

# 자활사업 10년의 평가 및 전망

*Ten Years of Self-Reliance Policy in Korea :  
Evaluation and Prospect*



노대명 한국보건사회연구원 연구위원

이 글은 자활사업이 시행된 지 10년이 지난 시점에 제도도입과 시행과정에서 제기되었던 다양한 문제점을 평가하고, 향후 개선방안을 제안하는데 목적이 있다. 먼저 자활사업에 영향을 미친 제반 경제사회여건을 살펴보고, 자활사업을 제도화 이전과 제도화 초기단계 그리고 제도의 본격적 시행기로 구분하여 주요 정책내용과 문제점을 진단하고 있다. 이어 자활사업의 개편과 관련해서 근로빈곤층 종합지원정책, 즉 <자립촉진지원제도>(가칭) 도입을 제안하고 있다. 이 글에서 제안하는 핵심내용은 근로빈곤층을 대상으로 소득보장제도와 취업 및 창업지원정책, 그리고 근로인센티브 제도를 결합시켜, 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진하는 정책기능을 강화해야 한다는 것으로 요약할 수 있다.

## 1. 문제제기

기초보장제도가 시행된 지 10년을 맞이하는 시점에, 그와 더불어 시작되었던 자활사업에 대한 평가는 다른 어떤 사업보다 복잡한 의미를 갖는다. 자활사업은 우리나라에서 근로연계복지제도의 <접목 가능성>을 실험했던 대표적 사업이다. 자활사업은 한편으로는 기초생활보장제도를 제정하면서 근로빈곤층에 대한 소득보장을 강화하면서, 그로 인해 우려되는 복지 의존성 및 도덕적 해이 문제를 예방하기 위해 제도화되었다. 이 점에서 자활사업은 근로빈곤층에

대한 소득보장제도의 건강성을 담보하는 안전판으로서의 의미를 갖고 있었던 것이다. 그리고 자활사업은 <국민의 정부>가 제시하였던 생산적 복지의 대표상품 중 하나이기도 했다.<sup>1)</sup>

하지만 자활사업은 제도도입 및 사업추진과정에서 각종 장애물을 제거하는데 심각한 어려움을 경험하게 된다. 그리고 이 어려움은 10년이 지난 현재까지도 크게 바뀌지 않은 채 남아 있다. 그것은 자활사업이 근로를 희망하는 저소득층에게 취업기회를 제공하는 기능보다 기초보장제도 수급자를 관리하고 복지제도의 건강성을 보장하는 보완적 기능만을 강화하도록

1) 김수현 외(1999), 「새천년을 향한 생산적 복지의 길: 취약계층의 자활지원대책」, 대통령비서실 삶의질 향상기획단

요구받아 왔던 점을 지적한다. 물론 자활사업은 외환위기를 맞이한 지 얼마 지나지 않아 우리사회의 빈곤문제가 근로빈곤 문제로 전화하고 있으며, 이것이 매우 핵심적인 사항임에 주목하여 왔다. 그에 따라 자활사업과 관련된 현장운동가와 연구자들은 제도시행 초기부터 기초보장제도 개정의 필요성을 지적하기도 하였다.<sup>2)</sup> 그리고 2002년 이후에는 근로빈곤 문제에 천착한 자활지원제도 개편 주장이 본격적으로 확산되기 시작하였다.<sup>3)</sup> 그럼에도 이러한 제도 개편 요구는 예산제약과 기초보장제도의 유지확대를 요구하는 주장과 충돌하며 결실을 맺지 못하였다.

여기서 흥미로운 점은 이러한 한계 속에서 자활사업이 지속적으로 새로운 돌파구를 모색하였고, 이 과정에서 많은 고용복지 프로그램을 탄생시켜 우리사회의 복지지형에 매우 큰 영향을 미쳤다는 것이다.<sup>4)</sup> 실제로 지난 10년간 우리사회에서 탄생한 근로빈곤층 대상 취업 및 창업 지원 프로그램 대부분은 자활사업에서 시작되었다고 말해도 과언이 아니다. 첫째, 마이크로-크레디트는 자활사업이 2000년경에 모색하였

던 사회연대금고 또는 자활기금에서 출발한 것이었다. 그리고 이러한 실험이 <신나는조합>이나 <사회연대은행>을 거쳐 최근 실시되고 있는 <미소금융>으로까지 이어졌던 것이다.<sup>5)</sup> 둘째, 사회적일자리와 사회적기업 또한 자활사업에서 그 유래를 찾아야 한다.<sup>6)</sup> 사회적일자리나 사회적기업과 관련한 아이디어는 자활사업 제도화 이전의 생산공동체에서 시작되었고, 유럽의 사회적 협동조합 이념과 결합하여 자활공동체라는 조직형태를 갖추게 된 것이다. 엄밀한 의미에서 당시 자활공동체는 사회적기업과 동의어처럼 사용되었으며, 사회적기업으로의 개명이 검토되기도 하였다.<sup>7)</sup> 지금은 마치 사회적기업과 자활공동체를 별개의 것으로 인식하는 경향이 있지만, 내용적으로 두 조직은 동질적인 것이라고 말할 수 있다. 셋째, 저소득층 취업연계서비스 또한 자활사업에서 새로운 전환점을 맞이한 것으로 보아야 할 것이다. 그것은 외환위기 직후 지역 실업극복단체들의 취업연계서비스에서 시작되었고, 경기 광역자활지원센터에서 실시했던 사업들이 높은 성과를 거두면서 점진적으로 확대된 것이기 때문이다.<sup>8)</sup> 넷째, 사

2) 김홍일(2001), 「자활사업과 관련한 국민기초생활보장제도법 개정 및 활용방안에 대한 운동적 과제, 자활정책 연구회 발표원고 모음집

3) 김수현·노대명·홍경준(2002), <자활지원제도 체계 정립방안>; 이해경(2002), '자활지원 사업의 현황과 문제점', 『정책포럼』, 제31호, 대통령자문정책기획위원회; 황덕순(2002), '근로연계 복지의 내실화 방안', 『정책포럼』, 제31호, 대통령자문정책기획위원회; 이인재(2003), 「한국 자활사업의 동향과 과제」, 『동향과 전망』(통권 58호), 한국사회과학연구소; 노대명·박찬임 외(2004), <자활정책·지원제도 개선방안 연구>, 한국보건사회연구원·한국노동연구원

4) 자활사업의 제도화 이전부터 현재까지 변화과정에 대해서는 한국지역자활센터협회 부설 자활정책연구소(2009), <자활사업 15주년 기념백서: 자활운동의 역사와 철학>를 참조.

