

근로능력자 자활 및 자활사업의 현황과 과제¹⁾



Self-Sufficiency for Able-bodied Recipients
and Current Issues and Challenges in the
Self-sufficient Program

서광국 | 한국자활복지개발원 경영본부장

이 글에서는 한국의 대표적인 근로능력이 있는 수급자에 대한 노동연계복지(workfare) 정책인 자활사업에 대한 변화 요인을 짚어 보고, 그 방향에 대하여 검토해 보고자 하였다.

또한 최근 코로나-19에 따른 경제사회의 변화와 부양의무자 단계적 폐지에 따른 근로능력이 있는 수급자의 증가 추세, 정부의 저소득층에 대한 사회적 안전망 지원이 확대되는 과정에서 자활사업이 처할 수 있는 위기와 기회가 공존하는 상황이 자활사업에 긍정적으로 작동될 수 있는 과제를 제시해 보고자 하였다. 근로능력이 있는 수급자의 변화와 이들이 소득지원 안전망으로 참여하는 자활근로사업의 변화를 확인하여 향후 비수급 빈곤층에 대한 자활사업의 방향과 흐름을 살펴 그에 대한 구체적인 대안 방향을 모색해 보고자 하였다. 자활사업의 변화와 혁신의 과제로서 참여자의 변화에 맞는 이종적 복지정책 프로그램의 구조 개선, 현장과의 소통의 강화, 그리고 지속 가능한 일자리로의 전환이 가능하도록 하는 진화적 전략 방향을 제시하였다.

1. 들어가며

2020년은 자활사업이 제도화된 지 20년이 되는 해이다. 그동안 자활사업은 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자에게 탈수급과 취창업이라

는 정책적 목표와 그에 따른 성과를 유지하기 위하여 양적인 변화뿐 아니라 질적인 변화 모두를 동반해 왔다. 전달체계 측면에서 자활복지개발원, 15개 광역자활센터, 250개 지역자활센터로 이어지는 지원 기반 시설의 확대와 더불어 가사

1) 정해식, 고혜진, 김미곤, 노대명, 정은희, 하은솔. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구 보고서를 포괄 인용함.

간병, 산모·노인 돌봄 등과 같은 지역의 새로운 사회서비스 발굴, 사회적 경제 기업인 자활기업의 출발 등 근로능력이 있는 수급자에게 재정 투입 일자리 창출 및 일할 수 있는 기회 제공, 자립의 종잣돈인 자산 형성 지원 등이 대표적인 변화이자 성과라 할 수 있다.

그동안 비수급 계층인 차상위 계층에 대한 빈곤예방적 일자리 기회 제공, 매년 5,000명 내외의 교육 훈련을 통한 전문자격증 취득, 다양한 지역자원을 연계한 복지서비스의 연계인 자활지원 사례관리의 형성 등 적지 않은 근로능력이 있는 빈곤층의 빈곤탈출과 빈곤예방의 경로로서 중추적인 역할을 담당해 왔다.

특히 자활사업은 노동연계복지가 “위협적 제안(throffer-위협(threat)과 제안(offer)의 합성어)”의 개념에서 공공의 적극적 개입을 통해 빈곤 계층에게 더 나은 경제적 기회를 제공하는 자발적 탈실업 생각에 착안하여 정책사업으로 성공시킨 것이다. 모든 혜택을 받거나 잃게 되는(all or nothing) 기초보장제도의 패키지를 수용할 수밖에 없는 선택의 상황에 놓여 있는 복지수급자들에게 자활사업의 참여는 기초보장제도를 보다 긍정적인 부분으로 전환하는 제도 효과를 만들어 왔다.

최근 근로빈곤층에 대한 자활사업은 취업 우선이라는 적극적 노동시장 정책과 연계한 노동연계복지와 코로나-19라는 새로운 경제사회 체계 전환, 이 두 가지 커다란 변화 흐름 속으로 급격하게 진입되는 상황이다. 그동안 자활사업은 기회와 위기가 공존하는 갈등 상황들을 맞이해 왔

다. 예를 들어 고용노동부의 취업성공패키지와외의 참여자 우선 배정에 대한 갈등, 사회적 경제 성장에 따른 방향성 갈등, 집단 또는 협동형의 사업단 구조와 운영 방식에 대한 갈등 등 빈곤층을 돕고 사회 통합을 지속적으로 달성하기 위한 자활사업의 위치와 위상은 자발성과 비자발성, 선택과 비선택이라는 양면적 상황에 처해 왔다. 그러면서 자활사업은 기회보다는 위기에 익숙해졌고, 적극적인 내·외부 환경 변화를 동인하는 데 미숙했다고 해도 과언이 아니다.

지금까지 자활사업의 가장 큰 변화를 이끌어온 요인이 제도와 종사자의 헌신이었다면 앞으로의 변화를 이끌 요인은 참여 대상자와 프로그램 구성이 될 것이다. 이는 근로능력이 있는 수급자에게 일할 수 있는 기회를 제공하는 유급 노동적 성격인 자활급여에 대한 대상자들의 변화에도 기인한다. 근로능력이 있는 수급자 규모와 자활사업 참여를 조건부과 받는 조건부과 수급자 규모 감소, 기초생활보장 수급자 중 장기 수급자의 증가와 앞으로 부양의무자 단계적 폐지에 따른 자활사업 참여 대상자의 확대, 정부의 실업자나 빈곤층에 대한 재정 투입의 확대와 같은 지원정책의 강화 속에서 참여 대상자를 중심으로 많은 변화가 예상된다. 따라서 자활사업은 한시적으로 제공되는 자활일자리 지속 가능성에 도전, 참여자의 자립계획에 다양한 근로능력 및 역량 편차를 반영하는 프로그램 구조 개편 등 한국형 노동연계복지의 대표 사업으로서의 변화와 혁신이라는 도그마 속 진입을 요구받게 될 것이다. 향후

코로나-19라는 감염병 세계적 유행 상황과 심각해져 가는 소득양극화 속에서 사회적 안전망 강화의 주요 목표가 되는 근로빈곤층에 대한 자활사업의 역할 변화 및 진화적 전략 마련은 20여 년 전의 실업 위기 극복의 프로그램 수준의 대응을 벗어나 빈곤예방과 탈출의 시급한 시대적 사회 의제로 검토되어야 한다.

