자활사업 제도화 20년, 더 따뜻한 사회,
더 포용적인 사회·고용 안전망을 지향하다

자활사업 제도화 20주년 및 자산형성지원사업 10주년 기념행사

일 시 **2020.11.12.**(목) 14:00~16:20

장 소 **프레지던트 호텔(서울 중구)** 31층 모차르트 홀

주최 | 보건복지부 주관 | 한국자활복지개발원

자활사업 제도화
20주년 및
자산형성지원사업
10주년 기념행사

행사 프로그램

구분	운영시간	내용
접수	13:30~14:00	접수
1부 **축하의 장**	14:00~14:15 (15분)	• **개회사** : 박인석 실장(보건복지부 사회복지정책실장) • **환영사** : 류만희 이사장(한국자활복지개발원) • **축사** : 외부인사 3인(한국지역자활센터협회장, 한국자활기업협회장, 광역자활센터협회장)
	14:15~14:25 (10분)	• **축하영상** : 기념홍보영상, 국내 · 외 명사, 자활참여자 및 관계자 등
	14:25~14:40 (15분)	• **정부 유공자 포상** – 전달자 : 박인석 실장(보건복지부 사회복지정책실장)
	14:40~14:50 (10분)	• **자산형성사업 참여자 장학금 전달식** – 하나금융재단 하나장학생 대표자 시상 – 시상자 : 박인석 실장(보건복지부 사회복지정책실장)
	14:50~15:00 (10분)	• **기념촬영**
휴식	15:00~14:10 (10분)	• 장내정리
2부 **공유의 장**	15:10~15:20 (10분)	• **해외 명사 동영상 연설** – 에릭 비데 교수(프랑스 르망대학교) / 마이클 쉐라든 교수(워싱턴대학교)
	15:20~15:40 (20분)	• **발표** : 자활사업 20주년의 성과와 향후 전망(노대명 박사, 한국보건사회연구원)
	15:40~16:20 (40분)	• **뮤지컬 공연** – 뮤지컬 팀(Sailing Dream)
폐회	16:20~	

※ 상기일정은 상황에 따라 약간의 변동 가능이 있습니다.

목차

자활사업 제도화 20주년 및 자산형성지원사업 10주년 기념행사

I 사회적경제 관점에서의 자활의 발전과정과 성과, 향후 과제 11

에릭 비데 교수, 프랑스 르망대학교

II 한국의 자산형성지원사업: 사회발전을 위한 혁신 23

마이클 쉐라든 교수, 미국 워싱턴 대학교

III 자활사업 20년의 평가와 전망 35

노대명 박사, 한국보건사회연구원

IV 비커밍맘2 갈라쇼 '소중한 선물' 57

초대글

올해는 국민기초생활보장제도와 함께 시작된 자활사업 제도 시행 20주년, 자산형성지원사업 시행 10주년이 되는 뜻 깊은 해입니다. 자활사업은 그동안 저소득층의 자립을 지원하며 '빈곤예방과 탈빈곤'이라는 시대적 과제를 해결하기 위해 노력해왔습니다.

이제는 지난 20년간 자활사업이 걸어온 길을 돌아보고, 빈곤문제를 둘러싼 사회·경제적 변화에 대응하는 자활사업의 발전경로를 고민해야 할 중요한 시기입니다.

『자활사업 제도화 20주년, 자산형성지원사업 10주년』을 기념하며 그간의 자활사업 성과를 공유하고, 더 따뜻한 사회·더 포용적인 고용안전망을 위한 자활사업 지원체계 발전방안을 논의하고자 하오니 많은 응원을 부탁드립니다.

※ 올해 코로나-19로 인해 오프라인 참석을 최소화하여 진행하고자 하오니 양해를 부탁드립니다.

2020년 11월

보건복지부 **박 능 후** 장관

환영사

20년 전 제도화 된 자활사업이지만, 우리 사회 곳곳에서 자생적으로 시작된 빈민운동의 철학과 열정은, 그 이전부터 지금까지 우리 사회를 견고히 지탱해왔습니다. 오늘 자활사업 제도화 20주년을 맞아 누구도 주목하지 않았던 치열한 자활현장에서 묵묵히 더 좋은 세상을 만들고자 수고하신 자활 가족들에게 심심한 감사와 함께 축하의 말씀을 전합니다.

2000년 국민기초생활보장법 시행 이후 자활지원 인프라 확충, 자활근로 유형 다양화, 성과관리형 사업인 희망리본 실시, 자활사례관리 확대, 자활기업 활성화, 그리고 2010년 자산형성지원사업 도입 등 근로빈곤층의 자립 및 취업·창업을 위한 지원 정책으로 확대되어 왔습니다. 또한, 한국자활복지개발원 출범과 최근에는 내일키움일자리 사업 실시 등 '더 보호받고 더 따뜻한 나라'를 위해 자활사업 주체들은 쉼 없이 달려왔고, 일일이 열거할 수 없을 정도로 많은 성과를 거두었습니다.

자활근로사업은 2001년 2만명 규모로 시작하여 2019년 4만7천여명이 참여하고 있습니다. 자활성공률은 2019년 42.3%에 이르고 있습니다. 그리고 자산형성지원사업은 희망키움통장Ⅰ과 Ⅱ, 내일키움통장, 청년희망, 청년저축계좌 등 5개의 통장에 2019년 기준 9만2천명이 가입하였고, 희망키움통장Ⅰ은 63.9%라는 높은 탈수급률을 보이고 있습니다. 자활현장에서 많은 분들의 열정과 수고가 있었기에 가능했습니다. 이 자리를 빌어 다시 한번 감사의 인사를 드립니다.

그러나 여기서 멈출 수 없습니다. 우리 주변에는 여전히 빈곤 경계선에 발끝이 닿아 있는 분들이 많습니다. 코로나 19 바이러스가 가져온 세계

적인 경기침체, 태풍과 수해(水害)로 인한 경제적 어려움은 자활사업만으로 극복하기 어려운 것이 현실입니다. 보다 혁신적이면서도 과학적인 지혜를 모아야 합니다. '기회'는 '위기'라는 이름으로 찾아온다고 합니다. 전 지구적인 위기 상황에서도 더 힘차게 우리 주변을 살피는 자활인으로 거듭나길 바랍니다.

오늘 이 뜻깊은 자리에 참석해 주신 박인석 보건복지부 사회복지정책실장님, 심춘덕 한국지역자활센터협회장님, 오인숙 한국자활기업협회장님, 박송묵 광역자활센터협회장님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

우리나라 자산형성지원사업에 초기부터 많은 조언을 주신 미국 워싱턴대학교(Washington University in St. Louis)의 마이클 쉐라든(Michael Sherraden) 교수님과 우리나라 사회적 경제와 자활사업을 오랫동안 연구하신 프랑스 르망대학교(Le Mans University) 에릭 비데(Eric Bidet) 교수님께서 영상으로 참여해주심에 감사드립니다.

오늘 이 자리는 자활사업과 자산형성지원사업의 성과를 돌아보고, 다가올 10년과 20년의 초석이 될 뜻깊은 자리입니다. 현장과 온라인을 통해 이 자리에 참석하신 자활 식구들에게 감사의 인사를 드립니다.

고맙습니다.

2020년 11월 12일

한국자활복지개발원 이사장 **류 만 희**

I

사회적경제 관점에서의 자활의 발전과정과 성과, 향후과제

에릭 비데 교수
프랑스 르망대학교

에릭 비데 | 프랑스 르망 대학교 부교수
ERIC BIDET | Associate Professor at Le Mans University in France

에릭 비데 교수는 1990년대 주한 프랑스대사관에서 근무하면서 한국에 대해 관심을 갖기 시작했다. 이후 한국외대 등 국내 대학에서 프랑스어를 가르쳤고, 한국의 사회적경제 분야를 연구해 박사학위를 받았으며 르망대에서 사회적경제 석사과정을 가르치고 있다.

Du point de vue de l'économie sociale, Processus et résultats de développement de l'autosuffisance et défi à relever

ERIC BIDET
Associate Professor at Le Mans University in France

Durant cette courte intervention, je vais essayer d'aborder brièvement **4 points :**

Je commencerai par expliquer l'origine de mon intérêt pour le self-sufficiency et le National Basic Livelihood Security program,

Puis je préciserai les principaux éléments que cela m'a amené à observer et à analyser,

J'expliquerai ensuite en quoi le développement du self-sufficiency me semble être révélateur d'une forme exemplaire et dynamique d'innovation sociale,

Et je terminerai par quelques enjeux qui me semblent devoir retenir l'attention dans une perspective plus prospective.

1. **Mon intérêt pour le self-sufficiency** et les politiques sociales en Corée découle d'un objet de recherche plus large qui est **l'ESS et l'entreprise sociale** que j'étudie depuis une trentaine d'années, d'abord dans le contexte européen et, depuis vingt ans environ, dans le contexte coréen. Il y a 20 ans, c'était en Corée un concept quasiment inconnu. Aujourd'hui, c'est devenu un thème important dans les sphères politique, administrative et économique.

La recherche que j'ai menée durant quelques décennies a été essentiellement consacrée **d'une part** à l'étude des formes concrètes d'ESS et d'entreprises sociales et de leurs transformations, **d'autre part** à une réflexion sur les conditions de la transposition des concepts d'ESS et d'entreprise sociale à partir de leur contexte d'origine (l'Europe et les Etats-Unis) dans d'autres contextes (la Corée et plus

largement l'Asie).

C'est à travers ce prisme que je me suis intéressé au programme de self-sufficiency en Corée et à quelques autres dispositifs mis en place en vue de **créer des emplois** ou fournir des **services sociaux** à des catégories sociales spécifiques (pauvres, handicapés, migrants, femmes célibataires, etc.) ou apporter une contribution à des enjeux tels que le **développement territorial** ou la **question environnementale.**

Mon analyse ne part donc pas des politiques sociales mais plutôt de formes organisations qui font l'objet ou sont directement impactées par certaines politiques sociales et dont on observe que l'action peut également amener à modifier les politiques sociales. Ma problématique de recherche relève donc davantage d'une sociologie économique ou d'une sociologie des organisations que d'une sociologie de l'action publique et des politiques publiques.

2. **Le modèle du self-sufficiency** émerge en Corée à partir **d'initiatives pionnières** mises en place par des mouvements d'habitants au début des années 90 sur le modèle des collectifs ou des coopératives de travailleurs et en particulier le modèle espagnol de Mondragon. Leur objectif est de ramener vers l'activité professionnelle des travailleurs ayant perdu leur emploi dans l'industrie ou l'agriculture ou des travailleurs (des femmes notamment) ayant des difficultés à entrer sur le marché du travail.

C'est à partir de ces initiatives que s'est formalisé le concept de self-sufficiency avant d'être institutionnalisé en 2000 avec la loi sur le NBLS. Je pense qu'il est donc important de souligner que le 20ème anniversaire du NBLS ne représente pas le 20ème anniversaire du self-sufficiency, mais celui de son institutionnalisation et de sa pleine reconnaissance par les pouvoirs publics.

Les éléments qui ressortent de l'étude de ces initiatives montrent qu'elles sont parvenues en 20 ans à apporter une contribution significative en termes de **création d'emplois** et à devenir un **prestataire de services efficace et innovant** dans des domaines tels que l'entretien des espaces, les soins aux personnes ou la rénovation des logements.

Au-delà de leur contribution qui vient compléter une offre marchande ou

publique insuffisante, leur modèle est intéressant car il reflète un modèle entrepreneurial spécifique basé sur **le principe d'une gouvernance participative ou** démocra**tique** et sur une **complémentarité public/privé** en matière de financement et de partenariat. Dans certains cas, par exemple dans le domaine de la rénovation des logements, l'action des self-sufficiency a amené à **renouveler le domaine et les formes traditionnelles de l'action publique.**

La plupart de ces initiatives sont le résultat d'un **processus de co-production** qui associe les bénéficiaires eux-mêmes et d'autres partenaires publics ou privés. Elles illustrent le fait qu'**on obtient souvent de meilleurs résultats quand on associe les bénéficiaires à l'élaboration des politiques et dispositifs qui leur sont destinés** (on rejoint là des travaux comme ceux du sociologue franco-suisse Albert Meister dans les années 1970 ou plus récemment ceux de l'économiste américaine Elinor Ostrom sur les biens communs).

Les vertus des organisations self-sufficient relèvent donc à la fois de ce qu'elles produisent et de la manière dont elles le produisent.

