



# 이슈분석

## Issue Analysis

호주의 치료재료 관리체계 개혁 동향  
문석준, 김희년

프랑스의 학교 분리(ségrégation scolaire) 대응을 위한  
사회적 혼합(mixité sociale) 실험과 시사점  
임범네

노년기 사회적 고립과 외로움: 미국의 대응책과 시사점  
백지혜, 류병주

미국, 호주, 영국의 자활역량평가제도 비교  
이상아, 강명주

영국 정부의 최근 무상 보육 확대 배경과 개혁 발표를 둘러싼  
논의와 쟁점  
이성희

DOI: 10.23063/2024.3.7

## 미국, 호주, 영국의 자활역량평가제도 비교<sup>1)</sup>

Comparison of Self-sufficiency Assessments in the United States, Australia, and the United Kingdom

이상아 (한국자활복지개발원 선임연구원)

강명주 (서울대 사회복지연구소 연구원)

Lee, Sang A (Korea Development Institute for Self-Sufficiency and Welfare)

Kang, Myungjoo (Social Welfare Institute, Seoul National University)

이 글에서는 미국, 호주, 영국의 자활역량평가제도를 소개하고, 각국의 평가 내용, 평가 방식, 절차를 비교하여 살펴보았다. 미국, 호주, 영국의 자활역량평가제도의 맥락에는 차이가 있었으나, 자활사업 참여자에 대한 역량평가는 자활사업 참여자의 근로활동 이행 시 중요하게 다뤄져야 하는 역량에 초점을 두고 있었다. 구체적으로 근로활동에 영향을 줄 수 있는 심리적·인지적 측면과 산술능력이나 쓰기, 암기능력과 같은 인지·학습 능력부터 컴퓨터 능력과 같은 업무 기술 등이 중요한 기준이 되는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 각국의 자활역량 유사지표의 특징은 한국의 자활역량평가가 세밀하고 정교하게 설계될 필요가 있음을 시사한다.

### 1. 들어가며

자활사업은 근로능력이 있는 저소득층에게 근로역량프로그램과 일자리 제공을 통해 탈빈곤과 빈곤 예방을 지원하는 대표적인 근로연계 복지 정책 중 하나다. 한국의 자활사업에서 '자활역량평가'는 시군구에서 자활 대상자의 자립을 체계적으로 지원하기 위한 중요한 기준으로 작동한다. 현재 자활역량평가표는 연령, 건강 상태, 직업 이력, 구직 욕구, 가구 여건 등으로 구성되어 있으며, 시군구 공무원의 초기 상담을 통해 파악한다. 이후 80점 이상의 자활역량을 가진

1) 이 글은 이상아, 최상미, 강명주, 양가람, 성경하, 신시욱, 정윤수. (2023). 현장적합형 자활역량평가표 개발연구(서울: 한국자활복지개발원)에서 저자가 집필한 현장적합형 자활역량평가표 개발연구 보고서의 국외 사례의 내용 일부를 수정·보완하여 작성하였다.

참여자는 국민취업지원제도를 통해 지원하며 80점 미만(100점 만점)의 자활역량을 가진 참여자는 지역자활센터 자활사업에, 45점 미만의 자활역량을 가진 참여자는 근로유지형 자활사업에 배치하는 것을 원칙으로 한다. 이 원칙에서 알 수 있듯 '자활역량평가'는 집중 취업 지원 가능 여부를 결정하는 핵심 도구이자 개인 역량별 맞춤형 자활사업으로의 배치를 돕는 주요한 도구이다. 하지만 일선 현장에서는 자활역량평가 판정 기준과 분류의 정확성에 대한 의문을 제기하고 있다(노대명 외, 2011; 문준혁, 2019). 배치된 자활사업 참여자의 근로능력과 자활역량평가 점수의 괴리를 판정하는 체계에서 기인한다고 보고 있는 것이다. 이에 근로능력이거나 여건을 충분히 고려한 정확한 판정 및 배치는 참여자의 역량과 욕구를 고려한 자활사업의 핵심이며 이를 위해 근로능력평가와 자립역량 진단표 사이에 자활근로 전달체계 배치에 중요한 기준점이 되는 자활역량평가의 개선이 요구되고 있다.

이 글에서는 자활역량평가와 유사한 해외의 지표들을 통해 한국 자활사업의 개인 역량별 맞춤형 자활사업의 방안과 개선에 있어 함의를 얻고자 한다. 이를 위해 영미국가, 즉 미국, 영국, 호주 등 3개국에서 사용하는 지표들을 살펴보았다. 영미국가는 공공부조 및 사회보장제도와 연계해 근로와 자활을 촉진하는 대표적 국가로 알려져 있다(Peck, 2001). 이후에 더 자세히 살펴보고 싶지만, 영미국가에서는 현재 국내 시군구에서 활용하는 자활역량평가뿐만 아니라 앞서 살펴본 국내 유사 지표들과도 상당히 호환되는 내용의 지표들을 각 상황에 맞는 방식으로 활용하고 있다. 따라서 국내 자활역량지표에도 적용해 볼 수 있는 사례들에 중점을 두고 내용을 살펴보고자 한다. 특히 근로능력이 담보되어 있으면서 근로능력 자체를 끌어올릴 수 있는 대상자(근로역량 강화 대상자)와 근로가 어려운 상황이지만 근로의욕을 고취시킬 수 있는 대상자(근로의욕 증진 대상자)를 구분할 수 있는 기준에 초점을 두어 내용을 담고자 하였다. 각국이 자활역량을 평가하는 제도의 맥락은 다르다. 이해를 돕고자 먼저 지표가 활용되고 있는 상황과 배경을 간략히 살펴보고, 이후에 세부 지표들과 특징을 소개하는 방식으로 정리하고자 한다.

