

Korea Development Institute for Self-Sufficiency and Welfare

# 자활사업 활성화를 위한 제언과 종사자 처우개선의 방향

발행 2023년 6월 발행처 한국자활복지개발원 주소 서울시 서대문구 통일로 135 충정빌딩 9,10층

## Contents

1. 지역자활센터 종사자 처우 현황 및 개선 방향에 대한 고찰\_ 이문수
2. 자활사업 변화 분석과 자활정책 방향\_ 백학영

# 지역자활센터 종사자 처우 현황 및 개선 방향에 대한 고찰

이문수 한국지역자활센터협회 사무총장

## I. 들어가며

지역자활센터가 자활지원센터라는 이름으로 발족한지 올해로 28년이 되었다. 국민기초생활보장법을 법적 근거로 하고 있는 사회복지시설로서 제도화된지도 23년차가 되었다. 그 지나간 기간동안 지역자활센터 종사자들은 정규직, 비정규직 가릴 것 없이 정당한 대우를 받고 있지 못하였고, 사회복지시설 중에서도 비교 열위에 놓여 있는게 사실이다.

이로 인해 나타나는 현상은 종사자들의 사기저하, 꾸준히 이어지고 있는 잦은 이직과 이직에 대한 생각 그리고 상대적 박탈감에 의한 근로의욕 저하 등이라 할 수 있으며, 이는 공공부조 전달체계로서의 지역자활센터가 빈곤계층의 안정적이고 효과적인 서비스 지원에 대한 불안 요소로 작용하여 정책운영의 효과성을 저해하는 것으로 여겨져 왔다.

지역자활센터의 종사자들은 매우 복합적인 업무를 수행한다. 지역자활센터 종사자는 분명 사회복지 분야의 종사자임에도 불구하고 타 사회복지시설의 통상적인 사회복지 업무와는 이질적인 업무를 수행하고 있다. 지역자활센터 종사자들은 통상적인 사회복지 분야 업무를 수행하면서도 자활사업의 운영을 위해 재화와 서비스의 판매를 위해 영업과 매출관리도 해야 하며, 자활사업 참여주민의 자활사업장 현장 노동을 관리하고 감독(?)해야 한다. 일반 지역주민과 달리 자활사업 참여주민인 빈곤계층이 지니고 있는 복합적인 문제를 해결하기 위한 다양한 시도를 해야 하고, 자활근로사업을 통해 사회적경제 영역으로 일컫는 자활기업 창업을 지원하고 자활기업 유지를 위해 일상적 지원도 수행해야 한다. 또한 정부와 지자체의 관리, 감독을 받아야 하고 평가를 수행하는데, 타 사회복지시설과는 다르게 매출 행위와 운영에 대한 시각차가 존재하고, 취,창업과 탈수급이라는 결과지향적 평가를 수행하는데서 오는 갈등관계가 나타나기도 한다.

이처럼 복합적인 업무를 수행해야 하는 상황에 처해있는 지역자활센터 종사자들의 처우에 대한 정부와 사회적 관심은 크지 않았다. 타 사회복지시설에 비해 열악한 처우에 놓여 있음을 알고 있음에도 정부 차원에서 이를 개선하기 위한 노력은 별반 시도되지 못하였다. 다만, 보건복지부가 최근 3년간 국고지원시설 사회복지시설 종사자에 대한 인건비 가이드라인 100% 적용을 위해 노력하고 있는 점은 그 이전에 비해 진일보 하였으나 그러한 노력이 보건복지부 차원을 넘어서서 범정부적인 노력으로 이어지지는 않고 있다.

정책의 방향성에 일조를 하고 있는 연구자들은 주로 제도나 자활사업 참여자들에 대한 관심과 자활프로그램 운영에 대한 정책연구에만 집중하는 경향성을 보이고 있다. 또한 한국지역자활센터협회를 비롯한 자활내부에서도 매년 종사자 처우개선을 주요과제로 설정은 하고 있으나, 이를 효율적으로 집중성있게 운영하였다

고 말하기에는 그 결과와 더불어 한계치가 존재하였다고 보여진다. 오늘과 같은 정책포럼의 형태로 종사자 처우개선 문제를 공론화하고자 하는 노력도 2011년과 2016년에 이어 진행되는 것으로 참으로 오랜만에 이루어지는 토론의 장이라 하겠다.

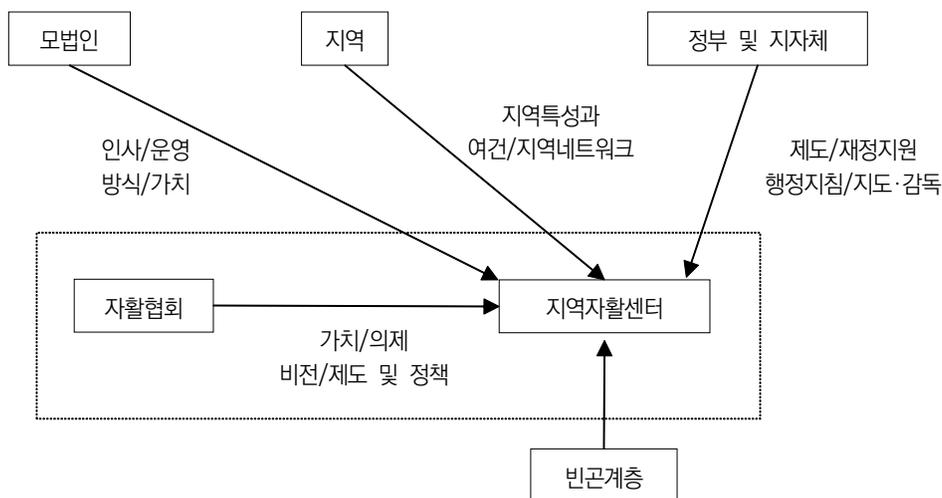
2011년 '사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률'이 제정되었고, 제3조에서 국가와 지자체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 함을 밝히고 있음에도 10년도 넘게 지난 지금 그것은 아직도 요원해 보인다. 꽤 긴 시간동안 한국협회는 종사자 처우개선을 위한 다각적인 노력을 전개하였다. 결과가 좋을때도 있었지만 대체적으로는 성과적인 결과를 도출하지는 못하였다. 지역자활센터 종사자들의 처우개선과 지위 향상은 자활사업의 발전을 위해서라도 중요한 요소이다. 오늘 이 자리가 다시 한번 종사자들의 처우 현황을 면밀하게 드러내고, 지역자활센터 종사자들의 처우개선을 위해서는 어떤 방향성을 가져가야 하는지를 자활사업에 관계하는 모든 사람이 함께 고민하는 시간이 되기를 희망한다.

## II. 종사자 처우개선의 이론적 배경

### 1. 지역자활센터 종사자의 위상과 역할

지역자활센터 종사자에 대해 언급하기 위해서는 그들이 근무하고 있는 지역자활센터는 어떤 조직인지 살펴볼 필요가 있다. 우선 지역자활센터는 국민기초생활보장법에 근거한 정부 정책의 전달체계의 하나이다. 한편으로는 정부 정책의 전달체계라는 정체성 외에도 민간 부문의 한 주체로서의 정체성도 갖고 있다. 이는 좀 세분해서 살펴 볼 필요가 있는데 그것은 비영리조직으로서의 성격, 지역의 한 주체로서의 성격, 고용조직으로서의 성격, 그리고 사회운동을 역사적 기반으로 하는 조직으로서의 성격을 갖는다(김정원·이문국, 2011).

〈그림 I-1〉 지역자활센터의 작동 메커니즘에 영향을 미치는 요인들

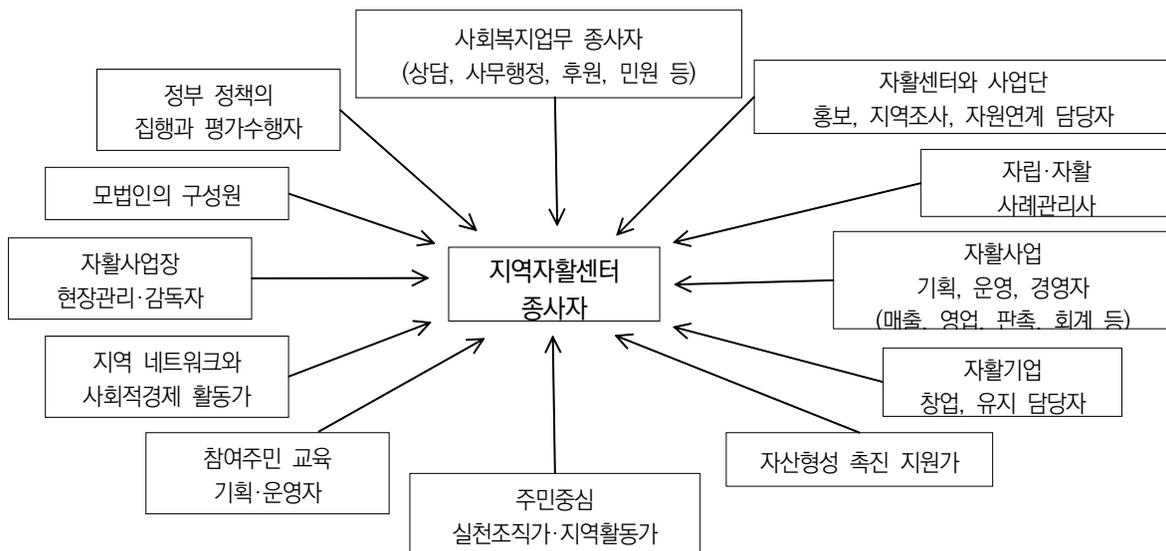


지역자활센터가 자활사업을 수행하는 데 영향을 미치는 요인들은 복합적이다. 정부 정책의 전달체계라는 정체성은 제도, 재정지원, 행정지원과 감독 등을 통해 지대한 영향을 미친다. 빈민지역 활동에서 출발한 사회운동의 역사적 기반이나 비영리조직으로서의 성격은 가치, 정체성, 규범, 의제 등을 통해 영향을 미치는데 이는 주로 지역자활센터의 연합체인 협회를 통해서 이루어진다. 지역 취약계층에 대한 고용조직으로서의 성격은 빈곤층의 자활사업 참여라는 방식을 통해서 구성되는데, 이는 단지 고용의 측면만은 아니며 정책목표의 달성이라는 제도적 과제와 가치나 규범, 의제 등이 결합되어 나타나기도 한다.

이처럼 다양한 요인들이 지역자활센터의 작동 메커니즘에 정체성을 미치는 관계로 지역자활센터 종사자들이 업무 수행에 대한 인식 역시도 복잡한 성격을 띤다. 지역자활센터의 종사자이지만, 상당수는 모법인의 구성원으로서의 정체성도 갖고 있다. 한편으로 지역자활센터 종사자의 대다수는 사회복지사이다. 그러나 지역자활센터의 업무는 앞서 언급한 복잡성으로 인해 통상적인 사회복지 분야에서 접할 수 있는 것만은 아니다. 사회복지사로서의 전문성을 강조하지만 실제 업무의 많은 비중은 사업장을 관리하고 매출향상을 위한 감독과 관리업무 그리고 일상적인 영업을 수행하기도 한다. 사회적경제 영역이라고 하는 자활기업을 창업하고 지원하고 유지하는 일도 일정한 비중을 차지하고 있고, 사회운동에 기반한 조직에서 일하다 보니 주민을 주체로 세우거나 조직하는 지역활동가로서의 위상과 역할을 요구받기도 한다.

결국 지역자활센터의 종사자는 사회복지 현장의 한 구성원이고, 지역사회 조직가여야 하며, 노동 현장의 관리·감독자여야 하며, 사업의 기획자여야 하며, 매출향상을 위한 영업 담당자이기도 하다. 또한 지역자활센터의 구성원만이 아니라 모법인의 구성원이기도 하며, 정부 정책의 하위 집행자(?)이기도 하다. 지역자활센터의 종사자 모두가 이러한 위상을 갖는 것은 아니지만 대체적으로는 이처럼 복합적으로 작용하면서 지역자활센터 종사자의 정체성을 구성한다(김정원·이문국, 2011).

〈그림 I-2〉 지역자활센터의 종사자들의 사회적 역할 재구성



한편, 이제는 일정한 비중을 차지하는 비정규직의 존재는 지역자활센터 종사자들의 구성을 좀 더 복합적으로 하고 있다. 지역자활센터라는 명칭이 탄생할 당시에도 비정규직이 존재하기는 하였으나, 지역자활센터 종사자들의 구분을 주로 지역별이나 직위별로 하는게 통상적이었는데, 이제는 정규직과 비정규직으로도 구분 하는게 당연한 상황에 직면하였고, 이에 대한 문제점과 개선방향에 대해서도 구체적으로 논의 할 시점이 되었다.

## 2. 종사자 처우개선의 정책동향과 법률적 검토

### 1) 종사자 처우개선의 정책의 흐름

사회복지 종사자 처우개선 정책화의 주요지점은 대통령 후보의 선거공약, 지방자치단체장 후보의 선거 공약에서 찾을 수 있다. 선거 당선자의 선거 공약은 대체로 임기 내에 정책입안과 집행을 목표로 하는 것들이다.

처음에 사회복지시설 종사자 처우 개선 관련 공약은 사회복지시설 종사자 보수를 '공무원 수준'으로 현실화 한다는 내용으로 노무현 정부에서 등장하였다. 그리고 이어서 사회복지시설간 급여 차이를 없애는 '단일급여체제'를 도입시행하겠다는 내용이 이명박 정부에서 등장한다(김형모, 2011; 오민수, 2012; 김제선, 2013). 박근혜 정부는 대통령직인수위원회가 제안한 「박근혜정부 140대 국정과제」중 54번째 국정과제인 “복지 일자리 확충 및 처우개선”의 세 번째 꼭지에 ‘사회복지시설 종사자 급여 인상 등 근로 여건 개선’을 설정해 사회복지 종사자 처우에 대한 정책적 관심에서 예외가 아님을 보여줬다. 그 주요 내용은 국고보조시설(지역자활센터, 지역아동센터 등) 운영비 인상, 지방이양시설 인건비 가이드라인 상향조정, 기근속자 포상, 각종 복지혜택 마련으로 사기 진작, 한국사회복지공제회 운영비 지원, 상해보험 가입 지원 등이다(인천발전연구원, 2013:11).

문재인 정부에서는 사회서비스 제공인력 보수 인상, 근로시간 단축 등 처우개선을 통해 사회서비스의 안정적인 제공 및 품질향상(국정과제 17번) 42번에 자활대상자 확대 및 자활급여 단계적 인상 등 취약계층 자립 지원은 있었으나 구체적인 종사자 처우에 대한 공약은 미미하였다. 다만, 2021년부터 국고지원시설에도 인건비 가이드라인 100% 적용을 위한 정책을 보건복지부 차원에서 시행하고자 노력하였다.

현 윤석열정부에서는 국정과제 43번에 생계급여 선정기준 기준중위소득 35%로 단계적 확대, 재산기준 완화와 더불어 긴급생계비 지원 확대 등 주로 취약계층에 대한 지원이 주를 이루었고, 종사자 처우개선에 관련한 공약으로는 임금 가이드라인에 맞춘 사회복지시설 종사자 보수 적정화, 돌봄서비스 인력의 보수체계와 근로여건 개선 등을 통해 서비스 품질향상을 한다는 정도로 표현되었다.

### 2) 종사자 처우개선을 위한 법률적 검토

2011년 제정된 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률 및 시행령」은 사회복지인력에 대한 낮은 임금, 불안정한 고용형태, 열악한 근무환경 등의 개선과 신분보장을 위하여 2012년 1월부터 시행되었다. 이는 사회복지 분야의 전문화된 서비스를 제공하기 위한 기초적 조건을 형성하기 위한 최소한의 법률적 보장이라 볼 수 있다. 이 법률과 시행령에서 ‘사회복지사 등’은 「사회복지사업법」 제16조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 사회복지법인, 「사회복지사업법」 제2조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 사회복지시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사회복지 관련 단체 또는 기관에서 사회복지사업에 종사하는 자를 말하는 것으로 정규직 종사자뿐만 아니라 비정규직 종사자 전체를 포괄하는 것으로 볼 수 있다.

이 법률에서는 국가와 지방자치단체가 사회복지사 등의 보수가 사회복지 전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력해야 한다는 조항(제 3조 2항)을 명시하여 사회복지시설 종사자 처우개선 기준을 제시하고 있다. 또한 2021년 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」에서 처우개선위원회와 관련한 조항을 신설하여 2022년 6월 22일부터 중앙처우개선위원회는 물론 특·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·구에 각각 처우개선위원회를 두게 되었다. 처우개선위원회는 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항, 적정 인건비 기준에 관한 사항 등에 대한 심의 기능을 갖게 되었고, 따라서 중앙정부와 함께 지방자치단체의 사회복지

시설 종사자의 처우개선과 관련한 책무성이 높아졌다(제3조의 2).

동법 제정 이후에 한국사회복지사협회 등에서 관련 조례 제정 운동을 통해 광역 및 기초지방자치단체를 포함하여 2022년 현재 전국의 모든 지방자치단체에서「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례」를 제정하여 시행하고 있다. 조례의 제정은 각 지자체의 지역적 특성과 환경을 구체적으로 반영하기 위한 시도임에도 불구하고 사회복지사 처우 관련 조례가 어느 지역이든 상관없이 대동소이하게 입법되고 있는 현상이 나타나고 있는 것이다(김광병, 2018). 실질적인 사회복지시설 종사자의 처우개선 수준은 비슷한 내용의 조례가 있음에도 불구하고 상이하게 나타나고 있다. 서울특별시와 제주도의 처우개선 노력이 긍정적으로 평가받고 있으며, 경기도와 인천도 빠르게 처우개선을 위한 계획을 수립·집행하고 있는 것으로 보고되고 있다(윤성호, 손지현, 이해정. 부산노동인권센터. 2022).

