

자활지원정책의 쟁점과 과제

Issues and Implications of Self-Reliance Policies in Korea



노대명 한국보건사회연구원 연구위원

이 글은 자활지원제도 개편을 둘러싸고 제기되었던 주요 쟁점을 정리하고, 이러한 논의과정을 통해 표출되었던 몇 가지 의견을 정책 과제의 형태로 제안하고 있다. 이 글은 자활지원사업의 현황 및 성과를 정리하고, 그에 대한 기존의 해석의 적절성을 분석하는 것으로 시작한다. 이는 대안제시에 앞서 현황에 대한 객관적인 이해가 필요하다는 문제의식에 따른 것이다. 그리고 이를 토대로 자활지원제도의 위상을 재정립하고, 자활지원사업과 고용지원프로그램의 관계를 정리하고, 사업의 전달체계를 지역중심으로 개편하는 방안을 제안하고 있다.

1. 문제제기

어느 시대 어느 사회에서나 치열한 경쟁에서 탈락하고 실의에 빠진 사람이 존재한다. 그리고 이들 중 생활상의 어려움을 겪고 있는 집단이 바로 빈곤층, 특히 근로빈곤층(Working Poor)이다.¹⁾ 이들은 근로능력과 근로의지가 있음에도 좀처럼 빈곤에서 벗어나지 못하고 있다는 점에서 정책적 관심의 대상이 된다. 물론 문제해결의 출발점은 각 개인이 자립하려는 의지를 갖는 것이다. 하지만 항상 그것만으로 자립이 가능한 것은 아니다. 정책 차원에서 이들이 다시 재기할 수 있도록 패자부활의 기회를 제공하는 노력

이 필요한 것이다. 그리고 그것은 단순한 소득 이전을 넘어 각 개인의 자립의지를 촉진하는 방식을 취할 필요가 있다.

지난 수년간 우리사회는 이 문제에 대응하기 위해 다양한 정책을 개발하고 추진해 왔다. 이 글에서 언급하고 있는 자활지원정책 외에도 사회적 기업 육성정책, 근로장려세제, 마이크로-크레딧 지원, 사회서비스 공급확대 등이 그것이다. 이 정책들은 각기 고유한 사업내용을 갖고 있지만, 근로빈곤층의 근로유인에 초점을 맞추고 있다는 공통점을 갖는다. 그 중에서도 자활지원정책은 상대적으로 긴 역사를 갖고 있고, 다른 많은 정책을 포괄하는 종합적인 성격을 갖

1) 빈곤층의 동태적 특성에 대해서는 다음 자료를 참조. 노대명·이현주·강신욱 외(2006). 빈곤의 동태적 특성 연구. 한국보건사회연구원; 이병희 외(2006). 고용과 빈곤의 동태적 분석. 한국노동연구원.

고 있다는 점에서 관심의 대상이 된다. 비록 기초생활보장제도 도입과 더불어 수급자 중심 사업으로 축소되기는 하였지만, 사업내용과 사업 운영방식에 있어서는 많은 관련 정책에 중요한 시사점을 주었다. 그 이유는 자활사업이 공공부문이 실시하던 공공근로사업과 유사한 자활근로 프로그램, 기존의 노동시장정책을 연계한 직업훈련 및 취업연계 프로그램, 비영리민간단체가 주도하던 자활지원센터 사업 등을 포괄하는 종합적 지원정책으로서의 외관을 갖추고 있기 때문이다.

하지만 자활사업은 지난 8년간 많은 비판에 직면해 왔다. 그 중에서도 가장 주된 비판은 참여자의 취업과 탈수급 등의 사업성과가 부진하다는 것이었다. 하지만 자활사업은 지속적으로 활성화의 전환점을 마련하지 못하고 있다. 물론 자활지원제도 개편과 관련해서 몇 가지 제안이 있었고,²⁾ 그 중 일부 개편방안은 입법화의 문턱까지 갔음에도 구체적인 결실을 맺지는 못하였던 것이다. 이처럼 제도개편이 지체된 가장 근본적인 이유는 낮은 사업성과에 대한 상이한 원인진단과 처방 사이에서 합의점을 도출하지 못하였기 때문이다. 그리고 상반된 주장들은 종종 자활사업의 현황 및 성과에 대한 객관적인 판단과 무관하게 전개되기도 하였다. 따라서 이 글에서는 자활지원사업의 현황을 간략하게 살펴보고, 제도개편을 둘러싼 쟁점을 정리하고, 이를 토대로 공통의 정책과제를 제안하고자 한다.

지금까지 자활지원제도 개편과 관련해서 제

기되었던 쟁점은 매우 다양하다.³⁾ 하지만 여기서는 전체 제도개편에 미치는 파급효과를 중심으로 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 그동안 정책목표로 제시되었던 탈수급의 실현 가능성에 관한 것이다. 이는 그 동안 자활사업에 대한 성과평가 자체를 왜곡시켰던 것이며, 성과부진의 원인과 대책 간의 불일치 문제를 야기하였던 것이다. 둘째, 자활지원사업 성과부진의 원인에 관한 것이다. 이는 경제환경, 수급자 특성, 제도, 공급자 중 어느 것을 성과부진의 일차적 원인으로 간주하는가의 문제이다. 참고로 이 문제는 정책목표에 대한 검토를 전제로 이루어져야 하는 사항이다. 셋째, 자활지원제도 개편의 핵심은 무엇인가 하는 점이다. 이는 제시되는 각종 대책이 성과부진의 원인을 해결할 수 있는 것인가 하는 점을 둘러싼 논쟁을 검토하는데 초점이 있다. 이 글에서는 이러한 논쟁과정에서 공통적으로 발견되는 몇 가지 정책과제를 제시함으로써 향후 자활지원정책의 활성화를 위한 정책제안을 하고자 한다.

2. 자활지원사업의 현황과 그 해석

지금까지 자활지원제도 개편과 관련한 다양한 주장은 자활지원사업의 현황과 문제점에 대한 분석을 토대로 이루어져 왔다. 따라서 여기서는 사업의 참여현황, 사업의 성과, 그리고 문

제점에 대해 간략하게 정리하고자 한다. 이는 이후에 언급하게 될 다양한 쟁점을 이해하는 근거자료로서의 의미를 갖는다.