## 2. 미국, 호주, 영국의 유사 자활역량평가 특징 비교

### 가. 미국의 자활매트릭스(self-sufficiency matrix)

미국은 대표적인 공공부조인 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)의 수급자를 대상으로 자활사업이 이뤄진다. TANF는 자녀가 있는 빈곤한 가정을 한시적으로 지원하는 제도로, 최종적으로는 빈곤가정의 경제적 자립을 목표로 하고 있다. 미국보건복지부(Department of Health and Human

Services)의 TANF 규정(2008)에 따르면 TANF 수급자는 자녀의 연령 및 배우자 유무, 기타 신체적·환경적 어려움 등을 고려해 최소 20시간에서 최대 55시간까지 근로를 이행할 의무를 부여 받는다. 따라서 가구의 전반적 경제 상황 및 양육 환경, 수급자 개인·가구의 자활역량 및 고용장벽(employment barrier)을 파악하고자 수급 초기에 전체적으로 가구의 전반적인 상황을 스크리닝하는 절차를 시행한다. TANF는 기본적으로 연방정부에서 각 주 정부로 재원을 공급하는 포괄보조금(Block Grant) 체제를 바탕으로 운영되고 있어, TANF 제도 및 자활사업 운영 방식은 철저히 주 정부 재량에 맡겨져 있는 상황이다. 마찬가지로 각 주 정부에서 TANF 수급자를 대상으로 기본적인 자활역량을 평가하는 방식도 상이하게 운영되고 있다. 주 정부는 크게는 두 가지의 평가 방식을 취하고 있는 것으로 보인다. 먼저 사정도구나 각종 검사 등을 활용하여 공식적으로 자활능력을 측정하는 방식과 일선 워커가 대상자를 개별적으로 면담하거나 관찰하여 비공식적으로 자활역량을 사정하는 방식이 있다(U.S. Department of Health and Human Services, 2001). 이 방식에 따라 주 정부 내 관할 부처 직원, 민간 전문가, 사회복지사 등 다양한 주체들이 초기사정을 진행할 수 있다.

가장 흔하게 관찰되고 있는 사정 도구 중 하나는 자활매트릭스(self-sufficiency matrix)다. 빈곤층, 취약계층, 수급자 등 복지 수혜자의 자활 시 주요하게 점검되어야 하는 항목과 수준(점수)을 매트릭스 형태로 기재하여 체크하는 지표다. 이 지표를 자활 영역에서 활용하게 된 계기는, 앞서 언급한 것처럼 TANF가 포괄보조금 방식에 의해 운영된다는 점 때문이다. 미국의 정부성과결과법(Government Performance and Results Act of 1993: GPRA)에 의해 포괄보조금이 진행되는 사업은 반드시 성과지향관리 및 책무체계(ROMA: Results Oriented Management and Accountability)의 절차를 따라야 하는데, 이러한 배경 아래 가장 보편적으로 활용되고 있는 성과지표가 자활매트릭스다(Anderson, 2015). 자활매트릭스는 워싱턴대학(University of Washington)의 다이애나 피어스 박사 연구팀이 워싱턴주 내에서 빈곤층의 자립 수준을 측정하기 위해 개발한 자활표준기준(Self-Sufficiency Standard)의 주요 항목들을 바탕으로 고안된 것으로 알려져 있다(Fassaert et al., 2014). 크게는 소득, 주거, 보육, 식량, 이동수단, 기타필수품 지출 항목을 통해 경제적 자활 수준을 측정하게끔 되어 있는데(Pearce., 2011), 이 항목들을 변형한 자활매트릭스가 현장에서 활용되어 왔다. 현재 애리조나, 인디애나, 캘리포니아, 켄터키 등 상당수의 주 및 카운티에서 자활매트릭스를 활용하고 있다. 자활매트릭스는 본래 초기사정이 아닌 성과평가를 위해 고안된 지표로, 국내 지역자활센터에서 쓰는 자립역량진단표와 유사한 성격의 지표다. 이에 자활매

트릭스는 사전·사후 평가도구와 같이 진입 초기에 자활사업 참여자의 자활능력을 측정할 뿐만 아니라 일정 기간이 지난 후에도 동일한 항목으로 자활사업 참여자의 상황과 변화사항을 정기적으로 확인하게끔 되어 있다. 그렇기에 소득, 고용, 주거, 식량, 보육, 자녀교육, 성인평생교육, 법적 문제, 건강보험, 생활기술, 정신건강, 약물 남용/음주, 가족관계, 이동수단, 지역사회 개입, 안전, 양육기술, 신용 문제 등과 같은 자활사업 참여자 생활 전반을 체크하게 되어 있으며, 각 항목 수준에 따라 1점부터 5점까지 점수를 매길 수 있다. 국내 지표에 직접적으로 도움이 될 수 있는 지표항목은 고용, 소득, 성인교육, 생활기술, 가족/사회적 관계, 이동수단, 지역사회 참여도, 정신건강, 음주/약물 남용 문제, 건강 문제와 타 문제들 간의 중첩으로 인해 고용 장애(장벽)가 발생한 수준 등의 항목이다. 특히 자활매트릭스에서는 학력 문제를 세세하게 확인하는 것이 아니라, 일정 학력이 갖춰졌을 때 일괄 점수를 매기는 형태로 교육 수준을 체크한다. 또한 학력뿐만 아니라 일할 때 현실적으로 장벽이 되는 문해력에도 동일한 비중을 두고 있어 실질적인 교육·학습 수준을 평가할 수 있는 문항을 활용하고 있다. 한편 자활사업 참여자의 신체·정신 건강 문제를 여타 다른 문제와 결합하여 살펴봄으로써 위기 개입이 필요한 상황인지, 도리어 기존의 강점을 통해 역량을 끌어올릴 수 있는 상황인지를 별도로 사정한다는 점도

