

자활사업조사연구

Ⅱ 2019-3 Ⅱ

농어촌 자활사업 활성화 방안 연구

2019. 11

김정섭 김남훈



한국자활복지개발원

연구 담당

김정섭 | 한국농촌경제연구원 연구위원 | 연구 총괄, 1장, 3장, 4장, 5장 집필

김남훈 | 한국농촌경제연구원 부연구위원 | 자료 분석, 2장, 3장, 4장 집필

농어촌 자활사업 활성화 방안 연구

발행일 | 2019년 11월 30일

연구진 | 김정섭, 김남훈

발행처 | 한국자활복지개발원
대표전화 02-3415-6900

홈페이지 | <http://www.kdissw.or.kr>

농어촌 자활사업 활성화 방안 연구

제 출 문

한국자활복지개발원장 귀하

본 보고서를 「농어촌 자활사업 활성화 방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2019년 11월

연구기관명: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 김정섭 연구위원

연구참여자: 김남훈 부연구위원

차 례

제1장 서론

- 1. 연구의 배경과 목적 1
- 2. 선행 연구 검토 2
- 3. 연구의 주요 내용과 방법 5

제2장 농어촌 지역 자활사업의 현황과 여건

- 1. 현황: 지역자활센터와 자활근로사업단 7
- 2. 여건: 농어촌 지역의 사회·경제적 조건과 정책 환경 21

제3장 농어촌 자활사업의 당면 과제

- 1. 자활사업 참여자의 근로능력 51
- 2. 노동시장과 소비시장의 특성 22
- 3. 교통 접근성 27
- 4. 지역자활센터의 법률적 형식, 지역사회 내 협력 관계, 종사자의 역량 30

제4장 농어촌 자활사업 활성화를 위한 몇 가지 제언

- 1. 자활사업의 외연 확대 3
- 2. 자활근로사업의 목표 재확인 및 지역자활센터의 위상 정립 6

제5장 결론 8

부록

- 1. 설문조사표 및 조사 결과 5
- 2. 농촌 신활력플러스 사업 (예비) 계획 수립 가이드라인 9
- 3. 일반농산어촌개발 신규사업 추진계획 37

참고문헌	80
------------	----

표 차례

제2장

<표 2-1> 연도별 자활근로사업 및 취업성공패키지 참여 인원	8
<표 2-2> 시·도별 지역자활센터 현황	9
<표 2-3> 지역자활센터 유형별 종사자 수	0... 1
<표 2-4> 지역자활센터 유형별 자활근로사업 현황	0... 1
<표 2-5> 자활근로사업 유형별 사업단 수와 참여자 수 및 매출액 현황	1... 1
<표 2-6> 지역유형별 사업체 수 및 천명 당 사업체 수	2... 1
<표 2-7> 농촌형 및 도농형 지역자활센터의 자활사업 업종별 평균 참여자 수 및 매출액	3... 1

제3장

<표 3-1> 지역유형별 기초생활수급자와 차상위자 현황	6... 1
<표 3-2> 지역유형별 자활사업 참여자 수 및 비율	7... 1
<표 3-3> 지역유형별 기초생활보장 근로능력 판정 현황	7... 1
<표 3-4> 지역유형별 65세 이상 인구와 기초생활수급자 현황	8... 1
<표 3-5> 지역자활센터 유형별 자활사업 참여자 평균 연령	9... 1
<표 3-6> 지역자활센터 유형별 자활사업 참여자 학력	9... 1
<표 3-7> 지역유형별 사업체 수, 사업체 종사자 수, 사업체당 종사자 수	3... 2
<표 3-8> 지역자활센터 유형별 영농사업단 참여 인원	4... 2
<표 3-9> 농촌 노선버스 운행 횟수 현황	8... 2
<표 3-10> 전남지역 지자체 읍·면·동별 기초생활수급자 수 및 등록 인구대비 비율	9... 2

제4장

<표 4-1> 지방자치단체 민간위탁사업 운영 현황	4	3
<표 4-2> 행정구역별 위탁업체 성격	4	3
<표 4-3> 민간위탁 유형에 따른 위탁업무 및 위탁기관, 그리고 지역자활센터의 접근 가능성	5	4
<표 4-4> 농촌 지방자치단체 조례에서 규정한 사회적 경제 조직 범위	4	5

그림 차례

제2장

<그림 2-1> 자활근로사업 탈수급률과 자활성공률	9
-----------------------------------	---

제3장

<그림 3-1> 국내 농업 총생산과 농업소득 괴리	4	2
<그림 3-2> 주요 작물의 10a당 소득 변화 추이	5	2

제4장

<그림 4-1> 지역자활센터의 민간 위탁 사무 접근 과정	6	3
<그림 4-2> 농림축산식품부의 로컬푸드 확산을 위한 3개년 추진계획의 비전과 목표	4	
<그림 4-3> 농림축산식품부의 푸드플랜 패키지 지원사업 내용	5	4
<그림 4-4> 완주 사회적 경제 네트워크의 구성 조직 현황	1	5

1 서론

1. 연구의 배경과 목적

1.1. 배경

자활사업은 저소득층 국민의 자활을 돕는다는 취지로 1999년 10월에 도입되었다. 「국민기초생활보장법」에 따라 근로능력이 있는 저소득층 국민에게 근로 기회를 제공하는 서비스라 말할 수 있다. 이들 자활사업 참여자들의 자립 의욕과 기술 능력을 향상시키고 자활을 돕는 기관으로서 지역자활센터가 전국 대부분의 기초 및 광역 지방자치단체마다 1개소 이상 있어 사업을 수행하고 있다.

그런데 자활사업 운영 방식이 도시를 배경으로 형성된 것이어서, 농어촌 지역에서는 그 모델을 적용해 자활사업을 수행하는 게 적절치 않다는 지적이 있다. 지역경제의 위축, 농업 부문의 낮은 수익성, 불완전 고용 등 농어촌 지역의 경제적 특징, 낮은 인구밀도, 불리한 교통 접근성 등의 요인이 농어촌에서 자활사업의 성과를 높이기 어렵게 만든다는 것이다. 즉, 농어촌-인지적(rural-sensitive) 관점에서 자활사업을 성찰할 필요가 있다는 주장이다.

최근에는 지역 특성을 고려해 자활사업을 개발하고 활성화하는 일이 당면 과제로 떠오르고 있다. 농어촌도 마찬가지다. 지역 특성에 바탕을 둔 발전 잠재력을 반영해 자활사업의 새로운 전망과 방향을 제시해야 한다는 주장이 제기된다. 그동안 몇몇 선행 연구에서 농어촌 지역 자활사업이 처한 특수한 여건을 해명하고 대안(對案)을 제출한 바 있다. 그렇지만 ‘농어촌’에 각별히 초점을 맞춘 연구는 많지 않고, 제출된 대안도 충분하다고 볼 수 없다. 가령, 아직 자활사업에 잘 활용되지 않거나 지역자활센터가 접근하지 못하는 물리적·사회적 인프라를 탐색하거나, 자활사업을 규율하는 여러 행정 지침 가운데 농어촌 지역의 특성에 맞지 않는 부분을 재고(再考)하거나, 아직 식별되지 않았지만 실제로는 작용하고 있을 긍정적·부정적 특성을 찾아내는 등의 연구가 필요하다.

1.2. 목적

이 연구의 목적은 농어촌 지역의 여건과 특성이 반영된 자활사업 활성화 방안과 제도 개선 방향을 제시하는 데 있다. 구체적으로는 다음과 같이 연구 목표를 정했다.

첫째, 농어촌에 소재하는 지역자활센터의 현황과 그 자활사업 추진 실태를 분석한다.

둘째, 농어촌 자활사업의 당면 과제를 식별한다.

세째, 농어촌 자활사업의 활성화를 위한 시범사업 모델, 제도 개선 방향 등을 제안한다.

2. 선행 연구 검토

지역 특성을 고려한 정책을 중심으로 자활사업을 수행해야 하며, 이에 따라 농어촌 지역만이 가지고 있는 장점을 살리고 보완하는 정책 지원이 필요하다는 사실에 공감대가 형성되어 있다. 이문국 외(2014)는 지역자활센터 자활사업 참여자와 자활기업 구성원을 분석하여 농촌 지역 자활사업의 경우 참여자의 낮은 인적자본 수준, 자활사업 사업장의 낮은 접근성, 그리고 사업의 낮은 수익성이 자활사업 활성화의 장애 요인이라고 주장하였다. 따라서, 농촌 지역 자활사업은 그 목적을 도시 지역과 달리 탈수급화가 아니라

지역사회의 경제적 역량 향상과 사회서비스 공급원으로 설정하고 사업단을 조직·운영해야 한다고 주장하였다. 이에 따라, 농촌 특화사업 개발과 사회적 경제 활성화를 통한 지역 재생을 자활사업의 역할로 제시하였다.

김정원(2010)은 지역자활센터가 중간지원조직으로서 농촌 내 사회적 기업 활성화와 확대에 기여할 수 있다고 주장하였다. 현재 농촌에 소재하는 지역자활센터는 취업·창업이라는 목표 달성 측면에서 한계에 봉착해 있으며 이를 해결하기 위해 농촌 활성화를 위한 주도적인 역할을 해야 한다는 것이다. 따라서 농촌 지역자활센터는 자활사업으로 사회적 기업을 직접 조직화하고 농촌 내 사회적 기업에 관련 경험과 인력을 전수·공급하는 역할을 수행해야 하며, 중간지원조직으로 다른 사회적 기업의 연계와 협력을 담당하는 역할이 필요하다고 제안하였다.

이성수 외(2005)는 농어촌 지역의 특수성 때문에 자활사업에 한계가 존재하지만, 이러한 특수성을 활용하면 사업적 측면에서 도시 지역 자활사업 못지않은 활성화가 가능하다고 확인하였다. 이를 위해서 자활사업에 참여하고자 하는 잠재 참여자의 자격 요건을 완화하고 농어촌 지역 특화 시범사업 실시 확대에 대한 논의가 필요하다고 주장하였다. 그리고, 농어촌 지역 자활사업 수익성 측면에서 지자체와의 협력이 중요한 요인이므로 협력 관계 유지를 위한 실무자들의 지역 이해 노력과 지역조사 및 지역 정책 관련 교육이 필요하다고 강조하였다.

김창표 외(2018)는 전남 농어촌 지역 자활사업 참여자와 지역자활센터 종사자를 대상으로 한 조사를 토대로 농어촌 지역 자활사업이 경제적 성과 측면에서 목표를 달성하기 어려운 여건에 놓여 있으며, 이러한 장애 요인을 해결할 방안으로 지역 특성을 고려한 자활사업 정책을 전개해야 한다고 주장하였다. 농어촌 지역에서 자활사업은 참여자 감소와 취약한 근로능력, 경직된 자활사업 시스템으로 인해 어려움을 겪고 있다는 것이다. 인구 감소와 고령화로 인해 근로능력이 양호한 참여자 발굴이 어려워지고, 취약한 지역 환경 때문에 경제적 성과 위주의 목표 달성이 어려운 상황에 있다. 이러한 문제점을 해결할 새로운 정책 방향으로, ‘취약계층 보호를 위한 근로’ 개념을 도입하고 자활사업 평가를 공익성 평가 개념으로 전환해야 한다고 주장하였다. 그리고 농어촌 지역 특화형 자활사업 개발과 보급을 위해서 공익적 사업단을 운영하고 관련 시범사업을 확대해

야 할 필요가 있다고 주장하였다.

류만희 외(2012)는 자활사업 참여자의 지역별 특성에 따른 농산어촌 지역의 자활사업에 대한 효과적인 지원 방안과 발전 방향을 제시하였다. 농산어촌 지역자활사업은 참여자의 고령화와 역량 부족 때문에 일률적 규제나 평가체계로는 지역 특성을 반영하기 어려워 지역 유형을 구분하여 유형별 성과 평가를 진행할 필요가 있다고 주장하였다. 농산어촌에서는 경제 침체로 참여자를 위해 취업처를 발굴하기 어렵고, 지역 수요가 한정되어 있어 지역 업체와의 갈등이 존재한다. 따라서 농산어촌 특성에 맞게 영농사업단을 활성화할 필요성이 있으며 이를 위해 영농사업을 위한 부지 확보와 지자체 지원 확대, 그리고 지역 기업과의 협력 증대 등을 제안하였다.

김기태 외(2013)는 농어촌 지역자활센터를 둘러싼 제도 변화 요인을 분석하여 지역자활센터가 농어촌 지역의 사회적 경제 허브센터로서 역할을 할 가능성을 검토하였다. 이때 지역자활센터의 법인격은 사회적 협동조합으로 하는 것이 적절하다고 제안하였다. 지역자활센터가 지역 수준의 사회적 경제 조직 연결망의 중심에 자리 잡음으로써 기대할 수 있는 긍정적 효과는, 자활사업이 보건복지부뿐만 아니라 여러 정부 부처의 자원들을 다각적으로 활용할 수 있다는 점이라고 밝힌 바 있다. 물론, 그 같은 체계 변화의 전제 조건으로서 지역자활센터가 사회적 경제 영역을 포함한 지역순환경제 체계 구축과 관련된 목표를 설정하고 활동해야 한다고 주장했다.

손능수·김경휘(2016)는 전달체계를 중심으로 자활사업 성과 저해요인과 향상요인을 분석하고 방안을 제시하였다. 농촌 지역에서 자활사업의 성과가 미흡한 것은 참여자의 낮은 근로 능력, 자활실무자의 전문성 부족, 그리고 행정기관과의 협력 부족에 원인이 있다고 진단하였다. 근로능력 문제를 해결하려면 차상위층 참여를 확대하고 사회공헌형 일자리를 확대할 필요가 있으며, 자활실무자 전문성을 향상하려면 광역 단위의 교육프로그램과 치우개선이 필요하다고 주장하였다. 그리고 행정기관과의 유기적 협력과 공무원의 자활 업무 이해 증진을 위한 노력으로써 행정기관과의 네트워크 강화를 위한 정례 간담회 등을 제시하였다.

상기와 같이 몇몇 선행연구들이 농어촌 지역 자활사업의 특수한 여건을 해명하고 대안을 제시하였으나, 사업 수준과 지역자활센터 수준의 두 층위에서 구체적인 대안을 충

분히 제출했다고 보기는 어렵다. 농어촌 지역의 특수성을 고려한 구체적 실천전략과 시범적 자활사업 모델을 제시하고 자활사업에 이용 가능한 물리적·사회적 인프라를 활용하여 자활사업 효율성을 개선할 방안을 제시하는 연구가 요청된다.

3. 주요 연구 내용과 방법

이 보고서의 2장에서는 자활사업 추진 현황과 관련된 기초적인 지표를 검토하였다. 특히, 도시와 농촌의 현황을 간략하게 비교하였다. 이 같은 비교분석에 한국자활복지개발원의 내부 자료를 활용하였다. 3장에서는 농어촌 지역의 자활사업이 처한 여건을 분석하고 당면 과제를 식별하고자 하였다. 농어촌에 소재한 지역자활센터 책임자나 상급 실무자와의 면담 조사,¹⁾ 지역자활센터 종사자들을 대상으로 한 설문 조사,²⁾ 사회보장정보원 등 공공 부문의 관련 통계자료를 분석하였다. 4장에서는 앞선 분석을 토대로 농어촌 지역에서 자활사업이 당면한 도전에 대응하기 위한 몇 가지 제안을 정리하였다.

-
- 1) 농어촌에 있는 지역자활센터 8곳을 방문하여 센터장 및 상급 실무자를 대상으로 면담 조사를 진행하였다. 농어촌의 자활사업이 당면한 도전 과제에 관한 질문을 제시하고 대답을 듣는 반-구조화된(semi-structured) 면담 조사였다. 이 면담 조사 결과를 구체적으로 확인하기 위해 지역자활센터 센터장 및 상급 실무자 4명과 광역자활센터 관계자 1명이 참석한 가운데, 초점집단면접(Focus Group Interview)을 1회 실시하였다.
 - 2) 전국 249개 지역자활센터에서 자활사업 경력이 있는 실무자를 대상으로 2019년 10월 8일부터 11월 8일까지 온라인 설문 조사를 실시하였다. 249개 지역자활센터 중에서 농촌형은 47개(67.1%), 도농복합형은 16개(22.9%), 그리고 도시형은 7개(10.0%) 등 총 70개 지역자활센터 실무자가 설문에 응답하였다. 응답자의 대부분은 지역자활센터의 센터장과 실장, 팀장, 과장 등의 실무자이며 자활사업 근무경력은 평균 9.5년으로 자활사업을 잘 이해하고 있는 실무자가 응답하였다. 그리고 ‘지역 자활사업 발전을 위해 제안하고 싶은 내용을 말씀해 주십시오’의 요청에 총 40명의 실무자가 응답한 내용 중 연구와 관련이 있는 부분은 본문에 기재하였다. 설문조사 문항과 응답 결과 전체를 부록에 첨부하였다.

2

농어촌 지역 자활사업의 현황과 여건

1. 현황: 지역자활센터와 자활근로사업단

자활지원사업은 2000년 제정된 「국민기초생활보장법」에 따라 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자와 차상위자에게 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급하고 체계적인 자활지원 서비스를 제공하여 참여자의 역량 제고와 탈빈곤을 지원하고 있다.

2019년 전체 자활사업 예산은 약 3900억 원으로 2018년 대비 약 21.8% 증가하였다. 특히 참여자 인건비는 전년 대비 최대 27% 인상되었다. 그러면서 자활사업 대상자는 약 1,500명 증가하였다. 2019년 지역자활센터 운영비는 약 460억 원으로 지역자활센터당 1억 9000만 원 정도다. 이는 2018년과 비교하여 약 3%가 증가한 수치로 종사자 인건비가 3.3% 인상된 것과 관련이 있다.

자활사업프로그램은 참여자의 능력에 따라 단계별로 ‘Gateway / 자활사례관리’, ‘자활근로 / 취업 지원’, 그리고 ‘자활기업 / 자립 알선·창업 지원 프로그램’을 제공하고 있다. 이 중에서 자활근로사업은 근로능력이 부족한 사업 참여자가 장기적 계획하에서 취업이나 창업 등의 자립이 가능하도록 촉진하는 프로그램이다. 자활 능력과 사업 유형에 따라 근로유지형, 사회서비스형, 인턴·도우미형, 시장진입형 자활근로사업으로 구분하여

실시하고 있다.

2018년을 기준으로 자활근로사업 참여자는 기초생활수급자 32,225명, 차상위자 6,889명으로 총 39,114명이었다. 2010년 총 자활근로사업 참여자 수인 60,162명과 비교하여 크게 낮아진 수치다(표 2-1). 반면에 취업성공패키지 참여자는 2010년 25,230명에서 2018년 308,290명으로 증가하였다. 특히 자활근로사업 대상인 저소득층 104,248명이 취업성공패키지(유형 I)에 참여하여 자활근로사업 참여자 수 감소에 영향을 주었다.

표 2-1 연도별 자활근로사업 및 취업성공패키지 참여 인원

단위: 명

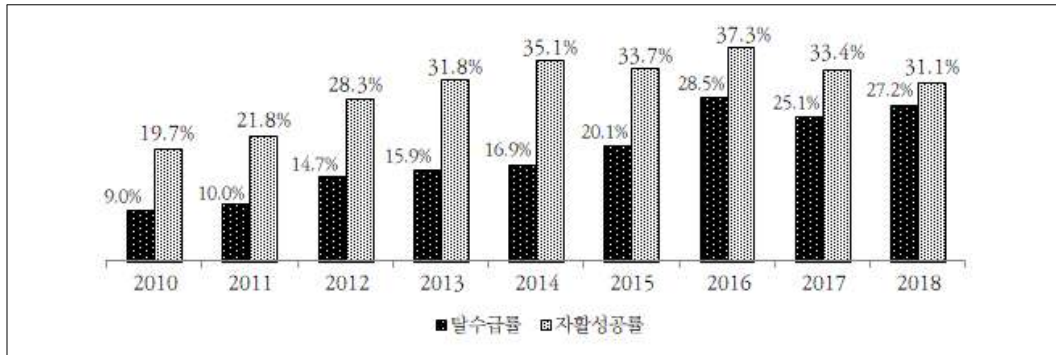
연도	자활근로사업			취업성공패키지		
	기초생활수급자	차상위 계층	합계	저소득층(유형I)	청장년층(유형II)	합계
2010	43,848	16,314	60,162	—	—	25,230
2011	44,124	16,261	60,385	—	—	63,967
2012	39,426	13,919	53,342	76,418	66,831	143,249
2013	36,154	11,848	48,002	102,721	106,054	208,775
2014	30,093	10,141	40,234	106,986	86,759	193,745
2015	31,694	9,030	40,724	137,331	158,071	295,402
2016	31,543	7,607	39,150	145,369	220,789	366,158
2017	30,591	7,278	37,869	129,881	222,251	352,132
2018	32,225	6,889	39,114	104,248	204,042	308,290

주: 2018년 12월 기준.

자료: 연도별 보건복지부 보건복지백서, 고용노동부 고용지원실급여과 보도자료.

자활사업 참여자의 탈수급률은 2010년 9.0%에서 2018년 27.2%로 높아졌고, 탈 수급자의 취·창업 비율인 자활성공률도 2010년 19.7%에서 2018년 31.1%로 높아졌다(그림 2-1).그러나 자활성공률은 2014년 이후로 정체를 보이고 탈수급률도 최근 3년 간 상승세가 주춤했다. 참여자의 근로능력이 노동시장에 진입하기 어려울 정도로 미약한 상황에서 자활성공률이나 탈수급률 관점에서 사업성과를 도출하는 데 한계에 있음이 드러나고 있다.

그림 2-1 자활근로사업 탈수급률과 자활성공률



자료: 2018 복지백서, p.56.

지역자활센터는 자활근로사업을 수행하고, 자활기업의 창업지원, 취업 알선 등으로 자활 기회를 제공하고, 각종 교육 및 훈련, 자활 관련 정보제공, 상담 등의 서비스를 제공함으로써 참여자의 자립 능력 향상을 지원하는 기관이다. 현재 전국에 249개의 지역자활센터가 있다. 보건복지부 관계 당국의 분류에 따르면, 농촌형 지역자활센터는 68개, 도농형은 57개, 그리고 도시형은 124개이다(표 2-2). 지역자활센터 종사자 수는 평균 6.4명으로 농촌형에는 5.2명, 도농형에는 6.3명, 그리고 도시형에는 7.1명의 센터 직원이 종사하고 있다(표2-3).

표 2-2 시·도별 지역자활센터 현황

단위: 명, %

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
광역자활센터	1	1	1	1	1	1	-	-	1
지역자활센터	30	18	9	11	9	5	5	2	33
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
광역자활센터	1	1	1	1	1	1	1	-	14
지역자활센터	27	12	14	17	23	20	20	4	249

주: 2018년 12월 기준.

자료: 2018 복지백서, p.51.

표 2-3 지역자활센터 유형별 종사자 수

단위: 개, 명

센터 유형	자활센터 수	자활센터 종사자 수			
		전체	센터당 평균	최소	최대
농어촌형	68	351	5.2	3	8
도농형	57	361	6.3	3	10
도시형	124	882	7.1	5	11
합계	249	1,594	6.4	3	11

주: 2018년 12월 기준.

자료: 한국자활복지개발원 내부 자료.

