

자활사업의 새로운 전략과 확장 가능성

발행 2023년 11월 발행처 한국자활복지개발원 주소 서울시 서대문구 통일로 135 총정빌딩 9,10층

Contents

1. 자활사업의 변화와 지원인프라 고도화_ 안미현
2. 개인맞춤형 자립지원 강화를 위한 개선과제_ 함선유

자활사업의 변화와 지원인프라 고도화

안미현 한국자활복지개발원 자활정책연구실장

1. 서론

탈빈곤 정책의 주요 접근방식으로 자리잡은 자활사업은 수급자, 차상위자 등 저소득계층의 탈빈곤을 위한 제반 수단, 방법, 제도 등의 총체적 개념이라고 할 수 있다. 국민기초생활보장법은 자활지원과 관련하여 제 15조부터 제18조의 11까지 비교적 상세하게 정의하고 있다. 좁은 의미에서 자활지원 체계란 정부·지자체와 민간전달체계, 즉 주무부처로서 보건복지부와 지자체(광역·기초) 및 개발원·광역·지역자활센터를 의미하며, 좀 더 확장된 개념으로는 보건복지부 외에 고용노동부 등 정부 부처, 지역사회, 법령 및 제도(지침 등), 정보시스템(행복이음, 자활정보시스템 등) 등 정보 자산, 자활기금 및 중앙자산펀드 등을 아우른다고 할 수 있다. 그러나 이 자리에서는 복지부가 제3차 자활급여 기본계획에서 밝히는 ‘자활지원 인프라 고도화’ 정책에 집중하고자 민간전달체계와 그 통제 아래에 있는 관리체계를 자활지원 인프라로 한정하여 논하려고 한다. 다만 자활지원 인프라 확대로부터 자활지원 인프라 고도화로 방향을 정한 복지부의 자활지원 전략을 확장하는 한도에서 기본계획에 미처 담지 못한 고민을 개인적인 입장에서 조금만 더 제시하고자 한다.

2008년 중앙자활센터 설립으로 지역·광역·중앙 단위 자활지원 민간전달체계의 제도적 도입이 완료되었다고 볼 수 있다. 2015년 7월 맞춤형 급여 도입 이후 자활참여 대상자에 대한 서비스가 국토부, 교육부 등으로 확산되고 특히 고용부와의 취업지원 관련 정책적 논란 확산은 자활지원 정책 체계화의 계기가 되었다. 이에 정부는 2018년 기초생활보장 자활급여기본계획을 통하여 3년 단위 자활지원 정책을 수립하기 시작했다. 금년은 제2차 자활급여 기본계획 마지막 년도로서 제2차 자활급여기본계획의 성과를 정리하고 제3차 자활급여기본계획(24년~26년)을 수립하는 해이다.(9월 중 발표 예정이며, 이 글이 공유될 때에는 이미 제3차 자활급여 기본계획이 발표되었을 것이다.)

먼저 자활사업의 도입 및 변화에 따라 민간전달체계인 지역자활센터, 광역자활센터 및 한국자활복지개발원(구 중앙자활센터)이 확대되는 과정을 정리했다. 1996년 자활사업 시범실시 후 지역자활센터는 2004년 사실상 전국 확대가 완료되었으며, 2008년 중앙자활센터 설립('08), 광역자활센터 법제화('12) 및 제주광역자활센터 설치('21)를 끝으로 민간전달체계 확대는 일단락되었다. 이후 제1차, 제2차 자활급여기본계획의 주요 인프라 성과를 비교하고 제3차 자활급여기본계획에서 제시하는 자활지원 인프라 고도화에 대한 의견을 나누고자 한다. 자활지원 인프라는 자활사업의 변화와 궤를 같이하며 계속 발전해왔다. 앞으로도 그럴 것이다. 다만 그동안 계속되어 온 지역자활센터 중심의 자활사업 정책에 일정한 수정이 불가피하다. 이미 인프라의 기능 분화가 시작되었고, 협업과 연계는 대세가 되었다. 자활지원 인프라는 자활진영 내·외부를 연계하고 전문화하는 방향으로 진행되고 있다.

〈표 I-1〉 자활관련 법령·정책 변화 주요 내용

시행시기	법령·정책	주요 변화 내용
1996	<ul style="list-style-type: none"> 자활 시범사업 실시(관악 등 5개소) 	<ul style="list-style-type: none"> 자활지원센터 지정(~1999년, 20개소)
1998.7.1.	<ul style="list-style-type: none"> 생활보호법 개정 (97.8.22) 자활 법제화 	<ul style="list-style-type: none"> 자활보호(법11조) 자활후견기관(법11조의2) 명칭 변경 자활공동체(11조의3)
2000.10.1.	<ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장법 제정 생활보호법 폐지(대체입법) 가구별 종합자활지원계획 조건부과, 소득공제 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 자활급여(제15조) 자활후견기관(제16조) 50개소 추가지정 자활후견기관협회(제17조) 자활공동체(제18조)
2004	<ul style="list-style-type: none"> 광역자활센터 시범 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 광역자활센터(대구, 인천, 경기) 개설
2007.7.1.	<ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장법 개정 (2006.12.28.) 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙자활센터(제15조의2)설립(2008.7.) 지역자활센터 등(제16조) 명칭 변경 자활기관협의회(제17조) 자활공동체(제18조) 조합 또는 부가가치세법상의 2인 이상 사업자 수급자의 고용촉진(제18조의2) 자활기금의 적립(제18조의3)
2009	<ul style="list-style-type: none"> 희망리본사업 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 고용노동부 이관(2015)
2011.10.1.	<ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장법 개정 (2011.6.7) 	<ul style="list-style-type: none"> 자산형성지원(제18조의4) 희망키움통장 실시(2010)
2012.2.1.	<ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장법 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 자활기업(제18조) 명칭 변경 광역자활센터(제15조의3) 추가
2015.7.1.	<ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장법 개정 (2014.12.30.) 맞춤형 급여 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙자활센터의 정보시스템 연계 (신설 2014.12.30.) 주거급여, 교육급여 이관 자활의 교육 등(제18조의5) 연수원 설치 근거 법 개정
2018~2020	<ul style="list-style-type: none"> 제1차 자활급여 기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> 자활기업 활성화 방안 발표('18.7) 자활사업 활성화 대책('19.10)
2019.7.16.	<ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장법 개정 (2019.1.15) 한국자활복지개발원 설립 	<ul style="list-style-type: none"> 한국자활복지개발원의 업무(제15조의3) <ul style="list-style-type: none"> - 사회보장정보시스템과 연계 - 개발원 산하 한국자활연수원 설치
2020.6.4.	<ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장법 개정 (2019.1.15) 	<ul style="list-style-type: none"> 통합정보전산망의 구축·운영 등(제18조의6)
2021~2023	<ul style="list-style-type: none"> 제2차 자활급여 기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> 진행 중
2022.1.28.	<ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장법 개정 (2021.7.27) 	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관의 우선구매, 보고, 인정취소, 유사명칭 사용금지(제18조의2~5) 등
2024~2026	<ul style="list-style-type: none"> 제3차 자활급여 기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> 9월 발표 예정

II. 자활사업의 변화와 자활지원체계

1. 지역자활센터 지정과 확대

자립지원사업(자활)은 저소득층에게 소득이전을 통한 급여제공함으로써 야기될 수 있는 복지의존성과 복지남용의 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 실시 후 1998. 7. 생활보호법 개정으로 법제화(제도화)되었다. 생활보호법은 2000년 국민기초생활보장법이 제정되면서 대체되어 본격적인 자활사업의 변화·발전의 근거가 되었다. 그런데 국민기초생활보장법은 단순히 생활보호법을 대체한 것만이 아니다.

