

國民基礎生活保障制度의 自活事業 推進方案

黃惠淳*

▷ 주요 목차 ◁

- I. 들어가는 말
- II. 自活事業의 意義
- III. 自活프로그램 設計의 基本方向
- IV. 自活프로그램의 運營方案
- V. 맺음말

I. 들어가는 말

생활보호제도를 대체하는 새로운 공적부조(public assistance) 제도인 국민기초생활보장제도가 올해 10월 1일부터 시행될 예정이다. 기초생활보장제도는 빈곤계층에게 의식주 및 의료와 교육 등 기본적인 수준의 생활을 보장해 주는 제도이다. 이전의 공적부조인 생활보호제도에서는 인구학적인 기준에 따라 근로능력이 있는 18세 이상 65세 미만의 가구원이 있는 가구는 자활보호대상자로 지정하여 생계비를 지원하지 않았지만 기초생활보장제도에서는 이들에게도 생계급여를 지원한다는 점에 기본적인 차이가 있다.

이외에도 기초생활보장제도는 이전의 생활보호제도에 비해 몇 가지 진일보한 내용을 담고 있다. 우선 빈곤여부를 판정하는 자산조사(means-test) 기준이 소득과 재산에서 소득인정액으로 단일화되어 대상자 선정이 합리적으로 이루어지도록 바뀌었다.¹⁾ 또한 부

* 韓國勞動研究院 研究委員.

1) 소득인정액으로 자산조사 기준을 단일화하는 규정은 2002년부터 적용될 예정이다.

양의무자 관련기준을 완화하여 부양의무자가 있더라도 부양능력을 조사하여 부양능력이 없는 경우에는 대상으로 선정되도록 하였다.²⁾

이전의 자활보호대상자에게도 생계급여를 지원하게 되지만 이들 가운데 근로능력이 있고 근로할 수 있는 여건에 있는 수급권자들은 조건부 수급자로 지정하여 자활사업에 대한 참여를 조건으로 생계급여를 지원하도록 하였다.³⁾ 근로할 수 있는 여건은 일정시간 이상 취업해 있거나 전업 학생인지 여부, 가구원 가운데 미취학 아동이나 환자가 있는가 여부를 고려하여 판정한다. 국민기초생활보장제도 시행령안에 따르면 조건부 수급자는 취업가능성에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분된다. 이들 가운데 취업대상자는 노동부의 직업안정기관에 일괄 위탁되어 자활사업이 시행될 예정이다.

본고는 국민기초생활보장제도 시행에 따라 취업대상자에게 자활사업을 제공해야 할 노동부에서 이들에 대한 자활사업을 어떻게 시행하는 것이 바람직한가를 다루고자 한다. 우선 자활사업의 의의에 대해서 살펴보고, 자활사업 추진의 기본원칙, 자활사업의 각 프로그램별로 시행과정에서 고려되어야 할 사항들을 살펴볼 것이다. 이 과정에서 영국의 뉴딜정책 및 미국에서의 복지정책 변화와 이들의 정책적 시사점에 대해서도 같이 살펴본다.

Ⅱ. 自活事業의 意義

기초생활보장제도에서 자활사업은 이중적인 성격을 갖고 있다. 첫째로 근로능력이 있는 공적부조 수혜대상자(조건부 수급자)에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화(obligation)한다는 점에서 강제적(compulsory)인 성격을 갖는다. 이는 자활사업이 근로연계복지(workfare)로서의 성격을 갖는다는 것을 의미한다(Lodemel and Dahl, 2000). 두번째로 복지수혜자에게 다양한 노동시장정책 프로그램을 제공함으로써 취업을 촉진하는 서비스(service)로서의 성격도 동시에 갖고 있다. 이 두 가지 성격은 자활사업에 통합되어 있지만 어떤 측면을 강조하는가에 따라 구체적인 자활사업의 시행방안이나 내용이 달라질 수 있다.

미국의 최근 복지제도 개혁은 전자에 초점을 맞추고 있다. 특히 이전의 AFDC를 대체한 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)의 경우 평생수혜기간을

2) 부양능력 판정기준을 어떻게 설정하는가에 따라 수급자 규모가 상당히 달라질 수 있다.

3) 자활사업에 대한 참여를 거부할 경우에는 조건부 수급자에 해당되는 생계급여는 지원되지 않는다.

5년으로 제한하고 있으며 훈련보다는 취업을 강조하는 경향이 강하다. 반면 유럽은 빈곤 계층에 대한 사회적 배제(social exclusion)를 해소한다는 차원에서 적극적 노동시장정책을 추진해 왔다는 점에서 후자의 성격을 강하게 갖고 있다. 훈련이 가장 많이 제공되는 프로그램이다. 그러나 점차 전자의 성격이 복지수혜자에게 부가되는 경향이 나타나고 있다(Joyner and Fagnoni, 1999; Lodemel and Dahl, 2000; Niscase et al., 1995).