1) 자활지원사업 참여자 현황에 대한 해석

자활지원사업 참여현황을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 2007년 12월 현재 전체 자활사업 참여자는 약 6만 명 규모이며, 이 중 기초보장 수급자 및 특례수급자는 41천 명으로 전체 참여자의 68.4%를 차지하고 있다. 이를 사업프로그램별로 보면, 자활근로사업 참여자가 48천 명으로 전체 참여자의 80%를 차지하고, 자활공동체 참여자가 5천명으로 약 8.6%를 차지하고 있다. 이에 비해 노동부 자활사업 참여자는 1900명으로 전체 참여자의 3.2% 수준에 머물고 있다. 자활지원사업 참여자 규모와 구성은 2002년 상반기이후 큰 변화가 없는 것으로 나타나고 있다⁴⁾.

위에 정리한 참여자 현황은 다음 몇 가지 문제제기를 가능하게 한다. 1) 자활지원사업은 기초보장제도 수급자 중심 사업이지만, 실직빈곤층 및 차상위층을 포함하는 사업이라는 점이다. 이는 복지수급자의 탈수급을 촉진하는 동시에 차상위층의 빈곤화를 예방하는 목적을 갖고 있음을 의미한다. 2) 자활지원사업은 자활근로 프로그램 중심이라는 점이다. 자활근로사업의 연장선에 있는 자활공동체 참여자를 더하면, 전체

참여자의 88.6%가 자활근로사업과 관련되어 있다는 것이 이를 말해준다. 따라서 자활근로사업의 성과가 자활지원사업 전체에 대한 평가에 영향을 미치게 되는 것이다. 3) 노동부의 자활사업 참여자 규모는 제도운영방식의 적절성에 대한 의문을 제기한다. 근로빈곤층 취업능력 개발의 필요성에 비추어 볼 때, 현 사업은 프로그램의 적절한 배치가 이루어지지 않는 것으로 이해할 수 있음을 의미한다. 4) 자활지원사업의 양적 확대가 이루어지지 않았다는 점이다. 이는 제도의 성과 또는 효과성에 대한 문제제기가 확산되었으나 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 제도개편이 이루어지지 않음에 따른 것으로 해석할 수 있다.

2) 자활지원사업의 성과에 대한 해석

여기서는 자활지원사업의 성과에 대해 살펴보고자 한다. 지금까지 자활지원사업의 대표적인 성과지표는 자활성공률로 표현되었다.⁵⁾ 그것은 전체 사업 참여자 중 가구소득이 최저생계비를 초과하게 되는 사람의 비율을 지칭하는 것이다. 이 자활성공자의 일부는 기초보장제도에서 완전히 벗어나거나, 특례수급자로 전환되거나, 일반수급자로 머무는 세 가지 유형이 존재할 수 있다. 이 때, 자활특례자는 엄격한 의미에서 탈수급자라고 말하기 힘들다. 따라서 탈수급자는 전체 자활성공자의 일부인 것이다.

4) 보건복지가족부 자립투자지원팀 자활사업추진현황 2007년 12월 기준 자료

5) 이미 수차례 언급했던 바와 같이, 지금까지 자활사업의 성공률은 취업을 목표로 하지 않는 프로그램 참여자를 포함하여 성공률을 산출함에 따라 그 성과가 실제보다 과소평가되었던 측면이 있다. 이 점에서 2007년 자활성공률이 보다 정확한 수치라고 말할 수 있다.

2) 노대명·박찬임 외(2004), 자활정책·지원제도 개선방안 연구. 한국보건사회연구원·한국노동연구원. 노대명 외(2006), 근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안. 한국보건사회연구원.

3) 자활지원정책 전반에 대한 쟁점은 이 글 말미의 <표 2>를 참조.

아래 <표 1>은 2007년 자활지원사업의 성과를 잘 보여준다. 자활사업 참여자 중 소득이 최저생계비를 초과한 사람의 비율(자활성공율은 14.0%로 나타나고 있다. 그리고 자활성공자 중 자활사업을 통한 탈수급자 비율은 29.7%, 취업 후 수급자격을 유지하는 참여자는 13.0%, 자활 특례자로 전환한 참여자는 23.2%로 나타나고 있다. 그리고 자활사업 참여자가 아닌 타 가구원에 의한 탈수급이 34.2%로 나타나고 있다. 위의 자활성공율과 관련해서 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다. 자활사업을 통해 취업 및 창업에 성공한 사람 중 절반 이상이 기초보장제도 수급자로서의 지위를 유지하고 있다는 점이다. 이는 진입한 일자리의 소득 자체가 낮기 때문이기도 하지만, 기초보장제도에서 탈출하기를 기피하는 현상이 잠재되어 있음을 의미한다. 그리고 전체 자활성공자의 23.2%는 가구소득이 최저생계비를 초과하였다는 점에서 자활성공자로 분류되지만, 그것이 자활사업 참여소득에 의한 것이라는 점에서 절반의 성공이라고 말할 수 있을 것이다.

문제는 현재 자활지원사업의 성과가 적정한가 하는 점이다. 물론 성과의 적정성은 다양한

관점에서 이해할 수 있다. 예를 들면, 1) 정책목표치의 달성이라는 관점에서, 2) 유사한 특성을 가진 실적빈곤층과의 비교라는 관점에서, 3) 외국의 유사사업과의 비교라는 관점에서 적정성을 논할 수 있을 것이다. 따라서 여기서는 종단적 접근과 횡단적 접근방식으로 이 문제에 접근하고자 한다.

먼저 종단적으로 보면, 자활성공율은 제도시행이후 9%수준까지 증가하다 2005년에는 5%수준으로 감소하는 양상을 나타내었다. 하지만 2006년 이후 성과제고를 위한 각종 조치를 취함에 따라 2007년에는 약 6.3% 수준으로 증가하였다. 하지만 이는 자활성공율이 초기의 잠재력을 충분히 회복하지 못하고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 전체적으로 사업의 역동성이 약화되고 참여자의 탈수급이 지체되고 있음을 의미하는 것이다. 실제로 일선의 기초보장 및 자활사업 담당 실무자 또한 복지의존성이 증가하고 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 제반 양상에 비추어 볼 때, 자활사업의 성과도출에 문제가 있다는 점은 분명하다. 물론 자활성공율의 산출방식은 문제가 있어 이를 개선하면, 성공률이 약 3배가량 높아지게 된다.⁶⁾ 하지

만 그것이 자활사업이 잘 운영되고 있음을 증명하는 것은 아니다.

