

저소득층 자활공동체사업의 활성화방안

[박은철]



시 정 연
2007-R-34

저소득층 자활공동체사업의 활성화방안

Promotion of Self-sufficient Communities for Low-income Bracket

2007

연구진

연구책임 박 은 철 • 도시사회부 부연구위원
연구원 서 은 영 • 도시사회부 위촉연구원

자문위원 신 명 호 • 한국도시연구소 부소장
이 인 재 • 한신대학교 교수
정 무 성 • 숭실대학교 교수
정 선 희 • 기부정보가이드 대표
민 동 세 • 광진지역자활센터 관장
박 용 수 • 광진지역자활센터 실장
서 희 정 • 서울지역자활센터협회 사무국장
오 치 성 • 관악일터지역자활센터 관장
김 병 철 • 서울시 사회과 생활보장팀장
최 대 봉 • 서울시 자활지원과 자활사업팀장

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

- 2000년 10월부터 시행된 「국민기초생활보장법」 상의 자활사업은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 자활능력을 배양하도록 하는 데 목적이 있음. 이에 따라 자활사업을 통한 ‘복지+고용’의 통합적 서비스를 제공함으로써 근로능력이 있는 빈곤층들이 자활할 수 있도록 하는 기반이 마련됨. 하지만 국민기초생활보장제도의 틀 안에서 자활급여는 조건부수급자 위주로 제한적으로 운영되어, 근로빈곤층의 증가추세에 신속적으로 대응하기 어렵고 빈곤탈출효과도 낮은 편임.
- 이에 정부는 2006년에 「국민기초생활보장법」을 개정하였고, 2007년에는 자활급여를 「국민기초생활보장법」에서 분리한 「자활급여법」의 제정을 추진하였음. 이 법안은 11월에 국무회의 의결을 거쳤고, 국회에서 통과될 경우 시행령이 마련되는 2009년부터 효력을 발휘할 것임.
 - 「자활급여법」(안)에 따르면 조건부수급자뿐만 아니라 생계급여수급자 중 조건부과제외자, 모든 차상위계층(잠재수급자)까지 자활사업대상자가 됨. 자활급여의 종류도 크게 자활역량급여, 경제활동급여, 자활부가급여로 구분되고, 경제활동급여에 ‘자활공동체 등 근로기회의 제공’이 추가되었음.
 - 「자활급여법」이 시행되면, 자활공동체는 사회적기업과 같이 인증제도를 통해 제도적 위상이 한층 높아질 것임. 따라서 자활공동체 지원사업이 효과를 거두려면, 자활공동체는 안정된 수익을 창출할 수 있어야 하고, 양질의 일자리도 제공할 수 있어야 하는 2가지 과제를 동시에 충족시켜야 함.
- 자활공동체사업은 빈곤층 및 저소득층의 공동창업을 통한 빈곤탈출을 목표로 하는 사업이지만, 지원체계가 미약하여 아직까지 제대로 된 성과를 거두지 못하고 있음.
 - 자활공동체는 자활사업 가운데 양적으로는 그다지 큰 비중을 차지하는 사업

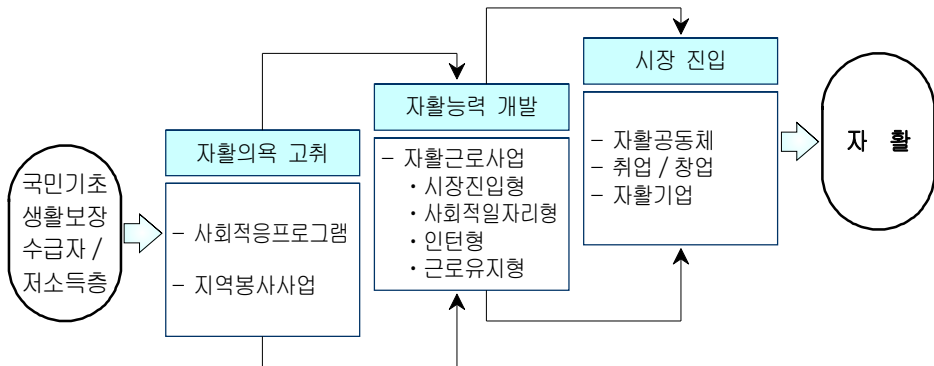
은 아님. 그러나 노동시장에 진입하기 어려운 사회적 취약계층이 안정된 일 자리를 확보하여 빈곤에서 벗어나도록 하는 사회적 일자리 중에 하나이고, 우리 나라 노동시장의 현실을 감안할 때 불가피한 대안이라는 점에서 상징적인 의미를 지닌다고 할 수 있음.

- 본 연구는 서울을 포함한 도시지역에서 사업화에 성공한 자활공동체 및 실패한 자활공동체의 사례연구를 통해 자활공동체사업의 성공요인과 실패요인을 파악하고, 이를 통해 제도 및 지원체계 상의 개선방안을 도출하며, 서울시 및 자치구 차원의 자활공동체 지원방안을 다각도로 모색하고자 함.

II. 자활공동체사업의 현황

1. 제도현황

- 「국민기초생활보장법」에 의한 자활공동체란 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위해 자활사업을 운영하는 업체를 말함.



<그림 1> 자활사업 단계에서 자활공동체의 위치

- 자활공동체는 자활근로사업을 거쳐 자활공동체를 통해 자립하는 단계적 자활경로를 설정하고 있는 현행 자활사업 내에서, 수급자들의 자활을 위한 최종 단계로서 제도적 도약대의 위치에 있다고 볼 수 있음(<그림 1> 참조).

이는 자활공동체를 취업잠재력이 약한 수급자를 대상으로 적정한 소득을 보장하는 일종의 ‘일자리 창출사업’으로 기대하고 있는 것임.

- 보장기관인 서울시 및 자치구는 자활공동체에 다음과 같은 지원을 해야 함.
 - 기초생활보장기금을 활용한 자활공동체 사업자금의 융자 지원 및 전세접포의 임대 지원
 - 자활공동체사업에 필요한 작업장 등의 장소 마련을 위한 국·공유지의 우선임대
 - 자활공동체의 안정된 사업추진을 위해 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선위탁
 - 자활공동체에서 생산하는 물품·용역에 대해서 적극적으로 홍보하고, 지방자치단체의 조달구매시 우선구매
 - 기타 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업의 지원
- 이와 더불어 자활근로사업단에서 자활공동체로의 전환을 촉진하기 위한 한시적 인건비를 지원하여야 함.
 - 자활공동체는 전환후 6개월 이내에 인건비 지원신청을 하여야 하며, 6개월이 경과한 후에는 지원신청을 할 수 없음. 인건비 지원기간은 지원 결정일로부터 6개월을 원칙으로 하되, 보장기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 최대 1년까지 지원이 가능함.

2. 사업현황

- 참여자현황
 - 2006년 12월 현재 자활공동체에 참여하고 있는 인원은 349명이며, 보건복지부의 자활사업 참여자 중에 2.6%를 차지하고 있음. 이처럼 자활공동체사업은 자활사업에서 양적으로는 그다지 큰 비중을 차지하는 사업은 아님.
 - 그러나 자활공동체사업을 통해 가구별 최저생계비를 넘는 소득이 발생하면 경제적 자활상태에 이른 것으로 판정되어 생계급여 등의 지급이 중지된다는 점에서, 자활공동체는 “과연 자활사업을 통해 국민기초생활보장 수급자들의 경제적 자립이 가능한가”를 평가름하는 시금석의 역할을 하고 있음.

<표 1> 자활사업 참여자현황

(단위 : 명, %)

구 분	계	취업지원				창업지원		기 타 ³⁾	
		자활근로사업		지 역 사 봉 사	사회적응 프로그램	자 활 공동체	개 인 업 창 업		
		시 장 진입형 ¹⁾	근 로 유지형 ²⁾						
계	13,428 (100.00)	2,567 (19.12)	9,742 (72.55)	409 (3.05)	174 (1.30)	349 (2.60)	19 (0.14)	168 (1.25)	
조건부 수급자	취업 비취업	306 5,010	139 1,369	85 2,920	- 357	23 120	5 128	1 5	53 111
자활특례자		478	200	230	14	5	25	-	4
일반수급자		610	60	510	14	13	9	4	-
차상위계층		6,960	764	5,997	24	13	153	9	-
일반인		64	35	-	-	-	29	-	-

주 : 1) 시장진입형·사회적일자리형 자활근로사업

2) 근로유지형·인턴형 자활근로사업

3) 공동작업장, 알선후 취업, 계획수립 중 포함

4) 노동부의 자활사업 추진현황 제외

자료 : 서울시, 내부자료, 2007.