한국의 경우에는 강제적인 성격과 서비스로서의 성격을 모두 갖고 있으며 이를 적절히 조화시키는 접근이 필요하다. 한국의 기초생활보장제도는 미국의 TANF보다는 덜 강제적이다. 한편 유럽에 비해서는 최근의 실업대책을 제외하고는 적극적 노동시장정책을 추진한 경험이 일천하다는 점에서 앞으로 서비스 제공능력을 더 강화해야 하는 과제를 안고 있다.

한국에서 자활사업은 이러한 고유의 목적과 기능 이외에도 조건부 수급자의 소득과약이 매우 어렵다는 점과 관련해서 중요한 의의를 지니고 있다. 현행 생활보호제도에서는 자활보호대상자에게 생계급여를 지급하지 않기 때문에 소득수준이 수급자격 요건에 해당되는가 여부를 파악할 때 이외에는 실제 소득에 대한 조사가 거의 이루어지지 않았다. 그러나 기초생활보장제도에서는 조건부 수급자에게 보충급여의 원칙에 따라 생계급여를 제공할 경우 실제 소득수준이 '자주, 정확하게' 파악될 필요가 있다.

근로능력이 있는 수급권자들 가운데는 취업자로서 최저생계비 이하의 소득을 얻고 있는 계층들이 상당히 포함되어 있을 것으로 예상된다. 취업해 있는 수급권자 가운데 상당수는 영세자영업이나 일용직 등 불안정한 비공식부문 일자리에 종사하기 때문에 근로활동 및 실제 소득을 파악하는 데 많은 어려움이 따르게 된다. 이 경우 자활프로그램이 수급권자의 소득수준 파악에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 근로능력이 있고 근로할 수 있는 여건에 있는 조건부 수급자들은 자활프로그램에 참여해야 하기 때문에 이 경우 근로활동 및 그에 따른 소득이 분명히 파악된다. 또한 기존에 이미 취업해서 근로하고 있기 때문에 조건부 수급자에서 제외될 경우에는 그와 관련된 근로활동 및 소득을 제시해야만 한다. 이러한 의의를 고려할 경우 가능한 한 모든 조건부 수급자에게 하나 이상의 자활프로그램이 제공될 수 있도록 자활사업을 운영하는 것이 바람직할 것이다.

Ⅲ. 自活프로그램 設計의 基本方向

1. 취업대상자의 특성에 맞는 자활프로그램의 제공

대상자의 특성에 맞는 프로그램을 제공하기 위해서는 다음의 몇 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 우선 취업대상자의 특성을 정확히 파악해야 하고, 이들에게 적합한 프로그램이 마련되어야 한다. 또한 취업대상자별로 적합한 프로그램을 연계시켜 줄 수 있도록 직업안정기관이 각 대상자를 꾸준히 사례별로 관리(case management)할 수 있어야 한다.

최근까지 노동부가 수행해 온 실업대책은 직업안정기관을 방문한 실직자에게 직업상담과 본인의 선호를 감안해서 취업알선과 직업훈련 등 노동부가 확보하고 있는 프로그램을 제공하는 방식으로 수행되었다. 직업안정기관을 방문한 실직자들은 구직의사가 있고, 대부분은 정상적인 일자리로 취업이 가능한 집단이라고 볼 수 있다. 그러나 취업대상자로 분류되는 기초생활보장 수급권자들은 기존의 실직자들과 일부 중복되지만 전반적으로 다른 특성을 갖춘 집단이다. 조건부 수급자 가운데 취업대상자를 분류하는 기준에 따라 달라지겠지만 적극적인 구직의사가 없거나, 정상적인 일자리로 취업하기 곤란한 특성을 가진 집단이 상당수 포함될 것이다. 장기실업자의 일부 계층이 이들 자활대상자들과 중복되는 성격을 가질 것으로 기대된다.

일반적으로 공적부조의 수혜대상이 되는 빈곤계층은 크게 세 집단으로 나눌 수 있다. 첫번째는 근로능력이 없는 가구원만으로 구성된 ‘근로무능력계층’, 두번째는 취업자가 있지만 불충분한 소득을 얻고 있는 ‘근로빈곤계층’, 세번째는 근로능력은 있지만 취업은 하지 못하고 있는 가구원이 포함되어 있는 ‘근로능력계층’이다. 조건부 수급자인 자활대상자는 ‘좁은 범위에서는’ 근로능력계층에 포함된 근로능력이 있는 가구원 - 여기에서 근로능력가구원이라는 표현은 육체·정신적 능력뿐만 아니라 근로할 수 있는 여건까지를 고려한 개념임 - 과 근로빈곤계층의 취업하지 않은 근로능력가구원이다. 넓은 범위에서는 취업해 있지만 불충분한 소득을 얻고 있거나 취업과 실업을 반복하고 있는 계층까지 대상으로 포함될 수 있다.

기초생활보장제도가 시행되는 초기에는 좁은 범위의 자활대상자가 조건부 수급자로서 자활사업의 주된 대상이 될 것이다. 그러나 기초생활보장제도와 자활사업이 정착되면 넓은 의미의 대상자 가운데서 자활프로그램 참여를 희망하는 경우나 차상위계층⁴⁾의 경우에도 각종 자활프로그램을 제공하는 것이 바람직할 것이다.

