

석사학위논문

自活事業의 活性化 方案에 關한 研究
- 濟州市를 中心으로 -

지도교수 고 창 훈



제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

양 신 영

석사학위논문

自活事業의 活性化 方案에 關한 研究
- 濟州市를 中心으로 -

지도교수 고 창 훈



제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

양 신 영

2002년 12월

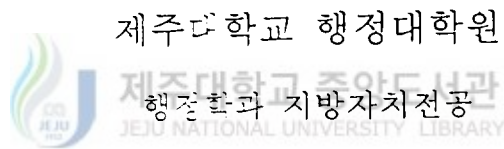
自活事業의 活性化 方案에 關한 研究

- 濟州市를 中心으로 -

지도교수 고 창 훈

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2002년 11월 일






제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

양 신 영

양 신 영의 행정학 석사학위 논문을 인준함

2002년 11월 일

심사위원장 김성준 
심사위원 이경원 
심사위원 김성준 

국 문 초 록

국민기초생활보장제도의 자활사업은 조건부생계급여로서 근로능력이 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력 배양을 목적으로 조건부수급자들이 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받도록 하는 것이다.

이러한 자활사업은 많은 예산과 중앙부처 및 자치단체 등 많은 공공기관과 민간기관 등이 참여하여 다양한 형태의 사업을 시행하여 왔으나 자활사업의 참여저조, 자치단체의 관심부족 등 당초 기대보다 저조하게 추진되었다.

본 연구는 자활사업의 내용과 추진실태를 분석하여 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 활성화 방안을 제시함으로써 앞으로 발생할 수도 있는 더 큰 시행착오를 방지하고 저소득층의 빈곤탈출 및 자활을 촉진하고, 삶의 질을 향상시키며, 민·관협력을 통한 사회적 공감대를 강화하는 등 실질적인 자활사업으로서 자리 매김을 할 수 있도록 도움을 주는데 그 목적이 있다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같은 6개의 장으로 구성하였다. 제1장에서는 연구의 목적, 연구 범위 및 연구 방법을 밝혔다. 제2장에서는 자활사업에 대한 이론적 배경과 의의, 자활사업의 주요 내용에 대하여 개관하였으며 본 연구의 분석 틀을 제시하였다. 제3장에서는 제주시의 자활사업 추진현황을 2001년, 2002년도로 구분하여 현장사례 및 실무자료 등을 중심으로 살펴보았다. 제4장에서는 제2장 및 제3장을 통하여 고찰해본 자활사업의 이론과 실무를 바탕으로 자활사업의 문제점을 법·제도적인 측면과 행정·행태적인 측면에서 도출하였다. 제5장에서는 도출된 자활사업의 문제점에 대한 정책 대안으로 자활사업의 활성화 방안을 제시하였으며, 끝으로 제6장에서 본

연구의 결론을 도출하고 연구의 한계 및 과제를 제시하였다.

이와 같은 연구 결과 자활사업의 활성화 방안으로 다음과 같은 몇 가지 정책대안을 제시하였다.

첫째, 자활사업대상자 선정범위를 합리적으로 개선하기 위해 선정기준의 유연성 확보와 조건부수급자 유형구분의 개선을 해야 한다.

둘째, 근로유인을 위해 근로소득공제제도를 확대 시행해야 하며, 자활사업의 수익금처리제도를 개선하고 현물급여를 제공해야 한다.

셋째, 자활사업 추진체계의 개선으로 이원화된 전달체계를 일원화해야 하며, 예산의 합리적 편성과 자활사업자금 지원을 위해 가칭 “사회연대은행”의 설치를 검토하여야 한다.

넷째, 자치단체장의 관심을 제고하여 자활사업의 자체예산을 확보하고, 전담조직 확충 및 전문교육을 실시해야 하며, 자치단체 내부의 자활사업에 대한 인식을 개선해야 한다.

다섯째, 자활사업에 대한 인식의 개선으로 사회적 공감대 형성 및 민·관 협력체계의 확실한 구축으로 사회적 일자리의 창출 및 지역특성에 맞는 자활사업 프로그램개발과 적극적인 자활기관협의체 운영 및 참여단체의 재구성을 시도해야 한다.

자활사업은 이제 시행 2년째를 맞이하면서 여러 가지 문제점들이 도출되었으며 이러한 문제점들이 좀 더 큰 사회적 문제로 야기되기 전에 조기에 민·관의 협력하여 해결방안을 이끌어 낸다면 앞으로 발생할 수 있는 더 큰 시행착오를 방지하고 저소득층의 빈곤 탈출 및 더 이상의 빈곤의 나락으로 떨어지는 것을 방지할 수 있는 실질적인 자활사업으로서 자리 매김을 할 수 있을 것이다.

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	6
3. 연구흐름의 진행도	7
제2장 자활사업의 이론적 배경과 내용	8
제1절 자활사업의 이론적 배경	8
1. 생산적 복지의 개념	8
2. 자활지원사업의 배경적 모델	9
제2절 자활사업의 의의와 내용	12
1. 자활사업의 개념	12
2. 자활사업의 성격	15
3. 자활사업 대상자 선정 및 관리	17
4. 자활사업 프로그램	25
5. 자활사업 추진체계	32
제3절 분석의 틀	42
제3장 제주시 자활사업의 운영실태 및 현황	45
제1절 제주시 조건부수급자 현황 및 특성별 분석	45
1. 제주시 조건부수급자 현황 및 변화	45

2. 제주시 조건부수급자의 특성별 분석	49
제2절 제주시 자활사업 추진 현황	54
1. 2001년도 자활사업	55
2. 2002년도 자활사업	57
제3절 제주시 자활사업 추진 체계	61
1. 자활사업 전달체계	61
2. 자활기관협의체 추진 현황	62
3. 자활사업 예산	64
제4장 자활사업의 문제점	66
제1절 법·제도적인 측면의 문제점	66
1. 자활사업 대상자 선정범위의 비합리성	66
2. 근로유인제도의 미흡	68
3. 자활사업 추진체계의 이원화	71
4. 자활사업예산 편성의 비합리성	74
5. 자활사업관련 자금지원체계의 미흡	75
제2절 행정·행태적인 측면의 문제점	75
1. 민·관협력체제의 미흡	76
2. 조건부수급자들의 자활사업 참여 기회	77
3. 자치단체장의 관심 부족	78
4. 소극적인 자활기관협의체 운영 및 구성의 부적절성	83
5. 지역특성에 맞는 자활사업 프로그램의 부족	85
제5장 자활사업의 활성화 방안	89
제1절 자활사업대상자 선정범위의 개선	90

1. 자활사업대상자 선정 기준의 유연성 확보	90
2. 조건부수급자 유형 구분의 개선	91
제2절 근로유인제고 방안 마련	92
1. 소득공제제도의 확대	93
2. 수익금처리제도의 개선	94
3. 현물급여의 제공	94
제3절 자활사업 추진체계의 개선	95
1. 이원화된 자활사업 전달체계의 일원화	96
2. 자활사업 예산의 합리적 편성	97
3. 가칭 '사회연대은행'의 설치	98
제4절 자치단체장의 관심 제고	100
1. 자활사업의 자체예산 확보	101
2. 자활사업 전담조직 신설 및 전문교육 실시	101
3. 자치단체에 대한 자활사업 관련 홍보 강화	104
제5절 민·관협력체계의 확실한 구축	105
1. 자활사업에 대한 인식 변화로 사회적 일자리 제공	105
2. 지역특성에 맞는 자활사업의 개발	108
3. 자활기관협의체 활성화 및 참여단체의 재구성	112
제6장 결론	114
<참고문헌>	118
<ABSTRACT>	123

표 목 차

<표 2- 1> 조건부수급자 유형 구분	20
<표 2- 2> 조건부수급자 근로능력 점수 산정표	21
<표 2- 3> 조건부수급자 유형 및 자활급여의 종류	22
<표 2- 4> 비취업대상자 생계급여 조건부 절차	23
<표 2- 5> 취업대상자 생계급여 조건부 절차	24
<표 2- 6> 사업별 조건불이행 판단 기준	25
<표 2- 7> 자활사업의 종류와 자활사업 실시기관	33
<표 2- 8> 직업안정기관 현황	34
<표 2- 9> 지역별 자활후견기관 현황	36
<표 2-10> 2002년도 재활프로그램 실시기관 선정 현황	37
<표 2-11> 2002년도 보건복지부 자활사업 예산	40
<표 2-12> 2002년도 노동부 자활사업 예산	41
<표 2-13> 연구의 분석틀	44
<표 3- 1> 조건부수급자 현황	46
<표 3- 2> 2001년도 조건부수급자 변화 추이	47
<표 3- 3> 2002년도 조건부수급자 변화 추이	48
<표 3- 4> 조건부수급자 성별 현황	50
<표 3- 5> 조건부수급자 연령별 현황	51
<표 3- 6> 조건부수급자 학력별 현황	52
<표 3- 7> 조건부수급자 가구형태별 현황	53
<표 3- 8> 2001년도 자활사업 참여자 현황	55
<표 3- 9> 2001년도 자활사업 추진 현황	56
<표 3-10> 2001년도 자활성공자 현황 및 조건불이행자 현황	57
<표 3-11> 2002년도 자활사업 대상자 현황	58

<표 3-12> 2002년도 상반기 자활사업 실시기관별 추진 현황	60
<표 3-13> 제주시 자활사업 담당 인력 현황	62
<표 3-14> 제주시자활기관협의체 구성 현황	63
<표 3-15> 2002년도 제주시 자활사업 예산 현황	64
<표 4- 1> 2002년도 제주시 사회복지관련 주요 예산 현황	79
<표 5- 1> 제주시 산업구조 현황	109
<표 5- 2> 제주시 관내 공공기관 및 학교 현황	112



그 립 목 차

<그림 1-1> 연구흐름의 진행도	7
<그림 2-1> 자활사업의 개념적 모형	14
<그림 2-2> 비취업대상자 생계급여 조건부 절차 체계도	23
<그림 2-3> 취업대상자 생계급여 조건부 절차 체계도	24
<그림 2-4> 자활사업 전달체계와 자활사업 수행 체계도	39
<그림 5-1> 사회복지과 업무 분담표	103
<그림 5-2> 개선된 사회복지과 업무 분담표	104



제1장 서 론

제1절 연구 목적

사회보장제도는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저 생활을 보장하고 국민개개인의 생활 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성함으로써 복지사회를 실현시키는 것을 기본이념¹⁾으로 한다. 일반적으로 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스의 3대요소로 구성되며²⁾, 세 가지 범주의 어디에도 해당되지 않는 자유서비스체계(free service system), 공공강제기금(provident funds) 등의 형태가 있다³⁾. 우리 나라는 사회보장의 범주를 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도로 구분하고 있다⁴⁾.

이러한 사회보장제도 중 공공부조⁵⁾는 모든 국민이 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위해 국가의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 것으로써⁶⁾ 국가에 의한 최저생활의 보장은 복지국가의 가장 기본적인 책임이며 이유 여하를 불문하고 자신의 책임으로 생존을 유지할 수 없는 사람들에게 국가가 일방적으로 급여를 제공하는 제도이다.⁷⁾ 이는 빈곤이 사회문제로 대두된 이래 오랫동안

1) 사회보장기본법 제2조

2) 김유성, 「사회보장법」, (서울: 동성사, 1985), pp. 32 ~ 34.

이인재·최일섭, 「공공부조의 이론과 실제」, (서울: 집문당, 1996) p. 3.

3) 이인재 외 「사회보장론」, (서울: 나남출판, 1999), p. 23.

4) 사회보장기본법 제3조

5) 공공부조는 국가가 국민의 생존권을 보장하기 위하여 국민들이 낸 세금으로 빈곤한 국민들의 최저생활을 보장하는 것이므로 국가나 공공기관의 주체가 되어 원조를 제공하는 측면에서 가족이나 단간에 의한 원조인 사적부조와 구별된다.

봉민근, 「사회복지정책론」, (서울: 학문사, 1997), p. 295.

6) 김기원, 「공공부조론」, (서울: 학지사, 2000), p. 16.

7) 윤찬영, 「생존권적 기본권과 공적부조」, 남세진 편, 「한국사회복지의 선택」, (서울:

안 여러 나라에서 시행되어 왔으며 우리나라에서는 그 동안 생활보호법에 의한 생활보호제도가 공공부조로서의 기능을 담당하여 왔다.

생활보호법은 일제 식민지시기에 조선구호령⁸⁾으로 시작하여, 해방 후 1961년에 생활보호법이 제정되기 전까지 우리나라의 공적부조를 맡아온 기본법이 되었으며 생활보호법이 모태가 되었다⁹⁾.

물론 생활보호법은 제정 이후 몇 차례의 개정을 거치면서 보호의 범위를 확대¹⁰⁾하여 왔으나 보호수준이 최저생계비에 미치지 못하고 보호대상이 누락되는 등 빈곤정책으로서의 제 기능을 다하지 못하였다.¹¹⁾ 생활보호제도는 대상자 선정 기준이나, 급여의 내용, 수준 등에서 공공부조의 목적을 실현하기에는 크게 부족하였다.

이렇게 생활보호제도가 기초적인 사회안전망¹²⁾의 기능과 역할을 제대로 수행하지 못하는 시점에서 1997년 말의 IMF구제금융은 우리 사회 전반에

나남출판, 1995), p. 79.

8) 일제는 한국에 징병제를 실시하기 직전 한국인의 반발을 완화시키기 위한 방안으로 한국에도 구호법의 도입을 시도하여 일본의 구호법을 기초로 모자보호법과 의료보호법을 부분적으로 부가·종합하여 1994. 3. 1 공포 실시

함세남 외, 「사회복지역사와 철학」, (서울 : 학지사, 2001), p. 515.

9) 하상락 편, 「한국사회복지사론」, (서울 : 박영사, 1990), pp. 347 ~ 348.

10) 1961.12.30. 생활보호법 제정, 1982. 12.31. 전문개정, 1997.8.22. 개정
주요변동 내용은 다음과 같다.

- 1974 : 취로사업 실시
- 1977 : 의료보호법 제정으로 의료보호 분리, 독립
- 1979 : 중학생 수업료 및 입학금 지원
- 1982 : 직업훈련, 생업자금융자제도 실시, 교육보호, 자활보호 추가,
거택·시설·자활보호로 보호 대상 구분
- 1984 : 신청보호주의 도입
- 1987 : 실업계고등학교 학비 지원, 사회복지전문요원 읍·면·동 배치
- 1996 : 인문계고등학교 학비 지원, 차등급여제 도입
- 1998 : 한시생활보호사업 실시

11) 이계탁, 「복지행정학강의」, (서울 : 나남출판, 1994), p. 356.

12) 사회안전망이란 노령, 질병, 재해, 빈곤 등 다양한 사회적 위험으로부터 모든 사회 구성원을 보호해 주는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 등의 제도적 장치와 공공근로, 직업훈련 등의 보완적 장치를 말한다.

변재관 외, “한국의 사회보장과 국민복지기본선”, 한국보건사회연구원, 1998, p. 389.

결쳐 경제 침체, 대량 실업의 발생, 노숙자의 증가, 빈부의 격차 심화 등 사회의 계층구조를 근본적으로 변화시켰으며, 이는 저소득층의 최저생계를 보장하는 공공부조의 한계를 더욱 더 표면적으로 심하게 도출시키는 계기가 되었다.

따라서, 정부는 국가의 보호를 필요로 하는 절대빈곤층의 기본적인 생활을 국가가 보장하되 단순생계지원이 아닌 스스로의 능력을 계발하여 자립할 수 있도록 지원하는 복지정책, 일할 수 있는 모든 사람에게 일자리를 제공하고, 생활이 어려운 국민에게 최저생활을 보장하며, 모든 국민의 삶의 질을 향상시키는 생산적 복지 이념을 정립하게 되었다.¹³⁾

이에 따라 그 동안 시행되어 오던 생활보호제도보다 한 단계 발전된 선진적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도가 2000년 10월 1일부터 실시되었다. 이는 종전의 단순시혜적 보호차원의 복지정책에서 국가가 책임을 강조하는 종합적 빈곤 대책으로 수급권자의 권리를 부각시키고, 사회적 책임을 요구하는 적극적 복지정책이라는 점과 광범한 시민사회의 요구가 관철되었다는 점에서 그 의의가 자못 크다고 할 수 있다.

국민기초생활보장제도에서는 근로능력과 연령에 상관없이 일정조건만 충족하면 수급자로 선정하여 기초생활보장급여¹⁴⁾를 지급할 수 있게 되었다. 그러나 근로능력 있는 자에 대해서는 생계급여를 지급하되 보장기관이 제

13) 대통령비서실 삶의질 향상기획단, 「새 천년을 향한 생산적 복지의 길 : 국민의 정부 사회정책 청사진」, (서울 : 도서출판 퇴설당, 1999), p. 41.

14) 국민기초생활보장법 제7조에는 이러한 급여로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여를 두고 있으며 이 중 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여를 4대 기초생활보장급여라 한다. 생계급여는 기본급여로 모든 생활보장 대상자에게 적용된다. 이 점이 기존의 생활보호제도와 차이가 나는 것으로 기존의 생활보호법에서는 근로능력이 있는 자는 자활보호대상자로서 생계보호를 제공하지 않고 근로능력이 없는 거택 및 시설보호 대상자에게만 생계보호를 행하였다. 반면 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여는 수급권자의 필요에 따라 생계급여와 함께 행함으로써 필요상용의 원칙 내지 개별화의 원칙을 실행하고 있다.(김기원, 전개서, p. 263.)

공하는 자활사업의 참여 또는 구직활동을 조건으로 제시하는 “조건부수급자” 제도를 두고 있으며 이들의 자활·자립을 위해 자활지원사업을 추진하도록 국민기초생활보장법에 규정하고 있다.¹⁵⁾

이러한 자활사업이 2001년도부터 본격적으로 시행된 지 1년6개월¹⁶⁾이라는 시간이 흘렀으며 많은 예산과 중앙부처, 지방자치단체, 민간기관 등이 사업에 참여함으로써 다양한 형태의 사업을 펼쳐왔다. 이러한 자활사업은 자활지원을 제도화함으로써 정부의 보다 적극적인 지원으로 저소득층의 빈곤탈출을 지원하게 될 선진적인 빈곤 정책으로 기대가 상당히 높았으나, 이러한 자활정책의 효과성에 대해 투입에 비해 산출이 너무 적다는 여론이 대두되고 있다.

제도시행 1년 6개월만에 자활사업의 성과를 완전히 평가한다는 것은 어려운 현실이지만 그 동안 자활사업을 추진하면서 나타난 문제점들, 즉 수급자 선정범위의 비합리성 등 법·제도적인 측면의 문제점, 사회적 인식의 부족, 자활사업의 참여저조, 자치단체의 관심 부족 등 행정·행태적인 측면의 문제점들은 자활사업에 대한 근본적인 이해와 사회적 여건의 미성숙과 다양한 자활사업 개발의 어려움 때문이라고 보여진다.

이에 본 연구는 조건부과를 위한 자활사업의 추진실태를 분석하여 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 활성화 방안을 모색함으로써 효과적인 자활사업의 방향을 제시하여 저소득층의 자활을 촉진하고 삶의 질을 향상시키고, 사회적 연대를 강화하는데 그 목적이 있으며, 특히 법·제도적, 행정·행태적인 측면에서 문제점을 제시하고 활성화 방안을 제시하는데 주안점을 두었다.

15) 국민기초생활보장법 제9조 5항

자활지원사업은 빈곤가구의 탈빈곤을 목표로, 실직자를 대상으로 취업알선·직업훈련·창업지원등의 고용지원서비스를 제공한다.

16) 국민기초생활보장제도의 시행은 2000년 10월부터 시작되었지만, 자활사업의 본격적인 시행은 2001년부터라고 할 수 있다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구에서는 연구목적을 달성하기 위하여 먼저 연구대상은 비취업대상자를 중심으로 한 자활사업을 중심으로 하였으며, 둘째 자활사업의 문제점 도출과 활성화 방안에 연구의 초점을 두었으며, 셋째 이에 대한 정책대안을 법·제도적인 측면, 행정·행태적인 측면에서 제시하고자 하였다. 이를 위하여 다음과 같은 내용으로 구성하였다.

제1장에서는 연구의 목적, 연구 범위 및 연구 방법을 설명하고 연구흐름의 진행도를 제시하였다.

제2장에서는 자활사업에 대한 내용분석을 위해 자활사업의 이론적 배경과 자활의 의의, 자활사업의 주요 내용에 대하여 개관하였으며 본 연구를 위한 분석틀을 제시하였다.

제3장에서는 제주시의 자활사업 추진현황을 2001년, 2002년도로 구분하여 현장사례 및 실무자료 등을 중심으로 살펴보았다.

제4장에서는 제2장 및 제3장을 통하여 고찰해본 자활사업의 이론과 실무를 바탕으로 자활사업의 문제점을 법·제도적, 행정·행태인 측면 2가지 방향에서 도출하였다.

제5장에서는 도출된 자활사업의 문제점에 대한 정책 대안으로 자활사업의 활성화 방안을 제시하였다.

제6장에서 지금까지 논의된 내용을 간략히 요약하였으며, 본 연구의 결론을 도출하고 연구의 한계 및 과제를 제시하였다.

2. 연구방법

본 연구는 국민기초생활보장법, 사회보장법, 생활보호법 등 사회복지관련 법령과 연구주제와 관련된 보건복지부와 노동부 등 정부관계부처의 정책세미나, 토론회 등 정책자료, 자활사업관련 업무지침서, 국내외의 각종 문헌과 학위 논문, 각종 간행물 등을 중심으로 분석·정리하는 내용분석 방법과 아울러 자활사업 현장에서 자활사업을 참여하는 대상자와 실무자들과의 면담을 통하여 현재 자활사업 현실을 반영하였다.

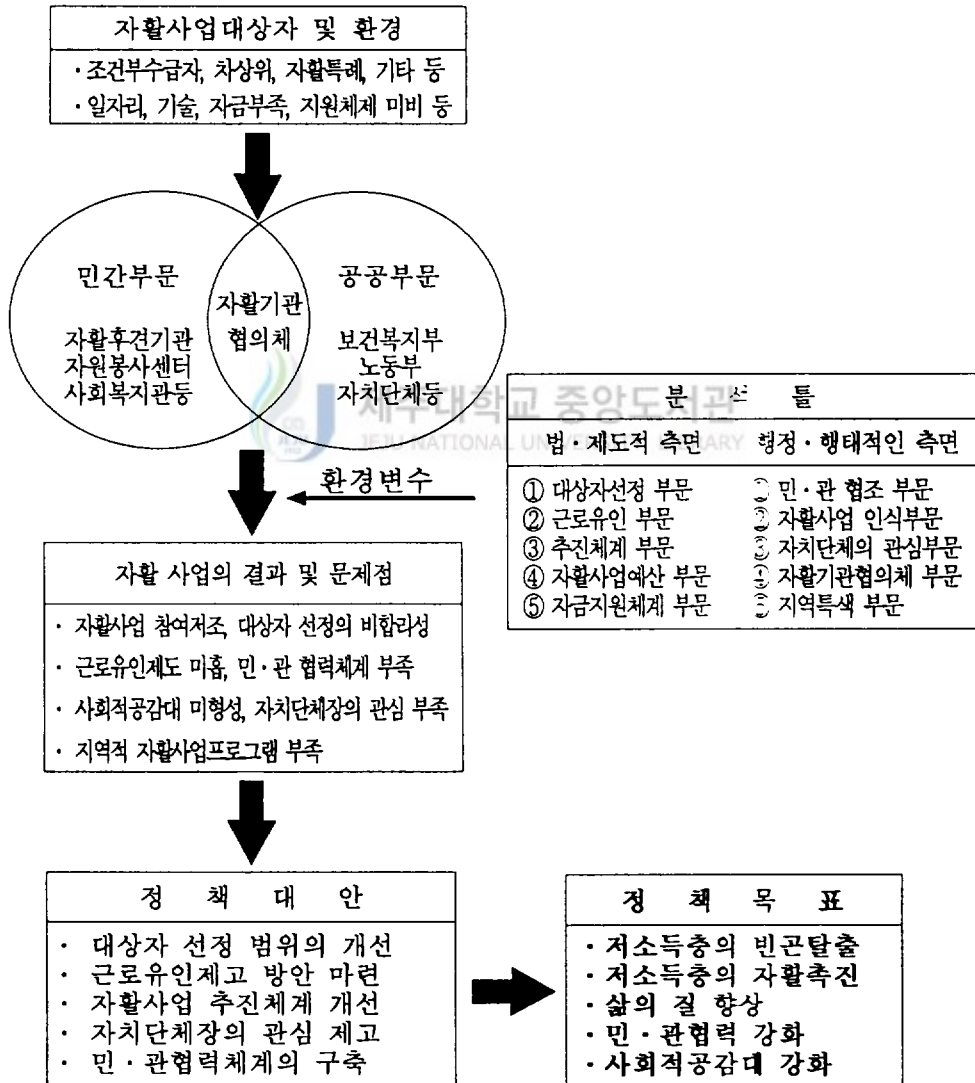
자활사업의 분석을 위해서는 국내외의 각종 문헌과 학위논문, 보건복지부와 노동부 등 정부관계부처의 정책자료, 각종 업무지침서 등을, 제주시의 자활사업의 추진실태 분석을 위해서는 제주도 사회복지과 및 제주도 사회복지과의 내부자료 활용과 인터넷 관련 사이트 등도 참고하였다.

그리고 자활사업의 문제점 도출과 활성화 방안 제시에 대해서는 관련 법령과 정책자료, 국내외 각종 문헌 및 학위논문 등의 문헌자료와, 실무현장에서 일하고 있는 ○○자활후견기관의 A씨, ○○자활후견기관의 B씨, C씨, ○○고용안정센터의 A씨, ○○동 사회복지직공무원인 A씨, ○○동 사회복지직공무원 B씨, ○○군 자활사업 담당자 A씨, 및 현재 자활사업에 참여하고 있는 조건부수급자 A씨, B씨 그리고 제주시청 ○○과 A씨, B씨, ○○과 C씨와의 면담을 통해 문제점을 도출하고, 이를 개선하기 위한 활성화방안을 제시하였으며 특히 제주시의 행정·행태적인 측면과 제주지역 특성에 맞는 바람직한 대안 제시에 중점을 두었다.

3. 연구흐름의 진행도

이상의 연구범위와 방법에 따른 본 연구 흐름의 진행도는 다음의 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구흐름의 진행도



제2장 자활사업의 이론적배경과 내용

제1절 자활사업의 이론적 배경

1. 생산적 복지의 개념

생산적 복지(productive welfare)의 개념은 90년대 초 영국의 토니블레어 정부의 「일에 이르는 복지(welfare to work)¹⁷⁾, 스웨덴의 「생산주의자 복지(social welfare productivity)¹⁸⁾」 등의 이름으로 정의되고 있으나 우리나라에서는 체계화되지 못하고 여러 가지 관점에서 논의되고 있다. 정부와 학자들의 관점을 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 김대중정부의 국정이념의 관점에서는 생산적 복지¹⁹⁾란 모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적으로 경제사회활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키고 사회발전을 촉진하는 적극적인 사회정책이며 국정이념을 반영한 일할 수 있는 복지이다.

둘째, 새로운 복지패러다임의 시각²⁰⁾으로 생산적 복지란 사회적 생산을 극대화시킴으로써 공동체적 삶의 질을 고양하는 사회복지체계로서 국가가 근로능력이 없는 취약계층에게는 기초보장을 제공하여 연대감 제공 등 사회적 효용을 증대시키고, 근로능력이 있는 계층에게는 근로동기와 근로여건

17) 민주주의와 시장경제, 생산적 복지를 병행 발전시키자는 것으로 공적부조를 실업 문제 해결과 지식기반산업화에 필요한 노동인력공급과 연결시키는 정책이다.

18) 전국민의 기초적인 생계를 보장하는 복지제도와 직업훈련과 직업안정에 중점을 두는 적극적 노동시장정책을 조화시킬 수 있는 개념이다.

19) 대통령비서실, 전게서. pp. 33 ~ 37.

20) 정경배, “생산적 복지의 정책목표”, 「보건복지포럼」, 제40호, 2000, p. 4.

을 제고시켜 생산성 향상을 추구하는 것이다. 즉, 일할 수 있는 능력이 있는 사람들에게는 일자리를 만들어 주고, 일할 수 없는 사람들에게는 사회의 당당한 구성원으로서 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 최소한의 기초생활을 보장해 주는 것이다.

셋째, 21세기형 복지시각²¹⁾으로 민주적 생산적 복지는 영국의 일에 이르는 복지와 비슷하다고 보면서 취약집단의 생활보호를 한층 더 강화해 나감과 동시에 지식기반산업화와 환경친화적 경제발전을 촉진하는 방향에서 계층간 사회적 평등과 세대간 환경권적 평등을 증진하는 21세기형 복지이다.

이외에도 몇 가지 관점이 더 있으며 정확한 개념규정 없이 사용하는 사람에 따라 상당한 시각차를 보이며 사용되고 있으나 지금까지 생산적 복지의 개념을 가장 체계적, 포괄적으로 설명한 이론은 두 번째 이론으로서 생산적 복지의 개념은 단순히 근로연계복지를 강조하여 효율성을 제고하는 협의의 개념과 기본적인 기초생활보장을 통해 평등성을 실현하는 것을 바탕으로 하고 그 위에 근로연계복지의 도입과 제도를 통하여 효율성을 제고하는 광의의 개념으로 구분 설명하고 있는 것이다²²⁾.

2. 자활지원사업의 배경적 모델

과거에는 빈곤을 개인의 게으름이나 낭비풍토에서 온다고 생각하였다. 그러므로 다분히 처벌적이고 억압적인 구빈 정책이 계속되었으나 산업혁명과 자본주의 발전이후 빈곤은 사회구조와 밀접한 관련되어 빈곤은 개인의 책임만은 아니라 사회적 책임이 강조되기 시작하였으며 빈곤탈출을 위한 사회의 보호와 노력이 계속되어졌다²³⁾.

21) 황태연, “생산적 복지는 21세기의 화두이다”, 서울YWCA고용지원센터, 1999, p. 10.

22) 최길상, “생산적 복지와 국민기초생활보장제도에 관한 일고”,

「복지사회연구」, 3집, 2000, pp. 206 ~ 207.

23) 김영모, 「현대사회보장론」, (서울 : 한국복지정책연구소 출판부, 1988), pp. 145 ~ 146.

특히 서구사회에서도 영국의 베버리지가 ‘빈곤으로부터의 해방’을 역설하고 미국의 존슨대통령도 ‘빈곤과의 전쟁(War on Poverty)’을 시작하면서 빈곤 퇴치를 위해 많은 노력을 기울였으나 빈곤문제는 해결하지 못하였다.

이러한 빈곤문제 해결을 위한 정책은 구호차원의 소극적, 사후적 탈 빈곤 정책으로서의 소득이전과 수급자가 자립할 수 있도록 도와 스스로의 힘으로 생활을 영위할 수 있도록 하는 적극적, 생산적 탈 빈곤정책으로서의 자활지원으로 나뉘어지며 자활지원은 소득이전을 통한 급여의 제공으로 야기될 수 있는 복지의존성과 복지남용의 문제를 예방할 수 있다는 것과 생산적 영역으로서의 복귀를 위한 투자의 일환이라는 점에서 광범위한 지지를 받아 온 정책이다.²⁴⁾

탈빈곤 정책의 대안이 된 새로운 대안이 된 새로운 자활프로그램의 모형으로는 스테판의 자주관리 모델²⁵⁾이 있다. 스테판은 기존의 소득이전 등을 통한 빈곤제거 노력은 단편적인 성공에 불과하며, 실질적인 차원에서의 빈곤을 제거하는 데에는 실패했다고 지적하고 빈곤정책 실패의 주요원인을 자금부족, 부적절한 계획, 조정기능의 부족, 비효율적 행정과정 등으로 분석하였다.

이러한 관점에서 스테판은 소득이전 등의 기존 탈 빈곤 정책의 대안으로 「자주관리 혹은 자주경영프로그램」을 제시하고 있는데, 이의 주요 내용으로는 직업훈련 및 취업알선 등의 고용프로그램 및 교육프로그램을 포함한다. 그는 탈 빈곤대책 프로그램을 소득이전프로그램과 고용프로그램으로 나누어 분석을 시도한 결과 소득이전프로그램은 어떤 형태이든 도입 초기에는 물론이고 지속적으로 비용이 많이 들며 경제적, 심리적 의존감을 조

24) 원종욱·이종화, “자활지원센터의 역할과 발전방안”, 보건복지포럼, 1998. 9월호, p. 61.