○ 업종별 현황

- 2007년 5월 현재 서울에 있는 자활공동체는 총 73개소로 나타남. 자활공동체의 업종은 간병/산후/가사도우미사업 23.3%, 집수리사업 19.2%, 도시락/음식물판매사업 19.2%, 청소사업 15.1% 순이었음.
- 이렇듯 자활공동체가 특정 업종에 집중하는 경향을 보이는 것은 근본적으로 노동시장에서 배제될 정도로 낮은 참여자들의 기술수준 때문임.

<표 2> 업 종

구 분	공동체수	비율(%)
집수리사업	14	19.18
간병/산후/가사도우미사업	17	23.29
청소사업	11	15.07
폐자원/음식물재활용사업	5	6.85
도시락/음식물판매사업	14	19.18
세차/세탁사업	5	6.85
기 타	7	9.59
계	73	100.00

○ 참여인원별 현황

- 2007년 5월 현재 73개 자활공동체에 367명이 참여하고 있어, 자활공동체당 참여자수는 평균 5.0명이었음. 3명~4명이 35.6%, 2명 이하가 32.9% 등으로 나타나, 약 2/3의 자활공동체는 소규모에 머물고 있음.
- 한편 구성원의 변경으로 인해 개인창업으로 관리되어야 할 자활공동체가 2개소(2.7%), 참여자수가 10명 이상인 경우는 7개소(9.6%)인 것으로 나타남.

<표 3> 참여인원

구 분		공동체수	비율(%)	평 균
참여인원	2명 이하	24	32.88	5.0명
	3명~4명	26	35.62	
	5명~9명	16	21.92	
	10명 이상	7	9.59	
	계	73	100.00	

○ 월평균 매출액 및 순수익별 현황

- 자활공동체의 월평균 매출액은 910.5만원이었음. 매출액이 500만원 미만인 경우가 43.8%인데 비해 1,000만원 이상인 경우도 26.0%로 나타나, 자활공동체 간의 편차가 큰 것으로 나타남.
- 인건비, 재료비, 운영비 등을 제외한 월평균 순수익은 49.5만원으로 나타남. 순수익이 전혀 없는 공동체가 43.8%, 100만원 미만인 경우가 39.7%로 나타나, 대부분 수익성이 떨어지는 것을 알 수 있음.

<표 4> 월평균 매출액 및 순수익

구 분		공동체수	비율(%)	평 균
월평균 매출액	500만원 미만	32	43.84	910.5만원
	500만원~1,000만원 미만	22	30.14	
	1,000만원 이상	19	26.03	
월평균 순수익	없 음	32	43.84	49.5만원
	100만원 미만	29	39.73	
	100만원 이상	12	16.44	
계		73	100.00	

○ 전환공동체 및 인정공동체별 현황

- 자활근로사업단에서 자활공동체로 전환한 경우가 84.9%이고, 인정공동체인 경우가 97.3%인 것으로 나타났음.

<표 5> 전환공동체 및 인정공동체 여부

구 분	전환공동체 여부		인정공동체 여부		계
	예	아니오	예	아니오	
공동체수	62	11	71	2	73
비율(%)	84.93	15.07	97.26	2.74	100.00

○ 보장기관의 지원현황

- 2006년 서울시 및 13개 구청에서 자활공동체 및 자활근로사업단으로부터의 상품 및 서비스 구매금액은 3억 3,387만원에 불과한 것으로 나타남. 그것도 「국민기초생활보장법」 제11조의 주거현물급여에 의거한 집수리사업이 거의 대부분을 차지하고 있음.
- 서울시 기초생활보장기금에서 지원하는 사업자금 용자 지원은 실적이 1건도 없는 것으로 나타남. 신용도가 낮거나 보증요건을 충족시키지 못하는 대출에 대한 부실이 취급은행에 전가되므로, 취급은행(우리은행)은 대출자격조건을 일반인과 동일하게 적용하여 심사할 수밖에 없기 때문임.
- 서울시 기초생활보장기금에서 지원하는 전세점포 임대 지원은 자활공동체와 자활근로사업단을 합하여 총 30건에 16억 4,300만원만의 지원이 이루어졌음. 2006년 말 현재 서울에는 자활공동체와 (근로유지형을 제외한) 자활근로사업단이 300개 정도가 존재한다는 것을 감안할 때, 매우 적은 수준임.

3. 향후 자활공동체관련 제도의 변화

○ 「자활급여법」(안) 마련중

- 2004년부터 학계에서는 근로빈곤층의 증가추세에 신속적으로 대응하기 어렵고, 근로빈곤층의 빈곤탈출효과도 낮으므로 자활지원제도를 「국민기초생활보장법」에서 분리하자는 의견이 대두되었음.

- 2006년에는 생계급여를 제외한 6개 급여를 차상위계층까지 확대하는 부분급여 도입을 내용으로 하는 「국민기초생활보장법」을 개정하였음.
 - 2007년 5월부터 정부는 ‘기초보장급여체계개편기획단’을 설치하여 자활급여를 「국민기초생활보장법」에서 분리한 별도의 법률(「자활급여법」) 제정을 추진하였음. 「자활급여법」(안)은 2007년 9월에 입법예고를 거쳤고, 11월에 국무회의에서 의결되어 2009년에는 시행될 예정에 있음.
- 현행 「국민기초생활보장법」에서 자활공동체는 ‘빈곤층이 창업해야 하는 기업’이지만, ‘자활공동체 등 근로기회의 제공’ 급여가 신설된 「자활급여법」이 시행되면 ‘빈곤층이 창업하고, 빈곤층을 취업시키는 기업’으로 그 위상이 달라질 것임.
- 자활공동체 인증제도를 도입하였으며, 인증을 받으면 보장기관으로부터 지원을 받을 수 있음. 이는 한편으로는 사회적기업과 같이 자활공동체의 제도적 위상을 보다 확실하게 하면서, 다른 한편으로는 개인기업과는 다르게 공공의 지원이 필요하다는 것을 보여주고 있음.
 - 자활공동체의 인증요건 : ① (자활급여) 수급자로 구성될 것(경영·기술 상의 필요 등으로 보건복지부장관이 정하는 사유가 있는 경우에는 비수급자의 참여 가능), ② 매출액이 보건복지부장관이 정하는 기준 이상일 것, ③ 구성원의 가입·탈퇴 및 매출액 배분 등에 있어 구성원의 의견이 반영될 수 있는 의사결정구조를 갖출 것, ④ 매출액은 구성원의 인건비에 우선적으로 배분하고 남은 부분은 해당 자활공동체의 사업을 위해 재투자할 것, ⑤ 기타 운영기준에 관하여 보건복지부령이 정하는 사항을 갖출 것
 - 보장기관의 지원 : 사업자금 융자, 경영상담·자문 및 교육 등의 경영능력향상 지원, 국·공유지 우선임대, 보장기관이 실시하는 지역근로 위탁, 조달구매시 자활공동체 생산품의 우선구매, 참여하는 수급자에 대한 인건비 및 사업비 지원, 기타 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업 수행비용

Ⅲ. 자활공동체사업 실태분석 및 성공/실패요인

1. 자활공동체사업 실태분석

1) 자활공동체 참여/운영실태

- 현재의 참여자격 또는 상황은 조건부수급자 37.9%, 일반인 24.7%, 차상위계층 17.0% 순이었음. 자활 및 자립을 전제로 하고 있는 자활공동체에서 차상위계층과 일반인의 비율이 절반에도 미치지 못하는 것을 볼 때, 상당수의 자활공동체는 자활근로사업단의 변형된 형태를 띠고 있음을 알 수 있음.
 - 참여자격 및 상황의 변동내용을 살펴본 결과, 참여 직전에 일반수급자·조건제외·유예자 가운데 35.7%가 현재 차상위계층·일반인(35.7%)으로 되어 있는 것으로 나타났고. 조건부수급자·자활특례자 가운데 12.9%는 차상위계층·일반인으로 되어 있었음.
 - 한편 참여 직전에 차상위계층·일반인이었던 참여자 중에 16.3%가 조건부수급자·자활특례자로 되었는데, 이는 자활공동체에 참여하면서 지역사회활센터 실무자의 도움으로 국민기초생활보장 수급자가 된 경우일 것임.

<표 6> 참여자격 또는 상황의 변동

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	현 재				
	일반수급자 조건제외·유예자	조건부수급자 자활특례자	차상위계층 일반인	계	
참 여 직 전	일반수급자 조건제외·유예자	13 (46.43)	5 (17.86)	10 (35.71)	28 (100.00)
	조건부수급자 자활특례자	5 (4.31)	96 (82.76)	15 (12.93)	116 (100.00)
	차상위계층 일반인	2 (2.33)	14 (16.28)	70 (81.40)	86 (100.00)
	전 체	20 (8.70)	115 (50.00)	95 (41.30)	230 (100.00)

Chi-Square : Value=158.9508, Prob<0.0001

- 자활공동체 참여 월수입은 평균 81.4만원으로 나타남.
 - 업종별 평균 월수입은 집수리사업 95.5만원, 도시락/음식물판매사업 88.7만

원, 폐자원/음식물재활용사업 86.9만원 등이 전체 평균(81.4만원)보다 높은 것으로 나타남.

