

비수급·차상위자를 중심으로 한 빈곤사각지대 지원정책방향과 자활사업의 역할모색

| 일시 | 2012. 12. 14(금) 14:00
| 장소 | 국회의원회관 제2세미나실
| 주최 | 김성주의원실
| 주관 | (재)중앙자활센터 · 한국지역자활센터협회



(재)중앙자활센터



사단
법인 한국지역자활센터협회

Contents



I. 교육개요	3
II. 비수급·차상위자를 중심으로 한 빈곤사각지대 지원정책방향과 자활사업의 역할모색	9
1. 발제	11
가. 고용지원서비스 효과증대와 고용지원서비스 사각지대 해소를 위한 자활지원제도 개선방안	
2. 토론	
가. 홍성대 복지전문위원(민주통합당)	31
나. 고흥우 과장(보건복지부 자립지원과)	37
다. 류만희 교수(상지대학교)	43
라. 이영범 교수(건국대학교)	47
마. 이소정 교수(남서울대학교)	53
바. 박용수 사무총장(한국지역자활센터협회)	59
III. 기타	67
1. 메모장	

교육 개요



**비수급·차상위자를 중심으로 한
빈곤사각지대 지원정책방향과 자활사업의 역할모색**

2012. 12.

I . 추진배경 및 목적

1

추진배경

□ 정부의 공공부조의 정책대상이 수급자를 중심으로 설계·운영

◇ 공공부조 [公共扶助, public assistance]란 국가 또는 공공단체가 스스로 생활을 영위해 나가기 어려운 국민을 대상으로 최저한의 생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도로, 사회보장제도의 일종

- 공공부조와 관련해서는 사회보장기본법과 국민기초생활보장법, 의료급여법이 적용

□ 수급자 선정에 있어 부양의무자 기준 및 소득인정액 기준의 엄격한 적용으로 신규수급자 선정 감소와 기존 수급자 탈락 확대

* 2011년 부양의무자기준으로 탈락한 기초생활자 수가 19,978명이었는데 2012년 1~7월 기간의 탈락자수는 13,117명으로 반년비율이 전년대비 65.7% 육박

○ 이와 함께 비수급자의 기초생활보장 시스템의 부재로 근로 빈곤층을 포함한 빈곤사각지대 규모 확대

* 비수급 빈곤층 규모 103만명 추정
(보건사회연구원 2010년 비수급빈곤층 복지실태조사)

* 상대적으로 수급자비율은 감소 2010년 이후 감소
(2011년 수급자 수 1,379천명)



□ 이에 세계경제의 장기 침체와 그에 따른 실업확대로 인한 문제들에 능동적으로 대응하기 위해 공공부조의 대상자 확대 및 빈곤사각지대 지원정책의 강화 필요성 확대

2

목적

- 국회·정부·학계·현장관계자가 함께 모여 정책간담회를 통해
 - 빈곤사각지대의 비수급·차상위 근로빈곤층 및 실업자에 대한 정부 지원정책방향 점검
 - 한국의 대표적인 복지·고용연계 프로그램으로서의 자활사업의 적극적인 역할 모색을 통해 효과적인 빈곤사각지대 지원 방향 검토

Ⅱ. 개요

1

간담회 개요

- 일시 : 2012. 12. 14(금) 14:00~17:30
- 장소 : 국회의원회관 세미나실
- 참석자 : 200여명
 - 국회의원 및 정부관계자
 - 지역·광역·중앙자활센터 임직원
 - 한국지역자활센터협회 및 16개 지부 임직원
 - 기타 사회복지시설 관계자
- 주최 : 국회의원 김성주의원실
- 주관 : 중앙자활센터, 한국지역자활센터협회

2

세부일정

시간	내용	담당
14:00~14:10	국민의례	
14:10~14:15	내빈소개	
14:15~14:30	인사말	<ul style="list-style-type: none"> • 김성주의원 • 중앙자활센터원장 • 한국지역자활센터협회장
14:30~14:40	축사	• 상임위원장 및 참석의원
14:40~15:30	<p>발제</p> <p>- 비수급, 차상위자를 중심으로 한 빈곤사각지대 지원정책으로 자활사업을 활용한 복지·고용 프로그램 가능성</p>	• 백학영 교수(강원대학교)
15:30~15:50	휴식	
15:50~17:20	<p>토론 (각 15분)</p> <p>- 홍성대 복지전문위원(민주통합당)</p> <p>- 고희우 과장(보건복지부 자립지원과)</p> <p>- 류만희 교수(상지대학교)</p> <p>- 이영범 교수(건국대학교)</p> <p>- 이소정 교수(남서울대학교)</p> <p>- 박용수 사무총장(한국지역자활센터협회)</p>	
17:20~17:30	자유토론 및 질의응답	

※ 상기내용은 현장상황 및 일정에 따라 변동가능함

비수급·차상위자를 중심으로 한
빈곤사각지대 지원정책방향과
자활사업의 역할모색

... II

발제

**고용지원서비스 효과증대와
고용지원서비스 사각지대
해소를 위한 자활지원제도 개선방안**

■ 백학영 교수 (강원대학교)

고용지원서비스 효과 증대와 고용지원서비스 사각지대 해소를 위한 자활지원제도 개선 방안

백학영 (강원대학교 사회복지학과)

1. 서론

한국 사회에서 근로빈곤층에 대한 관심이 증대되면서 지난 수년간 우리사회는 근로능력과 근로의지가 있음에도 불구하고 생활상의 어려움을 겪고 있는 근로빈곤층의 자립을 지원하기 위해 다양한 정책을 개발하고 추진해 왔다. 그 중에서도 자활사업은 가장 대표적인 근로연계복지정책(workfare policy)으로 상대적으로 긴 역사를 갖고 있고, 다른 많은 정책의 바탕이 되는 국민기초생활보장제도와 연계되어 사회적으로도 크게 주목을 받고 있는 포괄적이며 종합적인 정책이다. 근로능력이 있는 취약계층에 대한 지원체계인 자활사업은 소득을 보장하는 목적뿐 아니라 장기적으로 탈수급 촉진을 정책적 목표로 삼고 있다. 자활사업은 단순히 한시적 일자리를 제공하는 것이 아니라 저소득층의 궁극적인 자활을 촉진하기 위해 공동체 창업 등을 통한 기초능력을 배양하는데 초점을 두고 있다. 국민기초생활보장법 시행 초기부터 이들에 대한 정책적 지원은 일반 시장에서의 취업보다는 이들을 고용할 수 있는 보호된 시장을 형성하는데 관심을 기울여 왔으며 이를 통한 일자리의 창출과 함께 고용지원·소득보장 등의 다기능을 수행해온 것이 자활사업이라고 할 수 있다. 여기에 최근에는 자활사업의 취업지원 기능을 강화하기 위한 추가적인 노력이 전개되고 있다.

올해로 시행된 지 12년째를 맞는 자활사업은 국가예산이 투입되는 정책사업으로 자활사업 참여자, 자활근로사업단, 자활지원체계 등이 꾸준히 확대되어 왔으며, 자활사업은 실업빈곤층 및 취업빈곤층의 증가라는 사회적 맥락과 밀접한 관계를 갖는다.¹⁾ 국민기초생활보장제도 시행을 통해 자활사업이 제도화된 이래 자활사업규모와 지원체계가 양적으로 확대에는 어느 정도 성공하였지만 자활사업 성과에 대한 평가는 아직까지 긍정적이지 않은

1) 외환위기 이후 실업률은 7.0%까지 크게 증가하였다가 1999년 6.3%로 감소한 후 2002년(3.3%) 이후 낮은 추세를 유지하여 2010년 3.7%의 실업률을 보인다. 그렇지만 빈곤율은 여전히 증가하는 양상을 띠며 그 중에서의 근로빈곤층의 증가가 눈에 띄게 나타나고 있다(노대명, 2008). 노대명(2008)의 연구 결과에 따르면, 도시근로자의 취업빈곤층은 1998년과 2003년 크게 증가하는 추세를 보이며, 장기적인 흐름에서 빈곤율과 취업빈곤율은 일정한 거리를 두고 있었으나 점차적으로 그 간격이 줄어들다. 이는 전체 빈곤층 중 근로빈곤층이 차지하는 비중이 증가하고 있음을 보여준다. 한국의 근로빈곤층에 대한 최근 연구(이병희 외, 2010)에서도 빈곤층 중 취업자가 차지하는 비중인 취업빈곤율이 1997년 6.7%에서 2008년 9.6%로 증가하였으며, 가구주가 근로가능연령인 가구에 속한 개인의 빈곤율이 1997년 8.5%에서 2008년 10.9%로 증가한 것으로 나타났다. 외환위기 이후 빈곤율의 증가를 요인분해(decomposition)한 결과에서도 가구주가 근로연령인 가구의 빈곤율이 전체 빈곤율을 2.17%p 증가시켜 빈곤율 상승의 66.4%를 설명하는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 향후 빈곤층에서 근로빈곤층 또는 취업빈곤층의 규모 및 빈곤층 내 비중은 증가하는 경향이 이어질 것이라는 예측을 지지하고 있다.

상태이다. 자활사업에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 교차한다(김정원, 2012). 긍정적 평가는 자활사업이 노동시장 진입에 어려움을 겪는 이들에게 노동기회를 제공하고 이를 바탕으로 사회통합에 일정하게 기여하고 있다는데 초점을 둔다. 부정적 평가는 자활사업의 낮은 자활성공률에 초점이 둔다. 자활성공률은 무엇을 자활성과의 지표로 삼는가에 따라 결과가 달라질 수 있는데 현재 초점을 두고 있는 탈수급을 중심으로 측정된 보건복지부의 자활성공률(취·창업 또는 탈수급)은 5%대 정도로 아주 미약한 수준에 머무르다 2007년 6.3%, 2012년 10.0%로 상승하였고, 분모를 수정한 결과 자활성공률은 21.8%까지 상승한다. 그럼에도 불구하고 자활성공률은 여전히 자활사업의 성과를 객관적으로 보여준다고 보기 어렵다. 즉, 자활성공률이 낮은 것에 대해서 자활지원제도의 문제점이 지적되기도 하고 자활사업 참여자들의 문제가 지적되기도 하는 등 다양한 비판과 해명이 있어왔지만 뚜렷한 결론에 이르지 못하고 있다.

<그림 1> 자활성과



현행 국민기초생활보장제도에서 자활사업은 근로능력이 있는 수급자(조건부수급자)와 차상위계층을 대상으로 이루어지며, 프로그램의 특성에 따라 일반계층의 참여가 가능하다. 수급자를 기준으로 자활사업의 대상규모를 추계하면 7.0~15.0% 정도로 추정된다. 2010년 자료를 기준으로 볼 때 국민기초생활보장 수급자 중 경제활동인구는 19.6%이다. 이들 중 37.8%(수급자 전체 대비 7.4%)가 실직 및 미취업상태로 이들이 1차적인 자활사업대상으로 볼 수 있고, 나머지 62.2%(수급자 전체 대비 12.2%)는 어떠한 형태로든 근로를 하고 있으면서도 빈곤한 이른바 취업빈곤층(in-work poor)로 분류된다. 물론 이들 취업빈곤층 역시 노동시장에서 취약한 위치에 놓여있기 때문에 언제라도 자활사업이 필요해질 수 있는 잠재적 대상자라고 할 수 있다. 현재 자활사업 참여자들의 상당수는 사실상 취업과 탈수급을 기대하기 힘든 한계를 가지고 있기 때문에 어떤 참여자를 취·창업과 탈수급의 대상으로 보아야 할지도 판단하기 쉽지 않은 상황이다. 자활사업 참여자들은 이들의 열악성으로 인해 자활성공에 원천적으로 한계가 있는 집단이기 때문이다. 즉, 자활사업 참여자들은 낮은 교육수준, 높은 연령, 건강상의 문제, 가구여건 등으로 인해 경쟁적인 노동시장에서 주변부 일자리를 차지할 수밖에 없으며, 이러한 상태가 지속되어 빈곤 또는 빈곤언저리에 머물러 있거나 장기적으로는 빈곤의 위험을 내재한 채 노동시장에서 이탈될 가능성이 높다. 또한 이들은 자활사업을 통해 근로의욕을 유지하고 자활능력을 배양하여 노동시장에 진입한다 할지라도 경쟁력 있는 노동력으로 보상받기에는 이미 한계가 있는 집단이기도 하다.

