

## 국민기초생활보장제도와 자활급여

National Basic Livelihood Security System  
and Self-Reliance Program

### 1. 들어가며

자활사업 그리고 그 제도적 토대라 할 수 있는 기초생활보장제도가 시행된 지 5년을 맞이하고 있다. 먼저 기초생활보장제도 시행 5년이 갖는 의미를 간단히 언급해보면 아래와 같다. 이 제도는 과거 생활보호제도와 비교할 때, 빈곤층에 대한 기초생활보장을 사회권으로 명문화하고 보다 체계적인 급여체계를 구축하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그리고 제도시행 5년이 지난 지금 우리사회의 중추적인 공공부조제도로 자리 잡고 있다. 그것은 단지 하나의 공공부조제도일 뿐 아니라 다른 복지제도의 준거점이며, 기타 공공부조제도가 태어날 모태(Matrix)와도 같은 역할을 하고 있는 것이다. 이것만으로도 기초생활보장제도는 그것이 가진 모든 한계를 상쇄하고도 남을 큰 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.

하지만 기초생활보장제도를 과거 생활보호제도와 차별화시키는 가장 큰 성과는 근로빈곤층에 대한 소득보장을 명문화하였다는 점이다. 물론 제도도입 당시 근로빈곤층에 대한 생계급여 실시는 뜨거운 논쟁의 대상이었



노 대 명

한국보건사회연구원 부연구위원

다. 한편에서는 소득파악의 행정적 어려움을 들어 시행이 시기상조라고 주장하였고, 다른 한편에서는 도덕적 해이가 심화될 것이라는 점을 들어 시행에 반대하였다. 그리고 다양한 의견은 “근로빈곤층에게 소득보장을 하되 미취업수급자에게 자활사업 참여라는 근로의무를 부과하는 조건부수급제도”를 도입하는 것으로 절충되었다. 이는 당시 우리사회가 근로빈곤층 소득보장에 대해 어떻게 인식하고 있었는가를 여실히 말해주는 것이다. 그리고 이 조건부수급제도에 따라 미취업수급자에게 취업기회를 제공하기 위해 자활사업이 전국화 되었던 것이다.

그렇다면 자활사업 시행 5년은 어떻게 평가할 수 있는가. 자활사업 또한 그 모든 한계를 상쇄하고도 남을 그러한 성과를 거두었는가. 자활사업의 성과에 대해서는 보는 시각에 따라 이견이 있을 수 있다. 분명한 것은 자활사업이 근로빈곤층 (Workable and Working Poor)<sup>1)</sup> 문제를 사회정책의 전면에 부각시키는 매우 중요한 기여를 하였다는 점이다. 즉, 기초생활보장제도가 근로능력자에 대한 소득보장의 길을 열었다면, 자활사업은 이를 토대로 근로빈곤층에 대한 탈빈곤 지원정책의 길을 열었음을 의미하기 때문이다. 실제 지난 5년간 자활사업은 우리사회에서 사회적 일자리 창출정책, 마이크로-크레딧, 자산형성지원제도 등 다양한 근로빈곤층 지원정책을 탄생시킨 산파의 역할을 함으로써 근로빈곤층 문제에 대한 정책적 관심을 제고하는 중요한 역할을 수행하였다. 아울러 자활사업은 복지국가 형성에 공공부조제도의 건강성을 담보한다는 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

하지만 자활사업은 한 가지 중요한 난제에 직면해 있다. 그것은 자활사업이 탈빈곤을 목표로 하고 있음에도 사업 참여자가 소득증대를 통해 빈곤에서 벗어나기 힘든 제도적 틀에 기반하고 있다는 점이었다. <땀 흘려 일해도 소득을 최저생계비 수준으로 제한하는 제도>, <소득이 최저생계비를 넘으면 모든 급여를 상실하는 제도>, <양질의 일자리로의 취업전망을 제시하지 못하는 프로그램>은 빈곤탈출을 위한 모든 노력을 무력화하는 가장 큰 장애물이었던 것이다. 이는 자활사업이 양적으로는 빠르게 성장하였지만,<sup>2)</sup> 미취업수급자의 특성과 노동시장여건에 맞는 정책

목표 설정이나 운영체계 설계가 이루어지지 못했음을 의미하는 것이다. 물론 이러한 문제점이 나타난 이유는 기초생활보장제도 도입당시, 우리사회가 근로빈곤층 문제에 대한 별다른 정책적 경험을 갖고 있지 못하였다는 점에서 찾을 수 있다. 이 점에서 자활사업 5년의 경험은 공공부조제도 발전단계에서 새로운 정책경험의 축적으로 이해할 수 있을 것이다. 그렇다면 그 경험은 무엇을 말해주는가. 그것은 자활사업이 <노동시장여건과 근로유인체계 그리고 효과적인 프로그램>이라는 세 가지 조건이 조화를 이룰 때, 성과를 기대할 수 있다는 점이라고 말할 수 있다.

이 글에서는 지난 5년간 자활사업이 지향했던 이상과 이를 제약했던 현실, 그리고 이를 극복하기 위한 다양한 시도, 그것이 거둔 성과와 한계, 그것이 갖는 잠재력에 주목하고자 한다. 달리 표현하면, 이 글은 자활사업과 공공부조제도의 새로운 출발을 위한 평가로서의 의미를 갖는다.