이어 횡단적 접근방식은 자활사업 참여 근로빈곤층과 비참여 근로빈곤층(비수급 근로빈곤층)의 비교라는 방식을 취할 수 있다. 이는 수급 근로빈곤층과 비수급 근로빈곤층의 취업성과를 비교하는 것이다. 이 경우에는 인구·가구특성을 통제함으로써 유사한 특성을 가진 집단을 비교한다는 가정에 기반하고 있으며, 그 결과는 자활사업의 취업촉진효과가 아무런 지원을 하지 않은 경우보다 저조하다는 것이다. 물론 이러한 비교방식 또한 개인특성 및 가구특성에 대한 정확한 비교라는 전제조건을 충족시키는 것으로 이해하기 힘들다. 그럼에도 자활지원사업이 국가의 적극적인 개입에도 불구하고 비개입에 비해 성과가 높지 않다는 것은 제도운영체계 전반에 걸쳐 어떠한 문제점을 안고 있다는 것으로 이해해야 할 것이다.

끝으로 외국의 유사사업과의 비교를 통해 자활사업의 성과가 적정한지 판단하는 방식이 있다. 하지만 외국의 자활사업, 특히 미국 TANF 제도의 탈수급율과 비교하는 방식은 생계급여 제도의 구조와 수급기간제한 등 자활지원제도

외적인 요인의 차이로 인해 적절한 비교방법이 아니라고 판단된다.⁷⁾ 그렇다면 상대적으로 한국의 자활사업과 유사한 형태를 취하고 있는 국가의 자활사업과 비교하는 방식을 검토해 볼 수 있다. 하지만 이 또한 노동시장여건 등의 차이로 인해 엄밀한 의미에서 성과의 적정성을 판단할 수 있는 근거가 되기 힘들다.

자활지원사업의 성과에 대한 이러한 해석은 새로운 쟁점을 제기하기도 하지만, 이 사업이 안고 있는 문제점을 몇 가지로 정리할 수 있게 한다. 1) 자활사업은 제도개편의 시점을 놓침에 따라 사업 전반에 걸쳐 피로현상이 누적되는 경향이 나타나고 있다는 점이다. 이는 과거의 개편방안보다 근본적인 개편방안이 마련되어야 이러한 피로현상을 극복하고 성과를 제고할 수 있다는 것을 의미한다. 2) 자활지원사업은 기초보장제도의 관계를 정리해야 그 성과를 제고할 수 있다는 점이다. 앞서 언급하였던 것처럼, 자활지원사업을 통해 취업이나 창업을 하더라도 기초보장제도에서 탈출하지 않으려는 경향이 존재하고 있다.⁸⁾ 이는 취업자의 저임금이나 고용불안의 문제를 반영하기도 하지만, 기초보장제도 자체가 탈수급을 억제하는 효과가 있음을

표 1. 자활지원사업의 성공률(2007년 누계)

(단위: %)

구분	자활성공율 (전체)	자활사업 참여자 중 취업/창업자		자활사업 참여자 중 특례 전환자	타가구원의 취업 및 창업
		탈수급	수급유지		
합계	14.0 (100.0)	4.2 (29.7)	4.8 (34.2)	3.2 (23.2)	1.8 (13.0)

자료: 보건복지가족부 자립투자지원팀 내부자료(2007년)를 가공

6) 현행 자활성공률 산출방식은 2005년 자활성공율을 5%로 추정하고 있지만, 이는 취업이 힘들어 단순근로사업에 참여하는 수급자

(전체 참여자의 약 60%)를 합친 전체 참여자를 모수로 추정한 수치이다. 따라서 취업이나 창업을 목표로 하는 자활프로그램 참여자의 2005년 탈수급율은 약 15%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이는 자활사업의 프로그램에 따라 성과목표를 달리해야 한다는 것을 의미한다.

7) 왜 외국의 유사 자활사업과의 성과 비교가 적절한 방법이 아닌가는 다음과 같이 설명할 수 있다. 미국이 수년 만에 근로능력이 있는 수급자의 절반이상을 복지제도(TANF)에서 탈출시킬 수 있었던 것은 ①수급기간 제한, ②재정적 인센티브, ③주정부의 탈수급 지원을 압박하는 포괄예산제(Bloc Grant), ④광범위한 저임금노동시장, ⑤근로능력자 중심의 제도운영, ⑥생계급여에서 벗어나더라도 수급할 수 있는 다른 복지제도 등이 있었기 때문이다. 이는 탈수급을 촉진하는 강력한 조치 - 이른바 당근과 채찍 - 가 있었기 때문에 가능했던 것이다. 우리 자활사업은 이러한 조건 중 어느 것도 제대로 갖추지 못하고 있다. 자활사업은 수급기간 제한 등 강력한 제재조치가 없고, 생계급여의 일부를 제한하는 방식을 취하고 있으며, 자치단체로 하여금 자활사업에 매진하도록 강제할 수 있는 수단이 없다는 점을 지적할 수 있다.

8) 노대명 외(2006). 근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안. 한국보건사회연구원·보건복지가족부.

의미하기 때문이다. 3) 자활지원제도 개편과정에서 근로빈곤층의 취약한 취업잠재력을 감안한 전문화된 프로그램 개발이 필요하다는 점을 지적할 수 있다. 이는 자활지원사업 내부적으로 성과를 제고하기 위한 효과적인 개편방안이 마련되지 못했다는 것을 의미한다.

3. 자활지원제도 개편의 주요 쟁점

자활지원제도를 어떻게 개편할 것인가는 크게 다음 세 가지 쟁점을 중심으로 정리할 수 있을 것으로 판단된다. 첫째, 기초보장제도와외의 관계를 어떻게 정리할 것인가 하는 점이고, 둘째, 최근 성장하고 있는 근로빈곤층 및 실직저소득층 대상 고용지원사업과의 관계를 어떻게 정리할 것인가 하는 점이고, 셋째, 자활지원사업의 전달체계를 어떻게 구축할 것인가 하는 점이다. 여기서는 이 세 가지 쟁점에 대해 간략하게 살펴보기로 한다.

