

2023년 찾아가는 수도권지역 자활정책포럼

# 사람중심 자활사업 실천방법론

2023.11.03.(금) 15:00~17:30

국회의원회관 제1세미나실 \*자활중사자 교육 인정  
(서울특별시 영등포구 의사당대로 1)

| 신청방법 자활정보시스템(교육훈련) 선착순 70명  
(<https://lms.welfareinfo.or.kr/main/main.do>)

| 신청기간 2023. 10. 18.(수) ~ 2023. 10. 31.(화)



**사회** 조현재 | 서울광역자활센터 사무국장

**발표** 사람중심 자활사업 실천방법론

김정원 | 경북대학교 사회학과 교수

**토론** **좌장** 황미영 | 부산가톨릭대학교 사회복지학과 교수

**토론1** 신명호 | 사회투자지원재단 사회적경제연구소 소장

**토론2** 이문수 | 한국지역자활센터협회 사무총장

**토론3** 안미현 | 한국자활복지개발원 자활정책지원실장

**토론4** 이선화 | 서울지역자활센터협회 정책위원장

더불어민주당 국회의원 남인순·전혜숙

국민의힘 국회의원 최영희

정의당 국회의원 강은미

한국자활복지개발원  
Korea Development Institute for Self-sufficiency and Welfare

한국지역자활센터협회 서울지부·경기지부·인천지부

서울광역자활센터  
Seoul Province Self-sufficiency Center

경기광역자활센터  
Gyeonggi Province Self-sufficiency Center

인천광역자활센터  
Incheon Province Self-sufficiency Center



## 찾아가는 수도권지역 자활정책포럼 세부일정

사회자 : 조현재 사무국장(서울광역자활센터)

구분	시간	소요시간(분)	내용
----	----	---------	----

### 1부. 주제발표 : 사람중심 자활사업 실천방법론

출석 확인	14:30~15:00	30'	▶접수처 참석 확인 및 자료집 수령
개회	15:00~15:03	3'	▶사회자 / 안내 및 내빈소개
개회사	15:03~15:13	10'	▶국회의원 남인순(더불어민주당) ▶국회의원 전해숙(더불어민주당)
축사	15:13~15:15	2'	▶정충현 복지정책관(보건복지부)
인사말	15:15~15:20	5'	▶정해식 원장(한국자활복지개발원) ▶유혜경 센터장(서울광역자활센터)
주제발표	15:20~15:50	30'	▶주제 : 사람중심 자활사업 실천방법론 ▶발표자 : 김정원 교수(경북대학교 사회학과)
휴식	15:50~16:00	10'	

### 2부. 토론회

종합토론	16:00~17:00	60'	▶좌장 : 황미영 교수 (부산가톨릭대학교 사회복지학과) ▶토론자 - 신명호 소장(사회투자지원재단 사회적경제연구소) - 이문수 사무총장(한국지역자활센터협회) - 안미현 실장(한국자활복지개발원 자활정책지원실) - 이선화 정책위원장(서울지역자활센터협회)
질의응답	17:00~17:20	20'	
폐회	17:20~17:30	10'	▶사회자 / 폐회안내

※ 토론회 세부일정은 상황에 따라 변경될 수 있습니다.



---

## 목차

---

<b>I</b>	<b>개회사</b>	
	남인순 의원(더불어민주당) .....	8
	전혜숙 의원(더불어민주당) .....	12
	최영희 의원(국민의힘) .....	14
	강은미 의원(정의당) .....	16
<b>II</b>	<b>인사말</b>	
	정해식 원장(한국자활복지개발원) .....	20
	유혜경 센터장(서울광역자활센터) .....	22
<b>III</b>	<b>주제발표</b>	
	사람중심 자활사업 실천방법론 김정원 교수(경북대학교 사회학과) .....	27
<b>IV</b>	<b>토론문</b>	
	신명호 소장(사회투자지원재단 사회적경제연구소) .....	41
	이문수 사무총장(한국지역자활센터협회) .....	45
	안미현 실장(한국자활복지개발원 자활정책지원실) .....	51
	이선화 정책위원장(서울지역자활센터협회) .....	55



# I

## 개회사

남인순 의원(더불어민주당)  
전혜숙 의원(더불어민주당)  
최영희 의원(국민의힘)  
강은미 의원(정의당)

## 개회사



국회의원 남인순  
(더불어민주당 / 송파구병)

안녕하십니까?

국회 보건복지위원, 더불어민주당 서울송파병 남인순 국회의원입니다.

풍성한 결실과 수확의 기쁨을 나누는 계절에 더불어민주당 전혜숙의원님, 국민의힘 최영희의원님, 정의당 강은미의원님, 그리고 한국자활복지개발원, 서울과 경기, 인천 등 수도권 광역자활센터와 함께 “사람중심 자활사업 실천방법론”을 주제로 한 ‘2023년 찾아가는 수도권지역 자활정책포럼’을 주최하게 되어 기쁘고 뜻깊게 생각하며, 관심을 갖고 함께하여 주신 여러분을 환영합니다.

포럼을 준비하느라 애써오신 정해식 원장님을 비롯한 한국자활복지개발원, 그리고 유혜경 서울광역자활센터장님을 비롯한 수도권 광역자활센터 관계자분들의 노고에 감사와 격려의 마음을 전합니다.

주제를 발표해주실 김정원 경북대학교 사회학과 교수님과 좌장으로 포럼을 이끌어주실 황미영 부산가톨릭대학교 교수님, 그리고 토론자로 참여하여 주신 신명호 사회투자지원재단 사회적경제연구소장님, 이문수 한국지역자활센터협회 사무총장님, 안미현 한국자활복지개발원 자활정책실장님, 이선화 서울지역자활센터협회 정책위원장님께도 감사드립니다.

자활사업은 1999년 국민기초생활보장법이 제정된 이후 자활급여가 하나의 권리로서 자리잡았고, 자활사업은 저소득층의 사회경제적 자활과 자립을 체계적으로 지원하여 탈빈곤을 촉진

하고 빈곤을 예방하는 중요한 역할을 해왔습니다.

자활사업은 특히 코로나19 팬데믹에 대응하여 자활 의지 촉진과 생활 안정을 위해 자활급여 인상을 꾸준히 추진하였고, 복지 사각지대 축소를 위하여 근로능력평가 개선과 위기가정 자활 근로사업 우선 배치를 통한 복지 사각지대 해소를 위해 다방면으로 지원을 해왔습니다.

최근 몇 년간 큰 폭의 인구사회학적 변화가 자활사업 참여자들에게 나타나면서 경제적 자활 중심의 자활사업에서 사회적, 정서적 자활로 정책목표가 변화되어야 할 필요성이 제기되고 있습니다.

오랫동안 자활사업 참여자의 근로역량에 대한 지속적인 문제가 제기되어 왔음에도 불구하고 여전히 자활사업은 취·창업과 탈수급 중심의 '경제적 자활'정책이 유지되고 있기 때문입니다. 고령화와 고립의 복합적 문제를 가진 자활사업 참여자가 계속하여 증가하고 있고, 맞춤형 자활지원이 강조되면서 자활사례관리가 강화되는 등 현장의 변화도 있는 것으로 압니다.

자활사업 초기부터 참여주민주체 자활사업단운영, 주민중심 자활센터운영, 인문학 프로그램, 지역사회활동 등 여러 이름으로 진행되어 오던 자활사업 실천방법들이 있었다는 것도 알고 있습니다. 그동안 경제적 성과중심의 자활정책으로 주목받지는 못하였지만 참여주민의 자활을 위하여 다양하게 시도했던 사례들이 '사람중심 자활사업' 실천 모델로 명명되고 정립되기를 바랍니다.

이번 포럼이 자활사업 프로세스에 작동시켰던 그런 다양한 실천의 경험이 빈곤문제 해결의 이론으로 정립되고 실천모델로 제시되는 소중한 계기가 되길 바랍니다.

논의된 사항들은 앞으로 국회 입법과 정책활동에 적극적으로 반영하도록 하겠습니다.

그리고 저는 최근 국회 보건복지위원회의 보건복지부에 대한 국정감사를 통해 자활사업 활성화 및 종사자 처우개선 필요성을 강조하고 적극적인 대책 마련을 촉구하였습니다.

2024년 정부예산안에 따르면 자활근로 참여자가 6만 9,000명으로 올해보다 3,000명 증가하였는데, 자활근로 참여대상인 기초생활 수급자가 2017년 158만명(수급율 3.1%)에서 올해 251만명(수급율 4.9%)로 매년 증가해왔고, 저숙련 노동자에 대한 수요가 줄어드는 산업 구조 변화로 인해 일반 노동시장에서 밀려난 저소득층의 자활근로 참여 수요가 계속 증가할 것으로 전망되는 만큼, 사회안전망 구축을 위해 자활근로 참여 인원을 더욱 확대해야 한다는 점을 강조했습니다.

그리고, '제3차 기초생활보장 종합계획 및 자활급여 기본계획'(2024~2026)의 자활급여 과제를 차질 없이 추진하려면 안정적인 재원을 뒷받침해야 하는데, 2024년 정부예산안에 제대로 반영되지 않았다는 점을 지적하였습니다.

특히, 자활사업 참여자의 정서적 자활 및 맞춤형 탈수급 지원을 위해 전국 지역자활센터에 자활사례관리사 배치를 125개소에서 250개소로 확대하고 사례관리사 처우개선을 지속 추진한다는 계획인데 2024년 예산안에 미반영되었으며, 자활사례관리사 1인당 293명을 관리하는 등 업무가 과중한 실정으로 기존 배치된 자활사례관리사도 확대할 것을 촉구하였습니다.

또한 2024년 자활참여자를 3,000명 확대함에 따라 사업단 운영 및 참여자 관리 등을 수행할 자활센터 종사자 인력 확대 배치가 필요함에도 2024년 정부예산안에 미반영되었다는 점을 지적하고, 최소 94명 이상 증원이 필요하다는 점을 강조했으며, 지역자활센터 종사자 임금인상 사회복지시설 인건비 가이드라인 충족률이 올해 93.6%, 2024년 예산안 95.1%로, 100% 달성할 수 있도록 처우를 개선할 것을 촉구했습니다.

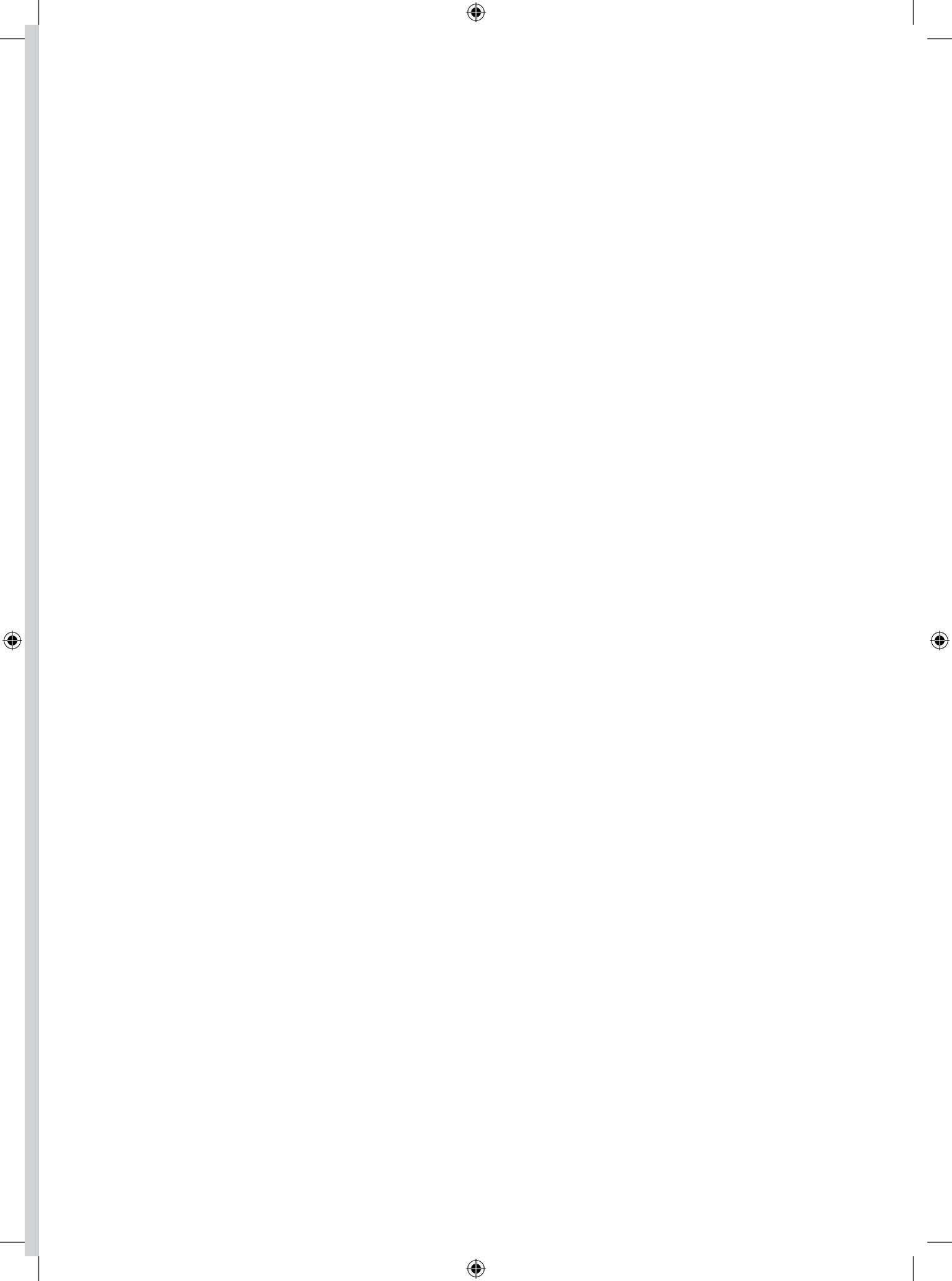
이러한 사항들은 앞으로 국회 예산심사 과정에서 증액할 수 있도록 지속적으로 애쓰겠다는 말씀을 드립니다.