25) Stephan M. Sachs, 「Self-Management : the Core of an Effective Program to Eliminate Poverty」, James, Dorothy Buckton(ed.), Analyzing Poverty Policy, Lexington Books, 1975, pp. 225 ~ 241, 강명희, “자활지원센터의 운영현황과 개선방안에 관한 연구”, 중앙대학교 석사학위논문, 2000, pp. 7 ~ 11. 재인용

장하며, 고용프로그램은 도입 시에는 비용이 많이 들지만 일단 정착되고 나면 스스로 임금제공 및 국가경제에의 긍정적 효과발생으로 초기 비용을 상쇄하고도 남는 효과를 가져오며 독립심을 양성한다고 하였다.

스테판은 지금까지 미국에서 실시되어온 빈민 고용프로그램이 효과적이지 못했던 이유는 빈민들 스스로가 고용프로그램의 “주인이라는 의식”이 결여되었기 때문이라고 한다. 따라서 효과적인 탈 빈곤고용프로그램을 만들기 위해서는 빈민들이 이 프로그램을 잘 이해하여 그들의 능력을 극대화할 수 있도록 하고, 그 사업이 곧 자신의 성공으로 이어진다는 “주인의식”을 인식시키는 것이 강력한 심리적, 경제적 인센티브를 제공하여야 한다는 것이다.

이러한 자주경영 프로그램의 가장 중요한 교육적 요소 중의 하나는 경제적 인센티브의 재 강화 체계로 나타나는데, 이를 위해 다음의 지침을 그는 제시하고 있다.

첫째, 보장을 받는다는 느낌이 들게끔 보수가 제공되어야 하고 둘째, 경제적 보상은 개인적 동기와 생산성을 자극해야 하며 셋째, 경제적 수익은 연대감, 협력, 기업과 작업단위와의 동일시를 촉발시켜야 한다는 것이다.

자주관리 모형은 경제성장의 결실을 빈민들에게 구호적으로 나누어준다는 소극적인 개념에서 벗어나 빈민들의 개인적 혹은 자발적 결사체를 통한 방식으로 적극시장경제활동에 참여할 수 있도록 지원함으로써 지역사회개발과 국가경제의 발전에 공헌하도록 유도하는 것으로 새로운 자발적 자활 프로그램의 모형이 되고 있다.²⁶⁾

26) 권순원 외 2인, “저소득층의 생활안정과 자립대책”, 한국개발연구원, 1993, p. 2.

제2절 자활사업의 의의와 내용

국민기초생활보장제도의 자활사업은 조건부생계급여와 밀접한 연관을 갖는다.

이는 근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력을 태양하고 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받도록 하는 것으로써 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하는데 그 목적이 있으며, 결국 자활사업은 조건부 생계급여를 받고 있는 조건부수급자를 중심으로 저소득층의 자활자립을 지원하는 내용을 갖는다.

본 연구에서는 자활사업의 의의와 내용에 대하여 자활사업의 개념, 성격, 자활사업대상자선정 및 관리, 자활사업 프로그램, 자활사업 추진체계의 분야로 파악하고자 한다.



1. 자활사업의 개념

자활사업의 개념을 파악하기 위해 먼저 자활의 뜻을 국어사전에서 찾아보면 ‘자기 힘으로 독립하여 살아감 또는 제힘살이²⁷⁾’ 라고 되어 있다. 즉 자기 스스로 문제를 해결하거나 문제해결을 위해 노력하는 행위를 의미하고 있다. 그러므로 자활사업이란 대상으로 하여금 자기의 힘으로 살아 갈 수 있도록 돕는 사업을 하는 것이라 할 수 있다.

자활의 개념을 보다 자세히 들여다보면 먼저 자활의 다차원성을 이해할 필요가 있다²⁸⁾. 광의의 자활에는 재활, (협의의)자활, 자립이 포함된다²⁹⁾. 정

27) 국어국문학회갑수, 「새로 나온 국어대사전」, 민중서림, 서울, 2001

28) 대통령비서실 삶의질향상기획단, 「공동체와 함께 하는 자활지원」, (서울 : 도서출판 퇴설당, 2000), p. 14.

29) 각각을 설명하면 다음과 같다.

① ‘재활’은 육체적, 정신적, 심리적으로 노동능력과 의지를 상실한 사람들이 다시

부가 추구해야 할 사회정책으로서 자활은 ‘(협의의)자활’ 정의가 타당하다³⁰⁾. 즉 공공부조를 통해 기초생활이 보장된 상태에서 대상자 본인의 노력으로 생활 할 수 있도록 지원하는 ‘과정’에 중점을 두는 것이다. 그럼으로써 경제활동에서 배제되고 있는 사회적 취약계층을 사회공동체의 구성원으로 끌어들이려는 사회정책의 목적을 달성할 수 있기 때문이다.

보다 구체적으로 자활사업은 근로능력은 있지만 전문적인 기술과 학력이 없기 때문에 고용기회가 일반인들보다 제약되고, 또한 경제적 여건이 나빠 자영의 기회조차 제약되는 저소득계층으로 하여금 스스로의 힘으로 생활을 이끌어 나갈 수 있도록 하는 것이다. 즉 정부, 기업, 시민사회가 협력하여 지역사회에서 일거리 제공, 공동체창업, 구인구직, 직업훈련 등의 기회를 제공하고 이러한 저소득계층의 스스로의 힘으로 자활 할 수 있도록 하는 다각적인 지원을 통해 사회적 연대감의 형성과 고용창출, 삶의 질을 향상시키는 데 그 목적이 있다.

이상의 자활사업의 개념을 모형으로 나타내면 <그림 2-1>과 같다.

결국 이러한 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 자활대상자 개인의 적

일할 수 있도록 지원하는 것이다.

② ‘자활’은 실적상태에 있거나 극히 불안정한 생계수단을 가진 사람들에게 취업 내지 창업기회를 제공함으로써 노동을 통한 자립으로 이어지도록 하는 과정이다.

③ ‘자립’은 불안정한 고용상태에서 생계를 유지하는 사람들에게 안정적인 고용 및 생업환경을 조성함으로써 독립적인 생활이 가능하도록 하는 사업이다. 즉 자활사업의 결과, 취업 내지 창업이 이루어졌다면 이것을 독립적인 생활로 이어지도록 지원하자는 것이다.

30) 기초생활보장제도의 자활지원이 자립을 지향하는 것을 정책 목표로 설정하고 있다. 그러나 자활지원사업의 목표로 ‘자립’만을 상정하는 것은 적절하지 못하다. 우선 ‘자립’을 강조하는 소득중점 목표와 ‘재활’이나 ‘(협의의)자활’을 강조하는 근로중점 목표를 적절하게 조화시키는 게 중요하다.

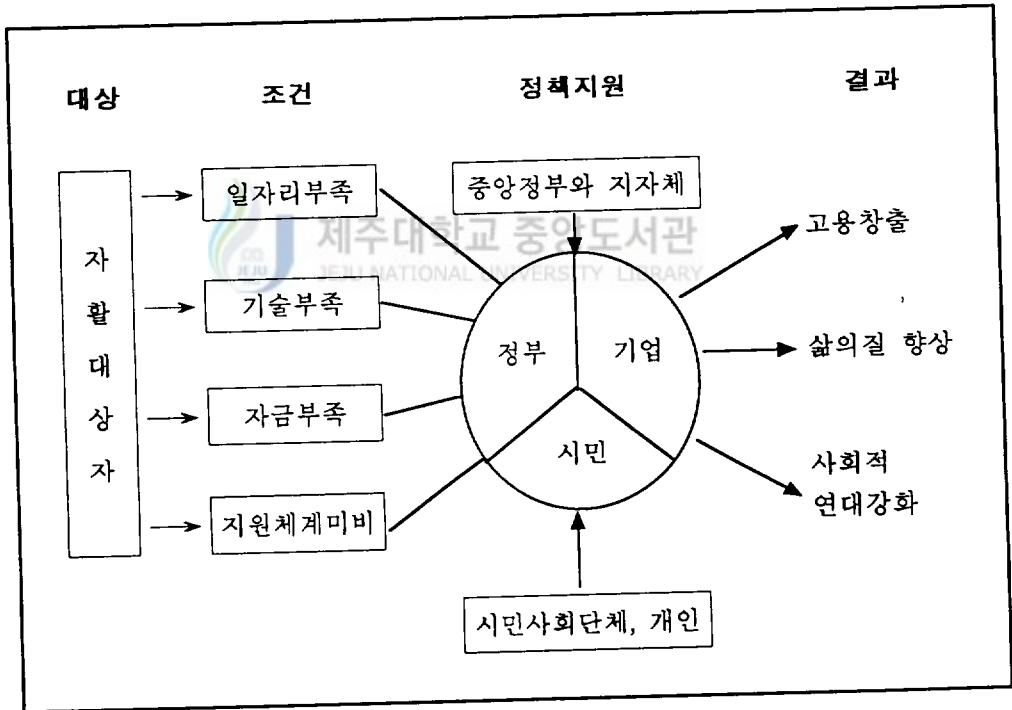
즉 자활사업에 참여하고 있는 대부분의 대상자들은 10년 ~ 30년 사이의 만성적인 사회적 소외감(실업, 빈곤, 알콜 중독, 나태 등) 및 자기소외감을 가지고 살아온 사람들이기 때문에 이들이 이러한 소외감을 극복하고 자립하기까지는 그 세월만큼 아니 어쩌면 더 오랜 시간이 필요할지도 모른다.

따라서 충분한 시간을 가지고, 자활의 3단계, 재활 ⇒ 자활 ⇒ 자립으로 업그레이드 할 수 있는 과정을 시도하는 것이 적절하다.

극적인 노력뿐만 아니라 제도나 서비스를 통해 삶의 다양한 영역에서 필요로 하는 장애를 제거하고 필요한 요소들을 적극적으로 지원하고자 하는 다양한 주체들의 노력이 수반되어야 한다.³¹⁾

즉 자활사업의 지향하는 목표에 우리 사회가 동의하지 않는다면 자활사업은 수단으로서의 기능만을 수행할 우려가 많다. 따라서 자활사업에 대해 사회적 관심을 불러일으키고 인식을 바꾸어 사회적 지원체계를 이끌어 내는 노력이 가장 중요한 것이다.

<그림 2-1> 자활사업의 개념적 모형



출처 : 대통령비서실 삶의질향상기획단, 「공동체와 함께하는 자활지원」

31) 홍선미, “자활사업의 사회복지 실천적 개입방안과 활성화 과제”, 「2001년 춘계 학술대회자료집」, 한국사회복지학회, 2001, p. 116.

2. 자활사업의 성격

자활사업은 단순히 저소득층 및 빈곤계층에 대하여 물질적 보호 지원을 통해 어려움을 경감시켜주는 것에 만족했던 기존 빈곤대책들의 특성에서 벗어나, 자활지원사업을 통해 이들의 조속한 빈곤탈출과 경제적 자립을 적극적으로 지원한다는 점에서 중요한 정책적 의미를 지닌다.

이러한 자활지원 사업은 다음과 같은 성격을 지니고 있다.³²⁾

첫째, 지역사회로 하여금 취약계층의 생계를 보호하는 주체이면서 일할 기회와 근로의욕을 가지도록 지원케 하는 ‘지역사회 중심의 수요자 밀착형 사업’이다.

따라서 자활지원체제의 구축 이전에 지역사회의 자원, 지역사회 주민의 욕구를 잘 파악하고, 지역 내에서 자활을 위한 자체계획을 수립하고, 일자리를 창출하며, 지역의 공동체 자원을 동원하여 해당지역의 저소득층의 자활을 도모할 뿐만 아니라 더 나아가 지역사회의 발전을 도모하여야 하는 것이다. 또한 대도시, 중·소도시, 농·어촌 지역의 자립지원체제는 차이가 있어야 하며, 기존 공적 및 민간 복지조직의 존재여부와 활동상황, 그 지역사회 주민의 소득수준이나 개발정도에 따라 자활지원체제의 내용은 달라져야 한다.

둘째, 공공부문의 물적 역량을 동원하되 공조직의 비효율성을 극복하기 위해 창의적이고 탄력적인 민간단체가 헌신성을 가지고 사업을 진행하는 ‘지역민간단체 참여형 사업’이다.

기존의 자활보호제도가 관주도의 획일적이고 관료적인 접근으로 저소득 주민의 자활방안으로 미흡했던 반면 자활지원사업은 민간단체의 참여로 자율적이고도 자발적인 사업운영이 가능하다. 그러나 공공부문의 역할이 간과

32) 이정운 외, 「자활사업 실무핸드북」, 실업극복지원센터사업단·한국자활후견기관협회, 2000, p. 13.

되어서는 안되고 공공부문의 재정적 지원과 제도정비가 뒷받침되어야 한다.

셋째, 최저생계의 보장과 더불어 중앙정부, 보건복지부, 노동부, 지방자치단체 등의 정부기관과 민간단체, 사회단체 등의 다양한 자활 공급주체들이 총체적으로 참여하여 사업을 전개하는 '포괄적이면서 종합적인 사업'이다.

그 내용을 보면 중앙정부가 최저생계비를 보장하는 가운데 보건복지부, 노동부가 자활을 위한 프로그램을 마련하고, 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 지역의 자활지원사업기관들과 연계하게 되고, 내용적으로는 대상자에게 상담, 교육 취업알선, 창업지원, 기술지원 등을 종합적으로 지원하게 되어 있다.

그러나 국민기초생활보장제도의 자활사업의 구체적인 운영과 관련하여 지침상의 몇 가지 원칙이 있다.

첫째, 국민기초생활보장법에서 일할 능력이 있는 빈곤계층에게 '자활급여'를 지급할 국가의 의무를 규정한 급여의 성격을 가진다³³⁾.

둘째, 자활급여 지급과 동시에 빈곤계층에게는 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 생계급여 조건부과의 성격을 지닌다.

셋째, 생계급여 대상이 아닌 차상위계층에게도 자활지원을 해야 한다.

즉 자활사업은 포괄적인 사회적 연대를 가지고 지원하는 적극적 복지·고용정책으로서의 성격과 근로연계복지(workfare³⁴⁾)로서의 성격을 내포하고 있는 것이다.

이러한 자활사업의 다양한 성격 중 논란의 되고 있는 것은 바로 근로능력이 있는 사람에게 주어지는 생계급여 조건부과의 문제인데, 근로의욕이나 근로능력을 제고시킬 수 있는 제도적 유인체계의 정비가 없는 현실에서는

33) 김수현, "자활지원사업의 성격과 지역사회의 과제", 기초생활수급자 선정의 문제점과 여타 쟁점에 관한 워크숍 자료, 참여연대, 2000.

34) 사회에 대한 노동력제공을 전제로 급여가 주어지는 복지제도이다. 즉, 복지수급자로 하여금 복지급여를 기피하고 상대적으로 취업을 더 권하게 권장하는 제반정책의 수단을 모두 포함한다 할 수 있다.

그 자체로서 많은 한계를 가질 수밖에 없다. 즉, 저소득 빈곤계층 특히 조건부수급권자가 자발적으로 자활사업에 참여하도록 하지 못하는 한 자활지원정책은 적극적 복지·고용정책으로서도, 근로연계복지정책으로서도 소기의 성과를 거두기 어렵다는 한계를 가지고 있는 것으로 보인다.

3. 자활사업 대상자 선정 및 관리

1) 자활사업 대상자

자활사업 대상자는 크게 보아 수급자, 차상위계층으로 구분 할 수 있다. 이 중 수급자는 조건부수급자³⁵⁾, 자활급여특례자³⁶⁾, 조건부과제외자³⁷⁾, 기타 참여희망자³⁸⁾로 구분할 수 있으며, 차상위계층은 신청에 의해서 참여 할 수 있다. 이들의 참여 우선 순위는 자활급여특례자, 조건부수급자, 일반수급자, 차상위계층 순이다. 이 중 조건부수급자 특성에 맞는 자활사업프로그램을 제공받고 조건부 수급을 위해 근로능력, 자활욕구, 및 가구여건 등을 고려하여 취업대상자와 비취업대상자로 구분한다.

취업대상자는 즉시 노동시장에서 취업 또는 개인 창업이 가능한 자, 직업 훈련을 통해 노동시장 편입이 가능한 자이며, 비취업대상자는 노동시장에서의 취업은 어려우나 공동작업장, 자활공동체, 자활근로 등을 통해서 자활이 가능한자를 말한다.

35) 근로능력있는 수급자 중 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자

36) 수급자가 자활사업을 통해 발생한 소득으로 소득평가액이 선정기준을 초과한 자

37) 국민기초생활보장법시행령 제8조에 의해 주3일 이상 근로활동 등으로 조건부과제 제외된 자이나 근로여건 개선을 위해 지속적 관리대상에 포함하며 본인신청에 의해 가능하다.

38) 자활사업을 희망하는 수급자에 대해서 예산의 범위에 참여 가능(일반수급자포함)

2) 조건부수급자 선정

조건부수급자 선정을 위해서는 가구여건, 질병·부상여부, 장애유무, 취업상태, 사회복지서비스 및 자활욕구 등에 대한 조사를 필요로 한다.

(1) 근로능력자판정³⁹⁾

조건부수급자 선정을 위해 먼저 근로능력 유무를 판정하여 근로능력이 없는 사람은 조건부수급자에서 제외한다.

먼저 18세 미만과 61세를 초과하는 수급자⁴⁰⁾는 근로능력제외자로서 근로능력이 없다고 판정하며, 18세 이상 60세 이하 수급자 중에서 장애인고용촉진 및 직업재활법제2조 제2호의 규정에 의한 중증장애인, 질병, 부상 또는 그 후유증으로 2월 이상의 치료 또는 요양을 필요로 하는 자⁴¹⁾, 임신부, 공익근무요원 등 법률상의 의무를 수행하는 자, 알콜중독자 등도 근로능력이 없다고 판정하고 조건부과를 제외시킨다.

근로능력이 있다고 판정된 수급자중 조건부과를 위한 조건부수급자 선별이 이루어진다.

(2) 조건부수급자 선별⁴²⁾

근로능력자로 판정된 수급자 중 다음의 선별기준에 따라 조건부수급자로 선별되며 분기별로 조건부수급자 선정 재확인 조사를 실시한다.

근로능력자로 판정된 자 중 다음의 네 가지 경우를 제외한 자로

39) 국민기초생활보장법 시행령 제7조

40) 2003년 1월1일부터 시행예정인 국민기초생활보장법 시행령 개정안에 보면 근로능력이 있는 수급자의 상한연령을 현행 60세에서 64세로 상향조정하되, 2003년까지 62세, 2004년부터 64세로 단계적으로 조정하며, 기존 노령기준에 의하여 근로능력이 없는 수급자는 적용을 제외한다.

41) 2003년 1월1일부터 질병·부상으로 인한 근로무능력자의 판정 기준을 질병 또는 부상으로 3월 이상의 치료가 필요한 자로서 보건복지부장관이 인정하는 자로 개정되어 시행된다.

42) 국민기초생활보장법 시행령 제8조

첫째, 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참여하기가 곤란한 자로 구체적으로는 ①미취학 자녀, 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 또는 치매 등으로 특히 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하는 수급자, ②대학생, ③장애인직업재활실시기관 및 한국장애인고용촉진공단이 실시하는 고용촉진 및 직업재활사업에 참가하고 있는 장애인(5~6급)을 말한다.

둘째, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자로서 ①주당 평균 3일 이상(1일 6시간이상에 한함) 근로에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간동안 22시간 근로에 종사하는 자, ②부가가치세법에 의하여 사업자 등록을 하고 그에 종사하고 있는 자를 말한다

셋째, 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자로 3개월에 한하며 ①병역법에 의한 입영예정자 또는 전역자, ②교도소등에서 출소한자, ③보장시설에서 퇴소한 자, ④학교졸업자, ⑤질병, 부상으로 2개월 이상의 치료를 받고 회복한 자가 해당된다.

넷째, 기타 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자로 ①자활사업 참가가 곤란한 자,⁴³⁾ ②5~6급 장애인, ③도서벽지 거주 수급자가 이에 해당된다

3) 가구별자활지원계획 수립⁴⁴⁾

조건부수급자가 포함된 가구에 대해서는 조건부수급자로 결정된 날로부터 1개월 이내에 수급자의 근로능력·자활욕구·취업상태·가구여건 등을 감안하여 자활을 체계적으로 지원하고 장기적인 자활방향을 모색하기 위해 가구별 자활지원계획을 수립하여야 한다.

43) 18세 이상의 중·교고 재학생, 알콜 중독 또는 향정신성 약물중독 등으로 치료과정에 있거나 재활프로그램에 참가 중인 자

44) 국민기초생활보장법 제28조

(1) 조건부수급자 유형 구분

조건부수급자의 특성에 맞는 자활프로그램 제공을 위해 자활욕구, 근로능력 및 가구여건 등을 고려하여 취업대상자와 비취업대상자로 조건부수급자의 유형을 <표 2-1>과 같이 구분한다.

<표 2-1> 조건부수급자 유형구분

유형	정 의	기 준	세 부 특 성
취업 대상자	즉시 노동시장에서 취업 또는 개인창업이 가능한 자 직업훈련을 통해 노동시장 편입이 가능한 자	근로능력점수가 50점 이상 근로능력점수가 50점미만인 자가 취업지원서비스를 받고자 하는 경우	건강한 청년층 건강상태가 양호하며 취업 (자영업) 경력으로 취업지원 을 통해 취업·창업하는 것 이 가능한 장년층
비취업 대상자	노동시장에서 취업은 어려 우나, 공동작업장·자활공동 체 참여, 공공근로 기회제공 등이 필요한 자	근로능력점수가 50점미만 근로능력점수가 50점이상인 자가 자활공동체사업 및 업그레이드형 자활 근로에 참여하고자 하는 경우 보육·간병등으로 취업지원프로그램 참여가 어려운 자	건강상태가 취업에 적합하 지 않으며, 직업경력이 없는 청·장년층

출처 : 보건복지부, 2002년도 국민기초생활보장 안내(Ⅱ), 재구성

조건부수급자의 유형 구분은 우선적으로 수급자의 자활욕구를 우선적으로 반영하며 예외적으로 자활욕구와 근로능력정도간 불일치정도가 클 경우, 근로능력점수에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분한다.

조건부수급자 유형구분을 위한 근로능력 점수 산정은 다음의 <표 2-2>에서 보는바와 같이 연령, 건강상태, 직업이력을 합산하여 이루어지는데 연령, 건강상태, 직업이력은 각각 40, 30, 30의 비중으로 구분한다.

<표 2-2> 조건부수급자 근로능력 점수 산정표

기 준	세부기준	점수	비 고
1 연 령 (40)	18세-35세	40	실질적으로 취업가능한 연령
	36세-50세	20	자활능력유지가 가능한 연령
	51세-60세	0	취업이 현실적으로 어렵고 자활능력이 약화된 연령
2 건강상태 (30)	양호	30	
	보통이하	15	경질환자, 건강상태가 양호하지 아니한 자 등
3 직업이력 (30)	상	30	최근 3년내 1개월이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 자 (공공근로·취로사업제외) 자격증(국가기술자격법상)을 소지하고 있는 자 ※ 종사하는 직종과 직접 관련이 없는 자격증도 포함 (단, 운전면허증을 직종과 직접 관련된 경우)
	중	15	최근 4~5년내 1개월이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외)
	하	0	위 기준에 해당하지 않는 자

출처 : 보건복지부, 2002년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅱ)

(2) 조건부수급자에 대한 자활사업 제시

조건부수급자 유형 구분이 이루어지면 생계급여 조건부과를 위해 구체적인 자활급여종류를 지정하게 되는데 취업대상자는 직업안정기관의 장이 지정하고, 비취업대상자는 시·군·구청장이 지정한다.

개별 자활사업에 대한 대상자 선발은 조건부수급자와 상담을 통해 자활능력이 향상될 수 있도록 근로능력정도·자활욕구·자활의지·지역여건 등을 고려하여 대상자 특성에 맞는 조건부과를 해야 하며 상담 시 지역 내 추진중인 자활사업에 대한 정보 등 충분한 설명을 하여야 한다.

조건부수급자유형과 생계급여조건제시에 대한 내용 및 개별자활사업에

대한 대상자 선발방법은 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 조건부수급자 유형 및 자활급여의 종류

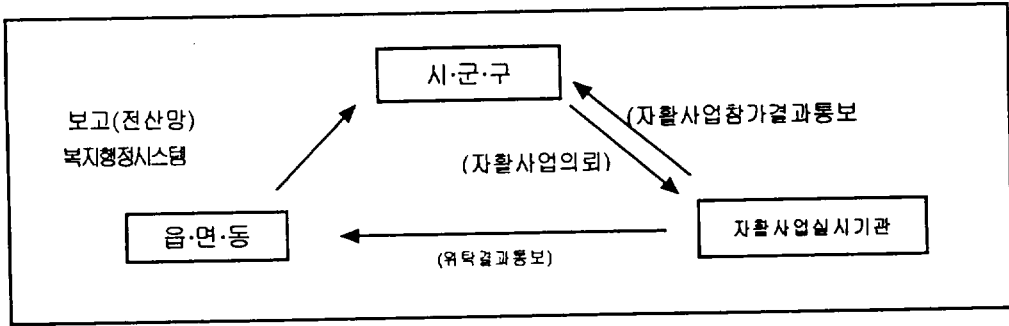
유형	자활급여종류 (구체적인 사업지정)	대상자 선발 (근로점수)	자활사업실시기관	비고	
비취업 대상자	자활공동체사업	50점이상	자활후견기관	* 지역여건, 예산 및 수용능력 등 을 감안하여 대상자의 자활에 필요한 사업에 참여할 수 있 도록 탄력적으로 운용	
	자활근로	업그레이드형	40점이상		민간위탁기관 등
		취로형	45~20점		시군구 등
	지역봉사	30점이하	사회복지기관, 자원봉사센터, 시군구 등		
	재활프로그램	점수와 무관	정신보건센터 등 정신보건시설, 사회복지관, 대학연구소, 자활후견기관 등		
생업자금융자	신청서 심사.평가	시군구			
취업 대상자	취업알선	50점이상	고용안정센터		
	직업훈련 (창업훈련)	50점이상	직업훈련기관		
	자활지원인턴	50점이상	인턴채용기업		
	자활구직세일즈공공근로 등	50점이상	고용안정센터, 근로복지공단		

출처 : 보건복지부, 2002년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅱ), 재구성

(3) 자활지원계획 수립절차

이상에서 살펴본 자활지원계획 수립절차를 비취업대상자와 취업대상자로 구분하면 <그림 2-2>, <표 2-4>와 <그림 2-3>, <표2-5>와 같다.

<그림 2-2> 비취업대상자 생계급여 조건부 절차 체계도

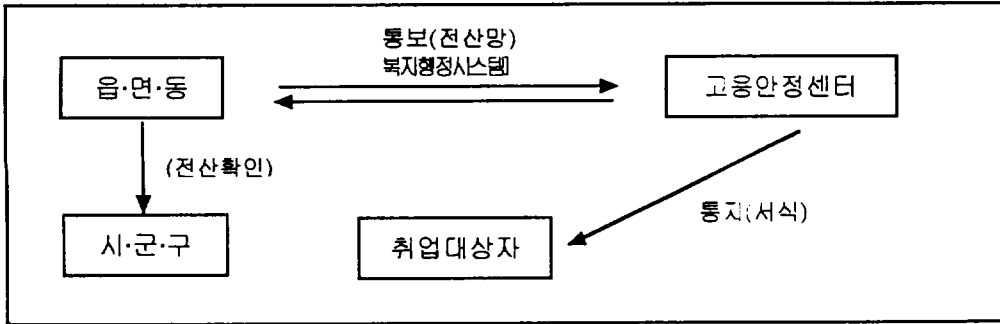


<표 2-4> 비취업대상자 생계급여 조건부 절차

처리내용	읍면동	사군구	자활사업실시기관
조건부수급자 상담실시	조건부수급자 결정일로 7일 이내 (방문 및 전화상담) : 필요시 상담불응시 상담요구서 통보 2회에 걸쳐 3일 이내 ※ 상담절차간소화: 수급자 선정 조사 시 조건부수급자와의 상담자료로 조건부과가 가능한 경우, 별도 상담 없이 참여할 자활사업 지정 통지		
가구별자활 지원계획 수립	근로능력점수, 자활욕구, 자활의지 등 종합적으로 고려하며 자활후견기관 등 자활사업실시기관 담당자와 사전 협의 권장 상담종료 후 즉시 복지행정시스템에 입력	자활사업대상 현황관리 및 자활후견기관 등 자활사업실시기관 담당자와 사전 협의 권장 복지시스템 확인	
자활사업 안내		지역 내 자활사업 안내 : 자활사업 실시기관, 사업종류 등의 정보를 정리하여 동사무소로 배포	
자활사업 위탁의뢰		자활사업 실시기관으로 의뢰 자활사업위탁 의뢰 후 잔여인원은 자자체자활사업 참여	
비취업 대상자 상담실시			의뢰일로부터 7일 이내 2회에 걸쳐 3일 이내 상담불응 시 상담요구
자활사업위탁 결과통보			동사무소로 자활사업 위탁 결과통보
자활사업 자정결과 통지	생계급여 조건제시 조건불이행시 생계급여중지 가능성 주지 조건부수급자에게 자활사업 자정통지서	자활사업현황관리 민간위탁기관 위탁관리비 지원	

출처 : 보건복지부, 2002년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅱ)

<그림 2-3> 취업대상자 생계급여 조건부 절차 체계도



<표 2-5> 취업대상자 생계급여 조건부 절차(45)

처리내용	읍면동	시군구	자활사업실시기관
조건부수급자 상담실시	조건부수급자 결정일로 7일 이내 (방문 및 전화상담) 상담불응시 상담요구서 통보 2회에 걸쳐 3일 이내		
가구별자활 자원계획수립	상담종료후 즉시 복지행정시스템에 입력		
자활사업 의뢰	자활욕구를 감안하여 취업대상자로 분류된 수급자를 전산망으로 전송 작업상담원과 충분한 사전협의유선 등 다양한 방법 권장 * 종합의견란에 조건부수급자 관련 정보 상세 기재(학력, 가구원 취업상태 등 가구원 건 건강상태 등) 복지행정시스템 입력		
개인별 취업지원 계획 수립통지	작업상담원의 의견을 반영하여 동사무소에서 최종 결정통지 (재심사 요청 받은 날로부터 14일내) 복지행정시스템 전송		최초 상담일로부터 14일 이내 작업상담원의 상담실시 개인별 취업지원계획수립이 어려울 경우 등 재심사 요청 복지행정시스템 전송
취업지원 결과 통보			읍면동으로 결과통보 전산망으로 진행
취업지원 결과 통지	취업대상자 현황관리	취업대상자 현황관리 복지행정시스템	취업대상자에게 통지

출처 : 보건복지부, 2002년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅱ)

45) 비취업대상자가 한시적으로 취업지원프로그램에 참가하게 될 경우 이 절차에 의한다.

4) 조건이행여부 확인 및 생계급여 중지⁴⁶⁾

자활사업 시행이후 자활사업실시기관에서는 조건이행여부 판단기준<표 2-6>에 의하여 조건이행여부를 읍·면·동으로 통지하여 다음달의 생계급여지급액 결정 시 반영하며 조건불이행 시 조건을 이행 할 때까지 대상자의 생계급여의 일부 또는 전부를 중지한다

<표 2-6> 사업별 조건불이행 판단 기준

사업구분	사업기간	조건불이행기준
자활공동체	주 5일 이상	월 5일 이상 연속불참 2일 이상 연속 불참이 3회 이상 반복
업그레이드형 자활근로	주 5일 이상	
취로형 자활근로	주 3일 이상	월 조건부과회수의 1/3이상 불참
지역봉사	주 3일 이상	
재활프로그램	프로그램: 주 1~2회 이상 사례관리: 월 2회 이상	프로그램 참여시: 주 2회(월 5회 불참), 주 1회(월 3회 불참) 사례관리: 1개월간 사례관리자와의 접촉 회피 ※ 단, 타 자활사업에 참여중인 조건부수급자가 재활프로그램에 참가할 경우에는 조건이행여부 확인 불필요
생업자금	-	대여신청당시 목적대로 집행하지 않은 경우 창업준비 및 창업활동을 하지 않은 경우

출처 : 보건복지부, 2002년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅱ), 재구성

4. 자활사업 프로그램

국민기초생활보장제도의 자활사업 프로그램은 크게 비취업대상자를 중심으로 하는 시·군·구 중심의 자활후견기관사업, 자활근로, 지역봉사, 재활프로그램, 생업자금융자와 취업대상자를 중심으로 하는 고용안정센터 중심

46) 국민기초생활보장법 제9조, 제30조, 국민기초생활법시행령 제15조, 국민기초생활보장법 시행규칙 제17조

의 취업알선 및 구직활동지원, 자활직업훈련, 직업적응훈련, 창업지원, 자활 구직세일즈 등이 있다.

