

2007년 지방자치단체 복지종합평가: 자활분야

Welfare Evaluation of Local Governments 2007:
Self-reliance Programs



김안나 한국보건사회연구원 연구위원

2007년 자활사업 평가는 지자체 복지종합 평가의 다른 분야와 마찬가지로 사업기반, 사업기획 및 추진, 사업실적 영역에 대해 평가하였다. 평가 결과 자활 사업 실적 영역이 다른 평가영역에 비해 상대적으로 높은 점수를 보여주고 있으나 절대적 결과치 자체로 본다면 그리 높은 수치는 아니다. 이러한 결과는 오히려 취약한 사업기반과 사업기획 등 자활사업 운영의 기반이 되는 자활사업 인프라의 취약성을 더욱 강조하여 보여주고 있는 것이다.

이에 자활사업의 원활한 추진을 위하여 먼저 자활기금 활용 활성화 방안이 필요하다. 또한 자활공동체의 활성화를 위해 지방정부의 적극적 역할 수행이 강조되어야 한다. 지방정부 차원에서 자활공동체 사업운영 지원 및 재화나 서비스의 우선 구매 등 각종 지원의 활성화를 통해 일정기간동안 자활공동체의 인규베 이팅에서 소요되는 자원을 제공하는 것이다. 또한 자활공동체 수익금을 보다 유연하게 활용할 수 있도록 개선함으로써 자활공동체 사업의 활성화를 도모할 수 있을 것이다. 한편, 자활사업 참여율을 높이기 위하여 자활사업에 직업훈련과 취업지원 등 사례관리 프로그램을 강화하는 것이 필요하다. 자활사업의 성공을 위해 무엇보다도 필요한 것은 자활사업 참여자의 실질적인 취업과 창업율을 높이는 것이다. 이를 위해서 지자체 차원에서 일자리 창출을 위한 민·관협력체계를 구축하는 것이 필요하다. 이는 지역 내 노동시장에 대한 체계적 인력수급 관리계획을 수립하여 운영함으로써 가능해진다. 또한 지역 내 보육 및 돌봄 등 다양한 사회서비스의 공급확대를 통해 자활사업 참여자들에게 안정적인 일자리 및 창업지원을 강화하는 것이 필요하다.

2007년 지자체 복지종합 평가의 다른 분야와 마찬가지로 사업기반, 사업기획 및 추진, 사업실적 영역에 대해 평가했던 자활사업의 경우 자활사업 실적부문에서 다른 자활사업 평가영역에 비해 상대적으로 높은 평가결과를 보여주고 있으나 이도 결과치 자체로 본다면 그리 높은 수치는 아니다. 이러한 결과는 오히려 취약한 사업기반과 사업기획 등 자활사업 운영의 기반이 되는 자활사업 인프라의 취약성을 더욱 강조하여 보여주고 있는 것이다.

이에 자활사업의 원활한 추진을 위하여 먼저 자활기금 활용 활성화 방안이 필요하다. 또한 자활공동체의 활성화를 위해 지방정부의 적극적 역할 수행이 강조되어야 한다. 지방정부 차원에서 자활공동체 사업운영 지원 및 재화나 서비스의 우선 구매 등 각종 지원의 활성화를 통해 일정기간동안 자활공동체의 인규베 이팅에서 소요되는 자원을 제공하는 것이다. 또한 자활공동체 수익금의 활용을 보다 유연하게 활용할 수 있도록 개선함으로써 자활공동체 사업의 활성화를 도모할 수 있을 것이다. 한편, 자활사업 참여율을 높이기 위하여 자활사업에 직업훈련과 취업지원 등 사례관리 프로그램을 강화하는 것이 필요하다. 자활사업의 성공을 위해 무엇보다도 필요한 것은 자활사업 참여자의 실질적인 취업과 창업율을 높이는 것이다. 이를 위해서 지자체 차원에서 일자리 창출을 위한 민·관협력체계를 구축하는 것이 필요하다. 이는 지역 내 노동시장에 대한 체계적 인력수급 관리계획을 수립하여 운영함으로써 가능해진다. 또한 지역 내 보육 및 돌봄 등 다양한 사회서비스의 공급확대를 통해 자활사업 참여자들에게 안정적인 일자리 및 창업지원을 강화하는 것이 필요하다.

1. 들어가는 말

자활 사업은 근로능력이 있는 기초생활보장 제도의 수급자 및 차상위 근로빈곤층에 대해 직업훈련 및 일자리를 제공함으로써 근로활동을

통한 탈빈곤 및 자립을 지원하는 근로연계 복지 정책의 대표적 사업이다. 자활사업 뿐만 아니라 정책 전반에 걸친 평가연구에서 적용되고 있는 평가의 틀은 정책평가의 중점을 어디에 두느냐에 따라 구분되는데, 사업실행을 위한 자원의

투입(input)을 포함한 과정(process) 평가와 사업 결과에 중점을 두는 성과(outcome) 평가가 그것이다¹⁾. 지방자치단체들의 자활분야 활동들을 평가함에 있어서도 이러한 과정평가와 성과평가에 중점을 두어 다음의 세 가지 기본원칙들이 적용되었다. 이는 투입을 포함한 과정 평가에 중점을 둔 지방자치단체의 자활사업 관련 자원 투입의 적극성, 자활지원 인프라의 충분성, 사업성과 평가에 중점을 둔 지방자치단체의 자활사업 성과로 요약될 수 있다.

