 저소득층으로 확대하는 방안이다(김창엽, 2001). 이 방안을 실시하는 데에는 상당한 예산이 필요하기 때문에 이 방안이 도입된다면 현실적으로는 차상위 저소득층, 즉, 최저생계비 120% 정도의 준빈곤층으로 의료급여의 확대범위를 제한하게 될 가능성이 크다. 20~30% 공제율의 근로소득공제제도 도입을 고려할 경우 이러한 선택은 현재의 최저생계비 100%선의 notch를 최저생계비 120% 선으로 다소 상향이동시키는 결과가 되어 수급자들은 다소 높은 소득수준에서 동일한 notch를 경험하게 된다.

이렇게 최저생계비에 근접한 수준에서 새로운 notch를 발생시키는 문제를 피하기 위해서는 의료급여의 수급자격을 상당한 소득수준(예컨대 최저생계비의 150% 이상)의 저소득층으로까지 확대하는 것이 필요하다. 이 방안도 새로운 notch를 완전히 피할 수는 없으나 근로소득공제제도로 변화된 현금급여 소득기준과 의료급여의 소득기준에 격차를 둘 수 있어 탈수급의 과정에서 보다 완만한 이동을 가능하게 한다. 그러나 이 경우 현재의 의료급여를 전면확대하는 것은 엄청난 규모의 예산을 필요로 한다. 따라서 현실적인 선택은 의료급여에 대한 욕구가 강한 인구집단 중심으로 의료급여를 적용하는 것이다. 하나의 방안은 이들 저소득층가구의 가구원 중 18세 미만의 아동과 65세 이상의 노인 등에 대해서만 의료급여의 수급자격을 부여하는 것이다. 이들 저소득층 가구의 나머지 성인 가구원은 의료보험의 가입을 통해 의료서비스를 이용하는 것이 가능하다. 아동과 노인에 대한 의료급여의 확대는 이들 저소득층 가구의 의료보험료 부담을 경감시키는 효과를 가져 성인의 의료이용 기회를 확대시키는 데에도 기여할 것이다.

또한 탈수급자에 대해서는 자활로의 이행기간 동안 의료급여를 계속 제공할 필요가 있다. 즉, 근로활동의 결과 소득기준을 초과한 탈수급가구에 대해서 안정적 취업으로 이행하는 과도적인 기간동안(예컨대 1년 정도) 가구원 전체에 대해 기존의 의료급여 혜택을 제공하는 것이다. 이러한 과도적 의료급여(transitional medical assistance)는 자활특례가구에 대한 의료급여 제공과 유사하지만 그 대상자는 자활사업 참가에 관계없이 근로활동을 통해 수급을 탈피한 모든 가구를 포괄한다는 점에서 차이가 있다.

3. 저소득층 근로소득세액공제제도

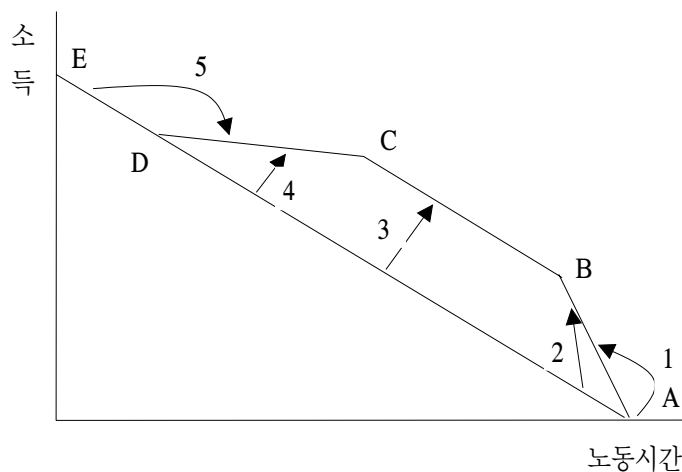
가. 예상효과

미국과 영국에서 시행중인 저소득층 근로소득세액공제제도(Earned Income Tax Credit: EITC)는 저소득층을 대상으로 소득을 지원하는 정책이다(EITC의 외국사례에 대한 보다 구체적인 설명은 본 보고서의 <붙임 1> 참조). EITC는 일정한 소득수준까지는 근로가 증가할수록 소득지원 혜택이 증가하도록 되어있어 전통적인 공공부조와는 달리 저소득층의 근로의욕을 제고하는 정책으로 인기를 끌었다. 또한 일정 수준의 소득부터는 그 혜택을 점차 감소시켜 제도의 혜택이 저소득층으로 집중되도록 설계되어 있다. 예컨대, 미국에서 2001년도에 자녀가 둘 이상인 납세자는 10,020 달러까지는 근로소득의 40%에 해당하는 보조금을 받고, 10,020 달러에서 13,090 달러까지는 10,020 달러의 40%인 4,008 달러의 보조금을 받으며, 그 이상의 근로소득에서는 보조금이 근로소득의 21.06%의 비율로 감소하여 32,121 달러에서 보조금이 0으로 된다(Hotz and Scholz, 2002).

EITC는 공공부조의 높은 급여감소율로 인한 근로감소효과 문제를 국민기초생활보장제도와 같은 전통적인 공공부조의 영역 밖에서 해결할 수 있는 중요한 방안으로서 발전되어 왔다. EITC는 근로하는 빈곤층을 주요 대상으로 소득지원을 한다는 점에서 근로할 수 없어 궁핍한 빈곤층을 주요 대상으로 포괄하는 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도와 다르다. 이러한 점에서 EITC를 국민기초생활보장제도를 대체하는 방안으로 보는 것은 옳지 않다. 그러나 EITC는 근로능력 있는 빈곤층에 대해서 근로의욕을 제고하는 대안적인 소득지원제도로 기능함으로써 이들의 국민기초생활보장제도에 대한 의존을 예방하고 탈수급을 촉진하는 효과를 가질 수 있다.

[그림 6-9]은 EITC에 의해서 형성되는 예산제약(ABCDE)을 보여준다. EITC는 보조금이 점증하는 구간인 AB에서는 (대체효과가 소득효과보다 크다는 가정을 할 때) 화살표 1과 2가 보여주듯이 노동공급을 증대시킬 것이다. 그러나 보조금이 정액을 유지하는 BC 구간에서는 소득효과로 인해 노동공급이 감소하고(화살표 3), 보조금이 점감하는 CD 구간에서는 소득효과와 대체효과가 모두 노동공급을 감소시키는 방향(화살표 4)으로 작용을 한다. 그리고 화살표 5가 보여주듯이 D를 약간 상회하는 근로소득층이 존재하는 DE 구간에서는 소득을 여가로 대체하려는 일부층의 노동공급이 감소된다. 따라서 EITC가 노동공급에 미치는 전반적 효과의 방향은 이론적으로 분명치 않다(Moffitt, 2003).

[그림 6-9] EITC가 노동공급에 미치는 효과



그런데 실제 정책에서는 EITC는 공공부조제도가 존재하는 상황에서 실행된다. [그림 6-9]는 근로소득공제제도가 실시되는 공공부조제도에 의해 형성된 예산제약 AFG와 EITC에 의한 예산제약 ABCDE를 함께 제시하고 있다. 개인이 경험하는 총세율은 두 프로그램의 세율을 합한 것이다. 근로소득이 적은 AB 영역에서는 공공부조 수급자는 공공부조의 세율에서 EITC의 세율을 뺀 낮은 세율을 경험하게 된다. 따라서 이 영역에서는 (대체효과가 소득효과를 초과한다고 가정할 때) 공공부조 수급자는 노동공급을 증대하게 된다. 근로소득에 대한 보조율이 0으로 되는 BC 영역에서는 총세율은 공공부조의 세율과 동일하게

를 검토할 때 노동공급에 미치는 효과와 함께 소득분배에 미치는 효과 또한 간과되어서는 안 된다. 미국의 경우 EITC는 1997년과 1998년에 약 430만 명을 빈곤선 위로 끌어올리는 역할을 한 것으로 밝혀졌다(Hotz and Scholz, 2002).

한편 고려해야 할 점은 EITC가 미국에서 이런 성과가 우리나라에서도 보편화될 수 있는가의 문제이다. Hotz and Scholz(2002)에 따르면 미국의 EITC가 효과적이었던 것은 다음의 조건이 만족되었기 때문이라고 한다. 첫째, 다른 OECD국가들에 비해 미국은 고용규제와 강제급부(mandated benefits)가 거의 없다. 노동시장의 경직성이 낮기 때문에 저숙련근로자에 대한 고용이 상대적으로 용이할 뿐만 아니라 EITC의 노동공급효과도 증대될 수 있었다. 둘째, 미국의 과세단위는 가구이며, 연간소득 3만 달러 이하의 저소득가구를 EITC의 수혜대상으로 제한함으로써 대상효율성(target efficiency)을 강화하였다. 그러나 과세단위가 개인중심인 국가는 가족중심인 국가에 비해 EITC의 수혜대상을 저소득가구로 제한하는데 어려움을 겪을 것이다. 셋째, 미국은 상대적으로 효과적인 개인소득세 관리체계를 보유하고 있기 때문에 EITC의 적용을 받는 가구들 중 상당수는 EITC제도가 없더라도 세금환급을 신청할 것이다. 따라서 EITC의 참가율이 높은 반면 관리비용은 낮다. 넷째, OECD 기준에 따르면 미국의 조세부담률은 낮은 수준이다. OECD국가들 중에서 미국에 비해 GDP 대비 조세부담률이 낮은 국가는 한국, 멕시코, 터키뿐이다. 미국의 경우 점감구간(phase-out range)의 누적한계세율이 높기는 하지만, 근로의욕을 저하시키거나 고용함정(employment trap)을 유발시킬 정도는 아니다. 다섯째, 미국의 최저임금은 상당히 낮은 수준에 있다. 높은 수준의 최저임금은 근로소득 보조금에 의한 노동공급효과를 제약한다.

우리나라에서 EITC의 도입은 노동공급에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상되지만, 미국과 비교하여 그 긍정적 영향이 크지 않을 수 있다. 미국에서 EITC의 노동공급 효과는 주로 임금률이 낮은 편모의 경우에 크게 나타났다. 그러나 우리나라는 저소득층 중 편모가구의 비중이 상대적으로 높지 않아 EITC의 긍정적 효과는 약화되는 한편, 급여점증구간의 위에 위치할 대다수 남성이나 기혼부부 가구의 노동공급에 대한 EITC의 부정적 영향은 지속될 가능성이 있다. 또한 낮은 조세부담률과 최저임금은 EITC제도의 도입에 긍정적 요인으로 작용하지만, 개인중심의 과세단위와 불완전한 개인소득세의 관리 등은 제약요인으

90) 기혼여성의 노동공급 감소에 대해서는 가치기준에 따라 상이한 평가가 가능하다. 노동공급과 근로소득의 증대라는 정책목표에서 본다면 부정적인 평가가 이루어질 것이고, 저소득층 기혼여성이 가사와 아동양육에 할애할 수 있는 시간을 증대한다는 점에서 긍정적인 평가도 가능하다(Hotz and Scholz, 2002).

로 작용한다(김형기, 2000). 하지만 우리나라에서도 EITC는 전반적인 노동공급에 부정적인 영향을 미치지 않으면서 사각지대에 놓여있는 저소득층의 소득을 보조하는 효과적인 탈빈곤 정책으로서 의의를 지닌다.

나. 도입방안

EITC는 수급자의 노동공급과 공공부조 탈피를 증대시키는 방안의 하나로서 검토되고 있다. EITC의 여러 긍정적 효과 중 저소득층의 국민기초생활보장급여의 수급을 예방하고 수급자의 탈수급을 촉진하는 효과는 국민기초생활보장제도의 개선을 모색하는 현재의 시점에서 특히 주목되어야 한다. 그런데 EITC가 이러한 효과를 내기 위해서는 공공부조 수급자의 근로소득에도 EITC가 적용되도록 설계되어야 한다. 또 미국의 대다수 주에서와 같이 EITC 급여는 공공부조 급여 산정 기준 소득에서 제외되어 수급자의 근로소득에 대한 유효 급여감소율을 낮추도록 하여야 한다. 예컨대 공공부조내의 근로소득공제율이 20%이고 EITC의 점증구간 급여율이 20%라면 EITC 급여를 공공부조 급여 산정 기준 소득에서 제외하여 유효 급여감소율을 60%로 낮추어야 한다. 이러한 EITC는 수급자의 노동공급을 증대할 것이다. 더 나아가서 EITC 공공부조 수급 여부에 관계없이 급여를 제공하므로 저소득층에게 공공부조 이외의 소득보충 대안을 제공하여 이들의 공공부조에 대한 의존을 예방하고 기존 공공부조 수급자의 탈수급을 촉진할 것이다.

이러한 EITC의 예상효과가 실현되는 데에는 소득파악수준이 낮은 현실이 큰 장애요인으로 작용한다. 근로저소득층 중 소득파악이 어려운 불완전취업자와 영세 자영업자가 상당한 비중을 차지하는 현실을 고려할 때 EITC를 즉각 전면도입하는 것은 어려울 것으로 보인다. 따라서 소득신고의 표준적인 절차와 방법을 개발하고 이러한 기준에 따라 소득을 성실히 신고하는 가구부터(소득이 투명하게 파악되는 상용직 근로자를 포함하여) EITC를 도입하고 이를 점진적으로 확대하는 방안을 모색해야 한다. 이러한 점진적 도입방안은 소득을 성실신고하는 근로자에 혜택을 우선 적용한다는 점에서 형평성 측면에서 바람직하고, 또 기존의 근로소득공제제도나 근로소득세액공제제도의 역진성을 개선한다는 점에서 긍정적으로 평가된다(김근중, 1997; 손광락, 1999). 또한 EITC는 소득보고의 인센티브를 제공하여 저소득층에 대한 소득파악능력을 제고하는 데에 기여할 것이다.

EITC는 제기되고 있는 개혁방안 중에서 수급자격의 소득기준이 상대적으로 높아 가장

큰 예산지출을 요구하지만 그만큼 효과 또한 클 것으로 예상된다. 이렇듯 예상되는 제도의 파급효과가 큰 만큼 제도 도입 이전에 시험사업의 시행 등을 통해 제도 도입을 위한 면밀한 준비를 하는 것이 요구된다.

4. 자활사업 참여자에 대한 급여제도 개선

자활근로 프로그램의 효과가 저조한 데에는 다양한 요인이 작용한 것으로 보인다. 우선 프로그램의 참여가 취업가능성이 낮은 집단 중심으로 이루어져 취업지원사업의 효과가 크지 않았고, 취업가능성이 낮은 집단의 자활의 주요 경로로 설정된 자활공동체의 성공이 미미하다는 점을 들 수 있다. 이러한 요인과 함께 참여자의 다수가 저노동강도 프로그램으로 집중되고 형식적이고 불성실한 참여가 허용되었다는 점 또한 주요한 문제로 지적될 수 있다. 이러한 문제는 노동강도별 급여의 차별화를 지속하고 성실 참여자와 불성실 참여자에 대해 금전적 보상의 격차를 확대하는 방향으로 급여제도를 개선함으로써 상당정도 해결될 수 있을 것으로 보인다.

우선, 노동강도별로 급여의 차별화를 유지함으로써 고강도 프로그램으로 참여자를 유인할 필요성이 있다. 현재 비취업대상자 프로그램의 기본적인 발전방향은 업그레이드형 프로그램 등의 고강도 프로그램은 조건부수급자를 포함하여 비수급 실직 저소득층까지를 대상으로 하는 유급근로 프로그램으로 발전시키고 취로형 사업 등의 저강도 프로그램은 조건부수급자를 대상으로 하는 무급근로 프로그램으로 정립하는 것이다.

이러한 방향으로 자활사업을 정립하기 위해서는 프로그램별 특성에 맞게 급여의 차별화가 이루어져야 한다. 고강도 프로그램의 경우 유급근로 성격에 맞게 자활사업 참가의 대가는 임금으로서 제공된다. 그리고 정규노동시장에서 자활사업으로 역류하는 노동시장의 왜곡을 방지하기 위하여 임금의 수준은 최저임금 혹은 그에 준하는 선에서 결정되어야 한다. 이러한 자활수당(혹은 자활임금)은 근로소득의 성격을 지니는 것이므로 근로소득공제제도와 EITC가 적용된다. 업그레이드형 자활근로와 같은 고강도 프로그램의 경우 장기적으로 사회적 일자리 등의 완전한 유급근로 일자리로 정립된다면 참가자는 고용보험 등 사회보험 적용대상이 될 것이다.

수급자의 자활사업 참여를 고강도 프로그램으로 유인하기 위해서는 고강도 프로그램과 저강도 프로그램의 금전적 보상의 격차를 유지, 확대할 필요가 있다. 그 하나의 방법은 소

득공제 수준을 높여 업그레이드형 등의 고강도 프로그램의 금전적 혜택을 계속 증가시키는 것이다. 그러나 이러한 방법은 부작용을 초래할 수 있다. 이는 프로그램 참여자의 근로의욕을 높일 수 있으나 취업 수급자에 대한 금전적 유인과의 형평성 문제를 초래하고 또 프로그램 참여자가 자활사업에 안주하는 경향을 초래할 수 있다. 따라서 자활사업 참가자에 대한 실비지급 방식의 현행 소득공제는 자활사업 참여 여부에 관계없이 모든 수급자에 대해 일률적으로 적용되는 근로소득공제제도로 흡수되어 비참여자와 참여자 사이에 동일한 수준의 공제가 적용되어야 한다.

저노동강도 프로그램은 조건부수급자 대상의 무급근로 프로그램으로 자리를 잡아야 하고 따라서 무급근로(work for benefit)의 급여방식이 적용되어야 한다. 저강도 프로그램의 대표적 예인 취로형 사업에 대해서는 커다란 추가적 예산지출 없이 수급자의 근로를 유지하는 기능을 하는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 업그레이드형으로의 이동이나 정규시장에서의 취업 노력을 저해하는 작용을 할 수 있다. 따라서 장기적으로는 취로형 사업 참가자에 대한 자활임금을 없애고 실비를 현행 수준에서 동결하거나 없앴으로써 무급근로 프로그램으로 정립되도록 하여야 한다. 여기서 무급근로란 자활사업 참가의 대가가 임금이 아닌 공공부조 생계급여로서 제공되는 것을 의미한다. 이 범주에 포함될 프로그램으로는 취로형 자활근로 이외에도 지역봉사 등을 들 수 있다. 프로그램 참여가 공공부조 수급자의 사회적 의무 이행 차원에서 이루어진다는 점에서 이들 프로그램은 전형적인 *workfare*라 할 수 있다.

무급근로 프로그램의 경우 참여의 대가가 근로소득이 아니고 공공부조급여이기 때문에 해당소득에는 근로소득공제제도가 EITC가 적용되지 않고 프로그램 참가자에게는 사회보험도 적용되지 않는다. 또 사업 참여의 대가가 공공부조 생계급여이므로 불성실 참여의 경우에는 생계급여가 삭감되게 된다. 이러한 변화는 수급자의 근로유지 기능을 하면서 업그레이드형 등의 고강도 프로그램으로의 참여자 이동을 촉진하는 유인을 제공할 것이다. 하지만 프로그램 참여에 어려움을 겪는 대상자들의 경우 생계유지가 위협받을 위험이 있다.

〈표 6-16〉 자활프로그램별 급여의 기본방향과 주요 내용

프로그램	구분	내 용
취로형 자활근로	기본방향	- 실비지원 없는 저강도 무급근로로 정착
	급여/실비	- 자활급여는 생계급여로 대체하고 실비는 점진적으로 삭감
	공제/보험	- 급여가 근로소득이 아니므로 근로소득공제제도 및 EITC, 사회보험 비적용
업그레이드형 자활근로	기본방향	- 인센티브가 큰 고강도 유급근로로 정착
	소득공제	- 실비지원을 전체 수급자 대상의 근로소득공제제도로 흡수, 통합하여 취업 수급자와 동일한 수준의 소득공제 적용
	사회보험	- 사회적 일자리 등으로의 전환과 함께 사회보험 가입
	급여제한	- 성실참여기준(주5일, 월 20일)을 설정하고 생계급여액은 [현금급여기준액 - (성실참여기준 자활임금과 실제 자활임금 중 높은 액수)]로 결정
직업적응훈련	기본방향	- 비수급자의 참여를 촉진하기 위해 현재의 훈련수당(수료시 10만원)과 실비(일 6천원)를 상향조정.
	기 타	- 실비제공은 미미하지만 근로소득공제 효과는 있음
자활직업훈련	기본방향	- 비수급자의 참여를 촉진하기 위해 현재의 훈련수당(월 10만원)과 실비(월 14만원)를 상향조정.
	기 타	- 현재 100% 소득공제되는 훈련수당과 실비는 최저임금 기준 대체로 40% 정도의 근로소득공제 효과를 가짐. - 현재보다 소득공제수준이 상승하지 않도록 소득공제방식(훈련수당에 대한 공제율 및 실비지급방식)을 조정.
자활취업 촉진사업	기본방향	- 현재의 훈련수당(일 2만 1천원)과 실비지원(일 5천원) 등 현재의 수당액을 최저임금에 준하는 선으로 유지.
	소득공제	- 실비지원을 전체 수급자 대상의 근로소득공제제도로 흡수, 통합하여 취업 수급자와 동일한 수준의 소득공제 적용
	사회보험	- 사회보험은 현재와 같이 고용·산재보험만을 적용.
	급여제한	- 성실참여기준(주5일, 월 20일)을 설정하고 생계급여액은 [현금급여기준액 - (성실참여기준 자활임금과 실제 자활임금 중 높은 액수)]로 결정
구직활동	기본방향	- 일정기준(개인구직활동, 지정알선이나 동행면접의 경우 고려) 따라 실비지원.

취업대상자 프로그램의 경우 비수급 저소득층을 주요 대상으로 포괄해야 한다는 점을 고려하여 프로그램별 노동강도에 맞추어 참여자에 대한 수당을 조정해야 한다. 직업적응훈련이나 자활직업훈련, 자활취업촉진사업 등의 취업대상자 프로그램에서는 현행과 같이 자활수당과 실비지급을 계속할 필요가 있다. 참여기간의 생계유지 부담이 저소득층의 직업훈련참여를 저해한다는 조사결과를 고려할 때(오영훈, 2002), 직업훈련 프로그램의 참가

자에 대한 자활수당은 상향조정될 필요가 있다. 수급자에 대해서는 이미 생계급여를 제공하고 있으므로 자활수당과 실비 등에 대한 소득공제를 이용하여 프로그램별 노동강도수준에 적절한 금전적 인센티브를 유지하는 것이 필요하다. 그러나 이들에 대한 인센티브 액수를 현재수준보다 늘리는 것은 무리로 판단되며 장기적으로는 수급자 전체에 대한 소득공제와 동일한 수준으로 조정해야 한다. 구직활동 참여자의 경우 우선 수급자에 대해서는 개인구직활동, 지정알선이나 동행면접 등의 활동 내용을 고려하여 실비를 지원하는 것이 필요하다. 또 비수급자의 적극적인 구직활동을 촉진하기 위해서 이들 대상의 실비지원방안을 검토할 필요가 있다. <표 6-16>에서는 이상의 자활사업 프로그램별 급여의 개선방안의 내용을 요약하였다.

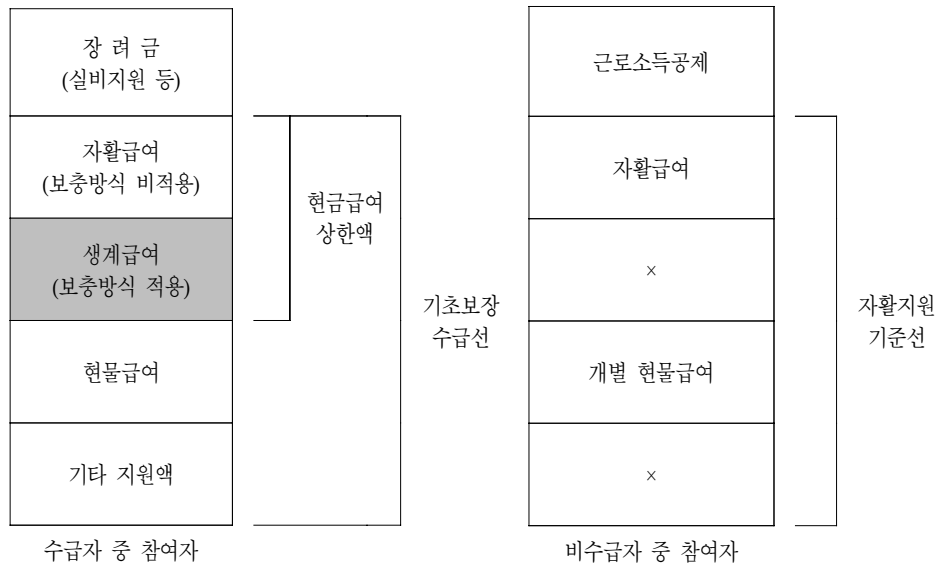
다음으로 성실 참여자와 불성실 참여자에 대해 금전적 보상의 격차를 확대하기 위한 급여제도의 개선이 필요하다. 비수급 참여자의 경우에는 성실 참여의 정도가 급여수준에 직접 영향을 미친다. 그러나 현행제도에서는 수급 참여자의 경우에는 성실 참여의 정도가 가처분소득에 미치는 영향은 크지 않다. 수급 참여자에 대한 근로소득공제제도는 자활사업 참여자에게 주어지는 자활수당(혹은 자활임금)이 100% 현금급여에서 삭감되는 것을 방지하여 성실 참여자의 가처분 소득을 현금급여 기준액(최대급여액) 이상으로 증대시킬 것이다. 그러나 현행제도에서는 불성실 참여자의 경우 불성실 참여로 인한 자활수당 삭감분의 100%가 현금급여에서 보충되므로 불성실 정도에 관계없이 가처분소득액은 현금급여 기준액 수준을 유지하게 된다. 따라서 성실 참여자와 불성실 참여자의 금전적 보상의 격차는 그다지 크지 않다.

이러한 문제점은 현금급여 기준액과 자활수당(혹은 자활임금) 실수령액(기타 소득이 있으면 기타 소득과의 합산액)의 차액을 현금급여로 보충급여로 지급하는 현행의 현금급여 결정방식 때문에 발생한다. 이러한 방식은 생계보장의 기능은 강하나 근로유인의 효과가 약하고 이는 정규노동시장에서와는 달리 강력한 작업규율이 적용되기 어려운 자활사업 프로그램에서는 특히 불성실 참여와 같은 심각한 문제를 야기할 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서 자활사업 참여자에 대해서는 현금급여의 결정방식을 상이하게 적용할 필요가 있다. 그 하나의 방안은 자활사업 참여자에 대해서는 성실참여기준을 설정하고(예컨대, 주5일이나 월 20일), 성실참여기준 자활수당과 실제 자활수당 중 높은 액수(소득공제분

제외)를 현금급여 기준액에서 뺀 금액으로 해당가구의 현금급여액을 결정하는 것이다. 이러한 제한적 보충급여방식의 현금급여결정방식에서는 본인의 불성실 참여로 인해 성실참여 기준액 아래로 감소된 자활수당(혹은 자활임금)액이 현금급여로 보충되지 않게 된다. [그림 6-11]은 수급 참여자에 대한 제한적 보충급여방식을 비수급 참여자에 대한 급여방식과 함께 제시하고 있다.

이 방식에서는 자활사업에의 성실참여 정도가 최종 가처분소득의 크기에 직접 영향을 미치므로 근로유인의 효과가 클 것으로 예상되나 기존의 현금급여 결정방식보다 생계보장의 기능은 약화된다. 따라서 사례관리와 밀착 모니터링 등의 보완장치를 통해 불성실 참여가구의 참여도를 제고하고 불가피한 사유로 근로를 못하여 생계 위협에 노출된 가구에 대해서 적절한 대책을 강구하는 방안이 마련될 필요가 있다. 즉, 이와 같은 방식을 사용하고자 할 경우, 다음과 같은 절차를 필요로 한다. 첫째, 수급자에 대한 종합적인 평가를 통해 대상자에게 적합한 자활프로그램을 제시하며, 수급자의 근로활동에 대한 장애요인을 제거하려는 노력을 시도해야 한다. 또한 자활사업에 성실참여를 하지 않을 경우 이에 따라서 최소 가처분소득이 달라진다는 것을 밝혀야 한다. 둘째, 불성실참여 가구가 발생했을 경우 사례관리와 밀착 모니터링 등의 보완장치를 통해서 대상가구의 환경을 세밀하게 조사하고, 필요한 경우 수급자에 대한 조건부과계획을 조정하여야 한다. 또한 불성실참여 가구와 지속적으로 접촉하여 성실참여를 독려하고 취약한 가구여건을 개선시키기 위한 노력을 시도하는 등 사후적 관리를 강화한다.

[그림 6-11] 자활사업의 제한적 보충급여방식



제 6 절 정책제안

본 연구에서는 근로능력 있는 수급자의 근로활동과 자활사업 참여에서 나타나는 문제점을 분석하고 금전적 유인책을 중심으로 이에 대한 해결방안을 모색하고자 하였다. 본 연구에서는 우선 현행 국민기초생활보장제도상의 급여가 수급자의 근로활동과 자활사업에 어떻게 영향을 미쳤는지를 이론적, 실증적인 측면에서 분석하였다. 그리고 근로활동과 자활사업 참여에 대한 금전적 유인을 강화하는 국민기초생활보장제도 내외의 여러 가지 대안적 방안들의 예상효과 및 도입방안을 검토하였다.

본 연구는 국민기초생활보장제도가 수급자의 근로활동에 미치는 효과와 관련하여 몇 가지 중요한 문제점을 발견하고, 그것에 기초하여 문제해결의 방향을 제시하고자 하였다. 현 제도는 100% 급여감소율의 현금급여방식 그리고 현금급여와 현물급여의 수급자격 연계체계는 일부 수급자의 노동시간을 완전취업상태에 미치지 못하는 수준으로 감소시키는

것으로 판단되었다. 취업자의 근로소득을 파악하는 능력이 미약한 행정여건 또한 소득이 투명하게 파악되는 상시고용직보다는 음성적인 소득활동이 가능한 불완전취업으로 수급자를 유인할 가능성이 있다. 결국 국민기초생활보장제도가 근로능력 있는 수급자의 취업에 긍정적인 영향을 미치지 못한다고 말할 수 있다. 따라서 급여체계와 관련한 주요한 제도 개선 과제는 불완전취업 수급자를 완전취업 상태로 이행시키는 제도를 구축하는 것이다.

또한 자활사업 참여자에 대한 선정과 관리가 안고 있는 문제점을 진단하고, 문제해결의 방향을 제시하고자 하였다. 국민기초생활보장제도 급여체계의 미미한 근로유인효과와 대상자 판정을 수행할 전달체계의 취약성은 잠재적 자활사업 참여대상자의 자활사업 참여 기피를 가능하게 하고 있다. 또한 자활사업 참가자에 대해서도 근로활동을 유인하기보다 형식적인 참여를 조장하는 경향을 나타내고 있다. 실제 자활사업 참여자는 취로형 자활근로사업과 같은 저노동강도 프로그램에 집중되는 양상을 나타내고 있으며, 사업참여 과정에서 불성실한 참여가 나타나고 있다. 이는 대상자에 대한 체계적인 관리의 부재와 자활사업 참여에 따른 인센티브가 없는데서 비롯되는 현상으로 판단된다. 따라서 자활사업 참여대상자에 대한 초기선정을 강화하고, 조건불이행자에 대한 관리체계를 강화하며, 프로그램의 노동강도별로 금전적 보상의 격차를 확대하는 방안이 요구된다.

본 연구에서는 근로능력자를 근로무능력자와 동일하게 처우하여 현금급여를 지급하는 현행 국민기초생활보장제도의 기본적 틀을 유지하면서, 좀더 근본적인 개혁방안을 도입하여 위에 언급하였던 문제점을 해결하는 방안을 제시하고자 하였다.

먼저, 국민기초생활보장제도 수급자 대상 근로소득공제제도를 도입하는 것이다. 이 방안은 근로능력 여부에 관계없이 최저생계를 보장하는 국민기초생활보장제도의 역할을 유지하면서도 근로를 하는 수급자에 대해서 급여감소율을 완화하여 취업과 근로시간을 증대할 수 있다. 그러나 근로소득공제제도의 도입으로 수급자들의 근로활동 증대가 탈수급으로 직접 이어지지는 않을 것으로 보인다.

둘째, 현재 현금급여와 연동되어 지급되는 현물급여를 개별급여로 분리하는 것이다. 이처럼 의료급여 등의 현물급여 수급자격을 현금급여 수급자격과 분리하여 자격기준을 완화하는 방안은 수급자의 근로를 증대하고 탈수급을 촉진하는 데에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히 의료급여 확대는 비수급 저소득층의 경제적 안정에도 중요한 기여를 할 것으로 판단된다.

셋째, 자활사업과 관련해서는 프로그램별 노동강도 수준에 맞추어 급여를 차별화 함으로써 현재 저강도 프로그램에 참여하고 있는 수급자의 고강도 프로그램 참여를 유인할 필요가 있다. 더불어 성실 참여자와 불성실 참여자에 대해 금전적 보상의 격차를 확대하기 위해 현행 보충급여제도의 개선이 필요하다. 이는 앞서 언급하였던 것처럼, 불성실참여자에 대한 보충급여의 제한을 의미한다.

넷째, EITC와 같은 취업빈곤층 혹은 취업저소득층을 대상으로 하는 근로소득세액공제 제도를 도입하는 것이다. 현 국민기초생활보장제도 수급자의 근로활동 유인을 위해 근로소득공제제도(또는 근로장려금 제도)를 도입할 경우, 차상위층과의 소득역전현상이 발생하게 된다. 따라서 저소득층의 경제적 안정을 지원하면서 수급자의 노동공급과 공공부조 탈피를 증대시키는 대책으로 EITC제도와 유사한 형태로 근로소득세액공제제도 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

다섯째, 수급자와 비수급 저소득층의 근로활동을 촉진하기 위해서는 가구여건으로 인해 일하기 어려운 사람들을 위한 복지서비스를 확대해야 할 것이다. 우선 보육 및 간병부담으로 인해 일하기 어려운 저소득층 여성들의 근로활동 촉진을 위해 보육, 간병서비스를 확대할 필요가 있다. 이들이 안심하고 일할 수 있게 하기 위해서는 심야 및 주말 보육·간병 서비스 등 서비스를 다양화하고 서비스 만족도와 이용률을 제고하기 위해 보육 및 간병 서비스 질의 개선해야 할 것이다.

끝으로 취업 상태에 있는 저소득층을 위해서는 취업후(post-employment) 서비스 도입을 검토할 필요가 있다. 임시·일용직 등 비정형 근로에 종사하는 취업자, 영세 자영업 종사자에 대한 상담 및 사례관리 서비스 제공하고, 비정형 근로자와 영세 자영업 종사자의 취업여건 개선을 위하여 취업알선, 자활직업훈련 등 취업지원 서비스를 제공하며 보육, 간병 등의 사회복지서비스 제공을 지속하는 것 등이 요구된다.

이러한 본 연구의 논의는 금전적 유인에 초점을 맞추었고 따라서 제도개선방안 또한 급여와 관련된 내용으로 이루어졌다. 그러나 이러한 본 연구의 논의가 현재 수급자의 근로활동과 자활사업 참여상의 가장 큰 문제점이 금전적 유인에 있고 금전적 유인의 개선이 현재의 문제를 크게 개선할 것이라는 주장으로 확대 해석되지 않도록 주의를 기울여야 한다. 현재 수급자의 근로활동이 자활사업 참여에는 다양한 문제가 중첩되어 있으며, 그 문제가 해결되기 위해서는 다양한 차원의 개선노력이 같이 이루어져야 한다. 무엇보다도 저

임금 근로자층을 둘러싼 노동시장여건의 개선을 위한 노력이 기울여져야 한다. 자활사업과 관련하여서는 자활공동체를 자활의 최종경로로 설정하고 있는 프로그램 설계에 대한 재검토와 개별 프로그램들의 효과성을 높이기 위한 내실화 작업이 사업성패의 관건이 될 것이다.

본 연구의 논의는 관련 이론과 외국의 경험적 연구에 대한 문헌을 검토하고 국내 실태 파악에 이용이 가능한 자료를 분석하는 방법을 통해 이루어졌다. 그러나 국민기초생활보장제도와 자활사업이 시행의 초기단계에 있어 그 성과에 관한 자료를 수집하기 어려웠고, 지금까지의 한정된 시기에 관한 자료 또한 체계적으로 조사되고 수집된 바가 거의 없다. 따라서 본 연구의 많은 부분 서구의 이론적, 경험적 연구성과를 검토하고 여기에 지금까지 알려진 한국적 특수성을 고려한 가설적 성격을 띠고 있는 것이다. 따라서 양질의 조사 자료를 이용한 검증작업이 향후 연구과제로 남아 있다.

제 7 장 자활프로그램 개선방안

제 1 절 자활프로그램 개선방향

앞 장에서 언급했던 사항들이 자활지원제도의 구조적인 문제였다면, 여기서는 자활프로그램을 둘러싼 사람의 문제에 초점을 맞추어 언급하기로 하자. 자활사업의 성과, 그리고 좀더 구체적으로는 자활프로그램의 성과부족은 급여나 인센티브 이상으로 프로그램 운영 체계와 운영방식 그리고 실무자의 노력과 의지의 영향을 받는다. 이는 자활사업의 성과부진의 문제를 단순히 제도의 탓으로 환원시킬 수 없음을 의미한다. 현재 자활사업이 성과부진이라는 비판을 받는 저변에는 잘못된 제도, 참여자의 취약한 취업잠재력, 지원주체의 의지부족 등의 문제가 복합적으로 작용하고 있는 것이다. 따라서 여기서는 자활프로그램은 어떠한 특성을 갖고 있으며, 어떻게 진행되고 있으며, 어떠한 문제에 봉착해 있는지 살펴보고자 한다.

1. 자활프로그램의 특성

자활프로그램을 개선하기 위해서는 그것이 어떠한 특징을 갖고 있는지 살펴봄으로써 문제의 핵심을 정확하게 이해하는 일이 가장 중요하다. 특히 다양한 자활프로그램을 관통하는 자활사업만의 특징을 포착하는 것은 그것이 가진 문제점을 이해하는데 매우 중요하다. 여기서는 그 특징을 <역동성>과 <다원성>이라는 두 개의 개념을 통해 설명하고자 한다.

첫째, 자활프로그램은 다른 어떤 프로그램에서도 찾아보기 힘든 역동성을 갖고 있다. 그것은 참여자 대부분이 탈빈곤 또는 탈수급의 잠재력을 갖고 있기 때문이다. 하지만 이 역동성이 항상 긍정적인 방향으로 발전하는 것은 아니다. 때로 그 역동성은 사회에 대한 불만, 조건부과라는 낙인에 대한 불만으로 발전하기도 하기 때문이다. 참여자 대부분이 마음에 상처 하나씩은 갖고 있는 상황에서, 원하지 않는 사업에 참여하게 한다는 것은 매우 힘든 일인 것이다. 특히 갑작스럽게 빈곤상태에 빠진 사람들은 가난에 적응하는 것 자체

가 매우 힘든 일이고, 좌절감을 추스르고 자활사업에 참여하는 것은 더욱 힘든 일이다. 이 점에서 대부분의 사업은 참여자와 실무자의 협력관계를 구축하는 것에서 출발하게 된다. 하지만 그러한 관계가 형성되기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하며, 그 과정은 역동적이나 긴장감을 유발하게 된다.

그리고 이러한 관계형성에서 나타나는 어려움을 지적하지 않을 수 없다. 참여자는 민간의 실무자에게 자신의 고민을 상담하며, 그것을 해결해 주기를 기대한다. 하지만 실무자는 그러한 고민을 해결해 주기 힘든 경우가 대부분이다. 갑작스럽게 신용불량자로 전락하여 전에 없는 생활고를 경험하고 있는 사람은 신용불량에서 벗어나 취업의 기회를 갖는 것이다. 그러나 민간의 실무자에게 그 일은 막막하기만 할 뿐이다. 또한 자녀를 집에 혼자 두고 간병이나 가사도우미 사업에 참여하고 있는 여성가장에게 자녀를 돌보는 문제는 매우 중요하며, 실무자는 이러한 문제를 해결함으로써 사업참여를 유인하고자 한다. 하지만 실무자는 지역사회에서 그러한 자원을 발견하지 못하고, 사업참여를 유인하기도 힘든 상황에 직면하게 된다. 이 점에서 프로그램에 대한 지속적인 참여를 유인해야 하는 실무자와 현재의 삶에 신음하는 참여자 사이에는 끊임없는 긴장이 나타나게 되는 것이다.

둘째, 자활프로그램은 대상자 특성만큼이나 다양한 형태 또는 다양한 경로를 따라 진행되고 있다. 근로빈곤층은 가구형태, 소득수준, 취업상태, 개인성격 등에서 매우 다양한 특성을 지니고 있으며, 이는 자활사업에 반영되어 있다. 기존의 자활지원제도가 참여자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분하여 프로그램을 제한적으로 제공하는 한계를 안고 있는 것은 분명하다. 하지만 그 하위의 각 프로그램은 분명한 존재이유가 있는 것이다. 현재 참여자에게 제공되는 10개의 프로그램은 참여자의 건강상태와 직업능력 그리고 ‘부분적으로는’⁹¹⁾ 그들의 욕구를 반영하고 있는 것이다(아래 <표 7-1> 참조). 이것이 각 프로그램이 효과적으로 작동하고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 각 프로그램이 지향하는 목적은 참여자의 다양한 욕구와 가능한 빈곤탈출경로를 반영하고 있다는 것이다.

다양한 자활프로그램이 지향하는 목표가 각기 다르다는 것은 너무도 당연한 일이다. 전체 프로그램 중 단기간 내에 참여자의 취업을 목표로 하는 것은 취업알선·직업훈련 등 일부에 불과하며, 나머지 프로그램은 장기간에 걸친 교육과 훈련을 통한 직업능력 배양을

91) 현 단계에서 자활지원제도가 참여자의 욕구에 따라 프로그램이나 서비스를 제공하고 있다고 말하기는 힘들 것이다. 하지만 현실에서 많은 참여자는 프로그램을 선택하며 이동하고 있다고 판단된다.

목표로 하거나, 단순한 근로능력 유지를 목표로 하고 있다. 그리고 이러한 분화 또는 편중 현상은 자활사업 참여자의 취업잠재력이 현저히 낮다는 것에 기인한다.⁹²⁾ 더욱이 프로그램의 다양성은 여기서 그치지 않는다. 참여자의 특성이 다양한 것 이상으로, 사업을 지원하는 민간기관과 실무자의 특성과 생각이 다르고, 지역여건 또한 상이하다. 그 결과, 동일한 지원을 받는 동일 분야의 프로그램이라도 내용적으로는 큰 차이가 나타나게 된다. 특히 아래 언급된 자활프로그램 중 민·관 협력방식으로 추진되는 사업은 명칭이 동일해도 참여자의 특성과 지원기관의 성격에 따라 상이한 방식으로 운영되는 것이다. 그리고 이 다양성은 자활근로사업에 잘 새겨져 있다. 어떤 사업은 수익창출을 목표로 하고, 어떤 사업은 공익형 사업을 통해 심리적·사회적 통합을 목표로 하기 때문이다.

〈표 7-1〉 자활사업의 종류 및 실시기관

참여자 유형	사업명	자활사업 실시기관
취업 대상자	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 취업알선 ◦ 직업훈련(창업훈련) ◦ 자활지원인턴 ◦ 구직세일즈, 공공근로 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 고용안정센터, 인력은행, 일일취업센터 ◦ 직업훈련기관, 고용촉진훈련기관 ◦ 고용안정센터, 일반기업(인턴채용기업) ◦ 고용안정센터, 근로복지공단
비취업 대상자	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자활공동체 ◦ 업그레이드형 자활근로 ◦ 취로형 자활근로 ◦ 지역봉사 ◦ 생업자금융자(창업지원) ◦ 재활프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자활후견기관 ◦ 자활후견기관, 사회복지관 등 비영리민간단체 ◦ 지방자치단체(읍·면·동사무소 등) ◦ 자원봉사센터, 사회복지관, 지방자치단체 등 ◦ 읍·면·동사무소 → 금융기관 ◦ 자활후견기관, 정신보건센터, 사회복지관

이상 언급했던 자활프로그램의 두 가지 특징은 자활사업 및 프로그램에 대한 비판에 앞서 신중히 고려해야 할 점이다. 참고로 참여자의 취업촉진을 직접적인 목표로 하는 사업이 전체 사업의 일부에 불과한 상황에서 참여자 중 취업자의 비율을 근거로 전체 자활

92) 실제 취업과 직접적인 목표로 삼는 사업은 취업알선과 직업훈련사업으로 참여자 규모는 약 2508명에 불과하며, 장기간의 교육·훈련을 통해 취업을 촉진하는 사업은 업그레이드형 자활근로사업과 자활공동체 사업으로 참여자 규모는 각각 9,908명과 554명으로, 총 10,462명 규모이다. 그 규모는 전체 참여자 46,501명의 5.4%와 22.5%에 해당되는 것이다. 그렇다면 나머지 72.1%의 참여자는 취업을 통한 자활을 목표로 설정하기 힘든 상황인 것이다.

사업을 비판하는 것은 정당하지 않다. 또한 장기간의 교육·훈련을 통한 직업능력배양을 목표로 하는 사업에 단기간의 성과평가를 하는 것 또한 정당하지 않다.

하지만 자활프로그램이 부진한 원인을 좀더 종합적으로 고찰하고, 그것이 가진 문제점을 비판하며, 개선방안을 제시하는 것은 정당하고 필요한 일이다. 실제 많은 프로그램이 목표에 맞는 지원체계를 갖추지도, 사업추진에 따른 성과를 도출하지도 못하는 상황에서 프로그램의 개선은 절실한 일이라고 여겨진다. 이 점을 고려할 때, 자활프로그램 비판은 <목표·지원·성과>라는 측면에서 개별적·종합적으로 이루어져야 한다. 바꾸어 말하면, 그 문제를 제도와 지원주체 그리고 참여자의 문제가 중첩된 것으로 이해해야 한다는 것을 의미한다.

2. 자활프로그램의 문제점과 발생구조

이제 자활프로그램이 당면한 현상을 파악하고, 문제점은 무엇이며, 그것을 발생시키는 원인과 구조는 무엇인지 간략히 살펴볼 필요가 있다. 자활프로그램이 직면한 문제는 <왜소한 규모>와 <정체된 사업>라는 두 단어로 정리할 수 있을 것이다.

먼저 <왜소한 규모>라는 표현은 자활프로그램 참여자 규모가 1999년과 2000년 국민기초생활보장제도 준비과정에서 예상했던 규모에 비해 턱없이 적었다는 것을 의미한다. 전체 30만명의 근로능력 수급자 중 3~5만명이 참여하는 자활사업은 한국사회 근로빈곤문제의 중요성에 비추어 볼 때, 매우 초라한 수준임에 분명했다. 그리고 자활사업 참여자 규모가 감소했다는 사실은 사각지대의 방치라는 측면에서 문제가 되는 것이다. 즉, 비수급·미취업 빈곤층의 규모가 51만명으로 추정되는 상황에서 자활프로그램을 폐쇄적으로 운영했다는 비판을 피할 수 없었던 것이다.

또한 자활사업은 <정체된 사업>이라는 인상을 강하게 남겼다. 그 이유는 사업시행초기부터 참여자의 상당수가 취로형 자활근로 등 근로유지형 프로그램에 참여하고, 프로그램 간 이동 없이 장기간 특정 프로그램에 안주하는 현상이 나타났기 때문이다. 그 결과, 자활사업은 취업잠재력이 낮은 수급자에게 정부가 인건비를 지원해서 ‘유지하는’ 사업, 또는 생계비를 지급하는 것보다 많은 비용이 드는 사업이라는 인상을 심어주었다. 하지만 다른 한편에서는 취업알선이나 직업훈련 등 취업촉진형 프로그램 참여자 규모가 급격하게 감소하여 사업유지에 필요한 최소한의 규모도 유지하지 못하는 현상이 나타나게 되었다.⁹³⁾

가. 자활프로그램 공통의 당면문제

각각의 자활프로그램이 직면한 다양한 문제를 언급하기에 앞서 공통적으로 나타나고 있는 문제를 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 보다 체계적인 자활프로그램 운영체계가 갖추어지지 않았다. 현 자활지원제도는 직업훈련, 창업 또는 자활근로 등 각 프로그램간의 연계를 통해 다양한 탈빈곤경로를 지원할 수 있는 체계를 갖추지 못하였으며, 각 프로그램 내적으로도 주어진 목표를 달성하는 필요한 서비스를 연계하는 체계를 갖추지 못하였다. 이는 특정 프로그램의 공백이나 부실로 나타나고, 프로그램간의 이행이나 취업으로의 도약을 지지하지 못하는 결과를 초래하였다. 구체적인 예를 들어 설명하면, 취업알선의 경우에는 취업을 희망하는 근로빈곤층은 많으나, 이들에 대한 구직·구인네트워크가 취약했고, 기업의 근로빈곤층 채용촉진을 위한 정책적 노력(이를테면 영국의 Employment Zone)도 부족하였다. 마찬가지로 창업지원 사업도 근로빈곤층의 창업욕구에 부응하는 지원으로 창업자금대출사업을 실시하고 있으나, 그들이 결여하고 있는 창업정보와 기술을 제공할 수 있는 기능이 결여되어 있었다. 이러한 내용은 자활사업에서 특정 프로그램이 취약하거나 부재함으로써 전체적인 프로그램 간 연계나 이동이 힘들었던 측면이 있었다. 그리고 이러한 이동과 연계를 가로막았던 것은 지원체계가 보건복지부와 노동부로 이원화되어 있었기 때문이다.

둘째, 자활프로그램 성공모형이 보급되지 않았다. 위의 첫 번째 문제와 관련해서 각 프로그램별로 어떠한 요인이 긍정적인 영향을 미치고 어떠한 요인이 부정적인 영향을 미치는지 파악하여, 프로그램별 성공모형을 보급하는 노력이 부족하였다. 앞서 언급하였던 것처럼, 각 프로그램별로 놀라운 성과를 내고 있는 프로그램이 없는 것은 아니다. 운영여건이 취약한 상황에서도 일부 업그레이드 자활근로사업은 연간 1억 원에 가까운 수익을 창출하기도 하였으며, 일부 자활공동체는 가난한 사람들이 힘을 합쳐 대안적 개념의 기업을 창출할 수 있다는 선례를 보여주기도 하였다. 하지만 이 각각의 성공사례가 모형으로 발전하기 위해서는 다른 지역여건과 다른 사업주체 하에서도 시사점을 발견할 수 있는 일반화 작업이 수반되어야 한다. 그리고 이러한 성공모형의 보급에서 정부는 결정적인 역할을

93) 노동부 자활사업 참여자가 급격히 감소하게 된 원인은 현재의 대상자 선정 및 분류방식에서 찾을 수 있다. 수급자가 직업훈련에 참여하면 생계비가 지원됨에도 불구하고, 이를 기피하였던 것은 노동시장 진입이 용이한 20~30대 중심으로 대상을 국한하였기 때문으로 판단된다.

하게 된다. 그러나 각종 평가나 연구결과를 통해서도 이러한 시도가 이루어지지 않았다. 한 예로 2001년 보건복지부가 제시했던 ‘5대 표준화사업’은 그 획일적인 측면에도 불구하고, 자활사업의 양적 확대에 큰 영향을 미쳤던 것으로 판단된다.

셋째, 자활프로그램을 수행할 전문화된 인력이 부족하였다. 자활사업의 지침은 해마다 조금씩 변화하여 현재는 초보자가 이해하기 곤란한 지경에 이르렀다. 더욱이 사업일선에서는 근로빈곤층을 대상으로 직업능력을 판정하고, 그것에 기초하여 적절한 프로그램을 연계하고, 프로그램 참여자에 대한 사례관리를 하고, 전문적인 행정·기술지원을 하고, 경우에 따라서는 판로개척과 마케팅까지 담당해야 하는 등, 필요한 기능이 전문화·다양화되었다. 그러나 이러한 역할을 수행할 수 있는 전문인력과 교육체계는 존재하지 않았다. 그 결과, 각 프로그램은 그것을 담당하는 실무자 개인의 역량에 의해 크게 좌우되는 양상을 나타내었다. 바로 이 점이 자활사업 참여자의 선정과 상담 그리고 지원과정에서 총체적으로 나타났던 문제이다.⁹⁴⁾

위에 언급했던 세 가지 문제는 뒤에 언급하게 될 자활프로그램이 공통적으로 직면하고 있는 것이며, 자활프로그램이 성과를 거두기 위해 선결되어야 할 문제라고 말할 수 있다.

나. 자활프로그램별 당면문제

위에 언급했던 공통의 문제를 제외하면, 각 프로그램이 당면한 문제는 매우 다양하게 나타나게 된다. 그것은 각 프로그램의 목표, 참여대상의 특성, 지원기관의 성격, 실무자의 역량, 지역사회 여건 등이 상호작용을 하며 나타나기 때문이다. 여기서는 이러한 특성을 감안하여, 10개 프로그램의 당면문제와 그 문제가 발생하게 된 원인을 간단히 설명하겠다. 아래 적시된 당면문제에 대한 보다 구체적인 설명과 해결방안 제시는 뒤의 2~5절에서 언급하기로 한다.

94) 현실적으로 민간단체가 적은 보조금으로 창업이나 훈련에 전문화된 역량과 경험을 가진 인력을 채용하기는 불가능한 일이며, 자활사업의 특성에 비추어 볼 때, 그러한 전문인력을 ‘발견하기도’ 힘든 일이다. 그렇다면 현재 확보된 인력을 대상으로 교육훈련을 강화하는 일이 선행되어야 한다.

〈표 7-2〉 자활프로그램별 당면문제와 원인

프로그램	당면문제	발생원인
취업알선	- 전반적으로 취업알선 서비스 이용실적이 저조함	- 빈곤층이 취업할 수 있는 일자리 연계체계가 취약함
자활인턴	- 채용규모가 적고, 인턴수료 후 채용되는 비율이 낮음	- 연계기업 발굴노력이 미약하고, 고용주가 채용을 기피함
직업훈련	- 참여자 규모가 적고, 선택할 수 있는 프로그램이 적음	- 참여조건이 제한되어 있어, 규모의 경제 실현이 곤란함
창업지원	- 창업자금 대출실적이 낮고, 대출후 창업성공률 또한 낮음	- 손실률 증가로 대출조건 강화 - 창업자문 및 지원조직이 없음
자활공동체 지원	- 참여자에게 적절한 임금을 보장하지 못하고 있음	- 제도적 지원이 미미하고, 수익창출모델이 없음
업그레이드 자활근로	- 사업형태가 복잡하며, 시장형 사업도 창출수익 규모가 낮음	- 창출모델이 없고, 공익형 사업의 발전전망이 모호
취로형 자활근로	- 수급자 편중이 심하고, 사업에 안주하려는 도덕적 해이가 증가	- 사업이 형식적이며, 타사업에 비해 소득의 손실이 미미함
재활프로그램	- 사례관리가 곤란하고, 재활에 성공하는 비율도 미미함	- 자활사업 참여를 성과목표로 규정한 지점에 문제가 있음
자활후견기관사업	- 기관별로 성과의 격차가 심하며, 취업성과도 미미	- 기관에 대한 지원체계가 경직적이며, 전문교육체제도 부재

3. 자활프로그램의 개편방향

가. 개편의 기본방향

자활프로그램은 그 존재만으로도 매우 ‘효율적인’ 사업이다. 현재 자활프로그램을 운영하면서 투입되는 비용이 지나치게 높다는 의견이 존재하지만, 자활프로그램을 통해 지급되는 자활소득(임금형태의 자활사업 참여소득) 중 대부분은 생계급여에 반영된다는 점에서, 그리고 그들이 이 프로그램을 통해 재화나 서비스를 생산하여 지역사회의 삶의 질에 개선해야 한다는 점에서 예산낭비사업으로 간주할 수 없다.

때로 일선의 사회복지전담공무원들 사이에서도 수급자가 자활사업에 참여하는 것보다 노동시장에서 일하게 하는 것이 보다 나은 자활전략이 아닌가라는 의문이 제기되고 있다. 이는 자활프로그램의 현 수준을 그대로 말해주는 것이다. 하지만 이러한 방식으로 자활프로그램이 가진 문제점을 개선하지 않은 채, 수급자의 취업을 독려하는 것은 이들이 일시

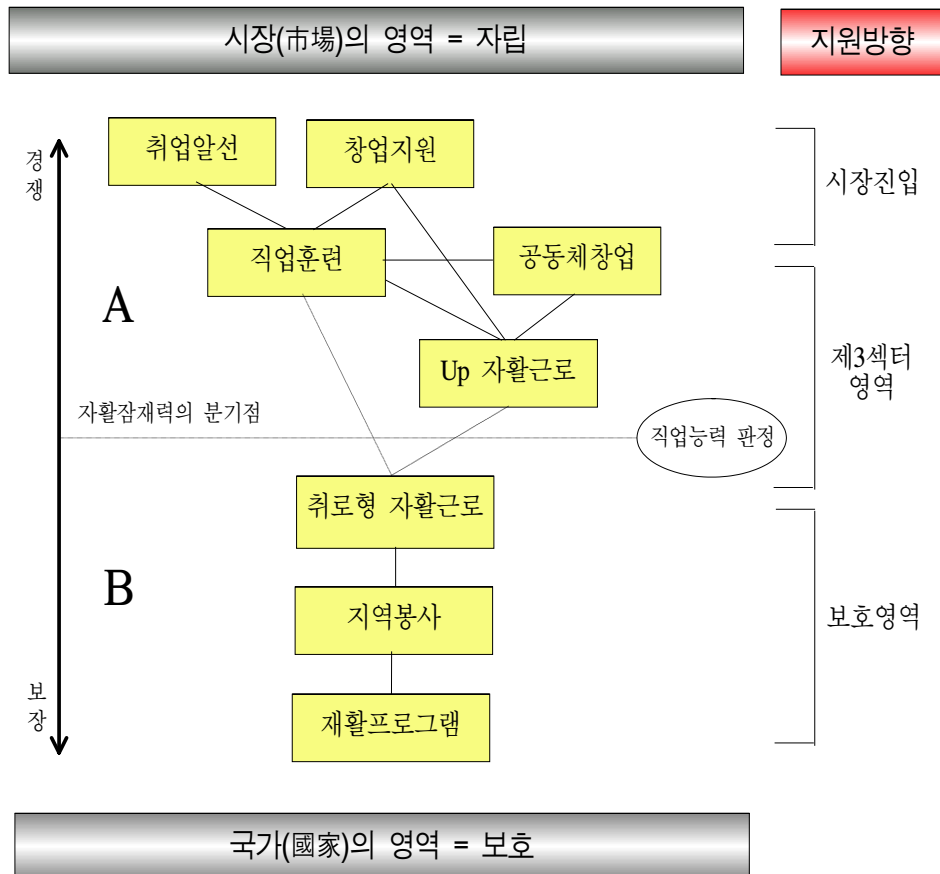
적으로 취업하더라도 실직과 더불어 다시 수급자로 전락하는 악순환을 되풀이하게 할 위험성이 대단히 높다. 이 점을 감안할 때, 자활프로그램을 개선하여 이들이 양질의 일자리에 접근할 수 있게 하는 것이 최선의 방법이라고 말할 수 있다.

그렇다면 자활프로그램은 어떠한 방향에서 개선되어야 하는가. 이를 몇 가지로 정리하면 아래와 같다. 첫째, 수요자 편의를 존중하는 원스톱서비스 체계를 구축해야 한다. 하지만 그것은 모든 서비스 전달체계를 한 공간으로 통합하는 방법만을 의미하지는 않는다. 그것은 사전에 지역내의 다양한 서비스 정보를 파악하여 근로빈곤층에게 적절한 서비스를 연계·제공할 수 있는 권한과 능력을 가진 인력을 통해 이루어질 수 있다. 그리고 본 개선방안은 시·군·구 ‘자활전담공무원’을 설치하여 그러한 기능을 수행하게 하고 있다. 둘째, 자활사업 참여자에 대한 사례관리와 근로능력판정체계를 새롭게 구축해야 한다. 자활사업 참여자의 욕구와 능력을 정확하게 파악하는 것은 프로그램 운영에 결정적인 영향을 미친다. 따라서 자활전담공무원을 중심으로 직업상담원이 직업능력판정을 지원하는 형식으로 사례관리와 근로능력판정체계를 구축해야 한다. 셋째, 프로그램은 취업촉진형 프로그램을 우선으로 제공해야 한다. 대부분의 참여자는 초기상담을 통해 그에게 필요한 프로그램을 제공받을 수 있다. 하지만 특정 프로그램에 편중되는 현상을 막기 위해 취업촉진프로그램을 우선으로 그리고 고강도 프로그램을 우선으로 지원해야 한다. 넷째, 프로그램을 운영하는 실무자의 전문역량을 개발할 수 있는 교육·훈련체계를 구축해야 한다. 다섯째, 자활프로그램의 제공은 상방식·수요중심으로 이루어져야 한다. 이 지역의 프로그램 수요에 따라 공급자원을 확보하고 분배해야 한다는 것을 의미한다.

