

활성화, 복지급여, 노동시장 성과

David Grubb (OECD 고용노동사회보장국 연구위원)

■ 머리말

노동시장 정책 관련 용어는 다른 의미로 사용될 수 있기 때문에 이 글의 다음 장에서는 먼저 활성화 전략(activation strategy)과 활성화 조치(activation measure-개인에게 직접적으로 영향을 주는 행정조치)를 구별하여 활성화(activation)에 대한 정의를 내리고자 한다. 그리고 정부의 주요 정책적 과제는 활성화 조치가 전달되도록 광의의 공공 고용서비스(PES)의 행위자에게 동기부여를 하는 구조를 마련하는 것인데, 이와 관련해서는 본고의 '활성화 전략'에서 논의할 것이다.

■ 활성화 조치(Activation Measure)

일반원칙

활성화 조치는 다음과 같이 지역 차원에서 이루어지는 조치라고 정의할 수 있다:

- 취업을 하지 않았으나 잠재적으로 근로능력이 있으며, 소득을 대체하는 복지수당을 지급받고 있는 근로연령인구를 대상으로 하고,
- 취업이나 구직관련 활동을 한다는 조건으로 수당을 지급한다.

이러한 핵심 개념에 대해서는 부연 설명할 필요가 있다. 현재는 일자리를 가지고 있지만 향후 복지수당 청구자로 전락하지 않도록 하는 조치는 이미 실업상태의 사람을 대상으로 하는 조치와 비교할 때 효과 면에서 유사하다고 할 수 있다. 전일제가 아닌 근로형태를 가지고 있고 복지수당을 수령하는 사람이나 훈련, 보조를 받는 취업프로그램에 참여하고 있어 급여를 받는 사람을 대상으로 하는 조치도 이에 포함될 수 있다. 사용자에게 정리해고 전 사전통보를 하도록 하거나 공식 공고를 하도록 하는 규정 등의 조치도 실직자를 위한 구직요건을 보다 효과적으로 하는 데 기여하는 활성화 조치(또는 보다 광의로 활성화 전략의 일환)라고 할 수 있다.

활성화 조치의 대상집단

‘실업수당’의 일반적인 정의가 ‘일할 수 있는 상태와 구직관련 행정요건을 조건으로 하는 수당’이기 때문에 활성화 조치는 어떤 면에서는 실업수당의 수혜자를 대상으로 한다고 할 수 있다. 다만 최소임금수당, 편부모수당, 장애수당도 일할 수 있는 여건(availability for work)을 조건으로 할 수 있다. 따라서 이러한 수당의 수혜자도 활성화 조치의 중요 대상집단이 된다.

몇몇 국가의 경우, 복지수당 수급자격이 되지 않는 실업자의 비중이 크다. 정부는 이들에게 우수한 취업서비스와 프로그램을 제공해야 하지만 활성화 조치라고 하기보다는 서비스와 프로그램으로 보는 것이 보다 적합하다. 반면 현재 복지수당을 지급받기는 하나 실업상태가 아닌 인구집단이 존재하며 이에는 (사실상 노동시장에 참여하고 있지 않다면, 예를 들어 구직활동을 하지 않는다면) 실업수당을 지급받는 사람들도 포함될 수 있다.

주요 내용

활성화 조치는 실업기간 중의 개입이라고 생각할 수 있다. OECD(2001)는 개입이 실업기간 중 특정 시기에 발생하거나, 특정 빈도수를 가지고 발생하도록 하는 개입 일람표를 작성하였다:

- 직업 소개를 위한 최초 등록 및 별도의 등록 세부면담
- 구직노력에 대한 보고 및 검토 절차
- 직접적인 일자리 소개

- 이후 복지수당 기간 중 집중면담

- 적극적 수당기간: 예를 들어 대상집단의 모든 실직자를 가능하면 신속하게 적극적 노동시장 정책에 편입시키고자 하는 행정 의지가 있기 때문에 소극적인 실업수당 수급권이 예외적으로만 유지되는 상황.

