

2023년 찾아가는 광주·전라지역 자활정책포럼

농어촌지역 자활사업 활성화 방안

일시 2023. 8. 24.(목) 14:00~17:00

장소 전남여성가족재단 공연장



주최 한국자활복지개발원

후원 전라남도

주관 한국자활복지개발원
전남광역자활센터

한국자활복지개발원
전북광역자활센터

한국자활복지개발원
광주광역자활센터

산단법인 한국지역자활센터협회 전남지부/전북지부/광주지부

2023년 찾아가는 광주·전라지역 자활정책포럼 개요

I

추진배경 및 목적

□ 추진배경

- 자활사업은 사업(단)운영방식과 경제적 성과 목표 달성에 있어 도시지역과 달리 농어촌지역이 근본적인 한계가 있다는 문제인식
- 최근 자활사업 참여대상자의 근로능력 미약자 및 60대 이상 고연령층 참여자 증가 추세와 농촌지역 인구 감소 현상은 농어촌 자활사업 운영의 어려움과 위기감 고조
- 농어촌지역 특성에 맞는 자활사업 유형 발굴과 지역자활센터의 기능과 역할 재정립 요구 확산

□ 추진목적

- 농어촌 지역자활센터 자활사업 운영현황과 참여자 특성을 중심으로 농촌형 자활사업 방향 모색
- 도농복합형, 농촌형 센터의 지역사회 공공 및 민간자원 연계를 통한 자활사업 운영 사례 공유와 토론을 통해 지역특성에 맞는 자활사업 활성화 방안 마련

II

포럼 개요

- 주 제 : 농어촌지역 자활사업 활성화 방안
- 일 시 : 2023년 8월 24일(목) 14:00~17:00(180분)
- 장 소 : 전남여성가족재단 공연장(전라남도 무안군 삼향읍 어진누리길 30)
- 주 최 : 한국자활복지개발원
- 주 관 : 전남광역자활센터, 전북광역자활센터, 광주광역자활센터
(사)한국지역자활센터협회 전남지부/ 전북지부/ 광주지부
- 후 원 : 전라남도

III

세부 일정

시간		진행내용	담당자
13:30~14:00	'30	○ 접수 및 출석확인	
1부			
14:00~14:20	'20	○ 개회 및 국민의례 ○ 내빈소개 ○ 인사말씀 - 정해식(한국자활복지개발원 원장) - 박철수(한국지역자활센터협회 전남지부장) ○ 축사 - 이상심(전라남도 보건복지국장) - 이재호(한국지역자활센터협회장)	사회자
14:20~14:50	'30	○ 주제발표 「농어촌지역 자활사업 활성화 방안」	김정원 (전북대학교 사회학과 교수)
14:50~15:20	'30	○ 사례발표 1. 도농복합형 센터 운영사례 2. 농촌형 센터 운영사례	김진왕(전북완주지역자활센터장) 위수미(전남장흥지역자활센터장)
15:20~15:40 휴식('20)			
2부			
15:40~16:20	'40	○ 종합토론 토론1 백학영(강원대학교 사회복지학과교수) 토론2 한경진(전남지역문제해결플랫폼 운영위원장) 토론3 박기문(광주광역시자활센터장)	좌장: 이주재 (목포가톨릭대학교 사회복지학과 교수)
16:20~16:50	'30	○ 질의 응답	
16:50~17:00	'10	○ 정리 및 폐회	

목차

CONTENTS

주제발표

- **농어촌지역 자활사업 활성화 방안** 1
 - 김정원(전북대학교 사회학과 교수)

사례발표

- **도농복합형 센터 운영사례** 17
 - 김진왕(전북완주지역자활센터장)
- **농촌형 센터 운영사례** 21
 - 위수미(전남장흥지역자활센터장)

토 론 문

- **「농어촌 지역 자활사업 활성화 방안」에 대한 토론** 29
 - 백학영(강원대학교 사회복지학과교수)
- **지역문제해결 플랫폼 의제실행과 새로운 연계 유형 발굴** 35
 - 한경진(전남지역문제해결플랫폼 운영위원장)
- **농어촌 지역 자활사업 활성화를 위한 제언** 39
 - 박기문(광주광역시자활센터장)

2023년 찾아가는 광주·전라지역 자활정책포럼

[사례발표]

농어촌지역 자활사업 활성화 방안

김정원(전북대학교 사회학과 교수)

농어촌 지역 자활사업 활성화 방안

김정원(전북대 사회학과 계약교수)

1. 들어가며

- 활성화는 농어촌 지역의 자활사업 현장에서 오랫동안 갈구되어 온 과제. 활성화가 과제라는 것은 활성화되지 못한 상태를 전제하는 것. 따라서 활성화 방안을 찾는다면, 현재의 상태를 무언가 역할이 제대로 수행되고 있지 못하며, 침체되었음을 전제로 한다는 것. 그렇다면, 농어촌 자활사업은 활성화되지 못했을까?¹⁾
- 사실, 활성화는 자활사업 현장에서 오랫동안 사용되어 온 용어. 하지만 자활사업 활성화가 무엇을 의미하는지는 이론적·실천적으로 합의된 적이 없음. 다만 용어의 관행적 사용 상황을 지켜보면, 아마도 더 많은 취·창업과 탈수급, 그리고 자활사업단의 매출액 증대 등을 활성화로 보고 있지 않을까 함.
- 이런 관점에서 몇몇 결과들을 보면, 농촌의 자활사업은 활성화되지 못했다고 할 수 있음. 김정섭·김남훈(2019)에 의하면, 절대적인 측면에서 보면 자활근로 사업단 수, 자활근로 사업 참여자 수, 사업단의 매출액, 지역자활센터 종사자 수 등 모든 측면에서 도시형 지역자활센터가 농촌형 지역자활센터보다 규모가 더 큼.
- 그런데, 이러한 결과로 농촌 자활사업이 비활성화 또는 침체되었다고 보는 것은 옳은 것일까? 일부는 맞을 수 있음. 하지만 전적으로 동의할 수는 없음. 그 이유는 애초부터 농촌은 위와 같은 기준으로 평가를 한다면, 자활사업이 활성화될 수 없는 구조적 특성을 지니고 있기 때문. 이는 농촌 지역의 자활사업 활성화는 관점을 달리해서 접근해야 함을 의미.
- 자활사업은 철저히 도시에 초점을 두고 설계된 정책임. 그것은 다음과 같은 점에서 확인됨.
- 첫째, 자활사업의 뿌리라 할 생산공동체운동은 수도권에 국한된 운동이었으며, 시범자활사업 시절(1996년~1999년)에도 농촌에 위치한 지역자활센터는 없었음. 외환위기 시절 실업극복운동도 주로 도시를 중심으로 전개되었음. 또한 자활사업의 제도화를 앞두고 발주되어 당시 자활사업의 현장 정책집단인 <자활정책연구모임>의 구성원들이 참여한 노동부의 연구용역 연구보고서도 『도시영세민자활지원방안』. 즉, 자활사업은 공간적으로는 도시의 경험을 바탕으로 만들어진 정책.
- 둘째, 1990년대 중반, 자활사업을 정부 차원에서 검토하던 시기에 강조되었던 것은 지역사회의 협력을 바탕으로 한 생산공동체의 조직화를 통해 빈곤을 예방하는 것이었음. 하지만 제도화의 결과 자활사업은 빈곤층 개인의 취·창업과 탈수급을 이끌어내는 것으로 방향이 설정. 이는 노동시장으로의 진출을 전제로 하는 것이었으며 과정을 중시하기보다는 결과를 산출해 제시하는데 용이한 제도. 즉, 시장 지향적인 접근이고 개별적인 결과 중심 접근. 과연 이러한 지향이 농촌과 부합할 수 있었을지 의문. 시장은 역사적으로 농촌이 아닌 도시의 산물이며, 도시는 시장을 기반

1) 이하 농어촌을 농촌으로 통일시켜 표기함.

으로 작동하는 특성을 지님. 또한 농촌은 개인보다는 공동체 중심의 사회. 즉, 농촌은 태생적으로 제도화된 자활사업과는 맞지 않는 특성을 지니고 있음.

- 따라서 애초부터 자활사업은 농촌의 특성과는 부합하기 힘든 점들이 있었으나 제도화 과정에서 이 부분을 진지하게 검토한 흔적은 발견되지 않음.²⁾ 따라서 농촌 자활사업은 초기부터 뚜렷한 방향성 없이 출발했다고 할 수 있음. 그렇기에 이후 사업 아이템의 측면에서 농업과 농촌에 부합한 사례들(ex: 영농)이 나왔음에도 그것은 외양만 농촌형일 뿐 실제 농촌형 ‘자활사업’이라고 규정할 수 있을지엔 모호함.³⁾
- 결국 앞서 말한 것처럼 관점을 달리할 필요가 있음. 가령, 김정섭·김남훈(2019)은 농촌 자활사업이 활성화되었다고 보지는 않음. 그렇지만 자활사업 내부·외부의 악조건 속에서도 농촌의 자활사업은 어느 정도 유지되고 있으며, 도시와의 비교에서 양적인 결과가 낮을 수는 있지만, 그것으로 농촌이 침체되었다고 평가하기는 어렵다고 주장함. 이들에 의하면, 자활근로사업의 잠재적 참여자인 기초수급자와 차상위자의 수를 지역 거주 인구와 대비하여 살펴보면, 농촌형 지역자활센터에서 잠재적 사업 참여자가 지역 인구 중 차지하는 비율이 도시형 지역자활센터가 관할하는 잠재적 사업 참여자 비율보다 더 높음. 이를 고려하여 잠재적 참여자 중 실제 자활사업 참여자의 비율을 따져보면, 그 성과는 오히려 농촌형 지역에서 대체로 더 높다고 할 수 있다는 것임.
- 정리하자면, 농촌의 자활사업이 활성화되지 못하고 있다고 평가할 수 있음. 하지만 농촌은 현재의 자활사업이 목표로 삼는 방향으로 활성화될 수는 결코 없음. 이는 일종의 구조임. 따라서 다른 방향으로 길을 찾아야 함. 이하에서는 농촌 자활사업의 현실을 짚어보면서 농촌 자활사업 활성화를 위한 방향을 찾아보겠음. 정확하게는 활성화보다는 제 역할 찾기라고 보는 게 맞을 것임.

2. 농촌 자활사업의 현실

1) 정책 목표 달성에 어려운 자활사업 참여자 실태

- 『자활프로그램 이원화 및 전달체계역할 개편 방향에 대한 연구』의 원자료와 자활복지개발원의 원자료를 가공해서 자활사업 참여자 실태를 간단하게 살펴보겠음.
- 자활복지개발원 원자료(2022)에 의하면,
 - 농촌형의 경우 지역자활센터는 모두 69개로 전체 250개 중 27.6%이며, 참여자 숫자는 5,237명으로 10.2%. 기관유형별 참여자 숫자는 도시형이 298명, 도농복합형이 157명인데 비해 농촌형은 76명에 그침.
 - 자활사업 참여자들의 보장구분별 현황을 보면, 지역유형별로 큰 차이를 보여줌. 도시형은 조건부 수급자 비율이 58.3%인데 비해 농촌형은 16.2%에 불과. 농촌형은 일반수급자가 조건부 수급자의 두 배에 이르기까지 함. 반면에 차상위의 비율은 도시형이 7.2%인데 반해 농촌형은

2) 농촌과 자활사업을 연계해서 살펴본 최초의 사례는 아마도 최은미·이지은(2003)일 가능성이 큼. 여성운동 진영에서 외환위기 시절부터 여성주의 자활사업 담론을 제기하고 관련 연구들이 진행된 것과 비교한다면, 이는 큰 차이. 이는 자활사업에 농촌을 배경으로 한 사회운동의 조직적 대응이 없었음을 확인해주는 것.