5) 노대명(1999), "사회연대금고의 조성방안", 한국도시연구원 <도시와빈곤> 제39호; 노대명·정영순·김수현·이중수·류만희·송민아(2003), <저소득층 창업지원모형에 관한 연구>, 한국보건사회연구원

6) 노대명(2001), "서구 사회적 일자리 창출정책의 검토와 전망", <보건사회연구>

7) 노대명·석회정(2001), <자활공동체 창업활성화 방안에 대한 연구>, 한국보건사회연구원

8) 류만희·노대명·최승아(2006), <광역자활지원센터 평가 및 모형개발에 관한 연구>, 경기광역자활지원센터·인천광역자활지원센터·대구광역자활지원센터

회서비스일자리 또한 자활사업과 밀접한 관련이 있다. 그것은 우리사회에서 사회서비스 공급 확대를 위한 여건을 조성했던 것이 바로 일자리 창출전략이었으며, 이것이 계기가 되어 사회서비스의 질과 공급문제에 대한 본격적인 고민이 시작되었음을 의미한다. 그리고 그 뿌리를 찾아가면, 자활근로사업단과 자활공동체가 주도했던 무료복지간병사업이 노인요양제도와 기타 사회서비스 공급확대에 전환점을 만들었다는 점 또한 부인하기 힘들 것이다.<sup>9)</sup>

물론 개별사업이 성장하면 그것이 발원하였던 출발점은 잊혀지는 것이 당연한 일일지 모른다. 그리고 개별사업들이 독자적인 생존논리에 따라 차별화 전략을 구사하는 것 또한 자연스러운 일일지 모른다. 그것은 모태가 되었던 제도 또는 사업이 가진 한계를 벗어나기 위한 시도이기도 했기 때문이다. 이 과정에서 자활사업은 지속적으로 <성과 부진>이라는 비판을 받아 왔다. 물론 자활사업의 성과를 <탈수급>의 관점에서 본다면 그것은 사실이었다. 하지만 정작 왜 탈수급 성과가 부진하고, 이 문제를 해결하기 위해 어떠한 개편방안이 필요한가에 대해서는 관심이 높지 않았다. 비판이 비난으로 변질되고, 유일하게 법적 근거를 가졌던 자활사업에서 분리되어 새로운 작은 사업들을 확대하는데 몰두했던 것이다. 그렇다면 <자활사업 제도화 10년>을 평가하는 시점에 다음 세 가지 질문을 통해 자활사업의 과거와 현재 그리고 미래를 전망해 볼 필요가 있다. 먼저 왜 자활사업은 스스로 이러한 사업 또는 프로그램을 발전시키지 못

하였는가 하는 점이다. 이어 자활사업에서 분화된 각종 사업은 스스로 지속가능성을 갖고 발전하고 있는가 하는 점이다. 끝으로 자활사업은 앞으로 어떻게 변화해야 하는가 하는 점이다.

## 2. 근로빈곤문제와 자활사업의 현황

제도화 이전의 자활사업이 저소득층 실업자를 대상으로 하는 사업이었다면, 기초보장제도를 통해 제도화된 자활사업은 기초보장제도의 근로능력수급자 중 미취업자와 일부 차상위층을 지원하는 사업이라고 말할 수 있다. 따라서 자활사업은 제도시행 직후부터 지원대상을 확대해야 한다는 주장이 제기되었다. 하지만 결과적으로 자활사업은 기초보장제도의 외부에 존재하는 근로빈곤층에 대한 지원확대는 물론이고, 미취업수급자의 참여를 확대하지도 못했다. 이처럼 사각지대가 크고 근로능력 수급자의 참여도 유인하지 못하였다는 점은 이후 자활사업에 매우 큰 영향을 미치게 된다. 여기서는 빈곤 및 근로빈곤의 실태와 기초보장제도의 근로능력 수급자의 실태를 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

외환위기 이후 우리사회 빈곤문제의 지형이 변화하였다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 사회 전반에 저임금과 고용불안이 확산되면서 근로빈곤 문제가 심화되었음을 의미하는 것이다. 근로빈곤이란 일하고 있거나 일할 의지가 있

9) 선우덕 오영미(2001), 『간병전문인력의 제도화방안』, 한국보건사회연구원

음에도 불구하고 <실업·저임금·고용불안>으로 인해 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 집단을 지적하는 것이다. 물론 근로빈곤층 개념을 어떻게 설정하는가에 따라 그 규모는 달라질 수 있다. 하지만 분명한 것은 어떠한 기준을 선택하더라도 우리사회의 근로빈곤층은 빠르게 증가해 왔다는 점이다. 그 중에서도 취업자 중 빈곤층(취업빈곤층) 비중의 추이를 보면, 1997년 6.8%에서 2008년에는 9.0%로 증가한 것으로 나타나고 있다.<sup>10)</sup>

우리사회의 근로빈곤층은 자영업자와 일용직근로자의 비중이 높고, 이들은 경제여건에 민감하게 반응하는 경향을 보인다. 하지만 외환위기 이후 <고용 없는 성장>이 지속되어 왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 근로빈곤층은 경기여건이 호전되고 있음에도 노동유연화 또는 시장경쟁에서 도태된 집단이라는 점에서, 바로 이 <고용 없는 성장>의 그늘에 놓인 집단인 것이다. 그리고 근로빈곤층 문제는 중산층의 붕괴라는 계층구조 변동과도 밀접한 관련이 있다. 외환위기를 기점으로 중산층의 급속한 비중 감소가 나타났고, 그것은 주로 근로빈곤층의 증가로 표현되었던 것이다. 이 점에서 우리사회는 근로빈곤층 문제에 본격적으로 대응해야 했다.

