

자활사업에 대한 평가와 향후 정책 과제

Self-reliance Project in Korea : Evaluation and Challenges

魯大明 한국보건사회연구원 자활지원팀장

1. 자활사업의 이념과 목표

1990년대 중반 이후 세계 각국은 빈곤층과 실업자를 대상으로 하던 소득이전 중심의 소극적 복지 정책(빈곤완화정책)을 근로활동을 촉진함으로써 빈곤으로부터 탈출하도록 유인하는 적극적 탈빈곤 정책으로 전환하는 양상을 나타내고 있다. 물론 국가마다 그 형태와 운영방식은 다르지만, 한결같은 목표는 근로능력이 있는 빈곤층이 근로활동을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있도록 각종 지원체계를 개선하는 것이었다. 이러한 흐름은 근로능력이 있는 복지수혜자를 대상으로 하는 급여체계 및 급여방식의 변화를 가져왔고, 여기에 일자리 제공과 직업능력개발을 중시하는 각종 고용지원정책을 결합시킨 새로운 형태의 '근로연계형 복지정책'을 탄생시키기에 이르렀다¹⁾

그리고 이러한 변화의 흐름은 전혀 다른 여건을 갖고 있는 한국사회에도 영향을 미쳐, 기초생활보장제도의 한 축으로 자활사업을 도입하기에 이르렀다. 여기서 특징적인 것은 자활사업이 근로능력이 있는 수급자에게 생계비와 각종 현물급여를 지원하는 대신, 근로활동에 참여할 것을 조건으로 제시하는 조건부과형태를 취하고 있다는 점이다. 그러나 조건부과제도란 다른 많은 정책수단 중 하나일 뿐 자활사업의 목표도 대표적인 수단도 아니다. 자활사업의 목표는 빈곤계층의 탈빈곤이며, 대표적 정책수단은 소득보장과 고용지원 서비스의 통합적 운영을 통한 빈곤계층의 근로활동 촉진사업이다. 이 점에서 자활사업은 빈곤계층이 근로활동을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는 '종합적인 탈빈곤 정책'²⁾의 하나라고 정의할 수 있다.

실제 국민기초생활보장법 제1조는 빈곤계층의 자활·자립을 촉진시키는 데 필요한 제반 지원을 자활사업으로 규정하고 있어, 자활사업이 협소한 의미의 일자리 지원정책이 아니라 종합적인 지원정책임을 말해주고 있다. 그러나 2003년 2월 현재, 자활사업은 여전히 종합적 탈빈곤정책으로서의 위상을 갖추지 못하고 있으며, 운영과정에서도 많은 한계점이 나타나고 있다. 이는 탈빈곤정책이 형태를 갖추었을 뿐, 그 목표에 따라 사업을 추진하는 데 필요한 내실화가 되어 있지 않다는 것을 의미한다.

그리고 이러한 한계점은 크게 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 먼저 자활사업은 근로능력이 있는 빈곤층을 지원대상으로 하지만, 이들이 갖고 있는 다양한 특성과 욕구를 반영한 사업으로 발전시키지 못하고 있다³⁾ 이어서 자활사업은 빈곤계층이 스스로의 힘으로 빈곤에서 벗어나도록 유인하는 '자발성 제고'가 매우 중요하다 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 근로활동에 참여하도록 규제를 가하는 방식 외에도 자발적 참여를 유인하기 위한 다양한 근로유인체계가 개발되어야 한다. 하지만

1) 노대명, 「서구 일자리 창출정책의 검토와 전망」, 『보건사회연구』 제21권 제1호, 한국보건사회연구원, 2001, pp.3~66.

2) 자활정책연구회, 『자활지원제도 개선방안 연구』, 2002.

3) 자활사업 참여자 중 건강상태, 연령, 직업능력 등에서 상이한 특성을 가진 집단이 혼재하는 현실에 비추어 볼 때, 자활사업의 하위 목표와 추진전략은 '다원적으로' 구성될 수밖에 없다고 여겨진다. '단기적으로' 근로능력 미약자에 대해서는 근로활동 참여 자체를, 근로능력이 양호한 사람에 대해서는 취업 및 소득증대를 통한 탈빈곤을 목표로 설정하는 것이 불가피하다는 점을 말해준다(김수현 외, 『자활지원제도 체계정립방안 연구』, 보건복지부, 2001. 참조).