나. 자활프로그램의 흐름도

위에 언급했던 자활프로그램 개편방향을 하나의 그림으로 작성하면 아래와 같다. 각 프로그램은 그 목표에 따라 취업지향형 프로그램(A)과 근로유지형 프로그램(B)으로 구분해야 한다(아래 그림 7-1 참조). 그리고 이 프로그램들은 국가의 지원정도에 따라 단기적으로 시장진입을 목표로 지원해야 할 프로그램, 제3섹터를 통해 교육훈련과 일자리 제공을 연계해야 할 프로그램, 국가가 소득보장의 일환으로 지속적으로 보장해야 할 프로그램으로 구분되어야 한다. 끝으로 A영역의 각 프로그램은 참여자의 이동을 보장하는 차원에서 연계망을 구축해야 한다.

[그림 7-1] 자활프로그램 운영의 원칙과 방향



제 2 절 초기상담 및 기초교육 프로그램 개선방안

본 절에서는 자활지원제도 개선방안에 따라 초기상담 및 기초교육을 통한 직업능력향상과 관련된 사업실태와 문제점을 지적하고, 개선방안을 제시한다.

1. 초기상담 참여자의 특성

현 제도 하에서 초기상담은 사회복지전담공무원과 직업상담원이 취업대상자와 비취업대상자에 대한 별개로 실시하고 있다. 따라서 이들이 자활대상자에 대한 초기상담을 진행하는 과정에서 확인된 특성을 각각 정리하면 아래와 같다.⁹⁵⁾

먼저 사회복지전담공무원이 파악한 특성은 아래와 같이 정리할 수 있다. 첫째, 심리적으로 불안한 마음과 동시에 새로운 일에 대한 기대감이 있다. 이러한 불안감에는 상담자의 지지와 격려가 필요하며, 기대감이 발생하여 사업에 참여하는 동기가 된다. 둘째, 대부분의 대상자가 건강문제(관절염, 허리디스크, 위염)를 안고 있으며 힘든 일은 피하려는 경향을 보인다. 셋째, 자립보다는 현실에 안주하려는 경향이 강하다. 그들은 자립과 안주 사이에 별 차이가 없으며, 우리사회 여건상 의료비, 교육비, 주거비에 대한 지원체계가 미미하여 수급자로 선정되려는 경향을 보인다. 넷째, 자활사업에 대해 수급자로 선정되기 위해 어쩔 수 없이 해야 하는 일로 생각하는 경우가 많으며, 그로 인해 참여에 대한 적극성이 결여되어 있다. 다섯째, 취업에 필요한 적절한 보유기술이 없고 사회생활에 대한 자신감 결여되어 있다. 여섯째, 신용불량자가 되었거나 채무관계로 인한 심리적 불안감과 정신적 스트레스를 받는 경우가 많다.

이어 직업상담원이 파악한 특성은 아래와 같이 정리할 수 있다. 첫째, 청년층의 경우 빈곤문화가 만성화되어 있어 일하려 하지 않는 경향이 발견된다. 둘째, 참여자중 음성적 소득을 갖고 있는 경우가 많은 것으로 판단된다. 그리고 이러한 사실은 적응훈련 등의 프로그램 운영과정에서 확인되는 경우가 많다. 셋째, 대도시, 중소도시, 농어촌 등 지역에 따라 참여자의 특성이 매우 다르게 나타나고 있다.

95) 본 개선방안은 2003년 7~9월 사이 일선의 사회복지전담공무원, 직업상담원, 자활후견기관 실무자들과의 자문회의를 거쳐 완성되었다.

2. 초기상담 및 직업상담 프로그램 추진실태

현 체계 하에서 자활대상자에 대한 초기상담은 사회복지전담공무원과 직업상담원이 담당하며, 각기 주안점을 두고 파악하는 내용과 제공하는 프로그램은 아래와 같다.

가. 초기상담

먼저 사회복지전담공무원은 초기상담을 통해 다음과 같은 업무를 수행한다. ① 조건부수급자 해당여부를 파악하며, 이때 확인하는 사항은 근로능력이 있는지 여부, 가구여건과 개인적 상황은 어떠한지, 취업이 가능하다면 그것은 어느 정도(시간)인지이다. ② 필요한 정보를 제공한다. 현재 참여 가능한 자활사업을 안내하고, 그에게 적합한 자활사업을 제안하며, 사업이 결정될 경우 이를 담당할 기관(자활후견기관 등)을 소개한다. ③ 조건부수급자의 조건이행기준 및 조건불이행에 따른 생계급여 중지 사항 등을 안내한다.

초기상담에 이은 행정적 조치는 아래와 같은 순서로 진행된다: 조건부수급자 결정통보 ⇒ 자활후견기관에 자활사업 위탁의뢰서 발송 ⇒ 조건부수급자에게 자활사업 지정통보서 발송 ⇒ 복지행정시스템에 조건부수급자가 어느 자활사업에 언제까지 참석하는지 등의 내용을 입력 ⇒ 자활사업참여에 따른 근로소득 변화를 매월 확인하는 순서로 이루어진다.

그리고 조건이행자, 조건불이행자, 자활사업 참여자에 대해서는 아래와 같은 조치를 취한다. ① 조건불이행자가 발생한 경우에는 생계급여 중지요청 ⇒ 생계급여 삭감액, 중지기간, 급여의 재개에 관한 사항의 통지 ⇒ 자활지원계획변경 순으로 업무를 수행한다. ② 조건이행자에 대해서는 자활사업 참여현황을 수시로 파악하며(월1회 정도), 불이행자의 경우에는 조건이행을 독려하며, 분기조사를 통해 추정소득을 부과한다. ③ 자활사업 참여자에 대해서는 자활사업 참여소득으로 3개월 평균 소득인정액이 선정기준을 초과할 경우 자활특례자로 변경한다.

나. 직업상담 및 기초교육

이어 노동부 고용안정센터의 직업상담원은 다음과 같은 업무를 수행한다. ① 지자체로부터 통보 받은 자활대상자의 직업이력·건강상태·가족사항·경제사정 등을 토대로 직업능력을 판정한다. ② 직업능력 판정결과를 토대로 직업적응훈련의 내용·진행절차·일정 등을

안내한다. 현재 실시되고 있는 직업적응훈련의 주요내용(2001년 7월 1일부터 시행)은 아래와 같다. 첫째, 근로의욕증진 프로그램은 자기상실감과 자활의지, 성취동기가 저하된 대상자의 근로의욕을 고취시키는 것을 목적으로 한다. 직업지도 프로그램은 직업적성, 선호도, 창업진단검사 등을 통해 직업선택과 진로결정 등을 지원한다. 셋째, 취업기초능력 갖추기 프로그램은 정보화기초 프로그램과 자동차 운전면허(1종 보통)취득을 지원한다. ③ 향후 참여할 수 있는 직업훈련, 취업촉진사업, 취업알선 등 취업지원내용과 절차에 대해 안내한다.

기초교육의 일환으로 제공되는 프로그램은 자아성장훈련, 인간관계훈련, 직업적응훈련, 직업훈련, 직업탐색, 직업정보, 직업선택, 직업설계, 구직기술훈련 등으로 심리적, 정서적, 사회적으로 미성숙과 부적응 현상을 보이는 수급자에게 자기가치의 발견과 직업정보 제공 및 구직기술 훈련을 제공하여 자기 개발과 취업의욕을 향상시킬 수 있게 하는데 목적이 있다. 프로그램에 대한 참여자의 만족도는 86.1%로 비교적 높은 편이며, 가장 도움이 된 것으로는 MBTI성격검사, 나-전달법, 삶의 습관을 꼽고 있으며, 도움이 된 이유는 자신에 대해 잘 알게 되었고, 비슷한 환경의 다양한 사람들을 만나 여러 의견을 나눌 수 있으며, 직업에 대해 구체적으로 생각하는 계기가 되었고, 강사들의 조언으로 자신감을 갖게 된 것 등이었다. 반면에 프로그램 참여시 어려웠던 점은 자신과 가족에 대한 노출과 참가자들의 나이 차이에 따른 가치관 차이로 나타났다.

상담과 기초교육에 따른 효과와 한계는 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저 상담에 따른 긍정적인 효과는 첫째, 대부분 참여자들이 프로그램 진행자와 내용의 지지적인 분위기에 큰 호감을 느끼며, 둘째, 전문가의 도움을 받는 집단상담 진행방식을 선호하며, 셋째, 자기문제 해결에 열의와 자신감을 갖게 되며, 넷째, 프로그램 종료 후 자신에 대한 이해와 직업에 대해 전반적으로 이해하는 계기가 된다는 점을 들 수 있다. 반면에 한계는 자신과 직업을 연계시키고, 구체적인 직업계획을 수립하는데 어려움을 토로하였다.

다. 상담에 따른 업무부담

위에 언급했던 내용을 확인하기 위해 행해지는 상담횟수 및 시간은 평균적으로 아래와 같다. 조건부수급자로 선정하여 자활사업에 참여시키기까지 3~4회의 상담(내방 및 전화상담)이 이루어지며, 내방상담의 경우 길어야 10~20분이 소요되며, 전화상담은 5분 정도 소

요된다. 특히 사회복지전담공무원은 기초상담 및 프로그램 참가 등의 진행계획을 담당하고 있으며, 지역에 따라 다르지만 전담공무원 전체업무의 10분의 1정도에 해당하는 시간을 할애하고 있다. 이어 직업상담원은 프로그램 연계를 위한 상담을 평균 1회 실시하며, 약 20분 가량을 투입하고 있다.

3. 초기상담 및 기초교육 프로그램의 문제점

가. 공통의 문제점

사회복지전담공무원과 직업상담원이 초기상담 프로그램에서 공통적으로 경험하는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 사회복지전담공무원이나 직업상담원 모두 업무 중 일부분을 자활사업에 할애하고 있는 관계로, 체계적인 상담이 이루어지지 않고 사후관리도 조건 불이행 여부를 확인하거나, 탈수급 여부를 확인하는 수준에 머물러 있다는 점이다. 이것은 초기상담 및 직업상담이 주요한 업무로 인식되지 않고 있다는 점을 의미한다. 둘째, 초기상담을 담당하는 실무자의 권한이 제한되어 있어, 피상담자에게 충분한 신뢰감을 주는데 어려움이 있다. 그리고 반대로 급여제한 등의 제재와 관련해서도 효과가 미미한 것으로 판단된다.

나. 초기상담의 문제점

사회복지전담공무원에 의한 초기상담은 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 자활여대상자의 초기상담 및 자활사업 참여율이 저조하다. 수급자가 되는 것이 목적인 사람들에게 자활사업 참가는 혹처럼 느껴지는 경향이 있다. 따라서 많은 사람들은 조건 없는 생계급여 지원을 희망하고 있다. 둘째, 조건부수급자로 선정되어도 의뢰할 만한 적합한 사업이 없거나, 이미 정원이 초과되어 의뢰할 수 없는 경우가 발생한다. 이것은 자활사업에 부정적인 이미지를 가진 참여자들에게 더욱 불신의 태도를 갖게 한다. 실제 다양한 특성을 가진 수급자들에 비해 현재 실시되고 있는 프로그램은 선택의 여지가 너무 좁다. 셋째, 북한이탈주민은 조건제시유예자로 관리되어 자활사업에 참여시키지 않고 있다. 1년 이상된 북한이탈주민 중 근로능력자는 조건부수급자로 관리할 필요가 있다. 북한이탈주민의 경우도 소득인정액 기준이 있어, 취업한 사람은 보호 중지되고, 근로능력이 있음에도 취업

을 안한 경우는 보호대상이 된다. 넷째, 조건불이행자의 경우 현재 불이행기간이 1~3개월까지는 월 9일 이상, 4개월부터는 월 13일 이상의 추정임금을 적용하고 있는데, 추정임금을 부과해도 최저생계비를 초과하지 않을 경우, 조건불이행에 따른 생계급여만 중지되고 의료급여, 교육급여, 주거급여, 각종 감면혜택 등은 계속 보호되기 때문에 조건불이행자로 남아있는 선택을 할 수 있다.

다. 직업상담 및 기초교육의 문제점

직업상담원이 직업상담 및 기초교육을 수행하는 과정에서 당면하는 문제점은 참여자 개인의 특성에 따른 내적 문제와 외부여건에 대한 문제로 구분할 수 있다.

먼저 내적 문제는 다음과 같다. 첫째, 자활대상자들의 생활은 저임금, 불안정한 취업, 높은 실업으로 특징 지워질 수 있으며, 이로 인하여 다양한 선택의 기회가 차단되어 삶의 질적 저하를 경험하고 있다. 둘째, 이들은 경제적 빈곤뿐만 아니라 사회·심리적인 문제까지도 복합적으로 가지고 있다. 셋째, 연령별 이해의 폭을 좁힐 수 있는 계기가 되지만 대상자의 연령대가 다양해서 프로그램을 진행하는데 어려움이 있다. 넷째, 개인의 욕구와 무관하게 정형화된 프로그램을 적용하는 것에 있다. 다섯째, 프로그램 참여자 수가 일정하지 않거나 소수이기 때문에 집단프로그램이나 심층상담프로그램의 운영이 힘들다. 여섯째, 담당자의 전문성 부족과 단기간 성과가 없는 자활사업의 특성상 담당자가 소진하는 문제가 발생한다.

이어서 외적 문제는 다음과 같다. 첫째, 참여자 대부분이 취업을 희망하지만, 이들이 가진 인적특성은 노동시장에서 선호하지 않는 것인 경우가 대부분이기 때문에 결과적으로 노동시장 접근이 용이하지 않게 된다. 둘째, 상담자가 희망하거나 자립에 반드시 필요한 자원이 확보되어 있지 않아, 상담을 하더라도 선택할 수 있는 지원서비스가 극히 제한되어 있다. 그리고 설사 서비스가 있더라도 실제 이용이 힘든 경우가 많다. 예를 들면, 창업자금 지원 조건이 까다롭다는 점을 들 수 있다. 셋째, 각 기관들과의 연계망이 취약해서 업무연계가 원활하지 않다. 구체적으로 동사무소, 고용안정센터, 교육기관과의 업무연계가 미흡하다.

4. 개선방안

위와 같은 문제점을 해결하기 위해 현행 초기상담 및 직업상담 체계를 아래와 같이 개편하여 운영한다.

가. 초기상담 운영체계 개선방안

먼저 초기상담 운영체계는 기존의 이원적 체계에서 일원적 체계로 개편한다. 초기상담(자활전담공무원) → 직업능력 판정(직업상담원) → 서비스 지원 결정(자활전담공무원). 자활전담공무원은 초기상담을 통해 자활지원이 필요하다고 판단되는 집단을 판별하고, 해당자를 고용안정센터의 직업상담인력에게 의뢰하여 직업능력판정을 받도록 한다. 그리고 고용안정센터의 담당자는 직업능력판정 결과를 자활전담공무원에게 통보한다. 자활전담공무원은 이를 근거로 해당자에게 지원할 프로그램의 유형과 참여기간을 결정한다.

둘째, 초기상담의 횟수와 시간은 참여자가 자활사업에 대한 이해를 정확하게 하고, 자활사업의 어떤 프로그램에 투입될 것인지를 상담담당자와 함께 자연스럽게 결정할 수 있는 정도의 시간적 여유가 필요하며, 대상자에 따라 융통성이 필요하다. 따라서 초기상담 횟수와 상담시간에 대해서는 아래와 같이 가이드라인(guide line)을 제시한다. 모든 자활대상자는 최소한 2회 이상의 초기상담을 거쳐 자활사업에 참여해야 한다. 따라서 자활전담공무원은 초기상담에 대한 면접기록 없이 자활지원계획을 수립할 수 없다. 그리고 상담시간은 1회당 40분으로 정하여 업무에 반영한다.

셋째, 자활전담공무원은 초기상담을 통해 다음과 같은 내용을 파악한다. ① 읍·면·동 사회복지전담공무원으로부터 피상담자의 조건부수급자 해당여부를 확인한다. 좀더 구체적으로는 근로능력 여부, 가구여건 및 개인적 상황, 근로가능시간 등을 파악해야 한다. ② 피상담자에게 조건부수급제도, 자활프로그램, 조건부수급자의 조건이행기준 및 조건 불이행에 따른 생계급여 중지사항 등에 대한 정보를 제공한다. ③ 자활사업의 목표가 취업임을 인식시키고 상담내용에서도 목표설정 및 추진 방법에 대한 계획이 필요하며 이러한 내용은 일방적인 결정이 아니라 참여자 스스로 선택할 수 있도록 돕는 과정이 되도록 해야 한다. ④ 피상담자가 현재 생활 속에서 느끼는 문제점과 취업관련 욕구를 점검한다. 이 과정에서 심리적 스트레스나 불안한 심리에 대한 상담으로 자활대상자가 문제해결 의지와

자신감을 갖게 해야 한다. ⑤ 피상담자가 현재 실직상태 및 불완전취업상태에 있어 자활 지원이 필요하다고 판단되는 경우에는 고용안정센터를 통해 직업능력판정을 받도록 조치한다.

넷째, 초기상담 이후 자활사업에 참여하는 과정에도 지속적인 사례관리를 통해 참여자를 지원한다. ① 초기상담 이후 정기적으로 2주 1회 전화/면접 상담으로 자활의지를 지지 및 격려한다. ② 1개 프로그램 종료시 면접상담을 의무화하여, 프로그램에 대한 모니터링을 하며, 프로그램의 문제점이 발견될 경우 그 내용을 통보하여 수정, 보완되도록 조치한다. ③ 조건불이행자에 대해서는 일정한 유예기간을 두고 급여제한 등의 불이익을 충분히 설명한 뒤, 조치한다.

나. 직업능력판정 체계 개선방안

직업상담원은 자활전담공무원으로부터 직업능력판정 대상자를 의뢰 받아 직업상담 및 기타 필요한 기초교육을 실시하며, 직업능력 판정결과를 자활전담공무원에게 통보한다. 직업적응훈련은 원칙적으로 초기상담을 마친 자활대상자를 대상으로 실시됨을 고려하여 자활대상자의 특성을 고려한 신축적이고 탄력적인 운영을 한다. 개선방안과 관련된 구체적인 내용은 아래와 같다.

첫째, 직업적응훈련 대상은 지자체에서 초기상담을 마치고 고용안정센터에 의뢰된 수급 빈곤층, 비수급 빈곤층, 차상위계층 및 자활대상자 중 희망자 등 근로능력자를 대상으로 한다. 다만, 이 경우 직업적응훈련을 통하여 근로능력 향상을 기대하기 현저히 곤란한 자 또는 고용안정센터에 접근성이 현저히 떨어지는 농어촌지역 등은 의뢰에서 제외할 수 있게 한다.

둘째, 고용안정센터에 의뢰된 자활대상자의 직업상담은 지자체로부터 자활대상자의 취업지원에 필요한 정보를 통보받아 실시한다. 현재는 성명·주민번호·학력 등 간단한 정보가 제공되고 있어 자활대상자의 취업지원에 필요한 직업이력·건강·교통수단 등 근로능력 판단정보가 미흡한 실정이다. 이를 위해 초기상담기록을 고유할 수 있는 정보체계를 구축한다.

셋째, 고용안정센터에서 근로의욕증진 프로그램, 직업지도 등 직업적응훈련을 통하여 나타난 결과에 근거하여 자활대상자의 직업능력을 판정하고 지자체에 취업기초능력 정보

를 제공한다. 직업적응훈련 수료결과 등을 지자체에 통보하여 자활담당자의 자활지원계획 수립시 자활경로 지정을 위하여 필요한 정보로 활용될 수 있도록 하는 등 직업적응훈련이 자활대상자에 대한 취업지원서비스의 gateway로 활용되도록 한다.

넷째, 수급자의 직업적응훈련 참여를 유인할 수 있는 유인책이 필요하다. 이를 위해서는 현재 최저생계비 수급시 가구소득으로 포함되어 생계급여에 영향을 미치는 자활수당에 대한 공제를 하는 것이 필요하다. 이는 직업적응훈련 참여를 유인할 수 있는 매우 중요한 유인책이 될 것이다.

끝으로, 현재 대부분의 프로그램이 집단상담 프로그램으로 운영되나 취업대상자 의뢰 건수는 일정하지 않거나 소수이므로 개별상담프로그램을 개발하여 운영할 필요가 있다. 아울러 단기적인 프로그램 효과보다 장기적으로 프로그램을 개발하고 평가 할 수 있는 시스템을 도입해야 한다. 예를 들면 프랑스는 ‘웃 입기’에만 15일을 투자하고 1년 정도 직업적응훈련기간을 갖는다.

다. 기타 해결과제

자활대상자에 대한 초기상담과 직업능력판정체계를 강화하는 경우에 필요한 기타 세부 준비사항으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 초기상담 및 직업능력판정, 직업지도와 관련된 매뉴얼을 개발해야 한다. 둘째, 직업능력판정 프로그램 운영과 관련해서 기존의 적응훈련프로그램 중 어떠한 프로그램을 활용할 것인지를 결정해야 한다. 직업능력판정과 직업지도 프로그램을 결합시킬 것인지, 집단운영방식을 택할 것인지, 집단·개인병행방식을 취할 것인지를 결정해야 한다. 참고로 컴퓨터 프로그램은 모든 대상자에게 공통으로 적용할 수 없다고 판단된다.

제 3 절 취업알선 프로그램 개선방안

1. 문제제기

자활대상자에게 양질의 일자리를 알선하여 노동시장에 진입할 수 있게 하고, 이를 통해서 실질적인 자활이 이루어질 수 있도록 하는 것이 자활지원제도의 궁극적인 목표 중

하나일 것이다. 그리고 본 개선안은 취업촉진을 일차적인 목표로 제시하고 있다.

하지만 현재의 취업알선 방식을 보면, 국민기초생활보장제도 수급자 중 취업대상자로 정해지면, 노동부 고용안정센터로 이관되어 담당자와의 상담을 거친 후, 개개인의 취업 장애요소를 파악하고 이를 해결한 후, 취업알선이 이루어지는 것으로 되어 있다. 즉, 담당자는 상담을 통해서 수급자의 취업적응능력과 희망 분야를 파악하여 취업알선을 하게 되는데, 만일 수급자에게 심리적·기술적 능력이 부족하거나, 육아 등 현재 취업에 장애가 되는 요소가 있다면, 직업적응훈련, 직업훈련, 탁아 등을 통해서 먼저 문제를 해소한 후, 다음 단계로서 취업알선이 이루어지는 것이다. 결국 수급자는 취업알선을 통해 일반 노동시장으로 진출하여 소득활동을 함으로써 진정한 자활에 이를 수 있다는 점을 감안할 때, 취업알선은 자활대상자를 위한 고용지원서비스의 백미라고 말할 수 있다.

2. 취업알선 프로그램 추진실태

그렇지만 현실을 보면 자활지원사업 대상자 중 취업알선 서비스가 행해지는 대상은 극히 적은 수이고, 현행 Work-Net 체제에서 이들 취약계층을 위한 적합한 일자리를 찾기가 결코 쉽지 않은 것으로 나타나 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

노동부 자활프로그램으로 이관된 수급자에 대해서 2003년 1월부터 8월까지 이들이 받은 고용서비스 프로그램별 참여 현황을 살펴본 결과, 취업대상자 중 취업알선 서비스를 받은 사람의 비율은 30.4%로 나타나고 있다. 이는 앞에서도 언급한 바와 같이 취업알선은 직업적응훈련이나 직업훈련이 이루어진 이후에 제공되는 서비스이기 때문에 직업적응훈련에 비해서 상대적으로 수혜비율이 낮게 나타나는 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 비취업대상자나 일반수급자 중 취업알선 서비스를 제공받은 사람의 비율은 각기 0.5%와 4.2%로 극히 낮은 것으로 나타났다. 그 이유는 이들의 참여를 가능하게 하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않기 때문이기도 하지만, 이들에게 제공할 수 있는 적절한 일자리를 발견하는 것이 힘들기 때문이기도 하다.

그간 정부는 고용 취약계층에 대한 취업처 개척에 공공근로 사업의 구직세일즈 활동을 상당 부분 이용해왔다. 구직세일즈 활동이란 기존 실직자, 실직여성가장, 장애인 등 고용 취약계층을 위한 일자리 개척 및 취업을 위하여 3D 업종 등에 대해서 이들이 직접 구인 개척을 하고 본인을 비롯한 구직등록자의 취업을 기업에 홍보(세일즈)하도록 하는 것이다.

즉, 취업이 필요한 사람 자신이 구인처를 개척하도록 하는 방식이다. 그리고 이러한 사업 방식은 자활사업에도 적용되어, 취업대상자를 위한 구직세일즈 공공근로와 같은 사업이 실시되고 있다.

〈표 7-3〉 노동부 수급자의 자활프로그램 참여 현황(2003년 1월~2003년 8월)

(단위: 명, %)

	직업 적응훈련	취업알선	직업훈련	구직 세일즈	창업지원	기타	계 ¹⁾
취업대상자	2,097 (57.9)	1,099 (30.4)	790 (21.8)	706 (19.5)	13 (0.4)	134 (3.7)	3,619 (100.0)
비취업대상자	384 (89.9)	2 (0.5)	83 (19.4)	20 (4.7)	0 (0.0)	4 (0.9)	427 (100.0)
일반수급자	1,876 (91.4)	87 (4.2)	897 (43.7)	104 (5.1)	1 (0.0)	36 (1.8)	2,052 (100.0)
계	4,357 (71.4)	1,188 (19.5)	1,770 (29.0)	830 (13.6)	14 (0.2)	174 (2.9)	6,098 (100.0)

주: 1) 여러 사업에 참여한 경우에도 한 명으로 간주. 따라서 각 항목의 계는 100%를 초과함.
자료: 노동부 고용지원과 자료.

3. 취업알선 프로그램의 문제점

자활대상자를 위한 취업알선사업이 당면하고 있는 문제점은 여러 가지로 언급할 수 있다. 하지만 그 중에서 가장 중요하다고 판단되는 것을 두 가지만 언급하면 아래와 같다.

첫째, 취약계층을 위한 일자리 또는 취업처를 개발하고 연계할 수 있는 대안적 개념의 취업지원 네트워크의 부재라고 말할 수 있다. 구직세일즈 방식을 이용하여 고용처를 개척하는 것은 상용직 일자리 이외에 취약계층의 취업 접근성이 높은 직종이나 part-time 혹은 임시직 일자리를 개척하고, 정보를 수집하기 위해서는 이러한 방식이 현실적이고 효과적이기 때문일 것으로 사료된다. 이는 다른 측면에서 보자면 취약계층을 위한 일자리에 대해서는 Work-Net 등 기존 DB의 활용이 쉽지 않다는 현실을 반영하는 것이다. 상황이 이렇다 보니, 고용안정센터의 취업알선 체계는 지자체, 민간단체 등과의 조직적 연계를 통한 것이기보다, 지역사회 내에서 담당자 개인 혹은 수급자 개인의 정보능력과 침투력에 기초한 것이라고 할 수 있다. 따라서 담당자의 능력이나 열성에 따라서 취업알선의 정도는 달라진다.

둘째, 현재의 자활지원제도의 취업알선 체계는 취업알선을 통해서 고용된 이후의 사후 관리에 대한 규정이 마련되어 있지 않아서, 이들이 직장에서 겪을 수 있는 부적응이나 어려움에 대해서 원조할 수 있는 아무런 조치가 마련되어 있지 않다. 다시 말하자면, 자활지원대상자가 고용을 통해서 자립하기 위해서는 지속적인 고용이 유지되어야 하고, 그러기 위해서는 취업생활에서 발생하는 문제점을 그때 그때 해결할 수 있는 체계가 구축되어 있어야 하는데 그렇지 못하다. 이들이 정부의 도움을 받기 위해서는 자발적으로 상담을 받으러 오거나, 실업 후 다시 수급자가 되어 상담하여야 한다.

4. 개선방안

먼저 자활사업의 일환으로 추진되는 취업알선 프로그램이 일반적인 취업알선 프로그램과 다른 이유에 대해 언급하지 않을 수 없다. 자활대상자는 일반 실업자에 비해서 취업기초능력이나 기술 등이 낮은 경우가 많으며, 건강문제나 가정에서의 육아·간병 등으로 인해서 전일제 노동을 하는 일반적인 일자리가 부적절한 경우도 많다. 즉, 자활대상자 중에는 일반적인 상용직 일자리에 취업할 수 있는 사람도 있지만, 상당수가 시간제 및 임시직 일자리일 경우에 채용 및 고용유지가 이루어지는 사람이라는 점이다. 따라서 취업알선 프로그램은 자활대상자의 특성과 욕구에 맞게 개선되어야 한다. 이를 구체적으로 언급하면 아래와 같다.

첫째, 자활대상자에 대한 취업알선을 위해서는 기존 Work-Net에서 구할 수 있는 일자리 이외에도, 광범위한 시간제 및 임시직 일자리, 취약계층 선호 직종/업종에 대한 정보를 구축해서 DB를 만들고, 주기적으로 빠른 시간 내에 새로운 정보로 갱신해주어야 할 것이다. 또한 이 DB는 Work-Net과 별개로 취업·관리되는 것이 아니라 Work-Net 속에서 정보의 검색 및 입력이 가능하도록 구성되어야 할 것이다. 또한 이 DB가 자활대상자에게 현실적으로 도움이 되기 위해서는 ‘구색 갖추기’ 수준이 아니라 일정량 이상의 취약계층 대상의 구직처가 수록될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 이를 위해서는 고용안정센터의 담당자나 구직자 개인의 활동 및 정보에만 의존하기보다, 지자체, 민간단체 등과 협력하여 상시적으로 고용처 개발 및 고용 정보를 공유할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 취약계층이 접근가능한 일자리는 대부분 3D 직종 등인데, 이러한 취업처에 대한 정보를 얻기 위해서는 개별 단위의 정보수집 활동보다 지역사회 내

에 밀착되어 활동하고 있는 민간단체와 같은 자원을 활용하는 것이 효율적일 것이다.

셋째, 자활대상자의 취업알선을 위해서는 지자체의 협조를 얻는 것이 무엇보다도 필요하다. 예를 들면 지자체가 지역차원의 민관 협의기구를 구성하여 『자활대상자 취업지원협약』을 마련하고, 참여기업에 대해서 인건비 지원 또는 세제상의 혜택을 제공하는 방식을 생각해볼 수 있을 것이다. 이와 관련해서는 영국의 취약계층 취업연계 프로그램인 Employment Zone에서 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

넷째, 자활대상자에 대한 취업알선 이후, 자활대상자가 일자리에서의 애로점 등을 해소하고 고용기간을 연장하기 위하여 취업한 자활대상자에 대해서도 사후관리를 정례화 할 필요가 있다. 즉, 사례관리제도의 도입 시 수급자에 대한 사례관리가 취업 이전까지만 이루어지는 것이 아니라 취업 이후에도 지속되어서, 수급자들의 문제를 해소해주어야 할 것이다.

마지막으로, 취업애로계층에 대한 취업알선서비스는 자활대상자에만 한정된 것이 아니라, 장기실직자, 장애인, 실직여성가장 등 일반적인 저소득 한계 계층에 대해서까지 범위를 확대하여, 취업알선서비스가 보편적인 서비스로 발전해야 한다. 이는 정부가 일반적인 경쟁노동시장에서의 능력이 다소 부족한 계층에 대해서도 적절한 일자리 DB를 갖추고 취업을 알선하여, 이들이 자립하게 하는 것은 사회의 보호비용을 줄이고 생산적 복지를 위하여 중요한 일이 될 것이다.

제 4 절 자활직업훈련 프로그램 개선방안

1. 문제제기

근로능력이 있는 빈곤계층을 대상으로 하는 자활직업훈련은 적극적인 탈빈곤정책의 하나로 인식되어 왔다. 근로빈곤계층의 노동시장 상황에 대한 실증 연구결과들은 적극적인 탈빈곤정책으로서 자활직업훈련의 중요성을 확인시켜 준다.

첫째, 근로능력이 있는 국민기초생활보장의 수급자 가운데 상당수가 주 3일 이상의 근로활동에 참여하고 있는 취업자라는 사실은 근로빈곤계층이 노동시장에 참여하고 있음에도 불구하고 빈곤을 벗어날 만큼의 소득을 얻지 못하고 있다는 것을 말해준다. 둘째, 근로

빈곤계층은 일시적으로 빈곤으로 탈출하더라도 빈곤선 주위에서 이동하여 재빈곤으로 이어지는 가능성이 많으며(황덕순, 2001; 이병희·정재호, 2002), 빈곤의 이행이나 탈출에 있어 가구주나 가구원의 취업 관련 요인보다 근로여건의 변화나 종사상 지위의 변화 등에 기인하는 근로소득액의 변화가 더 큰 영향을 미친다는 실증연구(구인회, 2002; 홍경준, 2004)는 단순히 노동시장 참여를 촉진하는 정책(activation policy)만으로는 탈빈곤에 이르지 못한다는 사실을 의미한다. 셋째, 한국보건사회연구원이 수행한 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」에서도 저소득층 근로능력의 절반 이상이 기술부족을 구직이 어려운 이유로 들고 있다는 사실(노대명 외, 2003)에서도 근로능력이 있는 빈곤계층의 안정적인 노동시장 참여를 촉진하기 위해서는 취업능력(employability)을 높여야 할 필요성을 확인할 수 있다.

2. 직업훈련 프로그램 추진실태

자활직업훈련 프로그램 참여자 규모는 2001년 9월 1,090명을 정점으로 점차 감소하여 2003년에는 500~600명 수준을 유지하고 있는 것으로 확인되고 있다. 아래 <표 7-4>는 자활직업훈련 프로그램의 주요 훈련분야별 참여현황을 나타내고 있다. 이에 따르면, 가장 큰 비중을 차지하는 분야가 서비스 업종이며, 다음이 정보통신, 사무관리의 순임을 알 수 있다. 이는 자활직업훈련 프로그램 참여자의 특성이 저학력, 저숙련, 여성의 경우, 서비스 분야에 집중되고 있음을 보여준다.

<표 7-4> 주요 훈련분야별 참여자 현황 및 특성

(단위: 명)

	인원	남	녀	고졸이하	2년대졸	4년대졸	취업	비취업	일반
기계장비	46	42	4	44	1	1	17	3	26
전기전자	28	15	13	19	7	2	18	0	10
정보통신	185	86	99	150	16	19	49	12	124
산업용용	28	18	10	22	3	3	9	2	17
서비스	233	23	210	205	15	13	75	39	119
사무관리	104	34	70	91	7	6	24	24	56
합계	624	218	406	531	49	44	192	80	352

자료: 노동부(2003), 2003년 자활직업훈련 현황자료

또한 2001년도와 2002년도 훈련기관 유형별 자활직업훈련의 실적을 보면, 우선 노동부

자활사업 관련기관의 수가 2001년 503개에서 2002년 263개로 대폭 감소하였음을 알 수 있다. 이는 노동부 자활사업 대상자 수의 감소추세에 기인한다. 2001년도와 2002년도의 관련기관의 분포를 비교해 보면, 2002년도에 공공직업전문학교, 대학부설훈련원, 기업부설훈련원, 학원은 그 비율이 감소한 반면, 민간직업전문학교와 여성인력개발센터, 기타 훈련원은 증가추세를 보인다.

훈련인원의 기관별 분포를 보면, 민간직업전문학교에서 교육을 받고 있는 훈련인원이 가장 많고, 다음으로 학원, 대학부설훈련원의 순으로 분포되어 있음을 볼 수 있다. 이들 기관의 평균 훈련생수는 대학부설훈련원이 가장 높은 수적 분포를 보였고, 기타 훈련원의 경우 2002년에 훈련생수가 6배 이상 높아졌다. 대학부설훈련원의 경우 1개 기관에서 27.3명의 훈련생이 분포되어 있는 반면, 공공직업전문학교는 1개 기관 당 5명 이하 훈련생의 분포를 나타냈다.

〈표 7-5〉 노동부 자활직업훈련기관 유형별 자활직업훈련 실적

(단위: 개소, 명, %)

훈련기관 유형	기관수		훈련인원		평균훈련생수	
	2001년	2002년	2001년	2002년	2001년	2002년
공공직업전문학교	27(5.4)	12(4.6)	114(3.1)	52(2.7)	4.2	4.3
민간직업전문학교	201(40.0)	128(48.7)	2,143(58.4)	980(49.9)	10.7	7.7
대학부설훈련원	28(5.6)	6(2.3)	495(13.5)	164(8.4)	17.7	27.3
여성인력개발센터	24(4.8)	23(8.7)	73(2.0)	161(8.2)	3.0	7.0
기업부설훈련원	21(4.2)	4(1.5)	199(5.4)	32(1.6)	9.5	8.0
학 원	186(37.0)	78(29.7)	606(16.5)	368(18.8)	3.3	4.7
기타 훈련원	16(3.2)	12(4.6)	41(1.1)	205(10.4)	2.6	17.1
합 계	503(100)	263(100)	3,671(100)	1,962(100)	7.3	7.5

주: * 2002년도는 8월말 기준임

자료: 오영훈 외(2002), 저소득층 자활역량제고를 위한 교육훈련과 고용연계방안, pp.24-25 재구성.

3. 직업훈련 프로그램의 문제점

자활사업 실시이후, 그 중요성이 항상 강조되어 왔지만, 자활직업훈련에 대한 참여가 저조하고, 훈련에 따른 성과도 미흡했던 것이 사실이다. 가장 큰 문제점으로 지적되어 온 것은 빈곤계층의 자활직업훈련 참여율이 매우 낮은 수준에 머물고 있다는 점이다. 2003년

12월말 현재 자활직업훈련에 참여하고 있는 수급자는 2,979명에 불과하다. 자활직업훈련제도의 시행 초기에 참여 규모가 크게 저조한 것으로 나타나자, 2001년 하반기에 훈련생 자격요건을 취업대상자에서 수급자 전체로 확대하였음에도 참여율은 그다지 개선되지 않았다.

여기에는 자활직업훈련의 내적인 원인만이 아니라 수급자가 자활직업훈련 자체를 기피하는 외재적인 요인도 함께 작용하고 있다고 보여진다.

먼저 자활직업훈련을 기피하는 가장 큰 외재적인 요인으로는 자활대상자의 대다수가 자활훈련보다는 생계유지를 위한 근로활동을 우선하고 있음을 들 수 있다. 자활직업훈련 참여시 훈련수당과 식비·교통비 등의 각종 실비가 제공됨에도 불구하고 정부의 소득 파악 능력이 낮아서 취업을 더 선호하고 있는 것으로 보인다. 그러나 취업자의 80% 이상이 매우 불안정한 취업상태에 놓여 있다는 사실(홍경준, 2004)은 경력의 개발 없이는 근로를 통해 빈곤에서 탈출하는 것이 어렵다는 것을 보여준다.

둘째, 노동부 자활사업의 경우 대부분 직업적응훈련에 치중되어 있다는 점을 들 수 있다. 직업적응훈련은 근로의욕 및 자활의지가 낮은 자활대상자를 대상으로 근로의욕을 높이고, 취업에 필요한 정보를 획득하는 능력을 키우는 수준의 저장도 프로그램이라고 말할 수 있다. 취업대상자의 절반 이상이 직업적응훈련에 참여하는 현상은 취업대상자의 자활 경로가 부적절하게 제시된 것이 아니라면 취업대상자가 민간 부문의 일자리로 진입하기를 기대하기에는 근로능력이 매우 낮은 사람이 많다고 해석할 수 있다.

셋째, 자활직업훈련이 수급자의 자발적인 참여를 이끌어낼 만큼의 유인을 가지고 있지 못하다는 내재적인 문제점을 들 수 있다. 수급자의 낮은 학력이나 숙련수준, 직업경력 등을 고려하면, 개인별 특성이나 능력에 부합한 훈련 프로그램의 제공은 자활직업훈련의 성패에 관건적이라고 할 수 있다. 2003년 12월말 현재 자활직업훈련 참여자 가운데 88.0%가 고졸 이하의 저학력자이며, 수급자 유형별로 보더라도 취업대상자가 29.8%이며, 비취업대상자 8.1%, 일반수급자 62.2%를 차지하여, 근로능력이 미약하여 취업하기 힘든 계층이 자활직업훈련 참여자의 다수를 차지하고 있음을 보여준다.

〈표 7-6〉 자활직업훈련 참여자의 특성(2003년 12월말 현재: 참여자수 2,979명)

(단위: %)

구분			구분		
		%			%
성	남	34.0	훈련기간	3개월 미만	12.6
	여	66.0		3-6개월 미만	46.8
학력	고졸이하	88.0		6-12개월 미만	37.7
	2년대졸	5.8		12개월 이상	3.3
	4년대졸 이상	6.2	훈련직종	기계장비	5.1
연령	30세 미만	26.4		건설	7.8
	30대	30.8		전기·전자	7.5
	40대	30.6		정보통신	20.8
	50세 이상	12.2		서비스	30.4
훈련생 유형	취업대상자	29.8		사무관리	15.1
	비취업대상자	8.1		기타	13.3
	일반수급자	62.2			

자료: 노동부 내부자료

위에 언급했던 문제점은 자활직업훈련에 다음과 같은 제약을 안겨줄 것으로 판단된다. 첫째, 민간부문 일자리로의 취업·창업을 지원하는 것을 목적으로 하는 자활직업훈련의 당초 목적이 크게 제한될 수밖에 없다. 자활직업훈련의 참여자의 특성에 비추어 민간 부문 일자리에 취업하기에는 큰 어려움이 있기 때문이다. 이는 자활직업훈련 참여자가 취업할 수 있는 다양한 일자리를 발굴하고 이와 연계된 훈련이 필요함을 시사한다.

둘째, 기존의 훈련기관 역량만으로는 수급자의 특성에 부합하는 훈련을 실시하기가 매우 어렵다. 자활직업훈련을 실시하는 훈련기관은 대부분 실업자직업훈련이나 고용촉진훈련 등을 실시하는 공공·민간직업훈련기관이나 기술계 학원들이다. 자활직업훈련 참여자가 적기 때문에 자활직업훈련은 별도의 훈련과정으로 개설되기보다 실업자직업훈련이나 고용촉진훈련 등 다른 훈련과정과 합반으로 운영되는 경우가 대부분이다.

4. 개선방안

자활직업훈련은 근로능력이 있는 빈곤계층에게 직업능력을 높여 취업으로 도달하게 하는데 목적이 있다. 그러나 현재의 자활직업훈련 참여자의 특성을 보면 노동시장 진입이 어려운 자가 다수 포함되어 있으며, 반면 직업능력 개발을 통해 안정적인 경제활동 참여

를 지향해야 하는 계층은 자활직업훈련을 기피하고 있는 것으로 나타난다. 자활직업훈련 지원제도가 시행된 이래 노동부는 그 동안 지적되어 온 문제점을 해결하기 위해 자활훈련 참여 전에 직업적응훈련 이수를 의무화하고, 적합한 훈련과정 개설을 유도하기 위하여 독자적인 과정을 편성·운영할 경우 훈련비를 추가 지급하고, 공공훈련기관을 활용하여 특성화된 훈련모형을 개발·실시하는 등의 노력을 기울여왔다(노동부(2004), 「2004년 자활직업훈련 시행지침」). 그러나 자활직업훈련 참여를 기피하고 성과를 저해하는 내외적인 장애요인을 해결하지 않고서 훈련의 질적 관리를 강화하는 것만으로는 한계가 있어 보인다.

먼저 수급자의 특성별로 차별화된 훈련 지원제도가 마련될 필요가 있을 것이다. 기능 습득이 쉽고 취업이 용이한 우선직종으로의 참여를 유도하기 위하여 우선직종 수강 훈련생에게 20만원의 수당을 추가 지급하기로 한 정책은 근로능력이 높은 계층의 취업을 촉진하는 데 효과를 거둘 것으로 기대된다. 다만, 일반수급자처럼 근로능력이 미약한 계층의 경우에는 민간부문의 일자리로의 취업이 쉽지 않아 보인다. 따라서 이들에게 적합한 다양한 일자리를 발굴하고 이를 위한 맞춤형 훈련프로그램 확대를 적극 검토해야 한다.

2003년에 복지부와 연계하여 집수리 자활근로와 연계하여 맞춤형 자활훈련을 실시한 사례는 좋은 모범이 될 수 있을 것으로 생각된다. 복지부가 집수리 자활근로 사업을 추진하기 이전에 훈련수요를 조사하여 노동부에 의뢰하고 공공직업전문학교에서 맞춤형 직업훈련을 개발·운영하여 자활근로 대상자에게 기능을 습득하게 한 후 집수리사업에 투입한 바 있다. 이 사례는 자활공동체·자활근로 등의 자활사업과 연계하여 맞춤형 훈련을 실시하는 모델을 제시해 준다.

맞춤형 훈련과정의 개발에 공공훈련기관의 적극적인 역할만이 아니라 잠재적인 훈련기관 참여를 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 대부분의 자활공동체들이 표준화되지는 않았지만 개별적인 훈련을 병행하는 경우가 많다는 점(오영훈·손유미, 2002)에 비추어 훈련 실시 여건이 구비된 자활후견기관의 훈련 실시가 가능하도록 훈련과정의 지정 요건을 완화하는 방안이 이에 해당한다. 현행 자활훈련을 실시할 수 있는 훈련기관 요건으로 3년 이상의 경력을 요구하는 것은 잠재적인 훈련실시 가능 기관의 참여를 막는 진입장벽이라고 할 수 있으며, 우려되는 부실훈련의 가능성은 훈련기관에 대한 엄격한 질관리를 통해 해소하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 자활직업훈련이 적극적인 탈빈곤정책의 하나로 자리잡기 위해서는 훈련 참여율

을 높일 수 있는 방안을 도입해야 할 것이다. 그러나 단순히 자활훈련에 대한 추가적인 금전적인 유인을 제공하는 것만으로는 이들의 자활직업훈련을 기피하는 현상을 해결하기에는 어려울 것으로 보인다. 현재도 자활직업훈련 참여자에 대해서는 훈련수당과 식비·교통비 등의 실비가 지원되기 때문이다. 이 점에서 보다 획기적인 대책마련이 요구된다.

특히 저임금·불안정 고용·저숙련 취업자의 훈련 접근 기회를 높이는 것이 필요하다. 이를 위해 야간이나 주말 훈련과정을 확대 개설하고 모듈식 훈련·e-learning 등의 다양한 자활훈련 모형을 개발하여 자발적인 훈련 참여를 높여 나가야 할 것이다. 장기적으로는 국민기초생활보장제도의 수급자만이 아니라 저소득 근로계층 전체에 대한 효과적인 직업훈련 전달체계를 마련할 필요가 있다. 근로빈곤계층의 상당수는 취업을 하더라도 불충분한 소득을 얻거나 취업과 실업을 반복하는 계층이기 때문에 공적 부조의 대상자로 전락하지 않도록 특성화된 훈련을 개발하여 훈련 기회를 체계적으로 제공할 필요가 있을 것이다. 이를 위해 저소득 근로취약계층을 대상으로 하는 고용촉진훈련과 연계하여 통합적으로 시행하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

제 5 절 취로형 자활근로 프로그램 개선방안

1. 문제제기

취로형 자활근로사업은 참여자규모의 측면에서는 가장 많은 자활대상자를 포함한 사업으로, 이 사업의 개편은 자활사업 전체에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 예측된다. 그렇다면 이러한 파장에도 불구하고 취로형 자활근로사업을 개편해야 하는 이유를 설명하지 않을 수 없다.

먼저 이 프로그램은 참여자 대상 취업촉진프로그램이 아니면서도 마치 그러한 프로그램으로 인식될 소지를 남겨두고 있다. 실제로 지역에서 실시되는 취로형 자활근로사업은 과거 취로사업과 비슷한 형태의 일을 하고 있음에도 정작 참여자는 65세 이하 근로능력이 있는 수급자로 구성되어 있어, 비판을 받을 소지를 안고 있다.

둘째, 취로형 자활근로사업은 체계적인 사례관리나 지원을 동반하고 있지 않아 현 체제로는 성과를 도출하기 힘든 상황에서, 자활사업 참여소득을 임금형태로 지원하는 것은 적절하지 않다. 더욱이 취로형 자활근로사업은 농촌지역의 농번기에 일용직 근로자를 흡

수하는 부정적인 효과도 나타내는 것으로 판단된다.

2. 취로형 자활근로 프로그램 추진실태

취로형 자활근로사업은 참여자 규모 면에서 전체 참여자의 60~70%에 가까운 수급자를 포함하고 있어, 자활사업 전체에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2003년 8월말 현재, 총 430개의 사업단이 구성되어, 29,574명의 수급자가 참여하고 있다. 그리고 연간 이 사업에 투입되는 예산은 678억원에 달하고 있다.

그리고 이 사업에 참여하는 사람의 구성을 살펴보면, 조건부수급자를 비롯한 일반수급자와 특례수급자가 총 19,961명으로 전체 참여자의 87.9%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 그 중에서도 조건부수급자는 14,334명으로 전체 참여자의 48.47%를 차지하고 있다. 그리고 차상위층의 참여가 8,841명으로 비교적 높게 나타나고 있는데, 이는 서울시가 과거의 취로 사업을 여기에 포함시켜 운영하고 있기 때문이다.

〈표 7-7〉 취로형 자활근로사업의 지역별 참여현황(2003년 8월)

(단위: 명)

	계	특례	조건	일반	차상위	개인
서울	12,022	403	1,696	1,012	8,216	695
부산	1,351	227	1,066	58	-	-
대구	2,102	403	1,669	8	22	-
광주	779	107	641	24	7	-
인천	513	93	356	53	11	-
대전	299	22	226	19	32	-
울산	99	19	60	11	9	-
경기	1,581	274	936	285	78	8
강원	672	30	499	102	37	4
충북	1,173	91	673	213	192	4
충남	1,294	68	1,111	84	29	2
경북	1,811	140	1,300	262	52	57
경남	839	75	643	110	11	-
전북	1,772	156	1,371	213	32	-
전남	3,096	562	1,945	477	110	2
제주	171	17	142	9	3	-
합계	29,574	2,687	14,334	2,940	8,841	772

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 현황(내부자료)

그리고 취로형 자활근로사업 또한 수익을 발생시키는 경우가 있는데, 그 규모는 미미

한 수준이다. 참고로 2003년 8월 현재 취로형 자활근로사업의 수익금 적립액은 32백만원에 불과한 것으로 나타나고 있다.

3. 취로형 자활근로 프로그램의 문제점

취로형 자활근로사업은 그 자체로 많은 문제를 안고 있지만, 그 이상으로 취로형 자활근로사업을 추진할 수밖에 없는 여건에 의존하는 측면이 있다. 즉, 자활대상자로 지정하였으나 이들을 체계적으로 지원할 수 있는 사업기관이 없는 상황에서 이루어진 불가피한 선택이었기 때문이다. 실제로 농촌 등과 같이 자활지원 인프라가 조성되지 않은 경우, 업그레이드형 자활근로사업을 추진할 수 없어 불가피하게 취로형으로 전환하였던 것으로 판단된다. 이 점에서 취로형 자활근로사업의 팽창은 자활인프라의 부족에 기인하는 것으로 간주할 수 있다.

그리고 취로형 자활근로사업이 운영과정에서 직면하는 문제점 또한 언급하지 않을 수 없다. 첫째, 보다 상위프로그램에 참여해야 할 수급자가 참여하는 경우가 많다. 실제로 자활대상자 중 많은 사람이 취로형 자활근로사업에 참여하는 이유는 상대적으로 관리가 소홀하고 일의 강도가 약해 편안하다는 인식을 하고 있기 때문이다. 이 점에서 현재 취로형 자활근로사업은 수급자의 자활기회를 지연시키는 측면도 존재하는 것으로 판단된다.

둘째, 참여자에 대한 관리가 소홀하여, 참여자 중 많은 사람들이 일반 노동시장에 또 다른 일을 하고 있는 경우가 발견된다. 많은 지역에서 발견된 사례로 취로형 자활근로사업에 참여하는 수급자 중 많은 사람들은 야간에 포장마차 등을 통해 부업을 하는 경우가 존재한다. 물론 이 점에 대해 자활의지라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 이는 음성적 소득으로 생계급여에 반영되지 않는 소득이라는 점을 고려할 때, 공공부조제도의 형평성과 엄밀성의 원칙에 어긋난 것이라고 간주해야 한다.

셋째, 취로형 자활근로사업에 참여하는 것과 업그레이드형 자활근로사업에 참여하는 것 사이에는 소득의 차이가 미미하다. 그 이유는 앞서 언급했던 급여방식에 기인하는 것인데, 취로형 자활근로사업에 참여해도 최저생계비에 준하는 수준만큼 생계비를 보충해주는 상황에서 상대적으로 힘든 일로 간주되는 업그레이드형 자활근로사업에 비해 월 2~3만원의 소득이 낮다는 점은 취로형 자활근로사업으로 편중되는 현상을 초래하고 있다.

4. 개선방안

앞서 언급했던 문제점을 개선하기 위해서는 보다 혁신적인 취로형 자활근로사업 개선방안이 필요하다고 판단된다.

첫째, 취로형 자활근로사업의 비중을 축소해야 한다. 하지만 그 경우, 현재 참여자의 처리문제가 발생하게 된다. 먼저 직업능력이 있는 참여자에 대해서는 업그레이드 자활근로사업을 비롯한 기타사업으로 이동하도록 조치하여야 한다. 그리고 취업잠재력이 낮고 근로활동에 대한 참여의사가 없는 수급자에 대해서는 일반수급자로 전화하여야 한다. 단, 이 경우에도 본인이 참여를 희망하는 경우, 실비수준의 추가소득을 보장받고 사업에 참여할 수 있게 해야 한다.

둘째, 취로형 자활근로사업을 무급근로 프로그램으로 개편해야 한다. 취로형 자활근로사업은 수익창출을 통한 자활을 목표로 하기보다, 근로의욕 유지를 위한 단순취로사업에 가깝다. 따라서 이 사업에 대해서는 현재의 실비지원은 소액으로 유지하되, 자활근로소득을 지급하기보다 생계급여를 지급하는 방식으로 전환해야 한다.

제 6 절 업그레이드 자활근로 프로그램 개선방안

1. 문제제기

본 절은 업그레이드 자활근로사업이 현재 당면하고 있는 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 업그레이드 자활근로사업은 참여자 규모나 예산의 측면에서 현재 자활사업 중 가장 역동적인 사업이라고 말할 수 있다. 특히 이 사업은 자활후견기관이나 사회복지관 등 지역의 비영리민간단체에게 위탁하여 운영하는 사업이라는 점에서 한국의 취약계층 고용지원사업의 이례적인 경우라고 말할 수 있다. 그리고 이는 자활사업에 매우 강력한 역동성을 부여하는 동시에 끊임없는 긴장 또한 불러일으키고 있다.

실제로 이 사업은 추진과정에서 많은 쟁점을 형성하기도 하였다. 사업설계의 목적이 기존 공공근로와 달리 민·관 협력을 통해 참여자에 대한 인간적인 지원과 수익창출을 활성화한다는 것이었다는 점을 고려하면, 이러한 쟁점이 형성되는 이유를 쉽게 이해할 수

있을 것이다. 먼저 개념적으로 공익형 사업과 시장형 사업의 구분과 관련된 논쟁이 있었으며, 시장형 사업에 대해서는 현재의 참여자로 과연 진정한 의미의 자활이 가능하겠는가를 논쟁이 일기도 하였다.

하지만 업그레이드 자활근로사업은 그 잠재력을 높게 평가받고 있는 것 또한 사실이다. 정부와 지역사회의 지원이 부족하거나, 사업실시기관의 사업추진역량이 부족하여 성과가 미진한 사업단도 존재하고 있음에 분명하나, 참여자의 자존감 향상, 취업의지 제고, 수익창출이라는 점에서 매우 큰 잠재력을 갖고 있는 것이다.

2. 업그레이드 자활근로 프로그램 추진실태

업그레이드 자활근로사업은 2003년 8월 현재, 1,244개의 사업단이 꾸려져 있으며, 여기에 11,885명이 참여하고 있다. 참여자는 조건부수급자가 69.9%로 가장 큰 비중을 차지하고, 차상위층, 자활특례자 순이다(표 7-8 참조). 그리고 차상위층의 참여정도를 사업형태(공익형, 시장형)에 따라 살펴보면, 공익형 사업보다는 시장형 사업에 대한 참여도가 전반적으로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(표 7-9 참조).

<표 7-10>에서 업그레이드 자활근로사업단의 구성은 공익형 54.6%와 시장형 45.4%로 구성되어 있으며, 5대 표준화 사업이 차지하는 비중은 약 60%에 이르고, 지역적으로는 서울, 광주, 전북, 제주가 비교적 낮은 비중을 보이고 있음을 알 수 있다. 업종별로는 복지간병사업이 20.5%로 가장 크며, 다음이 재활용사업으로 15.7%를 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 7-8〉 업그레이드 자활근로의 지역별 참여자 현황

(단위: 명)

	합계	자활특례	조건수급	일반수급	차상위	일반개인
서울	1,549	131	1,064	75	265	14
부산	1,128	146	829	23	114	16
대구	413	81	307	1	20	4
광주	607	39	532	-	34	2
인천	677	88	498	30	59	2
대전	178	14	118	15	29	2
울산	104	15	62	14	13	-
경기	1,309	143	871	43	242	10
강원	390	28	247	20	78	17
충북	918	50	523	69	265	11
충남	414	33	280	16	65	20
경북	821	72	566	33	112	38
경남	862	105	583	28	146	-
전북	1,298	151	870	39	235	3
전남	1,160	25	931	62	137	5
제주	57	6	28	4	19	-
합계	11,885	1,127	8,309	472	1,833	144

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 현황(내부자료)

〈표 7-9〉 공익/시장형 사업의 참여자 구성

(단위: 개, %)

		차상위층 비율				합계	평균
		1	51~75%	76~100%	4		
공익형	사업단수	523	132	17	7	679	14.96
	비율	77.0	19.4	2.5	1.0	100.0	
시장형	사업단수	383	147	27	8	565	19.01
	비율	67.8	26.0	4.8	1.4	100.0	
합 계	사업단수	906	279	44	15	1,244	
	비율	72.8	22.4	3.5	1.2	100.0	

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 현황(내부자료)

〈표 7-10〉 업그레이드 자활근로의 지역별 사업특성

(단위: %)

	구분		5대 표준화 사업						합계 (사업단수)
	공익	시장	기타	간병	음식물	재활용	집수리	청소	
서울	53.4	46.6	50.6	17.4	3.4	12.4	10.7	5.6	100.0(178)
부산	54.7	45.3	37.5	24.2	0.8	12.5	15.6	9.4	100.0(128)
대구	58.6	41.4	32.8	19.0	0.0	8.6	20.7	19.0	100.0(58)
광주	36.7	63.3	57.1	16.3	0.0	8.2	8.2	10.2	100.0(49)
인천	57.1	42.9	41.4	18.6	2.9	12.9	12.9	11.4	100.0(70)
대전	38.5	61.5	34.6	19.2	0.0	15.4	11.5	19.2	100.0(26)
울산	72.2	27.8	16.7	16.7	0.0	22.2	22.2	22.2	100.0(18)
경기	39.3	60.7	47.6	19.6	1.2	10.1	14.3	7.1	100.0(168)
강원	60.7	39.3	32.8	19.7	6.6	9.8	18.0	13.1	100.0(61)
충북	61.7	38.3	23.4	21.3	4.3	17.0	19.1	14.9	100.0(47)
충남	40.9	59.1	27.3	25.0	2.3	15.9	20.5	9.1	100.0(44)
경북	58.5	41.5	45.1	19.5	2.4	3.7	18.3	11.0	100.0(82)
경남	67.4	32.6	16.8	24.2	5.3	16.8	20.0	16.8	100.0(95)
전북	55.6	44.4	51.6	17.7	2.4	11.3	14.5	2.4	100.0(124)
전남	73.6	26.4	28.7	27.6	5.7	9.2	20.7	8.0	100.0(87)
제주	44.4	55.6	55.6	22.2	0.0	0.0	11.1	11.1	100.0(9)
합계	54.6	45.4	39.9	20.5	2.7	11.5	15.7	9.8	100.0(1,244)

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 현황(내부자료)

자활근로사업단은 충분한 수익구조를 창출하지 못하고 있다. 이는 지난 수년간의 사업을 통해 확인되어 왔던 결과이다. 아래 <표 7-11>은 연간 1인당 759만 9천원의 예산이 투입되고 있으며, 이를 통해 창출되는 순이익이 지난 1~2년간 581만 2천원에 이르고 있음을 보여준다. 물론 수익이 지난 1~2년간의 사업을 통한 누적치라는 점을 감안할 때, 큰 수익이라고 말할 수 없을 것이다. 물론 이 사업단 내에는 전혀 수익을 창출하지 않는 공익형 사업단이 포함되어 있다는 점을 감안해야 한다. 하지만 결과적으로 업그레이드 자활근로 사업, 특히 시장형 사업도 전체적으로 수익모델을 창출하지 못했음을 확인할 수 있다.