1) 비취업대상자 프로그램

(1) 자활후견기관사업⁴⁷⁾

자활후견기관은 근로능력 있는 저소득층에게 집중적·체계적인 자활후견서비스를 제공함으로써 자활의욕 고취 및 자립능력 향상을 위한 지원과 저소득층의 자활 및 생산적 복지구현을 위한 핵심 인프라로서의 역할을 수행하기 위해 사회복지법인등 비영리법인과 단체 또는 개인의 신청을 받아 보건복지부로부터 지정되어, 운영하는 기관으로 자활후견기관의 자활사업은 국민기초생활보장법에 의한 조건부수급자 등 수급자, 차상위계층⁴⁸⁾을 대상으로 사업을 수행한다.

자활후견기관의 주요사업으로는 자활공동체의 설립·운영지원, 업그레이트형 자활근로사업 시행, 근로 능력 있는 저소득층의 자활의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보 제공·상담·직업교육 및 취업알선, 창업지원, 생업을 위한 자금융자 알선, 기술·경영지도, 기타 자활을 위한 각종 사업등을 시행한다.

(2) 자활근로⁴⁹⁾

자활근로사업은 주로 한시적 일자리 제공을 목적으로 하는 기존 공공근

47) 국민기초생활보장법 제16조, 국민기초생활보장법시행령 제22조, 국민기초생활보장법 시행규칙 제27조 내지 제30조

48) 차상위 계층 기준에 해당되지 않을 경우라도 전문기술자 등 당해 사업운영에 필요하다고 인정되는 경우 참여 가능하다

49) 업그레이트형, 취로형 사업의 비율을 40, 60으로 유지하며 점차 업그레이트형 자활 사업을 확대시키는 방향으로 전개하고 있다.

로사업과는 달리 저소득층의 자활촉진을 위한 보다 장기적인 계획 하에 자활공동체 창업 등을 위한 기초능력 배양에 중점을 두어 자활공동체로 전환하는 것을 목적으로 하는 업그레이드형과 부가적인 소득창출을 위한 근로의욕 유지형인 취로형 자활근로사업의 2가지 유형으로 구분된다.

업그레이드형 자활근로사업은 이윤창출을 통한 경제적 자립을 지향하는 시장형 사업과 공익증진을 목적으로 하는 공익형 사업으로 구분하며 시·군·구의 자체 판단에 따라 사업을 시행하며, 지역사회 여건에 맞는 독창적인 시장형 프로그램의 개발 촉진 및 민간기업체와의 연계 확대를 통해 사업을 수행한다.

업그레이드형 자활근로사업은 사업수행주체 등에 따라 다양한 사업이 시행될 수 있는데, 2001년도의 사업 시행 결과 보건복지부에서는 5대 전국표준화 사업50을 선정하여 2002년도에 지방자치단체 사업으로 권장하고 있다.

업그레이드형 자활근로사업은 원칙적으로 자활후견기관, 사회복지법인 등 비영리법인, 시민사회단체, 종교단체로서 자활지원사업 수행능력 또는 경험에 있는 민간기관에서 시행하며, 지역별 특성 등을 감안하여 예외적으로 해당 지방자치단체가 직접 시행하기도 한다.

취로형 자활근로사업은 고령자, 여성가구주 등 경노무 만이 가능한 자를

-
- 50) 2001년도 자활사업 실시 결과 공익적인 목적과 지방자치단체에서 사업을 위탁하기에 용이하고 전국적으로 시행하기에 적합한 5대 사업을 다음과 같이 선정하였다.
- ① 무료간병도우미 사업 : 자활사업 시행 전부터 사회복지관등 민간부분에서 꾸준히 시행되어온 간병도우미 사업을 수급자, 노인, 장애인등 저소득층을 대상으로 확대 시행하고 있다.
 - ② 음식물재활용 사업 : 거의 모든 지방자치단체에서 시행하고 있는 사업을 수집·운반, 사료화·퇴비화 가공, 자활농장의 3단계로 계열화하여 지역실적에 맞게 단계를 선택하여 추진토록 권장하고 있다.
 - ③ 집수리도우미사업 : 2002년부터 국민기초생활보장법상 주거급여의 현물지급을 집수리사업의 보호시장으로 적극 육성하기 위해 권장하고 있다.
 - ④ 청소 사업 : 공공 건물 및 공익건물에 대한 청소용역을 우선 위탁토록 유도하고 있다.
 - ⑤ 자원재활용 사업 : 음식물재활용사업과 더불어 전 지방자치단체에서 시행하고 있는 재활용사업을 우선 위탁토록 권장하고 있다.

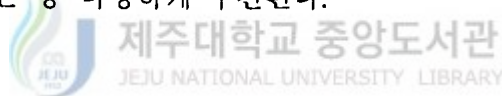
대상으로 근로능력 및 의욕을 제고하여 공익형 사업 등 상위프로그램으로 전환을 위해 환경정비, 주차장관리 등 노동강도가 약한 지역사회 공공서비스 제공사업을 중심으로 추진한다.

취로형 자활사업은 업그레이트형 자활사업과 달리 지방자치단체에서 직접 시행하도록 하고 있다.

(3) 지역봉사

지역봉사 프로그램은 연령이 높고 건강상태가 열악한 수급자를 대상으로 근로의욕 고취 및 지역공동체 활동 참여기회를 제공하기 위해 시행하여 지역사회 연대의식 함양에 기여하는 봉사활동 기회를 제공하는 것이다.

지역봉사는 원칙적으로 자원봉사센터, 사회복지관 등 민간전문기관에 위탁 운영하되, 지역실정에 따라 자율적인 자원봉사단을 구성하여 시·군·구에서 직접 시행하는 등 다양하게 추진된다.



(4) 재활프로그램

재활프로그램은 조건부수급자중 근로능력은 있지만 알콜 남용 등 정신건강상 문제가 있거나 상습적인 조건불이행자 등 근로의지가 현저히 낮은 자⁵¹⁾를 대상으로 실시하여 자활의욕을 고취하여 근로의욕 회복 시 지역봉사활동이나 자활근로사업 등 상위프로그램 진입을 목적으로 하는 프로그램을 말한다.

프로그램 실시기관은 근로의욕고취를 위한 구체적이고 실현 가능한 재활프로그램을 수행할 능력과 경험이 있는 기관으로 주로 정신보건시설(정신질환자 사회복지시설, 정신보건센터), 지역사회복지관, 알콜중독재활상담센터, 알콜중독모임(AA) 등에서 재활프로그램을 운영하며 보건복지부의 공모

51) 조건부수급자뿐만 아니라 재활프로그램 서비스 제공이 필요한 일반수급자 및 차상위계층을 포함한다.

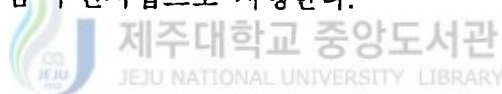
를 통해 사업실시기관을 선정한다.

(5) 생업자금융자

생업자금융자는 근로능력과 자활의지가 왕성하고 사업전망·기술·경영 능력 등 사업계획의 타당성이 인정되어 시장·군수·구청장의 추천을 받은 자에게 생업자금을 융자하여 자활을 지원하는 프로그램으로서 그 대상자는 국민기초생활보장법상의 수급자 및 저소득계층이다.

2) 취업대상자 프로그램

국민기초생활보장 조건부수급자중 취업대상자를 대상으로 하는 취업지원 서비스는 주로 노동부의 고용안정센터를 통해 지원하는 자활사업으로 직업 적응훈련, 취업알선 및 구직활동지원, 자활직업훈련, 창업지원, 자활구직세 일즈 등을 주요 중점 추진사업으로 시행한다.



(1) 직업적응훈련

취업대상자의 자활의지 및 근로의욕 고취와 직업생활에 필요한 기초적인 컴퓨터 활용능력을 배양하기 위해 취업대상자 전원을 대상으로 하는 심층 상담 후 적합한 적응훈련과정을 지정하여 실시하며 직업적응 훈련기관에 수강신청 후 참여하게 된다.

직업적응훈련 내용은 자활의지 배양과 근로의욕을 고취하는 근로의욕증진프로그램, 올바른 직업선택을 지원하는 직업지도프로그램 및 직업생활에서 공통적으로 요구되는 컴퓨터 조작 등 정보화 활용 능력을 제고하는 정보화 기초프로그램으로 구성된다.

이를 위하여 프로그램 실시기관에 훈련비를 지원하며, 참여하는 취업대상자에게는 식비와 교통비를 지원하며, 3단계 프로그램을 모두 이수할 경우 자활수당 10만원을 지급한다.

(2) 취업알선 및 구직활동지원

고용안정센터 등을 통해 구직활동을 지원함으로써 근로능력 있는 수급자의 취업촉진을 목적으로 하는 것을 말한다.

취업알선 및 구직활동지원은 근로능력 및 자활욕구, 가구여건 등이 취업에 적합한 자로 타 자활프로그램 참가보다 집중적인 구직활동지원으로 노동시장에서 취업이 가능한 자 중 구직직종에의 취업경력, 관련분야 자격증 여부, 취업에의 욕구 등을 고려하여 대상자를 선발한다.

취업대상자의 특성에 적합한 고용서비스를 제공하는데 여기에는 구인·구직 만남의 날 행사 및 취업설명회 개최, 성취프로그램 등 취업능력증진 프로그램 참여 기회 제공, 기타 고용정보 및 직업지도서비스 제공, 구직희망 직종에의 취업알선 등 구직활동 지원, 기타 직업상담서비스 제공 등의 서비스가 있다.

취업대상자는 주 1회 구직활동내역, 2주 1회 직업안정기관 출석 및 조건 이행여부를 확인 받아야 하며, 취업대상자 취업능력, 면접처 확보가능성, 눈높이 수준 등을 고려하여 개인구직활동⁵²⁾, 지정알선⁵³⁾, 동행면접⁵⁴⁾을 적용한다.

(3) 자활직업훈련

자활직업훈련은 직업능력개발훈련시설, 학교, 장애인직업재활실시기관 등에서 국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 취업 또는 창업이 용이한

52) 개인구직활동 기간 동안은 적극적 구직활동을 독려하고 관련분야 구인정보 및 취업알선서비스를 제공한다. 기간은 최대 4주이다.

53) 지정알선 기간 동안은 취업대상자에 적합한 구인처 개척, 특성에 부합한 상설채용마당 개최 등 적극적인 취업알선 서비스를 2주 동안 제공한다.

54) 동행면접은 개인구직활동과 지정알선 기간 동안에 취업에 이르지 않는 경우에 참여하게 되는데, 취업대상자에게 적합한 업체를 담당자와 함께 방문하여 면접을 실시하고, 구직활동에 나타나는 문제점을 분석, 현실적인 대안을 제시하여 취업대상자의 장기실업을 방지하며, 그 기간은 2주이다.

다양한 훈련과정 및 취업이 유망한 분야 등의 훈련과정을 개설 운영함으로써 취업능력 및 기능 습득을 지원하여 수급자들의 자활·자립을 촉진하고자 하는 사업이다.

수급자 중 취업 또는 창업을 희망하지만 직업수행능력이 부족하여 즉시 취업 및 창업이 어려운 자로서 직업훈련을 희망하는 자를 그 대상으로 하여, 직업능력개발훈련시설, 학교, 장애인직업재활실시기관 등에서 자활대상자의 특성에 맞는 직종⁵⁵⁾을 중심으로 1개월 이상 1년 이하의 장·단기 훈련을 실시한다.

취업대상자는 개인별 취업지원계획 수립 후 직업훈련 대상자를 선정하여 훈련기관에 위탁하는 절차를 거치며, 일반수급자는 구직 등록 시 반드시 상담을 실시 한 후 적성을 고려한 훈련과정 안내를 받는다. 훈련참여 자활대상자에게는 식비 및 교통비를 각 7만원씩 지급하고, 자활수당 10만원을 지급한다.



(4) 창업지원

근로복지공단에서 구직 등록 후 6개월 이상 경과한 취업대상자중 창업희망자를 대상으로 점포임대 등 창업지원 서비스 제공을 통해 신속한 자활자립 기반조성을 지원하는 사업이다.

창업지원 대상자에게는 창업에 필요한 가구 당 1억원 한도의 전세점포를 근로복지공단이 임차하여 이를 무보증·무담보로 재임대(연7.5%)하며 지원기간 1년 또는 2년으로 하되, 최장 6년까지 연장이 가능하다. 공동(체)창업 희망자에 대해서는 사업 아이템 등 심사 후 1억 5천만원 한도의 점포를 지원한다.

창업지원 적격자로 선정되어 창업점포를 신청한 자 중 창업 초기에 소요

55) 자활대상자 특성에 맞는 직종이란 취업이 용이한 직종으로 예를 들면 도배, 제과·제빵, 미용, 내선공사, 조리, 자동차정비, 용접, PC수리 등을 말한다.

되는 시설투자 및 운영자금을 1가구 당 최대 500만원을 연리 8.5%로 지원한다.

(5) 자활구직세일즈

자활대상자 스스로 생산현장을 체험하게 하고 이를 통해 본인의 근로의욕 및 취업가능성을 제고할 수 있도록 하기 위한 사업으로 국민기초생활보장 수급자 중 구직활동을 통해 취업가능성이 높다고 판단되는 수급자를 대상으로 선발하여 중소기업체를 중심으로 틈새 일자리를 발굴하게 하고 구인 정보 및 고용안정사업 홍보 등을 실시하게 하여 본인 및 여타 실업자의 취업을 지원하는 사업이다.

사업기간은 분기별로 나누어 시행되며 구직세일즈 참여자로 생산현장(중소업체 등)을 직접 방문하게 하여 본인의 일자리 발굴, 구인·구직 정보 수집 및 각종 고용안정 사업을 홍보하며 참여자에게는 임금을 지급하며 지원기간은 연간 3단계 참여 가능하며 취업 시까지 지원하게 된다.

이상에서 논의된 자활사업의 종류와 자활사업실시기관을 요약하면 다음의 <표 2-7>와 같다.

5. 자활사업 추진체계

국민기초생활보장제도의 자활사업 추진체계는 크게 자활사업을 시행하는 전달체계, 자활기관협의체, 자활사업의 재정 등으로 구분하여 살펴 볼 수 있다.

1) 자활사업 전달체계

자활사업의 전달체계는 지방자치단체, 노동부 고용안정센터의 공공기관과 자활후견기관, 재활프로그램 실시기관, 지역사회복지관등 민간기관을 들 수

있다. 이중 자활사업의 주된 전달체계로는 사회복지직공무원⁵⁶⁾을 포함한 시·군·구와 고용안정센터, 자활후견기관을 들 수 있다.

<표 2-7> 자활사업의 종류와 자활사업실시기관

자활사업종류 (구체적인 사업지정)		자활사업실시기관	조건부 수급자 유형	비고
자활공동체사업		자활후견기관	비취업 대상자	의뢰대상기관과 자활 사업 실시기관이 동일
자활근로	업그레이드형	민간위탁기관 등		
	취로형	시군구 등		
지역봉사		자원봉사센터, 사회복지기관, 시군구 등		
재활프로그램		정신보건센터 등 정신보건시설, 의과대학 정신과 클리닉 등 연구소		
생업자금융자 (창업지원)		시군구		
취업알선		고용안정센터, 인력은행, 시군구 취업정보센터 등	취업 대상자	의뢰대상 기관은 모두 고용안정센터임
직업적응훈련, 자활직업훈련		직업훈련기관, 자활직업훈련기관, 직업적응훈련기관등		
창업지원		근로복지공단		
자활구직세일즈 등		고용안정센터		

출처 : 보건복지부, 2002년도 국민기초생활보장사업안내(Ⅱ), 재구성

(1) 지방자치단체

지방자치단체의 전달체계는 기본적으로 보건복지부 ↔ 시·도의 광역자치단체 ↔ 시·군·구의 기초자치단체 ↔ 읍·면·동으로 이루어진다. 여기서는 읍·면·동 및 시·군·구가 자활사업의 중심적 역할을 차지한다. 자활사업의 대상자를 선정하는 일은 읍·면·동에서 담당하고 있으며, 시·

56) 제주시에서는 1999년 12월 27일자로 별정직 공무원인 사회복지전담요원에서 일반직(사회복지직) 공무원으로 전환시켰다.

군·구는 세부적인 자활사업의 내용을 결정하며 조건부수급자에게 구체적인 자활사업을 지정하기 때문이다.

시·군·구에서는 지속적으로 새로운 자활프로그램을 개발해야 하며, 고용안정센터, 자활후견기관, 지역복지관, 재활프로그램 실시기관 등 자활사업 실시기관과 지속적이고 유기적인 상호협조체계를 구축하여야 한다. 그러나 대부분의 시·군·구에는 자활사업을 전담할 조직 및 전문인력이 없는 상태에서 자활사업이 이루어지고 있다.

(2) 직업안정기관

노동부의 직업안정기관(고용안정센터)은 조건부수급자의 약 40%를 차지하고 있는 취업대상자들을 대상으로 자활사업을 실시하고 있으며 전국에 165개소가 있으며 앞으로도 접근성 등을 고려하여 군 단위 거점 지역 등 주요 시·군에 고용안정센터를 추가로 확대하여 설치할 예정이다.

읍·면·동에서 의뢰된 조건부수급자 중 취업대상자들에 대하여 전문적인 직업상담원들의 상담을 통해 개인별 취업지원계획을 수립하는 등 개인 사생활의 최대한 보호 및 편안한 분위기에서 밀착 상담을 실시하기 위해 전국센터의 상담창구를 부스형으로 교체하였으며 심층직업지도를 위한 성취프로그램, 근로의욕고취프로그램 등을 실시하고 있다

<표 2-8> 직업안정기관 현황⁵⁷⁾

(기준 : 2001. 12. 31)

(단위 : 개소)

직업 안정 기관 분류						
계	지방노동 사무소	고용안정 센터	일일취업 센터	인력은행	시군구취업 정보은행	기타
401	46	165	16	3	144	27

57) 노동부 홈페이지(www.molab.go.kr), 워크넷 홈페이지(www.work.go.kr) 참조

(3) 자활후견기관

자활후견기관은 국민기초생활보장법 제16조에 의거 수급자와 차상위계층의 자활 촉진을 위한 사업 수행을 위해 비영리법인, 단체 또는 개인의 신청을 받아 지정한 기관이다. 이전의 생활보호법에서는 자활지원센터라고 칭했으며, 1996년 시범사업으로 5개소가 설치된 이후 1997년 10개소, 1999년 20개소로 꾸준히 증가하였다. 2000년 7월에는 국민기초생활보장제도의 자활사업 시행을 앞두고 50개소를 추가로 지정하는 등 2001년도에는 164개소, 2002년도 7월 현재 175개소로 확대 지정되어 운영되고 있으며, 2002년 하반기에도 68개소를 추가 지정하여 운영할 계획이다.

초기 자활후견기관은 성공회 나눔의 집을 중심으로 시작되었으며, 주로 제도권에서 보호받지 못하고 있는 차상위계층⁵⁸⁾ 및 비정규직 근로자들이 주요 대상이었다. 이들이 노동시장에서 경쟁력을 키우고, 자활을 도모할 수 있도록 자활공동체를 설립하여 자립할 수 있는 기반을 조성하는 것이 자활후견기관의 역할이었다. 그러나 국민기초생활보장제도가 시행되면서 조건부 수급자를 대상으로 하는 자활사업의 전달체계로서의 주요한 역할을 하고 있다. 2002년 7월 현재 지역별 자활후견기관 현황을 살펴보면 다음 <표 2-9>과 같다.

자활후견기관은 국민기초생활보장법 제17조에 의해 자활지원을 위한 조사·연구·홍보사업, 자활지원을 위한 사업의 개발, 자활후견기관 및 자활공동체의 기술·경영지도, 자활후견기관 또는 자활공동체가 위탁한 사업 등을 수행하기 위해 법인으로 자활후견기관 협회를 설치할 수 있다. 자활후견기관협회는 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 국가 및 지방자치단체로부터 지원 받을 수 있으며, 자활정보센터를 설치하여 자활사업에 대한 정보제공 및 교육, 신규 자활사업 발굴, 자활공동체 모범사례 발굴 등의 사

58) 일반적으로 저소득층으로서 국민기초생활보장제도의 차상위계층을 의미하지는 않는다.

업을 수행할 수 있다.

<표 2-9> 지역별 자활후견기관 현황⁵⁹⁾

지역	계	2001년 이전 선정	2002년 선정	지역	계	2001년 이전 선정	2002년 선정
총계	175	164	11				
서울	28	27	1	강원	8	7	1
부산	15	14	1	충북	8	8	0
대구	8	8	0	충남	4	4	0
인천	11	10	1	전북	17	16	1
광주	7	6	1	전남	10	8	2
대전	3	3	0	경북	11	11	0
울산	3	3	0	경남	14	14	0
경기	26	23	3	제주	2	2	0

(4) 재활프로그램 실시기관

재활프로그램 실시기관은 근로능력은 있으나 알콜남용 등 정신건강상 문제가 있거나, 상습적인 조건불이행자 등 현저히 근로의지가 낮은 자를 대상으로 재활프로그램에 참여시켜 자활의욕을 고취하여 근로의욕 회복 시 지역봉사활동이나 자활근로사업 등 상위프로그램 진입을 도모하는 기관이다.

재활프로그램 실시기관은 정신보건시설, 지역사회복지관, 알콜중독재활상담센터, 알콜중독모임(AA) 등 종교·민간단체가 운영하는 기관, 자활후견기관 등과 같이 지역사회복지사업 경험이 있고 근로의욕고취프로그램을 수

59) 한국자활후견기관협회 홈페이지 (www.jahwal.or.kr), 보건복지부 홈페이지 (www.mohw.go.kr), 참조

행할 능력과 경험이 있는 기관으로서 전문적 사례관리를 수행할 수 있는 기관 중 희망기관의 공모를 1년 단위로 받아 2001년에 22개 기관이 선정되었으며, 2002년도에는 다음의 <표 2-10>에서 보는 바와 같이 83개의 기관으로부터 신청을 받아 재활프로그램 실시 가능여부를 심사하여 그중 프로그램 수행능력이 있다고 판단되는 34개 기관을 사업기관으로 선정되었다.

<표 2-10> 2002년도 재활프로그램 실시기관 선정현황⁶⁰⁾

지역	2001년 실시기관	2002년도 신청기관수	2002년도 지정기관			비고
			계	기존기관	신규기관	
계	22	83	34	20	14	
서울	4	16	9	4	5	
부산	2	8	2	2	-	
대구	2	5	3	2	1	
인천	-	3	1	-	1	
광주	1	4	2	1	1	
대전	2	6	2	1	1	기존기관 1개소 제외 신규지정(1개소)
울산	-	2	-	-	-	
경기	4	12	6	4	2	
강원	1	3	1	1	-	
충북	-	6	1	-	1	
충남	-	-	-	-	-	
전북	1	7	1	1	-	
전남	1	2	1	1	-	
경북	2	3	3	2	1	
경남	1	4	1	-	1	기존기관 1개소 제외 신규지정(1개소)
제주	1	2	1	1	-	

60) 보건복지부 홈페이지 (www.mohw.go.kr), 지역정신보건사업지원단 홈페이지 (mentalhealth.kihasa.re.kr) 참조

2001년 하반기부터 본격적인 시행을 통해 2002년도에는 체계적이고 내실 있는 재활프로그램 실시를 위해 사업매뉴얼 개발·보급, 전문가그룹에 의한 운영 자문·활성화 유도, 저학력·장기실직으로 인지·학습능력 부족 및 사회적응 곤란 등 기능적 재활장애요인이 있는 수급자를 대상으로 기초프로그램을 개발·보급하고 있다.

2) 자활기관협의체

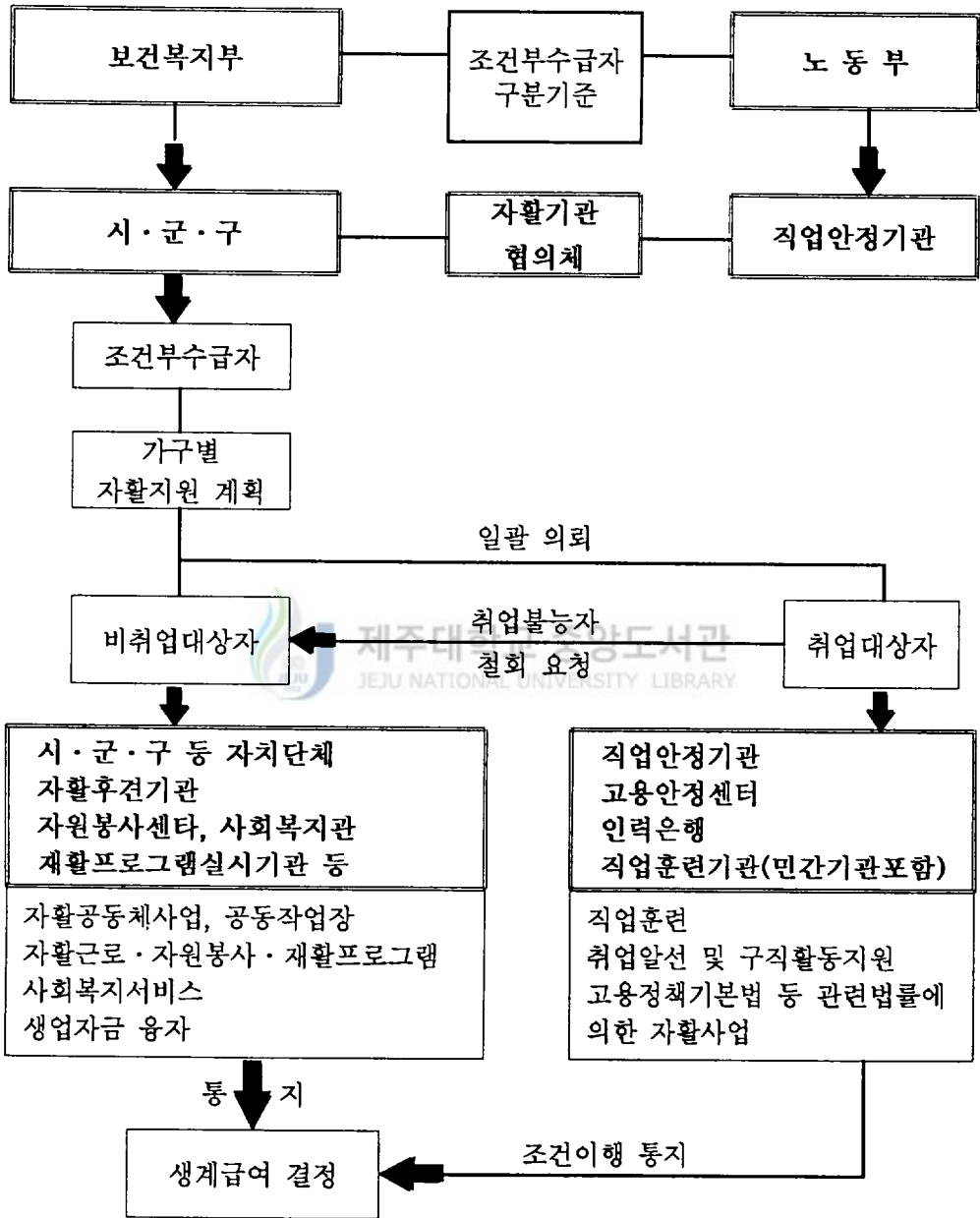
국민기초생활보장법 시행령 제 14조에 의하면 시장·군수·구청장은 조건부수급자에 대한 자활지원사업의 효율적인 추진을 위하여 직업안정기관, 소상공인지원센터, 자활후견기관 등의 장과 상시적인 협의체를 구성하도록 규정하고 있다.

자활기관협의체는 자활사업 공급자원을 바탕으로 보장기관, 직업안정기관(고용안정센터), 소상공인지원센터(상공회의소), 자활후견기관, 자활사업실시기관 등 10개 기관 내외로 구성하며, 의장은 부시장·부군수·부구청장, 부의장은 보건복지국장, 사회복지과장을 간사로 하도록 하고 있다.

운영은 자활기관협의체 대표자회의와 실무자 회의로 운영되며 조건부수급자의 자활을 위한 사업 의뢰 및 사후 관리체계 구축, 지역자활지원사업의 활성화를 위한 공공·민간자원의 총체적 활용도모, 수급자의 자활 및 복지욕구 충족을 위한 지역사회 중심의 복지서비스 연계시스템을 마련함으로써 실질적인 사례관리(case management)체계 구축을 그 목적으로 한다

지금까지 살펴본 자활사업의 전달체계와 자활기관협의체의 자활사업 수행흐름을 그림으로 나타내면 다음의 <그림 2-4>과 같다.

<그림 2-4> 자활사업 전달체계와 자활사업수행 체계도



출처 : 보건복지부, 국민기초생활보장법 시행령·시행규칙 입법예고 결과

3) 자활사업 재정

(1) 자활사업 예산

먼저 2002년도의 보건복지부의 자활사업 규모와 예산을 살펴보면 다음의 <표 2-11>과 같다. 2001년도 예산 92,371백만원에 비하여 59%인 55,213백만원이 증가한 147,584백만원으로 자활근로사업에 자활사업의 예산 80%인 120,320백만원을 투입하고 있다.

<표 2-11> 2002도 보건복지부 자활사업 예산

(단위 : 백만원)

구 분	2001 (A)	2002 (B)	증 감 (B-A)	주 요 내 역 (예산편성기준)
계	92,371	147,584	55,213	
자활근로사업	60,000	120,320	60,320	대상 : '01. 20천명 → '02. 40천명 지원수준 20천원/인일(월20일)
지역봉사	17,744	2,076	△15,668	대상 : '01. 42 → '02. 5천명 위탁관리 : 10천원/1인월 실비지원 : 3천원/1인/1일/월12일/12월
재활프로그램	250	1,551	1,301	운영기관 지원 : 48개소 지원액 : 10→15백만원/개소년 참여자 실비지원(6천명) 지원액 3천원/1인/1일/월12일/6월
자활후견기관	14,102	23,062	8,960	자활후견기관 운영(24개소) 기존(20개소) : 150백만원/개소년 신규(4개소) : 75백만원/개소년 청소년교실 운영 기존(20개소) : 49백만원/개소년
자활정보센터 운영 및 교육	275	275	-	자활정보센터운영 지원단가 : 100백만원/개소(2개소) 후견기관직원 교육 75백만원
저소득층 자활 사업 실태조사	-	300	300	저소득층 실태에 대한 주기적 패널조사 연구용역비

출처 : 보건복지부, 2002년도 국민기초생활보장사업안내(Ⅱ), 재구성

노동부의 2002년도 자활사업 규모와 예산은 다음의 <표 2-12>과 같다. 노동부의 2002년도 자활사업예산은 2001년 대비 39.9%가 감소한 총 39,026 백만원이며, 2002년도의 중점사업으로 자활직업훈련에 전체 예산의 50.6%인 20,000백만원을 배정하여 1만5천명의 취업대상자에게 자활직업훈련을 실시하고 있다. 그러나 2001년도의 경우 전체 자활사업 대상자를 4만명으로 예상하여 예산을 계상하였으나 사업실적이 미비하여 2002년도에는 그 대상자를 1만5천명으로 축소하였다.

<표 2-12> 2002년도 노동부 자활사업 예산

(단위 : 백만원)

구 분	2001 (A)	2002 (B)	증 감 (B-A)	주 요 내 역
계	97,612	39,026	△58,586	
자활직업훈련	55,800	20,000	△35,800	대상 : '01, 30천명 → '02, 15천명 훈련비, 식비및교통비, 훈련수당 지원
자활구직 세일즈	30,000	11,219	△18,781	대상 : '01, 10천명 → '02, 8천명 인건비, 산재보험료, 급량비등 관서운영비
직업안정기관 확충 및 운영	11,812	7,807	△4,005	고용안정센터 관리비 및 직업상담원 인건비등

출처 : 노동부, 2002 자활지원사업 안내, 재구성

(2) 보장비용 부담구분

국민기초생활보장법 제43조에 의하면 자활급여를 포함한 각종 급여(생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여)에 소요되는 비용은 다음의 범위 내에서 보장기관간에 협의하여 부담한다. 다만, 시·도 및 시·군·구 수급자 분포 및 재정자립도 등을 고려하여 국가부담

비율, 시·도 부담비율, 시·군·구 부담비율을 차등 하여 적용할 수 있다⁶¹⁾.

특별시가 관할하는 자치구의 경우에는 보장비용 총액의 100분의 50이하를 국가가 부담하고, 국가부담 제외 분의 100분의 50이상을 특별시가, 그 100분의 50이하를 자치구가 부담한다.

광역시 및 도가 관할하는 시·군·구의 경우에는 보장비용 총액의 100분의 80이상을 국가가 부담하고, 국가부담 제외 분의 100분의 50이상을 당해 광역시 및 도가, 100분의 50이하를 당해 시·군·구가 부담한다.