외환위기 이후 실업·빈곤정책에 신자유주의적 요소와 사민주의적 요소가 공존하는 독특한 양상이 나타나는데, 1999년 여름 비교적 정리된 형태로 모습을 드러낸 실업·빈곤 정책이 ‘생산적 복지’였다.(노대명, 2001) 자활은 ‘생산적 복지’가 표방하는 요건과 밀접한 관련이 있다. 그 요건은 첫째, 신자유주의적 경제·노동 정책과 공존할 수 있는 한도 내에서 국가의 정책적 개입을 허용하는 정책(즉, 시장 교란 불용)이었다. 둘째, 적극적인 탈빈곤 추진이다. 셋째, ‘내재적으로’ 복지재정의 무한적 확대를 막는 정책(복지재정 절감)이라고 정리할 수 있다.

기존의 자활보호가 읍·면·동 행정단위를 통해 대상자를 선별하고 급여를 전달하는 데 그쳤다면, 자활지원센터는 지역사회의 자생적인 노력이 중심이 되어 지역사회에 기반한 자활공동체를 건설하고 정부가 이를 위한 재정적 지원을 제공하는 일종의 파트너십 형태로 운영된다고 인식하였다.(원종욱, 1998)

국민기초생활보장법 제정 이후 지역자활센터는 전국적으로 급속하게 설치되어 이듬해인 2001년 169개소, 2002년 192개소, 2003년 209개소가 설치되었으며 2004년 242개의 지역자활센터가 설치됨으로써 사실상 전국을 커버하는 대표적인 자활지원 인프라로 자리잡았으며, 2008년 세계금융위기, 2019년 코로나 팬데믹 등 국가적인 경제위기에 저소득층의 사회안전망으로 역할을 수행했다.

〈표 I -2〉 지역자활센터 지정 현황

[단위 : 개소]

년도	1996	~2000	2001	2002	2003	2004	2010	2015	2023
지역자활센터	5	70	169	192	209	242	247	251	250

한편 지역자활센터는 시범사업 이후 제도화 과정을 거치면서 5대 표준화 사업 외 특별한 자활사업을 개발하지 못하고 역동성 약화 문제 등에 직면하면서 사회적경제 제도를 차용한 유형다변화 시범사업을 추진했다. 2014년 5개 기관(남원, 봉화, 마산희망, 시흥작은자리, 제주 이어도)으로 시작한 시범사업은 다양한 실험과 성과를 남기고 2020년 22개소까지 늘어났으나 2024년 시범사업 종료를 추진하고 있다.

〈표 I-3〉 유형다변화 시범사업 추진 과정

연도	추진 일정	추진 경과
2014	▶ 10월: 시범사업 참여 공모 신청 및 수행기관 선정	▶ 유형다변화 5개 기관 선정: 남원지역자활센터, 봉화지역자활센터, 마산희망지역자활센터, 시흥작은자리지역자활센터, 제주이어도지역자활센터 ▶ 기능다변화 1개 지역 선정: 인천 부평구(부평남부지역자활센터, 부평지역자활센터)
2015	▶ 3월: 유형다변화 5개 기관 사회적협동조합 인가 (보건복지부) ▶ 12월: 유형 및 기능다변화 시범사업 추가 공모 및 선정	▶ 기능다변화 시범사업 비실행 ▶ 유형다변화 2개 기관 추가 선정: 안산지역자활센터, 충주지역자활센터
2016	▶ 8월: 유형다변화 추가 2개 기관 사회적협동조합 인가 (보건복지부) ▶ 12월: 유형다변화 시범사업 추가 공모 및 선정	▶ 유형다변화 2개 기관 추가 선정: 인천부평남부지역자활센터, 포항나눔지역자활센터
2017	▶ 8월: 유형다변화 추가 2개 기관 사회적협동조합 인가 (보건복지부)	▶ 유형다변화 시범사업 총9개 기관 참여 중 ▶ 운영비 대비 10% 감액(9개 센터 일괄 최초 적용)
2018	▶ 유형다변화 추가 2개 기관 사회적협동조합 인가 및 1개 기관 취소(보건복지부)	▶ 경기평택지역자활센터, 포항지역자활센터 (취소/충주)
2020	▶ 유형다변화 추가 12개 기관 사회적협동조합 인가 (보건복지부)	▶ 남양주, 부천나눔, 수원, 양주, 파주, 창령, 합천, 울진, 사상, 사하, 금정구, 보성
2023	▶ 유형다변화 시범사업 종료 추진(~24년)	

자료 : 보건복지부·중앙자활센터(2014). 지역자활센터 유형 및 기능다변화 시범사업 설명회 자료(2014. 6) 등 참조

2. 광역자활센터 설치 현황

광역자활센터는 2004년 대구, 인천, 경기 등 3개 광역자치단체에 시범 설치한 것을 시작으로 2008년 부산, 강원, 전북, 2010년 서울, 2013년 충북, 경남, 광주, 2014년 대전, 충남, 전남, 경북, 울산 및 2021년 제주를 끝으로 전국 16개(세종 제외) 광역자치단체에 설치됨으로써 지역자활센터에 이어 또 다른 전국의 자활지원 인프라로 완비되었다. 광역자활센터는 자활지원체계가 주로 지역 내에서만 이루어지고, 서비스 제공 주체가 복지부와 노동부로 이원화되어 이용자의 편의를 도모하기 어렵고, 자활지원기관간의 연계 및 서비스 제공에 한계가 있다는 지적에 따라 자활사업 네트워크 구축 및 연계를 강화하기 위해 도입되었다.(김태완·전지현, 2009)

광역자활센터 주요 사업으로는 광역단위의 창업 및 취업 지원체계 구축, 자활기업(자활공동체) 지원을 위한 경영컨설팅 및 창업지원 사업(지역밀착형 취업지원, 자활기금 위탁 운영 및 마이크로크레딧 집행 등), 지역자활센터 지원 사업(자활프로그램 개발 보급, 광역자활사업 DB 구축 등), 교육 훈련사업(실무자 및 참여자 교육 훈련 실시 등)이었다.(이인재 외, 2005) 1차로 지정된 광역자활센터들은 창업 지원체계 구축, 자활사업 광역화 및 자활기업 지원, 지역자활센터 지원에 의미있는 성과를 냈다고 평가되었다. 특히 경기광역자활센터가 광역일자리지원센터를 설치하고 저소득층의 취업지원에 상당한 성과를 올렸으며, 청소사업 공동브랜드화(경기), 영농공동체 발전(인천), 간병사업광역화(대구) 및 사례관리지원사업 실시 등에 대해 노력했으나 사례관리 지원사업은 안정적 체계를 가지지 못한 과제로 있으며, 자활기금 위탁 등은 이루어지지 못하고, 지역자활센터 업무 전산화 미비 등에 따라 성과가 제한적이었다.(이선우, 2010)

한편 광역자활센터는 운영주체들이 다르고 지역자활센터와 밀접성 등에 차이가 많은 상황에서 지역자활센터

들간 경쟁과 갈등관계가 나타나는 문제가 있었다. 이로 인해 자활진영 내외부로부터 역할과 위상에 대해 지속적인 문제 제기를 받았는데 2012년 국민기초생활보장법 개정으로 법제화되면서 다소 완화되었고 볼 수 있다.