현재 자활사업은 급여제한과 같은 규제수단과 근로장려금이나 복지서비스와 같은 근로인센티브를 조화롭게 발전시키지 못하고 있는 실정이다.

2. 자활사업 추진 현황

1) 기초생활보장제도 수급자 및 자활사업 참여자 추이

2000년 10월 1일 기초생활보장제도 실시와 더불어 시작되었던 자활사업은 시행초기 대상자의 급격한 감소를 경험하였고, 실비지원 및 프로그램의 탄력적 운영으로 참여자 발굴을 위한 노력을 계속하여 왔으나, 자활지원대상자 규모를 확대하는 데 현실적인 한계에 직면해 있는 것처럼 보인다.

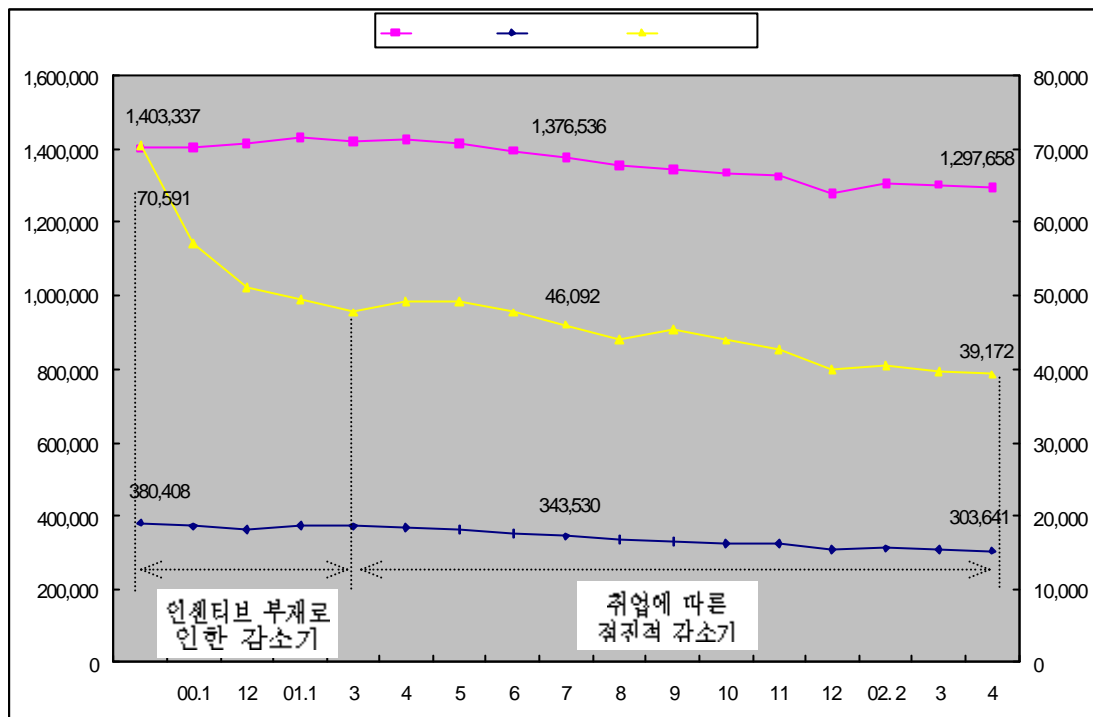
수급자 및 조건부 수급자의 규모변화를 살펴보면, 기초생활보장제도 총 수급자 규모는 2000년 10월 1,403,337명에서 2002년 5월 1,297,658명으로 약 10만 6천명(약 7.5%)이 감소하였고, 그 중에서 조건부 수급자 규모는 2000년 10월 70,591명에서 2002년 5월 39,172명으로 약 3만 1천명(약 45%)이 감소하였다. 2002년 5월 현재 자활사업 참여자 규모는 총 6만명 수준으로 파악되고 있으나, 이것은 차상위층과 일반 수급자를 모두 포함한 수치이다. 따라서 자활사업에 참여하는 조건부 수급자 규모만을 살펴보면, 전체 수급자 3%, 전체 자활사업 참여자의 80%에 해당된다. 이는 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자 규모인 28만명의 14%에 해당하는 규모이다.

