

[발표 4]

한국자활사업복지지원의 정책평가에 관한 연구

김경우(을지대)

1. 서론

오늘날 빈곤문제는 어느 나라를 막론하고 사회적 국가적 차원에서 정책적으로 다루지 않으면 안 된다. 빈곤문제는 인간의 인간다운 삶을 영위하는 데 큰 타격을 주는 문제로서 개인의 문제가 아니라 국가차원에서 이를 해결해야할 정책적 의제이다. 국가가 모든 국민들의 안정된 최저생활을 보장하는 데 책임이 있다고 할 때 상당수 빈곤계층의 존재는 국가에 큰 부담이 되고 있다. 빈곤화 수준이 커질 때 빈곤층은 단순히 사회에서 소외된 계층으로 남는 것이 아니라 다른 계층과의 다른 계층과의 갈등현상을 일으키고 이는 사회발전의 활력을 감퇴시키게 된다. 심각하게 대두되고 있는 빈곤문제는 사회를 경제뿐만 아니라 생활 및 문화적으로도 계층 분화시키고 이는 빈곤층과 비빈곤층사이의 대립현상으로 발전되어 사회를 후진시킨다.

우리나라에서 빈곤층은 기초생활보장 수급자와 차상위 계층을 빈곤층이라고 볼 때 이 기준에 따라 수급자 140만 명, 차상위 계층 320만 명 등 약 460만 명에 이르고 있다. 또한 한국개발연구원 보고서(2003)에 의하면 도시가구의 10.5%가 절대빈곤층에 해당하는 것으로 조사되었다. 그리고 보건사회연구원(2005)은 차상위계층을 635만 명으로 보고 여기에 기초수급자를 합치면 빈곤층의 규모는 전체인구의 16%에 해당하는 약 775만 명에 달한다. 이는 2005년도 현재 우리 나라의 국민소득이 약 1만달러에 달하고 있는 시점에서 빈곤에 대한 정부의 정책은 상당히 미흡하기 때문에 절대빈곤층이 더욱 증가하고 있다. 정부가 절대빈곤층의 문제를 해소하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있으나 해결되지 않는 여러 가지 문제가 있을 수 있다. 예를 들어 경제 사회구조상 불가피한 문제라든가, 당사자의 인간성이나 도덕성의 문제, 정책자체의 문제 등 다양한 견해가 표출되고 있다. 이 논문에서 그 동안 정부에서 추진되고 있는 저소득층에 대한 자활복지사업에 대한 정책의 효과성, 문제성에 대하여 분석해 보고자 한다. 정책의 형성 및 집행과정을 분석하고 효과성에 대하여 분석한다. 정책과정의 관점에서 분석을 시도함으로써 행정적측면의 문제점을 찾아낼 수 있을 것이다. 둘째, 정책과정에 대한 평가기준을 설정하고, 이를 토대로 선정된 절대빈곤자 관련정책의 적절성, 효과성을 평가해 보고자 한다. 셋째, 저소득층 빈곤자 복지지원정책에 대한 평가적 분석을 통해 이들 정책의 문제점과 효과성에 대해 판단하고 향후 정책개선에 도움이 될 수 있는 방안을 강구해 본다.

연구의 대상은 저소득층 절대빈곤자관련 복지지원정책에 관한 것이다. 빈곤층을 대상으로 하는 복지지원정책 중 자활복지사업을 분석대상으로 정했다. 자활복지사업은 정부에서 오래전부터 추진해 온 빈곤자 관련 대표적인 정책이다. 이 사업은 중앙정부의 재정지원과 지방자치단체의 자체적인 추가재원을 토대로 전국적으로 추진되어 오고 있는 사업이다. 취로사업이라는 이름으로 빈곤층,

영세민들을 대상으로 비교적 간단한 취로사업에 참여케하고 그에 대한 반대급부로 정부자금을 나누어주는 정책이다. 빈곤층으로서는 손쉽게 참가할 수 있는 소득이지만 재정지원규모에 한계가 있기 때문에 개별 빈곤층에게 분배되는 최종 금액은 많지 않다.

