

등록번호	정책지원팀-1593
등록일자	2015.10.23
결재일자	2015.10.26
공개구분	공개



연구위원	정책지원팀장	정책개발실장	대표이사	
			10/26	
강현주	김춘남	김희연	박춘배	
협 조				
	행정팀장	허인철		

경기도 자활사업 진단과 대응방안 연구

2015. 10. 23

정책지원팀

과 제 명 : 경기도 자활사업 진단과 대응방안 연구
요 청 부 서 : 자체발굴
소 요 예 산 : 금사백이십만원(₩4,200,000원)
수 행 기 간 : 2015년 11월 1일 - 2015년 12월 20일(50일)
연구 책임자 : 강현주(정책지원팀 연구위원)

1. 과업의 개요

○ 연구의 배경

□ 실업과 빈곤으로 복지재정이 증가할 것에 대비하기 위해 소득보장과 고용정책을 연계한 탈빈곤정책의 일환으로 자활사업이 2000년에 도입됨

- 1970~1980년대 서구 복지국가들은 세계 경제, 사회의 변화, 다양한 사회세력 간 갈등에 복지체계가 적절히 대응하지 못하고, 실업과 빈곤으로 인한 복지재정지출이 증가하자 전반적인 사회보장체계 개편 요구에 봉착함
 - 스웨덴, 프랑스, 미국, 영국 등 서구 복지국가들은 사회보장정책과 노동시장정책을 연계한 사회투자정책을 강화하고 취약계층 탈빈곤 정책으로 소득보장과 고용창출을 연계한 근로연계형 복지정책을 제도화하여 운영
- 한국은 외환위기(IMF) 이후 소득보장과 고용지원이 연계된 자립지원정책의 필요성이 높아지면서 국민기초생활보장법 제정과 더불어 2000년 10월 자활사업을 도입함.

□ 현재 전국 247개 지역자활센터, 총 98,146명의 자활 참여자 규모로 양적 성장을 이뤘으나 질적 발전에 대한 요구에 직면에 있음

- 전국에 중앙자활센터 1개, 광역자활센터 14개, 지역자활센터 247개소가 있고, 총 98,146명이 자활사업에 참여하고 있음.

□ 국민기초생활보장법의(2015.7.1.) 개정으로 자활참여자의 양적, 질적 변화가 예상됨

- 자활참여 대상자 변화의 핵심내용은 상대기준선 적용, 부양의무자 소득기준 완화, 보장성과 근로유인 확대이며 이러한 변화로 인해 자활대상자 수와 특성의 변화가 예상됨
- (개정배경) 현 정부 복지정책 모토인 “생애주기별 맞춤형 복지” 에 따른 탈빈곤 정책의 2대 목표는 “생활영역별 맞춤형 급여체계구축” 과 “일을 통한 복지탈출” 이를 근거로 공공부조제도인 기초생활보장제도의 맞춤형급여체계로의 개편 단행

□ 사회적경제기본법(안)은 ' 15년 초 부터 임시국회 협의과정에 있으며 자활 관련 조항 중
쟁점사항이 있어서 주목받고 있음.

- 사회적경제기본법은 사회적기업·협동조합·마을기업·자활기업·농어촌 공동체회사·비영리
조직 등 다양한 사회적 경제조직의 기본원칙을 마련하고 사회적 경제 발전을 위해 필요한 사
항을 정하기 위한 법
- 자활사업이 사회적경제조직으로 편입됨으로써 공적부조사업으로서의 성격이 약화될 수 있다는
점, 중앙자활센터를 사회적기업진흥원과 함께 사회적경제원으로 편입하는 규정, 사회적경제조
직 지원을 위한 재원으로 기존에 조성된 자활기금의 활용한다는 규정, 공공기관 우선구매조항
에서 사회적기업과 마을기업이 제외된 점 등이 개정 법안의 주요 쟁점사항임.

