

# 자활지원제도 개편의 쟁점과 과제

노 대 명\*

## I. 문제 제기

우리 사회에서 자활사업은 양날의 칼과도 같은 두 가지 서로 다른 목표 또는 가치를 내포하고 있다. 한편으로는 공공부조제도의 건강성을 담보하기 위한 소극적 의미를 가지며, 다른 한편으로는 미취업빈곤층에게 취업기회를 보장한다는 적극적 의미를 갖고 있기 때문이다. 이는 자활사업의 목표를 어떻게 인식하는가에 따라 평가와 개편방향이 크게 엇갈릴 수 있음을 의미한다. 따라서 이 글에서는 현 자활지원제도에 대한 평가에서 출발하기보다는 제반 경제·사회여건 속에서 이 제도가 어떠한 목표와 위상을 가져야 하는지에 대한 고민에서 시작하고자 한다. 이는 자활지원제도 개편논의가 자활사업의 성과 극대화 외에도 그것을 둘러싼 고용·복지제도의 개편과 맞물려 있다는 점을 강조하고, 제도개편의 논의가 현 제도를 부분적으로 수정·보완하는 차원에 머무를 수 없음을 전달하는데 목적이 있다.

이렇게 우회적인 접근을 하는 보다 실질적인 이유는 최근 자활지원제도 개편에 대한 논의과정에서 제도개편을 현 자활사업의 단순 확대로 오해하는 경우가 종종 있기 때문이다. 지난 수년간의 평가를 통해 자활사업이 당면한 문제점에 대해서는 이미 폭 넓은 합의가 존재한다. 그리고 그 개편방안에 대해서도 다양한 주장이 제기된 상태이다. 이 점에서 향후 제시될 어떠한 개편방안도 현 제도를 양적으로 확대하는데 목적을 두기 힘들 것이다. 이 글 또한 그러한 소극적인 태도를 취하고 있지 않다. 오히려 자활지원제도가 안고 있는 다양한 문제점을 파악하고 그것을 야기하는 다양한 원인을 분석하여 자활사업 외에 기초생활보장제도(이하 기초보장제도), 빈곤층에 대한 고용지원정책, 고용·

\* 한국보건사회연구원 연구위원(dmno@kihasa.re.kr).

복지서비스 전달체계 등의 개편방안을 제시하려는 목적을 갖고 있기 때문이다.

따라서 이 글은 제반 경제·사회환경을 고려할 때, 사회보장제도 전반에 걸쳐 어떠한 정책적 또는 제도적 개편이 필요한지, 그러한 개편방안에서 근로빈곤층에 대한 소득보장과 고용지원 등을 담당하는 제도 - 자활지원제도 또는 근로연계복지제도 - 가 필요한지 살펴보는 것에서 출발할 것이다. 그리고 만일 자활지원제도가 필요하다면 어떠한 목표와 구조를 가진 제도이어야 하는지 제안할 것이다. 끝으로 근로빈곤층에 대한 자활지원제도가 현실에서 어떻게 효과적으로 작동할 수 있을 것인지에 대한 의견 또한 간략하게 개진할 것이다. 참고로 이 글은 개인의 입장이며, 특정 부처 또는 특정 연구집단의 의견을 대표하지 않는다는 점을 밝혀둔다.

## II. 자활지원제도와 사회보장

우리 사회보장제도는 지난 10년간의 ‘압축성장기’를 지나 제도간 정합성을 성찰해야 하는 시점에 들어서고 있다. 바쁜 걸음을 잠시 거두고, 과거와 미래에 대해 고민해야 하는 것이다. 지난 10년간 사회보장제도의 발전방향이나 제도간 정합성에 대한 검토가 부족한 상황에서 산발적으로 개별 제도를 도입하고 지출규모를 확대함으로써 제도의 효과성 저하나 제도간 중복과 충돌의 문제가 발생하고 있기 때문이다. 이는 사회보장제도 전반에 걸친 조정 혹은 개혁이 필요하다는 것을 의미한다.

그렇다면 사회보장제도의 개편은 어떠한 관점에서 접근해야 하는가. 그것은 사각지대 해소와 제도의 효율성·효과성 제고라는 관점에서 접근하는 것이 바람직할 것이다. 달리 표현하면, 고용·복지서비스에 대한 욕구를 가진 집단의 규모와 특성을 정확하게 파악하고, 제한된 재원으로 보다 효율적이고 효과적인 지원을 할 수 있도록 사회보장제도를 재검토 또는 재구조화해야 하는 것이다. 이처럼 사회보장제도의 정비를 통해 제도를 효율화하는 것은 사각지대에 대한 정확한 이해 없이 산발적으로 지출을 확대하는 것보다 중장기적으로 복지체제 강화에 도움이 될 것이다. 달리 표현하면, 제도정비는 복지확장을 가로막는 것이 아니라 복지확장을 가능하게 하는 전제조건이라고 말할 수 있는 것이다.