3. En utilisant la grille d'analyse qui est celle de l'ESS, ce qui ressort, c'est que **le processus de développement du modèle de self-sufficiency en Corée apparaît comme révélateur d'une forme exemplaire et dynamique d'innovation sociale.**

Le **concept d'innovation sociale** a été abondamment débattu depuis une quinzaine d'années, notamment à l'université **Stanford** ou au centre de recherche du **CRISES à l'université du Québec à Montreal** (UQAM). Ces travaux ont montré que l'innovation sociale était caractérisée à la fois par sa finalité et par son processus : au contraire de l'innovation technologique qui est en général élaborée en laboratoire, **l'innovation** sociale ne peut s'expérimenter que sur le terrain en situation réelle, c'est pourquoi elle va souvent se développer par touches successives, de manière itérative. On la trouve **aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée mais le plus souvent dans des formes de partenariats entre les deux et ce sont souvent des formes d'entreprises non conventionnelles,** associations ou coopératives notamment, qui en sont les porteurs ou les instigateurs du fait de leur proximité avec le territoire et ses habitants et d'une plus grande capacité à expérimenter des solutions innovantes à finalité sociale.

En raison de leur fragilité financière intrinsèque et de leur utilité sociale, de telles initiatives vont ensuite souvent bénéficier de financements publics et servir les objectifs de la politique publique. Il est essentiel alors de trouver un mode de partenariat équilibré qui favorise leur émergence et contribue à leur pérennisation sans les dénaturer.

L'exemple du self-sufficiency est emblématique de ce mode de diffusion qui est propre à l'innovation sociale : il s'agit pour commencer de projets expérimentaux portés par des acteurs de terrain engagés et militants. Les résultats que produisent ces projets isolés suscitent un intérêt qui entraîne la mise en place de quelques programmes publics expérimentaux. Ceux-ci sont ensuite relayés par une coalition d'acteurs –une suffisamment influente et efficace pour générer une reconnaissance institutionnelle en lien avec la loi sur le revenu minimum garanti votée en 1999 et entrée en vigueur en 2000. Comme l'a analysé le professeur Kwon Huck-Ju de SNU, le NBLS peut s'interpréter comme le résultat d'un processus d'**advocacy coalition framework** (ACF) tel que l'a défini Sabatier (2019). En l'espace de quelques années, on passe ainsi d'une poignée d'initiatives peu structurées et souvent informelles à un réseau de plus de 200 centres qui offre un maillage complet du territoire national.

Au final, comme l'ont souligné certains travaux comme ceux de Ian Holliday ou Ian Gough, le NBLS marque une rupture dans l'approche traditionnelle des politiques sociales en Corée. C'est un dispositif emblématique car il éloigne la Corée du modèle anglo-saxon (américain) et la rapproche des pays européens qui ont tous mis en place des dispositifs de ce type (en France : le RSA qui succède au RMI mis en place à la fin des années 1980, c'est-à-dire 10 ans seulement avant la Corée : on voit que l'écart en termes de politiques sociales entre la Corée et les pays européens se réduit). Aujourd'hui, on peut analyser le NBLS et les dispositifs qui vont suivre pour encourager le développement de différentes formes d'entreprises sociales comme des éléments d'un nouveau soft power social de la Corée qui est en train d'émerger comme l'a montré récemment l'exemple du Covid-19.

4. Cette réussite ne doit pas toutefois cacher quelques limites.

Tout d'abord une capacité limitée à répondre au problème de la pauvreté comme le montre le taux de pauvreté encore élevé en Corée (deux fois plus élevé qu'en France) et la différence encore importante entre le nombre de pauvres et le nombre de bénéficiaires du NBLS.

Ensuite, une difficulté à répondre à **l'enjeu d'une insertion professionnelle pérenne pour une population peu qualifiée.**

Il y a là **une double question** :

d'une part celle de trouver des critères d'éligibilité et un niveau de bénéfices qui permettent de répondre efficacement au problème de la pauvreté tout en empêchant ou limitant les passagers clandestins,

d'autre part celle de mettre en place des programmes de formation et d'accompagnement qui permettent de développer les compétences professionnelles des bénéficiaires pour les amener vers des emplois stables et suffisamment rémunérateurs. Il s'agit de rendre employables les bénéficiaires et de permettre à certains de devenir des entrepreneurs ou des co-entrepreneurs.

사회적경제 관점에서의 자활의 발전과정과 성과, 향후 과제

에릭 비데 교수
프랑스 르망대학교

짧은 시간 동안 저는 **4가지 중심 내용**을 간략히 발표하겠습니다.

먼저 제가 자활 및 국민기초생활보장 프로그램에 관심을 갖게 된 이유를 설명하겠습니다.

다음으로 제가 관찰 및 분석한 주요 내용을 상세히 소개하겠습니다.

이어서 자활의 발전이 어떻게 모범적이고 역동적인 사회 혁신을 일으키는지를 설명하겠습니다.

마지막으로 더욱 장기적 관점에서 주목할 만하다고 보이는 몇 가지 이슈를 소개하며 발표를 마무리하겠습니다.

1. 한국의 **자활과** 사회 정책에 대한 **제 관심**은 제가 30년간 진행하고 있는 **사회연대경제와 사회적 기업 연구** 내 한층 더 넓은 연구의 일환으로 비롯되었습니다. 저는 해당 연구를 유럽 차원에서 먼저 시작했고, 20년 전부터는 한국에 중심을 두고 진행하고 있습니다. 20년 전 한국에서는 해당 주제가 거의 알려져 있지 않다시피 한 상태였지만 이제는 정치·행정·경제 분야에서 중요한 주제로 자리 잡았습니다.

제가 몇 십 년간 수행한 연구는 주로 **한편으로는** 사회연대경제와 사회적 기업의 구체적인 형태와 이들 조직의 변화에 대한 연구에, **다른 한편으로는** 사회연대경제와 사회적 기업이 발상지(유럽과 미국)에서 다른 지역(한국, 더 크게는 아시아)으로 옮겨 가며 전환된 개념들에 대한 성찰에 초점이 맞춰져 있었습니다.

이러한 연구 행적을 통해 저는 한국의 자활 프로그램에 관심을 갖게 되었습니다. 또한 **일자리를 창출**하거나 특정 사회 계층(빈곤층, 장애인, 이주민, 독신 여성 등)에 **사회 서비스**를 제공하기 위해, 또는 **국토 개발**이나 **환경 문제** 같은 다른 이슈에 기여하기 위해 고안된 다른 조치들에도 관심을 갖게 되었습니다.

따라서 제 분석은 사회 정책에서 시작되는 것이 아니라, 특정 사회 정책의 대상이거나 해당 정책에 직접적인 영향을 받으며 정책의 변화를 가져오는 행동을 보이는 조직 형태에서 시작됩니다.

2. 한국 **자활 모델**의 시작은 1990년대 초 주민들의 움직임으로 시작된 **선구적 이니셔티브**입니다. 생산자 조합이나 노동자 협동조합들이 주창한 이니셔티브, 특히 스페인의 몬드라곤을 본보기로 삼아 수립된 여러 이니셔티브가 시작되었습니다. 당시 선구 집단들의 목표는 산업·농업 분야에서 일자리를 잃은 노동자 또는 노동 시장 진입에 어려움을 겪는 노동자들(특히 여성들)을 직업 활동의 길로 안내하는 것이었습니다.

이러한 이니셔티브를 통해 자활의 개념이 형식을 갖추게 되어 2000년 국민기초생활보장법이 제정되었습니다. 따라서 저는 국민기초생활보장법 20주년이 단지 자활 20주년을 뜻하는 게 아니라, 자활이 제도화되고 공공 기관으로부터 완전한 인정을 받게 된 지 20년이 되었다는 사실을 의미한다는 것을 중요하게 강조해야 한다고 생각합니다.

해당 이니셔티브들을 연구해 보면 이들이 20년 만에 중요한 기여를 이뤄냈음을 보여줍니다. 이 이니셔티브들은 **일자리 창출**에 기여했습니다. 또한 공간 유지 보수, 간병, 주택 개조 등의 분야에서 **효율적이고 혁신적인 서비스를 제공**했습니다.

이니셔티브들이 세운 모델은 민/관의 불충분한 부분을 보완하는 데 기여했다는 점에서 흥미롭습니다. 더 나아가 이 모델은 **참여적 또는 민주적 거버넌스 원칙**과, 자금 조달 및 협력 관계에서 **민/관 상호보완성**을 기반으로 하는 특수한 기업가 모델을 반영한다는 점에서도 흥미롭습니다. 예를 들어 주택 개조 분야의 경우, 자급자족 활동은 **공공 행동의 전통적 형태·분야의 쇄신**을 이끌어냈습니다.

이러한 이니셔티브의 대부분은 수립된 조치에 당사자인 수혜자뿐 아니라 다른 민/관 파트너까지도 포함시킨 **공동 생산 프로세스**의 결과입니다. 해당 이니셔티브들은 **정책 및 조치 개발에 해당 수혜자들을 참여시키면 더 나은 결과를 얻게 될 때가 많다**는 사실을 보여줍니다(프랑스인이자 스위스인 사회학자 알베르 마이스터가 1970년대 실시한 작업, 더 최근 사례로는 미국인 경제학자 엘리너 오스트롬이 공동 재산을 두고 실시한 작업 등을 사례로 들 수 있습니다).

따라서 자활 조직의 위력은 조직의 생산물과 조직이 이를 생산하는 방식에 달려 있습니다.

3. 사회연대경제 분석 그리드를 이용하면 **한국의 자활 모델 개발 과정은 사회 혁신의 모범적이고 역동적인 형태를 드러낸다**는 것을 알 수 있습니다. **사회 혁신의 개념**은 지난 15년 전부터 활발한 담론을 거쳤습니다. **스탠퍼드** 대학교, **몬트리올 퀘벡 대학교 내 CRISES 연구소**가 활발한 담론을 펼쳐온 주요 기관입니다. 그간의 담론을 통해 사회 혁신의 특징은 그 목적과 과정에 의해 완성된다는 점이 드러났습니다. 일반적으로 실험실에서 개발되어 검증된 직후 널리 보급되는 **기술 혁신**과는 달리, **사회 혁신**은 실제 현장에서만 실험될 수 있습니다. 그렇기 때문에 사회 혁신은 지속적으로 반복되는 수정을 거치며 발전하게 됩니다. 사회적 혁신은 **공공 영역과 민간 영역에서 고루 나타나지만 대부분의 경우 민/관 협력 형태**로 나타납니다. 또한 **전통적 형태를 갖추지 않은 기업**, 협회 또는 조합 등이 혁신을 주도하는 경우가 많습니다. 그러한 형태의 집단들은 삶의 터전 및 주민들과 더욱 가까울 뿐 아니라 사회적 목적을 위한 혁신적인 솔루션을 실험할 수 있는 더 큰 능력을 보유하기 때문입니다. 집단에 내재된 재정 취약성과 사회 유용성으로 인해 이러한 이니셔티브들은 종종 공공 자금의 혜택을 받아 공공 정책의 목표를 달성하는 데 기여할 때가 많습니다. 따라서 해당 이니셔티브들의 출현을 촉진하고 이들이 본질을 유지하며 상존할 수 있도록 지원하는 **균형 잡힌 협력 방법**을 찾아야 합니다.

자활은 사회 혁신에 특화된 이러한 전파 방식을 상징합니다. 먼저 자활은 헌신적이고 투쟁적인 현장 활동가들이 이끄는 실험적 프로젝트입니다. 이렇게 고립된 영역에서 실시한 프로젝트가 보인 결과는 일부 실험적 공공 프로그램의 실시로 이어지는 관심을 불러일으킵니다. 이는 활동가들 간의 연합으로 이어지게 됩니다. 1999년 통과되어 2000년부터 시행된 국민기초생활보장법도 이러한 연합 활동이 국가기관으로부터 충분한 영향력과 효력을 인정받아 탄생하게 된 결과물입니다. 권혁주 서울대학교 교수가 분석한 것처럼 국민기초생활보장법은 사바티에(Sabatier, 2019)가 정의한 **옹호연합모형**(ACF) 프로세스의 결과로 해석될 수 있습니다. 구조화가 거의 되어있지 않고 비공식적인 경우가 많았던 소수의 이니셔티브는 수년 만에 국토 전체에 촘촘히 자리 잡은 200개 이상의 담당 기관을 보유한 온전한 네트워크로 발전했습니다.