자활복지지원정책의 효과성을 평가하기 위해서는 무엇보다도 정책에 대한 평가기준을 마련하는 것이 우선이다. 이 평가기준은 정책의 형성단계, 집행단계, 최종평가단계로 나누어 세부적인 기준들을 설정하고 이를 분석에 활용하고자 한다. 정책평가기준으로는 여러 가지가 제시될 수 있다. 무엇보다도 최근에 활성화된 정부정책평가 작업과 관련된 평가기준과 요소들을 기본으로 설정하고자 한다. 그리고 연구자의 필요에 따라 변형되고 구체화된 평가기준을 제시하고자 하였다.

첫째, 정책형성단계에서는 정책목표의 적합성과 정책내용의 충실성을 평가기준으로 제시한다. 정책목표의 적합성에서는 정책대상의 명확성과 목표의 구체성을 분석해 보았고 정책내용의 충실성에서는 정책수단의 충실성, 재원조달의 가능성에 대해 알아보하고자 한다.

둘째, 정책집행단계에서는 사업추진체계의 적절성, 사업추진과정의 적절성을 평가기준으로 들었다. 사업추진체계의 적절성에서는 (1) 추진기관과 체계의 적절성 (2) 추진인력의 적합성

(3) 추진기간의 적합성 (4) 관련법규의 적절성에 대해 구체적으로 살펴보았다. 또 사업추진과정의 적절성에서는 (1) 집행기준의 적절성 (2) 의사결정의 적절성 (3) 외부환경 대응성 (4) 문제해결능력을 살펴보았다.

셋째, 정책에 대한 총괄적 평가와 관련하여 연도별 사업결과의 효과성을 평가기준으로 하였다. 왜냐 하면 이들 사업은 매년 지속적으로 추진되고 있기 때문에 정책종결을 전제로 한 평가가 이루어지기 어렵기 때문이다. 여기서는 1) 목표달성도 2) 정책영향의 충분성에 대하여 살펴보았다. 평가를 위해서는 기존의 정부자료, 관련연구 및 평가자료들을 충분히 활용하였다. 자활복지사업의 경우에는 정부는 물론 사업관련 제반 주체들에 의해 지속적으로 평가가 진행되어 오고 있기 때문에 많은 평가 관련 자료들이 존재하고 있기 때문에 이들 자료를 최대한 활용하여 분석을 시도하였다.

2. 자활복지정책

자활사업의 목적은 2000년10월부터 시행된 국민기초생활보장법상 자활사업을 통해 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공과 자활능력을 배양하는 데 있으며, 조건부생계급여제도는 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받도록 하여 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하는 제도적 장치이다.

이는 참여자에게 근로와 자활습득능력을 제공하기 위한 자활사업은 일반노동시장에 고용되는 근로자보다 근로능력이 미약하고 연령이 높은 참여자를 대상으로 하고 있다.

자활사업은 시·군·구별로 지역사회의 복지자원을 최대한 이용하여 자활근로, 지역봉사, 사회적응 프로그램 등 다양한 자활프로그램 제공 및 자활공동체 창업지원 대책을 시행하고 있다. 노동부의 고용관련 인프라를 통하여 취업알선·직업훈련 등의 취업지원서비스를 제공하는 등 저소득층의 자활촉진을 위한 각종 지원 및 서비스제공을 실시하고 있는 사업으로 원활한 사업을 추진하기 위하여 민간 인프라로 자활후견기관을 확충·육성하며 생업자금융자·기초생활보장기금을 활용한 점포 임대사업 등 자금지원체계 및 근로소득공제 등 근로유인제도를 도입·시행함으로써 종합적인 자립지원체계를 만들어 가는데 그 목적이 있다. 이에 시장·군수·구청장은 수급자에 대한 근로능력·가구여건·취업상태·자활욕구 등을 고려하여 가구별 자활지원계획을 수립하고, 그에 따른 자활급여

실시 및 후원을 연계하고 있다. 반면, 조건을 이행하지 않는 경우에는 본인의 생계급여의 일부 또는 전부를 지급하지 아니함으로써 도덕적 해이를 방지하는 데 있다. 근로능력이 있는 수급자중 조건부수급자는 조건에 의한 자활사업에 의무적으로 참여하여야 하고 자활급여 특례자·조건부 수급자 이외의 수급자·차상위계층 등은 자활사업의 효과성 제고를 위하여 자활사업에 참여할 수 있다.