그렇다면 기초생활보장제도 수급자가 감소하고, 특히 자활사업 참여자 규모가 감소한 원인에 대해 주목하지 않을 수 없다. 먼저 기초생활보장제도 수급자의 감소는 경기회복에 따른 근로능력자의 취업에 기인한 것으로 이해할 수 있다. 참고로 2000년 10월부터 2002년 5월까지 기초생활보장제도에 벗어난 수급자 중 약 80%(약 8만명)가 근로능력자로 나타나고 있다. 하지만 자활사업 참여자 감소의 원인은 다른 형태를 갖는 것처럼 보인다. 자활사업 참여자 감소의 주요원인을 '제도시행초기'와 '제도안정기'로 나누어 살펴보면 (그림 1) 과 같다. 먼저 제도시행초기에는 자활사업 참여에 따른 인센티브 부재로 수급자들이 참여를 기피한 점⁴⁾과 수급자에 대한 부정확한 근로능력 판정으로 인해 조건부과 제외자가 증가한 것⁵⁾에서 원인을 찾을 수 있다. 실제로 (그림 1) 에서 2000년 10월부터 2001년 3월까지 조건부 수급자 규모가 급감하는 것을 확인할 수 있다. 그리고 2001년 4월 이후 자활사업은 이른바 제도적 안정기로 접어들었으나 자활사업 프로그램이 제대로 제공되지 않고, 자활사업에 참여해도 취업전망이 불투명하다는 점 때문에 사업참여자 확대에 어려움이 발생하였던 것처럼 보인다.

4) 2000년 10월 이후 자활사업 참여자들은 근로장려금과 같은 근로인센티브가 없는 상태에서 보충급여 방식으로 급여가 지급되면, 자활사업에 참여하나 하지 않으나 총 가치분소득이 동일해 진다는 점을 파악하게 되었고, 이는 자활사업에 참여하지 않고 근로소득을 낮추어 보고하는 것이 유리하다는 판단을 하였던 것으로 여겨진다.

5) 기초생활보장제도 준비단계에서 사회복지전담공무원의 과도한 업무량은 자활사업 참여자에 대한 초기상담과 분류를 책임있게 담당할 수 있는 여건을 형성하지 못했으며, 그로 인해 다양한 유형의 조건부 수급자가 동일한 사업에 혼재되어 사업추진에 큰 영향을 미쳤던 것으로 판단된다.

그림 1. 2000년 10월 이후 수급자 및 조건부 수급자 추이



그리고 이러한 변화는 자활사업 참여자 규모에만 영향을 미쳤던 것이 아니다. 일정 수준 이상의 근로능력이 빠져나감에 따라 자력으로 취업이 힘든 근로능력 미약집단이 자활사업 참여자의 대부분을 차지하게 되었기 때문이다. 그리고 이러한 변화는 수급자의 탈빈곤을 목표로 하는 자활사업에게 매우 힘든 상황을 가져다주었다. 전반적으로 근로능력 미약자와 일정 수준의 기술을 가진 수급자가 결합하여 빈곤에서 벗어나는 공동의 노력을 중시하는 자활사업에서 후자가 급격히 감소함에 따라 단기간 내에 수급자를 취업이나 창업으로 이끌기 어려워졌기 때문이다.

2) 자활지원대상의 현 적용범위

그렇다면 현재 자활사업은 대상자의 부재로 인해 사업의 존립근거가 상실된 것인가 반문해 볼 필요가 있다. 물론 그렇지 않다. 2003년 2월 현재, 자활사업은 지원대상의 범위에 있어 매우 협소한 상태에 머물러 있으며, 이는 '자활지원의 사각지대'를 낳고 있다고 말할 수 있다(그림 2 참조).