표 1. 미국의 자활역량 유사평가(자활매트릭스) 특징

구분	특징
평가 흐름	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주별로 평가 흐름이 상이하며, 평가 수준 및 편차도 큼</li> <li>• 포괄보조금 지급으로 인한 성과평가로 인해 대체적으로는 자활매트릭스를 활용하는 경향이 높음</li> <li>• 초기사정은 대체로 주 내 일선 관료 및 사례관리자가 진행하고 대체로 가족 환경, 고용 이력, 교육/훈련 여부, 문제 상황, 건강(신체/정신) 문제 등을 공통적으로 사정</li> <li>• 이후 사례관리를 담당하는 유관기관의 세부 검사를 통해 상태를 추가로 진단</li> </ul>
평가 시행자/ 평가 방법/ 소요시간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주별로 평가방식 다름</li> <li>• 주정부 복지사무소 워커 또는 사례관리 담당기관의 사례관리자 및 관련 전문가의 대면 면담으로 진행</li> <li>• 초기사정을 위한 인터뷰가 진행될 시 1시간 내외로 진행</li> <li>• 간이검사 진행 시에는 짧은 시간 소요</li> <li>• 공식적 검사(고용장벽검사, MMPI, 지능검사 등)를 시행하거나, 전문가가 심층적으로 검사를 진행하게 되는 경우 1시간 이상 소요</li> </ul>
지표 문항, 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활매트릭스(자립역량평가 유사): 주거, 고용, 소득, 음식, 보육, 교육, 성인교육, 의료보험, 생활 기술, 가족/사회적 관계, 이동수단, 지역사회 개입 수준, 양육기술, 법적 문제, 정신건강, 약물남용, (주거)안정성, 장애, 기타 위험 등을 각 1~5점 척도의 수준으로 구성하여 자활성과진단</li> </ul>

자료: 이상아 외. (2023). 현장적합형 자활역량평가표 개발연구. pp. 92-94 내용 참고하여 저자 재구성.

눈여겨볼 만하다. 다른 여러 문제와 건강 문제가 증첩되었을 때, 자활사업 참여자가 실제 업무를 수행할 수 있는 능력의 편차가 클 수 있기 때문이다. 그 밖에도 직접적인 고용능력 외에도 고용능력에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 일상생활 기술, 가족/사회적 관계, 커뮤니티 참여도와 같은 내용 또한 중요한 능력 및 자원으로 판단하여 자활역량으로 파악하고 있다는 점도 자활매트릭스의 특징이라 할 수 있다.

#### 나. 호주의 근로능력지표(WC: Work Capacity)와 구직자 분류 도구(JSCI: Jobseeker Classification Instrument)

호주는 공공부조, 실업부조, 기타 사회수당과 연계된 급여 신청자 및 대상자를 중심으로 자활 및 근로 역량을 측정한다. 호주 서비스오스트레일리아(Service Australia)의 산하기관인면서 복지 급여 전반을 관장하고 있는 센터링크(Centerlink)에 소속되어 있는 일선 위커가 일괄적으로 급여 대상자의 근로능력을 일차적으로 평가하고, 이후 근로 의무 대상자 및 구직 희망자로 평가된 이들은 교육기술고용부 산하 고용서비스 제공기관인 워크포스오스트레일리아(Workforce Australia)<sup>2)</sup>라는 기관으로 자활 및 고용 지원 프로그램을 연계하는 절차를 밟고 있다. 먼저 센터링크는 근로 가능자와 근로 불능자를 구분하기 위한 구직능력을 사정하는 절차를 밟는데, 이때 센터링크가 급여신청자에게 요청하는 것이 자가기입식 질문지인 근로능력지표(WC: Work Capacity)를 작성하게끔 하는 것이다. WC의 내용 검토 후 최종적으로 급여 여부를 결정하기 위해 의료적 사정을 수행하거나, 의료적 문제는 아니지만 가정폭력, 학대, 출소 등과 같은 중대한 사회적 문제를 겪고 있어 비의료적 사정이 필요한 경우는 의학적·비의학적 심층사정을 진행하는 고용서비스사정평가(ESAt: Employment Services Assessment)<sup>3)</sup>를 진행하게 된다. 이때 급여 신청자는 WC 내용과 함께 자신의 상황을 증빙할 수 있는 각종 증빙서류를 제출할 수 있으며, 이를 토대로 각 분야의 전문가가 ESAt를 진행하므로, 상당한 시일이 소요된 이후에 최종 결과가 발표된다. 평가 후 ① 즉시 구직활동이 가능한 자, ② 구직 관련 도움이 필요한 자, ③ 건강 및 기타 중요 문제로 인해 구직활동이 어려운 자로 대상이 구분된다.