2. 근로능력이 있는 수급자 규모 변화 및 자활사업 변화

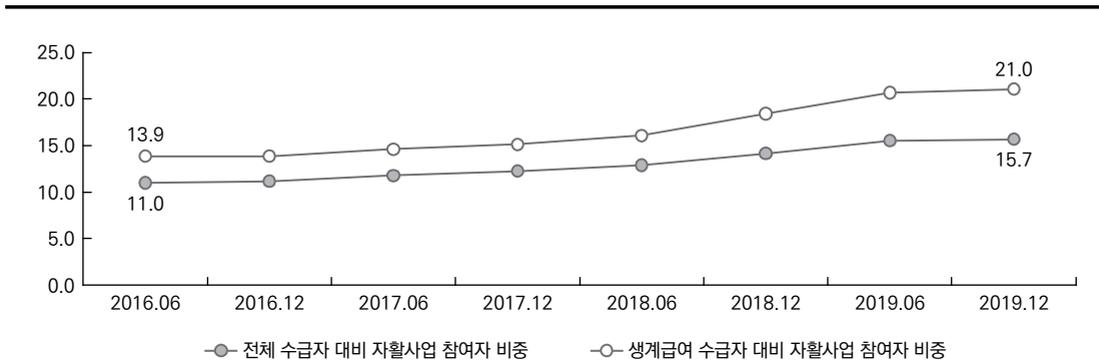
지난 20년 동안 국민기초생활보장 수급자 제도의 큰 변화 중에 하나는 '맞춤형 개별급여'의 도입이다. 생계, 의료, 주거, 교육 등 모든 급여를 단일한 최저생계비에 기초한 방식은 보장성 측면이나 비수급 빈곤층에 대한 형평성 측면, 사각지

대 해소나 탈수급 노력에 대한 한계를 해소하기 위한 제도적 개선이었다. 그 결과 수급자 수는 2015년 1,646천 명에서 2020년 1,960천 명으로, 수급률도 3.3%에서 3.8%로 상향하였고, 중위소득 50% 이하 비수급 빈곤층 규모도 2015년 144만 명에서 2018년 272만 명으로 16만 명이 감소하는 결과를 가져왔다.²⁾

여기서 주목할 부분은 늘어난 신규 수급자 중 근로능력이 있는 수급자의 상당수가 자활사업에 미참여하고 있다는 점이다. 자활사업에 참여하는 근로능력이 있는 수급자의 비중은 2016년에 11.0%에서 2019년 15.7%로 4.7%포인트 상승하였지만 여전히 낮은 수준이고, 특히 생계급여 대상자에 한정하더라도 근로 능력이 있는 수급자의 21%만이 자활사업에 참여 하고 있는 실정이다.

그림 1. 근로능력이 있는 수급자 중 자활사업 참여자 비중

(단위: %)

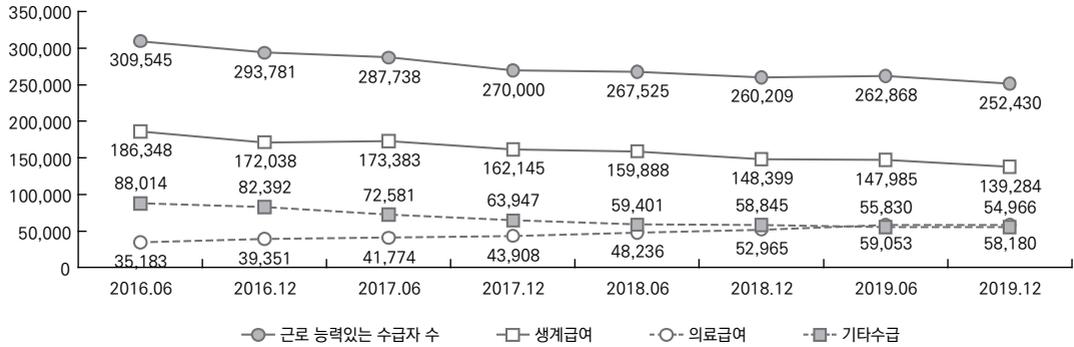


자료: 정해식 외. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구. 한국보건사회연구원. p. 31.

2) 김문길, 김태완, 나영균, 이길제, 김민희. (2020). 국민기초생활보장제도 20주년 기념 학술대회 자료집 '국민기초생활보장제도 및 생계급여 성과'(2020. 11. 12.), 한국보건사회연구원.

그림 2. 근로능력이 있는 수급자 규모 변화

(단위: 명)



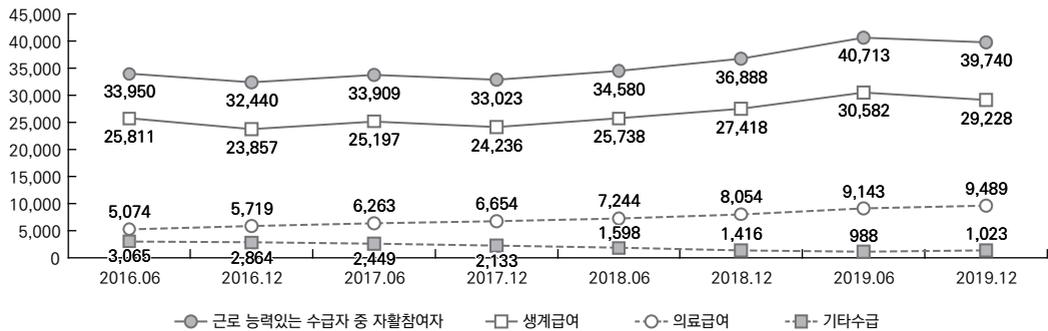
주: 의료수급은 생계급여를 수급하지 않으면서 의료급여만 수급하는 수급자를 대상으로 하며, 기타수급은 생계급여와 의료수급 이외의 급여를 수급하는 수급자만을 대상으로 함.