그 이유는 다음 몇 가지 측면에서 이해할 수 있다. 먼저 현 기초생활보장제도 자체가 빈곤층을 충분히 보호하지 못하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 최근 들어 최저생계비 이하 비수급자와 차상위층으로 지원을 확대하고는 있으나, 여전히 사각지대를 해소하는 정도에 이르지 못하고 있기 때문이다. 더욱이 자활사업은 지원대상의 범위가 매우 협소하게 규정되어 있어 자활지원이 필요한 많은 계층을 포괄하지 못하고 있다.6) (그림 2)에서 알 수 있듯이, 현재의 자활사업은 '④ 실직수급자 II'에 해당

6) 현재 자활사업은 실직빈곤층만을 대상으로 지원하고 있으나, 외환위기 이후 급속히 증가하고 있는 근로빈곤계층 또한 중요한 지원대상으로 고려해야 할 것이다. 그들은 저임금과 고용불안 등의 이유로 여전히 빈곤상태에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 이 점에서 향후 자활사업은 실직빈곤층을 대상으로 하는 일자리 제공사업에서 한 걸음 더 나아가, 근로빈곤계층을 대상으로 하는 직업능력개발사업에도 눈을 돌려야 할 것이다.

하는 약 4만명 가량을 대상으로 사업을 추진하고 있다. 그러나 이들 실직수급자를 둘러싸고 많은 집단이 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 「2002년도 저소득층 자활사업 실태조사」의 잠정적 추계결과를 보면, 자활지원이 필요한 실직빈곤층의 규모는 2002년 10월 현재 약 47만명으로 추정되며, 그 중에서도 비수급자가 약 41만명에 이르는 것으로 나타나고 있다.

그림 2. 자활사업의 사각지대

| | 근로무능력 | 근로능력 | | 근로무능력 |
|-----------------|--------|---------------|-----------------------|--------------------|
| 차상위 | ③근로무능력 | ①취업자 | | ⑤실직자 |
| 최저 생계미 이하 | ⑩근로무능력 | ②취업자 | ③실직수급자 I (조건유예) | ⑥근로능력자 (취업/실직자) |
| | | | ④실직수급자 II (조건부수급자) | |
| | | 기초생활보장 수급자 | | 비수급자 |

3) 자활사업 추진현황

앞서 언급하였던 것처럼, 2001년 하반기 이후 자활사업이 근로능력 미약자 중심으로 운영됨에 따라, 취업촉진 등의 사업이 한계에 봉착하고 전반적으로 추진력이 떨어지는 양상이 나타나고 있다. 이것을 자활사업 프로그램별 참여자 현황(표 1 참조)을 통해서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2002년 7월 현재 프로그램별 자활사업 참여자 현황은 취업대상자 3천명, 비취업대상자 4만 1천명으로 구성되어 있다. 이는 현재 자활사업에서 취업대상자 지원사업과 비취업대상자 지원사업이 심각한 불균형 상태에 빠져 있음을 보여주는 것이다.

표 1. 프로그램별 자활사업 참여자 현황(2002년 7월말 기준)

| 계 | 보건복지부(시·군·구, 천명) | | | | | | 노동부(명) | | | | |
|--------------|------------------|-----------|------|-----------|-----|-------------|---------------|----------|---------------|---------------|-----------|
| | 소계 | 자활 공동체 | 자활근로 | | | 지역봉사 /재활 | 소계 | 취업 알선 | 직업훈련/ 적응훈련 | 창업지원/ 자활인턴 | 계획 수립중 |
| | | | 소계 | 업그 이드형 | 취로형 | | | | | | |
| 44 (100%) | 41 (93%) | 1 | 36 | 9 | 27 | 4 | 2,937 (7%) | 1,005 | 838 | 20 | 1,074 |

자료: 보건복지부, 내부자료(자활사업 추진현황 2002년 7월), 2002.