## 2. 자활사업의 수요와 공급

자활사업은 직접적으로 기초생활보장제도 도입을 계기로 탄생하였지만, 보다 거시적으로는 사회경제적 여건변화에 따른 미취업빈곤층의 증가에 기인하고 있다. 하지만 자활사업은 이러한 수요에 따라 공급을 확대하는데 어려움을 겪어 왔던 것이다. 이는 자활사업에 대한 지원의지 결여라는 측면 외에도 제도 자체가 수요에 탄력적으로 대응하기 힘들도록 설계되어 있었기 때문으로 해석할 수 있다.

### 1) 자활사업에 대한 사회적 수요

외환위기 직후 실직빈곤층의 증가가 제도도입의 환경이었다면, 최근 나타나고 있는 노동양극화와 소득양극화로 인한 취업빈곤층과 실직빈곤층의 증가는 제도를 강화해야 하는 새로운 환경으로 간주할 수 있다.

기초생활보장제도가 제정된 1999년은 우리사회에서 실업·절대빈곤가구가 가파르게 증가하던 시점이었으며, 근로빈곤층의 취업촉진은 고용상황에 비추어 용이하지 않았다. 대량실업이 야기되는 상황에서 취업촉진정책의 실효성을 기대하기 힘들었던 것이다. 그리고 현재의 자활사업은 이러한 상황을 고려하여 설계되었다. 하지만 우리사회는 2003년에 접어들며 소득분배지표가 악화되고 이른바 경제양극

1) 이 글에서는 근로빈곤층 개념을 아래와 같이 구분하고 있음을 밝혀둔다. 취업빈곤층 (Working Poor), 실직빈곤층(Unemployed Poor), 비경활빈곤층(Inactive Poor), 근로능력 빈곤층(Workable Poor). 노대명 외, 『한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.

2) 기초생활보장제도 도입 전과 2005년 2/4분기 현재를 비교하면, 자활사업 참여자는 수 백 명에서 5만 9천명 규모로 증가하였고, 자활후견기관 또한 20개소에서 242개소로 증가하였다.

화라 불리는 현상에 직면하고 있다. 경제양극화는 산업양극화, 노동양극화, 소득양극화가 중첩되어 나타나는 현상으로 그것이 성장에 따른 낙수효과가 교란되고 있음을 시사한다. 좀더 구체적으로 표현하면, 산업부문에서 양질의 일자리 창출이 약화되고, 노동부문에서 임금양극화와 노동배제계층이 증가하는 현상이 나타나고, 이것이 가구소득의 양극화와 근로빈곤층의 증가로 이어지고 있는 것이다.

먼저 현 노동배제계층 중 상당수는 빈곤상태에 처해 있으며 재취업이 용이하지 않다는 문제에 봉착해 있다. 이는 자활사업이 미취업수급자 중심 사업에서 미취업 빈곤층 전체를 대상으로 하는 취업촉진·일자리 창출사업으로 발전해야 한다는 사회적 수요에 직면해 있음을 의미한다. 또한 자활사업은 그 동안 외면해 왔던 취업빈곤층에 대한 고용지원에 대해서도 관심을 가질 것을 요구받고 있다. 취업빈곤층에 대한 각종 연구결과는 이들이 취업과 실직을 반복하는 만성적 고용불안과 저임금의 문제에 직면해 있으며, 직업기술 보유율도 매우 낮다는 점을 확인시켜 주었다. 그러나 이들은 고용보험 미가입자라는 점에서 각종 고용지원사업으로부터 소외되어 왔으며, 취업수급자라는 점에서 자활사업으로부터도 배제되어 왔다. 이 점에서 자활사업은 근로빈곤층의 빈곤탈출을 촉진하는 종합적 지원정책으로 발전해야 한다는 시대적 요구에 직면해 있는 것이다.

아래 <표 1>은 우리사회의 근로빈곤층 중 취업자와 미취업자의 규모 추정치를 보여주고 있다. 2004년 현재 소득절대빈곤가구를 9.4%로 가정하는 경우 근로빈곤층의 총 규모는 148명으로 추정된다. 그리고 근로빈곤층은 취업빈곤층 97만 명, 미취업빈곤층 51만 명으로 구성된다. 여기서 미취업빈곤층을 중심으로 자활지원이 필요한 집단을 살펴보면, 미취업수급자 10만 명을 제외한 41만 명이 잠재적 지원 대상이라고 말할 수 있다. 이들 대부분은 기초생활보장제도 수급자가 아니라는 점에서 공공부조제도와 자활지원의 사각지대에 놓여 있는 집단인 것이다.