2018년 지역자활센터가 운영하는 사업단 수는 개소당 7.8개다(표 2-4). 이중에서 농촌형 지역자활센터에 한정하면 개소당 6.2개의 사업단을 운영하고 있어, 도농형 7.7개나 도시형 8.6개보다 그 수가 적다. 농촌형 지역자활센터 1개소당 사업단 참여자 수는 52명이며, 도농형은 77명, 도시형은 99명이다. 농촌형 지역자활센터 1개소당 사업단 매출 합계의 평균은 약 1.9억 원이다. 이와 비교하여 도농형은 2.5억 원, 도형은 4.1억 원으로 더 많다.

표 2-4 지역자활센터 유형별 자활근로사업 현황

단위: 개, 명, 천 원

현황		지역자활센터 유형			
		농어촌형	도농형	도시형	전체
사업단 수	총계	420	441	1069	1930
	평균	6.2	7.7	8.6	7.8
	최소	3.0	2.0	3.0	2.0
	최대	11	13	16	16
참여자 수	총계	3,548	4,395	11,409	19,352
	평균	52.2	77.1	92.0	77.7
	중위	50.5	73.0	84.0	74.0
	최소	19	28	35	19
	최대	101	161	192	192
매출액	총계	12,585,846	15,669,304	50,294,553	78,549,702
	평균	185,086	274,900	405,601	315,461
	중위	161,278	238,947	357,265	234,313
	최소	31,416	17,451	73,826	17,451
	최대	948,247	1,573,292	2,553,041	2,553,041

주: 2018년 12월 기준.

자료: 한국자활복지개발원 내부 자료.

지역자활센터의 자활사업 평균 참여자 인원은 78명이다. 사회서비스형 자활사업의 평균 참여자 수는 47명, 시장진입형 자활사업의 경우 28명이다(표 2-5). 지역자활센터 자활사업의 평균 매출액은 약 3.2억 원이다. 사회서비스형 자활사업의 평균 매출액은 0.9억 원, 시장진입형 자활사업의 평균 매출액은 2.1억 원으로 사회서비스형 자활사업이 시장진입형 자활사업의 2배가 넘는 매출을 올리고 있다. 농촌형 지역자활센터의 사회서비스형 사업은 평균 0.7억 원의 매출액을 올리고 있어, 시장진입형 자활사업의 1.1억 원보다 낮으나 그 차이는 적다.

표 2-5 지역자활센터 유형별 자활근로사업단 수, 참여자 수, 매출액

단위: 명, 백만 원

사업단 유형	지역자활센터 유형								
	농어촌형			도농형			도시형		
	사업단 수	참여자 수	매출액	사업단 수	참여자 수	매출액	사업단 수	참여자 수	매출액
게이트웨이	-	-	-	-	-	-	1	9	-
근로유지형	1	14	2	-	-	-	1	36	8
복지도우미	-	-	-	-	-	-	1	3	-
복지시설도우미	-	-	-	1	5	10	1	3	5
사회서비스	68	2,275	4,726	57	2,849	5,142	122	6,605	13,518
시간제자활근로	2	6	5	2	14	4.6	8	71	41
시장진입형	68	1,214	7,608	57	1,409	9,522	123	4,405	35,601
예비자활기업	1	6	189	5	35	855	9	86	685
청년자립도전	1	5	8	-	-	-	2	14	9
파일럿	7	28	48	16	83	137	34	177	428
합계									

주: 2018년 12월 기준.

자료: 한국자활복지개발원 내부 자료.

2. 여건: 농어촌 지역의 사회·경제적 조건과 정책 환경

농어촌 지역은 노동시장이 협소하여 취업이나 창업의 가능성이 희박하고 소비시장은 크게 위축되어 자활기업이 진입하기 어렵다. 농어촌 지역에서 인구 천 명당 사업체 수가 85.2개로 도시의 84.6개와 비교하여 많으나, 인구 천 명당 종사자 수는 농어촌이 366.1명으로 도시의 455.0명과 비교하여 오히려 적다. 농어촌에 상용직 취업 일자리 기회가 많지 않고 음식업이나 주민 일상생활과 관련된 상업 및 서비스업 분야의 자영 사업체를 운영하기 어려운 농어촌 소비시장의 현실을 반영한 것이다. 농어촌에 거주하는 참여자의 자활을 어렵게 만들고 있다.

표 2-6 지역유형별 사업체 수 및 천 명 당 사업체 수

단위: 천개, 개, 천명, 명

지역 유형	사업체		종사자	
	사업체 수	천명 당 사업체수	종사자 수	천명 당 종사자 수
농어촌형	334	85.2	188	366.1
도농형	769	82.3	519	410.6
도시형	2,843	84.6	2,420	455.0
합계	3,947	84.2	3,127	420.6

자료: 전국사업체조사(2017)

설문조사에서도 지역자활센터의 실무자들은 농어촌의 협소한 노동시장과 위축된 소비시장을 고려하여 농어촌 지역 특화 업종을 선택하였다. 응답자들은 영농사업단 이외에 농어촌 자활사업 활성화를 위해 전략적으로 추진해야 할 특화사업으로 47.1%가 청소업이라고 응답하였다. 환경이나 조경 분야 업종은 35.7%, 외식사업은 24.3%로 농어촌 경제 현실을 반영하고 있다. 농촌형 지역자활센터와 도농형 지역자활센터에서 운영하고 있는 청소, 세차, 식당, 자원 재활용 사업의 참여인원과 매출액을 추정해보면 청소와 세차, 자원 재활용의 1인당 평균 매출액은 농어촌 자활사업 전체의 1인당 평균 매출액과 비슷하거나 다소 높다. 식당 사업의 경우 1인당 평균 매출액이 농어촌 자활사업 전체보다 현저히 높다.

표 2-7 농촌형 및 도농형 지역자활센터의 자활사업 업종별 평균 참여자 수 및 매출액

단위: 명, 천 원

청소		세차		식당		자원 재활용	
참여자수	매출액	참여자수	매출액	참여자수	매출액	참여자수	매출액
10.7	38,707	4.9	15,444	6.6	54,177	13.8	53,797

자료: 한국자활복지개발원 내부 자료.

3

농어촌 자활사업의 당면 과제

1. 자활사업 참여자의 근로능력

농어촌에서 활동하는 지역자활센터 종사자 가운데 경력이 쌓인 센터장이나 상급 실무자들은 한결같이 전한다. ‘농어촌에서는 지역자활센터를 찾는 자활사업 참여자들의 근로능력이 낮은 수준이어서 자활사업의 성과를 내기 어렵다’고 말한다. 사실, 그 같은 진술은 정밀한 표현이 아니다. 경험적 근거를 갖고 확인해야 할 사항들이 있다. 첫째, 농어촌에서 자활사업 참여자들의 근로능력 수준이 낮다면, 도시에 비해 낮다는 것인가? 아니면, 과거에 비해 낮아졌다는 것인가? 둘째, 농어촌에서 자활사업의 성과를 내기 어렵다는 말은 도시와 비교할 때 그렇다는 것인가, 아니면 과거와 비교할 때 그렇다는 것인가? 셋째, 참여자의 근로능력 수준이 낮은 것이 자활사업 성과를 내기 어렵게 하는 중요 요인인가?

농어촌 지역에서 자활사업의 잠재적 참여자인 기초생활보장 수급자와 차상위자가 적어서 자활사업 활성화를 어렵게 한다고 짐작하는 경향이 있지만 사실은 그렇지 않다. 자활사업의 잠재 참여자인 기초수급자와 차상위자가 전체 농촌 인구에서 차지하는 비율은 도시에서의 그 비율보다 높으며 자활사업에 실제로 참여하고있는 기초생활수급자와 차상위자도 도시보다 많다. <표 3-1>에 따르면 2018년 기준으로 농어촌에 거주하는 기초

생활보장 수급자는 약 18만 명으로 전체 농어촌 주민의 약 4.4%에 달하며, 차상위자는 약 12만 명으로 약 3.0%이다. 도시 주민 중 기초수급자가 차지하는 비율인 3.2%와 차상위자가 차지하는 비율인 1.9%보다 높다.

그러므로 농어촌 자활사업이 도시와 비교하여 침체되어 있다고 말하기는 어렵다. 오히려 자활사업 내부·외부의 악조건 속에서도 자활사업을 어느 정도 유지하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 농어촌의 인구는 계속 고령화·과소화되고 있어 참여자의 근로능력은 자연적으로 감소하고 있다. 농어촌 지역 노동시장은 협소하고 소비시장도 갈수록 위축되고 있어 자활사업 목적을 달성하기 어려운 여건이 지속될 가능성이 크다. 따라서 농어촌에서 사회적·경제적으로 더욱 악화될 자활 환경에 대비하여 정책을 수립하는 것이 필요한 상황이다.

표 3-1 지역유형별 기초생활수급자와 차상위자 현황

단위: 천 명, %

지역	주민등록 인구수	기초생활수급자						차상위자	
		조건부 수급자		일반 수급자		전체 수급자			
		인원수	인구대비 비율	인원수	인구대비 비율	인원수	인구대비 비율	인원수	인구대비 비율
농어촌형	4,048	12	0.29	145	3.59	176	4.36	119	2.95
도농형	9,574	36	0.38	286	2.99	356	3.72	215	2.24
도시형	37,262	158	0.42	954	2.56	1187	3.19	699	1.88
전체	50,884	205	0.40	1385	2.72	1720	3.38	1,033	2.03

주: 2018년 12월 기준.

자료: 사회보장정보원 사회보장통계, 통계청 주민등록인구통계.

기초수급자와 차상위자 중에서 자활사업에 참여하는 참여자 비율도 도시보다 농어촌 지역에서 더 높다. 농촌형 지역자활센터의 자활사업에 참여하는 참여자는 자활센터당 약 52명이다(표 3-2). 농촌 지역 거주 기초수급자 수의 약 2.0%, 차상위자 수의 약 3.0%에 해당한다. 도농형 지역자활센터의 자활사업에 참여하는 참여자는 자활센터당 약 77명이며 도농 지역 거주 기초수급자의 약 1.0%, 차상위자 수의 약 1.7%다. 이와 비교하여 도시형 지역자활센터 참여자 중 기초수급자와 차상위자 비율은 각각 0.6%와 1.1%로 농촌형과 도농형 지역보다 낮다.

표 3-2 지역유형별 자활사업 참여자 수 및 비율

단위: 명, %

지역 유형	자활사업 참여자 수	자활사업 참여자 비율				
		지역 인구 대비 비율	조건부 수급자 대비 비율	일반 수급자 대비 비율	전체 수급자 대비 비율	차상위자 대비 비율
농어촌형	3,548	0.09	30.66	2.44	2.01	2.97
도농형	3,946	0.04	10.94	1.38	1.11	1.84
도시형	8,801	0.02	5.58	0.92	0.74	1.26
전체	16,295	0.03	7.94	1.18	0.95	1.58

주: 2018년 12월 기준.

자료: 사회보장정보원 사회보장통계, 통계청 주민등록인구통계, 한국자활복지개발원 내부 자료.

따라서 농어촌에 거주하는 자활사업의 잠재적 참여자 수의 총량이 적은 탓보다는 이들의 근로 능력이 도시와 비교하여 현저히 낮아 자활사업 추진에 어려움이 있다는 주장이 더 설득력이 있다. 기초생활보장 근로능력 판정유형별 수급자 수 통계를 보아도 도시 및 농촌 지역의 차이가 두드러진다. <표 3-3>에 따르면 2018년 12월 기준으로 근로능력 ‘있음’ 판정을 받은 수급자의 비율이 농촌에서는 15.9%로 도시의 23.2%보다 상당히 낮다. 자활사업의 잠재적 참여자 집단 수준에서 근로 능력에 차이가 있음을 시사한다. 이처럼 농촌 지역에서 자활사업은 도시와 비교하여 상대적으로 불리한 조건을 안고 출발할 수밖에 없다.

표 3-3 지역유형별 기초생활보장 근로능력 판정 현황

단위: 천 명, %

지역 유형	근로능력 있음		근로능력 해당없음		근로능력없음						전체 평균
					연로		연소		장애, 질병, 부상, 기타 등		
	전체	비율	전체	비율	전체	비율	전체	비율	전체	비율	
농어촌형	20	15.59	108	83.34	45	34.90	14	10.57	49	37.87	130
도농형	50	19.15	210	79.80	80	30.52	32	12.26	97	37.02	263
도시형	217	22.72	723	75.76	277	28.97	108	11.28	339	35.51	955
전체	288	21.33	1,042	77.28	402	29.85	154	11.40	486	36.03	1,348

주: 2018년 12월 기준.

자료: 사회보장정보원 사회보장통계.

농촌 지역에서 자활사업 참여자의 근로능력이 상대적으로 낮은 수준이라고 평가되는데, 그 주된 이유 중 하나는 ‘고령화’에 있다. 거주 인구 중 65세 이상 인구 비율(고령화율)이나 기초생활보장 수급자 가운데 65세 이상 수급자 비율을 보아도 농어촌 자활사업 참여자나 잠재참여자의 고령화가 주된 요인 중 하나임을 확인할 수 있다(표 3-4).

농어촌의 65세 이상 인구는 2018년 말 기준으로 기초 지방자치단체당 14,394명으로 전체 인구의 28.1%를 차지한다. 이러한 비율은 도시 지역 인구 중 65세 이상 인구 비율인 14.6%와 비교하여 상당히 높아 농촌이 도시보다 더 급속하게 고령사회로 진입하고 있음을 보여준다. 농촌의 65세 이상 기초생활수급자도 810명으로 전체 수급자 중 33.2%를 차지하고 있어 도시 지역 65세 이상 수급자 비율인 25.3%보다 상당히 높다. 따라서 자활사업 참여자의 고령화도 농촌에서 더 빨리 진행되고 있음을 짐작할 수 있다. 특히, 고령화율은 시간이 지날수록 점점 높아지고 있어서 농촌 지역자활센터 종사자들의 경험 속에서는 자활사업 참여자의 고령화로 인한 근로 능력 저하 문제가 심각한 것으로 인식될 가능성이 높다.

표 3-4 지역유형별 65세 이상 인구와 기초생활수급자 현황

(단위: 천 명, %)

지역 유형		2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
		인구	비율	인구	비율	인구	비율	인구	비율	인구	비율
농어촌형	65세 이상 인구	926	26.20	943	26.69	958	27.16	986	27.99	1,004	28.71
	65세 이상 수급자	57	37.25	62	34.58	59	34.58	58	35.50	69	39.35
도농형	65세 이상 인구	1,391	16.82	1,441	17.19	1,486	17.51	1,558	18.19	1,615	18.78
	65세 이상 수급자	92	32.03	101	29.14	99	29.46	99	30.71	123	34.41
도시형	65세 이상 인구	4,073	11.76	4,256	12.28	4,412	12.76	4,666	13.51	4,882	14.15
	65세 이상 수급자	253	29.48	281	25.83	287	26.35	298	28.14	380	31.98
전체	65세 이상 인구	6,390	17.50	6,640	17.98	6,856	18.42	7,210	19.17	7,501	19.82
	65세 이상 수급자	402	30.96	443	27.51	445	27.89	455	29.45	572	33.24

주: 각 연도 12월 기준.

자료: 사회보장정보원 사회보장통계, 통계청 주민등록인구통계.

이문국 외(2014)의 연구에서도 농어촌 지역 자활사업 참여자의 근로능력이 도시와 비교하여 낮다는 사실을 실증하고 있다. ‘농촌형 지역자활센터’의 자활사업에 참여하는 참여자 표본 중 중 50대 이상의 비율이 57.2%이었는데 ‘도시형 지역자활센터’의 경우 그 비율이 47.8%였다(표 3-5). 이 연구에서는 자활사업 참여자들의 학력도 비교하였다. ‘농촌

형 지역자활센터'의 자활사업 참여자 중 60.8%가 중졸 이하의 학력 소지자였는데, '도시형 지역자활센터'에서는 그 비율이 36.3%였음을 보여준다(표 3-6). 연령이나 학력이 근로능력 수준을 가장 정확하게 대표하는 지표는 아닐 수 있지만, 고령자일수록 질병이나 체력 등의 이유로 단순 노무에 종사하기 어려울 가능성이 높고 학력은 창업 역량이나 자동차 운전 기술 등과 관련이 있을 개연성이 높다. 그렇게 본다면 도시와 비교하여 농어촌에서 자활사업 참여자의 근로능력 수준이 상대적으로 낮은 편이라고 추론해도 괜찮을 듯하다.

표 3-5 지역자활센터 유형별 자활사업 참여자 평균 연령

단위: 명, %

센터 유형	20대 이하		30대		40대		50대		60대 이상	
농촌형	13	5.1%	28	11.0%	68	26.7%	88	34.5%	58	22.7%
도농형	15	6.4%	30	12.9%	79	33.9%	81	34.8%	28	12.0%
도시형	20	2.8%	68	9.7%	279	39.7%	260	37.0%	76	10.8%
표본집단 전체	48	4.0%	126	10.6%	426	35.8%	429	36.0%	162	13.6%

자료: 이문국 외(2014: 58).

표 3-6 지역자활센터 유형별 자활사업 참여자의 학력

단위: 명, %

센터 유형	중졸 이하		고졸		전문대졸		대졸 이상	
농촌형	158	60.8%	83	31.9%	9	3.5%	10	3.8%
도농형	100	41.3%	104	43.0%	23	9.5%	15	6.2%
도시형	260	36.3%	355	49.6%	52	7.3%	49	6.8%
표본집단 전체	518	42.5%	542	44.5%	84	6.9%	74	6.1%

자료: 이문국 외(2014: 59).

지역자활센터 실무자들도 농어촌 자활사업 참여자의 낮은 근로능력이 자활사업 활성화의 장애 요인 중 하나라고 인식하고 있다. 설문조사 결과에 따르면 응답자의 78.6%가 자활사업 활성화를 어렵게 만드는 가장 큰 요인으로 '자활사업 참여자의 근로능력 부족'을 지적하였다. 농어촌에서 잠재 참여자의 고령화가 이미 진행되고 있고 <표 2-1>에서 보인 바와 같이 취업성공패키지로 최소한의 근로 능력을 보유한 잠재 참여자가 빠져나가 근로

로 능력이 현저히 낮은 참여자가 유입되고 있다고 진단하였다.

고령 및 취업성공패키지로 인하여 근로 능력 미약자들이 유입되고 있다. (응답자31)

자활사업 초기와 다르게 근래의 참여자는 능력의 한계가 뚜렷하다. 알콜, 게으름, 의지 미약의 정도가 훨씬 심해 수익 사업을 할 수 없을 정도이다. (응답자28)

농촌 지역은 고령화 사회로 근로를 할 수 있는 분이 없어 사업단을 꾸려나가기 힘들며, 자활기업을 만들기도 힘든 상황이다. (응답자23)

농어촌의 경우 지역 자원의 한계와 사회경제적 특성상 자활 사업을 통한 취·창업은 사실 상 불가능하며, 근로 미약자와 고령자들의 참여가 갈수록 증가하고 있다. (응답자10)

자활사업 참여자의 근로능력 부족 문제를 해결하기 위해서 실무자가 제안하는 해결책은 근로 유지를 목적으로 한 자활사업쪽으로 모아진다. 자활사업 참여자의 근로능력 부족 문제를 해결하는 데 필요한 전략을 묻는 질문에서 응답자의 70.0%가 ‘근로 능력이 없거나 부족한 참여자를 위한 근로 유지형 사업 확대’라고 응답하였다. 이는 취업과 창업을 위해 참여자의 능력을 향상시키려는 현 자활사업의 목적이 농어촌 지역의 근로능력이 부족한 참여자에게 적합하지 않다는 의견이다. 따라서 근로 유지를 통한 자활과 사례 관리 강화가 농어촌 자활사업 활성화의 대안 중 하나로 부각된다.

참여주민 대부분 자활센터를 통해 취업과 창업을 바라고 계시기 보다는 자활근로 자체로 생계를 유지하려고 하시는분들이 많습니다. (응답자15)

근로유지형사업이 가능한 사람을 사회서비스형, 시장형사업으로 이끄는 데에는 예상보다 더 오랜 시간이 필요할 것 같다. (응답자28)

현재 상태의 취·창업과 탈수급 위주의 평가만을 적용했을 때는 근로 미약자들의 능력개선을 위해 필요한 물리적 시간은 5년만으로도 짧다. 참여 기간을 늘리고 기간별 차등적 프로그램을 도입해 초기년도에는 교육과 훈련 중심의 운영으로 근로능력을 배양하고, 연차를 더해 갈수록 점진적인 사업단 참여와 사회참여로 장기적인 안목으로 성과를 측정

하는 것이 필요할 것이다. (응답자40)

도시형,농어촌형 지역자활센터의 사업추진 유형 구분이 이루어져야 하며, 특히, 지역의 참여자 특성에 따라 취업과 창업이 이루어질 수 있는 대상자와 근력 능력 미약으로 사회 참여를 통한 삶의 질을 향상시키는 근로자를 반드시 구분하여야 한다고 본다. (응답자 37)

농어촌지역은 치열한 시장에서 취창업으로 살아남기보다는 일자리 제공이라는 큰 목적을 두고, 그 안에서 사회적, 정신적, 신체적 문제점들을 센터에서 사례관리하고 서비스연계 등을 지원하여, 보다 안정적이고 적절한 대응이 필요한 시점이라고 생각합니다. (응답자15)

흥미로운 것은, 자활사업단의 자활사업에 자활급여를 받지 않는 일반인이 참여하여 함께 일할 수 있도록 허용해야 한다는 의견이 42.6%나 되었다는 점이다. 현 자활사업 지침에서는 일반인이 전문가로서 참여할 수는 있지만, 그때의 전문가 자격 조건이 매우 까다롭고 현장에서 필요한 전문가의 조건과는 크게 다른 점이 많아 활용하기가 어렵다. 예를 들어 영농사업단의 경우 농민이 전문가로서 참여하여 사업단 운영에 큰 보탬이 될 수 있으나 지침상 보통의 농민이 전문가로서 인정받기는 어려운 것이 현실이다.

전체 참여자 대비 일반인이 자활사업에 10% 이상 참여가 가능하도록 특별 조항을 신설할 필요가 있다. (응답자25)

일반인(전문인력)들의 참여 부분을 더 확대하여 리더로 성장시켜 저소득 참여자들과 동반 성장 할 수 있는 기회를 더 열어주어야 한다. (응답자17)

농어촌 지역만이라도 일반인을 투입하여 성공할 수 있는 사업단을 별도 모집 진행해야 한다. (응답자 15)

2. 노동시장과 소비시장의 특성

자활근로사업의 최종 목표 가운데 하나는 지역에 형성된 노동시장에 참여자가 진입해 자립적으로 경제활동을 영위할 수 있게 돕는 데 있다. 그런데 취업 및 창업의 가능성은 지역마다 다르다. 노동시장은 지역에 따라 크기와 특성이 다양하기 때문이다. 전일제(full-time) 근로를 전제하는 상용직 일자리는 농촌에 그리 많지 않다. 동종 업종이라 하더라도 도시와 농촌에서는 상품 및 서비스 시장의 크기 측면에서 크게 차이가 난다. 즉, 특정 업종에서 자활사업단을 운영하거나 자활기업을 배출해도 해당 단위의 매출 규모에 제약이 있을 수밖에 없다.