근로능력이 있는 수급자는 일정 연령조건을 충족하고 장애인고용촉진 및 직업재활법에 의한 중증장애인, 보건복지부장관이 정하는 질병·부상 또는 그 휴유증으로 일정기간 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자 등에 해당하지 아니한 자를 말한다. 2004년에는 연령기준을 18세이상 62세 이하에서, 18세 이상 64세 이하의 수급자로 노령자의 자활사업 참여기회를 확대하고 차상위계층의 참여범위를 확대하여 자활사업 참여를 촉진하고 있다. 조건부수급자는 근로능력이 있는 수급자로서 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자, 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자 등에 해당하지 아니하여 자활사업참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자를 말한다. 자활급여특례자는 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 선정기준을 초과하는 수급자를 말한다. 차상위계층은 수급자로 선정되지 아니한 자로서 실제소득이 최저생계비의 120%미만인 가구를 말한다. 자활사업프로그램은 단계적 발전전략에 따라 구성되어 있다. 첫째, 사회적응 프로그램과 지역봉사 둘째, 자활근로 셋째, 자활공동체로 직업알선·창업지원프로그램 등을 제공하고 있으며 궁극적으로는 자립이라는 단계에 이르게 하는 것을 목표로 한다. 이러한 자활사업프로그램은 크게 자활공동체, 자활근로 등 비취업대상자 중심의 복지부주관 자활사업과 직업훈련 등 취업대상자중심의 노동자주관 자활사업으로 구분할 수 있다.

3. 자활복지지원사업의 정책평가

1) 정책목표의 적합성

(1) 정책대상의 명확성

정부는 근로능력이 있는 기초 수급자 등 근로 빈곤층의 자활을 체계적으로 지원하기 위해 2000년 10월 국민기초생활보장법을 시행하였다. 국민기초생활보장법에는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 각종 급여 중 하나로 자활급여를 제공하고 있다. 이 법안의 주요내용이 자활복지사업이고 자활복지사업의 주요대상은 근로빈곤층인데 그 중에서도 스스로 빈곤을 탈출하고자하는 의욕이 있는 사람들이다. 자활복지사업 대상자는 근로능력 정도에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분되고 각각의 특성에 맞는 지원사업이 추진되고 있다. 이 중 취업대상자는 노동부 취업지원 프로그램을 통해 지원하고, 근로능력이 미약한 비취업대상자는 보건복지부의 사회적응, 지역봉사, 자활근로사업 등에 참여하도록 하고 있다. 이 사업의 정책대상이 얼마나 명확한가 여부는 정책이 목표로 삼고 있는 생활이 어려운 자를 어떻게 선별해 내는 가에 달려있다. 그리고 차상위 계층은 실제 소득이 최저 생계비의 120%미만인 자를 말하며 2006년부터는 실제 소득이 최저 생계비의 120%미만인 자로서 미성년자녀를 양육하고 있는 국적 미취득의 여성결혼 이민자도 자활사업 대상자에 포함되었다. 그러나 최저생계비를 조금 넘어선다고 해서 조건부수급자나 자활사업대상자가 되지 못하는 불합리한 점이 있다. 이 계층은 소득과 재산의 정도와 부양의무자 유무 등에 따라 판정된다.

