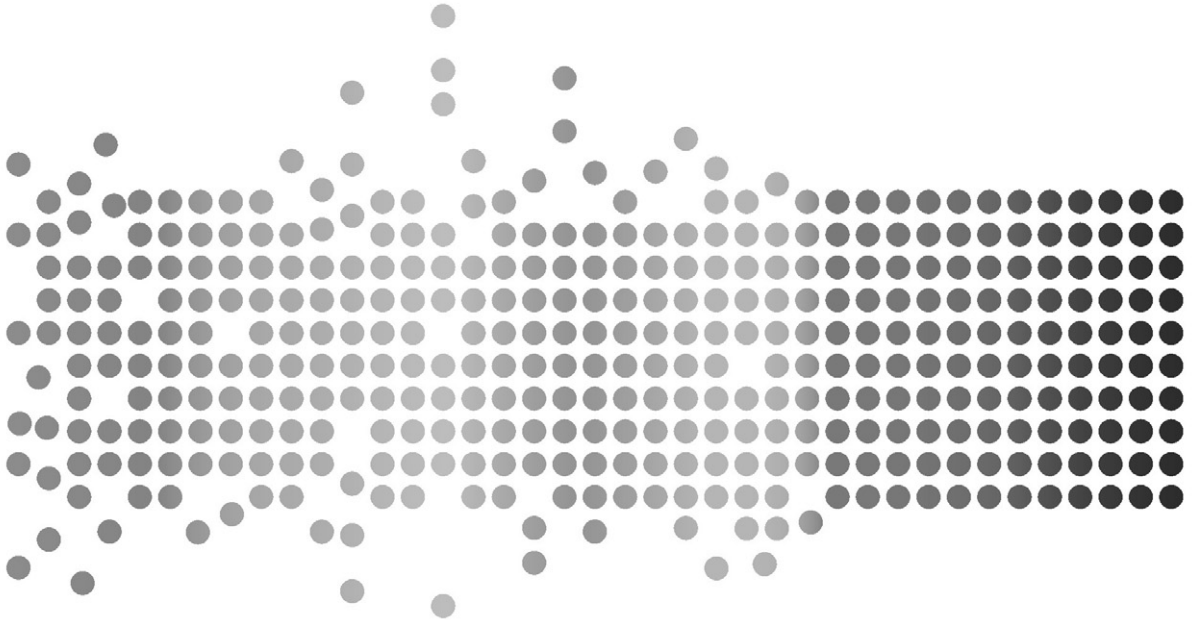


자활사업의 평가 연구

- 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들

Evaluation Self Sufficiency Program
: Policy design, Effectiveness and Challenges

고경환 · 이선우 · 강지원 · 임완섭



한국보건사회연구원
사회재정평가센터

연구보고서 2009-31-5

자활사업의 평가 연구

- 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들

발행일	2009년 12월
저자	고경환 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처	대명기획
가격	7,000원

© 한국보건사회연구원 2009

ISBN 978-89-8187-615-9 93330

머리말

2000년 국민기초생활보장법 제정과 함께 도입된 자활사업은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 근로능력을 배양하고, 기술 습득 지원 및 근로 기회를 제공하고 있다. 실제로 자활사업에 참여한 대상자 중 소득이 최저생계비를 초과하거나 탈수급한 자활 성공률은 14%(2008)로 나타났다. 그럼에도 불구하고 빈곤층의 규모도 감소하지 않고, 빈곤층의 삶도 나아지지 않고 있다.

게다가 경기침체의 영향으로 실직자가 급증하자 2009년 3월 12일 정부는 ‘민생안정 긴급지원 대책’을 발표하고 복지 사각지대에 있는 저소득층에게 6조원 규모의 맞춤형 프로그램을 제공하였다. 이와 같이 일시적인 빈곤 위험에 직면한 비빈곤층이 빈곤층으로 전락하는 것을 막고, 빈곤층이 빈곤을 탈출하도록 지원하는 자활사업의 중요성은 더욱 증가하고 있다.

지금까지 자활사업에 대한 평가는 주로 자활센터를 중심으로 이루어졌고, 자활사업 참여자의 탈수급율과 참여자 수, 자활공동체 수, 취·창업자 수 등 경제적인 성과를 중심으로 이루어졌다. 이러한 성과는 다시 지역자활센터의 서열화와 그에 따른 차등지원으로 이어져 자활사업을 기형적으로 만드는 주요한 요인이 되고 있다.

본 연구는 근로빈곤층의 빈곤탈피를 돕고 참여자의 자립과 자활을 도모하는 데 목적이 있는 자활사업이 그 본래의 목적을 달성하고 있는지를 다각적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 먼저 자활사업이 그 목적을 달성할 수 있도록 적절하게 설계되었는지를 평가하고, 다음으로 자활사업의 정부 지원 대비 성과의 효율성을 평가하며, 이어서 자활사업으로 인한 효과성을

분석하고, 마지막으로 자활사업이 앞으로 지속될 수 있는지를 살펴보았다. 이러한 분석들은 자활사업을 다각적으로 살펴볼 뿐만 아니라 다양한 성과를 통합적으로 분석한다는 데 의의가 있다.

또한 기존의 자활사업에 대한 평가가 자활사업의 중요한 전달체계인 지역자활센터를 중심으로 이루어진 데 반해 본 연구에서는 자활사업의 중요한 주체인 정부와 지역자활센터, 자활사업 참여자 각각에 대해서 이루어졌다. 이를 통해 정책설계와 프로그램의 운영, 자활사업 프로그램에 대한 각각의 평가와 향후 과제가 제시될 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 고경환 연구위원의 주관 하에 임완섭 선임연구원, 강지원 연구원의 참여로 수행되었다. 또한 이화여대 사회복지전문대학원 나지윤 석사과정 학생과 서울대 사회복지학과 조미라 박사과정 학생은 실습기간과 방학을 이용해 본 연구에 참여하였다. 연구진은 본 연구에 대해 귀중한 조언을 아끼지 않으신 호서대학교 김형수 교수와 원내의 김미곤 실장, 강신욱 연구위원께 감사의 뜻을 표하고 있다.

이 자리를 빌려 귀중한 시간을 내어 본 연구진의 현장 방문과 사전조사에 기꺼이 응해주신 광주북구동신지역자활센터 박홍주 센터장과 광주북구일터지역자활센터 서유미 센터장, 서귀포 일터나눔 지역자활센터 임철남 관장과 제주 수눌음 지역자활센터 고은택 센터장, 인천남동지역자활센터 이영희 센터장과 부평남부지역자활센터의 김현숙 센터장님께 감사의 뜻을 전한다. 또한 연구진행 과정에서 조사에 적극 협조하여 주신 자활사업참여자와, 사회적기업참여자와, 지역자활센터 관계자, 그리고 지방자치단체 자활담당자에게 감사한다. 마지막으로, 본 연구결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2009년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	11
제1절 연구배경 및 목적	11
제2절 연구내용	14
제3절 연구방법	15
제2장 선행연구 고찰	21
제1절 자활사업의 성과	21
제2절 자활사업의 평가	27
제3절 재정사업 평가	33
제3장 자활사업과 평가의 현황과 쟁점	43
제1절 자활사업의 개요와 현황	43
제2절 자활사업의 성과와 주요 쟁점	68
제3절 자활사업 평가의 현황과 주요 쟁점	79
제4장 자활사업평가체계 개발	89
제1절 자활사업평가의 기본방향	89
제2절 자활사업평가 지표 개발	90
제3절 4가지 평가요소와 변수	94

제5장 자활사업의 평가	105
제1절 조사개요와 일반현황 분석	105
제2절 적절성 평가	124
제3절 효과성 평가	130
제4절 효율성 평가	137
제5절 지속가능성 평가	141
 제6장 결론 및 정책 제언	153
제1절 요약 및 결론	153
제2절 정책 제언	157
 참고문헌	159
 부록	167

표 목차

〈표 2- 1〉 자활사업의 효과에 관한 주요 연구들	23
〈표 2- 2〉 자활사업의 성과에 미치는 영향요인	25
〈표 2- 3〉 자활사업 평가 선행연구들	28
〈표 2- 4〉 자활사업 평가 수행과정	29
〈표 2- 5〉 2009년 및 2010년 평가지표 비교	30
〈표 2- 6〉 서울행정학회의 평가지표	32
〈표 3- 1〉 자활사업의 참여대상	47
〈표 3- 2〉 근로무능력자 조건	48
〈표 3- 3〉 근로능력 점수표	49
〈표 3- 4〉 자활사업 프로그램종류와 대상자 선정방법	51
〈표 3- 5〉 자활급여 기준	52
〈표 3- 6〉 정부부처 및 지자체의 전달체계	56
〈표 3- 7〉 자활센터별 지원체계	57
〈표 3- 8〉 자활사업별 실시기관	58
〈표 3- 9〉 수급자 및 자활사업 참여자	59
〈표 3-10〉 자활사업 프로그램별 참여자 현황	62
〈표 3-11〉 자활근로 및 자활공동체 사업 현황	63
〈표 3-12〉 사회서비스 제공기관 유형별 현황	64
〈표 3-13〉 노동부 자활사업 프로그램별 참여 현황	65
〈표 3-14〉 지역별 지역자활센터 현황	65
〈표 3-15〉 연도별 지역자활센터 현황	66
〈표 3-16〉 규모별 지역자활센터 현황	67
〈표 3-17〉 자활사업 예산	68

〈표 3-18〉 보건복지가족부의 자활사업 성과지표	69
〈표 3-19〉 지역자활센터 규모별 예산차등 지원 변경내용	81
〈표 3-20〉 지역자활센터 평가내용	82
〈표 3-21〉 센터 규모별 수와 지원 금액	83
〈표 4- 1〉 자활사업의 목표	91
〈표 4- 2〉 자활사업의 목표와 성과의 측정	92
〈표 4- 3〉 자활사업 평가지표	94
〈표 4- 4〉 적절성 지표와 변수	96
〈표 4- 5〉 효과성 지표와 변수	97
〈표 4- 6〉 효율성 지표와 변수	98
〈표 4- 7〉 지속가능성 지표와 변수	101
〈표 5- 1〉 지역자활센터 일자리유형별 참여자 현황(2008년)	105
〈표 5- 2〉 기초자치단체별 지역자활센터 현황(2008년)	106
〈표 5- 3〉 모집단과 조사대상 집단	107
〈표 5- 4〉 자활사업 관련기관의 응답 및 회수율	109
〈표 5- 5〉 자활사업 참여자의 일반적 특성: 성, 연령, 혼인상태, 교육수준	111
〈표 5- 6〉 조사응답자의 질환 및 장애여부	112
〈표 5- 7〉 응답자 가구의 기초보장 및 의료보장 수급형태	113
〈표 5- 8〉 응답자의 연간 기초수급액, 근로소득 및 자활사업소득 수준	114
〈표 5- 9〉 지역자활센터의 설립시기	115
〈표 5-10〉 센터규모별 자활사업 참여자 대상 구분	116
〈표 5-11〉 센터규모별 자활사업단 분포	116

〈표 5-12〉 센터규모별 투입액 분포(2008년)	117
〈표 5-13〉 센터규모별 지방자치단체 지원규모와 내용	117
〈표 5-14〉 자활사업 일자리유형별 평균수익금 추계치: 사업단별	118
〈표 5-15〉 지역자활센터 유형별 평균수익금 추계치: 사업단별	118
〈표 5-16〉 지방자치단체의 자활사업과 관련된 조례의 제정 여부	119
〈표 5-17〉 자활사업 관련 조례가 제정된 시기	120
〈표 5-18〉 자활사업 참여자 지원과 관련된 조례내용(중복응답)	121
〈표 5-19〉 자활사업 지원과 관련된 조례내용(중복응답)	122
〈표 5-20〉 자활사업 재화(물품)의 연간 평균우선구매액 (기초지자체당)	123
〈표 5-21〉 사업유형별 자활사업 참여자 수	125
〈표 5-22〉 사업유형별 참여자 구성	126
〈표 5-23〉 센터규모별 센터장의 사업 우선순위	127
〈표 5-24〉 대상적절성 평가결과	130
〈표 5-25〉 근로유인효과 분석 결과	132
〈표 5-26〉 소득보장효과 분석 결과	133
〈표 5-27〉 처리집단 1(자활사업참여자) 기준 균형테스트(balancing test)	134
〈표 5-28〉 처리집단 2(근로능력수급자) 기준 균형테스트(balancing test)	135
〈표 5-29〉 처리집단 3(전체수급자) 기준 균형테스트(balancing test)	136

〈표 5-30〉 매출액이 있는 자활사업단의 수익금비율 :	
일자리 유형별	139
〈표 5-31〉 매출액이 있는 자활사업단의 수익금비율 :	
센터유형별	139
〈표 5-32〉 인건비 대비 수익금비율의 음 및 양의 구간별 분포 :	
일자리 유형별	140
〈표 5-33〉 지방자치단체의 의지: 조례제정, 자활기금,	
기금 운용액	144
〈표 5-34〉 매출액이 있는 자활사업단의 1인당 수익금 :	
일자리 유형별	145
〈표 5-35〉 상위유형 전환율	146
〈표 5-36〉 자활사업과 사회적 기업 참여자의 만족도 및	
자립전망 비교	149
〈표 5-37〉 사회적 기업 참여자의 사업 참여 종료 후	
취업가능성	149

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 흐름과 연구방법	18
[그림 2-1] 사업평가와 감사, 모니터링의 비교	36
[그림 2-2] 사업평가의 주요 요소	40
[그림 3-1] 자활사업 대상 추이	60
[그림 3-2] 자활사업 참여자의 유형별 추이	61
[그림 3-3] 탈수급율 추이	69
[그림 5-1] 자활사업평가 표본추출 체계	107
[그림 5-2] 대상 적절성 평가지표	129
[그림 5-3] 1인당 자활사업 예산과 수급자 수 추이	142

부록 목차

[부록 1] 자활사업 실태조사(A형: 참여자용 설문지)	167
[부록 2] 자활사업 실태조사(B형: 센터용 설문지)	171
[부록 3] 자활사업 실태조사(C형: 지자체용 설문지)	176
[부록 4] 사회적기업 실태조사(A'형: 참여자용 설문지)	178
[부록 5] 국민기초생활 보장법(부분 발췌)	183
[부록 6] 광주광역시 북구 자활사업 지원 조례	192
[부록 7] 제주특별자치도자활및생활안정기금 조례	197
[부록 8] 부표들	202



Abstract

Many countries around the world have comprehensive minimum-income programs in place for able-bodied vulnerable groups. They take the form either of a last-resort safety net combined with primary income replacement benefits, or of an instrument for the reduction of poverty and social exclusion.

Economic growth has contributed to raising people's quality of life, but it does not resolve all social problems. Despite greater prosperity, a substantial portion of the population continues to face such social risks as exclusion from work in prime age, isolation and limited self-sufficiency in old age, and the long-term poverty of lone parents.

The way social policies were set up in the past provides a possible approach to income maintenance. Active social policies, moving away from the reactive, compensatory approach of the past, places greater emphasis to investing in people and giving them incentives to participate actively in the labour market, so as to help them become self-sufficient, autonomous members of society.

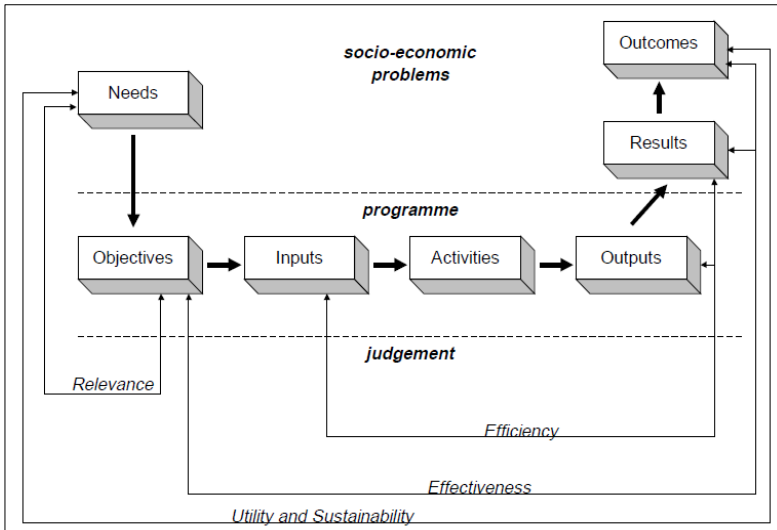
Getting the jobless work and assisting the disadvantaged to acquire the skills to get higher pay are the best ways in which economic and social progress can be reconciled. The vicious cycle that goes from joblessness to loss of self-confidence, deteriorating skills, isolation, and exclusion, needs to be broken. To help young individuals overcome barriers to quality jobs, many countries introduce active

social policies.

Programme evaluations are, of course, conducted with the general aim of improving programmes. They may also be conducted with the intention of identifying the effects of a programme on society, or to allow decision-makers to arrive at an understanding of the programme's value.

Until now, evaluation of self-sufficiency program ('jahwal') has been based on the outputs and performance of local private providers ('local jahwal centers'). This study focuses on evaluation of the three actors (participants, providers, governments) as well as of the effectiveness, design, efficiency, and sustainability of self-sufficiency programs.

figure 1. Evaluation process and issues



Resources: EU(1997).

요약

1. 연구의 필요성 및 목적

□ 경기침체와 고용불안정으로 인한 서민 경제의 어려움이 심각해지자 정부는 기초생활보장 수급자 외에 경제위기로 인해 일시적 생계에 곤란을 겪는 ‘신빈곤층’ 110만가구를 새로 보호 대상에 편입시키고 기초생활보장 수급자와 비슷한 곤란을 겪고 있지만 국가 지원의 사각지대에 놓인 사람들에게 맞춤형 생계지원 제도를 실시함(2009년 3월).

- 정부 발표 실업률은 3.6%이고, 실업자 수는 88만명(통계청, 2009).
- 그러나 공식적인 실업통계에 포함되지 않지만 실업과 다름없는 상태에 있는 ‘사실상 실업자’는 330만명, ‘사실상 실업률’은 12.6%에 이름(금융연구원, 2010).

□ 지난 10년간 자활사업에 대한 연구가 매우 활발하게 진행되었음에도 불구하고 자활사업에 대한 평가는 단기적으로, 분절적으로 이루어짐.

- 초기 자활사업의 성과 및 평가에 관한 연구들은 자활사업이 기대만큼의 역할을 하지 못한다고 지적
- 자활사업에 대한 평가는 주로 지역자활센터를 중심으로 이루어지고 경제적인 투입 중심으로 성과평가가 이루어짐.
- 지역자활센터의 평가 결과는 규모별 센터 운영비지원과 연계됨

- 본 연구는 근로빈곤층에게 근로 기회를 제공하고 빈곤을 탈출할 수 있는 제반 조건을 갖추는 데 정책 목표를 두고 있는 자활사업을 평가할 수 있는 다면적인 지표를 개발하고 자활사업의 세 주체(정부, 지역자활센터, 참여자)를 통합적으로 평가하여 자활사업이 지속적으로 발전하기 위한 정책적 제언을 하는 데 목적이 있음.

2. 재정사업 단계와 평가요소

- 재정사업의 평가는 정책의 우선순위를 결정하고 투입을 제공하는 것을 포함하여 개입논리의 설계에 기여하기 위해서 필요함. 또한 자원의 효율적인 할당을 돕고, 개입의 질을 향상시키며, 개입의 성취를 보고하기 위해서도 필요함.
- 재정사업을 평가하기 위해서는 사업을 둘러싼 경제사회적 문제와 욕구(needs), 사업의 대상(target group)과 목표(objectives), 사업으로 인한 산출(outputs)과 영향(impacts)을 파악해야 함. 영향은 다시 결과(results)와 성과(outcomes)로 구분됨.
 - 자활사업의 대상은 수급자들과 차상위계층, 고용취약계층이 되고, 자활사업이 해결하고자 하는 사회경제적 문제란 이들의 낮은 소득과 실업문제가됨. 따라서 정부는 이들의 소득을 늘리고 고용을 창출하기 위해 자활사업을 추진하고 있음.
 - 자활사업의 산출은 자활사업으로 생산되는 사회적 일자리와 자활근로사업단, 자활공동체 수와 자활사업 참여자 수가 되고, 결과는 자활사업 참여자들의 취·창업율과 소득증대, 성과는 이들의 탈빈곤율과 고용률 증가, 정부 예산의 절감 및 사회통합의 제고 등임.
- 자활사업의 평가를 위해 2차 자료의 분석과 함께 조사를 실시함.
 - － 조사는 참여자와 지역자활센터, 담당공무원으로 구분하여 실시

3. 자활사업 현황

- 자활사업 참여자는 2008년 12월말 기준 70,489명이며, 이 중 보건복지가족부 사업에는 68,246명, 노동부 사업에는 2,243명이 참여하고 있음.
- － 보건복지가족부 자활사업은 자활근로사업 58,177명, 사회적응프로그램 16,25명, 생업자금융자사업 등에 8,444명이 참여함.
 - － 자활근로사업 참여자 중 33.0%는 근로유지형 사업에 참여하고 있어 사실상 자활 가능성이 매우 낮은 사업 중심으로 구성됨.

〈표 1〉 자활사업 프로그램별 참여자 현황

(단위: 명, %)

계	보건복지가족부							노동부
	소계	자활근로				디딤돌 프로그램	창업 지원등	
		시장 진입형	사회적 일자리형	인턴형	근로 유지형			
70,489	68,246 (96.8)	10,647 (15.1)	23,900 (33.9)	145 (0.2)	23,485 (33.3)	1,625 (2.3)	8,444 (12.0)	2,243 (3.2)

주: 2008년 12월말 기준임.

자료: 보건복지가족부, 자립지원투자과, 내부자료

- 자활근로 및 자활공동체 사업의 프로그램은 전국 5대 표준화사업인 간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용 사업에 1,468개의 사업단, 14,867명이 참여하고 있음.

〈표 2〉 자활근로 및 자활공동체 사업 현황

(단위: 개, 명, %)

구 분	계 (a+b+c+d)	전국5대표준화사업						도시락 (b)	세차 (c)	기타 (d)
		소계 (a)	집수리	간병	청소	폐자원 재활용	음식물 재활용			
공동체 및 사업단 (구성비)	3,795 (100.0)	1,543 (40.6)	340 (9.0)	495 (13.0)	461 (12.1)	231 (6.1)	16 (0.4)	111 (2.9)	54 (1.4)	2,087 (54.9)
참여자 (구성비)	47,739 (100.0)	14,495 (30.4)	1,688 (3.5)	5,901 (12.4)	4,638 (9.7)	2,157 (4.5)	111 (0.2)	840 (1.8)	214 (0.4)	32,190 (67.4)

주: 2008년 12월말 기준임.

자료: 보건복지가족부, 자립지원투자과, 내부자료

□ 2008년 12월말 기준 중앙자활센터는 1개소, 광역자활센터는 6개소(경기, 인천, 대구, 강원, 전북, 부산), 지역자활센터는 242개소가 운영되고 있음. 규모별 센터 현황을 살펴보면, 표준형 118개소, 기본형 54개소, 확대형 57개소, 소규모·특화형이 13개소 순임.

〈표 3〉 규모별 지역자활센터 현황

(단위: 개소, %)

구분	전체	기본형	표준형	확대형	소규모·특화형
기관수 (비율)	242 (100)	54 (22.7)	118 (48.3)	57 (23.6)	13 (5.4)

자료 : 보건복지가족부 내부자료

□ 생업자금융자를 제외한 자활사업의 재정은 정부의 일반예산을 통해서 조달됨. 2008년도 자활사업의 총예산은 3,324억원이며, 이 중 보건복지가족부 소관 예산은 3,238억원(97.4%)이고, 노동부 소관 예산은 86억원(2.6%)임.

— 단일사업으로는 자활근로사업이 2,594억원(78.0%)으로 가장 큼.

〈표 4〉 자활사업 예산

(단위: 백만 원)

소관부처	재원	사업명	2008년 예산	2009년 예산
계			332,451	348,036
보건복지가족부	소계		323,846	335,641
	일반예산	자활근로	259,419	260,453
		지역자활센터 운영	27,809	28,515
		중앙·광역자활센터 운영	2,677	3,334
		사회적응프로그램	936	936
		자활공동체 창업자금지원	2,000	13,000
		자활소득공제	22,300	20,610
		생업자금 이차 및 손실 보전금 등	1,505	1,593
	공자관리기금	생업자금융자	7,200	7,200
노동부	일반예산	저소득층취업패키지지원	8,605	12,395

자료: 보건복지가족부(2008), 2008년도 자활사업안내.; 보건복지가족부(2009), 2009년도 자활사업안내.

4. 자활사업 평가 지표의 개발

□ 자활사업을 통합적으로 평가하기 위해서 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성 지표를 개발하고 각 지표별 변수를 선정함.

〈표 5〉 자활사업 평가지표와 변수

평가요소	지 표	변 수
적절성	목표 적절성 대상 적절성	자활사업과 센터운영의 목표 수평 적절성, 수직 적절성, 프로그램 적절성
효과성	근로유인효과 소득보장효과	노동공급일수, 경제활동참가율 경상소득
효율성	비용효율성	수익금, 수익금/인건비 비율
지속가능성	정부의 의지 현장의 의지 참여자 의지	자활사업대상자 1인당 예산 지방정부의 자활관련 조례, 우선구매, 기금활용 1인당 수익금, 전환율 만족도, 자립의지 및 전망

5. 자활사업 평가 결과

□ 적절성

- 자활사업은 목표를 달성하기에 적절하도록 제도가 설계되었으나, 지역자활센터의 평가가 예산에 반영되면서 변질되고 있는 것으로 나타남.
 - － 복지부 자활사업의 대상의 수평 적절성은 16.5%, 수직 적절성은 68.9%로 이를 통한 대상 적절성은 11.4%로 나타남.
 - － 노동부 사업을 포함한 전체 자활사업의 수평 적절성은 17.3%, 수직 적절성은 69.9%로 이를 통한 대상 적절성은 12.1%임.

□ 효과성

- 자활사업 참여자 처리집단의 노동공급시간은 비교집단보다 35.6일 많으며, 경제활동참가율도 비교집단에 비해 5.3%point 높아 자활사업은 근로유인효과는 있는 것으로 나타남.

- 그러나 기초생활보장제도 수급자는 자활사업에 참여하든, 근로능력이 있는 간에 소득 증대효과는 비교집단에 비해 크지 않은 것으로 나타나 수급자들이 빈곤 함정에 빠져 있을 가능성이 높음을 시사하고 있음.

□ 효율성

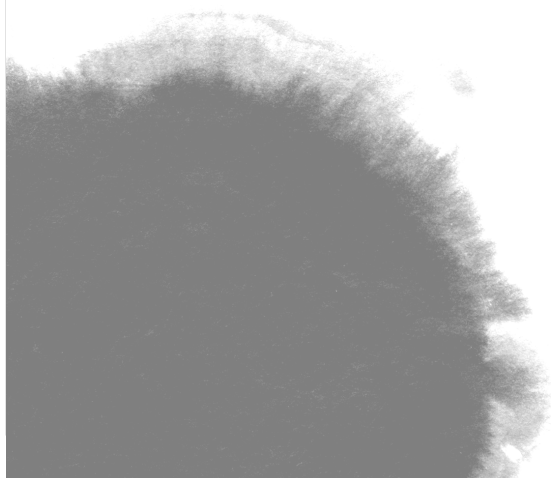
- 자활사업의 수익금과 인건비 대비 수익금 비율은 자활공동체가 가장 높고 시장진입형, 사회적일자리유형 순으로 나타남.
 - 자활공동체의 수익금은 82백만원으로 스스로 수익을 창출할 수 있는 것으로 나타났으며, 센터 규모별로는 확대형(31백만원)의 수익금이 가장 높은 반면 기본형(-11백만원)이 가장 낮게 나타남.
- 자활공동체의 인건비 대비 수익금은 90.6%로 대부분의 인건비를 충당할 수 있는 것으로 나타남. 센터규모별로는 기본형의 인건비 대비 수익금(-20.4%)이 가장 낮게 나타났으며, 소규모형(21.5%)과 확대형(26.1%)이 높게 나타남.

□ 지속가능성

- 중앙정부의 1인당 자활사업 예산은 2003년 이후 지속적으로 상당한 상승폭을 보였으나 현 정부 들어 일정 수준을 유지하고 있음.
 - 센터규모별 예산 책정과 성과주의 예산의 도입, 지역자활센터 평가 강화 등 자활사업의 성과 검증을 강조하고 있음.
- 지역자활센터의 사업단 및 공동체의 성공적인 운영은 지방정부의 영향을 많이 받음.
 - 지방정부가 우선구매와 우선위탁, 자활기금 조성 및 운용 등에 관한 조례를 제정하고, 이를 현실화할 경우 자활사업단이 성공적으로 운영되는 경향이 있음.
- 자활사업 참여자의 만족도 및 자립의지는 연령과 교육수준 같은 인적자원요소와 업종 및 일자리 유형 등 자활사업 요소의 영향을 받는 것으로 나타남.

01

서론



제1 절 연구배경 및 목적

2009년 3월 경기침체와 고용불안정의 문제가 심각해지자 정부는 기초생활보장 수급자 외에 경제위기로 인해 일시적 생계에 곤란을 겪는 ‘신빈곤층’ 110만 가구를 새로 보호 대상에 편입시키고, 기초생활보장 수급자와 비슷한 곤란을 겪고 있지만 국가 지원의 사각지대에 놓인 사람들에게 맞춤형 생계지원 제도를 실시하였다. 이 외에도 정부는 ‘희망근로 프로젝트’라는 이름으로 공공근로를 부활시켜 저소득층 중 근로능력자를 대상으로 40만개의 일자리를 제공하고, 2억원 이하의 재산을 가진 저소득층 20만 가구에게는 보유 주택 등을 담보로 연 3% 금리로 1천만 원 한도의 자산담보부 융자 사업을 실시했다¹⁾.

민생안정 긴급 대책과 기초생활보장부문, 취약계층지원 부문에 대한 추가경정예산 편성에도 불구하고 2009년 11월 기준 ‘사실상 실업자’는 330만 명에 이르며, ‘사실상 실업률’은 12.6%에 이르는 것으로 나타났다²⁾. 또한 경기침체와 고용경색으로 실업급여를 새로 신청한 인원이 100만 명을

1) 서울신문, “3·12 민생안정 긴급 대책”(2009년 3월 13일)

2) ‘사실상 실업자’는 통계청의 공식적인 실업통계에 들어가지는 않지만 실업과 다른없는 상태에 있는 사람까지 포함한 ‘광의의 실업자’로 통계청 분류상 공식 실업자 81만9천명에 고시학원, 직업훈련기관 등 통학 취업 준비생 23만8천명, 비통학 취업준비생 32만3천명, 주당 18시간 미만 취업자 92만명, 59세 이하 비경제활동인구 99만9천명 등을 합한 수치임(금융연구원 보도자료, 2010년 1월 6일). 정부의 공식 실업률은 3.6%이고 공식 실업자 수는 88만명으로 차이가 있음(통계청, 2009).

넘어서고, 실업급여 지급액도 4조원이 넘는 등 실업급여 지급자 수와 지급액이 역대 최대를 기록하였다(2009년 12월 기준).

정부의 문제인식과 다양한 정책적 노력에도 불구하고 2009년 3월 12일 발표된 민생안정대책의 효과는 당해 연도 말을 기준으로 살펴보았을 때 효과적이라고 말할 수는 없다. 물론 이러한 예산을 투입하지 않았을 때 민생안정이 얼마나 크게 위협했을지 비교할 수도 없고, 단기적인 성과로 나타나지 않는 장기적인 효과를 추정하는데도 어려움이 있으므로 정부의 긴급대책이 비효과적이라고 성급하게 판단하는 것은 옳지 않다.

자활사업 역시 수급자와 차상위계층에게 근로기회를 제공하여 근로능력과 노동시장 참여 의지를 배양하고 일시적인 빈곤에 직면한 중산층이 장기적인 빈곤층으로 전락하는 것을 막기 위한 목적으로 국민기초생활보장제도와 함께 법제화된 빈곤정책인 것이다. 즉 국민기초생활보장제도와 자활사업은 민생안정 긴급대책의 모(母)정책인 동시에 저소득층이 빈곤으로 추락하는 것을 막고 빈곤층이 탈수급하거나 자립할 수 있는 기반을 제공한다는 공통의 목적을 갖고 있다. 특히 자활사업은 지난 10여년 전 공공근로사업의 일시적이고 비효과적인 운영을 개선하고 빈곤층의 자립과 자활을 지속 가능하도록 도움을 제공하고자 도입되었으나, 10년 만에 공공근로사업인 ‘희망근로 프로젝트’가 다시 운영되는 아이러니를 갖고 있다.

지난 10년간 자활사업에 대한 연구가 매우 활발하게 진행되었음에도 불구하고 자활사업에 대한 평가는 매우 협소하고 단기적으로 이루어졌으며, 이러한 평가에 근거한 제도의 개선이 미약했기에 오늘날 자활사업은 공공근로사업의 한계를 극복한 빈곤층의 자립과 자활을 도모하는 사업으로 자리매김하지 못하고 있다. 초기 자활사업의 성과 및 평가에 관한 연구들은 대부분 자활사업이 기대만큼의 역할을 하지 못한다고 지적하면서 그 원인으로 비숙련 노동력의 양산과 국민기초생활보장제도의 통합급여형태, 자활사업 참여로 인한 급여자격의 박탈 가능성을 지적하였다(신동면, 2003; 구인회, 2005).

그러나 자활사업 참여자들은 자활사업에 참여함으로써 근로활동, 자아개

념, 생활태도, 가족 및 친지관계 등의 인식과 태도에서 긍정적인 변화가 나타났다(이상록, 2003; 이상록·진재문, 2003; 정원오·김진구, 2005; 김진구, 2007), 근로태도와 사회적 관계에서 긍정적 변화가 있는 것으로 나타났다(이형하·조원탁, 2004). 다만 이러한 긍정적인 태도와 변화가 인적자본의 향상이나 자립기반의 조성을 통한 경제적 자립으로 이어지지 않는 것으로 나타났다(손능수, 2005; 이상록·진재문, 2003; 정원오·김진구, 2005)

또한 자활사업은 정부(중앙정부와 지방자치단체)부문과 자활사업 참여자 부문, 이들 사이를 연결하는 지역자활센터부문에 구성되어 있다. 그럼에도 불구하고 자활사업에 대한 평가는 주로 지역자활센터를 중심으로 이루어졌으며, 탈수급율과 자활사업 참여자 규모, 자활공동체 설립 규모, 사업 참여자 중 취업 및 창업자 규모 등 투입(input) 중심으로 성과평가가 이뤄졌다(노대명, 2008). 이러한 평가 결과는 지역자활센터의 운영비지원과 연계되고 자활사업은 정부가 평가하는 경제적 성과지표에 근거하여 순위가 나열되거나 예산이 책정되는 악순환을 경험하고 있다.

현재의 자활사업은 근로능력이 미약한 사람들에게 근로기회를 제공하거나 노동시장에 진입하기 위한 기술 습득과 진학 등의 성과들은 반영하지 않고 오로지 자활의 경제적 성과를 중심으로 단기적으로 평가함으로써 예산에 비해 효과가 미비한 정책으로 평가 절하되고 있다. 현재 자활사업 참여자는 8만여 명으로 근로능력이 있는 대상은 노동부를 통해 근로능력이 미약한 대상은 복지부를 통해 지원되고 있다. 그럼에도 불구하고 특히 복지부 자활사업에 대한 성과가 경제적 지표로 평가되는 것은 정책 목표에 대한 올바른 성과를 평가하기 어렵고 성과를 오히려 왜곡하는 경향도 있다.

이는 서두에 언급했듯이 경제침체와 고용대란으로 서민경제가 어려워지자 정부가 긴급대책으로 예산을 확대 편성했음에도 불구하고 성과지표가 나아지지 않는 현상과 유사하다. 이러한 문제가 예산의 부족으로 발생한 것은 아니라고 가정할 때 정책의 설계와 집행과정에서 문제의 해답을 찾아볼 수 있다. 즉 정책이 대상을 잘못 선정했거나 혹은 정책의 주요 대상과 정책의 수혜 대상이 다를 수도 있고, 정책이 의도했던 목적을 달성했는지를

평가해야 하는데 정책의 부수적인 효과들만 평가함으로써 결과를 호도할 수도 있다. 혹은 정책의 프로그램들이 자활과 빈곤탈출이라는 목표에 부합하지 않을 가능성도 있다. 어떤 경우이든 사회재정이 투입된 사업에 대해서는 엄격하고 정확한 평가가 이루어져야만 그 정책을 수정하거나 개발시킬 수 있다.

본 연구는 근로빈곤층에게 근로 기회를 제공하고, 빈곤을 탈출할 수 있는 제반 조건을 갖추는데 정책 목표를 가진 자활사업을 평가하고 자활사업이 지속적으로 발전하기 위해서 정책적 제안들을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 먼저 자활사업의 현황을 파악하고, 자활사업의 다양한 성과들을 포함하는 지표를 개발한 후, 자활사업의 다양한 주체들을 평가하여, 그 결과를 정책에 환류하는 데 목적이 있다.

제2절 연구내용

본 연구는 자활사업의 평가가 주로 경제적 성과 중심으로 이루어지는 한계를 극복하고 자활사업의 다양한 성과들을 살펴보기 위해 먼저 자활사업 평가의 지표를 개발하는 데 초점을 맞추었다. 먼저 2장에서는 지난 10년간 자활사업에 대한 다양한 평가 관련 선행연구들을 고찰하면서 자활사업과 자활사업 평가에 관한 기존의 연구들이 갖는 한계들을 살펴보고, 또한 사회재정이 투입된 사업에 대한 다양한 평가 방법들을 고찰함으로써 자활사업의 평가 기법들을 고민하였다.

3장에서는 정부에서 매년 발행하는 「자활사업 안내」를 통해 자활사업의 목적과 제도의 구성, 예산이 어떻게 변화했는지 살펴보고, 자활사업과 자활사업 평가의 현황과 주요 쟁점들을 살펴보았다. 이를 통해 4장에서는 자활사업이 정책의 목표를 충실하게 달성하고 있는지, 자활사업이 효과적인지, 자활사업이 지속가능한지 등을 살펴보는 자활사업의 성과지표를 개발하였다. 이러한 성과지표에 근거를 둔 설문지는 지역자활센터용과 지방정부용, 자활사업 참여자용으로 구분하여 사전조사를 실시하였다. 이는 자활사업에

대한 평가가 주로 지역자활센터를 중심으로 이루어지고 있어 자활사업의 중요한 주체인 정부와 참여자가 배제되는 현상을 극복하기 위한 것이다.

자활사업의 성과지표 개발에 근거하여 작성된 질문지를 사전조사를 통해 신뢰성을 확보하고 수정한 다음 본 조사를 실시하였다. 5장은 자활사업에 대한 본 조사 결과 자활사업의 평가를 기술한다. 마지막으로 6장에서는 새롭게 개발된 자활사업 성과지표를 통한 평가결과를 요약하고 그에 기반을 둔 정책적 제언을 통해 자활사업의 정책 환류에 도움이 되고자 한다.

제3절 연구방법

본 연구는 자활사업의 성과지표를 개발하고 그에 근거를 둔 조사표를 만들어 자활사업의 세 주체(정부, 지역자활센터, 자활사업 참여자)에 대한 평가를 통해 자활사업의 문제와 그에 대한 정책적 제언을 하는데 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 국내외 문헌연구와 자활사업 전문가 회의를 거쳐 자활사업의 현황과 실태, 문제를 파악하고 성과지표를 개발한 뒤 기존 자료가 있는 지표에 대해서는 2차 자료를 가공하는 방법으로, 기존 자료가 없는 지표에 대해서는 설문조사의 방법으로 자료를 수집하고 분석하였다.

1. 국내외 문헌연구

문헌연구는 국내자료와 국외 자료로 구분할 수 있다. 먼저 국내자료는 자활사업 관련 논문들과 사회재정평가사업 평가 관련 논문들을 중심으로 살펴보았다. 자활사업이 도입된 이후 지난 10여년 동안 자활사업의 역할과 효과에 대한 수많은 논문들이 쏟아져 나왔음에도 불구하고 자활사업의 다양한 성과지표들을 통합하여 평가를 하거나 자활사업의 중요한 주체들을 모두 포함하여 자활사업을 적절하게 평가하는 연구는 거의 전무한 실정이다. 따라서 자활사업의 다양한 주체를 포함하면서 다양한 성과들을 통해 적절하게 자활사업을 평가할 수 있는 연구가 필요한 실정이다.

한편 자활사업 제도의 변천과 현황을 파악하기 위해 보건복지가족부에서 매년 발간하는 「자활사업 안내」와 기획재정부에서 매년 발간하는 「나라살림 예산」과 「나라살림 예산 참고자료」를 이용하였다. 보건복지가족부 사업 안내서에서는 자활사업의 목표와 사업개요와 업무서식, 현황 자료 등에 관한 기초자료를 수집하였고, 기획재정부 자료에서는 지난 10년간의 자활사업 재원 동향을 파악할 수 있다.

마지막으로 자활사업의 성과 지표를 개발하고 분석하기 위해 사회재정이 투입된 사업의 평가 수행과 관련하여 Social Security and welfare concepts and comparisons(Robert Walker)와 Policy paradox and Political Reason(Deborah A. Stone) 등의 이론적 논의들을 참조하였다.

2. 실무 및 학계 전문가 회의

자활사업의 참여하는 다양한 주체들의 자활사업과 자활사업 평가에 대한 의견을 듣고 자활사업의 성과지표를 개발하기 위해 3개 지역(제주, 광주, 인천)의 지방자치단체 자활사업 담당자, 지역자활센터와 지역자활센터 협회의 센터장과 실무자, 자활사업 참여자 등과 전문가 회의를 개최하였다.

제주지역은 지방자치단체에 대한 자활사업 평가에서 가장 우수한 곳으로 평가될 정도로 지방자치단체가 가장 적극적으로 자활사업을 지원하는 지역으로 선정되었다. 특히 자활 관련 조례의 제정으로 지방자치단체가 자활공동체의 창업자금을 활발하게 지원하며, 조례에 근거하여 지방자치단체가 자활사업단의 제품을 우선구매하거나 자활사업단과 사회서비스에 대한 수의 계약을 체결하고 있어 자활사업단 마크를 붙여서 홍보할 정도이다.

광주지역은 지역자활센터에 대한 평가가 시작된 이후 지금까지 계속 자활사업 평가가 꾸준히 좋아 가장 모범적인 지역으로 손꼽히고 있어 선정되었다. 광주지역 자활사업의 특징은 자활사업 참여자 중 젊은 층이 많아 사업이 활발하게 진행될 뿐만 아니라 각 센터에서 큰 규모로 단위사업을 진행하는 특징이 있다.

마지막으로 인천지역은 다른 지역에 비해 광역 단위의 지역자활센터 협회의 자활사업이 활발하다는 특성 때문에 선정되었다. 즉 인천지역은 지역센터간 경계를 풀고 공동사업단, 광역사업단, 네트워크 사업 등 지역자활센터협회를 주축으로 공동으로 진행되는 사업이 활발한 것이 특징이다.

자활사업에 직접 참여하고 있는 실무 전문가들과의 회의 외에도 연구의 방향이나 범위, 평가 결과를 검토하기 위해 학계 및 실무 전문가 회의를 거쳐 의견을 수렴하였다. 이는 본 연구의 중요한 과정 중의 하나로 자활사업의 주체들과 자활사업 관련 학계들의 평가에 대한 상이한 입장들을 충족시키면서 자활사업을 올바르게 평가할 수 있는 성과지표를 개발하고 이를 근거로 자활 사업을 분석하면서 정확하고 객관적으로 평가하기 위함이다. 전문가 회의는 당원의 연구진과 사회복지학과 교수, 한국지역자활센터협회 실무자, 지역자활센터 센터장 및 실무자들로 구성되었다.

3. 2차 자료 수집 및 가공분석

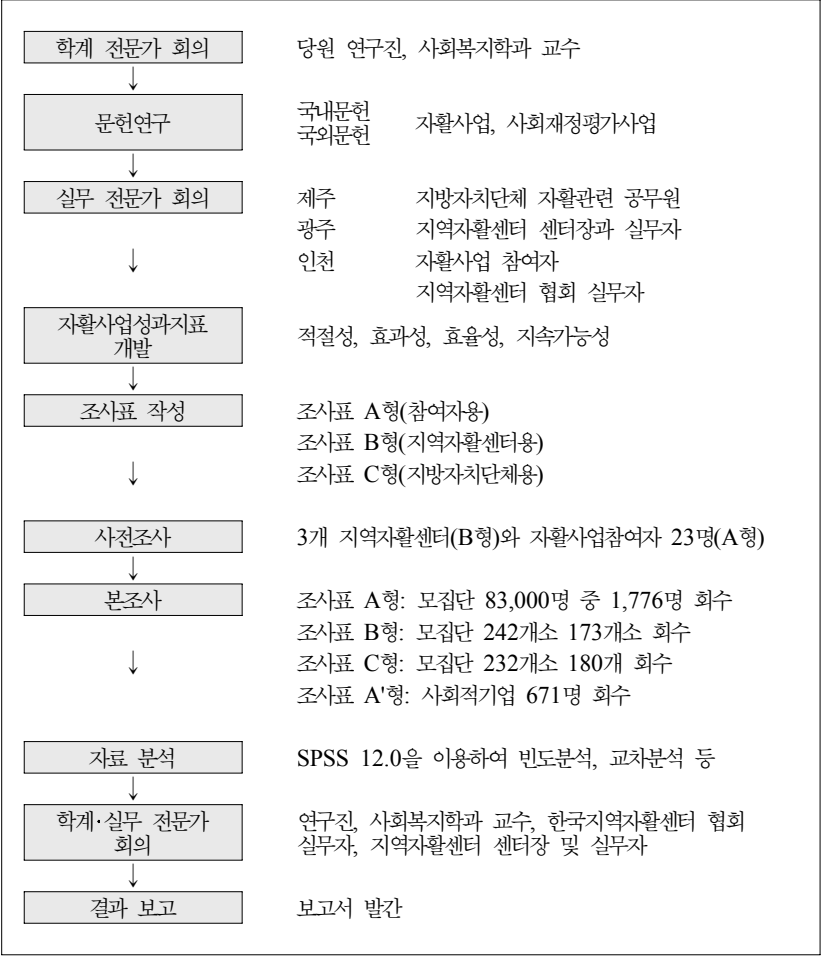
자활사업의 성과지표를 분석하기 위해서 기존의 자료들을 수집하였다. 먼저 보건복지가족부에서 발간하고 있는 「자활사업 안내」와 보건복지가족부 홈페이지에서 제공하고 있는 자활사업 관련 통계자료 및 현황자료를 수집하였다. 또한 자활사업에 대한 효과를 살펴보기 위해 복지패널의 3차년도 데이터를 가공하였다. 또한 중앙정부와 지방정부의 예산 투입을 살펴보기 위해서 정부통합재정통계의 자료를 이용하였다.

4. 조사연구

자활사업의 성과지표를 개발한 후 이를 측정하는 조사표를 만들어 자활사업의 세 주체인 자활사업 참여자(A형)와 지역자활센터(B형), 지방자치단체 자활사업 담당자(C형)에게 사전조사와 본 조사를 실시하였다. 사전조사는 3개 지역 23명에 대해서 실시되었고, 조사표 수정 및 보완작업을 거친

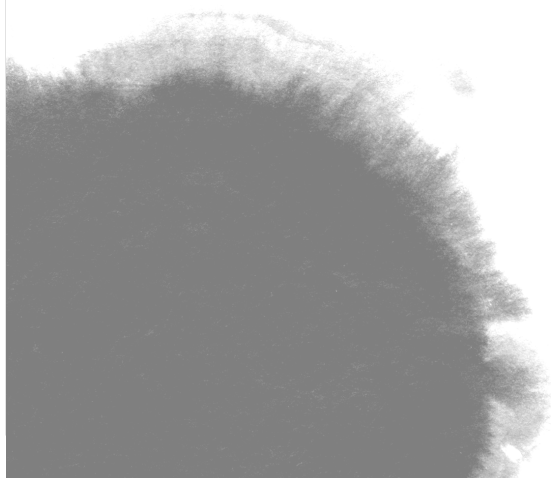
뒤 본 조사는 지방자치단체 232개, 지역자활센터 242개소, 자활사업 참여자 2,400명에 대해서 이루어졌다. 자활사업 참여자의 특성을 비교하고 정책 대안을 모색하기 위해 사회적기업 참여자에 대한 조사도 이루어졌다. 이는 자활사업 참여자용 설문지를 일부 축약한 것이다(A'형).

[그림 1-1] 연구의 흐름과 연구방법



02

선행연구 고찰



제2장 선행연구 고찰

제1 절 자활사업의 성과

한국은 1997년 IMF 금융 위기 이후의 경기 침체로 인해 중장년층의 실업률이 급격히 상승하였다. 이로 인한 생계형 범죄가 증가하고 공공부조의 사각지대에 대한 문제가 제기되자 정부는 ‘한시적 공공근로사업’을 추진하였다. 공공근로사업은 생계의 곤란을 겪고 있으나 공공부조의 대상이 되지 못하는 실업자들을 적극적 노동시장정책(Affirmative Action)으로 포함시키는 동시에 보충적인 소득보장정책에 포함시키는 역할을 수행하였다(이주희, 2001).

한시적인 공공근로사업의 지출은 도입 초기 1,269억 원(1997)에서 4,495억 원(2000)으로 증가하였고, 정책의 수혜대상은 34만8천명(2000)에 이르렀다(강병구, 2001). 이러한 공공근로사업의 확대에 따라 실업률의 감소가 나타났으나 여전히 노동시장에서 경쟁력을 가지지 못한 정책 대상 집단의 크기는 이와 비례하여 낮아지지는 않았고(이주희, 2001), 대상자 및 대상사업의 선정 기준의 불합리성이 제기되었다(최근열·장영두, 2005).

이러한 시기에 도입된 ‘국민기초생활보장제도’(2000)는 기존의 공공부조 제도인 ‘생활보호제도’를 대체하면서 사각지대를 상당히 해소하는 동시에 생산적 복지(Productive Welfare)를 표방하면서 “근로와 복지의 연계(Welfare to Work)”를 추구하였다(임동진, 2001). 즉 기존의 생활보호제도에서 생계지원을 받을 수 없었던 근로능력이 있는 빈곤층이 자활사업의 참

여를 조건으로 생계지원을 받게 되었다는 점에서 자활사업은 공공부조제도의 확대이자 근로와 복지를 연계하는 생산적 복지의 대표적인 사업으로 평가되었다(이상록·진재문, 2003).

국민기초생활보장제도의 시행 이후, 자활사업에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 이에 관한 연구들은 크게 자활사업 자체에 대한 평가와 자활사업에 참여하는 대상자에 대한 연구로 구분할 수 있다. 먼저 자활사업 자체에 대한 연구로는 자활사업의 성과평가에 관한 연구들(임동진, 2001; 노대명, 2002, 2006; 이인재·이성수, 2002; 홍경준, 2002; 신동면, 2003; 구인회, 2005)과 자활 사업의 효과성을 분석한 연구(손능수, 2005)가 있고, 다음으로 자활사업 참여자들에 대한 연구로는 참여자들의 노동시장 진입 및 탈빈곤을 분석한 연구들(이상록, 2003; 이상록·진재문, 2003)과 자활사업만족도를 분석한 연구(이성희·원종욱, 2004; 이형하·조원탁, 2004; 정원오·김진구, 2005; 김진구, 2007)로 구분된다.

초기 자활사업의 성과평가에 관한 연구들은 대부분 자활사업이 기대만큼의 역할을 하지 못한다고 지적하면서 그 원인에 대해서 유사한 지적을 하고 있다(신동면, 2003; 구인회, 2005). 신동면(2003)은 현행 자활사업이 비숙련 노동력을 양산하여 수급탈출율을 높이지 못한다고 지적하였고, 구인회(2005)는 자활사업의 통합급여체계가 자활사업 참여자의 근로의욕을 저하시킬 가능성이 높다고 지적하였다. 또한 자활로 인한 급여자격의 박탈 가능성이 높아질수록 탈수급을 기피하는 현상이 강화되므로 근로 능력자에 대한 자활의 유인효과가 미미하다고 지적한다.