4) 현재 그리고 잠재적 자활지원대상자의 규모추정

앞서 언급했던 것처럼, 현재 자활사업의 침체는 대상자 문제만이 아니라 자활지원체계 미약, 자활 프로그램의 미비 등이 종합적으로 만들어낸 결과라고 말할 수 있다. 이 점에서 자활사업은 현재의 문제점을 해결할 수 있는 종합적인 개선방안을 필요로 한다. 하지만 궁극적으로 자활사업이 여전히 실직빈곤계층과 근로빈곤계층이란 사각지대를 남겨두고 있다는 점에 비추어, 그들을 대상으로 하는 지원정책을 강구해야 하는 것이다. 그렇다면 자활지원이 필요한 집단이 누구이며, 규모는 얼마나 되는지 살펴보기로 하자.

「2002년도 저소득층 자활사업 실태조사」를 토대로 현재의 자활사업 참여자와 잠재적 자활지원 대상자의 규모 및 고용실태를 파악해 보면 다음과 같다.

먼저 기초생활보장제도 수급자 중 취업상태에 있지만, 고용상태가 불안정하거나 소득이 빈곤계층의 평균소득 이하인 집단의 규모도 상당수에 이르는 것으로 추정되고 있다. 취업자 및 영세자영업자 중 약 64%(22만명)가 월 30만원 이하의 소득을 벌고 있는 것으로 추정되며, 취업자 및 자영업자 중에서도 일자리가 안정되어 있지 않은 임시직, 일용직 근로자, 공공근로 참여자, 무급가족 종사자의 규모 또한 64%(22만명)에 달하는 것으로 추정된다. 이들은 엄밀한 의미에서 자활지원을 통해 직업능력을 개발하거나, 창업지원을 통해 빈곤탈출을 유인해야 할 집단으로 규정할 수 있다.

이어서 저소득 근로능력자(15~65세의 건강한 수급자) 중 실직상태에 처해 있어 자활지원이 필요한 사람은 최저생계비 이하에서 약 38만명(수급자와 비수급자 포함), 차상위층에서 약 9만명 등 총 47만명에 이르는 것으로 추정된다. 또한 기초생활보장 수급자 중 실직자(6만명)에 비해, 비수급자 중 실직자의 규모(41만명)가 매우 높게 나타나고 있다는 점을 지적할 수 있다(표 2 참조). 그리고 이들 비수급자 중에서도 최저생계비 이하 소득을 가진 실직자가 약 32만명 규모로 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 현재 자활지원의 사각지대가 차상위층보다 최저생계비 이하 비수급계층에 집중되어 있고, 향후 자활사업의 대상자 확대가 어떠한 경로를 거쳐야 하는 가를 보여주는 매우 중요한 단서라고 말할 수 있다. 원론적으로 말하면, 먼저 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자 28만명이 일차적인 확대범위이며, 최저생계비 이하 비수급자 중 실직자 32만명이 이차적인 확대범위이며, 차상위층 중 실직자 9만명은 그 이후에 확대되어야 할 지원대상인 것이다. 하지만 자활지원이란 가구단위의 소득보장을 목표로 하는 소득보장제도와 달리, 개인을 대상으로 하고 있다. 더욱이 최저생계비에 준하는 소득보장이 아니라 그 이상의 소득을 통한 탈빈곤·탈수급을 목표로 하고 있다. 이 점에서 대상자 확대는 매우 유연한 방법을 강구해야 하는 것이다.

표 2. 기초생활보장 수급자와 비수급자의 경제활동 상태(2002년)

(단위: 만명, %)

| | 합 계 | 비수급자 ¹⁾ | 수급자 ²⁾ |
|--------|--------------|--------------------|-------------------|
| 합 계 | 242 (100) | 202 (100) | 40 (100) |
| 임금근로자 | 84 (34.8) | 63 (34.1) | 21 (53.9) |
| 비임금근로자 | 56 (23.0) | 51 (23.5) | 5 (12.7) |
| 실업자 | 47 (19.3) | 41 (18.8) | 6 (13.8) |
| 비경제 활동 | 55 (22.9) | 47 (23.6) | 8 (19.6) |

주: 1) 월평균 소득이 최저생계비 이하인 비수급자와 최저생계비~최저생계비 120%사이의 저소득층 근로능력자를 합한 수치임.

2) 최저생계비 이하 계층뿐 아니라 차상위층을 포함하고 있음.