### ① 중앙 정부 수준의 검토

「사회복지사업법」제2조는 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업이 근거를 하고 있는 법률을 규정하고 있다. 지역자활센터의 법적 근거를 제시하고 있는 국민기초생활보장법은 이 법률 중의 하나이다. 한편, 「사회복지사 등 처우 및 지위 향상을 위한 법」에 의하면, 「사회복지사업법」 제16조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 사회복지법인, 「사회복지사업법」 제2조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 사회복지시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사회복지 관련 단체 또는 기관에서 사회복지사업에 종사하는 자의 지위를 향상함을 목적으로 하고 있다. 따라서 지역자활센터 종사자의 처우개선은 중앙정부 차원에서 명확한 법률적 책임을 가지고 있는 사항이다(김정원 외, 2015).

「사회복지사 등 처우 및 지위 향상을 위한 법」에 처우개선과 관련 있는 조항은 제 3조에 제시된「사회복지사 등의 처우개선과 신분보장」인데, 여기에는 중앙정부뿐 아니라 지방정부의 의무도 담고 있다. 중앙정부 및 지방정부는 사회복지사 등의 처우가 사회복지전담공무원 보수 수준이 되도록 노력해야 하며, 이를 위해 3년마다 실태조사를 해야 한다. 또한 2021년 12월에 제정되어 2022년 6월부터 시행하도록 제3조의2(처우개선 위원회) 조항이 신설되어 2022년 12월에 제1차 회의가 개최되었다. 처우개선위원회의 주요 심의 사항은 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항, 적정 인건비 기준에 관한 사항, 그 밖에 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항으로 구분되어 있다. 법이 제정된 지 10년이 넘었음에도 아직 법률조항 자체가 임의조항이라는 한계를 가지고는 있으나, 중앙정부 차원에서의 정책 집행의 근거로서는 확실하다 하겠다.

이러한 법률적 책임에 근거해서 정부 당국은 지역자활센터에게도 사회복지시설 인건비 가이드라인을 예외 없이 적용하려는 노력을 하는 것이 필요하다. 지역자활센터 종사자들의 처우 문제는 이미 제시하고 있는 것처럼 뚜렷한 법률적 근거를 가지고 있으므로 제도적 장애물은 없다고 할 수 있다. 결국 주무부처와 범정부 차원에서의 의지가 관건인 셈이다. 따라서 보건복지부와 정부는 시급하게 지역자활센터 종사자들에게도 사회복지종사자로서 공평한 대우를 받을 수 있도록 처우개선을 위한 계획과 예산을 마련하여야 할 것이다.

### ② 지방 정부 수준의 검토

지방정부가 「사회복지사 등 처우 및 지위 향상을 위한 법」 제 3조에 근거해서 처우개선 노력을 기울이기 위해서는 지방정부 내에 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 그것은 지방자치단체의 조례이다. 조례는 종사자들의 처우 개선을 위한 예산을 안정적으로 확보할 수 있는 근거가 될 수 있다. 다행히 2022년 현재 사회복지종사자 관련 조례가 제정되어있는 지방정부는 자치법규정보시스템을 통해 확인해본 결과 17개 광역지

방자치단체와 전국의 모든 기초지방자치단체에서 조례가 제정되어있는 것으로 나타났다.

그런데 제정된 조례가 실효성을 갖기 위해서는 종사자 처우개선을 위한 예산을 포함하는 조례가 되어야 하고, 현존하는 정규직과 비정규직간 차별을 두지 않는 조례가 되어야 한다. 최근에는 지자체들이 이에 대해 종사자들의 실태조사를 바탕으로 서울시는 가장 발 빠르게 수행하고 있는 지자체로 매년 '사회복지시설 종사자 처우개선 및 운영계획'을 수립, 실천하고 있고, 제주도 역시 빠른 시행으로 2018년경에 사회복지시설 종사자 간의 보수격차 완화를 위해 국비지원 사회복지시설 종사자 인건비 지원기준을 수립하고 보수지원 체계를 일원화하는 정책을 시행하고 있다. 부산시도 2015년부터 3대 복지관간 단일급여체계를 시도하는 것을 기점으로 3년 주기로 추진하고 있다. 이 외에도 인천과 경기도 등이 '종사자 처우개선 세부계획'을 매년 수립, 시행하고 있고, 강원도는 2022년도에 복지수당 지원기준을 1년 미만 종사자까지 확대하여 모든 종사자에게 지급하는 것으로 변경하였으며, 기초지자체 등에서는 복지포인트, 행복수당, 복지점수 등의 명칭으로 종사자 처우개선을 확대하는 추세가 자리 잡아 나가고 있다고 보인다.

다만, 아쉬운 것은 이처럼 지방정부의 사회복지 종사자 처우개선을 위한 태도가 과거에 비해 진일보하고 있고, 이전에 비해 지역자활센터가 포함되는 경향성이 확대되고 있음에도 불구하고, 이러한 추세 속에서 지역자활센터에 대한 차별적인 지원은 해소되지 않았다는 것이다. 이를 개선하기 위해 각 지역자활센터의 지역차원의 문제 제기도 필요하겠지만 결국은 중앙정부의 정책 의지가 중요하다. 지자체 수준에서 시도되는 사회복지종사자 처우 개선에서 예외나 차별이 존재하지 않도록 하는 중앙정부 차원의 정책 운영이 요구된다.

### III. 지역자활센터 종사자의 처우 실태 분석

#### 1. 지역자활센터 종사자 처우 현황<sup>1)</sup>

##### 1) 지역자활센터 운영보조금 중 인건비가 차지하는 평균 비율 - 97.2%(가이드라인 93.6%)

- '23년 지역자활센터 운영보조금(규모별 운영비+'21년 추경인원) 중 인건비 예산현황 조사에서 종사자(1월 기준 규모정원+추가종사자)의 인건비가 차지하는 평균값은 97.2%, 중위값은 96.5%로 파악되었으며, 전체 응답센터 250개소 중 유형다변화센터 22개소를 제외한 평균값은 96.2%, 중위값은 96.3%이다.
- 우리 협회가 매년 진행하는 인건비 예산 현황조사 결과를 살펴보면 '21년 93.4%, '22년 96.1%이었으며 '23년은 97.2%로 수치가 증가하였다. 더군다나 '23년 인건비 예산현황 조사는 규모별 운영보조금외 '21년 추경인원 보조금을 합산한 보조금을 모수로 하였고, 활성화지원금에서 사용 예정인 종사자 사회보험료 인건비 예산을 제외하였음에도 인건비 예산이 100% 이상인 센터가 70개소에 달한다.

1) 한국지역자활센터협회, 2023.1. 250개 지역자활센터 인건비 및 운영비 현황조사 결과에서 인용.

〈표 I-1〉 '23년 규모별 인건비 예산 비율현황

[단위:개/%]

구분	합계(228)		확대형(46)		표준형(122)		기본형(57)		최소형(3)	
	개소	비율	개소	비율	개소	비율	개소	비율	개소	비율
100% 이상	54	23.7	7	15.2	25	20.5	20	35.1	2	66.7
95.1~99.9%	93	40.8	19	41.3	58	47.5	16	28.1	0	0.0
90.1~95.0%	51	22.4	12	26.1	25	20.5	14	24.6	0	0.0
85.1~90.0%	22	9.6	7	15.2	12	9.8	3	5.3	0	0.0
85.0% 이하	8	3.5	1	2.2	2	1.6	4	7.0	1	33.3
합계	228	100	46	100	122	100	57	100	3	100
평균비율	96.2%		94.7%		96.3%		96.7%		104.0%	

## 2) 운영보조금 부족으로 108개소, 120명 규모별 정원 미채용

- 지역자활센터의 경우 매년 운영보조금 부족으로 규모별 종사자를 정상적으로 채용하지 못하고 있다. '23년에도 108개 센터에서 120명을 채용하지 못한 것으로 조사되었으며(유형다변화 센터 제외 시 105개소, 117명), 미채용 종사자에 대한 인건비 부족 예산은 총 44억원<sup>2)</sup>으로 추정되었다.
- 규모정원 미채용 종사자 수는 '21년 126개소 150명, '22년 118개소 131명으로 점차 미채용 수는 감소하고 있지만, 여전히 채용하지 못한 센터가 43.2%에 달하고 있다.

〈표 I-2〉 '23년 지역자활센터 규모별 정원 미채용 현황

[단위:개/명]

	합계	확대형	표준형	기본형	최소형
센터 수(비율)	108(43.2%)	35(70.0%)	61(45.2%)	12(19.7%)	0(0%)
미채용 종사자 수	120	39	68	13	0

2) 2023년 추경인원 1인 예산 40,560천 원×미채용 종사자 수 120명

### 3) 센터 운영보조금 중 인건비 예산을 제외한 평균 운영비 예산은 13,951천 원

○ 규모별 운영보조금 중 인건비 예산을 제외한 센터 운영비 예산을 추정해보면 평균 13,951천 원(유형다변화센터 제외)으로 파악되었다. 최소형과 기본형 내 운영비 0원이 각각 66.7%(2개소), 35.1%(20개소)로 가장 높고, 표준형과 확대형 내 운영비 2천만 원 미만은 각각 74.6%(91개소), 52.2%(24개소)에 달한다. 유형다변화 센터를 제외한 228개 센터의 운영비 추정 예산은 다음 표와 같다.

〈표 I-3〉 센터 운영보조금 중 운영비 예산 추정

[단위:개/%]

운영비 예산	합계		확대형(46)		표준형(122)		기본형(57)		최소형(3)	
0천 원(인건비 100%이상)	54	23.7	7	15.2	25	20.5	20	35.1	2	66.7
10,000천 원 미만	42	18.4	3	6.5	24	19.7	15	26.3	0	0.0
20,000천 원 미만	64	28.1	14	30.4	42	34.4	8	14.0	0	0.0
30,000천 원 미만	24	10.5	5	10.9	11	9.0	8	14.0	0	0.0
40,000천 원 미만	22	9.6	7	15.2	13	10.7	2	3.5	0	0.0
40,000천 원 이상	22	9.6	10	21.7	7	5.7	4	7.0	1	33.3
합계	228	100	46	100.0	122	100.0	57	100.0	3	100.0
평균	13,951천 원		23,112천 원		13,351천 원		8,911천 원		-6,395천 원	

### 4) 지역자활센터 규모 유형별 종사자 현황

○ 전체 종사자 현황 중 규모정원 채용현황을 보면 최소형 100%(‘22년 93.8%), 기본형 95.1%(‘22년 95.4%), 표준형 93.1%(‘22년 92.4%), 확대형 91.1%(‘22년 90.2%)로 나타났으며, ‘22년 정원 채용률과 비교해 보면 기본형은 0.3% 감소하였고, 그 외 규모 유형은 증가한 것으로 나타났다.

〈표 I-4〉 ’23년 종사자 규모별 현황(‘23년 1월 기준)

[단위:명]

구분		합계	확대형(50)	표준형(135)	기본형(61)	최소형(4)
운영 보조금	규모정원(정원 대비 채용률)	1,596	410(91.1%)	880(93.1%)	290(95.1%)	16(100%)
	미채용	120	40	65	15	0
	추가종사자(‘21년 추경인원)	123	28	68	25	2
복지부 보조금	자산형성사례관리	145	46	88	11	0
	자활사례관리	120	45	69	6	0
자활근로 사업비	Gateway 전담	171	47	103	20	1
	청년자립도전 전담	69	24	37	8	
	자활전문가	252	89(36개소)	139(68개소)	22(15개소)	2(1개소)
기타	시도지원사례관리	72	7	39	26	0
합 계		2,548	696	1,423	408	21

- 또한, 현재 전체 종사자 수(2,548명/유형다변화 22개 센터 제외 시 2,283명)를 기준으로 규모별 평균 종사자 수를 분석해 보면 최소형이 5.3명, 기본형이 6.7명, 표준형이 10.5명, 확대형이 13.9명으로 나타났다.

**5) 지역자활센터 규모별 정원 종사자 급수 · 호봉 현황**

- 현재 재직 중인 일반직(규모 정원+추가종사자) 종사자 총 1,719명 중 임기제 공무원 등 급수호봉이 다른 종사자를 제외한 1,712명의 급수별 인원을 살펴보면 1급 233명, 2급 178명, 3급 205명, 4급 485명, 5급 611명이고, 급수별 평균호봉은 1급 22호봉, 2급 18호봉, 3급 15호봉, 4급 10호봉, 5급 6호봉이다. 조사결과 5급 외 1~4급은 '22년 조사와 유사한 결과가 나왔으며, 급수별 평균호봉 현황은 다음 표와 같다.

〈표 I-5〉 '23년 일반직 종사자 급수별 평균호봉 현황('23년 1월 기준)

[단위:개/명]

연도	구분	합계	1급	2급	3급	4급	5급
2023년	센터 수		233	173	180	250	250
	인원	1,712	233	178	205	485	611
	호봉(평균값)		22	18	15	10	6
	호봉(중위값)		22	18	15	9	5

〈표 I-6〉 '23년 일반직 종사자 급수별 호봉 현황('23년 1월 기준)

[단위:명]

호봉	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	17	18	29	30	31	합계
1급	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	1	6	6	8	11	11	14	16	18	23	22	12	19	14	10	8	11	19	0	233
2급	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	1	10	8	8	17	12	20	19	11	15	10	14	8	5	7	3	3	1	1	0	0	178
3급	0	0	0	0	3	4	4	6	9	10	9	11	13	17	23	19	16	10	9	14	7	6	7	4	3	0	0	1	0	0	0	205
4급	0	5	17	35	42	40	47	34	37	37	35	29	23	23	15	23	9	11	10	5	4	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	485
5급	43	64	72	99	56	81	61	27	28	17	12	9	15	7	10	3	3	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	611
합계	43	69	89	134	101	124	112	67	76	68	59	60	60	61	71	65	59	53	45	51	39	44	37	23	30	17	13	10	12	19	0	1,712

※ 일반직 종사자 1,719명(규모정원 1,596명+추가종사자 123명) 중 임기제 공무원(광주광산어등 4명, 세종남부 1명)과 1월 채용 중인 종사자 2명 제외

### 6) 지역자활센터 규모별 정원 외 종사자 급수 · 호봉 현황

○ '23년 1월 기준 센터 규모 정원의 종사자는 총 829명('22년 810명)으로, 그 중 자산형성사례관리자 145명('22년 148명), 자활사례관리자 120명('22년 90명), Gateway과정 전담관리자 171명('22년 164명), 청년자립도전 전담관리자 69명('22년 69명), 자활전문가 252명('22년 224명), 시·도지원 사례관리 등 72명('22년 115명)으로 파악되었다.

※ 자산형성사례관리자 확정내시 인원 146명, 자활사례관리자 125명임.

○ 전체 종사자 2,548명 중 32.5%에 달하는 규모 정원의 종사자(829명)의 경우 지침규정 및 사업 예산의 한계로 종사자의 처우 문제가 항상 제기되고 있는 실정이다. 특히 매년 급여 동결과 낮은 급여조건으로 이직률이 높은 상황이고 또한, 경력자 채용의 어려움, 사업 공백, 종사자의 사기 저하 등으로 안정적 자활사업 수행에 어려움을 초래하고 있다.

○ 한편, '23년 규모 정원의 조사에서 규모 정원의 종사자 829명 중 458명(55.2%)이 급·호봉에 따라 급여를 받는 것으로 파악되었다. 규모 정원의 종사자의 경력관련 해당 급수와 호봉에 대한 조사 문항이 있었는데 829명 중 598명만 응답하여 응답자를 기준으로 급수·호봉을 살펴보면 아래 표와 같다.

〈표 I-7〉 '23년 규모 정원의 종사자 호봉 현황('23년 1월 기준)

[단위:명]

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	합계
자산형성사례관리	12	11	17	8	6	10	3	3	3	1	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	78
자활사례관리	25	11	12	11	4	5	2	3	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	77
Gateway전담	8	12	13	10	9	14	14	11	5	13	12	5	13	9	6	4	6	2	2	-	-	1	-	169
청년자립도전전담	5	7	14	7	5	2	4	5	2	4	-	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
자활전문가	23	20	16	26	18	16	17	10	2	8	4	1	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	167
시도지원사례관리	9	8	3	6	5	2	3	3	1	2	2	3												47
합계	82	69	75	68	47	49	43	35	15	30	19	14	16	11	8	5	7	2	2	-	-	1	-	598

7) 운영보조금 부족으로 인건비 예산을 축소한 센터 152개소(60.8%) - 부족예산 53억 원

〈그림 I-3〉 미채정 및 축소한 인건비 예산(단위:천 원)

인건비 부족예산 조사결과 센터 운영보조금 부족으로 인건비 항목 중 책정하지 못했거나 축소한 사항이 있다고 응답한 센터는 152개소(60.8%)이다. 세부 응답내용을 보면 미채용 종사자 120명 4,402,367천 원, 호봉을 삭감한 종사자는 31명 127,432천 원이고, 시간외수당 474,050천 원, 가족수당 30,380천 원, 명절휴가비 122,820천 원, 연차수당 146,230천 원으로 나타났다. 미채정 및 축소 예산은 총 예산은 5,303,279천 원으로 나타났다.

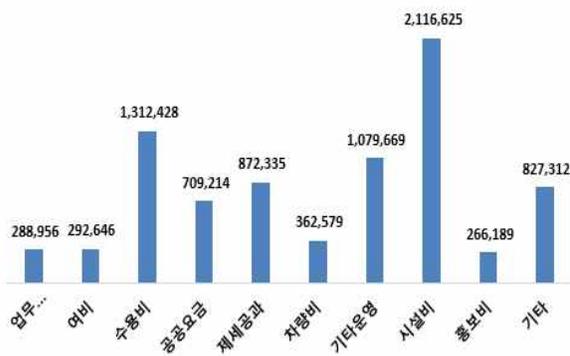


8) 운영보조금 부족으로 센터 운영비가 부족한 센터 216개소(86.4%) - 부족예산 81억 원

- 규모별(‘21년 추경인원 예산 포함) 운영보조금 부족으로 센터 운영비 항목 중 책정하지 못했거나 축소된 사항인 있는지에 대한 조사결과 250개소 중 216개소(86.4%)가 부족하다고 응답하였으며, 부족예산은 총 8,127,953천 원, 1개소당 37,629천 원으로 파악되었다(유형다변화 센터 제외시 196개소(85.9%), 6,290,802천 원, 1개소당 32,095천 원).
- 운영비 예산 항목별 살펴보면 시설비가 2,116,625천 원으로 가장 많고, 다음으로 수용비 및 수수료 1,312,428천 원, 제세공과금 872,335천 원으로 나타났다. 시설비 및 기타운영비 예산 중 일부 센터의 경우 이전, 인테리어 등 비용이 포함된 것으로 파악되었다.