〈표 7-11〉 업그레이드 자활근로의 지역별 비용과 수익

(단위: 천원, 가구)

	예산	1인 투입	누적수익	수혜가구
서울	40158.40	5039.32	8584.72	6,074
부산	39464.16	4586.91	6587.16	10,769
대구	39406.07	6225.22	8510.48	75,812
광주	105969.9	8629.89	10517.51	1,132
인천	50653.63	5453.32	5945.69	7245
대전	36479.12	5760.44	2728.81	371
울산	28648.17	6634.02	6962.82	173
경기	48856.66	6548.37	7539.82	8,948
강원	34795.77	5788.36	5220.62	2,192
충북	62456.22	5566.96	11569.96	2,618
충남	46114.32	5277.69	4868.86	2,286
경북	56925.64	7847.28	16369.47	5,407
경남	48457.72	6002.79	5305.22	16,109
전북	55793.25	5505.81	9286.09	27,666
전남	47598.61	4628.15	7738.20	5,620
제주	45558.11	7907.29	2949.63	755
합계	48819.81	7959.02	5812.15	173,177

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 현황(내부자료)

어쨌든 현재 업그레이드형 자활근로사업이 투입대비 산출이라는 측면에서 일반 기업과 같은 수익을 창출하지 못하고 있음은 분명하다. 그럼에도 다른 측면에서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다. 그것은 이들 자활근로사업이 제공하는 각종 서비스를 수혜하는 빈곤층 및 취약계층 가구가 연간 17만 가구이상이 된다는 점이다. 이는 우리사회의 취약한 서비스 수준을 감안할 때, 매우 중요한 기여라고 말할 수 있다.

그밖에도 시장형 사업단 중 연간 1억원 가량의 수익을 올리고 있는 경우가 갖는 잠재력도 감안해야 할 것이다. 특히 현재 공익형 사업과 시장형 사업은 분명한 차이를 보이고 있다. 아래 <표 7-12>가 보여주는 것처럼, 시장형 사업은 사업시작이후 1,069만원의 수익을 적립하여, 공익형 사업의 배 수준의 성과를 거두고 있음을 알 수 있다.

〈표 7-12〉 공익형 사업과 시장형 사업의 효과 비교

(단위: 천원, 가구)

	공 익 형	시 장 형
예 산	42,151.90	56,767.66
누적수익	4,357.41	10,695.07
수혜가구	195.07	489.44
1인당 투입비용(년간)	4,773.6778	7,044.6196

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 현황(내부자료)

3. 업그레이드 자활근로 프로그램의 문제점

2004년 현재 업그레이드 자활근로사업이 당면한 문제점은 매우 복잡적이다. 그 책임소재를 둘러싼 논쟁과 구체적인 지원과정에서 나타나는 갈등 등이 그 현실을 잘 말해주고 있다. 특히 최근 업그레이드 자활근로사업은 힘든 사업이라는 인식이 확산되며, 상대적으로 편하며 시간활용이 용이한 취로형 자활근로사업에 안주하는 경향이 발생하고 있다. 그 밖에도 이 사업이 직면하고 있는 문제점은 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 업그레이드 자활근로사업이 당면한 가장 큰 문제점은 사업운영과 관련해서 수익 창출을 요구하고 있으나, 정작 수익을 창출할 수 있는 충분한 지원이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 창업에 가까운 형태로 수익을 내는 사업은 업종선택과 입지결정 등에 있어 많은 지원을 필요로 하나, 이러한 지원이 전혀 이루어지지 않고 있는 것이다.

둘째, 사업운영과 관련해서 사업특성을 고려한 탄력적인 지원이 이루어지지 않고 있다. 구체적인 예를 들면 아래와 같다. ① 사업비 지급과 관련해서 창업초기의 많은 자금을 투입해야 하나, 창업자금이 월 또는 분기단위로 지급됨에 따라 운영주체가 알아서 변통을 해야 하는 경우가 발생한다. ② 수익사업의 경우, 고객관리를 위해서 사업의 연속성이 중요하나 대부분의 경우 1~2월 사이 예산집행이 되지 않아 사업이 정지되는 경우가 발생한다. 이는 자활근로사업이 고객을 관리하는데 치명적인 문제를 야기하고 있다.

셋째, 업그레이드 자활근로사업은 그것을 지원하는 후견기관이나 복지기관의 실무자 전문역량이라는 측면에서도 많은 한계를 갖는다. 물론 취업능력이 낮은 수급자를 대상으로 프로그램을 운영하면서 수익을 창출하게 하려면, 전문적인 능력과 경험이 필수적이다. 하지만 현재 자활후견기관 실무자의 경우, 실장급을 제외한 대부분이 대학을 막 졸업한

사회초년생으로 구성되어 있다. 더욱이 이들에 대한 전문적인 교육과 훈련의 기회도 충분히 제공되지 않고 있다. 이러한 이유에서 현재의 업그레이드 자활근로사업은 전문역량의 측면에서 많은 한계를 갖고 있다.

넷째, 업그레이드 자활근로사업은 지나치게 자활공동체 편향적이라는 점이다. 지난 3년간의 사업추진과정에서 자활근로사업은 공동창업의 형태로 자활공동체를 설립하는 경우에 추가적인 지원을 하도록 규정하고 있다. 그 결과, 전국적으로 자활근로사업은 자활공동체로 발전해야 한다는 직선적 업그레이드(upgrade) 주장에 지배되어 왔다. 그리고 이것은 자활후견기관으로 하여금, 자활근로사업단이 충분히 성숙하지 못한 상태에서 시장에 진입하도록 하는 문제를 야기하였다.

4. 개선방안

본 연구결과는 업그레이드 자활근로사업과 관련해서 개선의 기본방향을 분명하게 제시하였다. 그것은 업그레이드형 자활근로사업(단)은 향후 임금을 지급 받는 일자리로 발전시키고, 사회보험 가입을 의무화하며, 사업에 참여하는 수급자에 대해서는 근로장려금을 지급한다는 것이다. 보다 구체적인 내용은 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 업그레이드 자활근로라는 개념이 가져오는 혼동을 종식시켜야 한다. 현재의 각종 지침은 자활공동체로의 상향 발전을 전제로 한 자활근로를 상정함으로써 자활공동체와 자활근로(사업단)의 중복에 따른 제도적 혼란을 가중시킨다. 하지만 자활근로사업 중 상당수가 공익형으로 구성되어 있어, 자활공동체의 설립이 용이하지 않은 경우도 발견된다. 따라서 업그레이드를 통해 자활근로 참여자가 ‘자활된 상태의 공동체’로 진입한다는 정책을 수정할 필요가 있다.

둘째, 업그레이드 자활근로사업에 대한 조직차원의 관리지침이 개발되어야 한다. 현재 자활사업에 있어 사례관리는 개인을 대상으로 하고 있으나, 자활근로사업은 개인이상으로 조직에 대한 사례관리가 필요한 상황이다. 그것은 조직의 안정적 운영을 담보하지 못하고서는 수익창출이나 안정된 발전을 통한 자활공동체 설립 등의 목표가 달성될 수 없기 때문이다. 이러한 의미에서 자활근로사업 조직에 대한 사례관리방안을 마련해야 한다.

셋째, 업그레이드 자활근로사업에 대한 탄력적인 지원이 필요하다. 그것은 앞서 언급했던 것처럼, 사업의 안정성을 위해 지원을 중단하는 시기(1~2월)가 없도록 해야 하며, 초기

발족 시에는 사업비를 일시에 지급하는 방안을 채택해야 한다. 그리고 지방자치단체 차원에서 지원과 관련해서 갈등이 발생하지 않도록, 지원방침은 매년도 사업지침을 통해 명시할 필요가 있다.

넷째, 업그레이트 자활근로사업은 그것을 지원하는 후견기관이나 복지기관의 실무자 전문역량을 강화하기 위한 조치를 취해야 한다. 첫째는 실무자에 대한 직접적인 능력개발 교육을 실시하는 것이다. 대부분 창업과 관련된 기능을 수행하고 있음에 비추어 볼 때, 창업자문을 위한 전문교육이 필요하다. 둘째는 외부의 창업전문지원기관과의 연계를 통해 고도한 정보를 접할 수 있는 지원체계를 마련하는 방법이다. 이는 자활사업을 지원하기 위한 전문창업지원센터의 설립을 필요로 한다.

다섯째, 업그레이트 자활근로사업 참여자 중 성실참여자에 대해서는 추가적인 인센티브를 제공할 필요가 있다. 현재 자활근로사업이 당면한 문제 중 하나는 열심히 일해도 인센티브가 미미하고, 일정기간만 참여하면 제재를 받지 않을 수 있다는 점이다. 따라서 현재의 제도는 성실참여를 유인하기보다, 형식적인 참여를 유인하는 측면이 있으므로, 일정 일수를 초과해서 일한 참여자에게는 높은 수준의 근로장려금을 제공해야 한다.

제 7 절 자활공동체 프로그램 개선방안

1. 문제제기

자활공동체는 한국사회에서 실업·빈곤문제를 해결하기 위한 비영리민간단체의 노력의 일환으로 1990년 중반 탄생하였다. 그리고 2000년 10월 자활지원제도를 통해 사업이 전국화 되면서, 근로빈곤층을 위한 매우 중요한 사업방식으로 부각되게 되었다. 하지만 자활공동체가 무엇을 지칭하는가에 대한 이해는 크게 부족하다고 말할 수 있다. 이 점에서 자활공동체란 무엇을 의미하는지 간단히 정리해 볼 필요가 있다.

이와 관련해서 자활공동체의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.⁹⁶⁾ 첫째, 자활공동체는 창업의지를 가진 사람이 주체가 되는 것이 아니라, 창업의지가 미약한 사람들이 주체

96) 노대명(2001), 『자활공동체 창업활성화방안 연구』, 한국보건사회연구원.

가 된다는 점에서 다르다. 둘째, 일반창업에서는 창업희망자 스스로 사업계획서를 작성하고 그에 따른 준비를 하지만, 자활공동체는 사업계획서를 작성하고 준비할 능력이 부족한 사람들이 중심이 되기 때문에, 이에 대한 지원이 필요하다는 점에서 다르다. 셋째, 창업자금을 조달하는 방법에서도 큰 차이가 있다. 일반 창업은 본인의 저축이나 담보 혹은 보증을 전제로 자금을 조달하지만, 자활공동체는 참여자들의 저축이나 담보를 기대하기 어렵다. 따라서 이를 위해서는 다른 형태의 창업지원제도가 필요한 것이다. 넷째, 일반창업에서는 창업자가 사업초기를 견딜 여유자금을 갖고 있다는 것을 전제로 하지만, 자활공동체는 이러한 여유자금을 가진 창업자를 발견하기 어렵다. 따라서 사업이 안정화될 때까지 지속적인 지원(인건비 지원이나 물품 우선 구매 등)을 필요로 한다. 다섯째, 일반기업은 창업자와 참여자들의 땀으로 수익을 발생시켰기 때문에 참여자들이 분배하여 가지는 것이 보통이나, 자활공동체는 수익창출 과정에서 참여자뿐 아니라 국가와 시민사회가 모두 일조하였다는 점에서, 수익을 참여자에게 배분하는 것 외에도 다른 저소득층을 위해 적립하는 형태를 띤다.

이러한 내용을 살펴볼 때, 자활공동체를 설립한다는 것은 매우 힘든 일이다. 그것은 공적 자원이나 법규만으로 해결할 수 없으며, 시민사회의 적극적인 참여와 지원이 필요하기 때문이다. 따라서 본 절에서는 자활공동체 사업에 대한 평가를 토대로 몇 가지 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 자활공동체 프로그램 추진실태

2003년 8월 현재 자활후견기관 등이 운영하고 있는 자활공동체는 191개이며, 여기에 참여하는 사람은 1,141명에 달하고 있다. 정부는 자활공동체에 참여하는 수급자에 대해 1년간 인건비를 지원하는 등, 각종 지원을 하고 있다. 참여자 구성을 보면, 차상위층과 일반 개인이 전체 참여자에서 차지하는 비중이 51.45%로 절반을 넘어서고 있다. 하지만 주목해야 할 것은 조건부수급자의 규모가 424명으로 전체 참여자의 37.16%를 차지하고 있다는 점이다. 이는 현 단계에서 자활공동체 사업이 자활근로사업에서 이행한 형태로 운영되고 있음을 말해주는 것이기 때문이다.

〈표 7-13〉 자활공동체 참여자 현황(2003년 8월)

(단위: 명)

	합계	자활특례	조건수급	일반수급	차상위	일반개인
서울	180	13	61	9	49	48
부산	120	9	47	2	19	43
대구	68	2	13	3	44	6
광주	67	10	47	3	5	2
인천	48	9	17	-	11	11
대전	6	1	1	1	2	1
울산	18	1	2	5	8	2
경기	213	10	68	2	36	97
강원	77	4	19	2	35	17
충북	11	1	3	1	6	-
충남	34	4	10	-	1	19
경북	83	11	28	3	13	28
경남	36	1	27	2	6	-
전북	81	9	44	4	12	12
전남	51	1	17	-	29	4
제주	48	7	20	-	16	5
합계	1,141	93	424	37	292	295

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 현황(내부자료)

그렇다면 이제 자활공동체가 어떠한 업종에 분포하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 <표 7-14>는 자활공동체사업이 간병, 건설(집수리), 식품, 청소사업 순으로 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 업종 중 건설은 집수리나 도배사업 등을 포함하고 있다는 점을 고려해야 한다.

〈표 7-14〉 자활공동체 사업단의 업종별 분포(2003년 8월)

(단위: 사업단)

	계	간벌	간병	건설	기타	설비	세차	세탁	식품	의류	재배	재활용	청소	파견
서울	35	0	5	3	3	0	1	3	7	4	0	2	6	1
부산	23	0	8	2	1	0	3	0	3	0	1	1	3	1
대구	12	0	3	2	1	0	0	0	2	1	0	1	2	0
광주	13	0	1	1	1	0	0	1	5	1	1	1	1	0
인천	13	0	4	6	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0
대전	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
울산	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0
경기	24	1	10	3	1	0	2	1	2	0	0	1	3	0
강원	14	3	2	2	0	2	0	0	1	0	1	2	1	0
충북	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
충남	8	0	1	1	0	0	0	0	2	1	0	2	1	0
경북	13	0	4	3	0	0	1	0	2	0	0	1	2	0
경남	7	0	0	4	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0
전북	7	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0
전남	5	0	3	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
제주	7	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	2	1
합계	191	4	43	34	7	2	7	5	28	9	5	17	27	3

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 현황(내부자료)

자활공동체에서 업종별 참여자 구성을 살펴보면, 평균 51.45%의 차상위층이 참여하고 있으며, 간벌(산림), 간병, 청소, 세탁, 건설업 분야에서 차상위층의 참여비율이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(<표 7-15> 참조). 그리고 월평균 임금은 67만 6천원이며, 공동체별로는 건설, 청소, 간병 공동체 순으로 임금이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(<표 7-16> 참조).

〈표 7-15〉 자활공동체 업종별 차상위층 비율

(단위: %)

	차상위층 비율				합계	차상위 평균비율
	25%이하	26~50%	51~75%	76~100%		
간별	-	-	50.0	50.0	100.0	85.00
간병	23.3	16.3	25.6	34.9	100.0	69.30
건설	29.4	41.2	26.5	2.9	100.0	40.27
기타	28.6	57.1	-	14.3	100.0	36.36
설비	50.0	50.0	-	-	100.0	20.00
세차	100.0	-	-	-	100.0	-
세탁	60.0	20.0	20.0	-	100.0	43.48
식품	50.0	46.4	-	3.6	100.0	22.40
의류	55.6	22.2	22.2	-	100.0	32.35
재배	40.0	60.0	-	-	100.0	28.57
재활용	52.9	23.5	17.6	5.9	100.0	28.40
청소	22.2	44.4	22.2	11.1	100.0	44.06
파견	-	-	33.3	66.7	100.0	91.84
합계	36.1	31.9	18.3	13.6	100.0	51.45

〈표 7-16〉 공동체의 사업내용별 월보조금 및 자체 평균임금

사업내용	월 지원액 (천원)	평균임금(천원)
간 별	1,620	1,155.75
간 병	1,853.85	677.85
건 설	3,329.21	796.24
기 타	1,218	284.71
설 비	1700	800
세 차	1,141.50	355.83
세 탁	2,052	799
식 품	2,297.62	601.92
의 류	1,804.25	584.13
재 배	470	593.75
재활용	2,827.75	724
청 소	2,359.36	690.68
파 견	1,362	642.67
합 계	2,244.06	675.95

자료: 보건복지부(2003), 자활사업 현황(내부자료)

끝으로 자활공동체는 자활지원제도 내부로 편입되면서 인증을 받도록 규정하고 있다. 자치단체는 자활공동체의 자격을 심사하여, 자치단체가 지원하는 기관으로 승인하는 절차를 두고 있는 것이다. 이 절차는 자활공동체가 공신력을 갖고 사업의 수주 또는 수행할 수 있게 하는 근거가 되고 있다.

3. 자활공동체 프로그램의 문제점

자활지원사업이 국민기초생활보장제도의 조건부과 방식으로 재편된 후, 노동능력 있는 조건부수급자의 자활, 자립이 어떤 형태로 가능한가라는 고민이 끊임없이 제기되어 왔다. 그리고 이 와중에 자활공동체 사업은 보건복지부 자활사업에서 최정점에 위한 사업으로 자리하게 되었다. 하지만 최근 들어 자활공동체 사업은 다양한 문제에 직면하고 있는 것처럼 보인다. 이를 정리하면 아래와 같다.

첫째, 조건부수급자 중 비취업대상자에 대한 거의 유일한 자립경로로 설정되어 있는 '자활공동체'가 쟁점이 되고 있다. 그것은 현재 정부정책에서 자활공동체의 개념이 '자활 과정에서 있는 공동체'인지 '자활된 상태의 공동체'인지가 불명료하다는 점에서 비롯된 것처럼 보인다. 자활근로사업단과 자활공동체사이의 구분이 명확하지 않아 혼동이 일어나고 있다는 것이다. 현재의 업그레이드형 자활근로사업단과 자활공동체는 조건부수급자의 참여범위가 2/3 이상, 1/3 이상으로 다를 뿐 업종이나 조직 특성에 큰 차이가 없는 것처럼 보인다.

둘째, 전체적으로 자활공동체는 수익창출구조라는 측면에서 바라볼 때, 영세성을 면하지 못하고 있다. 그리고 이는 참여자의 저임금으로 이어지고 있는 상황이다. 이는 자활공동체의 창업과정에서 적절한 정보제공과 지원이 없었기 때문이며, 더 근본적으로 자활공동체의 업종별 수익창출모델이 개발되어 있지 않기 때문이다.

셋째, 현행 제도에 의하면, 자활공동체가 자활사업자금 융자, 국공유지 우선 임대, 정부사업의 우선 위탁 등의 지원을 받으려면 수급자가 1/3 이상이어야 한다고 규정되어 있다. 하지만 문제는 이 규정 자체가 임의규정으로 현실에서 거의 작동하지 못하고 있다는 점이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 관련법에 대한 개정이 필요한 상황이다.

넷째, 현재 조건부수급자 개인을 대상으로 한 자활정책이 자활근로사업단과 자활공동체로 이원화됨에 따라, 전자의 경우는 자활근로 수당을 받고 후자의 경우에는 무임 노동인 경향도 발견된다. 이는 자활공동체의 수익성이 매우 낮은데서 비롯된 문제라고 말할 수

있다. 하지만 반대로 수급자 중 자활공동체 참여자가 조합원과 달리 자활근로 임금을 받음에 따라 동일노동을 하고도 임금에 차등이 발생하는 문제가 나타나고 있다.

4. 개선방안

현실에서 자활공동체의 창업이 많은 어려움에 직면하고 있는 이유가 근로능력이 미약한 대상자와 근로 인센티브의 부재 때문만은 아닐 것이다. 보다 근본적인 원인은 자활공동체 창업을 위한 기본적인 지원체계가 구축되어 있지 않기 때문이라고 말할 수 있다. 물론 본인의 의지가 중요하지, 자활공동체 창업을 촉진하는 각종 지원대책은 불필요하다고 말할수도 있다. 즉, 지원체계의 문제가 아니라, 자활의지의 문제이며 근로인센티브의 문제라는 것이다. 하지만 이는 자활공동체 창업이 일반 기업을 창업하는 것과 비슷하다는 선입견 또는 몰이해에서 비롯된 것으로 판단된다. 실존하는 자활공동체는 참여자 구성과 운영방식에 있어 일반기업과 크게 다르다는 점에서 자활공동체 사업 개선방안은 이를 전제로 모색되어야 한다.

첫째, ‘자활공동체’ 개념을 명확하게 정의해야 한다. 자활공동체라는 용어를 두고 정부정책이 모순된 규정을 내리고 있는 배경에는 ‘조건부수급자 개인의 도덕적 해이를 방지하려는 차원의 일자리 확보’와 ‘노동능력 있는 수급자가 생계급여에 의존하지 않고 탈빈곤, 자립하기 위한 지원’이라는 두 마리 토끼를 쫓아야 하는 고충이 자리 잡고 있다고 여겨진다. 따라서 현재 자활사업이 지나치게 복잡한 프로그램 때문에 시민의 이해와 동참을 얻어내는 데 애로를 겪고 있음에 비추어, 자활공동체를 단일한 개념으로 규정하고 자활근로와의 관계도 좀더 현실적으로 재편하는 것이 필요하다. 국민기초생활보장법이 정의하는 자활공동체는 수급자와 수급탈출단계에 있는 사람이 참여하는 ‘자활과정 중에 있는 공동체’로 이해된다. 하지만 기존의 자활공동체는 차상위층의 근로능력자를 중심으로 구성되어 있다. 따라서 후자의 자활공동체는 ‘사회적 기업’ 등의 다른 이름을 사용하는 방안도 강구해 볼 수 있다.

둘째, 자활공동체의 지속 가능한 경영을 위해 지방자치단체, 시민단체, 소비자, 자원활동가 등의 참여를 제고하는 복합주체형 사회적 기업(multi-stakeholder social enterprise)의 제도화 방안이 필요하다. 예를 들어 간병인 자활공동체가 자활후견기관 실무자나 조건부수급자 외에 간병수요자 및 그 가족, 지방자치단체, 병원 등을 참여구성원으로 하여 운영된

다면, 안정적인 시장의 확보와 정기적인 서비스 질의 개선 평가 등에 도움이 받을 수 있다. 마찬가지로 음식물 찌꺼기 재활용 사업도 지방자치단체 관련 환경담당 공무원, 소형 음식점 업주, 농장 소유자, 환경단체 실무자 등의 복합주체형 자활공동체 설계가 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 자활공동체가 생산하는 재화나 서비스를 구입할 수 있는 수요를 발굴해야 한다. 자활공동체 사업이 수익측면에서 안정적으로 성장하기 위해서는 서비스나 재화를 구매할 수 있는 수요처 발굴이 필요하다. 그리고 이러한 관점에서 볼 때, 복지간병, 음식물 재활용, 숲 가꾸기 등의 수익 창출이 가능한 사회적 시장을 형성해야 할 것이다. 최근 논의되고 있는 장기노인요양보장제도 또한 복지간병사업과 관련해서 매우 큰 수요를 창출할 것으로 예상된다.

넷째, 자활공동체를 활성화하기 위해서는 지방자치단체의 각종 소액 발주사업에 대한 우선위탁, 자활공동체 생산물품에 대한 우선구매, 자활공동체를 사회적 기업으로 규정하여 각종 세제상의 혜택을 주는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이와 관련해서 지방재정법, 국가를당사자로하는계약시행령 등의 개정논의를 활성화할 필요가 있다.

제 8 절 기타 프로그램 개선방안

1. 지역봉사 프로그램 개선방안

가. 사업실태

지역봉사 프로그램은 건강상태 및 연령상 노동강도가 낮은 조건부수급자를 대상으로 1일 4시간 지역봉사사업을 실시하는 형태로 운영되고 있다. 프로그램 운영은 민간단체에 위탁하거나 전담공무원이 직접 시행하도록 되어 있다. 하지만 전체적으로 참여율이 낮은 상황이다. 그러나 이 프로그램을 독거노인에게 쓰레기 봉투를 전달하거나, 건강상태를 파악하게 하거나, 경로당 급식을 돕거나 하는 일과 결부시키는 경우에는 지역사회에 대한 기여 측면에서 효과성을 인정할 수 있다.

나. 문제점

지역봉사 프로그램의 문제점은 첫째, 1일 4시간 실비 3천원 지급은 근로를 유인하기에 어려움이 크고 취로형 사업 노임에 비해 형평성이 맞지 않아 강제노역으로 인식되고 있다. 이는 생계급여를 통해 소득이 보충되나, 노동에 대한 대가가 별도로 없는 상황에서 실비를 대가로 인식하기 때문이다. 둘째, 참여자들 또한 육체적, 심리적인 노동능력이 낮아 사업참여 효과를 기대하기 어려운 실정이다. 더욱이 담당공무원들도 지역봉사 프로그램에 대한 참여를 적극 권장하지 않는 실정이다 셋째, 단순히 소일거리를 주는 사업으로 귀착하고 있다.

다. 개선방안

지역봉사 프로그램은 단계적으로 취로형 자활근로사업과 통합하여 운영하는 것이 바람직하며, 사업내용은 앞서 언급했던 것처럼, 노동강도가 낮으나 지역사회 기여도가 높은 사업 중심으로 구성해야 한다. 좀더 구체적으로 언급하면 아래와 같다. 첫째, 지역봉사 프로그램은 실비를 취로형 자활근로 수준으로 단계적으로 상향조정한다. 단 이것은 취로형 자활근로사업의 실비지원액 변화와 연동해서 조정해야 한다. 둘째, 민간 지역봉사단체와 협의하여 지역봉사형 사업을 추진할 필요가 있다. 참고로 현재 재가복지센터, 종합사회복지관, 가정도우미사업 등과의 협력을 강구할 필요가 있다

2. 재활프로그램 개선방안

가. 사업실태

재활프로그램은 알코올중독이나 우울증과 같은 문제를 안고 있는 조건부수급자를 대상으로 상담과 치료 서비스를 제공하는 사업이다. 이를 운영하는 기관은 정신보건센터가 가장 큰 비중을 차지하고, 자활후견기관과 사회복지관도 일부 참여하고 있다. 그리고 프로그램을 주 2~3회 실시하나 참가가 저조하여 실제로는 개별 관리를 하고 있는 상황이다.

따라서 이 프로그램은 그 효과성과 관리의 측면에서 개선방안과 관련된 신중한 검토가 필요하다. 참여자 대부분이 자활의지가 현저하게 낮아 타 자활사업으로의 상향이동이 거의 불가능하고, 그럼에도 이 프로그램을 떠날 경우 급여가 삭감될 것을 우려하여 장기간

체류하려는 현상이 발생하고 있기 때문이다.

그럼에도 이들에 대한 재활프로그램은 참여자 개인과 가족의 입장에서 필요한 측면이 있다. 가족과 이웃의 입장에서 알코올 중독자나 경증 정신질환자를 아무런 대책 없이 방치하는 것은 더욱 심각한 문제로 발전할 소지가 있다. 더욱이 본인이 이러한 프로그램에 참여를 거부하는 경향이 강하다는 점을 고려해 볼 때, 이들에 대한 서비스 제공을 통해 상태가 더욱 심화되지 않도록 하는 것도 중요한 일이라고 말할 수 있다. 실제로 동사무소에서는 재활프로그램 운영기관이 이들의 최종 보루가 되어주기를 원하는 경우가 많다

나. 문제점

재활프로그램이 당면한 문제점은 아래와 같이 정리할 수 있다. 첫째, 전담자에 대한 낮은 처우와 1인 근무체제로 인하여 잦은 교체가 발생하고 있다('03년도 4개소, '04년도 5개소가 교체 혹은 파트 타임으로 바뀔 예정이다). 둘째, 생계비가 감소할 것을 우려하여 프로그램 상향 이동을 꺼리는 회원에게 재활프로그램은 근로의지를 고취시키지 못하고 역효과를 내고 있다. 셋째, 참여기간에 대한 제한이 없어서 장기회원이 발생하고 있는 상황이다. 넷째, 대상자의 정신건강 정도가 다양하고 전체 인원이 적어 집단 프로그램실시가 불가능하며, 개별 상담위주로 사업을 추진함에 따라 업무가 과중해 지고 있다. 다섯째, 정신보건 간호사의 경우 정신보건법에 의거 경찰동원이 가능하나 사회적응프로그램 전담자는 유사시 경찰동원이 불가능해 업무수행이 힘들다. 여섯째, 알코올 프로그램과 의욕고취 프로그램의 경우, 사업매뉴얼이 없어 실무자들이 프로그램 개발에 많은 시간을 소모하고 있다. 일곱째, 그밖에도 1차 접촉창구로 전화를 많이 이용하고 있는데, 사업실적에는 포함되지 않고 있다.

다. 개선방안

재활프로그램 개선방안은 크게 다음 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 프로그램 전담자에 대한 처우를 개선해야 한다. 둘째, 전화상담 횟수도 업무실적에 포함시켜야 한다. 셋째, 관련부처에서 프로그램 매뉴얼을 개발하여 보급해야 한다. 넷째, 현재 사례관리자는 정신보건 전문요원 자격증 소지자가 권장사항으로 되어 있으나 임상심리, 정신보건분야 전문가로 확보하는 것이 보다 현실적이다.

제 8 장 자활사업 전달체계 개선방안

제 1 절 전달체계의 현황과 문제점

IMF 체제 이전인 1997년까지 사회취약계층은 주로 보건복지부에서 생활보호대상자로 지정하여 전반적인 지원 기능을 담당하였다. 또한 당시 우리나라 경제구조는 ‘고성장 저실업’ 상황이 지속되던 시기였으므로 실업자는 주로 한시적이며 자발적인 실업자가 대부분이었다. 이에 따라 별도의 실업대책 수립에 대한 중요성이 크게 높지 않았다. 그러나 IMF 체제 이후 급증한 실업의 특성은 이전과 달리 구조적이며 장기적인 양상을 보이고 있다. 따라서 이러한 급격한 실업 증가에 대처하여 정부는 2000년 10월 1일부터 국민기초생활보장제도를 실시하였다. 이에 따라 자활보호대상자에 대해서도 생계급여를 하기 시작했고, 그 중에서 근로능력이 있고 근로할 수 있는 여건에 있는 수급자들은 ‘조건부수급자’로 지정하여 자활사업에 대한 참여를 조건으로 생계급여를 지원하도록 하였다.

자활사업은 국민기초생활보장제도 수급자에 대하여 고용서비스 제공을 통하여 노동시장에의 진입을 촉진한다는 복합적인 목적을 가진 제도로서, 전달체계의 면에서 볼 때 그 간의 복지사업에서는 볼 수 없었던 새로운 시도가 행해졌다. 노동부의 주된 정책영역인 고용서비스를 복지부가 주관하는 국민기초생활보장제도 수급자에게 지급하기 때문에 사업 관리 및 서비스 제공이 복지부와 노동부에서 공동으로 이루어지고 있고, 자활후견기관을 선정하여 이들이 구체적인 대상자와 직면하여 구체적인 서비스를 제공하도록 함으로써 공적 재원으로 민간에서 서비스를 제공하는 공사 파트너십을 형성하고 있음으로써 새로운 모형의 전달체계에 대한 논의가 보다 활발해질 수 있는 계기가 되었다.

현재의 자활전달체계를 보면, 공적 영역에서 사업관리주체와 서비스 제공주체 양 측면에서 모두 이원화되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 형식적으로 자활사업은 보건복지부가 총괄적으로 담당하지만, 조건부수급자가 취업대상자와 비취업대상자로 분류됨으로써 실제로는 노동부와 복지부로 이원화되어 있다. 이로 인해 사업추진과정에서 책임소재가 명확하지 않고, 추진절차가 복잡하다. 그리고 서비스 제공주체도 이원화되어 있어, 대상자가

복지부와 노동부 서비스를 다 필요로 할 경우 서비스 이용이 어려워질 수 있다. 광역 및 기초 자치단체의 경우도 자활사업을 지원하는 자활사업 인프라가 미약한 수준이다. 또한 민간 영역에서도 공사간의 역할조정이 명확치 않은 채 진행되고 있으며, 이로 인해서 자활후견기관의 운영·지원체계의 확립도 아직 미흡한 수준이다.

1. 자활사업 대상자 선정 및 자활관리업무

자활사업 대상자는 조건부수급자를 의무 참여로 하며, 자활급여 특례자, 일반수급자 그리고 차상위계층을 희망 참여로 하고 있다. 조건부수급자는 근로능력있는 수급자중 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급 받는 수급자(국민기초생활보장법 제9조제5항)를 말하며, 18세 이상 62세 이하의 수급자로서 근로무능력자에 해당하지 않는 자를 의미한다. 조건부수급자는 특성에 맞는 자활프로그램 제공을 위해 취업대상자와 비취업대상자로 유형을 구분한다. 조건부수급자의 유형은 근로능력, 자활욕구, 가구 여건 등을 고려하여 결정한다. 유형 구분은 근로능력 점수표에 의해 근로능력 점수에 따라 구분하되, 일정요건에 해당하는 자는 자활 욕구를 반영한다. 조건부수급자 유형 및 자활급여내용은 사회복지전담공무원이 최종 결정한다(국민기초생활보장법 제19조 제4항). 다만, 고용안정센터 직업상담원, 자활후견기관·재활프로그램 등 자활사업실시기관으로 의뢰하기 전에, 해당 기관 담당자와 사전 협의(유선·면접 등 다양한 방법가능)할 수 있다(보건복지부, 2003).

〈표 8-1〉 자활대상자 유형구분 기준표

유형	정 의	기 준	특 성
취업 대상자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 즉시 노동시장에서 취업 또는 창업이 가능한 자 ○ 직업훈련을 통해 노동시장 편입이 가능한 자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로능력점수 70점 이상 ○ 근로능력점수가 50점 이상인 자가 취업지원서비스를 받고자 하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 건강한 청년층 - 건강상태가 양호하며 학력이 높고 취업경력이 있어 취업지원을 통해 자활하는 것이 가능한 계층
비취업 대상자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동시장에서의 취업은 어려우나 공동작업장, 자활공동체 참여, 공공근로기회제공 등이 필요한 자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로능력점수 70점 미만 ○ 근로능력점수가 70점 이상인 자가 보육·간병 등 가구여건상 취업지원프로그램에 참여하기 곤란한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 건강상태 및 학력·직업이력상태가 낮은 근로가능 계층

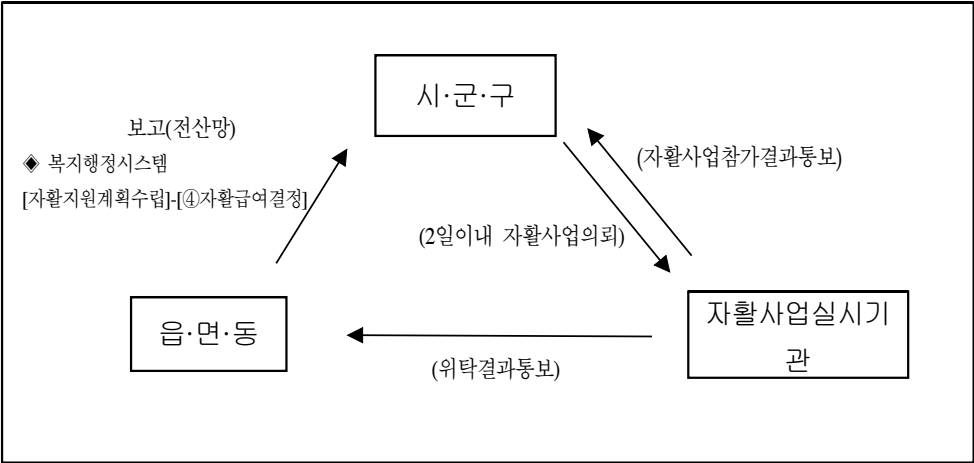
자료: 보건복지부(2003)

자활대상자에 대한 관리체계는 이원화되어 있는데, 취업대상자에 대한 자활서비스는 노동부의 고용안정센터가, 비취업대상자에 대한 자활서비스는 지방자치단체와 자활후견기관을 중심으로 한 다양한 자활사업 실시기관이 담당하고 있다. 즉, 노동부는 취업대상자에 대한 서비스를 제공하며, 보건복지부는 비취업대상자에 대한 서비스를 제공하고 있다. 더욱이 보건복지부는 별도의 지방전달체계가 없기 때문에, 지방정부의 전달체계를 활용하고 있는 실정이다. 읍·면·동사무소가 자활대상자를 구분한 후, 비취업대상자는 읍·면·동사무소가 관리하도록 하고 취업대상자는 노동부의 고용안정센터에 이관시켜 담당하도록 하고 있는 것이다(표 8-1 참조). 이러한 이원화된 관리체계는 대상자의 다양성을 고려한 <고용+복지>의 통합적 서비스를 제공하고 있지 못하는 원인이 된다는 지적을 받고 있다(홍경준, 2002).

2. 자활급여의 다양성

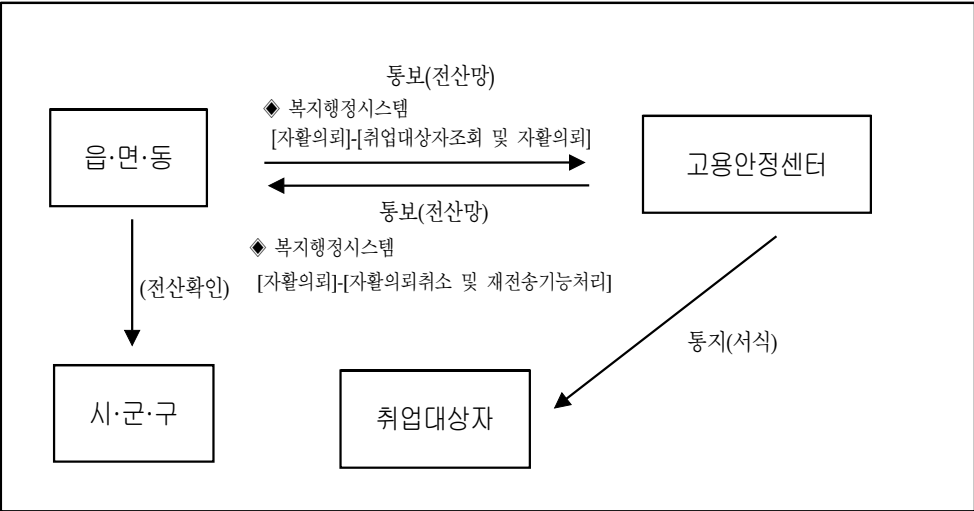
조건부수급자들에게 생계급여 조건부과 기관은 시·군·구청장이 된다. 이 때 비취업대상자는 읍·면·동에서 사회복지전담공무원과의 상담을 통해 구체적인 자활사업을 결정하며, 취업대상자의 경우는 읍·면·동에서 직업안정기관으로 전산망으로 의뢰하여 직업상담원과의 상담을 통해 조건부과(개인별 취업지원계획 수립)가 이루어진다([그림 8-1], [그림 8-2] 참조). 취업대상자인가 비취업대상자인가에 따라서 조건부과 내용이 달라지는데, 비취업대상자에게는 자활공동체사업, 자활근로, 지역봉사, 재활프로그램, 생업자금융자 등 시·군·구가 추진하는 사업이 제시된다. 이에 비해 취업대상자의 경우는 취업알선, 직업훈련, 직업적응훈련, 자활취업촉진사업 등 직업안정기관이 추진하는 사업이 제시된다. 단, 지역여건, 예산 및 수용능력 등을 감안하여 취업·비취업대상자가 자활에 필요한 사업에 참여할 수 있도록 탄력적으로 운용된다.

[그림 8-1] 비취업대상자 생계급여 조건부과 절차



자료: 보건복지부(2003)

[그림 8-2] 취업대상자 생계급여 조건부과 절차



자료: 보건복지부(2003)

이에 따라 자활지원서비스 운영체계는 이원화된 관리체계보다 더 다원화되어 취업능력에 따라 대상별로 다른 자활지원서비스를 제공받도록 하고 있다. 비취업대상자 경우 자활지원서비스를 자활공동체 및 업그레이드, 취로형 자활근로, 지역봉사활동, 재활프로그램으로 세분화하여 다양한 자활실시기관에 의해 실시되고 있으며, 취업대상자의 경우 직업적응훈련, 직업지도, 취업기초능력 갖추기, 직업훈련, 취업촉진사업, 취업알선 등의 자활지원서비스로 세분화하여 고용안정센터가 직접 또는 타 기관과 연계하여 실시하도록 하고 있다(표 8-2 참조). 이와 같이 다원화된 자활지원서비스 운영체계는 서비스의 다양성을 넓힌다는데 의의가 있으나, 읍·면·동사무소 또는 시·군·구가 자활실시기관에 대해 구심점 역할을 못하는 상황에서 자활지원서비스의 분산적 운영이 대상자와 기관간의 원활한 연계를 어렵게 하고 있다는 지적을 받고 있다(정영순·이은정, 2002).

〈표 8-2〉 자활지원서비스 운영체계

유 형	자활급여종류 (구체적인 사업지정)		자활사업실시기관
비취업 대상자	자활공동체사업		자활후견기관
	자활근로	업그레이드형	민간위탁기관 등
		취로형	시·군·구 등
	지역봉사		사회복지기관, 자원봉사센터, 시·군·구 등
	재활프로그램		정신보건센터 등 정신보건시설, 사회복지관, 대학연구소, 자활후견기관 등
취업 대상자	생업자금융자		시·군·구
	취업알선		고용안정센터
	직업훈련(창업훈련)		직업훈련기관(시행규칙 제21조)
	직업적응훈련		고용안정센터, 직업적응훈련기관
	자활취업촉진사업 등		고용안정센터

자료: 보건복지부(2003)

3. 자활후견기관 사업

자활후견기관은 복지부 자활사업을 위탁받아서 실시하는 민간기관을 의미한다. 현재 시행되는 자활사업의 대부분이 복지부 자활사업이기 때문에 자활후견기관의 사업내용은

전체 자활사업의 성격을 규정짓는다고 할 수 있을 만큼 중요하다.

자활후견기관에서 행하는 자활사업에 대한 평가는 매우 극단적으로 나뉘어져 있는 상태인데, 대표적인 경향 세 가지를 소개하면 다음과 같다. 첫째, 자활후견기관의 사업성고가 부진하다는 점을 들어 평가에 따른 제재의 필요성을 강조하는 경향이 존재하고, 둘째, 자활사업이 근로빈곤층의 취업을 촉진하는 것은 구조적으로 불가능하다는 점을 들어 근로소득공제제도와 같은 근로인센티브제도로 대체하자고 주장하는 경향이 존재하며, 끝으로 자활후견기관의 사업이 부진한 이유가 그 내부에 있기보다는 외부에 존재한다는 점을 들어 평가와 제재의 부당성을 강조하는 경향이 존재한다.

첫 번째 주장은 현재 자활후견기관사업의 부진은 상당부분 자활사업을 운영하는 주체의 노력과 의지 부족에서 비롯된 것이라는 전제에서 출발한다. 그 주장의 근거는 동일한 사업추진여건 하에서도 놀라운 성과를 나타내는 후견기관들이 존재하고 있다는 것에서 찾는다. 이들은 동일한 인건비와 지원체계 그리고 주변여건 하에서 특정기관은 성과를 내지만 다른 기관은 그렇지 못한 현실은 평가를 통해 인센티브와 제재를 강화하는 방안이 필요하다는 점을 반증하는 것이라고 주장한다.

두 번째 주장은 자활후견기관사업의 부진은 자활지원제도의 총체적 모순에서 비롯된 것이라고 여긴다. 이 견해는 현재 자활사업은 자활담당공무원과 자활후견기관 종사자의 자활프로그램에 다름 아니며 이럴 바에는 차라리 자활예산을 수급자에게 균등 지급하는 편이 낫겠다고 하는 극단적인 주장으로 발전하기도 한다. 이들은 좀더 거시적인 관점에서 보면 근로유인이라는 자발성에 의거하지 않는 자활사업이 성과를 나타내기 힘들 것이며, EITC와 같은 소득공제제도가 보다 효과적일 것이라고 주장한다. 이러한 주장은 최근의 노동시장 여건변화와 자활대상자의 특성에 비추어 볼 때, 자활후견기관을 통한 지원방식이 효과를 나타내기 힘들다는 것을 강조하고 있다.

세 번째 주장은 현재 자활후견기관사업은 양적 성과도출에 있어 부진한 것으로 평가되고 있지만, 그것이 거두는 질적 성과라는 측면에 주목해야 한다는 것을 강조한다. 그리고 양적 성과가 도출되지 못하는 이유를 외부적 요인에서 찾는데, 그 내용은 다음과 같다. 이들은 자활사업을 규정하는 제도적 모순이 존재하고, 근로빈곤층의 자활지원에 필수적인 보호된 시장이 구축되어 있지 않고, 중앙정부와 지방자치단체로부터의 의미 있는 지원을 받고 있지 못하며, 오히려 통제만이 강화되고 있는 현재의 상황 때문에 자활후견기관이

양적 성과를 내기란 어려운 일이며 이는 자활후견기관의 사업에 대한 많은 연구결과를 통해 확인된 것이라고 주장한다. 또한 현재의 자활사업은 ‘비자발적’ 자활사업 참여대상자를 대상으로 ‘자발성’과 ‘자활의지’가 필요한 자활공동체 사업방식을 적용함으로써 달성하기 힘든 정책목표를 설정하고 있으며, 또한 근로빈곤층의 다양한 특성에 비추어 볼 때 획일적인 자활경로를 설정한다는 것은 자기기만행위라고 본다.⁹⁷⁾ 더욱이 자활사업시행 초기에 나타난 일부 자활 성공사례는 자활사업을 통하지 않더라도 자활이 가능한 사람들이었으며, 탁월한 자활의지와 능력을 가진 자활대상자는 이제 거의 남아있지 않다고 주장하기도 한다.

자활사업에 대한 이러한 상반된 평가는 자활사업에 대한 기대수준과 자활사업 추진여건의 영향력에 대한 인식이 상이하기 때문에 나타나는 것으로 볼 수 있다. 먼저 지적할 점은 자활사업은 일반 실업자 대상사업이 아니기 때문에 일반 실업자 대상사업과 취업성공률을 단순비교하기에는 어려움이 있다는 것이다. 대부분의 연구결과가 말해주는 것처럼, 자활사업 참여자는 연령, 건강상태, 직업능력의 측면에서 노동시장 진입이 힘든 집단이라고 규정되는데, 이 점에서 이들을 대상으로 하는 지원사업에 대한 평가목표 또한 다르게 설정되어야 하는 것이다. 또한 자활사업 추진과정에서 나타나는 다양한 외부변수를 고려하지 않을 수 없다. 현재 자활후견기관사업은 지방자치단체의 지속적인 감독을 받고 있으며, 그 지원여부에 따라 사업성과는 크게 달라진다. 이 점을 고려할 때, 자활후견기관의 사업에 대한 자치단체의 지원 또한 중요한 요인으로 간주되어야 한다.

그러나 자활지원제도의 내실화를 통해 적절한 대상자를 선정하고, 사업에 필요한 각종 지원체계를 보완한다는 것을 전제할 때, 자활후견기관에 대한 지원체계를 개편해야 할 필요성이 없는 것은 아니다. 현재 자활후견기관에 대한 지원체계는 지원기간이나 사업성과에 따른 지원차등화를 규정하지 않고 있다. 이는 자활후견기관 중 사업량이 극히 미미하거나 사업성과가 부실한 기관에 대해서는 과다한 지원으로 평가받을 소지를 남겨두고 있다. 이 점에서 자활후견기관에 대한 지원체계가 개선이 필요한 것은 분명하다. 하지만 앞

97) 황미영(2002)의 연구에 따르면, 본인 취업을 통한 자활 비율이 비취업대상자는 85.7%이며 취업대상자는 64.2%로 나타나 오히려 취업대상자보다 높은 비율을 보이고 있다. 이에 대해 현재의 취업대상자 자활경로를 본인 취업으로 설정하고 있는 현재의 정책설계가 잘못되었음을 지적한다. 그런데 본 연구자의 입장에서는 오히려 비취업대상자의 유일한 자활경로로서 자활공동체가 설정된 것이 정책 목표와 결과가 전혀 일치하지 않는 더 큰 문제점으로 판단된다.

서 언급했던 이유 때문에 현재 사업에 대한 성과평가를 통해 지원을 차등화하기에는 갈등의 소지가 존재하고 있다. 이 점에서 자활후견기관이 동의하는 계약에 따른 지원과 평가체계를 구축하는 방안을 강구할 필요가 있다.

4. 지역자활지원협의체 운영

자활기관협의체 구성의 목적은 조건부수급자의 자활을 위한 사업 의뢰 및 사후관리체계 구축, 지역자활지원사업의 활성화를 위한 공공·민간자원의 총체적 활용 도모, 수급자의 자활 및 복지욕구 충족을 위한 지역사회 중심의 복지서비스 연계시스템을 마련함으로써 실질적인 사례관리(case management)체계를 구축하는 것이다. 자활기관협의체가 제대로 작동할 시에는 앞서 본 바와 같이 다양한 자활사업 관리체계가 가지고 있는 문제점들을 상당부분 해결할 수 있을 것이라는 기대를 할 수 있다. 자활기관협의체의 구성을 보면 지방자치단체(시·군·구), 직업안정기관(고용안정센터), 소상공인지원센터(상공회의소), 자활후견기관, 기타 자활사업실시기관 등이 참여한다. 협의체는 자활기관협의체 대표자회의와 자활기관협의체 실무자회의로 나뉘어진다. 대표자 회의는 연 2회 이상 개최되며, 실무자회의는 월 1회 이상 개최를 기준으로 하나, 실제로 잘 이루어지지 않고 있다.

따라서 다양한 자활사업실시기관을 중심으로 서비스 연계시스템 구축이라는 자활지원협의체의 구성 목적은 달성되지 못하고, 실제 지역자활지원협의체를 통한 서비스의 연계는 대단히 미약한 편이다. 자활지원사업에 참여하는 조건부수급자의 선발 및 의뢰체계도 규정상으로는 <동사무소 → 고용안정센터/자활후견기관 → 동사무소>로 순환되어야 하지만, 그렇지 않은 실정이다. 결국 조건부수급자에 대한 서비스의 제공은 사회복지전담공무원, 고용안정센터, 자활후견기관으로 분리되어 있으며, 통합적 사례관리(case management)는 거의 이루어지지 못하고 있다(홍경준, 2002). 그 결과, 대상자 선정과 분류부터 비합리적으로 진행되고 있다. 단적으로 취업대상자와 비취업대상자라는 작위적인 구분은 수급자의 능력과 욕구에 따른 자활지원이라는 목표를 달성하기에는 근본적인 한계가 있다. 수급자의 근로능력(work-ability)과 직업능력(employability)을 판정할 수 있는 체계적인 매뉴얼 개발과 상담원에 대한 전문교육이 이루어지지 않았던 문제점이 있다. 초기상담을 담당하는 사회복지전담공무원의 상당수는 근로능력이 있는 수급자를 대상으로 실질적인 상담업무를 수행하지 못하고 있으며, 그 부담은 자활사업 실시기관들에게 전가되고 있다. 2000년

10월 이후 고용안정센터로 전산 의뢰된 수급자의 상당수(약 30%)가 사회복지전담공무원과 초기상담을 하지 않은 것으로 파악되었다(노대명, 2002).

제 2 절 전달체계 개선방안의 기본구조: 복지와 고용의 통합적 서비스체계 구축

자활전달체계 개선의 목적은 서비스 제공방식의 개선을 통해서 자활사업을 효율화, 활성화시키고 결과적으로 근로능력 있는 빈곤층의 자활률을 제고하는 것이다. 자활전달체계 개선에서 가장 시급한 사업은 현재 분리되어 제공되고 있는 복지와 고용서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록, 중앙부터 기초단위까지 공적 전달체계에 복지와 고용의 통합체계를 구축하는 것이다.

‘복지+고용’의 통합적 서비스 제공은 근로능력 있는 빈곤계층들이 자활할 수 있게 하는 데 매우 중요한 정책방안으로, 국민기초생활보장제도를 기반으로 저소득층의 절대빈곤을 추방하기 위해서는 장·단기적인 종합대책을 체계적으로 수립, 시행해야 한다. 또한 국민기초생활보장제도와 빈곤퇴치대책의 실효성 확보를 위한 각종 복지정책은 노동부의 자활지원기능과 밀접한 연계 속에서 이루어져야 한다. 따라서 ‘복지+고용’의 통합적 서비스 제공을 위한 전달체계를 구축하기 위해 보건복지부 자활관련부서와 노동부 고용관련부서의 연계 및 통합체계 마련의 필요성이 제기되는 것이다. ‘복지+고용’의 통합적 서비스 제공을 위해서는 통합적 서비스 제공의 필요성을 잘 인식하고 있으며, 정책적 지향과 사례 관리에 관한 더 많은 경험과 기술을 가지고 있는 보건복지부의 주도적 역할이 기대된다. 복지와 고용의 통합적 서비스 제공 체계는 광역, 기초 자치단체 단위에서도 적용되어야 한다.

통합적 서비스 체계 구축의 주요과제는 기초 단위에서의 원스톱체계의 구축과 통합서비스를 가능하게 하는 사례관리체계의 마련에 있다. 두 가지 과제를 살펴보기 전에 복지와 고용의 통합체계에 관련된 외국 사례를 먼저 살펴본다.

1. 외국의 통합서비스 구축 사례

미국의 경우 보건복지부(Department of Health and Human Services)에서는 보건의료, 식품/의약품 안전, 노인/장애인 건강보험과 저소득층 건강보호, 공공부조, 아동복지, 노인복지 등에 관한 보건복지정책을, 보건복지부와 독립된 사회보장청(Social Security Administration)에서 보건복지정책 집행(연금, 노인의료보험, 장애인복지, 가족복지 등)을 담당하고 있다. 고용과 관련된 기능은 노동부에서 담당하고 있다. 미국의 경우도 근로연계복지의 도입 이후 주요 과제는 고용서비스와 복지서비스의 연계 및 통합 서비스체계의 구축에 있다.

미국은 복지와 노동을 연계하는 ‘근로연계복지’를 지향해 왔으며, 이를 위한 일련의 복지개혁은 1996년 PRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)를 통해 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)가 도입되면서 일단락 된다. TANF를 통해 모든 수급자에게 근로활동에 대한 참여가 의무화되면서 수급자에 대한 사례관리(case management) 및 복지와 고용서비스 연계가 중요한 과제로 부각되었다. 또한 1997년 도에는 Welfare to Work Grants(WtW) 제도를 도입하여, TANF 수급자 가운데 가장 취업에 애로를 겪는 수급자에 대해 고용서비스를 제공하도록 하였다. TANF가 보건복지부(DHHS)에 의해 주관되고, 각 주정부에서 자율성을 갖고 운영하는 것과 달리 WtW는 노동부(DOL)의 주관하에 직업안전기관을 통해 운영된다. WtW가 TANF 수급자를 대상으로 한다는 점에서 지역차원에서 TANF 서비스 전달기관과 고용서비스 전달기관 사이의 연계가 불가피하다(황덕순, 2002).

그러나 복지와 고용서비스의 연계는 아직 완전히 정착되었다고 보기 어렵다. 또한 각 제도의 운영이 각 주에서 상당한 자율성을 갖고 운영되기 때문에 복지와 고용서비스의 연계에 대해 전국적으로 표준화된 통계나 자료는 아직 구하기 어렵다. 따라서 여기에서는 지금까지 수행된 각 지역에 대한 사례연구의 결과를 중심으로 살펴본다. Pindus et al.(2000)의 경우 12개 지역에서의 복지와 고용서비스의 연계에 대해 조사하였고, Pavetti et al.(2000)의 경우 20개 지역을 대상으로 TANF와 WtW를 통한 복지수급자에 대한 고용서비스 전달체계를 조사하였다. 또한 Nightingale(2001)의 경우 11개 지역에서의 WtW에 대한 심층연구 결과를 제시하고 있다.

Pindus et al.(2000)과 Pavetti et al.(2000)에 의하면 복지서비스와 고용서비스의 연계방식은 복지사무소(welfare office)가 어떤 역할을 수행하는가에 주로 좌우된다. 복지사무소가

고용관련 서비스의 상당 부분을 직접 제공할 수도 있고(복지사무소 중심형), 복지서비스와 고용서비스를 완전히 통합해서 고용서비스를 전달하는 One-Stop Career Center(통합형)에서 이를 통합적으로 제공할 수도 있기 때문이다. Pindus et al.(2000)이 조사한 12개 지역 가운데 5개는 복지사무소 중심형이고, 1개소는 통합형이며 나머지는 이 둘을 혼합한 형태이다. 복지사무소가 고용서비스를 상당부분 직접 제공하는 경우, 복지사무소의 직원이 구직활동 지원 및 직업준비 훈련을 제공할 것이다. 이 경우에도 수급자가 장기간 취업에 실패하는 경우에는 직업안정기관에 의해 관리되는 WtW 프로그램을 통해 직업안정기관으로 위탁될 수 있다. 한편 통합형에서는 복지서비스와 고용서비스가 모두 One-Stop Career Center를 통해 운영된다. 수급신청자는 One-Stop Career Center에서 수급신청을 하고, 곧바로 고용서비스를 제공받기 시작한다. TANF에 대한 안내는 같은 건물에 있는 보건복지관련 부서로부터 받게 된다. 이후에 수급자격 및 급여관리는 여전히 복지관련 부서에서 담당하지만, 고용서비스는 직업안정기관을 통해서 제공받게 된다.

Pavetti et al.(2000)의 20개 사례지역 가운데 4개 지역에서는 직업안정기관이 TANF 및 WtW의 고용서비스를 통합해서 전달하고 있었고, 나머지 16개 지역에서는 복지사무소가 TANF, 직업안정기관이 WtW를 담당하고 있었다. 그러나 이 경우에도 직업안정기관은 TANF의 고용서비스 전달체계의 일부로 참여하게 된다. Pavetti et al.(2000)의 연구는 고용서비스 전달에 참여하는 다양한 중개기관들(intermediary)에 초점을 맞추었다. 중개기관들은 TANF수급자의 취업을 지원하는 기관으로 정의되는데, 다시 대부분의 수급자에 대해 구직활동 및 취업알선을 지원하는 1차 중개기관과, 일부 수급자에 대해 근로경험, 교육, 훈련, 취업 유지, 기타 고용서비스를 전달하는 2차 중개기관으로 구분된다. 이와 같이 복지수급자에 대한 고용관련 서비스가 전달되는 체계는 매우 다양한 방식으로 나타날 수 있지만, 공통적인 변화는 이전에 비해서 복지수혜자에게 어떤 형태로든지 매우 강화된 고용관련 서비스가 제공되고 사례관리가 이루어지기 시작했다는 점이다(황덕순, 2003).

근로연계복지 제공을 위한 통합 사례관리접근은 복지와 고용이 분리되어 제공되는 전통적 접근법에 비해 수급자들의 근로연계 프로그램에의 참가율이 더 높은 것으로 분석되었다(Brock & Harknett, 1998). 미국 오하이오주 콜롬부스지역에서 근로 관련활동에 대한 참여를 의무화한 JOBS(Job Opportunities and Basic Skills Training) 프로그램 참여자를 대상으로 복지서비스와 고용관련서비스를 동시에 제공하는 통합사례관리와 두 서비스를 분리

해서 제공하는 전통적 서비스의 효과를 1992~1993년 2년간의 통계를 비교 분석한 결과 통합 접근법은 분리접근법에 비해 더 높은 프로그램 참가율은 물론이고 복지지출의 유의미한 삭감정도와 프로그램 참가자에 대한 더 긴밀한 모니터링 서비스를 제공하는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 복지와 고용의 통합서비스 체계 구축의 필요성과 효과성을 잘 보여주고 있다.

근로연계복지 제공을 위해서는 통합 사례관리접근의 도입과 동시에, 서비스제공기관의 복지와 고용의 통합서비스 제공을 위한 조직통제기제의 강화 등 조직차원의 변화도 요구되었다. 근로연계복지서비스의 도입은 무엇보다도 공공복지기관의 운영에 조직적 변화를 초래하였다. 첫째, 기관의 목표가 수급자격의 유무 결정에서 고용가능성 제고 및 자활의 성취로 변화되었다. 둘째, 새로운 자활서비스의 제공은 기관의 재구조화를 초래하였다. 셋째, 기관은 지역사회의 다양한 기관들과의 협력과 연대활동을 확대하였다. 넷째, 협력과 팀접근에 기반한 통합서비스 제공이 확대되었다. 마지막으로 복지개혁은 조직에서 자료에 근거한 계획과 평가의 중요성을 증가시켰다(Carnochan & Austin, 2002).

