

새로운 빈곤정책으로서의 자활사업 : 가능성과 한계

진재문*

I. 서론

2000년 10월부터 실시된 국민기초생활보장제도는 근로능력의 유무와 상관없이 생활이 어려운 모든 국민들의 기초생활을 보장하기 위해 실시되었다. 공공부조의 권리적 성격이 강화되고 대상자 선정시 연령기준이 삭제되었으며 최저생계비라는 공식적 빈곤선을 기준으로 하는 등 기존의 생활보호제도에 비하여 진일보한 내용을 담고 있다. 그 중에서도 특히 주목되는 점은 근로능력이 있는 빈곤자에 대하여 자활능력을 제고시키고자 노동연계복지(workfare)적인 자활급여가 적극적으로 고려되었다는 점이다. 분명 자활사업을 공공부조의 주요 내용으로 설정한 것은 빈곤정책으로서의 공공부조가 단순생계보장 기능에서 벗어나 자활능력의 제고 기능을 수행하고자 했다는 점에서 높이 평가할 만하다.

하지만 제도시행 전과 시행 후 5개월이 지난 지금까지 기초생활보장제도 전체는 물론 자활사업과 관련된 수많은 불만과 비판들이 제기되어 왔다. 이들 비판들은 크게 세 가지 범주로 묶을 수 있을 것으로 보인다¹⁾. 첫째는 조건부수급을 중심으로 제기되는 자활사업의 성격에 관한 비판이다. 대표적인 주장은 자활사업이 적극적인 자립을 추구할 것인가 아니면 근로를 조건으로 제시함으로써 국가의 지원을 삭감하는 기제로 작용할 것인가 하는 이중성에 대한 문제이다. 둘째는 자활사업의 여건에 관련되는 비판이다. 예를 들면 지자체의 능력, 예산과 인력의 확보,

* 경남대학교 사회복지학과 교수

1) 노대명(2000. 7a), 이상록(2000. 8), 김수현(2000. 8), 한상진(2000. 9), 진재문(2001. 2) 등 최근 1-2년간 실시된 국민기초생활보장제도 및 자활 관련 세미나 혹은 공청회 자료들 참고.

지역자원의 긴밀한 네트워크 등과 관련된 문제제기이다. 셋째는 자활사업 자체의 행정적, 제도적 문제이다. 효율적인 전달체계의 확립, 자활관련 기구의 적절한 구성, 구체적인 프로그램의 개발과 정비, 추진주체의 적극적인 의지 등이 주요 쟁점으로 부각되고 있다.

이러한 비판들의 내용은 사실상 자활사업의 거의 모든 분야를 망라하고 있다. 이는 자활사업의 필요성에 대한 광범위한 동의에도 불구하고 생산적 복지라는 정책기조 속에서 빈곤정책으로서의 자활사업이 '자활을 통한 빈곤의 제거'라는 정책목표를 달성할 수 있는가에 대한 근본적 의구심을 갖게 한다. 또한 외환위기 직후 못지 않게 어려워진 최근의 경제사정 악화 및 실업을 재증가, 외환위기 이후 심화된 소득의 양극화, 장기실업의 증가와 비정규 노동자의 증가 등의 사회경제적 현실은 현재의 자활사업에 대한 진단과 조기정착을 위한 구체적 조치들을 요구하고 있다.

본 발표는 이러한 상황적 요구에 따라 자활사업이 가지는 빈곤정책으로서의 의미 및 성격 그리고 자활사업의 방향에 대한 타당성을 검토함으로써 정책적 가능성과 한계를 제시하는데 목적을 두고 있다. 다만 자활사업이 아직 시행의 초기 단계에 있음을 고려하면 정확하고도 엄밀한 과학적 평가작업을 하기에는 이른 감이 없지 않다. 따라서 구체적인 자활사업의 산출물이나 완결된 제도의 내용을 가지고 논의를 전개하는 데는 시간이나 지면의 양적 측면에서 한계를 가질 수밖에 없다. 하지만 현재까지 드러난 자활사업의 추진 기조나 그것과 관련된 자활사업의 제도적 혹은 프로그램 환경을 검토함으로써 가능성과 한계를 조망하는 것은 가능할 것으로 보인다.

II. 자활사업의 빈곤정책적 의미

1. 공공부조와 자활사업

현재 우리나라에서의 자활사업은 공공부조인 국민기초생활제도의 한 부분으로 포함되어 있다. 하지만 엄밀한 의미에서 우리나라의 자활 사업은 전통적인 의미의 공공부조 개념이라고 하기 힘든 측면이 존재한다. 주요 국내·외 학자 및 기구(예: UN)들에서 정의하는 공공부조의 개념과 현재 공식적으로 제시되고 있는 자활사업의 주요 내용을 비교해 보면 자활사업은 일반적인 공공부조의 개념보다 기능과 영역이 좀 더 확장된 빈곤정책이라고 할 수 있다(표 1).

