

자활사업의 변화와 발전방안

이상아·백학영·황명주·박송이·고은새

【연구책임자】

이상아 한국자활복지개발원 선임연구원

【공동연구원】

백학영 강원대학교 사회복지학과 교수

황명주 강원대학교 사회복지학과 강사

박송이 서울대학교 사회복지연구소 연구원

고은새 한국자활복지개발원 주임연구원

본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 한국자활복지개발원의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둡니다.

CONTENTS

목 차

I. 서론	1
1. 연구배경과 필요성	3
2. 연구목적과 연구 범위	4
3. 연구 수행체계 및 연구 구성	5
II. 자활사업 추진 배경과 현황	7
1. 자활사업의 추진 배경	9
2. 자활사업의 기능과 성과	19
III. 자활사업의 변화	29
1. 자활사업 변화 관련 시기 분석틀	31
2. 자활사업 선정기준과 대상의 변화	36
3. 자활사업단 운영과 자활프로그램의 변화	69
4. 자활사업 전달체계와 재정의 변화	142
IV. 자활사업의 발전방안	199
1. 자활사업의 주요 변화	201
2. 평등한 사회와 노동 통합을 위한 자활사업 발전 방향	223
참고문헌	229

CONTENTS

표목차

〈표 I-1〉 연구수행체계	5
〈표 II-1〉 ‘삶의 질 세계화’를 위한 국민복지의 기본구상 중 자활지원 관련 내용	11
〈표 II-2〉 자활정책의 기능	20
〈표 II-3〉 수급 지위별 참여자 현황	22
〈표 II-4〉 자활사업 유형별 참여자 수	23
〈표 II-5〉 각년도 12월 말 기준 지역자활센터 사업단 유형 개수 추이	24
〈표 III-1〉 자활사업 변화 관련 선행연구	33
〈표 III-2〉 자활사업의 시기 구분	34
〈표 III-3〉 제도화기 조건부수급자	39
〈표 III-4〉 2000~2021 조건부수급자 선정기준 연령의 변화	39
〈표 III-5〉 제도화기 근로능력점수표	40
〈표 III-6〉 제도화기 수급지위별 자활사업 참여자 현황	41
〈표 III-7〉 제도화기 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준	42
〈표 III-8〉 제도화기(2002~2003) 자활사업 지원유형별 참여자 현황	43
〈표 III-9〉 제도화기(2004~2005) 자활사업 지원유형별 참여자 현황	43
〈표 III-10〉 제도확대기 질병·부상자에 대한 근로능력 판정기준	45
〈표 III-11〉 제도확대기 수급지위별 자활사업 참여자 현황	46
〈표 III-12〉 제도확대기 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준	48
〈표 III-13〉 제도확대기 자활사업 지원유형별 참여자 현황	49
〈표 III-14〉 제도확대기 희망리본사업 참여자 현황	50
〈표 III-15〉 제도확대기 취업성공패키지 참여자 현황	51
〈표 III-16〉 제도변화모색기 수급지위별 자활사업 참여자 현황	54
〈표 III-17〉 제도변화모색기 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준	56
〈표 III-18〉 제도변화모색기 자활사업 지원유형별 참여자 현황	57

〈표 III-19〉 제도변화모색기 자활사업참여자, 자활근로참여자, 통장사업참여자 현황	58
〈표 III-20〉 제도변화모색기 취업성공패키지 참여자 현황	58
〈표 III-21〉 취업우선지원사업 시행 전후 참여자 변화	59
〈표 III-22〉 제도변화모색기 지역자활센터 자활사업 참여자의 성별 현황	60
〈표 III-23〉 제도변화모색기 지역자활센터 자활사업 참여자의 연령별 현황	60
〈표 III-24〉 제도다각화기 수급지위별 자활사업 참여자 현황	62
〈표 III-25〉 제도다각화기 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준	64
〈표 III-26〉 제도다각화기 자활사업 프로그램별 참여자 현황	65
〈표 III-27〉 제도다각화기 취업성공패키지 참여자 현황	66
〈표 III-28〉 제도다각화기 지역자활센터 참여자의 성별 현황	66
〈표 III-29〉 제도다각화기 지역자활센터 참여자 연령별 현황	67
〈표 III-30〉 국민취업지원제도 지원대상자	68
〈표 III-31〉 제도화기 자활근로사업 기본방향(2002~2005)	73
〈표 III-32〉 제도화기 자활근로사업 유형 및 참여인원 규모(2002~2005)	76
〈표 III-33〉 제도화기 자활근로사업 자활급여 지급 내역(2002~2005)	77
〈표 III-34〉 제도화기 자활근로사업 유형별 개수(2003)	78
〈표 III-35〉 제도화기 업그레이드형 사업단 자활사업 업종별 현황(2003)	78
〈표 III-36〉 제도화기 지역봉사 프로그램 예산의 참가자 지급방법(2002~2005)	81
〈표 III-37〉 제도화기 지역봉사 프로그램 예산의 위탁관리비 지급 방법(2002~2005)	81
〈표 III-38〉 제도화기 자활공동체 자활사업 업종별 현황(2003)	85
〈표 III-39〉 제도화기 재활프로그램의 내용(2002~2005)	88
〈표 III-40〉 제도화기 근로소득공제 대상 및 공제율(2005)	90
〈표 III-41〉 제도확대기 자활근로사업 기본방향(2006~2012)	91
〈표 III-42〉 제도확대기 자활근로사업 유형 및 참여인원 규모(2006~2012)	92

〈표 III-43〉 제도확대기 자활근로사업 자활급여 지급 내역(2006~2012)	93
〈표 III-44〉 제도확대기 자활근로사업 유형별 개수(2012)	94
〈표 III-45〉 제도확대기 자활사업 업종별 현황(2012)	94
〈표 III-46〉 제도확대기 시장진입형 사업단 자활사업 업종별 현황(2012)	95
〈표 III-47〉 제도확대기 사회적일자리형 사업단 자활사업 업종별 현황(2012)	95
〈표 III-48〉 제도확대기 자활공동체 운영기간, 광역공동체 여부, 사업자등록 형태(2008) ...	98
〈표 III-49〉 제도확대기 자활공동체 운영 사업단 업종별 현황(2008)	99
〈표 III-50〉 제도확대기 희망리본프로젝트 운영 주체별 역할 및 업무(2010)	105
〈표 III-51〉 제도확대기 시·도별 청소년자활지원관 설치 현황(2007)	106
〈표 III-52〉 제도변화모색기 자활근로사업 기본방향(2006~2017)	107
〈표 III-53〉 제도변화모색기 자활근로사업 유형 및 참여인원 규모(2013~2017)	108
〈표 III-54〉 제도변화모색기 자활근로사업 자활급여 지급 내역(2013~2017)	109
〈표 III-55〉 제도변화모색기 자활근로사업 유형별 개수(2013~2017)	110
〈표 III-56〉 제도변화모색기 자활사업 업종별 현황(2013~2017)	112
〈표 III-57〉 제도변화모색기 시장진입형 사업단 자활사업 업종별 현황(2013~2017)	114
〈표 III-58〉 제도변화모색기 사회서비스형 사업단 자활사업 업종별 현황(2013~2017) ..	116
〈표 III-59〉 제도변화모색기 자활기업 개수(2013~2016)	118
〈표 III-60〉 제도변화모색기 게이트웨이 개수(2013~2017)	120
〈표 III-61〉 제도다각화기 자활근로사업 기본방향(2018~현재)	123
〈표 III-62〉 제도다각화기 자활근로사업 유형 및 참여인원 규모(2018~현재)	123
〈표 III-63〉 제도다각화기 자활근로사업 자활급여 지급 내역(2018~현재)	124
〈표 III-64〉 제도다각화기 자활근로사업 유형별 개수(2018~2020)	125
〈표 III-65〉 제도다각화기 자활사업 업종별 현황(2013~2017)	127
〈표 III-66〉 제도다각화기 시장진입형 사업단 자활사업 업종별 현황(2018~2020)	129

〈표 III-67〉 제도다각화기 사회서비스형 사업단 자활사업 업종별 현황(2018~2020)	131
〈표 III-68〉 제도다각화기 자활기업 현황(2020년 말 기준)	132
〈표 III-69〉 청년자립도전 자활사업단 사업 개요(2018)	136
〈표 III-70〉 청년자립도전 자활사업단 사업보고 절차(2021)	138
〈표 III-71〉 제도화기 지역자활센터 지정 현황	147
〈표 III-72〉 광역자활센터 시범사업 평가 연구	148
〈표 III-73〉 자활후견기관 재정지원 변화(2000~2005)	150
〈표 III-74〉 2005년 자활후견기관 규모별지원제도 적용(안)	151
〈표 III-75〉 제도화기 자활사업 예산 현황	152
〈표 III-76〉 제도확대기 지역자활센터 및 광역자활센터 현황	155
〈표 III-77〉 제도확대기 지역자활센터 법적 지위	156
〈표 III-78〉 광역자활센터 운영 현황(2012년 말 기준)	158
〈표 III-79〉 제도확대기 지역자활센터 법적 지원	159
〈표 III-80〉 제도확대기 지역자활센터 규모별 예산지원	167
〈표 III-81〉 2011년 규모별 평가 결과(2012~2014 적용)	168
〈표 III-82〉 2008/2009년 지역자활센터 평가지표 및 배점	168
〈표 III-83〉 2012년 지역자활센터 평가지표	170
〈표 III-84〉 제도확대기 광역자활센터 평가 현황	171
〈표 III-85〉 제도확대기 광역자활센터 보조금 지원 현황(2010~2012)	171
〈표 III-86〉 제도확대기 광역자활센터 평가 지표(2011년)	172
〈표 III-87〉 제도확대기 광역자활센터 평가 지표(2013년)	173
〈표 III-88〉 제도확대기 자활사업 예산 현황	175
〈표 III-89〉 제도변화모색기 지역자활센터 및 광역자활센터 현황	178
〈표 III-90〉 유형 다변화 시범사업 추진 과정	179

〈표 III-91〉 기존 지역자활센터와 사회적협동조합 지역자활센터 비교표(2014년)	180
〈표 III-92〉 자활정보시스템 주요 기능	183
〈표 III-93〉 제도변화모색기 지역자활센터 규모별/성과평가	184
〈표 III-94〉 2014년 지역자활센터 규모별 평가(2015~2017년 적용)	184
〈표 III-95〉 제도변화모색기 지역자활센터 성과평가 지표(2016년)	185
〈표 III-96〉 제도변화모색기 광역자활센터 보조금 지원 현황	186
〈표 III-97〉 제도변화모색기 광역자활센터 평가 추진 경과	187
〈표 III-98〉 제도변화모색기 광역자활센터 평가 지표(2017년)	187
〈표 III-99〉 제도변화모색기 자활사업 예산	189
〈표 III-100〉 제도다각화기 지역자활센터 및 광역자활센터 현황	190
〈표 III-101〉 2021년 지역자활센터 유형 분포	191
〈표 III-102〉 제도다각화기 지역자활센터 규모별 지원 내용(2020~2022)	191
〈표 III-103〉 지역자활센터 평가 추진 경과	192
〈표 III-104〉 2019~2020년 지역자활센터 성과평가 지표 주요 변화	194
〈표 III-105〉 2019~2020 지역자활센터 성과평가 지표	194
〈표 III-106〉 광역자활센터 평가 대상	195
〈표 III-107〉 2022년 광역자활센터 평가지표 및 배점(2020~2021 실적)	196
〈표 III-108〉 제도확대기 광역자활센터 보조금 지원 현황	197
〈표 III-109〉 제도다각화기 자활사업 예산	198
〈표 IV-1〉 자활사업 참여자의 변화 특징(종합)	202
〈표 IV-2〉 자활사업 참여자의 선정기준 변화	203
〈표 IV-3〉 자활사업 참여자 변화	204
〈표 IV-4〉 자활사업 운영 및 자활프로그램 변화 특징(종합)	207
〈표 IV-5〉 자활사업 변화 시기별 전달체계 및 재정 지원 방식(종합)	216
〈표 IV-6〉 자활사업 전달체계 및 평가와 재정지원/평가 변화	217

CONTENTS

그림목차

〈그림 II-1〉 제 1 차 자활급여 기본계획(2018-2020) 추진방향	16
〈그림 II-2〉 제2차 자활급여 기본계획(2021-2023) 추진방향	18
〈그림 II-3〉 국민기초생활보장 수급자 수 및 수급률(2001-2020)	21
〈그림 II-4〉 자활기업 추이(광역, 전국, 지역 포함)	25
〈그림 II-5〉 지역자활기업 매출액, 고용인원	25
〈그림 II-6〉 광역자활센터, 지역자활센터 수 추이(2000-2020)	26
〈그림 III-1〉 제도확대기 질병·부상 및 그 후유증에 대한 근로능력판정 기준	45
〈그림 III-2〉 국민취업지원제도	68
〈그림 III-3〉 연도별 사업단 유형 변화	71
〈그림 III-4〉 연도별 사업단 유형 변화	72
〈그림 III-5〉 제도화기 단계별 자활경로(2005)	82
〈그림 III-6〉 제도화기 창업지원사업의 생업자금융자 절차(2005)	86
〈그림 III-7〉 제도확대기 희망키움통장의 계좌운영 전체 흐름도(2011)	103
〈그림 III-8〉 제도변화모색기 자활사례관리·Gateway 업무흐름도(2013)	119
〈그림 III-9〉 제도다각화기 전국자활기업 분포도(2020)	133
〈그림 III-10〉 제도다각화기 거리노숙인특화 자활사업 비전 및 목표(2021)	139
〈그림 III-11〉 제도다각화기 내일키움일자리사업 추진체계(2021)	140
〈그림 III-12〉 제도다각화기 내일키움일자리사업 사업실행체계도(2021)	141
〈그림 III-13〉 제도화기 자활사업 실시기관(2004년)	146
〈그림 III-14〉 중앙자활센터 비전과 역할(2009년)	162
〈그림 III-15〉 제도확대기 보건복지부 자활사업 전달체계 변화(2008년)	162
〈그림 III-16〉 지역자활센터 운영의 기본 구조(2009년도 논의안)	165
〈그림 III-17〉 한국자활연수원 교육 방향성(2014) 및 목표·과제·추진과제(2021)	182
〈그림 III-18〉 자활정보시스템 구성도	183

I

서론

1. 연구 배경과 필요성
2. 연구목적과 연구 범위
3. 연구 수행체계 및 연구 구성

1. 연구배경과 필요성

경제위기로 인해 일시적 생계의 곤란을 겪는 ‘신빈곤층 110만 가구를 포함하였고, 근로 능력이 있는 자에게도 최저생활을 보장한다는 ‘최저생활보장’과 ‘자립기반조성’이라는 두 가지 목적을 가지고 등장하였다(국민복지기획단, 1996). 2000년 10월 국민기초생활보장제도 시행과 함께 강화된 자활사업은 빈곤층의 노동시장 참여를 통한 탈빈곤을 목표로 노동시장에서 제공되는 일자리에 취업을 유인하는 정책목표와 직업 훈련을 강조하는 정책으로 노동능력을 향상시킴으로서 취업 가능성을 높이고 취업에 이르도록 하는 정책목표(인적자원개발모델)의 두 가지 측면에 목표를 동시에 가지고 출발하였다(신원식·김현주, 2009: 175).

자활사업이 제도화된 이후 자활사업을 둘러싸고, 대내외 환경이 지속해서 변화됨에 따라, 제도 속성 변화가 계속해서 이루어졌다. 이러한 일련의 과정을 통해 자활사업의 변화는 새로운 제도의 등장으로 기존제도가 대체되는 것이 아닌, 제도 구성요소가 재배열 되는 방식으로 자활사업은 변화되고 있다. 이 과정 속에서 자활사업은 환경의 변화를 정확히 이해하고, 새롭게 봉착하게 된 문제들을 해결할 정책으로써 여겨지기 보다는 제도 변화 속에 그 제도의 기능과 역할에 대한 모호성에 대한 논의들이 꾸준히 제기되었다(이소정 외, 2012; 이진명·구혜경, 2021; 최상미, 2021).

여기서 주요 논점은 “공공근로사업”의 한계를 극복하기 위한 빈곤층의 자립과 자활을 도모하는 사업으로 출발했으나 그 정책 성과에 있어 한시적 공공근로사업이 추구하는 취업 및 창업자 규모, 탈빈곤 등 결과만으로 판단됨에 따라 노동시장에 진입하기 위한 기술습득과 진학 등의 과정에 중점을 두었던 목표가 제대로 이루어지지 못

하였다는 점이다. 즉, 현재의 자활사업은 근본적으로 참여자의 노동능력을 향상시켜 사회통합을 목표로 하는 제도인지? 단순히 참여자의 복지의존을 감소시키기 위해 노동을 강제하는 탈수급을 목표로 하는 제도인지? 참여자의 노동시장 진입을 중시하여 취업을 목표로 하는 제도인지?에 대한 혼란이 지속 되고 있다.

이에 본 연구에서는 제도 내에서의 기본적인 구성요소 측면에서, 제도화 이후 우리나라 자활사업의 제도 속성별 변화를 고찰하고자 한다. 본 연구는 기존 연구들에서 많이 다루었던 자활사업이 변화되는 사회정치적 맥락을 고찰하거나, 그 결과를 평가하는데 있지 않고 자활사업의 중요한 구성요소들의 변화를 구분하고 분해하여 자활사업의 변화를 정리하고, 향후 과제를 찾으려 했다. 즉, 자활사업이 참여대상, 서비스 내용, 전달체계로 나눈 자활사업 제도 속성별로 구체적 속성변화를 시간의 흐름에 따라서 살펴봄으로써 자활사업 발전 방향을 위한 기초자료를 구축하는데 목적을 가진다.

2. 연구목적과 연구 범위

본 연구는 자활사업 초기부터 현재까지의 변화과정에 대한 분석을 통해, 체계적이고 장기적인 자활사업의 방향성을 모색하고자 한다. 더불어 자활 분야 연구물에 대한 동향 분석을 통해 미래 사회의 자활정책을 준비하기 위한 정책 방향과 과제를 도출하고자 한다. 이에 본 연구는 제도화된 자활사업으로써, 국민기초생활보장제도 내의 자활급여와 보건복지부 자활사업에 초점을 맞추어 분석한다. 이에 본 연구의 분석이 집중되는 시기를 자활사업이 제도화된 2000년 10월 국민기초생활보장법 시행부터 2021년 12월까지로 하였다. 이러한 분석 시기의 선택은 본 연구가 제도 변화 주목하기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 자활사업 관련 제도의 구체적 내용을 담은 보건복지부 자활사업 안내서는 제도화 이후 매년 이루어져 왔다. 이에 본 연구의 내용적 범위에 있어 제도 내용 변화에 초점을 맞추어 살펴보기 위해, 그 분석 범위를 광범위하게 설정하기보다는 보건복지부 자활사업으로 국한하여 그 제도 변화 내용을 세밀하게 살펴보았다. 본 연구의 분석자료는 자활사업 변화 내용을 확인할 수 있는 각년도 자활사업 안내서, 자활급여 기본계획, 자활사업 관련 사업자료 등과 같은 정보들을 활용하였다. 또한, 당시 사업 내 제도 변화 시의 논의되었던 사업자료들과 회의록, 보도자료, 각종 인터뷰 기사 등을 추가로 활용하였다.

3. 연구 수행체계 및 연구 구성

본 연구는 자활사업 제도요소별 주요쟁점과 발전방안을 도출하고자 아래와 같은 연구 수행체계로 진행되었다. 논의의 전개를 위해 제Ⅱ장에서는 자활사업의 20여년간의 제도를 둘러싼 현황과 그 성과를 살펴본다. 구체적으로 우리나라의 자활사업이 근로능력이 있는 저소득층의 자활정책으로써 그 기능이 작동했는지, 그리고 자활사업이 제도적 확장 정도를 살펴보았다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 자활사업의 제도 속성 변화 결과를 시간의 흐름에 따라 정리하였다. 자활사업은 1997년 말 경제위기를 배경으로 추진되었으며, 그 제도화 이후 제도 흐름을 시기별로 구분하여, 대상, 자활프로그램, 자활사업 전달체계 및 재정의 변화를 정리하였다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 이를 토대로 자활사업에 대한 주요 변화와 대안을 정리하였다.

〈표 I -1〉 연구수행체계

단 계	주요 내용		방법
자활사업현황 및 기능	자활사업 양적 성과 및 현황 분석	자활사업의 양적 성과 (탈수급률, 자활 성공률 대상자 확대, 자활사업의 다양화 등)	2차 데이터 분석
	자활사업의 제도적 기능	국민기초생활보장제도 내 제도적 기능변화 자활사업 변화 관련 선행연구	문헌 연구
자활사업 제도요소별 분석	대상의 변화	제도화기(2000년 10월 - 2005년) 제도확대기(2006 - 2012년) 제도혼돈기(2013 - 2017년) 제도변화모색기(2018년 - 현재까지)	문헌 연구 + 전문가 자문
	자활프로그램의 변화		
	자활사업 전달체계 및 재정의 변화		
↓			
자활사업의 발전 방향			



자활사업 추진 배경과 현황

1. 자활사업의 추진 배경
2. 자활사업의 기능과 성과

II

자활사업 추진 배경과 현황 《

1. 자활사업의 추진 배경

한국 자활사업의 시작은 그 이전부터라고 할 수 있다. 우리나라에서 근대적 형태의 공공부조를 명시한 것이 1961년 생활보호법이고, 지역 내의 자활사업의 시초는 70~80년대 민주화운동을 수행했던 도시재개발 지역의 민중교회의 활동가들이 중심이 된 생산공동체 운동이 그 시초라 할 수 있다. 이후 1998년의 경제위기는 우리나라에서 빈곤과 공공부조를 바라보는 시각이 전환을 가져왔고(김상균 외, 2020), 국민기초생활보장제도가 제정되게 되었다. 당시 자활사업은 국민기초생활보장제도에서는 중요한 축이자 정부 주창했던 “생산적 복지”의 핵심 사업으로써 추진되었다. 본 절에서는 1970년대 - 1999년까지 자활사업의 제도화 배경을 살펴보았다.

1) 생산공동체 운동과 자활사업 태동

1990년대 초 국민기초생활보장제도 이전의 지역 자활사업의 시초는 70~80년대 민주화운동을 수행했던 도시재개발 지역의 민중교회의 활동가들이 중심이 된 생산공동체 운동으로 보고 있다(노대명 외, 2004). 도시 재개발로 인해 빈곤 지역의 가난한 사람들이 생존권 및 주거권에 침해를 받으면서 활동가들은 열악한 노동조건과 불합리한 하청구조에서 오는 경제적 불이익을 타파하고, 더불어 공동체적 품성과 민주적인 의식을 고양 시킬 수 있는 대안적 틀로써 생산공동체에 주목했다(신명호·김홍일, 2002; 한국주민운동정보교육원, 2009; 한국지역자활센터협회, 2010: 재인용).

이에 민중교회의 활동가나 지역운동가, 지도자들은 빈민들의 가난을 극복하기 위해

최초 생산공동체 운동인 두레 공동체를 조직하였다. 두레 공동체는 주로 하청구조나 용역의 불합리한 구조에 따라 빈민들이 노동을 해도 정당한 대가를 받지 못하여 가난이 고착된다는 문제의식에 기인하여 민중교회의 목사들이 조직한 공동체로 볼 수 있다. 최초의 도시공동체는 1990년에 출범한 ‘건설일꾼 두레’였다. 건설일꾼 두레는 1974년부터 강북 산동네인 하월곡동을 중심으로 해당 지역 건설 일용직 노동자들을 모아서 만든 건설 생산공동체였다. 이들은 왜곡된 하청구조를 축소한다면 최소한의 잉여이익을 노동자들에게 공유하는 방식으로 빈민들이 공동체를 모아 건설 수주를 받고 같이 노동을 수행하는 구조를 창출하였다.

다음으로, 인천을 중심으로 건설일꾼 두레가 출범한 동일한 해인 1990년에 빈민 지역 주민들을 조직하여 부업공동체인 ‘두레협업사’를 설립하였다. 두레 협업사는 하청생산을 주로 맡았는데, 이를 통해 마을 여성들의 부업 단가를 높이고 생계에 도움을 주는 것과 동시에 공동의 노동을 하면서 협동 정신을 느끼게 되는 계기를 마련하고자 했다(김수영, 2006). 1990년대에 들어서는 노동자협동조합이라는 공식 경제조직체 결성을 통해 저소득 주민들의 취약한 경제적 지위를 높이고, 노동시장 진입을 모색하였다. 두레 공동체의 지역 모임 차원과 노동자협동조합이라는 공식 경제조직체의 형성에 가교적 역할을 수행한 것은 1991년 ‘월곡여성생산공동체’였다. 월곡여성생산공동체는 자연 화장품 개발 및 판매를 통해 수익구조를 만들고 빈민들과 함께 노동을 해 나갔다. 이후 본격적인 노동자협동조합의 결성기에 들어갔다. 1992년 대한성공회 ‘나눔의 집’을 중심으로 봉제노동자 협동조합인 ‘실과 바늘’, 건설노동자협동조합인 ‘나섬건설’을 조직하였다. 1992년 도시 건설노동자들이 자발적으로 설립한 ‘마포건설’이 발족했다. 1994년 ‘건설일꾼 두레’와 ‘나섬건설’이 발전적 해체를 거쳐 하나의 건설노동자협동조합인 ‘나레건설’을 설립하였다. 1995년 여성노동자회의 출자로 설립된 인천 봉제노동자협동조합인 ‘옷누리’와 구로지역에서 노동운동을 수행했던 여성봉제노동자들이 봉제노동자협동조합인 ‘한백’을 설립했다. 그리고 재개발 지역에서 주민 주체적 역량으로 탄생한 새로운 도시재개발 모델인 행당동 가이주단지의 철거주민 마을공동체 내에 ‘논골의류협동조합’이 생겨났다. 90년대 초 노동자공동체나 노동자협동조합이 다양한 경험을 가진 인적자원을 중심으로 지역사회로 급속히 확산되어갔다(한국지역자활센터협회, 2010).

그러나 생산공동체 주민들이 쉽게 진입할 수 있는 봉제, 건축일, 단순조립작업 등과 같은 일자리로써 참여자의 노동능력에 적합하면서, 경쟁력 있는 업종으로 이어지지 못했고 체계적인 지원체계를 이루어내지 못한 한계를 가졌다(노대명의, 2004).

2) 외환위기와 자활사업 제도화 추진배경

1996년 이전 한국의 복지정책은 소득 이전을 통한 생계·주거·의료 등 최저생활 보장정책과 근로 능력이 있는 저소득층에게는 소득 이전 대신 생업자금융자, 직업훈련 등을 통한 자립지원정책 이렇게 두 축으로 시행되고 있었다. 그러나 1990년대 초반까지 자립지원정책은 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있었다(한국지역자활센터협회, 2010: 23).

김영삼 정부 시절 1995년 ‘삶의 질 세계화’를 복지정책의 이념으로 설정하고, 기본구상으로 ‘21세기 국민복지의 비전’으로서 생산적·예방적 복지의 추구를 제시하면서, 이를 위한 5개 과제를 발표되었다. 이 중 “III. 국민최저생활 수준의 보장”에서는 ‘자립지원을 위한 생산적 복지시스템의 구축’을 위하여 ①영세민자활공동체 결성, ②영세민 밀집지역에 자활후견기관(자활지원센터) 지정·운영, ③민간 주도의 자활지원재단 설치 등 자활지원센터에 대한 구체적인 정책이 제시되었다(한국지역자활센터협회, 2010: 24에서 재인용).

〈표 II-1〉 ‘삶의 질 세계화’를 위한 국민복지의 기본구상 중 자활지원 관련 내용

자립지원을 위한 생산적 복지시스템의 구축	
영세민 자활공동체결성 제도화	근로능력은 있으나 교육, 기술, 자본 등 자활여건이 취약한 영세민들이 자영업이나 생산공동체, 근로공동체 활동을 통해서 자활할 수 있도록 제도적 지원
영세민 밀집지역에 자활후견기관(자활지원센터) 지정·운영	- 공동작업실과 회의실 등 사업공간, 노동시장정보·일감정보 등을 제공하며, 영세민들의 자영업 창업지원, 생산공동체 활동을 지원 - 금년 상반기 중 영세민 밀집지역 2~3곳에 종교단체, 사회복지관 등을 중심으로 시범적으로 지정 운영하고, 점차적으로 확대 설치
민간주도의 자활지원재단 설치	영세민에 대한 생업자금융자사업과 공동체 자활사업 금융지원, 영세민 자녀 대학 학자금 장기저리융자사업 등 실시

자료: 보건복지부 국민복지기획단(1996), 삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 구상

국민복지기획단의 기본구상에 따라 1996년 6월부터 저소득 밀집 지역 5개소(서울 3, 인천, 대전)에 사업비 5억원(사회복지사업 기금)을 투자하여 자활지원센터 시범사업이 실시되었다. 1996년 처음 자활지원센터가 시범 운영될 때는 법적인 근거 없이 시작되었으나, 1997년 11월에 생활보호법이 개정되면서 동법 제11조 2항을 통해 ‘자활후견기관’의 지정·운영에 대한 법적 근거를 갖추게 되었다(김수영, 2006). 당시

자활지원센터는 생활보호대상자 뿐 아니라 저소득 근로여성이나 일용근로자 등 복지 정책에서 소외된 저소득층을 대상으로 단순한 물질적 지원에서 벗어나 일할 수 있는 기회를 제공하고, 공동작업, 취업알선, 자영업지도 등으로 자립할 수 있도록 지원하는 복지기능을 수행하였다(김상균, 2020:79).

1997년 말 IMF 경제위기로 자활사업은 적극적으로 제도화되는 전환기를 맞게 된다. 당시 1997년 2.6%(실업자 556천명)에 불과하던 실업률은 1998년 1/4분기에 5.6%(실업자 1,179천명)으로 증가하였고, 소득분배 불평등을 나타내는 지니계수 및 빈곤지수는 1997년 각각 28.80, 3.0에서 1998년 1/4분기 32.22, 6.4로 증가하였다(강병구·이상훈, 2002:12). 이렇듯 빈곤층과 실업자가 급증하는 가운데 시민단체와 사회복지계는 임시방편적 생계지원책이 아닌 근본적 사회안전망 제도를 요구하기 시작하였다. 1998년 3월 4일 『긴급제안, IMF시대-고실업사태의 사회적 대안 : 저소득 계층 실업자를 위한 실업부조제도의 도입』을 주제로 공청회를 개최하고, 여기서 실업 대책을 위한 세 가지 정책 건의되었다. 첫째는 국민복지 기본선의 설정으로 국가가 공적인 사회보장제도를 통해서 국민들의 기초생계를 보호해 줄 수 있는 기본선을 만들어야 한다는 주장이다. 둘째는 생계보호 확대와 실업부조제도의 도입이었다. 늘어나는 실업자를 보호하기에는 고용보험제도가 한계를 가지고 있으며, 빈곤층을 보호하기 위한 생활보호제도 역시 보호 범위가 협소하므로, 실직한 자활보호대상자를 돕기 위한 실업부조제도를 도입해야 한다는 것이다. 셋째는 수혜자 중심의 고용보험 서비스로의 개편을 주장하였다(문진영, 1998). 이와 같은 일련의 주장이 담고 있는 내용은 근로 능력자를 어떻게 혹은 무슨 제도로 보호할 것이냐의 차이였다. 즉, 경제 및 노동 분야 전문가를 중심으로 주장된 저소득 실업자 보호제도(노동연구원, 황덕순 박사)와 시민단체인 참여연대와 복지계 학자, 보건사회연구원과 김미곤 책임연구원 등이 주장한 기초생활보장제도 우선 도입 주장이 나뉘었다.

1999년 기초생활보장법이 제정되는 단계에서 김홍일 신부, 황덕순, 노대명, 김신양 등의 학자들은 빈곤 문제를 노동의 관점에서 바라보고자 했으며, 당시 위기 극복을 위해서는 ‘직업훈련’, ‘고용알선’ 등이 필요하다는 의견들을 개진(저소득 실업자 보호제도)하였으며, 이와 같은 측면에서 실업 부조와 사회적 경제를 주장하였다. 1999년에 진행된 근로능력자를 바라보는 시각은 세 가지 방향에서 논의가 이루어졌다(황덕순 외, 1999). 첫째는 근로능력 빈곤층을 생계보호의 대상에 포함하여 보는 “국민 기초생활보장제도의 도입”(일명 先급여)방안이었다. 둘째는 당시 생활보호제도의 틀을 유지하면서 자활보호자에게 공공근로나 직업훈련을 우선 제공하고 실업기간이 장기화

될 때 구직활동비를 지급하자는 방안이다. 셋째는 취업알선, 직업훈련, 공공근로 등 적극적 노동시장 정책과 생계비 지원을 연계하는 “저소득 실업자 보호제도(일명, 後급여)”를 도입하자는 제안이었다(황덕순 외, 1999:8, 96-97; 황덕순, 2009:235; 김상균 외, 2020: 109-110).

1999년 기초생활보장법 도입을 주장하는 입장에서는 당시 한국의 현실이 실업자들이 나가서 일을 할 수 있는 노동시장이 갖추어지지 않은 상태로 노동 중심, 실업부조 중심의 사회보장제도는 현실을 충분히 반영하지 못하고 있다는 점을 지적되었고, 또한 공공부조제도가 수급권을 근로 능력이 없는 사람에게만 지원하는 것은 생존권적 기본권을 침해하는 것으로 보았으며(이태진 외, 2009, 64-65), 先급여가 아닌 後급여의 주장은 기초생활보장제도를 도입하지 말자는 것으로 인식되어 반발이 있었다. 결국 당시 국회와 정부는 실업위기, 빈곤위기의 극복을 위해서는 패러다임 전환이 필요하고, 분배 정의를 실현하기 위해서는 국민기초생활보장제도 도입이 우선되어야 한다는 사회적 합의가 이루어지면서 법 제정에서 제도 시행까지 일련의 과정을 거치게 되었다(김상균 외, 2020: 109-110).

이에 2000년 시행된 국민기초생활보장제도에서의 자활지원사업은 두 가지 의미를 지니게 되었다. 우선, 수급자가 자립 능력을 키울 수 있도록 다양한 자활사업의 참여 기회를 제공하고 취업 알선, 생업자금 융자 등을 통해 자활기반 조성을 국가가 지원하겠다는 것이다. 한편, 근로하려는 의지가 없거나 자활사업에 고의로 참여하지 않는 사람에게는 생계급여를 중지함으로써 수급자의 자활 노력을 강제하겠다는 의미도 담겨 있었다. 다만, 이 경우에도 자활사업에 참여하지 않는 수급자를 제외한 다른 가족의 최저생계는 보장하도록 하였다. 이는 근로능력이 있는 저소득층의 기초생활을 국가가 보장하되, 이들의 자립노력을 촉구하기 위해 적극적 장치와 소극적 장치를 동시에 활용하겠다는 것이었다. 당시 자활 지원사업은 국민기초생활보장제도의 중요한 축이자 국민의 정부가 이념으로 표방했던 생산적 복지의 핵심 사업이라 할 수 있다. 그러나 국민기초생활보장제도의 최저생계 보장과 관련한 부분이 경제적 효율과 사회적 형평 간의 계속적인 이념적 논란의 대상이 된 데 반해, 자활지원과 관련된 부분의 경우 그 필요성은 인정되나 현실에 비해 지나치게 이상적이라는 문제가 제기되었다. 보건복지부에서는 이러한 문제를 해결하고자 사회복지전담인력을 추가로 확보하고 그동안 효과적 사업으로 인정받았던 자활후견기관을 확대 설치하고, 기존 공공근로사업 시행기관, 실업자 단체 등 활용 가능한 자원을 최대한 연계하여 사업을 시행하기로 하였다. 또한, 지역특성에 맞는 자활지원모형과 효과적인 자활프로그램의 개발을 위

해 민간부문과 함께 본격적인 연구를 시작하였다.

그러나 초기 자활지원계획은 적극적인 자활사업 제공을 위한 인프라가 부족했기 때문에 장기적 자활 방향 및 지원방안을 모색하였다기보다 근로 능력자에 대한 생계 급여의 조건부과, 즉 제재 조치 규정의 성격이 강하였다. 따라서 초기 자활지원 계획과 자활사업은 조건부 수급자가 생계급여를 받기 위한 조건의 성격이 강하게 나타났다(김상균 외, 2020: 106-107).

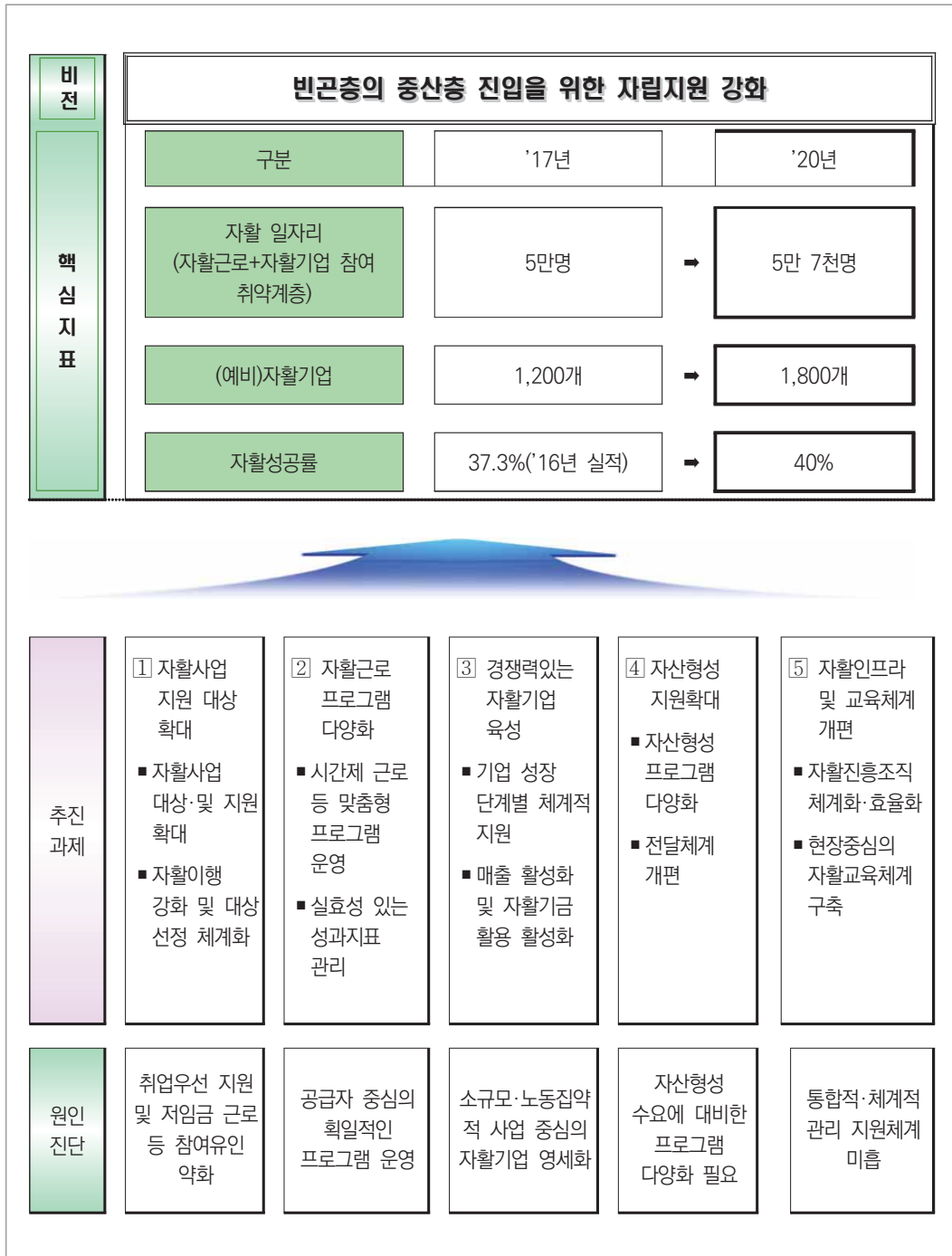
3) 자활사업 기본계획 수립 과정

2000년 10월 국민기초생활보장법이 시행된 이후 자활사업은 국민기초생활보장법 제 10조 자활에 필요한 사업으로써 제 18조 직업훈련, 제 19조 취업알선, 제 20조 공공근로, 개인 또는 공동창업, 근로의욕 및 능력의 유지를 위한 자원봉사 등을 자활사업의 제도적 범위를 규정하였다. 더불어 자활사업 수행기관으로써 제 12조를 통해 자활사업을 공공 또는 민간기관들이 시군구 위탁을 받아 운영할 수 있도록 규정하였고, 제 22조를 통해 자활후견기관의 운영사업 범주에 있어서 수급자 또는 차상위계층의 부업소득 향상을 위한 부업장의 설치·운영사업, 자활공동체 또는 부업장의 일감 확보 및 판로개척을 위한 알선사업, 자활공동체 또는 부업장의 운영을 위한 후원의 알선사업, 수급자 또는 차상위계층의 자녀교육 및 보육을 위한 자활지원관의 설치·운영사업, 기타 보건복지부령이 정하는 자활을 위한 사업이 법적으로 규정되었다. 자활사업이 국민기초생활보장법 내의 규정된 이후 자활사업 시행 기간이 지날수록 개선 욕구 등이 지속적으로 표출되기 시작하였다. 당시 2002년 보건복지부 자활지원과 내부자료에 따르면, 최저생계비 이하 근로능력을 가진 수급자의 17%, 비수급 빈곤층의 31%만 완전 취업상태에 있음에도 자활 지원을 받고 있는 사람이 전체 근로능력 수급자의 10%에 불과하였고, 취업을 한 근로 빈곤층의 월 소득도 극도의 저임금으로 구성되어 있고, 대다수의 근로 빈곤층이 일용직(근로 빈곤층 임금근로자 중 69.6%), 자영업자(비임금근로자 중 66.8%)로 불안정한 고용과 소득으로 적자가계 유지, 가계 부채 증가, 신용불량 문제 등이 지속해서 나타나고 있었다(노대명, 2002:63-65). 이렇듯 자활사업이 초기 설계에서 기대했던 성과가 나오지 않음에 따라 그 원인에 대한 다양한 의견들과 개선 방향들이 논의되었다. 당시 자활사업의 부진원인에 대해 노동시장의 수요와 근로빈곤층의 공급 간 불일치로 인해 태생적으로 성과도출이 어렵다

는 주장과 제도적으로 급여체계가 근로 의욕을 저하시키고 서비스 지원조직이 취약하기 때문에 성과도출이 어렵다는 주장 등이 제기되었다. 이에 당시 자활사업 개편이 필요하다는 인식이 팽배하게 되었으며, 개편에 대한 2가지 방안이 제기되었다. 하나는 국민기초생활보장제도내에서 자활지원체계를 강화하고 프로그램 내실화를 기해야 한다는 안과 자활지원사업을 별도의 공공부조제도로 분리하여 운영해야 한다는 안이다. 자활사업 개편은 현실적 한계 등으로 인해 대상선정, 프로그램, 전달체계 운영과 관련하여 국민기초생활보장법 내에서 내실을 강화하는 안이 수용되었다. 이에 자활사업은 특별 취로사업과 창업지원, 공공근로 일자리 지원사업과 결합해가며, 공공의 지원 및 보호와 취약계층의 고용을 통해 공급함으로써 사회적 유용성을 창출함과 동시에 취약계층에게 일자리를 제공하는 역할을 지속했다.

2015년 7월 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여방식으로 전면 개편됨에 따라 자활사업 변화가 모색되었다. 자활사업이 시행된 지 10여년 만에, 3년 단위로 자활 기본계획을 수립하도록 법적 명문화 되었다. 이에 제 1차 자활사업 기본계획이 수립되었다. 제1차 자활사업(2018-2020) 추진 비전은 “빈곤층의 중산층 진입을 위한 자립 지원 강화”로 설정하고, 자활사업지원 대상 확대, 자활근로 프로그램 다양화, 경쟁력 있는 자활기업 육성, 자산형성 지원 확대, 자활 인프라 및 교육체계 개편을 세부 과제로 추진하였다. 당시 기초생활수급자 부양의무자 기준 단계적 폐지, 아동수당 신성 및 기초연금 인상 등 맞춤형 사회보장이 새 정부 주요 국정과제로 제시됨에 따라, 자활사업 계획은 자활대상자 확대 및 자활급여 단계적 인상 등과 같은 취약계층 자립 지원에 초점을 맞추어 기본계획이 수립되었다. 당시 맞춤형 개별급여 실시 이후 조건부 수급자 수는 4,700여명 정도가 증가한 반면, 2016년 12월 기준 근로 능력이 있는 것으로 판정된 수급자(293,753명) 중 자활사업 참여자(32,674명)의 비율은 약 11.1%를 차지함에 따라 개별급여 도입 이후 기초생활 수급자 증가에도 불구하고 조건부과 자활사업 참여자가 정체 현상이 나타났다. 이에 근로빈곤층 자립지원제도 운영을 위해 복지부·고용부 간 국장급 협의체를 정례화하였고, 취성패 중간탈락자, 미취업자 등은 자활근로로 연계하는 지자체-고용센터 간의 협조체계를 통해 자활사업 대상을 확대하고자 하였다.

〈그림 II-1〉 제1차 자활급여 기본계획(2018-2020) 추진방향



보건복지부(2017). 기초생활보장 자활급여 기본계획(2018-2020).

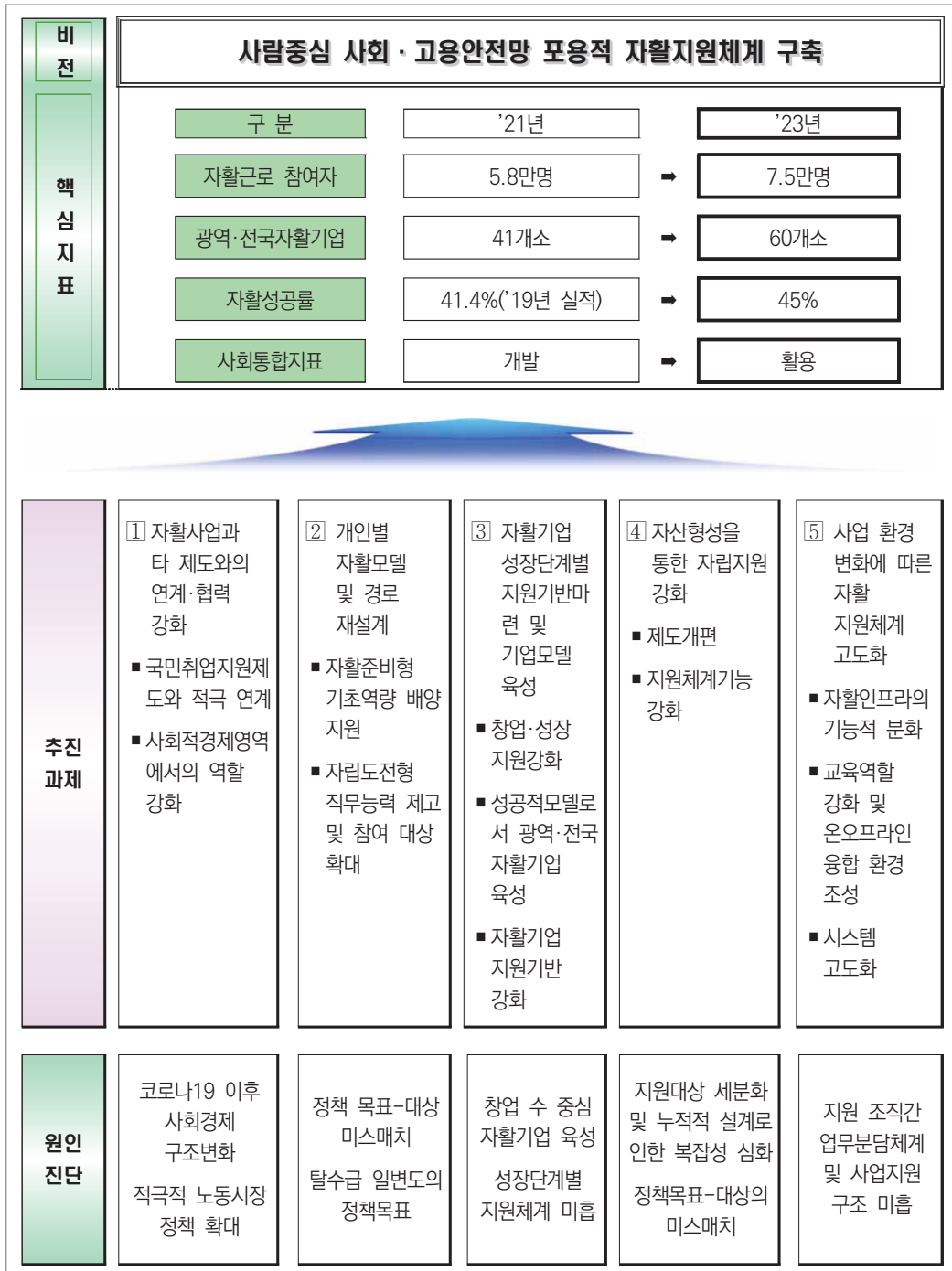
제1차 자활급여 계획 비전은 “빈곤층의 중산층 진입” 즉, 탈수급으로 규정되었으나, 맞춤형 개별급여 실시 이후, 고용노동부 취업성공패키지에 1차적으로 근로능력이 높은 참여자들이 배치되고(취업준비도 35점 이상), 자활역량이 낮은 수급자 위주로 자활사업에 참여함에 따라 자활 근로 참여 기간이 5년 이상 되는 참여자의 증가와 탈수급후 재참여 하는 현상 등이 지속해서 나타남에 따라 정책목표와 정책결과가 상충하는 결과가 발생하였다. 그리고 제도 외부적으로 경제 둔화, 코로나 19 상황이 지속되고, 내부적으로는 자활사업 활성화 대책(2019년 10월)으로 자활근로 사업단 임금 등이 상승하면서, 예비자활기업에서 자활기업 창업으로 원활하게 연결되지 않는 정체 현상이 발생하였다.

이후 2020년 8월 제2차 자활급여 기본계획은 코로나 19 이후 사회경제적 변화에 대응하고, ‘국민취업제도(21년 1월 시행)’과의 역할 분담과 연계의 필요성은 전제한 채로 그동안 탈수급에 초점을 맞춰서 운영해 왔던 자활사업 한계를 인정하고, 자활사업의 다양한 정책적 기능을 모색하고, 활용하는 방향으로 계획이 수립되었다.

이에 기존 일자리 제공, 자산형성 및 취·창업 지원 등을 자활사업의 성과를 확대시키는 것과 더불어, 사회경제적 변화에 대응하기 위해 20년간 구축한 자활인프라, 노하우를 활용하여 자활사업의 대상, 프로그램 등을 유연하게 적용하는 방향으로 수립되었다. 제2차 자활사업(2021-2023) 추진 비전은 “사람(개인)중심 자활모델 정립 및 자활 성공모델 창출”로 설정하고, 참여자의 개인적·사회적 자산(asset)* 및 강점(strength)에 기반한 자립 지원을 도모하여 ‘탈수급’ 일변도의 목표로부터 다변화하고, 변화된 정책환경 및 경제 사회 구조에 적극적으로 대응하여 자활 지원체계 변환 및 선순환으로 발전경로 제시하는 방향으로 제2차 자활급여 기본계획은 설계되었다 <그림 II-2 참고>.

주요한 추진과제로 자활사업과의 타 제도와의 연계 협력 강화를 내세웠는데, 제1차 기본계획에서의 자활역량을 기준으로 취업성공패키지와 자활근로로 서비스 배치했던 것에 나아가 적극적 노동시장 정책 측면에서 노동시장에 바로 진입하기 어려운 참여자들이면 자활사업단, 자활기업 등 참여를 통해 일경험을 제공하고, 이후 국민취업지원제도를 통해 노동시장 일자리 매칭을 체계적으로 하는 하나의 경로로 시스템을 연계하는 방안이 수립되었다. 또한, 지역자활센터가 인턴형 자활근로를 확대하여 사회적 경제조직으로의 파견을 적극적으로 추진하는 방식으로 사회적 경제와의 연계와 역할 강화하는 방안이 수립되었다.

〈그림 II-2〉 제2차 자활급여 기본계획(2021-2023) 추진방향



보건복지부(2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023).

2. 자활사업의 기능과 성과

1) 자활사업의 기능

“자활”은 자기 스스로의 힘으로 살아가는 것 혹은 자신의 능력으로 살아가는 것을 의미한다. 자활은 추상성 정도에 따라 개념을 광의와 협의로 구분(Hawkins, 2005)된다. 광의의 자활개념은 ‘복지급여의 혜택을 받지 않고 개인의 노동과 소득을 가장 기본수준의 중산층으로 진입하기 시작한 상태’를 의미한다. 한편, 협의의 자활개념은 ‘자기 자신 이 가지고 있는 지식이나 기술 능력을 개인의 한도 내에서 근로유인을 제공하고 개인의 욕구를 충족시키기 위한 상태’를 의미한다. 그러나 자활사업에서의 ‘자활’은 현재 자활하고 있지 못한 사람에 대해 정책적으로 기대하는 목표를 함축하고 있다. 더불어 자활사업의 참여하는 대상자들의 요구하는 정책적 성과로 받아 드러지기도 한다(노대명 외, 2010). 이에 자활사업에서의 자활의 개념은 정부 정책가들을 포함한 현장 실무자들, 학계 및 연구자들, 자활참여자들에게 제각기 다르게 인식되고 사용되고 있다(최상미, 2018: 7).

이에 다양한 요소들이 결합되어 출발한 자활지원사업은 그만큼 ‘자활’을 통해 기대하는 바가 다중적일 수밖에 없다. 1960년대와 1970년대 실제 빈민 지역에서 활동하면서 빈곤층들의 경제적 자활 뿐 아니라 사회적, 심리적 자활까지 추구했던 지역운동 단체들에게 ‘자활’은 개인과 사회의 자발성·책임감, 연대의식이 결합된 복합적인 개념으로 여겨졌다. 반면 2000년 기초생활보장제도 시행과 함께 ‘자활’은 근로능력자가 복지 의존에 빠지는 것을 방지하고, 탈수급을 촉진하는 수단으로 개념으로 인식했다.

2010년 이후 자활사업 지침(보건복지부, 2021)에 따르면, 자활사업의 목표는 “근로역량 배양 및 일자리 제공”을 통한 “탈빈곤 및 빈곤예방 지원”과 자활사업을 통해 “근로능력 있는 저소득층”이 스스로 “자활”할 수 있도록 자활능력 배양으로 설정되어 있다(보건복지부, 2021). 자활사업이 실시되고, 개편되면서 제도의 한계가 지적되는 흐름 속에 ‘자활’은 단순히 기초생활보장 대상에서 벗어나느냐 마느냐의 문제가 아니라, 사회구성원으로서 경제적, 사회적, 심리적, 정치적으로 책임 있는 역할을 할 수 있는 존재로 살아갈 수 있게 되는 상태가 자활이라고 개념으로 인식되고 있는 것이다. 이렇듯, 자활개념은 자활사업 안에서 그 기대하는 수준이나 제도의 변형 속에 그 차이를 보여왔다. 이에 자활사업의 정책적 목표라는 ‘자활’이라는 개념의 변화에 따라 그 기대하는 기능이라는 것 역시 다양하다고 볼 수 있다. 그럼

에도 기존 연구들에서는 자활사업의 정책목표와 기능(이소정 외, 2012; 엄태영, 2014; 장효진 외, 2021)에 대해 크게 세 가지 정도로 확인할 수 있다.

첫째, 근로 능력이 있는 빈곤층 관리, 수급자감소 정책으로서의 기능(workfare or welfare-to-work)이다. 자활정책은 조건성으로, 공공부조에서의 도덕적 해이를 방지하고, 수급자를 줄이는 Workfare 성격을 지닌다. 즉, 공공부조 수급자가 급여를 받기 위해서 의무적으로 일하게 하거나 관련 활동을 하게 하는 제도로써 기능한다. 둘째, 적극적 노동시장정책으로서의 기능(activating)이다. 활성화 정책으로써 근로 가능한 빈곤층에게 취업지원과 구직활동 지원, 취업을 위한 교육과 훈련을 통해 빈곤층 실업자들에게 공공부문의 일자리 창출 지원 등과 같은 노동시장 진입에 초점을 둔다. 즉, 복지대상자에게 공적 이전소득 대신 노동이나 생산적 활동과 연계시켜 복지급여를 제공하도록 함으로써 실직 빈곤으로 빠지지 않도록 하는 제도로써 성격을 가진다. 셋째, 빈곤층의 사회통합과 사회적경제의 실현 정책으로써 기능(Social inclusion)이다. 취업지원과 구직활동 지원과 더불어, 사회적 취약 지점에 대한 사회서비스 연계를 동시에 추구하면서, 사회구성원으로서의 온전한 지위와 기능을 회복할 수 있도록 돕는 기능을 지닌다(김종일, 2002).

〈표 II-2〉 자활정책의 기능

	탈복지형 (Workfare)	활성화 (Activating)	사회통합형 (Social inclusion)
목적	복지의존 근절 노동윤리 회복	실업 근절 노동시장으로 진입	사회적 배제 해결
전략	노동시장부착 (취업우선 전략) 재정유인	공공부문의 일자리 창출	인적자본개발 기본교육, 직업교육
수단	복지급여 삭감 조건부 급여	소극적 교육·훈련	교육·훈련/ ALMP
지배 이데올로기와 주요 담론	신자유주의 사회적 의무	보수주의 사회안정	사민주의 평등과 연대성

자료: 김종일(2001). 복지에서 노동으로

기존의 연구들은 자활사업을 통해 기대하는 기능은 제도를 둘러싼 외·내부 요인에 따라 달라질 수 있음을 지적한다. 내부적으로 제도 내용의 변화 등과 외부적으로 타 부처의 제도와의 충돌, 사회·경제적 급격한 변화 등 속에 모두가 합의하는 동일한 제

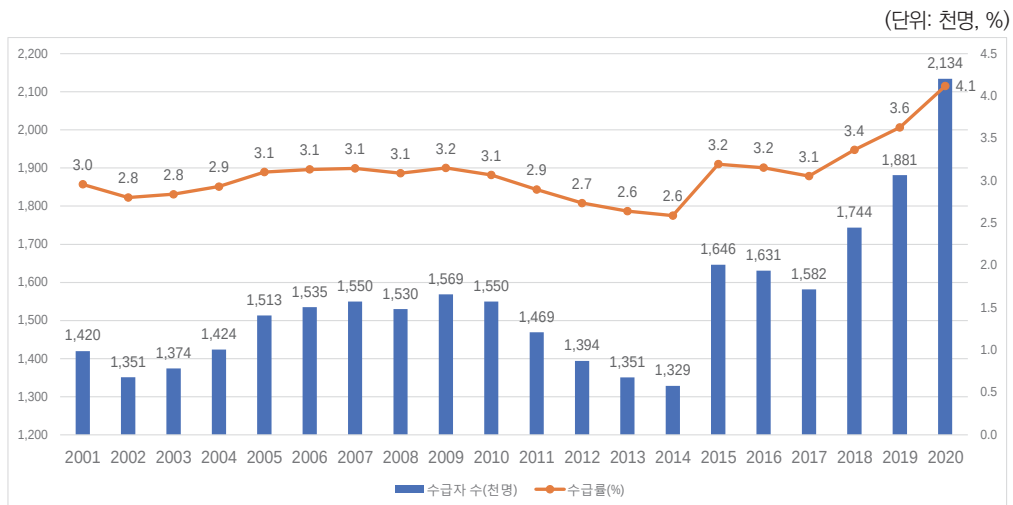
도의 기능이 유지되거나 지속 될 수 없다는 것이다(노대명 외, 2010). 그리고 자활사업은 제도를 둘러싼 외·내부적 변화와 함께 그 기능과 역할의 유연한 전환들이 꾸준히 요구받아 왔으며(이인재, 2013), 현재에도 요구되어지고 있다.

이러한 점에서 본 연구에서는 자활사업의 기능은 단순화 할 수 없음을 전제로 앞서 서론에서 언급한 바와 같이, 자활사업을 둘러싼 변화 속에 그동안 자활사업을 정의하고 어떠한 기능들을 기대하고 제도들이 달라졌는지, 그 제도변화 속에 앞으로 자활사업이 나아가야 할 방향은 무엇인지 검토하기 전에 본 장에서는 그동안의 자활사업의 성과를 살펴보았다.

2) 자활사업의 현황

일반수급자와 시설수급자를 포함한 국민기초생활보장 전체 수급자 수는 계속해서 증가하고 있다. 맞춤형 급여가 도입되기 이전 2001년-2014년 국민기초생활보장 수급자 수는 1,400천 명 후반대이었으나, 맞춤형 급여 실시 이후 부분적 부양의무자 폐지, 급여별 소득기준의 완화 등으로 국민기초생활보장 전체 수급자 수는 급증하여, 2020년 기준 2,134천 명으로 나타났다.

〈그림 II-3〉 국민기초생활보장 수급자 수 및 수급률(2001-2020)



주1: 각년도 12월 말 기준 국민기초생활보장 수급자

주2: 수급률은 주민등록 총인구수 대비 국민기초생활보장 수급자 수입.

자료: 통계청·보건복지부(2021.12). 국민기초생활수급자총괄(일반, 시설)

2021년 12월 기준 전체(중복케이스 처리) 자활사업 참여자 현황을 살펴보면, 65,498명으로 나타나, 전년도 대비 2.48% 증가한 것으로 나타났다. 자활사업 참여자 증가를 보면, 2015년 맞춤형 급여가 시작된 이후 조건부 수급자가 급증한 것으로 확인된다. 이후 자활참여자는 꾸준히 증감을 반복하다가, 2019년부터 급증하기 시작하였는데, 조건부수급자, 일반수급자, 특례수급자의 증가가 두드러지게 나타났다. 2019년을 기점으로 참여자가 급증한 원인은 다양하게 추측해 볼 수 있으나, 소득 1분위, 청년·신중년의 소득감소 등 빈곤층의 자립여건이 악화되고 일자리 부족이 지속됨에 따라, 자활사업의 참여 우선순위 폐지, 건강보험료 최저액 납부 확인으로 참여절차 간소화, 사업단 매출액 관리 효율화 등 ‘자활사업 활성화 대책’을 시행(19.10.)한 것에 기인한 것으로 확인된다.

〈표 II-3〉 수급 지위별 참여자 현황

(단위: 명)

년도	합계	전년 동월대비 증감율	조건부 수급자	차상위 자활	일반 수급자	시설 수급자	특례 수급자	기타	해당 없음
2013	46,973	-	27,141	53	12,814	140	5,596	542	687
2014	46,250	-1.54	28,552	40	11,246	135	5,420	426	431
2015	50,236	8.62	32,301	7,801	5,596	121	3,854	2	561
2016	49,870	-0.73	31,491	6,482	5,990	111	5,187	2	607
2017	52,574	5.42	33,508	6,158	6,494	118	5,344	1	951
2018	51,978	-1.13	32,131	5,249	8,648	108	5,233	1	608
2019	59,859	15.16	38,155	5,753	8,507	125	6,372	5	942
2020	63,915	6.78	40,497	5,422	9,672	103	7,056	5	1,160
2021	65,498	2.48	43,102	4,466	10,222	110	7,057	1	540

주1: 참여자 기준, 자활이행상태가 이행(1), 불이행(2)만 집계하였고, 부적격(4), 자활의뢰취소(5), 자활의뢰중(6), 재심사(7) 제외
 주2: 한 사람이 조회기간 내 여러달에 걸쳐 참여한 경우 가장 최근월(마지막 상태)을 기준으로 중복 제거. 예) 'A'라는 참여자가 '17년 1월 부터 12월 까지 참여했다면 12월 당시의 지역과 지원유형, 성공유형을 적용하여 1명으로 계산함
 자료: 보건복지부(2021.12) 행복 e음 정형통계에서 추출

자활사업프로그램은 크게 자활기업·자활근로 등 즉시 취업이 곤란한 대상 중심의 보건복지부 주관 자활사업과 직업훈련·취업촉진사업 등 즉시 취업 적합자 중심의 고용노동부 사업으로 구분된다. 보건복지부 자활사업은 대상자에 대한 밀착 사례관리와 보건복지 서비스 지원이 필요한 복합 취약계층이 주로 배치되고, 밀착 관리가 불필요

하고 즉시 시장에 진입 가능한 대상에게는 고용노동부 사업에 배치되도록 설계되었다. 2021년 보건복지부 자활사업 참여자는 59,297명으로 시장진입형 6,839명, 인턴·도우미형 2,825명, 사회서비스형 18,695명, 근로유지형 6,931명 등으로 확인되었다. 2013년부터 GATEWAY 참여자 수가 지속해서 증가하고 있는데, 이는 자활현장에서 대상자의 특성에 적합한 맞춤형 자활 프로그램을 실시하기 위해, 자활 사례관리자 배치를 확대하는 등 사례관리를 강화되고 있는 경향의 반영이라고 할 수 있다.

〈표 II-4〉 자활사업 유형별 참여자 수

(단위: 명)

보건복지부															고용 노동부
자활 사업 참여자	자활근로										Gatewa y 과정 (구디딤 돌포함)	희망 리본 사업	기타 기관	기타	노동부 (취성패 등)
	업그레이드형							근로 유지형							
	시장 진입형		인턴·도우미형			사회 서비스 형									
	자활 근로 사업단	인턴형 자활 근로	자활 도우미	복지 도우미	사회 복지 시설 도우미	자활 근로 사업단	근로 유지형	시간제 자활 근로							
2013	46,973	6,168	228	1,004	1,816	2,115	12,782	9,918	0	3,188	1,696	195	1,135	811	5,917
2014	46,250	6,032	93	69	1,481	1,927	12,287	8,842	0	3,318	1,488	183	1,363	238	8,929
2015	50,236	6,204	93	58	1,213	1,445	11,808	8,044	0	3,216	2,126	7	3,494	564	11,964
2016	49,870	5,821	64	61	1,011	1,098	10,705	7,076	0	2,713	2,157	0	7,452	376	11,336
2017	52,574	5,911	57	56	944	949	10,592	6,157	0	2,350	2,081	0	11,068	241	12,168
2018	51,978	5,090	26	49	889	904	11,568	5,898	81	1,941	2,924	0	12,560	210	9,838
2019	59,859	5,701	66	142	1,088	986	15,391	6,011	592	1,879	4,632	0	17,705	144	5,522
2020	63,915	6,392	149	212	1,334	1,005	18,402	5,994	914	1,682	4,800	0	17,810	85	5,136
2021	65,498	6,839	199	229	1,439	958	18,695	5,903	1,028	1,463	4,722	0	17,815	7	6,201

자료: 보건복지부(2021.12), 행복 e음 정형통계에서 추출

다음으로 자활정보시스템을 통해, 지역자활센터 내 사업단 수 추이를 살펴본 결과, 시간제 자활근로·청년자립도전사업단, 예비자활기업 지정 등 맞춤형 자활프로그램들이 2018년 부터 증가하고 있음이 확인되었다. 이는 참여자 근로역량·가구환경을 반영하여 자활 근로 다변화를 위해 시간제 자활근로('18.1월), 청년자립도전사업단('18.6월) 등 도입하여, 지역자활센터 내에서 확대되고 있음을 보여준다.

〈표 II-5〉 각년도 12월 말 기준 지역자활센터 사업단 유형 개수 추이

(단위: 개)

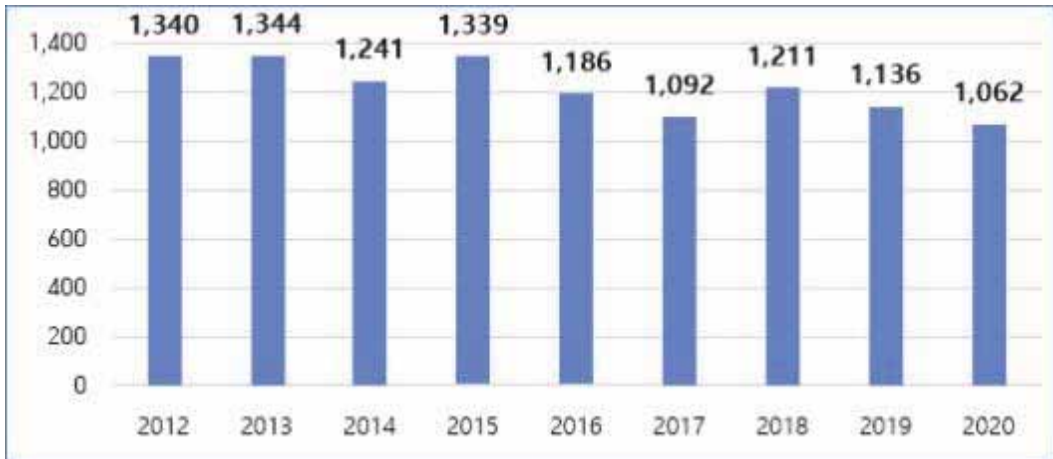
사업단유형	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
게이트웨이	226	224	227	230	232
파일럿사업단	92	75	78	85	64
사회서비스형사업단	1,239	1,217	1,260	1,405	1,570
시장진입형사업단	876	851	804	767	762
도우미사업단(복지도우미)	15	17	19	32	35
도우미사업단(자활사업도우미)	52	55	52	96	113
도우미사업단(복지시설도우미)	28	23	23	31	36
인턴형자활근로사업단	25	26	20	25	43
근로유지형자활근로사업단	18	19	23	23	26
인큐베이팅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

자료: 한국자활복지개발원(2021.11). 자활정보시스템 원자료

2000년 10월 국민기초생활보장법 시행과 함께 자활공동체 창업을 지원하고, 꾸준히 자활기업을 적극적으로 육성한 결과, 자활사업은 지속적으로 성장해오고 있다. 2020년 12월 기준, 전국자활기업 3개, 광역자활기업 37개, 지역자활기업 1,022개로 확인된다.

〈그림 II-4〉 자활기업 추이(광역, 전국, 지역 포함)

(단위: 명, %)



자료: 한국자활복지개발원(2021.12). 홈페이지 자료

2019년 지역자활기업 매출액은 3,074억으로 '17년(1,602억) 대비 1.92배 증가하였고, 전체 고용인원은 15,961명으로 '17년 대비(1.4만 명) 1.13배 증가되었다. 또한, 2018년에 들어 자활기업의 원활한 수행을 위하여, 공공사업 연계* 등 판로개척, 한국자활기업협회 출범('18년~), 법 개정(기초생활보장법 제18조의3)으로 자활기금 설치를 의무화('19.7월)하는 등 자활기업 지원기반이 마련되었다.

〈그림 II-5〉 지역자활기업 매출액, 고용인원

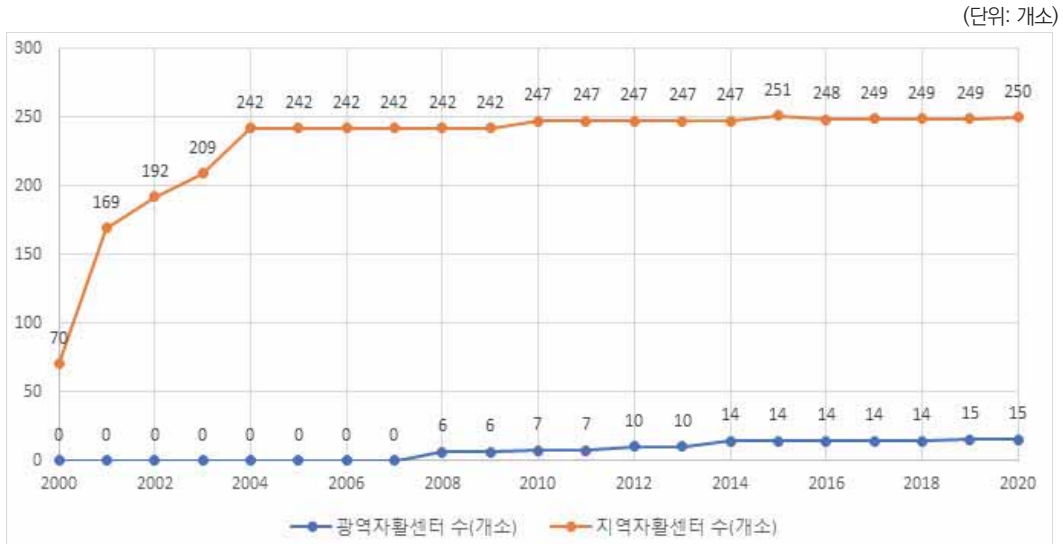
(단위: 억원, 명)



자료: 보건복지부(2020), 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023)

자활 근로·자산형성 지원사업·자활기업 지원 및 자활교육상담 등 자활사업 추진을 위해 정부가 지정하는 기관으로, 한국 자활복지개발원(1개소), 광역자활센터(15개소), 지역자활센터(250개소) 운영하고 있다.