1) 기초보장제도와외의 관계

자활지원제도는 기초보장제도와 분리되어 독립된 법적 근거에 따라 대상자를 선발하고 급여와 서비스를 지급하게 된다. 물론 기초보장수급자 중 근로능력이 있는 미취업자에 대한 조건부과 규정은 유지되고, 이들은 자활지원제도에 위탁되어 자활사업에 참여하게 된다. 하지만

자활지원제도는 독자적으로 기초보장 수급자 외에 자활사업 참여를 희망하는 미취업빈곤층을 주요 지원대상으로 서비스를 제공하는 것이다. 이는 자활지원제도가 조건부수급자 중심 제도에서 미취업빈곤층 중심 제도로 이동하게 된다는 것을 의미한다. 그리고 자활사업 참여자는 기초보장 수급자가 되지 않더라도 소득수준에 따라 필요한 개별급여(주거·의료·교육급여)를 지원받을 수 있게 된다. 이는 취업에 따라 소득이 증가하더라도 모든 급여를 일시에 박탈하는 것이 아니라, 점진적으로 급여를 삭감하는 방식을 취하는 이행기 지원이 이루어지게 됨을 의미한다.

여기서 자활지원제도의 독립은 기초보장제도 개편을 전제하고 있다.⁹⁾ 그것은 기초보장제도가 개별급여체계로 개편됨에 따라 자활지원제도 또한 그로부터 독립된 제도로 개편된다는 것을 의미한다. 현재 기초보장제도는 소득인정액이 최저생계비에 미달하고 부양의무자 기준을 충족시키는 빈곤층에게 모든 급여를 획일적으로 보장하는 방식을 취하고 있다. 그러나 개별급여체계는 <생계·주거·의료·교육·자활> 등 각 급여를 재정과 법적 근거의 측면에서 독립된 제도로 운영한다. 그리고 빈곤가구의 다양한 욕구를 각 급여제도를 통해 충족시킴으로써 기초생활을 보장하는 것이다. 따라서 개별급여체계는 기초보장이라는 원칙을 충족하는 보다 전문화된 방법을 의미하는 것이다. 이 경우, 기초보장제도는 생계급여 수급자를 관리하며, 모든 개별급여를 수급할 수 있는 자격을

부여하는 제도로 축소된다. 이는 가구소득이 생계급여 상한액 미만인 가구가 기초보장 수급가구로 선정되며, 이들 가구는 욕구가 있으면 모든 개별급여를 수급할 수 있는 자격을 갖게 되는 것이다.

쟁점은 생계급여제도를 어떻게 설계할 것인가 하는 점이다. 앞서 한국보건사회연구원에서 발표된 연구결과(노대명 외, 2006(주 8))는 자활지원제도 개편방안은 생계급여제도를 인구학적 구분 없이 하나의 제도로 운영할 것을 제안하고 있다. 하지만 한 걸음 더 나아가 주장을 제기하면, 생계급여제도를 인구학적 특성에 따라 구분하는 방안도 강구할 필요가 있다(한국보건사회연구원, 2006(주 9)). 이는 서구 복지국가에서 일반화된 것처럼, 노인과 장애인에 대한 생계급여제도와 근로능력자에 대한 공공부조제도를 별도로 설계하자는 것이다. 이처럼 인구학적 특성에 따라 독립된 생계급여제도를 운영하는 것은 현재 기초보장제도가 안고 있는 문제점을 상당부분 해소할 수 있다는 점에서, 훨씬 바람직한 대안이라고 말할 수 있다.

생계급여제도의 인구학적 분리는 특히 자활지원제도 개편과 관련해서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그것은 노인·장애인 등 생활능력이 없는 빈곤층에 대한 관대한 급여제도를 구축함으로써 빈곤층이 이 제도로 진입할 수 있는 유인을 만들고, 이 관문을 통제함으로써 다른 제도는 자연스럽게 근로능력이 있는 빈곤층 중심으로 구성되는 방식을 취할 수 있다. 이 경우, 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진하기 위한 제재와 인센티브를 도입하는 것이 훨씬 용이하며, 사회적 합의를 구하기 쉽다. 그리고 취업수

급자에 대한 관리부실로 인해 수급자 전체의 복지의존성이 심화되는 문제를 해소하기도 용이할 것이다. 아울러 자치단체로 하여금 자활사업 지원을 강화할 수 있게 하는 제도적 수단을 마련하는 것 또한 가능할 것이다. 예를 들면, 미국처럼 근로능력자 대상 공공부조제도는 취업률과 탈수급율을 기준으로 자치단체에 대한 예산지원을 차등화 하는 Bloc Grant 방식을 도입할 수 있을 것이다. 아울러 이 제도를 중심으로 EITC 등 재정적 인센티브를 적용할 수 있을 것이다.

2) 기존 고용지원정책과의 관계

향후 자활사업이 담당하는 고용지원 서비스는 노동부의 적극적 노동시장정책 및 최근 보건복지가족부가 추진하는 사회서비스 일자리 창출정책과 중복문제가 발생할 소지가 크다. 따라서 자활지원제도 개편논의는 이 문제와 관련해서 명확한 정리가 필요한 상황이다. 물론 이 경우에 있어서도 논의는 보다 전향적으로 이루어져야 할 것이다.

자활사업과 노동부의 적극적 노동시장정책과의 중복문제는 이미 표면화되고 있는 것으로 판단된다. 지금까지는 지원대상의 차별화를 통해 제도의 중복을 최소화하였기 때문에 별다른 문제가 발생하지 않았다. 자활사업이 기초보장제도 수급자를 주요 대상으로 지원하고, 적극적 노동시장정책은 고용보험 가입 취업자 및 실업자를 주요 대상으로 지원해 왔던 것이다. 그럼에도 두 정책 간에는 중복문제가 표면화될 개연성이 이미 내재되어 있었다. 그것은 자활사업이

9) 개별급여체계 도입방안에 대해서는 한국보건사회연구원(2006), 기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 연구, 참조.