현재의 자활사업은 서울특별시의 경우 국가, 특별시, 자치구가 50%, 25%, 25%의 비율로 보장비용을 부담하고 있고, 광역시 및 도의 경우에는 80%, 10%, 10%의 비율로 보장비용을 부담하고 있다.

제3절 분석의 틀



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

자활사업은 시행 2년째를 맞이하여 처음 기대했던 것만큼의 성과를 거두지 못하고 있다는 의견이 제시되고 있다. 자활사업의 평가가 아직 이루어지지 않은 현실에서 자활사업의 성과 여부를 판단하는 것은 시기상조일지도 모른다.

그러나 본 연구에서는 자활사업의 추진과정에서 성공적인 자활사업 추진을 저해하는 원인 변수를 도출하여 이에 대한 대안으로 자활사업을 활성화시킬 수 있는 개선방안을 크게 5가지 분야로 제시함으로써 자활사업의 활성화에 따른 저소득층의 빈곤탈출, 저소득층의 자활촉진, 삶의 질 향상, 민·관협력의 강화, 사회적공감대 강화 등 자활사업의 정책 목표를 달성하

61) 국민기초생활보장법에는 차등규정을 할 수 있도록 되어 있으나 현재까지 차등규정을 적용시킨 예는 한 건도 없었다.

는데 기여 하고자 한다.

이를 위해 우선 자활사업의 이론적 배경과 의의와 내용을 서술하였으며, 또한 제주시 자활사업 운영실태와 현황을 2001년와 2002년도로 구분하여 분석한 결과 국민기초생활보장법, 자활사업 업무지침 및 규정 등 법·제도적인 측면과 자활사업을 실제로 추진하면서 부딪히게 되는 행정·행태적인 측면의 관점에서 비합리성 및 비효율성을 야기하는 요인을 도출하였다.

분석결과 법·제도적인 측면의 요인으로는 ① 자활사업대상자 선정부문, ②근로유인부문, ③ 자활사업 추진체계 부문, ④ 자활사업 예산부문, ⑤ 자금지원부문으로 선정하였다.

첫째로 대상자 선정부문은 인구사회학적 분류에 의한 자활사업대상자 선정기준의 제한성과 유형구분으로 인해 자활의지가 배제되어 결국은 자활사업 참여의 저조를 야기한다는 것이며, 둘째로 국민기초생활보장제도의 보충급여방식에 따라 근로유인을 위해 실시되는 근로유인제도가 현실적으로는 한계에 부딪쳐 자활사업의 부진을 야기하는 원인이 되며, 셋째로 보건복지부와 노동부로 이원화되어 있는 자활사업추진체계가 자활사업의 활성화를 저해하고 있다. 넷째, 자활사업예산 편성이 공급자 위주의 획일적으로 배정되는 비합리성 역시 자활사업의 부진을 야기하며, 마지막으로 저소득층의 자활자금 마련을 위한 자금지원체계가 형식적인것도 저소득층의 자활을 가로막는 문제점이 원인이 된다.

행정·행태적인 측면의 요인으로는 ① 민·관 협조부문, ② 자활사업 인식부문, ③ 자치단체의 관심도 부문, ④ 자활기관협의체 부문, ⑤ 지역특색 부문으로 선정하였다.

첫째, 민·관 협력체계의 구축여부에 따라 자활사업의 활성화에 미치는 영향에 대하여 분석하였으며, 둘째 자활사업에 대한 사회적공감대 부족과 인식 부족이 자활사업의 부진과 참여자의 사업참여 기피를 초래하는 점을 도출하였고, 셋째로 자치단체장의 관심이 자활사업의 성패를 얼마나 좌우하

는가를 논의하였다. 넷째, 자활기관협의체의 소극적인 운영과 구성단체의 부적절성이 자활사업의 부진을 야기한다는 것과, 마지막으로 지역특성에 맞는 자활사업프로그램의 부족도 자활사업의 부진을 야기한다는 점을 지적하였다.

이상의 분석 결과에 따르면, 자활사업의 저해를 가져오는 요인이 법·제도적인 측면과 행정·행태적인 측면에서 원인 변수를 도출하였으며 이를 개선하기 위한 대안을 제시하여 자활사업의 활성화 방안을 도출하였다.

본 연구의 분석의 틀에 대한 내용을 정리하면 다음 <표 2-13>과 같다.

<표 2-13> 연구의 분석틀

분 석 틀	
법·제도적 측면	행정·행태적인 측면
① 대상자선정 부문	① 민·관 협조 부문
② 근로유인 부문	② 자활사업 인식부문
③ 자활사업 추진체계 부문	③ 자치단체의 관심부문
④ 자활사업예산 부문	④ 자활기관협의체 부문
⑤ 자금지원체계 부문	⑤ 지역특색 부문

제3장 제주시 자활사업의 운영실태 및 현황

제1절 제주시 조건부수급자 현황 및 특성별 분석

1. 제주시 조건부수급자 현황 및 변화

1) 조건부수급자 현황

2002년 7월31일 현재 제주시의 국민기초생활보장 수급자는 <표3-1>에서 보는 바와 같이 총 8,474명이며 이중 근로능력자는 2,241명, 근로능력이 없다고 판단된 사람이 6,233명, 근로능력은 있지만 취업 등으로 인하여 조건부과 제외자가 1,939명이고 자활사업의 대상이 되는 조건부수급자는 281명으로 총 수급자의 3.3%이며, 근로능력자 대 비율은 12.5%이다. 이중 취업대상자는 112명으로 조건부수급자의 39.8%, 비취업대상자는 169명으로 조건부수급자의 60.2%를 차지하고 있다.

제주도내 다른 시·군과 비교 해보면 제주시의 조건부수급자 비율은 제주도 전체 조건부수급자(434명)의 64.7%를 차지하고 있으며 그 중 취업대상자는 제주도의 전체 취업대상자(157명)의 71.3%, 비취업대상자는 제주도 전체 비취업대상자(277명)의 61%를 차지하고 있다.

또한 총 수급자 대비 근로능력자 비율에서도 3.3%로써 제주도 전체 평균 2.4%보다 높고 제일 낮은 북제주군의 1.0% 보다는 세배나 높은 수치를 보이고 있다. 이는 제주도내 다른 시·군인 서귀포시, 북제주군, 남제주군 보다 자활사업을 시행 할 수 있는 인적 여건이 괜찮다고 볼 수 있으며 또한 조건부수급자 책정 시 조건부여에 관한 일선 담당자의 재량이나 지역적인 특성이 작용하는 것으로 볼 수 있다.⁶²⁾

62) 이와 관련하여 ○○군 자활사업 담당자의 말을 들어보면

<표 3-1> 조건부수급자 현황

(기준일 : 2002. 7. 31 현재)

(단위:명)

구분	총 수급자 (①+②)	근로 능력자① (A+B+C)	총수급자 대비조건부 수급자비율 (%)	조건부수급자				조건부과 제외자 (B)	자활 특례자 (C)	근로 무능력자 ②
				계 (A)	근로능력자 대비율(%)	취업 대상자	비취업 대상자			
제주도	18,181	3,911	24%	434	11.0%	157	277	3,423	54	14,270
제주시	8,474	2,241	3.3%	281	12.5%	112	169	1,939	21	6,233
서귀포시	3,267	687	2.2%	71	10.3%	17	54	584	32	2,580
북제주군	3,482	517	1.0%	35	6.8%	11	24	481	1	2,965
남제주군	2,958	466	1.6%	47	10.1%	17	30	419	0	2,492

출처 : 제주도, 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

2) 조건부수급자 변화 추이

조건부수급자의 현황과 관련하여 조건부수급자의 변화 추이를 살펴보면 조건부수급자의 수와 비율이 지속적으로 감소하고 있다는 것이다.

2001년 1월 본격적인 자활사업을 추진할 당시 제주시의 조건부수급자 수 및 근로능력자 대비 비율과 2001년 12월과 비교해 보면 <표 3-2>에서 나타나는 것과 같이 조건부수급자 수는 327명에서 230명으로 97명이나 감

「우리군의 경우 자활사업대상자를 찾으려 해도 근로무능력자를 제외하고 나면 근로능력자가 517명인데 이중 조건부과제외자가 93%인 481명이나 된다. 이들은 거주지역의 농사일에 종사하고 있으며 또한 자활사업 참여로 농사일에 빠질 경우 다음부터는 농사일에 같이 참여할 수 없도록 참여에서 제외하는 지역적인 풍습 때문에 자활사업 참여를 기피하기 때문에 일선에서는 조건부과제외자로 분류를 해버리는 경우가 많은 것 같다. 이런 사정은 아마도 ○○군이나 ○○시도 비슷할 것이다. 다만 제주시만이 타 지역에 비해 농업이 나 어업 등 1차 산업에 종사하는 사람이 적고, 서비스업 등 3차 산업에 종사하는 사람들이 많이 있어서 우리 군보다 조건부수급자 비율이나 자활사업의 인적 인프라가 훨씬 좋은 여건이라고 생각한다.」

<2002. 8. 5 ○○군 ○○과 자활사업담당자 A씨와의 면담자료 중에서>

소하였으며, 근로능력자 대비 조건부수급자 판정비율도 13.9 %에서 11.2%로 감소하였다. 이는 제주시뿐만 아니라 제주도 전체적으로 2001년 동안의 추이를 보면 지속적인 감소를 나타내는 현상을 발견할 수 있다.

또한 계속해서 2002년도의 추이를 살펴보면 <표 3-3>에서 보면 2002년 3월과 6월에는 제주시의 조건부수급자 수가 219명, 220명으로 별다른 변화가 없으며, 제주도 전체적인 면 또한 큰 변화를 찾아 볼 수 없다. 그러나 7월말 현황을 보면 제주시의 조건부수급자수가 전월 대비 61명이 증가한 281명으로 나타났으며 제주도의 조건부수급자수 역시 전월 대비 98명이 증가한 434명으로 증가 추이를 볼 수 있다.

<표 3-2> 2001년도 조건부수급자 변화 추이

(단위:명)

구분	기준일	총 수급자 (①+②)	근로 능력자 (A+B+C)	총수급자 대비조건부 수급자비율 (%)	조건부수급자				조건부과 제외자 (B)	자활 특례자 (C)	근로 무능력자 (②)
					계 (A)	근로능력자 대비율(%)	취업 대상자	비취업 대상자			
제주도	'01.1.31	17,790	4,176	3.2%	576	13.7%	186	390	3,568	32	13,614
	'01.6.30	18,623	4,109	2.6%	495	12.0%	171	324	3,534	80	14,514
	'01.9.30	18,265	3,922	2.3%	426	10.8%	137	289	3,423	73	14,343
	'01.12.31	18,275	3,850	2.0%	371	9.5%	119	252	3,423	56	14,425
제주시	'01.1.31	8,314	2,345	3.9%	327	13.9%	119	208	2,012	6	5,999
	'01.6.30	8,740	2,216	3.3%	293	13.2%	119	174	1,891	32	6,524
	'01.9.30	8,450	2,055	2.9%	246	11.9%	93	153	1,784	25	6,395
	'01.12.31	8,404	2,041	2.7%	230	11.2%	87	143	1,790	21	6,363

출처 : 제주도, 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

이상에서 살펴본 바와 같이 조건부수급자의 현황과 관련하여 의미 있게 짚고 넘어가야 할 사항이 몇 가지 있다.

첫째 2001년도에는 조건부수급자의 수가 전반적으로 감소하고 있다는 것이다.

둘째 2002년도에는 조건부수급자의 수가 변동사항이 없다가 7월에는 갑자기 증가하였다는 것이다.

이러한 조건부수급자의 지속적인 감소원인과 2002년 7월 갑자기 증가한 원인 및 전체수급자 수의 증감에 따라 조건부수급자수의 변화에 끼치는 영향 등 몇 가지 사항에 대하여 의구심을 갖게 된다.

<표 3-3> 2002년도 조건부수급자 변화 추이

(단위:명)

구분	기준일	총 수급자 (①×②)	근로 능력자① (A+B+C)	총수급자 대비조건부 수급자비율 (%)	조건부수급자				조건부과 제외자 (B)	자활 특혜자 (C)	근로 무능력자 ②
					계 (A)	근로능력자 대비율(%)	취업 대상자	비취업 대상자			
제주도	'02.3.31	18,195	3,953	19%	342	8.7%	107	235	3,559	52	14,242
	'02.6.30	18,193	3,903	18%	336	8.6%	107	229	3,512	55	14,290
	'02.7.31	18,181	3,911	24%	434	11.0%	157	277	3,423	54	14,270
제주시	'02.3.31	8,477	2,138	25%	219	10.2%	75	144	1,998	21	6,339
	'02.6.30	8,440	2,108	26%	220	10.4%	71	149	1,862	26	6,332
	'02.7.31	8,474	2,241	33%	281	12.5%	112	169	1,999	21	6,233

출처 : 제주도, 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

그러나 <표 3-2>, <표 3-3>에서 보는 것과 같이 전체수급자의 증감에는 상관이 없이 조건부수급자수가 2001년도에는 계속 감소하였으며, 2002년

도에는 별다른 추이를 보이지 않다가 7월에 갑자기 증가한 것을 알 수 있다. 그러므로 조건부수급자의 감소 및 증가는 전체 수급자수와는 큰 상관관계가 없는 것으로 볼 수 있다.

그러므로 조건부수급자의 증감원인을 자활사업의 자체에서 찾아야 할 것으로 보인다. 즉 자활사업이 본격적으로 시행되기 이전에는 자활사업에 참여하면 저소득층의 자활에 큰 도움이 될 것이라는 기대감으로 조건부수급자들을 많이 선정하여 자활사업을 시행하였으나, 막상 자활사업을 통하여 별다른 도움이 되지 않는다고 생각하고 조건부수급자들의 선정을 꺼리는 경향을 보이는데 그 이유가 있다고 본다.

즉 이들의 대부분은 완전 취업자가 아닌 비정기적으로 일을 나가고 있는 불완전 취업자로서 일일노동, 파트타임제, 파출부 등 일용근로로 인한 수입이 자활근로로 인한 수입보다 많다고 느껴 최소한의 근로일수만 참여하거나 불완전 취업상태임을 주장하여 조건부과제외자로 분류길 원하는 것이다.

그리고 2002년도 7월에 조건부수급자 수가 갑자기 증가한 것은 보건복지부에서 근로능력자에 대한 일제조사를 실시하여 전국평균(3%)을 기준으로 미진한 지역에 대한 집중 조사를 실시한 결과 조건부수급자 수가 증가한 것으로 볼 수 있다. 즉 신규 조건부수급자가 선정된 것이 아니라 기존의 일반수급자나 조건부과제외자 중에서 조건부수급자에 해당되는 대상자를 선별한것으로 조건부수급자 선정시 각 읍·면·동의 사회복지직공무원들의 재량이 변수로서 적용 될 수 있다는 것을 알 수 있다.

2. 제주도 조건부수급자의 특성별 분석

1) 성별·연령별 현황

조건부수급자의 특성을 제주도와 제주시를 대상으로 분석하여 보면 조

건부수급자의 성별 현황은 <표 3-4>에서 보면 2002년 1월 현재 제주도 전체는 남성이 1,630명(42.33%), 여성이 2,217명(57.7%)으로 여성이 587명(18.7%) 많은 분포를 보이고 있으며 총 근로능력자와 비교하면 남성이 9%, 여성이 10.3%로 비슷한 실정이다.

제주시의 경우 2002년 1월 현재 남성이 906명(44.3%), 여성이 1,135명(55.7%)이며 총 근로능력자와 비교해 보면 남성이 10.5%, 여성 11.8%의 분포를 보이고 있어 제주시가 제주도 전체 보다 다소 높은 비율을 보이고 있다. 또한 제주시의 조건부수급자 수는 전체 제주도의 53%를 차지하고 있으며 총 근로능력자와 비교해 보면 61%로 아주 높게 나타나고 있다.

<표 3-4> 조건부수급자 성별 현황⁶³⁾

(기준 : 2002. 1. 31)

(단위 : 명)

구분	성별	합계 (A+B+C)	근로능력자								자활 특례자 (C)
			조건부수급자			조건부과제외자					
			소계 (A)	취업 대상자	비취업 대상자	소계 (B)	취업 상태	가구 여건	환경 적응	기타	
제주도	계	3,847	377	125	252	3,414	2,414	647	101	252	56
	남성	1,630	148	54	94	1,467	1,075	197	54	141	15
	여성	2,217	229	71	158	1,947	1,339	450	47	111	41
제주시	계	2,041	230	87	143	1,790	1,367	209	66	149	21
	남성	906	96	34	62	805	628	61	37	79	5
	여성	1,135	134	53	81	985	739	148	28	70	16

출처 : 제주도, 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

63) 기타란은 5~6급 장애인 및 도서벽지거주수급자로 2001년도는 조건제시유예자, 2002년도는 조건부과제외자로 구분

다음은 제주시 근로능력자 2,041명의 연령별 현황을 <표 3-5>에서 살펴 보면 18세 미만 6명, 18~20세 180명, 21~30세, 339명, 31~40세 525명, 41~50세 596명, 51~60세 376명, 61세 이상 19명으로 41세 이상이 991명으로 근로능력자 중 48.6%를 차지하고 있으며, 31~40세가 25.7% 21~30세가 16.6%이며 20세 이하가 9.1%이다.

전반적으로 41세 이상의 고령자가 전체의 거의 50%를 차지하고 있으며 그 중 비취업대상자의 143명중 41세 이상이 109명으로 76.2%를 차지하고 있어 조건부수급자들의 일반 노동시장에서 실질적인 경쟁력을 가지기는 어려운 실정이다. 특히 비취업대상자들의 경우에는 고령화가 더욱 심각한 실정으로 기술습득이나 교육을 통한 취업은 어려울 것으로 보인다.

<표 3-5> 조건부수급자 연령별 현황

(기준 : 2002. 1. 31)

(단위 : 명)

구분	연령대	합계 (A+B+C)	근로능력자								자활 특례자 (C)
			조건부수급자			조건부과제외자					
			소계 (A)	취업 대상자	비취업 대상자	소계 (B)	취업 상태	가구 여건	환경 적응	기타 ※	
제주도	계	3,847	377	125	252	3,414	2,414	647	101	252	56
	18세미만	18	0	0	0	16	5	8	2	1	2
	18~20	353	31	25	6	321	130	141	14	36	1
	21~30	591	74	60	14	512	306	144	41	21	5
	31~40	995	71	27	44	922	705	153	13	51	2
	41~50	1,145	101	13	88	1,027	818	108	23	78	17
	51~60	722	99	0	99	594	432	92	8	62	29
	61세이상	23	1	0	1	22	18	1	0	3	0
제주시	계	2,041	230	87	143	1,790	1,367	209	65	149	21
	18세미만	6	0	0	0	4	2	0	1	1	2
	18~20	180	23	19	4	156	81	42	12	21	1
	21~30	339	49	43	6	288	198	45	30	15	2
	31~40	525	39	15	24	485	399	46	4	36	1
	41~50	596	62	10	52	527	435	35	13	44	7
	51~60	376	55	0	55	312	235	41	5	31	8
	61세이상	19	1	0	1	18	17	0	0	1	0

출처 : 제주도, 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

2) 학력별 현황

제주시 근로능력자의 학력별 현황을 <표 3-6>에서 살펴보면 전체 조건부수급자의 230명 중 119명 고졸이하로서 51.8%를 차지하고 그 중 비취업 대상자의 143명중 초등졸 이하가 75명으로 52.4%를 차지하고 있다.

전반적으로 수급자들의 학력수준은 낮은 편이고 취업대상자보다 비취업 대상자의 학력이 더 낮음을 알 수 있다.

<표 3-6> 조건부수급자 학력별 현황

(기준 : 2002. 1. 31)

(단위 : 명)

구분	학력별	합계 (A+B+C)	근로능력자								자활 특례자 (C)
			조건부수급자			조건부과제외자					
			소계 (A)	취업 대상자	비취업 대상자	소계 (B)	취업 상태	가구 여건	환경 적용	기타	
제주도	합계	3,847	377	125	252	3,414	2,414	647	101	252	56
	무학	453	56	1	55	330	239	42	5	34	17
	국졸이하	864	79	7	72	762	624	66	9	63	23
	중졸이하	950	77	21	56	863	641	140	29	53	10
	고졸이하	1,206	134	75	59	1,066	719	233	39	75	6
	전문대졸이하	229	16	11	5	213	89	97	12	15	0
	대졸이하	135	15	10	5	120	38	64	6	12	0
	대졸이상	10	0	0	0	10	4	5	1	0	0
제주시	합계	2,041	230	87	143	1,790	1,367	209	65	149	21
	무학	256	32	0	32	216	186	9	4	17	8
	국졸이하	458	48	5	43	404	332	29	7	36	6
	중졸이하	456	39	15	24	414	347	28	11	28	3
	고졸이하	676	89	52	37	583	412	95	32	44	4
	전문대졸이하	107	13	10	3	94	57	21	4	12	0
	대졸이하	85	9	5	4	76	32	26	6	12	0
	대졸이상	3	0	0	0	3	1	1	1	0	0

출처 : 제주도, 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

3) 가구형태별 현황

제주시의 근로능력자 중 조건부수급자의 가구형태별 현황을 <표 3-7>에
서 살펴보면 총 조건부수급자 230명중 일반가구가 168가구로서 73.0%, 노
인가구 2가구, 장애인 9가구, 모자가구 33가구, 부자가구 12가구, 기타 6가
구로써 모·부자가구가 45가구로서 전체의 19.5%를 차지하고 있다.64)

<표 3-7> 조건부수급자 가구형태별 현황

(기준 : 2002. 1. 31)

(단위 : 명)

구분	가구별	합계 (A+B+ C)	근로능력자								자활 특례자 (C)
			조건부수급자			조건부과제외자					
			소계 (A)	취업 대상자	비취업 대상자	소계 (B)	취업 상태	가구 여건	환경 적용	기타	
제주도	합계	337	377	125	252	3414	2414	647	101	252	56
	일반가구	291	240	74	166	1,806	1,236	351	62	97	45
	노인가구	13	5	0	5	158	104	45	2	7	0
	장애인가구	35	39	13	26	548	292	128	10	118	8
	모자가구	65	59	23	36	555	473	74	12	6	1
	부자가구	26	19	11	8	227	185	26	9	7	0
	기타	27	15	4	11	110	64	23	6	17	2
제주시	합계	2041	230	87	143	1,790	1,367	209	65	149	21
	일반가구	1140	168	54	114	955	750	93	39	73	17
	노인가구	90	2	0	2	88	62	24	1	1	0
	장애인가구	235	9	3	6	216	115	42	5	54	1
	모자가구	364	33	17	16	330	285	34	9	2	1
	부자가구	15	12	10	2	133	111	12	6	4	0
	기타	76	6	3	3	68	44	4	5	15	2

출처 : 제주도, 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

64) 조건부수급자 중에 모·부자 가구가 많은 것은 이혼율이 급증하는 요즘 현실
과도 무관하다 할 수 없겠지만, 우리 나라 현실에서 여성이 혼자 취업을 하거
나 창업을 하는 것이 어려운 현실을 반영한다 볼 수 있다.

제2절 제주시 자활사업 추진 현황

2000년도의 자활사업은 국민기초생활보장법의 시행과 더불어 10월부터 실시하였으나 그 기간이 2개월이란 매우 짧은 시간이었으며, 자활사업예산 편성 또한 지체되어 사업이 기존의 공공근로 사업위탁으로 추진되었으므로 실질적으로 자활사업이라고 보기는 어렵다.

그러므로 본격적인 자활사업은 2001년 초에 독립적인 자활사업예산이 배정되면서부터 시작되었다고 볼 수 있는 것이다.

지난 2001년도에는 자활사업 시행에 따른 자활사업 추진 준비, 인프라, 추진 실적 등 3차례의 평가를 통하여 전국적으로 23개의 자활우수도시를 선정하였으며, 자활사업 우수사례 등도 전파하는 등 자활사업의 기반 및 사업여건이 조성되었다고 평가되며, 2002년도에는 정착단계에 있는 자활사업의 기반을 좀 더 확실하게 만들고 여러 가지 좋은 자활사업 아이템을 개발함으로써 자활사업을 통한 자활성공 사례들이 많이 나올 수 있도록 자활사업 활성화에 노력을 기울여야 하는 중요한 시점이라고 평가된다.

여기에서는 제주시의 2001년 자활사업 추진실적과 현재 추진중인 2002년 상반기 자활사업의 추진현황을 중심으로 지역 자활사업의 실체를 조망하고, 자활사업의 내용과 특성을 보다 명확하게 드러내주는 비취업대상자 자활사업을 중심으로 검토하여 보고자 한다⁶⁵⁾.

65) 자활지원사업은 비취업대상자와 취업대상자로 구분하며, 전자는 보건복지부, 후자는 노동부로 이원화 되어있다. 따라서 지방자치단체에서는 비취업대상자, 지방고용안정센터에서는 취업대상자를 대상으로 자활사업을 실시하고 있다.

비취업대상자의 자활사업은 자활공동체, 자활근로 등 시장경쟁에서 시행하고있는 노동사업이 주이며, 취업대상자의 자활사업은 주로 교육훈련이나 취업알선이다. 그러므로 자활사업의 내용과 특성은 비취업대상자의 자활사업에서 더욱 명확히 나타난다.

1. 2001년도 자활사업

2001년 한해동안 제주시에서는 자활근로사업에 총 442명⁶⁶⁾을 다음의 <표 3-8>에서 보는 바와 같이 자활공동체, 자활근로, 재활프로그램, 생업자금융자, 취업지원프로그램 등에 투입하였는데, 사업참여자는 비취업대상자가 245명, 취업대상자가 153명, 자활특례자가 22명, 일반수급자 22명이 참여하였다.

<표 3-8> 2001년도 자활사업 참여자 현황

(단위 : 명)

구분	합계	자활사업 대상자			
		비취업대상자	취업대상자	자활특례자	일반수급자
제주시	442	245	153	22	22

출처 : 제주도(사회복지과) 내부자료, 재구성

2001년도 자활사업은 자활사업에 대한 사회적 여건 미성숙 및 연대감 미조성으로 자활사업을 자활후견기관 및 재활프로그램 실시기관, 각 동사무소를 통해서 5개의 업그레이드형 자활근로 사업과 20개의 취로형 자활근로사업, 재활프로그램, 그리고 제주고용안정센터의 취업지원프로그램을 실시하였다⁶⁷⁾.

66) 2001년 1월부터 12월까지 1년동안 사업에 참여한 총 인원수(연인원이 아님)

67) 자활사업이 민간단체 중 제주시자활후견기관에서만 실시된 이유는 자활사업의 시행 초기라 사회적 공감대 부족 및 홍보가 부족하고, 자활사업을 실시할 수 있는 인력의 미비, 예산의 부족 등에 기인한다고 보여진다. <표 3-9> 참조

<표 3-9> 2001년도 자활사업 추진 현황

(단위 : 명)

구분	실시기관명	사업명	참여인원	비고
총계			442	
업그레이드 자활근로	제주시자활후견기관	수산물찌꺼기자원화사업	6	- 7월 사업자등록(홍사랑) 및 공동체 출범
	제주시자활후견기관	화장실문화개조사업	13	- 10월 공동체 출범
	제주시자활후견기관	청소용역사업	17	- 10월 공동체 출범
	제주시자활후견기관	복지간병인사업	15	- 저소득주민 2000여명 간병
	제주시자활후견기관	천연염색사업	8	- 지역특화사업
취로형 자활근로	제주시자활후견기관	초등학교화장실관리사업	12	- 환경개선 및 고령층 고용효과
	제주시(19개동사무소)	지역환경정비등	186	- 지역환경정비, 주차장정비등
재활 프로그램	제주시정신건강센터	근로의욕고취프로그램	32	- 근로의욕고취, 재활사업실시
취업지원 직업훈련	제주고용안정센터 (제주노동사무소)	취업지원프로그램 직업훈련, 자활인턴등	153	- 취업지원 및 직업훈련등

출처 : 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

그러나 자활근로 및 여러 자활지원 프로그램을 통하여 다음의 <표 3-10>과 같이 수급자 중 취업대상자 15명, 비취업대상자 13명, 일반수급자 41명등 총 69명을 수급자에서 제외시킨 반면⁶⁸⁾, 조건부과시 조건불이행으로 생계급여가 중지된 수급자도 취업대상자 22명, 비취업대상자 19명으로 총 조건부수급자 중 41명이 지난 한해 동안 제재를 받았다⁶⁹⁾.

68) 자활성공자의 경우 일반가구가 취업대상자나 비취업대상자에 비하여 많은 이유는 자활사업으로 인한 성공보다는 자녀들의 취업이나 취직으로 수급자에서 제외되었기 때문인 것으로 보인다.

69) 조건불이행자의 경우 취업대상자가 비취업대상자 보다 많은 이유는 고용안정센터에 의뢰된 상대적으로 젊은 취업대상자들이 연락이 안되거나 조건이행을 기피하는 사

<표 3-10> 2001년도 자활성공자 및 조건불이행자 현황

(단위 : 명)

구분	수급자 구분				탈퇴후 직업			조건불이행자 (취업/비취업)
	계	취업 대상	비취업 대상	일반 가구	계	취업	창업	
제주시	69	15	13	41	69	56	13	41 (22/19)

출처 : 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

2. 2002년도 자활사업

2002년 7월 현재 제주시의 자활사업 대상자 현황은 다음의 <표 3-11>과 같다. 조건부수급자가 281명이며 이 중 비취업대상자는 169명이다. 이들을 대상으로 현재 추진중인 자활사업 실시 기관별 추진 사업은 <표 3-12>과 같다.

자활공동체사업⁷⁰⁾이 4개 사업에 22명, 업그레이트형 자활근로 6개 사업에

례가 많이 나타나고 있는 것으로 보인다.

이러한 조건불이행자의 유형은 세 가지로 나눌 수 있다.

① 사실상 비공식적으로 일을 하면서 조건부 자활지원사업에 참여하지 않는 경우

② 가출 등으로 연락이 두절된 경우

③ 명백한 근로기피로 간주 할 수 있는 경우

그런데 앞의 두 가지는 사회복지직공무원의 사실 확인을 통해 추정 소득을 부과하거나 동거가구원에서 제외하면 되는 경우로 전체 사례의 2/3이상으로 추정된다. 마지막 사례는 대부분 알코올중독이나 사회부적응 현상 등으로 인한 '재활프로그램' 필요한 사례로 보아야 할 것이다.

- 70) ① 목적 : 저소득계층의 자활공동체사업 참여를 통한 자활능력 향상과 자활의 욕을 고취시켜 궁극적으로는 탈 빈곤화를 목표로 함
- ② 추진방향 : 자활후견기관은 참여대상자들의 개인신용이나 담보력이 부족하기 때문에 공동창업의 형식을 통해 시장에 진입할 수 있도록 지원
- 지역사회자원과의 적극적 연계를 통해 안정적인 일감을 제공으로 참여자들의 근로경험을 축적 가능
 - 상호출자의 조합방식 운영을 통해 공동체에 대한 소속감을 높이고 미래

35명, 취로형 자활근로 19개 사업에 104명, 재활프로그램 1개 사업에 27명 등 총 30개 사업에 188명을 투입하여 실시하고 있다⁷¹⁾.

<표 3-11> 2002년 자활사업 대상자 현황

(2002년 7월 31일 현재)

총 수급자	근로 능력자	조건부수급자			조건부과제외자			자활 특례자
		소계	취업 대상자	비취업 대상자	소계	현재 취업자	미취업자	
8,474	2,241	281	112	169	1,939	1,521	418	21

출처 : 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

자활사업 추진의 경우 자활공동체사업은 자활후견기관, 업그레이트형 사업은 공모를 통한 민간기관의 신청으로 심사 후 위탁 시행하나 불가피한 경우 자치단체에서 직접 시행도 가능하고, 취로형 자활근로사업은 자치단체(사회복지과, 동사무소)가 직접 추진하며, 지역봉사 사업은 지역 사회복지관 등 민간기관에 위탁 시행하거나 자치단체에서 직접 시행하고, 마지막으로 재활프로그램은 재활기관으로 지정된 기관에 대상자를 의뢰하여 시행하고

의 창업에 대한 비전 제지로 상대적인 저임금 등 제약요인 극복

③ 성립요건

- 구성원 중 조건부수급자가 1/3이상이어야 함
- 차상위계층, 일반인중 공동체 필요 기술 보유자 참여 가능
- 모든 구성원에 대해 자활근로임금(50만원)이상의 수익금 배분 가능
- 조합 또는 부가가치세법상의 2인 이상의 사업자로 설립
- 자활근로사업단의 공동체 전환 시 동질성 유지

④ 자활공동체 인정 : 자활공동체의 설립요건을 갖춘 공동체에 대하여 자치단체에서 확인한 후 인정서 발급

- 인정공동체에 대한 인건비 지원 가능(구성원 중 수급자만 가능, 최장 1년)

71) 비취업대상자 수가 169명, 자활사업 참여자 수가 188명으로 자활사업 참여자 수가 비취업대상자 보다 19명 많은 것은 재활프로그램 및 자활공동체에 일반 수급자 및 차상위계층이 참여하고 있기 때문이다.