〈그림 II-6〉 광역자활센터, 지역자활센터 수 추이(2000-2020)



자료: 한국자활복지개발원(2021.12.). 홈페이지 자료

정리하면, 자활사업은 생산공동체 운동으로 시작으로 국민기초생활보장제도 내의 자활사업으로 제도화되었다. 이러한 제도화는 근로능력 여부와 관계없이 저소득층의 최저생활을 보장하여 우리나라 공공부조정책의 패러다임을 전환하는 계기를 조성하였으며, 자활사업은 근로능력자에 대한 조건부수급자 제도를 통해 국민기초생활보장제도의 건강성을 유지하는 데 기여했다는 평가(보건복지백서, 2020)를 받고 있다. 특히, 앞서 살펴 본 것과 같이 자활사업은 우리나라의 근로연계복지모델로서, 2000 년도 제도 시행부터 지금까지 근로능력을 지니고 있는 빈곤계층의 자립·자활을 궁극적인 목표로 끊임 없는 양적 성장을 거듭해오고 있다(엄태영, 2014).

반면, 국민기초생활보장 제도 내 자활사업이 제도화됨에 따라 복지부 자활사업은 상대적으로 취업 능력이 약한 수급자를 대상으로 설계되었음에도 자활사업의 추진상 근로빈곤층을 위한 맞춤형 자활사업이 적절하게 운영되었는지, 그리고 자활참여자들이 참여기제 부족, 전달체계의 과중한 사업부담 등의 문제들을 안고 있다. 특히, 장기적으로 사업 참여자들이 자립하여 노동시장에서 안정적으로 소득활동을 유지하는지

를 평가한 연구는 대체로 부정적이며(김진구, 2007; 윤윤규, 2014; 김호원외, 2019) 자활급여 대상은 점차 확대되고 있으나, 2014년 조건부수급자 취업우선의퇴제도의 시행으로 자활근로사업과 취업성공패키지 사업을 오고 가는 ‘이용자 회전문 현상’이 나타나는 등 자활 프로그램의 적정성에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다(보건복지부, 2017) 더불어, 자활사업 참여자들에게 단기간 내 경제적 성과를 강조하다보니 자활이라는 근본적 목적달성에 실패할 위험이 존재(김정원, 2018)하고 있다.

즉, 자활사업은 근로빈곤층의 사회적 안전망으로써 역할과 기능을 확대하고자 하였다. 그럼에도 불구하고, 자활사업은 그 제도의 목적과 기능의 모호성에 대한 문제 제기가 지속해 오고 있다. 이에 본 연구에서 다음 장에서 자활사업 제도 요소별로 그 내용이 어떻게 변화되어 왔는지 구체적으로 살펴봄으로써 그 자활사업의 변화와 발전 방안을 모색하고자 한다.

III

자활사업의 변화

1. 자활사업 변화 시기 분석틀
2. 자활사업 선정기준과 대상의 변화
3. 자활사업단 운영과 자활프로그램의 변화
4. 자활사업 전달체계와 재정의 변화

III

자활사업의 변화 《

1. 자활사업 변화 시기 분석틀

1) 자활사업 변화 관련 기존 연구

기존 자활 관련 연구들은 자활사업에 대해 평가나 정책제안을 중점으로 이루어졌다. 본 연구와 관련 기존 연구들은 자활사업 제도 도입과 시행 과정상의 문제점이나 정부 변화 요인, 자활사업 내 정책변동과정에 정부와 수행기관의 역할 분담에 초점을 맞춰 분석되거나(노대명 외 2010; 지규옥 외, 2016; 이수진, 2018), 일부 자활사업 내용 혹은 전달체계 변화들을 중심으로 분석되고 있다(이인재, 2013; 장호윤 외, 2019).

시기 구분과 관련하여 김홍일·신명호(2002)는 자활센터와 자활후견기관이 생긴 시기를 기점으로 발전단계별로 살펴봄으로써 제도권 진입 전부터 진입까지의 변화과정을 분석하였다. 그들은 생산공동체운동에서 자활후견기관까지 지역운동관점에서 자활사업의 역사를 자활지원센터 시대 이전(1970년대-1995년), 자활지원센터 시대(1996년-1999년), 자활후견기관시대(2000년-2002년)으로 구분하였다.

이후 이문국 외(2010)는 김홍일·신명호(2002) 연구에서 시기를 연장하여, 지역기반의 생산공동체 운동에서 지역자활센터와 지역자활센터협회 발전단계를 중심으로 제도권 진입 후의 국민기초생활보장 제도 내에서의 지역자활센터 역할과 내용 변화를 중점으로 분석하였다. 시기구분에 있어서 자활사업 제도화 전 단계(생산공동체 운동 시기), 시범사업단계(자활사업제도화 초기), 자활사업의 제도화 단계(근로연계복지의 출범), 자활사업정책단계(제도적 정형화와 다양한 모색)으로 구분하였다.

노대명 외(2010)는 1990년대 빈곤 상황이 사회문제로 대두되는 시점부터 자활지원 사업이 그 활로를 모색하는 과정까지를 분석하였다. 이에 자활지원사업을 둘러싼 외부적 환경변화에 의한 제도 변화와 쟁점을 중심으로 크게 주민운동시기(~1995년까지), 시범사업과 외환위기 시기(1996년부터 2000년까지), 기초보장제도 도입 이후 자활지원사업(2000년 이후 2010년까지) 3가지 시기로 구분하여, 그 시기의 변화과정과 쟁점을 분석하였다.

2010년 이후 기존 연구들은 자활사업의 변화를 총괄적으로 시기를 구분하기보다는 그 외부적 환경변화 기점으로 시기를 구분하는 연구들이 주를 이루고 있다. 지규옥·김홍주(2016)은 자활사업 정책 변동 과정에서 정책 행위자 간의 역할 분담과 그 행위 수준에 주목하여 분석하였다. 이 때에 자활사업 정책변동 과정을 자활사업이 정책화 되는 시기부터 2016년까지 세 시기로 구분하였는데, 1970년대 도시빈민 운동부터 자활시범사업이 제도화되기 전인 1999년까지를 시민운동기, 2000년부터 국민기초생활보장법이 시행됨에 따라 자활사업이 정부주도하의 행정체계를 갖추고, 운영되던 2007년까지를 제도화기, 자활사업의 정책목표가 취업지원전략으로 수정된 2008년부터 2016년도까지의 시기를 대안모색기로 구분하였다.

이수진(2018)은 자활사업이 제도화된 후 그 제도를 구성하는 주요 행위자를 정부로 보고, 정부의 변화에 따라 자활사업의 기능이 어떻게 변화되어 왔는지를 분석하였다. 이에 2000년 자활사업 시행부터 2017년까지를 정부집권기간 별로 나누어 분석하였다. 2000년부터 2003년 김대중 정부, 2004년부터 2007년까지 노무현 정부, 2008년-2012년 이명박 정부, 2013년-2017년까지 박근혜 정부로 시기를 구분하였다. 그밖에 자활사업의 변화를 구체적인 시기 구분은 없지만, 시간의 흐름에 따라서 자활사업 둘러싼 제도 요소별 내부 변화에 초점을 맞춰서 분석한 연구들도 존재한다(이인재, 2013; 장호윤 외 2019).

기존 자활사업의 변화와 관련된 연구들은 제도를 둘러싼 제도 행위자의 변화나 사회경제적 환경과 같은 제도 외부적 영향요인들을 기점으로 시기를 나누어서 했다. 이러한 기존 연구들은 제도가 형성되는 과정에 있어서 일련의 정책이 형성되는 사회정치적 맥락을 고찰하거나 주요 행위자들의 정책 결정 과정에서의 네트워크 동력 등을 확인하는 데 유용하다. 그러나 본 연구는 자활사업이 20여 년 된 시점에서 지속적으로 제기되고 있는 자활사업의 기능과 목적은 무엇인가를 인지하고, 제도 내의 주요 구성 요소들의 변화를 분해하여 분석하는 데에 있다. 다시 말해 2000년 국민기초생활보장법으로 자활사업이 제도화된 후 자활사업의 기본적인 구성요소들을 제도 내 속

성변화를 살펴봄으로써 자활사업의 변화를 세세히 들여다 봄으로써 자활사업의 발전 방안을 구체적으로 모색하는 이론적, 실천적 근거를 제공하려고 한다.

〈표 Ⅲ-1〉 자활사업 변화 관련 선행연구

구분	연구자	주요 연구내용
1	김홍일·신명호 (2002)	지역 기반의 생산공동체 운동에서 지역자활센터와 지역자활센터협회 발전단계를 중심으로 제도권 진입 후의 국민기초생활보장 제도 내에서의 지역자활센터 역할과 내용 변화 분석
2	노대명 (2010)	- 자활사업 제도도입과 시행 과정상의 문제점 평가 및 향후 개선방안 제언 - 자·활사업 변화의 사회경제적 영향요인 - 시기별 정책 내용 및 문제점 진단
3	이문국·김승오·노대명·김정원 (2010)	- 생산공동체 운동에서부터 2010년까지의 자활사업관련 내용 분석 - 지역 자활센터의 발전방식을 중점으로 시기구분
4	이인재(2013)	자활사업의 역사적 고찰을 통해 주요 자활프로그램 성과 및 한계, 개편방안 제시
5	자규옥·김흥주 (2016)	자활사업의 정책변동과정에 거버넌스의 적용 방식 및 변화 내용 분석
6	이수진(2018)	- 자활사업이 시행된 이후 나타난 변화의 양상을 역사적 제도주의 관점에서 분석 - 자활사업 대상자 및 참여자, 프로그램, 전달체계, 국가와 시민관계 변화 분석
7	장호윤·정우열·최인규 (2019)	- 보편성을 추구하고 있는 자활사업의 목표 및 정책변화를 통한 일관성 정도 분석 - 2010년 이후 자활지원제도의 발달역사 (대상자 규정, 사업내용, 전달체계 변화과정)

2) 자활사업의 변화 시기 구분

앞서 살펴본 것과 같이 본 연구에서는 보다 객관적인 시기 구분을 위해 세 단계의 방법을 활용하였다. 첫 단계로써, 본 연구와 관련된 기존 연구들의 시기 구분을 참고하여 나열하고, 각 연구에서 도출된 특징별로 공통된 시기를 묶어 1차적 시기 구분을 진행하였다. 두 번째 단계로써 자활사업 각 제도 속성인 대상, 프로그램, 전달체계 및 예산별 2000년부터 2021년까지 변화들을 시간의 흐름에 따라 나열하고 각 속성별 주요 변화 기점 중 공통으로 적용되는 지점들을 확인하고, 상호 연계하여 시기 구분을 확정지었다. 마지막으로 확정된 시기 구분을 학계 및 자활 전문가의 자문을 거쳐 최종결정하였다.

〈표 III-2〉 자활사업의 시기 구분

본 연구 구분	법제화 이전	제도화기	제도확대기	제도혼돈기	제도변화모색기
	1980-1999년 생산공동체시기 시범사업기	2000년 10월 -2005년	2006 -2012년	2013 -2017년	2018년 - 현재
김홍일 · 신명호 (2002)	1970년대-1995년 (자활지원센터 시대 이전) 1996-1997년 (자활지원센터 시대)	1998년-현재 (자활후견기관 시대)			
노대명 (2010)	IMF 이전 (제도화 이전)	1999-2002 (제도화 초기)	2002-2010 (본격적 시행기)		
이수진 (2013)		2001-2007 (민주정부시기 시행과 제도변화)	2008-2016 (보수정부시기 제도의 전환)		
지규옥 외 (2016)	70년대-1999년 (사회운동기)	2000-2007 (제도화기)	2008-2016 (대안모색기)		
이문국 외 (2010)	1990-1995년 (생산공동체시기) 1996-1998년 (시범사업초기) 1998-2000년 (시범사업후반기)	2000-2005 (제도화 단계)	2005-2010 (정착 단계)		

본 연구는 2000년 국민기초생활보장제도 도입 이후의 자활사업을 시작으로 현재까지 자활사업의 역사를 크게 네 시기로 나누어서 살펴보았다. 첫째, 제도화기는 2000년 국민기초생활보장법을 제정하면서, 자활사업 내 자활대상자 기준과 프로그램, 전달체계가 법적 확립되었던 2005년까지로 명명하였다. 이 시기에는 제한적으로 참여하던 차상위계층을 포함하여 자활사업 대상을 조건부수급자, 자활특례자 및 일반수급자, 차상위계층(희망참여자)로 명문화하였고, 자활사업 프로그램을 단계별로 ①사회적응프로그램/지역봉사 → ②자활근로 → ③자활공동체/직업알선·창업지원프로그램 등으로 구축하였다. 더불어, 자활후견기관을 확대 지정(2000년 70개소 → 2005년 192개소)하여 대폭 인프라를 확충하던 시기라고 할 수 있다.

둘째, 제도확대기는 자활사업 내 자활대상자가 확대되고, 자활프로그램이 다양화되며, 전국, 광역단위의 전달체계가 설치되었던 2006년부터 2012년까지로 명명하였다.

이 시기에는 2004년 연령기준 완화(62세 이하→65세 이하)로 영향으로 인해 고령의 자활참여자가 늘어나는 반면, 차상위 자활참여자도 증가되었다. 자활사업 프로그램의 경우 기존 간병도우미, 집수리, 청소, 음식물·폐자원 재활용 등 5대 표준화 사업의 확장(2006년 말 561개의 자활공동체→2010년 말 833개의 자활공동체)이 일어나는 동시에, 근로의욕이 낮은 수급자들을 대상으로 하는 디딤돌사업(사회적응프로그램)과 성과관리형 자활시범사업으로 희망리본프로젝트 등 다양한 자활사업이 운영되었다. 또한 광역단위의 공동사업추진체계 및 네트워크 구축을 위해 2006년까지 시범사업으로 운영되던 광역자활센터(2008년 3개→2010년 7개)를 설치하였고, 자활지원제도 관련 대상자, 사업실적 등에 대한 중앙단위의 컨트롤타워로서 중앙자활센터를 2008년 7월에 설치하였던 시기라고 할 수 있다.

셋째, 제도변화모색기는 참여자, 프로그램, 전달체계 확대되었던 이전과 달리, 제도외부적 요인(보건복지부와 고용노동부 간의 대상자 중복성, 사회적 경제 영역의 확대 등)으로 인해 자활사업이 제도적 성격 변화를 모색하는 2013년-2017년까지로 구분하였다. 이 시기에는 국민기초생활보장제도가 2015년 맞춤형 급여체계로 전환됨에 따라 생계급여 조건부 수급자는 증가했으나 희망리본사업이 고용노동부로 이관되고, 근로능력이 있는 참여자가 고용노동부 취업성공패키지로 우선 배치됨에 따라 근로능력이 있는 자활참여자 수의 감소가 문제로 대두되던 시기이다. 이에 수급자에 대한 근로능력 평가체계를 2012년 6월 개편하여, 2012년 12월부터 연금공단 위탁에 따른 근로능력 평가가 이루어졌던 시기이다. 더불어, 조건부수급자 선정기준에 관한 고시를 마련하여 주 3일 이상 근로에 종사하더라도 일정 소득 이하인 경우 조건부 수급자로 지정할 수 있도록 하였다. 프로그램의 경우 사례관리 프로그램인 Gateway(2013), 근로미약자를 위한 근로습관 향상 프로그램 자활인큐베이팅(2016)을 통해 자활참여자들의 자활 성공률을 높이기 위한 프로그램을 시행하였고, 각 지자체의 여건과 자활사업 아이템 발굴 등을 위해 광역형·지역특화형 새로운 자활프로그램 공모를 추진하였다. 자활 인프라의 경우, 중앙자활센터, 광역자활센터, 지역자활센터로 이루어지던 자활인프라에 자활사업 및 사회서비스 분야 종사자와 참여자의 전문적인 교육을 위한 전문교육기관으로 한국자활연수원을 설립하여 운영하였다. 더불어 사회적경제가 확대됨에 따라 지역자활센터의 유형 및 기능 다변화를 모색하고자 사회적협동조합 지역자활센터로의 전환과 자활공동체가 자활기업으로 명칭이 변경되었던 시기이다.

넷째, 제도다각화기는 빈곤층에 대한 체계적인 자립지원이 가능하도록 제1차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2018-2020)을 수립·시행(17. 8.)되었고, 제2차 기초생활

보장 자활급여 기본계획(2021-2023)이 수립·시행되는 현재까지로 구분하였다. 이 시기에는 자활사업 기조에 대한 변화라고 할 수 있는데, 기초생활보장제도 내 자활사업이 근로능력이 있는 수급자의 취업·창업을 촉진하는데 한계가 있다는 점을 인식(보건복지부, 2019)하고, 단순히 기초생활보장차원에서 벗어나 일을 통한 적극적 자립을 강조하고, 차상위계층의 빈곤을 방지하는 맞춤형 자립지원정책으로써 방향성 전환을 도모하고 있다. 자활사업 대상자와 관련 기존의 취업우선지원제도를 개선하여 2018년 2월부터 지자체에서 자활역량평가를 실시하는 경우, 우선의뢰 기준을 선별의뢰 기준으로 변경하여 자활역량평가 결과 점수가 70점 미만의 경우 자활사업에 배치하도록 변경하였다. 그리고 2019년에는 활동능력평가의 인지능력항목 편중도를 개선하여 신체능력항목 배점 점수 상향 및 항목 개선으로 평가의 객관성 및 타당성을 제고하는 방향으로 고시 개정안을 마련하였다. 자활프로그램의 경우 기존의 ① Gateway / 자활사례관리 → ② 자활근로 / 취업 지원 → ③ 자활기업 / 직업알선·창업지원프로그램의 경로 뿐만 아니라, 새롭게 유입되는 자활참여자 특성을 고려한 청년자립도전사업단(2018), 거리노숙인 특화자활사업(2019), 내일키움일자리(2020)등을 운영하고 있다. 자활인프라의 경우 2019년 기존의 중앙자활센터와 한국자활연수원을 포괄하여, 2019년 7월 한국자활복지개발원으로 출범, 2020년 1월 공공기관으로 지정하였다. 광역자활센터의 경우 2020년 1개(울산광역시)추가, 2021년(제주자치도)추가 설치되면서, 전국 시도단위 내 광역지역 자활센터 모두 설치되었다.

2. 자활사업 선정기준과 대상의 변화

근로 능력이 있는 수급자에게 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 실시할 수 있으며(국민기초생활보장법 제9조 제5항), 수급자가 자활사업에 참여하기 위한 사전조치로 근로능력의 유·무를 판정해야 하며, 근로능력평가 대상자는 생계·의료급여 수급권자에 한정되며 근로능력이 있는 수급자에 대하여 조건부과 및 유예를 결정할 수 있다(보건복지부, 2021).

본 절에서는 국민기초생활보장제도가 법제화된 2000년 10월부터 2021년까지 자활사업 참여자의 선정기준과 수급지위별 현황, 자활사업 프로그램별 참여자의 선정기준과 그 변화 과정을 제도화기, 제도확대기, 제도변화모색기, 제도다각화기로 나누어서 고찰해 보고자 한다. 각 시기별 자활사업 참여자 선정기준 관련 내용을 간략히 살

펴보면 다음과 같다.

제도화기(2000년 10월~2005년)에 조건부수급자의 선정기준 연령이 만18세 이상 60세 이하 수급자에서 만18세 이상 64세 이하 수급자로 확대되었으며, 조건부수급자는 근로능력점수표에 의해 취업대상자와 비취업대상자로 구분되어 70점 이상이면 취업대상자로, 70점 미만의 경우는 비취업대상자로 분류되어 노동시장의 취업보다는 공동작업장이나 자활공동체 등에 참여하였다. 2001년부터 자활사업에 참여한 차상위계층의 경우 2004년부터는 참여가 확대되었다.

제도확대기(2006~2012년)인 2007년부터는 차상위계층의 자활사업 참여를 연차적으로 확대하였으며, 2012년부터 차상위자는 자활근로사업 중 근로유지형사업에 20% 미만으로 제한을 참여하고 취업성공패키지사업에 참여를 적극 유도하였다. 2010년에는 질병·부상자에 대한 근로능력 판정이 조금 더 체계화되기 시작했다

제도변화모색기(2013~2017년)에는 2013년부터는 자활근로에 연속 참여 기간을 36개월로 제한하고, 다른 유형으로 전환 할 경우 최대 60개월까지 참여할 수 있도록 하여 조건부수급자가 자활근로사업 내에 안주하지 않도록 하였다. 또한, 근로능력판정제도가 개선되어 근로능력평가업무를 국민연금공단에서 수행하게 되었다. 국민기초생활보장제도가 '맞춤형급여체계'로 개편되었으며, 2015년부터는 만 65세 이상의 근로무능력자인 일반수급자와 차상위자도 본인이 희망 시 자활사업에 참여할 수 있게 되었다.

제도다각화기(2018년~현재)인 2020년에 자활사업참여의 우선순위가 폐지되었다가 2021년 조건부수급자 우선배치가 재명시 되었으며, 2018년 차상위자의 자활근로 참여기간을 최대 60개월로 제한하되 자활근로사업단 유형별 차상위자의 참여비율을 제한하던 것을 폐지하였다. 2021년 1월부터는 한국형 실업부조인 '국민취업지원제도'가 시행되어 취업지원서비스를 종합적으로 제공하고, 저소득 구직자에게는 생계를 위한 최소한의 소득도 지원하게 된다.

1) 제도화기 (2000년 10월 ~ 2005년)

한국은 외환위기를 경험한 후 단순 제조업 부분에서의 일자리 감소와 노동시장의 유연화와 양극화로 인한 불완전취업의 확대에 직면하였으며, 일할 능력이 있음에도 빈곤을 벗어나지 못하는 근로빈곤층(working poor)이 증가하였다(노대명 외, 2004).

과거 국가는 실업·빈곤문제를 해결하기 위해 성장 최우선전략을 추진하는 과정에서 복지는 항상 이차적인 문제였지만 세계경제가 급격하게 변화하고 실업과 빈곤문제는 더 이상 이차적인 문제일 수 없게 되었다. 또한, 국민들은 이러한 문제해결에 있어 국가의 적극적인 역할을 요구하였으며 자신의 사회적 권리의 하나로 인식하게 되었다. 자활정책은 이러한 패러다임 변화의 하나의 축으로 근로능력이 있는 빈곤층의 탈 빈곤을 위한 취업지원 등 고용관련 서비스를 제공하는 근로연계형 복지정책이다.

이 절에서는 제도화기의 자활사업 참여자의 선정기준과 수급지위별 현황, 자활사업 프로그램별 참여자 선정기준과 현황에 대해서 살펴보고자 한다.

(1) 자활사업 참여자 선정기준과 참여자 현황

제도화기의 자활사업 참여자 선정기준과 수급지위별 참여자 현황을 살펴보면 다음과 같다.

자활사업에는 조건부수급자, 자활사업특례자, 차상위계층, 일반수급자가 참여할 수 있으며, 조건부수급자는 만18세 이상 60세 이하의 근로능력 있는 수급자로 취업대상자와 비취업대상자로 구분하였다(조건부수급자의 선정기준 연령의 시기별 변화는 아래 <표 III-5> 참조). 취업대상자는 취업을 촉진하기 위해 직업훈련, 취업알선 등 고용서비스를 제공받고, 비취업대상자는 자활후견기관 등에 의뢰되어 자활공동체[현재 자활기업] 창업, 자활공공근로사업, 자원봉사 등에 참여할 수 있다.

조건부수급자 중 조건부과제외자, 조건제시유예자에 대한 규정을 두었으며 다음과 같다. 조건부과제외자는 취업자, 미취학자녀양육, 치매노인간병 등 가정형편상 사업참여가 곤란한 경우, 군제대자, 학교졸업자가 해당되며, 조건제시유예자는 현실적으로 자활사업에 참여가 곤란한 상황을 감안하여 한시적으로 조건 부과 없이 생계급여를 받는 자를 말한다. 자활사업특례자는 자활공동체 등 자활사업 참여를 통한 가구소득이 최저생계비를 초과하는 수급권자를 말하며, 차상위계층은 가구소득이 최저생계비의 120% 미만인 가구를 말한다. 앞서 말한 바와 같이 조건부수급자는 근로능력을 가진 만18세 이상 60세 이하의 수급자이며 여기에 근로무능력자는 해당되지 않는다. 근로무능력자에는 중증장애인, 2개월 이상의 치료·요양을 필요로 하는 자, 공익근무요원, 1~4급 장애인을 말한다.

〈표 Ⅲ-3〉 제도화기 조건부수급자

근로무능력자: ①중증장애인, ②2개월 이상의 치료·요양 필요 자, ③임산부, ④공익근무요원, ⑤1~4급 장애인	
기초 생활 수급자	조건부과제외자 ①개별가구, 개인의 여건 등으로 자활사업 참여곤란 자, ②근로, 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자, ③환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자, ④기타 18세 이상 중·고교생, 알콜중독, 향정신성 약물중독으로 치료 중인 자
	근로능력자: 만 18세 이상 64세 이하의 수급자
	조건제시유예자: 자활사업참여 한시적 유예 ①5~6급 장애인, ②도서벽지거주 수급자, ③질병부상 등으로 자활사업참여가 불가능한 자, ④시험준비생, 직업훈련, 학원수강생, ⑤북한이탈주민
	조건부수급자
취업대상자: 근로능력점수 70점 이상	
비취업대상자: 근로능력점수 70점 미만	
차상위계층: 최저생계비의 120% 미만인 가구	

자료: 보건복지부(2003). 자활사업안내

* 제도화기 이후의 근로무능력자, 조건부과제외자, 조건제시유예자 등의 선정기준은 부록을 참조하기 바람

조건부수급자의 선정기준 연령을 살펴보면 2000년에는 만18세 이상 60세 이하의 수급자, 2003년에는 만18세 이상 62세 이하의 수급자, 2004년부터 2021년 현재까지는 만18세 이상 64세 이하 수급자로 변경되면서 노령자의 자활사업 참여기회를 점차적으로 확대하였다.

〈표 Ⅲ-4〉 2000~2021 조건부수급자 선정기준 연령의 변화

연도	조건부수급자 선정기준 연령
2000~2002	만18세 이상 60세 이하 근로능력 있는 수급자
2003	만18세 이상 62세 이하 근로능력 있는 수급자
2004~2021	만18세 이상 64세 이하 근로능력 있는 수급자

자료: 보건복지부(각 연도). 자활사업안내

* 조건부수급자 선정기준 연령은 2004년 이후 2021년 현재까지 동일하므로 여기에서 한 번만 기술하고자 함

조건부수급자는 연령, 건강상태, 직업이력 및 학력 등을 기준으로 만들어진 ‘근로능력점수표’에 의해 취업대상자와 비취업대상자로 구분했다. 근로능력점수가 70점 이상이면 노동시장에서 취·창업이 가능한 취업대상자로, 70점 미만의 경우는 노동시장에서의 취업은 어려우나 공동작업장, 자활공동체 참여 등의 기회를 제공하는 비취업대상자로 분류되었다.

〈표 III-5〉 제도화기 근로능력점수표

기 준	세부기준	점수
연령(40)	18세-35세	40
	36세-50세	20
	51세 이상	0
건강상태(30)	양호	30
	보통이하	15
직업이력 및 학력(30)	상	30
	중	15
	하	0

자료: 보건복지부(2003). 자활사업안내

제도화기인 2000년부터 2005년까지 자활사업 참여자의 수급지위별 현황을 살펴보면, 2001년 조건부수급자의 비율이 63.8%에서 2005년 54.6%로 감소한 반면 차상위계층의 참여 비율(2005년 29.9%)이 점차 높아지고 있음을 알 수 있다. 또한 2003년과 2004년에 걸쳐 연차적으로 조건부 수급자의 선정기준 연령을 64세까지 확대하였지만 2004년 전체 자활사업 참여자의 규모는 커졌으나 조건부수급자의 비율이 높아지는 않았다. 자활사업은 조건부 수급자 중심으로 이루어져야 함을 감안한다면 조건부 수급자의 비중 감소는 정책의 주요 표적 집단의 감소로 볼 수 있다.

2004년부터 빈곤층 전략을 방지하고 자활사업추진의 효율성을 제고하기 위해 약 140만 명 중심의 기초수급자 중심으로 추진하던 자활사업에 차상위계층의 참여를 더욱 크게 확대하였다(2001년부터 차상위계층 자활사업 참여). 자활사업단별로 차상위계층의 참여를 30~40% 이내로 제한하던 것을 2004년부터는 50~60% 이내로 확대하였으며, 2004년도 상반기에 1만 명, 추경으로 하반기에 1만 명 등 총 2만 명의 차상위계층에게 저소득층 집수리와 무료간병 등 사회적 일자리를 제공해 저소득 취약계층에 대한 사회서비스 제공과 일자리 제공이라는 두 가지 목표를 달성하였다.

〈표 Ⅲ-6〉 제도화기 수급지위별 자활사업 참여자 현황

(단위: 명, %)

연도	계	수급자			차상위계층 (희망참여자)
		소계	조건부수급자 (의무참여자)	자활특례자 및 일반수급자 (희망참여자)	
2000	65,000 (100.0)	65,000 (100.0)	63,000 (96.9)	2,000 (3.1)	-
2001	149,000 (100.0)	110,000 (73.8)	95,000 (63.8)	15,000 (10.0)	39,000 (26.2)
2002	91,868 (100.0)	72,446 (78.9)	58,714 (63.9)	13,732 (15.0)	19,422 (21.1)
2003	83,981 (100.0)	65,920 (78.5)	49,455 (58.9)	16,465 (19.6)	18,061 (21.5)
2004	112,769 (100.0)	83,344 (73.9)	65,412 (58.0)	17,932 (15.9)	29,425 (26.1)
2005	91,067 (100.0)	63,860 (70.1)	49,725 (54.6)	14,135 (15.5)	27,207 (29.9)

주1: 2000년 수급지위별 자활사업 참여자 현황은 2000년 12월말 기준 당시 참여자 수임

주2: 2001~2005년은 각 년도 12월말 까지 누적된 자활사업 참여자 수임

자료: 보건복지부(각 년도), 보건복지백서; 보건복지부(각 연도), 자활사업안내

자활사업 참여자의 규모 확대에 중요한 역할을 한 것은 자활근로사업의 유형 다변화와 자활사업 참여 유인 확대를 요인으로 들 수 있다. 우선, 자활근로사업의 유형을 취로형, 업그레이드형의 2단계에서 2004년부터 참여자의 근로능력과 욕구를 고려하여 근로유지형, 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형 등 4단계로 확대, 다양화하여 참여자 확대에 기여했다. 자활사업 참여유인 확대는 2003년 학생, 장애인직업재활 참여자, 자활공동체 참여자에게 적용하던 근로소득공제(2,500명에게 지급)를 2004년에도 자활사업 참여자로 확대하여 16천 명에게 근로소득공제(근로장려금)를 지급하였다.

하지만 전반적으로 수급자들이 자활프로그램을 통해 경제적으로 자립을 할 수 있다는 희망을 갖지 못했고, 국민기초생활보장제도 급여체계가 자활사업 참여자들이 일을 해도 추가적인 소득을 보장하지 못한다는 점을 알게 되었다. 즉 보충급여 방식은 최종적으로 동일 수준의 소득을 제공하여 자활사업 참여자들의 근로의욕을 저하시키며, 통합급여 체계는 최저생계비를 초과하는 경우 의료급여 등 모든 급여가 상실되어 자활을 기피하게 되어 결과적으로 자활사업의 구조적인 한계를 보였다.

(2) 자활사업 프로그램별 참여자 선정기준과 참여자 현황

자활사업 프로그램별 참여자 선정기준과 각 프로그램 별 참여자 현황을 살펴보면 다음과 같다.

자활사업 프로그램별 참여자를 살펴보면 자활공동체의 경우 구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3이상이어야 하며 기존 공동체에 참여하던 수급자의 변동이 있을 경우, 1/5까지 인정했다. 자활근로사업은 자활 의지는 있으나 근로능력이 다소 미흡한 비숙련 계층이 근로능력의 향상과 자활공동체 창업 등 자립 준비를 위한 단계로 참여하는 프로그램이다. 업그레이드형과 취로형 두 가지 유형으로 구분되며 참여자는 자활급여특례자, 조건부수급자와 일반수급자, 차상위계층이며 차상위계층의 경우 취로형 사업에는 원칙적으로 제한하였다. 사회적응프로그램 참여자는 조건부수급자뿐만 아니라 사회적응프로그램 서비스가 필요하다고 판단되는 기초생활수급자는 우선 선정되었다. 타 자활프로그램에 참여중인 알콜의존 및 우울증 등 정신건강상 문제가 있는 경우 참여를 희망할 경우 참여할 수 있다. 또한, 자활사업프로그램에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 근로유지형에 참여하고 있는 참여자의 근로능력점수는 45점~20점의 낮은 수준의 점수임을 알 수 있다.

〈표 III-7〉 제도화기 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준

자활사업프로그램		참여자격
자활공동체사업		구성원 중 기초생활수급자 1/3 이상
자 활 근 로	시장진입형	조건부수급자, 자활급여특례자, 일반수급자, 차상위계층
	인턴형	
	사회서비스일자리형	
	근로유지형	
사회적응프로그램		

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내, 보건복지부(2011). 보건복지통계연보

자활사업 프로그램은 ‘단계적 발전전략’에 따라 구성되었다. 즉 자활사업 참여자의 욕구와 능력을 점진적으로 향상시켜 궁극적으로는 자립이라는 단계에 이르게 하는 목표로 참여자의 능력에 따라 단계별로 ①재활프로그램/지역봉사 → ②자활근로 → ③자활공동체/직업알선·창업지원프로그램 등을 제공하고 있다. 자활사업프로그램은 크게 보건복지부 주관 자활사업인 비취업대상자의 자활공동체·자활근로와 노동부 주관 자활사업으로 구분할 수 있다.

자활근로사업은 기존 공공근로사업과는 달리 자활의지는 있으나 근로능력이 다소 미흡한 저소득층을 대상으로 근로능력의 향상과 자활공동체 창업 등 자립을 위한 전 단계 프로그램으로 업그레이드형과 취로형으로 구분하였으며, 2004년부터는 근로유지형, 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형으로 세분화하였다.

〈표 Ⅲ-8〉 제도화기(2002~2003) 자활사업 지원유형별 참여자 현황

(단위: 명, %)

구 분	계 (A+B)	보건복지부					지역봉사, 재활프로그램 등	노동부 (B)
		소계 (A)	자활 공동체	자활근로				
				소계	업그레이드형	취로형		
2002	47,000 (100.0)	45,000 (96.0)	1,000 (4.0)	39,000 (82.0)	10,000 (21.0)	29,000 (61.0)	5,000 (8.0)	2,000 (4.0)
2003	48,000 (100.0)	46,000 (95.8)	2,000 (4.2)	39,000 (81.2)	12,000 (25.0)	27,000 (56.2)	5,000 (10.4)	2,000 (4.2)

주: 각 년도 12월말 시점 당시 자활지원 유형에 참여하고 있는 수임

자료: 보건복지부(각 년도). 보건복지백서

〈표 Ⅲ-9〉 제도화기(2004~2005) 자활사업 지원유형별 참여자 현황

(단위: 명, %)

구 분	계 (A+B)	보건복지부								노동부 (B)
		소계 (A)	자활 공동체	자활근로					지역봉사, 재활 프로그램	
				소계	시장 진입형	사회적 일자리형	인턴형	근로 유지형		
2004	58,000 (100.0)	55,000 (94.8)	2,000 (3.4)	48,000 (82.8)	5,000 (8.6)	14,000 (24.1)	6,000 (10.3)	23,000 (39.7)	5,000 (8.6)	3,000 (5.2)
2005	56,000 (100.0)	55,000 (98.2)	2,000 (3.6)	48,000 (85.7)	6,000 (10.7)	13,000 (23.2)	4,000 (7.2)	25,000 (44.6)	5,000 (8.9)	1,000 (1.8)

주: 각 년도 12월말 시점 당시 자활지원 유형에 참여하고 있는 수임

자료: 보건복지부(각 년도). 보건복지백서

2002~2003년에 자활근로의 업그레이드형 참여인원의 40% 이상, 취로형은 60% 미만으로 할당 규정을 두었다가 2004~2005년에는 업그레이드형에 해당하는 시장진입형, 사회적일자리형, 인턴형에 50% 이상, 취로형에 해당하는 근로유지형에 50% 미만 하향 할당을 하였는데 참여자 현황은 그러한 지침을 반영한 결과라고 볼 수 있다.

2) 제도확대기 (2006 ~ 2012년)

제도 확대기에 해당하는 노무현 정부 집권 후반기에는 국민기초생활보장제도의 적용 범위를 확대해 빈곤층의 소득보장을 강화하려는 정책을 취했으며, 2008년에 들어선 이명박 정부는 ‘작은 정부, 큰 시장’이라는 전략 아래 친기업적 정책들을 생산하였으며, 복지 부분에서 내세운 국정지표는 ‘능동적 복지’였다(이수진, 2018). 이는 경제 부문의 능동성을 보장하는 선에서 복지정책을 구현하겠다는 의지로 시장친화적이고 선별적 복지정책을 하겠다는 의미가 내포된 것이다(이태수, 2008; 김종건, 2008; 조흥식, 2011).

이 절에서는 제도확대기의 자활사업 참여자 선정기준과 참여자 현황, 자활사업 프로그램별 참여자 선정기준 및 참여자 현황, 2009년부터 시범사업이 시작된 희망리본사업과 취업성공패키지사업의 참여자 현황을 살펴보고자 한다.

(1) 자활사업 참여자 선정기준과 참여자 현황

이 시기에 자활사업 참여자의 선정기준 변화를 살펴보면, 자활사업의 내실화 및 사회적 일자리 확대를 위해 수급자로만 한정되었던 근로능력 판정 대상자가 2006년부터는 자활사업 참여를 희망하는 차상위계층으로 확대되었다. 2007년부터는 차상위계층의 자활사업 참여를 연차적으로 확대하였으며, 차상위계층 선정 시 소득재산 관계서류에 의해 우선사업참여 후 소득인정액 조사결과를 반영하여 계속참여여부를 결정하였다(先참여 後조사원칙). 차상위계층의 선정기준은 실제소득이 최저생계비의 120% 미만인 자에서 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 자로 변경되었으며, 근로능력판정 대상으로 차상위계층의 경우 신규참여자 및 차상위계층 모두에게 적용되었다. 2012년부터 차상위자는 자활근로사업 중 근로유지형사업에 20% 미만으로 참여를 제한하고 향후 취업성공패키지사업 참여를 적극적으로 유도하였다.

일반수급자의 경우 2002년부터 자활사업에 참여해오다가 2009년엔 자활근로사업에 참여하지 못하게 되었으며 2010년에 근로능력이 있는 자에 한하여 다시 자활근로사업에 참여하게 되며 2011년엔 근로무능력자라도 본인이 참여를 원할 때에는 참여할 수 있게 되었다. 기존 시설수급자는 조건부수급자로 전환 후 자활사업에 참여하였으나 2011년부터는 조건부수급자로 전환한 필요 없이 참여할 수 있게 되었다. 자활급여특례가구의 가구원도 2012년부터 자활사업에 참여할 수 있게 되었다. 즉 의료급

여특례, 교육급여특례가구의 근로능력이 있는 가구원 중 자활사업에 참여를 희망할 경우 참여할 수 있게 되었다.

2010년에는 조건부수급자에 대한 근로능력 판정 시 질병·부상자에 대한 근로능력 판정이 좀 더 체계화되기 시작했다. 이전에는 근로무능력자 중 질병·부상 또는 후유증으로 3개월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 경우 치료기간이 명시된 진단서를 제출하면 근로무능력자로 인정이 되었으나 2010년부터는 질병·부상자에 대한 근로능력 판정 시 근로능력평가용 진단서를 제출해야 하며 제출하지 않을 경우 근로능력자로 처리되었다. 근로능력평가용 진단서를 제출한 수급자의 경우 ‘의학적 평가’와 ‘활동능력 평가’ 단계를 거치게 되는데 의학적 평가는 의사가, 활동능력 평가는 수급자를 선정·관리하는 담당공무원이 면담·실태조사를 통해 평가하게 된다.

〈표 Ⅲ-10〉 제도확대기 질병·부상자에 대한 근로능력 판정기준

근로능력없음 판정 기준	
(1차) 의학적 평가 결과 1~4단계 중 4단계에 해당 : 근로능력 ‘없음’	
(2차) 활동능력 평가의 간이평가 결과 3점 이하 : 근로능력 ‘없음’	
(3차) 의학적 평가 단계별 활동능력평가 점수가 다음에 해당 하는 경우	
- 의학적 평가 3단계의 경우 : 활동능력평가 35점 이하	
- 의학적 평가 2단계의 경우 : 활동능력평가 30점 이하	
- 의학적 평가 1단계의 경우 : 활동능력평가 25점 이하	

보건복지부(2010). 자활사업안내

〈그림 Ⅲ-1〉 제도확대기 질병·부상 및 그 후유증에 대한 근로능력판정 기준

의학적 평가 (단 계)		1단계	2단계	3단계	4단계
활동 능력 평가 (점 수)	전체 평가	40점			근로능력 있음
		35점		근로능력 있음	
		30점	근로능력 있음	근로능력 없음	근로능력 없음
		25점	근로능력 없음	근로능력 없음	• 활동능력평가 불요
	간이 평가	3점	간이평가 3개 항목(12점) 합계 3점 이하		근로능력 없음

보건복지부(2010). 자활사업안내

아래 <표 III-11> 제도 확대기인 2006년부터 2012년까지의 수급 지위별 자활사업 참여자 현황을 정리한 것이다. 정부는 2007년부터 차상위계층의 자활사업 참여를 원칙적으로 확대하면서 차상위계층의 자활사업 참여 시 선참여 후조사 원칙으로 ‘유연한 참여’를 시행하면서 2007년 차상위계층의 참여규모가 27,024명으로 확대되었으나 그 이후로 차상위계층의 자활사업 참여자의 수가 줄고 있음을 알 수 있다.

2009년 조건부수급자의 비율이 64.7%에 이르던 것이 2012년 자활사업 참여자의 수(98,146명)가 가장 많았음에도 불구하고 조건부수급자의 비율은 47.8%로 제도확대기에서 가장 낮은 비중을 차지하고 있다.

<표 III-11> 제도확대기 수급지위별 자활사업 참여자 현황

(단위: 명, %)

연도	계	수급자				취창업	차상위계층
		소계	조건부수급 (의무참여)	일반수급	자활특례		
2006	86,796 (100.0)	60,105 (69.2)	47,907 (55.2)	12,198 (14.1)	-	26,691 (30.8)	
2007	87,282 (100.0)	60,258 (69.0)	48,289 (55.3)	11,969 (13.7)	-	27,024 (31.0)	
2008	70,489 (100.0)	49,241 (69.9)	42,554 (60.4)	6,687 (9.5)	-	21,248 (30.1)	
2009	77,532 (100.0)	55,510 (71.6)	50,193 (64.7)	5,317 (6.9)	-	22,022 (28.4)	
2010	77,639 (100.0)	54,044 (69.6)	46,900 (60.4)	7,144 (9.2)	-	23,595 (30.4)	
2011	83,710 (100.0)	59,801 (71.4)	48,863 (58.4)	10,938 (13.0)	-	23,909 (28.6)	
2012	98,146 (100.0)	77,091 (78.5)	46,919 (47.8)	6,675 (6.8)	5,512 (5.6)	17,985 (18.3)	
						21,055 (21.5)	

주: 각 연도 12월말 까지 누계된 실제 자활사업 참여자 수임.

자료: 보건복지부(각 연도). 보건복지백서

(2) 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준과 참여자 현황

프로그램별 자활사업 참여자를 살펴보면, 사회적응프로그램은 의무참여자로 자활의 지가 현저히 낮거나 알코올 남용 및 우울증 등 정신건강 문제가 경미한 생계급여자이며, 신규참여자는 지정참여자이며, 타 자활사업에 참여중인 조건부수급자 및 일반수급자는 희망참여자이다. 2007년부터는 ①조건부수급자, ②일반수급자, ③차상위계층 순으로 우선순위를 부여하였다.

지역봉사프로그램은 조건부수급자와 일반수급자가 참여할 수 있다. 조건부수급자의 경우 건강상태나 연령이 노동강도가 낮은 사업만이 가능한 사람이며 일반수급자의 경우 지역봉사를 희망하는 경우는 참여할 수 있다. 자활근로사업의 참여자는 조건부수급자, 일반수급자, 자활급여특례자, 차상위계층, 전문기술을 보유한 일반저소득층이다. 인턴형의 경우 가급적 조건부수급자와 불완전취업자를 우선 참여토록 했다. 2008년에는 근로유지형사업에 차상위계층의 참여가 제한되었다. 자활공동체는 구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3 이상이어야 하며 기존 공동체에 참여하던 수급자의 변동이 있을 경우 1/5까지 인정했다.

자활인큐베이팅사업의 신규참여자는 자활역량평가 점수 70점 미만인 조건부수급자, 일반수급자, 자활특례자, 차상위계층이며, 기존 참여자는 2년 이상 자활근로에 참여한 자, 1년 취업성공패키지사업에 참여한 후 취업에 실패한 자, 기타 자활경로 재설정이 필요한 자이다.

희망리본프로젝트사업(성과시범사업) 참여자는 근로능력이나 자활욕구가 미약하거나 돌봄가구원 등 가구여건상 즉시 취업하기는 곤란하나 사례관리를 통한 복지서비스 제공 및 역량배양을 통해 취업가능성이 있는 사람으로 조건부과제외자, 조건부수급자, 일반수급자, 차상위자로 우선순위를 정했다. 단, 차상위자의 경우 전체 참여자의 30%를 넘을 수 없다.

희망키움통장사업 지원대상은 일하는 수급자가 있는 가구 중 가구 전체의 총 근로소득이 최저생계비 60% 이상인 가구, 가구원 중 자활특례, 의료 및 교육급여 특례자가 있는 가구, 자활장려금을 수령하지 않는 자활사업 참여자가 있는 가구, 시설수급가구 중 소득요건을 충족하는 가구이다.

〈표 Ⅲ-12〉 제도확대기 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준

자활사업프로그램		선정기준
자활공동체사업		- 기초생활보장수급자가 1/3 이상
자 활 근 로	시장진입형	
	인턴형	- 조건부수급자, 일반수급자, 자활급여특례자, 차상위계층, 전문기술보유 일반저소득층
	사회서비스일자리형	- 인턴형의 경우 가급적 조건부수급자 우선참여
	근로유지형	
사회적응프로그램(디딤돌사업)		- 의무참여자: 생계급여자 - 지정참여자: 신규참여자 - 희망참여자: 타 자활사업참여자 중 조건부수급자 및 일반수급자 - 차상위계층(2007)
지역봉사		- 조건부수급자 ① 비취업대상자 ②취업대상자 - 일반수급자: 희망자
자활인큐베이팅		- 자활역량평가 70점 미만인 조건부수급자, 일반수급자, 자활특례자, 차상위계층, 자활근로참여자, 취업성공패키지 탈락자
희망리본프로젝트(성과중심자활사업)		- 조건부과제외자, 조건부수급자, 일반수급자, 차상위자
희망키움통장사업		- 일하는 수급자가 있는 가구 중 최저생계비 60% 이상인 가구 - 가구원 중 자활특례, 의료 및 교육급여 특례자가 있는 가구 - 자활장려금을 수령하지 않는 자활사업 참여자가 있는 가구 - 시설수급가구 중 소득요건 충족하는 가구

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내

〈표 Ⅲ-13〉 자활사업 프로그램별로 참여자 현황을 살펴보면 2006년 자활근로 참여자는 50,643명으로 전체 자활사업 참여자의 85.3%를 차지하고 있으나 2012년 12월에는 자활근로사업 참여자가 전체 자활사업 참여자의 54.3%로 그 비중이 점차적으로 줄어들고 있다. 또한, 보건복지부의 자활사업이 차지하는 비율이 2006년 당시 96.7%에서 2012년 현재 86.3%로 10%p 이상 감소한 것을 볼 수 있다. 이는 전체 자활사업 참여자 규모가 확대되고, 고용노동부의 취업알선·직업훈련 등의 사업 참여자의 규모가 확대되고 있는 것과는 대조적이다.

또한, 2009년부터 보건복지부의 자활근로사업 참여자의 비중이 전체적으로 줄어 들고 있는 것을 볼 수 있다. 2009년부터 희망리본사업과 취업성공패키지 시범사업이 실시되면서 성과시범사업(희망리본사업)과, 고용노동부 취업성공패키지 사업으로 참여자가 흡수된 것으로 해석할 수 있다.

〈표 Ⅲ-13〉 제도확대기 자활사업 지원유형별 참여자 현황

(단위: 명, %)

연도	총계	보건복지부						고용부	
		보건 복지부 소계	자활 공동체 등	자활 근로	사회 적응 프로 그램	공동 작업장 등	희망 키움 통장	성과 시범 사업	취업 알선· 직업 훈련 등
2006	59,399 (100)	57,425 (96.7)	3,087 (5.2)	50,643 (85.3)	3,492 (5.9)	203 (0.3)		-	1,974 (3.3)
2007	58,356 (100)	56,626 (97.0)	5,164 (8.8)	47,993 (82.2)	3,183 (5.5)	286 (0.5)		-	1,730 (3.0)
2008	49,830 (100)	48,741 (97.8)	6,354 (12.8)	41,232 (82.7)	1,011 (2.0)	144 (0.3)		-	1,089 (2.2)
2009	77,825 (100)	75,675 (97.2)	9,438 (12.1)	62,404 (80.2)	1,668 (2.1)	165 (0.2)		2,000 (2.6)	2,150 (2.8)
2010	77,639 (100)	75,199 (96.9)	9,351 (12.1)	60,162 (77.5)	1,367 (1.8)	107 (0.1)		4,212 (5.4)	2,440 (3.1)
2011	83,710 (100)	75,795 (90.6)	10,116 (12.1)	60,385 (72.1)	974 (1.2)	66 (0.1)		4,254 (5.1)	7,915 (9.4)
2012	98,146 (100)	84,736 (86.3)	9,339 (9.5)	53,342 (54.3)	-	-	17,824 (18.2)	4,231 (4.3)	13,410 (13.7)

주: 2006-2012년은 각 년도 12월말 까지 누계된 실제 자활사업 참여자 수임

자료: 보건복지부(각 년도). 보건복지백서

이명박 정부 시기에 ‘자활복지 선진화 프로젝트’에 따라 자활사업 참여자의 취업과 그 성과에 따라 차등적으로 예산을 지급하겠다는 목표 아래 보건복지부에서 ‘희망리본사업’을, 고용노동부에서 ‘취업성공패키지’라는 프로그램을 수행하였다(이수진, 2018). 취업빈곤층 자립지원 부재, 단절적 자활프로그램, 폐쇄적 자활 인프라 등의 요인으로 자활사업 활성화가 부진하였으며, 자활성공률 및 탈수급률이 낮다는 비판이 지배적인 상황에서 자활 경로의 다각화, 수요자 맞춤형 사례관리, 자활인프라 효율화 등을 모색하였으며 그 결과 2009년부터 맞춤형 복지-고용 사례관리를 통한 취·창업지원 자활시범사업으로 ‘희망리본(Re-born)프로젝트’를 실시하였다.

희망리본사업은 그동안의 자활사업과는 달리 ‘성과중심 자활사업’으로 저소득층 취업지원을 강화하고 성과에 따라 참여기관 차등지원체계를 도입하였다. 조건부수급자 중 자활역량평가 70점 미만자와 취업능력이 낮은 수급자, 차상위계층을 주요 대상으

로 하고 있으나 조건부과유예자, 조건부과제외자, 취업성공패키지 탈락자, 노숙자 등을 집중 지원대상으로 진행한다(백학영, 2013).

희망리본사업 참여자의 변화를 살펴보면 2012년 참여자 4,116명 중 조건부수급자 47.7%, 일반수급자 35.9%, 차상위계층 15.2%로 2009년 시범사업 이후 일반수급자의 참여가 크게 증가하고 차상위계층의 참여는 줄어든 특징을 보인다. 또한, 주요 참여자인 조건부수급자는 2009년 56.9%에서 2011년 37.4%까지 줄었다가 2012년 47.7%로 다소 증가하였다(백학영, 2013).

〈표 Ⅲ-14〉 제도확대기 희망리본사업 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분	수급자				차상위	계
	일반수급	자활특례	조건부수급	소계		
2009	399 (19.9)	12 (0.6)	1,137 (56.9)	1,547 (77.3)	453 (22.7)	2,000 (100.0)
2010	982 (30.1)	25 (0.8)	1,592 (48.8)	2,599 (79.7)	661 (20.3)	3,261 (100.0)
2011	1,882 (43.0)	42 (1.0)	1,594 (37.4)	3,518 (80.4)	858 (19.6)	4,376 (100.0)
2012	1,477 (35.9)	51 (1.2)	1,964 (47.7)	3,492 (84.8)	624 (15.2)	4,116 (100.0)

자료: 백학영(2013). 복지-고용연계 자활사업 희망리본사업 발전을 위한 쟁점 논의

취업성공패키지는 취업 어려움을 겪는 구직자를 대상으로 개인별 종합 취업지원서비스를 제공하는 제도로 저소득층을 대상으로 하는 I 유형과 청장년층을 대상으로 하는 II 유형으로 구분한다. I 유형 참여자는 만 18세~64세 이하의 기초생활수급자(조건부수급자), 차상위 이하 저소득층 구직자, 취업취약계층이며, II 유형은 만 18세~34세 이하인 고졸 이하 비진학자, 대졸 이상 미취업자, 니트(NEET)족 등의 청년층과 만 35세~64세 이하이면서 최저생계비 250% 이하의 중장년층이 그 대상이다. 취업성공패키지의 경우 2009년 9,096명에서 2012년 143,241명으로 비약적으로 확대되었음을 알 수 있다. 저소득층 대상의 I 유형은 2009년 9,096명에서 2012년 74,954명으로 확대되었으며, 청장년층 대상의 II 유형도 2012년 68,287명으로 증가하였다.

〈표 Ⅲ-15〉 제도확대기 취업성공패키지 참여자 현황

(단위: 명, %)

참여자	2009	2010	2011	2012
기초수급자	2,381 (26.2)	2,504 (9.9)	7,866 (12.3)	11,662 (8.1)
저소득층	6,713 (7308)	17,810 (706)	22,103 (34.6)	44,361 (31.0)
I 취업취약계층	0	577 (2.3)	11,445 (1739)	18,931 (13.2)
실업급여수급자 등	2	4,339 (17.2)	12	0
소계	9,096 (100.0)	25,230 (100.0)	41,426 (64.8)	74,954 (52.3)
청년	0	1	20,207 (31.6)	43,024 (30.0)
II 중장년	0	0	2,329 (3.6)	25,263 (17.6)
소계	0		22,536 (35.2)	68,287 (47.7)
계	9,096 (100.0)	25,231 (100.0)	63,962 (100.0)	143,241 (100.0)

자료: 한국노동연구원(2014). 취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안

3) 제도변화모색기: (2013 ~ 2017년)

‘송파 세 모녀사건’으로 인해 촉발된 논쟁이 법 개정으로 이어져 국민기초생활보장 제도는 ‘맞춤형 급여체계’로 개편되었다. 2014년 9월 맞춤형급여체계 개편을 내용으로 하는 「국민기초생활보장법」개정안이 통과되어 부양의무자 기준 완화, 급여별 선정 기준 다층화 및 중위소득을 반영한 상대적 빈곤 개념 도입하게 되었다. 이에 2015년 1월에 ‘맞춤형 복지급여 시행단’이 발족되고 국민기초생활수급자 근로능력평가 제도가 개선되어 근로능력평가를 위한 진단서 등 발급비용을 지원하고 근로능력판정 유효기간을 확대해서 불편을 해소하였다. 2015년 7월에 기존 수급자 131만 명에게 자격 전환 절차 완료 후 맞춤형 급여가 처음으로 지급되었다.

기초생활보장제도가 급여별로 분리되어 개별급여 형태로 운영되면서 생계급여는 보건복지부 소관으로 선정기준이 변화하였으며, 급여지급방식은 보충성의 원칙 아래 최저보장이라는 개념이 새롭게 도입되었다. 생계급여 선정기준은 최저생계비에서 기준 중위소득으로 변경되었으며, 생계급여 수급권자가 되는 기준은 소득인정액이 기준 중위소득의 30% 이하로 조정되었다. 가구별 생계급여액의 최저보장수준은 보충성을 기준으로 생계급여 선정기준액(가구원수별)에서 가구의 소득인정액을 차감한 금액을 현금으로 지급된다. 기초생활보장제도 급여체계 개편으로 인해 일부 급여가 줄어드는 현상이 발생할 수 있어 2017년까지 한시적으로 이행기보전액을 운영하였다. 이행기보전액이란 수급자의 조건이 동일하게 유지되지만 단지 급여체계 변동으로 인해 수급액이 감소하는 것을 보전하기 위해 한시적으로 운영되는 것이다. 생계급여기준은 2015년에는 기준 중위소득의 28%에서 시작하여 2년간 1%씩 증가하여 2017년 이후에는 기준 중위소득의 30%를 유지하고 있다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2020).

2015년 이후 기초생활보장제도의 급여가 별도로 운영되면서 선정기준도 다르게 운영되고 있다. 기준 중위소득을 통한 선정기준이 급여별로 차이를 두고 있으며, 또 하나의 선정기준인 부양의무자 기준도 차별적으로 운영하고 있다. 2017년 이후 매년 생계급여에 적용되는 부양의무자 기준을 단계적으로 완화해 왔으며, 2021년 10월에는 60년 만에 생계급여 부양의무자 기준이 폐지되었다¹⁾. 이로 인해 그동안 생활이 어려워도 생계급여를 받지 못했던 사람들이 수급자로 지정됨에 따라 빈곤 사각지대 해소에 큰 역할을 할 것으로 기대되었으며, 저소득층 생계지원의 역할이 부양가족 중심에서 국가로 전환되는 계기가 되었다(보건복지부 외, 2020; 보건복지부 보도자료, 2021).

이 절에서는 제도변화모색기의 자활사업 참여자의 선정기준과 참여자 현황, 자활사업 프로그램별 참여자 선정기준과 참여자 현황, 취업성공패키지사업의 참여자 현황, 지역자활센터 자활사업 참여자의 특성 중 성별, 연령에 대해 살펴보고자 한다.

1) 다만, 부모 또는 자녀 가구가 연 기준 1억 원을 초과하는 고소득이거나, 9억 원을 초과하는 재산을 소유하고 있는 경우는 생계급여 대상에서 제외된다.

(1) 자활사업 참여자 선정기준과 참여자 현황

이 시기 자활사업 참여자는 조건부수급자, 자활급여특례자, 일반수급자, 특례수급가구의 가구원, 차상위자, 근로능력이 있는 시설수급자를 말한다. 조건부수급자는 근로능력이 있는 생계급여 수급자를 말하며 의무참여자이다. 또한 근로능력평가 대상자는 생계·의료급여 수급권자에 한정하며 주거·교육급여 수급자는 근로능력평가의 대상이 아니며 조건부과여부 판단은 생계급여 수급권자만을 대상으로 한다. 자활급여특례자는 생계·의료급여 수급자가 자활근로, 자활기업 등 자활사업 및 취업성공패키지에 참가하여 발생한 소득으로 인해 소득인정액이 기준 중위소득 40%를 초과한 사람을 말한다. 일반수급자는 근로능력이 없는 생계급여 수급권자 및 조건부과제외자, 의료·주거·교육급여 수급자를 말한다. 특례수급가구의 가구원은 의료급여특례, 이행급여특례가구의 근로능력 있는 가구원 중 자활사업에 참여를 희망하는 사람이다. 차상위자는 근로능력이 있고 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 사람 중 비수급권자를 말한다.

2013년부터는 자활근로 연속 참여 기간을 36개월로 제한하고, 다른 유형으로 전환할 경우 최대 60개월까지 참여할 수 있도록 하여 조건부수급자가 자활근로사업 내에 안주하지 않도록 하였다.

2013년에 근로능력판정 제도가 개선되었다. 기존에는 근로능력판정 시 ‘의학적 평가’는 의사가, ‘활동능력 평가’는 수급자를 선정·관리하는 담당공무원이 평가를 하였으나, 자치단체에 따라 근로능력판정이 일관된 기준에 따라 이루어지지 않고 있는 경우가 있어 이를 보완하기 위해 판정기준과 판정방식 그리고 관리체계를 단계적으로 정비하였다. 2012년 6월 「국민기초생활보장법 시행령」을 개정하여 시·군·구청장의 근로능력평가업무를 장애등급심사 등에 대한 전문성과 경험을 가진 국민연금공단에 의뢰할 수 있도록 하였다.

근로능력판정 서류를 행복e음을 통해 국민연금공단에 근로능력평가를 요청하면 제출된 서류를 이용하여 국민연금공단에서 의학적 평가 및 활동능력 평가 등 근로능력평가를 실시한 후 그 결과를 행복e음을 통해 시·군·구로 통보하게 된다.

〈표 III-16〉 제도변화모색기 수급지위별 자활사업 참여자 현황

(단위: 명, %)

연도	계	수급자							차상위
		소계	생계급여		자활 특례	취창업	의료 주거 교육	시설	
			조건부	일반					
2013	109,206 (100.0)	89,555 (82.0)	49,310 (45.2)	7,905 (7.2)	5,340 (4.9)	27,000 (24.7)	-	-	19,651 (18.0)
2014	123,622 (100.0)	93,784 (75.9)	48,184 (39.0)	7,976 (6.5)	5,357 (4.3)	32,267 (26.1)	-	-	29,838 (24.1)
2015	140,700 (100.0)	99,387 (70.6)	52,873 (37.6)	5,334 (3.8)	3,703 (2.6)	34,798 (24.7)	2,475 (1.8)	204 (0.1)	41,313 (29.4)
2016	155,080 (100.0)	100,790 (65.0)	51,340 (33.1)	3,427 (2.2)	3,684 (2.4)	37,913 (24.4)	4,289 (2.8)	137 (0.1)	54,290 (35.0)
2017	140,202 (100.0)	69,820 (49.8)	43,841 (31.3)	2,875 (2.0)	4,846 (3.5)	11,708 (8.4)	6,456 (4.6)	94 (0.0)	70,382 (50.2)

주: 2013-2017년은 각 년도 12월말 까지 누적된 실제 자활사업 참여자 수임.
자료: 보건복지부(각 년도). 보건복지백서

〈표 III-16〉 제도변화모색기 자활사업 참여자의 수급지위별 현황을 보면, 차상위 참여자가 2014년 29,838명에서 2015년 41,313명으로 급격하게 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 국민기초생활보장법의 개정으로 인한 결과로 해석할 수 있는데 기존 통합급여체계에서는 가구규모별 최저생계비가 수급기준으로 사용되었다면 제도 개편 이후엔 최대 기준 중위소득의 50% 이하로 수급기준이 상향 조정되었기 때문이다. 자활사업참여 차상위자의 선정기준도 최저생계비 120% 이하에서 기준 중위소득 50% 이하로 변경되어 이는 차상위자의 소득인정액 기준이 약 206% 증가한 것이며 이는 희망 참여자인 일반수급자와 차상위자 두 집단 모두에서 소득인정액의 범위가 확대되었음을 의미한다.

차상위자의 참여는 2012년과 2013년(19,651명, 18.0%)에 잠시 감소추세를 보이다가 2014년에 29,838명(24.1%)으로 급격히 증가한 것을 볼 수 있는데 이는 자활 참여자의 자활 촉진 및 자활근로사업 참여에 안주하는 것을 방지하기 위하여 자활근로 연속 참여기간을 3년으로 제한(근로유지형 자활근로는 제외)하였으나, 2014년에는 연속참여기간을 만 36개월로 완화하였고 타 유형으로 전환 시 최대 60개월까지 참여할 수 있도록 허용하였으며 3년 이상 자활근로에 참여한 차상위자의 참여기간 제한

을 완화한 것과 무관하지 않을 것이다. 또한, 2015년에는 만 65세 이상의 근로무능력 일반수급자와 차상위자도 자활사업에 참여할 수 있게 되어 차상위 참여자 증가에 영향을 주었다.

(2) 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준과 변화

Gateway는 자활사업 참여자의 욕구, 적성, 능력, 여건에 따라 개인별 맞춤형 자립 계획 및 경로제공과 적절한 자활프로그램을 연계하여 효과적인 자립을 지원하는 프로그램으로 조건부수급자, 자활급여특례자, 일반수급자, 급여특례가구원, 차상위자, 시설수급자가 참여할 수 있다.

자활근로사업의 참여자는 조건부수급자, 자활특례자, 일반수급자, 차상위계층, 전문기술보유자 등이다. 자활기업²⁾은 구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3이상 이어야 하며, 수급자 변동 시 1/5까지 인정하며, 그 구성원은 2인 이상이나, 조합 또는 부가가치세법 상 1인 이상 사업자로 설립이 가능하다. 1인 창업의 경우는 개인창업으로 관리된다.

희망리본사업(성과중심자활)은 조건부수급자 중심으로 하되 조건부과유예·제외자, 취업성공패키지 탈락자, 자활근로사업 장기체류자, 노숙인 등은 집중서비스지원 참여 대상으로 선정한다. 취업우선사업의 취업성공패키지에는 저소득층을 대상으로 하는 I 유형과 청장년층을 대상으로 하는 II유형으로 나누어 볼 수 있다. I 유형 참여자는 '만 18세~64세 이하의 기초생활수급자(조건부수급자), 차차상위(최저생계비 150% 이하) 저소득층 구직자'로 조건부수급자, 일반수급자, 보장시설수급자, 차차상위 이하 저소득층, 노숙인 등 비주택거주자, 북한이탈주민, 신용회복지원자, 결혼이민자, 위기 청소년, 니트(NEET)족, 여성가장, 국가유공자, 영세자영업자 및 특수형태근로 종사자, 건설일용직, 장애인, FTA 피해 실직자, 맞춤형기병, 미혼모·한부모가 해당된다. II유형은 청년층의 경우 고졸이하 비진학청년, 재학생(고교, 대학, 대학원), 대졸이상 미취업자, 영세자영업자, 고용촉진특별구역 및 고용재난지역 등 이직자, 맞춤형기병이며, 중장년층은 기준 중위소득 100% 이하의 가구원, 영세자영업자, 고용촉진특별구역 및 고용재난지역 등 이직자이다.

2) 국민기초생활보장법 개정에 따라 2012년 8월 2일부터 '자활공동체'를 '자활기업'으로 명칭 변경

희망키움통장은 가입자가 매월 10만 원을 저축하고, 3년 이내 탈수급하는 경우 근로소득장려금을 지원받는 것으로 희망키움통장Ⅰ사업과, 희망키움통장Ⅱ사업이 있다. 희망키움통장Ⅰ사업의 참여자는 일하는 생계·의료수급가구 중 가구 전체의 총 근로소득이 기준중위소득 40%의 60% 이상인 가구로 북한이탈주민, 장애인이 있는 수급가구는 우선 가입할 수 있으며, 가구원 중 자활특례, 이행특례, 의료급여 특례자가 있는 가구, 보장시설 시설수급가구이다. 희망키움통장Ⅱ사업은 근로빈곤층의 기초수급자 진입을 사전에 예방하고 중산층으로의 진입을 지원할 수 있도록 차상위까지 참여할 수 있다. 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 주거교육급여 수급가구 및 기타 차상위계층으로 최근 1년 중 근로활동을 한 사실이 있으며 총 근로사업소득이 기준 중위소득 50%의 60% 이상인 가구이다.

〈표 Ⅲ-17〉 제도변화모색기 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준

자활사업프로그램	선정기준
Gateway	- 조건부수급자, 자활급여특례자, 일반수급자, 급여특례가구원, 차상위자, 시설수급자
자활기업	- 기초생활보장수급자가 1/3 이상 - 구성원은 2인 이상이나 1인 이상 사업자로 설립 가능
자 활 근 로	시장진입형 인턴형 사회서비스일자리형 근로유지형
희망리본프로젝트 (성과중심자활사업)	- 조건부수급자, 조건부과유예·제외자, 취업성공패키지 탈락자, 자활근로사업 장기체류자, 노숙인 등
취업성공패키지 (취업지원사업)	- Ⅰ 유형: 만18세~64세 이하의 기초생활수급자(조건부수급자), 차차상위(최저생계비 150% 이하) 저소득층 구직자 - Ⅱ 유형: 청장년층
희망키움통장사업 (자산형성지원)	희망키움통장Ⅰ 사업 - 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 주거교육급여 수급가구 및 기타 차상위계층 - 소득요건 충족시 한부모가정, 만18세 미만 아동 부양가구주, 취업우선지원사업을 통해 취·창업한 경우 가점부여 희망키움통장Ⅱ 사업 - 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 주거·교육급여 수급 가구, 차상위계층
내일키움통장사업	- 자활근로사업단 참여자로 매월 5만 원, 10만 원 선택 저축

자료: 보건복지부(2016). 자활사업안내, 2016년 취업성공패키지 업무매뉴얼, 2016 희망·내일키움통장사업 안내

아래 <표 III-18> 제도변화모색기 자활사업 프로그램별 참여자 현황을 보면 이전의 제도확대기와 같이 전체적인 자활사업의 규모는 늘어나고 있지만, 보건복지부의 사업 비중은 점차 줄어들고 있으며, 특히 자활근로사업이 차지하는 비중은 2016년에 25.2%까지 내려갔으며 고용노동부의 취업성공패키지 사업의 비중이 늘어나고 있음을 볼 수 있다. 또한, 자산형성지원사업인 희망키움통장 I, II의 비중이 늘어나는 가운데 2017년의 경우, 희망키움통장 I의 비중은 8.3%로 급격히 줄었으며, 대신 희망키움통장 II는 43.7%로 급격히 규모가 늘어난 것을 볼 수 있다.

<표 III-18> 제도변화모색기 자활사업 지원유형별 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분	자활 사업	복지부 (소계)	자활 근로	창업지원		희망 키움 통장 I	희망 키움 통장 II	취업지원	
				자활 기업	생업자 금			희망 리본	취성패 (고용부)
2013	109,206 (100.0)	94,198 (86.3)	48,002 (44.0)	8,629 (7.9)	230 (0.2)	26,904 (24.6)		10,054 (9.6)	15,008 (13.7)
2014	123,622 (100.0)	105,632 (85.4)	40,234 (32.5)	8,580 (6.9)	321 (0.3)	32,152 (26.0)	10,259 (8.3)	14,086 (11.4)	17,990 (14.6)
2015	140,700 (100.0)	114,786 (77.1)	40,724 (28.9)	7,511 (5.3)	296 (0.2)	34,860 (24.6)	25,252 (17.9)	6,143 (4.4)	26,094 (18.5)
2016	155,080 (100.0)	125,431 (80.9)	39,150 (25.2)	4,662 (3.0)	-	37,913 (24.4)	43,706 (28.2)	-	29,649 (19.1)
2017	140,202 (100.0)	114,290 (81.5)	37,869 (27.0)	3,493 (2.5)	-	11,708 (8.3)	61,220 (43.7)	-	25,912 (18.5)

주: 2013-2017년은 각 년도 12월말 까지 누적된 실제 자활사업 참여자 수임.