그 밖에 ① 구직자와 상담자가 함께 합의하고, 사후 점검을 하는 서면상의 개인별 활동계획, ② 취업의 장애물을 파악하고, 구직활동에 대해 밀착모니터링하며, 일자리의뢰를 준비하기 위해 상담자가 일정 기간 동안 구직자를 자주 면담하는 ‘담당’ 과 같은 형식의 개입도 존재한다.

활성화 조치가 제 효과를 내려면 허위 등록 및 구직정보 제공, 취업 면담의 고의적 불참 등과 같은 비순응을 자행할 경우 수당에 제재가 가해질 수 있다는 점과, 스스로 일자리를 찾고 선택하지 않을 경우 상담자가 선택한 일자리나 프로그램에 배치될 수 있다는 점을 구직자가 정확하게 알고 있어야 한다. 동시에 상담이 능숙하게 이루어질 경우 일자리 소개 과정에 구직자의 선택과 의견이 상대적으로 많이 반영되고 제재를 가하는 빈도 수도 낮아진다.

개인(일반적으로 실직자, 때때로 비경제활동인구)의 입장에서는 구직신청서, 훈련참가 등과 같은 필수 활동은 일자리 제의를 수락하는 가능성을 높이는 등 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이러한 필수 활동은 수당 수혜자의 지위를 낮출 수 있고, 이는 구직활동을 보다 적극적으로 벌이도록 한다. 어느 경우가 되었건 간에 이러한 조치는 ‘활성화’로 간주할 수 있다.

■ 활성화 전략(activation strategy)

활성화 전략은 활성화 조치가 실행되는 기본틀로 생각할 수 있다. 특정 활성화 전략의 영향은 궁극적으로는 전략을 통해 생성된 개별적 활성화 조치, 이러한 활성화 조치의 강도 및 빈도(대상 집단, 노동시장 상황 등)에 달려 있다고 볼 수 있다.

이론적으로는 정부가 공공 고용서비스(PES)에게 지시하여 일련의 활성화 조치를 실행할 수도 있고, 필요하다면 추가재정을 지원하고, 복지수당 수령의 조건에 관한 법률을 제정할 수도 있다. 이럴 경우 활성화 조치는 단행될 것이다. 국가가 지원하는 복지수당과 중앙집권화된 공공 고용서비스

기관을 두고 있는 일본, 뉴질랜드, 영국 등의 국가에게 해당되는 시나리오이다. 이들 국가에서는 복지수당이 국가 차원에서 운영되기 때문에 실업수당의 수급자격, 면담 일정, 구직 모니터링 방법, 장애인 구직자를 위한 절차 등에 대한 가이드 라인을 정해 놓을 수 있고, 이러한 가이드 라인의 이행은 대체로 지방사무소에서 담당한다. 지방사무소에서 국가적 목표 달성을 위해 충성하려는 경향은 평생직장 구조를 통해 가능하다. 일본에서는 평생직장 개념을 통해 직원의 충성도를 확보할 수 있었고, 영국에서는 성과 모니터링과 보고를 통해서 가능하였다. 동시에 가이드 라인의 이행은 지방의 인적자원 등을 고려할 때 운영시 가이드 라인이 유의미한가에 달려 있다. 일본의 경우 임원으로 승진되기 전 몇 년간 지방사무소의 매니저로 근무하고, 영국에서는 PES 매니저는 일선 근무 경험이 상당히 있는 사람을 내부 승진시키는 관례가 있다. 따라서 이들은 지방사무소의 상황에 대해 현실적으로 이해하고 있다.

대부분의 OECD 회원국에서는 PES의 일자리 알선과 실업수당 관련 행정기능이 따로 운영되거나 그 일부가 지방에서 관리되기 때문에 상황이 보다 복잡하다. 제도적 장치는 노동시장에 직접적으로 영향을 미치지 않지만, 다양한 기능을 수행하는 직원의 협력과 동기유발을 유인한다는 측면에서 중요하다.

분권화

복지수당 재정의 분권화

수당, 특히 OECD 회원국의 경우 사회부조수당에 대한 재정 부담을 지방에서 맡을 경우 담당 건수가 줄어드는 경향이 있다. <표 1>은 사회부조수당의 재정지원이 국가나 연방의 하위 차원(즉 광역 또는 기초자치단체)에서 이루어지는 국가를 정리해 보았다.