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 몇 가지로 정리할 수 있을 것이다. 첫째로 자활사업

은 적극적인 빈곤정책으로서 빈곤자의 자활을 목표로 하고 있다. 즉 자활사업은 단순 생계보호(경제적 보호)를 넘어 자활의욕 고취 및 자활능력의 개발을 통해 궁극적으로 자립을 추구하고 있다는 점에서 좀 더 적극적인 빈곤 정책이라고 할 수 있다(보건복지부, 2000.12). 둘째로 제 3섹터의 역할을 강조하고 있다. 예를 들어 자활후견기관의 선정이나 사회적 일자리 창출의 주요 토대로서 제3섹터를 강조하고 있다(김수현, 2000. 12a; 황덕순, 2000. 12; 이현송, 2000. 12; 김홍일, 2000.8 등). 셋째는 자활사업이 공공부문으로부터의 일방적 급여를 받기보다는 참여 혹은 노동이라는 일종의 비화폐적 기여를 하고 있다는 점이다. 이를 기여가 아닌 조건으로 보아 조건부 수급자로 부르고 있지만 쌍방적 의무관계를 규정했다는 점에서 보면 일종의 기여라고 할 수 있다. 넷째는 생계중심의 소득보장으로부터 '취업지원' 같은 노동정책과 '재활' 같은 서비스정책 등이 혼재한 종합적인 빈곤정책으로서의 의미를 가진다.

이렇게 자활사업은 그 기능과 영역이 전통적인 공공부조로부터 확장된 새로운 빈곤정책으로서 의미를 부여할 수 있다. 자활사업은 수혜자를 장기적으로 공공부조에서 벗어나게 하여 복지비용을 줄이고 사회적으로 노동력 이용의 확대를 가져올 가능성이 있다는 점에서 발전적인 빈곤정책임에 틀림없다. 다만 뒤에서 지적하겠지만 이렇게 확장된 제도가 전통적 공공부조제도로 할 수 있는 기초생활보장법의 선정기준에 의해 대상자가 한정된다는 것은 자활사업의 도입 취지와는 모순되는 측면도 존재한다.

<표 1> 공공부조 개념과 자활사업의 내용 비교

	공공부조 개념의 주요 특징*	자활사업의 주요 내용**
주요 주체	국가, 지방정부	국가, 지방정부, 제 3섹터
주요 재원	국세와 지방세	국가와 지방세
목적	최저수준의 생활 보장(주요 경제 보장) ※ 국내 연구자들의 경우 자활지원 포함	근로능력이 있는 저소득층의 자활 (안정된 일자리 제공 및 자활능력 배양)
수혜자 기여	없음	프로그램에 따라서 근로를 조건으로 함
대상자 선정	자산조사에 의한 도움 받을 만한 빈자 (the deserving poor)선정	생계보호대상자 중 근로능력자 차상위계층 중 자활지원을 요하는 자
주요 사업	생계급여	지역봉사/ 재활프로그램 자활(공공)근로/ 생일자금융자(창업지원) 자활공동체/ 취업지원

<자료> * 김기원(2000) 1장에서 정리. ** 보건복지부(2000. 12) 발췌 정리.

2. 구빈법과 자활사업

영국의 구빈법(Poor Law)적 전통은 노동능력이 있는 빈민에 대한 통제와 노동의 강제를 주요한 특징으로 한다. 즉 근로능력이 있는 사람에 대한 구제는 금지되거나 아니면 교정원(the house of correction) 혹은 작업장(workhouse)에서 강제노동을 하게 하였다(김기원, 2000: 5장). 이는 근로능력이 있는 사람들에게 근로를 조건으로 생계비를 지급한다는 측면에서 현재의 자활사업이 구빈법적 빈곤대책의 성격을 일부 가지고 있다고 하겠다. 실제로 복지부는 2000년 10월 이후 자활프로그램의 조건을 이행하지 않은 6,000명에 대하여 생계비 지급을 중단하였다(중앙일보, 2001. 4. 3.). 이를 고려하면 자활사업은 근로를 강제한다는 측면에서 구빈법적 전통 속에 있다고 하겠다.

하지만 현재의 자활사업이 근로능력이 있는 빈민에 대한 처벌적 통제가 아니라 이들의 자활과 자립을 추구하고 있다는 점에서 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 또한 작업장을 통하여 사회로부터 강제적으로 격리시키기보다는 공익적인 일자리를 통하여 사회속에서 자활능력을 배양하고자 한다는 점에서 좀 더 개방적이고 민주적인 측면을 가진다고 하겠다. 나아가 근로활동에 참여가 가능하도록 여러 가지 장애요인들(예: 장애가족 보호, 노인 가족 보호 등)을 제거하는 서비스들이 제공된다는 점에서 일방적인 처벌 및 통제와는 차이가 난다고 할 수 있다.

3. 자활사업의 성격

자활사업의 성격에 관한 논의에서 거의 공통적으로 지적되는 것은 자활사업의 '이중성' 혹은 복잡성이다. 즉 조건부수급자에 대하여 근로활동을 자활급여의 조건으로 한 것에 대한 평가가 이중성으로 귀결되고 있다. 이상록은 저소득층 및 빈곤계층에 대한 물질적 도움을 통해 경제적 어려움을 감소시키고자 했던 기존의 제도들에서 탈피하여 자활사업을 통해 조속한 빈곤탈출과 자립기반을 적극적으로 지원한다는 점에서 정책적 의의가 있다고 본다. 반면, 자활사업이 빈곤계층에 대한 물질적 보호의 삭감을 초래하여 오히려 빈곤계층의 생활이 더욱 곤란해질 수 있는 가능성을 제시하고 있다(이상록, 2000. 8; 한상진, 2000. 9).