마침내 국민기초생활보장법은 한국의 사회 정책에 대한 전통적 접근 방식과의 단절을 이뤄냈습니다. 국민기초생활보장법은 상징적인 조치입니다. 한국을 영미권(미국) 모델과 멀어지게 하고, 국민기초생활보장법과 유사한 여러 조치를 수립한 유럽 국가들과 가깝게 만들기 때문입니다(프랑스에는 1980년대 말 수립된 RMI를 이어받은 RSA가 있습니다. 수립 시기는 한국보다 불과 10년 전으로 시기적 차이는 그리 크지 않습니다). 오늘날에는 국민기초생활법을 비롯해, 한국 내 다양한 사회적 기업 형태의 발전을 촉진하기 위해 계속해서

수립될 여러 조치들을 분석할 수 있습니다. 해당 조치들은 코로나19 위기 상황에 부상하고 있는 **한국의 새로운 사회적 소프트파워**를 지원하기 위해 마련됩니다.

4. 그러나 이러한 성공에도 몇 가지 한계가 있다는 것을 짚고 넘어갈 필요가 있습니다.

먼저 이러한 성공은 한국의 빈곤 문제에 제한적인 대응을 보이고 있습니다. 한국의 빈곤율은 (프랑스 빈곤율의 2배로) 여전히 높습니다. 또한 빈곤 인구 수와 국민기초생활법 수혜자 수 간에는 여전히 큰 차이가 있습니다.

다음으로 **저 숙련 인구를 지속되는 일자리에 편입시키는 문제**는 여전히 어려운 과제로 남아있습니다.

여기에는 **이중의 과제**가 있습니다.

첫 번째 과제는 부정 수혜를 금지하거나 제한하는 동시에 빈곤 문제에 효과적으로 대응할 수 있는 자격 기준과 혜택 수준을 지정하는 것입니다.

직업을 갖도록 지원하는 교육 및 지원 프로그램을 수립하는 것입니다.

이는 수혜자를 고용 가능한 상태로 만들고, 수혜자 중 일부는 기업가 또는 공동 기업가가 될 수 있도록 지원하는 일입니다.

II

한국의 자산형성지원사업 :사회발전을 위한 혁신

마이클 쉐라든 교수
미국 워싱턴 대학교

마이클 쉐라든 | 미국 세인트루이스워싱턴대학교 석좌 교수 & 사회복지학과 교수
MICHAEL SHERRADEN | George Warren Brown Distinguished University Professor & Professor of Social Work at Washington University in St. Louis, USA

세인트루이스워싱터대 석좌교수로, 현대 동대학교 사회개발센터 창립이사이기도 하다. 저소득층의 자립·자활을 지원하기 위한 자산형성지원정책인 IDA(Individual Development Account)에 대하여 오랫동안 연구했다. "현금(보조금)은 사람들의 배고픔을 달래줄 수 있다. 그러나 자산은 그들의 운명을 바꿀 수 있다."라고 말하며 자산형성의 중요성을 강조한 바 있다. 《Assets and the Poor(1991)》을 시작으로 자산형성지원사업이 논의되었으며 최근에는 《Asset-building policies and innovations in Asia(2014)》 등을 출간하며 아시아의 자산형성제도에도 큰 관심을 가지고 있다.

Asset-Building Policy in Korea: Innovation for Social Development

MICHAEL SHERRADEN
Washington University in St. Louis, USA

EDITOR'S NOTE: This Perspective is adapted from Michael Sherraden's keynote address given during the "Ceromony Commemorating the 20th Anniversary of Self-Sufficiency & Welfare Policy and 10th Anniversary of Asset-Building Policy" in Korea. The Perspective is presented through a partnership between the Center for Social Development, the Korean Ministry of Health & Welfare, and the Korea Development Institute for Self-Sufficiency & Welfare.

Thanks to the government and people of Korea for inviting me to participate in this celebration. I wish I were with you in person to enjoy our international friendship.

Also, thanks to Professor Han Chang-Keun, my former doctoral student, who will comment on this presentation. He is very informed and insightful and will not defer too much to his old professor—which will result in a productive discussion.

In these remarks, I will emphasize asset-building as a policy innovation for social investment. The goal of asset building is to enable all people to reach their potential, and to contribute to the economy and society.

Why asset building?

Most of what we call "social policy" in advanced economies consists of some form of income support, typically "means tested" payments to the poor and social insurance. Income policies were designed for the industrial era and have been largely successful in supporting industrial societies. But the world is changing. As

we move into the information age, labor incomes (and social policies to augment those incomes) are increasingly strained. If households are to remain stable—and raise their children successfully—a larger view of financial security will be necessary. One major policy option is to support not only income but also assets.

Assets are the stock of wealth. Assets can supplement insufficient or uneven income flows, enable investments for household development, and provide long-term security.

In most advanced economies today, we already have large asset-building policies, but mostly for the non-poor. These policies typically operate through the tax system, with tax benefits for achieving homeownership, retirement accounts, business property, and so on. The policies are regressive; public subsidies go to the non-poor.

So let us ask: Why not asset-building policy that includes everyone? This would be more effective and more fair as public policy. Also, a growing body of evidence finds that asset-building policy is not just about the money—it has positive impacts on outlooks and behaviors of families. In short, people have better lives when they have some assets to help build their achievements and security. This is not too surprising, but until recently assessing asset effects was not a part of research and innovation in social policy.

In 1991, I wrote a book entitled Assets and the Poor that initiated this new policy discussion, and we have been busy ever since. Research evidence now provides a stronger foundation, and asset-based policies are emerging in the United States, Korea, and many other countries.

Discussion of asset-building policy began in Korea in 2004, at a conference entitled "Toward a New Paradigm in Social Policy: The Potential of Child Development Accounts in Asset-Based Social Policy," which was organized by the Korean Labor Institute and Chung Ang University.

In March 2007, Mr. Rhyu Simin, then head of the Korean Ministry of Health and Welfare, delivered a keynote address entitled, "Learning from Korea: Innovative social investment strategies for future generations" to American policymakers and experts in Washington, DC. This speech included a policy recommendation

for Child Development Accounts (CDAs).

Since that time, a growing number of asset-based programs have been implemented at both national and city levels in Korea. Prior research and policy design in the United States somewhat informed these in initiatives, yet Korean policymakers made distinctive decisions to fit the context, challenges, and goals of Korea.

Asset-building policies in Korea have included innovations in:

- **Child Development Accounts**, which were started by Korean Government in 2007, aimed to build assets for the most vulnerable children and to reduce intergenerational transmission of poverty. The first applications were with institutionalized children in the child welfare system, with a goal of someday serving about 50% (the economic bottom half) of Korean children.
- **Individual Development Accounts (IDAs)**, for working poor adults, were implemented in several major cities, for which the Seoul Welfare Foundation won the United Nations Public Service Award in 2010. As with CDAs, the focus has been on the most disadvantaged households. IDAs have been implemented in many forms, with research showing positive impacts.

These two types of policy applications—CDAs and IDAs—have been implemented in Korea in several variations, with different participants, usually with forward-looking names, such as Hope Building Accounts 1 & 2, Tomorrow Building Accounts, Youth Hope Building Accounts, and Youth Saving Accounts.

There is even an asset-building account for North Korean defectors. As part of the North Korean Defectors Resettlement Act the Korean Ministry of Unification launched in 2014 a program to open Future Happiness Accounts. While this may be a small policy application today, there is always the potential that the Korean Peninsula will someday be reunified, which will of course be a massive economic and social challenge. Asset-building could play a central role in developing the North Korean population. Imagine what might happen if every Korean child—both North and South—had an account for her or his future. Holding assets could be a core policy strategy for achieving a sense of security, pride, education, and commitment in a renewed Korea.

Looking to the future, the various asset-building policies and programs in Korea have created a strong foundation for a comprehensive social investment policy. Policy features have been defined, and institutional arrangements have been put in place. Asset-building policy in Korea is now ready for expansion into a larger role in Korean social policy.

What would this policy be? In my view, policy expansion can and should continue toward social investment, and include the whole population.

How should Korea accomplish this? I suggest three policy principles: universal (everyone is included), progressive (more support for the disadvantaged), and lifelong (from birth to death).

To put this another way, I am suggesting that assetbuilding policy should move beyond the idea of helping the poor and toward the idea of developing the whole society. These goals are not mutually exclusive, yet they are not quite the same.

Where might Korea look for policy examples?

Probably the most advanced example of an inclusive asset-based policy today is in Singapore. Many Koreans will know this policy well (this includes Professor Han, who will comment on this presentation). Singapore's policy is not perfect—no policy is—but Singapore today probably has the least unequal advanced society in terms of asset holding. Singapore has used asset-based policy explicitly for nation-building, to create citizens who identify with Singapore. In this regard, it is an example that merits attention in terms of goals, structure, resource flows, and policy trade-offs.

Koreans must decide and follow their own direction, a direction that will fit the Korean context and challenges ahead. The challenges will include maintaining a vibrant economy, distributing resources to the whole society, raising the next generation successfully, and in the longer term perhaps reunification with North Korea.

Other nations will be very interested in what Korea does. Your economy, society, and political institutions have come a very long way. Personally, I have long admired not only your economic progress, but also your strong commitment to democracy, with students and others protesting in the streets—which has resulted

over time in more representative government and stronger social institutions. Indeed, the last time I was in Seoul, the streets were packed in peaceful protest against a corrupt leader, ensuring her transition out of office. Such engaged citizens! Such effective politics! Koreans have learned, as well as any people on the planet, how to build and sustain a democratic nation.

Yet democracy and development are always evolving, and never complete. There will be more work to do, more policy ideas to test, and more social and economic innovations to put in place.

In closing, the question that I ask you today is: Should universal, progressive, and lifelong assetbuilding take its place in Korean social policy in the 21st century?

Thank you very much for listening. Congratulations to you all! I look forward to the discussion.

한국의 자산형성지원사업: 사회발전을 위한 혁신

마이클 쉐라든 교수
미국 워싱턴 대학교

편집자 노트: 다음은 한국의 자활사업 제도화 20주년과 자산형성지원사업 10주년을 기념하기 위한 마이클 셰라든 교수의 기조연설을 정리한 내용입니다.
셰라든 교수의 연설은 사회개발센터(the Center for Social Development, CSD), 대한민국 보건복지부, 그리고 한국자활복지개발원과의 파트너십을 통해 소개됩니다.

오늘 이 자리에 저를 초대해 주신 정부 및 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 제가 직접 그곳에 함께하여 우리의 우정을 나눌 수 있었다면 얼마나 좋았을까 생각해 봅니다.

또한 저의 발표에 의견을 더해 줄, 제 지도 하에 박사과정을 마쳤던 한창근 교수에게도 감사의 말을 전하고 싶습니다. 그의 깊은 지식과 통찰력을 발휘해 한때 스승이었던 저와 다른 새로운 시각을 제시해 주리라 믿습니다. 이로써 더 알찬 토론이 이루어질 것 같습니다.

이 자리를 빌어, 저는 **사회투자를 위한 정책 혁신의 방법으로 자산형성**을 강조하려고 합니다. 자산형성의 목표는 모든 사람들이 내면의 잠재력을 발휘하여 자신이 속한 사회와 경제에 일조할 수 있도록 돕는 것입니다.

그렇다면 왜 자산형성일까요?

말하는 "사회정책"이라고 하는 것은 일반적으로 소득에 따라 빈곤층에게 지급하는 소득지원과 사회보험 형태로 이루어져 있습니다. 소득정책은 산업화 시대를 기준으로 설계되었고 상당히 성공적으로 산업사회를 뒷받침 해 왔습니다. 하지만 세상은 변하고 있습니다. 정보화 사회로 이동하면서 노동소득, 그리고 노동소득을 주축으로 하는 사회정책은 점점 의미

를 잃고 있습니다. 가계의 안정과 행복한 자녀양육을 뒷받침하려면 재정적 안정의 필요성에 대해 시야를 넓혀야 합니다. 이를 위한 주요 정책 중 하나가 소득뿐 아니라 자산을 구축할 수 있도록 지원하는 것 입니다.

자산은 부를 달성하기 위한 초석이 됩니다. 자산으로 부족하거나 불균형한 소득을 보충하고, 가계 발전을 위해 투자할 수 있습니다. 또한 장기적으로 안정된 삶을 제공합니다.