3) 영농사업의 경험을 바탕으로 자활기업이 등장한 사례가 매우 드물다는 것이 이를 확인해줌.

42.2%에 달함. 이는 조건부수급자 중심의 자활사업이 농촌에서 더는 불가능함을 보여줌.

〈표 1〉 2022년 지역유형별 평균 참여자 현황

	기관 평균 참여자 수	전체 참여자 수	지역자활센터 수
도시형	298	37,008	124
도농복합형	157	8,952	57
농촌형	76	5,237	69

〈표 2〉 2022년 지역유형별/보장구분별 참여자 현황

보장구분별	지역 유형		
	도시형	도농복합형	농촌형
일반수급자	8,731	2,933	1,684
조건부수급자	21,581	3,671	851
자활특례	3,921	893	471
차상위	2,674	1,410	2,208
일반		2	
시설수급자	101	43	23
계	37,008	8,952	5,237

○ 『자활프로그램 이원화 및 전달체계 역할 개편 방향에 대한 연구』의 원자료에 의하면,⁴⁾

- 농촌지역의 자활사업 참여자들은 여성 비율이 상당히 높게 나타남. 도시형의 경우 남녀 비율이 각각 51.9%와 48.1%인데 비해, 농촌형은 43.5%와 56.5%.
- 농촌형의 경우 고령층이 많음. 전체 자활사업 참여자의 연령별 분포는 60~64세(24.0%) → 36~49세(21.7%) → 50~55세(20.2%) → 56~59세(16.5%) → 18~35세(10.6%) → 65세 이상(7.0%)인데 비해, 농촌형은 60~64세(22.9%) → 65세 이상(19.8%) → 36~49세(18.4%) → 50~54세(15.5%) → 55~59세(14.0%) → 18~35세(9.4%)
- 위와 같은 연령 구성은 평균연령에도 반영되어 농촌형 자활사업 참여자의 평균연령이 가장 높게 나타남. 도농복합형(51.6세) < 도시형(51.7세) < 농촌형(54.5세).
- 농촌형 1인 가구 42%로 전국 49.1%보다 낮음. 하지만 적지 않은 비중인 것은 분명.
- 농촌형 자활사업 참여자들의 학력은 다른 지역들에 비해 낮은 것으로 나타남. 초졸 이하와 중졸의 비율에서 농촌형은 전국 비율에 비해 높는데 반해 고졸과 전문대 이상은 낮음. 이를 이해하기 쉽게 평균값을 내본 결과 도시형은 2.93인데 반해 농촌형은 2.40
- 이런 점들은 자활 역량에도 그대로 반영됨. 지역 유형별로 살펴본 결과 농촌형의 자활 역량은 55.19로 가장 낮음.
- 그럼에도 불구하고 일에 대한 태도 점수는 4.04로 농촌형에서 가장 높게 나타남. 농촌의 자활사

4) 관련 표는 부록 참조 바람.

업 참여자들의 자활 역량이 낮음에도 근로 의지가 높게 나타난 것은 노동에 대한 욕구와 노동 참여 필요성을 강하게 느끼고 있음을 의미. 이는 자활사업의 외형적 침체와 제도화된 자활사업과 농촌 지역의 부정합성에도 불구하고 농촌의 빈곤층들에게 근로 활동은 매우 필요함을 보여주는 것이라고 할 수 있음.

○ 정리하자면, 다음과 같음

- 농촌은 도시형과 달리 자활사업의 우선 참여 대상인 조건부수급자는 오히려 일반수급자나 차상위에 비해서도 적음. 또한 자활사업 참여자 숫자가 도시형에 비해 매우 적으며, 연령대가 높은 이들로 구성되어 있고 참여자들의 학력도 낮음. 이런 점들은 자활 역량에 반영되어 농촌형 참여자들의 자활 역량은 도시에 비해 낮음. 그럼에도 불구하고 일에 대한 태도 점수는 도시보다 높게 나타남.

○ 위와 같은 2022년 조사 결과는 그 구성적인 측면에서는 과거의 조사들과 얼핏 유사한 것으로 보여짐. 예컨대 자활정책연구소의 <2012년 전국 참여자 실태조사 결과>를 활용한 이문국 외(2014)에서도 농촌형 자활사업 참여자들은 여성이 많고 나이가 많으며, 학력도 낮은 것으로 확인됨. 물론 변화는 있음. 당시와 비교했을 때 남성이 큰 폭으로 증가했고, 학력은 더 증가했음. 그리고 연령대가 크게 높아짐.

〈표 3〉 2012년과 2022년 비교⁵⁾

		2012년	2022년
성	남	22.1%	43.5%
	여	77.9%	56.5%
학력	중등 이하	60.8%	46.0%
	고등	31.9%	43.0%
	전문대 이상	7.3%	10.9%
평균연령		50.3세	54.5세

- 요컨대 자활참여자들의 정책 목표 달성 가능성은 더 낮아졌다고 볼 수 있음. 특히 주목할 것은 농촌 지역에서 잠재적인 자활사업 참여자 숫자가 크게 줄어들고 있다는 것. 이미 이문국 외(2014)와 김정섭·김남훈(2019)에서 농촌형이 도시형과 도농복합형에 비해 국민기초생활보장제도 수급 경험을 가진 이들의 비율이 훨씬 낮았음을 지적한 바 있을 뿐 아니라 앞에서 확인한 것처럼 농촌형 자활사업 참여자의 기관 평균 참여자 숫자가 매우 적음은 이를 확인해 줌.
- 전반적인 인구감소와 초고령화가 농촌 인구 변화의 핵심인 점으로 미뤄볼 때 참여자 자격과 정책의 목표를 현재의 틀로 계속 유지한다면, 농촌 지역에서 자활사업의 존립 근거는 상실될 수밖에 없는 상황임.

5) 조사의 구성이 다르기 때문에 경향을 살펴보기 위한 비교로 생각하면 됨.

2) 취약한 농촌 자활사업 생태계

- 앞에서 농촌은 현재의 자활사업이 목표로 삼는 방향으로 활성화될 수는 결코 없음을 지적한 바 있음. 실제로 농촌에 위치한 지역자활센터들은 자립과 자활을 강조하는 자활사업의 정책 목표달성에 어려움을 호소해왔으며(이문국 외, 2014), 경제적 자활을 달성하기에는 어려운 여건임이 계속 지적되어 옴(김창표 외, 2018). 이는 어제오늘의 문제가 아니라 초기 연구인 최은미·이지은(2003)에서부터 계속된 지적임.
- 이처럼 같은 문제가 오래전부터 반복되고 있다는 것은 농촌 지역의 자활사업 생태계가 오래전부터 취약했고, 그 취약함이 개선되지 않았음을 의미함.
- 이인재(2014)에 의하면, 사회생태계의 기초원리는 사회를 유지시키는 환경을 구성하는 모든 요소가 전체 조직망의 부분으로 존재하며, 전체 조직망 내에서 각 요소들이 다른 모든 요소들과 직간접적으로 상호작용하면서 전체적인 기능에 영향을 미친다는 관점을 바탕으로 함. 여기서 전체적인 기능은 지속가능성의 문제와 직결된다고 할 수 있을 것임.
- 자활사업 생태계를 분석할 때 참조할만 한 틀로는 Dees, et al.(2008)의 사회적기업 생태계가 있음. 이들에 의하면, 사회적기업 생태계는 크게 자본인프라(capital infrastructure)와 환경요인(context-setting factors)이라는 두 범주로 구성됨.
 - 자본인프라는 자본을 제공하는 역할을 하며, 재정자본, 인적자본, 지식자본, 사회정치자본으로 구성
 - 환경요인은 운영에 영향을 미치는 외적 조건으로 사회경제적 상황, 정책 및 제도, 미디어, 그리고 유관 분야로 구성
- 자본인프라의 측면을 살펴보면 다음과 같음.
 - 자활사업은 인적자본이 취약한 이들로 구성되어 있음. 재정자본은 지역자활센터에 대한 보조금과 자활근로사업비를 비롯해서 정부의 다양한 재정적 지원으로 구성되어 있음. 또한 중앙과 광역 단위에서 인프라가 존재하고 협회를 통한 현장 네트워크가 작동할 뿐 아니라 사회복지학계의 관련 연구들이 활발하게 현장을 분석하는 등의 지식자본이 역할을 하고 있으며, 중앙 단위 전달체계와 협회 등을 중심으로 상시적인 정책 협력이 전개되는 등의 사회정치자본을 보유하고 있음. 그런데 이를 농촌으로 국한시켜본다면, 다른 상황이 도출됨. 지금까지 농촌 자활사업의 방향을 고민하고 이를 개선하려는 집합적 시도가 없었으며, 도시와 달리 농촌 지역에는 관련 연구자나 지원 조직(ex: 교육과 컨설팅 조직, 관련 시민단체 등)들을 찾기 어려움. 또한 보조금 이외에 사업단이 재정을 확보할 수 있는 기회(시장 상황)도 좁음.
- 환경요인의 측면을 살펴보면 다음과 같음.
 - 자활사업은 정부의 정책과 제도라는 안정적인 외적 환경을 갖추고 있으며, 그간의 역사 속에서 기업사회공헌을 비롯해 외부 기관의 협력 속에서 전체적인 발전을 해올 수 있었음. 사회경제적 상황 역시 빈곤과 양극화 등 자활사업을 통해 대처해야 할 과제가 계속되고 있음. 하지만 이를 농촌으로 국한시켜보면 이야기가 다름. 무엇보다 정부의 정책과 제도의 방향성이 농촌 지역의 상황과 부합하지 않음. 또한 인구감소와 초고령화가 계속되고 있으며, 지역의 경제적 활력도 낮

아 사회경제적 상황이 긍정적 환경요인으로 작동하지 않음. 지역의 인프라가 취약하기에 협력할 수 있는 유관기관도 제한적임.

- 이처럼 농촌의 자활사업 생태계는 정부의 정책 목표를 실현하기에는 적합하지 않음. 심지어 재정적 지원을 바탕으로 창업을 하는 자활사업의 지향은 지역사회에 위협으로 작동할 수도 있음. 인구가 적고 경제 규모가 작기에 시장도 작을 수밖에 없는 상황에서 정부의 재정적 지원을 바탕으로 창업을 하는 것은 파이를 키우는 것이 아니라 한정된 파이를 둘러싼 경쟁을 더 심화시키게 되기 때문. 쉽게 말해서 자활사업을 통한 창업은 이미 시장에 위치한 지역 주민의 밥그릇을 빼앗는 행위가 될 수 있다는 것.