사회부조수당의 소득대체수령률을 살펴보면 재정지원이 모두 국가 차원에서 이루어지는 국가의 경우 2~5%, 재정지원이 모두 광역 차원 또는 부분적으로 기초자치단체 차원에서 이루어지는 국가는 1~2%, 재정지원이 모두 기초자치단체 차원에서 이루어지며 기초자치단체가 자신의 수당 정책을 결정할 수 있는 재량권(물론 구속력이 없기는 하나 국가에서 제시하는 가이드 라인은 존재한다)을 가지고 있는 노르웨이와 스웨덴의 경우에는 1%를 약간 밑도는 수준이다.

〈표 1〉 국가 하위조직이 실직자 또는 편부모를 위한 사회부조수당의 재정지원을 책임지는 OECD회원국 : 2005

국 가 ¹⁾	수당운영	재정지원	지자체 재정지원 비율
오스트리아	광역자치단체	광역자치단체	100%
벨기에	기초자치단체/중앙정부 ³⁾	기초자치단체	35% to 50% ⁴⁾
캐나다	광역자치단체	광역자치단체	100%
덴마크	중앙정부/기초자치단체 ³⁾	중앙정부	50%
헝가리	기초자치단체	중앙정부	10%
일 본	중앙정부/광역자치단체/기초자치단체 ⁵⁾	중앙정부	25%
네덜란드	기초자치단체/중앙정부 ³⁾	중앙정부	100%
노르웨이	중앙정부	중앙정부	100%
스페인 ⁶⁾	광역자치단체	광역자치단체	100%
스웨덴	중앙정부	중앙정부	100%
스위스	기초자치단체/광역자치단체 ⁷⁾	중앙정부 ⁶⁾	100%
영 국 ⁸⁾	광역자치단체	광역자치단체	100%

주: 1) 아이슬란드와 룩셈부르크는 총 인구가 적어 배제하였음. 그리스, 이탈리아, 폴란드, 멕시코, 터키에는 일반적으로 사회부조의 혜택이 없기 때문에 이들 국가는 포함되지 않았음. 프랑스에서는 최근 RMI의 재정지원을 분권화하였으나 총 인구대비 RMI 수혜자 비중에 따라 국가 보조금(péréquation 제도)이 지급되기 때문에 분권화의 효과가 일부 상쇄됨. 독일의 사회부조제도는 기초자치단체에서 주로 재정지원을 하나 근로능력이 있는 것으로 간주되는 사람은 사회부조수당 대신 국가가 재정을 지원하는 실업부조수당(UB II)의 수급자격을 가짐. 2005년만해도 핀란드의 상황이 이와 크게 다르지 않음. 물론 국가가 재정을 지원하는 실업부조수당에 더해 기초자치단체의 재정지원을 받는 사회부조수당이 지급되는 경우도 있음.

2) 적극적 조치에 참여하지 않는 한계적 사회부조 수혜자를 위한 재정지원 부담을 의미함. 실제 비용과 차이가 없는 주 또는 연방정부의 이전비용은 지방에서 부담한 비용의 일부를 충당하기 위해 책정되기도 하지만, 주 또는 연방정부가 적극적 조치의 참여자에게 지급되는 수당을 전액 부담하기도 함. 그러나 이러한 상황은 본 표에서는 고려되지 않았음.

3) 운영은 기초자치단체가 맡음. 그러나 중앙정부가 제정하는 법률을 통해 수당률 등이 정해짐.

4) 벨기에에서 중앙정부는 재정의 50%를 부담함. 수혜자의 수가 500명이 넘는 기초자치단체의 경우 중앙정부의 재정 부담은 60%로 늘어나고, 수혜자의 수가 1,000명을 넘어설 경우 65%까지 증가함.

5) 운영은 기초자치단체와 광역단체가 맡지만 중앙정부가 제정하는 법률을 통해 수당률 등이 정해짐.

6) 스페인에서는 모든 지역에서 사회부조의 혜택을 받을 수 있는 것은 아님.