김수현은 자활사업의 성격을 '복합적'인 것으로 표현하고 있다. 즉 일할 능력이 있는 저소득층에게 자활급여를 지급할 국가의 의무를 규정하고 생계급여 대상이 아닌 차상위계층에 대하여 자활지원을 명문화했다는 점에서 적극적 복지 및 고용정책의 성격을 지니며 동시에 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하기 때문에 생계급여의 조건부와 성격을 지닌다

는 것이다(김수현, 2000.8). 이러한 이중성과 복잡성은 결국 자활사업의 결과가 실제로 빈민을 위한 적극적 정책으로 기능할 것인지 아니면 국가의 책임회피 기제 혹은 빈곤정책의 잔여적(residual) 기제로서 작용할 것인지에 대한 두 가지 가능성 모두를 의미하고 있으며 이에 대한 판단을 유보한 설명들이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 자활사업 가능성과 한계

앞에서 제시한 자활사업의 개념과 정책적 의미를 고려할 때 자활 사업의 성공조건으로 다양한 요소들이 제시될 수 있을 것이다. 하지만 보건복지부의 각종 정책자료와 자활 관련 공청회의 자료들을 근거로 할 때 자활 사업의 성패를 좌우할 요소들은 1) 사회적 일자리(social jobs)의 활발한 창출, 2) 제 3섹터의 활성화, 3) 워크페어의 능동적인 작동, 4) 지방자치단체의 자활행정 능력 등일 것이다.

다행히도 1990년대 이후 민주화의 진전, 시민역량의 점차적인 증대 그리고 지방자치제의 실시는 장기적으로 이러한 네 요소들이 발전할 것이라는 기대를 갖게 한다. 그리고 몇몇 지역을 중심으로 활성화되고 있는 자활사업 프로그램의 성공적 운영은 이러한 낙관적 기대의 좋은 근거가 될 것으로 보인다. 하지만 단기적으로는 이 네 요소들이 자활사업을 떠받칠 수 있을 만큼 능동적으로 작동할 것을 기대하기 어려운 상태이다.

1. 사회적 일자리의 창출

자활사업의 중요한 성공 요인은 자활사업의 참여자들이 일정기간의 사업 참여 후에 진입할 일자리가 있는가하는 문제이다. 더더욱 중요한 것은 이들의 자활, 나아가 자립을 보장해줄 자리가 얼마나 창출될 수 있는가이다. 외국의 경험을 보면 미국의 TANF 경우 사회적 일자리 창출 보다는 일반 노동시장의 참여를 강제함으로써 경쟁력 있는 노동능력 보유자를 제외하면 나머지 약자들은 실제로 보호의 사각지대로 전락할 가능성이 높다. 반면 영국의 New Deal과 같은 프로그램은 일정기간 교육훈련을 받은 사람을 흡수할 사회적 일자리를 창출하는데 적극성을 보인다(진재문, 2001. 2). 자활의 측면에서 New Deal이 상대적으로 성공적이라고 할 수 있다면 바로 일자리 창출 시스템을 가지고 있다는 것이다. 따라서 우리가 영국과 같은 자활모형을 선

택한다면(김수현, 2000.8) 일자리 창출 시스템과 능력을 확보하는 것이 시급하다.

<표 2> 자활사업의 규모 및 예산

(단위: 천명, 억원)

구분	자활급여	수급자 특성	사업규모		비고 (프로그램내용)	
			인원	예산		
총 계			100	1,900		
조건부수급자	비취업대상자(복지부)	소 계	60	924 [1,324]		
		자활 공동체 (자활후견기관)	개인·공동체창업을 통해 자활 가능한 장년층	18 (30%)	141	조합형태 사업체 설립·운영 - 복지서비스영역사업, 청소·시설관리 등 용역사업, 재활용·봉제 등 공동작업장
		자활근로	노동시장에서의 취업이 곤란한 장년층	25 (42%)	735	- 공동창업을 위한 기초능력배양 - 집수리·간병도우미사업 등
		지역봉사	지속적인근로활동이 곤란한 장년층	10 (17%)	42	근로의욕 유지 목적 - 지역사회도우미(산불방지감시) 등 - 환경도우미(학교급식보조 등) - 복지도우미(복지시설인손돕기 등)
		재활사업	근로의지가 현저히 낮은계층	4 (6%)	3	근로의욕이 현저히 낮은 자에 대한 의욕고취
		[창업지원]	창업경험이 있는 자	3 (5%)	[400]	생업자금융자(재목) 기초생활보장기금 활용
	취업대상자(노동부)	소 계		40	976	
		구직 활동지원		-	118	취업알선 성취프로그램·취업촉진프로그램
		자활 직업훈련		30	558	실업자 재취직 훈련 창업훈련
		자활 인턴지원		10	300	채용보조금지원
		창업지원		-	-	점포임대 비용지원
		지자체 공공근로		(별도예산)	-	자활사업 대기기간동안 한시적 참여

(자료) 보건복지부(2000. 12) p. 12 재인용

그런데 현재의 자활사업의 경우 사회적 일자리의 창출을 누가 해야할 지에 대한 명확한 책임

주체가 부재하다고 생각한다. 앞의 <표 2>에서 보듯이 취업대상자는 물론 비취업 대상자에게도 집수리, 간병도우미 사업, 환경도우미 등 각종 공익적 일자리를 제공하기 위한 프로그램을 마련하고 있다. 이러한 일자리들이 수량적으로 충분하, 참여자들의 자활이 가능하도록 지속적으로, 그리고 충분한 생계유지가 가능한 정도로 주어질 것이냐의 여부가 매우 중요하다.