있다.

자활공동체사업은 현재 보건복지부 지정 제주시자활후견기관에서 추진되고 있으며 업그레이트형 자활근로사업은 민간위탁 공모⁷²⁾를 거쳐 제주시자활후견기관, 제주여성인력개발센터, 아라종합사회복지관의 3개 기관에서 시행되고 있으며, 취로형 자활근로사업은 제주시의 19개 동사무소에서 각 동의 특성에 맞는 사업을 개발하여 추진하고 있으며 재활프로그램은 재활프로그램실시기관인 제주시정신건강센터에서 추진하고 있다.

2002년 상반기에는 자활사업을 위탁받아 시행하는 기관은 4개의 민간기관⁷³⁾이 있다. 그러나 아직까지도 일반기업체나 종교단체, 일반시민단체 등 자활사업의 참여가 부진한 실정으로 이에 대한 대책이 필요하다고 본다.

자활사업의 추진현황을 보면 자활사업의 본래 목적에 부합되는 자활공동체 사업이나 업그레이트형 자활근로사업에 참여하는 인원보다는 단순노무 중심의 취로형 자활근로에 참여하는 인원이 많다는 것이다. 이는 조건부수급자의 조건부과를 충족시키기 위해 어쩔 수 없이 최소시일만 참여하거나 아직까지도 공공근로식의 생각으로 참여하는 수급자들이 많다고 볼 수도 있으며 이에 대한 대책도 필요하다고 본다.

또한 2002년 상반기 동안 제주시의 조건부수급자 중 자활사업에 참여하지 않아 생계급여가 중지된 조건불이행자가 48명(취업대상자 23명, 비취업대상자 25명)에 이르고 있다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면 취업대상자의 경우는 주로 20대의 고졸 이상의 학력으로서 학교를 졸업하고 아직까지 노동시장에 정상적으로 진입

72) 2002년의 경우에는 제주시내 사회복지단체, 시민단체 등 자활사업 수행능력 가능한 민간기관이 제주시의 사업공모를 받아 자활기관협의체 심사를 거쳐 선정하여 3개 기관이 업그레이트형 자활근로사업에 참여하고 있다.

73) 2002년 상반기 자활사업 민간위탁 실시기관은 다음과 같이 4개 기관이다.

- 업그레이트형 자활근로 사업 : 3개 기관
 - 제주시자활후견기관, 제주여성인력개발센터, 아라종합사회복지관
- 재활프로그램 실시기관 : 제주시정신건강센터

하지 못한 대상자가 대부분이다. 이들은 주로 파트타임제로 일을 하면서 가족의 빈곤과는 상관없이 혼자서 생활하는 자들이 대부분이며 동사무소나 고용안정센터에 출석을 기피하는 경우가 많다. 또한 주민등록상으로만 기재되어 있으며 전출이나 행불자도 많은 현실이다. 또한 비취업대상자인 경우 자기 일을 하면서 스스로 조건불이행으로 분류되고 생계급여가 중지되어도 실질적인 소득변화에는 별 효과를 미치지 않아 오히려 조건을 불이행하는 사례도 존재한다.

<표 3-12> 2002년 상반기 자활사업 실시기관별 추진 현황

기관별	구분	사업명	참여인원(명)	비고
제주시 자활후견기관	자활공동체	흙사랑	5	전국5대표준화사업, 지역특화사업 수산물찌꺼기 자원화사업
		클린 제주	4	전국5대표준화사업, 지역특화사업 관광지화장실문화개조사업
		해오름 간병인회	9	유료간병인
		e-편한집	4	전국5대표준화사업 집수리 사업
	업그레이드형 자활근로	청소 용역 사업	5	전국5대표준화사업, 시장형사업
		복지간병인사업	13	전국5대표준화사업, 공익형사업
		천연염색사업	5	지역특화사업, 시장형사업
		주거환경개선사업	3	전국5대표준화사업, 공익형사업
제주여성인력 개발센터	업그레이드형 자활근로	의류·수선 재활용사업	6	전국5대표준화사업, 시장형사업
아라 종합 사회복지관	업그레이드형 자활근로	농산물재배사업	3	농산물 수확시 관내 사회복지시설 등에 무료 공급, 공익형사업
제주시 정신 건강센터	재활프로그램	근로교육고취 프로그램	27	알콜중독자 치료, 사회적응 훈련
19개 동사무소	취로형 자활근로	관내 환경정비	104	각동 특성에 맞는 사업실시

출처 : 제주도(사회복지과) 내부자료, 재구성

제3절 제주시 자활사업 추진 체계

자활사업의 추진체계는 크게 자활사업을 시행하는 전달체계와 민·관협력체계인 자활기관협의체, 그리고 자활사업 예산으로 나누어 볼 수 있다.

1. 자활사업 전달체계

현재 제주시의 자활사업 전달체계의 공공부문을 보면 다음 <표 3-13>에서 보는 바와 같이 제주시 및 19개 동사무소에 자활사업 담당 인력이 있다. 사회복지직 충원은 현재 보건복지부의 지침⁷⁴⁾에 따라 이루어지고 있으며 올해 안으로 제주도 및 제주시에도 사회복지직공무원이 자활업무를 담당하게 될 것이다⁷⁵⁾. 또한 제주고용안정센터에서는 직업상담원이 자활사업 업무를 담당하고 있다.

민간부문을 보면 제주시 자활후견기관이 자활공동체 및 업그레이트형 자활근로 등 여러 가지 자활지원업무를 하고 있으며, 자활근로사업 민간공모를 통해 시민단체인 제주YWCA 부설 제주여성인력개발센터와 지역종합사회복지관인 아라종합사회복지관에서 업그레이트형 자활근로를 추진하고 있으며, 제주시정신건강센터에서 재활프로그램을 운영하고 있다.

74) 전국적으로 국민기초생활보장제도 시행 전인 1998년, 3,000명, 1999년 4,200명, 2000년 4,800명, 2001년 5,500명에서 2002년 7,200명으로 사회복지직공무원 1인당 기초생활수급자 수가 100가구 내외로 확충할 예정이며 2002년 7월31일 현재 사회복지직공무원 11명 제주시에서 수습행정원으로 근무하고 있으며 연내 정식 발령 예정이다.

75) ① 제주시에서는 자활사업을 사회복지과 사회복지담당에서 전담하고 있다. 사회복지과 현원은 18명(일반직 11명, 기능직 3명, 청원경찰 1명, 일용직 3명)이며 사회복지담당, 자활복지담당, 노인복지담당, 장애인복지담당으로 4개의 담당으로 구성되어 있다. 단 자활복지담당은 묘지, 의료보호업무를 담당하고 있다
② 제주도에서는 자활사업을 사회복지과 사회복지담당에서 전담하고 있다. 사회복지과 현원은 16명(일반직 14명, 기능직 2명)이며 사회복지담당, 경로복지담당, 장애인복지담당, 청소년육성담당으로 4개의 담당으로 구성되어 있다

<표 3-13> 제주시 자활사업 담당 인력 현황

(단위 : 명)

구 분	합계	제주시 사회복지과	동사무소	고용안정 센 터	비 고
자활사업 담당자	21	1	19	1	사회복지과 담당자는 행정직, 고용안정센터는 직업상담원
사회복지직 공무원	31	1 (여성복지과)	30	-	

출처 : 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

2. 자활기관협의체 추진 현황

민간부문과 공공부문의 연결고리인 자활기관협의체에 대해서는 앞에서 언급한 바 있다. 제주시 자활기관 협의체는 대표자 회의 및 실무자 회의가 있으며 <표 3-14>와 같이 보장기관인 제주시와 직업안정기관인 제주고용안정센터, 보건복지부 지정 자활후견기관인 제주시자활후견기관, 지역사회복지관, 공동모금회, 자원봉사센터 등 11개 기관으로 구성되어 있다. 이러한 자활후견기관협의체를 통하여 제주시의 자활사업 방향을 논의하고 자활사업 프로그램 개발 및 민간위탁 규모 결정 등 전반적인 자활사업을 추진하는 협의체의 기능을 해야 하나 현재는 법적으로 개최하게 된 협의체회의만을 개최하는 등 거의 소극적으로 운영되고 있는 면이 있다. 이는 자활사업에 대한 사회적 인식이 부족하고, 협의체 구성기관이 자활사업과 관련이 없는 기관이 포함되어 있는 것도 그 이유 중의 하나가 아닌가 한다.

<표 3-14> 제주도 자활후견기관 협의체 구성현황

구 분	기관(단체명)	직위(직급)	성명	비고	
대표자 회의	보장기관	제 주 시	부시장	김영준	의장
		제 주 시	사회경제국장	진창섭	부의장
		제 주 시	사회복지과장	윤화중	간사
	자활후견기관	제주시자활후견기관	사무국장	고은택	
	고용안정센터	제주지방노동사무소	고용안정센터장	최기복	
	복지관	제주종합사회복지관	관장	김정현	
		아라종합사회복지관	관장	고두승	
		탐라장애인복지회관	관리실장	전남호	
	시민단체	제주여성인력개발센터	관장	백진주	
		제주시자원봉사종합센터	사무국장	고태언	
	기 타	춘강장애인근로센터	시설장	김상준	
		제주도공동모금회	관리과장	안형건	
	재활프로그램	제주시정신건강센터	센터장	곽영숙	
	실무자 회의	보장기관	제 주 시	자활사업담당자	양신영
자활후견기관		제주시자활후견기관	기획실장	강중우	
고용안정센터		제주지방노동사무소	자활사업담당자	양선예	
복지관		아라종합사회복지관	사업부장	조성태	
재활프로그램		제주시정신건강센터	담당자	변가윤	
시민단체		제주여성인력개발센터	간 사	김희정	

주 : 2002. 7월 현재

출처 : 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

3. 자활사업 예산

제주시의 2002년도 자활사업 예산은 <표 3-15>에서 보면 2001년도 대비 41%가 증가한 887백만원으로서 이중 자활근로사업에 전체 예산의 78.4%인 696백만원을 투입하고 지역봉사 사업에 11백만원, 재활프로그램 운영에 30백만원, 자활후견기관 운영에 150백만원을 투입하여 시행하고 있다.

<표 3-15> 2002년도 제주시 자활사업 예산 현황'

(단위 : 천원)

구 분		예 산				비고
		2002년	2001년	비교△증감		
				예산액	증감률	
합계		887,488	627,785	259,703	41%	
자활근로	계	696,000	462,785	233,215	51%	
	업그레이드형	300,000	185,114	114,886	62%	
	취로형	396,000	277,671	118,329	42%	
지역봉사	계	11,040	-	11,040	-	2001년도 자활근로 예산포함
	위탁관리비	2,400	-	2,400	-	
	실비	8,640	-	8,640	-	
재활프로그램	계	30,448	15,000	15,448	103%	
	운영비	19,000	15,000	4,000	26%	
	실비	11,448	-	11,448	신규	
자활후견기관	계	150,000	150,000	-	-	
	운영비	150,000	150,000	-	-	

출처 : 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성

자활사업에 투입되는 예산은 앞서도 살펴본 바와 같이 국비, 도비, 시비를 80, 10, 10의 부담비율로 정부, 제주도, 제주시에 부담하고 있으며,⁷⁶⁾ 또한 보건복지부의 지침대로 기초생활보장기금 조례를 제정하여 기금을 적립토록 되어 있으나 현재 제주시의 경우 조례만 제정되어 있고 기금 적립은 하지 못하고 있는 실정이다.



76) 자활사업에 활용되는 예산은 전부 국도비보조사업이며 현재 제주시의 자체예산으로 계상 되어 있는 예산은 전무한 실정이다. 앞으로 자활사업의 활성화를 위해서는 제주시 자체 예산을 확보하여 지역특성에 맞는 사업을 추진해야 할 것이다. 국도비보조사업으로 시행되는 예산 중 자활후견기관 운영비는 국비, 도비, 시비의 부담비율이 70, 15, 15 이며, 재활프로그램 실시기관 운영비 및 실비는 국비, 도비, 시비의 부담비율이 80, 20, 0 으로서 제주시의 재활프로그램실시기관이 재활프로그램은 제주도 전지역을 대상으로 사업을 실시한다고 말할 수 있다.

제4장 자활사업의 문제점

자활사업은 국민기초생활보장제도를 내실화 하는데 큰 기여를 하였지만 실질적으로 사업을 운영하는데는 많은 문제점이 드러나고 있다. 이러한 자활사업의 문제점은 국민기초생활보장법이나 자활사업 지침 및 규정 등에 의한 법·제도적 측면과 자활사업을 추진하면서 행정구조나 지역적 특성에 따라 나타날 수 있는 행정·행태적인 측면으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

제1절 법·제도적인 측면의 문제점

법·제도적인 측면에서는 먼저 자활사업 대상자 선정 및 분류 기준의 합리성 결여, 조건부수급자의 자활사업 참여동기를 유발시킬 근로유인제도의 미흡, 이원화된 자활사업의 전달체계의 문제점, 자활사업 예산 편성의 비합리성, 자활사업 자금지원체계의 미흡 등을 지적 할 수 있다.

1. 자활사업 대상자 선정범위의 비합리성

여기에서는 자활욕구나 근로의지가 배제된 인구사회학적 분류기준으로 조건부수급자를 분류 시 나타나는 문제점에 대해 살펴보자.

1) 자활사업 대상자 선정기준의 제한성

현 기초생활보장제도 수급자 중 조건부수급자를 선정하는 기준은 “연령, 취업상태, 건강상태, 가구여건”등으로 이루어져 있으나 이런 기준은 자활사업의 참여를 희망하는 빈곤계층을 모두 포괄하지 못하고 있는 상황이다.

첫째, 연령에 대한 규정은 60세 이상의 노인 수급자 중 근로활동을 희망하는 사람을 배제하는 측면이 있다⁷⁷⁾. 이것은 예산상의 이유로 노인들의 욕구를 반영하지 못할 위험성이 있다. 또한 노인세대들은 주로 1 ~ 2인의 가구로써 최저생계비가 노인들의 욕구를 충족시키기에는 부족하며, 이들을 위한 별도의 근로활동 기회를 제공하지 않는 상황에서 노인 수급자와 차상위 계층 가구의 빈곤을 심화시킬 수 있다.

둘째, 취업상태에 대한 규정의 경우 일반적으로 자활사업대상자들은 주로 직업이 없는 빈곤계층을 말한다. 그러나 현실적으로는 비정규 노동으로 인한 취업과 비취업의 구분이 모호한 상태에서 이들은 엄밀히 말해 완전취업자도 아니고 장기 실업자도 아닌 불완전 취업상태를 이루고 있는 것이다.

셋째, 건강상태에 대한 규정의 경우 건강상태로 근로능력을 판정한다는 것 자체가 매우 복잡하고 객관성을 유지하기가 어렵다⁷⁸⁾.

넷째, 수급자 중 일부는 가구여건으로 인해 근로활동에 참여하지 못함에 따라 빈곤화가 더욱 더 심화되고 있다. 대부분이 여성으로 구성되어 있는 가구여건 미약자의 경우 여성가구의 자활의지는 높아 이들에게 보육 및 간병서비스 등을 제공할 경우 근로활동에 종사할 수 있는 가능성이 매우 크지만 현재 자활사업의 체계는 이들을 노동시장으로 끌어들이는 유인책이 미흡한 실정이다.

77) 이 규정은 노인들의 자활지원사업 참여를 금지한 규정이 아니라, 조건부과를 면제시키는 규정이라는 의미를 갖는다.

제주시의 경우 2001년도에는 자활근로사업의 예산부족으로 사업참여를 제한하였으나 2002년도에는 예산 범위 상 제한적으로 허용하였으며 대상자들은 주로 취로형 자활근로사업에 많이 신청하고 있다.

78) 조건부과 대상자를 선정하는 과정에서 사회복지직공무원과 수급자 간의 이견이 발생하여 운영과정이 매끄럽지 못하며, 담당자에 따라 조건부과 대상기준이 조금씩 상이하며, 전체적으로는 매우 다양한 형태의 수급자들이 혼재 되어 있는 양상을 나타내고 있다.

2) 조건부수급자 유형 구분의 확실성

조건부수급자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분한 것은 근로능력 점수에 따라 확실적으로 구분되고 이런 구분에 따라 정형화된 자활프로그램만을 제공하게 됨으로서 개인 및 가구의 욕구나 특성이 배제되게 되어 초기에는 자활사업의 참여율이 높을지 모르나 결과적으로는 자활사업 참여실적이 저조하게 나타나는 결과를 초래한다.

결국 현재의 조건부과 대상자 선정기준에 의해서 자활가능성이 높은 근로능력자들이 현재 취업을 이유로 자활사업 참여를 기피하는 현상이다. 일하고 싶은 노인계층이나 여성가구주들이 근로무능력을 이유로 자활사업 참여에서 배제되는 현상이 이러한 문제점의 핵심이라 할 것이다.

2. 근로유인제도의 미흡

국민기초생활보장제도는 최저생계비를 기준으로 부족한 소득을 보충해주는 '보충급여방식'을 채택하고 있다. 그러므로 수급자의 근로소득이 증가하면 생계급여가 감소하게 되어 총소득은 수급자의 노력과 상관없이 항상 동일해지는 방식으로 운영되고 있어 수급자들이 근로소득이나 이전소득을 축소 신고하려는 경향과 근로유인효과를 저해하는 한계를 갖게된다.

또한 현행제도는 생계, 의료, 주거, 교육 등 모든 급여체계를 수급자 선정기준에 따라 전부 아니면 전무 (all or nothing)식으로 혜택을 주다보니, 수급자들이 설령 경제적으로 자활능력을 회복했다 할지라도 적극적으로 자활사업에 참여하여 수급자에서 탈피하려고 하지 않는 경향이 많다.

그러므로 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 실시하는 조건부생계급여제도와 근로활동을 통해 얻은 소득에 대하여 일정한 비율만큼 소득에서 공제함으로써 근로유인을 위한 인센티브를 반영한 '소득인정액⁷⁹⁾' 개념을 도입하고 있다.

그러나 현행 제도에서는 조건부생계급여와 근로유인 모두 실효를 거두지 못하고 있다. 먼저 조건불이행자에 대한 생계급여 조치가 사실상 효과를 보지 못하고 있다. 즉 생계비 중 본인 분에 대해서만 수급제한을 가하므로, 조건불이행에 따른 불이익은 현금급여 중 극히 일부분에 불과 하다. 이는 기본적으로 '최저생계 보장'에 대해 조건을 부과한 기초생활보장제도의 한계 때문이다. 그리고, '소득인정액' 개념도 현재는 적용되지 않고 있으며, 매우 제한적으로 근로소득공제제도⁸⁰⁾가 적용되고 있다. 그렇지만 다른 근로인센티브 제도가 없는 현실에서 현행 제도는 높은 소득으로 빈곤에서 탈출해야 하는 자활사업대상자로 하여금 근로소득을 축소, 은폐하거나 근로활동을 자발적으로 기피하게 만들 가능성이 있으며, 자활사업에 대한 참여동기를 현저히 약화시킬 수 있는 위험성을 내포하고 있다.

또한 우리사회의 근로소득 파악율은 비슷한 경제규모의 외국에 비해 현저히 낮은 편이며 특히 비정규직 노동자의 근로소득 파악은 더욱 더 낮게 추정되고 있다. 이러한 낮은 근로소득파악율은 자활사업에 큰 영향을 미치고 있다. 왜냐하면 자활사업에 참여하는 대부분의 대상자들은 소득파악이 어려운 비정규직 노동자이거나 영세업자들로서 소득이 낮은 자활사업을 기피하고 보다 소득이 높은 노동시장 쪽을 택하는 경우가 많기 때문이다.

그리고 현재의 국민기초생활보장제도는 자활대상자가 근로활동을 하여

79) 수급자의 소득에 근로유인을 위한 인센티브를 반영한 개념의 '소득평가액'이다.

이에 '재산의 소득환산액'을 합하여 각 수급자의 인정소득을 산출하는 방식이 '소득평가액' 개념이다.

- 80) ① 2002년 7월 31일 현재 자활공동체 참가로 인한 소득의 10%, 학생의 근로소득 10%, 장애인이 직업재활사업에 참여하여 얻은 소득의 15%를 공제하고 있으나 2002년 9월 1일부터 장애인·학생·자활공동체에 적용하고 일반 근로 및 사업소득에 대하여 30% 범위로 확대 시행하고 있다.
- ② 2003년에는 소득공제사업의 전면 시행은 유보하며 상시근로자 등 소득파악 계층(전국 약 5만여명 추정)을 대상으로 30 ~ 50%의 공제율을 적용하는 시범 사업을 실시할 계획이다.
- ③ 2004년에는 노인 등 취약계층에 대해서도 단계적으로 확대 예정이다.
(보건복지부, 국민기초생활보장제도 시행2년의 성과, 2002. 10. 1. 보도자료 중에서)

안정적인 소득⁸¹⁾을 취할 경우 수급권에서 제외되므로, 비록 특례제도를 활용하여 최소한의 보호장치를 마련하고 있다고는 하나, 현실적으로는 의료보호 및 교육보호, 주거급여에 있어 불이익을 당할 것이라는 우려 때문에 근로활동에 대한 참여율이 떨어지고 있는 것이다.

다음의 <사례 1>은 현물급여가 왜 필요한 가를 단적으로 나타내어 주는 면담기록이다. 제주도 자활후견기관에서 실시하는 업그레이드형 자활근로사업인 복지간병인사업에 참여하는 조건부수급자 A씨와의 면담에서 알 수 있다.

< 사례 1 >

제주시 자활사업실무자 B씨 : 선생님께서는 후견기관에서 말하기를 수급자에서 벗어나는 것을 꺼려하고 있다고 하는데 그 이유가 무엇인지? 저 생각엔 수급자를 탈피하여 자신의 힘으로 생활하면 자식이나 본인 스스로로 몇몇할 것 같은데, 혹 자활이란 것에 대한 이해부족이 아닌가요?

자활사업 참여자 A씨 : 현재 저는 복지간병인 사업에 참여하고 있으며 그동안의 자활사업을 통해서 후견기관의 지도아래 충분히 본인의 힘으로 수급권자를 탈피할 수 있는 돈을 벌 수 있다는 것을 깨달았습니다. 그렇지만 수급자 탈피는 하고 싶지 않습니다.

왜냐하면 수급자 탈피 후의 자녀들의 교육과 의료비의 부담 때문입니다. 저 혼자면 어찌하든지 수급자를 탈피하여 자신의 힘으로 생활 할 수 있지만

81) 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등 자활사업에 발생하여 발생한 소득으로 소득평가액이 선정기준을 3개월 이상 초과하는 경우 자활급여특례자로 관리하며, 해당자 개인에 대하여 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등에 참가할 수 있도록 자활급여를 3년동안 계속 지급하나, 생계·주거급여는 중지하고, 가구원중 '만성질환 등으로 지속적인 의료비 지출이 필요한자(6개월이상의 치료·요양·재활을 요하는 질환 등으로 인하여 의료비 지출이 필요한자)'가 있거나, '중고등학생'이 있는 경우는 해당 가구원에 한해 의료급여 또는 교육급여실시가 가능하다.

지금은 더 이상의 고소득을 올리는 것보다는 그냥 수급자로서 사업에 참여하는데 만족합니다.

어마도 다른사람들도 대부분 자녀들의 중고등학교 교육비나 가족들의 의로비 쪽으로 많은 두려움을 갖고 있습니다. 저가 알기로는 자활특례자에 한하여 교육급여와 의료급여가 시행되고 있지만 부분적이라고 알고 있습니다.

후견기관에서는 저를 자활공동체로 나가라고 권유하고 있지만, 현재의 상황에서는 어렵다고 간곡하게 사정하였습니다. 그러니 시정님과 높은신 분들께 잘 말씀하셔서 우리 어려운 수급자들이 마음놓고 수급자를 탈피해도 몇년 동안은 교육이나 의로비 걱정이 없는 방법을 마련만 해준다면 더 열심히 살고 일도 열심히 하겠습니다.

(2002. 7. 21 복지건강인사업 참여자 A씨와의 면담자로 중에서)

3. 자활사업 추진체계의 이원화



현재 자활사업의 추진체계는 보건복지부와 노동부에 의해 이원화되어 관리되고 있다. 조건부수급자 선정 및 유형구분은 일선의 읍·면·동에서 하고 있으나 실질적인 자활사업의 시행 및 관리는 보건복지부에서 비취업대상자를 중심으로, 노동부는 취업대상자를 중심으로 하고 있다.

그러므로 자활사업에 대해 정책수립 및 추진, 평가에 대해 서로 책임을 전가할 문제가 발생 할 수도 있다. 이원화된 추진체계로 인한 문제점을 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조건부수급자에 대한 사례관리가 원활하게 이루어지지 않는다. 즉 사회복지직공무원과 직업상담원간에 취업대상자에 대한 판단기준이 상이하다는 것이다. 처음에 조건부수급자로 선정되고 유형 구분 시 사회복지직공무원에 의하여 취업대상자로 분류되어 고용안정센터로 의뢰되었으나 직업

상담원의 면담결과 부적격자로 판정되는 사례가 그 예이다. 즉, 동사무소와 고용안정센터간에 취업대상자에 대한 자료공유가 이루어지지 않는 것이다. 따라서 사회복지직공무원과 직업상담원간에 인식을 공유 할 수 있도록 공동교육이나 지침이 마련 되어야 할 것이다⁸²⁾.

둘째, 이원화된 추진체계는 사업추진과정에서 사업참가자 전체를 대상으로 하는 프로그램을 시행하기에 어렵다. 자활사업 대상자가 취업과 비취업 대상자의 프로그램에 동시에 참여하지 못하고 있기 때문이다.

셋째, 자활사업 추진과정에서 부처간의 예산의 전용이 어렵다는 점이다. 2001년 한해동안 자활사업 추진결과 보건복지부 쪽의 예산은 부족하고 노동부 쪽의 예산은 많이 남았으나 예산을 전용시키는데는 많은 어려움이 있었다. 이는 사업 초기에 많은 시행착오를 거칠 수밖에 없는 자활사업을 효과적으로 운영하는데 큰 문제점으로 작용하고 있다.

다음의 <사례 2>는 자활사업을 실제로 담당하고 있는 제주시 사회복지과 담당자, 제주고용안정센터 담당자와 자활후견기관 등 자활사업실시기관의 실무자, 동사무소 사회복지직공무원과의 자활사업 관련 간담회 중 내용의 일부이다. 여기서는 자활사업의 추진의 이원화로 인한 어려움을 알 수 있다.

< 사례 2 >

○○동, ○○동사무소 사회복지공무원 A씨, B씨 : 현재 자활사업추진체계는 동사무소에서 대상자를 선정하고 통보하면 사회복지과, 고용안정센터, 후견기관 등에서 자활사업을 실시하고 있는데, 업무협조체제의 미비로 인하

82) 2001년도에 보건복지부 산하 실무자들과 노동부 산하 실무자 등의 수급자에 대한 합동 상담을 하여 사례관리를 하고자 유도 하였으나 현실화 되지 못하였다.

여 일선에서는 어려움이 많다. 각 동에서 취업대상자로 선정해서 통보하면 상담 후 취업대상자 불가 판정으로 회시 되는 등 고용안정센터와의 시각차이로 인하여 대상자 선정 시 어려움 등이 많다.

또한 사회복지과 및 자활후견기관에서는 스스로 자활사업에 참여할 인원을 구하려고 노력해야 한다. 동사무소에서 통보만 하는 인원을 가지고 사업을 할려고 해서 는 안된다. 그리고 각 동에 적합한 취로형자활근로사업 개발도 필요하다. 예전의 취로사업형이 아니고 공익에 이바지 할 수 있는 적절한 사업 개발이 시급하여 이에 대한 대안책이 있어야 한다.

○○고용안정센터 A씨 : 동사무소에서 의뢰가 들어오는 취업대상자들을 상담해보면 전혀 조건에 맞지 않아 돌려보내는 경우가 많다. 오히려 동사무소에서 심층상담을 통하여 대상자의 조건에 맞게 수급자유형을 구분하여 의뢰하는지 의문이 되는 점도 있다. 그리고 취업대상자에 대한 시각에서도 조금의 차이가 있는 것 같다. 이에 대한 개선책은 반드시 필요하다.

○○자활후견기관 B씨 : 비취업대상자로 선정된 대상자와 상담을 해보면 자활사업에 부적합한 대상자가 많은 것을 알 수 있다. 우리도 사회복지과와 협조하여 자활사업 대상자를 구하기 위해 자체 상담을 많이 하고 있으며 이에 대한 상담자들도 실무사제로 아주 많이 구축해 놓은 상태이다. 어쨌든 자활사업 대상자 선정 시 방법에 대한 개선책은 있어야 하며 차후 자활사업의 추진체계를 일원화 시켜 나가야 할 것이다.

○○과 A씨 : 본청에서도 자활사업대상자를 구하기 위해 일반수급자와 조건부수급자 구분 없이 자활후견기관을 통한 상담을 통하여 구하고 있으며, 취로형자활근로사업 뿐만 아니라 자활사업에 대한 좋은 아이템 개발에 많은 노력을 하고 있고, 우리보다 전문적인 지식을 가지고 있는 각 동들의 사회복지 직공무원들의 사업개발에 대한 참여가 없어서 아쉬운 점이 많다. 자활사업뿐만 아니라 다른 사회복지 업무를 맡고 있어 바쁘기는 하겠지만 적년 말에도 올해의 기초생활관련 특수시책을 제시해 보라고 해도 겨우 한 두건 정도가 건의되어 올해의 시책에 반영되었을 뿐 자활사업 쪽으로는 전무한 실정이다.

좋은 아이디어는 누구의 생각이든 반드시 타당성을 거쳐서 반영하도록 노력하고 있다.

또한 이원화된 자활사업의 추진체계 통합은 반드시 이루어져야 하며 특히 초기 대상자 선정 시 합동상담방법이든지 무엇이든 중앙정부 차원에서의 대책이 필요하며 대번 건의를 하고 있는 사항이며 자활사업의 발전을 위해선 반드시 필요하다.

(2002. 2. 27 2002년 자활사업 안내 및 활성화 방안에 대한 간담회 중에서)

4. 자활사업 예산 편성의 비합리성

현행 제도상 자활사업에 필요한 비용은 국가, 시·도, 시·군·구별 부담 비율을 정하여 확일적으로 일정비율을 부담하게 하고 있으며⁸³⁾, 예산배정은 분기별로 배정하고 있으나 자금사정에 따라 월별 배정도 이루어지고 있다. 또한 예산편성을 조건부수급자의 수요에 따라 결정되는 것이 아니라 중앙정부 중심의 원칙에 따라 확일적으로 예산이 편성되고 있다.

이는 자활사업의 시행규모를 조건부수급자 수와 자활사업을 실시 할 수 있는 지역적인 여건에 따라 정하는 게 아니라, 중앙정부에서 배정되는 예산에 따라 자활지원사업의 규모를 정하여 추진하는 방식으로 되어 있어 실질적으로 예산이 충분히 확보되지 못하는 경우가 발생하고 있으며 예산 배정 또한 평균적으로 월말에 배정되어 업무를 추진 시에도 많은 어려움이 나타나고 있다.

83) 국민기초생활보장법 제42조, 제43조

5. 자활사업관련 자금지원체계의 미흡

저소득층의 자활을 위한 창업 등에 소요되는 자금지원체도의 미흡도 문제가 된다. 저소득층의 자립을 위해서는 소규모의 자본으로 가능한 자영업을 권장하는 것이 효과적이다.⁸⁴⁾ 그리고 이러한 자영업의 운영과 자활공동체를 설립하기 위해서는 창업자금이나 점포임대료 등 초기 자본이 많이 필요하다. 그러나 현재 조례로 제정하여 운영하고 있는 국민기초생활보장기금은 제주시 조례로만 제정되어 있을 뿐 기금 확보는 전무한 실정이며, 생업자금유자의 경우 일반 금융기관을 통해 대출이 이루어지기 때문에 자금회수를 위한 보증인과 담보가 대출의 걸림돌로 작용하고, 가구 당 융자한도의 부족⁸⁵⁾ 등 실제적인 자활을 위한 자금 지원의 역할을 다하지 못하고 있다.

제2절 행정·행태적인 측면의 문제점

자활사업을 실제로 시행하면서 행정 구조적인 측면이나 사회적 환경 등에 의하여 자활사업의 성패를 가름할 수 있다는 것을 경험적으로 알 수 있게 되었다. 여기서는 자활사업을 추진하면 나타나는 행정·행태적인 측면의 문제점으로써 자활사업에 대한 사회적 공감대의 미형성으로 인하여 자활사

84) 류기형, “한국의 지역자립지원 시스템의 구축과 전개”, 「한일 지역복지 비교 연구」, (서울 : 나남출판, 2000), p. 265

85) 융자대상자는 국민기초생활보장법상의 수급자이거나 소득·재산이 일정기준 이하인 자이며 융자기관은 국민은행을 통한 융자로서 보증 및 담보를 세워야 한다. 이러한 보증 및 담보는 일반은행 기준을 따르므로 저소득층의 보증인이나 담보를 구하기가 현실적으로는 어려움이 많다.

