



# 자활사업의 성과와 제도적 기능

이상아 고은새



자활 개념



국민기초생활보장제도 내 자활사업의 목표



자활사업의 성과



자활사업의 기능에 대한 평가

# 자활개념

- “자활” 은 자기 스스로의 힘으로 살아가는 것 혹은 자신의 능력으로 살아가는 것임.
- 정부 정책가들을 포함한 현장 실무자들, 학계 및 연구자들, 자활 참여자들 제각기 다르게 인식되고 사용(최상미, 2018: 7)
- 자활의 출발은 빈곤계층을 돕는 하나의 접근방법이었지만, 이제 자활은 이들 서로 다른 사회복지 대상자를 엮는 “코어(core)” 로 자리하면서 그 영역을 확장해 가고 있음.
- 이제 자활은 사회복지 대상자를 돕는 하나의 “접근방법”의 범주를 뛰어넘어 사회복지 서비스 제공 과정의 핵심 가치이자 목표로 자리매김
- 추상성 정도에 따라 개념을 광의와 협의로 구분(Hawkins, 2002)
- **광의의 자활 개념**
  - “복지급여의 혜택을 받지 않고 개인의 노동과 소득을 가장 기본수준의 중산층으로 진입하기 시작한 상태”
- **협의의 자활개념**
  - ‘자기 자신 이 가지고 있는 지식이나 기술능력을 개인의 한도 내에서 근로유인을 제공하고 경제적 욕구를 최소한 충족하는 것은 개인의 욕구를 충족시키기 위한 상태

# 국민기초생활보장제도 내 자활사업의 목표

## ■ 자활사업의 목표(보건복지부, 2021)

- 근로능력자의 기초생활을 보장하는 「국민기초생활보장제도」를 도입하면서 “근로역량 배양 및 일자리 제공”을 통한 “탈빈곤 및 빈곤예방 지원”
- 자활사업을 통해 “근로능력 있는 저소득층”이 스스로 “자활”할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로 기회 제공

## ■ 자활급여 기본계획 방향성의 변화

빈곤층의 중산층 진입을 위한 자립지원 강화 -> 사람중심 사회·고용안전망 포용적 자활지원체계 구축  
(2018-2020 1차 자활급여 기본계획) (2021-2023 2차 자활급여 기본계획)

# 자활사업의 성과: 탈수급과 자활성공률

<자활사업 참여현황 및 자활성공률>



자료 : 보건복지부(2019). 보건복지백서



- 여기서 총 참여자는 기초생활수급자+ 차상위자를 의미함.
- 자활사업 참여 수급자 중 탈수급자의 비율인 탈수급률은 지속해서 증가하여, 2013년 15.9%에서 2019년 38.8%까지 증가한 것으로 나타남.
- 자활사업 참여자 중 탈수급자와 취·창업자의 비율을 나타내는 자활성공률 역시, 2013년 31.8%에서 2019년 42.4%로 증가한 것으로 나타남.

# 자활사업의 성과: 자활, 자립지원 사각지대 해소 노력

<수급지위별 참여자 현황>

(단위: 명)

구 분	총계	기초수급자							차상위계층 등
		소 계	생계급여		자활특례자	취창업 수급자	의료·주거·교육	시설수급자	
			조건부	일반					
2019	<b>204,962</b>	104,627	41,132	11,433	203	44,573	7,286	203	98,069
2018	189,960	98,239	38,491	3,332	5,110	43,537	7,669	100	91,721
2017	140,202	69,820	43,841	2,875	4,846	11,708	6,456	94	70,382
2016	155,080	100,790	51,340	3,427	3,684	37,913	4,289	137	54,290
2015	140,700	99,387	52,873	5,334	3,703	34,798	2,475	204	41,313
2014	123,622	93,784	48,184	7,976	5,357	32,267	-	-	29,838
2013	109,206	89,555	49,310	7,905	5,340	27,000	-	-	19,651
2012	98,146	77,091	46,919	6,675	5,512	17,985	-	-	21,055