취업대상자에게 제공될 프로그램의 대부분은 기존에 실업대책의 일환으로 수행된 노동시장정책 프로그램들이 될 것이다. 그러나 기존의 직업훈련 및 공공근로사업이 복지수혜자에게 적합하게 설계되어 있지 않은 경우가 많을 것으로 예상된다. 따라서 취업대상자의 특성에 맞는 자활프로그램을 마련하는 것이 시급한 과제이다. 따라서 단기적으로는 기존의 프로그램을 수정해서 운영하더라도 적어도 2002년까지 정형화된 프로그램을 설계한다는 목표를 갖고, 2000~2001년에는 프로그램 개발 및 시범사업 실시 등의 연구를 수행하는 것이 필요하다.

취업대상자 각각에게 적합한 프로그램을 제공하고 이들의 자활을 촉진하기 위해서는 사례관리(case management)의 개념을 도입하여 수급자별로 전담 직업상담원을 배치하고 직업안정기관의 첫 방문에서부터 자활프로그램 제공 및 취업을 통한 복지수혜로부터의 탈출까지 전과정을 일관되게 관리해야 한다.

OECD(2000)는 국민기초생활보장법과 관련해서 사례관리자 - 여기에서는 사회복지전문요원을 의미함 - 들이 선진국 수준인 80~120건 정도의 수급권자를 상담하도록 인력을 증원하고, 이들이 훈련, 취업알선, 직업상담 등의 프로그램을 유연하게 제공할 수 있도록 권한을 부여할 것을 권고하고 있다. 취업대상자에게 상담과 자활프로그램을 제공하는 역할은 직업안정기관의 상담원들이 수행하게 된다. 취업대상자 상담인력을 단계적으로 적정수준까지 증원하고, 사례관리자로서의 역할을 수행할 수 있도록 이와 관련된 직무교육이 기초생활보장제도 시행 이전에 충분히 제공되어야 할 것이다.

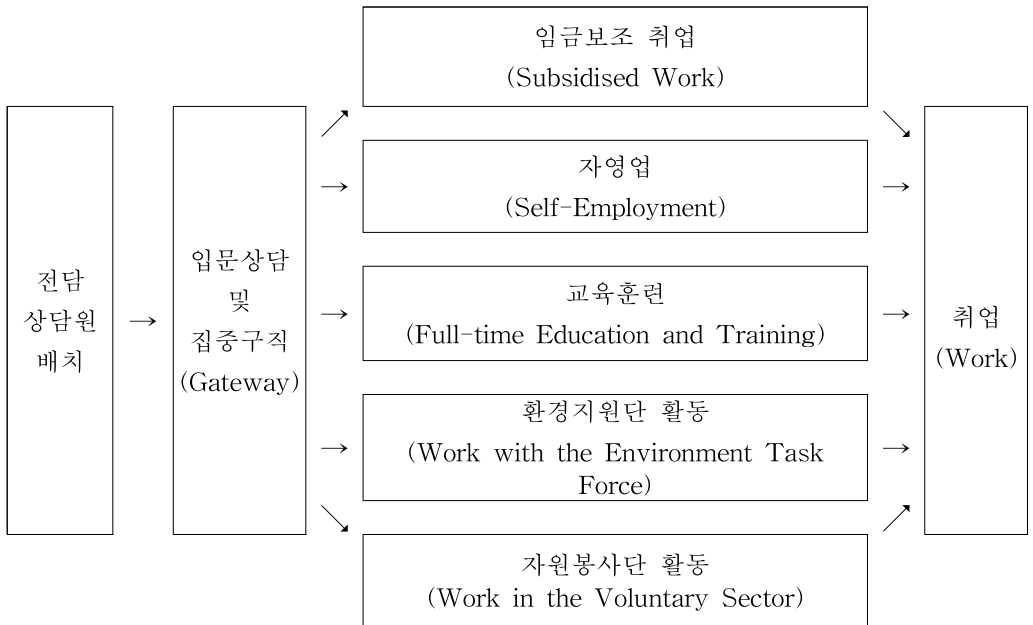
2. 입체적인 프로그램 설계와 유연한 운영

각각의 취업대상자에게 취업알선, 훈련, 공공근로나 인턴프로그램을 통한 단기일자리 경험, 임금보조 일자리 알선 프로그램 등의 여러 가지 자활프로그램 가운데 하나가 제공되는 것이 아니라 이들을 입체적으로 결합한 프로그램이 제공되는 것이 바람직하다.

입체적인 프로그램 운영과 관련해서 영국의 뉴딜정책은 여러 가지 시사점을 주고 있다. 영국의 뉴딜정책에서 6개월 이상 장기실업상태인 구직수당 수혜청년층의 경우 우선 최장 4개월까지의 입문(Gateway)기간 동안 전담상담원(personal adviser)의 상담과 집중적인 구직활동을 수행하게 된다. 이 기간 내에 취업하지 못할 경우 임금보조 취업에서 훈련에 이르기까지 다양한 프로그램이 제공된다. 프로그램의 기본구조는 다음 [그림 1]과 같다.

