

Korea Development Institute for Self-Sufficiency and Welfare

KDISSW 자활정책 Brief

발행 2021년 11월 발행처 한국자활복지개발원 주소 서울시 서대문구 충정로 13 삼창빌딩 5층

자활사업의 과제와 전망에 대한 소고¹

최상미 동국대학교 사회복지상담학과 교수

- 자활정책 이슈 brief는 자활분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성 있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 본 자활정책 이슈 brief의 내용은 연구진의 의견이며, 한국자활복지개발원의 공식적인 입장이 아님을 밝혀드립니다.

자활을 둘러싼 환경의 변화, 참여자의 변화와 자활사업의 정체성

자활사업은 근로능력이 있는 저소득층에게는 무조건적으로 급여를 줄 수 없다는 신자유주의의 '주저하는 복지국가'의 모습을 반영한 '조건부수급자 탈수급 지원 사업'으로 시작함. 이후 노동 시장의 변화로 취업을 통한 탈수급이 어려워지면서 일반 노동 시장에의 취업보다는 자활 기업 창업에 좀 더 집중하며 '저소득층 창업지원사업' 혹은 '사회적경제 육성 사업'로서의 성격을 가지게 됨.

또한 2009년 취업성공패키지 사업 시행 이래, 자활사업에 배치되던 참여자 중 근로능력이 상대적으로 높은 대상자는 취성패 사업에 우선 배치되면서 자활사업 참여자 중 근로미약자 비중이 증가함. 자활사업 내 근로미약자의 증가는 근로기회 제공과 취창업지원 등 전통적인 자활 업무 외에 사례관리, 정서적 개입, 정보 제공, 자원 연계, 자산형성 등 참여자에 대한 생활복지지원 사업 비중이 증가하며, 자활사업은 '저소득층 생활 전반을 지원하는 복지 사업'으로서의 성격을 더하게 됨.

최근에는 자활사업 내 일반수급자 비율이 증가하고, 2018년 차상위층 자활사업 참여 제한 폐지와 2020년 자활사업 참여 우선순위 폐지 등이 잇달아 제도화되면서 '조건부수급자의 탈수급'이라는 자활사업의 정책 목적을 계속 가져가야 하는지에 대한 의문을 제기하고 있음. 이와 같은 조건부수급자 이외에 일반수급자,

1 본 토론문의 일부는 '최상미, 2021. 자활, 일자리사업인가? 복지사업인가?. 복지동향, 제273호'에서 발췌, 정리함

차상위층의 자활사업 참여 확대 기조와 맥을 같이하며 최근에는 자활급여가 지속적으로 상승하면서 노동강도와 급여 수준을 고려하여 자활사업에 최대한 머물거나 일반 노동시장으로 진입하더라도 다시 편한 자활사업으로 돌아오는 경향이 증가하면서 자활사업은 ‘지역사회 저소득층 전반을 대상으로 하는 보호된 일자리 사업’으로서의 성격을 가지게 됨.

즉 자활사업은 ‘조건부 수급자의 탈수급 지원’, ‘저소득층의 창업지원’, ‘사회적 경제 육성’, ‘지역사회 저소득층 및 가족의 생활복지지원’, ‘저소득층 대상 일자리지원’ 등 자활을 둘러싼 환경과 수요의 변화에 따라 새로운 역할을 더하며 수행해 옴. 이러한 상황에서 자활은 바라보는 사람들의 시각과 경험에 따라 각기 다른 사업으로 이해되며 ‘자활사업의 정체성과 목적’의 혼란이 존재하며, 최근 급변하는 노동시장 상황에서 자활사업의 목적, 정체성, 성과에 대한 고민을 던지고 있음.

자활사업의 방향과 과제

이처럼 자활을 둘러싼 환경의 변화, 참여자의 변화에 따라 자활사업의 내용 또한 변화되어 옴. 그러나 이러한 과정에서 ‘자활이 무엇인지’, ‘자활사업의 목적은 무엇인지’, ‘자활사업의 정체성은 무엇인지’와 같은 본질적인 질문에 대한 고민과 논의, 합의는 부족했음. 장기화되는 경기침체와 저성장, 높은 실업률, 4차산업사회의 도래와 함께 노동시장이 급변하는 상황에서 사회보장체계 안에서의 자활의 역할과 본질에 대한 고민과 논의가 필요할 것임. 오늘의 논의를 시작으로 자활의 역할과 방향에 대한 고민을 함께 해나가기를 기대하며 몇 가지 자활의 과제를 제안함