자료: 보건복지부(각년도). 보건복지백서



- 자활급여 특례자, 조건부수급자 이외의 차상위계층도 실질적 소득 지원과 빈곤 예방 등을 위하여 자활사업에 참여할 수 있도록 함
- 자활사업 참여 대상자에서 원천적으로 배제되었던 장애인, 65세 이상 고령자 등 일반수급자에게도 본인이 희망하는 경우 자활사업에 참여할 수 있도록 함.
- 2019년에는 소득 1분위, 청년·신중년의 소득감소 등 빈곤층의 자립여건이 악화되고 일자리 부족이 지속됨에 따라, 자활사업의 참여 우선순위 폐지, 건강보험료 최저액 납부 확인으로 참여절차 간소화, 사업단 매출액 관리 효율화 등 '자활사업 활성화 대책'을 시행('19.10.)

# 자활사업의 성과: 자활사업 다양화

구분	계	자활근로					창업지원			희망키움 통장 I	희망키움 통장 II	내일키움 통장	청년희망 키움통장	청년저축 계좌	사회적응 프로그램	성과중심 자활 시범사업	고용노동부	
		소계	시장진입 형	사회서비스 일자리형	인턴형	근로유지 형	소계	자활기업	생업자금								희망리본	취업패키지/ 취업알선
2020	56,566	55,436	11,475	35,058	2,087	6,816	1,130	1,130	-	1,204	5,960	4,219	998	7,156	-	-	-	16,096
2019	54,989	48,353	10,441	29,449	1,629	6,834	6,636	6,636	-	1,350	7,324	3,825	1,053	-	-	-	-	20,772
2018	44,332	38,392	6,557	22,252	2,903	6,680	5,940	5,940	-	2,007	16,007	2,716	3,616	-	-	-	-	20,702
2017	45,185	37,869	7,504	20,223	3,148	6,994	7,316	7,316	-	3,303	23,677	3,285	-	-	-	-	-	25,912
2016	46,779	39,150	7,784	19,771	3,552	8,043	7,629	7,629	-	3,027	18,460	4,626	-	-	-	-	-	29,649
2015	48,479	40,724	7,258	20,149	3,837	9,480	7,755	7,511	244	2,680	14,989	3,241	-	-	-	6,143	6,143	26,094
2014	49,145	40,234	7,136	18,640	4,481	9,977	8,911	8,580	331	5,286	10,257	2,216	-	-	-	14,086	14,086	17,990
2013	56,861	48,002	8,186	21,966	5,932	11,918	8,859	8,629	230	9,083	-	5,274	-	-	-	10,433	10,433	15,008
2012	62,681	53,342	12,128	26,042	302	14,870	9,339	8,953	386	3,046	-	-	-	-	-	4,231	4,231	13,410
2011	70,964	60,385	13,228	28,276	26	18,855	10,579	10,116	463	4,093	-	-	-	-	-	4,254	-	7,915
2010	70,122	60,162	13,294	27,178	83	19,607	9,960	9,458	502	10,698	-	-	-	-	1,367	4,212	-	2,440
2009	72,522	62,404	14,090	28,097	156	20,061	10,118	9,603	515	-	-	-	-	-	1,668	2,000	-	2,150

자료: 보건복지부 내부자료(보건복지백서)



- 자활사업프로그램은 크게 자활기업·자활근로 등 즉시 취업이 곤란한 대상 중심의 보건복지부 주관 자활사업과 직업훈련·취업촉진사업 등 즉시 취업적합자 중심의 고용노동부 취업성공패키지로 구분.
- 대상자에 대한 밀착 관리가 불필요하고 즉시 시장에 진입 가능한 대상에게는 고용노동부 사업에, 밀착 사례관리와 보건복지 서비스 지원이 필요한 복합 취약 계층은 보건복지부 사업에 배치