차상위층의 사업 참여를 허용함에 따라 근로빈곤층으로 정책영역을 확대하였기 때문이다. 그럼에도 이 문제가 표면화되지 않았던 이유는 차상위층 참여자가 주로 자활근로사업과 자활공동체 사업에 참여함으로써 노동부의 주요 프로그램과 차별화되었고, 노동부의 적극적 노동시장정책이 근로빈곤층에 큰 관심을 갖고 있지 않았기 때문이다. 이는 지역사회의 근로빈곤층에게 적극적 노동시장정책에 대한 접근성이 매우 낮았음을 의미하는 것이다.

하지만 최근 노동부가 추진하고 있는 사회적 일자리 사업은 자활사업과의 중복문제를 표면화시키고 있는 것으로 판단된다. 물론 대상 선정 기준이 다르고 사업운영방식이 다르다는 점에서 다소의 차별화가 가능할 수 있다. 하지만 사회적 일자리 사업은 평균 가구소득의 60%를 상한선으로 잡고 있다는 점에서 근로빈곤층을 포괄하고 있으며, 프로그램의 내용 측면에서도 기존의 공공근로사업이나 자활근로사업과 큰 차이가 없는 것처럼 보인다. 비록 아직까지는 사회적 일자리 사업의 규모가 적어 자활사업과의 중복문제가 심각하지 않으나, 향후 대상집단의 중복문제가 제기될 개연성이 높은 것이다.

이 문제에 대해서는 크게 다음 두 가지 관점에서 대안을 검토할 수 있을 것이다. 첫째, 자활근로사업과 사회적 일자리 사업을 함께 추진함으로써 선의의 경쟁을 촉진하고, 사업성과에 따

라 일원화하는 방안이 있을 수 있다. 이는 이미 실시되고 있는 각 부처의 사업을 통합하는 것이 매우 힘들다는 현실적 판단에 기초한 것으로 여겨진다. 자활근로사업은 현재 자활사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 사업이며, 사회적 일자리 사업은 사회적 기업 육성에 필요한 중요한 인프라인 점을 감안하면, 그 고민을 충분히 이해할 수 있다. 또한 부처간 동일한 사업을 수행함으로써 선의의 경쟁을 통한 시너지 효과 또한 긍정적으로 이해할 수 있다.

둘째, 다른 관점에서 사회적 일자리 사업을 자활근로사업에 통합하고 자활지원제도는 자활지원기업 등 사회적 기업과 유사한 사업을 사회적 기업 육성법에 따른 지원으로 통합하는 방안이 있을 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 방안을 제안하는 논거는 사회적 일자리를 근로빈곤층을 넘어 저소득층 미취업자로 확대하는 것이 바람직하지 않으며, 근로빈곤층을 대상으로 지역단위에서 지속적 지원과 서비스 연계기능을 수행하기 용이하지 않기 때문이다. 이러한 기능을 수행하기 위해서는 지역에 지원조직이 필요한데, 이는 자활사업의 기존인프라와 중복될 것이다. 따라서 자활후견기관과 자활근로사업을 지역 중심으로 운영체계를 개편하고, 프로그램 위탁 방식으로 전환하는 방안을 모색하는 것이 합리적일 것이다.

3) 지역중심의 전달체계 구축

자활지원제도 개편논의와 관련해서 가장 뜨거운 현안은 전달체계에 있다. 과거 기초보장제도 시행령 작성과정에서 노동부와 보건복지가족부가 자활사업의 소관을 놓고 대립했던 사례는 이러한 문제가 재현될 가능성이 있음을 말해준다. 하지만 그것은 결코 생산적 결론에 이르기 힘들다. 현 자활사업처럼 참여자를 취업대상자와 비취업대상자로 분할하거나, 특정 부처로 사업을 몰아주는 것은 고용서비스와 복지서비스를 단절시킬 위험성이 크기 때문이다. 이는 자활사업이 근로빈곤층에게 고용과 복지서비스를 유기적으로 제공해야 한다는 기본원칙을 고수하기 힘들다는 점에서 경계해야 할 문제이다.

따라서 자활지원제도는 고용서비스와 복지서비스를 지역중심으로 통합하고, 자치단체의 전달체계를 통해 운영하는 방안이 가장 합리적일 것으로 여겨진다. 이 같은 제안을 하는 이유는 최근 전국단위에서 설치되고 있는 주민생활서비스 지원체계를 적극적으로 활용함으로써 자활사업을 내실화할 수 있기 때문이다. 이 지원체계는 고용·복지서비스 욕구를 발굴하여 자활·고용팀에게 연계하고, 자활·고용팀은 사회복지전담공무원과 직업상담원 그리고 민간의 서비스공급자의 협의를 통해 근로빈곤층에게 필요한 고용·복지 프로그램을 탄력적으로 연계할 수 있을 것이다. 그리고 최근 일부 광역자치단체에서 실시하고 있는 근로빈곤층 취업알선사업의 성과와도 무관하지 않다. 지역경제과를 중심으로 지역 중소기업과의 연계하고,

민간단체의 일자리 탐색을 통해 근로빈곤층에게 일자리를 연계하는 사업이 기대이상의 성과를 거두고 있기 때문이다.

물론 가장 바람직한 대안은 고용지원센터의 고용지원업무와 인력을 주민생활서비스 지원체계에 통합시켜 지역중심의 고용서비스 전달체계를 구축하는 것이다. 그것은 지금까지 고용지원센터 등 적극적 노동시장정책의 인프라가 지역노동시장과의 연계가 취약하고, 근로빈곤층에 대한 지원기능 또한 미미하다는 평가에 비추어 볼 때, 검토할 충분한 가치가 있다. 하지만 이러한 개편이 현실적인 어려움이 있다면, 현재 설치되고 있는 지역의 전달체계를 중심으로 부분적인 인력지원 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

결론적으로 이 지역중심 전달체계는 자활지원제도 개편을 둘러싼 부처 간 갈등을 최소화하는 역할을 할 수 있을 것이다. 사회복지전담공무원과 직업상담원이 함께 프로그램 연계를 협의함으로써 특정 부처사업에 참여자가 집중되는 문제를 사전에 예방할 수 있으며, 민간의 공급자 입장에서도 사업이 필요로 하는 인력을 충원할 수 있고, 참여자 또한 자신의 욕구와 능력에 맞는 프로그램을 선택할 수 있기 때문이다.