뜻깊은 자활정책포럼에 함께하여 주신 모든 분들께 다시 한번 감사드리며, 일교차가 심한 환절기, 여러분의 건강과 행복, 평화를 기원합니다.

감사합니다.

2023. 11. 3

더불어민주당 국회의원 남인순





**국회의원 전혜숙**  
(더불어민주당 / 광진구갑)

안녕하십니까?

국회 보건복지위원회 더불어민주당 서울 광진구 갑 전혜숙 국회의원입니다.

“사람중심 자활사업 실천방법론”을 주제로 한 ‘수도권지역 자활정책포럼’을 주최하게 되어 뜻 깊게 생각합니다.

자활사업은 우리나라의 대표적인 근로연계복지제도로 저소득층이 사회에 참여할 수 있는 좋은 통로가 되어왔습니다. 자활사업은 1996년 시범사업이 실시되었고, IMF시기를 거치며 국민기초생활보장법이 제정되면서 제도화되었고, 현재는 전국에 250개의 지역자활센터, 16개의 광역자활센터, 한국자활복지개발원의 인프라를 갖추고 있습니다.

22년말 자활참여자는 5.9만명으로 확대되었고, 자활사업을 통해 창업한 자활기업도 1,012개에 이릅니다. 이러한 자활사업은 우리나라 사회적경제의 바탕이 되기도 하였습니다.

이번 포럼의 주제는 그간 27년동안 자활사업 현장에서 시도되어왔던 다양한 자활사업실천방법론 중에 참여자를 한 사람의 오롯한 사회구성원으로 인정하고 일정한 삶의 질을 성취할 수 있도록 도왔던 실천들에 대한 이야기입니다. 이를 사람중심 자활사업이라고 개념화하고 확산하기 위해서 이 포럼을 마련하였다고 생각합니다.

흔히 자활의 성과를 이야기할 때 경제적 성과에 매몰되는 경향이 있습니다. 우리 사회가 워낙 숫자에 민감하고, 효율을 중시하기 때문입니다. 그러나 저는 보다 복합적이고 종합적으로 자활사업을 바라보아야 한다고 믿습니다. 이렇게 사회적 양극화가 심화되고, 점점 고령자와 근로미약자가 일할 수 있는 노동시장이 줄어드는 상황에서 꾸준하게 취약계층의 일자리를 만들어 오고, 사회참여의 장을 열어온 자활사업은 매우 중요한 사회복지입니다.

제가 살고 있는 지역에도 다양한 자활사업이 이루어지고 있습니다. 요즘에는 기후위기 상황을 개선하는 환경관련 다양한 사업들이 진행되고 있는 것으로 압니다.

다회용기 세척사업, 방치자전거 수거·재생사업, 돌봄 SOS 도시락배송 등 지역의 자활참여자들이 만드는 일자리가 사회적으로도 의미가 있다면, 또 지역공제조합을 만들어 우리 공동체를 더 나은 곳으로 만든다면, 주민리더활동, 주민모임, 자원활동 등을 통해 더 많이 지역사회와 연결될 수 있다면 얼마나 좋겠습니까?

그러나 이런 사례는 제가 사는 지역뿐만이 아니라 전국에 차고 넘칠 것이라고 생각합니다. 포럼을 계기로 자활의 정책목표에 대한 논의가 활성화 되고 '사람중심 자활사업'이 향후 자활정책의 중심과제로 반영되길 바랍니다.

수도권지역 자활정책포럼에 함께하여 주셔서 다시 한번 감사드리며, 자활사업 발전을 위해 항상 관심을 기울이고 함께할 것을 약속드립니다.

감사합니다.

2023. 11. 3

더불어민주당 국회의원 전해숙



국회의원 최영희  
(국민의힘)

안녕하십니까?

국회 보건복지위원으로 활동하고 있는 국민의힘 최영희 국회의원입니다.

평소 존경하는 남인순, 전혜숙, 강은미 의원님, 그리고 한국자활복지개발원, 수도권 광역자활센터와 함께 「2023 찾아가는 수도권지역자활정책포럼」을 공동주최하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

오늘은 '사람중심 자활사업 실천방법론'을 주제로 마련된 공론의 장입니다. 지대한 관심을 가지고 함께 참여해 주신 분들께 환영과 감사의 말씀을 드립니다.

이 포럼은 폭넓은 의미에서 자활사업의 활성화를 위한 자리로 중요한 의미가 있다고 생각합니다. 현재 자활사업의 정책목표가 취·창업 등 경제적 성과를 우선으로 하고 있어서 자활현장의 다양한 노력들과 실천 경험들이 조명되지 못한 부분이 있었습니다.

또한 최근 자활참여자 중 근로 미약자가 증가하고 있다고 들었습니다. 더 이상 경제적인 성과만을 자활사업의 목표로 갖고 가기 힘든 상황이 되고 있습니다. 국내적으로도 세계적으로도 경기 하강의 국면에 취약계층의 국민들이 위험을 이겨나갈 수 있는 실효성 있는 대책이 논의되어야 한다고 생각합니다.

취·창업 탈수급만이 아니라 사회복지 안전망으로서의 일자리를 진지하게 고민하고 논의해야 할 시점에 와 있다고 봅니다. 다행히 정부는 내년도 수급자 선정 기준을 완화하고, 수급비를 인상하는 등의 약자복지를 우선으로 실행하는 제3차 기초생활보장기본계획을 발표하였습니다. 이에 따라 자활사업의 참여자도 확대될 것으로 전망하고 있습니다.

이번 포럼은 그동안 자활현장에서 다양하게 모색하고 실천해왔던 자활사업을 ‘사람중심 실천 방법론’으로 개념화하고 해당 사례를 공유하는 자리라고 들었습니다. 오늘 논의가 향후 자활 사업을 더욱 촉진할 수 있는 계기가 되길 바랍니다. 저는 이러한 현장의 노력이 정책에 반영 될 수 있도록 노력하겠습니다.

오늘 자활정책포럼에 발제와 토론자로 함께하신 모든 분들께 감사드리며, 참석자 여러분의 건승을 기원합니다.

고맙습니다.

2023. 11. 3

국민의힘 국회의원 최영희



국회의원 강은미  
(정의당)

반갑습니다. 정의당 국회의원 강은미입니다.

자활사업의 정책목표 다변화에 맞춰 실천 모델 논의를 위한 <수도권지역 자활정책포럼>을 주최할 수 있게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

이 자리를 함께 마련해주신 여러 의원님과 한국자활복지개발원 그리고 행사를 주관해 주신 수도권 광역자활센터와 한국지역자활센터협회 모든 분에게 감사 인사를 드립니다.

자활사업은 빈민들의 삶을 변화시키고, 저소득층의 자립을 지원하는 우리나라 대표 근로연계형 복지사업입니다. 그러나 참여자의 근로 역량 저하 문제와 최근 고령의 1인 가립 가구 증가 등 현실적 과제들을 안고 있습니다. 또한, '탈빈곤', '경제적 자활'만을 목표로 추진하다 보니 내용과 과정보다는 결과 중심으로 평가되어 사람은 배제되고 있다는 문제도 지적되고 있습니다.

사람이 중심인 자활사업이 되기 위해서는 자활사업 참여자가 동등한 동료로 대접받아야 할 것입니다. 동등한 동료로 인정받아 사업에 능동적으로 참여할 수 있고, 권한을 행사할 수 있는 환경이 조성되어야 합니다. 또한, 자활사업 참여자들의 노동은 생산과정으로만 여겨서는 안 됩니다. 사람과 사람의 상호작용이며 사회화 과정임을 잊지 말아야 합니다.

오늘 포럼에서 자활사업의 역할과 지향에 대해서 충분한 논의가 되길 기대하겠습니다.  
저도 보건복지위원회 위원으로서 토론회에서 나온 이야기들을 잘 참고하여 정책에 반영할 수  
있도록 노력하겠습니다. 다시 한번 토론회를 준비해 주신 모든 분과 참여해 주신 모든 분께 감  
사합니다.

2023. 11. 3

정의당 국회의원 강은미



# II

## 인사말

정해식 원장(한국자활복지개발원)

유혜경 센터장(서울광역자활센터)

## 인사말



**원장 정해식**  
(한국자활복지개발원)

안녕하십니까.

한국자활복지개발원장 정해식입니다.

‘2023 찾아가는 지역자활정책포럼’의 마지막을 장식할 수도권지역 포럼이 국회에서 열리게 된 것을 진심으로 기쁘게 생각하며, 오늘 참석해 주신 모든 분께 깊이 감사드립니다.

바쁘신 의정활동 중에도 자활에 관심과 애정을 가지시고 이번 포럼 자리를 마련해 주신 더불어민주당 남인순 의원님과 전혜숙 의원님, 국민의힘 최영희 의원님, 정의당 강은미 의원님께 특히 감사드립니다.

오늘 포럼을 함께 준비해 주신 서울·경기·인천광역자활센터, 한국지역자활센터협회 지부 관계자 여러분께도 감사의 인사를 드립니다.

찾아가는 지역자활포럼은 지역 현장과 개발원, 학계가 함께 자활정책을 논의하는 매우 중요한 자리입니다. 특히 이번 포럼은 제3차 기초생활보장 자활급여 기본계획의 시행을 앞두고 개최되어 더욱 의미가 크다고 생각합니다.

수도권(서울, 경기, 인천) 지역의 자활 참여자는 전국 참여자의 약 40%를 차지하고 있습니다.

자활사업을 둘러싼 노동□경제□제도적 환경 등 다양한 여건이 변화하는 가운데 수도권 내 자활사업 참여자의 특성도 다양해지고 있으며, 고령화, 1인 가구, 알코올 및 약물 문제, 신용 문제 등 복합적인 사례관리가 필요한 자활 참여자의 비중이 증가하고 있습니다.

지금은 참여자의 질적 변화를 이끌기 위한 맞춤형 자립지원 체계와 정책목표 다변화에 대한 고민이 필요한 시점입니다. 또한, 문제 중심, 욕구중심의 맞춤형 소득보장제도로써 자활사업의 역할이 보다 촘촘해지고 탄탄해져야 할 것입니다.

이번 포럼의 주제는 사람중심 자활사업 실천방법론입니다. 제3차 자활급여 기본계획에서 밝혔듯이 맞춤형 자활복지 강화를 목표로 하는 정부 정책 방향을 함께 고민하고, 참여자의 주체성과 참여도를 높이는 자활사업 실천 논의의 장이 되길 바랍니다.

한국자활복지개발원은 2024년에도 찾아가는 지역자활 포럼을 확대하여, 약자복지와 촘촘한 사회안전망 제도인 자활사업의 중요성을 알리는 데 앞장서겠습니다.

또한 개발원-광역-지역 자활지원체계간 협력을 더욱 강화하고 전문화하도록 노력하겠습니다.

감사합니다.



**센터장 유혜경**  
(서울광역자활센터)

서울광역자활센터장 유혜경입니다.

'2023 찾아가는 수도권 지역자활정책포럼'에 함께하여주신 모든 분들을 환영합니다.

이 포럼은 한해를 마감하는 시점에 열리기는 하지만, 연초에 한국자활복지개발원과 서울·경기·인천 지역자활센터협회, 광역자활센터가 함께 모여 주제를 정하고 준비하였습니다.

이번 포럼의 주제는 '사람중심 자활사업 실천방법론'입니다. 사람중심 자활사업은 2차 자활급여 기본계획에서 언급되었습니다. 자활사업이 제도화되고 20여 년 만에 '사람중심' 자활사업이라는 용어가 등장하였지만 구체적으로 그것이 무엇이나에 대한 현장의 논의는 활발하지 않았습니다. 성과중심 자활사업을 대척점에서 보완하는 정도로, 참여자 맞춤형 자활지원 정도로 짐작할 따름이었습니다.