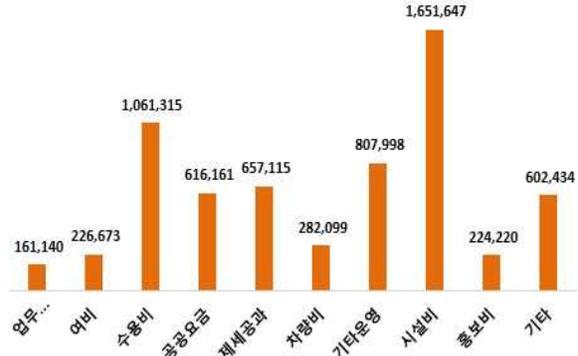
〈그림 I-4〉 미채정 및 축소한 운영비 총예산

(단위:천 원)



〈그림 I-5〉 미채정 및 축소한 운영비 예산 -유형다변화 센터 제외

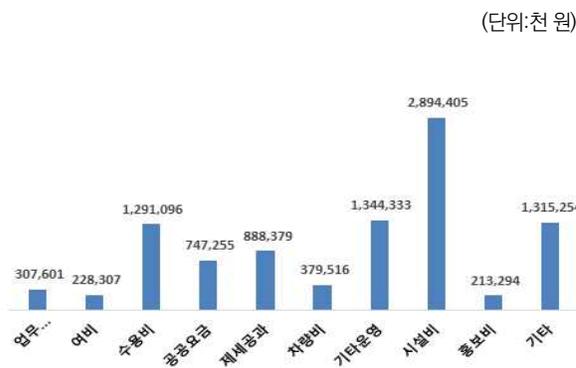
(단위:천 원)



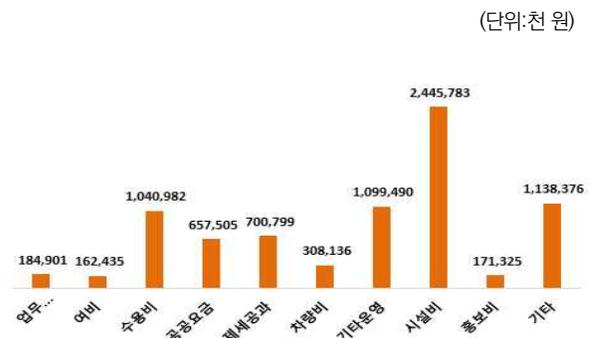
### 9) 부족한 센터 운영비를 활성화지원금에서 사용하는 센터 189개소(75.6%)

- 규모별('21년 추경인원 예산 포함) 운영보조금 부족으로 책정하지 못했거나 축소된 예산을 포함 활성화지원금에서 센터운영비를 사용(계획)한다고 응답한 센터는 189개소(75.6%)이고, 사용 총예산은 9,609,440천 원, 1개소당 50,844천 원으로 파악되었다(유형다변화 센터 제외시 170개소, 7,909,732천 원, 1개소당 46,527천 원).
- 센터운영비 예산항목별 살펴보면 시설비가 2,894,405천 원, 기타 운영비 1,315,254천 원, 수용비 및 수수료 1,291,096천 원으로 산출되었고, 유형다변화 센터의 경우 기타 운영비 예산에 종사자 인건비가 일부 포함된 것으로 파악되었다.
- 한편 센터운영비가 부족하다고 응답한 센터 216개소 중 27개소(12.5%)는 활성화지원금에서 사용하고 있지 못하고 있는 것으로 파악되었다.

그림 I-6) 활성화지원금 중 센터운영비 사용



〈그림 I-7〉 활성화지원금 중 센터운영비 사용 -유형다변화 센터 제외



### 10) 지역자활센터 종사자 적정 직무량 총괄3)

- 자활센터 1개소 기준 실제 직무량과 적정 직무량의 차이는 총 2.18명이며, 실제 대비 적정 비율은 119.45% 수준임
- 정규직 인력의 실제 직무량은 평균 6.94명, 적정 직무량은 8.45명으로 1.50명의 차이를 보이고 있으며, 계약직 인력의 실제 직무량은 평균 4.32명, 적정 직무량은 5.00명으로 0.68명의 차이를 보이고 있음
- 정규직 인력의 실제 대비 적정 직무량은 121.76%로 계약직의 115.74%보다 높게 나타남
- 자활센터 업무의 원활한 수행 및 자활사업의 활성화를 위해 필요한 적정 직무량을 고려할 때, 자활센터 1개소당 평균 2.18명의 인력이 추가적으로 필요한 것으로 나타남

〈표 I-8〉 지역자활센터 직무량 개요

(단위: 명, %)

구분	실제 직무량 (A)	적정 직무량 (B)	차이 (B-A)	실제 대비 적정 (B/A*100)
정규직	6.94	8.45	1.50	121.76
계약직	4.32	5.00	0.68	115.74
총계	11.26	13.45	2.18	119.45

3) 보건복지부, 한국보건사회연구원 '지역자활센터 종사자 직무분석 및 인력운영 개선방향 연구'중 일부 인용 (정은희, 김희성, 이병재 등. 2012.12)

## 2. 타 직군 및 사회복지시설과의 처우 비교

### 1) 타 직군과의 비교

먼저 전체 산업 대비 보건업 및 사회복지서비스업과 지역자활센터를 비교해 보았다. 고용노동부의 2022년 12월 기준 사업체노동력조사에 의하면, 상용근로자 기준 임금실태를 합산한 전체 산업 평균 임금 현황에서 보건업과 사회복지서비스업 영역은 평균에 상당히 부족한 임금을 받는 것으로 나타났다. 2022년 12월 기준으로 146만 원의 차이를 보였으며 지역자활센터의 경우에도 139만 원으로 유사하게 큰 격차를 보이고 있다. 이러한 결과는 지역자활센터는 물론이고 사회복지시설 종사자의 처우개선이 중요한 정책과제로 자리매김해야 함을 역설하고 있다고 할 수 있다.

〈표 I-9〉 전체 산업체 상용근로자 1인당 월 평균임금 대비 지역자활센터 월 평균임금

(단위: 원, %)

구분	전사업체	보건업 사회복지서비스	지역자활센터	전사업체 비율(%)
전사업체 2022년 12월 기준	4,719,000원	3,256,000	3,328,400('23년)	70.5
전사업체 2021년 12월 기준	4,576,000원	3,165,000	3,281,995('22년)	71.7

※ 지역자활센터는 앞의 조사결과 각 직급 평균호봉을 기준으로 2022년 봉급월액표상의 기본급을 각 직급별 전 체종사자 평균 기본급으로 산정하고 명절수당과 가족수당 평균 금액을 합산하였음.

자료 : 고용노동부, 사업체노동력조사 2022.12월/21년 12월, 22년 12월 기준.

### 2) 공무원 및 타 사회복지시설과의 비교

이번에는 공무원과 비교를 해보았다. 그것은 「사회복지사 등 처우 및 지위 향상을 위한 법」 제3조에 사회복지전담공무원과 동일 수준으로 만드는 정책 방향이 있기 때문이다. 아래의 표는 지역자활센터 인건비 기준과 공무원 기준을 비교한 것이다.<sup>4)</sup> 지역자활센터 1급 기준호봉의 기본급을 기존 연구들을 고려하여 4, 5급 기본급과 비교하고, 지역자활센터 2급을 공무원 5급, 6급에 대비하였다. 지역자활센터 기본급은 2022년 봉급월액표를 가이드라인 94.4%로 적용하면서 이전에 비해 개선된 영향으로 공무원 보수 지침의 기본급에 86.2%에서 109.1%이다. 그러나 여기에서는 공무원들의 18종에 달하는 수당을 제외하고 기본급만을 비교하였다.

〈표 I-10〉 공무원 인건비 기준과 지역자활센터 종사자 인건비 기준

(단위: 원, %)

지역자활센터(a)	공무원 인건비 가이드라인					
	4급 6등급	5급 5등급	6급 4등급	7급 3등급	8급 2등급	9급 1등급
1급	4,529,000	5,252,000	4,778,000			

4) 공무원 보수지침과 비교하려면 지역자활센터 직급과 공무원 직급의 비교군을 설정하여야 한다. 그 동안 경력과 직급 연한 등을 고려하여 보수체계가 다른 공무원 직급과의 비교 연구한 변용찬 외(2010)는 관장, 부장 직급을 공무원 5.5급, 6.5급을 설정하였다. 다만, 여기서는 사회복지계에서 단일임금체계를 논할 때 직급간 비교표를 관장과 공무원 5급으로 설정한 것을 참조하였다.

지역자활센터(a)		공무원 인건비 가이드라인					
		4급 6등급	5급 5등급	6급 4등급	7급 3등급	8급 2등급	9급 1등급
22호봉		(86.2%)	(94.7%)				
2급 18호봉	3,907,000		4,507,000 (86.6%)	3,874,000 (100.8%)			
3급 15호봉	3,353,000			3,645,700 (91.9%)	3,294,500 (101.7%)		
4급 10호봉	2,678,000				2,867,400 (93.4%)	2,574,000 (104.0%)	
5급 6호봉	2,175,000					2,208,200 (98.5%)	1,992,800 (109.1%)

※ 인건비 기준에 제시된 수당이 공무원과 지역자활센터는 수당 종류나 복리후생 면에서 차이가 크고 일반적으로 비교하기 어렵기 때문에 기준표의 직급 호봉만 비교함

※ 호봉은 한국지역자활센터협회 2023년 2월 실태조사의 직급별 평균호봉으로 함

자료 : 2023년 공무원 보수규정 '별표 3' 일반직공무원과 일반직에 준하는 공무원 등의 봉급표

이를 보건복지부 인건비 가이드라인, 서울시 인건비 기준, 지역자활센터 봉급월액표와 기본급만을 두고 비교해 보았다. 물론 이는 정액급식비, 직급보조비, 시간외수당 등 18가지에 달하는 공무원 수당을 제외한 기본급만의 비교표이다. 대체로 모든 영역에서 상박하후의 형태가 나타나는데, 공무원 급여기준의 폭이 상대적으로 더 크게 나타났다.

〈표 I-11〉 2023년 직급별 급여(기본급) 수준 비교표

구분	1급 22호봉	2급 18호봉	3급 15호봉	4급 10호봉	5급 6호봉
보건복지부 인건비가이드라인	관장 22호봉 4,839,200	부장 18호봉 4,174,200	과장 15호봉 3,581,900	선임 10호봉 2,861,500	사회복지사 2,323,300
서울시 사회복지시설 인건비 기준	4,884,000	4,230,000	3,583,000	2,919,000	2,360,000
지역자활센터 봉급월액표	4,529,000	3,907,000	3,353,000	2,678,000	2,175,000
공무원 급여기준	5급 22호봉 4,778,900	6급 18호봉 3,874,800	7급 15호봉 3,294,500	8급 10호봉 2,574,300	9급 6호봉 1,992,800

자료 : 서울시 2023년 사회복지시설 종사자 처우개선 및 운영계획(복지정책실 2021.12) 인사혁신처 일반직공무원과 일반직에 준하는 특장직 및 별장직 공무원 등 수당제표(2023년)

이제 실질적인 급여 수령액 정도를 비교하기 위해 기본급 비교표에 수당을 더하여 계산해 보았다. 수당체계는 보건복지부 인건비 가이드라인과 지역자활센터 봉급월액표는 명절휴가비, 가족수당, 시간외근무수당 3종류이고, 서울시 인건비 기준의 경우 정액급식비와 관리자수당을 포함하여 5종류의 수당체계가 있다. 공무원의 수당제도는 5개 분야 14종으로 구분되며 실비변상 4종도 함께 규정하고 있어 총 18가지의 수당체제로 구분되어 있다고 할 수 있다.

5개 분야는 상여수당 3종, 가계보전수당 4종, 특수근무수당 4종, 특수지근무수당 1종, 초과근무수당 등 2종으로 되어 있고, 실비변상 분야는 정액급식비, 직급보조비, 명절휴가비, 연가보상비 4개종으로 구분하고 있다. 이 중 정액급식비 월 14만 원, 직급보조비는 8,9급 17만 5천 원부터 1급 75만 원까지, 연가보상비는 20일 이내에서 보상하고 있고, 정근수당은 6년 미만 25%, 7년미만 30%, 10년 이상 50%를 연 2회 지급하며, 여기에 정근수당 가산금도 월 5~13만 원 범위에서 5년 이상자에게 지급하도록 하고 있다. 또한 성과상여금,

육아휴직수당, 재외공무원 자녀학비보조수당, 주택수당, 가족수당, 특수업무수당, 위험근무수당, 업무대행수당, 초과근무수당 등 다양한 수당 규정을 운영하고 있다.

〈표 I-12〉 수당 포함 2023년 직급별 급여 수준 비교표

(단위: 원 / (%)는 공무원 급여기준 대비)

구분	1급 22호봉	2급 18호봉	3급 15호봉	4급 10호봉	5급 6호봉
보건복지부 인건비가이드라인	관장 22호봉 5,323,120	부장 18호봉 4,591,620	과장 15호봉 3,940,090	선임 10호봉 3,147,650	사회복지사 2,555,630
서울시 사회복지시설 인건비 기준	5,672,400	4,753,000	4,041,300	3,310,900	2,696,000
지역자활센터 봉급월액표	4,981,900 (81.8%)	4,297,700 (86.1%)	3,688,300 (85.8%)	2,945,800 (87.2%)	2,392,500 (90.5%)
공무원 급여기준	5급 22호봉 6,090,030	6급 18호봉 4,990,100	7급 15호봉 4,298,500	8급 10호봉 3,378,300	9급 6호봉 2,642,000

※ 복지부, 지역자활센터 급여 = 기본급 + 명절수당

※ 서울시 급여 = 기본급 + 명절수당 + 정액급식비 + 관리자수당(관장)

※ 공무원 급여 = 기본급 + 명절수당 + 정액급식비 + 직급보조비 + 정근수당과 가산급

☞ 가족수당과 시간외수당은 모두 포함하지 않음. 공무원 나머지 수당도 포함하지 않음. 참고로 시간외수당의 경우 서울시는 최대 월 15시간, 공무원은 최대 월 57시간임.

### 3) 지역자활센터 규모별 외 종사자 처우 현황

- 한편으로 지역자활센터 비정규직 종사자들의 처우를 살펴보자. 2023년 월 기본급 기준으로 자활사례관리사 2,480,000원, 자산형성사례관리사 3,101,000원, 게이트웨이전담자 2,764,000원으로 보건복지부에서 언급한 사례관리팀의 급여 현황이다. 이 외에 자활사업 전문가 2,600,000원 이내, 청년자립도전사업단 전담관리자 년 최대 4,000만 원 이내로 월 평균 3,200,000원으로 볼 수 있다. 이를 다음과 같이 비교해 본다.

〈표 I-13〉 전 산업체 상용근로자 대비 지역자활센터 비정규직 종사자 월 평균임금 대비

(단위: 원, %)

구분	전사업체	보건업, 사회복지 서비스	지역자활센터 규모 정원	지역자활센터 규모 정원의 구분	월 평균기본급/ 전사업체 비율
전사업체 2022년 12월 기준	4,719,000원	3,256,000	3,328,400 (23년)	사례관리	2,644,000 / 56.0%
				게이트웨이	2,942,000 / 62.3%
				통장사례관리	3,296,000 / 69.8%
				자활전문가	2,600,000 / 55.1%
				청년전담자	3,200,000 / 67.8%

자료 : 고용노동부, 사업체노동력조사 2022.12월/21년 12월, 22년 12월 기준.

※ 2023년 비정규직 기본급에 명절수당과 가족수당은 지침에 명시된 사례관리사, 자산형성사례관리사, 게이트웨이만 포함하였고, 지급여부가 모두 달라 1/2만 포함하였음

- 비정규직은 명절수당과 가족수당을 지급하지 않는 사례가 더 많을 것으로 추정된다. 지역자활센터 운영비가 연간 평균 13,951천 원으로 조사되었기 때문이다. 자활전문가와 청년사업단 전담자는 명절수당과 가족수당을 언급조차 하지 않고 있다. 개인마다 실질임금이 차이가 있을 수 있으나 평균임을 감안하여 살펴본다면, 고용노동부

사업체현황조사에서 전사업체 대비 비율이 지역자활센터 규모 정원이 70% 정도였던 것에 비해 규모 정원 외 종사자는 55%에서 69% 범주에 그치고 있다. 특히, 자활사례관리사와 자활사업 전문가 그리고 게이트웨이 전담자의 처우가 더욱 열악한 현실이다. 각각의 프로그램에서의 그 역할이 중요하다고 정책적으로 강조하고 있음에도 불구하고, 이를 수행하는 종사자의 처우가 개선되지 않는 것은 심각한 문제이다. 전체적으로 비정규직 종사자에 대한 종합적인 처우개선 대책마련이 필요해 보인다.

### 3. 사회복지시설 종사자 처우개선을 위한 광역지자체 주요 지원현황

#### 1) 서울특별시

서울시는 광역지자체 중 가장 발빠르게 2014년 ‘종사자 직급별 공무원과의 비교직급 설정으로 종사자 급여 기준’을 마련하였고, 2017년부터 일과 휴식의 양립을 지원하는 처우개선이라는 명명하에 복지포인트, 유급병가 등 처우개선을 지속적으로 시행하고 있다. 또한 2020년에 국비지원 사회복지시설에 시 단일임금체계를 적용하기로 하여 이듬해에 가이드라인 100% 기준을 축으로 국비시설과 사회복지시설의 단일임금체계를 완료하였다.