〈표 I -4〉 광역자활센터 설치 현황

[단위 : 개소]

년도	2004	2008	2010	2013	2014	2019	2021
광역자활센터	3	6	7	10	14	15	16

3. 한국자활복지개발원(중앙자활센터) 설립

2006년 12월 국민기초생활법 개정 및 2007년 7월 시행을 거쳐 2008년 7월 중앙자활센터(현, 한국자활복지개발원)가 설립되었고, 한국자활연수원이 개원(2015.4)되었다가 중앙자활센터와 통합하여 2019년 7월 한국자활복지개발원이 발족하면서 자활지원 민간전달체계가 완비되었다고 할 수 있다.

중앙자활센터가 설립되면서 자활사업은 자활근로사업을 통한 자활공동체(자활기업) 창업 중심에서 벗어나 다양한 사업을 시도하는 계기가 마련되었다. 2009년부터 실시한 희망리본 사업은 수급자 취업지원 자활프로그램으로써 전통적인 지역자활센터 인프라를 벗어나 광역자활센터를 활용하였으며, 노동부에 이관(2015)하여 취업성공패키지I(수급자)으로 통합되기 전까지 성과중심 취업지원 자활사업이라는 자활사업의 새로운 경로를 제시한 면에서 의의가 있다. 2010년 시작한 자산형성지원사업(희망키움통장)은 일하는 수급자에게 정부가 매칭금을 지원하는 사업으로써 ‘취약계층의 근로유인’과 ‘탈수급 장려’ 측면에서 복지부와 기재부가 적극 지원한 사업이다. 자산형성사업은 희망키움통장I(수급자)과 희망키움통장II(차상위), 내일키움통장(자활참여자), 청년희망키움통장(수급 청년), 청년저축계좌(차상위 청년) 등으로 다양하게 발전했으며, 2021년 희망저축계좌I(수급자), 희망저축계좌II(차상위), 청년내일저축계좌(중위 100% 이하 청년)로 개편되면서 서비스 참여자가 대폭 확대되어 수행하고 있다.

자활공동체는 2012년 자활기업으로 명칭이 변경되었으며, 전국자활기업 설립('13, 희망나르미 사회적협동조합 등 4개 운영 중)으로 자활사업의 지역적 한계를 극복하는 계기가 되었다.

또한 광역자활센터의 운영주체를 통일시키고 사업을 표준화한다는 취지에서 광역자활센터 위탁을 추진하여 16개 광역자활센터 중 12개소를 개발원이 위탁받아 운영하고 있다.

〈표 I -5〉 광역자활센터 설립일 및 위탁운영법인

연번	센터명	설립일	위탁운영법인
1	대구광역자활센터	2004. 01. 01	한국자활복지개발원
2	경기광역자활센터	2004. 04. 01	(사)경기지역자활센터협회
3	인천광역자활센터	2004. 06. 01	인천광역시(직영)
4	강원광역자활센터	2008. 03. 11	(재)강원도사회서비스원
5	부산광역자활센터	2008. 05. 01	한국자활복지개발원
6	전북광역자활센터	2008. 10. 01	한국자활복지개발원
7	서울광역자활센터	2010. 11. 09	서울지역자활센터협회
8	충북광역자활센터	2013. 04. 04	한국자활복지개발원
9	경남광역자활센터	2013. 05. 27	한국자활복지개발원

연번	센터명	설립일	위탁운영법인
10	광주광역시자활센터	2013. 05. 20	한국자활복지개발원
11	대전광역시자활센터	2014 06. 12	한국자활복지개발원
12	충남광역시자활센터	2014. 06. 12	한국자활복지개발원
13	전남광역시자활센터	2014. 06. 12.	한국자활복지개발원
14	경북광역시자활센터	2014. 09 .01	한국자활복지개발원
15	울산광역시자활센터	2019. 10. 01	한국자활복지개발원
16	제주광역시자활센터	2021. 12. 16	한국자활복지개발원

III. 자활급여 기본계획과 자활 지원인프라 고도화

1. 자활급여 기본계획 수립과 지원체계 확대

2015년 7월 국민기초생활보장법 개정(2014. 12.) 및 시행에 따라 맞춤형 급여가 실시되었으며, 주거급여의 국토부 이관과 교육급여의 교육부 이관, 중앙자활센터의 정보시스템 연계 및 연수원 설치 근거 법이 마련되는 등 자활을 둘러싼 여러가지 제도변화로 자활지원인프라에 대해 체계적으로 접근하는 계기가 마련되었다. 특히 맞춤형 급여개편 이후 사회경제적 여건 및 인구·가구 특성 변화를 반영하고 기초생활보장 급여간 정합성을 높여 빈곤층의 체계적인 자립지원이 가능하도록 3년 단위로 자활기본계획 수립을 추진하였다.

*** (국민기초생활보장법 제20조의2) 기초생활보장 계획의 수립 및 평가**

- 소관 중앙행정기관의 장은 수급자의 최저생활을 보장하기 위해 3년마다 소관별로 기초생활보장기본계획을 수립하여 보건복지부장관에게 제출하여야 함
- 보건복지부장관은 소관별 기초생활보장 기본계획 및 급여기준의 적성성에 대한 평가결과를 종합하여 기초생활보장 종합계획을 수립하여 중앙생활보장위원회 심의를 받아야 함

기초생활보장 자활급여기본계획은 크게 5가지 방향으로 추진되는데 ①자활사업 참여자(지원대상), ②자활프로그램 및 성과관리, ③자활기업 육성, ④자산형성, ⑤자활인프라 관련으로써 특히 자산형성 및 자활인프라에 대한 정책이 보다 강화되었다.

2. 1·2차 자활급여기본계획의 주요 인프라 정책 및 성과

제1차 자활급여기본계획에 나타난 인프라 정책은 중앙(1), 광역(14), 기초(250) 자활센터 지정·설치 및 자활연수원, 자활기금 등의 확충을 통한 사업기반 구축으로 자활기금 활용도 제고 및 중앙자산키움펀드 운영이었다. 특히 중앙·광역·지역 인프라간의 설립형태와 운영방식이 달라 유기적인 협업이 어렵고 직무범위 중복 등 역할 분담이 모호한 비효율성 개선이 주요 과제였다. 과제4. 자산형성 지원을 통한 자립유인 강화 관련 자산형성지원사업의 전달체계 개편에 따라 통장별 상이한 업무체계를 개편하여 시군구는 대상자 모집선정 등 사업을 총괄하고 장려금 적립·지급 관련 업무는 중앙자활센터, 교육사례관리는 지역자활센터가 수행하여 광역자활센터가 수행하던 희망키움통장II 업무가 중앙자활센터 및 지역자활센터로 이관되었다. 이는 행복이음 등 자산형성지원 전산시스템 재구축과 자활정보시스템(자산) 기능 개발의 계기가 되었다.