현재까지의 자활사업의 성과의 한계 그리고 많은 비판에도 불구하고 현재의 자활사업은 근로능력이 있는 저소득층의 자립을 지원하는 중심적인 제도이며, 최근 심각해진 근로빈곤 문제 해결에서 우리가 주목해야 할 제도임에

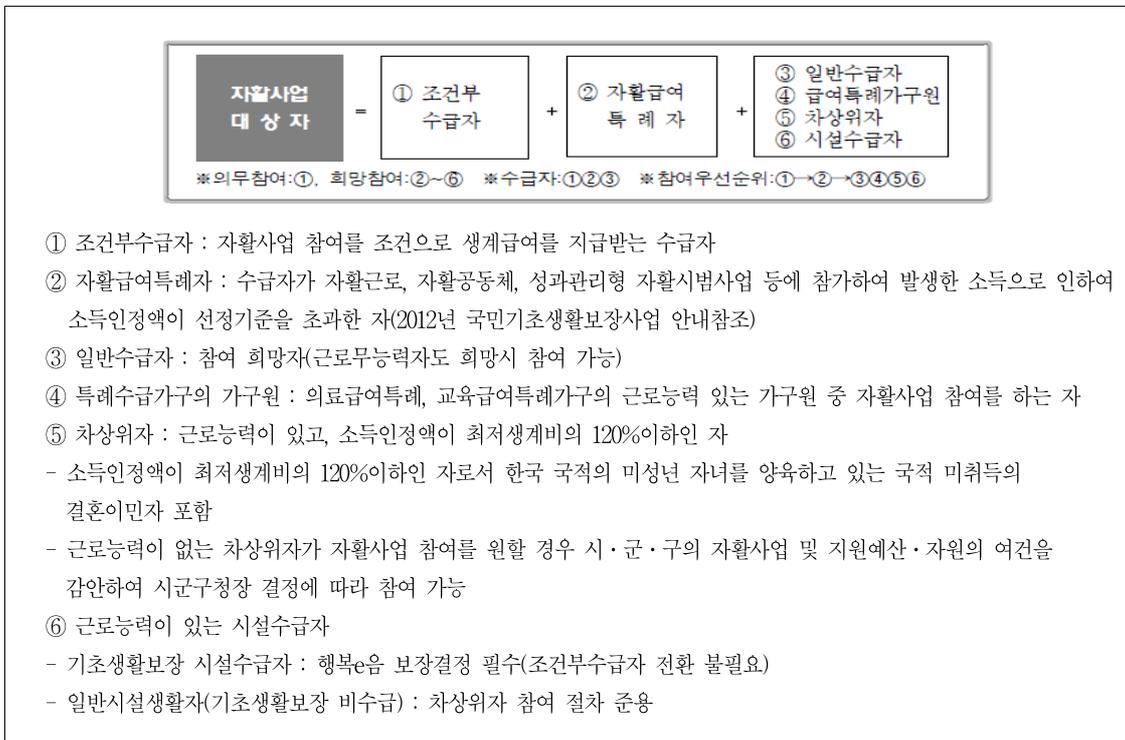
는 틀림이 없다.²⁾ 이에 본 자료에서는 최근의 논의를 중심으로 근로빈곤 문제 해결의 관점에서 현재의 자활사업과 고용지원서비스 관련 쟁점을 짚어보고 개선 방안에 대해 논의하고자 한다.

2. 자활사업 현황

1) 자활사업 참여자

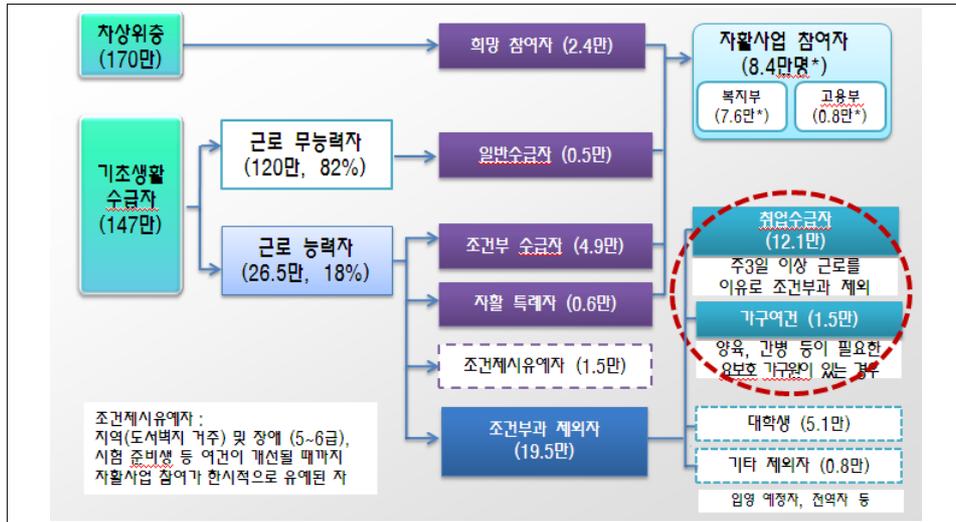
자활사업은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회를 제공하는 것이다. 자활사업에는 국민기초생활보장 수급자로서 근로능력이 있는 수급자로서 조건부수급자, 자활급여특례자, 일반수급자, 급여특례가구원, 차상위계층, 시설수급자 등이 참여한다. 국민기초생활보장제도에서 근로능력판정은 의학적 평가와 활동능력평가를 통해 이루어진다.

<그림 2> 자활사업 참여 자격



2) 2000년대 중반 OECD 국가의 근로빈곤층 규모와 실업률을 보면, 대부분의 국가에서 근로빈곤의 문제로 빈곤의 문제가 심각해지는 것으로 나타났으며, 실업률에 비해 근로빈곤층의 규모가 작은 국가는 OECD 30개 국가 중 7개 국가(덴마크, 스웨덴, 핀란드, 체코, 프랑스, 슬로바키아, 폴란드)에 불과하였다(OECD, 2009). 이는 대부분의 국가에서 실업의 문제보다 근로빈곤의 문제가 심각한 사회적 문제가 되고 있음을 시사한다. 한국의 실업률(3.9%)은 OECD 평균(7.3%)보다 낮지만, 근로계층의 빈곤율(in-work poverty rate)은 8.2%로 OECD 평균(7.2%)보다 높게 나타난다. 그리고 한국에서 빈곤층 중 근로빈곤층의 차지하는 비율은 71.1%로 OECD 평균(62.8%) 높게 나타난다. 이러한 결과는 한국에서 근로가능 계층의 경제적 불안정 문제가 중요한 문제임을 보여줄 뿐만 아니라 근로빈곤층의 문제는 빈곤문제에서 중요한 정책적 이슈임을 보여준다. OECD 자료의 결과는 근로상태에 있는 빈곤한 계층만을 근로빈곤층으로 정의하여 근로빈곤층을 실업자와 실망실업자까지 확대할 경우 한국의 근로빈곤층 규모는 OECD의 자료보다 크게 상승할 것으로 예상된다. 특히 실업률에 포착되지 않는 수많은 취업준비생과 실망실업자들의 문제까지 고려할 경우 한국의 근로빈곤 문제는 더 심각한 수준일 것이다.

<그림 3> 자활사업 참여자 현황



* 자활사업참여현황(2011. 12월 기준), 보건복지부

자활사업 참여자(2011년 12월 기준)는 총 83,710명으로 보건복지부 자활사업에 75,795명(90.5%), 고용노동부 자활사업에 7,915명(0.5%)이 참여하고 있다. 자활사업 참여자 중 조건부수급자가 48,863명(58.4%)으로 가장 많으며, 다음으로 차상위계층(23,909명, 28.6%), 자활급여특례자(5,638명, 6.7%), 일반수급자(5,300명, 6.3%)이다. 그렇지만 근로능력이 있는 기초보장수급자 중 질병, 부상 등의 이유로 일정기간 동안 조건부과가 유예된 근로조건제시유예자 15,143명, 취업이나 환경적응 또는 가구여건 등으로 인해 조건부과가 제외된 조건부과 제외자 194,693만은 자활사업에 배제되어 있다(취업 12,180명, 만성질환자나 유아를 돌보는 등 가구 여건 65,470명, 환경적응 3,124명, 기타 사유 5,011명). 특히 조건부과제외자 중 취업수급자³⁾와 가구여건으로 조건부과가 제외된 수급자 약 13.6만명은 자활사업에서 배제되어 있다. 또한 그 규모는 정확히 추정하기 어렵지만 차상위계층의 중 자활을 포함한 고용지원서비스에서 제외된 채 불안정한 고용상태에 놓여있는 계층 또한 자활지원에서 배제된 자로 볼 수 있다.

<표 1> 자활사업 참여자 현황(2011년 12월 현재)

(단위: 명, %)

구분	보건복지부	고용노동부	전체
조건부 수급자	41,996	6,987	48,863 (58.4)
일반 수급자	4,472	828	5,300 (6.3)
자활급여특례자	5,531	107	5,638 (6.7)
차상위계층	23,796	113	23,909 (28.6)
전체	75,795 (90.5)	7,915 (9.5)	83,710 (100.0)

* 자료: 보건복지부 자립지원과 내부자료(2011.12)

2010년 조사에서 차상위계층은 102만 가구, 185만명으로 추정되며, 그 중 비수급 빈곤층이 66만 가구, 117만명, 소득인정액 100-120%가 36만 가구, 68만명으로 추정된다. 노대명의 연구(2011)는 차상위계층 중 근로능력이 있는

3) 2009년도 근로능력이 있는 기초보장 수급자 중 실직 및 미취업자를 제외한 취업자를 100으로 할 때, 상시고용이 6.1%, 임시고용이 15.5%, 일일고용이 60.5%, 자영업이 12.4%, 농수축산업이 5.3%이다.

며, 취업하지 않은 빈곤층의 규모를 추정하고 있는데, 그 규모를 빈곤층 73.8만명(실업자 17.1만명, 비경제활동인구 56.7만명), 소득인정액 100-120%인 사람 21.7만명(실업자 6.8만명, 비경제활동인구 14.9만명) 등 95.5만명으로 추정하고 있다. 그의 연구는 반복빈곤층까지 고려할 경우 차상위계층 규모는 이 보다 더 많을 것으로 추정하고 있음. 이런 점을 고려하면 자활사업의 잠재적 대상인 차상위계층 규모는 100만명 이상이 될 것으로 추정된다(이 소정, 2012 재인용).

<표 2> 차상위계층 규모 추이

(단위: 만 가구, 만 명, %)

구분			'03년 실태조사	'06년 실태조사	'10년 실태조사
차상위계층	비수급 빈곤층	가구	75 (4.7)	53 (3.26)	66만 (3.78)
		개인	177 (3.7)	103 (2.13)	117 (2.41)
	소득인정액 100-120%	가구	35 (2.3)	29 (1.78)	36 (2.05)
		개인	86 (1.8)	67 (1.38)	68 (1.41)
	계	가구	110 (7.2)	82 (5.04)	102 (5.83)
		개인	263 (5.5)	170 (3.51)	185 (3.82)

* 자료: 보건복지부 자립지원과(2012. 7)

2) 자활사업 운영 구조 및 프로그램

<표 3> 자활사업 추진체계

구분	기능 및 역할	비고
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민기초생활보장제도 총괄 ▪ 종합자활지원제도 수립(매년 12월) ▪ 자활프로그램 개발 및 추진 ▪ 지역자활센터 지정 및 관리 	자활정책 및 사업 총괄관리
시·도 시·군·구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역자활지원계획 수립(매년 1,2월) ▪ 자활기금의 설치 및 운영 ▪ 급여 실시여부 및 내용 결정, 지급 ▪ 자활기관협의체 운영 ▪ 조건부수급자 책정 및 생계급여중지여부 결정 ▪ 참여자 자활지원계획 수립 및 관리 	자활사업 총괄시행 * 국민연금공단: 근로능력 판정 * 희망복지지원단
읍·면·동	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조건부수급자 확인조사(자산조사 제외) 	조건부수급자 관리
중앙·광역·지역자활센터	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중앙자활센터 <ul style="list-style-type: none"> - 자활지원을 위한 조사, 연구, 교육, 홍보사업 - 자활지원을 위한 사업 개발 및 평가 등 ▪ 광역자활센터 <ul style="list-style-type: none"> - 광역단위의 저소득층에 대한 취업 및 창업지원 - 지역특화형 자활프로그램 개발, 보급 등 ▪ 지역자활센터 <ul style="list-style-type: none"> - 자활의욕 고취를 위한 교육, 참여자, 사례관리 - 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육, 취업알선 - 기타 자활을 위한 각종 사업 등 	자활사업 수행
고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 종합취업지원계획 수립(매년 12월) ▪ 취업지원프로그램 개발 및 추진 	취업대상자 총괄관리
고용지원센터	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개인별 취업지원계획 수립 및 관리 ▪ 취업알선 등 취업지원프로그램 시행 ▪ 취업대상자의 조건이행 여부 확인 	취업지원 시행

자활사업의 서비스로는 자립지원 서비스, 자활급여, 재정유인 프로그램으로 구분될 수 있다(이소정, 2012). 자립지원서비스는 사례관리, 진입 프로그램, 자활공동체와 자활근로(보호된 고용), 취업지원 프로그램(시장 일자리 연계), 창업지원프로그램 등으로 구성되어 있으며 급여 서비스에는 자활급여와 자활장려금(소득공제)이, 그리고 재정적 유인 프로그램에는 자산형성프로그램, 자활특례 등이 해당된다.