안타깝게도 아직은 자원봉사, 자활근로 등에 참여함으로써 궁극적으로 자활로 이어질 수 있도록 사회적 일자리가 지속적으로 단계적으로 설계되거나 준비되어 있지 못한 상태로 보인다. 다만, 공공근로의 형태가 사회적 일자리의 맹아적 모습을 보여주고 있는 실정이다. 이는 아직 우리사회에 사회적 일자리에 대한 개념이 낫설 정도로 깊이 연구되거나 공론화되지 못한데서도 간접적으로 알 수 있다(김수현, 2000. 12b).

2. 제 3 섹터²⁾의 역할

다음은 누가 사회적 일자리를 창출하고 그것을 운용하고 관리할 것인가의 문제이다. 작년 ‘빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼’에서 나타났듯이 많은 논자들이 제 3섹터의 사회적 일자리 창출과 자활사업 주도를 주장하고 있다³⁾. 자활과 관련하여 불 때 선진국의 제 3섹터는 이미 상당한 역할을 하고 있다. <표 3>에서 보는 것처럼 이미 유럽 국가들은 민간부문 고용자 중 약 6.5%가 제3섹터에 종사하고 있으며 전체 임금 생활자의 약 7.7%가 제3섹터에 종사하고 있다. 또한 외국의 경우 사회적 기업, 협동조합, New Deal 등의 제도를 통하여 사회적 공익과 관련된 다양한 일자리(social jobs)를 창출하고 있다(김홍일, 2000.8; 황덕순, 2000.12; 노대명, 2000.12. 등).

- 2) 제 3섹터는 비정부기구(NGO), 비영리기구(NPO) 등 다양한 개념과 내용을 담고 있어 그 범위를 명확하게 정의하기 힘들다. 본 고에서는 정부영역과 영리영역을 제외한 모든 사회영역을 제 3섹터로서 정의한다.
- 3) 2000년 12월에 개최된 ‘빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼 자료집’ 참고. 서구 경험을 토대로 제 3섹터의 사회적 일자리 창출 사업 및 그 조직의 특성을 보면 ① 사회적(공익적) 서비스를 생산하며 ② 생산의 담당자가 주로 사회적 약자이며 ③ 소유 및 경영에 조직 구성원이 능동적으로 참여하고 ④ 생산물의 소비가 공공재의 성격을 띠고 사회적 약자 혹은 사회적 정의에 공감하는 집단에 의해 이루어지며 ⑤ 생존을 위해 이념성 및 운동성에 대한 사회적 지원이 필요하다는 점이다(이현승, 2000.12). 또한 우리나라에서 제 3섹터가 민간의 실업대책으로 그리고 기초생활보장제도의 자활사업의 수단으로 제시되는 배경은 대략 다음과 같은 요인으로 정리된다. 첫째 90년 이후 정치·사회적인 변화와 관련한 사회운동 진영의 변화와 새로운 대응, 둘째, 지역화를 실현하려는 지방 및 민간의 의지, 셋째, 증가하는 비정규직(1999년 이미 전체 노동자의 50% 초과), 장기실업에 대한 정부의 뚜렷한 대응책 부재에 대한 민간의 새로운 대안 탐색, 마지막으로 IMF 이후 각 단위의 실업대책 경험과 활동을 발전적으로 계승하려는 민간단체들의 의지를 들 수 있다(김홍일, 2000.8).

<표 3> EU 8개 국가의 제3섹터 일자리 창출

국가별	고용인구(명)	민간부문 고용자 중 제3섹터 종사자 비중(%)	전체 임금생활자 중 제3섹터 종사자 비중(%)
독일	2,241,530	6.29	7.04
벨기에	271,010	7.15	8.72
스페인	871,256	7.06	9.44
핀란드	150,000	7.35	8.82
프랑스	1,710,627	7.71	8.88
포르투갈	105,895	2.39	3.34
영국	1,681,500	6.59	7.62
스웨덴	183,000	4.59	7.21
8개 국가 총계	7,214,818	6.56	7.69

(자료) CIRIEC, *Provisional Results*(1999.4) 김홍일(2000. 8) 재인용

하지만 현재 한국에서는 몇몇 제3섹터 유형의 자활사업이 생겨나서 나름대로 성과를 거두고 있음에도 불구하고 이러한 제 3섹터의 사회적 일자리 창출이나 자활공동체(협동조합 혹은 생산공동체 등)가 이후 어느 정도 활성화 될 수 있을 지는 미지수다. 아직은 몇몇 도시지역의 특정 민간단체에 의해 조직되는 소수의 사례들이 전부라고 할 수 있다. 더욱 중요한 것은 우리나라에 자활사업을 추진할 수 있는 건강하고 역량 있는 '제3섹터'가 충분히 존재하고 있지 못하다는 사실이다.

만일 이러한 제 3섹터가 부재하거나 미약하다면 당분간은 제 3섹터보다는 국가의 부담과 책임 하에 자활사업이 관리되고 운용될 수밖에 없을 것이다. 그렇지 않을 경우 자칫 국가의 책임을 활성화되지도 않은 제 3섹터에 떠넘기는 결과를 초래할 우려가 있다. 단기적으로 너무 지나치게 제 3섹터에 의존하는 자활사업 모형을 유지하는 것은 실현가능성 측면에서 바람직스럽지 않다. 설사 현 단계에서 제 3섹터를 자활사업의 주된 파트너로 설정할 경우 자활후진기관 및 잠재적으로 자활을 담당할 수 있는 제 3섹터 조직들에 대한 정부의 전폭적인 지원이 절대적으로 필요하다(이장원·김수현·김영미, 1999; 황덕순, 2000.12 등).