첫째, 복지기능의 강화를 통해 균형잡힌 근로연계복지 사업으로서의 정체성 확립. 자활사업은 지난 20년 동안 복지부의 대표적인 일자리 사업으로 근로 기회 제공과 취창업 지원 등 ‘근로’에 보다 초점을 두고 운영되어 옴. 그러나 근로미약자의 증가와 참여자의 다양화로 근로와 고용 측면 외에도, 자신감을 회복하며 삶과 근로에 대한 의지를 고양하는 정서적 측면, 사회적 관계를 형성해나가는 사회적 측면, 자산형성지원, 일상생활을 회복해나가는 측면을 포괄하는 맞춤형 개입을 위한 사례관리를 중심으로 한 생활복지 기능의 강화가 필요함. 즉 자활사업은 복지 기능 강화를 통해 ‘근로와 복지가 균형을 이룬 근로연계복지 사업’의 성격을 갖추어야 할 것임

둘째, 참여자 특성, 대상 변화를 반영한 자활사업의 목적과 역할에 대한 재구조화. 자활사업은 2018년 차상위층 참여 제한을 폐지하고 2020년 자활사업 참여 우선순위를 폐지하면서 조건부수급자 중심의 사업으로서의 성격이 점차 희미해지고 있음. 이러한 변화는 국민기초생활보장법에 근거한 자활사업의 제도적 목적의 적절성에 대한 제고 필요성을 제안함. 즉 ‘조건부수급’과 ‘탈수급’이라는 정책목적과의 분리와 함께, 지역사회 저소득층의 ‘경제적 자활’을 위해 정서적, 사회적, 생활적 자활을 통합적으로 지원하는 사업으로서 사업의 목적과 역할을 재구조화해야 함

셋째, 자활사업의 내용과 과정을 포괄하는 성과 평가 체계 구축. 자활은 환경과 참여자의 변화에 대응하며

역할과 사업내용이 변화해왔으나, 성과 평가는 여전히 취창업, 탈수급 등 도입 초기에 설정된 실적 중심의 경제적 성과에 초점을 두고 있음. 이와 같은 현장의 활동과 성과 지표 간의 부정합은 현장에서 혼란과 딜레마를 야기하는 동시에 저성과의 요인이 되고 있음. 이에 참여자의 변화를 자활사업의 과정적 성과로 포괄할 수 있도록 정량적, 결과중심, top-down 방식의 성과 평가에서 정성적, 과정중심, bottom-up 방식의 성과 평가 체계로의 보완이 필요함. 학계에서 또한 2010년대 중반 이래 자활의 다차원성, 과정적 측면을 포괄하는 자활 성과 지표의 필요성을 제안하며 자활 성과 척도 개발 연구가 이루어져 옴(엄태영, 2014; 최상미, 2017; 최상미·고가영, 2019; 최상미, 2019). 최근 복지부 또한 자활을 둘러싼 환경과 참여자의 변화, 자활사업 내용의 변화에 대응하여 최근 복지부도 자활 현장의 과정상의 성과를 포괄하는 성과 지표 개발 연구를 수행하고 있음. 이러한 지역사회 저소득층에 대한 통합적 지원으로서의 자활 사업의 내용을 포괄하는 성과 평가 체계로의 전환은 자활사업의 목적과 현장의 활동에 방향을 제시하는 첫 걸음에 될 것임.

 **참고문헌**

최상미. (2017). 정서적 자활 성과 지표 도입 연구: 한국형 고용 희망 척도 (Korean Employment Hope Scale: K-EHS) 개발과 타당도 검증. 사회복지연구, 48(2), 97-119.

엄태영. (2014). 정서적 자활 척도개발에 관한 연구. 한국사회정책, 21(4), 81-102.

최상미, & 고가영. (2019). 자활사업 참여 저소득 구직자의 고용장벽 탐색과 한국형 고용장벽 척도 개발. 사회복지연구, 50(2), 29-52.

최상미. (2019). 자활행동 (behavioral self-sufficiency: BSS) 척도 개발과 자활 과정에 대한 이해: 정서적 자활 이론의 확장과 검증. 한국사회복지행정학, 21(3), 75-100.