3. 농촌의 현실과 자활사업의 역할

1) 농촌 현실 진단

- 현행 자활사업의 정책 지향이 농촌의 상황과 부합하지 않으며, 농촌의 계속되는 인구 변화는 자활사업의 존립 근거를 약화시키고 있음은 이미 지적인 바 있음. 그렇다면 이제 이러한 상황에도 농촌의 자활사업은 계속되어야 함을 주장할 차례. 그것은 역설적으로 농촌의 현실에 대한 진단에서부터임.
- 첫째, 농촌은 현재 인구 감소와 초고령화에 직면하고 있음. 1960년대 이래 한국에서 진행된 급속한 경제 성장은 산업으로서 농업과 공간으로서 농촌의 희생을 대가로 한 것. 농촌은 자본주의적 산업화 이후로 지속적으로 산업 비중 감소와 도시로의 인구 유출을 겪어 왔음. 특히 최근 들어서는 지역 공동화(空洞化)를 넘어 지역 소멸의 우려가 일고 있을 정도. 실제 2020년 기준 231만7000명. 전체 인구의 4.5%에 그치며⁶⁾ 2019년 농림어업조사 결과에 의하면, 농가 인구 중 70세 이상이 전체 농가 인구의 33.5%(전년 대비 7.7%p 증가)를 차지할 정도로 초고령 노인의 비율이 높음(김정섭 외, 2021). 따라서 현재 농촌에서 생산가능 인구는 절대적으로 취약한 실정.
- 둘째, 농촌의 인구 문제는 곧 낮은 경제적 활력과 직결됨. 인구 감소 및 초고령화는 지역 내부 시장을 위축시킬 수밖에 없음. 부족한 생산 가능 인구로 기업은 존립하기 어렵고, 그로 인해 일자리 기회는 감소하게 됨. 인구가 적다는 것은 자영업의 규모도 축소시킬 수밖에 없음. 이처럼 시장의 규모가 위축된다는 것은 경제적 활력을 저하시키게 됨. 즉, 대부분의 농촌은 낮은 경제적 활력을 공통적인 과제로 안고 있으며, 낮은 경제적 활력은 인구 배출(push) 요인으로 작용해 인구를 감소시키고 있음. 다시 말해 현재 한국의 농촌은 ‘인구 감소 → 시장 환경의 악화 → 인구 감소’라는 서로가 맞물리는 악순환에 처해 있음(김창표 외, 2018).
- 셋째, 농촌의 인구 특성은 돌봄에 대한 공급을 매우 필요로 함. 현재 농촌은 돌봄의 사각지대에 놓인 인구가 적지 않을 것으로 우려되는 상황. 대표적으로 노인 인구. 현재 농촌 노인 인구 넷 중 한 명은 아무에게도 돌봄을 받지 못하고 있음. 농촌, 그중에서도 공적 돌봄을 위한 인프라 자체가 빈약한 면 지역의 현실은 더욱 심각. 2020년 11월 기준 면 지역에서 장기요양보험이나 노

6) 시사IN, 737호, “우리가 몰랐던 이야기, 2021 농촌 리포트”

인맞춤 돌봄 서비스 등의 공적 돌봄 서비스를 이용하는 중증 돌봄 대상자 규모는 실제 해당 서비스를 필요로 하는 면 거주 노인 인구의 절반 수준. 이러한 상황에서 돌봄을 받는 농촌 노인 대다수에 해당하는 91.3%는 가족에게 의지하고 있는데, 농촌 지역의 가구 형태 중 1인 가구가 19.1%, 2인 가구가 55.8%라는 것을 고려하면(통계청, 2020b) 자신에게 필요한 돌봄을 가족에 게조차 의지하기 어려운 사례도 적지 않을 것으로 예상됨(김정섭 외, 2021). 노인 돌봄에 초점을 맞췄으나 농촌 지역의 과소화 및 소멸을 저지하는 데에는 출생 수와 출산율을 높이려는 노력이 필수적임을 감안하면 아동 돌봄에 대한 필요성도 클 것으로 예상됨.

○ 넷째, 일상적 삶에서의 불편함, 구체적으로 교통과 여가 등에서 불편함이 존재함.

- 농촌주민들은 교통약자라고 할 수 있음. 2019년의 자료를 인용하자면 당시 전국 15,172개의 법정리 가운데 최소한의 대중교통 서비스를 확보한 지역은 4,469곳으로 29.5%에 불과.⁷⁾ 문제는 대부분의 농촌 지역에서는 노선버스가 유일한 대중교통 수단이라는 점. 유일하다시피 한 대중교통 수단이 그나마 매우 빈약하게 공급되고 있다는 것은 농촌 주민들의 이동이 매우 제약되어 있음을 의미. 이는 서비스 이용의 차별화로 이어짐. 이한나 외(2020)에 의하면, 농촌 지역에서는 정보, 거리 등 접근성이 뛰어난 소수 대상자가 동시에 여러 사업에 참여하여 서비스를 중복하여 이용하는 과잉 혜택을 누리지만, 접근성이 떨어지는 대부분의 대상자는 아무런 혜택을 누리지 못하는 서비스 쏠림 현상이 나타남. 대중교통 이용의 불편함은 소비나 여가의 문제로 직결됨. 농민신문 보도에 의하면, 농촌주민들의 여가 생활은 주로 집에서 이뤄지는 비활동적 특성을 지니고 있음.⁸⁾ 이는 익숙한 것도 있지만 달리 할 수 있는 것이 없는 것도 이유. 달리 할 수 있는 것이 없다는 것은 여가 인프라가 취약하고 이동의 제약이 작동하기 때문.

○ 이러한 문제들은 삶의 질의 문제로 이어지게 됨. 『2021년 농어업인 복지실태조사 보고서』에 의하면, 5년 전 대비 삶의 질 변화 [나빠진 편(합)] 비율이 32.2%로, [좋아진 편(합)](21.2%)에 비해 높음.

2) 자활사업의 역할 찾기

○ 농촌의 현실과 자활사업의 정책 목표와는 큰 괴리가 존재함을 앞에서 확인했음. 하지만 이 괴리는 농촌 자활사업이 폐기되어야 하는 것이 아니라 새로운 구성을 필요로 하는 근거임. 자활사업은 특정한 목적과 대상을 갖는 사회정책이지만, 정책 수행의 결과물이 정책이 설정한 틀 내에서만 산출되는 것은 아님. 모든 정책이 그렇듯이 자활사업 역시 자활 장(field of self-sufficiency project) 내 행위자들 간의 상호작용은 동태적이며, 그것은 여러 변수들과 결합해서 정책이 설정하고 진단한 상황 밖의 결과물을 낳곤 함. 그래서 자활사업도 규정된 사회정책의 범위를 넘어 확장적인 역할을 수행하곤 함. 이런 점을 염두에 둔다면 농촌 자활사업의 새로운 구성, 즉 농촌에서 자활사업의 제 역할을 찾기 위해서는 몇 가지 고려해야 할 점들이 있음.

- 첫째, 농촌의 인구사회적 변동. 농촌의 인구는 계속 고령화·과소화되고 있으며, 이는 자활사업 참여자의 근로능력 감소로 이어지고 있음. 또한 농촌 지역 노동시장은 협소하고 소비시장도 같

7) 전라일보 2021년 5월 9일자. “농촌 교통문제 관심 필요하다.”

8) 농민신문 2018년 3월 30일자. “농촌주민 “문화·여가 즐길 만한 게 없다””

수록 위축되고 있어 취·창업은 갈수록 어려워지고 있음. 따라서 농촌에서 사회적·경제적으로 더욱 악화될 자활 환경에 대비하여 정책을 수립하는 것이 필요(김정섭·김남훈, 2019).

- 둘째, 지역자활센터 및 자활사업의 지역 내 역할과 위상. 지역자활센터는 정부 보조금과 자활근로사업비, 자활사업단(자활기업 포함)들의 매출, 그리고 자활사업 참여자들의 숫자 등을 고려한다면, 농촌 지역에서 매우 중요한 사회적 인프라. 요컨대 농촌에서는 예산과 인력 측면에서 지역의 활력 도모에 도움이 될 수 있는 기관.
 - 셋째, 노동이 작동하는 장으로서의 특성. 우리 사회의 일반적 인식은 노동을 시장의 눈으로 재는 것. 따라서 노동이 경제적인 ‘가치’를 창출할 수 있어야 한다고 바라봄. 사실 자활근로사업단의 매출액을 강조하고 자활사업 참여자들에 대한 취·창업을 강조하는 것도 이러한 인식에서 나온 것. 그러나 노동의 결과물이 경제적인 ‘가치’여야 한다는 것은 인류 역사에서 비교적 최근에 형성된 이데올로기. 노동은 보다 넓은 의미를 지니고 있다. 가령, 사회적 배제에 대한 대응으로서 노동을 설정하는 정책 운용도 노동이 갖는 사회 참여의 측면을 강조한 접근. 다시 말해서 노동에 대한 시각을 시장을 넘어 인간의 삶에 두고 접근할 필요가 있음. 이렇게 접근하게 되면 자활사업에서 조직되는 노동을 관계적 측면에서 바라보게 됨. 구체적으로는 자활 노동이 의무 이행이나 소득을 넘어서 자활사업 참여자의 삶에 어떻게 개입하는지, 그리고 지역사회에서 자활 노동이 어떤 의미를 지니는지에 대한 접근이 가능하다는 것.
 - 넷째, 농촌 자활사업 참여자들의 낮은 근로역량. 김정원 외(2022)에 의하면, 강원도에서 열린 집담회에서 농촌에 위치한 어느 지역자활센터의 실장은 전체 참여자 중 취·창업에 관심을 갖는 이들은 5% 미만일 거라고 답변하는가 하면, 또 다른 지역자활센터의 실장은 전체 참여자 중 한 두명에 불과할 것이라고 답변. 또한 육체적 및 정신적으로 심각한 문제를 갖는 경우도 적지 않음.⁹⁾ 『자활프로그램 이원화 및 전달체계역할 개편 방향에 대한 연구』 원자료 분석에서도 낮은 근로역량이 확인됨. 요컨대 계속 강조되지만 자활사업 참여자의 상황은 노동시장 진입을 목적으로 하는 것을 극히 어렵게 하는 요인.
- 이와 같은 점들과 현재 농촌의 현실을 결합해 자활사업의 역할을 제기한다면, 다음과 같은 부분을 고려할 수 있음.
- 첫째, 취약한 상황에 놓여 있는 농촌지역 빈곤층에게 노동을 매개로 한 치유형 근로 서비스 제공. 이는 자활 참여자들 중에서도 근로 역량이 매우 낮으며, 심리 및 정서적으로 위축된 이들을 대상으로 하는 역할이라고 할 수 있음. 이를 위해서는 자활 프로그램이 자활 참여자의 상태에 따라 단계적으로 운영될 수 있어야 함. 이는 자활사업에 참여하는 지역사회 취약집단을 대상으로 하는 역할이라고 할 수 있음.
 - 둘째, 지역 재생에 기여하는 자활사업임. 현재 한국의 농촌은 과소화를 넘어 공동화로 나아가고 있는 실정. 이러한 농촌 현실은 자활사업에도 악영향으로 작용. 결국 지역의 활력이 도모되어야 자활사업도 활성화될 수 있을 것임. 이는 지역자활센터가 사업을 기획 및 운영할 때 지역 재생에 기여하는 것을 목표로 설정하고 그 하위 영역으로 자활사업을 배치해야 함을 의미. 특히 각

9) 이는 김창표(2018)에서도 언급됨.

중 사회 인프라가 도시에 비해 취약한 농촌에서 지역자활센터 및 자활사업은 꼭 비중있는 기관이자 사업인 점을 고려한다면, 지역 재생을 방향으로 설정하고 사업을 운영하는 것은 지역사회 기관으로서 의미있는 시도라 할 수 있음.

- 셋째, 지역사회의 삶의 질 개선에 기여하는 자활사업임. 농촌의 인구 변동은 더 많은 돌봄을 제공할 필요성을 보여주고 있음. 또한 취약한 교통과 여가 공간은 삶의 질을 약화시키는 요인이기도 함. 농촌에서 자활사업을 조직할 때 이 점을 고려할 필요가 있음. 즉, 자활사업이 지역 주민들에게 제공되는 돌봄 서비스를 확장하고, 취약한 교통으로 야기되는 이동상의 어려움을 극복할 수 있고 여가 기회를 확장할 수 있는 기회를 제공하는 사업 아이템을 개발해서 운영해야 할 것임.¹⁰⁾

- 넷째, 지역사회 일자리의 성격 변화에 기여하는 자활사업임. 농촌의 경우 도시에 비해 노동능력이 있으면서 적절한 일자리를 구하지 못하는 노동능력 빈곤층이 충분히 존재하지 않음. 따라서 대개 노동능력이 낮은 이들이 참여할 수밖에 없는데, 이들은 경쟁 노동시장에 진출하기 어려운 이들. 그리고 위에서 제기한 것처럼 이들의 노동이 지역 재생 및 삶의 질 개선에 기여하는 것이라면, 그것은 우리 사회의 일반적인 인식(시장화된 노동)과 거리가 먼 일자리라고 할 수 있음.