자료: 보건복지부(각 년도). 보건복지백서

이 시기에 전체 자활사업 참여자와 자활근로 참여자, 자산형성지원사업인 통장사업 참여자의 규모를 살펴보면 전체 자활사업 참여자의 규모는 점점 늘어나고 있으나, 자활근로 참여자의 규모는 점차 줄어들고 있음을 볼 수 있으며 희망키움통장과 내일키움통장사업의 참여자 비중이 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 III-19〉 제도변화모색기 자활사업참여자, 자활근로참여자, 통장사업참여자 현황

(단위: 명, %)

연도	자활사업 참여자	자활근로 참여자	통장사업			
			통장사업소계	희망키움 I	희망키움 II	내일키움
2013	109,206 (100.0)	48,002 (44.0)	14,357 (13.1)	9,083	-	5,274
2014	123,622 (100.0)	40,234 (32.5)	17,759 (14.4)	5,286	10,257	2,216
2015	140,700 (100.0)	40,724 (28.9)	20,919 (14.9)	2,680	14,989	3,241
2016	155,080 (100.0)	39,150 (25.2)	26,113 (16.8)	3,027	18,460	4,626
2017	140,202 (100.0)	37,869 (27.0)	30,265 (21.6)	3,303	23,677	3,285

자료: 보건복지부(각 년도). 보건복지백서

제도변화모색기 취업성공패키지의 참여자 현황을 살펴보면 2013년 9월부터 ‘근로 빈곤층 취업우선지원사업’으로 근로능력 있는 조건부수급자는 고용센터에 우선 의뢰하여 취업가능성 여부를 판단하여 고용센터에서 직접 자활경로를 설정하는 취업성공 패키지 사전단계를 운영하게 되었다. 2012년 I 유형의 경우 74,954명에서 2013년 102,721명으로 참여자가 급격히 늘어난 것을 볼 수 있다.

2015년에는 희망리본프로젝트가 취업성공패키지로 통합되었으며, 2016년에는 청년층이 목표대비 128% 참여하는 등 취업성공패키지에 참여하는 규모가 크게 증가하였다. 이는 ‘청년취업성공패키지’ 사업을 신설하여 일경험, 해외취업, 창업지원 등 직무능력 향상 프로그램 연계 강화 등 청년층 특화 취업지원프로그램을 강화한 결과로 보인다.

〈표 III-20〉 제도변화모색기 취업성공패키지 참여자 현황

(단위: 명, %)

참여자		2013	2014	2015	2016	2017
I	저소득층	102,721 (49.2)	106,986 (55.2)	137,332 (46.5)	145,369 (39.7)	129,881 (36.9)
	청년층	70,034 (33.6)	68,262 (35.2)	133,471 (45.2)	192,727 (52.6)	198,697 (56.4)
II	중장년층	36,000 (17.2)	18,497 (9.6)	24,599 (8.3)	28,062 (7.7)	23,554 (6.7)
	계	208,775 (100.0)	193,745 (100.0)	295,402 (100.0)	366,158 (100.0)	352,132 (100.0)

자료: 고용노동부(2020). 고용노동백서

취업우선지원사업은 조건부수급자의 의뢰 권한에서 그 우선권이 시·군·구 지방자치단체에서 고용센터로 이양되었으며 그 결과 자활사업 참여자의 고용센터로 우선 의뢰되는 비율은 점증적으로 증가하는 경향을 보인다. 이에 전체 자활사업 참여자 가운데 지역자활센터에서 자활근로를 하는 참여자의 비율은 상대적으로 감소하였다. 특히, 본 사업이 본격화된 2014년 5월 이후부터 이러한 경향이 뚜렷하게 나타났다.

〈표 Ⅲ-21〉 취업우선지원사업 시행 전후 참여자 변화

(단위: 명)

		시행 전 2012.9~2013.8	시범실시 시기 2013.9~2014.4	확대실시 시기 2014.5~2014.12	제도개편 시기 2015.1~2015.4
자활사업 참여자 중 조건부수급자		23,430	22,806	24,586	24,621
자활근로 참여자 중 조건부수급자		17,628	16,562	15,565	14,448
조건부 수급자	자활근로	77.58%	75.34%	66.63%	61.78%
	취업성공 패키지	18.18%	19.60%	29.69%	38.83%

자료: 고용노동부(2015). 근로빈곤층 취업우선지원사업 성과 평가 및 개선방안

지역자활센터 자활사업 참여자의 성별, 연령별 특성을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 지역자활센터 자활사업 참여자(바우처 참여자, 조건불이행자, 근로유지형사업단, 인턴형, 도우미형 사업단 제외)의 성별과 연령을 살펴보면, 우선, 성별의 경우 2013년 총 참여자는 31,923명이며 이 중 남성은 10,912명(34.2%), 여성은 21,011명(65.8%)으로 여성의 참여율이 비교적 높은 것으로 나타났다. 2014년의 경우, 총 참여자는 28,755명이며 남성 참여자는 10,327명(35.9%), 여성 참여자는 18,428명(64.1%)으로 전년에 비해 여성참여자가 다소 감소한 것을 볼 수 있다. 2015년에는 남성의 비율이 더욱 늘어나 총 참여자 30,361명 중 38.7% (11,750명), 2016년에는 총 28,911명 중에서 39.6% (11,441명)까지 차지하면서 여성 참여자의 비율은 점차 줄어들고 남성 참여자의 비율이 꾸준히 늘어나고 있음을 알 수 있다.

〈표 III-22〉 제도변화모색기 지역자활센터 자활사업 참여자의 성별 현황

(단위: 명, %)

연도	총 참여자	여성	남성
2013	31,923 (100.0)	21,011 (65.8)	10,912 (34.2)
2014	28,755 (100.0)	18,428 (64.1)	10,327 (35.9)
2015	30,361 (100.0)	18,611 (61.3)	11,750 (38.7)
2016	28,911 (100.0)	17,470 (60.4)	11,441 (39.6)

자료: 중앙자활센터(2016). 자활사업 통계자료집, 중앙자활센터(2018). 자활사업 통계자료집 vol.2

지역자활센터 자활사업 참여자의 연령별 특성을 살펴보면 매년 41~60세의 참여자가 70.8%를 차지하고 있으며, 31~40세가 차지하고 있는 비율(9.4%→ 7.0%)은 점차 줄어들고 반면 60세 이상의 노년층의 비율(14.6% → 26.0%)이 점차 늘어나고 있음을 볼 수 있다.

〈표 III-23〉 제도변화모색기 지역자활센터 자활사업 참여자의 연령별 현황

(단위: 명, %)

연도	20세 이하	21~30세	31~40세	41~50세	51~60세	60세 이상	합계
2013	253 (0.8)	1,395 (4.4)	2,997 (9.4)	10,722 (33.6)	11,888 (37.2)	4,668 (14.6)	31,923 (100.0)
2014	179 (0.6)	1,302 (4.2)	2,446 (8.5)	8,913 (31.0)	11,081 (38.5)	4,834 (16.8)	28,755 (100.0)
2015	168 (0.6)	1,455 (4.8)	2,441 (8.0)	8,622 (28.4)	11,710 (38.6)	5,965 (19.6)	30,361 (100.0)
2016	25 (0.1)	1,317 (4.6)	2,036 (7.0)	7,019 (24.3)	11,006 (38.1)	7,508 (26.0)	28,911 (100.0)

자료: 중앙자활센터(2016). 자활사업 통계자료집, 중앙자활센터(2018). 자활사업 통계자료집 vol.2

(4) 제도다각화기(2018년 ~ 현재)

2019년 자활사업활성화대책이 발표되면서 고용 취약계층이 자활근로 일자리에 쉽게 참여하도록 구조를 개선하고, 근로빈곤층도 자활근로 일자리에 참여할 수 있도록 조건을 완화하는 등 참여자 유입구조를 개선하고자 하였다. 구체적으로 살펴보면 지자체 행복e음에 등록된 자활사업 대상자(중위소득 50% 이하)중 일자리가 필요한 자를 유선 연락 등으로 발굴한 후 자활사업을 안내하고 지역자활센터에 참여를 의뢰하며, 지역자활센터는 의뢰된 참여자에게 즉각 상담과 자활사업에 배치한다. 또한 행복e음 자활사업 대상자 외 자활사업 참여 희망자는 지자체 소득조사기간 대기 없이 건강보험과 대상자 체크리스트 조사로 자활사업에 참여할 수 있게 되었다. 지자체 소득조사 완료 후 소득초과자로 판정된 경우 지방생활보장위원회 승인으로 사업에 계속 참여할 수 있으며 이때, 지역자활센터는 소득초과자에 대한 자활사업 계속참여 필요성을 의견서로 작성하고 지자체에 송부한다. 이처럼 자활사업활성화대책으로 자활사업 참여희망자는 ‘유연한 참여’를 보장받게 되었다.

이 절에서는 자활사업 참여자의 선정기준과 참여자 현황, 자활사업 프로그램별 선정기준과 참여자 현황, 취업성공패키지사업의 참여자 현황, 지역자활센터 자활사업 참여자의 성별, 연령별 특성, 끝으로 2021년 1월부터 시행된 국민취업지원사업에 대해 살펴보려고 한다.

(1) 자활사업 참여자 선정기준과 참여자 현황

제도다각화기인 2018년에는 취업성공패키지 사전단계에 의뢰되었다가 취소가 되었거나 중단 처리된 사람, 취업성공패키지 프로그램 지원기간 만료로 종료된 사람은 자활근로사업에 참여할 수 있도록 했다.

2018년 6월에는 청년자립도전사업단이 신설되었다. 자활기업활성화대책(2018)과 사회적경제활성화대책(2017)에 근거하여 자활사업에 참여하는 청년들이 ‘맞춤형 자립지원’을 통해 스스로 개인의 변화와 성장을 끌어내고 공동체성을 회복하는 것에 중점을 두는 자활사업이다. 참여대상은 수급자 및 차상위 자활사업 참여자 중 만 18세~34세의 신규참여자와 자활근로 참여 기간 2년 이내의 기존 참여자이다. 근로 및 탈빈곤의 의지가 있는 청년들에게 그들이 희망하는 직종에 관한 전문적인 교육지원 및 근로 능력 향상을 위한 다양한 프로그램 제공을 통해 전문가로서의 역량을 갖추

수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다(보건복지부, 2019).

차상위자의 경우 자활촉진 및 자활근로사업 참여에 안주하는 것을 방지하기 위해 참여기간을 최대 60개월로 제한하되 자활근로사업단 유형별 차상위자의 참여비율을 제한하던 것을 폐지하였다.

고용취약계층과 근로빈곤층이 자활근로 일자리에 쉽게 참여할 수 있도록 하고 일자리가 필요한 근로빈곤층의 발굴·의뢰에 대한 지자체의 역할을 강화하기 위한 자활사업활성화대책(2019)으로 2020년에는 차상위자의 경우 건강보험 최저보험료 납부사실을 확인하여 간이상담 후 즉시 자활사업 우선참여조치 이후에 통합조사관리팀이 조사를 실시하는 한다. 기준 초과자인 경우에도 자활사업에 참여가 필요하다고 인정하는 경우 지방생활보장위원회를 통해 자활사업에 계속 참여할 수 있도록 하였다.

2020년에는 자활사업 참여자인 조건부수급자, 자활급여특례자, 일반수급자, 차상위자 등의 자활사업 참여자 우선순위를 폐지하였으나, 2021년에는 자활근로사업의 경우 조건부수급자 우선참여선정원칙을 다시 명시하였다. 이렇게 2018년 이후에 조건부수급자 중심의 자활사업은 그 참여 규모를 점차 확대해 가는 모습이다.

〈표 III-24〉 제도다각화기 수급지위별 자활사업 참여자 현황

(단위: 명, %)

연도	계	수급자				차상위	기타	해당 없음
		조건부 수급자	일반 수급자	시설 수급자	특례 수급자			
2018	51,978 (100.0)	32,131 (61.8)	8,648 (16.6)	108 (0.2)	5,233 (10.1)	5,249 (10.1)	1 (0.0)	608 (1.2)
2019	59,859 (100.0)	38,155 (63.7)	8,507 (14.2)	125 (0.2)	6,372 (10.7)	5,753 (9.6)	5 (0.0)	942 (1.6)
2020	63,915 (100.0)	40,497 (63.4)	9,672 (15.1)	103 (0.2)	7,056 (11.0)	5,422 (8.5)	5 (0.0)	1,160 (1.8)
2021	65,498 (100.0)	43,102 (65.8)	10,222 (15.6)	110 (0.2)	7,057 (10.8)	4,466 (6.8)	1 (0.0)	540 (0.8)

주1: 2018~2021년 1~12월까지 각 년도 자활사업 참여자 수임

주2: 한 사람이 조회기간 내 여러 달에 걸쳐 참여한 경우 가장 최근월(마지막 상태)를 기준으로 중복 제거(예) 'A'라는 참여자가 '17년 1월부터 12월까지 참여했다면 12월 당시의 지역과 지원유형, 성공유형을 적용하여 1명으로 계산함)

자료: 보건복지부(2021.12). 행복 e음 원자료 추출

(2) 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준과 참여자 현황

자활사례관리는 Gateway과정을 포함하여 참여자에게 근로기회 제공, 취업알선 등 자활프로그램 지원과, 참여자의 자활프로그램 수행 모니터링 및 사후관리 등 지역사회 할센터에서 자활참여자의 자립을 위해 수행하는 모든 과정이다. Gateway는 자활사업 참여자의 욕구, 적성, 능력 여건에 따라 개인별 맞춤형 자립계획 및 경로 제공과 적절한 자활프로그램 연계로 효과적인 자립을 지원하는 경로 설정 프로그램이다.

자활근로참여자는 조건부수급자, 자활특례자, 일반수급자 중 희망자(근로능력무관), 차상위계층, 전문기술보유자 등이며 차상위계층의 참여는 시·군·구에서 해당 여부 조사하고 결정한다.

예비자활기업은 시장형·사회서비스형 자활사업단 중 1년 이내 자활기업 창업을 통한 시장진입을 지향하는 창업집중지원형 사업단으로 보건복지부 공모를 통해 지정된다.

시장진입형, 사회서비스형 자활근로에는 조건부수급자 및 희망참여자로 일반수급자, 자활급여특례자, 차상위자 등이 지원할 수 있다. 시범(Pilot) 자활근로사업단은 사업수행기관에서 정식 사업단을 설치·운영하기 이전에 사업운영의 타당성 및 효과성을 검증하기 위해 임시(6개월 이내)로 운영하는 사업으로 기초생활수급자(조건부수급자, 일반수급자, 자활급여특례자) 및 차상위자가 참여할 수 있다.

인턴형 자활근로에는 조건부수급자 및 희망참여자로 일반수급자, 자활급여특례자, 차상위자 등이 참여할 수 있으며, 복지도우미·자활도우미는 생계·의료급여 수급자, 자활급여특례자가 참여하며, 사회복지시설도우미는 조건부수급자 및 희망참여자로 일반수급자, 자활급여특례자, 차상위자 등이 참여할 수 있다.

근로유지형 자활근로사업에는 생계·의료급여 수급자, 자활급여특례자가 참여하되 연령·건강·학력 등을 감안하여 노동강도가 낮은 사업참여가 필요한 사람이나 간병·양육·보호 등 가구여건 상 관내 사업참여가 필요한 사람, 자활역량평가 결과가 근로의 욕증진대상자(점수가 45점 미만인 사람)가 참여할 수 있다.

시간제 자활근로는 돌봄·간병·건강 등의 사유로 종일 일자리 참여가 어려운 저소득층을 위한 시간제 자활근로사업으로 조건부수급자를 제외한 차상위자 이하 빈곤층 중 시간제 자활근로 참여를 희망하는 사람에 대해 시·군·구 담당자가 신청자의 개인 가구여건을 고려하여 시간제 자활근로 참여자로 배치한다. 조건부수급자는 전일제 자활근로가 원칙이나 보육시설을 이용하는 미취학자녀 양육자, 초등학교 1-3학년 양육자, 70세 이상 노부모 부양자 등은 예외적으로 시간제 근무에 배정될 수 있다.

〈표 III-25〉 제도다각화기 자활사업 지원유형별 참여자 선정기준

자활사업프로그램		선정기준
Gateway		- 조건부수급자, 자활급여특례자, 일반수급자, 급여특례가구원, 차상위자, 시설수급자
예비자활기업		- 시장형·사회서비스형 자활사업단 중 1년 이내 자활기업 창업을 통한 시장진입을 지향하는 창업집중지원형 사업단 - 보건복지부 공모를 통해 지정된다.
자 활 근 로	시장진입형	- 조건부수급자 및 희망참여자로 일반수급자, 자활급여특례자, 차상위자 등
	사회서비스일자리형	
	인턴형	- 조건부수급자 및 희망참여자로 일반수급자, 자활급여특례자, 차상위자 등
	근로유지형	- 생계·의료급여 수급자, 자활급여특례자
시범(Pilot) 자활근로사업단		- 기초생활수급자(조건부수급자, 일반수급자, 자활급여특례자) 및 차상위자
시간제 자활근로		- 조건부수급자를 제외한 차상위자 이하 빈곤층

자료: 보건복지부(2018). 자활사업안내

제도다각화기에 자활사업 프로그램별 참여자의 변화를 살펴보면 2018년 자활근로 사업 중 근로유지형은 전체 자활근로사업의 25% 미만으로 운영하여야 하고, 사회서비스형, 인턴·도우미형, 시장진입형 자활근로는 전체 자활근로의 75% 이상으로 유지하여야 한다. 시장진입형 자활근로의 경우 사업단구성으로부터 3년까지 허용되며(전년도에는 2년까지 허용) 기간 내 자활기업으로 창업하여야 하며, 사회서비스형 자활근로사업의 경우 사업단 구성으로부터 3년까지 허용되며(전년도에는 2년까지 허용) 기간 내 시장진입형 자활근로사업단으로 전환하거나 자활기업으로 창업하여야 한다.

아래 〈표 III-26〉 제도다각화기 자활사업 프로그램별 참여자 현황을 살펴보면, 돌봄·간병·건강 등의 사유로 종일 일자리 참여가 어려운 저소득층을 위한 시간제 자활근로의 경우 2018년에 신설되어 꾸준히 참여자가 증가하고 있는 것을 볼 수 있다.

자활근로사업의 경우 2020년에 참여대상을 확대하고 참여기간을 연장하였는데 복지·자활도우미의 경우 참여대상을 일반수급자, 차상위자 등까지 확대하였고 참여기간도 최대 1년 6개월에서 최대 3년까지 연장되었다. 인턴형 자활근로의 경우 지원기간을 1년 6개월로 확대되었다. 보건복지부 행복e음을 통해 추출한 2018년 이후의 자활사업 프로그램별 참여자 현황을 보면 2021년 전체 자활사업 참여자 중에서 자활근로 참여자의 비율이 53.9%를 차지하고 있다.

〈표 Ⅲ-26〉 제도다각화기 자활사업 프로그램별 참여자 현황

(단위: 명, %)

보건복지부												고용부		
전체 참여자 수	자활근로						근로 유지형							
	업그레이드형						Gateway 과정 (구 디딤돌 포함)							
	인턴·도우미형						자활 기업							
	시장 진입형	인턴형	자활 도우미	복지 도우미	사회 복지 시설 도우미	사회 서비스형	시간제							
							근로 유지형				기타 기관			
2018	51,978 (100.0)	5,090 (9.8)	26 (0.1)	49 (0.1)	889 (1.7)	904 (1.7)	11,568 (22.3)	5,898 (11.3)	81 (0.2)	1,941 (3.7)	2,924 (5.6)	12,560 (24.2)	210 (0.4)	9,838 (18.9)
							24,505(47.2)							
2019	59,859 (100.0)	5,701 (9.5)	66 (0.1)	142 (0.2)	1,088 (1.8)	986 (1.7)	15,391 (25.7)	6,011 (10.1)	592 (1.0)	1,879 (3.1)	4,632 (7.7)	17,705 (29.6)	144 (0.3)	5,522 (9.2)
							29,977(50.1)							
2020	63,915 (100.0)	6,392 (10.0)	149 (0.3)	212 (0.3)	1,334 (2.1)	1,005 (1.6)	18,402 (28.8)	5,994 (9.4)	914 (1.4)	1,682 (2.6)	4,800 (7.5)	17,810 (27.9)	85 (0.1)	5,136 (8.0)
							34,402(53.9)							
2021	65,498 (100.0)	6,839 (10.4)	199 (0.3)	229 (0.4)	1,439 (2.2)	958 (1.5)	18,695 (28.5)	5,903 (9.0)	1,028 (1.6)	1,463 (2.2)	4,722 (7.2)	17,815 (27.2)	7 (0.0)	6,201 (9.5)
							35,290(53.9)							

주1: 2018-2021년 1-12월까지 각 년도 자활사업 참여자 수임.

주2: 한 사람이 조회기간 내 여러 달에 걸쳐 참여한 경우 가장 최근월(마지막 상태)을 기준으로 중복 제거(예) 'A'라는 참여자가 '17년 1월부터 12월까지 참여했다면 12월 당시의 지역과 지원유형, 성공유형을 적용하여 1명으로 계산함)

주3: 본 참여자는 고용지원센터, 지역자활센터, 사업단, 자활기업, 사회복지기관, 기타자활기관, 시군구직접사업시행, 디딤돌사업_사회적응프로그램, 희망리본사업, 기타 등 소속 자활사업 참여자임

자료: 보건복지부(2021.12). 행보 e음 원자료 추출

아래 <표 III-27> 제도다각화기 취업성공패키지 참여자 유형을 보면, 2018년에는 청년 수요에 맞춘 2단계 프로그램의 다양화, 3단계 청년구직촉진수당 지급 등 청년층 취업지원 강화로 청년층이 목표인원의 117% 수준인 187,046명이 참여하였다. 2019년에는 영세자영업자의 참여요건을 완화하고 중장년층 위탁기관 모집허용 등을 통해 중장년층이 전년도에 비해 늘어난 추세이다. 당초 2020년에 국민취업지원제도가 도입 예정이었으나 2021년 1월로 확정되면서 취업성공패키지 지원규모는 전년에 비해 조금 확대된 규모로 참여하였다.

<표 III-27> 제도다각화기 취업성공패키지 참여자 현황

(단위: 명, %)

참여자	2018	2019	2020
I 저소득층	104,255 (33.8)	102,765 (46.1)	109,886 (48.3)
II 청년층	187,046 (60.7)	104,497 (46.8)	104,252 (45.9)
중장년층	16,989 (5.5)	15,794 (7.1)	13,230 (5.8)
계	308,291 (100.0)	223,056 (100.0)	227,368 (100.0)

자료: 고용노동부(2021). 2021 고용노동백서

다음으로 지역자활센터 자활사업 참여자의 성별 현황을 살펴보면, 제도변화모색기에 이어 여성참여자가 점차 줄고 남성참여자의 규모가 점차 늘어나 2020년에는 지역자활센터 총 자활사업 참여자(47,089명)의 51.2%(24,130명)가 남성참여자로 구성되어 여성참여자보다 높은 참여 비율을 나타냈다.

<표 III-28> 제도다각화기 지역자활센터 참여자의 성별 현황

(단위: 명, %)

연도	총 참여자	여성	남성
2018	31,487 (100.0)	17,017 (54.0)	14,470 (46.0)
2019	40,589 (100.0)	20,543 (50.6)	20,046 (49.4)
2020	47,089 (100.0)	22,959 (48.8)	24,130 (51.2)

자료: 한국자활복지개발원(2022.1). 홈페이지 자료

지역자활센터 자활사업 참여자의 연령별 참여 현황을 살펴보면 제도변화모색기에는 40~50대 참여자가 주류를 이루었으나, 제도 다각화기로 오면서 점차 40대, 50대 참여자의 규모가 줄어들면서 오히려 60세 이상의 노령층의 참여자가 점차 확대되는 모습을 보인다. 2020년의 경우, 50대 참여자(35.3%)에 이어 60대 이상의 참여자(31.3%) 비중이 두 번째로 높은 것을 볼 수 있다.

〈표 III-29〉 제도다각화기 지역자활센터 참여자 연령별 현황

(단위: 명, %)

연도	29세 이하	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	합계
2018	2,074 (6.6)	2,223 (7.1)	6,318 (20.1)	11,487 (36.4)	9,385 (29.8)	31,487 (100.0)
2019	3,137 (7.8)	3,137 (7.8)	7,758 (19.3)	14,279 (35.4)	11,969 (29.7)	40,280 (100.0)
2020	3,429 (7.4)	3,429 (7.4)	8,588 (18.6)	16,335 (35.3)	14,494 (31.3)	46,275 (100.0)

자료: 한국자활복지개발원(2022.1). 홈페이지 자료

끝으로, 2021년 1월부터 한국형 실업부조 ‘국민취업지원제도’가 시행되었다. ‘사람중심경제’와 ‘혁신적 포용국가’ 구현을 위한 핵심과제로 ‘촘촘한 고용안전망’의 구축이 필요하다는 인식하에 1995년부터 시행되어온 고용보험제도의 사각지대를 해소하기 위해 20여 년 만에 획기적으로 확대·개편하게 되었다. 취업을 원하는 사람에게 취업지원서비스를 종합적으로 제공하고, 저소득 구직자에게는 생계를 위한 최소한의 소득도 지원하게 된다. 국민취업지원제도의 운영 방향은 크게 세 가지로 저소득층 소득지원강화, 취업지원서비스 내실화, 구직활동 활성화방안 마련이다. 우선 저소득층 소득지원의 경우 저소득 구직자 등 I 유형 참여자에게 구직촉진수당 50만 원을 6개월 간 지급하여 저소득층의 생계안정을 지원하게 된다. 취업지원서비스 내실화를 위해 직업훈련뿐만 아니라 일경험 프로그램과 고용·복지서비스의 연계성을 높여 수급자의 개인별 취업장애요인 해소를 위한 맞춤형 취업지원서비스를 제공하게 된다. 끝으로 구직활동 활성화를 위해 취업활동계획을 수립하여 구체적인 구직활동을 하도록 의무를 부여하고 그 활동여부를 점검하며, 구직활동의무를 성실히 이행한 경우에만 구직촉진수당을 지급하고 의무를 이행하지 않으면 수당지급이 제한된다.

국민취업지원제도의 지원대상은 I 유형의 경우 가구단위 중위소득 60% 이하이고 재산 4억 원 이하이면서 최근 2년 안에 100일 또는 800시간 이상의 취업경험이 있

는 사람으로 ‘구직촉진수당’과 ‘취업지원서비스’를 제공받는다. II유형은 I 유형에 해당하지 않는 특정계층, 청년, 중장년 등이 그 대상이며 이들에게는 ‘취업활동비용’과 ‘취업지원서비스’를 제공받게 된다(고용노동부 한국고용정보원, 2021).

〈표 III-30〉 국민취업지원제도 지원대상자

필요요건	연령	소득	재산	취업경험
I 유형 요건심사형	15~69세 (청년은 18~34세)	중위소득 60% 이하	4억 원 이하	최근 2년 이내 100일 (또는 800시간) 이상
선발형		중위소득 60% 이하 (청년특례: 120%)	4억 원 이하	최근 2년 이내 100일 (또는 800시간) 미만
II 유형		중위소득 100% 이하 (청년: 소득제한 없음)	무관	무관

자료: 고용노동부(2022.1.5.). 보도자료- ‘시행 2년째 맞는「국민취업지원제도」확실히 정착시키고 성과를 내겠습니다’

국민취업지원제도 시행 첫 해인 2021년 한 해 50.9만 명이 참여 신청을 하여 전년도 취업성공패키지 지원 인원의 약 2배 수준인 42.3만 명의 취업취약계층이 취업지원서비스를 받았다. 국민취업지원제도는 우리나라 1차 고용안전망인 고용보험제도가 고용보험료의 납부를 전제로 운영되므로, 생애 처음 일자리를 구하려는 청년, 장기구직자, 경력단절여성 등은 보호하지 못하는 한계가 있어서 고용보험의 보호를 받지 못하는 취업취약계층이 일자리를 구하는데 전념할 수 있도록 최소한의 생계지원과 취업지원을 함께 제공하는 제2차 고용안전망이라고 할 수 있다.

국민취업지원제도는 2022년에 60만 명을 지원목표로 단계적으로 확대하고자 예정되어 있다.

〈그림 III-2〉 국민취업지원제도



자료: 고용노동부(2022.1.5.). 보도자료- ‘시행 2년째 맞는「국민취업지원제도」확실히 정착시키고 성과를 내겠습니다’

3. 자활사업단 운영과 자활프로그램의 변화

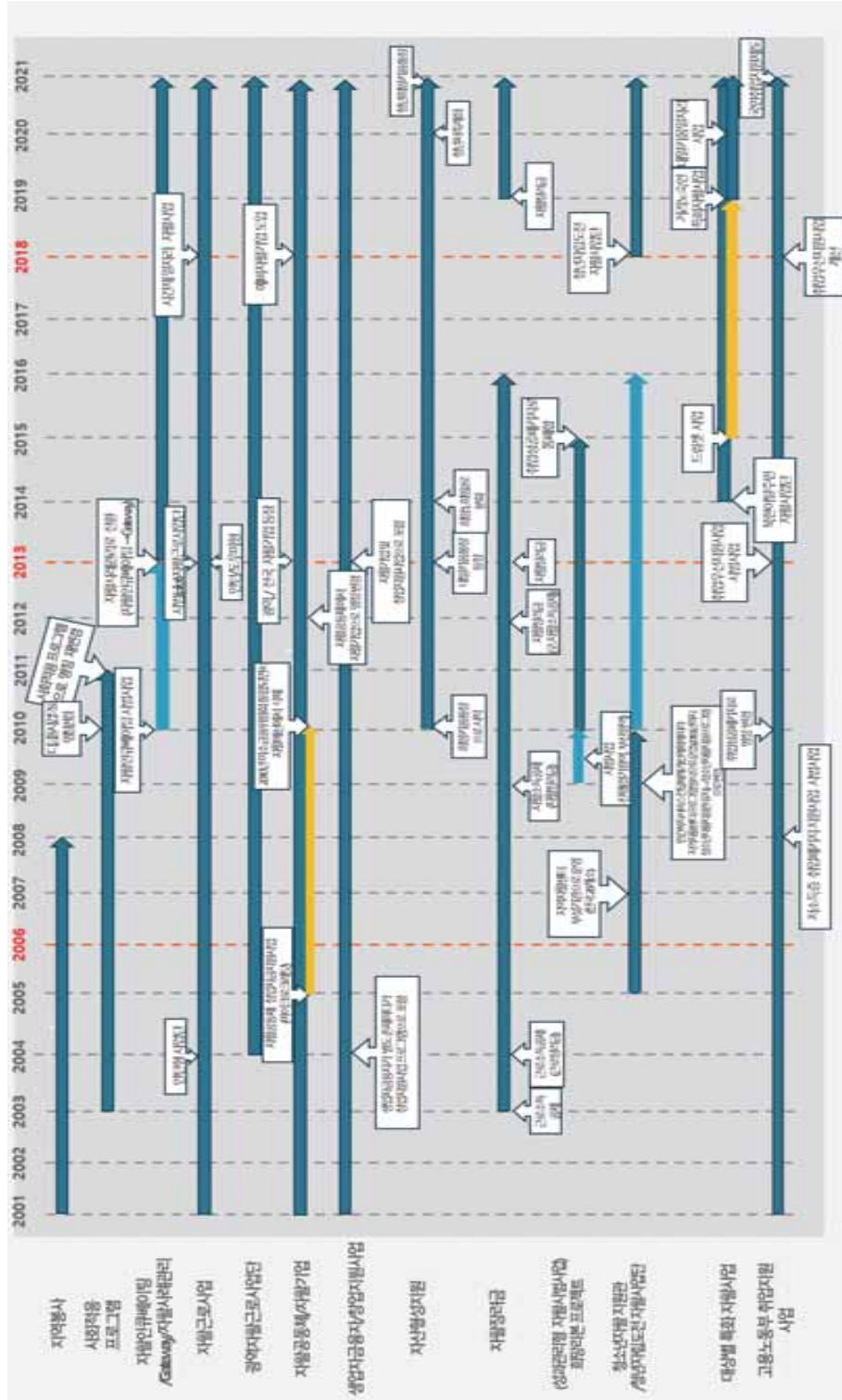
본 절에서는 사업단 운영과 자활프로그램의 변화에 대한 시기별 주요 내용을 기술하였다. 그 결과는 다음과 같다.

먼저, 전체적인 사업 내용의 변화는 다음과 같다. 첫째, 주요 자활사업 시작과 종료 시기 결과는 <그림 III-3>으로 정리하였다. 구체적으로, 지역봉사는 2001년부터 존재하여 2008년에 종료되었으며, 사회적응 프로그램은 2003년에 시작하여 2011년에 종료되었다. 자활인큐베이팅은 2011년 시범사업을 거쳐 2012년 정례화되었으며 2013년에는 자활사례관리로 사업이 전환된 후 Gateway로 그 명칭이 변경되어 자활사례관리에 포함되는 형태로 변모하였으며, 해당 프로그램은 현재까지 지속되고 있다. 자활근로사업은 전 시기에 유지되었으며, 광역자활근로사업단은 2004년에 신설되어 전 시기에 운영되고 있다. 2004년에는 인턴형 사업단이 신설되었으며, 2013년에는 인턴/도우미형으로 참여 유형이 분화되었고, 동년에 시범(pilot)자활근로사업단이 시행되었다. 2018년에는 시간제 자활근로가 신설되어 현재까지 운영 중이다. 자활공동체는 2001년부터 운영되었고 2012년 국민기초생활보장법 개정에 따라 2013년에 자활공동체에서 자활기업으로 명칭을 변경하였으며, 동년에 광역/전국 자활기업에 대한 지원이 시작되었고, 이후 현재까지 지속되고 있다. 또한, 2005년~2008년에는 자활공동체 창업자금 지원사업이 운영되어 신나는 조합, 사회연대 등의 단체를 통해 마이크로크레딧이 운영되었다. 해당 사업은 2009년 이후 희망키움뱅크로 전환되면서 예산이 크게 확대되었고(20억→330억) 2010년에는 금융위원회 미소금융사업으로 통합되면서 자활사업 자체 예산에서는 삭제되었다. 창업자금융자/창업지원사업은 2001년부터 현재까지 운영되고 있으며, 예비자활기업 2018 자활기업 활성화 대책 이후로 등장하여 현재까지 지속되고 있다. 자산형성지원사업은 2011년 희망키움통장으로 시작하였고 2013년에 내일키움통장이 등장했으며, 2014년에는 희망키움통장1, 희망키움통장2로 분화되어 현재까지 사업이 운영되고 있다. 2020년 4월에는 청년저축계좌가 도입되었으며, 2021년에는 청년희망키움통장이 시행되었다. 자활장려금 제도는 제도화 초기부터 계속 운영이 되었지만 명칭을 계속 변경하면서 유지되었고 2016년에는 잠시 폐지되었다 2019년에 부활하였다. (성과관리형 자활시범사업) 희망리본프로젝트는 2007~2008년에 시범사업을 거쳐 2010년에 정례화가 되었으며 2015년에 취업성공패키지로 통합되었다. 청소년자활지원관/자립지원프로그램은 2005년부터 시작되었지만 2009년 민간복지서비스전달체계개선계획에 따라 지역자활센터 프로

그램으로 그 사업의 위상이 축소되었고(2010년까지 청소년자활지원관은 유지되다가 폐지) 그마저도 2016년에 종료되었다. 완전히 동일하지 않지만 비교적 유사한 프로그램으로 2018년 청년자립도전사업단이 신설되어 현재 확대되고 있는 실정이다. 대상별 특화 자활사업으로는 2014년부터 하나재단과의 협약으로 북한이탈주민 자활사업이 시행되어 현재까지 지속되고 있다. 2015년 신용불량자 등 금융취약계층을 대상으로 하는 드림셋 사업이 신설되었으나 2019년 말까지만 운영되었다. 2019년에는 거리노숙인 특화자활사업, 2020년에는 코로나 19 상황에 취약계층으로 전락한 대상을 위한 내일키움일자리 사업이 신설되어 운영되고 있다.

한편, 보건복지부의 자활사업에 영향을 미치고 있는 고용노동부의 취업지원사업을 별도로 정리하였다. 구체적으로, 2013년에는 취업우선지원사업 시범사업이 시행되었으며, 2015년에는 취업성공패키지 신설, 2018년에는 취업우선지원사업 개선, 2021년에는 국민취업지원제도가 신설되었다.

〈그림 III-3〉 연도별 사업단 유형 변화



자료: 보건복지부(2003~2021). 자활사업안내 지침의 목차 및 별도 사업 자료 등을 연구진이 재구성하였음

둘째, 시기별 사업단 유형 변화는 <그림 III-4>와 같다. 2003년까지는 취로형, 업그레이드형으로 분류되었고, 업그레이드형은 다시 시장형과 공익형으로 나뉘었다. 2004년부터는 두 단계였던 사업단 유형이 근로유지형, 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형인 네 유형으로 분류되었다. 2013년도부터는 네 유형 중 근로유지형은 그대로 유지되고 사회적일자리형, 인턴/도우미형, 시장진입형을 업그레이드형으로 종합하였다. 2013년에 시범(pilot)자활근로사업단이 등장하였으며, 2011년에는 자활인큐베이팅이 시범사업을 거쳐 2012년에 본격적으로 시행되었다. 자활인큐베이팅은 2013년 자활사례관리가 신설되면서 그 프로그램의 명칭을 Gateway로 변경하고 자활사례관리 내의 사업으로 포함되었다. 2018년 이후에는 근로유지형, 업그레이드형 내부의 사회적 일자리형, 인턴/도우미형, 시장진입형과 시범(pilot)자활근로사업단은 그대로 유지되었다. 해당 시기부터 다변화된 자활근로사업단이 등장하는데 시간제 자활근로와 청년자립도전 자활사업단이다.

<그림 III-4> 연도별 사업단 유형 변화



자료: 2000~2021 자활사업안내 지침의 목차를 토대로 연구진이 재구성하였음

1) 제도화기(2000년 10월 - 2005년)

(1) 자활근로사업

가. 자활근로사업

2002, 2003년 자활사업 안내에 따르면 초기 자활사업의 기본방향은 두 가지였다. 첫째, 주로 한시적 일자리 제공을 목적으로 하는 기존 공공근로 사업과는 달리 저소득층의 자활촉진을 위한 보다 장기적인 계획하에 자활공동체의 창업 등을 위한 기초능력 배양에 초점을 두며, 둘째, 비취업대상자 중 자활의지는 있으나 근로능력이 다소 미흡한 비숙련 계층을 대상으로 근로능력의 향상과 자활공동체 창업 등 자립을 위한 전 단계 프로그램이었다(보건복지부, 2002; 2003). 2004년부터는 그 기본방향을 근로빈곤층을 위한 기초법의 보장과 근로기회 제공에 방점을 두었다. 따라서, 기본방향을 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업으로 제시하고 있다. 하지만 여전히 기존 공공근로사업처럼 한시적 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력 배양에 중점을 둔다고 단서조항을 두고 있었다(보건복지부, 2004; 2005)(〈표 III-31〉 참조).

〈표 III-31〉 제도화기 자활근로사업 기본방향(2002~2005)

연도	기본방향
2002~2003년 기본방향	- 자활근로사업은 주로 한시적 일자리 제공을 목적으로 하는 기존 공공근로 사업과는 달리 저소득층의 자활촉진을 위한 보다 장기적인 계획하에 자활공동체 창업 등을 위한 기초능력 배양에 초점 - 비취업대상자 중 자활의지는 있으나 근로능력이 다소 미흡한 비숙련 계층을 대상으로 근로능력의 향상과 자활공동체 창업 등 자립을 위한 전단계 프로그램으로 활용
2004~2005년 기본방향	- 자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업 - 기존 공공근로사업처럼 한시적 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력배양에 중점을 둠

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업 안내

제도화기의 사업 내용 중 2002년에는 정확한 사업 내용을 제시하고 있지 않았다. 따라서, 지역사회 여건에 맞는 독창적인 시장형 프로그램 개발 촉진 및 민간기업체와

의 연계를 확대하고 근로능력과 여건상 정규 노동시장 진입이 다소 어려운 수급자의 자활·자립을 위하여 지속성과 안정성을 담보할 수 있는 공익적 사업을 전국적으로 표준화하여 시행할 것을 제시하고 있었다. 2003년부터는 주로 5대 표준화 사업을 기본으로 지침이 재구성되었다. 따라서, 자활후견기관은 중점사업으로 추진 중인 5대 표준화 사업인 「간병도우미, 집수리, 청소, 폐자원재활용, 음식물재활용」를 활성화하여 지속적이고 안정적인 사업기반을 구축해야 했다. 또한, 추가 조항으로 5대 표준화 사업은 자활사업 표준모델의 권고사항이며, 영농사업 등 농·어촌 지역 특성을 감안한 지역특화사업과 외식사업 등 도시지역 중심의 전략사업을 적극 개발하고 틈새시장을 개척하도록 장려하였다.

제도화기부터 자활근로사업은 사업단의 유형을 분류하였다. 따라서, 사업단을 시장형과 공익형 사업을 나누고 근로능력이 높은 빈곤층은 시장형으로 배치하고, 근로능력이 낮은 빈곤층은 공익형으로 배치했던 것이 주요 특징이라고 볼 수 있다. 2002년에서 2003년의 사업단 유형은 ①업그레이트형 자활근로(시장형, 공익형)와 ②취로형 자활근로 두 가지 유형으로 분류되다가 2004년부터는 ①근로유지형 자활근로, ②사회적일자리형 자활근로, ③인턴형 자활근로, ④시장진입형 자활근로 네 가지 유형으로 재분류되었다. ①근로유지형 자활근로는 비교적 노동강도가 낮은 사업 참여가 가능한 자 또는 간병·양육 등 가구여건상 관내 사업만이 가능한 자를 대상으로 자활의욕을 고취하도록 하는 사업이며, 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업참여를 준비하는 형태의 사업이었다. ②사회적일자리형 자활근로는 사업의 수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업으로 사업단형과 도우미형으로 분류되어 있었다. 사회적일자리형은 A.사업단형과 B.도우미형으로 분류되었다. 구체적으로, A.사업단형은 기존 공익형자활근로사업단 형태로 추진하던 사업으로, 무료간병·무료집수리사업 등 지역특성에 맞는 사업을 개발하여 추진하는 것이다. B.도우미형은 자활사업도우미와 복지도우미로 분류되는데, 자활사업도우미는 자활후견기관 등 자활사업실시기관에 자활사업 참여자 중 1명을 자활사업 수행을 위한 보조인력으로 활용하는 것이었다. 이때, 복지도우미는 시·군·구 또는 읍·면·동 사회복지담당 공무원의 업무수행을 보조·지원하여 자활대상자 관리·자활사업장 관리·수급자 가구방문·각종 후원금품 전달·사업의 홍보·각종 대장정리, 위기가정에 대한 전화상담지원 등의 업무를 처리해야 했다. ③인턴형 자활근로는 일반기업체에서 자활사업대상자가 자활인턴사업으로 근로를 하면서 기술·경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 취업유

도형 자활근로사업이었다. ④시장진입형 자활근로는 시장진입 가능성이 높고 자활공동체 창업이 용이한 사업으로 기초생활보장수급자의 자활을 촉진할 수 있는 사업으로, 총 투입예산의 20% 이상을 수익금으로 발생시켜야 했다. ①에서 ④로 갈수록 비교적 근로능력이 높은 빈곤층이 참여하였다.

제도화기의 자활근로 사업단 유형 변화 및 참여인원 규모의 구체적 내용은 <표 III-32>와 같다. 그중 괄목할 만한 내용은 2002~2003년에는 업그레이드형 사업규모가 참여인원의 40% 이상, 취로형은 60% 미만으로 할당 규정을 두었던 반면, 2004~2005년에는 업그레이드형에 해당하는 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형을 50% 이상으로, 취로형에 해당하는 근로유지형은 50% 미만으로 그 기준을 각각 10% 상향 및 하향화 했다. 또한, 2004~2005년에는 시장진입형의 절대 할당 규정을 20% 이상을 명시했다는 점이였다. 한편, 인건비와 사업비 규모를 2002~2005년에 각 사업단 유형별로 규정을 하였고, 특히 시장진입형은 다른 사업단에 비해 인건비 규모를 적게 사용할 수 있도록 제한하였다. 한편, 차상위계층의 참여는 2002~2003년에는 취로형 사업에 제한시켰지만, 2005년에는 취로형 사업에 해당하는 근로유지형 사업단에 50%까지 참여할 수 있게끔 변화하였다.

〈표 III-32〉 제도화기 자활근로사업 유형 및 참여인원 규모(2002~2005)

연도	구분	사업비 범위 (인건비: 사업비)	시행방법	사업규모 (전체 자활사업 참여인원의)	차상위계층 참여 제한
2002	① 업그레이드형	시장형 (*신설)	60:40 민간위탁 또는 직접 시행(시군구)	참여인원의 40%이상	총수의 40%이내(시장형사업내)
		공익형			70:30
	② 취로형	90:10	직접시행(시군구)	참여인원의 60%미만	※ 국고보조금에 따른 사업비에는 차상위계층 참여를 원칙적으로 제한
2003	① 업그레이드형	시장형 (*신설)	60:40 민간위탁 또는 직접 시행(시군구)	참여인원의 40%이상	총수의 40%이내(시장형사업내)
		공익형			70:30
	② 취로형	90:10	직접시행(시군구)	참여인원의 60%미만	※ 국고보조금에 따른 사업비에는 차상위계층 참여를 원칙적으로 제한
↓					
연도	구분	사업비 범위 (인건비:사업비)	시행방법	사업규모	차상위계층 참여 제한
2004	① 근로유지형	90:10	지자체 직접시행	50% 미만	참여 불가
	② 사회적일자리형	70:30	민간위탁, 직접시행	50% 이상 (시장진입형 20% 이상)	50% 이하
	③ 인턴형	100:0	지자체 직접관리		참여가능
	④ 시장진입형	60:40	민간위탁		60% 이하
2005	① 근로유지형	90:10	지자체 직접시행	50% 미만	50% 이하
	② 사회적일자리형	70:30	민간위탁, 직접시행	50% 이상 (시장진입형 20% 이상)	60% 이하
	③ 인턴형	100:0	지자체 직접관리		제한없음
	④ 시장진입형	60:40 (50:50)	민간위탁 (직접시행 가능)		70% 이하

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업 안내

제도화기 근무시간은 1일 8시간, 주5일 근무가 원칙이나 근로유지형의 경우는 1일 6시간, 주4일 원칙이었고 초과근무 및 휴일근무가 불가피한 경우, 1일 4시간 1주 12시간의 범위내에서 초과근무를 인정하며 보장기관과 사전에 협의하여 운영할 수 있었다.

제도화기의 자활근로사업 일일 노임은 일부 시장형의 경우 당시 최저일급과 비교했을 때 별반 차이가 나지 않았고 실비까지 포함하는 경우 높기도 했다(〈표 Ⅲ-33〉 참조).

〈표 Ⅲ-33〉 제도화기 자활근로사업 자활급여 지급 내역(2002~2005)

(단위: 원)

연도	구분	총액 (A+B)	노임(A)	실비(B)	최저일급 (최저 시급)
2002	① 업그레이드형	시장형 (*신설)	25,000	18,000	7,000
		경력자	(30,000범위 내)	(23,000범위 내)	-
		공익형	20,000	15,000	5,000
		경력자	(25,000범위 내)	(20,000범위 내) (실비 포함 시 18,000범위 내)	(2,000원 추가 가능)
	② 취로형	20,000	17,000	3,000	18,200 (2,275)
2003	① 업그레이드형	시장형 (*신설)	27,000	18,000	9,000
		경력자	(30,000범위 내)	(20,000범위 내)	(10,000범위 내)
		공익형	20,000	15,000	5,000
		경력자	(25,000범위 내)	(18,000범위 내)	(1,000원 추가 가능)
	② 취로형	20,000	17,000	3,000	20,080 (2,510)
↓					
연도	구분	총액 (A+B)	노임(A)	실비(B)	최저일급 (최저시급)
2004	시장 진입형	일반	28,000	25,000	3,000
		기술·경력자	31,000	28,000	3,000
	인턴형	25,000	22,000	3,000	22,720 (2,840)
	사회적 일자리형	일반	25,000	22,000	3,000
		기술·경력자	28,000	25,000	3,000
	근로유지형	20,000	17,000	3,000	
2005	시장 진입형	일반	29,000	25,000	3,000
		기술·경력자	31,000	28,000	3,000
	인턴형	26,000	22,000	3,000	24,800 (3,100)
	사회적일자리형	26,000	23,000	3,000	
	근로유지형	20,000	17,000	3,000	

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업 안내; 최저임금위원회(각 년도). 임금실태 조사보고서 참조하여 재구성

제도화기 중 2003년 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 자활사업(기업 포함) 운영 현황은 <표 III-34>와 같다. 사업단 유형별 비율은 공익형(54.6%), 시장형(45.4%) 순이었다.

<표 III-34> 제도화기 자활근로사업 유형별 개수(2003)

(단위: 개, %)

공익형	시장형	합계
679(54.6)	565(45.4)	1,244(100)

자료: 보건복지부(2003). 자활사업 현황 내부자료; 노대명 외(2004). 자활정책·지원제도 개선방안 연구에서 재인용하여 연구진이 수치 계산

제도화기 중 2003년 전국 지역자활센터가 업그레이드 사업단에서 운영하고 있는 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 <표 III-35>와 같다. 전체 자활사업은 1,244개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 간병이 255개로 20.5%이며, 다음으로 집수리가 195개로 15.7%, 재활용이 143개로 11.5% 순의 운영 비율을 보인다.

<표 III-35> 제도화기 업그레이드형 사업단 자활사업 업종별 현황(2003)

(단위: 개, %)

간병	음식물	재활용	집수리	세차	기타	합계
255 (20.5)	34 (2.7)	143 (11.5)	195 (15.7)	122 (9.8)	495 (39.9)	1,244 (100)

주: '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시

자료: 보건복지부(2003). 자활사업 현황 내부자료; 노대명 외(2004). 자활정책·지원제도 개선방안 연구에서 재인용하여 연구진이 수치 계산

사업단별 통계를 정리하여 분석하면, 제도화기 중 2003년 자활근로사업유형은 공익형 사업단이 시장진입형 사업단에 비해 약 1.2배 많았다. 구체적인 사업업종 현황을 살펴보면 업그레이드형 사업단에 한해 사업업종별 현황은 간병, 집수리, 재활용 순이었다.

2004년부터는 광역자활근로사업단이 신설되었다. 해당 사업은 광역단위의 자활사업 추진을 목적으로 2개 이상의 기초자치단체 참여자로 구성하는 시장진입형 자활근로사업단을 기초자치단체별로 동일한 사업을 추진하는 과정에서 예상되는 비효율성과 영세성 및 중복투자를 방지하고, 사업참여자에 대한 체계적인 교육·훈련 등 집중화된

지원을 위해 기존의 자활근로사업단을 규모화한 조치였다. 광역자활근로사업단도 시장형자활근로사업의 기준에 따라 자활전담관리 인력을 활용할 수 있으며, 광역사업임을 감안하여 1인을 추가하여 활용 가능하였다.

나. 지역봉사 프로그램

제도화기부터 운영되었던 지역봉사 프로그램의 목적은 ‘근로능력이 낮은 수급자를 대상으로 지역사회 자원봉사 활동을 통해 근로의욕을 유지하고 지역사회 참여기회를 제공하는 것’이었다.

먼저, 대상자 선정은 조건부 수급자여야 하며, 그 중 ①비취업대상자와 ②취업대상자로 분류하여 일정 요건을 충족할 시 참여할 수 있었다. 구체적으로, ①비취업대상자는 건강상태, 연령상 노동강도가 낮은 사업만이 가능한 자로, 지역사회 여건상 자활근로나 자활공동체 등 자활후견기관사업에 참여가 어려운 경우 대기시간 동안 참여가 가능했다. ②취업대상자는 사업시행여건, 수용능력 등을 감안하여 직업훈련과정 등 대기기간 동안 참여가 가능했다. 또한, ③일반수급자 중 지역봉사를 희망하는 경우에는 참여가 가능했다.

둘째, 사업의 기본방향으로는 ‘지역봉사 실시기관이 사례관리자(case manager)로서 대상자의 자활의욕고취를 위한 정기상담 및 다양한 사업참여를 유도하고 자활의욕 회복 시 자활근로사업단으로 전환’하도록 독려해야 하며, 조건부수급자가 지역봉사 참여 및 작업량 결정을 자율적으로 참여할 수 있도록 최대한 유도하는 것이었다. 이에 민간기관과 시·군·구는 자활사업 취지를 감안하여 근로의욕 고취 등 세부계획을 마련해야 하며, 근로의욕 및 근로능력이 낮은 수급자임을 감안하여 작업량을 적절하게 분담할 수 있도록 지침에 규정하고 있었다.

셋째, 운영 방법으로는 원칙적으로 자원봉사센터, 사회복지관 등 민간전문기관에 위탁 운영하되, 지역실정에 따라 자율적인 자원봉사단을 구성하여 운영할 수도 있어 시·군·구에 따라 다양하게 추진할 수 있었다. 운영 기관은 참여자가 희망하는 지역봉사 내용을 자율적으로 결정할 수 있도록 수요처의 사업 내용을 제시하면 가급적 참여 대상자가 거주하는 지역 내 근거리 범위 내에서 희망 프로그램을 신청하여 참여할 수 있었다. 세부 추진방안은 두 가지인데, ①위탁 시행하는 경우와 ②시·군·구에서 직접 수행하는 경우였다. ①위탁 시행하는 경우는 상단에서 설명한 대로 지역봉사센터, 사회복지관, 청소년지역봉사센터, 여성자원활동센터 등은 시·군·구에서 참여자를 의뢰하면 해당일로부터 7일 이내(3일씩 2회까지 연장 가능) 당해 수급자와 상담

을 실시하고 적합한 자활사업을 제시하며, 나아가 조건부수급자에게 참여하도록 촉구해야 했다. 이때, 조건부 수급자가 3회 이상 불응시 해당 읍·면·동에 지체 없이 통지해야 했다. ②시·군·구(읍·면·동) 직접 시행의 경우는 지역봉사자를 연결·관리하는 기관이 없거나 지역봉사단 구성이 어려울 시 운영하는 방식이었다. 해당 경우는 보장기관이 대인서비스 제공과 관련된 지역봉사(간병, 저소득층 아동돌보기 등)에 참여자의 봉사활동 수행에 필요한 전문능력을 감안하여 참여조치를 취했다. 또한, 보장기관은 자체 지역봉사단을 구성하기도 할 수 있으며, 지역봉사단은 동일한 지역거주자 및 유사한 연령대의 수급자를 자율적으로 구성하도록 했다. 이때 조직 내에서 책임감 및 리더십이 있는 자를 중심으로 팀장(leader)을 선정하고 팀별 목표를 설정하여 1일 간 완료해야 하는 목표량에 참여자들이 자율적으로 참여하도록 했다. 지역봉사단은 운영 계획서를 작성하며 이를 시·군·구에 제출하면 시·군·구청장은 계획의 타당성, 다른 수급자의 형평성, 조건이행확인자의 명확성 등을 감안하여 이를 조건으로 인정하고 생계급여를 지급할 수 있었다.

넷째, 대상자 관리에서 사업 참여기간은 주 3일 이상(1일 4시간 이상)으로 총 12시간 이상을 근무해야 하며(지역봉사기관이나 사업특성을 감안하여 전체 시간범위 내에서 조절 가능하되, 실비지원은 월 12일에 대해서만 지급하는 것을 원칙으로 함) 조건불이행의 판단 기준으로는 정당한 사유 또는 자활사업 실시기관에의 사전통보 없이 월 조건부과횟수의 1/3 이상 불참하거나 기타 불량한 참여 태도(상습적 결근, 지각, 조퇴, 음주 등)를 보이는 경우였다. 조건불이행으로 판정된 참여자에 대해서는 생계급여의 계속 지급 또는 중지 여부를 결정하고, 조건부수급자의 자활지원계획의 변경 또는 향후 계획 수립에 반영했다.

다섯째, 예산 배정 및 집행으로 횟수마다 실비지급을 했으며, 지급방법은 <표 III-36>과 같다. 2002년에는 읍·면·동에서 일정 서류 요건을 참조하여 비용을 직접 지급하였으나, 2003년부터는 위탁시행은 위탁기관이, 시·군·구 직접 시행은 시·군·구(읍·면·동)에서 직접 지급하는 것으로 방법이 분화되었다.

〈표 Ⅲ-36〉 제도화기 지역봉사 프로그램 예산의 참가자 지급방법(2002~2005)

2002	2003~2005
자활실시기관으로부터 통보받은 '지역봉사사업근무상황 부'에 의해 읍/면/동에서 월별로 참가자 계좌로 지급	- 위탁시행-위탁기관에서 매월 참여자 계좌로 지급 - 시군구 시행-시군구(읍면동)에서 매월 참여자 계좌로 지급

마지막으로 위탁관리비를 민간 위탁 기관인 지역봉사 실시기관에 일정 예산을 배분하였는데, 분기별로 예산 배정이 되었다. 또한, 예산 배정에서 괄목할 만한 점은 2002년까지는 중앙정부에서 조건부수급자 수, 자활사업 운영실적 등 사업수행상황을 고려하여 예산을 배정하였다면 2003년부터는 분권 교부세에 의한 예산 배정으로 전환되었다는 것이다(〈표 Ⅲ-37〉 참조).

〈표 Ⅲ-37〉 제도화기 지역봉사 프로그램 예산의 위탁관리비 지급 방법(2002~2005)

2002	2003~2005
조건부수급자수(비취업대상자수), 자활사업 운영실적 등 사업수행상황을 고려하여 배정	- 분권교부세에 의한 예산 배정 - 조건부수급자수(비취업대상자수), 자활사업 운영실적 등 사업수행상황을 고려하여 배정

이후 해당 프로그램은 제도화기까지 유지되다가 2008년에 폐지되었다. 폐지된 이유가 정확하지는 않으나 노대명 외(2004)가 지적한 문제점에서 그 이유를 짐작할 수 있다. 해당 보고서에서는 지역봉사 프로그램의 문제점으로 첫째, 1일 4시간 실비 3천원(2004년 기준) 지급은 근로를 유인하기에 어려움이 크고 취로형 사업 노임에 비해 형평성이 떨어져 강제노역처럼 인식되고 있었다는 점, 둘째, 참여자들 또한 육체적, 심리적인 노동능력이 낮아 사업참여 효과를 기대하기 어려운 점, 셋째, 담당공무원들도 지역봉사 프로그램에 대한 참여를 적극 권장하지 않았던 점, 넷째, 단순히 소일거리를 주는 사업으로 귀착하고 있다는 점을 제시했다.

(2) 자활공동체 및 창업지원·생업자금융자 프로그램

가. 자활공동체

자활공동체 사업은 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체를 형성하도록 지원하

는 것이었다. 제도화기에는 자활공동체의 형성을 탈제도의 궁극적 지향으로 여겼고 해당 시기 동안 구체적 내용의 변화는 없었다.

먼저, 추진방향으로 보장기관은 자활후견기관 등을 통해, 개인신용이나 담보력이 부족한 자활공동체 참여자들이 공동창업의 형식을 통해 시장에 진입할 수 있도록 해야 했다. 이때, 일자리 마련 측면에서는 지역사회자원과 적극적인 연계를 통해 안정적인 일감을 제공함으로써 공동체 참여자들이 근로경험을 축적할 수 있도록 지원해야 했다. 또한, 상호출자의 조합방식 운영을 통해 공동체에 대한 소속감을 높이고 미래의 창업에 대한 비전 제시로 상대적인 저임금 등 제약요인을 극복해야 했다.

한편, 참여자 측면에서는 자활공동체사업에 대한 적응도를 높이기 위하여 참여자의 능력 등 제반여건을 감안 한 단계별 자활 경로 프로그램을 마련해야 했다. 이때, 참여자의 자활에 대한 인식 부족과 사업의 비숙련도 및 창업 경험이 취약한 점 등을 감안하여 단계별 프로그램을 개인별 정도에 따라 융통성 있게 적용해야 했다. 단계별 자활 경로의 예시는 <그림 III-5>와 같다.

<그림 III-5> 제도화기 단계별 자활경로(2005)



자료: 보건복지부(2005). 자활사업안내

둘째, 자활공동체의 성립요건(인정요건)은 다음의 조건을 갖춰야 했다. ①자활공동체 구성원 중 기초생활보장수급자가 1/3이상이어야 했다(※기존 공동체에 참여하던 수급자가 전·출입 등 변동요인에 의해 감소한 경우는 1/5까지 인정). ②조합 또는 부가가치세법상의 2인 이상의 사업자로 설립되어야 했다(※ 자활공동체는 1인으로 구성할 수 없으며, 이 경우에는 개인 창업으로 관리해야 한다). ③자활근로사업단이 공동체로 전환하는 경우, 전환 전 3개월의 수익금 발생 현황을 기준으로 공동체 전환 후 모든 구성원에 대해 자활근로 임금(월 50만 원 기준) 이상의 수익금 배분이 가능하여야 했다. 특히, 이 경우 수익금은, 매출액에서 자재비, 재세공과금 등 필요경비를 제하고 실제 참여자에게 지급하는 금액이었다³⁾. ④자활근로사업단의 공동체 전환 시 수행한 업종 및 업태가 동일성을 유지해야 했다.

사단의 성립요건을 모두 갖추고 나면 자활공동체로 인정을 받기 위해서는 자활사업실기기관(읍·면·동 포함)은 요건 충족에 관한 증빙서류 및 구성원 명단, 사업계획서(최근 3개월간의 경영실적 및 향후 전망 등을 종합적으로 작성), 자활공동체의 정관 또는 규약을 제출하면 시·군·구청장은 성립요건을 확인하여 자활공동체 인정서를 발급하고 설립을 인정했다.

셋째, 자활공동체에 대해 다음과 같은 사항을 지원해야 했다. ①자활을 위한 사업자금의 융자, ②국·공유지 우선 임대, ③국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, ④국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선 구매, ⑤기타 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업의 지원이었다. 자활공동체에 대한 지원기간은 지원대상 자활공동체로 결정된 날로부터 2년 동안 직접 또는 자활후견기관을 통해 지원할 수 있으며(단, 보장기관이 필요하다고 인정하는 경우 3년까지 지원), 2년간 지원기간이 다하지 않은 경우라도 자활공동체의 육성이 어렵다고 판단되는 경우 지체없이 지원을 종료해야 했다.

넷째, 행정사항으로 자활공동체의 운영과 관련한 세부 규칙은 다음과 같다. ①자활공동체가 수익금 배분이 전혀 불가능한 경우에는 해당공동체에 참여하고 있는 수급자를 타자활근로사업 등으로 재배치하여야 했다. ②인건비 지원공동체의 경우 과도한 인원이 성원으로 구성되지 않도록 해야 하며, ③자활공동체는 자발적인 운영이 원칙

3) 다음의 지침을 통해 정부는 당시 자활공동체 설립을 장려했던 것을 알 수 있다. 지침에 의하면 ① 자활근로사업 중 자활근로 임금 수준 이상의 임금 지급이 가능하고 지속성이 있는 경우 특별한 사유가 없는 한 공동체로 전환해야 하며, ②단, 자활근로임금수준 이상의 수익금 배분이 당해 시점에서 불가능한 경우라 하더라도, 최근의 수익 실적의 상승추세와 생산성 향상추세를 감안하여 공동체로 독립하여 자체적으로 운영하는 것이 바람직하다고 보장기관이 판단하는 경우 공동체로 전환 가능하다고 명시되어 있다.

이나 설립초기에는 자활후견기관 등 관리기관이 사업내용 및 인적구성 등 구체적인 계획을 세우고 안정적인 공동체 운영이 되도록 적극지원해야 했다. ④자활공동체의 사업에서 발생한 수익금은 독립된 계정으로 관리해야 했다. 이때, 단서조항으로 수익금은 배분을 원칙으로 하되, 사업추진을 위한 필요경비를 제외해야 하고, 월별·계절별 수익금 변동폭이 지나치게 크지 않도록 사내유보금 등을 활용할 것을 장려했다. ⑤자활후견기관 등 자활사업실시기관은 수급자에게 배분되는 수익금을 해당 읍·면·동에 정기적으로 매달 통보해야 하며, 해당 읍·면·동은 통보받은 내용을 근거로 당월 생계비를 조정하되, 근로소득에 대한 30% 소득공제를 반영해야 했다. ⑥보장기관은 지원중인 자활공동체에 대하여 사업실적 등을 정기적으로 지도·점검하여 필요한 조치를 하여야 했다.

마지막으로, 자활근로사업단의 자활공동체로의 전환을 촉진하기 위해 한시적 인건비를 지원할 수 있었다. 한시적 인건비의 지원 목적은 ①자활공동체에서 인력지원 형태로 자활근로참여자를 같은 사업에 투입하는 경우 자활근로참여자가 자활공동체의 구성원이 되지 못하는 불이익을 해소하고, ②자활근로사업단의 공동체 전환시 최대한 많은 수급자가 공동체 구성원으로 포함되도록 유도하는 것이었다. 지원대상 자활공동체는 신규로 자활근로사업단에서 전환하는 공동체로서, 자활후견기관 또는 자활공동체로부터 지원요청이 있는 경우이며 단, 이때 자활공동체는 최소한 인건비로 지원되는 금액의 30% 이상의 수익금을 발생시켜야 했다(※ 월 수익금 50만 원 이상의 임금지급은 불가능할 수 있음). 지원내용은 공동체 참여 수급자에 대한 시장진입형 자활근로 기준 인건비이고, 지원기간은 지원결정일로부터 6개월을 원칙으로 하되, 보장기관이 필요하다고 인정하는 경우 최대 1년까지 지원 가능했다. 지원 방법으로는 인건비 지원을 자활근로 예산으로 지원 가능하고 자활후견기관 등은 지원공동체 참여수급자에게 지급한 인건비 내역을 매달 읍·면·동으로 통보해야 했다⁴⁾. 인건비 지원 자활공동체는 인건비 지원기간 동안 전체 구성원이 수급자 자격을 벗어날 수 있도록 노력해야 하며, 최소한 자활근로임금기준(50만 원) 이상의 수익금 배분이 가능하도록 의무를 다해야 했다.

2004년부터는 광역자활공동체가 신설되었다. 해당 사업의 기본방향은 자활사업의 확대로 광역단위로 추진이 필요한 사업에 대해 경쟁력 강화와 규모 있는 사업추진을 하기 위함이었다. 광역자활공동체로 인정받기 위해서는 ①2개 이상의 기초자치단체의

4) 지원 대상 자활공동체 및 지원규모 등에 대한 결정은 시·군·구청장이 결정하며, 필요시 자활기관협의체에서 심의를 할 수 있었다 (보건복지부, 2005: 176).

자활공동체가 연합하여 구성되거나 ②2개 이상의 기초자치단체의 수급자 등이 참여하여 신규 자활공동체를 구성하는 경우를 충족해야 했다. 광역자치단체로부터 인정을 받은 광역자활공동체는 광역단위의 자활사업에 우선 참여할 수 있도록 광역자치단체가 필요한 지원을 할 수 있었다.

제도화기 중 2003년의 자활공동체의 업종별 현황은 아래와 같다. 구체적으로 살펴보면, 간병이 43개로 22.5%를 차지하여 가장 많았으며, 건설이 34개로 17.8%, 식품이 28개로 14.7%를 차지하였다.

〈표 Ⅲ-38〉 제도화기 자활공동체 자활사업 업종별 현황(2003)

(단위: 개(%))

간별	간병	건설	설비	세차	세탁	식품	의류	재배	재활용	청소	파견	기타	합계
4 (2.1)	43 (22.5)	34 (17.8)	2 (1.0)	7 (3.7)	5 (2.6)	28 (14.7)	9 (4.7)	5 (2.6)	17 (8.9)	27 (14.1)	3 (1.6)	7 (3.7)	191 (100)

주: '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시

자료: 중앙자활센터(2016). 자활사업통계자료집

나. 생업자금융자/창업지원사업

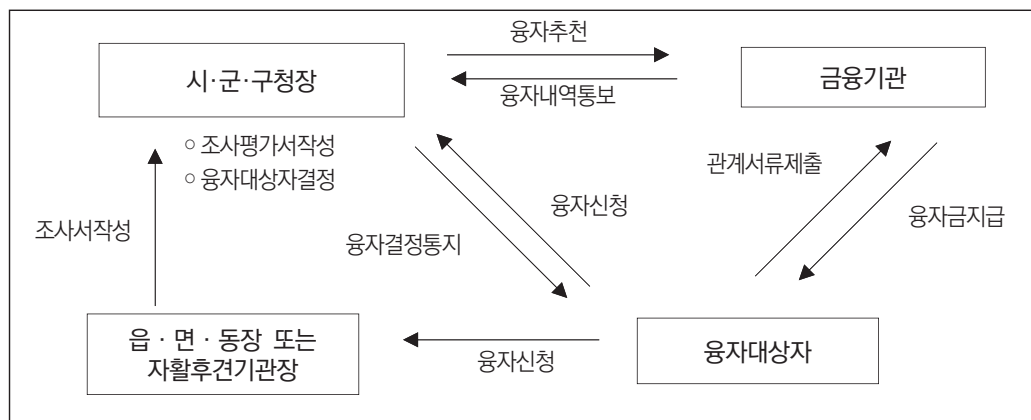
해당 사업은 2003년까지는 '생업자금융자'라는 사업명을 사용했다가 2004년부터 창업지원사업으로 그 명칭이 변경되면서 세부 사업 내용으로 '생업자금융자'를 삼았다(이후 '창업지원사업'으로 표기). 창업지원사업은 수급자 등 저소득층의 자활을 위한 사업의 창업·운영 등에 필요한 자금을 장기저리로 대여하여 자립을 유도하고 생활 안정을 도모하기 위한 자활사업이었다. 이에 자활의지가 있고 사업전망·기술·경영 능력 등 사업계획의 타당성이 인정되면 시·군·구청장이 융자대상자로 결정을 한 다음 자금을 융자했다. 자금을 융자받을 수 있는 대상은 조건부 수급자 뿐만 아니라 차상위계층(실제소득이 최저생계비의 150% 이하인 자)도 가능했다. 융자의 절차는 자활을 위한 사업의 창업 또는 운영에 필요한 금액을 대상자가 구체적 사업계획서를 제출하면 시·군·구청장이 검토하여 판단하는 것이었다(※ 생활가계자금, 주택전세자금, 학자금 등의 용도로 융자 불가).

제도화기 융자 규모는 2002~2004년까지 약 170억원에 달했으며, 2005년부터는 그 규모가 110억원으로 줄었다. 특별·광역시·도는 국민은행을 통해 기타 도지역은 농협을 통해 융자를 받을 수 있었다. 융자 조건은 2002~2004년까지는 신용융자가 가구당 1,200만 원 이하, 담보융자가 가구당 2,500만 원 이하였고, 2005년부터는 신용

용자는 가구당 2,000만 원 이하, 담보용자는 제한 없음으로 변경되었다. 제도화기 동안 용자 이율은 고정금리 4.0%였으며 용자기간은 5년 거치, 5년 상환 기준이었다.

용자 절차는 다음의 도식과 같았으며, 시행의 주요 주체는 시·군·구청장, 금융기관, 읍·면·동장 또는 자활후견기관장, 용자대상자가 포함되어 있었고 각 주체간 시행 절차는 아래와 같다.

〈그림 III-6〉 제도화기 창업지원사업의 생업자금용자 절차(2005)



자료: 보건복지부(2005). 자활사업안내

용자금액에 대해 반기별 대여금 상환여부 및 운영실태 등을 요청하여 파악하고, 시·군·구청장은 대여신청 당시 목적대로 생업자금을 사용하지 않는 경우에는 시정을 요구할 수 있었으며, 정당한 시정요구를 이행하지 않으면 생업자금용자를 회수할 수 있었다.