자료: 정해식 외. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구. 한국보건사회연구원. pp. 31~32.

또한 개별급여 도입 이후 신규 증가한 근로능력이 있는 빈곤층의 대부분은 의료·주거·교육급여 수급자이다. 현재 근로능력이 있는 수급자의 경우 생계급여 대신 자활사업 참여를 조건으로 부과하는 방식이기 때문에 이들 급여에서는 자활사업 참여자수가 증가하고 있으나, 자활사업 참여자 중에서 의료급여를 제외하고 주거나 교육급여 등과 같은 기타급여 수급자 수는 하락하는 추

그림 3. 근로능력이 있는 자활사업 참여자 변화

(단위: 명)



주: 의료수급은 생계급여를 수급하지 않으면서 의료급여만 수급하는 수급자를 대상으로 하며, 기타수급은 생계급여와 의료수급 이외의 급여를 수급하는 수급자만을 대상으로 함.

자료: 정해식 외. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구. 한국보건사회연구원. pp. 31~32.

표 1. 연령별 자활역량평가 점수표(2019년 12월 말)

(단위: 명, %)

연령 구분	게이트웨이	사회서비스형	시장진입형	시간제	예비자활기업	전체
20세 이하	63	60	60	61	-	51.8
20세 초과~30세 이하	60	61	61	58	59	
30세 초과~40세 이하	58	58	56	58	58	
40세 초과~50세 이하	54	54	54	52	57	
50세 초과~60세 이하	50	50	50	49	46	
60세 초과~100세 이하	48	48	48	46	47	

자료: 한국자활복지개발원 내부자료.

세이다.

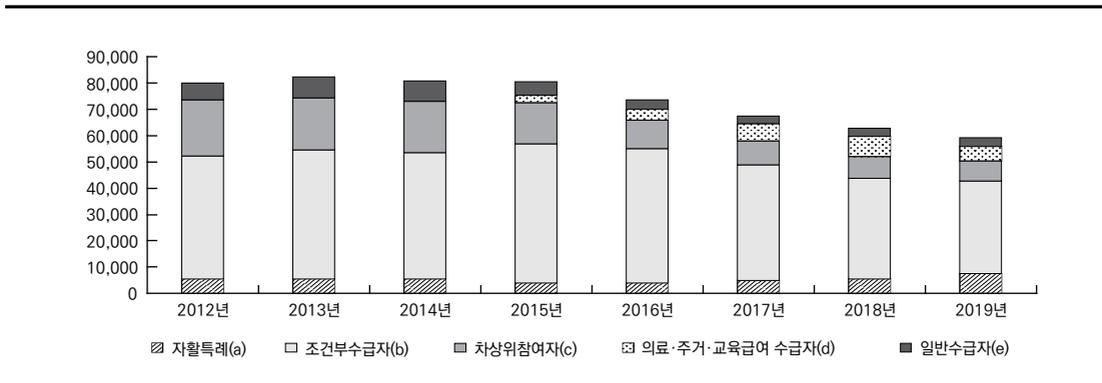
한편 수급 유형별로 근로능력 유무와 자활사업 참여자에 대하여 살펴보면, 근로능력이 없거나 확인되지 않은 참여자가 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 빈곤예방적 측면에서는 긍정적이라 할 수 있으나 참여자들의 자활역량평가 점수가 80점을 초과하면 고용노동부의 취업성공패키지, 그 이하인 35~80점 이하는 자활사업에 참여하는 구조

를 볼 때 매출액 중심의 사업 구조를 통해 과연 자활·자립이 가능한 것인지 의문이 들 수밖에 없다. 2019년 기준 평균 자활역량평가 점수가 52점임을 감안하면 상대적으로 근로능력이 높은 대상이 아니기 때문에 현재의 보건복지부의 자활지원 프로그램에 대한 변화 모색도 필요한 상황이다.

근로능력이 있는 수급자가 지속적으로 감소하는 추세를 반영할 때 자활사업의 참여자 수도 조

그림 4. 자활사업 참여자의 구성 변화

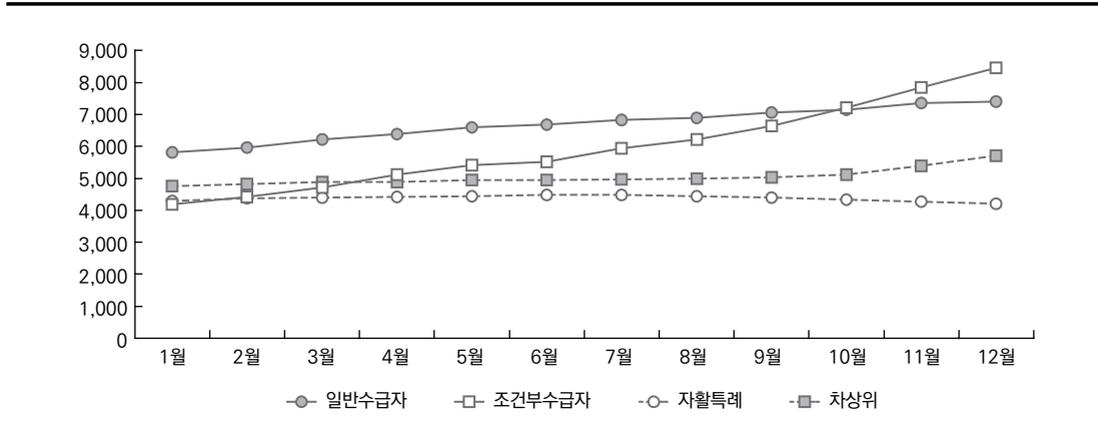
(단위: 명)



자료: 정해식 외. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구. 한국보건사회연구원. p. 46.