○ 그런데 이러한 역할을 수행하기 위해서는 제도 또는 정책적인 측면에서 몇 가지 개선되어야 할 부분이 존재함.

- 첫째, 취창업 및 탈수급 중심의 정책 목표를 농촌에서는 크게 조정 할 필요가 있음. 이는 두 가지 이유에서임. 하나는 농촌의 현실은 시장에서 경쟁력 있는 조직을 창출하는 것에 큰 어려움이 존재한다는 것. 반면에, 농촌 주민의 삶의 질 개선에 기여할 수 있는 일자리들을 다수 필요로 하고 있음. 자활사업은 이런 역할을 할 필요가 있음. 또 하나는 현실적으로 자활 참여자들의 근로 역량이 매우 낮기 때문임. 자활사업 참여자 구성에서 우선 순위에 대한 제약을 완화한다고 해도 여전히 심리 및 정서적으로 취약한 상황에 놓여 있는 이들은 계속 진입할 것이고, 이들에게 필요한 서비스를 지역자활센터는 공급을 해야 함.

- 둘째, 자활근로 이외에 존재하는 공공형 일자리(노인일자리사업, 공공근로, 지역공동체 일자리 등) 등이 농촌의 경우 종종 경쟁관계로 작동하고 있음. 제한된 인구와 일자리를 고려한다면, 오히려 이들 공공형 일자리들은 서로 연결되는 유기적 시스템을 갖출 필요가 있음. 이는 정책적으로 해결해야 할 부분임.

○ 제도 및 정책 영역 이외에 지역자활센터들의 주체적인 시도도 필요함. 다음과 같은 부분을 고려할 수 있음.

- 첫째, 농촌에 위치한 지역자활센터들의 정책 및 제도 개선을 위한 집합적 활동이 필요함. 사실, 간간이 열리는 토론회 정도 외에는 농촌형 자활사업에 대한 조직적 문제 제기가 거의 없는 실정. 연구보고서조차도 손에 꼽을 지경. 경로는 제도화 초기에 결정되는 경우가 많은데, 앞에서 제기했듯이 제도화 초기에 농촌형 자활사업에 대한 문제 제기가 없었던 것이 큰 이유이기도 하

10) 서비스 공급에 대한 역할은 농촌 지역이 갖는 지역 특성 중 하나인 복지인프라의 취약과 맞물려 선행 연구(류만희 외, 2012; 이문국 외, 2005; 이문국 외, 2014; 최은미·이지은, 2003)들에서 지속적으로 제기되어 온 부분이기도 함.

지만, 그 후에도 강력한 문제 제기는 없었음. 하지만 현행 제도와 정책은 농촌과 맞지 않음. 따라서 결국 주체들의 꾸준하고도 강력한 문제 제기가 계속 되어야 함.

- 둘째, 김정섭·김남훈(2019)에서 지적했듯이 전국의 농촌에서 오랫동안 대규모로 전개된 ‘농촌발전 정책 사업’의 결과로 조성된 다수의 물리적 인프라나 고용 수요에 접근하는 전략도 필요. 특히 이들은 영농사업단들에게는 푸드플랜 등으로 대표되는 지역 단위 먹거리 정책의 전환 동향이 긍정적 기회가 될 것으로 예상. 현실의 작동과 연구자의 상황 예측에는 항상 괴리가 존재하기 마련이지만, 일종의 기회 요인임은 분명. 이는 앞서 언급한 지역재생 과 연결되는 지점이기도 함. 물론 이러한 연계가 지역자활센터만의 노력으로는 어려울 수 있으므로 지자체 및 유관기관과의 협력을 조직해내야 할 것으로 생각됨.

4. 결론

- 농어촌 자활사업은 20여년 전에 제기되었던 문제가 계속 반복되고 있음. 반복의 핵심 배경에는 ‘취·창업과 탈수급의 도그마에 빠진 자활사업’이 놓여 있음. 이에 대한 비판은 제도화 초기부터 계속 되고 있으나 약간의 조정만 있을뿐 근본적인 변화는 시도되고 있지 못함. 그리고 이는 자활사업 현장에서 농촌의 자활사업을 ‘침체’된 것으로 평가하도록 하고 있음. 만약 이런 인식이 극단적으로 가게 되면 농촌 자활사업의 무용론이 제기될 수도 있음.
- 하지만 관점을 달리하면, 결코 침체라고도 볼 수 없을 뿐 아니라 지역에서 더 많은 역할을 할 수 있는 것이 지역자활센터이며 자활사업임. 그런 의미에서 오늘 토론회가 일회적으로 그치지 않고 향후 정책의 변화를 가져올 수 있는 결과물을 낳을 수 있는 출발점이 되기를 바람.

참고문헌

- 김정섭·김남훈(2019). 「농어촌 자활사업 활성화 방안 연구」. 한국자활복지개발원.
- 김정섭 외(2021). 「강원도 자활환경 변화에 따른 지역사회 중심 자활사업 활성화 방안 모색 연구」. 강원광역 자활센터·한국지역자활센터협회 강원지부.
- 김정원 외(2022). 「농어촌 자활사업 활성화 방안 연구」. 한국자활복지개발원.
- 김창표 외(2018). 「농어촌 자활사업 활성화 방안 연구」. 한국자활복지개발원.
- 노대명, 김홍일, 김신양(1999). 「도시영세민 자활지원방안」. 노동부.
- 류만희, 백학영, 김송이(2012). 「지역의 자활사업 다각화 방안 연구」. 중앙자활센터.
- 이문국, 이성수, 손치훈, 최은미, 박미란, 이지은(2005). 「농어촌 자활사업 실태조사 및 농어촌형 자활사업 모델 개발」. 보건복지부(사)한국지역자활센터협회 자활정보센터.
- 이인재(2014). 사회적기업 생태계 활성화 방안. 「사회적경제의 이해와 전망」. 아르케.
- 이하나 외(2020). 「지역 사회서비스 보장 강화를 위한 사회적경제 활용 전략 연구」. 한국보건사회연구원.
- 최은미, 이지은(2003). 「농촌지역 자활사업 현황보고서」. 사)한국지역자활센터협회 자활정보센터.
- Dees, J. G., Nash, M., Anderson, B., Kalafatas, J., Tolman, R., Kuran, W., & Bloom, P. (2008). Developing the field of social entrepreneurship. Center for the Advancement of Social Entrepreneurship, Duke University, Oxford.

〈부록〉

〈부표 1〉 지역 유형별 참여자 성별

(단위: 명, %)

구분	전국			
	남	여	전체 (%)	x2
	빈도 (%)	빈도 (%)		
도시형	7,522 (51.9)	6,982 (48.1)	14,504 (66.1)	112.928***
도농복합형	1,903 (45.0)	2,330 (55.0)	4,233 (19.3)	
농촌형	1,397 (43.5)	1,813 (56.5)	3,210 (14.6)	
전체	10,822 (49.3)	11,125 (50.7)	21,947 (100.0)	

〈부표 2〉 지역유형별 가구원 수

(단위: 명, %)

구분		가구원 수					전체	x2
		1명	2명	3명	4명	5명		
전국	도시형	7,071 (51.8)	3,278 (24.0)	1,882 (13.8)	926 (6.8)	487 (3.6)	13,644 (66.3)	164.22***
	도농복합형	1,766 (45.3)	995 (25.5)	610 (15.6)	312 (8.0)	219 (5.6)	3,902 (19.0)	
	농촌형	1,275 (42.0)	877 (28.9)	441 (14.5)	251 (8.3)	189 (6.2)	3,033 (14.7)	
	전체	10,112 (49.1)	5,150 (25.0)	2,933 (14.3)	1,489 (7.2)	895 (4.3)	20,579 (100.0)	

〈부표 3〉 지역유형별 참가자 연령

(단위: 명, %)

구분		18-35세	36-49세	50-55세	56-59세	60-64세	65세 이상	전체	x2
전국	도시형	1,526 (10.5)	3,207 (22.1)	3,138 (21.6)	2,555 (17.6)	3,504 (24.2)	574 (4.0)	14,504 (100.0)	1059.92***
	도농복합형	490 (11.6)	962 (22.7)	795 (18.8)	628 (14.8)	1,028 (24.3)	330 (7.8)	4,233 (100.0)	
	농촌형	301 (9.4)	590 (18.4)	499 (15.5)	448 (14.0)	736 (22.9)	636 (19.8)	3,210 (100.0)	
	전체	2,317 (10.6)	4,759 (21.7)	4,432 (20.2)	3,631 (16.5)	5,268 (24.0)	1,540 (7.0)	21,947 (100.0)	

〈부표 4〉 지역유형별 참가자 평균 연령

(단위: 점)

구분		전국		
		평균	표준편차	F
센터유형	도시형 (N=14,490)	51.7	11.2	81.45***
	도농복합형 (N=4,226)	51.6	12.2	
	농촌형 (N=3,204)	54.5	12.4	

주1: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

〈부표 5〉 지역유형별 자활참여자 평균 건강 상태

(단위: 점)

구분		전국		
		평균	표준편차	F
센터유형	도시형 (N=14,448)	2.85	.803	73.51***
	도농복합형 (N=4,211)	2.83	.822	
	농촌형 (N=3,194)	3.03	.871	

주1: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

〈부표 6〉 지역유형별 자활참여자 학력 분포

(단위: 명, %)

구분		학력				전체	x2
		초등학교 졸업이하	중학교 졸업	고등학교 졸업	전문대이상		
전국	도시형	999 (7.1)	2,040 (14.4)	8,029 (56.8)	3,077 (21.8)	14,145 (66.5)	1119.80***
	도농복합형	534 (13.3)	711 (17.7)	2,148 (53.5)	623 (15.5)	4,016 (18.9)	
	농촌형	767 (24.6)	667 (21.4)	1,341 (43.0)	341 (10.9)	3,116 (14.6)	
	전체	2,300 (10.8)	3,418 (16.1)	11,518 (54.1)	4,041 (19.0)	21,277 (100.0)	

주1: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

〈부표 7〉 지역유형별 자활참여자 학력 평균

구분		전국		
		평균	표준편차	F
센터유형	도시형 (N=14,145)	2.93	.80	537.05***
	도농복합형 (N=4,016)	2.71	.88	
	농촌형 (N=3,116)	2.40	.97	

주1: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

〈부표 8〉 자활참여자 일에 대한 태도 점수

(단위: 점)

구분		전국		
		평균	표준편차	F
센터유형	도시형 (N=14,427)	3.99	0.62	11.101***
	도농복합형 (N=4,209)	3.99	0.63	
	농촌형 (N=3,191)	4.04	0.63	

주1: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

〈부표 9〉 자활참여자 자활 역량 정도

구분		전국		
		평균	표준편차	F
센터유형	도시형 (N=14,504)	57.53	12.53	64.29***
	도농복합형 (N=4,233)	55.80	12.50	
	농촌형 (N=3,210)	55.19	12.79	

주1: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

2023년 찾아가는 광주·전라지역 자활정책포럼

[사례발표]

도농복합형 센터 운영사례

김진왕(전북완주지역자활센터장)

도·농복합형 센터 운영사례

김진왕 / 전북완주지역자활센터장

1. 머리말

- 유난히도 비도 많이 오고 더웠던 여름이 지나 아침 저녁으로 선선한 바람이 불어 옵니다. 외부 여러 상황의 변화속에서 힘겹게 자활현장에서 묵묵히 최선을 다하고 계시는 자활 가족분들께 위로와 감사의 말씀을 드립니다.
- 오늘 ‘농어촌지역자활사업 활성화 방안’의 주제로 진행되는 자활정책 포럼에 우리 전라북도 도·농 복합형 센터운영 사례를 자활사업이 규모나 내용 대상이 끊임없이 변화해 현장에서 같이 공감할 수 있는 주제로 현황을 공유하면서 활성화 방안을 찾고자 합니다.
- 저는 그동안 저희 완주지역자활센터의 공공연계 사업 경험을 바탕으로 몇 가지 말씀드리겠습니다.