복지와 고용서비스의 통합 제공을 위해서는 서비스 제공 기관의 사례관리실천에서 근로연계복지서비스 제공의 제도화를 위해서는 조직적 통제기제가 필요하며, 이 경우 사례관리활동은 고용서비스 제공 정도, 개별 욕구의 반영 정도 그리고 규제에 대한 관대함 정도의 3가지 차원에서 평가할 수 있다. 지역별로 사례관리활동의 차별성이 나타나는 것은 그 지역주민들의 이념적 상이성(빈곤의 원인에 대한 견해 차이 등)과 조직적 통제기제(관료적 시스템의 구비 정도와 사례관리자들의 역할 정도)의 차이에 기인하고 있다(Weaver, 2000). 미국 사례를 다룬 Carnochan & Austin(2002)과 Weaver(2000)의 연구 결과는 통합서비스 체계 구축이 필요하지만, 이의 긍정적 효과를 실재화하기 위해서는 기관 조직차원의 변화와 치밀한 준비가 전제되어야 함을 보여주고 있다. 즉, 기관 실무자들의 복지서비스와 고용서비스에 대한 전문성 보장과 통합 서비스 제공에 대한 조직차원의 이념 지향과 통제기제 마련이 요구되고 있는 것이다.

영국은 국가부조제도를 기초로 보충급여와 가족소득보조를 보완하는 체계를 오랫동안 유지해 왔는데, 1953년 국민보험부와 연금부가 통합되어 연금 및 국민보험부가 되었고, 1968년 11월에는 보건부와 통합되어 보건 및 사회보장부가 되었다. 그러나 1988년부터 복지 의존, 근로의욕 저하 방지를 위한 목적으로 공공부조 체계를 재편하기 시작하였으며,

1989년 11월에 사회보장부(Department of Social Security)와 보건부(Department of Health)로 다시 분리되었다(이영찬, 1998). 사회보장부에서 사회복지정책 전반을, 교육·고용부에서 고용관련 기능을 수행하며, 국가 보건정책은 보건부에서 담당하고 있다.

1990년대 중반 경제상황이 더욱 악화되자, 영국 정부는 대상 및 급여전략보다 근로연계복지 전략에 초점을 둔 대대적인 공공부조 개혁을 단행하기 시작하였으며, 대대적인 정부현대화 개혁(government modernizing)에 돌입하게 되면서 근로연계복지를 강화하기 위한 행정개혁이 과감하게 이루어졌다(정영순·이은정, 2002). 즉, 블레어 정부는 <복지+노동>의 통합적 전달체계의 확립을 위하여 2001년 6월 사회보장부와 교육고용부의 일부 부서를 근로연금부(Department for Work and Pensions)로 통합하였다.⁹⁸⁾ 신설된 근로연금부(Department of Work and Pension)는 사회보장부와 교육고용부로 분리하여 관할하던 기여기초형과 소득기초형 구직자수당 제도를 한 행정체제로 통합하였다. 이로써 근로연금부 산하의 구직센터에서 급여와 자활지원서비스를 통합적으로 관리하게 되어 실직자와 시간제 근로자의 자활지원서비스 참여를 보다 원활하게 촉구할 수 있게 되었고, 통합 이전보다 자활지원서비스의 종합적 계획수립, 적극적인 개발과 효율적인 운영이 강화될 수 있게 되었다(홍경준, 2002).

최근 근로연계복지체계 구축을 위한 행정체계 개편은 가속화되고 있다. 우선 사회적서비스 급여와 고용의 통합적 적용을 위해 근로연금부 산하에 확대구직센터(Job Centre Plus)가 신설되었다. 확대구직센터는 기존의 구직센터와 사회보장사무소를 통합한 것으로, 2003년 6월 현재 전국적으로 26개소가 설치되어 있으며, 2006년까지는 전국적으로 설치될 예정으로 있다. 완전 통합 전까지는 기존 구직센터와 사회보장사무소에서 관련 서비스를 제공하는 것으로 되어 있다. 확대구직센터에서는 남녀 16세에서 65세까지를 대상으로 일을 할 수 있는 사람들에게는 일과 교육훈련을, 일을 할 수 없는 사람들에게는 적절한 재정 지원을 한다. 그 외 구직자를 찾는 고용주들을 위한 서비스도 제공하고 있다(www.jobcentreplus.gov.uk). 미국과 마찬가지로 영국의 경우도 복지와 고용의 통합서비스 체계구축이 행정체계 개편의 중요한 흐름의 하나로 제기되고 있다.

98) 2003년 4월 현재 교육과 고용에 필요한 기술제공은 교육·기술부(Department of Education and Skills)에서 제공하며, 노동연금부에서는 근로기회 제공, 아동빈곤 예방, 연금과 장애인복지정책을 담당하고 있다(<http://www.dwp.gov.uk>).

2. 기초단위 원스톱서비스 체계 구축

복지와 고용의 통합서비스 제공체계 구축의 핵심과제는 기초단위에서 원스톱서비스 체계를 구축하는 것이다. 지방자치단체 사회복지조직(사회복지사무소 혹은 사회복지과), 노동부 소속 고용안정센터, 중소기업청 소속 소상공인지원센터 등 공공의 자활관련기관은 물론이고, 민간의 자활후견기관, 사회복지관, 자활직업훈련기관 등 자활사업을 지원하는 실질적인 지역자활네트워크(지역자활지원협의체의 보완)를 구축하며, 지역자활네트워크 조직내 단일창구를 두어 원스톱서비스가 가능하도록 해야 한다. 예를 들어 수급자의 경우, 사회복지전담공무원과의 초기상담과 지역자활네트워크 내 사례회의를 거쳐, 사례관리자를 통해 필요한 지원기관(복지사무소, 고용안정센터, 자활후견기관)을 소개받게 되며, 지속적인 사례관리를 받게 될 것이다(의료기관의 환자 관리 시스템 준용할 수 있다). 사례관리자의 역할은 사회복지전담공무원, 고용안정센터 담당자, 자활후견기관 실무자 등이 가능하나, 통합서비스체계에서 효과적인 자활사업을 위해서는 자활전담공무원제도를 도입하는 방안을 적극적으로 고려할 수 있다.

지역자활네트워크 구축에는 지역복지네트워크 구축 방안을 참조할 수 있을 것이다. 지역단위의 복지 네트워크는 사회복지관련 이용시설(사회복지관, 재가복지센터 등)과 생활시설(양로시설, 육아시설, 장애인요양시설 등), 자활지원센터, 고용안정센터, 자원봉사센터, 시민단체, 사회복지사협회, 의사협회나 변호사회 등의 전문가단체, 종교기관, 지역내 사회복지 교육시설(사회복지학 관련 학과가 설치된 대학), 정부조직(시·군·구청의 사회복지과와 보건소, 주민복지센터 등) 등을 망라하여 구성된다. 처음부터 이들 모두가 함께 참여하기는 어려울 수 있으므로 참여가 가능한 부문부터 구성해 나가도록 한다. 이 네트워크 내에 각 기관의 대표자들로 구성되는 대표자위원회와 각 기관의 과장급 이하 실무자들로 구성되는 실무자 모임을 두며 사안별로 별도의 위원회를 구성하여 필요한 사안을 논의하도록 한다. 복지네트워크의 주요 기능은 지역복지의 조정과 연계, 서비스의 연계와 조정 및 역할 분담, 자원동원과 지역 욕구조사, 일자리 제공과 복지인프라 구축 등을 통한 안정적 생활의 보장과 시스템의 정비를 추구하는 것이다. 지금까지 복지 네트워크는 사회복지협의회를 중심으로 시도되었으나 그 실효성이 매우 낮아서 지역차원의 네트워크 활용 수준이 매우 낮다. 낮은 수준의 네트워크는 공공부문 자원의 비효율적인 중복과 누수 등을 발생시키고 있는데, 사회복지 사무소와 같이 공공부문의 중추적인 기관이 복지 네트워크의 중심에 필요하다

(변재관 외, 2000). 지역자활 네트워크는 이상과 같은 지역 단위의 복지네트워크를 활용할 수 있을 것이다(표 8-3 참조).

〈표 8-3〉 기초단위 지역자활 네트워크(지역자활협의체) 구성단체

공공기관	민간단체
사회복지조직(사회복지사무소) 고용안정센터 소상공인지원센터 보건소	자활후견기관 사회복지관 정신보건센터 직업(적응)훈련기관

기초단위에서 원스톱체계의 마련의 필요성은 선진국 사례에서도 확인할 수 있다. 미국의 경우 인력투자법(1998)은 각 주와 지역에 새로 구성되는 Workforce Investment Board(WIB)가 각 주 및 지역의 공공고용서비스의 전달을 책임지고, 지금까지 분산되어 운영되던 고용 및 복지관련 서비스를 하나로 모아서 원스톱 센터(One-Stop Career Center)를 통해서 전달하도록 규정하고 있다. 이 때 지역 WIB의 주요 구성원은 지역의 기업 및 노동조직, 교육 및 훈련기관, 지역단체, 기타 고용서비스 제공기관을 대표하는 사람들로 구성된다. 또한 주의 WIB는 기업측이 주도하도록 하되, 지역의 대표, 노동조직의 대표, 고용서비스 및 훈련서비스 제공기관, 주의 관련정부기구 대표들로 구성된다. 또한 원스톱 센터에서 제공되는 서비스는 다양한 민간 파트너들의 참여를 통해서 전달하도록 하되, 센터의 운영주체는 이전에 고용서비스를 제공하던 공공기관이 무조건 맡는 것이 아니라, 공공기관과 민간조직이 경합해서 선정하도록 하고 있다(<http://usworkforce.org>; 황덕순, 2003 재인용).

미국과 프랑스의 경우 복지프로그램과 고용창출지원 프로그램이 혼합되어 사용된다. 양국 모두 주요 고용창출지원 프로그램의 주요 대상자에 TANF(미국), RMI(프랑스) 등 복지프로그램 수혜자가 포함되어 있는 경우가 많으며, 실업급여 지급과 활발한 구직활동이 연계되어 있다. 그런데, 이러한 프로그램 연계가 효과를 거두기 위해서는 각 프로그램을 담당하고 있는 부처 및 부서간 협조와 조정이 사전적으로 이루어져야 한다(황준욱, 2003).

3. 사례관리 시스템 구축

사례관리 시스템의 구축은 자활전달체계 개선의 핵심과제의 하나이다. 여기서는 우선

공공부문의 사례관리의 특성을 살펴보고, 복지와 고용의 통합서비스 제공과 관련된 사례관리체계 마련의 난점과 고려사항을 외국의 사례를 통해 고찰하였다.

가. 공공부문의 사례관리

현재 우리나라의 경우 공공복지에서 행정업무와 사회복지서비스를 종합적으로 제공하도록 되어 있다. 그러나 대부분의 인력이 대인서비스 제공업무와 행정업무를 종합적으로 담당하고 있어 특정 영역에 몰두하여 전문성을 발휘하기가 불가능한 실정이다. 동시에 주요 업무인 국민기초생활보장 업무 및 자활 관련 업무에 있어서 사회복지 전문가로서의 역할을 거의 수행하지 못하고 행정적 절차를 진행하는 것에 많은 비중을 두고 있어서 수급자들에게 적절한 서비스들을 연결시켜줄 수 있음에도 충분한 관심과 역할을 보여주고 있지 못하다. 즉, 사회복지전담공무원의 역할이 대상자를 선정하여 주어진 자원 및 서비스를 할당하는 역할에 국한되고 있다(변재관 외, 2000).

이는 민간부문에서도 마찬가지로 나타나고 있어서, 민간부문의 사회복지 시설과 기관에서도 행정적 절차를 밟고 클라이언트들의 기초적인 상황을 조사하는 데에 많은 시간을 할애하고 있어 서비스 제공의 효율성을 크게 저해하고 있다. 따라서 공공부문에서 사회복지전담공무원의 중점 업무내용을 전환하여, 사회복지전담공무원이 국민기초생활보장 수급권자, 자활 수급권자들의 방문·발굴·선정·급여·관리 및 연계 등 사례관리자로서의 역할을 집중적으로 수행하도록 하는 부분과, 이와는 별도로 대인서비스 업무를 중점적으로 제공할 수 있는 인력을 확보하는 것이 필요하다. 소득유지와 사회복지서비스 기능을 통합적으로 담당하되 행정적인 전문인력을 더 확보하여 대인서비스를 전담할 수 있는 여건을 만들어야 한다. 소득유지 프로그램의 경우에도 단순히 자격심사와 현금보조와 관련된 재정적 욕구만 평가하는 것이 아니라 문제 상황에 공감과 면접 기술에 기초한 비재정적 욕구에 대해서도 사정을 해서 정보제공 및 의뢰 기능을 포함한 사례관리자로서 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 클라이언트의 물질적 욕구뿐만 아니라 비물질적인 욕구의 충족도 동시에 고려할 수 있는 여건을 마련하는 것은 자활을 강조하는 국민기초생활보장 제도의 취지를 실현하기 위해서도 필수불가결한 선제조건이라 할 수 있다.

우리나라의 경우 노인, 장애인을 비롯한 기존 대상 인구가 증가하고 새로운 복지욕구가 발생하고 있다. 이에 따라 각종 복지서비스 제도가 도입되고 있으며 이를 위한 서비스가

공급체계가 재편되고 있고 또한 새로운 사회복지 영역이 확대되고 있다. 그러나 이에 대응하는 사회복지 전문인력 수급에 대한 정부의 장기적 계획은 부재하며, 확대되고 있는 서비스 영역을 담당할 시·군·구 및 고용안정센터 공무원의 충원이 절실하다. 다양한 사회 문제에 대응하여 서비스 제공이 이루어져야 하고 이에 대한 공공부문의 지원과 관리체계 구축이 필요함에도 일반행정업무를 담당하는 사회복지전담공무원외에는 아동복지지도원, 여성복지상담원만을 두고 있어 증가하는 다양한 욕구를 적절히 지원·관리하지 못하고 있다. 우리나라의 경우, 사회복지서비스에 대한 인식이 아직 보편화되고 있지 않으나 점차 증가하는 추세에 있으며, 사회복지 영역은 급속히 확대되어가고 있다. 가족이 아닌 사회적 서비스 제공자를 통한 보살핌(care)을 필요로 하는 인구가 증가하고, 학교사회사업을 통한 청소년 문제의 대처, 알코올 및 약물 남용 문제, 정신보건 영역의 확대 등 고령화사회의 진입과 함께 경제사회적 여건 변화를 겪고 있는 바, 선진국과 마찬가지로 사회복지 전문인력의 개입을 요구하는 일이 증가하고 있으며, 재가서비스의 증가와 소규모 민간기관의 확대가 예상되는 등 서비스 제공기관의 유형이 변화하고 있다. 따라서 이와 같은 변화에 대처할 수 있는 공공부문의 인력 충원 계획이 필요하다. 보건서비스와 복지서비스가 연계 및 통합 제공될 수 있는 프로그램 및 연계체계를 마련하고, 급격한 고령화의 진전, 가족관계의 변화, 유병구조의 변화 등에 의한 이용자의 수요 변화에 맞추어 통합서비스를 적극적으로 개발하여 서비스의 통합성을 강화하여야 하는데(변재관 외, 2000), 이에 대응하는 공공부문에서의 역할 변화가 기대되고 있다.

사례관리(case management)라는 용어는 사회복지 실천에 있어서 지역사회와 중요성과 역할이 강조되면서 중요한 사회복지실천방법으로 주목받고 있다. 사회복지 대상자들에 대한 지속적인 관심을 전제로 하는 이 개념은 여러 학자들에 의해 다양하게 정의되고 있는데, 다양한 정의들에서 공통적인 개념들과 공공부문에서의 의의를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 사례관리는 비교적 장기적이고 복합적인 문제를 가진 인구집단을 대상으로 한다는 점이다. 장애인, 노인 등이 대표적인 사례관리의 대상 인구집단이 되는데 이들은 다양한 서비스를 필요로 하고 또한 그러한 욕구가 장기간 계속된다는 특징을 갖는다. 공공복지의 대상이 주로 이러한 노인, 장애인 및 장기간의 개입이 필요한 저소득 자활 대상자임을 볼 때 사례관리의 주 대상 집단은 공공복지의 주 대상 집단과 상당부분 일치하고 있다. 둘째, 사례관리는 앞의 특성으로 인하여 지역사회의 다양한 공식적, 비공식적 자원의

동원을 필요로 한다는 점이다. 클라이언트의 욕구가 복합적이기 때문에 많은 경우 이러한 욕구는 특정 조직의 서비스 자원으로는 충족될 수 없다. 이것은 공공복지 부문에서도 마찬가지로 국가에 의해 제공되는 자원만으로는 복지수급자들의 욕구를 충분히 충족시키지 못하고 있다. 따라서 민간부문의 다양한 자원을 적극적으로 연결하는 노력이 필요하며, 이를 통해 국가의 자원을 효율적으로 이용하는 동시에 지역사회의 참여를 촉진시킬 수 있다. 셋째, 개별 클라이언트에 대한 서비스를 한 사례관리자가 책임을 갖고 장기적으로 관리한다는 특징이 있다. 이러한 의미에서 클라이언트보다 사례(case)라는 개념을 사용하는 것이며, 공공복지가 가지고 있는 책임성, 지속성 등의 원칙에 비추어볼 때 적합한 실천모델이 될 수 있다.

사례관리에 대한 기존의 여러 정의와 특징들을 종합해보면 사례관리는 주로 장기적인 문제를 가진 클라이언트를 대상으로 사례관리자가 오랜 기간 동안 책임지고 필요로 하는 서비스를 다양한 원천으로부터 동원하여 연결하고 모니터링하는 활동이라 할 수 있다. 이는 기존의 공공복지가 수행하고 있는 주요 역할과도 많은 부분에서 공통적인 요소를 가지고 있으며, 충분히 달성하지 못하고 있는 공공복지의 증진과 관련하여 적용가능한 함의를 주는 개념이라고 할 수 있다.

서비스 전달의 측면에서 사례관리의 목적을 정리해보면, 첫째 특정 시점에서 포괄적인 서비스를 조정하여 개인에게 제공하고, 시간의 경과에 따라 변화하는 개인의 욕구를 충족시킬 수 있도록 즉각적이고 포괄적인 서비스를 지속적으로 제공해줌으로써 보호의 연속성을 보장하는 것이다. 공공복지가 제공할 수 있는 자원의 범위를 넘어서 다양한 민간부문의 자원과 서비스를 공공복지 제공과 동시에 제공해줌으로써 양자의 효율성과 효과성을 증대시키는 방법이 된다. 둘째, 대상자가 다양한 서비스 체계와 협상하는 것을 원조해 줌으로써 서비스에 대한 접근 가능성을 증대시켜 주고, 서비스의 단편화로 인한 서비스 접근의 장애들을 극복하여 클라이언트에 대한 전반적인 책임을 지도록 함으로써 책임성을 증대시켜 줄 수 있다. 이는 민간부문의 서비스 자원들이 복합적이지 못하고 대상자들의 접근성을 제한하고 있는 것을 공공부분에서 적극적으로 개선하려는 노력을 통해 보다 체계적인 서비스 이용을 증진시키고자 하는 것이다. 셋째, 서비스가 클라이언트의 욕구에 적합하고, 적절한 방법으로 제공될 수 있도록 보장함으로써 서비스 계획의 효율성을 향상시킨다. 이를 위해서 행정적인 업무 부담에서 벗어나 전문적인 서비스 계획과 사례관리를

담당하는 새로운 역할을 공공부문 전문인력들에게 부과할 필요성이 있다.

선진국들의 경우 1980년대 이후 사례관리의 필요성에 대해서 상당한 공감대가 형성되어 있다. 이는 이른바 복지국가 위기 이후 국가복지 증대의 한계를 맞이하면서 보다 다양한 자원의 공급이 필요한 한편, 탈시설화, 지방분권화, 욕구의 증대 등 후기산업사회에서 변화된 사회·경제적 조건들에 발맞추고자 하는 노력의 일부였다. 현 시기 한국의 상황도 이러한 선진 국가들의 환경변화와 유사하게 전개되고 있어 이들 국가의 역사적 배경을 한국의 상황과 비교하여 검토하는 것은 사례관리 필요성을 이해하는데 도움을 줄 것이다.

첫째, 탈시설화 경향이 지역사회에 역할 증대와 사례관리의 필요성을 증대시켰다. 탈시설화라는 용어는 문자 그대로, 생활상의 곤란을 해결하기 위해 가정과 지역사회와는 분리되어 입소시설 혹은 병원의 입원시설을 이용하던 클라이언트가 시설에서 탈피하여 다시 가정과 지역사회로 되돌아와서 지역사회의 서비스를 이용하는 것을 의미한다. 탈시설화가 주류를 이루는 상황에서 서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 그간 분산되어 시행되던 지역사회의 서비스들을 필요에 따라서 각 조직의 경계를 넘어서 함께 제공될 수 있는 장치가 필요하게 되었고, 그 수단으로 제시된 것이 사례관리이다. 이러한 선진국의 예는 현재 한국 상황에도 시사하는 바가 크다. 80년대 이후 한국은 이용시설의 급속한 증가 속에서 서비스 제공의 단편화, 이로 인한 서비스 누락의 문제 그리고 유사 조직간의 서비스 중복 및 클라이언트 중복의 문제를 나타내고 있는데, 사례관리의 도입은 이러한 문제를 어느 정도 해소시킬 수 있을 것으로 예측된다.

둘째, 서비스 전달의 지방분권화와 함께 사례관리의 중요성이 증대되었다. 1980년대 미국에서는 서비스의 공급주체를 중앙정부에서 지방정부로 대폭 이관하였고, 이에 따라 서비스 기관간의 조정을 위한 강력한 장치는 거의 사라지게 되었다. 지방분권화에 따른 부정적인 측면을 보충하고 서비스 조정의 기능을 위해서 사례관리가 더욱 강조되게 되었다. 한국의 경우도 1995년부터 시작된 지방자치제도에 의해서 점차 지방으로의 권한 이전이 증대되는 상황을 감안해볼 때, 공공부문에서 이에 대응하는 사례관리의 필요성이 증대될 것으로 예상된다.

셋째, 사회적 차원의 변화로서 복합적인 욕구를 가진 인구가 증대하고 있다. 현대사회에서는 정신지체나 정신질환, 혹은 신체장애를 가지는 사람이나 노인 등이 증가하면서 소득, 주택, 사회화, 재활, 의료 중에서 2개 이상의 서비스를 필요로 하는 대상이 증가하였

다. 지역사회에 이러한 복합적인 욕구를 지원해 줄 수 있는 체계가 확립되어 있지 않다면, 복합적인 욕구를 가진 사람이 지역사회에서 생활하기란 현실적으로 곤란하다. 국가가 제공하고 있는 공공복지의 경우 정해진 급여 이외의 욕구를 충족시킬 유연성을 확보하지 못하고 있기 때문에 이에 대응할 수 있는 추가적인 영역이 필요하다. 한국의 경우에도 노인과 장애인 등 복합적인 욕구를 가진 인구가 급증하고 있어 이들에 대한 국가적인 차원의 지속적인 관리의 필요성이 제기되고 있다.

넷째, 기존 서비스의 단편성이 존재한다. 복지서비스와 급여의 대부분은 범주별로 분류되고 자격요건의 측면에서도 서비스 공급주체가 다원화되어 있다. 수요자중심의 서비스를 강조하는 최근의 QC 운동은 이러한 단편성의 문제를 강조하는데, 공공복지와 민간부분의 결합은 이러한 단편성을 극복하는 수단으로 유용성을 갖는다.

다섯째, 사회적 지지(social support)와 사회적 망(social network)의 영향력에 관한 서비스 전문가들의 인식이 높아졌다. 복지국가 위기론과 함께 혼합복지 혹은 복지 다원주의에 대한 논의가 활발해지면서 동시에 복지서비스에 대한 민간차원에서의 관심도 커졌다. 이는 공적 서비스를 비공식적 서비스로 대체하고자 하는 흐름과도 연결되는데, 이는 비공식적 지원체계를 공식적 지원체계와 연결시키는 새로운 노력을 필요로 한다. 공적으로 제공되는 서비스와 비공식적 사회적 지원체계가 공급하는 서비스간에 양적, 혹은 질적 차원에서 상당한 차이가 존재한다는 것이 인식되면서, 공식적이고 전문적인 서비스와 비공식적인 지원체계와 지원망을 조정하고 통합하려는 사례관리가 주목받게 되었다. 공공복지의 측면에서 이러한 지원체계를 조정하고 통합하는 것은 복지 증진의 일차적인 책임을 국가가 지고 있다는 점에서 당연한 역할이라고 할 수 있다.

여섯째, 비용억제의 필요성에서 사례관리가 강조되었다. 결핍된 자원 내에서 서비스의 효과를 최대화하는 한편, 서비스 전달에 소용되는 비용을 억제하기 위해 사례관리가 강조되었다. 1970년대 복지국가 내에서 그동안 국가가 책임지고 있던 복지 부분을 민간에 일부 이양하는 중요한 정책의 변화가 나타났다. 그 이유는 늘어나는 보호대상자를 국가의 재정만으로는 감당하기 어려운 상황이 되었기 때문이다. 이러한 배경에서 비용억제의 필요성은 복지국가 위기라는 분위기 속에서 선진국을 중심으로 다시 표면화되었다. 그래서 복지서비스의 효과성, 책임성에 기초하여 서비스의 중복을 점검해야 하는 전문기술의 필요성을 절감하게 되었고, 서비스의 계획을 관리하고 서비스 전달의 효율성을 최대화하는

대응책으로서 사례관리에 대한 관심이 고조되었다.

공공복지 인력이 사례관리자로서의 역할을 수행한다고 할 때, 구체적인 업무의 영역과 역할은 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 복지 대상자에 대한 종합적인 계획을 수립한다. 둘째, 복지서비스 조직 및 주요 영역들에 대한 정보를 수집한다. 셋째, 욕구에 관한 정보와 욕구충족을 위하여 제공되고 있는 서비스 현황을 파악한다. 넷째, 실행되고 있는 서비스와 사회적 지지활동의 영향 및 적절성에 대한 환류를 제공한다. 다섯째, 누락된 대상자들에 대한 서비스 획득을 촉진한다. 여섯째, 사회적 망 구성원들의 지지와 서비스 제공을 촉진한다. 일곱째, 지역사회 내의 복지서비스와의 연계를 강화한다. 여덟째, 서비스 중복 및 누락에 관해 조정한다. 이러한 역할에는 사례관리를 위한 지역사회의 기반조성이 필수적인 요소인데 지역 단위의 사회복지서비스 제공기관의 균형 있는 발전을 도모하고, 지역사회의 복지서비스 기관간의 협력체계를 구축하며, 효과적인 사례관리를 위한 정보공급체계의 구축 등이 보다 효율적인 자원활용을 위해 필요하다.

나. 복지·고용 통합 사례관리의 난점과 고려사항

선진국의 예를 볼 때, 복지와 고용의 통합 사례관리의 경우 사례관리자의 전문성 보장과 적절한 근무 여건이 제공되지 못할 경우에는 통합의 역효과가 우려된다. 근로연계복지정책의 효과를 높이기 위한 전략 한 가지는 공공복지기관을 소득지원, 고용자원, 그리고 교육과 훈련 프로그램을 한 곳에서 제공하는 “one-stop” 서비스 전달체제로 만드는 것이고(바로 앞 절에서 원스톱서비스 체계의 필요성은 다루었다), 다른 한 가지는 소득지원과 근로연계서비스를 연계하여 통합적인 사례관리 모델을 개발하는 것이었다.

복지와 고용을 결합한 사례관리시스템을 도입한 미국의 사례를 살펴보면, 이러한 노력은 공공복지기관의 문화를 배려하지 않은 시도로 내부 인력들의 긴장을 가져왔다. 복지행정(소득부조 자격요건 검사 등)과 고용 및 사회 서비스를 제공하는 것(클라이언트의 욕구 사정, 적절한 서비스를 찾아내는 것, 클라이언트가 자기 행동을 바꾸도록 인도하는 것) 사이에는 매우 큰 차이가 있기 때문이다. 즉, 복지 수급 자격요건 심사를 위한 관료적 구조는 고용과 지원서비스를 제공하기 위해 필요한 전문적 구조와 양립하기가 쉽지 않다. 자격요건 심사는 고도로 표준화되고 명료한 규칙, 수급 자격요건에만 관련된 짧고 한정된 클라이언트와의 상호작용이 요구되므로 여기에 적절한 조직 구조 역시 합리적인 관료주의

이다. 반면에 근로연계와 같은 사회 서비스의 제공은 서비스 결정이 각 클라이언트가 제시하는 특수한 상황과 문제에 대한 사정, 그리고 가장 효과적인 개입 방법의 선택이라는 전문적 모델을 따르기 때문에 클라이언트와의 지속적이고 집중적인 상호작용이 요구되고 사회복지사는 클라이언트의 복지에 영향을 미칠지도 모르는 특성에 관심을 두게 되어 조직적인 측면에서도 상당한 만큼의 자율성을 요구하는 전문적 구조가 필요하다. 따라서 TANF 법령하에서 공적 부조 부문 사회복지사들은 매우 원천적이고 구조적인 문제를 안게 되는 것이다(Brock & Harknett, 1998; 윤혜미, 2000 재인용).

이들의 또 다른 고민은 공공복지기관이 TANF에 의해 고용을 복지수급과 연계하여 근로를 강제하는 것을 사회복지적 측면에서는 어떻게 보아야 할 것인가의 문제이다. 규정된 만큼의 근로를 하지 않으면 전체 가족에 대한 지원을 종결할 수 있다는 제재는 분명 일부 복지수급자로 하여금 보다 적극적으로 일을 찾아 나서게 하는 효과가 있을 것이다. 그런데 간과해서는 안될 점이 제재를 받을 가능성이 있는 클라이언트일수록 더 어려운 처지에 있는 사람일 것이라는 점이다. 고교졸업도 하지 못했고 개인적인 문제로 인해 일해 본 경험도 없고 특별한 기술도 없는 사람들이며 약물남용, 가정폭력, 정신건강 등의 문제가 있는 사람일 가능성이 높다. 이런 사람들은 TANF의 고용 프로그램에도 잘 적응하지 못할 것이고 이들에게 적절한 프로그램도 없을 가능성이 높아, 제재를 받는다면 곤란한 형편이 더 어려워질 것이라는 점이 고려되어야 하는데, 이처럼 어려운 사례들에 대해 복종을 유도하기 위해 제재가 계획되어 있는 TANF 프로그램은 사회복지의 지향점과는 분명히 차이가 있다. 또 이들에 대한 사회복지사의 사례관리는 주로 클라이언트를 제재하기 위해 이용될 가능성이 크다. 잘못되면 이 프로그램은 고용과 교육 서비스를 제공해서 클라이언트를 돕기보다 클라이언트의 프로그램 내에서의 지위를 결정하고 기한 내에 보고서를 작성하는 일에 초점이 주어질지도 모른다. 미국의 사례 검토를 통해 복지서비스와 고용서비스의 통합사례관리가 수급자에게 유효한 서비스를 제공하기 위해서는 사례관리자들의 두 가지 서비스에 대한 전문성 보장과 적절한 담당케이스 수 조정 등의 근무 여건이 전제되어야 함을 알 수 있다.

비슷한 관점에서 프로그램의 강제성과 클라이언트를 복종시키기 위한 제재 조항은 결코 프로그램이 원래 제공하는 교육, 훈련 및 지지적 서비스의 목적 달성과 공존할 수가 없다는 것이 Hasenfeld(2000)의 주장이다. 왜냐하면 강제 참여를 합법화하는 프로그램은

“희생자 비난하기”의 이념에서 비롯되는 것이며 클라이언트에 대해 부정적인 이미지를 가지고 있는 것이기 때문이다. 따라서 사회복지사는 돕는 관계에서 기본이 되는 신뢰관계에서 오는 원천적인 보상을 받기 어렵다. 즉, PRWORA의 개혁은 일견 공공 부조에 대한 사회서비스 기능을 강화함으로써 사회복지의 전문적 역할이 강화되는 듯하지만 구체적 실천 과정에서 법을 따르다 보면 주로 클라이언트를 제재하는 일을 하게 되고 가장 어려운 처지에 처한 클라이언트들을 그들이 근로조건을 충족시키지 못했다는 이유로 보호망에서 추방해야 하는 입장에 처하게 할 것이다. 정책의 변화는 이처럼 사회복지사의 역할과 기능의 변화뿐만 아니라 대상자의 복지에도 영향을 미쳐 공공사회복지사와 클라이언트에 대한 정치적 반감(political negativism)을 형성하게 될 수 있다. 따라서 근로의 제공은 자발성을 기본으로 해야 한다고 주장하고 있다. 결론적으로 ‘복지와 고용’의 통합적 사례관리시스템이 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다 사례관리 담당자(자활전담공무원)들의 전문성과 적절한 근무여건이 보장되어야 하고, 동시에 프로그램 참가자들의 자발성에 근거한 근로 동기 유지 방안이 모색되어야 한다.

제 3 절 공공전달체계 개선방안

자활지원사업은 정부에서 행하는 탈빈곤 사업으로서, 전달체계 개선의 주요 핵심은 공공전달체계의 개선에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 공공전달체계의 개선을 통해서 자활사업 서비스 전달의 효율성과 실효성을 높이기 위해서는 자활지원센터를 신설하고 자활정보화체계를 구축하는 등 취약한 자활지원 체계를 보완하는 것과, 새로이 보완된 자활지원체계 및 기존의 공사 전달체계를 아우르는 행정관리체계를 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다.

1. 서비스 지원체계 보완

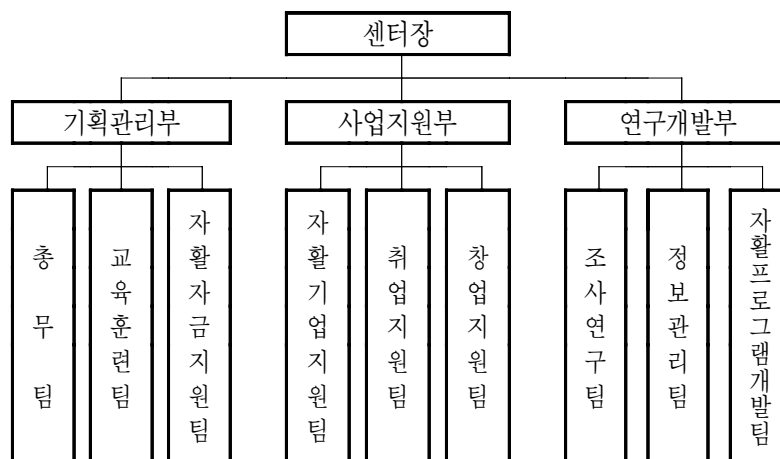
가. 자활지원센터의 신설

정부 차원의 전달체계 일원화와 함께 자활사업을 지원하기 위한 중앙 자활지원센터의 설치가 필요하다. 현재 자활후견기관을 비롯한 다수의 자활사업 실시기관들이 전개하는 자활공동체, 자활근로, 취업알선, 직업훈련 등 다양한 자활사업들을 지원하는 중앙단위의 지원기관은 없다. 다만 민간 단위의 한국자활후견기관협회 산하 자활정보센터가 자활후견기관의 자활공동체 사업을 중심으로 조사, 연구사업의 일부를 담당하고 있을 뿐이다. 그러나 자활사업이 사회적 약자들의 탈빈곤사업으로 발전하기 위해서는 중앙정부 차원의 종합적 지원기관의 설립이 불가피한 현실이다. 신설될 자활지원센터는 보건복지부와 노동부의 긴밀한 협조체제하에 자활사업을 총괄 지원하게 될 것이다.

1) 중앙 자활지원센터의 신설

중앙 자활지원센터의 조직 구조와 주요 업무는 다음과 같이 구상해 볼 수 있다.

[그림 8-3] 자활지원센터 조직 구조 및 주요 업무(안)

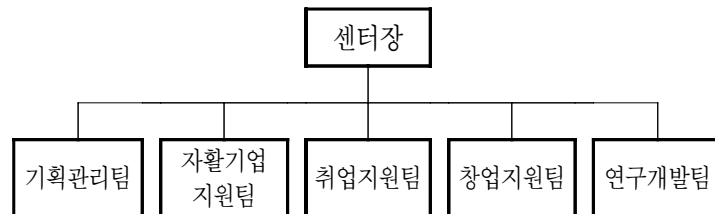


조직구조	주요 업무
기획관리부	자활지원센터 업무 총괄 기획 및 관리
총무팀	자활지원 업무 전반 관리(사업평가 등)
교육훈련지원팀	자활사업실시기관 종사자, 자활수급자 교육훈련
자활자금지원팀	자활사업 예산 및 기금 관리
사업지원부	자활사업 및 경영지원
자활기업지원팀	자활공동체 등 다양한 자활사업지원
취업지원팀	자활수급자 취업지원
창업지원팀	1인, 공동창업 공동지원
연구개발부	자활사업 조사, 연구개발사업
조사연구팀	자활사업 조사, 연구
정보관리팀	DB 구축 및 자활정보 관리
자활프로그램개발팀	자활프로그램 개발

2) 광역 자활지원센터

시, 도 단위 전달체계 개선방안의 핵심은 중앙 자활지원센터와 마찬가지로 광역단위에서 자활사업을 기획하고, 자활후견기관을 비롯한 기초단위의 자활실시기관을 지원하는 역할을 수행할 자활지원센터(자활인큐베이트)를 설치하는 것이다. 광역단위 자활지원센터는 자활후견기관이 설치를 희망하는 자활근로 공동사업과 광역 단위 사업지원센터의 역할을 포괄할 수 있을 것이다. 광역단위 지원기관의 주요 대상은 자활근로사업단, 자활후견기관, 자활실무자 등이며 광역 지자체의 파트너 역할을 수행해야 한다. 광역단위 지원 기관의 주요 과제는 지역자활사업 지원, 정보제공, 전문경영지도, 사업개발, 종사자 교육훈련 등이 될 수 있다. 광역단위 자활지원센터의 조직 구조는 중앙조직 중 사업지원부의 자활기업지원팀, 취업지원팀, 창업지원팀은 그대로 설치해야 할 것이며, 기획관리부와 연구개발부는 기획관리팀과 연구개발팀 수준으로 구성할 수 있을 것이다.

[그림 8-4] 광역 자활지원센터 조직구조



자활후견기관협회는 자활사업 활성화의 한 방안으로 광역자활지원센터와 유사한 조직의 필요성을 제시한 바 있다. 자활후견기관협회에서 제안하고 있는 공동사업단과 광역사업지원센터의 사업 내용은 다음과 같다. 공동사업단은 2개 이상의 자활근로사업단(자활공동체 포함)이 통합 운영되는 사업단으로 현재 간병사업, 폐자원재활용사업, 산후조리사업 등을 중심으로 8개 공동사업단(35개 자활후견기관 참여)이 운영중이다. 공동사업단을 통해 예산 및 자원운용의 효율성을 제고할 수 있으며, 사업의 경쟁력도 강화시킬 수 있다. 현재 공동사업단은 행정과 사업부문을 이원화하여 실시하고 있다. 회계업무 부분은 각 자활후견기관별로 실시하고 있으며, 사업업무는 공동으로 실시하고 있다. 광역사업지원센터는 간병, 집수리, 청소, 재활용, 외식사업 등 주요 자활사업을 중점 지원하며, 광역단위의 공동사업단의 운영을 지원하게 된다. 그 외 홍보, 영업, 교육훈련 등 광역단위 공동사업을 지원하게 되며, 고용안정센터, 소상공인지원센터 등 관련단체들 간의 긴밀한 협조체제를 구축할 것이다(한국자활후견기관협회, 2003).

3) 자활지원센터의 조직형태

자활지원센터의 조직형태는 공조직 형태, 공기업형태 혹은 정부출연 공공재단 형태 혹은 민간조직 형태인가를 결정해야 한다.

① 공조직

공조직형태는 자활지원과 산하의 사업단 형태로 자활지원센터를 설치하는 것인데, 인력을 개방형으로 민간 전문가를 영입함으로써 전문성을 살릴 수 있다.

② 공기업

공기업형태는 직영기업, 공사, 공단 형태가 있을 수 있다(지방공기업의 경우 지방직영 기업으로 서울시 상수도 사업본부, 지방공사로 도시개발공사, 지방공단으로 서울시 시설관리공단의 예가 있음). 중앙정부차원에서 설립한 공단으로는 국민연금관리공단과 장애인고용촉진공단의 예가 있다.

③ 정부출연 공공재단

정부출연 공공재단으로는 한국학술진흥재단, 한국과학재단 등의 사례가 있다. 한국학술진흥재단의 경우 학술진흥법에 따라 재단의 설립, 시설, 운영 및 사업에 필요한 경비와 학자금 지원에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 재단에 출연금을 교부하고 있다.

④ 민간조직으로는 민법상 재단

민간조직으로 민법상 재단을 설립하는 방안이 있다. 2003년 12월에 출범하는 서울복지재단이 여기에 속한다. 서울시의 100% 출연기관으로 기관장은 시장이 임명하고, 직원은 기관장이 임명하는 형태이다. 서울시 출연기관이나 법적으로는 서울시로부터 완전 독립된 조직으로 운영된다는 장점이 있으며, 민간조직으로 전문가의 영입이 용이하다.

4) 자활지원센터 설립 기대효과

① 자활사업 정체성 확립에 기여

현재 자활사업은 조건부수급자 중심의 업그레이드 자활근로-자활공동체 형성을 통한 경제적 자립 달성이라는 협소한 자활 정체성을 가지고 있다. 자활제도 개선의 핵심은 조건부수급자 위주의 자활사업의 탈피와 다양한 자활경로를 통한 경제적 자립은 물론이고 광범위한 사회적 배제의 탈피에 있다. 자활사업은 고용과 복지의 통합적 제공을 통한 전면적 탈빈곤정책으로 정체성을 확립할 것이다.

② 다양한 자활경로 개척 및 지원

자활공동체 등 자활기업을 통한 자활경로 외에 1인 및 공동 창업, 취업 등 다양한 자활경로를 개척할 수 있다. 그리고 간병도우미, 집수리, 폐자원재활용, 청소, 음식물 재활용 등 5대 표준화사업 외에 다양한 자활사업의 아이템을 개발하고, 실천 현장에서의 적용을 지원할 수 있다. 자활사업에서 생산되는 생산품의 공동 판매, 공동 마케팅 방안을 적극적으로 모색하는(e-shop, 고속도로 휴게소 판매장 설치 등) 등 자활현장의 다양한 제안들을 현실화할 수 있다.

③ 사회적 일자리 제도에 기여

현재 사회적 일자리 제공을 통한 탈빈곤정책은 자활사업에만 한정된 사항이 아니라 노인들의 일자리 제공 등 사회적 약자 전반의 제도로 제안되고 있다. 사회적 일자리의 제안 및 적용은 사회적 일자리 제도에 기여할 수 있을 것이다(농촌의 경우 자활후견기관이 노인 일자리 제공의 기능도 겸할 수 있을 것이다).

④ 국가, 지자체, 시민사회의 자활사업 관심 제고

자활사업의 성공 여부는 상당부분 지방자치단체와 시민사회의 자활사업에의 참여에 달려 있다. 자활지원센터를 통한 지속적인 문제제기와 관리, 정보 제공 그리고 홍보는 지자체와 시민사회의 관심을 제고시킬 것이다(민간 자원 활용 방안 적극 모색).

나. 자활정보화 체계 구축

자활사업의 수요와 공급의 양측면을 고려한 일자리 창출·유지·개발과 훈련·교육·배치의 전 과정을 지속적이고 체계적으로 관리할 수 있는 통합 관리 시스템 구축이 필요하다. 이는 자활사업 대상자들의 욕구(need)에 기초한 자활전략 수립과 이를 통한 다양한 서비스 제공 및 참여 활성화 프로그램 실시를 가능하게 한다. 시스템 구축을 통해 자활실시기관-지역사회-기업-훈련기관-정부를 잇는 효과적인 온/오프라인 전달체계 구축을 통한 자활사업 활성화 도모와 자원간 연계망 구축을 통한 새로운 자활사업 모델을 확립할 수 있다. 나아가 자활 전 과정에 이르는 고용과 복지의 통합 서비스 기반을 구축할 수 있다. 그리고 온/오프라인의 유기적 결합을 통한 일자리 창출과 이를 위한 상시적 교육 시스템을 마련할 수 있다.

1) 자활정보화 체계 구축의 필요성

첫째, 자활사업에 대한 각 기관 및 지역을 잇는 네트워크 구축(통합 DB 활용)을 통해 개인별 최적의 서비스를 제공할 수 있다.

둘째, 이원화된 관리 방식이 야기하는 효율성 저하, 즉, 국가차원의 예산 투입 대비 효과성 미비를 예방할 수 있다. 현재 자활사업은 보건복지부가 행정자치부의 전달체계를 이용하여(동사무소, 구청) 대상자를 선정·평가하고, 지역사회 자활후견기관은 수급자를 관리하는 방식으로 이원적 운영체제로 진행되고 있다.

셋째, 수급자 및 공급자에 대한 체계적인 관리 부재로 인한 문제점을 없앨 수 있다. 국가복지의 대상자, 즉, 자활사업 수급자와 지역사회에서 수급자를 고용하는 공급자를 위한 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있어, 소득보장 및 고용에 이르는 과정에 있어 지속적인 서비스 제공으로 연결되지 못하고 있다. 시스템 도입을 통해 수급자 및 공급자의 욕구, 환경(수급자 및 공급자의 환경 모두), 이력, 급여수준 등을 총체적으로 파악하여 각자의 욕구에 맞도록 연결·관리토록 하여, 수급자의 경우 탈빈곤의 지점까지 지속적으로 관리하고, 공급자의 경우 지속적인 공급처가 될 수 있도록 전 과정(full process)에 걸친 총체적이고 통합적인 관리가 필요하다.

넷째, 분산된 사업 및 자원관리로 인한 낭비성 초래를 막을 수 있다. Work-Net, 자활후견기관, 자활공동체, 자활사업단 등에서 제공되는 각종 서비스가 한 곳의 DB로 모아져 통합관리 될 수 있고, 각 기관별 이용이 가능토록 하게 함으로써 자원의 효율적인 이용 및 관리를 가능케 한다. 현재 대부분 오프라인 상태에서 수급자, 공급자, 각종 프로그램 등을 기록·관리하고 있으며, 각 기관별 데이터를 공유할 수 있는 기반이 구축되고 있지 못하고 있기 때문에 운영 및 관리의 낭비를 초래하고 있다. 따라서 온/오프라인 통합 정보망을 구축하여 전체 기관별 데이터를 공유·이용할 수 있도록 하고, 각종 자활관련 정보를 적극적으로 이용할 수 있도록 시스템 구축이 필요한 것이다.

2) 복지행정시스템을 통한 전산조회 활용

자활정보화 체계는 현재 운용 중인 복지행정시스템이 제공하는 전산자료를 활용할 수 있도록 구축되어야 한다. 다음 사항에 대하여는 시·군·구 복지행정시스템'을 통하여 조사

하고, 전산조회 결과 상이한 내용이 중복 조회된 경우에는 본인확인을 거쳐 적용하되, 최근 자료 또는 실제소득을 가장 정확하게 반영하는 것으로 판단되는 자료를 우선적으로 활용할 수 있다(<표 8-4> 참조).

〈표 8-4〉 복지행정 전산 시스템 제공 자료

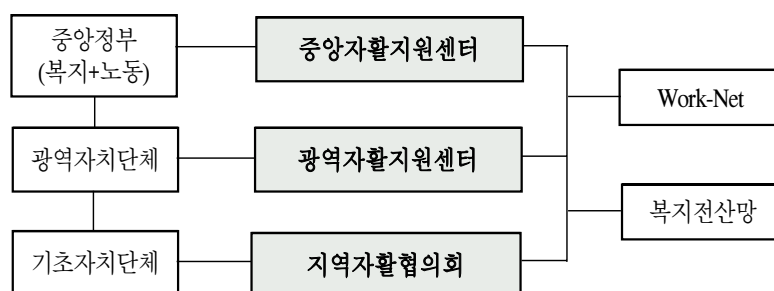
- 국세청(종합소득) - 행정자치부(지적정보) - 국민연금관리공단(표준소득월액·연금급여)
- 국민건강보험관리공단(표준보수월액) - 노동부(고용보험 퇴직금·실업급여 및 소득정보)
- 근로복지공단(산재보험급여) - 국방부(군인연금 연금급여) - 국가보훈처(보훈연금)
- 공무원연금관리공단(공무원연금 연금급여·보수월액)
- 사립학교교직원연금관리공단(사학연금 연금급여·보수월액)

※ 호적정보: G4C 시스템을 통하여 실시간 확인 가능

2. 행정관리체계 개편

자활사업을 위한 행정관리체계 개편의 기본 구도는 중앙부터 기초단위까지 복지와 고용의 통합된 체계를 구축하고, 이것이 다시 각 단위별로 보완된 자활전달체계와 유기적으로 연결된 체계를 구축하는 것이다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 8-5]와 같다.

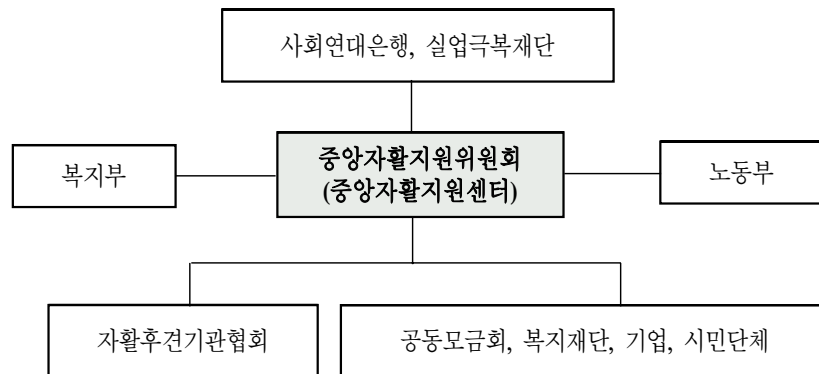
[그림 8-5] 자활전달체계 기본 구도



가. 중앙정부 차원의 전달체계

중앙정부 차원의 공적 전달체계는 복지부와 노동부의 공동 주도와 중앙자활지원센터의 지원하에 중앙자활지원위원회를 중심으로 이루어져야 할 것이다. 민간의 경우 자활후견기관협회를 중심으로 사회연대은행, 실업극복재단 등 자활과 직접 관련된 민간기관 그리고 공동모금회, 복지재단 등 협력할 수 있는 다양한 민간기관들과의 연대활동을 통해 자활사업이 시행되어야 하며, 공공과 민간의 다양한 협력관계도 활성화되어야 할 것이다.

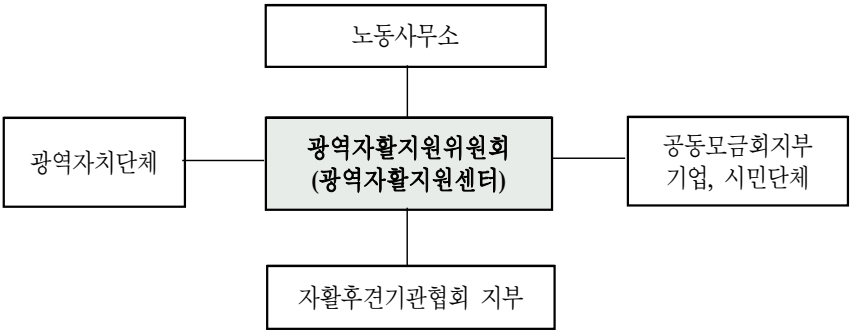
[그림 8-6] 중앙정부 차원의 전달체계



나. 광역차원의 전달체계

광역차원의 공적 전달체계는 광역자치단체 주도와 광역자활지원센터의 지원 하에 광역자활지원위원회를 중심으로 이루어져야 할 것이다. 민간의 경우 자활후견기관협회 지부를 중심으로 광역단위에서 협력할 수 있는 다양한 민간기관들과의 연대활동을 통해 자활사업이 시행되어야 하며, 공공과 민간의 다양한 협력관계도 활성화되어야 할 것이다.

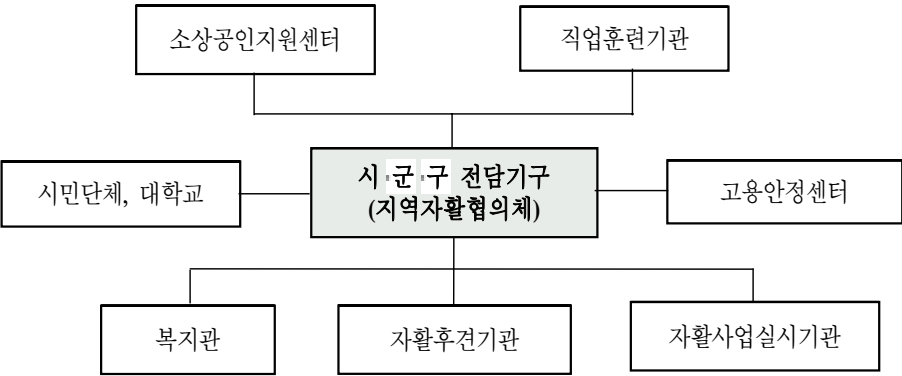
[그림 8-7] 광역 차원의 전달체계



다. 기초차원의 전달체계

기초차원에서는 자활사업이 실제 실행되는 관계로 공적 전달체계로 자활전담기구를 구성해야 한다. 전담기구 주도로 실질적인 지역자활협의체가 가동되어야 할 것이며, 여기에는 자활후견기관 등의 자활사업실시기관들, 고용안정센터 등 고용관련서비스 제공 기관들, 지역복지관 등 복지서비스 제공 기관들, 지역 시민단체와 대학교 등 서비스 관련 기관들이 총 망라되어 참석되어야 할 것이다.

[그림 8-8] 기초 차원의 전달체계



제 4 절 민간전달체계 개선방안

1. 민관협력방안 수립: 공공과 민간의 역할 조정

가. 민간의 역할 제고

자활지원사업 대상자는 취업대상자와 비취업대상자로 구분하여, 취업대상자에 대한 서비스는 노동부 고용안정센터에서 제공하고 있고 비취업대상자에 대한 서비스는 복지부가 민간기관인 자활후견기관에 위탁하여 제공하고 있다. 전체 자활대상자의 사업 참여 분포를 살펴보면 전체 중 약 85%가 자활후견기관에서 시행하는 자활사업에 참여함으로써,⁹⁹⁾ 민간기관인 자활후견기관의 자활사업이 전체 자활사업의 중추임을 알 수 있다. 따라서 민간 자활전달체계의 효율적, 효과적 구성 여부는 자활사업의 성패를 가름할 수 있는 중요한 조건이 될 수 있다. 또한 근로연계복지서비스 제공에서 민간의 역할은 갈수록 확대될 것으로 전망되는데, 이러한 경향은 미국의 경우에서도 확인할 수 있다.

시장을 중시하는 미국 복지제도의 특징은 복지제도의 전달체계에서 민간의 역할이 중요하다는 점이다. 복지개혁 및 1998년의 ‘인력투자법’(Workforce Investment Act: WIA)을 통한 공공고용서비스 전달체계의 개혁과정에서 민간기업과 비영리단체의 복지 및 고용서비스 제공에 대한 참여가 크게 확대되었다. 복지개혁과 함께 수급자의 취업을 지원하는 고용서비스 전달체계를 연구한 Pavetti et al.(2000)은 고용서비스 전달에 참여하는 다양한 중개 기관들(intermediary)에 초점을 맞추었다. 이때 복지사무소에서 중개기관에 위탁하는 업무는 구직활동 지원 및 사례관리까지 포괄적일 수도 있고, 구직활동만을 위탁하거나 전혀 위탁하지 않는 경우까지 다양할 수 있다. 중개기관들의 성격을 보면 매우 다양한데 비영리기관의 비중이 압도적이다(황덕순, 2003).

99) 보건복지부의 내부 자료에 따르면, 2003년 9월 현재 자활사업 참여자 46,501명 중 자활후견기관의 사업 참여자는 39,614명으로 85.2%이고, 노동부 자활사업 참여자는 2,508명으로 5.4%이며 기타 복지부 자활사업 참여자가 4,379명으로 9.4%로 나타났다.

나. 공공과 민간의 역할조정

자활후견기관에서 실시하는 자활사업은 공적 재원을 이용하여 민간에서 서비스를 제공하는 형식으로 진행되어서, 공공과 민간이 협력체계를 구축하여 사업을 진행한다는 점에서 주목받을 수 있는 새로운 시도로 평가할 수 있다. 그러나 실제 사업을 시행하는 과정에서 나타나는 모습을 보면, 공공과 민간은 상호 협력자의 역할을 하지 못하고 불필요한 긴장 및 갈등관계를 나타내고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 제도시행 초기, 공공과 민간이 상호 역할에 대하여 명확히 규정하지 않고 사업을 진행함으로써 생겨난 오해에 기인한 것이 상당수 있다고 여겨진다. 또한 이렇게 민간의 기능과 역할에 대한 명확한 규정이 없기 때문에, 민간 전달체계인 자활후견기관의 사업은 수많은 시행착오 속에서 사업효율성이 감소된 경향이 있다. 이러한 현실을 감안할 때, 민간 전달체계 개선의 주요한 과제는 공공과 민간의 역할을 재규정하여 효율적인 민관 협력방안을 수립하는 것과 자활후견기관의 기능과 역할을 재정립하고 지원체계를 확립하는 것으로 정리할 수 있다.

민관의 역할조정 이외에도, 민간 전달체계를 활성화시키기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할 조정, 민관의 자활사업 협력 네트워크 강화, 기업체 등과 자활후견협정 체결 추진, 지자체와 고용안정센터 간 연계강화 그리고 자활기관협의체 참여범위 확대 등을 통한 지역자원 연계기능 강화 및 운영의 내실화가 요구되고 있다.

자활후견기관협회 차원에서 창업지도, 경영/기술지도 및 지원을 위해서 중소기업청 산하 소상공인지원센터와 공식적인 협력관계를 맺었으며, 민간 직업훈련기관과의 연계도 확대할 예정이다. 이러한 조치 외에 앞으로의 과제로 노동부 산하 직업훈련기관, 구직기관, 창업기관과의 보다 적극적인 업무 연계가 이루어져야 하며, 사회복지서비스 제공을 위해서는 지역 내 사회복지관을 비롯한 민간사회복지분야와의 적극적인 업무연계가 필요하다.

2. 자활후견기관 운영·지원체계 개편

민관기관의 역할 제고에서 핵심과제는 자활후견기관의 운영체계를 개선하는 일이다. 이를 위한 과제로는 자활후견기관의 기능과 역할을 재정립하고, 지원체계를 구축하며, 자활공동체를 활성화시키는 것이 포함된다.

장기적으로 볼 때, 자활후견기관은 노인, 장애인, 여성 등 사회적 취약계층의 자활과 사회참여 보장을 위한 제도적 장치로 규정하고, 자활후견기관이 사회적 일자리를 개발하고 연계하는 전담기관으로서의 역할과 기능을 가져야 한다. 이러한 시각은 전 세계를 휩쓸고 있는 신자유주의의 물결 속에서 자활후견기관이 ‘국가의 시장화’를 지역사회 수준에서 예방하거나 완충작용의 효과를 가질 수 있게 하고(한상진, 2002), 자활후견기관의 성격과 구조가 사회자본으로 사회적 목적을 수행하는 ‘사회적 기업’으로 발전할 수 있도록 기반을 조성하는 것이 무엇보다도 중요하다(손치훈, 2002)는 분석에 근거한다. 또한 자활사업이 활성화되기 위해 자활공동체사업을 위시한 세부 자활후견기관의 자활지원 프로그램들은 어떻게 달라져야 하고, 이를 위한 자활후견기관 지원체계 개편방안¹⁰⁰⁾ 및 법적 제도적 지원 방안은 무엇인지를 규명하는 것도 병행하였다.

가. 자활후견기관의 기능과 역할 재정립

1) 자활후견기관 목표의 재정립과 자활경로의 다원화

자활후견기관의 목표 재정립을 위해서는 ‘자활공동체를 통한 경제적 자립’이라는 현재의 자활지원사업의 정책목표와 방향이 우선 전환되어야 한다. 즉, 기존 ‘탈빈곤’이라는 단일목표 중심에서 사회적 자본의 축적을 위한 인간자본의 개발이라는 원칙에 따라 목표 자체를 다양화할 필요가 있다. 예를 들면, 자활여건 형성·빈곤예방·경제적 자립 등으로 자활지원사업 목표의 다원화가 선결되어야 한다(신상기 외, 2003:108~109; 황미영, 2002).