전국의 자활사업단(또는 자활기업) 중에 적지 않은 수를 차지하는 세차업을 예로 들어 본다. A광역시 A'구에 있는 지역자활센터는 세차업종의 사회서비스형 사업단을 운영한다. 이 사업단의 참여자 수는 3명이고, 2018년의 매출액은 약 2,522만 원이었다. 참여자 1인당 매출액이 약 210만 원이었다. A'구의 거주 인구는 약 42만 명이다. 일구밀도는 16,879명/km²이다. 한편, 전형적인 농촌 지역인 B도의 B'군 지역자활센터가 운영하는 세차사업단의 참여자 수는 4명에 불과하다. 매출액이 약 771만원, 참여자 1인당 매출액은 약 193만원이다. B'군의 인구는 약 5만명, 인구밀도는 52명/km²이다. 자활근로사업단이 일반 사업체처럼 자기 완결적으로 운영되지 않으므로, 참여자 1인당 매출액은 큰 의미가 없는 지표이지만, 전체 매출 규모는 참여자 수를 좌우하는 중요한 지표이다. 매출이 적은 곳에서는 참여자를 많이 유지하기 어렵기 때문인데, 이 매출 규모는 대개 지역 내 소비시장의 크기와 관련이 있다.

<표 3-7>의 2017년도 전국사업체 조사 결과에 따르면 농촌 지역 사업체 수는 4,493개, 사업체 종사자 수는 20,867명으로 도시 지역 사업체수인 26,661개와 사업체 종사자 수인 147,049명과 비교하여 현저히 적다. 사업체 당 종사자 수도 농촌이 4.6명으로 도시의 5.5명과 비교하여도 적다. 이와 함께 일상생활과 관련된 업종인 도소매 업종 사업체 수와 종사자 수도 농촌이 각각 1,070개와 2,399명으로 도시의 7,077개와 23,753명과 비교하여 크게 적다. 도소매사업체당 종사자 수도 농촌

이 2.2명으로 도시의 3.4명과 비교해도 적은 것이 현실이다.

표 3-7 지역유형별 사업체 수, 사업체 종사자 수, 사업체당 종사자 수

단위: 천 개, 천 명, 명

지역 유형	전체 사업체			도·소매 사업체		
	사업체 수	종사자 수	사업체당 종사자 수	사업체 수	종사자 수	사업체당 종사자수
농어촌형	334	1,537	4.6	82	188	2.3
도농형	769	3,975	5.2	189	519	2.8
도시형	2,843	15,772	5.5	735	2,420	3.3
전체	3,947	21,284	5.4	1,006	3,127	3.1

자료: 전국사업체조사(2017).

설문조사 결과에서도 지역자활센터 실무자의 14.3%가 근로 능력 부족과 평가 체계의 문제와 별도로 자활사업의 수익성 부족을 자활사업 활성화의 장애 요인이라고 지적하였다.

그래서 표준화사업 등 자영업 형태의 창업을 지향하는 자활근로사업이 농촌에서는 계속 성장하기 어려운 한계에 봉착했으며, 노동시장 여건이 상대적으로 열악한 농촌 지역에서 취업이나 창업에 집중된 자활사업의 방향을 재고(再考)해야 한다는 비판도 제기된다. 농촌에 상용직 취업 일자리 기회가 많지 않다는 점, 특히 면(面) 지역에서 음식업이나 주민 일상생활과 관련된 상업 및 서비스업 분야의 자영 사업체를 운영하기에는 소비 시장이 크게 위축되어 있다는 점을 고려해야 한다. 자활근로 사업단을 자활기업 등으로 발전시켜 지역 시장에 진입시킬 만한 비즈니스 아이템이 크게 제약되어 있는 현실을 고려해야 한다.

농어촌 지역자활센터들은 자활근로사업 잠재적 참여자가 접근하기 쉽고 지역 내 소비시장의 영향을 상대적으로 덜 받는 업종으로 ‘농업 생산’에 주목하고 일찍부터 ‘영농사업단’을 구성해 자활사업을 펼쳤다. 그러나 한국의 농업 부문 전체가 위기를 맞이한 지 오래되어, ‘영농사업단’ 활동이 그 자체로 유망하다고 보기 어렵다. ‘영농사업단’ 사업 실적 자료에서도 사업참여자 1인당 매출 등의 지표 등에서 그 같은 경향이 뚜렷하게 드러난다(표 3-8).

표 3-8 지역자활센터 유형별 영농사업단 참여 인원

단위: 개, 명, %, 백만 원

센터 유형	영농사업단					전체사업단	
	사업단 개수	참여 인원수		매출액		참여 인원수	매출액
			비율		비율		
농어촌형	42	475	13.39	814	6.46	3,548	12,586
도농형	27	389	8.85	762	4.86	4,395	15,669
합계	69	864	10.88	1,575	5.58	7,943	28,255

자료: 한국자활복지개발원 내부 자료.

미시적으로는 자활사업 참여자의 근로능력이 관련되겠지만, 거시적으로는 한국의 농업 부문에서 농산물 실질 가격은 더 이상 오르지 않고 비용은 상승해 수익성이 떨어지는 이중압박(double squeeze) 상황이 고착된 구조적 여건이 작용한 결과이다. <그림 3-2>에서 보는 바와 같이 실질 농업국내총생산은 1970년 이래로 지속적으로 증가하고 있으나 실질 농업소득은 1990년대 중반부터 하락하기 시작하여 두 지수 간 괴리가 갈수록 확대되는 것이 현실이다.

그림 3-1 국내 농업 총생산과 농업소득 괴리

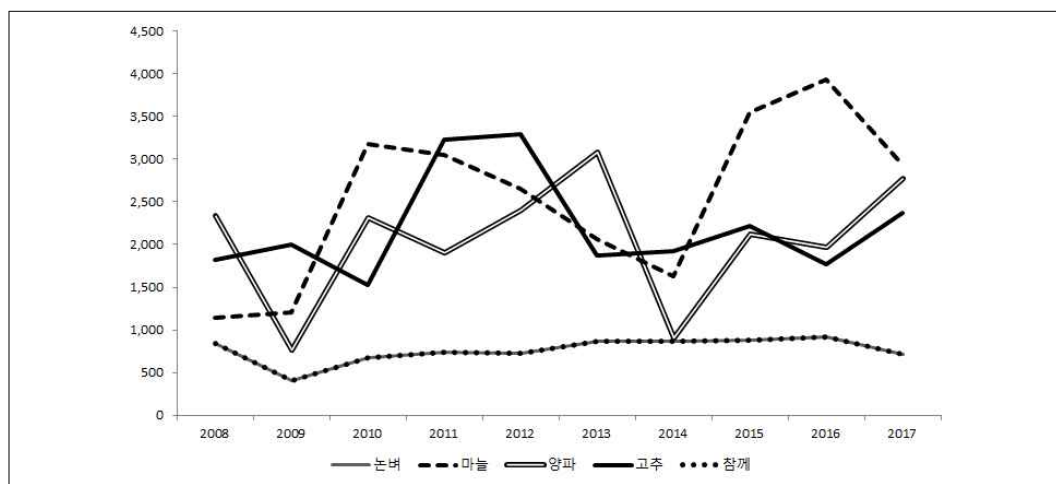


주: 국내 농업총생산은 국민계정의 농림어업 총생산을 의미하고, 실질 농업총소득은 국민계정의 농림어업 영업잉여를 국내총생산에 대한 지출 디플레이터(가계)로 실질화하였음. 1995년 값을 100으로 하여 지수화하였음.

자료: 한국농촌경제연구원(편)(2015: 52).

주요 농산물 재배면적 단위당 소득 통계는 영농활동의 수익성을 선명하게 보여주는 지표다. <그림 2-3>과 같이 실질물가로 환산하지 않더라도 쌀이나 마늘, 양파, 고추, 참깨 등 일반적인 작물의 10a당 소득은 최근 10여 년 동안 정체되었거나 감소했다. 정체된 경우에도 해마다 소득 변동폭이 심해 농업 경영상의 불안정이 심화되고 있다. 농업 부문에서 드러나는 전반적인 침체는 농어촌 지역자활센터가 영농사업단을 유지하기 더욱 어렵게 만드는 조건으로 작용한다.

그림 3-2 주요 작물의 10a당 소득 변화 추이



자료: 농림축산식품 주요통계(2018: 172-178).

설문조사 결과에서도 영농사업의 문제점이 드러난다. 영농사업단의 문제점을 묻는 질문에 응답자의 52.9%가 농산물 판로 부족과 같은 수익성 문제를 지적하였다. 응답자의 15.7%는 수익성 문제에 덧붙여 영농사업은 자활 종료 후 취업이나 창업이 어렵다는 점을 문제라고 지적하였다.

농어촌 지역자활센터 실무자들이 수익성 개선을 위해 제시하는 대안 중 하나는 공공 수탁사업 확대이다. 설문조사 결과에서도 자활사업 수익성 개선을 위해 ‘지방자치단체나 공공기관의 우선 구매 및 서비스 수탁사업 확대’를 선택한 응답자가 65.7%에 이르렀다. 응답자의 8.4%도 지방자치단체나 공공기관의 수탁사업을 확대하기 위해서 자활센터와 지

방자치단체 관련 부서의 네트워크가 자활사업 활성화를 위해 가장 필요한 네트워크라고 응답하였다.

공공 부문의 수탁사업은 대부분 공공성을 목적으로 한 사업이다. 따라서 지역자활센터 실무자들은 경제적 수익성에 집중하는 자활사업에서 벗어나 공공성을 목적으로 농어촌 사회의 취약한 서비스를 제공하는 사업에 초점을 맞출 필요가 있다고 주장한다. 설문조사 결과에서도 지역자활센터의 평가 체계에 공공성 부분 기준을 강화해야 한다고 주장한 응답자가 42.9%이었다. 그리고 자활사업의 목적을 달성하기 위해서 우선 강화해야 할 부분을 ‘자활사업의 공익성 추진’으로 제시한 응답자가 60.0%이었다. 더 나아가 자활사업의 목적으로 ‘취약계층에 적절한 사회적 서비스 제공’을 선택한 응답자도 47.1%이르렀다.

자활근로 일자리를 만들고 생산품을 만들어 판매단계로 나아가면 임대 계약기간이 완료 되거나 환경적으로 열악하여 지도점검 및 감사가 나왔을때 허가 문제에 대해 부딪치는 부분이 많다. 그래서 공공기관의 건물로 사업을 진행하므로 안전적으로 시설에 투자하면 생산품 판매 및 판로를 개척할 수 있다. (응답자26)

자체에서 예산 부족으로 시행하지 못하는 다양한 공공사업에 참여, 기여할 수 있으며, 그러한 사업들의 활성화는 곧 지역 재생으로 이어지는 성과를 얻을 수 있다. 중략. 농어촌 지역에서의 자활근로 사업은 공공자원연계를 통한 지역 재생과 다양한 지역 문제 해결을 위한 지역 자원의 역할로 재구성되어야 한다고 생각함. (응답자 10)

자활센터에서 공공 사회서비스 일자리 사업으로 추진하려고 해도 입찰에 한계가 있어 위탁을 받을 수가 없어 지침을 보강하여 근로능력이 부족한 분들에게 자활 근로 일자리 사업을 확대하기 위해서는 수의계약이 가능하도록 만들어 주어야 한다. (응답자4)

저희 생각으로는, 대부분의 고연령, 근로능력이 없으신 분들은 공공성격의 지역내 사회 서비스사업을 개발 및 투입하여, 생계유지에 도움을 주는것이 바람직하다고 생각합니다. (응답자15)

시장이 협소한 농어촌에서 수익성을 유지하기 위해서 지역자활센터 실무자가 제시하는 또 다른 대안은 시설 설치나 영업 활성화를 위한 투자 확대다. 현재 지역자활센터는 자산을 취득할 수 없고 영업 활성화를 위해 투자할 수 있는 경제적 자원이 상당히 제한되어 있다. 지역사회에서 다른 소상공인이나 중소기업과 경쟁하기에는 자금력이나 규모 면에

서 부족한 것이 사실이다. 따라서 자활 기금이나 자활사업 수익을 활용하여 영업을 위한 투자가 가능하도록 제한을 완화하는 것이 필요하다는 주장이다. 실제로 자활사업의 수익성 개선을 위한 전략으로 응답자의 65.7%가 자활기금이나 자활사업 수익을 활용하여 시설 투자와 영업 활성화에 투입할 수 있도록 지침을 완화할 필요가 있다고 지적하였다.

시군구의 부서간 업무조정을 통해 자활사업이 진행되도록 적극적 지원과 유희자원의 무상지원방안을 마련하도록 제도적 지침 하달이 되었으면 한다. (응답자2)

센터 설립으로 인해 교육장 및 사례를 할 수 있는 회의장 상담실이 필요하며, 자활 근로 주민분들의 안전을 위해 센터 건물 안에 사업단이 있으면 좋겠다. 매월 내야하는 많은 월세로 인한 센터 설립은 꼭 이루어져야 한다. (응답자26)

각 지역마다 일정 규모의 지역자활센터 단독 건물과 최소한 조리실습장, 다목적용 작업실이 확보되어야 한다. (응답자18)

3. 교통 접근성

농어촌 대중교통의 열악한 여건은 자활근로사업 잠재적 참여자가 지역자활센터에 접근하는 데 상당한 장애 요인이 될 수 있다. 농어촌 주민들이 평상시 주로 이용하는 교통수단은 승용차(56.0%)라는 조사 결과가 있지만(농촌진흥청, 2017), 기초생활보장수급자 등 자활근로사업의 잠재적 참여자 개인이 승용차로 사업장까지 출퇴근하는 모습을 상상하기는 어렵다. 유일한 대중교통 수단인 노선버스의 마을(행정리)당 1일 평균 운행 횟수는 6.1회로 크게 제약되어 있다.³⁾ 특히, 노선버스가 아예 운행하지 않거나 하루 3회 이하로 운행하는 농어촌 마을(행정리)이 전국 36,792개 중 20%에 달한다.

이 같은 교통 취약 마을은 대부분 면(面) 지역에 소재한다. 반면에 기초자치단체별로 1개소꼴로 있는 지역자활센터는 거의 모두 군청소재지 읍(邑)에 있고 사업장도 대체로

3) 통계청, 2015, 『농림어업총조사 지역조사』.

읍에 많이 있어, 면 지역에 사는 수급자 및 차상위자 지역자활센터나 사업장에 접근하는 것은 매우 어려운 상황이다.

표 3-9 농촌 노선버스 운행 횟수 현황

단위: 개, %

지역	행정리 수	미운행	운행 횟수					
				1~3회	4~6회	7~9회	10~15회	15회 이상
전국	36,792	2,349	34,443	4,390	9,208	3,907	5,595	11,343
(비율)		(93.6)	(93.6)	(11.9)	(25.0)	(10.6)	(15.2)	(30.8)
읍부	8,598	517	8,181	603	1,573	596	1,034	4,375
(비율)		(5.9)	(94.1)	(6.9)	(18.1)	(6.9)	(11.9)	(50.3)
면부	28,094	1,832	26,262	3,787	7,635	3,311	4,561	6,968
(비율)		(6.5)	(93.5)	(13.5)	(27.2)	(11.8)	(16.2)	(24.8)

자료: 통계청, 농임어업총조사 지역조사(2015).

농어촌에 거주하는 기초생활보장 수급자나 차상위자 등 잠재적 자활근로사업 계층 중 면 지역에 거주하는 인구가 어느 정도 되느냐가 중요한 고려사항일 수 있다. 읍/면을 구분해 그 같은 정보를 제공하는 전국 수준의 통계 자료는 없지만, 일부 기초 지방자치단체의 통계 자료를 살펴볼 수 있다. 예를 들어 전남 지역 지방자치단체의 경우, 2017년 말 기준으로 읍 지역과 면 지역의 인구가 각각 452,936명과 657,936명으로 면 지역의 인구가 더 많다. 그리고 등록 인구수 대비 기초생활수급자 수를 비교해보면 면 지역의 비율은 4.5%로 읍 지역 4.0%나 동 지역 2.2%에 비해 오히려 높다. 따라서 전남이나 다른 지방자치단체에서 지역자활센터와 자활근로사업장이 읍 지역에 위치한 경우 교통 약자인 면 지역 잠재 참여자의 접근성이 크게 악화되어 이들에 대한 자활 서비스 공급이 어려워지는 문제가 있을 수 있다.

표 3-10 전남 지역 지자체 읍·면·동별 기초생활수급자 수 및 등록 인구대비 비율

단위: 명, %

지자체	등록 인구수			기초생활수급자 수					
	동부	읍부	면부	동부		읍부		면부	
					비율		비율		비율
목포시	237,247	—	—	1,453	0.6	—	—	—	—
여수시	233,154	14,501	42,873	7,799	3.3	480	3.3	1,720	4.0
순천시	193,434	2,951	84,804	4,817	2.5	158	5.4	1,732	2.0
나주시	62,400	8,989	41,285	2,516	4.0	310	3.4	1,751	4.2
광양시	89,462	50,850	17,091	1,345	1.5	1,442	2.8	572	3.3
담양군	—	14,927	33,407	—	—	731	4.9	1,225	3.7
곡성군	—	8,304	21,827	—	—	473	5.7	1,097	5.0
구례군	—	11,797	15,973	—	—	592	5.0	736	4.6
고흥군	—	12,443	55,188	—	—	444	3.6	3,329	6.0
보성군	—	23,035	21,210	—	—	1,222	5.3	1,042	4.9
화순군	—	40,637	24,999	—	—	1,492	3.7	1,287	5.1
장흥군	—	25,258	15,428	—	—	1,557	6.2	923	6.0
강진군	—	14,656	22,656	—	—	790	5.4	1,218	5.4
해남군	—	25,384	50,585	—	—	1,448	5.7	2,639	5.2
영암군	—	33,094	26,210	—	—	796	2.4	1,178	4.5
무안군	—	57,719	26,839	—	—	1,273	2.2	1,108	4.1
함평군 ¹⁾	—	9,208	25,835	—	—	489	5.3	1,288	5.0
영광군	—	34,666	20,966	—	—	1,845	5.3	1,273	6.1
장성군	—	13,714	33,545	—	—	719	5.2	1,203	3.6
완도군	—	28,355	23,754	—	—	966	3.4	1,299	5.5
진도군	—	10,724	22,284	—	—	507	4.7	1,626	7.3
신안군	—	11,724	31,113	—	—	505	4.3	1,383	4.4
전라남도	815,697	452,936	657,872	17,930	2.2	18,239	4.0	29,629	4.5

주: 함평군을 제외한 모든 지자체는 2017년 기준이며 함평군은 2016년 기준임.

자료: 각 지자체 2018년 통계연보(함평군은 2017년).

접근성의 문제는 설문조사에서도 두드러진다. 지역자활센터 서비스 이용이나 자활사업 참여에 있어서 접근성의 어려움이 있다면 접근성 문제를 해결할 방법을 묻는 질문에 접근성 문제가 없다고 응답한 응답자는 7.1%인 5명에 불과하였다. 5명 중에서 2명은 도시 지역자활센터 응답자였다. 접근성 문제를 해결할 수 있는 방안으로 응답자의 52.8%가 교통비 보조나 교통수단 제공을 제시하였다. 이는 부족한 농촌의 대 교통 현실

을 반영한다.

4. 지역자활센터의 법률적 형식, 지역사회 내 협력 관계, 종사자의 역량

지역자활센터의 물적 자원 확보 및 운용 재량 측면에서 근래에 언급되는 사회적 협동조합으로의 법인 전환이 좋은 수단일 수 있다. 그 같은 장점에도 불구하고 지역자활센터의 사회적협동조합 인식은 그리 호의적이지 않다. 설문조사 결과에서도 사회적협동조합이 자활센터의 운영이나 재정의 자율성 측면에서 여러 가지 강점을 가짐에도 운영과 재정의 자율성 확보를 위해 자활센터를 사회적협동조합으로 전환하는 것이 필요하다는 응답은 5.7%에 불과하였다.

실무자들이 연결망(network)의 중요성에 대해 인지하고 있으며 앞에서 언급한 지자체 관련 부서와의 연결망뿐만 아니라 타 지역자활센터-자활복지개발원-광역자활센터와의 연결망(45.7%), 자활센터와 민간기업과의 연결망(32.9%), 그리고 지역자활센터 간 연결망(28.6%) 모두를 자활사업 활성화에 필요한 것으로 고르게 인식하고 있다. 지역사회와의 연대를 위한 전략에서도 지역 사업체나 지역의 사회적 경제 조직, 그리고 지역 주민단체나 비영리 단체와의 협력사업 추진에 응답자의 27.1%와 22.9%, 그리고 21.4%가 각각 고르게 동의하였다.

설문조사에서도 응답자들은 종사자의 보수와 복지에 대한 안정성이 자활사업 지원 역량 개발에 중요한 요소라고 인식하고 있다. 자활센터의 자활사업 지원 역량 개발을 위해 필요한 지원이 무엇인지 묻는 질문에 응답자의 71.4%가 '센터 실무자 보수 및 복지 향상'을 제시하였다. 이는 실무자를 위한 교육 프로그램(2.9%)이나 컨설팅 프로그램의 도입(5.7%)과 비교하여 월등히 높은 비율이다. 그동안 종사자에게 충분한 대가 지급이 부족하였다고 추론할 수 있다. 자활사업 발전을 위한 제안에도 종사자의 처우에 대한 문제 제기가 유난히 많았다. 이는 농어촌에 위치하는 지역자활센터만의 문제는 아니나 가용 인적 자원이 적은 농촌에서 종사자의 경제적 안정은 농어촌 자활사업 활성화에 중요한 영향을 미칠 것이다.

사업의 동력인 종사자들의 처우를 개선하기 위해 반드시 인건비는 확정 지급하고 등급별로 지급하는 것을 제안한다. (응답자1)

사례관리를 통한 자립, 자활의 경로를 설정하고 모니터링하며 재사정 후 다시 계획을 세우는 일련의 과정을 수행하기에 현재 인력으로는 턱없이 부족하다. (응답자2)

자활센터 종사자들의 처우가 개선되고 적절한 인력규모가 유지되어야 이직률이 낮아지고 전문성이 개발될 수 있습니다. 그래야 자활 종사자로서의 역량이 확충되어 자활센터 본연의 목적이 달성될 수 있을 것입니다. (응답자17)

인건비 자체를 한번에 많이 올려주는 것은 바라지 않더라도 최소한 규모별 평가를 실시한다면 그에 맞는 정원과 인건비는 보장되어야 한다고 생각합니다. 그로인해 추진되어야 할 또 하나의 숙제가 인건비와 운영비의 분리라고 생각합니다. (응답자26)

4

농어촌 자활사업 활성화를 위한 몇 가지 제언

1. 자활사업의 외연 확대

1.1. 지방자치단체 민간 위탁 사무를 활용한 자활근로사업 기회 모색

앞 장에서 살펴보았듯, 민간 시장 영역이 위축된 농어촌 지역에서 지역자활센터는 상당한 도전에 직면했다. 자활근로사업 참여자의 근로능력을 향상시켜 창업 또는 취업의 경로를 통해 시장에 진입하게끔 돕는다는 종래의 자활사업 전략의 효과성에 의문을 제기하게 된다. 이런 배경에서 농어촌의 지역자활센터 종사자들은 자연스럽게 지방자치단체의 민간 위탁 사무를 수탁할 기회에 눈길을 돌리게 된다.