그러나 '사람중심 자활사업'은 어느 날 갑자기 명명된 것은 아니라고 생각합니다. 과거에도, 지금도 현장에서 끊임없이 모색하고 시도되었던 실천방법이고 향후에도 그러할 것입니다. 그것이 때로는 참여자중심자활, 주민주체자활, 지역화자활, 사회통합자활 등등 다른 이름으로 불리며 실천되어 온 것이지요.

자활참여자가 자활근로(사회적 유용노동)에 참여하여, 경제적·사회적 역량을 높이고, 지역사회의 한 구성원으로 인정받고 살아가는 것, 그리고 지역사회와 협력하는 것, 자활. 그 모든 과정에서 시도되는 다양한 실천방법을 모으면 '사람중심 자활사업 실천방법론'으로 수렴되지 않을까? 라는 문제의식에서 시작하였습니다. 서울광역자활센터에서는 포럼을 준비하는 연구용역을 추진하였고, 그 중간보고를 이 포럼으로 진행하게 되었습니다.

시범사업 포함 자활사업 27년, 이제는 자활사업 실천방법론 하나 정도는 있어야하지 않겠나

는 현장의 안타까움도 이 연구가 시작된 이유 중 하나이기도 합니다. 저는 이 포럼을 시작으로, 이번에는 서울 중심 실천사례 연구가 이루어졌지만, 이후 전국의 다른 지역에서도 실천사례 연구와 이론화 사업이 지속되어 자활현장에서는 물론 대학교 교재로도 활용가능한 “사람 중심 자활사업 실천방법론”이라는 값진 결과물을 만들어낼 수 있기를 바랍니다.

그러나 무엇보다, 오늘 논의되는 ‘사람중심 자활사업의 실천’ 이 정책목표로 정확하게 반영되고, 자활사업이 경제적 성과와 더불어 사회통합 기능을 강화하는 방향으로 진행되길 바랍니다.

포럼의 공동 주최자로 참여하여 주신 더불어민주당 남인순, 전혜숙 의원님 국민의힘 최영희 의원님, 정의당 강은미 의원님께 감사드립니다. 또한 연구를 맡아서 진행해 준 사회적협동조합너머 연구진과 오늘 발제를 맡으신 김정원 경북대학교 사회학과 교수님 감사합니다. 토론회 좌장을 맡아주신 황미영 부산가톨릭대학교 사회복지학과 교수님, 토론자로 수고해주시는 신명호 사회투자지원재단 사회적경제연구소장님, 안미현 한국자활복지개발원 정책실장님, 이선화 서울지역자활센터협회 정책위원장님께도 감사드립니다.

더불어 이 자리에 함께하여 자리를 빛내고 계시는 자활현장 종사자를 비롯한 모든 관계자 여러분들께도 감사드립니다.



# Ⅲ

## 주제발표

사람중심 자활사업 실천방법론  
김정원 교수(경북대학교 사회학과)



# 사람중심 자활사업 실천방법론

김정원 교수 경북대학교 사회학과  
사회적협동조합 너머 책임연구위원

2023. 11. 03

## CONTENTS

- 사람중심 자활사업이란?
  - 자활사업 작동의 현재
  - 자활사업의 역사에서 찾는 대안적 실천 경험
  - 사람중심 자활실천의 개념과 구상
  - 사람중심 자활실천의 방향과 원칙
- 사람중심 자활사업 실천사례
  - 기관 운영
  - 자활근로 사업단 운영
  - 게이트웨이-사례관리
- 한계 및 과제

# Part 1.

## 사람중심 자활사업이란?

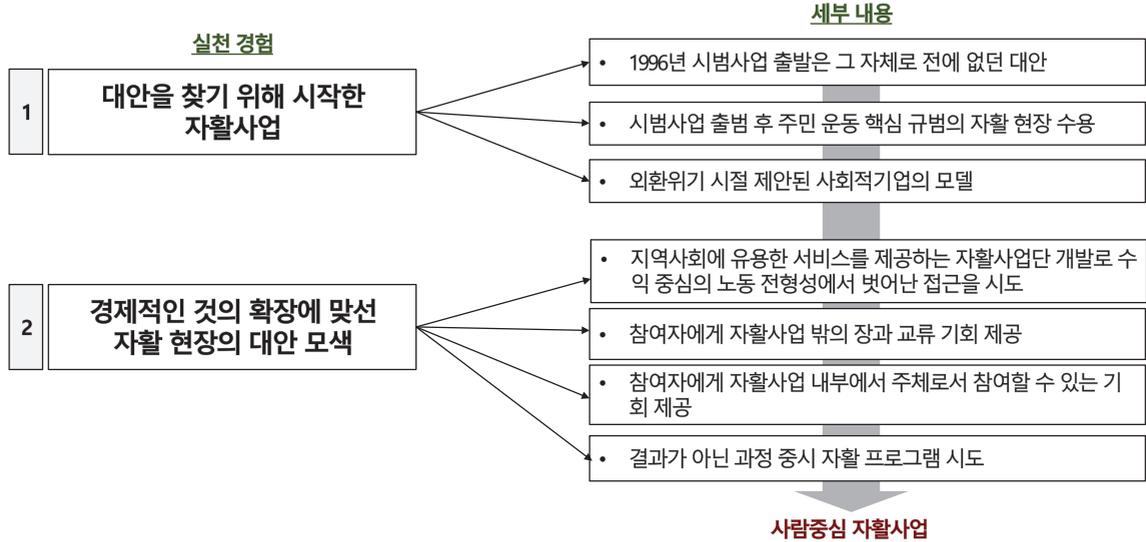


### 1. 사람중심 자활사업이란?

## 자활사업 작동의 현재

<b>1. 사회정책으로서 자활사업의 모순</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 수급권은 '권리'임에도 조건 이행이라는 '의무' 적용</li><li>• 사회복지는 탈상품화를 지향하나 자활사업은 재상품화를 지향하는 노동시장 진출이 목표 ⇒ 유급노동중심 사고/강력한 노동윤리 기반</li></ul>
<b>2. 자활 장의 작동 양상</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 정부: 지역자활센터에 많은 역할 주문하는 최상위자 → 경제적 자활/성과중심 자활 제시</li><li>• 지역자활센터의 어려움: 자활 참여자들의 경제적 성취는 자활사업 외 다양한 요인 작동</li><li>• 자활 참여자: 의무적 성격의 참여 방식과 정부 제공 일자리에 대한 부정적인 노동 태도 → 수동적 참여 유발</li></ul>
<b>3. 자활사업 목표에 대한 비판적 접근</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 경제적 자활 가능성에 대한 의구심</li></ul>
<b>4. 최근의 환경</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 자활사업 참여자의 취약화 심화 → 정서적 자활에 대한 관심 확대/위기 상황 개입 필요성</li><li>• 자활 참여자 확대 → 한정된 예산과 인원으로 감당해야 할 책임 증가</li></ul>
<b>5. 대안적 실천 전략의 필요성</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 행위자의 의식적 실천으로 구조 변화 가능</li></ul>

## 자활사업의 역사에서 찾는 대안적 실천 경험



## 사람중심 자활 실천의 개념과 구상

사람 중심 자활의 구성 논리	1. 사람중심 자활의 정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사람중심 자활에서 '사람'은 생물학적 존재가 아닌 '성원권'이라는 특정한 사회적 지위를 가진 존재</li> <li>• 성원권은 누군가로부터 인정 받아야 발생할 수 있는 자격</li> <li>⇒ 사람중심 자활사업의 초점은 자활사업 참여자가 '참여할 수 있는 존재(시민)가 되어야 한다는 것'</li> </ul>
	2. 사회적 배제로 바라보는 빈곤	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 배제는 다중적 박탈이며, 빈곤층을 이질적인 존재로 위치 지움</li> <li>⇒ 빈곤의 악순환을 유발하며, 빈민이 시민권을 갖지 못한 존재임을 입증</li> </ul>
	3. 노동사회에 대응하는 노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활사업 참여는 노동에 참여하는 것이자 재사회화의 장에 참여하는 것</li> <li>• 정부가 생각하는 자활사업의 이상적 성과는 자활 참여자의 노동시장 진입 → 유급노동만을 노동으로 여기는 관점, 유급노동 중심의 '노동사회화'이며, 그 핵심 이데올로기는 '노동윤리'</li> <li>⇒ '자활사업 참여자들이 사회적 재생산에 기여할 수 있는 노동에의 참여와 자신의 노동과정에 대한 통제 범위를 확대하는 것' 중요</li> </ul>
	4. 시민권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민권은 공동체의 운영에 참여할 수 있는 자격 → 참여의 문제는 자원배분을 둘러싸고 권리의 문제와 연결되며, 힘(power)에 대한 고찰과 결함 됨. 이에 임파워먼트가 중요한 쟁점이 될 수 있음.</li> <li>• 시민권의 문제는 '사회적 배제' 및 '노동'의 문제와 연결 가능</li> <li>⇒ 참여자들이 사회적 배제를 극복하고 노동을 통해 주체적이고 창조적인 활동이 가능할 수 있도록 유도해 시민으로 자리매김할 수 있도록 하는 것이 사람중심 자활사업</li> </ul>

## 사람중심 자활실천의 방향과 원칙

1. 인정의 관점에서 자활 참여자 접근	2. 임파워먼트 중심의 자활 참여자 접근	3. 성원 자격을 갖추는데 기여하는 노동의 조직화	4. 협동하는 존재로서 자활참여자	5. 사회적 유용노동 조직화
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활 참여자를 시혜와 자선, 치유의 대상으로 바라보는 것이 아니라</li> <li>• 사회의 한 성원으로서 동등한 존재로 인정하는 것에서부터 출발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비시민에서 시민이 된다는 것은 임파워되었음을 의미</li> <li>• 임파워먼트는 장기적 과정의 결과물</li> <li>• 참여자에게 사업단에서 어떤 역할을 할 수 있도록 기회를 제공하고 관계를 형성하며, 경험을 쌓을 수 있도록 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활사업의 노동은 달라야 함</li> <li>• 교육과 경험 제공을 통한 변화 기회 제공 + 노동 과정에서의 지위 부여와 역할 수행을 통한 변화 기회 제공 → 권한 이양을 통한 구상과 실행의 결합 경험 제공</li> <li>• 권한행사는 역량 발휘의 기회 및 소속감 확장의 기회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오늘날 심화되는 가장 대표적 현상이 개인화</li> <li>• 개인화는 불평등의 심화와 연결+빈민의 사회적 배제 심화 유도+타인에 대한 감각 둔화 → 호모 리시프로칸스 요구됨 → 참여자들이 협동의 경험을 쌓을 수 있도록 의식적으로 노력해야 (내부 시스템과 문화 조성 + 지역사회의 관계 경험 제공)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유급 노동 중심 접근은 노동과 사회를 분리 → 사회적 재생산에 기여하는 노동을 확산시켜야</li> </ul>

## Part 2.

### 사람중심 자활사업 실천사례



## 사례\_기관 운영

### 1. 인정 관점에서 참여자 접근

#### 시작은 참여자에 대한 존중하는 태도에서 시작해 참여와 라포 형성으로

- 주민 야유회, 인문학 현장학습, 수학여행, 1인가구 문화체험 등 다양한 행사를 통해 주민들이 존중받는 행사를 만들 수 있도록 디테일 세심한 준비를 행기도록 지도합니다. 우등버스, 맛깔나는 간식, 작아도 정성스러운 기념품, 자리배치, 맞이하는 자세 등.
- 참여주민과 실무자의 바람직한 관계 정립을 위해서 OO(기관명)은 현장에 내보내요, 사무실에 있지 말라 그래요, 그래서 그분들이 하는 일을 같이 해보고 뭐가 어려운지 같이 느끼고 같이 해보아야 이분들이 공감을 하지, 그래서 저는 특히 힘들 때 더 나가라고 그래요. 그래야 같이 실무자하고 참여주민의 라포는 같이 힘들고 같은 일을 하고 공감을 했을 때 저는 일어난다고 생각을 하거든요.