근로빈곤층은 소득측면에서 볼 때, 반복적으로 빈곤을 경험하는 집단이 대다수를 차지하고 있다. 그리고 이들은 상대적으로 취약한 경제적, 사회적 자원을 가진 집단을 중심으로 구성되어 있다. 문제는 이들 근로빈곤층의 고용불안과 소득단절이 일상생활에 매우 큰 영향을 미치며, 그

중에서도 자녀들의 교육기회와 계층이동에도 부정적인 영향을 미치고 있다는 점이다. 근로빈곤층의 낮은 소득으로는 개별가구가 부담해야 할 교육비와 주거비 그리고 의료비 등의 필수재에 대한 지출을 감당하기 힘들기 때문이다.

자활사업에 보다 직접적인 영향을 미치는 것은 기초보장제도라고 말할 수 있다. 그것은 자활사업이 기초보장제도에 법적 근거를 두고 있으며, 참여자 선정 및 급여와 관련해서 직접적인 영향을 미치고 있기 때문이다. 여기서는 기초보장제도 수급자 중 근로능력자에 초점을 맞추어 간략하게 살펴보기로 하겠다. <표 1>에 따르면, 2007년 말 현재 기초보장제도 수급자 중 근로능력자가 약 32만 명으로 추정되며, 이들이 부양하는 아동과 노인인구는 약 42만 명으로 추정되고 있다. 이는 전체 수급자의 51.0%에 해당되는 규모이다. 이는 기초보장제도에서 근로능력이 차지하는 비중이 크지 않다는 점에서 자활자립을 지원하는 정책이 주변적이라는 생각이 편향된 정보에 기초한 것임을 말해준다. 근로능력 수급자의 취업과 자립은 해당 가구원을 포함하면 전체 수급자의 절반에 영향을 미치는 중요한 정책이기 때문이다.

그리고 지난 10년간 전체 수급자 중 근로능력자 규모가 감소했다고 말하기 힘들 것이다. 근로능력자 규모에 대한 행정통계를 보면, 근로능력자 규모는 여전히 30만명 규모를 유지하고 있는 것으로 판단된다. 문제는 오히려 근로능력이 있는 수급자 중 취업자 비중이 감소하고 있다는 점일 것이다. 기초보장제도 수급자 중 근로능력

10) 취업빈곤층은 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 경상소득 중위값의 50%를 빈곤선으로 추정한 값이다.

**표 1. 기초보장제도 수급자 중 근로능력자와 그 가구원 규모**

구분	근로능력가구			근로불능가구	전체
	소계	근로능력자	피부양자	가구원	
만명	74	32	42	71	145
%	51.0	22.2	28.8	49.0	100.0

자료: 보건복지부, 2007년 12월말 복지행정전산망 자료

자 규모와 취업자 규모는 향후 정밀한 분석이 필요한 사항이다. 이렇게 판단하는 이유는 지금까지 기초보장제도 수급자의 경제활동상태에 대한 공식 통계가 갖는 허점과 관련이 있다. <표 2>의 총 취업자 수치는 매년도 복지부가 발표하는 <기초생활보장제도 수급자 현황> 자료의 취업자 수치와 동일하다. 그것은 여기서 활용한 데이터와 복지부가 활용한 데이터가 동일 데이터라는 점을 말해준다. 한 가지 차이점은 수급자를 근로능력 유무에 따라 구

분하였다는 점이다. 그렇다면 이 표는 어떠한 의미에서 공식통계의 허점을 보여주고 있는가. 그것은 근로능력자 규모가 약 30만 명이라는 점과 취업자가 약 20만 명이라는 점이 마치 근로능력자 중 취업자라는 오해를 불러일으킨다는 점을 보여준다. 실제로 공식통계가 말하는 취업수급자에는 근로무능력자가 상당수 포함되어 있으며, 근로능력자 중 미취업자로 분류된 집단의 규모가 더 클 수 있음을 의미한다. 이는 기초보장제도 하에서 근로능력 수급자에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있을 개연성을 말해주는 것이다.

자활사업의 참여현황을 간략하게 언급할 필

**표 2. 근로능력 유무에 따른 수급자의 경제활동상태**

(단위: %)

구분	근로능력자	근로무능력자	전체
상시고용	3.2	0.3	1.0
임시고용	8.0	0.9	2.6
일일고용	28.2	4.6	10.2
자영업	4.3	1.7	2.3
농축산업	1.6	0.8	1.0
실직미취업	20.7	4.9	8.7
비경제활동인구	34.0	86.8	74.2
전체	100.0	100.0	100.0

자료: 보건복지부, 2007년 12월말 복지행정전산망 자료

요가 있다. 자활사업 참여자 규모는 2001년 극적으로 감소하다 차츰 증가하여 2006년에는 61천명에 이르게 된다. 하지만 그 규모는 다시 감소하기 시작하여 2008년 말에는 약 5만 명으로 감소하게 된다. 그리고 전체 참여자 중 수급자 규모는 2001년 말 수급자 규모인 3만 명 규모에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 오히려 소폭이나마 증가한 것은 차상위층이었던 것이다. 자활사업은 참여자(수급자 및 차상위층) 특성에 맞게 전략적 프로그램에 배치하려는 시도를 했음을 알 수 있다. <표 3>에서 자활사업 참여자 추이를 프로그램별로 보면, 자활공동체, 사회적 일자리형 자활근로사업 참여자가 빠르게 증가하고, 근

표 3. 자활사업 참여자의 프로그램별 참여 현황

(단위: 천명)

연도	전체	보건복지부							고용 노동부
		소개	자활 공동체	자활근로				지역 봉사	
				시장진입형	사회적 일자리	근로유지형	인턴형		
2002.12	47	45	1	39				5	2
2003.12	48	46	2	39				5	2
2004.12	58	55	2	5	14	23	6	5	3
2005.12	57	56	2	6	13	25	4	5	1
2006.12	61	59	3	7	17	26	1	5	2
2007.12	60	58	5	7	18	23	0	5	2
2008.12	50	49	6	7	18	16	0	2	1

자료: 보건복지부(각년도), 보건복지가족백서.