아울러 자활사업은 복지국가 형성기에 공공부조제도의 건강성을 강화하고 사각지대를 해소한다는 점에서 그 필요성을 확인할 수 있다. 최근 한국보건사회연구원의 실태조사결과에 따르면, 우리사회의 빈곤층 규모는 약 500만 명에 이를 것으로 추정된다. 그리고 차상위층을 더하면 취약계층의 규모는 약 700만 명에 이를 것으로 예상된다. 이는 소득보장에 대한 수요가 예상보다 크다는 것을 의미한다. 하지만 사회보장체계는 조세제도 등을 통한 소득재분배 기능이 약하고, 사회보험 사각지대가 크다는 한계를 안고 있다. 최후의 사회안전망인 공공부조제도로 모든 하중

표 1. 한국사회의 근로빈곤층 규모

	근로빈곤층(Workable & Working Poor)			빈곤가구 가구원		
	소계	취업자	미취업자	소계	근로능력가구	근로무능력가구
추정치	148만명	97만명	51만명	442만명	272만명	170만명
빈곤층의 %	33.5%	22.0%	13.5%	100%	61.6%	38.4%
전체인구의 %	2.6%	1.7%	0.9%	7.94%	4.89%	3.05%

자료: 위의 추정치는 2004년 전국가계조사 연간 자료의 절대빈곤가구(9.4%)에 2002년 저소득층 자활사업 실태조사를 통해 파악된 최저생계비 이하 근로빈곤층 구성비율을 적용한 것임.

이 집중되는 양상이 나타나고 있음을 의미하는 것이다. 더욱이 공공부조제도가 기초생활보장제도를 축으로 설계되어 있는 상황에서 그 모든 하중이 특정 제도로 집중되는 양상이 나타날 개연성은 매우 높다. 따라서 빈곤층에 대한 기초생활보장의 확대는 근로빈곤층 소득보장에 따른 제반 문제를 해결함으로써 제도의 건강성을 확보해야 한다.

공공부조제도의 건강성을 담보하기 위해서는 지원방식을 다원화함으로써 복지 의존성을 최소화하는 조치를 취해야 하며, 현물급여 또는 서비스 공급확대가 불가피하다는 것을 의미한다. 현물급여와 서비스 공급은 빈곤가구의 지출을 절감시켜 현금급여와 동일한 소득보장 효과를 나타낼 수 있다. 아울러 현물급여와 서비스 공급 과정에서 취약계층을 위한 일자리를 창출하는 시너지 효과를 기대할 수 있다. 하지만 문제는 어떻게 서비스 공급을 확대할 것인가 하는 점이다. 바로 이 점에서 자활사업의 역할을 기대할 수 있다. 지난 5년간 자활사업은 미취업빈곤층을 위한 일자리 제공과 사회서비스 공급확대를 담당할 수 있는 잠재력을 보여 왔으며, 사회서비스 공급에 필요한 반(半)숙련의 노동력을 육성하는 성과를 거두어 왔다.

## 2) 자활사업의 공급

앞서 언급했던 것처럼, 자활사업에 대한 사회적 수요는 매우 높다. 하지만 자활사업이 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 규모의 지원이 이루어지지 않고 있다. 이는 자활사업에 대한 재원투입의지 외에도 제도 자체가 그러한 수요를 반영할 수 있도록 탄력적으로 설계되어 있지 않기 때문이다. 실제 자활사업 시행 1년이 지나지 않아 수요에 따른 탄력적 공급이 힘들다는 점은 분명하게 확인되었다. 수급자

와 비수급자의 소득형평성의 문제가 제기되는 상황에서도 비수급빈곤층과 차상위층에 대한 자활지원은 매우 소극적으로 이루어져 왔던 것이다.

아래 <표 2>는 전체 수급자 규모 변화와 근로능력자 및 조건부수급자 규모변화, 그리고 자활사업 참여자 규모변화를 보여주고 있다. 흥미로운 것은 조건부수급자 규모는 급격히 감소하는데 비해 일반수급자나 특례수급자의 규모가 증가하고, 아울러 비수급빈곤층이나 차상위층 참여자가 꾸준히 증가하는 양상을 나타내고 있다는 점이다. 이는 자활사업이 현 제도 내에서 지원대상을 확충하지 못하고, 차상위층에서 새로운 수요를 발견하고 있으나 그에 따른 충분한 공급을 하지 못하고 있음을 의미한다.

자활사업은 공급에 의해 수요가 제한되는 성격을 갖고 있다. 차상위층에 대한 지원예산을 확보하지 못한다면, 그들의 참여는 가능하지 않기 때문이다. 그리고 아래 <표 2>는 이러한 한계를 반영하고 있다. 앞서 <표 1>에서 언급하였던 것처럼, 비수급빈곤층 내에서도 약 41만 명의 잠재적 수요가 있는 것으로 추정되나, 실제 자활사업 참여자는 2만 명에도 미치지 못하고 있는 것이다. 이는 차상위층 대상 예산확보 문제와 밀접한 관련이 있다. 가까운 예로, 2004년 차상위층 참여자의 증가는 동년 하반기 복권기금사업을 통해 차상위층 복지간병사업이 시작됨으로써 가능했던 것이다.