#### 사례

- 일상에서의 라포 배양을 위한 시도 외에도 '사업단 대표자-실무자 연석회의', '주민리더십 교육 프로그램' 등에 실무자 참석 의무화 등을 통해 목적 의식적인 장치를 만들어 라포 형성 도모
- 기관의 행사 및 교육에 대해 설문조사 등으로 참여자 의견을 반영해 계획 수립+공동 평가
- 실무자 채용 시 자활 참여자에게도 문호 개방

## 사례\_기관 운영

### 2. 교육과 경험을 통한 자활 참여자 임파워먼트

#### 인문학 교육 사업단 대표 중심의 리더십 교육 성공의 경험 제공(ex. S센터의 희망드림프로젝트)

#### 사례 (S센터의 희망드림 프로젝트)

#### '내일을 위한 '작은성공' 쌓기 ▶ 경제적 주체로서 바로서기 ▶ 자존감 향상

- 사업내용 : 1년 적금통장 만들고, 만기시 지역에서 2개월 적금 추가 지급  
- 적금 사용용도 : 가족여행, 가전제품 구입, 딸 결혼자금 보태기 등 '인생소비' 목표설정

사용용도	주거	의료	자녀	관계개선	마음돌봄	예금(부채)	합계
인원	7명	4명	2명	6명	6명	3명	28명

- 지역협력단체 : 신용협동조합(1개월 적금분 후원) + 성동평화의집(1개월 적금분 후원)
- 정기적인 재무관리교육 및 개별상담을 통해 상황에 맞는 재무관리방법 훈련

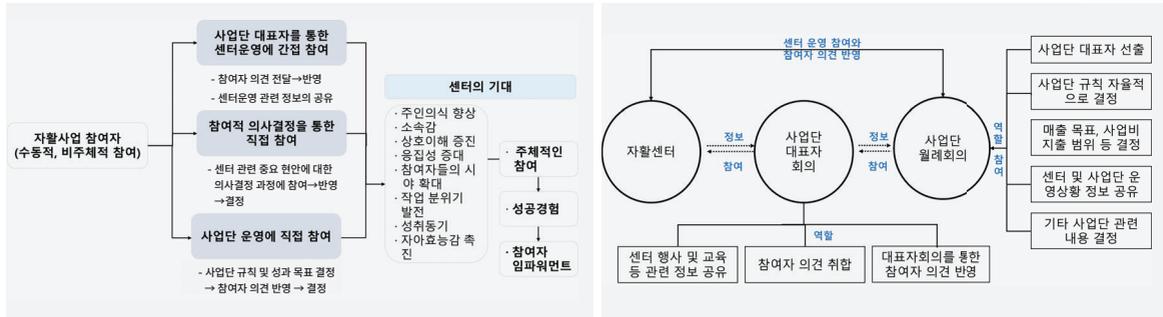
기수	가입자	만기자	만기율	지원금	금융교육
1기('21년 6월~'22년6월)	37명	28명	75.6%	730만원	2회(58명)
2기('22년10월~'23년10월)	29명	7월현재, 25명 유지 중		770만원이내	2회(52명)

## 사례\_기관 운영

### 3. 의사결정 참여와 역할 부여를 통한 성원권 수행 경험 제공

기관 운영 참여와 사업단 운영 기회는 자활 참여자에게 센터의 주체로서의 역할 경험 제공

센터는 이를 통해 참여자의 주인의식 향상, 소속감의 증대, 응집성 증대, 상호이해 증진, 참여자의 시야 확대, 작업 분위기의 발전 등의 변화를 기대 가능



## 사례\_기관 운영

### 4. 협동의 강조와 사회적 유용노동의 조직화

#### 협동노동의 강조

기관에서 협동의 경험을 축적하고 강조하는 입장과 원칙이 있어야 사업단과 센터 운영에서 협동의 경험을 쌓을 수 있음

- 참여자 자치활동으로 늘푸른 사회적협동조합 활동의 보장과 참여자 소모임에 대한 활동비(만원씩)와 소모임 활동시간(월 4시간)을 지원하고 있음. 참여자 소모임은 힐링모임, 영화모임, 당구모임, 볼링모임 등이 진행되고 있음.

#### 사회적 유용노동의 조직화

자활사업은 사회적 유용성에 초점을 두고 아이템 개발

- 우리센터 자활사업은 자원순환, 먹거리, 돌봄, 지역관리 등 지역 의제와 맞물려 발굴-추진되었으며 규모와 역사가 있다. 기존 사업들과의 관계성, 연장성 차원에서 신규사업을 발굴-추진하는 것이 최근의 추세이다. '자활'로 지역 브랜드가 되고자 한다.

## 사례\_자활근로사업단 운영

### 1. 인정 관점에서 참여자 접근

#### 지원의 대상으로 여기는 것이 아니라 사업단 내에서 역할을 수행하는 존재로 변화

- 초기 사업단이 관리를 중심으로 한 실무자 중심이라고 한다면 어느 정도 성장이 됐다라고 하면 점차 주민분들한테 위임을 해줘야 되는거라고 생각해요. 사업단이 정말 잘 되는 사업단들은 그 사업단의 주민 리더가 명확하게 있어야 되고, 그 주민 리더가 실무자하고 얼마만큼의 가치와 이런 것들에서 이제 함께 가치를 만들어 나가느냐가 굉장히 중요한 문제이기 때문에

#### 특히 사업단 반장은 사업단 운영 상의 필요를 넘어 주민 대표로서 반장에 대한 '인정' 내재. 그리고 이의 작동을 위해서는 자활 참여자들을 대하는 실무자들의 자세에 대한 교육 중요

- 실제로 담당자들, 사업단별로의 담당자들의 성향들이나 그리고 회의를 조직하는 생각이나 이런 것들이 약간의 차이가 있어요... 그래서 제일 중요한 건 실무자의 자세나 관점, 참여자를 대하는 자세나 관점에서 출발한다고 생각을 하고 있고요. 그렇기 때문에 도리어 선생님들에 대한 리더십 교육보다는 참여 주민을 대하는 우리 사회복지사들의 자세에 대한 교육이 훨씬 더 중요하지 않을까 이렇게 생각합니다.

## 사례\_자활근로사업단 운영

### 2. 교육과 경험을 통한 임파워먼트

교육 초점		자존감 형성과 전문성 강화
교육 유형	소양교육	사회적 배제를 겪어온 자활 참여자들의 자존심을 향상시키고, 서로에게 힘이 되는 존재가 되기 위한 교육으로 진행
	직무교육	업무에 대한 전문성을 강화(ex. 자격증 취득, 직무 역량 강화 교육) 목적으로 자활 참여자의 참여도를 높일 수 있거나 선호도가 높은 교육 우선 고려
교육 방식의 주안점	동기부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저희가 이제 또 자격증 민간 자격증 같은 경우는 1인당 5만원씩 지원을 해드려서 자기가 납부를 했지만 5만원을 돌려받을 수 있으니까 덕분에 자격증 하나 생겨서 좋다 이런 얘기가, 확실히 동기부여를 해드리려면 정말 뭔가 자격증이라든가 이제 자기 뭔가 한 이력서에 한 줄 쓸 수 있는 무언가가 생겨나면 좀 기분 좋아하시고 의미있어 하시는 겁니다.</li> </ul>
	성과공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육을 진행해 드리면은 그분이 그거를 듣고 오셔가지고 이제 사업단 선생님들한테 한번 교육 갔다 온 그 소감을 또 말씀해 주시고 그렇게 하면서 본인도 한번 또 되새기는 시간도 가지고</li> </ul>

## 사례\_자활근로사업단 운영

### 3. 협동하는 존재로서 자활 참여자

최근 자활 참여자 취약화 심화 경향을 고려할 때 참여자 간의 상호의존적 관계를 형성하기 위한 노력은 다양한 위험에 노출되어 있음에도 해결 능력이 취약한 참여자들에게 매우 중요

#### 협동의 장치 만들기

참여자 간의 갈등 문제를 해결하기 위해 사업단 운영 매뉴얼을 만들어 활용

참여자 간의 존중을 약속하는 신청서(서약서)를 작성하고, 회의 운영 시에 반복적으로 서약한 내용을 확인하고 다듬어 가면서 협동할 수 있는 환경 조성

동료와의 유대관계를 확인하기 위해 한달 간의 실습 기간을 운영하고 동료, 실무자 등과 함께 적합 심사 과정을 거쳐 사업단 참여 결정

사업단에서 활용하는 것이 자조모임이나 공동체 프로그램

→ 자조모임을 운영하거나 공동체 프로그램에 예산 지원

→ 공동체 활동은 참여자들의 높은 만족도 뿐만 아니라 성원으로로서 자기 인식이 높아지면서 사업에 적극적 참여를 유인하는 동기로 작동

## 사례\_자활근로사업단 운영

### 4. 성원 자격을 갖추는데 기여하는 노동의 조직화

#### 사업단 내 의사결정 참여와 역할 부여

반장 주도 회의 운영,  
사업계획서 작성이나  
매출금 집행 등 공유

- 업무 분장을 토대로 그에게 관련된 회의가 있을 때는 그분이 주도적으로 회의를 진행을 하시는 쪽으로도 해보고 있고요 사업계획서를 작성할 때도 웬만하면 참여 주민 선생님들하고 같이 짜보려고 노력도 하고 있고 사업비나 매출금 그리고 사업비 사용할 때 비율 같은 것도 그들이 직접 정하고 사용해 보실 수 있도록 하고 있고요

자발적으로 역할 분배  
및 상부상조 분위기  
조성

- 반장님 주도하에 이거는 누가 맡을까 그러면 본인들이 스스로 한 가지씩은 좀 정해서 맡을 수 있게 그렇게 많이 진행을 하고 있어요 그래서 누군가가 시키는 일을 하는 게 아니라 내가 좀 맡아서 내가 완성을 한다... 상부상조는 일에 정말 아무리 똑같아도 일의 편차가 있는데 저 사람이 잘하는 거는 저 사람이 잘하는 거대로 인정하고 이 사람이 못하면 그 음식은 못하지만 뭐 내가 할 수 있는 설거지를 더 잘 한다든지 청소를 잘 한다든지 좀 자기가 할 수 있는 거에 대해서는 한 부분이라도 좀 자신의 장점을 갖고 내 역할을 좀 해주는 걸로 하자.

#### 사회구성원 으로서의 자기 인식 확대

사업단 참여가 제공한  
노동 참여가 인생의  
전환점으로 작용

- 선생님들이 사업단에서 근무하시는 것 자체가 이제 지역사회에 한 발 발을 들이신 거라는 생각이 들어요 저는 소위 '저는 히키코모리였어요' 라고 말하시면서 본래순대에서 저를 받아주시 않았으면 저는 평생 일을 하지 않았고 더 극단적인 말씀을 하시는 분도 계시고 저는 이 세상을 떠나고 싶은 마음이 들었음에도 몰라요 하시는 분도.

사업단에 대한  
책임성 형성

- 매장 운영에 좀 책임감과 익숙해지면 아 이렇게 하면은 맞구나라는 노하우를 터득할 수 있게 피드백을 자주성 향상이나 사회적 향상을 위주로 하려고 하고 있고요.

## 사례\_자활근로사업단 운영

### 5. 사회적 유용노동의 조직화

#### 사회적 연대를 실현하는 노동+사회구성원들의 삶의 질 향상에 기여

자활사업단은  
지역사회에  
기여하고  
필요한 서비스를  
제공하는  
노동 수행

- 사회서비스형 사업단의 가장 큰 핵심은 지역사회에 어떻게 기여할 것인가가 가장 큰 핵심적인 목표라고 생각하고요.
- 소독방역사업단 같은 경우에는 주로 공공사업 영역이에요. ... 돌봄SOS센터 사업을 진행을 하면서 소독 방역하고 청소를 중 같이 사업을 진행하고 저장 강박증 사업을 중합사회복지관과 같이 연계해서 지금 사업을 진행하고 있고, 최근에는 고독사하시는 분들 청소를 했어요. ... 청소를 하시는 것 자체에 대한 존중, 자기 존중, 일에 대한 존중을 갖게 된다면 그때부터 날개를 달 거다라고 생각을 했던 거예요. 공공사업을 하다보니깐 내가 누군가에게 기여하고 있다는 것을 더 많이 느끼세요.
- 평소에 본인들이 청소하는 거에 대해서는 그렇게 자긍심이나 이런 걸 못 느끼셨는데 그 선생님들도 그걸 봉사했다는 거를 아시고 갔을 때 참여했던 거기 쪽방에 계신 선생님들이 다들 고맙다고 하고 수고한다고 하고 이런 말을 듣고 스스로도 내가 이런 뭔가를 역할을 했다는 것을 굉장히 많이 좋아하셨어요. 어떤 한 분은 뭐 이렇게 '사역을 하는 기분이다' 라는 이런 단어까지 쓰셔서 아 선생님들한테도 어떤 그런 것들이 참 중요하구나라는...