특히 심성지(2008)는 과거 3년간(2004-2006) 18만 1906명이 자활사업에 참여하였고, 이 기간 중 국고투입액은 총 6,632억 4천만 원으로 1인당 364만원씩 지원³⁾받았음에도 불구하고 자활사업을 통하여 국고지원이 필요 없게 된 사람은 겨우 1만240명이고, 성공률은 5.6%에 불과하다는 것을 지적하고 있다.

3) 심성지(2008)는 실제 자활사업은 국고 지원율이 50(서울)~70%(지방)이므로 각 지방자치단체가 지방세 등으로 재원을 조달해 투입한 금액을 포함하면 실제 1인당 자활사업 지원액은 4백만 원을 상회할 것으로 추정함.

〈표 2-1〉 자활사업의 효과에 관한 주요 연구들

연구자	평가대상	지표	조사방법	결과
임동진 (2001)	전체 자활사업	- 만족도 - 성과	설문조사 면접조사	- 자활사업을 통한 자활성공률이 미미함.
신동면 (2003)	전체 자활사업	성과평가: - 자활사업대상자 - 프로그램 - 전달체계 - 재원조달방식	문헌조사	- 자활사업은 근로연계모델을 따르고 있으며, 비숙련 노동력을 양산하므로 수급 탈출율을 높이지 못함
손능수 (2005)	대구광역시 자활센터 전수조사	자활사업 효과성: - 소득향상 - 직업능력향상 - 고용안정성향상 - 인식과 태도변화	설문조사 면접조사	- 자활사업을 통해 직업능력의 향상, 인식과 태도변화는 긍정적 효과가 나타났으나, 소득향상을 통한 경제적 자활은 거의 효과가 없는 것으로 나타남
구인회 (2005)	전체 자활사업	- 자활사업의 유인효과 - 수급자의 노동공급 효과 - 조건이행율	문헌조사	- 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 취업여부에 미치는 영향은 거의 없음. - 현행 통합급여체계는 자활사업 참여자의 근로의욕을 저하시킬 가능성이 높고, 자활로 인한 급여자격박탈은 탈수급 기피 현상을 강화함.
이석원· 정희정 (2007)	노동부 자활사업	자활사업의 유형별 효과성과 결정요인 - 취업 및 자격증 취득 - 효과성 결정요인	문헌조사 인터뷰	- 취·창업을 통해 경제적 자활에 성공한 경우는 33.5%, 특히 실업급여 유형의 취업률이 45.28%로 가장 높음 - 자격증 취득은 6개 유형 모두 30%안팎

그러나 자활사업이 참여자들에게 긍정적인 효과를 미친다는 연구결과도 있다. 자활사업 참여자들은 사업 참여 이후 근로활동, 자아개념, 생활태도, 가족 및 친지관계 등의 인식과 태도에서 긍정적인 변화가 나타났으며(이상록, 2003; 이상록·진재문, 2003; 정원오·김진구, 2005; 김진구, 2007), 근로태도와 사회적 관계에서 긍정적 변화가 나타났다(이형하·조원탁, 2004).

그러나 여전히 자활사업의 참여자들의 긍정적 태도와 변화가 인적자본의

향상이나 자립기반의 조성을 통한 경제적 자립으로 이어지는지에 대해서는 부정적인 결과를 보여주는 연구들이 많다. 손능수(2005)는 자활사업 참여자들의 직업능력 향상과 인식 및 태도의 변화는 긍정적으로 나타났음에도 불구하고 소득향상을 통한 경제적 자활의 효과는 거의 없음을 보여주었다. 이 상록·진재문(2003)의 실태조사 역시 전반적인 근로태도나 생활상의 변화가 긍정적이나 구체적인 자립요소 및 자립전망의 제고에 있어서는 부정적인 응답이 64.2%로 높게 나타났음을 보여주었다.

정원오·김진구(2005)는 인적특성과 무관하게 자립요소와 생활태도는 긍정적으로 변화되었지만, 실제적인 자립요소 및 자립전망의 제고는 부정적인 것으로 나타났다. 이러한 부정적인 전망에 영향을 미치는 요인으로는 자활사업자체보다는 연령, 학력, 건강상태, 과거 직업활동 여부 등과 같은 개인 인적자본특성의 전통적 요인이었고, 특히 연령과 교육의 영향력은 절대적인 것으로 나타났다(김진구, 2007). 또한 김진구(2007)는 고령층과 비고령층의 비교를 통해 연령이라는 특성이 우리나라 자활산업 참여자들의 자립전망에 부정적으로 영향을 주고 있다는 사실을 밝혀냈다. 특이한 것은 연령이라는 특성은 선진국에서는 좀처럼 검증되지 않는 변수라는 점이다(Kim, 2000; Danziger et al, 2000; Cancian, 2000; Moffitt, 1992; Glennerster, 2002).

이석원·정희정(2007)은 노동부 자활사업 참여자들을 자활사업 유형별로 구분한 뒤 자활사업의 성과를 결정한 요인들을 분석하였는데, 취·창업에 영향을 미치는 요인이 가족구성원수와 학력이고, 자격증에 영향을 미치는 요인은 연령과 가족구성원수, 직장경력임을 보여주었다.

〈표 2-2〉 자활사업의 성과에 미치는 영향요인

이름	평가대상	지표		결과
		종속변수	독립변수	
이상록 진재문 (2003)	전북 및 경남 자활사업 참여자 (631명)	-자립태도 인식 -자립요소제고 -자립전망	-인구학적특성, -자활사업 참여형태 -자활후견기관 지원	- 자립태도 및 자립인식제고에 긍정적 성과 나타남. - 자립요소 및 자립전망의 제고에 있어 성과 미흡. - 긍정적 성과는 여성, 고연령층, 저학력층에 높게 나타남 - 자활후견기관의 지원도 주요한 영향
정원오 김진구 (2005)	경기도 자활사업 참여자 전수조사 (1,186명)	-자립요소제고 -생활태도 변화 -자립전망	-개인및인적자본특성 -가족및사회적지지 -자활사업관련변수	- 자활사업을 통해 동료, 직원의 관계 등 정서적 관계의 측면에 높은 만족도 나타남. - 자립요소의 제고나, 생활태도상의 변화에 대한 평가도 매우 높음. - 자활사업보다는 연령, 학력, 건강상태, 과거 직업활동경험 등 개인의 인적 자본특성이 경제적 자립전망에 영향을 미침.
김진구 (2007)	경기도 자활사업 참여자 전수조사 (1,186명)	-자립요소제고 -생활태도 변화 -자립전망	-개인및인적자본특성 -가족및사회적 지지 -자활사업관련변수	- 경제적 불만에도 불구하고 고령참여자들은 사업에 대한 전반적인 만족도가 높고 정서 및 태도의 변화가 긍정적으로 나타남. - 학력, 건강이 자립전망에 영향요인임.
이석원· 정희정 (2007)	노동부 자활사업 참여자 (16,646명)	- 취·창업 - 자격증 취득	- 개인 및 인적자본 특성 - 자활사업 유형 (자활직업훈련, 자활취업촉진훈련, 직업적응훈련, 취업알선, 창업지원, 실업급여)	- 취업에 긍정적인 영향을 미치는 요인은 가족구성원 수와 학력(고졸, 대졸) - 자격증에 긍정적인 영향을 미치는 요인은 연령과 가족구성원수, 직장경력(3년 미만)

결론적으로 기존의 연구들은 자활사업 참여로 인한 탈빈곤효과나 노동시장효과 등 경제적인 성과를 중심으로 살펴봄으로써 자활사업의 효과가 다

소 미비한 것으로 인식하고 있다. 그러나 자활사업 참여자들에 대한 주관적, 심리적, 정서적 측면에서는 매우 가시적인 성과를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 정서적 성과들이 경제적 성과로 연계되지 않는 것 자체가 자활사업이 처한 한계라고 지적하고 있다.

자활사업이 효과적이지 못한 이유로는 먼저 저소득층의 취업능력이 상대적으로 미약하여 취·창업에 실패하거나 사회적일자리사업과 자활근로사업 등은 저임금 일자리이므로 자활사업 자체가 저소득층의 안정적인 소득창출에 실패하기 때문이라고 지적하고 있다(이석원·정희정, 2007; 손능수, 2005; 신동면, 2003). 초기의 연구들은 자활사업이 수급자의 탈빈곤을 촉진할 수 있는 급여체계와 근로인센티브를 가지고 있지 못하다고 지적하고 있다. 이러한 연구들은 통합급여체계에서 개별급여체계로의 전환을 요구하거나 보충급여방식의 한계를 지적하고 있다(심성지, 2008; 구인회, 2005).

또한 자활사업이 수급자들의 능력과 욕구에 맞는 적절한 프로그램이나 그것을 제공할 조직과 인력이 부족하다는 지적도 있다(노대명, 2001). 자활사업이 초기에 비해 프로그램의 구성이나 지역자활센터 및 전담인력의 확충으로 이러한 문제가 다소 해결되었으나 수급자들의 능력과 욕구를 판단하는 사정의 문제와 지역자활센터의 규모별 예산 책정으로 인한 지역간 차이의 발생 등의 문제는 여전히 안고 있다.

한편 자활사업을 참가자의 시장성으로 평가하는 것에 대한 한계를 지적하는 연구들도 있다(심성지, 2008; 강병구, 2002). 왜냐하면 자활사업의 대상이 공공부조로부터 탈출하긴 어렵지만 무조건적 수급으로 인해 근로능력과 의지가 더 약화될 우려가 있는 사람들에게 근로기회를 제공하는 데 많은 비중을 두기 때문이다. 오히려 근로능력이 미약한 자활사업 참여자들을 대상으로 직업능력 향상과 태도의 변화 등을 평가할 필요가 있고, 이들의 빈곤의 영속하지 않고, 도덕적 해이를 가지지 않도록 예방하는 것이 필요하다(이상록·진재문, 2002; 정원오·김진구, 2005, 김진구, 2007).

제2절 자활사업의 평가

자활사업에 대한 종합적인 평가는 노대명 외(2006)의 “2005년 저소득층 자활사업 실태조사”와 김승권 외(2008)의 “2007년 지방자치단체 복지종합 평가”에서 실시되었다. 노대명 외(2006)은 자활패널조사를 이용하여 근로빈곤층에 대한 가구조사와 개인조사를 실시하였고, 김승권 외(2008)는 지방자치단체를 대상으로 자활센터평가를 실시하였다는 점에서 차이가 있다. 또한 김승권 외(2008)는 과정(process)평가와 성과(outcomes)평가를 동시에 수행한 것도 특징이다. 즉 과정평가는 지방자치단체의 자활사업관련 자원투입의 적극성(기금 집행의 적정성)과 자활지원 인프라의 충분성(사업 기획 및 추진)을 살펴보고, 성과평가로는 지방자치단체의 자활사업 실적을 통해 센터평가를 실시하였다.

자활사업 실태조사는 손능수(2005)와 이영환 외(2005)의 연구가 대표적이다. 손능수(2005)는 대구광역시 자활후견기관과 자활사업 참여자를 대상으로 하였고, 이영환 외(2005)는 경기지역 자활후견기관과 자활사업 참여자를 대상으로 하였다. 손능수(2005)는 자활사업의 효과성을 평가하기 위해 ‘소득향상을 통한 경제적 자활’, ‘직업능력의 향상’, ‘고용안정성의 향상’, ‘인식과 태도의 변화’라는 4가지 지표에 대한 설문조사를 실시하였다. 이와 달리 이영환 외(2005)는 자활사업에 대한 성과를 평가하기 위해 ‘자활사업에 대한 주관적 만족도’, ‘자립 의지 및 생활태도의 변화’, ‘주관적 자립진망’이라는 주관적 평가지표를 선정하였다.

한편 노동부 소관의 취업대상자에 대한 자활사업 성과연구로는 임동진(2001)과 강병구 외(2002)의 연구가 있다. 임동진(2001)은 자활성공률의 측정을 통해 자활사업의 성과를 평가하였고, 강병구 외(2002)는 자활사업의 현재 참여자와 자활사업 종료자를 대상으로 취업대상자의 취업률(조사시점에서 취업여부, 일정기간에 걸쳐 취업을 경험한 사실), 고용안정성(재직기간, 고용형태 및 업종), 근로소득(가구유형별 월평균소득, 가구별 소득의 최저 생계비 충족정도)을 측정변수로 제시하였다.

〈표 2-3〉 자활사업 평가 선행연구들

연구자	조사대상	조사방법	평가항목
노대명 외 (2006)	- 근로빈곤층 (가구조사/개인조사)	- 설문조사 (면접조사) - 표본조사 (층화표본추출)	- 일자리만족도 - 노동성과: 취업생존율, 탈수급율, 직업기술보유율, 취·창업성공율
김승권 외 (2008)	- 232개 기초자치단체	- 자체평가 - 현장평가 - 전수조사	- 과정평가: 사업기반, 사업기 및 추진 - 성과평가: 사업실적
손능수 (2001)	- 대구시 기초자치단체 당 1개 자활후견기관 (8개소)	- 설문조사 (기관, 참여자) - 전수조사	- 소득향상을 통한 경제적 자활 - 직업능력의 향상 - 고용안정성의 향상 - 인식과 태도의 변화
이영환 외 (2005)	- 자활사업참여자 - 자활 후견기관 기관장 혹은 기관 실무자	- 설문조사 (집단면접) - 전수조사	- 주관적 만족도: 사업내용, 임금, 작업환경, 동료와의 관계, 자활후견기관의 교육 및 지원, 자활후견기관 직원과의 관계) - 주관적 평가: 자립관련 요소와 생활태도 변화 - 주관적 전망: 자립전망
강병구 외 (2002)	- 자활사업 현재 참여자 - 자활사업 종료자	- 설문조사 (방문 및 전화 면접) - 표본조사 (무작위추출)	- 주관적 만족도 - 노동성과: 취업률, 고용안정성, 가구소득, 생계수단, 임금
임동진 (2001)	- 노동부 취업대상자	- 설문조사 - 표본조사 (무작위추출)	- 주관적 만족도: 자활사업 만족도, 계속참여여부, 도움정도, 자활의지정도 - 자활사업의 성과: 자활성공율

한편 행정적인 자활사업의 평가는 지역자활센터를 대상으로 하며, 평가의 주체는 정부이다. 즉 보건복지가족부에서 지역자활센터 평가 업무를 총괄하고 중앙자활센터에서 평가업무를 총괄하며, 지방자치단체에서는 평가계획을 공지하고 평가 자료의 제출을 확인한다. 그리고 피평가자인 지역자활센터는 평가지표에 따른 실적과 증빙서류를 제출할 의무가 있다. 지역자활센터에 대한 평가가 실시된 이후 평가는 주로 양적인 혹은 경제적인 성과 위주로 평가되었다.

〈표 2-4〉 자활사업 평가 수행과정

수행주체	역할 및 수행내용
보건복지(가족)부	지역자활센터 평가 업무 총괄
중앙자활센터	평가업무 총괄(계획 수립, 서류평가 실행, 결과산출)
지방자치단체	평가계획 공지, 평가자료 제출확인, 1차 서류평가 결과 확인
지역자활센터	평가지표에 따른 실적 및 증빙서류 제출 ※ 국가복지정보시스템에 사업현황 및 평가관련 기초자료 입력

이를 보완하기 위해 2009년부터는 질적인 평가가 가능하도록 평가 지표를 개선하였다. 보완된 지표는 기존의 5개 지표 중에서 참여자만족도는 삭제되었으며, 자활공동체와 관련하여 자활공동체 참여자 인당 월 평균 급여액, 자활공동체 생존율이 추가되어 공동체 관련 지표가 1개에서 3개로 증가하였다. 또한 사업단 관련 지표도 사업단수에서 시장진입형 1인당 월평균 수익금, 사회적일자리형 1인당 월평균 수익금 또는 서비스이용자 만족도의 2개 지표로 증가하였다. 또한 자활성공을 자활성공률 외에 취업유지율을 포함시켰으며, 2009년에는 포함되지 않았던 교육 등 항목에 참여자 직무교육이수율, 종사자 직무교육 이수시간 및 외부자원동원의 3개 지표를 포함시켰다.

〈표 2-5〉 2009년 및 2010년 평가지표 비교

2009년 평가지표			2010년 평가지표		
분류	지표명	배점표	지표명		배점표
계	총점	30 (100%)	총점		100
참여자	참여자수	13 (44%)	참여자수		20
공동체	자활공동체수	4 (13%)	자활공동체	자활공동체수	7
				자활공동체 참여자 인당 월 평균급여액	10
				자활공동체 생존율	3
사업단	사업단수	4 (13%)	시장진입형	1인당 월평균 수익금	12
			사회적일자리형	1인당 월평균 수익금	8
				서비스이용자 만족도	(8)
성공율	자활성공율	6 (20%)	자활성공	자활성공률	23
취업				취업유지율	3
교육 등			교육 등	참여자 직무교육이수율	6
				종사자 직무교육이수시간	6
				외부자원동원	2
	참여자만족도	3 (10%)		삭제	

자료: 보건복지가족부 내부자료.

참여자수의 비중은 전체 평가 점수의 44%에서 20%로 축소하였다. 이는 센터의 자체적인 노력을 통해 조정가능한 지표가 아니라 지역의 여건과 관련된 지표이어서 실제 자활사업 성과와 연계성이 부족하기 때문이다.

또한 자활성공을 자활성공을 뿐 아니라 취업유지율까지 포함시켰다. 저소득층은 취업 후에도 안정적인 정착을 위해서는 지속적인 관리가 필요하다. 다시 말해서 취업에 성공한다 해도 복합적인 요인으로 일자리 적응력이 낮은 저소득층이 안착할 수 있는 지원체계 유지는 중요하다고 할 수 있다. 자활공동체는 자활근로사업의 단계적 발전경로(사회적일자리형→시장진입형→자활공동체)를 통한 최종적인 성과물로 의미가 있어서 성과중심의 지표를 보완하면서 비중확대를 확대하였다. 참여자급여와 생존율이 추가되었는데, 자활공동체 관리의 내실화를 통한 참여자의 근로소득 증가는 탈빈곤에 직

접적인 영향을 끼치며, 자활공동체 폐업기간은 기관의 지원노력정도에 따라 조정가능한 지표로, 생존율이 높은 건실한 공동체 대한 인센티브가 필요하기 때문에 포함되었다.

자활근로사업단수는 업종의 시장전망을 고려하지 않고 단순히 사업단수를 늘리는 것은 성과를 높이는 방향이 아니어서 사업단 수보다 사업단의 실질적인 운영성과를 측정하기 위해 수익금 규모로 대체하였다. 특히 사회적일자리형은 수익발생 사업단의 경우 수익금으로 평가하고, 수익 미발생 사업단은 서비스 이용 수혜자의 만족도로 평가하도록 하였다.

그 외에 교육분야에서 참여자직무교육이수율과 종사자직무교육이수시간을 포함시켰다. 이는 자활사업이 소양교육·기능습득 등 자활능력의 배양을 통해 자립을 촉진하는 사업으로 참여자의 인적자원 개발은 자활사업 목적 달성을 위해 중요한 지표이지만 그간 반영되지 않아 소홀히 하는 경향이 있었다. 또한, 자활사업 추진을 담당하는 종사자의 역량강화를 통한 전문성 확보도 자활사업 성과를 향상시키는데 중요하다.

마지막으로 지역사회자원 활용도를 신규지표로 추가하였는데, 이는 자활근로사업단 운영 및 자활공동체 관리는 지역 내 자원의 유기적인 협력체계를 통해서 사업성공에 영향이 크기 때문이다. 특히 지역사회의 다양한 조직들과 네트워크 및 협력체계를 구축하여 자원을 활용하는 것은 중요하다.

이와 유사하게 양기용 외(2007)는 지역자활센터에 대한 성과주의 기관평가를 실시하면서 투입(inputs)과 과정(throughputs), 산출(outputs), 결과(outcomes)를 구분하였다. 이 때 “투입은 인력, 자원, 장비 등 조직이 보유하고 있는 요소로 업무수행이나 서비스 생산을 위해 직접 투입된 생산요소를 의미하고 아울러 업무수행을 계획하고 전략기획하는 과정에서 투입되는 여러 정보와 노력정도를, 과정은 생산요소의 투입을 통해 업무 내지는 생산활동이 직접 이루어지는 집행과정을, 산출은 생산단계의 결과로 투입물을 통한 생산활동에 의해 완성되어 제공되는 서비스나 물건 등 활동의 직접적인 결과물을 의미한다.” 이에 비해 결과는 산출물이 궁극적으로 전체 사회 또는 서비스 이용자와 수혜자에 미치는 영향으로 산출과 결과는 혼용되어

사용되기도 한다고 지적하고 있다.

〈표 2-6〉 서울행정학회의 평가지표

합계	평가지표	세부평가지표
투입 (10)	사업계획의 구체성 및 실현가능성(7)	사업목표의 명확성과 사업계획의 구체성(3)
		지역특성 반영정도(2)
		전년도 사업평가 및 개선방안 반영정도(2)
과정 (15)	사업수행능력(3)	실무자의 경력 및 전문성(3)
	조직관리의 체계성 및 시설관리 여부(6)	실무자의 전문성 확보 위한 교육(3)
		시설 안전관리 및 참여자 안전 확보(3)
	참여자의 상호작용(6)	사례관리의 체계성·지속성(3)
산출 (25)	지역자원과의 연계(3)	사업관련 교육실시(3)
	자활공동체 사업성과(6)	지역자원(지자체 및 지역전문가)의 활용(3)
		자활공동체 규모(2)
	자활근로사업성과(6)	자활공동체 참여자 소득(4)
		자활근로사업단수와 참여자 규모(2)
	기타사업 사업성과(3)	자활근로사업단 인원대비 적립수익금(4)
	상위프로그램진입(6)	외부지원사업으로 수행하는 사업성과(3)
	참여자 능력 및 태도의 변화(4)	자활성공률(6)
		참여자 직업능력 개발 정도(2)
		참여자 자립의지 회복정도(2)

자료: 양기용 외(2007), 지역자활센터에 대한 기관평가 및 역할 재정립방안에 관한 연구, 서울행정학회·보건복지부.

제3절 재정사업 평가⁴⁾

1. 재정사업평가의 개념과 특징

재정사업평가의 의미와 기능, 내용 등은 재정사업평가가 이루어지는 분야와 평가기관과 평가주체에 따라 광범위하다. 그러나 어떤 사업평가이든 사업 또는 정책의 기반이 되는 개입논리(intervention)의 정당성(validity)을 검증한다는 개념은 동일하다. 즉 사업평가는 정책의 우선순위를 결정하고 투입을 제공하는 것을 포함하여 개입논리의 설계(design)에 기여하기 위해서 필요하다. 또한 자원의 효율적인 할당(allocation)을 돕고, 개입의 질(quality)을 향상시키며, 개입의 성취를 보고(reporting)하기 위해서도 필요하다(EU, 2004).

일반적으로 사업은 일정한 수요(needs)를 전제로 입안된다. 즉 사업의 대상이 되는 특정집단의 관점에서 제기된 사회경제적인 문제를 해결하기 위해 사업이 입안된다. 즉 자활사업이 빈곤층의 탈빈곤을 돕고, 차상위계층이 빈곤으로 떨어지는 것을 방지하며, 고용취약계층에게 사회적 일자리를 제공하는 데 목적이 있다고 하면, 사업대상은 수급자들과 차상위계층, 고용취약계층이 되고, 사업이 해결하고자 하는 사회경제적 문제란 이들의 낮은 소득과 실업문제가 된다. 그리고 이들의 소득을 늘리고 고용을 창출하기 위해 정부는 사업을 추진하게 되는 것이다.

경제사회적 문제를 해결하기 위해 사업은 목표(objectives)를 설정하고 이를 추구하게 된다. 목표는 산출(outputs) 또는 영향(impacts)으로 표현될 수 있다. 이 때 산출이란 사업이 직접 생산하는 재화와 용역을 말한다. 그리고 영향이란 사업이 초래한 경제사회적 변화를 말한다. 이 때 영향은 결과(results)와 성과(outcomes)로 구분된다. 결과는 사업의 일차적 영향을

4) 이 절은 EU(1997), 『Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide』, EU(2004), 『Evaluating EU Activities: a Practical guide for the Commission services』, 고영선·김정호(2007), 『재정사업 심층평가 지침』(2판)을 참조하여 작성함

말하며, 성과는 보다 장기적인 영향을 의미한다. 산출(output)과 성과(outcome)의 구분이 필요함에도 불구하고 둘 사이의 경계는 매우 모호하다. 정부 활동의 즉각적인 결과가 산출이라면, 이러한 활동이 사회에 끼치는 최종적인 영향이 성과이다. 또한 산출은 정부의 활동의 산물이므로 정부가 직접적인 책임을 지는 반면에 성과는 정부의 통제를 벗어난 많은 다른 요소들의 영향이 있으므로 정부가 전적으로 책임을 지지 않는다는 차이가 있다(OECD, 2009).

자활사업에서 산출이란 자활사업으로 생산되는 사회적 일자리와 자활근로사업단, 자활공동체 수와 자활사업 참여자 수가 될 수 있다. 다음으로 결과는 자활사업 참여자들의 취·창업율과 소득증대가 될 것이고, 성과는 이들의 탈빈곤율과 고용률 증가, 정부 예산의 절감 및 사회통합의 제고 등이 될 것이다.

이러한 산출의 결과와 성과에 대응하여 목표 역시 구분할 수 있다. 먼저 운영목표(operational objectives)는 산출에 대응하는 목표이다. 즉 자활사업에서 운영목표는 근로능력이 있는 수급자에게 사회적 일자리와 자활근로사업단, 자활공동체에 참여하도록 하는 것이 운영목표가 될 수 있다. 다음으로 특정목표(specific objectives)는 결과에 대응하는 것으로, 자활사업 참여자들이 취업과 창업 등을 통해 고용상태를 유지하고 이로 인한 소득을 증대시키는 것이다. 마지막으로 일반목표(general objectives)는 성과와 연계되는 것으로 자활사업을 통해 수급자들이 빈곤을 탈피하고 취약계층의 고용율이 증가하여 사회통합을 이루는 것이 된다.

사업평가는 투입과 산출에 대한 평가라는 측면에서 때로 감사(audit) 혹은 모니터링(monitoring)과 혼동되는 경우가 있다. 그러나 감사가 주어진 문제를 해결하기 위하여 목표와 전략이 적절히 설정되었으며, 사업이 주어진 문제를 해결하고 있는가를 살펴본다. 특히 성과감사(performance audit)는 사업평가와 유사한 측면이 있고 둘 다 사업의 성과를 제고하는데 목적이 있다는 공통점이 있다. 그러나 성과감사가 사업집행의 효율성에 초점을 맞추는 반면 사업평가는 사업의 지속가능성, 적절성, 장기적 파급효과 등

보다 광범위한 문제에 관심을 기울인다.

또한 사업평가는 성과관리(performance monitoring 또는 measurement)와 혼동되기도 한다. 모니터링은 사업의 산출이 애초 목적인 대상에게 전달되고 있는지를 살펴보는 것이다. 따라서 사업기간동안 연속적으로 이루어지며, 그 과정에서 사업집행이 목표에서 벗어나는 것이 발견될 경우 즉각적으로 이를 시정하게 된다. 반면 사업평가는 사업의 집행에 불연속적으로 이루어지는 경향이 있다. 또한 모니터링이 사업의 산출이나 성과의 측정에 그치는 반면에 사업평가는 측정된 성과가 무엇에 기인하는지를 설명하고 정책의 효과성을 검증하는 데 초점을 맞춘다.

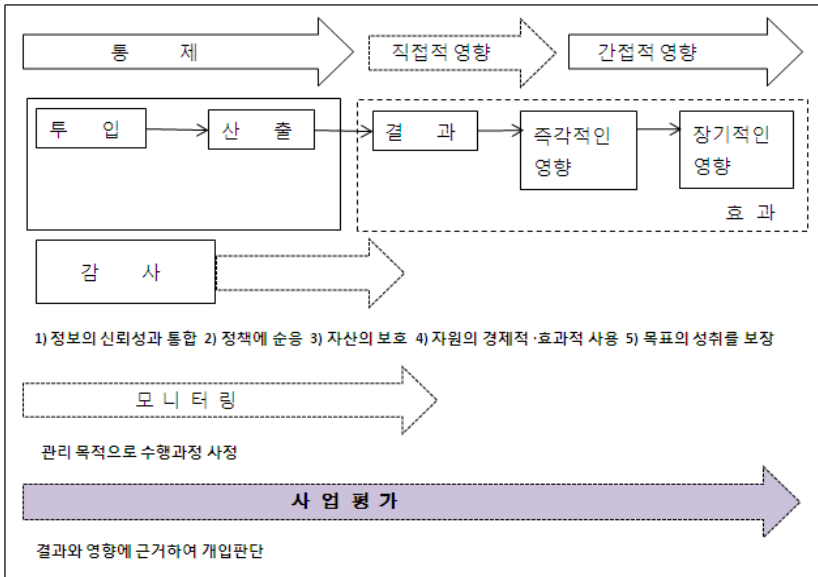
재정사업의 평가는 크게 세 가지 방식으로 구분할 수 있다(고영선, 2006: 33-34). 먼저 평가의 목적에 따라 운영평가와 효과평가로 구분할 수 있다. 운영평가는 사업의 관리와 집행을 개선하기 위한 방안을 찾는 데 목적이 있으며, 대개 사업관리 주체들을 위해 실시되고, 적절성 및 효율성에 초점을 맞춘다. 반면에 효과평가는 사업의 본질적인 효과성을 검증하는 데 목적이 있어 외부 이해관계자를 위해 실시하는 경우가 많다. 즉 집행자의 책임성을 확보하거나 예산배정에 필요한 정보를 취득하기 위해 실시한다. 효과평가는 적절성 및 효율성뿐만 아니라 효과성·효용성·지속가능성까지 포함한다.

다음으로 평가의 시점에 따라 중간평가와 사후평가로 구분할 수 있다. 중간평가는 사업집행 도중에 실시되는 평가를 의미하며, 사후평가는 사업완료 후에 실시되는 평가를 의미한다. 따라서 중간평가는 사업의 산출에 초점을 맞추게 되며 사업의 전달체계를 개선하기 위한 운영평가의 성격이 강하다. 이에 반해 사후평가는 효과평가의 성격이 강하나 사업의 결과를 평가하려는 데 목적이 있다.

마지막으로 평가의 주체에 따라 내부평가와 외부평가로 구분할 수 있다. 내부평가는 평가대상 사업을 집행하고 있는 기구의 내부 인력에 의해 수행되는 평가를 의미한다. 반면에 외부평가는 외부 인력에 의해 수행되는 평가이다. 외부평가는 사업평가의 독립성·객관성·전문성을 제고하는 데 유용하다.

자활사업은 예산의 투입 대비 효과가 낮다는 비판에 직면하고 있다. 따라서 본 연구에서는 자활사업을 평가함에 있어 사업의 본질적인 효과를 검증하는 동시에 정책의 개선방안을 제시하기 위해 효과평가를 실시한다. 또한 본 연구에서 평가하는 자활사업은 2008년도의 자료이므로 중간평가가 아니라 사후평가의 성격을 갖는다. 마지막으로 본 연구진이 자활사업과 직접적인 관련이 있는 주체가 아니므로 본 연구는 외부평가에 해당한다.

[그림 2-1] 사업평가와 감사, 모니터링의 비교



자료: EU(2004), Evaluating EU Activities.

2. 재정사업의 구성단계와 평가요소

우리가 생활하는 사회경제적 환경이나 사람들의 행동 양식이 사회적 가치 또는 규범에 어긋나거나 상당수 사람들이 그 현상이나 제도로 인하여 부정적인 영향을 받고 있으며, 그 원인이 사회적인 것이어서 다수의 사람들이 그것을 인식하고 문제를 개선하고자 하는 욕구를 가지게 될 때, 그것은 ‘사회문제’가 된다(최일섭·최성재, 1999). 첫 번째 단계는 사회경제적 환경

에서 발생하는 사회문제를 인식하고 대중 혹은 전문가 집단이 그에 대한 정책의 변화를 요구하는 것이다. 즉 사회문제가 발생하는 현상에 대한 파악과 미래의 예측, 목표의 설정, 대안의 탐색 및 개발 등의 단계를 거치면서 사회문제를 해결하기 위한 정책 혹은 제도가 만들어지는 것이다.

두 번째 단계는 평가단계로 적절성과 효과성·효용성·지속가능성·효율성의 다섯 가지 평가요소들에 의해 평가자가 평가하는 단계이다. 이 때 평가자는 합리적인 분석기법을 사용하여 각 평가요소에 대한 판단을 내려야 하며, 평가의 신뢰성(reliability)을 확보해야 한다. 또한 평가는 직관에 의해서가 아니라 정확한 데이터를 이용하여 분석적(analytical)이고 체계적(systematic)으로 이루어져야 하며, 다른 평가자가 동일한 자료에 동일한 평가기법을 적용할 경우 동일한 평가결과가 도출될 수 있어야 한다(validity).

세 번째 단계는 사업단계로, 주어진 목표(일반적으로 ‘운영목표’)를 달성하기 위해 인적·물적 자원과 같은 투입(input)을 사용하여 사업을 집행(activity)하며, 이를 통해 재화와 서비스와 같은 산출(output)을 생산하는 단계이다.

이들 각 단계의 관계는 환류적이고 순환적이라고 할 수 있다. 즉 사업단계가 없으면 평가단계가 이루어질 수 없고, 사회경제적 문제가 없으면 사업이 실시되지도 않는다. 또한 사업단계에 대한 평가단계의 결과는 최종적으로 사회경제적 문제를 가진 대상(수요)에게 미치는 영향으로 평가되므로 사회경제적 문제는 첫 단계이자 환류의 마지막 단계라고 할 수도 있다.

자활사업은 수급자들의 도덕적 해이와 차상위계층의 빈곤으로의 전락이라는 사회경제적 문제에 대응하여 근로능력이 있는 수급자들의 도덕적 해이를 막고 수급 자격이 없지만 고용이 취약하여 빈곤의 사각지대에 있는 차상위계층의 근로소득을 높여 빈곤으로 전락하는 것을 방지하기 위한 목적으로 만들어졌다. 이 때 수급자의 도덕적 해이와 차상위계층의 빈곤으로 전락이 사회경제적 문제라면, 근로능력이 있는 수급자와 고용 상태가 아닌 차상위계층이 자활사업의 수요라고 할 수 있다.

다음으로 자활사업은 근로능력이 수급자에게는 근로를 강제하고, 근로능

력이 미약한 수급자들은 고용 유지를 조건으로 급여를 제공하는데 운영목표가 있다. 이를 위해 정부는 예산을 투입하여 급여와 사회적 일자리를 제공하고(투입), 지역자활센터를 통해 자활사업을 직접 수행하도록 지원하고 있다(사업집행). 그 결과 자활사업에 참여하는 사람은 2008년 기준 8.1만 명에 이르며, 사회적응훈련프로그램, 사회적일자리, 자활근로사업단, 자활공동체 등이 운영 중에 있다(산출).

자활사업은 사회재정이 투입되는 사업이므로 객관적이고 정확한 평가를 필요로 한다. 이는 예산의 배분을 위해서 필요하기도 하지만, 애초에 의도한 사회경제적 문제의 해결에 대한 영향을 국민에게 보고할 의무도 있기 때문이다. 따라서 자활사업에 대한 적절성과 효과성, 효율성, 효용성과 지속가능성 등의 평가요소를 통한 사업 평가를 실시하고 장단기적인 자활사업의 영향이 사회경제적 문제를 해결하고 있는가에 대한 정책적 판단에 정보를 제공하게 된다. 이러한 일련의 과정을 통해 자활사업이 수정 혹은 보완되거나 확대 혹은 축소되면서 사회경제적 문제를 해결하기 위한 정부의 노력이 완성되는 것이다.

한편 본 연구는 자활사업을 평가하는 단계에 관한 것이므로 평가단계에서 요구되는 평가의 요소들을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

먼저 적절성(relevance)이란 사업의 목표들이 사업의 수요를 잘 충족시키는지와 정부정책의 우선순위와 잘 부합하는가를 보는 것이다. 즉 자활사업이 근로능력이 있는 수급자의 도덕적 해이를 방지하고 고용 사각지대에 있는 취약계층에게 일자리를 제공하여 빈곤으로 전락하는 것을 방지하고 있는지, 또한 빈곤층의 탈수급을 돕고 차상위계층의 소득을 증대시켜 자립과 자활을 가능하게 하는지를 살펴보는 것이다. 이를 위해 부차적으로 사업이 정부의 역할에 해당하는지 혹은 중앙정부와 지방정부의 역할 분담이 필요한지 등을 살펴볼 수 있다.

효과분석에서 주로 이용되는 효과성(effectiveness)은 사업의 결과가 사업의 특정목표 및 일반목표를 달성하는 데 얼마나 기여했는지 분석하는 것이다. 자활사업 결과 근로능력이 미약한 수급자들은 사회적일자리에 참여하

는 조건으로 급여를 받음으로써 도덕적 해이가 줄어들고 자활근로사업에 참여하는 차상위계층은 일정 급여를 정부로부터 받음으로써 안정적인 소득을 창출할 수 있다. 그러나 자활사업이 주로 저임금 일자리를 양산하고 있어 수급자의 탈빈곤과 차상위계층의 빈곤 방지라는 특정 목표를 달성하기에는 적절하지 않을 수 있다.

효율성(efficiency)은 투입이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출 및 결과(results)로 전환되었는가를 파악하는 것이다. 동일한 혜택이 보다 적은 투입물을 통해 얻어질 수 있는지, 또는 동일한 투입물로 보다 많은 혜택이 얻어질 수 있는지에 대한 평가를 위한 것으로 일반적으로 여러 가지 대안을 설정하고 이들 대안과 현재의 사업을 비교함으로써 평가된다. 따라서 효율성 평가는 사업의 전달체계의 현황과 문제점을 파악하고 개선방안을 모색하는 데 초점을 맞추는 경향이 있다.

효율성을 평가함에 있어 적절한 비교대상을 찾는 일은 매우 중요하다. 자활사업은 대상자의 근로능력정도에 따라 노동부와 복지부 사업으로 구분되고 고용안정지원센터와 지역자활센터라는 서로 다른 전달체계를 가지고 있으므로 전달체계의 효율성을 비교하는 것이 가능할 것처럼 여겨지나 실제로는 서로 다른 두 집단을 대상으로 하므로 효율성을 비교하는 것은 적절하지 않다. 따라서 본 연구에서는 투입 대비 산출을 통해 자활사업을 효율성을 살펴보고자 한다.

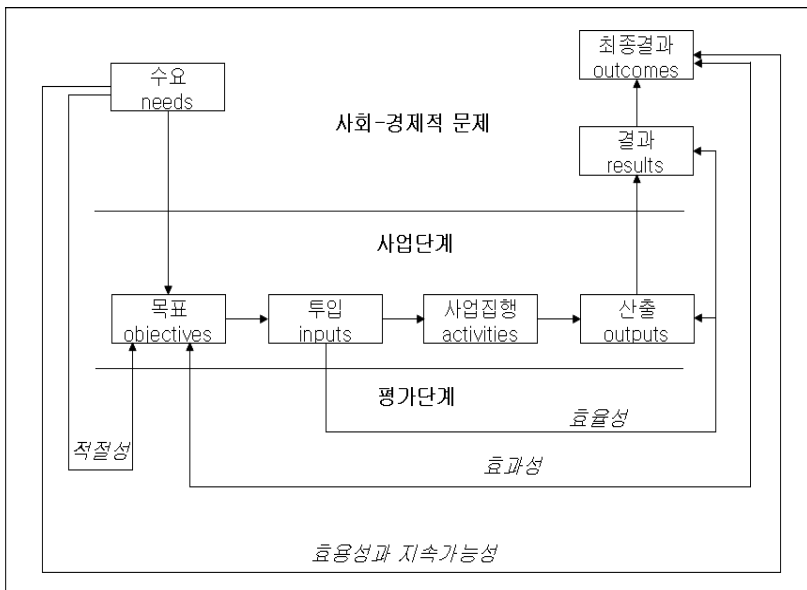
효용성(utility)은 사업의 결과 실제로 수요가 얼마나 충족되었는지를 살펴보는 것이다. 즉 사업이 대상 집단의 수요를 만족시키는 사회적 변화를 초래했을 때 그 사업은 효용성을 가진다고 말할 수 있다. 그러나 사업의 효과성이 높더라도 실제로 사업의 혜택을 받는 사람들의 수가 제한되어 있다면 사업의 효용은 낮은 것으로 판단할 수 있다.

자활사업의 경우 정부의 예산이 한정된 관계로 수급자의 일정비율만 참여할 수 있고, 수급자와 차상위계층은 상대적 빈곤을 기준으로 구분하기 때문에 자활사업의 결과 수급자와 차상위계층이 얼마나 감소했는지를 판단할 수 없다. 따라서 자활사업을 통해 수급자 수와 차상위계층의 감소로 정부

재정이 감소될 것으로 예상되지만 자활사업의 참여자는 탈빈곤 했을지라도 또 다른 수급자가 발생하므로 효용성을 판단하는 것은 요원한 일이다. 따라서 본 연구에서는 효용성은 평가지표로서 포함하지 않는다.

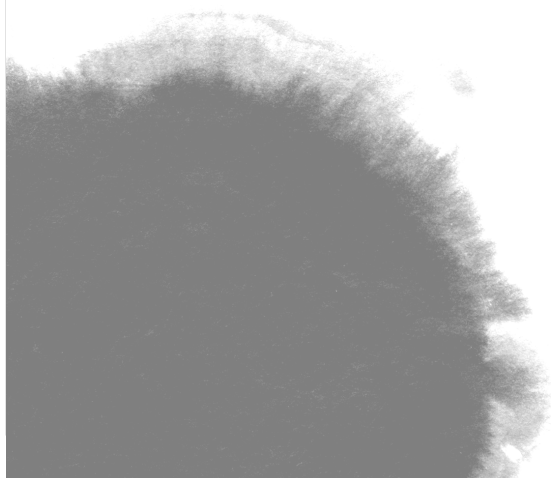
마지막으로 지속가능성(sustainability)은 효용성이 얼마나 오래 지속되는가에 대한 문제로 해석할 수 있다. 즉 자활사업으로 인한 사회통합이나 정부의 예산 절감이 자활사업의 중단에도 불구하고 얼마나 오랫동안 지속되는가를 판단하는 것이다. 그러나 앞서 언급했듯이 자활사업의 효용성을 살펴보는 것이 쉽지 않은 관계로 본 연구에서는 자활사업 참여자가 자활사업을 벗어나서 얼마나 오래 자활하여 빈곤선 아래로 떨어지지 않을지, 자활사업이 얼마나 오래 지속될지에 초점을 맞추어 지속가능성을 평가하고자 한다.

[그림 2-2] 사업평가의 주요 요소



자료: European Commission(1997) 발췌 및 번역.

03

자활사업과 평가의 현황과 쟁점

제3장 자활사업과 평가의 현황과 쟁점

제1 절 자활사업의 개요와 현황

기초생활보장제도는 근로연계복지로서의 성격을 가진다. 근로연계복지를 근로능력이 있는 공적부조 수급자에게 근로 및 취업관련 활동에 참여하는 것을 의무화하는 것으로 엄격하게 정의할 때, 기초생활보장제도에서 조건부 수급제도는 근로연계 복지로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있다(Lødemel & Dahl, 2000). 기초생활보장제도는 일정한 요건을 충족하는 경우 저소득근로자에게도 현금급여를 지급한다는 점에서 빈곤근로계층(working poor)에 보호제도로서의 성격을 가진다(방하남·황덕순, 2002).

기초생활보장제도에서 자활사업은 이중적인 성격을 가지고 있다. 첫째, 근로능력이 있는 공적부조 수혜대상자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화한다는 점에서 강제적인 성격을 가진다. 둘째, 복지 수혜자에게 다양한 노동시장정책 프로그램을 제공함으로써 취업을 촉진하는 서비스로서의 성격도 동시에 갖고 있다(방하남·황덕순, 2002).

1. 자활사업의 개요

자활사업은 2000년 국민기초생활보장제도가 새로이 도입되면서 그 일환으로 시작되었다. 국민기초생활보장제도에서는 기존의 생활보호제도와 달리 근로능력이 있는 빈곤층도 최저생계보장의 대상이 되지만 최저생계비 수급 대신 근로활동에 참여하는 조건이 부과되었는데 이것이 현재의 자활사업이다.

정부는 국민기초생활보장법에서 자활사업의 목적을 근로능력이 있는 수급자가 자활사업에 참여하면서 자활역량을 향상시켜 국민기초생활보장 수급자에서 벗어나서 ‘자활’하는 것으로 제시하고 있다. 제도의 명칭이 ‘자활사업’이라는 사실로 인해 자활사업은 2000년 이후 지금까지 ‘자활’의 효과를 제대로 내지 못한다는 혹독한 비판을 받아왔다.

그러나 자활사업에는 또 다른 목적이 있는데, 그것은 근로능력이 있는 수급자에게 근로의무를 부과함으로써 이들이 국민기초생활보장제도에 안주하려는 도덕적 해이를 방지하는 것이다(보건복지가족부, 2009a). 더 나아가 자활사업은 근로능력이 있는 빈곤층이 스스로 근로활동을 그만두고 국민기초생활보장제도 수급자가 되고자 하는 의도를 감소시키는 근로요건(work requirement)의 기능을 수행한다.

자활사업이 자활성과를 제대로 거두지 못하는 가장 큰 문제는 자활사업 참여자들이 일반노동시장에 취업하기 어려운 고용취약계층이기 때문이다. 자활사업 참여자의 50%가 초졸 이하의 저학력이며, 69%가 중장년층이고, 여성이 75%를 차지하는 등 일반노동시장에서 경쟁력이 매우 떨어지는 저학력·고연령·여성이 주요 대상이 된다. 따라서 근본적으로 고용조차 취약한 대상에게 자활사업의 성과를 측정하고 자활여부를 평가하는 한 앞으로도 끊임없이 비판의 대상이 될 수밖에 없다.

한편 일각에서는 자활사업의 성과가 충분히 인정되지 못하고 있다는 의견도 제기되고 있다. 자활사업은 고용취약계층을 대상으로 하고 있기 때문에 단기에 성과가 날 수 있는 사업이 아니다. 고용취약계층의 경우, 일반노동시장에 직접 진입하는 근로능력층과 달리 근로동기의 향상과 같은 사회심리적 지원 등의 사회적응훈련에서부터 시작하여 직업훈련을 거쳐서 취업에 이르러야 하기 때문에 시간이 오래 걸릴 수밖에 없다. 또한 자활참여자들이 자활할 수 있도록 지원하는 자활사업의 현장실무자들의 경우에도 상당한 기간의 경험과 시행착오를 거치면서 전문성을 갖추어야만 효율적이며 효과적인 지원이 가능할 수 있다. 다시 말해서, 전국에 지역자활센터(과거 자활후견기관)만 설치하고, 인력을 배치하는 것으로 자활참여자를 지원하는

준비가 끝나는 것이 아니라 그 인력이 전문성을 갖추기 때까지 시간이 걸릴 수밖에 없다. 물론 전문성을 갖춘 인력을 이미 우리 사회가 보유하고 있었다면 큰 문제가 없었겠지만, 우리나라에서는 자활사업과 같은 적극적 노동시장정책을 한 번도 시행한 적이 없었기 때문에 자활사업을 수행할 수 있는 인력을 보유하지 못한 상태였다고 할 수 있다. 따라서 자활사업의 학계 전문가들 중에서 자활사업 현장실무자들이 자활사업에 대한 노하우를 갖게 된 것은 최근의 일이며, 앞으로 성과를 거둘 수 있을 것으로 기대하는 견해도 일부 대두되고 있다.

자활사업의 비판적인 평가에도 불구하고 2008년부터 사회의 관심을 끌고 있는데, 이는 글로벌 금융위기가 국내에도 영향을 미치면서 근로빈곤층의 고용위기가 심화되었기 때문이다. 이에 따라 자활사업은 실직 근로빈곤층에게 일자리를 제공하는 제도로서 역할을 수행하도록 요구받고 있다. 또한 사회재정사업의 평가에 대한 욕구 증가는 자활사업에 대한 효율적인 예산 집행과 행정관리를 필요로 하고 있다. 이에 따라 2009년 자활사업의 추진방향은 기존의 자활사업과는 다른 두드러진 변화를 보여준다(이문국, 2009). 먼저 “예산지원 및 관리방식의 선진화”로 사업실적에 따른 인센티브를 강화하고 자활공동체 등 경영지원을 강화하며 수익금 관리체제를 개선하며, 다음으로 “사전 예방적 빈곤정책 기능 강화”로 마이크로크레딧을 활성화하고 자산형성지원을 강화하며 일반취업으로 이동을 확대한다. 이러한 추진방향에 따라 자활사업의 목표는 “취업·창업 친화적 자활서비스 강화”로 설정되었으며, 네 가지 하위목표와 추진계획이 제시되었다(보건복지가족부, 2009a).

첫째, ‘자활지원사업의 내실화’를 위해 ① 성과중심형 자활시범사업의 시행, ② 각종 사업지침의 정비를 통한 자활근로사업 및 각종 기금사업의 합리적 개편을 실행한다. 둘째, ‘사전 예방적 빈곤정책을 강화’하기 위해 ① 무담보소액대출(마이크로크레딧) 사업을 활성화하고, ② 자산형성지원(IDA) 제도를 도입한다. 셋째, ‘취업 및 창업 지원을 강화’하기 위해 ① 자활기금 운용을 활성화하고, ② 자활공동체의 창업지원을 강화하며, ③ 민·관 협력

을 통한 지역 내 일자리를 창출한다. 넷째, ‘자활사업전달체계의 전문성을 강화’하기 위해 ① 중앙자활센터의 역할을 강화하고, ② 종사자의 교육을 강화하며, ③ 수행기관의 성과평가 체계를 구축한다. 다섯째, 노동부 취업지원대상자들의 자활사업은 저소득층취업 패키지지원 사업으로 통합하고 원스톱 취업지원서비스를 패키지로 제공한다.

이러한 자활사업의 변화와 혁신은 2009년 이후 도입된 제도이지만 2000년 이후 자활사업의 변하지 않는 원칙들도 있다.

(1) 자활사업의 목적

자활사업은 2000년 10월부터 시행된 “국민기초생활보장법”에서 보장하는 제도로써 근로능력이 있는 저소득층에게 능력과 욕구에 맞게 근로의욕 고취하고, 기술습득 및 근로기회 제공 등의 지원을 통해 이들의 자립자활을 지원하는 사업이다. 특히 복지부 자활사업의 주요대상인 조건부수급자에게는 자활사업 참여를 조건으로 국민기초생활보장법의 생계급여 및 기타 급여를 지급하여 국가의 보호에 대한 과도한 안주를 방지하는 목적이 있다.

이와 대조적으로 노동부의 자활사업은 비취업대상자를 주관하는 보건복지부와 다르게 취업대상자들에 대한 직업훈련에 초점을 맞추고 있으므로 취업을 통한 경제적 자립이 노동부 자활사업의 가장 우선적인 목적으로 볼 수 있다(이석원·정희정, 2007).

(2) 자활사업 대상

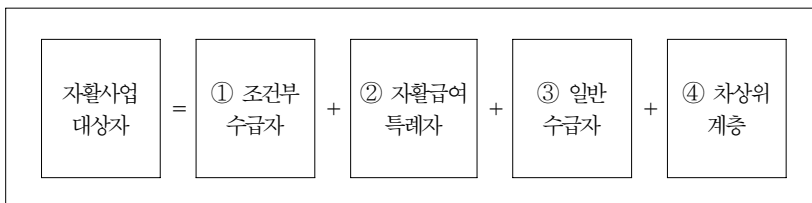
자활사업 참여자의 선정은 그동안 읍·면·동에서 이루어졌는데, 2007년 주민생활지원서비스 전달체계로 개편하면서 시·군·구의 기초자활고용팀 또는 자활고용팀으로 이관되었고, 자활대상자의 근로능력, 자활욕구 등을 반영한 자활프로그램 구분 및 자활급여내용은 사회복지전담공무원이 최종 결정하고 있다. 그러나 고용지원센터 직업상담원(노동부)과 지역자활센터·사

회적응프로그램 등 자활사업실시기관으로 의뢰하기 전에 해당 기관 담당자와 사전 협의를 통해 사업유형을 결정할 수 있다(보건복지부, 2008).