# 자활사업의 성과: 대상자 중심 자활근로 프로그램 확대

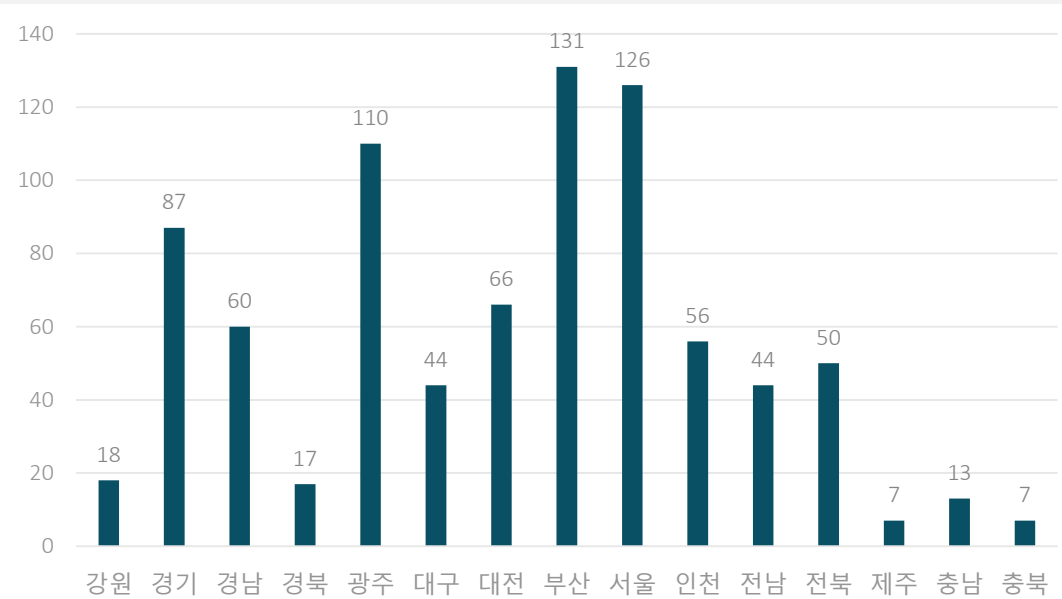
<지역자활센터 사업단 유형 개수 추이>

사업단유형	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
게이트웨이	226	224	227	230	232
파일럿사업단	92	75	78	85	64
사회서비스형사업단	1,239	1,217	1,260	1,405	1,570
시장진입형사업단	876	851	804	767	762
도우미사업단(복지도우미)	15	17	19	32	35
도우미사업단(자활사업도우미)	52	55	52	96	113
도우미사업단(복지시설도우미)	28	23	23	31	36
인턴형자활근로사업단	25	26	20	25	43
근로유지형자활근로사업단	18	19	23	23	26
인큐베이팅	19	29	22	16	11
예비자활기업	-	-	15	19	8
시간제자활근로	-	-	18	95	105
청년자립도전자활사업단	-	-	14	54	75
기타(자활근로사업 외 위탁사업)	37	24	14	11	4
<b>합계</b>	<b>2,627</b>	<b>2,560</b>	<b>2,589</b>	<b>2,889</b>	<b>3,084</b>

자료: 자활정보시스템 원자료

<청년자립도전단 사업 참여자 수(2021. 7.30 기준)>

(단위: 명)