3. 워크페어(workfare)의 효과

자활사업의 정책적 효과를 거둘 수 있으려면 노동을 조건으로 급여하는 워크페어를 통해 일

정 기간 후 자활 혹은 자립이 가능한 상태가 되어야 한다. 즉 자활사업을 통하여 ① 일정 정도의 직무기술(job skills)이 축적되어야 하고(특히 취업대상자), ② 무노동 급여가 노동을 통한 임금소득으로 대체됨으로써 복지급여비용이 감소해야 하며), ③ 근로동기(WI)가 진작되어야 하고, ④ 참여하는 근로(직업)는 자활 혹은 자립이 가능한 정도로 순수입을 보장해야 한다.

미국의 경우 TANF가 외견상 실업율을 낮추고 경제적 효율성을 달성했음에도 불구하고 빈곤율의 증가와 불평등의 심화라는 심각한 신자유주의적 문제를 노정시키고 있다. 즉 미국의 TANF와 같은 근로연계제도는 '빈곤 및 불평등의 완화'와 '경제성장 및 실업을 감소'의 상쇄관계(trade-off)를 초래하고 있다(Haveman & Wolfe, 2000). 또한 1990년대 미국에서 실업자 및 저소득층에 대한 교육·훈련이 소기의 성과를 거두지 못한 것은 많은 사람들이 교육·훈련 과정을 성공적으로 이수하지 못하기 때문이라는 지적도 있다(Gustavson, 1996). 이러한 지적은 근로를 의무조건으로 하면서 사회적 일자리 창출보다는 노동시장에 의존하는 미국적 자활 프로그램의 한계를 잘 보여준다.

물론, 이러한 미국의 워크페어 정책의 한계가 자동적으로 우리나라 자활사업의 한계일 수는 없다. 우리나라의 자활사업의 경우 분명히 사회적 일자리 창출과 근로를 가능하게 하는 관련 서비스 제공을 밝히고 있기 때문이다. 그렇다고 영국의 New Deal과 같은 프로그램이 장기적으로는 몰라도 단기적으로 우리 현실에서 적합성을 발휘하기도 힘들 것으로 생각된다. 이러한 문제는 앞서 논의한 것처럼 사회적 일자리가 부족하고 이를 담보할 제 3섹터의 역량의 부족한데서 기인하며 다른 한편으로는 자활사업 참여자의 한계성 때문에 초래되기도 한다.

우리나라의 조건부 수급자의 특성을 보면 40대 이상이 52%이고 여성이 60%를 차지하고 있다. 초등학교 졸업이하의 학력자가 58%이며 간병, 보육 등 가사부담으로 인해 정상적인 근로활동이 어렵거나 근로의욕이 낮은 경우도 상당수에 달하고 있다(보건복지부, 2000. 12). 이는 조건부 수급자들이 이미 노동시장에서 주변적 위치에 있거나 진입이 거의 불가능한 위치에 있음을 보여주는 것이다. 일반 공공근로사업조차도 효율성과 근로의지의 진작이라는 측면에서 실효성이 없는 것으로 비판받고 있는 형편이다.(노대명, 2000. 7b).

그렇다면 우리나라의 자활사업이 단기적으로 복지비용의 축소, 노동력의 질적 제고, 자활 및 자립능력의 향상을 위해 가능할 것으로 기대하는 것은 무리이다. 오히려 대상자들로 하여금 생계비 지원을 조건으로 공익성을 가지는 사회적 일자리에서 일을 하게 만드는 형태로 고착화될 가능성이 크다. 전자를 '시장-자립형' 자활사업이라 한다면 후자를 '비시장-의존형' 자활사업이

4) 임금이 일반 노동시장 혹은 사회적 일자리를 통한 임금인든 근로임금을 통해 자신의 생계를 유지할 수 있다면 그만큼 공공부조로서의 (비노동) 복지급여를 대체하게 된다.

라고 할 수 있겠다⁵⁾. 1998년 1단계부터 1999년 3단계까지의 일반 공공근로 사업의 경우 (재)취업률은 26.5%, 최저생계비 충족률과 소득보전률은 각각 62.8%와 68.8%로 나타났다(강병구, 2000). 자활사업 대상자들의 재취업률은 이보다 더욱 낮아질 것이다. 이는 자활사업이 실업률을 낮추는 등의 고용효과보다는 생계지원이라는 소득증대효과가 중심이 될 수 있음을 보여주는 것이다.

지난 40여 년간 존재했던 다양한 워크숍 관련 프로그램들이 직무기술을 향상시키지 못했으며 복지비용을 감소 및 퍼부림(malingering)의 감소⁶⁾에도 실패했고 복지수급자의 경우 적절한 일자리만 주어지면 기꺼이 일을 하고자 한다는 평가도 존재한다(Dinito, 2000: 182-183). 이를 고려하면 이미 노동시장에서 경쟁력을 갖기 힘든 조건부 수급자들에게 ‘시장-자립형’ 자활사업 효과를 기대하는 것은 힘들 뿐 아니라 오히려 낭비적이지 않을까 우려된다.