7) 스위스에서는 사회부조가 주법의 지배를 받기는 하나, 운영과 재정지원은 주로 기초자치단체 차원에서 이루어짐.

8) '광역'으로 분류된 것은 주로 편부모에게 지급되는 수당인 TANF와 관련이 있음. 운영이나 재정지원은 주로 주 차원에서 이루어지거나 연방 차원의 기본틀도 준수되고 있음(자세한 사항은 출처 참조). 미국에는 이 밖에도 연방이 재정을 지원하는 식권 프로그램(Food Stamp Program)이 있음. 원칙적으로 식권 프로그램은 소득대체 프로그램이 아님.

출처: Eardley et al. (1996); 캐나다는 Gray (2003); 헝가리는 www.oecd.org/els/social/workincentives의 국가별 파일 네덜란드는 van Berkel(2006); 스페인은 Arriba and Ibáñez (2002); 미국은 Ways and Means (2008).

캐나다와 네덜란드는 지방재정으로 충당됨에도 불구하고 사회부조 수령률이 2%를 웃돈다는 점에서 전술한 양식에서는 벗어나는 예외적인 경우라고 할 수 있다. 이는 상황의 특수성으로 설명할 수 있을 것이다.

재정지원 구조를 변경한 국가의 경험을 통해 지방이나 광역의 재정지원으로 변경할 경우 담당 건수가 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 캐나다와 미국은 1996년 재정지원을 100% 광역 차원에서 하는 안을 도입하고 나서, 1994년에서 2004년 또는 2005년 사이 성인의 수령률이 캐나다에서는 거의 절반 정도, 미국은 3분의 2 정도 감소하였다. 유럽에서는 네덜란드가 10% 수준이던 기초자치단체의 재정부담 비중을 2004년부터 100% 지방재정제로 변경하였고, 핀란드에서는 2006년부터 장기실업부조 수혜자에 대해서는 기초자치단체가 재정의 50%를 부담하였다. 이러한 변화 이후 수년간 관련 담당 건수는 감소하였다. 각각의 사례를 통해 재정지원의 지역화가 활성화 조치의 도입과 시행을 지원하고 장려한다고 주장할 수 있다.

지방이 사회부조수당의 재정지원과 운영을 맡을 경우 복지수당 건수가 줄어드는 것은 제한적인 운영과 활성화 조치를 위한 제도적 인센티브가 중앙본부에서 간접적으로 오기보다는 지방의 행정 담당자에게 보다 직접적으로 영향을 미치기 때문이다. 또한 복지수당의 재정지원을 하는 기초자치단체는 운영의 자치권을 보다 많이 행사할 수 있으며 지방에 맞는 해결책을 채택할 수 있기 때문이기도 하다. 다만 기초자치단체 차원에서 PES의 기능을 통합하는 것은 다음과 같은 문제점을 안고 있다:

- 지방자체단체가 외부 충격(지방의 실업을 증가시키는 기초자치단체 통제권 밖의 요소)의 위험에 취약해진다.
- 정보기술, 훈련센터와의 계약 등의 측면에서 규모의 경제 효과를 누리기에는 기초자치단체의 취업사무소는 지나치게 작다.
- 기초자치단체가 운영할 경우 운영의 관행이나 사실상의 수급권에서 지방별 차이가 확대될 수 있다.
- 기초자치단체는 근본적인 문제를 해결하기보다는 복지수당 청구를 다른 기초자치단체로 이관함으로써 사회부조수당을 제한적으로 운영할 수도 있다.

지방 차원에서 사회부조 운영의 책임을 맡아야 하는 이유 중 하나는 사회복지사의 채용이 지방 차원에서 이루어지기 때문이다. 대부분의 수당 청구에 대해 세부적인 사례 관리가 필요하지 않은 실업보험(UI)제는 대부분 지방 차원이 아니라 국가 차원에서 재정지원이 이루어지고 있다.