(3) 자립역량 프로그램

가. 재활/사회적응 프로그램

해당 프로그램은 2002~2003년 재활 프로그램으로 그 명칭을 사용하다가 2004년부터 사회적응 프로그램으로 명칭이 변경되었다(이후 '사회적응 프로그램'으로 표기). 구체적인 사업 대상자는 첫째, 사회적응 프로그램의 대상자 선정 기준은 자활의지가 현저히 낮아 근로의욕고취가 필요하고 알코올남용 및 우울증 등의 정신건강상 문제가 있는 경미한 경우였다. 대상자로는 조건부 수급자 뿐만 아니라 재활프로그램 서비스 제공이 필요하다고 판단되는 기초생활보장수급자를 선정했다. 다만, 조건부수급자가

전체 관리대상자의 60%를 차지하도록 적극 노력해야 했다.

대상자 선정 방법으로는 대상자를 발굴하기 위하여 읍·면·동 사회복지전담공무원이 직접 발굴하거나 재활프로그램실시기관, 자활후견기관 등 자활사업실시기관, 정신보건센터, 보건소에서 재활프로그램 참여가 필요하다고 파악한 대상자를 읍·면·동 사회복지전담공무원에게 의뢰해야 했다. 사회복지전담공무원은 평가결과를 반영하여 결정하고 재활프로그램실시기관에 의뢰했다. 의뢰 이후 선정된 조건부수급자는 자활사업실시기관에 의뢰된 날로부터 7일 이내 당해 기관을 방문하거나 전화상담을 해야 하며, 1차 상담불응시 재활프로그램 실시기관은 조건부수급자에게 3일 이내 상담에 응할 것을 촉구하되, 2회 이상 불응시에는 조건불이행으로 판정하였다.

둘째, 재활프로그램실시기관의 선정 및 운영과 관련하여 선정계획은 보건복지부에서 공고를 통하여 사업계획서 신청을 받고, 기초생활보장 수급자를 대상으로 근로의욕고취를 위한 구체적이고 실현 가능한 재활프로그램을 수행할 능력과 경험이 있는 기관으로서 전문성을 가진 기관 및 단체를 신청대상기관으로 삼았다. 2004년부터는 지역재활프로그램을 전문적으로 운영할 수 있는 기관을 확보하고자 기존 프로그램 운영기관수, 사업수행능력, 참여자 수 및 예산규모, 전담사례관리자로서 정신보건요원확보가 용이한 기관 등 사업의 성과를 고려하여 시·도지사가 지정하도록 변경되었다. 또한, 선정기준 인력으로 재활프로그램 사업예산을 통해 사례관리자 1명을 상근으로 채용하는 것을 원칙으로 하되, 기관의 기존 인력을 활용할 시에는 별도의 인건비를 지급하지 않았다. 사례관리자의 자격 조건은 사회복지사, 간호사, 임상심리사 중 1인이 되어야 하며, 되도록 정신보건전문요원 자격증을 소지한 자로 채용하는 것을 권장하였다. 2003년부터는 재활 프로그램 실시기관의 등록회원 수가 30인 이상인 경우에 한해, 예산의 범위내에서 보조인력(1인)을 둘 수 있으며, 프로그램 운영 예산에서 지출할 수 있도록 했다.

셋째, 재활프로그램 실시 절차는 ①‘등록’으로 읍·면·동으로부터 의뢰가 확정된 대상자를 대상으로 등록을 실시하고 이때, 프로그램 참여 동의서 작성 및 참여시 지켜야 될 약속을 조건부수급자에게 숙지시키고 자필 서명을 받았다. 이때, 중요한 사항은 재활프로그램 대상자에 대한 사회적 낙인감을 최소화하도록 노력할 것을 권고하였다. ②‘치료재활계획 수립’으로 먼저, 읍·면·동 사회복지전담공무원은 재활프로그램에 등록된 대상자에 대해 가능한 한 1주일 이내 종합적인 평가를 실시하고 ③‘평가’는 가능한 한 다학제 팀에 의해 종합적 평가를 수행하도록 했다. 이때, 평가척도에 의한 정량적 평가를 사용하였는데, 기본평가척도로는 우울증척도(BDI), 자기효능감척도, 알

코울중독선별척도(NAST)를 모든 대상자를 대상으로 시행하고, 선택평가 척도인 SLR-90R, 자아존중감척도, 사회적응척도, MMPI 등은 기관 필요에 의해 시행하였다.

보통 평가가 진행되고 나면 치료재활계획을 수립해야 했다. 신규등록자는 3개월마다 1회 수행평가를 통해 치료재활계획을 보완했으며, 구체적인 재활프로그램은 2003년부터 제시되었는데 A.사례관리 월 1회 이상, B.집단프로그램 주2회 이상, C.근로 의욕고취 및 사회적응교육 월 1회 이상, D.지역연계활동에 참여해야 했다(〈표 III-39〉 참조). 특히, 제도화기 초기인 2002년에는 근로의욕고취 및 사회적응교육 프로그램에 대한 제공이 부재하였지만 2003년부터는 신설됨에 따라 재활프로그램 참여자의 경우에도 근로의욕의 고양을 염두에 둔 것으로 보인다.

〈표 III-39〉 제도화기 재활프로그램의 내용(2002~2005)

사업 구분	내용
사례관리	• 내소상담 • 가정방문 • 사례검토회의 • 현장방문
집단프로그램	• 알코올프로그램 • 직업재활프로그램 • 자조프로그램(Alcoholics Anonymous, AA) • 자원봉사 프로그램
근로의욕 고취 및 사회적응 교육 ⁵⁾	• 자활의욕/근로의욕 증진 및 사회적응 프로그램
지역연계활동	• 지역기관 방문 프로그램 • 정신건강상태 평가

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내

셋째, 참여자에 대한 평가는 정기적으로 3개월에 1회 평가하여 참여자의 자활의욕 향상 정도를 파악했으며, 정당한 사유 또는 재활 프로그램 실시기관장예의 사전통보 없이 ①1개월간 정당한 사유 없이 사례관리자와의 접촉을 회피하는 경우, ②월 3회 이상 재활프로그램에 불참하는 경우, ③기타 불성실한 참여태도 등(상습적 결근, 지각, 조퇴, 음주 등)은 지체없이 생계급여증지를 조치하고 재활프로그램의 참여를 제한했

5) 2003년부터 신설되었다.

다. 참여자에 대한 지급내역은 '2002~2003년에는 3천원, 2004년부터는 4천원(1인/1일) * 해당참여일수'를 산출기준으로 하여 생계급여를 지급하였으며, 지급방법은 월단위로 참여대상자 명단을 재활프로그램실시기관에서 읍·면·동으로 통보하면 실비지급은 재활프로그램실시기관에서 월별로 참가자에게 비용을 지급하는 것을 원칙으로 하였다.

넷째, 업무의 평가는 서비스 제공양에 의한 평가, 자활사업체제에서의 성과지표로 재활프로그램에서 복지부나 노동부의 자활프로그램으로 이동하는 상향이동률, 재활프로그램 수행기관 방문(또는 서류) 평가, 재활프로그램 참여자(등록회원)의 전화조사에 의한 만족도 평가, 동사무소 사회복지전담공무원 전화조사 평가 등을 종합적으로 고려하였다.

마지막으로, 예산집행방법으로 2002~2003년에는 기관당 1,900만 원의 예산을 지원하였으며, 2004년부터는 2,200만 원으로 상향되었다. 예산배정액은 지방비를 통해서 시·도가 전액부담함을 원칙으로 하였으며, 지방비 확보 지연이 예상되는 경우, 국비를 선배정하여 본격적인 사업착수에 차질이 없도록 조치하여야 한다는 단서조항을 두었다.

(4) 현금급여 중심의 자활사업

가. 근로소득공제(근로장려금)

근로소득공제사업은 기초생활보장제도하에서 수급자의 근로이탈 방지 및 근로의욕 고취하고 공공부조제도의 선진화 및 참여복지 실현의 중요한 전제로 2002년~2003년 시범사업을 거쳐 도입되었다. 2002~2003년 시범사업에는 적정근로소득공제모형 개발을 위하여 7개 모형으로 각각 모형을 달리하여 시행 및 비교해보고 2004년부터 본격적으로 확대하였다.

2004년부터 본격적으로 도입된 근로소득공제는 근로장려금이라고도 명명되었으며, 국민기초생활보장제도실시와 동시에 장애인직업재활, 학생, 자활공동체 참가자에게 30%의 공제를 실시하였다. 예산은 국고보조금의 신청을 통해 각 시·도에 교부하여 배정되었다(〈표 III-40〉 참조).

〈표 III-40〉 제도화기 근로소득공제 대상 및 공제율(2005)

공제대상 및 소득	공제율
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	30%
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	30%
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	30%
공공근로에 참가하여 얻은 소득	20만 원을 초과하는 추가소득의 30%

자료: 보건복지부(2005). 자활사업안내

(5) 대상별 특화사업

가. 청소년자활지원관

청소년자활지원관은 저소득층 청소년 등을 대상으로 취업 및 자활을 위한 지속적인 지원을 함과 동시에, 건전한 문화공간을 제공함으로써 빈곤문화의 세대전승을 차단함을 목적으로 삼고 있었다. 1997년 10개소의 청소년자활지원관이 지정 및 운영되고 있었고, 2001년에는 청소년 자활수요가 많아 청소년자활지원관이 없는 지역에 대하여 추가로 10개소를 지정하였다. 2004년에는 청소년자활지원관이 없는 광역단위 자치단체(충북, 충남, 전남, 경북, 제주)에 5개소를 추가 지정하였고, 2005년에는 청소년 자활지원 수요를 감안하여 3개소(경기, 전북, 경남)를 추가 지정하였다. 따라서, 제도화기 동안 28개소의 청소년자활지원관이 운영되고 있었다.

청소년자활지원관의 주요 대상자는 기초생활수급자, 차상위 등 저소득층의 청소년이었으며, 청소년자활지원관의 운영 예산은 지역자활센터 운영예산과는 별도로 편성·집행하는 것이 규정이었다. 또한, 관할 지역자활센터가 국고보조금 신청 시 함께 예산을 신청하며, 모든 운영과 예산 집행 방안은 지역자활센터의 규정을 지키도록 했다.

주요 기능은 ①자활의욕고취를 위한 교육, ②자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선, ③생업을 위한 자금융자 알선, ④자영창업 지원 및 기술·경영지도, ⑤자활공동체의 설립·운영지원, ⑥기타 자활을 위한 각종 사업을 수행하는 것이었다.

주요 사업은 ①저소득 청소년의 올바른 진로의식 및 직업관 확립을 위한 사업, ②청소년의 창의적인 직업개발 및 창업을 위한 동아리 활동 지원, ③취업 전 단계에서의 직업능력 향상 지원, ④직장 및 사회적응력 배양을 위한 교육, ⑤실업청소년 모임을 통한 자생력 배양, ⑥ 자활공동체 사업장예의 취업 연결, ⑦가족역량 강화를 통한 가족자활 지원 등이었다.

2) 제도확대기(2006년 - 2012년)

(1) 자활근로사업

가. 자활근로사업

제도확대기 중 2011년까지는 제도화기와 동일한 기본방향과 사업내용을 갖는다. 2012년부터는 사업내용에 ‘정부재정지원사업의 자활사업 연계 활성화’를 명시함으로써 정부에서 공공으로 운영되는 사업을 자활사업으로 적극적인 연계를 하기 위한 시도로 보인다. 또한, 2012년부터 자활사업 대상자의 일반노동시장 진입이 강조되었다. 이에 근로유지형 사업은 20% 미만으로 유지하도록 제한 기준이 신설되었으며, 3년간 지역자활센터 유형별(도시형, 도·농복합형, 농어촌형)로 차등 적용⁶⁾하여, 차상위자는 취업성공패키지사업 참여를 적극적으로 유도하고, 근로유지형 자활근로사업에는 참여를 제한시켰다(보건복지부, 2012).

〈표 Ⅲ-41〉 제도확대기 자활근로사업 기본방향(2006~2012)

구분	내용
2006~2012년 기본방향	- 자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업 - 기존 공공근로사업처럼 한시적 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력배양에 중점을 둠
2006~2011년 사업내용	「간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용」의 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 추진하되, 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진
2012년 사업내용*	「간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용」의 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 추진하되, 정부재정지원사업*의 자활사업 연계 활성화 및 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진 * 예시) 정부양곡배송사업, 영양플러스, 장애통합교육보조원, 사회취약계층 주택개보수사업, 저소득층에너지효율개선사업 - 자활사업 대상자의 일반노동시장으로 참여 확대를 위하여 근로유지형 사업과 차상위자의 자활근로 참여비율을 단계적으로 조정

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업 안내

6) 2012년 지역자활센터 유형별 차상위자 참여 제한 기준('12년부터 '14년까지 3년간 단계적으로 조정)

구분	도시형	도·농복합형	농어촌형
개소	116	48	66
차상위자 참여 비율	20%	25%	35%

주: 노숙인은 차상위자의 자활근로사업 참여자 비율 조정 대상에서 제외
 자료: 보건복지부(2012). 자활사업안내

제도확대기의 자활근로 사업단 유형 변화 및 참여인원 규모의 구체적 내용은 아래와 같다. 구체적으로 사업비 범위(인건비:사업비)와 시행방법은 제도화기와 동일하나 사업규모는 지속적으로 조금씩 변화되었다. 전체적으로, 인건비의 범위가 확대되었으며, 2006~2012년의 근로유지형 사업규모는 점차 감소되었으며, 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형은 확대되었다. 차상위계층 기준도 각 사업단 유형별로 유지되다가 2012년부터는 제한 기준이 삭제되었다.

〈표 III-42〉 제도확대기 자활근로사업 유형 및 참여인원 규모(2006~2012)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
사업규모(전체 자활사업 참여인원의)							
① 근로유지형	45% 미만	40% 미만	35% 미만	30% 미만	35% 미만	30% 미만	20% 미만
② 사회적일자리형	35% 이상	60% 이상 (시장 진입형 20% 이상)	65% 이상	70% 이상	65% 이상	70% 이상	80% 이상
③ 인턴형							
④ 시장진입형	20% 이상						

구분	시행방법	2006~2009	2010	2011~2012
사업비 범위(인건비:사업비)				
① 근로유지형	지자체 직접시행	90:10	95:5	95:5
② 사회적일자리형	민간위탁, 직접시행	70:30	80:20	80:20
③ 인턴형	지자체 직접관리	100:0	-	-
④ 시장진입형	민간위탁 (직접 시행 가능)	60:40 (50:50)	70:30 (35%이하까지 가능)	70:30

구분	2006~2007	2008	2009~2011	2012~
차상위계층 참여비율(사업단 참여인원의)				
① 근로유지형	50% 이하	50% 이하	제한 없음	
② 사회적일자리형	60% 이하	60% 이하	60% 이하	제한 기준 삭제
③ 인턴형	제한없음	제한 없음	제한없음	
④ 시장진입형	70% 이하	80% 이하	80% 이하	

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업 안내

제도확대기 근무시간은 1일 8시간, 주5일 근무가 원칙이나 근로유지형의 경우는 1일 5시간, 주5일 근무원칙이었고 초과근무 및 휴일근무가 불가피한 경우, 지자체 출근시간을 적용하거나 평일(월~금요일중 2일, 당월내의 평일)을 휴일로 지정 후 토·

일요일 근무로 사전조정할 수 있게끔 했다.

제도확대기 중 2010년까지는 자활근로사업 일일 노임은 당시 최저일급과 비교했을 때 시장형과 인턴형은 별반 차이가 나지 않았지만 2011년부터는 자활급여가 최저일급보다 낮다. 또한, 2011년부터 최저일급은 5~6% 상승하는 데 비해 자활급여는 1~3%가 상승했다.

〈표 Ⅲ-43〉 제도확대기 자활근로사업 자활급여 지급 내역(2006~2012)

(단위: 원)

연도	구분	총액 (A+B)	노임 (A)	실비 (B)	최저일급 (최저시급)	전년도 대비 총액 자활급여 상승률(%)	전년도 대비 최저임금 상승률 (%)
2006	시장진입형 일반	30,000	27,000	3,000	24,800 (3,100)	-	-
	기술·경력자	31,000	28,000	3,000			
	인턴형	28,000	25,000	3,000			
	사회적일자리형	26,000	23,000	3,000			
	근로유지형	20,000	17,000	3,000			
2007	시장진입형 일반	31,000	29,000	2,000	27,840 (3,480)	3.3	12.3
	기술·경력자	32,000	30,000	2,000		3.2	
	인턴형	30,000	28,000	2,000		7.1	
	사회적일자리형	27,000	25,000	2,000		3.8	
	근로유지형	21,000	19,000	2,000		5.0	
2008 ~2009	시장진입형 일반	31,000	29,000	2,000	30,160(3,770) 32,000(4,000)	0.0	8.3 6.1
	기술·경력자	32,000	30,000	2,000		0.0	
	인턴형	30,000	28,000	2,000		0.0	
	사회적일자리형	28,000	26,000	2,000		3.7	
	근로유지형	21,000	19,000	2,000		0.0	
2010	시장진입형 일반	32,000	30,000	2,000	32,880 (4,110)	3.2	2.75
	기술·경력자	34,000	32,000	2,000		6.3	
	인턴형	31,000	29,000	2,000		3.3	
	사회적일자리형	29,000	27,000	2,000		3.6	
	근로유지형	21,000	19,000	2,000		0.0	
2011	시장진입형 일반	33,000	30,000	3,000	34,560 (4,320)	3.1	5.1
	기술·경력자	35,000	32,000	3,000		2.9	
	인턴형	32,000	29,000	3,000		3.2	
	사회적일자리형	30,000	27,000	3,000		3.4	
	근로유지형	22,000	19,000	3,000		4.8	
2012	시장진입형 일반	33,550	30,550	3,000	34,560 (4,320)	1.7	6.0
	기술·경력자	35,550	32,550	3,000		1.6	
	인턴형	32,870	29,870	3,000		2.7	
	사회적일자리형	30,300	27,300	3,000		1.0	
	근로유지형	22,600	19,600	3,000		2.7	

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내; 최저임금위원회(2006~2012). 임금실태조사보고서 참조하여 재구성

제도확대기 중 2012년 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 자활사업(기업 포함) 운영 현황은 아래와 같다. 사업단 유형별 비율은 사회서비스형(58.7%), 시장진입형(41.3%) 순이었다.

〈표 III-44〉 제도확대기 자활근로사업 유형별 개수(2012)

(단위: 개, %)

사회적일자리형	시장진입형	합계
1,238(58.7)	869(41.3)	2,107(100.0)

자료: 중앙자활센터(2016). 자활사업통계자료집

제도확대기 중 2012년 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 아래와 같다. 전체 자활사업은 2,821개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 청소사업이 350개로 12.4%이며, 다음으로 간병이 272개로 9.6%, 영농이 181개로 6.4% 순의 운영 비율을 보이고 있었다.

〈표 III-45〉 제도확대기 자활사업 업종별 현황(2012)

(단위: 개, %)

간병	도시락	산도도우미	세차	세탁	영농	음식물 재활용	음식점 (외식)	장애 통합	집수리	청소	폐자원 재활용	환경 정비	기타	합계
272 (9.6)	60 (2.1)	11 (0.4)	35 (1.2)	81 (2.9)	181 (6.4)	8 (0.3)	150 (5.3)	116 (4.1)	170 (6.0)	350 (12.4)	149 (5.3)	15 (0.5)	1,223 (43.4)	2,821 (100)

주: '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시

자료: 중앙자활센터(2016). 자활사업통계자료집

제도확대기 중 2012년 전국 지역자활센터가 시장진입형 사업단에서 운영하고 있는 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 아래와 같다. 전체 자활사업은 869개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 청소사업이 159개로 18.3%이며, 다음으로 음식점(외식)이 78개로 9.0%, 집수리가 60개로 6.9% 순의 운영비율을 보이고 있었다.

〈표 Ⅲ-46〉 제도확대기 시장진입형 사업단 자활사업 업종별 현황(2012)

(단위: 개, %)

간병	도시락	산모 도우미	세차	세탁	영농	음식물 재활용	음식점 (외식)	집수리	청소	폐자원 재활용	기타	합계
45 (5.2)	24 (2.8)	3 (0.3)	15 (1.7)	18 (2.1)	58 (6.7)	4 (0.5)	78 (9.0)	60 (6.9)	159 (18.3)	42 (4.8)	363 (41.8)	869 (100)

주: '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시

자료: 중앙자활센터(2016). 자활사업통계자료집

제도확대기 중 2012년 전국 247개 지역자활센터가 사회적일자리형 사업단에서 운영하고 있는 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 〈표 Ⅲ-47〉과 같다. 전체 자활사업은 1,238개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 간병이 180개로 14.5%이며, 다음으로 영농이 109개로 8.8%, 장애통합이 87개로 6.9%, 청소가 80개로 6.5% 순의 운영비율을 보이고 있었다.

〈표 Ⅲ-47〉 제도확대기 사회적일자리형 사업단 자활사업 업종별 현황(2012)

(단위: 개, %)

간병	도시락	산모 도우미	세차	세탁	영농	음식물 재활용	음식점 (외식)	장애 통합	집수리	청소	폐자원 재활용	환경 정비	기타	합계
180 (14.5)	29 (2.3)	4 (0.3)	14 (1.1)	45 (3.6)	109 (8.8)	4 (0.3)	32 (2.6)	87 (7.0)	68 (5.5)	80 (6.5)	76 (6.1)	12 (1.0)	498 (40.2)	1,238 (100)

주: '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 4순위는 회색으로 표시

자료: 중앙자활센터(2016). 자활사업통계자료집

사업단별 통계를 정리하여 분석하면, 제도확대기 중 2012년 자활근로사업유형은 사회적일자리형 사업단이 시장진입형 사업단에 비해 약 1.4배 많았다. 구체적인 자활사업 업종별 현황을 살펴보면 전체는 청소, 간병, 영농 순이었으며, 사업단 유형별로는 시장형 사업단의 경우 청소, 음식점(외식), 집수리 순이었고 사회적일자리 사업단의 경우 간병, 영농, 장애통합, 청소 순이었다.

해당 시기에도 광역자활근로사업단은 2개 이상의 기초자치단체의 사업단이 연합하여 공동으로 광역자활사업단을 구성하고 시장진입형 자활근로사업단만 해당하는 경우라는 기준은 같았다. 그러나 2007년부터 본격적으로 광역자활근로사업단에 대한 지원이 신설되었다. 구체적으로 광역자치단체에서 직접 사업을 수행할 수 있으며, 필요

한 경우 사업수행능력이 있는 민간기관에 위탁하여 운영할 수 있게 되었다. 사업 참여자에 대한 인건비는 참여자의 관할 기초자치단체에서 부담하거나 광역자치단체에서 광역사업에 필요한 예산(인건비, 사업비)을 통합하여 별도로 집행할 수 있게 되었으며, 광역자활근로사업단을 구성하여 광역 자체 특별사업으로도 추진 가능했다. 사업 내용은 일례로, 도시지역 광역간병사업, 집수리사업의 지역연계, 폐자원재활용사업의 광역네트워크, 청소사업단의 연합추진(학교청소 용역발주 등) 등 광역단위 사업을 활성화 하고자 노력했다.

나. 사회서비스 사업의 확대

노무현 정부 중반 이후는 사회서비스(social service)를 확대하여 사회서비스를 일종의 ‘선제적 투자’로 규정하고 국가 발전의 중요한 동력으로 상정하였다. 이런 인식 하에 정부 각 부처별로 사회서비스 부문의 일자리 창출이 이루어졌으며, 자활사업은 돌봄 영역에서 사회서비스가 확대 공급되는데 큰 기여를 했다고 평가된다. 지역자활센터들은 주로 돌봄영역의 서비스 공급에 이른바 5대 표준화 사업 중 하나로 간병사업을 수행했으며 그 규모도 컸다(김정원, 2010). 간병사업은 주로 소도시나 농산어촌 지역에서 재가 간병이 주를 이루었으며, 병원간병을 통해 수익창출을 하는 자활공동체 중심의 사업과 기초생활보장수급자들에 대한 무료 간병을 하는 사업으로 구분되었다. 2005년⁷⁾에는 SK의 재정적 지원을 바탕으로 하는 장애통합교육보조사업이 시작되었고, 2006년에는 삼성생명과의 협약으로 비추미산모사랑봉사단이 조직되었으며, 국립의료원과 무료 간병 도우미 파견 약정을 체결하고 간병인을 파견했다. 또한, 돌봄 분야 사회서비스의 첫 바우처 사업인 산모신생아도우미 사업을 2006년에 전국적으로 지역자활센터들이 수행했다. 2007년에는 노동부의 사회적 일자리 사업으로 보호자 없는 병동에 간병인을 파견하는 사업이 시작되어 2009년까지 계속되었다. 더불어 사회서비스 전자바우처사업과 노인장기요양보험제도의 실시를 앞두고 진행된 시범사업에 지역자활센터들이 참여했었다. 이는 정부의 돌봄 사회서비스 정책의 주요 시행 인프라로 지역자활센터의 돌봄서비스 공급 인력 및 운영체계가 작동되었다고 평가할 수 있다(김정원, 2010).

2007년부터는 〈사회적기업육성법〉이 시행되었다. 노동부가 주무부처였으며, 정부는 일정한 자격을 갖춘 조직들을 사회적 기업으로 인증하고 조세감면, 인력지원, 컨

7) 2005-2006년에 진행된 돌봄 사업은 연도 시기 구분에 정확히 포함되지는 않지만 사회서비스의 확대 이전부터 수행된 자활사업이 2007년 사회서비스 제도의 확대에 따라 정책적 기반을 마련하는 사업 초기 내용이므로 본 절에서 다루었다.

설링 제공, 시설·운영비에 대한 대부 등을 지원했다. 이에 복지부는 2008년에는 사회적 일자리형 사업단을 신설하였으며, 이것은 노무현 정부 당시 ‘사회적 기업 지원법’이 제정되면서 사회적 일자리 창출을 강조했던 것과 맥락을 같이 한다. 이에 새롭게 생겨난 사회적 일자리형에 참여하고 있는 사람은 2004년 14,000명에서 2007년 18,000명으로 늘어나 근로유지형 다음으로 많은 사람들이 참여하고 있었다.

이러한 제도적 변화에 따라 지역자활센터는 자활근로사업단이나 자활공동체의 운영 속에서 사회적 기업의 내용을 담아내고자 했다(김정원, 2010). 따라서, 각 지역에서 사회적 기업에 우호적인 분위기를 조성하려 토론회나 세미나를 조직하기도 했으며, 자활공동체를 규모화하고 기업에 준하는 형식을 갖춰 시스템을 만들어가는 것을 사회적 기업으로 구상했었다. 이에 조직적 실체를 만들어내기 위한 노력이 있었다. 가령, 대표적인 사회적 기업 중 하나로 자활사업을 모태로 하는 ㈜컴윈은 전국의 각 지역자활센터와 협력 시스템을 구축해 폐컴퓨터를 확보하거나 소형폐가전재활용 협약을 맺기도 했다. 이처럼, 자활사업이 모태가 된 사회적 기업을 전환하려는 노력이 이어졌다.

2010년에는 정부양곡배송 시범사업을 시작하였는데 이 프로그램은 생계급여 수급자에게 양곡을 배달하는 사업이었다. 2011년에는 본격 사업을 확대하여 ‘희망나르미’라는 프로그램으로 명명되며 총 103개의 지역자활센터가 참여하면서 자활사업이 해당 프로그램의 인력 공급을 선점하게 되었다. 이후 ‘희망나르미’는 정부재정지원사업으로 확대되어 해당 프로그램을 통해 전국 각지에 다양한 자활기업이 설립되었다.

(2) 자활공동체

가. 자활공동체

자활공동체 사업은 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호·협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체를 형성하도록 지원하는 것이었다. 제도확대기의 자활공동체의 구성 요건 및 지원사항은 제도화기와 같다.

제도확대기에 자활공동체 사업의 눈여겨볼 만한 사항은 2011년 월 수익금 배분이 50만 원 이상에서 70만 원으로 상향되었다는 것이었다. 구체적으로 자활공동체로 전환하기 전에 3개월의 수익금 발생 현황을 기준으로 공동체 전환 후 70만 원 이상의 수익금 배분이 가능하여야 했다. 또한, 이때부터 자활공동체 근로일수가 주당 평균 3일 이상(1일 6시간 근로시) 근로에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상의 근로에 종사하는 조건이행기준을 두었다. 이러한 변화는 자활공동체 참여자의

근로 강화, 근로를 통한 소득 보장 등의 의미가 더욱 강조되었던 것으로 보인다. 광역자활공동체도 제도화기와 동일한 기본방향, 인정요건, 지원, 행정사항 하에 운영되었다. 2012년 자활기업⁸⁾은 476개가 운영되고 있었다(중앙자활센터, 2016).

조성은·백학영(2009)은 전국 242개 지역자활센터에 소속되어 있는 인정 공동체 712개 자활공동체(2008년 6월 말 기준)를 대상으로 전수조사를 실시하였는데, 당시 현황은 아래와 같다. 구체적인 결과로 자활공동체 운영기간은 1~2년 미만이 59.9%로 그 비율이 가장 컸으며, 광역공동체는 32개가 운영되고 있었다. 사업자등록형태는 1-2인 명의가 70.4%로 가장 큰 비율을 차지하고 있었으며, 지역자활센터가 사업자등록증을 보유하고 있는 경우도 17.7%의 비율에 해당했다.

〈표 III-48〉 제도확대기 자활공동체 운영기간, 광역공동체 여부, 사업자등록 형태(2008)

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
자활공동체 운영기간	1년 미만	124 35.0
	1이상 ~ 2년 미만	88 24.9
	2이상 ~ 3년 미만	49 13.8
	3이상 ~ 4년 미만	30 8.5
	4이상 ~ 5년 미만	32 8.8
	5년 이상	31 8.5
	계	354 100
	평균(개월)	24.7
광역공동체 여부	광역공동체 해당	32 10.3
	광역공동체 비해당	280 89.7
	계	312 100
사업자등록형태	1인 명의	71 19.7
	2인 이상 공동 명의	183 50.7
	법인 명의	15 4.2
	지역자활센터 사업자등록증	64 17.7
	기타	28 7.8
	계	351 100

자료: 조성은·백학영(2009). 자활공동체 발전 전망에 관한 연구-사회적 경제 실현과 사회적 기업 전환 가능성을 중심으로

8) 2012년부터 국민기초생활보장법 개정에 따라 자활공동체라는 명칭을 자활기업으로 변경하였다.

동 조사에 따른 자활공동체의 운영 사업단 업종별 현황은 아래와 같다. 구체적으로 살펴보면, 청소사업이 77개로 21.1%를 차지하여 가장 많았으며, 집수리/인테리어사업이 74개로 20.3%, 가사간병사업이 58개로 15.9%, 산모도우미사업이 31개로 8.5%를 차지하였다. 전체적으로 자활공동체 사업 종류 현황을 보면 5대 표준화 사업(간병·집수리·청소·폐자원활용·음식물재활용사업)이 63.9%로 상당 부분을 차지하였다.

〈표 Ⅲ-49〉 제도확대기 자활공동체 운영 사업단 업종별 현황(2008)

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
집수리/인테리어사업	74	20.3
가사간병사업	58	15.9
청소사업	77	21.1
폐자원재활용사업	21	5.8
음식물재활용사업	3	0.8
도시락사업	12	3.3
세차/세탁사업	12	3.3
영농사업	13	3.6
음식점운영사업	13	3.6
음식물/제빵생산사업	7	1.9
장애통합사업	11	3.0
산모도우미사업	31	8.5
기타	33	9.0
계	365	100

자료: 조성은·백학영(2009). 자활공동체 발전 전망에 관한 연구-사회적 경제 실현과 사회적 기업 전환 가능성을 중심으로

(3) 자립역량 프로그램

가. 사회적응 프로그램

제도확대기의 사회적응 프로그램의 목적은 근로능력은 있으나 근로의욕이 낮은 수급자에게 “사회적응프로그램운영기관”을 통하여 전문적인 상담 및 치료 등 사회적응에 필요한 서비스를 제공하여 자활의욕을 회복하게 하는 프로그램이었다. 이전 시기는 해당 프로그램의 참여자를 ‘자활의지가 현저히 낮은 자, 근로의욕고취가 필요한

자'로 상정한 반면, 제도확대기에는 해당 프로그램의 참여자를 '근로능력은 있다'라고 본 것이 주목할 만한 사항이다.

2006~2007년 사회적응프로그램 대상자는 세 유형으로 분류되는데 ①의무참여자, 생계비 수급을 조건으로 프로그램을 이용하는 대상자, ②지정참여자로 신규참여자로서 시장·군수·구청장이 지정하는 자, ③희망참여자로 다른 자활사업에 참여하는 조건부수급자 및 일반수급자였다. 2008년부터는 ③희망참여자 조항이 삭제되고 두 유형으로 축소되었다.

2006~2007년까지는 대상자 선정 방법으로 대상자를 발굴하기 위하여 읍·면·동 사회복지전담공무원이 직접 발굴하거나 재활프로그램실시기관, 자활후견기관 등 자활사업실시기관, 정신보건센터, 보건소에서 재활프로그램 참여가 필요하다고 파악한 대상자를 읍·면·동 사회복지전담공무원에게 의뢰했다. 그러나 2008년 이후로는 읍·면·동 사회복지전담공무원이 직접 발굴하거나 재활프로그램실시기관, 자활후견기관 등 자활사업실시기관, 정신보건센터, 보건소에서 재활프로그램 참여가 필요하다고 파악한 대상자를 읍·면·동 사회복지전담공무원에게 의뢰하더라도 프로그램 참여 대상자 여부에 대한 결정은 시·군·구에서 하도록 변경되었다. 또한 시·군·구에서 조건부수급자에게 사회적응프로그램 대상자에 대한 참여 확정 통지를 했다.

사회적응프로그램의 선정 및 운영 계획, 실시절차, 평가기준은 제도화기와 동일하였다. 다만, 2010년부터는 사회적응 프로그램의 프로그램의 명칭을 '디딤돌 사업'으로 명칭을 변경하였으나 2011년에 타부처에서 같은 이름의 사업으로 인하여 이용자의 혼란이 발생하였기에 사회적응프로그램으로 재명명하였다. 사회적응프로그램은 2011년까지 유지되다가 폐지되었다.

참여자에 대한 지급내역은 2006년에는 5천원(1인/1일), 2007~2011년에는 6천원(1인/1일), * 해당참여일수'를 산출기준으로 하여 생계급여를 지급하였으며, 지급방법은 월단위로 참여대상자 명단을 재활프로그램실시기관에서 시·군·구(읍·면·동)으로 통보하면 실비지급은 재활프로그램실시기관에서 월별로 참가자에게 비용을 지급하는 것을 원칙으로 하였다.

2006~2009년에는 기관당 2,200만 원의 예산을 지원하였으며, 2010년부터는 2,270만 원으로 상향되었다. 제도확대기에도 예산배정액은 지방비를 통해 시·도가 전액부담함을 원칙으로 하였으며, 지방비 확보 지연이 예상되는 경우, 국비를 선배정하여 본격적인 사업착수에 차질이 없도록 조치하여야 한다는 단서조항을 두었다. 이러한 예산 배정의 근거는 지방분권 시 재정이 열악한 지역에 대한 보조장치로써 해석된다.

자활사업 참여자의 역량강화를 위해 전국 40개 지역자활센터 등에서 실시한 사회적응 프로그램은 자활사례관리의 확충 계획에 따라 2011년까지 운영하고 폐지되었다(보건복지부, 2016).

나. 자활인큐베이팅

2011년 시범사업으로 시작된 자활인큐베이팅 사업은 전국의 지역자활센터에서 운영했기에 사실상 시범사업이라기보다 본격적 사업운영으로 볼 수 있다.

자활인큐베이팅은 자활사업 참여자의 욕구, 적성, 능력, 여건에 따라 개인별 맞춤형 자립계획 및 경로 제공과 적절한 자활 프로그램 연계로 효과적인 자립을 지원하는 경로설정 프로그램이었다. 추진방향으로는 ①자활인큐베이터를 자활사업 참여 전 필수과정인 진입(Gateway) 프로그램화하여 개인별 자립경로(Individual Action Plan)과 개인별 자립지원계획(Individual Service Plan)을 기반으로 한 지원을 실시해야 했다. ②자활사례관리를 통해 자활방향 수립을 지원하며 자활을 위해 필요한 서비스 연계와 조정, 점검 및 사후관리를 실시해야 했다.

자활인큐베이팅사업의 예산은 자활근로예산을 활용하며, 참여 기간 동안에는 사회서비스일자리형에 준하여 인건비를 지급했다. 인건비 대비 사업비는 6:4비율로 지출하며 사업비는 교육 및 프로그램 비용으로 활용했다. 참여자 관리 조항으로 참여자는 자활근로자에 준하여 관리하며 1일 8시간 동안 교육 및 공동작업에 참여해야 했으며, 자활인큐베이팅 과정은 3개월을 기본으로 하되, 1개월에 한하여 연장 가능했다.

2011년 자활인큐베이팅 사업 대상자는 두 가지 유형으로 분류되는데, ①자활사업 신규참여자로 자활역량평가 70점 미만인 조건부수급자, 일반수급자(희망자), 자활특례자와 자활근로 참여대상 차상위계층이었다. ②기존 자활사업 참여자로 2년 이상 자활근로에 참여한 자, 1년 취업성공패키지 참여후 취업에 실패한 자, 기타 자활경로 재설정이 필요한 자가 포함되었다. 2012년부터는 조건부 수급자와 희망참여자로 재분류되며, 희망참여자의 경우는 자활급여특례자, 일반수급자(조건부과제외자), 급여특례가구원, 차상위자, 시설수급자 순으로 참여할 수 있었다.

자활인큐베이팅 사업 절차 및 추진방법은 5단계로 구성되었다. ①1단계는 초기상담으로 참여자의 욕구사정, 기능평가 등 특성을 파악하고 기초역량을 강화할 수 있는 지원체계를 모색하였다. 이 단계에서는 인큐베이터 사업 참여 기간도 설정하였다. ②2단계는 기초교육 및 정보제공으로 자립장애요소를 목록화하고 연계가능한 자원을 파악하며, 참여자의 자립욕구를 목록화했다. 전담관리자와 참여자가 함께 상담을 통

하여 참여자의 현재 상황을 파악하고 자립경로를 설정할 수 있도록 여건을 조성하는 단계였다. ③3단계는 자립계획수립 과정으로 참여자와의 상호관계 속에서 참여자의 욕구, 적성, 능력과 여건에 맞게 실현가능한 자립경로를 설정하며, 사례관리회의를 통해 세워진 자립계획의 평가 및 확정했다. 이후 자립계획의 보완 및 세부 자립계획을 작성하고 나서 참여기간 동안 자립계획을 완성하지 못하거나 현실가능성에 대해 평가 및 확정을 받지 못할 경우 자활인큐베이팅 참여를 종결하고 사례관리 회의의 결정에 따라 지정사업에 참여토록 했다. ④4단계는 자립계획 실행 및 종결로 기간별 세부자립계획에 따라 지역자활센터의 지원을 받아 교육, 상담, 시장조사 등의 활동에 참여하고, IAP 활동을 마무리 하고 취업 및 창업의 실행 또는 자활근로에 참여했다. 이후 자립계획의 실행에 따라 결과를 정기적으로 모니터링하여 계획이 성공할 수 있도록 지속적인 컨설팅트를 수행했다. ⑤마지막 단계는 인큐베이팅 운영 평가로 Gateway로서 기능의 충실성, 전담관리자의 전문성, 기관내의 협력체계 등에 대하여 자체 평가를 실시했다. 이를 통해 강점과 개선사항 등을 발굴하고 정리했다.

자활인큐베이팅의 지원체계는 지역사회, 기관단위, 자활인큐베이팅 전담관리자가 포함되며, 특히 지역자활센터의 자활근로사업 참여자가 월평균 80명 이상이고, 자활인큐베이팅 참여자가 15명인 경우 전담인력을 1명 배치할 수 있었다.

2012년부터는 자활사례관리에 대한 실적보고 사항이 신설되었다. 따라서, 지역자활센터는 월간 사업추진보고서를 매월 지자체와 사업모니터링 기관에 제출해야 했고, 사업종료 후 2주 이내에 결과보고서를 해당 지자체에 제출해야 했다. 수행기관의 장은 사업진행상황 파악, 점검 등을 위해 보건복지부, 지자체 및 중앙자활센터의 요청이 있을 경우 즉시 보고를 해야 했다. 또한, 해당 연도부터 지역자활센터는 사회복지시설정보시스템에 사업추진 실적을 정확히 입력·관리하여 행복e음으로 철저히 데이터를 송신해야 했다. 2012년 자활인큐베이팅은 전국에서 238개가 운영되고 있었다.

(4) 현금급여 중심의 자활사업

가. 희망키움통장(자산형성지원사업)

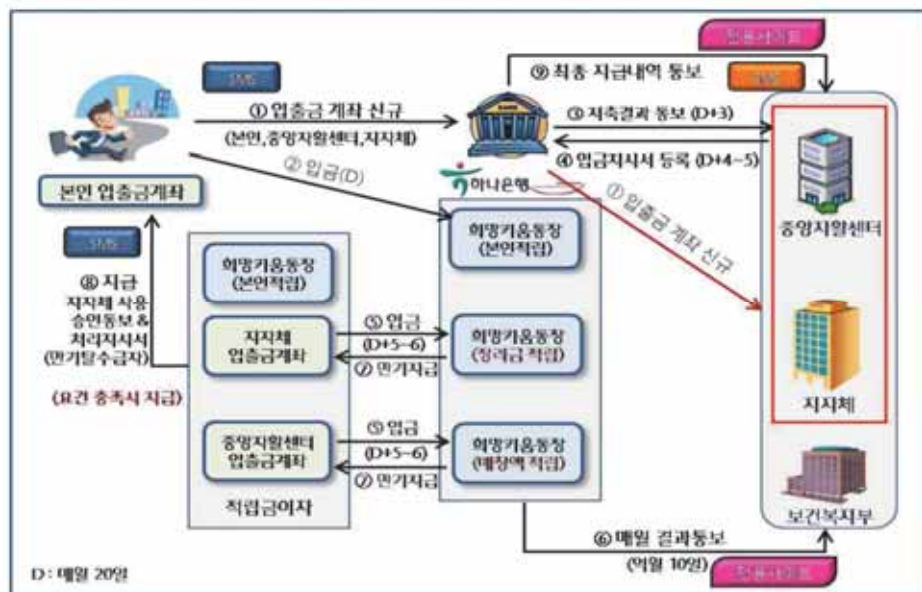
희망키움통장은 빈곤층의 자산형성을 지원하는 사업으로 2011년에 신설되었다. 추진배경으로는 일을 통한 근로빈곤층의 탈빈곤 촉진을 위해 적극적 복지정책(workfare)가 필요한 데에 비해, 기존 근로유인제도는 지원범위가 협소하고 소액 지원 등으로 효과가 미흡하며, 특히 일반 노동시장 취업수급자는 근로유인정책의 사각지대가 존재한다는 점에서 기인했다. 해당 제도는 일하는 수급자에 대해 취·창업을 지원하고 복

지서비스 및 근로유인보상 결합으로 탈빈곤을 위한 통합적 접근을 위한 노력이었다.

지원대상은 ①일하는 수급자가 있는 가구 중, 신청 당시 가구 전체의 총 근로소득(사업소득 포함)이 최저생계비 60% 이상인 가구, ②가구원 중 자활특례, 의료 및 교육급여 특례자가 있는 가구, ③자활장려금을 수령하지 않는 자활사업 참여자가 있는 가구, ④시설수급가구 중 소득요건을 충족하는 가구였다. 단, ‘희망플러스 통장, 꿈나래 통장, 행복키움통장, 디딤씨앗통장’ 등 정부·지자체 예산을 통한 유사 사업에 참여하고 있는 자는 중복으로 참여 불가했다.

지원내용은 3년간 근로소득장려금 및 개인저축에 대한 민간 매칭금을 지원하는 것이었다. 구체적인 지원내용으로 먼저, 월 5만 원, 10만 원 중 선택하여 본인이 저축을 하면, 둘째, 시군구가 근로소득장려금을 일정 산식 요건⁹⁾에 의해 지급 및 적립을 하고, 셋째, 중앙자활센터가 민간 자금 등 매칭금을 1:1로 지원하면, 마지막으로 3년간 지원 및 적립 후 적금자가 탈수급 시 적립금 전액을 지급받게 되었다. 2011년 3인가구 기준으로 최소 1,700만 원에서 최대 2,600만 원까지 지급받을 수 있다. 희망키움통장의 계좌운영 전체 흐름도는 <그림 Ⅲ-7>과 같다.

<그림 Ⅲ-7> 제도확대기 희망키움통장의 계좌운영 전체 흐름도(2011)



자료: 보건복지부(2011). 자활사업안내

9) 근로소득장려금 = [가구 총 소득 - (최저생계비 × 0.6)] × 1.05 (장려금률) (보건복지부, 2011).

근로소득장려금 적립 및 지급시 요건으로 적립기간 중 가구의 근로소득이 사전 중지 신청 없이 일정 기간 연속 대상 기준(상시근로자 3개월, 임시·일용직 6개월)에 미달하거나 연속 3회 이상 미납시 중도해지가 되었다. 적립기간 중 탈수급시 사업대상 중 유지는 가능하며 소득이 최저생계비를 초과한 후부터는 최대장려금을 지급했다. 3년 만기 후 해지를 하게 되면 탈수급을 의무적으로 해야 했으며, 중도해지는 본인적립금 및 이자만 지급받을 수 있었다.

(5) 대상별 특화사업

가. 희망리본프로젝트 성과관리형 자활시범사업

2007~2008년의 시범사업을 거쳐 2010년부터는 「성과관리형 자활시범사업」인 희망리본프로젝트가 정례화 되었다. 희망리본프로젝트는 저소득층의 취업·창업 지원을 위하여 개인별 맞춤형 서비스를 제공하고, 사업실적에 따라 예산을 지원받는 사업을 의미하였다(보건복지부, 2010: 208). 특히, ‘개인별 맞춤형 서비스’라 함은 사업수행기관에서 제공하는 직업훈련, 일자리 알선 및 일할 수 있는 여건 조성을 위한 사회서비스(양육·간병·사회적응 등) 연계 등을 하는 것이었다.

대상자 선정기준은 ‘국민기초생활보장법’ 상 근로능력이 있는 수급권자 및 차상위 계층 중 참여하기를 희망하여 최종 선발된 자가 참여할 수 있었다. 구체적인 대상자 모집 과정은 사업개시 2개월 전 시범사업 대상자 모집공고를 게시하고 참가를 희망하는 대상자는 참가신청서, 서약서 등 일정 서식 요건을 갖추어 담당부서에 제출해야 했다. 사업수행기관은 공모·심사를 거쳐 희망리본프로젝트를 할 수 있다고 선정되며 지방자치단체와 계약을 체결한 경우에 사업을 운영할 수 있었다.

운영 주체는 보건복지부, 지방자치단체, 재단법인 중앙자활센터, 사업수행기관이었으며, 각 운영 주체별 역할 및 업무 내용은 <표 III-50>과 같다.

〈표 III-50〉 제도확대기 희망리본프로젝트 운영 주체별 역할 및 업무(2010)

운영 주체	역할 및 업무
보건복지부	- 추진계획 수립, 시범사업 모니터링 및 평가 등 시범사업 총괄·조정 - 사업평가 및 제도개선에 관한 사항 등
지방자치단체	- 사업수행기관과 선정, 계약체결 및 계약관리 - 사업홍보, 참여희망자 신청 접수 등 대상자 모집에 관한 사항 - 대상자 자격조사, 사업수행기관에 배정 등 대상자 선발에 관한 사항 - 월별 조건이행여부, 탈수급 여부 판정 등 기초생활보장수급자 관리 - 연계 가능한 사회서비스 정보 제공 및 사업수행기관에서 서비스 연계 요청시 우선적 고려 - 기본급, 성과급 지급 및 반환에 관한 사항 ☞ 재단법인 중앙자활센터에 사업비 예탁 - 사업수행기관 사업운영 실태에 대한 지도·점검에 관한 사항 ☞ 사업수행지역 내 시·도 및 시군구간 역할분담은 지역여건 등을 고려하여 자율적으로 결정할 수 있음
재단법인 중앙자활센터	- 수행기관에 대한 기본급, 실비, 성과급 지급 및 반환 대행 - 사업추진상황 모니터링 및 사업실적 보고 등
사업수행기관	- 사업지침, 계약서, 사업계획서 등에 따라 사업 참가자에 대한 취업(창업)지원 서비스 제공 - 대상자 출결확인 및 실비 직접 지급 - 대상자의 취업지원서비스 및 취업 후 사후관리 서비스 이용 현황 등에 대한 관리 및 기록 - 시범사업의 원활한 운영을 위하여 보건복지부, 지방자치단체, 중앙자활센터의 필요한 요청에 적극 협조

자료: 보건복지부(2010). 자활사업안내

사업 지역은 2010년에는 시범사업으로 선정된 경기도, 부산광역시, 인천광역시, 전라북도 4개 지역만 해당하였다가 2011년 본격화되면서 부산, 대구, 인천 광주, 경기, 강원, 전북 7개 시도로 확대되었다. 사업기간은 계약일로부터 1년간으로 하되 갱신절차를 거쳐 최대 3년간 사업이 가능했다.

사업 내용은 자활인큐베이팅과 유사하여 기초상담 → 개인별 서비스 제공계획(ISP) 수립 → 출결관리 및 서비스 제공(개인별 서비스 제공계획의 이행) → 사후관리 및 구직활동을 점검했다. 수행기관은 기본급을 지급 받았으며, 실적 발생 시 성과급을 지급 받았다. 성과급은 구체적으로 참여자가 계약기간 동안 직업의 종류는 불문하고 월 최저임금 이상 사업장에 신규로 취업한 경우 자활성과급, 취·창업한 시점에서 평가일 현재 매달 지속하여 취업·창업 요건을 유지한 경우 경제활동 유지 성과급, 참여자가 탈수급을 한 경우 탈수급 성과급을 지급받았다. 그러나 계약상 최소 성과목표를 기관당 설정하여 제시하게 되어 있는데 목표 미달 시 기본급 지급액 중 일부 산식에

의한 금액을 반환하여야 했다. 이러한 내용을 참조하건대, 희망리본프로젝트는 고용 진입 및 탈수급과 같은 성과를 중심으로 참여자 관리 및 지원이 이루어진 사업이라고 볼 수 있다. 2015년부터 상대적으로 역량을 갖춘 참여자를 취업 우선 사업에 배치하는 전략을 취한 희망리본프로젝트는 결국 사업 관리 주체의 단일화를 통한 효율성을 꾀한다는 명목 하에 취업성공패키지로 통합되었다(국회보건복지위원회, 2014).

나. 청소년자활지원관의 폐지

제도화기에 구축된 청소년자활지원관은 2007년에 전국 28개소가 운영되고 있었다(〈표 III-51〉 참조).

〈표 III-51〉 제도확대기 시·도별 청소년자활지원관 설치 현황(2007)

구 분	계	서울	부산	인천	대전	대구	광주	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
개	28	5	3	1	1	2	3	1	2	1	1	1	2	1	1	2	1

자료: 보건복지부(2007). 자활사업안내

이후 2009년부터 민간복지서비스전달체계 개선계획에 따라 지역자활센터 내 청소년자활지원프로그램 방식으로 사업내용이 축소되었다. 저소득층 청소년에게 올바른 직업관을 심어주고, 빈곤 세습을 방지하기 위해 전국 지역자활센터에서 운영해 오던 청소년자활지원프로그램은 청소년 관련 시설이 전국적으로 확충된 상황을 고려하여 여성가족부 지원 청소년상담복지센터, 학교밖 청소년지원센터 등 유관시설로 서비스를 이관하였다(보건복지부, 2016). 이에 2015년부터 지역자활센터에서 시행되던 청소년자활지원프로그램은 폐지되었다.

3) 제도변화모색기(2013 - 2017년)

(1) 자활근로사업

가. 자활근로사업

제도변화모색기에는 기본방향은 동일하지만 사업내용에서 자활사업 대상자의 일반 노동시장 진입 및 자활제도에 지속적으로 안주하는 것을 방지하는 데에 방점을 두었

다. 2012년에는 자활참여자의 자활 촉진 및 자활근로 사업 참여에 안주하는 것을 방지하기 위하여 자활근로 연속 참여기간을 3년으로 제한(단, 근로유지형은 제외)한다는 규정이 추가되었다. 단, 사업단 유형을 전환하는 경우는 최대 5년(60개월)까지 참여를 가능하도록 했다. 이후로는 참여 제한 조항에 대한 신설 및 조정이 있었다. 2013년 자활사례관리 프로그램 신설에 따른 Gateway 프로그램 참여(최대 3개월)는 해당 기한에 포함되지 않았다. 2014년부터는 자활프로그램에 1년 내 재참여한 경우 연속 참여로 간주하여 이전 참여기간과 합산하여 기산한다는 내용이 추가되었다. 2016년부터는 내일키움통장 가입자에 대한 조항과 지역자활센터 유형 및 기능다변화에 대한 조항이 추가되었다.

〈표 Ⅲ-52〉 제도변화모색기 자활근로사업 기본방향(2006~2017)

구분	내용
2006~2012년 기본방향	- 자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업 - 기존 공공근로사업처럼 한시적 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력배양에 중점을 둠 - 자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업 - 기존 공공근로사업처럼 한시적 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력배양에 중점을 둠 「간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용」의 5대 전국표준화사업을 중점 사업으로 추진하되, 정부재정지원사업*의 자활사업 연계 활성화 및 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진 * 예시) 정부양곡배송사업, 영양플러스, 장애통합교육보조원, 사회취약계층 주택 개보수사업, 저소득층에너지효율개선사업
2012~2013년 추가 기본방향	- 자활참여자의 자활 촉진 및 자활근로 사업 참여에 안주하는 것을 방지하기 위하여 자활근로 연속 참여기간을 3년으로 제한(단, 근로유지형 자활근로는 제외) * 단, 하위 유형(사회서비스형)에서 상위 유형(시장진입형, 인턴·도우미형)으로 전환할 경우 5년까지 참여 가능. * 연도 중 1개월 이상 자활근로에 참여한 연도는 연속 3년 기간에 포함
2014~2017년 추가 기본방향	취·창업, 탈수급 등으로 인해 자활근로사업을 종료하고 1년 이내 재참여한 경우에는 연속 참여로 간주하여 이전 참여기간과 합산하여 기산
2016~2017년 추가 기본방향	- 내일키움통장 가입자는 내일키움통장 가입기간 만료시까지 자활근로 참여 가능 '15년부터 시작된 지역자활센터 유형 및 기능 다변화 시범사업 수행기관(7개소)의 참여자는 '15년 1월부터 참여한 것으로 기산

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내

2016년도부터는 조건부수급자에 대한 자활제도 참여기간 만료일 도래 시 처리 방법도 신설되었다. 따라서, 조건부수급자의 참여기간이 만료될 경우 근로빈곤층 취업 우선지원 사업실시 지역은 고용센터 취업성공패키지의 사전 단계에 의무 참여해야 했고 미 실시 지역은 자활역량평가를 재 실시하여 점수에 따라 취업성공패키지 또는 자활 근로에 재배치해야 했다.

제도변화모색기의 사업단 유형은 변경되지 않았지만 근로유지형과 다른 사업단 유형이 구분되어 업그레이드형으로 묶였다. 또한, 인턴형이 인턴·도우미형으로 명칭이 변경되었다. 구체적인 자활근로 사업단 유형 변화 및 참여인원 규모의 구체적 내용은 아래와 같다.

〈표 III-53〉 제도변화모색기 자활근로사업 유형 및 참여인원 규모(2013~2017)

구분	2013~2015 시행방법	2016~2017 시행방법	사업비 범위 (인건비:사업비)	사업규모 (전체 자활사업 참여인원의)
① 근로유지형	지자체 직접시행		95:5	20% 미만
② 사회적 일자리형	민간위탁, 직접시행		80:20	
업그 레이드형	③ 인턴· 도우미형	지자체 직접관리	시·군·구 직접시행, 민간위탁	80% 이상
	④ 시장 진입형	민간위탁 (직접 시행 가능)	70:30	

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업 안내

제도변화모색기에는 자활급여가 최저일급보다 낮은 이유는 자활사업이 공공부조 체계 내에서 지급방식의 작동원리를 따르기 때문인 것을 짐작할 수 있다. 이는 제도 화기부터 자활참여자들에게 급여 지급의 기초인 열등처우 원칙을 따른 것이었다. 또한, 최저일급은 7~8% 상승하는 데 비해 자활급여는 약 3%가 상승했다.

〈표 Ⅲ-54〉 제도변화모색기 자활근로사업 자활급여 지급 내역(2013~2017)

(단위: 원)

연도	구분		총액 (A+B)	노임 (A)	실비 (B)	최저 일급 (최저 시급)	전년도 대비 총액 자활급여 상승률 (%)	전년도 대비 최저 임금 상승률 (%)
2013	시장진입형	일반	34,560	31,560	3,000	38,880 (4,860)	-	-
		기술·경력자	36,560	33,560	3,000			
	인턴·도우미형	복지·자활도우미 인턴형	34,560	31,560	3,000			
		사회복지시설 도우미 인턴형	31,210	28,210	3,000			
		사회적일자리형	31,210	28,210	3,000			
		근로유지형	23,340	20,340	3,000			
2014	시장진입형	일반	35,700	32,700	3,000	41,680 (5,210)	3.3	7.2
		기술·경력자	37,700	34,700	3,000		3.1	
	인턴·도우미형	복지·자활도우미 인턴형	35,700	32,700	3,000		3.3	
		사회복지시설도우미 인턴형	32,300	29,300	3,000		3.5	
		사회적일자리형	32,300	29,300	3,000		3.5	
		근로유지형	24,080	21,080	3,000		3.2	
2015	시장진입형	일반	36,770	33,770	3,000	44,640 (5,580)	3.0	7.1
		기술·경력자	38,770	35,770	3,000		2.8	
	인턴·도우미형	복지·자활도우미 인턴형	36,770	33,770	3,000		3.0	
		사회복지시설도우미 인턴형	33,270	30,270	3,000		3.0	
		사회적일자리형	33,270	30,270	3,000		3.0	
		근로유지형	24,800	21,800	3,000		3.0	
2016	시장진입형	일반	37,880	34,880	3,000	48,240 (6,030)	3.0	8.1
		기술·경력자	39,880	36,880	3,000		2.9	
	인턴·도우미형	복지·자활도우미 인턴형	37,880	34,880	3,000		3.0	
		사회복지시설도우미 인턴형	34,270	31,270	3,000		3.0	
		사회적일자리형	34,270	31,270	3,000		3.0	
		근로유지형	25,550	22,550	3,000		3.0	
2017	시장진입형	일반	39,010	36,010	3,000	51,760 (6,470)	3.0	7.3
		기술·경력자	41,010	38,010	3,000		2.8	
	인턴·도우미형	복지·자활도우미 인턴형	39,010	36,010	3,000		3.0	
		사회복지시설도우미 인턴형	35,300	32,300	3,000		3.0	
		사회적일자리형	35,300	32,300	3,000		3.0	
		근로유지형	26,320	23,320	3,000		3.0	

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내; 최저임금위원회(각 년도). 임금실태조사보고서 참조하여 재구성

2013년부터는 시범(Pilot) 자활근로사업단이 신설되어 운영되었다. 해당 사업단은 사업수행기관에서 정식 사업단을 설치·운영 이전에 사업 운영의 타당성 및 효과성을 검증하기 위해 임시(6개월 이내)로 운영하도록 했다. 참여대상자는 다른 사업단 유형과 동일하며, 대상사업의 규모는 지역자활센터 전체 참여자의 15% 이내에서 운영해야 했다. 인건비와 사업비의 비율은 70:30이었으며, 시범사업단 참여자 급여단가는 사회서비스형 참여자 급여단가를 적용했다. 사업추진방법으로는 지역자활센터 연초 대략적인 사항에 대해서만 시·군·구에 사업계획을 사전 승인 받고 사업추진 및 운영 후 시·군·구에 사후보고를 하면 되었다. 지역자활센터에서 6개월 이내에 시범 사업단을 운영하다가 정식 사업단으로 전환하거나 폐지하여야 하는 것을 결정해야 했고 전환 시에는 시·군·구의 승인을 받아야 했다. 시범사업단은 최대한 시설투자 및 임대료 등 초기사업비가 많이 소요되는 사업을 운영하는 것은 불가하다고 제한하였다.

제도변화모색기의 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 자활사업(기업 포함) 운영 현황은 아래와 같다. 제도변화모색기의 자활근로사업은 사회서비스형이 약 58~64%, 시장진입형이 35~41%의 비율을 차지한다. 2013~2015년에 비해 2016~2017년에 시장진입형 사업단 유형이 약간 증가하는 추세를 보인다.

〈표 III-55〉 제도변화모색기 자활근로사업 유형별 개수(2013~2017)

(단위: 개, %)

연도	사회서비스형	시장진입형	합계
2013	1,298(62.7)	772(37.3)	2,070(100.0)
2014	1,297(64.6)	711(35.4)	2,008(100.0)
2015	1,330(64.9)	719(35.1)	2,049(100.0)
2016	1,200(58.8)	842(41.2)	2,042(100.0)
2017	1,217(58.8)	851(41.2)	2,068(100.0)

자료: 중앙자활센터(2016, 2018). 자활사업통계자료집 및 자활정보시스템에서 내부 분석

제도변화모색기 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 아래와 같다. 2013년 전체 자활사업은 2,826개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 청소(351개, 12.4%), 2순위 간병(244개, 8.6%), 3순위 음식점(외식)(196개, 6.9%)이었다. 2014년 전체 자활사업은 2,740개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 청소(318개, 11.6%), 2순위 간병(212개, 7.7%), 3순위 음식점(외식)(208개, 7.6%)이었다. 2015년

전체 자활사업은 2,991개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 청소(362개, 12.1%), 2순위 음식점(외식)(236개, 7.9%), 3순위 배송택배(222개, 7.4%)였다. 2016년 전체 자활사업은 3,014개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 청소(389, 12.9%), 2순위 음식점(외식)(387개, 12.8%), 3순위 배송택배(224개, 7.4%)였다. 2017년부터는 분류가 약간 변경되어 산출되었으며, 전체 자활사업은 2,560개였다. 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 청소(295개, 11.5%), 2순위 음식점(282개, 11.0%), 3순위 사회서비스(198개, 7.7%)이었다. 전체 연도별로 정리하면 2013년과 2014년에 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 청소, 간병, 음식점(외식) 순이었고, 2015년과 2016년에는 청소, 음식점(외식), 배송택배 순이었다. 2017년에는 청소, 음식점, 사회서비스로 변경되었다. 제도변화모색기에 전체적으로 청소가 가장 많은 사업업종이었으며, 초기에는 간병도 2순위에 해당하는 만큼 사업업종의 비율 규모가 컸지만 이후 음식점(외식), 배송택배, 사회서비스가 그 규모를 대체했다.

〈표 III-56〉 제도변화모색기 자활사업 업종별 현황(2013~2017)

연도	간병	도시락	배송 택배	산모 도우미	세차	세탁	영농	음식물 재활용	음식점 (외식)	장애 통합	집수리	청소	폐자원 재활용	환경 정비	기타	합계
2013	244 (8.6)	56 (2.0)	190 (6.7)	6 (0.2)	45 (1.6)	79 (2.8)	182 (6.4)	5 (0.2)	196 (6.9)	99 (3.5)	155 (5.5)	351 (12.4)	146 (5.2)	16 (0.6)	1,056 (37.4)	2,826 (100)
2014	212 (7.7)	50 (1.8)	188 (6.9)	3 (0.1)	51 (1.9)	85 (3.1)	170 (6.2)	9 (0.3)	208 (7.6)	78 (2.8)	146 (5.3)	318 (11.6)	146 (5.3)	14 (0.5)	1,062 (38.8)	2,740 (100)
2015	217 (7.3)	56 (1.8)	222 (7.4)	6 (0.2)	61 (2.0)	88 (2.9)	171 (5.7)	8 (0.3)	236 (7.9)	79 (2.6)	149 (5.0)	362 (12.1)	143 (4.8)	22 (0.7)	1,172 (39.2)	2,991 (100)
2016	179 (5.6)	49 (1.6)	224 (7.4)	1 (0.0)	65 (2.2)	106 (3.5)	196 (6.5)	4 (0.1)	387 (12.8)	45 (1.5)	141 (4.7)	389 (12.9)	152 (5.0)	26 (0.9)	1,050 (34.8)	3,014 (100)

주: 2013~2015년 자활사업 현황은 게이트웨이, 사회서비스형, 시장진입형, 자활기업의 분류를 포함한 수치임

* '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시

자료: 중앙자활센터(2016, 2018), 자활사업통계자료집



연도	집수리	사회 서비스	환경 정비	청소	세탁	재활용	생활 용품 생산	식품 생산	공산품 생산	위탁 생산	홍보물	축산물 생산/ 가공	농산물 생산/ 가공	수산물 생산/ 가공	유통/ 판매	배송	이/미용 /건강	음식점	인력 파견	취미/ 여가	기타	총계
2017	50 (2.0)	198 (7.7)	34 (1.3)	295 (11.5)	95 (3.7)	120 (4.7)	69 (2.7)	113 (4.4)	14 (0.5)	83 (3.2)	2 (0.1)	9 (0.4)	148 (5.8)	5 (0.2)	136 (5.3)	127 (5.0)	5 (0.2)	282 (11.0)	34 (1.3)	3 (0.1)	738 (28.8)	2,560 (100)

주: 2017년 자활사업 현황은 게이트웨이, 파일럿사업단, 사회서비스형사업단, 시장진입형사업단, 도우미사업단(복지도우미/자활사업도우미/복지시설도우미), 인턴형자활근로사업단, 근로유지형자활근로사업단, 인큐베이팅, 기타(자활근로사업 외 위탁사업)의 분류를 포함한 수치임

* '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시

자료: 자활정보시스템 자료 분석

제도변화모색기 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 시장진입형 사업단 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 아래와 같다. 2013년 전체 자활사업은 772개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 청소(151개, 19.6%), 2순위 배송택배(102개, 13.2%), 3순위 음식점(외식)(91개, 11.8%)이었다. 2014년 전체 자활사업은 711개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 청소(141개, 19.8%), 2순위 배송택배(96개, 13.5%), 3순위 음식점(외식)(85개, 12.0%)이었다. 2015년 전체 자활사업은 719개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 청소(140개, 19.5%), 2순위 음식점(외식)(93개, 12.9%), 3순위 배송택배(88개, 12.2%)였다. 2016년 전체 자활사업은 842개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 음식점(174개, 20.7%), 2순위 청소(143개, 17.0%), 3순위 간병(43개, 5.1%)였다. 2017년부터는 분류가 약간 변경되어 산출되었으며, 전체 자활사업은 851개였다. 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 음식점(178개, 11.5%), 2순위 청소(162개, 19.0%), 3순위 배송(77개, 9.0%)이었다. 전체 연도별로 정리하면 2013~2015년에 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 청소, 음식점(외식), 배송택배 순이었고, 2016년에는 음식점(외식), 청소, 간병 순이었다. 2017년에는 음식점, 간병, 배송 순으로 변경되었다. 제도변화모색기에 시장진입형 사업단에서 가장 많은 사업업종으로 해당 시기 초기에는 청소, 음식점(외식), 배송택배 순이었으나 2016년부터 음식점이 청소의 규모보다 확대되는 경향이 나타났다.

〈표 III-57〉 제도변화모색기 시장진입형 사업단 자활사업 업종별 현황(2013~2017)

연도	간병	도시락	배출 택배	산모 도우미	세차	세탁	영농	음식물 재활용	음식점 (외식)	집수리	청소	폐자원 재활용	환경 정비	기타	합계
2013	35 (4.5)	24 (3.1)	102 (13.2)	2 (0.3)	16 (2.1)	17 (2.2)	48 (6.2)	2 (0.3)	91 (11.8)	48 (6.2)	151 (19.6)	32 (4.1)	1 (0.1)	203 (26.3)	772 (100)
2014	34 (4.8)	28 (3.9)	96 (13.5)	1 (0.1)	15 (2.1)	20 (2.8)	34 (4.8)	-	85 (12.0)	33 (4.6)	141 (19.8)	29 (4.1)	2 (0.3)	191 (26.9)	711 (100)
2015	37 (5.1)	25 (3.5)	88 (12.2)	1 (0.1)	10 (1.4)	26 (3.6)	34 (4.7)	-	93 (12.9)	32 (4.5)	140 (19.5)	29 (4.0)	4 (0.6)	200 (27.8)	719 (100)
2016	43 (5.1)	18 (2.1)	-	-	19 (2.3)	38 (4.5)	43 (5.1)	-	174 (20.7)	28 (3.3)	143 (17.0)	31 (3.7)	5 (0.6)	-	842 (100)

* '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시
자료: 중앙자활센터(2016, 2018). 자활사업통계자료집



연도	집수리	사회 서비스	환경 정비	청소	세탁	재활용	생활용품 생산	식품 생산	공산품 생산	위탁 생산	홍보물	축산물 생산/가공			농산물 생산/가공			수산물 생산/가공			유통/판매	배출	이/미용/건강	음식점	인력 파견	취미/여가	기타	총계
												축산물 생산/가공	농산물 생산/가공	수산물 생산/가공	축산물 생산/가공	농산물 생산/가공	수산물 생산/가공											
2017	16 (1.9)	49 (5.8)	4 (0.5)	162 (19.0)	31 (3.6)	31 (3.6)	20 (2.4)	57 (6.7)	2 (0.2)	10 (1.2)	-	5 (0.6)	29 (3.4)	1 (0.1)	70 (8.2)	77 (9.0)	4 (0.5)	178 (20.9)	13 (1.5)	-	89 (10.8)	851 (100)						

* '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시
자료: 자활정보시스템 자료 분석

제도변화모색기 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 사회서비스형 사업단 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 아래와 같다. 2013년 전체 자활사업은 1,298개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 간병(174개, 13.4%), 2순위 영농(112개, 8.6%), 3순위 장애통합(83개, 8.4%)이었다. 2014년 전체 자활사업은 1,297개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 간병(158개, 12.2%), 2순위 영농(117개, 9.0%), 3순위 폐자원재활용(91개, 7.0%)이었다. 2015년 전체 자활사업은 1,330개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 간병(140개, 19.5%), 2순위 영농(109개, 8.2%), 3순위 폐자원재활용(83개, 6.2%), 4순위 청소(82개, 6.2%)였다. 2016년 전체 자활사업은 1,200개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 영농(115개, 9.6%), 2순위 청소(109개, 9.1%), 3순위 음식점(외식)(108개, 9.0%)였다. 2017년부터는 분류가 약간 변경되어 산출되었으며, 전체 자활사업은 1,217개였다. 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 사회서비스(143개, 11.8%), 2순위 청소(125개, 10.3%), 3순위 농산물 생산/가공(116개, 9.5%)이었다. 전체 연도별로 정리하면 2013~2015년 모두 가장 많은 사업업종은 간병과 영농 순이었으며, 2016년에는 영농 다음으로 청소와 음식점의 비율 규모가 컸다. 2017년에는 분류가 변경되어 사회서비스, 농산물 생산/가공 순이었다.