자료: 2002년도 저소득층 자활사업 실태조사 원자료

3. 자활사업의 당면문제

가장 먼저 지적할 수 있는 자활사업의 문제점은 기초생활보장제도 내부에서 상이한 정책목표를 갖는 제도들간의 충돌로 인해 자활사업 운영과정에서 많은 문제가 발생하고 있다는 것이다. 그렇다면 좀더 구체적으로 자활사업이 당면하고 있는 문제점을 다음 여섯 가지로 정리해 보자.

첫째, 가장 근본적인 문제점은 자활사업에 대한 정책적 기대수준과 자활사업 참가자 능력 그리고 전달체계 역량간의 불일치로 정책목표에 따른 성과도출이 한계에 직면하며, 사업 전반에 걸쳐 혼란이 발생하고 있다. 둘째, 기초생활보장제도가 근로무능력자와 근로능력자에 대해 동일한 급여체계와 급여방식을 적용함으로써 근로능력이 있는 수급자의 탈빈곤을 촉진하는 데 많은 어려움을 야기하고 있다. 셋째, 수급자의 근로활동을 촉진할 수 있는 근로유인체계 도입이 지연됨에 따라, 자활사업에 참여하나 하지 않으나 가처분 소득에 큰 차이가 없어 수급자가 자활사업을 기피하는 문제가 발생하고 있다. 넷째, 자활사업의 수행과 관련해서 사업 참가자에 대한 초기 직업능력 판정, 기초교육 및 적합 프로그램 제공과 같은 기능을 수행하는 전달체계가 정비되어 있지 않아 자활사업 프로그램에서의 성과도출이 용이하지 않다. 다섯째, 근로능력 미약자 중심의 자활사업에서 가장 상징적인 의미를 갖고 있는 자활후견기관 사업(업그레이트 자활근로 및 자활공동체 지원) 또한 근로중점목표와 소득중점 목표 사이에서 정확한 방향을 수립하지 못하고 있다. 여섯째, 자활사업은 일반적인 취업촉진이나 창업지원사업과 다른 형태의 보호장치가 필요하나, 이러한 보호막 역할을 수행할 수 있는 제도적 환경이 조성되어 있지 않아 사업이 많은 한계에 직면하고 있다.⁹⁾

7) 노대명·송민아, 『자활지원정책에 대한 평가원칙 및 평가체계』, 『보건복지포럼』 통권 제67호, 한국보건사회연구원, 2002. 5, pp.29~40.

8) 기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충급여방식의 현안문제에 대해서는 자활정책연구회, 『자활지원제도 개선방안』, 2001.을 참조.

9) 외국의 경우도 사회적 취약계층에 대해서는 보조금지원 취업알선, 취업연계형 직업훈련, 사후관리 중

이제 좀더 구체적으로 노동부와 보건복지부가 운영하고 있는 자활사업 프로그램을 살펴보기로 하자. 먼저 노동부 자활사업은 참여대상자 규모의 감소 및 근로능력 미약자 집중으로 인해 취업알선 등의 정책목표를 달성하는 데 현실적인 어려움을 겪고 있는 것처럼 보인다. 구체적으로 노동부가 운영한 프로그램을 간략하게 평가해 보면 다음과 같다. 첫째, 직업적응훈련은 영국의 Gateway(자활사업의 초기상담 및 교육과정)와 유사한 형태로 기초교육을 담당하는 것이며, 현재 매우 적은 규모를 대상으로 운영되고 있으나, 근로빈곤층에 대한 직업상담과 기초교육 및 적성과악 등과 관련해서 많은 가능성 또한 내포하고 있는 것처럼 보인다. 둘째, 취업알선사업은 고용안정센터를 중심으로 하는 취업알선기능에 있어 조건부 수급자의 능력과 욕구에 맞는 취업정보 부족과 정보제공의 신속성 부재 등으로 수급자들의 이용도가 매우 낮은 상황으로 판단된다. 셋째, 직업훈련사업은 취업과 연계되지 않은 훈련프로그램 운영 및 훈련기간 중 생계비 지원 부재, 훈련수당의 생계비 공제 등으로 인해 조건부 수급자의 참여가 저조한 상황이며, 일차적으로 '취업가능성 제고'가 필요할 것으로 여겨진다.