로유지형 자활근로사업은 참여자 규모가 2006년을 기점으로 감소하였음을 알 수 있다.

현 제도운영체계 하에서 자활사업 참여자 규모는 근본적으로 재정투입 규모에 의해 결정된다. 이는 위에 언급한 자활사업 참여자 규모가 예산제약에서 벗어나지 못했음을 의미한다. 물론 자활사업 내부적으로는 노동부의 예산이 급감하고 복지부의 예산이 급증하는 양상을 나타내게 된다. 하지만 이는 내부적으로 자활사업의 총예산이 불가인상률을 소폭 초과하는 수준으로 통제되어 왔음을 의미하는 것이다. 이처럼 자활사업 예산이 늘지 않은 이유는 다양한 관점에서 해석할 수 있다. 자활사업의 성과가 낮은 상황에서 지출확대에 한계가 있다는 것은 분명하다. 하지만 문제의 핵심은 자활지원제도를 개편함으로써 사업성과를 제고하고 지출을 확대

하는 전략을 취하기보다 외부에 새로운 사업을 도입함으로써 문제를 해결하고자 했다는 점이다. 그리고 이는 기초보장제도 개편문제와 밀접한 관련이 있는 것이었다.

### 3. 자활사업 시행과정에 대한 평가

맹아적 형태의 자활사업은 2000년 제도화되기 이전에도 존재하고 있었다. 그것은 저소득층 밀집지역을 중심으로 근로빈곤층의 경제적 자립을 촉진하기 위한 준(準) 자발적 사업의 형태를 갖추고 있었다. 그것은 빈민운동단체와 시민단체들이 생산자협동조합의 이념에 근거하고 있었으며, 지역사회 실직빈곤층이 자발적으로 참여하는 일자리 사업이었다.<sup>11)</sup> 그리고 이러한

11) 김홍일·신명호(2002), 「생산공동체운동의 역사와 자활지원사업」, 『동향과 전망』 통권 53호, 한국사회과학연구소; 한국보건사회연구원(1998), 『저소득층의 실태변화와 정책과제』

사업을 담당하던 조직이 바로 <자활지원센터>였던 것이다. 비영리민간단체 주도의 사업이 갖는 강점은 실무자의 헌신성과 참여자의 자발성의 결합이었으며, 단점은 자원동원이 힘들고 수익을 창출하며 지속하기 힘들다는 점이었다.<sup>12)</sup> 그리고 자활사업의 제도화는 이 실무자의 헌신성과 참여자의 자발성을 어떻게 살릴 수 있는가를 고민해야 했다. 하지만 자활사업은 기초보장제도를 도입해야 하는 긴박성 속에서 충분한 시간을 가질 수 없었다.

2000년의 자활사업은 기존 민간주도의 자활사업과 근로능력자에 대한 조건부과 규정이 결합하여 탄생할 수 있었다.<sup>13)</sup> 생활보호제도를 기초생활보장제도로 개편되는 과정에서 외국의 근로연계복지(Workfare) 이념을 수용함으로써 자활사업이 제도화되는 계기가 되었음을 의미하는 것이다. 하지만 자활사업의 제도화는 크게 두 가지 이해관계가 충족됨으로써 가능했다고 말할 수 있다. 먼저 정부로서는 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 기초생활보장이 복지의존 등의 문제를 야기할 수 있다는 세간의 우려를 진정시킬 수 있었다는 점이다.<sup>14)</sup> 복지급여에 따른 조건으로 근로의무를 이행하게 하는 <조건부과> 규정이 자활사업 제도화의 가장 큰 계기였던 것이다. 이어 비영리민간단체로서는 제도화를 통해 성장이 더딘 자활사업을 확대할 수 있을 것이라는 기대감이 존재했다는 점이다. 물론 제도화에

대한 우려가 없었던 것은 아니다. 특히 자발성과 유연성을 강점으로 하는 비영리민간단체의 입장에서 자활사업이 기초보장제도의 <조건부과> 논리를 대변한다는 것은 수용하기 힘든 일이었다. 하지만 대량실직이 발생한 상황에서 정부의 정책적 지원을 통해 실직빈곤층에게 취업기회를 제공해야 할 필요성 또한 거부하기 힘들었던 것이다.

자활사업의 제도화는 <기초보장제도의 급여체계의 구체화>와 <취업 및 창업지원 인프라의 확충>을 중심축으로 진행되었다. 그것은 보충급여방식의 문제점을 보완할 수 있는 근로소득공제제도로 근로능력 수급자의 취업을 유인하고, 미취업 수급자에게는 취업 및 창업 지원서비스를 제공하는 것을 골자로 하고 있었다.<sup>15)</sup> 하지만 제도도입 과정에서 몇 가지 문제가 발생하게 된다. 첫째, 기초보장제도의 급여체계가 온전하게 정착되지 못함에 따라 이후 자활사업에 매우 부정적인 영향을 미치게 되었다. 그것은 보충급여방식이 갖는 한계를 보완하는데 필수적인 근로유인체계(근로소득공제제도)가 도입되지 못했음을 의미한다. 수급자의 근로소득이 증가하면 그만큼 현금급여가 삭감되어 근로유인효과가 실종되는 결과를 가져왔던 것이다. 취업수급자 대상 근로소득공제제도의 부재는 자활사업도 부정적인 영향을 미치게 된다. 취업수급자에 대한 체계적인

12) 신명호(2001), "시장진입형 생산공동체의 경쟁력과 그 요인에 관한 분석", <도시연구> 제7호, 한국도시연구소

13) 자활사업은 국민기초생활보장법의 제9조5항의 조건부과규정에 근거하고 있으며, 구체적인 사업내용을 담고 있는 <제2장의 2 자활지원>은 기존 자활지원센터 사업을 준용하고 있다.