노동부의 자활사업은 근로능력이 높은 취업대상자를 취업지원 프로그램에 참여하도록 강제하는 반면, 보건복지부의 자활사업은 근로능력이 미약한 비취업대상자를 대상으로 근로활동을 유지하고 근로능력을 기르는데 초점을 맞춘다는 점에서 근본적으로 차이가 있다.

자활사업 대상자는 조건부수급자와 자활급여특례자, 일반수급자와 차상위계층으로 구성된다. 먼저 조건부수급자는 근로능력 있는 수급자 중 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자로 조건으로 제시된 자활사업에 참여하지 않으면 생계급여가 중지되는 의무참여대상이다. 이와 대조적으로 자활급여특례자와 일반수급자, 차상위계층은 희망에 따라 자활사업에 참여할 수 있다. 자활급여특례란 수급자가 자활근로사업이나 자활공동체, 자활취업촉진사업 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액 기준을 초과하여 수급자에서 제외되는 경우, 자활급여에 대한 소득인정액 제외 특례를 주는 것을 뜻한다. 이 외에 일반수급자는 조건부수급자가 아닌 수급자이며, 차상위계층이란 소득인정액이 최저생계비의 120%이하인 자를 뜻한다(보건복지부, 2008). 이 때 자활사업의 참여우선순위는 조건부수급자와 자활급여특례자가 우선대상이며, 그 다음으로 일반수급자와 차상위계층의 참여가 가능하다.

〈표 3-1〉 자활사업의 참여대상



주: 의무참여는 ① 조건부수급자이며, 희망참여는 ② 자활급여특례자와 ③ 일반수급자, ④ 차상위계층임.

수급자는 ① 조건부수급자와 ② 자활급여특례자, ③ 일반수급자임.

참여우선순위는 ①조건부수급자와 ② 자활급여특례자 → ③ 일반수급자, ④ 차상위계층 순임.

자료: 보건복지가족부(2008), 국민기초생활보장 2008년도 자활사업안내.

18세 이상 64세 이하의 수급자 및 자활사업 참여를 희망하는 차상위계층은 먼저 근로능력 판정을 받아야 한다. 대부분의 경우 행정시스템을 이용하여 조회가 가능하나 병원의 질병 등의 사유는 진단서와 입원확인서 등의 서류를 제출하므로 근로능력자임에도 불구하고 근로무능력 판정을 받을 가능성이 있다.

〈표 3-2〉 근로무능력자 조건

대상자	기준	제출서류
장애인고용촉진 및 직업재활법 제2조 제2호의 규정에 의한 중증장애인	- 1~2급 장애인 - 3급 장애인 중 뇌병변·시각·발달·정신·심장장애인·정신지체인 및 상지에 장애가 있는 장애인 - 상이등급 3급이상인 자	- 새올행정시스템 등 자체공부확인
질병·부상 또는 그 후유증으로 3개월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자	- 치료기간이 반드시 명시된 진단서 등	- 진단서 - 입원확인서 (정신과 질환입원시)
임산부	- 임신중에 있거나 분만 후 6개월미만의 여자	- 진단서(소견서)
공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자		- 군복무확인서 등
기타 근로가 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자	- 제 1호 중증장애인 범위에 해당하지 않는 장애인복지법상 4급이내 장애인	- 새올행정시스템 등 자체 공부확인

자료: 보건복지가족부(2008), 국민기초생활보장 2008년도 자활사업안내.

조건부수급자에게 부과되는 사업유형은 조건부수급자의 근로능력, 자활욕구, 가구여건 등(근로능력점수표)을 고려하여 선정한다. 이에 따라 근로능력 점수가 70점 이상인 경우 일반적으로 근로활동을 하기에 적합한 취업대상자가 되는 반면, 70점 이하인 경우 근로활동을 하기에 취약한 비취업대상자로 구분된다. 또한 근로능력점수가 40점 이하의 경우 근로능력이 낮아 취업은 어렵지만 노동 강도가 낮은 자활사업 참여가 가능한 ‘근로능력미약자’ 유형으로 구분하고 있다.

근로능력 점수에 따른 대상자의 구분은 주무부처와 소관사업의 차이에도

영향을 미친다. 즉 취업대상자는 노동부 소관 사업, 비취업대상자는 보건복지부 소관사업에 참여하게 되는 것이다. 근로능력 점수표는 연령(30점)과 건강상태(25점), 직업 이력 및 학력(25점), 그리고 재량점수(20점)의 4개 항목으로 구성된다.

〈표 3-3〉 근로능력 점수표

기준	세부기준	점수	비고
연령 (30)	18세-35세	30	실질적으로 취업 가능한 연령
	36세-55세	20	취업 및 자활능력유지가 가능한 연령
	56세-64세	10	취업능력이 약화된 연령
건강상태 (25)	양호	25	건강상태가 양호한 자
	보통	15	경질환이 있으나 근로활동에 지장이 없는 자 등
	보통이하	5	5-6급 장애인, 비등록 장애인 등
직업 이력 및 학력(25)	상	25	- 최근 3년내 1개월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외) - 자격증(국가기술자격법상)을 소지하고 있는 자 ※ 종사하는 직종과 직접 관련 없는 자격증 포함 (단, 운전면허증은 직종과 직접 관련된 경우) - 대학(2년제) 졸업 이상 학력자
	중	15	- 최근 4~5년 내 1개월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외) - 중·고졸 이상 학력자
	하	5	- 최근 3년 이내에 공공근로·취로사업 참여자 - 기타 위 기준에 해당하지 않는 자
재량점수 (20)	- 개인의 직업이력, 근로욕구, 드러나지 않은 장애여부, 가구여건 등을 종합적으로 고려하여 20점을 부여		

주: 근로능력 점수산정은 연령·건강상태·직업이력 및 학력·재량점수를 합산함.
직업이력과 학력이 일치하지 않는 경우 ①직업이력, ②학력의 순위로 산정함.
자료: 보건복지가족부(2008), 국민기초생활보장 2008년도 자활사업안내.

(3) 자활사업 프로그램

앞에서 살펴본 바와 같이 자활사업은 대상자의 근로능력과 의욕에 따라 ‘취업대상자’와 ‘비취업 대상자’로 나누고, 대상자의 특성에 맞는 프로그램이 급여로써 제공된다. 취업대상자를 대상으로 하는 프로그램은 노동부에서,

비취업 대상자를 위한 프로그램은 보건복지부에서 각각 관리 운영한다.

먼저 취업대상자를 대상으로 하는 노동부 소관 자활사업은 기존 직업적응훈련(근로의욕증진, 취업정보획득 및 기본적인 취업능력 배양), 자활직업훈련(직업훈련 제공), 자활취업촉진사업(취업알선 및 구직활동지원) 등이 제공되었으나, 2009년부터 저소득층에게 통합적인 취업지원을 제공함을 목적으로 하는 ‘저소득층 취업패키지 지원’사업으로 통합·운영되고 있다.

저소득층 취업패키지 지원 사업은 자활대상자에 대한 취업지원이라는 정책방향은 유지하면서 취업지원을 위한 세부프로그램내용과 운용방식을 개선하고 직업훈련에 국한되어 있던 취업지원프로그램을 경과적 일자리 제공을 실시하는 등 지원프로그램을 다양화하는 것을 특성으로 한다. 또한 중도탈락자에 대한 재참여를 제한하는 규정을 마련하고 취업 성공시 취업성공수당(100만원)을 제공하는 등 참여태도와 성과를 관리하는 제도를 두고, 직업훈련지원방식을 ‘계좌제’ 방식으로 전환하여 제도운영의 합리화를 꾀하고자 한다.

일반적으로 근로능력 점수가 70점 미만이거나 개인적인 혹은 가구여건 때문에 취업이 부적합한 비취업대상자를 대상으로 하는 보건복지가족부 소관 자활사업유형으로는 자활근로사업과 사회적응프로그램(디딤돌사업), 자활공동체사업, 생업자금융자 등으로 구분된다.

먼저 사회적응 프로그램은 근로능력이 있으나 근로의욕이 낮은 수급자 및 차상위계층에게 근로의욕을 고취시키거나 알코올남용 및 우울증 등 정신건강 문제가 경미한 대상자들의 자활의욕을 회복하기 위해 전문적인 상담 및 치료 등을 제공하는 사업이다.

다음으로 자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업으로 기존의 공공근로사업처럼 한시적인 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력배양에 중점을 두고 있다. 자활근로사업은 근로유지형과 업그레이드형이 있으며, 업그레이드형은 다시 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형으로 구분된다.

이 중 시장진입형 자활근로는 투입예산의 20% 이상 수익금이 발생하는 사업으로, 일정 기간 내 자활공동체 창업을 통한 시장 진입을 지향하는 사업이다. 지역자활센터는 자활근로사업의 25% 이상을 반드시 시장진입형을 실시하도록 되어 있다. 시장진입형 자활근로의 대상사업은 시장진입 가능성이 높고 자활공동체 창업이 용이한 사업으로 간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용사업의 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 추진하되, 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진하고 있다.

〈표 3-4〉 자활사업 프로그램종류와 대상자 선정방법

주무부처	자활급여유형		선정방법	
			기준	근로능력점수
노동부	직업적응훈련		- 근로의욕 고취 및 직업적응훈련이 필요한 수급자 및 차상위계층	
	취업알선 직업훈련(창업훈련) 자활취업촉진사업 등		- 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	70점이상
보건복지부	자활공동체사업		- 자활공동체사업 참여욕구가 높은 자 - 기술습득정도·노동강도가 높은 사업 참여가 가능한 자	70점이상
	자활근로	시장진입형 인턴형 사회적일자리형	- 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 - 일용·임시직으로 직업경험이 있는 자	51~69점
		근로유지형	- 노동강도가 낮은 사업 참여가 가능한 자 - 간병·양육 등 가구여건상 관내사업만 가능한 자	41~50점
	디딤돌사업 (사회적응프로그램)		- 알콜의존 및 우울증 등 정신건강상 문제가 있는 경우 - 근로의지가 현저히 낮은 경우 - 상습적인 조건불이행자 등	점수와 무관
	생업자금유자		- 공동체 및 개인창업을 희망하는 자	신청서 심사 및 평가

자료: 보건복지가족부(2008), 국민기초생활보장 2008년도 자활사업안내.

사회적 일자리형은 사업의 수익성이 떨어지지만 사회적으로 유용한 일자리를 제공하여 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입

을 준비하는 사업으로 사업단형과 도우미형이 있다. 사회적일자리형 자활근로사업으로 추진 가능한 사업은 시·군·구청장이 판단하여 결정할 수 있다. 일반적으로 자활사업도우미, 복지도우미, 보육지원도우미, 급식도우미, 복지시설도우미 등의 도우미 형태가 주를 이룬다.

인턴형 자활근로사업은 일반기업체에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 일하면서 기술과 경력을 쌓은 후 취업을 통해 자활을 도모하는 취업유도형 자활근로사업이다. 이 때 단순 노무지원 형태를 지양하고, 참여자가 기술과 경력을 습득할 수 있도록 하는 업종 및 업체를 선정하여 민간에 위탁하는데, 아·미용, 요리, 전기, 용접, 정비, 운전, 제과제빵 등이 다수를 차지하고 있다.

근로유지형 자활근로사업은 현재의 근로능력과 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업에 참여를 준비하는 형태의 사업으로 지방자치단체가 직접 시행하고 있다. 노인·장애인 등에 대한 가사도우미, 지역환경정비, 공공시설물관리 보조 등 노동강도가 약하나 지역사회 필수적인 공공서비스 제공사업 중심으로 추진할 수 있다.

〈표 3-5〉 자활급여 기준

(단위: 원)

구 분	시장진입형 (기술·자격자)	인턴형	사회적일자리형	근로유지형
급여단가	29,000 (30,000)	28,000	26,000	19,000
비고	1일 8시간, 주5일			1일 5시간, 주4일

주: 2008년 1인당 1일 자활급여 기준임.

자활사업 참여자들에게는 실비 2,000원을 추가 지급함.

자료: 보건복지가족부(2008), 국민기초생활보장 2008년도 자활사업안내.

자활공동체사업은 공동창업을 통한 시장진입을 지원하는 사업으로 기술 습득정도가 높고 노동 강도가 높은 사업 참여가 가능한 참여자를 대상으로 한다. ‘자활공동체’란 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호·협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체

를 지칭한다. 자활공동체의 성립요건은 공동체 구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3 이상이어야 하고, 2인 이상의 사업자로 설립해야 하며, 모든 구성원에 대해 월 50만원 이상의 수익금 배분이 가능해야 한다.

자활공동체로 인정되면 보장기관이 인정된 자활공동체의 조속한 사업안정을 위해 필요한 지원을 할 수 있으며, 지역자활센터는 자활공동체의 설립을 돕고, 운영과 판로개척 등 자활공동체의 육성에 대해서 지원할 수 있다. 또한 자활을 위한 사업자금의 융자(자활기금, 자활공동체 창업자금 대여), 국·공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지방자치단체의 조달 구매시 공동체 생산품의 우선구매, 기타 자활촉진을 위한 각종 사업의 지원 등을 최대 3년간 지원하고 있다. 또한 자활근로사업단의 자활공동체로의 전환을 촉진하기 위해 신규 자활공동체에 참여하는 대상자에게 최대 1년간 인건비를 지원하고 있다.

마지막으로 창업지원 사업은 저소득층의 자활을 위한 사업의 창업 및 운영 등에 필요한 자금을 저리로 대여하는 프로그램이다. 자금을 융자하는 프로그램에는 생업자금 융자와 자활공동체 창업자금, 자활기금이 있다. 먼저 생업자금융자사업은 수급자 등 저소득층(최저생계비 150%이하)의 자활을 위한 사업의 창업·운영 등에 필요한 자금을 장기저리(연3%)로 대여하여 자립을 유도하고 생활안정을 도모하기 위한 사업으로 무보증인 경우 1,000만원 이하, 보증인 경우 2,000만원 이하, 담보가 있을 경우는 담보범위 내에서 융자를 제공한다.

자활사업 참여자에 대한 융자는 자활공동체창업자금(Micro Credit)과 자활기금에서 시행되고 있는데, 전자의 지원대상은 자활공동체인 반면 후자는 자활공동체 외에도 수급자와 차상위계층 등 개인을 포함한다. 자활공동체 창업자금지원 사업은 자활공동체에 무보증 소액창업자금 대출(microcredit)과 함께 초기상담·교육, 기술·경영지도 등 종합적 사전·사후관리서비스를 제공하여 창업성공 가능성을 제고하고 기초수급자 등 저소득층의 금융소외 문제를 해소하고 있다. 2008년 기준으로 사업수행기관은 사회연대은행, 신나는 조합, 경기광역자활지원센터로 제한되어 있다.

자활기금은 국민기초생활보장법상 자활지원사업의 원활한 추진을 위한 재원으로 활용하기 위해 해당 지방자치단체에서 조성·운용하는 기금이다. 현재 자활지원사업의 추진을 위한 기본적인 인프라도 미비하고 지역별 편차도 커 지역별 여건에 부합하는 자활지원 사업을 탄력적으로 수행할 수 있는 재원이 필요하게 되었다. 이에 따라 2000년부터 국고를 지원하여 기금을 조성함으로써 각 지방자치단체의 자활지원 사업 활성화와 자발적인 기금재원의 조성을 유도하고 있다.

(4) 자활사업 전달체계

자활사업·정책의 총괄관리는 자활사업이 규정되어 있는 국민기초생활보장제도를 총괄하는 정부부처인 보건복지가족부에서 담당하며 구체적으로는 매년 12월 종합자활지원계획을 수립하고 자활프로그램을 개발추진하며, 지역자활센터를 지정 관리한다. 각 시·도 및 시·군·구는 보건복지가족부의 종합자활지원계획에 따라 지역자활지원계획을 수립하고 자활기금 설치운영을 담당하며, 조건부수급자 책정 및 생계급여중지여부 결정 등 급여실시 여부 및 내용을 결정하고 지급하게 된다. 이외에도 자활기관협의체를 운영하여 자활사업을 위한 논의의 장을 담당한다. 읍·면·동은 조건부수급자 확인 조사 등을 담당한다.

노동부는 자활사업 대상자 중 취업대상자를 총괄관리하며 이들을 위한 종합취업지원계획을 매년 12월에 수립하고 취업지원프로그램 개발 추진을 담당한다. 이러한 프로그램 실시기관은 고용지원센터로 취업대상자의 조건 이행여부를 확인하고 실제 프로그램을 시행한다.

보건복지가족부의 비취업대상자는 사회적응 프로그램을 통해 자활의욕을 고취하도록 하고, 자활근로사업 및 창업지원 사업을 통해 자활능력을 개발하여, 자활공동체에 참여하거나 취업 및 창업을 통해 시장에 진입하도록 설계하고 있다. 노동부의 취업대상자는 직업적응훈련을 거쳐서, 직업훈련, 직업알선 및 취업촉진사업 등의 고용서비스 혜택을 받아서 취업을 하도록 하

고 있다.

자활사업 추진에 필요한 사업을 수행하는 핵심 인프라는 지역자활센터로, 근로능력 있는 저소득층에게 집중적·체계적인 자활지원서비스를 제공함으로써 자활의욕 고취 및 자립능력 향상을 지원하기 위해 설립되었다. 1996년 자활지원센터라는 이름으로 처음 설치되면서 시범사업을 실시하였고, 이후 국민기초생활보장법이 제정되면서 자활후견기관으로 이름을 변경한 후, 2006년부터 지역자활센터라는 명칭으로 전환되었다.

지역자활센터에 대해서는 규모별 지원제도를 운영하고 있는데, 이는 자활사업 추진성과를 고려하여 지원하는 것이다. 이와 같은 규모별 지원제도를 도입한 것은 참여인원이 많을수록 업무량이 증가함에도 기관 당 동일한 예산의 지원은 결과적으로 지역자활센터간 형평성 문제를 제기할 뿐만 아니라 2004년 감사원 감사와 국회 국정감사에서 지역자활센터에 대한 일률적인 운영비 지원으로 자활사업의 효율성이 떨어지고 생산성이 부진하다는 지적 때문이다. 규모별 지원제도는 참여자 수, 사업단 수, 자활공동체 수, 자활성공률 및 참여자 만족도의 5개 기준을 평가하여 확대형, 표준형, 기본형 및 소규모형의 4개 유형으로 구분하고 유형별로 차등지원하고 있다.

다음으로 자활사업의 수행을 지원하는 기관으로 2008년말 기준 6개소의 광역자활센터가 설치되어 있다. 광역자활센터는 자활지원체계가 주로 지역내에서만 이루어지고, 서비스 제공주체가 복지부와 노동부로 이원화되어 이용자들의 편의를 도모하기 어렵고, 자활지원기관 간의 연계 및 서비스 제공에 한계가 있다는 지적에 따라 자활사업 네트워크 구축 및 연계를 강화하기 위해 도입되었다(김태완·전지현, 2009). 2004년에 경기, 인천, 대구의 세 지역에 광역자활센터를 설치하였으며, 2008년 강원, 전북, 부산의 세 지역에 추가로 설치하였다.

광역자활센터의 주요 사업으로는 광역단위의 창업 및 취업 지원체계의 구축, 자활공동체 등 지원을 위한 경영컨설팅 및 창업지원 사업(지역밀착형 취업지원, 자활기금 위탁 운영 및 마이크로 크레딧 집행 등), 지역자활센터 지원사업(자활프로그램 개발, 보급, 광역단위 자활사업 DB구축 등), 교육훈

련사업(자활실무자 및 참여자에 대한 교육훈련, 지역중소기업·서비스 제공기관 연계)를 통한 맞춤형 교육, 훈련 실시 등)이 있다(이인재 외, 2005; 김태완·전지현, 2009 재인용).

〈표 3-6〉 정부부처 및 지자체의 전달체계

구 분	기 능	비 고
보건복지부	- 국민기초생활보장제도 총괄 - 매년 12월 종합자활지원계획 수립 - 자활프로그램 개발·추진 - 지역자활센터 지정·관리	자활사업·정책 총괄관리
시·도 시·군·구	- 매년 1,2월 지역자활지원계획 수립 - 자활기금의 설치·운영 - 급여 실시여부 및 내용결정, 지급 - 자활기관협의체 운영 - 조건부수급자 책정 및 생계급여중지여부 결정 - 가구별자활지원계획 수립·관리	자활사업 총괄시행
읍·면·동	- 조건부수급자 확인조사	조건부수급자 관리
자활센터	- 중앙자활센터 - 광역자활센터 - 지역자활센터	자활사업 운영 및 자활사업 참여자 관리
노동부	- 매년 12월 종합취업지원계획 수립 - 취업지원프로그램 개발·추진	취업대상자 총괄관리
고용지원센터	- 개인별 취업지원계획 수립 - 취업지원프로그램 시행 - 취업대상자의 조건이행여부 확인	취업지원시행

마지막으로 1개소의 중앙자활센터가 운영되고 있다. 중앙자활센터는 2006년 국민기초생활보장법이 개정되면서 자활지원제도 관련 대상자 및 사업실적 등에 대한 중앙단위의 정보 집적, 관리, 분석 및 자활사업의 체계적이고 효율적인 성과관리를 도모하고자 설치되었으며, 2008년 7월에 설립되었다. 법에 따르면, 중앙자활센터는 자활지원을 위한 조사연구·교육 및 홍보사업을 수행하고, 자활지원을 위한 사업의 개발 및 평가, 지역자활센터 및 자활공동체의 기술경영지도 및 평가, 자활 관련 기관 간의 협력체계 및 정보네트워크 구축·운영 등을 주요 기능으로 하고 있다. 이에 따라 중앙자활센터는 교육훈련, 사업개발 및 지원, 자활 관련 기관 네트워크, 정책 개

발 및 조사 연구, 자활사업 성과관리체계 구축, 자활사업 홍보 등을 주요 사업 영역으로 채택하고 있다.

자활센터별 지원체계를 살펴보면 중앙자활센터는 자활사업수행 체계의 총괄단위로 자활사업 DB구축, 자활사업 및 수행기관의 성과를 관리하고 조사 및 연구, 교육 훈련을 추진·운영한다. 광역자활센터는 광역 단위의 자활지원 체계로서 광역자활공동체 및 취업·창업을 지원하며 참여자와 실무자의 교육을 광역단위에서 실시한다. 지역자활센터는 자활사업수행의 기본 단위로서 자활사업을 실시하고 참여자 사례관리 및 취업 창업지원사업을 수행한다.

〈표 3-7〉 자활센터별 지원체계

구 분	기 능	비 고
중앙자활센터	- 자활사업 DB구축 - 자활사업 및 수행기관 성과 관리 - 조사, 연구, 교육훈련 체계구축 - 마이크로크레딧 관리시스템	전체 자활사업 체계 총괄
광역자활센터	- 자활공동체, 취업, 창업지원 - 참여자, 실무교육 실행 - 마이크로크레딧 집행	광역단위 자활사업 조직 및 실행
지역자활센터	- 자활사업 수행 - 참여자 사례관리 - 취업, 창업지원사업 수행	지역단위 자활사업 총괄

자료: 중앙자활센터 홈페이지(<http://www.cssf.or.kr/>)

자활사업의 사업별 실시기관을 살펴보면 다음과 같다. 자활공동체 사업은 지역자활센터 및 자활사업을 실시하는 민간위탁기관에서 담당하며, 자활근로사업 중 시장진입형, 인턴형, 사회적일자리형은 지역자활센터 등의 민간위탁기관 또는 시·군·구에서 실시할 수 있지만 근로유지형 자활근로사업은 시·군·구에서만 운영한다. 디딤돌사업(사회적응프로그램)은 정신보건센터 등의 정신보건시설, 사회복지관 등에서 실시하고 생업자금융자 사업은 시·군·구에서 담당한다.

〈표 3-8〉 자활사업별 실시기관

주무부처	자활사업		사업 실시기관
보건복지 가족부	자활공동체사업		지역자활센터, 자활사업을 실시하는 민간위탁기관
	자활근로	시장진입형	지역자활센터 등의 민간위탁기관, 시·군·구 등
		인턴형	
		사회적일자리형	
	근로유지형		시·군·구 등
	디딤돌사업 (사회적응프로그램)		정신보건센터 등 정신보건시설, 사회복지관, 대학연구소, 지역자활센터 등
노동부	생업자금융자		시·군·구
	취업알선		고용지원센터
	직업훈련(창업훈련)		직업훈련기관
	직업적응훈련		고용지원센터, 직업적응훈련기관
	자활취업촉진사업 등		고용지원센터

자료: 보건복지가족부(2008), 국민기초생활보장 2008년도 자활사업안내.

(5) 자활사업의 재정

자활지원사업과 자활소득공제 등 대부분의 자활사업의 재원은 주무부처에 관계없이 정부의 일반회계에서 조달되지만 생업자금융자사업은 공공자금관리기금, 가사간병방문도우미사업은 복권기금에서 재원이 조달된다. 2008년도 자활사업 예산 중 일반회계 예산은 보건복지부와 노동부 소관 예산을 포함하여 3,252억원이며, 기금 예산은 공공자금관리기금과 복권기금을 포함하여 668억원에 달한다.

자활공동체 창업자금 및 자활사업 참여자 용자 사업의 주요한 재원은 자활기금이다. 자활기금은 시·도지사 및 시·군·구청장이 설치 혹은 운영할 수 있으며, 지방자치단체 또는 지방자치단체 외의 자로부터의 출연금, 자활근로 실시결과 발생하는 수익금, 국고보조금 등을 통해 조성할 수 있다. 자활기금은 자활공동체에 대한 사업자금 대여나 자활공동체 사업자금의 이차보전, 수급자 및 차상위계층의 복지증진을 위한 사업에 사용할 수 있다.

2. 자활사업의 현황

(1) 자활사업 대상

국민기초생활수급자 수는 2003년 138만 명 이후 꾸준히 증가하여 2007년 155만 명으로 최고조에 달했으나 2008년 기초수급자 수는 오히려 144만 명으로 감소하였다. 이 중 근로능력자는 2003년 30만명에서 증가하다가 2005년 이후 감소하는 추세로 2008년 근로능력자 수는 28만명이다. 또한 조건부수급자 수는 4만명으로 일정한 수준(수급자의 약 20% 수준)을 유지하고 있는데, 2008년 조건부 수급자 수는 3만명(수급자의 18%)으로 감소한 것으로 나타났다. 자활사업 참여자의 수는 조건부수급자의 수보다 크고 근로능력자의 수보다는 적은 정도로 나타난다.

자활사업 참여자의 역시 2003년 이후 증가와 감소를 반복하고 있으나 2008년 참여자는 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 이 중 수급자의 수는 5.2만 명에서 6.3만 명으로 자활사업 참여자 중 66%에서 78%를 차지하는 반면 차상위계층의 수는 1.6만 명에서 3.0만 명으로 전체 참여자 중 22%에서 35%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 3-9〉 수급자 및 자활사업 참여자

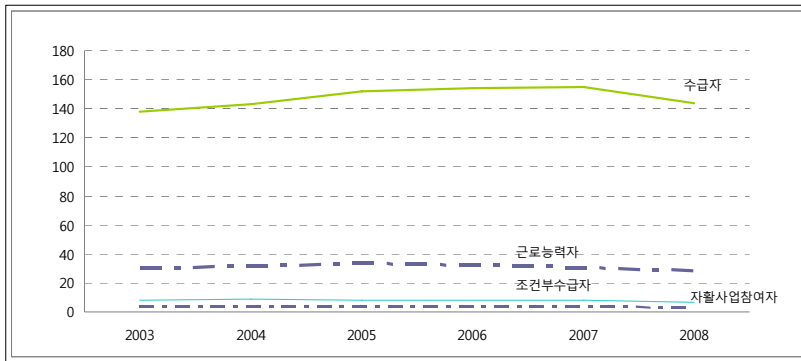
(단위: 만 명, %)

연 도	수급자	근로능력자	조건부 수급자	자활사업 참여자		
				소계	수급자	차상위 계층
2003	138	30(22)	4(13)	8.1	6.3(78)	1.8(22)
2004	143	31(22)	4(13)	8.6	5.6(65)	3.0(35)
2005	152	33(22)	4(12)	7.9	5.2(66)	2.7(34)
2006	154	32(21)	4(13)	8.0	5.4(68)	2.6(32)
2007	155	30(19)	4(13)	8.3	5.6(67)	2.7(33)
2008	144	28	3	7.1(100.0)	5.5(77.5)	1.6(22.5)

자료: 보건복지가족부, 자립지원투자과, 내부자료

[그림 3-1] 은 기초생활보장수급자와 근로능력자, 조건부 수급자, 자활사업 참여자의 추이를 보여준다. 그림에서 보는 바와 같이 자활사업 참여자의 수는 수급자의 수와 유사한 패턴을 보여주는 반면 근로능력자와 조건부 수급자의 수는 패턴에는 크게 영향을 받지 않는 것으로 보인다. 이는 기초생활보장을 확대한 이전 정부와 달리 현 정부는 노동을 통한 경제위기 극복과 수급자의 도덕적 해이를 방지하고자 엄격한 사정 절차를 강화한 때문인 것으로 보인다.

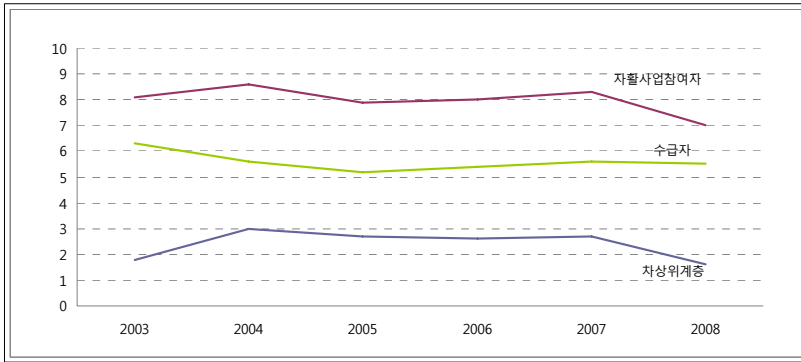
[그림 3-1] 자활사업 대상 추이



주: <표 3-9>의 자료를 토대로 도식한 것임.
자료: 보건복지가족부, 자립지원투자과, 내부자료

[그림 3-2] 는 자활사업 참여자 전체와 유형별 추이를 보여준다. 그림에서 보는 바와 같이 일반수급자와 조건부수급자, 자활특례자를 포함하는 수급자 비중이 차상위계층보다 훨씬 크다. 자활사업에 참여하는 수급자의 수는 5.2만명에서 6.3만명으로 감소와 증가를 반복하고 있으나 지속적으로 증가추세를 보이는 반면 자활사업에 참여하는 차상위계층은 증가와 감소를 반복하고 있으나 2008년에는 감소하고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 자활사업 참여자의 추이는 차상위계층의 참여 추이와 동일한 패턴을 나타내고 있다. 즉 자활사업 참여자의 감소와 증가는 차상위계층의 증감에 따른 것이다.

[그림 3-2] 자활사업 참여자의 유형별 추이



주: <표 3-9>의 자료를 토대로 도식한 것임.
자료: 보건복지가족부, 자립지원투자과, 내부자료

각 자활사업별로 참여자 수는 <표 3-10>에서 제시하고 있다. 복지부 자활사업 참여자는 전체 참여자의 96.8%로 대부분을 차지하고 있으며, 노동부 자활사업 참여자는 3.2%에 불과하다. 노동부 자활사업 참여자의 비중은 계속 줄어들고 있는 상태이다. 전체 사업 중에서 가장 비중이 높은 사업은 사회적일자리형으로 전체 참여자의 33.9%를 차지하고 있으며, 근로유지형도 33.3%로 상당히 높은 비중을 나타내고 있다. 근로유지형 자활근로에 있어서 일부 지자체에서 근로능력이 비교적 있는 참여자를 지역자활센터나 노동부의 자활사업 수행기관으로 의뢰하기보다는 지자체의 업무를 보조하도록 하는 경향이 있다. 이에 따라 근로유지형보다 더 높은 근로능력을 필요로 하는 자활근로사업에서 오히려 근로능력이 떨어지는 참여자가 일하는 경우도 있다.

자활사업의 참여자는 2008년 12월말 기준 70,489명이며, 이중 보건복지가족부 사업에는 68,246명, 노동부 사업에는 2,243명이 참여하고 있다. 즉 자활사업 참여자의 96.8%가 보건복지가족부 사업에 참여하고 있다. 보건복지부의 사업 중 자활근로 사업에는 58,177명, 즉 전체참여자 중 82%가 참여하고 있으며, 사회적응프로그램에 1,625명(2.3%), 생업자금융자사업 등에 8,444명(12%)가 참여하고 있다. 세부 사업 중에서 가장 큰 비중을 차지하

는 사업은 근로유지형 자활근로도 33.0%의 비중을 차지하고 있어서 사실상 자활사업 참여자의 1/3이상이 취업가능성이 희박한 프로그램에 참여하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 자활사업 프로그램별 참여자 현황

(단위: 명, %)

계	보건복지가족부								노동부
	소계	자활근로					디딤돌 프로 그램	공동체	
		시장 진입형	사회적 일자리형	인턴 형	근로 유지형	지자 체형			
70,489	68,246 (96.8)	10,647 (15.1)	23,900 (33.9)	145 (0.2)	23,292 (34.1)	193 (0.3)	1,625 (2.3)	8,444 (12.0)	2,243 (3.2)

주: 2008년 12월말 기준임.
자료: 보건복지가족부, 자립지원투자과, 내부자료

(2) 자활사업 프로그램

〈표 3-11〉은 2008년 12월 현재 자활근로 및 자활공동체 사업의 종류별 사업단수와 참여자 수를 보여준다. 정부에서 권장하고 있는 전국 5대 표준화 사업인 간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용 사업에 1,543개의 사업단, 14,495명이 참여하고 있어 전체사업단의 40.6%, 전체자활근로 및 공동체 참여자 수의 30.4%가 속해 있다. 5대 표준화사업은 사회적 일자리에 해당되는 업종으로 서비스 욕구가 있으나 시장에서 공급하기에는 수지타산이 맞지 않는 집수리사업, 간병사업, 청소사업, 폐자원재활용, 음식물 재활용사업으로 구성되어 있다. 이 외에도 독거노인과 청소년에서 도시락을 제조 및 배달하는 도시락사업과 지역 공공기관을 대상으로 하는 세차사업이 다수 운영되고 있다. 기타 사업으로는 지역의 특수한 욕구를 이용한 영농사업(버섯재배 등), 수공예사업, 식당 등의 사업단이 운영되고 있다.

〈표 3-11〉 자활근로 및 자활공동체 사업 현황

(단위: 개, 명, %)

구분	계 (a+b+c+d)	전국5대표준화사업						도시락 (b)	세차 (c)	기타 (d)
		소계 (a)	집수리	간병	청소	폐자원 재활용	음식물 재활용			
공동체 및 사업단 (구성비)	3,795 (100.0)	1,543 (40.6)	340 (9.0)	495 (13.0)	461 (12.1)	231 (6.1)	16 (0.4)	111 (2.9)	54 (1.4)	2,087 (54.9)
참여자 (구성비)	47,739 (100.0)	14,495 (30.4)	1,688 (3.5)	5,901 (12.4)	4,638 (9.7)	2,157 (4.5)	111 (0.2)	840 (1.8)	214 (0.4)	32,190 (67.4)

주: 2008년 12월말 기준임.

자료: 보건복지가족부, 자립지원투자자, 내부자료

한편 지역자활센터는 자활사업 프로그램 외에 각 지방자치단체의 복지 욕구에 따라 바우처사업과 지자체사업을 시행하는 경우도 있다. 특히 바우처사업은 사회서비스 수요의 증가로 노인, 장애인, 산모, 아동 등 사회서비스를 필요로 하는 사람들에게 일종의 이용권을 발급하여 서비스를 받을 수 있도록 하는 사회서비스바우처의 일환이며 서비스 공급을 지역자활센터의 사업단에서 운영하는 것이다.

보건복지부에서 운영하는 사회서비스 바우처사업의 제공기관은 영리조직과 비영리조직을 포함해서 2,951개소에서 제공하고 있는데 이 중 지역자활센터는 607개소로 20.6%를 차지하고 있다. 특히 지역자활센터는 가사·간병서비스와 노인돌봄서비스를 주로 제공하고 있다. 바우처사업의 업종은 일반적인 자활근로사업단과 유사한 업종이나 사회적일자리형 사업이 정부에서 인건비를 지원받는 사업인데 반해 바우처사업은 독립적으로 자립한 사업이다.

초기 바우처사업이 지역자활센터의 근로사업단 인프라를 이용하였지만 현재의 규정은 바우처사업의 위탁선정시 자활근로사업단 및 공동체와의 중복지원을 금지하고 있어 자활근로사업단이나 공동체는 바우처사업을 위탁할 수 없고 바우처사업단은 자활근로사업단이나 공동체의 지원을 받을 수 없다. 또한 바우처사업은 지방자치단체의 바우처 분담금과 서비스 이용자의

자기 부담금을 수입원으로 하고 있어 자활공동체보다 안정적인 수익금을 창출하는 경향이 있다.

〈표 3-12〉 사회서비스 제공기관 유형별 현황

(단위 : 개소)

구분	기관유형	기관수									
		계	돌봄서비스					기타			
			소계	노인	장애인	산모	가사 간병	소계	보편형	맞춤형	장애 아동
영리	개인_과세	201	33	0	2	31	0	168	1	104	63
	개인_면세	349	51	5	2	43	1	298	1	140	157
	법인_본점	69	6	1	1	3	1	63	14	44	5
	법인_지점	15	0	0	0	0	0	15	7	7	1
	소계	634	90	6	5	77	2	544	23	295	226
비영리	지역자활센터	607	579	181	106	69	223	28	0	26	2
	사회복지관	638	214	41	145	1	27	424	1	200	223
	재가노인시설	325	304	251	17	1	35	21	0	14	7
	자립생활센터	62	57	1	56	0	0	5	0	3	2
	장애인단체	211	90	3	86	0	1	121	0	47	74
	종교단체	4	3	2	1	0	0	1	0	1	0
	기타 비영리	397	127	20	38	56	13	270	2	183	85
	대학교	53	1	0	1	0	0	52	2	44	6
	병원	18	0	0	0	0	0	18	1	10	7
	소계	2,315	1,375	499	450	127	299	940	6	528	406
국가 및 지자체		2	2	1	0	0	1	0	0	0	0
소계		2	2	1	0	0	1	0	0	0	0
계		2,951	1,467	506	455	204	302	1,484	29	823	632

자료: 보건복지가족부 사회서비스 마우처 홈페이지(<http://socialservices.or.kr>)

한편 자활공동체창업자금의 규모는 2008년 20억 원이었으며, 자활기금은 각 시도 및 시군구에서 조성하여 운영하는 기금으로 2007년 말 1,830억 원에 이르고 있지만 실제로 용자에 활용하고 있는 기금은 그다지 많지

않다. 창업지원 사업은 2009년 추경을 통해서 330억 원으로 크게 증액되어 희망키움뱅크 사업으로 운영하고 있으며, 지원대상자도 자활공동체 외에도 저소득층으로 크게 확대하였다.

근로능력이 있는 빈곤층을 대상으로 하는 노동부 자활사업은 직업적응훈련과 직업훈련을 통해 노동시장에서 활용할 수 있는 기술 습득을 지원하고 취업알선과 자활취업촉진, 창업프로그램을 제공하여 노동시장 진입할 수 있도록 지원하고 있다.

〈표 3-13〉 노동부 자활사업 프로그램별 참여 현황

(단위: 명)

누계	직업적응훈련	취업알선	직업훈련	자활취업촉진	창업
2,243	715	493	871	160	4

주: 2008. 12월말 기준
자료: 보건복지가족부 내부자료.

(3) 자활사업 전달체계

2008년 12월말 기준 중앙자활센터는 1개소, 광역자활센터는 6개소(경기, 인천, 대구, 강원, 전북, 부산), 지역자활센터는 242개소가 설립되어 있다. 지역별로 살펴보면, 서울 31개소, 경기 32개소, 전남 21개, 경북과 경남 20개에서 제주 4개소 등 전국에 골고루 분포되어 있다.

〈표 3-14〉 지역별 지역자활센터 현황

(단위: 개소)

계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
242	31	18	8	11	8	4	5	32	15	12	15	18	21	20	20	4

주: 2008. 12월말 기준
자료: 중앙자활센터 홈페이지 <http://www.cssf.or.kr/>

지역자활센터는 1996년 시범사업으로 5개 센터가 지정되어 사업을 실시하였으며 2000년 국민기초생활보장제도가 실시되면서 70개소로 증가한 이

래 2001년 169개, 2002년 192개소, 2004년 242개소로 급격하게 증가하였다. 2002년 취소와 반납으로 7개 센터가 사업을 철회한 바 있으며 2004년의 242개소가 2009년 5월 말 현재까지 유지되어 전국에 242개소의 지역자활센터가 운영 중이다.

〈표 3-15〉 연도별 지역자활센터 현황

(단위 : 개소)

구분	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
계	5	70	169	192	209	242	242	242	242	242	242

자료: 중앙자활센터 홈페이지 <http://www.cssf.or.kr/>

보건복지부와 중앙자활센터 주관으로 전국 242개 지역자활센터를 규모별로 기본형, 표준형, 확대형, 소규모·특화형의 4개 유형으로 구분하여 유형별로 지원액을 차등 지원하는 것을 규정하고 있다. 유형은 각 센터의 참여자 수, 사업단 수, 공동체수, 자활성공률, 참여자 만족도의 5개 조사항목에 따라 점수를 부여하고 이를 바탕으로 한 점수의 구간에 따라 구분된다.

이러한 방식으로 구분된 유형별 자활지원센터의 현황은 〈표 3-16〉와 같다. 2008년 기준으로 표준형은 118개소(48.3%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 기본형과 확대형이 각각 54개, 57개이고, 소규모·특화형이 13개로 가장 적다. 확대형 지역자활센터의 지원액은 연간 1억9천만 원, 표준형 지역자활센터의 지원액은 1억7천만 원, 기본형 지역자활센터의 지원액은 1억4천만 원, 그리고 소규모형 지역자활센터의 지원액은 1억2천만 원이다.

〈표 3-16〉 규모별 지역자활센터 현황

(단위: 개소, %)

구분	전체	기본형	표준형	확대형	소규모·특화형
기관수	242	54	118	57	13
(비율)	(100)	(22.7)	(48.3)	(23.6)	(5.4)

주: 2008년 12월말 기준임.
자료 : 보건복지가족부 내부자료

(4) 자활사업 재원

생업자금융자를 제외한 자활사업의 재정은 정부의 일반예산을 통해 조달된다. 2008년도 자활사업의 총예산은 3,324억원이며, 이 중 보건복지부 소관 예산은 3,238억원(97.4%), 노동부 소관 예산은 86억원(2.6%)이다. 보건복지부 소관 자활사업의 예산 중 자활근로를 위한 예산은 2,594억원으로 총 예산의 78.0%로 가장 높은 비중을 나타낸다. 이 외에 자활사업 참여자의 소득공제 206억원, 자활공동체 창업자금 지원 130억원, 사회적응프로그램 9억원으로 편성되었다. 지역자활센터 운영 278억원, 중앙·광역자활센터 운영 27억원 등 자활사업 전달체계 운영 예산이 총예산의 9.2%를 차지하고 있다. 다음으로 공공자금관리기금에서 재원이 조달되는 생업자금융자사업의 2008년 예산은 72억원이다.

2008년 노동부 소관 자활사업은 앞서 언급한 바와 같이 직업적응훈련, 자활직업훈련, 자활취업촉진사업으로 구성되며 각각 25억원, 47억원, 14억원의 예산이 편성되어 있다.

2009년도 자활사업 예산은 3,480억 원으로 이 중 보건복지가족부 소관 예산 3,356억 원(총예산의 96.4%) 전년 대비 3.6% 증가하였다. 역시 자활근로사업 예산이 2,604억 원으로 가장 많은 비중을 차지하고, 지역자활센터 운영을 위한 예산이 285억 원, 광역자활센터 및 중앙자활센터의 운영 예산 33억 원으로 편성되어 전년 대비 소폭 증가한 것으로 알 수 있다. 특이한 것은 자활공동체 창업자금 지원 예산이 전년 대비 550% 증가한 130억 원인 반면, 자활소득공제 예산은 2억 원으로 전년보다 감소하였다. 또한

사회적응프로그램(9억 원)과 생업자금융자사업(72억 원)은 전년도 동일한 예산이 편성되었다.

한편 노동부 소관 예산은 총예산의 3.6%를 차지하고 있으며, 전년 대비 44.0% 증가하였다. 2009년에 노동부 소관 자활사업은 ‘저소득층 취업패키지 사업’으로 통합·운영되고 있으며, 2009년 저소득층 취업패키지 사업을 위한 예산은 124억 원이다.

〈표 3-17〉 자활사업 예산

(단위: 백만 원)

소관부처	재원	사업명	2008년 예산	2009년 예산
합계			332,451	348,036
보건복지가족부	소계		323,846	335,641
	일반예산	자활근로	259,419	260,453
		지역자활센터 운영	27,809	28,515
		중앙·광역자활센터 운영	2,677	3,334
		사회적응프로그램	936	936
		자활공동체 창업자금지원	2,000	13,000
		자활소득공제	22,300	20,610
		생업자금 이차 및 손실 보전금 등	1,505	1,593
	공자관리기금	생업자금융자	7,200	7,200
노동부	일반예산	저소득층취업패키지지원	8,605	12,395

자료: 보건복지가족부(2008), 2008년도 자활사업안내; 보건복지가족부(2009a), 2009년도 자활사업안내.

제2절 자활사업의 성과와 주요 쟁점

1. 자활사업의 주요 성과

일반적으로 측정하는 자활사업의 성과지표는 취업률과 탈수급율이다. 먼저 2008년 자활사업 참여수급자 중 탈수급자 및 취·창업자 비율은 13.9%이다. 이는 자활특례자를 포함한 탈수급자와 취·창업자 수를 업그레이드형 자활근로와 자활공동체, 창업, 취업알선, 노동부자활사업에 참여하는 수급자

수로 나눈 것이다. 다음으로 2008년 자활사업 참여 수급자 중 탈수급자의 비율은 6.7%이다. 이는 자활특례포함 탈수급자를 자활사업 참여 수급자의 수로 나눈 것이다.

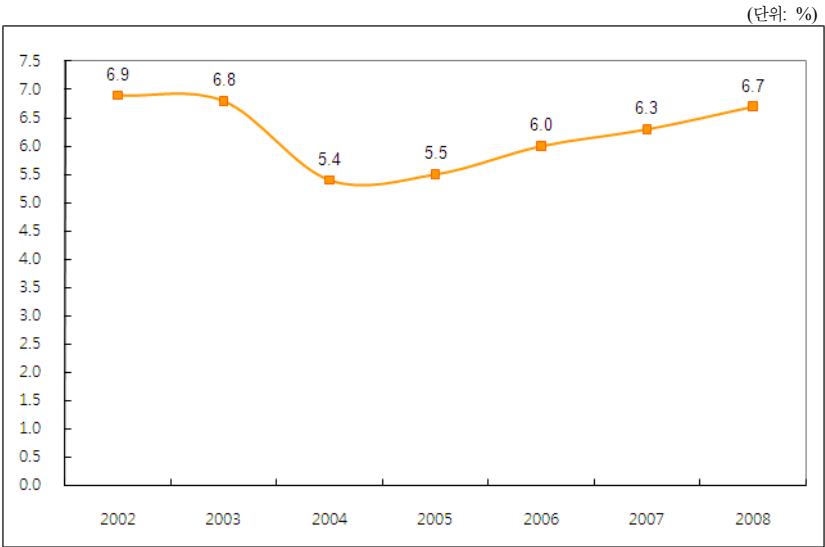
〈표 3-18〉 보건복지가족부의 자활사업 성과지표

지표	탈수급자 및 취·창업자 비율	탈수급자 비율
성공율	13.9	6.7
산식	탈수급자(자활특례포함)+취·창업자/ (업그레이트형자활근로+자활공동체+창업 +취업알선+노동부자활사업)참여수급자	탈수급자(자활특례포함)/ 자활사업참여수급자

자료: 보건복지가족부 자립지원투자과, 내부자료.

[그림 3-3] 의 탈수급율의 추이를 보면 2002년 6.9%, 2003년 6.8%에
서 2004년 5.4%까지 낮아졌다가 이후 지속적으로 상승하여 2007년 6.3%
까지 증가한 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-3] 탈수급율 추이



자료 : 보건복지가족부, 자립투자지원과 내부자료.

2. 자활사업의 주요 쟁점

자활사업이 수급자의 근로의지 회복과 사회적 지지망 형성에 기여하고 있지만, 그것을 넘어 근로활동을 통해 빈곤에서 탈출하게 하는 단계에 이르는 못하고 있다. 그 이유는 먼저 자활사업에 참여하고 있는 저소득층의

건강상태와 취업능력이 시장경쟁력을 논하기에는 현저히 떨어져, 자활사업이 그들의 안정적인 소득창출을 돕는 것 자체가 결코 용이하지 않기 때문이다. 다음으로 현재 기초생활보장제도가 근로인센티브를 갖추지 못하고 있기 때문이다. 마지막으로 수급자들의 능력과 욕구에 맞는 적절한 자활사업 프로그램이나 그것을 제공할 조직과 인력이 미흡했기 때문이다(노대명, 2002).

그러나 좀 더 근원적으로 파고 들어가면, 자활사업이 현재 당면하고 있는 어려움은 대상자 선정, 급여체계 구성, 전달체계 구축과 관련된다. 즉 자활사업을 조건부 수급자를 중심으로 추진했던 것이나, 그들의 탈빈곤을 촉진하기보다는 조건부과에 초점을 두었던 것이나, 사업추진에 필요한 조직과 인력을 확보하지 않고 사업을 실시했던 것은 제도 당시부터 이미 많은 문제점을 야기할 것이라는 지적이 있었다(노대명, 2002).

자활사업은 이미 수 년 전부터 그 성과에 대해 비판을 받아왔다. 2008년 하반기부터 시작된 세계적 금융위기의 한파로 인한 빈곤층의 고용위기는 오랫동안 제기된 비판에도 불구하고 자활사업의 일시적인 확대를 야기하였다. 즉 정부는 고용위기에 처한 취업취약계층과 고령화 등 사회서비스의 확충을 위해 저소득층을 대상으로 하는 일자리와 사회서비스 일자리 창출사업의 예산을 증액함으로써 자활사업의 지속가능성이 증가하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 현재의 고용위기가 지나가게 되면 또 다시 자활사업의 효과성과 효율성에 대한 비판 논의는 강화될 우려가 있다. 따라서 현 시점에서 자활사업의 10년을 돌아보고, 자활사업을 평가하는 연구가 필요하다. 자활사업의 평가 결과는 자활사업의 목표와 제도의 설계, 설계하지

않으면 자활사업은 크게 축소되고 자활사업 수행기관으로서 지역자활센터의 위상은 크게 약화될 것이다.

(1) 자활사업의 성과 미흡

자활사업을 둘러싼 첫 번째 쟁점은 미흡한 자활사업의 성과이다. 자활사업을 지지하는 입장에서 보면 일부 불합리한 측면이 있기는 하지만 성과로만 보면 자활사업에 대한 전반적인 평가는 미흡한 것으로 나타났다. 시행 초기 자활사업 참여 대상규모가 약 25~30만명 정도 될 것으로 추정되었지만, 자활사업 참여에 대한 인센티브 부족, 자활예산 부족 등으로 참여자가 5만명 내외에 머물고 있는 실정이다. 특히 자활사업은 성과가 떨어진다는 비판을 지속적으로 받아왔다. 참여자의 다수가 자활이 어려운 사업에 참여하고 있고, 다른 자활프로그램조차 자활의 궁극적인 목표인 탈빈곤으로 이어지지 못하고 있는 실정이다. 2007년 자활사업 참여자 중 탈수급자는 6.3%에 불과하여 성과가 매우 낮은 것으로 지적되었다.

그러나 이에 대해서 자활 성공률이 사실상 취업이 힘든 프로그램에 참여하는 집단을 대상으로 하고 있다는 점에서 모수를 잘못 설정한 과소평가된 성과이며, 개선된 방식으로 자활사업의 성과를 보면 14%로 증가한다는 주장도 제기되었다(노대명, 2008).

더 나아가 자활사업의 성과지표를 현재의 탈수급률에서 다양화할 필요가 있는데, 예를 들어 취업률, 창업률, 참여자의 직업능력개발 정도, 자녀의 학업성취도, 지역사회기여도 등(노대명, 2008)으로 다양화하여 탈수급률이라는 제한된 평가의 틀에서 벗어날 필요가 있다.