□ 또한 중앙부처간의 관계에서 기획재정부의 성과평가 강화, 희망리본의 고용노동부 편입
등으로 복지부 자활 사업의 범위가 축소되고 있음

- 기획재정부의 복지재정효율화와 성과평가 기준에 의해 자활사업이 더욱 위축될 것으로 예상되
며, 복지부의 희망리본 사업이 고용부 취업성공패키지 사업으로 통합되면서 고용노동부 중심의
고용-복지사업의 재편이 이루어지고 있음
- 이러한 중앙부처와의 관계 속에서 보건복지부 자활사업 참여자는 근로능력 미약자로 범위가
좁혀지고 이들의 취업과 역량강화 지원은 더욱 어려워질 것으로 예상됨.

□ 이에 본 연구는 자활사업을 둘러싼 환경변화를 진단하고 경기도 자활사업의 현황을
파악하여 앞으로의 경기도 자활사업의 발전방향을 제시하고자 함.

- 경기도 기초생활보장수급자 수는 189,400명(총 인구 대비 1.5%)이며 이 중 자활사업 참여자
수는 총 5,418명 임. 이 중 수급자가 3,786명 차상위계층 등이 1,632명 임.
- 경기도 자활기업 참여자는 2,215명, 참여자의 월평균 급여액은 1,033천원으로 최저임금보다
낮고 임시, 일용근로자 월평균 임금보다 낮음.

□ 이러한 연구목적을 달성하기 위해 문헌검토와 전문가집단 인터뷰 등의 연구방법을
활용하여 보다 구체적이고, 실천적인 정책 대안을 모색하고 함.

○ 선행연구 검토

1) 자활사업의 도입배경

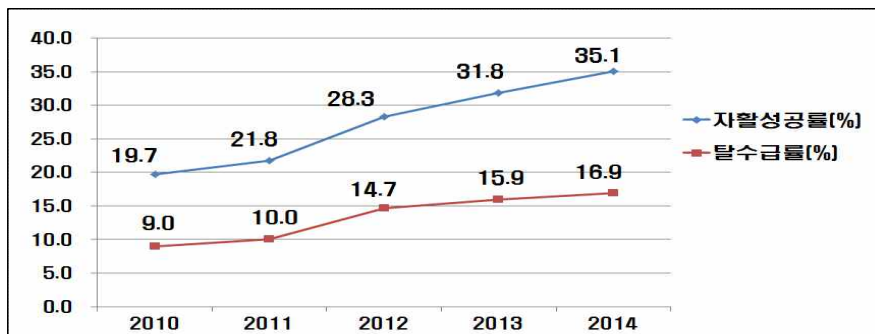
□ 탈빈곤 정책이란 빈곤상태에 빠진 집단의 탈빈곤을 위해 다양한 정책수단, 특히 빈곤층에 대한 소득보장과 고용지원의 기능을 통합한 하나의 정책 또는 제도를 지칭함

- 1970~1980년대 서구 복지국가들은 세계 경제, 사회의 변화, 다양한 사회세력 간 갈등에 복지체계가 적절히 대응하지 못하고, 실업과 빈곤으로 인한 복지재정지출이 증가하자 전반적 사회보장체계 개편의 과제에 봉착함
- 스웨덴, 프랑스, 미국, 영국 등 서구 복지국가들은 사회보장정책과 노동시장정책을 연계한 사회투자정책을 강화하고 취약계층 탈빈곤 정책으로 소득보장과 고용창출을 연계한 근로연계형 복지정책을 제도화하여 운영
- 한국은 1990년대 후반 외환위기(IMF) 소득보장과 고용지원이 연계된 자립지원정책의 필요성이 매우 높아 국민기초생활보장법 제정과 더불어 2000년 10월 자활사업을 도입함. 현재 전국 247개 지역자활센터, 총 98,146명의 자활참여자 규모로 발전해 왔으며 자활사업의 근거가 되는 관련 법의 제·개정과 더불어 가장 큰 변화의 시기를 맞음.