지방자치단체는 대체로 ‘인력 상한선’이 정해진 상황이어서 특정 분야의 행정 수요가 발생해도 공무원 인력을 증원하는 방식으로 감당하기는 어려운 상황이다. 한편, “복지, 문화, 예술, 체육, 여가 등에 있어서는 끊임없이 국민들의 욕구가 증가하고 있다. 이러한 모순적인 상황에 대처하기 위한 정책수단 중의 하나가 민간위탁”(박세정, 2009: 121)이다. 전국의 기초 지방자치단체가 민간에 위탁해 시행하는 ‘민간위탁사무’는 2018년 현재 총 987건이며, 그 예산 총액이 약 4,753억 원에 달한다(한국민간위탁경영연구소, 2018).

이렇게 방대한 지방자치단체의 민간 위탁 사무는 대체로 주민에게 필요하지만 시장에서 쉽게 공급되지 않는 서비스 영역의 것이다. 즉, 시장실패(market failure)가 쉽게 일어나므로, 지방자치단체의 행정 사무로 대응해야 하는데 직접 수행하기가 어려워 민간에 위탁하는 것들이다. 달리 표현하자면, 경쟁을 회피할 수 있는 사업 영역인 것이다.

지방자치단체의 사무를 수탁하는 위탁업체 유형 가운데 비중이 가장 높은 유형은 비영리법인과 민간사업자라 할 수 있다. 다만, 전형적인 농촌 기초 지방자치단체인 ‘군’에서는 공공기관의 비중도 낮은 편이 아니다. 업무 분야에 따라서 위탁업체의 분포도 상당한 차이를 보인다. 아무래도 ‘보건복지’나 ‘문화체육’ 분야의 민간 위탁 사업에서 비영리법인이 수탁하는 비율이 높은 편이다(류숙원, 2013: 67).

표 4-1 지방자치단체 민간위탁사업 운영 현황

단위: 건,천 원

지역유형	유형별 계약체결 건수								예산 총액
	일반경쟁	제한경쟁	지명경쟁	수의계약	법정위탁	기타	해당없음 ·무응답	전체	
농촌(군)	31	8	3	20	58	45	245	410	143,291
도농복합시	29	5	0	16	36	45	184	315	216,835
도시(구·일반시)	34	7	0	32	37	11	141	262	115,140
전체	94	20	3	68	131	101	570	987	475,267

주: 2018년 12월 기준

자료: 2018 전국지방자치단체 민·관 협업사무 운영 현황.

표 4-2 행정구역별 위탁업체 성격

단위: 건,%

구분	전국		특별시		광역시		도		시		군		자치구	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
민간사업자	3,363	34.9	62	16.7	243	34.0	113	30.6	1,116	34.9	690	30.0	1,139	42.7
비영리법인	3,716	38.6	241	64.8	328	45.9	164	44.4	1,292	40.4	705	30.6	986	36.9
시민단체	115	1.2	3	0.8	7	1.0	1	0.3	51	1.6	30	1.3	23	0.9
공공기관	1,220	12.7	53	14.3	74	10.4	38	10.3	295	9.2	526	22.8	234	8.8
기타	1,214	12.6	13	3.5	63	8.8	53	14.4	447	14.0	352	15.3	286	10.7
합계	9,628	100.0	372	100.0	715	100.0	369	100.0	3,201	100.0	2,303	100.0	2,668	100.0

자료: 류숙원(2013: 66).40.4

그런데 민간 위탁 사무라고 해서 지역자활센터가 언제 어디서나 쉽게 수탁할 수 있는 것은 아니다. 사무의 내용 자체가 상당한 전문성을 필요로 하는 것이어서 민간 위탁이 이루어지는 경우, 근로능력이 상대적으로 미흡한 자활사업 참여자들만으로 그 사무를 수탁 받아 수행하기는 어려울 것이다. 사무 내용과는 별개로, 민간 위탁 시행자와의 계약 체결이 반드시 수의 계약으로 이루어지는 게 아니며, 지역자활센터에 우선 위탁한다는 지방자치단체 조례가 있는 것도 아니다. 더러는 경쟁 입찰 등의 방식으로 민간 위탁 사무 계약이 체결되기도 한다.

농어촌 지방자치단체의 민간 위탁 사무는 시장에서의 경쟁 상황을 우회하는 업종의 활동이다. 그리고 자활근로사업 참여자들에게는 인건비 등이 다른 경로로 지급되므로 비용면에서의 우위도 있다. 즉, 지방자치단체 입장에서 볼 때 지역자활센터가 사업을 수탁하는 경우 민간 위탁 용역 원가의 구성 요소 중 인건비 중 상당 부분을 절감할 수 있는 것이다.⁴⁾ 농어촌 지역자활센터의 자활근로사업이 접근해 볼 만한 대상이다. 그런데 지방자치단체가 사무를 민간에 위탁할 때에는 전문성이 필요하기 때문인 경우도 있어, 자활근로사업 참여자들의 근로 역량을 그에 걸맞게 향상시켜야 한다. 그리고 지역자활센터가 지자체

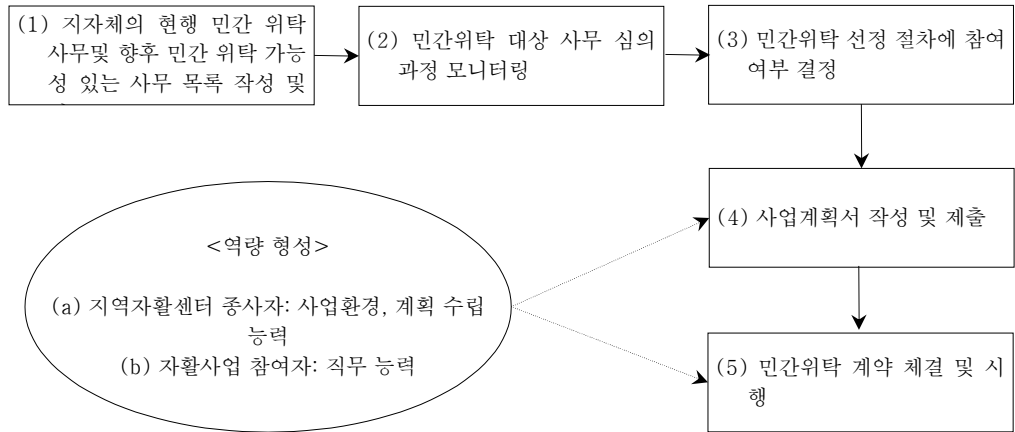
4) “민간위탁 원가는 민간조직 또는 비영리조직이 정부를 대신하여 계약의 제3자인 정책 대상 집단에게 특정한 재화나 서비스를 제공하고 정부로부터 받는 금전적인 대가이다. 민간위탁 원가계산의 목적은 계약대상 업체의 선정과 계약금액을 결정하는 데 필요한 기준가격(예정가격)을 마련하고자 함이며, 제정운용과정에서 발생하기 쉬운 예산낭비 요인을 예방하고 업무능률의 증진과 계약사무의 합리화를 통해 구매행정의 효율을 극대화하기 위함이다. 민간위탁 용역원가는 인건비, 위탁간접비, 일반관리비, 이윤, 부가세, 물가변동으로 인한 계약금액조정(E/S)으로 구성되어, 이들이 모두 조정 위탁원가로 합산 계산하여 원가를 산출한다.”(류숙원, 2013: 69-70>



자료: 류숙원(2013: 70).

의 민간 위탁 사무를 우선적으로 수탁할 수 있게 보장하는 지방자치단체 조례 등의 법규는 거의 없는 듯하다. 그러므로 민간 위탁 사무를 자활사업의 한 기회로 활용하려면 나름의 단계적인 준비가 필요하다.

그림 4-1 지역자활센터의 민간 위탁 사무 접근 과정



첫째, 지방자치단체의 현행 민간 위탁 사무와 향후 민간 위탁으로 추진될 가능성이 있는 사무의 목록을 검토해야 한다. 지역자활센터가 접근할 수 있는 민간 위탁 사무가 어떤 것들인지 확인하는 작업이다. 민간 위탁 사무 중에는 상당한 수준의 전문성이 필요하거나 요구되는 근로능력의 내용과 수준이 지역자활센터의 자활근로사업 참여자들이 쉽게 따라갈 수 없는 것들이 있을 수 있기 때문이다.

둘째, 대개의 지방자치단체들은 사무의 민간 위탁 및 사무 시행자 선정에 관한 절차를 조례로 규정해두고 있는 바,⁵⁾ 지역자활센터 관계자들이 그 같은 조례에 따라 민간 위탁 사무가 어떻게 추진되고 있는지를 모니터링해야 한다. 이와 더불어 민간 위탁이 이루어질 가능성이 높은 사무에 필요한 역량을 형성하는 과정을 진행해야 한다. 지역자활센터 실무

5) '사무의 민간위탁에 관한 조례' 등의 명칭으로 조례를 제정한 기초 지방자치단체는 2019년 11월말 기준으로 243곳에 달한다(국가법령정보센터 홈페이지, www.law.go.kr). 거의 대부분 관련 조례를 제정해 두었다. 대체로 대동소이한 내용으로 구성되어 있다. 사무의 민간 위탁 여부를 심의하고, 민간 위탁 사업자를 선정하는 위원회의 구성과 권한 등에 관한 내용이 주를 이룬다.

자들은 해당 사무의 추진 환경과 전체적인 기획에 관한 역량을, 자활근로사업 참여자들은 관련된 직무수행 능력을 갖추 수 있도록 준비해야 한다.

셋째, 지방자치단체 수준에서 결정된 민간 위탁 사무에 자활사업단을 구성해 참여하기로 결정하면 사업계획을 수립해야 한다. 지방자치단체가 해당 사무를 민간에 위탁하기로 결정한 동기와 배경을 특히 고려해야 한다. 경쟁 방식으로 민간 수탁자를 선정하는 경우에는, 원가 측면에서의 장점과 서비스 품질 측면에서의 우위를 확보할 수 있는 방안을 제시해야 한다.

지자체의 민간 위탁 사무의 종류는 상당히 다양하고 많다. 그것들 가운데 지역자활센터가 접근할 수 있는 것과 그렇지 않은 것을 분별하는 노력이 중요하다. 민간 위탁 사무를 분류하는 기준은 연구자에 따라서 여러 가지로 제시된 바 있는데, 한국지방행정연구원(2008)은 그 사무들을 위탁 유형 및 위탁 요인에 따라 분류하였다. 여기에 덧붙여 지역자활센터가 접근가능한 위탁 사무 유형을 검토해볼 수 있겠다(표 4-2).

표 4-3 민간위탁 유형에 따른 위탁 업무 및 위탁 기관, 그리고 지역자활센터의 접근가능성

단위: 건,천 원

위탁유형	위탁 요인	민간위탁기관 예시	위탁 업무	농어촌 자활사업의 접근가능성
경제성 및 능률성 기준 유형	요인1. 경제성 확보 및 효율적 업무 처리 1. 단시간에 많은 사무처리 2. 업무의 성격상 인사관리상 문제 3. 단순업무로 능률급적 요소가 강한 것	민간기업 주민자치회 공공시설관리공사 제3섹터 개인	청소 및 경비	높음
			청소수수료, 수도료 징수	중간
			가스 및 수도 검침	낮음
			타이프 정서 및 인쇄	중간
			학교급식 및 급식 수송	높음
			쓰레기, 분뇨 수거	높음
			공공시설 운영 관리	중간
	요인2. 변칙적 근무상태의 것(직원의 노동부담 경감에 따른 능률 및 안정성 확보)	민간기업	일직, 숙직(야간경비)	낮음
	요인3. 행정의 고도화에 따른 전문지식 및 기술 필요 1. 시간적 변동에 의한 임시적 업무 2. 전문기술의 확보에 의한 효율과 안전 3. 전문기술과 행정 합리화 4. 업무 합리화와 인건비 절감	민간기업 제3섹터	설계 및 측량	낮음
			전기설비 등 보수	중간
			사무기기 관리	중간
			급여, 세금 등 계산	낮음
			주민등록 관리	낮음
			환경기초시설 관리	높음
전문적 지식기술 기준 유형	요인4. 고도의 전문지식을 지닌 인재 확보 공란	연구소, 변호사, 의사회, 컨설팅트	각종 조사연구	낮음
			각종 상담진단	낮음
			연수	낮음
자치성 및 공동성 기준 유형	요인 5. 주민의 공공심 고양 및 지역의 자주관리 의식 정착	자치회 지역주민협의회 고령자사업단	불법투기 감시사업 등	중간
			공공시설의 관리운영	높음
			교정개방사업	높음
			근린공원 등 관리	높음
	요인 6. 지역특성을 고려한 서비스의 공급 및 커뮤니티 자원 활용	복지사업단 사회복지협의회 (사회복지법인) 노인클럽 가정주부회	홈 헬퍼	높음
			지역사회 복지 증진	중간
			봉사은행 운영	중간
			신생아 방문지도	낮음
	요인 7. 자치의식 및 시민문화 양성	부녀회 지역문화협회 지정자선회동단체 문화진흥재단	보육원 운영	낮음
			커뮤니티 모델활동	중간
			세미나, 문화제	낮음
			청년자선회동 사업	낮음
	요인 8. 주민의사의 행정에 유효한 피드백의 보완 및 정보 제공	광고홍보위원회 소비자단체 모니터	근로자 축제	낮음
			홍보 및 공청사업	낮음
			상품조사사업	낮음
			행정연락원	낮음

주: '자활사업의 접근가능성'이란 농어촌 지역에서 자활근로사업에 참여하는 이들의 전체적인 근로능력을 고려할 때 사업을 수탁할 가능성이 얼마나 있는지에 관한 의견을 제시한 것이다. '비교'란에 '수탁'이라고 표시한 것은 지역 자활센터 등이 사업 전체를 수탁하는 것이 바람직하거나 가능한 경우다.

자료: 강인성(2008: 12)을 재구성한 것임.

1.2. 농촌 발전 정책 사업을 활용한 자활근로사업 기회 모색

농촌에는 정부의 정책사업을 계기로 마련된 물리적 인프라가 적지 않다. 특히, 2000년대 중반 이후로 추진된 농촌 지역개발 정책 사업은 지역사회 주민들이 공유하고 활용하는 건축물 등의 시설을 짓는 데 힘을 기울였다. 근년에는, ‘푸드플랜’ 등의 새로운 정책사업을 통해 지역 내에서 농식품 공급과 관련된 물리적 인프라도 점증하고 있다.

농림축산식품부가 농촌에서 시행하고 있는 지역개발 정책이 다양하고 많다. 그 중에서 농어촌 지역자활센터가 자활사업으로 진입할 수 있는 사업에 집중하는 것이 중요하다. 지역자활센터가 자활사업의 형태로 진입할 수 있는 대표적인 사업은 일반농산어촌 개발 사업과 신활력플러스 사업인데 그 이유는 사업계획서 지침에서 사회적경제나 자활센터와 같은 중간지원조직의 잠재적 역량을 활용하고 연계하는 것이 사업의 선정이나 평가 측면에서 유리하기 때문이다.⁶⁾ 따라서 지역자활센터가 신활력플러스 사업이나 일반농산어촌 개발 사업 주체와 협력하여 참여할 경우 농어촌 지역자활센터는 자활사업을 확대하고 수익성을 개선할 수 있으며 지역사회와 연대하여 물리적 인프라를 이용하고 지역 활성화에도 도움을 준다.

일반농산어촌개발 사업은 농산어촌지역 주민소득과 기초생활수준을 높이고 인구 유지와 지역발전을 도모하기 위해서 농촌 지역의 열악한 보육, 의료, 복지, 교통, 공원, 문화, 체육시설과 같은 생활기반시설에 투자를 강화하는 것을 목적으로 한다. 따라서 지역자활센터가 사업에 참여하면 자활사업을 다양화하고 사업으로 조성되는 물리적 인프라를 이용할 수 있다.

2020년 일반농산어촌개발 신규사업 추진계획에서 제시한 사업 기본 방향에는 “자체 중간지원조직 육성 및 지원, 사회적경제조직 참여 활성화 등 주민 주도의 자율적 사업 추진 지원”이 담겨 있다. 지역 내 자생적인 협동조합이나 농촌공동체회사 등이 사업 추진과정에 실질적으로 참여하는 경우에 먼저 검토하도록 하고 있다. 2020년 일반농산어촌 개발사업은 농촌 중심지 활성화 사업, 농촌다움 복원사업, 마을만들기 사업을 신규 사업으로 계획하고 있는데 신규사업의 사업성 검토 항목 중 하나인 기대효과 및 유지관

6) 이 두 정책사업의 개요에 관해서는 <부록 2>와 <부록 3>을 참고.

리에도 “사회적경제조직⁷⁾ 등 운영 주체의 육성 및 활용 계획 포함 여부”가 검토 시 주요 고려사항으로 제시하고 있다.

일반농산어촌 개발 사업 지침에 활용 가능한 사업 내용을 예시로 제시하였는데 예시를 살펴보면 지역자활센터의 자활사업이나 자활 기업이 참여할 수 있는 사업이나 이용 가능한 물리적 인프라도 상당 부분 포함되어 있다. 예를 들어 기초생활기반 확충 사업으로 작은 목욕탕, 작은 도서관과 같은 생활밀착형 사업이 있으며, 지역 소득 증대 사업으로 특산물 가공시설과 선별 집하장, 고동저온저장고와 같은 소득기반시설이나 농특산물을 중심지에 판매하기 위한 시설 등을 활용할 수 있다. 그리고 지역경관 개선 사업으로 중심지의 불량경관 정비를 위한 지붕·담장정비, 경관수목식재, 향토자원 등의 정비 사업과 안전한 마을안길, 깨끗한 하천, 주민 참여형 경관 가꾸기 활동, 생태 축 연결 등 자활사업으로 활용할 수 있는 사업들이 다수 포함되어 있다.

신활력플러스 사업은 농촌에 구축된 시설·인력·조직 등 지역자산을 활용하여 특화산업 육성, 일자리 창출 등 자립적 발전기반을 구축하는 사업이다. 이 사업은 특히 다양한 민간주체가 참여하는 지역조직이 지역에 적합한 전략사업을 기획하고 추진하도록 기본 방향을 설정하고 있다. 따라서 지역자활센터의 참여가 다른 재정 사업에 비해 쉽고 사업 참여자로서 물리적 인프라를 활용하여 자활사업을 확대할 가능성이 커진다.

앞서 언급한 바와 같이 신활력플러스 사업은 지역사회 민간 조직 참여를 권장한다. 2019년 예비사업계획서 작성 가이드라인은 사업추진 여건 중 인적자원 역량으로 협동조합이나 마을기업, 복지단체와 같은 지역내 자생조직과의 연계 계획을 제시하도록 하고 지역 단체나 사회적경제 조직과의 연계를 중요한 항목으로 고려하였다. 특히 2020년 가이드라인에서는 더 나아가 지역 내 자생조직과 함께 자활센터와 같은 중간지원조직의 역량 및 활용 잠재력에 대해서도 제시하도록 명시적으로 요구하고 있다. 이는 지역자활센터가 정부의 정책사업에 참여하여 농촌 지역에 특화할 수 있는 자활사업 아이টে을 다양화하고 안정적인 수익을 창출할 좋은 기회이다.

신활력플러스 사업으로 선정된 사업의 사업계획은 크게 지역 특산품 재배 및 판매와

7) 사업 설명 자료가 제시한 사회적경제 조직은 농업인의 일자리 창출에 기여하거나 농촌 지역 내 공공서비스 제공을 목적으로 하는 사회적 기업, 협동조합, 농협, 농촌공동체회사, 자활기업, 마을 기업 등 다양한 형태로 인정하고 있다.

축제나 체험 관광과 같은 관광사업이다. 이러한 사업은 농어촌지역자활센터가 이미 운영하고 있는 자활사업 영역과 유사하여 사업으로 만들어진 시설을 자활사업의 형태로 운영이나 관리, 경관 조성 등이 가능하다.

신활력플러스 사업은 이미 사회적경제 조직과 협력하여 사업을 수행하는 경우가 적지 않다. 예를 들어 아산시의 경우 주요지역자원으로 사회적경제조직을 활용하여 사업을 계획하였으며 실제로 자활공동체 3곳이 포함된 것으로 알려져 있다. 완주군의 경우 W푸드테라피 시스템 구축사업을 계획하면서 공동체 및 협동조합 등 397개의 사회적경제 조직을 주요 지역 자원으로 제시하였는데 알려져 있듯이 완주는 이미 로컬푸드에 자활사업과 자활기업이 참여하고 있다. 장흥군의 생약초 테라피 사업은 생약초 재배기술 보급, 생산기반 강화를 통한 생약초 농산업을 육성하는 사업으로 장흥지역자활센터를 포함한 9개 기관과 업무협약을 체결하여 사업을 추진 중이다. 임실군의 공동체 액션 플레잉(Action-playing)은 지역공동체 네트워크를 구축하고 상품 고도화를 진행하는 사업으로 지역 자원 중 지역조직의 하나로 사업계획서에 아예 지역자활센터의 인적 역량을 활용하겠다고 명시하였다.

농림축산식품부가 농촌에 지원하는 정책사업에는 지역사회가 연대하여 추진하기를 장려하는 사업이 다수 존재한다. 지역자활센터는 근로 복지를 지원하는 조직으로 사회적경제 네트워크로부터 적절한 정보를 얻고 그들과 연대하여 자활사업을 운영할 경우 농어촌 특화사업으로 자활사업 활성화에 활용될 수 있다.

1.3. 지역농업과 연계한 자활근로사업: 영농사업단의 지역사회 통합성 제고

영농사업단이 없는 곳이 없다고 말할 정도로 농촌 지역의 자활센터에서 영농사업단이 차지하는 위치는 특별하다. 그럼에도 농산물 시장 환경 악화 등 농업 부문 전체가 처한 어려움은 고스란히 영농사업단 운영의 악조건으로 작동한다. 객관적 의미의 영농 여건이 악화되고 있는 데 더하여, 자활근로사업의 영농사업단은 참여자의 근로능력 문제를 안고 있어서 최소한의 매출을 발생시키기가 더욱 어렵게 되어가고 있다. 농촌에서는 손쉽게 시작할 수 있는 것이 ‘영농’인 만큼, 여전히 영농사업단은 농촌 지역의 자활근로사업에서 중요

한 위치를 점한다. 다만, 현재의 악조건을 타개하려는 혁신이 필요하다.

농산물 판매 시장 등의 조건은 다른 영농 주체들이 경험하는 것과 마찬가지로 동일하게 비우호적이지만, 개선의 여지가 있는 부분은 영농사업단이 농촌 지역사회에서 고립된 영농 주체가 아니라 다양한 행위자들과 연계될 여지가 있다는 점이다. 영농사업단 참여자들이 독자적으로 영농활동을 수행하여 매출을 올리는 단순한 사업 구조가 일반적인 현재의 방식은 매출 측면에서의 성장 가능성을 담보하지 못한다. 그리고 고립된 사회적 위치에 있는 자활근로사업 참여자의 지역사회 통합에도 기여하는 방식도 아니다. 영농사업단을 외부와의 개방적 관계에 열어 둠으로써, 긍정적인 성과를 거둘 가능성에 주목해야 한다.