한편 센터링크를 통해 구직 및 근로 의무가 부여된 이들을 대상으로 워크포스오스트레일리

2) 과거 Job Services Australia(2009~2015), Jobactive(2015~2022)로 운영되다가 현재는 Workforce Australia로 명칭과 기능이 개편되었다. 한국의 고용지원센터와 유사한 기관이다.

3) 평가의 세부항목 및 내용은 공개하지 않고 있다.

아의 일선 워커가 실시하는 구직자 분류 도구(JSCI: Jobseeker Classification Instrument)를 통해 전반적인 구직 및 고용 상태를 판단한다. 구직 과정 및 고용에 있어 심각한 어려움이 예상되는 이들은 다시 센터링크의 ESA를 재의뢰할 수도 있으며, ESA를 수행하기 전 미리 JSCI 결과 자료를 ESA 평가 전문가에게 제출할 수도 있다. 이러한 절차가 가능한 이유는 최근 개편된 호주 행정체계 방식 때문이다. 코로나19로 인해 대면 서비스의 어려움을 경험함에 따라 2022년 호주 정부는 사회서비스 및 고용서비스 이용 절차를 상당 부분 디지털화하였다. WC와 JSCI 진행 방식도 달라져서 대면진단에서 온라인으로 자가진단한 뒤 디지털 방식의 면담으로 진행하도록 전환<sup>4)</sup>되었다(Department of Social Services, 2023; Department of Education Skills and Employment, 2023). 급여 신청자 및 대상자가 온라인으로 WC 및 JSCI 문항을 입력하면 일정 기간 내에 자활 및 고용 계획을 세우기 위한 인터뷰 일정이 잡히게 되고 온라인 톨을 활용해 비대면 면담을 진행함으로써 세부 사정 및 목표 수립 과정을 진행한다. 각 평가 방식들은 변경사항이 있을 때마다 각 기관 홈페이지에서 정기적으로 매뉴얼 형태로 고지되고 있고, 워커들은 이를 통해 변화 및 세부 사항을 숙지할 수 있다.

WC는 국민연금공단에서 실시하는 근로능력평가표와 성격 및 내용이 유사한 지표다. 근로능력평가표와 마찬가지로 WC 역시 취지 자체가 장애연금 및 기타 공공부조를 신청하기 위해 기재하는 내용이자 ESA의 전 단계로 수행하는 지표이기에 대체로 질병, 상해, 장애 등으로 발생하는 어려움을 중점적으로 평가하는 문항이 큰 비중을 차지하고 있다. 그렇기에 근로능력평가표에서 나타나는 입퇴원 여부 및 치료 현황, 일상능력, 구직동기, 신체능력 등에 대한 내용은 이 지표에서도 유사하게 관찰되고 있다. 다만 근로능력평가표와 달리 새롭게 관찰되는 항목은 일상에서의 인지능력과 일터(작업장)에서의 인지·활동능력을 구분하여 살펴본다는 점이다. 특히 한 가지 이상의 과업 수행하기, 작업지속능력, 업무완수능력 등과 같이 일터에서 실질적으로 영향을 줄 수 있는 항목도 함께 살펴봄으로써 보다 구체적인 업무능력을 평가하고자 한다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다. 한편 실질적 근로능력을 평가하는 항목 역시 근로능력평가표에 나와 있는 내용과 거의 흡사하다. 차이점이라면 본인이 생각하기에 근로 및 직업훈련이 가능하다고 여겨지는 시기는 언제인지 묻는 내용이 포함돼 있다는 것이다. 이는 스스로 근로동기와 근로가능 여부를 재점검해 볼 수 있는 질문이라는 점에서 눈여겨볼 만하다.

4) 참고로 온라인을 통해 JSCI를 시행하는 방식을 구직자스냅샷(Jobseeker Snapshot)으로 명명하고 있는데, 세부 문항과 내용은 JSCI 문항 그대로를 간단하게 변형한 것이기에 큰 차이가 없다(Australian Government, 2023).

JSCI는 한국의 고용노동부가 활용하는 취업역량표에 가까운 지표라 할 수 있다. JSCI도 취업역량표와 유사하게 고용장애요인, 고용역량 및 의지와 같은 구직 관련 사안에 초점을 맞춘 문항으로 구성되어 있다. 특히 구직에 결정적 어려움을 주는 학력, 폭력·학대, 출소, 이주민, 언어 능력과 같은 고용장벽과 관련된 내용을 심층적으로 질의한다는 점이 특징이다. 자활 대상자보다는 실구직자들의 기준에 보다 초점을 맞췄기에 고용 이력이나 교육·자격기준을 자세하게 살펴보고 있다. 실제로 근로를 할 수 있는 시간을 묻는대거나, 배운 기술을 활용해 볼 수 있는 직장에서 근로할 의지가 있는지를 질문함으로써 실제로 구직·근로활동이 가능하고 또 의지가 있