2) 자활사업에 대한 성과와 비판

□ 한국의 자활사업은 경제적, 사회적, 문화심리적 측면의 성과가 지속적으로 향상되어 왔고 특히 참여자의 변화를 통한 사회통합 효과 증가

- 경제적 성과의 지속적 향상
 - 자활사업 초기에는 자활근로 위주의 사업이었으나 점차 자활일자리, 프로그램 다양화, 인프라 확충 등을 통해 자활사업이 확대되었고, 자활사업 수혜자도 꾸준히 확대되어 '13년 말 약 10만 명에 이름
 - 자활성공률 제고 : '12년 말 기준 자활사업 탈수급률 14.7%, 자활성공률28.3%(자활성공률:16.9%('09)→19.7%('10)→21.8%('11)→28.3%('12))수준으로 지속적 성장



- 사회적 편익, 참여자 변화 등 사회통합 효과 향상
 - 자활공동체가 마을기업, 사회적기업 등으로 성장하였고, 가사간병, 장애인통합교육지원 등 공익성이 높은 자활사업을 통해 지역주민의 복지향상에 기여함
 - 자활참여자의 근로시간 증가, 음주량 감소, 자존감향상, 사회적 관계회복 등 심리정서적 안정과 변화에 기여하고 건강한시민으로의 회복 효과 상승

3) 자활정책의 환경변화

□ 국민기초생활보장법 개정에 따른 자활대상자 변화가 예상됨

- 자활참여자의 탈수급 및 사각지대 해소 효과는 상승될 수 있으나(긍정효과) 급여에 대한 권리성과 보장성은 약화될(부정효과) 우려가 있음탈수급 효과 제고: 참여자 선정기준을 다층화하여 일차적으로 생계급여로 부터의 탈수급하더라도 다른 현물급여를 수급할 수 있도록 하여 탈수급 효과의 제고를 꾀함.

자활근로 참여자	이 전	변 경	시 행
의무참여자	기초생활수급자 중 조건부 수급자	생계급여 수급자 중 조건부 수급자 (중위소득 28% 예상)	'15.7.1.
희망참여자	기초생활수급자 중 일반 수급자	생계급여 수급자 중 일반수급자, 의료급여 수급자, 주거, 교육급여 수급자	'15.7.1.
차상위참여자	소득인정액이 최저생계비 120% 이하인 계층 중 비수급 빈곤층	소득인정액이 최저생계비 120% 이하인 계층 중 비수급 빈곤층	'15.12월 까지
		중위소득 50% 이하인 계층 중 비수급 빈곤층	'16.1.1.

- 사각지대 해소 효과 제고: 부양의무자의 부양능력 판정기준을 상향조정함으로써 본인 소득은 없으나 부양의무자의 재산과 소득 때문에 수급자로 인정받지 못하던 대상들에게 실질적인 혜택이 확대되어 사각지대 해소에 효과가 있을 것으로 예상됨
- (부정적 기대효과)
 - 복지의 권리성 약화: 급여별 최저보장수준이 권리성 급여(최저생계비)에서 측정이 모호하고 행정 재량적 성격을 띤 중위소득으로 변경됨. 또한 주거급여, 교육급여는 별도의 법으로 규정되고 현금급여인 생계급여는 줄어들어 복지의 권리성이 약화되었다는 논란이 있음.
 - 실질 보장성 약화: 생계급여(중위소득30%)는 줄어들고 의료, 주거, 교육 급여자 중 하나의 급여만 받는 사람들을 포함하는 전체 수급자 수는 증가할 수 있음. 그러나 총량의 증가없이 수급자 혜택을 보는 대상층이 넓어진 것으로 실질적인 보장성은 오히려 약화됨
 - 자활사업참여자 수 감소 예상: 생계급여 수급자(현재 중위소득 40% 수준에서 28%로 조정)만이 자활근로의 의무참여자가 됨으로써 조건부 수급자 범위는 감소하고 희망참여자 범위는 확대됨. 즉 조건부 수급자가 축소 없어짐으로써 전체적인 의무적으로 자활사업 참여자 해야 하는 인원은 약

12% 감소할 것으로 예상되며 자발적 참여자에 대한 별 유인책이 마련되지 못할 경우 지역자활센터는 급격히 축소될 것으로 예상됨.