서울시는 정책 추진방향으로 시설종사자 인건비 인상을 통한 안정적 복지서비스 제공이라는 기초 아래 사회복지전담공무원 대비 평균 95% 수준을 지속 유지하는 것으로 설정하고 있고, 이외에도 종사자의 안전보장과 인권향상을 위한 선제적 예방 대응방안 마련과 휴가제도 확대 등 근로여건 개선을 통한 일과 가정의 양립 지원을 모토로 삼고 있다.

〈표 I-13〉 서울시 사회복지시설 종사자 처우개선 운영계획 4대분야 12개 중점사업

분야	사업명	주요내용
① 인건비	1. 시비지원시설	인건비 인상률 1.7%, 952개소 10,599여명
	2. 국비지원시설	인건비 인상률 1.7%, 916개소 5,330여명
	3. 보조금 지원기준	종사자 공개채용 및 시설장 채용 시 최소경력 기준 적용
② 휴가	4. 장기근속휴가제	5년 이상 근속자 5~10일 유급휴가 부여
	5. 유급병가제	병가사유 발생 시 연 60일 이내 유급휴가 부여
	6. 자녀돌봄휴가제	미성년 자녀를 둔 종사자 등에 연 2~3일 유급휴가
	7. 건강검진휴가제	국민건강보험법에 따른 건강검진 당일 유급휴가 부여
③ 부가급여	8. 맞춤형 복지포인트	- 정규직 : 10호봉이상 400포인트, 미만은 300포인트 - 비정규직(보조사업 전담인력) : 300포인트
	9. 종합건강검진비 지원	30세이상, 경력 5년이상 재직자에게 매 4년 1회 지원
	10. 마음건강 지원	심리적 외상 경험 종사자에 심리지원
④ 기타	11. 대체인력 지원	병가, 휴가 등 사유로 업무 공백 발생 시 대체인력 지원
	12. 단체연수비 지원	사회복지시설 견학 등 국내연수비 지원

자료 : 서울시, 2023년 사회복지시설 종사자 처우개선 및 운영계획(복지정책실, 2021.12)

## 2) 부산광역시

부산시도 서울시 못지 않게 종사자 처우개선을 위해 선도적으로 사업을 추진하고 있다. 부산시는 ‘부산시 사회복지시설종사자 처우개선 3개년 지원 계획’을 설정하면서 지원하고 있고, 그 첫해인 2016년부터 3년간은 시비지원시설 보건복지부 가이드라인 100% 충족, 국비지원시설 처우개선수당 지속 지원(18), 7개유형 시설 인건비 단일화, 가족수당 지급범위 확대와 장기재직휴가 제도를 실시하였다.

부산시는 2019년부터 2021년까지 추진계획을 6개 분야 25개 과제로 추진하였다. 맞춤형 복지포인트 제도 도입, 비정규직 종사자 수당 지급기준 완화, 사회복지종사자 심리센터 운영, 사회복지시설 위탁제도 개선 등 총 9종류를 신규로 추가하여 지원을 확대하고 있다.

〈표 I-14〉 부산시 사회복지시설 종사자 처우개선 및 지위향상 로드맵(2019~2021)

사업명	주요내용
종사자 보수수준 개선	① 국비지원시설 인건비가이드라인 연차별 100% 달성
	② 맞춤형 복지포인트 제도 도입
	③ 사회복지관 인건비 지원체계 개편 추진
	④ 경력 인정범위 확대
	⑤ 보조금 전용카드 사용적립금 기금화
	⑥ 비정규직 종사자 수당 지급기준 완화
업무부담 경감으로 일·생활 양립 지원	① 사회복지무요원 지원 확대
	② 사회복지 대체인력지원센터 운영 내실화
	③ 공무원 수준의 휴가 사용 명문화
	④ 사회복지시설 인력 증원 지속 추진
종사자 역량강화 및 사기진작 지원	① 사회복지사 보수교육 지원
	② 여성폭력방지시설 종사자 보수교육 지원
	③ 사회복지종사자 역량강화 교육 지원
	④ 시설유형별 종사자 교육 및 연찬회 지원
	⑤ 시설유형별 유공 종사자 표창
	⑥ 사회복지의 날 기념식 및 신년인사회 지원
사회복지 인프라 구축	① 사회복지종사자 심리센터 운영
	② 부산사회복지종합센터 건립 추진
안전한 근로환경 구축	① 시설 기능보강을 통한 안전한 근로환경 조성
	② 정부지원 단체상해공제 가입 홍보

자료 : 부산시 사회복지시설 종사자 처우개선 3개년(2019~2021) 지원계획.

### 3) 제주도<sup>5)</sup>

제주도는 사회복지시설 종사자 간의 보수격차 완화를 위해 국비지원 사회복지시설 종사자 인건비 지원 기준을 수립하고 특히 자활, 여성, 아동 복지시설 종사자들의 급여수준이 지방이양시설과 보건복지부 권장 수준에 부합할 수 있도록 보수지원체계를 일원화하고 단계별 보수 현실화를 추진하여 왔다. 제주도 자체 보고로는 2018년 기준 국비지원시설이 지방이양시설 보수 수준 대비 100%를 달성한 것으로 보고하고 있다. 제주도는 국비지원시설의 기본급과 각종 수당으로 구성된 급여체계를 연봉 및 가족수당, 시간외 수당으로 개선하고 직급체계를 시설장, 사무국장, 1급~7급, 의료직으로 설정하였다.

보건복지부 기준으로 보면 시설장, 사무국장, 사무국 1급 ~ 5급은 동일한 일반직으로 볼 수 있고, 6급~7급은 관리직에 해당하며 의료직으로 촉탁의사를 두어 사회복지시설의 모든 직급을 단일한 체계 안에 포괄하였다. 서울시와 비교하자면 사회복지사에 해당하는 직급은 4급에 해당하며 5급은 사무보조원과 행정원과 같은 직급으로 직급 체계에 대한 단순 비교는 어려우나, 사회복지시설 종사자의 직급 배정을 대부분 명시적으로 제시하고 있어 적용의 혼선을 줄이려는 노력을 보여주고 있으며 직급 부여는 정원 범위 내에서만 가능하게 운영하고 있다.

따라서 지방이양시설뿐만 아니라 지역자활센터, 성폭력피해상담소 등 젠더폭력시설, 지역아동센터, 다함께 돌봄센터, 청소년복지시설, 건강가정지원센터, 노숙인시설 등 110개소, 441명의 국비지원시설 종사자도 해당 임금체계의 지원을 받게 되었다.

제주도의 모든 사회복지시설은 임금 총액 기준으로 단일한 적용을 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 제주도의 급여체계는 연봉(기본급+명절수당 120%) + (가족수당, 시간외근무수당, 위험수당)으로 명시하고 있다. 제주도는 기본급 개념이 아닌 임금체계를 제시하지 않고 연봉 개념을 제시하고 있으며 이 연봉 안에는 기본급과 120%의 명절수당을 포함하고 있다. 따라서 제주도 임금가이드라인을 보건복지부 임금가이드라인과 서울시 임금가이드라인과 단순 비교하기에는 어려움이 있는 상황이다. 사회복지사에 해당하는 제주도 4급 1호봉은 26,257,440원으로 여기에는 명절상여금 120%가 포함되어 있어 이를 제외할 경우 1,989,200원으로 2022년 최저임금 기본 월급 1,914,440원보다 약간 높은 수준으로 보건복지부 가이드라인을 정확히 맞춘 것으로 볼 수 있다.

### 4) 경기도

경기도는 2016년 '사회복지 처우개선 예산반영 계획'을 시작으로 종사자 처우개선을 위한 사업을 추진하였고, 2017년부터 매년 '사회복지시설 종사자 처우개선 지원계획'을 수립, 발표하여 시행하고 있다. 경기도는 처우개선비 등 기본원칙을 설정하고 있는데 그것은 기준임금 감액불가와 사회복지사업을 수행하기 위해 설립하였고, 보건복지부 사회복지시설관리안내에 해당되는 기관에만 지원한다는 것이다. 또한 처우개선비 등 지원대상자에 4대보험 가입 및 전일제 종사자로 표기하고 있어 비정규직에게도 동일하게 적용하고 있다.

최근 경기도는 '경기도 사회복지시설 종사자 처우개선 종합계획(23년~25년) 수립 연구'를 발주하여 마무리하였고, 이에 기초하여 3개년 단위로 체계적인 계획을 수립하여 경기도의 조례상 제시된 보수수준 개선, 지위향상, 안전보장 및 근무환경 개선의 각 영역에서 구체적인 종사자 처우개선을 운영하고자 추진하고 있다. 경기도 종사자 처우개선 정책에서 특이점은 23년에 표준임금제에 대한 논의를 시작하고 2025년에 표준임금제를 적용하여 추진한다는 것이다. 이의 추진 과정은 살펴볼 필요가 있는 내용이라 판단된다.

5) 부산노동권익센터, '부산지역 사회복지시설 비정규직 노동실태와 개선방안'에서 인용(윤성호, 손지현, 이혜정, 2022)

〈표 I-15〉 경기도 사회복지시설 종사자 처우개선 지원 현황

사 업 명	주 요 내 용
처우개선비 지원	- 종사자 1인당 월 5만 원 수당지원 - 24년부터 2만 원 인상 예정 - 정규직, 비정규직, 직급과 관계없이 동일금액 지급
표준임금제 개발 및 운영	- 22년 '사회복지종사자 표준 임금체계 완성' 정책과제 설정 - 23년 표준임금제 논의 및 2025년 표준임금제 적용 추진
종사자 상해보험료 지원	- 사회복지시설 종사자로 처우개선비 대상자 - 연 5천 원
대체인력지원센터 운영	- 국비사업과 중복신청 불가. 인력파견 서비스
사회복지사 보수교육비 지원	- 도내 사회복지시설 사회복지사, 연 56,000원 지원
직무 및 평생교육체계 운영	- 경기복지재단 경기복지평생교육원 운영지원
사회복지시설 종사자 노무상담 서비스 지원	- 노무 상담 및 자문서비스 제공, 노무메뉴얼과 찾아가는 노무상담
복지포인트 지원	- 처우개선비 대상자 연 100천 원
경기도 - 시군 처우개선 거버넌스 운영 및 지원사업	- 종사자 처우개선 거버넌스 구성 * 표준임금제, 휴가제, 대체인력, 각 시군 처우개선위 운영 등 논의

자료 : 2022년 사회복지시설 종사자 처우개선 계획 (경기도 복지국, 복지정책과.2022)

### 5) 인천광역시

인천시는 2018년부터 장기근속자 유급휴가 지원을 시작으로 매년 신규사업을 확대하고 있다. 2019년 복지점수를 비롯한 3종류, 2020년 국비시설 임금보전비 지원, 복지점수 기간제근로자 확대를 비롯하여 6종류, 2021년 국비시설 유급병가를 비롯한 5종류, 2022년 정액급식비, 관리자수당 신설을 비롯한 5종류 등을 신규사업으로 확대하고 있다.

특히 인천시는 서울시와 유사하게 국비지원 사회복지시설 종사자 복지부 인건비 가이드라인 100%로 맞추는 단일임금체계를 2020년 91% 수준부터 단계적으로 추진하여 2022년 97%에 이어 2023년에는 100%로 일괄 적용하고 있다. 특히 주요한 지원사업의 지원대상에 근로계약 기간이 6개월 이상, 주 40시간 이상인 근로자로 명시하여 비정규직 종사자까지 지원대상 범주에 포함하면서 종사자 처우개선의 범위를 확대하고 있다.

〈표 I-16〉 인천시 사회복지시설 종사자 처우개선 지원 현황

사 업 명	주 요 내 용
정액급식비(급량비) 지원	- 정액급식비(급량비) 월 5만 원 지원 - 정규직 및 근로계약이 6월 이상, 주 40시간 이상인 종사자 대상
관리자수당 지원	- 국,시비 지원시설의 상근 시설장 월 10만 원 지원
국비시설 임금보전비 지원	- 인건비 가이드라인 100% 기준 이하 시설 임금차액 지원
장기근속 유급휴가	- 정규직 종사자로 10년이상 종사자, 1일 85천 원 상한액 - 10~20년 미만 6일, 20~30년 미만 10일, 30년 이상 20일
직무(보수) 교육비	- 사회복지시설 종사자, 직무교육비 1인당 39,200원 지원
종합건강검진비	- 정규직 및 근로계약이 6월 이상, 주 40시간 이상인 종사자 대상 - 격년제 지원, 1회/1인당 200천 원 지원
상해보험료 지원	- 정부지원 단체상해공제 통한 지원, 1인당 10천 원 지원
복지점수(포인트) 지원	- 정규직 및 근로계약이 6월 이상, 주 40시간 이상인 종사자 대상 - 10호봉 미만 및 기간제 연 150천 원, 10호봉 이상 연 200천 원

자료 : 2022년도 사회복지시설 종사자 처우개선 세부추진 계획(인천시, 복지정책과. 2021)

## IV. 정책 제언

### 1. 종사자 처우 개선의 정책 방향

지금까지 지역자활센터 종사자 처우 관련한 현황자료 등을 살펴 보았다. 우리는 지금 지역자활센터 종사자의 처우개선에 대해 말하고 있다. 나아가 사회복지시설 종사자의 처우개선을 얘기하고 있다. 지역자활센터나 사회복지시설 현장은 오랜기간 동안 종사자의 처우개선을 말하여 왔음에도 제대로 된 처우개선은 이루어지지 않고 있다.

종사자 처우개선의 현실화를 위해서는 우선 이에 대한 관점의 변화가 필요하다. 지역자활센터나 사회복지시설의 종사자 처우개선은 미래에 대한 투자의 개념으로 접근하여야 한다. 그리고 우리 사회 일각에 아직도 남아있는 사회복지의 봉사라는 개념을 넘어서서 노무에 대한 대가라는 분명한 인식을 가져야 한다. 앞서 조사자료에 나와 있는 것처럼 전 사업체 임금 대비 보건업과 사회복지서비스 그리고 지역자활센터가 70%수준에 머무르고 있다는 것은 이에 대한 분명한 접근이 필요함을 역설적으로 보여주고 있다.

또한 종사자 처우개선이 언제부터인가 정규직 종사자에게만 해당되는 것처럼 되어있는게 현실이다. 비정규직 종사자도 사회복지 현장에서 정규직과 동일한 종사자이다. 아니 어쩌면 더욱 우대받아야 하는 종사자인지도 모른다. 지역자활센터나 사회복지시설 종사자 처우개선을 얘기하는 데 있어서 더 이상 정규직만을 논하는 형태를 지양하여야 한다.

우리에게는 종사자 처우개선이나 인건비 인상 관련하여서 일정한 패배의식이 있는지도 모른다. 수십년간의 노력에도 불구하고 습관적으로 이루어지지 않았기 때문이다. 그러나 이는 국가와 지자체의 책임이다. 「사회복지사등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」 제3조의 행위 주체는 '국가와 지방자치단체'이기 때문이다. 이 법이 제정된 지도 10년이 넘었지만 국가와 지방자치단체는 이 법에 나와있는 내용을 이행하기 위해 얼마만큼의 노력을 하였는지 묻지 않을 수 없다.

종사자 처우개선에 대한 관점의 변화를 기반으로, 사회복지 분야의 전문가로서 정규직, 비정규직 가릴것없이 사회복지시설 종사자에 대한 정당한 대우는 필요하다. 법률에 언급되어 있는 내용들이 현실화 되는 것이 종사자 처우개선을 위한 정책적 방향이라는 생각으로 다음과 같이 종사자 처우개선에 대한 방향을 제시해본다.

#### 1) 정부의 사회복지시설 종사자에 대한 체계적인 '처우개선 종합 지원계획'이 필요하다.

지방자치단체마다 각 경우가 다르지만 2012년 「사회복지사등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」이 시행된 이후로 앞서 언급한 서울시, 제주도, 부산시 등에서는 비교적 빠른 시기에 종사자 처우개선을 위한 노력들이 전개되었다. 그 노력들이 타 지역으로 확산되고 전파되면서 종사자 처우개선을 위한 지자체 차원의 노력들이 보다 다양해지고 풍부해지고 있는 추세이며, 정규직에게 집중되던 지원내용도 아직 개선할 점이 남아있기는 하지만 비정규직 종사자에게도 확대되는 경향을 보이고 있다.

한편으로 이제는 정부 차원에서 사회복지시설 종사자 처우개선에 대한 종합계획이 필요하다. 이를 위해서는 사회복지시설 종사자나 지역자활센터 종사자의 처우개선을 위한 종합적인 실태조사 등이 이루어져야 한다. 이는 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」 제3조 4항에 언급되어있는 내용이다. 간헐적으로 이루어지고 있다고 볼 수는 있으나, 정규직과 비정규직 전체 종사자에 대한 보수 수준, 지급 실태, 이직 욕구와 원인, 근로환경, 비정규직의 형태와 원인, 생활실태 등 종사자 전반에 대한 종합적인 조사가 이루어져야 올바른 지원정책을 수립할 수 있을 것이다.

## 2) 공공부조 전달체계인 지역자활센터 종사자들에 대한 적절한 평가와 대우가 필요하다.

공공부조는 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도(사회보장기본법)이다. 지역자활센터는 국민기초생활보장법에 의한 공공부조 전달체계로서 역할을 수행하고 있다. 우리나라의 사회보장 체계는 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 이루어지고 있고, 법률적으로 유일한 공공부조 전달체계인 지역자활센터는 바로 이러한 지점에서 차별성을 갖고 있다 할 수 있다.

앞서 언급한 지역자활센터 종사자들의 복합적인 사회적 역할은 이러한 차별성에서 기인한 것임에도 불구하고, 사회보장 체계의 또 하나의 영역인 사회서비스를 수행하는 타 사회복지시설에 비해 낮은 처우를 받고 있는 것은 근본적인 검토가 필요한 대목이다. 국가와 지방자치단체의 책임성이 조금은 더 강조되어야 하는 공공부조 영역에서, 지역자활센터 종사자들이 타 사회복지시설 보다 복합적인 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 이에 대한 적절한 평가와 대우는 이루어지지 않고 있는 현실은 매우 안타까운 대목이다.