〈표 III-58〉 제도변화모색기 사회서비스형 사업단 자활사업 업종별 현황(2013~2017)

연도	간병	도식락	배송 택배	산모 도우미	세차	세탁	영농	음식물 재활용	음식점 (외식)	장예 통합	집수리	청소	폐자원 재활용	환경 정비	기타	합계
2013	174 (13.4)	28 (2.2)	53 (4.1)	2 (0.2)	17 (1.3)	46 (3.5)	112 (8.6)	3 (0.2)	54 (4.2)	83 (6.4)	59 (4.5)	75 (5.8)	81 (6.2)	14 (1.1)	497 (38.3)	1,298 (100)
2014	158 (12.2)	21 (1.6)	35 (2.7)	-	21 (1.6)	48 (3.7)	117 (9.0)	8 (0.6)	60 (4.6)	64 (4.9)	62 (4.8)	74 (5.7)	91 (7.0)	12 (0.9)	526 (40.6)	1,297 (100)
2015	138 (10.4)	25 (1.9)	45 (3.4)	-	29 (2.2)	45 (3.4)	109 (8.2)	6 (0.5)	64 (4.8)	52 (3.9)	42 (3.2)	82 (6.2)	83 (6.2)	14 (1.1)	596 (44.8)	1,330 (100)
2016	107 (8.9)	18 (1.5)	42 ¹⁾ (3.5)	-	23 (1.9)	44 (3.7)	115 (9.6)	4 (0.3)	108 (9.0)	32 (2.7)	37 (3.1)	109 (9.1)	88 (7.3)	20 (1.7)	453 (37.8)	1,200 (100)

주: 2016년은 택배에만 해당하는 사업단 수임

* '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시, 2015년은 최다 사업업종 4순위를 회색으로 표시

자료: 중앙자활센터(2016, 2018). 자활사업통계자료집 및 자활정보시스템에서 내부 분석



연도	집수리	사회 서비스	환경 정비	청소	세탁	재활용	생활 용품 생산	식품 생산	공산품 생산	위탁 생산	홍보물 생산	축산물 생산/ 가공	농산물 생산/ 가공	수산물 생산/ 가공	유통/ 판매	배송	이/미용 /건강	음식점	인력 파견	취미/ 여가	기타	총계
2017	31 (2.5)	143 (11.8)	22 (1.8)	125 (10.3)	61 (5.0)	87 (7.1)	46 (3.8)	54 (4.4)	9 (0.7)	63 (5.2)	2 (0.2)	3 (0.2)	116 (9.5)	4 (0.3)	59 (4.8)	46 (3.8)	1 (0.1)	93 (7.6)	16 (1.3)	3 (0.2)	233 (19.1)	1,217 (100)

* '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시

자료: 자활정보시스템 자료 분석

(2) 자활기업

가. 자활기업

제도변화모색기 중 2012년 국민기초생활보장법 개정에 따라 2013년에 자활공동체를 자활기업으로 명칭을 변경하고 설립 요건을 2인 이상의 사업자에서 1인 이상의 사업자로 완화했다(자활사업안내, 2013). 대체로 자활기업은 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체이다. 명칭은 자활공동체에서 자활기업으로 변경 되었지만 초창기의 사업내용은 자활공동체와 유사했다.

자활공동체에서의 조합과 같이 시장진입형 사업단을 대상으로 기술향상, 경험축적 등 수행능력을 제고하여 지역자활센터당 최소 3개 이상의 자활기업을 설립하는 것을 목표로 추진했다. 또한, 자활기업 구성원 중 기초생활수급보장 수급자가 1/3 이상이어야 했다. 다만, 자활기업의 구성원 요건이 달라졌는데, 상술했던 것과 같이 자활기업 구성원은 2인 이상이나, 조합 또는 부가가치세법상 1인 이상 사업자로 설립이 가능했다. 이에 1인이 창업한 경우는 자활기업이 아니라 개인창업으로 분류했다. 2017년부터는 자활사업 실시기관 종사자(센터장 포함) 명의의 사업자 등록 및 대표직 겸직을 금지한다는 조항이 생겼다.

자활근로사업단이 자활기업으로 전환하는 경우, 전환 전 3개월의 수익금 발생 현황을 기준으로 자활기업 전환 후 모든 구성원에게 월 70만 원 이상의 수익금 배분이 가능해야 했으며, 2014년부터는 시장진입형 표준소득액 이상의 수익금 배분이 가능해야 했다. 자활기업 근로일수는 주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상 근로시) 근로에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상의 근로에 종사해야 했으며, 자활근로사업단의 자활기업 전환 시 사업의 동일성을 유지해야 했다.

자활기업에 대한 지원은 ①자활기업 창업지원, ②자활을 위한 사업자금 융자, ③국·공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, ④국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 자활기업 생산품의 우선구매, ⑤기초생활보장수급자를 채용할 경우 인건비 지원, ⑥기타 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업의 지원이 되었다. 2014년부터 지원을 받으려면 구비서류를 갖추도록 기준을 두었다. 구비서류로는 ①요건 충족에 관한 증빙서류 및 구성원 명단, ②사업계획서(최근 3월 간의 경영실적 및 향후 전망 등을 종합적으로 작성), ③자활기업의 정관 또는 규약, ④(필요시) 기술, 경영지도 등의 지원 요청서, ⑤기타서류를 준비해야 했다.

자활기업도 한시적 인건비를 지원받을 수 있었는데, 지원대상자의 유형인 국민기초생활보장수급자(A유형)와 비수급자활근로참여자(B유형)에 따라 지원기간 및 재원이 달랐다. 2013년 A유형은 지원결정일로부터 6개월 동안 지급 가능했고 재원은 자활근로사업의 인건비를 활용하였다. B유형은 자활기업 전환 후 초기 3개월간 지급 가능했고 재원은 자활근로사업단에서 정산한 수익금(내일키움수익금, 자립성과금 제외)을 활용 가능했다. 2014년부터는 A 유형, B유형 모두 6개월로 통일되었으며, 특히 A유형은 최대 2년까지 받을 수 있다는 단서조항이 추가되었다. 2015년부터는 A유형에 대한 최대 지원 기간이 5년으로 확대되었다.

자활기업에 대한 지원 기간은 자활기업으로부터 결정한 날로부터 2년 동안 보장기관이 직접 또는 지역자활센터를 통해 지원할 수 있었으며, 단 보장기관이 필요하다고 인정되는 경우 3년까지 지원이 가능했다. 하지만 참여 수급자의 수급제외 또는 적정한 임금의 지급이 불가능하다면 지체 없이 자활기업에 대한 지원을 종료할 수 있었다.

2017년부터 광역자활기업 및 전국자활기업에 대한 지원도 강화되었다. 이에 광역자활센터는 광역자활기업의 설립을 도와야 하며, 운영과 판로개척 등 광역자활기업 육성에 대하여 지원을 할 수 있게 되었고 광역자활센터가 미설치된 지역의 광역자치단체는 적합하다고 인정되는 자활사업실시 기관을 지정하여 관리토록 할 수 있게 되었다. 2016년에는 전국자활기업의 운영·관리를 위해 시·도지사 등이 관리를 할 수 있었으며, 2017년부터는 중앙자활센터가 전국자활기업의 설립을 도와야 하며, 중앙자산키움펀드를 활용하여 운영과 판로개척 등 전국자활기업 설립·육성에 대하여 지원을 할 수 있도록 변경되었다.

제도변화모색기의 연도별 자활기업 현황은 아래와 같다. 2013년에는 527개에서 2014년에는 514개로 약간 감소하였으나 2015년에는 730개소로 증가하였고 2016년에는 전년도보다 약간 감소한 678개소가 운영되었다. 2017년부터는 급격하게 증가하여 총 1,259개가 운영되었다.

〈표 III-59〉 제도변화모색기 자활기업 개수(2013~2016)

(단위: 개(%))					
연도	2013	2014	2015	2016	2017
개수	527	514	730	678	1,259

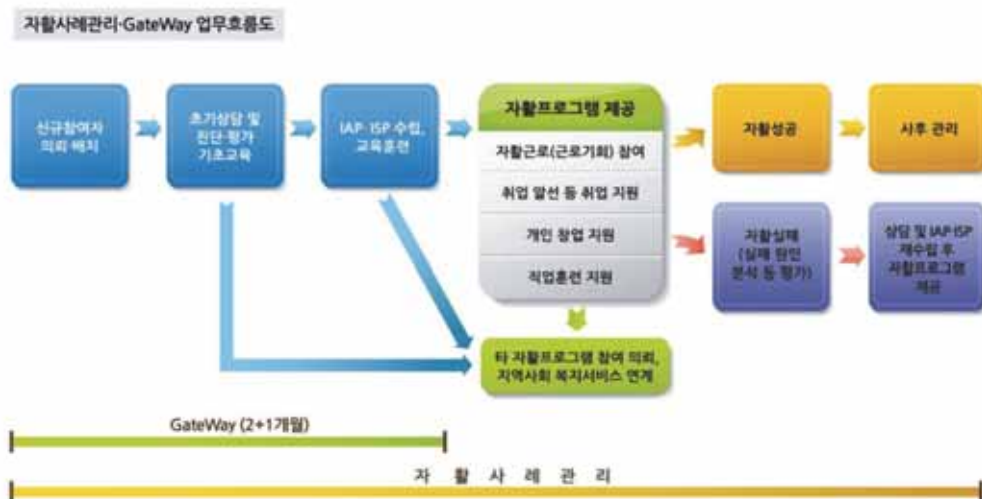
자료: 중앙자활센터(2016, 2018). 자활사업통계자료집

(3) 자립역량 프로그램

가. 자활사례관리

제도변화모색기에는 자활인큐베이팅 프로그램이 자활사례관리의 개념과 유사하여 자활사례관리로 통합·운영되었다. 이에 자활인큐베이팅은 Gateway로 그 명칭이 변경되었다(자활사업안내, 2013). 따라서, 자활사례관리는 Gateway 과정을 포함하여 참여자에게 근로기회의 제공, 취업 알선 등 자활프로그램 지원과 참여자의 자활프로그램 수행 모니터링 및 사후 평가 등 지역자활센터에서 참여자의 자립을 위해 수행하는 모든 과정이다. 포함된 Gateway는 자활사업 참여자의 욕구, 적성, 능력, 여건에 따라 개인별 맞춤형 자립계획 및 경로제공과 적절한 자활프로그램 연계로 효과적인 자립을 지원하는 경로설정 프로그램이 되었다. 자활근로에 배치된 참여자는 초기 3개월간(Gateway 과정은 2개월을 기본으로 하되, 1개월에 한하여 연장 가능) 상담, 기초교육, IAP, ISP 수립 과정을 거친다. 이후 자활사례관리를 통해 자활방향을 수립을 지원하며 자활을 위해 필요한 서비스를 연계하고 조정, 점검 및 사후관리를 실시했다. 또한, 이 과정에서 자활센터장(총괄), 전담관리자, 실장 및 담당 실무자로 구성된 사례관리회의를 월 정기 1회 진행해야 했다.

〈그림 Ⅲ-8〉 제도변화모색기 자활사례관리·Gateway 업무흐름도(2013)



자료: 보건복지부(2013). 자활사업안내

2013년도에는 사례관리자, Gateway 전담관리자, 희망키움통장 사례관리자가 배치된 60개 지역자활센터에서 시범사업으로 운영하였으며 2017년에는 77개로 확대되었다. Gateway과정 전담관리자는 지역자활센터의 자활근로사업 참여자가 70명 이상이면 Gateway과정 참여자가 15명 이상인 경우 배치했다. 또한, Gateway과정과 희망키움통장 사례관리 업무를 통합 운영하는 것을 권고했다.

자활사례관리에 대한 예산은 자활근로예산을 활용하여 수행하며 특히, Gateway 전담관리자에 대한 인건비를 우선 지급해야 했다. 참여자의 인건비는 참여기간 동안 사회서비스형 자활근로에 준하여 인건비를 지급하였고, Gateway 참여 과정 중 참여자가 센터에 출석하지 않은 날짜에는 자활급여를 지급 금지했다. 또한, 참여자의 교육은 고용부의 내일배움카드를 적극 활용하도록 하였으며, 내일배움카드가 아닌 개인 학습·훈련의 경우 비용의 20%를 자부담하도록 했다.

제도변화모색기의 연도별 게이트웨이의 현황은 아래와 같다. 모든 시기에 약 217개 내외로 운영되었다.

〈표 III-60〉 제도변화모색기 게이트웨이 개수(2013~2017)

(단위: 개)

연도	2013	2014	2015	2016	2017
개수	229	218	212	205	224

자료: 중앙자활센터(2016, 2018). 자활사업통계자료집 및 자활정보시스템 자료 분석

4) 현금급여 중심의 자활사업

가. 내일키움통장의 도입과 희망키움통장 1, 2의 분화

2013년부터 내일키움통장이 도입되었다. 자활근로사업단 참여자(수급자·차상위 포함)를 대상으로, 매월 5만 원 또는 10만 원을 선택하여 저축할 수 있었으며, 3년 이내 취·창업을 요건으로 ‘내일키움 장려금’(시장진입형 1:1, 사회서비스형 1:0.5 매칭 지원) 및 ‘내일키움수익금’을 지급했다. 다만, 2013년에는 사회서비스형 중 매출액이 총 사업비의 10% 이상에 미충족하는 사업단이나 인턴·도우미형, 근로유지형 사업단은 가입에서 제외되었다. 2014년부터는 사회서비스형 사업단 중 매출 10%미만의 사업단 참여자도 가입할 수 있어 그 대상이 확대되었다. 3년 이내 기준 지급 요건 충족시 일괄 정산·지급이 되는데, 시장진입형 참여자를 기준으로 월 10만 원 상품에

가입 시 평균 1,100만 원에서 1,300만 원까지 지원을 받을 수 있었다.

2014년부터는 희망키움통장이 I, II로 분화되었다. 희망키움통장 I은 제도확대기에 신설되었던 통장사업 기준과 같았으며, 기초생활수급자를 대상으로 상품을 만들었다. 희망키움통장 II는 차상위 계층으로 그 사업 대상을 확대하였다(자활사업안내, 2014). 이에 차상위계층도 본인 저축액(월 10만 원)에 정부지원금 1:1 매칭을 지원받을 수 있었으며 시·도에서 민간수행기관에 위탁하여 운영하였다.

희망키움통장 사업의 참여자는 꾸준히 증가하여 2011년에는 1.5만명, 2012년에는 1.8만명, 2013년에는 3.2만명으로 확대되었다. 2013년에는 자활근로사업단 참여자(수급자·차상위 포함)에게 매월 5만 원 또는 10만 원 선택 저축을 통해 3년 이내 일반 시장 취·창업을 요건으로 ‘내일키움장려금’을 지급하는 내일키움통장이 신설되었다. 동년에 희망키움통장은 일반 수급자를 대상으로 하던 I을 기반으로 희망키움통장 II를 시행하여 차상위가구 신규 1만 가구를 유입했다. 이로 인해 예산액이 435억에서 483억까지 증액했다. 동시에 내일키움통장사업을 신설하여 2016년에는 여전히 희망키움통장 및 내일키움통장의 대상 및 지원금의 확대가 이루어졌다. 내일키움통장에 한해서 정부지원금의 추가 본인 지원금을 제공했으며, 희망키움통장에 주거 및 교육수급가구의 대상도 참여할 수 있도록 대상 범위를 확대했다.

(5) 대상별 특화사업

가. 금융취약계층 자립지원 시범사업(드림셋 사업)

금융취약계층 자립지원 시범사업(이하 ‘드림셋 사업’)은 2015년부터 신설되었다. 해당 사업의 추진배경은 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편에 따라 중위소득 50% 이하의 근로빈곤층으로 자활정책을 대상을 확대하고자 하는 추진 배경을 갖고 있었다. 이는 기존의 운영되고 있던 자활사업이 기초생활수급자 및 차상위계층을 대상으로 하고 있어, 상당수의 근로빈곤층을 포괄하고 있지 못하는 점, 자산형성지원사업 등이 일하는 계층을 대상으로 지원하고 있어, 부채 등으로 어려움을 겪고 있는 계층의 대부분이 사각지대에 위치한 점 등을 제도적 한계로 보았기 때문이었다. 따라서, 근로빈곤층 중 금융취약계층에 대한 특화된 지원 방안이 필요하다고 보았으며, 그간 형성된 자활근로, 자산형성지원, 밀착 사례관리 등 자활 정책의 노하우를 통한 금융취약계층을 위한 자립지원 제도로 드림셋 사업이 신설된 것이었다.

추진 체계로는 한국자산관리공사 및 신용회복위원회가 대상자 발굴(제도안내 및 기초상담, 추천서 발급 등)을 하면, 이후 시군구가 소득재산을 조사하고 자활사업 참여 여부를 결정하였다. 이후 광역자활센터가 초기상담 및 부채상환계획을 수립하면서 동시에 일자리를 연계하면 지역자활센터는 자활근로 일자리 참여 및 내일키움통장 가입을 지원하였다. 또한, 광역자활지원센터는 사회서비스 연계 등 사례관리를 수행해야 했다. 이러한 활동을 토대로 한국자산관리공사 및 신용회복위원회는 참여자의 부채상환 및 채무를 조정한다. 해당 사업은 2019년 말까지 운영되다가 폐지되었다.

나. 북한이탈주민 자활사업단 시행 및 운영

북한이탈주민 자활사업단은 2014년 한국지역자활센터협회와 하나재단 간 탈북민 자활사업단 협력추진을 합의하였고, 이후 보건복지부 및 통일부에 보고한 후 사업을 추진하였다. 2014년부터 2017년까지 전국 지역자활센터 대상 권역별 사업설명회를 공동 추진하였으며, 2018~2019년 탈북민 자활사업단 컨설팅 및 평가를 시행하였다. 2019년에는 하나재단, 한국자활복지개발원 상호 협력방안을 협의하였다. 2020년에는 코로나19의 확산으로 사업 추진이 잠정 보류되었으나 2021년부터 한국지역자활센터협회 및 하나재단 간 직접소통 및 사업이 재개되었다.

북한이탈주민 자활사업단은 북한이탈주민의 인구학적 특성을 고려한 자활사업단 운영을 통해 맞춤형 일자리 환경을 마련하고 안정적인 경제활동 기회를 제공하고 있다. 또한, 북한이탈주민 밀집지역을 중심으로 맞춤형 업종을 고려한 자활사업단을 신규 운영함으로써 북한이탈주민이 향후 창업과 노동시장에 성공적으로 진입할 수 있는 토대를 마련하고 있다.

4) 제도다각화기(2018년 - 현재까지)

(1) 자활근로사업

가. 자활근로사업

제도다각화기의 프로그램 기본 방향에 대한 구체적인 내용은 아래와 같다.

〈표 Ⅲ-61〉 제도다각화기 자활근로사업 기본방향(2018~현재)

구분	내용
2018~현재 기본방향	- 자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업 - 기존 공공근로사업처럼 한시적 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력배양에 중점을 둠 - 자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업 - 기존 공공근로사업처럼 한시적 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력배양에 중점을 둠 「간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용」의 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 추진하되, 정부재정지원사업*의 자활사업 연계 활성화 및 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진 * 예시) 정부양곡배송사업, 영양플러스, 장애통합교육보조원, 사회취약계층 주택개보수사업, 저소득층에너지효율개선사업 등 - 자활참여자의 자활 촉진 및 자활근로 사업 참여에 안주하는 것을 방지하기 위하여 자활근로 연속 참여기간을 3년으로 제한(단, 근로유지형 자활근로는 제외) * 단, 하위 유형(사회서비스형)에서 상위 유형(시장진입형, 인턴·도우미형)으로 전환할 경우 5년까지 참여 가능. * 연도 중 1개월 이상 자활근로에 참여한 연도는 연속 3년 기간에 포함 - 취·창업, 탈수급 등으로 인해 자활근로사업을 종료하고 1년 이내 재참여한 경우에는 연속 참여로 간주하여 이전 참여기간과 합산하여 기산

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내

제도다각화기는 제도변화모색기와 시행방법, 사업비 범위가 동일하다. 다만, 사업규모만 변경되었는데, 근로유지형은 10% 상향되었고, 업그레이드형은 10% 하향되었다. 구체적인 자활근로 사업단 유형 변화 및 참여 인원 규모의 구체적 내용은 아래와 같다.

〈표 Ⅲ-62〉 제도다각화기 자활근로사업 유형 및 참여인원 규모(2018~현재)

구분	2018~2021년 시행방법	사업비 범위 (인건비:사업비)	사업규모 (전체 자활사업 참여인원의)
① 근로유지형		95:5	30% 미만
업그 레이드형	② 사회적일자리형	시·군·구 직접시행,	70% 이상
	③ 인턴·도우미형	민간위탁	
	④ 시장진입형		

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내

제도다각화기에도 자활급여는 최저일급보다 낮다¹⁰⁾. 괄목할 만한 변화는 2019년에 시장진입형과 사회서비스형의 자활급여가 약 22~29%까지 상승했다는 것이다. 이러한 변화는 국정사업의 변화에 의해 기인했다. 복지부는 2017년 국정과제 42의 ‘국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장’의 과제개요에 맞춰 ‘국민 최저생활 보장을 위한 공공부조제도의 혁신’의 일환으로 자활일자리 확대 및 급여 인상’을 추진하였다. 이에 자활의지를 촉진하기 위해 매년 자활급여를 최소 3% 인상하여 최저임금 대비 급여율을 상승시키고자 했다. 실제로 시장진입형의 경우 자활급여가 2017년 75.4%였던 데 반해 2020년 81.7%로 상승했다.

〈표 III-63〉 제도다각화기 자활근로사업 자활급여 지급 내역(2018~현재)

(단위: 원)

연도	구분	총액 (A+B)	노임 (A)	실비 (B)	최저일급 (최저시급)	전년도 대비 총액 자활 급여 상승률 (%)	전년도 대비 최저 임금 상승률 (%)
2018	시장진입형	일반	42,210	38,910	3,300		
		기술·경력자	44,210	40,910	3,300		
	인턴·도우미형	복지·자활도우미 인턴형	42,210	38,910	3,300	60,240 (7,530)	-
		사회복지시설도우미 인턴형	38,190	34,890	3,300		-
		사회적일자리형	38,190	34,890	3,300		
	근로유지형		27,110	23,810	3,300		
2019	시장진입형	일반	53,440	49,440	3,300		26.6
		기술·경력자	57,440	53,440	3,300		29.9
	인턴·도우미형	복지·자활도우미 인턴형	-	-	-	66,800 (8,350)	-
		사회복지시설도우미 인턴형	-	-	-		10.9
		사회적일자리형	46,790	42,790	4,000		22.5
	근로유지형		27,970	23,970	4,000		3.2

10) 2021년에는 자활참여자의 근로자성 관련 근거를 제시하며 자활참여자는 근로자가 아님을 정확히 명시하고 있다. 구체적 내용은 다음과 같다.

- 자활급여는 사회보장제도의 일환으로 생계보조적 성격으로 운영되기에, 자활참여자에 대해서 근로기준법상 근로자성을 인정하지 않음
- (법제처 행정해석(법령해석지원팀-868, 2006.5.26.)). 노동부 ‘자활근로사업 참여자 중 차상위계층의 근로자성 여부에 관한 변경 지침’, 대전지방법원 2013. 1. 24. 선고2012나16313 판결 등 참고)

그러나 자활참여자의 근로자성에 대한 소송이 제기되는 등 아직까지 논쟁의 여지가 있다(김수영, 2012).

연도	구분	총액 (A+B)	노임 (A)	실비 (B)	최저임금 (최저시급)	전년도 대비 총액 자활 급여 상승률 (%)	전년도 대비 최저 임금 상승률 (%)
2020	시장진입형	일반	56,110	52,110	4,000	5.0	
		기술·경력자	60,110	56,110	4,000	4.6	
	인턴·도우미형	복지·자활도우미 인턴형	-	-	-	-	2.87
		사회복지시설도우미 인턴형	-	-	-	-	
		사회적일자리형	49,120	45,120	4,000	5.0	
		근로유지형	28,810	24,810	4,000	3.0	
2021	시장진입형	일반	56,950	52,950	4,000	1.5	
		기술·경력자	60,950	56,950	4,000	1.4	
	인턴·도우미형	복지·자활도우미 인턴형	-	-	-	-	1.5
		사회복지시설도우미 인턴형	-	-	-	-	
		사회적일자리형	49,860	45,860	4,000	1.5	
		근로유지형	29,240	25,240	4,000	1.5	

자료: 보건복지부(각 년도), 자활사업안내; 최저임금위원회(각 년도), 임금실태조사보고서 참조하여 재구성

제도다각화기의 전국 247개 지역자활센터가 운영하고 있는 자활사업(기업 포함) 운영 현황은 아래와 같다. 제도변화모색기의 자활근로사업은 사회서비스형이 약 61~67%, 시장진입형이 32~39%의 비율을 차지한다. 2018~2020년에는 사회서비스형 사업단은 지속적으로 증가하였으나 시장진입형 사업단은 점차 감소하였다.

〈표 Ⅲ-64〉 제도다각화기 자활근로사업 유형별 개수(2018~2020)

(단위: 개, %)

연도	사회서비스형	시장진입형	합계
2018	1,260(61.0)	804(39.0)	2,064(100.0)
2019	1,405(64.7)	767(35.3)	2,172(100.0)
2020	1,570(67.3)	762(32.7)	2,332(100.0)

자료: 한국자활복지개발원(2021), 자활정보시스템 내부 자료

제도다각화기 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 전체 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 아래와 같다. 2018년 전체 자활사업은 2,589개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 청소(300개, 11.6%), 2순위 음식점(298개, 11.5%), 3순위 사회서비스(188개, 7.3%)였다. 2019년 전체 자활사업은 2,889개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 음식점(338개, 11.7%), 2순위 청소(304개, 10.5%), 3순위 사회서비스(201개, 7.0%)였다. 2020년 전체 자활사업은 3,084개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 음식점(379개, 12.3%), 2순위 청소(317개, 10.3%), 3순위 위탁생산(227개, 7.4%)이었다. 전체 연도별로 정리하면 2018~2019년 모두 가장 많은 사업업종은 음식점, 청소, 사회서비스였으며, 2020년에는 음식점과 청소는 동일하나 사회서비스 대신 위탁생산이 그 비율 규모를 대체하였다.

〈표 Ⅲ-65〉 제도다각화기 자활사업 업종별 현황(2013~2017)

연도	집수리	사회 서비스	환경정비	청소	세탁	재활용	생활용품 생산	식품생산	공산품 생산	위탁 생산	홍보물
2018	48 (1.9)	188 (7.3)	26 (1.0)	300 (11.6)	98 (3.8)	115 (4.4)	81 (3.1)	141 (5.4)	27 (1.0)	120 (4.6)	4 (0.2)
2019	45 (1.6)	201 (7.0)	33 (1.1)	304 (10.5)	116 (4.0)	117 (4.0)	103 (3.6)	143 (4.9)	34 (1.2)	177 (6.1)	8 (0.3)
2020	48 (1.6)	182 (5.9)	37 (1.2)	317 (10.3)	124 (4.0)	118 (3.8)	105 (3.4)	174 (5.6)	35 (1.1)	227 (7.4)	11 (0.4)

추산물 생산/가공	농산물생산/ 가공	수산물생산/ 가공	유통/판매	배송	이/미용/ 건강	음식점	인력파견	취미/여가	기타	총계
16 (0.6)	143 (5.5)	10 (0.4)	145 (5.6)	125 (4.8)	3 (0.1)	298 (11.5)	55 (2.1)	3 (0.1)	643 (24.8)	2,589 (100)
17 (0.6)	142 (4.9)	12 (0.4)	174 (6.0)	159 (5.5)	2 (0.1)	338 (11.7)	87 (3.0)	8 (0.3)	669 (23.2)	2,889 (100)
15 (0.5)	139 (4.5)	12 (0.4)	193 (6.3)	157 (5.1)	5 (0.2)	379 (12.3)	82 (2.7)	8 (0.3)	716 (23.2)	3,084 (100)

주1: 2018~2020년 자활사업 현황은 게이트웨이, 파일럿사업단, 사회서비스형사업단, 시장진입형사업단, 도우미사업단(복지도우미/복지시설도우미), 인턴형자활근로 사업단, 근로유지형자활근로사업단, 인큐베이팅, 기타(자활근로사업 외 위탁사업)의 분류를 포함한 수치임

주2: '기타'를 제외한 각 연도의 최다 사업업종 3순위는 회색으로 표시

자료: 한국자활복지개발원(2021). 자활정보시스템 내부자료

제도다각화기 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 시장진입형 사업단 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 아래와 같다. 2018년 전체 자활사업은 804개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 음식점(188개, 23.4%), 2순위 청소(156개, 19.4%), 3순위 배송(76개, 9.5%)였다. 2019년 전체 자활사업은 767개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 음식점(194개, 25.3%), 2순위 청소(137개, 17.9%), 3순위 유통/판매(91개, 11.9%)였다. 2020년 전체 자활사업은 762개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 음식점(195개, 25.6%), 2순위 청소(126개, 16.5%), 3순위 유통/판매(111개, 14.6%)였다. 전체 연도별로 정리하면 2018~2020년 모두 가장 많은 사업업종은 음식점, 청소였으며, 3순위는 2018년에는 배송, 2019~2020년에는 유통/판매였다.

〈표 Ⅲ-66〉 제도다각화기 시장진입형 사업단 자활사업 업종별 현황(2018~2020)

연도	집수리	사회 서비스	환경정비	청소	세탁	재활용	생활용품 생산	식품생산	공산품 생산	위탁 생산	홍보물	
2018	15 (1.9)	35 (4.4)	4 (0.5)	156 (19.4)	32 (4.0)	29 (3.6)	11 (1.4)	57 (7.1)	3 (0.4)	6 (0.7)	-	
2019	15 (2.0)	29 (3.8)	6 (0.8)	137 (17.9)	27 (3.5)	27 (3.5)	12 (1.6)	58 (7.6)	5 (0.7)	5 (0.7)	1 (0.1)	
2020	17 (2.2)	26 (3.4)	9 (1.2)	126 (16.5)	27 (3.5)	20 (2.6)	13 (1.7)	61 (8.0)	2 (0.3)	7 (0.9)	1 (0.1)	
축산물 생산/가공	농산물생산/ 수산물생산/ 가공			배출		이/미용/ 건강		음식점	인력파견	취미/여가	기타	총계
	4 (0.5)	26 (3.2)	2 (0.2)	74 (9.2)	76 (9.5)	1 (0.1)	188 (23.4)	16 (2.0)	-	69 (8.6)	804 (100)	
	5 (0.7)	17 (2.2)	1 (0.1)	91 (11.9)	74 (9.6)	1 (0.1)	194 (25.3)	17 (2.2)	1 (0.1)	44 (5.7)	767 (100)	
	4 (0.5)	18 (2.4)	2 (0.3)	111 (14.6)	72 (9.4)	1 (0.1)	195 (25.6)	16 (2.1)	-	34 (4.5)	762 (100)	

주: 기터를 제외한 각 연도의 최대 사업업종 3순위는 화색으로 표시
자료: 한국자활복지개발원(2021). 자활정보시스템 내부자료

제도다각화기 전국 지역자활센터가 운영하고 있는 사회서비스형 사업단 자활사업(기업 포함) 업종별 현황은 아래와 같다. 2018년 전체 자활사업은 1,260개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 사회서비스(140개, 11.1%), 2순위 청소(131개, 10.4%), 3순위 농산물 생산/가공(114개, 9.0%)였다. 2019년 전체 자활사업은 1,405개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 사회서비스(146개, 10.4%), 2순위 청소(143개, 10.2%), 3순위 위탁생산(138개, 9.8%)였다. 2020년 전체 자활사업은 1,570개이며, 기타를 제외하고 가장 많이 운영되고 있는 사업업종은 1순위 위탁생산(183개, 11.7%), 2순위 청소(176개, 11.2%), 3순위 음식점(162개, 10.3%)였다. 전체 연도별로 정리하면 2018~2019년 가장 많은 사업업종은 청소, 사회서비스였으며, 2019년부터 위탁생산이 그 비율 규모가 커졌다. 2020년에는 가장 많은 사업업종은 위탁생산, 청소, 음식점 순이었다.

〈표 Ⅲ-67〉 제도다각화기 사회서비스형 사업단 자활사업 업종별 현황(2018~2020)

연도	집수리	사회 서비스	환경정비	청소	세탁	재활용	생활용품 생산	식품생산	공산품 생산	위탁 생산	홍보물	
2018	30 (2.4)	140 (11.1)	17 (1.3)	131 (10.4)	60 (4.8)	84 (6.7)	65 (5.2)	74 (5.9)	19 (1.5)	103 (8.2)	3 (0.2)	
2019	27 (1.9)	146 (10.4)	20 (1.4)	143 (10.2)	79 (5.6)	85 (6.0)	81 (5.8)	77 (5.5)	23 (1.6)	138 (9.8)	5 (0.4)	
2020	31 (2.0)	137 (8.7)	20 (1.3)	176 (11.2)	89 (5.7)	89 (5.7)	82 (5.2)	101 (6.4)	28 (1.8)	183 (11.7)	7 (0.4)	
축산물 생산/가공	농산물생산/수산물생산/ 가공		유통/판매		배송	이/미용/ 건강		음식점	인력파견	취미/여가	기타	총계
	11 (0.9)	114 (9.0)	5 (0.4)	61 (4.8)	40 (3.2)	2 (0.2)	92 (7.3)	26 (2.1)	3 (0.2)	180 (14.3)	1,260 (100)	
	12 (0.9)	120 (8.5)	11 (0.8)	69 (4.9)	71 (5.1)	1 (0.1)	118 (8.4)	37 (2.6)	6 (0.4)	136 (9.7)	1,405 (100)	
	11 (0.7)	117 (7.5)	9 (0.6)	71 (4.5)	81 (5.2)	4 (0.3)	162 (10.3)	35 (2.2)	7 (0.4)	130 (8.3)	1,570 (100)	

주1: 2018~2020년 자활사업 현황은 게이트웨이, 파일럿사업단, 사회서비스형사업단, 사회서비스형사업단, 시장진입형사업단, 도우미사업단(복지도우미/복지시설도우미), 인턴형자활근로사업단, 근로유지형자활근로사업단, 인큐베이팅, 기타(자활근로사업 외 위탁사업)의 분류를 포함한 수치임

주2: '기타'를 제외한 각 연도의 최대 사업업종 3순위는 회색으로 표시

자료: 한국자활복지개발원(2021). 자활정보시스템 내부자료

참여자 증가에 따라 특성이 다변화되면서 참여자 근로역량·가구환경을 반영하여 시간제 자활근로(2018년 1월)를 신설했다. 2018년 1월 시행된 시간제 자활근로는 돌봄·간병·건강 등의 사유로 종일 일자리 참여가 어려운 저소득층을 위해 근무시간을 바탕으로 시급계산하여 지급하는 제도이다. 일 4시간 근무가 원칙이며, 오전/오후 교대 근무 또는 일과시간 내 근무시간 선택 등 사업유형에 따라 근무시간을 자율 결정한다. 단, 참여자의 시간제 일자리 참여 기간은 3년으로 제한하고 있다(자활사업안내, 2018). 시간제 자활근로를 하는 사업단 수는 2018년 18개, 2019년 95개, 2020년 105개로 크게 확대되었다.

(2) 자활기업

가. 자활기업 현황

제도다각화기의 자활기업은 제도변화모색기의 동일한 기본방향과 운영지침 하에 운영되고 있다. 2020년 자활기업의 현황은 아래와 같다. 또한, 지역별 전국 자활기업 분포도는 아래와 같다. 자활기업은 총 1,062개로, 구체적으로 지역자활기업 1,022개, 광역자활기업 37개, 전국자활기업 1,062개가 운영되고 있었다. 참여자 수는 총 14,916명으로, 구체적으로 지역자활기업에 7,124명, 광역자활기업에 1,029명, 전국자활기업에 6,763명이 참여하고 있었다.

〈표 III-68〉 제도다각화기 자활기업 현황(2020년 말 기준)

구분	지역자활기업	광역자활기업	전국자활기업	합계
기업수	1,022	37	3 ¹⁾	1,062
참여자수(명)	7,124	1,029	6,763	14,916 ²⁾

주1: 전국자활기업은 '희망나르미사회적협동조합(정부양곡배송사업), 한국주거복지사회적협동조합(집수리), 한국돌봄 사회적협동조합(돌봄서비스)임

주2: 지역과 광역-전국자활기업의 중복참여인원 제외

자료: 한국자활복지개발원(2022.1).홈페이지 자료

〈그림 Ⅲ-9〉 제도다각화기 전국자활기업 분포도(2020)



자료: 한국자활복지개발원(2020.1).홈페이지 자료

나. 예비자활기업

2018년 자활기업 활성화 대책을 발표하며, 1월부터 예비 자활기업 제도를 시행하기도 했다. 예비 자활기업은 자활센터의 자활사업단 2,400개 중 매년 자격 요건을 갖춘 100개 사업단에게 자격을 부여하며, 매출액이 사업비 대비 40% 이상인 시장 진입을 앞둔 우수 자활사업단을 선정해 집중 지원을 하는 제도이다. 시장형·사회서비스형 자활 사업단 중 1년 이내에 자활기업 창업을 통한 시장진입을 지향하는 창업집중지원형사업단으로 보건복지부 공모를 통해 지정된다. 예비자활기업으로 선정되면 참여자 인건비 지원 및 사업비, 시설투자비, 사회보험료 등 각종 혜택을 지원받을 수 있다. 예비자활기업은 2018년 15개, 2019년 19개, 2020년 8개로 증감의 현상이 보인다.

다. 자활기업의 유형 분화

상술한 2018년의 자활기업 활성화 대책에는 자활기업에 대한 재정 지원을 확대하기 위해 자활기업을 유형으로 구분하고 관리체계 구축 방안을 제시하고 있다. 자활기업을 두 가지로 분류하는데 자립형 자활기업과 사회형 자활기업이 그것이다. 먼저, 자립형 자활기업은 소규모 창업을 통한 근로취약계층 자립을 목적으로 하며, 2인 이상 4인 이하 수급자 및 차상위로 구성된 기업이다. 지원요건은 인원을 기준으로 삼고 있다. 다음으로 사회형 자활기업은 전체 구성원이 5인 이상이고 설립 후 만 3년이 경과된 법인으로써 취약계층(수급자, 차상위자)의 고용비율이 전체 구성원의 30% 이상 지속 고용하는 일자리 중심의 자활기업이다. 해당 요건 충족 시 최대 5년간, 신규 채용 수급자 1인당 인건비 50%를 지원하며, 자활기금을 활용하여 사업자금 융자 지원을 확대하고(2억 원 한도, 7년 상환), 우수자활기업 대상 추가 사업비지원을 확대하며, 탈수급종사자 사업자 부담 4대 보험료 및 사업용재산 취·등록세를 지원한다.

(3) 자립역량 프로그램

가. 자활사례관리

2019년 10월에는 자활사업 활성화 방안을 시행하였는데 주요 변화는 다음과 같다. 먼저, 자활사업 참여 자격의 참여 우선순위를 삭제하고 차상위자 중 신규 희망자는 소득 및 재산의 일정 요건이 충족되면 상담을 통해 자활사업에 참여를 유지하고 독려하는 방안을 기준으로 삼았다. 자활사업 프로그램 중 Gateway 전담관리자의 인건비를 별도 책정하게 되었으며, 전담관리자의 배치 기준의 수를 완화시켰다(과거 : 지역자활센터 자활근로사업단 참여자가 70명 이상이면서 gateway 과정 참여자 15명 이상인 경우 배치 → 신규 : 지역자활센터의 gateway 과정 참여자가 최근 3개월 평균 10명 이상인 경우 시·군·구의 승인을 받아 배치).

현시점에서 전국 지역자활센터의 자활사례관리자의 배치는 과반수를 약간 상회하는 수준이다. 2021년 전국 지역자활센터 250개소 기준으로 자활사례관리자 배치 비율은 36%(90개소)이며, Gateway 전담관리자의 배치 비율은 59.2%(148개소), 통장 사례관리자 배치 비율은 56.8%(142개소)이다.

(4) 현금급여 중심의 자활사업

가. 사회적 안전망으로써 근로 연계 중심 현금 급여 지원 확대

2018년 7월에는 자활급여에 대한 압류 방지 전용통장의 구축을 시작하였다. 이는 2019년 1월을 기점으로 정식으로 도입되었다. 그간 생계급여와 달리 자활급여는 압류 방지 전용통장으로 지급할 수 있는 별도의 전산시스템이 구축되지 않아 일반통장으로 지급됐다. 이 때문에 금융채무 불이행 등의 사유가 발생하면 수급자가 별도 신청을 통해 자활급여를 현금 또는 가족 명의의 계좌로 자활급여를 받아야 하는 어려움이 있었고, 자활급여가 압류되면서 생계 곤란에 빠지는 경우도 발생했다. 이를 방지하기 위해 보건복지부는 우정사업본부와 업무협약을 체결하여 압류방지 전산 시스템 및 통장제도를 구축했다. 이는 실질적인 수급권을 보장하는 제도적 장치로 평가되었다.

2019년에는 2016년에 폐지되었던 자활장려금이 부활하기도 했다. 자활장려금은 자활소득 발생으로 인해 생계급여 수급 자격이 발생 되는 일이 발생하지 않도록 전 월 기준 자활사업 참여자들의 생계급여 산정 시 소득인정액 중 자활근로소득의 30%를 공제하고, 이러한 공제로 인해 지급받을 수 있는 생계급여액만큼 자활장려금으로 지급하는 것이다. 자활장려금은 제도화 초기부터 시행되었으나 2016년에 갑작스럽게 예산이 삭제되는데, 2014년 귀속소득부터(2015년 지급) 기초생활보장 수급자 역시 근로장려금을 받을 수 있게 됨에 따라, 중복지원에 따른 비효율을 방지하고 근로장려금을 통한 근로유인을 제고하기 위함이었다. 다만, 기존 자활장려금 수급자에 대한 소득보장 지원 약화를 막기 위하여 내일키움통장에 대한 정부지원금에 ‘내일근로장려금’을 추가하여 지원하는 것으로 결정되었다. 그러나 자활장려금 폐지 이후 자활참여자들이 지속적으로 감소하고 있어 기초생활보장 수급자들의 근로유인을 높이기 위한 목적으로 2019년부터 자활장려금이 재도입되었다(국회예산정책처, 2018: 47). 특히, 2019년부터 근로장려금의 대상자 및 지급액 역시 확대¹¹⁾되어 자활참여자 중 근로장려금을 지급 받는 사람 수 및 지급액이 증가했다고 볼 수 있다.

2020년 4월에는 일하는 저소득 계층의 청년이 사회에 정착할 수 있도록 자산형성 지원 및 자립을 촉진하는 청년저축계좌를 도입했다. 가입대상은 매월 본인의 근로소득이 들어오는 청년이며, 만 15~39세 주거·교육급여 또는 차상위가구의 청년이다(소

11) 2018년 기획재정부의 근로장려금 개편방안에 의하면 대상자의 연령, 재산, 소득요건을 완화하고 최대 지급액을 확대하며, 근로소득자에 대한 지급방식도 다음연도 연 1회에서 당해연도 반기별로 지급한다고 발표하였다.

득기준 중위소득 50% 이하). 지원 조건은 3년간 매월 10만 원 저축 및 근로활동 지속해야 하고 국가공인자격증 취득 및 연1회 교육 이수를 해야 한다. 지원 내용은 본인적립금(10만 원)을 저축하면 근로소득장려금(월 30만 원)을 지원하며 가입 후 3년을 유지 시 총 1,440만 원을 적립한다. 분기별로 동 주민센터를 통해 신청할 수 있다. 이는 청년의 자산을 형성할 수 있도록 도와 청년별 정서적 자활 뿐만 아니라 자립지원을 강화할 수 있는 제도로써 기능하고 있다.

2021년에는 소득인정액이 기준중위소득 30% 이하인 가구의 만 15~39세 이하의 청년을 대상으로 하는 청년희망키움통장을 도입했다. 가입 조건은 매월 본인의 근로·사업소득이 들어오는 생계수급가구의 청년이어야 하며, 지원조건은 3년간 통장가입자에게 매월 생계급여액 지급 시 공제되는 청년의 소득에서 근로·사업소득공제 10만원과 근로·사업소득에 따른 근로소득장려금을 적립해준다. 가입 후 3년 유지 시 총 1,789~2,369만 원을 적립할 수 있으며 3년 만기 후 탈수급을 해야 한다. 가입은 매달 동주민센터를 통해 신청할 수 있다.

(5) 대상별 특화사업

가. 청년자립도전 자활사업단 신설 및 운영

청년자립도전 자활사업단은 2018년 6월부터 시행되었으며, 저소득 니트(NEET)족이나시설 보호종료아동에 대한 자활근로사업 참여 확대를 통해 청년층의 급여수급자 편입을 방지하고자 신설된 사업이다. 따라서, 자활사업에 참여하는 청년들이, '맞춤형 자립지원'을 통해 스스로 개인의 변화와 성장을 이끌어내고 공동체성을 회복하는 것에 중점을 맞춘 사업단이다.

〈표 III-69〉 청년자립도전 자활사업단 사업 개요(2018)

〈지자체 청년 자활근로사업단 운영 및 창업지원('18.下~) 개요〉

- ▶ (대상) 자활 근로사업 신규참여 또는 참여기간 2년 이내인 만18~34세 청년
- ▶ (업종) 요식업, 문화, 스포츠, 쇼핑물·유통 등 청년선호 업종 중심
- ▶ (과정) 심리적 자립·사회적응 스킬훈련(1년차), 기술훈련, 사업단 운영(2·3년차)
- ▶ (지원) 사업준비금(최대 3천만 원), 근로사업비(30%)를 50% 확대, 창업포상

자료: 보건복지부(2018). 자활기업 활성화 대책

먼저, 청년자립도전 자활사업단의 참여대상자 조건은 만 18세~만39세의 신규 참여자 및 자활근로 참여기간 2년 이내의 기존 참여자이다. 단, 사업단 승인 이전에 만 39세가 넘는 참여자는 해당 연도 상·하반기 기준으로 청년자립도전 자활사업단이 승인될 경우 참여가 가능하다.

둘째, 해당 사업단 참여기간은 최대 3년이며, 사업단 참여 도중 만 39세가 초과되어도 계속 참여가 가능하다. 근로조건은 1일 8시간, 주 5일 근로를 수행해야 하며, 근로 내용으로는 교육, 자격증취득, 심리정서지원서비스, 진로탐색 과정 등을 모두 인정한다.

셋째, 사업단 운영 방법으로는 청년 참여자 5명 이상(농촌형 지역자활센터는 3명 이상) 모집 완료 후, 자활근로사업단 구성 및 승인 절차를 준용하여 구성한다. 사업단 운영기간은 제한이 없으며, 급여기준은 시장진입형을 기준으로 지급한다. 예산구성은 2018년에는 인건비와 사업비 비율을 50:50으로 적용하였으나 2021년에는 70:30으로 변경되었다. 매출액의 정산 및 사용, 관리는 일반 사업단과 동일하게 적용한다. 운영인력으로 사업비 예산 범위 내에서 전담관리자를 채용할 수 있으며, 전담관리자는 사회복지사, 청소년상담사, 청소년지도사, 직업상담사 중 1개 이상의 자격증을 소지하고 있어야 한다. 주 업무는 프로그램 기획 및 진행, 참여자 활동 지원, 외부자원 연계 등 청년자립도전 자활사업단 운영 전반을 담당하며, 타 사업단 및 타 업무에 대한 겸직을 금지하고 있다. 업무매뉴얼은 한국자활복지개발원에서 배포한 ‘청년자립도전 자활사업단 업무 매뉴얼’을 참조해야 한다.

넷째, 참여자에 대한 지원은 두 가지이다. 먼저, 자산형성지원으로 참여자의 내일 키움통장 가입 및 시장진입형 기준 적립을 지원한다. 다음으로, 교육비 지원으로 지원범위는 자격증 취득을 위한 교육(자격증 취득 및 취업을 위한 폴리텍대학, 직업전문학교 등 진학준비 포함), 전문강사비, 자활연수원 등 교육기관 위탁 교육비, 참여자 별 자활에 필요한 교육 등에 해당한다. 개인별 교육비 지원금액은 2018년에는 연차별 차등해서 지원하였으나, 2021년에는 3년간 총 220만 원 한도에서 참여기간 동안 분할사용 하도록 사업 실시기관이 집행하는 것으로 변경되었다. 참여자 개인에게만 적용되는 교육비가 50만 원을 초과할 경우 교육비의 10%를 자기 부담하고, 교육 수료 및 자격증 취득 후 환불해야 한다.

마지막으로, 행정관리로는 참여자 성장추이를 점검해야 한다. 구체적으로, 참여자의 사업단 참여 이후의 심리정서적, 사회적, 자립준비적 성장정도를 측정하기 위하여 정기적으로 점검을 실시한다. 또한, 사업에 대한 체계적이고 효과적인 업무관리와 참여자 지원을 위해 사업보고를 해야 한다. 사업보고에 대한 절차는 아래와 같다.

〈표 III-70〉 청년자립도전 자활사업단 사업보고 절차(2021)

신규사업 승인 시 한국자활복지개발원에 사업개시 공문안내

사업에 대한 체계적이고 효과적인 업무관리와 참여자 지원을 위해 청년자립도전 자활사업단 운영 현황을 아래 절차에 따라 보고

- ① (지역자활센터) 각 지역자활센터는 청년자립도전 자활사업단 운영현황(반기보고서, 연말보고서, 사업종료 시 최종 보고서)을 시·군·구 및 한국자활복지개발원에 제출
 - ② (자활복지개발원) 한국자활복지개발원은 청년자립도전 자활사업단 운영현황(반기보고서, 연말보고서, 사업종료 시 최종보고서)을 보고받은 날로부터 20일 이내 보건복지부에 공문으로 제출
- ※ 연말보고서 및 최종보고서는 우수사례 발굴 및 포상에 활용

자료: 보건복지부(2018). 자활기업 활성화 대책

청년을 대상으로 사업단을 운영하여 기업으로 창업시키는 데 성공한 자활센터는 복지부 평가시 가점을 부여받는다. 또한, 청년취업을 활성화 시키기 위해 청년채용 자활기업과 고용 유지 청년에 대한 추가 지원으로 일손 부족 자활기업과 구직 중인 청년층을 매칭을 유도하고 있다. 사업단 수는 2018년 14개, 2019년 54개, 2020년 75개로 점차 확대되는 추세이다.

나. 거리노숙인특화 자활사업의 운영

보건복지부·중앙자활센터(2019)는 거리노숙인특화 자활사업의 추진배경을 첫째, 대도시 거리노숙인 만성화 현상 발생, 둘째, 노숙인 지원정책의 편중화에 따른 사각지대 발생, 셋째, 거리노숙인의 특성과 여건에 따른 맞춤형 자활프로그램 발굴 및 통합적 지원체계의 마련으로 설명하고 있다(김연아 외, 2020). 이에 2019년부터 중앙자활센터(現 한국자활복지개발원)를 필두로 하여 거리노숙인특화자활사업을 시행하였다. 사업 대상은 거리노숙인 200명으로, 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 18세 이상의 사람, 발굴 시점에 거리노숙 상태인 자, 여관·찜질방·pc방 등 비정형주거거주자가 해당된다. 단, 노숙인생활시설 거주자나 지자체 일자리사업 참여자는 제외된다. 2021년 기준 전국 8개소가 운영되고 있으며, 대구노숙인종합지원센터, 대전광역시노숙인종합지원센터, 부산희망등대종합지원센터, 서울시립 다시서기종합지원센터, 수원다시서기노숙인종합지원센터, 햇살보금자리 일시보호시설, (사)열린복지 디딤센터, 부산소망종합지원센터에서 실행하고 있다. 사업의 비전, 목표, 추진방향, 사업 운영내용은 아래와 같다.

거리노숙인 특화자활사업은 지역별 거리노숙인 자활선도모델을 개발함으로써 공동

체성의 회복과 지역사회 포용력 확대를 비전으로 삼고 있다. 추진방향은 ①거리노숙인의 정서적·신체적·경제적·사회적 회복을 위한 통합사례관리, ②거리노숙인의 상태와 욕구에 기반한 심리지원 프로그램 및 교육 프로그램 개발, ③거리노숙인의 특성을 고려한 맞춤형 일자리 개발 및 지원, ④지역주도형 사업추진으로 지역의 특성에 맞는 사업 개발을 하고자 한다. 사업운영의 내용은 심리지원 프로그램, 교육훈련 프로그램, 일자리제공, 통합사례관리다.

〈그림 Ⅲ-10〉 제도다각화기 거리노숙인특화 자활사업 비전 및 목표(2021)

비전	공동체성의 회복과 지역사회 포용력 확대	
목표	지역별 거리노숙인 자활 선도모델 개발	
추진 방향	- 거리노숙인의 정서적·신체적·경제적·사회적 회복을 위한 통합사례관리 - 거리노숙인의 상태와 욕구에 기반한 심리지원 프로그램 및 교육 프로그램 개발 - 거리노숙인의 특성을 고려한 맞춤형 일자리 개발 및 지원 - 지역주도형 사업추진으로 지역의 특성에 맞는 사업 개발	
사업 운영	심리지원 프로그램	- 대상자 특성에 맞는 상담 및 정서지원 프로그램 운영 - 사회성 향상 및 자립의지 강화
	교육훈련 프로그램	- 대상자의 잠재능력 개발을 통한 근로의욕 고취 - 일자리 특성에 맞는 직업능력개발 - 자기관리 및 자기개발 프로그램 지원
	일자리제공	- 사회적 경제 연계 일자리 창출 - 비영리기관 연계 일자리 발굴 - 사회적 문제 해결을 위한 사회공헌 일자리 개발
	통합 사례관리	- 주거 제공, 응급의료 연계 등 지역자원 연계 - 지역사회의 상시적 자원 연계망 구축

자료: 한국자활복지개발원(2022. 1). 홈페이지 자료

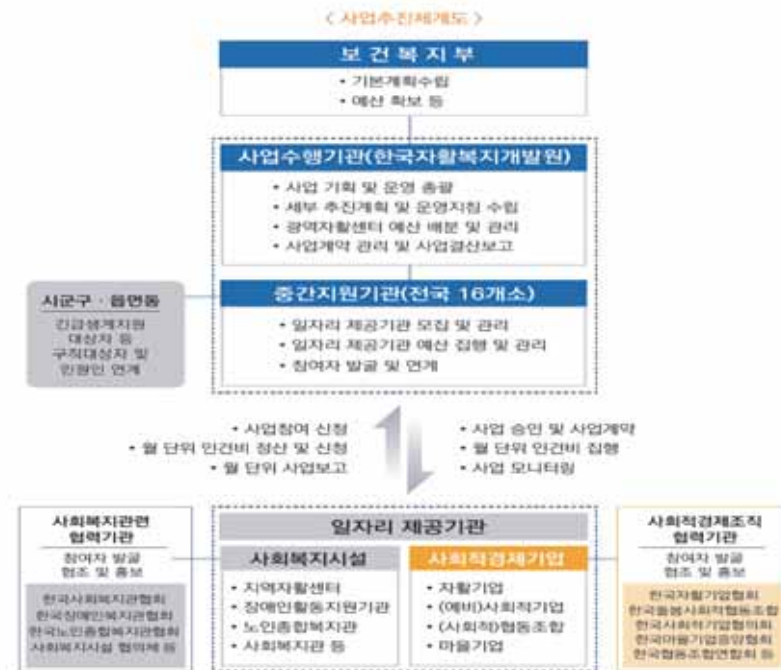
다. 내일키움일자리사업의 신설 및 운영

2020년부터 시행된 내일키움일자리사업은 코로나 19등으로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 저소득층에 대한 일자리 제공 사업이다. 첫째, 해당 사업의 목적은 저소득층에게 근로경험을 축적하고 생계유지를 위해 한시적 일자리를 제공하고자 하며 사회적경제기업 및 사회복지시설인 일자리제공기관에게 저소득층을 고용할 수 있는 인적 인프라 지원을 목표로 삼고 있다.

둘째, 내일키움일자리사업의 참여대상은 만 18세 이상~만 65세 미만의 기준 중위소득 75% 이하인 자이다. 단, 1인가구는 기준 중위소득 120% 기준을 적용한다.

셋째, 사업내용은 사회적 가치를 창출하는 일자리(사회경제조직, 사회복지시설 등) 제공 및 급여를 지원한다. 사업참여주체는 보건복지부와 주무부처이며, 사업수행기관은 한국자활복지개발원 및 전국 16개 광역자활센터(광역자활센터 외 중간지원기관으로 제주이도지역자활센터 포함)에서 사업을 관리한다. 일자리는 사회적경제조직 및 사회복지시설에서 제공한다.

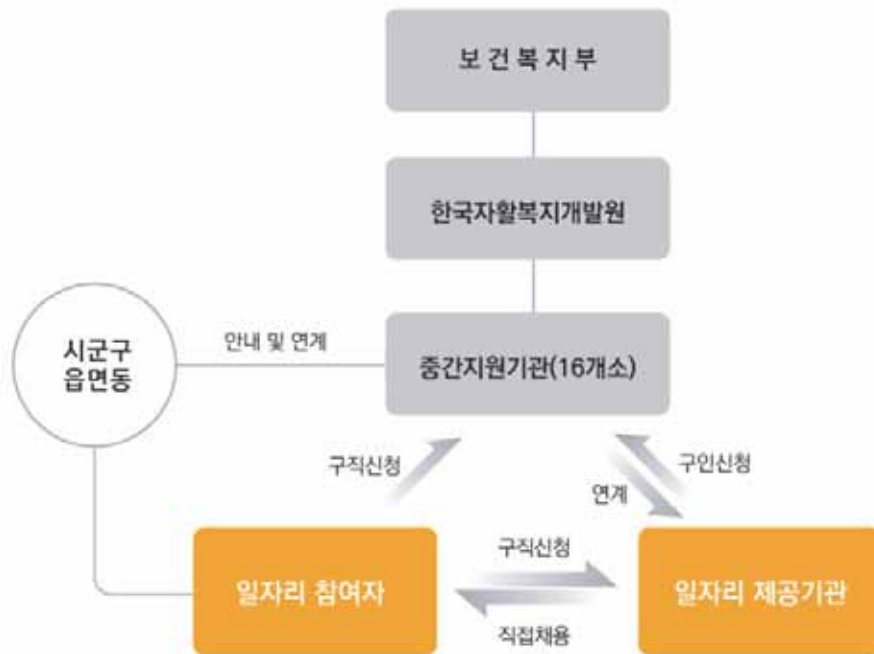
〈그림 III-11〉 제도다각화기 내일키움일자리사업 추진체계(2021)



자료: 보건복지부·한국자활복지개발원(2021). 내일키움일자리사업 운영지침

참여주체별로는 한국자활복지개발원이 사업기획 및 운영을 총괄하면 중간지원기관인 전국 16개소에서 일자리 제공기관 모집 및 관리, 일자리 제공기관 예산 집행 및 관리, 참여자 발굴 및 연계를 수행한다. 또한, 사회복지시설(지역자활센터, 장애인활동지원기관, 노인복지관, 사회복지관 등)과 사회적경제기업(자활기업, (예비)사회적기업, (사회적)협동조합, 마을기업)은 일자리를 제공한다. 두 기관을 통해 참여자에게 매칭된 일자리를 중간지원기관에서 제공하고 일자리 제공처는 근로자를 관리하게 된다.

〈그림 Ⅲ-12〉 제도다각화기 내일키움일자리사업 사업실행체계도(2021)



자료: 보건복지부·한국자활복지개발원(2021). 내일키움일자리사업 운영지침

한국자활복지개발원(2021)에 의하면 내일키움일자리 사업의 전반적 만족도의 평균 점수가 82.4점, 참여 의향도의 평균 점수가 80.0점이었으며, 업무 적절성도 83.1%가 적절했다고 평가하는 등 사업의 성과를 보이고 있어 앞으로 확대할 필요가 있다고 보인다.

4. 자활사업 전달체계 및 재정의 변화

자활사업의 전달체계를 살펴보기에 앞서 국민기초생활보장법의 전달체계 관련 조항을 먼저 살펴보고자 한다(2020. 6. 4 시행 기준).¹²⁾ 국민기초생활보장법 제15조(자활급여) 2항에 의하면, 자활급여는 관련 공공기관·비영리법인·시설과 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관에 위탁하여 실시할 수 있다.¹³⁾ 여기에서 대통령령으로 정한 기관은 금융회사 등으로 보건복지부장관이 정하는 기관, 법 제15조 제1항 제4호에 따라 수급자 및 차상위자를 인턴사원으로 채용하는 사업자, 자활사업 수행 실적 등을 고려하여 자활급여 수행능력이 있다고 보건복지부장관이 인정하는 기관으로 정하고 있다(국민기초생활보장법 시행령 제21조의3(자활급여의 위탁)). 그러나 국민기초생활보장법, 시행령, 시행규칙에서 자활급여 실시기관 및 관련 기관은 자활급여 내용에 따라 매우 복잡하다. 예를 들면 ‘자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여’는 시장, 군수 구청장 또는 지역자활센터의 장, 자활자금 대여 업무를 행하는 기관(자활사업기관) 등 그 사업의 책임 주체가 상황에 따라 매우 다양하다.

【국민기초생활보장법 제15조 자활급여】

1. 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여
2. 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원
3. 취업알선 등 정보의 제공
4. 자활을 위한 근로기회의 제공
5. 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여
6. 창업교육, 기능훈련 및 기술·경영 지도 등 창업지원
7. 자활에 필요한 자산형성 지원
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자활을 위한 각종 지원

12) 국민기초생활보장법은 2021. 7. 27일 일부 개정되어 2022. 1. 28일 시행 예정이다.

[개정이유 및 주요내용] : 현행법은 수급자 및 차상위자는 자활기업을 설립·운영할 수 있으며, 보장기관은 자활기업에게 사업자금 융자, 국·공유지 우선 임대, 국가나 지방자치단체의 조달구매 시 자활기업 생산품 우선 구매 등의 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 자활기업의 지속 가능한 발전을 위해서는 자활기업 설립·지원 요건을 명확히 하고, 기업 투명성 제고를 위한 관리를 강화하며 보다 실효성 있는 지원을 할 수 있도록 여건을 마련할 필요가 있다는 지적이 있다. 이에 자활기업 인정 및 인정취소, 공공기관의 자활기업생산품 우선구매, 투명한 기업관리를 위한 보고의무 등을 신설하여 성실한 자활기업을 보호·육성하고 판로개척 등의 지원을 강화하려는 것이다.

13) 위탁과 관련된 비용은 보장기관이 부담하며, 여기에서 보장기관은 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장[제7조제1항제4호의 교육급여인 경우에는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감(이하 “시·도교육감”이라 한다)을 말한다. 이하 같다]을 의미한다(국민기초생활보장법 제19조).

‘국민기초생활보장법 제2장의2 자활지원’에는 자활사업 수행을 위한 주요 체계와 주요 사업 등을 규정하고 있다. 자활사업 수행 및 협의 체계로 한국자활복지개발원, 광역자활센터, 지역자활센터, 자활기관협의체 등을 제시하고 있으며, 자활사업(자활기업, 고용촉진, 직업훈련, 자활기금, 자산형성, 자활교육, 자활지원사업 통합정보전산망 등)에 따른 수행체계가 다양하다. 그리고 자활사업 수행에서 보장기관(수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 시·도지사와 시장·군수·구청장)과 보건복지부장관, 급여 내용별 소관 중앙행정기관(고용노동부, 교육부, 국토교통부)의 역할 또한 중요하다.

【국민기초생활보장법 제15조의2 한국자활복지개발원】

① 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 사업을 수행하기 위하여 한국자활복지개발원(이하 “자활복지개발원”이라 한다)을 설립한다.

제15조의3(자활복지개발원의 업무) ① 자활복지개발원은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 자활 지원을 위한 사업(이하 “자활지원사업”이라 한다)의 개발 및 평가
 2. 자활 지원을 위한 조사·연구 및 홍보
 3. 제15조의10에 따른 광역자활센터, 제16조에 따른 지역자활센터 및 제18조에 따른 자활기업의 기술·경영 지도 및 평가
 4. 자활 관련 기관 간의 협력체계 구축·운영
 5. 자활 관련 기관 간의 정보네트워크 구축·운영
 6. 취업·창업을 위한 자활촉진 프로그램 개발 및 지원
 7. 제18조의6제2항 및 제3항에 따른 고용지원서비스의 연계 및 사회복지서비스의 지원 대상자 관리
 8. 수급자 및 차상위자의 자활촉진을 위한 교육·훈련, 제15조의10에 따른 광역자활센터 등 자활 관련 기관의 종사자 및 참여자에 대한 교육·훈련 및 지원
 9. 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 자활 관련 사업
 10. 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업
- ② 제1항제5호 및 제7호에 따라 구축·운영되는 정보시스템은 「사회복지사업법」 제6조의2제1항에 따른 정보시스템 및 「사회보장기본법」 제37조제2항에 따른 사회보장정보시스템과 연계할 수 있다.
- ③ 자활복지개발원장은 제1항제8호에 따른 교육·훈련을 위하여 자활복지개발원에 한국자활연수원을 둔다.

【국민기초생활보장법 제15조의10 광역자활센터】

① 보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인, 사회적협동조합 등 비영리법인과 단체(이하 이 조에서 “법인등”이라 한다)를 법인등의 신청을 받아 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 단위의 광역자활센터로 지정한다. 이 경우 보장기관은 법인등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업의 수행 능력·경험 등을 고려하여야 한다.

1. 시·도 단위의 자활기업 창업지원
2. 시·도 단위의 수급자 및 차상위자에 대한 취업·창업 지원 및 알선

3. 제16조에 따른 지역자활센터 종사자 및 참여자에 대한 교육훈련 및 지원
4. 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 및 사업개발 지원
5. 제16조에 따른 지역자활센터 및 제18조에 따른 자활기업에 대한 기술·경영 지도
6. 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업
 - ② 보장기관은 광역자활센터의 설치 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.
 - ③ 보장기관은 광역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 광역자활센터에 대해서는 그 지정을 취소할 수 있다.
 - ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 광역자활센터의 신청·지정 및 취소 절차와 평가, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

【국민기초생활보장법 제16조 지역자활센터】

- ① 보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활 촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인, 사회적협동조합 등 비영리법인과 단체(이하 이 조에서 “법인등”이라 한다)를 법인등의 신청을 받아 지역자활센터로 지정할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업 수행능력·경험 등을 고려하여야 한다.
 1. 자활의욕 고취를 위한 교육
 2. 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선
 3. 생업을 위한 자금융자 알선
 4. 자영창업 지원 및 기술·경영 지도
 5. 제18조에 따른 자활기업의 설립·운영 지원
 6. 그 밖에 자활을 위한 각종 사업
- ② 보장기관은 제1항에 따라 지정을 받은 지역자활센터에 대하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.
 1. 지역자활센터의 설립·운영 비용 또는 제1항 각 호의 사업수행 비용의 전부 또는 일부
 2. 국유·공유 재산의 무상임대
 3. 보장기관이 실시하는 사업의 우선 위탁
- ③ 보장기관은 지역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 지역자활센터에 대하여는 그 지정을 취소할 수 있다.
- ④ 지역자활센터는 수급자 및 차상위자에 대한 효과적인 자활 지원과 지역자활센터의 발전을 공동으로 도모하기 위하여 지역자활센터협회를 설립할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 지역자활센터의 신청·지정 및 취소 절차와 평가, 그 밖에 운영 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

【국민기초생활보장법 제17조 자활기관협의체】

- ① 시장·군수·구청장은 자활지원사업의 효율적인 추진을 위하여 제16조에 따른 지역자활센터, 「직업안정법」 제2조의2제1호의 직업안정기관, 「사회복지사업법」 제2조제4호의 사회복지시설의 장 등과 상시적인 협의체계(이하 “자활기관협의체”라 한다)를 구축하여야 한다.
- ② 자활기관협의체의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

【국민기초생활보장법 제19조 보장기관】

① 이 법에 따른 급여는 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 시·도지사(시장·군수·구청장[제7조 제1항제4호의 교육급여인 경우에는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감(이하 “시·도교육감”이라 한다)을 말한다. 이하 같다]이 실시한다. 다만, 주거가 일정하지 아니한 경우에는 수급권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 실시한다.

④ 보장기관은 수급권자·수급자·차상위계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시 등 이 법에 따른 보장업무를 수행하게 하기 위하여 「사회복지사업법」 제14조에 따른 사회복지 전담공무원(이하 “사회복지 전담 공무원”이라 한다)을 배치하여야 한다.¹⁴⁾ 이 경우 제15조에 따른 자활급여 업무를 수행하는 사회복지 전담공무원은 따로 배치하여야 한다.

1) 제도화기(2000년 10월 - 2005년)

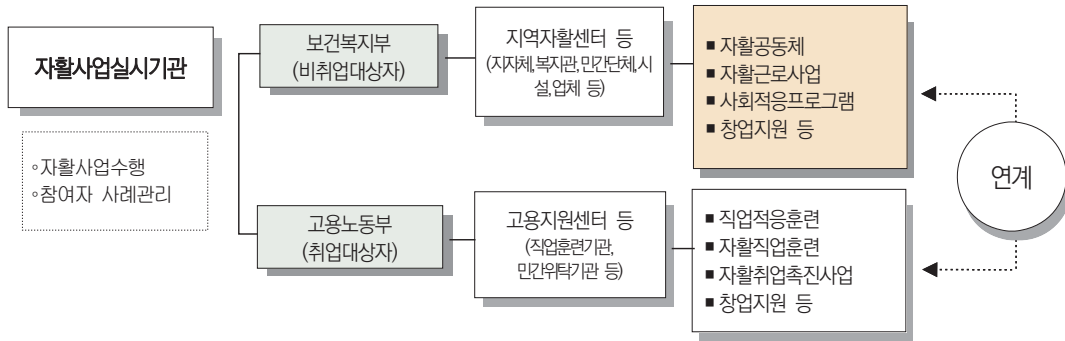
(1) 자활사업 수행 체계

자활사업은 보건복지부가 총괄적으로 담당하고, 조건부 수급자를 취업 대상자와 비취업 대상자로 분류함으로써 실제로는 고용노동부와 보건복지부로 이원화되었다. 이로 인해 사업추진과정에서 책임소재가 명확하지 않고, 추진절차가 복잡하다. 그리고 서비스 제공주체도 이원화되어 있어, 대상자가 보건복지부와 고용노동부 서비스를 다 필요로 할 경우 서비스 이용이 어려워질 수 있다. 광역 및 기초자치단체 내에서도 두 중앙부처의 지역 전달체계가 다르게 구성되어 있기에 실질적인 자활지원서비스 운영체계는 이원화된 관리체계보다 더 다원화되어 취업능력에 따라 대상별로 다른 자활지원서비스를 제공 받도록 하고 있다. 특히 최근의 근로연계 강화의 흐름에 따라 자활 지원 서비스의 분산적 운영이 대상자와 기관 간의 원활한 연계를 어렵게 하고 있다는 비판도 제기되었다(정영순·이은정, 2002).¹⁵⁾

14) 사회복지사업법 제14조는 삭제(2017.10.24.)되었으며, 공무원 직렬체계에 따라 사회복지직 공무원으로 수정 필요하다.

15) 대상자 선정과 분류부터 비합리적으로 진행되고 있다는 비판이 제기되었다(백학영·조성은·이수정, 2013). 취업대상자와 비취업 대상자라는 작위적인 구분은 수급자의 능력과 욕구에 따른 자활지원이라는 목표를 달성하는데 근본적인 한계가 되기도 한다. 수급자의 근로능력(work-ability)과 직업능력(employability)을 판정할 수 있는 체계적인 매뉴얼 개발과 상담원에 대한 전문교육이 이루어지지 않은 상태에서 초기상담을 담당하는 사회복지전담공무원이 대상자 판별과 상담의 업무를 충실히 수행하지 못하고 있으며, 그 부담은 자활사업 실시기관들에게 전가되고 있다.

〈그림 III-13〉 제도화기 자활사업 실시기관(2004년)



자료: 보건복지부(2004), 자활사업 안내

지역자활센터는 1995년 한국보건사회연구원 ‘저소득층의 실태변화와 정책과제’ 연구를 통한 자활지원센터 필요성 제기를 출발로 한다. 이에 1996년 5개소 자활지원센터가 시범사업을 시작하여, 1997년 10개소, 1998년 17개소, 1999년 20개소로 확장되었다. 2000년 10월 국민기초생활보장제도 시행과 함께 지역자활센터는 ‘자활후견기관’이라는 이름으로 70개소가 지정·운영되었다.¹⁶⁾ 시범사업단계에서 자활지원센터는 법적 근거가 없는 상태에서 민간의 실업자 지원 및 노동취약계층 지원을 위한 공동체 창업 성격이 강하였다. 또한, 초기 지역자활센터[자활후견기관]는 지역의 실업 극복지원단체, 빈민운동단체 등 시민사회운동조직에 뿌리를 둔 조직이나 개인이 주도적으로 참여한 특징이 있다. 이때 주도적인 역할을 한 조직은 자활지원센터협회(1997년 발족, 1996년 준비위, 초대회장 송경용)라 할 수 있으며, 2000년 자활지원센터협회는 사단법인 한국자활후견기관협회를 설립한다.