- 근로능력 낮은 참여자의 증가 및 자발적 참여자 특성 예측이 불가: 또한 취성패와 함께 희망리본 사업이 고용노동부 사업으로 전환되어 근로능력 평가점수가 높은 대상자는 고용노동부에서 우선 흡수됨으로써 질적인 차원에서 자활사업 참여자의 근로능력도 이전보다 낮아지고 있으며, 자발적 참여자가 어떤 특성을 가진 대상들인지에 대해서도 예측할 수 없어 전체적인 자활사업 참여자의 수나 특성이 파악되지 못함. 개정법이 적용된 이후 현장에서 나타나는 변화를 기다려야 하는 불안한 상황임.

□ 사회적경제기본법(안) 제정 과정에서 자활인프라를 사회적경제 조직으로 통합하는 안, 중앙자활센터를 사회적경제원으로 편입하는 안, 자활기금을 사회적경제조직 지원을 위한 재원으로 사용하는 안 등이 주요 쟁점사항이 되고 있음

- 자활센터는 그동안 지역의 부족한 사회서비스를 확충하는 서비스의 제공자가 되어왔으며 자활기업 창업을 지원하여 일자리 확대에 기여해 온 사회적 경제조직의 성격을 가지고 있으므로 사회적경제조직으로 편입할 필요 있음.
- 지역자활센터와 광역, 중앙자활센터는 기초-광역-중앙단위의 상호유기적인 관계 속에서 전문성과 노하우를 가지고 사업의 효과성을 높이고 있어 사회적 경제원으로의 편입이 고려됨.

○ 연구범위

1) 공간적 범위

- 경기도 및 경기도 31개 시군
- 경기도 광역 및 지역자활센터

2) 내용적 범위

- 자활사업의 환경변화 진단 및 경기도 자활사업의 현황과악
- 경기도 자활사업 관련 전문가를 대상으로 의견수렴 및 조사
- 경기도 자활사업의 발전방향과 실천적 대응방안을 도출

○ 연구방법

1) 문헌검토

- 국내외 자활사업의 도입배경과 현황과악

- 경기도 자활사업 참여자수, 자활기업, 자활센터 등에 대한 통계자료 수집 및 분석
- 국회 및 법령자료 인터넷 자료검토

2) FGI 운영

- 연구방향: 자활의 환경변화 진단, 경기도 자활사업 현황 및 발전방안에 대한 의견수렴
- 경기도 지역자활센터, 공무원, 학계 전문가들을 구성하여 총 3회 FGI를 개최함

○ 기존연구와의 차별성 및 기대효과

- 국민기초생활보장법 개정에 따른 자활사업의 변화를 예측하는 연구는 기존에 이루어졌으나 위 법 개정 외에도 사회적경제기본법 제정에 대한 논의, 행정부처간 관계, 보건복지부와 자활사업 내부의 변화 등을 종합적으로 진단한 연구는 이루어지지 않았음.
- 자활사업의 환경변화에 따른 위기의식이 광범위하게 공감되고 있음에도 불구하고 이에 대한 구체적인 대응방안의 검토는 미흡하였음.
- 전국 지역자활센터 중 가장 선도적이고 의욕적으로 사업을 수행해온 경기도에서 최근의 환경변화에 따른 현장과 학계의 관심을 집중적으로 검토하고 대안을 모색하는 것은 경기도는 물론 타 시도에도 적용가능한 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 참고문헌