14) 이정우·이성림(2001), "경제위기와 빈부격차: 1997년 위기전후의 소득분배와 빈곤", <국제경제학연구>, 제7권 제2호

15) 자활지원제도 추진방향을 제안했던 연구로는 한국보건사회연구원(2001), <2001년도 자활지원사업 추진 기본계획>을 들어야 할 것이다.

소득과약이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 소득의 하향신고가 확산되고, 자활사업 참여자로 하여금 취업이후에도 수급지위를 유지하게 만드는 영향을 미쳤던 것이다. 둘째, 자활사업 참여자가 다소 허술한 근로능력판정기준에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 분리됨으로써 종합적인 고용복지연계에 한계가 있다는 점이다. 그것은 수급자를 취업대상과 미취업대상으로 분리하는 논리 자체에도 문제가 있지만, 실질빈곤층이 필요로 하는 다양한 서비스를 부처단위 사업으로 칸막이치는 결과를 초래했다는 점에서 그러하다. 이는 교육훈련과 취업 및 창업지원 그리고 복지서비스의 연계가 단절되는 시발점이 되었던 것이다. 그리고 초기단계에서는 동사무소와 고용지원센터 간 정보교류 및 의사소통 또한 원활하지 못했다.<sup>16)</sup> 셋째, 자활사업은 국내 최초의 근로연계 복지사업이라는 점에서 사업추진과정에서 지속적으로 <거버넌스(Governance)의 문제>에 봉착했다는 점이다. 자활사업은 기존 복지사업이나 취업지원사업과 비교할 때, 몇 가지 특징을 갖고 있다. 기존 복지서비스가 일방적인 사업이었다면 자활사업은 참여자와 실무자가 소통을 해야 성과를 거둘 수 있는 쌍방향적인 사업이었다는 점이다. 이 점에서 자활사업은 수행방식이 유연해야 하며 획일적 행정규제를 최소화해야 한다. 하지만 공공기관은 이러한 형태의 사업에 대한 경험이 거의 없었다. 마찬가지로 민간단체들 또한 자발적으로 사업을

수행하는데 익숙했지만 제도화에 따른 행정적 관리경험이 거의 없었다. 따라서 사업수행과정에서 공공과 민간은 서로를 이해하는데 많은 시간이 필요했던 것이다.

자활사업 시행초기에 나타났던 가장 흥미로운 현상은 참여수급자의 급격한 감소추세였다. 2000년 상반기까지도 자활사업 참여대상자는 약 20만 명으로 추정되었다. 하지만 2001년 상반기 중 참여자는 급격하게 감소하기 시작하였고, 2001년 6월에는 약 7만 명 수준으로 떨어졌다.<sup>17)</sup> 그리고 수급자 규모는 지속적으로 감소하여 2008년 말 현재 약 3만 명의 수급자가 참여하고 있다. 이처럼 제도도입 초기에 자활사업 참여자가 급감했던 원인은 수급자들이 자활프로그램을 통해 경제적으로 자립할 수 있다는 희망을 갖지 못했고, 기초보장제도 급여체계가 일을 해도 추가적인 소득을 보장하지 못한다는 점을 알고 있었기 때문이다. 이는 사실상 제도도입 초기에 참여기피 문제가 제기되었음을 의미하는 것이다.

물론 이러한 제약 속에서도 자활사업은 제도화를 통해 양적으로 조금씩 성장할 수 있었다. 비록 제도도입 당시의 기대수준에는 미치지 못하였지만, 전국 단위의 사업으로 발전할 수 있었던 것이다. 그리고 그러한 양적 성장을 상징하는 것은 지역자활지원센터의 확대였다. 지역자활지원센터는 2000년 20개 기관에서 2003년에 242개로 대폭 확대되었던 것이다. 지역자활지원센터에 대한 평가는 논자에 따라 다를 수 있다. 즉, 그것이 안고 있는 문제점이 부각될 수

16) 오영훈(2002), 「자활직업훈련의 운영실태와 과제」, 『직업교육연구』 제21권 제2호

17) 한국보건사회연구원(2001), 《2001년도 상반기 자활지원사업 점검결과 보고》, 2001년 6월(미간행)



도 있고, 장점이 부각될 수도 있다. 하지만 근로 빈곤층 대상 지원조직이 전국의 거의 모든 기초 자치단체에 설치되었다는 점은 이후 근로빈곤층 지원정책을 확대하는데 중요한 토대가 될 수 있음에 주목해야 한다.

하지만 자활사업은 2005년경부터 초기의 사업동력이 급격히 소진되는 양상을 보이게 된다. 그 원인은 다음 네 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 자활사업은 노동시장에서 심화되는 저임금노동과 고용불안 그리고 내수침체에 따른 자영업자의 빈곤문제에 직간접적인 영향을 받게 되었다. 이는 외환위기 이후 근로빈곤층의 증가나 저임금근로자의 증가 문제를 통해 쉽게 확인할 수 있다. 참고로 실업률은 2001년 이후 안정화되었지만, 저임금근로자는 2000년 14.8%에서 2007년 17.7%로 증가하였다. 마찬가지로 취업자 중 빈곤층 비중 또한 2000년 8.09%에서 2007년 9.38%로 증가하였다.<sup>18)</sup> 그것은 취약한 노동시장 상황과 자활사업 참여자들의 낮은 취업능력으로 인해 좀처럼 취업성고가 나타나지 못하였음을 의미한다. 둘째, 이러한 노동시장 상황 속에서 기초보장제도에 집중된 복지자원 또한 자활사업 참여자의 복지의존성을 심화시키게 된다. 기초보장제도 수급자격을 유지하는 것이 경제적으로 이득이 되는 상황에서 수급자들은 취업을 기피하거나, 취업하더라도 소득을 하향신고하기 쉬운 일자리를 선택하는 경향이 나타나게 되었던 것이다. 그리