4) 차상위계층은 부양능력자 때문에 수급권자에서 제외된 계층이나, 소득·재산이 선정기준보다 약간 상회하기 때문에 선정에서 제외된 계층을 모두 포괄하도록 설정되어야 할 것이다.

(그림 1) 뉴딜프로그램의 기본구조



자료 : www.thesite.org/newdeal/diagram/index.html.

영국의 뉴딜정책에서 특징적인 것은 Gateway 이후의 여러 프로그램들에 교육훈련이 의무적으로 결합되어 있다는 점이다. 환경지원단이나 자원봉사단 활동을 운영하는 프로그램 운영주체들은 뉴딜참여자들에게 주 1일 이상에 해당되는 교육훈련을 의무적으로 제공해야 한다. 또한 이들의 구직활동도 도와주도록 하고 있다. 보조금을 받고 뉴딜참여자를 고용한 경우에도 1주일에 1일에 해당되는 교육훈련을 받을 수 있도록 해야 한다. 이 때 훈련비용은 정부가 부담한다. 또한 특정프로그램을 거친 후에도 취업하지 못한 경우 전담상담원과의 상담을 거쳐 다른 프로그램에 참여하게 된다.

취업대상자들이 실제로는 취업에 곤란을 겪고 있는 취약계층이라는 점을 고려할 때 자활프로그램 제공시 일자리에 대한 경험이 필요한 경우 단기적인 일자리 경험기회를 파트타임으로 갖도록 하고 여기에 직업훈련 프로그램을 결합하는 것이 바람직할 것이다. 보조금을 통해 취업한 경우 취업자나 사용자가 재취업후에 일정기간 동안 훈련을 받고자 할 경우 이를 지원하는 프로그램 등 여러 가지 프로그램이 대상자 특성에 맞게 입체적으로 마련되어 제공될 필요가 있다. 또한 대상자에게 특정프로그램을 제공한 후에도 취업이 이루어지지 않은 경우 다른 프로그램으로 손쉽게 전환될 수 있도록 유연하게 제도를 운영하는 것이 바람직하다.

3. 민간단체의 참여촉진

취업대상자들에게 제공되는 프로그램 가운데 가장 많은 규모를 차지할 것으로 예상되는 것은 공공근로와 자원봉사이다. 또한 취업대상자들 가운데 정상적인 민간부문 일자리로 취업이 곤란한 계층들을 대상으로 공동창업이나 자활공동체를 통한 창업지원 프로그램이 제공될 필요가 있다. 이러한 프로그램을 실제로 운영하는 주체로 각종 정부기관뿐만 아니라 실업자나 빈곤계층 보호를 위해 활동해 온 각종 민간단체를 적극적으로 참여시키는 것이 바람직하다.

실업대책의 일환으로 실시된 공공근로사업 가운데 일부도 민간위탁을 통해 성공적으로 수행된 바 있다. 이러한 경험을 살려서 민간에서 자활사업의 일부를 위탁받아 시행할 수 있도록 해야 할 것이다. 공공근로, 공동체 창업, 자원봉사, 특수계층 훈련 등이 주대상이 될 수 있을 것으로 예상된다.

영국의 뉴딜프로그램에서도 환경지원단 활동과 자원봉사단 활동은 민간단체에 완전히 개방되어 있다. 사업에 참여하고자 하는 단체는 사업계획을 각 지역의 직업안정기관 뉴딜담당자에게 제출하여 이 사업계획이 채택되면 프로그램을 위탁받아 수행하게 된다. 각 사업의 운영기간은 최장 3년이고 매년 적정성을 심사하여 지속여부를 결정할 수 있게 되어 있다(www.thesite.org/newdeal/[Fact Sheets]). 또한 미국에서 TANF수혜자 가운데 취업애로층을 대상으로 한 사업에 제공되는 Welfare-to-Work Grants 가운데 Competitive Grants(FY1998~99)를 수혜받은 기구의 1/3은 민간의 비영리단체인 것으로 나타나고 있다(Nightingale et al., 2000).

취업대상자들이 겪고 있는 애로들이 단순한 취업능력 부족일 수도 있지만 개인의 심리적·정신적 문제나 가족문제 등과 같은 여러 가지가 복합되어 나타날 수 있다. 지역차원에서 활동하고 있는 각종 실업이나 빈곤관련 민간단체들의 경우 자활대상자가 갖고 있는 복합적인 애로에 대한 지속적인 상담 및 지원활동을 수행해 왔기 때문에 자활프로그램 운영 초기에 적극적으로 참여할 수 있도록 기회를 제공하는 것이 바람직할 것이다.