사회보장 사각지대에 대해서는 이미 많은 연구결과가 발표되었다. 사회보험과 공공부조제도의 사각지대는 비교적 정확하게 그 규모가 파악되어 있으며, 적극적 노동시장정책의 사각지대 또한 개략적이지만 잘 파악되어 있는 상황이다.<sup>1)</sup> 이 사각지대에는 자영업자, 미취업자 등 다양한 집단이 혼재되어 있다. 여기서는 다양한 유형의 사각지대 집

단 중 빈곤층에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 사회보장 사각지대의 빈곤층은 전통적 빈곤층이라 할 수 있는 노인·장애인과 최근 증가하고 있는 근로빈곤층으로 구분할 수 있다. 제도측면에서 보면, 노인·장애인은 주로 공공부조의 사각지대에 집중되어 있으며, 근로빈곤층은 사회보험과 공공부조 그리고 적극적 노동시장정책의 사각지대에 폭넓게 분산되어 있는 것이다.

그러나 문제는 단기간에 사각지대를 큰 폭으로 최소화할 수 있는 전략이 마땅치 않다는 점이다. 개인의 취업상태에 의해 영향을 받는 사회보험 가입률과 보장수준을 높이는 문제는 개별가구의 지출여력과 밀접한 관련이 있다. 또한 정부예산에 의존하는 공공부조 수급률을 단기간에 큰 폭으로 높이기에는 재정적 부담이 매우 크다. 물론 정치적 결단을 통해 지출규모를 대폭 증가시킬 수도 있다.<sup>2)</sup> 하지만 앞으로 공공부조제도의 효율화와 합리화 과정을 거치지 않는 한 그러한 정치적 선택은 용이하지 않을 것이다. 그것은 지출확대에 대한 사회적 동의를 구하기 힘들기 때문이다. 끝으로 적극적 노동시장정책 또한 빈곤층에 대한 지원을 강화하는데 용이하지 않은 측면이 있다. 고용보험을 중심으로 설계된 적극적 노동시장정책을 전국민을 대상으로 하는 사업으로 개편하고, 지역 빈곤층의 접근성을 제고하기 위해서는 재정부담과 전달체계 개편문제를 해결해야 하기 때문이다. 그리고 지난 수년간의 제도개편 논의과정을 보면, 이 문제가 이해관계집단의 저항과 재정부담이라는 문제 앞에서 얼마나 취약한지 잘 알 수 있다.

이처럼 제도개편이 지체되는 동안 빈곤층 및 취약계층은 사회보장의 사각지대에서 더 큰 고통을 받고 있다. 외환위기 이후 빈곤층은 규모가 증가했을 뿐 아니라 구성과 성격이 변화하고 있으며, 그로 인해 필요로 하는 서비스의 규모와 내용, 그리고 전달방식에 있어서도 변화가 필요한 상황이다. 그럼에도 현 사회보장제도는 이러한 증가하고 변화하는 욕구에 부응하기 위한 개편이 지체되고 있는 것이다. 이 문제와 관련해서 최근의 한 연구<sup>3)</sup>는 매우 흥미로운 분석결과를 제시하고 있다. 빈곤층을 계속빈곤층, 반복빈곤층, 일시빈곤층으로 구분하여 각 집단의 규모와 특성을 파악해 보면, 향후 사회보장정책, 특히 빈곤정책이 이들 반복빈곤층에 주목해야 한다는 점을 말해주고 있다. 반복빈곤층은 전체 빈곤경험가구 중 가장 큰 비중을 차지하고, 저임금·고용단절·실업 등의 이유로 빈곤진입과 탈출을 반복하고 있는 집단이다. 근로빈곤층이 절대다수를 이루고 있

1) 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』.

2) 한국 공공부조제도의 지출증가란 대상확대와 보장수준 제고와 관련한 정치적 결단에 의존하는 경향이 있다. 1999년 국민기초생활보장법 제정이나 최근의 희망한국 21 또한 그러한 성격이 강하다고 말할 수 있다.