이렇게 자활지원사업의 정책목표가 변화되면, 이에 따라 자활후견기관의 목표와 자활경로의 다원화가 가능해진다. 이 때 자활후견기관의 목표는 취약 조건부수급자의 근로능력 유지, 실직빈곤계층의 자립기회 제공, 노동빈곤계층의 자립역량 강화 등으로 다양하게 수립될 수 있다. 또한 이를 달성하기 위해 자활후견기관은 다양한 자활사업 참여자의 역량과 욕구를 반영하여 개인별, 집단별, 조직체별 자활목표를 수립하고, 각 목표에 따라서 철저히 개별화된 자활경로를 설정해야 한다. 이 때 각 대상의 특성에 따른 사례관리제도의 도입은 자활후견기관의 목표 달성을 위한 중요한 수단이 될 수 있다.

자활사업이 ‘탈빈곤’이라는 단일경로 중심에서 개인의 욕구와 역량에 부합하는 다변화

100) 자활후견기관 지원체계의 문제는 자활후견기관 종사자의 처우문제 및 보조금 수준과 운용방식에 대한 문제를 포괄하고 있다.

된 방식으로 다원화된 단계 배치와 경로 설정으로 재정비되면, 반드시 가구별 자활지원계획 및 지역자활지원계획에 이를 반영해야 하고 계약문서에 명시해야 한다. 여기에서는 무엇보다도 자활 여건 형성을 위한 투입 및 전환 과정이 장기간(long-term)에 걸칠 것임을 인정하고 이를 반영할 필요가 있음을 주지하는 것이 중요하다.

2) 자활지원 사례관리 체계에서의 기관의 역할과 기능

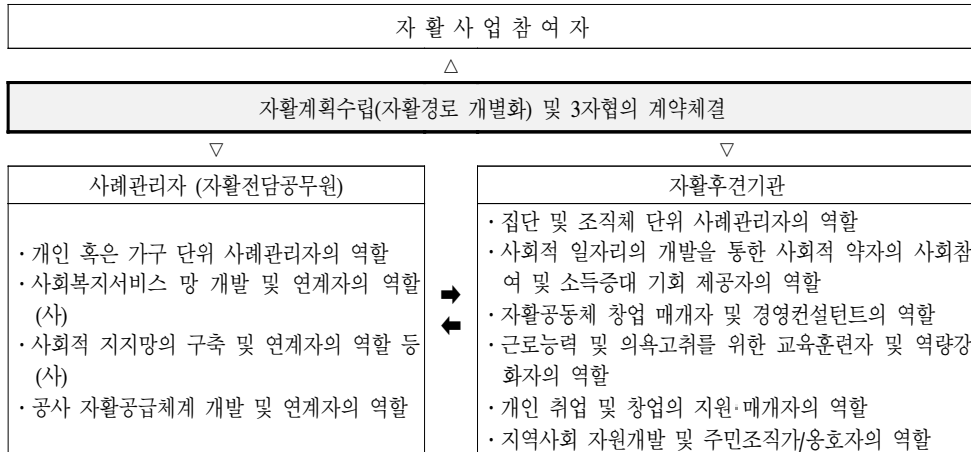
자활지원 사례관리 체계에서의 자활후견기관의 역할과 기능을 제안하면 아래와 같이 정리된다.

가) 자활지원 사례관리 체계에서의 기관 역할

자활후견기관은 ‘경제적 자립 유인·매개자 역할’ 중심의 기존 방식에서 벗어나 다원화된 역할로 변화해야 한다. 즉, 자활공동체 창업 지원을 통해 자립을 유도하는 단일 자활경로에서, 다면적이고 다원화된 자활경로를 설정하고 이를 반영한 역할정립이 필요하다. 이는 그간 행해왔던 자활공동체 창업을 통한 자활유인을 완전히 부정하는 것이 아니라, 다양화된 목표에 걸맞는 다양한 역할이 필요하다는 것을 의미하는 것이다. 자활공동체 창업을 통한 자활 유인은 앞으로도 자활후견기관의 중요한 역할 중의 하나로 여전히 고려될 것이다.

새로운 체계에서 기대되는 자활후견기관의 역할은 아래 [그림 8-9]와 같이 사례관리자와 적절히 역할 분담될 것이다.

[그림 8-9] 사례관리자와 자활후견기관의 역할분담



나) 자활지원 사례관리 체계에서의 기관 기능

[그림 8-9]와 같이 자활후견기관의 역할이 설정된다면, 새로운 체계에서 부여하는 자활후견기관의 기능은 당연히 새로운 목표와 역할 부여에 따른 다원화된 기능을 수행해야 할 것이다. 이러한 기능으로는 ① 수급자 개개인의 삶에 대한 새로운 의미와 활력을 부여하는 기능, ② 인간개발을 도모하기 위해 집합적 단위체(집단, 조직체, 지역사회 등)를 활용한 개개인의 역량강화 기능, ③ 기관 자체를 활용한 사회적 지지망의 기능, ④ 다양한 유형의 취업·창업 유인 및 사후지원의 기능, ⑤ 지역사회 내 다양한 물적·인적 자원의 개발, 조직 및 연계의 기능을 들 수 있다.

또한 이와 같은 기능 변화로 발생하는 ‘결과-영향(impact)’적 기관 기능은 ① 지역복지 인프라 망 구축의 기능(특히, 지역복지인프라가 부족한 농어촌 자활후견기관에 기대되는 기능), ② 주민조직화를 통한 생활공간(life space) 식민화 예방의 기능(자활사업의 운동성 제고 기능) 등을 기대할 수 있다.¹⁰¹⁾

101) Coulton(1996)은 대다수 복지 수혜자가 지속적인 고용상태를 유지하려면, 저소득 빈곤밀집 지역사회(low-income communities)는 고용기회면에서 근본적인 변화를 경험해야 한다고 주장한다. 다시 말하자면, 지역사회 내에 근로활동을 위한 기회와 지원 구조를 재구축하는 포괄적인 방향으로 이루어져야 한다는 것이다. 결국, 저소득 빈곤밀집 지역사회는 고용을 위한 전제조건들인 철저한 고용 준비, 고용에의 접근

나. 계약을 통한 자활후견기관 지원체계 구축

자활사업 활성화를 위한 선결과제는 자활전담공무원을 각 기초자치단체에 배치하여 자활사업 대상자의 책임 사례관리자로 전담케 하는 제도적 지원의 수립이 우선이고, 다음은 국민기초생활보장 수급자의 정확한 능력판정이 가능한 매뉴얼 개발이다.

이러한 과제가 달성된 후, 자활후견기관은 자활대상자와의 계약을 거쳐 확정된 자활지원계획에 따라 사회적 일자리형 자활근로를 지속적으로 공급하여 자활능력을 제고하고, 사회적 기여감을 통해 심리사회적 역량을 강화하며, 다양한 자활경로(개인 취업이나 창업, 공동체 창업 등)를 통해 자활·자립을 도모하는 역할을 전담해야 한다. 이 때 개별 자활사업 참여자와 가구에 대한 사회복지서비스와 자활서비스의 통합적 지원과 관리를 위한 공·사적 자원체계의 동원은 사례관리자인 자활전담공무원이 책임지는 것으로 역할을 분담해야 할 것이다.

이러한 상호 동의를 기초로 한 자활계획을 중심으로, 정기적으로 자활 진행 상황을 평가하여 자활위탁 재계약 여부와 그 계약 내용이 결정되어야 한다. 이 때, 단순히 조건부수급자나 사업참여자 규모 등을 지표로 예산지원 규모나 재위탁 여부를 결정짓는 오류는 피해야 할 것이다. 예를 들면 사업부진의 본질적 이유가 예산부족이나 자활공급체계인 사회환경의 미비에 있는 경우, 자활후견기관이 책임지는 것이 아니라 이를 요구하는 내용으로 재계약을 체결하여야 한다. 반면 사업부진의 원인이 사회환경이나 자활대상자의 문제가 아니라 객관적으로 볼 때 자활후견기관의 문제라고 판명된 경우, 이 때는 사업비를 줄이거나 재위탁 여부에 대한 결정을 내려야 할 것이다. 다시 말하면 사업부진의 모든 원인을 자활후견기관의 책임으로 돌리기보다는, 객관적으로 판명된 부분에 대해서만 자활후견기관의 책임을 물어야 한다는 것이다.

다만, 위와 같은 역할분담과 계약방식은 앞에서 언급한 선결과제가 이루어져야 작동할 수 있을 것이므로, 시스템이 구축되어 제대로 작동하기 전까지는 단기적으로 자활후견기관의 핵심적 이직요인(자활정보센터, 2003)인 실무자 처우문제를 해결하기 위해 인건비 향상을 고려한 예산편성이 이루어져야 할 것이다. 매년 정기적으로 일정 수준 이상의 예산

성 제고, 근로가구를 위한 지속적인 지원서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 Rubin & Rubin(1992)이 제시한 지역사회 주민조직화를 통한 지역사회 개발전략은 중요한 중장기적 자활지원 실천 전략으로서 함의를 갖게 된다.

증가와 함께, 별도 예산으로 사회복지수당과 자활전문가 인증제도를 통한 자활수당을 지급하는 방안이 마련되어야 한다. 또한 자활사업의 활성화를 위해 자활공동체가 보호된 시장의 혜택을 볼 수 있도록 법개정을 반드시 추진하여야 한다.

다. 체계 변화를 위한 자활공동체 활성화 방안: 자활기업의 개념화 및 법제화

현재 자활공동체는 탈빈곤 보다는 근로능력유지를 주된 목표로 하는 사업체가 나타나고 있으며, 공동체적이기보다는 참여자들이 피고용인으로서의 위상을 갖거나 개인 자영업자로서의 위상을 갖는 사업체도 증가하고 있다. 이러한 새로운 현상은 새로운 일자리 창출과 취약계층에게 사회적 지지망을 제공한다는 측면에서 보면 자활지원사업이 거둔 성과임이 명백하다. 하지만 이런 형태의 사업체를 ‘자활공동체’라고 부르는 것은 그다지 적절치 않다는 지적도 있다(엄형식, 2003a; 엄형식, 2003b:33~41; 노대명 외, 2002).¹⁰²⁾

현재 나타나고 있는 사업체들의 경향은 ① 집수리, 청소업 등 생산공동체운동의 역사를 가장 충실히 반영하고 있는 사업자로서의 지위를 가지는 ‘자활공동체 A형’, ② 간병, 산모도우미 등 준전문직 집단의 사단법인 형태를 띠는 ‘자활공동체 B형’, ③ 영농, 폐자원 재활용, 남은음식물재활용 등 서구 사회적 기업모델에 가장 근접한 유형으로써, 외부 시민 사회단체(혹은 자활후견기관)가 사업의 법적, 실질적 책임자가 되고 다수의 취약계층을 고용하는 ‘자활지원기업형’, ④ 식당, 지물포, 공예점, 홈패션매장 등 점포창업의 형태를 띠는 ‘개인자활창업형’으로 세분할 수 있다. 본 연구에서는 이 모든 사업체를 통합하는 상위 개념으로 “(가칭)자활기업”을 명명할 것을 제안한다.

자활공동체는 이들의 주요 활동무대인 시장 체계에서 현재 전혀 인정받지 못하고, 공적으로 보호된 시장으로부터도 지원 받지 못하고 있는데, 이러한 상황은 지침대로 공동체 창업 방식을 택할 경우 더욱 두드러지게 나타난다. 시장체계 내에서 보면 사업자 등록, 4대 보험, 자산 소유권 등에서 자활공동체가 가진 이러한 문제점이 첨예하게 드러난다. 보호된 시장의 영역에서도 자활공동체에 대한 지원은 없다. 즉, ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제26조’에는 “국가보훈처장이 지정하는 국가유공자 자활집단촌의 복

102) 자활공동체 뿐만 아니라 자활사업 실무현장에서는 자활근로도 공무원에 포함된 일반인들의 취로사업과 공공근로사업에 대한 부정적인 인식 때문에 명칭을 ‘직업능력개발프로그램’이나 ‘직업적응훈련프로그램’으로 변경해야 한다고 주장한다. 이에 대해 국민기초생활보장법 제 개정 차원 뿐만 아니라 보건복지부 자활지원과에서 실무 지침 개선을 고려해 볼 가치가 있는 주장으로 판단된다.

지공장, 사회복지사업법에 의하여 설립된 법인, 국가유공자 ... 단체, ... 장애인복지법 제53조에 의한 장애인 단체 등”에 대해 정부발주사업의 수의계약이 가능하도록 규정하고 있지만, 자활공동체는 제외되어 있는 것이다.

중장기적으로는 “자활기업(혹은 사회적 협동조합이나 사회적 기업) 지원에 관한 특별법”을 제정하거나, 혹은 “자활공사 설치에 관한 특별법”을 제정하는 방안이다. 이는 모든 형태의 자활기업을 등록케 하고 자활공사로부터 인증된 자활기업에 대해 자활공사는 기업 활동과 관련된 법적·행정적 책임을 지며, 각종 보호된 시장으로부터 적극적인 지원을 받을 수 있도록 제도화하는 방안이다. 이러한 특별법 제정에 관한 내용은 별도의 심층 연구가 필요하므로 이에 대한 연구가 적극적으로 이루어질 필요가 있다.

제 5 절 통합적 사례관리체계

1. 사례관리의 필요성과 연구방법

본 절은 자활지원 체계와 제도의 전반적 개선을 모색하는 과정에서 이와 같은 변화를 모색하는 연구의 일부로서, 운영·지원·평가체계를 통합·구조화하는 자활지원 사례관리 모형의 구축방안에 대해서 논한다. 자활사업의 현장에서 사례관리 책임자의 부재 혹은 불명확성, 사례관리의 적용방법에 대한 이해부족 등이 자활사업의 활성화에 부정적인 영향을 미친다는 주장이 회자되고 있는 점을 감안하여, 이 모든 쟁점을 하나의 체계로 통합할 수 있는 자활지원 사례관리시스템의 구축 방안을 모색하고자 한다.

1970년대 이래 정신장애인, 신체장애인, 발달장애인, 노인, 아동 등을 대상으로 하는 사례관리(case management)는 그 내용과 기법에 있어 꾸준히 발전하여 왔다(김통원·김용득, 1998). 그리고 최근 들어 사례관리 서비스는 자활사업에서도 절실히 요구되고 있다. 자활사업의 기본 모토는 지역사회 중심 자활지원사업으로 설정되어 있지만 지역사회 자활지원 시스템은 파편적이고 지속성과 연계성이 결여되어 있어 다양한 욕구와 문제를 가진 자활사업 대상자들에게 제대로 반응하지 못하고 있으며 사회적 지지체계의 기능 또한 적절히 수행하지 못하는 실정이다. 그럼에도 불구하고 자활사업의 부진과 실패에 대한 책임은 전적으로 조건부수급자나 자활후견기관에 떠넘겨지고 있는 실정이다. 따라서 자활후견기관

은 현재의 기관 운영·지원체제와 평가체제의 적절성에 대해 의문을 제기하여 왔다.

결국, 자활사업의 내실 있는 추진을 위해서는 고용과 복지서비스의 통합적 제공이 필요하다. 이는 자활사업의 성패를 가르는 핵심적인 사항으로 지적되며, 이러한 고용복지 통합서비스 제공은 오로지 사례관리체제를 구축함으로써만이 달성될 수 있다(홍경준 외, 2001). 즉, 자활사업 대상자들은 특정한 판단기준에 따라 선정된 점을 제외한다면 대단히 이질적인 집단으로 구성되었다. 자활사업 대상자들은 현재 빈곤하다는 점 외에는 현재 상황에 이르기까지의 복잡다단한 인생경로, 근로의욕 정도, 근로 경험 여부와 종류, 가구여건 등에 있어 극히 이질적이다. 나아가, 대부분의 대상자들은 자활사업에로의 참여에 앞서 선결을 요하는 다양한 개인여건이나 가구여건의 현격한 차이가 있기 때문에, 그들 각각의 욕구에 부합하는 자활서비스와 별도의 부가적인 사회복지 맞춤형서비스를 필요로 하는 집단이다.¹⁰³⁾ 이를 뒷받침하는 근거로 유태균·김경휘(2003)는 자활사업 참여가구는 각기 경제적 어려움에 처한 정도에 상당한 격차가 존재함을 밝혔고,¹⁰⁴⁾ 계속된 유태균(2003)의 후속연구를 통해 경제적 고위험과 저위험의 상태에서 자활사업에 참여하면서도 별도의 추가소득을 올리기 위해 본인이나 가구원이 자활사업 이외의 근로를 하는 집단과 그렇지 않은(비근로) 집단 간에 매우 뚜렷한 차이가 존재한다는 사실을 발견하였다. 그래서 이렇게 4분할 된 각각의 집단¹⁰⁵⁾에 부합하는, 욕구와 욕구의 우선순위를 차별화한 자활지원 전략이 필요함을 실증적으로 제기하였다.

그런데 현재의 자활사업은 복지부, 노동부, 지자체 연계모형에 기초하고 있으나, 자활사업 대상자 관리 및 지원체제가 동사무소, 고용안정센터, 자활후견기관으로 3분화되어 있어 통합적 사례관리가 이루어지지 못하는 실정이다. 이는 조직간 협의체 기제의 작동만으로는 욕구 맞춤형 통합서비스의 전달을 위한 기제가 원활히 작동하기 어려운 상황에서, 전담인력이 사례관리에 대한 총괄적 책임을 지고, 자원의 개발과 연계·조정과 점검·대상

103) Kossoudji(1993)는 공공부조 수혜자들은 다양한 욕구를 지닌 다양한 인구집단으로 구성되었으며, 국가 정책은 이러한 다양한 욕구들을 지원할 수 있는 서비스 체계를 갖춘 통합적인 정책계획 전략(policy-planning strategy)에 따라 수립되어야 한다고 주장한다.

104) 유태균·김경휘(2003)는 이를 '경제적 고위험 집단(high-risk group)'과 '경제적 저위험 집단'으로 개념 규정화하였다.

105) 유태균(2003)은 다음과 같이 근로여부 및 경제적 어려움 정도에 따른 자활사업 참여가구 분류를 통해, 그 성격이 다른 4종류의 집단을 연구의 기본틀로 구성하였다: 집단 1-1 고위험 근로가구 / 집단 1-2 고위험(비자발적) 비근로가구 / 집단 2-1 저위험 근로가구 / 집단 2-2 저위험(자발적) 비근로가구.

자 역량강화를 실천할 수 있는 사례관리 시스템을 도입해야 한다는 것을 말해준다.¹⁰⁶⁾

본 연구는 상기의 연구 목적 달성을 위해 자활정책 및 제도에 관한 문헌과 자료, 자활 지원사업 실천에 관한 문헌과 자료, 그리고 사례관리에 관한 문헌 등 다양한 국내외 문헌과 현장자료를 수집하여 연구 고찰하였다. 먼저 설문조사는 네 가지 틀로 구성되었다. 첫째, 현장에서 인식하는 자활지원제도의 문제점과 개선을 요하는 사항은 무엇인지를 5점 척도로 질문하였다. 둘째, 자활후견기관의 운영체계에 관한 설문으로, 현재와 같이 제도 개선이 되지 않은 상태에서 수행되는 자활후견기관의 역할과 기능은 무엇이고, 첫 번째 설문에서 질의한 제도적 개선이 완결되고 난 후의 역할과 기능은 무엇인지를 제도개선 사전 사후의 형태로 7점 척도를 사용하여 질문하였다. 셋째, 자활후견기관에 대한 보조금 지급 등 지원체계와 관련하여 현장 실무자들은 어떤 태도를 취하는지 주로 명목척도로 질의하였다. 넷째, 자활공동체에 대해서는 현장방문, 전화면접, 설문조사를 병행 실시하였다.¹⁰⁷⁾

본 연구 진행 과정에서 이루어진 설문조사는 본 연구의 구상에 앞서 연구 진행된 한국 자활후견기관 부설 자활정보센터에서 이루어진 것이며 연구데이터와 결과에 관해 공유할 것을 서로 합의한 후 진행되었다. 그래서 본 조사 결과를 공유하는 과정에서 발생한 어떠한 문제점과 오류도 모두 본 연구자의 책임임을 밝혀 둔다.¹⁰⁸⁾

아울러 본 연구의 설문구성과 연구방향 설정을 위해 자활전문가 자문집단을 구성하였고, 여기에는 자활후견기관협회 정책위원장과 사무국장, 자활후견기관 대표실장, 자활정보센터 소장과 사무국장, 지역 대표성이 있다고 판단되는 자활후견기관장, 보건복지부 자활지원과장과 주무 사무관 등이 참여하였다.¹⁰⁹⁾

106) 이에 대해서는 보건복지부가 연구용역을 의뢰한 전문 연구기관의 평가에서도 일치한다. 즉, 자활지원사업의 부진 이유에 대해 자활지원 전달체계의 취약성, 사회복지전담공무원의 전문성 부족으로 인한 적절한 서비스 제공 곤란, 프로그램 개발과 사례관리의 부족으로 그 성과가 미흡하다고 평가하였다(한국보건사회연구원, 2001).

107) 본 연구조사는 자활정보센터의 엄형식 팀장이 진행한 독자 연구와 시기가 일치하여 조사 데이터와 연구 결과 및 결론에 관한 내용을 상호 공유하기로 합의하여 진행되었다.

108) 본 조사의 계량적 결과는 본 장에 별도로 수록하지 않고 연구보고서 내용에 간접적으로 반영하였고, 세 부적인 조사 결과는 별첨으로 처리하였다. 조사결과에 대해서는 별첨을 참고하기 바란다.

109) 본 자문단 회의는 2003년 8월말부터 11월말까지 총 10회 진행되었는데, 연구방향 설정을 위한 자문회의 4회, 설문 구성을 위한 자문회의 2회, 복지부와 자활후견기관협회 간에 자활후견기관 지원·운영 체계 개선을 위한 협의과정으로 3회의 자문회의를 진행하였고, 자활후견기관 평가에 관한 간담회가 전체 자활후견기관 실무자들을 대상으로 보건사회연구원에서 1회 진행되었다.

2. 자활지원 사례관리체계의 기본모형(basic model)

사례관리체계의 정의, 기능과 역할, 모델 유형 등에 대한 이론적 입장을 고찰해보면, 학자에 따라 다음과 같이 다양하게 설명이 이루어져 왔다(CRSD, 1994; 김통원·김용득 외, 1998:17~28에서 재인용). 사례관리체계에 대한 정의와 기능 등에 대한 개략적인 설명은 본 연구의 제4장과 제7장의 2절에 언급되어 있다.

여기에서는 사례관리의 일반모델을 고찰해 봄으로써 자활사업 사례관리모형의 시사점을 도출하는 것에서 출발하고자 한다. 사례관리의 일반 모델을 고찰해보면 누가 사례관리자이고 그 역할은 무엇이며, 프로그램의 특성이 어떠한가에 따라 몇 가지 모델이 설정된다. 첫째, 클라이언트의 욕구를 사정하고 기존 서비스들을 연결시키지만 직접적인 개입(치료) 서비스는 이루어지지 않는 “확장-중개자”(expanded-broker model); 둘째, 클라이언트의 능력을 먼저 파악하고 그들이 목표 달성하도록 그들의 장점을 최대한 발휘할 수 있는 사회환경을 조성해주는 모델로, 사례관리자는 직업교육, 사회적지지, 의료서비스, 주거서비스 등의 자원들을 획득하도록 지원하는 “개인적 강점 모델”(personal-strengths model); 셋째, 클라이언트의 부족한 점을 파악하며 그 약점들을 극복할 수 있도록 여러 가지 기술들을 가르치는 “재활모델”(rehabilitation model); 넷째, 사례관리자가 직접 서비스도 제공하면서 동시에 필요한 여러 서비스를 연계시켜주는 중개자 역할을 수행하는 완전지지모델(full-support model) 등이 있다(김통원·김용득 외, 1998:26~28).

이상과 같은 이론적 배경들은 학자에 따라 약간씩의 차이를 보이지만 다음과 같은 내용에 있어 공통점을 지니고 있으며, 이러한 내용들은 그대로 자활지원 사례관리 체계의 구축에 적절히 반영될 필요가 있다. 즉, 자활지원 사례관리 체계는 “확장-중개자 모델”과 “개인적 강점 모델”을 혼용한 모델로서, 무엇보다도 클라이언트 스스로의 자활 역량강화에 초점이 두어지며, 이를 위해 적절한 지역사회 자원의 개발과 연계를 통해 재활프로그램을 포함한 자활과 복지의 통합서비스를 개별 욕구에 맞게 지속적이면서 포괄적으로 연결시켜 줌으로써, 클라이언트의 자활 성공을 위하여 완벽하고 철저한 책임을 지는 구조를 구축하는 것으로 요약된다.

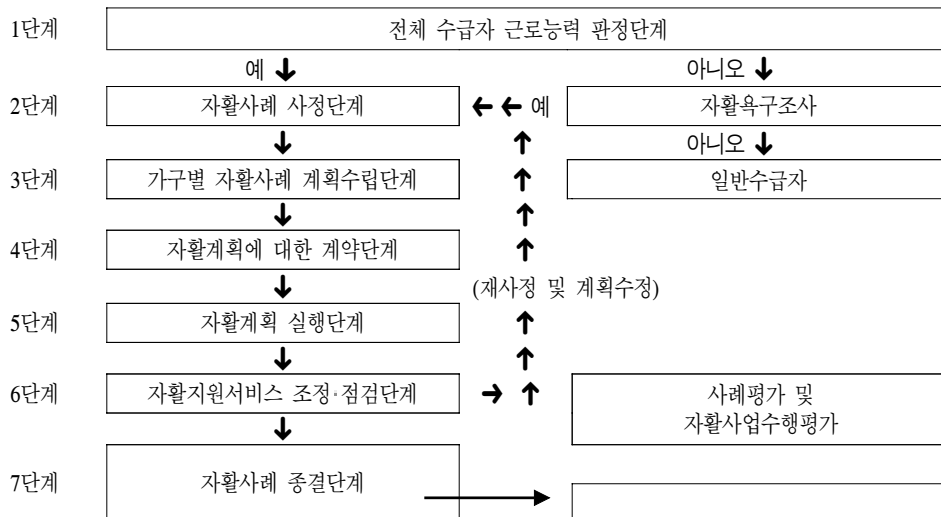
부연하자면, 자활지원 사례관리의 일차적 목적은 복합적인 사회복지서비스 욕구를 가진 자활대상자에게 가장 효율적이고 효과적인 방법으로 양질의 서비스를 제공함으로써 대상자의 자활 관련 기능을 극대화하는 것이다. 이를 위해 사례관리는 자활과 관련된 개인

및 가구여건을 체계적으로 사정하여 자활지원계획을 수립하고 이에 필요한 사회복지서비스를 제공하며, 제반 자활서비스와 사회복지서비스를 통합적으로 조정·점검하는 과정을 통해 이룩된다는 것이다(홍경준 외, 2001:8).

덧붙여, 지금까지 논의된 이론적 내용에 따라 자활사업에 사례관리체계를 도입하기 위해서 고려되어야 할 몇 가지 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 누가 사례관리 전담 책임자가 될 것인가? 둘째, 사례관리자와 거시적 공공전달체계와의 관계(기능, 역할, 책임성)는 어떻게 설정되는가? 셋째, 사례관리를 통해 전달되는 각종 자활프로그램은 자활대상자의 개인여건이나 가구여건에 대해 적절히 반응하는가? 또한, 자활사업 참여자의 여건변화에 따른 다양한 욕구분출에 적절히 반응하는가? 넷째, 자활사업 대상자의 참여 자발성은 체계에 적절히 반영되어 있는가? 다섯째, 사례관리자와 민간 하위전달체계의 요체인 자활후견기관과의 기능과 역할 분담은 어떻게 설정할 것인가? 여섯째, 자활성패에 대한 책임소재가 어떤 체계(중앙정부-광역·기초 지방자치단체-자활사례관리자-자활후견기관-자활대상자)에 기인하는지를 규명하는 객관적이고 합리적인 평가체계를 갖추고 있는가?

지금까지의 이론적 고찰과 논점을 고려하여 자활지원 사례관리 기본모형을 설정하면 [그림 8-10]과 같다.

[그림 8-10] 자활지원 사례관리 기본모형



3. 자활지원 사례관리 모형의 단계별 체계와 내용

가. 제1단계(gateway): 자활사례관리체계로의 진입여부 판정단계

자활지원 사례관리의 제1단계는 자활지원사업에 적합한 대상자 선정과 관련된 단계이다. 이 진입단계는 공공부조체계로서의 자활사업이 갖는 독특한 영역으로, 다른 일반적 사례관리에서 서비스 수혜 대상자를 선정하는 방식과는 명백한 차이점을 보인다. 진입여부의 판정에는 단순한 근로능력에 대한 사정뿐만 아니라 참여자의 자활욕구와 그 수준도 반영되어야 하며, 다양한 직업능력 또한 고려되어야 한다. 이를 위해서는 과학적인 대상자 선성을 위한 신뢰성과 타당성이 확보된 매뉴얼 제작이 선결과제로 요청된다.

특히, 영국의 경우 1998년부터 시행된 뉴딜정책(New Deal)의 운영 과정에서, 과학적인 근로연계프로그램 참여대상자 선정 매뉴얼을 개발하고, 이를 통해 자활사업에 적합하다고 판정된 취약계층에 대한 진입단계 서비스(gateway service)를 보다 강화함으로써 많은 성과를 올린 것으로 평가되고 있다(이병렬, 2002).¹¹⁰⁾

이 단계에서 쟁점이 되는 사안은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 자활대상자가 자활지원정책의 목표를 달성할 수 있는 잠재력을 가진 집단인가 하는 점이고, 둘째, 과연 누가 사례관리를 전담할 것인가 하는 점이다.

먼저 자활대상자가 자활지원정책의 목표를 달성할 수 있는 집단인가의 문제를 보면 다음과 같다. 이 문제는 국민기초생활보장제도 시행 당시부터 현장에서 지속적으로 제기되어왔던 쟁점이다. 정부는 조건부수급자가 ‘자활’이라는 목표를 달성할 수 있는 정책대상자로서 부적절하고 어느 정도 제도적 모순이 있음을 인정하면서도 결론적으로는 ‘자활’에의 실패는 자활후견기관이 제대로 역할 수행을 잘못하였기 때문이라고 강조하였다. 반대로 자활후견기관은 앞선 제도적 모순과 더불어 자활사업이 제도적으로 정착 가능하도록 보호된 시장을 구축한다든가 중앙정부와 지방자치단체로부터의 의미있는 지원이 제대로 이루어지지 않고 오히려 통제체계만 강화하고 있다고 반목하였다. 이상과 같이 자활사업의 부

110) 뉴딜정책의 1단계인 gateway 서비스의 핵심목적은 청년실업자와 장기실업자에게 보다 강화된 진입 초기 상담을 통해 취업가능성을 제고하는데 있다. 청년실업자의 경우 일반 직장을 구하도록 최장 4개월까지 지원이 계속되며 장기실업자의 경우에는 3~6개월 동안 집중적인 자문상담과정(advisory interview process)을 거치도록 구성되어있다. 이 기간 동안 개별 상담가가 뉴딜 참가자들을 집중 지도하고 지원한다(박능후, 2001, pp.73~76).

진원인에 대한 논쟁과정을 보면, 각자의 입장에 따라 자활사업의 부진에 대한 책임소재는 달리 주장된다고 하더라도, 자활사업의 주요 정책대상자로서 현재의 조건부수급자가 부적합하다는 데에는 견해가 비교적 일치되고 있다.¹¹¹⁾

여기에서 몇 가지 탈빈곤정책의 제도개선 방안이 논의된다. 첫째는, 급격한 제도변화를 우려하는 입장에서 참여대상자는 그대로 유지한 채, 자활후견기관의 역할과 기능을 자활교육사업 등 자활역량과 직업능력개발을 강화하는 방향으로 개선하는 등 보다 인적자본 강화에 집중하는 방법이다. 두 번째는, 현 국민기초생활보장제도 내에서 근로능력과 의지가 있는 현재취업자나 조건부와 유예자 등, 자활사업에 적합한 대상자가 자발적으로 참여하도록 유인하고 선정하기 위하여 보완적으로 제도개선을 하는 방안이다. 세 번째는, 고용(실업)보험 대상자로서 수혜기간이 만료된 장기실직자나 일용직 노동자 등 근로빈곤계층을 주요 정책목표 대상 집단으로 새로이 선정하고, 자활사업이 실업부조제도와 같은 기능을 하도록 제도를 본질적으로 개혁하는 방법이다. 물론, 첫 번째 방식을 중심에 두고서 두 번째 방식을 가미한다든가 혹은 세 번째 방식에 자활후견기관의 역할을 달리 가져가는 등으로 혼합한 형태의 사업진행도 가능할 것이다.

둘째, 전담 사례관리자는 누구이며, 누가 주요 대상자인가 하는 문제를 보면 다음과 같다. 사례관리는 복합적인 욕구를 가진 대상자들에게 다양한 서비스를 제공하고, 서비스의 누락 및 중복을 조기 발견할 수 있도록 체계적으로 지원하는 서비스 중심의 통합적 실천 방법이다. 따라서 자활지원 사례관리는 특별히 가구여건이나 개인여건이 취약하여 복합적인 서비스가 요구되는 자활대상자와 가족이 주요 표적집단이 된다고 볼 수 있다. 그런데 이러한 판정기준을 적용한다면 현재의 조건부수급자 모집단 전체가 자활사업의 목표집단이 된다고 해도 과언이 아니다. 따라서 자활사업의 성공과 활성화를 위해서는 사례관리 체계가 기본적으로 적용되는 노동-복지 통합서비스 체계의 구축이 긴급히 요청된다.

하지만 이러한 체계구축을 위한 선결과제로 누가 사례관리를 책임지고 전담할 것인가를 명확히 설정해야 한다. 현재의 구조는 사회복지전담공무원, 노동부 고용안정센터, 자활후견기관 실무자로 3원화되어 과편적으로 운영되고 있으며, 자칫 아무도 책임지지 않거나

111) Halter(1996)는 근로를 통해 일반부조(*general assistance*)의 대상자 규모를 줄이거나 시간을 제한하려는 현재의 정책방향은 문헌에 근거하지 않은 잘못된 전제에 기초하고 있다고 비판한다. “안전망(*safety net*)”으로 추락한 구성원들이 복지에 안주하고 일에 대해 동기화되지(*unmotivated*) 못한다는 관점에 입각한 *workfare* 정책은 공공부조 대상자들의 근로 불가능한 현실을 무시한 처사라는 것이다.

자활근로사업단이나 자활공동체와 같은 집단(혹은 조직체)에 대한 사례관리를 해야 할 자활후견기관 실무자에게 개별 사례관리의 책임까지 과부하되는 실정으로서 이는 자활지원 사업이 정체되는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 이 때 유념할 점은 자활후견기관 실무자는 비취업 자활대상자에게 노동서비스 관련 자활프로그램을 전담 공급하는 부분 하위체계라는 점이다. 물론, 그들이 자활프로그램을 운영하는 과정에서 수급자 개인이나 가구여건의 변화를 가장 민감하게 발견할 수 있는 위치에 있지만, 그렇다고 필요한 사회복지서비스를 즉각적으로 공급할 책임까지 지우는 것은 그다지 적절치 않다.¹¹²⁾ 이러한 논리는 노동부 고용안정센터 담당자에게도 마찬가지로 적용된다. 이렇게 볼 때, 자활후견기관 실무자와 고용안정센터 담당자는 개별 여건이나 욕구 변화를 반영한 재활프로그램이나 사회복지서비스의 제공을 위해 자활 사례관리자에게 참여자와 관련한 변화된 정보를 제공하고 적극적으로 의뢰를 요청하는 역할을 수행하는 것이 적절할 것이다.

그렇다면 현재 진행되고 있는 사회복지 전달체계상의 변화 양상인 사회복지사무소의 설치와 지역복지협의체의 구축을 감안할 때, 개별 사례관리의 책임자로는 사회복지전담공무원이 가장 적절할 것이다. 하지만 현실적으로 볼 때, 그들은 비조건부수급자(근로능력이 없다고 판정된 자)를 지원하기 위한 사례관리에도 여력이 없는 실정이며, 여기에 더하여 노동통합서비스가 필요한 조건부수급자마저 사례관리를 전담시키기엔 많은 무리가 따른다. 따라서 시군구 단위에서의 사회복지전담공무원 중에서 자활사례관리를 책임지는 자활전담공무원의 배치가 선결과제로 요청된다. 향후, 많은 자활지원 사례관리 실천경험 속에서 보다 자명해지겠지만, 초기 집중적인 상담과 지속적인 사정작업이 필요한 것을 감안한다면 사회복지사무소에 통상 자활대상자 40사례 당 1인의 자활전담공무원을 배치하는 것이 효과적이고 책임성 있는 자활사업의 진행을 위해 적절할 것으로 추정된다.¹¹³⁾

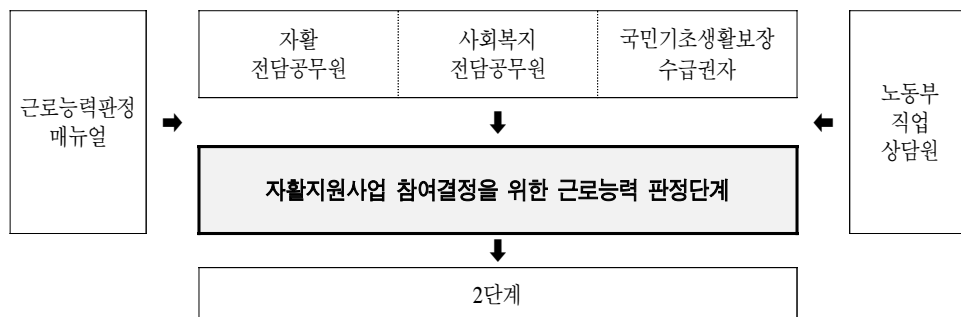
[그림 8-11]에서 보는 바와 같이, 정확한 판정이 가능한 <자활대상자 판정 매뉴얼>을 개발하고 적용하여, 자활전담공무원은 사회복지전담공무원으로부터 의뢰받은 국민기초생활보장 수급권자의 자활지원사업 참여결정을 위한 근로능력을 판정한다. 다만, 지자체에서

112) 물론, 이러한 주장에는 농어촌 지역에 대해서까지 일반화할 수는 없다. 사회복지서비스 전달체계 자체가 미비한 상황에서 자활후견기관에는 자활서비스에 덧붙여 보다 지역복지종합센터로서의 기능이 요청되고 있다(최은미·이지은, 2003).

113) 연구 결과에 따르면, 사례관리 모델에 따라 다양하다고 한다. 집중적인(intensive) 사례관리에서는 16~20명 가량이 적당하며, 일반주의 모델(generalist model)에서는 40~80명을 추천한다. 그리고 정신장애인의 경우 숙련된 전문사례관리자는 30~40명을 관리하는 것이 적당한 것으로 논의되고 있다.

노동부 고용안정센터에 의뢰하는 대상자는 차상위계층, 자활대상자 중 희망자 등 근로능력자이겠지만, 이 경우 직업적응훈련을 통하여 근로능력 향상을 기대하기 현저히 곤란한 자 또는 고용안정센터에 물리적으로 접근성이 현저히 떨어지는 자 등은 의뢰에서 제외하는 것이 바람직하다. 이러한 과정에서 자활전담공무원은 노동부 고용안정센터와 협조관계를 수립할 수 있다.

[그림 8-11] 사례관리 1단계



이 단계에서 무엇보다도 중요한 점은 단순히 눈에 보이는 신체적 근로능력 외에 한 단계 상승된 직업수행능력의 판정과 수급자의 심리적 자활 욕구 판정이 자활지원 사례관리 체계내로 진입한 이후 자활사업의 성패에 중요한 영향을 미친다는 사실이다. 물론, 보다 정밀하고 엄격한 판정은 다음 2단계인 사례관리 사정단계에서 다루어질 것이지만, 김교성·강철희(2003)의 연구에 따르면 비취업대상보다 여러 가지 개인적 여건이 낫다고 판정된 취업 대상 조건부수급자들 조차, 경제적 자활로의 성공적인 이행을 위해서는 그들의 건강상태와 심리적인 측면의 자활의지가 중요한 변수인 것으로 밝혀졌다. 취업대상자들이 성공적인 경제적 자활 상태로 이행하기 위해서는 인적자본을 증진하는 노력도 중요하지만 참여 대상자의 건강증진 프로그램의 개발 및 공급과 함께, 상담사업이나 사례관리를 통해 취업 욕구를 증진시키거나 유지시켜야 한다고 제언하고 있음을 눈여겨볼 필요가 있다.

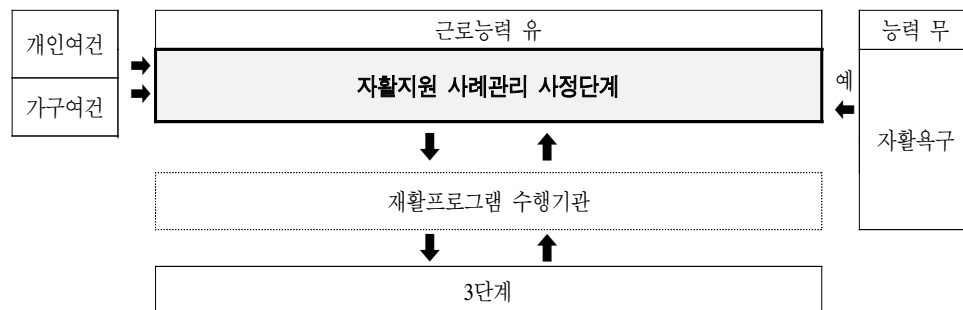
아무튼, 본 1단계에서 자활사업에 적합한 대상으로 판정받은 자만이 엄밀한 의미에서 자활지원 사례관리 대상자가 되며, 향후 사례관리 과정으로 옮겨가게 될 것이다.

나. 제2단계(assessment): 자활사례 사정단계

사례관리에 있어 사정 단계는 클라이언트 개인의 문제·장애·목적이 무엇인지를 규명하고, 이러한 목표 달성을 위한 적절한 서비스를 형성해내기 위한 자료수집 과정을 말하는 것으로서, 조직적으로 혹은 기술적으로 사례관리가 어떻게 정의되었는지 초기사정은 사례관리의 과정 중 가장 중요한 단계에 해당한다(김통원·김용득 외, 1998:53).

사정과정은 다음과 같은 7가지 특성을 가진다. 사정은 ① 클라이언트의 욕구에 철저히 기초하며, ② 생물학적, 사회적, 심리적 기능영역 전반에 대해 종합적이고 포괄적으로 이루어지며, ③ 타 영역의 전문가와 팀을 이루어 상호 제휴하며, ④ 자기결정권의 원칙에 따라 클라이언트가 반드시 참여하며, ⑤ 클라이언트의 욕구가 지닌 역동적 측면을 반영한 과정적인 것이며, ⑥ 대단히 공식적이고 구조화된 체계적인 것이며, ⑦ 추상적인 클라이언트 욕구의 유형·특성·정도와 그의 상황적 맥락의 장·단점을 분석하여 구체화한 결과물이다(David P. Moxley, 김만두 편역, 1993:80~87).

[그림 8-12] 사례관리 2단계



그리고 자활지원 사례관리에 있어서 사정은 다음 세 가지로 구성된다. 첫째, 초기사정으로, 전반적인 서비스 방향과 관련한 사정이다. 여기에서는 이후의 보다 구체적인 사정을 하기 위하여 다양한 사정영역에 대한 우선순위를 확인하는 질문으로 구성된다. 특히, 자활대상자가 동의 가능한 계획수립이 무엇보다 중요하므로, 초기사정시 자활대상자 스스로 원하는 자활계획의 방향이 있는지를 확인하는 과정이 필요하다. 둘째, 개인여건에 대한 사

정으로, 자활사업 참여에 영향을 미칠 수 있는 개인 측면의 요소를 파악한다. 자활사업 참여에 방해가 될만한 다양한 개인여건의 주요 항목을 사정한다. 또한 개인적인 능력이나 동기와 같은 비공식적 자원에서부터 기관 내 서비스와 같은 공식적 자원에 이르기까지 개인여건을 해결하기 위한 자원 사정도 동시에 이루어진다. 셋째, 가구여건에 대한 사정으로, 자활사업 참여에 영향을 미치고 있거나 미래에 미칠 수 있다고 판단되는 가구내 물리적, 심리사회적 요인을 파악한다. 특별히 자활지원계획의 수립 및 수행과정에 방해가 될만한 항목에 대해서는 집중적인 사정이 이루어질 필요가 있으며, 동시에 문제 해결을 위한 공식·비공식 자원도 사정하게 된다.

그리고 본격적인 자활사업 참여에 앞서 물질중독이나 자활의욕 증진을 위한 재활프로그램의 필요성이 있는 것으로 사정 평가되면, 자활지원 계획수립에 앞서 혹은 계획과정에서 우선적으로 재활프로그램 수행 기관에 의뢰하여 재활과정 이수후 다시 재사정(reassessment)과 자활지원 계획수립 과정이 진행된다. [그림 8-12]를 보면, 재활프로그램의 이수 여부는 개인에 따라 실시 시기나 참여 여부에 많은 가변성이 있으므로 점선으로 표시되었고, 근로능력은 없는 것으로 판정되었지만 자활욕구가 높은 일반수급자의 경우에도 자활지원 계획수립에 선행하여 사정단계를 거친다.

다. 제3단계(bottom-up planning): 가구별 자활지원계획의 수립 및 상향식 사회계획(지방·중앙 자활계획)의 수립

사례관리자가 클라이언트의 욕구를 충족시키기 위하여 필요한 개입활동을 명백히 함에 있어 서비스 및 지원 계획의 수립은 사례관리의 중요한 기능이며 이에 따라 의미 있는 목표를 설정하고 이렇게 정해진 목표에 수반되는 활동들과 서비스를 발전시키는 체계적 과정을 의미한다(David P. Moxley, 김만두 편역, 1993).

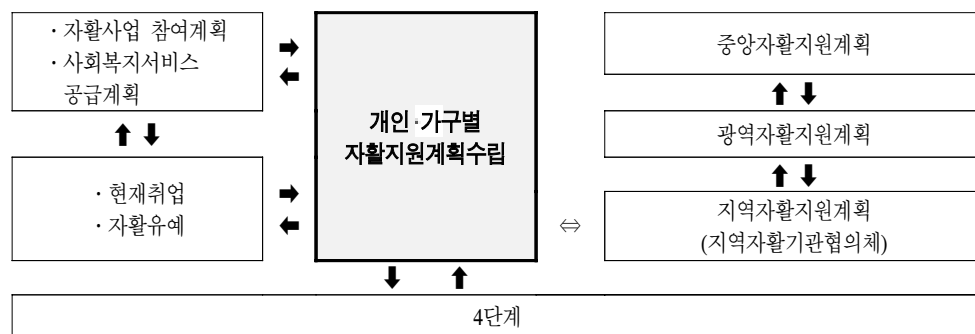
계획수립 단계는 사정단계에서 획득한 정보를 개별화된 재활·자활전략, 자활 우선순위 및 실행 절차로 바꾸어가는 연속적인 과정이다. 즉, 이 단계에서는 클라이언트의 목적을 반영하고 이들 목적을 달성하는데 필수적인 것으로 확인된 전략과 활동을 유형화시킨다.

계획은 사례관리자와 클라이언트가 함께 수립하며, 사정단계에서 수집한 자료와 정보에 근거하여 이루어진다. 그래서 이는 양자간에 약정한 일종의 계약으로서의 효력을 지니며, 클라이언트로부터 새로운 욕구가 파생될 때 상황에 따라 변화 가능한 살아 움직이는

생명력 있는 능동적인 과정이다. 이를 문서화하게 되면, 다음 단계인 계약 체결의 단계로 옮겨가게 된다.

계획은 클라이언트에게 현실적이고 의미있는 목적을 반영하고 있어야 하며, 계획이 완료되었을 때는 클라이언트와 사례관리자가 모두 평가받을 수 있도록 그 성취정도가 측정 가능해야 한다. 효과적인 계획은 클라이언트의 욕구를 충족시켜줄 수 있는 핵심 전략과 서비스를 규명하고 있어야 하며, 원하는 결과를 이루는 데 방해가 되는 요인이 무엇인지를 고려하고 있어야 한다(김통원·김용득 외, 1998:68~69).

[그림 8-13] 사례관리 3단계



그리고 현실에서 이러한 사정평가는 다음 두 가지 계획의 수립을 통해 구체화된다. 첫째, 가구별 자활지원 사례관리 계획의 수립이며, 둘째, 지역자활지원계획의 수립이 그것이다. 여기서 전자가 가구단위의 욕구를 파악하고 그에 걸맞는 계획을 수립하는 것이라면, 후자는 지역차원에서 다양한 자원을 동원하고 연계하는 사회계획으로서의 의미를 갖는다.

먼저 공공부조체계의 실시 원칙상 생활보장의 여부와 정도의 결정은 세대 단위로 이루어진다(최일섭·이인재, 1996:70~71). 따라서 자활지원 사례관리에서도 개인별 자활계획이 아니라 가구별 자활지원계획을 수립하도록 정해졌다. 즉, 수급자 가구의 생애 전반에 대한 장기적인 전망하에 가구별 자활지원계획을 수립할 것을 지침으로 권장하였다(김수현 외, 2000). 하지만 누가 사례관리자가 될 것인지에 관한 명백한 규정이 없이 제도가 막연히 진행된 한계가 있었다.¹¹⁴⁾

자활지원 사례관리 계획의 세부내용은 크게 [그림 8-13]과 같이 자활사업 참여계획과

사회복지서비스 공급계획으로 구성된다. 전자의 계획 내용은 구체적으로 자활대상자가 참여하게 될 사업이나 프로그램 내용이 무엇인지를 명확히 하는 것이다. 여기에는 반드시 자활대상자가 언제까지, 무엇을 어떻게 할 것인가에 관한 행동목표가 설정되어야 한다. 다음으로 후자의 계획은 자활에 필요한 각종 사회복지서비스의 내용을 현실성과 접근성을 고려하여 구체화한다. 만약 보육서비스가 필요하다면 어느 지역에 어느 정도의 비용과 시간이 필요한 보육시설이나 서비스로 연결할 것인가를 구체적으로 결정한다(홍경준, 2001:15~17).

자활지원 사례관리 계획수립 과정은 [그림 8-13]에서 보는 바와 같이 진행된다. 먼저, 정기 계획수립은 다음과 같은 경우에 실시된다. 첫째, 신규로 수급자가 되어 자활대상자로 판정되는 gateway 단계에서; 둘째, 매년 차기년도 해당 가구의 자활사업 참여에 대한 개별 평가와 재사정 결과에 따라; 셋째, 자활 사례 종결시 사후서비스(follow-up service) 제공을 위해 실시된다. 다음은 [그림 8-13]의 하위단계에서 피드백 된 경우로, 비정기 혹은 수시 계획수립은 가구여건이나 개인여건의 변화로 긴급한 대응이 필요할 때 이루어진다.

사회계획으로서의 상향식 자활지원계획 수립은 다음과 같이 설명할 수 있다. 지금까지 자활과 관련한 사회계획 과정은 중앙정부의 차기년도 국민기초생활보장 예산편성 상황에 따라 그 여건에 맞춰 자활공급량을 일방적으로 설정한 하향식 모델에 기반하고 있다. 이러한 계획수립은 결국 가구별·지역별·광역별 자활지원계획 수립을 무의미하게 만드는 근본적인 요인으로 작용하고 있다.

그래서 변화된 자활지원 사례관리 체계에서는 [그림 8-13]에서 제시된 것처럼 첫째, 매년 수립되는 정기적인 가구별 자활지원계획(9월말까지 재사정 및 재계약)의 상호 계약에 근거하여 지역내 가구별 자활지원계획의 실행에 필요한 자활공급계획 수립 및 필요 공급 총량(당장 해결할 수 없지만 꼭 필요한 자활공급을 위한 중장기 계획을 포함)을 파악하는 지역자활지원계획(매년 10월말까지 수립)을 수립한다. 다음으로 이러한 기초 단위 지방자치단체의 필요 공급 자원을 합산하여 광역자활지원계획(11월)을 수립한다. 세번째로, 광역

114) 홍경준 외(2001)에 의해 보건복지부의 연구용역에 따라 자활지원 사례관리 매뉴얼이 개발되었고 그에 따라 사회복지전담공무원이 사례관리자로 적합한 것으로 지정 추천되었다. 하지만 실제 자활 실무 현장에서는 제도 시행 초기의 시행착오상, 이에 관해 잘 이해하지 못하거나 사회복지전담공무원의 역할 과다로 인해 이러한 계획수립이 원칙대로 적용되지 못하였다. 무엇보다도 자활공급여건과 지역사회 환경이 제대로 정비되지 못하여 자활계획수립 자체가 그리 큰 의미를 갖지 못한 측면도 있다.

단위 총량을 합산하여 중앙자활지원계획(12월)을 수립함으로써 차년도 자활공급계획을 확정짓는다. 자활지원사업의 활성화를 위해서는 이렇게 상향식 자활지원 계획모델로 전환하는 근본적인 제도 개선이 필요하다. 물론, 여기에는 변화 개선된 자활인프라 체계인 중앙자활지원센터, 광역자활지원센터, 사회복지사무소 및 지역복지협의체(지역자활기관협의체 포함)가 각 단위 수준별로 실무적인 역할을 수행하는 것을 전제 조건으로 설정하고 있다.

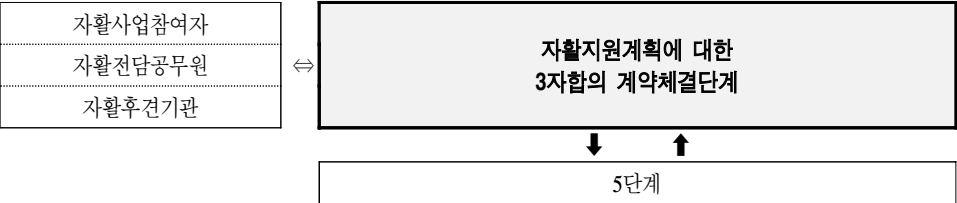
또한, 필연적으로 발생할 수밖에 없는 자활 인프라 미비나 예산상의 문제 등 자활 공급 여건상 단기간에 해결할 수 없는 과제인, 자활급여 제공에 필요한 잔여 총공급물량에 대해서는 이를 어떻게 구축하고 마련해 갈 것인가에 관한 중장기 자활 마스트 플랜이 적어도 3~5년 단위로 연속적으로 수립되고 재평가되어야 할 것이다.

이상과 같은 각 세부 단위별 자활지원계획과 중장기 자활 마스트 플랜은, 결국 자활사업의 성패 원인이 어떠한 자활지원 사례관리 체계단위(수급자 개인, 자활후견기관을 위시한 민간전달체계, 사례관리자, 지역자활기관협의체, 지방정부, 중앙정부 등)에서 발생한 것인지에 대한 명확한 책임소재를 규명하는 과학적 측정도구로 활용 가능할 것이다.

라. 제4단계(contracting): 가구별 자활지원계획에 대한 계약 체결 단계

일반적으로 계약은 계획단계와 통합적으로 다루어진다. 즉, 사정단계에서 수집한 자료를 근거로 조직되고 구조화된 계획은 클라이언트와 사례관리자 간에 약정한 계약으로서 효력을 가지며, 사례관리자는 이를 클라이언트에게 친숙한 언어로 문서화하여야 한다(김통원·김용득 외, 1998). 이와 달리, Balley & Mink(1986)는 효과적인 서비스를 위한 관계형성의 측면을 강조하면서, 사정단계에 앞서 클라이언트와 최초면접을 진행하는 단계에서 계약이 이루어지는 것으로 모형을 설정하고 있다(전재일·이준상, 1998:53에서 재인용). 그리고 Stein, Gambrill, & Whiltse(1977)는 클라이언트의 상황사정에 근거해서 사례계획의 목표를 수립하고 계약에는 서비스 기간·실행전략·계획대로 행동할 개인의 책임·계획 불이행에 따른 비용 문제·계약에 관계된 모든 당사자의 서명날인이 포함되어야 한다고 지적한다(전재일·이준상, 1998:96에서 재인용).

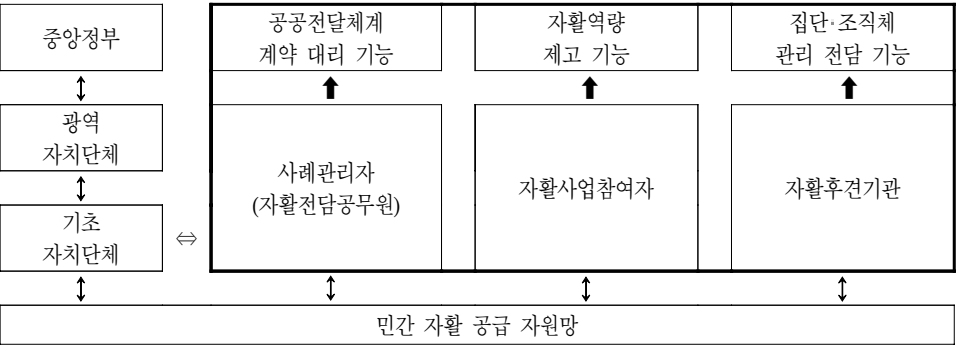
[그림 8-14] 사례관리 4단계



자활지원 사례관리 모형에서는, 실행단계에서 자활프로그램을 운용하게 되는 자활사업의 핵심적인 민간전달기구인 자활후견기관의 참여가 필수적인 과정으로 설정되었다. 그래서 계약단계에서 자활후견기관이 자활지원계획에 동등한 계약주체로서 참여해야 함을 강조하기 때문에 계약단계를 세분화하였다. 물론, 현실적으로 보면 자활후견기관 실무자는 자문이나 직접 참여의 형태로 이전 계획단계에서부터 관여하기 때문에, 이러한 단계구분이 실천과정에서 반드시 따라야 할 절대적인 절차는 아니다.

하지만 [그림 8-14]에서 보는 바와 같이, 자활급여 공급에 관한 계약 당사자로서 자활후견기관의 위상을 명확히 규정해야 할 필요성 때문에 계약단계를 별도 단계로 설정한 것이다. 이 계약문건에 대한 동의는 특정 개인과 가구의 원활한 자활지원에 관한 약속을 철저히 이행하겠다는 서약의 의미를 내포한 것으로, 이후 자활후견기관의 사업수행 평가에서 중요하게 다루어질 것이다.

[그림 8-15] 3자 협의 계약의 기능과 역할



[그림 8-15]에 나타난 바와 같이, 본 자활사업 참여자·사례관리자·자활후견기관 실무자가 공동 참여하여 진행되는 자활계획 수립에 관한 계약 체결의 실익은 가구별 자활 성과에 대한 책무와 권리 소재를 명확히 확정짓는데 있다. 개인·가구 여건 등을 감안하여 참여자 욕구 중심의 개별화된 자활계획을 자활대상자, 사례관리자, 자활후견기관이 함께 협의를 통해 작성하여 문서화된 계약서에 모두가 서명하는 절차를 마치면 계약단계는 완료된다.

① **참여자:** 자활대상자 자신의 자활 욕구에 따라 동의한 사업 참여 내용에 대해 책임과 의무를 부여함과 동시에, 계약내용에 대한 권리성을 강조한다. 이는 빈곤 정책적으로나 실천적인 면에서, 자활사업이 자칫 빠지기 쉬운 비자발성과 노동강제적 성격의 덫을 극복하면서, 참여자 개개인에게는 자발성¹¹⁵⁾과 권리를 강조함으로써 참여자 스스로의 자활역량을 강화하는 효과를 기대할 수 있다.

그리고 자활대상자 스스로 선택한 계약내용에 대해 그 이행을 태만히 할 때, 이에 대한 책임은 본인이 전적으로 져야함을 명확하게 주지시키는 효과도 갖는다. 단 이 경우, 자활전담공무원과 자활후견기관은 강압적이지 않은 분위기 속에서 자발적인 계약이 이루어졌음을 계약초기에 명확히 해야 한다.

② **사례관리자(자활전담공무원):** 가구별 사례 점검과 조정, 개별 고충상담 등 개인·가구별 사례관리 역할에 대한 1차적 책임 소재를 가시화하는 기능을 수행한다. 본 사례관리자는 단순히 사례에 대한 지도점검과 관리의 차원만이 아니라 공공부조체계를 대리하여 자활대상자와 지속적으로 직접 관계를 맺는 최일선 기관으로서의 적극적인 역할이 요구된다. 즉, 계약의 준수와 철저한 이행을 위해 자활급여 공공전달체계를 대리하여 계약 체결을 대행하는 기관이라는 것이다. 그래서 보호된 시장 미비, 자활자원 공급의 부족 등 지자체와 중앙정부의 비반응성에 대한 일차적인 책임을 지며, 이를 통해 지역사회 내 적절한 자활급여 공급에 대한 기초 책임소재로 작용하게 된다.

115) Raheim(1997)의 연구에 따르면, 소창업훈련프로그램에 자발적으로 참여한 사람들은 전통적인 복지 노동 전략에 비해 복지의존기간이 유의미하게 짧은 것으로 나타났다(김만지·정영순, 2002, p.41에서 재인용). 참여자의 이런 자발성의 확보는, 특히 현재의 자활프로그램 중 자활공동체의 조직화에서 대단히 중요하게 고려되어야 할 요인이다(신명호·김홍일, 2002).