〈표 I -6〉 지원체계개편 전·후 비교

구 분	현 행			개 편 후	
	희망 I	희망 II	내일	희망 I·II	내일
가입 신청	읍면동		지역자활센터	좌 동	
대상자선정	시군구			좌 동	
장려금 적립 및 지급	시군구	민간위탁기관	시군구 중앙자활센터 지역자활센터	중앙자활센터	
자립역량교육	-	민간위탁기관	지역자활센터		
사례관리	지역자활센터	민간위탁기관	지역자활센터	지역자활센터*	

주 : 수급자 대상 희망키움동장 I 은 지자체에서 주관하고 지역자활센터 지원

과제5. 자활인프라 및 참여자 교육체계의 혁신 관련 주된 내용은 중앙·광역자활센터를 한국자활진흥원으로 개편하여 자활기업 컨설팅 교육, 자활생산물 판매지원, 자산형성지원 사업 참여자 선정관리 등 자활사업 운영 지원 기능을 강화하는 것이었다. 또한 권역별 자활진흥원 지부를 설립하여 중앙·지역 간 사업 연계성 강화 및 광역자활기업 육성 등 지역별 특화사업 개발을 도모하며, 지역자활센터 운영방식 다양화 방안 검토와 현장 중심의 자활교육시스템 체계화 등이었다.

이에 따라 한국자활복지개발원이 설립되었으며, 광역자활센터의 운영법인을 개발원으로 통합·추진하여 광역자활센터의 역할을 명료화하고 연계성 강화를 추진하고 있다.

제2차 자활급여기본계획은 코로나19 경기 여파의 장기화로 수급자·차상위층 증가가 우려되는 정책 여건 속에서 부양의무자 기준 폐지(‘22), 기준 중위소득 산출방식 개편 등에 따라 조건부수급자 등의 대상 확대 추진과 사회경제구조 전환에 따른 불확실성에 대응하여 고용 사회안전망 확충 추진(K 뉴딜) 및 ‘국민취업지원 제도’ 법제화(‘21) 등에 따라 적극적 노동시장 정책으로서의 양 제도간 역할 분담 및 연계 방안 마련이 중요하였다. 또한 온라인 비대면 방역 수요 확대와 디지털 기반이 취약한 자활사업 영역(돌봄 등 대면 서비스, 집합적 제조업)의 충격 완화 및 미래 적응형 자활인프라 변화 필요한 여건 속에 추진되었다.

제2차 자활급여기본계획은 과제5. 사업환경 변화에 따른 자활사업 지원체계 고도화를 추진하며 중앙에 집중된 지역자활센터 지정 취소권한 지자체 이관을 검토했으나 이루어지지 않았다. 그러나 제주광역자활센터 설치(‘22)로 2004년 시범설치 시작한 광역자활센터가 지역자활센터에 이어 전국을 커버하는 자활지원조직으로 완비되었다.

한국자활복지개발원의 공공기관 지정(‘20)을 계기로 자활사업의 위상이 제고되고 명실상부하게 자활지원체계 정책은 인프라 확대에서 자활지원 인프라 고도화로 전환하게 된다고 할 수 있다. 자활지원 인프라 고도화의 주요 요지는 민간전달체계인 개발원·광역·지역자활센터의 역할 명확화에 따른 기능 분화, 주요 법적 기능인 교육기능 내재화 및 온오프라인 융합 학습환경 조성, 자산형성지원, 교육관리 및 경영시스템 등 전산정보 자원 강화로써 제3차 기본계획에서도 기초를 이어가고 있다.

〈표 I -7〉 제1차, 2차 자활급여 기본계획 주요성과

제1차 자활급여 기본계획(2018-2020)		제2차 자활급여 기본계획(2021-2023)	
과제	달성현황	과제	달성현황
자활지원 확대를 통한 저소득층 빈곤탈출 지원		자활사업과 타 제도와의 연계협력 강화	
<ul style="list-style-type: none"> 자활지원 대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> '19년 참여자 48,903명 조건부 수급자 취업우선제도 개선('18) 자활사업 참여 보상 강화 <ul style="list-style-type: none"> 3년간 최대 34.2% 인상('19 26.6%) 자활장려금 재도입('19), 인센티브 확대 등 수급자 자활노력 이행 강화 <ul style="list-style-type: none"> 조건유예기준 상향 '18년 60만원-)90만원 	<ul style="list-style-type: none"> 국민취업지원제도 연계('20) 사회적경제에서의 역할 강화 <ul style="list-style-type: none"> 광역중심 연계 사업단 운영 공모 추진 지역자활센터-자활기업 연계 강화를 위한 성과지표 개편 		
자활프로그램 다양화 및 성과지표 개선		개인별 자활모델 및 경로 재설계	
<ul style="list-style-type: none"> 자활근로 프로그램 다양화 <ul style="list-style-type: none"> 예비자활기업, 시간제, 청년자립도전 등 신설('18) 성과관리지표 개선 <ul style="list-style-type: none"> 자활사업 효과성 분석 연구용역 실시(19) 및 성과지표 개선 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 자활준비형 기초역량 배양 지원 (자활사례관리 확대 90-) 125개소) 및 표준 매뉴얼 마련 자립도전형 직무역량 제고 및 참여대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> '22 참여자 58,902명, 자활급여인상, 특성화 프로그램 운영 확대 청년 사업단 91개, 1,161명 		
경쟁력 있는 자활기업 육성		자활기업 성장단계별 지원기반 마련 및 기업모델 육성	
<ul style="list-style-type: none"> 자활사업 성장단계별 맞춤형 지원체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> 맞춤형 지원 164개소(18) 업종별 고도화 지원 38개소(19) 지원체계 정비('19) 매출 활성화 지원(우선구매법령 개정 '19) <ul style="list-style-type: none"> 전국자활기업 지원 자활기금사용 용도 확대(19) 	<ul style="list-style-type: none"> 창업성장 지원 강화 <ul style="list-style-type: none"> 조기창업, 근로유지 성과급 지원 등 창업 인센티브 강화 성장단계별 지원사업 확대 (19년)5개 -) (22년) 13개 광역·전국자활기업 육성(한국 클린쿵, CI 선포) 		
자산형성 지원 확대		자산형성을 통한 자립지원 강화	
<p>자산형성프로그램의 다양화유연화 (저축액 다양화, 청년통장 2종 신설)</p> <p>자산형성사업 지원체계 개편(장려금 매칭 및 교육 일괄 개발원 위탁 '18)</p>	<p>자산형성지원 통장 재구조화(5통장-)3통장, 정액 매칭, 청년지원 법령 개정 '21)</p> <p>자산형성지원 평가기반 마련(패널 연구 '22)</p>		
자활인프라 및 교육체계 개편		사업환경 변화에 따른 자활사업 지원체계 고도화	
<ul style="list-style-type: none"> 자활진흥조직 체계화·효율화 <ul style="list-style-type: none"> 한국자활복지개발원 설립 광역자활센터 12개소 개발원 위탁 현장 중심의 자활교육체계 구성 <ul style="list-style-type: none"> 복지 자활도우미 교육 직무기술 요육장 예산 확보 및 설치(~20) 청년내일 아카데미 운영(1.8천명) 자립지원재무상담사 자격과정 운영(200명, ~19) 자활사례관리 기초 심화과정 확대(1.5천명, ~19) 	<ul style="list-style-type: none"> 자활사업 추진 인프라의 기능적 분화 <ul style="list-style-type: none"> 개발원 기능 정립 및 공공기관 지정('20) 제주광역자활센터 추가 설치('22 16개소) 교육역할 강화 및 온오프라인 융합학습 환경 조성 <ul style="list-style-type: none"> 종사자 전문 자격과정 개설 및 내부강사 인증(22) 연수원·광역·자활기업 창업교육 기능 체계화(22) 온라인 비대면 교육 활성화(누적 5만명(23) 자활관리시스템 및 교육관리시스템 고도화 <ul style="list-style-type: none"> 자산형성포털 및 경영지원시스템 구축(21-22) 교육관리시스템 구축(22) 통합정보전산망 마스터플랜 수립(23) 		