4. 공정하고 투명한 프로그램 운영기준 마련

기본적인 정책방향 및 전국적인 프로그램의 수급은 중앙부처에서 결정되지만 실제로는 각 지역차원에서 프로그램이 운영된다. 또한 모든 자활프로그램이 기본적으로 의무로서의 성격과 서비스로서의 성격을 동시에 갖고 있지만 프로그램별로 편차가 있을 수 있다. 따라서 지역차원에서 프로그램별로 수급불균형이 발생할 가능성이 매우 높다. 이러한 상황이 벌어졌을 때 이를 해결할 수 있는 공정하고 투명한 규정과 절차가 마련되지

않을 경우 직업상담원이 고유업무보다 민원에 시달릴 우려가 있다.

특히 노동시장에서 정상적인 일자리를 찾기 어려운 수혜자들의 특성을 고려할 때 창업지원과 대부가 가장 선호도가 높은 프로그램이 될 가능성이 높다. 또한 공공근로에 참여할 경우 일정수준 이상의 소득이 동시에 제공되기 때문에 소득이 제공되지 않거나 낮은 다른 프로그램보다 선호될 것으로 예상된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 선호도가 높을 것으로 예상되는 프로그램의 규모를 가능한 한 확충하는 것이 바람직하다. 동시에 이러한 프로그램일수록 노동시장으로의 복귀와 빈곤으로부터의 탈출로 이어질 가능성이 높아지도록 프로그램을 설계해야 할 것이다. 공공근로와 공동창업·자활공동체의 연계를 강화하는 것 등이 중요한 과제가 될 것이다.

프로그램 제공과 관련해서 기본적으로는 본인의 선호와 직업상담원의 상담을 통해서 결정하되, 기존의 실업자 프로파일링 사업 및 선진국에서의 경험을 적절히 활용해서 객관적인 기준에 따라 대상자별로 적합한 프로그램의 우선순위가 어느 정도는 설정될 수 있도록 하는 방안도 검토될 필요가 있다.

5. 중장기적인 전망에 따른 자활사업 계획·추진

자활사업은 취업대상자를 취업시킴으로써 빈곤으로부터 탈출시키고자 하는 것이다. 따라서 자활사업이 성공적으로 추진될 경우 취업대상자는 취업과 창업을 통해 부조수혜 및 빈곤으로부터 탈출하게 될 것이다. 이들 가운데 일부는 다시 일자리를 상실하고 빈곤 상태로 재진입하게 된다. 이러한 경로를 상정할 때 자활사업이 성공적으로 진행된다면 매년 조건부 수급자와 취업대상자는 감소될 것으로 예상된다.

복지수혜자의 노동시장 참여와 빈곤으로부터의 탈출정책을 강력하게 추진해 온 미국의 경우 AFDC(TANF) 수혜가구수가 1994. 1.~1999. 3. 기간에 505만명에서 267만명(인구로는 약 730만명)으로 47% 감소하였다(Nightingale et al., 2000; DHHS, 1999a). 미국의 TANF에서는 근로참여가 의무적이다. TANF를 수혜하는 성인의 약 3/5이 이러한 의무를 지고 있다. 근로관련 활동참여의무 비율은 FY1999에는 35%이며, FY2000에는 40%로 연차적으로 확대되고 있다. 정책적인 방향전환과 지속적인 경기회황에 의해 취업을 통해 빈곤으로부터 탈출하는 계층이 크게 증가하였다. 공식적인 TANF 통계자료에 의하면 1998년의 경우 21.7%가 취업에 의한 것으로 나타나고 있지만 다른 연구들에 의하면 약 절반 정도가 취업에 의한 것으로 나타나고 있다(DHHS, 1999b).

중장기적인 자활사업 추진계획은 자활사업을 통한 취업·창업과 빈곤으로부터의 탈출 및 경기변동 등에 따른 취업대상자수 변화의 추이에 대한 전망을 토대로 마련될 필요가

있다. 프로그램이 성공적으로 수행되고, 경기호황이 당분간 지속될 경우 수혜대상자수가 감소할 가능성이 높다.

수혜대상자수의 감소는 단순히 정책대상자 규모의 감소만을 의미하지는 않는다. 자활 프로그램에 참여했음에도 불구하고 취업·창업에 실패해서 계속 남아있는 정책대상자는 ‘정상적인’ 일자리로의 취업이나 창업이 더욱 곤란한 계층이 될 것이다. 따라서 중장기적인 자활사업 추진계획은 취업대상자 프로그램 내에서 취업애로층의 비중이 점점 더 증가할 것이라는 점을 고려한 가운데 설계되어야 할 것이다.

IV. 自活프로그램의 運營方案

자활프로그램으로 제공될 수 있는 정책 가운데 취업알선, 공공근로(자원봉사), 직업훈련, 임금보조 취업알선, 창업지원 및 대부프로그램들은 이미 실업대책 차원에서 수행된 것들이다. 그러나 기존의 프로그램이 빈곤계층에게 바로 적합하지는 않을 것이기 때문에 적절히 개편될 필요가 있다. 여기에서는 기존의 프로그램들이 개편되어야 하는 기본방향 및 전체적인 자활프로그램 운영과 관련해서 신설되거나 보강되어야 할 주요 내용들에 대해서 다루고자 한다.

