

활성화 정책의 의미와 시사점

황덕순 (한국노동연구원 선임연구위원)

최근 들어 여러 유럽국가들과 EU 및 OECD의 고용정책과 관련된 문헌에서 활성화(activation)라는 개념이 폭넓게 사용되고 있다. 그러나 이 개념은 아직 명확하게 정의되어 사용되지 않고 있다. 영문 표현이나 정책의 지향을 고려한다면 활성화와 관련된 개념으로 우리에게 더 친숙하게 다가오는 것은 적극적 노동시장 정책(active labor market policy)이나, 근로연계 복지 정책(workfare policy)이다.

실제로 활성화 정책 프로그램 가운데 많은 것들은 적극적 노동시장 정책 프로그램들이다. 그러나 적극적 노동시장 정책이 특정한 개별 프로그램을 지칭하는 데 반해 활성화 정책은 프로그램을 넘어서 정책의 지향까지 함축하고 있다. 예를 들어, 국제기구인 OECD의 경우에도 활성화 전략(activation strategy)은 “구직자들이 일자리를 찾는 노력을 더 적극적으로 하도록 촉진하거나 취업 가능성을 높이도록 촉진하는 것”으로 정의된다.

이러한 활성화 정책의 지향은 근로연계복지 정책과 유사하기 때문에 근로연계복지 정책과 활성화 정책 사이의 관계를 명확히 할 필요가 있다. 근로연계복지 정책의 핵심이 “근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책”이고, 활성화 정책의 주된 내용이 근로능력이 있는 수급자들이 일자리를 가질 수 있도록 다양한 정책을 제공하는 것이라는 점에서, 근로연계복지 정책과 강한 유사성을 갖기 때문이다.

이러한 유사성에도 불구하고 활성화 정책은 근로연계복지 정책에 비해서 정책 대상과 정책

수단의 포괄성에서 차이를 보인다. 우선 근로연계복지 정책의 주된 대상이 공공부조 수급자 - 미국의 경우 AFDC(Aid to Families with Dependent Children, 1996년 이후에는 Temporary Assistance for Needy Families), 유럽의 경우 실업부조 수급자 - 였다면 활성화 정책의 대상은 생산가능인구에 해당되는 모든 급여 수급자들을 포괄한다. 따라서 활성화 정책의 대상에는 실업보험에 기반한 실업급여 수급자에서부터 과거에는 ‘근로능력이 없다고 간주되어 온’ 장애 및 질병급여 수급자들까지 포함된다. 일부 나라에 따라서는 장애급여나 질병급여 수급자들이 활성화 정책의 주 대상으로 부각되기도 한다.

활성화 정책의 범위와 관련해서도 급여의 대가로 참여해야 하는 근로관련 활동뿐만 아니라 구직자들의 행태를 변화시키기 위한 포괄적인 정책들이 포함될 수 있다. OECD의 고용전망 보고서(2008년)는 활성화 정책의 주된 특징들로

- ① 실업기간의 초기에 공공 직업안정기관이 조기에 개입하고 구직자와 직업상담원의 상담횟수를 늘리는 것
- ② 일할 수 있는 여건에 있는지와 구직활동에 대해 주기적으로 신고하도록 하고 감시를 강화하는 것
- ③ 구직자에게 일자리를 직접 알선하는 것
- ④ 개별 근로자와 일자리로의 복귀 협약이나 개인별 활동계획(Individual Action Plan : IAP)을 수립하는 것
- ⑤ 실업기간이 길어질 경우 적극적 노동시장 정책 프로그램을 제공하는 것 등을 들고 있다.

여기서 더 나아가 취업에 대한 금전적 유인을 강화하는 근로유인 정책(make work pay policy)과 실업자의 취업을 지원하기 위한 사회서비스 정책을 포함시키는 논의도 활발하다. 후자의 입장을 따를 때 활성화 정책의 개념은 “근로능력이 있는 급여 수급자들의 재취업과 더 나은 일자리로의 이동을 촉진하기 위해 급여수급 요건을 바꾸고 각종 적극적 노동시장 정책에 대한 참여를 의무화하는 근로연계복지 정책과 근로유인 정책, 사회서비스제공 정책을 포함하는 정책”으로 폭넓게 정의될 수 있다.

우리나라의 경우, 아직 실업자에 대한 사회안전망이 유럽의 복지국가처럼 폭넓지 않기 때문에

활성화 정책의 직접적인 대상은 적을 수도 있다. 그러나 정책을 더 포괄적으로 정의해서 실업자의 취업을 촉진할 뿐만 아니라, 더 나은 일자리로 옮겨갈 수 있도록 지원하는 것을 활성화 정책의 지향이라고 본다면 우리나라에도 잠재적인 활성화 정책의 대상은 매우 넓다고 보아야 할 것이다. 여러 부처에서 산발적으로 시행되는 일자리 정책이나, 자활지원 사업, 직업훈련 등의 전달체계를 통합하는 방향으로 재편하고, 저소득층을 중심으로 적극적 노동시장 정책 참여자에게 일정한 급여를 지원하는 방식으로 활성화 정책과 실업자 사회안전망을 확충해 나가는 정책을 병행해서 추진해 나가는 것이 필요한 시점이다. **KLI**