- 이에 반해 세차/세탁사업은 평균 68.3만원으로, 대부분이 전체 평균 월수입보다 낮은 것으로 나타남.

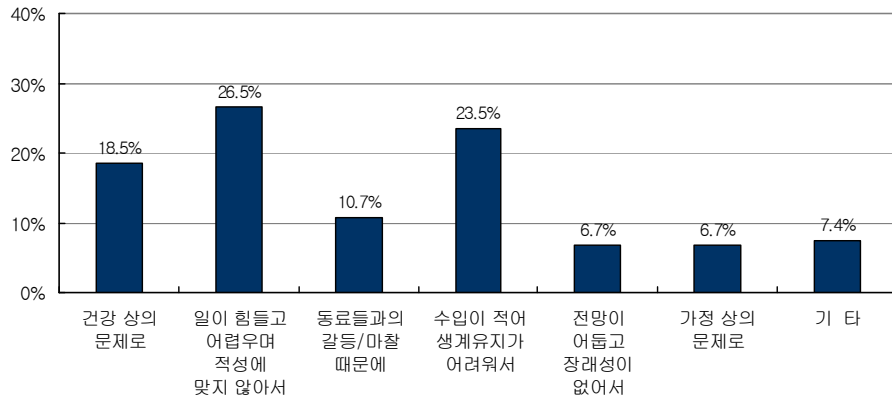
<표 7> 업종별 수입

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	81.4만원 미만	81.4만원 이상	계	평 균
집수리사업	13 (46.43)	15 (53.57)	28 (100.00)	95.5만원
간병/산후/ 가사도우미사업	62 (72.09)	24 (27.91)	86 (100.00)	75.1만원
청소사업	19 (73.08)	7 (26.92)	26 (100.00)	76.2만원
폐자원/음식물 재활용사업	7 (53.85)	6 (46.15)	13 (100.00)	86.9만원
도시락/음식물 판매사업	27 (50.94)	26 (49.06)	53 (100.00)	88.7만원
세차/세탁사업	11 (91.67)	1 (8.33)	12 (100.00)	68.3만원
기 타	11 (73.33)	4 (26.67)	15 (100.00)	80.7만원
전 체	150 (64.38)	83 (35.62)	233 (100.00)	81.4만원

Chi-Square : Value=16.2450, Prob=0.0125

- 자활공동체에 참여하면서 중도에 포기하고 싶다는 생각을 한 경험이 있는 사람이 2/3 정도에 달하였음.
 - 주된 이유는 일이 힘들고 어려우며 적성에 맞지 않은 경우가 26.5%, 수입이 적어 생계유지가 어려운 경우가 23.5%, 건강문제 때문인 경우가 18.5%로 나타남.
 - 2년~3년 동안 자활근로사업단에 참여해서는 일정 수준 이상의 기술을 습득하기 어렵고, 참여자의 적성에 상관없이 기존 자활근로사업단에 참여한 후에 적합성 여부가 판단되기 때문임.

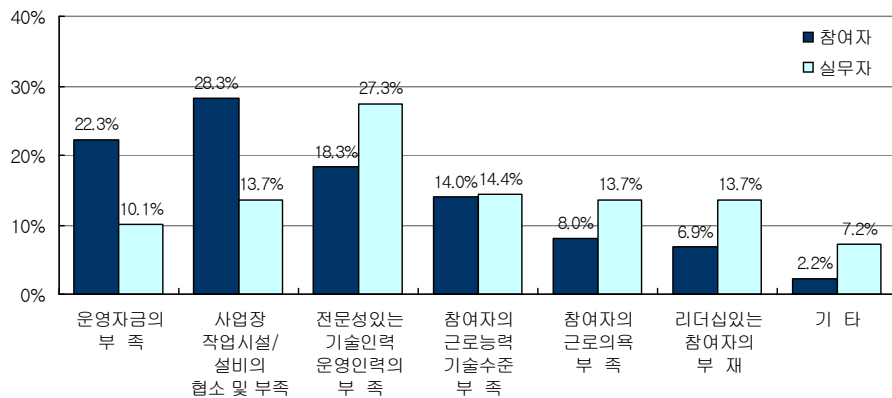


주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 2> 참여포기생각 이유

○ 자활공동체를 운영하는 데 있어 내부적으로 가장 어려움을 겪고 있는 문제

- 참여자 : 사업장 또는 작업시설/설비의 협소 및 부족 28.3%, 운영자금의 부족 22.3%, 전문성을 갖춘 기술/운영인력의 부족 18.3%
- 자활사업실시기관 실무자 : 전문성을 갖춘 기술/운영인력의 부족 27.3%, 참여자의 근로능력 및 기술수준 부족 14.4%

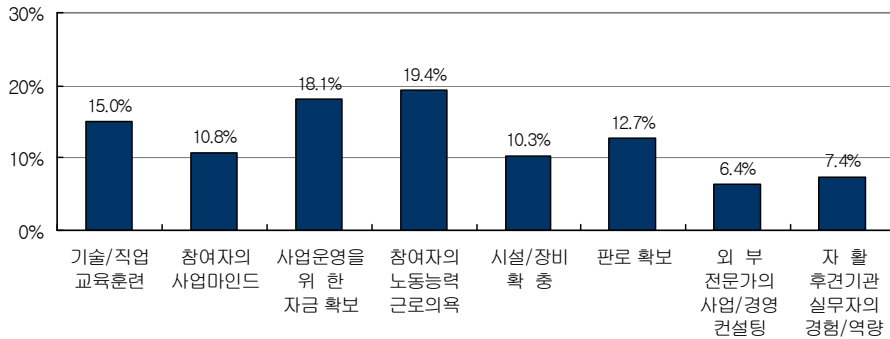


주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3> 운영 상의 내부적 어려움

2) 희망정책

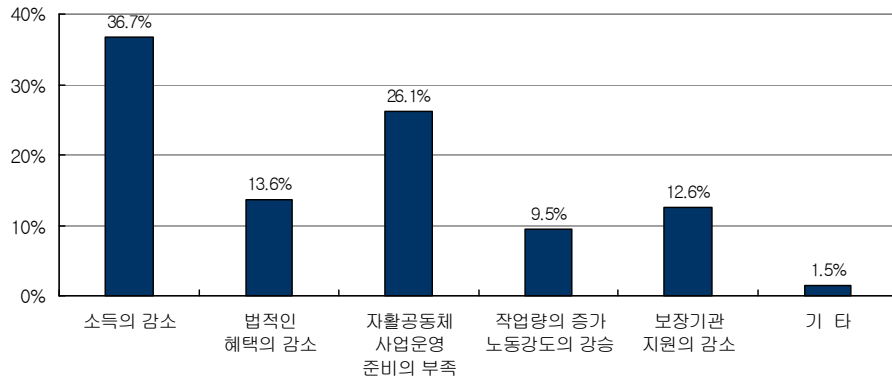
- 자활근로사업단에서 자활공동체로 전환 / 발전 시에 필요한 사항
 - 참여자들은 참여자의 노동능력 및 근로의욕(19.4%), 사업운영을 위한 자금 확보(18.1%), 기술 및 직업교육/훈련(15.0%), 공공기관·지역사회 등을 통한 판로 확보(12.7%) 등이 반드시 필요하다고 생각하는 것으로 나타남.
 - 자활공동체의 성패 여부는 보통 자활근로사업단에서 전환하는 시기에 결정된다고 해도 과언이 아님. 그런데 사업운영자금 확보, 판로 확보, 시설 및 장비의 확충, 기술/직업교육훈련 등 사업인프라에 해당하면서 지방정부의 지원이 가능한 부분에서 준비가 부족한 것으로 드러남.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 4> 자활공동체로 전환/발전시 필요사항

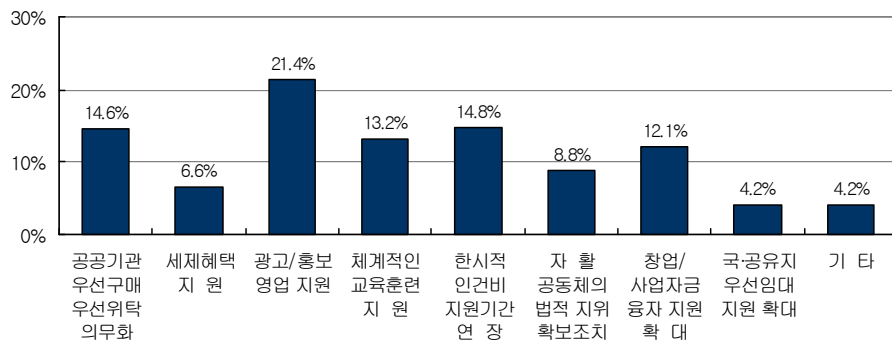
- 자활근로사업단에서 자활공동체로 전환 / 발전 시에 우려되었던 사항
 - 참여자들은 소득의 감소(36.7%), 자활공동체 필요한 기술·시설·경영 등에 대한 준비의 부족(26.1%), 법적인 혜택의 감소 13.6%, 지역자활센터 또는 서울시 및 자치구 지원의 감소 12.6% 등을 우려하였던 것으로 나타남.
 - 시장진입형 자활근로사업단(또는 사회적일자리형 자활근로사업단)에서 자활공동체로 전환·창업하기 위한 기간인 2년~3년 동안에 창업을 위한 준비가 부족했음에도 불구하고, 보건복지부의 지침에 따라 전환한 경우가 상당수에 이르고 있음을 알 수 있음.