2. 본론

- 전라북도는 1곳의 광역자활센터와 전주2, 군산2, 익산2, 나머지 시군에 각 1곳씩 17곳의 지역자활센터가 있습니다.
- 전북의 지역자활센터는 현재 완주군 외 11개 시·군과 국민연금공단 외 11개 공공기관과 연계하여 사업을 진행하고 있습니다.
- 업종별로 구분하면, 세차사업에 7곳, 세탁/빨래방사업에 8곳, 식품제조지원사업에 4곳, 양곡배송사업에 2곳, 외식업(식당 및 판매)에 4곳, 일반배송/거점택배사업에 8곳, 전처리사업에 2곳, 집수리사업에 8곳, 청소/소독/방역사업에 13곳, 카페사업에 8곳이 사업을 진행하고 있습니다.
- 위에서 말씀드린 내용과 관련하여 완주군은 지리적으로 전주시를 감싸고 있는 형태로 저희 완주지역자활센터는 완주군 13개 읍면중 지도에서 보시는 바와 같이 삼례읍에 위치하고 있습니다.
- 저희 완주지역자활센터는 시장진입형사업 3개, 사회서비스형사업 4개, 게이트웨이, 시간제일자리사업, 기초푸드뱅크사업, 노인맞춤돌봄사업을 운영하고 있으며,
- 지자체 연계현황은 완주군에서 센터 대지 3,963㎡(1,200평), 소분업사업장 842㎡(255평), 영농사업 부지 19,657㎡(5.957평), 해피트리브레드사업단 초코파이 제조공장 및 체험장 622.93㎡(162평), 센터 사무실 및 친정엄마사업단 급식작업장 393㎡(120평)을 무상으로 임대지원 하였고,
- 사업별 공공기관 연계현황은, 시장진입형사업인 친정엄마사업단에 지역아동센터 9개소와 완주군 청소년문화의 집 2개소에 아동급식 제공으로 연간 488,310,000원 카페with사업단에 한국전기안전공사 본사 사내카페(‘미리내’) 한국국토정보공사 공간정보연구원 사내카페(‘공간 42’) 및 23년 9월

- 개소 예정인 한국식품연구원 본원 사내카페(가칭 'rainbow 245') 무상으로 임대지원 하였으며,
- 사회서비스형사업인 지역복지사업단에 완주군 문화재 동학농민혁명역사현장 외 9곳 및 완주군 복합문화지구 녹지와 체육시설 관리 위탁계약(42,046,000원), 소분업사업단에 완주군공공급식지원센터 전처리사업(연간계약) 위탁계약, 손길나눔사업단에 삼례예술촌 편의시설('참새방앗간') 무상임대로 연계 지원하고 있습니다.
 - 저희 완주지역자활센터는 공공연계 사업 중에서 자활기금을 활용한 사업이 상당 부분 있습니다. 저희는 최근 7년간 1,291,200,000원의 자활기금을 지원받았으며, 용도별로는 초코파이 제조공장 및 체험장 증축 등으로 1,010,000,000원 장비지원 159,500,000원, 환경개선사업 매칭금 109,850,000원, 종사자 연수 12,350,000원을 지원받아 활용했습니다.
 - 또한 완주군은 2016년 자활기금 조례 개정을 통해 대여 이자율을 3%에서 1%로 인하하여 생업자금 용자 등 자활기금을 필요로 하는 저소득층이 좀 더 부담없이 활용할 수 있도록 사용의 접근성을 높였습니다.

3. 요약하면

- 저희 완주지역자활센터는 2001년 자활후견기관으로 시작하여 2016년 사단법인 나누는 사람들에 위탁되어 2023년 현재까지 어려운 여건하에서도 자활현장에 답이 있다는 신념으로 뚜벅뚜벅 걸어왔습니다.
- 오늘 제가 말씀드린 현황들이 성공이라고 생각하지 않습니다. 다만, 저희 직원들과 참여주민이 함께 고민하고 노력한 결과라고 생각하고, 저희 센터가 위치한 자원을 최대한 활용하여 앞으로도 한 걸음 더 나아가도록 최선을 다해 노력하겠습니다.

2023년 찾아가는 광주·전라지역 자활정책포럼

[사례발표]

농촌형 센터 운영사례

위수미(전남장흥지역자활센터장)

농촌형 지역자활센터 운영사례

(공공사업과 자활사업 연계 중심으로)

전남장흥지역자활센터장/ 위수미

1. 들어가는 말

- 전라남도는 22개 시군 행정구역으로 이루어져 있으며, 전남지역자활센터는 여수시 2개를 센터를 포함한 23개 지역자활센터로 도시형2개, 도농복합형5개, 농촌형16개로 이루어져 있다.
그중 장흥지역자활센터는 농촌형 이면서 표준형으로 운영되고 있는 기관이다.
먼저 기관소개와 더불어 공공형 일자리를 추진하고 있는 연계사업 위주로 소개하고자 한다.
2023년 현재 공공사업의 전체적인 현황을 알아보고, 다음으로 지자체 지원사업과 공기업 지원사업 그리고 기타 사업 연계를 통한 자활센터 운영 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 기관 소개

- 먼저 장흥지역자활센터는 (사) 천주교법인에서 2004년에 설립되어 2010년 법인 변경되는 과정을 거쳐 19년째 운영되고 있는 기관으로, 최초 설립시 표준화 사업인 4개 자활근로사업을 시작하였으며, 2020년 10개 자활근로사업단과 8개의 자활기업을 창업하는 성과를 만들어 갔다.
2023년 현재 자활근로사업단 시장형4개, 사회서비스형5개, 청년자립형1개로 10개사업단과 온누리건축을 비롯한 7개의 자활기업이 장흥군의 시장 경제속에서 자활자립하기 위해 최선을 다하고 있으며 특히, 2007년도에 창업한 자활기업 3개는 16년째 완전자립으로 지역사회에서 인정받는 기업으로 성공을 기하고 있다.

3. 농촌형센터의 핵심사업으로 자립매김한 공공지원사업의 현재

- 장흥지역자활센터 공공지원사업의 현재를 보면
 - 정부(지자체) 지원사업 6개로 422,000천원
 - 외부기관 협력사업 4개사업 195,234천원
 - 민간협력사업 6개 18,000천원
 - 장흥군 자활기금사업 4개 사업 108,00천원
 - 장흥군 무상임대 지원 3개센터 건물(지하1층 지상3층)급식센터(자활기업) 창고 및 균유지(영농사업단)
결국은 공공연계형 지원사업을 추진함으로 적극적인 도전과 학습의 장을 통한 자활근로의 창

적인 해결책을 찾고, 자신들의 강점과 약점을 파악 개선하며, 시행착오를 걸쳐 성공을 꿈꾸는 자신감을 높이는데 일조를 만드는 성과를 거양하므로 자활기업으로 한 발짝 나아갈 수 있는 계기 마련을 할 수 있는 열악한 농촌지역의 핵심 자활사업으로 자리매김을 하고 있다고 할 수 있다.

4. 지자체(장흥군) 협력 지원 사업

○ 장흥군과 협력하는 지원 사업을 살펴보면

농촌지역의 가장 심각한 현실은 바로 근로능력이 미약한 자활근로 참여자들의 취약한 부분을 해결하고자 단순 작업을 통한 최대의 성과를 거양할 수 있는 사업을 고민을 하고 상품개발로 일반시장을 공략하여 경쟁에서 이길수 있는 것은 매우 어렵다는 판단을 하게 되었다. 결국, 우리 자활근로 참여자들분의 특성을 살린 단순 노동작업장을 운영하는 계획을 수립하였다.

지자체가 추진하고 있는 사업중 많은 예산 투입과 그럼에도 불구하고 인력의 문제에 부딪치고 있는 쓰레기 매립장 재활용품 선별사업 조사하여 자활근로사업으로 추진하였을때의 효과성을 지자체 제시하고, 지속적인 협의와 설득을 통해 합의를 도출하였다. 2016년 지자체는 일부의 위탁 보조금을 센터에 지원하므로 센터는 쓰레기 매립장으로 들어오는 재활용선별작업과 판매를 책임 지도록 협의하게 되었다.

지자체와 협의를 도출하기 위하여 장흥지역자활센터가 내세웠던 효과는

첫째, 지자체는 예산을 절감하고 환경을 지키는 효과를 둘째, 지역자활센터는 참여자의 안정적인 일자리와 순환자원 활용 및 선별 전문가 양성 셋째, 지자체의 민간위탁금과 재활용 선별을 통한 매출수익을 창출하여 자활기업을 창업하는 성공을 이루는 계획이었다.

○ 또한, 지자체지원사업으로 관내 경로당 위생개선사업이다.

2019년도 장흥군에 사업 제안서를 제출하고 마을 어르신들의 공동집합장소의 위생 및 청결을 누군가는 책임지고 추진해야하는 부분을 강조하여 그해 100,000천원의 사업비로 시작하여 2023년 현재 4년째 관내 경로당 408개소를 작은 수리와 대청소, 방역소독을 추진하여 오고 있다. 이와 관련한 매출액은 점차적으로 늘어 2023년 61,200천원의 매출을 달성할 계획이다, 앞으로 청소기업으로 나아갈 수 있는 조건을 갖추는데 우선순위로 추진되는 사업 이다고 할 수 있다.

이 사업이 지속될 수 있는 이유는 전 단원이 청소 교육을 통한 전문가로서 최선을 다하므로 코로나19 시기로 인한 감염병 예방 차원의 선도적인 사업으로 지역주민들로부터 지속사업으로 지자체에 건의가 되는등 현재의 보성도서관 청소를 비롯한 민간차원의 청소용역이 확대되고 있는 상황이다.

○ 다음은 지자체 지원사업으로 청년자립도전 지원사업이다.

2018년도 복지부의 개발사업으로 청년자립도전사업단을 시작하면서 장흥군과 협의하여 농촌의 청년이 살 수 있도록 유도하고 그들에게 안정적인 일자리를 마련하기 위한 SOS긴급지원사업으

로 청년들의 전문성을 키우고 농촌지역 취약어르신의 주택문제 즉, 단순 수리 및 대청소,방역 소독등 발 빠르게 해결하는 출동능력을 겸비한 사업추진을 개발 지자체와 협의를 통하여 일명 SOS긴급지원사업을 청년자립도전사업으로 진행할 수 있도록 예산 40,000천원으로 지원하게되어 2023년 현재에 이르고 있다.

○ 지자체 위탁사업이다.

- 장흥군장난감도서관 운영이다.

2019년부터 4년째 운영해 오고 있으며, 연간 운영비 및 사업비를 지원받고 있고,장난감 433종,1090개가 보유되어 있으며, 현재 장흥지역자활센터2층에 자리 잡고 있다.

○ 자활근로 참여자분을 지원하는 나눔가정봉사원파견사업이다.

2006년부터 17년째 운영되고 있으며, 자원봉사자 40여명이 참여하여 자활참여자 지원 및 소외 계층 돕기 사업을 추진하는데 30,000천원의 사업비를 지원받고 있다.