- 신용융자인 경우 가구당 1,200만원 이하
- 담보융자인 경우 가구당 2,500만원 이하,
- 이율은 변동금리(2002년, 1/4분기 연 5.91%)
- 5년거치, 5년상환

업 추진시 민·관협력체계의 부족과 조건부수급자들의 인식부족으로 참여 자체를 기피하는 경향과, 기초자치단체장의 관심 부족에 따른 문제점, 소극적인 자활기관협의체의 운영과 구성단체의 적절성 여부, 또한 지역특성에 맞는 자활프로그램의 부족 등을 지적할 수 있다.

1. 민·관 협력체계의 미흡

자활사업의 성패는 지방자치단체의 적극적인 지원과 민간단체의 의지와 노력에 달려 있으나 우리 나라는 민·관 협력사업의 경험 부족으로 자활사업을 실시하면서 민·관을 연결시키는 과정에서 많은 어려움이 있었다.

제주시의 자활사업은 2001년도 사회적 인식의 부족과 자활에 대한 공감대의 미형성으로 제주시자활후견기관 및 재활프로그램실시기관, 단 2개의 기관에서 시행되었으며, 2002년도에는 지난 1년 동안의 자활사업 시행 결과 자활사업에 대한 인식의 개선과 사회적 공감대가 어느 정도 형성되어 2002년도 자활근로사업 민간위탁 공모결과 3개의 민간기관을 선정하여 재활프로그램 실시기관 1개소와 함께 현재 4개의 민간기관을 통해 자활사업을 추진하고 있으나 아직도 많은 민간기관 및 시민단체, 사회복지관등에서는 자활사업 추진을 꺼리는 형편이며, 자활사업 실시기관에서도 사업 추진 시 상 위단계⁸⁶⁾로의 진입에 대해 많은 부담을 느끼고 있다.

자활사업의 성공적인 발전을 위해서는 더욱 더 많은 민간부문의 참여가 있어야 하는데 아직까지도 자활사업에 대한 이해 부족과 사회적 연대감이 결여된 것으로 보인다.

다음의 <사례 3>은 그동안 자활사업을 직접 시행하면서 사회적 협조를 구하기 위해 노력하였던 ○○자활후견기관 C씨가 사회적공감대의 필요성에

86) 자활사업은 재활프로그램 → 지역봉사 → 취로형자활근로 → 업그레이트형 자활근로 → 자활공동체 → 완전한 자립의 단계로 추진한다.

관하여 이렇게 말하고 있다.

< 사례 3 >

현재 자활사업에 대한 사회적 인식이 부족하여 어려움이 적지 않다. 수급자 뿐만 아니라 일반 시민들도 자활사업 자체를 모르는 경우가 많으며, 또한 행정기관의 경우에도 자활사업을 알지 못하거나 알고 있다 하더라도 공공근로식의 개념으로 생각을 하고 있다. 그래서 업무협조를 구하는데 상당한 어려움이 많다.

이를 타개하기 위해서 제주시 및 고용안정센터, 후견기관, 자활프로그램 실시기관 등 자활사업을 시행하는 관계기관이 함께 머리를 맞대어 자활사업의 홍보 및 수급자들을 위한 자활교육 등을 통한 사회적공감대 형성이 반드시 필요하다고 생각한다.

(2002. 7. 24 ○○자활후견기관 실무자 (씨와 면담자로 중예)

2. 조건부수급자들의 자활사업 참여 기피

법·제도적인 측면의 문제점에서도 보았듯이 근로유인제도의 미흡으로 인한 조건부수급자들의 자활사업 참여 기피 현상을 보이고 있다. 그리고 자활사업을 추진하면서도 이러한 기피 현상이 나타나기도 하는데 이러한 현상은 자활사업에 대한 인식의 부족에서 나타나는 것으로 볼 수 있다.

조건부수급자의 대부분은 근로의욕이 낮고 자활의지가 부족하여 조금만 힘든 일을 하게되면 포기하려는 경향을 보인다. 예를 들어 취로형 자활근로 사업에서 인근 다른 동으로 지원을 보낼 경우 거리가 멀고 교통비도 소요되어 사업에 불참하려는 사례를 많이 접할 수 있었으며 자활후견기관 내에서 시행하는 업그레이트형 사업에서도 일이 강도에 따라 자활사업 참여자들의 희망하는 사업이 달라지고, 힘든 일에 참여하고 있는 대상자는 쉬운

일 쪽으로 사업을 변경하려는 경향이 있어 대상자에게 자활사업의 취지를 설명하고 설득하는데 많은 시간과 노력을 소비하는 경우가 많다.

또한 자활사업의 근본 취지는 근로능력이 있는 사람이 일을 통한 자활을 이루는데 있으며, 비취업대상자를 대상으로 추진하고 있는 자활사업에는 자활공동체, 업그레이드형 자활근로, 취로형 자활근로, 지역봉사 등이 있다. 여기서 자활공동체와 업그레이드형 자활근로를 제외하고는 상위 단계로 진입하기 위한 기술의 습득이나 창업이나 자활에 필요한 지식이나 능력을 향상시키는 프로그램을 찾기는 힘들다.

특히 취로형 자활근로사업은 근본 취지가 근로의욕이 많이 부족한 사람에게 공익적인 일을 시킴으로서 근로의욕을 고취시키고 자긍심도 증진시켜 상위단계 자활사업인 업그레이드형 자활근로사업으로 보내는데 목적이 있으나 오히려 단순한 노무의 반복으로 인한 근로의욕의 상실이나, 조건 부파로 인해 마지못해 최소일수만을 채우려는 반복되는 단순한 작업으로 놀아도 임금을 주는, 공공근로와 같은 사업으로 인식될 우려가 있다.

3. 자치단체장의 관심 부족

자치단체장의 관심 부족에 따라 나타나는 문제점으로는 자활사업의 자체 예산의 부재, 자활전담조직 및 인력의 부족, 자활사업에 대한 자치단체의 인식부족으로 자활사업 추진 시 업무협조의 어려움 등을 지적할 수 있다.

1) 자체 예산의 부재

제주시의 2002년도 사회복지관련 주요 예산 내역은 <표 4-1>과 같다. 표에서 보면 자활사업의 예산은 887백만원으로써 사회복지관련 전체예산의 1.9% 정도를 차지하고 있어 그만큼 다른 사회복지관련 사업에 비하여 적은 비중을 차지하고 있다.

즉 자치단체장의 관심이 그만큼 떨어진다는 것이다. 왜냐하면 타 사회복지분야에 비하여 적은 자활사업 참여대상자의 수와 적은 국도비보조 예산은 그만큼 자치단체장이 관심을 떨어뜨리기 때문이다. 그러므로 국도비보조사업에 따른 예산만 계상 되어 있을 뿐 제주시 자체의 자활관련 예산이 반영이 안된 점도 문제점 중의 하나라 볼 수 있다.

<표 4-1> 2002년도 제주시 사회복지관련 주요 예산 현황

(단위 : 백만원)

구분	예산액	구성비	비고	
합계	45,990	100%		
사회복지	1,747	3.8%		
노인복지	6,385	13.9%		
장애인복지	7,106	15.5%		
자활복지	1,412	3.0%	장묘, 화장장관련	
저소득 주민보호	국민기초 자활사업	12,355 887	26.8% 1.9%	
부랑인보호	4,953	10.8%		
여성복지	1,739	3.8%		
유아복지	7,106	15.5%		
청소년복지	2,300	5.0%		

출처 : 제주시 2002년도 세입·세출 예산서, 재구성

2) 자활사업 전담 조직의 부재

현재 제주시에서 자활사업을 추진하는 인력은 제주시 사회복지과의 자활사업담당자 1명과 19개 동사무소에 사회복지직공무원이 담당하고 있으며, 자활후견기관은 제주시에 1곳이 있으며 직원은 6명이며 자활공동체 4개 사

업, 업그레이드형 자활근로 4개 사업을 추진 중에 있다. 재활프로그램은 제주시정신건강센터의 담당자1명이 사업을 시행하고 있다.

이렇게 숫자상으로 보면 자활사업을 추진하는데 인원이 충분한 것 같지만 각 동의 사회복지직공무원은 자활업무 이외에 기초생활보장, 장애인, 노인, 청소년, 여성 등 타 사회복지관련 업무를 맡고 있어 자활사업 업무만 전담하기는 사실상 어려운 형편이다.

즉 자활사업은 주로 제주시 사회복지과의 자활업무담당자와 자활후견기관 및 민간기관의 협조에 의해 이루어지고 있지만 제주시에는 자활사업을 전담하는 조직이 없어 업무수행에 곤란을 겪는 경우가 많은 것이다.

공공근로사업의 경우는 초기부터 실업대책팀이라는 조직을 가지고 업무를 시행해 온 반면, 자활사업은 직원 1명이 담당하는 실정이어서 업무의 효율적 추진 및 지역실정에 맞는 자활사업 프로그램 개발은 기대하기가 힘든 실정이다. 따라서 자활사업을 전문적이고 체계적으로 관리할 수 있는 전문인력과 전담 부서가 필요하며 앞으로는 자활사업과 관련하여 조건부수급자에 대한 사례관리를 담당할 인력의 확보가 시급하다.

3) 자활사업에 대한 자치단체의 인식 부족

자활사업의 문제점 중에서 가장 주목할만한 것은 자활사업을 추진하고 있는 자치단체 내부에서의 인식의 부족에 따른 자활사업관련 업무의 비협조적 태도였다. 이러한 점은 자활사업을 추진하는 과정에서 발목을 안에서 잡힌 꼴이 되고 만 적이 여러 번 있었다.

다음의 <사례 4> 과 <사례 5>은 자활사업에 대한 자치단체 내부의 인지도가 얼마나 부족한가를 단적으로 보여주고 있으며, 또한 자치단체의 지원이 얼마나 중요한지를 보여주고 있는 내용이다.

먼저 자활후견기관 및 사회복지과 실무자가 자활사업장을 구하기 위해 제주시청 내 다른 부서에서 업무 협의 당시 면담 내용 중 일부를 살펴보자

< 사례 4 >

○○과 실무자 B씨 : 우리 ○○과에선 국민기초생활보장제도의 자활사업
을 ○○자활후견기관과 협력하여 추진하고 있습니다. 다름이 아니라 ○○자
활후견기관에서 자활 사업과 관련하여 귀 부서와 협조할 사항이 있다고 하
여 이렇게 면담 자리를 마련하였습니다.

현재 국민기초생활보장법상에는 보장기관인 제주시에서는 자활사업 관련
사업부지 및 보장기관 추진사업에 대한 우선 위탁 조항 등이 있어서 의논드
리고 하는 것입니다.

현재 관광지 화장실 청소 사업은 귀 부서와 협조하여 시행하고 있으나, 계
약금액과 관련하여 조정하는 방안을 의논드리고 싶고, 두 번째는 음식물동재
활용사업과 수산물찌꺼기자원화사업을 할려고 추진 중에 있으며 이에 대해
귀 부서의 협조를 구하고자 합니다.

○○자활후견기관 A씨 : 화장실청소와 관련하여 현재 ○○과에서는 자활
사업을 기존의 공공근로로 생각하여 계약을 하여 시행 중에 있는데 자활사
업은 공공근로와는 구별되는 사업이며 이익을 창출해야 하는 사업입니다. 그
래서 현재 실비수준에서만 계약되어 있는 사항을 이익금을 포함하여 재계약
을 하고 싶습니다.

또한 재활용관련사업 역시 자활사업의 중요아이템이니 귀 부서에서 추진
중이 재활용사업의 일부를 위탁할 수 있는지 여부와 수산물찌꺼기자원화사
업을 위한 부지를 폐기물처리장 옆 공공부지를 임대하려고 하는데 협조가
가능한지요?

○○과 C씨 : 화장실 사업관련은 올해 예산이 없는 관계로 화장실 비품과
실비차원에서의 비용만으로 계약을 하고 추경예산과 내년도에는 좀 더 나은
계약조건으로 할 수 있도록 노력을 하겠으나 확실한 답변을 못 드립니다. 어

차피 자활사업도 공공근로처럼 국가에서 사업참여자들의 임금을 지급하는 것으로 알고 있는데 공익차원에서 봉사한다는 마음으로 사업을 할 수도 있지 않겠습니까?

또한 재활용사업은 제주시에선 사활을 걸고 하는 사업이며 현재까지 거의 사업이 마무리 단계에 있으며 또한 자활사업으로 하기엔 너무 큰 사업으로 무리가 있다고 봅니다. 또한 수산물찌꺼기자원화사업의 사업장도 냄새 및 위생상 상태 등 문제로 인하여 현재 폐기물사업소 근처로 오는 것은 아마 인근 봉개동 지역 주민의 동의도 받아야하고 많은 민원을 야기할 소지가 있어 임대가 불가능 할 것 같습니다.

(2001. 5. 11 자활사업추진관련 ○○과 (씨와의 면담 자료 중에서)

다음은 자활사업 추진 시 자치단체의 지원이 얼마나 필요한가를 보여주는 면담 내용으로 제주시자활후견기관의 수산물찌꺼기자원화사업에 참여하고 있는 조건부수급자 B씨의 말을 들어보자.

< 사례 5 >

저는 2001년도 4월부터 제주시자활후견기관의 수산물찌꺼기자원화사업에 참여하고 있는 조건부수급자입니다. 우리사업단은 사업시행 전에 기계설비 쪽으로 자금이 많이 들어가며 사업장 또한 건조장 및 작업공간 등 최소 300여평이 들어가야 합니다.

이를 위해서 사업단 구성 초기부터 후견기관의 담당자 선생님과 국장님, 실장님, 그리고 시청 사회복지과 실무자께서도 사업장 임대를 위해 많은 노력을 하였다고 들었습니다. 관련 서류를 국장님과 시청님께도 말씀드리려 결재를 받았다고 소식을 들었는데 결국 다른 실과에서 반대가 있어 임대를 못하게 되었다고 들었습니다.

우리 수산물찌꺼기자원화사업단은 지금 설비기계 구입하는데도 시청에서 자금을 못 빌려서 자활후건기관 직원들의 보증으로 자금을 은행에서 대출 받고 있는 실정인데, 자활사업관련 아이템이 타당하다면 자활사업예산 지원을 인건비부문만이 아니라 설비비 쪽으로 지원을 해줄 수 있는 방안을 마련 해주었으면 합니다.

또한 국민기초생활보장법에도 자치단체에서 자활사업단에 사업장을 위한 공유재산임대, 생산상품의 우선 구매 등 여러 가지 지원제도가 있는데 이러한 제도가 실질적인 제도가 될 수 있도록 높이신 분들께서 관심을 가져주시면 고맙겠습니다. 우리 수급자들은 많은 것들을 바라지 않습니다. 그냥 우리가 일한 만큼 받고 우리의 힘을 살아갈 수 있도록 주위에 있는 분들의 조그마한 관심만 바라고 있을 뿐입니다.

(2001. 9. 25 조건부수급자 B씨와의 면담자로 중에서)



4. 소극적인 자활기관협의체 운영 및 구성의 부적절성

현재 자활사업에 있어서 가장 중요한 민·관협력체계의 연결고리인 자활기관협의체가 소극적으로 운영되고 있다. 자활기관협의체 대표자회의는 1년에 1월과 7월에 의무적으로 개최하도록 되어 있으며 실무자회의 및 기타회의는 수시로 할 수 있도록 되어 있으나 거의 의무적인 회의만 개최하는 등 소극적으로 운영되고 있는 형편이며, 자활기관협의체를 구성하고 있는 단체에 대하여도 검토해볼 필요가 있다.

앞에서도 살펴보았지만 제주시의 자활기관협의체 참여기관수는 보장기관인 제주시를 포함하여 11개 기관이다. 이중 제주시, 고용안정센터, 제주시자활후건기관, 재활프로그램실시기관이 4개 기관은 필수 참여 기관이며 3개의

복지관, 2개의 시민단체, 기타단체 2개로 구성되어 있다. 11개 기관 중 자활사업 경험이 없거나 전혀 성격이 틀린 기관도 있기 때문이다.

다음 <사례 6>의 면담자료는 ○○자활후견기관 실무자와의 면담내용 중 일부인데 이는 민·관협력체계의 미흡에 대한 이유와 자활기관협의체 구성 단체의 재구성에 대한 검토의 필요성 등에 대하여 말하고 있다.

< 사례 6 >

초기 자활후견기관협의체 구성 시에도 보건복지부의 지침대로 사회 각계를 아우르는 방식으로 협의체가 구성되어야 했습니다. 저희는 원래의 취지를 살려 사회복지과에 상공회의소, 종교단체, 노동단체, 농민단체, 시민사회단체 등을 추천하였으나 자활기관 협의체 구성은 기존의 사회복지관련, 기존의 사회복지관, 장애인복지관등과 자활사업과는 관련이 없는 공동모금회 등, 사회복지 관련 기관을 위주로 구성하게 되었다.

자활사업이 사회복지영역의 사업인 것은 분명하지만 고용정책과 긴밀한 연관이 있는 한 이에 대해 관심은 물론, 직접 지원이 가능한 기관이 다수 포함되었어야 했다. .

이와 관련하여 자활사업에 실질적으로 관계되는 기관이 협의체에 더 많이 포함되어야 한다는 것을 보여주고 있는 사례가 있다.

현재 자활사업을 시행하는 기관들과 사회복지과, 고용안정센터의 실무자, 자활후견기관, 아라중합복지관, 제주여성인력개발센터, 제주시정신건강센터 등 자활사업 실시기관의 실무자들이 모여 자발적으로 실무자회의를 한 달에 한번 정기적으로 개최하기로 합의하여 현재까지 운영하면서 자활사업에 전반에 대한 토론을 하는 것이 실질적인 업무에는 도움이 되고 있다. 대표자 회의는 규정에 의한 회의로서 그냥 기관장끼리 만나서 이야기하는 정도로 끝나고 말지만 실무자끼리의 회의는 자활사업에 대한 실질적인 어려움과 아이디어 등 자활사업을 추진하면서 느끼는 점에 토론을 하기 때문이다.

사회복지과에서는 자활기관협의회에 대한 참여기관을 다시 한번 재검토하여 종교단체, 노동단체, 시민단체 등이 추가로 참여 할 수 있도록 하고 현재 잘 추진되고 있는 실무자회의를 더 강화시키는 방안 등을 마련하고 시행 하면 자활사업의 활성화에 이바지 할 수 있을 것이다.

(2002. 7. 24 ○○자활후견기관 실무자 (씨와의 면담자로 중에서)

5. 지역특성에 맞는 자활사업 프로그램의 부족

국민기초생활보장제도상 자활사업은 생산적 복지 이념을 실현시키기 위해 저소득층이 일을 통한 자활을 지원하기 위해 추진되는 조건부생계급여로서, 근로능력이 있는 가구를 연령·건강상태·기술수준·욕구 등을 감안하여 유형을 나누고 적합한 자활지원프로그램을 제시하게 되어 있다.

그러나 시행과정에서는 자활사업대상자들의 획일적인 유형화와 그에 따른 프로그램 제공이 조건부수급자들의 반발을 초래하고 있을 뿐 사업활성화에는 실질적인 기여를 못하는 문제가 발생하고 있다.

자활사업은 시행초기에 자활사업의 인프라가 부족한 관계로 기존의 대량 실업자를 위해 추진되고 있는 공공근로사업과 병행하여 유사한 성격의 사업으로 추진되기 시작하여 왔다⁸⁷⁾. 이는 자활사업에 참여하는 대상자들의 반발⁸⁸⁾을 사는 원인이 되기도 했으며 또한 사회적으로도 자활사업이 공공

87) 국민기초생활보장제도가 처음 시행된 2000년도 10월 1일 ~ 12월 31일까지의 자활사업은 자활후견기관, 자활사업예산, 자활사업담당인력 등 자활사업의 인프라 미비로 인하여 주로 자활근로사업 중 취로형 자활근로사업으로 이미 실시중인 공공근로사업지침에 준용하여 실시하였다.

88) 자활사업 참여대상자들의 반발은 다음의 두 가지 경우로 볼 수 있다.

- ① 자활근로사업 임금은 실비 포함하여 1일 20,000원이나 공공근로사업 임금은 실비포함 하여 1일 23,000원으로 단가에서 차이를 보였다.
- ② 자활근로사업 중 취로형 자활근로사업은 예산상의 문제로 주5일 근무를

근로사업과 같은 맥락으로 인식되어져 자활사업을 추진하는데 많은 어려움이 있었다.

이러한 여러 가지 이유로 자활사업은 공공근로사업과의 차별성을 위하여 전국적으로 지역특성에 적합한 사업개발에 많은 노력을 기울여 왔으며 제주도 제주시자활후견기관을 통한 제주 지역 특성에 맞는 자활사업 개발에 많은 노력을 기울인 결과 제주지역 특성에 맞는 자활사업⁸⁹⁾을 개발·실시하고 있으나 좀 더 새로운 자활사업 프로그램을 필요로 하고 있다.

취로형 자활근로사업은 시행되는 과정에서 기존의 취로사업으로 전략을 해버린 관계로 새로운 취로형 자활근로사업 개발이 사실상 어려운 상태이며, 업그레이드형 자활근로사업, 또한 신규 사업의 개발이 필요하지만 현재의 예산으로는 더 이상의 사업 추진과 개발이 불가능한 상태이다⁹⁰⁾.

실시하지 못하고 평균 주3일정도의 근무를 실시하였으나, 공공근로사업은 주5일 근무 실시로 주유급 및 월유급수당이 가능하였다.

특히 제주시 지역의 경우 10월 ~ 12월은 감귤 수확기로 인하여 감귤농장의 일손이 많이 필요한 시기로서 조건부수급자들은 조건부과 때문에 감귤 농장일에 비해 임금이 훨씬 적은 자활사업의 강제 참여에 대한 반발이 대단히 컸다.

89) 2002년도 상반기에 추진 중인 자활근로사업 중 제주지역 특성을 살린 자활근로사업은 다음과 같다.

- ① 자활공동체 흙사랑(수산물찌꺼기자원화사업) : 수산물 가공 시 많이 발생하는 수산물찌꺼기를 이용한 어분 및 비료 제조 사업이다.
- ② 자활공동체 클린제주(화장실문화개조사업) : 제주지역의 관광지 화장실 청소를 위탁 맡아 시행하고 있다.
- ③ 업그레이드형 자활근로 혼디모양(천연염색사업) : 제주 지역 내 산재해 있는 풋감 등 자생식물을 이용한 친환경적 아이템 사업이다.

90) 2002년도 자활근로예산은 696백만원이며 이중 취로형 자활근로 사업예산은 396백만원, 업그레이드형 자활근로 사업예산은 300백만원, 즉 300,000천원이며 상반기에 업그레이드형 자활근로 6개 사업에 35명, 자활공동체 인건비 7명을 하고 있으며, 300,000천원으로 지원 가능한 자활근로사업단 수는 약 7 ~ 8개 사업이다.

· 산출기초

- ① 자활근로 사업단(6명) 한달 사업비 : 약 3,450천원
- 인건비 1인당 50만원(평균) * 6명 = 3,000천원,
- 사업비 450천원(인건비의 15%)
- ② 1개 자활근로사업단의 상반기 사업비 : 20,700천원
- 1개월 사업비 * 6개월 = 20,700천원
- ③ 300,000천원으로 지원(6개월) 가능한 자활근로사업단 수 = 14.49개
- 300,000천원 ÷ 20,700천원 = 14.49 (6개월 지원 시)

현재의 예산으로는 취로형 자활근로사업 19개 사업과 업그레이트형 자활근로사업 5~6명 기준일 때 7개정도의 사업이 타당 하나, 사업비 부분도 사업지침⁹¹⁾보다 낮게 책정하여 지출하고 있다. 즉 현재 예산으로는 민간위탁과 더 많은 예산 지원이 없는 한 새로운 자활사업을 개발하여도 시행할 수 없는 것이 현실인 것이다. 그러므로 자활사업 예산의 추가 책정과 새로운 자활사업의 개발이 동시에 진행되어야 할 것이다.

마지막으로 다음의 <사례 7>은 자활사업운영전반에 걸쳐서 자활사업을 직접 계획·추진하고 있는 제주도 사회복지과 자활사업 담당자의 자활사업 문제점에 대하여 실무자적 입장에서의 소견이다.

< 사례 7 >

자활사업업무를 2001년도부터 1년6개월 정도 시행하면서 여러 가지 어려움이 있었다. 물론 자활사업제도상 조건부수급자 선정 시 인구학적인 구분으로 인한 자활사업 참여자들의 불만, 여러 가지 근로유인제도의 미비로 인하여 자활사업 참여자들의 저조, 자활사업 예산, 인력 등 인프라의 부족으로 인한 자활사업 시행의 차질 등 제도시행 초기에 나타나는 문제점은 둘째로 치더라도 가장 큰 어려움은 자활사업에 대한 인식부족으로 같은 시정 내, 특히 같은 사회경제국내에서도 업무협조가 안되어 사업을 추진하는데 많은 어

④ 1년(12개월)동안 지원 가능한 자활근로사업단 수 : 7 ~ 8개

- $14.49 \div 2 = 7.46$ 개

91) 자활근로사업 지침 상 업그레이트형 자활근로사업의 경우 인건비 대비 30 ~ 40% 가능, 취로형 자활근로 사업 인건비 대비 10% 가능하나 현재 제주도 자활사업은 업그레이트형 10 ~ 20% 내외, 취로형 자활근로사업은 사업비로는 지출을 안하고 있다.

려움이 있었다는 점, 자활사업에 대한 자체예산의 부족로 좋은 아이템이 있어도 그것을 실행하지 못하는 점, 자활 개념에 대한 이해부족으로 참여자의 수가 저조한 점, 또한 자활사업의 사회적 공감대 부족으로 사회적 일자리 마련이 어려웠던 점, 자활기관협의체의 소극적 운영으로 인한 민·관 협력이 부족 등 여러 가지 면에서 어려운 점이 많았다. 이 중에서도 가장 중요한 것은 자치단체장의 관심도에 따라 자활사업의 성패는 좌우된다고 해도 틀린 말이 아니라 생각한다.

· 물론 이러한 점은 담당자와 담당 부서에서 노력이 부족 때문이지 않느냐는 반문을 할 수도 있다. 그렇지만 업무를 추진하면서 가장 큰 어려움이 담당부서내에서도 여러 가지 사업 중 자활사업의 중요성이나 예산적인 면에서도 큰 관심을 갖게 하기가 어려운 것이 현실적인 문제였던 점이다. 같은 기초생활보장제도 중 일단은 숫적인 면이나 예산적인 면에서 기초생활보장수급자의 책정이나 급여부분에서 가장 많은 관심을 가지고 있기 때문이다.

또한 실무 부서 내에서도 자활사업의 처음 시행되는 사업인 만큼 업무담당자가 계장, 과장, 국장 등 상급자로 갈수록 자활사업의 취지와 내용을 이해시키기가 어려웠으며, 한 예로 모 상급자께서는 자활사업에 대하여 2개월 정도 지난 후에야 이제야 조금 자활사업이라는 것에 대해 취지를 이해할 수 있다는 이야기를 한 적이 있다. 물론 당연한 일지도 모른다.

자활사업이라는게 기존의 공공근로와 병행하여 시행되었기 때문에 사회적 인식이 공공근로와 똑같다는 인식이 강하기 때문이다. 또한 자치단체는 종합행정을 하는 곳이므로 자활관련만 관심을 가져 달라고 강요할 수도 없는 것이 현실이다.

그러므로 이렇게 자활사업 제도와 시행을 하면서 나타난 문제점에 대한 개선책이 제시되고 반드시 제안으로만 끝나는 것이 아니라 실행되어야만 자활사업의 원래 정책목표를 의도대로 얻을 수 있을 것이다.

(2002. 8. 22 자활기관협의체 실무자 간담회 중에서)

제5장 자활사업의 활성화 방안

지금까지 자활사업의 내용과 제주시의 추진실태 및 문제점에 대하여 살펴보았다. 지금은 자활사업의 시행 2년째를 맞이하여 사회적 공감대의 확대와 적극적인 홍보로 자활사업에 대한 인지도를 높이는 등 자활사업의 활성화가 필요하다.

지금까지 자활사업 내용을 분석하면서 법·제도적인 측면, 행정·행태적인 측면에서 몇 가지 문제점을 도출하여 보았다. 그러나 아직은 자활사업의 시행초기라 볼 수 있으며 앞으로도 미 개척된 분야를 추진 시에는 많은 시행 착오와 문제점이 더 많이 도출될 수도 있을 것이다.

여기에서는 이제까지 자활사업에서 도출된 문제점에 대한 정책대안을 다음과 같이 마련함으로써 자활사업의 활성화 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 자활사업대상자 선정범위를 합리적으로 개선하기 위해 선정기준의 유연성 확보와 조건부수급자 유형구분의 개선을 해야 한다.

둘째, 근로유인제고를 위해 근로소득공제제도를 확대 시행해야 하며, 자활사업의 수익금처리제도를 개선하고 현물급여를 제공해야 한다.

셋째, 자활사업 추진체계의 개선으로 이원화된 전달체계를 일원화해야 하며, 예산의 합리적 편성과 자활사업자금 지원을 위해 가칭 “사회연대은행”의 설치를 검토하여야 한다.

넷째, 자치단체장의 관심을 제고하여 자활사업의 자체예산을 확보하고, 전담조직 확충 및 전문교육을 실시해야 하며, 자치단체 내부의 자활사업에 대한 인식을 개선해야 한다.

다섯째, 자활사업에 대한 인식의 개선으로 사회적 공감대 형성 및 민·관 협력체계의 확실한 구축으로 사회적 일자리의 창출 및 지역특성에 맞는 자활사업 프로그램개발과 적극적인 자활기관협의체 운영 및 참여단체의 재구

성을 시도해야 한다.

제1절 자활사업 대상자 선정범위의 개선

자활사업에 참여하는 대상자를 폭넓게 하기 위해서는 대상자의 선정범위를 합리적으로 개선한다. 이를 위해서 선정기준의 유연성 확보와 조건부수급자 유형구분의 개선을 해야 한다.

1. 자활사업대상자 선정 기준의 유연성 확보

먼저 자활사업의 참여대상 범위를 근로능력과 의지가 있는 차상위계층을 포함한 저소득층으로 확대하여 시행한다. 둘째로 조건부수급자 중 정상적 근로가 어려운 수급자에게는 자활급여와 생계급여를 선택할 수 있는 선정과정의 유연성을 확보해야 한다. 왜냐하면 자활사업이란 근로능력과 자활의지가 있는 사람이 참여해야 하는데 국민기초생활보장제도에서는 주 대상자를 기초생활보장수급자로 하고 있고 조건부수급자 선정 시 나타나는 경직성과 유형분류의 획일성으로 인하여 근로능력과 자활의지가 부족한 사람들이 자활사업에 참여하는 결과를 나타내고 있으며 결국 자활사업의 참여부진을 초래하고 있기 때문이다.

그러므로 이러한 점의 개선을 위하여 자활사업의 특성상 근로능력이 우수한 차상위층 및 일반 저소득층의 참여가 필요하며, 자활공동체 같은 사업에는 그 사업에 필요한 기술의 소유자 및 우수한 일반 기술자의 참여도 필요하다⁹²⁾. 그리고 프로그램 및 업종에 따라 차상위계층의 참여비율을 현행

92) 우수한 기술을 소유한 일반인이 참가할 경우 자활공동체의 운영을 이끌 수 있으며

보다 탄력적으로 운영하게 하여 같이 참여하는 수급자들의 기술습득 및 자활사업의 활성화를 유도해야 한다. 예를 들어 자활후견기관에서 시행하는 공익형 자활근로사업 같은 경우에는 차상위계층의 참여를 최소화하고 자활공동체에는 차상위계층의 참여를 극대화하는 방안을 마련해야 한다.

이는 자활사업의 증점을 이미 발생한 저소득층의 빈곤탈출을 지원하는 역할보다는 저소득계층의 더 깊은 빈곤으로의 추락 방지를 위한 예방적 차원의 방향으로 전개해 나가야 하는 것에 두어야 하기 때문이다. 현행과 같은 제도하에서는 자활사업이 자활능력이 향상, 상위단계로의 진입 및 수급자에서 탈피를 목적으로 하는 생산적 복지정책이 아닌 생계유지를 위한 단순한 시혜차원의 복지정책으로 고착될 가능성이 높기 때문이다.