표 2. 호주의 자활역량 유사평가(근로능력지표, 구직자분류도구) 특징

구분	특징	
평가 흐름	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Centerlink 평가) 각종 사회보장급여 대상자의 근로불능-가능 여부를 판단, 자기기입문항 (Work Capacity)과 전문가가 시행하는 평가(ESAt)를 병행하여 종합적 평가 실시</li> <li>• (Workforce Australia 평가) 근로 의무자 및 구직 희망자의 구직·근로능력 전반 평가</li> </ul>	
평가시행자/ 평가방법/ 소요시간	Centerlink(Service Australia)	Workforce Australia
	(Work Capacity) 자기기입식/10~15분 소요 분량	(JSCI, JSS) 자기기입식/온라인으로 10분 정도 소요
	(ESAt) 사회서비스부 담당 지역사회서비스 사정 담당 매니저(의료진 및 보건전문가) 비대면(대면) 인터뷰	이후 일선 담당자 비대면(대면) 통해 세부 내용 추가 사정
지표문항, 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Work Capacity(총 23문항) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애·상해·질병 내역, 발생 시점, 치료 여부, 병원방문 이력, 수술 예정 여부, 장애·상해·질병으로 인한 일상생활의 어려움 수준(행동, 인지, 일상수행능력 등/빈도측정), 업무능력에 있어 장애·상해·질병으로 인한 어려움 수준(의사소통, 스트레스관리, 과업수행능력 중심/빈도측정), 장애·상해·질병 관련 의료진 및 전문가 인적사항, 장애·상해·질병 관련 추가 정보, 학력 및 교육 이력, 자격·기술·경력, 최근 근로이력(직업유형, 주당근무시간, 근로유형, 퇴사 이유 등), 장애·상해·질병으로 인한 근무조건 조정 필요 여부, 장애·상해·질병 관련 직업재활 및 원직장 복귀/재취업 지원 이력, 향후 직업재활 참여의사, 풀타임/파트타임 근로 및 교육 가능 여부, 해당 양식 작성에 도움받은 이력, 개인정보보호확인, 서명</li> </ul> </li> <li>• JSS/JSCI(총 51문항) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 업무경력 및 교육/자격, 인터넷 기술(인터넷 사용 가능 여부, 인터넷을 통한 구직활동 가능 여부, 인터넷 사용 빈도, 인터넷을 통한 청구금액 처리 여부, 이메일 능력), 장애 및 의료적 문제 (Work Capacity 내용으로 같음 가능), 개인배경(출신지, 이민/원주민 이주, 언어 문제, 난민 여부, 영어 가능 여부), 개인 상황(이동수단, 범죄경력, 생활상황(주거안정성), 구직활동 가능 여부(자녀돌봄 관련), 기타 개인적 요인, 기타 요인(연령/성별, 거주지, 프로그램 참여 이력)</li> </ul> </li> </ul>	

자료: 이상아 외. (2023). 현장적합형 자활역량평가표 개발연구. pp. 92-94 내용 참고하여 저자 재구성.



는지를 묻는 요인들이 곳곳에 포함되어 있다. 또한 근로활동에 큰 장애요인이 될 만한 내용들을 전부 기입하게 함으로써, 고용서비스 외에도 여러 복지서비스를 연계하여 실질적인 근로활동이 이뤄질 수 있도록 독려하는 데 초점을 두고 있다. 몇몇 항목을 토대로 실질적 근로활동이 어렵다고 판단될 때, Service Australia의 ESAt 검사를 재의뢰할 수 있다는 것도 여타 평가도구와는 다른 점이다.

#### 다. 영국의 근로역량조사(Capability for Work Questionnaire)

영국은 복지개혁법(Welfare Reform Act, 2012)에 근거해 2013년 공공부조, 세제 지원, 각종 수당과 같은 사회급여가 유니버설크레딧(Universal Credit)로 통합되는 변화를 겪었다. 이에 급여 대상자가 급여를 신청하는 단계에서 통합적으로 근로역량평가를 시행하게끔 되어 있다. 근로역량평가를 시행하는 주체는 노동연금부(Department for Work and Pension) 산하기관인 보건평가심사서비스원(Health Assessment Advisory Service)이다. 근로역량평가를 수행하는 담당자는 보건평가심사서비스원의 심사관이다. 심사관은 의료, 보건, 심리 등 신체 및 정신 상태에 대한 전문가적 진단을 내릴 수 있는 전문가들로 구성되어 있다. 평가 방식은 잉글랜드 전역에 적용되고 있으며 스코틀랜드, 아일랜드와 같은 지역은 제외다. 근로역량평가를 통해 ① 근로를 할 수 없는 대상자, ② 장애, 질병 등으로 인해 제한적 근로가 가능한 대상자<sup>5)</sup>, ③ 근로가 가능한 대상으로 구분할 수 있다. 따라서 여기서 근로 가능한 대상자는 지역 고용센터인 Jobcentre Plus에 의뢰되어 근로연계활동이 이어진다.

상술한 근로역량평가 일원화 경향은 공공부조 및 사회수당의 급여통합에 따른 영향에서 비롯되기도 하지만, 근로복지정책의 일부 내용을 호주 정책에서 차용한 영향도 배제할 수 없다(Wright et al., 2011). 즉, 지역 내 단일 주체에 의해 일괄적으로 근로역량을 판단하고자 하는 방식 자체는 호주의 평가시스템과 상당히 유사하다는 점을 알 수 있다. 다만 2017년 영국의 근로연계복지정책은 워크프로그램(WP: Work Programme)에서 워크헬스프로그램(WHP: Work and Health Programme)으로 제도 개편이 이뤄지면서, 근로 대상에 대한 기준이 다소 엄격해진 측면이 있다. 급여 대상자에게 장애·질병·상해가 있어도 그 수준이 경미하다면 가급적 조속한 시일 내에 근로를 이어가게끔 설계되었기 때문이다(European Union, and SQW, 2019). 이러한 맥락하에

5) 영국 사회보장 내 장애고용지원수당(ESA: Employment and Support Allowance) 대상자를 의미한다.