첫째, 지방자치단체의 자원투입의 적극성이다. 지방자치단체의 자활사업을 평가함에 있어 기본이 되는 것은 지방자치단체가 사업수행을 위해 필요한 자원을 얼마나 적극적으로 투입하고 집행하고자 노력하고 있는가에 대한 것이다. 적절한 자원의 투입과 집행의 노력 없이는 자활사업의 성공을 기대하기 어렵고 자활사업 자체에 대한 질적 향상 역시 가져올 수 없기 때문이다.

둘째, 자활지원 인프라의 충분성이다. 자활사업은 지방자치단체 차원에서 다양한 서비스를 연계·제공함으로써 그 효과를 극대화할 수 있다. 하지만 현재 우리나라는 자활사업 대상자의 욕구와 능력에 따라 보건·복지 서비스와 고용 지원 서비스를 통합적으로 연계할 수 있는 지역 인프라를 갖추지 못하고 있다²⁾. 이에 지역사회의 자활관련 자원을 최대한 활용하기 위해 자활

관련 기관이 모두 참여하는 자활기관협의체 활성화에 대한 평가는 지방자치단체의 자활지원 인프라 평가에 그 기반이 될 수 있다. 또한 자활사업 참여자들이 상호 협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 자활사업을 운영하는 자활공동체의 설립은 근로빈곤층들의 자활자립의 대표적 사례로 꼽히고 있다. 이러한 자활공동체의 조속한 사업안정을 위해서는 지방자치단체의 적극적 지원이 무엇보다도 중요한데, 이의 대표적인 예가 사업자금의 융자, 국·공유지 우선임대, 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 지방자치단체의 조달 구매시 자활공동체 생산품의 우선 구매 지원 등이다. 이러한 지방자치단체의 자활지원 인프라에 대한 적극적 지원과 다양한 지원 프로그램의 제공이 자활사업 성공에 관건이 될 수 있다.

셋째, 지방자치단체의 자활사업 성과이다. 자활사업의 목적은 근로능력이 있는 저소득 빈곤층에게 자활사업에 정규적으로 참여함으로써 직업훈련 및 재교육을 통한 자립의 기회를 제공하는 것이다. 따라서 자활사업의 성공적인 추진을 위해서는 대상자의 자발적인 사업 참여가 무엇보다도 중요하다³⁾. 일반적으로 자활사업의 성과 측정은 전체 자활사업 참여자 중 자활사업 참여를 통해 공적부조제도에서 탈출한 수급자의 규모를 지칭하는 탈수급률로 대표된다. 그러나 자활사업 참여자의 취약한 직업능력을 고려

한다면, 단순히 수급잔존이나, 탈수급이나를 두고 자활사업 자체의 성공을 측정한다는 것은 무리가 있다⁴⁾. 이의 보장을 위해 수급자 중 시장의 진입이 보다 용이한 취업이나 창업한 자에 대한 고려, 상대적으로 인적자원이 우수한 차상위계층의 자활사업을 통한 취업사례의 고려 등 탈수급 일변도의 자활사업 성과 평가를 탈피하여 보다 다양한 평가 방식을 시도하는 것이 필요하다.

2. 자활사업 평가지표 개요

지방자치단체의 자활사업 평가를 위한 평가 영역은 다른 분야와 마찬가지로 사업기반, 사업 기획 및 추진, 사업실적 부분으로 나뉜다. 먼저 사업기반 영역의 평가지표로는 지방자치단체의 자원투입의 적극성을 볼 수 있는 자활사업 기금 활용실적을 선정하였다(표 1 참조). 자활사업 기금 활용실적은 전체 자활사업 참여자 대비 국민기초생활보장기금 중 자활사업 관련 집

행액의 활용실적 비율을 나타내며 활용실적비율이 높을 수록 지방자치단체의 자활사업에 대한 자원투입이 적극적임을 의미한다.

자활분야 사업기획 및 추진영역의 평가지표는 자활지원 인프라의 충분성을 평가하는 데 중점을 두어 자활기관협의체 구성 및 운영실적, 자활공동체 창업 활성화 정도, 자활공동체 사업 운영 지원 혹은 재화 및 서비스 우선구매 액수로 선정하였고, 그 내용은 <표 2>와 같다.