영농사업단이 외부의 지역사회와 연계될 수 있는 경로는 크게 두 종류다. 첫째는 농작업을 매개로 하는 연계다. 지역의 농업인이 영농사업단 참여자의 농작업을 지도하고 함께 영농할 수 있는 구조를 만들어야 한다. 그렇게 함으로써 영농사업단 참여자의 근로능력을 향상하는 데 농업인의 전문성을 활용할 수 있게 된다. 참여자의 입장에서는 지역사회에 고립된 것이 아니라는 사실을 확인하는 기회가 될 수도 있다. 농업인과 자활사업 참여자가 함께 영농하는 작업장(농장)도 반드시 지역자활센터 영농사업단의 사업장일 필요도 없다.

다른 하나는 영농활동의 산출물인 농산물 등의 유통을 매개로 하는 연계다. 전국 농산물 시장에 영농사업단의 생산물을 공급하는 것은 대개의 경우 불가능하다. 그런데 최근에는 ‘지역단위 푸드플랜 사업’ 등 먹거리 공급사슬의 사회적 가치에 주목하는 정책 전환이 진행되고 있다. 이는 지역자활센터의 영농사업단에는 중요한 기회 요인으로 작용할 수 있다. 이런 정책이 추진하는 사회적 가치는 포용(inclusion)에 초점을 두고 있으며, 지역의 사회적 경제라는 구도 속에 정책 수단을 배치하고 있으며, 무엇보다 ‘관계시장’ 창출을 목표로 하기 때문이다(농림축산식품부, 2019).⁸⁾

8) 가격과 수량을 매개로 소비자 선택에 의해 좌우되는 전형적인 시장이 아니라, 구매자와 판매자 간의 사회적 관계를 바탕으로 유지되는 교환 메커니즘으로서 상대적인 약자(소규모 가족농 등)가 보호받을 수 있는 시장을 말한다. 농식품 정책에서 이 같은 전환의 연원은 2000년대 초반부터 시작된 로컬푸드 운동에 있다. 2010년을 전후하여 전라북도 원주군에서 비약적인 성과를 드러내기 시작한 로컬푸드 기획은 중앙정부의 농식품 정책에도 큰 영향을 끼쳐, 근년에는 이른바 푸드플랜 패키지 사업으로 대표되는 ‘지역 먹거리 선순환체계구축’이라는 정책 과제가 형성되기에 이르렀다.

‘관계시장’에서 우선 보호되는 계층은 중소 가족농 등 일반 시장에서 가격 경쟁력으로 불리한 여건에 있는 생산자들이다. 영농사업단 역시 논리적으로는 중소 가족농과 마찬가지로 불리한 여건에 있는 생산자다. 농촌 지역에서 ‘지역단위 먹거리 선순환 체계’ 형성에 관한 논의가 있을 때, 지역자활의 영농사업단이 참여함으로써 농산물 판매처를 확보하는 사례도 없지 않다. 가령, 가장 규모가 큰 지역단위 먹거리 체계를 형성한 전북 완주군의 로컬푸드 협동조합에는 여러 자활기업들이 조합원으로 가입해 있거나 생산품을 납품하고 있다. A군 지역자활센터도 지역의 로컬푸드 협동조합 설립 과정에 참여한 바 있으며, A군 로컬푸드 사회적 협동조합은 최근에 영암군의 지원을 받아 로컬푸드 직매장을 개장하기에 이르렀다. B시의 지역자활센터의 영농사업단은 B시의 학교급식 지원센터에 농산물을 우선 공급자 지위로 납품하고 있으며, 영농사업단의 자활근로 참여자 1인이 B시의 학교급식 정책을 심의하는 ‘학교급식위원회’의 위원으로도 활동하고 있다.

농림축산식품부와 지방자치단체의 먹거리 정책이 급격히 방향을 전환하는 가운데 이른바 민·관 거버넌스와 사회적 경제가 강조되는 상황이다. 지역자활센터가 지역의 사회적 경제 연결망 안에 스스로 얼마나 능동적으로 편입하는가에 따라 영농사업단 혁신의 기회를 잡을 가능성도 있다. 뿐만 아니라 이런 정책 전환은 먹거리 관련 물리적 인프라를 상당한 규모로 확충하게 될 전망인데, 그런 물리적 인프라는 단지 먹거리를 공급하는 유통 시설로만 기능하는 것이 아니라 공공적 혹은 사회적 목적에 부합하는 관련 활동을 다양하게 수행하는 거점으로서 활용될 전망이다.

그림 4-2 농림축산식품부의 로컬푸드 확산을 위한 3개년 추진계획의 비전과 목표

IV. 로컬푸드 소비체계 구축 비전 및 목표	
비전	생산자와 소비자가 함께하는 '얼굴 있는 건강한 먹거리'
목표	◆ 로컬푸드 대국민 인지도 : ('19) 49.4% → ('22) 70% ◆ 로컬푸드 유통 비중 : ('18) 4.2 → ('20) 8 → ('22) 15% - '22년까지 공공기관·군급식 로컬푸드 공급비중 70% 달성 - '22년까지 로컬푸드 소비체계 구축 참여 지자체 100개 * 로컬푸드 성공모델 지자체 10개 육성, 7천명의 신규 일자리 창출
전략	◆ (분야) 공공부문 선도모델 구축 ⇒ 학교·민간시설로 확산 ◆ (주체) 정부가 선도지역 중심 마중물 역할 ⇒ 민간(사회적경제조직 등) 중심으로 전국 확산
추진과제	㉠ 시민사회와 함께하는 로컬푸드 가치 확산 ① 민·관 거버넌스 중심의 로컬푸드 시스템 구축 ② 체계적인 추진을 위한 제도적 기반 마련 ③ 대국민 로컬푸드 인식 제고
	㉡ 중소가족농이 행복한 지속가능한 농업·농촌 ① 중소농가 조직화를 통해 월급받는 농업인 육성 ② 로컬푸드 기반 가공산업 활성화 ③ 모두가 믿을 수 있는 '얼굴 있는' 먹거리 생산
	㉢ 소비자가 안심하고 누리는 지역 먹거리 ① 공공부문부터 시작하는 지역먹거리 소비체계 ② 미래세대 및 취약계층을 위한 공공먹거리 확대 ③ 언제 어디서나 만날 수 있는 지역 먹거리

자료: 농림축산식품부 유통정책과(2019: 7).

농림축산식품부의 『로컬푸드 확산을 위한 3개년 추진계획(안)』은 추진 정책 과제를 ‘시민사회와 함께 하는 로컬푸드 가치 확산’, ‘중소가족농이 행복한 지속가능한 농업·농촌’, ‘소비자가 안심하고 누리는 지역 먹거리’의 세 분야로 정리하여 제시한 바 있다. 그 가운데 첫째 분야인 ‘시민사회와 함께 하는 로컬푸드 가치 확산’에서는 지역자활센터나 자활기업 등이 참여할 경로를 열어두었다. 이 분야의 정책 과제로 제시된 ‘다양한 형태의 신규 사회적 경제 조직 발굴 및 육성’이 그 예다. 그 계획에 따르면 관련 사업을 추진할 때 지원 대상으로 ‘사회적 경제 조직’도 포함되도록 제도를 개선하였는데, 그때의 ‘사회적 경제 조직’에는 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농촌공동체회사, 사회적 농장 등이 포함된다.

한편, 이 같은 먹거리 정책의 전환을 뒷받침할 제도적 기반으로서 정부는 지역단위 푸드플랜 수립을 권장하면서 강력한 추진 의지를 내비치고 있다. 정부와 지방자치단체 사이의 ‘먹거리 계획 협약’을 통해 농림축산식품부의 현행 보조금 정책 사업 14개를 패키지 방식으로 지원하겠다는 계획이다. 이러한 사업들은 상당한 규모의 관련 공공적 시설을 설치하게 마련인데, 시설을 유지 관리하는 업무를 수반하게 될 것이다. 자활근로사업의 관점에서 볼 때는 또 다른 기회가 될 수도 있다.

그림 4-3 농림축산식품부의 푸드플랜 패키지 지원사업 내용

‘19년부터 지원(7개 사업)	‘20년부터 추가 지원 사업(5)
① 일반농산어촌개발(신활력플러스)	⑧ 농촌자원복합산업화지원*
② 식품소재 및 반가공산업 육성	⑨ 농촌융복합산업 활성화지원
③ 농산물산지유통센터(일반 APC) 지원	⑩ 향토산업육성*
④ 직매장 설치 지원	⑪ 농산물종합가공기술지원
⑤ 저온유통체계구축	⑫ 농산물안전분석실운영
⑥ 발작물공동경영체육성지원	⑬ 직거래장터 지원
⑦ 과수분야 스마트팜 확산	⑭ 직거래교육·홍보 지원

자료: 농림축산식품부 유통정책과(2019: 11).

이처럼 먹거리 정책의 전환과 더불어 농촌 지역의 자활근로사업에 우호적인 환경이 조성되는 상황에서, 영농사업단이 그런 기회를 포착하려면 해결해야 할 과제가 몇 있다. 첫

째, 지역자활센터나 자활기업 등 자활 분야의 행위자들이 먹거리 정책과 관련해 형성되는 민관 거버넌스나 사회적 경제 조직들의 연결망에 초기부터 적극적으로 참여해야 한다. 둘째, 영농사업단이 지역의 농민들과 교류할 수 있는 기회를 확보해야 한다. 이는 영농사업단의 농작업을 농민들과 함께 수행하거나, 영농사업단 참여자가 영농기술 등을 현업 농업인으로부터 밀도 있게 배울 수 있는 장치를 마련함으로써 가능해진다. 셋째, 영농사업단이 농산물이 학교급식을 포함한 공공급식이나 로컬푸드 직매장 등 지역 먹거리 체계의 유통 부문에 필요한 품목을 생산할 수 있는 방식으로 생산체계를 전환하는 기획이 있어야 한다.

2. 자활근로사업의 목표 재확인 및 지역자활센터의 위상 정립

2.1. ‘자활 = 노동시장 진입’이라는 등식 재고(再考)

자활지원사업의 근거인 「국민기초생활 보장법」에서도 ‘자활’이라는 말은 정의되지 않았다. 한국자활복지개발원 홈페이지에서 기관의 비전을 “저소득층의 경제사회적 자립을 지원하는 자활지원사업 선도기관”이라고 표현한 데서, 아마도 ‘자활은 경제사회적 자립을 의미한다’고 짐작할 수 있다. 문제는 농촌 지역자활센터 종사자들의 입장에서는 ‘자활은 노동시장 진입’이라는 등식이 강요되는 것 아니냐는 인식이 팽배하다는 점에 있다.

경제사회적 자립을 위한 가장 핵심적인 수단은 취업이나 창업의 형태로 노동시장에 진입하는 것이라는 점에 이의를 제기하기는 어렵다. 그런데 노동시장에서 통상적인 한 사람 몫의 근로를 제공하고 급여를 받을 수 있을 만큼 근로능력을 향상하기가 어려운 이들이 농촌 지역자활센터에 적지 않게 찾아온다. 과거에 비하면 그 비율이 현저하게 높아졌다는 것이, 농촌 지역의 자활센터 종사자들의 한결같은 평가다. 경제사회적 자립이라는 목표가 어떤 이에게는 노동시장에 진입하는 것으로는 불가능할 수 있다는 말이다.⁹⁾ 그리고 노

9) 이 연구를 수행하는 과정에서 농어촌 지역자활센터의 책임자 또는 상급 실무자 7명과의 면담에서 한 번도 빠짐없이 중대하게 제기된 건의 내지 비판은 ‘근로유지형 자활사업 확대’나 ‘자활사업은 고용창출이 아니라 근로 복지를 지향해야 한다’라는 주장이었다.

동시장이 아니더라도 노동과 사회적 역할을 수행하면서 경제사회적 자립을 시도할 수 있는 환경도 있을 수 있다는 점에도 유념해야 한다. 사실, 이러한 문제 제기는 농어촌 지역의 자활사업에만 국한되는 것은 아니다. 어쩌면 자활사업 자체에 오랜동안 누적된 근본적인 문제점에 대한 비판일 수도 있다.

글상자 4-1 기사 인용 - ‘질 낮은 일자리’ 강요하는 자활사업, 이대로 괜찮은가?

버스 운전기사로 일하고 있던 최인기 씨는 심장질환이 발견되어 2005년과 2008년에 큰 수술을 받아야 했다. 최 씨는 이후 일을 할 수 없게 되자 ‘근로능력 없음’ 판정을 받아 기초생활보장제도의 일반 수급자가 됐다. 하지만 그는 2014년 1월, 자활근로에 참여해야만 수급비를 받을 수 있는 ‘조건부수급자’가 된다. 의사가 “안정 시에는 특별한 증상이 없으나 계단을 오르는 등의 신체활동 시에는 호흡곤란 증상이 발생함”이라고 판정했음에도 국민연금공단은 그의 근로능력이 양호하다고 판단했기 때문이다. 근로능력 평가가 지자체에서 국민연금공단으로 이관되기 전, 수원시는 수년 간 ‘근로능력 없음’을 판정해 왔음에도 공단의 결정을 그대로 따랐다. 이 때문에 최 씨는 자활사업에 참여해 청소 일을 해야 했다. 결국 그는 건강이 악화돼 2014년 8월 28일 사망했다. 이 사건은 이른바 한국의 ‘나, 다니엘 블레이크’라고 불리며 근로능력평가의 문제점을 드러냈다. 근로능력을 제대로 평가하지 못하고, 자활사업이 자활능력 배양 등 그 목적인 바대로 기능하지 않는다는 거다. (중략)

자활사업의 종류는 지역특성에 맞게 5대 전국표준화사업을 중심으로 영농, 도시락, 세차, 환경정비 그리고 간병, 집수리, 청소, 폐자원재활용, 음식물재활용사업 등이 있다. 자활참여의 기간은 최대 36개월로 제한되며 현재 사업단에서 다른 유형으로 전환할 경우 최대 60개월까지 참여가 가능하다. (중략)

그 동안 ‘근로능력 있음’ 판정을 받은 조건부 수급자는 지역자활센터에 배치되어 기초교육 및 자활지원계획 등을 수립하는 게이트웨이 과정을 거친 후 자활사업단에 배치됐다. 하지만 <근로 빈곤층 취업 우선지원 사업>의 일환으로 2016년부터 ‘근로능력 있음’ 판정을 받은 수급자는 자활센터가 아니라 고용노동부에서 관할하는 취업성공패키지 사전단계에 먼저 참여하게 된다. 이 사전단계에서 역량평가를 통해 70점 미만일 경우에만 지역자활센터로 재배치된다. 즉, 복지지원 등을 통한 자립기반 마련을 추구해야 할 자활사업이 수급자를 어떻게든 일반 노동시장에 내모는 방향으로 왜곡된 것이다.

정성철 빈곤사회연대 활동가는 이러한 자활사업의 문제점을 면밀히 파악하기 위해 실제 자활사업 참여자 14명을 인터뷰한 결과를 분석해 발표했다. 인터뷰에 참여한 사람은 총 14명으로 그 중 13명이 남자다. 평균나이는 52.1세이며, 월 평균 급여액은 참여 사업단 유형에 따라서 달랐지만 가장 낮게는 50만 원, 가장 높은 급여를 받는 사람도 95만 원에 불과했다. 이들은 모두 1인 가구로 평균 20만 원의 월세를 내고 있었으며, 참여자들 대다수가 건강이 좋지 않았고 가족관계가 해체되거나 친구들과의 만남을 멀리하는 등 사회적 관계가 단절되었다.

인터뷰에 참여한 자활사업 참여자들은 무엇보다 근로능력평가가 실제 자활사업 참여자들의 근로능력을 제대로 판정하지 못한다는 점을 문제 삼았다. 소아마비로 편마비를 갖고 있거나, 모든 발가락이 없고 알코올중독, 조현병 등 정신질환으로 일을 할 수 없음에도 사업단으로 배치를 받는 경우도 있었다. 이 경우 참여자들은 자활사업에 배치되지 않고 게이트웨이 과정만 마치고 취업성공패키지로 보내졌다가 사전단계 교육기간을 채우고 다시 자활사업단으로 되돌아오는 악순환에 빠지기도 했다.

취업성공패키지가 자활에 도움이 안 된다는 지적도 나왔다. 자활사업에 참여하고 있는 사람들은 이미 여러 번 일반 노동시장에서 구직 등에 실패한 경험을 가지고 있었다. 실제 취업성공패키지에 참여한 경우 취업이 되지 않는 것에 대한 극심한 스트레스, 자존감 하락으로 인해 정신과 치료를 받은 경우가 있었다. 취업성공패키지는 자활을 도와주기 보다는 게이트웨이 과정을 마치고 오갈데 없는 사람들이 수급권 유지를 위해 참여하는 것이라는 지적도 나왔다.

인터뷰 참여자들은 일자리를 제공해주는 것에 대해서는 긍정적인 평가를 내렸지만, 적은 일자리 수와 짧은 참여기간 그리고 불안정한 일자리는 개선점으로 꼽았다. 참여할 수 있는 일자리가 없어서 게이트웨이 종료 이후 취업성공패키지로 넘어갔다가 되돌아오는 경우가 있었다. 게다가 조건부수급자 중 근로능력이 미약한 사람들이 참여하는 근로유형 자활의 경우 일자리 자체가 없는 지자체도 많았고, 인원수마저 줄이고 있었다. 또한 일자리 참여기간이 3년으로 제한돼 자립에 대한 계획을 세울 수 없는 수준의 일자리라고 평가했다.

(자료: 장애인의 주홍글씨 비마이너 홈페이지, <http://bemminor.com>, 2019년 11월 20일 검색).

근로능력을 ‘있음’과 ‘없음’의 두 종류로만 판정하므로 ‘근로능력 있음’ 판정을 받은 사람의 근로능력이 일반 노동시장에 진입할 수 있을 만큼 향상될 수 있는지는 중요한 고려 사항이 되지 못한다. 근로능력이 있다고 하더라도 일반 노동시장에 진입하기는 어려운 수준이고 더 향상되기 어려운 조건에 있는 자활사업 참여자들이 적지 않은 것이 사실이다. 특히, 농어촌 지역에서는, 최근 여러 해 동안 그러했듯이, 앞으로 그런 자활사업 참여자들이 차지하는 비중이 더 높아질 것이다.

‘자활 = 노동시장 진입’이라는 등식을 고쳐 ‘자활 = 노동통합’이라고 본다면, 농어촌 지역에서 근로능력이 미약하지만 자활사업에 참여하는 이들을 대상으로 취할 수 있는 조치는 두 가지 방향으로 나뉜다. 이는 농어촌 지역의 자활센터 종사자들이 지닌 인식과도 궤를 같이 한다. 설문조사에서도 응답자의 대부분은 참여자의 근로 능력을 향상시켜 취업이나 창업을 통한 탈빈곤에 중점을 두는 것(22.9%)보다 근로 유지를 통한 생활 안정을 지원(78.6%)하고 사회적 관계 회복(42.9%)이나 정서적·심리적 안정(32.9%)을 도모하기 위한 자활에 중점을 두는 것을 자활사업의 정책 목표로 지지하고 있다.

첫째는 일반 노동시장에 진입하지 않더라도 기간 제한 없이 자활사업단의 틀 안에서 일하면서 사회적 역할을 유지할 수 있게 돕는 ‘근로유지형 자활근로사업’ 같은 지원 사업의 수급자 수를 늘리는 것이다. 물론, 여기에는 예산 증액과 수급자의 근로능력 판정 등에 관한 추가적인 지침 변경 등이 수반될 것이다.

둘째는 일반 노동시장의 취업자 만큼 근로능력이 없더라도, 이들을 노동통합의 관점에서 ‘부분 고용’¹⁰⁾할 수 있는 사업체를 찾는 일이다. 이 같은 전망을 현실화하기는 어렵다고 느껴질 수 있으나, 농어촌 지역에서 사회적 경제 영역의 확장은 느리지만 꾸준히 ‘부분 고용’을 통한 노동통합의 사회적 환경을 확보해나가고 있다. 필요한 것은 사회적 경제 영역에서 활동하는 여타의 조직들과 지역자활센터의 협력 관계다. 그리고, 일부 예외는 있지만, 자활근로사업 참여자는 취업하거나, 창업하거나, 공공기관이나 자활기업 등으로 한정된 사업체에 제한된 기간 만큼만 인턴십 또는 도우미 형태로 일할 수 있게 되어 있는 경직된 지침을 개정할 필요도 있다.

10) 여기서 ‘부분 고용’이라는 표현은 반드시 풀타임 상용직 고용을 전제하지 않는 상태에서 파트타임으로 일하며, 노동에 따른 급여도 그에 맞춰 지급하는 형태를 뜻한다.

2.2. 농어촌 지역의 사회적 경제 등 협동 연결망에 능동적 참여

자활 부문이 사회적 경제 영역의 주요 행위자라고, 또는 주요 행위자로서 역할해야 한다는 주장은 2012년 「협동조합기본법」이 시행된 이후로 빠르게 확산되었다. 자활과 사회적 경제의 연관성은 “한국에서 사회적 경제에 대한 실질적인 제도화가 시작된 것은 1990년대 후반 ‘자활지원센터’ 설립으로 본다.”(장원봉, 2006: 235)는 주장에서부터 확인된다. 「협동조합기본법」 시행 이후 사회적 경제 영역의 급격한 확장은 자활사업에도 영향을 끼쳤다. 자활기업의 지속가능성 문제와 결부하여 사회적 경제 영역에 진입하는 것은 자활사업의 새로운 가능성으로 부각되기도 했다.

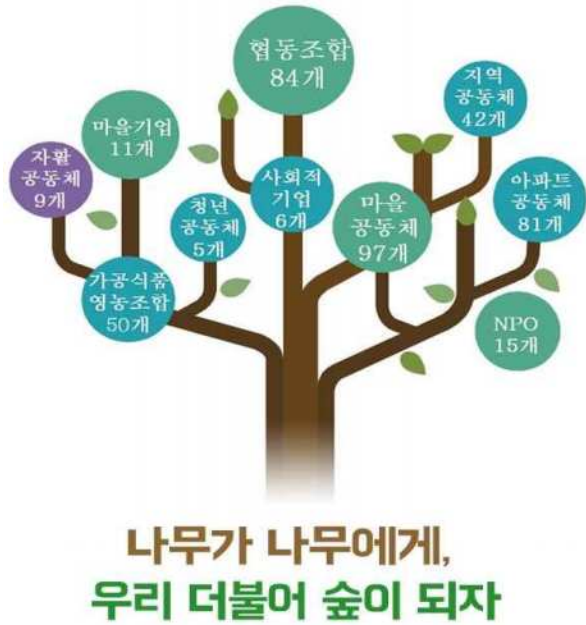
한편 자활기업의 양적 성장과는 달리 시장에서의 지속가능성에 대해서는 우려할 만한 지표가 발견됩니다. 노동집약적 사업 중심의 기업 분포, 지속가능한 사업 모델의 부재 및 낮은 규모의 경제 달성도 등이 그것입니다. 이제는 자활기업의 수, 고용 인원과 같은 양적 성과지표에만 머물 것이 아니라 설립 취지에 맞게 자활기업의 지속가능성을 높이고 자활기업이 성장하는 데 필요한 정책과 지원이 무엇인지 고민해야 할 시점입니다. 지역의 다양한 사회적 자원과 연계를 강화하고 민간기업의 기술지원을 유치해야 합니다. 또한 자활기업의 규모화를 통한 시너지 창출도 적극 추진해야 합니다. 공공구매 제도를 활용한 안정적 구매처를 확보하거나 지역 관리 사업에 자활기업이 적극 진입하는 것도 검토할 만합니다. 자활기업은 일자리를 통한 취약계층의 자활기반으로 우리 사회에 태동하고 있는 협동사회경제의 주요 주체로서 사회 안전망의 측면에서도 육성 및 활성화의 당위성이 높습니다.