표 2. 조건부수급자 및 자활사업 참여자 추이

(단위: 명)

	연월	전체수급자	근로능력자	조건부수급자	자활사업 참여자		
					소계	수급자	차상위층*
2000년	10월	1,450,000	-	70,591	-	-	-
2001년	12월	1,510,000	323,000	56,000	55,000	39,000	16,000
2002년	12월	1,351,185	300,000	38,339	57,000	45,000	12,000
2003년	12월	1,374,405	300,254	32,504	59,862	42,907	16,955
2004년	12월	1,402,932	308,482	33,349	60,946	42,143	18,803

주: 차상위층은 비수급빈곤층과 차상위층을 총칭함.  
자료: 보건복지부 자활지원과 내부자료

물론 자활사업이 수요에 따른 탄력적 공급에 어려움을 겪은 또 다른 이유는 자활지원 대상을 확대함에 있어 사업의 효과성을 검증하기 힘들었다는 점에서 찾을

수 있다. 달리 표현하면, 자활사업이 탈수급과 같은 가시적인 성과를 거두지 못하는 상황에서 대상자를 확대하는데 필요한 사회적 합의를 도출하기 힘들었기 때문이다. 그리고 자활사업의 성과부진은 자활사업의 사례관리체계, 급여체계, 프로그램 등이 안고 있는 문제와 밀접한 관련이 있는 것으로 이해할 수 있다. 이 점에서 자활사업은 공급확대에 앞서 사업추진체계를 전반적으로 개편해야 하는 상황에 직면했던 것이다.

### 3. 자활사업 시행 5년의 경험과 한계

자활사업은 실직빈곤층에게 다양한 취업기회를 제공하여 빈곤에서 벗어나게 하는 것을 정책목표로 한다. 그리고 일부 프로그램은 그 노동의 결과물을 통해 취약계층에게 다양한 서비스를 공급함으로써 지역사회의 삶의 질을 개선하는 목표를 갖고 있기도 하다. 이것이 앞서 자활사업이 사회적 일자리 창출이나 사회연대은행 설립 등과 관련해서 산파의 역할을 했다고 지적한 이유이다. 결국 자활사업은 근로를 통한 소득보장을 통해 실직빈곤층의 빈곤탈출을 촉진함으로써 복지제도로의 집중을 최소화하고, 미취업수급자의 취업을 촉진함으로써 공공부조제도의 건강성을 유지하고, 수요가 급증하는 사회서비스 공급을 확대한다는 목표를 갖고 있었던 것이다. 그리고 그것은 빈곤문제에 대해 사회와 개인의 공동의 대응을 강조하는 연대성의 철학에 기초하고 있다. 즉, 재정적 인센티브만 강화하면 미취업빈곤층 스스로 취업할 것이라는 생각을 넘어서서, 국가와 시민사회가 이들이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 <취업촉진·직업훈련·고용창출> 등 다양한 서비스를 제공해야 한다는 이념에 기초하고 있는 것이다.

그렇다면 자활사업의 기본구조는 이러한 기본이념을 충실히 반영하고 있는가. 기초생활보장제도 수급자 중 미취업자에게 근로의무를 부과하고 보충·통합급여 체계를 통해 소득을 통제하는 현행 방식은 그 정책목표를 달성할 수 있도록 설계된 것인가. 여기서는 자활사업의 기본구조가 실직빈곤층의 특성과 노동시장여건변화, 기초생활보장제도를 통한 급여관리, 조건부수급자제도를 통한 자활촉진의 실효성 등에 대한 체계적인 검토에 기초한 것인지 살펴보기로 한다.

### 1) Target Group 설정에 대한 평가

자활사업은 미취업빈곤층의 특성과 노동시장의 여건변화를 숙지하기 힘들다는 한계를 안고 출범하였다. 원론적으로 자활사업은 미취업빈곤층에 대한 고용지원사업이라는 점에서 그들의 특성과 노동시장여건에 대한 충분한 검토를 전제해야 한다. 취업중심전략(Job First Strategy)과 훈련중심전략(Training First Strategy) 중 어느 것에 보다 큰 비중을 부여할지는 미취업빈곤층의 취업잠재력과 노동시장여건을 종합적으로 고려해서 결정해야 하는 것이다. 하지만 자활사업은 외환위기의 충격이 가시지 않은 시점에 도입되었으며 대규모 실직빈곤층의 존재를 전제하고 있었다. 따라서 노동시장 유연화 과정에서 취업빈곤층(Working Poor)의 문제가 전면적 부각될 것이라는 점을 예상하는데 한계가 있었던 것이다. 이를 반증이라도 하듯이, 미취업자 규모는 빠르게 감소하는 경향을 나타냈다. 제도 도입 전 약 20만명에 달할 것으로 추정되던 미취업수급자 규모는 2000년 10월 시점에 약 10만명으로 확인되었으며, 그 중 자활사업 참여가 가능한 미취업자 규모는 2000년 10월 7만명에서 2005년 6월 3만 3천명 규모로 감소하였다.

하물며 근로빈곤층, 특히 미취업빈곤층의 특성에 대한 연구는 전무한 상황이었다. 2000년 겨울까지도 생활보호제도 수급자 중 근로능력자의 취업상태와 관련해서 정확한 정보를 얻을 수 없었으며, 그들의 인구학적 특성이나 취업잠재력에 대해서도 정책수립에 도움이 될 연구결과는 거의 없었다. 실제로 미취업수급자가 40~50대 중심의 인구분포, 20%를 초과하는 만성질환자 비중, 5% 내외의 기술자격 보유수준, 낮은 직업경험을 특징으로 한다는 것은 사업추진과정에서 확인되었다. 이는 노동시장여건이 변화하는 상황에서 미취업자로 남게 될 수급자의 취업잠재력을 고려한 프로그램 설계에 한계가 있었음을 의미한다. 그 결과, 자활사업은 이미 법을 통해 규정된 정책목표와 추진전략이 참여자 특성과 불일치하는데 따른 문제점을 사업추진과정에서 조율해야 하는 어려움에 직면하게 되었다.