자활지원사업의 효과적인 추진을 위해 시·군·구 고용지원센터, 자활사업 실시기관, 사회복지시설 등 자활관련 기관들의 상시적인 협의체 구축 및 활성화는 지역사회의 자활관련 자원을 최대한 활용하기 위한 인프라 조성 측면에서 무엇보다도 중요한 역할을 할 수 있다. 이에 지역사회 자활관련 기관이 모두 참여하는 자활기관 협의체의 구성 및 운영실적에 대한 평가는 지역사회 자활지원 인프라 평가에 중요한 척도가 될 수 있다. 이러한 자활기관협의체의 설치 및 적극적 운영은 국민기초생활보장법 시행령에서도 명기되어 있는데, 이에 대한 평가는

표 1. 자활분야 사업기반 영역의 평가지표 및 평가척도

평가지표	척도	
	국민기초생활보장기금 중 자활사업관련 집행액 / 전체 자활사업참여자수	
A1-1) 자활사업기금 활용실적	⑤ 전국평균의 80% 이상	• 국민기초생활보장기금 ()천원 중 자활사업관련 집행액 ()천원 • 전체 자활사업참여자 수 ()명 • 자활사업 기금 활용실적 ()천원
	④ 전국평균의 40~80% 미만	
	③ 전국평균의 -40~40% 미만	
	② 전국평균의 -80~-40% 미만	
	① 전국평균의 -80% 미만	

1) 김인나 외 (2005), 국민기초생활보장제도 모니터링 체계방안 연구, 한국보건사회연구원
 2) 노대영 외(2006), 근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안, 한국보건사회연구원.
 3) 물론 현재와 같은 조건부과형 사업으로서의 자활사업은 자활사업 참여자의 적극적 자발성을 요구하기에는 제도 설계 자체에 문제점을 노정하고 있다. 그러나 국민기초생활보장제도의 급여체계 및 급여방식, 근로인센티브 등에 대한 개선방안이 논의되고 있는 현 상황에서 지방자치단체의 사업실적 평가를 위해서 제도 설계 자체의 문제점 보다는 자활사업 참여를 유도하는 지자체의 노력이 보다 중요하리라 사료된다.

4) 김인나 외(2006), 2006 자활사업 모니터링 평가연구, 한국보건사회연구원.

표 2. 자활분야 사업기획 및 추진 영역의 평가지표 및 평가척도

평가지표	척도	
B1-1) 자활기관협의체 구성 및 운영실적	자활기관협의체 구성여부 및 협의체 회의건수	
	④ 자활기관협의체 구성하였으며, 연간 협의체 개최실적이 7회이상	• 자활기관협의체 구성여부 (① 구성함, ② 구성안함) • 협의체 회의건수 ()건
	③ 자활기관협의체 구성하였으며, 연간 협의체 개최실적이 6회이하	
	② 자활기관협의체 구성하였으며, 연간 협의체 개최실적이 4회이하	
① 자활기관협의체 구성하였으며, 연간 협의체 개최실적이 2회이하		
B2-1) 자활공동체 창업 활성화 정도	자활공동체 수/지자체 내 자활후견기관 수	
	⑤ 5 이상	• 자활공동체의 수 ()개 • 지자체 내 자활후견기관 수 ()개 • 자활공동체 창업 활성화 정도 ()
	④ 4~4.9	
	③ 3~3.9	
	② 2~2.9	
① 2 미만		
B2-2) 자활공동체 사업 운영 지원 혹은 재화 및 서비스 우선구매 액수	자활공동체 사업운영 지원 혹은 재화 및 서비스 우선구매 액수 (자활공동체 사업운영 지원액수 + 자활공동체 재화 우선구매액수 + 자활공동체 서비스 우선구매액수)	
	⑤ 전국평균의 80% 이상	• 자활공동체 사업운영 지원 혹은 재화 및 서비스 우선구매 액수 ()천원 - 자활공동체 사업운영 지원액수 ()천원 - 자활공동체 재화 우선구매액수 ()천원 - 자활공동체 서비스 우선구매액수 ()천원
	④ 전국평균의 40~80% 미만	
	③ 전국평균의 -40~40% 미만	
	② 전국평균의 -80~-40% 미만	
	① 전국평균의 -80% 미만	

자활기관협의체의 구성여부와 연간 개최 실적으로 서면회의 건수를 포함한 협의체 연간 회의 건수로 척도화 하였다.

자활사업 중 근로빈곤층 자활자립의 대표적 사례로 꼽히고 있는 자활공동체에 대한 지방자치단체의 적극적 지원을 평가하기 위하여 자활공동체 창업 활성화 정도와 자활공동체 사업운영 지원에 대한 평가지표를 선정하였다. 자활공

동체 창업 활성화의 정도는 지자체 내 자활후견기관 수 대비 자활공동체 수의 비율을 나타내는 것이다. 지방자치단체의 자활공동체 사업운영에 대한 지원은 사업자금을 융자해 주거나, 국·공유지 우선 임대, 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 자활공동체 생산품이나 서비스의 우선 구매 등을 포함하는 것으로 사업운영 지원 액수와 자활공동체 재화 및 서비스의

우선구매 액수의 합으로 척도화 하였다.