주요 선진국들은 이미 자산형성 정책을 마련하고 있지만, 대부분의 경우 빈곤층을 위한 것이 아닙니다. 이러한 정책들은 일반적으로 세금제도를 통해 이루어지는데, 주택 구매, 연금, 기업자본 등에 대한 세제혜택으로 정책의 효과가 나타납니다. 이러한 정책은 역진세적 성격을 지닙니다. 즉, 부족함이 없는 사람들이 혜택을 받고 있는 것입니다.

그래서 이렇게 생각 해 보았습니다. **모두를 대상으로하는 자산형성 정책은 어떨까?** 모두를 포함한다면 공공정책이라는 이름에 걸맞는 더 효율적이고 공정한 정책이 될 것입니다. 또한 누적된 사례에 따르면, 자산형성 정책은 단순히 돈에 관한 정책에 그치지 않습니다. 한 가족의 미래와 오늘의 행동에 긍정적으로 작용합니다. 다시 말해, 성과가 축적되고 안정을 뒷받침해주는 자신의 자산을 보유할 때 사람들은 더 나은 삶을 살게 된다는 것입니다. 이는 새로운 사실이 아님에도 불구하고, 최근까지도 자산의 효과에 대한 평가는 사회정책 안에서 연구나 혁신의 대상이 아니었습니다.

1991년, 저는 〈자산과 빈민〉이라는 책을 썼고 이를 계기로 새로운 정책에 대한 토론이 시작되었습니다. 이후 우리는 매우 바쁘게 살아왔죠. 각종 연구결과들이 단단한 기반이 되어 미국과 한국을 비롯한 여러 국가에서 자산을 바탕으로 한 정책이 도입되고 있습니다.

2004년 한국에서 자산형성 정책에 대한 논의가 처음 시작되었습니다. “사회정책의 새로운 패러다임을 향해: 자산을 기반으로 한 정책인 아동발달지원계좌의 가능성”이라는 회의에 서였죠. 이 회의는 한국 노동연구원과 중앙대학교가 주관한 행사였습니다.

2007년 3월, 워싱턴에서 당시 유시민 보건복지부 장관의 기조연설이 있었습니다. 제목은 “한국정부로부터의 교훈: 미래세대를 위한 혁신적 사회투자 전략” 이었죠. 유시민 전 장관

은 미국 입법자 및 전문가들에게 아동발달지원계좌정책을 위한 조언을 들려주었습니다.

이후 한국에서는 국가와 시 차원에서 점차 많은 수의 자산 기반 프로그램이 시행되었습니다. 미국의 기존 연구와 정책안이 한국의 이니셔티브에 일정부분 영향을 준 것은 사실이지만, 한국 입법자들은 한국의 실질적 상황과 어려움, 목표에 맞는 독자적인 정책을 만들었습니다.

한국이 구축한 자산형성 정책의 특징은

- **첫째로 혁신적인 아동발달지원계좌(CDA) 입니다**. 2007년 한국 정부가 시작한 이 정책은 최하위 빈곤층 어린이를 위한 자산을 형성하고 가난의 대물림을 줄이는 것이 목표입니다. 어린이 복지시스템의 울타리 안에서 생활하는 시설아동들에게 이 제도가 처음 시행되었습니다. 이 정책의 목표는 언제가 한국의 소득기준 하위 50% 어린이들을 정책 대상에 포함하는 것 입니다.
- **두번째로 개인개발계좌(IDA)입니다**. 이는 빈곤노동자를 위한 혁신으로, 한국의 주요 도시에서 시행되었습니다. 이 사업을 통해 서울복지재단은 2010년 UN 공공행정상을 수상하는 영광을 거두기도 했습니다. CDA와 마찬가지로 빈곤에 가장 취약한 가정에 IDA 정책을 집중시켰습니다. IDA는 다양한 형태로 시행되었고 관련 연구도 긍정적인 영향을 시사하고 있습니다.

CDA와 IDA 이 두가지 정책은 다양한 참여자들을 포함하고 미래지향적인 이름을 지닌 여러 모습의 사업으로 진행되었습니다. 희망키움통장 1 & 2, 내일키움통장, 청년희망키움통장, 청년저축계좌 등이 그 예입니다.

탈북민을 위한 자산형성계좌도 마련되어 있습니다. 탈북자 정착지원법의 일환으로, 통일부는 2014년부터 미래행복통장 개설 프로그램을 진행했습니다. 오늘날 이 정책이 차지하는 부분은 크지 않지만 언젠가 한반도가 통일되면 거대한 경제, 사회적 혼란이 예상됨을 부정할 수 없습니다. 자산형성 정책은 북한 주민들의 미래에 핵심적인 역할을 할 것입니다. **남한과 북한 어린이들이 모두 자신의 미래를 위한 통장을 가진다고 생각 해 봅시다**. 자산을 보유함으로써 안정감과 자신감을 얻으며, 교육, 그리고 새로운 **대한민국에 대한 의지**를 갖는 핵심 정책 전략이 될 수 있습니다.

미래 지향적인 한국의 다양한 자산형성 정책 프로그램은 사회투자정책 전반의 강력한 기반이 되었습니다. 정책의 목표가 뚜렷해졌고 관련 법적 제도가 자리를 잡았습니다. **한국의 자산형성 정책은 한국 사회정책의 한 축을 이룰 준비가 된 것입니다**.

앞으로 사회정책은 어떤 방향으로 가야 할까요? 제 생각에 지속적으로 사회투자 형태로의 확장을 모색하고 전국민을 포함시켜야 할 것입니다.

그렇다면 한국은 어떻게 이 목표를 이룰 수 있을까요? 저는 세가지 정책 원칙을 제안합니다. 모든 사람을 포함하는 **"보편"**, 소외계층을 더욱 지원하는 **"진보"**, 탄생부터 죽음까지의 시간인 **"일생"** 이 바로 그것입니다.

다시 말해, 저는 자산형성 정책은 빈곤층 지원의 개념을 넘어 사회 전체를 발전시킨다는 개념으로 이동해야 함을 제안하는 것입니다. 이 두 개념은 상호 배타적이지는 않지만 동일하지도 않습니다.

한국은 어디서 정책적 사례를 찾아볼 수 있을까요? 오늘날 포괄적인 자산기반 정책을 시행하는 가장 선구적 예시는 싱가포르입니다. 한국인 대다수가 자산형성 정책이 좋다는 것은 인지할 것입니다. 제 발표에 의견을 제시할 한 교수도 마찬가지겠죠. 모든 정책이 그렇듯 싱가포르의 정책이 완벽하지는 않습니다. 하지만 오늘날 싱가포르는 아마도 자산 보유와 평등이라는 점에서 가장 선진화된 사회일 것입니다. 싱가포르는 국가 건설을 위해 자산을 기반으로 한 정책을 도입했고, 이곳 시민들은 국가를 자신과 동일시 했습니다. 이런 점에서 정책의 목표, 구조, 자원, 정책의 트레이드 오프와 관련하여 주목할만한 사례라고 할 수 있습니다.

한국은 반드시 한국의 현실과 문제를 고려하여 가야 할 방향을 결정하고 그 방향에 따라 행동해야 합니다. 역동적인 경제발전의 지속, 사회 전반의 공정한 자원분배, 차세대 육성 등이 예견된 과제라고 할 수 있겠죠. 장기적으로는 북한과의 통일문제도 있겠습니다.

한국이 앞으로 어떤 움직임을 보일지 이웃국가들이 관심있게 지켜보고 있습니다. 한국의 경제, 사회, 정치체제는 먼 길을 달려왔습니다. 저 개인적으로는 오래전부터 한국의 눈부

신 경제발전뿐 아니라 한국의 학생들과 시민들이 거리에서 투쟁으로 이룩한 민주주의에 대한 강한 의지에 감명받았습니다. 그 결과 시간이 지날수록 더욱 국민을 대변하는 정부와 강력한 사회시스템을 이룰 수 있었습니다. 실제로 지난번 제가 한국을 방문했을 때 서울은 국가문서유출에 분노하며 부정을 저지른 지도자에 대항하는 평화시위자들로 가득 차 있었습니다. 한국인들의 정치 참여와 합리적인 정치는 놀라울 따름입니다. 물론 다른 국가들도 마찬가지이지만, 한국인들 역시 민주국가를 어떻게 건설하고 유지하는지 습득했습니다.

하지만 민주주의는 언제나 진화하고 발전은 멈추지 않습니다. 언제나 고민하고 더 많은 정책적 제안을 시험하며 사회적, 경제적 혁신이 이루어져야 합니다.

마지막으로 질문을 한가지 던지고 발표를 마치려고 합니다. **보편, 진보, 일생의 원칙 위에 세워진 자산형성 정책이 21세기 한국의 사회정책에 뿌리내리게 될까요?**

제 이야기를 들어주셔서 감사합니다. 다시한번 축하드리며 앞으로 진행될 토론을 기대해 보겠습니다.

III

자활사업 20년의 평가와 전망

노대명 박사
한국보건사회연구원

노대명 | 한국보건사회연구원 아시아사회정책연구센터장
Dae-myung NO | Korea Institute for Health and Social Affairs

자활사업 20년의 평가와 전망

노대명 박사
한국보건사회연구원

1. 들어가며

◆ 너무도 당연한 말이지만, 자활사업 20년을 회고하고 미래를 전망한다는 것은 말하는 화자의 관심과 경험에서 자유로울 수 없음. 이 글 또한 자활사업의 제도화 초기단계부터 일정기간 자활사업에 관심을 갖고 제도화 과정에도 간헐적으로 참여했던 한 연구자의 관점에 기반하고 있다는 점을 밝혀 둠

◆ 자활사업은 가난하고 취업기회가 없는 사람들에게 스스로 다시 일어설 수 있는 역량과 자원, 특히 취·창업 기회를 제공하는 것을 목적으로 도입된 사업

- 1990년대 중반 민간이 자발적으로 협동적 원칙을 중심으로 가난한 사람들의 공동체를 설립하여 자립을 지원했던 자활지원센터가 그 출발점
- 정부가 1999년 국민기초생활보장법을 제정하며 근로빈곤층에게 조건부수급을 하게 되며 자활사업이 그 지원체계로 전국화
- 자활사업의 존재이유는 빈곤과 배제의 상황에 놓은 사람들이 스스로 그것에서 벗어날 수 있도록 공공과 민간의 물질·비물질적 자원을 연계하는 것

◆ 자활사업을 통해 민관이 협력하여 가난한 사람들의 자립을 촉진하는 새로운 실험을 시도하면서 기대와 우려가 공존하였던 것 또한 사실

- 기대는 정부가 인력과 재원 그리고 네트워크를 통해 지원하고, 민간이 가진 창의력과 연대성이 결합하여 사람과 지역을 살리는 시너지 효과
- 우려는 정부의 지원이 규격성과 경직성으로 사업의 역동성을 약화시키고, 민간 또한 창의성도 연대성도 잃어 관성적이 되는 악순환
- 현재의 자활사업은 초기의 기대와 우려 사이의 어떤 점에 위치하고 있을 것이며, 우려가 커지는 상황에 있다는 냉정한 평가가 가능

◆자활사업 시행 20년을 맞이한 지금, 자활사업은 주어진 조건에 적응하는 모습보다 다른 미래를 위해 냉정하게 현실을 진단하고 미래의 가능성을 위해 도전하고 이를 위해 구체적이고 야심찬 준비를 할 필요. 이를 위해 다음과 같은 고민을 공유하고자 함

- 자활사업을 둘러싼 제도적 환경에 대한 진단과 전망
- 자활사업의 양적 성과를 넘어 질적 성과에 대한 객관적 평가
- 자활사업의 미래 비전과 전략을 마련하기 위한 공동의 노력과 공감대 형성
  - 자활사업의 길을 묻다! : 2000년대 중반 자활사업이 새로운 활로를 모색하던 시점에 가장 많이 회자되었던 각종 모임의 타이틀

2. 자활사업 20년의 회고와 평가

자활사업의 전사(前史)는 당시 운동주체들의 다양한 관점과 기록을 중심으로 정리할 수 있으며, 2009년 지역자활센터협회 발간 자활백서에 정리되어 있음(이문국 외, 2009)

가. 자활사업의 도입과 전개과정

◆ 자활사업의 전사(前史)는 당시 운동주체들의 다양한 관점과 기록을 중심으로 정리할 수 있으며, 2009년 지역자활센터협회 발간 자활백서에 정리되어 있음(이문국 외, 2009)

- 자활백서는 자활사업의 제도화 이전단계를 두레공동체와 몬드라곤사례의 성공에 힘입어 국내에서 확산되었던 생산공동체 운동 시기로 규정하고, 자활사업의 초기 제도화 시기를 시범적으로 노원, 관악 등에 설립된 자활지원센터 활동기로 규정하고, 자활사업의 본격적 제도화를 기초생활보장제도 출범에 따른 자활사업 시행기로 규정, 자활사업의 정착단계는 사회적기업 출현기에 중심을 두고 규정
- 자활백서는 1996년~1999년 시범사업 형태로 추진되었던 자활지원센터 시기를 제도화의 출발점으로 간주. 하지만 이 원고는 자활사업이 기초생활보장제도와 결합한 제도화 시점인 2000년을 기점으로 설정. 이는 보는 관점에 따라 달라지는 문제

◆ **제도화 초기단계에서 자활사업 참여주체들은 생산공동체 운동의 역사적 경험[1] 외에도 빈민운동의 연장선에서 수급권운동을 통한 수급자의 주체적 역량 개발에도 주목**

- 자활사업은 수급자에 대한 경제적 자활뿐 아니라 사회적 자활을 목표로 설정 : "우리자신이 그들을(인용자 주 : 수급권자) 어떤 식으로 변화시키겠다는 목적의식의 강박에서 벗어나 편안한 이웃 사람으로 다가간다면, 그들(그들 중의 일부)과 함께 도모할 수 있는 영역은 점차 넓어질 수 있다. 그들에게 필요한 것은 비단 현물로 나타나는 이익만이 아니다. 평생 동안 언제나 '주변적' 존재였고 '대상'이었으며 누구로부터도 존중받아보지 못했던 이들에게, 자신에 대한 애정과 자존감과 권리의식이야말로 돈 이상으로 필요한 요소이다"(신명호, 2001: p.6).