### 2) 사례관리방식에 대한 평가

자활사업이 갖는 태생적 한계는 스스로 자활을 희망하는 집단이 아니라 자활의 무를 부여받은 미취업수급자를 대상으로 고용지원사업을 실시한다는 점이었다. 이

는 조건부수급제도의 강제성에 대한 비판을 초래할 뿐 아니라, 자활사업의 역동성을 현저히 약화시키고, 참여자 관리체계 강화에 따른 행정비용 증가를 초래하는 문제점을 안고 있었다. 그리고 자활사업은 이러한 문제를 해결하기 위해 조건부수급제도에 의한 강제성을 최소화하고 참여자의 자발성을 극대화하는 역할을 수행해야 했다. 좀더 구체적으로 언급하면, 참여자의 자발성을 극대화하기 위해 전문화된 사례관리체계를 구축하고 금전적 인센티브(Financial Incentives)를 강화해야 했다. 하지만 자활사업은 사례관리체계도 금전적 인센티브도 없이 출범하였다.

특히 자활사업은 참여자의 의지와 무관하게 취업대상자와 비취업대상자로 구분하여 프로그램을 제공하는 방식을 취함으로써 참여자들의 근로의욕을 고취시키지 못하는 결과를 초래하였다. 더욱이 자활사업 시행초기 사회복지전담공무원은 과도한 업무부담으로 자활사업 참여자에 대한 사례관리에 내실을 기할 수 없었으며, 프로그램 공급기관 또한 그러한 역할을 대신할 수 없었다. 자활후견기관 사업의 경우, 부분적으로 그러한 역할을 대신하였지만 보다 많은 참여자는 사례관리의 사각지대에 방치되어 있었다. 이는 제도 자체가 갖는 강제성의 한계를 보완하기 위해 필요했던 참여자의 욕구에 맞는 프로그램 연계가 사실상 이루어지지 못했음을 의미하는 것이다. 실제 자활사업 시행초기 사회복지전담공무원과의 상담을 거치지 못했던 참여자는 취업대상자의 경우 약 30%에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 이유에서 자활사업은 자발적 참여의지를 가진 차상위계층을 중심으로 참여대상을 확대할 것을 요구해 왔던 것이다.

### 3) 급여체계에 대한 평가

자활사업은 사업초기부터 소득보장에 주안점을 두고 설계된 기초생활보장제도의 급여체계와 충돌하며 근로의욕을 고취시켜야 하는 문제에 직면해 있었다. 기초생활보장제도는 근로빈곤층의 탈수급 또는 탈빈곤을 촉진하기 위한 근로유인체계를 설계하였다. 하지만 이를 위한 제도시행은 이루어지지 않았다. 취업수급자 대부분은 근로소득공제제도의 혜택을 받지 못하였으며, 자활사업 참여자 또한 사업초기에는 이러한 혜택을 받을 수 없었다.<sup>3)</sup> 그 결과, 취업수급자는 수급자격을 유지하

3) 물론 현재 자활사업 참여자에게는 근로장려금이 지급되고 있다.

기 위해 근로소득을 하향신고하거나 근로활동을 자제(?)하는 경향을 보여 왔으며, 자활사업 참여자는 수급자격을 유지하기 위해서는 사업참여기간(일)을 조절하는 경향을 보여 왔다. 이 문제를 해결하기 위해 자활사업 시행초기 선택했던 방식은 자활근로사업 등 일부 프로그램에 실비지원액을 두어 우회적인 방법으로 인센티브를 보장하는 것이었다.

하지만 자활사업 추진과정에서 또 다른 문제가 발생하였다. 자활근로사업 등에서 사업수익이 발생함에 따라 이를 참여자에게 분배하는 문제였다. 그러나 수익을 분배하면 소득으로 간주되어 급여가 감소하는 결과가 발생하고, 이는 참여자의 근로의욕을 위축시킬 위험성이 있었다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해 수익금을 적립하여 이후 창업자금으로 활용하게 하는 <자립준비적립제도>가 제안되었다. 이는 현재 도입을 검토하고 있는 근로빈곤층 자산형성지원제도의 모태가 되었지만, 참여자의 근로의욕을 약화시키는 한계를 우회하려는 교육지책이었던 것이다. 더욱이 기초생활보장제도의 통합급여체계는 취업을 통한 탈수급을 억제하는 결과를 초래하였다. 이는 자활사업 참여자뿐 아니라 근로능력 보유 수급자 전체의 취업촉진에 부정적인 영향을 미쳤던 것이다. 특히 취업을 통한 소득이 기초생활보장제도 수급기준선을 소폭 초과하는 경우, 취업을 포기함으로써 기초생활보장제도에 잔류하는 경향이 강하게 나타났던 것으로 판단된다. 이는 취업을 통한 탈수급을 촉진하기 위한 이행기적 급여(Transitional Benefits)의 보장이 필요했음을 시사하는 것이다.