3. 제3차 자활급여 기본계획의 자활지원 인프라 고도화

제3차 자활급여 지원계획의 자활지원 인프라 고도화는 제1차, 2차 기본계획의 성과를 바탕으로 첫째, 사례관리의 정교화에 따른 전달체계 정비 추진한다. 둘째, 자활근로, 자활기업 및 자산형성 등 제사업의 지원·관리시스템 고도화를 추진한다. 셋째, 인프라별 기능 명확화 및 유기적 협력 강화를 추진한다.

첫째, 사례관리의 정교화에 따른 전달체계 정비

참여자 역량평가 제고를 통한 취업지원정책과의 연계성 재검토를 명시하고 지역자활센터의 사례관리 제공 기능 강화를 추진하며, 교육, 취업활동 등 고용정보 공유하여 자활역량에 기반한 고용서비스 연계 내실화를 추진[과제1 참조]하며, 이를 위해 사례관리사 배치 확대, 정성평가를 반영하는 역량평가체계 정비, 유관기관 협력 강화 및 참여자 이력관리를 위한 통합정보시스템을 구축한다.

둘째, 자활근로, 자활기업 및 자산형성 등 제사업의 지원·관리시스템 고도화

특히 인프라 관련 자활기업의 성과관리체계를 구축하고, 개발원과 광역자활센터를 강화하여 전담지원기관으로 역할을 부여, 중앙펀드와 자활기금의 안정적 활용을 추진한다.[과제3 참조]

셋째, 인프라별 기능 명확화 및 유기적 협력 강화[과제5 참조]

- 효과적 자활사업 수행을 위한 인프라별 기능 고도화 및 조정

〈그림 I -1〉 제1차, 2차 자활급여 기본계획 주요성과

구분	한국자활복지개발원	광역자활센터	지역자활센터
현행	<ul style="list-style-type: none"> · 자활 지원 조사·연구·홍보 · 자활 사업개발 및 평가 · 정보 네트워크 구축 운영 · 자활 중사자 및 참여자 교육·훈련 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 자활기업 창업 지원 · 지역특화형 자활 프로그램개발·보급 · 지역자활 센터 및 자활기업 기술·경영 지도, 교육·훈련 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 수급자 및 차상위자의 근로기회, 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선 · 자활기업 창업, 운영 지원 및 기술·경영 지도
개선	정책 기획조정 및 인프라 지원 기능 강화	광역 역할 명확화 및 평가 개편	사례관리 기능 강화 및 평가 방식 개편

- 자활사업 활성화 및 성과 제고를 위한 인프라 간 협력 강화

- 사례관리 : 개발원(매뉴얼·과정 개발), 광역센터(사례관리사 교육), 자활센터(사례관리 실행)
- 자활기업 지원 : 개발원(창업자금 지원), 광역센터(창업교육·경영 컨설팅), 자활센터(밀착 지원)

- 현장 중심 자활인적자원 역량 강화를 위해 대상별 직무역량강화 교육 전문화, 비대면 교육 인프라 확충 및 현장 교육 활성화 지원을 추진한다.

IV. 결론을 대신하여

자활급여 기본계획 수립에서 드러나는 인프라 고도화 방안은 자활지원 인프라 확대에서 자활지원 인프라 고도화로 전환이라고 할 수 있다. 지난 20여년 간의 자활지원 인프라 확대 중심의 정책에서 벗어나 이제 질적 전환의 시기를 맞이하고 있다는 의미다.

제3차 자활급여 기본계획은 ‘연계’라는 키워드가 특히 중요하다. 자활사업과 취업지원 정책 수행기관의 연계성 강화, 개발원(연수원)·광역·지역자활센터의 연계 운영 및 역량 재배치, 자활근로·자활기업·자산형성지원사업 간의 연계성 고려, 비단 인프라를 고려하지 않더라도 공공기관 연계 사회서비스 개발, ESG 연계 자활사업 개발 등 자활사업의 전반에 걸쳐 ‘연계’는 중요한 화두라고 할 수 있다.

어떻게 연계할 것인가? 정보자산관리를 통해서 가능하다.

비록 차세대 행복이음이 아직 원만하지 않다 하더라도, 데이터 기반 행정은 먼 미래의 상황이 아니다. 우리는 자활정보시스템(자활·자활기업·자산) 구축을 통해 자활지원 및 관리시스템의 체계화를 어느 정도 이루었으며, 향후 자활이력과 개인의 변화를 정보시스템에 축적하고, 자립역량 교육과 취업지원 활동 등 고용정보와 연계를 추진하려고 한다. 이를 위해서는 망분리 등을 통한 개발원·광역·지역자활센터의 정보보안과 개인정보 보호 기반을 정비하고 통합정보시스템 구축 등 정보시스템 고도화를 반드시 추진해야 한다.

지역자활센터가 도시 빈곤층 대상으로 시장참여를 통한 경제적 자립을 위해 시범사업을 실시했다는 사실에 주목한다. 자립준비청년, 한부모가정 등 취업취약계층, 농어촌 지역 등 새로운 자활정책 대상 확대를 자활은 어떤 관점으로 접근할 것인가? 생산적 복지, 시장친화적인 복지, 그러면서 적극적인 탈빈곤 추진은 자활이 반드시 추구해야 할 정책이다. 자활의 목표는 근로미약자의 적극적인 탈빈곤에 있으며, 이미 국민기초생활보장법은 청년들의 중위소득 100%까지 자산형성지원사업 참여를 보장하고 있다(‘21 개정).

자활지원 인프라의 고도화는 전달체계 고도화만을 의미하지 않는다. 자활사업 고도화 지원체계 구축을 포함한다고 할 수 있다. 자활사업 고도화를 지원하는 전문가 집단이 필요하다. 이를테면 자활학회는 어떤가? 자활사업 시작 후 거의 30년을 지내면서 많은 전문가와 현장 활동가들이 자활사업의 성과를 축적해왔다. 자활 ODA는 자활사업 재도약의 계기가 될 수도 있다. 자활기금과 중앙자산키움펀드는 자활사업의 중요한 인프라로써 자활사업의 성장과 발전을 잘 설명하고 있다. 그 자원은 자활사업 고도화에 사용되어 자활사업 발전에 선순환 되어야 한다.

| 참고문헌 |

- 원종욱(1998). 자활지원센터의 역할과 발전방안. *보건복지포럼*, 24: 61-70.
- 노대명(2001). 자활사업에 대한 평가와 정책제안. *보건복지포럼*, 60: 47-59.
- 이인재·이문국·김환준·조성은·김경휘(2005). 광역자활지원센터 평가 및 운영모형 연구. 보건복지부.
- 김태완·진지현(2009). 자활전달체계 개편과 향후과제. *보건복지포럼*, 148: 76-86.
- 이선우(2010). 지역자활센터의 현황과 발전방향. 한국보건사회연구원.