4. 자활지원제도 개편을 위한 세부 정책과제

앞서 언급했던 주요 쟁점과 관련해서 기초보장제도와 자활지원제도의 분리, 사회적 기업 육성정책과 자활사업의 역할분담, 지역중심의

10) 현재 사회적 기업 육성법과 관련해서, 일정 규모의 사회적 기업을 설립하기 위해서는 기업연계전략을 통해 충분한 성과를 거두기 힘들 것으로 판단된다. 이는 사회적 일자리를 단기간 지원하여 사회적 기업으로 전환하는 전략을 택할 유혹에 빠지기 쉽다는 것을 암시한다. 실제로 이는 자활근로사업이 자활공동체로 전환하는 과정에서 나타났던 문제점이기도 하다. 이러한 관점에서 보면, 자활근로사업 등 공공의 일자리 창출사업과 사회적 기업 또는 노동통합기업의 관계를 분리하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 한편에서는 지역단위에서 일자리 지원사업을 통해 사회적 기업으로 진입을 유도하고, 다른 한편에서는 사회적 기업 인증을 통해 자격을 통제하는 것이다.

자활지원사업 전달체계 구축 등을 기본방향으로 제시할 수 있다. 그렇다면, 구체적으로 자활지원제도 개편을 위한 세부 과제는 어떻게 제시할 수 있는가. 이를 보다 쉽게 정리하는 방식은 근로빈곤층 지원정책에서 그것이 담당해야 할 ①정책영역과 ②지원대상 그리고 ③지원방식을 명확히 규정하는 것이다. 그리고 세부 개편방안을 통해 앞서 언급하였던 자활사업의 문제점을 해결하는 것이다. 여기서는 제도적 위상, 지원대상의 선정, 지원체계를 중심으로 정리할 것이다.¹⁾

1) 자활지원제도의 제도적 위상 정립

자활지원제도를 기초보장제도로부터 분리하고, 기초보장제도를 개별급여체제로 개편하는 방안이 필요하다. 개별급여체제는 현재 기초보장제도에 통합되어 있는 <주거·의료·교육·자활> 등 각 급여를 독립된 선정기준과 급여를 가진 제도로 분리하고, 이를 통해 기초보장제도가 포괄하지 못하는 다양한 빈곤층 및 준 빈곤층을 보호하는 역할을 하게 된다. 현물급여 및 서비스 지원제도는 소득기준 외에 육구의 존재를 수급기준으로 적용한다는 점에서 수급자 규모가 필요이상으로 증가하는 현상을 억제하고, 급여에 대한 관리를 용이하게 한다는 강점을 갖는다.

기초보장제도(또는 기초생계급여제)는 수급자에게 생계급여를 지급하는 기능 외에도, 육구가 있는 다른 모든 급여를 수급할 수 있는 자

격을 부여하는 역할을 하게 된다. 물론 중장기적으로 생계급여제도는 인구학적 특성에 따라 근로능력이 없는 노인과 장애인 빈곤층을 보호하는 제도와 근로능력을 가진 나머지 빈곤층을 보호하는 제도로 이원화시키는 것이 바람직하다. 이는 근로능력자 대상 생계급여제도를 중심으로 조건부급여와 같은 제재나 근로소득공제와 같은 인센티브를 집중적으로 부여하고 관리하는데 용이하다는 강점을 갖는다. 그리고 기존의 자활지원제도는 근로능력자 대상 생계급여제도와 결합하여 운영되게 된다.

물론 자활지원제도는 근로능력자 대상 생계급여제도 수급자 외에도 비수급 빈곤층과 준 빈곤층을 포괄하는 제도로 발전되어야 한다. 그것은 현재 자활지원사업이 차상위층을 포괄하고 있다는 현실적인 이유와 기초보장제도가 단기간에 수급자 수를 크게 확대하기 힘들다는 가정하에, 공공부조 사각지대에 놓인 근로빈곤층에 대한 보호를 강화해야 할 필요성에 기초한 것이다. 하지만 중장기적으로 근로능력자 대상 생계급여제도가 근로빈곤층 대부분을 보호하게 되면, 자활사업은 수급자 중심 제도로 운영될 수 있을 것이다.

그리고 자활사업과 기존 고용지원사업, 특히 사회적 기업 육성정책과의 관계는 지원대상보다 사업내용을 중심으로 구분하는 방식을 취할 필요가 있다. 자활지원사업이 소득보장과 고용지원의 연계 프로그램이라는 특성을 갖는다는 점을 감안할 때, 소득보장형 고용지원 프로그램(자활근로, 자활직업훈련 등)에 초점을 맞추어

운영하는 방식이 바람직하다고 판단된다. 그리고 일반 기업 또는 사회적 기업으로서의 위상을 가진 조직으로 발전하는 경우에는 사회적 기업 육성정책이나 중소기업 육성정책을 통해 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다. 근로빈곤층에 대한 고용지원 사업과 관련해서 노동부는 시장에서 활동하는 기업에 대한 지원정책에 초점을 맞추고, 보건복지가족부는 소득보장형 고용지원 프로그램에 초점을 맞추는 방식으로 역할을 분담하는 방안이 필요하다는 것을 의미한다.

2) 자활지원제도의 지원대상 선정기준의 적정화

자활지원제도를 통한 지원대상은 크게 세 가지 기준을 중심으로 검토해 볼 수 있다. 먼저 각종 급여제도 수급자와 관련해서, 근로능력자 대상 생계급여제도 수급자를 대상으로 설정해야 할 것이다. 물론 개별급여 수급자에 대해서도 제한적으로 자활지원사업 참여를 조건으로 부과하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 하지만 개별급여는 복지의존성 문제가 야기될 소지가 적고, 조건 불이행으로 생계급여가 중지되는 경우 기타 가구원에게 전가될 피해를 최소화하는 기능을 한다는 점에서 타 부가수당과 마찬가지로 특수한 경우를 제외하고는 조건을 부과하지 않는 것이 바람직하다.

이어 소득기준과 관련해서는 근로능력자 대상 생계급여제도 수급자 외에도 비수급빈곤층과 준빈곤층을 지원대상에 포함시켜야 할 것이다. 이는 기초보장제도가 근로빈곤층을 충분히 보호하지 못하는 상황에서 취업육구를 가진 근로

빈곤층을 지원하는 것이 바람직하기 때문이다. 참고로 소득기준은 현재와 같이 최저생계비를 기준으로 120%를 적용할 수도 있으며, 그와 유사한 수준에서 중위소득의 50%를 기준으로 설정할 수 있을 것이다. 그러나 재산의 소득환산이나 부양의무기준을 적용하지 않는 방안을 강구해야 할 것이다.