4. 지방자치단체의 역량

자활사업의 중요한 특성 중에 하나는 지방자치단체의 공적인 행정 능력과 민·관의 유기적인 협조체계가 절실히 필요하다는 점이다. 일반 생계급여와는 달리 자활후견기관의 각종 사업과 자활공동체의 사업 내용은 ① 해당 지역의 산업기반 등 경제적 환경, ② 병원, 복지관, 도서관, 학교 등 사회·문화적 환경, ③ 시민운동과 의회의 구성 및 자치능력등 정치적 환경, ④ 해당 지역의 자활 및 복지관련 전문가의 역량 등에 의해 좌우된다.

실제로 지방자치단체는 생활보장위원회 구성, 지역의 자활지원계획 수립, 지역자활지원협의체 구성 등 지역의 자활사업에 관한 다양하고 중요한 사항들을 수행할 수 있다. 또한 각 지역 주민들의 관심과 관련 시민운동단체나 사회복지 조직들의 의지가 있다면 법령의 허용범위 안에서 자활사업의 실시에 관한 민주적 참여가 가능하며 이를 통해 실질적이고 유기적인 민간 네트워크의 구축이 논리상 가능하다. 예를 들어 조례제정을 통한 민주적 지역복지시스템의 마련이나 각종 기구의 참여가 가능하다.

하지만 현실적으로 몇몇 도시지역 특히 시민운동단체가 활성화되어 있거나 재정자립도가 높은 지역을 제외하면 상당히 많은 지역이 자활관련 사업의 추진 역량이 부족한 편이다. 지역자

- 5) 연구자는 자활사업을 통해 참여자들의 노동력 수준을 노동시장의 진입과 시장의 이윤창출의 기재 속에서 자립이 가능하도록 하고자 하는 것을 ‘시장-자립형’으로 정의하고, 시장진입보다는 자활사업을 통해 사회적 일자리를 제공받고 이를 통해 공익을 위한 활동을 하지만 여전히 공적 지원에 직·간접적으로 생계를 의존하게 하는 것을 ‘비시장(혹은 공익)-의존형’으로 정의한다.
- 6) 이는 실패라기 보다는 원래부터 퍼부리는 사람은 무시할 만큼 작았기 때문에 나타나는 결과임.

활지원협의체의 구성, 생활보장위원회의 구성 등 자활사업에 영향을 주는 많은 결정들이 관련 지역조직들의 의견보다는 중앙의 지침과 의지가 일방적으로 반영되는 경우가 많으며 지방자치 단체의 공무원들이 자활사업에 대하여 능동적으로 대처하기보다는 수동적으로 임하고 있어 자활사업의 추진을 무력하게 하고 있다.

IV. 자활사업의 발전을 위한 제언

앞에서 자활사업의 정책적 의미와 한계에 대하여 살펴보았다. 이러한 한계를 극복하고 자활 사업을 발전시키기 위한 과제는 그 동안 많은 논자들이 제시하였다. 자활사업의 인프라 구축, 민·관네트워크 구성, 충분한 자활 예산의 확보, 지자체의 역량 강화 등이 대표적인 것들이다. 본 발표에서는 기존의 주장들과 다른 것을 중심으로 다음과 같은 두 가지 제언을 하고자 한다.

1. 자활사업 확대와 독립체계 : “자활사업의 참여대상자를 확대하고 자활사업이 실질적인 적극적 노동시장정책이 될 수 있는 체제를 갖추어야 한다”

자활사업은 분명 단순한 공공부조 차원을 넘어 기능과 영역이 확장된 빈곤 프로그램이다. 문제는 이렇게 확장된 빈곤정책을 전통적 공공부조 체계 속에서 실시하는 것이 가능하며 또한 바람직한가이다. 주지하듯이 공공부조는 원리상 일정한 경제적 능력 이하의 사람들로 대상을 제한할 수밖에 없다(선별주의). 반면 자활사업은 노동능력이 있는 사람을 대상으로 한다. 현재와 같이 자활사업이 기초생활보장수급자를 전제로 한다면 자활사업의 대상자가 기초생활보장수급자의 선정기준에 따라 달라지게 된다. 자산조사에 의해 선별적으로 대상자가 선택되어지는 경우 시장에서의 경쟁력은 물론 비시장부문에서 요구하는 수준의 노동력을 가진 집단이 선정될 가능성은 낮아지게 된다. 이럴 경우 의도했던 의도하지 않았던 자활사업이 자활능력제고 기능보다 생계유지 기능으로 고착될 가능성이 존재한다. 신자유주의와 생산적 복지가 강조될수록 공공부조의 선정기준이 강화되고 근로와의 연계 급여가 강조된다. 이는 동시에 자활사업의 자활기능을 상대적으로 위축시킬 가능성이 크다⁷⁾.

7) 이 경우 국가가 충분한 유인력(높은 수준의 기술 훈련, 공공근로 임금의 상승 등)을 제공하지 않으면 의료보험에서의 역의 선택과 유사한 문제가 자활사업에서도 발생할 수 있다. 이와 관련하여 IMF 체제 이후 공공근로 사업 참여자 실업자 중심의 참여자가 시간이 흐를수록 취업 포기자 혹은 취업 가능성이 없는 사람의 비중이 높아지는 현상을 고려할 필요가 있다.