이어서 보건복지부 및 지방자치단체 자활사업은 근로능력 미약자 대상 사업을 중심으로 안정화되어 가고 있으나, 부분적으로 '취업 및 소득증대'와 같은 목표를 지향하는 과정에서 단기적으로 성과를 도출하기 어려운 상황에 처해 있다고 말할 수 있다. 프로그램별로 살펴보면, 첫째, 취로형 자활근로사업은 근로능력 미약자 중심의 근로활동 참여기회 보장을 목적으로 설계되었으나, 노동강도가 약하고 근로시간이 짧다는 이점을 고려하여 수급자가 집중되는 양상이 나타나고 있다. 둘째, 업그레이드형 자활근로사업은 비교적 노동강도가 세고 일정 규모의 수익창출을 목적으로 하는 사업으로 출범하였으나, 근로능력 미약자의 참여가 증가함에 따라 '자연적으로' 비수익형 사업(공익형 사업단)과 수익형 사업으로 분화하는 양상을 보이고 있다. 물론 지원과 운영에 있어 많은 한계가 있지만 '사회적 유용성'과 '수익창출'의 측면에서 가능성 또한 나타나고 있다. 셋째, 자활공동체 사업은 2003년 2월 현재 활성화에 큰 어려움을 겪고 있는데, 그것은 수급자의 직업능력 취약과 지원체계 미약 그리고 자활후견기관 실무자의 전문성 부족 등의 요인이 결합하여 나타난 현상으로 이해할 수 있을 것이다. 이 점에서 자활공동체 사업의 정착을 위해서는 참여자, 운영자, 지원체계의 세 측면에서 대책이 수립되어야 할 것으로 여겨진다.

4 자활사업의 개선방안

2003년도 자활사업 활성화를 위해서는 다음과 같은 조치가 단계적으로 취해져야 할 것이다.

첫째, '2003년 중 국민기초생활보장제도를 개정'하고, 자활사업이 탈빈곤이라는 정책목표에 맞게 탄력적으로 운영될 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해서는 상반기 내에 다음 사항을 연구하고 협의할 수 있는 기획팀(Task Force Team)을 구성해야 한다. 그리고 이 기획팀을 통해 다음과 같은 사항을 집중적으로 검토해야 할 것으로 여겨진다. ① 자활사업 참여대상범위 및 급여체계(근로인센티브 포함) 개선, ② 자활사업 관련조항의 통합 및 기능조정, ③ 자활사업 전달체계의 개편, ④ 법 개정에 따른 해석 및 조정이 그것이다.

둘째, 자활지원제도의 개선은 지원대상범위의 확대와 관련예산의 재편을 전제로 해야 할 것이다. 물론 자활사업은 지원범위를 비수급 빈곤계층까지 '점진적으로' 확대함으로써 자활지원의 사각지대

심형 창업지원, 사회적 일자리 창출 등과 같은 제도적 지원환경을 조성하는 데 힘쓰고 있다.

를 최소화해야 한다. 그러나 이는 소요예산과 사업성과를 고려하여 단계적으로 기초보장수급자 중 현재 취업자 → 최저생계비 이하의 비수급자 → 차상위 실직자 순으로 대상범위를 확대해야 한다. 아울러 주의해야 할 점은 자활사업 참여대상범위를 확대하면서, 소득보장과 고용지원을 통합적으로 제공하는 데 따른 재정적 부담을 최소화해야 한다는 것이다. 따라서 자력으로 취업이 힘든 실직취약계층에게 소득보장형 일자리 제공사업(고비용사업)을 실시하고, 이미 취업하고 있는 근로빈곤층에 대해서는 직업능력개발에 초점을 둔 프로그램(상대적으로 저비용사업)을 개발함으로써 자활지원예산을 탄력적으로 재구성해야 하는 것이다.