끝으로 자활지원제도는 미취업빈곤층을 지원대상으로 해야 한다. 즉, 앞서 언급한 개별급여 수급자와 근로빈곤층 중에서도 실업자나 취업을 희망하는 비경제활동인구를 대상으로 고용지원서비스를 제공하는 것이다. 하지만 이 경우에도 중장기적으로 취업과 실업을 반복하는 고용불안계층을 지원할 수 있도록 선정기준에 여지를 남겨 두어야 할 것이다. 이는 근로빈곤층의 특성 상 실업과 취업의 경계가 모호하며, 현재 취업자에 대한 지원이 보다 큰 효과를 거둘 수 있다는 판단과 무관하지 않다.

3) 자활지원 프로그램과 운영체계의 합리화

자활지원제도 개편과 관련해서 가장 중요한 내용 중 하나가 바로 프로그램이라고 말할 수 있다. 이는 앞서 언급한 각종 제도나 규정이 대상선정에 초점을 맞추고 있는데 비해, 프로그램은 실제로 자활사업 참여자를 취업으로 인도하는 가장 직접적인 역할을 하기 때문이다. 따라서 여기서는 개별 프로그램에 대해 구체적으로 언급하기보다, 노동공급과 노동수요 측면에서 어떠한 접근이 필요한가에 대해 간략하게 설명하는 것으로 만족할 것이다.

지난 수 년 간 자활사업 참여자의 일반 취업

1) 노대명 외(2006). 근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안. 한국보건사회연구원.

률이 매우 낮게 나타났던 이유 중 가장 큰 이유는 이들이 진입할 수 있는 일자리를 발굴하기 힘들었기 때문이다. 달리 표현하면, 취업을 통해 탈수급을 하도록 각종 규정이 압박을 가하고 있음에도 탈출구가 없었던 것이다. 따라서 자활 지원제도는 지역사회에서 다양한 일자리를 발굴하여 자활사업 참여자들이 취업에 이를 수 있도록 연계하는 것이 매우 중요하다. 이는 기존의 자활사업을 통해 활성화되지 못했던 기능 중 하나이다.

그렇다면 직업경력과 인적자본이 취약한 참여자에게 일자리를 제공할 수 있는 방안은 무엇인가. 그것은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 자치단체와 고용지원센터가 주도적으로 나서 지역 중소기업의 일자리를 발굴하고 연계하는 것이다. 좀더 구체적으로 언급하면, 고용주의 필요에 따라 훈련하고, 고용주가 직접 적합한 인력을 선발하게 하는 것이다. 이는 취업 보조금을 조건으로 필요하지 않은 인력을 고용주에게 떠맡기는 실적 중심의 접근을 지양하고, 시장수요에 맞는 인력을 육성하여 공급하는 방식을 강화하는 것이다. 다른 하나는 최근 공급이 확대되고 있는 사회서비스 공급과 자활사업을 연계하는 것이다. 이는 직업경력이 부족한 여성빈곤층의 취업을 촉진하는데 중요한 역할을 하게 될 것이다. 예를 들면, 자치단체가 자활후견기관 등 민간 공급기관을 통해 필요한 인력을 교육하고, 지역의 서비스 수요자와 연계하도록 이끄는 것이다. 이는 초기 재정투입을 통한 일자리 창출단계에서 매우 큰 효과를 발휘할 수 있다. 하지만 일자리의 지속가능성을 높이기 위해서는 사회서비스 시장형성을 통한 유효수요

발굴에 주력해야 할 것이다.

그렇다면 어떠한 프로그램을 통해 자활사업 참여자를 취업으로 인도할 것인가. 가장 대표적인 프로그램으로는 직업훈련과 창업지원, 자활근로사업 등을 들 수 있을 것이다. 첫째, 직업훈련과 관련해서는 지역노동시장의 수요와 참여자의 눈높이를 고려하여 프로그램을 개발할 필요가 있다. 이는 직업훈련을 통한 취업효과를 극대화하는데 매우 유용할 것이다. 그리고 규모가 작아 적합한 프로그램을 개발하기 힘든 경우에는 민간의 교육훈련기관이나 자활후견기관을 통해 교육을 수행하는 방안을 강구해야 할 것이다. 둘째, 창업지원과 관련해서는 창업자금을 조성하고 창업자문서비스를 제공하는 기능이 매우 중요하다. 따라서 기초생활보장기금을 창업지원을 위한 기금으로 전환하고, 창업자문을 위해서는 지원경험이 풍부한 민간기관에게 관리를 위탁하는 방안을 강구할 필요가 있다. 끝으로 자활근로사업은 노동시장으로 진입을 돕는 이행기 프로그램으로 규정하고 그에 준하는 운영체계를 구축해야 할 것이다. 이는 지역사회의 모든 공급자에게 개방하는 공모방식으로 지원하며, 직업기술과 경력, 노동시간과 성과를 고려한 임금체계를 적용하고, 참여기간을 2년 내외로 엄격하게 제한하여 장기체류를 억제하는 방안이 필요하다는 것을 의미한다. 그리고 자활근로사업이 일정한 준비기간을 거쳐 사회적 기업(노동통합기업을 포함한)으로 이행할 수 있도록 유인체계를 강화해야 할 것이다.

그리고 자활사업의 전달체계는 공공부문의 경우, 중앙자활지원센터와 광역자활지원센터 그리고 지역자활지원센터(자활후견기관)를 잇

는 관리체계를 구축할 필요가 있다. 이는 사업 참여자에 대한 관리와 사업성과에 대한 지속적인 모니터링, 그리고 프로그램 개발에 따른 교육훈련 기능을 강화하는데 필요한 지원조직을 의미한다. 특히 지역자활지원센터에 대해서는 보조금 지원체계를 개편할 필요가 있다. 그 기능을 지역 자활사업 수행기관이 필요로 하는 교육과 창업지원, 네트워크 지원으로 제한하여 기본보조금을 일정 규모로 축소하고, 자활근로사업 수행기관에게는 실무인력(전문인력)의 인건비를 지원하는 방식을 취하는 것이다.