자료: 한국자활복지개발원 내부자료

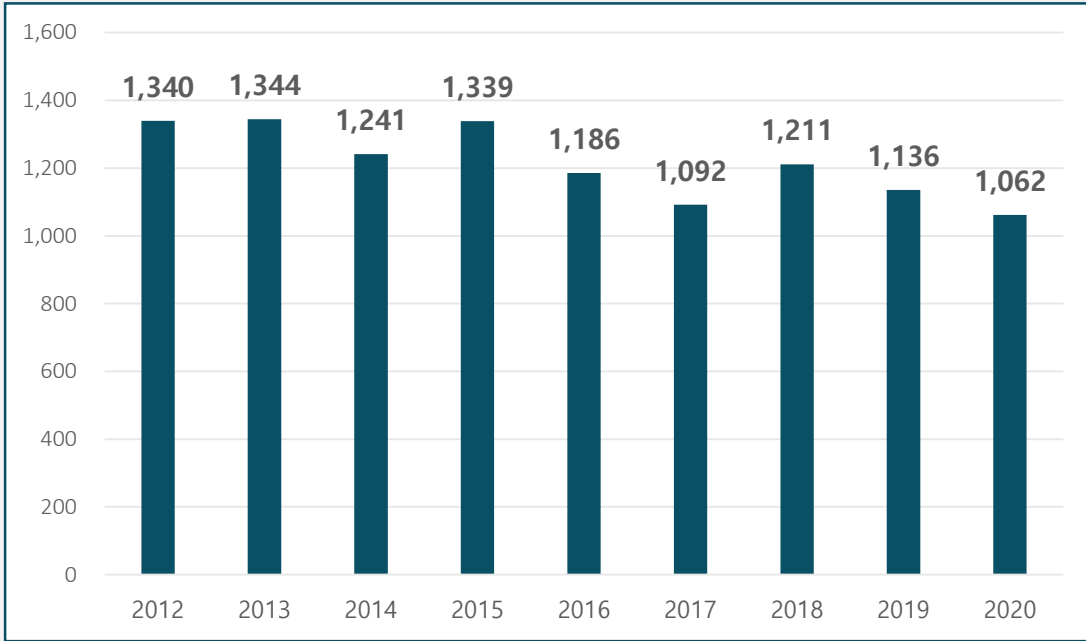


- 대상자의 특성에 적합한 맞춤형 자활프로그램을 실시하기 위해, 자활 사례 관리자 배치를 확대하는 등 사례관리를 강화하고, 시간제 자활근로·청년 자립도전 사업단, 예비자활기업 지정 등 맞춤형 자활프로그램 운영
- 참여자 근로역량·가구환경을 반영하여 자활근로 다변화를 위해 시간제 자활근로('18.1월), 청년자립지원사업단('18.6월) 등 도입



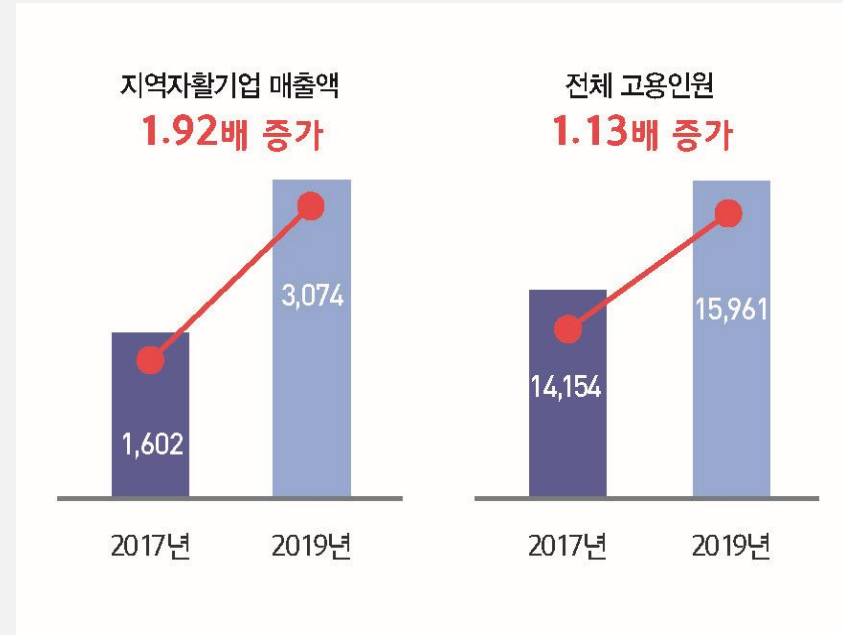
# 자활사업의 성과: 자활기업의 성장

<자활기업 추이(광역, 전국, 지역 포함)> (단위: 개소)



자료: 한국자활복지개발원 홈페이지

<지역자활기업 매출액, 고용인원> (단위: 억, 명)