<그림 5> 자활공동체로 전환/발전시 우려사항

○ 자활공동체를 활성화하기 위해서 서울시 및 자치구가 시행해야 할 정책

- 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원(21.4%), 한시적 인건비 지원기간의 연장(14.8%), 우선구매 및 우선위탁 의무화(14.6%), 생산기술 및 기능의 향상을 위한 체계적인 교육훈련 지원(13.2%), 창업 및 사업자금의 융자 지원 확대(12.1%) 순으로 선택함.
- 이 중에서 인건비 부족문제는 「자활급여법」이 시행되면 ‘자활공동체 등 근로기회의 제공’이 활성화되면 해결이 가능함. 자활사업대상자에게는 현장경험의 기회가 제공되고, 자활공동체에게는 인건비 절감의 효과를 발생시킬 수 있을 것임.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 6> 자활공동체 활성화방안

2. 자활공동체 성공 및 실패요인

1) 성공요인

- 시장경쟁력을 가진 사업아이템 선택
 - 자활공동체의 성패를 결정짓는 1차적 과제는 업종선택에 있음. 시장경쟁력이 있는 사업아이템은 참신한 아이디어, 철저하고 충분한 시장조사 및 분석의 결과물이므로, 이를 간과할 경우 실패를 초래할 수 있음.
 - ‘웰컴’은 한정된 지역시장 내에서 컴퓨터 수리, 중고컴퓨터 판매에 대한 한계를 인식하고, 전국적 단위를 사업기반으로 할 수 있는 온라인시장이 주류인 것에 착안하여 기존 지역판매와 온라인판매를 비교·분석하였음. 이후 컴퓨터 및 가전제품 판매사업의 메카인 용산전자상가에서의 파견근무를 통한 철저한 시장분석을 한 후에 컴퓨터 부품 및 주변기기 판매사업으로 전환하여 성공을 거두고 있음.
- 리더의 경영마인드
 - 시장에서의 실패가 일어난 직접적인 원인은 전문지식이나 경험의 부족보다는 경영인으로서의 기본자세와 마인드의 부족인 경우가 많음. 사업환경을 정확하게 판단하는 인지능력이 성패의 여부를 가늠하는 중요한 척도가 되기 때문임.
 - ‘사랑의손맛’은 기업적 비전을 가지고 체계적으로 지원하는 지역의 Task Force Team의 도움을 받아, 공동체적 관점이 아니라 경영적 관점에서 자활공동체를 운영해 나갈 대표자를 선출한 후에 적극적으로 사업 전반을 정비하였음.
- 사회적 지원
 - 자활공동체의 성공은 공공부문 또는 민간부문의 적극적인 지원 여부가 막대한 영향을 미침. 일부 민간기업의 경우에 공공의 지원을 통해 어려움을 극복하고 더 높은 성장을 이루는 것처럼, 자활공동체의 경우도 외부의 지원에 따라서 성과가 크게 달라질 수 있음.
 - ‘㈜컴윈’ 발전의 1차적 요소는 정부의 지속적인 지원이었다고 할 수 있음.

(주)컴윈에서 대부분의 수입을 차지하는 학교 컴퓨터 재활용사업도 교육인적 자원부의 지원없이 불가능했던 사업이며, 이 분야에 대한 정부의 대규모 ‘보호된 시장’ 정책이 자활(사회적)기업화의 기초가 되었음. 2차적으로는 재활용사업단 초기에 COM&WORK, 한국지역자활센터협회 등 다양한 민간단체의 지원이 자활(사회적)기업으로의 전환에 도움이 되었음. 특히, 실업극복 국민재단의 자금지원은 자활근로사업단이 자활(사회적)기업으로 전환하는데 결정적인 계기가 되었음.

○ 경영관리시스템의 구축

- 자활공동체에서 참여자의 책임과 성실의 의무가 수반되지 않는 평등주의는 생산자협동조합의 긍정적인 효과를 무력화시키기도 함. 그러므로 자활공동체 운영과 관련한 모든 사항은 공식성과 정기성을 갖추어 참여자에게 제공되어야 함.
- ‘맞을만드는사람들’은 마포지역자활센터 실무자와 참여자들이 사업운영에 관해 서로 의견을 교환하고 해결책을 모색하는 체계를 갖추었고, 중·장기적인 실행가능한 목표와 계획도 함께 수립할 수 있었음. 또한 참여자의 근무태도에 관한 관리규정을 함께 마련하여, 규정을 위반했을 경우에는 그에 따른 불이익을 감수하도록 만들었음.

○ 규모의 확대를 통한 ‘규모의 경제’ 실현

- 틈새사업 가운데에는 규모 자체로도 큰 시장장악력을 가지며, 관리비용의 절감, 대량판매 및 대량구입의 이익을 실현할 수 있음. 특정 업종에서는 자활공동체가 일정 규모에 도달하면 부분적인 인력 손실, 일시적인 일감 확대 등의 상황에서도 유동적으로 대처하는 힘을 가지게 됨.
- ‘함께일하는세상(주)’은 청소용역 자활공동체를 네트워크화하여 통합함으로써 시장에서 높은 경쟁력을 확보할 수 있었으며, 운영에 있어서도 비용의 절감 뿐만 아니라 시장의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있었음.

○ 전문인력 또는 기술의 전문성 확보

- 자활공동체의 경우에는 처음부터 특정 분야에 전문성을 가지고 있거나 높은 기술수준을 보유한 참여자를 발견하기란 쉽지 않음. 그러므로 자활공동체는

외부의 전문가에게 기술교육을 의뢰하거나, 외부의 전문가를 초빙하여 교육을 실시하여 참여자의 기술수준을 높일 수밖에 없음. 이외에 자활공동체가 외부의 전문인력을 영입하여 기술의 전문성을 확보하고, 동시에 구성원의 기술수준을 높일 수도 있음.

- ‘함께일하는세상(주)’은 초기에 참여자들의 낮은 학력과 높은 연령 때문에 기술 및 지식습득에 부담을 가지고 있었음. 이후 수익금을 활용하여 전문성을 갖춘 외부의 인적자원 확충에 지속적인 노력을 기울인 결과, 일반 청소업체에서도 전문기술에 대한 자문과 협력을 구할 정도로 전문성을 확보하였음. 그리고 이러한 전문성은 매출 및 수익의 확대로 이어졌음.

2) 실패요인

○ 업종 선택의 실패

- 해체된 자활공동체들은 빈곤층 및 저소득층들이 가지고 있는 기술 및 경험을 우선적으로 고려하여, 대부분 단순노무 성격의 업종을 선택하였음. 이러한 상황적 조건은 시장에서의 생존력을 크게 저하시키며, 성공의 확률을 근본적으로 제한하는 요소로 작용하고 있음.
- ‘아름다운손’의 수공예품 제조·판매업은 자활근로사업단 당시에는 참여자들의 건강상태, 기술수준, 학력 등을 고려하였을 때 비교적 적합한 업종이었음. 그러나 자활공동체로 전환된 후에는 비실용적이며 고가인 수공예품은 시장성이 없어서 낮은 수익률로 이어졌음.

○ 참여자의 기술수준 부족

- 대부분의 자활공동체 참여자들은 학력 및 기술수준이 낮은 경우가 대부분이고, 해당 사업분야에 대한 기술을 보유하고 있더라도 동종의 기술자에 비해 그 수준은 전반적으로 떨어졌음. 이러한 자활공동체의 낮은 기술수준은 고부가가치를 지닌 상품의 개발을 어렵게 한다는 점에서, 수익성 악화로 이어질 위험을 내포하고 있음.
- ‘빵의나라’의 참여자는 모두 제빵기사 자격증소지자이며, 과거에 동종업종에 종사한 경험이 있었음. 그러나 자신들이 만들어왔던 제품만 생산하는 데 그

쳤으며, 기술력의 부족으로 소비자가 선호하는 제품, 호응을 받을 수 있는 신상품을 개발할 수 없었음. 하지만 대기업 프랜차이즈 형태의 제과점이 증가하는 상황에서 시장은 이미 높은 기술수준을 요구하고 있었음.