3) 노대명 외(2006), 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국보건사회연구원; 이병희 외(2006), 『고용과 빈곤의 동태적 분석』, 한국노동연구원.

는 이 집단은 규모가 다른 빈곤경험가구(특히 계속빈곤가구)에 비해 훨씬 크고 빈곤탈출 잠재력이 높지만, 사회보장제도로부터의 배제를 경험하는 정도 또한 매우 심각한 것으로 나타나고 있다. 이는 지금까지 계속빈곤층을 중심으로 설계된 빈곤정책을 반복빈곤층을 고려한 보다 포괄적이고 전문화된 제도로 개편해야 하며, 분절적으로 제공되던 고용지원서비스를 보다 통합적으로 연계해야 한다는 점을 말해주는 것이다.

향후 노인빈곤층을 중심으로 하는 사각지대는 기초노령연금제도와 사회서비스 공급 확충정책에 따라 점진적으로 해소될 것이며, 각종 범주적 공공부조제도 등을 통해 장애인이나 아동 등 취약계층에 대한 소득보장도 강화될 것이다. 반면에 근로빈곤층 지원정책은 고용·복지정책 등 다양한 층위의 정책이 뒤섞여 혼돈과 지체를 경험하고 있는 것처럼 보인다. 일전 EITC·자활사업·사회적 일자리 등 다양한 정책이 실시되거나 준비 중에 있지만, 그것이 제도간 정합성을 고려한 안정된 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 그리고 중장기적으로 제도간 정합성과 역할분담, 정책의 효과성 등에 대한 우려를 해소하지 못한다면 추가적 확장에 어려움을 겪게 될 것이다. 이는 재정적 인센티브, 취업알선 또는 복지급여만으로 근로빈곤층 문제를 해결할 수 있다는 생각에서 벗어나 각 정책간의 유기적 관계를 강화하는 노력이 필요하다는 것을 의미한다. 고용단절과 소득단절을 경험하는 반복빈곤층에게 근로유인, 고용지원, 소득보장 등 개별정책은 유기적으로 제공되어야 한다. 그리고 이는 사각지대를 동반하는 근로유인, 소득보전 없는 고용지원, 근로유인 없는 소득보장으로 전락하지 않도록 정교하게 설계되어야 한다. 이것은 근로빈곤층 지원정책이 소위 ‘노동연계복지’<sup>4)</sup>의 관점에서 개편이 필요하다는 것을 의미한다.

물론 개별정책의 효율화를 통한 접근이 보다 용이할 수 있다. 하지만 현실은 각각의 정책이 서로 맞물려 성장을 억제하는 결과를 초래할 수 있으며, 효과성을 저하시킬 개연성도 존재하고 있다. 간단한 예를 들어 설명하면, 재정적 인센티브를 강화한다고 근로빈곤층 문제를 해결할 수 있는 것은 아니다. 한국 근로빈곤층의 취업상태별 구성과 소득과약의 어려움 등을 감안하면, EITC는 전체 근로빈곤층 중 극히 일부에 대한 지원정책으로 머물 개연성이 크기 때문이다. 또한 자활사업과 사회적 일자리 사업<sup>5)</sup>간에는 중복문제가 존재한다. 실제로 이 두 사업은 참여자 선정기준을 제외하고 내용적으로 큰 차이를 발견하기 힘들며, 그것을 통해 시너지 효과를 기대하기도 힘들 것으로 판단된다.

4) ‘노동연계복지’란 특정국가의 ‘근로연계복지’(Workfare)를 지칭하지 않는다. 이 정책의 구성과 운영방식은 우리 사회의 경제여건과 빈곤층의 특성에 맞게 새롭게 설계되어야 하기 때문이다.  
 5) 여기서 사회적 일자리 사업이란 사회적 기업육성법에서 규정하는 사회적 기업을 지칭하는 것이 아니라, 재정으로 인건비와 사업비를 전부 지원하는 공공근로(Public Work)형 일자리를 지칭하는 것이다.

끝으로 공공부조제도(기초보장제도)와 근로빈곤층 고용지원정책간의 분절된 관계 또한 정책의 효과성을 저하시키고 있다. 단적인 예로 기초보장제도는 근로능력이 있는 수급자의 근로의욕을 약화시키고, 이 제도와 맞물려 있는 자활사업은 취업촉진과 탈수급이라는 목표를 달성하는데 어려움을 겪고 있는 것이다.