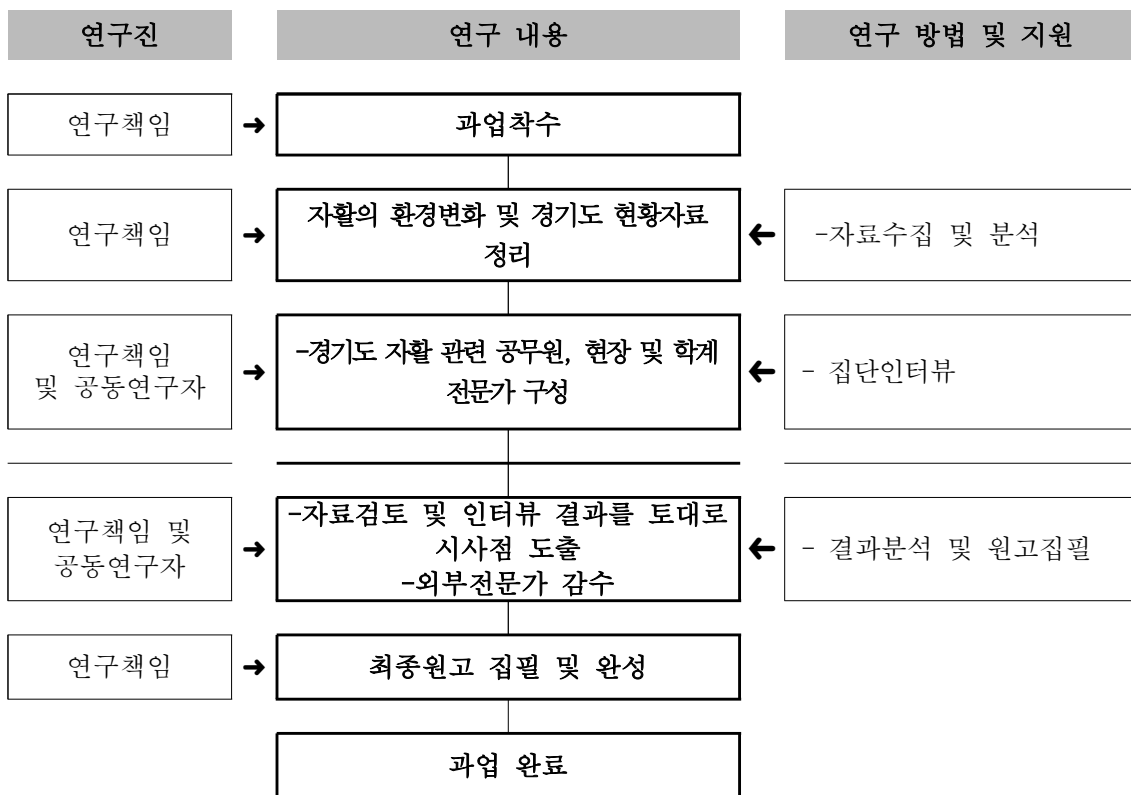
- 김경휘 (2013). 자활사업 참여자의 복지의존성에 영향을 미치는 요인. 사회복지정책. 40(4), 83-108
- 노대명 (2008). 자활지원정책의 쟁점과 과제. 보건복지포럼. 14, 7-19
- 노대명 · 이소정 · 김수현 · 유태균 · 이선우 · 손기철 (2010). 자활정책에 대한 평가 및 발전방향자활정책에 대한 평가 및 발전방향. 보건사회연구 2010-15
- 문진영 (2009). 국민기초생활보장제도: 기초보장과 자활. 복지동향. 1234, 44-46
- 백학영 · 조성은 (2011). 자활참여자의 지위변동과 자활사업 효과. 경기광역포럼. 경기광역자활센터
- 이태진 · 김태완 · 최현수 · 김문길 · 우선희 · 박경희 · 박은영 · 전세나 (2008). 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가. 보건사회연구 2008-18-1
- 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>