○ 참여자의 경영능력 부족

- 대부분의 자활공동체 참여자들은 회계, 세무, 영업, 홍보 등 기업을 효율적으로 운영할 수 있는 경영기법이 부족함. 행·재정업무, 영업 및 홍보, 회의 주체 등에 있어서 자활사업실시기관 실무자들이 주된 역할을 하는 경우가 1/2 이상이며, 실무자의 능력과 열성이 성패를 가르는 경우까지도 있었음.
- ‘빵의나라’ 참여자들은 자활공동체 운영에 있어서 필요한 영업, 회계 및 관리, 홍보 등의 업무를 할 수 있는 능력 및 여력이 없었음. 이에 따라 이들 업무는 노원북부지역자활센터의 실무자가 담당하게 되었음. 자활공동체 참여자의 업무능력을 배양하는 것이 필요했음에도 불구하고, 오히려 이들 업무만을 전담할 수 없는 실무자가 처리해 주었기 때문에 주체적으로 경영의 합리화를 꾀할 수 없었음.

○ 허술한 경영관리시스템

- 자활공동체의 민주주의적 속성이 생산력 향상에 필요한 통제체제를 유지하기 어렵게 만드는 경우도 있음. 경영의 효율적 관리를 전담하는 참여자가 없을 경우 작업태만을 미연에 방지할 방법이 없으며, 구성원 전체가 책임소재를 분명히 하는 시스템이 없는 자활공동체는 실패하였음.
- 소화물배송사업은 인력의 관리, 통제가 사업의 성패를 결정하는 경우가 많음. 그러나 ‘O·K특송’은 사업운영에 있어 참여자 간의 공동체성을 최우선적으로 고려하였음. 이에 따라 자활공동체에 대표가 있음에도 불구하고, 다른 참여자는 동등한 위치로 인식하였음. 대표는 사업체 경영에 필요한 강제성 또는 통제성을 제대로 발휘할 수 없었음.

○ 참여자의 자기책임성 및 성공확신성 부족

- 자활공동체사업에 대한 참여자의 주인의식은 자활공동체의 경쟁력을 높이는 중요한 요소임. 성공가능성에 상관없이 시장진입형 자활근로사업단은 2년~3년이 지나면 자활공동체로 반드시 전환해야 하고, 자활공동체로의 전환을

위한 동기유발기제가 미약한 상태에서 참여자들은 사업운영에 대한 자기책임성과 성공확신성을 가지지 못한 경우가 많음.

- 'O·K특송'에서 일을 하던 국민기초생활보장 수급자들은 자신들이 창업한 자활공동체임에도 불구하고, 일비회원으로 참여한 비수급자들에 비해 배송량 및 생산성이 현저하게 낮았음. 궁여지책으로 장려금제도, 일비삭감제도 등을 도입하였지만, 이들 대책의 실효성은 거의 없었음.

○ 갈등해소기제의 부재

- 자활공동체사업을 하는 과정에는 참여자들 간에 발생하는 갈등 및 충돌은 일상적으로 존재하고, 이는 보편적인 현상이라고 할 수 있음. 갈등의 골이 깊어지기 전에 치유되는 경우에는 관계가 공고해지지만, 조정에 실패하면 공동체성의 붕괴를 초래하는 요인으로 작용할 수 있음.
- '아름다운손'은 자활공동체 창업 당시에 2,000만원 상당의 적립금도 있었고, 서울시로부터 전세점포 임대 지원도 받았으며, 영등포지역자활센터의 지원도 다른 자활공동체 비해 떨어진 수준은 아니었음. 그러나 참여자들 간의 사소한 마찰이 충돌로 변하고, 의사소통의 부재로 이어져 사업 및 운영의 발전을 도모할 수 없어 결국 해체하였음.

IV. 연구결과 및 정책건의

1. 제도 개선

1) 우선구매 및 우선위탁 확대를 위한 지침 마련·시행

- 일부에서는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」에 자활공동체 및 자활근로사업단에서 직접 생산하는 물품 및 서비스도 수의계약할 수 있도록 하자는 주장도 있으나, 바람직한 해결방안은 아님.
- 자활공동체는 조건부수급자들이 참여하는 자활근로사업의 수익금을 창업자금으로 사용하고 있음. 수익금의 적립은 국민기초생활보장제도에 의한 '자활근로 임금'이 인건비를 대체하기 때문에 가능한 것임. 결국 자활공동체는 국

가·지방자치단체와 시민사회의 지원을 통해 창업하는 것임. 공공기관 및 시민사회의 지원 없이 사업체를 꾸려가고 있는 자영업자들과 비교할 때, 형평성 차원에서 바람직하지 않다고 생각됨.

- 하지만 공공기관 및 시민사회의 지원을 통해 성장하는 자활공동체가 별다른 성과없이 창업과 폐업을 반복한다면, 이 또한 크나큰 사회적 손실이 아닐 수 없음.
- 서울시 차원의 행정지침을 통해 소액구매·위탁인 경우에는 자활공동체를 적극 활용하도록 공무원들에 대한 환기가 필요함.
 - 자활공동체의 활성화를 위해서 서울시 및 자치구는 일정 기간(2년~3년)까지 또는 손익분기점에 도달할 때까지 자활공동체에서 물품 및 서비스에 대한 우선구매를 요청할 경우에 심사를 통해 우선 구매·위탁할 필요가 있음. 이 때 수의계약에 의한 우선구매 및 위탁은 소액인 경우로 한정할 필요가 있음
 - 또한 경쟁입찰의 경우에는 계약심사 시에 자활공동체에 가점을 부여하는 방식을 도입하는 것을 고려할 필요가 있음.

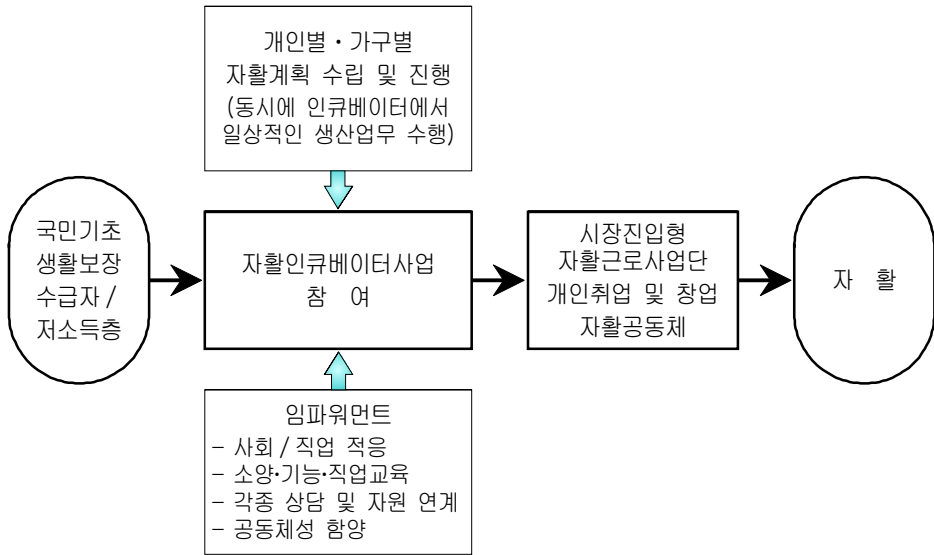
2) 「서울시 자활급여 및 지원에 관한 조례」 제정

- 자활사업에서 서울시의 역할을 확대하고, 자활사업실시기관 및 자활공동체에 현실적인 지원을 할 수 있도록 제도적 근거를 확보하기 위해서는 (가칭) 「서울시 자활급여 및 지원에 관한 조례」를 제정할 필요가 있음.
 - 조례에 포함될 주요 내용은 다음과 같음.
 - 지역자활실행계획의 수립 및 변경
 - 가구별 자활사례관리계획의 수립 및 평가
 - 자활급여의 종류 및 내용
 - 자활급여의 평가 및 변경
 - 광역자활지원센터의 설립 및 운영
 - 자활공동체에 대한 인증 및 지원
 - 지역자활운영위원회의 설치 및 운영

- 지역자활투자협약의 체결 및 운영
 - 자활기금의 설치·적립 및 관리·운영
- 특히 자활기금의 설치·적립 및 관리·운영에 관한 사항은 자활공동체에 대한 지원과 밀접한 관련이 있다는 점에서, 적립 및 운영의 활성화에 중점을 두어야 할 것임.
- 기초생활보장기금에 의한 사업자금 용자 및 전세자금 용자의 내용이 보다 융통성이 발휘할 수 있도록 할 필요가 있음.