— 중앙자활센터(2014: 2-3).

농어촌에서도 이 같은 흐름은 예외가 아니어서, 몇몇 농어촌 시군에서는 자활기업 등과 사회적 경제 조직의 연대 전략이 실천되고 있다. 가령, 전북 완주군에서는 2018년에 400개의 사회적 경제 조직들이 연합하여 상당한 규모의 사회적 경제 연결망을 공식화하였다. 이 연결망은 ‘완주사회적경제네트워크’라는 이름의 사회적 협동조합으로 법인의 지위를 얻었다. 여기에는 지역의 자활공동체(자활기업) 9개가 참여하고 있다. 사회적 경제 연결망에 자활 부문 행위자가 참여한다는 것은 어떤 의미인가? 완주로컬푸드협동조합이 중심적인 위치에서 사회적 경제 연결망을 형성하려 노력하던 2013년~2014년 사이의

경험을 예로 들자면, 그것은 자활기업 등의 보호된 관계 시장을 마련하기 위한 연대라고 말할 수 있다.

그림 4-4 완주 사회적 경제 네트워크의 구성 조직 현황



자료: 완주사회적경제네트워크 홈페이지

협동조합은 10개가 안 되고요. 가령, 마을기업이나 영농조합법인, 이렇게 공동체 형태로 되어 있는, 범위를 조금 넓혔을 때 사회적 경제 영역에 속하는 그런 것들이 40~50개 정도 됩니다. ... 그런 공동체성에 기반한 곳들이 생산하는 품목은 완주로컬푸드협동조합 매장에 우선 입점하게 되고 ... 왜냐하면 마을기업들이 성장할 수 있는 일정 기간 동안의 보호 시장이 필요하기 때문에, 우리가 또 그 보호를 해 줘야 하기 때문에. ... 완주군에 있는 사회적 기업이 되었던 무엇이든, 그들이 시장에 나가서 발가벗고 경쟁했을 때 도태될 수밖에 없는 이들의 보호시장 영역을 하려고 찾아 나가고 있는 거죠. ... 자활공동체 같은 경우에는 뭐 자활기업들, 그리고 희망발전소 이런 곳들 있잖아요. 장애인복지관에서 운영하고 있는 우유 같은 경우는, 이쪽 완주로컬푸드협동조합에서 먼저 ‘우유를 만드시오’라고 요청해서, 우유가 나오기 시작한 것이지요.

— 완주로컬푸드협동조합 관계자. 김정섭 외(2015: 72)에서 인용.

그런데 지역자활센터의 사회적 경제 전략의 추진 전략이 근년에 들어 다소 약화된 듯하다. 지역의 사회적 경제 연결망 전체가 활성화되고 확장하는 것에 비례해 지역자활센터나 자활기업 등의 사회적 경제 연결망 참여도 결정되는 것이므로, 단기간 내에 지역자활센터가 사회적 연결망 형성에서 주도적인 역할을 수행하거나 그것에 편입되어 큰 도움을 받게 되리라 기대하기는 어렵다. 그럼에도 농어촌 지역에서 자활센터나 자활기업 등이 사회적 경제 연결망 내 주요 행위자로서 의식적으로 활동하는 사례는 손에 꼽을 정도이다.¹¹⁾

이렇게 된 까닭에는 사회적 경제 전략에 대한 지역자활센터 종사자 등의 동의가 충분히 형성되지 않은 탓도 있지만, 사회적 경제에 대한 자활 부문의 불완전한 인식도 어느 정도 작용한 듯하다. 사회적 경제 운동에서 자활 부문이 지니는 의의는 자활 부문이 추구하는 가치가 사회적 경제 운동의 가치와 정확하게 들어맞기 때문에 지역에 형성된 사회적 경제 연결망에 결합함으로써 호혜적인 편익을 주고받을 수 있다는 점에서 찾을 수 있다. 그러므로 지역자활센터가 사회적 협동조합으로 전환하는 것 자체는 사회적 경제 연결망에 참여하는 일의 충분조건이나 전제가 될 수 있을 지언정 필요조건이 되기는 어렵다. 물론, 현재 보건복지부는 ‘지역자활센터 유형 다변화 시범사업’이라는 명칭으로 지역자활센터의 사회적 협동조합 전환을 실험하고 있으나, 사회적 경제라는 열쇳말의 의미가 지역 수준에서의 횡적 연대를 충분히 강조하는 것 같지는 않다.¹²⁾

농촌 지역에서 사회적 경제 연결망 등 조직들이 협력 관계를 구축하여 활동할 때 얻을

11) 예컨대, 지역자활센터 자체가 사회적 협동조합으로 전환한 농어촌 지역 사례로는 전북 남원시 지역자활센터, 제주 이어도지역자활센터, 경북 봉화군 지역자활센터 등을 꼽을 수 있다. 그 외에 자활기업들이 지역의 사회적 경제 연결망에 적극적으로 결합하기 시작한 사례로 전북 완주군, 제주도 서귀포시, 강원도 원주시 등 여러 곳이 있다.

12) 보건복지부의 지역자활센터의 사회적 협동조합 전환 시범사업의 취지나 목적에서 지역 내 사회적 경제 연결망에 참여함으로써 얻을 수 있는 편익 등 횡적 연대의 장점과 가능성은 충분히 언급되지 않고 있다. 백학영 외 (2017: 18-19)의 연구에서는 보건복지부가 이 시범사업을 추진한 배경을 요약하고 있는데, 지역자활센터의 그 같은 역할과 기능 재설정이 지역자활센터의 재량권 확장에 초점을 둔 것처럼 기술되어 있다. 지역자활센터가 사회적 협동조합으로 전환함으로써, 자활근로사업 수행상의 재량을 어느 확장할 수 있게 된 것은 사실이다. 사회적 협동조합 법인의 지위를 얻음으로써 자산 획득 및 축적의 가능성이 높아졌고, 자활근로사업 경장 예산 운용에서의 유연성도 신장되었기 때문이다. 그러나 이것만으로는 지역자활센터의 사회적 협동조합 전환이 사회적 경제 운동이 지니는 중요한 관점, 즉 ‘횡적 연대’의 가능성에 충분히 접근하는 것이라 말하기 어렵다.

수 있는 이점들이 있다. “지역사회 외부로부터 물적 자원을 동원해 투입하는 과정에서 효과적인 역할 분담 및 자원 배분의 메커니즘으로 작동한다. 인구가 적은 농촌 지역사회에서는 하나의 조직이 특정한 목적의 활동을 수행하도록 지원하는 물적 자원을 확보해도 그것을 활용해 활동을 수행할 수 있는 인적 자원의 총량이나 다양성이 부족한 경우가 많다. 조직 간 협력 활동은 그런 문제에 대한 대응을 용이하게 해 준다. ...(중략)... 경제활동을 주된 목적으로 삼는 조직의 투입-산출 흐름을 조절하고 투입 대비 산출을 향상하려 할 때 지역사회 내 다른 조직과의 연대가 중요 수단이 되기도 한다. 이는 사회적 경제 부문의 조직 간 연대를 강조하는 논리이기도 하다. 조직 간 연대는 개별 조직의 흐름 조절에 기여하는 동시에 지역사회 내 사회 자본을 한층 더 확장하는 계기가 된다. ...(중략)... 이 같은 협력의 연결망 구조는 개별 조직, 특히 신생 조직이 노출되기 쉬운 전방 연관 관계의 불안정성을 완화하는 데 기여한다. 특히, ‘새로운 상품 및 서비스’를 생산하려는 신생 조직이 착근하는 데 아주 중요한 기능을 한다.”(김정섭 외, 2019: 49-51).

자활 부문이 농촌의 사회적 경제 영역에 배태될 필요가 있다는 주장의 취지는, 지역자활센터가 사회적 협동조합으로 그 법률적 형식을 바꾸면 이로온 점이 있다는 게 아니다. 심지어 지역자활센터나 자활기업 등이 협동조합 또는 사회적 협동조합의 법인격을 지니지 않는다 하더라도, 그들이 농촌 지역사회 안에 형성된 사회적 경제 연결망에 일원으로서 참여할 때 자활사업의 본래 취지를 살리는 데 유리한 환경을 조성할 수 있다는 주장으로 이해해야 한다. 이 같은 논리가 설득력을 얻어, 농촌 지방자치단체들 사이에서도 자활 기업을 사회적 경제 조직으로 간주하고 관련 조례에 포함시켜 지원 정책의 기반을 마련한 곳들이 있다(표 #-#). 이처럼 지역자활센터나 자활기업 등 자활 부문을 둘러싼 제도 환경이 ‘사회적 경제’라는 열쇳말을 중심으로 변화하고 있다. 이에 대한 지역자활센터의 큰 관심과 적극적 참여가 필요하다.

표 4-4 농촌 지방자치단체 조례에서 규정한 사회적 경제 조직 범위

	사회적 기업	예비 사회적 기업	마을 기업	협동조합 등	자활 기업	농촌 공동체 회사	장애인 근로 사업장 등	마을공동체 사업 수행 단체	사회적 경제 중간지원 조직	사회적 경제를 추구하는 민간조직
강원도	○	○	○	○	○		○	○	○	○
경기도	○	○	○	○*	○				○	○
충남도	○	○	○	○	○	○			○	○
전남도	○	○	○	○	○					○
제주도	○	○	○	○ (생협 포함)	○					○ (연대조직 포함)
김포시	○	○		○ (사회)						
나주시	○	○	○	○	○					○
남양주시	○	○	○	○	○					
담양군	○	○	○	○	○				○	○
보령시	○	○	○	○	○	○			○	○
순천시	○	○	○ (예비 포함)	○	○				○	○
아산시	○	○	○	○	○	○			○	○
안동시	○	○	○	○	○		○	○		
용진군	○	○	○ (예비 포함)							
완주군	○	○		○ (사회)	○			○		○
용인시	○	○	○	○						○
인제군	○	○	○	○						
정선군	○	○	○	○	○		○		○	○
천안시	○	○	○	○	○	○			○	○
포천시	○	○	○	○					○	○
홍천군	○	○	○	○					○	
화성시	○	○	○	○						

주 1) * 경기도의 경우 소비자생협, 농협, 축협, 농협중앙회, 수협, 산림조합, 연엽초조합, 신협, 새마을금고, 중소기업협동조합을 포함한다.

2) ‘(사회)’는 사회적 협동조합만 명시된 것이며, ‘(예비 포함)’은 예비 마을기업도 포함됨을 의미한다.

3) 김포시, 남양주시, 완주군의 조례는 사회적 경제 제품 구매 촉진 관련 조례로, ‘사회적 경제 기업’의 범위를 나타낸다.

자료: 김정섭 외(2015:45).

5 결론

저소득층의 경제·사회적 자립, 즉 자활을 돕는다는 취지로 자활지원사업이 도입된 지 20년이 지났다. 지금은 거의 모든 기초지방자치단체마다 지역자활센터가 있어 자활지원 사업을 수행한다. 그런데 농어촌에서는 현재 일반적인 자활지원사업 추진 방식이 적절하지 않다는 지적이 끊이지 않는다. 농어촌 지역의 특성을 고려한 관점을 바탕으로 자활지원사업을 추진할 필요가 있다는 주장이다. 이 연구에서는 자활지원사업, 특히 자활근로사업이 고려해야 할 농어촌 지역의 특징을 찾아내고, 당면 과제를 정리하려고 시도했다. 그것을 바탕으로 농어촌에서 전개해야 할 자활근로사업의 변화 방향과 과제를 몇 가지 제안하였다.

전국에 249개의 지역자활센터가 있다. 보건복지부 당국은 지역자활센터를 ‘농촌형’, ‘도농형’, ‘도시형’으로 분류하고 있는데, 통상적인 행정구역 기준상의 분류와는 일치하지 않는다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 읍·면 지역을 농촌으로, 동 지역을 도시로 구분한다. 문제는 시·군·구 수준에서 도시와 농촌을 분류하려 할 때 발생한다. 군에는 읍과 면만 있으므로 모든 군은 ‘농촌’이라고 해도 무방하지만, 이른바 ‘도농복합시’에는 읍, 면,동이 혼재하므로 한마디로 ‘도시’ 또는 ‘농촌’이라고 범주화하기가 쉽지 않다. 다만, 인구 규모나 읍면이 차지하는 비중을 고려해 포항시나 창원시처럼 인구가 수십 만에 이르고 하위 행정구역이 대부분 ‘동’인 경우는 전체를 싸잡아 농촌이라고 부르기가 어렵다. 반면에

충청북도 제천시 같은 경우는 도시라고 하기에는 읍면 지역의 비중이 아주 크다. 이런 정도의 구분 기준을 엄두에 두고, 시·군·구 수준에서는 ‘군’, ‘도농복합시’, ‘일반시’ 정도로 구별하는 게 합리적이다. 그런데 지역자활센터의 범주 체계는 위의 범주 체계와 일견 같지만, 내용상으로는 일치하지 않는 경우가 많다. 향후, 도시형, 도농형, 농촌형 등의 구별이 필요하다면 면밀한 검토를 바탕으로 현행의 분류체계를 수정할 필요가 있다.

절대적인 측면에서 보면 자활근로 사업단 수, 자활근로 사업 참여자 수, 사업단의 매출액, 지역자활센터 종사자 수 등 모든 측면에서 도시형 지역자활센터가 농어촌형 지역자활센터보다 규모가 더 크다. 그렇다고 해서 농어촌보다 도시에서 자활지원사업이 활성화되어 있다고 말할 수는 없다. 법제와 정책사업 지침이 규정하는 자활근로사업의 잠재적 참여자인 기초수급자와 차상위자의 수를 지역 거주 인구와 대비하여 살펴보면, 농어촌형 지역자활센터에서 잠재적 사업 참여자가 지역 인구 중 차지하는 비율이 도시형 지역자활센터가 관할하는 잠재적 사업 참여자 비율보다 더 높다. 가령, 기초생활수급자의 경우 ‘농어촌형’ 지역에서 그 비율이 4.4%인데 ‘도시형’ 지역에서는 비율이 3.2%다. 이를 고려하여 잠재적 참여자 중 실제 자활사업 참여자의 비율을 따져보면, 그 성과는 오히려 ‘농어촌형’ 지역에서 대체로 더 높다. 대표적인 자활근로사업 업종인 청소, 환경조경, 세차 등의 분야에서 활동하는 자활근로사업 참여인원과 매출액도, 도시와 농어촌의 상업 및 서비스업 시장 여건을 고려하면, 농어촌 지역이 크게 떨어진다고 말하기 어렵다. 그러므로 농어촌 지역에서 자활사업이 어려움을 겪고 있고 활성화되지 못한 상태라고 말한다면, 그것은 농어촌과 도시를 비교하여 말하는 것이 아니다. 농어촌 지역의 과거와 현재 자활근로사업 추진 여건을 비교할 때, 날이 갈수록 여건이 악화되고 있음을 표현하는 것이라고 이해해야 한다.

농어촌 지역에서 자활근로사업이 당면한 어려움을 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 농어촌 지역 인구 감소와 고령화가 계속되면서 자활근로사업 참여자의 근로능력이 계속 저하되어 왔다는 점이다. ‘근로능력 있음’ 판정을 받은 수급자의 비율이 도시보다 농어촌에서 더 낮다는 점, 자활사업 참여자의 연령이 더 고령이라는 점 등을 그 예로 들 수 있다.

둘째, 도시와 농어촌의 노동시장 및 소비시장 특성이 달라서 생기는 어려움이다. 도시

에 비해 농어촌에서 전일제 상용직 일자리 기회가 적다. 동종 업종이라 하더라도 도시와 농어촌 지역 사이에는 주로 자영업 형태로 운영되는 상품 및 서비스 시장의 크기가 다르다. 즉, 특정 업종에서 자활사업단이나 자활기업의 단위당 매출 규모는 도시보다 농촌에서 낮을 수밖에 없는 조건이다. 농어촌 지역에서 특화된 대표적인 자활근로 사업단인 영농사업단도 한국 농업의 전반적인 수익성 저하 국면에서 힘겨운 도전을 맞이하고 있다.

셋째, 농어촌 지역이 전반적으로 처한 대중교통 여건의 열악함에서 특수한 문제가 생긴다. 대부분의 농어촌 지역에서는 노선버스가 유일한 대중교통 수단이다. 그리고 자활사업의 잠재적 참여자들은 대부분 대중교통에 의지할 수밖에 없는 교통약자 집단에 속한다. 문제는 농어촌에서도 면 지역의 대중교통이 매우 열악해 자활근로사업에서 사각지대가 광범위하게 형성된다는 데 있다. 지역자활센터가 운영하는 사업장이 대부분 읍 지역에 집중되어 있기 때문이다. 반면에, 면 지역마다 잠재적 참여자 수가 평균적으로는 적지만 그 총계는 많다.

넷째, 농어촌의 지역자활센터가 처한 열악한 여건을 고려한다면 지역 내의 공공 및 민간 조직들과의 협력 관계가 결정적으로 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 인식은 널리 공유되는 것이지만, 실제로 지역 내에서 폭과 밀도가 높게 형성된 협력 관계 속에서 자활근로사업이 추진되는 경우는 그리 많아 보이지 않는다.

이상과 같은 분석을 바탕으로, 농어촌 자활사업 활성화를 위한 변화의 방향을 몇 가지 제시할 수 있다.

첫째, 자활근로사업의 외연을 확대하는 것이다. 민간 부문의 노동시장 및 소비시장의 규모가 상대적으로 작은 농어촌에서는 지방자치단체의 민간 위탁 사무에 전략적으로 접근하는 자활근로사업 기획이 필요하다. 이는 시장경쟁을 우회하는 회피 전략으로도 이해할 수 있다. 다른 한편으로는 전국의 농어촌에서 오랫동안 대규모로 전개된 ‘농촌발전 정책 사업’의 결과로 조성된 다수의 물리적 인프라나 고용 수요에 접근하는 전략도 필요하다. 게다가 근년에는 농림축산식품부의 농촌발전 정책 사업들이 지역 내 조직의 사업 참여를 강조하고 사회적 경제 전략을 도입하고 있어, 자활 부문의 입장에서는 우호적인 정책 환경이 조성되고 있다. 이와 유사하게 영농사업단들에게는 푸드플랜 등으로 대표되는 지역 단위 먹거리 정책의 전환 동향이 긍정적 기회가 되고 있다. 영농사업단의 농산물 생

산 과정에서부터 먹거리 분배 및 유통 과정에 이르기까지 사회적 가치를 중시하는 정책이 큰 동력으로 실험되고 있어, 자활 부문의 참여 기회가 넓어질 것으로 예상된다.

둘째, 자활근로사업의 목표를 재확인해야 한다. 일반 노동시장에 참여자들을 진입시키는 것만이 자활근로사업이 지향하는 ‘노동통합’을 실현하는 유일한 수단은 아니다. 일반 노동시장의 진입 기회가 갈수록 좁아지고 자활근로사업 참여자의 근로능력 저하 추세가 계속되는 농어촌 지역의 자활 부문에서 특히, ‘근로유지형 자활근로사업’을 확대할 필요성이 발견된다. 자활근로사업의 틀을 벗어나면, 단기적으로는 크게 확대되리라고 기대하기 어렵지만, 지역사회 내에 협력 연결망을 바탕으로 ‘부분 고용’을 통한 노동통합 기회를 확보할 방안을 마련해야 한다. 그 같은 전략은 자활근로사업과 관련된 지침을 개정해 지역자활센터 외부와의 접촉면을 확대하고 경계(이른바, 영역 간 ‘칸막이’)를 허무는 실험이 꾸준히 이루어질 것을 전제로 한다.

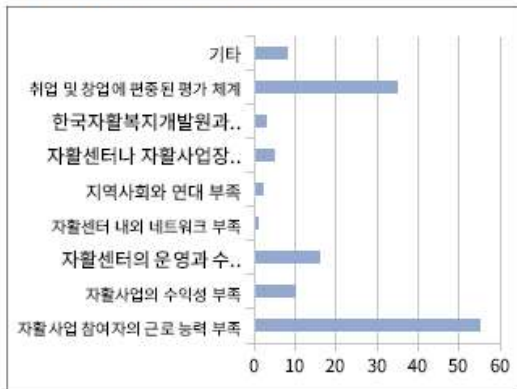
셋째, 농어촌의 지역자활센터가 사회적 경제 등 지역사회 내에 형성된 협동 연결망에 능동적으로 참여해야 한다. 자활 부문은 사회적 경제 운동이 확산된 최근 10여 년 동안 끊임없이 중요한 사회적 경제 주체로 주목을 받아왔다. 그러나 사회적 경제 전략이 추구하는 지역 내 연대와 협동 연결망에 참여하려는 노력은 기대만큼 실천되지 않는 듯하다. 지역자활센터가 사회적 협동조합 법인으로 전환하는 사례가 없지는 않지만, 아직은 소수의 사례에 불과하다. 자활 부문을 둘러싼 정책 및 제도 환경이 ‘사회적 경제’라는 열쇳말로 변화하는 요즘의 기회를 잘 포착해야 한다.

부 록 1

설문조사표 및 조사 결과

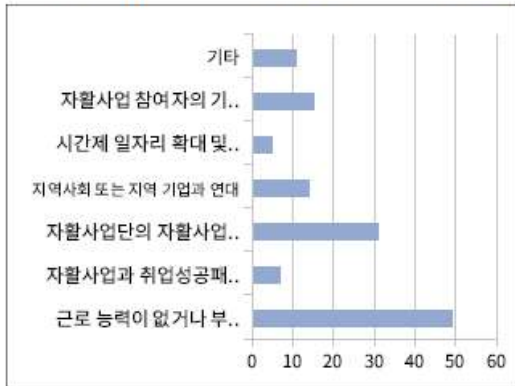
지역 자활사업 실태

1. 자활사업 활성화를 어렵게 만드는 가장 큰 요인은 무엇이라고 생각하십니까?



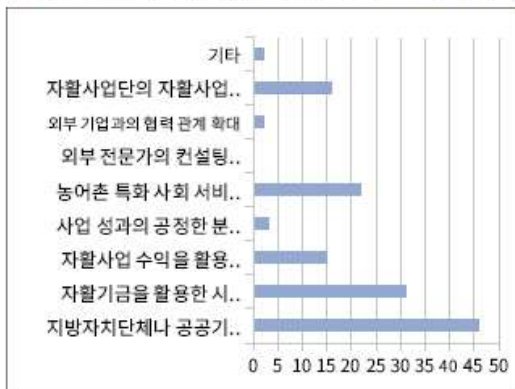
자활사업 참여자의 근로 능력 부족	55	78.6%
자활사업의 수익성 부족	10	14.3%
자활센터의 운영과 수익사용 측면 자율성 부족	16	22.9%
자활센터 내외 네트워크 부족	1	1.4%
지역사회와 연대 부족	2	2.9%
자활센터나 자활사업장 교통 접근성 부족	5	7.1%
한국자활복지개발원과 광역자활센터의 지원부족	3	4.3%
취업 및 창업에 편중된 평가 체계	35	50%
기타	8	11.4%

2. 자활사업 참여자 근로 능력 부족을 해결하기 위해서 어떠한 전략이 필요하다고 생각하십니까?