결국 근로빈곤층 지원정책은 ‘노동연계복지’ 라는 보다 종합적인 관점에서 개별정책간의 관계를 조정할 필요가 있다. 그리고 현재 상황에서는 자활지원제도 개편을 통해 이러한 관계조정을 구체화시킬 필요가 있다. 그 이유는 자활지원제도가 고용지원정책과 기초보장제도의 접점에 위치하고 있으며, 이 제도를 개편하는 경우 다른 많은 정책의 역할과 상호관계에 영향을 미치기 때문이다. 자활지원제도 개편은 복지급여와 소득공제, 소득공제와 고용지원, 복지급여와 고용지원 등 다양한 제도간 문제를 정리하는 출발점이 될 수 있는 것이다. 물론 자활지원제도가 아닌 전혀 다른 대안<sup>6)</sup>을 검토해 볼 수 있다. 하지만 현재 상황에서는 자활지원제도 개편을 출발점으로 삼는 것이 불가피할 것이다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 자활지원제도의 존재이유에 대한 검토를 통한 전면적 개편 가능성을 전제하는 것이다.

### Ⅲ. 왜 자활지원제도를 개편해야 하는가

앞서 언급했던 것처럼 자활지원제도 개편논의는 사회보장 사각지대에 방치된 근로빈곤층에 대한 지원을 강화하고, 개별정책간 시너지 효과를 높이는데 초점을 두어야 할 것이다. 하지만 지금까지 개편논의가 지속된 배경에는 낮은 자활성공률을 높이기 위해서는 제도개편이 불가피하다는 인식이 전제되어 있다. 물론 논의초기에는 자활지원제도 내부에서 해법을 모색하였으며 프로그램 개발과 인센티브 강화 등을 통해 취업과 탈수급을 촉진하고자 하였다. 하지만 자활사업 내부의 보완으로 문제를 해결할 수는 없었던 것처럼 보인다. 수급자의 선택에 영향을 미치는 강력한 요인이 자활사업 외부에 존재하고 있었기 때문이다. 그 요인은 자활사업의 성과에 대한 실증적 분석을 통해 이미 확인

6) 근로빈곤층에 대한 소득보장을 실업부조제도를 통해 수행하는 방안이 검토될 수 있다. 이는 사회보험과 공공부조제도에 존재하는 것으로 판단되는 공백을 해소하는 방안이 될 수 있기 때문이다. 하지만 현실적으로 실업부조는 기초보장제도가 수행하는 기능을 대신할 수 없다. 취업빈곤층에 대한 소득보장이나 비임금근로자에 대한 지원 등이 용이하지 않다는 점에서 포괄범위가 좁고, 최근 각국 실업부조제도의 개편과정에서 나타나고 있는 바와 같이 자산조사를 강화하는 것이 불가피한 상황에서 기존 공공부조제도와 변별력을 갖기 힘들다고 판단되기 때문이다.

된 바 있다.

따라서 여기서는 자활사업의 성과목표가 타당한지, 발표된 성과는 정확한지, 성과가 낮다면 그 원인은 무엇인지, 그리고 그러한 원인을 찾아 문제를 해소하기 위해서는 어떠한 제도개편이 필요한지 단계적으로 살펴보고자 한다. 이는 최근 자활사업에 대한 성과평가가 다소 왜곡된 방향에서 논의되고 있음에 비추어 볼 때, 매우 중요한 의미를 갖는다.

보건복지부 발표자료<sup>7)</sup>에 따르면, 자활사업 참여자의 자활성공률(=탈수급률)은 2004년 9%에서 2005년 5%로 점차 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이 감소추세는 성공률의 고저(高低) 이상으로 중요한 의미를 갖는다. 전체적으로 사업의 역동성이 약화되고 참여자의 탈수급이 지체되고 있음을 의미하기 때문이다. 실제로 일선의 기초보장 및 자활사업담당 실무자 또한 복지의존성이 증가하고 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 제반 양상에 비추어 볼 때, 자활사업의 성과도출에 중대한 문제가 있다는 점은 분명하다고 판단된다. 물론 자활성공률의 산출방식은 문제가 있어 이를 개선하면, 성공률이 약 3배 가량 높아지게 된다.<sup>8)</sup> 하지만 그것이 자활사업이 잘 운영되고 있음을 증명하는 것은 아니다.