3) 자활경로에 자활인큐베이터사업 추가

- 자활공동체가 제대로 운영되려면 직전 자활경로인 시장진입형 자활근로사업단에서 사회/직업적응훈련, 기술·직업교육, 공동체성 함양 등이 이루어질 필요가 있음. 이 중에서도 기술수준을 향상시키는 교육 및 훈련은 필수적임.
- 하지만 자활사업 참여자에게 기술교육을 실시하여도 이를 통해 일정 수준의 전문성과 수익성을 보장할 수 있도록 하기 위해서는 오랜 시간이 필요함.
 - 현행 자활근로사업단 및 자활공동체는 참여주민의 능력 및 적성과 상관없이 우선 참여 후에 사업적합성 여부가 판단되는 체계로 진행되고 있음. 이러한 상황에서 2년~3년이라는 한정된 기간 동안에 창업능력을 배양하는 것 또한 거의 불가능함.
- 자활공동체로 전환되는 시장진입형 자활근로사업단의 경우는 사업시행 이전에 시범적으로 운영되는 인큐베이터 차원의 자활근로사업이 필요함.
- 자활인큐베이터사업에서는 우선 심리적·정신적으로 취약한 참여자에게 인성교육과 병행하여 노동할 수 있는 안정적인 환경을 제공할 필요가 있음. 그리고 참여자의 능력과 적성이 사업에 적합한지를 판단할 수 있는 시간과 공간을 마련해 줄 필요가 있음. 자활공동체 창업 시에 요구되는 기술력을 습득할 수 있는 시간과 공간도 마련해 줄 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 자활인큐베이터사업은 자활경로 상에서 사회적일자리형 자활근로사업과 같은 위치에 있어야 함. 즉, 사회적일자리형 자활근로사업과 같이 4년 동안 자활공동체로의 창업능력을 충분히 배양할 수 있도록 해야 함.



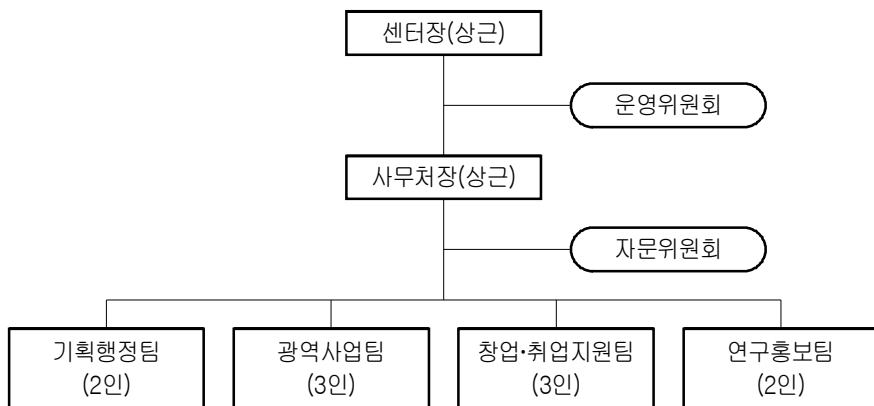
<그림 7> 자활인큐베이터사업의 개념도

2. 서울시 자활지원체계의 재정비

1) ‘서울광역자활센터’ 설립

- 서울시의 경우 광역자활센터 설립·운영의 필요성은 다음과 같음.
 - 광역 단위의 자활근로사업단 및 자활공동체 설립 및 운영을 지원할 필요가 있음.
 - 자활(사회적)기업을 육성 및 지원할 필요가 있음.
 - 개인창업 및 취업에 대한 상담·지원, 사후관리 등의 사례관리체계를 구축할 필요가 있음.
 - 자활사업실시기관의 실무자 및 자활사업 참여자에 대한 교육·훈련을 지원할 필요가 있음.
 - 자활사업관련 통계를 구축하고, 조사·연구를 실시할 필요가 있음.
 - 자활사업관련 홍보를 강화할 필요가 있음.
- 서울광역자활센터의 경우 경기·대구·인천광역자활센터의 사례 및 설립·운영의 필요성을 볼 때, <그림 8>과 같은 조직구조를 구축할 필요가 있음.

- 기획행정팀 : 기획 및 행정·회계, 서울자활교육센터의 설립 및 운영, 자원의 발굴 및 연계, 기초생활보장기금의 운영 지원 등
- 광역사업팀 : 광역자활사업 및 네트워크사업의 지원 및 경영컨설팅, 자활(사회적)기업의 설립 및 운영, 지역자활센터의 자활사업 지원 등
- 창업·취업지원팀 : 개인창업의 지원 및 경영컨설팅, 일자리지원센터의 설립 및 운영, 노숙인자활사업 관리 등
- 연구홍보팀 : 자활관련 통계의 작성, 조사 및 연구, 인터넷쇼핑몰의 운영, 홍보물 및 보도자료의 제작·배포 등

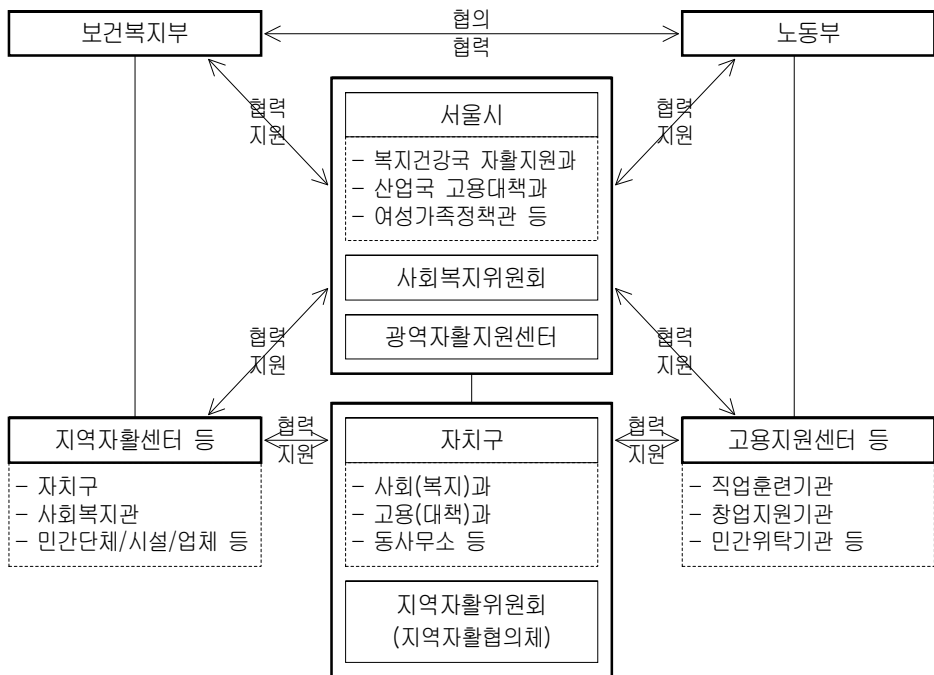


<그림 8> 서울광역자활센터의 조직구조(안)

2) 전달체계 일원화 또는 기관간 협조체계 구축

- 지난 7년간 사업추진의 결과로 민간부문의 경우 일정 수준의 인프라는 구축되었다고 할 수 있음. 그러나 공공기관의 경우 인프라는 그런대로 갖추어져 있으나, 복지와 노동이 분리되어 있어 효과성이 떨어지는 문제가 있음.
 - 행정체계를 일원화하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이므로, 관련부서 간에 파트너십을 형성하여 사업을 집행하는 것이 가장 현실적인 대안임. 서울시의 경우 자활사업과 밀접한 관련이 있는 복지건강국 자활지원과, 산업국 고용대책과, 여성가족정책관은 자활사업 참여자가 자립할 수 있도록 가지고 있는 자원을 광역자활센터를 통해 지원해야 할 것임.

- 취업지원, 직업능력개발훈련, 사회적일자리 창출사업 등을 실시하는 노동부의 고용지원센터와도 실질적인 협조체제를 구축하는 것이 필요함.
- 한편 자활사업 참여자에 대한 초기상담과 유형화가 제대로 이루어지게 하기 위해서는, 자치구 차원에서 자활사업대상자를 관리할 수 있는 사회복지전담공무원을 증원·배치하거나 ‘자활전담공무원’을 신규로 배치할 필요가 있음.



<그림 9> 자활사업관련 기관 간의 협조체제 구축(안)

3. 서울시 및 자치구의 지원방안

1) 판로개척 지원

- 대부분의 자활공동체는 사회적 서비스 및 틈새업종에서 창업을 함에 따라 안정된 일감의 확보에 큰 어려움을 겪고 있음. 그러므로 지방정부와 지역사회를 중심으로 일감의 안정적인 확보를 위한 지원이 취해질 필요가 있음.
- 지방정부와 시민사회 차원에서 가능한 직접적인 지원방안은 지역의 공공 및

민간의료기관과 협력하여 간병/산후도우미 자활공동체와 수요자를 연계시켜 주는 방안, 지방정부의 소액 민간위탁사업을 자활공동체에 우선적으로 위탁하는 방안, 지방교육청과 지방정부의 지원 하에 학교청소사업을 위탁하는 방안 등을 제시할 수 있음.