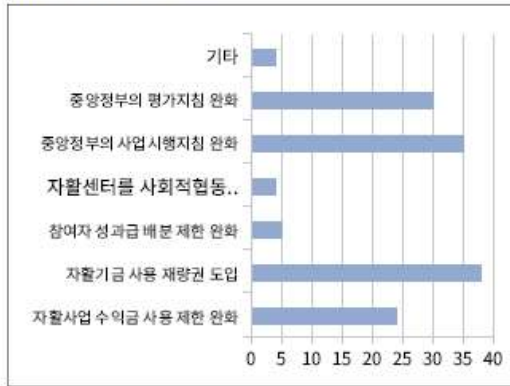
근로 능력이 없거나 부족한 참여자를 위 한 근로 유지형 사업의 확대	49	70%
자활사업과 취업성공패키지 연계를 활 성화	7	10%
자활사업단의 자활사업에 자활급여를 받지 않는 일반인이 참여하여 함께 일할 수 있도록 허용	31	44.3%
지역사회 또는 지역 기업과 연대	14	20%
시간제 일자리 확대 및 근로시간 등 유 연화	5	7.1%
자활사업 참여자의 기술 및 직무 교육 확대	15	21.4%
기타	11	15.7%

3. 자활사업의 수익성 개선을 위해 어떠한 전략이 필요하다고 생각하십니까?



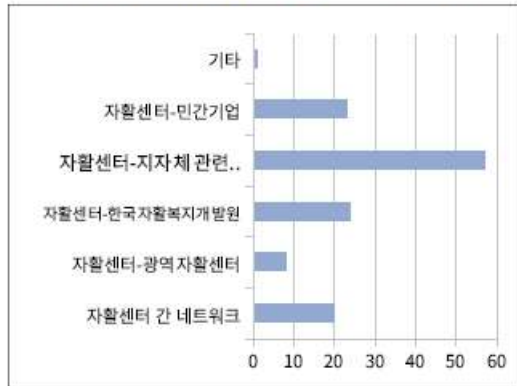
지방자치단체나 공공기관의 우선 구매 및 서비스 수탁사업 확대	46	65.7%
자활기금을 활용한 시설 투자 및 영업 활성화	31	44.3%
자활사업 수익을 활용한 시설 투자 및 영업 활성화	15	21.4%
사업 성과의 공정한 분배로 참여자 동기 부여	3	4.3%
농어촌 특화 사회 서비스 사업 분야 개 척	22	31.4%
외부 전문가의 컨설팅 및 자문 서비스 활용	0	0%
외부 기업과의 협력 관계 확대	2	2.9%
자활사업단의 자활사업에 일반인도 참 여하여 일할 수 있도록 허용	16	22.9%
기타	2	2.9%

4. 자활센터의 운영 및 재정의 자율성을 확보하기 위해 어떠한 전략이 필요하다고 생각하십니까? 최대 2가지를 선택하여 주십시오.



자활사업 수익금 사용 제한 완화	24	34.3%
자활기금 사용 재량권 도입	38	54.3%
참여자 성과급 배분 제한 완화	5	7.1%
자활센터를 사회적협동조합으로 전환	4	5.7%
중앙정부의 사업시행지침 완화	35	50%
자활기금 사용 재량권 도입	35	50%
자활사업 수익금 사용 제한 완화	30	42.9%
기타	4	5.7%

5. 자활사업 활성화를 위해 가장 필요한 네트워크는 무엇이라고 생각하십니까?



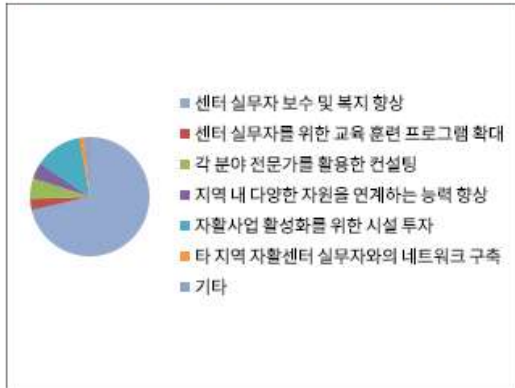
자활센터 간 네트워크	20	28.6%
자활센터-광역자활센터	8	11.4%
자활센터-한국자활복지개발원	24	34.3%
자활센터-지자체 관련 부서 네트워크	57	81.4%
자활센터-민간기업	23	32.9%
기타	1	1.4%

6. 지역사회와의 연대를 위해 어떠한 전략이 필요하다고 생각하십니까?



자활센터 의사결정에 지역사회가 참여할 기회 부여	3	4.3%
지역 사업체와 협력 사업 추진	19	27.1%
지역의 주민 단체나 비영리 단체와의 협력 사업 추진	15	21.4%
사회적경제 조직과의 협력 사업 추진	16	22.9%
자활사업의 목적에 대한 지속적 홍보	16	22.9%
기타	1	1.4%

7. 자활센터의 자활사업 지원 역량 개발을 위해 무엇이 필요하다고 생각하십니까?



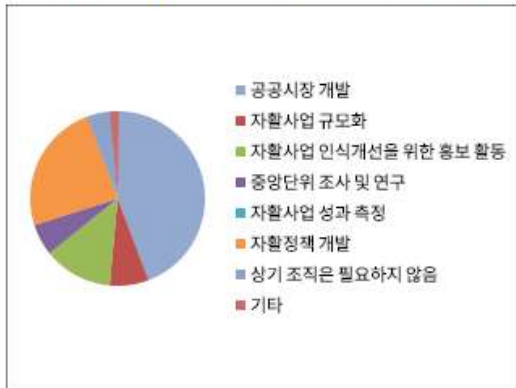
센터 실무자 보수 및 복지 향상	50	71.4%
센터 실무자를 위한 교육 훈련 프로그램 확대	2	2.9%
각 분야 전문가를 활용한 컨설팅	4	5.7%
지역 내 다양한 자원을 연계하는 능력 향상	3	4.3%
자활사업 활성화를 위한 시설 투자	9	12.9%
타 지역 자활센터 실무자와의 네트워크 구축	1	1.4%
기타	1	1.4%

8. 광역자활센터의 가장 중요한 역할은 무엇이라고 생각하십니까?



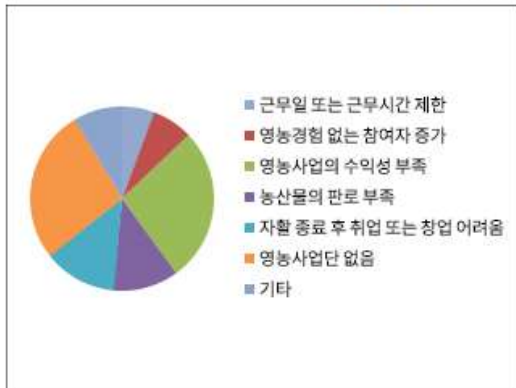
자활 실무자 역량 교육	1	1.4%
자활사업을 위한 재정적·제도적 지원	21	30%
지역적 특성을 고려한 자활사업 기획	25	35.7%
자활센터 간 원활한 소통 지원	1	1.4%
지역자활센터 간 공동 협력사업 지원	16	22.9%
상기 조직은 필요하지 않음	5	7.1%
기타	1	1.4%

9. 한국자활복지개발원의 가장 중요한 역할은 무엇이라고 생각하십니까?



공공시장 개발	31	44.3%
자활사업 규모화	5	7.1%
자활사업 인식개선을 위한 홍보 활동	9	12.9%
중앙단위 조사 및 연구	4	5.7%
자활사업 성과 측정	0	0%
자활정책 개발	17	24.3%
상기 조직은 필요하지 않음	3	4.3%
기타	1	1.4%

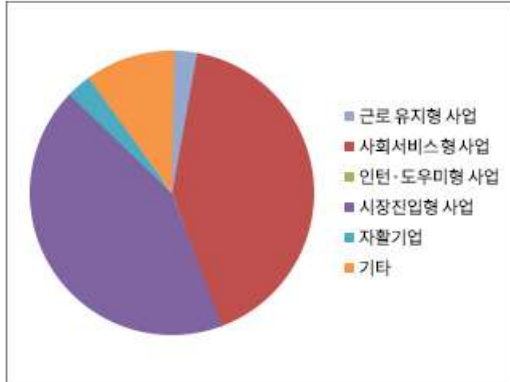
10. 귀 센터의 자활사업 중 영농사업단의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?



근무일 또는 근무시간 제한	4	5.7%
영농경험 없는 참여자 증가	5	7.1%
영농사업의 수익성 부족	19	27.1%
농산물의 판로 부족	8	11.4%
자활 종료 후 취업 또는 창업 어려움	9	12.9%
영농사업단 없음	19	27.1%
기타	6	8.6%

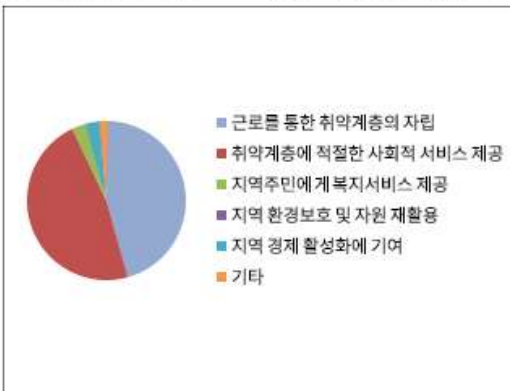
자활사업 발전 방향

11. 귀 센터는 어느 분야에 중점을 두고 사업을 추진하고 있습니까?



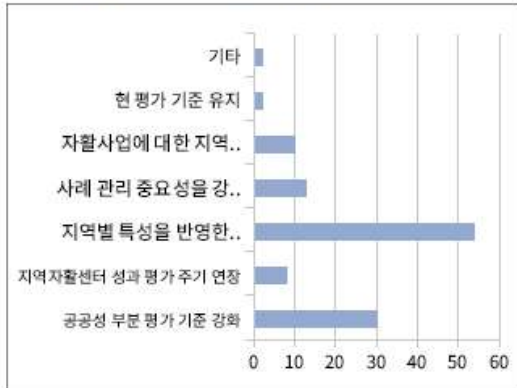
근로 유지형 사업	2	2.9%
사회서비스형 사업	29	41.4%
인턴·도우미형 사업	0	0%
시장진입형 사업	30	42.9%
자활기업	2	2.9%
기타	7	10%

12. 자활사업의 목적으로 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?



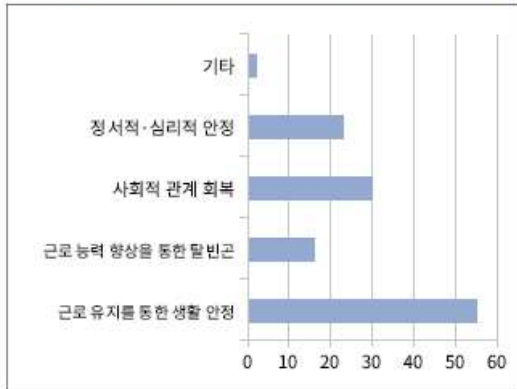
근로를 통한 취약계층의 자립	32	45.7%
취약계층에 적절한 사회적 서비스 제공	33	47.1%
지역주민에게 복지서비스 제공	2	2.9%
지역 환경보호 및 자원 재활용	0	0%
지역 경제 활성화에 기여	2	2.9%
기타	1	1.4%

13. 지역자활센터의 목적과 방향을 위해 어떠한 방식으로 평가 체계가 바뀌어야 한다고 생각하십니까?



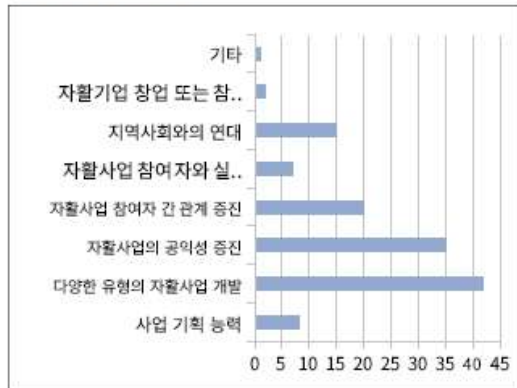
공공성 부분 평가 기준 강화	30	42.9%
지역자활센터 성과 평가 주기 연장	8	11.4%
지역별 특성을 반영한 평가 기준 고려	54	77.1%
사례 관리 중요성을 강조한 평가 기준 제고	13	18.6%
자활사업에 대한 지역사회의 평가를 평가 항목으로 고려	10	14.3%
현 평가 기준 유지	2	2.9%
기타	2	2.9%

14. 자활사업의 정책 목표로 중점을 두어야 하는 부분은 무엇이라고 생각하십니까?



근로 유지를 통한 생활 안정	55	78.6%
근로 능력 향상을 통한 탈빈곤	16	22.9%
사회적 관계 회복	30	42.9%
정서적·심리적 안정	23	32.9%
기타	2	2.9%

15. 자활사업의 목적을 달성하기 위해서 귀 센터에서 자활사업 활성화를 위해 우선 강화할 필요성이 있는 부분은 무엇입니까?



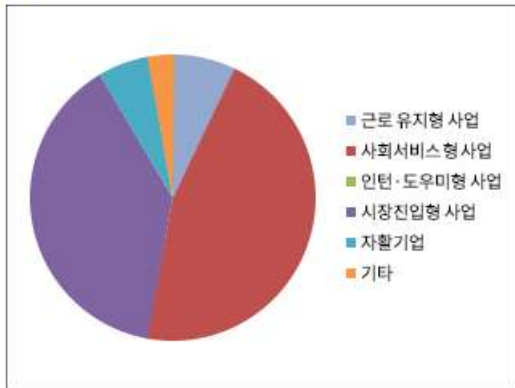
사업 기획 능력	8	11.4%
다양한 유형의 자활사업 개발	42	60%
자활사업의 공익성 증진	35	50%
자활사업 참여자 간 관계 증진	20	28.6%
자활사업 참여자와 실무자의 관계 증진	7	10%
지역사회와의 연대	15	21.4%
자활기업 창업 또는 참여자 취업 후 사후관리	2	2.9%
기타	1	1.4%

16. 자활센터 서비스 이용이나 자활사업 참여에 있어서 접근성의 어려움이 있다면 이러한 문제를 어떻게 해결해야 한다고 생각하십니까?



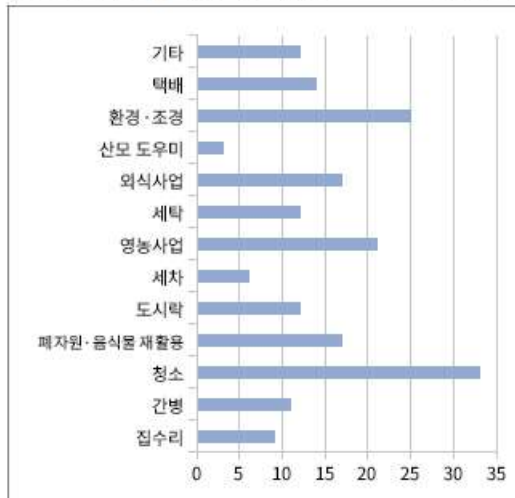
경직된 근무시간 완화	12	17.1%
교통수단 제공	18	25.7%
교통비 보조	19	27.1%
자활사업 참여자의 거주지 근처에 있는 유흥시설 활용	14	20%
접근성 문제 없음	5	7.1%
기타	2	2.9%

17. 소속기관이 자활 목적을 달성하기 위해서 어느 분야에 중점을 두어 사업을 추진해야 한다고 생각하십니까?



근로 유지형 사업	5	7.1%
사회서비스형 사업	32	45.7%
인턴·도우미형 사업	0	0%
시장진입형 사업	27	38.6%
자활기업	4	5.7%
기타	2	2.9%

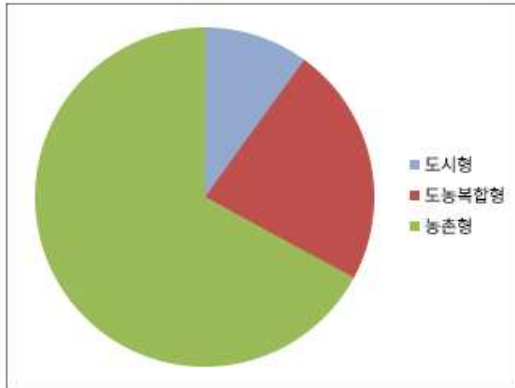
18. 지역 자활사업 활성화를 위해 전략적으로 추진해야 할 특화 사업은 무엇이라고 생각하십니까?



집수리	9	12.9%
간병	11	15.7%
청소	33	47.1%
폐자원·음식물 재활용	17	24.3%
도시락	12	17.1%
세차	6	8.6%
영농사업	21	30%
세탁	12	17.1%
외식사업	17	24.3%
산모 도우미	3	4.3%
환경·조경	25	35.7%
택배	14	20%
기타	12	17.1%

지역자활센터 현황

20-2. 근무하고 계신 자활센터의 유형을 선택하여 주십시오.



도시형	7	10%
도농복합형	16	22.9%
농촌형	47	67.1%

부 록 2

농촌 신활력플러스 사업 (예비)계획 수립 가이드라인

I. 계획의 개요

1. 계획의 배경과 목적

- 작성 방법 : 사업계획 전체 내용을 파악할 수 있도록 개괄적으로 작성
 - 사업 추진 배경, 필요성, 당위성 등

1) 계획의 배경

- 작성 방법 : 해당 지역에 신활력 플러스 사업이 필요한 이유와 그 근거
 - * 신활력 플러스사업과 관련성이 있는 신활력 1, 2기 사업 등 기존에 투입된 사업에 대한 평가 및 분석(성과평가 및 현 상황 진단) 결과를 추가 작성

2) 계획의 목적

2. 계획의 범위

- 작성 방법 : 사업의 시간적·공간적·내용적 범위를 명확하게 기술
 - 시간적 범위 : 신활력 플러스 사업기간(4년)을 기본으로 하되, 신활력 사업만으로는 사업목적 달성이 어려울 경우 단계별 후속사업 등을 감안하여 설정
 - 공간적 범위 : 지형도(또는 위성사진)에 대상지의 위치와 경계 표시
 - 내용적 범위 : 사업내용을 간략하게 기술

3. 계획 수립 경과

- 작성 방법
 - 기획(예비)단계부터 계획수립까지의 이해관계자 참여, 열린 의견수렴, 협의과정, 의사결정 등 주요 추진경위를 작성
 - MOU 체결 등 사업관련 기관 협의 및 합의과정 및 주요 내용 작성
 - 중앙계획지원단 자문 및 심의 내용과 그에 대한 반영내용
 - * 계획서 본문에는 주요내용을 간략하게 작성하고, 상세한 내용은 부록으로 첨부
 - 주요경과는 참석자, 일시, 논의내용을 필수로 작성

II. 지역 현황 및 사업추진 여건

1. 지역 현황

- 작성 방법 : 백화점식 기술은 지양하고, 사업계획과 직간접적으로 관련된 사항에 대하여 심층 분석하여 기술

1) 일반 현황

- 작성 방법
 - 자연지리적 현황, 인문사회적 현황, 산업·경제적 현황, 생활환경 및 사회 복지 현황 등 신활력플러스 사업계획과 관련된 내용 중심으로 기술
 - (인문사회적 현황) 인구변화 추이, 장래인구 추계, 귀농귀촌 인구 등 인구현황을 보다 구체적으로 작성
 - * 인구현황 중 인구추세 분석은 최소 20년간의 자료를 사용
 - (산업경제적 현황) 지역산업현황, 사업체 및 종사자(취업자) 수 등에 대한 변화 추이를 작성
 - * 농업 전업, 겸업 비율 추이는 농업총조사 자료를 기반으로 작성
 - * 취업자 변화 추이는 사업체기초통계조사, 지역별 고용조사를 이용하여 작성

2) 사업추진 여건

- 작성 방법
 - 신활력 플러스 사업의 추진여건으로서 지역발전 수준, 지역역량, 관련 사업 추진실적, 제도적 여건, 사업에 대한 수요 및 국내외 동향을 검토 하고, 잠재력·가능성을 진단
 - (인적자원 역량) 개인, 단체, 기관 등 신활력 플러스사업 추진과 관련된 인적자원 및 조직역량을 구체적으로 파악하고, 활용 잠재력을 기술
 - * 특히 협동조합, 마을기업, 농촌공동체회사, 사회·복지단체, 공동체조직 등 기존 지역내 자생조직 실태 분석을 바탕으로 신활력 플러스 사업과의 연계 가능성 진단
 - * 마을만들기지원센터, 농촌활성화지원센터, 도시재생지원센터, 자활센터 등 해당 지역 신활력 플러스 사업과 관련 있는 중간지원조직의 역량 및 활용 잠재력에 대해서도 제시

- (관련사업 현황) 지자체 자체사업, 농식품부 등 중앙부처 사업으로 구축한 유무형의 지역자산 현황, 문제점, 본 사업과의 연계 또는 활용 잠재력 등을 기술
- (법·제도적 여건) 해당 지자체(사업대상지)의 법적·제도적 특수 상황 (각종 특구 등 투자우선 지역 or 각종 제한 사항) 등을 파악하여 기술
- (사업에 대한 수요) 신활력 플러스사업을 통해 육성하고자 하는 사업과 관련된 영역 또는 산업의 국내외 동향, 시장 또는 경쟁력 확보 가능성, 참여 수요 확보 가능성 등을 분석
 - * 특히 현재의 인적자원 역량, 자산 발굴정도 등과 비교하여 신활력 플러스 사업으로 신규 또는 추가 투자 수요(필요성)가 있는 지를 비교

3) 지역의 수요

- 작성 방법 : 지역 주민 등 현장에서 필요로 하는 실질적인 수요를 합리적인 방법과 과정에 의해 파악하였는가를 기술
 - 지역 자원 및 활성화 방향에 대한 인식과 개발수요 조사
 - “2) 사업추진여건”에서 조사된 인적자원 등 다양한 지역사회의 참여를 기반으로 한 수요조사 실시
 - 지역진단, 잠재력분석, 발전방향 설정 및 사업선정 등 조사 목적에 따라 설문조사, 간담회, 관계자 인터뷰, 자문회의, 정책토론회 등 적합한 방법을 통해 의견 수렴
 - 사업 추진 방향 설정 및 사업 아이템 도출 등을 구체적으로 기술

2. 상위·관련 계획 검토

- 작성 방법 : 신활력 플러스사업의 상위·관련계획과의 정합성, 관련성, 연계성, 수용여부, 중복문제 해결 등을 기술
 - 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등 상위·관련계획에서 제시하는 기본 방향 등 본 계획과 관련된 부분 중심으로 압축적으로 정리하여 작성
 - 필요시 관련 사업계획의 주요 내용 및 계획도면 등을 추가 제시

<상위·관련계획 작성 예시>

구분	주요 내용	검토내용
○○○○계획 (2018~2030)	본 계획과 관련된 사항만 제시 - 본 계획에서 검토하거나 수용해야 할 이념, 가치, 방향, 전략 등의 방향 제시 - 본 계획에서 수용해야 할 세부사업 - 본 계획에서 고려해야 할 연계사업	본 계획에서 어떤 부분을 어떻게 수용, 연계, 포함할 것인지를 요약하여 작성
△△△계획 (2018~2020)	상동	상동