#### 4) 프로그램에 대한 평가

자활사업의 성과가 부진하다는 것은 많은 연구결과를 통해 언급되었던 점이다. 단적인 예로, 2002년 7월까지의 사업성과 현황자료에 따르면, 제도시행이후 약 1만 명의 수급자가 취업을 통해 기초생활보장제도에서 벗어났으며, 자활사업 참여를 통해 기초생활보장제도에서 벗어난 수급자는 약 1,300명에 불과한 것으로 나타나고 있다. 아울러 2003년 1/4분기의 현황자료는 자활사업 참여를 통한 탈수급자에 비해 중도탈락자 규모가 6배가량 높다는 점을 말해주고 있다. 하지만 이는 자활프로그램이 성과가 없었다는 것을 의미하지는 않는다. 앞서 언급한 사례들은 기초생활보장제도 시행초기 대상자 관리체계의 과도적 혼란이나 자활사업 참여자

관리체계의 미비로 인한 것이기 때문이다.

자활프로그램은 사업시행 초기 참여자의 근로능력 정도를 감안하여 <사회적응 프로그램, 지역봉사, 취로형 자활근로, 업그레이트형 자활근로, 직업훈련> 등으로 구성되어 있었으며, 이 중 취업을 명시적 목표로 하는 프로그램은 업그레이트형 자활근로와 직업훈련 프로그램에 국한되어 있었다. 그리고 이 프로그램 참여자는 2001년 5월 현재 6천명에도 미치지 못하고 있었다. 참여자 절대다수는 취로형 자활근로사업에 참여하고 있었던 것이다. 그리고 이러한 상황은 크게 개선되지 않았다. 참여자 특성에 따라 프로그램이 더욱 다양해진 현재 시점(2004년 12월)에도 시장진입형 자활근로와 직업훈련 프로그램 참여자는 약 7천명에 불과하기 때문이다. 결국 자활프로그램이 참여자의 특성에 따라 성과목표를 다르게 설정하고 있다는 점을 감안할 때, 이를 무시하고 탈수급이나 취업을 모든 프로그램의 성과목표로 간주하여 평가하는 것은 정확한 평가라고 말할 수 없을 것이다.

물론 프로그램별로 성과목표를 차별화하더라도 성과가 부진하다는 평가가 가능할 것이다. 이는 자활프로그램이 지속적인 성공모형을 개발하여 보급하는 기능이 취약했다는 점과 맥을 같이 한다. 자활사업은 시행초기 5대 표준화사업 등을 통해 프로그램의 총량을 확대하는 전략을 추진하여 왔다. 하지만 이후 지역노동시장의 수요와 인적자본개발 전략을 결합시킨 전략프로그램 개발 노력이 뒤따르지 않았던 것으로 평가할 수 있다. 일자리 창출과 노동수요 발굴 등의 노력이 뒤따르지 않은 상황에서 자활사업 참여자가 노동시장으로 진입하기란 매우 힘들었던 것이다. 그리고 취업을 목표로 하는 전략프로그램을 작동시킬 수 있는 급여체계가 뒤따르지 못했다는 점을 지적해야 할 것이다. 사업추진과정에서 프로그램별로 급여를 차별화함으로써 참여자의 근로의욕을 고취시키려는 시도가 없었던 것은 아니다. 하지만 이 또한 보충급여제도와 맞물려 현실화될 수 없었다. 이는 프로그램 참여노력에 대한 보상체계를 무력화함으로써 사업성과를 약화시키는 방향으로 작용했던 것이다.

이상의 평가내용은 자활사업이 도입단계에서 노동시장여건, 미취업빈곤층의 특성, 재정적 인센티브체계, 전문화된 사례관리체계, 효과적인 프로그램에 대해 충분한 검토를 하지 못했고, 이것이 사업성과를 부진하게 만든 가장 큰 요인이었음을 말해준다. 하지만 시행 5년의 경험은 자활사업이 갖추어야 할 많은 경험을 안겨주기도 하였다. 과거 실패조차 파악하지 못했던 미취업빈곤층에 대한 이해가 심화됨

에 따라 다양한 정책목표와 추진전략이 제시되었고, 그것은 부분적으로 소정의 성과를 나타내기도 하였다. 특히 자활사업 추진과정에서 사례관리체계, 급여체계, 프로그램 개발 등과 관련해서는 현재의 문제점을 해결할 수 있는 다양한 개선방안이 제시되기도 하였다. 하지만 자활사업은 그것을 규정하는 제도적 한계를 벗어나지 못하고, 끝없이 우회해야 하는 어려움에 직면하였다. 이는 자활사업이 제도개편이라는 새로운 문제에 직면해 있음을 의미하는 것이다.

#### 4. 자활사업 시행 5년의 성과와 과제

##### 1) 자활사업의 성과

자활사업의 당면문제를 개선하기 위한 많은 주장은 자활사업의 문제점만을 부각시키는 역설적인 결과를 초래하였다. 하지만 자활사업은 거시적으로 근로빈곤층 문제를 사회정책의 전면에 부각시키는데 결정적인 기여를 하였다. 이는 소극적 소득보장정책에서 적극적 탈빈곤정책으로 패러다임 변화를 주도하는 역할을 하였음을 의미한다. 그리고 미시적으로는 미취업빈곤층의 특성에 따른 지원체계 구축과 노동수요를 고려한 전략수립이라는 측면에서 큰 성과를 거두었다. 이와 관련해서 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