<표 4> 자활사업 서비스의 현황

구분	프로그램	현황('12 자활예산 중 %)	내용
자립 지원 서비스	사례관리	8억원(0.1%)	▪ 2012년부터 60개 지역자활센터에 사례관리팀을 신설해 사례관리 시범사업 실시
	자활인큐베이팅	약 7만2천명 3,969억원(74%)	▪ 진입(Gateway) 과정 프로그램 : 참여자에게는 사회서비스 일자리에 준하는 급여지급
	자활근로		▪ 근로유지형, 사회서비스일자리형, 인턴형, 시장진입형
	자활기업		▪ 수급자 및 저소득층이 설립한 자활사업 수행 기업 (전 자활공동체)
	취업지원프로그램	약 4천명 90억원(2%)	▪ 성과중심자활사업(희망리본프로젝트) : 성과형 일자리 연계
			▪ 취업성공패키지(2012년 예산 대폭 확대) : 일자리 알선
		창업지원프로그램	72억원(공공자금관리기금) 2001~2011까지 3,697억원 중 27% 집행(자활기금)
자활 급여	자활급여	자활근로예산에 포함	▪ 자활근로 및 자활공동체에 참여하는 자활사업대상자에게 자활급여(인건비) 지급
	자활장려금	3만8천명 374억원(7%)	▪ 장애인직업재활, 학생, 자활공동체, 자활근로 참여자에 대한 자활사업 근로소득 공제
재정 유인 프로 그램	자산형성프로그램	1만8천가구 374억원(7%)	▪ 희망키움통장 : (3인가구) 3년 이내 탈수급시 1,440만원
	자활특례	자활근로, 기초보장예산	▪ 자활사업참여자의 경우, 3년까지 수급권 인정 ▪ 탈수급하더라도 2년간 의료, 교육급여 유지

* 자료: 2012 자활사업안내, 보건복지부 자립지원과 내부자료(이소정, 2012)

3. 자활사업 및 고용지원서비스 관련 이슈 및 개선 의견

1) 자활사업 참여자의 취약성과 자활목표의 불일치의 문제

자활사업은 근로능력이 있는 저소득층의 자립을 목표로 상정하고 있지만 현재 자활사업 참여자들의 근로능력의 취약성은 자활사업 목표 달성을 어렵게 한다. 먼저 자활사업 현 참여자들의 취약성에 대해서 살펴보자. 현재 자활사업 참여자의 상당수는 사실상 취업과 창업 등을 통한 탈수급을 기대하기 어려운 계층이라는 지적이 많다.

이들은 낮은 교육수준, 높은 연령, 건강상의 문제, 가구 여건 등으로 경쟁적인 노동시장에 주변부에 머무를 수밖에 없는 계층으로 빈곤이나 빈곤선 언저리에 머물러 있거나 장기적으로 빈곤의 위험을 내재한 채 노동시장에서 이탈할 가능성이 높은 집단이다.⁴⁾ 그런데 여기에서 근로능력이 있다고 평가한 자활사업 참여자들의 근로능력 수준이 자립이 가능한 근로능력 수준인지에 대한 의문 또한 제기된다. 2012년 근로능력 평가의 객관성과 전문성을 높이기 위해 근로능력평가를 국민연금공단에 의뢰하여 그동안에 문제를 극복하고자하는 노력을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 근로능력(취업적성평가 점수)에 따라 고용노동부와 복지부 자활프로그램에 참여하고 있지만 복지부 자활사업에 배치된 조건부수급자 상당수는 근로를 통한 자활에 한계를 가진 집단이다. 특히 근로유지형 참여자는 근로능력에 제약이 많은 집단으로 이들은 ‘조건부수급자’가 아니라 ‘근로의욕 고취 및 복지서비스 대상’으로 규정하여, 근로의욕 고취 및 복지서비스 제공을 통한 사회통합을 자활지원의 목표를 설정하는 것이 타당할 것이다(이소정, 2012). 또한 현재의 근로능력평가체계에서 근로능력이 있는 수급자로 판정이 되었다 할지라도 ‘근로를 통한 자립’이 불가능한 수급자에 대해서는 ‘근로 조건’ 부과를 제외하는 방안도 적극적으로 검토해야 할 것이다. 즉, 현재의 자활사업이 징벌적인 workfare의 성격을 가지고 있어 무리한 근로의 강조와 조건 부과의 문제를 가지고 있지는 않은지 평가할 필요가 있다. 또한 취업적성평가 점수가 50점 이상이라 할지라도 취업이나 창업에 장애요인이 있는 일부 참여자의 자활사업의 목표는 참여자의 여건에 따라 유연하게 설정될 필요가 있다.

- 자활사업 참여자의 특성을 반영한 자활목표 설정 필요. 특히 근로능력 미약자는 ‘조건부수급자’가 아니라 ‘근로의욕 고취 및 복지서비스’ 대상자로서 ‘사회통합’을 목표로 설정할 필요가 있음.
- 근로를 통한 자립 가능성이 낮은 자에 대한 자활목표 수정 필요
- 자활사업의 징벌적인 workfare 성격으로 인한 무리한 근로의 강조와 조건부과 문제 검토 필요

2) 자활사업에서 배제된 근로빈곤층의 포괄 문제

현재 자활사업의 가장 큰 한계 중 하나는 근로능력이 있는 저소득층의 일부만을 포괄하고 있다는 것이다. 현재 자활사업에 참여하고 있는 근로빈곤층은(2011년 12월 기준) 기초수급자 중 조건부수급자 48,863명, 차상위계층 23,900명, 자활급여특례자 5,638명, 일반수급자 5,300명 등 약 8.4만 명에 불과하다. 그리고 근로능력이 있는 수급자(26.5만명) 중 약 20%(조건부수급자와 자활급여특례자)만이 자활사업에 포괄되어 있으며, 취업수급자와 가구여건으로 조건부과가 제외된 13.6만 명은 자활사업에서 배제되어 있는 상태이다. 그리고 미취업 상태이거나 불안정한 취업상태에 있는 차상위계층 계층 중 고용지원서비스에서 배제된 계층이 있다. 자활사업의 잠재적 대상이 되는 차상위계층의 규모는 연구에 따라 차이가 있지만 노대명(2011)의 추정에 따르면 자활사업의 대상 차상위계층은 100만 명에 달한다. 자활사업 진행과정에서 차상위계층의 참여가 점차적으로 증가하고 있지만(이소정, 2012 재인용), 자활사업은 조건부수급자가 기초보장 급여를 받기 위한 workfare 성격에서 시작하여 자활사업에 조건부수급자 외 근로빈곤층 참여에는 많은 제약이 있었다. 특히 보건복지부 자활근로사업에는 지역유형에 따라 차상위계층 참여비율에 제한을 두고 있는데(도시형 20%, 도농복합형 25%, 농어촌형 35%), 이러한 자활사업 차상위계층

4) 국민기초생활보장제도에서 근로능력이 있는 수급자는 취업적성평가에 따라 집중취업지원 대상자(70점 이상인 자)는 고용센터에 의뢰하고 그 외 대상자는 복지부 자활근로사업에 배치된다. 자활근로사업 배치자 중 취업적성평가 점수가 50-69점인 자는 근로역량강화 대상으로, 사회서비스일자리, 인턴형, 시장진입형 자활근로사업단에 배치되며, 50점 미만자는 근로유지형 자활근로사업단에 배치되고 있다. 2011년 12월 현재 자활근로사업단 참여자 중 근로유지형은 33.9%, 사회서비스일자리형 38.2%, 시장진입형 37.9%로 전체의 1/3이 근로유지형 참여자이다.

참여 제한은 현재의 자활사업이 workfare 정책으로 조건부급자에 대한 근로의무 부과 성격이 공존하기 때문이다.

자활사업의 workfare 성격은 중요한 논쟁거리가 될 수 있지만(여기에서는 그 논의는 생략하기로 하자), 자활사업과 workfare적 근로의무 부과 연결에 대한 사고의 전환이 없는 한 자활사업에 차상위계층의 참여는 계속적으로 논쟁거리가 될 수밖에 없다. 그리고 근로빈곤의 문제가 심각해지는 상황에서 자활사업은 근로빈곤층의 고용지원서비스 체계로서 재정립되어야 할 필요가 있다.

- 근로능력이 있는 수급자 중 자활사업에서 배제된 취업수급자와 가구여건으로 조건부과제외자로 분류된 수급 근로빈곤층에 대한 고용지원서비스 확대
- 고용서비스 사각지대에 놓인 차상위계층의 고용지원서비스 확대 필요

3) 이원화된 자활사업 정부 부처 체계로 인한 자활사업 총괄 기능 미약

현재 자활사업 수행 정부 부처는 보건복지부와 고용노동부로 이원화되어 있다. 참여자의 90.5%가 보건복지부 자활사업에 포괄되어 있지만 근로능력이 높은 집중취업지원층은 고용노동부 취업성공패키지 프로그램에 참여하고 있다. 그동안 고용노동부 자활사업은 취업지원을 중심으로 이루어져왔으며, 보건복지부 자활사업은 자활근로사업단과 자활기업(전 자활공동체)을 중심으로 진행되어 왔다. 이는 자활사업 초기의 참여자 분류체계에서 기인한다고 할 수 있다. 2000년 자활사업이 시행된 이후 2007년까지 자활사업 참여자는 ‘취업대상자’와 ‘비취업대상자’로 구분되어 왔으며, 근로능력 수준이 높은 조건부수급자는 취업대상자로 분류되어 고용노동부 자활사업을 통해 취업지원 중심으로 진행되었다. 그리고 근로능력 수준이 상대적으로 낮은 조건부수급자(근로능력 미약자 포함)는 비취업자로 분류되어 자활근로사업단을 통한 근로기회 제공과 근로능력향상을 통한 공동체 창업을 주된 내용으로 진행되었다. 성과관리형 자활사업 시범사업 진행 이후 보건복지부의 자활사업은 근로사업단 운영과 공동체 창업에 덧붙여 취업지원 영역까지 점차적으로 확대되고 있다. 특히 희망리본프로젝트는 그동안의 창업지원 중심의 자활지원에서 취업지원으로 전환되었음을 보여준다.

그동안의 자활사업의 형식화와 경직화(이소정, 2012)는 자활사업 시작에서 그 원인이 있다할 수 있다. 즉, 자활사업 대상자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분하면서, 노동부는 취업지원, 복지부는 취업에 취약한 참여자를 대상으로 공동체 창업지원으로 자활지원 내용이 그렇게 이분화되었다. 그렇지만 최근의 성과관리형 시범사업 희망리본프로젝트와 지역자활센터의 평가에서는 취업과 창업이 모두 중요하게 평가되고 있으며, 복지부와 노동부의 자활사업 참여자 또한 일반수급자부터 차상위계층까지 그 대상이 다양화되었다. 이는 근로능력에 따라 취업지원 대상과 복지서비스 및 공동체 창업으로 나눈 이원화된 자활지원사업의 근거는 사라졌다고 할 수 있다. 따라서 자활사업의 총괄적 기능을 강화하기 위해서는 자활사업 총괄 부처의 일원화가 필요하다.

- 자활사업 총괄하는 정부부처의 일원화 필요

4) 지역사회에서 자활사업의 총괄적 기능을 누가 담당할 것인가?

자활사업 담당 정부부처의 이원화의 문제를 해결하더라도 근로능력이 있는 수급자와 근로빈곤층의 자활지원과 고용서비스 체계를 어떻게 구축할 것인지는 우리가 해결해야 할 또 하나의 과제이다. 현재 자활사업은 보건복지부

- 시·군·구 - 읍·면·동, 보건복지부-중앙자활센터-(광역자활센터)-지역자활센터, 고용노동부-고용센터 등 복잡한 체계로 이루어지고 있다. 정부 부처는 부처대로 이원화되어 있고, 행정 집행체계와 자활사업 수행체계도 복잡하게 얽혀있는 현실이다. 그러나 여기에서 우리가 착목할 지점은 자활사업 실제 집행은 시·군·구를 중심으로 이루어지고 있는 현실이다. 자활사업 참여 대상은 읍·면·동의 조거부수급자 확인 조사와 시·군·구의 기초보장 수급자 분류를 통해 이루어진다. 시·군·구 단위의 업무 체계를 통합조사관리팀, 기초생활보장팀, 자활고용팀으로 그 역할이 구분되어 있다. 통합조사관리팀은 신규 수급자 근로능력 판정 및 조건부과, 근로능력 판정, 조건부과 제외자 확인조사 기능을, 기초생활보장팀은 기초생활보장 조건부수급자 결정 및 통보의 기능을, 자활고용팀은 조건부수급자 자활지원계획수립 상담 및 자활사업 지정 통보, 자활사업 의탁의뢰, 자활근로 인건비 지급 및 통합조사표 소득 반영, 조건부수급자 분기조사, 자활사업 참여자 진출입 관리, 조건불이행자 결정 및 관리 등의 기능을 수립한다. 그리고 자활사업 참여 대상자의 분류 및 의뢰체계는 시·군·구의 희망복지지원단에서 이루어지고 있다. 시·군·구 행정체계는 기초보장수급자의 근로능력 평가 및 근로능력 수급자의 조건부과 및 불이행 관리는 시·군·구 단위의 행정적 업무를 중심으로 이루어지고 있으며, 희망복지지원단의 자활지원계획 수립 상담은 자활사업을 의뢰하는 수준에서 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그렇다보니 자활사업 참여자의 자활지원계획은 자활사업에 의뢰된 이후에야 진행이 되고 있으며, 자활사업 참여자 조건부과제외자와 유예자는 최소한의 행정적 관리만 되고 있다. 그리고 무엇보다도 근로빈곤층의 대다수를 차지하고 있는 근로빈곤층에 대한 고용지원은 제한적으로 지자체의 상황에 따라 아주 제한적으로 이루어질 수밖에 없다.