◆ **자활사업의 제도화는 기초생활보장제도가 근로능력이 있는 빈곤층에게 조건부수급제도를 적용해야 하는 상황에서 기존 자활지원센터 사업을 연계함으로써 시작: 2000년**

- 참여연대 등을 중심으로 국민기초생활보장법 제정을 촉구하는 다양한 연대조직이 형성되고, 그것이 주된 동력이 되어 김대중 정부가 1999년 법률을 통과시키게 됨. 하지만 자활사업은 법률 제정 당시에도 구체적인 개입이 결정되지 않았으며, 시행령을 마련하는 단계에서 자활사업의 참여가 결정되었음. 당시 지역자활센터의 사업경험을 가진 송경용 신부가 주도적으로 자활사업과 기초생활보장제도를 연계
- 하지만 같은 시기 자활사업 내부에서는 기초생활보장제도 하에서는 소득보장을 위한 선정기준과 급여기준이 획일적으로 적용되어 사실상 자활자립 자체가 용이하지 않다는 비판과 제도분리에 대한 요구 또한 대두되었음
  - 하지만 근로빈곤층 특성을 고려한 제도개편이 이루어지지 않으면서 자활사업의 유연한 운영이 한계에 봉착하고 기초생활보장제도 개편이 필요하다는 주장이 확산되기에 이름(김종해 외, 2002). 이는 기초생활보장제도를 개별급여체계로 재편해야 한다는 주장이 제도화 초기부터 시작되었음을 말해줌

◆ **자활사업은 조건부규정의 일환으로 제도화되었지만, 그 이념적 지향과 목표는 자활지원센터의 경험과 외국의 경험을 접맥하는 방향으로 진행.[2] 이는 제1차 자활지원기본계획을 수립하는 기초문건이 되었던 다음 논문에서 확인이 가능**

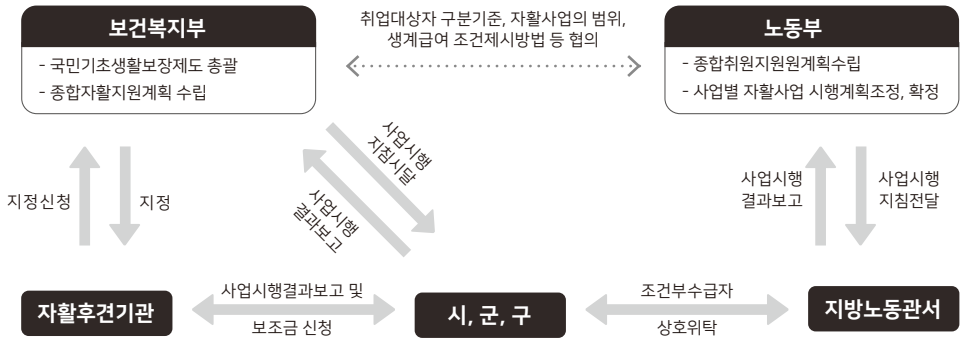
1 자활사업 전사에 해당하는 시기에 생산공동체에 대한 평가에 대해서는 다음 논문을 참조 (신명호, 2003)
2 아래 문단은 다음 발표자료의 내용을 수정 없이 옮겨놓은 것임(노대명, 2000: p.2)

- "자활지원사업은 우리사회의 생산공동체운동에 기반한 생산적 복지, 사회적 일자리 창출을 근간으로 하는 삶의 질 향상, 지역사회 중심의 노동·복지 구축이라는 세 가지 이념에 기초하고 있음".
- "社會的 連帶性에 기초한 生産的 福祉의 구현 : 현재의 노동시장에서 배제되어 빈곤의 함정에 빠져드는 신빈곤계층에게 경쟁과 효율성을 강요하는 '기능적 생생산적 복지(Workfare)'에서 한국사회에 뿌리내리고 있는 생산공동체 운동의 사회연대성에 기초한 '連帶的 生産的 福祉'를 지향".
- "社會的 일자리의 創出 : 빈곤계층이 안정된 일자리를 가질 수 있도록 사회적으로 지원하고, 그 일자리를 지역사회의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 분야(복지, 환경, 문화, 교육 등)에서 창출하는 방식으로, 빈곤계층의 자활과 지역사회 삶의 질 향상에 모두 기여할 수 있는 사회적 일자리 창출을 지향".
- "地域社會 中心의 自活支援事業 : 分權化의 시대적 흐름에 따라 지방자치단체가 자활지원사업의 중심에 설 수 있도록 자율권을 확대하고, 지역시민사회와 밀착된 자활지원 네트워크로 발전할 수 있도록 지원을 강화. 이는 2000년 9월 15일 입법예고된 '사회복지사업법 개정(안)'의 흐름과 일치".

◆ **자활사업 제도화 초기단계의 기본구상**

- 현재의 자활사업은 기초생활보장제도 시행령 준비단계에서 노동부와 복지부의 역할분담을 토대로 구상되었음. 각 부처가 종합자활지원계획과 종합취업지원계획을 별도로 구상하였음. 주무부서인 보건복지부가 수급자 선정/자활사업 참여자 판정을 주도

그림 1 자활사업의 추진체계

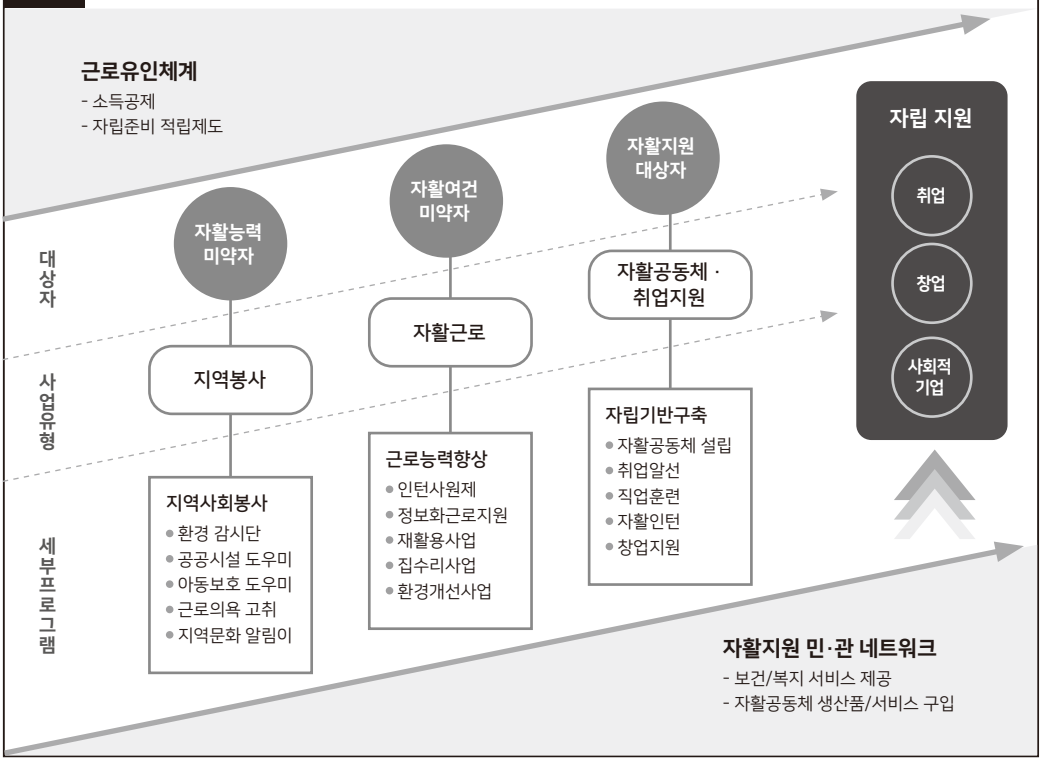


자료 : 보건복지부(2001), 2001년도 자활사업 안내

-자활사업 출범단계에서는 노동부 자활사업과 복지부 자활사업이 참여자를 양분하는 방식으로 시작되었으며, 노동부가 상대적으로 많은 자원을 보유

◆ 부처 간 역할분담에 따라, 복지부 자활사업은 상대적으로 취업능력이 약한 수급자를 대상으로 설계되었으며, 전체적인 사업추진방향은 아래와 같이 설정되었음. 자활지원사업은 참여자의 취업여건과 직업능력을 개발해 궁극적으로는 취업이나 창업을 통한 경제적 자립을 강조하는 것임

그림 2 복지부 자활사업의 추진체계



자료 : 노대명 외(2001), p.79

나. 자활사업의 추진과정 상의 핵심 문제 또는 장애물

◆ (근거기반의 한계) 자활사업 초기에는 수급자에 대한 기초정보도 취약.

• 생활보호제도 수급자 데이터로는 실직 및 미취업자 규모 추정 자체가 불가능했던 상황. 그럼에도 이를 토대로 참여자 규모를 대략 23만 명으로 추정하고, 노동부와 복지부가 각각 10만 명을 지원하는 구도로 사업을 출범

- 하지만 자활사업 참여자는 2000년 10월 약 7만 명까지 증가하다 2001년 초에는 초기상담에서 지원내역을 확인하고 수급자 간 정보교환이 이루어지며 참여철회 등 참여자 수가 급감하여 2001년 중 3만 명 수준까지 감소
- 가장 심각했던 것은 노동부 자활사업으로 청년층 등 취업능력이 있는 수급자는 이미 취업하고 있어 사실상 지원대상이 전무한 상황으로 발전. 그 결과, 3~4년 뒤 노동부의 사업예산은 이전의 1/5 수준으로 급감
- 결국 2004년 경 자활사업이 복지부 중심사업으로 굳어지고, 노동부는 사회적기업과 취업성공패키지 등을 통해 새로운 사업대상을 발굴하는데 주력하게 되었음
- 자활사업의 기획과 개편 등을 위해서는 근거기반의 데이터 관리체계 구축이 필요한 상황이지만, 현재까지도 자활사업을 1) 소득과 노동, 2) 자활사업 참여, 3) 자활기업 등 사업조직을 중심으로 분석할 수 있는 데이터 생산과 관리체계가 취약