‘자활’이라는 개념이 함의하는 탈수급이라는 측면에서 본다면 지금까지 자활사업의 성과를 미흡하다고 할 수 있을 것이다. 그러나 자활사업의 유일한 실질적인 목표가 참여자의 경제적 자립이라는 주장에는 많은 논란이 있을 수 있다. 국민기초생활보장제도에 자활사업을 도입할 때 수급자의 경제적 자립을 도모하기 위한 목적도 있었지만 분명히 국민기초생활보장제도의

보충급여와 근로유인의 상충문제에 대응하기 위하여 근로능력이 있는 수급자에게 생계급여를 지급할 경우, 자활지원사업 참여를 “조건”으로 제시하는 “조건부”제도를 두었기 때문이다(이혜경, 2005). 이에 따라 자활사업의 제도는 목표와 달리 근로능력자의 기초생활보장 수급을 억제하는 방향으로 운영되고 있다는 것이다.

다시 말해서 자활사업의 성과가 미흡한 근본적인 이유는 자활사업이 매우 ‘수동적’으로 설계되었다는 것이다. 기초보장제도의 자활사업 기본 틀은 수급자 중 근로능력자가 생계급여를 받기 위해서는 자활사업에 참여하여야 하고, 자활사업 참여자의 소득은 곧바로 생계급여의 감소로 이어지는 구조이다. 이러한 구조 하에서는 자활사업 참여자가 초기 예상과는 달리 줄어드는 것은 지극히 당연한 일이며, 성과를 담보할 수 없는 것 또한 당연하다(김미곤, 2005).

뿐만 아니라 조건부수급자가 탈수급을 하기 위해서는 자활사업 참여자가 진입할 수 있는 일자리가 있어야 하지만 그런 일자리가 충분하지 않으며, 또한 진입하는 일자리 대부분이 저임금의 일자리여서 소득의 증가 폭이 낮다(노대명, 2007). 따라서 현재의 자활사업은 취업과 탈수급을 달성할 수 있는 체계를 갖추지 못하고 있다.

사실 생계급여의 조건으로 제공되는 현재의 자활지원사업은 목표, 대상, 기능, 성격 어느 것도 명확하다고 볼 수 없다. 자활지원 사업은 통제적인 기능과 인적자원개발 기능, 단순 사회통합 목표와 노동시장진입 목표, 잔여적 workfare와 적극적 노동시장정책 등 다양한 선택의 조합이 다양한 모형의 자활지원 사업을 만드는데, 우리나라의 자활지원 사업은 기본적으로 그 역사가 짧고, 경험과 자원이 모두 부족하다는 것이다(이혜경, 2005).

자활사업의 성과가 미흡한 또 다른 이유로 현재 자활사업 대상자가 실질적으로 근로능력이 있는 대상자이 아니라는 것이다. 자활사업이 자활사업대상이 근로능력이 떨어져서 일하기 힘든 사람들임에도 불구하고 저임금의 일자리를 강제하고 있다는 것이다.

현재 자활사업 참여자는 여러 유형의 참여자가 혼재되어 있다. 첫째 유

형은 다양한 지원 및 불이익에도 불구하고 도저히 자활이 어려운 대상자이다. 이들은 근로능력자로 판정을 받았지만 실질적으로 근로무능력자로, 조건 불이행으로 생계급여가 끊긴다면 생계를 위협받게 될 대상자이다. 따라서 이들에게는 자활사업 참여의 조건을 부과하는 것이 의미가 없다. 둘째 유형은 다양한 지원 및 일정 정도의 강제가 있다면 자활사업에 참여하여 자활할 수 있는 대상자이다. 이들에게는 자활사업의 제도를 자립을 도울 수 있도록 설계하는 것이 중요할 것이다. 예를 들어, 자활사업으로 인한 소득에 대해 높은 공제율을 부여함으로써 자활사업 참여가 실질적으로 참여자의 소득증대에 기여한다면 자활사업에 참여하게 될 대상자들이다. 셋째 유형은 현재 제도에서도 적극적으로 자활에 대한 의지를 갖고 있는 대상자들이다. 이들에게 가장 중요한 지원은 취업 또는 창업의 기회를 충분히 제공하는 것이다. 또한 이 대상자들이 자립할 수 있을 때까지 일정 기간 의료급여, 교육급여 등과 같은 부가적인 지원을 제공하는 것과 같은 약간의 지원으로 상당한 성과를 거둘 수 있다.

따라서 자활사업이 성과를 거두기 위해서는 조건부수급자처럼 일하기 힘들지만 의무적으로 자활사업에 참여해야 하는 참여자가 아니라 차상위계층을 포함하여 경제적 자립에 대한 욕구가 강하고 실질적으로 근로능력이 있는 대상자를 중심으로 자활사업을 운영해야 한다.

성과가 미흡한 또 다른 원인으로 제기되고 있는 것은 자활사업 수행기관인 지역자활센터에 대한 지원이 사업실적과 무관하게 이루어지고 있다는 사실이다. 이에 대한 사업실적이 우수한 기관은 그에 대한 보상은 전혀 없으며, 사업실적이 미흡한 기관에 대한 불이익도 전혀 없기 때문에 지역자활센터에 열심히 일할 동기를 부여할 수 없다. 또한 자활사업 수행기관인 지역자활센터가 각 지역에서 독점적으로 운영되고 있기 때문에 기존 지역자활센터에 대해 도전할 기관도 없는 상황이다. 규모별 지원제도는 우수한 지역자활센터에 보상을 주기보다는 더 많은 사업을 수행하도록 요구하는 운영비를 지원하고 있기 때문에 지역자활센터의 실무자들에게는 전혀 보상이 되지 못하고 있는 현실이다.

국민기초생활보장법에 따르면 지역자활센터의 평가 결과에 따라 지역자활센터의 지정을 취소할 수 있으나, 지역자활센터의 저항 뿐 아니라 해당 지자체의 반발로 인해 지정 취소는 사실상 곤란한 실정이다.

이와 같이 자활사업의 미흡한 성과에 대한 쟁점 중에서 지역자활센터와 관련된 부분은 자활사업의 평가와 직접적으로 연관되어 있다. 다시 말하면 자활사업의 성과평가를 강화하고자 하는 이유는 자활사업 수행기관인 지역자활센터의 노력 부족으로 자활사업 성과가 부족하다고 보기 때문이다. 따라서 성과평가를 강화하면 자활사업의 성과가 향상될 수 있을 것으로 보는 입장이다.

그러나 자활사업의 성과가 미흡한 원인으로 제도의 문제, 자활사업 참여자 선정의 문제, 그리고 지역자활센터의 노력 부족 외에도 정부의 지원 부족을 들 수 있다. 자활사업에 정부가 충분한 투입이 있었는지에 대해 자활관계자 대부분은 충분하지 않았다는데 동의하고 있다. 자활사업을 뒷받침하기 위한 예산 및 인력 등 투입이 부족했다는 사실을 가장 쉽게 볼 수 있는 측면은 지역자활센터 종사자의 급여가 유사한 사회복지기관 및 시설 중에서 가장 낮다는 사실이다. 종사자의 급여가 낮아서 지역자활센터 종사자의 이직율은 매우 높고, 그에 따라 자활사업의 전문성이 축적될 가능성이 상당히 낮은 것이 현실이다. 특히 실무자들은 첫 직장으로 2~3년 지역자활센터에서 일을 하다가 급여가 더 높은 직장으로 이직하는 경우가 상당히 많아서 지역자활센터 실무자들의 평균 연령은 낮은 편이다.

실무자들이 업무 부담이 너무 심하여 사례관리를 할 시간적 여유조차 없지만 실무자들은 전문성과 경험 부족으로 인해 자활사업에서 매우 중요한 사업참여자에 대한 사례관리는 어려운 실정이다.

뿐만 아니라 광역자활센터가 6개소 설립되어 있지만 광역자활센터의 기능과 역할이 아직까지 명확하게 주어지지 않은 상태에서 예산의 지원도 충분하지 못하여 광역차원의 사업연계는 상당히 미비한 편이다. 특히 광역자활센터가 아직 설립되어 있지 않은 시도 지역에서는 광역차원의 사업연계 역할을 한국지역자활센터협회 지부가 맡도록 기대하고 있지만 각 지부에서

근무하는 직원이 2~3명에 불과한 경우가 많아서 실질적으로 사업연계의 역할을 하기에는 역부족이다.

(2) 자활공동체의 한계와 또 다른 대안

복지부의 자활사업에서 자활공동체는 전형적인 목표였다. 자활사업에서는 비취업대상자인 참가자를 지역자활센터에 위탁하여 자활근로사업단에 참여시키고 일정 기간 후에 자활공동체를 창립하도록 하여 자활을 이루는 것을 자활 경로로 설정하여 활동하였다(조성은, 2009; 구인회, 2009에서 재인용).

이에 따라 자활공동체들이 많이 창립되었지만 자활공동체가 자활근로사업단보다 질적으로 발전하지 못한 채 숫자만 늘어났다. 그 결과, 자활공동체의 창립이 공동체 참가자의 자립으로 이어지지 못했다. 자활공동체 창출 사업이 부진하면서 지역자활센터의 주된 활동은 자활근로사업을 중심으로 전개되었으며, 자활근로사업단의 활동은 정부재정에 의거한 일자리 창출사업의 성격을 띠며 양적으로 크게 확대되었다. 결과적으로 자활근로사업단-자활공동체로 이어지는 자활경로로는 사업 참여자의 자활이 어렵게 되어 새로운 자활경로의 모색이 절실한 상황이다(구인회, 2009).

자활근로사업도 그동안의 성장에도 불구하고 한계를 안고 있는데, 무엇보다도 조건부 수급자의 경우 자발적 참여자가 아니어서 적극적인 참가를 이끌어내기가 어려워 높은 생산성을 기대하기 어렵다. 주요 참가자도 여성과 고령자 등으로 제공하는 서비스의 질이 낮아서 인력의 급여수준도 낮게 된다(구인회, 2009). 또한 자활근로 참여에 대한 기간 제한이 없어 참가 수급자들 사이에 장기체류 현상이 나타나고 있다(한국지역자활센터협회, 2009; 구인회, 2009 재인용).

자활근로사업을 둘러싼 또 다른 문제 중의 하나는 수익금의 용도를 제한하는 정부 규제이다. 수익금의 용도가 제한되어 있어 참가자의 근로인센티브를 높이는데 한계가 있다. 이에 따라 수익금의 용도를 자활사업 발전을 위한 투자(자활사업 연구개발비, 전문 교육비, 전문 인력 인건비, 자활센터

간접경비)로 확대하고, 참가자의 인센티브 제고를 위해 수익금의 개인배분 금지 조항을 폐지할 필요가 있다(구인회, 2009).

결국 자활근로사업과 자활공동체가 쟁점이 되는 이유는 자활근로사업과 자활공동체를 통해서 사업 참여자들이 자활·자립이 제대로 되지 않기 때문이다. 자활근로사업은 일반적으로 근로유지형에서 벗어나지 못하거나, 자활 공동체로 일단 발전한다 하더라도 일정 기간이 지나도 제대로 사업을 발전시키지 못해 자활·자립으로 이어지지 못하고 있다. 이에 따라 자활사업 실무자들과 참여자들은 자활공동체를 넘어서서 새로운 자활경로를 모색하고 있는데, 그 대안으로 논의되고 있는 것이 사회적 기업과 자활기업이다.

사회적기업은 노동부의 사업으로 추진되고 있으며 자활공동체와 매우 유사한 형태 및 업종을 갖고 있다. 그러나 사회적 기업으로 인증을 받기 위한 여러 조건 중에서 자활공동체로서 그다지 달갑지 않은 요건 중의 하나는 ‘이윤이 발생하는 경우 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적을 위해 사용’해야 한다는 것이다. 자활공동체의 구성원들은 모두 각자의 경제적 자립을 위해 자활공동체를 창립했음에도 불구하고 사회적 기업으로 전환하면 각자에게 배분되는 이윤은 크게 제한된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 자활공동체로서는 사회적 기업으로 인증을 받게 되면 경영 지원, 시설비 지원, 세제 지원, 재정 지원 등 다양한 지원을 제공받게 되는데, 특히 사회적 일자리 사업에 참여하여 취약계층을 고용할 경우 근로자의 인건비 및 사회보험료 지원과 함께 3인 이내 전문 인력의 인건비를 최대 2년 지원받을 수 있다는 장점 때문에 관심을 갖게 되는 대안이다.

또 다른 대안으로 논의되고 있는 것이 자활기업의 도입이다. 사회적 기업이 사회적 목적을 위해 사용하고자 이윤의 배분을 제한하는 요건을 제시하고 있는 반면에 자활공동체는 그 구성원의 자립·자활 자체가 사회적 목적이라고 할 수 있다. 따라서 사회적 기업의 이러한 요건을 완화시켜 다양한 지원을 통해 기업으로서 자립할 수 있도록 하여, 궁극적으로 그 구성원들도 자립하여 탈수급할 수 있도록 하는 방안이 자활기업이다. 물론 자활기업 대안은 아직도 논의 중이며, 실제로 도입될 때까지는 세제 문제라든지 해결되

어야 할 쟁점이 많이 남아 있다.

(3) 국민기초생활보장제도와 자활지원제도의 관계

자활지원제도의 쟁점에서 가장 근본적인 쟁점은 제도의 목적을 둘러싼 쟁점이다. 자활지원제도의 목적을 국민기초생활보장제도의 근로능력이 있는 수급자의 도덕적 해이를 막고 근로동기를 유지·향상시키는 것에 두는지 아니면 근로능력이 있는 미취업 수급자 및 빈곤층이 자립·자활할 수 있도록 지원하는 것에 두는지에 따라 자활지원제도의 설계는 크게 달라져야 한다.

이미 언급한 바와 같이 현재 자활지원제도는 명시적인 목적은 후자에 두고 있지만 실질적인 제도의 설계는 전자에 두고 있다. 따라서 자활지원제도의 목적과 설계를 일치시키지 않는다면 지금처럼 자활지원제도에 대한 비판은 계속될 것이고 궁극적으로 국민기초생활보장제도 자체에 대한 비판으로까지 확대될 수 있을 것이다.

이에 대한 첫 번째 해결방안은 자활지원제도를 국민기초생활보장제도 안에 두면서 자활지원제도의 목적을 조건부수급자의 도덕적 해이를 방지하는 것으로 구체화하는 것이다. 그렇게 된다면 주된 자활사업은 근로유지형 자활근로사업이 될 것이며, 지역자활센터의 주된 역할은 조건부수급자의 관리가 될 수 있을 것이다. 물론 그렇게 된다면 자활사업은 현재보다 확대가 아닌 축소하는 방향이 될 것이다. 그러나 이렇게 한다면 적어도 지역자활센터의 역할은 매우 확실해져서 그 역할이 무엇인지에 대한 논쟁은 줄어들고, 더 나아가 성과에 대한 부담도 상당 부분 줄어들게 될 것이다.

두 번째 해결 방안은 자활지원제도의 목적을 미취업 빈곤층의 자립·자활에 두는 것이다. 그 경우 자활지원제도를 국민기초생활보장제도와 분리하는 것이 타당한 대안이 될 것이다. 자활지원제도는 독립된 법적 근거에 따라 대상자를 선발하고 급여와 서비스를 지급하게 된다. 그 대상자로는 근로능력이 있는 수급자도 포함될 수 있겠지만 자활사업 참여를 희망하는 미취업 빈곤층을 주요 대상으로 하게 될 것이다. 이는 자활지원제도가 조건부수급

자 중심 제도에서 미취업빈곤층 중심 제도로 이동하게 된다는 것을 의미한다. 그리고 자활사업 참여자는 기초보장 수급자가 아니더라도 소득수준에 따라 필요한 개별급여를 지원받을 수 있게 된다(노대명, 2007).

이 방안으로 자활지원제도를 개편하게 되면 자활사업 수행기관인 지역자활센터의 주된 역할은 고용지원 서비스가 될 가능성이 높고, 결과적으로 노동부의 적극적 노동시장정책의 수행기관과 역할이 중복될 가능성도 크다. 긍정적으로 본다면 지역자활센터는 노동부의 고용서비스 제공기관의 하나로서 기능을 맡을 수 있다. 반면에 부정적으로 본다면 기존 노동부의 고용서비스 제공기관의 기능과 중복되어 심각한 경쟁관계에 놓일 수 있다. 따라서 이 방향의 개편을 위해서는 이 문제가 명확히 정리될 필요가 있다.

2009년부터 시행되고 있는 성과관리형 자활시범사업은 두 번째 방안에 접근한 사업이다. 사실 현재 논의되고 있고 새로이 시행되고 있는 대부분의 자활사업은 두 번째 방안에서 접근하는 사업이다. 이는 현재 자활지원제도의 ‘자활’이라는 개념 때문에 기초보장제도에서 자활사업의 첫 번째 목적이 제대로 드러나지 않고 있는 상황에서 복지부로서는 불가피한 선택이라고 할 수 있다. 경기도와 부산시에서 진행되고 있는 성과관리형 자활시범사업이 그렇듯이 두 번째 방안에서는 취업지원이 가장 중요한 사업이 될 것이다. 물론 창업도 또 다른 대안이 될 수 있으며, 이는 희망키움뱅크 사업의 접근법에서 나타나고 있다.

두 번째 단계에서는 대상자의 욕구와 관련된 여러 가지 능력 및 활용 가능한 자원을 찾아보고, 그에 따라서 실현 가능한 자활지원계획을 수립하게 된다. 대상자의 욕구가 취업이라면 어떤 유형의 일자리를 원하는지 파악하고, 그 일을 하는데 필요한 능력을 갖추고 있는지, 그리고 그 일자리를 얻는데 활용할 수 있는 자원, 예를 들어 지역의 관련 지원기관 등이 있는지 파악할 수 있다. 대상자의 욕구가 창업이라면 어떤 업종의 창업을 원하는지, 그 업종에 종사하기 위해서 어떤 능력이 필요한지 살펴볼 수 있을 것이다.

세 번째 단계는 자활지원계획에 따라 지원을 실행하는 단계이다. 대상자

에게 필요한 기술이 부족하면 직업적응훈련 또는 직업훈련을 받을 수 있도록 지원할 수 있을 것이다. 창업을 하려면 창업하는데 필요한 기본 기술을 습득하도록 지원할 수 있을 것이다. 대상자가 필요한 기술을 갖추게 되면 취업지원을 위해서는 취업알선을 하게 된다. 취업알선을 위해서는 지역 내 일자리를 발굴하는 것이 매우 중요하다. 자활사업에서는 사회서비스 분야의 일자리 뿐 아니라 중소기업 등의 일자리를 발굴하는 것이 중요하다. 창업지원을 위해서는 창업을 하기 위한 구체적 과정의 지원으로 필요한 자금의 확보, 창업 장소의 선정, 창업에 필요한 각종 물품 구매, 그리고 창업 후 홍보에 이르는 과정까지 포함할 수 있다.

네 번째 단계는 취업 또는 창업의 유지를 지원하는 단계이다. 특히 자활의 대상자는 취업 또는 창업의 유지가 쉽지 않은 과제이다. 따라서 사후관리가 사례관리에 있어서 중요하다. 취업지원 대상자에 대해서는 필요에 따라 대상자 또는 고용주와 접촉하여 대상자가 업무를 수행하는데 문제가 없는지, 고용주는 대상자의 업무에 대해서 만족하는지 등을 확인하게 된다. 창업지원 대상자에 대해서는 사업의 진행 상황과 필요한 지원에 대해서 확인하고, 지원을 제공하게 된다.

제3절 자활사업 평가의 현황과 주요 쟁점

1. 자활사업평가의 현황

자활사업의 성과에 대한 계속되는 비판으로 인해 자활사업수행기관 평가에 대한 관심은 점점 높아지고 있어서 지역자활센터의 실무자들조차 평가 강화를 피할 수 없는 흐름으로 보고 있다. 물론 지역자활센터에 대한 평가 강화는 지역자활센터에 대한 지원 강화와 동반되지 않으면 실무자들의 높은 이직률이라는 지역자활센터의 문제점을 오히려 심각하게 악화시키게 될 것이다. 자활사업은 실무자들의 낮은 전문성으로 인해 사업의 효과성 저하

에 대해 비판을 많이 받았지만 그 중요한 이유 중의 하나가 실무자들에 대한 낮은 급여로 인해 유능한 직원들이 오지 않으며, 또 온다고 하더라도 오래지 않아 이직하게 되어서 전문성을 축적할 수 있는 기회가 없다는 것이다. 따라서 실무자에 대한 처우는 그대로 두면서 평가를 통해서 실무자들의 업무 부담을 더욱 가중시킨다면 자활사업의 성과를 높이기 위해 평가를 강화하려는 노력이 오히려 자활사업의 성과를 지금보다 더 낮추는 결과를 초래할 것이다.

최근 2~3년간 자활사업에서 많은 논의가 되고 있는 주제는 자활사업 수행기관에 대한 성과평가체계를 구축하는 것이다. 그동안 지역자활센터에 대해서는 규모별 예산지원을 위한 평가를 실시하였으나 이를 성과평가라고 하기는 어렵다. 이에 따라 보건복지가족부는 지역자활센터의 성과를 평가하기 위해 규모별 예산지원을 위한 평가에서 단순 정량지표 외에 성과중심의 지표의 비중을 점차 확대하여 궁극적으로 성과평가로 진행할 것으로 보인다. 특히 그동안 평가결과를 제대로 활용하지 못하여 평가가 지역자활센터의 업무수행 변화로 이끌지 못했다는 비판을 반영하여 평가결과를 활용하는 방안으로 실적이 낮은 센터에는 지정취소 등의 페널티를 부과하고, 실적이 높은 센터에는 인센티브를 부여하는 방안을 고려하고 있다.

2005년부터 지역자활센터에 대해서 현재와 같은 규모별 예산지원을 위한 평가를 실시하였으며, 2005년의 평가지표에는 참여자수, 사업단수가 포함되어 있다. 2006년부터 여기에 공동체수, 자활성공율, 참여자만족도의 세 지표를 추가하였으며, 동일한 지표를 사용한 규모별 예산지원을 위한 평가는 2009년까지 계속되고 있다. 또한 매년 약간씩 변화가 있기는 하지만 규모별 예산으로 확대형에는 1.9억 원, 표준형에는 1.7억 원, 기본형에는 1.4억 원, 소규모형에는 1.2억 원을 지원하였다.

이와 같은 규모별 예산지원을 위한 평가는 지역자활센터의 자활사업 성과를 제대로 반영하는데 한계가 있다는 지적을 받아 왔다. 외부전문가뿐 아니라 지역자활센터의 실무자들도 기존 평가방식이 센터의 사업성과에 대한 실질적인 효과를 측정하는데 문제가 있다고 지속적으로 지적하였다. 또한

2007년에는 지역자활센터에 대해 이원화된 사업실적 및 운영실태 평가와 규모별 예산지원을 위한 평가를 실시하여 현장의 업무 부담이 가중되면서 일원화의 필요성이 제기되었다.

또한 지금까지 매년 평가결과로 인해 지원되는 예산이 변경되면서 지역 자활센터가 사업을 안정적으로 추진하는데 어려움을 겪어 왔으며, 일부 센터의 경우 재정을 예측하기 어려워서 새로운 사업을 적극적으로 시도하기 힘들어서 사업성과를 높이는데 한계가 있다.

〈표 3-19〉 지역자활센터 규모별 예산차등 지원 변경내용

구분	자활후견기관 국고지원 변경내용
~2004년	○ 기관당 운영비 1억 5천만 원 획일적 지원 ○ 자활사업 참여인원 등을 고려한 규모별 지원제도 도입
2005년	○ 자활사업 참여인원 등을 고려한 규모별 지원제도 도입 - 확대형, 표준형, 기본형 등 3단계 - 농어촌, 노숙자밀집지역 등의 경우 특화·소규모형 운영 - 지원액이 삭감되는 기관에 대해 단계적으로 적용 ○ 자활후견기관 규모별 예산작용기준 - 참여인원, 사업단수 ○ 적용대상 사업 : 자활근로 및 자활공동체 사업과 지자체 추진 자활사업
2006년 ~2009년	○ 자활후견기관 규모별 예산작용 기준 - 참여인원(기초수급자, 차상위/일반)(43.3%), 사업단수(13.3%), 신규추가: 공동체수(13.3%), 자활성공률(20.0%), 참여자 만족도(10.0%) ○ 적용대상 사업 : 자활근로 및 자활공동체 사업과 지자체 추진 자활사업, 복권 기금사업
2010	○ 지역자활센터 규모별 평가 개선 '10년도 규모별 예산지원을 위한 평가지표개선(안) 마련 - (기본방향) 단순 정량지표에서 성과중심의 지표로 개선 - (평가주기) 1년 1회에서 2년으로 변경하여 사업운영의 안정성 확보 - (결과활용) 실적이 낮은 센터의 패널티부과(지정취소 등) 및 인센티브 부여 ○ 평가 지표 - 참여인원(20%), 자활공동체지원(자활공동체수, 참여자당인당월평균급여액, 자활공동체 생존율)(20%), 자활성공률(20.0%), 사업단지원성과(시장진입형:1인당월평균수익금, 사회적일자리:1인당월평균수익금, 서비스이용자만족도)(20.0%), - 신규추가: 취업지원(취업율, 취업유지율)(6%), 교육 및 지역사회자원활용(참여자직무교육이수율, 종사자직무교육이수시간, 외부자원동원)(14%)

자료: 구인회 외(2009)

2009년도 전국 242개소 지역자활센터에 대한 규모별 예산지원기준을 마련하기 위하여 2007년 12월 1일부터 2008년 11월 30일 기간에 대한 평가를 2008년 12월에 실시하였으며, 평가항목은 참여자 수, 사업단 수, 공동체수, 자활성공률, 참여자 만족도의 5개 항목이었다. 총점은 30점 만점으로, 총점에 따라 지역자활센터의 유형을 정하도록 하여 유형별로 지원액을 차등 지원하는데 활용하였다.

평가를 위한 자료의 조사방법은 시·군·구에서 관할 지역자활센터에 대해 조사표에 따라 전수조사를 실시하고, 자활담당공무원이 조사항목별로 점수를 부여하도록 하였다.

〈표 3-20〉 지역자활센터 평가내용

평가항목 (5개)	참여자 수		사업단 수	공동체 수	자활 성공률	참여자 만족도
	기초수급자	치상위·일반				
배점(30점)	1-7점	1-6점	1-4점	1-4점	1-6점	1-3점
비율(100%)	23.3%	20.0%	13.3%	13.3%	20.0%	10.0%

주: 2009년 5월 기준임.
자료: 보건복지가족부, 내부자료

평가 결과를 2008년과 2009년을 비교해 보면, 확대형은 57개소에서 59개소는 2개소, 표준형은 118개소에서 125개소로 7개소 증가하였다. 반면에 기본형은 54개소에서 53개소로 1개소, 소규모형은 13개소에서 5개소로 8개소 감소하였다. 따라서 전체 지역자활센터의 규모는 점점 커지는 경향을 나타내고 있다.

2009년의 평가는 원래 실적이 현저히 낮은 센터(평가항목 5개 중 2개 항목에서 평가점수가 ‘0’인 센터)에 대해 ‘09년 예산 지원액의 10% 삭감하는 페널티를 부과하고, ’09 ~ ’10년 2년 연속 페널티를 부과 받는 센터는 지정을 취소하도록 계획하였으나 2009년에 페널티를 부과 받은 센터는 없었다.

〈표 3-21〉 센터 규모별 수와 지원 금액

(단위: 점, 개소, %, 억 원)

구 분	2008년			2009년		
	평가점수구간 (편차)	센터 수 (비율)	지원금액	평가점수구간 (편차)	센터 수 (비율)	지원금액
확대형	30-27 (3)	57 (23.6)	1.9	30-28 (2)	59 (24.4)	1.9
표준형	26-22 (4)	118 (48.3)	1.7	27-23 (4)	125 (51.7)	1.7
기본형	21-16 (5)	54 (22.7)	1.4	22-17 (5)	53 (21.9)	1.4
소규모형	15-7 (8)	13 (5.4)	1.2	16-9 (7)	5 (2.1)	1.2

2. 자활사업평가의 주요 쟁점

국민기초생활보장제도는 1997년 경제위기의 부산물이다. 당시 경제위기로 인해 발생한 대량실업사태와 중산층의 몰락, 극빈층의 자살사태 등의 사회문제가 제기되면서 이를 해결해야한다는 사회적 공감대가 형성되었다. 사회복지학과 전문가들을 중심으로 기존의 생활보호법의 한계를 인식하고 포괄적인 기초생활보장제도 도입의 필요성이 제기되면서 법 제정은 급물살을 타기 시작했다. 즉 국민기초생활보장제도는 경제위기의 부산물인 것이다 (강신욱, 2009; 박능후, 2002; 홍경준, 2002).

기초생활보장제도의 도입 이후 10여년 동안 기초생활보장제도의 성과와 문제점은 전반적으로 평가하든(김미곤, 2005; 노대명, 2005) 제도의 특정 효과를 평가하든(윤홍식, 2003; 홍경준, 2002) 활발하게 제기된 것이 사실이다. 그러나 국민기초생활보장제도와 함께 실시된 자활사업⁵⁾에 대한 평가는 주로 지역자활센터의 규모별 예산배분을 위한 성과로 측정되거나 지방

5) 자활사업은 1996년부터 빈곤층의 자립자활을 도모하는 민간전달체계 시범사업으로 ‘자활지원센터’라는 명칭으로 이미 존재하고 있었으나, 국민기초생활보장제도의 도입으로 그 법적 근간을 마련하였고 2000년 ‘자활후견기관’와 2006년 ‘지역자활센터’로 명칭을 변경하면서 사업이 확대되었다는 의미에서 국민기초생활보장제도와 함께 실시되었다고 표현함.

자치단체의 복지성과를 평가하기 위한 도구로만 측정된 경향이 있다.

즉 자활사업에 대한 평가는 지역자활센터의 예산 배분의 근거를 제공하고 자활사업의 효율화를 도모하기 위한 지역자활센터의 평가와 지방자치단체시대에 지방자치단체별 사회복지 현황을 비교분석하기 위한 근거로 평가되었을 뿐 자활사업이 적절하게 설계되었는지, 합리적으로 운영되고 있는지, 자활사업이 이루고자 하는 성과를 달성하고 있는지, 단기적이고 사후처방적인 사업이 아니라 지속가능한 사업인지에 대한 평가는 이루어지지 않고 있다.

지역자활센터에 대한 평가지표가 다양한 성과들을 평가에 반영하고자 수 정되고 있으나 여전히 규모별 예산지원을 위한 평가에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이때의 가장 큰 문제는 지역자활센터의 기본 운영 규모에 대한 평가와 사업성과에 대한 평가가 혼재되어 있다는 것이다. 즉 현재의 평가지표가 규모 관련 지표(참여자수, 사업단수)와 자활성과지표(자활공동체수, 자활성공률, 참여자 만족도)를 함께 포함하고 있어서 규모평가와 성과평가가 혼재되어있음에도 불구하고 이러한 평가결과에 따라 예산이 배정된다는 한계가 있다(구인회 외, 2009).

기본적으로 지역자활센터는 동일한 조건에서 출발하지 않는다. 먼저 해당 지방자치단체에서 의뢰하는 자활사업 참여인원에 상당한 차이가 있고, 지역이 처한 특성(도농지역, 고령자 밀집지역 등)에 따라서도 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 지역자활센터 평가지표는 이러한 차이를 일괄적으로 평가한다는 데 한계가 있다. 즉 지방자치단체의 수급자 및 차상위계층의 인원이 다르기 때문에 지자체에서 의뢰할 수 있는 참여인원도 다를 수 밖에 없으므로 규모의 평가에 따른 예산 배정은 지양하고 지역자활센터의 성과 평가를 통해서 차등 지원할 필요성이 제기되고 있다.

이와 함께 현재의 평가지표는 도·농 간 지역특성을 전혀 반영하지 못한다는 한계도 있다. 구인회 외(2009)에 따르면 2010년 평가지표에 대한 지역자활센터 종사자들의 의견은 대부분의 지표에 동의하면서도 평가지표에 지역적 특성이 반영될 필요가 있다는 것이다.

다음으로 자활사업이 사회적일자리 창출이나 빈곤층의 노동시장 참여 유

지 등의 다양한 목적을 가지고 있음에도 불구하고 현재의 평가지표가 경제적 성과 위주로 구성되었다는 것도 주요한 문제로 제기된다. 자활성공률과 취업률, 1인당 월평균수익금이라는 항목으로 대표되는 경제적 측면의 평가에 기반을 둔 지역자활센터 평가지표는 사회적일자리형의 서비스 이용자 만족도를 포함하면서 사회성 평가를 포함하고자 노력하고 있으나 전체 100점의 배점에서 겨우 8점에 불과한 수준이다.

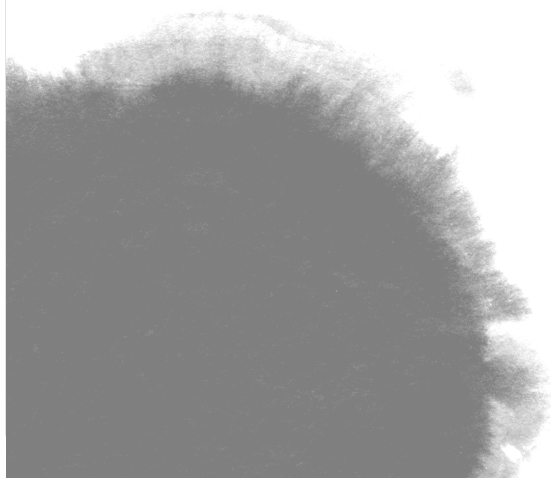
이러한 평가 경향은 지방자치단체에 대한 복지종합평가에서 사용되는 자활분야의 평가 틀에서도 유사하게 나타난다. 즉 지방자치단체의 복지 노력을 재정과 인력, 자활공동체 창업 추진 등의 경제적 성과 위주로 측정하고 있다(김승권 외, 2008). 즉 자활사업을 추진하는 공공전달체계와 사업을 위탁 수행하는 민간전달체계에 대한 평가들이 경제적 성과 중심으로 평가하면서 자활사업의 성과를 지나치게 협소하게 해석하는 한계에 부딪히게 된 것이다. 이는 특히 자활사업의 지속가능성에 회의적 시각을 갖게 하는 중요한 변수가 될 뿐만 아니라 자활사업에 대한 국민들의 인식도에도 심각한 위해를 가하는 오류를 범하고 있다.

마지막으로 자활사업의 평가가 직면한 가장 근본적인 문제는 자활사업이 애초에 제대로 설계되었는가의 문제이다. 즉 자활사업이 주요한 대상 집단에게, 적절한 급여(사업 참여와 인센티브)를 제공하고, 자활사업을 수행할 전달체계들의 역할 분담이 명확하고 효율적으로 이루어지며, 자활사업을 위한 재원조달이 안정적이고 충분하게 이루어지고 있는지 등 정책 설계에 대한 평가가 이루어지지 않고 있다.

이는 자활사업이 성과를 내는지 혹은 자활사업의 성과가 높은지를 고려하기 전에 자활사업에 대한 제도적인 평가가 선행되어야 하며, 이를 통해 자활사업의 정책목표에 따른 자활사업의 성과를 측정할 수 있어야 한다는 점에서 중요한 평가의 내용이 된다. 즉 중앙정부는 이제 자활사업의 평가자가 아니라 자활사업을 설계하고 추진하는 주요한 주체로서 평가의 대상이 될 필요가 있다.

04

자활사업 평가체계 개발



제4장 자활사업평가체계 개발

제1 절 자활사업평가의 기본방향

자활사업의 대상은 공공부조로부터 탈출하긴 어렵지만 무조건적 수급으로 인한 도덕적 해이가 우려되는 근로 가능한 수급자와 근로능력이 미약하여 시장소득이 낮아 빈곤으로 처할 가능성이 있는 고용 취약계층이다. 따라서 자활사업은 근로 가능한 수급자에게 근로 기회를 제공하고, 근로능력이 미약한 참여자들의 근로능력 향상과 기능 습득을 지원하는 데 그 목적이 있다. 이를 통해 수급자들이 근로능력을 향상시키고 안정적인 소득을 확보하여 스스로 생활을 영위할 것이다.

그러나 기존의 연구들은 자활사업 참여로 인한 탈빈곤 효과나 노동시장 효과 등 경제적인 성과를 중심으로 살펴봄으로써 자활사업의 효과가 미흡한 것으로 인식하고 있다. 반면에 자활사업 참여자들의 주관적, 심리적, 정서적 측면의 만족도나 가시적인 성과에 대해서는 효과적인 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 자활사업의 정서적 성과들이 경제적인 성과로 연계되지 않는 것 자체가 자활사업이 처한 한계임을 지적하고 있다.

선행연구의 결과들을 종합하면 자활사업이 효과적이지 못한 이유는 첫째, 자활사업의 대상이 되는 집단의 취업능력이 미약하여 취·창업에 실패할 위험이 크고 둘째, 자활사업의 일자리가 소득이 적고 고용이 불안정하여 안정적인 소득 창출에 실패하며, 셋째, 자활사업이 수급자들의 탈빈곤을 촉진하도록 급여체계와 근로인센티브를 확실하게 제공하지 못하고 있기 때문이다.

넷째, 자활사업의 이원화된 전달체계 역시 자활사업의 효과를 저해하고 있으며, 마지막으로 자활사업 혹은 기초생활보장 담당 공무원들의 과도한 업무 부담으로 인해 자활사업에 대한 사례관리가 부족하다는 점을 들고 있다.

본 연구는 이와 더불어 자활사업의 평가 자체의 문제를 지적하고자 한다. 즉 기존의 자활사업 평가가 자활사업의 목표에 부합하는 성과를 측정하는데 한계가 있으며 자활사업의 단기적인 성과에 근거하여 장기적인 목표를 측정하는데 문제가 있는 것이다. 또한 자활사업이 공공부문과 민간부문, 참여자의 다양한 주체들이 역동적으로 관계를 형성하는데도 불구하고 이러한 주체들이 평가에 반영되지 못하고 오로지 지역자활센터와 자활사업 참여자들을 중심으로 분리되고 단절적인 평가에 의존하고 있는 것도 한계로 지적하고자 한다.

따라서 본 연구에서 자활사업 평가의 기본방향은 자활사업의 다양한 성과를 측정함으로써 자활사업 자체에 대한 평가를 실시하는 동시에 자활사업의 다양한 주체들을 평가 대상으로 포함하여 포괄적이고 통합적인 관점에서 자활사업을 평가하고자 한다. 즉 자활사업의 평가는 재정사업의 평가에 근거를 두고 구성단계와 평가요소, 평가대상을 포함하는 총체적인 평가를 실시하고자 한다.

제2절 자활사업평가 지표 개발

자활사업은 IMF 위기로 인한 실업자의 증가와 이로 인한 긴급생계지원의 필요, 생활보호제도의 사각지대 등이 사회적 이슈로 등장하자 국가적인 차원에서 사회안전망을 강화하고 비빈곤층의 빈곤으로의 전락을 예방하며, 빈곤층의 자활을 도모하기 위한 정책적 의지로 도입되었다. 즉 자활사업은 “근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력을 배양”하는 것을 목표로 하고 있다(보건복지부, 2001 자활사업 안내). 이를 위해 지역자활센터는 “근로능력 있는 저소득층

에게 집중적이고 체계적인 자활지원서비스를 제공함으로써 자활의욕을 고취시키고 자립 능력을 향상할 수 있도록 지원하고, 기초수급자 및 차상위계층의 자활 촉진에 필요한 사업을 수행하는 핵심 인프라로서의 역할을 수행”하고 있는 것이다(보건복지부, 2008년 자활사업 안내). 궁극적으로 자활사업은 국민기초생활보장법에 따라 “생활이 어려운 자에게 자활을 조성”하는 것을 목적으로 한다.

〈표 4-1〉 자활사업의 목표

구분	목표
운영목표	- 근로능력 있는 저소득층에게 집중적이고 체계적인 자활지원서비스를 제공함으로써 자활의욕을 고취시키고 자립 능력을 향상할 수 있도록 지원 - 기초수급자 및 차상위계층의 자활 촉진에 필요한 사업을 수행하는 핵심 인프라로서의 역할 수행
구체적목표	- 근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력을 배양
일반목표	- 생활이 어려운 자에게 자활을 조성

위에서 보는 바와 같이 자활사업의 운영목표는 지역자활센터라는 전달체계가 성취해야할 목표로서 존재하는 반면, 구체적인 목표는 자활사업의 세 주체가 달성해야 할 특수한 목표이며, 자활사업의 성과를 통한 장기적인 목표가 일반목표가 되는 것이다. 이러한 목표의 구분은 다시 이에 대한 산출, 영향과 관련이 있다. 2장 2절에서 고찰한 바와 같이 사업의 성과는 산출(output)과 결과(result), 성과(outcomes)로 구분할 수 있는데 운영목표에 대한 평가는 산출을 통해서, 구체적 목표에 대한 평가는 결과를 통해서, 일반목표에 대한 평가는 성과를 통해서 살펴볼 수 있다.

이에 따르면 지금까지 지역자활센터를 평가했던 지표들은 대부분 운영목표에 따른 산출을 측정하는 지표일 뿐 자활사업에 대한 평가라고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 지역자활센터를 평가하는 몇몇 항목들은 자활사업의 구체적 목표의 달성 여부를 측정하는 것으로 지역자활센터를 평가하는 항목으로 적절하지 않고, 심지어 자활사업의 일반목표의 달성 여부를 측정하는 지표가

지역자활센터의 평가지표로 이용되는 오류를 범하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 자활사업의 목표와 성과의 측정

목표	성과의 측정	자활사업의 성과 지표의 예
운영목표	산출(output)	- 자활사업 참여자 수, 사업단 수, 공동체 수 등
구체적목표	결과(result)	- 취업을 참여자의 소득증대, 탈수급율 등
일반목표	영향(outcomes)	- 탈빈곤율, 고용취약계층의 고용률 증가, 정부 예산 절감 등

따라서 자활사업을 제대로 평가하기 위해서는 자활사업의 목표에 따른 성과의 측정이 가능하도록 평가가 설계될 필요가 있다. 본 연구에서는 자활사업의 구체적 목표의 달성 여부를 측정하기 위하여 적절성과 효과성, 효율성의 지표를 개발하고 평가하고자 한다. 일반적으로 장기적인 영향을 측정하는 것은 특정 재정사업 외의 다른 변수들이 영향을 미칠 수밖에 없음을 고려할 때(고영선 외, 2007), 자활사업의 일반목표를 측정하는 것은 자활사업에 대한 평가를 넘어서는 과업일 것이다. 그러나 자활사업이라는 특수한 목표의 달성을 통해 자활사업의 후광효과가 얼마나 지속될 것인지를 추정하기 위해 ‘지속가능성’ 지표를 개발하였다.

이러한 자활사업의 평가요소에 대한 지표는 다음과 같다. 먼저 적절성 지표는 정부의 자활사업에 대한 목표의 설정과 그에 따른 정책의 설계를 살펴보는 지표이다. 이는 자활사업안내지침에 제시된 정부의 구체적 목표를 기준으로 질적인 분석을 실시하되, 지역자활센터장에 대한 설문조사(B형)를 양적인 지표로 보완하였다. 또한 정책 설계의 적절성을 살펴보기 위해서 자활사업의 대상 집단이 자활사업에 얼마나 포함되어 있는지를 살펴보았다.

다음으로 효과성 지표는 자활사업이 구체적인 목표를 달성했는지 여부를 경제적인 측면에서 살펴보는 것으로 근로유인효과와 소득보장효과를 변수로 한다. 먼저 근로유인효과는 노동공급일수와 경제활동참가율을 통해서 살펴보고, 다음으로 소득보장효과는 경상소득을 통해서 살펴보았다. 효과성 지표의 분석을 위한 자료는 복지패널 1차년도와 3차년도 자료를 이용하였다.

다음으로 효율성 지표는 일반적으로 투입 대비 수익으로 살펴보는데, 본 연구에서는 투입을 인건비로 보고자 한다. 인건비는 개인의 급여에다 사회 보험료를 포함한 것으로 자활사업지침에 일자리 유형별 인건비 대비 사업비의 사용비율이 정해 있다. 즉 사회적 일자리형은 8:2, 시장진입형은 7:3이다. 따라서 투입변수로는 사업비 보다 크고 의미가 있는 인건비를 사용한다. 다만 이 지표는 사회적 일자리형에는 인건비 부분이 정부에서 지원되므로 정확한 수익금을 산출하는데 한계가 있을 뿐만 아니라 평가 차원으로도 적합하지 않지만 시장진입형이나 자활공동체와 비교하기 위해 제시하고자 한다.

마지막으로 자활사업의 지속가능성을 살펴보기 위한 지표로는 자활사업의 세 주체인 정부와 지역자활센터, 자활사업 참여자의 의지를 살펴본다. 먼저 중앙 정부의 의지는 자활대상자 1인당 예산을, 지방 정부의 의지는 지방정부에서 자활사업근로단과 공동체에서 구매하는 우선구매액과 기초생활보장기금(자활기금)액 중 자활사업근로단과 공동체에 지원한 금액을, 나아가 이들 내용이 포함된 조례제정을 살펴본다. 정부의 사회복지재원 투자는 이번이 없는 한 줄어들기보다는 점진적으로 증가하는 것을 고려할 때 정부의 의지는 자활사업의 지속가능성을 높이는 중요한 변수임을 알 수 있다.

다음으로 현장의 의지는 자활사업근로단과 자활공동체의 1인당 수익금과 상위유형 전환율을 통해 살펴본다. 1인당 수익금은 자활근로사업단과 공동체의 기업으로서의 지속가능성을 살펴보기 위한 지표이다. 특히 자활공동체의 1인당 수익금이 업종과 센터유형과 같은 자활사업 관련 요소에 따라 차이가 있다면 자활공동체의 운영에 중요한 함의를 제공할 수 있다. 그러나 이러한 지표는 시장성이 있는 사업에서만 측정할 수 있다는 단점이 있다. 이를 보완하기 위해 전환율을 함께 살펴본다. 전환율은 자활사업을 통해 상위유형으로 전환한 사람들의 수를 지역자활센터를 중심으로 측정하는 것이다.

무엇보다도 자활사업의 지속가능성은 참여자의 의지를 통해서 측정할 수 있다. 즉 참여자들이 자활사업으로 인한 소득의 증대와 노동시장 참여를 만족스러워하고 자활사업을 통해 탈빈곤할 가능성을 보게 된다면 자활사업이

이런 성과가 다소 부족하고 그 효과가 장기적인 영향으로 나타나더라도 자
활사업의 존재 이유가 되는 것이다.

〈표 4-3〉 자활사업 평가지표

평가요소	지표	변수	자료수집
적절성	목표 적절성 대상 적절성	자활사업과 센터운영의 목표 구분 수평 적절성, 수직 적절성	자활사업지침, 조사표B 복지부 내부자료
효과성	근로유인효과 소득보장효과	노동공급일수, 경제활동참가율 경상소득	복지패널 복지패널
효율성	비용효율성	수익금, 수익금/인건비 비율	조사표B
지속가능성	정부의 의지	자활대상자 1인당 예산	복지부 내부자료
		지방정부의 자활관련 조례제정	조사표C
		지방정부의 우선구매액	조사표C
		기초생활보장기금(자활기금)액	조사표C
	현장의 의지	1인당 수익금	조사표B
		상위유형 전환율	조사표B
	참여자의 의지	자활사업만족도	조사표A
		자립의지 및 전망	조사표A

제3절 4가지 평가요소와 변수

1. 적절성 평가지표와 변수

적절성 평가지표는 두 가지 변수로 이루어진다. 먼저 정책목표의 적절성은 자활사업과 관련된 명시적인 목표를 통해 자활사업의 운영 목표와 구체적 목표, 일반목표를 구분하고, 자활사업이 장단기적으로, 순차적으로 혹은 주체별로 목표가 적절하게 설정되어 있는지 그리고 이러한 정책의 목표를 달성하도록 정책이 설계되어 있는지 검토한다. 다음으로 정책대상의 적절성은 자활사업의 정책목표에서 대상으로 하고 있는 집단이 실제 자활사업에 얼마나 포함되어 있는지를 살펴보기 위한 변수이다. 자활사업의 정책 대상과 실제 참여 대상의 괴리가 발생한다면 정책이 목표의 달성과는 다르게

운영되고 있음을 알 수 있다.

2000년 10월부터 시행된 「국민기초생활보장법」상 자활사업의 목표는 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력을 배양하고, 기능을 습득하도록 지원하고, 근로기회를 제공하는 것이 목표이다. 또한 조건부 생계급여제도는 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 지급받도록 하여 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하는 제도적 장치이다(보건복지가족부, 2009). 이러한 정책의 목표는 자활사업에 참여하는 세 주체가 유기적으로 협력하여 성과를 달성할 때 달성할 수 있는 것으로 구체적 목표를 뜻한다.

노대명(2002)은 한국의 자활사업이 처음에는 수급자들을 노동시장으로 유인하는 인센티브로 작용하도록 설계되었으나, 경기침체로 인해 고용이 경직되자 수급자가 자신의 인적자원을 개발하여 더 나은 조건으로 노동시장에 진입하도록 지원하거나 사회적으로 유용한 일자리를 창출하여 장기실업 문제를 해결하는 적극적 개입전략으로 수정되었다고 지적한다. 이에 따르면 자활사업의 구체적 목표는 수급자들의 노동시장 참여에서 교육 및 훈련을 통한 취·창업으로 전환되었다고 할 수 있다.

또한 자활사업의 운영 목표는 지역자활센터의 가져야 할 단기적이고 즉각적이며 실현가능한 목표라고 할 수 있는데, 지역자활센터장들이 각 센터의 우선순위를 어디에 두는가에 따라 자활사업의 운영 목표와 지역자활센터의 운영 목표 간의 괴리를 살펴볼 수 있을 것으로 기대된다.

정책의 목표가 적절하게 설정되어 있다면 정책의 대상이 적절하게 포함되어 있는지 살펴볼 필요가 있다. 자활사업의 정책 목표에 나타난 정책 대상은 근로능력이 있는 저소득층과 조건부 생계급여 수급자이다. 즉 자활사업 참여자는 자산조사와 근로능력에 기반하여 대상자가 선정되는 것이다. 다만, 저소득층에 대한 조작적 정의에 따라 자산조사의 기준이 다소 상향조정될 수 있다.

정책 대상의 적절성을 살펴보기 위해 본 연구에서는 내적 대상 효율성(internal target efficiency)을 이용한다. 내적 대상 효율성 개념이란 일정

시점에서 정책 대상과 실제 참여 대상의 불일치를 측정하여 정책의 대상 집단이 실제로 그 정책에 얼마나 참여하고 있는지를 살펴보는 것이다. 이는 다시 정책의 참여집단 중 실제 수급자를 살펴보는 ‘수평적 대상 효율성’과 정책의 대상집단 중 실제 참여자를 살펴보는 ‘수평적 대상 효율성’을 통해 전체 사업의 적절성을 측정하는 것으로 구성되어 있다(Walker, 2005).

〈표 4-4〉 적절성 지표와 변수

지표	변수	자료원 및 자료수집
목표 적절성	자활사업과 센터운영의 목표 구분	- 법령 및 자활사업 개요 - 설문조사(B형)
대상 적절성	수평 적절성, 수직 적절성	- 복지부 내부자료

2. 효과성 평가지표와 변수

기초생활보장제도는 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 구성되는 가구의 소득인정액이 가구규모별 최저생계비 이하인 경우 그 부족한 만큼을 급여로 지급하는 제도이다. 그러나 급여지급의 보충성의 원리와 통합성의 원리는 근로능력을 가진 기초생활보장수급자들의 노동 공급을 위축시키거나 이에 중단시킬 유인을 제공하고 있기 때문에 정부는 이러한 도덕적 해이를 방지하고자 근로능력자에 대해서는 노동참여를 조건으로 급여를 지급하고 있다. 노동참여를 통해서만 급여를 수급 받는 대상자를 조건부수급자라고 하며 노동참여의 대표적인 수단으로 자활사업을 꼽을 수 있다.