## 사례\_게이트웨이-사례관리

### 1. 운영 사례들

운영  
사례들

인정의 관점에서  
자활 참여자 접근

- 갈등의 접근을 문제 해결 코칭이 아닌 자기관리와 자기이해, 의사소통 기술 향상을 통해 자존감을 회복하고 상호 관계 맺기 시도
- 자활사업 참여자를 수급자 이전에 주민이자 한 가정의 구성원으로 인정하고, 이들의 욕구와 생활상의 필요를 지역자활센터가 조달하고 지원
- 치과치료 지원사업을 사회적 배제 상황에 놓인 자활 참여자의 최소한 누려야 할 건강권으로서 구강관리 문제에 접근하고 치료비의 일부(10%)를 부담하게 함으로써 복지서비스의 수혜자가 아니라 이용자로서의 포지션 부여

임파워먼트 중심  
자활 참여자 접근

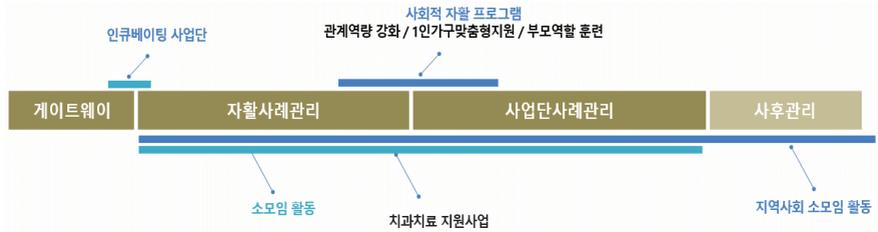
- 1인가구 맞춤형 프로그램 '1(일)로 만난 사이' 는 사회적 관계의 단절이 우려되는 중장년 1인 가구를 대상으로 사회적 관계망의 확장을 도모함. 취미·건강·요리 등 다양한 공동체 활동을 지원하며 개인적, 사회적 역량 향상을 추구(S지역자활센터)

협동하는 존재로서  
자활 참여자 접근

- 교육 내내 참여주민이 능동적으로 교육에 참여하고 참여자끼리 관계망을 형성하도록 유도하고, 온-오프라인 모임을 지원하며, 교육 종료 후 자조모임 진행되도록 독려

## 사례\_게이트웨이-사례관리

### 1. 게이트웨이-사례관리에서 사람중심 자활실천 사례 그림



### 2. 평가

- 탈수급 경로 중심 장이 아닌 주민으로서의 삶을 누리는 장
- 개별화에서 사회화로
- 관점의 변화에 머물지 않고 정서적, 사회적 자활프로그램 등 여러 교육훈련 과정을 새롭게 설계하고 운영하는 것으로 구체화

## Part 3.

### 한계 및 과제



## 한계 및 과제

- 사업단의 소양교육, 직무 교육 등은 여러 의미에도 불구하고 보건복지부의 자활사업 평가를 영두에 두고 운영된다는 점에서 많은 제약 작동
- 센터의 운영 방침이나 사업단 성격, 실무자의 역량에 따라 상당한 편차
- 정책의 방향이나 지역자활센터 이외의 전달체계의 역할, 사람중심성에 부합할 수 있는 지표의 개발 등 이 연구는 추후에 해결해야 할 적지 않은 과제
- 실무자들의 업무량의 문제가 고려되지 못하고 있다는 점
- 프랜차이즈 사업 등 기존 자활근로 사업과는 다른 노동 환경을 요구하는 사업단 증가에 대한 대응 방안 필요
- 사람중심 자활사업을 실천하는데 제약 요소를 어떻게 제거할 것인가에 논의도 필요

감사합니다.





# IV

## 토론문

신명호 소장(사회투자지원재단 사회적경제연구소)

이문수 사무총장(한국지역자활센터협회)

안미현 실장(한국자활복지개발원 자활정책지원실)

이선화 정책위원장(서울지역자활센터협회)



## 사람중심 자활사업 실천방법론 연구에 관한 의견

신 명 호(사회투자지원재단 사회적경제연구소장)

### 1. ‘사람중심’의 관점은 타당한가?

자활사업의 ‘다른 실천 방법’을 주장하는 글을 대하는 게 실로 오랜만이다. ‘자활사업의 정책 목표와 대상의 괴리’라는 근본적 문제가 불거질 때마다, 취약성을 더해가는 참여자들의 탈수급이라는 목표가 점점 더 “초현실적”으로 느껴질 때마다, ‘자활제도의 개선 방안’ 같은 연구과제에 더욱 집착했던 적이 있었다. 정권이 교체될 즈음이면 “이번에는 제도를 바꿀 수 있지 않을까”하는 부질없는 기대를 하기도 했었다. 그런데 나중에 살펴보니 자활사업의 주요 이해관계자라 할 수 있는 복지부 관료들, 그리고 지역자활센터 종사자들 모두에게, 자활제도의 개혁은 괜히 선불리 손뚱대가는 덧나기만 할 골칫거리로 여겨지고 있었다.

프로로그에서 ‘사람중심’이라는 개념이 연구 주제로 채택된 과정을 읽고서 실소를 금할 수 없었다. 누구인지는 모르나—연구자 그룹일 수도 있겠다—〈제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획〉에 ‘사람중심’이란 단어를 맨 처음 담았던, 그리고는 도저히 안 되겠던지, 〈제3차 기본계획〉에서는 슬그머니 빼버렸던 사람(들)의 속뜻과 고민이 어렴풋이 짐작되기에 웃음이 나왔다. 비웃음이 아니라 기분 좋은 동의(同意)의 웃음이다. 그래도 의문은 남는다. 그 사람(들)은 이제까지의 자활사업은 사람 중심이 아니라면 ‘무엇’( ) 중심이었다고 생각했을까?

흔히 사회적경제를 돈보다 사람을 우선시하는 ‘사람중심’의 경제라고 풀이한다. 자본주의적 성과로서의 돈이 아니라 사람의 가치를 더 숭상한다는 철학 때문에 우리는 사회적경제에 대한 삶의 희망을 건다. 그렇다면 마찬가지로 괄호 넣기가 가능하겠다. 그런 점에서 이제까지의 자활사업이 경제적 성취 내지 성과 중심이었다는 본 연구의 해석은 타당해 보인다.

관료제의 관점에서 보면 성과 중심이란 ‘행정가 적 실적 중심’과 같은 뜻이다. 자본주의 사회의 정부 정책은, 본래의 순수한 정책 목표 외에 또 하나의 보이지 않는 목표, 즉 관료 사회의 조직 이기주의적인 목표를 갖기 마련이다. 자활사업은 참여자들의 삶의 개선을 위해서뿐 아니라, 자활사업 관련 관료 조직의 승승장구를 위해서도 탈수급이라는 빛나는 실적이 있어야 한다. 이것이 막스 베버(M. Weber)가 말한 관료제의 (형식적) 합리성이 실현되는 과정이다.

이때 형식적 합리성이란 보편적 규칙에 따라 목표 달성을 위해서 가장 효율적인 수단을 찾는 합리성이다. 따라서 어떤 사업 또는 활동이 정부 정책으로 채택되어 제도화된다는 것은, 효율성을 고도화하려는 관료에 의해 법과 규칙에 의해서 지속적으로 통제받는다라는 것을 의미한다. 그러나 도시빈민들의 생산공동체 운동에서 출발했던 초기 자활사업이 막대한 재량권을 부여 받고 제도권에 발을 들여놓은 이후 지금까지 점점 더 세세한 지침과 촘촘한 평가의 틀 속으로 빨려 들어오게 된 과정은 제도화의 필연적인 흐름이다.

근대 복지국가의 제도적 기틀을 마련한 윌리엄 베버리지(W. Beveridge)는 그를 일약 스타덤에 올려준 두 권의 (사회보장제도에 관한) 보고서를 쓴 후, 세 번째 보고서에서 자신이 치명적인 실수를 저질렀다고 고백한다. 사회보장제도를 구상하면서 관료제와 (복지)기관의 관점에서만 사람을 보았을 뿐, 그야말로 사람의 관계, 그리고 공동체의 중요성을 전혀 다루지 못했다는 것이다.

힐러리 코탐(H. Cottam)은 그의 책 『래디컬 헬프』(Radical Help)에서 이런 베버리지의 실수 때문에 오늘날 제대로 작동되지 않고 있는 영국 사회복지제도의 문제를 해결할 방안을 제안한다. 그리고 그녀의 주장은 이 ‘사람중심 자활사업 연구’의 핵심 내용과 일맥상통하는 면이 있다.

그녀에 따르면, 새로운 방법은 복지 시스템이 나를 판단하고, 평가하며, 필요한 것을 주고, 관리하도록 하는 게 아니라, 내가 직접 참여하고, 주체적으로 사고하며, 사람들과 관계 맺고, 역량을 키워서 새로운 가능성을 만들어 나가도록 지원하는 것이다. 특히 사람들과 관계의 폭을 넓혀나가는 것, 그리고 지역사회 공동체에의 참가와 역량 키우기를 강조한다.

“관계, 즉 우리 사이의 인간적인 연결은 좋은 삶의 토대가 된다. … 관계를 쌓아가다 보면 역량도 점점 더 발전하게 된다. 관계는 우리가 배우도록 지지하고 건강과 활기찬 공동체 생활을 영위하도록 돕는다. (중략) 우리는 변화를 만들어가는 일은 경험이 풍부한 전문가와 동료, 친구, 가족으로부터 지원받는 가운데 반복적인 연습, 또는 행동과 성찰의 순환과정을 통해 이루어진다는 것을 알고 있다. … 변화는 힘의 역학관계에 변동이 있을 때 일어난다. 관계 중심 원조자들은 이러한 힘의 변동을 직접 활동으로 보여주었다.”(코탐, 2020 : 267-9)

따라서 실무자와 참여자, 참여자와 참여자 간의 상호 인정에 바탕한 관계 맺기, 의사결정 과정에의 참여와 주체 의식의 강화, 임파워먼트 중심의 교육과 학습, 공동체적 관계의 확장이 기회와 성장, 문제해결로 연결되게 하는 과정 중심의 사고 등, 본 연구보고서의 주요 내용은 위

코텀의 방법론과 맥을 같이하고 있다.

이는 기존의 사회복지 시스템이 소위 “클라이언트”를 서비스 공급 및 관리의 대상으로 보고 더욱 효율적이고 효과적인 목표 달성을 위해 촘촘한 관리 체계를 작동시키는 것이라고 한다면, 이런 제도의 근원적 한계를 벗어나고자 하는 대안들은 (굳이 코텀의 제안이 아니더라도) 한결 같이 같은 방향을 가리킬 수밖에 없을 것이다. 다시 말해서, 사람중심 자활사업 실천방법론은 합리적 통제를 기본 속성으로 하는 정부 제도화의 한계를 극복하고자 할 때 필연적으로 채택해야 할 방안들을 담고 있다.

## 2. 새로운 실천방법으로의 전환, 또는 확산은 (어떻게) 가능한가?

위의 질문에 대한 답을 찾기 어려운 이유는, “사람중심 자활을 위한 다양한 활동이 성과평가에 제대로 반영되지 않는다”는 사실에 집약돼 있다. 이 사람 중심 실천방법론의 핵심 내용들은 자활사업이 완전히 정부 제도로 프로그램화되기 전에, 즉, “자활사업을 사회운동의 하나로 여기는 인식이 지배적이던 시절의 ‘사회운동’ 방법론과 유사하다. 참여 주인을 관리 대상이 아닌 조직화의 주체로 여기고 그들의 역량을 북돋아서 그들이 지역사회 공동체의 일원, 그리고 마침내 지도력이 되게 하는 것이 사회운동의 철학이자 인간관이었다.

그러나 이러한 인간관은 자활사업이 정부 제도로 깊숙이 틀 지워지면서 흐릿해지고 서서히 소멸돼 왔다. 왜냐하면 그런 조직화의 철학이 반영된 일체의 활동이나 프로그램은 정부 제도의 평가 지표로는 그 성과가 측정되지 않기 때문이다. 제도에서 성과로 인정받지 못하는 활동은 “불필요한” 것이 된다. 불필요한 것에 하등 시간과 노력을 쏟을 이유는 없다. 초기 자활사업을 특징지었던 “운동”의 꼬리지느러미는 제도화의 오랜 시간을 거치면서 점점 기능이 불필요해져서 퇴화해 버렸다. 그리고 본 연구보고서의 주장은 제도에 의해 (흔적만 남고) 퇴화한 “운동”의 지느러미를 다시 소생시키자는 얘기인 것 같다.

그렇다면 이 연구가 규명해야 할 문제들이 있다. 첫째, 사람중심 자활사업의 관점을 부분적으로 실천하고 있다고 예시된 지역자활센터들(관악, 광진, 성동 등)의 경우는 제도가 인정하지 않는 ‘짓’들을 왜 하고 있는 것일까? 센터장이 과거 사회운동 철학의 세례를 받았고 민중 운동적 인간관과 경험을 가진 사람이기 때문인가?,

혹은 핵심 실무자들이 CONET으로부터 주민운동론 교육을 받고 그런 철학을 공유하고 있기 때문인가? 대부분의 지역자활센터들이 정부의 성과지표가 정해진 테두리 안의 활동에 머물러 있을 때, 굳이 이 테두리 바깥의 활동에 시간과 노력을 쏟는 소수의 현상에 관해 그 이유와 메커니즘을 정확히 규명할 필요가 있다.

둘째, 이 사례 센터들의 테두리 바깥 활동들 가운데 제도에 의해 성과로 인정받는 요소들은 없었는가? 이는 사람중심 실천방법의 일부 과정이나 결과를 정부의 새로운 성과지표로 추가/신설할 수 있는 가능성을 판단하기 위한 것이다.