◆ **(기초생활보장제도의 제약) 자활사업과 기초생활보장제도의 관계는 복합적**

- 2001년 자활사업이 시작되면서 자활근로사업과 자활공동체 사업은 근로인센티브가 없는 제도 환경으로 인해 사실상 사업의 초기동력을 확보하는데 심각한 어려움에 직면. 매출과 수익이 증가해도 참여자에게 배분하지 못하는 구조적 문제가 발생
- 자활사업에 참여해도 적정한 또는 기대했던 근로소득을 받기 어려운 상황에서 참여자들은 기초생활보장 수급자 자격을 유지하는 방향으로 선회. 근로능력 수급자 중 절반 이상이 취업자로 신고하였지만, 정작 신고한 소득은 미미한 상태가 장기간 지속
- 근로빈곤층의 취업노력에 대한 적정한 보상이 이루어지기 위해서는 기초생활보장제도가 개편되어야 했지만, 노인이나 장애인 등을 포괄하는 제도 속에서 별도의 규정을 두는 이원화는 복지부의 소극적 태도나 반대로 계속 좌절
- 2015년 기초생활보장제도가 개별급여체계로 개편되면서 기초생활보장제도의 1단계 개편은 완료된 상황이나, 과거 제도의 복잡한 개념적 잔재는 각종 저소득층 지원제도에 남아 추가적 정비가 필요한 상황
  - 2015년 제도개편은 체계를 바꾸는 작업이었다는 점에서 후속과제를 지속적으로 해결했어야 함. 하지만 이러한 개편이 지체되면서 기초생활보장제도 내 구체제와 신체제가 뒤섞이는 문제가 발생. 그럼에도 과거 15년간 바꾸지 못한 많은 것이 바뀌는 계기를 마련 : 주거급여의 확충, 부양의무자 기준 폐지의 동력 확보 등
- 향후 근로빈곤층 지원사업을 활성화시키려면 소득보장제도부터 취업지원제도까

지 일관성 있는 제도를 설계하여 운영할 필요가 제기. 하지만 이는 최근 실업부조 제도 도입으로 더욱 복잡해지는 결과가 초래됨

◆ **(지역자활센터의 과중한 사업부담) 자활사업이 2004년경부터 복지부 중심 사업으로 추진되면서 외부의 관심과 사업에 대한 기대가 지역자활센터로 집중**

- 가장 큰 문제는 정부가 지역자활센터를 통해 각종 취업지원 프로그램을 실험하는 과정에서 거의 모든 자활사업을 망라하는 형태로 확대되었으며, 정작 자활근로와 자활공동체(현 자활기업) 등 주력 프로그램의 내실화와 확장은 부진
- 공공전달체계를 통한 사례관리가 제대로 이루어지지 않으면서 보유자원이 취약한 지역자활센터가 초기상담과 사례관리 그리고 정서지원까지 담당하기 시작하였음. 이는 사업초기 자활근로나 자활공동체 참여자에 대한 협동노동을 위한 집단 사례관리로 방향을 설정하였으며, 현재의 정서적 자활지원으로 발전
- 지역자활센터 사업에 취업연계 사업이 들어오면서 외환위기 직후 실업운동조직의 맞춤형 취업연계 경험을 살린 사업이 시작됨. 이는 전가 경기광역자활센터에서 실험적으로 추진하고 그 성과가 확인됨에 따라 전국단위의 사업으로 발전(희망리본). 같은 시기 노동부가 취업성공패키지 사업을 시작하며 2010년~2004년까지의 경합과정을 거쳐 통합되기에 이름
- 결과적으로 지역자활센터는 주어진 자원과 자율성의 폭은 좁은 상황에서 다양한 사업을 수행하는 역할을 담당. 하지만 이는 고유한 영역에서의 사업개발에 주력하기보다 다른 사업으로 우회할 여지를 확대하기도 하였음
- 자활사업, 특히 자활기업을 육성하기 위한 각종 지원사업에서 영역별 전문성을 가진 지원기간의 육성이 필요. 특히 과거 광역자활센터가 전문화된 지원기관으로서의 역할을 수행하는데 한계가 있었고, 지역자활센터와 함께 사업운영을 하는 경합적 관계를 형성했다는 점은 많은 교훈을 주는 대목임

다. 자활사업 20년의 성과

◆ **자활사업 20년은 우리사회의 가치체계나 사회복지계의 패러다임을 전환하는데 매우 큰 영향을 미쳤다는 점을 강조하고자 함. 이 점에 대해서는 이미 많은 전문가들이 연구결과를 발표했다는 점에서 조금 다른 관점에서 간략하게 정리하고자 함**

- (민간주도 실험의 제도화) 자활사업은 시민단체의 자발적 실험결과가 제도와 정책에 반영된 실험이라는 점에서 국내에서 매우 보기 드문 사례라고 말할 수 있음. 그

결과 자활사업은 전국에 확산되어 있는 단일 지원조직으로는 가장 큰 규모의 지역자활센터라는 민간인프라를 구축하였음. 이것 자체가 중요한 성과

- (수평적 민관협력의 실험) 자활사업은 대등한 관계에서 민관협력을 강화하려는 시도였다는 점에서 주목할 필요가 있음. 그것은 민주화 이전 단계의 관에 종속된 민간단체의 협력방식을 넘어 시민노동단체들의 참여로 가능해진 것임
- (조건부과사업에서 벗어나려는 대안적 실험) 자활사업은 기초생활보장제도의 제약으로 인해 조건부과사업이라는 굴레를 걸머지게 되었고, 그 부정적 성격을 완화시키기 위해 유럽대륙의 새로운 사업패러다임을 접맥시키고 시도
- (현장 중심의 다양한 혁신적 실험) 자활사업의 가장 큰 기여는 민간주도로 가난한 사람들의 노동 생태계를 강화하기 위해 국내외의 다양한 실험을 해 왔다는 점. 그것은 사회서비스와 금융에 이르는 전 사업분야를 포괄

◆ **자활사업은 2000년 이후 빈곤운동과 생산공동체운동, 수급권운동, 사회적기업, 협동조합, 마이크로-크레딧, 지역재생 등 다양한 운동과 접점을 가지며, 이러한 담론과 사업을 확산시키는데 큰 기여를 해 왔음**

- 사회복지운동에 빈곤운동과 생산공동체 등 협동경제적 방식의 실험을 접목시켰다는 점은 매우 의미 있는 성과. 사회복지계 내부에 다양한 흐름이 존재하겠으나 사회적경제와의 접맥을 시도하는 흐름이 형성된 것도 자활사업의 큰 기여 중 하나
- 자활사업은 2000년경 이미 사회적일자리와 사회적 기업 등을 통해 사회적경제 운동과의 강한 유대를 보여 왔음. 공공근로사업을 민간위탁을 통한 사회적일자리 사업으로 발전시킨 것도 자활사업의 중요한 성과 중 하나
- 자활사업이 한국의 마이크로-크레딧 도입에도 깊숙하게 관여했다는 점 또한 주목해야 할 사항. 자활사업 시행초기 단계에서 국내외의 다양한 실험을 접목하였는데, 그러한 실험 중 하나가 창업자에 대한 연대적 창업자금 대출. 이는 신나는조합과 사회연대은행을 중심으로 확대되었으며, 현재 사회적금융의 시발점이 되었음

3. 자활사업의 환경 진단과 전망

2020년 자활사업을 20년을 맞이한 시점에 지금까지와 다른 미래를 맞이하기 위해서는 현재 자활사업을 둘러싼 제반 환경과 내부 역량에 대한 냉정한 진단이 필요. 그러나 냉정한 진단이 미래를 위한 도전이 될 수 있는 전망을 강조하고자 함

가. 경제사회적 환경

◆ **코로나19의 장기화는 경제사회 패러다임의 변화를 가져올 것으로 예상**

- 장기적으로는 디지털경제와 비대면방식이 결합되어 경제와 산업 그리고 노동시장 전반에 걸쳐 급격한 융합과 파괴가 진행될 것임. : 일하는 방식의 변화와 소비방식의 변화를 넘어 공공시설과 주거공간 등 인프라에도 변화가 예상
- 사회보장제도와 관련해서는 현재 진행 중인 〈전 국민 고용보험〉 도입을 계기로 소득기반 사회보험제도 구축이 가속화되고, 상병수당 도입, 돌봄서비스 재편, 기본소득 등의 변화가 본격화될 것임

◆ **자활사업에게 기회와 위기가 공존하는 양극화 상황이 될 것임**

- 자활사업은 경기침체에 대응해 정부가 자원투입을 확대하는 영역에서 도약의 계기를 맞이할 개연성이 존재 : 최근 정부가 발표한 디지털뉴딜, 그린뉴딜(에너지재생, 친환경사업), 사회안전망 강화사업(상병수당, 돌봄사업 재편) 등은 자활사업의 구체적인 영역과도 결합이 가능할 것으로 예상
- 정부가 실업자나 빈곤층 등 취약계층에 대한 자원투입을 확대함에 따라 자활사업 또한 이러한 지원정책에 함께 할 기회가 증가하게 될 것임

나. 제도적 환경

◆ **자활사업의 내실화와 확장을 위해서는 공적 제도와 시민사회라는 두 가지 생태계가 어떻게 변화하고 있는지 파악할 필요**

- 자활사업에 영향을 미치고 있는 공적 제도는 크게 세 가지 : 1) 기초생활보장제도, 2) 국민취업지원제도, 3) 사회적경제 지원제도 등

◆ **자활사업을 둘러싼 제도적 환경에 대한 진단과 전망**

- (진단) 자활사업은 지난 20년간 수 차례의 개편 기회가 있었지만, 이 기회를 살리는데 실패 : 1) 자활사업을 사회적경제 영역으로 확장하는데 실기(2005년), 2) 자활사업 내 취업연계를 공식화하는데 실기(2009년), 3) 자활후견기관

을 새로운 조직으로 재편하는데 실기(2013년)

• (전망) 반복적으로 개편기회를 놓친 결과, 자활사업은 향후 제도적 기반과 사업방향 그리고 전략을 모두 개편해야 하는 상황으로 진입할 것으로 전망. 그것은 국민취업지원제도와 사회적경제의 확대에 따라 자신의 정체성과 역할을 재설정해야 한다는 것을 의미

다. 내부 역량

◆ **자활사업의 내부 역량은 이를 지원하는 중앙정부와 지방정부 그리고 지역자활센터와 종사자, 그리고 자활사업 참여자라는 세 가지 층위로 평가가 필요**

• 자활사업은 지난 20년간 해당 사업영역에서 가장 강력한 인프라를 가진 조직으로 성장했지만, 역동성과 파급력 등 그 사회적 역량은 상대적으로 저성장

◆ **자활사업의 내부 역량에 대한 진단**

• (진단) 자활사업의 사업역량이 활성화되지 못한 원인은 다음과 같이 평가 가능 : 1) 정책방향 부재 : 부처 내/간 경합과 지방정부와의 역할분담이 유동적, 2) 지원역량 정체 : 지역자활센터 지원체계와 사업성격 간 부정합 지속, 3) 참여자 역량 : 제도적 차원에서 지역자활센터 참여자의 성격 변화 ==〉 정책지원-역량강화-성과제고의 선순환이 멈추는 결과로 초래

• 지금까지 많은 연구자들이 자활사업에 대해 했던 평가와 정책제안을 중심으로 몇 가지 내용을 정리하면 아래와 같음 (* 아래 표 참조)

-〈참여자-자활센터-지방정부-중앙정부 간〉 bottom-up의 의사소통이 취약 ☞ 현장의 목소리가 정책에 반영되지 않는다는 점

-자활사업의 특성을 고려한 평가체계가 필요 : 1) 지역측면에서 도시와 농촌 간 평가차별화, 2) 경제적 성과와 정서적 성과를 고려한 평가, 3) 대상특성을 고려한 사업추진을 가능하게 할 필요(여성가장, 중장년남성, 청년, 알코올중독자 등), 4) 평가 자체를 단순화하고 성과중심으로 개편해 평가업무 부담을 줄일 필요

-지역자활센터 종사자의 역량 개발이 필요 : 1) 사회복지사로서, 기업가로서, 사회적경제 활동가로서의 종합적 역량(황미영, 2017), 2) 종사자 처우개선과 역량개발 지원 또한 필요

◆ **자활사업의 내부역량 강화에 대한 전망**

• (전망) 성장 가능한 환경이 조성되더라도 자활사업에게 보장된 것은 아님

-그린뉴딜과 지역재생, 사회서비스 공급에서 자활사업 외에도 다양한 공급자가 존재

하는 상황이며, 자활사업이 다양한 지역사회 공급자와 연대하여 유력한 공급자가 될 수 있는지가 관건

- 현 자활사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회서비스 부문에서 점유율을 확대하는 전략을 생각해 볼 수 있지만, 이를 위해서는 자활기업의 재편과 통합을 통한 규모화 전략을 강구하는 것도 대안
- 자활사업이 장기간 경험을 축적한 다양한 사업영역에서 사회적경제 조직들과 협력하여 사업 확장을 도모할 수도 있을 것임