자활사업대상자를 포함한 근로빈곤층은 경제위기 이후 경제·산업구조의 급격한 변화에 따라 증가하고 있는 추세이며, 이는 정부의 재정 지출 증가를 야기하고 있다. 이에 따라 정부는 근로능력이 있는 수급 빈곤층이 취업을 통해 수급에서 벗어나도록 유인하거나 근로소득의 증가를 통해 급여지출을 감소할 수 있도록 정책을 설계하고 있다. 외국의 경우에도 거의 모든 국가에서 근로빈곤층 문제를 가장 중요한 빈곤정책의 현안으로 다루고 있

다(노대명 외, 2007).

근로빈곤층에 대한 연구들이 지속적으로 이루어진 반면에 자활사업 참가자들을 대상으로 하는 자활사업의 효과성에 관한 연구들은 거의 이루어지지 않았다고 해도 과언이 아니다. 자활사업의 효과를 검증하기 위해 준실험적(quasi-experimental) 연구방법을 고려해 볼 수 있다. 준실험적 방법은 무작위 메카니즘을 적용한 사회실험이 불가능한 경우 효과성을 파악하고 싶은 프로그램 참가집단(처리집단)과 유사한 프로그램 비참가집단의 성과 추정을 통해 효과성을 검증할 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 근로능력이 있는 수급자에 대한 정보가 풍부한 한국복지패널을 이용하여 자활사업의 효과성을 살펴보고자 한다. 이를 위해 자활사업참여자와 근로능력수급자를 처리집단으로 설정하고, 이와 유사한 집단을 비교집단으로 설정한다. 이를 통해 처리집단인 자활사업참여자와 근로능력수급자들이 비교집단에 비하여 경제적 측면에서 어떤 변화를 경험하는지 실증적으로 분석할 것이다.

엄밀한 효과성 추정을 위해 국내외 준실험적 연구방법으로 많이 사용되고 있는 성향점수(Propensity Score) 매칭 방법을 이용하여 처리집단과 비교집단의 효과변수 평균값의 차이를 구하였다. 관측되지 않은 시간불변의 교란항들을 제거하기 위해 이중차이(Difference In Difference, DID)분석을 실시하여 시간 경과에 따른 성과변수의 변화를 살펴본다.

〈표 4-5〉 효과성 지표와 변수

지표	변수	자료원 및 자료수집방법
근로유인효과	노동공급일수, 경제활동참가율	복지패널 1차년도, 3차년도
소득보장효과	경상소득	복지패널 1차년도, 3차년도

3. 효율성 평가지표와 변수

효율성 분석은 기본적으로 단일의 투입요소와 단일의 산출물 간의 관계를 검토하며, 일반적으로 투자에 대한 수익의 비율을 통해 측정한다. 이러한 방법은 특정 지역자활센터 혹은 자활사업 참여 프로그램의 유형이 전체적인 평균과 비교함으로써 적절한 정보를 제공할 수 있다(유금록, 2004).

자활사업은 다양한 프로그램으로 구성되어 있으나 본 연구의 범위인 지역자활센터로 업무가 위임되는 사업은 근로유지형 일자리와 사회적 일자리형, 시장진입형, 자활공동체사업으로 제한된다. 이 중 수익이 나지 않거나 정부에서 인건비를 지원하는 근로유지사업과 사회적 일자리형은 효율성을 측정할 수 없다. 이러한 프로그램들은 수익을 얼마나 창출해서 자립할 수 있는가가 목적이 아니라 수급자의 도덕적 해이를 근절하고 근로를 조건으로 급여를 제공함으로써 노동시장에 지속적으로 참여하도록 유도하는 데 목적이 있기 때문이다. 이와 대조적으로 시장진입형과 공동체는 근로능력이 일정 수준 이상 되는 참여자들을 대상으로 교육과 근로경험을 통해 노동시장으로 진입하거나 창업함으로써 자활하기 위한 사업이므로 수익금 및 자립준비금 적립 등을 투입액과 비교하여 효율성을 논할 필요가 있다. 이 때 효율성 평가에 포함되지 않는 프로그램 유형과 비화폐적인 효율성 역시 측정될 필요가 있으나 차후로 미루도록 한다.

〈표 4-6〉 효율성 지표와 변수

지표	변수	자료원	비고
비용 효율성	수익금	조사표B	사회적일자리형, 시장진입형, 공동체
	수익금/인건비 비율		

4. 지속가능성 평가지표와 변수

자활사업은 정부의 예산이 투입되는 사업으로 세대내 재분배를 실현하는 복지제도이다. 빈곤정책에 대해 그러하듯이 재정의 투입에 대한 성과의 판정, 도덕적 해이와 선심성 예산 낭비 등 자활사업을 둘러싼 성과에 대한 의문들이 많이 제기되고 있다. 물론 자활사업이 정부의 예산을 계속해서 투입해야 하는 사업인가에 대한 확신도 제공할 의무가 있지만 자활사업의 단기적인 성과에 급급하여 자활사업의 달성하게 될 장기적인 목표 혹은 일반 목표에 대한 영향도 살펴볼 필요가 있다. 2장에서 언급한 바와 같이 자활사업의 일반 목표는 자활사업 참여 가구의 자립 및 자활이다.

자활사업의 구체적 목표는 해마다 평가를 받는 시점에서 달성 여부를 파악할 수 있으나 일반 목표는 자활사업 외의 다양한 요인들에 의해서 영향을 받는다. 예를 들면 자활사업 참여 가구의 탈빈곤을 촉진하는 요인은 자활사업을 통한 근로소득의 증대보다는 오히려 자활사업 참여 가구의 자녀가 대학을 졸업하고 취업을 함으로써 얻게 되는 시장 소득때문인 것으로 나타났다. 따라서 자활사업이 궁극의 목표를 달성하는 방향으로 운용되는지 여부를 검토하는 것은 자활사업이 단기적인 정책 목표나 구체적인 목표를 달성함으로써 제시하는 성과를 통해 예측하는 데 한계가 있다.

본 연구에서 자활사업의 지속가능성은 정부와 지역자활센터, 참여자 세 주체를 모두 포함한다. 또한 정부는 중앙정부의 의지와 지방정부의 의지를 구분하여 살펴보고자 한다. 먼저 자활사업은 중앙 정부의 일반회계 예산을 통해서 재원이 조달되므로 정부의 예산 반영은 그대로 자활사업에 대한 의지를 반영한다고 할 수 있다. 일반적으로 사회복지분야에 있어서 정부의 예산은 증가시키기는 쉬우나 감소시키기는 어려운 관계로 자활사업의 예산이 갑작스럽게 삭감될 가능성은 높지 않다. 그러나 자활사업의 참여자 수의 증가에도 불구하고 자활사업의 예산은 증가하지 않을 가능성도 있다.

지방정부는 지역자활센터와 매우 협조적인 관계를 유지하고 있다. 일반적으로는 지방정부가 대상자를 선정하고 지역자활센터로 위임하면, 지역자

활센터에서는 참여자의 근로능력과 적성 등을 고려하여 적절한 사업단에 배치하게 된다. 이에 더하여 지방정부의 조례 제정을 통해 자활근로사업단이나 자활공동체에서 생산한 물품을 우선구매하거나 창업자금을 대여해주기도 한다. 특정 지방정부는 조례제정에 근거하여 자활사업 근로단에서 생산하는 재화와 서비스를 우선구매하거나 공동체의 창업자금을 지원하는 등 매우 활발하게 지원하는 반면 다른 지방정부는 그렇지 않고, 이러한 차이는 자활사업의 성과에 큰 영향을 주기도 한다.

자활사업의 중요한 전달체계인 지역자활센터를 통해서 지속가능성을 살펴볼 필요도 있다. 일반적으로 경제적 성과변수로 자주 언급되는 전환율은 자활사업의 지속가능성을 측정하는 데 더 용이하다. 즉 자활사업 참여자의 1인당 수익금은 지역자활센터에서 운영하는 자활근로사업단과 공동체 등의 성과를 측정하는 요소이기도 하지만 지역 특화사업의 개발, 서비스 욕구에 대응한 서비스 공급 매칭, 사업단의 시장지향성을 살펴볼 수 있는 지표이기도 하다.

전환율은 일반적으로 지역자활센터를 평가하는 지표로 사용되지만 지역자활센터의 운영능력을 보여주는 요소이기도 하다. 즉 사회적일자리형에 종사하던 참여자가 기술과 훈련을 습득하고 자활의지도 강해 시장진입형 일자리로 전환하고 싶다고 해도 지역자활센터에서 시장진입형 사업단이 없다면 전환은 불가능하다. 또한 자활공동체의 경우 지역자활센터에서 독립하지만 사실상 지역자활센터에서 보호해주지 않으면 경영의 문제가 제기될 수도 있다. 따라서 상위프로그램으로의 이동이나 탈수급 등 경제적 지위의 변화로 인한 전환율은 지역자활센터가 꾸준히 사업단과 공동체를 관리하고 참여자들이 이탈하지 않도록 근로동기를 부여하였음을 보여준다.

마지막으로 참여자의 지속가능성은 자활사업의 만족도와 자립의지 및 전망을 통해서 살펴본다. 자활사업에 참여함으로써 가족관계가 개선되거나 음주 등의 문제행동을 고칠 수 있다면 자활사업이 단기적으로 지향하는 정책 목표를 달성하지는 못했을지라도 자활사업을 통한 참여자의 복지향상이라는 장기적인 목표를 달성했다고 할 수 있다. 이와 반대로 자활사업이 단기

적인 정책 목표를 모두 달성했다고 하더라도 자활사업 참여자들이 자활사업에 대한 만족이 낮으며 자활사업 참여 후에도 자립될 가능성이 낮다고 판단한다면 평가결과와는 상관없이 자활사업의 지속가능성은 상대적으로 낮아진다고 할 수 있다.

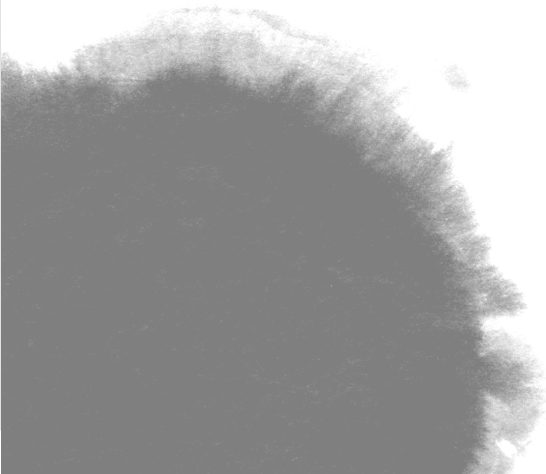
〈표 4-7〉 지속가능성 지표와 변수

지표	변수	자료원 및 자료 수집방법
정부의 의지	자활대상자 1인당 예산	복지부 내부자료
	지방정부의 자활사업 조례 ¹⁾ 제정 기초생활보장기금(자활기금)액 지방정부의 우선구매액	조사표C
현장의 의지	1인당 수익금 전환율	조사표B
참여자 의지	자활사업만족도 자립의지 및 전망	조사표A

주: 1) 지방정부의 자활사업 조례는 ‘국민기초생활보장기금(자활사업 기금 포함에 한하여)’, ‘자활사업 기금’, ‘사회복지 기금(자활사업 포함에 한하여)’ 등 지방의회에서 제정된 지방정부의 재원조달 관련 법령과 ‘자활사업지원’, ‘저소득층지원’, ‘국민기초생활보장 관련’ 조례 등 자활사업의 우선 구매 및 지원과 관련된 조례로 제한함. 그러나 지방의회에서 승인된 ‘사회적 기업 지원법’은 포함하지 않음.

05

제5장 자활사업의 평가



제5장 자활사업의 평가

제1 절 조사개요와 일반현황 분석

1. 자활사업평가를 위한 조사개요

(1) 조사개요

앞에서 살펴 본 바와 같이 보건복지가족부의 자활사업참여자 수는 2008년 말 기준 68,246명이다(표 3-10 참조). 이 중 일자리유형별 참여자 현황은 사회적일자리형 23,900명(55.5%), 시장진입형 10,647명(24.8%), 그리고 자활공동체 및 창업지원사업 8,444명(19.6%)으로 분포되어 있다.

〈표 5-1〉 지역자활센터 일자리유형별 참여자 현황(2008년)

(단위: 개소, %)

	계	사회적일자리	시장진입형	자활공동체 ¹⁾
계	42,991	23,900	10,647	8,444
비율	100.0	55.5	24.8	19.6

주: 1) 공동체의 창업지원 포함

2) 지자체가 운영하는 인턴형, 근로유지형, 지자체형, 사회적응프로그램 등은 제외

자료: 보건복지가족부, 자립지원투자과, 내부자료

지역자활지원센터의 수는 2008년 기준으로 242개이다. 규모별센터유형은 표준형 118개소(48.3%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 기본형과

확대형이 각각 54개소와 57개소를, 소규모·특화형 13개소로 구성되어 있다 (표 3-16 참조). 또한 기초자치단체별로 지역자활센터는 약 1개소씩 분포되어 있다.

〈표 5-2〉 기초자치단체별 지역자활센터 현황(2008년)

(단위: 개소, %)

구 분	기초(광역)자치단체 수	자활센터 수
	230(16)	242
서울	25(1)	31
부산	16(1)	18
대구	8(1)	8
인천	10(1)	11
광주	5(1)	8
대전	5(1)	4
울산	5(1)	5
경기	31(1)	32
강원	18(1)	15
충북	12(1)	12
충남	16(1)	15
전북	14(1)	18
전남	22(1)	21
경북	23(1)	20
경남	20(1)	20
제주	-(1)	4

주: ()안은 광역자치단체, 2008년 12월말 기준임.

자료: 지역자활센터협회 홈페이지,

자활사업의 평가를 위한 조사 대상은 자활사업 참여자와 지역자활센터, 기초자치단체이다. 이에 따라 조사대상의 표본추출은 [그림 5-1] 과 같이 실시하였다. 전체 자활사업평가대상을 표본추출함에 있어 크게 전수조사대상과 표본추출대상으로 분류하였다. 즉 전수조사기관은 지역자활센터와 기초지방자치단체이고 표본추출대상은 자활사업 참여자이다.

[그림 5-1] 자활사업평가 표본추출 체계



자활사업 참여자의 표본추출은 규모별 센터유형을 고려하여 10%를 추출 하였다. 사회적기업참여자의 표본추출은 기업별 5명씩 표집 하였다. 표본추출율은 유급근로자 9,223명 중 1,090명을 추출하여 11.8%이다.

〈표 5-3〉 모집단과 조사대상 집단

	자 활 사 업			사회적기업 참여자
	자활사업참여자	지역자활센터	지방자치단체	
모집단 수	42,991 ¹⁾	242	246	9,223
표본추출방법	표본조사	전수조사		표본조사
조사대상 수	4,299	242	246	1,090

주: 1) 시장진입형과 사회적일자리형, 자활공동체만 포함(근로유지형, 인턴형, 디딤돌프로그램, 창업지원, 노동부자활 사업은 제외)한 모집단임.

(2) 조사내용

자활사업의 평가를 위해 개발된 조사표는 크게 세 종류, 즉 자활사업참여자유, 지역자활센터용, 그리고 지방자치단체용으로 구성되어있다. 먼저 자활사업참여자유용은 응답자 및 응답가구의 일반사항과 응답자의 만족도와 자립전망으로 구성되어 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 즉 응답자에 대한

일반사항에서는 자활 참여자의 특성을 파악하기 위하여 필요한 기본적인 정보인 성, 연령, 혼인상태, 교육수준, 자활사업 유형, 장애, 국민기초생활보장 수급상태 등을 포함하였다. 또한 응답자의 가구사항에서는 가구의 기초보장수급 상태, 가구의 소득유형과 금액, 복지서비스 수혜 경험과 향후 수요 등을, 응답자의 만족도에서는 개인의 만족, 자립전망, 개인정서와 사회생활 등을 조사하였다. 응답자의 자립전망에서는 자활사업 참여 후 취업가능성, 자립가능성 등을 질문하였다(부록 1 참조)

다음으로 지역자활센터용은 센터의 일반사항과 지원 및 성과사항, 지방자치단체와 지역자원, 그리고 자활사업참여 현황으로 구성되어 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 즉 센터에 대한 일반사항에서는 센터의 특성을 파악하기 위하여 필요한 기본적인 정보인 센터의 설립연도, 센터유형, 실무자인원, 실무자평균근속기간 등을 포함하였다. 또한 센터의 지원 및 성과사항에서는 자활사업 참여자 수, 사업단 수, 총투입액, 참여자의 전환 등을, 지방자치단체와 지역자원에서는 지방자치단체의 지원내용, 협조관계 등을 조사하였다. 자활사업참여 현황에서는 사업단별 고용인원, 매출액, 인건비, 수익금 등을 질문하였다(부록 2 참조)

마지막으로 지방자치단체용은 일반사항으로만 구성되어 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 자치구의 자활사업 관련 조례제정 여부와 내용, 우선구매금액, 자활기금 조성액 등을 조사하였다(부록 3참조)

(3) 조사방법

본 조사는 우편으로 조사표를 배포하였으며, 사전 훈련된 전화조사원에 의해 3차로 조사되었다. 먼저 1차는 모집단에 조사표를 배포하고 전화조사원이 각 지역자활센터와 지방자치단체, 사회적기업에 조사표 도착확인과 조사표 작성독려와 회송요청을 하였다. 다음으로 2차 조사는 조사표가 각 센터 등에 도착한 이후 작성시작부터 실시하였으며 조사표 작성독려와 작성의 질의와 응답, 그리고 회송요청을 실시하였다. 마지막으로 3차 조사는 조

사표 미회송시설을 대상으로 조사표 작성과 회송요청을 실시하였다. 응답조사표의 회송은 대부분 전자메일을 활용하였으며, 일부 팩스와 우편을 활용하기도 하였다. 조사기간은 2009년 11월9일부터 11월 30일까지 총 21일간 진행되었다.

회수된 조사표는 연구진과 조사원이 검토와 확인 작업을 실시하였다. 주된 확인내용은 조사내용 중 무응답 항목과 총투입액, 인건비와 매출액, 수익액간 논리가 불일치하는 것 등이었다. 자료입력은 연구진이 작성한 부호화지침서에 의해 작업하였으며, 자료 분석은 SPSS와 SAS 통계프로그램을 이용하였다.

조사실시대상인 자활사업참여자는 표본집단 4,299명 중 1,776명이 응답(응답률 41.3%) 하였다. 지역자활센터는 모집단 242개소 중 175개가 응답(응답률 72.3%)을, 지방자치단체는 모집단 246개소 중 180개가 응답(응답률 73.2%) 하였다. 그리고 사회적기업참여자는 표본집단 1,090명 중 671명이 응답(응답률 61.6%) 하였다.

〈표 5-4〉 자활사업 관련기관의 응답 및 회수율

(단위: 개소, %)

	자 활 사 업 참 여 자					지 자 활 센 터			지방 자치 단체	사회적 기업 참여자
	사회적 일자리형	시장 진입형	자활 공동체	기타		근로 사업단	공동체			
조사대상(A)	4,299 ¹⁾	2,390	1,065	844	800 ²⁾	242	2,749	1,046	246	1,090
응답(B)	1,776	881	486	375	34	175	1,756	676	180	671
조사표회수율 (B/A*100)	41.3	36.9	45.6	44.4	-	72.3	63.9	64.6	73.2	61.6
표본오차	±2.29	±3.19	±4.43	±5.03	-	±6.63	-	-	±6.47	±3.68

주: 1) 사회적일자리형, 시장진입형, 자활공동체의(근로유지형, 인턴형, 디딤돌프로그램, 창업지원, 노동부자활사업은 제외) 근로자(42,991명) 중 10%만 조사대상자로 선정.

2) 기타는 바우처사업과 지자체사업으로 자활사업에 포함되지 않으나 자활사업 참여대상과 중복되므로 비교를 위해 포함. 조사대상은 바우처사업 참여자 607명과 지자체형 193명임.

자료: 보건복지가족부 사회서비스 바우처 홈페이지; 보건복지가족부 내부자료.

자활사업참여자의 표본오차는 95% 신뢰수준에 최대허용오차 ±2.29%였다. 지역자활센터는 95%신뢰수준에 최대허용오차 ±6.63%를, 지방자치단체

는 95%신뢰수준에 최대허용오차 $\pm 6.47\%$ 였다. 사회적기업참여자의 표본오차는 95% 신뢰수준에 최대허용오차 $\pm 3.68\%$ 였다.

2. 일반현황 분석

(1) 자활사업참여자의 일반사항

조사응답자의 일반사항에 대해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 조사응답자의 일자리유형별 분포는 사회적일자리형이 881명(49.6%), 시장진입형이 486명(27.4%), 자활공동체 362명(20.4%), 그리고 창업지원 13명(0.7%) 순으로 나타났다. 이를 <표 5-1>의 모집단 분포와 비교할 때 시장진입형의 비율이 약간 높게 조사된 것을 알 수 있다. 둘째, 조사응답자의 성별 분포는 남자가 377명(21.2%), 여자가 1,399명(78.8%)로 나타났다. 셋째, 조사응답자의 연령은 40대가 43.9%, 30대가 25.3%, 그리고 50대가 19.8% 순으로 나타났다. 넷째, 조사응답자의 교육수준의 분포는 고졸(57.0%), 중졸 이하(26.8%), 전문대졸(6.2%), 그리고 대졸(5.3%)의 순으로 나타났다. 다섯째, 혼인상태는 유배우(29.5%), 이혼(36.2%), 사별(15.6%)의 분포를 보였다. 여섯째, 조사응답자의 과거 국민기초생활보장수급 경험을 살펴보면, 수급경험이 32.2%, 비수급자가 67.8%로 수급을 받았던 가구가 1/3로 나타났다.

〈표 5-5〉 자활사업 참여자의 일반적 특성: 성, 연령, 혼인상태, 교육수준

(단위: 명, %)

	전체	사회적 일자리	시장 진입형	자활 공동체	창업지원	바우처 사업	지자체 사업
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자수 (구성비)	1,776 (100.0)	881 (49.6)	486 (27.4)	362 (20.4)	13 (0.7)	28 (1.6)	6 (0.3)
성별							
남	21.2	19.0	22.0	25.7	53.8	3.6	16.7
여	78.8	81.0	78.0	74.3	46.2	96.4	83.3
연령							
20세 미만	0.8	0.9	0.6	1.1	0.0	0.0	0.0
20대	5.2	6.0	6.2	1.7	23.1	3.6	0.0
30대	25.3	27.1	27.2	19.1	7.7	25.0	16.7
40대	43.9	43.2	43.8	46.1	46.2	39.3	33.3
50대	19.8	18.6	18.9	23.5	15.4	21.4	50.0
60세 이상	4.9	4.1	3.3	8.6	7.7	10.7	0.0
교육수준							
무학	4.0	5.1	6.4	-	-	-	4.7
중졸이하	26.8	26.1	29.0	30.8	21.4	16.7	27.0
고졸	57.0	60.7	55.5	61.5	57.1	66.7	57.8
전문대졸	6.2	6.4	5.8	-	14.3	16.7	6.3
대졸	5.3	1.6	3.0	7.7	7.1	-	3.9
대학원졸	0.7	-	0.3	-	-	-	0.4
혼인상태							
유배우	29.5	35.2	27.6	38.5	64.3	66.7	31.4
별거	4.8	4.9	8.0	7.7	0.0	0.0	5.4
사별	15.6	14.4	15.5	0.0	14.3	0.0	15.0
이혼	36.2	32.7	35.9	38.5	7.1	16.7	34.7
미혼	9.8	9.5	8.8	15.4	14.3	0.0	9.6
동거	4.1	3.3	4.1	0.0	0.0	16.7	3.8
응답거부	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
과거 국민기초생활보장수급경험							
있음	32.2	33.1	27.8	37.3	23.1	21.4	33.3
없음	67.8	66.9	72.2	62.7	76.9	78.6	66.7

응답자의 질환이나 장애여부를 보면 ‘없음’이 75.6%를, ‘있음’이 24.4%로 나타났다. 이중 ‘있음’을 중심으로 살펴보면, 신체질환이 63.4%로 가장 높으며, 이어서 무기력 18.9%, 경증장애 13.6%, 그리고 정신질환 7.1%의 순으로 나타났다. 한편 일자리유형 중 바우처사업⁶⁾에는 질환이나 장애가 없는 것으로 나타났다.

〈표 5-6〉 조사응답자의 질환 및 장애여부

(단위: 명, %)

	전 체	사회적 일자리	시 장 진입형	자 활 공동체	창업지원	바우처 사 업	지자체 사 업
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자수 (구성비)	1,776 (100.0)	881 (49.6)	486 (27.4)	362 (20.4)	13 (0.7)	28 (1.6)	6 (0.3)
질환 · 장애여부							
없 음	75.6	76.4	79.4	66.9	69.2	100.0	66.7
있 음 (명수)	24.4 (434)	23.6 (208)	20.6 (100)	33.1 (120)	30.8 (4)	- (0)	33.3 (2)
무기력 ¹⁾	(18.9)	(15.9)	(19.0)	(25.0)	-	-	(50.0)
신체질환	(63.4)	(66.3)	(62.0)	(58.3)	(100.0)	-	(50.0)
정신질환	(7.1)	(5.3)	(9.0)	(8.3)	-	-	
경증장애	(13.6)	(13.0)	(17.0)	(12.5)	-	-	(100.0)
중증장애	(3.5)	(2.9)	(1.0)	(6.7)	-	-	(100.0)

주: 1) 중복응답

응답자 가구의 기초보장수급형태를 보면, 조건부수급가구가 60.2%로 가장 높으며, 이어서 일반수급가구 6.2%, 특례가구 5.3%의 순으로 나타났다. 한편 비수급가구가 27.1%로 나타났으며, 특히 시장진입형과 자활공동체 유형에서는 각각 30.2%, 26.2%를 보이고 있다. 응답자 가구의 의료보장수급

6) 본 연구에서 바우처사업과 지자체형사업의 조사는 지역자활센터에서 운영하고 있는 참여자에 대해서만 조사가 된 관계로 전체 바우처사업과 지자체형사업을 기술하는 것과는 차이가 있음. 따라서 연구결과를 이해하거나 활용함에 있어 이 점을 유의해주시기 바람.

형태를 보면, 의료급여2종이 62.6%로 가장 높으며, 이어서 의료급여1종 8.0%, 가구원일부수급가구 2.1%의 순으로 나타났다. 한편 비수급가구가 27.3%로 나타났으며, 특히 시장진입형과 자활공동체 유형에서는 각각 31.3%, 26.2%를 보이고 있다.

〈표 5-7〉 응답자 가구의 기초보장 및 의료보장 수급형태

	(단위: 명, %)						
	전체	사회적 일자리	시장 진입형	자활 공동체	창업지원	바우처 사업	지자체 사업
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자수 (구성비)	1,776 (100.0)	881 (49.6)	486 (27.4)	362 (20.4)	13 (0.7)	28 (1.6)	6 (0.3)
기초보장수급형태							
비수급가구	27.1	24.0	30.2	26.2	15.4	82.1	66.7
일반수급가구	6.2	4.8	6.4	8.8	30.8	3.6	-
조건부수급가구	60.2	65.6	55.1	59.4	46.2	10.7	-
가구원일부수급가구	1.1	0.6	1.4	1.7	-	-	16.7
특례가구	5.3	5.1	6.8	3.9	7.7	3.6	16.7
의료보장수급형태							
해당없음	27.3	24.0	31.3	26.2	15.4	75.0	66.7
의료급여1종	8.0	7.9	7.2	9.7	15.4		
의료급여2종	62.6	66.5	58.4	61.6	69.2	25.0	33.3
가구원일부수급	2.1	1.5	3.1	2.5	-	-	-
응답거부	0.1	0.1	-	-	-	-	-

응답자 가구의 소득현황을 보면, 70%의 가구가 연간기초수급액은 150만원 이하(70.3%)를, 연간근로소득은 900만원 이하(76.1%)를, 연간자활소득은 800만원 이하(70.5%)로 나타났다. 시장진입형과 자활공동체 유형에서는, 연간자활소득 수준이 높은 등급에서 상대적으로 비중이 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-8〉 응답자의 연간 기초수급액, 근로소득 및 자활사업소득 수준

(단위: 명, %)

	전체	사회적 일자리	시장 진입형	자활 공동체	창업지원	바우처 사업	지자체 사업
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자수 (구성비)	1,776 (100.0)	881 (49.6)	486 (27.4)	362 (20.4)	13 (0.7)	28 (1.6)	6 (0.3)
연간 기초수급액							
150만원 이하	70.3	67.0	73.3	71.3	92.3	92.9	100.0
300만원 이하	10.6	12.4	8.0	10.8	7.7	-	-
450만원 이하	6.3	6.6	6.8	5.5	-	-	-
600만원 이하	4.6	4.9	4.3	4.7	-	-	-
600만원 초과	8.3	9.2	7.6	7.7	-	7.1	-
연간 근로소득							
700만원 이하	40.9	44.3	30.0	46.4	61.5	39.3	66.7
800만원이하	17.6	21.3	12.6	16.6	7.7	3.6	33.3
900만원 이하	17.6	17.0	24.1	12.4	-	3.6	-
1,000만원 이하	8.9	5.7	14.8	7.7	15.4	21.4	-
1,200만원 이하	5.3	4.8	5.3	6.9	-	7.1	-
1,200만원 초과	9.6	6.9	13.2	9.9	15.4	25.0	-
연간 자활소득							
700만원 이하	51.5	55.1	38.3	59.9	69.2	42.9	83.3
800만원이하	19.0	24.1	14.8	14.1	7.7	3.6	16.7
900만원 이하	19.5	18.2	28.6	12.2	-	10.7	-
1,000만원 이하	6.8	1.5	14.8	6.6	23.1	28.6	-
1,200만원 이하	2.0	0.6	2.1	5.2	-	7.1	-
1,200만원 초과	1.2	0.7	1.4	1.9	-	7.1	-

(2) 지역자활센터의 일반사항

응답한 지역자활센터의 유형은 표준형이 56.6%로 가장 높게 나타났으며 기본형이 22.9%, 확대형 18.3%, 그리고 소규모형 2.3%의 순으로 나타났다. 설립시기를 보면, 국민기초생활보장법시행 초기에 90.9%가, 시범자활사업기에 6.9%, 그리고 노동연계정착기 2.3%가 설립된 것으로 나타났다.

〈표 5-9〉 지역자활센터의 설립시기

(단위: 개소, %)

	계	확대형	표준형	기본형	소규모형
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
시설수 (구성비)	175 (100.0)	32 (18.3)	99 (56.6)	40 (22.9)	4 (2.3)
시범자활사업기	6.9	18.8	5.1	2.5	-
1996	1.1	3.1	1.0	-	-
1997	2.9	9.4	2.0	-	-
1998	1.1	3.1	-	2.5	-
1999	1.7	3.1	2.0	-	-
국민기초생활보장법 시행 초기	90.9	78.1	92.9	95.0	100.0
2000	17.7	25.0	22.2	2.5	-
2001	36.0	50.0	38.4	22.5	-
2002	11.4	3.1	12.1	17.5	-
2003	10.3	-	9.1	22.5	-
2004	15.4	-	11.1	30.0	100.0
노동연계복지제도 정착기	2.3	3.1	2.0	2.5	-
2005	0.6	-	-	2.5	-
2008	1.1	3.1	1.0	-	-
2009	0.6	-	1.0	-	-

지역자활센터에 소속된 자활사업 참여자는 18,199명으로 과반 수 이상이 표준형(53.3%)에 참여하고 있으며, 확대형이 30.7%, 기본형이 15.0%, 그리고 소규모형이 10% 순으로 나타났다. 참여자는 조건부수급자(42.2%)와 차상위계층(36.6%)이 대부분(78.8%)을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-10〉 센터규모별 자활사업 참여자 대상 구분

(단위: 명, %)

	계	확대형	표준형	기본형	소규모형
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
자활사업 참여자수 (구성비)	18,199 (100.0)	5,582 (30.7)	9,716 (53.4)	2,724 (15.0)	177 (1.0)
일반수급자	1.8	0.7	2.2	2.5	2.8
조건부수급자	42.2	42.3	45.1	32.6	30.5
자활특례자	6.5	6.6	6.6	5.8	9.6
차상위계층	36.6	30.8	35.9	51.5	31.1
일 반	12.8	19.5	10.2	7.6	26.0

응답한 지역자활센터의 자활사업단 수는 2,432개로 과반 수 이상이 표준형(58.1%)에 참여하고 있으며, 이어서 확대형이 22.3%, 기본형이 18.3%, 그리고 소규모형이 1.4%의 순으로 나타났다. 또한 자활사업을 유형별로 살펴보면, 사회적일자리형이 29.2% 가장 높고, 이어서 자활공동체(27.8%), 시장진입형(23.0%), 복권기금맞지자체형 등(16.4%)의 순으로 나타났다.

〈표 5-11〉 센터규모별 자활사업단 분포

(단위: 개, %)

	계	확대형	표준형	기본형	소규모형
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
자활사업단 수 (구성비)	2,432 ^{주)} (100.0)	542 (22.3)	1413 (58.1)	444 (18.3)	33 (1.4)
사회적일자리	29.2	26.9	26.9	31.3	36.4
시장진입형	23.0	21.6	21.6	25.7	21.2
자활공동체	27.8	35.4	35.4	18.9	12.1
바우처사업, 지자체형 등	16.4	13.7	13.7	20.5	30.3
기 타	3.7	2.4	2.4	3.6	0.0

주: 근로사업단 1,756개와 공동체 676개의 합

응답한 지역자활센터에 정부의 지원규모는 1,433억원으로 나타났다. 이 중 보건복지가족부가 80.3%로 대부분을 지원하고 있는 것으로 조사되었다. 이어서 기초지방자치단체가 8.5%, 광역지방자치단체가 7.2%의 순으로 나

타났다. 또한 센터유형별로 살펴보면 표준형이 과반수(55.5%)를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 5-12〉 센터규모별 투입액 분포(2008년)

(단위: 백만원, %)

	계	확대형	표준형	기본형	소규모형
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
총투입액 (구성비)	143,278 (100.0)	35,295 (24.6)	79,582 (55.5)	26,417 (18.4)	1,984 (1.4)
복지부 자활사업지원금	80.3	79.5	81.8	77.1	79.4
노동부 사회적기업 지원금	0.8	2.2	0.4	0.0	0.0
광역지방자치단체(시도) 지원금	7.2	6.5	7.5	7.2	3.5
기초자치단체(시군구) 지원금	8.5	9.2	7.3	11.0	9.0
모법인 지원금	0.2	0.4	0.2	0.2	0.1
기 타	3.0	2.2	2.8	4.4	8.0

응답한 지역자활센터에 대한 지방자치단체의 지원금 규모는 341억원으로 나타났다. 이 중 사업단운영비가 89.0%로 거의 대부분을 차지하고, 공동체의 우선구매액 5.8%, 공동체 운영비 2.3%, 사업단 우선구매액 1.2% 순으로 나타났다.

〈표 5-13〉 센터규모별 지방자치단체 지원규모와 내용

(단위: 백만원, %)

	계	확대형	표준형	기본형	소규모형
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
총 지원액 (구성비)	34,095 (100.0)	9,582 (28.1)	17,715 (52.0)	6,403 (18.8)	394 (1.2)
사업단 운영비	89.0	92.1	85.3	94.1	98.5
공동체 운영비	2.3	0.7	3.8	0.7	1.5
사업단 우선구매액	1.2	0.1	1.1	3.1	0.0
공동체 우선구매액	5.8	5.4	7.8	1.1	0.0
기타	1.7	1.6	2.0	1.1	0.0

자활사업의 일자리유형별과 지역자활센터유형별로 수익금에 대한 상대표준오차를 구해보면 <표 5-14> 및 <표 5-15>와 같다. 상대표준오차가 평균의 약 4배나 되는 것으로는 센터유형 중 소규모형에서 나타났다. 이러한 원인으로는 모집단 수에 비해 완료 표본수가 적을 뿐만 아니라 응답기관간 차이가 커 변동이 크게 나타난 것으로 판단되며, 이들 유형에 대한 수익금을 이용할 때에는 유의할 필요가 있다.

〈표 5-14〉 자활사업 일자리유형별 평균수익금 추계치: 사업단별

(단위 :개소, 백만원)

	전체	사회적일자리형	시장진입형	자활공동체
평균수익금	6.7	-39	-33	82
(사업단수)	(1,042) ^{주)}	(239)	(431)	(372)
(상대표준오차)	4.1	7.3	2.4	9.3
평균 매출액	88	29	49	172

주: 전체 2,432개 사업단(근로사업단 1,756개와 공동체 676개의 합) 가운데 사회적일자리형 470개, 시장진입형 129개, 자활공동체 304개, 기타형 487개 사업단 무응답.

〈표 5-15〉 지역자활센터 유형별 평균수익금 추계치: 사업단별

(단위 :개소, 백만원)

	전체	확대형	표준형	기본형	소규모형
평균수익금	6.7	31	1.8	-11	9.1
(사업단수)	(1,042) ^{주)}	(259)	(581)	(192)	(10)
(상대표준오차)	4.3	10.9	5.7	4.1	26.6
평균 매출액	88	150	76	43	52

주: 전체 2,432개 사업단(근로사업단 1,756개와 공동체 676개의 합) 가운데 사회적일자리형 470개, 시장진입형 129개, 자활공동체 304개, 기타형 487개 사업단 무응답.

(3) 기초자치단체의 일반사항

지방자치단체 중 조사에 응답한 180개의 광역 및 기초자치단체에 대해

조례제정여부를 살펴보면 60%의 지방자치단체가 제정한 것으로 조사되었다.

〈표 5-16〉 지방자치단체의 자활사업과 관련된 조례의 제정 여부

지역	계	지자체수	(구성비)	조례제정여부	
				제정	미제정
합계	100.0	181	(100.0)	60.0	40.0
서울	100.0	21	(11.7)	71.4	28.6
부산	100.0	14	(7.8)	71.4	28.6
대구	100.0	5	(2.8)	60.0	40.0
인천	100.0	6	(3.3)	66.7	33.3
광주	100.0	4	(2.2)	100.0	-
대전	100.0	5	(2.8)	40.0	60.0
울산	100.0	5	(2.8)	40.0	60.0
경기	100.0	22	(12.2)	54.5	45.5
강원	100.0	16	(8.9)	62.5	37.5
충북	100.0	11	(6.1)	54.5	45.5
충남	100.0	13	(7.2)	69.2	30.8
전북	100.0	9	(5.0)	44.4	55.6
전남	100.0	16	(8.9)	62.5	37.5
경북	100.0	19	(10.6)	52.6	47.4
경남	100.0	13	(7.2)	53.8	46.2
제주	100.0	1	(0.6)	100.0	-

여기서는 자활사업과 관련하여 조례가 제정된 자치단체들을 중심으로 제정 시기를 살펴보고자 한다. 제정 시기는 국민기초생활보장법시행 초기에 과반 수 이상(57.4%)의 자치단체들에서 제정된 것으로 조사되었다. 이어서

노동연계정착기에 38.9%, 그리고 시범자활사업기에 3.7%가 제정된 것으로 나타났다. 특히 국민기초생활보장법시행 초기에 광주, 전북, 그리고 경북의 자치단체들은 모두 제정한 것을 보여주고 있다.

〈표 5-17〉 자활사업 관련 조례가 제정된 시기

(단위: 개, %)

지역	계	지자체수	조례제정시기		
			시범자활 사업기 (1999년 이전)	국민기초 생활보장법 시행초기 (2000~2004년)	노동연계 복지제도 정착기 (2005~2009년)
계	100.0	109	3.7	57.4	38.9
서울	100.0	15	-	53.3	46.7
부산	100.0	10	10.0	30.0	60.0
대구	100.0	3		66.7	33.3
인천	100.0	4		50.0	50.0
광주	100.0	4	-	100.0	-
대전	100.0	2	-	50.0	50.0
울산	100.0	2	-	-	100.0
경기	100.0	12	8.3	41.7	50.0
강원	100.0	10	10.0	50.0	40.0
충북	100.0	6	-	33.3	66.7
충남	100.0	9	11.1	55.6	33.3
전북	100.0	4	-	100.0	-
전남	100.0	10	-	70.0	30.0
경북	100.0	10	-	100.0	-
경남	100.0	7	-	57.1	42.9
제주	100.0	1	-	-	100.0

주: 71개 지자체가 조례 미제정

조례 내용 중 자활사업 참여자의 지원과 관련해서는 자금융자알선이 과반 수 이상(53.3%)의 자치단체들에서 지원하는 것으로 조사되었다. 이어서 창업지원 및 기술경영지도가 21.1%, 참여자 교육 13.9%, 그리고 정보제공 및 상담·직업교육, 취업알선이 10.6% 제정된 것으로 나타났다. 자치단체에

서는 조례내용으로 대부분 네 가지를 규정하고 있으나, 대전과 울산, 제주에서는 자금융자알선 한 가지만, 경남에서는 자금융자알선과 창업지원 및 기술경영지도의 두 가지만을 제정하고 있다.

〈표 5-18〉 자활사업 참여자 지원과 관련된 조례내용(중복응답)

(단위: 개, %)

지역	계	지자체수	자활참여자 지원과 관련된 조례내용				
			참여자 교육	정보제공 및 상담·직업교육 취업알선	자금융자 알선	창업지원 및 기술경영 지도	기 타
계	100.0	107 ^{주)}	13.9	10.6	53.3	21.1	1.1
서울	100.0	14	18.2	15.2	42.4	24.2	-
부산	100.0	10	7.7	7.7	69.2	15.4	-
대구	100.0	3	20.0	20.0	60.0	-	-
인천	100.0	4	22.2	11.1	44.4	22.2	-
광주	100.0	4	14.3	14.3	57.1	14.3	-
대전	100.0	2	-	-	100.0	-	-
울산	100.0	2	-	-	100.0	-	-
경기	100.0	12	5.9	11.8	64.7	11.8	5.9
강원	100.0	10	6.3	12.5	56.3	25.0	-
충북	100.0	6	25.0	8.3	33.3	25.0	8.3
충남	100.0	9	13.3	6.7	53.3	26.7	-
전북	100.0	4	20.0	20.0	40.0	20.0	-
전남	100.0	9	11.1	11.1	44.4	33.3	-
경북	100.0	10	21.4	-	57.1	21.4	-
경남	100.0	7	-	-	87.5	12.5	-
제주	100.0	1	-	-	100.0	-	-

주: 자활관련 조례를 제정하고 있는 응답지자체 108개 단체 중 서울지역 1개, 전남지역 1개 무응답

다음으로 자활사업의 지원과 관련한 조례 내용은 사업관련용자가 과반 수 이상(61.4%), 자활사업의 우선위탁 13.3%, 국공유재산의 우선 무상임대가 8.2%, 자활생산품의 우선구매 8.2%, 그리고 자활공동체의 사회적 기업 전환시 지원이 7.6% 제정된 것으로 나타났다. 자치단체에서는 자활사업 지원과 자활사업참여자 지원과 마찬가지로 사업관련용자 한 가지만, 부산, 대구, 인천에서는 관련한 조례내용으로 대부분 4~5가지를 규정하고 있으나, 대전과 울산에서는 자활사업관련용자와 사회적기업 전환시 지원의 두 가지만을 제정하고 있다.

〈표 5-19〉 자활사업 지원과 관련된 조례내용(중복응답)

(단위: 개, %)

지역	계	지자체수	자활사업 지원과 관련된 조례내용					
			사업 관련 용자	국공유 재산 무상 임대	자활 사업 우선 위탁	자활 생산품 우선 구매	사회적 기업 전환시 지원	기 타
계	100.0	107 ¹⁾	61.4	8.2	13.3	8.2	7.6	1.3
서울	100.0	14	73.7	-	15.8	10.5	-	-
부산	100.0	10	75.0	-	-	-	25.0	-
대구	100.0	3	75.0	-	-	-	25.0	-
인천	100.0	4	66.7	-	-	-	33.3	-
광주	100.0	4	40.0	20.0	20.0	10.0	10.0	-
대전	100.0	2	100.0	-	-	-	-	-
울산	100.0	2	100.0	-	-	-	-	-
경기	100.0	12	80.0	6.7	6.7	6.7	-	-
강원	100.0	10	56.3	6.3	12.5	6.3	18.8	-
충북	100.0	6	50.0	16.7	8.3	16.7	8.3	-
충남	100.0	9	41.7	8.3	25.0	8.3	8.3	8.3
전북	100.0	4	50.0	12.5	12.5	12.5	12.5	-
전남	100.0	9	50.0	12.5	25.0	12.5	-	-
경북	100.0	10	69.2	7.7	7.7	7.7	-	7.7
경남	100.0	7	63.6	9.1	18.2	-	9.1	-
제주	100.0	1	100.0	-	-	-	-	100.0

주: 1) 자활관련 조례를 제정하고 있는 응답지자체 109개 단체 중 서울지역 1개 단체, 전남지역 1개 단체 무응답

2) 제주도는 자활기금과는 별도로 생활안정계정을 운영하고 있으며, 이는 영세 상행위를 위한 사업자금, 무주택자에 대한 일부 전세금이나 입주보증금, 기초생활보장 수급자 및 차상위계층의 중고교대학생 학자금 등으로 이용됨.

기초지방자치단체가 자활사업 관련 우선구매한 평균금액은 6,111만원으로 나타났다. 이중 충남의 기초자치단체가 1억 7,123만원으로 가장 높게 나타났다. 이어서 경기도가 1억 5,192만원, 서울이 1억 2,775만원의 순으로 나타났다. 한편 인천과 광주 100만원이하로, 특히 대전은 전혀 없는 것으로 조사되었다. 우선구매액은 지방자치단체의 관심에 따라 그 차이가 큰 것으로 분석된다.

〈표 5-20〉 자활사업 재화(물품)의 연간 평균우선구매액(기초지자체당)¹⁾

(단위: 만원, %)

시군구	지자체수	자활사업 우선구매액수	(표준편차)
전국	106 ²⁾	6,111	(14615.0)
서울	14	12,775	(16020.1)
부산	10	4,064	(9814.1)
대구	3	548	(949.3)
인천	4	25	(50.0)
광주	4	67	(115.5)
대전	2	-	-
울산	2	1,167	(1767.3)
경기	12	15,192	(23201.6)
강원	10	2,900	(7103.5)
충북	6	3,912	(8691.7)
충남	9	17,123	(37375.0)
전북	4	5,535	(9669.0)
전남	9	3,314	(6504.8)
경북	10	1,744	(4111.8)
경남	7	373	(451.8)

주: 1) 광역시·도 단위에서는 구매액 없음, 단 제주도만 1,600만원 구매
2) 자활관련 조례를 제정하고 있는 응답지자체 108개 단체 중 서울지역 1개 단체, 전남지역 1개 단체 무응답

제2절 적절성 평가

1. 목표 적절성

적절성 평가를 위한 첫 번째 지표인 ‘목표 적절성’은 정책의 목표에 맞게 프로그램이 설계되어 있는가를 살펴보기 위한 것이다. 따라서 적절성 지표를 분석하기 위해서는 자활사업의 구체적인 목표와 자활사업의 운영적 목표를 살펴보고 이에 따른 자활사업의 프로그램 구성을 살펴본다. 즉 자활사업의 목표와 자활사업 프로그램의 불일치를 통해 자활사업의 적절성을 평가하는 정성적인 분석방법이다.

선행연구에서 살펴본 바에 따르면 자활사업의 구체적 목표는 첫째, 근로능력이 있는 저소득층의 자활능력을 배양하고, 둘째, 자활사업 참여자로 하여금 기능을 습득하도록 지원하고, 셋째, 근로기회를 제공하는 것이다. 이와 달리 자활사업의 운영 목표는 첫째, 근로능력 있는 저소득층에게 집중적이고 체계적인 자활지원서비스를 제공하여 자활의욕을 고취시키고 자립 능력을 향상할 수 있도록 지원하고, 둘째, 기초수급자 및 차상위계층의 자활 촉진에 필요한 사업을 수행하는 인프라로서의 역할 수행으로 지역자활센터의 운영목표라고 할 수 있다.

지역자활센터는 근로능력이 있는 자활사업 참여자에게 자활근로사업을 운영하고 있다. 자활근로사업은 참여자의 자활능력과 사업유형에 따라 근로유지형 사업과 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형 자활근로사업으로 구분되는데 지방자치단체가 근로유지형 사업과 인턴형 사업을 직접 시행하는 반면 지역자활센터는 사회적 일자리형과 시장진입형 사업을 위탁시행하고 있다. 즉 지역자활센터는 시군구에서 위임한 근로가능한 자활사업 참여자를 대상으로 개인별 근로능력과 가족 및 인적 사항, 이전 근로경험 등을 토대로 자활근로사업단에 배치하고, 이들이 자활근로사업에 참여할 수 있도록 지원하고, 사업단이 필요로 하는 경영 및 행정지원과 판로개척 등 영업지원 등 자활지원서비스를 제공하고 있다.

지역자활센터는 사회적일자리형과 시장진입형 사업단의 운영이 본래의 목적임에도 불구하고 자활공동체 수와 참여자의 수가 사회적일자리 유형보다 높은 것으로 나타난다. 지역자활센터의 자활근로사업과 자활공동체의 구성을 살펴본 결과 사회적일자리형은 22.9%로 가장 낮으며, 자활공동체 35.7%, 시장진입형 41.4%로 구성되어 있다. 또한 참여자 역시 사회적일자리형 23.5%로 가장 낮고 자활공동체 29.2%, 시장진입형 47.3%로 나타났다. 이는 지역자활센터에 대한 평가에서 사업단 수와 공동체 수가 동일한 비율로 평가지표에 반영되고, 시장진입형에 대한 평가 비율이 사회적일자리형보다 사실상 높아졌기 때문으로 풀이된다. 즉 지역자활센터 운영시 근로능력이 미약한 사회적일자리형과 시장진입형의 육성이 우선적으로 고려되어야 하나 지역자활센터의 평가로 인해 시장진입형과 자활공동체의 확대 프로그램이 변질될 우려가 있는 것이다.

〈표 5-21〉 사업유형별 자활사업 참여자 수

	전체 (A)+(B)	자활근로사업단 (A)=(a)+(b)	(단위: 개, 명, %)		자활공동체 (B)
			사회적일자리(a)	시장진입형(b)	
사업단수	1,042	670	239	431	372
(구성비)	(100.0)	(64.3)	(22.9)	(41.4)	(35.7)
참여자수	15,137	10,713	3,559	7,154	4,424
(구성비)	(100.0)	(70.8)	(23.5)	(47.3)	(29.2)
사업단당 참여자수	14.5	16.0	14.9	16.6	11.9

주: 전체 2,432개 사업단 가운데 사회적일자리형 470개, 시장진입형 129개, 자활공동체 304개, 기타형 487개 사업단 무응답.

또한 지역자활센터는 기초수급자 및 차상위계층의 자활 촉진에 필요한 사업을 수행하는 인프라로서의 역할을 해야 함에도 불구하고 오히려 차상위계층과 일반인을 대상으로 하는 사업들을 확대하는 것으로 나타났다. 이는 위에서 본 바와 같이 지역자활센터의 평가로 인해 시장진입형과 자활공

동체의 확대를 중점으로 사업을 운영하면서 근로능력이 미약한 수급자보다는 직장경험이나 기술 및 숙련을 가진 차상위계층과 일반인을 선호하는 모습 때문에 발생하는 것으로 보인다. 이는 또한 지역자활센터에 대한 평가지표가 단순히 사업단 수가 아니라 사업단의 1인당 수익금으로 개선됨에 따라 근로능력이 있는 차상위계층과 일반인의 참여가 더욱 선호될 것으로 보인다.

〈표 5-22〉 사업유형별 참여자 구성

(단위: 명, %)

	계 (A+B+C+D)	기초생활수급자			차상위 계층 (C)	일반 (D)
		(A+B)	조건부 수급자 (A)	자활 특례자 (B)		
계	24,680 (100.0)	14,064 (57.0)	12,037 (48.8)	2,027 (8.2)	8,380 (34.0)	2,326 (9.4)
사회적일자리형	10,131 (100.0)	6,738 (66.5)	5,977 (59.0)	761 (7.5)	3,373 (33.3)	20 (0.2)
시장진입형	8,101 (100.0)	4,938 (61.0)	4,160 (51.4)	778 (9.6)	3,133 (38.7)	30 (0.4)
자활공동체	6,448 (100.0)	2,371 (36.8)	1,900 (29.5)	471 (7.3)	1,802 (27.9)	2,275 (35.3)

주: 전체 2,432개 사업단 가운데 사회적일자리형 18개, 시장진입형 11개, 자활공동체 18개, 기타형 476개 사업단 무응답.