이상의 문제들을 탐구하다 보면 결론에 다다를 터이지만, 요는 사람중심 자활사업의 실천이라는 장(場)이 정부 제도의 장과 얼마만큼 만날 수 있는가가 문제의 핵심이다. 이론적으로는 과거 사회운동으로서의 자활사업이 가졌던 '사람중심'의 요소가 정부 제도화로 인해서 탈락되고 퇴화된 만큼, 두 개의 장이 만나는 것은 모순처럼 보인다. 그러나 현실에서 (작게라도) 새로운 가능성을 도모할 수 있는가를 면밀히 살펴보는 일은 가치가 있다. 별도의 진지를 구축하는 일은 모든 판단이 끝난 뒤여도 상관없을 것이다.

# 사람중심 자활사업 실천방법론에 대한 토론문

이문수(한국지역자활센터협회 사무총장)

## 1. 발제문(중간보고서)에 대한 소견

- ‘사람중심 자활사업’에 대해 그 개념을 정립하고 실천사례와 자활사업 프로그램별 사례까지 체계적으로 정리 한 점은 함께 공유하여야 할 의미가 있다.
- 특히 사람중심 자활실천의 방향과 원칙에서 인정의 관점, 임파워먼트 중심, 성원 자격을 갖추는데 기여하는 노동, 협동하는 존재, 사회적 유용노동의 조직화라는 사람중심 자활사업 원칙의 설정은 시사하는 바가 있다고 하겠다.
- 그럼에도 이것이 특별하게 새로운 내용은 아니다. 발제자도 밝혔듯이 자활사업을 가치 있게 추구하고자 하는 단위에서는 익숙하고 반가운 개념이기도 하다. 다만, 이를 논리적으로 제시하고 설정한 점은 매우 긍정적인 요소이다.
- 한국협회에서 자활사업 비전 2020을 계승하여 설정한 ‘자활사업 비전2030’의 핵심의제에서도 사람중심 자활사업을 지향점으로 삼고 있다. ① 지역사회 안전망과 자활사업, ② 사회통합과 주민중심의 자활사업, ③ 지역화 전략과 사회적경제라는 3가지 의제는 사람중심 자활사업의 내용을 관통한다고도 볼 수 있다. 이번 연구를 계기로 ‘자활사업 비전2030’에 대한 관심이 더 높아지기를 기대한다.
- 오래되기도 했고 익숙하기도 한 ‘사람중심 자활사업’을 다시 논한다는 것이 자활현장에서 어떤 의미로 다가올지 궁금하다. 사람중심의 자활사업이라는 것에 대해 자활현장에서는 통상 올바른지는 한데 추상적이고 공허하다고 느끼는 경우도 있다. 오늘의 이 자리는 자활제도와와의 관계 속에서 사람중심의 자활사업을 구현하는 모습이 가능한지, 가능하게 하려면 어떻게 하는 게 올바른 것인지에 대한 목마름에서 비롯되었다고도 보여진다.

## 2. 자활제도와 사람중심 자활사업의 현실적 관계

- 발제문에서 언급된 것처럼 자활사업의 관점에 관한 연구라는 점에서 관점은 그 사람의 생각, 태도나 방향에 따라 실천이 달라질 수 있다. 그러므로 사람중심 자활사업의 실천에서 구현되는 현상과 그 본질적 내용이나 방향도 다르게 나타날 수 있다. 또한 정부의 정책과 제도를 바라보는 관점에서도 달라질 수 있다. 즉, 정부의 정책과 제도에서 벗어날 수 없는 자활사업이라는 한계 속에서, 사람중심의 자활사업을 구현한다는 것은, 그것에 대한 올바른 관점과 철학 그리고 지속적인 실천 의지가 담보되어야 하는 문제이다.
- 제3차 자활급여 기본계획은 제2차 자활급여 기본계획의 기초를 충실히 담았다고 볼 수 있다. 이는 정부 정책의 일관성이라는 측면에서 바라보면 긍정적인 요소이다. 반면 별다른 새로운 내용이 미흡하다는 것으로도 말할 수 있다. 아마도 과제의 연속성에 비중을 두었다는 점을 상기한다면 새로운 내용이 없는 것을 비판적으로 바라볼 필요는 없어 보인다. 한편으로, 제2차 기본계획에서는 언급되지 않았던 종사자 처우개선과 규모별 개편 기조가 포함되기도 하였다.
- 한편, 지난 제2차 자활급여 기본계획은 그 이전에 비해 체계적으로 구성됐고, 과정상의 노력도 충실하게 이어져서 나타난 결과물이었다. 반면 발제문에서 언급된 '사람중심 자활모델 정립'은 비전상의 문구였고 정치적 표현이었다라는 점도 결과적으로 부인할 수 없는 지적이다. 그럼에도 제2차 자활급여 기본계획이 발표된 전, 후로 정책변화 과정에서 정부와 자활현장 간에 큰 혼란이나 논란은 없었다. 비록 그것이 정치적 문구였다 할지라도 제2차 자활급여 기본계획은 향후 우리가 어떻게 하느냐에 따라 정책변화의 분기점이었다고 평가될 수도 있을 것이다.

○ 한편, 제2차, 제3차 자활급여 기본계획의 세부 추진과제를 보면 다음과 같음.

	제2차 기본계획	제3차 기본계획
비전	사람중심 사회·고용 안전망 포용적 자활지원체계 구축	맞춤형 자활복지 강화로 지속 가능한 사회 안전망 확충
과제1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활사업과 타 제도와의 연계, 협력 강화</li> <li>- 국민취업지원제도와 적극 연계</li> <li>- 사회적경제 영역에서의 역할 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여자 맞춤형 자립지원 강화</li> <li>- 자활역량평가 개편 및 취업지원 연계 내실화</li> <li>- 사례관리 중심 맞춤형 자립지원 체계 고도화</li> </ul>
과제2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인별 자활모델 및 경로 재설계</li> <li>- 자활준비형 : 기초역량 배양지원</li> <li>- 자립도전형 : 직무능력 제고 및 대상 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여대상자 및 일자리 확대</li> <li>- 자활 참여대상자 규모 확대</li> <li>- 자활사업단 다변화를 통한 일자리 창출</li> </ul>
과제3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활기업 성장단계별 지원기반 마련</li> <li>- 창업, 성장지원 강화</li> <li>- 성공적 모델로서 광역, 전국자활 기업 육성</li> <li>- 자활기업 지원기반 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속 가능한 자활기업을 위한 체계 확충</li> <li>- 창업 활성화를 위한 사전, 사후 지원강화</li> <li>- 맞춤형 성장지원을 위한 제도 마련</li> <li>- 경쟁력 강화를 위한 판로지원 확대</li> </ul>
과제4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자산 형성을 통한 자립 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자산 형성 지원 자립유인 확대</li> </ul>
과제5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활 지원체계 고도화</li> <li>- 자활 인프라의 기능적 분화</li> <li>- 교육역할 강화 및 온,오프라인 시스템고도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활지원 인프라 고도화</li> <li>- 인프라별 기능 명확화 및 유기적 협력 강화</li> <li>- 현장중심 자활 인적자원 역량 강화</li> </ul>

○ 제3차 자활급여 기본계획은 제2차 기본계획을 계승하면서도 조금은 더 체계적으로 정리 되었다고 보여진다. 비전문이 바뀌면서 개인별 자활모델은 자활역량평가 개편을 내세운 맞춤형 자립지원으로 표현되었고, 국민취업지원제도와 연계는 자활사업 우선 참여 취업지원서비스로 승화되었으며, 자활기업 지원은 그 내용이 보다 구체화되었다. 다만 자활 인프라의 위상과 역할은 '고도화'라는 말이 계속 사용되기는 하나 여전히 명확하지 않은 점은 향후 남겨진 과제이다.

○ 한편으로 '사람중심 자활사업'을 논의하는 이 자리에서 바라보는 제3차 자활급여 기본계획은 무언가 공허하다. 그것은 정부 정책과의 불일치라고 느껴지기 때문이다. 이는 자활사업의 역사에서 항상적으로 존재해 왔다. 자활사업에서 정부의 정책목표와 성과평가 그리고 자활지침 등은 '사람중심 자활사업'이 추구하는 지향과는 일치하지 않는다. 이것을 일치시켜 나가는 주체는 결국 자활현장일 수밖에 없다.

자활제도에 의해 자활사업을 수행하면서도 ‘제도적 동형화’에 머물기보다는 ‘사람중심 자활 사업’ 등과 같은 올바른 자활사업의 사회적 가치를 지속적으로 실천해 나아가고, 그것이 참여주민의 변화와 성장을 도모하면서 지역사회에서 인정받는 성과들이 전국 단위에서 가시화되는 것이 오늘의 공허함을 해소할 수 있는 길이라고 여겨진다.

### 3. 사람중심 자활사업에 대한 고찰

- 지금은 더 심화되기는 하였지만, 정책대상자와 정책목표 간의 불일치라는 모순은 현재까지 이어지고 있다. 발제문에서 언급한 것처럼 제도적으로 공공부조이면서 노동연계복지인 자활사업은 그 자체로 모순을 담고 있기 때문이다.
- 정책의 성격에는 당위성이나 양면성, 정치성 등도 있지만 미래 지향성도 있다. 올바른 정책은 미래의 바람직한 사회를 목표로 하는 것이지, 당면한 현재 문제만을 해결하려는 것은 아니라는 것이 정책의 미래 지향성이다. 하지만 현실의 자활 정책은 당면한 현재 문제를 해결하고자 하는 데에도 수많은 시간을 보내야 한다. 그러나 사람중심의 자활사업은 당면한 문제해결 보다는 자활사업이 우리 사회에서 올바른 위상이 정립되는 모습으로 나아가게 하는 미래지향적인 행위이다.
- 자활사업이 태생부터 안고 있었던 모순과 자활정책의 현실적 한계는 종사자의 처우개선과 자활지침이나 성과평가 지표에서도 실제적으로 작동한다. 예컨대, 사회복지시설인 듯 프로그램 운영기관인 듯한 우리 지역자활센터의 위상은 타 사회복지시설과 동등한 조건에서의 비교를 어렵게 한다. 타 사회복지시설과 비교하는게 적정한지도 의문이다. 이러한 점은 성과평가지표 운영에서도 또 다르게 나타나기도 하며, 지역자활센터의 불명확한 위상은 사람중심 자활사업의 구현을 어렵게 만드는 또 하나의 요소이기도 하다.
- 한편으로 사람중심 자활사업 운영에서 경계해야 할 점은 참여주민을 존중하고 평등하게 인정한다고 하는 행위가 다른 의미에서 ‘대상화’ 될 수도 있다라는 것에 대한 경계이다. 참여주민은 존중받아야 할 대상, 인정받아야 할 대상, 어느 자리에서든 접대받는 느낌을 주어야 하는 대상처럼 또 다른 형태로 대상화될 우려가 없지는 않다. 이를 경계하기 위해서 우리 종사자들이 가져야 할 자세는 ‘공감’이다. 연민에 그치지 않고 마음속으로부터 공감하는 자세를 견지하는 것이 사람중심 자활사업 운영에서 필요한 자세이다.

- 관점이 중요하다고 하였다. 사람중심 자활사업 운영에서 필요한 관점은 자활사업을 올바르게 변화시켜 나가고자 하는 의지와 지속적인 실천이다. 자활사업은 정부의 정책이나 지침을 수용해서 운영해야 한다. 정부로부터 보조금을 100% 받아 운영하는 지역자활센터의 자활사업이 처한 현실이다. 앞서서도 이야기하였지만, 제도적 운영에만 머물기보다는 사람중심의 자활사업을 구현하기 위한 부단한 노력이 지속되기도 하여야 한다. 이를 통하여 정부 정책이나 지침을 온전히 수용해야 하는 제도적 한계도 조금씩 극복해 나갈 수 있을 것이다. 정부의 정책과 제도를 사람중심의 자활사업 구현을 통해 조금씩 변화시켜 내고자 하는 지속적인 실천을 해 나가야 한다는 것이 우리의 관점으로 정립되는 게 필요하다.
- 자활사업 참여자가 인정받고 임파워먼트가 강화되면서 사회구성원으로서 당당한 자격을 갖추도록 하는 것이 사람중심 자활사업이라고 하였다. 그러나 한편으로 그 참여자가 참여하고 있는 자활사업, 그 참여자가 속해 있는 지역자활센터, 그리고 그 참여자와 함께하는 실무자들 역시도 사회적으로 인정받고 존중되어지는 것이 사람중심 자활사업에 포함된다고 할 수 있다. 내가 일하는 일터와 내가 일하는 노동, 나와 함께 일하는 동료(실무자)가 인정받지 못한다면 지역자활센터에서 참여자에 대해 존중하고 인정하는 행위를 한다고 하여도 그것은 미시적인 성과에 그칠 것이기 때문이다.
- 자활사업 정책에서 가장 중요한 요소는 '정책대상자'이다. 결국 자활사업이라는 것은 보다 많은 빈곤계층이 자활사업에 참여하게 하고, 그 참여주민들의 올바른 사회, 경제적인 변화와 성장을 도모하는 것을 기본으로 하는 전방위적인 행위여야 한다. 그 행위의 결과를 어떻게 볼 것인가가 정책목표이고, 이를 위해 프로그램이 수행되어야 하며, 전달체계가 그 역할을 행하도록 하는 것이 자활사업의 정책이다. 이것을 올바르게 수행하기 위해서는 현재 정부 정책의 변화가 동반되어야 한다. 전달체계인 지역자활센터가 정부 정책이나 지침에 따라 운영하면서도, 자활사업의 사회적 가치 구현과 사람중심 자활사업의 모범적인 실천의 모습이 지역사회에서 지속적으로 행해질 때 그 가능성은 커진다고 할 수 있다.