3. 종합분석 및 계획과제 도출

- 작성 목적 : 본 사업의 종합적인 분석과 계획과제 도출
- 작성 방법 : SWOT 분석 및 계획과제는 도식화하여 기술
 - (SWOT분석) 본 예비계획서 제안사업과 관련한 지역의 강점과 약점,
외부적 환경에 의한 기회요인과 위협요인을 종합적으로 분석
 - * 인적자원, 산업적 측면, 관련사업과의 연계성 측면을 고려하여 작성
 - (계획과제 도출) SWOT분석 결과를 바탕으로 다뤄야 할 계획과제를 제시
 - ※ 지자체별 사업 성격에 따라 변형이 가능하고, SWOT 분석기법 이외의
기법이 사업 분석에 적합하면 활용가능

1) SWOT 분석

<예: SWOT 분석>

강점(Strength)	약점(Weakness)
○ ○	○ ○
기회요인(Opportunity)	위협요인(Threat)
○ ○	○ ○

2) 계획과제 도출

- 작성 방법 : SWOT전략을 바탕으로 추진전략 및 계획과제를 제시

부 록 3

일반농산어촌개발 신규사업 추진계획

가 2020년도 일반농산어촌개발 신규사업 추진 계획

< 기 본 방 향 >

- ◆ 농촌지역의 열악한 “생활 SOC”에 대한 투자를 확대·강화
- ◆ ‘농촌 생활권 복원’ 관점에서 중심거점 간 연계 강화
- ◆ 타 부처 사업과 연계를 통해 사업 시너지, 정책 효과성 제고
- ◆ 자체 중간지원조직 육성 및 지원, 사회적경제조직 참여 활성화 등 주민 주도의 자율적 사업 추진 지원

1. 중점 추진 방향

- (생활 SOC 투자 강화) 지역 주민들이 쉽게 체감하고, 삶의 질에 직접 영향을 미치는 지역밀착형 생활 SOC에 대한 투자를 확대
 - ‘생활 SOC’는 보육, 의료, 복지, 교통, 공원, 문화, 체육시설 등 국민의 삶의 질과 관계된 모든 인프라를 지칭
 - * 예 : 도서관, 소규모 문화·체육시설, 커뮤니티 시설, 보육시설, 노인 편의 시설 등
 - 주민들의 이용 수요와 농어촌 서비스 기준*에 비추어 상대적으로 취약한 생활 SOC 부문에 대해 우선 지원
 - * 농어촌 주민의 일상생활에 필요한 주거·교통·교육·의료·안전·문화 등 총 17개 공공서비스 항목별 최소기준을 설정하여 관리(매년 달성도 파악)

투자 목표		
삶의 질 향상	지역 일자리 창출	지역 경제 활성화
- 누구나 편하게 여가생활을 향유할 수 있는 기반 마련 - 다양한 일상의 위협으로 부터 안전한 생활환경 보장	- 생활인프라 확충을 통해 관련 산업(서비스, 건설업 등) 일자리 창출 - 신산업 분야 투자로 지속가능한 고용 창출 기반 마련	- 취약지역 산업 기반을 확충, 고도화하여 경제 활력을 제고 - 대도시, 중소도시, 농어촌 간 격차 완화

< 지역 밀착형 생활 SOC의 추진 목적 >

붙임 1 | 2020년도 신규사업성 검토 지표

□ 농촌 중심지 활성화

검토항목	검토시 주요 고려사항	비고
입지의 적절성	◆ 중심성 분석 및 생활권 분석을 통한 사업대상지 적정성 - 농촌 중심지로서의 발전 잠재력과 주변 지역까지 파급효과를 갖춘 지역 ◆ 시너지 효과 제고를 위한 중심지 거점지구 설정 및 시설의 집약도(★) <정량지표> ○ 사업대상지역의 부지 확보 수준 ※ 국공유지(학교, 원터, 도로, 구거, 마을공동소유 등)를 활용할 경우만 확보된 것으로 인정되며 개인소유 사유지는 토지사용 승낙서(동의서) 등을 첨부하더라도 확보되지 않은 것으로 판단 • 토지 소유자 확인을 위해 등기부등본 첨부 필수 ※ 국공유지를 활용할 경우 소관 단체장(시·도지사, 교육청장 등)의 직인이 날인된 사용 허가 공문서 첨부 • 시·군유지의 경우 생략가능하나 그 외 생략할 경우에는 확보되지 않은 것으로 판단	토지소유자 확인서류 는 등기부 등본판 안정(접수 마감일 3개월 이내의 것)
추진의지 및 사업계획	◆ 시장군수, 지역주민, 추진위원회 등의 사업 추진의지 ◆ 사업내용의 실현가능성 및 투자계획의 적정성 - (문화·복지) 주민 참여·체감형 문화·복지 프로그램 충실도 - (소득·체협) 지역자원, 수익성을 고려한 체협프로그램 개발 및 운영 계획 - (경관·생태) 지역특화 경관 프로그램과 생태계 복원 프로그램의 충실도, 다양성 및 기능성 - (일자리창출) 사업추진을 통한 농촌지역 일자리 창출도 - (재난) 농촌지역 재난 예방 및 대비 할 수 있는 특화 프로그램 도입 여부 ◆ 읍면 소재지와 배후마을을 포함한 종합적 지역개발 계획의 적정성 및 구체성 ◆ 「①농촌 중심지 기능 확충 사업 ②배후마을로의 서비스 전달체계* ③ 배후마을 대상 사업」의 구성, 연계성 및 적합성 • 배후마을 주민을 고려한 S/W, 읍면소재지-마을간 물리적·경제적 연계 등	
역량강화 및 추진체계	◆ 지역 주민과 사업담당 공무원의 역량 강화 노력 ◆ 지속가능한 사업추진을 위한 협의체계(읍면발전협의회, PM단, 중간지원조직, 추진위원회 등) 구축 및 운영 ◆ 마을역량진단, 발전계획 수립 등 사전준비단계(현장포럼 및 이에 준하는 지자체 자체 프로그램 등)의 충실도	교육신청 공문 불인정

검토항목	검토시 주요 고려사항	비고
	<정량지표> ○ 사업담당 공무원의 관련 근무 근속 년수 및 교육이수 실적 ※ 공무원 근속년수는 계장급(6급) 이하 업무 담당자 중 1인만 인정하며, 근속기간은 '18년 12월 기준으로 산정(증빙자료는 공무원 이름이 기재된 인사기록카드만 인정 기타 증빙자료제출 시 최대점수 부여) ※ 공무원 교육시간은 계장급 이하 업무 담당자 중 최대 2인의 2018.1~12월까지의 지역개발 관련 교육 실적만 인정(증빙자료는 수료증 또는 이름이 명기된 상시학습 결과와 같이 교육 이수 여부를 객관적 증빙이 가능한 자료만 인정) ※ 인정대상은 현재 근무하고 있는 공무원으로 한정 ○ 지속가능 협의체계 구축 및 운영실적 ※ '18.12.31 까지 구축실적과 운영실적만 인정(관련 실적은 공문서만 인정)	
기대효과 및 유지관리	◆ 농촌마을 공동체 활성화 및 주민의 삶의 질 향상 등 기대효과 ◆ 사후 유지관리 등을 위한 운영관리계획의 적정성 및 구체성 - 지속 및 실현가능한 시설물 및 S/W 계획 수립 여부 ◆ 사회적경제조직 등 운영주체의 육성 및 활용 계획 포함 여부(가·감점)	
정책협조도 (가·감점)	◆ 정책·평가결과·성과지표와의 연계성 - 사업포기, 대상지·주요사업 변경, 예산불용 해당 여부 - 공간정보시스템(RAISE) 협조 실적('18년 준공지구 자료 입력 등) - '18년 균형발전위원회 평가 결과 - 시군 지역개발 전담부서 운영(설치) 여부 - 시군 시설물 유지·관리 자체조례 제정·운영('18.12.31기준) 여부 - 자체 지원조직 설치 관련 조례 제정을 통한 중간지원조직 운영 - 지역주민·지자체·지역 전문가 등이 참여하는 거버넌스 조직 구성('18.12.31기준) 및 정례회 추진 여부 - 사회적 경제조직의 추진위원회 및 사업 추진과정 참여여부 - 타부처사업 연계여부	

□ 기초생활 거점 육성

검토항목	검토시 주요 고려사항	비고
입지의 적절성	◆ 거점 분석 및 생활권 분석을 통한 사업대상지 적정성 - 농촌 기초생활 거점으로서의 발전 잠재력과 주변 지역까지 파급효과를 갖춘 지역 ◆ 시너지 효과 제고를 위한 거점 시설의 집약도(★) <정량지표> ○ 사업대상지역의 부지 확보 수준 ※ 국공유지(학교, 쉼터, 도로, 구거, 마을공동소유 등)를 활용할 경우만 확보된 것으로 인정되며 개인소유 사유지는 토지사용 승낙서(동의서) 등을 첨부하더라도 확보되지 않은 것으로 판단 • 토지 소유자 확인을 위해 등기부등본 첨부 필수 ※ 국공유지를 활용할 경우 소관 단체장(시·도지사, 교육청장 등)의 직인이 날인된 사용 허가 공문서 첨부 • 시·군유지의 경우 생략가능하나 그 외 생략할 경우에는 확보되지 않은 것으로 판단	토지소유자 확인서류 는 등기부 등본만 인정(첨수 마감일 3개월 이내의 것)

검토항목	검토시 주요 고려사항	비고
추진의지 및 사업계획	◆ 시장군수, 지역주민, 추진위원회 등의 사업 추진의지 ◆ 사업내용의 실현가능성 및 투자계획의 적정성 - (문화·복지) 주민 참여·체감형 문화·복지 프로그램 충실도 - (경관·생태) 지역특화 경관 프로그램과 생태계 복원 프로그램의 충실도, 다양성 및 기능성 - (일자리창출) 사업추진을 통한 농촌지역 일자리 창출도 - (재난) 농촌지역 재난 예방 및 대비 할 수 있는 특화 프로그램 도입 여부 ◆ 「①농촌 거점 형성 기능 확충 사업 ②배후마을로의 서비스 전달체계*」의 구성, 연계성 및 적합성 * 배후마을 주민을 고려한 S/W, 읍면소재지-마을간 물리적·경제적 연계 등 ◆ 기존 사업 추진 현황에 따른 사업계획의 적정성	
역량강화 및 추진체계	◆ 지역 주민과 사업담당 공무원의 역량 강화 노력 ◆ 지속가능한 사업추진을 위한 협의체계(읍면발전협의회, PM단, 중간지원조직, 추진위원회 등) 구축 및 운영 ◆ 마을역량진단, 발전계획 수립 등 사전준비단계(현장포럼 및 이에 준하는 지자체 자체 프로그램 등)의 충실도 <정량지표> ○ 사업담당 공무원의 관련 근무 근속 연수 및 교육이수 실적 ※ 공무원 근속연수는 계장급(6급) 이하 업무 담당자 중 1인만 인정하며, 근속기간은 '18년 12월 기준으로 산정(증빙자료는 공무원 이름이 기재된 인사기록카드만 인정 기타 증빙자료 제출 시 최하점수 부여) ※ 공무원 교육시간은 계장급 이하 업무 담당자 중 최대 2인의 2018.1~12월까지의 지역개발 관련 교육 실적만 인정(증빙자료는 수료증 또는 이름이 명기된 상시학습 결과와 같이 교육 이수 여부를 객관적 증빙이 가능한 자료만 인정) ※ 인정대상은 현재 근무하고 있는 공무원으로 한정 ○ 지속가능 협의체계 구축 및 운영실적 ※ '18.12.31까지의 구축실적과 운영실적만 인정(관련 실적은 공문서만 인정)	교육신청 공문 불인정
기대효과 및 유지관리	◆ 농촌마을 공동체 활성화 및 주민의 삶의 질 향상 등 기대효과 ◆ 사후 유지관리 등을 위한 운영관리계획의 적정성 및 구체성 - 지속 및 실현가능한 시설물 및 S/W 계획 수립 여부 ◆ 사회적경제조직 등 운영주체의 육성 및 활용 계획 포함 여부(가·감점)	
정책협조도 (가·감점)	◆ 정책·평가결과·성과지표와의 연계성 - 사업포기, 대상지·주요사업 변경, 예산불용 해당 여부 - 공간정보시스템(RAISE) 협조 실적('18년 준공지구 자료 입력 등) - '18년 균형발전위원회 평가 결과 - 시군 지역개발 전담부서 운영(설치) 여부 - 시군 시설물 유지·관리 자체조례 제정·운영('18.12.31기준) 여부 - 자체 지원조직 설치 관련 조례 제정을 통한 중간지원조직 운영 - 지역주민·지자체·지역 전문가 등이 참여하는 거버넌스 조직 구성('18.12.31기준) 및 정례적 추진 여부 - 사회적 경제조직의 추진위원회 및 사업 추진과정 참여여부 - 타부처사업 연계여부	

□ 농촌다움 복원

검토항목	검토시 주요 고려사항	비고
입지의 적절성	◆ 사업대상지의 적정성 <정량지표> ○ 사업대상지역의 부지 확보 수준 ① 국공유지(학교, 쉼터, 도로, 구거, 마을공동소유 등)를 활용할 경우만 확보된 것으로 인정되며 개인소유 사유지는 토지사용 승낙서(동의서) 등을 첨부하더라도 확보되지 않은 것으로 판단 • 토지 소유자 확인을 위해 등기부등본 첨부 필수 - 국공유지를 활용할 경우 소관 단체장(시·도지사, 교육청장 등)의 직인이 날인된 사용 허가 공문서 첨부 • 시·군유지의 경우 생략가능하나 그 외 생략할 경우에는 확보되지 않은 것으로 판단 ② 한편, 지역소득증대사업의 경우에는 사업추진법인이 사후관리기간(10년) 이상 법인 명의로 토지 임차권이나 지상권 등기 설정을 완료했을 경우 토지가 확보된 것으로 인정	토지소유자 확인서류 는 등기부 등본만 인정(접수 마감일 3개월 이내의 것)
추진의지 및 사업계획	◆ 시장군수, 지역주민, 추진위원회 등의 사업 추진의지 - 사도 및 사군 자체적으로 추진한 마을가꾸기 관련 경진대회 일상대용 등 ◆ 농촌다움 복원 사업으로써 사업계획의 적정성 - 농촌의 공익적 가치를 되살리기 위한 농촌지역의 생태·문화 자원 등을 활용하는 테마 중심의 창의적인 사업계획 수립여부 - 예 : 농업유산의 보전, 산림·하천 생태권 보전, 신재생 에너지 활용 등 농촌가치 보전에 차별성과 창의성(★) ◆ 기존 사업 추진 현황에 따른 사업계획의 적정성	
역량강화 및 추진체계	◆ 지속가능한 사업추진을 위한 협의체계(읍면발전협의회, 중간지원조직, 추진위원회 등) 구축 및 운영 <정량지표> ○ 지속가능 협의체계 구축 및 운영실적 ※ '18.12.31까지의 구축실적과 운영실적만 인정(관련 실적은 공문서만 인정)	
기대효과 및 유지관리	◆ 농촌마을 공동체 활성화 및 주민의 삶의 질 향상 등 기대효과 ◆ 사후 유지관리 등을 위한 운영관리계획의 적정성 및 구체성 - 지속 및 실현가능한 시설물 및 S/W 계획 수립 여부 ◆ 사회적경제조직 등 운영주체의 육성 및 활용 계획 포함 여부(가·감점)	
정책협조도 (가·감점)	◆ 정책·평가결과·환류와의 연계성 - 사업포기, 대상지·주요사업 변경, 예산불용 해당 여부 - 공간정보시스템(RAISE) 협조 실적('18년 준공지구 자료 입력 등) - '18년 균형발전위원회 평가 결과 - 행복마을만들기콘테스트 입상실적 - 자체 지원조직 설치 관련 조례 제정을 통한 중간지원조직 운영 - 시군 시설물 유지·관리 자체조례 제정·운영('18.12.31기준) 여부 - 지역주민·지자체·지역 전문가 등이 참여하는 거버넌스 조직 구성('18.12.31기준) 및 정례적 추진 여부 - 사회적 경제조직의 추진위원회 및 사업 추진과정 참여여부 - 타부처사업 연계여부	

□ 마을 만들기 * 신규마을 조성사업 별도

검토항목	검토시 주요 고려사항	비고
입지의 적절성	◆ 사업대상지의 적정성 <정량지표> ○ 사업대상지역의 부지 확보 수준 ① 국공유지(학교, 쉼터, 도로, 구거, 마을공동소유 등)를 활용할 경우만 확보된 것으로 인정되며 개인소유 사유지는 토지사용 승낙서(동의서) 등을 첨부하더라도 확보되지 않은 것으로 판단 ▪ 토지 소유자 확인을 위해 등기부등본 첨부 필수 - 국공유지를 활용할 경우 소관 단체장(시·도지사, 교육청장 등)의 직인이 날인된 사용 허가 공문서 첨부 ▪ 시·군유지의 경우 생략가능하나 그 외 생략할 경우에는 확보되지 않은 것으로 판단 ② 한편, 지역소득증대사업의 경우에는 사업추진법인이 사후관리기간(10년) 이상 법인 명의로 토지 임차권이나 지상권 등기 설정을 완료했을 경우 토지가 확보된 것으로 인정	토지소유자 확인서류 는 등기부 등본만 인정(결수 마감일 3개월 이내의 것)
추진의지 및 사업계획	◆ 시장군수, 지역주민, 추진위원회 등의 사업 추진의지 - 사·도 및 사·군 자체적으로 추진한 마을가꾸기 관련 경진대회 입상내용 등 ◆ 마을 만들기 사업으로써 사업계획의 적정성 - 마을 내 특화자원을 활용한 창의적이고 특색 있는 사업계획 수립여부 ◆ 기존 사업 추진 현황에 따른 사업계획의 적정성 <정량지표> ○ 지역소득증대사업에 해당마을 주민 참여율과 자부담 의지 ※ 지역소득증대사업에 참여하는 주민 명부(서명 또는 직인 날인) 첨부 - 참여율 산정 시 총 인구수는 사업신청서에 작성한 인구수 참조할 예정 ※ 지역소득증대사업에 참여하는 주민의 자부담 의지를 확인할 수 있도록 증빙자료 첨부(통장사본과 자부담 납부 확인서 및 서약서만 인정) ○ 경관사업에 참여하는 주민의 참여율과 자부담 의지 ※ 경관사업에 참여하는 주민 명부(서명 또는 직인 날인) 첨부 - 참여율 산정 시 총 인구수는 사업신청서에 작성한 인구수 참조할 예정 ※ 경관사업에 참여하는 주민의 자부담 의지를 확인할 수 있도록 증빙자료 첨부(통장사본과 자부담 납부 확인서 및 서약서만 인정) ※ 산림휴양치유마을 - (산림복지 연계) 산림 또는 산림복지시설(휴양림, 치유의숲, 숲길, 산림교육시설 등)과의 연계사업 여부(★)	

검토항목	검토시 주요 고려사항	비고
역량강화 및 추진체계	◆ 지속가능한 사업추진을 위한 협의체계(읍면발전협의회, 중간지원조직, 추진위원회 등) 구축 및 운영 ◆ 마을역량진단, 발전계획 수립 등 사전준비단계(현장포럼 및 이에 준하는 지자체 자체 프로그램 등)의 충실도 <정량지표> ○ 지속가능 협의체계 구축 및 운영실적 ※ '18.12.31까지의 구축실적과 운영실적만 인정(관련 실적은 공문서만 인정)	
기대효과 및 유지관리	◆ 농촌마을 공동체 활성화 및 주민의 삶의 질 향상 등 기대효과 ◆ 사후 유지관리 등을 위한 운영관리계획의 적정성 및 구체성 - 지속 및 실현가능한 시설물 및 S/W 계획 수립 여부 ◆ 사회적경제조직 등 운영주체의 육성 및 활용 계획 포함 여부(가·감점)	
정책협조도 (가·감점)	◆ 정책·평가결과·환류와의 연계성 - 사업포기, 대상지·주요사업 변경, 예산불용 해당 여부 - 공간정보시스템(RAISE) 협조 실적('18년 준공지구 자료 입력 등) - '18년 균형발전위원회 평가 결과 - 행복마을만들기콘테스트 입상실적 - 자체 지원조직 설치 관련 조례 제정을 통한 중간지원조직 운영 - 지역주민·지자체·지역 전문가 등이 참여하는 거버넌스 조직 구성 ('18.12.31기준) 및 정례적 추진 여부 - 사회적 경제조직의 추진위원회 및 사업 추진과정 참여여부 - 타부처사업 연계여부	

참고문헌

- 강인성. 2008. 『지방자치단체 민간위탁경영의 효과성 제고방안에 관한 연구: 사회복지 분야를 중심으로』. 한국지방행정연구원.
- 김기태·강민수·장인권·김원경·주수원. 2013. 『농어촌 지역 자활사업의 특성과 사회적경제 연계 방안』. 중앙자활센터.
- 김정섭·김경덕·임지은. 2015. 『농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·정유리·유은영. 2019. “농촌 지역사회에서 펼쳐지는 협동 조직 활동”, 『농촌사회』 29(1): 7-68.
- 김정원. 2010. 『지역자활센터의 중간지원조직 역할 연구』. 한국농촌경제연구원 연구자료, 1-86.
- 김창표·김정원·김남희. 『전남 농어촌지역 자활사업 실태분석 및 개선방안 연구』. 전남복지재단.
- 농림축산식품부. 2019. 『푸드플랜 관련 사업장별 운영 매뉴얼』. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부 유통정책과. 2019. 『로컬푸드 확산을 위한 3개년 추진계획(안)』. 농림축산식품부.
- 류만희·백학영·김송이. 2012. 『지역의 자활사업 다각화 방안 연구』. 중앙자활센터.
- 류숙원. 2013. 『지방자치단체 민간위탁 관리실태』. 감사원 감사연구원.
- 박세정. 2009. “지방자치단체의 민간위탁 현황 스케치: A시의 사례를 중심으로”, 한국사회과학연구 28(1): 111-130.
- 백학영·김경휘·한경훈. 2019. 『지역자활센터 유형다변화 시범사업 성과평가를 통한 지역자활센터 발전방안 연구』. 중앙자활센터.
- 손능수·김경휘. 2016. “지역자활센터 자활사업의 성과 요인 분석 및 정책적 제언: 경상북도 자활사업 전달체계를 중심으로.” 한국사회보장학회 정기학술발표논문집, 2016(2), 657-681.
- 이문국·김정원·김병인. 2014. “지역유형별 자활사업 참여자 실태비교를 통한 농촌지역 자활사업 활성화 방안 연구-농촌형 지역자활센터 기능 전환을 중심으로.” 사회서비스연구, 5(1), 45-80.
- 이성수·손치훈·최은미·박미란·이지은·박영옥. 2005. 『농어촌 자활사업 실태조사 및 농어촌형 자활사업 모델 개발』. 보건복지부.
- 장원봉. 2006. 『사회적 경제의 이론과 실제』. 나눔의 집.
- 중앙자활센터. 2014. 『2014 자활기업 백서』. 중앙자활센터.
- 한국민간위탁경영연구소. 2018. 『2018 전국 지방자치단체 민·관 협업사무 운영 현황 III』. 한국민간위탁경영연구소.