따라서 자활사업을 공공부조체계가 아닌 제 3의 체계로서 접근하는 방법도 고려할 필요가 있다고 생각된다. 적어도 공공부조는 기본적인 생계보장을 하는 데 충실하도록 설계하고 이들에 대한 근로동기(work incentive: WI) 및 취업능력(공공 부문 포함)제고는 다른 수단을 통하는 것도 한 방법이라고 본다. 현 체제는 마치 자활사업이 기초생활보장제도의 일부분으로서만 존재하는 것으로 인식될 가능성이 있고 자칫 생보자들에 대한 자활사업으로서 자활정책의 범위가 한정될 우려도 있다. 오히려 차상위계층, 장기실업자 및 비정규직 취업자들 중 실질적으로 자립이 안되는 사람들에게 새로운 기회를 줄 수 있는 확대된 자활사업 체계가 필요할 것으로 보인다. 이러한 접근이 비경제활동인구를 노동시장으로 유인하는데도 유리할 것이다. 적어도 자활사업의 참여를 조건으로 생계비를 주는 소극적인 방법보다는 자활사업에 대한 유인력을 높이고 이에 참여한 사람들 중에서 생계가 어려운 사람에게 생계비를 지급하는 방향으로 전환되어야 할 것이다⁸⁾.

2. 제 3섹터-국가 관계의 단계적 설계: “제 3섹터의 성장 속도에 맞는 기대를 하는 것이 바람직하며 장기적으로 국가가 제 3섹터의 발전을 지원해야 한다”

앞서 밝힌 것처럼 단기적으로 자활사업 및 사회적 일자리 창출을 전적으로 책임질 수 있는 제 3섹터는 부재한 형편이며 그나마 지역적으로 편중이 심한 상태이다. 따라서 자활사업의 파트너로서 제 3섹터와의 관계는 단기 및 장기적인 관점에서 단계적인 설계를 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

다음의 <표 4>에서 보는 것처럼 단기적으로는 자활사업과 관련하여 국가와 제3섹터가 ‘정부 주도형’ 혹은 ‘상호공조형’의 파트너십을 맺는 것이 바람직할 것으로 보인다. 가능하면 ‘상호공조형’이 바람직하지만 제3섹터가 취약한 지역에서는 단기적으로 ‘정부주도형’이 불가피한 지역도 있을 것으로 보인다. 이는 지역에 따라서 자활사업을 위한 정부의 추가 지출이 있어야 함을 의미한다. 장기적으로는 ‘이중 혼합형’ 혹은 ‘제 3섹터 주도형’으로 발전해가는 것이 바람직할 것이다. 다만 이 경우 자활사업과는 별개로 정부가 제3섹터의 자발적인 성장을 촉진시킬 수 있도록 재정지원, 정보 지원 등 직·간접적으로 도움을 주어야 한다. 제 3섹터가 정부의 실패를 견제하고 일부 기능을 대체한다고 해서 반드시 대립적인 관계를 유지해야 하는 것은 아닐 것이다.

8) 이는 노대명의 ‘positive 형 WI’에 해당한다. 반면 ‘negative 형 WI’는 노동시장에의 진입을 강제하는 조건으로 생계비를 지급하는 방식을 의미한다(노대명, 2000.7b).

<표 4> 정부-제3섹터의 관계 유형

	모 형			
기 능	①정부주도형	②이중 혼합형	③상호공조형	④제3섹터 주도형
재 정	정부	정부/제3섹터	정부	제3섹터
공 급	정부	정부/제3섹터	제3섹터	제3섹터

(자료) Gidron, Kramer, & Salamon(1992) p. 19

예를 들어 사회적 일자리 창출의 경우, 우선 공공 영역의 일자리를 자활사업의 일자리 혹은 사업으로 대체시키거나(replacing) 창출하는 노력이 선행되어야 할 것으로 보인다. 예를 들면 공공부문에서 민간에 주는 용역 중 일정부분을 자활사업에 할당하는 방식과 새로운 공공영역 프로젝트를 자활사업과 연계시키는 작업등이 가능할 것으로 보인다. 하지만 장기적으로 공공영역의 일자리를 무한정 대체시키거나 창출하는 것은 한계가 있다. 자활사업이 기존 취업인력을 대체시킬 위험이 있고 재정의 한계와 법적 한계는 무한정의 사업창출도 힘들 것이다. 따라서 장기적으로는 제 3섹터 영역에서 지역과 주민의 욕구, 그리고 공익적인 다양한 일자리를 창출해야 할 것이다.

V. 결론

분명 자활사업은 기존의 공공부조와 구빈법에 비하여 진일보한 빈곤 프로그램임에 틀림없다. 하지만 자활사업이 실효성 있는 빈곤정책으로 자리잡기 위해서는 아직도 갈 길이 멀다고 생각된다. 특히 단기적으로 그리고 현실적인 측면에서 현재 자활사업이 성공조건으로 지향하고 있는 제 3섹터의 역할, 사회적 일자리 창출, 워크페어의 생산적 효과 등은 쉽게 나타날 것 같지 않다. 또한 지방자치단체의 역량도 현재의 자활사업을 온전히 수행하기에는 역부족인 상태로 보인다. 즉 새로운 빈곤정책으로서의 가능성과 잠재력을 가지고 있음에는 틀림없지만 현실적으로 성과가 기대되는 수준의 빈곤정책으로 평가하기에는 설익은 상태라고 할 수 있다.