자활사업의 성과를 측정하기 위해 탈수급률을 지표로 삼는 것은 ‘이론적으로’ 큰 문제가 없다. 그리고 미국 등 근로연계복지정책을 실시하는 많은 국가에서도 유사한 지표를 활용하고 있다. 이 점에서 외국의 탈수급률을 자활사업의 그것과 비교하는 것도 가능하다. 이럴 경우, 자활사업의 성공률은 매우 낮은 것으로 나타나게 된다. 하지만 문제는 왜 자활사업의 성공률이 그토록 낮은가 하는 점이다. 이는 수년만에 근로능력이 있는 수급자의 절반 이상을 복지제도에서 탈출시킨 국가가 어떠한 제도를 통해 그러한 결과를 얻었는지 살펴보아야 한다는 것을 의미한다. 실제로 TANF는 ① 수급기간 제한, ② 재정적 인센티브, ③ 주정부의 탈수급 지원을 압박하는 포괄예산제(Bloc Grant), ④ 광범위한 저임금 노동시장, ⑤ 근로능력자 중심의 제도운영, ⑥ 생계급여에서 벗어나더라도 수급할 수 있는 다른 복지제도 등을 전제하고 있다. 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

7) 보건복지부 근로연계복지팀, 2006년 내부자료.

8) 현행 자활성공률 산출방식은 2005년 자활성공률을 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 탈수급률은 약 15%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이는 자활사업의 프로그램에 따라 성과목표를 달리해야 한다는 것을 의미한다.

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. 그리고 자활사업 참여자들이 근로능력이 있는 수급자 중 취업능력이 낮아 노동시장에 진입하는데 더 큰 어려움을 겪고 있다는 점 또한 지적해야 할 것이다. 하지만 자활성공률이 낮은 보다 근본적인 원인은 기초보장제도에 있다고 말할 수 있다. 그것은 기초보장제도가 빈곤층을 지원하는 모든 급여를 통합적으로 관리하고 수급자 중심으로 자원을 배분함으로써 취업을 통한 탈수급을 촉진하기보다 제도에 안주하게 만들었음을 의미한다. 실제로 자활사업을 통해 취업하더라도 그것이 저임금의 일자리가 대부분인 상황에서 여타 복지제도를 통해 소득을 보전할 수 없기 때문에 기초보장제도에 서 탈출하기보다 근로시간 단축이나 근로소득 축소신고 등을 통해 제도에 안주하는 선택을 하게 되는 것이다.<sup>9)</sup> 그리고 이처럼 자활사업 참여자가 취업 후에도 기초보장제도에 머무를 수 있는 것은 취업수급자에 대한 관리체계가 허술하기 때문이다.

이를 다시 정리하면, 먼저 자활지원과 관련해서 ① 자활사업 참여자가 진입할 수 있는 일자리 창출에 어려움을 겪고 있으며, ② 진입하는 일자리 대부분이 저임금의 일자리로 소득증가 폭이 낮고, ③ 적극적 노동시장정책의 일환으로 제공되는 서비스 또한 전문성과 효과성에 대한 고려가 부족하고, ④ 취업과 탈수급에 따른 제재와 인센티브가 미미하다는 점을 들 수 있다. 그리고 기초보장제도와 관련해서는 ① 소득증가로 기초보장제도에 서 벗어나면 받을 수 있는 급여가 거의 없고, ② 기초보장제도는 모든 급여를 독점하고 있어 복지의존성을 유발하는 강한 흡입력을 갖고 있으며, ③ 기초보장제도의 취업수급자 관리체계가 허술하여 취업 후에도 수급자격을 유지하기 용이하다는 점을 들 수 있다.

이상의 분석결과는 기초생활보장제도의 제도설계와 운영체계가 이미 자활사업의 낮은 성과에 중요한 영향을 미치고 있음을 보여준다. 이처럼 정책목표와 이를 달성하는데 필요한 제도설계가 조화를 이루지 못하는 상황에서 예상할 수 있는 해결책은 다음 두 가지로 정리할 수 있다. ① 자활지원제도를 개편하여 취업과 탈수급 등의 성과를 달성할 수 있는 체계를 구축하거나, ② 자활사업의 성과목표 자체를 생계급여형 일자리사업으로 하향 조정하는 것이다. 하지만 자활사업을 기초보장 수급자 대상 취로사업으로 전략시키는 것은 근로빈곤층에 대한 노동연계복지를 포기한다는 것을 의미한다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 근로빈곤층이 증가하고 있고, 이들이 전체 빈곤경험집단 중 가장 큰 규모를 차지한다는 점을 감안할 때, 바람직한 선택이 아닌 것이다. 이것이 자활지원제도를 개편하는 수고를 감수해야 하는 이유인 것이다.