2. 조건부수급자 유형 구분의 개선

현재 자활사업은 조건부수급자로 선정되면 수급자 본인의 욕구와는 상관 없이 근로능력 점수에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분되고 이에 따라 정형화된 자활프로그램만을 제공하고 있다. 즉 개인 및 가구욕구가 거의 반영되지 못하여 자활사업을 제공하는데 많은 어려움이 따르는 것이다. 따라서 조건부수급자에 대한 자활사업은 대상자의 특성에 따라 차별화 되게 구분되어야 하며, 자신의 자활의지, 가구여건, 건강상태 등을 감안하여 수급자 특성에 맞는 자활사업을 선택 할 수 있도록 이원화되어 있는 유형 구분을 폐지하고 참여자의 자활욕구에 따른 희망 자활프로그램 선택방식으로 제공해야 할 것이다. 즉 조건부수급자 초기 선정 시 심층 있는 상담을 통하여 근로의지가 아주 약한 수급자는 재활프로그램이나 지역봉사 사업에 참여시키고 근로의지가 있는 수급자는 수급자의 특성, 자활의지, 가구여건,

보유한 기술을 공동체 참여 수급자들에게 참 교육을 시킬 수 있어 일석이조의 효과를 볼 수 있다.

건강상태 등에 따라 본인의 희망하는 자활사업에 참여할 수 있도록 사례관리를 철저히 하자는 것이다.

만약 조건부수급자의 유형구분 폐지가 어렵다면 조건부수급자를 유형별로 구분하여 해당 유형의 프로그램에만 참여하게 하는 것이 아니라 취업대상자 서비스와 비취업대상자 서비스를 모두 받을 수 있는 제도적 뒷받침을 마련해야 한다. 대부분의 조건부수급자들은 취업대상자에게 제공하는 취업관련서비스와 비취업대상자에게 제공하는 일자리 창출서비스를 모두 필요로 하는 반면, 취업대상자와 비취업대상자의 유형 구分的 기준은 연령, 건강 등 인구학적인 요소 일뿐 자활 활동을 하는데는 아무런 의미가 없기 때문이다.

예를 들어 자활후견기관에서 실시하는 자활공동체에 참여하기로 되어 있는 비취업대상자가 자활공동체에 필요한 기술을 공동체에 참여하여 습득하는 것 보다 직업훈련을 통해 습득하는 것이 더 필요하다고 판단되면 두 기관의 상호 연계 하에 양쪽의 자활서비스를 모두 받을 수 있도록 하는 것이 실질적인 수급자의 자활에 도움을 주기 때문이다.

제2절 근로유인제고 방안 마련

앞에서 살펴 본 바와 같이 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 조건부수급자를 대상으로 하는 자활사업은 조건부수급자들의 취약한 시장경쟁력 및 근로활동에 참여하도록 유인하는데 필요한 근로유인방안의 부족으로 인해 어려움을 겪고 있다. 따라서 자활사업은 자활가능한 대상자를 선정하고, 참여동기를 이끌어 낼 수 있는 근로유인 인센티브를 제공하는 것이 자활사업의 성공의 선결과제인 것이다.

그렇지만 이것이 무조건적으로 근로유인 인센티브의 확대 적용을 말하는 것은 아니다. 근로유인방안은 필요하지만 적용대상과 적용수준은 노동시장 내의 저소득노동자들의 임금과의 관계를 고려해서 결정해야 하기 때문이다.

조건부수급자의 자활사업 참여동기를 유발 할 수 있는 제도적 장치로서 근로유인제고를 위해 근로소득공제제도를 확대 시행해야 하며, 자활사업의 수익금처리제도를 개선하고 현금급여를 제공해야 한다.

1. 소득공제제도의 확대

근로소득공제제도가 2003년에는 전면적으로 시행될 것으로 예정되어 있으나 현재 시범사업의 결과 전면 추진여부가 불투명하다. 만약에 전면 시행이 어려울 경우 자활사업만이라도 근로인센티브 즉 근로소득공제제도 적용이 필요하다. 올해 9월부터 자활공동체의 근로소득공제를 30%까지 상향하여 실시하고 있으나 자활공동체 뿐만 아니라 소득을 발생시키는 모든 자활사업으로 범위를 넓혀서 시행하여야 한다.

이제까지의 자활사업의 추진결과 근로인센티브 없이는 자활사업이 성공할 수 없다는 점을 명확하게 보여 주었으므로, 자활사업의 참여자에게는 근로활동에 따른 추가 소득을 보장하는 제도가 필요하다.

자활사업을 일선에서 시행하다 보면 부득이 하게 휴일이나 야간에도 자활근로사업을 하게 되는 경우가 있다. 이러한 경우 자활사업 참여자의 생계비가 다른 사람에 비해 감소하는 문제가 발생하므로 자활사업을 휴일 및 야간에 실시하였을 경우에도 확실한 추가소득 보장이 필요하다.

또한 노인, 장애인, 청소년 등의 근로소득에 대한 추가적인 소득공제도 필요하다. 물론 현재에도 취약계층에 대해서 소득공제를 실시하고 있지만 현실적으로는 너무 미약한 형편이다. 자기 스스로 자활을 위한 노력을 하는 가구가 선의의 피해를 볼 수 있는 현행 제도를 개선해야 한다.

2. 수익금 처리제도의 개선

자활근로사업에서 발생하는 수익금 관리를 위해 시행하고 있는 수익금 처리 제도를 개선해야 한다. 현재 자활사업에서 발생하는 수익은 사업참여자의 인건비로 집행할 수 없고, 자활공동체 설립을 위한 공동체 창업의 초기 자금으로 사용할 수 있으며, 만약 자활사업의 자활공동체로 발전하지 못하고 사업을 종료하게 되면 수익금은 기초생활보장기금으로 환수하게 되어 있다. 이러한 제도가 자활사업참여자들의 근로의욕을 상실하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 이러한 수익금을 개인에게 돌려주는 방안이 요구된다. 즉 자활사업을 통해 발생하는 수익금 중 최저생계비를 초과하는 금액의 일부(수익금의 50%)는 자활사업 참여 수급자들에게 인건비로 추가 지급하여 소득공제를 받을 수 있도록 해야 한다.

나머지 금액(수익금의 50%)은 현행대로 수익금으로 관리하여 자활공동체 창업 시 초기 자금으로 사용하거나, 기초생활보장기금으로 사용하는 방법이다. 아니면 가칭 '사회연대은행'의 설치 후 은행에 예치하여 자활사업에 재투자 되는 자금으로 쓰이게 한다.

이렇게 자활사업 시 발생하는 수익금을 자활사업 참여자에게 돌려주는 방식은 자활근로, 즉 노동의 대가를 근로자에게 환원시킴으로서 일한 만큼 자기에게 소득이 돌아온다는 노동의 원리를 통하여 근로유인을 유도하는 방안으로서 자활참여자가 노동의 기쁨과 소득 증대를 같이 느낄 수 있는 가장 원초적인 방안이 아닌가 한다.

3. 현물급여의 제공

조건부수급자 중 근로활동으로 인해 소득기준을 초과한 자⁹³⁾에 대해서는

현물급여를 제공해야 한다. 현행 자활특례제도가 있기는 하지만 이들이 관심을 갖는 의료급여에 대한 보호부분은 대단히 미흡하다.

그러므로 자활대상자가 수급자에서 점진적으로 제외 될수 있도록 소득이 최저생계비를 넘어도 일정기간이나 일정수준까지는 계속 현물급여를 받을 수 있게 하는 조치가 필요하다. 앞서서도 자활사업 참여자들이 자활사업의 소득으로 인해 수급자를 제외되는 경우 의료 및 교육, 주거문제에 대한 두려움 때문에 근로활동을 기피하는 경우가 있다는 것을 살펴보았듯이 최저생계비의 소득을 초과하는 수급자에 대해서 생계급여를 지급하지는 않아도 그들이 가장 필요로 하는 의료급여 및 교육급여, 주거급여를 일정수준 정착 시까지 계속적으로 제공하는 제도적 보완을 통하여 안정적인 수급자 자격을 벗어나도록 하는 것이 자활사업의 참여율을 높일 수 있는 방안 중의 하나이다.



제3절 자활사업 추진체계의 개선

자활사업 추진체계의 개선 방안으로 현재 보건복지부와 노동부로 이원화 되어 있는 자활사업 전달체계를 일원화해야 하며, 자활사업 예산의 합리적 편성과 자활사업자금 지원을 위해 가칭 “사회연대은행”의 설치를 검토하여야 한다.

55) 국민기초생활보장법 제5조에 의한 자활급여특례자로서 자활사업으로 인한 소득평가액이 3개월 이상 초과하는 자이다.

급여 내용을 보면

- ① 자활급여특례자 판정 이후 3년간 자활사업에 참여하여 자활급여 수급
- ② 가구원 중 만성질환 등으로 지속적인 의료비 지출이 필요한 자(6개월이상)에 대하여는 해당 가구원에 대해 의료급여 실시
- ③ 중·고등학생이 있는 경우 해당 가구원에 대해 교육급여 실시

1. 이원화된 자활사업 전달체계의 일원화

현재 보건복지부와 노동부로 이원화되어 비취업대상자와 취업대상자에 대한 자활사업 및 관리를 하고 있는 행정체계는 행정비용 측면이나 수급자 편의측면에서 비효율성이 발생하고 있어 기능적인 통합이 필요하다. 즉 원래 국민기초생활보장제도를 추진하고 있는 보건복지부로 관리체계를 일원화하고 자활사업 추진체계는 노동부, 사회복지관, 시민단체 등 여러 방면으로 다원화 시켜야 한다.

앞에서도 보았지만 사회복지직공무원과 직업상담원간의 조건부수급자 선정 후 자활사업 대상자 선정 및 분류에서 서로의 의견이 분분하여 이에 대한 대책도 시급한 편이다. 다음과 같은 몇 가지의 방안을 실천방안으로 제시할 수 있다.

첫째 국민기초생활보장수급자 책정 시 조건부수급자로 판정이 나면 그 다음 단계인 자활사업 유형 결정을 위한 초기 심층상담을 고용안정센터의 직원상담원이 먼저 하여 조건부수급자에 적절한 자활사업 유형, 즉 취업대상자와 비취업대상자로 결정한 다음 사회복지직공무원에게 통보를 하면 사회복지직공무원은 조건부수급자 중 취업대상자는 고용안정센터로, 비취업대상자는 자치단체로 재 통보 후 사례관리자로서의 역할을 하는 현재 역할⁹⁴⁾의 수정이 필요하다.

둘째, 국민기초생활보장수급자 책정 시 조건부수급자로 판정이 난 후 자활사업 유형 등 자활에 필요한 상담 시 사회복지직공무원 및 직업상담원이 공동으로 심층상담을 하는 공동상담 방법을 이용하는 방법이다.

셋째, 자활사업 실질적인 시행 부서인 시·군·구에 자활사업 사례관리자

94) 조건부수급자 선정 시 유형결정까지 사회복지직공무원이 읍·면·동에서 하고 취업대상자와 비취업대상자로 분류 뒤 취업대상자는 고용안정센터로 통보, 비취업대상자는 시·군·구로 통보한다.

를 배치하여 읍·면·동에서 수급자 책정 시 조건부수급자 선정이후의 모든 작업, 즉 유형화, 사업의뢰 등 모든 자활사업 관련 사례관리를 총괄하는 방법이다⁹⁵⁾.

2. 자활사업 예산의 합리적 편성

현재 자활사업 예산은 보건복지부에서 정부예산 규모에 따라 일괄 16개 시도로 배분하는 형태의 방식을 취하고 있다. 그러나 이는 자활사업을 시행하는 부서 및 조건부수급자들의 자활욕구를 미 반영시킨 방식이며 이러한 방식은 수요자 중심의 예산편성 방식으로 바뀌어야 한다.

이러한 예산 편성 방식은 지역적 특색을 지닌 자활사업의 개발과 활성화의 제약요인이 되고 있다. 그러므로 수요자 중심의 예산 편성이나 점진적으로 자활사업프로그램 공모를 통한 사업비 지원, 가칭 '지역자활복지관⁹⁶⁾' 건립 등 지역의 수요를 파악하고 이를 지원해 줄 수 있는 다각적인 방안을 추진해야 할 것이다. 지금처럼 공급자 중심의 예산편성 방식은 자활사업의 발전에 걸림돌이 될 뿐이다.

95) 이 방안을 시행하기 위해서는 위에서도 설명한 바와 같이 시·군·구 내에 자활전담 조직을 설치할 필요가 있다.

96) 현 사회복지업무를 크게 나누어 보면, 기초생활, 노인, 장애인, 여성, 청소년, 육아 등으로 나누어 볼 수 있다. 이렇게 큰 분야로 보면 각 분야 별로 복지관이 있어 관련 사회복지 업무를 지원하고 있다. 노인복지관, 장애인복지관, 여성회관, 청소년수련관 등 기초생활분야에도 종합사회복지관이 있다고 하나, 종합사회복지관의 성격상 기초생활뿐만 아니라, 노인, 장애인, 여성, 지역사회의 복지까지 지원하고 있는 실정이다.

이러한 현실에서 가칭 '지역자활복지관' 혹은 '지역자활지원관'의 건립은 자활사업에 대한 자료의 공유, 교육 및 홍보, 부족한 자활사업장의 지원, 자활상품의 판매장 등 지역 자활사업의 활성화에 많은 기여를 할 것으로 보인다. 이러한 자활복지관등의 설립과 관련하여 정부에서는 사업계획서에 의한 타당성을 검토하여 수요자 중심의 사업예산을 지원할 필요가 있는 것이다.

둘째 재원을 회원들의 회비에서 충당하는 전통적인 협동조합 및 공제조합 방식이다. 대표적인 연대은행으로는 벨기에의 '크레달(Crdal)⁹⁹⁾'이 있다.

셋째 기금을 전적으로 국가 및 지방자치단체에 의존하는 방식으로 프랑스의 '여성창업지원금고(Fond Garantie pour l'initiative Feminine)¹⁰⁰⁾'가 있다.

위의 세 가지 형태 중 첫 번째 형태의 민·관의 공동으로 자금을 출자하여 자활사업에 투자하는 형태의 연대은행의 1990년대 후반이후 세계적인 추세를 이루고 있다.

우리 나라에서도 이러한 윤리적 저축문화의 육성을 통해 지역사회에 거점을 두고 있는 노동조합, 협동조합, 지방공공단체, 시민단체 등의 민·관의 공동으로 자금을 조성하여 소규모 창업이나 자활공동체 운영에 필요한 자금이나 설비를 지원 할 수 있는 사회연대은행의 설립을 검토해야 한다.

재원의 조달은 장기적으로는 정부의 근로연계형 사업에 소요되는 재원과 일반 시민들을 대상으로 자기가 예금한 돈의 사회복지 - 원칙적으로 저소득층의 자활을 위한 - 사업에 쓸 수 있도록 약관을 만들어 자신의 돈이 사회적 이익을 위해 쓰여지기를 희망하는 예금자들의 예치금이나 채권형식의 투자금을 재원으로 하여 설치 타당성을 먼저 검토할 필요가 있다.

되었다. 이 은행과의 거래는 이탈리아의 대다수 은행 및 우체국에서 가능하며, 중앙은행으로부터 공식은행으로 승인을 받기도 하였다.

재원은 자신의 돈이 사회적 이익을 위해 쓰여지기를 희망하는 예금자들의 예치금이나 채권형식이 투자금을 기반으로 운영된다. 투자분야는 자활사업의 활성화를 위한 사업이며 사회복지, 환경보호 등 사회적 이익을 위한 사업에도 투자가 가능하다. 그리고 감독기관인 윤리위원회를 설치하여, 실질적인 운영을 보장한다.

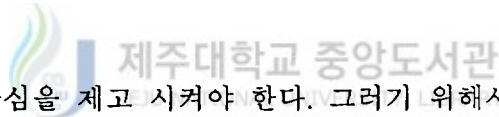
99) 1984년 '더불어살기(Vivre Ensemble)'와 '정의와 평화(Justice et Paix)'라는 두 은행에 의해 만들어진 자활지원금고로서 사회적 경제의 촉진을 목적으로 한다. 직업훈련과 일자리 창출을 통한 사회적 소외의 극복, 소외의 원인을 규명하기 위한 프로젝트 지원, 연대에 근거를 둔 공동체 프로젝트에 대한 경영지원 등을 주요 사업으로 한다.

100) 여성창업금고는 저소득계층의 여성, 특히 여성가장의 창업, 혹은 취업을 지원하려는 목적으로 설립된 자활지원금고이다. 이 금고는 정부와 민간단체의 협력을 통해서 운영되며, 그 재원은 주로 정부의 출연금으로 충당된다.

사회연대은행 검토 시 먼저 이런 사회연대은행으로서 제일 성공한 사례인 방글라데시의 ‘그라민은행(Grameen Bank)¹⁰¹⁾’의 경험을 벤치마킹 하는 일이 중요하다. 그리고 현재 민간차원에서 시행되고 있는 ‘신나는 조합¹⁰²⁾’ 등의 사례를 확산시킬 방안을 강구하는 것도 하나의 방안이다.

물론 지금 당장 만들자는 것은 아니다. 유럽사회와 우리사회의 법 제도도 상이하고 사회통합기업에게 법적 문제를 부여하는 것도 여러 가지 법률적 검토를 거쳐야 하기 때문이다. 그러나 지금부터 준비를 철저히 하여 법률적 검토 및 지역 민간단체와의 조율 등 종합적인 검토를 거쳐 우리실정에 맞는 사회연대은행의 설치를 서둘러야 하겠다.

제4절 자치단체장의 관심 제고



자치단체장의 관심을 제고 시켜야 한다. 그러기 위해서는 실무 부서의 부단한 노력이 필요하며 이를 위해서 자활사업의 자체예산을 확보하고, 자활 업무관련 전담조직 신설 및 전문교육을 실시해야 하며, 자치단체 내부의 자

101) 1983년 방글라데시의 한 젊은 지식인이 시골마을주민 42명에게 주머니돈 27달러를 털어 빌려주는 것을 시작으로 설립되어 20년이 지난 지금 세계은행을 비롯 전 세계 60여 개국에 지점을 내고 방글라데시 전역에 약 1천1백 개의 점포가 있다. 그라민은행은 빈자대출, 인간존중의 신념으로 대출자의 자립의지가 최선의 담보라는 철학으로 다음과 같은 세 가지 특징이 있다.

- ① 아무 가진 것 없는 가난한 사람들에게만 돈을 빌려준다.
- ② 절대 필요한 만큼 조금씩만 빌려준다.
- ③ 절대 담보나 보증인 없이 신용으로만 빌려준다.

102) 1999년 미국계 은행인 시티뱅크가 그라민뱅크사업을 한국에서 실시하려고 모색하던 중 한국의 사회복지단체인 (사)부스리기선교회와 협력하여 가칭 ‘신나는은행(한국그라민은행)’ 설립을 준비하는 과정에서 한국사정상 은행을 운영하는 것은 은행법 등 여러 가지 사안에서 절차가 복잡하여 ‘신나는 조합’으로 명칭을 변경하여 사업을 시행하였으며 그 목적은 일정한 기간과 상황아래 일반 시중은행 체계와는 다른 민간 자활체계로서 저소득층의 신용을 지키며 서로 돕기 위함이다. 무보증 무담보로 자활의지가 있는 사람(5인의 공동체)에게 소액 대출하며, 창업 및 자활관련 사전교육과 재교육을 실시하고 있다.

활사업에 대한 인식을 개선해야 한다.

1. 자활사업의 자체 예산 확보

앞에서도 살펴보았듯이 2002년도 제주시의 사회복지관련 예산은 일반회계 기준 45,990백만원이고, 이중 자활사업 예산은 887백만원으로서 1.9%에 불과하다. 즉 자활사업은 노인, 장애인, 여성, 청소년 등 다른 사회복지분야에 비해 예산 편성 비율이 아주 낮은 편이며 아직 자활사업이 활성화가 되지 않은 시점에서는 당연한 일지도 모른다. 참여자의 수도 적고 국도비보조도 적은 현실에도 어느 자치단체장이 자활사업에 관심을 가지겠느냐 하는 의구심도 든다. 그러나 자활사업의 비중은 결코 참가자 수나 예산규모에 비례하지 않는다.

실제로 자활사업은 사업시행 추진시 민·관 협력체제의 구축으로 인하여 지역공동체사회를 회복시키는 핵심·원동력으로 작용하고 있고, 지역사회의 실업, 빈곤문제 해결을 위한 지역차원의 민·관 협력의 장을 만들어 가는 주체로 나타나고 있다.

그러므로 이런 자활사업의 중요성을 자활사업 실무 부서에서는 자주 자치단체장에게 인식시켜 국도비보조사업으로만 배정되는 자활사업의 부족분에 대하여 자체 예산을 점진적으로 확보해 나가는 동시에 민·관 협력을 통한 자활프로그램 개발도 필요하다.

2. 자활사업 전담조직 신설 및 전문교육 실시

자활사업은 조건부수급자 책정 시 심층상담을 통한 개인별 사례관리를 통하여 지속적인 자활프로그램을 시행하도록 요구하고 있으나 현재 조건부수급자 책정시 각동의 사회복지직공무원들의 업무량 과다로 인하여 심층상

담을 못하고 있는 실정이다.

현재의 자활사업 시행은 주로 시·군·구 및 자활후견기관을 통하여 행하여지고 있으며, 이에 따라 자활사업을 전담할 전담조직이 필요한 실정이다. 즉 제주시 사회복지과에도 자활사업을 전담하는 조직, 즉 담당급 이상을 직제로 신설하여 운영하여야 체계적이고 전문적인 자활사업을 시행할 수 있을 것이다.

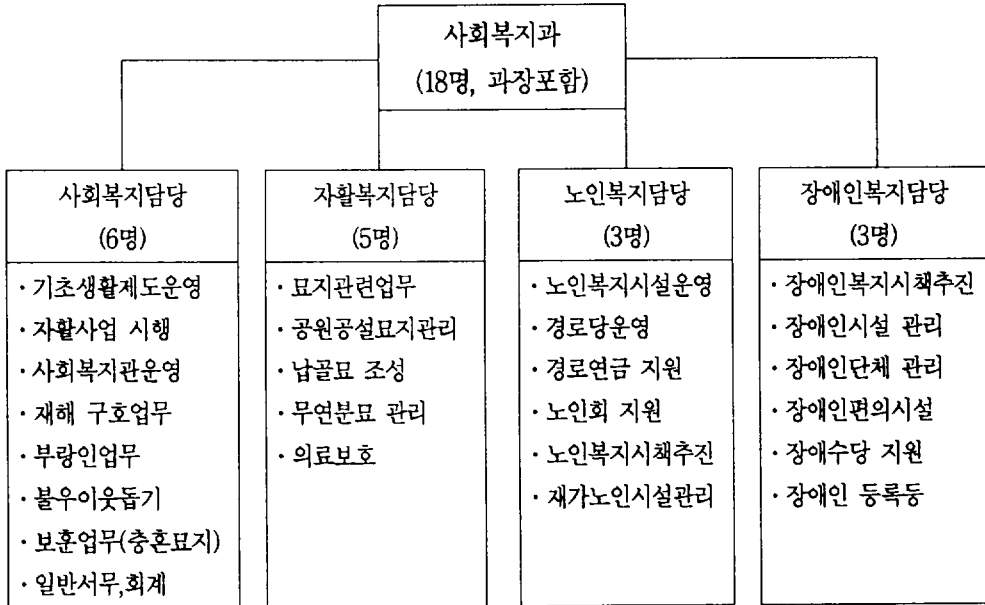
현재 제주시 사회복지과는 4개의 담당, 사회복지담당, 자활복지담당, 노인복지담당, 장애인복지담당으로 나누어져 있으며 그 업무분담 사항은 다음의 <그림 5-1>과 같다.

지금 현재 인원은 사회복지과장을 포함하여 18명으로 되어 있다. 이러한 조직을 자활사업을 추진할 수 있는 담당급 이상의 직제를 설치하여 현재의 인원을 가지고 재배치 해보면 다음의 <그림 5-2>와 같다. 즉 노인복지담당과 장애인복지담당은 그대로 존재시키며 사회복지담당과 자활복지담당을 합하여서 사회복지담당과 기초생활보장담당으로 나누는 방안이 필요하다¹⁰³⁾. 사회복지담당의 업무는 기존의 업무에서 기초생활보장업무와 자활사업 업무를 빼고 자활복지담당의 묘지관련 업무를 합하여 업무분담을 하며 새로 신설되는 기초생활보장담당에는 기초생활업무와 자활사업업무, 그리고 자활담당에서 담당하였던 의료보호 업무를 합하여서 분담한다. 인원수는 사회복지담당이 8명, 기초생활보장담당이 3명으로 배정한다, 기초생활보장담당(6급상당) 1명 및 기초생활보장 및 의료보호 업무 1명, 자활사업 1명으로 배치한다¹⁰⁴⁾.

103) 자활사업담당을 기초생활보장담당에 포함시킨 이유는 현 시점에서는 기초생활보장 업무를 전담할 조직을 먼저 설치하고 기초생활보장 업무와 자활사업관련 업무의 사회적 인식의 제고와 사회복지직공무원들의 충원이 완료된 후 차후에 기초생활분야와 자활사업분야를 구분하는 것이 적절하다.

104) 기초생활보장업무는 주로 급여 지급이며, 의료보호 역시 건강보험관리공단으로 업무가 많이 이관되었기 때문에 1명으로도 충분하다 또한 사회복지담당으로 업무 분담시는 과 주무담당으로서 기초생활업무이외에 부가적인 업무처리가 많았기 때문

<그림 5-1> 사회복지과 업무 분담 표



출처 : 제주시(사회복지과) 내부자료, 재구성



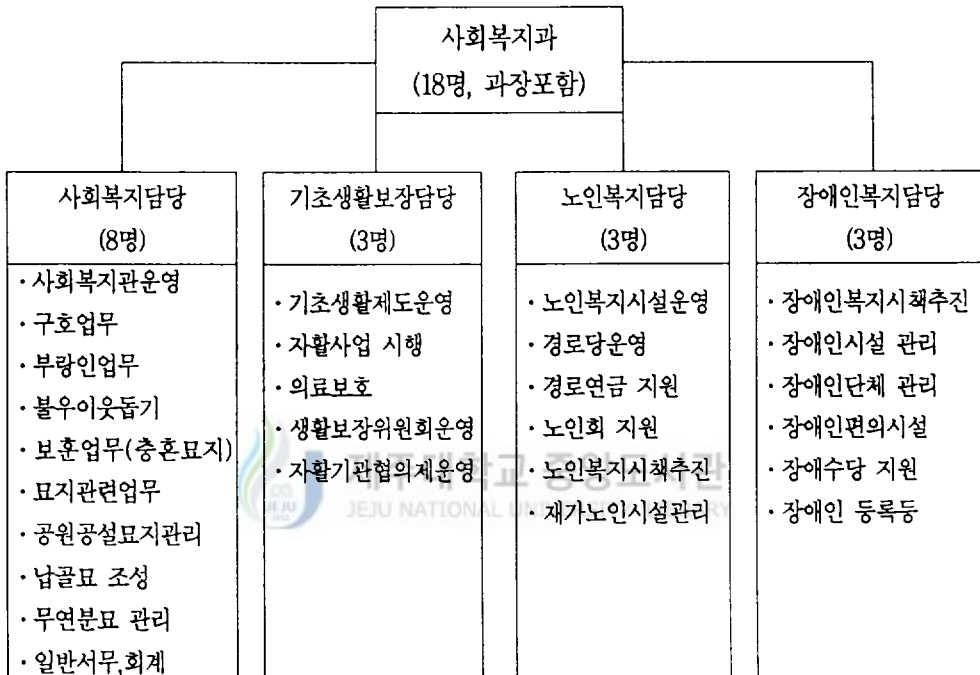
기초생활보장담당자의 인원의 직렬은 사회복지직공무원과 현재 고용안정센터에 배치되어있는 전문직업상담원을 계약직이나 별정직으로 채용하여 배치하는 방안도 강구되어야 한다. 왜냐하면 수급자가 조건부수급자로 선정되면 자활사업을 시행하기 전에 다시 시·군·구 담당자나 자활실시기관 담당자들과의 면담이 필요한 경우가 있기 때문이다. 그러므로 시·군·구에 직업상담원이 자활전담조직에 같이 포함되어 있으면 수급자 선정 시 사회복지직공무원과의 합동상담 등 자활사업이 원활한 추진에 많은 기여를 할 것이다.

그리고 자활사업의 조직과 인원 확충 후 가장 중요한 일은 자활사업 실무자로서의 전문적 능력을 개발하고 지속적으로 유지 할수 있는 방안을 마

이다. 자활사업은 업무자체가 창의적이어야 하며 갈수록 늘어나고 있는 실정이기 때문에 1명을 배정하였다.

련해야 한다. 이러한 자활사업에 대한 포괄적인 이해와 실무 능력은 지속적인 자활사업 전문교육 및 실습교육을 통해 가능하므로 자활사업 수행 시 필요한 전문교육프로그램을 개발하고 실시하여야 한다.

<그림 5-2> 개선된 사회복지과 업무 분담표



3. 자치단체에 대한 자활사업 관련 홍보 강화

앞에서도 자치단체 내에서 자활사업에 대한 인식의 부족에서 오는 자활사업의 문제점에 대하여 살펴보았듯이 자활사업의 성공은 자치단체의 실무자와 자활후견기관 등 민간기관, 수급자들의 공동노력이 필요하지만 가장 중요한 요소는 해당 지방자치단체장의 의지라 할 수 있으며 또한 과장급 이상의 간부 공무원들의 자활사업 인지도도 무시하지 못할 요소로 작용한

다는 것을 경험으로 배웠다.

그러므로 자치단체 구성원 전반에 대한 자활사업의 취지 및 목적의 홍보 및 교육을 정기적으로 실시하여야 한다. 교육방법으로는 전체 직원을 모아 보건복지부의 자활사업 담당자를 초청하여 하는 초청강연 방식 및 제주 지역의 자활사업 실무를 담당하고 있는 민간단체의 실무자를 초빙하여 실시하는 방안 등을 강구해 볼 수 있다.

제5절 민·관협력체계의 확실한 구축

자활사업에 대한 인식의 개선으로 사회적 공감대 형성 및 민·관협력체계의 확실한 구축으로 사회적 일자리의 창출 및 지역특성에 맞는 자활사업 프로그램개발과 적극적인 자활기관협의체 운영 및 참여단체의 재구성을 시도해야 한다.

1. 자활사업에 대한 인식 변화로 사회적 일자리 제공

조건부수급자의 자활을 실질적으로 지원하기 위해서는 자활사업에 대한 사회적 인식을 개선하여 여러 가지 다양한 일자리를 만들어 제공해야 한다. 그 중 하나가 사회적 공감대의 형성으로 창출할 수 있는 사회적 일자리인 것이다.

자활사업의 특성상 노동시장에서 탈락한 구성원을 중심으로 시장 재진입을 위한 경쟁을 바탕으로 하는 자활사업이 과연 성과를 거둘 수 있겠는가 하는 회의적인 반응을 많이 보이는 가운데, 사회적 일자리 창출을 위한 지방자치단체의 역할과 민·관협력체계의 노력이 매우 중요하다는 결론이 자

활사업 시행과정에서 드러나고 있다. 이는 자활사업이 시행초기부터 공익형 자활사업 및 시장형 자활사업 등 다양한 형태의 자활사업으로 진행되면서 시장경쟁에서 보호를 받을 수 있는 보호된 시장이 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있는 이유와도 같다.

사회적 일자리 발굴을 위해서는 지방자치단체와 자활후견기관 등 민간기관 사이에 밀접한 협조체계가 필요하며 무엇보다 지방자치단체 내에서 확보가 가능한 사업이 무엇이 있는지를 발굴해서 자활사업으로 전환시켜야 할 것이다.

즉 지방자치단체에서 시행하고 있는 업무 및 그간 공공근로 사업으로 추진해왔던 업무들이 그 주요 대상인데, 현재 어느 지방자치단체나 그렇지만 제주시의 경우에도 교통분야의 노상 주차장 관리, 환경분야의 청소, 재활용 선별장 운영, 음식물재활용사업, 건설분야의 도로복구 업무, 녹지분야의 가로수 정비 업무 등에서 자활사업으로 활용할 수 있는 아이템을 찾아 활성화 시켜 나가는 것이 시급하다.

지방자치단체와 관련한 사업 아이템 창출은 지역사회의 종합적인 개발과 관리과정에서 자활근로를 통한 참여와 지속적인 관리를 연계 시켜 차후에는 안정적인 사회적 일자리나 자활공동체로의 전환을 목표로 추진하여야 한다.