이소정(2012)은 지역자활센터의 기능을 직접서비스 제공기관에서 ‘자립지원 계획 및 관리’ 기구로 전환하여, 사례관리 중심으로 기능을 재편할 것을 제안한다. 이는 현재의 자활지원체계에서 가장 합리적이고 효율적인 방안으로 생각된다. 현재의 시·군·구 행정체계나 희망복지지원단에서 그 역할을 제대로 할 수 있다면 그 역할은 시·군·구 행정체계에서 이루어질 수 있을 것이다. 그렇지만 그것은 현실적으로 불가능한(?) 방안으로 보인다. 따라서 기초보장 및 자활사업 관련 행정적인 업무는 시·군·구 단위에서 이루어지더라도 자활사업 참여 대상자(조건부수급자 및 차상위계층)에 대한 자활지원 계획 및 관리는 지역자활센터를 중심으로 재편될 필요가 있다. 지역자활센터는 국민기초생활보장법에 따라 보건복지부가 지정하여 전국에 247개소가 설치되어 있으며, 미설치 시·군·구는 17개 지역, 2개 이상 시·군·구는 25개 지역에 이른다. 그렇기 때문에 지역자활센터가 없는 17개 지자체를 제외한 지역에서는 지역자활센터를 중심으로 한 자활사업 수행체계를 재편할 가능성 높다 할 수 있다.

■ 시·군·구 단위의 자활사업 및 고용지원서비스를 총괄할 수 있는 단위가 필요. 그 주체로 지역자활센터가 가장 적합.

5) 자활지원사업의 역할 수행체계를 어떻게 구축할 것인가?

현재의 자활사업 체계에서 시·군·구는 자활사업 참여자 선정 및 의뢰의 기능을 수행하고 있으며, 자활사업 참여자는 지자체, 지역자활센터, 고용센터, 민간 복지기관 등에 배치되고 있다. 자활사업 참여자 취업 지원 대상자는 희망리본프로젝트와 취업성공패키지에, 근로유지형 참여자는 지자체, 지역자활센터, 민간 복지기관, 그 외 참여자는 지역자활센터에 의뢰되고 있다. 대부분의 자활사업 참여자는 지역자활센터에 배정된 참여자는 3개월 동안 인큐베이팅 프로그램(Gateway 기능 수행)을 통해 자활 경로를 설정하게 된다. 자활지원계획 수립은 지역자활센터의 인큐베이팅 프로그램을 통해 IAP와 ISP를 수립하도록 하고 있어 지역자활센터 참여자에 한정되어 이루지고

있다. 실질적인 자활지원계획은 자활사업 전체 대상자(취업수급자, 차상위계층 포함)에게 확대될 필요가 있다. 그리고 이러한 계획이 실질적으로 이행되기 위해서는 자활사업 참여자와 서비스제공자의 서비스 제공 이행계약 등을 상호책임 원칙을 강화해 보완할 필요성이 있으며, 목표 달성에 따른 보상체계에 대한 정보를 적극적으로 제공할 필요성이 있다. 그리고 자활사례관리 또한 지역자활센터 참여자 중심으로 이루어지고 있는데, 이 또한 자활사업 전체 대상으로 확대될 필요가 있다.

자활사업 수행체계에서 인큐베이팅 프로그램이나 사례관리와 같은 새로운 프로그램이 도입이 되었는데 이들 프로그램은 대부분 지역자활센터의 역할로 배치되어 있다.⁵⁾ 이는 경우에 따라 지역자활센터의 과도한 역할(이소정, 2012)로 평가될 수 있지만, 이는 현 자활사업 수행체계의 한계에서 비롯된 것이다. 보건복지부나 중앙자활센터가 새로운 사업을 기획하더라도 그 사업을 수행할 수 있는 실행 주체가 지역자활센터 밖에 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현재의 자활사업 체계에서 지역자활센터의 역할은 과소평가되고 자활사업 성과 책임 주체 혹은 평가 대상으로만 간주되는 경향이 강하다(김정원, 2012). 지역자활센터는 자활사업의 주요한 전달체제로 재규정되어야 하며, 그 역할 또한 재정립 될 필요가 없다. 이소정(2012)의 제안처럼, 지역자활센터는 자활지원계획 수립 및 관리의 단위로 인큐베이팅과 사례관리를 집중적으로 수행하며, 다른 자활지원 프로그램은 다양한 고용지원서비스 기관(지역자활센터, 지자체, 고용센터, 민간기관)에 위탁되는 체계를 구축할 필요가 있다.

- 자활지원계획 수립은 지역자활센터의 인큐베이팅 프로그램을 통해 IAP와 ISP를 수립하도록 하고 있어 지역자활센터 참여자에 한정되어 이루지고 있음. 실질적인 자활지원계획은 자활사업 전체 대상자(취업수급자, 차상위계층 포함)에게 확대될 필요가 있음.
- 자활사례관리 또한 자활사업 전체 대상자(취업수급자, 차상위계층)에게 확대될 필요가 있음.
- 지역자활센터는 자활지원계획 수립 및 관리의 단위로 인큐베이팅과 사례관리를 집중적으로 수행하며, 다른 자활지원 프로그램은 다양한 고용지원서비스 기관(지역자활센터 자체, 고용센터, 민간기관)에 위탁되는 체계를 구축할 필요가 있음.

6) 중앙자활센터, 광역자활센터, 지역자활센터의 관계를 어떻게 설정할 것인가?

국민기초생활보장제도에 의하면 자활사업의 주요 수행체계는 중앙자활센터-광역자활센터-지역자활센터로 구성된다. 여기에서 지역자활센터는 자활사업을 직접적으로 수행하는 기관으로, 중앙자활센터는 자활지원을 위한 조사·연구, 프로그램 개발·평가, 자활관련 기관간의 협력체계 구축 등의 역할이 분명하게 설정되어 있다. 그리고 자활사업은 중앙자활센터와 지역자활센터의 직접적인 관계 속에서 이루어지고 있다. 이러한 현실 속에서 광역자활센터는 역할은 있으나 자활사업 체계 구성에서 그 위상은 분명치 않다. 일반적으로 중앙-광역-지역이라는 수직적 구조체계가 형성될 수 없는 역사적 한계와 사업수행의 실제의 모습을 가지고 있다. 그러한 가운데 현재 7개 시·도(경기, 대구, 인천, 부산, 강원, 전북, 서울)에 설치되어 있는 광역자활센터는 법적 근거가 없는 상태에서 만들어진 조직으로 2012년 8월에서야 국민기초보장법상의 근거를 마련하였다.

현재 자활체계에서 광역자활센터는 광역단위 취·창업 지원, 교육훈련, 지역특화형 자활프로그램 개발 및 보급, 자활기금 위탁 운영 및 마이크로크레딧 집행 등의 역할을 수행하도록 하고 있으나, 광역자활센터는 광역단위

5) 현행 인큐베이팅 프로그램은 전체 자활프로그램의 전단계 혹은 진입단계가 아니라 개별적인 자활근로사업단처럼 인식되는 경향 또한 존재한다(이소정, 2012).

(시·도)의 지역자활센터와 구분되는 하나의 자활사업 수행기관처럼 취급되고 있다. 그리고 최근까지 자활사업 인프라 논의 속에서 자활사업은 중앙자활센터-지역자활센터 체계에서 논의되고 광역자활센터는 중앙-지역의 관계에서 어떠한 위치도 부여받지 못하는 어정쩡한 위치에서 그 역할만을 부여받았다. 광역자활센터의 법적 근거가 마련되고 광역 차원의 자활사업을 수행하는 역할 속에서 광역자활센터는 중앙자활센터-광역자활센터-지역자활센터라는 수직적(?) 전달체계로 명확하게 규정될 필요가 있다. 그 안에서 광역자활센터의 역할을 재정립될 때 그동안 논의의 한계와 혼란을 극복할 수 있을 것이다.

이에 덧붙여 현재의 중앙자활센터의 기능은 지역자활센터의 자활사업 관리 기관으로 그 기능이 제약된 경향이 있다. 중앙자활센터의 설치 목적인 ‘자활지원을 위한 조사 연구 및 프로그램 개발 평가, 민간자원 연계 등의 기능 수행 및 자활관련 기관간의 협력체계 구축 등의 지원업무를 전담하여 자활사업 지원체계의 전문성 및 효율성 제고’를 제대로 수행하기 위해서 중앙자활센터는 자활사업 전반(고용노동부 프로그램 포함)을 총괄하는 기관으로서 그 기능을 수행해야 하며, 자활사업에서 배제된 근로빈곤층에 대한 고용지원의 기반을 마련하는 조직으로 거듭날 필요가 있다. 또한 중앙자활센터의 연구 기능이 강화될 필요가 있다. 중앙정부의 산하기관으로 설립된 조직들과 비교할 때 중앙자활센터의 연구기능은 상대적으로 약한데, 중앙자활센터의 자활사업과 고용지원서비스 기능을 강화하는 방안의 일환으로 조직 내 연구팀을 신설하는 것도 적극적으로 검토해야 한다.

- 자활사업 수행의 체계화를 위해서 광역자활센터의 애매모호한 조직 위상의 한계를 극복하기 위해서는 ‘중앙자활센터-광역자활센터-지역자활센터’로 연결되는 체계적인 전달체계 구성이 필요함
- 중앙자활센터는 자활사업 전반을 총괄하고 고용지원서비스 개발 기관으로 그 역할이 강화되어야 하며, 이를 위한 하나의 방안으로 조직 내 연구팀을 신설을 통해 자활사업과 고용지원서비스 관련 연구 기능을 강화해야 함.

7) 근로빈곤층을 포괄하는 자활사업 체계 구성과 맞춤형 자립지원체계를 어떻게 구축할 것인가?

자활사업 참여 대상자 뿐만 아니라 자활사업 미참여 수급자와 차상위 근로빈곤층을 포괄하는 자활사업 체계구성과 맞춤형 자립지원체계 구축은 자활사업을 효과성 증대를 위한 중요한 영역이다(이 부분에 대해서는 이소정(2012)의 글을 정리하였으며, 일부 내용은 본인의 의견을 덧붙였다). 자활사업 본래의 정책목표를 달성하기 위해 현행 자활사업 서비스를 “맞춤형 자립지원체계”로 개편할 필요가 있다. 자활서비스의 문제점을 관통하고 있는 핵심적인 문제는 바로 자활사업이 참여자의 수준을 고려하지 않은 채 명목적 정책목표가 설정되었다는 점에 있다. 자활사업의 정책목표는 자립이지만 참여자는 당장 자립하기 어려운 계층에 집중되어 있고 이에 따라 제공되는 서비스도 근로의무를 유지하는 수준에 머무르는 한계가 있었다. 따라서 대상자의 수준에 따른 자활사업의 하위목표와 단계적 목표를 다각화해 자활경로의 자율성과 유연성을 제고하고, 기존의 서비스를 재구조화하고, 근로인센티브 등을 보완하여 맞춤형 자립지원서비스를 제공할 필요가 있다(이소정, 2012).

맞춤형 자립지원체계는 모두 ① 사례관리 ② 인큐베이팅 ③ 재정유인 프로그램 ④ 고용지원 프로그램 ⑤ 복지서비스 연계 등 다섯 가지 영역의 서비스로 구성되며 개인의 특성과 환경에 따라 서비스 구성 내용 및 비중이 상이해진다. 첫째, 모든 자활사업 참여자들은 개인의 근로능력과 취업적성, 욕구를 바탕으로 자활수립계획을 마련하고, 계획 이행을 위한 상호책임계약(현행 자립서비스지원계획 이행계약 보완)을 체결한다. 초기 진입단계에서는 단기적인 자활경로를 마련하여 목표 달성율을 높이고 이를 통해 참여자의 자립의욕을 고취시킬 필요가 있다. 둘

째, 참여자의 근로능력과 취업적성에 따라 자활경로를 사회통합, 취업, 창업을 통한 탈수급, 탈빈곤의 목표를 달성할 수 있도록 다각화되어야 한다. 서비스는 사례관리, 인큐베이팅, 재정유인 프로그램, 고용지원 프로그램, 복지서비스 연계로 나뉘며, 상향이동 촉진을 위해 재정유인이 누적, 증대(+)되도록 해야 한다. 셋째, 모든 참여자는 상향이동을 통한 탈수급·탈빈곤이 최종목표로 설정되도록 한다. 즉, 각 자활사업에 영구적으로 머물며 현상유지를 하는 것은 지양해야 한다. 초기 진입프로그램에서 중·단기계획을 수립하여 목표를 달성하도록 하고, 중·단기간의 목표를 달성한 이후에는 다시 목표를 재설정하도록 하여 장기적으로는 탈빈곤하여 자활할 수 있도록 해야 한다.