2020년 10월 국민기초생활보장법 시행 당시 지역자활센터는 ‘자활후견기관’ 명칭으로 시작하였으며, 지역자활센터의 법적 형태(사회복지법인 등 비영리법인과 단체 또는 개인)와 역할, 지원내용, 지정 및 취소와 관련된 규정은 현재와 다르지 않다(자활의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선, 생업을 위한 자금융자 알선, 자영업 및 창업 지원 및 기술·경영지도, 자활공동체의 설립·운영지원, 기타 자활을 위한 각종 사업). 국민기초생활보장법 시행 초기부터 지역자활센터는 기초자치단체(시군구)에 1개소씩 설치를 목표로 하였으며, 지역자활센터는 지역사회복지사업 및 자활지원사업의 수행능력과 경험이 있는 사회복지법인 등 비영리

16) 2007년 지역자활센터로 명칭 변경

법인과 단체를 받아 지정하였다. 이에 자활사업 제도화 단계(2000.10 ~ 2005)에서 지역자활센터는 2000년 70개소, 2001년 169개소, 2002년 192개소, 2003년 209개소 2004/2005년 242개소로 급속하게 증가하였다.

〈표 Ⅲ-71〉 제도화기 지역자활센터 지정 현황

(단위: 개소)

년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005
기관수	70	169	192	209	242	242

자료: 한국자활복지개발원(2021.12). 홈페이지 자료

자활사업은 보건복지부/고용노동부, 지방자치단체, 지역자활센터/고용센터 중심으로 이루어졌으며, 2004년 3개 광역지방자치단체(경기, 인천, 대구)에서 광역자활센터 시범사업을 시작하였다. 자활사업 초기 자활 전달체계를 보다 효과적이고 효율적으로 개선하기 위해 여러 가지 개선방안이 제시되어왔는데, 그 중 핵심적인 방안으로 제시된 것이 광역단위의 자활지원체계 구축이었다(이인재, 2003). 시·도단위에서 자활사업을 기획하고 자활지원센터를 비롯한 기초단위의 자활 실시기관을 지원하는 역할을 수행하는 동시에 광역지자체의 파트너 역할을 수행하는 광역자활센터를 설립·운영하고 이를 중심으로 광역지역 내의 자활시스템을 재구축하고자 하는 전략이다. 이인재(2003)는 자활지원체계 재편과 관련해서 전달체계 일원화 및 중앙 자활지원센터 설치, 광역단위 자활지원센터 설치 그리고 지역자활 인프라 보완과 원스탑 서비스체계 구축의 세 가지 과제를 제시한 바 있는데, 이후 이러한 과제에서 중심으로 제시된 중앙-광역-기초자활센터의 체계화 모형에 따라 전반적인 자활전달체계가 점증적으로 개선되어왔다고 할 수 있다.

광역자활지원센터는 2003년 10월의 지역자활센터[자활후견기관] 운영방안 간담회에서 구체적인 추진 방향이 논의되고 이를 토대로 2004년 공모를 통해 3개 시도에서 3년간 시범운영하면서 등장하였다. 보건복지부[보건복지가족부]는 경기도, 인천광역시, 대구광역시를 중심으로 시범사업을 실시하였다. 시범사업은 2004년 1월부터 2005년 12월까지 2년 동안 실시되었다. 2004년 당시 광역자활센터는 법적 근거 없이 시작하였으며, 2012년이 되어서야 법적 근거가 마련되었다. 당시 보건복지부[보건복지가족부]는 광역자활센터의 3가지 모델을 염두에 두고 광역자활지원센터를 공공 및 민간에 위탁하였다. 경기 광역 자활지원센터는 한국자활후견기관협회 경기지부, 인천 광역 자활지원센터는 인천광역시, 대구광역자활은 민간종교재단인 대구 불교사

회복지회가 위탁하여 운영하였다. 여기서 주목할 것은 당시 보건복지가족부가 시범사업을 위탁한 기관을 공공기관인 인천광역시, 민간기관인 한국자활후견기관협회, 대구 불교사회복지회로 구분했다는 것이다. 이는 시행 주체인 보건복지부[보건복지가족부]가 광역 자활지원센터의 위탁기관을 달리함으로써 다양한 시도를 했다는 점이다.

광역 자활지원센터의 당초 목적은 각 지역에 소규모로 산재했던 지역자활센터들이 담당하기 어려운 사업들을 광역화하고, 공동체 창업지원 등의 역할을 하는 것이었다. 광역자활센터는 기초단위에서 단편적으로 추진되고 있는 자활지원체계를 광역단위의 자활사업 인프라를 구축하여 종합적이고 효율적으로 자활사업을 추진함으로써 자활사업 효과성을 제고 및 활성화하는 데 그 목적이 있었다(구인회 외, 2009). 이를 위해 광역단위의 공동사업추진, 자활사업 네트워크 구축 등을 통한 지역 내 자활사업 활성화를 위한 사업을 추진함과 동시에 다양한 자활정보 제공 및 전문적, 체계적인 교육 훈련으로 창업 및 취업 능력을 배양하여 센터별 구체적인 자활성공사례를 만들고자 노력을 해왔다.

광역자활센터 시범사업 평가 연구는 2차례 이루어졌는데, 2004년 시범사업 평가는 운영기관 평가와 함께 운영모형(이인재 외, 2005), 다른 한 번은 운영기관 평가와 모형개발에 관한 연구였다(류만희 외, 2006). 이와 같은 연구의 결과 광역자활센터는 자활지원사업의 지원인프라로서의 광역자활센터 기능 및 사업성과 확인할 수 있었다. 구체적인 결과를 보면, 광역자활센터가 설치된 지역과 설치되지 않은 지역의 취업 및 창업 성공률을 비교한 결과 광역자활센터가 설치된 지역이 약 50% 더 증가한 것으로 나타났고, 사업단 및 자활공동체 등 개별 지역자활센터 사업을 지원하는 경우는 사업성고가 약 71.2% 증가하는 것으로 나타났다. 2007년도 시범사업을 종료함과 동시에 자활사업 전달체계로서 포함시켰다. 이러한 시범사업과 평가결과를 통해 2008년에 광역자활센터를 3개소(부산, 강원, 전북) 추가 설치하였다.

〈표 III-72〉 광역자활센터 시범사업 평가 연구

	지역	평가 기간	평가연구	목적	평가
1차 연구	경기, 인천, 대구	2004. 1~2005. 5.	이인재 외, 2005	시범사업 운영기관 평가 및 운영모형 연구(2004년)	자활지원사업의 지원인프라로서의 광역자활센터 기능 및 사업성과 확인
2차 연구		2005. 6~2006. 5	류만희 외, 2006	시범사업 운영기관 평가 및 모형개발에 관한 연구(2005년)	

제도확대기(2000.10~2005)의 자활사업은 지역자활센터, 지방자치단체, 보건복지부 체계에서 진행되었으며, 전국적 단위에서는 한국자활후견기관협회가 보건복지부와 협의 및 조정의 역할을 수행하여왔다. 그리고 국민기초생활보장법 시행령 제26조(2010. 10. 1)에 의해 2001년 보건복지부가 서울과 부산에 설치한 자활정보센터(SEDA; Social Economy Development Agency)는 공동체 창업에 대한 정보제공 및 교육, 자활공동체의 모범사례의 발굴 및 확산, 자활공동체에 대한 경영 진단 및 지원, 신규 자활사업의 발굴, 자활후견기관 설립 및 운영안내, 기타 자활 관련 정보제공의 기능을 담당하였다(이성수, 2021).¹⁷⁾ 국민기초생활보장법 시행령은 자활정보센터를 한국지역자활센터협회[한국자활후견기관협회]가 설치·운영하도록 규정하고 있으나, 이는 위탁 운영의 성격이 강하였다. 자활정보센터는 한국지역자활센터협회와 협력하지만 독립적인 운영을 통해 자활사업 및 자활공동체 지원 등의 역할을 수행하였으며, 보건복지부, 지역자활센터, 한국지역자활센터와 상호협력 및 지원의 체계로 작동하였다.

【국민기초생활보장법 시행령 제26조 자활정보센터, 2000. 10. 1】

- ①협회는 법 제17조제1항제6호의 규정에 의한 자활후견기관 또는 자활공동체의 지원에 필요한 사업을 수행하기 위하여 자활정보센터를 설치·운영할 수 있다.
- ②자활정보센터는 다음 각호의 기능을 수행한다.
 1. 자활공동체 창업에 대한 정보제공 및 교육
 2. 자활공동체의 모범사례의 발굴 및 확산
 3. 자활공동체에 대한 경영 진단 및 지원
 4. 신규 자활사업의 발굴
 5. 자활후견기관 설립 및 운영안내
 6. 기타 자활관련 정보제공에 관한 사항
- ③보장기관은 자활정보센터에 대하여 자활사업에 관한 정보의 교류를 지원하는 등 필요한 지원을 할 수 있다.

(2) 지역자활센터 재정지원 방식 및 평가

자활사업 초기는 지역자활센터에 재정지원은 센터당 150백만 원 정액지원 방식으로 이루어졌으나 이와 같은 균등 정액 지원방식이 자활사업의 효율성을 저하시키고, 기관 간의 형평성 차원에서 문제가 있기 때문에 변화가 필요하다는 문제 제기가 있

17) 2001년, 연간 예산 1억 원(전액 국비), 상근직원 4명 규모로 서울과 부산에 각각 설치, 운영되었던 자활정보센터는 2003년부터 통합되어 운영되었다. 이후 2007년 7월 국민기초생활보장법 시행령의 개정으로 자활정보센터의 근거 조항이 삭제되고 2008년 1월까지 존립하였다. 2006년 12월 국민기초생활보장법에 중앙자활센터(현 한국자활복지개발원)에 대한 조항이 신설되었고 2008년 7월 중앙자활센터가 설립되었다(이성수, 2021).

어왔다(류만희 외, 2006). 이에 2004년부터 자활사업 참여인원 등을 고려하여 규모 별 합리적 지원방식을 강구하기 시작하였으며, 당초에는 참여인원 별 차등지원을 기본으로 하여, 자활공동체 배출 수, 지자체의 의견 등을 반영하여 지원규모를 결정하는 방식을 고려하였다(보건복지부, 2004).

〈표 III-73〉 자활후견기관 재정지원 변화(2000-2005)

자활후견기관 국고지원 변경내용 (2000.10 ~ 2004)	
○ 기관당 운영비 1억 5천만 원 획일적 지원	
○ 자활사업 참여인원 등을 고려한 규모별 지원제도 도입 논의	
규모별 예산차등 지원 변경내용(2005)	
○ 자활사업 참여인원 등을 고려한 규모별 지원제도 도입	
- 확대형, 표준형, 기본형 등 3단계	
- 농어촌, 노숙자밀집지역 등의 경우 특화·소규모형 운영	
- 지원액이 삭감되는 기관에 대해 단계적으로 적용	
○ 자활후견기관 규모별 예산적용기준	
- 참여인원, 사업단수	
○ 적용대상 사업 : 자활근로 및 자활공동체 사업과 지자체 추진 자활사업	

당시 정부에서 지원방식의 변화를 꾀하고자 했던 주된 이유는 자활사업의 추진성과를 높여서 자활사업의 효율성과 생산성을 높일 수 있을 것으로 판단하고 있었기 때문이다.¹⁸⁾ 그리고 이 같은 판단의 전제는 자활사업에서 지역자활센터[자활후견기관]의 역할이 비효율적이고, 비생산적으로 운영되고 있어 자활사업의 추진성과가 부진하다는 사실에 기반하는 것이다. 그럼에도 불구하고 지역자활센터[자활후견기관] 내

18) 자활사업 초기 자활사업에 대한 주된 비판은 자활사업 참여자의 자활성공률(취창업 또는 탈수급)이 낮다는 것이었다. 자활성공률은 자활사업 전체 참여자 대비 자활성공자 비율로 측정되었다. 그러나 이는 자활사업 참여자의 근로능력에 기본적인 한계가 있어 자활성공률 산정 방식에 문제가 제기되어 2007년부터 자활성공률은 자활사업 참여자(단순근로유지형, 사회적응프로그램 참여자 제외) 중 자활성공자(취창업 또는 탈수급) 비율로 측정하였다.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
자활성공률1)	9.5	6.9	6.8	5.4	5.5	6.0	6.3	6.7	7.7	9.0
자활성공률2)	-	-	-	-	-	-	14.0	15.0	16.9	19.7
탈수급률3)	-	-	-	-	-	-	7.7	9.0	10.0	11.0

1) 자활사업 참여자(전체) 중 자활성공자(취창업 또는 탈수급) 비율

2) 자활사업 참여자(단순근로유지형, 사회적응프로그램 참여자 제외) 중 자활성공자(취창업 또는 탈수급) 비율

3) 자활사업 참여자(단순근로유지형, 사회적응프로그램 참여자 제외) 중 탈수급자 비율

부에서 별다른 저항 없이 지원방식을 수용하였을 뿐만 아니라 당시의 균등정액 지원 방식이 불합리하다는 비판이 제기되기도 하였다(구인회 외, 2009; 류만희 외, 2006).

2005년부터 지역자활센터 유형 구분은 확대형, 표준형, 기본형, 소규모특화형으로 구분되었으며, 그 구분은 지역자활센터 자활사업 참여 인원과 사업단 수를 반영하였다. 자활사업 보조금은 지역자활센터예산(규모별)과 자활근로사업예산(인건비, 사업비)로 구분된다. 이때 지역자활센터 예산은 확대형 193백만 원, 표준형 169백만 원, 기본형 144백만 원, 소규모특화형 121백만 원으로 차등 지원되었다. 균등정액 지원 방식에 비하면 합리성 측면에서 다소 개선된 측면이 있지만, 자활후견기관의 지원 방식에 대한 외부의 비판은 계속되고 있었으며, 비판의 요지는 유형 간 형평성문제뿐만 아니라 인센티브 지원이 없어 차등지원의 실효성을 거두기에는 미흡하다는 평가도 있었다(류만희 외, 2006).

〈표 III-74〉 2005년 자활후견기관 규모별지원제도 적용(안)

구 분		확대형(가형)	표준형(나형)	기본형(다형)	특화·소규모형(라형)
적용 기준	참여인원	65명 이상	64 - 40명	39 - 25명	25명 미만
	사업단수	5개 이상	4개 이상	3개 이상	
해당기관 수		58개소	94개소	50개소	7개소
지원예산(전체)		170백만 원	150백만 원	130백만 원	108백만 원

자료: 보건복지부(2005). 자활사업안내

(3) 자활사업 예산

제도화기(2000.10~2005) 자활사업예산은 보건복지부 자활사업과 고용노동부 자활사업으로 구분하여 볼 수 있다. 보건복지부 자활사업은 2001년 132,371백만 원에서 2005년 296,760백만 원으로 약 2.24배 증가하였다. 그리고 고용노동부 자활사업은 직업적응훈련, 자활직업훈련, 자활취업촉진사업으로 구분되는데 2003년 14,456백만 원에서 10,184백만 원으로 예산이 축소되었다. 이는 고용노동부[노동부] 자활사업 참여자 감소가 반영된 결과이다. 고용노동부[노동부]는 취업알선 단계별 지원강화 등 시의적절한 제도개선을 하였으나 지자체 의뢰 자활사업대상자의 지속적 감소로 자활사업 활성화에 한계가 있었다고 평가하였다(고용노동부, 2003).

보건복지부 자활사업 예산 중 자활근로 예산은 2001년 60,000백만 원에서 2005년

202,137백만 원으로 약 3.4배 증가하였으며, 지역자활센터[자활후견기관] 운영비는 2001년 14,102백만 원에서 2005년 26,218백만 원 약 1.9배 증가하였다. 이러한 자활사업 예산의 증가는 자활사업 초기 자활사업 수행체계 및 자활근로사업의 참여자 확대 및 인건비 향상 등에 기인한다. 2005년 기준 보건복지부 자활사업에서 자활근로사업 예산은 전체 자활사업 예산의 68.1%를 차지한다. 보건복지부 자활사업 예산을 통해 자활사업의 내용의 변화를 볼 수 있는데, 2002년부터 매년 자활사업 실태조사를 위한 예산이 계속 편성되었으며, 2003년부터는 생활자금 이차 및 손실보존금 예산이 편성되고, 2005년부터는 자활기업[자활공동체] 창업자금 지원(마이크로크레딧)이 시작되었다. 그리고 2004년부터 광역자활센터 시범사업이 진행되어 해당 예산이 편성되었다. 2005년부터 지역봉사 사업은 지방이양으로 인해 기초자치단체가 그 사업을 수행하게 되었다.

〈표 Ⅲ-75〉 제도화기 자활사업 예산 현황

(단위: 백만 원)

소관 부처	사업명	2001	2002	2003	2004	2005
보건 복지부	합계	132,371	194,452	205,001	245,859	296,760
	□ 자활사업	92,096	167,177	185,624	228,254	246,155
	- 자활근로사업	60,000	120,320	120,320	177,472	202,137
	- 근로소득공제 시범사업 연구용역	-	552	565	-	-
	- 자활소득공제(자활장려금)	-	19,316	38,159	22,267	16,452
	- 지역자활센터운영	14,102	23,062	23,062	24,627	25,268
	- 자활지원제도 개선시범사업 (광역자활지원센터 시범사업)	-	-	-	1,200	950
	- 지역봉사	17,744	2,076	1,667	1,167	-
	- 사회적응프로그램(舊재활프로그램)	250	1,551	1,551	1,221	1,048
	- 자활사업실태조사	-	300	300	300	300
	□ 자활후견기관 협회지원 (자활정보센터운영 및 교육)	275	275	325	350	350
	□ 생업자금융자	40,000	27,000	17,000	15,300	11,000
	□ 생업자금융자 이차 및 보증보험료 지원	-	2,052	1,955	1,355	-
	□ 자활공동체 창업자금지원(마이크로크레딧)	-	-	-	-	2,000
	□ 가사간병방문서비스	-	-	-	-	35,900
고용부	합계	n/a	n/a	14,456	11,122	10,184
	직업적응훈련	-	-	3,337	2,035	2,022
	자활직업훈련	-	-	7,665	6,132	6,144
	자활취업촉진사업	-	-	3,454	2,955	2,018

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내

(4) 자활지원사업의 협의 기구 설치 및 운영

국민기초생활보장법 제정(2000. 7. 27)과 시행(2000. 10. 1) 당시 국민기초생활보장법 제14조(현 17조)는 기초지자체장은 조건부수급자에 대한 자활지원사업의 효율적 추진을 위하여 직업안정기관, 자활사업실시기관, 사회복지시설 등의 장과 상시적인 협의체계 즉, 자활기관협의체를 구축하여야 한다고 규정하였다. 해당 조항 중 ‘조건부수급자를 위한’ 표현은 2014년 12월 30일 법개정으로 삭제되었으며, 2012년 2월 1일 2항의 ‘보건복지부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정한다’는 조문은 ‘보건복지부령으로 정한다’로 개정되었다.

2000. 10. 1. 제14조 (자활기관협의체) ①시장·군수·구청장은 조건부수급자에 대한(2014. 12. 30 삭제) 자활지원사업의 효율적인 추진을 위하여 직업안정기관·자활사업실시기관 및 사회복지시설 등의 장과 상시적인 협의체계(이하 “자활기관협의체”라 한다)를 구축하여야 한다.
 ②자활기관협의체의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여(2012. 2. 1 ‘보건복지부령으로’ 변경) 정한다.

보건복지부는 민관의 자활사업 협력 네트워크 강화 차원에서 자활기관협의체 참여 범위 확대 등을 통해 지역자원 연계기능을 강화하고 운영의 내실화를 꾀하고자 하였으며, 필요시 협의체 운영 우수사례 개발 및 운영 매뉴얼을 작성, 보급하는 것을 계획하였다(보건복지부, 2001 자활사업안내). 이와 더불어 지자체와 고용안정센터 간 연계 강화를 위해서는 노동부의 Work-Net과 시군구의 복지행정시스템 간의 전산망 연계 강화 지속 추진하고, 읍면동 사회복지직 공무원(사회복지전담공무원)과 고용안정센터 직업상담원 합동연찬회 및 교육 실시 등도 계획하였다.

아래에서 보여주는 것처럼 시군구는 자활지원사업의 효율화를 위해서 자활기관협의체를 구성하여 운영하여야 하며, 협의체 구성과 운영 등에 대해서 구체적으로 방안도 자활사업안내에 담고 있다.

【2005년 자활사업안내 : 자활기관협의체 구성 및 운영】

1. 개 요

시장·군수·구청장이 조건부수급자에 대한 자활지원사업의 효율적인 추진을 위하여 직업안정기관·자활사업실시기관 및 사회복지시설 등의 장과 상시적으로 구축하는 협의체

① 목 적

- 조건부수급자의 자활을 위한 사업 의뢰 및 사후관리체계 구축
- 지역자활지원사업의 활성화를 위한 공공·민간자원의 총체적 활용 도모
- 수급자의 자활 및 복지육구 충족을 위한 지역사회 중심의 복지서비스 연계시스템을 마련함으로써 실질적인 사례 관리(Case Management)체계 구축

② 지역자활기관협의체 구성

(1) 구성·운영주체 : 시장·군수·구청장 ※ 명칭 : ()시·군·구 자활기관협의체

(2) 자활기관협의체의 구성

- 보장기관(시·군·구), 직업안정기관(고용안정센터), 자활사업실시기관(자활후견기관 등), 사회복지시설, 소상공 인지원센터(상공회의소) 등이 참여하되, 지역여건 및 자활사업 특성을 감안하여 융통성있게 구성
- 자활기관협의체의 의장은 부시장·부군수·부구청장, 부의장은 보건복지국장(또는 과장)으로 하며, 사회복지과장 (또는 계장)을 간사로 함
- 자활후견기관의 장은 자활기관협의체에 당연직 위원으로 참여함

2. 자활기관협의체의 운영

① 자활기관협의체 대표자회의

- 주관 : 부시장·부군수·부구청장
- 참여자 : 보장기관 및 공공·민간 자활관련기관, 복지관련기관, 종교단체·시민단체 등
- 회의개최 시기
 - 정기회의 : 매년 1월과 7월에 개최하되, 지역자활지원계획 수립 이전 회의 개최
 - 수시회의 : 협의체 의장이 필요하다고 인정하거나 협의체 구성원 1/3이상으로부터 회의소집 요청이 있는 경우 개최

○ 주요 협의사항

- 전년도 지역자활사업 추진실적 및 개선필요사항 점검(매년 1차회의시)
- 각 자활사업관련 기관의 해당연도 사업실시계획 및 사업별 수용가능인원 등 보고(매년 1차회의시)
- 지역특성을 반영한 자활사업의 실시방향 등 당해연도 지역자활지원계획의 수립관련 사항(매년 1차회의시)
- 각 기관의 사업중 변경사항에 대한 보고
- 지역자활지원계획의 이행상황 점검
- 자활근로 위탁기관 선정에 관한 사항
- 기타 협의체 의장이 부의하는 사항 또는 협의체 구성기관이 협의 필요성을 제기하는 사항
- 자체 운영규정 제정 및 개정

② 자활기관협의체 실무자회의

- 참여자 : 보장기관(시·군·구 실무자, 읍·면·동 사회복지담당공무원), 직업안정기관(직업상담원 등), 기타 자활사업실시기관등의 실무자
- 회의개최 : 월 1회이상의 회의 개최(필요시 수시개최)
- 주요협의사항
 - 대표자 회의에서 결정된 사항에 대한 실무작업 추진
 - 자활사업 추진경과 및 문제점 점검
 - 각 기관의 당해분기 사업계획(사업별 수용가능인원 조정등)
 - 지역자활지원계획 수립을 위한 지역사회 조사 실시
 - 기타 조건부수급자의 의뢰·사후관리에 대한 실무협의

2) 제도확대기(2006 - 2012년)

(1) 자활사업 수행 체계

2006년 자활후견기관의 명칭이 현재와 같은 지역자활센터로 변경되었으며, 2005년 242개였던 지역자활센터는 2010~2013년 247개소로 확대되어 전국 대부분의 시군구에 지역자활센터가 설치되었다. 2012년 기준 지역자활센터가 설치되지 않은 시군구는 서울 서초구 등 17개였다(보건복지부, 2012).

〈표 III-76〉 제도확대기 지역자활센터 및 광역자활센터 현황

(단위: 개소)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지역자활센터	242	242	242	242	247	247	247
광역자활센터	시범사업						7
	3	3	6	6	7	7	

자료: 한국자활복지개발원(2021.12). 홈페이지 자료

제도확대기(2006~2012)의 제도적 변화에서 주목할 지점 중 하나는 자활급여법 도입 시도를 들 수 있다. 2007년 9월에 정부가 제출한 자활급여법(안)에서 지역자활센터는 국민기초생활보장제도에 명시된 법과 함께 자활급여법(안) 제13조의 규정에 의한 자활사례관리, 제16조의 규정에 의한 자활급여의 전부 또는 일부의 제공하는 역할을 담당하도록 되어 있다.

〈표 III-77〉 제도확대기 지역자활센터 법적 지위

구분	지역자활센터
2007년 국기법 제2장의2 자활지원	제16조(지역자활센터 등) ①보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활의 촉진에 필요한 다음 각호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인등 비영리법인과 단체(이하 “법인등”이라 한다. 이하 이 조에서 같다)를 법인 등의 신청을 받아 지역자활센터로 지정할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업의 수행능력·경험등을 고려하여야 한다. 1. 자활의욕 고취를 위한 교육 2. 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선 3. 생업을 위한 자금융자 알선 4. 자영창업 지원 및 기술·경영지도 5. 자활공동체의 설립·운영지원 6. 기타 자활을 위한 각종 사업 ②보장기관은 제1항의 규정에 의하여 지정을 받은 지역자활센터에 대하여 다음 각호의 지원을 행할 수 있다. 1. 지역자활센터의 설립·운영비용 또는 제1항 각호의 사업수행비용의 전부 또는 일부 2. 국·공유재산의 무상임대 3. 보장기관이 실시하는 사업의 우선위탁 ③보장기관은 지역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 지역자활센터에 대하여는 그 지정을 취소할 수 있다.
'07.9월 정부 자활급여법 (안) '제4장 자활급여 기관 등'	제25조(지역자활센터) ①보건복지부장관은 수급권자의 자활 촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 시·군·구 단위의 지역자활센터를 지정할 수 있다. 1. 제13조의 규정에 의한 자활사례관리 2. 제16조의 규정에 의한 자활급여의 전부 또는 일부의 제공 ②보장기관은 제1항의 규정에 따라 지정을 받은 지역자활센터에 대하여 다음 각 호의 지원을 행할 수 있다. 1. 지역자활센터의 설립·운영비용 2. 제28조제3항의 규정에 따른 지원 ③보장기관은 해당 지역의 수급자 규모, 지역여건 등을 감안하여 보건복지부령이 정하는 바에 따라 지역자활센터 운영유형을 다양화하고 그 지원방식을 달리 할 수 있다. ④보건복지부장관은 지역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 제45조제1항의 규정에 의하여 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 지역자활센터에 대하여는 그 지정을 취소할 수 있다. ⑤보건복지부장관은 제1항의 규정에 따른 지정권과 제4항의 규정에 따른 지정의 취소권을 시·도지사에게 위임할 수 있으며, 이 경우 시·도지사는 대통령령이 정하는 일부 사항에 대해 보건복지부장관의 승인을 받아야 한다. ⑥이 법이 규정한 사항 이외에 지역자활센터의 신청·지정 및 취소절차와 평가, 기능·조직, 기타 운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

보건복지부[보건복지가족부]는 2005년 광역자활센터 시범사업(경기, 인천, 대구)이 종료된 후 2008년도에 다시 3개의 광역자활지원센터를 추가하여 개소하였다. 2008년 새롭게 추가된 광역자활지원센터는 강원광역자활지원센터, 전북광역자활지원센터, 부산광역자활지원센터이다. 강원광역자활센터는 강원도, 전북광역자활센터는 전라북도, 부산광역자활센터는 부산광역시가 위탁받았다. 2010년 서울광역자활센터가 추가되었으며, 서울광역자활센터 서울지역자활센터협회가 위탁받았다. 2012년 말 현재 7개 지역자활센터 운영현황은 아래 표와 같다.

광역자활지원센터는 2008년도 3개소의 광역자활지원센터가 추가적으로 개소되기 전까지의 법적 지위는 실제적으로 모호한 상황에 처해있다. 현재 광역자활지원센터는 국민기초보장제도에 그 역할이 명확하게 명시되지 않고 있다. 다만 2009년도 자활사업 안내서에 간략하게 언급되고 있다. 자활사업 안내서에 명시된 광역자활센터의 역할은 광역단위의 저소득층에 대한 창업지원, 광역단위의 저소득층에 대한 취업지원, 교육훈련 사업이다. 그리고 2007년도 자활급여법(안)에는 자활공동체의 설립·운영 지원, 지역특화형 자활프로그램 개발·보급, 자활기금 및 제16조제1항제2호 규정에 의한 자금대여사업 위탁 운영, 제16조의 규정에 의한 자활급여의 실시, 그 밖에 자활지원을 위한 사업 역할이 명시되었다.

〈표 III-78〉 광역자활센터 운영 현황(2012년 말 기준)

구분	대구	인천	경기	부산	강원	전북	서울
설치연월	2004. 4	2004. 6	2004. 7	2008. 5	2008. 6	2008. 10	2010. 11.
위탁 혹은 수행 주체	(재)사회복지법인 함께하는마음	인천광역시 인천광역시	(사)경기지역자활센터 협회	부산광역시 부산광역시 자활인력지원본부와 연결 운영	(사)강원도지역자활센 터협회	(사)전북광역자활센터	(사)서울지역자활센터 협회
운영·위탁 방법	보건복지부 공모·지정	보건복지부 공모·지정/인천광역 시 직접운영	보건복지부 공모·지정	보건복지부 공모·지정	협약	민관 협력으로 별도 사단법인 설립	협약
위탁기간	-	기간 규정 없음	기간 규정 없음	-	2년 주기	기간 규정 없음	3년 주기
2011 재정	약 3.9억원 - 국비 2.6 - 시비 1.3	약 5.5억원 - 국비 3 - 시비 2.5	약 8.6억원 - 국비 3 - 도비 5.6	약 4.3억원 - 국비 3.4 - 도비 0.9	약 4.3억원 - 국비 3 - 도비 1.3	약 4.3억원 - 국비 3.4 - 도비 0.9	약 5.3억원 - 국비 0.2 - 시비 0.2 - 기금 3.7 - 기타 1.2
2012	(총예산) 2,314,374천원	-	(기본운영비) 515,172천원	(기본운영비) 441,956천원	(기본운영비) 441,576천원	(기본운영비) 458,136 천원	(총예산) 1,137,280천원
조직/인력 (명)	1국3팀(11)	1국2부2과(12)	1국4팀(18)	1국3실(9)	1국4팀(10)	1국3부(12)	2팀(9)
인력 구성	센터장, 사무국장, 운영기획팀(2), 사업기획팀(4), 교육기획팀(3)	센터장, 사무국장 기획부(2) 교육부(2) 사업1과(3) 사업2과(3)	센터장, 사무국장, 기획개발팀(4), 자활사업팀(4), 교육훈련팀(5), 자립지원팀(3)	센터장, 사무국장, 기획관리실(2), 사업지원실(3), 지립지원실(4)	센터장, 사무국장, 사업경영팀(3), 인적자본개발팀(2), 사업개발팀(1), 운영지원 소액금융담당(2)	센터장, 사무국장, 기획부(2), 사업부(3), 교육부(3), 전담자(2)	센터장 경영기획팀(4), 사업지원팀(4)

자료: 백학영 외(2013). 서울광역자활센터 성과평가 및 발전방안에 관한 연구

2009년 광역자활센터의 법적 근거 미약에 대한 감사원 지적이 있었으며(중앙자활센터, 2009),¹⁹⁾ 이에 광역자활센터의 법적 근거를 명시함으로써 자활사업의 공식적인 인프라로서의 위상을 정립하여 2012년 2월 1일 국민기초생활보장법 개정을 통해 광역 운영·지원 근거 마련하였으며, 이는 2012년 7월 1일부터 시행되었다.

〈표 Ⅲ-79〉 제도확대기 지역자활센터 법적 지원

구분	광역자활센터
	□ 주요사업 ○ 광역단위의 저소득층에 대한 창업지원 - 자활공동체(사업단)의 설립 과정에서 경영 및 사후관리 단계까지 전문인력을 통한 컨설팅 지원 - 지역내 관련 전문가와의 네트워크 구성·연계를 통해 경영진단 및 자문 등 지원 - 저소득층 개인 창업 및 자활공동체 지원 ○ 광역단위의 저소득층에 대한 취업지원 - 자활사업 참여자 사례관리를 통해 지역밀착형 취업지원 - 지역 자활사업 참여자 및 실직 빈곤층 중심의 DB 등 구축을 통한 지역사회 구인·구직 네트워크 구성 - 지역 중소기업·사회서비스 제공기관 등과의 일자리 연계 ○ 교육훈련 사업 - 자활사업 실무자 전문성 강화 등을 위한 교육훈련 - 자활사업 참여자 자활역량 강화를 위한 교육훈련 - 전문 창업지원 인력 육성 등 전문교육 실시
2009년 자활사업 안내	
'07.9월 정부 자활급여법(안) '제4장 자활급여 기관 등'	제24조(광역자활센터) ① 보건복지부장관은 수급권자의 자활 촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하게 하기 위하여 법인의 신청을 받아 시·도 단위의 광역자활센터를 지정할 수 있다. 1. 자활공동체의 설립·운영 지원 2. 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 3. 자활기금 및 제16조제1항제2호제다목의 규정에 의한 자금대여사업 위탁 운영 4. 제16조의 규정에 의한 자활급여의 실시 5. 그 밖에 자활지원을 위한 사업 ② 보장기관은 광역자활센터의 설치 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. ③ 보건복지부장관은 광역자활센터에 대하여 정기적으로 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 경우 그 지정을 취소할 수 있다. ④ 이 법이 규정한 사항 이외에 광역자활센터의 지정 및 취소, 평가, 기타 운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

19) 2009년 광역자활센터 법적근거 마련을 위한 간담회

내용	추진일정	추진방법(간담회)
1차 논의 : 추진배경, 목적 및 기본방향에 대한 의견수렴	'09.6.26(금)	참석 : 6개 광역자활센터장, 사무국장, 중앙자활센터 관계자
2차 논의 : 역할과 위상, 사업범위 기타 관련조항 등 세부사항 논의	'09.7.6(월) ~ 7.10(금)	참석 : 6개 광역자활센터장, 사무국장, 중앙자활센터장 및 담당자
3차 논의 : 내용에 대한 검토·확정	'09.7.13(월) ~ 7.17(금)	참석 : 6개 광역자활센터장, 사무국장, 복지부, 중앙자활센터 담당자

구분	광역자활센터
2012. 2. 1 국기법 제15조의3 광역자활 센터	① 보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인 등 비영리법인과 단체(이하 이 조에서 “법인등”이라 한다)를 법인등의 신청을 받아 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 단위의 광역자활센터로 지정할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업의 수행 능력·경험 등을 고려하여야 한다. 1. 시·도 단위의 자활기업 창업지원 2. 시·도 단위의 수급자 및 차상위자에 대한 취업·창업 지원 및 알선 3. 제16조에 따른 지역자활센터 종사자 및 참여자에 대한 교육훈련 및 지원 4. 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 및 사업개발 지원 5. 제16조에 따른 지역자활센터 및 제18조에 따른 자활기업에 대한 기술·경영 지도 6. 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업 ② 보장기관은 광역자활센터의 설치 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. ③ 보장기관은 광역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 광역자활센터에 대하여는 그 지정을 취소할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 광역자활센터의 신청·지정 및 취소 절차와 평가, 그 밖에 운영 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

2004년부터 광역자활센터 및 한국자활복지개발원[중앙자활센터]를 설치하기 위한 노력의 결실로 중앙자활센터와 광역자활센터가 설치되었다. 새로운 전달체계의 설치 는 그동안 지역자활센터가 감당하기 힘들었던 취업 및 창업지원, 성과관리, 그리고 사례관리 등의 역할들을 분담할 수 있는 중간 전달체계를 구축함으로써 보다 체계적 인 전달체계구축과 함께 사업의 성과관리와 사례교육 등 보다 효율적인 사업을 실시 할 수 있는 토대가 마련되었다(구인회 외, 2009). 자활사업 전달체계에서 가장 먼저 설치된 것은 가장 하위 전달체계인 지역자활센터(2000년)이다. 다음으로 광역자활지 원센터(2004년, 2012.12.1 법제화), 한국자활복지개발원[중앙자활지원센터](2008년, 2016.12.28. 법제화, 2005. 11. 30. 국민기초생활보장법 일부개정법률안 국회제출) 순으로 설치되었다. 이는 가장 하위 단위의 전달체계가 먼저 태생함으로써 상위 전달 체계보다 더 많은 자활사업 수행 경험을 갖게 되었다는 것을 의미한다. 따라서 이미 오랫동안 지역자활센터가 상대적으로 자활사업 수행 경험이 적은 상위 전달체계의 설 립에 대해 긍정적인 입장을 갖기 힘든 요소가 있다. 그뿐만 아니라 최하위 전달체계 인 지역자활센터의 입장에서는 오히려 관리 감독 기능을 할 가능성이 큰 상위 전달체 계가 만들어짐으로써 긍정적인 효과가 있음에도 부정적인 영향에 대한 우려가 컸다.

【국민기초생활보장법 제2장의2 자활지원 <신설 2006. 12. 28.>】

제15조의2 (중앙자활센터) ①수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 중앙자활센터를 둘 수 있다.

1. 자활지원을 위한 조사·연구·교육 및 홍보 사업
2. 자활지원을 위한 사업의 개발 및 평가
3. 제16조의 규정에 따른 지역자활센터 및 제18조의 규정에 따른 자활공동체의 기술·경영 지도 및 평가
4. 자활 관련 기관간의 협력체계 및 정보네트워크 구축·운영
5. 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업

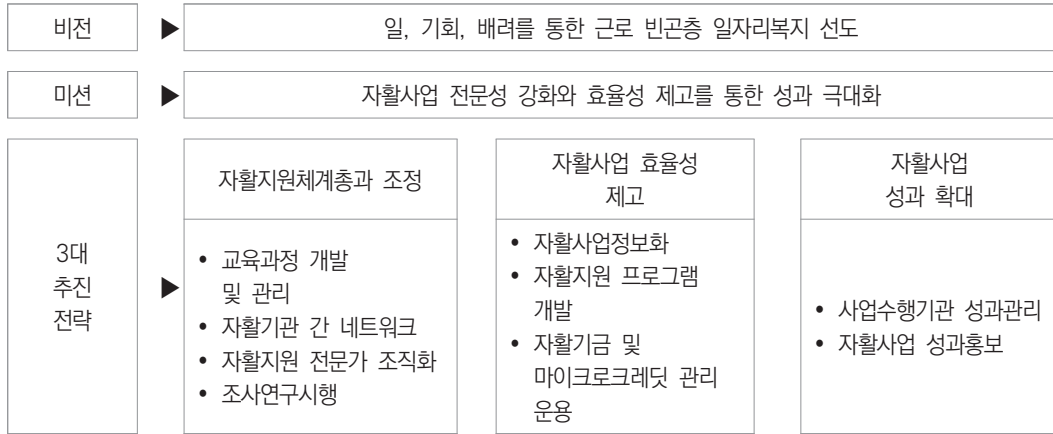
②중앙자활센터는 법인으로 한다.

③정부는 중앙자활센터의 설치 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

④제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 중앙자활센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

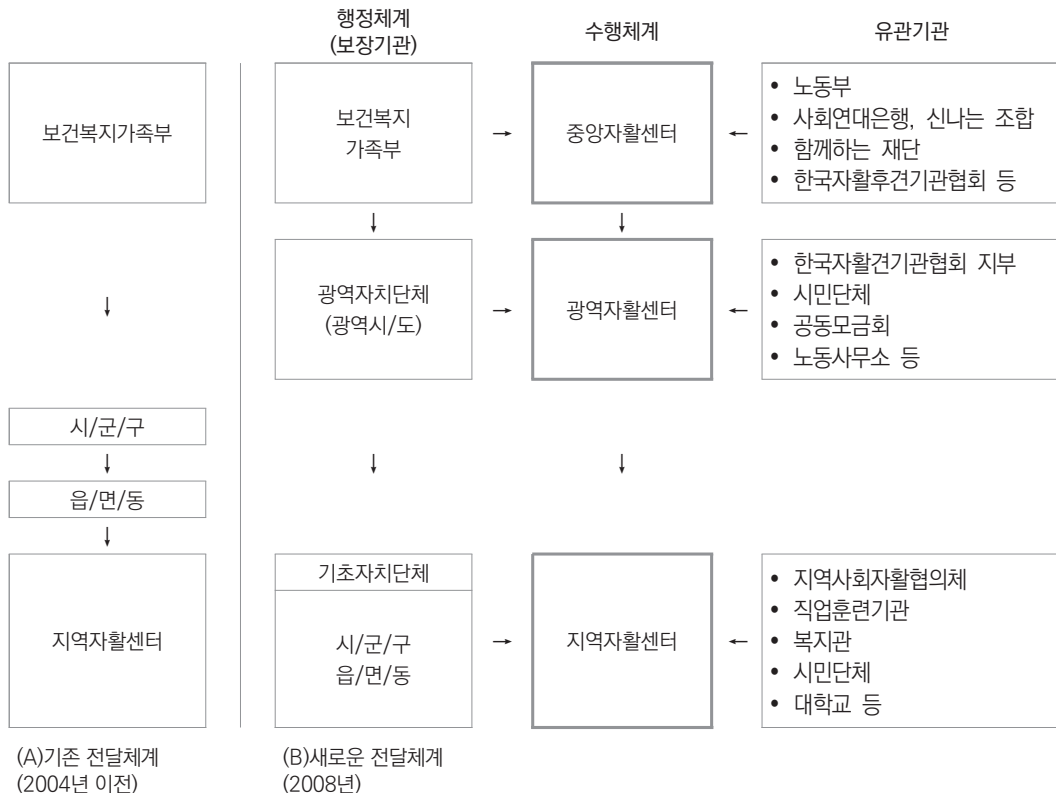
자활사업 전달체계에서 최상위 전달체계인 한국자활복지개발원(중앙자활센터)의 역할은 다른 두 전달체계에 비해 비교적 명확한 역할과 기능을 갖고 있다. 앞서 언급했듯이 중앙자활센터의 주요 역할은 수급자 및 차상위계층의 자활촉진에 필요한 조사·연구·교육 및 홍보 사업, 자활지원을 위한 사업의 개발 및 평가, 제16조의 규정에 따른 지역자활센터 및 제18조의 규정에 따른 자활공동체의 기술·경영지도 및 평가, 자활 관련 기관 간의 협력체계 및 정보네트워크 구축·운영이다. 중앙 컨트롤 기능으로써, 지역자활센터가 수행하기 어려운 기능으로 중복성에 있어서는 문제가 되지 않고 있다. 반면에 지역에 소재한 광역자활센터와 지역자활센터의 역할과 기능에는 일부 중복되는 부분이 있어 전달 체계간 협조와 협력이 제대로 이루어지지 못한다고 평가되기도 한다. 특히 문제가 되는 것은 광역자활센터가 직접 사업을 시행하거나, 공동체 지원 시 어느 시점까지 역할을 수행해야 하는지 등의 사업수행 과정에서 문제 등이 제기되었다(백학영 외, 2013).

〈그림 Ⅲ-14〉 중앙자활센터 비전과 역할(2009년)



자료: 구인회 외(2009). 자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발

〈그림 Ⅲ-15〉 제도확대기 보건복지부 자활사업 전달체계 변화(2008년)



자료: 구인회 외(2009). 자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발

(2) 지역자활센터 재정지원 방식 및 평가

지역자활센터를 통한 자활사업의 성과를 높이기 위한 정책적 노력은 그간에도 지속적으로 나타났다. 그 중, 지역자활센터 평가는 2006년 지역자활센터[자활후견기관] 운영 및 규모별 예산지원제도 보완책으로 도입된 이후 지역자활센터 활동의 방향을 변화시키는데 상당한 영향을 미쳤다(구인회 외, 2009). 2006년 지역자활센터[자활후견기관] 운영비 기준단가 인상 과정에서 2005년 도입하여 시행한 지역자활센터[자활후견기관]의 규모별 예산지원제도를 보완하여 단순히 규모만을 정량적으로 계산하지 않고 일종의 평가적 요소를 추가한 것이 현재의 지역자활센터 평가로 이어졌다. 2004년 감사원 감사와 국회의 국정감사에서 자활사업의 획일적인 운영비지원에 대한 문제 제기에 따라 자활사업 추진실적 및 사업성과를 고려한 기준을 마련하게 되었다. 2005년에는 참여인원 등을 기준으로 “확대형, 표준형, 기본형”의 3단계와 농어촌·쪽방 밀집지역 등을 중심으로 특화·소규모형으로 구분하여 지원하기 시작하였다.

2006년 자활정보센터를 중심으로 프로그램별 보조금 전환에 대한 논의가 시작되었다. 2006년 논의 안에 따르면, 지역자활센터 기본운영비로는 모든 지역자활센터에 일정한 수의 표준운영인력을 책정하여, 그에 준하는 보조금을 제공하고, 그간 참여자와 인건비와 사업비만을 지원한 자활근로사업 예산에 전담 인력의 인건비를 추가하는 것이다. 이렇게 자활근로사업예산이 개선되면, 자활근로 사업량의 증대에 따라 자동으로 전담인력이 증원되는 효과를 가지게 되는 것으로 기대되었다(자활정보센터, 2006; 구인회 외, 2009). 2006년 자활정보센터의 개선방안에서 예산 지원을 기관운영비 지원과 프로그램별 예산지원으로 분리하는 큰 틀은 합리적인 것으로 평가되었다. 2006년 안에서는 자활근로사업단의 예산에 필요 전담 인력 인건비를 포함함으로써 자활근로사업 참여자의 증가에 따라 실무인력이 증원되도록 함으로써 실제 사업량에 따라 인력조성이 원활히 이루어지도록 효과를 기대하였다. 즉, 2006년 자활정보센터의 개선방안에서 예산지원을 기관운영비 지원과 프로그램별 예산지원으로 분리하는 큰 틀은 합리적인 것으로 보인다. 아울러 자활근로사업단의 예산에 필요 전담인력 인건비를 포함하는 것은 지극히 정당한 제안으로 여겨졌다.

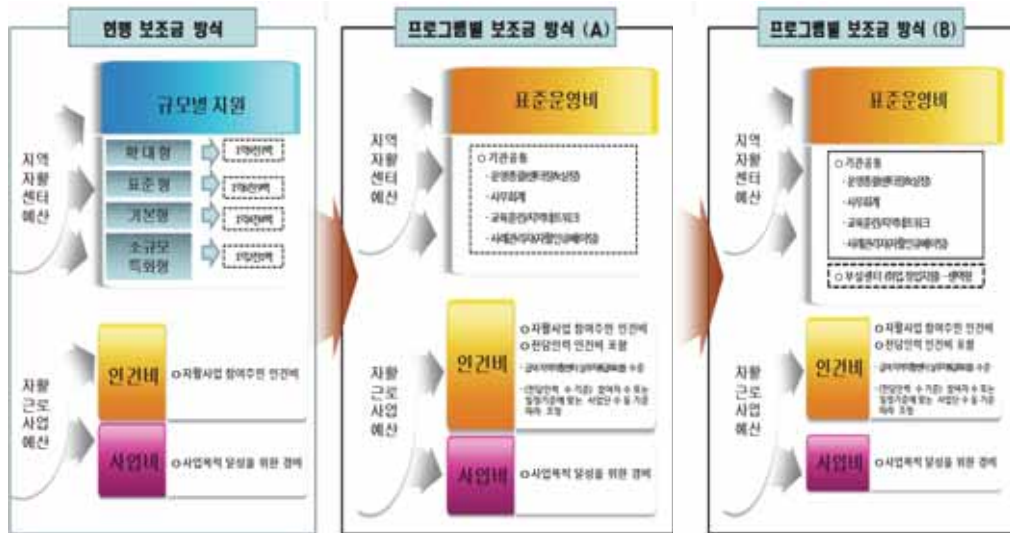
우선 전반적으로 보조금지원체계와 평가·성과관리 등이 혼용되어 왔기 때문에 원칙적으로는 보조금 지원체계와 평가체계, 그리고 성과체계를 구획할 필요성이 있었다(구인회 외, 2009). 또한, 당시 시행되고 있는 자활사업 성과관리 시범사업을 바로 자활사업 전반에 적용하는 것은 어렵다고 볼 수 있으나 기존의 지역자활센터 평가

방식과 성과관리 시범사업 방식을 잘 혼합하여 자활사업이 그동안 지속적으로 지적받아 왔던 자활사업의 효과성 및 효율성을 달성을 꾀하였던 것이다(구인회 외, 2009).

2006년 이후 보조금 지원방식을 프로그램별 보조금 지원방식으로 전환에 논의가 계속되었고, 이 논의가 발전하여 최근에는 지역자활센터의 유형이나 지역에 따라 운영방식을 유형화하고 선택의 가능성을 높이기 위한 논의(안)이 제시되고 있다. 2009년에 제시된 프로그램 보조금방식 (A), (B)형은 2006년 지역자활센터 성과관리체계 개편 논의 연장선상에 있다((A)형은 2006년도 논의안). 이 안에 따르면, (A), (B)형 모두 기관의 기본 운영비를 지원하고 기관운영과 참여자에 대한 사례관리의 효과성에 대한 평가 시행한다는 계획이다. (A)형은 복합도시, 중소형, 농촌형 도시 중심 선택하도록 하며, 사업성과평가는 일자리창출, 지역사회기여에 관한 성과지표를 중심으로 평가하되, 이를 통해 사업담당 인력을 지원하기 위한 성과급으로 지원한다는 계획을 담고 있다. (B)형은 기관의 규모를 확대하거나, 도시형에 적합한 경우에 선택하도록 하며, 성과평가는 취업·창업지원 부설센터 평가를 별도로 하여 진행, 사업규모를 실질적으로 확대할 수 있는 인건비와 사업비에 대한 재정적 지원한다는 계획을 담고 있었다.

기관운영비 지원과 프로그램별 예산지원을 분리함과 동시에 지역자활센터의 유형과 지역에 따라 프로그램별 예산지원방식에 대한 선택할 수 있도록 하며, 예산지원방식에 따라 평가방식을 차별화하는 2009년도 논의는 그간 논의의 발전을 보여주어 긍정적으로 평가할 수 있다. 이러한 논의들은 규모별 예산지원이라는 틀에서 지역자활센터에 대한 보조금 지원(성과평가)과 프로그램별 성과평가(성과계약)의 구분의 불명확성을 극복하고자 하는 노력을 보여준다. 또한, 지역의 여건을 반영한 성과관리 방안을 모색하고자 하는 실질적인 노력이라는 측면에서도 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 이 안에 따르면 현재의 실무인력에 대한 인건비 지원이 지역자활센터 표준운영비와 자활근로사업 예산으로 분화되게 되는데 이 과정에서 고용 불안정성이 증가한다는 비판이 제기되었다. 또한, 자활사업 수행에 필요한 인력 규모를 유지할 수 있도록 합리적인 예산지원이 이루어져야 한다는 요구가 강하게 제기되었다.

〈그림 III-16〉 지역자활센터 운영의 기본 구조(2009년도 논의안)



자료: 구인회 외(2009). 자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발

기관운영비 지원과 프로그램별 예산지원이 분리되지 않은 상태에서, 지역자활센터 평가 항목이 대폭 추가되었던 2010년의 세부 평가의 계획 및 지표 주요 내용은 다음과 같다. 전반적으로는 지역자활센터의 사업 규모에 대한 지표와 사업 성과중심의 정량지표를 중심으로 구성하여, 지역자활센터의 사업성과는 자활공동체 중심의 창업과 취업을 중심으로 성과지표를 구성하였다. 사업성과 중 임금수준, 종사자와 참여자에 대한 교육훈련, 외부자원 동원과 같은 지역자활센터 사업성과의 질적인 면을 보완할 수 있는 지표 등을 보완하여 구성하였으며, 그간 간과되고 사업성과로 포함되지 못했던 취업지원 영역을 세부 성과영역으로 포함하였다.

제도확대기에 걸쳐 있는 이명박 정부는 정부 부처 및 공공부문을 중심으로 성과관리 또는 성과관리 예산제를 도입하여 실시하였다. 성과관리는 정부업무평가제도, 직무성과계약제도, 재정사업 성과관리제도, 기관 자체 평가 등의 형식으로 대부분의 정부 부처에서 실시되었다. 이와 같은 급작스러운 성과관리의 개념의 도입은 당초의 취지보다는 많은 장애를 겪기도 하였다. ‘성과관리’라는 새로운 개념 및 제도의 도입하여 실시과정에서 겪는 가장 큰 문제점은 제도 변화에 대한 사업 수행기관의 불안이라 하겠다. 그리고 성과관리제도가 아직 법적체계가 미약하기 때문에 표준화되지 않고 다양하게 사용되고 있다는 문제점을 갖고 있었다. 마지막으로 성과관리 지표의 불완전성으로, 성과관리에 있어 핵심은 성과관리를 객관적으로 정량화 문제였다. 당시

일부 수량적인 지표는 큰 문제가 없을 수 있으나 정성적인 부분까지 성과관리 개념에 넣을 것인가, 만약 포함시킨다면 어떻게 수량화해서 지표와 할 것인가에 대한 사회적 합의가 이루어지기 어렵다는 문제가 제기되었다. 공공부문을 중심으로 도입되는 성과관리의 개념의 적용은 복지영역 역시 예외일 수는 없었다. 특히 복지영역은 복지예산의 지속적인 증가와 함께 다양한 사회적 위험들을 효율적이고 효과적으로 대처하기 위해서 성과관리의 개념이 강조되는 경향이 강하였다.

그동안 자활사업에서의 엄격한 의미에서의 성과관리라는 개념은 부재했다. 자활사업이 시작되어 지금까지 자활사업의 예산지원방식은 두 가지 형태를 띠고 있다. 이는 자활사업 초기 방식으로 사업을 실시하는 모든 기관에서 일괄적으로 동일한 예산을 지원하는 방식이었다. 이 방식에서는 사실 성과 또는 평가의 개념이 거의 부재했다고 말해도 과언이 아니다. 이처럼 자활사업 초기에 성과 및 평가의 개념을 적용하지 못했던 것은 제도의 연착륙을 위해 성급한 평가를 하지 않기 위해서였다. 두 번째 방식은 지역자활센터 평가를 통해 각 기관의 규모와 몇 개의 평가지표를 중심으로 사용하여 규모별 예산을 지원하였다. 이 방법이 지금까지 활용되고 있으며, 자활사업에서 이루어지는 지역자활센터 평가는 성과관리라는 개념보다 제한된 예산 안에서 기관의 규모별에 따라 차등 지원하기 위한 차등화 전략으로 활용되었다고 할 수 있다.

위와 같은 예산지원방식의 변화에도 불구하고 자활사업의 효과성 및 성과가 낮다는 비판은 계속되었다. 이런 문제를 타개하기 위해 2003년 재정성과목표관리제도의 도입 및 2004년 성과관리 내실화를 위해 정책·성과 중심의 프로그램 예산체계를 계기로 자활사업 역시 성과관리의 개념이 본격적으로 도입되었다. 이러한 정책적 의도가 반영된 것이 2009년 경기광역자활센터와 부산광역자활센터에서 실시되고 있는 자활사업 성과관리 시범사업(희망리본사업)이 진행되었다. 당시 성과관리 시범사업 지역은 부산광역시와 경기도이다. 이 두 지역은 1년 계약을 통해 최대 3년 동안 시범사업 지역으로 지정되었으며, 시범사업 수행기관은 자활사업 참여자를 대상으로 기초상담, 직업교육, 취업알선, 사후관리, 근로여건조성, 직업교육, 취업알선, 사후관리 등의 역할을 수행하였다.

지역자활센터 평가지표를 수정·개선해오면서 단순한 양적 지표보다는 좀 더 사업의 성과를 반영할 수 있는 요소를 도입하고자 하는 노력이 있었다. 그러나 2010년 평가 지표는 본질적으로는 규모별 차등예산 지원을 위한 단순 산식에서 크게 벗어나지 못하였으며, 성과계약 요소 없이 유형별로 고정된 사업예산을 지원함으로써 나타나는 경직성 또한 지적되었다(구인회 외, 2009). 특히 전반적으로 보조금지원체계와

평가-성과관리 등이 혼용되어 사용되면서 각각에 적절한 기준요소의 도입이라던가 제도를 통해 얻을 수 있는 최종 효과의 측면 등이 희석되어 왔기 때문에 원칙적으로는 보조금 지원체계와 평가체계(혹은 성과체계)를 분리하는 과제는 여전하였다.

앞서 서술한 여러 논의를 거쳐 2012년부터는 지역자활센터 예산지원 방식에 변화가 있었다. 2005~2011년 사이에는 지역자활센터의 규모와 지역자활센터 평가 항목이 포함된 규모별 예산지원이 이루어졌다. 이에 2012년부터는 지역자활센터 참여 수급자의 및 사업단 수 등 규모유형과 취창업률과 같은 사업실적(지역자활센터 성과)을 분리하여 평가하였으며, 지역자활센터는 시군구별 조건부수급자 규모, 지역자활센터 참여 수를 고려한 지역유형(도시형, 도농복합형, 농촌형)을 구분하여 진행하였다.

〈표 Ⅲ-80〉 제도확대기 지역자활센터 규모별 예산지원

규모별 예산차등 지원 변경내용	
2006 ~2009년	유형별 예산지원, 2009년부터 2년 주기 평가(2009년 평가/2010~2011 적용) ○ 자활후견기관 규모별 예산적용 기준 - 참여인원(기초수급자, 차상위/일반)(43.3%), 사업단수(13.3%), <추가> 공동체수(13.3%), 자활성공률(20.0%), 참여자 만족도(10.0%) ○ 적용대상 사업 : 자활근로 및 자활공동체 사업과 지자체 추진 자활사업, 복권기금사업
	센터평가 반영 유형별 예산지원 도시형/도농복합형/농촌형, 2011년 평가/2012~2014 적용/3년주기) ○ 지역자활센터 규모별 평가 개선 - '2010년 규모별 예산지원을 위한 평가지표개선(안) 마련 - (기본방향) 단순 정량지표에서 성과중심의 지표로 개선 - (평가주기) 1년 1회에서 2년으로 변경하여 사업운영의 안정성 확보 ○ 평가 지표 - 참여인원(20%), 자활공동체지원(자활공동체수, 참여자당인당월평균급여액, 자활공동체 생존율)(20%), 자활성공률(20.0%), 사업단지원성과(시장진입형:1인당월평균수익금, 사회적일자리: 1인당월평균수익금, 서비스이용자만족도)(20.0%), <추가> 취업지원(취업률, 취업유지율)(6%), 교육 및 지역사회자원활용(참여자직무교육이수율, 종사자직무교육 이수시간,외부자원동원)(14%)
2010~2011년	(결과활용) 실적이 낮은 센터의 패널티 부과(지정취소등) 및 인센티브 부여
2012년	지역유형별 예산지원, 지역자활센터 규모평가와 성과평가 분리 ○ 지역자활센터 지역유형별 예산 기준 - 인구, 면적, 사업체수, 수급자 현황

2011년 실시된 규모별 평가('12년~'14년 적용)가 결과, 지역자활센터 규모 유형은 단계에서 3단계 조정되어 확대형 64개소, 표준형 123개소, 기본형 60개소이다.

〈표 III-81〉 2011년 규모별 평가 결과(2012~2014 적용)

확대형	표준형	기본형	계
64	123	60	247

자료: 보건복지부(2012). 자활사업안내

2008년에 시행된 지역자활센터평가는 자활사업 참여자수, 자활공동체수, 자활공동체, 자활성공률, 참여자 만족도 4개 지표로 이루어졌으나, 2009년 시행된 평가에서는 참여자 만족도가 삭제되고, 자활공동체 참여자 일인당 월평균 급여액, 자활공동체 생존율, 시장진입형 자활근로사업단 일인당 월평균 수익금, 사회적일자리형 일인당 월평균 수익금과 서비스 이용자 만족도(둘 중 택1), 취업유지율, 참여자 직무교육 이수율, 종사자 직무교육 이수시간, 외부자원동원 등이 추가되었다. 2009년 시행된 지역자활센터는 지역자활센터의 '성과'를 강조하고 자활사업 성과 촉진을 위한 지역자활센터의 노력의 정도가 추가된 특징이 있다. 또한, 2009년 평가는 일부 지표의 추가나 삭제, 배점과 성과 측정 방식의 변화가 있었으나 2022년 현재까지의 지역자활센터의 기본 틀로 작동하고 있다.

〈표 III-82〉 2008/2009년 지역자활센터 평가지표 및 배점

			2008년 평가(시행)		2009년 평가(시행)	
평가지표	세부평가지표		해당여부	배점	해당여부	비중 배점
	총점		-	30	-	- 100
자활사업 참여자수	참여자수		○	13	○	20% 10~20점
	자활공동체수		○	4	○	7% 0~5점
자활공동체	참여자인당월평균급여액 (최저임금기준)		-	-	○	10% 5~10점
	자활공동체 생존율		-	-	○	3% 1~5점
사업단 지원성과	시장진입형	1인당 월평균수익금	-	-	○	12% 6~12점

평가지표	세부평가지표	2008년 평가(시행)		2009년 평가(시행)		
		해당여부	배점	해당여부	비중	배점
사회적 일자리형	1인당 월평균수익금	-	-	○	8%	5~8점
	서비스 이용자 만족도	-	-	○	(8%)	5~8점
자활성공	자활성공률	○	4	○	23%	1~3점
	취업유지율	-	-	○	3%	1~3점
교육 및 지역사회자원 활용	참여자 만족도	○	3	삭제	-	-
	참여자 직무교육 이수율	-	-	○	6%	2~6점
	종사자 직무교육 이수시간	-	-	○	6%	2~6점
	외부자원동원 (신규사업개발, 공동사업실행)	-	-	○	2%	0~2점

자료: 보건복지부 자립지원과(2009). 2009년 지역자활센터 평가 계획

2012년 규모 평가와 분리되어 실시된 지역자활센터 평가는 매년 실시하되, 지역자활센터의 사업 환경(인구, 면적, 사업체 수 등)을 고려하여 도시형·도농복합형·농어촌형으로 구분하여 평가하였다. 지역자활센터 평가를 통해 우수사례를 발굴하고, 평가 우수기관에는 인센티브를 제공하는데 활용하였다. 그리고 평가결과가 낮은 기관(하위 10%)는 컨설팅 및 지도감독을 강화하고, 삼진아웃제가 도입되었다. 삼진아웃은 성과평가 결과 5년 동안 3회에 걸쳐 하위 10%인 기관을 대상으로 하며, 1차 개선요구 및 컨설팅 지원, 2차 기관경고 조치, 3차 지정 취소하는 계획을 말한다.

【성과평가 결과 활용】

- 1) 자활사업 제도개선 등에 반영하여 발전방안 마련
 - 평가결과 우수 사례 등을 적극 발굴하고, 기관간 벤치마킹 등을 통해 발전할 수 있도록 하는 방안 마련
- 2) 지역자활센터의 지정취소 및 인센티브 지원에 반영
 - 평가 우수기관 및 종사자 인센티브 지원
 - 개인별 성과급, 우수기관 및 개인에 대한 표창, 보건복지부 지도·점검 면제 등
 - 평가결과 보조금 지원에 반영 가능(동법시행규칙 제29조 3항)
 - 수급자의 자활촉진 등 지정 목적을 달성하지 못하는 경우에는 지정취소 등 조치(국민기초생활 보장법 제16조 3항)
 - 미흡기관(하위 10%)에 대해서는 컨설팅 지원, 지도·감독 강화, 삼진삼진아웃제 : 성과평가 결과 5년 동안 3회에 걸쳐 하위 10%인 기관을 대상으로 하며, 1차 개선요구 및 컨설팅 지원, 2차 기관경고 조치, 3차 지정 취소

자료: 보건복지부(2012). 자활사업안내

〈표 III-83〉 2012년 지역자활센터 평가지표

지표명		주요 변경사항 (2009년 시행 → 2011년 시행)		
평가지표	세부평가지표	내용	2009년 배점	2011년 배점
총점			100	100
참여자수	참여자수	• 바우처사업 수급자 제외 • 배점구간 증가 • 배점구간 확대(6→11)	20	28
자활성과	자활성공률	• 자활사업 미참여자 제외 • 자활성과내용: 취업성공패키지사업 추가 • 배점감소	23	20
	취업유지율	• 취업유지기간 구분 및 확대(3월, 6월) • 배점증가	3	7
자활공동체 지원	자활공동체수	• 배점구간 확대 (4→6) • 배점 증가	7	10
	참여자인당월평균급여액 (최저임금기준)	• 배간구간 축소(6→3) • 배점 감소	10	3
	자활공동체 생존율	• 배점구간 확대(3→4)	3	3
사업단 운영	시장진입형 1인당 월평균매출액	• 월평균 수익금을 매출액으로 변경 • 배점 감소	12	10
	사회적 일자리형 1인당 월평균매출액	• 월평균 수익금을 매출액으로 변경 • 배점 감소	(8)	(8)
	서비스 이용자 만족도	• 배점 감소	(8)	(8)
교육 및 지역사회 자원활용	참여자 직무교육 이수율	• 범적 의무교육 실적 제외 • 배점구간 축소(5→4) • 배점 감소	6	4
	종사자 직무교육 이수시간	• 교육 이수시간을 최소 이수시간 이수자 수로 변경 • 배점구간 확대(3→4) • 배점 감소	6	4
	외부자원동원 (신규사업개발, 공동사업실행)	• 산출식을 동원유무에서 동원내용별(자금, 물품) 금액 및 건수로 변경 • 배점구간 확대(2→4) • 배점 증가	2	3

자료: 보건복지부 자립지원과(2011). 2011년 지역자활센터 평가 계획

광역자활센터 평가는 시범사업단계였던 2008년부터 시작하였다. 2008년에는 3개 광역자활센터(인천, 대구, 경기), 2010년에는 6개소(인천, 대구, 경기, 부산, 강원, 전북), 2011년에는 7개소(인천, 대구, 경기, 부산, 강원, 전북, 서울)를 대상으로 평가가 이루어졌다. 광역자활센터 평가의 목적은 광역자활센터와 지역자활센터의 사업간 연계성 효과성 확인을 통한 협력체계 및 모델 제시, 향후 광역자활센터 성과관리를 위한 지표의 적절성 및 적합도 예비검토 등 광역자활센터 성과관리체계 구축에 있다(보건복지부, 2011). 광역자활센터 평가실시 다음 연도의 예산에 반영되는 구조이다.

〈표 Ⅲ-84〉 제도확대기 광역자활센터 평가 현황

시행연도	평가 대상 광역자활센터	대상 기간	비 고
2008	인천·대구·경기 (3개소)	2005-2007년	3년 실적
2010	인천·대구·경기·부산·강원·전북 (6개소)	2009년	1년 실적
2011	인천·대구·경기·부산·강원·전북·서울 (7개소)	2010-2011년	2년 실적

자료: 한국자활복지개발원(2021). 2021 광역자활센터 성과평가 계획(안)

2010년 6개 광역자활센터 보조금(인건비, 사업비 등 포함)은 기관당 432,000천 원이었으며, 이 중 국비는 302,400천 원(70%), 지방비는 129,600천 원(30%)이었다. 광역자활센터의 보조금 수준은 큰 변화가 없었으며, 2012년의 경우는 서울광역자활센터는 국비 30%, 지방비 70%로 441,564천 원의 보조금이 지원되고, 6개 광역자활센터의 국비 70%, 지방비 30%로 441,576천 원의 보조금이 지원되었다.

〈표 Ⅲ-85〉 제도확대기 광역자활센터 보조금 지원 현황(2010~2012)

(단위: 천원)

	구 분	계	국비	지방비
2010	지방	432,000	302,400	129,600
2011	지방	431,523	302,066	129,457
2012	서울	441,564	220,782	220,782
	지방	441,576	309,103	132,473

자료: 한국자활복지개발원(2021). 내부자료

광역자활센터에 대한 평가는 2008년 시범사업 참여 3개 광역자활센터(경기, 대구, 인천)에 대해 2005년부터 2007년까지 3년간의 운영실적으로 평가하였으며, 2009년에는 6개 광역자활센터(경기, 대구, 인천, 부산, 강원, 전북)에 대해 2009년 1년간의 운영실적을 평가하였다. 그 이후 2011년에는 7개 광역자활센터(서울, 부산, 인천, 대구, 경기, 강원, 경북)에 대해 약 2년간(2010. 01. 01 ~ 2011. 10. 31)의 운영실적으로 평가하였으며, 평가는 서류평가와 현장평가가 병행되었다. 평가 결과에 따라 우수 기관에 대한 인센티브(정부표창 및 장관 표창 우선권 부여, 성과 인센티브 지급)를 제공하며, 평가결과가 미흡한 기관에 대해서는 개선대책을 마련하여 이행하도록 하며, 성과향상 및 서비스 개선을 위한 사업 전문화 컨설팅 지원, 보건복지부, 지자체, 한국자활복지개발원(중앙자활센터) 차원에 지도, 감독을 강화하였다. 2011년 광역자활센터 평가 이후 2012년과 2013년에도 1년 단위로 평가가 이루어졌으며, 2012년과 2013년 평가지표에 변화가 있었으나 내용적으로 볼 때 큰 변화는 아니다.

〈표 III-86〉 제도확대기 광역자활센터 평가 지표(2011년)

대지표	세부지표	비중	평가 방식	점수부여 방식
	총 점	100	-	-
1.광역단위 자활사업 (18점)	1-1. 광역단위 자활공동체·사업단 수	6	정량	• 상위 30% : 6점 • 30~70% : 4점 • 하위 30% : 2점
	1-2. 광역단위 자활공동체 ·사업단 참여자 수	6	정량	"
	1-3. 자활사업 네트워크 구축·운영	6	정성	평가위원회에서 평가
	2-1. 자활공동체 컨설팅	10	정성	"
2.자활 공동체 지원(17)	2-2. 자활공동체 매출액 증가율	7	정량	• 상위 30% : 7점 • 30~70% : 5점 • 하위 30% : 3점
	3-1. 지역특화형 자활프로그램 개발·보급	7	정성	평가위원회에서 평가
3.지역자활센터 지원 (45점)	3-2. 광역단위 자활상품 판매 지원	8	정성	"
	3-3. 교육 지원	8	정성	"
	3-4. 취·창업 지원	7	정성	"
	3-5. 컨설팅 지원	5	정성	"
	3-6. 홍보 지원	5	정성	"
	3-7. 자원동원 지원	5	정성	"

대지표	세부지표	비중	평가 방식	점수부여 방식
4. 자활성과 (20점)	4-1. 자활참여자수	10	정량	• 상위 30% : 10점 • 30~70% : 7점 • 하위 30% : 4점
	4-2. 자활성공률	10	정량	• 상위 30% : 10점 • 30~70% : 7점 • 하위 30% : 4점

자료: 보건복지부 자립지원과(2011). 광역자활센터 성과평가 추진계획

〈표 Ⅲ-87〉 제도확대기 광역자활센터 평가 지표(2013년)

대지표	세부지표	비중	평가방식
	총 점	100	
1. 지역 자활 지원 실적 (55점)	1-1. 지역자활사업단 및 자활기업 건설팅	14	정성(5):정량(5)
	1-2. 지역자활사업단 및 자활기업 (취·창업)자원연계	12	정량
	1-3. 지역자활센터 참여자, 종사자 교육지원	11	정성
	1-4. 지역자활사업단 및 자활기업홍보 지원	8	정량
	1-5. 해당 지역자활센터 사업활성화 지원	10	정량
2. 광역 자활 기업 규모화 및 특성화 지원 (32점)	2-1. 지역특화형 자활 프로그램 개발 및 지원	8	정성
	2-2. 광역자활기업 일자리 수	6	정량
	2-3. 광역자활기업 매출액 증감율	6	정량
	2-4. 광역 자활기업(광역자활근로사업단 포함) 건설팅지원 실적	4	정성(5):정량(5)
	2-5. 광역단위 공공재정투입 연계사업	4	정량
	2-6. 광역단위 유통사업 추진실적	4	정량
3. 지역의 사회적 경제 네트워크 (8점)	3-1. 지역의 사회적 경제 관련 추진실적	3	정성(5):정량(5)
	3-2. 지역의 사회적경제 관련 공동협력실적	3	정량
4. 조직 운영(7점)	4-1. 재무·회계 투명성 확보	5	정성
	4-2. 광역자활센터간 공동 협력 사업 정도	2	정량

자료: 보건복지부 자립지원과(2013). 광역자활센터 성과평가 추진계획

(3) 자활사업 예산

제도확대기(2006~2012) 자활사업예산은 제도화기와 마찬가지로 보건복지부 자활사업과 고용노동부 자활사업으로 구분된다. 제도확대기 보건복지부 자활사업 예산은 계속적으로 확대되었다. 2006년 361,0177백만 원이었던 보건복지부 자활사업 예산은 2009년 401,670백만 원, 2011년 476,316백만 원, 2012년 533,328백만 원으로 증가하였다. 2012년 보건복지부 자활사업 예산은 2006년 대비 약 1.5배 증가하였다. 제도확대기 고용노동부 자활사업은 예산은 2006~2008년 사이에는 감소하다가 취업성공패키지 사업을 시작한 2009년부터는 증가하여 2012년 141,942백만 원이 되었다. 그리고 2010년부터는 기초지방단체에 자립지원 직업상담 배치 및 자활사례 조정회의 운영예산이 편성되었다.