개인맞춤형 자립지원 강화를 위한 개선과제

함선유 한국보건사회연구원 부연구위원

I. 서론

본 글은 제3차 자활급여 기본계획 수립에 앞서 자활근로사업과 자활기업의 현황과 성과, 그리고 과제를 살펴보고자 한다. 자활사업은 우리나라의 대표적인 근로복지연계제로, 빈곤층을 대상으로 근로능력 배양과 일자리 제공을 통하여 탈빈곤과 빈곤예방을 지원하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 지역의 생산공동체운동에서 시작된 자활사업은 2000년 국민기초생활보장법과 함께 제도화되었는데, 국민기초생활법의 제정 취지에서는 “저소득 국민, 영세 도시빈민, 실업자 등에 대한 지원을 통하여 빈곤문제에 대한 사회안전망으로 기능하는 한편, 빈곤가구의 자활지원계획을 수립하여 빈곤의 장기화를 방지하고자 함”을 목적으로 밝히고 있다. 이는 자활급여가 우리나라 빈곤정책의 핵심적인 요소임을 보여준다.

자활급여는 제도화 이래로 내용이나 대상자 등이 변화해왔다. 특히 고용노동부의 고용서비스 제도와 보건복지부의 사회서비스 제도 등 다양한 제도적 환경의 변화 속에서 자활근로의 양상도 달라진다. 현재 자활급여는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 근로능력 배양과 사례관리, 취업 지원을 포함하는 복지서비스와 직접일자리 제공이다. 두 번째는 수급자 및 차상위자가 상호협력하여 설립한 자활기업에 대한 지원이며, 세 번째는 저소득층을 대상으로 하는 자산형성 사업이다. 본 글에서는 이들 사업 중에서 자활근로사업에 대하여 논의하도록 하겠다. 우선 이들 사업의 현황과 성과를 살펴보고, 직면한 과제와 이에 대하여 고려할 수 있는 대응 방안을 제안해보고자 한다.

II. 자활근로사업 참여자의 변화

자활근로사업은 근로능력이 있는 생계급여 수급자와 근로능력이 없다고 판정되었으나 본인이 참여를 희망하는 일반수급자, 차상위 이하의 저소득층을 대상으로 사례관리와 직접일 자리를 제공하는 사업이다. 자활근로사업의 대상은 최근 수년간 급격하게 변화하였는데, 그 배경에는 고용노동부의 고용서비스가 확대가 있다. 근로능력이 있는 생계급여 수급자 중에서도 자활역량점수가 80점 이상인 경우 집중취업지원대상자로 선별되어 고용센터에서 실시하는 국민취업지원제도에 우선적으로 연계되도록 하고 있다. 따라서 자활근로 참여자는 자활역량점수가 80점 미만인 대상자들이 참여하고 있다. 이에 더해 자활급여의 인상 등의 맥락에서 근

* 본 원고는 함선유 외(2023) 「제3차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2024-2026) 수립 연구」의 주요한 내용을 요약, 보완하여 작성되었습니다.

로능력이 미약한 일반수급자의 자활 참여 역시 꾸준히 증가하는 양상이다.

이 같은 제도의 변화로 자활근로사업 참여자의 역량 약화 문제가 지속적으로 제기된 바 있다. 자활근로사업 참여자 중에서 조건부 수급자의 비중은 줄어들고, 일반수급자의 비중은 점차 늘어나고 있다. 자활근로사업 참여자의 고령화도 뚜렷해지고 있다. 지역자활센터의 자활근로사업 참여자 중 60세 이상 고령자의 비율은 2018년 당시 25.8%에서 2021년 27.9%로 증가하였다. 이처럼 자활근로사업 참여자의 고령화는 기초생활보장제도 수급자 중 노인인구의 비율이 높아짐에 따른 영향과 자활근로사업의 일반수급자 참여 증가 등에 따른 요인으로 보인다.

〈표Ⅱ-1〉 자활근로 참여자의 연령

[단위: 명, %]

년도	총계		29세이하		30-39세		40-49세		50-59세		60세이상	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
2018	31,486	100.0	2,214	7.0	2,506	8.0	6,898	21.9	11,754	37.3	8,114	25.8
2019	40,588	100.0	3,695	9.1	3,407	8.4	8,436	20.8	14,884	36.7	10,166	25.0
2020	47,088	100.0	4,525	9.6	3,736	7.9	9,397	20.0	16,949	36.0	12,481	26.5
2021	51,913	100.0	4,663	9.0	3,964	7.6	10,000	19.3	18,806	36.2	14,480	27.9

자료: 자활정보시스템 원자료; 함선유 외 (2023) 표 3-6 참고

다만 자활역량점수를 기준으로 보면 45점 이상 80점 미만인 중간 정도의 역량을 가진 자활 사업자들의 비중이 가장 크고, 시간이 흐름에 따라 그 비중이 점차 늘어나는 양상이다. 물론 자활역량점수의 세부 요인별 점수의 변동을 살펴보면, 줄어드는 연령점수를 욕구점수가 대체하는 양상을 나타낸다. 이러한 항목별 점수의 변동 양상은 전반적으로 고령화되는 자활참여자의 특성에도 자활역량점수가 유사한 수준으로 유지되는 배경이라 할 수 있다.

〈표Ⅱ-2〉 자활근로사업 참여자의 자활역량점수별 분포

[단위: 명, %]

구분	단위	시점					전체
		201812	201912	202012	202112	202212	
전체	명	34,091	36,485	40,159	41,263	39,462	191,460
	%	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	100
결측	명	9,067	7,224	6,614	6,732	8,906	38,543
	%	(26.60)	(19.80)	(16.47)	(16.31)	(22.57)	(20.13)
0점	명	137	81	10	79	36	343
	%	(0.40)	(0.22)	(0.02)	(0.19)	(0.09)	(0.18)
1점 이상 45점 미만	명	2,981	2,625	2,548	2,343	84	10,581
	%	(8.74)	(7.19)	(6.34)	(5.68)	(0.21)	(5.53)
45점 이상 80점 미만	명	19,721	20,867	24,444	25,438	23,879	114,349
	%	(57.85)	(57.19)	(60.87)	(61.65)	(60.51)	(59.72)
80점 이상	명	2,185	5,688	6,543	6,671	6,557	27,644
	%	(6.41)	(15.59)	(16.29)	(16.17)	(16.62)	(14.44)

주 : 1) 각 기준시점에서 생계, 의료급여 수급가구 중 근로능력이 있는 수급가구 및 가구원을 대상으로 하고, 가구와 가구원 정보 결합할 때, 결합 자료에서 기준연월, 가구 ID, 가구원 ID, 수급자격취득일이 동일한 사례는 중복사례로 간주하고 한 사례만 활용

2) 자활 이행 상태가 '이행' 혹은 '자활사업 참여 종료'인 사람에 한해 분석

자료 : 행복e음 원자료 활용 저자 작성; 함선유 외 (2023) 표 3-9 참고

자활근로사업의 전반적인 고령화와 자활급여의 인상과 같은 배경 속에서 자활사업단 참여자가 정체되는 양상을 나타내고 있다. 자활참여자의 평균 참여기간은 지속적으로 늘어나고 있다. 이처럼 참여자들이 자활근로사업에 머무르는 기간이 길어지는 정체 현상에 따라 현장에서는 신규 참여자가 희망하는 사업단에 배치되지 못하거나, 게이트웨이에서 대기해야 하는 문제가 제기된 바 있으며, 자활기업 역시 차상위 이하 저소득층 인력을 수급하지 못하면서, 설립 요건을 맞추지 못하는 어려움이 발생하기도 하였다.