- 자활사업 본래의 정책목표를 달성하기 위해 현행 자활사업 서비스를 “맞춤형 자립지원체계”로 개편할 필요가 있음.
- 대상자의 수준에 따른 자활사업의 하위목표와 단계적 목표를 다각화해 자활경로의 자율성과 유연성을 제고하고, 기존의 서비스를 재구조화하고, 근로인센티브 등을 보완하여 맞춤형 자활지원서비스를 제공할 필요가 있음.

8) 자활사업 미참여 수급자와 비수급자(취업 및 미취업)를 어떻게 지원할 것인가?

현재의 자활사업 체계에서 자활지원 사각지대는 취업이나 가구여건으로 자활사업에서 배제된 조건부수급자와 미취업 상태나 불안정한 고용상태에 놓인 차상위계층을 들 수 있다. 이들에 대한 자활지원 서비스를 확대하기 위해서는 일차적으로 이들을 인큐베이팅 프로그램에 포괄하는 것이다. 인큐베이팅 프로그램을 통해서 이들의 취업적성평가, 자활계획 수립 및 배치, 사례관리가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 자활지원 사각지대에 놓은 근로빈곤층은 1) 미취업자 2) 불안정 취업자와 자영업자 3) 안정적(?) 취업자와 자영업자로 구분할 수 있다. 이들 중 미취업자는 자활근로나 취업지원 프로그램에 포괄하는 것이 가장 현실적인 방안일 것이다. 그리고 불안정 취업자와 자영업자는 현재 일자리의 불안정성 극복을 위한 심층적인 상담과 컨설팅을 통해 안정성을 기하고 재정지원서비스와 복지서비스를 연계하며, 이것이 불가능할 경우 자활지원 서비스 체계에 포괄하는 방안을 고려해야 할 것이다. 마지막으로 상대적으로 안정적 취업자와 자영업자는 현재의 일자리를 유지할 수 있도록 재정지원서비스와 복지서비스를 연계하는 방안을 마련되어야 할 것이다. 여기에서 자활사업 미참여 수급자를 조건부과를 강조하면서 자활사업에 무조건 포괄하는 시도는 경계해야 한다. 즉, 현재 노동시장에 취업이나 자영업 상태에 있는 취업수급자는 그들이 노동시장에 더 잘 적응하고 자활할 수 있도록 지원하는 서비스 개발이 우선되어야 할 것이다.

- 취업이나 가구여건으로 자활사업에서 배제된 조건부수급자와 미취업 상태나 불안정한 고용상태에 놓인 차상위계층에 대한 자활지원 서비스를 확대하기 위해서는 일차적으로 이들을 인큐베이팅 프로그램에 포괄하는 것임.
- 자활지원 사각지대 근로빈곤층의 그들의 여건에 따라 자활지원 서비스 제공, 심층적 상담과 컨설팅, 취업 및 자영업의 안정적 유지를 위한 서비스를 제공할 필요가 있음.
- 현재 자활사업 미참여 수급자를 조건부과를 강조하면서 자활사업에 무조건 포괄하는 시도는 경계해야 함. 즉, 현재 노동시장에 취업이나 자영업 상태에 있는 취업수급자는 그들이 노동시장에 보다 잘 적응하고 자활할 수 있도록 지원할 수 있는 서비스 개발이 우선되어야 함.

8) 사회적경제와 자활사업을 어떻게 연계(혹은 통합)할 것인가?

현재 2007년 사회적기업육성법이 시행, 2012년 협동조합기본법이 시행 예정, 마을기업, 농어촌공동체회사 등 시장경제와(market economy)와 다른 또 다른 경제로서 사회적경제(social economy)가 주목받고 있다. 자활사업은 국민기초생활보장법의 제정과 함께 공공부조를 기반으로 workfare 정책으로 제도화되었지만, 자활사업 현장은 workfare의 단순 집행에만 머무르지 않고 사회적경제를 실천하였다(김정원, 2012). 그러한 측면에서 현재의 사회적기업은 자활사업의 성과라고 할 수 있으며, 자활사업의 자활공동체(현 자활기업)는 사회적경제를 실현하는 하나의 과정이라 할 수 있다. 그리고 자활사업이 근로빈곤층 고용지원서비스 체계로 거듭나는 과정에서 자활사업의 사회적경제와의 연계와 통합은 중요한 과제라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 김정원(2012)은 ‘사회적경제와 통합적인 조직화 추구’, ‘지역사회 중심의 자활사업’, ‘사회적 배제에 대한 대처’ 전략으로서 사회적경제개발전략을 제시한다. 그 내용으로는 정책대상을 조건부수급자 중심에서 사회적육성법을 준용한 취약계층으로 확대, 대상의 특성에 따라 경로 세분화, 다양한 급여 제공, 프로그램의 흐름을 진입단계-경과적일자리 단계-자활단계를 구분하며 환류가 가능한 체계 구성, 전달체계를 국무총리실에 사회경제처를 두어 사회적경제정책 통합을 꾀하고 지역사회경제개발센터 인프라 구축 등을 제안하고 있다.

자활사업 참여자의 특성과 자활사업의 그동안의 실천 맥락, 지역사회 중심의 자활사업 실행 현실에서 자활사업과 사회적경제의 연계(혹은 통합)는 중요한 의미를 갖는다. 이는 자활사업에 지역사회의 다양한 주체(사회적기업, 자활기업, 마을기업, 생산자조합, 협동조합, NPO, NGO, 민간기업 등)의 참여와 자활의 다양한 경로 설정 과제 측면에서 더욱 중요하다. 이를 위해서는 지역사회 내에서 자활사업 총괄적 기능의 주체가 명확히 설정되어야 하며, 자활사업의 다각화가 필수적이며, 이를 바탕으로 자활사업과 사회적경제의 연계(혹은 통합)가 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 그리고 정부의 취약계층 일자리 지원사업 또한 자활사업과 연계되어야 할 것이며, 이를 위해서는 국무총리실 산하에 근로취약계층의 고용지원서비스를 조정 통합할 수 있는 단위가 설정될 필요가 있다. 이는 김정원(2012)이 제안하는 국무총리실 산하 사회경제처와 지역사회경제개발센터의 문제의식과도 일맥상통하는 접근이기도 하다.

- 자활사업 참여자의 특성과 자활사업의 그동안의 실천 맥락, 지역사회 중심의 자활사업 실행 현실에서 자활사업과 사회적경제의 연계(혹은 통합)는 중요한 의미를 가지며, 이는 자활사업에 지역사회의 다양한 주체의 참여와 자활의 다양한 경로 설정 과제 측면에서 더욱 중요하다.
- 이를 위해서는 지역사회 내에서 자활사업 총괄적 기능의 주체가 명확히 설정되어야 하며, 자활사업의 다각화가 필수적이며, 이를 바탕으로 자활사업과 사회적경제의 연계(혹은 통합)가 적극적으로 추진되어야 함.
- 또한 정부의 취약계층 일자리 지원사업 또한 자활사업과 연계되어야 함.

4. 자활지원서비스 효과 제고 관련 쟁점들

1) 탈수급 이후의 복지완충지대 강화

현 기초생활보장제도는 수급지위를 유지함으로써 얻게 되는 편익이 매우 커서 수급자의 경제활동참여나 탈수급을 저해하고 있으며, 수급자와 비수급의 자원배분의 형평성 문제를 안고 있다(노대명, 2011). 기초보장 수급자

가 받을 수 있는 각종 지원은 패키지로 주어지며, 수급자격을 상실하면 그 패키지를 통째로 상실하게 된다. 따라서 현재의 패키지(통합급여) 방식의 기초생활보장급여를 부분급여(혹은 개별급여) 방식으로 전환하여 통합급여의 탈수급 역유인 효과를 극복해야 하며, 수급자와 비수급자 사이의 급여혜택의 형평을 기할 필요가 있다. 또한 자활사업 참여자의 탈수급 유인을 강화하고 탈수급 이후의 불안정을 보완할 수 있는 복지 완충지대(부분급여 혹은 이행급여)를 강화해야 한다. 특히 질병이나 장애로 인해 의료급여가 필요한 참여자, 학령기 자녀가 있는 참여자, 주거가 불안정한 참여자 등은 탈수급 이후 관련 급여(의료급여, 교육급여, 주거급여)를 상실하기 때문에 수급상태에 계속 머물러 있기를 희망하며, 그에 따라 자신의 행동을 조정하기도 한다. 따라서 자활사업 참여자의 탈수급을 촉진하기 위해서는 가구 여건에 따라 탈수급 이후의 부분 급여 보장체계를 구축해야 할 것이다.

2) 노동시장 고용 여건 개선 및 취업 취약계층이 취업 가능한 괜찮은 일자리 발굴

자활근로사업 참여자들에게 자활근로는 ‘저임금형 안정적 일자리’로 간주되는 경향이 있다(김정원, 2012). 이들은 노동시장에서 자활근로 보다 더 좋은 여건의 일자리를 찾기 어렵다. 이들이 노동시장에서 획득할 수 있는 일자리는 저임금과 긴 노동시간, 불안정한 나쁜 일자리가 대부분이며, 자활근로에서 벗어나서 자활근로보다 더 좋은 일자리를 찾을 가능성이 낮다고 보기 때문에 자활근로에 계속 머무르려는 것이다. 현실적으로 자활사업 참여자가 노동시장에 취업하더라도 그들의 상당수는 노인일자리, 사회적일자리사업, 사회서비스일자리, 사회적기업 등 공적일자리에 취업하고, 일반노동시장에 취업하더라도 그들은 임시일용직의 비율이 높다(백학영·조성은, 2012).⁶⁾ 그렇기 때문에 자활사업 참여자에게 자활근로는 임금수준이 낮더라도 일정기간 고용이 보장되고 노동시간은 짧고 노동강도는 낮은 괜찮은 일자리(decent job)인 것이다. 자활사업 참여자의 노동시장 (재)진입을 촉진하기 위해서는 노동시장에서 그들이 괜찮은 일자리로 평가하는 일자리를 찾을 수 있는 노동시장 고용 여건 개선과 괜찮은 일자리 발굴이 무엇보다도 중요하다.

3) 실업부조 제도와 자활사업의 관계 설정

고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대를 축소하는 방안으로 실업부조 논의가 진행되고 있으며(이병희, 2012)⁷⁾ 어떠한 형식이든 고용지원체계 강화 차원에서 실업부조 도입 논의는 향후 본격화될 것으로 예상된다. 이병희(2012)는 3층의 고용안정망 구축을 제안하는데, 1차 사회안전망으로 고용보험을 아래로 확대(top-down)하고, 최종 사회안전망인 기초생활보장제도의 사각지대 축소와 탈수급을 강화하는 등 위로 확대(bottom-up) 정책이 필요하며, 그래도 남은 사각지대에 남은 취약계층에 대한 보완적 제도로서 한국형 실업부조를 주장한다. 이때 한국형 실업부조에는 자활사업(취업성공패키지, 희망리본프로젝트), 재정일자리, 근로장려금 대상의 일부와 고용지원 배제 계층의 일부를 포괄하는 안이다. 이병희(2012)의 안에 따르면 현재의 자활사업을 그대로 두고 별도의 제도로서 실업부조를 도입하는 것인데, 이는 현재의 복잡한 고용지원체계를 더 복잡하게 만들 가능성이 농후하다.

6) 2005년 경기지역 자활사업 참여자는 5년이 경과한 시점에서 과반이 넘는 참여자(55.8%)가 노동시장에 진입하였고(자활공동체 20.5%, 취·창업 35.3%), 자활사업에 계속 머무르기보다(14.3%)는 비경제활동상태로 전환되는 경향(29.9%)이 있었다. 28.1%만이 일반기업이나 사업체에서 일하고 있었고, 10.8%는 공공근로나 희망근로, 노인일자리사업, 사회적일자리사업 등의 공적일자리에 참여하고 있었고, 13.9%는 사회서비스일자리, 2.2%는 사회적기업에 참여하고 있었다. 노동시장 진입자의 상당수는 서비스업 종사자나 단순노무 종사자였다(백학영·조성은, 2012).