자활분야 사업실적은 자활사업 조건불이행률, 수급자의 자활성공률, 차상위계층의 취업·창업률, 적극적 시장진입형 자활사업 참여율 등

을 기초로 평가지표를 선정하였다(표 3 참조).

자활사업의 성공적인 추진을 위한 전제 조건인 자활사업 참여현황에 대한 평가는 자활사업 참여자 대비 조건불이행자의 경우로 척도화하

표 3. 자활분야 사업실적 영역의 평가지표 및 평가척도

평가지표	척도	
C1-1) 자활사업 조건 불이행률	(조건불이행자/자활사업 참여 조건부수급자)×100	
	⑤ 2.5% 미만	• 조건불이행자수 ()명 • 자활사업 참여 조건부수급자수 ()명 • 자활사업 조건불이행률 ()%
	④ 2.5~5.0% 미만	
	③ 5.0~7.5% 미만	
② 7.5~10.0% 미만		
C1-2) 수급자의 자활 성공률	(자활성공자/자활사업참여 일반 및 조건부 수급자)×100	
	⑤ 9%이상	• 자활성공자 ()명 - 수급자 중 취업·창업한 자 ()명 - 특례상향이동자 ()명 - 기타 소득기준초과자 ()명 • 자활사업참여 일반 및 조건부 수급자 ()명 - 자활사업참여 일반수급자 ()명 - 자활사업참여 조건부수급자 ()명 • 수급자의 자활성공률 ()%
	④ 7~9% 미만	
	③ 5~7% 미만	
	② 3~5% 미만	
	① 3% 미만	
C1-3) 차상위계층 취업·창업률	(자활사업 참여 차상위계층 중 취업·창업한 인원/자활사업 참여 차상위계층 인원)×100	
	⑤ 11%이상	• 자활사업 참여 차상위계층 중 취업·창업한 인원 ()명 • 자활사업 참여 차상위계층 인원 ()명 • 차상위계층의 취업·창업률 ()%
	④ 9~11% 미만	
	③ 7~9% 미만	
	② 5~7% 미만	
① 5% 미만		
C1-4) 적극적 시장진입형 자활사업 참여율	(적극적 시장진입형 자활사업 참여인원/자활사업 실질참여인원) ×100	
	⑤ 35% 이상	• 적극적 시장진입형 자활사업 참여인원 ()명 - 공동체·개인창업 ()명 - 취업알선후 취업 ()명 - 시장진입형 ()명 - 인턴형 ()명 • 자활사업 실질참여인원 ()명 • 적극적 시장진입형 자활사업 참여율 ()%
	④ 25%~34%	
	③ 15%~24%	
	② 5%~14%	
① 5% 미만		

였다. 자활사업 성과에 대한 일반적인 평가지표인 탈수급율의 단편적인 측정에서 벗어나 자활성공의 사례를 수급자 중 취업·창업한 경우, 특례상향 이동한 경우, 기타 소득기준을 초과한 경우 등 다양한 사례를 고려함으로써 자활사업 성과에 대한 다양한 평가방식을 도입하였다. 또한 노동시장에서의 경험과 인적자원이 상대적으로 우수한 자활사업 참여 차상위계층의 취업이나 창업 역시 자활사업의 성과 측정에 포함시킴으로써 자활사업 참여 구성원의 다양화도 자활사업 성과 측정에 고려될 수 있도록 하였다. 자활사업의 다양한 프로그램 중 시장진입형, 인턴형, 공동체·개인창업형에 참여하고 있는 경우와 취업알선 후 취업한 경우를 합하여 '적극적 시장진입형 자활사업 참여'라 규정하고 자활사업 실질 참여인원 중 해당 프로그램에 참여하고 있는 현황을 살펴보았다. 이는 자활사업을 통한 자립자활에 보다 긍정적

으로 기능할 수 있는 시장진출이 용이한 프로그램에 참여하고 있는 적극적 시장진입형 자활사업 참여자 현황을 통해 사업 성과를 측정하고자 하는 것이다.

3. 자활분야 평가결과 분석

1) 평가영역 및 지역별 결과 개요

아래 [그림 1]은 자활사업 전체에 대한 종합평가로 앞에서 살펴 본 3개 영역의 개별적 점수를 사업기반영역 10점, 사업기획 및 추진영역 40점, 사업실적 영역 50점으로 환산하여 100점 만점으로 산출한 결과이다. 사업기반 영역은 자활사업 기금 활용실적이라는 단일지표를 사용하여 측정한 결과 10점 만점 중 평균 3.5점으로 나타나 지방자치단체가 자활사업 활성화를 위

해 보다 적극적으로 기금을 활용할 필요가 있음을 보여준다. 총 40점이 부여된 사업기획 및 추진 영역을 자활기관협의체 구성 및 운영실적, 자활공동체 창업 활성화 정도, 자활공동체 사업 운영지원 등 세 가지 지표를 사용하여 측정한 결과 평균 16.4점으로 나타나 미흡한 자활사업의 사업기반을 보여주고 있다. 4개의 지표로 총 50점 만점으로 측정한 사업실적 영역은 자활사업 조건 불이행률, 수급자의 자활성공률, 차상위계층의 취업·창업률, 적극적 시장진입형 자활사업 참여율로 산출한 결과 총 33.5점으로 드러나 다른 영역에 비해 상대적으로 양호한 결과를 나타내고 있다.