먼저 자활사업은 미취업빈곤층의 특성에 따른 사례관리체계 구축과 참여자 인적자본개발이라는 측면에서 흥미로운 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 자활사업은 미취업빈곤층에게 고용·복지통합서비스를 제공하는 초유의 실험으로, 시행초기단계에서 그들의 특성을 이해하지 못하여 많은 시행착오를 경험하였다. 하지만 이 과정에서 자활사업 참여자의 역량강화(Empowerment)를 위한 공공부문과 민간부문의 사례관리체계에 대한 광범위한 합의를 도출할 수 있었다. 특히 민·관의 자활프로그램 공급주체가 함께 참여하는 Case Conference나 자활후견기관간의 네트워크 활성화 전략 등은 중요한 성과로 이해할 수 있다. 그리고 자활사업은 인적자본개발과 관련해서 유의미한 성과를 거두고 있는 것으로 평가할 수 있다. 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사』 결과에 따르면, 근로빈곤층 전체의 직업기술 보유율이 28.8%인 것에 비해, 자활후견기관 사업 참여자의 직업기술 보유율은 32.9%로 약 10% 가량 높게 나타나고 있다. 이는 자활프로그램이 참여자들의 취

업잠재력을 높이는 성과를 거두고 있음을 의미하는 것이다.

이어 자활사업은 참여자의 취업촉진과 관련해서 노동수요 부족이라는 한계에 봉착하여 왔으며, 이를 해소하기 위해 다양한 노력을 경주하여 왔다. 이 과정에서 나타난 대표적인 성과로는 사회적 일자리 창출과 소액창업지원 사업의 활성화를 들 수 있다. 사회적 일자리 창출정책은 자활근로사업이 양질의 일자리라는 새로운 노동수요 창출방안을 모색하는 과정에서 탄생한 것으로 이해할 수 있다. 자활사업은 지난 5년간 복지간병사업이나 집수리사업 등을 통해 일자리 창출과 사회서비스 공급확대를 결합시킨 전략에 선구적인 역할을 하여 왔으며, 이는 사회적 일자리 사업의 전형으로 자리 잡고 있다. 실제로 최근 설립된 (주)컴윈이나 (주)함께일하는세상 등은 자활공동체에서 비롯된 사회적 기업으로 국내 최초의 실험으로 평가받고 있다. 또한 자활사업은 소액창업을 촉진시키는 전략의 일환으로 최근 세계 각국에서 실시하고 있는 Micro-Credit를 도입·정착시키는데 기여하였다. 이는 취업에 어려움을 겪는 미취업빈곤층을 대상으로 소액창업자금을 지원하고 창업성공에 필요한 정보를 제공하는 새로운 사업으로 사회연대은행을 설립하는 구체적인 성과를 거두었다. 그리고 사회연대은행은 저소득층 창업과 자활창업지원사업의 전문성을 높이는데 큰 기여를 한 것으로 평가받고 있다. 특히 정부재원이 아닌 민간자원을 활용하고 있다는 점은 매우 큰 의미를 갖는다.

##### 2) 자활사업의 과제

자활사업이 지난 5년간 경험했던 한계를 극복하고 성과를 발전시키기 위해서는 몇 가지 과제를 해결해야 한다. 아래 [그림 1]은 자활사업의 개선과제를 대상범위 설정, 사례관리체계 구축, 급여체계 개편, 프로그램 개편 등을 중심으로 정리하고, 그에 따른 기대효과를 설명하고 있다. 이를 좀더 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

첫째, 자활사업은 현재의 노동시장여건과 수급자의 취업잠재력을 감안하여 수요 창출전략과 공급역량강화전략을 조화할 수 있는 정책추진체계를 구축해야 한다. 즉, 취업잠재력이 높은 집단을 어떻게 취업으로 인도하고, 취업잠재력이 미약한 집단에게는 어떠한 방식으로 일자리를 창출·연계할 것인지를 명확하게 해야 하는 것이다. 이를 위해서는 지역노동시장에 기초한 취업알선네트워크를 강화하고, 사회