보건복지부는 2005년 7월 저소득층이 빈곤층으로 전락하는 것을 방지하고 기초수급자의 일을 통한 빈곤탈출 지원을 강화하기 위해 국민기초생활보장법을 일부 개정하였다. 최저생계비이상 소득이 있는 차상위계층도 국가로부터 자활급여 등을 부분적으로 받고 자활근로대상에 포함된다. 저소득층에 대한 지원과 근로를 통합한 형태인 무보증 소액 창업대출(마이크로 크레딧)과 자산형성 지원사업(IDA: Individual Development Account)을 실시할 수 있는 법적 근거도 마련한 것이다. 보건복지부는 생활이 어려운 차상위계층에게도 자활급여 등 필요한 급여를 부분적으로 제공하는 부분 급여제도를 도입해 빈곤탈출 유인을 강화하기로 했다. 당시까지는 기초생활 보장제도는 소득이 최저생계비를 초과할 경우 모든 급여가 중단되고 소득여부에 관계없이 최저생계를 보장하는 체계이기 때문에 오히려 수급자 스스로의 탈빈곤을 제약한다는 문제점이 지적되어 왔다.

2005년도 한국노동연구원 발표한 보고서에 의하면 지난 2004년도 자영업주의 주당 근로시간은 59시간으로 임금근로자보다도 9시가이나 많았다. 그러나 세금 등을 제외한 실질 월평균 소득이 100만원 미만인 경우가 37.2%나 되는 것으로 나타났다. 이는 우리 나라 임금근로자의 월임금인 120만원에도 미치지 못하는 것이어서 정부의 지원책이 마련되지 않을 때에는 도시 빈민화할 가능성이 높을 우려가 있다. 따라서 빈곤층에 대한 정책이 현존하는 부분에 대해서 적합성이 떨어지고 특히 미래 발생가능한 부분에 대해서 일체 반영되지 않아 최저생계비이하의 빈곤계층과 차상위계층에 대해서 현재라도 발생할 수 있는 빈곤층에 대한 정책은 전무할 실정이다.

(2) 목표의 구체성

자활사업과 관련된 목표는 빈곤하지 않는 복지사회 시련을 위하여 재활사업 확대 및 내실화, 근로유인형 급여체계강화, 자활사업 전달체계 전문성 및 효율성 제고, 저소득층 창업지원개선을 제시하고 있다. 기본적으로 자활사업의 목표체계는 수많은 시행착오 및 경험이 축적되어 있고 복지관련 전문가들의 평가가 이루어져 왔다. 그러나 궁극적인 목표를 토대로 차하위의 목표와 수단의 연계성이다. 물론 구체적인 목표라고 할 때에는 매년 설정되는 자활사업 참여유도자 수치와 성공시키고자하는 구체적 수치가 될 것이다. 또한 자활사업이 절대 빈곤자의 빈곤탈출인 만큼 최종목표는 빈곤탈출자의 수치나 비율이 되어야 할 것이다. 과거 년도의 빈곤탈출율을 토대로 예상 가능한 목표치를 제시하고 있을 뿐이다.

2) 정책내용의 충실성

자활근로사업은 그 동안 단순 취로사업형태로 운영됨으로서 빈곤자들의 빈곤탈출을 실질적으로 돕지 못하고 있다. 자활사업수급 대상자 대부분이 근로 무능력자인 상황에서 조건부 수급 대상규모는 겨우 2~3% 정도에 불과하며 이들 중 70%이상이 여성이고, 저학력의 상대적 고령자들이다. 그래서 개인여건이나 가구여건상 여러 가지 복합적인 부가서비스를 필요로 하고 있는데 현실적으로 자활사업내용이 그리 복잡하지 못하다는 것이다.(홍경준, 2005, 105~127) 도 근로무능력자와 근로능력자에 대해 동일한 급여체계를 적용함으로써 근로능력있는 빈곤자의 빈곤탈출 의욕을 약화시키고 조건부수급자의 근로의욕을 촉구할 수 있는 유인체계가 적어 자활사업자체를 기피하는 현상까지 나타나고 있다.(노대명, 2003)

또한 자활사업 참여자들 중 51%이상이 현재 참여하고 있는 사업이 자신이 원하던 사업이 아니거나 원하는 사업내용이 없다고 생각하고 있다. 이것은 자활사업 참여의 대가가 불충분하고, 일에

대한 장래성이나 일에 대한 성취감이 낮은 것으로 나타났다.(김수영, 최희경, 2005, 235)

자활프로그램의 문제로 인건비를 제외한 사업예산이 전체예산의 일정비율(25~30%)을 취하지 못하게 되어 있어 비용이 적게 드는 업종중심으로 구성되어 있으며 참여자의 능력에 맞는 업종에 대한 자문제공 프로그램이 미흡한 점을 들 수 있다.