보건복지부 자활사업 예산 중 가장 많은 부분을 차지하는 자활근로사업 예산은 2006년 233,720백만에서 2012년 396,900백만 원으로 약 1.7배 증가하였다. 2010년 자산형성지원사업(희망통장사업)이 시작되어 해당 예산으로 24,887백만 원이 배정되었으며, 희망통장사업 예산은 2012년 37,436백만 원으로 증가하였다. 그리고 2012년에는 근로 능력 심사 및 평가 운영 예산이 추가되었으며, 2010년에 시작된 희망리본사업은 2011년에 해당 예산이 편성되었고, 2012년에는 자활사례관리 예산이 편성되었다. 2002년부터 배정되었던 자활실태조사 예산은 2006년까지만 배정되었으며, 자활후견기관협회지원(자활정보센터 운영 및 교육) 예산은 한국자활복지개발원(증양자활센터) 설립으로 자활정보센터가 폐지되면서 해당 예산도 삭제되었다.

자활기업[자활공동체] 창업자금 지원(마이크로크레딧사업) 예산은 2006~2008년에는 2,000백만 원씩 편성되다가, 2009년에는 기존 자활기업[자활공동체] 중심에서 수급자 및 차상위계층 개인으로까지 지원 대상 확대하고 저소득 예비창업자 및 영세자영업자에게 보증과 담보없이 소액 창업자금을 대출하는 마이크로크레딧 사업(희망키움뱅크사업)을 개시하면서 해당 예산이 33,000백만 원까지 증가하였다(보건복지부 자립지원투자과, 2009).²⁰⁾ 2009년 6월 희망키움뱅크 참여기관은 민간 마이크로크레딧 기관, 한국지역자활센터협회 지부, 광역자활센터 등 19개 기관((사)한국마이크로크레딧 신나는조합, 사회복지법인 열매나눔재단, (사)천주교사회교정사목위원회(2년 이내 출소자 및 살해 피해자 가족 지원), (사)민생경제정책연구소, (사)나눔과 기쁨,

20) 보건복지부 자립지원과(2009). '희망키움뱅크(마이크로크레딧) 사업개시', (2009. 03. 10 보도자료), '희망키움뱅크 지원으로저소득 창업자에게 희망을' (2009. 06. 17 보도자료)

(사)한국장애인복지관협회(장애인 지원), 소상공인진흥원, 경기광역자활센터, 인천광역자활센터, 전북광역자활센터, (사)전북실업자종합지원센터, (사)한국지역자활센터협회 전남지부, 대구광역자활센터, (사)한국지역자활센터협회 경북지부, (사)희망의 씨앗을 뿌리는 사람들 사회복지은행, 부산광역자활센터, 강원광역자활센터, (사)한국지역자활센터협회 충북지부, (사)한국지역자활센터협회 제주지부)이 참여하였다. 그러나 해당 예산은 2010년 금융위원회 ‘미소금융사업’으로 통합되면서 자활사업 예산에서 삭제되었다. 그리고 가사간병방문서비스 사업은 2011년부터 사회서비스 가사간병서비스 사업(전자바우처)에 통합되면서 자활사업 예산에서 삭제되었다. 저소득층 소액창업자금지원(마이크로크레딧)과 가사간병서비스 예산이 제도 확대기에 삭제되었지만, 이는 자활사업이 한국 복지 확장과 발전에 선도적 역할을 하였음을 확인시켜 준다.

〈표 Ⅲ-88〉 제도확대기 자활사업 예산 현황

(단위: 백만 원)

소관 부처	사업명	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
보건 복지부	합계	361,077	395,446	383,555	401,670	470,956	476,316	533,328
	□ 자활사업	283,626	310,531	313,141	359,877	422,993	445,310	487,642
	- 자활근로사업	233,720	259,410	259,419	306,482	364,619	376,310	396,900
	- 자활소득공제(자활장려금)	21,645	22,300	22,300	20,610	20,988	21,133	37,441
	- 지역자활센터운영	26,195	27,014	27,809	28,515	32,793	33,939	36,315
	- 자활지원센터 운영지원 (광역, 중앙자활 운영지원)	900	900	2,677	3,334	3,629	3,918	7,202
	- 사회적응프로그램 (舊재활프로그램)	906	907	936	936	964	988	-
	- 자활사례관리	-	-	-	-	-	-	762
	- 희망리본(성과중심자활)	-	-	-	-	-	9,022	9,022
	- 자활사업실태조사	260	-	-	-	-	-	-
	□ 자활사업관리			126	121	151	136	226
	□ 희망키움통장	-	-	-	-	24,887	29,623	37,436
	□ 근로능력 심사 및 평가 운영	-	-	-	-	-	-	6,970
	□ 자활후견기관 협회지원 (자활정보센터운영 및 교육)	350	350	-	-	-	-	-

소관 부처	사업명	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
보건 복지부	□ 자활후견기관평가	-	104	-	-	-	-	-
	□ 생업자금융자	8,000	7,200	7,200	7,200	7,200	-	-
	□ 생업자금융자 이차 및 보증보험료 지원	1,201	1,361	1,505	1,472	1,474	1,247	1,054
	□ 자활공동체 창업자금지원 (마이크로크레딧)	2,000	2,000	2,000	33,000	-	-	-
	□ 가사간병방문서비스	65,900	73,900	59,583	-	14,251	-	-
	합계	10,477	9,805	8,605	12,395	19,712	58,908	144,942
고용부	직업적응훈련	2,304	2,650	2,536	-	-	-	-
	자활직업훈련	6,144	5,772	4,686	-	-	-	-
	자활취업촉진사업	2,029	1,383	1,383	-	-	-	-
	취업성공패키지지원	-	-	-	12,395	19,712	57,386	141,520
	자활사례조정회의 운영 자립지원 직업상담사	-	-	-	-	1,522	3,422	-

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내

(4) 자활지원사업의 협의 기구 설치 및 운영

제도화기에 살펴본 것처럼 국민기초생활보장법에는 자활기관협의체를 설치, 운영하도록 되어 있지만, 자활기관협의체는 법률에만 규정되어 있을 뿐 작동하지 않은 협의체이다. 다만, 취업 대상자 중심 자활사업을 진행하였던 고용노동부가 2007년 취업패키지 지원서비스를 도입하고, 2009년 고용노동부 자활사업이 취업성공패키지 사업으로 전환되면서 지역사회에서 자활사업 참여자 배치는 운영 구조에 변화가 있었다. 고용노동부는 시군구에 자립지원 직업상담사를 배치하여 자활사업 참여자를 취업성공패키지 사업에 적극적인 배치하는 역할을 수행하였으며, 취업성공패키지사업 도입 이후 고용센터의 수는 증가하였다. 그리고 시군구 단위에 자활사례조정회의를 두어 기초지자체, 지역자활센터, 고용센터(자립지원 직업상담사) 사이의 사례 조정회의가 운영되기 시작하였다. 자립지원 직업상담사 배치 이후 취업성공패키지 참여자가 증가하였는데, 일부 사례의 경우 부적절한 배치가 이루어지기도 하였다(백학영·김경휘·김도윤, 2012). 2009년 지역사회(시군구) 통합사례관리팀(희망복지지원단) 운영, 2012년 지역자활센터 사례관리 도입이 되는 상황에서 지역사회에 통합 사례조정이 더욱 강조되었다.

자활사업 참여자 사례관리를 위한 지역사회 조정회의는 희망복지지원단 통합사례 관리와 자활사례조정회의가 공존하였다. 정부방침은 자활사례조정회의보다는 희망복지지원단을 통한 통합사례관리를 진행하는 것이지만, 지역사회에서는 이중적인 조정 구조가 작동하고 있었다. 일부 지역에서는 희망복지지원단을 통한 통합사례관리를 진행하고 있지만, 실제 자활사업 참여자에 대한 심도 있는 논의가 부족하여 자활사례조정회의를 통해 사례관리를 진행하고자 하는 노력을 보이는 지역도 있었다. 지역자활센터 사업 내용 및 예산, 그리고 자원의 규모에 있어서 상대적으로 열악한 지역자활센터의 상황을 고려한다면 사례관리 과정에서 지역의 다양한 이해관계자들이 집합되는 통합사례회의나 자활사례조정회의 등에 참석하는 것은 중요한 요소로 지적되었다(백학영 외, 2012). 그러나 자활사례관리 초기 일부 지자체 및 지역에서 지역자활센터에 대한 사례조정 회의에 참석을 요청하지 않는 것은 중요한 문제로 지적되었다. 자활사업에 있어서 사례관리 업무가 더 중요해짐을 고려할 때 지역 차원에서 이루어지는 통합사례관리회의 혹은 자활사례조정회의 참석을 체계화의 필요성이 대두되었다.

3) 제도변화모색기(2013 - 2017년)

(1) 자활사업 수행 체계

2008년 한국자활복지개발원[중앙자활센터] 설치, 2012년 광역자활센터 법제화를 거쳐 제도변화모색기(2013~2017년) 자활사업 수행체계는 '중앙-광역-기초' 기반 아래 안정적으로 이루어졌다. 지역자활센터는 2013년 247개소에서 2017년 249개소로 2개소 증가하였지만, 이는 일부 자활사업 참여자 수가 적은 지역을 제외한 모든 시군구에 지역자활센터가 설치되었다고 평가할 수 있다. 이는 시군구별 1개소 지역자활센터 설치라는 초기 계획의 실현이라 할 수 있다. 제도변화모색기에 자활사업 수행체계의 큰 변화는 지역자활센터 유형 다변화 시범사업의 실시를 들 수 있다.

〈표 III-89〉 제도변화모색기 지역자활센터 및 광역자활센터 현황

	2013	2014	2015	2016	2017
지역자활센터 (사회적협동조합)	247	247	251 (5)	248 (7)	249 (9)
광역자활센터	10	14	14	14	14

자료: 한국자활복지개발원(2021.12). 홈페이지 자료

정부는 2013년 12월 24일 제5차 사회보장위원회를 열어, 「고용-복지 연계 정책 강화방안」을 논의·확정하였다. 사회안전망으로서 자활사업이 일을 통한 탈빈곤 정책의 효율성을 충족시키는 동시에 빈곤층 전략 예방을 지원하도록 제도 개선의 필요성에서 자활사업의 성과제고를 위해 현행 보조금 지원방식을 성과에 따른 보상 방식으로 개편하는 내용을 골자로 하였다. 당시 논의에서 지역자활센터를 ‘탈수급 집중형’, ‘사회서비스공급형’, ‘사회적경제지원형’ 등으로 기능을 재설정하고, 형태도 사회적기업·사회적협동조합 등으로 단계적 전환하는 내용을 담고 있다. 그리고 시군구 복수 설치 지역을 중심으로 통·폐합 등을 통해 지역자활센터 및 자활사업단의 규모화를 추진하고자 하였다(2013. 12. 24. 제5차 사회보장위원회).

자활 인프라 개편 정책목표인 일을 통한 탈빈곤 강화, 사업수행의 효과성 증대 제고를 위해 지역자활센터의 전문화, 공공부조 사회서비스 연계 강화 및 사회적경제 연계성 강화를 통한 지역화 또한 추진되었다. 지역자활센터의 직원이 참여하는 사회적협동조합으로의 단계적 전환을 위한 시범사업을 수행하고, 자활사업단 운영 능력이 있는 사회적경제 조직에 자활근로사업 위탁을 통하여 참여자 취·창업 기회를 확대하고, 자활사업 성과 제고에 기여하고자 하였다. 여기에서 사회적경제 조직은 일반협동조합, 사회적협동조합, 전국자활기업, 자활기업, 사회적기업, 보건복지형 예비사회적기업 등을 의미한다. 지역자활센터의 역할과 기능을 재설정하고, 지역별 특성을 고려한 맞춤형 자활 서비스 제공 체계 구축을 위한 시범사업은 정책 환경의 변화에 대응하기 위해 참여자의 욕구에 따라 자활사업 유형을 구분하고 지역 특성을 반영한 다양한 프로그램 모델 개발을 목적으로 설정하였다.

2014년 8월부터 지역자활센터 복수 설치 지역 및 지역자활센터 법인 형태를 사회적협동조합으로 전환하기를 희망하는 센터를 중심으로 「유형 및 기능 다변화 시범사업」 실시가 이루어졌다. 시범사업은 전국 247개 지역자활센터 중 시범사업 참여 희망 지역자활센터를 대상으로 공모를 통해 이루어졌다(보건복지부·중앙자활센터, 2014).

2015년부터 본격적으로 지역자활센터 기능 및 유형다변화 시범사업이 시행되었으나 당초 계획과 달리 지역자활센터의 참여가 미흡하여 추진에 어려움을 겪은 것으로 보고 된다. 지역자활센터 유형 다변화 시범사업은 2014년 공모를 통해 5개 기관(남원 지역자활센터, 지역자활센터, 마산희망지역자활센터, 시흥작은자리지역자활센터, 제주 이어도지역자활센터)을 선정한 이후 2015년 2개 기관(안산지역자활센터, 충주지역자활센터)과 2016년 2개 기관(인천부평남부지역자활센터, 포항나눔지역자활센터)을 추가 선정하였다. 2017년 총 17개 기관까지 확대할 계획이 제시되었으나 참여 희망 기관이 적어 2017년 말 기준 9개 지역자활센터가 유형 다변화 시범사업에 참여하였다.

〈표 III-90〉 유형 다변화 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)

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

2014년 당시 지역자활센터 유형다변화 시범사업을 통해 지역자활센터의 법인 형태를 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터와 기존 지역자활센터의 주요 특성을 비교하면 아래와 같다. 사회적협동조합 지역자활센터는 매출적립금 중 내일키움장려금과 자활기업창업자금을 적립하고 남은 매출적립금(50%)과 매출적립금 초과 매출액은 사회적협동조합 지역자활센터 운영지원비로 사용이 가능하다. 사회적협동조합 지역자활센터 운영지원비의 사용 용도는 지역자활센터가 자율적으로 정할 수 있으나 자활사업

참여자에 대한 성과급은 반드시 포함되어야 한다. 사회적협동조합 지역자활센터는 지역자활센터 운영지원비를 활용하여 자활근로사업단 직접 사업비로 사용할 수 있으며, 해당년도에 사용하고 남은 운영지원비는 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있다. 그러나 기존의 지역자활센터의 경우 자활사업 활성화지원금을 자활근로사업의 직접사업비로 사용할 수 없다. 즉 이 기관들의 경우 자활근로사업 자재비 등 직접사업비는 자활근로사업계획서에 의한 소요예산(정부지원사업비)과 매출액의 재사용 범위 내에서 집행하는 것이 원칙이며, 매출적립금 또는 수익금을 사용할 수 없다(보건복지부, 2017).

〈표 III-91〉 기존 지역자활센터와 사회적협동조합 지역자활센터 비교표(2014년)

항목	기존 지역자활센터	사회적협동조합 지역자활센터
운영방법	지정제	위탁계약제
자활근로위탁	1년 계약	5년 계약
사업주체	모법인 위탁	독립법인(사회적협동조합)
종사자(직원)	지역자활센터 실무자	- 기존 실무자 고용 승계 - 자활기업 참여자(선택)
직원급여	지역자활센터 직제 및 보수규정	- 지역자활센터 직제 및 보수 규정을 참고하여 협동조합 내부 규정으로 정함 - 급여 상한액은 하한액의 300% 초과 불가
직원채용	직원채용자격 기준표	협동조합 내부 규정
호봉산정	경력환산기준표 및 직급별 기준 호봉	- 경력환산기준표를 준용하되 협동조합 내부규정으로 정함 - 기준호봉 폐지
직원규모	규모 및 직급별 정원표	협동조합 내부 규정
대표자임기	제한 없음	4년(2회에 한해 연임 가능)
자산소유권	국가 및 지자체	- 자활근로사업비: 국가 및 지자체 - 수탁사업비: 협동조합
운영비	규모에 따른 보조금 지원	- 조합원 출자금 - 정부사업수탁사업비 - 자활근로 매출액 중 일부 - 협동조합 사업 매출액
자활근로사업구성	사회서비스형, 인턴·도우미형, 시장진입형 자활근로는 전체자활근로의 80% 이상 유지	협동조합 자율 구성
차상위자 참여 비율	도시형: 30%, 도농복합형: 40%, 농촌형: 50%	비율 제한 없음

항목	기존 지역자활센터	사회적협동조합 지역자활센터
자활근로 사업비	- 유형별 비율상이(시장형 7:3, 사회서비스형 8:2) - 유형별 통합사용	- 유형 구분 없이 7:3 - 유형 구분 없이 통합사용
자활근로 매출액관리	매출적립액 - 중앙자산키움펀드(20%) - 자활기업창업지원금(60%) - 자활사업활성화지원금(20%) 직접사업비, 초과·휴일근무수당, 수익금	- 중앙자산키움펀드(20%) - 자활기업창업자금(30%) - 자활근로참여자 성과급(자율) - 협동조합 자율 사용
재무회계	사회복지시설 재무회계 규칙	- 자활근로사업비: 사회복지시설 재무회계 규칙 - 수탁사업비(보조금), 매출액: 협동조합정관으로 규정
자활기업 창업지원금	사업단별 자활기업 창업시 사용	자활기업 창업시 통합 사용
수익금	내일키움수익금, 자립성과금, 자활기업창업자금, 비수급자활기업참여자자건비	협동조합 자율 사용
14년까지 자활기업 창업지원금 및 수익금	사업단별 사용	사업단별 별도 관리 후 자활기업 창업시 지원, 잔액 반납
성과평가	- 지역자활센터 전체 대상 성과평가 - 평가결과에 따른 인센티브·디센티브 부여	- 지역자활센터 전체 성과평가 제외 - 시범사업 기관 성과평가 및 인센티브 지급

자료: 백학영, 김경휘, 한경훈(2017). 지역자활센터 유형다변화 시범사업 성과평가를 통한 지역자활센터 발전방안 연구

제도변화모색기에 광역자활센터는 2013년 광주, 충북, 경남의 확대 설치 과정을 거쳐 10개 지역에 광역자활센터가 운영되었고, 2014 대전, 충남, 전남, 경북 추가되어 14개 지역자활센터로 확대되었다. 제도변화모색기에 광역자활센터는 17개 시도 중 세종, 제주, 울산을 제외한 14개 시도에 설치·운영되어 시군구와 시도의 지역사회 중심의 자활사업 체계를 갖추었다고 할 수 있다. 이는 제도확대기에 중앙-광역-기초 단위에 자활사업 수행체계가 전국에서 안정적으로 구축되었다고 평가 할 수 있다.

제도변화모색기 자활사업 체계에서 큰 변화는 2015년 5월 자활연수원의 설치이다. 자활연수원은 자활센터 종사자와 참여자, 사회서비스 종사자 및 사회적경제 영약 참여자들의 전문성을 제고하고 실무 역량을 강화하기 위해서 설치되었으며(보건복지부 자립지원과, 2014; 중앙자활센터 (가칭)한국자활연수원 개원추진단, 2014), 2015년 자활연수원은 한국보건복지인력개발원에 위탁운영(3년)되었다. 이와 더불어 2016년 1월부터 한국자활복지개발원(중앙자활센터)는 자활정보시스템을 구축하여 운영하기

시작하였다. 자활정보시스템은 자활근로사업 업무의 투명성과 표준화를 실행하고, 자활근로사업 수행기관의 효율적인 업무처리를 지원하기 위해 구축된 정보시스템이다. 자활정보시스템(자활근로)은 자활근로사업단 및 참여자 관리, 자활기업 운영, 성과관리, 정보연계 기능을 수행하며, 사회보장정보시스템, 사회복지시설정보시스템, 금융기관(우체국)과 정보 연계가 가능하다. 그 이후 2018년에 자산형성 정보관리를 위한 자활정보시스템이 추가 구축되어 운영되고 있다. 자활정보시스템을 통해 자산형성사업 가입자 관리, 회계업무 관리, 사업업무 관리, 정보연계가 가능하다.

〈그림 III-17〉 한국자활연수원 교육 방향성(2014) 및 목표·과제·추진과제(2021)



자료: 중앙자활 (가칭)한국자활연수원 개원준비단(2014). 한국자활연수원(KoSTI) 운영계획(안) 요약(2014. 9); 한국자활복지개발원(2021.12). 홈페이지 자료

〈표 Ⅲ-92〉 자활정보시스템 주요 기능

자활근로(2016. 1)		자산형성(2018. 1)	
구분	주요기능	구분	주요기능
자활근로사업단 관리	▶ 자활근로사업단 운영현황 관리 ▶ 자활근로사업단 매출관리	가입자 관리	▶ 통장가입자 기초정보 관리 ▶ 통장가입자 교육훈련 ▶ 통장가입자 사례관리
자활근로사업 참여자 관리	▶ 참여자 배정 및 근태관리 ▶ 참여자 급여지급 ▶ 참여자 사례관리 ▶ 참여자 교육훈련 및 사회서비스	회계업무 관리	▶ 예탁금 관리 ▶ 사업계좌관리
자활기업 운영	▶ 자활기업 운영현황 관리 ▶ 자활기업 사업성과 관리	사업업무 관리	▶ 자원금 계좌 생성 ▶ 자원금 적립 ▶ 자원금 해지실행
성과관리	▶ 자활사업 수행기관 및 자활사업단 성과 등록 ▶ 자활상비 수행기관 성과 평가	정보연계	▶ 지원금 적립·해지 기준 확인 ▶ 금융정보 제공 및 금융거래 업무
정보연계	▶ 자활근로사업단 운영승인 및 보고 ▶ 참여자 의뢰 및 현황보고	-	-

자료: 한국자활복지개발원(2021.12). 홈페이지 자료

〈그림 Ⅲ-18〉 자활정보시스템 구성도



자료: 한국자활복지개발원(2021.12). 홈페이지 자료

(2) 지역자활센터 재정지원 방식 및 평가

2009년 지역자활센터 규모평가를 2년 주기로 조정한 이후, 2012년에는 규모 평가를 3년 주기로 변경하였다. 규모별 평가는 이전과 마찬가지로 시군구별 조건부수급자 규모, 지역자활센터 참여 수급자수 등 운영규모로 결정되며,²¹⁾ 규모에 따라 지역자활센터 운영비를 차등지원, 즉 규모에 따라 확대형 7명, 표준형 6명, 기본형 5명의 정원을 구분하여 예산을 지원한다. 2014년 지역자활센터 규모별 평가 결과, 확대형 64개소, 표준형 123개소, 기본형 60개소로 구분되었으며, 이 규모유형은 2015~2017년에 적용되었다.

〈표 III-93〉 제도변화모색기 지역자활센터 규모별/성과평가

제도변화모색기 (2013~2017)
2014 유형평가 3년 주기로(시군구조건부수급자수, 센터참여수급자수)
2015 지역자활센터 평가지표 체계화 공통지표 (참여자가활성과/자활기업운영성과/센터운영성과), 특성화지표 사회적협동조합 지역자활센터 평가 차별화
2016 지역자활센터 성과계약방식 도입(삼진아웃제)
2017 지역자활센터 성과평가 2년 단위 평가로 전환 (2017/2018, 2019/2020)

〈표 III-94〉 2014년 지역자활센터 규모별 평가(2015~2017년 적용)

구분	확대형	표준형	기본형	합계
도시형	49	59	18	126
도농복합형	14	33	8	55
농촌형	1	31	34	66
합계	64	123	60	247

자료: 보건복지부 자립지원과(2014). 2014년도 지역자활센터 규모별평가 적용 계획

21) 시군구별 조건부수급자수와 자활센터 참여자수 반영 비율을 3:7이다.

2012년부터 지역자활센터 규모평가(3년 주기)와 분리되어 1년 주기로 실시된 지역자활센터 성과평가는 2015년에 평가지표를 체계화한 후, 2016년 지역자활센터 성과평가(2017년 2~5월 실시)는 모든 유형에 공통적으로 적용되는 공통지표(70점)와 지역특성 등을 반영하는 특성화지표(30점) 등 총 100점으로 설정하였다. 공통지표로는 자활성과, 사업단운영, 자활기업, 참여자관리, 센터운영 등이며, 특성화지표로는 외부자원연계, 지역자활기여 및 협력, 사업개발 등이다. 평가는 이전과 마찬가지로 기관유형(도시형, 도농복합형, 농촌형)에 따라 구분하여 실시되며, 유형다변화시범사업 기관인 9개소는 평가에서 제외하였다.

〈표 III-95〉 제도변화모색기 지역자활센터 성과평가 지표(2016년)

구분	지 표 명		점수
공통 지표 (70점)	① 참여자 자활 성과 (30점)	일반기업 취·창업, 정부재정투입 일자리 (바우처사업단·타 기금 사업단 취업) 자활기업 취·창업률	7
		급여변동율(탈수급률 포함)	4
		취·창업 유지율	4
		직무교육 이수율	5
		인적자본 향상	5
		자산형성 지원	5
	② 사업단 운영 성과 (17점)	시장진입형 사업단 1인당 연평균 수익금	4
		1인당 월평균 매출액	3
		사회서비스형 사업단 이용자 전체 만족도	3
		사회서비스형 사업단 1인당 연평균 수익금	2
		1인당 월평균 매출액	2
		소양교육 이수율	3
	③ 자활기업 운영성과 (9점)	자활기업 참여자 1인당 월평균 급여액	4
		자활기업 사회적 기여율	2
		자활기업 사업 지속률	3
	④ 센터운영 (14점)	사례관리 체계화 수준	7
		종사자 직무교육 이수율	3
		홍보	2
		종사자 근속일수	2

구분	지 표 명		점수
특성화 지표 (30점)	⑤ 외부자원 연계 (6점)	외부기관 후원연계	3
		종사자 복지 지원	3
	⑥ 지역사회 기여 및 협력 (12점)	지역의 사회적 공헌 건수	3
		사회적 경제 협력 건수	2
		지역의 취약계층 지원	4
		자활기업 교육 지원	3
		지자체(공공) 위탁사업	4
	⑦ 사업개발 (12점)	민간(기업, 단체 등) 공모 및 위탁사업	4
		지역특화사업(신규 사업 노력시도 포함)	4

자료: 보건복지부(2017). 2016년 지역자활센터 평가결과 및 인센티브 지원계획

제도확대기와 마찬가지로 제도변화모색기 광역자활센터에 대한 보조금 지원은 서울과 그 외 지역을 구분하여 국비와 지방비 비율에 차이를 두었다. 광역자활센터 보조금은 2013년 약 4억4천만 원에서 2017년 약 4억8천6백만 원 정도로 약간 상승하였다.

〈표 III-96〉 제도변화모색기 광역자활센터 보조금 지원 현황

(단위: 천원)

	구 분	계	국비	지방비
2013	서울	462,610	231,305	231,305
	지방	456,610	319,627	136,983
2014	서울	454,854	227,427	227,427
	지방	454,853	318,397	136,456
2015	서울	468,434	234,217	234,217
	지방	468,440	327,908	140,532
2016	서울	482,500	241,250	241,250
	지방	482,500	337,750	144,750
2017	서울	496,480	248,240	248,240
	지방	496,457	347,520	148,937

자료: 한국자활복지개발원(2021). 내부자료

2008년 광역자활센터에 대한 평가를 실시한 이후 제도변화모색기(2013~2017년) 사이에 매년 평가가 이루어졌다. 광역자활센터 평가는 평가방법이나 배점에서 약간의 변화가 있었으나 지표 구성에서는 큰 변화는 없었다.

〈표 Ⅲ-97〉 제도변화모색기 광역자활센터 평가 추진 경과

시행 연도	평가 대상 광역자활센터	대상 기간	비 고
2008	인천·대구·경기 (3개소)	2005년~2007년	3년 실적
2010	인천·대구·경기·부산·강원·전북 (6개소)	2009년	1년 실적
2011	인천·대구·경기·부산·강원·전북·서울 (7개소)	2010년~2011년	2년 실적
2013	인천·대구·경기·부산·강원·전북·서울·광주·충북·경남 (10개소)	2012년	1년 실적
2014	인천·대구·경기·부산·강원·전북·서울·광주·충북·경남 (10개소)	2013년	1년 실적
2015	인천·대구·경기·부산·강원·전북·서울·광주·충북·경남 대전·충남·전남·경북(14개소)	2014년	1년 실적
2016	인천·대구·경기·부산·강원·전북·서울·광주·충북·경남 대전·충남·전남·경북(14개소)	2015년	1년 실적
2017	강원·경기·경남·경북·광주·대구·대전·부산·서울·인천·전남·전북·충남·충북 (14개소)	2016년	1년 실적

〈표 Ⅲ-98〉 제도변화모색기 광역자활센터 평가 지표(2017년)

평가영역	평 가 지 표	배점	평가 방식
	총 점	100	
A.지역자활 지원 실적 (54점)	A1 자활사업단, 자활기업 컨설팅	16	정성
	A2 자활사업단, 자활기업 취·창업 자원연계	10	정성
	A3 지역자활센터 참여자, 종사자 교육지원	10	정성
	A4 자활사업단, 자활기업 홍보지원	8	
	A5 해당 지역자활센터 사업활성화 지원	10	정량

평가영역		평 가 지 표	배점	평가 방식
B.광역자활기업 규모화 및 특성화 지원 (34점)	B1	지역특화형 자활 프로그램 개발 및 지원	20	정성
	B2	광역자활기업 경쟁력 (일자리 증가 또는 매출액증가율 중 선택 1)	8	정량
	B3	광역단위 공공재정투입 연계사업	6	정량
C.지역의 사회적경제네트워크 (7점)	C1	지역의 사회적 경제 관련 추진실적	5	정성
	C2	내수거래 추진실적	2	정량
D.조직운영 (5점)	D1	광역자활센터간 공동 협력 사업 정도	5	정성
	D2	재무회계 투명성 확보	0	제출 확인

자료: 보건복지부 자립지원과(2017). 2017년 광역자활센터 성과평가 계획

(3) 자활사업 예산

자활사업 예산은 제도화기, 제도확대기까지 점증적으로 증가하였고 제도변화모색기 초기 2013년에는 57,058백만 원으로 증가하였다. 그러나 2014년 이후 전체 자활사업 사업 예산은 감소하였다. 보건복지부 자활사업 예산의 감소는 자활사업 참여자 감소로 인한 자활근로사업 예산의 감소, 자활장려금의 폐지, 성과중심 자활사업(희망리본)의 취업성공패키지로의 통합, 자활지원센터 운영지원 예산의 감소에 기인한다. 이에 반해 자활사업 참여자 자산형성지원 예산(희망키움통장)은 2013년 43,475백만 원에서 2017년 80,401백만 원으로 약 2배 증가하였다. 2013~2015년에 자활통계시스템 선진화 예산으로 매해 300백만 원의 예산을 편성하여 자활참여자 정보 관리체계를 구축하였다. 그 결과 2016년 1월부터 자활정보시스템을 운영하고 있다.

2013년 고용노동부가 시행하는 자활사업(취업성공패키지) 예산은 29,132백만 원으로 제도확대기에 해당하는 2012년 141,520백만 원에 비교하여 크게 감소하였다. 그리고 취업우선지원사업이 본격적으로 시행된 2014년부터는 고용노동부 자활사업 예산을 확인하기 어렵다. 이는 고용노동부 자활사업과 보건복지부 자활사업의 분리 혹은 분절을 간접적으로 보여주며, 자활사업에 대한 종합적인 관리가 이루어지고 있지 않은 현실을 보여준다. 이는 자활사업의 주무 부처인 보건복지부가 자활사업 총괄 기능을 제대로 하고 있지 못함을 보여준다.

〈표 Ⅲ-99〉 제도변화모색기 자활사업 예산²²⁾

(단위: 백만 원)

소관 부처	사업명	2013	2014	2015	2016	2017
보건 복지부	합계	587,056	549,428	448,075	459,669	434,756
	□ 자활사업	533,737	490,309	381,430	379,985	342,465
	- 자활근로사업	409,857	382,798	314,803	327,285	288,061
	- 자활소득공제(자활장려금)	38,937	25,000	15,000	-	-
	- 지역자활센터운영	38,810	39,974	41,129	41,600	42,851
	- 자활지원센터 운영지원 (광역, 중앙자활 운영지원)	22,531	12,891	9,147	9,812	10,166
	- 자활사례관리	1,020	1,020	1,051	1,188	1,387
	- 희망리본(성과중심자활)	22,282	27,686	-	-	-
	- 자활통계시스템선진화	300	300	300	-	-
	- 맞춤형고용복지연계지원	-	640	-	-	-
	- 연구용역	-	-	-	100	-
	□ 자활사업관리	203	190	177	165	165
	□ 생업자금융자 이차 및 보증보험료 지원	989	1,160	768	689	99
	□ 희망키움통장	43,475	48,295	55,556	67,847	80,401
	□ 근로능력 심사 및 평가 운영	8,652	9,474	10,144	10,983	11,626
고용부	합계	29,132	n/a	n/a	n/a	n/a
	취업성공패키지지원	22,817	-	-	-	-
	자활사례조정회의 운영 자립지원 직업상담사	6,315	-	-	-	-

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내

4) 제도다각화기: 2018년 - 현재

(1) 자활사업 수행 체계

제도다각화기(2018년~현재)에 지역자활센터는 2018년 249개소에서 2020년 250개소로 1개소 증가하였다. 전국에 용진군 등 12개 시군구에만 미설치 상태이다.

22) 2014년 이후 고용노동부 자활사업예산은 각 연도 자활사업 안내에서 자료에 확인할 수 없다.

2021년 기준 250개 지역자활센터 중 사회적협동조합 지역자활센터(유형다변화 시범사업)는 23개를 차지한다. 유형 다변화 시범사업에 참여한 기관은 법인 형태를 사회적 협동조합으로 전환하였고, 2019년 10월 12개 추가 선정되었으며(2018년까지 11개소 선정, 2019년 1개소 취소), 2019년 10월 이후 표류하다가, 최근 2024년 12월 31일자로 유형다변화사업을 종료한 시범사업 참여센터는 유예기간(유예기간 확인 어려움) 동안 일반 지역자활센터로의 전환을 추진할 계획을 발표하였다(보건복지부, 2022). 유형다변화 시범사업과 함께 시작한 기능다변화 시범사업은 특별한 성과 없이 2021년 6월 30일자로 시범사업을 종료하였다.

광역자활센터는 2018년 14개소에 2019년 15개소, 2021년 16개소로 확대되어 세종시를 제외한 모든 시도에 설치·운영 중이다. 2021년 말 기준 16개 광역자활센터 중 12개소는 한국자활복지개발원이 위탁 운영하고 있으며, 그 외 4개소는 한국자활센터협회 지부(서울, 경기), 광역지자체 직영(인천), 사회서비스원(강원)이 위탁 운영하고 있다.

〈표 III-100〉 제도다각화기 지역자활센터 및 광역자활센터 현황

	2018	2019	2020	2021
지역자활센터 (사회적협동조합)	249 (11)	249 (11)	250 (23)	250 (23)
광역자활센터 (개발원위탁)	14 (2)	15 (5)	15 (12)	16 (12)

자료: 한국자활복지개발원(2021.12). 홈페이지 자료

【지역자활센터 유형다변화 시범사업 참여 기관】

(2015년) 5개소, 남원, 마산희망, 봉화, 시흥작은자리, 제주이어도
 (2016년) 2개소, 안산, 충주
 (2017년) 2개소, 인천부평남부, 포항나눔
 (2018년) 2개소, 경기평택, 포항 (1개소 취소/충주)
 (2020년) 12개소, 남양주, 부천나눔, 수원, 양주, 파주, 창녕, 합천, 울진, 사상, 사하, 금정구, 보성

2015년 5월에 설치 당시 한국보건복지인력개발원이 위탁(3년) 운영하던 한국자활연수원은 2018년부터 한국자활복지개발원[중앙자활센터]이 위탁 운영을 하였으며,

2019년 한국자활복지개발원 출범으로 한국자활연수원은 한국자활복지개발원에 통합되었다. 그리고 2020년 2월 한국자활복지개발원은 보건복지부 산하 기타공공기관으로 지정되었다.

(2) 지역자활센터 재정지원 방식 및 평가

2021년 현재 250개 지역자활센터의 규모유형을 보면 확대형 50개소, 표준형 135개소, 기본형 61개소, 최소형 4개소이다. 지역유형을 보면 도시형이 124개소, 도농복합형이 57개소, 농촌형이 69개소이다.

〈표 Ⅲ-101〉 2021년 지역자활센터 유형 분포

	규모유형				지역유형		
	확대형	표준형	기본형	최소형	도시형	도농복합형	농촌형
250	50	135	61	4	124	57	69

자료: 보건복지부(2021). 자활사업안내

지역자활센터 예산은 규모유형(확대형/9명, 표준형/7명, 기본형/5명, 최소형/4명)에 따라 차등적으로 지원된다. 2020년 기준 확대형은 296,790천원, 표준형은 260,527천원, 기본형은 221,757천원, 최소형은 178,912천원의 예산이 지원된다. 지역자활센터 예산은 국비와 지방비로 구성되며, 국비 지원은 서울 50%, 그 외 지역은 70%이다. 유형다변화 시범사업 참여 센터는 시범사업기간 동안 매해 확정된 지역자활센터 운영비 대비 10%씩 감액되어 3년차부터는 30% 감액된 70%의 예산을 지원받는다(지정1년차 90%, 지정2년차 80%, 지정3~5년차 70% 지원).

〈표 Ⅲ-102〉 제도다각화기 지역자활센터 규모별 지원 내용(2020~2022)

(단위: 천원)

연도	구 분	개소당 (국비+지방비)	국비 (서울, 50%)	국비 (지방, 70%)
2020	확대형	296,790	148,395	207,753
	표준형	260,527	130,264	182,369
	기본형	221,757	110,879	155,230
	최소형	178,912	89,456	125,238

연도	구 분	개소당 (국비+지방비)	국비 (서울, 50%)	국비 (지방, 70%)
2021	확대형	363,354	181,677	254,348
	표준형	295,765	147,883	207,036
	기본형	225,625	112,813	157,938
	최소형	182,032	91,016	127,422
2022	확대형	408,498	204,249	285,949
	표준형	331,449	165,725	232,014
	기본형	238,762	119,381	167,133
	최소형	204,221	102,111	142,955

주: 유형다변화 시범사업 센터 제외
자료: 한국자활복지개발원 내부자료

〈표 III-103〉는 2005년 지역자활센터 평가가 시작된 주요 변화과정을 보여준다. 2005년 평가지표는 2개(참여자 수, 사업단 수)에서 2009년 4개 대지표 및 11개 세부지표로 지표가 확대되었으며, 평가 주기는 2년으로 조정하여, 규모별(확대형 표준형, 기본형, 소규모형) 운영예산 지원시 성과 결과를 반영하여 예산 지원에 차등을 두었다. 2012년부터는 성과평가(1년 주기)와 규모평가(3년 주기)로 구분하였으며, 성과평가는 유형별(도시형, 도농복합형, 농촌형)으로 구분하여 실시하였다. 2015년 성과평가 지표를 공동지표(70점)와 특성화지표(30점)로 구분하였으며, 2017년부터는 성과평가주기를 2년으로 다시 조정하였다, 2019년에는 성과평가 지표를 재조정하였다.

〈표 III-103〉 지역자활센터 평가 추진 경과

시행 연도	내 용	대상 기간	평가 주기
2005년	- 매년 평가 - 4개 규모별(확대·표준·기본·소규모형) 운영예산 지원 시 결과 반영하여 차등 지원 * 평가지표는 2개 (참여자 수, 사업단 수)	2005~08년	1년 실적
2009년	- 평가 주기를 2년으로 조정 - 4개 규모별(확대·표준·기본·소규모형) 운영예산 지원 시 결과 반영하여 차등 지원 * 평가지표는 5개 대지표(참여자 수, 사업단 수, 공동체 수, 자활성공률, 참여자 만족도) 및 11개 세부지표	2009~10년	2년 실적

시행 연도	내 용	대상 기간	평가 주기
2011년	- '09년과 동일하게 적용 - 추가적으로 가산점수(굿스굿스 DB 등재 실적 및 활용도 등) 신설	2011~12년	2년 실적
2012년	- 성과평가(1년 주기)와 규모평가(3년 주기)로 구분 - 성과평가는 유형별(도시·도농복합·농촌형)로 구분하여 실시 * 규모별(확대·표준·기본·소규모형) 평가는 매 3년 단위로 실시하여 평가결과에 따라 운영비 차등지원('11년 실시 결과 → '12~14년, '14년 실시 결과 → '15~17년 운영비에 적용)	2012~16년	1년 실적
2017년	- 성과평가 주기를 2년으로 조정 - 자산형성지원 시스템 오픈에 따라 자산형성지원 지표 전산화로 대체 - 일부 지표 배점구간 변경(취·창업률, 참여자 직무교육 이수율, 종사자 직무교육 이수율) 및 절대평가로 전환(지역의 취약계층 지원) * '17년 규모별 평가 실시 결과는 '18~20년 운영비 차등지원에 적용	2017~18년	2년 실적
2019년	- 지표 삭제·통합(28개→15개) 및 배점구간 변경 - 사업단 관리·지원, 참여자 증가율, 자활기업 관리·지원 지표신설	2019~20년	2년 실적

자료: 보건복지부 자립지원과(2019). 2019~20년 지역자활센터 성과평가 실시(안)

2019년 지역자활센터 성과평가는 2년(2019. 1. 1 ~ 2020. 12. 31) 사업을 대상으로 2021년 1~6월 사이에 이루어졌다. 평가는 지역자활센터 사업실적 성과 및 다양한 노력에 대하여 지표개발 TF에서 설정한 평가지표에 따라 실시하였으며, 자활 참여자 역량 편차 반영하고 사업과정 평가로 변화하였으며, 계량적 성과중심의 평가에서 과정 중심의 평가로 변화를 꾀하였다(한국자활복지개발원, 2019). 그리고 2019년 성과평가 지표는 공동지표의 배점을 70점에서 82점으로 상향하였고, 특성화 지표의 배점을 30점에서 18점으로 하향하였다.

〈표 III-104〉 2019~2020년 지역자활센터 성과평가 지표 주요 변화

기존 주요지표		변경사항
참여자 역량반영	취·창업률	배점 하향조정(7점 → 4점)
	취·창업유지율	삭제
	사회서비스형 사업단 1인당 연평균 수익금	삭제
	참여자 증가율	신설
사업수행과정중심 성과	사례관리 체계화 수준	배점 상향조정(7점 → 10점)
	사업단 운영지원	신설
	자활기업 운영지원	신설

주: 타 지표는 전기 평가지표와 유사(참여자 교육, 지역특성화, 후원, 홍보 등)
 자료: 한국자활복지개발원(2019). 2019~20년 지역자활센터 성과평가 실시(안)

〈표 III-105〉 2019~2020 지역자활센터 성과평가 지표

구분	지 표 명	배점	비고(평가착안점)
공통 지표 (82)	가. 참여자 자활성과 (30)	1. 자활참여자 성공률	8 - 취·창업률 - 급여변동률
		2. 참여자 교육 이수율	8 - 직무교육 - 소양교육
		3. 인적자본향상	7 - 자격증, 상위학력 취득
		4. 자산형성지원	7 - 유지율 및 성공률
	나. 사업단 운영성과 (24)	5. 사업단 매출향상	9 - 1인당 연평균 수익금 - 1인당 월평균 매출액
		6. 사업단 관리·지원	5 - 자활근로사업단 운영지원 - 자활기금 활용도
		7. 참여자 증가율	10 - Gateway 참여자 제외
	다. 자활기업 운영성과 (10)	8. 자활기업 사회적 공헌도	5 - 고용증가 - 취약계층 채용 - 지속률
		9. 자활기업 관리·지원	5 - 자활기업 운영지원 - 자활기업 지원율(교육, 기금지원, 자원연계)
	라. 센터 운영성과 (18)	10. 사례관리 운영성과	10 - 사례관리 일지 성실입력 - 보건복지부 지정교육 이수 - 사례회의 실시 - 사례공모 참여

구분	지 표 명	배점	비고(평가착안점)
공통 지표 (82)			- 외부 통합사례회의 참석 또는 지역자원 연계서비스
	11. 종사자 관리·지원	6	- 종사자 직무교육 - 종사자 복지지원(복지후생)
	12. 홍보	2	- 언론홍보 - 홍보자료 제작
특성화 지표 (18)	마. 외부자원 연계·지역사회 기여 및 협력 (10)	3	- 후원 발굴 관리
	14. 지역사회 사회적 공헌 및 협력*	7	- 지역행사 수행 및 물품 및 금품후원 지원 - 지역사회단체와의 업무협약 및 사업추진
	바. 사업개발 (8)	8	- 공모·위탁사업(공공·민간) - 지역특화사업(신규사업노력시도 포함)
합계		100	

주: 보건복지부 '거리노숙인 특화사업' 위탁 선정 시 최대 3점의 가점 부여
 자료: 한국자활복지개발원(2019). 2019~2020년 지역자활센터 성과평가 실시(안)

제도다각화기의 광역자활센터는 1년 주기로 실시되었으며, 2020년에 14개소(2019년 신설된 울산 제외)를 대상으로 평가를 실시하였다. 2022년 평가(2020~2021년 운영실적 대상)부터는 2년 주기로 평가를 실시할 계획이다. 2022년 평가부터는 정량평가를 상대평가에서 절대평가로 전환하여 정성평가는 5점(탁월-우수-보통-미흡-매우미흡, 일부지표 3점) 척도로 구분하여 평가를 실시한다.

〈표 Ⅲ-106〉 광역자활센터 평가 대상

시행 연도	평가 대상 광역자활센터	대상 기간	비 고
2018	인천·대구·경기·부산·강원·전북·서울·광주·충북·경남·대전·충남·전남·경북 (14개소)	2017년	1년 실적
2019	인천·대구·경기·부산·강원·전북·서울·광주·충북·경남·대전·충남·전남·경북 (14개소)	2018년	1년 실적
2020	인천·대구·경기·부산·강원·전북·서울·광주·충북·경남·대전·충남·전남·경북 (14개소)	2019년	1년 실적
※ 2019.10월 신설한 울산광역자활센터 제외			

〈표 III-107〉 2022년 광역자활센터 평가지표 및 배점(2020~2021 실적)

구분	지표명		세부지표	배점	평가 방식
가. 지역자활 지원 (47점)	가1 (16)	컨설팅 지원 (자활근로사업단·자활기업)	1-1. 목표 및 계획수립	3	정성
			1-2. 사업실행	5	정성
			1-3. 평가	5	정성
			1-4. 지원 횟수	1.5	정량
			1-5. 지원 시간	1.5	정량
	가2 (5)	취·창업 자원연계 (자활근로사업단·자활기업)	2-1. 자원연계 정도	5	정성
	가3 (10)	교육 지원 (지역자활센터 참여자·종사자, 자활기업)	3-1. 교육체계	7	정성
			3-2. 교육 횟수	1.5	정량
			3-3. 교육 시간	1.5	정량
	가4 (8)	홍보 지원 (자활근로사업단·자활기업)	4-1. 홍보 실행 수준	8	정성
	가5 (8)	지역자활센터 사업 활성화 지원 노력 (지역자활센터 평가결과 반영)	5-1. 평가 결과	8	정량
나. 광역 자활기업 규모화및 특성화 지원 (34점)	나1 (20)	지역특화형 자활프로그램 개발 및 지원	1-1. 목표 및 계획 수립	5	정성
			1-2. 사업실행	10	정성
			1-3. 평가	5	정성
	나2 (8)	광역자활기업 경쟁력	2-1. 경쟁력 향상 지원	2	정성
			2-2. 매출증감률	6	정량
나3 (6)	광역단위 공공재정투입 연계사업	3-1. 자원확보 실적	6	정량	
다. 지역 사회적경제 네트워크 (7점)	다1 (5)	지역의 사회적 경제 관련 추진실적	1-1. 추진실적	5	정성
	다2 (2)	내수거래 추진실적	2-1. 내수거래 추진실적	2	정량
라. 조직운영 (12점)	라1 (5)	재무회계 투명성 확보	1-1. 재무회계 투명성	5	제출확인
	라2 (5)	조직 운영 관리	2-1. 직원역량강화	3	정성
			2-2. 규정 준수	2	정성
	라3 (2)	모법인 지원	3-1. (비)금전적 지원	2	정량
합 계				100	

자료: 보건복지부(2021). 2022년 광역자활센터 성과평가 계획(안)

【2022년 광역자활센터 주요 배점 조정】

- (가2. 취·창업 자원연계) 5점 감소, 10점 → 5점
 - 광역자활센터의 취·창업 자원연계 기능 약화에 따른 배점 하향 조정
- (가5. 지역자활센터 사업 활성화 지원 노력) 신설 8점
 - 지역자활센터 평가 결과 반영
- (다1. 지역의 사회적경제 관련 추진실적) 지표 유지
 - “기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023)” 반영
- (라1. 광역자활센터간 공동협력사업 정도) 지표 삭제 (5점)
 - 광역자활센터 간 차별성이 없는 지표로 삭제
- (라3. 조직 운영 관리) 2점 증가, 3점 → 5점
 - 지표유지(다1.)에 따른 점수 변경

제도다각화기 광역자활센터 보조금은 서울 605,300천원(국비 50%), 그 외 지역 595,557천원(국비 70%)이다. 광역자활센터 보조금은 2018년 5억 정도에서 2022년 6억 정도로 증가하였다.

〈표 III-108〉 제도확대기 광역자활센터 보조금 지원 현황

(단위: 천원)

	구 분	계	국비	지방비
2018	서울	508,000	254,000	254,000
	지방	507,142	355,000	152,142
2019	서울	530,000	265,000	265,000
	지방	515,000	361,000	154,000
2020	서울	540,160	270,080	270,080
	지방	530,400	371,280	159,120
2021	서울	543,920	271,960	271,960
	지방	534,086	373,860	160,226
2022	서울	605,300	302,650	302,650
	지방	595,557	416,890	178,667

자료: 한국자활복지개발원 내부자료

(3) 자활사업 예산

2018년 보건복지부 자활사업 예산은 총 472,273백만 원이며, 2019년에는 620,842백만 원으로 크게 증가하였으며, 2020년과 2021년 자활사업 예산도 꾸준히 증가하였다. 제도다각화기 보건복지부 자활사업 예산의 증가는 제도변화모색기에 줄었던 자활근로 예산의 증가에 크게 기인한다. 이는 2018년 취업우선지원제도 개선을 통한 자활사업 참여자 증가를 반영한다. 그리고 2019년에 2016~2018년 3년 동안 폐지되었던 자활장려금(자활근로소득공제) 제도를 다시 실시하면서 2015년 15,00백만 원이었던 자활장려금 예산은 2019년 38,837백만 원으로 크게 증가하였다. 그러나 자활장려금 예산은 2020년 7,093백만 원, 2021년 7,944백만 원으로 감소하였는데, 이는 2019년 자활근로소득공제 비율이 확대되어(10%에서 30%) 자활장려금 지급 대상과 규모가 감소하였기 때문이다(보건복지부, 2019, 2020).²³⁾

〈표 III-109〉 제도다각화기 자활사업 예산

(단위: 백만 원)

소관 부처	사업명	2018	2019	2020	2021
보건 복지부	합계	472,273	620,842	710,357	727,889
	□ 자활사업	376,785	525,430	606,249	621,522
	- 자활근로사업	320,072	421,380	507,810	518,449
	- 자활소득공제(자활장려금)	-	38,837	7,093	7,944
	- 지역자활센터운영	44,874	47,600	52,522	53,438
	- 자활지원센터 운영지원 (광역, 중앙자활/자활복지개발원 운영지원)	10,416	15,920	13,064	15,538
	- 자활사례관리	1,423	1,693	1,740	1,756
	- 내일키움일자리	-	-	24,020	24,397
	□ 자활사업관리	265	265	265	265
	□ 생업자금융자 이차 및 보증보험료 지원	111	35	22	8
	□ 희망키움통장	82,883	82,883	90,162	91,276
	□ 근로능력 심사 및 평가 운영	12,229	12,229	13,659	14,818

자료: 보건복지부(각 년도). 자활사업안내

23) 자활장려금(자활소득공제)은 자활사업(자활근로사업단(근로유지형, Gateway 제외), 자활기업) 참여자에게 공제대상소득의 일정 비율을 실제소득(실비제외, 주·월차수당은 포함)에서 제외함으로써 상향된 생계급여를 자활장려금으로 지급하는 제도로, 생계급여 산정 시 소득인정액에서 자활소득의 30%를 공제하여 추가 지급되는 생계급여를 '자활장려금'으로 지급한다.

IV

자활사업의 발전방안

1. 자활사업의 주요 변화
2. 평등한 사회와 노동 통합을 위한 자활사업 발전 방향

IV

자활사업의 발전방안 《

1. 자활사업의 주요 변화

1) 자활사업 참여자의 변화

2000년부터 2021년 현재까지의 자활사업 참여자의 선정기준 및 변화를 시기별로 정리하면 다음과 같다. **제도화기**는 조건부수급자의 선정 기준 연령 확대, 차상위계층의 참여 확대, 자활근로사업단의 유형 세분화, 차상위계층의 참여 확대 등 ‘자활사업 기반구축과 참여자 규모 확대’ 시기로 볼 수 있다. **제도확대기**는 자활근로 등 보건복지부의 사업 비중은 줄어들고 취업성공패키지 등의 고용노동부 사업의 비중이 점차 늘어나는 ‘보건복지부와 고용노동부의 협력적 자활사업 구축’의 시기로 볼 수 있다.

제도변화모색기에는 자활사업 참여자 특히 차상위자의 참여가 급격히 증가한 반면 조건부수급자의 참여 점차 감소했고, 보건복지부의 자활근로 참여자가 감소한 반면, 고용노동부 자활사업 참여자 증가와 자산형성지원사업의 규모가 증가한 ‘자활사업 참여자 유형의 다양화’ 시기로 볼 수 있다. **제도다각화기**에는 시간제 자활근로, 청년자립도전사업단 등과 같이 다양한 자활사업 프로그램이 신설되면서 자활사업 참여대상이 확대되는 ‘자활사업 다각화 및 재도약’ 시기로 명명할 수 있겠다.

〈표 IV-1〉 자활사업 참여자의 변화 특징(종합)

구분	주요 특징
제도화기 (2000.10 ~2005)	- 조건부수급자의 선정 기준 연령 확대 - 차상위계층의 참여 확대(2004) - 자활근로사업단의 유형 세분화, ▶ 자활사업 기반구축과 참여자 규모 확대
제도확대기 (2006~2012)	- 차상위계층의 참여를 연차적으로 확대(2007) - 차상위자의 근로유지형사업에 일정비용 참여제한, 취업성공패키지사업에 참여유도(2012) - 자활근로 등 보건복지부의 사업 비중은 줄어들고 취업성공패키지 등의 고용노동부 자활사업의 비중이 점차 늘어남 ▶ 보건복지부와 고용노동부의 협력적 자활사업 구축
제도변화모색기 (2013~2017)	- 자활사업 참여자 특히 차상위자의 참여가 급격히 증가한 반면 조건부수급자의 참여 점차 감소 - 보건복지부의 자활근로 참여자가 감소한 반면 고용노동부 자활사업 참여자 증가 - 자산형성지원사업의 확대로 자활사업 참여자 증가 ▶ 자활사업 참여자 유형의 다양화
제도다각화기 (2018~현재)	- 자활사업 참여자의 우선순위가 폐지되었다가 2021년 조건부수급자 우선배치가 명시 - 시간제 자활근로, 청년자립도전사업단 등과 같이 다양한 자활사업 프로그램이 신설되면서 자활사업 참여대상이 확대 ▶ 자활사업 다각화 및 재도약

자활사업 참여자의 선정기준 및 참여자 변화를 내용별로 정리하면 다음과 같다.

〈표 IV-2〉 자활사업 참여자의 선정기준 변화

	제도화기 (2000~2006)	제도확대기 (2007~2012)	제도변화모색기 (2013~2017)	제도다각화기 (2018~현재)
	2000 18세이상 60세이하 2003 62세 이하 2004 64세 이하 가구소득이 최저생계비 초과	소득인정액이 기준을 초과	2016 생계급여수급자만 대상	2020 자활사업 참여자 우선순위폐지 2021 자활근로사업의 경우 조건부수급자 우선참여선정원칙 명시
자활 급여 특례자		소득인정액이 기준을 초과	2016 생계·의료급여 수급자가 자활사업 및 취업성공패키지에 참가해 소득인정액이 기준중위소득의 40%를 초과	
일반 수급자	조건부수급자가 아닌 자	2009 자활사업에 참여 못함 2010 자활근로사업 참여 가능 2011 근로무능력자도 참여 가능	근로능력은 생계급여수급권자, 조건부과제외자, 의료·주거·교육급여 수급자 2015 만 65세 이상 등 근로무능력자도 참여	
	실제소득이 최저생계비의 120% 미만	소득인정액이 최저생계비의 120% 이하 2007 차상위계층 자활사업참여 확대 (선참여 후조사) 2012 근로유지형에 20% 미만 참여 제한, 취업패 참여유도로 연차적으로 참여확대	2015 만65세 이상 등 근로무능력자 도 희망 시 참여 2016 소득인정액이 기준중위소득 50% 이하	2018 차상위자 자활근로 참여기간 최대 60개월로 제한하되, 자활근로사업단 유형별 차상위자 참여비율 제한 폐지 2020 간이상담 후 우선참여조치
차상위자				
급여 특례 가구원		2012부터 참가 의료급여, 교육급여특례가구 가구원	2016 의료급여특례, 이행급여특례 가구의 근로능력 있는 가구원	
시설 수급자		2011부터 기초생활보장시설수급자는 조건부수급자로 전환 필요 없이 참여	2016 시설수급자 중 생계·의료급여 수급자	

〈표 IV-3〉 자활사업 참여자 변화

제도화기 (2000~2006)	제도화대기 (2007~2012)	제도변화모색기 (2013~2017)	제도가각화기 (2018~현재)
• 조건부수급자의 선정기준 연령을 연차적으로 확대하였으며, 자활사업 참여자의 규모가 커졌으나 조건부수급자의 비율이 높아지지는 않았음 • 2004 차상위계층의 참여 더욱 확대 • 2004 자활사업단별로 차상위계층의 참여비율을 30~40% 이내로 제한하던 것을 50~60% 이내로 확대 • 자활근로사업단의 유형 세분화	• 2012 전체 자활사업참여자의 규모는 확대되었으나 보건복지부의 자활사업의 비중이 감소, 고용노동부의 자활사업비중 확대 • 2009 보건복지부 자활근로사업 참여자 비중 감소. 이는 보건복지부의 희망리본사업과 고용노동부에서 취업성공패키지에 흡수 • 희망리본프로젝트의 경우 조건부과제 외자 우선 참여 • 자활사업참여자는 국가 수급빈곤층에서 저소득층으로 확대, 수급빈곤층 중 조건부수급자에서 조건부과제외자 및 일반수급자로 확대	• 취업우선지원사업으로 조건부수급자의 의뢰권한이 시·군·구 지방자치단체에서 고용센터로 이양되면서 조건부수급자의 80%가량을 취업성공패키지 프로그램으로 이관, 자활여량이 낮은 수급자들은 지역자활센터로 의뢰 • 2014 자활근로 연속참여기간을 3년에서 만36개월로 완화, 다른 유형으로 전환 시 최대 60개월까지 참여 • 제도화대기에 이어 보건복지부의 자활근로사업의 비중이 줄고 고용노동부의 취업성공패키지 사업이 늘어남 • 자활사업의 규모는 늘어나지만 자활근로 참여자의 규모는 줄고 자산형성지원사업의 비중이 커짐 • 2013 지역자활센터 여성참여자의 비율(65.8%)이 남성(34.2%)에 비해 비교적 높음	• 부양의무자 기준이 완화된 2017년에서 2018년 사이 수급자가 증가. 2018년에서 2019년 사이에도 수급자가 증가 • 차상위자의 자활사업 참여 감소 • 자활근로사업 참여기간 최대 60개월로 제한(단 근로유지형 자활근로에는 제한 없음) • 2020 지역자활센터 남성참여자의 비율(51.2%) 이 여성참여(48.8%)보다 높아짐 • 지역자활센터 40대, 50대의 참여자 규모가 줄어드는 대신 60세 이상 노령자의 비율이 점차 높아짐 • 2020년 50대 참여자(35.3%)에 이어 60대 이상의 참여자(31.3%)의 비중이 두 번째로 높음

(1) 자활사업 참여자의 선정기준 확대

자활사업 시행 원년에는 기본적인 인프라 정비와 초기 성공사례 개발에 역량을 집중하였다. 조건부수급자 선정 연령기준을 2000년 초기 18세 이상 60세 이하에서 점차 연령층을 확대하여 2004년부터 현재까지 18세 이상 64세 이하로 확대하였다.

차상위계층의 경우 2001년부터 자활사업에 참여하기 시작하였으며, 기초수급자 중심으로 추진하던 자활사업을 빈곤층 전략을 방지하고 자활사업추진의 효율성을 제고하기 위해 2004년부터 차상위계층의 참여를 더욱 확대하였다. 또한, 유형다변화와 자활사업 참여유인 확대를 통해 자활사업 참여자의 규모를 확대해갔다. 2007년부터는 선참여 후조사 원칙을 적용해 차상위계층의 자활사업을 연차적으로 확대해 갔으며, 2012년부터는 차상위자가 자활근로사업 중 근로유지형사업에 20% 미만으로 참여를 제한하고 취업성공패키지사업 참여를 적극적으로 유도하였다.

2012년 이후 소위 ‘일을 통한 빈곤정책’과 ‘취업우선지원정책’의 시행으로 국민기초생활보장제도에서 무조건적 취업이 강조되는 분위기였다. 취업우선지원사업은 근로우선전략의 일환으로 근로능력이 있음에도 자활사업에 안주하려는 근로능력 있는 빈곤계층은 우선적으로 취업성공패키지에 의뢰하여 일반노동시장 진입을 지원하였다. 2015년에는 만 65세 이상의 근로무능력자인 차상위자와 일반수급자도 본인이 희망할 시 자활사업에 참여할 수 있도록 했다

2018년 자활사업 참여자의 자활촉진 및 자활근로사업 참여에 안주하는 것을 방지하기 위해 차상위자의 자활근로 참여기간을 최대 60개월로 제한하되 자활근로사업단 유형별로 차상위자의 참여비율을 제한하던 것을 폐지하였다. 또한, 2020년에는 자활사업 참여자의 우선순위를 폐지하였으나 2021년에는 자활근로사업의 경우 조건부수급자의 우선참여선정원칙을 다시 명시하였다. 이처럼 제도화기, 제도확대기, 제도변화 모색기, 제도다각화기를 거치면서 자활사업의 참여자 선정기준은 연령별·참여가능대상은 점차 확대되었다.

(2) 자활사업 참여자 규모의 확대와 참여자 유형의 다양화

자활근로사업은 제도화기에 업그레이드형과 취로형으로 구분하였으나, 2004년부터 근로유지형, 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형 등 4단계로 세분화되었다.

제도확대기에 오면서 자활사업 참여자의 규모는 점차 확대되는 가운데 자활근로 참여자의 비율은 점차 줄어드는 반면 2009년부터 시범실시 된 성과시범사업인 희망

리본사업과 고용노동부의 취업성공패키지사업으로 참여자가 분산되었다. 또한, 2012년부터 자산형성지원사업인 희망키움통장(2013년부터 희망키움통장 I, II) 참여자가 점차 증가하면서 전체적으로 자활사업 참여자의 규모가 늘어나는 가운데 자활근로 참여자의 규모는 줄고 통장사업 참여자의 비중은 늘어나는 등 참여자의 유형이 다양화되었다.

(3) 근로능력판정의 체계화 및 전문화

수급자가 자활사업에 참여하기 위한 사전조치로 근로능력의 유·무를 판정해야 하는데, 조건부수급자에 대한 근로능력평가가 점차 체계화·전문화되었다. 자활사업 시행 초기 질병·부상자에 대한 근로능력 판정 시 진단서(소견서 포함)를 기초로 담당공무원이 판정을 하였으나 2010년에는 근로능력평가용 진단서를 제출한 수급자의 경우 ‘의학적 평가’와 ‘활동능력 평가’ 단계를 거치면서 의학적 평가는 의사가, 활동능력 평가는 담당공무원이 면담·실태조사를 통해 평가를 하였다. 그러나 자치단체에 따라 근로능력판정이 일관된 기준에 따라 이루어지지 않고 있는 경우가 있어 이를 보완하기 위해 판정기준과 판정방식 그리고 관리체계를 단계적으로 정비, 전문화하였다. 기존의 시·군·구청장의 근로능력평가업무를 장애등급심사 등에 대한 전문성과 경험을 가진 국민연금공단에서 일괄적으로 수행하게 되었다. 또한 근로능력판정 서류를 행복e음을 통해 국민연금공단에 근로능력평가를 요청하면 제출된 서류를 이용하여 국민연금공단에서 의학적 평가 및 활동능력 평가 등 근로능력평가를 실시한 후 그 결과를 행복e음을 통해 시·군·구로 통보하게 되었다.

(4) 자활사업 참여자의 수급지위별, 프로그램별 변화: 조건부수급자와 자활 근로사업

자활사업 참여자를 수급지위별, 프로그램별로 구분하여 살펴본 결과 수급 지위별 참여자에서는 조건부수급자가, 프로그램별에서는 자활근로사업의 비중이 점차 축소되는 것을 알 수 있었다. 자활사업은 제도화기, 제도확대기, 제도변화모색기를 거치면서 자활사업 참여자의 규모가 전체적으로 확대되는 가운데 조건부수급자의 규모는 점차 축소되어왔으며 차상위계층의 규모는 점차적으로 확대되고 있는 것을 볼 수 있다. 반증으로써 제도 다각화기인 2018년부터 2021년까지 자료를 보면 조건부수급자가 꾸준히 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 자활사업 프로그램별로 살펴보면 자활사업 참여자의 규모가 매년 확대되는 가운데 자활근로사업 참여자는 점차적으로 비중이 줄어들고 있으며, 제도변화모색기부터는 자산형성지원사업인 통장사업 참여자의 규모는

급격히 커지고 있는 것을 볼 수 있다. 제도다각화기인 2018년부터 2021년까지 자활근로 참여자의 규모가 점차 증가하는 가운데 2021년 자활근로사업의 비중은 53.9%를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

2) 사업단 운영과 자활프로그램의 변화

자활사업 운영 및 자활프로그램의 변화 특징을 시기별로 정리하면 다음과 같다. 자활사업 운영 및 자활프로그램의 변화를 종합하면, 제도화기(2000.10~2005년)는 5대 표준화사업 중심으로 지침을 마련했다는 점에서 ‘기본 프로그램 및 운영체계 기반 마련’ 시기로 볼 수 있다. 제도확대기(2006~2012년)는 프로그램의 다변화 및 신규 프로그램이 개설된 시기로 사회서비스 중심의 사업단, 탈수급 및 취·창업을 강조하는 희망리본, 자활인큐베이팅 등이 시행된 시기로 ‘자활사업 프로그램 전국적 확산 및 취·창업 성과 프로그램 확대’ 시기로 볼 수 있다. 제도변화모색기(2013~2017년)는 탈수급 및 자활성공률 성과 기조가 심화됨에 따라 자활사례관리, 자활기업 등의 사업이 시행되었고 동시에 희망 리본 사업의 통폐합, 북한이탈주민 자활사업단, 금융취약계층 자립지원사업이 시행된다는 점에서 ‘자활사업 프로그램의 다변화’ 시기로 볼 수 있다. 마지막으로 제도다각화기(2018년~현재)는 시간제 및 청년자립도전 자활사업단, 거리노숙인특화 자활사업, 내일키움일자리, 예비자활기업 등을 통해 ‘자활사업 프로그램의 시대적·정책적 대응력 강화’ 시기라 할 수 있다.

〈표 IV-4〉 자활사업 운영 및 자활프로그램 변화 특징(종합)

구분	주요 특징
제도화기 (2000.10 ~2005)	- 5대 표준화사업 중심으로 지침 마련 ▶ 기본 프로그램 표준화 및 운영체계 기반 마련
제도확대기 (2006~2012)	- 프로그램의 다변화 및 신규 프로그램 개설 - 보건복지가족부에 의해 추진된 사회서비스 바우처 사업이 본격적으로 추진되면서 가사간병서비스, 산모지원서비스 등 다양한 Human service 영역의 사업단이 확대됨에 따라 지침 마련(2008) - 탈수급 및 취업 성과 강조에 따른 희망리본사업(2010)이 시행 - 개별화된 탈수급 및 취창업 정책이 강조되면서 자활인큐베이팅 시범사업 등장(2011) ▶ 자활사업 프로그램 전국적 확산 및 취창업 성과 프로그램 확대

구분	주요 특징
제도변화모색기 (2013~2017)	- 탈수급 및 자활성공률 성과 기초 심화 - 희망리본 및 고용노동부 취업지원사업 정례화 및 전달체계 변화 (2014) : 근로역량에 따른 자활참여자 배치 - 희망리본 사업이 희망성공패키지로 통합(2015) - 자활사례관리 등장(2013) - (전국, 광역)자활기업 시행(2013) - 시범(pilot)자활근로사업단 시행(2013) - 정부 양곡할인사업의 양곡배송사업을 전담함에 따라 공공시장 영역 확보(2011) - 북한이탈주민 자활사업단 운영(2014~현재) 및 금융취약계층 자립지원 시범사업(드림셋 사업) 운영 및 폐지(2014~2019) ▶ 자활사업 프로그램의 다변화
제도다각화기 (2018~현재)	- 시간제 및 청년자립도전 자활사업단 신설 및 운영(2018) - 거리노숙인특화 자활사업 신설 및 운영(2019) - 내일키움일자리 사업 신설 및 운영(2020) - 자활기업 활성화 방안 발표 이후 예비자활기업 지원 지침 마련(2018) - 자활기업의 분화 : 사회형 및 자립형(2018) ▶ 자활사업 프로그램의 시대적·정책적 대응력 강화

(1) 자활근로사업단의 변화와 별도 자활급여체계의 모색

제도화기인 2002~2003년 자활근로사업단의 기본방향은 저소득층의 자활촉진을 위한 보다 장기적인 계획 하의 자활공동체 창업 등을 위한 기초능력 배양에 중점을 두었으나, 2004년부터 근로빈곤층의 보장과 근로기회에 방점을 두었다. 제도확대기인 2012년부터는 사업내용에 ‘정부재정지원사업의 자활사업 연계 활성화’를 명시함으로써 정부에서 공공으로 운영되는 사업을 자활사업으로 적극적인 연계를 하기 위한 시도로 보인다.