고 자활사업 참여자들이 기초보장제도에 안주하려는 경향은 이미 2003년경부터 감지되고 있었다. 실제로 2003~2005년 자활사업 참여자의 탈수급 실태에 대한 분석결과는 이들이 취업을 하더라도 수급지위를 유지하려는 경향을 나타내고 있다.<sup>19)</sup> 이어 자활사업은 실무자의 소진 문제와 처우문제가 사업주체 간의 갈등으로 표출되기에 이른다. 자활사업은 참여자와 함께 수익을 창출해야 하는 일자리 사업이라는 점에서 실무자들의 노동강도는 유사 복지사업에 비해 매우 높은 것으로 평가되었으며, 그에 비해 처우가 개선되지 않았다. 따라서 실무자의 이직률이 빠르게 증가하며 처우개선 문제를 둘러싸고 부처와 민간의 갈등이 증폭되기에 이르렀다.<sup>20)</sup> 이는 자활사업 초기단계에서 비교적 우호적이었던 민·관 협력이 약화되는 계기가 되었다. 끝으로 자활사업이 혁신되지 못하는 상황에서 다른 지원사업이 시행되기에 이르렀고 그것이 자활사업의 동력을 급격히 약화시키는 영향을 미쳤다. 2003년 말에 시범사업 형태로 시작된 사회적 일자리사업과 2006년 말 제정된 사회적기업육성법은 이 점에서 매우 큰 영향을 미쳤다. 그것은 자활사업에 참여하던 민간단체와 자활공동체들이 사회적기업으로 전환하게 된 중요한 계기였던 것이다. 이 문제와 관련해서 안타까운 점은 유일하게 법적 근거를 가졌던 자활사업을 개편하여 근로빈곤층을 대상으로 하는 종합적 지원제도를 구축하기보다 부처

18) 취업빈곤층 규모는 도시가계조사자료를 활용하여 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 추정한 수치이며, 빈곤선은 경상소득 중 위값의 50%로 설정하였다.

19) 노대명·김안나·류만희·이인재·이찬진·최승아(2006), <근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안>, 한국보건사회연구원

20) 자활정보센터(2003), <자활실무자 이직요인 및 조직 안정화 방안 조사보고서>

단위의 개별사업으로 분절화되는 경향이 심화되었다는 것이다.

#### 4. 자활사업의 몇 가지 당면문제

자활사업에 대한 가장 주된 비판은 <자활성공률> 또는 <탈수급률>이 낮다는 것이다. 참고로 2008년 자활성공률은 6.7%로 추정되며, 이는 낮은 수준이라고 말할 수 있다.<sup>21)</sup> 자활성공률이 낮다는 평가는 사업운영체계 및 기초보장제도를 개편하는 경우, 지금보다 더 높은 성과를 거둘 수 있다는 진단에 기초한 것이다. 일종의 잠재성공률에 해당되는 것이다. 하지만 현재 발표되고 있는 자활성공률 또한 부적절한 측면이 있다. 자활사업 참여 수급자 중 시장진입이 가능한 자활근로사업이나 자활공동체 사업 참여자 그리고 직업훈련사업 참여자 비중은 절반에 불과하다. 그리고 나머지 사업참여 수급자는 사실상 취업 및 탈수급을 기대하기 힘든 집단이다. 이 점에서 모수 자체가 자활성공률을 과소 추정하게 만드는 문제점이 있는 것이다. 실제

취업이 가능한 사업을 통해 수급에서 벗어났거나 취업·창업에 성공한 비율을 추정하면, 그것은 약 15%에 이르게 된다. 이는 현재의 제도여건을 감안할 때, 자활성공률이 낮은 수치가 아닐 수 있음을 의미한다.<sup>22)</sup>

자활사업 프로그램별로 취업률과 탈수급률을 살펴보면, 취업률은 노동부사업과 사회적일자리형 자활근로가 각각 8.6%와 10.4%로 가장 낮게 나타나며, 탈수급률 또한 사회적일자리형 자활근로와 노동부사업이 각각 4.3%와 4.5%로 가장 낮고 다음으로 시장진입형 자활근로(7.6%) 및 자활공동체(9.5%)가 10% 내로 낮게 나타나고 있다. 개인창업과 취업알선프로그램의 경우 탈수급률이 높게 나타나고 있으나 참여자 규모가 작아 성공적으로 운영되는 것으로 평가하기는 곤란하다. 취업률 대비 탈수급률 또한 시장진입형 37.9%, 사회적일자리형 40.9%, 자활공동체 41.1% 순으로 낮게 나타나 이 사업들의 경우 취업 후에도 수급자격을 유지하는 참여자의 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

표 4. 자활성공률 추이

(단위: %)

2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
9.5	6.9	6.8	5.4	5.5	6.0	6.3	6.7

자료: 보건복지부(각년도), 보건복지가족백서.

21) 보건복지부(2009), <보건복지가족백서>

22) 자활성공률의 적정수준은 가정하기 힘들 것이다. 하물며 국제비교를 통해 자활성공률을 평가하기도 힘들 것이다. 예를 들어, 미국 TANF의 탈수급률은 자활사업을 통한 탈수급이라기보다 수급기간 제한(Time Limits)과 같은 제재조치에 의한 것이었다는 점에서 수평적 비교에 한계가 있는 것이다.