자활급여와 부가적 사회복지서비스의 시의적절한 공급을 위해 사례관리자로서의 책무에 성실하였다면, 자활전담공무원인 사례관리자는 절차에 따른 형식적인 공공전달체계상의 일선기구로서 원칙적인 책임을 질 뿐이다. 그리고 나서 그 성패 원인을 거슬러 올라 추적해가면 각종 자활·재활 프로그램 시행기관, 기초·광역·중앙정부 등으로 그 책임소재를 보다 가시화하는 절차상의 기능적 의미를 가질 뿐이다.

③ 자활후견기관 실무 담당자: 먼저, 계약에 따라 위임된 책무를 자활후견기관이 다하기 위해 반드시 필요하다고 판단되는 자원(자활근로예산, 우선구매 우선위탁, 지자체 수준에서 제공 가능한 유무형 자원 등)에 대한 청구권이 그 내용과 성격에 따라 지자체와 중앙정부에 대해 생긴다. 계약의 대리권한을 자활전담공무원에게 위임하였으므로 그 계약 위반에 대한 일차적인 책임은 공공전달체계에 있으며, 자활사업 평가에서 이를 반영하여야 한다.

자활후견기관은 개인별 사례관리에 대한 책임부담을 줄이면서 자활근로사업단과 자활공동체 등 집단과 조직체에 대한 사례관리를 전담하여 책임지게 됨으로써, 자활전담공무원과의 역할분담이 분명히 이루어진다. 물론, 직업능력개발, 개인창업이나 취업 지원 등의 기능도 수행한다. 하지만 이들은 모두 자활근로사업단 이후의 개별 자활경로에 해당하기 때문에, 일차적으로는 자활근로사업단의 활성화에 전념하고 사업단이 자활공동체로 전환되면 집중적인 경영지원을 위한 공동체조직 사례관리를 전담하게 된다. 개별 취업이나 창업은 공공부조체계에서 이탈하기 전까지는 자활후견기관에서 지원하다가 자활 성공에 이르면 사례관리자에게 사후관리서비스를 위임하게 된다.

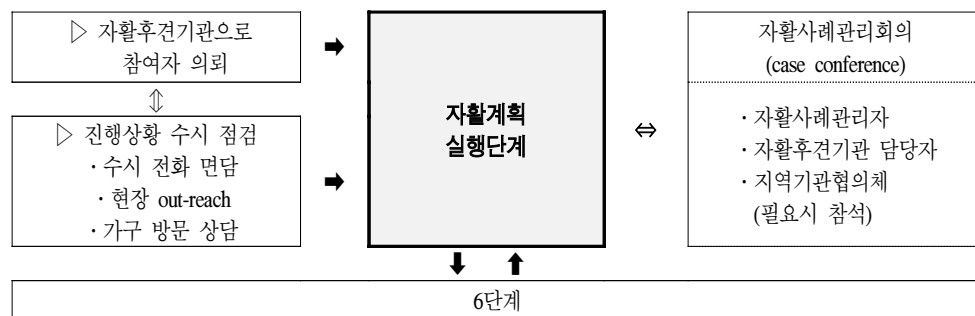
요약하자면, 계약 이후 실행단계에서 자활후견기관은 그들의 역량과 관심을 단일영역에 초점을 부여함으로써 자신의 역할과 기능을 보다 집중하는 효과가 발생한다. 또한, 사정단계와 계약단계에 능동적으로 참여함으로써, 분명히 책임지겠다고 계약내용에 명기한 사업 수행에만 충실하면 되기 때문에, 기타 영역에서의 실무부담이 크게 경감되는 효율적인 측면도 아울러 발생한다. 동시에, 참여대상자의 자발성, 자활 능력 및 의지문제, 자활공급체계의 부적절성에 대한 책임소재 등이 해소됨으로써, 자신의 기능과 역할에 상응하는 계약 불이행 부분에 대해서만 유한 책임지게 된다. 이러한 책임 영역은 자활후견기관의 평가에 객관화된 형태로 반영되고, 나아가 기초·광역·중앙정부의 자활사업에 대한 객관적

이고 계량화된 다면적 평가체계가 실질적으로 가능해져, 사업 시행 초기부터 지향하였던 각 단위영역에서의 보다 책임있는 지역사회 중심 자활지원사업(community-based self-sufficiency service)이 활성화될 것으로 기대된다.

마. 제5단계(implementation): 자활지원 사례관리 계획내용 실행단계

계획 실행을 위해서는 사례관리자의 입장에서 성숙한 조정기술과 클라이언트 주위에 있는 활용 가능한 자원과 서비스에 대한 효과적인 실무 지식이 필요하다. 절차와 행정상의 요건을 확실히 갖추는 일과 다른 관계 기관과 단체들에게 연락을 취하는 것이 본 단계에서 사례관리자의 역할이다. 계획 실행은 계약 당사자 모두에게 할당된 일이며, 각자 자신의 역할과 사명을 다해야 한다. 사례관리자는 특히, 클라이언트 스스로 문제를 해결할 수 있는 역량강화(empowerment)에 노력해야 하지만, 자발성과 역량강화를 이유로 클라이언트에 대한 주의 깊은 배려나 장애물 제거와 같은 사례관리자의 적극적인 역할이 소홀히 다루어져서는 안된다(김통원·김용득 외, 1998:69~70).

[그림 8-16] 사례관리 5단계



자활대상자를 위한 사례관리에서 실행단계의 초점은 자활지원대상자를 자활프로그램 담당자에게 신속히 의뢰하여 자활사업 참여와 서비스 수령, 참여의무를 강화하는 데 있다. [그림 8-16]에서 보는 바와 같이, 사례관리자는 자활후견기관으로 사례 의뢰 후 정기적으로 팀 중심의 사례관리회의와 현장방문이나 전화상담을 통해 프로그램 진행상황을 정기적으로 점검하고, 프로그램 참여나 서비스 이용에 장애가 되는 요인이 발견되면 가능한 한

조기 발견되고 조기 해결될 수 있는 시스템을 구축한다. 그리고 자활후견기관 실무자는 자활프로그램 진행과정에서 발견되는 문제점이 있으면 즉각 사례관리자와 연락을 취하여 저해요소에 대한 상호 개입이 단시일 내에 이루어져야 한다.

바. 제6단계(monitoring & coordinating): 통합적 자활서비스 점검 및 조정 단계

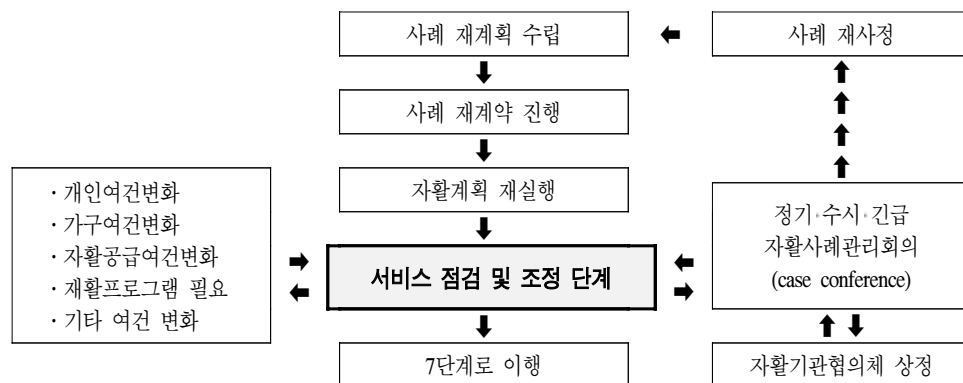
프로그램에 대한 점검이 효과적으로 이루어지면, 클라이언트와 사례관리자의 관계가 발전되고, 사례관리자는 클라이언트의 진전상황을 정기적으로 검토하게 되며, 적기에 프로그램을 개선하는 효과를 거둘 수 있다. 사례관리자의 점검 역할은 클라이언트가 중요한 고비를 극복할 수 있도록 행동을 유발시키는 것이며, 클라이언트가 자신에게 발생한 예기치 못한 변화에 민감하게 대처하도록 돕는 것이다. 따라서 검토와 환류는 효과적인 프로그램 유지를 위해 필요하다. 사례관리자와 클라이언트는 그 필요성이 확인된 전략과 일정 이 차질 없이 진행되는 지를 규칙적으로 확인해야 한다. 또한 프로그램을 점검하면서, 사례관리자는 서비스 과정에 대한 클라이언트 자신의 주인의식을 계속적으로 심어주어야 한다. 클라이언트에 대한 궁극적인 목표는 실제 클라이언트 자신의 프로그램에 대해 스스로 “사례관리를 하는 것”에 있다(김통원·김용득 외, 1998:80~81).

실무에서 사례관리자의 점검은 네 가지 목적을 위해 기능하게 된다. 첫째, 서비스 계획이 적절하게 이행되고 있는 지 그 정도를 검토한다. 둘째, 클라이언트에 대한 서비스와 지원 계획의 목표에 대한 성취수준을 검토한다. 셋째, 본래의 목표대로 진행되고 있는 지 서비스와 지원과정 전반에 걸친 산출을 검토한다. 넷째, 서비스 계획 변화에 대한 클라이언트의 욕구에 민감하게 반응하고 대처한다(김만두 편역, 1993:226~229).

그리고 점검의 원칙은 다음 네 가지로 이루어진다. 첫째, 점검은 계획을 중심으로 이루어져야 한다. 이는 점검이 사례관리자가 수립한 서비스 계약이나 계획에 근거해야 한다는 것이다. 둘째, 점검은 지도감독의 기능을 가진다. 여기서 지도감독의 기능은 감시라는 부정적인 의미보다는 계약 당사자간에 일상적인 접촉이 이루어짐을 의미하며, 서비스가 상호협약에 따라 진행되는지를 확인하는 기능을 말한다. 셋째, 점검은 시기적절해야 한다. 서비스 제공자들과의 만남은 계약 시 명시한 바에 따라 정기적 혹은 부정기적으로 이루어진다. 넷째, 점검은 정확한 정보에 의해서만 가능하다. 부정확한 정보에 기초해서 다른 여러 서비스 제공자들을 불편하게 해서는 안 된다. 따라서 사례관리자는 정확한 정보 없이

는 어떠한 결정도 내리려서는 안 된다(전재일·이준상, 1998:261~263).

[그림 8-17] 사례관리 6단계



점검은 자활 및 서비스 지원계획이 원래 계획대로 얼마나 잘 이행되고 있는 지를 검토하는 단계이다. 이는 서비스의 지속성과 일관성, 적절성을 확보하기 위해서 매우 중요하게 다루어지는 단계이다. 실천과정에서 가장 많이 이루어지는 비공식적이고 질적인 점검 유형으로는 자활대상자와의 면접, 전화접촉, 서비스 제공자와의 팩스 및 서신왕래, 자활대상자의 가족이나 지지망 내 성원과의 접촉 등이 있다. 지속적인 점검을 위해서는 사례관리자가 대상자에게 전화나 기관방문을 정기적으로 할 것을 요청할 수도 있다.

서비스 조정은 다음과 같은 경우에 이루어진다. 첫째, 서비스의 내용과 질이 자활대상자의 능력이나 욕구에 부합되지 않을 때, 둘째, 지나치게 중복적이거나 불필요한 서비스가 발견된 경우, 셋째, 욕구와 자원이 있는데도 서비스 누락이 발생한 경우이다.

[그림 8-17]에서 보는 바와 같이, 점검 결과 ① 개인여건변화, ② 가구여건변화, ③ 자활공급 여건변화, ④ 재활프로그램 참여 필요, ⑤ 기타 여건변화 등으로 인해 서비스 조정이 필요한 것으로 자활사례관리회의에서 판정되면, 재사정을 거쳐 재계획과 재계약을 수립하고 추가되거나 변화된 서비스를 제공하게 된다.

사. 제7단계(termination): 사례 종결단계

클라이언트의 목적이 달성되었을 때 사례를 종결¹¹⁶⁾하는 것이 가장 이상적일 것이다. 그런데 사례는 때로 완결되지 못한 상태에서 종결되기도 한다. 즉, 클라이언트나 기관의 포기, 이주나 환경변화 혹은 건강악화 등의 이유로 클라이언트 측에서 지속이 불가능한 경우 등이 그러한 경우이다. 프로그램 완결이라는 사례관리 최종 단계는 프로그램의 마지막 검토, 정리 및 평가를 위한 시간이며, 궁극적으로 종결을 상호 합의하는 것이다. 이러한 사례종결은 프로그램 비용, 일정, 클라이언트 욕구, 목적달성 여부, 향후 성과의 개연성, 자원상황, 기관 지침에 근거를 두고 고려되어야 한다. 클라이언트에게 종결 이유를 분명히 밝히고 그 성과 여부를 알리는 것은 중요한 일이다. 또한 모든 프로그램 관계자들에게 사례의 종료를 알리는 것 역시 중요하다. 클라이언트의 목적달성이 이루어지지 않았다면 사례관리자와 클라이언트는 프로그램의 목적과 목표를 검토할 필요가 있다. 무엇보다도 종결 결정은 가능한 한 클라이언트와 상호 협의하에 이루어져야 한다(김통원·김용득 외, 1998:95~96).

사례 종결 과정에 앞서 이루어지는 사례평가는 점검기능과는 다르다. 점검(monitoring)은 “계약된 활동이 계획된 방법대로 진행되고 있는지”의 여부를 판단하는 것이라면, 평가(evaluation)는 “이런 활동이 득이 되고 바람직한 산출을 초래하고 있는가”를 판단하는 과정이다. 평가와 점검 사이에는 약간의 중복이 있기도 한다(김만두 편역, 1993:242~243). 그래서 이 평가의 과정은 종결 단계에서만 이루어지는 것이 아니라, [그림 8-17]에서 보는 것처럼 사례 점검과 조정 과정에서도 계약내용에 준거한 자활사례평가가 이루어지기도 한다.

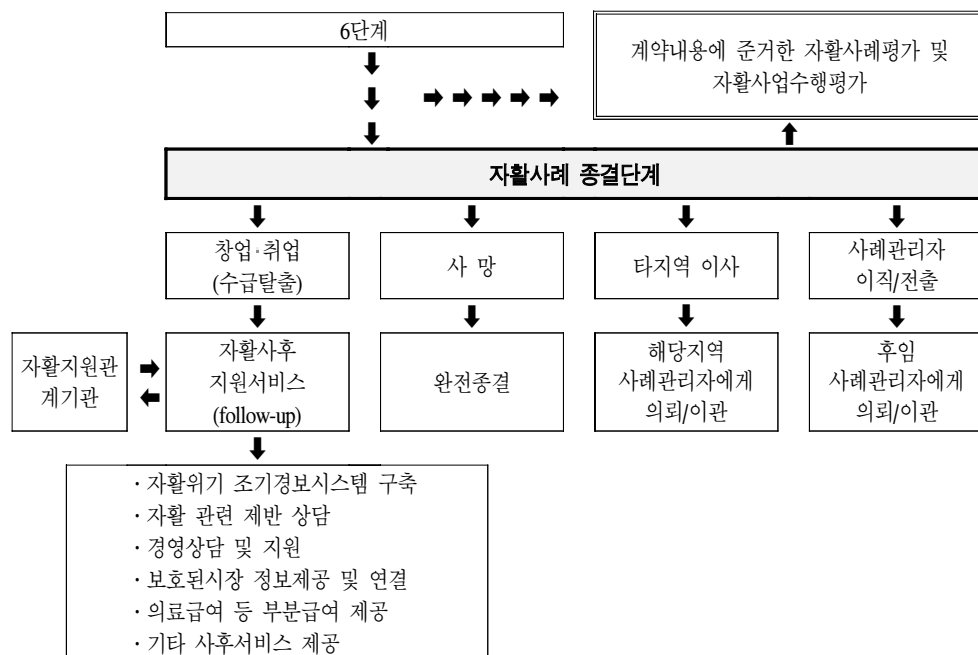
매년 정기적으로 이루어지는 이러한 사례 평가를 집계한 총량은 해당 지역사회에서 자활프로그램을 수행하는 기관 평가의 지표가 될 것이며, 이를 통해 자활후견기관 등 자활실시기관에 대한 예산 조정과 재계약 여부¹¹⁷⁾가 결정될 것이다.

116) 전재일·이준상(1998)은 많은 문헌에서 사용되고 있는 종결(termination)이라는 용어가 클라이언트를 제거한다는 부정적인 뉘앙스가 강하다는 관점에서 “해약(disengagement)”이라는 용어를 사용한다.

117) 예를 들어, 3~5년 주기로 매년 사례평가한 내용을 총괄 종합평가하는 과정이 될 것이다. 이에 따라 재계약 여부와 사업비 조정이 이루어질 수 있다. 이 과정에서 무엇보다 중요한 것은 지금과 같이 자활사업의 부진에 대한 책임을 자활후견기관에 일방적으로 전가하는 방식이 아닌, 성패의 원인을 명확히 규명하는 과학적인 평가지표에 근거해야 할 것이다.

물론, 이 평가에서 무엇보다 중요한 평가지표는 3자가 동의한 계약에 따른 자활계획에 충실하게 자활사업이 수행되고 있는가 하는 점이 될 것이다. 그리고 또한 계약 불이행의 책임 소재가 3자(자활대상자-민간전달체계-사회복지서비스를 포함한 공공전달체계) 중 어디에 근원하는지를 명백히 밝히는 절차가 반드시 평가과정에 포함되어야 할 것이다. 이러한 평가방식에 따르게 되면, 지역상황이나 대상자 여건에 관계없이 철저히 개별기관에 대한 절대평가가 이루어질 것이고, 지역이나 수급자 규모를 반영한 차등지원 등의 문제로 빚어지고 있는 현재와 같은 갈등관계는 다소 해소될 수 있을 것으로 판단된다.

[그림 8-18] 사례관리 7단계



자활지원사례관리의 경우 대상자의 특성상 매우 장기적인 관리가 불가피하지만 여러 가지 이유로 종결이 이루어지기도 한다. 즉, 창업이나 취업 등의 사유로 공공부조체계로부터 탈출했다면 더 이상의 서비스가 불필요한 상황에 이른 것이다. 물론, 자활 실무 현장에서 지속적으로 요구하는 교육이나 의료 등의 부분급여제도가 도입된다면¹¹⁸⁾, 그에 따른

일부 사회복지서비스는 서비스 제공기관과 긴밀한 협조하에 사후지원의 형태로 사례관리자와 지속적인 관계가 유지될 것이다.

하지만 [그림 8-18]에서 보는 바와 같이, 사례관리자의 이직이나 전출, 자활대상자의 이사나 사망 등의 이유로 종결되기도 한다. 전자의 경우에는 후임 사례관리자에게 적절하게 인수 인계하여 서비스 제공의 지속성이 저해되지 않도록 해야 하며, 미리 자활대상자들에게 사례관리자 변경 이유를 고지하여야 한다. 후자의 상황에서 이사 등의 이유로 사례관리자가 변경될 경우에는 해당 지역의 사례관리자인 자활전담공무원에게 사례에 관한 모든 정보를 제공하여 서비스의 지속성을 확보해야 할 것이다(홍경준 외, 2001:21).

창업이나 취업 등 다양한 자활경로를 통해 자활에 성공하여 관계가 종결된 사례에 대해 이루어지는 사후서비스의 형태와 관계유지 방식은, [그림 8-18]에서와 같이 사례관리자가 자활지원 관계기관¹¹⁹⁾과 긴밀한 협조관계를 수립하여, 자활기업 위기 조기경보시스템 구축, 보호된 시장의 제공, 자활기업에 대한 창업자금 및 초기운영자금 지원, 욕구에 따른 교육이나 의료급여와 같은 부분급여의 제공, 기타 사후서비스 등으로 이루어질 것이다.

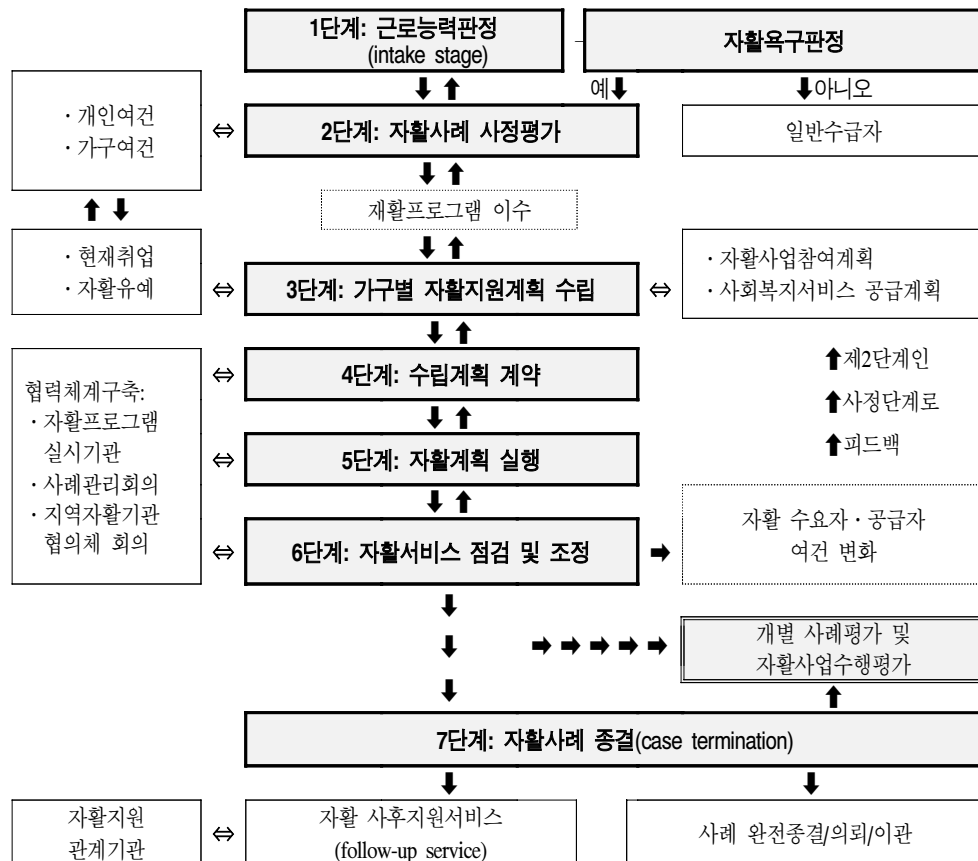
4. 자활지원 사례관리서비스 총괄과정

지금까지 논의했던 각 단계별 부분하위체계를 연속적으로 재구성하면 다음 [그림 8-19]와 같이 될 것이다.

118) 미국가구총조사(NASF)자료는 복지탈출 직후 수개월간 계속된 지방정부의 지원이 TANF 프로그램에로의 귀환율을 낮추는데 큰 기여를 하고 있음을 보여준다. 특히, 보육급여를 지급받는 가구의 귀환율은 그렇지 않은 가구에 비해 매우 낮게 나타났고, 건강보험 혜택을 받는 가구와 기타 지원을 받는 가구가 그렇지 않은 가구에 비해 귀환율이 전반적으로 낮게 나타났음을 보여준다(노대명 외, 2002, p.132에서 재인용).

119) 이와 같은 사후서비스 제공을 위한 자활 관계 기관은 자활공동체 사례관리자, 소기업창업지원센터, 경영컨설팅트, 사회연대은행 등 창업자금지원센터, 지자체 지역경제 관계부서 등이 될 것이다.

[그림 8-19] 자활지원 사례 관리 모형 총괄흐름도



[그림 8-19]에서 제시하고 있는 모형에 대한 총괄 흐름도의 눈에 띄는 특징은 각 단계 절차가 일방적 흐름이 아닌, 각 단계마다 필요에 따라 어떤 형태의 역류도 가능한 것으로 구성되었다는 점이다.¹²⁰⁾ 즉, 근로능력이 있다고 판정되었지만 사정작업을 진행하는 과정에서 다시 되돌려져 일반수급자로 결정될 수도 있고, 근로능력이 없는 것으로 판정되었지만 본인의 자활욕구가 매우 강한 경우에는 사정을 거쳐 적절한 자활프로그램에 배치되기

120) 기존 일반적인 사례관리 모형에서도 사례관리가 일직성상의 단일구조가 아니라 순환적인 시간연속적 과정이라고 설명한다(Rothman, 1991; 장인협·우국희, 2001).

도 한다. 자활욕구가 없는 경우, 사정(assessment) 결과 우선적으로 심신회복이 필요하다고 판정되면 자활 일시유예판정이 내려지기도 하고, 재활프로그램을 거치면 곧 회복될 것으로 판정되면 재활프로그램으로 위탁 의뢰되거나 능력에 맞는 자활프로그램에 참여하면서 주당 정기적으로 재활프로그램에 참석하다가 재 사정을 거쳐 한 단계 강도 높은 자활프로그램으로 이송되기도 할 것이다. 또 다른 경우 사례관리자가 프로그램 조정과 점검과정에서 심각한 알코올 중독을 발견하였거나 자활프로그램 담당자가 사례관리자에게 알려왔거나 정기적인 사례관리회의에서 이러한 문제점이 밝혀졌다면, 다시 재 사정을 거쳐 재활프로그램으로 이송되기도 할 것이다. 또한 각 단계는 서로 중첩되기도 하고(예를 들면, 사정 + 계획 + 계약이 중첩되어 작동할 수도 있음), 서로 독립적으로 가동되기도 할 것이다.

결국, 이 모든 과정에서 언제나 “계획 수립 및 계약 체결 → 재계획 수립 및 재계약 체결”의 반복적인 과정이 수반되어야 하며, 이러한 과정과 절차는 사례 종결이 결정될 때까지 지속되는 대단히 가변적이고 융통성 있는 절차라는 것을 유념해야 한다. 즉, 단계 별 절차가 기계적인 일방적 과정이 아니라 각 단계 하나 하나가 대단히 유기적인 부분하위체계이며, 각 하위체계는 상호 연관된 관계로서 정보와 에너지를 주고받으며 작동한다는 것이다.

제 9 장 자활지원제도 개선방안에 대한 법률상의 쟁점 검토

제 1 절 문제제기

1. 자활지원제도의 현행법상의 검토

현재 추진중인 국민기초생활보장법상의 근로능력 있는 수급자에 대한 자활지원제도의 개선의 기본적인 방향은 대체로 근로유인 체계 및 급여 체계의 개선, 통합된 전달체계와 대상자 선정 범위의 확대 및 사례관리 시스템의 도입 등으로 그 가닥이 잡혀지고 있다.

1999년 국민기초생활보장법의 제정 과정에서 구 생활보호제도에서 문제점으로 지적되어 왔던 18세 이상 65세 미만의 사회적으로 ‘근로능력 있는 자’로 분류될 수 있는 대상자들에 대한 수급권 배제 문제를 개선하여 인구학적 범주는 전반적으로 폐지되었다. 그러나, 미국과 유럽의 근로연계를 강화하는 방향으로의 공공부조 개혁의 영향으로 우리나라의 공공부조에 있어서도 ‘생산적 복지’ 개념이 강조되던 상황이었고 따라서 근로능력이 있는 성인들의 경우 다양한 찬반논쟁의 결과 소득인정액이 최저생계비 이하인 자의 단일 수급 기준을 채택하되, ‘근로능력이 있는 성인 수급자’에 대하여는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것으로 하여 국민기초생활보장법 제9조 제5항과 위반시의 제재 수단으로서 제30조 제2항을 둬으로써 입법적 타협을 이루었던 것이다.

이렇게 하여 공공부조 제도 내의 공식적인 제도로 채택된 근로능력이 있는 자에 대한 자활지원제도와 관련한 조항으로 자활급여 및 내용에 관한 법 제7조 제1항 제7호, 법 제15조와 전달체계와 관련한 제16조, 제17조, 자활지원 프로그램과 관련한 제28조를 두고 있으며, 그 구체적인 내용은 시행령, 시행규칙과 보건복지부장관의 훈령인 연도별 보건복지부 자활사업안내를 통하여 시행되고 있다. 그러나, 위에서 살펴본 바와 같이 국민기초생활보장법상의 자활 관련 규정은 자활의 목적이 공공부조 수급에 대한 ‘의존성 탈피’인지 아니면 ‘탈빈곤’인지조차 불명료하며, 나아가 이를 위한 제도적 수단 내지 프로그램이 노동시장을 대상으로 하는 취업정책인지 아니면 자영업을 중심으로 하는 창업촉진정책인지, 아니면 이른바 ‘사회적 일자리’로 지칭되는 기타 제3의 공공 섹터를 중심으로 한 일자리

창출과 관련한 정책인지에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 사정이 이와 같은 관계로 전달체계에 관한 설계 역시 민간 기관인 자활후견기관에 관한 규정을 두고 있는 것 이외에는 사실상 전무하다. 더욱이 현행 ‘국민기초생활보장법’은 수급권자를 개인으로 명시하고 다만 급여를 실시하는 것만을 세대를 단위로 하도록 하고 있어서(법 제5조 제1항, 제4조 제2항 등; 이는 뒤에서 보는 바와 같이 다른 국가들의 공공부조 제도와 가장 현격한 차이를 보이고 있는 부분임.) 조건 불이행자에 대한 제재는 조건부수급자 개인의 생계급여의 전부 또는 일부에 국한되는 한계를 갖고 있다.

2. 자활지원제도 개선시의 고려사항

조건부수급제도에 관하여는 그동안 공공부조법제에는 맞지 않는 것으로 국민기초생활보장법에서 조건부수급제도를 중심으로 한 자활제도는 전면 폐지되어야 한다는 비판론과 그 대안으로서 차상위계층을 포함하여 비수급 빈곤층을 망라한 광범위한 사회적 일자리 창출과 고용 및 창업지원 법제가 제정되어야 한다는 비판론들이 제기되어 왔지만, 상대적으로 낮은 조건 부과율과 조건불이행에 대한 실제 생계급여의 전부 또는 일부의 중지조치율이 22.7%에 해당하는 낮은 비율을 보이고 있는 등(이태진 외, 2003:306~307) 조건부수급제도의 미미한 효과로 인하여 제도 자체에 대한 제도적인 저항감은 상대적으로 미약한 것으로 평가할 수 있다.

그러나, 현재 추진되고 있는 자활지원제도의 개선방안 중 근로유인을 강화하는 측면에서 미국의 공공부조 개혁의 일환으로 제정, 시행된 1996년 개인책임및근로기회재조정법(PRWORA)이나 다른 각국들의 근로연계성 강화를 내용으로 하는 공공부조 개혁에서 채택되고 있는 가족 수급권 박탈 또는 중지와 같은 강력한 제재와 같은 수단들이 포함될 경우 헌법상의 생존권적 기본권을 구체화하여 부양의무자 조건을 충족한 소득인정액이 최저생계비 이하인 국민들 개개인의 개인적인 수급권 제도를 본질적인 내용으로 하는 현행 법의 전면적인 수정을 내용으로 하는 것이므로 매우 심각한 헌법적, 법률적인 논쟁과 갈등을 유발할 것으로 예상된다. 따라서 자활지원제도를 개선함에 있어서 특히, 근로연계성을 강화하는 수단으로 현재보다 강한 수급권 제한을 둘 경우에는 헌법과 현행 국민기초생활보장법을 중심으로 기존의 수급권자의 공공부조 수급권의 변동이 초래되지 않는 내용이거나 이를 보완하는 대체입법이 마련되어야 하는 한계를 갖고 있다는 것을 지적하고자 한다.

이하에서는 근로연계복지정책의 규범적 근거와 근로유인제도 도입시의 헌법상의 한계를 검토하고 국민기초생활보장법과 자활지원제도의 관계를 어떻게 설정할 것인가를 살펴봄으로써, 마지막으로 법률개정시의 구성방안에 대하여 살펴보기로 한다. 다만, 이 분야에 관하여 헌법적 차원에서의 국내 연구 자료가 사실상 전무하다는 점에서 본 연구에서는 근로연계복지정책에 관한 기존의 연구문헌을 중심으로 하여 검토할 수밖에 없는 한계를 갖고 있으며, 이 부분에 관하여는 제도개선 내용에 따라서 보다 심층적인 헌법적 연구가 병행될 필요가 있음을 첨언해 둔다.

제 2절 근로연계강화와 관련한 헌법상의 내재적 한계

1. 헌법상의 ‘일할 권리’와 ‘일할 의무’

헌법 제32조 제1항은 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.”라고 규정하여 국민의 일할 권리를 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 “모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의 원칙에 따라 법률로 정한다.”라고 규정하여 국민의 일할 의무를 규정하고 있다.

헌법상의 ‘일할 권리’는 모든 국민에게 일할 기회를 통해서 인간다운 생활을 영위케 하도록 하는 수단이 되는 기본권으로(허영, 2003:613), 이는 헌법 제34조 제1항의 ‘인간다운 생활을 할 권리’와 불가분의 이념적인 상호관계를 갖는다고 설명되고 있다(허영, 2003:614). 이와 같은 ‘일할 권리’의 법적 성격에 관하여 국내 학계에서는 프로그램규정이거나 국가의 고용증진정책·완전고용정책에 의해서 실현될 수 있는 일종의 규범적 기대권이라거나, 법적 권리이기는 하나 추상적 권리라거나 국가에 대하여 일할 기회를 적극적으로 요구할 수 있는 구체적 권리라거나(김철수, 2000:706) 또는 일할 자리에 관한 권리나 일할 환경에 관한 권리 등 그 내용에 따라 구분할 수 있는 종합적인 법적인 권리(허영, 2003:618)라고 설명하고 있다. 그러나, 적어도 근로능력과 의사가 있는 개별적인 구직자인 국민에게 구체적인 일자리를 제공할 것을 국가나 사인에게 청구할 권리를 보장하는 것은 아니며 다만 국가에 대하여 고용증진을 위한 사회정책, 노동정책, 경제정책 및 남녀고용평

등정책을 요구할 수 있는 생활권적인 구체적인 권리로 이해되는 한계를 갖는다.

헌법상의 ‘일할 의무’에 대하여도 윤리적 의무(허영, 2003:707)라거나 법적 의무(김철수, 2000:844)라는 견해가 대립하나 우리나라의 헌법질서 내에서 근로를 국가적인 생존 배려의 반대급부로 파악(‘일하지 않으면 먹지 말라’)하는 사회주의적인 근로의 공개념적 이해는 용인될 수 없는 것이고, 나아가 본인의 자유 의사를 무시하고 모든 국민에게 획일적으로 근로의 법적 의무를 지게 하는 데는 자유민주주의체제 하에서 ‘게으름 자유’도 인정하여야 하기 때문에 적어도 헌법상의 근로의 의무는 게으른 결과에 대한 책임을 자기 스스로가 지고 그 책임을 사회공동체에게 전가시키지 않는다는 것을 당연한 논리적인 전제로 하며(허영, 2003:708), 따라서 생활보장에 관한 근로 연계 조건을 거부한 경우 대상자의 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 내용인 ‘생활보호청구권’이 부인된다는 점에서 이는 윤리적 규범으로 이해되어야 할 것이다.

또한, 법적 권리설에 의하더라도 입법권자는 ‘근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의 원칙에 따라’서 정해야 하는 헌법적인 구속을 받기 때문에 직업선택의 자유나 강제노역의 금지, 근로의 강제 금지 등의 자유권의 본질적인 내용을 침해하는 내용을 법률에 포함할 수 없으므로 윤리적 규범설에 의하건 법적 권리설에 의하건 근로연계복지를 강화하는 자활지원체계를 구축함에 있어서 법률 개정 내용에 이와 같은 내재적 한계를 초과할 수는 없다는 결론은 동일하게 도출된다. 결국 ‘일할 의무’는 근로능력도 갖추고 근로의 기회도 주어지는 경우에는 사회보장적인 국가의 급부를 요구할 수 없게 하려는데 그 근본취지가 있다고 한다(허영, 2003:708).

2. ‘인간다운 생활을 할 권리’에 따른 내재적 한계

우리 헌법은 모든 국민에게 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보장하면서(제34조 제1항) 국가의 ‘사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’(제34조 제2항)를 포괄적인 사회보장정책 강령으로 제시하고 있다. 우리 헌법은 이에 그치지 않고, 상세하게 개별적이고 구체적인 국가의 사회정책적 의무를 규정하고 있다. 즉, ‘여자의 복지와 권익향상’(제3항), ‘노인과 청소년의 복지향상’(제4항), ‘신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민의 보호’(제5항)등 일련의 사회보장수급권 외에도 ‘재해를 예방하고 위험으로부터 보호’

(제6항)등을 위한 노력의무와 함께 국민의 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’와 연계된 ‘환경보전노력의 의무’(제35조 제1항)와 ‘모든 국민의 쾌적한 주거생활’을 위한 주택개발정책의무(제3항) 까지도 개별 헌법규정에 담고 있다.

이렇게 ‘생존권’과 관련한 구체적인 정책기조와 개별적인 대상까지 확정·제시하고 있는 우리 헌법체계상 ‘인간다운 생활을 할 권리’는 그 규정체계와 개별적인 사회적 기본권과의 기능적 관계에 비추어 볼 때 앞서 본 바와 같이 ‘인간다운 생활을 할 권리’는 우리 헌법에 있어서 주된 사회적 기본권으로 이해될 수 있다(이찬진, 2000).

이와 같은 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 법적 성격에 관하여는 헌법재판소의 1995.7.21. 선고 94헌가14 판결에서 “인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다고 할 수는 있어도--”라고 하여 위 규정의 구체적 권리로서의 성격을 일정 부분 인정하고, 국민기초생활보장법이 제정된 이래 학계에서도 위 규정에 대하여는 구체적 권리로 해석하는데 대체로 일치하고 있다(김철수, 2000:678; 허영, 2003:637). 한편, ‘인간다운 생활을 할 권리’는 생활능력이 없는 자의 보호청구권을 포함한 구체적인 청구권을 내용으로 하기 때문에 그 자체가 공공복리의 실현에 해당된다. 따라서 기본권 제한입법의 한계조항과의 관계에서 공공복리를 이유로 한 ‘인간다운 생활권’의 제한은 허용될 수 없다(허영, 2003:639). 따라서 국민기초생활보장법상의 수급권이 이와 같은 헌법상의 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 실정법상으로 구체적으로 실현하는 규정임을 아울러 볼 때(이찬진, 2000), 국민기초생활보장법상의 수급권 조항은 헌법상의 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 하위 법률에 구현한 것이고, 동 법률 조항의 제정 및 시행 자체가 공공복리를 실현하는 것에 해당되므로 현재와 같은 개별수급권자들에게 보장하고 있는 ‘소득인정액이 최저생계비 이하인 자’인 생활능력이 없는 자에 대한 보충급여는 조건부수급자 개인에 대한 수급권 제한과는 별도로 절대적으로 보장되어야 하는 헌법상의 한계를 갖는다고 할 것이다.

제 3 절 국민기초생활보장법과 자활지원제도의 관계 설정

- 근로연계복지정책 강화와 관련해서

1. 근로연계복지정책의 규범적 정당성에 관한 기존의 논의

근로연계복지정책이라고 함은 “근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로 관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책”이라고 정의할 수 있고, 따라서 근로능력이 있는 공공부조 수급자는 근로관련 활동에 참여하도록 강제되며, 이러한 강제성은 근로연계복지정책의 규범적 정당성에 대한 논란을 야기한다(황덕순 외, 2002:11). 국민기초생활보장법 제정 당시 근로능력이 있는 수급자들에 대한 조건부 수급제도를 도입함에 있어서 근로연계복지정책의 규범적 정당화에 관한 국내의 논의는 사실상 전무하였고 이에 관한 본격적인 연구도 사실상 없는 형편이다. 그 이유는 구 생활보호제도 하에서 근로능력 있는 보호대상자들에 대한 자활 조건부 현물급여 제도가 1980년대 초반부터 시행되어 왔던 역사적 경험 속에서 과거의 자활보호제도를 확대 발전시키는 차원에서 조건부수급과 관련한 세부적인 제도의 설계에 관심을 집중하였기 때문으로 해석된다.

이와 관련한 각국의 논의들에 대하여 황덕순 외(2002)가 소개한 Jacobs(1995)의 강제를 동반하는 근로연계복지정책(workfare)의 규범적 정당화의 논리를 중심으로 재인용하면, 첫 번째는 지원을 받을 만한 자격이 있는 수급자 선별, 두 번째는 수급자의 자존감(self-respect) 제고, 세 번째는 수급자의 사회적 책임성(social responsibility)강화, 네 번째는 민주적 시민권(democratic citizenship)의 확대이다. 이와 같은 논리 구분을 기준으로 하여 국민기초생활보장법의 근로유인 강화의 수단으로서의 조건 불이행시의 급여 중지제에 관한 변경 가능성과 한계를 살펴보기로 한다.

첫 번째 논리는 구빈법 시대부터의 근로 강제의 정당화 논리로 제시된 것으로 일을 하거나 일을 할 의지가 있는 사람만이 사회적 지원을 받을 만한 자격이 있다는 것으로서 기독교적 전통에 기반한 것으로 해석할 수 있다. 이 논리는 현 수급자들의 공공부조에 대한 복지 의존성(dependency)이 심각하다고 판단하는 입장에서는 근로연계성 강화에서 가장 강력한 정당화 논리로 작용하고 있으나, 이에 대하여는 실증적으로 뒷받침되지 않는다거나 수급자들은 일할 기회가 주어지면 복지수급보다는 일을 선택하므로 근로연계의 정당화 논

리로 작용할 수 없다는 비판을 받고 있다.

두 번째로 수급자들의 자존감과 관련된 논의인데 단순한 급여 수급보다는 근로를 하는 것이 수급자들의 자존감을 더 높인다는 주장인데 이 논리가 현실 정책에서 정당화되기 위하여는 EITC나 근로소득공제 등을 통해서 복지수혜보다 근로하는 것이 더 나은 경제적 결과를 가져다 줄 수 있는 제도적 장치와 함께 유아 및 의료에 대한 지원을 통해서 수급자들이 근로할 수 있는 여건을 갖추는 것이 선행되어야 한다고 주장한다.

세 번째 논리는 복지수혜는 단순히 권리로서 제공되는 것이 아니라, 사회적 책임과 의무를 다할 경우에만 제공될 수 있다는 상호책임성을 주장하는데, 근로연계복지정책은 이와 같은 논리에 기반한 국가와 개인 사이의 새로운 계약 관계라고 이해한다.

네 번째 논리는 능동적인 의미에서의 시민권은 스스로 자신의 삶을 통제할 수 있는 경우에만 보장되고, 일을 한다는 것은 스스로 자신의 삶을 통제할 수 있는 가장 중요한 기반이 될 수 있기 때문에 의무교육 등이 강제적 참여를 수반하는 것처럼 근로 참여를 강제하는 것이 정당화될 수 있다는 Jacobs의 주장이다. 그러나 이에 대하여는 가부장주의적(paternalistic) 정당화라는 비판이 있으며, 특히 이로 인하여 개인의 자율성을 침해할 수 있으며, 개인의 선택권이 제한될 가능성은 더욱 높아진다는 비판과 1990년대 미국과 영국에서의 빈곤계층에 대한 복지개혁의 형태를 가부장주의적 사회서비스 국가화된다는 비판이 제기되고 있다. 이들 논의가 수급자들의 복지의존성과 직·간접적으로 관련된 것이라면 사회적 배제(social exclusion)를 중시하는 프랑스를 중심으로 한 EU 차원의 사회정책에서의 또 다른 정당화 논리를 찾아 볼 수 있다. 이 경우 배제된 개인을 사회로 재통합시키는 과정에서 국가의 의무를 더 중시한다는 점에서 근로연계복지정책이 사회적 시민권의 확대를 목표로 하며, 따라서 빈곤문제의 해결을 위해서는 현금급여를 통한 소득보전이나 노동시장에서의 취업을 촉진하는 정책뿐만 아니라 교육, 보건, 환경, 주거, 문화, 기본권 등과 관련된 다양한 정책들을 통합적으로 추진해야 한다는 것이다(황덕순 외, 2002:14; 구체적인 내용은 pp.11~15 참조).

우리의 경우 근로연계복지와 관련한 제도 개선을 논의하는데 있어서 특히, 근로연계복지의 모델로 제시되고 있는 미국의 공공부조 제도와 우리나라의 국민기초생활보장법을 중심으로 한 공공부조 제도와는 근본적인 차이점이 간과되어서는 안된다는 점이다. 기존 연구에서 소개되고 있는 유럽 국가들의 근로연계복지정책들, 특히 강제적 근로정책은 1990

년대 들어서 적극적 노동시장정책이 일반적으로 확산되는 것과 함께 확대되어 왔다고 하는 바(황덕순 외, 2002) 유럽의 근로연계복지제도는 주로 노동시장정책 중심으로 전개되고 있고, 대상층도 미취업 청년층을 중심으로 전개되고 있다는 점에서 우리나라의 실태와는 다소 거리를 갖고 있다고 할 것이므로 여기서는 이들 국가제도에 대한 검토는 생략하기로 한다(각국의 공공부조와 사회복지서비스에 관하여는 이현주 외(2003), 『공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안』, 한국보건사회연구원 참조). 이와 같은 검토 과정을 거쳐서 결국 우리는 현재의 자활지원제도 개선의 목적이 탈빈곤인지 아니면 복지의존성 탈피인지를 분명하게 하고, 이에 따라 그 목적을 정당화시킬 수 있는 정도의 근로유인 수단 및 급여체계, 전달체계의 개선 내용을 통하여 충분히 실현될 수 있어야 한다는 것을 확인할 수 있을 것이다.

2. 미국의 공공부조 개혁 내용과 조건불이행시의 불이익의 범위

미국에서는 1996년 기존의 AFDC를 대체하는 공공부조법제의 전면 개정(PRWORA; 이와 관련한 구체적인 내용에 관하여는 구인회, 2000:1~28; 황덕순 외, 2002:6~10, 91~104 참조)과 이에 따라 근로연계성 강화를 위한 수단으로서 생애 통산 5년 이상 공공부조를 수급한 성인이 있는 가족에게 급여를 제공하는데 연방지원 재정을 사용할 수 없도록 하는 것과 수급자들이 수급 개시 2년 이내에 근로할 것과 2개월 이후에는 지역사회봉사에 참여할 것을 조건으로 하는 급여 지급 및 위반시 아동에 대한 Medicaid를 제외한 모든 공공급여를 박탈하는 내용을 주된 골자로 하는 TANF 프로그램이 전면 도입되어 주 정부별로 별도의 입법과정을 통하여 시행되기에 이르렀다. TANF 프로그램에서 연방 정부는 AFDC 체제하에서의 무제한 배합 방식의 재정 지원에서 정액보조금(block grant)방식으로 지원방식을 변경하여 결국 보조금을 넘는 금액에 대하여는 주 정부의 재정에서 부담하게 되었으며 이는 결국 주 정부가 연방 정부가 요구하는 이상의 공공부조 지출 확대를 제약할 수밖에 없도록 작용할 것으로 예상된다. 또 하나의 특징은 프로그램의 운영에 관하여 과거 수급자격과 권리에 대한 연방정부의 보증이 사라지고 주정부가 이를 자율적으로 결정함으로써 주정부에 따라서는 수급권 보장이 소멸될 수 있도록 급격한 변화를 가져 왔다는 것이다. 그러나 한편으로는 근로능력이 있는 성인들에 대하여 근로의욕을 증대시켜서 근로로 유인 및 이행시킬 수 있는 내용을 포함한 이른 바 ‘반환지급 보전세제’(EITC)의 전면적인

확대도 이루어졌으며, 이와 아울러 1996년과 1997년 2차례에 걸쳐 최저임금을 시간당 5.15 달러로 인상하여 20%에 육박하는 최저임금 인상을 통하여 취업빈곤층의 소득 확대를 제도적으로 지원하였다. 한편 복지수급자에 대한 사용자 측의 고용 수요를 확충하기 위한 제도적 수단으로서 임금보조금의 성격을 갖는 세액공제 제도인 Work Opportunity and Tax Credit(WOTC) 및 Welfare to Work Tax Credit(WtW)도 도입되었다. 또한 주 차원에서 상당한 자율성이 부여되면서 취업을 촉진하기 위한 유인제도를 강화하였는데 대표적인 것이 취업에 따른 소득의 일부를 수급자격 판정이나 급여액 산정에서 제외하는 소득공제제도의 도입과 소득 가운데 일부를 장기적인 자립을 위하여 사용할 경우 이를 수급자격 판정이나 급여액 산정에서 제외하는 ‘개인개발 계정’(Individual Development Accounts: IDC)의 도입 역시 중요한 근로유인책이라 할 수 있다.

한편으로는 과거 주로 AFDC나 SSI 수급가족으로 급여대상이 제한되어 있던 Medicaid 프로그램은 빈곤선 133% 이하 소득 가족의 임신부와 6세 이하의 아동, 그리고 빈곤선 이하 저소득 가족의 6세에서 18세까지의 아동에 대하여 서비스를 제공하도록 확대되었으며, TANF 프로그램에 의하여 5년의 수급기간 제한을 넘어서는 경우에도 빈곤가족의 Medicaid 수급자격을 유지하도록 대폭 확대되었다. 더욱이 1997년 가족소득이 Medicaid의 수혜 기준보다 높으나 빈곤선의 200% 미만인 가족의 아동을 수혜 대상으로 하는 ‘주 단위 아동건강보험 프로그램’이 도입됨으로써 아동을 대상으로 한 공공의료서비스는 더욱 확대되었다(구인회, 2000:12~13). 이와 별도로 식품교환권(Food Stamp: FS)과 고령자·장애자·장애아동을 대상으로 하는 SSI(Supplemental Security Income: SSI), 주에서 운영하는 일반 부조(General Assistance: GA)는 과거와 같이 유지되고 있다.

결국, 미국의 근로연계복지정책의 강화가 곧바로 총량적인 공공부조의 축소로 이어지는 않는 것으로 보이며, 오히려 근로유인을 위한 조세방식의 지원의 확대 및 Medicaid의 확대를 감안하면 공공부조에 소요되는 총량적인 직·간접 예산은 대폭 확대되었을 것임을 추정케 한다.

더욱 중요한 것은 AFDC나 TANF를 비롯한 미국의 공공부조는 기본적으로 전통적인 편부, 편모자 가정을 수급자로 하고 있으며, 개인을 수급 단위로 하고 있지 않다는 점이다. 이러한 상황에서 급부 조건을 불이행할 경우 성인 수급자 개인뿐 아니라 그가 속한 가족 전체에 대한 급부 지급을 제한하는 결과가 되며, 결국 공공부조의 대상 단위의 가족

은 개념상 해체되고 부양능력이 없는 성인 부모를 대신하여 부양받지 못하는 아동에 대하여는 사회복지법(Social Security Act, SSI)에 의한 재정적인 프로그램이 지원되어 다양한 형태의 후견 및 부양이 개시되므로(Andrea Saltzman & David M. Furman, p.320) 조건불이행으로 인한 불이익을 입는 대상은 성인 근로대상자에 국한됨을 알 수 있다. 이는 근로연계 복지가 대폭 강화된 미국에서도 공공부조 수급자들 중 근로조건이 부과된 대상자 이외의 공공부조 대상자에 대하여는 조건불이행으로 인하여 공공부조 급부상에 실질적인 불이익이 발생하지 않는다는 것을 의미한다.

3. 국민기초생활보장법과 자활지원제도의 관계 설정

국민기초생활보장법 제정 당시 자활사업의 목표와 방향에 대한 사회적 합의를 형성하는 과정이 부족하였던 관계로 국민기초생활보장법에서의 자활제도는 근로연계복지제도로서의 충분한 기반을 갖추지 못한 채 과거의 구 자활보호제도에는 없던 생계급여가 자활조건부 급여로 추가된 형태로 출범하게 되었다. 이와 같은 국민기초생활보장법상의 자활제도에 관하여 시민사회단체와 사회복지학계 일각에서는 국민기초생활보장법에서의 자활을 폐기하고 순수한 공공부조 제도로 운영하여야 한다고 주장하는가 하면, 국민기초생활보장법 내의 자활을 지지하는 일각에서도 강제를 수반하는 자활사업은 인간의 존엄과 자유권의 본질적인 부분을 침해하는 것이 되므로, 다양한 인센티브에 기반한 수급자의 자발적인 참여를 유도하는 방향으로 자활제도가 변경될 필요가 있다고 주장하고 있다. 빈곤층에 대한 자활사업의 필요성을 주장하는 그룹들 중 일부는 국민기초생활보장법에서 자활을 분리하여 수급자와 차상위계층을 포함하여 일정 수준의 저소득층에 대한 사회적 일자리 창출 및 창업 지원을 포함한 종합적인 자활지원특례법을 제정하여야 한다고 주장하기도 한다. 반면 정부 부처나 경제학적인 배경을 갖는 학자들의 상당수는 강제로 부과되는 자활사업의 필요성을 인정함은 물론이고, 현재와 같은 조건부수급자 개인에 대한 생계급여의 전부 또는 일부를 중지하는 정도의 제재보다 강화하여 가족들의 생계급여 수급권의 전부 또는 일부까지도 제한하고, 조건부수급자들의 소득실태 파악 등 수급자 관리 등 제도를 보다 더 엄격하게 운용하여야 한다고 주장하기도 한다.

자활과 관련한 조건부 수급제도의 합헌성과 관련하여 현행 국민기초생활보장법 제9조

제5항 및 제30조 제2항은 조건불이행시 조건부수급권자 개인에 대한 생계급여만에 대하여 그 전부 또는 일부를 제한할 수 있는 근거 규정이고, 이는 일할 능력이 있는 수급자에 대하여 그의 적성과 능력을 감안한 일할 기회를 생활보장기관에서 제공하였음에도 정당한 이유없이 이를 거부한 것으로 평가할 만한 조건불이행이 발생될 경우에는 헌법 제34조 제1항(인간다운 생활을 할 권리) 및 헌법 제32조 제2항(근로의 의무)의 해석상 조건불이행자 본인에 대한 생활보장 수급권을 박탈 내지 제한할 수 있다고 하는 것이 헌법학자들의 일치된 해석이라고 할 것이며, 적어도 근로연계복지를 제도적으로 도입하는 한 이 부분에 대한 합헌성을 부인하기는 어려울 것으로 보인다. 따라서, 자활과 관련한 기왕의 조건부 수급제도에 대한 다양한 비판은 공공부조 제도의 내용을 어떻게 정할 것인가에 관한 사회적 합의를 이루는 과정에서의 논쟁이자 정책적인 대안으로 평가할 수는 있으나 현재와 같은 근로연계 자활지원제도에 대한 합헌성을 부인하는 논거는 될 수 없다.

국민기초생활보장법과 자활에 관한 논의에 있어서 우리나라는 미국의 공공부조 개혁에서 주된 목표로 하고 있는 근로능력이 있는 수급자의 복지의존성 제거가 우리의 공공부조에도 동일한 개혁 목표여야 한다는 점에 관한 논증이나 객관적인 증거는 발견하기 어렵다. 오히려, 우리나라의 근로연계복지로서의 자활사업의 개선에 관하여는 실제로 수급자에게 도움이 되는 자활지원체계를 이루려면 어떠한 근로유인을 강화할 것인가, 급여체계는 어떻게 개선될 것인가와 이에 필요한 전달체계의 정비 및 대상자 선정 및 사례관리체계는 어떻게 정비할 것인가에 논의가 집중되어 왔다고 할 것이다. 이와 관련하여 사회보험의 사각지대에 처한 우리나라의 빈곤층에 대한 직·간접적인 공공부조 프로그램으로 포함시킬 수 있는 제도로는 국민기초생활보장법상의 통합급여를 제외하고는 영유아보육법, 유아교육법상의 취학전 1년간의 무상보육, 무상 유아교육 및 기타 시·군·구 차원의 보육료 차등 지원 프로그램, 교육기본법상의 중학교까지의 의무교육과 장애인복지법상의 장애수당, 장애아동부양수당, 노인복지법상의 저소득층 노인을 대상으로 하는 보충적인 경로연금, 아동복지법상의 요보호아동에 대한 보호조치 등으로 매우 빈약한 상태라는 점, 따라서 국민기초생활보장법상의 수급권을 대체하여 아동, 노인들과 같은 근로능력이 없는 빈곤층의 생계를 보장할 만한 보편적인 프로그램이 전무한 상태에서는 미국에서와 같은 ‘복지의존성 탈피’라는 특정한 목표를 실현하기 위하여 자활지원제도를 개선할 필요성을 설득하기는 어려울 것으로 판단된다.

결국 현 상황에서는 국민기초생활보장법상의 국민기초생활보장을 위한 급여 체계는 현재의 제도 이상으로 유지, 발전시키되 현재와 같은 수급자 이외의 자에 대한 그 어떠한 국민기초생활보장법상의 급여도 보장되지 않는 통합급여 체계로 인한 탈수급의 동기 저하 문제를 시정하고 나아가 자립·자활 의지를 강화시키는 차원에서 사회보험의 사각지대에 있는 차상위계층을 포함한 비수급 빈곤층에게 가장 절실하게 필요로 하는 의료급여를 국민기초생활보장법과 독립하여 최저생계비를 상회하는 수준으로 하여 미국의 Medicaid와 유사한 제도로 보편화하는 방향 정도의 급여 체계의 개선은 적극적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보인다. 한편으로는 국민기초생활보장법 내의 자활지원제도 역시 ‘복지의존성 탈피’라는 목표보다는 ‘인간다운생활을 할 권리’를 실현하기 위한 수단으로서 국가가 수급자 및 저소득 근로능력이 있는 비수급 빈곤층에게 최저생계비 이상의 생활이 실질적으로 보장될 수 있는 자립·자활을 위한 ‘일할 권리’를 보장하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 그럼으로써 국민기초생활보장법은 소득과약체계를 개선하여 근로빈곤층을 포함한 빈곤층에게 소득을 보장하고, 이들 중 근로능력이 있는 수급자들과 비수급 빈곤층들에 대한 체계적인 대상자 선정 및 사례관리를 통한 적절한 일자리 제공 등 취업관련 프로그램과 자활근로 및 자활공동체 창업지원 등을 제공하며, 이들 참가자들이 비참가 수급자들에 비하여 실질적으로 충분한 이익이 될 수 있도록 조건불이행에 대한 (-)인센티브는 현 수준 또는 현 수준보다 완화하는 방향으로 하고, (+)인센티브를 대폭 강화하여 미국에서 진행중인 공공부조개혁에서 실제 운용되고 있는 각종 소득공제, 개인개발계정, EITC(소득세법의 개정을 필요로 함) 등 대안을 전격적으로 채택, 시행하는 방향으로 상호간의 역할분담 관계를 설정할 필요가 있을 것이다.

그러나, 이와 같은 프로그램의 채택, 운영은 현재와 같은 낮은 수준의 자활사업의 성과에 비추어 볼 때, 투입되는 예산에 비하여 그 탈빈곤의 가시적인 효과가 충분할 것인지에 대한 보다 객관적인 검증이 필요할 것이다. 따라서 현 단계에서는 국민기초생활보장법이나 기타 관련 법제에서 미비되어 있던 1) 국가 및 지방자치단체와의 조달계약을 체결하는 일정 규모 이상의 기업에 대하여 취업가능 자활대상자의 일정 수와 일정 급여 이상의 대상자를 고용할 것을 내용으로 하는 변형된 형태의 ‘계약준수제’의 도입, 2) 신규 사회서비스 분야 종사자들 중 일정 비율 이상의 자활대상자 배정 법제화 등 공공부문에서의 계획적이고도 체계적인 다양한 형태의 일자리 창출을 제도화할 필요가 있을 것이다.

자활지원제도의 개선과 관련하여, 특히 조건불이행에 대한 제재의 변경이 따를 경우 현행 국민기초생활보장법이 현금급여 및 현물급여의 통합급여를 실시하고 있으며, 수급자는 개별가구의 소득인정액이 최저생계비 이하인 자 전부로 규정하고 있되, 급여 실시만을 가구단위로 하고 있다는 점에서 볼 때, 국민기초생활보장법에서 현물급여와 현금급여를 분리하고, 현금급여인 생계급여에 대하여는 조건불이행시 불이행자만이 아니라 해당 가구원 전원에 대한 생계급여를 제한하는 방향으로 변경하고자 할 경우에는 필연적으로 해당 수급자들에 대한 사회보장 수급권을 침해하는 결과를 초래하게 되므로(다만, 이러한 법률 개정 작업은 현재의 수급자가 개인단위로 되어 있는 현 제도를 미국이나 유럽에서 실시하고 있는 바와 같은 수급자를 가족단위로 변경하는 국민기초생활보장법 개정 작업을 수반하여야 한다.) 이로 인한 불이익 대상자들이 주로 근로능력 없는 소년 또는 65세 이상의 고령자들과라는 점을 감안하여 볼 때 이와 같은 변경 작업은 불이익 대상자들의 수급권을 보장하는 대체 입법이 보완되지 않는 한, 이는 헌법 제34조 제4항의 ‘노인과 청소년의 복지향상 정책을 실시할 국가의 의무’ 규정과 헌법 제34조 제1항의 ‘인간다운 생활을 할 권리’ 규정에 저촉되어 허용되지 않는다고 보여진다.