1. 입문상담 및 ‘입문과정’ 도입

직업안정기관으로 위탁되는 취업대상자들에게는 우선 전담직업상담원이 배치되어 입문상담을 수행하는 것이 필요하다. 입문상담에서는 사회복지전문요원에 의해 수집된 정보 이외에 수급자들과 관련된 추가적인 정보를 확보하고, 대상자들의 근로능력 및 취업가능성을 평가하기 위한 심층상담 및 각종 검사를 수행한다. 현재의 직업적성검사 이외에 복지수혜자들에게 적합한 검사가 개발될 필요가 있다.

또한 취업대상자들에게 일정기간 ‘입문과정’에 참여하도록 하는 방안도 검토될 필요가 있다. 입문과정의 주내용은 구직활동 방법 등 취업에 필요한 기본적인 소양교육과 실제 구직활동이 될 것이다. 이러한 입문과정에 모든 취업대상자들이 참여하도록 할 것인지 여부는 시범적인 운영 이후에 결정할 수 있을 것이다.

영국의 뉴딜정책에서는 앞에서 살펴본 것처럼 Gateway에서 입문상담과 집중적인 구직활동이 공통으로 모든 참여자에게 제공된다. 미국의 경우 주에 따라 모든 복지수혜자들에게 공통의 입문프로그램 - 예, 취업준비 훈련 job-readiness training - 을 제공하는 경우도 있고, 선별적으로 필요하다고 판단되는 수혜자에게만 입문프로그램을 제공

하기도 한다(Joyner et al., 1999).

2. 자활프로그램별 주요 고려사항

가. 취업알선 및 구직활동 지원

취업대상자의 경우 대부분 현재 직업안정기관을 방문하는 일반 구직자들보다 낮은 수준의 노동시장 경력이나 기능을 갖고 있을 것으로 예상된다. 따라서 직업안정기관이 확보하는 대부분의 구인처가 이들에게는 적합한 일자리(decent job)가 될 수 있을 것이다. 이 경우 현재의 실업급여 수급자나 일반 구직자와 달리 이들에게는 어느 정도 취업에 대한 지지도 가능할 수 있을 것으로 예상된다.

취업알선 및 구직활동 지원의 성패는 얼마나 많은 일자리를 직업안정기관이 확보하느냐에 좌우될 것이다. 구인신고를 의무화하는 방안도 있을 수 있지만 규제를 완화하는 최근의 경향을 고려하면 현실성이 낮다(OECD, 1994). 따라서 더 많은 구인처를 확보하기 위한 경제적인 유인책을 마련하는 것이 바람직하다. 보조금 지원 취업알선과 이러한 유인책과 결합하는 것도 고려할 만하다.

나. 보조금 지원 취업알선

현재 시행되고 있는 대표적인 임금보조금제도는 채용장려금과 장기실직자채용장려금제도이다. 그런데 현행 채용장려금이 노동시장의 왜곡을 초래하고 있다는 비판이 제기되고 있다. ‘고용조정으로 이직한 자’라는 현재의 대상은 범위가 너무 넓기 때문에 노동시장에서 애로를 겪고 있는 계층으로 더 특정화하는 것이 바람직하다는 제안이다(황덕순, 1999). 이러한 측면에서 본다면 일반회계의 생계비 지원을 받는 취업대상자에게 보조금을 지급하는 것은 대상자를 취업애로층으로 분명히 설정한다는 차원에서 정당성을 인정 받을 수 있다.

임금보조금의 남용 및 노동시장 왜곡문제와 관련해서 모든 기업에게 보조금을 지급하는 것이 아니라 일정한 요건을 갖춘 기업에게만 보조금을 지원할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다. 이러한 요건에는 구인신고 의무화와 일정기간 동안의 고용조정 제한, 가능한 범위에서의 계속 고용 등이 포함될 수 있을 것이다.

영국 뉴딜정책의 경우 보조금을 지원받고 뉴딜참여자를 채용하고자 할 경우 New Deal's Employment Agreement에 서명해야 한다. 협약의 주요 내용은 이들을 다른 피용자와 동일하게 처우하고, 의무적인 것은 아니지만 보조금 지원기간 이후에도 가능한 한 계속 고용하는 것이다. 2000년 1월 현재 67,000개 이상의 고용주가 이 협약에 서명하

였다(www.newdeal.gov.uk/english/statistics/). 미국의 경우에는 Welfare-to-Work Partnership을 운영하고 있다. 이 파트너십에는 사업주나 훈련제공자들이 참여할 수 있다. 파트너십에 참여하기 위해서는 기존근로자의 고용조정 없이 복지수혜자를 1명 이상 고용했거나 앞으로 고용해야 한다. 이들에게는 세금공제를 비롯한 각종 서비스가 제공된다. 1996년 이후 12,000개의 기업이 참여하였고, 이들이 고용한 복지수혜자는 41만 여명에 이른다(www.welfaretowork.org.wtwpapps/wtwphome.nsf/all/; DHHS, 1999a).