9) 노대명 외(2006), 『근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안』, 한국보건사회연구원·보건복지부.

## IV. 자활지원제도 개편을 위해 무엇을 준비해야 하는가

향후 자활지원제도는 법적으로 현행 기초생활보장제도와 분리되어 대상선정·급여·프로그램 연계·관리에 있어 자율성을 갖고, 취업알선·직업훈련·일자리 창출 등의 고용지원 프로그램을 참여자의 욕구에 따라 지원하며, 고용과 복지서비스가 통합적으로 제공될 수 있는 지역중심의 전달체계를 구축하는 개편방안을 필요로 하고 있다. 이는 자활지원제도가 반복적인 빈곤위험에 노출된 근로빈곤층에게 고용지원과 복지급여 그리고 사회서비스를 탄력적으로 제공함으로써 취업과 빈곤탈출을 촉진하는 ‘노동연계복지’ 제도로서의 위상을 가져야 한다는 것을 의미한다. 그리고 최근 도입된 각종 근로빈곤층 지원정책과의 역할분담 또한 고려해야 할 것이다.

### 1. 기초보장제도와 의 관계

자활지원제도는 기초보장제도와 분리되어 독립된 법적 근거에 따라 대상자를 선발하고 급여와 서비스를 지급하게 된다. 물론 기초보장 수급자 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.<sup>10)</sup> 그것은 기초보장제도가 개별급여체제로 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 재

10) 개별급여체계 도입방안에 대해서는 한국보건사회연구원(2006), 『기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 연구』 참조.



정과 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 개편된 기초보장제도(생계급여제도)를 어떻게 설계할 것인가 하는 점이다. 현재 상황에서 자활지원제도 개편방안은 생계급여제도를 인구학적 구분 없이 하나의 제도로 운영할 것을 제안하고 있다. 하지만 중장기적으로 생계급여제도는 인구학적 특성에 따른 구분이 필요하다는 주장 또한 강하게 제기되고 있다. 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 취업수급자에 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 탈수급률을 기준으로 자치단체에 대한 예산지원을 차등화하는 포괄예산제(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 보건복지부가 추진하는 사회서비스 일자리 창출정책과 중복문제가 발생할 소지가 크다. 따라서 자활지원제도 개편논의는 이 문제와 관련해서 명확한 정리가 필요한 상황이

다. 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 정책간에는 중복문제가 표면화될 개연성이 이미 내재되어 있었다. 그것은 자활사업이 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 대상선정 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 내용측면에서도 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 따라 일원화하는 방안이 있을 수 있다. 이는 이미 실시되고 있는 각 부처의 사업을 통합하는 것이 매우 힘들다는 현실적 판단에 기초한 것으로 여겨진다. 자활근로 사업은 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, 자활지원기업 등 사회적 기업과 유사한 사업을 사회적 기업육성법에 따른 지원으로 통합하는 방안이 있을 수 있다.<sup>11)</sup> 이러한 방안을 제안하는 논거는 사회적 일자리를 근로빈곤층을 넘어

11) 현재 사회적 기업육성법과 관련해서 일정규모의 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 자활근로

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 기존 인프라와 중복될 것이다. 따라서 자활후견기관과 자활근로사업을 지역중심으로 운영체계를 개편하고, 프로그램 위탁방식으로 전환하는 방안을 모색하는 것이 합리적일 것이다.

### 3. 지역중심의 전달체계 구축

자활지원제도 개편논의와 관련해서 가장 뜨거운 현안은 전달체계에 있다. 과거 기초 보장제도 시행령 작성과정에서 노동부와 보건복지부가 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 맡아주는 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 중소기업과 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 충분

---

사업이 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.

한 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 부처간 갈등을 최소화하는 역할을 할 수 있을 것이다. 사회복지전담공무원과 직업상담원이 함께 프로그램 연계를 협의함으로써 특정부처 사업에 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.

## V. 자활지원제도는 어떤 모습으로 개편되어야 하는가

자활지원제도 개편방안을 보다 쉽게 정리하는 방식은 근로빈곤층 지원정책에서 그것이 담당해야 할 ① 정책영역과 ② 지원대상 그리고 ③ 지원방식을 명확히 규정하는 것이다. 그리고 세부 개편방안을 통해 앞서 언급하였던 자활사업의 문제점을 해결하는 것이다.