〈표 I-17〉 지역자활센터 봉급월액표 인상률

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
운영비 인상률	3%	4.7%	3.1%	2.9%	1.7%	14.1%	2.5%
봉급월액표 인상률	1%	3.6%	1.8%	2.9%	1.5%	10.2%	1.2%

※ 2022년은 인건비 가이드라인 94.4%로 일괄 적용이 성사되면서 상대적으로 높게 나타남.

최근 7년간의 종사자 처우에 대한 흐름이다. 2022년을 제외하고는 항상적으로 답답한 인상률이 나타나고 있는 것이 지역자활센터 종사자들의 현실이다. 물론 사회복지시설 영역 상당 부분이 별반 다르지 않다고 할 수도 있다. 하지만 국가와 지방자치단체가 책임져야 하는 사회보장 체계에서 가장 어려운 생활을 하는 국민을 지원하는 공공부조 영역에 있는 지역자활센터 종사자들의 처우가 이러한 것은 문제이며, 더욱이 아직도 정부에서 정한 인건비 가이드라인 대비 93.6%(23년)에 머무르고 있는 점은 상대적 차별이기도 하다.

## 3) 사회복지 종사자 처우개선 법률을 적극적, 구체적으로 이행하는 노력이 필요하다.

종사자 처우개선을 위한 법률이 2012년에 시행되었다. 「사회복지사등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」 제3조에는 사회복지시설 종사자의 처우개선, 복지 증진, 폭력으로부터의 보호 등이 명시되어 있고, 이를 위해 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수 수준에 도달하도록 노력하여야 하며, 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 급여실태 등을 3년마다 조사·공표하여야 한다고 규정하고 있다.

법률상 나와 있는 이러한 내용들이 가시화 되기에는 아직도 요원해 보이는게 현실이다. 문제는 정부와 지자체가 법률 이행의 주체임에도 불구하고 법률이 제정된지 10년이 넘는 지금까지 이의 실행을 위한 구체적인 노력을 기울이지 않았다는 사실이다. 아니 어쩌면 무관심했거나 방치했다고도 할 수 있다. 수평적 비교라고 하기에는 다소 무리일 수도 있으나 사회복지사업법이 2012년 이후로 35회의 개정이 이루어졌고, 국민기초생활보장법이 2012년 이후로 16회의 개정이 이루어진 데 비해, 「사회복지사등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」은 4회만 개정이 이루어진 점은 상징적으로 시사하는 바가 있다고 하겠다. 물론 법률 개정이 노력의 전

부라고 말하는 것은 아니다. 단지, 정부와 지자체가 이 법의 구체적인 실행을 위해 노력하여야 하고, 그러한 노력이 수반되는 결과로서의 하나가 법률 개정일 수도 있기 때문에 언급하여 보았다. 이제는 정부와 지자체가 법률 이행을 위해 보다 구체적으로 나서야 할 때이다.

#### 4) 정규직, 비정규직 전체를 종사자 처우개선의 대상으로 삼는 정책이 수립되어야 한다.

종사자 처우개선을 위한 법률인「사회복지사등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」에서 말하는‘사회복지사 등’은 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 사회복지법인, 사회복지사업법 제2조에 따라 설립된 사회복지시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사회복지 관련 단체 또는 기관에서 사회복지사업에 종사하는 자를 말하는 것이다. 다시 말해 동법에서는 사회복지 종사자를 대상으로 두었을 뿐, 정규직과 비정규직 종사자를 구분하지 않고 있으므로 모든 종사자를 포괄하는 것으로 보는게 타당하다 할 것이다.

법률상 내용이 이러함에도 그간 종사자 처우개선은 인건비 가이드라인 준수라는 명제의 영향 등으로 인하여 정규직 종사자에만 국한되어 다루어져 왔다. 지역자활센터도 별반 다르지 않았다. 아마도 종사자 처우개선을 현실화하는 단계별 실천전략이라는 외피로 인해 정부와 상대하기가 조금은 용이(?)한 정규직에 국한되어 온 것도 사실이다. 그 결과로 현재 정규직과 비정규직의 처우에 대한 차이는 점점 더 벌어지고 있는게 현실이고, 비정규직 종사자들은 처우개선을 위한 정책에서 소외되어 온 것도 사실이다.

한편으로 지방자치단체에서 추진하고 있는 사회복지시설 종사자 처우 개선을 위한 사업에서도 비정규직에 대한 차별은 상존하고 있다. 예전에 비해 나아지기는 하였으나 아직도 처우개선 수당 등을 비정규직은 제외한다거나, 3년 이상 혹은 1년 이상 근속자만 지급한다거나 하는 차별적인 조항을 두고 있다. 이제는 앞서 언급한 정부 차원에서의 종사자 처우개선 추진 종합계획을 수립하면서 정규직과 비정규직 모두에 대한 체계적이고 통합적인 지원계획이 수립되어야 한다.

#### 5) 자활사업의 정책적, 사회적 위상 강화를 위한 방안마련이 필요하다.

종사자 처우개선을 현실화 하기 위한 하나의 방편으로 보건복지부는 자활사업의 정책 위상을 강화시키기 위해 노력하여야 한다. 이는 보건복지부내에서 자활사업의 위상을 강화하는 것과도 연결되며, 정부 부처내에서도 보건복지부 자활사업의 위상 강화와도 이어질 수 있다. 자활사업의 정책적 위상을 강화시킨다면 사회적 호응도도 높아질 것이다. 이는 자활사업을 수행하는 장으로서 지역자활센터에게도 긍정적인 영향을 미칠 것이고, 지역자활센터 종사자들에게는 자긍심을 강화시키는 것이기도 하다.

자활사업의 정책 위상을 강화하기 위해서 보건복지부는 자활사업의 사회적 유용성에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다. 자활사업이 있음으로 인하여 긍정적으로 나타나는 사회적비용의 절감이나 빈곤계층등의 사회통합적 기능을 꾸준히 홍보할 필요가 있다. 자활사업이 취,창업을 지향하는 것은 중요한 요소이나, 그것이 전부 아니라 자활사업이 존재하는 자체로서의 사회적 유용성을 지속적으로 홍보할 필요가 있다. 물론 이를 위해서는 보건복지부 스스로도 이를 긍정적으로 바라보아야 한다. 탈빈곤은 취, 창업만을 강조한다고 해서 이루어지는 것이 아니라 각종 지원제도와 정책적 시스템을 갖추어야만 성과를 낼 수 있다.

자활사업은 고용과 복지가 통합적으로 적용되는 유일한 사업이다. 근로능력과 심신이 미약한 참여주민이 다수인 현실을 고려한다면 지금의 성과도 나쁘다고 할 수는 없으며, 그러한 분들이 자활사업에 참여하여 정상적인 노동행위를 영위하는 것 자체에 대한 자활사업만이 갖고 있는 긍정적인 성과를 정책적, 사회적으로 홍보하고 확대하기 위한 정부차원에서의 실천적인 노력이 필요하다.

## 2. 정책 제언

### 1) 정부는 '사회복지시설 종사자 처우개선 추진 종합계획'을 수립하여야 한다.

정부는 2023년에 '사회보장 기본계획', '기초생활보장 종합계획', '자활급여 기본계획'을 7~8월경에 발표할 계획을 갖고 있다. 이러한 기본계획들은 정책대상자에 대한 지원계획, 이를 수행하기 위한 프로그램의 개편, 이를 전달하는 전달체계의 관리 및 지원계획 등을 주 내용으로 하고있다. 그러나 이러한 계획들을 사회복지나 자활사업 현장에서 직접적으로 실천하고 있는 종사자들에 대한 언급은 한 번도 있어 본 적이 없다. 굳이 있다고 하여보아야 교육역량 강화 정도이다.

정책대상자에 대한 지원계획은 가장 중요한 요소이지만, 그 정책을 수행하는 종사자들에 대한 지원계획도 중요한 요소이다. 이러한 정부의 기본계획에 종사자 처우개선을 위시한 지원계획이 포함되어 지고, 이를 기반으로 정부 차원의 (가칭) '사회복지시설 종사자 처우개선 추진 종합계획'을 수립, 실천하는 노력이 요구되어진다고 하겠다. 종사자 처우개선은 인건비가 가장 중요한 요소이다. 그러나 포괄적으로는 현재 지자체에서 실시하고 있는 종사자들에 대한 다양한 복지지원이나 보상체계도 필요한 요소이다. 정부 차원에서 추진할 수 있는 보다 종합적인 종사자 처우개선을 위한 방안을 마련하여야 한다.

### 2) 정부에서 정한 인건비 가이드라인 100% 적용을 시행하여야 한다.

정부에서 발표하는 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인 100% 준수는 지역자활센터 나아가 국비지원 사회복지시설의 오랜 염원이다. 물론 지방이양 사회복지시설이라고해서 모두 100% 준수를 하는 것은 아니지만, 국비지원 사회복지시설이든 지방이양 사회복지시설이든 정부에서 준수하라고 정한 인건비 가이드라인 100%를 적용하는 것은 우선적인 과제라고 할 수 있다.

최근 보건복지부는 부처 차원에서 이의 실현을 위해 노력하였고, 지역자활센터 봉급월액표가 2022년에 1급부터 5급까지 일률적으로 인건비 가이드라인 94.4%를 맞춘 것은 그러한 노력의 결과이다. 다만, 2023년에 어렵게 맞춘 이 비율이 93.6%로 낮아져 실질적인 감소로 이어진 것은 매우 안타까운 결과이다. 보건복지부가 부처 차원에서 노력하고는 있지만 보다 효과적인 추진이 필요해 보이며, 범 정부 차원에서의 사회복지시설 종사자 처우개선에 대한 의지가 필요해 보인다.

### 3) 비정규직 종사자에 대한 단계적 처우개선 계획 수립 및 보상임금 등 방안이 필요하다.

지역자활센터를 비롯한 사회복지시설의 비정규직 문제의 지향점은 정규직으로의 전환도 있지만 동일한 임금체계 또는 보상체계를 이루어내는 것도 필요하다. 현재 일부 지자체에서 추진하고 있는 종사자 처우개선은 정규직과 비정규직 차별없이 지원하는 형태로 추진되고는 있으나, 이것은 비정규직에 대한 보상체계라고 볼 수는 없다. 차별 없이 지원하는 것은 정규직과 비정규직에 대한 급여의 차이를 줄일 수 없으며, 보상체계는 비정규직 종사자가 경험하는 고용불안, 불안정한 업무 등의 문제를 해소하고, 비정규직의 양산을 다소나마 억제하기 위한 보상 임금체계를 말하는 것이기 때문이다. 우리나라의 사례로는 경기도가 유일한데 2021년부터 공공기관에 소속된 직접고용 기간제 종사자에 대해 공정수당을 지급하기 시작하였다고 알려지고 있다. 계약 만료시 등의 경우 기본급의 5~10%를 일시금으로 지급하는 방식으로 이루어졌다고 한다.

이러한 방향을 지향점으로 하더라도 우선은 지역자활센터 비정규직에 대한 실태를 정부가 인정하고 이에

대한 즉각적이고 구체적인 처우개선에 대한 방안을 마련하여야 한다. 정규직과의 차이를 줄일 수 있도록 인건비 인상과 더불어 지역자활센터 직제 및 보수지침상의 수당 등을 비정규직 종사자에게도 지급할 수 있는 전향적인 검토가 필요하다. 또한 고용불안이 상존하고 있는 비정규직 종사자에게만 지급되는 사기 진작을 위한 수당체계 마련, 다양한 복지혜택의 차별없는 시행 등 정부 차원에서의 비정규직 종사자 처우개선을 위한 실천방안이 시급히 마련되어야 할 것이다.

#### 4) 처우개선위원회의 구성에 사회복지시설 현장의 대표자와 종사자가 포함되어야 한다.

현재 정부는 '사회복지사 등의 처우개선위원회'를 운영하고 있다. 이는 「사회복지사등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」제3조의 2(처우개선위원회)가 2021년 12월 21일에 신설되었고, 2022년 6월 22일에 시행하도록 한 결과이다. 2022년 12월 16일 제1차 회의를 시작으로 운영되어지고 있는 보건복지부가 주관하는 위원회이다.

「사회복지사등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」제3조의 2(처우개선위원회)에서 언급하고 있는 위원회의 역할은 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항, 사회복지사 등의 적정 인건비 기준에 관한 사항, 기타 처우개선에 관한 사항으로 명시되어 있다. 또한 동법 시행령 제4조의2(처우개선위원회의 구성)에서는 위원장은 보건복지부 제1차관이 되어 있으며, 임명하거나 위촉 대상자로는 ① 사회복지사 등의 처우개선에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람, ② 다음 각 목의 단체가 추천하는 사람으로 사회복지사 등으로 구성된 단체, 사회복지법인등의 장으로 구성된 단체, 처우개선 관련 시민단체로 되어 있고, ③ 변호사의 자격이 있는 사람 등 전문지식이 있는 사람, ④ 담당 공무원으로 명시하고 있다.

이러한 결과로 현재 처우개선위원회의 구성은 전문가(연구원 등) 3명, 한국사회복지사협회, 한국사회복지교육협의회, 한국노인종합복지관협회, 한국사회복지법인협회, 한국사회복지협의회가 있고, 시민단체로 한국치매가족협회 그리고 변호사 1명으로 구성되어 있으며, 공무원은 보건복지부, 기획재정부가 참여하고 있다. 정책을 수립함에 있어서 전문가의 영역도 중요하고 중간지원조직도 필요하지만, 사회복지시설 현장을 대표하는 단위가 조금 더 필요해 보이고 특히, 사회복지시설 종사자 처우개선 문제를 다루는 위원회에서 실질적인 해당 종사자의 참여가 없는 것은 문제로 보이며 이에 대한 개선이 필요해 보인다.

#### 5) 지자체가 정규직, 비정규직 차별없이 종사자 처우개선 계획을 수립, 시행할 수 있도록 중앙정부의 협력과 역할이 필요하다.

현재 진행중인 지방자치단체의 종사자 처우개선의 내용에 있어서도 예전에 비해 비정규직에 대한 지원내용이 포함되고 확대되는 것은 바람직한 현상이다. 물론 근본적인 대책은 인건비 인상 등 정부 차원에서의 실질적인 노력이 필요하나, 그럼에도 현재 지자체마다 실시되고 있는 종사자 처우개선 추진에서 차별이 있다면 현실적인 상대적 박탈감으로 나타날 개연성이 있기 때문에 이에 대한 대책마련이 요구되어진다.

지방자치단체에서 시행하고 있는 종사자 처우개선 사업에서 비정규직 종사자에 대한 차별적인 내용으로는 복지포인트나 유급휴가등에서 아예 제외되는 경우도 있고, 기간제를 포함하기는 하나 1년이상 근무자만 포함하는 경우도 있다. 차별이라고 단정 지을 수는 없으나 국비시설은 개별법이나 중앙부처의 사업안내를 준용하는 것으로 하여 포함하지 않는 경우도 있는데, 자녀돌봄휴가나 종사자 유급평가 그리고 각종 유급휴가등이 여기에 해당되는 지자체도 있다. 더불어 드문 경우이기는 하지만 정규직, 비정규직 전체 내에서도 차별적인 내용으로 추진하고 있는 곳도 있는데, 해당 사회복지시설에서 3년 이상 근무한 종사자만 처우개선 수당을 지

급하는 경우도 나타나고 있다.

지자체별로 종사자 처우개선을 위한 정책은 향후 확대되리라고 기대한다. 다만, 2022년부터 진행된 처우 개선위원회가 각 광역 및 기초지자체별로 설치하도록 되어 있는 만큼 현재 다양하게 나타나고 있는 종사자 처우개선의 사업내용에 대해 정부차원에서의 소통과 협력 그리고 관리가 필요해 보인다. 유사한 업무를 수행하고 있는 사회복지시설 종사자들이 지자체의 재정 여건과 지자체장의 관점에 따라 너무도 현격히 차별적인 대우를 받아서는 안되며, 또한 정규직과 비정규직에 대한 복지 혜택도 제외되는 사람이 없이 모두에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 정부의 적극적인 소통과 역할이 필요해 보인다.

## [ 참고문헌 ]

- 김정원·서희정·김병인. 2015. 지역자활센터 종사자 처우현황 및 개선방안 연구: 한국지역자활센터협회 부설 자활정책연구소.
- 윤성호·손지현·이혜정. 2022. 부산지역 사회복지시설 비정규직 노동실태와 개선방안. 부산노동권익센터 연구용역자료.
- 서울시. 2023년 일과 휴식을 양립을 지원하는 “사회복지시설 종사자 처우개선 및 운영계획”. 서울시 복지정책실.
- 오민수·김주연·장다현. 2022. 2022 경기도 사회복지시설 종사자 처우개선 종합계획(23년~25년) 수립 연구. 경기복지재단.
- 경기도. 2022. 2022년 사회복지시설 종사자 처우개선 계획. 경기도 복지국. 복지정책과
- 인천시. 2021. 2022년도 사회복지시설 종사자 처우개선 세부추진 계획. 인천시 복지정책과.
- 강원도. 2021. 2022년 사회복지시설 종사자 복지수당, 처우개선수당 지원기준(지침) 개정 계획: 강원도, 보건복지여성국.
- 보건복지부. 2023. 2023년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인. 보건복지부.
- 행정안전부. 2023. 2023년 지방공무원 보수업무 등 처리지침. 행정안전부.
- 보건복지부. 2023. 2023년 자활사업 안내. 보건복지부, 자립지원과.