지역자활센터의 운영목표는 단기간(주로 1년)에 달성가능한 목표를 설정하는 경향이 있다. 왜냐하면 지역자활센터의 운영이 1년 단위로 이루어지며 이에 대한 평가가 센터의 예산에 반영되기 때문이다. 그러나 지역자활센터장들은 센터 규모에 관계없이 자활근로사업단이라는 단기운영목표와 참여자 교육 및 기술 훈련이라는 구체적인 목표 모두를 취하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-23〉 센터규모별 센터장의 사업 우선순위

	전체	확대형	표준형	기본형	소규모형
전체	175 (100.0)	32 (18.3)	99 (56.6)	40 (22.9)	4 (2.3)
자활공동체 육성	17.1	21.9	16.2	17.5	0.0
자활근로사업단 운영	37.7	37.5	38.4	35.0	50.0
참여자교육	30.9	37.5	29.3	27.5	50.0
참여자복지향상	14.3	3.1	16.2	20.0	0.0

$\chi^2=7.090$, $df=9$, $p<0.05$ 로 유의하지 않음

다음으로 자활사업의 구체적인 목표에 따르면 자활사업은 근로능력이 있는 저소득층을 대상으로 하여 그들에게 근로기회를 제공하고 그들이 노동 시장에서 유용한 기능을 습득하도록 설계되어야 한다. 그러나 근로능력이 우수한 저소득층은 노동부 소관 자활사업의 대상자가 되는 반면 근로능력이 미약한 저소득층이 보건복지가족부 소관 자활사업으로 대상자로 구분되어 복지부에서 시행하고 있는 자활사업의 목표를 조정하거나 자활사업의 이원화를 해결할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 또한 2008년 노동부 자활사업 참여자는 복지부 자활사업 참여자의 5.0%에 불과하나 근로능력이 충분한 대상자들이므로 이들을 포함하여 자활사업을 포함할 경우 성과가 매우 다르게 나타날 수 있음을 고려할 필요가 있다.

또한 디딤돌사업이나 근로유지형과 사회적일자리형 자활근로사업은 근로능력점수가 상대적으로 낮은 참여자에게 근로기회를 제공하고 노동시장에서 활용 가능한 기능을 습득하도록 설계되어야 한다. 그러나 실제로는 디딤돌사업이나 사회적일자리형의 경우 생계급여의 조건부과적 성격이 강하며 이러한 사업에의 참여를 통한 기능의 습득과 그를 통한 노동시장 진입은 요원하다. 또한 사회적일자리형과 시장진입형 근로유지사업은 기능의 습득과 이를 위한 훈련이 중점적으로 제공되어야 하나 자활사업을 통한 단순하고 반복적인 업무와 지역자활센터 중심의 비전문적인 교육을 통해서 노동시장에서 자립 가능한 숙련을 쌓기 어렵다. 따라서 이들이 자활사업 참여

와 함께 전문적인 기관에서 기능이나 기술을 익히거나 교육 및 훈련을 받는 것을 촉진하도록 이에 대한 적절한 인센티브가 제공되도록 제도가 설계될 필요가 있다.

마지막으로 저소득층이 노동시장 취·창업하는 데는 여러 가지 어려움이 따르므로(예를 들면 연령, 저학력 등) 자활공동체를 통해서 공동창업의 형태로 노동시장에 진입하는 설정은 매우 적절해 보인다. 문제는 지역자활센터가 자활공동체까지 관리할 여력이나 근거가 없음에도 불구하고 지역자활센터의 평가에서 공동체가 차지하는 비중이 커 지역자활센터가 평가를 위해서 자활근로사업단보다 공동체에 더 많은 헌신을 부여하는 모순이 발생하는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 자활사업의 목표와는 상당히 거리가 있는 자활사업의 설계는 지역자활센터에 대한 평가에 기인하는 것으로 보인다. 더구나 지역자활센터에 대한 평가가 예산과 직결되면서 지역자활센터는 평가점수 비율에 맞춰서 재편되고 있다. 가장 시급히 개선되어야 할 것은 자활사업에 대한 평가가 자활사업이 달성해야 할 특수한 목표와 지역자활센터의 운영목표를 달성하고 있는가를 평가하도록 설계될 필요가 있다.

2. 대상 적절성

대상 적절성이란 정책의 설계시 목표로 했던 대상을 얼마나 실제 사업에 포함했는지를 살펴보기 위한 지표이다. 즉 자활사업의 정책 대상인 기초생활보장수급자 및 차상위계층이 실제로 자활사업에 얼마나 포함되어 있는지를 살펴봄으로써 정책이 의도했던 대상과 실제 참여하고 있는 대상이 일치하는지를 평가할 수 있다. 대상 적절성을 살펴보기 위해서 본 연구에서는 수평적 대상 적절성과 수직적 대상 적절성을 통해 프로그램의 대상 적절성을 살펴보고자 한다.

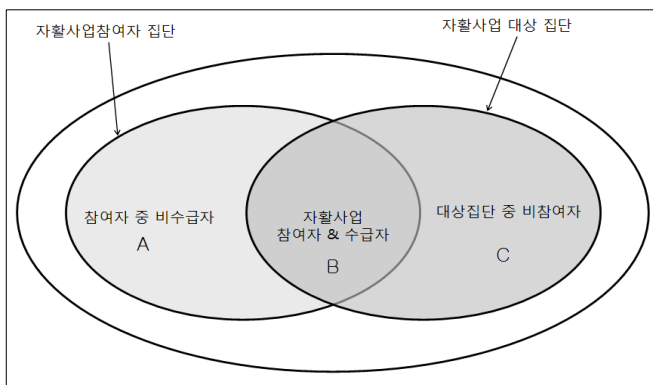
먼저 수평적 대상 적절성은 자활사업의 대상 집단 중 수급자가 차지하는 비율을 뜻한다. 즉 자활사업 대상 집단(B+C) 중 실제 참여자(B)의 비율을 통해 수평적 적절성을 살펴본다(Walker, 2005). 따라서 자활사업의 대상

집단은 국민기초생활보장 수급자 중 근로능력자로 2008년도 12월말 기준 276,276명이고, 이 중 실제 복지부 자활사업 참여자는 조건부수급자와 자활급여특례자이므로 45,595명이다. 따라서 수평적 대상 적절성은 16.5% 수준으로 매우 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 수직적 대상 적절성은 자활사업 참여자 집단 중 수급자가 차지하는 비율을 뜻한다(Walker, 2005). 즉 자활사업 참여자 집단(A+B) 중 실제 수급자(B)의 비율을 통해 수직적 적절성을 살펴본다. 이에 따라 2008년 자활사업 참여자 68,246명 중 국민기초생활보장 수급자는 조건부수급자와 일반수급자, 자활급여 특례자를 포함하여 47,020명으로 수직적 대상 적절성은 68.9%로 높게 나타난다.

수평적 대상 적절성과 수직적 대상 적절성의 곱을 통해 살펴보는 자활사업 자체의 적절성은 11.4%로 매우 낮게 나타난다. 이는 자활사업이 자활사업 참여자 중 기초생활보장수급자를 상당 부분 포함함으로써 재분배적 성격은 높게 나타나는 반면 자활사업 대상 집단 중 자활사업의 실제 참여자의 비율이 상대적으로 낮게 나타남을 뜻한다. 이는 자활사업이 기초생활보장수급자의 19.1%에 해당하는 근로능력자를 대상으로 하기 때문인 것으로 보인다.

[그림 5-2] 대상 적절성 평가지표



한편 노동부 자활사업까지 포함할 경우 수평적 대상 적절성은 17.3%, 수직적 대상 적절성은 69.9%, 이를 통한 자활사업의 적절성은 12.1%로 소폭 증가하는 것으로 나타난다.

〈표 5-24〉 대상적절성 평가결과

(단위: %)

	수평 적절성	수직 적절성	전체 적절성
복지부자활사업	16.5	68.9	11.4
전체 자활사업	17.3	69.9	12.1

제3절 효과성 평가

1. 평가방법

자활사업이 참여자의 근로유인과 소득보장에 미치는 효과를 살펴보기 위해 프로그램 참가자의 실제 성과와 참가자가 프로그램에 참가하지 않았다면 가졌을 가상적 성과(counterfactual)의 차이를 통해 효과를 추정한다. 이 때 실제성과와 가상적 성과와의 차이를 처리집단⁷⁾에 대한 처리효과(treatment effects on the treated)라고 한다(김인국, 2004). 이러한 효과를 추정하기 위하여 처리집단과 최대한 유사한 특성을 가진 비교집단을 구성하여 성과를 비교하는 비모수적 추정방법인 성향점수(propensity score)를 이용한 매칭 방법을 이용하였다.

성향점수(Propensity score) 매칭 절차는 처리집단과 비교집단 간에 균형이 달성할 때 까지 반복적으로 수행하는 성향점수의 추정과, 균형이 달성되었을 경우 처리집단과 비교집단간의 매칭작업으로 구분할 수 있다. 먼저 로짓 또는 프라빗 모형으로 성향점수(Propensity Score)를 추정하고, 로짓

7) 미시적 평가를 통해 정책의 효과성을 확인하고자 하는 프로그램 실제 참가자를 ‘처리집단’으로 정의함.

모형은 처리집단을 1로 비처리집단을 0으로 코딩한 후 일반적으로 사용되는 빈곤 및 수급 결정요인 변수들을 사용하여 성향점수로 사용될 조건부 확률 값 $P(x) = P(X)$ 를 추정하였다.

성향점수를 추정한 후에는 처리집단과 비교집단간의 매칭을 실시해야 하는데 본 연구에서는 ‘최근거리 이웃(nearest-neighbor)⁸⁾’을 이용한 일대일 매칭을 적용하였다. 매칭에 사용되는 성향점수는 양의 실수 값을 가지고 있으므로 매칭을 하기 위해서는 매칭에 필요한 유효거리를 설정해야 하는데 이것을 ‘caliper’라 한다. caliper를 설정하는 기준은 없지만 주로 0.0001, 0.00001 또는 0.0005, 0.00005의 기준이 통상적으로 제시되고 있으며(고상원 외, 2008) 본 연구에서는 0.0005를 캘리퍼의 값으로 사용하였다. 일반적으로 캘리퍼의 값을 적게 할수록 매칭은 정확하게 이루어지지만 그 만큼 유실되는 케이스들이 많아지게 된다. 그리고 매칭과정에서 비교집단의 경우 대체를 허용할지 또는 허용하지 않을지가 중요한 문제인데 비교그룹에서 일정한 수의 참가자와 매칭한 비교대상을 다시 사용하지 않는 경우 비교그룹과 처리집단 개인들 간에 성향점수 차이는 매우 작아지게 된다. 본 연구에서는 대체를 허용하지 않고 매칭을 실시하였다.

2. 평가결과

복지패널 1차 자료를 이용하여 처리집단을 자활사업참여자, 근로능력수급자, 전체수급자로 분류한 다음 미취업자와 전체표본을 분석대상 집단으로 설정한 후 로짓분석⁹⁾을 통해 추정한 성향점수(Propensity score)를 이용하여 각각의 비교집단을 구성하였다¹⁰⁾. 비교집단을 설정한 후 성과변수인 노동공급일수와 경제활동참가율로 처리집단에 대한 평균처리 효과를 구한결

8) 참가자 표본의 개별 관측치에 대해 가장 가까운 성향 점수를 비참가자의 표본의 관측치를 찾을 때 성향점수 차이의 절대값을 이용하는 방법

9) <부표-1>과 <부표-2> 참고

10) 분석대상 집단이 미취업자인 경우 노동공급일수와 경제활동참가율에 대해 분석하였고 전체 대상인 경우 소득에 대한 분석을 실시하였다.

과 자활사업 참여자의 경우 노동공급시간은 103.55일로 나타났으며 비교집단의 67.95일 보다 약 35.6일이 더 많은 것으로 나타났다. 하지만 2005년 자료에는 처리집단의 노동공급시간 자료가 누락되어 있으므로 아래 표에 나타난 35.6일은 이중차이를 통해 시간불변의 교란항을 제거한 수치가 아니므로 기초생활보장제도가 두 집단의 노동공급에 미친 영향의 차이로 받아들이기는 어렵다. 다만 2005년도 자활사업 참여자들이 2007년에 비교집단보다 더 많은 노동시간을 투입하고 있는 것을 파악할 수 있다. 같은 방식으로 2005년 기준 근로능력수급자와 전체수급자 집단은 2007년에 비교집단에 비해 각각 20.8일, 17.5일을 적게 노동시간을 투입하는 것으로 나타났다. 경제활동참가율의 경우 자활사업 참여집단이 비교집단에 비해 5.3% 포인트 더 높은 것으로 나타났으며 근로능력수급자집단과 전체수급자 집단의 경우 각각 4.56%, 8.02% 포인트 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5-25〉 근로유인효과 분석 결과

(단위: 일, %)						
변수	집단	처리구분	2005 (C)	2007 (D)	(D) - (C)	처리집단 - 비교집단
노동 공급 일수 (미취업자)	자활사업 참여자	처리집단	0	103.55	103.55	35.6
		비교집단	0	67.95	67.95	
	근로능력 수급자	처리집단	0	39.07	39.07	-20.81
		비교집단	0	59.88	59.88	
	전체 수급자	처리집단	0	20.83	20.83	-17.47
		비교집단	0	38.30	38.30	
경제 활동 참가율 (미취업자)	자활사업 참여자	처리집단	0	41.26	41.26	5.33
		비교집단	0	35.93	35.93	
	근로능력 수급자	처리집단	0	20.94	20.94	-4.56
		비교집단	0	25.50	25.50	
	전체 수급자	처리집단	0	11.73	11.73	-8.02
		비교집단	0	19.75	19.75	

주: caliper = 0.0005를 기준으로 함.

소득관련변수의 경우 복지패널 1차 자료와 3차 자료 모두 조사되어 이중차이를 통한 처리집단과 비교집단간 성과변수의 차이를 분석할 수 있었

다. 성과변수로 사용된 소득은 근로소득·사업 및 부업소득·재산소득·사적이전소득·공적이전소득의 합을 가구원수로 나누어 균등화 시킨 금액이며, 성과변수 분석에 있어 비교집단의 설정을 미취업자집단과 전체집단으로 구분하여 분석하였다. 비교집단 설정을 미취업자로 한정시킨 후 이중차이를 분석한 결과 자활사업 참여집단의 경우 -251만원 근로능력수급자의 경우 -124만원 전체 수급자의 경우 -32만원의 차이를 나타내었다. 비교집단을 미취업자와 취업자와 구분 없이 설정한 후 이중차이 분석을 실시한 결과는 각각 -169만원, -83만원, -96만원으로 나타났다. 비교집단을 미취업자로 하던 구분을 하지 않던 처리집단의 이중차이 값이 음(-)의 값으로 나타났으며 이는 기초생활보장제도 수급자의 경우 자활사업에 참여하든, 근로능력이 있든 간에 소득 증대효과는 비교집단에 비해 크지 않음을 나타내며 이는 수급자들이 빈곤함정에 빠져 있을 가능성이 높음을 시사한다.

〈표 5-26〉 소득보장효과 분석 결과

(단위: 만 원)						
변수	집단	처리구분	2005 (C)	2007 (D)	(D) - (C)	처리집단 - 비교집단
경상소득 (미취업자)	자활사업 참여자	처리집단	808	966	158	-251
		비교집단	724	1133	409	
	근로능력 수급자	처리집단	419	515	96	-124
		비교집단	618	838	220	
	전체 수급자	처리집단	406	510	104	-32
		비교집단	574	710	136	
경상소득 (전체)	자활사업 참여자	처리집단	815	976	161	-169
		비교집단	951	1281	330	
	근로능력 수급자	처리집단	446	542	96	-83
		비교집단	694	873	179	
	자활사업 참여자	처리집단	422	519	97	-96
		비교집단	629	822	193	

주: caliper = 0.0005를 기준으로 함.

이러한 매칭 후에는 실제로 공변량(covariate)들이 균형을 이루어졌는지 점검해 보아야 하는데 매칭을 통한 처리집단의 평균과 비교집단의 평균의

차이에서 bias의 비중을 나타내는 표준화 차이(standardized difference)를 이용한다. 대개 그 크기가 10%보다 크면 바람직하지 않은 것으로 알려져 있다. 또한 매칭에 의한 공변량(covariate)들의 분포 변화를 ‘% reduct bias’를 통해 매칭 후 감소한 편의를 직접적으로 살펴볼 수 도 있다. 아래 표들은 매칭 후 공변량(covariate)들이 균형을 이루어 졌는지를 보여주는 표인데 여기서 t 값은 평균의 차이가 유의미한 것인가를 나타내는데, 매칭이 잘 이루어졌다면 처리집단과 비교집단의 비교는 차이가 거의 없어지기 때문에 t값은 매우 낮은 값을 나타내어 두 집단간 평균의 차이가 없다는 귀무가설을 채택하게 만들 것이다.

〈표 5-27〉 처리집단 1(자활사업참여자) 기준 균형테스트(balancing test)

변수	Mean		% bias	reduct bias	t-test	
	Treated	Control			t	p
성(=남성)	.4878	.53659	-10.1	73.4	-0.62	0.535
연령	43.902	41.122	15.3	67.6	1.06	0.292
연령*연령	2200.2	1978.1	12.3	76.4	0.91	0.365
학력(초졸이하)	.2561	.20732	10.5	64.8	0.74	0.462
학력(중졸)	.09756	.06098	11.9	-148	0.86	0.389
학력(고졸)	.41463	.43902	-5	66.2	-0.31	0.754
배우자여부(기혼) ¹⁾	.17073	.13415	9	48.8	0.65	0.518
배우자여부(미혼)	.34146	.42683	-19.9	51.1	-1.12	0.264
가구원수	3.0366	3.0976	-4.8	50.5	-0.32	0.748
지역(광역시)	.47561	.41463	12.7	67	0.78	0.435
지역(시)	.26829	.2439	5.4	43.4	0.36	0.722
지역(군)	.12195	.14634	-6.7	63.7	-0.46	0.649
만18미만 아동여부	.67073	.53659	15.5	20.4	0.99	0.325
65세이상 노인수	.34146	.34146	0	100	0.00	1.000
본인의 장애여부	.14634	.14634	0	100	0.00	1.000
본인을 제외한 장애인 가구원 여부	.13415	.08537	14.5	-349.5	1.00	0.321
본인의 장기질환 여부	.28049	.2561	5.1	85.4	0.35	0.726
본인을 제외한 장기질환자 여부	.43902	.4878	-9.9	-3	-0.62	0.534

주: 1) 기혼에는 사별 및 이혼, 별거가 포함됨.

〈표 5-28〉 처리집단 2(근로능력수급자) 기준 균형테스트(balancing test)

변수	Mean		%bias	reduct bias	t-test	
	Treated	Control			t	p
성(=남성)	.35404	.32919	5.2	76.2	0.47	0.640
연령	50.261	52.578	-12.2	52.2	-1.12	0.263
연령*연령	2874.4	3098.6	-11.8	58.7	-1.10	0.271
학력(초졸이하)	.45963	.45963	0.0	100.0	-0.00	1.000
학력(중졸)	.14286	.13665	1.8	89.6	0.16	0.873
학력(고졸)	.36025	.38509	-5.2	40.1	-0.46	0.646
배우자여부(기혼) ¹⁾	.34783	.4472	-21.8	27.4	-1.83	0.069
배우자여부(미혼)	.2236	.21118	3.1	85.5	0.27	0.788
가구원수	2.6398	2.2981	26.1	-25.0	2.46	0.014
지역(광역시)	.3913	.34783	9.2	68.6	0.81	0.421
지역(시)	.24845	.29814	-11.3	45.0	-1.00	0.319
지역(군)	.21739	.18012	9.6	-835.5	0.84	0.404
만18미만 아동여부	.60248	.3913	23.4	4.5	2.28	0.023
65세이상 노인수	.51553	.5528	-5.3	83.6	-0.49	0.621
본인의 장애여부	.2236	.1677	15.2	57.9	1.26	0.207
본인을 제외한 장애인 가구원 여부	.30435	.24845	13.8	74.4	1.12	0.263
본인의 장기질환 여 부	.54658	.59627	-10.0	57.5	-0.90	0.369
본인을 제외한 장기질환자 여부	.51553	.51553	0.0	100.0	0.00	1.000

주: 1) 기혼에는 사별 및 이혼, 별거가 포함됨.

〈표 5-29〉 처리집단 3(전체수급자) 기준 균형테스트(balancing test)

변수	Mean		%bias	reduct bias	t-test	
	Treated	Control			t	p
성(=남성)	.3125	.28448	6.0	50.1	0.93	0.352
연령	60.425	62.237	-9.8	73.9	-1.62	0.106
연령*연령	3958.1	4146.8	-9.7	71.7	-1.56	0.120
학력(초졸이하)	.65086	.6875	-7.6	87.2	-1.19	0.236
학력(중졸)	.11207	.09914	4.0	9.3	0.64	0.522
학력(고졸)	.2069	.18534	4.9	86.4	0.83	0.409
배우자여부(기혼) ¹⁾	.45474	.51293	-12.7	78.6	-1.77	0.076
배우자여부(미혼)	.10776	.10129	1.8	87.7	0.32	0.748
가구원수	2.2112	2.1121	7.9	87.9	1.23	0.219
지역(광역시)	.34914	.29526	11.5	41.6	1.76	0.079
지역(시)	.26078	.2931	-7.2	56.6	-1.10	0.272
지역(군)	.23922	.25216	-3.2	73.5	-0.46	0.648
만18미만 아동여부	.34267	.34483	-0.3	98.2	-0.04	0.966
65세이상 노인수	.79741	.84914	-7.0	10.3	-1.10	0.270
본인의 장애여부	.23276	.16164	18.7	68.4	2.73	0.006
본인을 제외한 장애인 가구원 여부	.21552	.1875	7.4	80.7	1.06	0.288
본인의 장기질환 여부	.72198	.72629	-0.9	98.8	-0.15	0.883
본인을 제외한 장기질환자 여부	.4375	.42241	3.1	67.6	0.46	0.643

주: 1) 기혼에는 사별 및 이혼, 별거가 포함됨.

매칭 후 처리집단에 대한 평균처리효과 분석은 기존의 연구결과에서 나타난 것처럼 기초생활보장제도 전체 수급자를 처리집단으로 설정한 경우 부정적인 노동공급 효과를 확인 할 수 있었다. 자활사업대상자의 경우 비록 단년도의 효과변수를 비교한 것이지만 비교집단보다 노동공급일이 더 많은 것으로 나타났으며 경제활동참가율도 더 높은 것으로 나타났다. 하지만 자료의 제약으로 인해 단년도의 효과변수의 수치만 비교한 것으로 기초생활

보장제도의 정확한 효과로 받아들이기는 어렵다. 효과성 평가 중 소득 자료의 경우 복지패널 1차 자료와 3차 자료 모두 존재하여 이중차이분석을 실시하였고 분석결과 처리집단 모두 비교집단보다 소득증대효과가 낮은 것으로 파악되었다.

제4절 효율성 평가

자활사업의 효율성은 투입 또는 인건비에 대한 수익으로 분석할 수 있다. 먼저 투입액은 취업애로계층에게 일자리 기회를 부여하고 자활능력을 추진하기 위한 사업주부담의 사회보험료와 인건비를 제외한 사업비총액으로 볼 수 있다. 인건비는 자활사업 참여자 개인에게 지급되는 급여액으로 임금·급료·수당·상여·퇴직금 등과 복리후생을 목적으로 기업이 부담하는 사회보험료(산재보험료·의료보험료 등) 등을 말한다. 마지막으로 수익금은 매출액에 투입액 또는 인건비를 공제하여 산출한다. 매출액은 자활사업 참여자들이 일자리를 통해 산출한 매출총액(물품판매대금, 용역수입금 등)을 의미한다.

$$\text{수익금} = \text{매출액} - \text{인건비}$$

본 연구에서는 투입에 대한 수익금의 평가를 일자리나 센터 유형별로 분석할 수 없어 인건비 대비 수익금의 비율로 살펴보기로 한다.

1. 수익금

사업단을 기초로 한 평균수익금은 6.7백만원으로 나타났다. 사업단을 일자리유형별로 살펴보면 사회적일자리형의 수익금은 -39백만원, 시장진입형이 -33백만원, 그리고 자활공동체가 82백만원으로 분석되었다. 이는 사회적일

자리유형과 시장진입형이 정부의 지원 없이는 수익이 나는 구조가 아닌 반면 자활공동체는 스스로 수익을 창출하는 구조인 현 제도를 반영하는 것이다. 평균수익금에 대한 상위 10%그룹과 하위 10%그룹간 차이 폭을 살펴보면 432백만원으로 나타났다. 이를 일자리유형별로 차이 폭을 살펴보면 사회적일자리형은 274백만원, 시장진입형이 232백만원, 그리고 자활공동체가 116백만원의 순으로 분석되었다. 또한 자활센터유형별로 살펴보면, 확대형의 수익금은 31백만원으로 가장 높으며, 소규모형이 9.1백만원, 표준형이 1.8백만원, 그리고 기본형이 -11백만원으로 분석되었다(표 5-30 참조).

2. 인건비 대비 수익금 비율

자활사업의 인건비 대비 수익금 비율은 8.3%로 나타났다. 이는 100원을 인건비로 투입하였을 때 8.3원의 수익이 발생하고 있다는 것이다. 이를 일자리유형별로 살펴보면 사회적일자리형(-57.4%)과 시장진입형(-40.0%)은 자체수익금으로 인건비를 충당하지 못하고 있다. 반면, 자활공동체는 인건비의 대부분(90.6%)을 충당하는 것으로 나타났다. 사회적일자리형과 시장진입형의 수익금의 부족한 비율은 정부지원비율과 거의 유사함을 알 수 있다. 자활사업을 통한 인건비 충당정도를 효율성으로 볼 때 자활공동체는 높음을 알 수 있다(표 5-30 참조).

또한 자활센터유형별로 인건비 대비 수익금 비율을 살펴보면, 기본형(-20.4%)은 효율성이 마이너스로 나타난 반면, 표준형(2.4%)은 낮은 효율성을, 소규모형(21.5%)과 확대형(26.1%)은 보다 높게 나타났다(표 5-31 참조).

〈표 5-30〉 매출액이 있는 자활사업단의 수익금비율 : 일자리 유형별

(단위 : 개소, 백만 원, %)				
	전체	사회적일자리	시장진입형	자활공동체
수익금 비율				
투입액 대비	11.2	-	-	-
인건비 대비	8.3	-57.4	-40.0	90.6
평균수익금(A-B)	6.7	-38.8	-32.7	81.7
(사업단수)	(1,042)주)	(239)	(431)	(372)
그룹간 차이				
상위 10% (a)	300.3	435.7	200.9	307.2
하위 10% (b)	-134.5	-123.1	-138.3	-213.2
차이 폭 (a-b)	434.8	558.8	339.3	520.3
평균 매출액(A)	88.2	28.8	49.1	171.8
평균 인건비(B)	81.5	67.6	81.7	90.1
평균 투입액(C)	60.3	-	-	-

주: 전체 2,432개 사업단 가운데 사회적일자리형 470개, 시장진입형 129개, 자활공동체 304개, 기타형 487개 사업단
무응답.

〈표 5-31〉 매출액이 있는 자활사업단의 수익금비율 : 센터유형별

(단위 : 개소, 백만원, %)					
	전 체	확대형	표준형	기본형	소규모형
수익금 비율					
투입액 대비	11.2	-	-	-	-
인건비 대비	8.3	26.1	2.4	-20.7	21.5
평균수익금(A-B)	6.7	31.0	1.8	-11.2	9.2
(사업단수)	(1,042)주)	(259)	(581)	(192)	(10)
그룹간 차이					
상위 10% (a)	300.3	399.0	278.9	155.4	265.5
하위 10% (b)	-134.5	-120.0	-142.1	-131.2	-86.6
차이 폭 (a-b)	434.8	519.0	421.0	286.6	352.1
평균 매출액(A)	88.2	149.8	76.4	43.0	51.7
평균 인건비(B)	81.5	118.8	74.5	54.2	42.5
평균 투입액(C)	60.3	-	-	-	-

주: 전체 2,432개 사업단 가운데 사회적일자리형 470개, 시장진입형 129개, 자활공동체 304개, 기타형 487개 사업단
무응답.

자활공동체의 음과 양의 수익금비율 구간을 세부적으로 살펴보면, 음의 구간은 8.3%임에 비해 양의 구간은 91.7%로 나타났다. 특히 양의 구간 중 인건비 보다 수익금이 더 많이 발생하는 100%이상(인건비 대비 수익금 비율) 구간이 42.7%로 나타났다. <표 5-32>의 수익금 구간(음 및 양의 구간)간 차이는 통계적으로 유의미 한 것으로 나타났다($p < 0.01$, $F = 698.5$).

인건비 대비 수익금 비율의 양의 구간을 구체적으로 살펴보면, 수익금 비율이 100%이상인 매우 양호한 자립사업단은 15.3%(조사사업단 1,042 중 159사업단), 수익금비율이 50%이상 100%미만인 비교적 양호한 사업단은 5.4%, 수익금비율이 50%미만인 자립가능성이 있는 사업단은 12.1%로 나타났다. 이를 종합하면 인건비 대비 수익금 비율이 양수인 사업단은 32.8%이다.

<표 5-32> 인건비 대비 수익금비율의 음 및 양의 구간별 분포 : 일자리 유형별

(단위: 개, %)

	전 체	사업단수	수 익 금						
			음의 구간			양의 구간			
			소계	-100 % 미만	-50% 미만	소계	50% 미만	100% 미만	100% 이상
전 체	100.0	(1,042)	58.3	43.2	15.2	41.7	16.5	7.0	18.1
사회적일자리형	100.0	(239)	90.0	85.4	4.6	10.0	4.6	0.4	5.0
시장진입형	100.0	(431)	84.0	54.5	29.5	16.0	8.1	3.7	4.2
자활공동체형	100.0	(372)	8.3	3.0	5.4	91.7	33.9	15.1	42.7

주: 전체 2,432개 사업단 가운데 사회적일자리형 470개, 시장진입형 129개, 자활공동체 304개, 기타형 487개 사업단 무응답.

제5절 지속가능성 평가

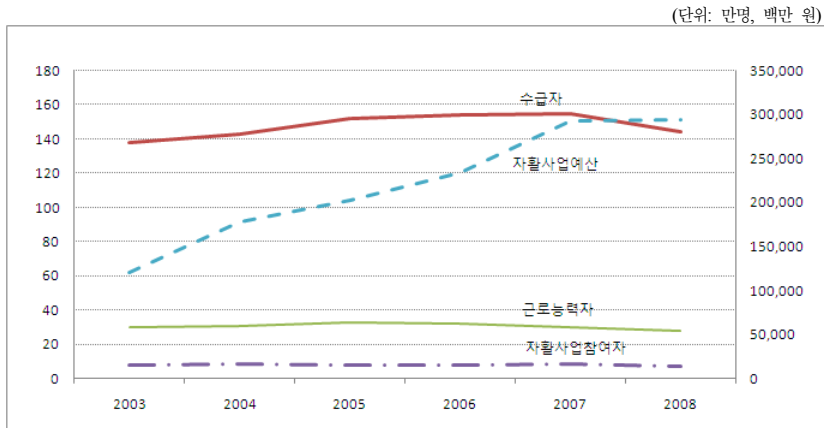
1. 정부의 의지

(1) 중앙정부의 의지

자활사업처럼 빈곤층을 대상으로 하는 탈빈곤정책은 성과와 효율성에 대한 논란이 끊이지 않는 것이 사실이다. 따라서 정부의 의지가 어느 다른 사업보다도 매우 중요하다고 할 수 있다. 본 연구에서 중앙정부의 의지를 통한 지속가능성은 자활사업 예산을 통해서 살펴본다. 일반회계에서 지출되는 자활사업의 경우 정부의 예산 증감은 사업의 확대 및 축소와 직결된다. 또한 자활사업의 참여자의 증가는 예산의 증가를 야기하는 요소이므로 1인당 자활예산을 변수로 하여 2003년부터 2008년까지 예산의 추이를 살펴보았다. 그러나 예산의 증가만으로는 정부의 의지를 자의적 판단할 오해의 소지가 있어 당해 연도의 국민기초생활보장수급자의 수와 근로능력자의 수를 함께 살펴보았다.

아래 그림에서 보는 바와 같이 1인당 자활사업 예산은 2003년 이후 지속적으로 상당한 상승폭을 보이며 증가하는 데 반해 기초생활보장수급자 수와 그 중 근로능력자, 자활사업참여자 수는 매해 일정한 비율을 나타내고 있다. 즉 1인당 자활사업 예산의 증가가 참여자 수의 증가에 기인한 것이 아니라 사업의 질적 향상에서 기인하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-3] 1인당 자활사업 예산과 수급자 수 추이



자료: 보건복지가족부, 자립지원투자과, 내부자료.

이러한 결과를 통해 중앙 정부의 자활사업에 대한 의지는 높고 자활사업의 지속가능성은 상당히 긍정적임을 알 수 있다. 그러나 현 정부 들어 자활사업예산이 일정수준을 유지하고 있는 것으로 볼 때 자활사업의 성과에 대한 의문이 제기되는 것으로 생각되며 이는 규모별 예산 책정과 성과주의 예산의 도입 등의 일련의 제도 개혁과도 연계되는 것으로 보인다. 따라서 현 정부의 자활사업에 대한 의지를 확고히 하고 자활사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 사업의 성과를 보여주고, 자활사업에 대한 믿음을 보여줄 필요가 있다.

(2) 지방정부의 의지

지방정부의 의지는 지방자치단체의 자활사업 조례제정과 기초생활보장기 금액, 우선구매액을 통해 살펴볼 수 있다. 우선 180개 응답 지자체(광역시와 기초 포함) 중 자활사업과 관련된 조례가 제정된 곳은 60%에 불과하다. 또한 지역자활센터 평가 및 지방자치단체 사회복지부문 성과가 우수한 지방자치단체로 알려진 광주광역시 소재 시·군·구에서는 모두 자활사업 및 사회적기업을 육성하고 기금의 활용과 우선구매를 장려하는 조례가 제정되

어 있는 반면 경기도 소재 22개 시·군·구 중 54.5%는 조례가 제정된 반면 45.5%는 조례가 제정되어 있지 않은 것으로 나타났다.

지방자치단체에서 제정된 조례는 대부분 자금융자알선(53.3%), 창업지원 및 기술경영지도(21.1%), 참여자교육(13.9%), 정보제공 및 상담·직업교육, 취업알선(21.1%), 기타(1.1%) 등의 내용을 포함하는 것으로 나타났다(표 5-19 참조). 지역별로 살펴보면 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 강원, 충남, 전북, 전남, 경남 등에서 응답한 기초자치단체는 모두 자활공동체의 창립에 필요한 자금의 융자 및 알선이 포함된 조례가 제정된 것으로 나타났다.(표 5-18 참조)

그러나 실제 기초자치단체의 자활기금 중 자활사업 관련 지출(2008년)은 전북(56백만 원)과 강원(51백만 원), 경기(51백만 원)가 높은 수준을 보였고, 충북(25백만 원), 경북(18백만 원), 충남(17백만 원), 경남(15백만 원)이 중간 수준을 나타냈고, 서울(9백만 원)과 전남(4백만 원)의 가장 낮은 수준인 것으로 나타났다. 반면에 대구, 인천, 광주, 대전의 기초자치단체는 자활기금이 조성되어 있으나 자활사업 관련 지출은 없는 것으로 나타났다.

이러한 지출 수준은 자활기금의 총 누계액과 유사한 패턴으로 나타났다. 즉 기금 지출액이 가장 많은 경기(27억원)와 강원(18억원), 전북(11억원)의 기금 누계액이 가장 높고, 지출액이 없는 대구(1억원), 광주(2억원), 울산(3억원)에서 기금 누계액은 가장 낮다. 그러나 전북은 누계액(13억원)이 높은 수준임에도 불구하고 지출액(4백만 원)이 가장 낮은 수준을 나타냈다.

또한 기초자치단체의 우선구매액은 충남(1.7억원), 경기(1.5억원), 서울(1.3억원)이 가장 높은 수준으로 나타난 반면 인천(25만원)과 광주(67만원)가 가장 낮은 수준으로 나타났고, 대전은 우선구매액이 없는 것으로 나타났다.

〈표 5-33〉 지방자치단체의 의지: 조례제정, 자활기금, 기금 운용액

(단위: 개, 만 원)

지역명	기초자치단체	우선구매액	자활기금총누계액	기금지출액
합계	169	6,111	95,757	2,040
서울	21	12,775	67,721	892
부산	13	4,064	35,023	1,295
대구	4	548	11,312	0
인천	5	25	52,338	0
광주	4	67	20,113	0
대전	4	0	74,702	0
울산	4	1,167	35,132	1,500
경기	22	15,192	269,973	5,149
강원	15	2,900	182,785	5,178
충북	11	3,912	42,991	2,500
충남	12	17,123	47,458	1,750
전북	9	5,535	109,101	5,650
전남	15	3,314	128,768	444
경북	18	1,744	19,940	1,800
경남	12	373	44,927	1,500

주: 전체 지방자치단체 중 광역자치단체 11개 제외

2. 현장의 의지

(1) 1인당 수익금

지속가능성의 지표로 1인당 연간 수익금을 살펴 본 결과 평균은 464, 217원으로 나타났다. 이러한 결과는 일자리 유형별로 상당한 차이를 보이는데 사회적일자리형은 -2.606,879원, 시장진입형은 -1.968,084원으로 나타났다. 반면 자활공동체는 6.868,086원으로 상당히 높게 나타났다. 사회적일자리형과 시장진입형은 자체적인 수익금이 없는 만큼 인건비를 전혀 충당하지 못함을 알 수 있다. 반면 자활공동체는 1인당 월 평균 572,341원의

수익금이 발생한 것으로 나타나 사업의 지속가능성이 높다고 볼 수 있다. 특히 자활공동체 중 1인당 연간 수익금은 상위10%구간이 12,801,600원으로 월 1백만원이상의 높은 수준인 반면 하위10%구간은 -4,809,201원으로 지속가능성이 어려움을 알 수 있다.

〈표 5-34〉 매출액이 있는 자활사업단의 1인당 수익금 : 일자리 유형별

	(단위 :명, 원, %)			
	전체	사회적일자리	시장진입형	자활공동체
1인당 수익금 (A-B)/D	464,217	-2,606,879	-1,968,084	6,868,086
(참여자수, D)	(15,137)	(3,559)	(7,154)	(4,424)
그룹간 차이				
상위 10% (a)	9.3	6.5	2.9	12.8
하위 10% (b)	-4.8	-4.9	-4.5	-10.9
차이 폭 (a-b)	14.2	11.0	13.9	17.6

주: 전체 2,432개 사업단 가운데, 참여자수에대해 응답하지 않은 사회적일자리형 470개, 시장진입형 129개, 자활공동체 304개, 기타형 487개 사업단 제외

(2) 상위유형으로 전환율

응답한 지역자활센터에 자활사업 참여자는 18,199명이며 이 중 상위단계로 전환한 참여자는 3,306명으로 자활사업성과율은 18.1%로 나타났다. 구체적으로 성과유형을 살펴보면, 사업근로단으로부터 공동체 및 창·취업으로 이동한 성과율이 11.8%(2,152명)로 대부분을 차지하는 것으로 조사되었다. 이어서 수급자 중 자활특례로 이동한 성과율이 2.2%(401명), 사회적 일자리형에서 시장진입형으로 이동한 성과율이 2.2%(393명), 공공부조대상자 중 탈수급한 성과율이 2.0%(360명)의 순으로 나타났다. 또한 성과자의 분포를 센터 유형별로 보면, 표준형이 과반 수 이상을(58.5%), 확대형이 26.5%, 기본형이 13.9% 순으로 나타났다. 이러한 결과는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다(p<0.01, F=5.5).

〈표 5-35〉 상위유형 전환율

(단위: 명, %)

	계	확대형	표준형	기본형	소규모형
참여자 전체(A)	18,199	5,582	9,716	2,724	177
참여자 중 상위유형 전환자(B) (구성비)	3,306 (100.0)	876 (26.5)	1,935 (58.5)	460 (13.9)	35 (1.1)
상위유형 전환율(B/A×100)	18.1	15.7	19.9	16.9	19.8
공공부조대상자 중 탈수급자	360 (2.0)	116 (0.6)	204 (1.1)	39 (0.2)	1 (0.01)
수급자 중 자활특례 이동자	401 (2.2)	111 (0.6)	240 (1.3)	44 (0.2)	6 (0.03)
사회적 일자리형에서 시장진입형 이동자	393 (2.2)	103 (0.6)	242 (1.3)	38 (0.2)	10 (0.05)
사업근로단에서 공동체 및 취·창업 이동자	2,152 (11.8)	546 (3.0)	1,249 (6.9)	339 (1.9)	18 (0.1)

3. 참여자 의지

자활사업 참여자들은 근로능력이 낮거나 저학력인 경우가 많다. 이들이 자활사업을 통해 자립을 하기 위해서는 정부의 제도적 지원과 지역자활센터의 효과적인 전달체계도 중요하지만 무엇보다도 참여자의 의지가 매우 중요하다. 본 연구에서는 자활사업 참여자들의 자활사업에 대한 만족도와 자립의지 및 전망을 인적자원과 센터규모, 사업유형에 따라 살펴보았다.

먼저 자활사업 참여자의 만족도는 교육수준과 업종, 일자리유형, 센터규모는 유의한 것으로 나타났으나 연령은 유의하지 않은 것으로 나타났다. 학력별로는 무학과 대졸에서 가장 높게 나타난 반면 고졸과 대학원졸에서 상대적으로 낮게 나타났다. 업종별로는 청소사업과 간병사업에서 만족도가 가장 높게 나타난 반면 음식물재활용사업에서 가장 낮게 나타났다. 일자리유형별로는 바우처사업이 가장 높게 나타난 반면 지자체사업이 가장 낮게 나타났다. 자활공동체, 시장진입형, 사회적일자리형 순으로 만족도가 나타났다.

다. 센터규모별로는 소규모형의 참여자 만족도가 가장 높게 나타났다(부표 3-6 참조).

다음으로 경제적 자립 가능성은 연령과 교육수준, 일자리 유형, 업종에서 유의하게 나타났으나 센터규모에서는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 연령 별로는 젊은 층이 경제적 자립 가능성에 대해 긍정적으로 응답(20세 미만 과 20대, 30대)한 반면 중장년층은 경제적 자립 가능성에 대해 회의적인 시각을 가지고 있다. 교육수준이 높을수록 경제적 자립 가능성이 있는 것으로 보는 반면 교육수준이 낮을수록 경제적 자립 가능성에 부정적인 것으로 나타났다. 일자리유형에서는 시장진입형과 바우처사업의 참여자들이 경제적 자립 가능성을 높게 보는 반면 자활공동체와 사회적일자리형은 회의적인 시각이 많다. 업종별로는 집수리사업과 청소사업의 참여자들이 경제적 자립 가능성을 긍정적으로 전망하는 반면 음식물재활용사업 참여자들은 부정적인 시각을 나타냈다(부표 7-10 참조).

자활사업 종료 후 노동시장에서 직업을 구할 가능성에 대한 전망은 연령 과 교육수준, 업종과 일자리유형에서 유의한 것으로 나타난 반면 센터규모 는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 40대 이하의 참여자들은 구직가능성이 있다고 응답한 반면 50대 이상의 참여자들은 부정적인 응답이 더 많다. 중 졸이하의 참여자들은 구직가능성을 부정적으로 생각하는 데 반해 고졸이상 참여자들은 구직가능성을 긍정적으로 생각하고 있다. 또한 폐자원재활용사 업을 제외한 전 업종의 참여자들이 구직가능성을 긍정으로 응답하였고, 자 활공동체 참여자 외의 모든 일자리유형의 참여자들이 자활사업 종료 후 구 직할 가능성이 있다고 전망하였다(부표 11-14 참조)

셋째, 자활사업 참여자들이 자립 전망에 부정적인 이유는 연령과 학력, 일자리 유형과 업종, 센터규모에 상관없이 직업능력 부족과 건강상태, 연령 을 그 이유로 들었다. 반면에 참여자들이 수급자 신분에서 벗어나는 것에 대한 두려움으로 노동시장 진입을 꺼리지는 않는 것으로 나타났다. 한편 연 령별 응답에서는 나이가 많아서 구직에 어려움이 있다고 응답한 참여자가 많은 반면 학력별 응답에서는 학력수준이 낮아서 구직에 어려움이 있다고

응답한 참여자의 수가 현저히 낮다(부표 15-19 참조).

넷째, 자활사업 참여의 종료 후 경제적 자립 예상시기에 대한 질문에서 참여자들의 응답은 연령과 교육수준에서 유의하게 나타난 반면 일자리유형과 업종, 센터규모는 유의하지 않게 나타났다. 즉 젊은층은 경제적 자립 시기를 3-6년 이내로 생각하는 경향이 있는 반면 중장년층은 경제적 자립이 기약없다는 응답이 매우 높게 나타났다. 이러한 경향은 연령의 증가에 따라 더욱 두드러지게 나타난다. 이러한 경향은 학력이 높을수록 경제적 자립 시기를 짧게 보는 경향과 유사하게 나타난다. 즉 전문대졸 이상의 참여자들은 경제적 자립 예상시기를 3-6년 이내로 주로 보는 반면 고졸이하의 참여자들은 경제적 자립의 기약이 없다는 응답이 높게 나타났다(부표 20-24 참조).

다섯째, 자활사업의 주요사업인 자활근로사업단과 자활공동체, 사회적기업의 만족도는 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 개인의 만족도는 상대적으로 큰 차이가 없으나 자립가능성과 정서적 태도 변화는 참여 사업에 따라 상당한 차이가 있는 것으로 나타났는데 자립가능성은 사회적기업이 가장 높은 반면 자활공동체가 가장 낮고, 사회정서적 태도의 변화 역시 사회적기업이 매우 높게 나타났다. 이는 자활공동체 참여자들이 만족도는 높은 반면 자립전망이 낮은 분절 결과와도 유사한 특징을 나타낸다. 즉 시장 진입형 자활근로사업단 참여자들은 사업단의 성공으로 자활공동체 창업을 통한 자립을 긍정적으로 보는 반면에 자활공동체의 참여자들은 실제 창업 이후의 지원이 미비하여 오히려 자립 전망이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5-36〉 자활사업과 사회적 기업 참여자의 만족도 및 자립전망 비교

	(단위: 명, %)				
	합계	자활근로단	자활공동체	사회적기업	F
참여자수	2,400	1,367	362	671	
(구성비)	100.0	57.0	15.1	28.0	
개인만족도					
평균	3.48	3.45	3.47	3.55	4.425*
표준편차	0.718933	0.685879	0.79887	0.735458	
자립전망					
평균	3.15	3.10	3.04	3.32	21.132***
표준편차	0.797521	0.757028	0.929145	0.777406	

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주: 자활사업근로단은 사회적일자리형과 시장진입형을 합한 것임. 기타 일자리형(창업지원형, 바우처형, 지자체형) 사업단 참여자 47명은 제외.

이러한 결과는 자활공동체 참여자들에게 공동체를 통해 자립할 수 있는 또 다른 지원이 필요함을 보여주는데, 일부 지역자활센터에서는 자활공동체에서 사회적기업으로의 전환을 유도하고 있는 것으로 나타났다. 또한 사회적기업의 참여자들은 기업유형에 상관없이 이후의 노동시장 진입을 긍정적으로 전망하고 있다는 것 역시 중요한 시사점을 제공한다.

〈표 5-37〉 사회적 기업 참여자의 사업 참여 종료 후 취업가능성

	(단위: 명, %)				
	전체	일자리제공형	사회서비스제공형	혼합형	기타형
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자수	671	317	145	146	63
(구성비)	(100.0)	(47.2)	(21.6)	(21.8)	(9.4)
예	73.9	66.6	74.5	85.6	82.5
아니오	26.1	33.4	25.5	14.4	17.5

자활사업의 지속가능성은 무엇보다도 자활사업 참여자의 의지에 영향을 받는다. 참여자들이 자활사업을 통해 자립의 희망을 가진다면 자활사업이 다소 비효율적이거나 효과가 장기적이라고 해도 지금 당장 예산을 추가적

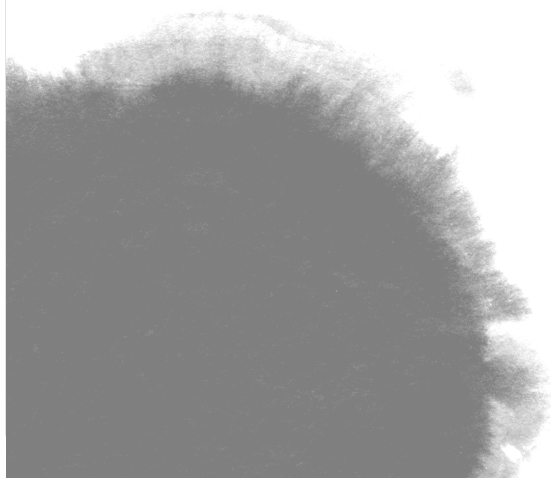
으로 투입할 필요가 있다. 반면에 자활사업 참여자들이 자활사업을 통해 자립하기에 어렵다고 생각한다고 자활사업은 조건부과수급권 유지라는 소극적인 목표를 달성하는 수단으로 전락할 수밖에 없다.

자활사업의 지속가능성을 살펴보기 위해 참여자들의 의지를 살펴본 결과 자활사업의 만족도와 자립가능성 전망에 있어 참여자들은 연령과 교육수준 같은 인적자원요소와 업종 및 일자리유형 등 자활사업 요소에 의한 영향을 많이 받는 것으로 나타난 반면 센터규모에 대한 영향은 두드러지게 나타나지 않는다. 이는 특히 젊은 층과 교육수준이 높을수록 노동시장 진입 및 자립 전망은 상당히 높게 나타난다. 또한 폐자원재활용이나 음식물재활용 사업은 자립의지나 만족도에서 매우 낮게 나타나 이들 사업에 대한 재고의 여지가 있다. 가장 심각한 것은 자활사업에서 가장 자립에 가까운 근로형태인 자활공동체에 대한 회의적인 시각이다. 특히 자활공동체의 참여자들은 자립가능성이나 자립 전망에서 매우 부정적인 것으로 나타났다.

또한 지역자활센터의 주요 운영사업인 사회적일자리형과 시장진입형, 자활공동체 참여자들의 개인만족도는 사업의 단계적 운영과 유사하게 자활공동체가 가장 높고, 시장진입형, 사회적일자리형 순으로 나타난 반면 자립전망에서는 시장진입형 일자리가 가장 높게 나타난 것은 자활사업의 프로그램 설계에 있어 심각한 문제가 있음을 드러내는 것이다. 즉 시장진입형 자활근로사업은 정부의 지원을 받으며 지역자활센터의 운영을 통해 상당부분 수익을 창출하므로 일자리가 성공적인 모델로 자활공동체를 상정하고 있는 반면, 자활공동체 참여자는 정부의 별다른 지원 없이 자립해야 하는 부담감이 있기 때문인 것으로 보인다. 노동부 지원을 받고 있는 사회적기업 참여자들의 만족도와 비교한 결과 사회적기업 참여자들의 만족도 및 자립전망이 매우 높은 것으로 나타나 공동체에도 지원이 절실한 것을 알 수 있다.

06

제6장 결론 및 정책 제언



제6장 결론 및 정책 제언

제1절 요약 및 결론

지금까지 자활사업은 지역자활센터의 경제적 성과를 중심으로 평가되었고, 예산의 투입에 비해 소기의 성과를 달성하지 못하는 것으로 인식되었다. 그러나 지역자활센터는 자활사업에 참여하는 세 주체 중 하나일 뿐이고, 다양한 성과 중에서 경제적 성과만을 평가함으로써 자활사업의 특수한 목표에 대한 이해가 부족한 평가를 한 것이 사실이다. 따라서 본 연구는 자활사업의 다양한 주체인 정부, 자활사업 참여자, 지역자활센터를 평가 대상으로 경제적 성과 외에 정서적 성과를 함께 살펴봄으로써 기존의 자활사업평가의 한계를 극복하고자 하였다.