## 사람중심 자활사업 실천 방법론, 토론문

안미현(한국자활복지개발원 자활정책지원실장)

탈빈곤 정책의 주요 접근방식으로 자리 잡은 자활사업은 수급자, 차상위자 등 저소득계층의 탈빈곤을 위한 제반 수단, 방법, 제도 등의 총체적 개념이라고 할 수 있으며, 국민기초생활보장법은 자활지원과 관련하여 제15조부터 제18조의 11까지 상세하게 정의하고 있습니다.

자립지원사업(자활)은 저소득층에게 소득이전을 통한 급여를 제공함으로써 야기될 수 있는 복지 의존성과 복지 남용의 문제를 예방할 수 있다는 것과 생산적 영역으로의 복귀를 위한 투자의 일환이라는 점에서 광범위한 지지를 받으며(원종욱, 1998), 1996년 5개(서울 관악, 서울 노원, 서울 마포, 인천 동구, 대전 동구) 자활지원센터에서 시범사업으로 실시되어 3년간의 시범 시행 후 1998.7. 생활보호법 개정으로 법제화(제도화)되었으며, 2000년 국민기초생활보장법으로 대체·입법되면서 본격적인 자활사업의 변화·발전의 근거가 되었습니다. 그런데 국민기초생활보장법은 단순히 생활보호법을 대체한 것만이 아닙니다.

외환위기 이후 실업·빈곤 정책에 신자유주의적 요소와 사민주의적 요소가 공조하는 독특한 양상이 나타나는데, 1999년 여름 비교적 정리된 형태로 모습을 드러낸 실업·빈곤 정책이 '생산적 복지'였고(노대명, 2001) 자활은 '생산적 복지'가 표방하는 요건과 밀접한 관련이 있는데 그 요건은 첫째, 신자유주의적 경제·노동 정책과 공존할 수 있는 한도 내에서 국가의 정책적 개입을 허용하는 정책(즉, 시장 교란 불용). 둘째, 적극적인 탈빈곤 추진. 셋째, '내재적으로' 복지재정의 무한적 확대를 막는 정책(복지재정 절감)이라고 할 수 있습니다.

정부는 2018년 기초생활보장 자활급여 기본계획을 통해 3년 단위 자활지원 정책을 수립하기 시작했는데, 2015년 7월 맞춤형 급여 도입 이후 자활참여 대상자에 대한 서비스가 국토부, 교육부 등으로 확산하고, 특히 고용부와 취업 지원 관련 정책 논란 확산으로 자활지원 정책의 체계화가 필요하게 된 배경이 되었습니다. 자활급여 기본계획은 5가지 영역의 추진과제를 제시하는데, 첫째, 자활지원대상(사람), 둘째, 자활프로그램, 셋째, 자활기업, 넷째, 자산형성지원, 다섯째, 자활지원체계(인프라)입니다. 자활급여 기본계획은 기초생활보장 종합계획의 일환으로 자활급여 관련 3년 단위 국가정책을 제시하는 자활사업의 가장 중요한 정책 운영

기준이라고 할 수 있습니다.

기본계획에서 강조하는 사람중심이란 5가지 정책 추진과제의 첫째, 지원대상을 중요하게 정책을 추진한다는 것을 강조한 것으로 이해되며, 이는 3차 기본계획에서도 마찬가지입니다.

그동안의 대부분 자활정책은 자활프로그램과 자활지원체계(인프라) 관련이었습니다.

[표] 자활관련 법령·정책 변화 주요 내용

시행시기	법령·정책	주요 변화 내용
1996	• 자활 시범사업 실시 (관악 등 5개소)	• 자활지원센터 지정(~1999년, 20개소)
1998.7	• 생활보호법 개정 (97.8.22) • 자활 법제화	• 자활보호(법11조) • 자활후견기관(법11조의2) 명칭 변경 • 자활공동체(11조의3)
2000.10	• 국민기초생활보장법 제정 생활보호법 폐지(대체입법) • 가구별 종합자활지원계획 • 조건부과, 소득공제 실시	• 자활급여(제15조) • 자활후견기관(제16조) 50개소 추가지정 • 자활후견기관협회(제17조) • 자활공동체(제18조)
2004	• 광역자활센터 시범 실시	• 광역자활센터(대구, 인천, 경기) 개설
2007.7	• 국민기초생활보장법 개정 (2006.12.28.)	• 중앙자활센터(제15조의2)설립(2008.7.) • 지역자활센터 등(제16조) 명칭 변경 • 자활기관협의체(제17조) • 자활공동체(제18조) 조합 또는 부가가치세법상의 2인 이상 사업자 • 수급자의 고용촉진(제18조의2) • 자활금의 적립(제18조의3)
2009	• 희망리본사업 실시	• 고용노동부 이관(2015)
2011.10	• 국민기초생활보장법 개정 (2011.6.7)	• 자산형성지원(제18조의4) 희망키움통장 실시(2010)
2012.2	• 국민기초생활보장법 개정	• 자활기업(제18조) 명칭 변경 • 광역자활센터(제15조의3) 추가
2015.7	• 국민기초생활보장법 개정 (2014.12.30.) • 맞춤형 급여 실시	• 중앙자활센터의 정보시스템 연계 (신설 2014.12.30.) • 주거급여, 교육급여 이관 • 자활의 교육 등(제18조의5) 연수원 설치 근거 법 개정
2018~2020	• 제1차 자활급여 기본계획	• 자활기업 활성화 방안 발표('18.7) • 자활사업 활성화 대책('19.10)

2019.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민기초생활보장법 개정 (2019.1.15)</li> <li>• 한국자활복지개발원 설립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국자활복지개발원의 업무(제15조의3) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회보장정보시스템과 연계</li> <li>- 개발원 산하 한국자활연수원 설치</li> </ul> </li> </ul>
2020.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민기초생활보장법 개정 (2019.1.15)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합정보전산망의 구축·운영 등 (제18조의6)</li> </ul>
2021~2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2차 자활급여 기본계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진행 중</li> </ul>
2022.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민기초생활보장법 개정 (2021.7.27)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관의 우선구매, 보고, 인정취소, 유사명칭 사용금지(제18조의2~5) 등</li> </ul>
2024~2026	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제3차 자활급여 기본계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9월 발표 예정</li> </ul>

※ 참고 사회복지학회 자활 세션(2023.10.20.)에서 발표했던 내용 중 일부 발췌

김정원 박님의 자활사업 실천 방법론 연구를 인상 깊게 보면서 자활현장에 대한 애정과 끊임없이 대안을 내세우는 연구자의 자세에 늘 감동합니다.

자활현장의 실천방법론을 구체적으로 제시하고 특히 사례를 구체적으로 들어 현장의 적용 가능성에 대해 제시한 것에 대해 높이 평가하며 적극적인 동의를 표합니다.

사람중심 자활실천의 방향과 원칙을 5가지\* 제시하였습니다. 이 또한 상당 부분 공감합니다.

\*1) 인정의 관점에서 자활 참여자 접근, 2) 임파워먼트 중심의 자활 참여자 접근, 3) 성원 자격을 갖추는데 기여하는 노동의 조직화 4) 협동하는 존재로서 자활 참여자 5) 사회적 유용노동의 조직화

○ 공감을 전제로 질문을 드립니다. 1) 인정의 관점에서 자활 참여자 접근, 2) 임파워먼트 중심의 자활 참여자 접근, 3) 성원 자격을 갖추는데 기여하는 노동의 조직화가 현장 활동가의 입장과 자세라면 그 결과로써, 또는 목표로써 4) 협동하는 존재로서 자활 참여자 5) 사회적 유용노동의 조직화를 제시한 것으로 보입니다. 4) 협동하는 존재로서 자활 참여자, 5) 사회적 유용노동의 조직화는 자활참여자의 실천 방향을 나타내는 것인가요? 이것이 구체적으로 자활사업의 성과와 어떻게 연결될 수 있을까요?

○ 아울러 연구의 내용에 공감한다는 것을 전제로 추가 의견 드립니다. '노동연계복지'라는 단어가 자활의 특징을 온전히 대변하는 것인가? 제3차 자활급여기본계획이 마무리되는 2026년이면 자활사업이 도입된 지 30년이 됩니다. 사람으로 치면 한세대를 지내고 있고, 성인으로서 자활은 생산적 복지와 노동(근로) 연계 복지라는 골격을 넘어 상당히 다변화되고 있으며, 변화하고 있습니다

자활공동체는 자활기업이라는 이름으로 사회적경제의 주요 주체로 자리 잡아가고 있고, 2022년 청년내일저축계좌의 도입 등 13년 차 자산형성지원사업은 더욱 자활과 밀접해지고 있습니다. 제3차 기본계획에서는 차상위 초과자의 자활사업 참여 시범사업을 추진하여 대상자를 확대하고자 하고 있습니다. 무엇보다도 참여자의 자활역량 변화에 따른 성과 즉, 탈수급 정책을 넘어서고자 하는 그동안 자활사업의 노력이 일부라도 반영되는 결과라고 생각합니다.

- 사람중심 자활실천 방법론은 자활사업 자체의 고도화와 함께 고민하면 더욱 효과적일 것으로 생각합니다. 이를테면 사람중심 실천 방법을 구체화하여 향후 정서적 자활지표에 어떻게 담을 것인가에 대한 문제일 수 있겠습니다. 자활현장의 지난 경험과 성과를 어떻게 극대화할 것인가?의 문제이기도 합니다. 사람에 대한 고민과 애정으로 자활사업이 시작되었고, 신자유주의와 더불어 자활은 제도화되었습니다. 자활의 결과가 사회통합·노동통합(장원봉)에 이르는 것이라면 그 성과를 온전히 표현할 수 있는 방법도 함께 고민하게 됩니다. 제3차 자활급여기본계획 실행과정에서 사람중심 자활실천 방법론이 좀 더 숙성되어 착근하기를 기대합니다.

## 자활사업을 어떻게 바라보고 실천할 것인가

이선화(서울지역자활센터협회 정책위원장)

### ○ 왜 지금, 사람중심 자활사업 실천방법의 연구가 필요한가?

- 1996년 시범사업으로 시작된 자활사업은 올해로 28년째 접어듦.
- 사람중심 자활사업은 '주민중심', '주민주체' 등 다양한 용어로 표현은 다르나 자활사업 초기부터 중요한 방향과 원칙으로 자활현장에서 적용되고 실천됨.
- 그러나, 제도화 이후 성과중심 일변도의 자활정책과 '사람중심 자활사업'과 관련한 현장에서의 담론 형성과 합의의 과정이 없었기 때문에 개별센터의 의지와 역량에 의존해 그 방향성과 실천은 개별화되거나, 많은 현장에서 수사화되고, 고리타분하고 진부한 옛 전설로 치부되고 있는 현실임.
- 28년째 접어든 자활사업 현장에는 20년이 넘는 선배 종사자와 해마다 잦은 퇴사와 입사를 거듭하며 후배 종사자들이 유입되고 있음. 자활사업 초기 종사자들의 활동이 현장에서 아직 큰 불씨로 남아있는 지금이, 그간의 자활사업이 지향하는 가치와 원칙, 그렇게 만들어진 경험과 노하우를 합의된 언어로 정리할 시점이 아닌가 함.
- '사람중심 자활사업'이 제도화 이전 자발적으로 참여했던 주민들과만 가능했던 옛 이야기가 아닌, 현재의 환경과 조건에서 자활사업을 성공적으로 만들어가기 위한 방향과 원칙으로, 이를 실현하기 위한 다양한 전략으로서 새롭게 정립해 나갈 필요가 있음. 이는 후배 종사자들이 자활참여주민과 동등한 동료로서 관계를 맺고, 자활사업에서 성공의 경험\*을 축적해 나가기 위해서도 매우 중요한 작업일 것임.

\* 자활사업에서의 성공의 경험이란, 단지 취업과 창업의 결과가 아니라 힘들고 지쳐 무기력한 주민들이 자활센터에서의 다양한 경험을 통해 자신에 대한 부정적 인식을 극복하고 다시 새로운 미래를 상상하고, 긍정적 인식으로 삶을 변화시켜 가는 모습을 경험하는 것을 말함.