그림 5. 2019년 수급 유형별 월별 자활사업 참여자 수

(단위: 명)



자료: 보건복지부 내부자료, 2019년 자활 참여자 현황 분석 보고.

근부와 수급자 중심의 하락과 차상위 수급자의 참여 정체와 하락으로 인해 감소가 이루어졌다. 다만 2019년 4월 자활사업 차상위 참여자에 대한 참여 절차 간소화 및 자활역량평가표 개선으로 참여자가 월평균 8,400명대로 증가하였지만, 이는 주로 조건부 수급자의 증가가 견인한 결과로 차상위 계층의 참여자 증가는 높지 않은 편이었다.

한편 2014년 이후 고용노동부에서 취업성공패키지에 우선 지원하도록 하는 지침 시행³⁾에 따라 자활사업의 참여자들의 자활역량이 지속적으로 낮아졌던 상황을 고려할 때 정책 목표인 탈수급 목표에 대한 한계가 있을 수밖에 없다. 근로능력이 있는 수급자가 탈수급자 중 차지하는 비중이 2016년 46.9%에서 2019년 44.2% 수준으

표 2. 탈수급자의 근로능력 유무별 비중

연도	근로능력 있음		근로능력 없음		근로능력 미분류		전체 탈수급자 명
	명	%	명	%	명	%	
2016	66,182	46.9	61,393	43.5	13,473	9.6	141,048
2017	61,376	44.6	60,985	44.3	15,319	11.1	137,680
2018	55,101	44.1	53,568	42.9	16,270	13.0	124,939
2019	55,481	44.2	53,524	42.7	16,423	13.1	125,428

자료: 정해식 외. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구. 한국보건사회연구원. p. 52.

3) 고용노동부의 취업성공패키지 우선 지원 사업 지침이 2017년 12월까지 시행되었지만 여전히 지자체에서는 이 지침 폐기에 대응이 늦어지면서 자활역량이 낮은 참여자 위주로 자활근로 참여가 지속됨.

표 3. 근로능력이 있는 탈수급자 중 자활근로 참여 여부별 비중

연도	자활 미참여자		자활 참여자		근로능력이 있는 탈수급자 명
	명	%	명	%	
2016	62,811	94.9	3,371	5.1	66,182
2017	58,516	95.3	2,860	4.7	61,376
2018	51,983	94.3	3,118	5.7	55,101
2019	52,149	94.0	3,332	6.0	55,481

주: 근로능력자에 한함.

자료: 정해식 외. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구. 한국보건사회연구원. p. 52.

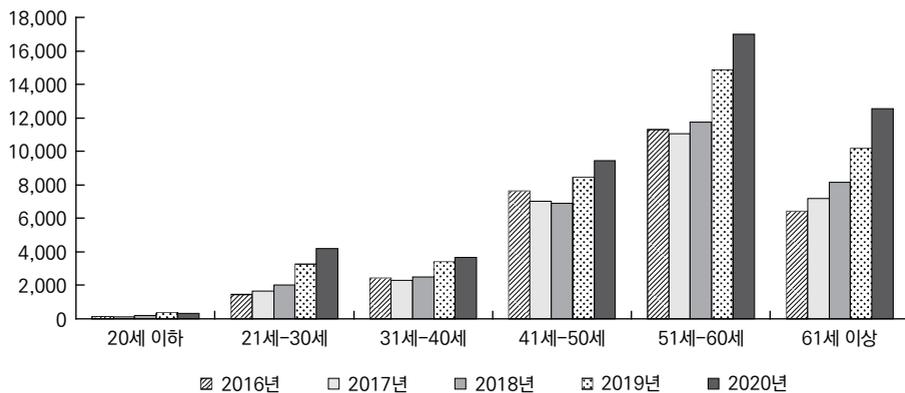
로 하락하고, 근로능력이 있는 탈수급자 중 자활근로 참여 경험이 있는 이들은 4.7%~6.0%에 그치는 상황이다. 이는 근로능력이 있는 수급자의 탈수급에 대하여 자활사업의 영향력이 낮아지고 있는 것으로 볼 수 있다.

자활사업 참여자의 연령 기준으로 볼 때 50대 이상, 가구 유형별로 자녀 동거 가구(부부와 자녀+한부모와 자녀)의 비율이 높게 나타나는 것에서도

알 수 있듯이 돌봄과 부양의 의무가 높아 탈수급한계를 가진 50대의 자활사업 참여자가 자녀가 독립한 경우 수급자격 상실로 인한 탈수급은 실질적인 의미의 탈수급이 아니나 자활사업 참여가 종료될 가능성도 있다. 따라서 “실질적 의미의” 탈수급에 대한 정책 효과 달성 측면에서 성과 목표를 다변화시킬 필요가 있다. 다만 전체 수급자의 연령이 높아지는 데 반해 자활사업 참여자들의 평균 연령

그림 6. 자활사업 참여자 연령 분포 변화

(단위: 명)



주: 매년도 12월 말 기준임.

자료: 한국자활복지개발원 내부자료

의 변화는 미미하고 생계급여 수급자 중 40~60대의 자활사업 참여 증가가 두드러지나 자활에 참여한 탈수급자 중 이들 연령 계층의 자활성공률이 하락하고 있다는 점을 고려해 볼 때 40~50대 신중년층에 대한 근로능력이 있는 참여자의 비중이 줄어들고 있음을 예측해 볼 수 있다.