2003년부터 주로 5대 표준화 사업인 「간병도우미, 집수리, 청소, 폐자원재활용, 음식물재활용」 사업을 활성화하여 지속적이고 안정적인 사업기반을 구축해야 했다. 더불어 표준화 사업 외에도 영농사업 등 농·어촌 지역 특성을 감안한 지역특화사업과 외식사업 등 도시지역 중심의 전략사업을 적극 개발하고 틈새시장을 개척하도록 장려하고 있다. 2002~2003년의 사업단 유형은 ①업그레이드형 자활근로(시장형, 공익형)와 ②취로형 자활근로 두 가지 유형으로 분류되다가 2004년부터는 ①근로유지형 자활근로, ②사회적일자리형 자활근로, ③인턴형 자활근로, ④시장진입형 자활근로 네 가지 유형으로 재분류되었다. ①유형에서 ④유형으로 갈수록 시장진입 가능성이 높고

비교적 근로능력이 높은 빈곤층이 참여하였다. 제도확대기 후반부인 2012년부터 자활근로 연속참여기간을 3년으로 제한하였으며, 단, 사업단 유형을 전환하는 경우는 최대 5년까지 참여가 가능하도록 했다. 제도변화모색기의 사업단 유형은 변경되지 않았지만 근로유지형과 다른 사업단 유형이 구분되어 업그레이드형으로 묶였다. 또한, 인턴형이 인턴·도우미형으로 명칭이 변경되었다. 2013년부터 시범(Pilot) 자활근로 사업단이 신설되어 운영되었다. 해당 사업단은 사업수행기관에서 정식 사업단을 설치·운영 이전에 사업운영의 타당성 및 효과성을 검증하기 위해 임시(6개월 이내)로 운영하도록 했다.

제도화기인 2004년부터는 광역자활근로사업단이 신설되어 2개 이상의 기초자치단체 참여자로 구성하는 시장진입형 자활근로사업단을 규모화하여 운영하였다. 광역자활근로사업단에 대한 지원이 제도 확대기인 2007년부터 신설되었다. 대표적으로 광역자활근로사업단에 필요한 인건비를 관할 기초자치단체에서 부담하거나 광역자치단체에서 필요한 예산(인건비, 사업비)을 통합하여 별도로 집행할 수 있게 되었다. 노무현 정부 중반 이후는 사회서비스를 확대하는 제도가 시행되자 자활근로사업도 이에 영향을 받아 간병사업, 산모·신생아도우미 등 돌봄서비스 공급을 해왔다.

제도화기의 자활근로사업 일일 노임은 일부 시장형의 경우 당시 최저일급과 비교했을 때 별반 차이가 나지 않았고 실비까지 포함하는 경우는 높기도 했다. 제도확대기에는 사업단 유형별로 인건비의 범위가 확대되었으며, 근로유지형의 참여 비율이 감소하였고, 나머지 사업단 유형의 참여 비율은 확대되었다. 차상위계층 기준 제한이 2012년부터 삭제되었다. 2011년부터는 자활급여가 최저일급보다 낮아 자활사업이 공공부조 체계 내에서 지급방식의 작동원리를 따르기 때문인 것을 짐작할 수 있다. 2011년부터 최저일급은 5~6% 상승하는 데 비해 자활급여는 1~3%가 상승했다. 제도다각화기의 자활근로사업의 운영 및 변화로 괄목할 만한 변화는 2019년에 시장진입형과 사회서비스형의 자활급여가 약 22~29%까지 상승했다는 것이다. 이러한 변화는 국정사업의 변화에 의해 기인했다. 복지부는 2017년 국정과제 42의 ‘국민의 기본 생활을 보장하는 맞춤형 사회보장’의 과제개요에 맞춰 ‘국민 최저생활 보장을 위한 공공부조제도의 혁신’의 일환으로 자활일자리 확대 및 급여 인상’을 추진하였다. 이에 자활의지를 촉진하기 위해 매년 자활급여를 최소 3% 인상하여 최저임금 대비 급여율을 상승시키고자 했다. 실제로 시장진입형의 경우 자활급여가 2017년 75.4%였던 데 반해 2020년 81.7%로 상승했다.

자활근로사업단의 변화에서 괄목할 만한 점은 자활근로사업단의 일급이 2017년

크게 상승했음에도 불구하고 최저임금에 비해 여전히 낮다는 사실이다. 이는 빈곤층이 우리 사회의 최저임금을 받는 노동자보다 낮은 임금을 받아야 한다는 열등처우 원칙에 기인하는 것으로 보인다. 이에 2021년 자활사업안내 지침에는 법제처 행정해석(법령해석지원팀-848, 2006.5.26.)-노동부 ‘자활근로사업 참여자 중 차상위계층의 근로자성에 관한 변경 지침’, 대전지방법원 2013.1.24. 선고2012나6313판결 등 참고-를 제시하면서 자활참여자는 근로기준법상 근로자성을 인정하지 않는다고 제시하고 있다. 그러나 자활근로자와 근로자의 경계는 명확하지 않다. 근로기준법 제2조에 따르면 “근로자”란 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다”라고 명시하고 있어 자활사업이 제도화된 이래, 참여자의 노동자성에 대한 끊임없이 문제제기가 되어왔기 때문이다(손치훈, 2006; 유의선, 2006; 김수영, 2012)²⁴⁾. 법적인 근거는 제공되었지만 여전히 노동을 제공하는 전제로 임금의 형태와 같은 급여를 받는 자활참여자의 근로자성에 대한 의문은 현장의 참여자들을 통해 꾸준히 제기되고 있는 실정이다. 이에 국민기초생활보장법과 분리된 자활참여자의 임금 및 급여에 대한 제도의 신설이 필요하다.

(2) 자활공동체 및 자활기업과 사회적 경제 조직으로서 주축화

자활공동체는 제도화기(2000년 10월 - 2005년)부터 초기 자활사업의 골자였다. 자활공동체는 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호·협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체를 형성하도록 지원하는 것이었다. 이때 조합원들은 상호출자 조합방식 운영을 통해 공동체에 대한 소속감을 높이고 상대적인 저임금 제약 극복, 안정적인 일감 제공 등을 마련해야 했다. 성립요건으로는 1/3 이상의 기초생활보장수급자가 참여해야 했으며, 전환 전 3개월 수익금 기준으로 구성원에게 월 50만 원의 수익금 배분이 가능해야 했다. 제도확대기에는 구성원들에 대한 월 수익금 배분이 50만 원에서 70만 원으로 상향되었다.

24) 노동부는 2002년 12월 고용보험법 시행령을 개정하면서 3년 이상 자활사업단에 종사한 참여자를 고용보험대상자에 포함시켰고, 2004년 9월 아산지역자활센터와 2005년 7월 시하지역자활센터의 참여자노동조합을 공식노동조합으로 인정했다. 또한 2005년 8월 한 여성참여자가 생리유급휴가 문제를, 2006년 4월 자활참여자 2명이 퇴직금지급 문제를 지방노동사무소에 제기했을 때, 참여자의 손을 들어주면서 연월차수당과 퇴직금을 지급하도록 정부에 권고하기도 했다. 이에 2005년 9월 보건복지부는 국민기초생활보장법 자활신설조항에 자활참여자는 노동자가 아니라고 명기했지만, 노동부는 자활사업에 참여하는 차상위계층의 경우는 노동자로 인정한다는 입장을 고수했다. 결국 두 행정부처의 마찰은 2006년 5월 법제처가 노동자성을 불인정하는 복지부의 손을 들어주면서 일단락되었다. 법제처의 행정해석을 다른 부처보다 우위에 두는 정부조직법 제24조와 법제업무운영규정 제26조에 따라 노동부도 법제처의 결정을 따를 수밖에 없었던 것이다(김수영 외, 2012).

2004년부터는 광역자활공동체가 신설되었다. 광역자활공동체는 2개 이상의 기초자치단체의 자활공동체가 연합하여 구성함으로써 자활공동체를 규모화한 시도였다.

제도변화모색기인 2012년에는 국민기초생활보장법 개정에 따라 2013년 자활공동체를 자활기업으로 명칭을 변경하고 설립 요건을 2인 이상의 사업자에서 1인 이상의 사업자로 완화했다. 다른 요건들은 자활공동체와 유사했다. 2017년부터 광역자활기업 및 전국자활기업에 대한 지원이 강화되었다. 제도다각화기에는 자활기업의 변화로 2018년 예비자활기업이 신설 및 운영되었다. 예비 자활기업은 자활센터의 자활사업단 2,400개 중 매년 자격 요건을 갖춘 100개 사업단에게 자격을 부여하며, 매출액이 사업비 대비 40% 이상인 시장진입을 앞둔 우수 자활사업단을 선정해 집중 지원을 하는 제도이다. 또한, 2021년에는 자활기업이 자립형 자활기업과 사회형 자활기업으로 분화되었는데, 이러한 시도는 자활기업의 규모가 커졌을 때 현재 지침에는 별도의 자활기업에 대한 지원이 부재한 상황에서 기인했다. 자활기업이 규모가 커지면 더이상 지원을 받을 필요가 없는 자립한 기업 형태로 상정하기 때문이다. 일례로, 제도화기에는 자활기업을 활성화하고자 국가에서는 한시적 인건비를 지원 및 2005년에는 자활공동체 창업자금 지원사업이 신설되었으나 2008년까지 운영되고 폐지되었다. 그러나 현장을 필두로 하여 공공성을 가지는 자활기업에 대한 별도 지원이 필요하다는 의견이 강력히 제기되었고 이에 특히 사회형 자활기업은 규모가 커진 자활기업에도 지원이 가능할 수 있도록 지침의 근거를 마련한 시도이다. 지침의 신설 및 운영이 진행된 지 얼마되지 않았기에 해당 자활사업이 얼마나 실효성을 보일 지는 현재 미지수다. 그러나 사회적 가치 기본법(이하 ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)’)이 2018년에 발의되었고 보건복지부에서도 사회적경제조직의 기저로서 자활기업의 역할을 기대하고 있는 점(보건복지부, 2018) 등을 고려하면 자활기업의 사회적 경제 조직으로서의 주축화에 대한 방안을 모색할 필요가 있다. 특히, 지침이 마련되지 얼마되지 않은 현시점에 운영에 대한 조사 및 어려운 점에 대해 파악하여 개선점을 마련하는 선제적 지원이 필요하다.

(3) 지역봉사프로그램 및 재활/사회적응 프로그램의 운영과 폐지

대표적인 자립역량 프로그램인 지역봉사 프로그램은 제도화기부터 운영되었으나, 제도확대기 초반인 2008년까지만 유지되었다. 해당 프로그램은 근로능력이 낮은 수급자를 대상으로 지역사회 자원봉사활동을 통해 근로의욕을 유지하고 지역사회 참여

기회를 제공하는 것이었다. 지역 내 봉사가 필요한 영역에서 활동하며, 자활후견기관 뿐만 아니라 민간위탁된 자원봉사센터, 사회복지관 등에서 자원봉사단을 구성하여 운영할 수 있었으며 시·군·구에서 직접 시행할 수도 있었다. 괄목할 만한 사항은 2005년에 지방분권이 강화되면서 해당 프로그램의 예산이 분권교부세의 부여로 전환되었다는 것이다. 2008년에는 해당 프로그램이 폐지되었다.

유사한 프로그램인 재활/사회적응 프로그램 또한 제도화기부터 운영되었으나 제도 확대기인 2011년에 폐지가 되었다. 먼저, 제도화기에는 2002~2003년 재활 프로그램으로 그 명칭을 사용하다가 2004년부터 사회적응 프로그램으로 명칭이 변경되었다. 대상자들은 알코올 남용이나 우울증이 있는 빈곤층으로 이들에 대해 사례관리, 집단프로그램, 근로의욕 고취 및 사회적응 교육, 지역연계활동을 제공했다. 참여자들은 해당 프로그램에 참여한다는 조건하에 생계급여를 지급받을 수 있었다. 다음으로, 제도확대기에는 사회적응 프로그램의 운영 및 변화는 이전 시기가 대상자를 ‘자활의 지가 현저히 낮은 자, 근로의욕고취가 필요한 자’로 상정한 반면, 제도확대기에는 ‘근로능력은 있다’라고 본 것이 주목할 만한 사항이다. 또한, 2006~2007년까지는 대상자 발굴 및 의뢰 결정이 읍·면·동 산하에 있었으나 2008년 이후로 프로그램 참여 대상 여부에 대한 결정을 시·군·구에서 하게 되었다. 2010년에는 프로그램 이름을 디딤돌 사업으로 바꾸었으나 2011년에 타부처에서 같은 이름의 사업으로 인하여 이용자의 혼란이 발생하였기에 사회적응프로그램으로 그 명칭을 다시 변경하였다. 해당 프로그램은 2011년까지 유지되다가 자활사례관리 확충 계획에 따라 폐지되었다.

해당 프로그램들은 자활사업이 복지사업으로서 배제된 집단의 사회 참여적 성격을 갖는다는 데에서 의의가 컸으나 당시 한계들을 보였다. 해당 프로그램들이 지역 내 자활후견기관 외에 사회복지관, 자원봉사센터, 정신보건센터 등 다양한 유관기관을 활용해야 하므로 전달체계가 산발적으로 되어 실효성 있는 관리가 어려웠다는 점, 그리고 활동을 해야만 생계급여를 받을 수 있다는 의무조건으로 인해 근로취약층의 인권을 침해하는 사업처럼 읽혔다는 점, 담당 공무원들도 해당 프로그램들에 대한 참여를 적극 권장하지 않았다는 점, 참여자들의 육체적, 심리적인 노동능력이 낮아 사업참여 효과를 기대하기 어려웠다는 점 등이 폐지의 이유로 보인다(노대명 외, 2004).

(4) 자활사례관리의 변화 및 내실화

자활인큐베이팅 사업은 제도확대기인 2011년부터 시행되었다. 자활인큐베이팅 사업은 자활사업 참여자의 욕구, 적성, 능력, 여건에 따라 개인별 맞춤형 자립계획 및

경로 제공과 적절한 자활 프로그램 연계로 효과적인 자립을 지원하는 자립 경로 설정 중심의 프로그램이었다. 해당 과정은 3개월을 기본으로 하되, 1개월에 한하여 연장 가능했다. 지원으로, 지역자활센터의 자활근로사업 참여자가 월평균 80명 이상이고, 자활인큐베이팅 참여자가 15명인 경우 전담인력을 1명 배치할 수 있었다.

제도변화모색기인 2013년에는 자활사례관리 운영 및 변화로 자활인큐베이팅 프로그램이 자활사례관리의 개념과 유사하여 자활사례관리로 통합·운영되었다. 이에 자활인큐베이팅은 Gateway로 그 명칭이 변경되었다. 자활사례관리는 Gateway 과정을 포함하여 참여자에게 근로기회의 제공, 취업 알선 등 자활프로그램 지원과 참여자의 자활프로그램 수행 모니터링 및 사후 평가 등 지역자활센터에서 참여자의 자립을 위해 수행하는 모든 과정이다. 포함된 Gateway는 자활사업 참여자의 욕구, 적성, 능력, 여건에 따라 개인별 맞춤형 자립계획 및 경로제공과 적절한 자활프로그램 연계로 효과적인 자립을 지원하는 자활 경로설정 프로그램이 되었다. 현금급여 중심의 자활사업 변화도 나타났다. 내일키움통장이 도입되고 희망키움통장이 I, II로 분화되었다. 내일키움통장은 자활사업단 참여자를 대상으로, 희망키움통장 I은 일반 수급자 및 조건부 수급자를 대상으로, 희망키움통장 II는 차상위계층을 대상으로 통장사업을 시행했다. 통장사업이 분화되면서 참여자 또한 확대되었다.

해당 시기에는 자활사업 프로그램 중 Gateway 전담관리자의 인건비를 별도 책정하게 되었으며, 전담관리자의 배치 기준의 수를 완화시켰다. 그러나 현 시점에서 전국 250개 지역자활센터의 자활사례관리자 배치 비율은 36%, Gateway 전담관리자 배치 비율은 59.2%, 통장사례관리자 배치 비율은 56.8%로 약간 과반수를 넘는 규모다. 이에 기관마다 사례관리자 수가 0~3명으로 다르고, 사례관리자의 근무조건이 대다수 계약직인 경우가 많아 연속성 있는 사례관리를 하는 데 한계가 있다. 또한, 기관마다 사례관리의 담당자(실장, 사례관리자, Gateway 전담인력, 통장사례관리자, 사업단장 등)에 따라 개입하는 기간이 다르고, Gateway에서 사업단 배치 이후 사례관리자가 개입하기 어려운 점이 현장에서 문제점으로 제시되었다. 더불어 기관 내 사례관리자에 대한 수퍼비전이 불분명하여 현장의 혼란이 가중되고 있다.

(5) 현금급여 중심 자활사업의 정책적 실효성 모색

제도화기인 2004년부터 본격적으로 도입된 근로소득공제는 근로장려금이라고도 명명되었으며, 국민기초생활보장제도실시와 동시에 장애인직업재활, 학생, 자활공동체

참가자에게 30%의 공제를 실시하였다. 2004년부터 본격적으로 도입된 근로소득공제는 근로장려금이라고도 명명되었으며, 국민기초생활보장제도실시와 동시에 장애인직업재활, 학생, 자활공동체 참가자에게 30%의 공제를 실시하였다.

제도변화모색기인 2016년에는 자활장려금의 예산이 갑작스럽게 삭제되는데, 2014년 귀속소득부터(2015년 지급) 기초생활보장 수급자 역시 근로장려금을 받을 수 있게 됨에 따라, 중복지원에 따른 비효율을 방지하고 근로장려금을 통한 근로유인을 제고하기 위함이었다(국회예산정책처, 2018). 당시에는 학계를 중심으로 자활장려금이 근로장려세제에 통합되는 방식에 대해 빈곤층만 제외하지 않고 장려 세제 관련 제도에 포함됨으로써 제도적 정합성을 확보할 수 있다는 주장이 주목받았다. 그러나 자활장려금 폐지 이후 자활참여자들이 지속적으로 감소하고 있어 예상한 바대로 중복지원을 받을 수 있는 대상이 크게 확대되지 않았고 현장의 필요에 따라 이에 2019년에는 2016년 폐지되었던 자활장려금이 부활하기도 했다. 이는 이론과 현실의 간극으로 해석할 수도 있지만, 보다 분명히 개선해야 할 점은 정책적 정합성 내에 현장의 필요를 교차시키는 전략이 필요하다고 할 수 있다. 2021년에는 자활장려금 제도를 생계급여 예산에 통합시킴으로써 의료 외 다른 급여에 대한 자활장려금만이 제공되는 형태로 제도적 변모가 이루어지고 있다. 그러나 이러한 변화가 동일한 장려금 제도 내에서 대상층을 분리시키고 있지 않은지, 또한 실제 제도의 변화가 수급자들에게 어떤 영향을 미칠 수 있을지에 대해 다른 제도와와의 관계 및 맥락을 고려하면서 파악할 필요가 있다.

제도다각화기에는 사회적 안전망으로써 근로연계 중심 현금급여 지원이 확대되었다. 2018년 7월에는 자활급여에 대한 압류방지 전용통장이 구축되었으며, 2019년에는 2016년에 폐지되었던 자활장려금이 부활하기도 했다. 2021년에는 자활장려금이 생계급여로 통합되어 운영되면서 해당 예산 요건이 폐지될 예정이다. 2020년 4월에는 일하는 저소득 계층의 청년이 사회에 정착할 수 있도록 자산형성 지원 및 자립을 촉진하는 청년저축계좌를 도입했다.

현금급여 중심의 자활사업 변화로 희망키움통장(자산형성지원사업)이 2011년에 신설되었다. 구체적인 지원내용으로 월 5만 원, 10만 원 중 선택하여 본인이 저축을 하면, 시군구가 근로소득장려금을 일정 산식 요건에 의해 지급 및 적립을 하고, 중앙자활센터가 민간 자금 등 매칭금을 1:1로 지원하면, 3년간 지원 및 적립 후 적립자가 탈수급 시 적립금 전액을 지급받게 되었다.

(6) 대상별 특화 자활사업의 지속가능성 모색

제도화기인 2005년부터 청소년자활지원관은 저소득층 청소년 등을 대상으로 취업 및 자활을 위한 지속적인 지원을 함과 동시에, 건전한 문화공간을 제공함으로써 빈곤 문화의 세대 전승을 차단한다는 목적하에 운영되었다. 청소년자활지원관은 급격하게 확대되어 2007년까지 전국 28개소가 운영되었다. 그러나 민간복지서비스전달체계 개선계획에 따라 지역자활센터 내 청소년자활지원프로그램 방식으로 사업규모가 축소되었다. 이후 2016년에는 폐지가 되었다.

제도변화모색기의 대상별 특화 자활사업으로 2014년 한국지역자활센터협회와 하나재단 간 협약으로 북한이탈주민 자활사업단이 시행되어 현재까지 운영이 지속되고 있다. 2015년 일명 드림셋 사업으로 불리우는 금융취약계층 자립지원 시범사업이 시행되어 중위소득 50% 이하의 금융취약계층인 근로빈곤층을 대상으로 자활사업이 운영되었다. 그러나 해당 사업은 2019년 말까지 운영되다가 폐지되었다.

제도다각화기에는 다른 시기보다 대상별 특화 자활사업이 다양하게 신설되었다. 구체적으로 2018년 시간제 자활근로와 청년자립도전 자활사업단, 2019년 거리노숙인특화 자활사업, 2020년 코로나 19 상황에 따른 빈곤층을 대상으로 하는 내일키움 일자리 사업이 운영되고 있으며 확대되는 중이다.

대상층 특화 자활사업은 시대적 변화에 따라 급부상되는 취약계층에 대한 사업을 마련했다는 의의에도 불구하고 어느정도 그 관심이 완화되고 나면 제도가 폐지되는 수순을 밟았다는 데에서 그 한계가 있다. 더불어 제도변화모색기에 신설된 다양한 자활사업들이 정부에 의해 신설하라는 전형적인 하향식(top-down) 제도화이기에 앞으로 현장에서 해당 사업들을 유지해나가기 위한 지속가능한 방안을 모색해야 한다.

3) 자활사업 전달체계 및 재정의 변화

자활사업 전달체계와 평가 및 재정지원 방식의 변화 특징을 시기별로 정리하면 <표 IV-5, IV-6>과 같다. 자활사업 전달체계와 재정지원 방식의 변화를 종합하면, 제도화기(2000.10~2005년)는 지역자활센터의 적극적으로 유형별 예산지원 체계를 구축하고자 노력한 점에서 ‘자활사업 지역 기반 구축 및 지원체계 합리화 노력’ 시기로 볼 수 있다. 제도확대기(2006~2012년)는 지역-광역-중앙의 자활사업체계를 구축하고 자활사업 평가 및 지원체계의 변화 시도, 자활사업 예산의 지속적인 확대가 이루

어진 시기로 ‘자활사업 지속성장 기반 구축 및 지원체계 합리화’ 시기로 볼 수 있다. 제도변화모색기(2013~2017년)는 자활사업 수행체계(지역-광역-중앙)가 안정화되고 자활교육체계 강화, 자활정보시스템 구축, 지역자활센터 유형다변화 사업 시행 등의 측면에서 ‘자활사업 지속 성장 기반 내실화 및 실험’ 시기로 볼 수 있다. 마지막으로 제도다각화기(2018년~현재)는 한국자활복지개발원 출범, 한국자활연수원 통합, 광역자활센터 확대 및 한국자활복지개발원 직접 위탁, 광역자활센터 평가와 지역자활센터 평가 체계 안정화 등을 통해 ‘자활사업 재도약 기반 구축’ 시기라 할 수 있다.

〈표 IV-5〉 자활사업 변화 시기별 전달체계 및 재정 지원 방식(종합)

구분	주요 특징
제도화기 (2000.10 ~2005)	- 적극적인 인프라 확충(지역자활센터 2005년 242개소) - 인프라 확대 인프라 확충 노력(광역자활센터 시범사업 3개소) - 지역자활센터 지원 합리화(유형별 예산지원) ▶ 자활사업 지역기반 구축 및 지원체계 합리화 노력
제도확대기 (2006~2012)	- 중앙자활센터 설치 및 광역자활센터 법적 근거 마련 - 지역자활센터/광역자활센터 평가/성과관리 - 자활사업 예산 확대(자산형성지원사업 영향) ▶ 자활사업 지속성장 기반 구축 및 지원체계 합리화
제도변화모색기 (2013~2017)	- 자활사업 운영체계 안정(예산/평가) - 자활사업 다변화 실험(유형/기능) - 자활교육체계 강화(2015년 자활연수원) - 자활정보시스템 구축 - 자활사업 예산/참여자 감소(2015~2017) - 취업우선지원사업 영향 강력/자활사업 현장 위축 ▶ 자활사업 지속성장 기반 내실화 및 실험
제도다각화기 (2018~현재)	- 자활사업 기반 확장 및 안정(교육/수행체계) - 자활사업 조직 위상 확대(한국자활복지개발원 출범 및 공공기관) - 광역자활센터 확대 및 직접 위탁 - 자활사업 평가체계 안정화 - 자활근로사업 예산 확대(2019) - 자활정보시스템 확대 - 지역자활센터 기능다변화 시범사업 종료와 유형다변화 시범사업 종료 - 국민취업지원제도 도입 ▶ 자활사업 재도약 기반 구축

자활사업 전달체계와 재정지원 방식의 변화 특징을 내용별로 정리하면 다음과 같다.

〈표 IV-6〉 자활사업 전달체계 및 평가와 재정지원/평가 변화

제도화기 (2000. 10~2005)	제도확대기 (2006~2012)	제도변화모색기 (2013~2017)	제도다각화기 (2018~현재)
1996 시범사업/5개소 (명칭)주민자활지원센터	2007 (명칭변경)지역자활센터	2014 유형/기능다변화시범사업 시작 (유형/5개소(사회적협동조합), 기능/1개 지역 2개소)	2019 유형/23개소(사회적협동조합) (1개소 취소 반영)
2000 (명칭)자활후견기관	2010 지역자활센터 247개소	2015 유형/기능다변화시범사업 본격 시행	2021.6. 기능다변화시범사업 종료 2021 지역자활센터 250개소 (12개 시군 미설치)
2004 자활후견기관 242개소			
지역 자활센터	2000 균등 정책지원	2008 평가지표 개선(참여자주, 사업단수, 공동체수, 자활성공률, 참여자만족도)	2015 평가지표 체계화 (공통지표, 특성화지표)
	2005 규모별 예산차등지원/성과반영 (4개 유형/참여인원, 사업단수)	2009 규모별예산차등지원/성과반영 규모평가(2년 주기, 4개 유형) 평가지표 개선(참여자주, 사업단수, 공동체수, 자활성공률, 교육및지역사회 자원활용)	2016 성과계약방식 도입(삼진아웃제) 2017 지역자활센터 성과평가 2년 주기, 평가지표 개선
		2011 규모평가(3개 유형)	
	2012 규모별 예산지원 평가지표 개선(참여자주, 자활성과, 자활공동체지원, 사업단운영, 교육및지역사회자원활용)		
	2012 규모평가(3년 주기)와 성과평가(1년 주기, 지역유형별(도시형/도농복합형 /농촌형), 인센티브) 분리		

제도화기 (2000.10~2005)	제도확대기 (2006~2012)	제도변화모색기 (2013~2017)	제도다각화기 (2018~현재)
2004 시범사업 시작/3개소 (경기, 인천, 대구)	2008 2차 시범사업/6개소 (경기, 인천, 대구, 강원, 전북, 부산) 2009 3차 시범사업/6개소 2010 7개소(서울 추가) 2012.2 광역자활센터 법적근거 마련	2013 10개소(광주, 충북, 경남 추가) 2014 14개소(대전, 충남, 전남, 전북 추가) 2018 15개소(울산 추가) 2021 16개소(제주 추가) 2018 개발원 광역자활센터 위탁운영 시작(2개소) 2021 개발원 광역자활센터 위탁운영 (서울/경기/인천/강원 외 12개소)	2019 15개소(울산 추가) 2021 16개소(제주 추가) 2018 개발원 광역자활센터 위탁운영 시작(2개소) 2021 개발원 광역자활센터 위탁운영 (서울/경기/인천/강원 외 12개소)
광역 자활센터	-	2013 광역자활센터 평가 실시(1년) 2022 평가주기 변경(2년, 2020~2021 실적)	2022 평가주기 변경(2년, 2020~2021 실적)
한국 자활복지 개발원	2000 자활기관협의회 2001 자활정보센터 설치 (서울, 부산) 2003 자활정보센터 통합	2006.12 중앙자활센터 법적 근거 마련 2007.7 자활정보센터 법적근거 삭제 2008.1 자활정보센터 해체 2008.7 중앙자활센터 설립	2015.5 한국자활연수원 설치 (한국보건복지인력개발원 위탁) 2016.1 자활정보시스템 구축(자활근로) 2018.1 자활정보시스템 확대(자선형성)
고용노동부 자활사업	1998 고용안정센터 2000 취업대상자 자활사업	2006 (명칭변경)고용지원센터 2007 취업패키지지원서비스 2009 (명칭변경)취업성공패키지 2010 (명칭변경)고용센터 취업성공패키지 민간위탁, 210개소 2011 취업성공패키지 대상 확대 (청년/고령자뉴스타트프로젝트, 디딤돌일자리 통합) 2012 자활사례조정회의/자립지원 직업 상담사 배치(48개 기초지자체)	2018 취업우선지원사업 개선 2018 100개소(고용센터 2, 고용복지플러스센터 98) 2020 171개소(고용센터 2, 고용복지 플러스센터 98, 고용복지센터 30, 출장소 41) 2021 국민취업지원제도 시행 (2023/취업성공패키지통합 계획)

(1) 자활사업 수행체계의 안정화 및 내실화

1996년 5개 지역자활센터[자활지원센터]에서 시범사업으로 시작한 자활사업 수행 체계는 지속적으로 확대되었다. 국민기초생활보장제도 시행으로 자활사업 지역사회 기반인 지역자활센터가 2003년 242개소까지 확대되어 지역사회 중심의 자활사업 수행할 수 있는 기본 체계를 구축하였다. 그 이후 제도확대기, 제도변화모색기, 제도다각화기를 거치면서 지역자활센터는 전국 12개 시군구를 제외한 시군구에 250개소가 설치되어 지역사회 중심의 자활사업 기반을 안정적으로 구축하였다. 그리고 제도확대기에 중앙자활센터가 설치되면서 자활사업의 전국적 관리 및 지원체계를 갖추었다. 이와 더불어 이 시기에 2004년 이후 시범사업으로 운영되었던 광역자활센터의 법적근거(2012. 2)를 마련하면서 중앙-광역-지역의 안정적인 체계를 갖추었다. 이와 더불어 제도변화모색기에 한국자활연수원을 설치하고 자활정보시스템을 구축함으로써 자활사업의 지원 및 관리기반을 내실화하였다. 제도다각화기에는 한국자활복지개발원이 출범하고 공공조직으로 인정되고, 자활역량강화 체계인 한국자활연수원을 통합하고, 광역자활센터 확대 및 직접 위탁함으로써 자활사업의 위상이 높아지고 자활사업 수행체계의 안정화와 내실화를 기함으로써 자활사업의 지속성장과 제도약의 기반을 구축하였다.

물론 구축된 자활사업 수행체계의 내실화 및 유기적인 운영을 위한 과제를 여전히 남아있다. 그중에서 가장 큰 과제는 자활사업 수행체계에서 광역자활센터의 역할과 지위를 정비하는 것이다. 전국 15개 시도에 설치된 광역자활센터는 중앙과 지역 사이에서 여전히 모호한 위치에 있다. 중장기적으로 자활복지개발원을 통해 중앙-광역의 효율적인 전달구조를 만들고자 하는 목표를 달성하고자 한다면 안정성을 높일 수 있는 개선이 필요하다(백학영 외, 2019). 중장기적인 안정성을 높이기 위해서는 현재 위탁형태의 광역자활센터를 한국자활복지개발원의 지부로 재편하는 방안이 적극적으로 논의될 필요가 있다. 이 과정에서 광역자활센터와 광역지방자치단체와의 협력구조의 유지 및 확대를 위한 방안이 동시에 마련되어야 할 것이다. 이와 더불어 한국자활연수원의 한국자활복지개발원 조직구조에서 조직 위상과 역할(교육 및 연구 등)에 대한 재편이 필요하고, 자활정보시스템이 행정데이터로서 그 활용성을 높일 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

(2) 지역자활센터 및 광역자활센터 재정지원과 평가 합리화

자활사업 제도화기 지역자활센터 운영비 지원은 정액지원방식으로 이루어졌다. 그러나 자활사업의 성과(탈수급, 취창업)에 대한 비판이 제기되면서 제도화기에 지역자활센터의 규모유형(확대형, 표준형, 기본형, 특화·소규모형)에 따른 예산 차등지원이 도입되었다. 제도화기 규모 유형 평가는 자활사업 성과(참여인원, 사업단 수)가 반영되었다. 그 이후 제도 확대기까지 지역자활센터 성과와 운영비 지원방식이 혼합된 방식으로 지역자활센터 성과를 반영한 규모에 따라 재정지원을 하였다. 이러한 가운데 성과 지표는 계속적으로 개선되어 2008년 5개 지표(참여자 수, 사업단 수, 자활공동체 수, 자활성공률, 참여자 만족도), 2009년 5개 지표(참여자 수, 사업단 수, 자활공동체 수, 자활성공률, 교육 및 지역사회자원활용)로 개선함으로써 성과평가에 과정(inputs and process)지표와 결과(outputs and outcomes)를 포함하게 되었다.

지역자활센터 평가지표는 이후에 계속 변화하는데 제도변화모색기인 2015년에 공통지표(참여자 자활성과, 사업단 운영성과, 자활기업 운영성과, 센터운영)와 특성화지표(외부자원 연계, 지역사회 기여 및 협력, 사업개발)로 평가체계를 체계화하였다. 제도변화모색기와 제도다각화기를 거치면서 지역자활센터 성과평가 세부 측정 지표와 측정방식에 변화는 계속되었다. 이러한 가운데 제도확대기에 지역자활센터 평가주기를 2년으로 변경하여 지역자활센터의 평가 부담과 업무량을 낮추었고, 2012년 규모유형평가(3년 주기)와 성과평가(1년 주기)를 분리하였으며, 성과평가는 지역유형(도시형, 도농복합형, 농촌형)을 구분하여 실시하였다. 제도변화모색기에는 성과평가 주기를 2년으로 재조정하는 등 지역자활센터 평가 체계를 합리하고자 하는 노력이 계속되었다.

광역자활센터에 대한 평가는 제도확대기로 구분되는 시범사업 단계(2008년(3년 실적), 2009년(1년 실적), 2011년(2년 실적))에 시작되어, 광역자활센터 법제화(2012. 2) 이후 2013년부터는 1년 주기로 이루어졌다. 2022년부터는 2년 주기로 평가할 계획이다. 광역자활센터에 대한 평가는 ‘성과평가’라기 보다는 사업 실적을 점검하고 그 결과에 따라 인센티브를 제공하거나 지도·점검을 강화하는 차원에서 이루어졌다. 이는 지역자활센터의 성과평가에 ‘성과계약’ 개념이 적용되고 있으나 엄밀한 의미에서 성과계약이 적용된다고 볼 수 없다. 이에 ‘성과평가’와 ‘성과계약’의 개념과 적용 내용을 명확히 하고 불필요한 요소에 대한 점검과 개선이 필요하다.

앞서 언급한 것처럼 지역자활센터에 대한 평가는 계속 개선되어 성과평가의 합리성을 꾀하였다. 그럼에도 지역자활센터는 성과평가의 부담이 크고 일부 지표의 경우 합리성에 문제가 있음을 지적하고 있는 현실이다. 현재 규모평가(확대형, 표준형, 기본형, 최소형)와 성과평가가 3년 주기와 2년 주기로 이루어지는데, 평가 주기에 대한 재조정(주기 통일)과 규모평가 내용과 성과평가 내용의 합리성, 성과평가 제외 대상(유형다변화사업 참여기관) 등에 대한 검토가 필요하다.

(3) 자활사업 예산의 지속적 확대

자활사업은 보건복지부 자활사업(비취업대상자)과 고용노동부 자활사업(취업대상자) 사업으로 시작하였다. 보건복지부 자활사업 예산은 제도화기(2001년 1,323.7억원에서 2005년 2,967.6억원), 제도확대기(2006년 3,610.8억원, 2012년 5,333.3억원), 제도변화모색기(2013년 5,870.6억원, 2017년 4,345.6억원), 제도다각화기(2018년 4,722.7억원, 2021년 7,278.9억원)를 거치면서 지속적인 증가세를 보인다. 보건복지부 자활사업 예산은 자활사업 인프라(지역자활센터, 광역자활센터, 중앙자활센터한국자활복지개발원)와 사업 내용(자활장려금, 사례관리, 자산형성지원 등) 확대, 근로능력 평가 내실화 등에 기인한다. 전반적으로 보건복지부 자활사업 예산은 증가 경향을 보이지만, 제도변화모색기에 속하는 2014~2017년은 감소세(2014년 5,494.3억원 2017년 4,596.6억원)를 보였고, 2018년에는 다시 증가세를 보였다. 변화모색기의 보건복지부 자활예산의 감소는 취업우선지원제도 자활사업 참여자 감소와 자활장려금 폐지, 사회적응프로그램 폐지 등에 크게 기인한다. 제도변화모색기를 지나 제도다각화기에는 자활사업 참여자 증가 및 자활장려금 재도입, 자산형성지원 확대 등으로 보건복지부 자활사업 예산은 다시 증가세를 보이고 있다.

보건복지부 자활사업 예산의 변화는 자활사업의 지속적인 확대와 성장 과정을 보여주며, 다른 한편에서는 사업의 축소와 폐지의 경향도 보여준다. 보건복지부 자활사업의 예산 증가를 통해 자활사업 인프라, 사업내용 및 대상 확대를 확인할 수 있다. 그리고 보건복지부 자활사업의 감소 및 삭제는 상반된 평가가 가능하다. 긍정적인 평가는 자활공동체(저소득층) 창업자금 지원(마이크로크레딧), 자활장려금(자활소득공제), 희망리본사업, 가사간병서비스 등은 해당 제도가 자활사업에서 시작되었지만 미소금융지원, 근로장려세제, 취업지원사업, 사회서비스 확대에 이어진 점이다. 한편 부정적인 평가는 자활장려금(근로소득공제), 희망리본사업 등은 국세청이나 고

용노동부 사업에 긍정적인 영향을 미쳤지만 자활사업의 인센티브 체계와 성과 제고에 부정적으로 작용하였다는 것이다. 보건복지부 자활사업 예산 변화를 통해 자활사업 새로운 가능성을 동시에 확인할 수 있었다. 예를 들면 2020년과 2021년에 한시적으로 실시한 내일키움일자리 사업은 자활사업 내용적 측면에서, 사회적응프로그램과 사례관리는 자활사업 참여자의 정서적 자활 측면에서 사업의 확대(혹은 재설계)의 여지가 있음을 충분히 보여준다.

고용노동부 자활사업은 제도화기(2003년 144.6억원, 2005년 101.8억원)와 제도확대기 초기(2006년 104.8억원, 2008년 86.1억원)에는 고용노동부 자활사업(취업대상자) 감소로 인해 예산의 감소세를 보인다. 그러나 2009년 취업성공패키지 도입과 대상자 및 지원 확대를 통해 제도확대기 후반(2009년 124.0억원, 2012년 1,449.4억원)에 증가하였다. 그러나 제변화모색기 시작 점인 2013년에는 291.3억원으로 감소하는데 이는 취업성공패키지 사업의 재편으로 인한 예산 구분 방식에 기인하는 것으로 보인다. 2013년 이후 고용노동부 자활사업 예산은 활용 가능한 자료가 없어 명확히 말할 수 없으나 제도변화모색기에는 취업우선지원제도 실시로 증가하였을 것으로 추측된다. 자활사업 변화 시기는 보건복지부 자활사업을 중심으로 구분하여 자활사업 예산 측면에서 볼 때 고용노동부 자활사업의 변화 경향에 적용하기는 어렵다. 다만, 고용노동부 자활사업(예산 포함)의 변화는 보건복지부 자활사업에 강력하게 영향(제로섬 게임은 아니지만 서로 상반된 예산 증감 경향으로)을 미치고 있음을 보여준다.

(4) 자활사업 협의체계 구축 및 운영 미흡

국민기초생활보장법 시행부터 현재까지 자활지원사업의 효율적 추진을 위하여 직업안정기관, 자활사업실시기관, 사회복지시설 등의 상시적인 협의체계 즉, 자활기관협의체를 구축 운영하도록 규정하였다. 또한, 보건복지부는 자활기관협의체 구성과 운영을 위한 계획을 매년 자활사업 지침에 담고 있다. 그럼에도 불구하고 자활사업 확대와 내실화를 위한 민관협력체는 유명무실한 상태이며, 자활사업의 주 수행부처인 보건복지부와 고용노동부와 협이나 사업 총괄도 제대로 되지 않는 것으로 평가된다. 제도확대기에 고용노동부가 자립지원 직업상담사를 배치하고 일부 지역에서 자활사례조정회의를 운영하기도 하였으나, 이는 고용노동부 자활사업 참여자 확보를 위한 목적이 강하였고 자활사업 전체의 협이나 협력을 위한 체계로 작동하지 못하였다.

보건복지부와 고용노동부로 이원화된 체계로 시작하여 자활사업의 수행과정에서 협력과 경쟁, 갈등의 과정을 거쳤지만, 자활사업은 두 부처의 노력으로 계속 확대되었다. 다만 두 부처 사이의 협의가 제대로 이루어지지 않고 있고 자활사업의 주무부처인 보건복지부가 자활사업 총괄 기능을 수행하지 못하고 있다고 할 수 있다. 이에 자활사업의 발전과 성과 제고, 지역사회 중심의 자활사업 발전을 위해서는 광역지자체와 기초지자체 단위의 자활기관협의체를 실질적으로 구축·운영할 필요가 절실하다. 이를 위한 방안으로 지역사회보장협의체를 분과체계를 활용이나 지역사회 일자리지원기관 협의기구 구성 및 운영 등을 고려할 수 있을 것이다.

2. 평등한 사회와 노동 통합을 위한 자활사업 발전 방향

1) 자활사업 패러다임 확장

저성장, 고용불안, 빈곤 심화 등 다양한 시대적 위기에 자활사업은 근로빈곤층의 사회적 안전망으로써 소득보장과 사회통합 역할을 담당하도록 요구받고 있다. 1999년 국민생활보장법 내의 자활사업은 빈곤층 중 근로 능력이 있는 자에게 최저생활을 보장하고 자립기반을 조성한다는 목적하에 제도가 시행된 이후 자활사업은 끊임없이 그 역할과 기능에 대해 논의되어 왔다. 최근에는 국민취업지원제도 등장과 함께 자활사업은 기초생활보장제도로써 근로능력과 관계없이 최저소득을 보장하는 최후의 안전망 역할을 수행하는 방향으로 역할을 분담할 필요가 있다는 주장이 지배적으로 자리잡고 있는 것도 사실이다(이병희 외, 2017). 그러나 한편에서는 한국형 실업부조의 한 축으로서 국민취업지원제도에서 포괄하지 못하는 대상들을 자활급여가 포괄함으로써 두 제도가 유기적 연계를 통해 한국형 실업부조로 결합이 필요하다는 의견이 제시되기도 하였다(김종수, 2019).

이 시점에서 자활사업은 제도 패러다임의 확장이 적극적으로 시도될 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 자활사업 참여자는 맞춤형 급여로의 전환과 함께 “조건부수급자” 뿐만 아니라 근로능력이 다소 미약한 차상위계층까지 포괄하는 방향으로 대상의 확대가 이루어지고 있다. 그리고 자활사업 지원 프로그램은 시간제 자활근로, 근로유지형 자활근로사업의 확대, 청년과 노숙인 대상 특화 자활사업의 신규 운

영, 예비 자활기업 등 사회경제의 급격한 변화로 인해 다양한 사회적 문제를 자활급여 안에서 포괄하려는 노력을 기하고 있다. 더불어, 수행기관인 한국자활복지개발원 출범, 광역자활센터 확대 및 지역자활센터 평가체계 안정화 등을 통해 자활사업 인프라를 새롭게 정비하려는 시도들이 괄목할 만하다.

현시점에서 자활사업의 참여자, 프로그램, 인프라는 변화를 향해 한걸음씩 진보하고 있다고 할 수 있다. 이제는 제도 내의 변화가 아닌, 제도 패러다임을 다시 돌아보고 재정비할 시점이다. 자활사업의 시작이 빈민지역운동, 노동자 생산협동조합 운동을 통해 기초생활보장제도가 도입되기 이전부터 공동체에서 시작되었다는 점을 상기시킬 필요가 있다. 국민기초생활보장제도가 제정된 지 20년이 넘는 이 시점에 여전히 자활사업이 근로연계복지제도로 남아야 하는지, 포괄적 사회통합적 성격의 소득보장정책으로 변화되기 위해서는 별도의 제도로 운영되어야 하는 것은 아닌지 등에 대한 패러다임의 전환에 대한 고민이 필요한 시점이다. 과거 자활제도는 자활급여법 제정, 사회적경제로의 확대, 실업부조로의 통합 등 다양한 의견들을 우리는 다시 돌이켜 볼 필요가 있으며, 그 방향성에 있어서 소득보장과 사회통합이라는 기능을 강화하는 방향으로써 전환을 검토해야 한다.

2) 자활사업 성과에 대한 재구조화

자활급여는 자활대상자의 자활사업 참여를 전제로 생계비를 지급하고, 궁극적으로 그들의 자립을 하도록 지도하는 조건부 생계급여 제도로 출발했다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나, 자활사업의 기능과 영역이 전통적인 공공부조와 달리, 개별성과 특수성을 지닌다는 사실에 우리는 주목할 필요가 있다. 즉, 공공부조 급여와 달리 자활사업은 일을 통해 사회적 역할을 향상시키는 기능을 한다.

최근 자활사업에는 단기 탈수급율과 취·창업률이라는 계량적 실적에 도달할 수 없는 참여자들이 대거 유입되고 있다. 이러한 유입의 배경에는 우리 사회에 실업, 저소득, 빈곤이라는 경제적 측면의 문제를 공유함과 동시에 부채, 신용과 같은 법적·재정적 문제, 불안정한 주거, 만성질환, 알코올 의존, 우울, 낮은 자존감, 실패감, 좌절감, 낮은 근로 의욕, 가족 갈등, 대인관계의 어려움과 같은 다차원적 문제(최상미, 2021)를 가지는 빈곤층이 증가하고 있는 특성을 반영하는 결과이다. 또한, 현행 제도상의 자활사업에는 80점 이상의 점수를 받게 되면 집중 취업지원대상자로 고용

노동부의 자활사업에 투입이 되며, 80점 미만~45점 이상의 점수를 받으면 근로능력강화대상자로 보건복지부의 자활사업 중 시장진입형, 인턴·도우미형, 사회서비스형 자활근로에 참여할 수 있다. 끝으로 45점 미만의 점수를 받게 되면 근로의욕증진대상자로 자활근로 중 근로유지형의 사업에 참여할 수 있도록 설계되어 있다. 이들을 대상으로 단기간의 자활성공율이나 탈수급율을 논한다는 것은 사실상 대상과 정책성고가 부정합하다는 것을 보여준다. 현재 자활사업 참여자들에게는 자활 관련 많은 연구에서 입증했듯 심리 사회적 성과가 자활사업의 경제적 성과에 미치는 과정에 매개 역할을 하고 있다(이문국, 2016). 이에 자활사업이 조건부와 성격의 강제노동으로 여겨져서는 안 된다. 장기적으로 자활사업은 사회 통합적 성격의 제도로서, 보호된 일자리를 제공함으로써 근로기회를 통해 공공부조 수급자들이 자활능력을 배양하는 방향으로 재설정할 필요가 있다. 더불어, 정서적 지원과 일 경험이 우선적으로 필요한 차상위자, 취업취약계층(청년, 노숙인, 신용불량자, 65세 이상 일반수급자 등) 등을 참여대상자로 확대하여 자활사업 참여를 통해 일경험과 심리정서적 복지서비스, 금융복지서비스 등이 통합적으로 연계됨으로써 일자리 창출로 연계될 수 있도록 그 방향이 재설정 될 필요가 있다. 즉, 정책적 정합성을 강화시키는 방향으로 자활사업의 성과가 강조되고, 운영되어야 한다.

3) 참여자 중심 맞춤형 자활사업 지속성 확보

제2차 자활급여 기본계획에 따르면, 자활사업 대상자 맞춤형 지원이 강조되고 있다. 그러나 자활사업 맞춤형 지원은 제2차 기본계획에 처음 등장한 것은 아니다. 앞서 본 바와 같이 자활사업 프로그램은 폐지와 신설을 반복해왔다. 과거의 제도 중 현 시점에서 적용 가능한 지역봉사, 사회적응, 청소년자활지원관과 같이 사회통합 성과의 지향을 가졌던 프로그램이 대폭 폐지된 경험에 있다. 해당 프로그램들은 자활사업이 복지사업으로써 배제된 집단의 사회참여적 성격을 갖는다는 데에서 의의가 컸으나 실제로 해당 프로그램들이 지역 내 자활후견기관 외에 사회복지관, 자원봉사센터, 정신보건센터 등 다양한 유관기관을 활용해야 하므로 전달체계가 산발되어 실효성 있는 관리가 어려웠다는 점, 그리고 활동을 해야만 생계급여를 받을 수 있다는 의무조건으로 인해 근로취약층의 인권을 침해하는 사업처럼 읽혔다는 점 등이 폐지의 이유로 꼽힌다. 또한, 해당 프로그램들을 운용·관리할 인력 체계의 미비

도 사업의 내실화를 가로막는 기제가 되었다고 보인다. 하지만 분명히 해야 할 점은 자활사업의 지역봉사, 사회적응 프로그램 자체가 근로취약층에 대한 생계권을 침해한 것이 아니라 내실화가 미흡했던 점에서 기인했다는 것이다. 이에 자활의 사회통합적 성과 프로그램을 폐지하거나 축소하는 것이 바람직한 방향이었는지는 다시 평가해볼 필요가 있다. 오히려 해당 프로그램들의 소멸이 근로취약층의 자활사업 참여를 원천적으로 차단하며 사회적 배제나 고립을 심화시키는 기제로 작용할 수도 있기 때문이다.

한편, 새로운 자활사업 프로그램이 신설되었다. 2018년 청년자립도전사업단과, 2020년 내일키움일자리 사업이 대표적인 사업이다. 이 사업들은 참여 대상을 특화·확대하여 취약계층의 빈곤 진입을 예방하고 자활사업의 활력을 제고하는 데에 목적이 있었다. 그러나 2020년 내일키움 일자리 사업은 한시적 지원으로 지속성을 갖지 못하였고, 청년자립도전단 사업은 센터 확대가 이루어지고 있으나 사업 정체성의 어려움을 경험하고 있다. 새로운 사업이 과거의 지역봉사, 사회적응 등과 같은 절차를 밟지 않도록 하기 위해서는 대상별(청년자립도전사업단, 거리노숙인특화자활사업, 내일키움일자리)로 구축화되는 프로그램들의 지속가능성을 어떻게 확보할 것인지에 대한 장기적 관점이 필요하다. 다양한 대안이 제시될 수 있으나, 중앙정부의 정책 기조와는 독립적으로 지역에 적합하고, 체계적이고 지속적으로 운영된 사업의 경우에는 지역자활센터를 중심으로 지역 내의 자활사업으로써 제도의 연속성을 가질수 있도록 지자체에서 지원해야 한다.

4) 자활사업 수행체계 재정립 및 연계성 강화

초기 자활사업 설계 과정에서는 이러한 ‘지역사회 중심의 자활사업’이 더 강조되어 다음과 같은 역할 분담이 제시되었다(서종녀·김정원, 2011). 우선 중앙정부는 자활지원을 위한 총괄 조정과 국민적 합의형성, 그리고 지방정부가 실질적인 자활사업을 활성화할 수 있는 법적·제도적 토대 구축을 책임진다. 광역지자체는 ‘정보의 취합과 제공’, ‘지역별 자활지원금고를 통한 자금지원’의 역할을 하며, 조례를 제정해 지역 특성을 살린 자활지원이 가능하도록 한다. 이러한 토대에서 기초지자체는 ‘지역사회복지네트워크’를 구축하고 이를 지역자활센터에 연계시키며, 지자체의 상황에 맞게 지역자활센터 및 자활공동체에 대한 지원을 펼쳐서 지역의 상황과 여건에 적

합한 자활사업을 전개하도록 설계하였던 것이다. 그러나 현실적으로는 이러한 지역 사회 중심의 자활사업이 잘 수행되어 지방정부가 자활사업의 진행에서 지역 특성을 반영해 사업을 설계하거나 운영한 사례를 찾기 어렵고, 지역화보다는 표준화된 사업을 중심으로 자활사업의 확대가 진행되어 왔다. 여기에는 여러 가지 이유가 작용했을 수 있으나 무엇보다도 중앙정부가 정책을 설계하고 총괄하기 때문에 지방정부로서는 자율적인 운영을 위한 기반을 마련하기가 쉽지 않았던 것이 큰 원인으로 추측된다. 특히, 폭주하는 사회복지 업무에 비해 담당 공무원은 부족하기 짝이 없어 지방정부 입장에서는 창의적인 업무를 진행하기보다는 중앙정부로부터 전달되는 업무를 수행하는데 급급한 안타까운 현실도 지방정부가 지역 특성을 반영하는 사업을 설계하거나 운영하기 어렵게 했을 것이라고 판단되기도 한다(서종녀·김정원, 2011).

이에 자활사업 수행체계를 명확히 할 필요가 있다. 미시적으로는 자활사업 내의 주체의 설정, 업무절차 등 관리적인 요소에 대한 개선 뿐만 아니라 거시적 차원에서 자활급여법 도입 검토가 필요한 시점이다. 이를 통해 자활급여 제공업무 및 자활 사례관리 수행을 위탁할 기관의 범위를 구체화하고, 자활사업의 수행능력과 능력을 가진 공공기관, 비영리법인 등 다양성을 가진 운영 인프라가 구축될 필요가 있다. 즉, 자활사업이 사회적 경제의 주축으로 부상할 수 있도록 공동의 합의된 인식과 방안, 인프라가 마련되어야 하는 시점이다.

참고문헌 《

- 강병구·이상훈, 2002, 「자활사업 실태 및 개선방안 연구-노동부 자활사업을 중심으로-」, 한국노동연구원.
- 고용노동부, 2003, '03년 종합취업지원계획.
- 고용노동부, 2015, 근로빈곤층 취업우선지원사업 성과평가 및 개선방안
- 고용노동부, 2016, 2016년 취업성공패키지 업무매뉴얼.
- 고용노동부, 2020, 2020년 고용노동백서
- 고용노동부, 2021, 2021년 고용노동백서
- 고용노동부, 2022, “시행 2년째 맞는 「국민취업지원제도」 확실히 정착시키고 성과를 내겠습니다”, 2022년 1월 5일.
- 구인회·백학영·조성은 ·김경휘, 2009, 「자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리 체계 개발」, 보건복지부-서울대학교 사회복지연구소.
- 국회보건복지위원회, 2014, “희망리본사업 통합합 문제점과 대책 논의를 위한 공청회”. 공청회 자료집.
- 국회예산정책처, 2018, 계층별 사회보장사업 분석 I.
- 기획재정부, 2018, 근로장려금 개편방안.
- 길현종·이병희·이정희·이현주, 2015, 「근로빈곤층 취업우선지원사업 성과 평가 및 개선방안」, 한국노동연구원.
- 김수영, 2006, “사회운동의 사회복지제도화 과정과 결과에 대한 연구: 민관협력 자활사업의 역사를 중심으로”, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김수영, 2012, “사회복지와 노동시장의 연계가 초래한 근로연계복지의 딜레마: 자활사업의 사례를 중심으로”, 「한국사회복지학」, 64(3): 203-229.

- 김영순, 2021, 「한국복지국가는 어떻게 만들어졌나? 민주화 이후 복지정치와 복지정책」, 서울: 학고재.
- 김정원, 2010, 「자활운동의 역사와 철학: 자활사업 15년, 협회창립 10주년 기념 백서」, 서울: 한국지역자활센터협회.
- 김정원, 2018, “노동통합사회적기업의 측면에서 살펴본 자활기업의 현실과 과제”, 「경제와사회」, 118: 213-239.
- 김종건, 2008, 이명박 정부의 사회복지 담론의 정체성, 민중복지연대 교육연구센터 「사회복지와 노동」포럼·한국노동안전보건연구소「이명박 정부와 사회복지의 전망토론회 자료집」.
- 김종수, 2019, “실업부조제도로써 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토”, 「사회보장법 연구」, 8(2), 171-211.
- 김종일, 2001, 「복지에서 노동으로-노동중심적 복지국가의 비판적 이해」, 서울: 일신사
- 김진구, 2007, “저소득층의 의료 이용과 이용포기에 영향을 미치는 요인-경기지역 자활사업참여자를 중심으로”, 「사회복지연구」, 34, 29-53.
- 김호원·양지윤·강지성, 2017, 「자활사업 심층 평가 연구」, 한국고용정보원.
- 노대명·김안나·류만희·이인재·이찬진·최승아, 2006, 「근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안」. 한국보건사회연구원·보건복지부.
- 노대명·박찬임·강병구·구인회·이문국·이병희·이인재·이찬진·홍경준·황덕순·송민아·최승아, 2004, 「자활정책·지원제도 개선방안 연구」, 한국보건사회연구원·한국노동연구원.
- 노대명·이소정·김수현·유태균·이선우·손기철, 2010, 「자활정책에 대한 평가 및 발전 방향」, 한국보건사회연구원.
- 류만희·노대명·장원봉·김신양·손치훈·모세중·김정자·전진아, 2006, 「자활후견기관 지원 체계 개선방안 연구」, 자활정보센터.
- 류만희·노대명·최승아, 2006, 「광역자활센터 평가 및 모형개발에 관한 연구」, 경기광역 자활지원센터·대구광역자활지원센터·인천광역자활지원센터.
- 문진영, 1990. “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구”, 「한국사회 복지학」, 38, 100-125.
- 백학영, 김경휘, 김도운, 2012, 「자활사례관리 시범사업 모니터링 및 향후 추진방향」. 중앙자활센터.
- 백학영·김경휘·박경하·엄태영·조성은·최상미·허신행, 2019, 「광역자활센터 공동 운영 매뉴얼 연구」. 한국자활복지개발원.

- 백학영·김경휘·한경훈, 2018, “지역자활센터의 사회적협동조합 전환과정 변화에 대한 연구”, 「한국사회정책」, 25(4): 265-299.
- 백학영·조성은·이수정, 2013, 「서울광역자활센터 성과평가 및 발전방안에 관한 연구」, 서울광역자활센터.
- 백학영·조성은, 2009, “자활공동체의 사회적기업 전환 가능성에 대한 연구”, 사회복지정책, 36(3): 269-297.
- 백학영·한경훈·이승호·조성은, 2016, “근로빈곤층의 자활근로사업 참여 유인과 걸림돌에 대한 질적 연구”, 「사회복지정책」, 43(2): 241-275.
- 백학영, 2013, 「복지-고용 연계 자활사업 희망리본사업 발전을 위한 쟁점 논의」, 중앙자활센터.
- 보건복지부 국민복지기획단, 1996, 삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상.
- 보건복지부 자립지원과, 2009a, 2009년 지역자활센터 평가 계획.
- 보건복지부 자립지원과, 2009b, “희망키움뱅크(마이크로크레딧) 사업개시”, 2009년 3월 10일.
- 보건복지부 자립지원과, 2009c, “희망키움뱅크 지원으로 저소득 창업자에게 희망을”, 2009년 6월 17일.
- 보건복지부 자립지원과, 2011a, 2011년 지역자활센터 평가 계획.
- 보건복지부 자립지원과, 2011b, 광역자활센터 성과평가 추진계획.
- 보건복지부 자립지원과, 2013, 광역자활센터 성과평가 추진계획.
- 보건복지부 자립지원과, 2014, 2014년도 지역자활센터 규모별 평가 적용 계획.
- 보건복지부 자립지원과, 2017, 2017년 광역자활센터 성과평가 계획.
- 보건복지부 자립지원과, 2019, 2019~20년 지역자활센터 성과평가 실시(안).
- 보건복지부중앙자활센터, 2014, 지역자활센터 유형 및 기능다변화 시범사업 설명회 자료.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020a, 국민기초생활보장제도 20년사.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020b, 통계로 보는 사회보장 2020.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 2021, 내일키움일자리사업 운영지침.
- 보건복지부, 2021, “생계급여 부양의무자 기준 60년 만에 폐지”, 2021년 9월 30일.
- 보건복지부, 2000, 2000 보건복지백서.
- 보건복지부, 2001, 2001 보건복지백서.
- 보건복지부, 2002a, 국민기초생활보장 자활사업안내.
- 보건복지부, 2002b, 자활사업안내.

보건복지부, 2003a, 2002 보건복지백서.
보건복지부, 2003b, 2004년도 종합자활지원계획(안).
보건복지부, 2003c, 국민기초생활보장사업안내(II)-자활사업-.
보건복지부, 2004a, 2003 보건복지백서.
보건복지부, 2004b, 2005년도 자활사업안내.
보건복지부, 2005a, 2004 보건복지백서.
보건복지부, 2005b, 2006년도 자활사업안내.
보건복지부, 2006a, 2005 보건복지백서.
보건복지부, 2006b, 2007년도 자활사업안내.
보건복지부, 2007a, 2006 보건복지백서.
보건복지부, 2007b, 2008년도 자활사업안내.
보건복지부, 2008a, 2007 보건복지가족백서.
보건복지부, 2008b, 2009년도 성과관리형 자활시범사업 예비설명회.
보건복지부, 2008c, 2009년도 자활사업안내.
보건복지부, 2009, 2008 보건복지가족백서.
보건복지부, 2010a, 2009 보건복지백서.
보건복지부, 2010b, 2010년도 자활사업안내.
보건복지부, 2011a, 2010 보건복지백서.
보건복지부, 2011b, 2011 보건복지통계연보.
보건복지부, 2011c, 2011년도 자활사업안내.
보건복지부, 2012a, 2011 보건복지백서.
보건복지부, 2012b, 2012년 자활사업안내.
보건복지부, 2013a, 2012 보건복지백서.
보건복지부, 2013b, 2013 자활사업안내
보건복지부, 2014a, 2013 보건복지백서.
보건복지부, 2014b, 2014 자활사업안내(I).
보건복지부, 2015a, 2014 보건복지백서.
보건복지부, 2015b, 2015년도 자활사업안내(I).
보건복지부, 2016a, 2015 보건복지백서.
보건복지부, 2016b, 2016년 자활사업안내(I).
보건복지부, 2016c, 자활사업안내(II) 2016 희망·내일키움통장사업안내.

- 보건복지부, 2017a, 2016 보건복지백서.
- 보건복지부, 2017b, 2016년 지역자활센터 평가결과 및 인센티브 지원계획.
- 보건복지부, 2017c, 2017년 자활사업안내(I).
- 보건복지부, 2017d, 기초생활보장 자활급여 기본계획(2018-2020).
- 보건복지부, 2018a, 2017 보건복지백서.
- 보건복지부, 2018b, 2018년 자활사업안내(I).
- 보건복지부, 2018c, 자활기업 활성화 대책.
- 보건복지부, 2019a, 2018 보건복지백서.
- 보건복지부, 2019b, 2019년 자활사업안내(I).
- 보건복지부, 2020a, 2019 보건복지백서.
- 보건복지부, 2020b, 2020 자활사업안내(I).
- 보건복지부, 2020c, 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023)
- 보건복지부, 2020d, 자활급여 기본계획.
- 보건복지부, 2020e, 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023) (안)
- 보건복지부, 2021a, 2020 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 보건복지부, 2021b, 2020 보건복지백서.
- 보건복지부, 2021c, 2021년 자활사업안내(I).
- 보건복지부, 2021d, 2022년 광역자활센터 성과평가 계획(안).
- 서광국, 2021, “근로능력자 자활 및 자활사업의 현황과 과제”, 「보건복지포럼」, 292: 55-68.
- 서종녀·김정원, 2011, 「2011년 서울형 자활사업 조사·연구」, 서울시복지재단.
- 손치훈, 2006, “정부의 자활근로에 참여하는 기초생활보장 수급자와 차상위계층은 노동자인가?”, 「월간 복지동향」, (91): 17-20.
- 신명호·김홍일, 2002, “자활사업의 발자취를 통해서 본 현황”, 「도시와 빈곤」, 55, 61-76.
- 신명호·이문국·김정원·백학영·지규옥·김현숙, 2016, 「자활지원정책의 개선방안에 관한 연구」, 한국지역자활센터협회.
- 신원식·김현주, 2009, “지역자활센터 실무자들의 자활사업에 대한 인식 유형”, 「사회보장연구」, 25(2): 171-193.
- 엄태영, 2014, “정서적 자활 척도개발에 관한 연구”, 「한국사회정책」, 21(4): 81-102.
- 유태균, 김경휘, 윤성원, 2010, 「자활인큐베이터 표준운영 매뉴얼」, 중앙자활센터.

- 윤윤규, 2014, 「자활사업 활성화 고용영향평가 연구」, 고용노동부.
- 이문국, 변재관, 2014, “자활사업과 사회적경제.” 김성기·김정원·변재관·신명호·이건직·이문국·이성수·이인재·장원봉·장종익(역음) . 「사회적경제의 이해와 전망」. 강원:아르케, 215-236.
- 이문국, 2010, “자활사업 제도화 전 단계: 생산공동체운동 시기”, 한국지역자활센터 협회(역음), 「자활운동의 역사와 철학: 자활사업 15년, 협회창립 10주년 기념 백서」, 서울: 한국지역자활센터협회. 56-81.
- 이문국, 2016, “자활사업 제도 변화에 따른 조건부 수급자의 참여 변화 실태와 정책적 대응방안”. 「사회서비스연구」, 6(1): 85-115.
- 이병희·길현중·김혜원·박혁, 2014, 「취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안」, 고용노동부.
- 이병희·황덕순·김혜원·길현중, 2017, 「근로빈곤층에 대한 실업안전망 구축 방안」, 고용노동부.
- 이성수, 2021, “자활정보센터 7년, 2001~2009”, 한국지역자활센터협회 20주년 자료집.
- 이소정·손병돈· 변금선, 2012, 「자활사업 인프라 기능조정 및 역할 정립방안 연구」. 중앙자활센터.
- 이수진, 2018, “자활사업 시행 이후 자활 제도 변화”, 한국사회학회 사회학대회 논문집.
- 이승호·조성은·백학영·한경훈, 2016, “국민기초생활보장법 개정에 따른 자활사업 참여자 규모와 특성 변화 추정”. 「한국사회복지행정학」, 18(2): 207-233.
- 이인재·이문국·김환준·조성은, 2005, 「광역자활센터 평가 및 운영모형 연구」. 보건복지부.
- 이인재·이문국·조성은·김정원, 2013, “맞춤형 고용복지 연계 강화를 위한 자활인프라 개편방안, 한국지역자활센터협회.
- 이인재, 2006, “사회적 기업 성공요인과 사회적 기업 ‘کم원’”, 「월간복지동향」, 88: 9-15.
- 이인재, 2013, “자활사업의 역사적 고찰과 개편방안”, 「한국사회복지학회 학술대회 자료집」, 749-764.
- 이진명·구혜경, 2021, “참여자 관점에서의 자활사업 체계화 및 활성화 방안 제언”, 「인문사회21」, 12(2): 563-576.
- 이태수, 2008, “이명박 정부의 복지정책: 총평가. 참여연대 사회복지위원회”. 「월간 복지동향」, 113: 17-22.
- 이현주, 2016, “자활기업에서 성장한 사회적기업의 기업운영 경험-근거이론을 바탕으로-”.

- 「한국사회복지학」, 68(1): 169-191.
- 장호윤·정우열·최인규, 2019, “한국의 자활지원제도 변화와 활성화에 관한 연구”, 「한국행정사학지」, 45, 51-66.
- 장효진·김우림, “우리나라 근로연계복지정책의 결정과 집행에 대한 연구: 모호성, 갈등, 자원 개념을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 32(1), 129-156.
- 정영순·이은정, 2002, “국민기초생활보장제도의 근로유인 방안 연구: 영국이 주는 시사점”, 「사회보장연구」, 18(2): 1-41.
- 정해식·고혜진·김미곤·노대명·정은희·하은솔, 2020, 「제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023) 수립 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 조성은, 2013, 「자활지원체계의 개편과 사회적 협동조합 활용의 가능성. <맞춤형 고용 복지 연계강화를 위한 자활인프라 개편방향>」, 한국지역자활센터협회.
- 조성은, 2015, “기초법 개정에 따른 자활사업 참여자 변화 대응방안”. 경기자활포럼 기초발제2.
- 조흥식, 2011, “성장의 시너로 전략한 복지”, 「황해문화」, 73:24-43.
- 지규옥·김흥주, 2016, “자활사업 정책변동과정의 거버넌스 변화에 관한 연구”, 「비판 과사회정책」, 51: 326-367.
- 중앙자활센터 (가칭)한국자활연수원 개원준비단, 2014, “한국자활연수원(KoSTI) 운영 계획(안) 요약”, 2014년 9월.
- 중앙자활센터, 2009, “광역자활센터 법적근거 마련을 위한 간담회”, 2009년 6월 26일.
- 중앙자활센터, 2016, 자활사업 통계자료집.
- 중앙자활센터, 2018, 자활사업 통계자료집.
- 중앙자활센터, 2019, 자활사업활성화 세부계획.
- 최상미, 2021, “자활사업의 과제와 전망에 대한 소고”, 한국자활복지개발원.
- 최상미·홍송이, 2018, “현장의 시각으로부터 구조화된 자활 개념 탐색 연구”, 「사회 복지연구」, 49(3): 5-33.
- 한겨레, 2019, “월 50만 원 받자고 ‘자활’ 포기할까?”, 2019년 7월 11일.
- 한국노동연구원, 2014, 취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안.
- 한국자활복지개발원, 2019, 2019~2020년 지역자활센터 성과평가 실시(안).
- 한국자활복지개발원, 2021a, 2021년 광역자활센터 성과평가 계획(안).
- 한국자활복지개발원, 2021b, 내일 키움 일자리 사업 만족도 조사 결과 보고서.
- 한국지역자활센터협회, 2010, 자활사업 15년, 협회창립 10주년 기념 백서.

- 한국지역자활센터협회, 2010, “자활운동의 역사와 철학”, ‘자활사업 15년 협회창립 10주년 기념사업’ 대토론회 자료집.
- 한국지역자활센터협회, 2014, “한국지역자활센터협회 전국 실장단워크숍 자활사업 전환모델 관련 의견분포도”, 한국지역자활센터협회 내부자료.
- 홍경준·박현선·김순규·백학영, 2001, 「자활지원 사례관리(case management) 매뉴얼 개발」, 보건복지부.
- 황덕순·허선·류정선·심창학·유태균·이해영·정연택, 1999, 「저소득 장기실업자 보호방안 연구」, 고용노동부.
- 황미영, 2013, “노동연계복지에서의 사회복지실천으로서의 자활사례관리의 특성과 전망”. 「비판사회정책」, 41: 219-248.
- 황천호, 2021, 「현장에 신규 유입되는 자활대상자들을 위한 일자리 사업 사례」, 한국 자활복지개발원.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Hawkins, R. L., 2005, "From self-sufficiency to personal and family sustainability: A new paradigm for social policy." *Journal of Sociology & Social Welfare*, 32(4): 77.
- 한국자활복지개발원 홈페이지, <https://www.kdissw.or.kr/>