- 간접적인 지원방안으로는 지역주민 및 지역기업에 대한 홍보의 강화를 통해 지원하는 것을 고려해 볼 수 있음. 자활공동체사업은 지역사회에 바람직한 경제활동이며 노동활동이라는 것을 지역주민 및 지역기업이 인식하도록 할 필요가 있음.

- 개별 지역자활센터의 사업·운영비로 시행하고 있는 ‘자활사업 체험릴레이’의 경우 자치구에서 예산을 지원할 필요가 있음.
- 서울지역자활센터협회 및 서울광역시자활센터에서 개최하는 ‘자활상품 및 서비스 박람회’는 서울시의 예산지원 하에 2년(또는 4년)에 1회씩 서울광장 등지에서 개최하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있음.

2) 경영지원시스템 구축

○ ‘서울광역시자활센터’, 창업지원센터, 소상공인지원센터, 서울산업통상진흥원 등의 네트워크를 형성하여, 경영지원시스템을 구축할 필요가 있음.

- 이들 기관이 자활공동체에 대한 경영지원을 할 때에는 자활공동체에 대한 이해, 지원의 정기성 및 지속성, 현장중심성 및 밀착성에 기반해야 할 것임.

3) 창업 및 사업자금 융자 지원의 확대

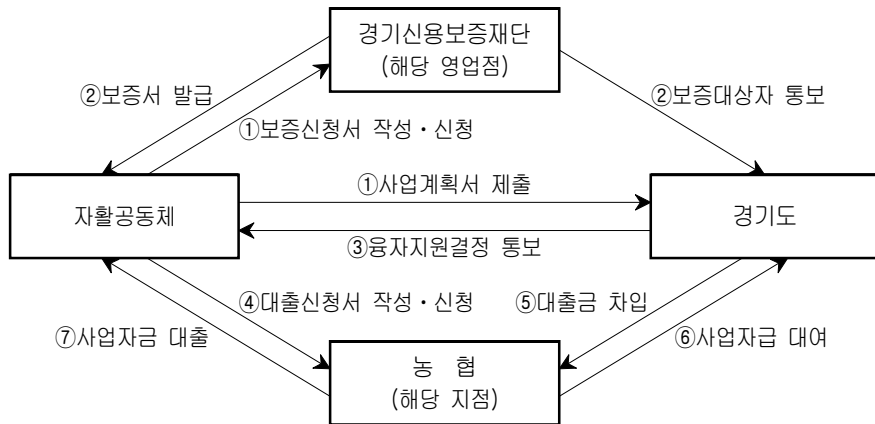
○ 자활공동체 창업자금의 문제는 공공부문 창업자금대출사업의 보증요건을 완화하고, 민간부문의 마이크로크레딧 기관을 육성하며, 공공기관의 신용지원을 통해 민간금융기관의 대출이 용이하도록 하면 해결이 가능함.

○ 하지만 사업자금 부족문제를 해결하기 위해서는 민간부문의 마이크로크레딧의 규모가 작은 상황이기 때문에 기초생활보장기금(「자활급여법」(안)이 국회를 통과할 경우에는 ‘자활기금’)의 운영을 활성화할 필요가 있음.

- 향후 서울시는 현재처럼 대출심사 및 결정은 기초생활기금운용심의회에서

하되, 경기도와 같이 서울신용보증재단에서 보증서를 발급해 주도록 하여 사업자금 대출을 용이하게 할 필요가 있음.

- 자활공동체의 자립능력·자금사정 등을 고려하여 2년(최대 3년)으로 되어 있는 용자상환기간을 1차에 한하여 연장할 필요가 있음. 이와 함께 광역자활공동체 또는 자활(사회적)기업으로 육성하여 규모의 경제를 실현하기 위해서는 사업자금 용자액의 규모도 높일 필요가 있음.



자료 : 경기도, 내부자료, 2007.

<그림 10> 경기도의 기초생활보장기금에 의한 사업자금 대출구조

4) 생산기술의 향상을 위한 교육·훈련 지원

- 교육내용의 전문성을 향상시키고, 다양한 교육프로그램을 상시적으로 제공하는 (가칭) ‘서울자활교육센터’를 서울광역자활센터의 부설기관으로 설치할 필요가 있음.

- 서울자활교육센터는 ① 체계적이고 전문적인 자활교육프로그램의 기획 및 운영, ② 자활사업 참여자들의 기술교육을 통한 시장경쟁력 강화, ③ 개별 지역자활센터에 대한 지원을 통한 ‘자활교육의 질’ 제고, ④ 자활교육자료의 개발 및 보급 등의 역할을 하도록 해야 함.

- 기존의 직업교육·훈련기관과의 교육연계망을 구축하는 것도 필요함.

- 1차적으로는 서울시에서 운영하는 직업훈련기관과의 연계체계를 구축하여

정기적으로 교육훈련을 받을 수 있도록 할 필요가 있음. 서울시립 직업전문학교, 서울시립 여성발전센터, 서울창업교육센터와 협조체제를 구축하여 교육·훈련을 이수하도록 하면 될 것임.

- 2차적으로는 노동부의 고용지원센터에서 실시하는 직업능력개발훈련을 받을 수 있도록 할 필요가 있음. 서울시 및 자치구는 정기적으로 자활사업 실시기관을 통해 수요를 파악하고, 이를 고용지원센터에 의뢰하는 노력을 기울일 필요가 있음.

목 차

제 1 장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 방법 및 내용	5
제 2 장 자활공동체사업 현황	9
1. 자활공동체 제도현황	11
2. 자활공동체 사업현황	18
3. 향후 자활공동체관련 제도의 변화	30
제 3 장 자활공동체 실태 분석	37
1. 조사체계	39
2. 자활공동체 참여자의 사회·경제적 특성	42
3. 자활공동체 참여/운영실태	46
4. 공공의 지원 및 희망정책	58
제 4 장 자활공동체 성공 및 실패사례 분석	67
1. 사례연구 대상의 선정	69
2. 자활공동체 성공사례	71
3. 자활공동체 실패사례	83
4. 성공 및 실패요인	88
제 5 장 자활공동체사업 활성화방안	95
1. 제도 개선	97
2. 서울시 자활지원체계의 재정비	102
3. 서울시 및 자치구의 지원방안	109
제 6 장 결 론	117
참고문헌	127
부 록	133

표 목 차

<표 2-1> 국민기초생활보장 수급자 현황	19
<표 2-2> 자활사업대상자 현황	20
<표 2-3> 자활사업 참여자현황	21
<표 2-4> 업종 및 운영기간	22
<표 2-5> 참여인원	23
<표 2-6> 참여기간 및 형태	23
<표 2-7> 전환공동체 및 인정공동체 여부	24
<표 2-8> 사회보험 가입현황	25
<표 2-9> 민간보험 가입현황	25
<표 2-10> 사업자등록 현황	26
<표 2-11> 월평균 매출액	26
<표 2-12> 참여인원별 매출액	26
<표 2-13> 월평균 순수익	27
<표 2-14> 참여자의 인건비	27
<표 2-15> 자활공동체 및 자활근로사업단으로부터의 상품 및 서비스 구매실적(2006년)	28
<표 2-16> 기초생활보장기금의 전세점포 임대 지원실적	29
<표 2-17> 자활급여 종류의 변화	32
<표 2-18> 향후 자활공동체관련 제도의 변화	34
<표 3-1> 조사개요	39
<표 3-2> 조사대상 및 규모	41
<표 3-3> 참여자의 특성	42
<표 3-4> 주관적인 건강상태	43
<표 3-5> 가구의 인구통계적 특성	43
<표 3-6> 가구의 경제적 특성	44
<표 3-7> 주거현황	45