지역이 3.4, 대도시가 3.2으로 나타나 대도시의 경우 적정성 면에서 가장 낮은 평가를 받았다. 40점 만점인 사업기획 및 추진 영역에서는 대도시가 17.4, 중·소도시가 17.0로 거의 유사한 점수를 받았으며 반면, 농·어촌 지역은 14.9로 상대적으로 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다. 총 50점이 부여된 사업실적 영역의 경우 중·소도시가 36.3점으로 가장 높게 나타났으며, 농·어촌이 32.5, 대도시가 31.7로 나타나 상대적으로 낮은 대도시의 자활사업 실적을 볼 수 있다.

[그림 2]와 같이 이를 지역별로 살펴보면, 10점 만점인 사업기반 영역의 경우 중·소도시가 3.8로 가장 높게 나타나고 다음으로 농·어촌

2) 자활사업 지표별 평가점수 개요

[그림 3]은 각각의 자활사업 영역별 세부 지표를 중심으로 살펴 본 결과이다. 사업기반에 대한 단일 지표인 자활사업 기금 활용 실적의

그림 1. 평가영역별 종합 평가점수 결과

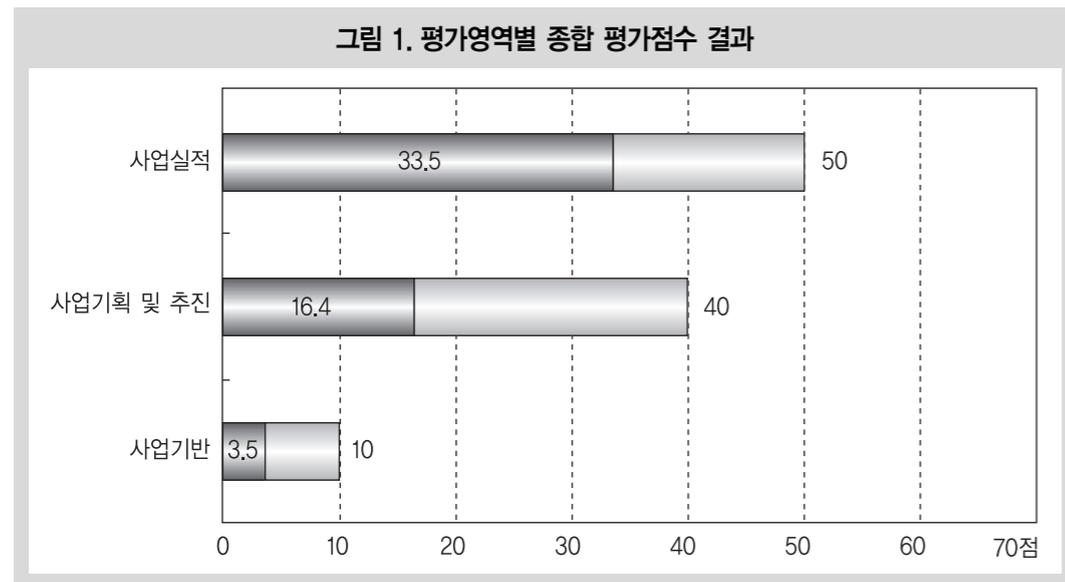
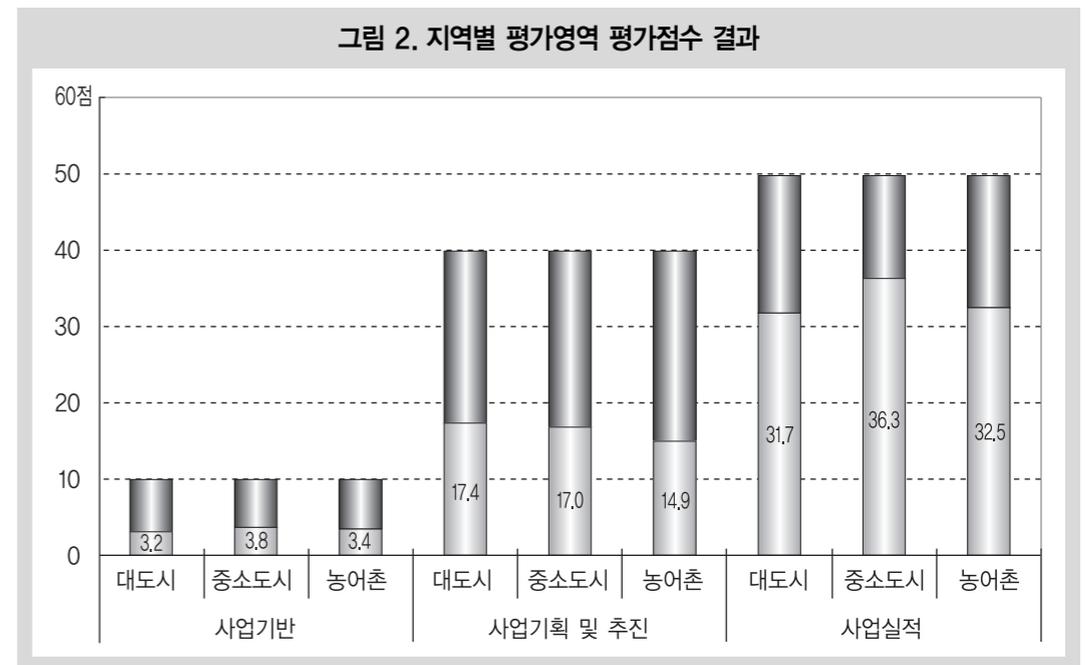
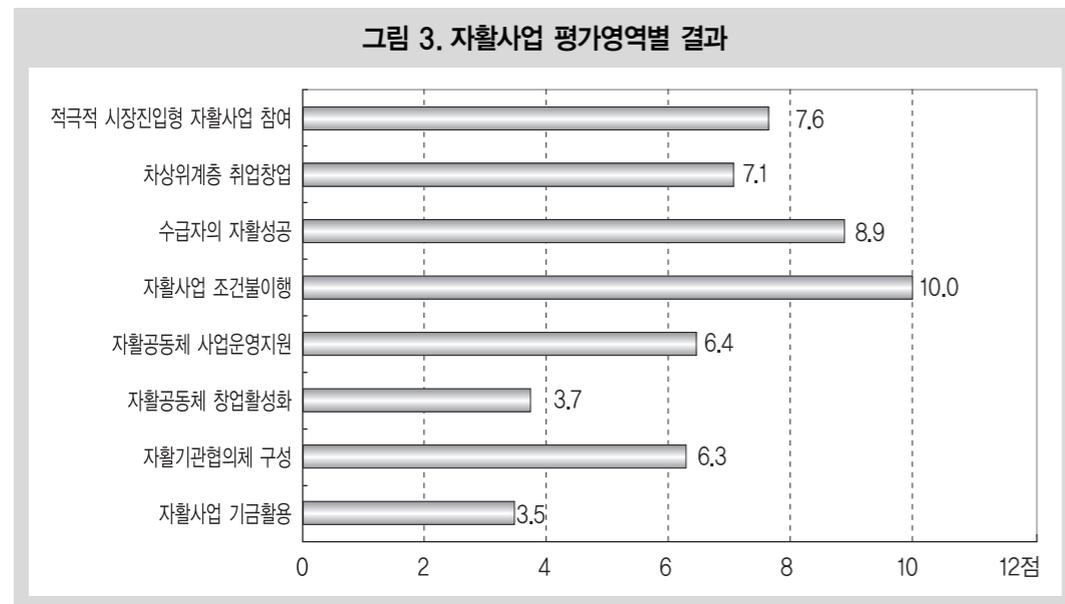