셋째, 자활사업의 일차 관문인 '초기상담 및 기초교육을 강화'해야 한다. 그리고 이는 ① 근로능력자에 대한 기초상담과 직업능력상담을 위한 '통합 매뉴얼' 개발, ② 자활사업 참여자 대상 근로능력판정업무 등을 담당할 '자활상담원' 확충(물론 이를 위해서는 시·군·구의 규모와 사업량에 따라 상담원을 단계적으로 확충하는 방안이 현실적일 것이다), ③ 상담원에 대한 전문교육 프로그램 개발 및 상담양식 통일, ④ 기초보장제도 수급자 중 근로능력자에 대한 재심사(2003년 하반기)에 초점을 두어야 할 것이다.

넷째, '자활사업 참여자를 위한 근로인센티브'를 강화해야 한다. 구체적으로는 ① 자활사업에 성실하게 참여한 사람에게 '근로장려금' 지급, ② 자활사업 참여자 중 근로소득이 최저생계비를 초과하는 경우, 해당 근로소득에 적절한 공제율을 적용해 추가소득을 보장함으로써 근로활동 참여를 유인, ③ 최저생계비 초과자에 대해 개별현물급여를 소득이 일정 수준에 이를 때까지 계속 지급(의료급여와 주거급여 등의 중복수혜를 허용), ④ 자활사업 참여자의 자산형성 및 사업자금으로 활용될 수 있도록 현재의 자립준비적립제도를 '자활사업 참여자 자산형성 지원제도'로 개발(자산형성 및 창업활성화를 위해서는 자체적인 적립금으로는 한계가 있음. 따라서 이와 연계될 수 있는 지원체계 구축이 필요)에 초점을 두어야 할 것이다.

다섯째, '자활사업 실무자에 대한 인센티브제도'를 도입해야 한다. 자활사업은 그 업무의 성격상 실무자의 노력이 매우 중요한 비중을 차지하며, 이러한 적극적인 노력을 도출하기 위해서는 이들 실무자 개개인에게 직접적인 인센티브를 부여해야 한다. 좀더 구체적으로 살펴보면, ① 자활사업에 대한 연말 평가결과 우수 사업에 대해서는 기관별 인센티브 외에도 사업을 담당했던 실무자에게 포상금의 형태로 인센티브를 제공, ② 인센티브 제공대상은 민간의 자활사업 참여기관 실무자 외에도, 지자체의 자활사업 담당 실무자로 확대하는 방안이 필요할 것이다.

여섯째, '자활후견기관 지원체계 및 사업체계'를 개편해야 한다. 자활사업의 제반 추진여건상 2002년말 평가를 근거로 자활후견기관 규모 차등화는 많은 어려움이 따를 것으로 여겨진다. 따라서 자활후견기관 규모 차등화는 향후 사업방향, 지역특성, 기관의 역량 정도를 근거로 자활후견기관 및 지방자치단체의 의견을 고려해서 조화롭게 추진해야 할 것이다. 특히 기관평가 및 사업평가에 있어서는 먼저 사업운영(실무자 선발 및 급여)에 따른 자율성을 강화하고, 그 결과를 평가하는 방식을 취해야 한다.

일곱째, '자활사업 전문지원기관 및 프로그램 개발'이 필요하다. 구체적으로 언급하면, ① 자활사업 참여자 및 자활공동체의 창업을 활성화시킬 수 있는 '창업컨설팅 전문기관' 설치 또는 기존 민간기업 및 관련 공공기관과의 연계 강화(좀더 현실적으로는 최근 설립된 사회연대은행이 사업자금대출을 담당하고, 공공기관의 창업대출금은 점포 등에 투자하도록 연계하는 방안이 필요), ② 자활사업 참여자 및 실무자에 대한 업종별 교육·훈련기능을 통합한 '자활능력개발기관' 설치 또는 관계기관 내 프

로그램 개발(자활사업 참여자의 직업능력을 인증하는 기능을 부여하는 방안도 강구할 필요가 있음),
③ 자활지원사업을 홍보하고, 자활사업 참여자의 취업 및 자활후견기관 등의 상품 및 서비스 판매를
촉진하기 위한 '인터넷 홈페이지 구축'(점진적으로 장애인 단체 및 노인자활후견기관(CSC) 등의 참여
도모), ④ 광역자활후견기관 또는 사업분야별 광역사업단의 설치·운영 등이 그것이다.