제 4 절 국민기초생활보장법 개정 관련 자활지원제도 구성방안

1. 개요

대체로 현재의 국민기초생활보장법 제6장 정도의 위치에 가칭 “자활지원사업”이라는 독립된 장을 신설하고 여기에 “현물서비스”로서의 자활서비스를 규정하고, 그 신청권자를 차상위계층 등 일정 수준 이하의 저소득 빈곤층으로 하며, 조건부수급자에 대한 자활급여는 폐지하여 일정 소득 이하의 자에 대한 보편적 서비스 형태로 하되, 조건부수급자가 자활프로그램에 참가하지 아니할 경우의 제재는 현재의 법률 조항 정도로 유지하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 입법 기술상으로 자활지원사업의 효율적인 운용을 도모한다면 자활에 관한 부분을 국민기초생활보장법에서 독립하여 여기에 필요로 하는 각종 근로유인 제도와 세제상의 지원을 망라한 특별법 형식의 입법이 훨씬 용이하고, 통일적인 규율이 가능할 것으로 판단된다.

2. 제1장 총칙 관련

가. 목적과 정의

우선적으로 현행법상 문제가 되고 있는 “자활”의 개념에 관한 정의 조항을 뒤서 그 내용에 자활의 정책 목표와 지향을 ‘탈빈곤’으로 분명하게 하고, “자활사업”의 정의 규정을 뒤서 그 개념에 자활사업의 내용과 대상자 범주를 분명하게 한다.

나. 가족급여로의 제도 변경시의 문제

만일 근로유인 제고 및 급여체계를 개선하는 일환으로 미국이나 유럽식의 가족 대상 급여를 실시하는 것으로 제도를 변경하려면 현재의 개인수급자 제도를 ‘가족수급’으로 변경하여야 하며, 이 경우 국민기초생활보장법의 모든 수급자, 수급권자, 보장 대상에 관한 모든 법률 조항들의 전면적인 수정을 필요로 한다. [예) 제1조 “생활이 어려운 자”--“생활이 어려운 가족”, 제2조 정의 중 “수급권자”, “수급자”는 “수급권가족” “수급가족” 등] 또한, 여기에 “가족”에 대한 별도의 정의를 두는 등 국민기초생활보장법의 거의 모든 조항에 대한 수정을 필요로 하는 작업이 될 것으로 보이며, 이와 별도로 조건불이행의 제재가 가족 단위로 확대될 경우에는 이로 인한 수급 피해 부분에 대한 다른 형태의 공공부조 수급권을 보장하는 별도의 입법이 필요하다는 것은 앞서 본 바와 같다.

3. 제2장 급여의 종류와 방법

가. 급여의 종류와 방법

현재와 같은 통합급여 체제를 개별 급여 체제로 전환할 경우 논자에 따라 1) 의료급여를 통합급여에서 제외하여 미국의 Medicaid 방식으로 갈 경우에는 의료급여법의 전면적인 개정국민기초생활보장법 수급자와 차상위계층을 포함한 수준의 법개정 작업이 필요하고, 2) 교육급여를 독립할 경우에도 교육기본법 등 관련 입법에서 별도의 현물급여 형태의 교육급여 제도를 도입하는 방향으로 법 개정 작업이 필요하며, 3) 주거급여를 독립시킬 경우에는 현재의 주택법에 주거급여 제도를 신설하거나, 가칭 주거기본법의 제정을 통하여 주거급여를 제도화하는 방향으로 법 개정 작업이 필요할 것으로 보인다.

어떠한 경우이든 자활지원제도를 독립하는 경우 자활급여 제도는 일종의 현물서비스로 전환하고, 자활프로그램에 참가하는 자에 대하여 1) 조건부수급자에게는 기존의 생계급여 이외의 급부 및 실비를 지급하되 생계급여 산정시 실효성있는 소득공제 조항을 신설하여 근로유인을 확대하되, 고강도 노동시장 프로그램으로 갈수록 실질적인 소득이 확대되는 방향의 차등적 공제제도를 채택하고, 2) 차상위계층 등 비수급 자활서비스 참가자에 대한 현물급여로서의 의료급여 연계와 교육급여 연계를 관련법에서 보장하고(예산상의 필요시 한시적 보장을 고려할 수 있을 것으로 보임) 서비스 참가자의 연령·특성 등을 감안한 점차적인 고강도 프로그램으로의 이행을 촉진하기 위한 인센티브 규정을 국민기초생활보장법(고용보조금 제도나 개인개발 계정 등)이나 관련 세법(EITC)에 신설하는 방식의 법 개정 작업이 필요할 것으로 예상된다.

나. 자활후견기관, 자활공동체 등

이 부분 조항들은 자활에 관한 공적인 전달체계를 규정하는 부분에 통합하고 공적인 전달체계와의 역할 분담과 함께 기능을 재조정하는 내용의 수정이 필요할 것으로 보인다.

자활공동체에 관하여는 다양한 형태로 확대 가능할 것으로 보인다(일정 규모 이상의 경우에는 생산자조합 형식이나 법인 형태 등과 생산 및 관리 이원화와 관리 운영체계에 대한 전달체계 산하의 지원법인이 수탁하여 운영하는 방법을 통한 경쟁력 제고와 인큐베이팅 활성화 도모). 이와 별도로 자활공동체 기타 자활 창업사업과 관련한 조세제한특례법 등 관련법상의 세제상 특례와 국가를당사자로하는계약에관한법률, 지방재정법 등 관계 규정상의 정부 조달 등에서의 한시적 특례제도 도입을 통한 지원도 고려할 필요가 있다.

4. 전달체계 관련

이와 관련하여서는 현재의 전달체계상의 문제점에 대한 보다 구체적인 검증작업을 통하여 현재와 같은 공적 전달체계와 자활후견기관의 관계 재정립 작업이 신중하게 선행될 필요가 있다. 공적 전달체계를 반드시 일반직 공무원으로 편성할 필요는 없을 것으로 보이며, 필요에 따라서는 현재의 자활후견기관 종사자들을 망라하여 현장 경험을 갖춘 다양한 인적자원에서 전달체계를 충원할 필요와 상호순환 가능 체계를 구축할 필요가 있을 것으로도 판단된다. 또한 현재와 같은 고용안정센터를 중심으로 한 취업대상자 프로그램의

경우에도 대상자 선정 및 사례관리의 일관체계 구축을 위하여 비취업대상자를 대상으로 하는 자활프로그램과 취업대상자를 대상으로 하는 고용 프로그램이 유기적으로 연계될 수 있는 구조를 갖추고, 이를 위하여 자활전담공무원과 고용안정센터의 담당 공무원의 통합 근무체계를 구축하는 것도 고려할 필요가 있다. 그러나, 전달체계와 관련한 법 개정 작업은 자활지원제도에 대한 목표와 지향을 제대로 정립하지 않고 수요에 대한 객관적인 예측조차 이루어지지 못한 상태에서 전국 단위로 자활후견기관들을 양산한 과거의 경험에 비추어 앞서 본 바와 같은 각종 근로유인 제도와 급여체계, 그리고 수급자의 소득과약 개선 내용 등을 종합한 자활수요 예측을 통하여 보다 신중하게 접근할 필요가 있을 것으로 보인다.

5. 소결

이상과 같이 현 단계에서 자활지원제도에 법률 내용을 구성한다는 것은 매우 힘들다고 판단되며, 타 연구 결과들을 감안한 종합적인 자활지원 정책의 수립과 함께 국민기초생활보장법 내에서 독립된 형태의 자활지원제도의 틀을 마련하는 작업이 수행되어야 할 것으로 보인다.

제 10 장 결론 및 정책제안

제 1 절 자활지원제도 개선의 기본방향

외환위기이후 한국사회가 직면하고 있는 복지수요의 급속한 증가에 대처하기 위해서는 사회보장체계의 개편을 전제로 한 복지지출의 확대가 필요하다. 그것은 현재의 사회보장체계를 유지한 채, 복지지출을 확대하는 전략은 재정적으로 힘들뿐 아니라 경제와 사회 그리고 빈곤층에게도 바람직하지 않을 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 본 자활지원제도 개선방안에 대한 연구작업은 ‘성장과 분배의 선순환’을 기본원칙으로 근로빈곤층의 빈곤탈출과 소외극복을 지원할 수 있는 효과적인 방안을 모색하는 그 목적이 있었다. 그리고 본 개선방안은 자활지원제도의 전략적 목표를 근로빈곤층의 탈빈곤으로 설정하고, 이러한 목표를 달성할 수 있는 조건을 모색하였다. 그 연구 결과는 크게 두 가지 영역으로 나누어 제시되었다. 그것은 자활지원제도를 규정하고 있는 외부여건의 개선과 내부구조의 개선이다.

1. 자활지원제도 개선에 따른 외부환경 개선

먼저 자활지원제도 개선방안이 효과를 거두기 위해서는 다음 네 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 고용친화적 성장전략을 수립해야 한다. 이것은 노동수요 측면에서 자활사업의 존립기반이다. 둘째, 공공부조제도를 개편해야 한다. 이는 빈곤층 특성별에 따라 지원제도를 다원화하고, 급여체계를 개별화한다는 것을 의미한다. 이는 자활대상자의 근로 활동 참여를 촉진하기 기본적인 제도적 장치라고 말할 수 있다. 셋째, 근로빈곤층의 빈곤 탈출을 지원하기 위한 정책을 강화해야 한다. 그것은 근로소득세액공제제도(EITC)의 도입이나 적극적 노동시장정책 인프라의 강화를 의미하며, 차상위층과의 소득역전 문제해결과 고용지원서비스의 확충을 통해 자활사업을 보완 또는 강화하는 역할을 한다. 넷째, 사회적 일자리 창출을 통해 지역사회의 삶의 질을 향상시켜야 한다. 이는 현재 자활사업이 의존하고 있는 제3섹터형 노동수요 창출기반을 유지해야 한다는 것을 의미한다.

2. 자활지원제도 개선에 따른 기본방향 정립

자활지원제도 개선방안은 ‘성장과 분배의 선순환’에 따라 ‘탈빈곤 이념을 제도적으로 구현’하고 ‘노동문화의 개편’이라는 이념을 제시하였다. 전자는 자활대상자 선정, 급여와 인센티브, 프로그램, 전달체계 등의 측면에서 탈빈곤을 실현할 수 있는 지원체계를 구축해야 하는 것이다. 그리고 후자는 자활사업이 창출하는 많은 일자리가 사회적 유용성을 갖고 있다는 점을 강조함으로써 인식의 변화를 끌어내야 한다. 그리고 그 이념을 구현할 수 있는 네 가지 개선방향을 언급하면 아래와 같다.

첫째, 자활지원제도의 법적 위상을 강화해야 한다. 그것은 자활지원제도 분리안이 갖는 현실적 한계를 감안하여, 대상선정, 급여, 프로그램, 전달체계 운영과 관련해서 국민기초생활보장법 내에서 자활지원제도의 자율성을 강화하는 절충안을 수용한 것이다. 이는 자활지원제도의 발전과정에서 충격 없는 제도분리를 위한 前단계로서의 의미 또한 갖는다.

둘째, 근로유인형 급여체계와 급여방식을 도입해야 한다. 이는 자활지원제도 개선방안에서 가장 중요한 핵심사항 중 하나로 사업참여자의 취업의욕을 고취시킬 수 있는 급여체계와 급여방식, 그리고 근로인센티브제도를 도입해야 한다는 것을 의미한다. 좀더 구체적으로 언급하면, 개별급여체계의 도입과 보충급여방식의 제한, 근로소득세액공제제도의 도입이 필요한 것이다.

셋째, 자활사업의 민·관 협력체계를 강화해야 한다. 자활사업 프로그램의 상당부분은 민간 지원인력을 통해 실시되고 있으며, 이 과정에서 사업의 성패는 민간기관과 공공기관 간의 협력에 의해 좌우되는 양상이 나타나고 있다. 이 점에서 민간의 사업운영 자율성을 확대하고, 객관적인 평가를 통해 성과를 판정하는 상생적(相生的) 사업지원·평가체계를 구축해야 한다.

넷째, 지방분권화를 통해 자활사업의 지역기반을 내실화해야 한다. 자활사업은 지방자치단체를 기본단위로 실시되며, 사업참여자나 지원주체 모두 지역에 기반을 두고 있다. 하지만 지금까지 전달체계와 사업기획에 있어 중앙과 지방의 역할분담을 제대로 이루어지지 않았다. 따라서 고용·복지서비스의 통합적 제공을 위해서는 사업관리체계를 지방자치단체로 일원화해야 한다.

3. 자활지원제도의 발전방향

자활사업은 개개인의 특성(노동가능 여부)에 따라서 개인단위의 고용서비스가 제공되고, 취업을 통한 자립을 강조한다는 점에서 가구별 빈곤정책의 성격을 띤 국민기초생활보장제도와 다소 차이가 있다. 개인단위의 고용서비스 제공이라는 프로그램의 내용이나 필요의 보편성이라는 점에서 본다면 자활사업을 적극적 노동시장정책의 일부분으로 규정할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서 자활사업을 탈빈곤정책으로 규정하고 국민기초생활보장제도 체계 내에서 실시되어야 한다고 주장하는 것은 다음과 같은 현실적인 이유에서이다. 즉, 개개인에 대한 적극적 노동시장정책이 아직 일천하고 이에 대한 지출 또한 일정 수준 이상이지도 않으며 안정적이지도 못하다는 현실을 고려할 때, 자활사업을 현재의 국민기초생활보장제도와는 별개의 적극적 노동시장정책이라고 정의할 경우, 비록 보편성이 확보된다는 장점은 갖지만 재원의 문제 때문에 자활사업의 안정적이고 지속적인 발전을 기대하기란 현실적으로 무리가 있다. 또한 비록 자활사업을 적극적 노동정책으로 규정한다 하더라도, 한정된 재원을 사용해야 하는 현실에서 빈곤층에게 지원의 우선순위가 주어진다는 점을 고려하면, 현재의 자활사업은 탈빈곤정책으로서 국민기초생활보장제도와 연계되어 실시되는 것이 제도의 안정적인 발전을 기대하기에 더 적합할 것이다.

다만, 자활사업의 내용이 고용서비스 제공을 통한 취업촉진이라는 점을 생각한다면 적극적 노동시장정책과의 연계가 중요하며, 앞으로 재원확보에 따라서 현재의 빈곤층 근로능력자에서 비수급 빈곤층 및 차상위층으로 그 대상범위를 점차 확대해 나아가야 할 것이다.

제 2 절 자활지원제도 세부 개선방안

위에 언급했던 자활지원제도 개선방향에 따라 제도를 구성하는 각 영역별로 문제점과 개선방안을 요약하면 다음 <표 10-1>과 같다. 이 표는 본 개선방안이 어떠한 제도를 구상하고 있는지 잘 보여주고 있다.

〈표 10-1〉 자활사업의 문제점과 개선방안

	문제점	개선방안
대상 범위	- 자활대상 범위가 협소하여 자활사업의 사각지대가 발생	- 자활대상 범위를 기초보장 수급자 중 근로능력자와 차상위층으로 단계적 확대
초기 상담	- 자활사업 전담인력의 부재로 인한 자활대상자 초기상담 및 관리의 미흡	- 자활전담공무원의 배치를 통한 자활대상자 사례관리 및 지원체계 강화
급여 체계	- 현 급여체계와 급여방식으로 인한 기초보장 수급자의 근로의욕 저하	- 근로유인형 급여체계 구축을 통한 근로빈곤층의 자활의욕 고취
프로그램	- 실효성 있는 자활사업 프로그램의 부재로 인한 사업성과의 부진	- 취업 및 창업기회 제공을 위한 효과적인 자활프로그램 개발·지원
실무 역량	- 실무자의 열악한 사업추진여건과 부족한 전문역량으로 인한 효과적 지원 부재	- 자활사업 실무자 및 참여자의 역량 강화를 위한 교육·지원 강화
전달 체계	- 자활사업 전달체계의 분절화로 인한 통합적인 서비스 지원이 취약	- 지역중심의 자활사업 활성화를 위한 단계적인 자활사업 전달체계 개편

1. 자활대상자의 선정과 관리

자활대상자의 범위 및 초기상담·관리체계와 관련된 세부 개선방안은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 현재 실직수급자에 국한된 자활대상자의 범위를 근로능력을 가진 모든 수급자와 비수급 빈곤층 및 차상위층 근로능력자로 단계적으로 확대해야 한다. 이 경우, 잠재적 자활대상자 규모는 2003년 2/4분기 현재 근로능력 수급자 30만명과 자활사업 참여 비수급 빈곤층 및 차상위층 1만 5천명을 합쳐 31만 5천명에서 출발하게 된다. 그리고 그 규모는 비수급 근로빈곤층과 차상위층 근로능력자의 참여규모에 따라 증가하게 된다.

둘째, 자활사업 참여대상을 미취업자(실업자, 실망실업자, 비경제활동인구)에 국한하지 않고, 불완전취업자로 확대해야 한다. 이 경우에 2003년 2/4분기 현재 수급자 중 잠재적 참여대상자는 불완전취업자 11만 6천명, 자활사업참여자 3만 4천명, 미취업자 8만명 등 총 23만명에 이르고, 비수급 근로빈곤층 중 잠재적 참여대상자는 불완전취업자 19만 6천명, 미취업자 51만 4천명으로 총 71만명에 이른다. 이는 약 100만명에 가까운 미취업자 및 불완전취업자가 잠재적 참여대상임을 의미한다. 하지만 이들 모두 자활사업에 참여하는 것은 아니다. 물론 참여자 규모는 예산과 지원인프라의 역량에 의해 결정된다.

셋째, 자활대상자에 대한 초기상담 및 사례관리를 의무화해야 한다. 자활전담공무원을 배치하여, 그가 자활대상자에 대한 초기상담, 대상자 선정, 서비스 연계, 관리와 제재에 대한 권한을 갖고 사례관리의 일관성과 안정성을 보장할 수 있게 해야 한다. 또한 기존의 대상자 분류방식인 ‘취업·비취업대상자 구분’을 폐지하고, 자활전담공무원의 자율적·전문적 판단에 기초한 유형화 방식을 채택하며, 직업능력판정을 위한 매뉴얼을 개발하여 유형화와 관련된 자의적인 부분을 최소화해야 한다.

2. 자활대상자에 대한 급여와 인센티브

자활지원제도는 자활사업 참여자에 대해 자활소득을 보장하며, 그것은 자활사업 참여소득(임금), 수당, 근로장려금(인센티브)으로 구성된다. 그리고 자활대상자에 대한 급여와 인센티브 개선방안 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 자활지원제도의 급여체계는 대상자가 국민기초생활보장제도의 수급자인가 그렇지 않은가에 따라 적용방식을 달리해야 한다. 먼저 수급자에 대해서는 취업을 통한 근로소득 증대노력을 하도록 유인하며, 취업에도 불구하고 가구소득이 최저생계비에 미달하는 경우에 보충급여를 실시한다. 하지만 국민기초생활보장 수급자가 아닌 참여자에 대해서는 자활사업 참여소득을 제공하며, 현물급여와 복지서비스는 해당 급여 및 서비스 지원기준을 충족시킬 경우에 지원하게 해야 한다.

둘째, 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자에 대해서는 아래와 같은 근로인센티브체계를 구축해야 한다. 먼저 실직수급자의 취업을 촉진하기 위해 취업초기에는 근로소득의 30%수준에서 강한 인센티브를 부여한다. 이어 현행 급여체계의 문제점으로 지적된 불완전취업 수급자의 전일제 취업을 촉진하기 위한 근로인센티브제도를 도입한다. 그것은 전일제 취업자에 한해 근로소득의 20%에 상응하는 근로장려금을 지급함으로써 불완전취업자의 전일제 취업을 유인하는 것을 골자로 한다. 끝으로 자활사업 참여 수급자에 대해서는 성실참여를 유인하기 위해 참여일수를 기준으로 자활사업 참여소득의 0~30% 수준에서 근로장려금을 차등 지급한다.

셋째, 자활사업 참여자에 대해서는 제한적 보충급여 방식을 적용해야 한다. 자활사업 참여자에 대해 성실참여 기준일수를 설정하고(월 20일), 현금급여 기준액에서 성실참여기준 자활소득을 뺀 금액으로 해당가구의 현금급여액을 결정하며, 불성실 참여로 인해 기준

액 이하로 감소된 자활소득에 대해서는 보충급여를 제한한다.

넷째, 근로소득공제는 급여에 반영해야 한다.¹²¹⁾ 취업수급자 및 자활사업 참여 수급자의 가구총소득이 최저생계비를 초과하는 경우에는 근로소득의 20%를 공제한 인정소득으로 수급자격 지속여부를 판정한다. 이 때 인정소득은 소득원을 명확히 파악할 수 있고, 3개월 이상 유지되는 경우에 적용한다. 비수급 참여자의 소득이 최저생계비를 초과하는 경우에는 일정기간(사업기간)까지 자활사업 참여를 허용한다.

다섯째, 자활사업 프로그램별로 자활사업 참여소득을 차등화해야 한다. 노동강도가 높은 프로그램은 자활사업 참여소득과 근로장려금을 상향조정하고, 낮은 프로그램은 하향조정함으로써 수급자가 저강도 프로그램에 편중되는 현상을 예방해야 한다. 즉, 취로형 자활근로사업은 실비지원만을 받고 참여소득은 생계급여로 대체되며, 업그레이트형 자활근로사업은 자활사업 참여소득, 실비, 근로장려금을 받게 된다.

여섯째, 조건불이행 및 불성실 참여자에 대한 제재를 분명히 하고, 구제조치를 명문화해야 한다. 제재이전에 그 결과에 대해 충분히 알리고, 조건이 이행되는 경우 지원을 재개하며, 제재후에도 지속적인 사례관리를 해야 한다. 그리고 제재조치로 해당 가구의 아동이나 노인 등의 생계문제가 발생하지 않도록 구제방안을 마련해야 한다.

3. 자활프로그램 개선방안

현 단계에서 자활사업 프로그램의 일차적 과제는 성공모형을 개발하는 것이다. 따라서 자활사업 참여자에게 적합한 취업 및 창업업종 및 분야를 발굴하고, 운영 프로그램별 성공모형을 개발하여 이를 확대시켜야 한다. 자활사업 프로그램별 세부 개선방안을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 취업알선 프로그램은 광역단위에서 구인·구직 연계망을 구축하여야 한다. 지역차원에서 일자리 연계를 위해 Work-Net과 자활대상자 DB를 결합시켜, 상용직 일자리 외에도 불완전취업자가 필요로 하는 시간제근로나 임시직 일자리 알선체계를 강화한다. 그리고 민간기업과의 『자활대상자 취업지원협약』을 체결하며 참여기업에 대해서는 고용촉진

121) 엄밀하게 말해서, 본 개선방안은 근로소득공제를 선정이 아닌 급여에 적용한다는 것이다. 이는 선정에 적용할 경우 최저생계비가 상승하는 효과를 나타내 차상위층 수급자 규모가 급속히 증가할 가능성이 크기 때문이다. 이는 비수급 빈곤층이 존재하는 상황에서 수급의 형평성 문제를 야기할 소지가 있다.

장려금 등의 혜택을 제공해야 한다.

둘째, 자활직업훈련 프로그램은 참여자 범위를 개방하여 보다 많은 참여자가 다양한 훈련 프로그램에 참여할 수 있는 규모의 경제를 실현해야 한다. 훈련의 내용을 취약계층의 눈높이와 시장의 수요에 맞게 적절히 조화시켜야 한다. 예를 들면 청소 및 간병사업과 같은 기존 취약계층 종사업종에 대한 직업훈련을 도입하고, 민간 자활사업실시기관(자활후견기관)이 자활사업 참여자에 대한 교육과 훈련을 수행할 수 있게 해야 한다.

셋째, 창업자금대출에 따른 창업자문(consulting) 서비스를 강화해야 한다. 따라서 자활대상자의 개인창업 및 자활공동체 및 사회적 기업 창업 등에 대해 종합적인 창업자문기능을 담당할 수 있는 『저소득층 창업지원센터』를 설립해야 한다. 그리고 사회연대은행 등 민간 창업지원기관에 창업자금 신청자를 위탁하여 창업성공률을 극대화해야 한다.

넷째, 자활근로 프로그램을 무급형과 유급형으로 분리해야 한다. 자활근로사업 중 취로형 사업은 점진적으로 축소하여 참여소득을 생계급여에서 지급하는 무급근로형 프로그램으로 개편하여 수급자의 편중현상을 억제하고, 업그레이드형 자활근로사업은 인턴제 파견 및 자활공동체·사회적 기업 인력지원 방식 등으로 다양화하며, 사업참여소득을 임금형태로 지급하는 유급 근로형 프로그램을 확대하여야 한다.

다섯째, 자활공동체의 제도적 위상을 정립하고 지원체계를 구축해야 한다. 즉, 자활공동체를 『자활지원기업』으로 법제화¹²²⁾하고, 자치단체의 사업위탁 및 우선구매를 명문화하며, 세제상의 혜택을 확대함으로써 창업성공률(투자금대비 3%의 수익을 2년간 유지)을 제고해야 한다. 그밖에도 자활공동체에 참여하는 수급자에 대해 인건비를 보조하여야 한다.

여섯째, 재활프로그램 및 지역봉사 프로그램은 사업성과 평가 후 전면 개편해야 한다. 재활프로그램은 사업성과에 대한 평가를 통해 운영체계 개선방안을 마련하고,¹²³⁾ 지역봉사 프로그램은 취로형 자활근로와 함께 무급근로형 프로그램으로 통합해야 한다.

122) 이와 관련된 외국의 경험은 프랑스나 벨기에의 자활지원기업에 관한 법률에서 확인할 수 있다.

123) 재활프로그램은 사업의 성격상 자활사업이 포괄하기 힘든 프로그램 중 하나이며, 이 프로그램을 통해 자활사업에 참여하게 되는 성과를 발견하기는 더더욱 힘들다. 하지만 재활프로그램을 독립적으로 수행할 수 있는 기관이 부족한 상황에서 단계적으로 전문기관이 총괄하는 사업으로 재편할 필요가 있다.

4. 자활사업 전달체계의 개편

자활사업 전달체계와 관련해서는 크게 공공부문 전달체계의 개편, 민간부문 전달체계의 개편, 정보화체계의 구축으로 나누어 정리할 수 있다.

가. 공공부문 전달체계 개편

공공부문의 자활사업 전달체계 개편과 관련해서는 종합적 자활지원체계 구축, 자활대상자 관리체계 일원화, 자활전담인력 및 직업상담인력의 확충 등을 중심으로 개선방안을 정리할 수 있다.

첫째, 중앙과 정부, 공공과 민간을 연계하는 종합적인 자활지원체계를 구축해야 한다. 먼저 중앙부처(보건복지부와 노동부)는 『중앙자활지원위원회』를 설치하여 자활사업의 기획과 평가를 담당하며, 광역자치단체는 『자활지원계』를 설치하여 공급자원을 조성하며, 기초자치단체는 『자활전담공무원』을 배치하여 자원을 배분하는 역할을 담당한다. 그리고 광역자치단체는 『광역자활지원센터』를 설치하여 지역차원에서 자활사업을 통합적으로 지원하는 역할을 수행해야 한다.

둘째, 자활대상자 관리체계를 일원화해야 한다. 자활전담공무원은 자활대상자(취업 및 실직수급자 및 비수급 근로빈곤층)의 선정과 분류 그리고 지원에 관해 결정권한을 갖는다. 단, 자활사업 참여자는 고용안정센터가 실시하는 『직업능력판정』을 받아야 한다. 그리고 고용안정센터는 직업능력 판정결과를 해당지역 자활전담공무원에게 제출해야 한다. 자활전담공무원은 이를 토대로 가구별 자활지원계획 및 서비스 지원을 결정해야 한다.

셋째, 자활대상자를 지원·관리할 『자활전담공무원』 및 『직업상담인력』을 확충해야 한다. 우선 기초자치단체는 수급자 중 근로능력자 규모에 비례하여 자활전담공무원을 배치하여야 하는데, 2005년까지 시·군·구에 700명의 자활전담공무원을 배치하는 것을 목표로 하되, 2004년에는 기존 사회복지전담공무원 중 자활업무 전담자, 신규 사회복지전담공무원 충원인력을 활용하여 우선 배치(약 300명)한다. 직업능력판정 업무의 확대를 고려하여 고용안정센터의 지원인력을 확대해야 한다. 구체적으로는 2005년까지 노동부 고용안정센터에 직업상담 및 직업적응훈련 담당인력을 우선 배치(약 450명)한다. 또한 2004년 중 자활전담공무원, 고용안정센터 담당자, 사회복지전담공무원을 대상으로 자활관련 전문교육을

실시하여 전문성을 제고할 필요가 있으며, 사례관리 및 직업능력판정과 관련해서는 복지부와 노동부가 합동으로 교육 매뉴얼을 작성하고 교육을 실시하여야 한다.

나. 민간부문 전달체계 개편

자활사업에 참여하는 민간 자활사업 실시기관을 중심으로 구성된 전달체계에 대한 개편방안은 아래와 같이 『민간 자활사업 실시기관의 자율성 보장』, 『민간 자활사업 실시기관에 대한 지원·평가체계 구축』, 『민간기관 실무자 교육훈련 기능 강화』로 정리할 수 있다.

첫째, 자활후견기관을 포함한 민간 자활사업 실시기관에게 사업운영에 필요한 자율성을 보장해야 한다. 지방자치단체는 각 기관에게 사전에 사업계획서 제출을 요구하고, 그것을 심사하여 승인하는 방식을 취해야 한다. 이때, 지방자치단체는 예산운영에 대한 탄력적인 가이드라인(guide line)을 제시하며, 정해진 범위 내에서의 인력의 충원과 활용, 급여와 인센티브, 사업예산의 집행에 대해서는 민간기관의 자율성을 보장해야 한다.

둘째, 민간 자활사업 실시기관에 대한 합리적인 지원·평가체계를 구축하여야 한다. 최근의 여건을 고려할 때, 2004년도 이후 자활후견기관에 대한 지원은 신규기관의 지정보다 기존에 지정된 기관의 안정화와 내실화에 주력해야 한다. 자활후견기관 지원체계는 사업 목표와 사업규모에 맞게 개편하며, 합의에 기초한 객관적인 평가체계를 구축하고 정기적으로 평가를 실시한다. 지원체계의 개편은 사업규모 등의 기준에 따른 보조금의 차등지원을 포함한다.

셋째, 민간 자활사업 실시기관에 종사하는 실무자의 자활사업 지원역량을 제고하기 위해 교육·훈련 기능을 강화해야 한다. 즉, 자활후견기관을 비롯한 민간 자활사업 실시기관 실무자에게 사례관리·창업지원 등의 전문교육을 실시함으로써 자활지원의 효과를 극대화하는 노력을 기울여야 한다. 그리고 교육 프로그램 이수자에 대해서는 전문자격을 인증하는 방안을 강구할 필요가 있다.

다. 자활사업 정보화 체계 구축

자활사업 전달체계는 자활사업 및 자활대상자에 대한 DB구축을 통해 행정관리의 효율성을 기할 수 있으며, 사업의 성과를 극대화할 수도 있다. 이 점에서 자활사업 정보화체계

구축방안을 세 가지로 정리하면 아래와 같다.

먼저, 자활대상자에 대한 지원과 관리의 효율화를 위해서는 복지행정전산망을 보완해야 한다. 자활대상자에 대한 초기상담 및 가구별 자활지원계획을 입력할 수 있도록 기존 전산망 내에 공간을 마련하고, 이를 각종 자료제출 및 결제에 활용하게 함으로써 입력의 정확성과 주기적인 업데이트를 유인해야 한다.

둘째, 자활대상자에 대한 상담기록에 대한 공유체계를 구축해야 한다. 자활사업 실시기관은 초기상담에 대한 정보가 없는 상황에서 참여자를 대상으로 상담을 반복하는 문제를 경험하고 있다. 더욱이 상담기록의 부재로 인해 지원의 연속성을 보장하기도 힘든 상황이다. 이러한 이유에서 인권침해의 소지가 없는 전문상담기록에 대해서는 자활사업 지원기관간의 공유를 허용할 필요가 있다.

둘째, 자활대상자에 대한 DB를 구축함으로써 이들의 취업을 돕는 구직·구인 네트워크로 활용하는 방안을 강구해야 한다. 구체적으로 언급하면, 기초보장 수급자 중 근로능력자에 대한 일제조사 결과를 데이터로 구축하고 Work-Net 등과의 연계를 통해 취업알선체계 강화할 수 있을 것이다.

제 3 절 자활지원제도 개선을 위한 당면과제

1. 자활사업 참여자의 규모추계

자활대상자 중 자활사업 참여자 규모는 대상자 선정기준에 따라 다르게 나타날 수 있다. 물론 자활사업에 대한 수급자의 인식 또한 중요한 영향을 미치지만, 대상자 선정기준을 상향조정할 경우, 그 규모는 급속히 증가하게 된다. 따라서 어떠한 기준에 따라 참여자 규모를 결정할 것인지는 예산과 인프라를 고려한 정책적 판단일 수밖에 없다. 참고로 본 개선방안은 참여자의 범위를 빈곤정도와 취업상태에 따라 단계적으로 확대할 것을 제안한 바 있다.

그리고 단계적으로 참여자를 확대하는 경우, 자활사업 참여자 특성에 맞게 프로그램을 배분함으로써 급속한 예산증가를 억제하는 방안 또한 가능하다. 급속한 예산증가를 억제하는 방식을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 자활근로소득이 발생하는 프로그램

을 무급근로 프로그램으로 전환하는 방식을 취할 수 있다. 특히 취업촉진사업으로서의 성격이 희박한 취로형 자활근로사업을 생계급여에 기초한 무급근로 프로그램으로 전환함으로써 예산증가를 억제할 수 있다. 이어서 저비용 프로그램을 우선적으로 지원하는 것이다.

자활사업의 각종 프로그램 중 자활근로와 직업훈련이 고비용 프로그램인 반면, 지역봉사나 취업알선은 저비용 프로그램에 해당된다. 따라서 불완전취업상태의 수급자에 대해서는 취업연계 등의 프로그램을 우선 제공함으로써 사업비용의 급격한 증가를 억제할 수 있는 것이다.

그리고 이처럼 전략적 예산배분을 통해 절감된 재원은 자활사업의 중점사업을 지원하는데 투입할 수 있다. 한 예로 업그레이드형 자활근로사업 등에 보다 많은 예산을 투입함으로써 나은 성과를 도출하게 할 수 있을 것이다. 아울러 비경제활동인구 및 미취업자에게 복지서비스를 제공함으로써 취업을 촉진하는데 활용할 수 있을 것이다. 그리고 보다 중요한 사항은 자활사업이 결여하고 있는 지원기능을 강화하는데 투입할 수 있다는 점이다.

그렇다면 자활사업 참여자 규모는 어떻게 추정할 수 있는가. 본 보고서(제5장)는 자활사업 참여자 규모를 1단계에서 13만명, 2단계에서 35만명으로 추정하였다. 1단계는 실직수급자와 불완전취업 수급자의 일부 그리고 조건유예자가 주를 이루고 있으며, 2단계에서는 비수급자 중 실직자와 불완전취업자의 일부가 포함되어 있다. 하지만 본 개선방안이 적용됨에 따라 증가하게 될 참여자의 규모를 정확하게 추정하기란 매우 힘든 일이다. 급여체계 및 대상자 발굴체계가 참여자 규모에 어느 정도 영향을 미칠 것인지 추정하기란 사실상 불가능한 것이다.

이러한 이유에서 2005년 자활사업 참여자 규모는 ‘목표치’로 제시하는 것이 더욱 합리적이라고 판단된다. 그것은 자활사업 참여자 추이와 공급여건을 감안하여 지원 가능한 규모로 목표치를 설정하는 것이다. 특히 자활지원제도 개선안이 전략적으로 확대하려는 집단과 그 집단의 현재 규모를 감안하면, 보다 현실적인 목표치를 제시할 수 있다. 이러한 방식에 따라 2008년 자활사업 참여자 규모의 ‘목표치’를 제시하면, 그 규모는 약 21만 5천명 수준으로 추정된다. 물론 이 목표치는 뒤에 언급할 ‘취업수급자에 대한 실태조사결과’에 따라 불완전취업자와 미취업자의 참여가 발생하고, 차상위층의 참여가 활성화된다는 것을 전제로 하고 있다.

〈표 10-2〉 자활사업 참여자 규모추정(대상자별)

(단위: 천명)

	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
합 계	55	65	105	135	175	215
비경활·미취업자	-	-	10	20	30	40
취업수급자	-	-	20	30	40	50
실직수급자	40	40	40	40	40	40
일반수급자	5	5	5	5	5	5
차 상 위 층	10	20	30	40	60	80

자활사업 참여자가 위와 같은 속도로 증가할 경우, 가장 시급하게 준비해야 할 사항은 참여자의 욕구와 특성에 맞는 프로그램을 제공하는 일이다. 다음 <표 10-3>은 위에서 목표치로 설정한 자활사업 참여자를 프로그램별 참여인원으로 나눈 것이다. 이와 관련해서 간단히 설명하면 아래와 같다. 첫째, 표 하단의 직업적응훈련은 직업능력판정 프로그램으로 개편되고, 신규참여자를 대상으로 실시된다. 둘째, 취업알선사업은 구직세일즈나 인턴사원 프로그램보다 구직네트워크를 통한 일자리 연계 프로그램 중심으로 확대된다. 이 사업에는 불완전 취업자가 우선적으로 참여한다. 셋째, 직업훈련은 참여자의 증가속도가 가장 빠르며, 취약계층을 위한 훈련프로그램을 보강하여 실시한다. 넷째, 자활근로사업 중 취로형 사업은 단계적으로 지역봉사 프로그램으로 전환하고, 업그레이트형 사업을 점진적으로 강화한다. 이 경우에 사업을 실시할 민간인프라를 구축하는데 주력해야 한다. 다섯째, 지역봉사 프로그램은 취로형 자활근로사업 참여자 중 근로능력 미약자를 대상으로 운영되며, 일반수급자 중 참여희망자를 포함하여 운영한다. 여섯째, 재활프로그램은 현재 규모를 유지하며 사업을 내실화한다. 일곱째, 자활사업 참여자 중 소액창업을 희망하는 사람을 대상으로 창업지원서비스를 제공한다.

〈표 10-3〉 자활사업 참여자 규모추정(프로그램별)

(단위: 천명)

기존 프로그램	2004년	개편된 프로그램	2005년	2006년	2007년	2008년
합 계	62	합계	105	135	175	215
취업알선	1	취업촉진	10	20	40	60
직업훈련	2	직업훈련	10	20	30	40
자활근로	50	자활근로	60	70	80	90
지역봉사	2.8	지역봉사*	20	20	20	20
재활프로그램	3	재활교육	5	5	5	5
신규 참여자 공통 프로그램						
적응훈련	3	직업능력 판정	40	40	40	40
기타 프로그램						
창업지원	-	창업지원	1	2	3	4

2. 자활지원제도 개선에 따른 소요예산 추정

이제 앞의 <표 10-2>와 <표 10-3>의 대상자 추계를 근거로 소요예산을 추정해 보면 아래와 같다. 결론적으로 개선된 제도가 시행되는 첫 해(2005년으로 간주)에 소요되는 예산은 3247억으로 추정해 볼 수 있으며, 매년 단계적으로 증가하여 2008년에는 5450억원에 이르게 된다. 특히 2005년에는 노동부의 자활사업예산이 약 800% 증가하게 되는데, 그 이유는 제도가 개선되어 자활사업 신규참여자자들이 직업능력판정 프로그램에 참여함에 따라 상담과 기초교육 수요가 급격하게 증가하기 때문이다. 마찬가지로 직업훈련 프로그램에 대한 참여를 개방함으로써 직업훈련 수요 또한 크게 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 이어서 보건복지부의 자활사업예산은 업그레йд 자활근로사업과 기타 창업지원사업에 대한 수요가 증가함에 따라 완만한 증가세를 나타내게 된다.¹²⁴⁾

124) 보다 구체적인 예산추계자료는 한국보건사회연구원, 『자활제도개선에 따른 예산추계』(내부자료)를 참조.

〈표 10-4〉 제도개선에 따른 소요예산(추계)

(단위: 천명, 백만원)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
총 계	203,640	324,721	396,133	473,521	545,072
노 동 부	11,122	87,343	123,913	166,393	202,963
복 지 부	192,518	237,378	272,220	307,128	342,109

자활지원제도가 개선됨에 따라 위와 같이 예산이 증가하기만 하는 것은 아니다. 자활지원제도개선에 따른 예산절감효과 또한 기대할 수 있다. 첫째, 현재 소득·취업상태 변화가 정확하게 파악되지 않고 있는 근로능력 보유 수급자에 대한 일제조사를 통해 새로운 자활지원제도 시행에 필요한 정보체계를 구축함과 동시에, 추가소득발견 등으로 급여예산 절감 및 부정수급 억제효과를 기대할 수 있다. 둘째, 자활지원제도가 내실화 되어 참여자의 취업과 소득이 증가함에 따라, 각종 급여예산이 절감되는 효과를 기대할 수 있다. 셋째, 차상위층에 대한 자활지원을 통해 해당 가구가 빈곤가구로 전락하는 것을 예방할 수 있다. 이는 자활사업이 원활히 개선될 경우, 중장기적으로 공공부조제도 예산을 상당부분 절감하는 효과를 나타낼 수 있다는 것을 의미한다.

3. 자활지원제도 개선을 위한 당면과제

자활지원제도 개선방안이 현실화되기 위해서는 구체적인 체계적인 준비가 필요하다. 즉, 자활지원제도 개선방안이 제시한 법 개정작업과 이를 근거로 예산을 확보하는 작업, 지방자치단체에 조직과 인력을 배치하는 작업, 세부적인 시행방안을 마련하는 작업등이 필요한 것이다. 이를 정리하면 아래와 같다.

첫째, 자활지원제도 개선을 위한 법안작업에 착수해야 한다. 먼저 현행 국민기초생활보장법을 『기초보장 및 자활에 관한 법률』(가칭)로 개정하고, 자활사업과 관련된 조항을 독립된 장(章)으로 구성하는 작업을 추진해야 한다. 동시에 자활공동체를 자활지원기업으로 제도화하고, 세제혜택을 부여하는 근거규정이나 민간 소액창업대출기관(Micro-Credit)의 설치에 관한 근거규정을 마련하는 작업에도 착수해야 한다.

둘째, 자활사업 전달체계를 확충하는 작업에 많은 노력을 기울일 필요가 있다. 현 시점

에서 사업예산보다 중요한 것은 자활사업 전달체계를 가동한 인력의 확보라고 말할 수 있다. 특히 새로운 대상자 관리체계를 도입하는 상황에서 자활전담공무원과 직업상담인력의 확보는 제도의 시행을 가능하게 하는 전제조건이라고 말할 수 있다. 아울러 각종 중앙부처가 참여하는 『중앙자활지원위원회』와 지역에서 자원조성을 담당할 『자활지원계』를 설치하는 것도 중요한 일이라고 말할 수 있다.

셋째, 자활사업 참여자 규모에 대한 추계자료를 근거로 새로운 자활지원제도를 실시하는데 필요한 예산을 확보해야 한다. 물론 본 개선안은 자활지원제도 개선에 따른 추가적인 예산소요를 최소화하였다. 하지만 그럼에도 불구하고 각 프로그램과 전달체계 등은 추가적인 예산을 필요로 하며, 이러한 예산 중 일부는 제도운영에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 예를 들면, 자활사업 참여자에 대한 직업능력판정을 담당하는 적응훈련예산이나 자활근로사업 예산은 매우 중요한 의미를 갖는다고 말할 수 있다.

넷째, 제시된 자활지원제도 개선방안에 대하여 세부 시행방안을 마련하여야 한다. 본 연구가 제시하고 있는 개선방안은 많은 문제를 추후의 연구과제로 남겨두고 있다. 일차적으로 대상자 선정기준, 급여와 인센티브를 결정하기 위해서는 구체적인 소득기준, 급여감소율, 공제율을 결정할 필요가 있다. 근로능력자를 판정하기 위한 work-test 매뉴얼 개발 또한 서둘러 준비해야 할 것이다. 특히 자활사업 프로그램과 관련해서 세부적인 운영지침을 마련하는 것 또한 시급한 일이다.

다섯째, 자활지원제도 시행을 위한 전제조건으로 국민기초생활보장 수급자 중 근로능력자에 대한 일제조사를 실시하여야 한다. 이는 지금까지 명확하게 파악되지 않고 있는 근로능력이 있는 수급자의 취업상태와 소득을 파악함으로써 제도시행에 따른 수요와 대처방안을 마련하는데 필요한 작업이기 때문이다. 그리고 이 조사는 국민기초생활보장제도 수급자 중 소득초과자의 발굴에도 일정부분 기여할 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

- 강병구(2002), 「자활사업 참여자의 노동시장성과 및 정책과제」, 『공공경제』, 제7권 제1호, pp.79~105.
- 구인회(2002), 「빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤 이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로」, 『한국사회복지학』 통권 48호, pp.82~112.
- 구인회(2000), 「복지에서 근로로: 미국 사회정책의 이행과 그 교훈」, 『사회보장연구』, 제16권 제2호, pp.1~28.
- 김교성·강철희(2003), 「취업대상 조건부수급자의 경제적 자활로의 진입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『한국사회복지학』, 통권52호, pp.5~32.
- 김근중(1997), 「근로소득세액공제제도가 근로자의 가처분소득에 미치는 효과」, 『재정논집』, 12(2), pp.89~117.
- 김만두 편역(1993), 『사례관리실천론』, 홍익재.
- 김만지·정영순(2002), 「저소득층 자립을 위한 소창업 지원 프로그램에 관한 연구」, 『한국지역사회복지학회』, 제11권.
- 김수현(2001), 「국민기초생활보장의 쟁점과 과제」, 미출판논문.
- 김수현 외(2002) 『자활지원제도 체계정립방안 연구』, 보건복지부.
- 김수현 외(2000), 『자활지원모형개발에 관한 연구』, 서울시정개발연구원·보건복지부.
- 김영순(1996), 『복지국가의 위기와 재편』, 서울대학교 출판부.
- 김유선(2001), 「비정규직 규모와 실태」, 한국노동사회연구소.
- 김종일(2001), 『복지에서 노동으로』, 일신사.
- (2000), 「미국의 노동중심적 복지개혁에서의 ‘노동시장연결’ 모델과 ‘인간자본개발’ 모델 비교」, 『한국사회복지학』, vol. 41.
- 김창엽(2001), 「차상위계층 건강보장의 문제점과 대책」, 미출판논문.
- 김철수(2000), 『헌법학개론』, 박영사.
- 김통원·김용득 외(1998), 『사회복지실천 사례관리』, 지샘.

- 김형기(2000), 「생산적 복지를 위한 근로자 조세지원제도 연구」, 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원.
- 김홍일·신명호(2002), 「생산공동체운동의 역사와 자활지원사업」, 『동향과 전망』 통권 53호, 한국사회과학연구소, pp.6~37
- 김홍일(2001), 「자활사업과 관련한 국민기초생활보장제도법 개정 및 활용방안에 대한 운동적 과제」, 자활정책 연구회 발표원고 모음집.
- 노대명(2003), 「서구 사회적 일자리 창출의 쟁점과 과제」, 『국제노동 브리프』 2003년 3/4월호.
- _____(2003), 「자활지원제도의 현황과 평가」, 자활제도개선 데스크포스팀 제출자료.
- _____(2003), 「자활사업에 대한 평가와 향후 정책과제」, 『보건복지포럼』 2월호, 한국보건사회연구원, pp.51~62.
- _____(2001), 『자활공동체 창업활성화방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- _____(1999), 「1990년대 유럽 좌파정당과 실업문제: 영국과 프랑스의 사례를 중심으로」, 제2회 비판사회학회 발표논문.
- 노대명 외(2003), 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2002), 『자활지원사업 활성화를 위한 고용창출 지원체계 구축방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2001), 『자활대상자 선정·분류기준 및 관리체계 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 노동부(2004), 『2004년 자활직업훈련 시행지침』.
- _____(2004), 「민간부문 여성공용확대 방안」, 『미출판 국정과제회의 보고자료』, pp.1~16.
- _____(2003), 2003년 자활직업훈련 현황자료.
- _____(2003), 『2003년 자활지원사업 안내』.
- _____(2002), 『2002년 자활지원사업 안내』.
- 노동부 실업대책추진단(2001), 『자활사업 활성화를 위한 하반기 중점추진사업 종합안내』, 노동부.
- 박능후(2001), 『근로연계복지(workfare) 프로그램 운용모델 연구』, 한국보건사회연구원.
- 박능후 외(2003), 『소득인정액 시범사업에 관한 연구(제2차): 근로소득공제』, 한국보건사회연구원.

- 변재관 외(2000), 『참여형 지역복지 체계론』, 나눔의 집.
- 변재관 외(2001), 『자활후견기관 사업평가 연구』, 한국보건사회연구원.
- 변재관·이문국·임정기·유원선(2002), 『지방자치단체의 자활후견사업 평가결과 및 분석』, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2003a), 『2002년 국민기초생활보장 수급자 현황』.
- _____ (2003b), 『시·도 지역 자활지원계획』.
- _____ (2003), 『2003년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅰ,Ⅱ)』.
- _____ (2002a), 『2000~2001년 국민기초생활보장 수급자 현황』.
- _____ (2002b), 『2002년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅰ,Ⅱ)』.
- _____ (2001), 『2001년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅰ,Ⅱ)』.
- _____ (1999), 『보건복지백서 1998년』.
- 손광락(1999), 「근로소득세액공제와 근로소득공제제도의 경제적 효과」, 『재정논집』, 14(1), pp.131~165.
- 손치훈(2002), 『자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 활성화 방안』, 부경대 경영대학원 석사논문.
- 신동면(2001), 「영국 사회보장제도의 개혁」, 『한국사회복지학』, vol. 46.
- 신명호·김홍일(2002), 「생산공동체 운동의 역사와 자활지원사업」, 『동향과 전망』 통권 53호.
- 신상기 외(2003), 『국민기초생활보장제도의 평가와 정책방향』, 서울사회경제연구소.
- 안종범·송재창(2000), 「저소득세액공제제도 도입의 타당성 분석: 재분배효과와 재정소요를 중심으로」, 『재정논집』, 제15집 제1호, 한국재정학회.
- 안홍순(2002), 「조건부수급자를 위한 자활사업의 제도화 및 지역사회 노동시장과 연계방안」, 『한국지역사회복지학』, 제11권.
- 앤서니 기든스(2002), 『제3의 길과 그 비판자들』, 생각의 나무.
- 엄형식(2003a), 『자활공동체 현황과 발전과제』, 자활정보센터.
- _____ (2003b), 『자활공동체의 이해와 실무』, 한국자활후견기관협회.
- 오영훈(2002), 「자활직업훈련의 운영실태와 과제」, 『직업교육연구』 21(2), pp.241~256.
- 오영훈·손유미(2001), 『저소득층 자활역량제고를 위한 교육훈련과 고용 연계방안』, 한국직업능력개발원.

- 유태균·김경휘(2003), 「자활후견기관사업 참여자가구의 제반 특성 및 경제적 어려움 정도에 영향을 미치는 요인에 관한 실증적 연구」, 『사회보장연구』, Vol.19, No.1.
- 유태균(2003), 「자활사업 참여가구 중 근로가구와 비근로가구의 특성에 관한 탐색적 고찰」, 『한국사회복지연구회』, Vol.22.
- 유태균(2000), 「미국 소득세액공제제도(EITC)의 효과 및 도입 가능성에 관한 연구」, 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원.
- 윤혜미(2000), 「미국의 복지개혁과 공공부문 사회복지사의 역할 변화: 공적부조서비스를 중심으로」, 『한국사회복지학회』, 2000년 춘계학술대회 발표문.
- 이병렬(2002), 『스웨덴·영국·미국의 빈곤정책』, 양지.
- 이병희·정재호(2002), 「경제위기 이후의 빈곤구조 분석: 반복빈곤 및 고용과의 관계를 중심으로」, 『동향과 전망』 통권 52호, 한국사회과학연구소, pp.128~150.
- 이상록·진재문(2003), 「지역사회 탈빈곤정책의 효과 분석」, 『한국사회복지학』, vol 52.
- 이상은(2003), 「근로능력에 따른 이원적 빈곤정책: 근로무능력가구에 대한 기초보장과 근로능력가구에 대한 적극적 자립지원」, 『고령사회의 복지정책 방향』, 한국사회보장학회 추계학술발표 자료집.
- 이영찬(1998), 「영국의 복지제도 동향」, 『보건복지포럼』 통권 20호, 한국보건사회연구원.
- 이영철(1998), 『영국의 복지정책』, 나남.
- 이인재(2003), 「한국 자활사업의 동향과 과제」, 『동향과 전망』 통권 58호, 한국사회과학연구소.
- 이찬진(2000), 『국민기초생활보장법상의 수급권의 법적 성격』, 한국인권재단.
- 이태진 외(2003), 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 이현주 외(2003), 『공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안』, 한국보건사회연구원.
- 이혜경(2002), 「자활지원사업의 현황과 문제점」, 『정책포럼』 통권 31호, 대통령자문정책기획위원회, pp.181~225.
- 임동진(2001), 「자활사업의 성과와 정책과제」, 『한국행정학보』, 35(4), pp.75~97.
- 임봉욱(2001), 「국민기초생활보장제도의 문제점과 그 개선책에 대한 연구」, 『재정논집』,

- 제16집 제1호, 한국재정학회.
- 자활정보센터(2003), 『자활실무자 이직요인 및 조직 안정화 방안 조사보고서』.
- 자활정책연구회(2002), 「자활지원제도 개선방안」, 미출판논문.
- 장인협·우국희(2001), 『케어·케이스 매니지먼트』, 서울대 출판부.
- 전재일·이준상(1998), 『사례관리의 기초』, 사회복지개발연구원.
- 정영순·이은정(2002), 「국민기초생활보장제도의 근로유인 방안 연구: 영국이 주는 시사점」, 『사회보장연구』, 제18권 제2호, 한국사회보장학회, pp.1~41.
- 정영철 외(2002), 『보건복지 부문별 지식정보화 전략계획』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 최은미·이지은(2003), 『농촌지역 자활사업 현황 보고서』, 자활정보센터.
- 최일섭·이인재(1996), 『공공부조의 이론과 실제』, 집문당.
- 통계청(2003), 『경제활동인구조사』.
- 한국보건사회연구원(2003), 『장기노인요양보장제도 도입방안에 대한 연구』.
- _____ (2001), 『자활지원사업 수급자 방문면접 조사자료』.
- 한국자활후견기관협회(2003), 「광역공동사업단 및 광역사업지원센터 운영안」, 미간행자료.
- 한상진(2002), 『시민 민주주의의 경제적 토대의 모색 - 사회적 기업과 사회적 자본 모델에 근거한 자활공동체의 대안』, 한국자활후견기관협회 전북지부.
- 허 영(2003), 『헌법이론과 헌법』, 박영사.
- 호카오 게이찌 저, 구병삭 역(1983), 「노동자의 권리」, 『현대일본국헌법론』, pp.283~294.
- 홍경준(2004), 「빈곤에 대한 동태적 분석: 빈곤주기를 중심으로」, 『제5회 한국노동패널 학술대회 논문집』.
- _____ (2002), 「한국 빈곤정책의 변화와 향후과제 - 자활지원사업을 중심으로」, 『사회보장연구』, 제18권 제1호, 한국사회보장학회.
- 홍경준 외(2001), 『자활지원 사례관리(case management) 매뉴얼 개발』, TCG 사회복지연구소.
- 황덕순(2003), 『사회안전망체계의 국제비교연구(II): 미국』, 한국노동연구원.
- _____ (2003), 「취약계층 근로자의 고용보험·국민연금 적용실태와 개선방안」, 『노동정책연구』, 제3권 제3호, 한국노동연구원, pp.87~109.
- _____ (2001), 「경제위기 이후의 빈곤에 대한 동태분석」, 『노동정책연구』 가을호, 한국노

동연구원.

_____(2000), 「국민기초생활보장제도 도입에 따른 사회보장제도 정비방안」, 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원.

황덕순 외(2002), 『근로연계복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원.

황미영(2002), 「빈곤여성의 자활 경로와 그 결과」, 『상황과 복지』, 제12호.

황준욱(2003), 『미국프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구』, 한국노동연구원.

Berlin, Gordon L.(2000), *Encouraging work reducing poverty: the impact of work incentive programs*, Manpower demonstration research corporation.

Besley, T. and S. Coate(1992), "Workfare versus welfare: incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs", *American economic review*, 82(March).

Blank, R.(1989), "The effect of medical need and medicaid on AFDC participation", *Journal of human resources* 24, pp.54~87.

_____(1994), "The employment strategy: public policies to increase work and earnings", edited by Danziger, S., G. Sandefur, & D. Weinberg, *Confronting poverty: prescriptions for change*, Harvard University press, pp.168~204.

Blank, R., Card, D. E., & Robins, P. K.(2000), "Financial incentives for increasing work and income among low-income families", In D. Card & R. Blank(eds.), *Finding jobs: work and welfare reform*, New York: Russell sage foundation.

Brock, T. & Harknett, K.(1998), "A comparison of two welfare-to-work case management models", *Social service review*(Dec.), The University of Chicago.

Burkhauser, R. V., K. A. Kenneth, and A. Glenn(1996), "Public policies for the working poor: the earned income tax credit versus minimum wage legislation", *Research in labor economics*, S. Polachek (ed.), JAI press.

Carnochan, S. & Austin, M.(2002), "Implementing welfare reform and guiding organizational change", *Administration in social work*, Vol. 26(1), The Haworth press, Inc.

Chantal Euzeby ed.(2003), *Mondialisation et régulation sociale*, L'Harmattan.

- Coulton C.(1996), "Poverty, work, and community: a research agenda for an era of diminishing federal responsibility", *Social work*, Vol.41 No. 5, pp.509~519.
- Daly, M.C. & Burkhauser, R.V.(2002), "The supplemental security income program", NBER working paper series.
- Danziger, S. et al.(1999), "Barriers to the employment of welfare recipients", *Institute for research on poverty discussion paper No. 1193~99*.
- Danziger, S., Haveman, R., & Plotnick, R.(1981), "How income transfers affect work, savings, and the income distribution: a critical review", *Journal of economic literature*, 19(3), pp.975~1028.
- DHHS(2001), "National evaluation of welfare-to-work strategies: five-year adult and child impacts for eleven programs", December 2001.
- Dilnot, A. and Julian McCrae(2000), "The family credit system and the working families tax credit in the United Kingdom", *OECD economic studies*, No. 31.
- Evans, M.(2001), *Welfare to work and the organization of opportunity: lessons from abroad*, Research center for analysis of social exclusion.
- Friedman, M.(1962), *Capitalism and freedom*, University of Chicago press.
- Gallagher, L. J., M. Gallagher, K. Perese, S. Schreiber, and K. Waston(1998), *One year after federal welfare reform: a description of state Temporary Assistance for Needy Families(TANF)*, Decisions as of October 1997, The urban institute.
- Gilles Deleuze et F. Guattari(1991), *Qu'est-ce que la philosophie?*, Editions de minuit.
- Goldberg, H. and Liz Schott(2000), *A compliance-oriented approach to sanctions in state and county TANF programs*, Center on budget and policy priorities.
- Halter A.(1996), "State welfare reform for employable general assistance recipients: the facts behind assumption", *Social work*, Vol. 41, No. 1, pp.106~110.
- Harvey, David(1990), *The condition of postmodernity*, London, Blackwell.
- Hasenfeld, Y.(2000), "Social services and welfare-to-work: prospects for the social work profession", *Administration in social work*, Vol. 23(3/4), The Haworth press.
- Hotz, V. and J. Scholz(2000), "Not perfect, but still pretty good: the EITC and other policies

- to support the US low-wage labor market", *OECD economic studies*, No. 31.
- _____ (2002), "The earned income tax credit", *NBER working paper series*.
- Keane, M. & Moffitt, R. (1998), "A structural model of multiple welfare program participation and labor supply", *International economic review*, 39(August), pp.553~589.
- Mead, L. (2001), "Implementing work requirements in Wisconsin", *Institute for research on poverty discussion paper*, No. 1231-01.
- Moffitt, R. (2003), "The negative income tax and the evolution of U.S. welfare policy", *Working paper 9751, National bureau of economic research*, Cambridge, MA.
- _____ (2002), "Welfare programs and labor supply", *Working paper 9168, National bureau of economic research*, Cambridge, MA.
- _____ (1992), "Incentive effects of the U.S. welfare system: a review", *Journal of economic literature*, 30(1), pp.1~61.
- _____ (1985), "A problem with the negative income tax", *Economic letters*, 17, pp.261~265.
- Nathan, R. (1993), *Turning promises into performance: the management challenge of implementing workfare*, Columbia University press.
- OECD (2003), *OECD employment outlook*.
- OECD (2002), *Social expenditure database*.
- OECD (1999a), *The local dimension of welfare-to-work: an international survey*, Paris: OECD publications service.
- _____ (1999b), *The public employment service in the United States*, Paris: OECD publications service.
- Pavetti, L. and Dan Bloom (2001), "State sanctions and time limits", in Blank, R. M. and R. Haskins, eds., *The new world of welfare*, Washington, D.C.: Brookings institution.
- Peter Evans (1997), "The eclipse of the state?: reflections on stateness in an era of globalization", *World politics*, vol.50, n.1.
- Phelps, E. S. (1997), *Rewarding work: how to restore participation and self-support to free enterprise*, Harvard University press.