예를 들어 먼저 교통분야의 경우 시에서 관리하는 노상주차장이 상당수 있는데 현재 주차장 관리는 입찰을 통한 민간위탁방식으로 운영하고 있다¹⁰⁵⁾. 이러한 주차장의 관리를 위하여 조건부수급자 및 차상위계층으로 공동체를 조직하여 주차장의 관리를 우선 위탁받을 수 있다.¹⁰⁶⁾ 이러한 우선

105) 제주시자활후견기관에서도 입찰을 통해 주차장관리 민간위탁신청을 시도하였으나 입찰 비용이 너무 많아 응모를 포기 한 적이 있다.

106) 국민기초생활보장법 제18조 제3항 “보장기관은 공동체에게 직접 또는 자활후견기관을 통하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.”

- ① 자활을 위한 사업자금 융자
- ② 국·공유지 우선 임대

위탁은 자치단체장의 관심만 있으면 충분히 가능하다는 사실이다.

다음은 환경관련 업무 분야의 경우인데 청소, 환경미화, 재활용선별장, 음식물쓰레기 수거업무 등의 사업 과정에 참여하고 지속적으로 일자리를 확보하고 사후 관리를 통해 안정적인 사회적 일자리로 지속하거나, 공동체 창업이 가능한 업무는 공동체 사업으로 전환시켜 위탁을 받는 방안도 추진해야 할 것이다. 이렇게 하여 건설분야의 도로복구사업이나 녹지분야의 가로수정비사업, 도시공원정비사업, 어린이놀이터정비사업 등과 지방자치단체의 업무중 공익과 관련된 사업에 대하여 민·관의 협력으로 일자리를 만들고, 여기에 상대적으로 근로능력이 취약한 사람들이 참여하게 함으로써 개인과 사회에 유익한 자활지원체계, 즉 안정적인 사회적 일자리로 창출해 나가는 것이다.

이와 같은 사업발굴을 위해서 민·관의 협력체계를 잘 구축하여 노력한다면 이러한 노력으로 형성되는 일자리는 시장진입형 자활공동체에게는 적응과 경쟁력을 갖출 수 있는 과정으로서의 보호시장을, 공익형 자활공동체에게는 새로운 사회적 일자리로 자리 잡을 수 있는 과정으로서의 보호시장을 형성하는 역할을 하게 될 것이다. 이와 같은 과정을 통하여 기술의 습득, 경영능력의 향상, 구성원들의 공동체 형성, 자활사업의 인식 고취, 사회적 연대감 형성 등 자활사업 전반적인 면에서 긍정적인 효과와 수급자들의 자립요소를 갖추어 가는 징검다리 역할을 할 것이다.

또한 지금 현재 시행하고 있는 공공근로사업들도 전반적인 검토를 거쳐 자활사업으로의 전환을 추진함으로써 행정의 능률성과 예산의 절감, 생산적 복지의 효과를 기대할 수 있다.

이러한 사회적 일자리가 많이 제공되어도 자활사업대상자들의 없으면 아

-
- ③ 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁
 - ④ 국가 또는 지방자치단체가 조달구매시 공동체 생산품의 우선 구매
 - ⑤ 기타 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업

무런 소용이 없기 마련이다. 그러므로 앞에서도 살펴본 바와 같이 조건부수급자 선정 시 나타나는 제도적인 문제점 및 자활공동체 창업 시 필요한 자금의 대출 방안, 근로능력자들을 자활사업으로 끌어들이 수 있는 근로유인 제고방안 등 제도적 보완이 선결되어야 하며 자활사업의 인식 제고를 위한 자활사업 설명회 및 자활사업 실시기관별 사업설명회를 합동으로 개최할 필요가 있다. 아직도 힘든 일 기피와 최소한의 참여로 조건부과를 이행하고 있는 수급자들이 존재하는 것이 사실이기 때문이다. 이에 현재 실시하고 있는 자활사업참여자들을 대상으로 정기적인 교육이 필요하다.

단기간에 이 모든 제도적 보완과 사회적 일자리를 제공하기란 어려운 일 이겠지만 사회적 공감대를 형성하고 제도적 보완을 단계적으로 해나가고 행정적인 지원을 통한 일자리 제공이 가능하다면 자활사업의 보다 활성화 되고 성공적으로 추진 될 수 있을 것으로 보인다.



2. 지역특성에 맞는 자활사업의 개발

제주시의 입장에서 보면 2001년은 자활사업의 기반을 다지는 해였으며 2002년은 자활사업의 활성화를 목적으로 사업을 추진하고 있다. 자활사업 예산도 2002년도에는 2001년도 보다 41%나 증액한 887백만원이 편성되었다. 하지만 여전히 사업대상 인원확보에는 어려움이 많다. 여기에는 앞에서 지적한 요인들이 작용하고 있겠지만, 동기유인이 가능한 사업아이템의 부족도 크게 작용한다 하겠다.

지역특성을 감안한 새로운 아이템을 개발하게 되면 참여대상자를 모집하는 것이 크게 어려운 일은 아닐 것이다. 따라서 새로운 자활사업의 개발이야말로 자활사업의 활성화를 이루는데 가장 큰 요인이 아닌가 싶다.

1) 제주시의 지역적 특성

제주시의 지역적 특성을 보면 제주도의 관문이며 현재 국제자유도시개발의 핵심적인 도시로서 앞으로 많은 변화가 예상되고 있다. 제주시는 사회, 경제 등 모든 부문에서 제주도 전지역의 50%이상을 선점 하고 있으며 특히 교통, 통신, 교육, 지역경제 등은 제주지역에 80%이상의 밀집되고 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 연동신시가지를 중심으로 아파트 단지가 조성되어 인구도 해마다 늘어가고 있는 실정이고, 국가기관 및 공공기관, 학교 등의 시설도 제주시에 밀집되어 있다.

그리고 제주는 섬이라는 지리적 특성으로 육지부와 물류 연결이 기후의 영향을 많이 받아 자유롭지 못할 때가 많으며 <표 5-1>에서 보면 제조업 등 2차 산업이 차지하는 비율이 전체산업 비율의 3%이며 주로 감귤산업 중심의 1차 산업과 관광업 중심의 3차 산업의 비중 큰 구조를 보이고 있다.

<표 5-1> 제주시 산업구조 현황

JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(2000년 12월 31일 기준)

구 분	산 업 구 분				비 고
	계	농업등 1차산업	제조업 2차산업	관광서비스업등 3차산업	
제주시	100%	28.6	3.2	67.7	
제주도	100%	29.2	3.0	67.8	

출처 : 2001 제주도, 제주시 통계연보에서 재구성

이러한 산업 구조하에서 IMF 구제금융이후 많은 실업자들이 육지에서 제주로 전입을 많이 하여 제주시의 조건부수급자 중에는 육지가 고향인 사람들이 많은 비율을 차지하고 있다. 또한 현재 자활사업, 업그레이트형 자

활근로 및 자활공동체를 추진하며 나타나는 조건부수급자들의 특성을 살펴보면은 먼저 IMF로 인하여 수급자로 전락하여 제주시로 전입 온 수급자들은 근로능력이 있고 자활의지도 강하여 자활공동체 및 업그레이트형 자활근로 사업을 통해 자립이 가능할 것으로 예측된다. 그러나 나이가 많은 수급자들이나 여성 수급자들은 3차 산업의 비중이 많은 제주지역의 산업구조 특수성으로 인하여 직장을 구하기가 어려운 현실이다.¹⁰⁷⁾

따라서 제주시지역의 자활사업은 육지와는 달리 공장소일거리등 제조업 관련 사업이 취약한 현실이며 주로 지역복지서비스 측면인 복지간병인사업, 제주지역의 특성을 이용한 관광지화장실 청소사업, 천연염색사업, 수산물쓰레기자원화사업 등에 치중하고 있다.

또한 육지부의 농한기인 겨울철에는 제주지역은 밀감수확 및 겨울 감자 재배 등으로 인한 가장 일손이 많이 필요로 하는 시기로서 항시 농촌소일거리에 자활사업참여자들의 많이 참여하고 있어 겨울철이 될수록 취로형 자활근로사업의 경우 사업 참여도가 떨어지고 있으며 조건부수급자수도 감소하는 경향을 보이고 있다.

따라서 이런 지역적 특성을 고려한 다양한 자활지원사업의 개발되어야 하고 또 지역적 여건을 적극적으로 활용하여야 한다.

2) 대형 아파트 단지와의 연계

제주시의 주택 중 공동주택의 규모는 50%이상을 넘고 있으며 규모 또한 커지고 있는 실정이다. 연동 신시가지를 중심으로 대규모 아파트들이 많이 준공되었으며 이러한 지역자원과의 연계를 통한 자활사업 추진 방안이 필요하다 하겠다.

제주시 지역의 아파트 중 의무적으로 아파트 관리사무소를 구비해야 하

107) 3차 산업의 특성상 관광업 및 서비스업계통은 나이드은 인력보다는 젊은 인력을 선호하며, 여성들은 주로 식당일등이 가능하나 지속적인 취업은 어려운 편이다.

는 아파트¹⁰⁸⁾는 18개소로서 여기에서 현재 경비원과 청소인력 등이 대략 108명 정도 근무하고 있으며, 관리사무소가 의무규정에 없는 아파트까지 포함하면 300여 개소가 넘는 것으로 추정된다¹⁰⁹⁾. 이처럼 많은 아파트 관리인원을 자활사업과 연계 추진하여 아파트 경비원이나 청소인부를 조건부수급자로 채용하거나 자활근로사업단을 만들어 추진할 경우 큰 효과를 얻을 수 있다. 특히 아파트 경비원이나 청소인부는 젊은 사람보다는 중·장년층을 선호하므로써 비취업대상자들에게 적합한 직종이라 할 수 있겠다.

이러한 아파트 경비원 및 청소인력과 관련된 사업의 추진 방안은 아파트 건설회사 및 아파트 관리사무소와 자활후견기관, 보장기관이 인력지원네트워크를 구성하여 추진하는 방법으로 신규 아파트인 경우는 신축 시부터 사전 네트워크를 구성하고 기존의 아파트인 경우는 일자리가 생길 때마다, 사회적 일거리 창출 시 방안처럼 사업 참여 이후 지속적 관리를 통해 안정적 일거리로 구축하거나 자활공동체를 구성하는 방식으로 추진하면 될 것이다.

요즘엔 기업들이 회사 이미지제고를 위해 사회복지사업을 많이 하고 있으므로 자활사업의 취지를 적극적으로 홍보하고 이혜시킨다면 건설업체들의 적극적인 호응이 기대될 수도 있다. 단 기존의 아파트 관리소 및 경비원으로 근로하고 있는 기존 노동시장과의 관계 등은 고려해야 할 것이다.

3) 공공기관 및 학교와의 연계

제주시에는 다음의 <표 5-2>와 같이 지방자치단체 및 국가기관의 지방사무소등 공공기관이 56개, 공교육 시설인 학교가 57개 등 총 113개의 시설이 있다.

108) 300세대 이상의 아파트이거나 150세대 이상의 아파트 중 승강기가 있는 아파트는 관리사무소를 의무적으로 두어야 한다.

109) 2000년 12월 현재 제주시의 총 주택수는 62,409호 이며 이중 아파트, 연립주택, 다세대주택등 공공주택의 수는 34,100호로서 전체의 54.6%를 차지하며 이러한 비율은 점점 더 증가하는 추세이다.

<표 5-2> 제주시 관내 공공기관 및 학교 현황

(기준 : 2001년도)

구분	초등학교	중학교	고등학교	대학교	공공기관
113	27	13	13	4	56

주 : 공공기관은 국가기관, 지방자치단체 등 관공서

이러한 공공기관의 자원 또한 자활사업 아이템 개발에는 중요한 요소로 작용 할 수 있다¹¹⁰⁾.

제주시에 있는 공공기관청사의 청소용역이나, 화장실 관련 청소, 특히 초등학교, 중·고등학교 등 교육시설의 화장실 청소 관련 사업 아이템을 개발하여 자활사업이나 자활공동체 사업으로 추진해 나가면 안정적인 시장 확보 등, 좋은 성과를 보일 수 있을 것이며, 민·관 협력체계를 구축하는데도 상당히 중요한 역할을 할 것이다.

3. 자활기관협의체 활성화 및 참여단체의 재구성

현재 소극적으로 운영되고 있는 자활기관협의체를 활성화 시켜야 한다. 규정상으로 1년에 2번 개최하게 되어 있는 자활기관협의체 대표자 회의도 규정에 얽매이지 말고 수시로 필요시에 따라 개최하여 각계각층의 의견을 수렴하여 자활사업에 반영을 해야한다.

자활기관협의체에 참여하고 있는 단체들 중에는 자활사업과 전혀 관계가 없는 단체들도 있다. 그러므로 자활기관협의체 참여기관에 대한 자활사업의

110) 제주시에서는 제주시자활후견기관에서 업그레이드형 자활근로사업으로 공공시설물 청소용역사업을 추진한 바 있다. 제주시 관할의 한라체육관 및 종합경기장 주변의 청소를 하였으며, 공익형자활근로의 취지에도 부합하는 좋은 사업 아이템이다.

관심도를 조사하여 관심도가 부족한 단체는 제외하고 실질적으로 자활사업을 시행하거나 시행 경험이 있는 종교단체, 노동단체, 농민단체, 경제단체 등을 추가로 참여시켜야 한다.

왜냐하면 중앙정부뿐만 아니라 우리 나라 대부분의 자치단체의 관공서 주도하에 실시되고 있는 민·관 협력사업의 민간부분을 보면 주로 새마을 관련, 바르게살기, 통장협의회, 사회복지단체 등 관공서와 밀접한 관계가 있는 단체들을 많이 참여시키고 있기 때문이다. 현재까지는 순수한 시민운동을 하는 단체인 종교단체, 시민단체, 노동단체들은 제외시키는 경향이 강하다. 순수 시민단체들은 아직까지 관공서에서 보조금 등을 받지 않는 경우가 많기 때문에 업무 협조가 이루어지고 있지 않은 실정이다.

즉 앞으로는 보장기관에서 자활기관협의체의 기능을 강화하여 민간위탁 공모 등 자활사업 추진과 관련하여서는 개인, 단체 등을 막론하고 자활사업의 취지를 가장 잘 이해하고 실지로 추진할 수 있는 능력이 있는 곳에다가 지원을 강화하는 방안으로 방향을 설정해야 할 것이며, 아울러 자활기관협의체 실무자 회의를 더욱 더 활성화시켜 자활사업에 대한 좋은 토론의 장으로 만들어 나가야 할 것이다.

제6장 결 론

국민기초생활보장제도의 자활사업은 조건부생계급여와 밀접한 연관을 갖고 있으며 근로능력이 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력을 배양하고 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받도록 하는 것으로서 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하는데 그 목적이 있다.

본 연구의 목적은 조건부과를 위한 자활사업의 추진실태를 분석하여 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 방안을 모색함으로써 저소득층의 자활을 촉진하는 효과적인 자활사업의 방향을 제시하는데 있다.

이제까지 자활사업의 활성화를 위한 법·제도적인 측면, 행정·행태적인 측면에서의 문제점을 도출하고 이를 해결하기 위한 정책대안을 제시하여 궁극적으로 자활사업의 활성화하는 방안에 대하여 알아보았다.

본 연구에서 제시된 자활사업의 문제점과 활성화 방안을 요약하여 살펴보면 먼저 문제점은 다음과 같다.

첫째, 법·제도적인 측면의 문제점은 ①자활사업대상자 선정 범위의 비합리성, ②근로유인제도의 미흡, ③자활사업 추진체계의 이원화, ④자활사업예산이 비합리적 편성, ⑤ 자활사업관련 자금지원제도의 미흡이다.

둘째, 행정·행태적인 측면의 문제점은 ① 사회적공감대의 부족에서 오는 민·관 협력체계의 구축의 부족, ② 자활사업 인식 부족으로 인한 조건부수급자들의 자활사업 참여기피, ③자치단체장의 관심 부족, ④소극적인 자활기관협의체 운영 및 구성상의 문제점, ⑤지역특성에 맞는 자활사업프로그램의 부족이다.

이에 대한 활성화 방안으로 다음과 같은 다섯 가지 대안을 제시하였다.

첫째, 자활사업대상자 선정범위를 합리적으로 개선하기 위해 선정기준의

유연성 확보와 조건부수급자 유형구분의 개선을 해야 한다.

둘째, 근로유인제고를 위해 근로소득공제제도를 확대 시행해야 하며, 자활사업의 수익금처리제도를 개선하고 현물급여를 제공해야 한다.

셋째, 자활사업 추진체계의 개선으로 이원화된 전달체계를 일원화해야 하며, 예산의 합리적 편성과 자활사업자금 지원을 위해 가칭 “사회연대은행”의 설치를 검토하여야 한다.

넷째, 자치단체장의 관심을 제고하여 자활사업의 자체예산을 확보하고, 전담조직 확충 및 전문교육을 실시해야 하며, 자치단체 내부의 자활사업에 대한 인식을 개선해야 한다.

다섯째, 자활사업에 대한 인식의 개선으로 사회적 공감대 형성 및 민·관 협력체계의 확실한 구축으로 사회적 일자리의 창출 및 지역특성에 맞는 자활사업 프로그램개발과 적극적인 자활기관협의체 운영 및 참여단체의 재구성성을 시도해야 한다.

이와 같은 자활사업의 활성화를 위해서는 제도적인 정비와 사회적공감대 형성 등도 중요하지만 근본적으로 자활사업에 대한 사회적인 합의가 선행되어야 한다. 자활사업이라는 것은 지난 1년6개월의 시행과정을 통하여 그 무엇보다도 민·관의 협력체계가 중요하다는 점을 정부나 지방자치단체, 자활후견기관 등 민간자활사업실시기관 등 모두가 경험했으리라 생각한다.

이러한 자활사업에 대한 사회적 합의의 논점은 크게 자활사업의 비중을 국민기초생활보장제도상 전체대상자의 4% 정도밖에 안되는 조건부수급자를 대상으로 하는 정책으로 큰 비중을 차지 할수 없다는 인식과 실제 자활사업 참여자들이 노동능력이나 제반조건이 시장진입에 어려우므로 자활사업을 조건부과 정도의 의미로만 인식하는 시각이 하나이며, 또 다른 시각은 자활사업은 참여자들의 노동기회 보장을 통한 사회통합과 경제적인 차원에서 적극적인 자활지원을 목표로 진행되어야 한다는 것이다.

즉 자활사업의 추진방향을 어디에 둘 것인가 하는 것에 대한 명확한 합

의가 있어야 한다. 조건부수급자 중심의 ‘재활’이나 ‘(협의의)자활’에 중점을 두어 자활사업을 추진할 것인지, 아니면 차상위계층을 중심으로 한 저소득 빈곤층의 자립에 중점을 주는 사업인지에 대한 사회적 의견 통합도 필요하다.

또한 사회적 합의도 중요하지만 자활사업의 활성화를 위해서는 자활지원의 가능한 모든 사회적 지원 조건이 성숙되어야 한다. 사회복지관련 법률을 보면 장애인, 노인 등 취약계층에 대한 지원법들이 많이 제정되어 있고 현재 시행되고 있다. 물론 자활공동체와 후견기관에 대하여도 현행법상 명문화 되어 있다. 그러나 현실적으로 보면 규정으로만 되어있고 실행되지 않는 부분들이 많다¹¹¹⁾. 이러한 부분들에 대해 세부적인 특례법의 제정을 검토해 볼 필요가 있다. 이는 앞으로 자활공동체들이 많이 출범함에 따른 국민기초생활보장법 상에 규정되어 있는 지원대책에 대하여 제도화하는 것이다.

또한 법 상으로만 규정하지 말고, 공공기관, 사기업, 민간단체 등의 사회적 협력체계를 이끌어 낼 체제의 정비가 필요하다. 즉, 자활사업은 이제까지 민·관 협력체제 구축을 정부 중심의 사업으로 시행하여 왔으나 지금보다는 더 민간주도¹¹²⁾로 사업을 이양하여 사업시행의 주체에 변화를 줄 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 자활사업 대상자나 일반인들의 사회복지에 대한 개념이 변하기 시작했기 때문이다. 단순 시혜적 차원의 복지가 아니라 기회와 참여를 준다는 방향의 복지정책으로 이해하기 시작했으며, 또한 국민기초생활보장제도가 우리 사회의 빈곤문제를 모두 해결할 수는 없기 때문이다.

111) 자활공동체의 경우 물품 생산 및 판매의 경우 일반기업체와 경쟁을 함에 있어 똑같은 취급을 받고 있으며, 심지어 지방자치단체의 사업(입찰) 참가시도 일반기업체와 같은 조건으로 참여해야 한다.

112) 여기서의 민간부문이라는 것은 일반 자활사업을 추진하는 후견기관등 민간기관을 포함하여 근본적으로 빈민구제활동을 하고 있는 빈민운동가 및 단체를 모두 포함한다.

즉, 자활사업이 체계적으로 시행된 것은 얼마 되지 않았다. 그러나 민간 부문에서는 오래 전부터 많은 시민단체와 종교단체들이 저소득층의 빈곤탈출을 위해 노력하여 왔다. 즉 자활사업은 과거 우리의 사회·정치적 환경이 불행했던 때부터 이른바, 빈민운동, 공동체운동의 형태로 계속 시행해 왔던 사업이라고 할 수 있다.

국민의 정부가 들어서면서 생산적 복지를 표명한 지금 이러한 복지정책의 시행 주체를 좀 더 많은 부문에서 민·관의 협력을 꾀하며 추진할 필요가 있는 것이다.

자활사업은 이제 시행 2년째를 맞이하면서 여러 가지 문제점들이 도출되었으며 이러한 문제점들이 좀 더 큰 사회적 문제로 야기되기 전에 조기에 민·관의 협력하여 해결방안을 이끌어 낸다면 앞으로 발생할 수 있는 더 큰 시행착오를 예방하고 저소득 빈곤층의 빈곤 탈출 및 더 이상의 빈곤의 나락으로 떨어지는 것을 방지할 수 있는 실질적인 자활사업으로서 자리 매김을 할 수 있을 것이다.

마지막으로 아직은 자활사업이 시행되는 초기인 만큼 자활사업에 대한 국내의 선행 연구가 많지 않아 자료 활용에 많은 제약이 있었으며, 또한 제주도 자활사업의 사례연구에도 자활사업 참여 조건부수급자와 실시기관의 수가 적은 관계로 사례연구의 폭이 한정되어 있다는 점이 본 연구의 한계로 볼 수 있으며, 아직까지 자활사업에 대한 평가가 이루어지지 않고 있으므로 본 연구에서 지적한 문제점들이 단순히 법·제도상과 행정·행태상의 문제점인지 아니면 시행과정에서 오는 단순 착오인지는 일정 시간이 지나야만 판단이 가능할 것이다.

참고 문헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 국어국문학회감수, 「새로 나온 국어대사전」, (서울 : 민중서림, 2001).
- 김기원, 「공공부조론」, (서울 : 화영사, 2000).
- 김영모, 「현대사회보장론」, (서울 : 한국복지정책연구소 출판부, 1988).
- 김유성, 「사회보장법」, (서울 : 동성사, 1985).
- 남세진 편, 「한국사회복지의 선택」, (서울 : 나남출판, 1995).
- 대통령비서실 삶의질향상기획단, 「공동체와 함께 하는 자활지원」,
(서울 : 도서출판 퇴설당, 2000).
- 대통령비서실 삶의질향상기획단, 「새 천년을 향한 생산적 복지의 길 :
국민의 정부사회정책 청사진」, (서울 : 도서출판 퇴설당, 2000).
- 류기형 외, 「한일 지역복지 비교 연구」, (서울 : 나남출판, 2000).
- 봉민근, 「사회복지정책론」, (서울 : 학문사, 1997).
- 신명호 외, 「자활생산공동체운동의 길잡이」, 한국도시연구소, 2000.
- 이계탁, 「복지행정학강의」, (서울 : 나남출판, 1994).
- 이인재 외 「사회보장론」, (서울 : 나남출판, 1999).
- 이정운 외, 「자활사업 실무핸드북」, 실업극복지원센터사업단 · 한국자활
후견기관협회, 2000.
- 정재곤 역, 「가난한 사람을 위한 은행가」, 무하마드유누스 저, (서울 :
세상사람들의 책, 2002).

최일섭·이인재, 「공공부조의 이론과 실제」, (서울 : 집문당, 1996).
하상락 편, 「한국사회복지사론」, (서울 : 박영사, 1990).
함세남 외, 「사회복지역사와 철학」, (서울 : 학지사, 2001).

나. 논 문

강명희, “자활지원센터의 운영현황과 개선방향에 관한 연구”, 중앙대학교 석사학위논문, 2000.

강윤구, “국민기초생활보장제도에서의 근로유인 제고방안에 관한 연구”, 경희대학교 박사학위논문, 2001.

권순원 외, “저소득층의 생활안정과 자립대책”, 한국개발연구원, 1993.

김수현, “기초보장의 문제점과 개선방향”, 기초보장·자활정책 평가센터 개설기념 심포지움 자료, 2002.

_____, “자활지원사업의 성격과 지역사회의 과제”, 기초생활수급자 선정의 문제점과 여타 쟁점에 관한 워크샵 자료, 참여연대, 2000.

김수현 외, “자활지원제도 체계 정립방안”, 한국보건사회연구원, 2002.

김철홍, “저소득층의 자활을 위한 자활후견기관의 실태조사 연구”, 한양대학교 석사학위논문, 2000.

김홍일, “자활지원사업의 개선방향과 협회의 하반기 실천과제”, 2002년 자활후견기관워크샵 발표자료, 2002.

노대명, “제3섹터와 사회적 연대의 구상”, 자활정책연구회 발표논문, 2000.

박능후 외, “취업대상자 특성별 자활프로그램 제공방안”, 한국보건사회연구원, 2001.

변재관 외, “한국의 사회보장과 국민복지기본선”, 한국보건사회연구원, 1998.

원종욱·이종화, “자활지원센터의 역할과 발전방안”, 「보건복지포럼」, 1998. 9월호

이제호, “국민기초생활보장제도의 자활사업 활성화방안에 관한 연구”,

- 부산대학교 석사학위논문, 2001.
- 이현주 외 “국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향”,
한국보건사회연구원, 2001
- 정경태, “생산적 복지의 정책목표”, 「보건복지포럼」, 2000. 통권40호
최길상, “생산적 복지와 국민기초생활보장제도에 관한 일고”, 「복지사회
연구」, 2000, 3집.
- 하군호, “자활지원사업의 개선방안에 관한 연구 : 부산광역시 사상구를
중심으로”, 신라대학교 석사학위논문, 2001.
- 한상진, “사회적 경제활동의 국가, 시장과의 관계 - 제3부문의 체계적 발
전을 위한 시론”, 자활정책연구회 발표논문, 2000.
- 홍선미, “자활사업의 사회복지 실천적 개입방안과 활성화 과제”,
2001년춘계학술대회자료집, 한국사회복지학회, 2001.
- 황순형, “국민기초생활보장제 실시에 따른 수급자 만족도 연구”,
안동대학교 석사학위논문, 2001.
- 황태연, “생산적 복지는 21세기의 화두이다”, 서울YWCA고용지원센터, 1999.

3. 기 타

- 노동부, 「노동부 자활지원사업 안내」, 2000 ~ 2002.
- 보건복지부, 「2001년 자활사업 우수사례 모음집」, 2001.
- _____, 「2001년도 국민기초생활보장 사업안내」, 2001.
- _____, 「2002년도 국민기초생활보장 사업안내(Ⅰ),(Ⅱ)」, 2002.
- _____, 「국민기초생활보장 관련법령집」, 2000.
- _____, 「선진자활사례 해외연수 보고서 : 미국, 영국, 프랑스, 벨기에,
이태리, 스페인」, 2001 ~ 2002.

_____, 국민기초생활보장제도 시행2주년 보도자료, 2002년 10월 1일
 제주도(사회복지과), 「2002년도 제주도 지역자활지원계획」, 2002
 제주도, 「통계연보」, 2001 ~ 2002
 제주시(사회복지과), 「2002년도 제주시 지역자활지원계획」, 2002
 제주시, 「세입세출 예산서」, 2001 ~ 2002
 _____, 「통계연보」, 2001 ~ 2002
 제주시·제주시자활후견기관, 「조건부수급자 복지욕구 조사보고서」, 2001.
 간담회자료, 2002년 자활사업 안내 및 활성화 방안에 대한 간담회, 2002
 간담회자료, 제주시자활기관협의체 실무자회의, 2002
 면담자료, 자활사업 추진 관련 업무협조에 따른 간담회 자료, 2001
 면담자료, 자활사업참여 조건부수급자와의 면담, 2001 ~ 2002
 면담자료, 자활사업실시기관 실무자와의 면담, 2001 ~ 2002



4. 인터넷 사이트

(사)부스러기 사랑나눔회, www.joyfulunion.or.kr
 기초생활보장제도홈페이지, blss.mohw.go.kr
 노동부, www.molab.go.kr
 보건복지부, www.mohw.go.kr
 워크넷 www.work.go.kr
 제주시자활후견기관, sunulum.jinbo.kr
 지역정신보건사업지원단, mentalhealth.kihasa.re.kr
 한국보건사회연구원, kihasa.re.kr
 한국자활후견기관협회, www.jahwal.or.kr

2. 외국문헌

- Bell & Sons, *The Poor and The Poorest*, Brian Abel-smith and Peter Townsend, 1965
- Defourny, J. *Introduction: from third sector, to social enterprise*, Borzaga, C. et al.(eds.). 「The emergence of soical enterprise(forthcoming)」, 2001.
- Gail L. Zellman et al. 「Welfare Reform in California: state and county Impementation of CalWORKs in the first year」, Rand Statewide CalWORKS Evaluation, California, 1999.
- Giddens Anthony, 「The Third Way : the Renewal of Socail Democracy」, Cambridge UK : Polity press, 1998
- Moore, Stephen, *Socail Welfare Alive*, Cheltenham : Stanley Thores Ltd., 1993.
- Salamon, L.M. et al. 「Global civil society : dimensions of the nonprofit setor」, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1999.
- Stephan M. Sachs, 「 Self-Management : the Core of an Effective Program to Eliminate Poverty」, James, Dorothy Buckton(ed.), *Analyzing Poverty Policy*, Lexington Books, 1975.
- Young, Pay, *Mastering Social Welfare(3rd edition)*, London : Macmillan, 1995

ABSTRACT

A Study on How to Activate Self-support Programs

: Centered the case of Jeju City

Yang Shin-Young

Department of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Supervised by Professor Ko Chang-Hoon



The self-support programs in Citizens' Basic Life Guarantee Scheme are a scheme of conditional living expense support. Under the scheme, low-income people with working capabilities get living expenses under the condition that they will participate in self-support projects. The purpose of this scheme is not only to provide them with stable work, but also nurture their self-support capabilities so that they can support themselves eventually.

Although many organizations including central government, local government and private organizations participated and considerable budget has been spent, the results have not been satisfactory due to a low participation rate, and the lack of interest of local governments

The purpose of this study is to help self-support programs to be in place as actual self-support assistance schemes through preventing further errors, helping them to escape from poverty and go for self-support, advancing their quality of life, and enforcing social sympathy through the cooperation between citizens and authorities by identifying content and status of self-support programs, discovering the problems, and propose activation methods.

This study consists of 6 chapters. In first chapter, the purpose of the study, the scope and method of the study are specified. In second chapter, the theoretical background, meaning and major contents of self-support programs are explained. Based on these analysis framework of this study is proposed. In third chapter, self-support programs in the Jeju city in 2001 and 2002 are investigated on field surveys and actual materials. In 4th chapter, the problems regarding legal and administrative aspects are induced based on theory and actual materials reviewed in Chapter 2 and 3. In 5th chapter, the methods to activate self-support programs are proposed as alternatives to existing policy for improvement of existing self-support programs. And in 6th chapter, the conclusion is summarized as below.

In this study, the following policy alternatives are proposed.

First, to rationalize the scope of self-support programs beneficiaries, flexibility of criteria should be ensured and the classification of the beneficiaries should be modified.

Second, to encourage them to work, the Labor Income Deduction Scheme should be expanded. The profit process schemes of the self-support programs should be improved, and then actual salaries should be provided.

Third, propelling systems should be unified through system improvement. In order to allot the budget reasonably and sponsor self-support projects pro-actively, the establishment of Social Unity Bank (virtual name) should be considered.

Fourth, local government should pay more attention to the projects, secure budgets, expand dedicated organizations, execute specialized training, and improve the perception of self-support programs in local governments.

Fifth, a social sympathy should be composed based on the improved perception on self-support programs. More self-support programs and job opportunities should be provided through cooperation between the public and government. Various self-support programs should be developed according to local characteristics. And a committee of self-support projects related associations should be operated. And participating associations should be reconfigured.

Many problems have been discovered in self-support programs since they were first introduced 2 years ago. If solutions are made based on cooperation between the public and government before they become into bigger social problems, further errors can be prevented. And actual working self-support programs that help low-income people escape from poverty can be established.