국가재정의 복지수당 관련 행정의 이양

벨기에(1980년 이후), 캐나다(1996년 이후 점진적으로), 스페인(1998~2002년 이후), 스위스(초기부터)에서는 실업보험수당이 국가에서 지원되에도 불구하고 광역정부가 일자리알선 서비스와 적극적 노동시장 정책(ALMP)을 운영하고 있다. 이럴 경우 PES의 수당관련 행정과 일자리 알선 기능을 분리할 뿐 아니라 잠재적으로는 무임승차의 문제점이 초래된다. 광역단체가 활성화 조치를 시행하지 않을 경우 해당 광역 단위의 실업률이 증가하게 되지만, (수당 지급 및 장기실업자를 고용하는 사용자에게 사회보장각출금 부담을 경감해 주는 등의 적극적 노동시장 정책의 재정지원 측면에서) 이에 대한 비용은 국가 중앙정부나 연방정부가 부담하게 된다. 재정적 책임이 없는 상황에서는 광역정부가 일할 수 있는 여건 관련 요구사항을 집행하면 국가의 복지수당 행정에 협조하는 인센티브도 거의 없게 되며, 이럴 경우 중앙정부나 광역정부 어느 쪽에서도 실직자의 활성화를 위한 노력을 기울이지 않는 위험이 발생할 수 있다. 스위스를 제외한 전술한 국가의 실업률은 비교적 높은 편이다.

스위스에서는 전국적 PES 정보시스템이 구축되어 있고, 연방부처가 지방취업서비스에 대한 평가와 지도를 하고 있는 등 PES는 중앙정부의 법적 틀 아래에서 운영되고 있다는 점에서 부분적으로 국가 차원에서 운영되고 있다고 할 수 있다. 또한 정도의 차이는 있지만 주에서 적극적 노동시장 정책의 재정지원을 맡고 있고, 광역단체의 공공 취업사무소에 연방 예산을 배정할 때도 실업이 증가함에 따라 실직자 1인당 배정되는 예산이 줄어들게 되어 있다. 이러한 방안은 주가 실업수준을 낮추도록 하는 인센티브로 작용하고 있으며 국가의 정책 원칙을 적용하는 데 상당히 성공적이었다는 평가를 받고 있다.

1998년 이후 스페인에서 일자리 알선서비스의 운영을 광역단체에 이양하면서 겪게 된 경험을 살펴보면 이러한 정책 결정이 복지수당 건수를 증가시키는 경향이 있다는 주장은 근거가 있다. 경제활동인구조사에 따르면 2000~2008년까지 실업은 5% 감소하였으나, 실업수당 수혜자 수는 66% 증가하였다.

체코공화국의 사회부조수당에서도 유사한 경우를 발견할 수 있다. 체코공화국의 사회부조수당은 국가의 재정지원을 받지만 수당관련 행정업무는 기초자치단체가 운영하는 사무실에서 수행하고 있다.

일자리 소개와 복지수당 관련 행정기능의 통합

PES의 일자리 알선기능과 복지수당의 행정기능의 통합 정도는 국가마다 현격한 차이를 보이고 있다:

- 이러한 기능을 제도적으로 통합하고 있는 국가는 오스트리아, 프랑스(2008년 이후), 독일, 그리스, 일본, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로바키아공화국(2004년 이후), 영국 등이다.
- 핀란드, 포르투갈, 스웨덴, 체코공화국에서는 일자리 알선서비스에서 실업보험수당을 위한 구직활동과 일할 수 있는 여건에 대한 평가를 담당하고 있다. 덴마크와 스위스에서는 실업보험기금을 통해 클라이언트의 일할 수 있는 여건에 관한 자료가 산출되고 있지만 여전히 일자리 알선서비스가 제공하는 자료에 따라 주로 움직이고 있다
- 아일랜드, 벨기에, 스페인, (실업보험수당 관련) 캐나다에서는 별도의 국립 복지수당 행정담당 기관을 통해 클라이언트의 구직활동과 일할 수 있는 여건에 관한 자료 대부분이 산출되고 있다. 대체로 취업서비스에서는 복지수당 행정담당기관에게 클라이언트의 일할 수 있는 여건에 관한 모니터링이나 보고의 의무가 있다고 보지 않는다.