3) 사업추진체계의 적절성

첫째, 자활복지사업의 추진체계는 보건복지부, 시·군·구·읍·면·동 사이에 적절한 역할분담이 이루어져야 한다. 하지만 가장 최일선에서 자활복지사업을 시행하는 것은 대부분 자활사업실시기관들인데 이들의 전문성과 효율성이 관건이다.

둘째, 자활사업저문기관들이 다른 복지사업과 함께 자활업무를 담당하는 곳도 많아 전문적으로 빈곤자들의 빈곤탈출을 전달할 수 없기 때문이다. 빈곤자들에 대해 초기 상담부터 탈빈곤에 이르기까지 자활전담공무원에 의한 사례관리 및 고용·복지 서비스의 통합적 제공을 담당할 수 있어야 한다.

셋째, 법규의 적합성여부에서 2002년과 2003년에 걸쳐 개정법령안이 시행되었지만 고령화사회의 진전에 따라 근로능력있는 수급자의 상한 연령을 조정하고 근로능력 판정기준을 합리화하여 현행 제도의 운영상 나타난 현실을 직시하여야 한다.

4) 사업추진과정의 적절성

근로능력에 대한 판단기준은 18세 이상 64세 이하의 수급자 및 자활사업참여를 희망하는 차상위 계층으로 다음의 근로 무능력자에 해당하지 않는 자라고 하면서 적극적이기보다는 수동적으로 규정하고 있다.(보건복지부, 2006). 이는 근로 능력에 대한 실질적 측정이나 평가가 어렵기 때문에 예외적으로 근로가 불가능한 자를 제외시키는 식으로 규정한 점에서 한계를 갖는다. 취약계층에 대한 임금보조금 제도와 관련해서는 고용자 고용촉진제도를 제외한 여성과 장기실업자 고용촉진제도의 활용도가 매우 낮고 여성 고용 촉진장려금의 경우 보육서비스 지원이나 보육료 지원 등이 병행되지 못하고 있으며, 장기적인 고용이 확보될 수 있는 직업상담과 사후 모니터링 등이 미약하다는 약점이 있다.(박능후외, 2003:41-42) 그 밖에 문제해결능력에 따른 추진과정에서의 적합성에 있어 자활사업담당자들의 엄밀한 수급자격요건 타사와 철저한 정책집행 관리에도 불구하고 매년 부적격자의 수급문제가 심각하게 드러나고 있다. 최초 선발과정에서 엄격한 심사기준의 적용과 제도 운영의 철저한 관리감독이 미흡하다는 점이다.

5) 연도별 사업결과의 효과성

자활사업에서 자활이 이루어지기 위해서는 빈곤상태에서 벗어나 무엇보다 안정적인 직업이나 노동을 통해 일정한 소득이 있어야 한다. 자활사업이 단순한 취로사업수준에 머물러서는 궁극적인 자활을 돕지 못한다. 그래서 자활근로와 함께 빈곤자들의 정신적 극복의욕 고취, 생계형 작업교육 등이 동시에 병행되어야 한다.

자활사업의 성과사례로는 첫째, 자활사업을 통한 저소득층에게 필요한 무료간병·무릎비수리·가사지원 등 사회복지서비스를 확충하였다. 둘째, 기초수급자 및 차상위계층에게 근로기회를 제공하고 이에 맞춰 자활급여를 제공하였다는 긍정적 평가이다.

반면에 몇 가지 문제점은 다음과 같다.

첫째, 자활사업이 여전히 근로 유지형의 비중이 높은 편이고 적정 자활프로그램 배제 등을 위한

대상자 직업능력 판정의 정확성이 미흡하다는 점이다.

둘째, 자활사업이 기초수급자 위주로 추진되어 빈곤층으로 전락할 위험이 큰 차상위계층의 참여가 제한적이다.