7) 임금근로자가 실직 시 시업급여를 받는 비중은 지속적으로 증가하고 있지만, 2008년 12.2%에 그치고 있다(이병희, 2012). 실업을 급여 수혜자는 고용형태별로 보면 정규직의 18.2%, 비정규직의 5.8%에 불과하며, 종사상 지위를 보면 상용직의 16.5%, 임시직의 5.4%, 일용직의 4.1%에 불과하다. 그리고 중위소득 2/3 미만의 저임금 근로 중에서는 6.6%만이 실직 시 실업급여를 수급하고 있다.

고용지원서비스 체계 강화를 위해서는 자활사업, 실업부조, 근로능력있는 저소득층에 대한 별도의 지원체계 구축 등의 논의를 통합적으로 진행할 필요가 있다. 이는 현재의 제도는 그 제도대로 그대로 두고 새로운 제도를 도입하는 것은 제도의 비효율성과 비효과성을 강화하는 부정적인 결과를 초래할 가능성이 크기 때문이다.

< 참고 자료 >

- 김정원(2012). 자활사업 제도 개선 방안: 사회적경제개발전략을 중심으로. 2012 제도개선바안 현장 교육자료, 자활정책연구소.
- 노대명(2008). 자활, 지난 10년의 성과와 미래 비전. 재단법인 중앙자활센터 설립기념 토론회 자료집, 11-36.
- 노대명(2011). 한국 공공부조제도의 패러다임 전환 필요성에 대한 고찰: 제도구성체계의 개편을 중심으로. 한국 사회정책, 18(1), 83-117.
- 노대명 · 이현주 · 강신욱 · 이병희 · 박찬임 · 황덕순 · 전지현 · 우선희(2011), 근로능력 및 자활역량 판정체계 개편방안. 한국보건사회연구원.
- 백학영 · 조성은(2012). 자활사업 참여자의 수급지위와 노동시장 지위변동. 사회복지연구, 42(1), 13-178.
- 이병희(2012). 한국형 실업부조 도입의 필요성과 과제. 2012 사회정책연합학회 공동학술대회 발표 자료.
- 이병희 · 홍경준 · 이상은 · 강병구 · 윤자영(2010). 근로빈곤의 실태와 지원정책. 한국노동연구원.
- 이소정(2012). 우리나라 자활사업의 현황 및 발전 방향. 국제자활심포지엄자료집, 중앙자활센터.
- OECD. 2009. Is work the best antidote to poverty?.

토론

토 론 문

- 가. 홍성대 복지전문위원(민주통합당)
- 나. 고흥우 과장(보건복지부 자립지원과)
- 다. 류만희 교수(상지대학교)
- 라. 이영범 교수(건국대학교)
- 마. 이소정 교수(남서울대학교)
- 바. 박용수 사무총장(한국지역자활센터협회)

민주통합당

홍성대 복지전문위원



Memo

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page. The lines are evenly spaced and extend from the left margin to the right margin. A solid horizontal line is positioned at the bottom of the writing area, just above the footer.



Memo

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page. The lines are evenly spaced and extend across the entire width of the page, providing a template for a memo.

보건복지부
자립지원과

고형우 과장

상지대학교

ㅣ 류만희 교수 ㅣ

토 론 문

류만희(상지대학교 사회복지학과)

1. 근로빈곤층의 자활지원을 위한 핵심적인 정책인 자활지원제도에 종합적인 검토와 방안에 대한 의미있는 논의를 발표하신 백학영 교수님의 의견에 전반적으로 동의합니다. 저의 토론내용은 백학영 교수님의 개선 방안에 대하여 몇 가지 논의를 더하는 방식으로 하고자 합니다.
2. 근로능력이 있다고 판정되었다고 할지라도 <근로를 통한 자립> 불가능한 수급자에게 근로조건부과를 제외하자는 방안을 제안하고 있는데, 유용한 방안이라는 점에는 기본적으로 동의한다. 논의를 명확하게 할 필요가 있다. 백교수님의 논의를 보면 <조건부과제외>와 <자활목표의 수정>이 동시에 언급되고 있다. 즉, <조건부과제외>라 함은 사실상 근로능력있는 자가 <수급자>가 됨을 의미하는 것이고, <자활목표의 수정>은 여전히 조건부수급자임을 의미하는 것으로 해석되기 때문이다.
 - 2-1. 근로능력자 중 현재와 다른 의미의 <조건부과제외>가 발생한다는 것은 사실상 근로능력자도 조건없는 수급이 가능하다는 것을 의미하므로 이에 대한 사회적 수용성 또한 검토해야 할 것이다.
3. 자활지원센터의 기능전환, <직접서비스 제공기관>에서 <자립지원 계획 및 관리기구>로 전환이 합리적이고, 효율적인 방안인가? 기능 전환보다는 기능확대가 유효한 전략이라고 생각된다. 247개의 지역자활센터가 후자의 방향으로 전환하고, 직접서비스 기능은 또 다른 기관에게 위탁을 주장하는 것은 결국 기존의 자활센터의 역할 축소와 그 동안 자활노하우를 사장시킬 위험이 있다. 또한 현실적으로 농산어촌에서 자활센터 이외의 고용 및 자활 기능을 담당할 수 있는 기관을 모색한다는 것은 난제이다.

4. 괜찮은 일자리 창출은 자활센터의 현재 여건에서는 불가능한 과제이다. 이를 위해서 지자체와 고용지원센터간 등 지역내 노동시장 파악 노력이 보다 강화되어야 한다. 현재 지자체는 지역내 노동시장에 관리는 사실상 업무 외로 파악될 정도로 이에 대한 노력이 미흡하다.

5. 사회적경제와 자활사업의 연계는 매우 중요한 문제이고, 백 교수님의 논의에 전적으로 동의한다. 주장하는 바와 같이 사회적경제를 총괄하는 상층부 단위의 조직의 신설도 필요하다. 그러나 보다 본질적으로 지역사회의 일선 현장에서 사회적경제를 지향하기 위한 구체적인 실천 방안 모색이 우선되어야 한다. 취지에는 동의하면서도 사회적경제의 내용을 채우데 있어서 방법이 궁색한 것이 현재 상황이라고 본다. 예컨대, 협동조합과 자활센터는 어떤 역할 분담이 가능할 것인가?

6. 실업부조 도입과 관련해서는 검토해야 할 문제는 실업부조를 도입하게 되면 현재 고용지원사각지대를 해소할 수 있는가가를 우선 검토해야 할 문제이다. 따라서 장기적으로는 자활지원제도와 관계설정 방안은 검토할 필요가 있다.

건국대학교

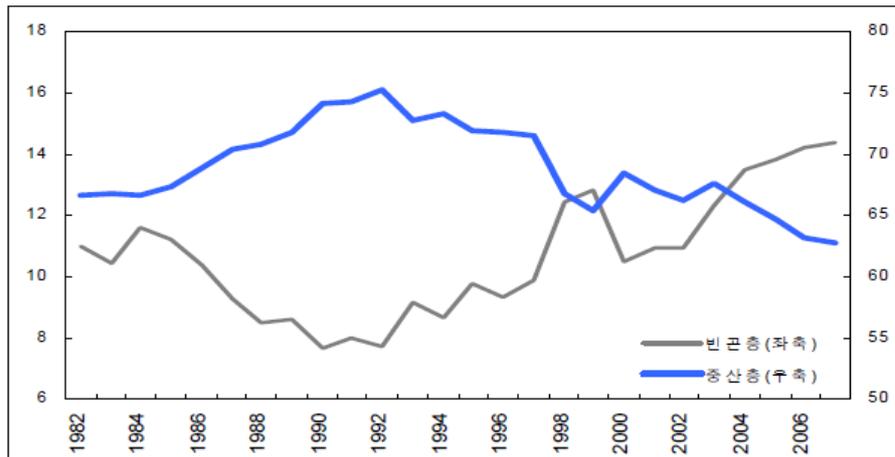
| 이영범 교수 |

토론문

건국대학교 행정학과 이영범

지금 우리나라는 소득불평등도가 빠른 속도로 증가함에 따라 중산층 비중이 축소되고 근로빈곤층이 확산되면서 사회통합이 현저히 저해되는 현상이 나타나고 있다.(〈표 1〉 참조)

〈그림 1〉 중산층과 빈곤층의 비율



자료: 통계청, 「도시가계조사」 원자료, 1982~2002; 통계청, 「가계조사」 원자료, 2003~2007.

그러나 기초생활수급자 뿐만 아니라 근로빈곤층과 몰락중산층을 비롯한 비수급빈곤층에 대한 체계적인 사회안전망은 상당히 취약한 실정이다. 또한 정부의 각종 탈빈곤 프로그램들이 분절적이고 파편화되어 운영되고 있는 실정이어서, 멀지 않은 미래에 우리 사회에 닥쳐올 위험에 대한 인식의 전환과 제도의 정비가 시급하다.

이런 맥락에서 백학영 교수의 “고용지원서비스 효과 증대와 사각지대 해소를 위한 자활지원제도 개선 방안” 연구는 그 시의적절성이 매우 뛰어나다. 이 연구에서 백교수는 자활사업의 현황을 면밀히 검토한 후, 근로빈곤층을 포함하는 자활사업의 체계 및 기능 개편 방안을 설득력 있게 제시하고 있다. 사실 백교수의 여러 문제진단과 해결책은 우리 사회의 자활사업과 빈곤문제를 연구하는 학자들 사이에서 이미 충분한 공감대를 얻고 있는 방안들인데, 백교수는 이 연구를 통해 이를 효과적이고 체계적으로 제시하고 있다.

특히, 그가 제시하고 있는 자활사업과 고용서비스와의 효과적인 연계방안은 내년에 출범할 새로운 정부에서 시급히 해결해야 할 제1의 정책과제라 할 수 있다. 이에 대한 기존의 논의는 크게 세 가지 입장으로 대변되는데, 이를 거칠게 설명하면 다음과 같다.

첫째, 노동부의 입장으로, 고용센터를 확충하고, 확충된 고용센터를 중심으로 통합된 고용서비스 기능을 강화하자는 주장이다. 이의 주된 논거는 고용센터가 이미 고용서비스 분야의 전문화된 노하우를 갖고 있고, 그에 따라 성과도 높으며, 사업대상자도 가장 많다는 것이다.

둘째, 복지부의 입장으로, 이미 전국적으로 체계를 갖춘 지역자활센터를 중심으로 통합적

이고 확대된 탈빈곤사업을 전개하자는 주장이다. 이의 주된 논거는 복지와 노동은 인위적으로 분리할 수 없고 통합적으로 서비스가 제공되는 것이 보다 효과적이고, 지역자활센터는 이미 오랜 전통을 통해 전국적인 네트워크와 노하우를 가지고 있으며, 향후 탈빈곤 문제 해결을 위해서는 지역거버넌스가 중요한데 이런 측면에서 전국에 걸쳐 있으면서 지역적 토대가 굳건한 지역자활센터가 절대적으로 효과적이라는 것이다.

셋째 방안은 기존 중앙정부 부처간의 역할분담이 명확한 상황에서 인위적인 통합이 불가능함을 인식하고, 현행과 같은 역할과 기능 분담을 유지하되, 가능한 부분에서 두 사업간의 연계성을 강화하자는 입장이다. 이 주장의 주된 논거는 아무래도 정치적 실현가능성에서 찾을 수 있다.

이상의 분류에 따르면, 백교수는 두 번째 입장에서 정비된 지역자활센터를 통해 자활사업의 대상자와 사업내용을 확충하여 자활사업과 고용서비스의 효과적인 시너지 효과를 이루자는 입장으로 판단된다. 그렇다면, 과연 지역자활센터를 중심으로 고용서비스와의 연계성을 강화하자는 백교수의 주장은 타당한가? 이 문제를 논의하기 위해서는 즉답보다는, 백교수의 연구에서는 생략되었지만, 먼저 대안 선택의 원칙이나 기준을 명확히 정립할 필요가 있다. 이렇게 정립된 원칙이나 기준을 가지고 각 대안의 장, 단점을 논의하는 것이 필요하다. 참고적으로 고려할 수 있는 대안선택의 판단 기준은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 대안선택의 판단 원칙 또는 기준

판단 원칙 또는 기준		내용
공공성		· 서비스에 대한 복지국가 시민으로서의 권리를 어느 정도 보장하는지에 대한 평가
효율성	서비스 공급의 안정성	· 불안정한 대내외 환경 변화에도 서비스를 안정적이고 지속적으로 공급할 수 있는 정도를 평가
	규모의 경제 효과	· 공급체계를 대규모화함으로써 달성할 수 있는 규모의 경제 정도를 평가
	운영 효율성	· 통합된 서비스를 전달하기 위해 필요한 운영비용은 어느 정도인지에 대한 평가
효과성		· 정부가 제시한 사업목표를 어느 정도 달성할 수 있는지에 대한 평가
유사 사례		· 해외 주요국에서는 통합 서비스를 어떻게 제공하고 있는지에 대한 벤치마킹
서비스 품질	포괄성	· 사람들이 가지고 있는 다양한 욕구 또는 문제를 동시에 또는 순서적으로 해결하기 위하여 다양한 서비스를 어느 정도 갖추고 있는지에 대한 평가 (예: 생애주기별, 문제영역별 등)
	전문성	· 연계서비스의 핵심 주요 업무(복지, 고용서비스)에 대한 전문성은 어느 정도인지에 대한 평가
	접근용이성	· 제공되는 서비스를 필요로 하는 사람들이면 물리적으로나 심리적으로 누구나 쉽게 받을 수 있는지의 정도를 평가.