2. 과업의 추진방법

○ 연구진행과정

기간(월)	주요사항
2015년 11월	▶ 연구방향 논의 및 문헌조사
	▶ FGI (1차: 11. 3)
	▶ FGI (2차: 11. 6)
	▶ FGI (3차: 11. 10)
2015년 12월	▶ 조사결과 분석 및 원고작성
	▶ 보고서 1차 집필완료
	▶ 감수(외부 연구자 섭외 및 원고발송)
	▶ 최종보고서 발간 (12. 1)

○ 연구 흐름도



3. 주요 예산편성

- 사업인건비 900 천원
- 실태조사비 1,000 천원
- 인쇄비 및 발송비 1,000 천원
- 회의운영비 1,300 천원

4. 편성기준 및 설명자료

- 1) 인건비 : 인건비는 자활분야의 연구방향을 설정하고 적실성 있는 연구결과를 도출하기 위해 이 분야에 연구경험이 풍부한 공동연구원의 참여가 필요하여 책정함.
- 2) 실태조사비 : 연구과정에서 필요한 자료수집과 회의록 및 녹취록 작성 등을 위해 일시 사역인부의 참여가 필요함
- 3) 인쇄비 및 발송비 : 자료의 복사비와 자료 전달에 따른 택배비, 최종보고서 인쇄비, 회의비 등을 반영하였음.
- 4) 회의운영비 : 관련 연구를 수행해 본 경험이 있는 전문가들로부터 의견을 듣고 표적집단을 구성하여 인터뷰를 진행하기 위해 계상함.

실행예산서

□ 과 제 명 : 경기도 자활사업 진단과 대응방안 연구

□ 연구기간 : 2015. 11. 1 ~ 2015. 12. 20(50일)

예산과목				예산액 (천원)	구성비 (%)	산출기초(원)	
관	항	목	세부내용				
합 계				4,200	100.0		
사 회 복 지 사 업 비	자 체 사 업 비	정 책 연 구 개 발	자체사업 (복지분야 단기정책 연구)	인건비	900	21.4	•공동연구원 900,000원×1인×1개월 = 900,000원
			실태조사비	1,000	23.8	•조사원(일시사역인부) 50,000원×1인×20일 = 1,000,000원	
			인쇄비 및 발송비	1,000	23.8	•최종보고서 발간 및 발송 5,000원×200부 = 1,000,000원	
			회의운영비	1,300	30.9	•회의참석수당 100,000원×9인 = 900,000원 •회의경비 15,000원×4명×2회 = 120,000원 •감수비용 100,000원×2인 = 200,000원 •자료구입 40,000×2부 = 80,000원	

예산과목: 관)사회복지사업비 항)자체사업비 세항)정책연구개발 목)자체사업(복지분야
단기정책연구)

연구 목 차(안)

I. 연구개요

1. 연구배경
2. 연구내용 및 방법

II. 자활사업의 도입과 그간의 평가

1. 자활사업의 도입
2. 자활사업에 대한 성과와 비판

III. 자활의 환경변화

1. 개정 국민기초생활보장법 시행과 변화
2. 사회적경제기본법 제정
3. 중앙부처간 관계의 변화

IV. 경기도 자활사업 현황

1. 경기도 광역자활센터
2. 경기도 지역자활센터
3. 경기도 자활참여자

V. 경기도 자활사업의 발전방향

1. 요약
2. 정책과제

참고문헌

[첨부]

인력운용계획서(1)

항 목	내 용	비 고
대 상	○ 비상임연구위원 1인	
필 요 성	○ 본 연구는 자활분야 연구에 지속적인 관심을 가지고 경기도에서 활동해온 전문가이면서 복지정책에 대한 학문적 논의가 가능한 연구자의 도움이 필요함.	
위 축시기	○ 2015. 11. - 2015. 12. (1개월)	
업무내역	○ 연구방향 협의 ○ FGI 참석 ○ 원고집필(환경변화 및 경기도 현황, 정책과제)	
위 축자격	○ 학력 : 부교수급 ○ 전공 : 복지정책 ○ 경력 : 자활 전문가로서 경기도에서의 다년간 활동해 온 교수	
위 축직급	○ 부교수급	
기 타	○	