셋째, 생업자금융자는 융자조건은 유리하지만 금융기관이 채권확보를 위해 담보 및 보증을 요구함에 따라 저소득층의 접근이 어렵고 창업지원서비스도 부족한 점에서 실질적인 지원정책이 동떨어진 점이 있다.

넷째, 초기상담에서의 수급자에 대한 욕구와 능력에 대한 평가, 보육, 간병 서비스 등 연계서비스와 사례관리, 자활프로그램 성패의 원인과 효과 등에 대한 사후평가 등이 미흡하다.

4. 결론

자활근로사업은 아직도 단순취로 사업형태로 운영됨으로서 빈곤자들의 빈곤탈출을 실질적으로 돕지 못하고 있다. 그렇다면 서구의 경험에 비추어 볼 때 서비스로서의 자활지원이 소득보장을 주된 기능으로 하는 적극적 노동시장정책과 취약계층을 대상으로 하는 고용지원서비스와 각종급여 그리고 복지서비스가 결합된 통합적 서비스로 규정되어야 할 것으로 본다. 자활복지사업의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 자활사업의 부진이 노동수요와 자활사업 참여자의 노동공급이 일치하지 않아 발생하는 문제로 보는 관점이다. 자활사업참여자의 자활능력이 미약한 수급자를 위한 단순취로사업으로 축소하고 그 외는 양질의 일자리 창출이 요구된다. 둘째, 자활사업을 규정하고 있는 국민기초생활보장제도의 급여체계와 급여방식 그리고 근로인센티브가 근로의욕을 억제한다는 점과 자활사업참여자의 욕구와 능력에 대한 정확한 사정과 그에 따른 체계적인 자원이 부족하다는 점이다.

셋째, 국민기초생활보장제도가 단일한 급여체계와 급여방식으로 특성이 다른 빈곤층을 포괄하고 있는 것은 빈곤가구의 다양한 특성을 고려하지 못한 제도라는 점이다.

넷째, 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서 국가가 취업과 관련된 지원을 함으로서 경제적으로 자립하게 하는 것을 일차적인 목표로 하고 이러한 지원에도 불구하고 취업이 힘든 사람에 대해서는 생계급여를 통해 소득을 보장하는 방안이 필요하다. 국민기초생활보장제도가 현재도 근로능력이 있는 수급자에게 온전한 보충방식에 따라 소득을 보장하지 못하고 있다는 점이다. 정부가 저소득층 자활사업에 6632억원을 쏟아 붓고도 2004년에서 2006년의 3년동안의 성공률이 1만240명인 5.6%에 불과한 것으로 나타났으며 자활성공자 1인을 만들어 내기 위하여 1억230만원의 국고가 투입된 셈이다.

자활복지사업의 궁극적 목적은 무엇보다 빈곤자의 빈곤탈출에 있다. 탈빈곤 대책은 효과의 지속성을 기준으로 적극적인 방안과 소극적인 방안과 있다. 적극적인 방안이란 빈곤계층이 노동시장에 진입하여 자신이 버는 소득으로 빈곤을 탈피하도록 조장하는 방안을 말하는 데 직업훈련, 교육, 취업알선 등이 이런 정책이다. 소극적 정책은 빈곤선이하에 처해 있는 빈곤가구에 대하여 소득이전을 행함으로써 사후적으로 가구소득을 빈곤선이상으로 끌어올리는 방안이다.

전체적으로 자활복지사업의 평가에 있어 정책목표의 적합성은 어느 정도 부합되어 대상선정과 목표와의 부합성에 일치할 보이나 계획내용의 실제 적용에 따른 충실성, 적절성, 효율성의 측면에서 일부 부적합자 판정과 일부 누락자에 대한 정책미비와 빈곤극복을 위한 정신적 극복과 직업교육 연계 등에서 아직도 한계를 보이고 있어 중장기계획에 의하여 정책기준을 중심으로 탄력적인 운영과 과정집행이 될수 있도록 체계적인 지원이 요구된다.