### 1. 자활지원제도의 제도적 위상

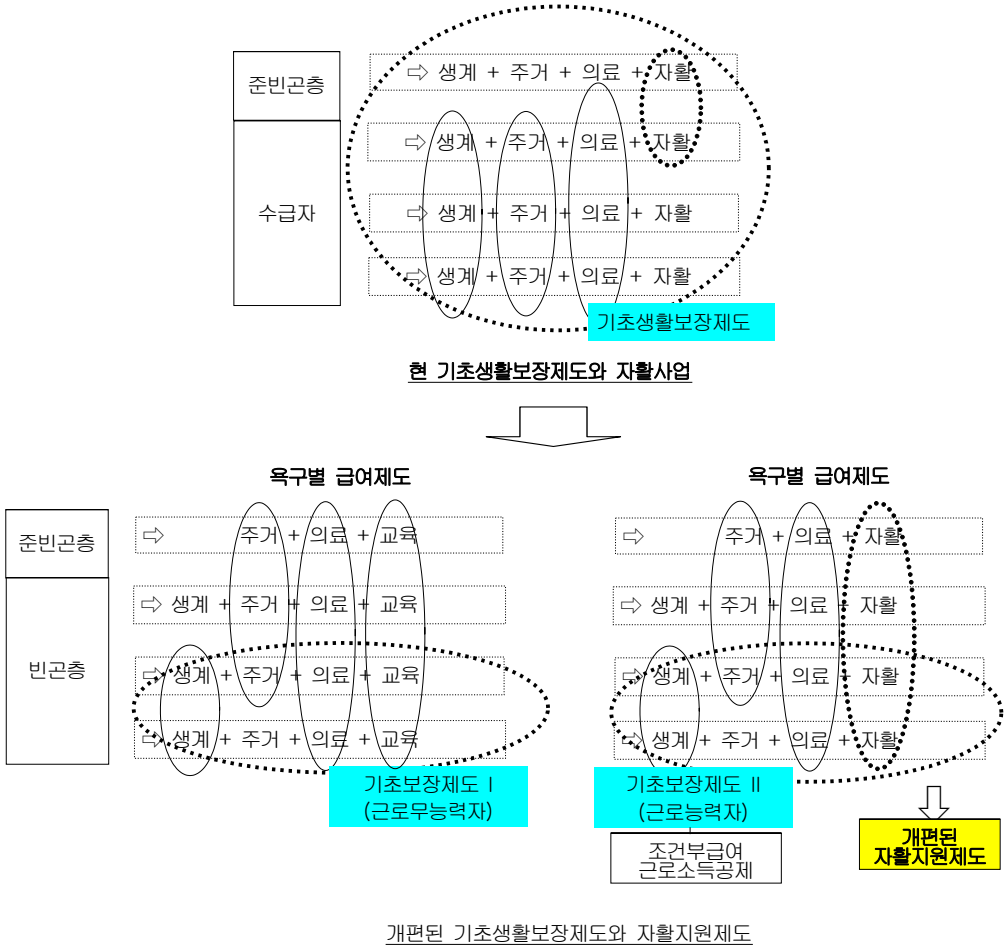
자활지원제도를 기초보장제도로부터 분리하고 기초보장제도를 개별급여체제로 개편하는 경우, 자활지원제도의 위상은 [그림 1]과 같이 나타나게 된다. 이 그림에서 현재 기초보장제도에 통합되어 있는 ‘주거·의료·교육·자활’ 등 각 급여는 독립된 선정기준과 급여를 가진 제도로 분리되며, 이를 통해 기초보장제도가 포괄하지 못하는 다양한 빈곤층 및 준빈곤층을 보호하는 역할을 하게 된다. 특히 개별급여제도는 소득 외에도 욕구의 존재를 또 다른 수급기준으로 한다는 점에서 수급자 규모가 필요 이상으로 증가하는 것을 억제하고, 급여에 대한 관리기능 또한 강화되게 된다.

기초보장제도는 수급자에게 생계급여를 지급하는 기능을 담당하면, 각 개별급여를 수급할 수 있도록 자격을 부여하는 역할을 수행하게 된다. 그러나 여기서 주목해야 할 점은 생계급여를 지급하는 기초보장제도가 I과 II로 분리된다는 것이다. 그것은 인구학적 특성에 따라 근로능력이 없는 노인과 장애인 빈곤층을 보호하는 제도와 근로능력을 가진 나머지 빈곤층을 보호하는 제도로 이원화되는 것이다. 그리고 근로능력자 대상 기초보장제도(II)는 조건부급여와 같은 제재와 근로소득공제와 같은 인센티브를 부여하는 특성을 갖게 된다. 그리고 자활지원제도는 근로능력자 대상 기초보장제도(II)와 결합하여

고용지원 서비스를 연계하는 기능을 수행하게 된다. 그리고 법적으로도 기초생활보장제도(II)와 일체화된 형태로 운영될 수 있다.