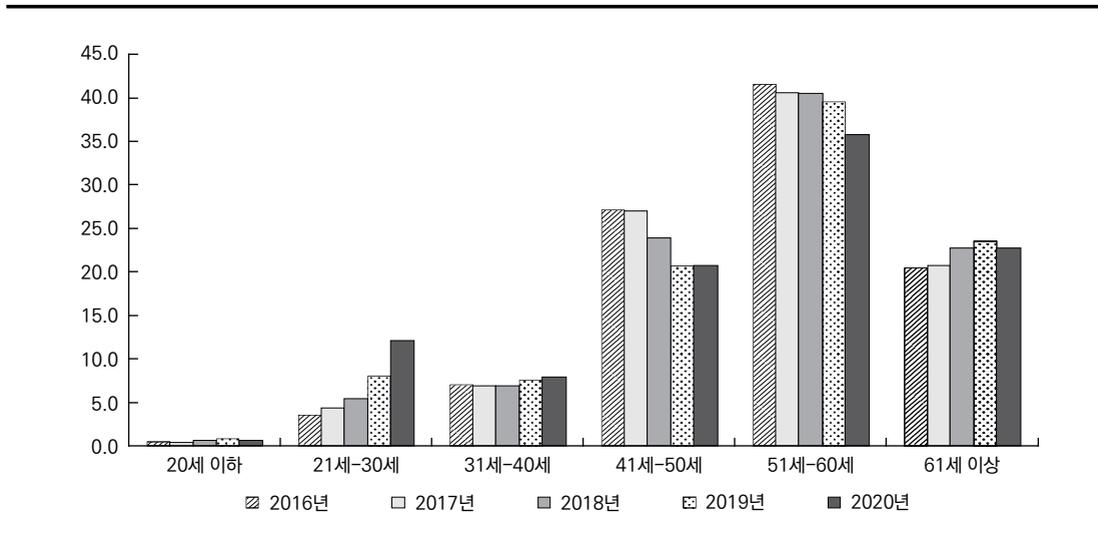
또한 근로능력이 있는 탈수급자 중 5년 이상, 10년 이상 장기 수급자 비율은 점점 높아지고 있다. 이는 기초생활보장 수급자의 탈수급 환경이 열악해지는 상황을 반영한 것으로 장기 수급자에게 근로유지와 사회와의 관계성을 유지하기 위한 프로그램 제공의 필요성도 동시에 요구된다고 할 수 있다.

하지만 근로능력이 있는 수급자에게 자활사업의 참여 유인은 약화되는 상황이다. 자활근로 참여 보상이 약해지고, 본인의 생계급여를 포기하고 참여를 불이행하여도 그로 인한 생계급여 감소가 조건 이행을 선택하여 얻는 이익보다 적어지면서 조건 불이행자는 급격하게 증가하고 있다.

특히 자활사업에 배정되어 지역자활센터에 참여하는 대기 상황인 초기 단계부터 미참여하는 사람이 가장 많고, 연령별로는 청년층(18~26세), 신중년층(45~60세)의 불참자가 가장 많으며, 증가하고 있는 추세이다. 수급자에 대한 근로소득 공제(30%) 확대, 1~2인 가구 증가로 인한 가구 규모에 따른 자활장려금 혜택의 축소, 자활사업

그림 7. 자활사업 참여자 연령별 자활성공률⁴⁾ 추이 변화

(단위: %)

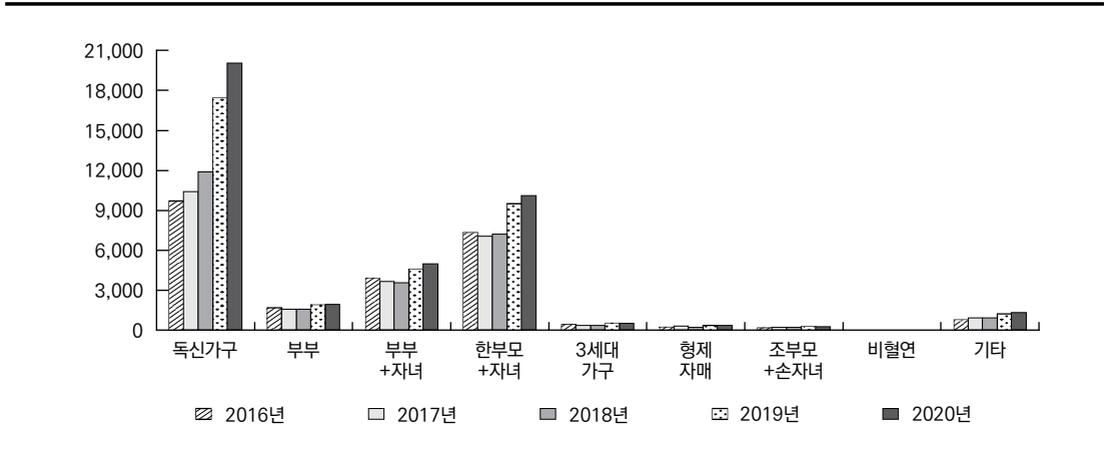


주: 매년도 12월 말 기준임.
 자료: 한국자활복지개발원 내부자료.

4) 자활성공률은 자활근로 참여 급여 수령자 중에 생계급여 탈수급자, 취·창업 성공자를 말함.

그림 8. 자활사업 참여자 세대 유형별 추이 변화

(단위: 명)



주: 매년도 12월 말 기준임.
 자료: 한국자활복지개발원 내부자료.

수익금의 참여자 성과보상체계의 한계 등으로 자활사업 참여 유인은 상대적으로 약화되고 있다. 그리고 청년 집단은 자활사업 참여를 통한 명확한 목표설정이 부재할 경우 조건 불이행의 가능성이 높아진다는 점을 고려할 때 현재의 청년사업단에 대한 방향성과 지원체계 정비가 적극적으로 검토되어야 한다.