표 5. 자활프로그램별 취업률 및 탈수급률(2007년말 기준)

(단위: 명, %)

구분	참여자	취업률(A)	탈수급률(B)	B/A
시장진입형	6,827	20.0	7.6	37.9
사회적일자리형	16,131	10.4	4.3	40.9
인턴형	148	24.3	12.2	50.1
자활공동체	2,359	23.2	9.5	41.1
개인창업	90	52.2	34.4	66.0
취업알선	279	49.5	41.9	84.7
노동부사업	3,403	8.6	4.5	52.6

자료: 노대영(2008), 『자활, 지난 10년의 성과와 미래비전』(미간행논문)

위에 언급한 낮은 탈수급률은 자활사업이 안고 있는 가장 큰 문제점이라 할 것이다. 따라서 여기서는 이러한 결과가 나타난 원인에 대해 살펴보기로 하겠다. 그것은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 기초보장제도의 급여체계와 기타 복지제도의 취약성이 자활사업의 성과에 부정적인 영향을 미치고 있음을 지적할 수 있다. 기초보장제도는 근로능력 수급자의 탈수급을 촉진하는 기능이 취약했고, 기타 복지제도는 수급자의 탈수급을 유인하는 방향으로 작동하지 않았던 것이다. 그리고 이러한 제도작동방식은 기초보장제도 수급자가 되면 받을 수 있는 편익이 매우 커서, 탈수급의 유인이 현저하게 감소하였음을 의미한다. 둘째, 근로빈곤층의 특성을 고려한 체계적이고 전문적인 지원제도가 부재했다는 점이다. 지금까지 절대빈곤층에 대한 생계보장을 목표로 하는 기초보장제도와 빈곤탈출을 목표로 하는 자활사업은 한 제도 내에서 충돌하여 왔다. 특히 취업수급자를 포함한 근로능력 수급자에 대한 관리체계가 취약했던 것이다. 이는 자활사업을 통해 취업시키더라도

사후관리가 제대로 되지 않고 복지제도에 대한 의존하게 만드는데 큰 영향을 미쳤다. 셋째, 자활사업은 참여자의 특성을 고려한 사례관리와 자원연계 기능이 취약했다는 점이다. 그것은 한편으로는 사례관리 창구(Gateway)가 없었고, 다른 한편으로는 소득보장, 고용지원, 복지서비스 등을 통합적으로 연계하는 네트워크가 취약했던 것이다. 넷째, 자활사업의 주요 취업지원 프로그램 중 자활근로사업 등은 참여자의 노력과 성과에 따른 보상체계가 취약하다는 점을 지적해야 할 것이다. 이는 자활사업 참여자의 직업경험과 전문성에 따라 차등화된 급여체계를 도입하지 않고, 획일적으로 급여를 지급하고 있음을 의미한다. 해당 사업에 일정기간 종사하였고, 전문자격증을 취득하였으며, 높은 사업성과를 나타내는 참여자라 하더라도, 임금측면에서는 신규참여자와 차이가 없어 근로유인효과가 취약했던 것이다. 다섯째, 자활사업은 취업연계 기능이 취약하다는 점이다. 그것은 자활사업이 다소 지나치게 자활근로사업 및 자활공동체 사업에 의존하고 있음을 의미한다. 현실적으로 자

활사업 참여자는 취업능력이 미약하여 취업연계 프로그램이 성과를 거두기 힘든 측면이 있다. 그렇다고 자활사업 참여자 모두를 창업시킬 수도 없는 일이다. 이 점에서 보면, 취업연계기능을 강화해야 했던 것이다.

## 5. 자활사업의 전망과 과제

현재 자활사업을 둘러싼 제반 여건을 감안할 때, 향후 상당기간 자활사업은 제도개편의 압력에 노출될 것으로 전망된다. 그것은 크게 두 가지 측면에서 그러하다. 하나는 자활사업의 성과가 낮은 상황에서 제도의 효과성을 높여야 한다는 압력이 그것이다. 하지만 자활사업은 내부적 개편만으로 성과를 기대하기에는 한계가 있다. 따라서 자활사업의 개편압력은 논의를 기초보장제도 전반으로 확대시키는 양상을 피하기 힘들 것이다. 다른 하나는 자활사업과 근로빈곤층 대상 각종 취업 및 창업지원 프로그램과의 통합 논의가 불가피할 것이라는 점이다. 이는 지난 4~5년 내에 새롭게 도입된 각종 사업이 그 자체만으로는 가시적 성과를 거두기 힘들다는 점과 관련이 있다. 하지만 그것은 현재 자활사업과 비교할 때, 지원대상의 범위와 사업영역 그리고 사업관리방식에 있어 근본적인 변화를 전제하게 될 개연성이 높다고 판단된다.

그렇다면 자활사업은 향후 어떠한 문제를 해결해야 하는가. 여기서는 먼저 자활사업에 영향을 미치고 있는 관련 복지제도의 개편이 필요하다는 점을 지적해야 할 것이다. 먼저 기초보장제도 수급자에 대한 추가적 지원방식을 개편하

여 사각지대에 놓인 비수급빈곤층과 차상위층에 대한 지원을 강화해야 한다는 점이다. 그것은 복지급여를 상향조정하는 전략보다 복지급여의 대상을 확대하는 전략이 필요하다는 것을 의미한다. 이는 사회보장제도가 각종 경제사회적 충격으로부터 빈곤층을 효과적으로 보장하기 위해서는 제도의 신경망을 확대하는 방안이 전제되어야 한다는 주장에 기초하고 있다. 둘째, 생계급여 등 현금급여를 확대하기보다 현물급여와 서비스 공급을 확대하는 전략이 필요하다는 점이다. 물론 현금급여는 수급자의 효용과 관리비용의 절감이라는 측면에서 현물급여보다 우월한 것으로 인식되어 왔다. 하지만 복지확장기에 선정의 정확성을 제고하기 위해서는 현물급여를 확대하는 전략이 필요하다. 여기서 현물급여의 중요성을 강조하는 이유는 근로능력 수급자의 지출구조를 감안할 때, 생계급여나 근로장려세제만으로는 탈수급을 촉진하기에 충분치 않다는 점이다. 생애주기별로 발생하는 각종 지출을 보전할 수 있는 기타 복지제도가 강화되어야 하는 것이다. 그리고 그러한 중요한 급여가 다름 아닌 <교육, 의료, 주거비 지원>이다. 이것이 기초생활보장제도가 포괄하고 있는 주요 급여를 욕구별 제도로 개편하고, 지원대상을 확대해야 하는 이유인 것이다.