이러한 평가는 일정 정도 성급하고 과도한 기대가 작용하는 탓도 있을 것이다. 하지만 본 발표자의 견해로는 현재 진행되고 있는 논의들이 자활사업의 제도적 환경을 너무 가볍게 보고 있다는 생각이다. 그리하여 자활사업이 장기적인 측면에서 획득 가능한 목표나 수단들을 전제로 설계되어 있지 않거나 하는 반성의 필요성을 제기하는 바이며 이 와중에 자칫 국가의 책임과

부담이 실체 없는 대상에 전가되는 것을 우려하는 바이다.

따라서 자활사업의 예산과 인력, 일자리 창출, 관리·운영의 책임에 있어서 당분간 국가가 상당부분의 역할을 해주어야 하고 지방자치단체의 자발적인 자활사업 실천을 유도하도록 해야 한다. 또한 제3섹터의 자활사업 능력을 제고시키기 위한 다양한 유인책과 지원을 행함으로써 장기적으로 제3섹터가 자활사업을 주도적으로 이끌어갈 수 있도록 해야 한다. 그리고 자활사업이 기초생활보장제도 수급자만을 대상으로 하는 것이 아니라 차상위계층, 장기실업자 및 비정규직 취업자의 실질적 자립기반 통로가 될 수 있도록 기능과 영역이 더욱 확대되어야 한다.

참고문헌

- 강병구(2000). 공공근로사업의 효과분석 및 정책과제. 한국노동연구원.
- 김기원(2000). 공공부조론. 학지사.
- 김수현(2000, 12b). "사회적 일자리의 전망과 공공근로 사업". 실업대책을 위한 범국민운동 경남본부. 공공근로 단순노무사업군 조사사업 자료집.
- _____(2000.12a). "사회적 일자리 창출을 위한 제도화 모색". 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼 자료집.
- _____(2000.8). "자활지원사업의 성격과 지역사회의 관계". 참여연대수급권운동본부. 기초생활수급자 선장의 문제점 및 기타 쟁점에 관한 워크샵 자료집.
- 김홍일(2000.8). "한국사회의 장기실업과 자활정책: 제3섹터를 중심으로". 민주노총 홈페이지 자료실.
- 노대명(2000.12). "단계적 재원마련을 통한 사회적 일자리 창출 방안". 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼 자료집.
- _____(2000.7a). "지역자활사업의 조건과 과제". 전국자활후견기관장 회의 자료.
- _____(2000.7b). "지역자활지원계획 수립의 현황과 과제". 부천시지역자활지원계획수립을 위한 워크샵 자료집. 실업극복부천시민운동본부.
- 보건복지부(2000. 12). 2001년도 종합자활지원계획. 중앙생활보장위원회 제4차 회의 자료.
- 이상록(2000. 8). "자활지원사업: 실험적 차원을 벗어나기 위한 과제". 참여연대 워크샵 자료집.
- 이장원 · 김수현 · 김영미(1999.6). "저소득층 자활사업의 의의와 지원방안". 한국노동연구원. 실업대책으로서의 저소득층 자활대책에 관한 정책간담회.

- 이정운(2000). "자활급여 및 시스템 구축". 기초생활보장제도 급여결정 방식 및 행정인프라에 관한 공청회 자료집. 국민기초생활보장법 추진 연대회의.
- 이현송(2000.12). "제 3섹터형 자활생산공동체의 특성과 쟁점". 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼 자료집.
- 중앙일보(2001. 4. 3.) "생보자 6,000명 생계비 지급 중단".
- 진재문(2000.12). "2000년 4단계 단순노무군의 공공근로 사업 조사분석". 실업대책을 위한 범국민운동 경남본부. 공공근로 단순노무사업군 조사사업 자료집.
- _____ (2001. 2). "자활사업의 이론적 쟁점에 관한 비판적 분석: 자활사업의 성격과 제 3섹터의 가능성". 국민기초생활보장제도의 이론적 쟁점. 충남대학교 사회과학연구소 제 1차 학술대회자료집.
- 통계청(2001.1). "2000년 12월 고용동향". 통계청 보도자료.
- 한겨레(2000. 12. 11.). "복지에 승부를". 한겨레 기획기사.
- 한상진(2000. 9.). "국민기초생활보장법과 지방자치단체의 역할: 자활지원사업을 중심으로". 실업대책을 위한 범국민운동 경남본부. 국민기초생활보장법 조례제정을 위한 토론회 자료집.
- 황덕순(2000.12). "빈곤 및 실업극복 대안으로서 사회적 일자리 창출의 의미와 전망". 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼 자료집.
- Dinito, D.(2000). *Social Welfare: Politics and Public Policy*. Boston: Allyn and Bacon.
- Gidron, B., Kramer, R. M. & L. M. Salamon(1992). "Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?" in *Gidron, B., Kramer, R. M. & L. M. Salamon(ed.). Government and The Third Sector*. San Francisco: Jossey-Bass Publication.
- Gustavson, R. L.(1996). "Crisis in Capitalist Welfare Programmes: A case Study of Kansas Job Opportunities and Basic Skills Programme." *International Journal of Social Economics*, Vol. 23, No. 10/11. pp. 107-119.
- Haveman, R. & B. Wolfe(2000). "Welfare to Work in the USA: A Model for Other Development Nations?". *International Tax and Public Finance*, 7. pp. 95-115.
- Ogbonna, E. & M. Noon(1999). "A New Deal or New Disadvantage?: British Ethnic Minorities and Government Training." *International Journal of Manpower*, Vol. 20, No. 3/4. pp. 165-178.