○ 저희 기관에서는 2020년부터 2022년까지 전남 1개 센터로 보건복지부로부터 사회적경제육성지원사업을 추진하였다. 매년 50,000천원으로 3년간 150,000천원사업비로 지원받아, 해피콜이동 지원사업, 맞춤형식단지원사업, 해피스킨케어테라피서비스사업을 추진하여 지역 내 돌봄과 일자리 창출을 위한 아이템개발로 현재 테라피사업은 지자체의 신활력사업으로 추진되고 있다.

○ 장흥군 기초생활보장기금은 2019년부터 현재까지 4개 사업을 추진 할 수 있도록 매년 기금의 일부를 지원하여 자활사업의 활성화에 도움을 주고 있다.

○ 지자체에서 무상임대 관련 부분이다

- 2023년 현재 자활센터 건물 지하1층 지상3층 건물 344평
- 정남진부페 자활기업 부지와 급식센터 건물
- 영농창고와 균유지 하우스시설 3동

5. 공기업 지원사업

○ 다음은 공기업 지원사업이다

먼저 수자원공사 전남서남권지사와 협약을 맺고 2006년부터 2023년 현재까지 17년째 수자원공사 지원 140,000천원으로 물사랑생활도우미 사업을 추진하고 있다.

탐진댐 주변 4개 읍면 사각지대 가정을 36가구를 대상으로 방문돌봄서비스와 안부살피기를 추진하고 있는데 2008년도 물사랑생활도우미 자활기업으로 성공을 거둔 사업이다.

- 다음은 장흥군신활력플러스사회적협동조합지원사업이다.

농촌중심지 사업을 추진함에 있어 2021년부터 2023년 현재까지 청소사업단과 청년자립도전사업단이 통합으로 참여하여 추진하는 노인돌봄아카데미사업을 공모로 진행하고 있다. 사업비는 연간 40,000천원상당을 지원 받아 추진하고 있다.

- 전남광역과 협약한 우리동네 수호천사업은 연간 7,200천원사업으로 2020년부터 3년째 공모를 통해 추진하여 오고 있다.

- 매년 방학때면 추진하는 위탁사업이다.

초등학교 급식지원사업으로 매년 방학중 관내 초등학교에서 위탁하여 추진하는 사업으로 2023년 현재 여름방학중 4개 초등학교로부터 위탁을 12,500천원 상당 사업을 문림뜰발효세상사업단인 다나눔식당에서 추진하고 있다.

5. 자활기업

- 장흥지역자활센터 자활기업이다

장흥지역자활센터는 2007년부터 자활기업을 창업하여 현재 7개의 기업을 유지하고 있다.

정남진부페, 온누리건축, 정남진음식사랑식당, 물사랑도우미, 밀밭향기식당, 희망나르미. 에코그린자활기업이 있다.

그중에도 2007년부터 정남진부페, 온누리건축, 정남진음식사랑 자활기업은 현재 18년째 건설한 기업으로 유지해 오고 있다.

6. 마무리 하면서

- 장흥지역자활센터는 농촌형 자활사업을 추진하면서 지역내 공공사업과 자활사업의 연계를 통한 일자리 창출을 추진하는 부분에 중점을 두고 진행해 왔으며, 특히 공공분야 보조금과 위탁금을 통한 일자리로 자리매김 함으로 도시형의 시장형 자활사업과의 차별화를 도모하고 있다.

농촌형은 소비시장이 형성되지 않고 지속적인 인구 감소를 통한 일자리의 한계가 있는 현실 앞에서 새로운 시장형 상품개발과 고도의 자활사업으로 성공을 기대 할 수 없는 환경이다.

또한, 농어산촌의 자활근로 대상자 역시, 고령화 및 근로능력의 미약자로 고도의 생산적 자활사업을 추진하기에는 한계가 있는 상황으로 장흥지역자활센터는 앞서 거론한바와 같이 공공연계 자활사업을 핵심 사업으로 추진함으로 지역과 함께 더불어 살아가는 공동체 역할을 수행하고, 농촌형에 맞는 공공형 자활사업을 개발하여 연계함으로 지역을 살리면서 지역의 취약부분을 해결하는 주도적 역할을 자활센터에서 추진하는 것이 농어촌 지역의 자활사업이 앞으로 나아가야 할 방향이라 본다.

결국, 농어산촌 지역간의 경제 격차를 완화하고 지역소멸해법을 찾으며, 낙후된 인프라 개선과 경제 활성화를 통한 민관산학이 협력하는 자활사업으로 전환해야 될 것이다. 상품을 개발하고 시스템을 움직이는 소비시장을 겨냥하는 사업보다, 농어산촌의 지리적,환경적 조건을 잘 분석하여 각자의 지역의 취약성을 개발하여 지역내의 필요성을 해결하는 자활사업으로 나아가야 할 것이다.

농촌형 자활참여자의 노동 강도를 파악하고 심리적 정서적 지원을 통한 지역경제와 복지를 이끌어 가는 사업으로 거듭나야 할 것으로 보며, 장흥지역자활센터는 농촌의 현실과 자활사업의 목표를 같이함으로 농촌에 맞는 공공의 일자리를 개발하고 그 사업을 통한 농촌을 살리며, 자활참여자의 자활을 위한 움직이고 뛰는 지역이 필요로 하는 더불어 함께 살아가는 장흥지역자활센터로 이끌고자 한다.

2023년 찾아가는 광주·전라지역 자활정책포럼

[토론문]

**「농어촌 지역 자활사업 활성화 방안」에
대한 토론**

백학영(강원대학교 사회복지학과교수)

「농어촌 지역 자활사업 활성화 방안」에 대한 토론

백학영 (강원대학교 사회복지학과)

○ 본 토론은 「농어촌 지역 자활사업 활성화 방안」 발표를 중심으로 하였으며, 토론 내용 또한 발표 내용의 흐름에 맞춰 구성함

○ 자활사업은 농촌지역에 맞지 않는가?

- 농촌형 자활사업 활성화 방안에 대한 발표자료는 자활사업이 도시에 초점을 두고 설계된 정책으로 제도화된 자활사업은 농촌과 태생적으로 맞지 않는다는 주장에서 출발하고 있음. 자활사업은 도시 생산공동체운동에서 출발하여 시장 지향적(과정보다 결과 중심, 개별적 결과 중심) 특성이 있다고 봄. 시장은 도시의 산물이며 농촌은 공동체 중심의 사회로 자활사업은 농촌에 부합하지 않다고 보고 이를 영농사업단의 경험(외양만 농촌형)을 예를 들고 있음

농촌은 주민의 대부분이 농업에 종사하는 마을이나 지역을 일컫고(국립국어원 표준국어대사전), 우리나라 취업자 중 농업·임업·어업 종사자는 1,622천명으로 취업자 대비 5.6%를 차지함(통계청, 2023년 7월). 전라지역의 농업·임업·어업 종사자는 광주 21천명(취업자 대비 2.7%), 전북 175천명(취업자 대비 17.5%), 전남 229천명(취업자 대비 22.2%)임, 농업·임업·어업 종사자는 산업화 이후 계속적으로 줄었지만 2020년 이후 약간의 증가세를 보임

여기에서 발표자가 말한 것처럼 자활사업은 도시빈민의 생산공동체 운동에서 역사적 기원을 둔 것은 사실이지만, 농촌지역에 자활사업에 부합하지 않는다고 주장에는 동의하기 어려움. 농촌지역에 농업인구가 상대적으로 많다고 하더라도 농업생산 방식의 변화, 농산물 생산과 유통 방식의 변화, 농업인구 비중 등에 비추어 보면 농촌지역에 시장은 존재하고 다수의 사람이 시장(재화와 서비스 시장, 노동시장)에 의존하여 살아가고 있음. 그리고 지금의 농촌을 공동체 중심의 사회로 볼 수 있는지는 회의적임

여기에서 질문은 농촌지역에는 자활사업이 근본적으로 맞지 않고 필요하지 않은 것인지, 아니면 지금과 같은 자활사업이 맞지 않고 필요하지 않은 것인지 구별할 필요가 있음. 그리고 농업인구가 많은 농촌지역에는 현재의 자활사업이 왜 맞지 않는지를 명확히 할 필요가 있음. 그리고 현재 농촌지역 자활사업의 업종과 참여자는 농업부문이나 농업종사자와 거리가 멀다고 할 수 있음. 부차적인 것이지만 영농사업단은 왜 실패했는지, 자활사업이 농업종사자를 유입하고 있는지, 농촌지역의 특성을 반영한 자활사업은 무엇이라 보는지도 궁금함. 여기에서 농촌지역과 도농복합지역은 유사점이 많기에 이러한 문제의식은 공유될 수 있음(이후의 내용도 마찬가지임)

○ 자활사업의 목표를 무엇으로 삼고 성과를 어떻게 보여줄 것인가?

자활사업 활성화를 취창업, 탈수급, 사업단 매출액 증대에 초점을 두고 접근하고 있는 한계를 지적하고 있음. 발표자료에서는 자활사업의 활성화 대신 자활사업의 제 역할 찾기를 제안하고 있음. 그 내용

중 여기에서는 자활사업의 목표와 성과 측면에 초점을 두고 얘기하고자 함

자활사업의 목표와 지역자활센터 평가 지표가 동일하지는 않지만, 본 토론에서는 지역자활센터 평가지표에 비추어 자활사업의 목표와 성과를 살펴보고자 함. 이러한 접근 매우 보수적이고 성과중심적으로 보여질 수 있음. 그럼에도 불구하고 자활사업은 목표가 분명해야 하고 공적 자원이 투입되는 만큼 어떤 형태이든 성과를 보여주어야 함

발표자가 지적한 취창업, 탈수급, 사업단 매출액 증대와 같은 목표(성과)는 자활사업 초기부터 그 비중은 변화하였더라도 자활성공률에서 강조되었음. 특히 가장 큰 문제 제기를 받는 성과지표는 탈수급률로 이 지표는 2012년부터 지역자활센터 평가에 포함되었고 맞춤형 기초보장 급여체계에서는 급여변동률로 측정하고 있음

여기에서 탈수급은 아니지만 급여변동(생계, 의료, 주거급여의 상향으로 측정)을 자활사업의 목표로 삼고 성과지표에 포함하는 것은 발표자와 문제의식을 같이 하지만, 취창업률이나 사업단의 운영성과까지 제외하는 것이 적절한지는 생각해볼 필요가 있음. '2021~2022년 지역자활센터 성과평가'에서 지역자활센터 성과는 참여자 자활성과, 사업단 운영성과, 자활기업 운영성과, 센터 운영성과, 외부자원 연계/지역사회기여 및 협력, 사업개발 등으로 측정됨. 여기에서 자활참여자 성공률은 8점(취창업률 4점, 급여변동 4점)이고, 사업단 매출향상은 9점(시장진입형/예비자활기업 수익금 4점, 시장진입형/예비자활기업 매출액 3점, 사회서비스형 매출액 2점)으로 17점을 차지함

탈수급률이 성과지표에 포함된 2012년에 해당 지표가 39점(취창업률 15점, 탈수급률 5점, 취업유지율 5점, 시장진입형사업단 수익금/매출액 6점, 사회서비스일리형사업 수익금/매출액 5점, 자활기업 참여자 1인당 월평균 급여액 3점)이었던 것과 비교해 크게 감소하였음. 그리고 현재 지역자활센터 평가는 도시형, 도농복합형, 농촌형으로 구분하여 진행되고 있고 평가의 결과가 지역자활센터 운영에 미치는 영향은 크지(?) 않음

지역자활센터 평가가 진행되는 현 자활사업 체계에서 취창업률이나 사업단 운영성과를 성과지표로 삼는 것이 근본적으로 문제인지, 그 대안은 무엇인지 생각해볼 필요가 있음. 이와 더불어 이러한 지표가 문제라면 자활사업의 목표를 무엇으로 설정할지, 자활사업의 성과를 무엇으로 보여줄지도 고민해야 함

○ 농촌지역 자활사업은 누구를 대상으로 할 것인가?