4) 자활사업에 대한 평가 및 관리체계의 강화

자활지원제도 개편에 따라 강화되어야 할 부분 중 하나가 사업에 대한 평가와 관리이다. 먼저 자활사업에 대한 평가는 성과지표를 정교화하여 탈수급 외에도 취업, 수익금, 자격증취득 등을 파악해야 할 것이다. 이는 자활사업이 긍정적 지원이라는 점을 감안할 때, 점진적으로 취업 가능성이 높아지거나 수익창출을 통해 독립된 사업체를 설립할 준비가 갖추어지는가에 대한 평가가 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 평가업무는 중앙자활지원센터를 통해 집계되고 정기적으로 발표하도록 해야 할 것이다.

그리고 자활사업에 대한 성과평가 결과는 반드시 정책에 반영되어야 한다. 이는 자활사업을 통해 높은 성과를 거둔 자치단체와 기관에 대해서는 그에 준하는 보상을 하고, 성과가 낮은 자치단체와 기관에 대해서는 그에 준하는 엄정한 불이익을 주어야 한다는 것을 의미한다. 이와 관련해서는 다양한 정책수단이 강구될 수 있

며, 앞서 언급한 바와 같이 근로능력자 대상 생계급여제도에 대한 중앙정부의 보조금을 조정하는 방안 또한 검토가 필요하다. 물론 이러한 경우에도 최근 쟁점이 되고 있는 것처럼, 재정자립도가 낮고 복지지출 수요가 큰 자치단체에 대해서는 보조금 비율을 차등화 하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

끝으로 자활지원서비스를 제공하는 공무원과 민간기관 실무자를 대상으로 하는 교육프로그램을 의무화할 필요가 있다. 이는 지난 수년간의 경험에 비추어 볼 때, 지침에 대한 자의적 해석과 그로 인한 사업의 파행을 최소화하고, 지원의 전문성을 강화하는 차원에서 매우 중요한 것이다.

5. 맺으며

현재 자활지원제도는 근로빈곤층에 대한 지원강화라는 측면에서 개편이 필요한 상황이다. 하지만 자활지원제도 개편논의는 지체되는 양상을 보이고 있다. 그 이유는 앞서 언급한 바와 같이, 사업성과에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 자활지원제도 내부가 아니라 외부에 있으며, 이를 개편하는 작업이 결코 수월하지 않기 때문이다. 하지만 자활지원제도를 현 상태로 방치하는 것은 더 심각한 문제를 야기하게 된다. 그것은 근로빈곤층 지원정책 간의 유기적 관계가 해체되어 전반적으로 사업성과가 낮아지는 결과를 초래할 수 있는 것이다. 또한 자활지원제도 개편의 지연은 기초보장제도의 개혁, EITC 제도에 대한 보완, 사회적 기업육성법과

의 연계, 사회서비스 공급기관으로서의 역할 등 많은 부문에 걸쳐 부작용을 초래할 개연성이 높다. 이러한 상황을 감안할 때, 자활지원제도 개편은 그것이 안고 있는 문제점을 해결하고, 관련 제도와의 관계를 정리하는 기능을 하게 될 것이다. **붙임**

표 2. 자활지원정책의 주요 내용과 쟁점

항 목	내 용	쟁 점
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> • 전략목표: 자립촉진(탈수급, 탈빈곤) • 사업목표: <ul style="list-style-type: none"> - 취업능력 배양 - 취업 및 창업촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 자활지원제도 개편만으로 탈수급이 가능한가 • 취업수급자의 탈수급 촉진방안이 적절한가 (기초보장제도의 문제)
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> • 근로능력이 있는 미취업 수급자(비자발적) • 차상위층(자발적 참여) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원대상을 미취업수급자로 국한시켜 사각지대를 방지할 것인가
지원주체	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지전담공무원(자활사업 담당) • 고용지원센터 • 자활지원센터(중앙, 광역, 지역) • 기타 민간 서비스 공급기관(복지관 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부문 지원주체의 전문성과 조직간 협력이 원활한가 • 민간 공급기관에 대한 지원과 평가가 적절한가
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 소득보장(생계급여) • 근로장려금 • 직업훈련 • 취업연계 및 창업지원 • 취업기회 제공(자활근로, 자활공동체 설립) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기초보장제도의 급여체계는 자활사업 참여자의 자립을 촉진하는 방향으로 설계 되어 있는가 • 자활지원 프로그램은 참여자의 욕구와 눈 높이에 맞는가(다양화와 전문화)
지원방식	<ul style="list-style-type: none"> • 소득보장 생계급여(보통방식) 및 근로장려금 • 직업훈련: 프로그램 및 수당 • 취업연계: 인턴형 자활근로는 일당방식 • 자활근로: 사업형태 및 업종별 일당방식 • 자활공동체: 창업자금 및 인건비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자가 아닌 실직빈곤층의 직업훈련 참여는 옹이한가 • 취업연계사업의 공급주체로 공공부문은 효율적인가 • 자활근로사업의 현 인건비 지원방식은 근로의욕을 고취시키는가
수익처리	<ul style="list-style-type: none"> • 자활근로: 적립방식 • 자활공동체: 수익배분 및 사회환원 	<ul style="list-style-type: none"> • 자활근로사업 수익금을 적립하는 방식이 참여자의 근로의욕을 고취시키는가
사후관리	<ul style="list-style-type: none"> • 소득이 최저생계비 초과하는 수급자를 특례수급자로 보호 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제적 자립이 안정화되는 시점까지 이행기 지원을 어떻게 제도화할 것인가
성과평가	<ul style="list-style-type: none"> • 탈수급율(탈수급자/전체 자활사업 참여자) • 자활사업 참여자 규모 • 자활공동체 설립 규모 • 사업참여자 중 취업 및 창업자 규모 	<ul style="list-style-type: none"> • Input 중심의 성과평가는 적절한가 • 취업을 통한 탈수급을 목표로 하지 않는 프로그램 참여자를 포함하여 성과를 측정하는 방식이 타당한가
평가 후 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 정부부처: 명확한 규정은 없으나 예산 불이익 • 지방정부: 없음 • 민간단체: 보조금 차등지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 차원에서 성과산출을 위해 노력하게 하는 조치는 있는가 • 보조금 차등지원 방식은 적절한가