자활근로사업 참여자의 자활성공률 및 탈수급률도 25% 내외로 낮아진 뒤 유지되고 있다. 이는 내부적 요인으로 참여자의 연령 증가 등 기본역량은 줄어드는 반면, 자활급여 등이 인상됨에 따라 탈수급 유인이 하락한 것으로 해석할 수 있다. 다만 외부적으로 코로나19 등에 따른 대외 경제 여건 악화로 취·창업 등이 어려운 환경이 자활성공률과 탈수급률이 하락하는 결과로 이어졌을 가능성도 있다.

〈표II-3〉 자활근로 참여자의 참여기간

[단위: %]

년도	6개월이하	7-12개월	13-24개월	25-36개월	37-60개월	61개월이상 (5년이상)
2018	41.4	11.5	16.7	30.3	0.0	0.0
2019	46.3	13.1	13.8	10.5	16.4	0.0
2020	40.0	13.8	18.8	9.7	17.6	0.0
2021	38.0	12.2	17.4	13.3	13.4	5.7

자료: 자활정보시스템 원자료: 함선유 외(2023) 표3-26 인용

III. 자활근로사업의 자활목표 다변화 전략과 이를 위한 개선 사항

이러한 자활근로사업 참여자의 역량이 약화되는 구조적 환경 속에서 제2차 자활급여 기본계획(2021~2023)에서는 자활의 목표를 탈수급이라는 단일한 목표에서 개인의 역량강화와 사회통합이라는 다변화된 목표를 갖는 방향성을 제시하였다. 구체적으로는 참여자의 역량에 따라서 자활근로사업 참여자를 자활준비형과 자립도전형으로 나누고 대상자별로 다른 자활목표를 설정하였다. 자활준비형의 경우 근로상태의 유지와 자활역량 증진을 목표로 하며 이의 성과를 측정할 수 있는 사회통합지표를 개발하고 자활사태관리를 강화하는 방향성을 2차 기본계획에서 제시하였다. 동시에 자립도전형은 직무능력을 향상시키고, 자립유인의 설계 및 실효성을 제고할 수 있는 방안을 마련하고자 하였다. 또한 청년이나 자영업자, 긴급복지 등 신규대상자 발굴 등을 통하여 역량이 있는 참여자를 확보하기 위한 노력을 기울이고자 하였다.

이와 같은 다변화된 목표수립은 현재까지도 유효한 전략으로 평가되면서도 실질적으로 역량평가를 기반으로 개인에 맞춘 자활 목표를 설정하는 구체적인 과정이 이뤄지지 않았다는 점은 한계다. 사회통합지표를 개발하였으나, 이의 실질적인 활용도 아직까지는 제한적인 상황이다. 또한 현장에서 자활준비형과 자립도전형이 실제로 나누어 운영되지 못하는 상황이며, 역량에 따른 사업단 배치도 묘연한 상황이다. 즉, 전반적인 참여자 역량 약화에 대한 대응의 방향성은 옳으나 이의 실천 전략의 구체화가 필요하다.

이 같은 구체적인 실천 전략의 수립에 있어서 가장 우선적으로 고려되어야 할 점은 자활역량점수가 개인의 자활능력을 평가하고 자활 목표를 설정하는 데 적절한 지표로 활용되는가이다. 현재 자활역량 점수에 따라 참여 사업단의 종류나 탈수급률은 유의미한 차이를 나타내지 않는다. 자활근로사업 참여자 중에서 자활역량점수가 45점 이상 80점 미만인 집단에서 탈수급률이 높은 편이었다. 자활근로사업 참여자 중 자활역량점수가 80점 이상인 경우 자활역량이 높은 집단임에도 탈수급률이나 탈수급까지의 경과기간이 더 짧게 나타나지 않았다.

〈표 II-4〉 자활역량점수별 자활근로사업 참여자의 탈수급률(2018~2021)

[단위: 명, %, 개월]

구분	단위	수급 유형					전체
		결측	0점	0점 이상 45점 미만	45점 이상 80점 미만	80점 이상	
전체 자활근로사업 참여자	명	38,543	343	10,581	114,349	27,644	191,460
탈수급자	명	814	3	322	3,470	329	4,938
	%	(2.11)	(0.87)	(3.04)	(3.03)	(1.19)	(2.58)
실질 탈수급자	명	565	2	232	2,431	197	3,427
	%	(1.47)	(0.58)	(2.19)	(2.13)	(0.71)	(1.79)
실질 탈수급까지 경과기간	개월	60.0	54.5	61.0	51.1	66.4	54.1

주: 1) 각 기준시점에서 생계, 의료급여 수급가구 중 근로능력이 있는 수급가구 및 가구원을 대상으로 하고, 가구와 가구원 정보 결합할 때, 결합 자료에서 기준연월, 가구 ID, 가구원 ID, 수급자격취득일이 동일한 사례는 중복사례로 간주하고 한 사례만 활용
 2) 자활 이행 상태가 '이행' 혹은 '자활사업 참여 종료'인 사람에 한해 분석
 3) 탈수급 일자가 자격 취득일보다 앞선 경우는 탈수급하지 않은 것으로 간주함
 4) 실질 탈수급은 탈수급 사유가 '소득(급여·사업)증가'나 '자활자립'인 경우가 해당

자료: 행복e음 원자료 활용 저자 작성; 함선유 외(2023). 표 3-29 인용

이러한 결과는 두 가지 가능성을 제기한다. 우선 자활역량점수의 체계 자체가 자활역량을 측정하기에 충분하지 않을 수 있다. 자활역량은 다면적인 특성을 갖는다. 신체적 조건이나 직업 점수 등에 있어서 우수한 점수를 받았다고 하더라도 자활에 대한 의지가 결여되어 있다면 자활의 가능성은 매우 낮아질 수밖에 없다. 또한 동일한 역량점수를 갖더라도 청년층인 경우와 중장년층인 경우 자활의 목표는 달라질 수밖에 없다. 자활의 역량과 장단기 목표가 이처럼 다면적인 특성을 갖고 있음에도 하나의 선형적인 점수만으로 자활사업참여자의 특성을 구분한다는 것은 실제 자활역량을 대변하기 어려울 가능성이 있다. 즉, 자활역량점수 체계의 전폭적인 개편이 필요하다.