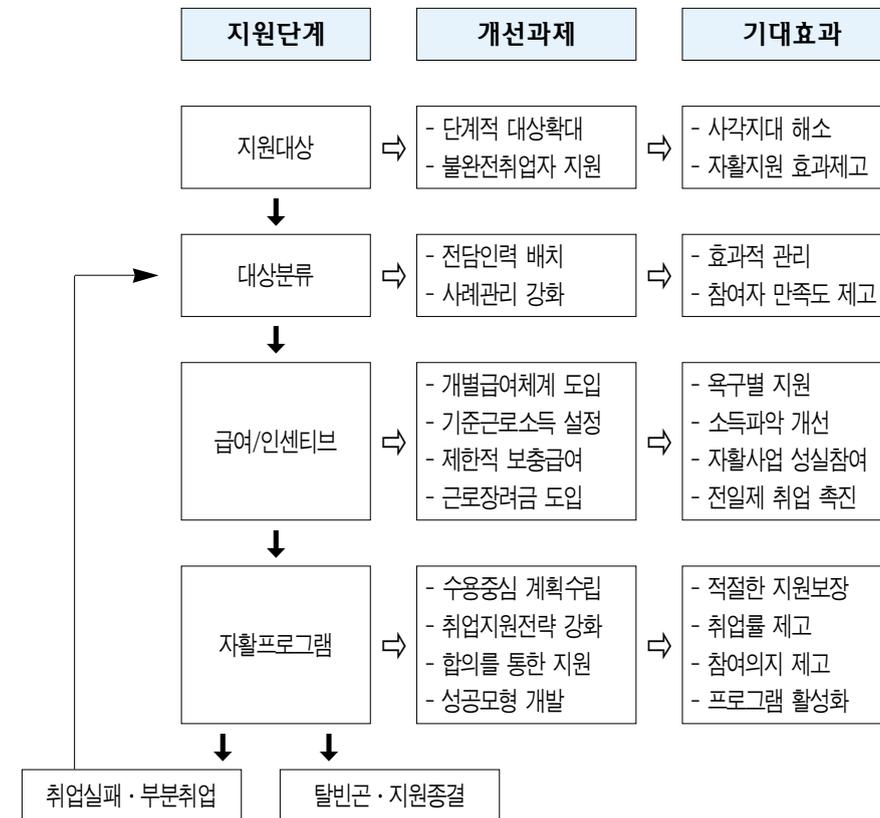
서비스부문의 일자리 창출을 통해 취업을 촉진하는 전략을 축으로 설정해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 자활사업은 참여자의 욕구에 따른 프로그램 연계를 할 수 있도록 사례관리체계를 개편하고, 다양한 자원을 동원할 수 있도록 공급기관간 네트워크를 강화해야 한다. 기존 자활사업이 초기상담의 부실 또는 부재로 인해 많은 어려움을 겪어 왔음을 감안할 때, 참여자에 대한 욕구를 파악하고 이를 토대로 필요한 프로그램을 연계할 수 있도록 자활전담인력과 협의조직을 구축해야 한다. 아울러 고용안정센터와 자활후견기관 등 프로그램 공급기관 간의 자원공유가 가능하도록 정보공유체계를 구축해야 할 것이다.

셋째, 자활사업의 대상자 선정과 급여체계를 규정할 수 있는 제도개선을 추진해야 한다. 앞서 언급하였던 것처럼, 자활사업은 지난 5년간 이 두 가지 문제를 우회하는데 많은 힘을 소비하였으나, 우회를 통해 해결책을 찾을 수 없었다. 이 점에서 대상자 선정범위를 확대하고, 사례관리체계를 개선하며, 근로유인형 급여체계를 도입할 수 있는 제도적 근거를 마련해야 한다. 이는 자활사업이 기초생활보장제도의 대상선정기준과 급여체계로부터 벗어나 자율성을 가질 수 있도록 지원제도를 분리해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이는 기초생활보장제도의 통합급여체계를 개별급여체제로 전환하는 개편작업과 함께 이루어져야 할 것이다.

넷째, 자활사업은 노동수요와 참여자 특성을 고려한 프로그램을 개발하여 보급하고, 노력에 따른 보상이 가능하도록 급여체계를 구축해야 한다. 현재 자활사업은 기술숙련정도나 노력여부와 관계없이 참여시간에 따라 동일한 급여를 받도록 설계되어 있다. 그 결과, 참여자의 참여의지가 시간이 흐름에 따라 악화되는 문제점이 나타나고 있다. 이 점에서 자활사업 프로그램은 노동강도와 참여자의 기술숙련도 등을 고려한 급여체계를 구축하여, 참여자의 인적자본개발노력을 고취시키는 정책을 취해야 할 것이다.

그림 1. 자활사업의 향후 개선과제와 기대효과



### 5. 맺으며

앞서 자활사업 시행 5년의 성과와 한계를 간략하게 정리하고, 이를 토대로 향후 개선과제를 제시하였다. 하지만 정작 중요한 것은 자활사업이 당면한 문제점을 신속하게 개편하는 일이다. 개편논의가 무성한 상황에서 자활사업은 그것이 직면한 구조적 한계를 벗어나지 못하고 부진의 늪으로 빠져드는 양상을 나타내고 있다. 따라서 자활사업을 개편하는 작업은 더 이상 지체되어서는 안될 것이다.

그리고 개편방안을 결정하는 과정에서 자활사업을 우리사회가 직면한 실업·빈곤문제의 원인을 사회구조적 층위에서 발견하고 이에 대한 통합적인 지원을 모색하는 정책으로 발전시킬 것인지, 아니면 그 원인을 관대한 복지정책과 개인의 도덕적 헤이에서 발견하고 이들의 취업을 촉진하기 위한 조건부수급제도로 유지할

것인지에 대해 진지하게 검토해야 할 것이다.

끝으로 자활사업을 활성화하는데 필요한 개편방안이 어떠한 제도적 형태를 갖추어야 하는지에 대해서도 체계적인 검토가 필요할 것이다. 자활사업은 방대한 미취업빈곤층의 욕구에 부응하고, 탄력적인 급여체계와 근로인센티브지원체계를 갖추며, 노동의 수요와 공급을 조화시킨 프로그램을 개발하고, 다양한 부처가 협력하는 사업추진체계를 갖추어야 한다. 그렇다면 이러한 지원제도는 어떠한 법 체계 하에서 효과적으로 작동할 수 있는가. 이 점이 우리사회가 자활사업과 관련해서 현재 결정해야 하는 문제인 것이다. 