누차 강조하자면 두 기능이 완전히 통합되지 않은 제도를 운영하는 국가의 경우 실업률이 높은 경향을 보인다. 2004년 노동사무실과 기존에 사회부조수당의 행정 업무를 담당했던 지방의 사회 복지관리청을 통합한 슬로바키아공화국의 동향을 살펴보면 이러한 제도 변화가 담당 건수의 감소에 기여했다는 주장이 뒷받침된다. 실업률은 2004년 18.2%였던 것이 2008년 9.5%로 급감하였다(1971년 두 기능을 분리한 이후). 1980년대 후반에 일자리 알선과 실업수당의 행정기능을 통합한 영국의 경우를 살펴보면 1980년대 중반 OECD의 비가중평균을 3포인트 정도 상회하였던 실업률이 2000년에는 OECD 비가중평균을 1.5포인트 하회한 것으로 나타났다.

뉴질랜드(뉴질랜드 근로소득), 노르웨이(NAV), 영국(잡센터플러스)에서는 일자리 알선기능을 실업수당 운영뿐 아니라 편부모수당, 사회부조수당, 장애연금의 운영과도 통합하였다. 노르웨이에서 신설한 NAV는 국립보험, 국립취업서비스, 기초자치단체의 사회복지제도 등 기존의 3개 기관을 통합하였다(Duell et al., 2009). 대부분의 다른 국가에서는 근로연령별 수당 제도의 운영이 각기 다른 기관에 위임되어 있어 일자리 알선기능과의 완벽한 통합이 쉽지 않다. 재정은 통합하지 않고

여러 기관의 사무소를 지방의 동일 장소에 설치하는 원스톱 기능을 통해 업무 조율이 개선될 수 있다.

수당의 행정과 일자리 알선기능 중 하나만 지방분권화되고 다른 하나는 지방분권화되지 않은 경우와 같이 수당의 행정과 일자리 알선기능이 별도로 운영되는 경우 활성화 조치가 제대로 시행되지도 않고 담당 건수도 많다는 게 일반적으로 관찰되는 현상이기는 하나 이렇게 별도로 운영됨에도 불구하고 별다른 문제가 발생하지 않는 국가도 있다. 그러기 위해서는 각각의 기관에서 목표에 합의를 하고 지방 차원에서 기관간 커뮤니케이션을 효과적으로 할 필요가 있다. 일반적으로 말하자면 일자리 알선서비스는 활성화 요건을 집행하는 데 복지수당 행정의 지원이 필요하고, 복지수당 행정에서는 일자리 알선 과정에서 수당 청구자가 일을 할 수 있는 여건의 요건을 충족시키고 있는지에 대한 피드백을 얻어야 한다.

취업서비스가 복지수당 담당 건수를 줄이도록 동기유발을 하는 방법 중 하나는 지방 차원에서 취업서비스의 재정지원을 성공률에 연계시키는 것이다. 여기서 성공률은 수당 관련 담당 건수를 줄이거나 클라이언트의 취업률을 증가시키는 것을 의미한다. 이렇게 재정지원을 성공률에 연계시킬 경우 취업서비스는 예를 들어 구직자가 적절한 일자리를 거부했다는 증빙자료를 제시하고자 하는 인센티브로 작용하게 된다. 동시에 수당 행정에서는 수당의 지급정지나 삭감이 적절한 법적 기준을 준수하도록 할 수 있다. **KLI**

참고문헌

- Arriba, A. and Z. Ibáñez (2002), “Minimum Income Guarantee and Social Assistance Benefits for Low Income People and Increasing Low Wages,” UPC–CSIC Working Paper 02~12.
- Duell, N., S. Singh and P. Tergeist(2009), “Activation Policies in Norway,” OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.78.
- Eardley, T, J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough, and P. Whiteford (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Voll: Country Reports*, OECD, Paris and Department of Social Security, Her Majesty’s Stationary Office, London.
- Gray, D. (2003), “National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada,” OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 14.
- OECD (2001), *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Proceedings of the Prague Conference*, Paris.
- Van Berkel, R. (2006), “The Decentralisation of Social Assistance in The Netherlands, ” *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol.26, No.1/2, pp.20~31.
- Ways and Means (2008), “Section 7 – Temporary Assistance for Needy Families,” in Background Material and Data on the Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means (the “Green Book”), <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/110/tanf.pdf>