또 다른 가능성으로는 자활역량점수에 따른 자활근로사업의 연계체계에 문제가 있을 수 있다. 현재 80점 이상 고역량자의 경우 국민취업지원제도를 통해 고용서비스를 받도록 하고 있다. 취업을 희망하고, 취업의 역량이 있는 이들의 경우 고용서비스를 통한 서비스 제공이 효율적일 수 있다는 점에서 제도의 설계는 타당해 보인다. 그러나 국민취업지원제도는 “취업을 원하는” 이들을 대상으로 이뤄지는 취업역량 강화 및 취업연계 서비스라는 점에서 구직의사가 없는 참여자의 경우 고용서비스 제공의 한계가 있다. 현재 조건부 수급자 중에서 자활역량점수가 80점 이상인 경우 취업우선제도 하에서 국민취업지원제도로 연계되고 있으나, 구직의사가 높지 않고 유연성이 낮아 일반 노동시장으로 진입이 어려운 상황이라는 점이 지적된 바 있다(정은희 외, 2022).

정서적 자활 과정에 따르면, 구직과 취업에 이르기까지 자활의 의지를 갖고, 근로장벽을 허물고, 자활행동하는 과정이 필요한데(김경휘 외, 2022), 자활역량점수 80점 이상이 이를 보장하지 않는다는 뜻이다. 따라서 단순히 신체적, 기능적 점수를 고려하여 고용서비스에 연계하기보다, 정서적 자활 과정을 성공적으로 수립한 이들을 대상으로 고용서비스를 연계하는 것이 참여자의 자활 성공에 더 효과적일 것으로 기대된다. 이러한 정서적 자활과정의 고려 없이는 참여자가 여러 사업을 돌아서 나오는 회전문 현상이 계속될 수밖에 없다. 따라서 우선 개인의 정서적 자활과정을 고려하여 취업의 의지가 있으며, 준비된 이들을 고용서비스로 연계하는 연계체계 마련이 필요해 보인다.

IV. 자활근로사업 대상자 확대를 위한 새로운 시도

그 외에도 자활대상자 확대를 위한 다양한 시도 역시 이뤄질 필요가 있다. 현재 자활근로사업은 기

초생활보장제도를 중심으로 이뤄지고 있으며, 차상위계층의 참여까지를 수용하고 있다. 그러나 자활근로사업이 지금까지 해왔던 핵심적인 역할은 취업에 대한 의지가 높지 않은 활력 수준과 기능 수준이 낮은 참여자들로 하여금 정서적 자활과 실질적인 자활 행동을 통하여 자립의 기반을 마련하는 것이라 할 수 있다. 현재 자활인프라에는 이들에 대한 사례관리와 직접일자리를 제공이라는 자활사업의 축적된 경험과 강점을 갖고 있는데, 이를 보다 적극적으로 확대 적용할 필요가 있다.

즉, 자활사업의 대상을 조건부 수급자 또는 차상위 이하 저소득층에 국한하지 않고, 저역량 저활력자와 같이 욕구에 따라 자활근로사업에 참여할 수 있도록 파일럿 시범사업 등을 통해 대상자 확대의 가능성과 성과를 타진해볼 수 있다. 현재 자산형성사업의 경우 청년 참여자는 기준중위소득 100%까지 참여할 수 있도록 제도를 확장하였으며, 코로나19 상황에서 진행된 “내일키움일자리 사업”도 기준중위소득 75% 이하를 대상으로 단기 일자리 사업을 수행한 바 있다. 이러한 자활사업 내의 경험을 비추어볼 때 소득요건 보다는 참여자의 욕구를 중심에 두고 자활사업참여자의 대상을 확대함으로써 자활 대상자의 다양성 확보하는 전략 역시 시도해 볼만 하다.

V. 나가며

자활사업을 둘러싼 외부의 제도적, 경제적 환경의 변화 속에서 자활사업은 다변화된 목표를 지향하는 방향으로 전환되었으며, 이제 보다 구체적인 실천적인 전략이 요구되는 상황이다. 자활근로사업 개개인에 맞추어 목표를 설정하고, 자활사업을 운영해야 하며, 성과를 측정해야 함을 의미한다. 이를 위해서는 자활사업을 수행하는 인력이 충분해야 하며, 전문성을 갖추어야 한다.

그러나 자활사업 종사자들의 현황을 살펴보면 이러한 자활사업의 방향성과 일치하기 위한 개선 과제들이 산적해 있다. 현재 자활사례관리 인력은 전국의 모든 자활센터에 배치되지 못한 상황이며, 배치되더라도 게이트웨이를 포함한 사례관리 담당자와 청년자립도전사업단 담당자의 비정규 비율이 높게 나타났다. 현재 지역자활센터 내 정규인력의 비율은 62.6%로 전체 사회복지사의 79.9%에 비하여 낮은 수준이다. 이는 “사람 중심의 자활”을 운영하는 데 핵심적인 부분이라고 할 수 있는 인력이 주로 비정규 인력으로 구성되었음을 의미한다. 개인의 심리적 자활을 위해서는 장기간의 지속적인 관심과 접근이 필요하지만, 이 일을 맡는 종사자의 고용 규모와 고용형태가 이러한 정책 방향과 일치하지 않는 것이다. 장기간의 지속적인 관심과 접근을 통하여 개인의 심리적 자활이 이뤄질 수 있도록 종사자의 고용 형태 개선이 필요해 보인다.

자활사례관리 인력 이외에도 자활 지원 인력의 적정 규모 확보 역시 중요한 과제다. 자활센터가 자활사업 업무의 원활한 수행과 자활사업 활성화를 위해서는 현재보다 센터 1개소당 평균 2.18명이 추가로 필요하다는 연구 결과가 있다(정은희 외, 2022). 종사자 1인당 적정 참여자 수 규모 기준을 바탕으로 자활센터 종사자 적정 인력 확보가 이루어져야 할 것이다. 인력의 인건비 수준 역시 제고되어야 한다. 지역자활센터 종사자 중 자활사례관리사의 경우 임금 중위값이 207만 원으로(지역자활센터협회, 2023) 자활근로 참여자보다도 인건비가 작은 경우가 발생한다. 종사자의 낮은 인건비 수준은 종사자의 잦은 이직과 전문성 하락으로 이어질 수 있으며 이는 곧 자활사업의 질을 낮춘다는 점을 유념해야 한다.

마지막으로 자활사업의 과학적, 체계적 운영과 성과 측정을 위하여 자활사업의 연구 기반을 조성하고 관련 연구 인력의 확보가 이뤄져야 한다. 한국자활복지개발원의 주요한 역할이 조사연구임에도 해당 정규인력이 부재하며, 관련 부서가 없는 상황에서 임시직 2명이 해당 업무를 맡은 상황으로, 여타 유사 공공기관의 사례와 견주어 보더라도 연구 인력의 확보가 시급해 보인다.

| 참고문헌 |

- 김경휘·조성희·최상미·한은영(2022). 자활사업 과정적 성과지표 개발 및 타당도 검증. *한국사회복지행정학*, 24(2): 89-118.
- 백학영·박송이·이상아·황명주(2023). 자활사업 변화에 관한 역사적 제도주의 분석. *비판사회정책*, 78: 179-225.
- 정은희·김현경·함선유·한겨레·정해식·백학영·길현중(2022). 국민취업지원제도 시행에 따른 자활사업 추진방안 연구. 한국자활복지개발원·한국보건사회연구원.
- 정은희·김희성·이병재·조문석·황정윤(2021). 지역자활센터 종사자 직무분석 및 인력운영 개선방향 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 지역자활센터협회(2023). 2022 지역자활센터 운영현황 및 종사자 처우실태조사 결과.