최근 코로나-19로 인한 경제위기에 따라 휴·폐업하는 저소득 자영업자가 대량으로 발생하고 있다. 휴·폐업한 자영업자의 경우 저소득 일용직 등 열악한 일자리 중심에 있을 비율이 높기 때문에 가장 먼저 실업의 위기에 놓일 가능성이 높다. 저소득 계층의 소득 악화에 따른 소득 분배가 악화되고 있듯이 적극적이고 선제적인 빈곤예방 조치

가 필요하다.

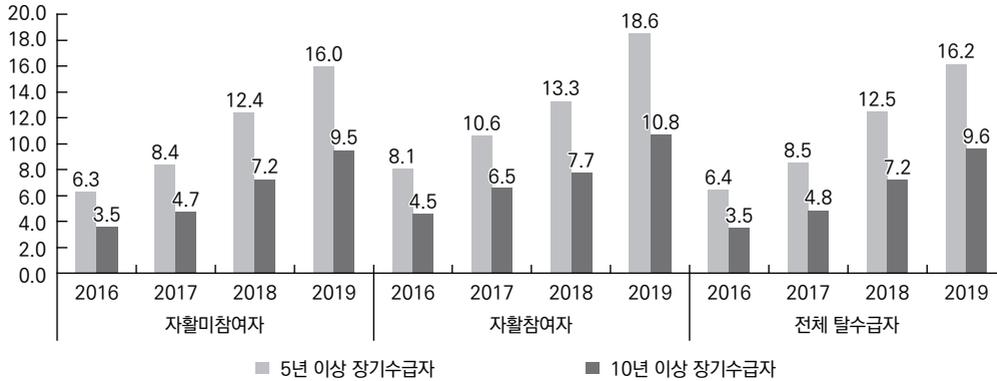
실업의 위기가 생활위기로 전이되지 않도록 하는 긴급생활지원도 중요하지만, 이들이 새롭게 재창업 또는 근로활동에 나설 수 있도록 하는 근로기회의 제공 및 경제적 지원도 같이 검토되어야 한다. 현재의 단기적 일자리이지만 내일키움일자리(4개월, 10천 명 인건비 지원⁵⁾) 사업의 시행도 자활사업의 빈곤예방적인 선제적 조치라고 할 수 있다.

향후 부양의무자 기준 완화가 단계적으로 완성될 경우 근로능력이 있는 조건부 수급자가 증가할 수 있으며, 그에 따른 보장기관의 업무, 지역자활센터의 자활사업단의 참여자 증가가 예상된다. 생계급여 부양의무자 기준 폐지 시 근로능력이 있는 신규 수급자 약 15만 7천 명이 늘어날

5) 65세 미만 기준 중위소득 75% 이하(4인 가구 기준 365만 7천 원) 참여 대상자에게 주 40시간의 최저임금을 보장함.

그림 9. 근로능력이 있는 탈수급자 중 5년 이상 장기수급자 비중

(단위: %)



주: 장기수급자의 기준 연도는 수급 직전을 의미함.

자료: 정해식 외. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구. 한국보건사회연구원. P36~37. 재구성함.

것으로 예상되며, 이 중 조건제시 유예나 조건부 과 유예 비율 수준을 감안할 때 2만 5천 명 내외의 참여자 증가가 예측된다. 또한 기준 중위소득을 높이게 되는 소득 기준의 변경이나 1인 가구 지원 확대 등에 따른 가구 균등화 지수 조정 등은 수급자 확대를 필연적으로 이끌어 낼 가능성이

높고 근로능력자 규모도 증가할 것이다.

이들이 현재는 정부의 고용사회 안전망 강화에 따라 도입된 국민취업지원제도에 따라 취업지원을 선호하는 방식으로 진행되겠지만 코로나-19에 따른 경제 상황의 불확실성, 그리고 재택이나 자동화에 따른 노동시장에서의 반복적 일자

표 4. 사업단 유형별 누적 참여자 수(2018~2019년)

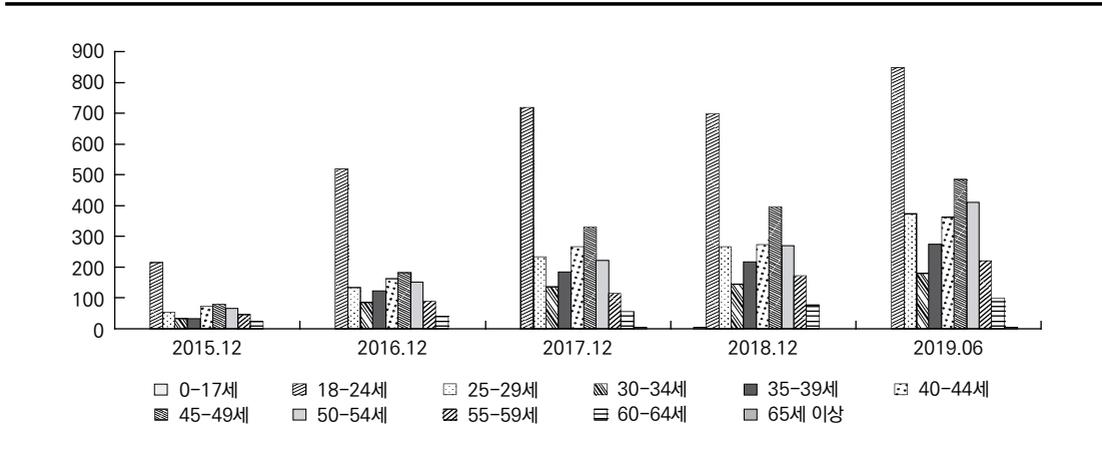
(단위: 명, %)

구분	2018	2019	증감(비율)
전체 참여자	41,617	48,903	7,286(17.5)
시장진입형	9,729	10,441	712(7.3)
인턴도우미형	2,854	2,933	79(2.8)
사회서비스형	14,646	18,277	3,631(24.8)
게이트웨이	7,184	9,729	2,545(35.4)
근로유지형	6,872	6,834	-38(-0.5)
기타	332	689	357(107.5)

자료: 사회보장정보시스템.(행복e음 2020년 3월 기준).