영국의 근로역량평가에서는 개개인의 신체·정신건강 상태에 주목해 근로능력을 매우 면밀하게 점검하고 사정한다는 점이 호주 사례와는 결정적인 차이를 보인다. 이는 개별화된 상황이나 특성을 판단하고 근로 및 자립 계획에 반영하고자 하는 호주나 미국과는 다소 결이 다른 것이다. 이후 급여 수급자의 자립 및 근로역량을 실질적으로 파악할 방법은 사실상 근로역량평가를 토대로 한 지역 민간 서비스 공급자(provider) 내 워커의 재량과 능력에 달렸다.

영국의 근로역량조사는 국민연금공단에서 수행하는 근로역량평가와 매우 유사하다. 상술하였듯이 의료·보건·심리 등과 같은 전문가가 심사관으로 배치되어 조사를 수행한다. 조사 진행 방식은 급여 신청자 본인이 해당하는 조사지를 전부 기입하고, 기관에 우편 또는 인터넷으로 결과지를 보내면 4주 내에 심사가 이뤄지는 구조다. 각 세부영역은 응답자의 답변과 응답자가 사전에 제출한 서류(의사소견서, 각종 검사지 등)를 종합적으로 고려해 점수를 매기며, 응답의 수준이 점수와 반드시 일치하는 것은 아니다. 즉 각 세부 영역의 점수는 심사관의 판단에 의해 매겨지게 된다. 특히 Part1(신체건강), Part2(정신·인지·지적능력) 문항은 근로능력이 제한적인 대상자(장애연금대상자)를 심층 분류하는 지표로도 활용되며, 이에 따른 점수체계는 장애연금판정 기준에 준해서 점수가 매겨지게 된다. 신체건강 문제는 한국의 근로역량평가와 유사하게 운동 능력, 질병, 의사소통 능력 등을 평가한다. 문항이 자가기입식이기 때문에 급여 신청자가 최대한 알아들을 수 있는 예시를 들어 질문한다. 일례로 손 조작 항목은 단순히 손 조작이 가능한가로 질문하는 것이 아닌, 동전 집기, 펜 쓰기와 같이 일상적 도구를 사용할 수 있는지를 구체적으로 질문하는 형태다. Part2의 항목 역시 일반적인 우울, 불안 등과 같은 증상적 측면에 주목하는 것이 아니라, 근로역량에 직접적으로 영향을 주는 인지·지적 능력에 보다 초점을 둔다. 예를 들어 불안에 대해 질문할 때도 단순한 심리적 불안이 아닌, 사람을 만나는 특정한 상황에서 불안을 겪는지를 묻는 형태다. 또한 인지·지적 능력을 평가할 때도 스스로 업무를 수행할 수 있는지, 아니면 누군가의 도움이 필요한지 등 독자적인 업무 수행 능력 자체를 확인하기 위한 질문을 한다는 특징이 있다.

### 3. 나가며: 미국, 호주, 미국의 자활역량평가 유사지표 검토를 통한 함의

이 글에서는 국외에서 시행되는 자활역량지표와 유사한 지표들을 비교·검토함으로써 자활역량지표의 개선 방안을 모색하고자 하였다. 미국, 호주, 영국의 유사자활역량지표의 특징은

[표 3]과 같이 정리할 수 있다. 미국은 주 정부별로 다르게 운영되기에 자활역량지표의 특징을 일반화하기 어렵지만, 대체로 자활매트릭스를 통해 자활 개입 전 자활 대상자의 상황, 자활사업 이후 변화 상황을 한 가지 척도로 측정할 수 있게끔 구성되어 있다. 물론 대상자의 상황 및 주 정부의 운영 방침에 따라 일선 종사자는 문제 상황을 파악할 수 있는 간이척도나 유료검사를 세밀하게 진행하는 것이 보편적이며, 대면상담을 통한 세부 사정을 이어 갈 수 있다. 자활역량을 평가하는 데 있어 개별적이고 섬세한 방식을 채택한다고도 볼 수 있지만, 지표의 일관성 보다는 지표를 활용하고 해석하는 일선 종사자의 역량이 더 중요해지게 된다. 특히 자활매트릭스는 자활역량평가 및 자립역량진단표와 유사한 특징을 갖고 있다. 반면 호주와 영국은 단일한 역량평가지표를 활용하고, 해당 지표를 평가하는 평가자가 별도로 존재한다. 특히 근로 여부를 판단하는 평가의 경우는 현재 국내 공단에서 진행하고 있는 근로역량평가 방식과 지표 내용이