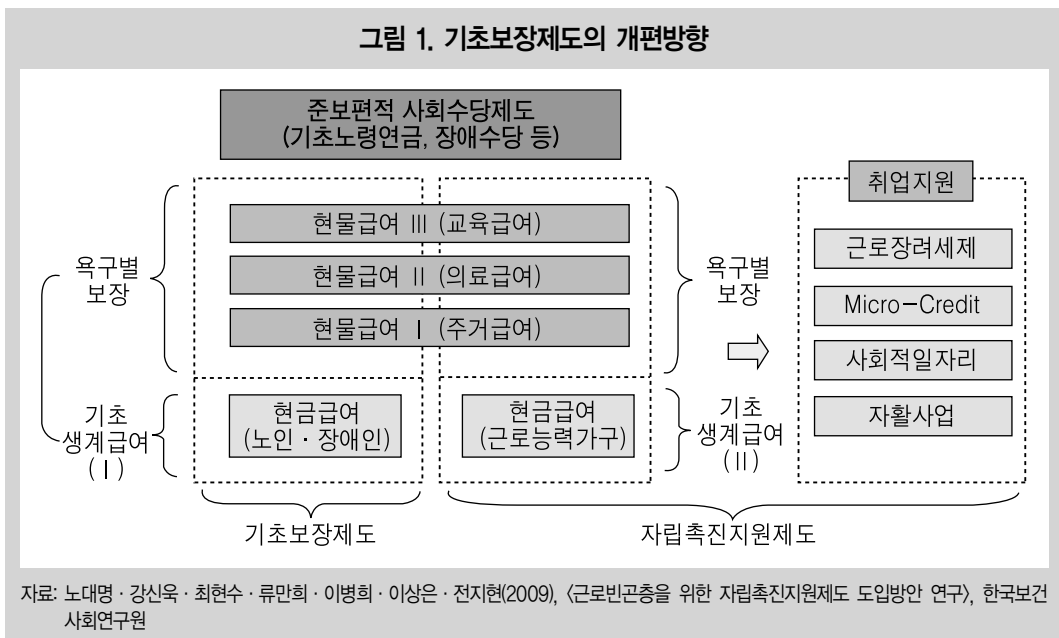
궁극적으로 자활사업이 지향해야 할 개편방향에 대해서는 어떻게 설명할 수 있는가. 여기서는 기초생계급여제도와 취업지원제도를 묶어 <자립촉진지원제도>(가칭)로 재구성할 필요가 있다는 점을 지적하고자 한다. 여기서 제안하는 자립촉진지원제도는 통상적으로 외국의 근로연계복지제도와 가장 유사한 형태의 제도

라고 말할 수 있다. 그것은 <근로능력자 대상 공공부조제도와 취업·창업지원제도 그리고 재정적 인센티브제도를 결합시키는 방식>을 의미한다. 자립촉진지원제도는 기존의 각종 취업 및 창업지원정책을 통합하여 근로유인효과를 제고하는데 초점을 두어야 한다. 그리고 현재의 자활사업을 해체하여 보다 유기적인 취업 및 창업지원제도로 재구성하는 방안도 강구할 필요가 있다. 그 중에서도 취업자에게는 근로장려세제(EITC)를 연계함으로써 실질소득을 증가시키고, 사회보험 미가입자에게는 사회보험 가입에 따른 지출부담을 덜어주는 방안을 강구할 필요가 있다. 미취업자 대상 취업지원과 관련해서는 프랑스의 RSA(Revenu de Solidarite Active)처럼 중소기업이나 영세사업체를 대상으로 수급자를 채용하는 경우, 일정

기간 생계급여를 임금형태로 지원하고, 고용주로 하여금 그 차액을 지급하게 하는 방식을 강구할 필요가 있다. 아울러 공공부문이 중요한 역할을 하는 사회서비스부문의 일자리창출 전략과 수급자의 취업지원 전략을 결합하는 방식을 강구할 필요가 있다. 아래 그림은 위에 언급한 내용을 나타낸 것이다.

위에 언급한 방향으로 자활사업을 개편하여 새로운 제도를 구축하기 위해서는 몇 가지 세부적인 조치가 필요할 것으로 판단된다. 그것은 아래와 같이 정리할 수 있다: ①근로능력자 판정체계의 강화, ②부정수급을 막고 신고소득을 현실화하는 행정조치, ③근로능력자에 대한 전문화된 사례관리체계(Gateway)를 구축하는 방안이 그것이다. 첫째, 지난 10년간 자활사업이 경험해 왔던 제반 문제점을 감안할 때, 근로능

그림 1. 기초보장제도의 개편방향



력 판정체계를 강화할 필요가 있다. 그것은 앞서 언급했던 바와 같이 근로능력 수급자 전반에 대한 관리체계가 취약하다는 점에서 그러하다. 그리고 이를 위해서는 장애판정체계를 체계적으로 정비하여 활용하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다. 둘째, 근로능력자의 소득을 파악하는데 따른 어려움을 해결할 수 있는 조치를 강화하는 것이다. 그것은 기초보장제도 수급자 중 근로능력자의 낮은 신고소득을 현실화해야 한다는 것을 의미한다. 이를 위한 세부적인 대안

은 여러 가지 방향에서 검토할 수 있다. 그 중에서도 현재 자활근로사업의 평균임금을 기준선으로 설정할 수도 있을 것이다. 셋째, 근로능력자에 대한 전문적인 사례관리를 강화할 필요가 있다. 이는 앞서 언급한 근로능력판정 외에도 초기상담을 통해 직업능력을 평가하고, 각종 서비스를 연계할 수 있는 체계를 마련해야 한다는 것을 의미한다. 물론 이러한 전달체계는 고용서비스 기관과 복지서비스 기관의 유기적 연계 또는 통합을 전제해야 할 것이다. **국문**