그림 10. 조건 불이행자의 연령 분포 변화

(단위: 명)



자료: 정해식 외. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구. 한국보건사회연구원. p. 51.

리 감소, 실업의 장기화 가능성 등 현재의 자활사업이 변화하지 않으면 이들의 자활지원을 하기에는 매우 제약된 상황을 맞이하게 될 수 있다.

3. 나가며

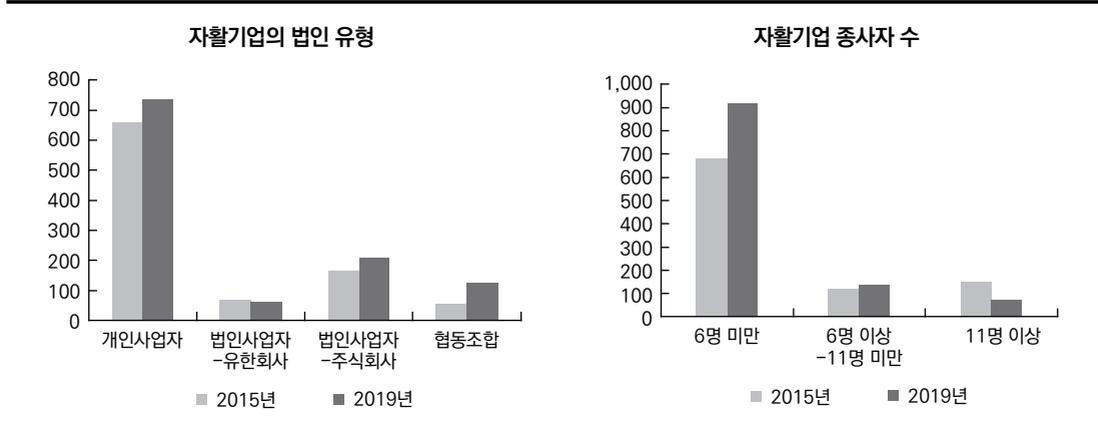
자활사업은 근로능력이 있는 빈곤층에게 스스로 다시 일어날 수 있도록 일할 수 있는 기회와 일터를 제공하여 왔다. 전국적인 지원체계를 기반으로 빈곤과 (사회적) 배제의 상황에 놓인 빈곤 계층에게 공공과 민간의 자원을 연계하여 자립을 촉진시키는 역할을 수행해 왔다. 하지만 현재의 자활사업은 코로나-19라는 유래 없는 위기 상황 속에서 일하는 방식을 비롯한 경제, 산업, 노동시장 전반에 변화 속에 놓여 있다. 특히 보건위기에서 노동위기로 그리고 경제위기로 전환되는 과정에서 취

약 계층에게 전 국민 고용보험 도입이라는 소득 기반 사회보험제도 구축의 가속화, 국민취업지원제도의 도입 및 시행, 최근 정부가 발표한 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 사회 안전망 강화 사업(상병수당, 돌봄서비스 재편) 등 자활지원 체계의 큰 변화를 수반하는 정책 환경이 조성되고 있다. 하지만 자활사업의 내부 역량은 오히려 약화되거나 정체되면서 성장보다는 재편에 대한 화두가 더 많이 제기되는 상황이다. 향후 근로능력이 있는 수급자에 대한 대표적인 노동연계복지로서의 위상을 유지하고 새로운 사회경제 환경을 선도하기 위해서는 근로빈곤층에 대한 제도적·정책적 역할을 강화해야 한다. 이를 위한 몇 가지 제안을 검토해 볼 수 있다.

첫 번째는 현재의 기초보장제도 내의 근로능력자에 대한 “이중적 복지정책(two-tier welfare policy)” 프로그램을 시도하는 것이다. 즉, 자립 프로그램

그림 11. 자활기업의 법인 유형 및 자활기업 종사자 수

(단위: 명)



자료: 예수대학교(2015). 자활기업은 실태조사 결과 반영, 2019년 자활기업은 자활정보시스템(www.welfareinfo.or.kr, 2020.12월 말 기준) 추출 자료.

과 근로유지 프로그램으로 구분하고 분명한 목표를 제시하는 것이다. 현재의 업그레이드형 자활사업을 노인, 장애인, 근로미약자 대상과 기타 차상위 근로능력자 대상으로 이원화하는 프로그램이 필요하다. 그동안 자활사업의 참여 구조는 단선적이며, 단순히 참여 기간, 그리고 매출액 증가 등으로 프로그램의 이동이 이루어졌다면 이제는 참여자의 자립계획과 개인 발달을 중심으로 설계되고 구조화되는 방식을 선택하는 것이다. 이를 위해 가장 중요한 것은 초기 상담이며, 자립계획 설계이다. 현재의 지역자활센터의 사례관리 기능을 보강하거나 고용복지플러스센터와 역할 분담을 통해 상담과 정서지원 프로그램을 나누는 것도 가능한 시도일 것이다. 현재의 지역자활센터가 국민취업지원제도의 일경험 수행기관으로 참여하는 것과 사회적 경제의 사업 참여를 중심으로 하는 일자리 기회를 제공하는 방식으로 자활근로를 위탁

받는 것도 가능할 것이다. 그리고 20년간 시행된 자활사업과 앞으로 시행될 국민취업제도의 장단점을 고려한 새로운 통합지원체제로 발전시키는 것이다. 자활사업은 참여 기간이 길고 소득보장 수준이 높고 지원이 안정적이라는 강점이 있지만 취·창업이라는 성과가 낮다는 약점이 있고, 국민취업지원제도는 직업능력개발과 취업 연계를 위한 프로그램 연계성이 강하지만 적절한 소득보장 수준이 될지 그리고 최대 6개월 기간이 적정한지에 대한 비판을 받고 있다. 결국 이는 취·창업을 가능한 근로능력자 선정에 대하여 누구에게 그 권한을 줄 것인가 합의가 선행되어야 하는 문제이다. 과거의 권한에 대한 지루한 논쟁을 단절하고 서로 대상자 관점에서 프로그램의 장점과 발전을 고려할 때이다.