그림 2. 지역별 평가영역 평가점수 결과



경우 위에서 살펴 본 바와 같이 10만점에 평균 3.5점으로 나타나 기금 활용이 보다 적극적으로 이루어져야 함을 보여주고 있다. 총 40점 만점의 자활사업기획 및 추진에서 3개의 지표가 선정되었는데 자활기관협의체 구성 및 운영실적의 경우 6.3점, 자활공동체 창업 활성화 정도의 경우 3.7점, 자활공동체 사업운영 지원 혹은 재화 및 서비스 우선구매액수의 경우 6.4점으로 평가받아 자활 사업기획 및 추진이 보다 활성화 되어야 함을 보여주고 있다. 특히 자활공동체 창업 활성화의 경우 다른 사업기획 및 추진지표들의 평가점수보다 매우 낮게 평가되어 보다 시급히 개선되어야 할 과제인 것으로 사료된다. 사업실적 영역에서 지표별 점수분포를 살펴보면, 총 합계 50점 만점에서 자활사업 조건불이

행률의 경우 10.0, 수급자의 자활성공률의 경우 8.9, 차상위계층의 취업 및 창업률의 경우 7.1, 적극적 시장진입형 자활사업 참여율의 경우 7.6으로 나타났다. 이는 자활사업 실적영역이 다른 자활사업 영역에 비해 상대적으로 높음을 보여주는 것으로 자활사업 조건불이행률이 높다⁵⁾는 것은 수급자들의 높은 자활사업 참여율을 의미한다. 상대적으로 높은 수급자의 자활 성공률은 자활사업의 탈빈곤 실적에 대한 많은 비판 속에서 지속적인 사업 개선을 통해 자활성공의 실적을 이루고 있음을 보여주고 있다. 차상위계층에 대한 자활사업 제공, 적극적 시장진입형 자활사업참여 또한 다른 자활사업 영역에 비해 상대적으로 높은 평가점수를 받아 자활사업 실적 부분에서 긍정적인 결과를 보여주고 있다.