만약 현 시점에서 새로운 자활지원제도가 시행된다면 기초보장제도 수급자만을 대상으로 하는 제도가 아니라 비수급 빈곤층과 준빈곤층을 포괄하는 제도로 운영되는 것이 바람직하다. 그것은 현재 자활사업이 차상위층을 포괄하고 있다는 현실적인 이유와 기초보장제도가 단기간에 수급자수를 크게 확대하기 힘들다는 가정하에 공공부조 사각지대에 놓인 근로빈곤층에 대한 보호를 강화해야 할 필요성에 기초한 것이다. 하지만 중장기적으로 기초보장제도(II)가 근로빈곤층 대부분을 보호하게 되면 자활사업은 수급자 중심 제도로 운영될 수 있을 것이다. 그리고 한 걸음 더 나아가 적극적 노동시장정책이 지역중심의 전달체계를 구축하는 경우, 노동부의 소관사업으로 이관될 수도 있을 것이다.

[그림 1] 기초생활보장제도 개편을 고려한 자활지원제도의 위상



## 2. 자활지원제도의 지원대상

자활지원제도를 통한 지원대상은 크게 세 가지 기준을 중심으로 검토해 볼 수 있다. 먼저 각종 급여제도 수급자와 관련해서 기초보장제도(II) 수급자를 대상으로 설정해야 할 것이다. 물론 개별급여 수급자에 대해서도 제한적으로 자활사업 참여를 조건으로 부과하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 하지만 개별급여는 복지의존성 문제가 야기될 소지가 적고, 조건불이행으로 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 기초보장제도(II) 수급자 외에도 비수급빈곤층과 준빈곤층을 지원대상에 포함시켜야 할 것이다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 기초보장제도(II)가 근로빈곤층을 충분히 보호하지 못하는 상황에서 취업욕구를 가진 근로빈곤층을 지원하는 것이 바람직하기 때문이다. 참고로 소득기준은 현재와 같이 최저생계비를 기준으로 120%를 적용할 수도 있으며, 그와 유사한 수준에서 중위소득의 50%를 기준선으로 설정할 수 있을 것이다. 그러나 재산의 소득환산이나 부양의무기준을 적용하지는 않는다.

끝으로 자활지원제도는 미취업빈곤층을 지원대상으로 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 특성상 실업과 취업의 경계가 모호하며, 현재 취업자에 대한 지원이 보다 큰 효과를 거둘 수 있다는 판단과 무관하지 않다.

## 3. 자활지원 프로그램과 운영체계

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 언급하기보다는 노동공급과 노동수요 측면에서 어떠한 접근이 필요한가에 대해 간략하게 설명하는 것으로 만족할 것이다.

지난 수년간 자활사업 참여자의 일반 취업률이 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 것

이다. 따라서 자활지원제도는 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 취업보조금을 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 잇는 관리체계를 구축할 필요가 있다.

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

#### 4. 자활사업에 대한 평가와 관리

자활지원제도 개편에 따라 강화되어야 할 부분 중 하나가 사업에 대한 평가와 관리이다. 먼저 자활사업에 대한 평가는 성과지표를 정교화하여 탈수급 외에도 취업, 수익금, 자격증 취득 등을 파악해야 할 것이다. 이는 자활사업이 과정적 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 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 기초보장제도(II)에 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 차등화하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

끝으로 자활지원서비스를 제공하는 공무원과 민간기관 실무자를 대상으로 하는 교육 프로그램을 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.

## VI. 맺음말

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 지원정책간의 유기적 관계가 해체되어 전반적으로 사업성과가 낮아지는 결과를 초래할 수 있는 것이다. 또한 자활지원제도 개편의 지연은 기초보장제도의 개혁, EITC제도에 대한 보완, 사회적 기업육성법과의 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. 물론 이 글에서 제시한 개편방안이 최선의 것은 아니다. 그것은 여전히 다양한 관점을 통해 검증되고 보완되어야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 글을 작성한 이유는 자활지원제도 개편논의가 보다 거시적이고 생산적인 논의로 발전하는데, 일조하고자 하는 소망 때문이다. **KLI**