# 자활사업 변화 분석과 자활정책 방향

백학영 강원대학교 사회복지학과 교수

## 1. 서론

자활사업의 제도화는 민간의 자율성과 사업역량을 정부에서 받아들이기 위한 시도였으며, 이로 인해 중앙 정부의 자원들이 민간의 영역으로 이전되면서 실제로 사업 운영에 박차를 가하기도 했다. 하지만 이러한 제도화의 밝은 면 이면에 빈민운동에서 시작된 사회운동 행위 주체들은 제도에서 하나의 집합으로 기능하기보다는 급격하게 얻게 된 자원과 인력, 예산으로 인해 서로 인식이 상이해져 갈등과 분란을 야기하는 계기가 되기도 했다(김수영, 2013; 노대명 외, 2010; 신명호·김홍일, 2002b; 지규옥·김홍주, 2016; 이문국 외, 2010). 자활사업의 제도화에 대하여 강한 비판을 하는 연구들은 자활사업의 제도화에 따라 ‘관료제적 중앙 조직이 민간 조직을 탄압한다’는 주장을 기반으로 관과 민이라는 이원적 주체의 갈등적 동학을 강조하고 이로 인해 부정적 결과가 양산된다고 주장한다(지규옥·김홍주, 2016; 이수진, 2018). 실제로 제도화의 밝은 면 이면에 어두운 면이 혼재 되어 있는 것도 사실이다. 그러나 본 연구는 제도변화를 정적(static)으로 포착하고 압착된 평가를 하기보다는 제도 내 행위주체의 선택과 전략 등을 복합적으로 설명해줄 필요가 있다고 생각했다. 특히, 국외 연구(Johansson, 2015; Longo et al, 2015; Mažeikienė et al, 2014; Strachwitz and Zimmer, 2010) 중 제도화에 따른 복지 혼합 과정에서 행위 주체 내부의 다양한 행위자들이 각자의 전략을 실행함으로써 변화가 일어나는 양상이 다채로워진 현상을 설명하고 있다.

제도가 끊임없는 의사결정의 과정이라면 그 기반으로 역사를 참조해야 함은 필수적이다. 우리나라는 OECD 국가 중 GDP 대비 복지지출이 1990년부터 2019년까지 4.7배 증가하였고 그 증가속도는 OECD 회원국 중 1위이다(국회예산처, 2021). 그만큼 복지제도가 빠르게 그 체계를 갖춰 나가고 있으며, 일례로 2018년 한 해만 해도 신설·변경된 사회보장제도가 1,160건에 달하고 있다(함영진 외, 2018: 28-31). 그러나 이러한 제도의 구축 및 변화 과정이 과연 제도 내부와 외부의 정합성과 조화로우며 표방하며, 균형 있게 구

\* 본 원고는 ‘백학영·박송이·이상아·황명주(2023). 자활사업 변화에 관한 역사적 제도주의 분석. 비판사회정책 78: 179-225.’ 내용을 요약하고 일부 내용을 추가한 것임

축되고 있는지는 의문이다. 본 연구의 연구자들은 자활제도에서 ‘새로운 제도를 계속해서 만들고 있지만, 그 이후 제도운영과 관련해서는 신경을 안 쓴다’는 현장의 쓴소리를 맞이한 바 있다. 이러한 실정에서 본 연구는 역사적 제도주의의 점증적 제도변화 이론을 통해 자활사업의 제도화 이후의 변화를 심층적으로 분석하였다. 자활사업은 제도화 이후 중앙부처 간, 중앙부처-현장 간의 재량권이 달라지는 지점들이 있었고 각 주체가 해당 사업을 어떻게 해석하고 어떠한 전략을 채택했는지에 따라 제도변화의 속성이 달라지는 변곡점들이 있었다. 따라서 본 연구는 자활사업이 제도화된 이후 변화 시기를 구분하여 제도의 체계와 행위자, 구성요소를 중심으로 자활제도 변화를 역사적으로 통찰하였고, 현재와 미래의 변화를 위한 의사결정에서 통합적인 맥락을 고려하여 자활제도의 발전 방향을 모색하고자 하였다.

## 1. 자활사업의 제도화로서 출발과 변화과정

본 절에서는 본 연구의 범위인 본격적인 자활사업의 제도화 이전 초기 빈민운동의 역사와 제도화 초기를 기술하여 자활제도의 출발 배경을 이해하고자 한다. 또한, 기존 연구들에서 자활사업의 제도화 이후 시기를 어떻게 구분하였는지를 분석하여 본 연구의 시기 구분 시 참조할 수 있는 내용을 포착하고자 한다.

### 1. 빈민운동에서의 시작과 자활사업의 제도화로서 출발

자활사업은 제도화되기 전에 1970~80년대 도시빈민운동과 생산공동체운동에서 그 원형을 찾을 수 있다(김수영, 2006; 2013). 당시 많은 종교지도자, 대학생과 같은 지식인들은 군부정권의 정치탄압에도 민중운동을 조직해왔으며, 농민운동, 노동운동과 더불어 도시빈민운동은 민중운동의 한 축이었다. 이들은 도시빈민의 조직화를 위해 판자촌으로 들어가 생활하면서 야학, 철거반대투쟁을 이끌어왔으며(양연수, 1990) 건설, 제조, 섬유 등의 산업에서 하청구조를 간소화해 노동자에게 수익이 많이 돌아가도록 하기 위한 것이었으나, 1990년대 서구의 협동조합 담론이 유입되면서 생산공동체운동이 더욱 활성화되었다(김성오·김규태, 1992). 활동가들은 열악한 노동조건과 불합리한 하청구조에서 오는 경제적 불이익을 타파하고, 더불어 공동체적 품성과 민주적인 의식을 고양시킬 수 있는 대안적 틀로 생산공동체에 주목했다(신명호·김홍일, 2002a; 한국주민운동정보교육원, 2009; 이문국 외, 2010에서 재인용).

제도화는 먼저, 정부를 통해 제안되었으며, 주로 정책개발안을 구성해오던 국가 책임연구원들을 통해서 이루어졌다. 일례로, 한국개발연구원(KDI) 보고서에서 권순원(1993: 66-67)은 생산자협동조합을 “개발독재시대에 희생양이었던 도시빈민을 위한 민주적이고 효과적인 탈빈곤 대책”이라고 소개하고, 빈민밀집지역에 생산자협동조합이 활성화될 수 있도록 정부가 빈민운동단체를 지원해야 한다고 강조했다. 이는 한국보건사회연구원의 정책제안을 통해 더욱 구체화되는데, 1995년에 근로능력이 있는 빈민의 자립을 돕는 일선 복지기관으로 자활지원센터를 설치하고, 이를 지역 민간단체에게 위탁해 운영할 것을 제안했다. 이때 정부는 각 센터에 대해 1억 5천만 원을 지원하고, 민간단체는 이 지원금으로 공동작업장을 경영한다는 모델을 제시했다(석재은, 1997: 74-75; 김수영, 2013 재인용).

1996년 이전까지 한국의 빈곤 정책은 뚜렷한 목표나 성과를 보이고 있지 못했기에(이문국 외, 2010: 23) 김영삼 정부는 이러한 학계의 담론과 여론을 받아들여 1995년 ‘삶의 질 세계화’를 복지정책의 이념으로 설정하고, 기본구상으로 ‘21세기 국민복지의 비전’으로서 생산적·예방적 복지를 추구하였다.<sup>1)</sup> 김영삼 정부에서 시

1) 이를 위한 5개 과제를 발표하였으며, 이 중 “III. 국민최저생활 수준의 보장”에서는 ‘자립지원을 위한 생산적 복지시스템의 구축’을 위하여 ①영세민자활공동체 결성, ②영세민 밀집지역에 자활후견기관(자활지원센터) 지정운영, ③민간주도의 자활지원재단 설치 등 자활지원

작된 제도화에 대한 기본 구상이 김대중 정부로 이어지면서 초기에 설치된 자활지원센터들은 생산공동체운동을 자활 및 빈곤정책의 한 축으로 상정하고 민간에서의 경험과 전문성을 적극 활용하였다(김수영, 2006). 이로 인해 1996년 처음으로 자활지원센터가 시범 운영될 때는 법적인 근거 없이 시작되었으나, 1997년 11월에 생활보호법이 개정되면서 동법 제11조 2항을 통해 ‘자활후견기관’의 지정·운영에 대한 법적 근거를 갖추게 되었다. 또한 자활지원센터는 1996년부터 1999년까지 20개 기관이 지정되었으며 2000년 7월까지 50개 기관이 추가로 지정되면서 활발히 제도적 기반을 구축해나갔다. 특히, 1998년 3월 특별취로사업을 자활지원센터협회(준)에서 제안하면서 사업의 기반을 닦아나갔다. 특별취로사업은 ‘근로능력이 있는 저소득층들이 탈빈곤을 위한 자활프로그램(공동작업장 또는 생산공동체)에 참여할 경우 최소한의 근로수당을 지급’하는 제도였기에(조경식, 2011) 실제로 조직 내 공동체의 생산 및 노동의 역동을 일으키기 위한 생산공동체로 변모하기 위한 발판이 되었다. 이를 통해 당시 자활지원센터는 준비기간(직업능력 개발, 판로개척 등에 필요한 견습기간)과 기초자금(손익분기점에 도달할 때까지의 운영자금)을 확보할 수 있었다. 특별취로사업뿐만 아니라 공공근로 수탁까지 정부에서 받게 되면서 생산공동체를 준비하기 위한 견습과정이 체계화되었으며, 지역사회 내에서 비영리 부문이 주도적으로 일자리 창출을 시도하게 되었다. 이러한 노력은 후일 사회적일자리, 사회적기업 등으로 발전할 수 있는 시발점이 되었다(이정운, 2000).

## 2. 자활제도 변화에 대한 시기구분

기존의 자활사업 제도화 이후의 시기 구분을 통한 역사적 분석 연구들의 내용은 다음과 같다. 자활사업 제도화 초기의 연구(신명호·김홍일, 2002; 노대명 외, 2010; 이문국 외 2010)와 자활정책 변동과정에서 거번스 변화에 주목한 연구(지규옥·김흥주, 2016)은 자활사업의 변화과정을 생산공동체운동에서 자활후견기관까지 지역운동관점에서 자활사업의 역사를 포함한다. 상대적으로 최근의 연구는 자활사업이 법제화된 이후를 분석대상을 삼고 있다. 이들 연구에서 자활사업의 변화과정은 정부의 집권시기에 따라 구분하는 경향이 강하다.

본 연구는 국민기초생활보장제도가 법제화된 2000년 10월부터 2021년까지의 변화과정을 제도화기, 제도 확대기, 제도변화모색기, 제도다각화기로 나누어서 고찰하였다. 첫째, 제도화기는 2000년 국민기초생활보장법을 제정하면서, 자활사업 내 자활참여자 기준과 프로그램, 전달체계가 법적 확립되었던 2005년까지로 구분하였다. 둘째, 제도확대기는 자활사업 내 자활참여자가 확대되고, 자활프로그램이 다양화되며, 전국, 광역단위의 전달체계가 설치되었던 2006년부터 2012년까지로 구분하였다. 셋째, 제도변화모색기는 참여자, 프로그램, 전달체계 확대되었던 이전과 달리, 제도 외부적 요인(보건복지부와 고용노동부 간의 대상자 중복성, 사회적경제 영역의 확대 등)으로 인해 자활사업이 제도적 성격 변화를 모색하는 2013년부터 2017년까지로 하였다. 넷째, 제도다각화기는 빈곤층에 대한 체계적인 자립지원이 가능하도록 제1차 기초생활보장 자활급여기본계획(2018-2020)이 수립·시행(17.8.)되었고, 제2차 기초생활보장 자활급여기본계획(2021-2023)이 수립·시행되는 2021년까지로 구분하였다.

본 연구는 자활제도 초기부터 현재까지의 변화과정에 대한 분석을 통해, 체계적이고 장기적인 자활사업의 방향성을 모색하고자 한다. 이에 본 연구는 제도화된 자활사업으로서, 국민기초생활보장제도를 기반으로 하는 자활사업 수행체계와 운영구조, 자활 프로그램에 초점을 맞추어 분석하며<sup>2)</sup>, 자활정책의 역사를 생산공동체에

센터에 대한 구체적인 정책이 제시되었다(이문국 외, 2010: 24에서 재인용).

2) 연구자들은 처음에 제도의 참여자, 전달체계, 프로그램, 재정 등 다양한 측면을 포괄하여 분석하였으나, 전달체계 및 프로그램이 비교적 시기적 구분의 특징이 명확하게 보여 본 논문에서는 해당 부분에 국한하여 초점화하여 분석했다. 추후 참여자 및 재정 차원에서의 제도변화 분석에 대한 후속 연구가 필요하다.

서 찾는 것에 동의하지만, 본 연구의 분석 시기는 자활사업이 제도화된 2000년 10월 국민기초생활보장법 시행부터 2021년 12월까지로 하였다. 이러한 분석 시기의 선택은 본 연구가 제도변화에 주목하기 때문이다. 이에 본 연구의 내용적 범위에 있어 제도내용의 변화에 초점을 맞추어 살펴보기 위해, 그 분석범위를 광범위하게 설정하기보다는 보건복지부 및 고용노동부 자활사업으로 국한하여 그 제도변화 내용을 세밀하게 살펴보았다. 본 연구의 분석자료는 자활사업 변화 내용을 확인할 수 있는 각 년도 자활사업안내서, 자활급여기본계획, 자활사업 관련 사업자료 등과 같은 정보들을 활용하였다. 또한, 당시 사업 내 제도변화 시의 논의되었던 사업자료들과 회의록, 보도자료, 각종 인터뷰 기사 등을 추가적으로 활용하였다. <표II-2>, <표II-3>, <그림II-1>은 자활사업은 전달체계, 예산, 프로그램의 변화를 보여준다.

**<표II- 1> 자활사업 변화 관련 선행연구**

연구자	제도변화 분석의 초점 및 시기구분
신명호·김홍일 (2002b)	-지역 기반의 생산공동체 운동에서 지역자활센터와 지역자활센터협회 발전단계를 중심으로 제도권 진입 후의 국민기초생활보장 제도 내에서의 지역자활센터 역할과 내용 변화 분석 -1970년대-1995년(자활지원센터 시대이전), 1996-1997년(자활지원센터 시대), 1998년-현재(자활후견기관 시대)
노대명 외 (2010)	-자활사업의 제도도입과 시행 과정상의 문제점 평가 및 향후 개선방안 제안, 자활사업 변화의 사회경제적 영향요인, 시기별 정책 내용 및 문제점 진단 -IMF 이전(제도화 이전), 1999-2002(제도화 초기), 2002-2010(본격적 시행기)
이문국·김승오·노대명·김정원 (2010)	-생산공동체 운동에서부터 2010년까지의 자활사업관련 내용 분석, 지역 자활센터의 발전방식을 중심으로 시기구분 -1990-1995년(생산공동체시기), 1996-1998년(시범사업초기), 1998-2000년(시범사업후반기), 2000-2005(제도화 단계), 2005-2010(정착 단계)
지규옥·김홍주 (2016)	-자활사업의 정책변동과정에서 거버넌스의 적용 방식 및 변화 내용 분석 -1970년대-1999년(사회운동기), 2000-2007(제도화기), 2008-2016(대안모색기)
이수진 (2018)	-자활사업이 시행된 이후 나타난 변화의 양상을 역사적 제도주의 관점에서 분석, 자활사업 대상자 및 참여자, 프로그램, 전달체계, 국가와 시민관계 변화 분석 -2001-2007(민주정부시기 시행과 제도변화), 2008-2016(보수정부시기 제도의 전환)
임수경 (2021)	-자활지원정책 변화과정 :주요 정책행위자와 배경적 흐름, 각 요소의 결합양상, 자활사업의 도입과 확대,규모별 차등지원제도 도입, 성과중심형 취업지원사업 도입과 확대,비취업대상 자활사업 축소, 취업우선지원사업 도입과 확대,희망리본프로젝트 통폐합 -2000-2007(김대중/노무현정부), 2008-2012(이명박정부), 2013-2017(박근혜정부)
한국지역 자활센터 협회 (2021)	-한국지역자활센터 역할과 인프라,자활사업 내용의 변화 -1996-2000(자활사업의 태동 그리고 한국협회의 창립), 2001-2006(자활인프라의 확대 및 성과체계 도입), 2007-2011(자활사업의 제도변화 및 발전의 모색), 2012-2017(자활사업의 침체와 정체성의 혼란), 2018-2020(자활사업의 재도약과 정책목표의 다변화 추진)
김정원 (2021)	-정부별 정책 변동 중심, 정책 내용과 성격,성취와 한계,정책 작동에서 나타나는 한계의 원인, 성취(정책으로 성장), 한계(정책목표의 한계,정권의 항배에 따른 정책 방향의 변동,낮은 종사자 처우와 불안정 노동직 중심의 실무자 확대 경향,파트너십 위계화) -1996-2000(시범사업 시기), 2000-2007(제도화의 시작과 정착 시기), 2008-2016(성과중심 제도운영 시기), 2017-2021(관리중심 제도운영 시기)
윤길순 (2023)	-민관 거버넌스 구조와 성과평가체계, 성과평가의 부정적 효과 :터널효과,차선추구,근시안 효과, 특정 지표에의 고착, 내부 관료제 강화와 혁신 저해,게이밍/크리밍,조직 간 협력 저해,전문성 저해 -2000-2007(김대중/노무현정부), 2008-2016(이명박/박근혜정부), 2017-2022(문재인정부)

〈표Ⅱ-2〉 자활사업 전달체계변화

	제도화기						제도확대기						제도변화모색기					제도다각화기				
	00	01	02	03*	04	05	06	07	08*	09	10	11	12	13*	14	15	16	17*	18	19	20	21
한국자활복지개발원 (중앙자활, 자활정보센터**)	-	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
		자활정보센터 (한국지역자활센터협회 위탁운영)						중앙자활센터						한국자활복지개발원								
지역자활센터 (사회적협동조합)	70	169	192	209	242	242	242	242	242	242	247	247	247	247	247	251 (5)	248 (7)	249 (9)	249 (11)	249 (11)	250 (23)	250 (23)
광역자활센터 (중앙자활/개발원위탁)	-	-	-	-	-	-	3	3	6	6	7	7	7	10	14	14	14	14	14 (2)	15 (5)	15 (12)	16 (12)

\* 정권교체 연도, \*\* 2001년 자활정보센터 설립(서울, 부산)/2003년 통합, 2008년 7월 중앙자활센터 설치, 2019년 7월 한국자활복지개발원 출범. 자료: 한국자활복지개발원 내부자료 재정리