5) 자활사업 조건불이행률의 경우 자활사업 참여자 중 조건불이행자의 비율을 측정한 것으로 조건불이행률이 낮을 수록 높은 평가를 받도록 산정되어 조건불이행률 평가점수가 높다는 것은 조건불이행률이 낮음을 의미한다(표 3 참조).

3) 자활사업 지표별 평가점수 분포

(1) 사업기반 영역

사업기반 영역에 속하는 자활사업 기금 활용 실적은 전반적으로 부진한 것으로 드러났다. 국민기초생활보장기금 중 자활사업관련 집행액은 전국 평균 약 13백만원 수준으로 이를 지역별로 살펴보면, 대도시의 경우 7백만원, 중소도시의 경우 21백만원, 농어촌의 경우 11백만원으로 나타나 대도시의 국민기초생활보장기금의 자활사업 활용도가 낮음을 알 수 있다. 기금활용 실적을 보다 구체적으로 살펴보면, 기금활용 실적이 전국평균의 80%에 미치지 못하는 지자체 또한 78%에 이르고 있다.

(2) 사업기획 및 추진 영역

자활기관협의체는 자활사업의 효율적 추진을 위해 구축되어야 하는 상시적인 협의체이다.

평가시점 현재 협의체를 구성한 지자체는 약 98%로 나타나고 있으며 협의체 회의건수는 연간 약 4건으로 조사되었다(표 4 참조). 그러나 구성과 운영실태를 보다 구체적으로 살펴보면, 연 2회 이하 개최의 경우가 전체 지자체의 1/3을 넘고 있어 협의체는 구성되어 있으나 회의 개최 실적이 미흡한 경우가 많은 것으로 나타나 보다 적극적인 자활기관협의체의 운영이 필요 하리라 사료된다.

자활사업의 대표적 성과지표라 볼 수 있는 자활공동체의 현황을 살펴보면, 2006년 한 해 동안 지자체 내 자활후견기관을 기준으로 자활후견기관 당 평균 한 개소의 자활공동체를 새로이 배출한 것으로 드러났다. 자활공동체 사업에 대한 지자체의 적극적 지원을 살펴 볼 수 있는 지표인 자활공동체 사업운영 지원 혹은 재화 및 서비스 우선구매 액수의 경우 자활공동체 사업 운영을 위해 지자체가 지원한 금액은 평균 약 39,712천원, 자활공동체 재화 우선구매액수는 17,831천원, 서비스를 구매 한 평균 금액은

표 4. 자활기관협의체 구성 및 운영실적의 평가점수 분포

평가지표	척도	
	자활기관협의체 구성여부 및 협의체 회의건수	비율(%)
B1-1) 자활기관협의체 구성 및 운영실적	④ 자활기관협의체 구성하였으며, 연간 협의체 개최실적이 7회이상	23.7
	③ 자활기관협의체 구성하였으며, 연간 협의체 개최실적이 6회이하	15.1
	② 자활기관협의체 구성하였으며, 연간 협의체 개최실적이 4회이하	20.3
	① 자활기관협의체 구성하였으며, 연간 협의체 개최실적이 2회이하	38.8
	① 자활기관협의체 구성안함	2.2
• 자활기관협의체 구성 비율(97.8)% • 협의체 회의건수(3.97)건		

주: () 안의 수치는 전국평균임

22,711천원으로 조사되어 총 80,255천원 가량을 자활공동체 운영을 위해 지원한 것으로 나타났다. 이를 지역별로 살펴보면, 대도시의 경우 총 84,100천원, 중·소도시의 경우 109,516천원, 농·어촌의 경우 48,926천원으로 나타나 중·소도시 지자체에서 자활공동체 사업운영 지원이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

(3) 사업실적 영역

자활사업 평가에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 사업실적을 살펴보기 위해 먼저 자활사업 참여의 충실도를 평가하는 자활사업 조건불이행률을 살펴보면, 자활사업에 참여하고 있는 조건부수급자는 자치단체 평균 172명으로 이 중 조건불이행자는 약 7명으로 나타나고 있다. 전체적으로 약 55%가량의 지자체가 25%미만의 낮은 조건불이행률을 보이고 있어 상대적으로 높은 자활사업 참여율을 보임을 알 수 있다. 수급자 중 취업 및 창업한 자를 중심으로 살펴

본 자활 성공률의 경우 자활사업에 참여하고 있는 일반 수급자 및 조건부 수급자의 평균 자활 성공률은 9.2%로 조사되어 상대적으로 높은 자활성공률을 보이고 있다. 또한 자활사업의 확대에 기여한 차상위계층의 자활사업 성공을 가늠할 수 있는 차상위계층의 취업·창업률이 11% 이상이 되는 지자체가 35%에 달하는 등 차상위계층의 취업·창업률이 평균 8.8%로 나타나 긍정적인 결과를 보여주고 있다(표 5 참조). 그러나 자활사업 참여 차상위 계층 중 취업이나 창업한 자의 비율이 5% 미만인 지자체도 약 43%에 달하는 것으로 나타나 차상위계층의 자활성공이 지자체 별로 차이를 보이며 성공률 또한 양극단으로 나타나고 있음을 보여주고 있다.