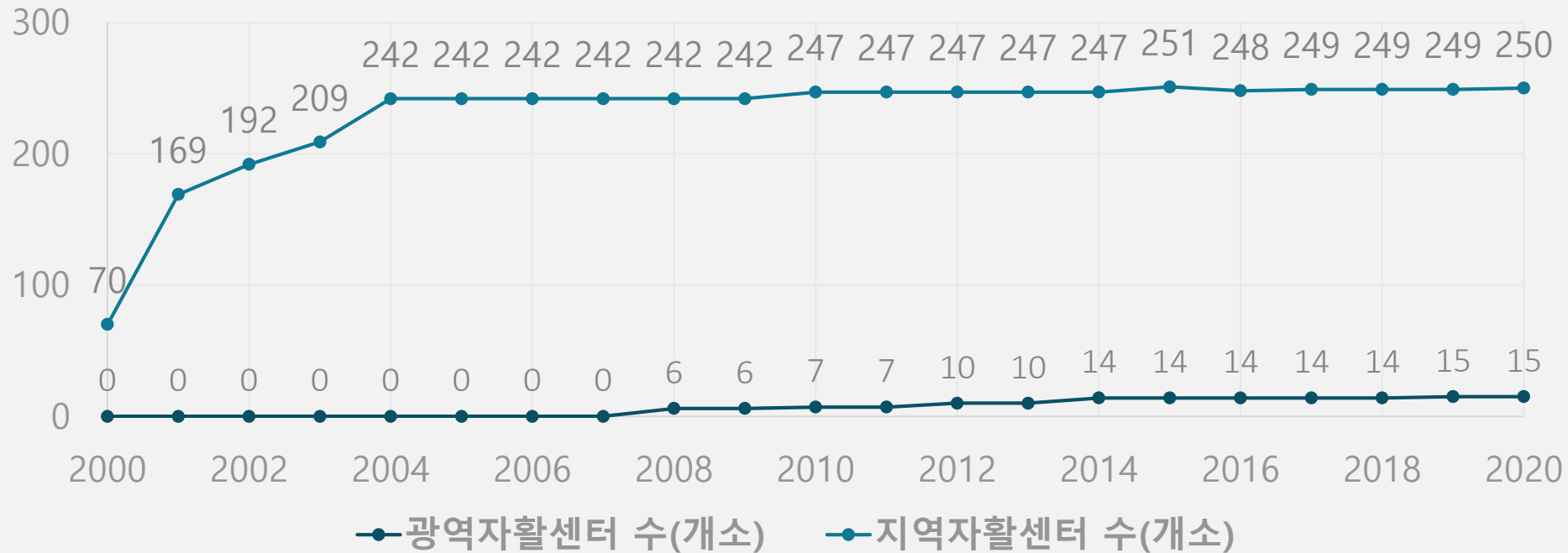


자료: 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023)



- 2020년 12월 기준, 전국자활기업 3개, 광역자활기업 37개, 지역자활기업 1,022개로 나타남.
- '19년 지역자활기업 매출액은 3,074억으로 '17년(1,602억) 대비 1.92배 증가, 전체 고용인원은 15,961명으로 '17년 대비(1.4만명) 1.13배 증가
- 공공사업 연계\* 등 판로개척, 한국자활기업협회 출범('18년~), 법 개정(기초생활보장법 제18조의3)으로 자활기금 설치를 의무화('19.7월)하는 등 자활기업 지원 기반 마련

# 자활사업의 성과: 인프라 확대



- 자활근로·자산형성 지원사업·자활기업 지원 및 자활교육상담 등 자활사업 추진을 위해 정부가 지정하는 기관으로, 한국 자활복지개발원(1개소), 광역자활센터(15개소), 지역자활센터(250개소) 운영하고 있음.
- 자활지원 인프라를 효율화·체계화 하려는 노력을 하고 있음.