다. 생계형 창업지원·대부

취업대상자들에 대한 창업지원은 생계형 창업에 대한 지원으로 제한될 필요가 있다. 이때 ‘창업훈련 → 창업지원 → 창업 및 운영자금 대부 및 경영상담’이 패키지화되어 운영될 수 있는 전달체계의 구축이 필요할 것이다. 근로복지공단뿐만 아니라 실업대책 추진과정에서 설립된 소상공인 지원센터를 이용하는 방안 등 효율적인 전달체계를 마련하는 것이 우선 필요하다.

창업지원의 경우 지원범위를 더 확대하는 방안이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 현재 실업대책으로 운영된 공공근로를 활용해 일부 지역에서 활성화된 자활공동체를 통한 창업에 대해서도 지원할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 조건부 수급자가 아니더라도 불안정한 취업상태에 있거나 영세자영업자로서 기초생활보장 수급대상자가 된 경우에는 지원이 가능하도록 하는 것도 적극적으로 검토해야 할 것이다.

라. 직업훈련

직업훈련 프로그램을 운영하기 위해서는 수혜자들의 선호, 지역의 노동시장 상황, 훈련기관의 공급능력이 모두 고려되어야 한다. 특히 각 지역차원에서 적정규모의 직업훈련 프로그램이 운영될 수 있는 가능성이 먼저 검토되어야 한다.

예를 들어 전국적으로 연간 3만명의 취업대상자에게 훈련프로그램을 제공한다고 가정할 경우 일부 대도시 지역에는 상시적으로 300명 정도의 훈련생이 있을 수 있지만 중소도시나 농어촌 지역에는 훈련생 규모가 몇 십명에 불과할 가능성이 높다. 이러한 규모로는 몇 개의 훈련과정 이상을 운영하는 것은 불가능하다. 또한 훈련생들의 선호와 지역의 노동시장 상황을 고려할 경우 몇 개의 훈련과정에 모든 훈련참여자를 배정하는 것도 가능하지 않다.

지역의 노동시장 상황을 고려해서 가장 취업가능성이 높은 1·2개 과정을 개설하되, 이를 선호하지 않는 취업대상자는 본인이 선호하는 훈련을 받을 수 있도록 - 완전히 본인 선택에 맡기기보다는 적정한 훈련인지 상담을 거쳐야 할 것임 - 하는 것이 현실적 방안인 것으로 예상된다. 이외에도 집단채용을 희망하는 기업을 발굴해서 이들을 대상으

로 ‘주문식 훈련’과 보조금 지원 일자리 알선을 패키지화하는 것도 고려될 수 있지만 규모는 매우 제한적일 것이다.

마. 공공근로

취업대상자에 대한 공공근로사업을 현행과 같이 지자체에 위탁하는 것은 지속적인 대상자 관리 및 유연한 프로그램 운영을 위해서는 적합하지 않다. 노동부 및 각 지역의 직업안정기관이 프로그램을 주관하고 중앙부처 및 각 지자체, 민간단체로부터 사업제안을 받아서 채택된 사업에 대해 인력 및 재원을 배분하는 방식으로 운영하는 것이 바람직할 것이다.

공공근로사업 가운데 일부는 현재보다 장기적으로 유지하도록 허용하거나, 영구적인 일자리로 전환될 수 있는 기회를 확대하는 것이 바람직하다. 영국의 뉴딜에서 사업운영 기간을 최대 3년으로 하고 있다는 점도 참고가 될 것이다. 경우에 따라서는 단기적인 사업도 계속 유지될 수 있을 것이다. 또한 공공근로사업에서 시작해서 영구적인 일자리로 전환되도록 촉진하기 위해 자활공동체 창업이나 상시적인 사회복지서비스 제공을 정부의 지원과 연계하는 방안도 마련되어야 할 것이다.

바. 자원봉사

취업대상자의 경우 자원봉사는 프로그램들 사이의 수급불균형 조정이나 대기기간에 제공되는 프로그램으로 운영되어야 할 것이다. 특히 가능한 한 모든 대상자들이 자원봉사를 포함해서 지속적으로 프로그램에 참여하도록 하는 것이 바람직하다. Work-test로서의 기능을 고려한다면 취업알선 및 구직활동 프로그램과도 병행하는 것이 필요하다.

자원봉사의 경우 지역차원에서 취업대상자와 비취업대상자를 구분하지 않고 운영하는 방안도 고려될 필요가 있다. 취업대상자와 비취업대상자는 엄격하게 구분하기 어려울 뿐만 아니라 본인의 선호에 따라 구분이 변경될 수도 있다. 이 경우 지역차원에서 자활사업을 유연하게 운영하기 위해서는 모든 대상자에게 공동으로 제공될 수 있도록 자원봉사 프로그램을 활용하는 것이 유익할 것이다.