이상의 기준에 입각해 각 대안의 적합성을 평가해보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 각 대안별 평가

판단 원칙 또는 기준		1안	2안	3안
공공성		○	◎	○
효율성	서비스 공급의 안정성	○	○	○
	규모의 경제 효과	○	◎	○
	운영 효율성	△	○	◎
효과성		○	◎	○
유사 사례		○	○	○
서비스 품질	포괄성	○	◎	○
	전문성	○	◎	○
	접근용이성	△	◎	○

이상과 같은 주요 기준에 따른 정책적 판단이 내려진다고 해도, 선택된 대안의 장점을 충분히 실현하고 단점을 극복하기 위해 필요한 여러 전제조건이 무엇이며, 이를 어떻게 충족시킬 것인가에 대한 논의와 준비가 필요하다. 이러한 점에서 백교수는 자활목표의 다양화, 세분화 이슈, 대상자의 근로빈곤층으로의 확대, 자활사업 총괄 정책조정체계 구축, 자활사업 각 주체의 역할 재정립 등 상당히 포괄적이고도 합리적인 방안을 구체적으로 제시하고 있으며, 이에 대해 본 토론자도 거의 100%에 가깝게 공감한다. 다만, 한 가지 아쉬운 점은 이 연구에서 제시된 이슈들을 성공적으로 수행하기 위해서 무엇이 전제되어야 하며, 이를 어떻게 갖출 수 있을 것인가에 대한 보다 구체적인 방안이 제시되지 않았다는 것이다. 중단기적인 로드맵을 제시하는 것이 큰 도움이 될 것으로 판단한다.

남서울대학교

|| 이소정 교수 ||

□ 자립지원계획 수립 및 자활성과관리 중심의 지역자활센터 기능 개편의 중요성

- 현재 지역자활센터는 자활사업 수행에서부터 인큐베이팅, 자활성과 관리 등 너무나 많은 역할을 부여받고 있음. 자활사업이 궁극적으로 근로를 통해 개인이 탈수급, 탈빈곤, 빈곤예방에 이르는 것을 목표로 하는 것이라면 자활사업 전달체계의 유연하고 혁신적인 기능이 필수적인데, 현재와 같은 지역자활센터의 ‘과부담’ 구조는 이를 불가능하게 하는 요소로 작동함. 이는 지금까지 10여 년의 실험 속에서 지역자활센터의 독점화와 그에 따른 경직화 경향을 통해 충분히 실증되었음. 따라서 자활사업의 개편에 있어 지역자활센터의 기능과 구조 재편이 필수적임.
- 사회적 경제 영역의 성장과 다양한 영리·비영리 민관기관의 발전에 따라 향후 획일적인 지역자활센터 중심에서 다원화된 자활공급기관을 통한 경쟁적이고 다양화된 자활 서비스 공급 체제의 도입이 가능할 것으로 보임.
- 한편 이와 같은 공급주체의 다변화는 사업 수행에 유연성과 다양성을 더해 줄 수 있지만 지나치게 다양한 기관의 난립으로 인해 관리 운영의 비효율화를 초래할 수 있음. 특히 자활사업은 ‘성과’(그것이 탈수급이든, 탈빈곤이든, 취업유지가든, 아니면 사회통합이든 간에)로부터 자유로울 수 없기 때문에 관리운영 비효율화와 성과측정의 난맥은 자칫 사업을 또다른 실패로 이끄는 요인이 될 수 있음.
- 이러한 측면에서 공급주체의 다변화 과정 속에서 지역자활센터는 그동안의 자립지원 서비스에 대한 축적된 노하우를 바탕으로 이를 ‘계획하고 관리’하는 기능으로 역할을 재편할 필요가 있음.
- 즉, 자립지원서비스 주체의 단순한 다변화보다 지역자활센터에 ‘계획, 관리, 위탁’의 기능을 부여하고 지역자활센터와의 2차 ‘outsourcing’을 통해 다양한 주체가 발굴, 활용 및 참여할 수 있는 구조를 만들 필요가 있음. 이러한 그림에서 지역자활센터는 다원화된 주체 가운데 one of them 이 아니라 다원화의 구심을 유지하며 outsourcing의 주체, 성과 관리의 주체가 되어야 함.
- 대신, 지역자활센터는 개별 사례의 목표달성여부에 대해 평가를 받게 되고 이에 기반해 인센티브가 차등화되는 구조를 형성함으로써 지역자활센터는 서비스를 outsourcing 함에 있어 기관 발굴 및 성과 관리에 주력할 수 밖에 없게 될 것임.
- 보다 구체적으로, 지자체에서 자활사업 참여 대상자(취업 수급자 포함)를 ① 탈수급/탈빈곤 ② 취업 ③ 사회통합 대상으로 구분하여 지역자활센터에 위탁하면 지역자활센터에서는 인큐베이팅을 거쳐 개인별 자립지원계획 수립 후 적합한 기관에 재위탁하게 됨. 인큐베이팅 단계 후 지역자활센터는 실질적인 개별적 성과관리의 기능을 수행하게 됨(개인별 자립지원계획에 따라 취업지원기관, 창업지원기관, 복지서비스 제공기관 등에 성과 중심 계약을 체결하고, 목표치 제시 후 이행여부 관리)

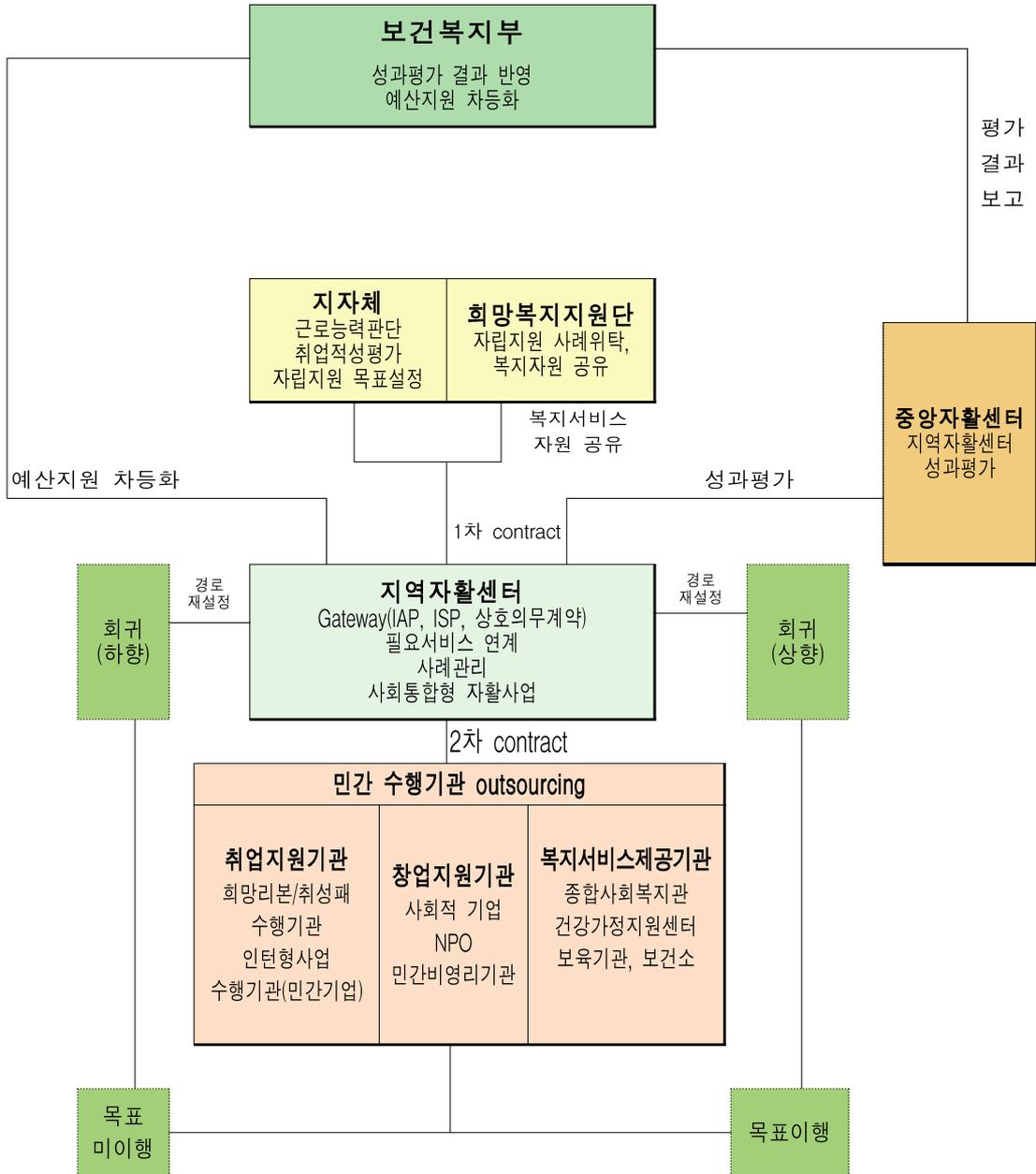
□ 중앙-광역-지역자활센터 목표와 역할 재정립

- 위와 같은 지역자활센터의 기능 조정은 중앙-광역-지역자활센터의 전체적인 기능 명확화 및 개편과 병행되어야 함.
- 우선 중앙자활센터는 무엇보다 **지역자활센터에 대한 성과평가**의 기능을 강화해야 할 것으로 보임. 특히, 단기적으로 탈빈곤, 탈수급 이외의 자활사업의 다각화된 목표에 다른 다원화된 평가체계의 수립이 필요함(ex. 사회통합 등). 물론, 이를 위해 조사·연구, 자료구축, 프로그램 개발·평가 등의 기능이 강화될 필요가 있음. 전체적으로 중앙자활센터는 평가, 환류, 정보 축적, 모니터링 등으로 그 기능을 압축할 수 있음.
- 광역자활센터의 경우 광역단위의 민간자원을 발굴하고, 광역단위 협력체계 구축의 목표를 명확히 해야 함. 즉, 자활공동체의 사회적 기업 전환을 지원하고, 광역 단위의 시장 발굴 및 공동 브랜드 개발, 판로 개척 등 한마디로 광역 단위의 자활 마케팅 및 사회적 경제 영역 발전에 복무하도록 그 기능을 명확화 해야 함. 한편 광역자활센터는 이처럼 자활공동체의 사회적 기업 전환을 지원함으로써 장기적으로 사회적 경제 생태계가 안착화 됨에 따라 장기적 관점에서 기능이 재편될 것임(사회적 경제 생태계 안에서 새로운 위상 부여)

〈표〉 자활 전달체계의 개편기능

	기존 기능	개편 기능
중앙자활센터	<ul style="list-style-type: none"> - 자활지원을 위한 조사·연구· 교육 및 홍보사업 - 자활지원을 위한 사업 개발 및 평가 - 자활공동체의 기술·경영지도 및 평가 - 자활관련 기관간의 협력체계 및 정보네트워크 구축·운영 	<p>큰 틀에서 기존 기능 유지, 지역자활센터의 성과평가 기능을 주요 업무로 강화</p>
광역자활센터	<ul style="list-style-type: none"> - 광역단위 취·창업지원 - 교육훈련 사업 - 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 - 자활기금 위탁운영 및 마이크로크레딧 집행 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 광역단위 자활공동체의 노동통합형 사회적 기업/ 사회적 협동조합 전환 지원 - 광역단위 브랜드개발, 판로개척 등 마케팅 - 직접 서비스 지양(광역단위 통합형 자활사업 국한)
지역자활센터	<ul style="list-style-type: none"> - 자활의욕 고취 교육 - 자활을 위한 정보제공, 상담·직업교육 및 취업알선 - 자영창업 지원 및 기술·경영지도 - 자활공동체의 설립·운영지원 - 사회서비스지원 사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 자활성과관리 - 개인별 자립지원계획 수립 - 자활지원서비스 outsourcing, 성과관리 - 직접 서비스 지양(사회통합형 사회적 일자리 프로그램 정도 유지)
민간수행기관		<ul style="list-style-type: none"> - 대상자 취업, 창업 등 (ex. 민간기업 인턴형 자활사업, 공동창업형 자활사업)

<그림> 자활전달체계 개편 그림



□ 자립지원 전달체계의 단계별 개편 방안

○ 1단계(사회적 경제 영역 미비)