자활사업 프로그램 중 시장진입형, 인턴형 자활사업, 공동체·개인창업, 취업 알선후 취업에 참여하고 있는 자활사업 참여자를 중심으로 산출한 적극적 시장진입형 자활사업 참여율은 자활사업을 통해 보다 성공적으로 탈빈곤에 이를 수 있는 자활사업 프로그램 참여율을 의미한다.

자활사업 참여자 중 이러한 적극적 시장진입형 자활사업에 참여하고 있는 평균 참여인원은 약 62명으로 자활사업에 실질적으로 참여하고 있는 인원 대비 약 21%를 보여주고 있어 자활사업 참여자 5명 중 1명은 보다 적극적인 시장형 자활프로그램에 참여하고 있음을 알 수 있다.

4. 결론 및 정책제언

2007년 지자체 복지종합 평가의 다른 분야와 마찬가지로 사업기반, 사업기획 및 추진, 사업실적 영역에 대해 평가했던 자활사업의 경우 자활사업 실적부문에서 다른 자활사업 평가영역에 비해 상대적으로 높은 평가결과를 보여주고 있으나 이도 결과치 자체로 본다면 그리 높은 수치는 아니다. 이러한 결과는 오히려 취약한 사업기반과 사업기획 등 자활사업 운영의 기반이 되는 자활사업 인프라의 취약성을 더욱 강조하여 보여주고 있는 것이다. 예를 들어 자활기금은 자활지원사업의 원활한 추진을 위하여 일정한 금액과 연한을 정하여 적립된 것으로 자활공동체 사업자금 대여나 자활근로자의 자활조성을 위한 사업자금 대여 등으로 사용할 수 있다. 그러나 이러한 기금의 활용실적은 앞에서 살펴 본 바와 같이 매우 저조한 것으로 드러나고 있다. 또한 자활사업기획 및 추진의 대표적 성과지표라 할 수 있는 자활공동체의 배출 역시 낮은 것으로 나타나 자활공동체 창업활성화 수준이 5점 만점에 1.3점에 그치는 것으로 드러났다.

이에 자활사업의 원활한 추진을 위하여 먼저 자활기금 활용 활성화 방안이 필요하다. 예를

들어 참여자들로 하여금 기금상환을 위해 필요한 생애자금활용 계획 수립을 지원함으로써 채무상환에 대한 경제적, 심리적 부담을 해소하고 자활공동체 및 참가자 개인들의 자활조성을 강화하는 방안의 모색이 필요하다. 또한 자활공동체의 활성화를 위해 지방정부의 적극적 역할 수행이 강조되어야 한다. 지방정부 차원에서 자활공동체 사업운영 지원 및 재화나 서비스의 우선 구매 등 각종 지원의 활성화를 통해 일정 기간동안 자활공동체의 인큐베이팅에서 소요되는 자원을 제공하는 것이다. 또한 자활공동체 수익금을 보다 유연하게 활용할 수 있도록 개선함으로써 자활공동체 사업의 활성화를 도모할 수 있을 것이다. 한편, 자활사업 참여율을 높이기 위하여 자활사업에 직업훈련과 취업지원 등 사례관리 프로그램을 강화하는 것이 필요하다. 예를 들어 확일적으로 지급되는 급여지급 방식을 참여자의 성과나 능력에 따라 차등지원하는 인센티브 방식으로 전환하는 것도 고려해 볼 수 있는 방안이다. 자활사업의 성공을 위해 무엇보다도 필요한 것은 자활사업 참여자의 실질적인 취업과 창업률을 높이는 것이다. 이를 위해서 지자체 차원에서 일자리 창출을 위한 민·관협력체계를 구축하는 것이 필요하다. 이는 지역 내 노동시장에 대한 체계적 인력수급 관리계획을 수립하여 운영함으로써 가능해진다. 또한 지역 내 보육 및 돌봄 등 다양한 사회서비스의 공급확대를 통해 자활사업 참여자들에게 안정적인 일자리 및 창업지원을 강화하는 것이 필요하다. **본문**

표 5. 차상위계층의 취업·창업률의 평가점수 분포

평가지표		척도	비율
C1-3) 차상위 계층의 취업·창업률		(자활사업 참여 차상위계층 중 취업·창업한 인원/ 자활사업 참여 차상위계층 인원)×100	
		⑤ 11% 이상	35.3
		④ 9~11% 미만	5.6
		③ 7~9% 미만	7.3
		② 5~7% 미만	9.1
		① 5% 미만	42.7
		자활사업 참여 차상위계층 중 취업·창업한 인원(7.3명)/ 자활사업 참여 차상위계층 인원(112.3명)×100=차상위계층의 취업·창업률(8.8%)	

주: ()안의 수치는 전국평균임