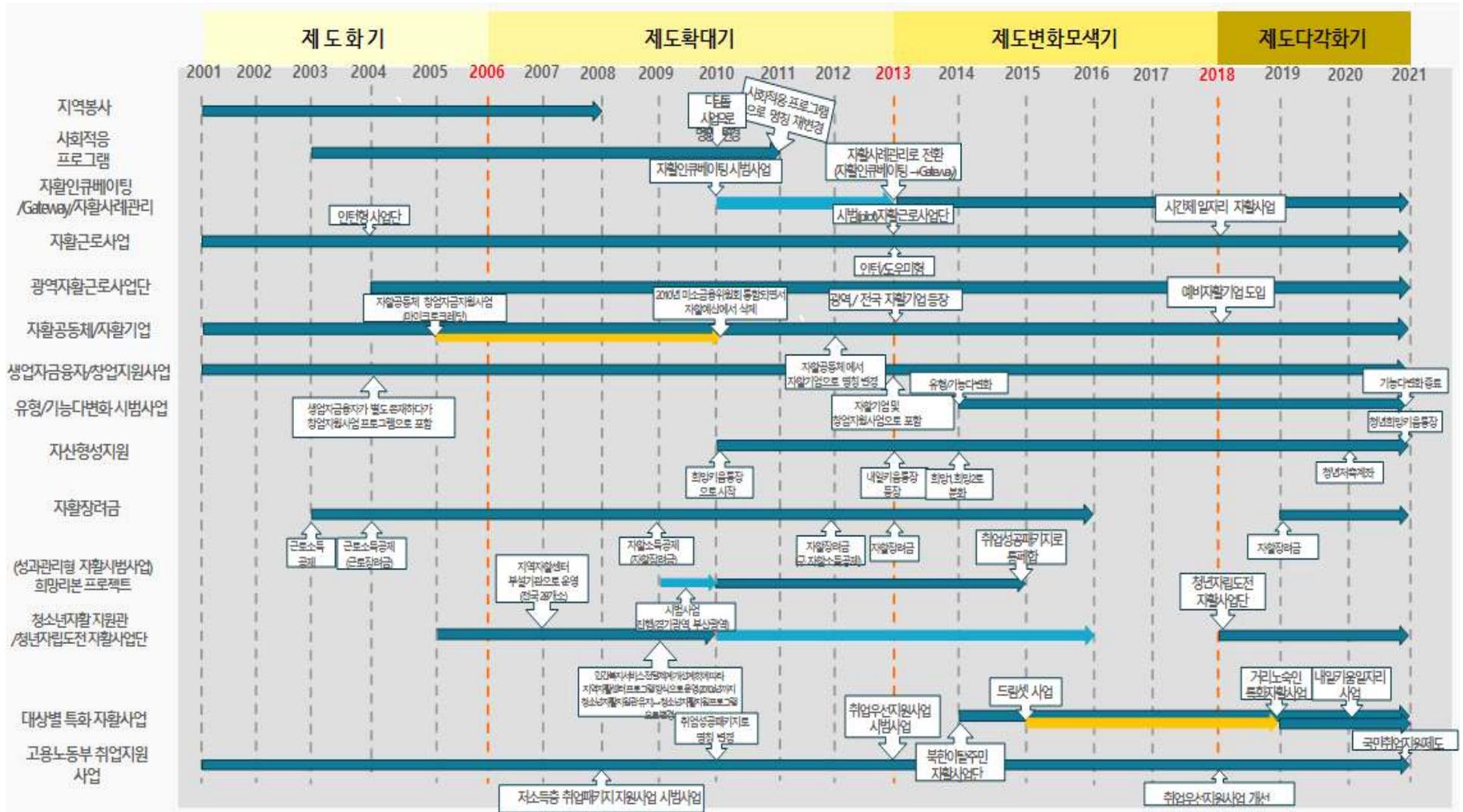
〈표Ⅱ-3〉 자활사업예산 변화

(단위: 백만 원)

소관 부처	사업명	제도화기					제도확대기						제도변화모색기					제도다각화기				
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
보 건 복 지 부	합계	132,371	194,452	205,001	245,859	296,760	361,077	395,446	383,555	401,670	470,956	476,316	533,328	587,056	549,428	448,075	459,669	434,756	472,273	620,842	710,357	727,889
	□ 자활사업	92,096	167,177	185,624	228,254	246,155	283,626	310,531	313,141	359,877	422,993	445,310	487,642	533,737	490,309	381,430	379,985	342,465	376,785	525,430	606,249	621,522
	- 근로소득공제 시범사업 연구용역	60,000	120,320	120,320	177,472	202,137	233,720	259,410	259,419	306,482	364,619	376,310	396,900	409,857	382,798	314,803	327,285	288,061	320,072	421,380	507,810	518,449
	- 근로소득공제 시범사업 연구용역	-	-	552	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 자활소득공제(자활장려금)	-	19,316	38,159	22,267	16,452	21,645	22,300	22,300	20,610	20,988	21,133	37,441	38,937	25,000	15,000	-	-	-	38,837	7,093	7,944
	- 지역자활센터운영	14,102	23,062	23,062	24,627	25,268	26,195	27,014	27,809	28,515	32,793	33,939	36,315	38,810	39,974	41,129	41,600	42,851	44,874	47,600	52,522	53,438
	- 자활지원제도개선시범사업(광역자활지원센터 시범사업)	-	-	-	1,200	950	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 자활지원센터 운영지원(광역, 중앙자활, 자활복지개발원)	-	-	-	-	-	900	900	2,677	3,334	3,629	3,918	7,202	22,531	12,891	9,147	9,812	10,166	10,416	15,920	13,064	15,538
	- 지역봉사	17,744	2,076	1,667	1,167	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 사회적응프로그램(舊재활프로그램)	250	1,551	1,551	1,221	1,048	906	907	936	936	964	988	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 자활사래관리	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	762	1,020	1,051	1,188	1,387	1,423	1,693	1,740	1,756
	- 희망리본(성과중심자활)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,022	9,022	22,282	27,686	-	-	-	-	-	-	-
	- 내일키움일자리	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24,020	24,397
	- 자활사업실태조사/연구용역	-	300	300	300	300	260	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	-	-	-	-	-
	- 자활통계시스템선진화	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	300	300	300	-	-	-	-	-	-
	- 맞춤형고용복지연계지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	640	-	-	-	-	-	-	-
	□ 자활사업관리	-	-	-	-	-	-	-	126	121	151	136	226	203	190	177	165	165	265	265	265	265
	□ 희망키움통장	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24,887	29,623	37,436	43,475	48,295	55,556	67,847	80,401	82,883	82,883	90,162	91,276
	□ 근로능력 심사 및 평가 운영	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,970	8,652	9,474	10,144	10,983	11,626	12,229	12,229	13,659	14,818
	□ 자활후견기관협회지원(자활정보센터운영 및 교육)	275	275	325	350	350	350	350	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	□ 자활후견기관평가	-	-	-	-	-	-	-	104	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	□ 생업자금융자	40,000	27,000	17,000	15,300	11,000	8,000	7,200	7,200	7,200	7,200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	□ 생업자금융자 이차 및 보증보험료 지원	-	2,052	1,955	1,355	-	1,201	1,361	1,505	1,472	1,474	1,247	1,054	989	1,160	768	689	99	111	35	22	8
□ 자활공동체 창업자금지원(마이크로크레딧)	-	-	-	-	2,000	2,000	2,000	33,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
□ 가사간병방문서비스	-	-	-	-	35,900	65,900	73,900	59,583	-	14,251	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
고 용 동 등 부	합계	-	-	14,456	11,122	10,184	10,477	9,805	8,605	12,395	19,712	58,908	144,942	29,132	-	-	-	-	-	-	-	
□ 직업적응훈련	-	-	3,337	2,035	2,022	2,304	2,650	2,536	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
□ 자활직업훈련	-	-	7,665	6,132	6,144	6,144	5,772	4,686	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
□ 자활취업촉진사업	-	-	3,454	2,955	2,018	2,029	1,383	1,383	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
□ 취업성공패키지지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,395	19,712	57,386	141,520	22,817	-	-	-	-	-	-	-	
□ 자활사래조정회의 운영 자립지원 직업상담사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,522	3,422	-	6,315	-	-	-	-	-	-	-	

자료: 각 년도 자활사업안내

〈그림 II-1〉 자활사업프로그램 변화



### III. 자활사업의 변화에 관한 제도주의적 평가

〈표II-4〉는 2010년 10월 자활사업이 시행된 이후 시기별 제도변화의 분석결과를 정리한 것이다. 앞서 분석을 바탕으로 제도주의 관점에서 자활사업의 수행체계와 프로그램의 변화와 그를 둘러싼 정책적 환경, 규칙, 규칙을 둘러싼 행위주체를 중심으로 평가하였다. 먼저, 제도화기(2000.10-2005년)는 이원화된 자활사업 지원체계와 통합적 지원을 위한 시도, 지역자활센터의 전국적 확대와 상위지원체계 구축 노력, 자활사업 내용의 표준화에 따른 명암(明暗), 사회통합 프로그램과 노동통합 프로그램의 공존의 시기이다. 제도화기는 자활사업이 1970년 이후 민간의 도시빈민운동과 생산공동체운동에 기반하여 출발하였기에 자활제도 구상에서 자활후견기관이 주도한 특징이 있다. 그러나 제도화가 되면서 보건복지부와 고용노동부는 사업의 주도권을 잡기 위해 자활사업 초기 자활사업참여자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분하는 전략을 취하였다. 이로 인해 전달체계 내부 대상자 할당의 혼선 등이 빚어지긴 했으나 제도화 초기에는 민간기관인 자활후견기관이 주도적인 역할을 하였기에 보건복지부와 자활후견기관 수행주체 모두가 자활사업을 체계화하기 위한 협력과 협동하였고, 광역자활센터, 자활정보센터 등을 설치함으로써 통합적으로 조율하려는 시도를 보였다. 또한 자활사업의 표준화에 따라 자체적인 사업인 사회적경제 운영이 제약되기도 했지만 자활사업의 기본체계를 만드는 과정에서 지역자활센터의 전국적 설치가 이루어졌고 공동체성 중심의 사회통합 성과를 도모하는 자활근로사업을 지향하였다.

둘째, 제도화대기(2006-2012년)는 전국적인 자활지원체계의 법적 근거를 확보하였으나 광역자활센터의 역할 모호, 지역자활센터의 자활사업 성과평가와 실질적 성과관리의 실패, 성과형 사업단 강조와 사회통합 프로그램 축소, 자활공동체의 사회적경제 조직으로서 변모하려는 노력의 시기이다. 이 시기에는 자활사업 수행주체의 법적근거가 마련되고, 불완전하고 모호한 측면이 있지만 중앙-광역-지역으로 이어지는 자활사업 수행체계를 완성해갔다. 보건복지부와 자활사업 현장의 관계는 여전히 협력적이었지만, 보건복지부가 규칙 제정자로서 강력하게 작동하였으며, 중앙자활센터는 지역의 자활사업 수행주체보다는 보건복지부와 더 밀착하여 제도 수행자이자 관리자의 역할을 하였고, 지역의 자활사업 수행주체는 자활사업의 규칙과 지침을 성실하게 이행해야 하는 책임을 떠안게 되었다. 노무현 정부의 사회서비스정책 시행으로 자활사업의 규모는 확대되었지만 오히려 자활사업을 둘러싼 외부적 환경은 자활사업의 성과 미흡을 비판하였다. 특히 공공기관을 중심으로 한 성과관리 패러다임은 지역자활센터의 성과평가를 강조하여 지역자활센터는 탈빈곤과 취약업의 성과를 통해 자신들의 사업수행 성과를 입증해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 이에 자활사업은 점차적으로 성과를 보여줄 수 있는 노동통합 프로그램에 집중하게 되고, 자활사업의 출발점이 되었던 사회적경제 지향성과 주도성은 점차 약화되었다.

셋째, 제도변화모색기(2013~2017년)는 사회적경제 확산 속에서 사회적경제에 대한 자활사업 수행주체의 수동성과 이질성 표출, 취업우선지원사업 시행과 자활사업 위축, 노동통합 성과중심 프로그램 강조와 탈수급 지원의 다양화의 시기이다. 이 시기 자활사업은 자활참여자의 제도 내 안주 방지, 자산형성지원사업 확대, 맞춤형 참여자 할당, 개별형 사례관리 강조 등의 특징을 보인다. 이에 핵심적인 방향이 자활과 자립을 중심으로 근로의 강조와 사업의 체계화에 집중되었으며, 공동체성, 연대와 같은 사회적 가치에 대한 논의는 주변화되었다. 고용노동부 중심의 취업우선지원정책은 자활사업참여자의 근로역량을 저하시키며 자활사업의 성과를 위협하였고, 자활사업 입장에서는 혼란과 위축, 위기의 시기로 받아들여졌다. 이에 대한 대응으로 자활사업 수행주체는 사례관리와 같은 탈수급지원 프로그램을 다양화하였으나 결국 참여자를 개별화하여 노동통합 성과를 높이는 사업으로 귀결되었다. 자활사업 수행주체는 한국지역자활센터협회 내부의 지역자활센터는 자활

사업에 관한 인식이 상이하였으며, 단일한 집단성과 지향성 가진 주체로 보기 어려웠다. 이는 지역자활센터 유형다변화와 기능다변화 시범사업으로 표출된 사회적경제조직으로의 실험적 전환에 그대로 반영되었고, 시범사업에 참여한 기관들은 사업의 주도성을 잃은 피동적 주체가 되었다.

마지막으로, 제도다각화기(2018~2021년)는 상위지원체계 강화를 시도하였으나 여전히 모호성, 자활사업의 기능유형다변화 시도의 종료와 사회적경제조직 정체성 회복의 좌절, 시대적 위기에 조응하는 자활근로사업의 다양화와 현금급여 확대, 시대적 변화 모색과 유사 사업과의 정책적 재중첩 우려의 시기이다. 이 시기에는 한국자활복지개발원이 출범하고 자활교육과 정보관리체계 기반이 형성되었지만 여전히 그 상위 지원체계의 모호성이 지속되고 있다. 또한, 사업내용으로 자활근로 인센티브 강화, 자산형성 확대와 같은 현금급여 중심으로 개선이 이루어졌으며, 최저임금의 향상으로 자활급여도 자연스럽게 올라가 자활사업참여자는 다각적인 현금지원의 효과를 누릴 수 있었다. 또한, 자활사업의 개선과 확대 방향으로 다변화가 이루어졌고, 새로운 사회적 필요(Covid-19, 청년·노숙인·북한이탈주민 지원)와 노동시장의 고용 불안정성에 조응하는 형태로 이루어졌다. 그러나 사업의 참여자 다양화와 현금급여의 확대는 일방적인 상의하달을 중심으로 이루어지고 있기에 자활사업 내부의 사회적경제 활성화나 새로운 사업내용의 역동이 발생한 것은 아니므로 대상자의 주체성이나 역량에 기반한다고 보기는 어렵다. 한편, 시대적 상황에서 자활사업에 새로운 역할이 부여되면서 자활근로사업은 확대되었다. 이는 확대된 자활사업체계에서 자활사업 확장의 기회이자 새로운 도약의 계기로 인식될 수 있지만, 자활사업 수행주체는 제도의 성실한 이행자로 귀착되어가고 있다. 또한 자활사업은 가치지향성 좌표를 잃었으며, 국민취업지원제도 도입으로 또다시 위축과 위기에 직면할 가능성이 크다.

〈표II-4〉 시기별 자활사업의 제도변화 평가

	시기별 자활사업의 변화 평가
제도화기 (2000.10 ~2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 이원화된 자활사업 지원체계와 통합적 지원을 위한 시도</li> <li>▶ 지역자활센터의 전국적 확대와 상위지원체계 구축 노력</li> <li>▶ 자활사업 내용의 표준화에 따른 명암(明暗)</li> <li>▶ 사회통합 프로그램과 노동통합 프로그램의 공존</li> </ul>
제도확대기 (2006~2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 전국적인 자활지원체계의 법적 근거 확보 그러나 광역자활센터의 역할 모호</li> <li>▶ 지역자활센터의 자활사업 성과평가와 실질적 성과관리의 실패</li> <li>▶ 성과형 사업단 강조와 사회통합 프로그램 축소</li> <li>▶ 자활공동체의 사회적경제 조직으로써 변모 노력</li> </ul>
제도변화모색기 (2013~2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 사회적경제 확산 속에서 사회적경제에 대한 자활사업 수행주체의 수동성과 이질성 표출</li> <li>▶ 취업우선지원사업 시행과 자활사업 위축</li> <li>▶ 노동통합 성과 중심 프로그램 강조와 탈수급 지원의 다양화</li> </ul>
제도다각화기 (2018~2021)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 상위지원체계 강화 시도 그러나 여전히 모호성</li> <li>▶ 자활사업의 기능유형다변화 시도의 종료와 사회적경제조직 정체성 회복의 좌절</li> <li>▶ 시대적 위기에 조응하는 자활근로사업의 다양화와 현금급여 확대</li> <li>▶ 시대적 변화 모색과 유사 사업과의 정책적 재중첩 우려</li> </ul>

본 연구는 제도를 역사적 산물로 상정함으로써, 어떤 시점에 형성된 제도가 특정 시점의 맥락을 담고 있고 이후 사회현상에도 계속해서 영향을 미침으로써 정책의 의사결정에 영향을 미치는 방식으로 변화가 조금씩 이루어진다는 점증주의 이론에 기반하여 각 시기별 자활사업을 분석하였다. 나아가 제도의 점증 변화 내부의 행위 주체들을 정교하게 이해하기 위해 제도 자체를 체제(regime)로 보고 규칙 행위자와 규칙 수행자를 살폈다. 총평으로, 자활사업이 제도화된 지 20년이 넘는 기간 동안 자활사업은 지역사회 노동취약계층의 자활과 자립을 위한 일자리와 복지서비스 제공을 위한 사업수행체계와 내용, 참여 주체 등의 측면에서 확장의 경로를 보였다. 그러나 자활제도를 둘러싼 외부적 환경은 자활사업에 비판적이었고 오히려 경쟁적인 제도를 구

축함으로써 기존 제도에 위기를 유발하기도 하고 이에 대응하여 끊임없는 변화로 이어지기도 했다. 이 과정에서 자활제도는 다양한 시도와 좌절, 적응과 조정, 새로운 도전을 거듭하였고 해당 제도의 내부에서는 성장 속의 혼돈과 다양화를 경험하였다. 또한 자활제도 내부의 실무자, 일선기관 등 다양한 주체 간 이견이 발생하면서 체계가 복잡해지는 만큼 내부에서도 주체 간 권력 불평등을 내포하고 있다. 그래서 제도는 집합적 힘을 발휘하기보다 원자화될 가능성이 있다. 이 과정에서 자활사업 제도 내부의 다양한 주체 간 이견이 발생하면서 주체 간 다양성을 반영해야 한다는 측과 제도의 일원화된 방향성을 나아가기 위한 집합성을 발휘해야 한다는 측 사이에서 혼란으로 인한 유보를 경험하고 있다.