3. 취업후 지원서비스 신설

외국의 경험에 의하면 복지수혜자가 일단 취업에 성공했다고 하더라도 다시 실직해서 빈곤계층으로 떨어지는 경우가 많다. 이러한 가능성을 줄이기 위해서는 일단 취업에 성공한 경우 그 일자리를 계속 유지할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 미국에서 TANF수혜자 가운데 취업애로층을 대상으로 한 Welfare-to-Work 프로그램에서도 최근에 이러한 시도가 증가하고 있다(Nightingale et al., 2000).

자활사업의 목적이 취업·창업을 통해 빈곤으로부터 탈출시키는 것이라는 점에 비추어 볼 때 현재의 실업대책에서 간과되고 있는 취업후 지원서비스를 강화하는 것이 바람직할 것이다. 단기적으로는 비용이 더 소요되더라도 장기적으로 효율적일 가능성이 높다. 이를 위해 일정기간 동안 - 예, 취업후 1년 - 지속적으로 직업상담원이 취업자와 접촉을 갖고 일자리에서 경험하는 문제가 있는지를 상담해 주고, 필요한 경우 훈련을 제공하거나 사업장에서 발생하는 사소한 문제들을 해결해 주는 프로그램 등이 신규로 마련되어야 할 것이다.

V. 맺음말

서구국가들이 1980년대 이후 복지를 축소하는 과정에 있는 반면, 한국의 경우 경제위기를 거치면서 사회보험의 적용이 확대되고 공적부조가 확충되는 등 사회복지 영역에서 실질적인 진전을 보이고 있다. 특히 국민기초생활보장제도의 시행은 한국의 사회복지정책에서 커다란 획을 긋는 것으로 평가할 수 있다. 기초생활보장제도에는 복지의 양적 확대뿐만 아니라 최근의 서구 복지국가 정책의 변화, 즉 근로와 복지의 연계라는 원칙도 담고 있다. 이러한 차원에서 자활사업의 성공적인 시행 여부는 앞으로 기초생활보장제도의 정착에 커다란 관건이 될 것이다.

여기에서는 자활프로그램의 성공적인 운영을 위한 지역 시·군·구 차원에서의 전달체계를 살펴보는 것으로 마무리하고자 한다. 현재 자활사업은 자활대상자의 특성에 따라 복지부 및 지자체와 노동부가 나누어서 담당할 예정이다. 실제 정책이 집행되는 지역 차원에서 이원적인 운영체계는 정책집행의 비효율성과 혼선을 초래할 수 있기 때문에 효율적인 전달체계를 마련하는 것이 시급하다.

시·군·구·별로 직업안정기관 및 지자체의 담당부서, 지역의 자활관련기관들이 참여하는 자활기관협의체를 구성하여, 여기에서 지역 차원의 자활대상자 구분 및 자활사업 운영을 총괄하도록 되어 있기 때문에 자활기관협의체의 구성 및 운영방식에 대한 세부적인 지침이 우선 마련되어야 한다. 특히 협의체에서 지역 차원의 중요한 의사결정을 수행하되, 정책의 집행과정 및 일상적인 업무의 수행과정에서는 직업안정기관의 상담원과 지자체의 사회복지전문요원에게 상당한 권한을 이양하여 이들의 긴밀한 협조를 통해 실제 자활사업이 운영될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

參考文獻

- 황덕순(1999), 『소규모사업체 고용안정사업 활용제고방안』, 노동부.
- DHHS(1999a), “Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Program -Second Annual Reprot to Congress August 1999”, www.acfdhhs.gov/programs/opre/director.htm.
- _____ (1999b), “Characteristics and Financial Circumstances of TANF Recipients, FY1998”, www.acf.dhhs.gov/programs/opre/characteristics/fy98/sum.htm.
- Joyner, C. C. and C. M. Fagnoni,(1999), “Welfare Reform States’ Experiences in Providing Employment Assistance to TANF Clients”, Report to Congressional Requesters (Source : FDCD Government Account Reports).
- Lodemel, I. and E. Dahl(2000), “Public Works Programs in Korea - A Comparison to Active Labour Market Policies and Workfare in Europe and the US”, Report prepared for KLI and World Bank Conference.
- Nightingale et al.(2000), “Early Implementatiion of the Welfare-to-Work Grants Program : Findings from Exploratory Site Visits and Review of Program Plans”, wtw/doleta.gov/wtweval/eval-finding.pdf.
- Nicaise, I., Bollens, J., Dawes, L., Laghaei, S., Thaulow, I., Verdie, M., and A. Wagner(1995), *Labor Market Programmes for the Poor in Europe : Pitfalls, Dilemmas and How to Avoid Them*, Avebury.
- OECD(1994), *The OECD Jobs Study*, OECD.
- _____ (2000), *Review of Labour Market and Social Safety-net Policies in Korea*, OECD.
- www.newdeal.gov.uk/english/statistics/
- www.thesite.org/newdeal/diagram/index.html
- [www.thesite.org/newdeal/\[Fact Sheets\]](http://www.thesite.org/newdeal/[Fact Sheets])
- www.welfaretowork.org.wtwpapps/wtwp/home.nsf/all