표 1 자활사업에 대한 연구동향

영역	내용	출처
사업방향제안	- 아래로부터의 접근. 참여자의 욕구와 관심에 따른 맞춤형 자활사업	정혜숙(2015)
	- 자활사업 참여자가 생각하는 자활개념(p.108)에 천착할 필요 : 강요되고 낙인감 주는 사업에서 활력을 주는 사업으로 전환 - 전문가 중심-정책가 중심의 자활사업에서 이용자 중심 자활사업으로 패러다임 전환. 고용희망 척도 활용 필요	최상미(2018) 최상미(2019)
제도관련 제안	- 국민취업지원제도(실업부조)와 자활급여를 결합한 제도개편 : 1) 자활급여 재산의소득환산액 비적용, 2) 직업훈련 중 생계지원, 3) 자활참여자 최저임금수준 급여 보장	김종수(2019)
참여자 특성별 지원방안제안	- 경제적 자활성과에 영향을 미치는 정서적 자활 강화 필요	엄태영(2010)
	- 참여자 중 사회적 배제 감소효과가 큰 집단과 낮은 집단의 특성을 고려한 차별화된 개입전략 필요	장용언(2016)
	- 음주문제가 있는 참여자에게 자활참여기간이 길수록 자활의지가 높아진다는 분석결과	김용석 외(2015)
	- 청년빈곤층, 청년참여자의 빈곤 아비투스를 넘어서	김소형 외(2020)
	- 저소득층 중장년 1인가구를 대상으로 한 개입방식 개선	박소영 외(2020)
자활기업 관련제안	- 전문적 지원기관의 역할 강화가 필요하고, 광역사업 등 방향 재검토, 사업다변화 대비 필요. 현장과 정책의 소통 강화	서광국(2019)
	- 지역자활센터의 사업을 전환할 필요: 사회적경제 조직으로 전환한 자활기업의 성과가 더 높음	백학영 외(2018) 김경휘 외(2019)
	- 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터의 성과/한계 주목	지규옥 외(2018)
자활센터 관련제안	- 지역자활센터 실무자의 서비스 질이 사업성과에 미치는 영향	권용신(2011)
	- 지역자활센터 종사자의 통합적 역량 강화 : 사회복지사 + 기업가 + 사회적경제 활동가의 정체성 융합	황미영(2017)
	- 센터 보조금 총액 증액, 취·창업과 근로사업 이원화, 참여기간 폐지, 참여자 심리정서적 평가 삽입, 종사자 수 확대를 제안	신원식 외(2019)

자료 : 참고문헌 참조

라. 종합적 전망

◆ 자활사업의 미래는 1) 지원제도의 미래 불확실성 제거(중앙정부), 2) 지원체계 정비(중앙정부-지방정부), 3) 지역자활센터의 혁신 노력에 의해 결정될 것

- 개편방향과 추진전략에 대한 외부와 내부의 공감대를 얻어야 하며,
- 정부차원에서는 민간의 의견을 수렴하여 정책방향과 지원전략을 제시하고, 민간차원에서는 질적 성과를 보여주는 노력이 필요할 것임

◆ 자활사업 개편의 전기를 마련하려면 사업규모가 축소되어 자활사업 개편을 위한 여력이 사라지는 상황에 처하지 않도록 하는 노력이 관건

- 민관(정부와 지역자활센터)이 자활사업 혁신에 뜻을 모았고, 기존 이해관계를 넘어 대승적 타협으로 새로운 비전과 전략을 수립했다는 점을 과시해야 함
- 자활사업이 참여자의 욕구와 특성을 고려한 맞춤형 지원을 어떻게 구축하고, 핵심 사업분야에서 괜찮은 일자리를 어떻게 창출할 것인지 보여주어야 함

4. 자활사업 내실화 및 재편의 방향

자활사업의 개편문제는 다음 세 가지 제도영역을 중심으로 제안하고 함 : 1) 조건부과형 소득보장제도, 2) 근로빈곤층 자립지원을 위한 취·창업지원사업, 3) 지역사회의 사회적경제 사업으로서의 정체성을 지칭

가. 소득보장제도 측면에서의 개편

◆ 소득보장제도는 단일 소득보장제도 도입을 지향할 필요

◆ 먼저 기초보장제도의 생계급여는 1) 노인, 장애인, 근로능력 미약자 대상 제도와 2) 기타 근로능력자 대상 제도로 이원화가 필요

- 특성이 다른 빈곤층에 대해서는 소득보장과 취업지원 등 보장수준과 보장방식 측면에서 그 특성에 맞게 설계하고 관리하는 것이 바람직
- 기초생활보장제도는 기초연금 등 노후소득보장제도 정비에 따라 2)를 중심으로 역할이 확대되는 것이 예상됨

◆ 이어 2) 근로능력자 대상 생계급여제도와 국민취업지원제도를 통합하여 단일한 근로빈곤층 대상 소득보장제도를 구축하는 것이 바람직

- 근로빈곤층 소득보장제도는 선정기준을 높여 각종 취업지원과 직업훈련에 따른 소득보장 혜택을 강화하는 전략이 필요
- 이를 위해서는 기초보장제도와 국민취업제도의 장단점을 고려한 새로운 제도로 발전할 필요가 있음 : 기초보장제도는 소득보장 수준이 높고 지원이 안정적이라는 강점이 있지만 취·창업지원의 성과가 낮다는 약점 있고, 국민취업지원제도는 직업능력개발과 취업연계를 위한 인프라가 강하지만 소득보장 수준이 낮고 지원기간이 짧다는 약점이 있음
- 조건부과제도는 계속 비판을 받겠지만, 쉽사리 폐기하기도 곤란

◆ 끝으로 새로운 소득보장제도에서 1) 수급자 선정과 취·창업사업 참여자 결정 권한을 누가 어떻게 행사할 것인지도 합의가 필요 : 보건복지부와 고용노동부 중 한 부처가 소관할 것인지 역할을 나눌 것인지 등

나. 취·창업지원제도 재편

◆ 취·창업지원제도는 위에 언급한 소득보장제도 관련 역할분담에 의해서도 영향을 받게 되지만, 그것과 무관하게 참여주체 간 역할분담 또한 검토가 가능

◆ 근로빈곤층 취·창업지원제도의 사업구성

- 기존 사업을 고려하면 다음 네 가지 사업으로 구성할 수 있음 : ①초기상담(임파워먼트), ②직업능력개발, ③취업연계, ④창업지원 등

◆ ①수급자/참여자의 선정과 관리(사례관리)는 중앙정부와 지방정부가 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단되나, 향후 소득파악을 위한 행정체계가 통합되는 경우에는 고용복지+센터가 담당하는 것도 용이

- 각종 상담은 전문기관"에게 위탁하여 운영할 필요가 있지만, 취창업 프로그램 참여자에 대한 각종 정서지원을 어떻게 할 것인지는 추가 검토가 필요

  * 자활사업 시행초기 정신건강센터가 알코올중독자 등을 관리

◆ ②직업훈련과 ③취업연계 프로그램의 주체는 고용복지+센터와 현 직업훈련 공급기관을 중심으로 확대하는 것이 바람직

- 지역자활센터 등 기타 기관이 훈련과 취업연계의 공급자로 참여할 것인지에 대해

서는 결정이 필요

◆ **④창업지원 프로그램은 지역자활센터가 주된 역할을 담당하더라도 다른 주체의 참여를 허용하거나 자활사업의 지원체계를 재편하는 방안을 검토해야 함**

- 자활기업 창업이나 개인창업이 안정된 성과를 내기 위해서는 시장여건도 중요하지만 차별화된 전략과 전문서비스 제공이 필요하며, 이러한 지원이 가능한 전문지원기관 육성이 필요(서광국, 20190).
  - 현재 자활사업에는 기술개발-교육훈련-생산-유통판매 등의 각 분야별로 차별화된 전문성을 가진 인력이 부재하며, 참여자에게 전문서비스를 제공하는데 한계가 있는 상황
- 지역자활센터는 일반 창업지원과 차별화된 접근이 필요. 이는 사회적경제 사업과의 연계를 통해 시장을 형성하거나 점유율을 높이는 전략을 강화해야 한다는 것을 의미함

다. 사회적경제 조직과의 협력

◆ **자활사업은 사회적경제 지원제도를 고려하여 관련 조직들과의 협력과 사업공유 등 개방화를 추진할 필요가 있음**

◆ **지역자활센터와 자활기업은 지역사회에서 사회적경제 조직(기업)의 하나로 인식되고 있고, 각종 지원도 받고 있다는 점에서 이를 적극적으로 활용할 필요**

◆ **하지만 자활사업은 사회적경제 지원제도를 개편할 추동력이 약한 상황. 사회적기업, 마을기업, 협동조합 및 사회적협조합, 농촌공동체 등 다양한 사회적경제 기업을 소관하는 부처와 법률이 존재하기 때문**

- 사회적경제기본법 제정을 위한 사회적경제 주체와 국회의 협력도 가속화

◆ **물론 지역에 따라 지역자활센터의 사회적경제 조직들과의 협력 정도는 큰 차이가 있는 상황. 따라서 전반적으로 사회적경제 조직과의 협력기조를 강화할 것인지, 각 사업주체의 선택에 맡길 것인지 결정할 필요가 있음**

- 자활기업이 사회서비스나 기타 사업분야에서 확장되기 위해서는 배타적 방식보다 성과를 공유하는 협동적 방식이 바람직

5. 한 가지 제안 : 핵심 자활기업의 규모화와 전국화

현재의 자활사업에 영향을 미치는 관련 제도들을 어떻게 개편하더라도 자활사업은 참여자 동기를 유발할 수 있는 일자리 창출에 역량을 집중할 필요가 있음.

- 참여자의 정서적 자활을 지원하는 방식으로 지원체계를 개편하는 동시에, 참여자 동기 유발이 가능한 일자리 창출, 즉 ① 직업으로서의 전망과 ② 적정수준의 노동소득 보장, ③ 가구여건에 맞는 근로여건 등을 보장하는 일자리 창출을 위해 노력할 필요가 있음.
- 이러한 일자리로의 취업 연계도 필요하지만, 몇 가지 핵심영역에서 자활기업을 중심으로 이러한 일자리를 확장하는 노력 또한 필요

가. <기본방향> : 성장 잠재력 있는 자활기업의 규모화와 전국화

◆ **자활사업은 시행초기 5대 표준화사업 등 몇 가지 사업을 제안함으로써 신생 지역자활센터들의 사업개발을 지원하고자 하였음**

- 이 표준화사업은 일종의 의무적 사업처럼 인식되면서 전국의 지역자활센터가 새로운 사업을 개발하는 것을 억제한 측면도 있음. 반면에 이 사업을 통해 몇몇 자활사업이 전국적으로 규모의 사업을 발전할 수 있었던 측면도 존재

◆ **향후 자활기업은 Top-down 방식이 아니라 지역에 혁신적 실험 중 성공사례를 전국화 하는 Bottom-up 방식으로 전환할 필요**

- 자활사업은 20년 이상 지역에서 다양한 일자리를 창출해 온 경험을 갖고 있으며, 이는 향후 일자리 창출과 확장에 중요한 토양이 될 것임
- 자활기업은 지역과 참여자 특성을 고려한 사업 다양화와 잠재력이 확인된 핵심사업의 전국화 등 다양한 전략을 선택할 수 있음

◆ **(제안) 자활기업 중 성장잠재력이 확인된 기업을 광역차원에서 규모의 기업으로 만드는 지원네트워크 구축, 즉 〈수평적 확장전략〉과 이를 동종의 기업과 연계해 전국단위의 자활기업으로 육성하는 〈수직적 확장전략〉을 병행**

- (광역단위의 자활기업 설립) 성장잠재력이 있고 사회적 유용성이 있는 자활기업을 지역자활센터를 넘어 광역단위의 자활기업으로 규모화. 이를 위해서는 광역차원에서 ① 지역자활센터 간 자산과 인력을 Pooling하고, ② 전문적인 지원체계를 구축하고, ③ 참여하는 지역자활센터가 사업성과를 공유할 수 있는 평가체계 등도 개편이 필요

- (전국단위의 자활기업으로 육성) 광역단위의 자활기업을 표준화된 서비스를 제공할 수 있는 전국단위의 자활기업으로 육성. 이를 위해서는 해당 분야 자활기업의 생태계를 구축할 필요 : ① 많은 자활기업이 결합하는 새로운 방식의 자활기업 설계, ② 기술과 생산 그리고 판매를 지원한 전문지원기관 설립, ③ 기업설립을 위한 민관의 금융지원 시스템 구축이 필요
- (정책실험과 제도화에 이르는 중앙정부와 지방정부의 역할) 중앙정부(보건복지부)는 지방정부(광역)와 MOU를 체결하여 핵심 자활기업의 광역화와 전국화를 위한 시범사업을 추진할 것을 제안