두 번째는 자활사업의 일자리의 성격이다. 실제 자활사업이 만들어 낸 일자리는 기존의 시장 일자

리가 다수인 구조이다. 일부 지자체 위탁사업이나 사회적 경제형 파일럿 사업들이 있지만 일반 노동 시장의 일자리이고, 창업된 자활기업도 시장의 경쟁력을 확보해야 하는 구조이다. 그런데 창업된 자활기업의 영세성은 크게 나이지고 있지 않다. 광역 단위 규모화 자활기업, 전국화된 자활기업의 출범은 증가하지 않고 오히려 기존의 자활기업의 생존전략 차원에서 이루어지는 영업의 확장이나 규모화 추세가 이루어지고 있다. 물론 성장 잠재력을 가진 자활기업을 확인하고 이를 지원하는 네트워크 조직이 미약한 상황에서 단순히 동종의 기업을 연계하는 전략으로는 자활기업을 육성한다는 것이 매우 어렵다는 것 또한 현실이다. 그러나 코로나-19 상황에서 저소득층에게 자활기업이 일자리 기회를 제공하고 있다는 측면도 간과해서는 안 될 것이다.

세 번째는 사회적 경제의 생태계 구성에 따른 자활지원 조직의 사회적 경제 조직 전환의 확대이다. 자활사업의 수행 조직으로 사회적 경제 조직의 확대를 진행하면서 현재의 자활기업의 지원 체계만으로 기술경영지원체계를 만들어 내는 것은 어렵다고 할 것이다. 기업 활동에는 유통과 생산, 기술 측면 모두에서 혁신이 필요하나 자활기업이 갖고 있는 영세성, 기술 부족, 경영관리 사고 부족 등은 단기적 지원만으로는 해결할 수 없다. 결국 사회적 금융 조직과 연계되고, 안정적이며 지속적인 지원체계와 협력체계를 구축해야만 한다. 일부 일회성 기획이나 사업 연계만으로 사업단이 구성되고 자활기업이 만들어지면서 지역

에서의 자활사업은 오히려 다양성보다는 비슷한 유형의 사업만이 존재하고 일관성을 확보하지 못함으로써 치중과 편중이라는 사업적 한계를 갖게 되었다는 비판이 있다. 새로운 신표준화사업이라는 욕구가 높아지는 것 또한 이러한 현실을 반영한 것으로 지역 특성과 결합된 사업 기획의 확대는 현장에서의 지속 가능성을 높여 줄 것이다.

마지막으로 지속 가능한 자활지원 정책 형성이 필요한 시점이다. 자활사업의 변화에 적극적으로 대응하지 못한 이유 중에 하나도 자활지원 정책의 중장기성 확보 측면이 약하였기 때문이다. 국민기초생활보장제도 내의 변화, 고용-복지정책의 변화, 사회적 경제 흐름의 변화 등에 중장기적 계획을 만들고 추진하는 데 있어 지속성을 담보하지 못했다는 비판이 존재한다. 예산상의 제약, 지침의 잦은 변경, 지자체 담당자의 잦은 보직 변경 등으로 사업의 지속성 확보와 현장의 집중과 선택에 대한 어려움이 있어 왔다. 이를 극복하기 위하여 3년마다 기초생활보장계획과 자활지원계획을 현장과 제 주체들과 만들어 내면서 정책의 지속성과 안정을 일정 부분 담보할 수는 있었다. 하지만 3년 단위 계획은 단년도 사업 중심의 업무 구조인 현장과는 일정한 거리가 있고, 갈등적 요인보다는 합의 가능한 정책 선택이나 조합이 우선될 수밖에 없는 현실을 감안할 때 통 큰 변화보다는 미세한 조정을 우선하였다. 이러한 상황에서 지속전국사업의 성격인 자활사업은 이제 보다 활발하고 적극적인 소통 구조와 상호 필요에 의한 신뢰가 아닌 목적과 방향을 공유하는 신뢰를

바탕으로 보다 큰 변화를 지향해야 한다. 최근 중앙생활보장위원회 자활지원분과의 별도 구성 검토 등 위로부터 톱다운(top-down)과 현장 수행 기반시설 간의 정례협의체 활성화 등 보텀업(bottom-up) 방식의 소통 구조 마련으로 끝나기 보다는 지속적으로 구체적인 혁신 방안을 도출하고 합의하며 개선해 나가야 할 것이다. ㉮

참고문헌

- 김경휘, 권혁창. (2015). 자활기업 실태조사. 중앙 자활센터.
- David Schmitz, Robert E. G. (2018). 복지는 누구의 책임인가?(백학영, 김은하 옮김). 지식공동체.
- 김문길·김태완·나영균·이길제·김민희. (2020). 국민기초생활보장제도 및 생계급여 성과. 국민기초생활보장제도 20주년 기념 학술대회 자료집. 한국보건사회연구원.
- 정해식·고혜진·김미곤·노대명·정은희·하은솔, (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립 연구. 한국보건사회연구원.
- 관계부처합동. (2020a). 제2차 기초생활보장 종합 계획(2021~2023)(안).
- 관계부처합동. (2020b). 한국판 뉴딜 종합계획. 제7차 비상경제회의.