- 본 연구는 서울지역의 사례에 국한된 한계가 있음. 또한, ‘사람중심<sup>1)</sup> 자활사업’이 담고 있는 실천방향과 원칙은 분명하게 제시하였으나, 자활사업 과정별 실천방법을 구체화하는 데는 부족함. 향후 다양한 지역에서 이와 유사한 연구작업을 수행되고, 방향과 원칙에 입각해 자활사업 행위별 실천방법이 구체적으로 제시될 필요가 있음. 이를 통해 향후 지역자활센터 종사자를 대상으로 한, 더 나아가 사회복지학과 학생들에게 자활사업에 대한 수업교재로 활용할 수 있는 ‘성공적인 자활사업 실천방법론(가이드북)’으로 탄생되기를 희망함. 이를 통해 현장에서의 집합적 실천을 통해 자활사업의 정책을 선도할 수 있는 토대가 되길 바램.

### ○ ‘사람중심 자활사업’의 제1원칙, ‘인정의 관점’

- ‘인정의 관점’은 연구자가 제시한 5가지 원칙 중 가장 중요한 원칙으로 자활사업 수행 기관과 종사자들이 견지해야 할 (존중) 태도임.
- 성공적인 자활사업을 위해서는 자활사업의 주체인 참여주민들이 자활사업에서의 노동과 다양한 교육과 경험을 ‘의무’가 아닌 ‘기회’로 인식하고, 적극적으로 참여하며 다양한 자원을 최대한 활용하는 자세가 중요함.
- 그러나 조건부과에 의한 자활사업 참여는 비자발적인 성격이 강하고, 연구자들이 지적한 대로 자활사업 참여는 종종 ‘낙인’을 작동시키기도 하고, ‘통제받는 노동’으로 여겨지기도 함. ‘낙인’은 외부에 의해서만이 아니라 스스로에게도 작동하고 자신을 모자란 존재로 여기며, 자존감의 심한 손상을 입힘. 이러한 사실은 성동인문대학에 참여 중인 주민의 이야기에서도 나타남.

“여기(지역자활센터)서 만나는 사람들이 그냥 다 미웠어요. 다들 루저로만 보였어요. 그래서 많이 싸웠죠. 인문학에 참여하면서 알게 되었어요. 실은 나 자신을 싫어하고 있었다는 걸요. 내가 루저이기 때문에 다른 사람도 루저로만 보였다는 걸요. 이제 여기 사람들 미워하지 않아요. 저 자신도 소중하게 여기기로 했어요. 매일매일 일터에 나와 일을 한다는 게 얼마나 소중하고 감사한 일인지 알겠어요. 얼마를 버느냐보다 아직 할 일이 있다는 것, 그게 중요하다는 걸 알고 있어요. 여러분 사랑합니다”

성동인문대학 수학여행 소감나눔 중에서

1) ‘사람중심’은 제2차 자활급여 기본계획에 언급되었으나, 이 때 시작된 개념이 아니라 자활사업 초기부터 주민중심, 주민주체 등의 표현으로 자활사업 핵심 가치와 철학으로 형성된 개념을 말함

- “빈민에 대한 타자화”, 보고서의 표현처럼 자활 참여주민을 공동체 내의 동등한 지위를 가진 존재로 인정하지 않고, 시혜와 자선, 치유의 대상, 또는 관리/통제의 대상으로 인식되는 측면은 없는지 자활현장에서 활동하는 우리의 성찰도 필요함.
- 사회복지시설로서의 위상을 지니고 있음에도 자활사업 운영 과정에서 수익성을 추구해야 하는 딜레마. 이로 인해 겪는 실무자들의 모순된 경험(서비스 제공자이면서 지지자, 노동통제자이면서 관리자로서 역할). 정부 정책의 집행자로서 제도가 규정한 역할을 수행해야 하는 지역자활센터가 애초에 설정된 모순된 정책목표(탈수급 등)의 달성 과정 속에 발생하는 각종 불만을 직접적으로 감내하고 있음. 연구자들이 지적한 이와 같은 자활사업의 성격들이 오늘날 지역자활센터에서 발생하는 각종 악성민원의 원인일 수 있음.
- 실패와 좌절, 단절의 경험, ‘낙인’, 선택하지 않았고 자신이 통제할 수 없는 ‘노동’, 여기에 자활사업에 참여하면서 존중받지 못한다는 마음이 들었을 때, 자활참여주민은 종종 온 힘을 다해 지역자활센터를 괴롭히기 시작하고, 이를 통해 자신의 자존심을 보상받고자 함.

영화 “나, 다니엘 블레이크”에서 목수로 평생을 성실히 살아온 블레이크는 심장병이 악화돼 일을 그만둔다. 중년 남성인 그는 주치의의 조언에 따라 질병수당을 신청하지만 평가항목 3점이 부족해 수당을 받지 못하고, 실업급여라도 받고자 하지만 복잡한 신청 절차와 까다로운 구직활동 증명서 등으로 지원받지 못한다. 너무나 절실하지만, 까다로운 절차는 그를 ‘돈을 타내려는 구걸자’로 만든다. 복지 제도 앞에서 인간적인 수치심을 느낀 블레이크는 이렇게 말하고 떠난다.

“사람이 자존심을 잃으면 다 잃은 것이오”

이현정의 현실시네마 중에서

- 자활사업의 목적이 ‘자활주민들이 사회적 배제를 극복하고 자유롭고 평등한 시민으로서 주체적인 삶을 살아가는’ 것이라면, ‘인정의 관점’은 그 시작이고, 성공을 위한 필수 요건이라 할 수 있음.
- 연구자들이 지적했듯이, 다수의 실무자들은 자활주민을 ‘도움이 필요한 존재’로 인식하고, 관계를 맺고 있음. 그러나 ‘지원’으로 시작해 점진적으로 ‘인정’의 단계로 나아가고 있고, ‘사람중심 자활사업’의 담론 형성은 그 변화를 촉진할 것으로 기대함.

- 젊은 나이의 자활 종사자들이 거친 인생경로를 지나온 중년의 자활주민과 온전한 '동료'로서 관계맺기란 쉽지 않은 과제임. 이 때 사회복지 현장에 만연한 전문가주의는 권력의 재현일 수 있어 자활현장에 적합하지 않다는 연구자들의 지적도 전적으로 동의함.
- 인정의 3가지 유형(호네트)으로 소개한 ① 자신의 욕구나 감정이 타인에 의해 인정되고, ② 이성을 지닌 보편적 존재로서 동등한 권리의 주체로 인정받고, ③ 각자가 개성을 지닌 특수한 존재로서 인정 등 보다 구체화 된 설명이 '자활주민을 인정하기' 위한 실천에 도움이 될 듯함.

### ○ 상호보완적인 원칙, '임파워먼트 중심'과 '성원 자격'

- 연구에서 제시한 5가지 방향과 원칙 모두 상호보완적 성격을 지니지만, '임파워먼트 중심'와 '성원 자격을 갖추는데 기여하는 노동의 조직화'는 하나의 원칙이 다른 하나의 성공여부에 절대적 영향을 끼치는 상호종속된 영역이 아닐까 함.
- 임파워먼트는 단지 개인의 노력만으로 강화될 수 있는 역량이 아니라 해당 공동체(사업단, 센터, 지역사회) 내에서 다양한 경험과 참여가 보장될 때, 그 안에서 책임있는 역할이 주어지고, 권한이 이양될 때 점진적으로 강화될 수 있기 때문. 즉, 두 원칙은 모두 자활사업을 통해 '일하는 행위'만이 아니라 다양한 교육과 참여 기회를 제공하고, 사업단과 센터 운영에서 책임있는 역할과 권한이 주어져야 함을 의미함.
- 자활주민에게 권한을 어디까지 이양해야 하는가(또는 할 수 있는가) 하는 문제는 자활 현장에서 뜨거운 논쟁거리일 수 있음. 예를 들어, 자활주민이 아무것도 하고 싶지 않다고 하면 하지 말아야 하는가, 그들이 해달라고 요구하는 것은 모두 들어줘야하나, 등이다. 여기에서 권한이양과 임파워먼트의 상호보완성이 드러남. 연구자들도 기술했듯, 시민은 자신의 권리에 대한 요구, 책무 실행, 그리고 정치공동체에서 소속감을 가지고 적극적인 참여를 할 수 있는 존재이고, 참여할 수 있다는 것은 참여할 수 있는 역량을 갖추었다 의미이기도 하다는 것. 현장에서는 이와같은 토론을 충분히 진행하면서 자활사업 운영과정별, 사업단 성장단계별 권한이양 기준과 사례를 발굴할 필요가 있음.

### ○ '협동하는 존재', '사회적 유용노동의 조직화'

- '협동한다는 것'은 상호의존하는 관계를 만드는 행위이고, 상호의존하는 관계는 누군가

를 동등한 존재로 바라보고, 인정(존중)함을 의미한다고 기술함. 여기서 인정은 타인에 대한 인정이기도 하고, 자신에 대한 인정이기도 함. 즉, 자기 자신 역시 누군가에게 도움이 될 수 있는, 의지가 될 수 있는 존재라는 걸 인식 할 때 협동은 이루어 질 수 있음.

- 자활주민들은 오랜기간 경제적 빈곤을 비롯한 다층적인 결핍을 경험하면서 공공부조(생계급여 등) 이외에도 다양한 지원을 받는 역할에 익숙함. '협동하는 존재'란 자신이 속한 공동체 내에서 서로 돕고, 함께 힘을 모을 수 있는 존재임을 인식하는 것임. 즉, '받기만 한 존재'는 '협동하는 존재'일 수 없음. 따라서 '협동'은 주민들이 스스로의 힘으로 살아간다는 '자조'의 개념을 빼고는 성립되지 않음.
- 따라서 '협동하는 존재'로 자활주민들이 성장한다는 것은 자신이 지원을 받기만 하는 존재가 아니라 사회적 지지도 받으면서, 사회적으로 필요한 역할을 수행하는 존재가 된다는 것을 의미하므로 자존감 향상과 공동체 내의 일원으로서 소속감을 높이는 데 매우 중요함.
- 사회적 유용노동의 중요성에 동의함. 사회적 유용노동이 참여주민의 임파워먼트를 위해서도 매우 중요함. 즉, 자활사업이 사회적으로 유용하고 가치있는 일이라는 인식이 자신에 대한 자긍심과 사업단의 소속감 향상에도 기여할 것이기 때문. 그러나 연구자도 말했듯이 우리 사회에서 사회적 유용노동은 주로 비유급노동이거나 저임금 노동 형태로 작용하고 있어 '당장 돈이 벌리지 않는 노동'임. 자활근로사업단을 통해서 사회적 유용노동을 조직하고 실천하는 경험을 통해서 자활주민들은 역량이 향상되고 노동의 긍정적 의미를 느끼고 성장하지만, 이는 자활참여기간 종료 후 지속가능한 노동(일자리)으로 연계하기 어려운 한계가 있음.

### **“자활참여기간 60개월 이후 이들은 누가 책임져야 하는가”**

사람중심 자활사업을 통해 정서적/사회적 성장을 이룬 참여주민을 참여기간 이후 우리는 어떻게 책임질 수 있는가.. 자활현장에서 활동하는 한 사람으로서, 매우 무거운 문제가 아닐 수 없음.

- 자활사업 초기 무료간병사업이 노인장기요양제도로 제도화되는 초석이 되었듯, 사회에서 인정되는 노동으로 자리매김할 수 있도록 각개의 노력과 다양한 시도가 필요함.

## ○ ‘사람중심 자활사업’을 방해하는 장애요소는?

- 자활현장의 고질적인 인력부족 문제는 사람중심 자활사업의 성공적인 실천을 위해서도 가장 중요한 해결과제 중 하나임.
- 자활주민들을 동등한 동료로서 인정하고, (존중의 시스템으로 제기한) ‘자활사업의 전반적인 과정에서 의견을 묻고 반영하기’ 위해서는, 또한 임파워먼트를 위한 교육과 다양한 프로그램을 기획·실행하고, 사회적 유용노동의 조직화를 위해서는 자활중사자들에게 그만큼의 시간과 심리적 여유가 있어야 함. 그러나 현실은 각종 행정과 민원, 성과평가에서 요구하는 (양적 성과) 교육량 등을 채워가는 데 급급한 실정임.
- 인력과 예산의 문제는 ‘질 좋은 자활서비스’를 제공하기 위해 무엇보다 해결해야 할 장애요소임.
- 두 번째, ‘사람중심 자활사업’을 위해서는 자활현장에 운영의 자율권이 보장되어야 한다는 것임. 자활사업에서 이것은 된다/안된다. 예산집행에서 이것은 된다/안된다. 자활주민에게 제공되는 서비스지만, 이것은 안된다 등 세세한 영역까지 행정에서 제한하는 것은 민간의 창의적인 활동과 성과를 제약함.
- 자활주민들의 역량강화(임파워먼트)를 위해서 어떠한 교육과 프로그램을 기획하고 실행할지, 이에 따라 필요한 예산을 큰 틀의 법령(지침) 안에 어긋나는 것이 아니라면 집행 가능하도록 자활센터의 자율성과 권한을 위임해야 ‘사람중심 자활사업’의 성공적 실천이 가능할 것임.