◆ **다만 이러한 규모화가 비효율을 극대화하지 않도록 경계할 필요**

- 내부의 역량개발이나 사업의 효율화를 위한 혁신을 수반하지 않는다면, 더 비효율적인 거대조직으로 문제를 야기할 위험성이 크다는 점을 경계해야 함
- 기여와 성과에 따른 보상을 강화할 필요. 사업참여기관과 참여자에 대한 경제적, 직업적 보상체계가 명확하게 수립될 필요가 있음. 협동적 경제조직이라 하더라도 민간기업에 비해 보상의 격차가 크지 않다는 것이지, 성과에 따른 보상이 없다는 의미는 아님

나. 사회적경제 기업(조직)과의 협력체계 강화

◆ **자활기업의 전국화를 위해서는 다양한 사업조직의 기술과 네트워크가 필요. 그것은 영리조직과 비영리조직 중 어느 하나를 선택할 필요가 없는 사항**

- 하지만 자활기업이 다양한 공적자원이 투입되는 상황에서 영리기업과의 연계는 수익배분 등 기술적인 문제에 대한 원칙을 마련해야 할 것임
- 더불어 자활기업 자체의 영리화에 대해서는 지원체계를 강화하는데 일정 수준의 한계가 불가피하며 사회적 공감대를 얻기도 힘들 것임

◆ **지역자활센터 중 일부가 사회적경제 조직으로 전환하는 상황에서 향후 자활기업의 규모화와 전국화 전략은 지역과 전국단위 사회적경제 조직과의 협력을 강화하는 방향으로 사업을 추진할 필요**

- 자활기업의 광역화와 규모화 과정에서 사회적경제 기업들의 참여를 촉진하기 위해 자활사업 내부의 다양한 자원을 사회적경제 기업들에게 개방할 필요.
- 자활기금 등 자활사업의 재원을 사업발굴 등을 위해 투입하고, 이 과정에서 사회적경제 기업들이 위탁받아 함께 수행할 수 있는 기반을 조성

◆ **자활기업이 성장하기 위해서는 현 지원체계만으로는 필요한 기술(기획)과 생산과 유통에서 혁신을 이루기 어렵다는 점에서 다양한 자원연계가 필요**

- 하지만 과거 민간기업과 시민사회의 다양한 자원이 자활기업(자활공동체)의 초기 정착과 성장에 도움이 되었으나 이러한 지원이 지속되지 않았다는 점에서 안정적인 지원을 가능하게 하는 협력체계 구축이 필요
- 특히 자활기업의 규모화를 위해서는 사회적경제의 금융조직과의 긴밀한 공조가 필요. 이는 장기적으로 자활기업의 중요한 성장기반이 될 것임

6. 맺으며

◆**자활사업은 현재에 안주하기보다 새로운 도약이 필요한 시점**

- 자활사업은 장기간 혁신의 기회를 놓치고 정체되어 지쳐 있는 상황. 이것이 내부적으로 다시 혁신의 필요를 느끼더라도 그 실현 가능성에 대한 의구심을 증식시켜 왔음. 더욱이 최근 제도적 환경이 변화하면서 불확실성은 더 커진 상황. 하지만 자활사업은 근로빈곤층의 자립을 지원하는 사업으로서 강한 전문성과 경험을 갖고 있음
- 변화에 대한 내부적 합의가 필요. 과거 지역자활센터 사업은 다양한 특성과 욕구를 가진 참여자를 포괄하고 사업유형 또한 모든 사업을 망라해 왔음. 하지만 수년간 참여자 감소로 근로능력 미약자와 차상위층 참여를 확대하면서 사업의 지향과 주된 사업유형에도 변화가 발생. 이 지형을 그대로 수용할지 아니면 바꿀지에 대한 내부의 합의가 필요

◆**자활사업을 참여자 능력과 욕구를 반영하는 Bottom-up 형태로 개편하고, 정서적 자활을 강화하여 취업과 창업에 필요한 여건과 동기를 부여하는 방향으로 내부의 역량을 강화하는데 설정하는 것이 바람직**

- 자활사업은 참여자가 경제활동참여를 위한 주관적·객관적 (또는 정서적, 물리적) 조건을 갖추게 지원하고, 이를 토대로 실제 경제사회적 자활자립을 이룰 수 있게 하는데 역량을 집중해야 하는 사업
- 그럼에도 자활사업 참여자의 실질적인 동기유발이 가능하려면, 자활사업이 괜찮은 일자리에 대한 비전과 실현가능성을 보여주는 것임. 실제 그러한 일자리를 창출하고 확

장시키는 역량을 확인시켜 주는 것임

- 이러한 노력은 설사 자활사업의 제도적 환경을 바꾸는데 시간이 걸리더라도 궁극적으로는 제도개편 과정에서 자활사업의 고유한 역할을 반영하는데 가장 중요한 요소가 될 것임

◆ **정부차원에서는 자활사업의 개편방향과 주력 프로그램 그리고 사업운영방식에 대해 일관된 시그널을 주는 것이 필요**

- 현실적으로 제도개편의 방향을 결정하는 규정력을 갖기 위해서는 환경변화를 고려한 종합적 판단이 필요. 지난 20년간의 실기를 되풀이 하지 않는 것이 중요하며, 이는 민관의 강력한 공감대가 전제되어야 함
- 정권이 바뀌거나, 담당자가 바뀌어도 자활사업의 주력 프로그램이 유지되고 확장될 수 있도록 향후 모든 주요 개편사항은 〈중앙정부-지방정부-지역자활센터-참여자〉의 합의를 기반으로 결정하는 인내가 필요
- 다양한 자활사업 프로그램이 도입되었지만 오래 지속되지 못하고, 새로운 프로그램이 도입되어 다소 난삽해진 것은 이러한 과정이 취약했기 때문
- 자활사업이야말로 중앙생활보장위원회 같은 의사결정기구(예를 들면, 중앙자활지원위원회)를 설립해 정기적으로 민관협의로 정책결정을 해야 하는 사업 ==〉 이러한 민관 거버넌스 구축을 통한 합의야말로 제도와 프로그램의 생명력을 길게 보장할 수 있는 최선의 방법

◆ **민간차원에서는 특히 지역자활센터가 자활기업을 중심으로 더 괜찮은 일자리를 창출하고 확장하는데 주력할 필요**

- 각 지역자활센터는 광역 또는 전국차원의 자활기업으로 육성하기 위해 각자의 지분을 하나로 묶는 대승적 차원에서의 타협과 연대가 필요할 것임
- 자활기업이 지금까지 소정의 성과를 거두었고, 확장 잠재력이 있는 영역에 진입하기 위해서는 사회적경제 기업들과의 협력을 강화할 필요가 있음
- 이를 위해서는 자활기업이 가진 것을 나누는 방식과 사업성과를 공유함으로써 win-win 할 수 있는 사업방식과 평가체계를 도입하는 것이 바람직
- 자활기업의 성공사례도 중요하지만, 자활기업이 직면한 문제점을 취합하여 그 장애물을 해소하는 실패로부터의 교육도출에 관심을 가질 필요가 있음.
  - 잠깐 성공했지만 금방 폐업하는 자활기업의 성공사례보다 실패사례에서 교훈(장애물의 인식)을 포착하는 일이 더 시급

참고문헌

김소형, 김경호 (2020). 청년의 빈곤과 자활사업 참여에 관한 문화기술지 - Bourdieu의 이론적 관점 -. 한국사회복지학, 72(2), 323-348.

권용신, 이준상 (2011). 지역자활센터 실무자의 서비스 질이 자활성과에 미치는 영향. 한국지역사회복지학, 36, 23-49

김경휘, 백학영 (2019). 자활기업의 사회적경제조직 유형과 특성 비교 분석. 한국사회정책, 26(2), 115-145

김종해 외(2002), 〈자활지원제도 체계 정립 방안 연구〉, 보건복지부

김용석, 이재완, 한명미, 김묘정, 정한샘, 최현정, 이석호 (2015). 자활사업 참여자의 음주문제, 참여기간, 자활의지 간 관계. 한국사회복지학, 67(1), 143-163

김정원 (2012). 자활공동체의 협동조합으로의 전환 가능성에 대한 연구. 지역사회연구, 20(2), 67-89

김종수 (2019), 실업부조제도로서 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토, 사회보장법연구, 8(20, 2019. 12, 171-211

노대명 (2000), 自活支援事業의 現況과 爭點, 한국보건사회연구원 내부간담회 발표논문, 2000. 11. 8. (미발간원고)

노대명 외 (2001). 2001年度 自活支援事業 推進 基本計劃, 한국보건사회연구원

박소영, 최윤정, 김주희 (2020), 저소득 중장년 1인 가구 남성의 삶의 질 향상을 위한 프로그램 개발 및 평가 –자활사업 참여자를 중심으로, 사회과학 담론과 정책, 13(1), 2020.4, 69-96

백학영, 김경휘, 한경훈 (2018). 지역자활센터의 사회적협동조합 전환과정과 변화에 대한 연구. 한국사회정책, 25(4), 265-299

서광국 (2019). [토론문] 자활사업의 2.0을 위해서는 자활기업의 발전 경로의 명확화 필요. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 163-166

신명호 (2001). 국민기초생활보장법 수급권 운동과 주민운동. 월간 복지동향, (36), 16-20

신명호 (2003). 시장진입형 생산공동체의 경쟁력과 그 요인에 관한 분석, 〈도시공동체론〉, 한울아카데미, 2003.

신원식, 신근화 (2019). 경남지역 자활사업의 전개과정과 현 단계에서의 추진방향. 한국사회복지행정학, 21(1), 161-188

엄태영 (2010). 자활사업 참여자의 경제적 자활장벽 요인에 대한 정서적 자활의 영향에 관한 연구. 사회과학연구, 26(2), 229-248

이문국 외 (2009). 자활사업 15주년 기념 백서 : 자활운동의 역사와 철학. 한국지역자활센터협회 부설 자활정책연구소. 2009년 12월

이수진 (2018). 자활사업 시행 이후 자활 제도 변화. 한국사회학회 사회학대회 논문집, 543-564

장용언 (2016), 사회적 배제 관점에서의 자활사업 : 자활사업 참여자와 자활사업의 효과(성과)를 중심으로, 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 2016. 4, 463-475

정혜숙 (2015). 빈곤 여성 한부모 자활 경험의 재구성. 한국사회복지학, 67(4), 251-277

지규옥, 하영진 (2015), 자활사업 참여자의 조직동일시가 조직시민행동에 미치는 영향. 사회과학연구, 26(4), 439-457

최상미 (2016). 경제적 자활에서 정서적 자활로의 패러다임 전환을 위한 정서적 자활 성과지표 도입. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 173-178

최상미 (2018). 이용자중심적 관점으로부터의 자활에 대한 재개념화. 사회과학연구, 25(1), 98-124

최상미 (2020), 저소득 청년의 자활 경로에 대한 탐구: 정서적 자활, 진로준비행동, 경제적 자활 간의 관계, 사회복지연구, vol. 51(1), 2020 봄. pp.83~106

황미영 (2017). 노동연계복지 프로그램에서 정립되고 있는 사회복지사의 전문적 정체성. 비판사회정책 (54), 160-208

Ⅳ

비커밍맘2 갈라쇼

'소중한 선물'

뮤지컬 팀 Sailing Dream

비커밍맘2 갈라쇼

'소중한 선물'

비커밍맘2 갈라뮤지컬 **'소중한 선물'**
[뮤지컬 팀 Sailing Dream, 뮤지컬'비커밍 맘 시즌2'각색]

오늘 선보일 공연은 국내 최초 임신과 출산을 소재로 한 가족 뮤지컬 '비커밍맘'입니다.
비커밍맘은 지친 하루하루를 살아가는 우리들의 일상 속에서 생명의 소중함과 가족의 사랑을 전하고 있습니다.

※ 오늘 갈라공연은 자활사업 20주년과 자산형성지원사업 10주년을 맞이하여 사업내용에 맞게 약간의 각색이 되었습니다.

자활사업 제도화
20주년 및
자산형성지원사업
10주년 기념행사