이에 따라 자활사업을 평가할 새로운 지표를 개발하였다. 이는 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성 지표로서 기존의 효과성 중심의 자활사업 평가의 틀을 새롭게 혁신하고 보완한 것이라고 할 수 있다. 새로운 지표의 개발과 함께 본 연구는 정부와 지역자활센터, 참여자용 조사표를 개발하고 사전조사를 통해 조사표의 신뢰성을 확보한 후 본 조사를 실시하였다. 본 조사는 지역자활센터와 각 시군구의 자활사업 담당 공무원에 대한 전수조사를 실시하였고, 자활사업 참여자에 대해서는 각 지역자활센터별로 10명씩 임의표본을 추출하여 조사하였다.

이를 통해 자활사업을 평가한 결과는 다음과 같다. 먼저 목표적절성을 살펴보는 첫 번째 변수인 운영목표는 지역자활센터의 운영목표라고 할 수

있으며 근로능력이 있는 저소득층에게 자활지원서비스를 제공하여 자활의 욕을 고취시키고 자립능력을 향상시키는 것과 기초수급자 및 차상위계층의 자활 인프라로서의 역할이라고 할 수 있다. 분석 결과 지역자활센터에서 운영하고 있는 자활근로사업단과 자활공동체에서 기초수급자가 차지하는 비율이 상당히 높으며 차상위계층 일부를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 사회적일자리유형에는 기초수급자의 분포가 많으나 시장진입형, 자활공동체 등 상위유형에서는 비수급자의 분포가 두드러지게 많아지는 것으로 나타났다. 즉 지역자활센터는 운영 목표를 충실히 따르고 있으나 지역자활센터의 평가와 이로 인한 규모별 예산 때문에 기초수급자보다 차상위계층의 참여를, 자활근로사업단보다 자활공동체의 육성을 더 선호하고 있다.

자활사업의 구체적 목표는 자활사업의 모든 주체가 포괄적으로 달성하기 위한 것으로 근로능력이 있는 저소득층의 자활능력을 배양하고, 자활사업 참여자의 기능을 습득하고, 근로기회를 제공하는 데 있다. 근로능력이 수급자에 대한 근로기회의 제공과 근로능력이 있는 저소득층의 노동시장 참여 등을 통한 자활능력 배양이라는 목표는 적절하게 달성되고 있는 것으로 나타나 자활사업 참여자의 기능습득을 위한 프로그램의 설계는 미흡한 것으로 나타났다.

다음으로 정책의 설계시 목표로 했던 대상이 실제 사업에 얼마나 포함되었는지를 확인하기 위해 자활사업 참여자 중 수급자의 비율을 측정하는 ‘수직적적절성’과 자활사업 대상 집단 중 자활사업 참여자의 비율을 측정하는 ‘수평 적절성’의 곱을 통해 대상적절성을 측정하였다. 이에 따르면 복지부 자활사업의 수직 적절성은 68.9%로 높은 반면 수평 적절성은 16.5%로 상당히 낮은 것으로 나타나 대상 적절성은 11.4%에 불과하였다. 복지부 자활사업에 노동부 자활사업을 포함할 경우 수직 적절성은 69.9%, 수평 적절성은 17.3%, 대상 적절성은 12.1%로 소폭 상승하는 것으로 나타났다(p. 147 참조).

자활사업의 효과성을 분석하기 위해서 복지패널 자료를 이용하여 처리집단을 자활사업 참여자, 근로능력수급자, 전체 수급자로 분류한 다음 미취업

자 전체 표본을 분석대상 집단으로 설정한 후 로짓 분석을 통해 추정한 성향점수(propensity score)를 이용하여 각각의 비교집단을 구성하였다. 먼저 자활사업은 근로유인효과가 있는 것으로 나타났다. 즉 자활사업 참여자의 노동공급시간은 103.55일이고 이는 비교집단의 67.95일보다 약 35.6일 많은 것이다. 근로능력수급자와 전체 수급자 집단은 비교집단에 비해 각각 20.8일, 17.5일 적게 노동시간을 투입하는 것으로 나타났다. 경제활동참가율은 자활사업 참여집단이 비교집단에 비해 5.3%point 더 높은 것으로 나타났다. 근로능력수급자집단과 전체 수급자집단의 경우 각각 4.56%, 8.02%point 낮은 것으로 나타났다.

반면에 기초생활보장제도 수급자의 경우 자활사업의 참여여부와 근로능력 여부에 따른 소득 증대 효과는 비교집단에 비해 크지 않은 것으로 나타났다. 즉 자활사업 참여집단은 비교집단에 비해 -251만원, 근로능력수급자는 -124만원, 전체 수급자는 -32만원의 차이가 있는 것으로 나타났다. 이는 자활급여의 보충성의 원리 외에도 다른 정책적 수단이 필요함을 시사하고 있다.

다음으로 자활사업의 효율성을 평가하기 위해 매출이 있는 자활사업을 대상으로 한 평균 수익금은 7백만 원으로 나타났다. 이를 일자리유형으로 살펴보면, 사회적일자리유형 -39백만 원, 시장진입형 -33백만 원, 자활공동체는 81백만 원이다. 이는 사회적일자리유형과 시장진입형이 정부의 지원 없이는 수익이 나는 구조가 아닌 반면 자활공동체는 스스로 수익을 창출하는 구조인 현 제도를 반영하는 것이다.

자활사업의 인건비 대비 수익금 비율은 8.3으로 나타났다. 이는 100원 투입에 8.3원의 수익이 발생하고 있다는 것이다. 이를 일자리유형별로 살펴보면 사회적일자리형 -57.4%, 시장진입형 -40.0%, 자활공동체 90.6%로 나타났다. 특히 사회적일자리형과 시장진입형의 수익금의 부족한 부분이 정부지원비율과 거의 유사함을 알 수 있다.

마지막으로 자활사업의 지속가능성을 평가하기 위해 중앙정부와 지방정부, 지역자활센터, 참여자의 의지를 살펴보았다. 먼저 중앙정부의 자활사업

에 대한 의지는 높고 자활사업의 지속가능성은 상당히 긍정적이나 현 정부는 자활사업에 대한 투자를 상당히 신중하게 하고 있음을 알 수 있다. 이는 규모별 예산 책정과 성과주의 예산의 도입 등의 일련의 제도 개혁과도 연계되는 것이다. 지방정부는 조례제정과 자활기금의 조성 및 활용에서 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 조례가 제정된 지방자치단체의 자활기금 총 누계액이 높은 수준을 나타내고(전북, 강원, 경기 순), 기금의 상당부분을 자활사업에 활용하고 있으며(경기, 강원, 전북 순), 자활근로사업단 및 자활공동체의 우선구매액도 높은 것(충남, 경기, 서울 순)으로 나타났다.

현장의 의지를 살펴보기 위한 1인당 자활사업의 전체 수익금은 0.46으로 나타났다. 이러한 결과는 일자리 유형별로 상당한 차이를 보이는데 사회적 일자리형은 -2.61, 시장진입형은 -1.97인 반면 자활공동체는 6.87로 상당히 높게 나타났다. 한편 자활사업 응답시설의 참여자(18,199명) 중 성과자는 3,306명, 자활사업성과율은 18.1%로 나타났다. 즉 사업근로단에서 공동체 및 창·취업으로 이동한 전환율은 11.8%(2,152명), 수급자 중 자활특례로 이동한 전환율은 2.2%(401명), 사회적 일자리형에서 시장진입형으로 이동한 전환율은 2.2%(393명), 공공부조대상자 중 탈수급한 전환율은 2.0%(360명)의 순으로 나타났다.

마지막으로 자활사업 참여자들의 만족도와 자립가능성 전망은 연령과 교육수준 같은 인적자원요소와 업종 및 일자리유형 등 자활사업 요소에 의한 영향을 많이 받는 것으로 나타난 반면 센터규모에 대한 영향은 두드러지게 나타나지 않는다. 이는 특히 젊은 층과 교육수준이 높을수록 노동시장 진입 및 자립 전망은 상당히 높게 나타난다. 또한 폐자원재활용이나 음식물재활용 사업은 자립의지나 만족도에서 매우 낮게 나타나 이들 사업에 대한 재고의 여지가 있다. 가장 심각한 것은 자활사업에서 가장 자립에 가까운 근로형태인 자활공동체에 대한 회의적인 시각이다. 특히 자활공동체의 참여자들은 자립가능성이나 자립 전망에서 매우 부정적인 것으로 나타났다. 이는 앞에서 살펴 본 자활공동체의 높은 효율성(인건비 대비 수익금 비율)이나 지속가능성(1인당 수익금)과는 대조를 보이고 있다. 따라서 정책분석을 균

형되게 실시하기 위해서는 객관적 지표뿐만 아니라 주관적 지표도 동시에 고려하여야 한다.

제2절 정책 제언

본 연구의 선행문헌 검토와 현장조사, 본 조사의 결과에서 도출된 정책제언은 세 가지로 요약된다. 먼저 자활사업의 평가가 지역자활센터 혹은 참여자의 경제적 성과로 한정될 경우 자활사업의 원래 정책 목표와 가치를 크게 훼손할 우려가 있다는 것이다. 노동부 소관의 자활사업과는 달리 보건복지가 족부 자활사업의 참여자들은 대부분 근로능력이 미약한 것으로 판단되는 경우이므로 이들에게 자활사업의 목표는 노동시장 경험의 제공과 함께 근로능력의 습득 및 급여에 대한 도덕적 해이를 막는데 있기 때문이다. 또한 현재 지역자활센터의 경제적 성과(수익금)에 따른 차등 지원은 자활사업이 실제로 필요한 대상을 정책으로 흡수하기보다는 근로능력이 있는 차상위계층을 더 선호하게 되어 근로능력이 미약한 수급자들을 위한 자활사업에서 오히려 그들을 배제시키는 결과를 가져온다. 정부는 국민의 세금을 재원으로 자활사업을 지원하고 있다. 그러므로 정부는 재정사업에 대한 책임의식을 가져야 한다. 즉 정부가 대상자에 적합하지 않게 자활사업을 설계하거나 잘못된 평가로 재정을 낭비할 경우 정부부문을 제어할 평가 역시 필요하다.

이와 같은 이유로 정부와 지역자활센터, 자활사업 참여자를 아우르는 자활사업의 평가가 필요하다. 이 때 평가는 반드시 자활사업의 정책목표를 성취하는 데 부합되는 용도로 사용되어야 한다. 즉 자활사업의 성과를 근거로 자활사업의 축소나 폐지, 혹은 지역자활센터에 대한 재원의 차등지원, 지방자치단체의 서열화 등의 평가 결과에 대한 오용을 방지할 수 있는 장치가 필요하다.

다음으로 현재 자활사업에 대한 다양한 조사에도 불구하고 자활사업에 대한 자료는 매우 제한적이다. 일반적으로 자활사업의 성과 분석을 위해 가

장 많이 사용되는 복지패널데이터에서 자활사업의 대상자가 차지하는 비율은 10%미만이다. 또한 복지패널의 조사표는 가구용과 가구원용으로 구성되어 자활사업 참여자에 대한 성과평가에는 매우 유용하나 자활사업을 전달하는 지역자활센터나 자활사업을 재정 지원하는 정부부문의 역할을 제대로 파악할 수 없다. 따라서 통계청의 ‘사업체조사’와 같이 자활사업의 센터 조사가 함께 진행될 수 있어야 한다. 실제로 자활사업에 대한 지역자활센터의 평가는 자활공동체수와 참여자수, 사업단수 등 양적으로 이루어지기 때문에 하나의 사업단을 오래 운영하는 것보다는 매번 새로운 사업단을 만드는 것이 유리하다. 이러한 이유로 자활사업단의 유지율은 3년미만이다. 또한 자활공동체의 경우 자립의 형태임에도 불구하고 그 지속성이 매우 낮은 것으로 알려져 있지만, 그에 대한 실제적인 데이터조차 없는 실정이다.

이와 유사하게 정부에서 제출을 요구하고 있는 복지행정DB의 경우 본 연구와 관련하여 문의를 한 결과 6개월 이전의 자료는 전량 파쇄조치를 하고 있는 것으로 나타났다. 자활사업과 관련하여 가장 기본적인 자료가 축적되어 있는 복지행정 DB를 외부에서 관리하거나 그를 위한 자체 데이터베이스가 구축되어 있다면 매우 유용한 시계열자료로서 가치가 있음에도 불구하고 데이터 관리의 부재로 인한 자료의 손실이 야기되고 있는 것이다.

마지막으로 지방자치단체에 대한 조사 결과 자활기금의 사용 실적에 대한 지역간 편차가 매우 큰 것으로 나타났다. 자활기금의 조성은 법적으로 규정되어 있어 대부분의 시도와 시군구에서는 기금을 조성되어 있으나 기금의 사용이 ‘자활사업 창업’으로 제한되어 있어 자활사업 참여자에 대한 복지욕구서비스 지원이나 교육훈련지원, 자활사업 서비스 및 재화에 대한 우선구매 등에 사용할 수 없어 기금을 전혀 사용하지 않아 생기는 재정누수가 큰 것으로 나타났다.

따라서 중앙정부의 지침에 따라 자활사업의 창업 및 임대료 지원으로 제한된 자활기금의 사용처를 지방자치단체의 욕구와 자활사업의 특성에 따라 규제를 완화하는 적극적인 조치가 필요하다. 이 때, 자활사업과 관련이 없는 사업에 대해서는 신중한 검토가 전제될 수 있어야 할 것이다.

참고 문헌

- 강병구(2001). 사회안전망으로서의 공공근로사업- 평가및 정책과제를 중심으로 **공공경제**, 6(1), pp. 115-142.
- _____(2002). 자활사업 참여자의 노동시장성과 및 정책 과제. **공공경제**, 제 7권.
- _____(2004). 공적 이전소득의 분배 및 노동공급 효과. **사회보장연구**, 20(2), pp. 129-150.
- 강병구, 이상훈(2002). **자활사업 실태 및 개선방안 연구-노동부 자활사업을 중심으로**, 한국노동연구원.
- 강신욱(2009). 경제위기 대응을 위한 정책수단으로서 국민기초생활보장제도 도입의 적절성 평가. **국민기초생활보장법 제정 10년: 도입 및 제도 운영 평가를 위한 심포지엄 자료집**, 한국보건사회연구원.
- 고영선, 김정호(2007). **재정사업 심층평가 지침**. 제 2판. 한국개발연구원.
- 구인회(2005). 국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안. 자활사업을 중심으로 **사회보장연구**, 21(1), pp. 1-29.
- _____(2009). 자활지원사업의 성과와 한계-새로운 모색. **한국사회복지학회·중앙자활센터 학술자료집**.
- 구인회, 백학영, 조성은, 김경희, 안서연(2009). **자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발**. 미발간자료.
- 권 승(2005). 비취업대상 조건부 수급자의 수급권 탈피에 관한 연구-수급권 탈피의 결정요인과 자활사업의 ‘단계적 발전전략’ 논리의 검증을 중

- 심으로 **사회복지정책**, 22, pp. 179-205.
- 김경우(2007). 한국자활사업복지지원의 정책평가에 관한 연구. **한국사회복지학회 학술대회 자료집**, pp. 381-386.
- 김미곤(2005). 국민기초생활보장제도 시행 5주년에 대한 재음미. **보건복지포럼**, 108, pp. 6-15.
- 김승권, 황성철, 이재연, 변용찬, 김안나, 조홍식, 김태완, 신현웅, 김영민, 류만희, 권선진, 이주열, 이상은, 조애저, 김유경, 김상철, 조운화 (2008). **2007년 지방자치단체 복지종합평가 연구**. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김안나(2008). 2007년 지방자치단체 복지종합평가: 자활분야. **보건복지포럼**, pp. 95-105.
- 김영화, 박태정(2006). 자활지원사업 참여자가 인식하는 자활지원사업의 만족도와 평가에 대한 탐색적 연구-대구광역시 남구지역을 중심으로. **복지행정논총**, 16(1), pp. 41-73.
- 김유선(2006). 서비스 산업 노동시장 분석. **등향과 전망**, 68, pp. 110-138.
- 김진구(2007). 경기지역 고령층 자활사업 참여자들의 특성에 관한 연구 -사업에 대한 평가와 자립전망을 중심으로-. **노인복지연구**, 36, pp. 113-138.
- 김태완, 전지현(2009). 자활전달체계 개편과 향후 과제. **보건복지포럼**, 2월호
- 노대명(2002). 한국 자활사업의 평가와 전망. **등향과 전망**, 53.
- _____(2007). 자활지원제도 개편의 쟁점과 과제. **노동리뷰**, 5.
- _____(2008). 자활, 지난 10년의 성과와 미래비전. **재단법인 중앙자활센터 설립기념 토론회 자료집**.
- 노대명, 강병구, 강석훈, 홍경준, 최승아, 원일(2006). **2005년도 저소득층 자활사업 실태조사**. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 문순영(2008). 돌봄노동 일자리의 일자리 질에 대한 탐색적 연구. **사회복지정책**, 33, pp. 207-237.

- 박세경(2008). 사회서비스 부문 여성일자리 창출을 위한 주요 국가의 제도적 환경. **보건복지포럼**, pp. 118-135.
- 방하남, 황덕순(2002). 노동과 복지의 연계를 위한 정책설계 및 실천방안. 국민기초생활보장제도의 자활사업을 중심으로 **사회보장연구**, 18(2), pp. 71-96.
- 보건복지가족부(2008). **국민기초생활보장 2008년도 자활사업안내**.
- _____ (2009a). **국민기초생활보장 2009년도 자활사업안내**.
- _____ (2009b). **2009년도 성과관리형 자활시범사업 수행기관 선정 제안요청서**.
- _____ (2009c). **2009년도 성과관리형 자활시범사업 시행지침**.
- 손능수(2005). 국민기초생활보장 자활사업의 효과성 평가 - 대구광역시 자활후견기관의 자활사업을 중심으로 **한국행정논집**, 17(3), pp. 29-67.
- 신동면(2003). 자활사업에 대한 평가와 발전방안. **한국행정학회 학술대회 발표논문집**, pp. 561-579.
- 신명호(2005). 자활사업의 효과. 제대로 평가하자. **도시와 빈곤**, 80, pp. 19-45.
- 심성지(2008). 자활사업 효과성 제고를 위한 통합적 전달체계의 모색-독일 MoZArt-Project의 경험을 바탕으로-. **한·독사회과학논총**, 18(3), pp. 191-226.
- 양기용, 윤태범, 곽채기, 하혜수, 김은정, 이남국, 하혜영, 김준현(2007). **지역자활센터에 대한 기관평가 및 역할 재정립방안에 관한 연구**. (사)서울행정학회·보건복지부.
- 유금록(2004). **공공부문의 효율성 측정과 평가-프런티어분석의 이론과 적용**. 대영문화사.
- 유태균(2004). 자활사업 참여가구의 가구특성이 가구생계비에 미치는 영향에 관한 연구-서울·경기 지역 자활사업 참여가구를 대상으로 한 실증적 고찰. **사회보장연구**, 20(2), pp. 151-178.
- 이문국(2009). 2009년도 종합자활지원계획(안)의 문제점과 대안. **복지동향**.

- 이상록, 진재문(2003). 지역사회 탈빈곤 정책의 효과 분석: 경남. 전북지역 자활후견기관 운영의 성과 및 한계 분석과 개선방안의 모색. **한국사회복지학**, 52, pp. 241-272.
- 이석원, 정희정(2007). 자활사업의 유형별 고용촉진 효과 분석-노동부 자활 사업을 중심으로-. **정책분석평가학회보**, 17(4), pp. 149-176.
- 이선희(2004). 자활사업 재활프로그램을 위한 절주집단프로그램의 개발과 평가. **사회복지연구**, 25, pp. 143-176.
- 이성희, 원종욱(2004). 조건부수급자의 자활사업 참여와 불참간 의사결정 요인분석. **사회복지정책**, 20, pp. 351-373.
- 이숙진(2002). 여성주의 시각에서 본 자활사업. **한국여성학**, 18(2), pp. 37-72.
- 이영환, 강남식, 김진구, 이문국, 장기성, 정원오(2005). **경기지역 자활사업 참여자 조사 연구**, 성공회대학교 사회복지연구소·경기광역자활지원 센터.
- 이인재(2006). 사회적 서비스 일자리 정책과 사회서비스 인력. **복지동향**, pp. 14-19.
- 이인재 외(2005). **광역자활지원센터 평가 및 운영모형 연구**. 한신대학교
- 이주희(2001). 공공근로사업을 통한 소득보전과 일자리 창출. **한국사회학**, 35(1), pp. 207-228.
- 이혜경(2005). 국민기초생활보장제도 시행 5주년에 즈음하여. **보건복지포럼**, 108, pp. 2-4.
- 임동진(2001). 자활사업의 성과와 정책과제. **한국행정학보**, 35(4), pp. 75-97.
- 정영호, 노대명, 고숙자, 김신양, 장원봉, 민동세(2006). 사회적 일자리 비 용편익분석: 간병사업을 중심으로. **사회보장연구**, 22(3), pp. 107-128.
- 정원오, 김진구(2005). 자활사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전 망 -경기지역 참여자들을 중심으로. **사회복지연구**, 28, pp. 35-67.

조성은(2009). 자활공동체의 현황과 발전 전망에 관한 소고 **중앙자활센터 제4차 자활복지포럼 발표문**.

최근열, 장병두(2006). 공공근로사업의 성과평가. **대한정치학회보**, 13(2), pp. 241-265.

최승호(2007). ‘요양’ 인력 인프라의 체계적 구축 문제-독일 사례가 한국에 주는 시사점. 충북개발연구원.

최일섭, 최성재(1999). **사회문제와 사회복지**. 나남출판사.

한국지역자활센터협회(2009). **2009년 자활제도개선대응 TF팀 종합보고서**.

한상진(2005). 사회적 일자리 창출에 대한 고찰. **한국비영리학회 학술대회**. pp. 47-58.

황정임, 송치선(2006). 자활공동체 유형별 빈곤여성의 자활 경험에 관한 연구-자활공동체가 갖는 대안적 일자리로서의 가능성 탐색. **여성연구**, 70, pp. 85-120.

European Commission(1997). *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide*. Belgium: European Communities.

_____ (2004). *Evaluating EU Activities- A practical guide for the commission services*. Belgium: European Communities.

Herwig Immervoll(2009). Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. No. 100. OECD.

Robert Walker(2005). *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*. Open University Press.

OECD(2009). *Measurement Government Activity*.

서울신문, “3·12 민생안정 긴급 대책”(2009년 3월 13일)

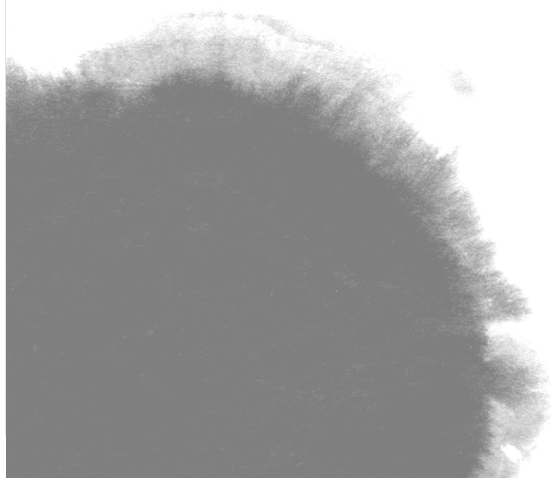
금융연구원 보도자료(2010년 1월 6일)

통계청 홈페이지(<http://www.kostat.go.kr>)

중앙자활센터 홈페이지(<http://www.cssf.or.kr>)

보건복지가족부 사회서비스 바우처 홈페이지(<http://socialservice.or.kr>)

부 록



부록

[부록 1] 자활사업 실태조사(A형: 참여자용 설문지)

인 사 말 씀

안녕하십니까?

국무총리실 산하 정부출연 연구기관인 한국보건사회연구원은 보다 효과적인 복지정책을 수립하고자 자활사업에 대한 실태조사를 실시하게 되었습니다.

참여자용 설문지(A형)는 자활사업에 참여하고 있는 분들의 가구 여건과 자활사업 참여 및 소득 현황, 복지 욕구 등의 기초자료 수집을 통해 자활사업의 문제와 한계를 지적하고 향후 자활사업의 발전방향을 제시하는 정책연구에 사용됩니다.

귀하의 답변은 자활사업의 효과성을 제고하고 효율적인 자활사업을 설계하는데 귀중한 자료가 되오니, 모든 질문에 빠짐없이 솔직하게 응답해 주시기 바랍니다. 또한 응답하신 설문지는 통계법에 따라 철저히 비밀이 보장되며 그 내용은 통계 목적으로만 이용됩니다.

바쁘신 가운데 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

2009년 11월

한국보건사회연구원장 김 용 하

조사담당자: 한국보건사회연구원 사회보험연구실
(122-705 서울시 은평구 진흥로 268 본관 307호)
홍영희, 문혜정, 김영덕 연구원
(전화: 02-3157-1676, 3157-1680, 354-4833)

*설문지는 센터 실무자가 수거하여 B형 설문지와 동봉하여 회신용 봉투에 넣어 반환하거나, 전송(02-382-4581, 354-4835) 혹은 메일(socx@kihasa.re.kr)로도 회신이 가능합니다.

1. 귀하에 대한 일반사항입니다. 설문지를 작성하는 현 시점을 기준으로 작성 하십시오.

1) 귀하가 속해있는 지역자활센터의 지역과 이름을 적어주십시오.

_____시(도) _____구(시) _____동(군) 센터명: _____

2) 귀하의 성별은 무엇입니까? ① 남 ② 여

3) 귀하가 태어난 연도를 주민등록상 생년월로 적어주십시오.

_____년 _____월

4) 귀하의 혼인상태에 해당하는 항목에 체크해주세요.

① 유배우 ② 별거 ③ 사별 ④ 이혼 ⑤ 미혼 ⑥ 동거

5) 귀하의 교육수준에 해당하는 항목에 체크해주세요.

① 무학 ② 중졸이하 ③ 고졸 ④ 전문대졸 ⑤ 대졸 ⑥ 대학원졸

6) 귀하의 현재 주거형태에 해당하는 항목에 체크해주세요.

① 자가 ② 전세 ③ 보증월세 ④ 무보증월세 ⑤ 일수계산 ⑥ 기타

7) 귀하가 현재 참여하고 있는 자활사업의 유형은 무엇입니까?

① 사회봉사 ② 시장진입형 ③ 자활공동체 ④ 창업지원 ⑤ 바우처사업 ⑥ 지지체사업

8) 귀하는 2009년에 최종 어떤 업종에 참여하셨습니까?

① 간병사업 ② 집수리사업 ③ 폐자원재활용 ④ 음식물재활용 ⑤ 청소사업 ⑥ 기타()

9) 귀하가 현재 가입하고 있는 사회보험을 모두 체크해주세요.

① 고용보험 ② 산재보험 ③ 국민연금 ④ 건강보험 ⑤ 없음 ⑥ 모름

10) 귀하는 현재 질환 및 장애를 가지고 있습니까?

① 없음 ② 무기력 ③ 신체질환 ④ 정신질환 ⑤ 경증장애 ⑥ 중증장애

11) 귀하는 과거에도 국민기초생활보장 수급자였던 경험이 있습니까?

① 예 ② 아니오

12) 귀하는 근로소득이 많아지면 국민기초생활보장 수급을 받을 수 없다는 것을 알고 계십니까?

① 예 ② 아니오

13) 귀하가 수급자에서 벗어나더라도 생활이 안정될 때까지 받기를 원하는 급여는 무엇입니까?

① 주거급여 ② 의료급여 ③ 교육급여 ④ 장제급여 ⑤ 해산급여 ⑥ 긴급급여

14) 귀하가 2009년까지 현재의 귀센터에서만 자활사업에 참여하신 기간은 얼마나 되십니까? _____년 _____개월

2. 귀하가 속한 가구에 대한 일반사항입니다. 현 시점을 기준으로 작성하십시오.

1) 귀하가 함께 거주하고 있는 가구원을 모두 체크해주세요.

① 배우자 ② 자녀 ③ 부모 ④ 손자녀 ⑤형제자매 ⑥ 기타 ⑦ 없음

2) 귀하가 속한 가구의 기초보장 수급형태에 체크해주시시오.

① 해당없음 ② 일반수급가구 ③ 조건부수급가구 ④ 가구원일부수급가구 ⑤ 특례가구

3) 귀하가 속한 가구의 의료보장 수급형태에 체크해주시시오.

① 해당없음 ② 의료급여(1종) ③ 의료급여(2종) ④ 가구원 일부 수급가구

4) 귀하가 속한 가구에서 2008년 1년간(1월1일~12월31일) 정부로부터 받은 국민기초생활보장 수급액의 연간 총 금액은 얼마입니까?

연간 _____ 만원

5) 귀하가 속한 가구에서 2008년 1년간(1월1일~12월31일) 벌어들인 근로소득은 얼마입니까?

연간 _____ 만원

6) 연간 근로소득 중 귀하가 자활사업에 참여하여 얻은 소득은 얼마입니까?

연간 _____ 만원

7) 귀하가 속한 가구에서 2008년 1년간(1월1일~12월31일) 현금 이외에 정부로부터 받은 복지서비스가 있습니까?

① 예(8번 항목으로) ② 아니오(9번 항목으로)

8) 귀하가 속한 가구에서 2008년 1년간(1월1일~12월31일) 받은 복지서비스는 무엇입니까?(중복응답 가능)

① 노인돌보미 ② 장애인활동보조지원 ③ 산모·신생아 도우미 ④ 가사·간병방문서비스

⑤ 취학전아동인지능력향상서비스 ⑥ 비만초등학생 건강관리서비스 ⑦ 없음

9) 귀하가 속한 가구에서 현재 혹은 향후 받을 필요가 있는 복지서비스는 무엇입니까?

① 노인돌보미 ② 장애인활동보조지원 ③ 산모·신생아 도우미 ④ 가사·간병방문서비스

⑤취학전아동인지능력향상서비스 ⑥비만초등학생 건강관리서비스 ⑦ 기타

3. 자활사업에 참여하고 있는 귀하의 만족도에 대한 질문입니다. 해당번호에
√ 하세요.

항 목	매우 그렇 다	그렇 다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 본인을 자활사업 참여자로 판정한 것에 대해서 만족한다.	①	②	③	④	⑤
2) 배정된 자활사업 유형(자활근로사업단 등)에 만족한다.	①	②	③	④	⑤
3) 현재 참여중인 자활사업 업종(청소, 간병 등)에 만족한다.	①	②	③	④	⑤
4) 자활사업으로 인한 경제적 안정에 만족한다.	①	②	③	④	⑤
5) 자활사업 참여로 자립에 대한 자신감이 생겼다.	①	②	③	④	⑤
6) 자활사업 참여로 기술과 직업능력이 향상되었다.	①	②	③	④	⑤
7) 자활사업 참여로 자립에 필요한 자금을 마련할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
8) 자활사업 참여 후 가족 및 친구 등 대인관계가 좋아졌다.	①	②	③	④	⑤
9) 자활사업 참여 후 사회에 대한 반감이 줄어들었다.	①	②	③	④	⑤
10) 자활사업을 다른 주위사람들에게 권유하고 싶다.	①	②	③	④	⑤

4. 귀하의 자립 전망에 대한 질문입니다. 해당번호에 √ 하세요.

- 1) 귀하는 자활사업 참여가 종료된 이후에 일반 노동시장에서 직업을 가질 수 있다고 생각합니까?
① 예(4-3번 항목으로) ② 아니오(4-2번 항목으로)
- 2) 귀하가 노동시장 참여에 자신을 갖지 못하는 이유는 무엇입니까?
① 자활사업 외의 근로 경험이 없어서 ② 기술 등 직업능력이 부족해서
③ 나이가 많아서 ④ 건강상태가 좋지 않아서
⑤ 공동체 및 창업에 필요한 돈이 없어서 ⑥ 학력수준이 낮아서
⑦ 일자리가 부족해서 ⑧ 수급자에서 벗어나는 게 두려워서
- 3) 귀하는 자활사업 참여 후 경제적으로 자립할 수 있는 가능성에 대해서 어떻게 평가하십니까?
① 가능성이 매우 높다 ② 가능성이 있다 ③ 가능성이 낮다 ④ 가능성이 전혀 없다
- 4) 귀하는 어느 정도 기간이 지나면 경제적인 자립이 가능할 것으로 생각하십니까?
① 1~2년 ② 3~4년 ③ 5~6년 ④ 기약 없음
- 5) 4)와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까?
① 경제가 회복될 것 같지 않음 ② 나를 채용해줄 일자리가 없을 것임
③ 가족내 소득자 수의 증가할 예정임 ④ 취·창업 및 공동체 진입으로 수입이 안정될 것임
⑤ 꾸준히 지식 및 교육, 기술을 개발하고 있음 ⑥ 기타(_____)

[부록 2] 자활사업 실태조사(B형: 센터용 설문지)

인 사 말 씀

안녕하십니까?

국무총리실 산하 정부출연 연구기관인 한국보건사회연구원은 보다 효과적인 복지정책을 수립하고자 자활사업에 대한 실태조사를 실시하게 되었습니다.

센터용 설문조사(B형)는 자활사업의 적절성과 효과성, 지속가능성을 분석하는데 필수적인 기관의 일반 사항과 성과, 추가로 요구되는 지원, 지방자치단체와의 관계에 대한 기초자료 수집을 통해 ‘자활센터는 즐겁고, 참여자는 힘나는’ 자활사업의 설계를 위한 조사입니다.

귀 센터의 답변은 자활사업의 현재를 분석하고 미래의 정책을 제안하는데 매우 중요하오니, 모든 질문에 빠짐없이 성실하게 응답해 주시기 바랍니다. 또한 응답하신 설문지는 통계법에 따라 철저히 비밀이 보장되며 그 내용은 통계 목적으로만 이용됩니다.

바쁘신 가운데 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

2009년 11월

한국보건사회연구원장 김 용 하

조사담당자: 한국보건사회연구원 사회보험연구실
(122-705 서울시 은평구 진흥로 268 본관 307호)
홍영희, 문혜정, 김영덕 연구원
(전화: 02-3157-1676, 3157-1680, 354-4833)

*설문지는 센터 실무자가 수거하여 A형 설문지와 동봉하여 회신용 봉투에 넣어 반환하거나, 전송(02-382-4581, 354-4835) 혹은 메일(socx@kihasa.re.kr)로도 회신이 가능합니다.

● 다음은 귀 센터와 센터장님에 관한 일반 사항입니다(설문지 작성 시점 기준).

1. 센터명과 주소, 센터장님의 일반사항을 기입하여 주십시오.

- 1) 센터명: _____ (시(도) 구(시))
- 2) 센터의 설립년월: _____ 년 _____ 월
- 3) 센터장님 성함: _____
- 4) 센터장 경력: _____ 년 개월
- 5) 센터장의 지역자활센터실무자근무경력: _____ 년 개월(센터장 근무경력 제외)

2. 다음은 귀 센터의 조직에 관한 질문입니다.

- 1) 귀 센터의 규모별 유형은 무엇입니까? 해당되는 번호에 √ 해 주십시오
 ____① 확대형 ____② 표준형 ____③ 기본형 ____④ 소규모형
 규모별 분류에 따라 센터 지원금을 산정하는 것이 적절하다고
 1-1) 생각하십니까?
 ____① 예 ____② 아니오
- 2) 귀 센터의 실무자 총 인원은 몇 명입니까? 총 _____ 명
- 2-1) 실무자 중 정규직인원: _____ 명 비정규직인원: _____ 명
- 2-2) 실무자 중 남성 실무자: _____ 명 여성 실무자: _____ 명
- 2-3) 실무자 중 복지부지원 인원: _____ 명 노동부지원 인원: _____ 명
 공동체지원 인원: _____ 명 센터자체채용인원: _____ 명
- 3) 실무자의 평균근속기간은 얼마입니까? _____ 년 개월
- 3-1) 주관적으로 본 실무자들의 주된 퇴사 이유는 무엇입니까?(한 가지만 체크하세요)
 ____① 낮은 임금 때문에 다른 직장을 구하려고 퇴사함
 ____② 근로시간의 연장과 업무의 가중화로 몸이 힘들어서 퇴사함
 ____③ 자활사업에 적응을 못하거나 다른 사회복지 분야로 전직하고자 퇴사함
 ____④ 결혼과 출산, 육아 등의 이유로 노동시장에서 이탈함
 ____⑤ 기타(_____)

3. 센터장님은 자활사업에 참여하고 있는 취약계층이 결국 자립할 수 있다고 생각하십니까?

__① 할 수 있다 __② 가능성이 있다 __③ 사실상 어렵다 __④ 불가능하다

4. 센터장님께서 귀 센터의 운영에서 가장 우선순위에 두고 있는 사업은 무엇입니까?

__① 자활공동체 __② 자활근로사업단 __③ 참여자교육 __④ 참여자 복지향상

● 귀 센터의 지원 및 성과에 관한 사항에 답변해주십시오(2008년 12월말 기준).

5. 귀 센터에서 지원하고 있는 자활사업 참여자 수(공동체 포함)를 적어주십시오.

- | | |
|------------|--------|
| 1) 일반수급자 | _____명 |
| 2) 조건부수급자수 | _____명 |
| 3) 자활특례자 | _____명 |
| 4) 차상위계층 | _____명 |
| 5) 일반 | _____명 |

6. 귀 센터에서 지원하고 있는 자활사업단 수(공동체 포함)를 적어주십시오.

- | | |
|-----------------------|--------|
| 1) 사회적일자리형 사업단 수 | _____개 |
| 2) 시장진입형 사업단 수 | _____개 |
| 3) 자활공동체 사업단 수 | _____개 |
| 4) 복권기금 및 바우처사업, 지자체형 | _____개 |
| 5) 기타(_____) | _____개 |

7. 귀 기관의 총투입액을 적어주십시오(2008년 연간 금액).

- | | |
|---------------------|--------|
| 1) 보건복지가족부 자활사업 지원금 | _____원 |
| 2) 노동부 사회적 기업 지원금 | _____원 |
| 3) 지방자치단체(시도) 지원금 | _____원 |
| 4) 기초자치단체(시군구) 지원금 | _____원 |
| 5) 모법인 지원금 | _____원 |
| 6) 기타(_____) | _____원 |

8. 귀 기관의 자활사업 참여자의 성과에 관한 내용을 적어주십시오(2008년 연간 기준).

- | | |
|---------------------------|--------|
| 1) 공공부조 대상자 중 탈수급자 | _____명 |
| 2) 수급자 중 자활특례상향 이동자 | _____명 |
| 3) 사회적일자리형에서 시장진입형 이동자 | _____명 |
| 4) 사업근로단에서 공동체 및 취·창업 이동자 | _____명 |

● 다음은 귀 센터가 속해있는 지방자치단체와 지역자원에 관한 질문입니다.

9. 귀 기관이 속한 지역의 지방자치단체의 지원내용을 적어주십시오(2008년 연간 기준).

*기초자치단체와 광역자치단체를 합한 것으로 금액은 구분하지 않고 작성

- | | | |
|---------------|-------|-----|
| 1) 사업단 운영비 지원 | _____ | 백만원 |
| 2) 공동체 운영비 지원 | _____ | 백만원 |
| 3) 사업단의 우선구매액 | _____ | 백만원 |
| 4) 공동체의 우선구매액 | _____ | 백만원 |
| 5) 기타(_____) | _____ | 백만원 |

10. 귀 센터가 속한 지방자치단체의 자활사업에 대해 해당하는 번호에 √ 해 주십시오.

문 항	매우 그렇 다	대체로 그렇다	보통 이다	대체로 그렇지 않다	매우 그렇지 않다
1) 사회복지전담공무원의 자활사업 참여 대상자 판별결과는 대체로 정확합니까?	①	②	③	④	⑤
2) 사회복지전담공무원의 자활사업 참여 대상자 판별결과는 대체로 객관적입니까?	①	②	③	④	⑤
3) 자활사업대상으로 판별되었으나 노동시장에 진입하기에 부적합한 참여자가 있습니까?	①	②	③	④	⑤
4) 참여자 및 사업단관리, 공동체지원 등에서 기초자치단체와 긴밀한 협조가 이루어지고 있습니까?	①	②	③	④	⑤

11. 지방자치단체의 자활사업 참여방법으로 가장 중요하다고 생각되는 것은 무엇입니까?

- ____① 재화 우선구매 ____② 지자체사업 확대 ____③ 운영비 지원
 ____④ 전담인력 지원 ____⑤ 정보 제공 ____⑥ 행정절차 간소화

12. 만약 무료라면, 자활사업을 원활히 추진하기 위해서 가장 필요한 지원은 무엇입니까?

- ____① 경영 자문 ____② 무료법률상담 및 지원 ____③ 무료세무상담 및 지원
 ____④ 영업 지원 ____⑤ 기술 지원 ____⑥ 기타(____)

● 다음은 귀 센터의 자활사업 참여 현황에 관한 사항입니다. 2008년 12월말
을 기준으로 작성하시되, 연간 누계로 작성하십시오.

사업 (단)명	사업구분	고용인원	(명)	매출액 (원)	인건비 (원)	수익금 (원)
	① 사회적일자리형	① 일반수급자				
		② 조건부수급자수				
		③ 자활특례자				
		④ 차상위계층				
		⑤ 일반				
	① 사회적일자리형	① 일반수급자				
		② 조건부수급자수				
		③ 자활특례자				
		④ 차상위계층				
		⑤ 일반				
	① 사회적일자리형	① 일반수급자				
		② 조건부수급자수				
		③ 자활특례자				
		④ 차상위계층				
		⑤ 일반				
	① 사회적일자리형	① 일반수급자				
		② 조건부수급자수				
		③ 자활특례자				
		④ 차상위계층				
		⑤ 일반				
	① 사회적일자리형	① 일반수급자				
		② 조건부수급자수				
		③ 자활특례자				
		④ 차상위계층				
		⑤ 일반				
	① 사회적일자리형	① 일반수급자				
		② 조건부수급자수				
		③ 자활특례자				
		④ 차상위계층				
		⑤ 일반				
	① 사회적일자리형	① 일반수급자				
		② 조건부수급자수				
		③ 자활특례자				
		④ 차상위계층				
		⑤ 일반				

1) 수익금과 매출액은 2008년 지침을 적용하여 계산해주십시오.

2) 사업단수가 더 있는 경우에는 복사해서 사용해주세요.

[부록 3] 자활사업 실태조사(C형: 지자체용 설문지)

인 사 말 씀

안녕하십니까?

국무총리실 산하 정부출연 연구기관인 한국보건사회연구원은 보다 효과적인 복지정책을 수립하고자 자활사업에 대한 실태조사를 실시하게 되었습니다.

지자체용 설문조사(C형)는 자활사업의 효과성과 효율성에 있어 중추적인 역할을 수행하는 공적전달체계의 실태를 파악하기 위해서 특별히 지방자치단체에서 입법하거나 집행하고 있는 노력과 성과의 기초자료를 수집하고자 합니다.

귀 지방자치단체의 답변은 자활사업의 현재를 분석하고 미래의 정책을 제언하는데 매우 중요하오니, 모든 질문에 빠짐없이 솔직하게 응답해 주시기 바랍니다. 또한 응답하신 설문지는 통계법에 따라 철저히 비밀이 보장되며 그 내용은 통계 목적으로만 이용됩니다.

바쁘신 가운데 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

2009년 11월

한국보건사회연구원장 김 용 하

조사담당자: 한국보건사회연구원 사회보험연구실 최유순 연구원
(122-705 서울시 은평구 진흥로 268 본관 307호)

*설문지는 회신용 봉투를 이용하여 우편으로 보내주시거나, 전화(02-380-8361),
전송(02-382-4581, 354-4835), 메일(socx@kihasa.re.kr)로 보내주셔도 됩니다.

● 다음은 귀 지방자치단체의 일반적인 사항입니다. 현 시점을 기준으로 작성
해주시시오.

1. 귀 자치구와 설문조사에 응하시는 분의 직위를 기입하여 주십시오.

1) 지역명: _____ 시·군·구 2) 작성자: _____

3) 연락처: _____ 4) 직위: _____

2. 귀 자치구에서는 자활사업과 관련된 조례를 제정하고 있습니까?

____① 예(2-1번 항목으로 이동) ____② 아니오(3번 항목으로 이동)

1) 귀 자치구의 조례 제정일은 언제입니까? _____ 년 _____ 월

2) 귀 자치구의 자활사업 관련 조례에 포함된 자활참여자 지원 내용을 모두 체크하세요.

____① 자활참여자를 위한 교육 ____② 정보제공 및 상담·직업교육, 취업알선

____③ 자금융자 알선 ____④ 창업지원 및 기술 경영지도

3) 귀 자치구의 자활사업 관련 조례에 포함된 자활사업 지원 내용을 모두 체크하세요.

____① 사업관련융자 ____② 국공유재산의 우선 무상임대

____③ 자활사업의 우선위탁 ____④ 자활생산품의 우선 구매

____⑤ 자활공동체의 사회적 기업 전환시 지원

3. 귀 자치구에서 지난 2008년 1년간 자활사업 재화 및 물품을 우선 구매한 액수는 얼마입니까?

연간 _____ 원

4. 귀 자치구에서 현재까지의 자활사업 촉진을 위해 조성된 자활기금누계액은 총 얼마입니까?

연간 _____ 원

5. 귀 자치구의 지난 2008년 1년간 자활사업 촉진을 위해 조성된 자활기금액은 얼마입니까?

연간 _____ 원

1) 자활기금액 중 자활사업에 지출한 금액은 얼마입니까? 연간 _____ 원

2) 자활기금(기초생활보장기금)의 재원은 어떻게 조달되었습니까?

____① 지방자치단체 또는 지자체 외의 출연금 연간 _____ 원

____② 다른 기금으로부터의 출연금 연간 _____ 원

____③ 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 장기차입금 연간 _____ 원

____④ 생업자금의 대여에 따른 이자수입 연간 _____ 원

____⑤ 자활근로 실시결과 발생하는 수익금 연간 _____ 원

____⑥ 국고보조금 등 연간 _____ 원

____⑦ 기금운용수입 연간 _____ 원

____⑧ 기타(원리금, 잡수익) 연간 _____ 원

____⑨ 기타(반환금, 회수금 등) 연간 _____ 원

- 감 사 합 니 다 -

[부록 4] 사회적기업 실태조사(A'형: 참여자용 설문지)

ID:					
-----	--	--	--	--	--

인 사 말 씀

안녕하십니까?

한국보건사회연구원은 국무총리실 산하 정부출연 연구기관으로 보다 효과적인 복지정책을 수립하고자 사회적기업에 대한 실태조사를 실시하게 되었습니다.

본 설문지는 사회적기업(넓은 의미로 자활사업 포함)에 참여하고 있는 분들의 가구 여건과 참여 및 소득 현황, 복지 욕구 등의 기초자료 수집을 통해 사회적기업의 문제와 한계를 지적하고 향후 사회적기업의 발전과 자활사업의 연계 등 사회서비스, 일자리창출정책의 발전방향을 제시하는 정책연구에 사용됩니다.

귀하의 답변은 사회적기업의 효과성을 제고하고 효율적인 정책을 설계하는데 귀중한 자료가 되오니, 모든 질문에 빠짐없이 솔직하게 응답해 주시기 바랍니다. 또한 응답하신 설문지는 통계법에 따라 철저히 비밀이 보장되며 그 내용은 통계 목적으로만 이용됩니다.

바쁘신 가운데 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

2010년 1월

한국보건사회연구원장 김 용 하

조사담당자: 한국보건사회연구원 사회보험연구실

홍영희 연구원(전화: 02-358-4627), 문혜정 연구원(02-358-4626),

김수연 연구원(02-383-2295)

* 설문지 회신은 우편이나, 전송(02-382-4581) 혹은 메일(socx@kihasa.re.kr)로 부탁드립니다.

(우) 122-705 서울시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원
사회보험연구실 정영애

* 응답하신 분께 소정의 상품권을 보내드리오니 연락처를 꼭 기재해주시기 바랍니다.

성명: _____ 전화번호(휴대폰): _____

● 귀하에 대한 일반사항입니다. 설문지를 작성하는 현 시점을 기준으로 작성 하십시오.

1) 귀하가 근무하고 있는 사회적기업 명과 주소를 적어주십시오.

기업명: _____ 시(도) _____ 구(시) _____ 동(군)

2) 귀하의 성별은 무엇입니까? ① 남 ② 여

3) 귀하가 태어난 연도를 주민등록상 생년월로 적어주십시오. _____ 년 _____ 월

4) 귀하의 혼인상태에 해당하는 항목에 체크해주세요.

① 유배우 ② 별거 ③ 사별 ④ 이혼 ⑤ 미혼 ⑥ 동거

5) 귀하의 교육수준에 해당하는 항목에 체크해주세요.

① 무학 ② 중졸이하 ③ 고졸 ④ 전문대졸 ⑤ 대졸 ⑥ 대학원졸

6) 귀하의 현재 주거형태에 해당하는 항목에 체크해주세요.

① 자가 ② 전세 ③ 보증월세 ④무보증월세 ⑤ 일수계산 ⑥ 기타

7) 귀하가 2009년에 참여하였던 최종 사회적기업의 유형은 무엇입니까?

① 일자리제공형 ② 사회서비스제공형 ③ 혼합형 ④ 기타형

8)귀하는 2009년에 최종 어떤 업종에 참여하셨습니까?

①간병·가사지원 ② 보육 ③ 환경(폐자원재활용, 음식물재활용 등) ④ 보건

⑤ 사회복지 ⑥ 교육 ⑦ 문화·예술·관광·운동 ⑧ 기 타()

9)귀하가 현재 가입하고 있는 사회보험을 모두 체크해주세요.

① 고용보험 ② 산재보험 ③ 국민연금 ④ 건강보험 ⑤ 없음 ⑥ 모름

10)귀하는 현재 질환 및 장애를 가지고 있습니까?

① 없음 ② 무기력 ③ 신체질환 ④ 정신질환 ⑤ 경증장애 ⑥ 중증장애

11)귀하는 과거 국민기초생활보장 수급자였습니까?

① 예 ② 아니오

11-1) 귀하가 수급(차상위 포함)을 받지 못하더라도 생활이 안정될 때까지 받고 싶은 급여는 무엇입니까?

①주거급여 ② 의료급여 ③ 교육급여 ④장제급여 ⑤ 해산급여 ⑥ 긴급급여

12)귀하는 근로소득이 많아지면 국민기초생활보장 수급을 받을 수 없다는 것을 알고 계십니까?

① 예 ② 아니오

13)귀하가 2009년까지 현재의 사회적기업에 참여하신 기간은 얼마나 되십니까?

_____ 년 개월

● 귀하가 속한 가구에 대한 일반사항입니다. **현 시점을 기준으로 작성하십시오.**

1) 귀하가 함께 거주하고 있는 가구원을 모두 체크해주세요.

①배우자 ② 자녀()명 ③부모 ④손자녀()명 ⑤형제자매 ⑥혼자 살고있음 ⑦ 기타

2) 귀하가 속한 가구의 기초보장 수급형태에 체크해주시시오.

① 해당없음 ②일반수급가구 ③조건부수급가구 ④가구원일부수급가구 ⑤특례가구

3) 귀하가 속한 가구의 의료보장 수급형태에 체크해주시시오.

① 해당없음 ② 의료급여(1종) ③ 의료급여(2종) ④ 가구원 일부 수급가구

4) 귀하의 가족이 2008년 1년간(1월1일-12월31일) 정부로부터 받은 국민기초생활보장 수급액의 연간 총 금액은 얼마입니까?

① 해당없음 ② 연간 _____ 만원

5) 귀하의 가족 모두 2008년 1년간(1월1일-12월31일) 벌어들인 근로소득은 얼마입니까?

연간 _____ 만원

6) 2008년 1년간(1월1일-12월31일) 근로소득 중 귀하가 사회적기업에 참여하여 얻은 소득은 얼마입니까?

연간 _____ 만원

7) 귀하의 가족 중에서 2008년 1년간(1월1일-12월31일) 현금 이외에 정부로부터 받은 복지서비스가 있습니까?

① 예(8번 항목으로) ② 아니오(9번 항목으로)

8) 귀하의 가족 중에서 2008년 1년간(1월1일-12월31일) 받은 복지서비스는 무엇입니까?(중복응답 가능)

① 노인돌보미 ② 장애인활동보조지원 ③ 산모·신생아도우미
④ 가사간병방문서비스 ⑤ 취학전아동서비스 ⑥ 비만초등학생 건강관리서비스
⑦ 기 타() ⑧ 없음

9) 귀하의 가족 중에서 현재 또는 앞으로 받고 싶은 복지서비스는 무엇입니까?