- Pratt, J. W. and W. N. Kulsrud(1995), *Individual taxation*, Chicago: IRWIN, INC.
- Rosen, H. S.(2002), *Public finance*, Boston: McGraw-Hill.
- Rothman J.(1991), "A model of case management", *Social work*, Vol. 36, pp.520.
- Rubin J. & Rubim I.(1986), *Community organizing and development*, New York: Maxwell.
- Social Security Agency(2000), *Decision Maker's Guide*.
- Strickland, P.(1998), "Working families tax credit and family credit", *Research paper 98/46*,
House of commons library.
- Vidler, G. and Cracknell, R.(1998), "The 1998 budget and work incentives", *Research paper 98/45*, House of commons library.
- Walker, R., & Wiseman, M.(2001), "Britain's New Deal and the next round of U.S. welfare reform", *Institute for research on poverty discussion paper No. 1223-01*.
- Weaver, D.(2000), "Organizational technology as institutionalized ideology: case management practices in welfare-to-work programs", *Administration in social work*, Vol. 24(1), The Haworth press.
- Yelowitz, A.(1995), "The medical notch, labor supply, and welfare participation: evidence from eligibility expansions", *Quarterly journal of economics*, 110, pp.909~940.

<http://www.dwp.gov.uk>

<http://www.hhs.gov>

<http://www.spdp.org>

<http://www.ssa.gov>

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>

<http://usworkforce.org>

《붙임 1》 근로소득세액공제제도의 외국사례

1. 미국

미국의 복지제도는 1935년 AFDC와 1975년 EITC제도의 도입 이후 빈곤층의 근로유인을 제고하는 방향으로 지속적인 개편을 추진하였다. 1935년 이후 AFDC에 적용되어온 부의 소득세율(100%)은 1967년 67%로 인하되었지만, 1981년 레이건 행정부에서 다시 100%로 환원되었다. 그러나 1996년 복지개혁을 통해 연방정부가 주정부에게 복지세율(welfare tax rate)에 대한 자율권을 부여한 이후 대부분의 주정부에서는 수급자의 근로소득에 대해 50%에 달하는 부의 소득세율(negative income tax rate)을 적용하였다. 또한 1996년 AFDC를 TANF로 전환하면서 복지수급자에 대한 근로의무를 강화하는 한편 조건불이행에 대한 제재를 강화하였다.

한편 1990년 이후 저소득 근로자의 소득지원을 목표로 하는 EITC제도의 세액공제율이 크게 증가하였다. 2명 이상의 자녀를 갖는 납세자를 기준으로 1990년의 근로소득세액공제율은 14%(최대공제액 953달러)에서 1998년 40%(최대공제액 3,756달러)로 급격히 증가하였다. 40%의 근로소득세액공제율을 적용할 경우 시간당 임금은 6.0달러에서 8.4달러로 증가하게 된다(Berlin, 2000). 이외에도 <표 1>에서 보듯이 노인, 장님, 장애인을 대상으로 하는 SSI(Supplemental Security Income)와 Food Stamp의 경우 각각 50%와 30%의 한계세율을 적용하고 있다. Medicaid의 경우에는 수급대상자의 특성에 따라 0% 또는 100% 이상의 한계세율이 적용되고, 주택보조(subsidized housing)에 대해서는 20%~30%의 한계세율이 적용된다(Moffitt, 2002).

〈표 1〉 자산조사형 복지프로그램의 특성(FY2000)

종류	주요 대상자 ¹⁾	지원형태	총지출 ²⁾ (FY2000)	3인 가구 월평균지출	한계세율 (%)
TANF	편모가정	현금	14,490	600	0~100
SSI	노인/장님/장애인	현금	35,066	1,326	50
EITC	근로소득자	현금	30,000 ³⁾	135 ⁵⁾	-40~20
Food Stamps	개인/가구	식품교환권	20,341	279	30
Medicaid	부양아동/장애인/노인 가구	의료서비스	207,195	2,238	0 또는 100 이상
Subsidized Housing ⁴⁾	개인/가구	주택	22,498	422 ⁷⁾	20~30
Child Care Block Grant	13세 미만 아동부양 근로자	육아지원	6,934	861 ⁶⁾	Sliding fee scale
Dependant Care Tax Credit	13세 미만 아동부양 근로자	연방세액 공제	2,200	75 ⁸⁾	공제대상의 20~30

주: 1) 공통사항은 저소득계층임. 2) 연방정부, 주정부, 지방정부의 총지출을 합계한 금액(단위: 백만 달러). 3) 현금금과 세입감소분을 합한 금액. 4) Section 8과 공공주택을 합한 금액. 5) 2000 과세연도에 신고된 건수를 기준으로 계산. 6) FY1999의 수치. 7) 가구 또는 거주 단위로 측정된 수치. 8) 2자녀에 대한 육아의 경우 FY1998 수치를 이용.

자료: Moffitt(2002)

① TANF 수급자에 대한 근로소득공제 및 제재조치

미국은 1996년 PRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)의 제정을 통해 기존의 AFDC 수급가구에 대한 연방정부의 지원을 총 60개월로 제한하고, 수급자들에게 근로활동의 의무를 부과하였다. 또한 동법은 연방정부에서 주관하던 복지기금을 TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 프로그램과 연계된 정액교부금(block grant)의 형태로 주정부에 배분하였다. 새로운 복지제도 하에서 주정부는 프로그램의 개발 및 수급조건에 대해 상당한 자율성을 갖게 되었으며, 복지수급자의 근로유인을 강화하고 저임금을 지원하기 위하여 근로소득공제(earned income disregard)를 확대하였다.

TANF체제 하에서 급여산정방식은 주정부에 따라 다소 편차를 보이고 있지만, 일반적으로 총소득에서 근로소득공제액과 필요경비를 차감한 후 표준급여액과의 차액을 지급하고 있다. 예를 들면 <표 2>에서 보듯이 South Dakota의 경우 수급대상자의 근로소득과 비근로소득, 기타급여액을 합산하여 총소득(monthly gross income)을 산출하고, 취업자의 근로

소득으로부터 (\$90+잔여소득의 20%)에 해당하는 근로소득공제액과 법정육아비용을 공제한 후 표준급여액과의 차액을 현금급여의 형태로 지급한다. 만약 수급대상자가 자영업자일 경우에는 소득에서 생산비용을 공제한 순근로소득(net earned income)을 총소득의 산출에 이용한다. 단, 근로소득공제액은 근로소득을 초과할 수 없다.

$$\text{현금급여액} = \text{표준급여액} - [(\text{근로소득} + \text{비근로소득} + \text{기타급여액}) - (\text{근로소득공제액} + \text{법정육아비용})]$$

〈표 2〉 표준급여액 산정표(2003년)

가구규모	독립주거	공동주거
1	360(48.8)	222
2	441(44.3)	304
3	493(39.4)	356
4	544(36.1)	409
5	596(33.8)	460
6	649(32.1)	512
7	700(30.7)	564

주: 1) 독립주거(independent living arrangement)는 수급대상자의 가족구성원이 저소득층에 대한 연료지원(low income energy assistance)을 제외한 일체의 주거비용을 부담하는 경우이다. 반면에 공동주거(shared living arrangement)는 수급대상가구가 타가구원의 거주, 주거비용보조금, 공공주택 등으로 인해 주거비용의 일부를 외부로부터 지원받는 경우이다.

2) 괄호안의 수치는 가구규모별 빈곤지침선 대비 비중임.

자료: www.state.sd.us/social/TANF.

TANF 수급자에 대한 근로소득공제방식은 크게 정률공제, 정액공제, 혼합공제, 차등공제 등으로 구분할 수 있다(Gallagher eds., 1998). 정률공제는 근로소득의 일정비율을 공제하는 방식으로 공제율이 낮은 경우 근로유인효과가 미약하므로 일정수준 이상의 공제율이 요구된다. <부표 1>에서 보듯이 미국의 경우 11개 주정부가 20~67%의 정률공제를 적용하고 있지만, New Hampshire, Oregon, Pennsylvania, Washington 등 4개 주에서 50%를 적용하고 있다. Alabama의 경우 초기 3개월까지는 근로소득의 전액을 공제하지만, 4개월부터는 20%를 적용한다. 정액공제는 근로소득에서 일정 금액을 공제하는 방식으로 근로소득이 증가할수록 공제율이 낮아져 근로유인효과가 감소된다. Tennessee주에서 \$150의 정액공제

를 적용하고 있으며, Wyoming주에서는 편부모가구와 일반가구에 대해 각각 \$200, \$400의 정액공제를 적용하고 있다. Louisiana주에서는 취업 후 초기 6개월까지는 \$1,020의 정액공제를 적용하고, 7개월부터는 \$120로 낮추었다. 혼합공제는 정액공제와 정률공제를 결합시킨 것으로서 근로소득의 일정 부분을 정액으로 공제한 후 나머지 잔여소득에 대해 일정 비율을 공제하는 방식이다. Arizona주를 비롯한 14개 주에서 이 방식을 채택하고 있으며, 차등공제를 포함할 경우 전체 주정부의 57%(29개 주)가 이 방식을 적용하고 있다. 정액으로 공제되는 액수는 \$90~\$225의 편차를 보이고 있으며, 공제율은 20~50%의 편차를 보이고 있다. 혼합공제를 적용하고 있는 14개주에 이어서 정액공제액과 정률공제율의 평균은 각각 \$142.5와 36.9%로 나타났다. 차등공제는 근로소득공제 적용기간, 적용시점, 적용대상자, 소득수준, 적용지역에 따라 정액공제, 정률공제, 혼합공제를 달리 적용하는 것으로서 특정 목표의 달성과 적용대상자의 특성에 적합한 공제수준을 적용할 수 있는 장점이 있다. 차등공제의 대표적인 예는 AFDC의 소득공제방식으로서 수급자가 취업한 후 4개월까지는 \$120의 정액공제 후 잔여소득에 대해 40%의 정률공제를 적용하지만, 12개월까지는 \$120의 정액공제만을 적용하고, 12개월 이후에는 \$90의 정액공제만을 적용한다. TANF로 개편된 이후 1998년 현재 AFDC의 소득공제방식을 적용하는 10개주를 포함하여 23개주가 차등공제방식을 적용하였다.

한편 1996년의 복지개혁 이후 주정부는 TANF프로그램의 수급자에게 근로활동의 참여를 요구하고, 정당한 사유없이 조건을 이행하지 않는 수급가구에 대해서는 다양한 방식으로 금전상의 벌금을 부과하고 있다(부표 2, 부표 3 참조). 제재조치는 주정부에 따라 다양하지만, 크게 적극적인 제재조치(*aggressive sanction*)와 조건이행을 유도하는 제재조치(*compliance-oriented sanctions*)의 두 가지로 구분할 수 있다(Goldberg and Schott, 2000).

첫째, 적극적인 제재조치는 PROWRA에 규정된 것 이상으로 강화된 형태를 취하고 있으며, 조건불이행가구 전체의 현금급여를 중단하거나(36개 주), 제재기간 동안에 조건을 이행하더라도 제재기간이 종료되기 전까지는 수급조건을 회복하지 못하는 경우(39개 주) 등이 이에 속한다. 적극적인 제재조치는 근로조건을 이행할 수 있음에도 불구하고 조건이행을 거부한 가구에 강력한 메시지를 전달하려는 의도를 갖고 있다. 그러나 지난 4년간의 TANF 프로그램을 평가한 결과 근로조건을 불이행한 가구는 주로 건강과 탁아에 문제가 있거나 교통수단이 부재하고 저학력, 저숙련의 근로경험이 취약한 근로취약계층인 것으로

나타났다. 또한 제재조치를 통해 수급자격이 박탈된 가구는 다른 이유로 인해 TANF를 이탈한 가구에 비해 소득수준이 낮고 생활수준이 열악한 것으로 나타났다. 둘째, 조건이행을 유도하는 제재조치의 경우 적극적인 제재조치로 인해 초래되는 부정적인 결과를 완화하려는 시도로서 다음과 같은 절차를 통해 취약가구를 구별하고, 제재조치는 다만 조건이행을 지원하는 수단으로서 활용된다.

첫째, 조건불이행이 발생하기 이전 단계(제1단계)에서는 수급자에 대한 종합적인 평가를 통해 대상자에게 적합한 요구조건을 개발하며, 근로활동에 장애로 작용하는 요인을 파악하여 제거하려는 노력을 시도한다. 특히 수급자의 고용가능성과 숙련도에 대한 평가는 조건부과에 앞서 수행되어야 할 대단히 중요한 과정이며, 일회성으로 그치는 것이 아니라 주기적으로 진행된다. 근로의무를 부과하기 이전에 심층적인 평가를 수행함으로써 부적절한 근로의무의 부과와 이로 인해 발생하는 불합리한 제재조치를 사전에 방지할 수 있다. 또한 심층적인 평가를 통해 가구별 특성을 고려한 일련의 지원체계를 구축할 수 있다. TANF 초기에 대부분의 주정부들은 가구여건을 고려하지 않고 수급자들에게 주당 30시간 이상의 근로활동을 요구하였지만, 이후 수급자의 규모가 급격히 감소함에 따라 근로활동의 내용이 다양해지고, 의무시간도 축소되었다. New Mexico의 경우 장애가 있는 수급자에 대해서 30시간의 근로활동 가운데 10시간을 특별 훈련 또는 치료활동으로 대체할 수 있도록 하였으며, 일부 수급자에 대해서는 일시적으로 조건부과를 면제하기도 하였다. Tennessee의 경우 FSC(Family Services Counseling program)를 도입하여 근로활동이 어려운 수급자들에게 심층적인 상담을 제공하고, 수급조건을 재조정하기도 한다.

둘째, 조건불이행이 발생하였지만 제재조치가 가해지기 이전 단계(제2단계)에서는 대상 가구의 환경을 세심하게 조사하고, 조건이행을 유도하며, 가급적 불필요한 제재조치를 가하지 않도록 노력한다. 왜냐하면 일단 제재조치가 진행되어 복지급여가 중단될 경우 대상 가구의 조건이행 가능성은 더욱 희박해 질 수 있기 때문이다. 제재조치에 대한 사전검토(pre-sanction review)는 취약가구의 장애요인을 재확인하고, 필요한 경우 수급자에 대한 조건부과계획(individual responsibility plan)을 조정하는 기회로 활용된다. 연방법에 따르면 6세 이하의 자녀에 대해 탁아수단을 보유하지 못하는 편부모에 대해 제재조치를 가하지 못하도록 규정하고 있다. 또한 대부분의 주정부에서는 가장이 장애인이거나 보호를 필요로 하는 가구구성원이 있는 경우 근로활동의 조건을 면제하고 있다. 사전검토단계에서는 조건

불이행가구에게 제재조치의 내용을 정확히 전달하여 무지로 인해 발생할 수 있는 제재조치를 최소화해야 한다.

Tennessee의 경우 조건불이행으로 인해 급여가 축소 또는 중단될 위기에 처한 모든 가구에 대해 CSR(Customer Service Review)를 통해 재검토의 기회가 주어진다. 검토자는 사례관리자가 판결한 조건불이행 판정의 적절성을 검토하고 대상가구에게 조건이행의 기회를 다시 제공한다. FSC프로그램에 참여한 조건불이행자는 CSR을 제공받지 않는다. 1999년 급여가 중단(full-family sanction)될 위기에 놓인 가구의 약 1/3이 CSR프로그램을 통해 구제되었다. 콜로라도 Mesa카운티의 경우 사례관리자는 제재조치를 시행하기 이전에 조건불이행자를 중재프로그램(intervention program)의 사회복지사에게 통보해야 한다. 사회복지사는 3달 동안 조건불이행자와 심층적인 상담을 통해 필요한 지원서비스를 제공하며, 필요한 경우 조건부과내용을 조정하기도 한다. 90일의 기간이 만료되는 시점에서 감독관, 사회복지사, 조건불이행자가 최종 평가모임을 갖는다. 조건불이행자가 90일 이내에 새로운 조건을 수용할 경우 제재조치는 시행되지 않는다. 프로그램을 시행한 이후 3년 동안 약 68%의 참여자가 제재를 면할 수 있었다. 필라델피아의 경우 TANF Compliance Program을 통해 제재조치에 직면한 조건불이행가구에게 각종의 지원서비스를 제공하였다. 프로그램 운영자들은 가구를 방문하여 제재조치의 내용과 조건이행에 필요한 조치, 다른 지원서비스 등을 설명하고, 유선을 통해 조건이행을 독려하기도 하였다. 1999년 6월부터 2000년 2월 사이에 82%의 프로그램 참가자가 제재조치를 면할 수 있었다.

셋째, 제재조치가 가해진 이후의 단계(제3단계)에서는 대상가구의 조건이행을 독려하고 필요한 서비스를 지원하며, 조건을 이행하는 순간 급여를 재개한다. 제재조치의 시행으로 급여가 삭감 또는 중단된 경우에도 지속적으로 조건불이행가구와 접촉하여 조건이행의 방법을 설명하고, 취약한 가구여건을 개선시키기 위한 노력을 진행시킨다. 제재조치 이후 지속적인 서비스(post-sanction follow-up service)의 제공이 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 가구여건을 개선하여 조건이행을 유도하기 위해 필요하다. 둘째, 초기의 미약한 제재조치가 보다 강도 높은 제재조치로 발전하는 것을 방지하기 위해 필요하다. 약 절반 정도의 주정부에서는 일정 기간이 경과한 이후 초기의 제재조치가 강화되는 방식을 취하고 있다. 따라서 사후관리를 통해 취약한 가구여건이 개선되지 않을 경우 빈곤가구는 커다란 경제적 위협에 처할 수 있다. 셋째, 복지기관과 조건불이행가구의 지속적인 연계를 위해서도

사후관리가 필요하다. 특히 조건불이행으로 인해 급여가 중단된 경우 사후관리를 통해 조건이행을 유도하는 노력은 매우 중요하다.

콜로라도 El Paso 카운티의 경우 제재예방 프로그램(sanction prevention program)을 통해 조건이행계약서(individual responsibility contract)를 재검토하고, 제재조치를 면할 수 있는 새로운 계획을 수립한다. 또한 각종의 지원서비스를 제공하여 가구여건을 개선하도록 지원하며, 대상자가 조건을 이행하면 즉시 제재조치가 해제된다. 오하이오 Cuyahoga 카운티의 경우 사회안전망 프로그램(safety net program)을 통해 조건불이행자들을 지역사회의 다양한 지원서비스에 연계시키고 있다. 프로그램은 카운티와 계약을 맺고 있는 2개의 복지서비스 기관에 의해 운용되고 있으며, 이들은 전화와 방문을 통해 대상가구와 접촉하고 있다. 시행초기 10개월 동안 46%의 조건불이행자가 프로그램에 등록되어 이 가운데 42%가 수급자격을 회복하였다. GAO(General Accounting Office)에 따르면 1998년에 월평균 112,700가구(TANF 수급자의 4.5%)가 조건불이행에 따른 제재조치로 인해 부분급여를 받았으며, 월평균 16,000가구(TANF 수급자의 0.6%)의 경우 제재조치로 인해 급여가 중단되었다. 제재조치로 인해 급여가 중단된 가구 중 1/3 정도는 수개월 이내에 수급자격을 회복하였지만, 나머지는 복지프로그램으로 귀환하지 않았다.

② 저소득 근로자가구에 대한 근로소득세액공제

자녀를 부양하고 있는 저소득납세자의 근로유인을 목적으로 도입된 EITC제도는 사회보장세(social security tax)의 부담을 경감시키는 방식으로 출발하였다. 왜냐하면 당시 대부분의 저소득계층은 각종 소득공제를 통해 소득세를 면제받았지만, 사회보장세의 경우 공제의 대상이 아니었기 때문이다(Pratt and Kulsrud, 1995). 이후 저소득가구의 소득지원정책으로 발전한 EITC제도는 보충성의 원리를 적용하는 TANF의 급여체계와 달리 일정수준까지 근로소득에 비례하여 급여가 증가하기 때문에 상대적으로 근로유인효과가 크다고 할 수 있다. 그러나 EITC제도는 근로소득만을 적용대상으로 하기 때문에 근로능력이 없는 취약계층과 실직빈곤층에 대해서는 효과적인 소득지원 프로그램이라고 할 수 없다. 따라서 EITC제도는 빈곤층 일반을 대상으로 하는 TANF와 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있다(Moffitt, 2003).

EITC의 급여수준은 EITC 급여액과 산출세액의 차이에 의해 결정되기 때문에 면세점

이하의 근로자가구는 EITC 급여액 전체를 지급받는다. 면세점 이상의 소득을 갖는 근로자가구의 경우 EITC 급여액이 산출세액을 초과하면 그 차액을 EITC급여로 수급하고, 반대의 경우에는 산출세액에서 EITC 급여액을 공제받는다. 2001년까지 EITC의 근로소득은 과세근로소득과 비과세근로소득을 모두 포함하였지만, 2002년부터는 과세근로소득만을 인정하고 있다. 또한 연금급여 및 실업급여와 TANF 등 각종 공공프로그램에 의한 급여는 근로소득으로 인정하지 않지만, 퇴직연령 이전에 지급받는 장애연금은 근로소득에 포함된다. EITC 급여는 공공부조프로그램의 자격기준이나 급여수준을 결정하는데 영향을 미치지 않지만, TANF의 경우 EITC의 포함여부를 주정부에서 자율적으로 결정하고 있다.

EITC의 급여체계는 근로소득의 수준에 따라 점증구간(phase-in range), 평탄구간(plateau range), 점감구간(phase-out range)으로 구분된다. <부표 4>에서 보듯이 1975년 EITC가 도입된 이후 점증구간에 적용되는 급여증가율은 지속적으로 높아지고, 1985년 이후 점감구간에 적용되는 급여감소율 또한 증가하였다. 특히 1993년 이후 급여증가율 및 급여감소율의 증가폭이 크게 나타나고 있다. 이와 같은 급여체계의 변화는 기본적으로 저소득근로자의 근로유인 강화를 목표로 하고 있다.

일반적으로 EITC의 최대적용범위는 빈곤선보다 높은 수준이며, 2001년 급여체계의 구간별 소득수준과 연방정부의 빈곤지침선을 비교하면 <표 3>과 같다. 아동이 있는 편부모 2인 가구의 경우 EITC의 최대적용범위가 빈곤선의 243.6%에 달하지만, 아동이 없는 2인 가구의 경우 92.2%에 불과하다. 또한 아동이 2인 이상인 가구의 경우 EITC의 최대적용범위는 아동 1인 가구에 비해 높다. 한편 아동이 없는 1인 가구의 최대급여액은 빈곤선의 4.2%에 불과하지만, 아동이 1명인 편부모가구와 2명인 편부모 3인 가구의 최대급여액은 각각 빈곤선의 20.9%, 27.4%에 달하고 있다. 따라서 EITC제도는 아동이 있는 저소득 근로자가구를 주요 대상으로 하는 소득보조프로그램이라고 할 수 있다.

〈표 3〉 빈곤지침선 대비 EITC 급여구간별 소득수준(2001년)

(단위: 달러)

근로소득	가구규모	비중 ¹⁾		
		아동 없음	아동 1인	아동 2인 이상
점증구간 최대소득	1	55.3		
	2	40.9	61.2	
	3	32.5	48.5	68.4
	4	26.9	40.2	56.7
	5		34.3	48.4
	6		30.0	42.2
	7		26.6	37.4
평탄구간 최대소득	1	69.3		
	2	51.2	112.8	
	3	40.7	89.5	89.5
	4	33.7	74.2	74.2
	5		63.4	63.4
	6		55.3	55.3
	7		49.0	49.0
점감구간 최대소득	1	124.7		
	2	92.2	243.6	
	3	73.2	193.3	219.6
	4	60.7	160.2	182.0
	5		136.8	155.4
	6		119.4	135.6
	7		105.9	120.3
최대급여액	1	4.2		
	2	3.1	20.9	
	3	2.5	16.6	27.4
	4	2.1	13.8	22.7
	5		11.7	19.4
	6		10.2	16.9
	7		9.1	15.0

주: 1) 비중은 연방정부 빈곤지침선(연간) 대비 급여구간별 소득수준의 비중임.

자료: Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 2000 Greene Book, U.S. GPO, 2000. Department of the Treasury, Internal Revenue Service, EITC: For Use in Preparing Returns, 각년도. U.S. Department of Health and Human Services, The 2001 HHS Poverty Guidelines.

EITC제도는 여타의 소득보조정책과 비교하여 다음과 같은 장단점을 갖는다(Hotz and Scholz, 2000). 첫째, 최저임금정책과 비교할 때, 저임금근로자 뿐만 아니라 저소득 근로자 가구를 지원하는 것이 정책의 목적일 경우 EITC는 최저임금정책(minimum wage)보다 효과적이다. Burkhauser, Couch and Glenn(1996)에 따르면 1990년에 근로빈곤가구의 83%가 이미

최저임금 이상의 임금을 얻고 있었다. 또한 EITC의 경우 최저임금정책에 비해 대상효과가 크고 양의 노동공급효과를 보이기 때문에 보다 효과적인 정책수단이라고 할 수 있다. 둘째, 고용보조금정책과 비교할 때 NJTC(New Jobs Tax Credit), TJTC(Targeted Jobs Tax Credit), WOTC(Work Opportunity Tax Credit) 등 근로취약계층에 대한 고용보조금정책(targeted and new hiring subsidy)은 여타의 근로취약계층의 고용을 대체하여 결과적으로 근로취약계층 일반에 대한 순고용효과를 약화시킨다. 그러나 EITC가 저소득 근로자가구의 소득지원을 목표로 하는 반면, WOTC는 근로취약계층의 고용촉진을 목표로 하고 있기 때문에 노동공급측 지원정책으로서의 EITC와 노동수요측 지원정책으로서의 WOTC는 상호 보완성을 갖는다고 할 수 있다. 셋째, 사회보장세의 감세정책과 비교할 때 미국 납세자의 75%는 개인소득세(individual income tax)보다 사회보장세를 더 많이 납부하고 있기 때문에 EITC는 사회보장세와 밀접한 관련을 맺고 있다. 최근 공제율이 증가되기 이전까지 EITC의 목적은 사회보장세의 역진성을 상쇄시키는 것이었다. 따라서 초기의 공제율은 사회보장세의 변동과 밀접하게 연계되어 조정되었다. 2002년 현재 부양아동이 없는 근로자가구에 대한 공제율은 근로자 부담의 사회보장세율과 동일한 7.65%이다. 저소득계층에 대한 사회보장세 인하의 경제적 효과를 종합적으로 고려할 때, EITC의 확대에 비해 사회보장세의 인하가 특별히 선호될 이유가 없다.

한편 Phelps(1997)에 의해 제시된 임금보조정책(wage rate subsidy)은 EITC제도와 비교할 때 다음과 같은 장단점을 갖고 있다. 장점으로는 첫째, 임금보조 프로그램의 시행에 소요되는 비용은 연간 1250억 달러로 TANF, Food Stamp, EITC에 지출되는 연방정부예산의 약 2배에 달하지만, 중산층 이상의 소득계층에게 혜택이 편중되는 8000억 달러의 조세삭감정책에 비추어 볼 때 임금보조정책은 일면 타당한 제안이라고 할 수 있다. 둘째, 고용주에 대한 임금보조는 고용촉진과 근로자의 보조임금률(after-subsidy wage rate) 인상에 효과적이기 때문에 최저임금제도의 부정적인 노동시장효과를 완화할 수 있다. 셋째, 고용주에 대한 임금보조는 EITC에 비해 노동과 보상의 연계가 명확하여 효과적인 정책수단일 수 있다. 단점으로는 첫째, Phelps의 제안은 EITC에 비해 대상효과가 낮다. 고용주에 대한 임금보조정책은 중산층의 근로자를 지원할 수 있으며, 그 결과 공공재원의 비효율적인 지출을 초래한다. 둘째, Phelps의 제안에 따르면 일부 근로자의 경우 인적자본에 대한 투자의 수익률이 매우 낮기 때문에 교육훈련에 대한 유인을 저해한다. 셋째, 임금보조정책은 고용주의

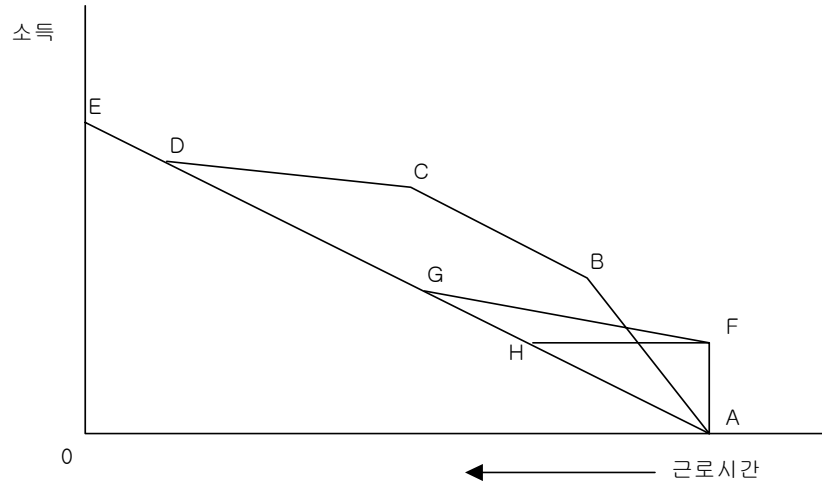
비순응(non-compliance)뿐만 아니라 허위보고와 같은 도덕적 해이(moral hazard)를 유발할 수 있다. 최저임금제도가 부재한 상태에서 EITC와 고용주에 대한 임금보조정책은 매우 유사한 정책수단이지만, 저임금노동시장정책의 측면에서 볼 때 기존의 EITC를 활용하는 것이 보다 효과적이고 효율적인 방안일 것이다.

③ 근로유인제도의 평가

1996년의 복지개혁과 1990년대 이후 EITC의 지속적인 확대를 통해 저임금 취약계층의 취업이 크게 증가한 것으로 평가되었다. 특히 TANF의 근로소득공제와 EITC의 세액공제를 통해 저임금근로자의 근로소득에 대한 한계세율을 크게 낮추었고, 이러한 제도변화가 복지수급자에 대한 근로의무의 부과 및 미국의 경기회복과 맞물리면서 이들의 취업을 유도할 수 있었다. OECD(1999a)에 따르면 1997년에 TANF 수급자의 28%가 취업하였고, 1994년 3월 5백만 가구에 달하던 AFDC 수혜가구는 1998년 2.7백만 가구로 감소하였다. 그러나 이와 같은 변화가 복지개혁의 결과인지 또는 미국 경제의 호경기를 반영한 것인지는 명확하지 않다. Hotz and Scholz(2003)에 따르면 EITC의 확대를 통해 편모의 노동공급은 증가하였지만, 일반가구의 여성 배우자의 노동공급은 감소하였다. 왜냐하면 편모의 경우 주로 저소득구간에 위치하지만, 일반가구의 경우 주로 점감구간의 소득을 갖기 때문이다.

[그림 1]은 EITC제도 하에서의 예산제약선(ABCDE)과 근로소득공제를 적용받는 TANF 수급자의 예산제약선(AFGE)을 나타낸다. EITC의 점증구간(AB)에서는 노동공급이 증가할 수 있지만, 평탄구간(BC) 및 점감구간(CD)에서는 노동공급의 감소가 나타날 수 있기 때문에 전체적으로 EITC의 근로유인효과는 불확정적이라고 할 수 있다. 그러나 TANF 수급자에 대해 근로소득공제율이 적용되는 FG구간에서 EITC의 적용으로 인한 누적한계세율의 하락은 근로빈곤층의 근로유인을 크게 증가시킬 수 있다.

[그림 1] 근로소득세액공제의 근로유인 효과



<표 4>에는 1997년 미국 12개 주의 TANF와 Food Stamp 수급자의 누적한계세율이 나타나 있다. 만약 수급자가 실업상태에서 최저임금이 적용되는 시간제일자리로 취업할 경우 EITC에 의한 혜택을 받지 못하면 평균 55%의 한계세율에 직면하지만, 근로소득공제와 함께 EITC의 혜택을 동시에 받게 되면 평균 13%의 누적한계세율을 적용받는다. 또한 최저임금이 적용되는 시간제일자리에서 전일제근로의 일자리로 이직할 경우 EITC의 혜택으로 인해 누적한계세율이 58%에서 26%로 하락한다. 그러나 최저임금이 적용되는 전일제근로의 일자리에서 시간당 \$9를 받는 일자리로 이직할 경우 평균 누적한계세율은 71%로 크게 증가한다(Moffitt, 2002).

〈표 4〉 TANF와 Food Stamp 수급자의 누적한계세율(1997)

(단위: %)

주정부	무노동 ↓ 최저임금적용의 시간제근로		최저임금적용의 시간제근로 ↓ 전일제근로		최저임금적용의 전일제근로 ↓ 시간당 \$9	
	EITC 미적용 EITC 적용		EITC 미적용 EITC 적용		EITC 미적용 EITC 적용	
	EITC 미적용	EITC 적용	EITC 미적용	EITC 적용	EITC 미적용	EITC 적용
Alabama	46	6	33	9	24	58
California	50	9	67	33	67	89
Colorado	57	17	71	39	29	59
Florida	46	6	59	28	35	63
Massachusetts	57	13	64	28	64	87
Michigan	63	23	84	47	35	63
Minnesota	55	8	65	27	69	89
Mississippi	34	-6	32	7	24	55
New Jersey	64	23	62	30	41	67
New York	65	16	67	27	55	84
Texas	50	10	24	0	25	57
Washington	71	30	67	33	50	76
평균	55	13	58	26	43	71

주: 1) 소득은 근로소득, TANF 및 Food Stamp의 급여, 연방정부 및 주정부의 EITC 합계에서 사회보장세와 연방정부 및 주정부의 소득세를 공제한 금액.

2) 최저임금은 시간당 5.15 달러. 누적한계세율은 3인 가구를 기준으로 계산.

자료: Moffitt(2002).

2. 영국의 복지제도

영국의 공공부조는 대상자별로 차별화된 소득기준, 재산기준, 소득조사주기, 급여산정 방식을 적용하여 복지수급자의 근로를 유인하고 있다. 이러한 전략들은 시간제근로자 및 실업자를 대상으로 하는 구직자수당에 비해 취업을 통해 근로자세금공제 제도의 대상자가 되는 것이 유리하도록 설계되었다(정영순·이은정, 2002).

<표 5>에서 보듯이 근로가족세금공제와 근로장애인세금공제의 소득기준선은 각각 £476.72와 £534.45로서 구직자수당과 소득보조의 소득기준선인 £149.40에 비해 높게 책정되어 수급자의 근로를 유인하고 있다. 구직자수당과 소득보조 수급자의 소득이 소득기준선을 초과하면 5일 이내에 근로가족세금공제로 연계된다. 4인 가족을 기준으로 한 최대 급여기준액을 보면, 2001년 현재 근로가족세금공제(£211.91)와 근로장애인세금공제(£243.65)가 구직자수당(£149.4)과 소득보조(£149.4)에 비해 높게 책정되어 수급자들의

근로를 유인하고 있다. 근로가족세금공제와 근로장애인세금공제의 급여는 한계세율점이하인 경우 소득에 관계없이 최대급여액을 받도록 하고, 한계세율점을 통과한 경우에는 초과 소득의 일정비율을 대상자가 갖도록 하는 세금환급방식을 적용하여 소득이 증가할수록 최종 실질소득이 더 많아지도록 하고 있다. 반면에 구직자수당과 소득보조는 최대 급여기준액에서 대상자 소득 전액을 뺀 차액을 급여로 주는 보충급여방식을 적용하고 있다.

또한 구직자수당 대상자에게는 자활지원서비스의 참여를 조건으로 급여를 제공하고 있으며, 구직자수당에 다양한 재정적 인센티브를 제공하여 수급자의 근로를 유인하고 있다. 청소년 실업자에게는 6개월 동안 훈련수당 및 직업훈련 바우처를 제공하고, 성인실업자가 전임근로를 할 경우 근로복귀보너스, 장기실업자의 취업시에는 구직장려금을 지원하고 있다. 또한 취업시 일시금으로 아동양육보너스를 제공하고, 소득증대로 인해 대상자에서 탈락시 지방세를 감면하거나 주택급여를 추가로 연장하고 있다.

〈표 5〉 영국 공공부조제도의 급여기준 및 급여산정방식(2001년)

구분	근로가족 세금환급급여	근로장애인 세금환급급여	구직자수당	소득보조
자격기준	주당 근로시간 16시간 이상의 부양아동 가족	주당 근로시간 16시간 이상의 근로장애인	시간제근로자 실업자	임산부, 학생, 편부모, 10년간 미취업의 50세 이상자, 장애인, 질환자, 노인 등
소득 기준	소득제외항목	소득세, 국민보험 및 기타 직업연금 기여금, 일부 사회보장급여		
		아동수당: 주당 £15~17.55 (부부 £15~편부모 £17.55)	주당 £5~15(독신 £5, 부부 £10, 편부모/장애인 £15)	
	적용방식	소득상한선=한계세율점(£91.45) +최대급여액/0.55	소득기준선=기본적용액 +부가적용액	
	소득기준선	£476.72	£534.45	£149.40
재산기준	£8,000이하	£16,000이하	£8,000이하	£8,000이하
조사주기	26주	26주	매주	매주
급여조건	근로조건부 없음	근로조건부 없음	근로조건부	근로조건부 없음
최대급여액	£211.91	£243.65	£149.44	£149.44
급여산정방식	최대급여액-(0.55*초과소득)			최대급여액-순소득
최대소득	£303.35	£538.2	£149.44	

주: 초과소득 = 순소득 - 한계세율점. 순소득 = 소득 - 소득세 - 국민보험료. 최대소득은 4인 가족을 기준으로 산출된 수치임.
자료: 정영순/이은정(2002), Strickland(1998)에서 제작성.

한편 영국은 부양자녀가 있는 저소득 근로자가구를 지원하기 위해 1971년에 FIS(Family

Income Supplement)를 도입하고, 주당 24시간 이상 근로하는 성인가구를 대상으로 자산조사에 기초하여 급여(benefit)를 지급하였다. 1988년에 FC(Family Credit)로 개명된 이후 1990년대 전반에는 주당 근로시간을 16시간으로 축소하고, 여성의 근로참여를 유도하기 위해 육아공제(childcare disregard)를 도입하였다. 1999년에는 FC를 WFTC(Working Families Tax Credit)로 대체하여 근로자가구에 대한 지원을 강화하였다(Dilnot and McCrae, 2000). FC의 경우 순소득이 한계세율점(£80.65) 이하인 가구에 대해 최대급여액을 지급하였으며, 한계세율점을 초과하는 순소득에 대해 70%의 급여감소율을 적용하였다. 또한 행정 및 조정비용을 최소화하고 급여감소에 따른 부정적 효과를 제거하기 위해 수급자가구의 소득변화에 관계없이 6개월 동안 동일한 급여를 지급할 수 있었다. FC의 급여는 소득발생의 원천에 관계없이 모에게 지급되었다. WFTC의 경우 1999년 부양자녀채권(credit for children)과 한계세율점을 각각 주당 £19.85~£25.95와 £90으로 증가시킨 반면, 급여감소율을 55%로 낮추었다. 또한 FC의 육아공제(childcare disregard)를 육아채권(childcare credit)으로 대체하여 육아비용의 70%를 주당 최대 £100(2인 이상 자녀의 경우 £150)까지 지급하였다. 육아채권은 편부모가구와 유배우자 가구의 경우 부모가 모두 주당 16시간 이상을 노동하는 경우에 적용되었다.

영국의 WFTC제도는 아동이 있는 저소득 근로자가구에게 유리한 소득분배효과를 갖지만, 노동시장효과는 분명하지 않은 것으로 보인다. WFTC제도는 사실 노동시장효과보다는 재분배효과에 초점을 두고 설계된 것이다(김형기, 2000; Dilnot and McCrae, 2000). 영국의 경우 개인기준 소득세와 가구기준 급부제도가 결합되어 있으므로 WFTC제도를 운영하는데 상당한 난점이 존재한다. 특히 육아를 필요로 하는 부모에게 급부금을 주는 경우 기존의 FC(Family credit)와 같이 사회보장제도 내부에서 운영된다면 아동이 있는 부모에게 급여를 제공하면 되지만, WFTC에서는 유급근로를 하는 사람에게 급여가 지급될 것이다. 이러한 불일치의 문제를 해결하기 위해 영국정부는 부부가 동의하면 모에게 급여가 돌아갈 수 있도록 하였으며, 2003년 4월부터는 WFTC를 WTC(Working Tax Credit)와 CTC(Child Tax Credit)로 분리하였다.

3. 시사점

이상에서 살펴 본 미국과 영국의 복지개혁을 통해 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다. 첫째, 자산조사를 필요로 하는 공공부조의 경우 빈곤계층에 대한 통합급여보다 대상자의 상이한 욕구와 수급기준을 반영한 개별급여가 효율적일 수 있다. 미국의 경우 과거 AFDC의 수급자에게는 자동적으로 Food Stamp와 Medicaid의 수급자격이 주어졌고, 수급자가 소득증가로 인해 AFDC의 수급자격을 상실하게 되면 Medicaid의 혜택도 상실하게 되었다. 이러한 수급자격의 통합관리는 일정 수준의 소득에서 한계세율을 100% 이상으로 인상시켜 복지로부터 탈출하려는 유인을 감소시킨다(Yelowitz, 1995). 따라서 1996년 복지개혁을 통해 TANF의 수급가구가 소득증가로 인해 현금급여의 수급자격을 상실할지라도 1년 동안 Medicaid의 혜택을 유지할 수 있도록 하였다. 그 결과 1997년 비노인 편모가구의 경우 복지수급자 중 AFDC, Food Stamp, Medicaid의 혜택을 받는 수급자의 비중은 각각 35.0%, 35.0%, 46.7%에 달하였다(Moffitt, 2002). 둘째, 복지수급자의 근로소득에 근로소득공제(Earned Income Disregards) 또는 EITC를 적용함으로써 빈곤계층의 근로활동을 유인할 수 있다. 미국의 경우 SSI(Supplemental Security Income)와 Food Stamps에 대해 각각 50%와 30%의 근로소득공제를 적용하고 있으며, TANF의 경우 수급자의 근로소득에 대해 주정부에 따라 0~100%의 근로소득공제를 적용하고 있다. 특히 EITC제도의 경우 부양아동이 있는 저소득 근로가구에 대해 세액공제를 높게 적용함으로써 빈곤아동에 대한 지원을 강화하였다. 영국의 경우 근로가족세금공제와 근로장애인세금공제에 대해 55%의 급여감소율을 적용하고 있다. 셋째, 근로의무의 부과와 적절한 수준의 제재조치는 근로능력이 있는 복지수급자의 취업을 촉진시킬 수 있다. 미국의 경우 1996년 복지개혁을 통해 기존의 AFDC 수급가구에 대한 연방정부의 지원을 총 60개월로 제한하고, 수급자들에게 근로활동의 의무를 부과하였다. 또한 정당한 사유없이 조건을 이행하지 않는 수급가구에 대해서는 다양한 방식으로 급여를 삭감하고 있다. 넷째, 근로의무의 불이행에 따른 제재조치는 지역단위의 통합적인 전달체계와 수급자에 대한 충실한 사례관리를 전제로 한다. 미국의 경우 1996년 복지개혁을 통해 주정부의 역할과 기능이 확대되고 지역차원에서 PES(Public Employment Service)의 기능이 복지제도와 밀접하게 결합되고 있다(OECD, 1999b). 또한 제재조치의 부작용을 최소화하기 위해 단계별로 다양한 사례관리가 제공되고 있다.

〈부표 1〉 TANF 수급자에 대한 근로소득공제율

주정부	내 용
<정률공제>	
Alabama	초기 3월 100%, 이후 20% 적용
Idaho	근로소득의 40%
Illinois	근로소득의 67%
Maryland	근로소득의 26%
Minnesota	근로소득의 36%
Nebraska	근로소득의 20%
New Hampshire	근로소득의 50%
New Jersey	초기 1월 100%, 이후 50%
Oregon	근로소득의 50%
Pennsylvania	근로소득의 50%
Washington	근로소득의 50%
<정액공제>	
Louisiana	초기 6월 \$1,020, 이후 \$120
Tennessee	근로소득 중 \$150
Wyoming	편부모가구: \$200, 일반가구: \$400
<혼합공제>	
Arizona	기초공제 \$90 + 잔여소득의 30%
California	기초공제 \$225 + 잔여소득의 50%
Florida	기초공제 \$200 + 잔여소득의 20%
Kansas	기초공제 \$90 + 잔여소득의 40%
Massachusetts	기초공제 \$120 + 잔여소득의 50%
Michigan	기초공제 \$200 + 잔여소득의 20%
Montana	기초공제 \$200 + 잔여소득의 20%
New Mexico	기초공제 \$150 + 잔여소득의 50%
New York	기초공제 \$90 + 잔여소득의 42%
Oklahoma	기초공제 \$120 + 잔여소득의 50%
Rhode Island	기초공제 \$170 + 잔여소득의 50%
South Dakota	기초공제 \$90 + 잔여소득의 20%
Utah	기초공제 \$100 + 잔여소득의 50%
Vermont	기초공제 \$150 + 잔여소득의 25%
<차등공제>	
Colorado	AFDC의 소득공제율 적용
Delaware	AFDC의 소득공제율 적용
Dist. of Columbia	AFDC의 소득공제율 적용
Indiana	AFDC의 소득공제율 적용
Missouri	AFDC의 소득공제율 적용

주정부	내 용
North Carolina	AFDC의 소득공제율 적용
South Carolina	AFDC의 소득공제율 적용
Texas	AFDC의 소득공제율 적용
Kentucky	초기 2월 100%, 이후 AFDC의 소득공제율 적용
Alaska	초기 12월: \$150+잔여소득의 33%. 24월: \$150+25%. 36월: \$150+20%. 48월: \$150+15%. 60월: \$150+10%. 60월 이후: \$150.
Arkansas	기초공제 20% + 잔여소득의 50%
Connecticut	빈곤선 이하의 모든 소득이 공제.
Iowa	기초공제 20% + 잔여소득의 50%
Maine	8개 카운티(초기공제 \$134 + 잔여소득의 20%) 나머지 카운티(초기공제 \$150 + 잔여소득의 50%)
Mississippi	주당 30시간 이상의 일자리에 취업(초기 6개월 100%) 나머지의 경우 \$90
Nevada	초기 3월 100%, 12월 50%, 12월 이후 \$90+20%
North Dakota	기초공제 27% + 가구규모와 소득수준을 고려한 추가공제
Ohio	기초공제 \$250 + 잔여소득의 50%(18월)
Virginia	근로소득-AFDC 소득공제+복지급여의 크기에 따라 다양
West Virginia	소득수준에 따라 다양. 평균치는 근로소득의 40%
Wisconsin	근로소득공제 대신에 Food Stamps와 주정부의 EITC 활용

주: 1) AFDC의 소득공제율: 초기 4월(기초공제 \$120+잔여소득의 40%), 12월(기초공제 \$120), 12월 이후(기초공제 \$90).
자료: Gallagher eds.(1998).

〈부표 2〉 주정부의 제재조치

주정부	초기의 제재조치		최대의 제재조치		제재조치의 단계적 강화
	급여감소액	기간	급여감소액	기간	
전체	부분감소(33개 주) 급여중단(14개 주) 집단별로 차등적용(4개 주)		부분감소(15개 주) 급여중단(34개 주) 집단별로 차등적용(2개 주)		예(23) 아니오(24) N/A(4)
Florida	100%	조건이행	100%	3달	N
Hawaii	100%	조건이행	100%	3달/조건이행	N
Idaho	100%	1달/조건이행	100%	무기한	N
Iowa	100%	조건이행	100%	6달/조건이행	N
Kansas	100%	조건이행	100%	2달/조건이행	N
Maryland	100%	조건이행	100%	조건이행	N
Mississippi	100%	2달/조건이행	100%	무기한	N
Nebraska	100%	1달/조건이행	100%	12달/조건이행	N
Ohio	100%	1달/조건이행	100%	6달/조건이행	N
Oklahoma	100%	조건이행	100%	조건이행	N
S. Carolina	100%	조건이행	100%	조건이행	N/A
Tennessee	100%	조건이행	100%	3달/조건이행	N
Virginia	100%	1달/조건이행	100%	6달/조건이행	N
Wyoming	100%	1달	100%	1달	N/A
Illinois	50%	조건이행	100%	3달/조건이행	Y
S. Dakota	50%	1달	100%	1달	Y
Delaware	1/3	조건이행	100%	무기한	Y
W. Virginia	1/3	3달	100%	6달	Y
Alabama	25%	조건이행	100%	6달	Y
Arizona	25%	1달	100%	조건이행	Y
Arkansas	25%	조건이행	25%	조건이행	N/A
Colorado	25%	1-3달	100%	3-6달	Y
Georgia	25%	조건이행	100%	무기한	Y
Missouri	25%	조건이행	25%	3달/조건이행	N
New Mexico	25%	조건이행	100%	6달	Y
N. Carolina	25%	3달	100%	1달	Y
Connecticut	20%	3달	100%	3달	Y
Alaska	성인급여	조건이행	성인급여	12달	N
California	성인급여	조건이행	성인급여	6달/조건이행	N
D. Columbia	성인급여	1달/조건이행	성인급여	6달/조건이행	N
Indiana	성인급여	2달/조건이행	성인급여	36달/조건이행	N
Louisiana	성인급여	3달	100%	1달	Y
Maine	성인급여	조건이행	성인급여	6달/조건이행	N

주정부	초기의 제재조치		최대의 제재조치		제재조치의 단계적 강화
	급여감소액	기간	급여감소액	기간	
Mass.	성인급여	조건이행	100%	조건이행	Y
Montana	성인급여	1달/조건이행	성인급여	12달/조건이행	Y
New Ham.	성인급여	1회 급여기간	2/3	1회 급여기간	Y
New Jersey	성인급여	1달/조건이행	100%	3달	Y
N. Dakota	성인급여	1달/조건이행	100%	12달	N
Vermont	성인급여	조건이행	성인급여	6달/조건이행	N
Washington	성인급여	조건이행	40%	조건이행	Y
Minnesota	이행기준의 10%	1달	이행기준의 30%	6달	Y
Nevada	1/3 또는 조건불이행자의 몹에 연동	조건이행	100%	무기한	N
New York	연동방식	조건이행	연동방식	6달/조건이행	N
Oregon	\$50	조건이행	100%	조건이행	Y
Texas	조건불이행 본인 급여	1달/조건이행	조건불이행 본인 급여	6달/조건이행	N
Utah	\$100	조건이행	100%	조건이행	Y
Wisconsin	성과급방식		100%	무기한	Y
Kentucky(1)	조건불이행의 비율에 연동	조건이행	조건이행	조건불이행의 비율에 연동	조건이행
Kentucky(2)	100%	조건이행	조건이행	100%	조건이행
Michigan(1)	100%	조건이행	조건이행	100%	조건이행
Michigan(2)	25%	1달/조건이행	1달/조건이행	100%	1달/조건이행
Penn.(1)	성인급여	30일/조건이행	30일/조건이행	성인급여	무기한
Penn.(2)	100%	30일/조건이행	30일/조건이행	100%	무기한
Rd.Island(1)	성인급여	조건이행	조건이행	성인급여	조건이행
Rd.Island(2)	성인급여의 110%	조건이행	조건이행	성인급여의 140%	조건이행

자료: Goldberg and Schott(2000).

〈부표 3〉 조건불이행에 따른 급여중단의 시기

주정부	첫 번째 조건불이행		두 번째 조건불이행		세 번째 조건불이행	
	즉시	경과기간적용	즉시	경과기간적용	즉시	경과기간적용
전체	18	18	22	14	31	6
Alabama		3달		3달		3달
Arizona		2달		1달	✓	
Colorado		다양		다양	✓	
Connecticut		6달		3달	✓	
Delaware		4달		2달	✓	
Florida	✓		✓		✓	
Georgia		3달	✓		✓	
Hawaii	✓		✓		✓	
Idaho	✓		✓		✓	
Illinois		3달		3달	✓	
Iowa	✓		✓		✓	
Kansas	✓		✓		✓	
Kentucky	✓		✓		✓	
Louisiana		3달	✓		✓	
Maryland	✓		✓		✓	
Mass.		30일		30일		30일
Michigan(1)	✓		✓		✓	
Michigan(2)		4달		4달		4달
Mississippi	✓		✓		✓	
Nebraska	✓		✓		✓	
Nevada		2달		2달		2달
New Jersey		3달		1달	✓	
New Mexico		6달		3달	✓	
North Carolina		3달	✓		✓	
North Dakota		6달		4달		4달
Ohio	✓		✓		✓	
Oklahoma	✓		✓		✓	
Oregon		4달		2달	✓	
Pennsylvania	✓		✓		✓	
South Carolina	✓		✓		✓	
South Dakota		1달	✓		✓	
Tennessee	✓		✓		✓	
Utah		2달		2달		2달
Virginia	✓		✓		✓	
West Virginia	이 단계에서는 급여중단이 존재하지 않음			✓		
Wisconsin	✓		✓		✓	
Wyoming	✓		✓		✓	

자료: Goldberg and Schott(2000).

〈부표 4〉 미국 EITC의 급여산정기준(1975~2002)

(단위: 달러, %)

연도			점증구간 종료소득	급여 증가율	최대 급여액	평탄구간 종료소득	급여 감소율	점감구간 종료소득
1975			4,000	10.00	400	-	10.00	8,000
1980			5,000	10.00	500	6,000	12.50	10,000
1985			5,500	11.00	550	6,500	12.22	11,000
1990			6,810	14.00	953	10,730	10.00	20,264
1991	아동 1명	이상	7,140	16.70	1,192	11,250	11.93	21,250
	아동 2명		17.30	1,235	12.36			
1992	아동 1명	이상	7,520	17.60	1,324	11,840	12.57	22,370
	아동 2명		18.40	1,384	13.14			
1993	아동 1명	이상	7,750	18.50	1,434	12,200	13.21	23,050
	아동 2명		19.50	1,511	13.93			
1994	아동 0명	이상	4,000	7.65	306	5,000	7.65	9,000
	아동 1명		7,750	26.30	2,038	11,000	15.98	23,755
	아동 2명		8,425	30.00	2,528	11,000	17.68	25,296
1995	아동 0명	이상	4,100	7.65	314	5,130	7.65	9,230
	아동 1명		6,160	34.00	2,094	11,290	15.98	24,396
	아동 2명		8,640	36.00	3,110	11,290	20.22	26,673
1996	아동 0명	이상	4,220	7.65	323	5,280	7.65	9,500
	아동 1명		6,330	34.00	2,152	11,610	15.98	25,078
	아동 2명		8,890	40.00	3,556	11,610	21.06	28,495
1997	아동 0명	이상	4,340	7.65	332	5,430	7.65	9,770
	아동 1명		6,500	34.00	2,210	11,930	15.98	25,750
	아동 2명		9,140	40.00	3,656	11,930	21.06	29,290
1998	아동 0명	이상	4,460	7.65	341	5,570	7.65	10,030
	아동 1명		6,680	34.00	2,271	12,260	15.98	26,473
	아동 2명		9,390	40.00	3,756	12,260	21.06	30,095
1999	아동 0명	이상	4,530	7.65	347	5,670	7.65	10,200
	아동 1명		6,800	34.00	2,312	12,460	15.98	26,928
	아동 2명		9,540	40.00	3,816	12,460	21.06	30,580
2000	아동 0명	이상	4,600	7.65	353	5,800	7.65	10,380
	아동 1명		6,900	34.00	2,353	12,700	15.98	27,413
	아동 2명		9,700	40.00	3,888	12,700	21.06	31,152
2001	아동 0명	이상	4,750	7.65	364	5,950	7.65	10,710
	아동 1명		7,100	34.00	2,428	13,100	15.98	28,281
	아동 2명		10,000	40.00	4,008	13,100	21.06	32,121
2002	근로소득자 1인 가구	아동 0명	4,900	7.65	376	6,150	7.65	11,060
		아동 1명	7,350	34.00	2,506	13,550	15.98	29,201
		아동 2명 이상	10,350	40.00	4,140	13,550	21.06	33,178
	맞벌이가구	아동 0명	4,900	7.65	376	7,150	7.65	12,060
		아동 1명	7,350	34.00	2,506	14,550	15.98	30,201
		아동 2명 이상	10,350	40.00	4,140	14,550	21.06	34,178

주: 1990년까지는 아동수에 관계없이 아동이 있는 가구만을 대상으로 적용.

자료: Committee on ways and means, U.S. House of Representatives, 2000 Greene book, U.S. GPO, 2000. Department of the Treasury, Internal revenue service, EITC: For use in preparing returns, 각년도.

〈부표 5〉 TANF의 현금급여와 Food Stamp(2001년, 편부모 3인 가구)

(단위: 달러, %)

주정부	합계		현금급여		Food Stamp	
	금액	비중 ¹⁾	금액	비중	금액	비중
Alabama	505	41.4	164	13.4	341	28.0
Alaska	1,211	79.5	923	60.6	288	18.9
Arizona	678	55.6	347	28.5	331	27.1
Arkansas	545	44.7	204	16.7	341	28.0
California	890	73.0	645	52.9	245	20.1
Colorado	697	57.2	356	29.2	341	28.0
Connecticut	851	69.8	543	44.5	308	25.3
Delaware	679	55.7	338	27.7	341	28.0
D. Columbia	693	56.8	379	31.1	314	25.8
Florida	644	52.8	303	24.9	341	28.0
Georgia	621	50.9	280	23.0	341	28.0
Hawaii	1,029	73.3	570	40.6	459	32.7
Idaho	634	52.0	293	24.0	341	28.0
Illinois	695	57.0	377	30.9	318	26.1
Indiana	629	51.6	288	23.6	341	28.0
Iowa	763	62.6	426	34.9	337	27.6
Kansas	743	60.9	403	33.1	340	27.9
Kentucky	603	49.5	262	21.5	341	28.0
Louisiana	531	43.6	190	15.6	341	28.0
Maine	793	65.0	461	37.8	332	27.2
Maryland	722	59.2	439	36.0	283	23.2
Mass.	926	75.9	633	51.9	293	24.0
Michigan	792	65.0	459	37.6	333	27.3
Minnesota ²⁾	801	65.7	801	65.7	NA	NA
Mississippi	511	41.9	170	13.9	341	28.0
Missouri	633	51.9	292	23.9	341	28.0
Montana	809	66.3	493	40.4	316	25.9
Nebraska	703	57.7	364	29.9	339	27.8
Nevada	689	56.5	348	28.5	341	28.0
New Ham.	854	70.0	600	49.2	254	20.8
New Jersey	757	62.1	424	34.8	333	27.3
New Mexico	715	58.6	439	36.0	276	22.6
New York	875	71.8	577	47.3	298	24.4
N. Carolina	613	50.3	272	22.3	341	28.0
N. Dakota	779	63.9	457	37.5	322	26.4
Ohio	712	58.4	373	30.6	339	27.8

주정부	합계		현금급여		Food Stamp	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
Oklahoma	633	51.9	292	23.9	341	28.0
Oregon	785	64.4	460	37.7	325	26.7
Penn.	744	61.0	403	33.1	341	28.0
Rd. Island	856	70.2	554	45.4	302	24.8
S. Carolina	544	44.6	203	16.6	341	28.0
S. Dakota	756	62.0	430	35.3	326	26.7
Tennessee	526	43.1	185	15.2	341	28.0
Texas	542	44.5	201	16.5	341	28.0
Utah	744	61.0	451	37.0	293	24.0
Vermont	912	74.8	631	51.8	281	23.0
Virginia	661	54.2	320	26.2	341	28.0
Washington	853	70.0	546	44.8	307	25.2
W. Virginia	743	60.9	453	37.2	290	23.8
Wisconsin	923	75.7	673	55.2	250	20.5
Wyoming	681	55.9	340	27.9	341	28.0
평균	730	59.3	412	33.4	318	26.4

주: 1) 비중은 연방정부 빈곤지침선(연간) 대비 연간급여로 환산한 급여액의 비중을 나타냄.

2) Minnesota는 Food Stamp를 현금으로 통합하여 지급.

자료: U.S. Department of Health and Human Services, The 2001 HHS poverty guidelines, www.spdp.org에서 작성.