- 발표자료에 따르면, 농촌형 지역자활센터 69개(표준형 24개소, 기본형 24개소, 최소형 3개소)로 대부분이 군지역(일부 시지역)이고 참여자 규모는 전체의 10.2%를 차지하고 지역자활센터별 평균 참여자 76명으로 적음. 그리고 농촌형 지역자활센터 자활사업 참여자 중 조건부수급자 비중 작고, 일반수급자와 차상위계층 비중 큼. 또한 여성 비중 크고, 2인 이상 가구 많고, 연령 높고, 건강상태 안 좋고, 학력은 낮고, 자활역량은 낮음. 반면 일에 대한 태도는 상대적으로 좋음
- 발표자는 농촌지역의 인구감소와 고령화 현상에서 현재의 참여자 자격과 정책목표를 유지할 때 농촌지역의 자활사업 존립 근거가 상실될 수 있다고 봄
- 농촌인구와 고령화(농촌 고령인구 2017년 42.5%, 2021년 46.8%, 통계청)와 근로능력의 취약성은 농촌지역 자활사업이 직면한 어려움인 것은 사실임. 그런데 여기에서 발표자가 자활사업의 제 역할

찾기 중 하나로 꼽은 ‘노동을 매개로 한 치유형 근로서비스 제공’이 적절한 것인지 의문이 듭
 여기에서 자활사업 참여자를 어떻게 볼 것인가를 생각해볼 필요가 있음. 즉, 자활사업 참여자를 노동의
 주체로 볼 것인지, 서비스 수요자로 볼 것인지임. 자활사업 참여자의 취약성으로 인해 자활사업에서
 고용과 복지의 통합적 접근을 강조하지만, 자활사업을 노동을 매개로 한 치유형 근로서비스로 규정하는
 것이 바람직한지 의문이 듭. 오히려 이들은 자활사업 참여보다는 사회서비스가 더 필요할 것이고
 자활사업은 근로가 가능한 사람에 집중하는 것이 더 적절한 것이 아닌지 생각해봐야 함
 발표자료에도 있듯이 농촌지역 자활사업에는 도시형이나 도농복합지역에 비해 조건부수급자 참여자가
 적고 일반수급자나 차상위계층 참여자가 상대적으로 더 큰 비중을 차지하고 있고, 이는 최근의 경향은
 아님. 이를 근거로 볼 때 자활사업은 농촌지역에서 일자리 지원에서 주요한 역할을 하고 있고 존립의
 근거가 됨. 농촌지역의 일자리 지원 인프라가 취약한 현실에서 농촌지역의 자활사업은 근로취약계층을
 자활사업에 포함하기보다 차상위계층이나 차차상위계층의 자활지원으로 확장하는 것이 자활사업의
 성격에 맞을 것임. 농촌형 지역자활센터를 지역사회 통합일자리 지원센터로 그 기능을 확대하여
 지역환경의 한계를 극복하고 지역의 특성을 적극적으로 반영하는 방안이라고 생각함

○ 농촌지역에서 자활사업은 무엇을 하고 지역사회에서 어떻게 자리매김할 것인가?

- 발표자료에서 농촌의 현실과 제 역할 찾기에서 고려할 사항으로 1)인구감소와 초고령화, 낮은 경제적
 활력, 더 많은 돌봄공급 필요, 돌봄 사각지대, 교통과 여가 취약, 2)인구의 고령화, 과소화 → 자활사업
 참여자의 근로능력 감소, 3)노동시장 협소, 소비시장 위축 → 취창업 어려움, 3)지역자활센터 및
 자활사업의 지역 역할과 위상 → 지역 활력 도모에 기여, 4)경제적 노동가치 평가 → 시장을 넘어 삶과
 관계에서 노동가치 접근 필요, 5)자활사업 참여자의 취창업 가능성 낮음 → 노동시장 진입 목표가 문제
 등을 꼽음

그리고 자활사업(사회적기업) 생태계 취약성과 환경적 제약을 지적함. 자본인프라(재정자본, 인적자본,
 지식자본, 사회정치자본) 취약, 환경적 제약(정부정책과 제도, 기업의 사회공헌, 빈곤과 양극화,
 인구감소, 초고령화, 지역인프라 취약 등)

발표자가 지적한 것처럼 농촌지역 자활사업은 내외적으로 취약성을 가지고 있음. 그렇다면 농촌지역
 환경적 제약과 자활사업 생태계의 취약성을 극복할 수 있는 자원은 무엇이고 자활사업에 이로운
 생태계는 무엇인지 찾아볼 필요가 있음. 그건 단연코 공적 자원일 것임. 이는 완주지역자활센터의
 발표내용에서도 확인할 수 있음. 국가와 지방자치단체의 공적지원과 공적서비스 내용과 연계한
 자활사업의 내용적 확장과 자원의 확보가 중요함. 이를 위해서는 농촌형 지역자활센터 사업단 개발과
 운영의 자율성이 보장되어야 하며, 지금과 같은 시장진입형, 사회서비스형 자활근로사업단으로만
 한계가 있음. 지역의 여건에 맞춘 다양한 사업단 유형을 개발할 수 있는 자활정책의 변화가 필요함
 정리되지 않은 생각이지 시범사업 단계에서 제대로 해보지도 못한 기능다변화사업을 지역특성에 맞춰
 새로운 모델을 개발하는 것을 고민해볼 수 있음(일자리 제공형, 지역사회공헌형, 공공서비스 제공형
 자활센터). 이러한 맥락에서 자활근로사업단도 시장진입형과 사회서비스형에서 확장하여 다양한 형태의
 자활근로사업단이 개발될 필요가 있음(지역사회협력형 사업단, 지역특화형 사업단, 소멸지역회복사업단,

지역사회 사회서비스기관과 협력한 지역사회통합돌봄사업단)

이러한 맥락에서 발표자가 제안한 공공형 일자리와 유기적 연계 방안을 보다 확장하여 노인일자리 지원기관과 지역자활센터 통합형 지역자활센터도 고민해볼 수 있음

2023년 찾아가는 광주·전라지역 자활정책포럼

[토론문]

**지역문제해결 플랫폼 의제실행과
새로운 연계 유형 발굴**

한경진(전남지역문제해결플랫폼 운영위원장)

지역문제해결 플랫폼 의제실행과 새로운 연계 유형 발굴

한경진(전남지역문제해결 플랫폼 운영위원장)

농촌지역 자활사업이 참여자 고령화, 인구감소로 매우 어려움을 겪고 있고 이런 현상들이 자활센터 운영에 대한 근본적인 문제를 제기할 정도로 심각하다는 사실은 현재 지역사회가 처한 어려움과 위기감을 상징적으로 보여주고 있다. 오늘 포럼은 이런 현실에서 농어촌지역 특성에 맞는 자활사업 유형 발굴과 지역자활센터의 기능과 역할 재정립에 대한 방향성을 모색하는 자리로 매우 중요한 계기가 될 것으로 보인다.

오늘 주제와 관련하여 지난 3년 동안 자활센터가 전남지역문제해결 플랫폼 의제실행에 참여하여 얻은 경험과 연계는 매우 중요한 시사점을 줄 수 있을 것으로 보여 이를 정리하여 제시해 보고자 한다.

지역문제해결플랫폼은 지역의 주민들이 스스로 지역문제를 발굴하고 정부·지자체·공공기관이 함께 해결하는 민·관·공 협업플랫폼이다. 시민(사회)과 지자체, 혁신도시 공공기관 및 기업, 학술연구 기관, 사회혁신 주체들이 참여하는 협업플랫폼으로 주민주도, 민관협업, 의제 실행을 지원하는 것을 주요 목적으로 하고 있다.

주민주도는 지역의 복잡하고 다양한 사회문제를 새로운 관점에서 주민들이 직접 발굴하고 스스로 해결 방안을 모색하는 것을 의미한다. 민관협력은 주민을 중심으로 지자체와 공공기관이 협업을 통해 발굴된 지역 사회문제 해결하면서 선순환 생태계를 구축하는 것이다. 공공기관과 지자체는 의제 실행지원을 통해 문제 해결을 위한 민간역량을 강화하고 향후 지속 가능한 시민주도형 지역공동체 활성화를 위한 지원체계를 만드는 것을 기대하고 있다.

지난 2018년 대구와 강원도에서 시범사업으로 시작된 지역문제해결 플랫폼 은 2023년 현재 혁신도시 공공기관이 있는 13개 광역자치단체로 확산되었다. 전남지역문제해결플랫폼은 지난 2019년 역량강화사업을 시작으로 20년 19개, 21년 20개, 22년 20개, 23년에는 15개 의제를 발굴하여 진행하고 있는데 나주지역자활센터와 전남 광역자활센터가 의제 실행에 참여하고 있다.

전남지역문제해결플랫폼은 문제해결 과정에서 만들어진 역량을 기반으로 사회적경제 조직을 창업하여 지속 가능한 사업운영과 확산을 위한 새로운 모델을 만들기 위해 노력하고 있으나 아직까지는 사례를 만들지 못하고 있다..

지난 3년 동안 지역문제 해결 플랫폼과 지역자활센터는 혁신도시 공공기관, 그리고 지자체 등과 연계를 통해 새로운 협력관계를 확대 발전시켜오고 있는데 앞으로 의제뿐만 아니라 직접적인 협력을 통한 새로운 사례를 만들어 가야 한다고 생각된다.

해늘 사회적협동조합은 지난 2021년 ‘안전사고 작은 배려로 예방할 수 있어요!!’라는 의제를 제안하여

선정되었다. 한국전력과 한국 전력거래소 그리고 전라남도과 나주시, 순천시가 이 의제에 대하여 전남사회복지공동모금회 자원 연계를 통해 1억 3천여만 원을 지원했고 나주지역자활센터는 나주지역 500세대에 안전바 등 시설을 설치하여 일자리 창출과 교육프로그램을 운영하는 성과를 만들어 냈다. 이를 기반으로 이 의제는 한국 전력거래소가 이어받아 계속 운영하고 있는데 나주지역자활센터가 계속하여 참여하고 있다.

한국 전력거래소는 지난 2020년 커피박을 재활용한 친환경 비료생산을 탄소중립의제로 제안해 수행했다. 이 과정에서 나주지역자활센터는 지역 커피 판매업체 30여 곳을 대상으로 커피박 수거를 담당했다. 비용은 지역문제해결 플랫폼과 전력거래소에서 지원하여 일자리를 마련했다. 이 사업은 23년 고도화를 통해 연료용 펠렛생산 및 판매시설확보를 위해 약 2억 원의 관련 예산을 확보하려고 했으나 커피박펠렛의 연료사용에 대한 법적인 규제가 풀리지 않아 무산된 것으로 알려져 안타까움을 주고 있다. 자활센터와 연계는 공공기관들의 호응이 높아 앞으로 독자적인 자활사업 모델로 발전할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

23년 전남 광역자활센터는 공공기관 불용물품 재활용 고도화라는 의제를 제안하였다. 이 사업에는 나주, 장흥 등 지역자활센터 4곳이 함께 참여하는 것으로 알려졌다.

한국남동발전은 지난달 3일 전남지역문제해결플랫폼을 통해 경남과 전남지역에 사회복지공동모금회와 초록우산을 통해 1억여 원의 기금을 전달하였다. 이 기금은 지역아동센터 등 전남지역 13곳에 고효율 냉방기 설치와 공공기관불용물품 재활용 고도화 의제를 지원하는 데 사용될 것이다. 이날 참석한 남동발전 관계자는 에너지 생산기업으로 본사는 경남지역에 있지만 탄소중립과 에너지 관련 의제에 많은 관심이 있다며 지원에 대한 의지를 밝혔다. 광역자활센터는 지역자활센터와 함께 냉방기 설치 및 운영을 담당하였다.