① 노인돌보미 ② 장애인활동보조지원 ③ 산모·신생아도우미
④ 가사간병방문서비스 ⑤ 취학전아동서비스 ⑥ 비만초등학생 건강관리서비스
⑦ 기 타() ⑧ 없음

● 사회적기업에 참여하고 있는 귀하의 만족도에 대한 질문입니다. 해당번호에 √하세요.

항 목	매우 그렇 다	그렇 다	보통 이다	그렇 지 않다	전혀 그렇 지 않다
1) 본인이 사회적기업에 참여하는 것에 대해 만족한다.	①	②	③	④	⑤
2) 현재 참여중인 사회적기업 업종(청소, 간병, 집수리 등)에 만족한다.	①	②	③	④	⑤
3) 사회적기업으로 인한 경제적 안정에 만족한다.	①	②	③	④	⑤
4) 사회적기업 참여로 자립에 대한 자신감이 생겼다.	①	②	③	④	⑤
5) 사회적기업 참여로 기술과 직업능력이 향상되었다.	①	②	③	④	⑤
6) 사회적기업 참여로 자립에 필요한 자금을 마련할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
7) 사회적기업 참여 후 가족 및 친구 등 대인관계가 좋아졌다.	①	②	③	④	⑤
8) 사회적기업 참여 후 사회에 대한 반감이 줄어들었다.	①	②	③	④	⑤
9) 사회적기업을 다른 주위사람들에게 권유하고 싶다.	①	②	③	④	⑤

● 귀하의 자립 전망에 대한 질문입니다. 해당번호에 √ 하세요.

1) 귀하는 사회적기업에서 직장을 바꿀 경우 다른 일자리로 취업할 수 있다고 생각합니까?

- ① 예 (☑ 문항3번으로) ② 아니오 (☑ 문항2번으로)

2) 귀하가 다른 일자리 취업에 자신을 갖지 못하는 이유는 무엇입니까?

- ① 근로 경험이 없어서 ② 기술 등 직업능력이 부족해서
③ 나이가 많아서 ④ 건강상태가 좋지 않아서
⑤ 공동체 및 창업에 필요한 돈이 없어서 ⑥ 학력수준이 낮아서
⑦ 일자리가 부족해서 ⑧ 수급자에서 벗어나는 게 두려워서

3) 귀하는 앞으로 경제적으로 자립할 수 있는 가능성에 대해서 어떻게 평가하십니까?

- ①가능성이 매우 높다 ②가능성이 있다 ③가능성이 낮다 ④가능성이 전혀 없다

4) 귀하는 어느 정도 기간이 지나면 경제적인 자립이 가능할 것으로 생각하십니까?

- ① 1~2년 ② 3~4년 ③ 5~6년 ④ 기약 없음

5) 문항 4)와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 경제가 회복될 것 같지 않음 ② 나를 채용해줄 일자리가 없을 것임
③ 가족내 소득자 수의 증가할 예정임 ④ 취창업 및 공동체 진입으로 수입이 안정될 것임
⑤ 꾸준히 지식 및 교육, 기술을 개발하고 있음 ⑥ 기타(_____)

6) 귀하가 근무하고 있는 사회적기업의 발전 가능성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ①가능성이 매우 높다 (☑ 문항 6-1번으로) ③가능성이 낮다 (☑ 문항 6-2번으로)
② 가능성이 있다 (☑ 문항 6-1번으로) ④가능성이 전혀 없다 (☑ 문항 6-2번으로)

6-1) 문항 6)의 ①, ②로 응답하신 이유는 무엇입니까?

- ①사회서비스의 욕구증가 ②정부의 지원증가 ③숙련노동력의 유입
④지역사회의 다양한 원조 ⑤착한 소비자의 증가 ⑥기타(_____)

6-2) 문항 6)의 ③, ④로 응답하신 이유는 무엇입니까?

- ①정부의 인건비 지원중단 ②재무구조의 취약 ③일반사기업과의 경쟁력 취약
④공공기관의 우선구매 미흡 ⑤경영능력의 부족 ⑥기타(_____)

- 감사 합니다 -

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "수급권자"라 함은 이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자를 말한다.
2. "수급자"라 함은 이 법에 의한 급여를 받는 자를 말한다.
3. "수급품"이라 함은 이 법에 의하여 수급자에게 급여하거나 대여하는 금전 또는 물품을 말한다.
4. "보장기관"이라 함은 이 법에 의한 급여를 행하는 국가 또는 지방자치단체를 말한다.
5. "부양의무자"라 함은 제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자를 말한다.
6. "최저생계비"라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지가족부장관이 공표하는 금액을 말한다.
7. "개별가구"라 함은 이 법에 따른 급여를 받거나 이 법에 따른 자격요건 부합여부에 관한 조사를 받는 기본단위로서 수급자 및 수급권자로 구성된 가구를 말한다. 이 경우 개별가구의 범위 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
8. "소득인정액"이라 함은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다.
9. "개별가구의 소득평가액"이라 함은 개별가구의 실제소득에 불구하고 보장기관이 급여의 결정 및 실시등에 사용하기 위하여 산출한 금액을 말한다. 이 경우 소득평가액은 가구특성에 따른 지출요인과 근로를 유인하

기 위한 요소 등을 반영하여야 하고, 실제소득의 구체적인 범위는 대통령령으로, 소득평가액의 구체적인 산정방식은 보건복지가족부령으로 정한다.

10. "재산의 소득환산액"이라 함은 보장기관이 급여의 결정 및 실시등에 사용하기 위하여 개별가구의 재산가액에 소득환산율을 곱하여 산출한 금액을 말한다. 이 경우 개별가구의 재산범위·재산가액의 산정기준 및 소득환산율 기타 필요한 사항에 관하여는 보건복지가족부령으로 정한다.

11. "차상위계층"이라 함은 수급권자(제5조제2항에 따라 수급권자로 보는 자를 제외한다)에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령이 정하는 기준 이하인 계층을 말한다.

제3조(급여의 기본원칙) ①이 법에 의한 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 소득·재산·근로능력등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙으로 한다.

②부양의무자의 부양과 다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 다만, 다른 법령에 의한 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 의한 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다.

제4조(급여의 기준등) ①이 법에 의한 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

② 이 법에 의한 급여의 기준은 보건복지가족부장관이 수급자의 연령·가구규모·거주지역 기타 생활여건등을 고려하여 급여의 종류별로 정한다.

③보장기관은 이 법에 의한 급여를 개별가구를 단위로 하여 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 행할 수 있다.

제5조(수급권자의 범위) ①수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다.

② 제1항의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다

고 보건복지가족부장관이 정하는 자는 수급권자로 본다.

③제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.

제5조의2(외국인에 대한 특례) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람으로서 대통령이 정하는 사람이 제5조에 해당하는 경우에는 수급권자가 된다.

제6조(최저생계비의 결정) ① 보건복지가족부장관은 국민의 소득 지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.

② 보건복지가족부장관은 매년 9월 1일까지 제20조제2항의 규정에 의한 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하여야 한다.

③ 보건복지가족부장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 3년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.

제2장 급여의 종류와 방법

제7조(급여의 종류) ①이 법에 의한 급여의 종류는 다음과 같다.

1. 생계급여
2. 주거급여
3. 의료급여
4. 교육급여
5. 해산급여
6. 장제급여
7. 자활급여

②수급권자에 대한 급여는 제1항제1호의 생계급여와 수급자의 필요에 따

라 동항제2호 내지 제7호의 급여를 함께 행하는 것으로 한다. 이 경우 급여의 수준은 제1항제1호 내지 제4호 및 제7호의 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다.

③차상위계층에 속하는 자(이하 “차상위자”라 한다)에 대한 급여는 보장기관이 차상위자의 가구별 생활여건을 고려하여 예산의 범위 안에서 제1항제2호 내지 제4호·제6호 및 제7호의 규정에 따른 급여의 전부 또는 일부를 행할 수 있다. 이 경우 차상위자에 대한 급여의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④제1항제3호의 의료급여는 따로 법률이 정하는 바에 의한다.

제8조(생계급여의 내용) 생계급여는 수급자에게 의복·음식물 및 연료비와 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로 한다.

제9조(생계급여의 방법) ①생계급여는 금전을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없거나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다.

②제1항의 수급품은 대통령령이 정하는 바에 따라 매월 정기적으로 지급하여야 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 그 지급방법을 다르게 정하여 지급할 수 있다.

③제1항의 수급품은 수급자에게 직접 지급한다. 다만, 제10조제1항 단서의 규정에 의하여 제32조의 규정에 의한 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 생계급여를 행하는 경우에는 그 위탁받은 자에게 이를 지급할 수 있다. 이 경우 보장기관은 보건복지가족부장관이 정하는 바에 따라 정기적으로 수급자의 수급여부를 확인하여야 한다.

④ 생계급여는 보건복지가족부장관이 정하는 바에 따라 수급자의 소득인정액등을 감안하여 차등지급할 수 있다.

⑤보장기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다. 이 경우 보장기관은 제28조의 규정에 의한 자활지원계획을 감안하

여 조건을 제시하여야 한다.

제10조(생계급여를 행할 장소) ①생계급여는 수급자의 주거에서 행한다. 다만, 수급자가 그 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서는 급여의 목적을 달성할 수 없는 경우 또는 수급자가 희망하는 경우에는 수급자를 제32조의 규정에 의한 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 급여를 행할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 수급자에 대한 생계급여를 타인의 가정에 위탁하여 행하는 경우에는 거실의 임차료 기타 거실의 유지에 필요한 비용은 이를 수급품에 가산하여 지급한다. 이 경우 제7조제1항제2호의 주거급여가 행하여진 것으로 본다.

제11조(주거급여) ①주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 기타 대통령령이 정하는 수급품을 지급하는 것으로 한다.

② 주거급여의 기준 및 지급절차등에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.

제12조(교육급여) ①교육급여는 수급자에게 입학금·수업료·학용품비 기타 수급품을 지원하는 것으로 하되, 학교의 종류·범위등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

②교육급여는 금전 또는 물품을 수급자 또는 수급자의 친권자나 후견인에게 지급함으로써 행한다. 다만, 보장기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 수급자가 재학하는 학교의 장에게 수급품을 지급할 수 있다.

제13조(해산급여) ①해산급여는 수급자에게 다음 각호의 급여를 행하는 것으로 한다.

1. 조산(助産)

2. 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호

② 해산급여는 보건복지가족부령이 정하는 바에 따라 보장기관이 지정하는 의료기관에 위탁하여 행할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③ 해산급여에 필요한 수급품은 보건복지가족부령이 정하는 바에 따라 수급자나 그 세대주 또는 세대주에 준하는 자에게 지급한다. 다만, 제2항

의 규정에 의하여 그 급여를 의료기관에 위탁하는 경우에는 수급품을 그 의료기관에 지급할 수 있다.<개정 2008.2.29>

제14조(장제급여) ①장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는 것으로 한다.

② 장제급여는 보건복지가족부령이 정하는 바에 따라 실제로 장제를 행하는 자에게 장제에 필요한 비용을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없거나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다.

제15조(자활급여) ①자활급여는 수급자의 자활을 조성하기 위하여 다음 각 호의 급여를 행하는 것으로 한다.

1. 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여
2. 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원
3. 취업알선등 정보의 제공
4. 자활을 위한 근로기회의 제공
5. 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여
- 5의2. 창업교육, 기능훈련 및 기술경영지도 등 창업지원
- 5의3. 자활에 필요한 자산형성지원
6. 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원

②제1항의 자활급여는 관련 공공기관·비영리법인·시설 그 밖에 대통령령이 정하는 기관에 위탁하여 이를 행할 수 있다. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보장기관이 이를 부담한다.

제2장의2 자활지원<신설 2006.12.28>

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

1. 자활지원을 위한 조사·연구·교육 및 홍보 사업
2. 자활지원을 위한 사업의 개발 및 평가

3. 제16조의 규정에 따른 지역자활센터 및 제18조의 규정에 따른 자활 공동체의 기술경영 지도 및 평가

4. 자활 관련 기관간의 협력체계 및 정보네트워크 구축·운영

5. 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지가족부장관이 정하는 사업

②중앙자활센터는 법인으로 한다.

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

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

제16조(지역자활센터 등<개정 2006.12.28>) ①보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활의 촉진에 필요한 다음 각호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인등 비영리법인과 단체(이하 “법인등”이라 한다. 이하 이 조에서 같다)를 법인등의 신청을 받아 지역자활센터로 지정할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업의 수행능력·경험등을 고려하여야 한다.

1. 자활의욕 고취를 위한 교육

2. 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선

3. 생업을 위한 자금융자 알선

4. 자영창업 지원 및 기술·경영지도

5. 자활공동체의 설립·운영지원

6. 기타 자활을 위한 각종 사업

②보장기관은 제1항의 규정에 의하여 지정을 받은 지역자활센터에 대하여 다음 각호의 지원을 행할 수 있다.

1. 자활후견기관의 설립·운영비용 또는 제1항 각호의 사업수행비용의 전부 또는 일부

2. 국·공유재산의 무상임대

3. 보장기관이 실시하는 사업의 우선 위탁

③보장기관은 지역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영상태를 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 지역자활센터에 대하여는 그 지정을 취소할 수 있다.

④지역자활센터는 수급자 및 차상위자에 대한 효과적인 자활지원과 지역자활센터의 발전을 공동으로 도모하기 위하여 지역자활센터협회를 설립할 수 있다.

⑤ 제1항 내지 제3항에서 규정한 사항 외에 지역자활센터의 신청·지정 및 취소절차와 평가 기타 운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.

제17조(자활기관협의체) ①시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 자활지원사업의 효율적인 추진을 위하여 지역자활센터, 「직업안정법」 제4조제1호의 직업안정기관, 「사회복지사업법」 제2조제3호의 사회복지시설의 장 등과 상시적인 협의체(이하 “자활기관협의체”라 한다)를 구축하여야 한다.

② 자활기관협의체의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.

제18조(자활공동체) ①수급자 및 차상위자는 상호 협력하여 자활공동체(이하 “공동체”라 한다)를 설립·운영할 수 있다.

②공동체는 조합 또는 「부가가치세법」 상의 2인 이상의 사업자로 설립한다.

③보장기관은 공동체에게 직접 또는 중앙자활센터 및 지역자활센터를 통하여 다음 각호의 지원을 할 수 있다.

1. 자활을 위한 사업자금 융자
 2. 국·공유지 우선 임대
 3. 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁
 4. 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선 구매
 5. 기타 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업
- ④ 공동체의 설립·운영 및 지원에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부

령으로 정한다.

제18조의2(수급자의 고용촉진) 보장기관은 수급자의 고용을 촉진하기 위하여 상시근로자의 일정비율 이상을 수급자로 채용하는 기업에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 제18조제3항 각 호에 해당하는 지원을 할 수 있다.

제18조의3(자활기금의 적립) ①보장기관은 이 법에 의한 자활지원사업의 원활한 추진을 위하여 일정한 금액과 연한을 정하여 자활기금을 적립할 수 있다.

②보장기관은 자활지원사업의 효율적 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 자활기금의 관리·운영을 중앙자활센터 또는 자활지원사업을 수행하는 비영리법인에 위탁할 수 있다. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보장기관이 이를 부담한다.

③제1항의 규정에 따른 자활기금의 적립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[부록 6] 광주광역시 북구 자활사업 지원 조례

(제정) 2009.04.22 조례 제 855호

제1조(목적) 이 조례는 「국민기초생활보장법」(이하“법”이라 한다)제17조 및 같은법 시행규칙 제30조의2에 따라 자활기관협의체의 구성·운영 사항과 자활사업의 활성화를 위한 지원 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- 1.“조건부수급자”란 근로능력이 있는 수급자 중 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급 받는 자를 말한다
- 2.“차상위계층”이란 수급권자에 해당되지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 최저생계비의 100분의 120이하인 자를 말한다.
- 3.“지역자활센터”란 수급자 및 이와 생활수준이 유사한 자의 자활촉진에 필요한 사업을 수행하게 하기 위하여 법에 의하여 지정된 사회복지법인 등 비영리 법인과 단체 또는 개인을 말한다
- 4.“자활공동체”란 법에 의하여 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 단체를 말한다.
- 5.“자활사업실시기관”이란 「국민기초생활보장법시행령」(이하“령”이라 한다)에 의하여 자활사업을 행하는 공공 또는 민간기관 단체를 말한다

제3조(구성) ① 저소득층에 대한 자활지원사업의 활성화와 효율적인 추진을 위하여 광주광역시 북구 자활기관협의체(이하“협의체”라 한다)를 두며, 협의안건에 따라 대표자회의와 실무자회의로 구분한다.

② 대표자회의는 위원장, 부위원장 각1인을 포함하여 15인 이내로 구성하며, 위원장은 부구청장이 되고, 부위원장은 자활업무 담당국장이 되며, 위원은 다음 각 호의 자 중에서 구청장이 임명 또는 위촉한다.

1. 사회복지 및 공공근로사업, 고용창출업무 부서의 장
2. 노동부 고용지원센터 취업관련 부서의 장

3. 자활사업 실시기관의 장
 4. 기타 자활사업 지원가능 기관 또는 단체의 장
- ③ 협의회의 실무자회의는 구 및 각동의 업무담당자, 직업안정기관의 실무자, 자활사업 실시기관 등의 실무자 등으로 구성하고, 자활업무 담당과장이 주재한다.
- ④ 협의체에는 간사1명을 두며, 간사는 자활업무 담당주사가 된다.
- 제4조(임기 및 직무) ① 협의체 위원의 임기는 위촉 당시의 직위에 재직 중인 기간으로 한다.
- ② 위원장은 협의체를 대표하고 협의체의 사무를 통할한다.
- ③ 부위원장은 위원장을 보좌하며 위원장 유고시 그 직무를 대행한다.
- ④ 간사는 협의체의 사무를 처리하고, 필요시 회의에 출석하여 발언할 수 있다.
- 제5조(위원의 해촉) 구청장은 협의체 위원이 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 해촉할 수 있다.
1. 스스로 해촉을 원하는 경우
 2. 협의체 구성원으로서 품위를 손상한 경우
 3. 기타 자활지원관련 업무수행이 어렵다고 판단되는 경우
- 제6조(수당 등) 협의체에 출석한 위원에게는 「광주광역시 북구 각종위원회 구성 및 운영 조례」에 의거 수당을 지급할 수 있다.
- 제7조(대표자회의) ① 대표자회의는 매년 1월과 7월에 개최하며, 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의1 이상으로부터 회의소집 요구가 있을 때에는 수시 개최한다.
- ② 회의는 재적위원 과반수이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수이상의 찬성으로 의결한다.
- ③ 대표자회의의 주요협의사항은 다음 각 호와 같다.
1. 전년도 지역자활사업 추진실적 및 개선이 필요한 사항
 2. 자활사업 관련기관의 사업 실시계획 및 사업별 수용가능 인원 등 보고

3. 자활사업의 실시방향 등 당해년도 지역자활지원계획의 수립사항
4. 각 기관의 사업 중 변경사항에 대한 보고
5. 지역자활지원계획의 이행상황 점검
6. 자활근로 위탁기관 선정에 관한 사항
7. 기타 협의체 위원장이 부의하거나 협의체 구성기관이 협의의 필요성을 제기하는 사항

제8조(실무자회의) ① 실무자회의는 분기 1회 이상 수시로 개최한다.

② 실무자회의의 주요 협의사항은 다음과 같다.

1. 전년도 지역자활사업 추진실적 및 개선필요사항 점검
2. 조건부 수급자의 사업별 적정 대상자의 선정
3. 자활대상자 사전·사후관리 방안
4. 지역자활지원계획의 내용 검토 및 이행사항의 점검
5. 신규 자활대상자에 대한 개인 및 가구특성, 상담이력, 프로그램 결정 등 공유
6. 프로그램 부적응자, 상담불응자 등 조건불이행자에 대한 개선방안 협의
7. 대표자회의에서 결정된 사항에 대한 실무작업 추진
8. 자활사업 추진경과 및 문제점 점검
9. 각 기관의 당해분기 사업계획
10. 그밖에 협의체 구성기관이 협의의 필요성을 제기하는 사항

제9조(회의록) 협의체는 다음 각호의 사항이 포함된 회의록을 기록 작성하여야 한다.

1. 회의 개최일시 및 장소
2. 출석위원 및 참석자 명단
3. 심의사항 및 심의결과
4. 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제10조 (자활지원계획의 수립) ① 구청장은 영 제37조에 따라 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 자활지원

계획을 매년 1월말까지 수립하여야 한다.

1. 당해 연도 및 다음 연도의 자활지원수요와 자활지원사업 실시에 관한 사항
2. 당해연도 및 다음연도의 자활지원사업 실시를 위한 재원조달에 관한 사항
3. 다음연도의 자활사업실시기관 육성·지원계획에 관한 사항
4. 기타 자활지원에 필요한 사항

② 제1항의 자활지원수립시에는 반드시 협의체의 의견을 들어야 한다.

제11조 (지역 자활사업에 대한 지원) 구청장은 조건부수급자 및 차상위자의 자활을 도모하기 위하여 다음 각 호의 사업을 공공 또는 비영리법인·단체(이하 “자활사업실시기관”이라 한다)의 장에게 위탁하여 이를 행할 수 있다.

1. 자활의욕 고취를 위한 교육
2. 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선
3. 생업을 위한 자금융자 알선
4. 자영창업 지원 및 기술 경영지도
5. 자활공동체의 설립·운영지원
6. 지역특성에 맞는 자활사업의 발굴
7. 기타 자활을 위한 각종 사업

제12조 (자활사업실시기관 등 지원) 구청장은 자활지원사업의 활성화를 위하여 자활사업실시기관 및 자활공동체에 대하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 사업수행비용 사업자금 융자
2. 국공유재산의 우선 무상임대
3. 자활사업의 우선 위탁
4. 자활 생산품의 우선 구매
5. 자활공동체에서 사회적기업으로 전환한 업체에 대한 지원
6. 기타 각종 자활사업 촉진을 위한 각종 사업

제13조(자활기금의 적립) ①구청장은 자활지원사업의 원활한 추진을 위하여
일정한 금액과 연한을 정하여 자활기금을 적립할 수 있다.

②기금은 사회복지기금과 통합하여 설치·운영할 수 있다. 이 경우 기금은
계정을 분리하여 운용·관리하여야 한다.

제14조 (시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙(2009.4.22.)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

[부록 7] 제주특별자치도자활및생활안정기금 조례

(제정 2006. 10. 11 조례 제 31호)

제1조(목적) 이 조례는 「국민기초생활 보장법」 제18조의3 및 같은 법 시행령 제26조의2과 「지방자치법」 제142조에 따라 제주특별자치도의 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층의 소득수준 향상과 생활안정을 위하여 제주특별자치도자활및생활안정기금을 설치하고 그 관리·운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기금의 설치) 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 이 조례의 목적을 수행하기 위한 사업들의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 제주특별자치도자활및생활안정기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

제3조(자금구분) 기금은 다음 각 호의 계정으로 구분하여 운용한다.

1. 자활계정
2. 생활안정계정

제4조(자활계정의 재원 및 용도) ①자활계정은 「국민기초생활 보장법 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제26조의3에 따른 재원으로 조성한다.

② 자활기금은 다음의 용도에 사용한다.

1. 영 제26조의4에 의한 용도
2. 자활특화사업 자금
3. 자활사업 참여자 사기진작, 교육, 훈련 또는 자활사업에 필요한 장비 등의 구입 자금
4. 그 밖에 자활 기금운영에 필요한 경비 등 도지사가 필요하다고 인정하는 경우

제5조(생활안정계정의 재원 및 용도) ①생활안정계정은 다음 각 호의 어느 하나의 재원으로 조성한다.

1. 제주특별자치도의 출연금 및 그 이외 자의 출연금
2. 기금운용으로 발생하는 수익금

3. 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 장기차입금 및 출연금

4. 그 밖의 수입금

②생활안정계정은 다음의 용도에 사용한다.

1. 영세 상행위를 위한 사업자금

2. 무주택자에 대한 일부 전세금이나 입주보증금

3. 기초생활 수급자 및 차상위계층의 중·고교·대학생 학교생활에 필요한 자금

4. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사업자금

제6조(융자대상) ①자활계정의 융자대상은 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다)에 거주하거나 소재를 둔 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 「국민기초생활 보장법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에 따른 수급자

2. 법 제18조 및 「국민기초생활 보장법 시행규칙」 제31조에 따른 자활공동체

3. 영 제9조에 따른 수급자의 근로활동과 자활사업 참가를 위하여 사회 복지서비스를 제공하는 개인·기관·단체

4. 영 제12조에 따른 자활사업 실시기관

5. 영 제3조의2에 따른 차상위계층

6. 자활사업의 개발을 위한 연구 등을 수행할 수 있는 개인·기관·단체
②생활안정계정의 융자대상은 제5조제2항에 따른 자금이 필요한 제주자치도에 거주하는 법에 따른 수급자 또는 차상위계층으로 한다.

제7조(융자의 신청) 기금을 융자받고자 하는 자(기관 또는 단체는 대표자, 개인은 세대주)는 신청서를 작성하여 읍·면·동장 또는 행정시장을 거쳐 도지사에게 신청하여야 한다.

제8조(융자기간 및 융자금액 등) ①기금의 융자기간 및 융자금액은 다음 각 호와 같다.

1. 자활계정 : 5년 거치 5년 균분 상환, 7천만원 이내

2. 생활안정계정 : 2년거치 3년 균분 상환, 2천만원 이내

②기금의 용자율은 연 2.5퍼센트로 하고, 상환기간이 경과하여 상환하는 기금의 용자에 대하여는 제주특별자치도 통합관리기금 관리금고의 가계 일반대출 연체 이자율을 적용한다.

③ 기금의 상환기간은 제1항의 규정에도 불구하고, 용자계약시 상환 기간 내에서 별도로 정할 수 있다.

제9조(용자금의 상환기한 연장) ①도지사는 천재지변 등 그 밖의 불가피한 사유로 기한내에 상환이 곤란할 경우에는 상환기한을 연장할 수 있다.

②제1항에 따른 연장기간은 1년 이내로 하되, 1회에 한하여 연장할 수 있다.

③상환의무자가 제1항에 따라 상환기간의 연장을 받고자 할 때에는 연장을 필요로 하는 사유를 증명할 수 있는 서류를 갖추어 상환기일 30일 전까지 도지사에게 신청하여야 한다.

④ 삭제

제10조(용자금의 반환) 도지사는 용자를 받은 개인·단체·기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 상환기한 전이라도 용자금 잔액의 전액 또는 일부의 반환을 명하거나 필요한 조치를 취할 수 있다.

1. 당해 사업의 목적달성이 어렵거나 사업능력이 없다고 인정될 때
2. 기금을 용자목적 외에 사용한 때
3. 용자를 받은 자가 제주자치도 외의 지역으로 이주한 때

제11조(용자금 반환통보) ① 도지사는 제10조의 규정에 따라 상환기일 전에 용자금을 회수할 사유가 발생한 경우 용자를 받은 자에게 지체 없이 용자금을 상환하도록 통보하여야 하며, 상환 통지를 받은 자는 통지를 받은 날부터 60일 이내에 원금과 이자를 납부하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 상환기간내에 용자금을 반환하지 아니한 경우에는 「지방세법」에 준하여 처리한다.

제12조(용자 및 상환금 회수) 이 조례에서 정한 것 외에 기금의 용자 및 상환금 회수에 대하여 필요한 사항은 도지사가 따로 정할 수 있다.

제13조(기금운용심의위원회) ①기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 제주특별자치도자활기금운용심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회의 위원은 위원장 1인을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다.

③위원장은 행정부지사가 되고, 위원중 기금 관련 분야에 관한 전문지식을 갖춘 민간전문가 4인 이상 참여하도록 하여야 한다.

④위촉위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

⑤위원장은 위원회의 회의를 소집하며 그 의장이 된다.

⑥위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑦위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 기금 담당부서의 과장으로 한다.

⑧위원회에 출석하는 위원중 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위내에서 수당을 지급할 수 있다.

제14조(기금관리공무원) ①도지사는 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 수행하게 하기 위하여 기금운용관과 기금출납원을 둔다.

②제1항에 따른 기금운용관은 관련업무 담당국장, 기금출납원은 관련업무 담당사무관으로 한다.

③도지사는 기금의 관리·운용에 관한 업무의 일부를 행정시장에게위임할 수 있으며, 행정시의 공무원중에서 위임받은 업무를 수행하기 위한 기금운용관과 기금출납원을 임명하여야 한다.

④제3항의 기금운용관은 관련업무 담당과장, 기금출납원은 관련업무 담당으로 한다.

제15조(기금의 관리·운용) ① 기금은 도지사가 관리·운영한다.

② 여유자금은 제주특별자치도 통합관리기금 설치 및 운용 조례제5조에 따라 통합기금에 예탁하여야 한다.

제16조(위탁관리) 도지사는 필요시 기금융자 및 상환금 회수 등에 대해 금융기관 및 자활지원사업을 수행하는 비영리법인에 위탁하여 처리할 수 있다.

제17조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.

[부록 8] 부표들

〈부표 1〉 성향점수(Propensity score) 추정을 위한 로짓분석 결과(미취업자 표본)

변수	처리집단1		처리집단2		처리집단3	
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
성(=남성)	0.868***	0.302	0.711***	0.240	0.688***	0.157
연령	0.142**	0.058	-0.026	0.044	-0.049	0.030
연령*연령	-0.001**	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000
학력(초졸이하)	0.017	0.474	1.940***	0.509	2.398***	0.374
학력(중졸)	-0.646	0.570	1.696***	0.512	1.691***	0.389
학력(고졸)	-0.304	0.304	1.254***	0.441	1.206***	0.352
배우자여부(사별, 이혼별거)	0.594	0.424	1.455***	0.287	1.250***	0.187
배우자여부(미혼)	1.234**	0.488	1.297***	0.416	0.871***	0.308
가구원수	-0.334**	0.158	-1.489***	0.181	-1.389***	0.112
지역(광역시)	0.626*	0.362	0.374	0.277	0.420**	0.188
지역(시)	0.223	0.364	-0.389	0.291	-0.170	0.188
지역(군)	0.075	0.638	0.026	0.413	0.170	0.248
만18미만 아동여부	0.491**	0.226	2.037***	0.225	1.706***	0.154
65세이상 노인수	-0.241	0.288	-0.082	0.236	0.015	0.139
본인의 장애여부	0.551	0.424	0.128	0.294	1.162***	0.164
본인을 제외한 장애인 가구원 여부	-0.086	0.413	1.571***	0.256	1.600***	0.171
본인의 장기질환 여부	-0.933**	0.388	0.704**	0.279	1.053***	0.181
본인을 제외한 장기질환자 여부	0.545*	0.295	1.283***	0.262	0.987***	0.176
상수항	-7.481***	1.581	-2.646***	1.316	-1.769*	0.934

〈부표 2〉 성향점수(Propensity score) 추정을 위한 로짓분석 결과(전체 표본)

변수	처리집단1		처리집단2		처리집단3	
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
성(=남성)	-0.110	0.260	-0.233 [*]	0.132	-0.128	0.093
연령	0.169 ^{**}	0.043	0.196 ^{***}	0.022	0.040 ^{***}	0.013
연령*연령	-0.002 ^{**}	0.000	-0.002 ^{***}	0.000	0.000 ^{***}	0.000
학력(초졸이하)	-0.419	0.428	1.706 ^{***}	0.333	1.020 ^{***}	0.159
학력(중졸)	-0.957 [*]	0.548	2.587 ^{***}	0.321	1.218 ^{***}	0.178
학력(고졸)	0.032	0.299	1.602 ^{***}	0.320	0.672 ^{***}	0.182
배우자여부(사별,이혼별거)	0.751 [*]	0.412	1.678 ^{***}	0.177	1.464 ^{***}	0.135
배우자여부(미혼)	1.515 ^{**}	0.453	1.965 ^{***}	0.264	1.247 ^{***}	0.211
가구원수	-0.145	0.142	-1.134 ^{***}	0.101	-1.429 ^{***}	0.077
지역(광역시)	0.755 ^{**}	0.358	0.632 ^{***}	0.176	0.525 ^{***}	0.124
지역(시)	0.212	0.360	-0.124	0.179	-0.183	0.123
지역(군)	-0.069	0.635	0.171	0.253	-0.144	0.174
만18미만 아동여부	0.073	0.204	1.629 ^{***}	0.126	1.812 ^{***}	0.100
65세이상 노인수	-0.219	0.276	-0.077	0.139	0.008	0.094
본인의 장애여부	0.980 ^{**}	0.404	0.218	0.205	1.380 ^{***}	0.126
본인을 제외한 장애인 가구원 여부	-0.068	0.411	1.273 ^{***}	0.155	1.490 ^{***}	0.110
본인의 장기질환 여부	-0.595	0.388	0.884 ^{***}	0.169	1.185 ^{***}	0.125
본인을 제외한 장기질환자 여부	0.669 ^{**}	0.295	1.471 ^{***}	0.152	1.484 ^{***}	0.108
상수항	-9.915 ^{**}	1.267	-9.564 ^{***}	0.708	-4.317 ^{***}	0.419

〈부표 3〉 교육수준별 자활사업 참여자 만족도

(단위: 명, %)

	무학	중졸이하	고졸	전문대졸	대졸	대학원졸	F
참여자 (구성비)	83 (4.7)	479 (27.0)	1026 (57.8)	112 (6.3)	69 (3.9)	7 (0.4)	
개인만족도	3.60	3.58	3.45	3.58	3.60	3.17	3.365**
자립전망	3.15	3.15	3.04	3.19	3.27	2.62	3.084**
사회정서적태도	3.54	3.53	3.40	3.39	3.54	3.00	2.836*
전체만족도	3.49	3.43	3.28	3.51	3.46	2.86	2.889*

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$ 수준에서 유의함

〈부표 4〉 업종별 자활사업 참여자 만족도

(단위: 명, %)

	전체	간병사업	집수리 사업	폐자원 재활용	음식물 재활용	청소사업	기타	F
참여자 (구성비)	1758 (100.0)	161 (9.2)	113 (6.4)	142 (8.1)	18 (1.0)	228 (13.0)	1096 (62.3)	
개인만족도	3.51	3.64	3.44	3.41	3.17	3.72	3.47	7.618***
자립전망	3.09	3.23	3.09	3.02	2.72	3.27	3.05	5.025***
사회정서적 태도	3.45	3.58	3.31	3.42	2.94	3.61	3.42	5.671***
전체만족	3.35	3.58	3.18	3.26	2.83	3.50	3.33	4.157***

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$ 수준에서 유의함

〈부표 5〉 일자리 유형별 자활사업 참여자 만족도

(단위: 명, %)

	전체	사회적 일자리	시장 진입형	자활 공동체	창업 지원	바우처 사업	지자체 사업	F
참여자 (구성비)	1,776 (100.0)	881 (49.6)	486 (27.4)	362 (20.4)	13 (0.7)	28 (1.6)	6 (0.3)	
개인만족도	3.51	3.49	3.50	3.52	3.25	3.98	3.17	3.341**
자립전망	3.09	3.07	3.14	3.04	2.77	3.60	3.00	3.345**
사회정서적태도	3.45	3.45	3.42	3.44	3.38	3.84	3.58	1.580
전체만족	3.35	3.34	3.32	3.35	3.31	4.07	3.33	2.685*

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001 수준에서 유의함

〈부표 6〉 센터규모별 자활사업 참여자 만족도

(단위: 명, %)

	전체	확대형	표준형	기본형	소규모형	F
참여자 (구성비)	1,646 (100.0)	302 (18.3)	917 (55.7)	394 (23.9)	33 (2.0)	
개인만족도	3.51	3.55	3.50	3.48	3.95	4.998**
자립전망	3.09	3.09	3.06	3.14	3.34	1.989
사회정서적태도	3.45	3.48	3.42	3.47	4.05	7.242***
전체만족	3.35	3.39	3.31	3.37	4.12	6.420**

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001 수준에서 유의함

〈부표 7〉 연령별 자활사업 참여종료 후 경제적 자립 가능성

(단위: 명, %)

	전체	20세미만	20대	30대	40대	50대	60대이상
참여자수 (구성비)	1776 (100.0)	15 (0.8)	93 (5.2)	449 (25.3)	780 (43.9)	352 (19.8)	87 (4.9)
매우 높다	4.8	13.3	3.2	4.7	4.6	4.3	9.2
있다	48.2	60.0	73.1	52.3	47.4	42.3	28.7
낮다	39.2	13.3	20.4	38.3	39.9	43.5	44.8
전혀 없다	7.8	13.3	3.2	4.7	8.1	9.9	17.2

 $\chi^2=64.175$, $df=15$, $p<0.001$ 에서 유의함

〈부표 8〉 교육수준별 자활사업 참여종료 후 경제적 자립 가능성

(단위: 명, %)

	전체	무학	중졸이하	고졸	전문대졸	대졸	대학원졸
참여자수 (구성비)	1776 (100.0)	83 (4.7)	479 (27.0)	1026 (57.8)	112 (6.3)	69 (3.9)	7 (0.4)
매우 높다	4.8	6.0	4.8	4.4	5.4	8.7	0.0
있다	48.2	42.2	44.3	49.2	52.7	58.0	71.4
낮다	39.2	36.1	41.1	39.4	38.4	30.4	14.3
전혀 없다	7.8	15.7	9.8	7.0	3.6	2.9	14.3

 $\chi^2=26.260$, $df=15$, $p<0.05$ 에서 유의함

〈부표 9〉 일자리유형별 자활사업 참여종료 후 경제적 자립 가능성

(단위: 명, %)

	전체	사회적일자리	시장진입형	자활공동체	창업지원	비우체사업	지자체사업
참여자수 (구성비)	1776 (100.0)	881 (49.6)	486 (27.4)	362 (20.4)	13 (0.7)	28 (1.6)	6 (0.3)
매우높다	4.8	4.3	3.9	7.2	7.7	3.6	0.0
있다	48.2	47.6	54.5	39.5	61.5	67.9	33.3
낮다	39.2	41.2	34.6	42.0	30.8	17.9	66.7
전혀없다	7.8	6.9	7.0	11.3	0.0	10.7	0.0

$\chi^2=36.652$, $df=15$, $p<0.01$ 에서 유의함

〈부표 10〉 업종별 자활사업 참여종료 후 경제적 자립 가능성

(단위: 명, %)

	전체	간병사업	집수리사업	폐자원 재활용	음식물 재활용	청소사업	기타
참여자수 (구성비)	1758 (100.0)	161 (9.2)	113 (6.4)	142 (8.1)	18 (1.0)	228 (13.0)	1096 (62.3)
매우 높다	4.8	5.6	8.0	2.8	5.6	8.3	3.9
있다	48.2	46.6	51.3	52.8	33.3	54.4	46.5
낮다	39.2	40.4	35.4	38.0	55.6	28.5	41.6
전혀 없다	7.7	7.5	5.3	6.3	5.6	8.8	7.9

$\chi^2=27.287$, $df=15$, $p<0.05$ 에서 유의함

〈부표 11〉 연령별 자활사업 참여자 구직가능성

(단위: 명, %)

	전체	20세 미만	20대	30대	40대	50대	60대 이상
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자	987	8	68	299	440	148	24
(구성비)	(100.0)	(0.8)	(6.9)	(30.3)	(44.6)	(15.0)	(2.4)
예	55.6	53.3	73.1	66.6	56.4	42.0	27.6
아니오	44.4	46.7	26.9	33.4	43.6	58.0	72.4

 $\chi^2=87.621$, $df=5$, $p<0.001$ 에서 유의함

〈부표 12〉 교육수준별 자활사업 참여자 구직가능성

(단위: 명, %)

	전체	무학	중졸이하	고졸	전문대졸	대졸	대학원졸
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자	987	36	213	617	70	47	4
(구성비)	(100.0)	(3.6)	(21.6)	(62.5)	(7.1)	(4.8)	(0.4)
예	55.6	43.4	44.5	60.1	62.5	68.1	57.1
아니오	44.4	56.6	55.5	39.9	37.5	31.9	42.9

 $\chi^2=44.165$, $df=5$, $p<0.001$ 에서 유의함

〈부표 13〉 업종별 자활사업 참여자 구직가능성

(단위: 명, %)

	전체	간병사업	집수리사 업	폐자원 재활용	음식물 재활용	청소사업	기타
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자	978	98	65	62	10	132	611
(구성비)	(100.0)	(10.0)	(6.6)	(6.3)	(1.0)	(13.5)	(62.5)
예	55.6	60.9	57.5	43.7	55.6	57.9	55.7
아니오	44.4	39.1	42.5	56.3	44.4	42.1	44.3

 $\chi^2=10.675$, $df=5$, $p<0.5$ 에서 유의함

〈부표 14〉 일자리 유형별 자활사업 참여자 구직가능성

(단위: 명, %)

	전체	사회적 일자리	시장진입형	자활공동체	창업지원	바우처사업	지자체사업
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자	1776	881	486	362	13	28	6
(구성비)	(100.0)	(49.6)	(27.4)	(20.4)	(0.7)	(1.6)	(0.3)
예	55.6	54.1	63.8	45.6	61.5	78.6	83.3
아니오	44.4	45.9	36.2	54.4	38.5	21.4	16.7

$\chi^2=36.708$, $df=5$, $p<0.001$ 에서 유의함

〈부표 15〉 연령별 참여자의 자립 자신감 부족 이유(다중응답)

(단위: 명, %)

	전체	20대 미만	20대	30대	40대	50대	60대 이상
응답수	789	7	25	150	304	204	63
(구성비)	(100.0)	(0.9)	(3.2)	(19.0)	(43.1)	(25.9)	(8.0)
자활사업외의 근로경험이 없어서	8.9	57.1	20.0	12.0	9.4	3.9	4.8
기술 등 직업능력이 부족해서	21.8	28.6	44.0	30.7	25.3	10.3	9.5
나이가 많아서	25.5	-	8.0	5.3	21.2	39.7	60.3
건강상태가 좋지 않아서	29.4	-	-	21.3	33.2	34.8	25.4
공동체 및 창업에 필요한 돈이 없어	13.8	-	-	14.7	17.9	11.8	3.2
학력수준이 낮아서	4.3	-	8.0	4.7	3.8	4.9	3.2
일자리가 부족해서	7.4	14.3	20.0	10.0	6.8	5.9	3.2
수급자에서 벗어나는 게 두려워서	4.4	-	12.0	10.0	3.5	2.5	-

〈부표 16〉 교육수준별 참여자의 자립 자신감 부족 이유(다중응답)

(단위: 명, %)

	전체	무학	중졸 이하	고졸	전문 대졸	대졸	대학 원졸
응답수	789	47	266	409	42	22	3
(구성비)	(100.0)	(6.0)	(33.7)	(51.8)	(5.3)	(2.8)	(0.4)
자활사업외의 근로경험이 없어서	8.9	4.3	6.4	10.3	14.3	9.1	33.3
기술 등 직업능력이 부족해서	21.8	10.6	20.7	24.0	23.8	18.2	-
나이가 많아서	25.5	40.4	28.9	20.0	31.0	40.9	33.3
건강상태가 좋지 않아서	29.4	31.9	32.7	29.1	23.8	4.5	-
공동체 및 창업에 필요한 돈이 없어	13.8	4.3	9.0	17.4	14.3	18.2	66.7
학력수준이 낮아서	4.3	14.9	6.4	2.0	2.4	4.5	-
일자리가 부족해서	7.4	4.3	4.5	9.3	7.1	13.6	-
수급자에서 벗어나는게 두려워서	4.4	2.1	3.4	5.4	4.8	4.5	-

〈부표 17〉 일자리 유형별 참여자의 자립 자신감 부족 이유(다중응답)

(단위: 명, %)

	전체	사회적 일자리	시장 진입형	자활 공동체	창업 지원	바우처 사업	지자체 사업
응답수	789	404	176	197	5	6	1
(구성비)	(100.0)	(51.2)	(22.3)	(25.0)	(0.6)	(0.8)	(0.1)
자활사업외의 근로경험이 없어서	8.9	7.4	8.0	12.2	-	33.3	-
기술 등 직업능력이 부족해서	21.8	24.5	21.6	16.8	40.0	-	-
나이가 많아서	25.5	25.2	25.6	24.9	40.0	50.0	-
건강상태가 좋지 않아서	29.4	28.5	25.6	35.5	40.0	-	-
공동체 및 창업에 필요한 돈이 없어	13.8	14.9	15.3	10.7	20.0	-	-
학력수준이 낮아서	4.3	3.5	5.7	5.1	-	-	-
일자리가 부족해서	7.4	6.2	8.0	8.1	20.0	16.7	100.0
수급자에서 벗어나는게 두려워서	4.4	4.2	6.3	3.0	20.0	-	-

〈부표 18〉 업종별 참여자의 자립 자신감 부족이유(다중응답)

(단위: 명, %)

	전체	간병 사업	집수리 사업	폐자원 재활용	음식물 재활용	청소 사업	기타
응답수 (구성비)	782 (100.0)	63 (8.1)	48 (6.1)	80 (10.2)	8 (1.0)	96 (12.3)	487 (62.3)
자활사업외의 근로경험이 없어서	8.8	9.5	10.4	3.8	50.0	9.4	8.6
기술 등 직업능력이 부족해서	21.6	17.5	25.0	11.3	37.5	20.8	23.4
나이가 많아서	25.4	30.2	20.8	38.8	62.5	27.1	22.2
건강상태가 좋지 않아서	29.5	36.5	10.4	31.3	12.5	35.4	29.4
공동체 및 창업에 필요한 돈이 없어	13.7	14.3	14.6	8.8	-	12.5	14.8
학력수준이 낮아서	4.5	1.6	6.3	6.3	-	4.2	4.5
일자리가 부족해서	7.5	4.8	25.0	5.0	-	4.2	7.4
수급자에서 벗어나는게 두려워서	4.5	4.8	6.3	5.0	-	3.1	4.5

〈부표 19〉 센터규모별 참여자의 자립 자신감 부족이유(다중응답)

(단위: 명, %)

	전체	확대형	표준형	기본형	소규모형
응답수 (구성비)	737 (100.0)	134 (18.2)	420 (57.0)	166 (22.5)	17 (2.3)
자활사업외의 근로경험이 없어서	8.8	7.5	9.3	8.4	11.8
기술 등 직업능력이 부족해서	22.3	27.6	22.4	18.1	17.6
나이가 많아서	25.5	24.6	27.1	21.7	29.4
건강상태가 좋지 않아서	30.1	32.1	30.0	28.3	35.3
공동체 및 창업에 필요한 돈이 없어	13.0	12.7	14.5	10.8	
학력수준이 낮아서	4.2	3.0	4.5	4.2	5.9
일자리가 부족해서	7.2	3.7	7.9	9.0	
수급자에서 벗어나는게 두려워서	4.1	4.5	4.5	2.4	5.9

〈부표 20〉 연령별 참여자의 경제적 자립 예상시기

(단위: 명, %)

	전체	20세미만	20대	30대	40대	50대	60대이상
참여자수	1776	15	93	449	780	352	87
(구성비)	(100.0)	(0.8)	(5.2)	(25.3)	(43.9)	(19.8)	(4.9)
1-2년	8.6	33.3	23.7	9.1	6.4	8.5	5.7
3-4년	25.6	13.3	29.0	31.8	23.3	23.9	18.4
5-6년	27.6	40.0	23.7	26.7	32.6	22.4	11.5
기약없음	38.2	13.3	23.7	32.3	37.7	45.2	64.4

 $\chi^2=104.159$, $df=15$, $p<0.001$ 에서 유의함

〈부표 21〉 교육수준별 참여자의 경제적 자립 예상시기

(단위: 명, %)

	전체	무학	중졸이하	고졸	전문대졸	대졸	대학원졸
참여자수	1776	83	479	1026	112	69	7
(구성비)	(100.0)	(4.7)	(27.0)	(57.8)	(6.3)	(3.9)	(0.4)
1-2년	8.6	3.6	5.8	8.8	12.5	23.2	28.6
3-4년	25.6	19.3	19.6	28.2	26.8	31.9	42.9
5-6년	27.6	19.3	23.4	29.4	34.8	30.4	14.3
기약없음	38.2	57.8	51.1	33.6	25.9	14.5	14.3

 $\chi^2=101.159$, $df=15$, $p<0.001$ 에서 유의함

〈부표 22〉 일자리유형별 참여자의 경제적 자립 예상시기

(단위: 명, %)

	전체	사회적 일자리	시장 진입형	자활 공동체	창업 지원	바우처 사업	지자체 사업
전체	1776 (100.0)	881 (49.6)	486 (27.4)	362 (20.4)	13 (0.7)	28 (1.6)	6 (0.3)
1-2년	8.6	8.2	8.4	9.1	23.1	14.3	
3-4년	25.6	24.9	28.8	21.3	46.2	35.7	33.3
5-6년	27.6	28.4	28.6	25.7	23.1	17.9	16.7
기약없음	38.2	38.6	34.2	43.9	7.7	32.1	50.0

$\chi^2=24.290$, $df=15$, $p<0.05$ 에서 유의하지 않음

〈부표 23〉 업종별 참여자의 경제적 자립 예상시기

(단위: 명, %)

	전체	간병 사업	집수리 사업	폐자원 재활용	음식물 재활용	청소 사업	기타
전체	1758 (100.0)	161 (9.2)	113 (6.4)	142 (8.1)	18 (1.0)	228 (13.0)	1096 (62.3)
1-2년	8.6	6.8	10.6	7.7		6.6	9.4
3-4년	25.5	21.7	28.3	25.4	22.2	24.6	26.0
5-6년	27.7	30.4	31.9	30.3	11.1	27.2	26.9
기약없음	38.2	41.0	29.2	36.6	66.7	41.7	37.7

$\chi^2=17.133$, $df=15$, $p<0.05$ 에서 유의하지 않음

〈부표 24〉 센터규모별 참여자의 경제적 자립 예상시기

(단위: 명, %)

	전체	확대형	표준형	기본형	소규모형
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
참여자 (구성비)	1,646 (100.0)	302 (18.3)	917 (55.7)	394 (23.9)	33 (2.0)
1-2년	8.1	7.6	7.9	9.4	3.0
3-4년	25.8	25.5	26.4	24.1	30.3
5-6년	27.9	33.4	28.1	23.1	30.3
기약없음	38.2	33.4	37.6	43.4	36.4

$\chi^2=14.194$, $df=9$, $p<0.05$ 에서 유의하지 않음

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Research

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-02	고가의료장비의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호	8,000
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정제도의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박실비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석(1)	정영호	6,000
연구 2009-05	미중증 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	미정
연구 2009-10	글로벌 금융위기상황하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	미정
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	12,000
연구 2009-17	아동·청소년 복지수요에 근거한 복지공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	미정
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기유형을 중심으로	김유경	7,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지자원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	미정
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	미정
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합·연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검-	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	미정
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	미정
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 효과성 분석	최성은	미정
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권	미정
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	육아지원 인프라의 양적·질적 수급 적정화 방안	신윤정	미정
연구 2009-34-3	장기요양등급외자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지 서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	미정
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	미정
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	미정
연구 2008-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 2008-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 2008-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 2008-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 2008-05	남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 2008-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 2008-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	7,000
연구 2008-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	7,000
연구 2008-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 2008-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 2008-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 2008-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	6,000
연구 2008-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	10,000
연구 2008-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안 연구 -다문화가족을 중심으로 -	김유경	15,000
연구 2008-15	아동·청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	8,000
연구 2008-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	6,000
연구 2008-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2008-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 2008-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 2008-18-3	2008 빈곤통계연보	김태환	8,000
연구 2008-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000
연구 2008-18-5	의료급여 선택병의원제도 모니터링에 관한 연구	신현웅	5,000
연구 2008-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 2008-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 2008-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 2008-20-1	저출산·고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 2008-20-2	저출산·고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 2008-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이삼식	7,000
연구 2008-20-4	저출산·고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 2008-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	전우덕	9,000
연구 2008-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	전우덕	5,000
연구 2008-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 2008-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000
연구 2008-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 2008-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 2008-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 2008-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 2008-23-1-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 2008-23-1-2	사회재정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 2008-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 2008-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향	남상호	5,000
연구 2008-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	6,000
연구 2008-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 2008-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 2008-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 2008-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 2008-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 2008-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	6,000
연구 2008-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 2008-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 2008-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 2008-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 2008-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 2008-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 2008-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	7,000
연구 2008-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000