표 3. 3개국 지표 주요 특징 및 비교표 |

구분	미국 (자활사업기반)	호주 (자활+근로연계복지기반)	영국 (근로연계복지기반)
지표 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회부조 특히 TANF 수급자를 대상으로 근로능력 및 고용장벽을 파악하기 위하여 주 정부 일선 직원 및 사례관리담당기관 종사자들이 개별적으로 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회부조를 위한 급여지급 및 근로 불능/장애 상태를 확인하기 위한 평가, 구직자가 고용서비스를 받기 위해 근로능력을 판별하기 위한 평가로 나뉨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>영국의 단일화된 사회부조제도인 Universal Credit의 자격기준 확인 및 근로연계서비스를 위한 근로가능 상태를 판별하기 위한 종합평가</li> </ul>
지표 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>일부 주 자활역량평가 및 자립역량진단표와 유사</li> <li>자활역량진단 시 별도의 진단표가 아닌 대상자에 걸맞은 다양한 유료검사나 간이검사를 병행</li> <li>특히 대상자가 겪고 있는 문제(음주/약물, 학습장애, 가정폭력/아동학대, 반사회적 문제 등)를 측정하기 위해 기본 초기사정 이외 추가 척도를 유연하게 활용. 최소 5~6개의 별도 간이검사나 이를 전반적으로 파악할 수 있는 고용장벽 척도를 활용</li> <li>일부 주는 척도 없이 오로지 일선 위커 및 담당 사례관리자의 인터뷰 사정에 의존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Work Capacity/ESAt) 근로역량평가와 유사</li> <li>(JSS/JSCI) 취업역량평가표와 유사</li> <li>평가 주체 이원화, 전국적으로 동일한 평가</li> <li>Centerlink의 work capacity는 크게 3유형 구분 → ESAt는 장애 및 질병, 기타 고용장벽 문제 등에 따라 주 7시간 미만 근로가능자, 8~14시간 근로가능자, 15~22시간 근로가능자, 23~29시간 근로가능자, 30시간 이상 근로가능자를 세부 구분</li> <li>Work Capacity에 기재된 능력을 입증할 수 있는 각종 검사 결과 및 서류를 제출받는 것과 동시에 인터뷰를 병행 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capability for Work Questionnaire는 근로역량평가와 유사</li> <li>평가 주체 일원화, 잉글랜드 전역에서 단일한 평가기준으로 심사 진행</li> </ul>

자료: 이상아 외. (2023). 현장적합형 자활역량평가표 개발연구. pp. 92-94 내용 참고하여 저자 재구성.

유사한 측면이 있다. 다만 영국은 근로역량평가 하나로 근로 여부 및 능력을 동시에 평가하나, 호주는 이원화된 시스템으로 우리 식으로 말하면 공단의 근로역량평가와 고용노동부의 취업역량평가로 구분된 것과 흡사하다. 이 같은 차이는 호주와 영국이 지향하는 근로연계복지의 개입 방식이 상이한 것에서 비롯된다. 두 국가는 모두 일관된 척도를 쓴다는 점, 각 지표의 내용이 신체·정신·심리적 측면을 고려해 자기평가가 가능할 정도로 이해하기 쉬운 언어와 실제적 항목을 측정하고 있다는 점을 확인할 수 있었다.

각국 자활역량평가 유사지표가 한국의 자활제도에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 각국의 자활역량평가 유사지표에는 근로활동에 영향을 줄 수 있는 심리·인지적 측면을 공통적으로 중요하게 다루고 있다는 점이다. 다만 미국이나 영국의 척도를 보면 굉장히 구체적인 예시를 통해 심리·인지적 내용을 측정하고 있음을 알 수 있었다. 이에 한국의 자활역량평가 개발 시 평가자와 자활사업 참여자 모두 이해할 수 있으면서 심리·인지적 내용을 측정할 수 있는 문항이 개발될 필요가 있을 것이다.

둘째, 교육이나 학력과 같은 사안보다는 실제 자활사업 참여자가 근로를 이행하면서 중요하게 다뤄져야 하는 역량에 보다 큰 비중을 두고 있었다. 특히 산술능력이나 쓰기, 암기능력과 같은 인지·학습능력부터 컴퓨터 능력과 같은 업무기술, 대인관계를 맺을 때의 심리적 어려움, 변화나 돌발상황에 대처할 수 있는 행동능력과 같이 업무와 관련된 인지·행동 영역도 함께 평가하고자 하는 내용이 관찰되었다. 또한 자기돌봄역량, 생활기술과 같은 일상영역도 함께 살펴봄으로써, 근로역량을 유추할 수 있는 문항도 관찰되고 있다. 따라서 고용역량 및 일상역량에 좀 더 비중을 두어 자활역량을 측정하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

셋째, 자활사업에 참여할 수 있는 업무시간 여건이나 취업에 방해가 되는 고용장벽 요인도 매우 중요하게 다루고 있었다. 자활사업 참여자의 구직 참여를 최대한 끌어올리고, 지속 가능한 자활을 이어 나가야 하기 때문이다. 특히 해외 사례에서는 고용장벽 요인과 동시에 자활에 강점이 될 수 있는 환경들도 함께 파악함으로써 대상자의 강점을 충분히 활용하고자 노력한다. 한국의 자활사업 참여자의 현실적 조건을 보면서도 강점을 확인할 수 있는 항목들이 다각도로 제시될 필요가 있어 보인다.

마지막으로 주목할 점은 실제 평가를 수행하는 방식이다. 호주와 미국의 일부 주 정부에서는 매년 주 정부가 업데이트하는 매뉴얼에 맞춰 평가 대상자의 자기기입식 자료를 바탕으로 워커의 대면평가가 이뤄지고 있다. 국내 자활역량평가가 전화로 이뤄지는 것과 사뭇 대조적이다.

물론 호주의 경우 코로나 이후 상당 부분 온라인 방식으로 개편했지만, 그럼에도 불구하고 화상 시스템을 통해 대면 인터뷰에 준하는 인터뷰를 진행하고 있고 역량을 평가하는 데 상당한 시간을 소요하고 있다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 한국의 자활역량을 다각도에서 확인하기 위해서는 단순히 지표의 개발뿐만 아니라 지표를 바탕으로 일선 종사자의 전문성과 대민업무적 역량하에 실질적 자활역량을 관찰할 수 있는 평가방식도 개선되어야 하는 주요 사항일 수 있음을 시사한다.