#### IV. 결론 및 자활정책의 방향

본 연구는 자활사업의 수행체계와 프로그램의 변화를 확인하고 그를 둘러싼 정책적 환경, 규칙, 규칙을 둘러싼 행위 주체를 중심으로 자활사업의 변화를 분석하였다. 영국의 역사학자인 E.H 카의 ‘역사란 현재와 과거 사이의 끊임없는 대화이며, 역사가와 그 사실들 사이의 상호작용이다’라는 인용구처럼, 본 연구는 자활사업의 제도화 이후의 결과에 대한 연구자들의 시기적 반추를 통해 현재를 진단하고, 미래를 밝히기 위한 제안을 담아내고자 한다.

구체적으로, 먼저 자활사업 수행체계에서 한국자활복지개발원, 광역자활센터, 지역자활센터, 한국지역자활센터협회는 주요한 행위주체이다. 자활사업제도가 체계화됨에 따라 행정, 기획, 관리, 예산체계 운용 등을 담당할 상위기관이 순차적으로 등장하였으며, 이들 조직의 기능은 다면화되었다. 이러한 흐름에서 일선기관(지역자활센터)이나 이들의 대표체(한국지역자활센터협회)는 자활사업 주무부처와 상위기관을 과도한 관리·감독의 억압기제로 여기거나 반목질시한다는 주장이 계속 제기되어 왔다(김수영, 2013; 노대명 외, 2010; 신명호·김홍일, 2002b; 지규옥·김홍주, 2016; 이문국 외, 2010). 또한, 자활의 제도화가 빈민운동의 역동성을 약화할 수 있다는 우려는 계속되었고(김수영, 2013), 그 우려는 실체가 되었다. 그러나 ‘관료제의 확장으로 인해 상위기관이 일선기관을 관리·통치한다’는 비판은 자활제도 뿐만 아니라 우리나라의 대부분 사회복지제도에서 드러나는 상황이다. 왜냐하면 상대적으로 짧은 사회복지제도 형성과 발전의 역사에서 한국은 후발적 복지국가로서 사회적 위험에 빠르게 대응하려는 속성을 보인다. 이로 인해 복지국가 제도화 및 제도발전 과정에서 시민사회의 역량이나 자발성, 공동체성, 상호의존성 등을 해치고 있기 때문이다(한동우, 2012; 2013; 한동우·최혜지, 2015).

한편, 상위 부처에서도 정부와 보건복지부, 고용노동부는 제도 운영과 관련하여 관료제적 권력을 누가 획득하느냐에 따른 파워게임에 몰두한 나머지, 오히려 공공부조라는 중요한 사회정책의 중장기적 흐름과 기획을 하지 못하고 부처 간 칸막이를 공고히 하였다. 서로 사업의 전달체계와 예산확보를 위해 경쟁하고 갈등하는 가운데 지역사회 일선기관은 상명하달된 다양한 사업들을 수행해야 하는 혼란을 겪고 있다. 하지만 본래 사회정책은 사회문제를 해결하기 위한 사회적 관심의 결집이며(Chambers, 2000), 공공의 이익과 분배를 실현하기 위한 사회구성원이 합의하여 정하는 규칙이다(Schneider and Ingram, 1990). 이런 면에서 현재의 자활사업 제도변화 과정은 과도하게 관료조직과 연구자를 중심으로 담론이 구성되고, 단지 언어로만 존재하지 않고 인식변화를 통해 정책예산, 인력, 서비스 내용을 변화시키는 물질성(materiality)을 갖는 경향(Fraser and Lacey, 1993: 179)이 강한 한국의 제도화 구축 과정이 우려스럽다.

그럼에도 불구하고 현재 자활의 제도화 관련 대다수 연구가 관료제적 권력이 배태된 제도화를 통한 정부

부처가 자활 사업 수행 기관을 억압한다는 식의 설명에 그쳐 다양한 행위 주체의 대응 양식을 다채롭게 설명하지 못하는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 지역의 자활사업을 수행하는 한국자활복지개발원과 광역자활센터, 지역자활센터는 점차 제도 이행자로서 역할이 강화되었고, 보건복지부 관료집단의 정책적·실천적 권력은 강화된다는 점을 발견하였다. 이들은 제도화를 통해 양산되는 규칙에 순응의 규범을 내재화시켜 자활사업의 규칙을 만들고 감독하는 역할을 하였으며, 중앙정부 관료의 성실한 협조자로서 기능하였고, 때로는 이들이 또 다른 관료 집단화되는 경향도 없지 않았다. 이에 사회적경제와 같은 새로운 제도들이 등장했을 때 자활사업 주체는 제도의 변화를 모색하기보다는 기존의 기초보장이나 자활사업 운영을 잘 해야 한다는 이념 갈등이 야기 되었다. 이로인해 사회적경제가 현재 자활사업에 미칠 영향을 심도있게 고민하거나 제도적 보완체제를 마련하기보다는 제도 변화의 방향을 결정하지 못하였다.

따라서 본 연구는 제도화 이후의 정치적 과정이 중요하다는 점을 견지하면서 이로 인해 일선에서 배제되는 근로빈곤층 당사자에 관심이 더 필요하다고 제안한다. 현재 저성장, 고용불안, 빈곤 심화 등 다양한 시대적 위기에 자활사업은 근로빈곤층의 사회적 안전망으로서 소득보장과 사회통합 역할을 담당하도록 요구받고 있다. 1999년 국민기초생활보장법 안의 자활사업은 빈곤층 중 근로능력이 있는 자에게 최저생활을 보장하고 자립기반을 조성한다는 목적하에 제도가 시행된 이후 끊임없이 그 역할과 기능에 관한 논쟁과 변화가 있었다. 최근에는 국민취업지원제도 등장과 함께 자활사업은 기초생활보장제도로서 근로능력과 관계없이 최저소득을 보장하는 최후의 안전망 역할을 하는 방향으로 역할을 분담할 필요가 있다는 주장이 지배적으로 자리하고 있는 것도 사실이다(이병희 외, 2017). 그러나 한편에서는 한국형 실업부조의 한 축으로서 국민취업지원제도에서 포괄하지 못하는 대상들을 자활급여가 포괄함으로써 두 제도가 유기적 연계를 통해 한국형 실업부조로 결합이 필요하다는 의견이 제시되기도 하였다(김중수, 2019).

이 시점에서 자활사업은 제도에 대한 패러다임의 확장되어야 한다. 이제, 제도 내의 변화를 넘어서 보다 본질적 영향을 미치는 제도 패러다임을 다시 돌아보고 재정비해야 할 때이다. 특히, 자활사업이 제도화되던 90년대 IMF와 같은 사회적 위기와는 다르게 현재 한국사회의 소득 및 노동에 대한 위협이 코로나19, 4차 산업혁명, 심화된 불평등 등 보다 다차원적 사회 구조와 맞물려 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서, 자활제도가 여전히 제도화 출범 시기에 강조되어왔던 생산적 복지 기초하의 근로연계복지제도로 남아야 하는지도 재검토될 필요가 있다. 오히려 사회통합적 성격의 보편적·포괄적 소득보장정책으로 변화해야 하는지, 현재 변화하는 노동시장에 맞춘 대안 제도로 전환해야 하는지와 같은 고민이 필요한 시점이다. 구체적으로, 과거 자활제도에서 제시되었던 자활급여법 제정, 사회적경제의 확대, 실업부조와 통합, 지역사회 중심성 강화 등 다양한 의견들을 다시 돌이켜 볼 필요가 있을 것이다.

자활사업의 시작이 빈민지역운동, 노동자 생산협동조합운동을 통해 기초생활보장제도가 도입되기 이전부터 공동체에서 시작되었다는 점을 상기할 필요가 있다. 따라서 이러한 기본정신을 반영하여 공식화되고 체계화된 자활제도의 모든 구성체, 즉 정부 관료, 중앙지원조직, 시도와 시군구의 자활사업 수행조직, 자활사업 참여자 모두 능동적인 주체로서 공동의 가치를 만들어가는 연대의 공동체로 성장할 방안이 마련되어야 한다. 이는 자활사업을 통해 구현하고자 하는 사회적 가치, 제도적 목적, 제도실행 수단과 절차 등에 대한 개방적 논쟁과 다양성 보장, 자활사업 수행 주체에 대한 존중과 자율성, 참여 확대에서 출발해야 한다.

〈그림II-2〉 자활사업의 제도적 긴장과 기회



〈그림II-2〉는 자활정책과 자활사업을 둘러싼 정책과 제도, 행위자 등을 보여준다. 이들은 한편에서는 자활사업의 성장과 발전을 위한 기회가 되지만, 다른 한편으로는 자활사업의 수행과 확장에 긴장을 형성하고 자활정책이 방향에 바꾸는 기제로 작동하기도 한다. 그렇지만 이 모든 것들은 자활사업의 실제로 제도적으로 긴장은 하되 이를 기회를 활용할 수 있는 적극적인 정책 추진이 필요하다. 그러한 측면에서 향후 자활정책과 자활사업에서 고려해야 할 사항은 참여자 측면, 제도적 측면, 지원체계 측면으로 구분하여 간단하게 정리해보면 다음과 같다.

[자활사업 참여자 측면에서]

- 자활사업 참여를 통한 자활사업 참여자의 자활과 자립의 경로 보장해야 한다
- 자활사업 참여자의 특성을 반영한 다양한 자활근로사업단 및 자활지원사업 유형 개발과 자율성 확대해야 한다
- 자활사업 참여자의 지역사회 참여와 사회통합 공간으로서 자활사업의 기능을 인정해야 한다
- 자활사업 참여자의 사회통합과 경제적/정서적/사회적 자활지원의 통합적 접근이 필요하다
- 즉, 자활사업은 다차원적(혹은 다중적)목표가 가능한 구조로 작동해야 한다

[자활사업 제도적 측면에서]

- 조건이행으로 자활사업 참여에 대한 고민이 필요한 시기이다(조건과 필요)
- 자활사업 참여자의 다양한 취창업 경로와 성과에 주목해야 한다
- 지역사회 통합적 일자리 제공 기능을 강화해야 한다
- 자활사업의 공공성과 사회적 가치의 확장이 필요하다
- 국민취업제도와 함께 제2차 고용안정망 체계로서 자활사업의 제도적 기능이 재정립되어야 한다
- 기초보장제도 안에서 보건복지부의 자활사업 총괄 기능을 강화해야 한다(자활정보시스템 통합기능 포함)

[자활사업 지원체계 측면에서]

- 실질적인 전국적인 자활지원체계를 구축해야 한다(한국자활복지개발원(자활연수원)-광역자활센터-지역자활센터)
- 자활사업 수행주체의 정책 주도성과 선도성, 자율성을 보장해야 한다
- 한국자활복지개발원의 정책 생산과 사업 기획력을 강화해야 한다

- 한국자활복지개발원의 공공기관으로서 위상을 확보하고 이를 위한 물적/인적 역량을 확보해야 한다
- 한국자활복지개발원의 자활사업 연구 기능을 강화해야 한다
- 자활정보시스템 체계화 및 활용도를 높여야 한다
- 자활사업의 성과 인정과 성과 확산을 위한 노력이 강화되어야 한다
- 불안정 고용에 기반한 자활사업 수행체계를 개선해야 한다

## | 참고문헌 |

- 국회에산처. 2021. 「OECD 주요국의 공공사회복지지출 현황」. 서울: Nabo Focus.
- 권순원. 1993. “Anti-Poverty Programs and Worker Production Cooperatives (Written in Korean)”. *KDI Journal of Economic Policy*, 15(2), 65-87.
- 김성오·김규태. 1992, 「일하는 사람들의 기업」, 서울: 나라사랑.
- 김수영. 2006. 사회운동의 사회복지제도화 과정과 결과에 대한 연구: 민관협력 자활사업의 역사를 중심으로. 석사 학위논문, 서울대학교.
- 김수영. 2012. 사회복지와 노동시장의 연계가 초래한 근로연계복지의 딜레마-자활사업의 사례를 중심으로. *한국사회복지학회*, 64(3), 203-229.
- 김수영. 2013. 사회운동조직의 사회복지제도화와 미시저항, *한국사회복지학회*, 65(2), 255-285.
- 김정원. 2021. 자활사업 25년의 회고의 향화 전망에 대한 제언. 자활사업 25년 한국지역자활센터협회 25년 토론회 (2021. 12. 31) 발표자료.
- 김종수. 2019. 실업부조제도로써 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토. *사회보장법연구*, 8(2), 171-211.
- 노대명·이소정·김수현·유태균·이선우·손기철. 2010. 「자활정책에 대한 평가 및 발전방향」, 세종: 한국보건사회연구원.
- 류만희·노대명·장원봉·김신양·손치훈·모세종 등. 2006b, 자활후견기관 합리적 지원체계 개편 연구, 자활정보센터.
- 백학영·박송이·이상아·황명주. 2023. 자활사업 변화에 관한 역사적 제도주의 분석. *비판사회정책*, 78, 179-225.
- 석재은. 1997. 자활지원센터의 기본구상과 정책과제, *보건복지포럼*, 7, 68-77.
- 신명호·김홍일. 2002a. 생산공동체 운동의 역사와 자활지원사업. *동향과 전망*, 53, 6-37.
- 신명호·김홍일. 2002b. 자활사업의 발자취를 통해서 본 현행. *도시와 빈곤*, 55, 61-76.

- 양연수. 1990. “도시빈민운동의 태동과 그 발전과정”. 조희연 편. 『한국의 사회운동사 - 한국변혁운동의 역사 외 80년대의 전개과정』, 서울: 죽산, 223-242.
- 윤길순. 2023. 성가평가와 조직의 대응에 관한 연구:지역자활센터 자활사업을 중심으로. 성공회대학교 박사학위논문.
- 이문국·김승오·노대명·김정원. 2010. 자활운동의 역사와 철학. 자활사업 15년, 협회창립 10주년 기념사업 대토론회 자료집, 9-52.
- 이문국·김승오·노대명·김정원. 2010. 자활운동의 역사와 철학. 자활사업 15년, 협회창립 10주년 기념사업 대토론회 자료집, 9-52.
- 이병희·황덕순·김혜원·길현중. 2017. 「근로빈곤층에 대한 실업안정망 구축 방안」. 세종: 한국노동사회연구원.
- 이수진. 2018. 자활사업 시행 이후 자활제도 변화. *한국사회학회 사회학대회 논문집*, 543-564.
- 이정운. 2000. 자활지원계획 수립과 민간단체의 역할. 한국지역자활센터협회.
- 임수경. 2021. 한국 자활지원정책의 변화과정 연구: Kongdon의 다층흐름모형을 중심으로. 성공회대학교 박사학위논문.
- 지규욱·김홍주. 2016. 자활사업 정책변동과정의 거버넌스 변화에 관한 연구. *비판과사회정책*, 51, 326-367.
- 한국주민운동정보교육원. 2009. 「주민의 가능성을 보는 눈」. 서울: 제정구기념사업회.
- 한국지역자활센터협회. 2021. 자활사업과 함께 한 25년! 더불어 살아온 우리들의 이야기. 사)한국지역자활센터협회 20주년 기념백서.
- 한동우. 2012. 복지국가와 시민사회: 제도의존을 넘어서. *한국사회복지조사연구*, 30, 57-77.
- 한동우. 2013. 복지국가는 왜 빈곤을 없애지 못하는가: 제도화의 논리와 한계. *한국사회복지조사연구*, 36, 1-25.
- 한동우·최혜지. 2015. 복지국가는 사적 공간을 어떻게 식민화하는가: 정치의 분절화와 탈정치화. *한국사회복지학*, 67(2), 161-181.
- 함영진·강혜규·김윤영·김희성·정해식·안수란 외. 2018. 「신설·변경 사회보장제도 협의 운영지원연구」. 세종: 한국보건사회연구원.
- Fraser, E., and Nicola, L., 1993, 「The Politics of Community: A Feminist Critique of the Liberal-communitarian Debate」, Toronto: University of Toronto Press.
- Chambers, D., 2000, 『Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst』, Needham Heights: Alyn & Bacon.
- Johansson, H., Arvidson, M., and Johansson, S, 2015, “Welfare Mix as a Contested Terrain: Political Positions on Government-Non-profit Relations at National and Local Levels in a Social Democratic Welfare State”, *Journal of Voluntas*, 26(5), 1601-1619.
- Longo, F., Notarnicola, E., and Tasselli, S., 2015, “A Framework to Assess Welfare Mix and Service Provision Models in Health Care and Social Welfare: Case Studies of Two Prominent Italian Regions”, *Journal of BMC Health Service Research*, 15, 152, 1-12 [open access].
- Mažeikienė, N., Naujanienė, R., and Ruškus, J., 2014, “What is Mixed in Welfare Mix? Welfare Ideologies at Stake in the Lithuanian Case of Social Service Delivery”, *Journal of European Journal of Social Work*, 17(5), 641-655.
- Schneider, A., and Ingram, H., 1990, “Policy Design: Elements, Premises and Strategies”, 『Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms』, edited by Stuart S. Nagel, New York: Greenwood Press, 77-102.
- Strachwitz, R., and Zimmer, A., 2010, “The Third Sector and Political Ideologies: Unpacking Relations Between Organized Civil Society and the State”, *Journal of Political Ideologies*, 15(3), 273-287.