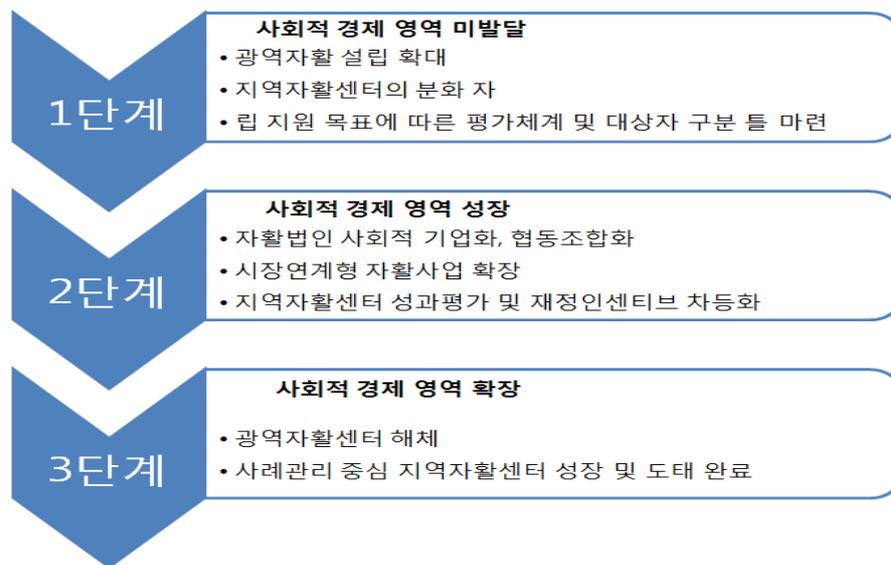
- ⇒ 광역자활 설립 확대 : 지자체별 광역자활센터 설립을 확대함으로써 광역단위 자활기업, 자활협동조합 설립 추진
- ⇒ 지역자활센터의 분화 : 현 지역자활센터 가운데 센터의 특기 및 지향에 따라 일부 법인화/협동조합화, 일부 사례관리 중심 기관으로 기능 분화
- ⇒ 자립 지원 목표에 따른 평가체계 및 대상자 구분 틀 마련

○ 2단계(사회적 경제 영역 성장)

- ⇒ 사회적 경제 영역의 성장에 따라 자활법인 사회적 경제 영역으로 흡수(사회적 기업, 사회적 협동조합화)
- ⇒ 시장연계형 자활사업 확장에 따라 자립지원 서비스 위탁기관 증대, 민간 outsourcing 증가 및 활성화
- ⇒ 지역자활센터 평가 및 재정 인센티브 반영

○ 3단계(사회적 경제 영역 확장)

- ⇒ 사회적 경제 영역과 자활의 완전 통합에 따라 과도기적 역할을 수행하였던 광역자활센터는 사회적 경제 영역 속으로 자연스럽게 융화
- ⇒ 성과관리 기능 중심의 지역자활센터 진화(성장과 도태) 완료 : 성과평가 및 차등적 재정 인센티브 구조에 의해 자립지원 성과관리를 잘 하는 기관은 생존하고 성과를 내지 못하는 기관은 도태됨으로써 자연스러운 지역자활센터 진화과정 완료



한국지역
자활센터협회

박용수 사무총장

토론문

박용수 (한국지역자활센터협회 사무총장)

□ 발제문에 대한 내용을 전반적으로 동의함

□ 자활사업 참여자의 취약성과 자활목표의 불일치의 문제

- 현 자활사업의 목표는 탈수급률과 자활성공률로 되어 있음, 탈수급률은 수급에서 벗어나는 수급자의 비율을 의미하며, 자활성공률은 수급자가 탈수급은 하지 않지만 취업과 창업을 하는 비율을 의미함
- 위의 지표의 달성률에 따라 국가재정법에 따라 성과보고의 지표로 설정되고 있음
- 따라서, 해마다 일정정도의 성과를 내지 못하면 기초생활의 보장기능이 있음에도 불구하고 예산이 삭감될 수 있는 상황임
- 탈수급이 된다하더라도 탈빈곤되지 않는 것이 국민기초생활보장제도의 맹점임, 차상위보다 수급자가 소득이 많아지는 소득역전현상(2차 사회보장심의위원회 자료 참조)이 나타나고 있어 탈빈곤이 된다는 것은 오히려 빈곤의 위험에 더 노출된다는 것을 의미함
- 따라서 자활사업의 사업목표를 탈수급과 자활성공률에 두는 것은 위험함
- 발제문과 같이 취약계층의 특성에 맞게 자활목표를 다양화 할 필요가 있음
- 그래서 최종적으로는 빈곤에 대한 완화가 될 수 있도록 하였으면 함
- 예를 들면 소득의 증가(정부재정일자리 사업 참여 소득 포함), 부채의 감소, 생활지출(의료, 교육 등)비용의 감소 등 빈곤 완화를 참조했으면 함

□ 자활사업에서 배제된 근로빈곤층의 포괄 문제

- 위의 토론과 같은 맥락에서 탈수급 된 차상위층을 포함한 취약계층은 반복빈곤이라는 빈곤을 겪고 있는 상황임
- 반복빈곤이란 불안정한 취업과 실업을 반복하면서 취업을 할 경우 기초수급에 이르지 않지만 실업이 조금이라도 오래되면 자산이 줄어들고 기초수급으로 떨어질 수밖에 없는 환경에 계속적으로 노출되어 있다는 것을 의미함
- 이러한 측면에서 반복빈곤을 경험하는 취약계층에 대한 자활지원서비스가 필요하며, 탈수급된 취약계층이 궁극적으로 빈곤의 위험에서 벗어나기 위해서 자활지원대상을 확대할 필요가 있음

- 이에 우리 협회에서는 자활공약으로 대선캠프에 자활사업대상을 사회적기업육성법에 명시된 취약계층으로 확대하지는 제안을 하였음
- 여기의 취약계층은 차차상위층과 유사함

사회적기업육성법 시행령 제2조에 명시된 취약계층의 범주

- 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람
- 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 고령자
- 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제1호에 따른 장애인
- 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 성매매피해자
- 「청년고용촉진 특별법」 제2조제1호에 따른 청년 중 또는 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제2조제1호에 따른 경력단절여성등 중 「고용보험법 시행령」 제26조제1항및별표 1에 따른 신규고용촉진 장려금의 지급대상이 되는 사람
- 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민
- 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 피해자
- 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 보호대상자
- 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자
- 「보호관찰 등에 관한 법률」 제3조제3항에 따른 갱생보호 대상자
- 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
 - 가. 「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 장해를 입은 경우 그 구조피해자 및 그 구조피해자와 생계를 같이 하는 배우자, 직계혈족 및 형제자매
 - 나. 「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 사망한 경우 그 구조피해자와 생계를 같이 하던 배우자, 직계혈족 및 형제자매
- 그 밖에 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여 「고용정책 기본법」 제10조에 따른 고용정책심의회(이하 “정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람

□ 이원화된 자활사업 정부 부처 체계로 인한 자활사업 총괄 기능 미약

- 국회예산정책처에서도 12월 10일 보도자료로 자활사업의 통계관리 및 평가체계의 통합성 결여를 지적하였음
 - 「자활사업 관련 통계에 대한 통합적인 관리체계가 부재하고, 자활사업을 수행하는 민간위탁기관에 대한 평가가 부처별로 실시되고 있어 균등한 서비스질 유지에 한계가 있음」
- 따라서, 정부부처의 일원화, 통합관리체계 마련 등의 방안을 찾아 총괄기능을 강화할 필요가 있음
- 이에 추가해야할 부분은 자활사업의 수행주체가 관만의 사업이 아닌 민간에 위탁하여 진행하고 있다는 점을 감안하여야 함

- 따라서 통합관리체계에 민의 참여도 필요함
- 이러한 측면에서 국민기초생활보장법의 생활보장위원회와는 별개로 자활위원회를 신설하여 각 부처와 민이 참여하여 통합적 협력을 강화할 필요가 있음

(자활지원위원회 구성과 운영예시안)

구성	운영
<p>① 위원회는 위원장 1명을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 관련부처장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 관련부처장이 위촉 또는 임명하는 사람이 된다.</p> <p>1. 자활사업에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(학계, 경영계, 현장전문가 등)</p> <p>2. 당연직 : 자활사업 관련 업무를 수행하는 관련부처의 담당부서의 국장</p> <p>③ 위촉 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 공무원인 위원의 임기는 해당직위에 재직하는 기간으로 한다.</p> <p>④ 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 위원회와 소위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤ 위원장은 위원회의 심의를 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원 또는 관계전문가, 관계인 등의 출석·발언이나 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <p>⑥ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 담당 부서의 과장이 된다.</p>	<p>1. 자활지원계획 수립에 관한 사항</p> <p>2. 자활근로사업단, 자활기업, 광역자활기업에서 생산한 재화 및 용역에 대한 우선구매에 관한 사항</p> <p>3. 자활기금 운영에 관한 사항</p> <p>4. 자활사례조정회의 운영에 관한 사항</p> <p>5. 기타 자활지원과 관련하여 필요한 사항</p>

□ 지역사회에서 자활사업의 총괄적 기능을 누가 담당할 것인가?/자활지원사업의 역할 수행체계를 어떻게 구축할 것인가?

- 전국의 247개 지역자활센터는 2009년부터 참여자의 Gateway 기능으로 자활인큐베이팅 사업을 실시하고 있음
- 현재의 자활프로그램은 지역에서 분절적으로 운영되어 참여자의 선택 제약과 프로그램 서핑의 역효과가 발생됨

- 또한 참여자 개인에게 자활지원서비스가 통합적으로 지원되지 못하고 계속적으로 관리되지 못하기 때문에 효율성이 나타나지 않고 있음
- 이러한 측면을 해소하기 위해 자활인큐베이팅 사업(고용노동부의 자활사업 대상이 제외된) 지역자활센터의 프로그램 참여대상에게만 한정하지 말고 지역의 빈곤층 전체로 확대하여 필요한 자활지원서비스에 대한 정보를 제공하고 자활지원서비스를 연계하는 Onestop 기능을 하도록 강화할 필요가 있음
- 또한 여러 자활지원서비스를 지원하기 위한 베이스적 개념의 기초 서비스로 자활사례관리를 제공할 필요가 있음. 자활사례관리는 빈곤층의 생계위기로소에 대한 모니터링과 자활을 위한 지속적인 관리를 통해 시기적절하게 맞춤형서비스를 연계하여 빈곤에서 안전하게 벗어날 수 있게 함

□ 근로빈곤층을 포괄하는 자활사업 체계 구성과 맞춤형 자립지원체계를 어떻게 구축할 것인가?

- 발제문에 전반적으로 동의하며 급여적인 측면에서만 살펴보면 다음과 같음
- 근로빈곤층 또는 사회적기업육성법의 취약계층에게 국민기초생활보장제도의 급여의 일부(교육, 의료, 주거 등)를 확대하여 지원하는 방안과 근로장려세제를 연계하는 방안이 필요함. 또한 고려해야 할 것이 자활급여를 지원하여 소득보전과 자활지원 기능을 강화할 필요가 있음. 자활급여로는 교육 훈련을 포함한 일자리 참여 급여 등 임

□ 사회적경제와 자활사업을 어떻게 연계(혹은 통합)할 것인가?

- 우리 협회에서는 대선공약으로 지역자활센터를 기초행정 단위의 사회적경제개발센터로 기능을 확대하고 정부의 공공일자리를 사회적경제일자리로 성격을 확대하여 지역의 사회적경제를 육성하는 안을 제안하였음
- 현재 빈곤 해결방안은 시장에서 취약한 대상자의 개인역량을 강화하여 다시 시장경제로 진입시키는 경쟁방식임. 이러한 방식은 궁극적으로 빈곤의 해결이 안됨
- 대안경제를 육성하여 빈곤을 사회구조적으로 해결할 필요가 있음
- 따라서, 반빈곤 활동으로 지역자활센터의 기능을 사회적경제개발로 두어야 함
- 이러한 활동으로 지역의 사회적자본이 증대되며, 자활기업 · 사회적기업 · 사회적협동조합이 발전하게 되면 취약계층을 위한 지역경제가 나아질 수 있을 것임

□ 실업부조 제도와 자활사업의 관계 설정

- 최근 국회예산정책처에서도 12월 10일 보도자료에 의하면
「탈수급에 성공한 조건부수급자와 일반수급자는 그렇지 못한 수급자 보다
직업훈련서비스 보다는 기초지원, 취업지원, 생활지원 등의 사회복지서비스와
근로교육 고취 프로그램(취업준비교육)을 더 많이 지원받은 것으로 파악됨」
- 이에 의하면 취약계층에게는 단순히 실업부조와 취업촉진프로그램만으로 취약계층의
빈곤문제가 해결되지 않음을 시사해 줌
- 취약계층의 취업촉진 및 직업훈련은 생활지원 등 사회복지서비스와 심리적 지원이 필
요함
- 따라서 분절적인 실업부조보다 자활사업 대상자를 확대하여 근로빈곤층을 포괄하고,
대상자에 대한 종합적인 고용-복지 지원서비스와 제도를 고민하여야 함

기 타

... III