#### | Abstract |

This article introduces the self-sufficiency assessments implemented in the US, Australia, and the UK and compares them in terms of what each consists of—aspects assessed, methods used, and processes involved. These assessments vary in the policy context in which they are conducted. When it comes to the capacity assessment of self-sufficiency project participants transitioning to work, however, the common focus is on competencies that should matter in work. Specifically, these assessments are conducted on factors that are likely to affect one's work activities, such as one's psychiatric and cognitive aspects, cognitive learning abilities (arithmetic ability, writing skills, ability to memorize, etc.), and job skills (computer skills, etc.). The various versions of self-sufficiency assessment indicators used in the three countries suggest that Korea's self-sufficiency assessment needs to be designed in detail and with precision.

#### 참고문헌

- 노대명, 이현주, 강신욱, 이병희, 박찬임, 황덕순, ... 우선희. (2011). **근로능력 및 자활역량 판정체계 개편방안**. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 문준혁. 2019. 「국민기초생활 보장법」상 조건부 수급 제도와 근로능력평가에 대한 비판적 검토. **사회보장법연구**, 8(2), 125-169.
- 영국 복지개혁법. (2012). Welfare Reform Act. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/contents>. 2023. 12. 31.
- 이상아, 최상미, 강명주, 양가람, 성경하, 신시욱, 정윤수. (2023). **현장적합형 자활역량평가표 개발연구**. 서울: 한국자활복지개발원.
- 호주 서비스오스트레일리아 공식홈페이지. (n.d.). [www.servicesaustralia.gov.au](http://www.servicesaustralia.gov.au).
- 호주 워크포스오스트레일리아 공식홈페이지. (n.d.). [www.workforceaustralia.gov.au](http://www.workforceaustralia.gov.au).
- Anderson, J. (2015). "Program Year 2015 Request for Proposals". <https://snohomishcountywa.gov/DocumentCenter/View/24784> 2023. 12. 31.
- Australian Government. (2023). "Job Seeker Snapshot". <https://www.dewr.gov.au/download/14002/job-seeker-snapshot-line-form/29558/job-seeker-snapshot-line-form/pdf> 2023. 12. 31.
- Centerlink, Service Australia. (2022). "Work Capacity". <https://www.servicesaustralia.gov.au/sites/default/files/aus142-2109en-v2.pdf> 2023. 12. 31.
- Department of Education Skills and Employment. (2023). Job Seeker Snapshot Off-line Form. Department of Education, Skills and Employment. Australia Government. <https://www.dewr.gov.au/job-seeker-assessment-framework/resources/job-seeker-snapshot-offline-form> 2023. 12. 31.

- 
- Department of Health and Human Services. (2008). Reauthorization of the Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program: Final Rule.: Administration for Children and Families, Depart of Health and Human Services, USA.
- Department of Health and Human Services. (2011). Screening and Assessment in TANF\Welfare-to-Work: Local Answers to Difficult Questions. Administration for Children and Families, Depart of Health and Human Services, USA.
- Department of Social Services. (2023). Work Capacity – Customer information form (English Version). Services Australia. Australian Government. <https://www.servicesaustralia.gov.au/aus142> 2023. 12. 31.
- DWP. (2020). "Universal Credit: Capability for Work questionnaire". [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/985609/uc50-interactive.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985609/uc50-interactive.pdf) 2023. 12. 31.
- ESA(Economic Services Administration), Washington State Department of Social and Health Services. (2021). "Workfirst Handbook". <https://www.dshs.wa.gov/esa/manuals/workfirst-handbook> 2023. 12. 31.
- European Union, and SQW. (2019). "London Work and Health Programmes evaluation: Theme A report". [https://www.londoncouncils.gov.uk/sites/default/files/London%20WHP%20evaluation\\_0.pdf](https://www.londoncouncils.gov.uk/sites/default/files/London%20WHP%20evaluation_0.pdf) 2023. 12. 31.
- Fassaert, T., Lauriks, S., van de Weerd, S., Theunissen, J., Kikkert, M., Dekker, J., ... & de Wit, M. (2014). Psychometric properties of the Dutch version of the self-sufficiency matrix (SSM-D). *Community Mental Health Journal*, 50, 583–590.
- Pearce, D. M. (2011). The Self-Sufficiency Standard for Washington State. Seattle: University of Washington, Wider Opportunities for Women.
- Peck, J. (2001). Workfare states. New York, London: Guilford Press.
- U. S. Department of Health and Human Services. (2001). "Screening and Assessment in TANF\Welfare-to-Work: Local Answers to Difficult Questions". <https://aspe.hhs.gov/reports/screening-assessment-tanf-welfare-work-local-answers-difficult-questions-1> 2023. 12. 31.
- U. S. Department of Housing and Urban Development. (2011). Arizona's Self-Sufficiency Matrix. <https://www.hudexchange.info/resource/1562/self-sufficiency-matrix-using-hmis-to-benchmark-progress-sample/> 2023. 12. 31.
- Wright, S., Marston, G., & McDonald, C. (2011). The role of non-profit organizations in the mixed economy of welfare-to-work in the UK and Australia. *Social Policy and Administration*, 45(3), 299–318.