김정원 교수는 농어촌 지역 자활사업 활성화 방안에서 “자활사업은 ‘특정한 목적과 대상을 갖는 사회정책’이지만, 결과물이 정책이 설정한 틀 내에서만 산출되는 것은 아니고 자활 장(field of self-sufficiency project) 내 행위자들 간의 상호작용은 동태적이며, 그것은 여러 변수와 결합해서 정책이 설정하고 진단한 상황 밖의 결과물을 만들 수 있다”는 점을 지적했다.

또한 “현재 농촌의 현실을 결합해 자활사업의 역할을 취약한 상황에 놓여 있는 농촌지역 빈곤층에게 노동을 매개로 한 치유형 근로 서비스 제공과 지역 재생과 지역사회의 삶 질 개선, 그리고 지역사회 일자리의 성격 변화에 기여 할 수 있어야 한다”는 점을 강조했다.

지역문제해결플랫폼은 주민주도의 문제발굴과 이를 해결하기 위한 자원 연계, 그리고 사업의 지속가능성을 확보하는 것을 목적으로 하고 있다. 지난 3년 동안 지역문제해결 플랫폼의 의제 수행 과정에서 만들어진 자활센터와 공공기관과 지자체, 그리고 기업과 시민사회와의 연계는 앞으로 농촌지역 자활사업 활성화에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

2023년 찾아가는 광주·전라지역 자활정책포럼

[토론문]

농어촌 지역 자활사업 활성화를 위한 제언

박기문(광주광역시자활센터장)

농어촌 지역 자활사업 활성화를 위한 제언

박기문 센터장(광주광역시자활센터)

목포는 천혜의 자연환경을 자랑하는 서해의 관문으로 맛의 도시, 근대문화가 살아있는 대표적인 항구도시로 멀리 이곳까지 찾아주신 자활 가족 여러분께 감사드리며 오늘 토론이 농어촌 자활사업에 대한 이해의 폭을 넓히고 교수님이 말씀하신 ‘관점’을 달리해야 하는 이유에서 농촌 자활사업의 해법을 찾아가는 시간이 되었으면 합니다.

자활사업은 초기정부의 검토 시기와는 다르게 시장 지향적 설계로 공동체 중심 사회인 농어촌 지역에 어울리지 않은 제도이며, 공간적 배경에서도 자활사업의 토대인 생산공동체운동이 도시빈민 지역에 국한된 운동이었고 지역자활센터 시범사업 지역도 도시였다. 이러한 배경을 가지고 있는 자활사업은 철저하게 도시에 초점을 두고 설계된 정책으로 자활사업 활성화라는 의미와 부합되지 못하다는 것이다. 또한 농어촌 자활사업 관련 연구 등에서도 농어촌 지역의 일반적 특징으로 도시로의 인구 유입, 초고령화로 낮은 인구밀도, 지역경제 위축, 소규모 시장형성, 불완전 고용, 불리한 교통 접근성 등 농어촌에는 자활사업 성과를 높이는 방해 요인들이 많을 뿐 아니라 농어촌 지역은 인구밀도가 낮아 전문인력 발굴하기도 어렵고 시장이 작아 소규모로 형성된 기존시장을 위협하며, 교통 접근성이 낮아 참여율이 저조해지는 현상이 발생되고 있다. 이러한 농어촌 현실에 비추어 농어촌 자활사업이 활성화되었다고 말하기는 힘들고 ‘침체’ 되었다고 보는 것이 현실적인 평가가 될 것이다. 따라서 교수님이 말씀하신 관점을 달리하자는 것은 침체된 농촌 자활사업에서 ‘역할 찾기’가 오늘의 농촌 자활사업의 적절한 역할 제시라고 본다.

이런 맥락으로 저는 농어촌 자활사업에 대한 구체적이고, 객관적인 자료를 바탕으로 ‘역할 찾기’에 대한 제언을 드리고자 한다.

먼저 내부적으로 농어촌 자활사업을 분석해 보면 유형별(도시형, 도농복합형, 농촌형) 조사 결과 농어촌에는 지역자활센터 69개, 참여자는 5,237명, 기관 평균 참여자 수는 76명에 불과하며, 도시에 비해 농어촌은 여성 참여자 비율(56.5%)이 높게 나타나고 평균연령에서도 54.5세로 가장 높으며, 학력 또한 자활사업 참여자의 중졸 이하는 농어촌 지역이 가장 높게 나왔지만, 고졸과 전문대 이상은 가장 낮게 나와 이를 ‘자활역량도’에 반영한 결과 농어촌이 55.19로 가장 낮게 나타나 인구감소와 초고령화된 농촌에서 경제적 성과를 우선시하는 자활 정책목표는 달성하기 어려운 것이다. 하지만 일에 대한 태도 점수에서는 4.04로 농어촌형이 가장 높게 나타나며, 참여자들의 자활역량은 낮고 근로에 대한 의지는 높게 나타나 자활사업이 농어촌 지역 자활사업에는 부합하지 못해도 농어촌의 빈곤층에게는 근로 활동이 매우 필요함을 알 수 있다.

자활사업 생태계 분석 결과에서도 보듯이 사회적기업 생태계 분석틀을 이용한 생태계분석 결과 첫째 자원 인프라 범주에서(재정자본, 인적자본, 지식자본, 사회정치자본) 농어촌 지역은 농어촌 자활사업 개선을 위한 정치적 행동도 없고 관련 연구자나 지원조직(교육과 컨설팅 조직, 관련 시민단체 등)을 찾기 어려우며, 보조금 이외의 재정을 확보할 기회(시장 상황 열악)가 적은 것으로 나타났다.

둘째 환경요인(사회경제적 상황, 정책 및 제도, 미디어, 유관분야)으로 분석해 보면 인구감소와 초고령화 지속, 지역의 낮은 경제적 활력, 취약한 인프라는 협력 가능 유관기관도 제한적으로 나와 재정지원을 바탕으로 창업하는 자활사업은 적은 인구, 작은 시장의 농촌 상황에서 파이를 키우기보다 한정된 파이를 두고 경쟁을 심화시키는 결과를 나타낼 수 있어 정책과 제도의 방향성이 농어촌 지역의 상황과 부합하지 않다는 것이다. 여기서 교수님이 제시한 농어촌 자활사업의 역할을 보면 첫째 농어촌 지역 빈곤층에게 노동을 매개로 한 치유형 근로 서비스 제공, 둘째 지역 재생에 기여하는 자활사업, 셋째 지역사회 삶의 질을 개선하는 자활사업, 넷째 지역사회 일자리의 성격 변화에 기여하는 자활사업 그리고 제도 및 정책적 측면에서 개선할 부분으로 첫째 자활사업 참여자 구성에서 우선순위에 대한 제약을 약화시켜 적용할 필요가 있음. 둘째 취·창업 및 탈수급 중심의 정책목표를 농어촌에서는 크게 조정 셋째 자활근로 이외에 존재하는 공공형 일자리(노인일자리사업, 공공근로, 지역공동체 일자리 등)사업이 종종 경쟁적 관계를 맺게 되어 공공형 일자리들을 서로 연결하는 유기적 시스템을 갖출 필요가 있다는 제언에 동의합니다. 그러나 아직 농촌 자활사업에 대한 정책이 변하거나 제도 개선이 이루어진 것도 아니고 여전히 현재의 여건에서 사업을 계획하고 평가받아야 하므로 농어촌 자활사업에는 부합하지 못한 정책목표이지만 지금을 지역자활센터의 기회로 보고 현실적 제언을 하자면 다음과 같습니다.

우선 군 단위에서 실행되는 사업들을 보면 첫째 농어촌은 인구감소에 따른 소멸 위기 대응으로 2023년 시행되는 생활인구제도 등 다양한 인구 유입 사업과 전국단위 지역축제, 관광 자원화 사업들은 침체된 농어촌경기 부양사업으로 시장 회복력을 가속화 하여 시장 규모 확대로 이어질 것이다. 둘째 인구 고령화는 돌봄서비스의 욕구 증가로 인프라가 부족한 농촌 실정에서 시급한 대처방안이 나와야 할 것이다. 이러한 농어촌 현실에서 군 행정 주도사업에 적극 참여하자는 것이다.

이에 공익적 활동과 사적 활동이 가능한 지역자활센터는 자활사업의 전문조직, 전담 기관으로 자원(보조금/기금), 운영조직, 노동 인력을 갖춘 주요한 지역 인프라로써 축적된 경험을 기반으로 지방행정+관련 협력 기관/단체(사회적 경제조직, 노인, 장애인 일자리 시설 등)+지역자활센터가 상시적 협의 기구 구축(운영시스템, 사업개발, 직접사업시행)으로 농어촌 지역 자활사업의 활성을 가져오는 것이다.

■ 지역자치단체장 공약사업 및 공익형 일자리 사업 적극 발굴

광주광역시와 협력사업으로 진행되고 있는 사례에서

(근로자 작업복 세탁사업, 근로자 주식제공사업, 광주형 돌봄 사업 현황)

1. 근로자 작업복 세탁사업 운영 현황

수행기관	참여인원	1일 세탁량	세탁수수료	협력업체		비고
광산지역자활센터	8명	250~300벌	하복 500원	80개	고정 80곳	시 지원 1억 (실질적 운영비로만 사용)
			동복 1,000원		일시적 210곳	

※ 근로자 및 협력업체 부담은 전혀 없음

2. 근로자 조식 지원 사업

수행기관	참여인원	1일 판매량	판매단가		평균 이용자 수
광산지역자활센터	4명	80~100개	개당 6,000원	자부담 3,000원 시지원 3,000원	60명

3. 광주형 돌봄 사업

1) 광주다움통합돌봄사업 서비스별 지역자활센터 참여 현황

수행기관	가사지원	식사지원	동행지원	안전생활환경	주거편의	방문세탁서비스	방역방충
동구	5명	24명			13명		
서구	9명	10명		7명			
서구상무	12명						
남구						15명	
북구동신		11명	7명			11명	11명
북구일터	4명			11명	11명		
북구희망	4명	4명					
광산	5명	10명		5명	5명		
광산어등	7명	15명					

2) 수행기관별 서비스 지원예산

(단위/천원)

구분	동구	서구	서구상무	남구	북구동신	북구일터	북구희망	광산	광산어등
가사지원	112,500	114,204	114,204			20,000	44,820	107,212	124,266
식사지원	220,000	194,400			171,360		171,360	139,200	179,200
동행지원					64,540				
안전생활 환경		90,000				70,000		244,000	
주거편의	50,000					48,000		78,600	
방문세탁 서비스				60,000	40,000				
방역 방충					18,000				
합계	382,500	398,604	114,204	60,000	293,900	138,000	216,180	569,012	303,466

끝으로 농어촌 자활사업 ‘역할 찾기’를 제언해주시고 농촌, 농업에 대한 무지한 저에게 농어촌 자활사업을 일깨워 주신 전북대학교 사회학과 김정원 교수님께 감사의 말씀 드리며, 농어촌 자활사업을 위해 수많은 밤을 고민하시는 우리 종사자분들과 고령이며, 정서적으로 불안하고 낮은 근로능력이지만 그래도 사업단 출근해서 함께 작업하시는 우리 참여자분들께 그동안 참 수고하셨다는 말씀드리며 오늘 이 자리가 현실성 있는 자활 정책 수립이 되는 계기가 되기를 기대하며 마치겠습니다.

MEMO



MEMO



MEMO



MEMO