## 긍정적 평가

- 국민기초생활보장제도는 근로능력 여부와 관계없이 저소득층의 최저생활을 보장하여 우리나라 공공부조정책의 패러다임을 전환하는 계기를 조성하였으며, 근로능력자에 대한 조건부수급자 제도를 통해 국민기초생활보장제도의 건강성을 유지하는 데 기여했다는 평가(보건복지백서, 2020)
- 자활사업은 우리나라의 근로연계복지모델로서, 2000 년도 제도 시행부터 지금까지 근로능력을 지니고 있는 빈곤계층의 자립·자활을 궁극적인 목표로 양적 성장을 거듭해옴(엄태영, 2014)
- 사회보장 사업이자 일자리 사업으로서 자활근로가 가져야 할 방향성을 검토하면서, 참여자의 자립 여건과 역량을 고려한 맞춤형 자활 지원이 이루어질 수 있도록 개편하는 노력필요(박인석, 2021).



## 부정적 평가

- 장기적으로 사업 참여자들이 자립하여 노동시장에서 안정적으로 소득활동을 유지하는지를 평가한 연구는 대체로 부정적임(김진구, 2007; 윤윤규 2014; 김호원 외, 2019).
- 자활급여 대상은 점차 확대되고 있으나, 2014년 조건부수급자 취업우선의뢰제도의 시행으로 자활근로사업과 취업성공패키지 사업을 오고 가는 ‘이용자 회전문 현상’이 나타나는 등 자활 프로그램의 적정성에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다(보건복지부, 2017)
- 또한, 자활사업 참여자들에게 단기간 내 경제적 성과를 강조하다보니, 자활이라는 근본적 목적달성에 실패할 위험이 존재(김정원, 2018).

# 자활사업의 평가와 의견

## 자활사업의 목표에 대한 모호성 존재

- 정책목표 모호성은 목표가 불명확하고, 문제를 담고 있으며, 불일치하고, 불안정한 상황을 의미함(Cohen & March, 1974). 정책의 목표가 모호하면 같은 현상이나 상황을 두고 여러 가지 해석이 가능해지므로(Feldman, 1989: 5), 집행 과정에서 개인과 조직 간, 개인 간 혹은 조직 간 갈등을 발생시키는 요인이 되는 등 집행 결과에 영향을 미칠 수 있음(장효진 외, 2021: 134).
- 기존 연구들에서의 자활사업의 정책 목표와 기능(이소정 외, 2012; 엄태영, 2014; 장효진 외, 2021)
  - 1) 근로 능력이 있는 빈곤층 관리, 수급자 감소 정책으로써 정책목표기능(workfare or welfare-to-work).
  - 2) 적극적 노동시장 정책으로써 정책목표 기능('activating').
  - 3) 빈곤층의 사회통합과 사회적 경제의 실현 정책으로써 정책목표기능('social inclusion').

## 자활사업의 평가와 의견

- 주요 논점은 “공공 근로사업”의 한계를 극복하기 위한 빈곤층의 자립과 자활을 도모하는 사업으로 출발했으나 그 정책 성과에 있어 한시적 공공근로사업이 추구하는 취업 및 창업자 규모, 탈빈곤 등 결과만으로 판단됨에 따라 노동시장에 진입하기 위한 기술습득과 진학 등의 과정에 중점을 두었던 목표가 제대로 이루어지지 못하였다는 점임
- 즉, 현재의 자활사업은 근본적으로 참여자의 노동능력을 향상시켜 사회통합을 목표로 하는 제도인지? 단순히 참여자의 복지의존을 감소시키기 위해 노동을 강제하는 탈수급을 목표로 하는 제도인지? 참여자의 노동시장의 진입을 중시하여 취업을 목표로 하는 제도인지?에 대한 정책 목표와 기능 혼란이 지속되고 있음

**=> 자활사업은 향후 우리나라 복지 정책 패러다임의 전반적인 변화의 기로 속에서 다른 어떤 정책보다 우선적으로 자활사업의 목적과 기능이 재 논의 되어야 할 시점.**

# THANKS FOR WATCHING



발표내용에 대한 문의  
이상아(한국자활복지개발원, 선임연구원.  
[lisalee@kdissw.or.kr](mailto:lisalee@kdissw.or.kr))