<표 3-8> 자활공동체 업종 및 운영기간별 참여현황	47
<표 3-9> 참여자격 또는 상황	47
<표 3-10> 참여자격 또는 상황의 변동	48
<표 3-11> 자활사업 참여경험	48
<표 3-12> 노동시간 및 수입	49
<표 3-13> 업종별 수입	50
<표 3-14> 수입 만족도 및 가정생활여건 전망	51
<표 3-15> 계속참여 의향	51
<표 3-16> 운영 상의 참여자관련 사항(참여동기, 동료관계, 기술·전문지식, 의식·태도)	53
<표 3-17> 참여포기생각 경험	53
<표 3-18> 참여자격/상황별 참여포기생각 경험	54
<표 3-19> 자활공동체관련 만족도	55
<표 3-20> 업종별 상품 및 서비스 판매 상의 어려움	58
<표 3-21> 서울시 및 자치구의 지원/협력경험	59
<표 3-22> 전세점포 임대지원 및 사업자금 융자지원 상한액의 충분성	59
<표 3-23> 서울시 및 자치구의 담당공무원에 대한 평가	60
<표 3-24> 지역자활센터로부터의 자활 및 복지관련 서비스경험	60
<표 3-25> 인성/소양교육 및 기능/기술교육의 횟수	60
<표 3-26> 업종별 자활공동체 활성화방안	64
<표 3-27> 운영기간별 자활공동체 활성화방안	65
<표 4-1> 서울시에서 성공한 자활공동체 사례연구의 대상선정을 위한 점수표	69
<표 4-2> 점수별 자활공동체	70
<표 4-3> 함께일하는세상(주)의 참여인원 및 매출액 추이	83
<표 4-4> 자활공동체별 성공/실패요인	88
<표 5-1> 경기도의 기초생활보장기금에 의한 사업자금 및 전세자금 융자	100
<표 5-2> 민간 마이크로크레딧 현황(2007년 2월 현재)	112
<표 5-3> 지역자활센터 차원의 자활교육프로그램	114
<표 5-4> 서울시 직업훈련기관 현황	115

그림목차

<그림 1-1> 연구진행 체계도	6
<그림 2-1> 자활사업 흐름도	12
<그림 2-2> 자활사업 단계에서 자활공동체의 위치	13
<그림 2-3> 자활공동체 사업자금의 용자 지원절차	16
<그림 2-4> 자활공동체 전세점포의 임대 지원절차	17
<그림 2-5> 자활사업대상자의 변화	32
<그림 3-1> 가정의 당면문제	46
<그림 3-2> 창업 시의 고려사항	52
<그림 3-3> 참여포기생각 이유	54
<그림 3-4> 운영 상의 내부적 어려움	56
<그림 3-5> 시장 확보방식	56
<그림 3-6> 상품 및 서비스판매 상의 어려움	57
<그림 3-7> 지역자활센터 및 실무자로부터의 지원	61
<그림 3-8> 자활공동체로 전환/발전시 필요사항	62
<그림 3-9> 자활공동체로 전환/발전시 우려사항	62
<그림 3-10> 자활공동체 활성화방안	63
<그림 5-1> 자활인큐베이터사업의 개념도	101
<그림 5-2> 서울광역자활센터의 조직구조(안)	105
<그림 5-3> 자활사업관련 기관 간의 협조체제 구축(안)	108
<그림 5-4> 경기도의 기초생활보장기금에 의한 사업자금 대출구조	113

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 방법 및 내용

1. 연구의 배경 및 목적

1990년대 말 외환위기 이후 우리 나라 공공부조제도의 내용이 크게 변화하고 있는데, 이는 「생활보호법」의 폐지와 더불어 시행된 「국민기초생활보장법」에서 비롯되었다고 할 수 있다. 특히 공공부조제도의 중심개념인 ‘최소한의 삶의 보장’에 대해서 물질적 차원뿐만 아니라 사회·경제적 차원에서의 ‘인간다운 삶’을 중요시하는 방향으로 인식의 폭이 확대된 것은 상당히 의미있는 일이다. 「국민기초생활보장법」의 시행에 따라 공공부조제도는 빈곤층의 근로능력을 제고시켜 노동시장에의 진입을 촉진시키는 것으로 변화되었음을 뜻하며, 이는 ‘일을 통한 복지’의 기초를 이루는 자활사업과 연결되어 있다.

2000년 10월부터 시행된 「국민기초생활보장법」 상의 자활사업은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 자활능력을 배양하도록 하는 데 목적이 있다. 이에 따라 자활사업을 통한 ‘복지+고용’의 통합적 서비스를 제공함으로써 근로능력이 있는 빈곤층들이 자활할 수 있도록 하는 기반이 마련되었다. 하지만 국민기초생활보장제도의 틀 안에서 자활급여는 조건부수급자 위주로 제한적으로 운영되어, 근로빈곤층의 증가추세에 신속적으로 대응하기 어렵고 빈곤탈출효과도 낮은 편이다.

이에 정부는 2006년 「국민기초생활보장법」을 개정하였고, 2007년에는 자활급여를 「국민기초생활보장법」에서 분리한 「자활급여법」의 제정을 추진하였다. 이 법안은 11월에 국무회의 의결을 거쳤고, 국회에서 통과될 경우 늦어도 시행령이 마련되는 2009년부터 효력을 발휘할 것이다. 「자활급여법」(안)에 따르면 조건부수급자뿐만 아니라 생계급여수급자 중 조건부과제외자, 모든 차상위계층(잠재수급자)까지 자활사업대상자가 된다. 자활급여의 종류도 크게 자활역량급여, 경제활동급여, 자활부가급여로 구분되고, 경제활동급여에 ‘자활공동체 등 근로기회의 제공’이 추가되었다.

원래 자활공동체는 1996년 설립된 자활지원센터가 지역사회의 빈곤층을 중심으로 하여 설립하였던 ‘생산자협동조합’을 지칭하던 용어였다. 생산자협동조합은 조합원의

공동출자·공동생산을 하는 조직으로, 모든 조합원은 출자자이자 경영자이고 노동자이다. 조합원들은 조직 내의 의사결정과정에서 1인 1표의 투표권을 행사하는 방식으로 자본 및 이윤의 분배과정에 동등하게 참여하게 된다. 그러나 자활사업에서의 자활공동체는 정부와 지방자치단체에서 지원하는 지역자활센터가 조건부수급자와 차상위계층의 탈수급·탈빈곤을 위해 설립하는 사업체를 의미한다. 즉, 자활공동체는 취업능력이 모자란 근로빈곤층의 공동창업이라는 형식을 취하고 있지만, 제도화과정에서 조건부수급자에게 제공되는 일자리의 한 형태로 운영되고 있다.

자활사업 가운데 마지막 시장진입단계에 있는 자활공동체는 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호협력하여, 조합 또는 공동사업의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체이다. 자활공동체는 안정된 수익을 창출하는 사업의 운영을 목표로 하여 자활경로에 포함된 것이다. 「국민기초생활보장법」 시행 이전의 자활지원센터를 모델로 하여 구상된 지역자활센터의 기능 및 역할 중에 가장 중요한 부분은 자활사업 참여자에게 교육·훈련 등을 제공하고, 빈곤층의 자활공동체 창업을 통한 탈빈곤이라고 할 수 있다.

서울시 및 자치구도 기초생활보장기금을 통한 지원, 사업자금 융자, 전세점포 임대, 상품 및 서비스에 대한 우선구매·위탁, 한시적 인건비 지원 등을 통해 자활공동체를 지원하고 있다. 그러나 이런 식의 지원을 받는 자활공동체는 극소수에 불과한 실정이다. 서울시 및 자치구에 의한 자활공동체의 상품 및 서비스에 대한 구매·위탁실적은 미미하기 그지없고, 전세점포 임대 및 사업자금 융자를 통한 지원은 매우 제한되어 있는 실정이다.

2001년~2005년 동안 서울시에는 126개의 자활공동체가 설립되었는데, 이 중에서 68개 자활공동체가 폐업을 하여 2005년 말 현재 사업을 유지하고 있는 자활공동체는 58개밖에 되지 않았다. 2006년 12월 기준으로는 72개인데, 그나마 3년 이상 사업을 유지하고 있는 자활공동체는 25개뿐이다. 서울시의 자활공동체 참여인원은 총 349명으로, 자활공동체당 평균 참여인원은 4.8명으로 나타났다. 이처럼 현행 자활공동체사업은 사업인프라, 시장경쟁력, 고용창출능력 면에서 상당히 취약하다.

자활공동체사업은 빈곤층 및 저소득층의 공동창업을 통한 빈곤탈출을 목표로 하는 사업이지만, 지원체계가 미약하여 아직까지 제대로 된 성과를 거두지 못하고 있다. 자활공동체는 자활사업 가운데 양적으로는 그다지 큰 비중을 차지하는 사업은 아니다.

그러나 노동시장에 진입하기 어려운 사회적 취약계층이 안정된 일자리를 확보하여 빈곤에서 벗어나도록 하는 사회적 일자리 중에 하나이고, 우리 나라 노동시장의 현실을 감안할 때 불가피한 대안이라는 점에서 상징적인 의미를 지닌다고 할 수 있다. 즉, 자활공동체의 활성화는 자활사업을 통해 빈곤층의 경제적 자립이 가능한가를 평가하는 시금석이라고 할 수 있다.

2009년부터 「자활급여법」이 시행되면, 자활공동체는 사회적기업과 같이 인증제도를 통해 제도적 위상이 한층 높아질 것이다. 하지만 현재와 같은 지원시스템 하에서는 ‘실직빈곤층이 창업하는 사업체’에서 정부와 학계에서 원하는 ‘실직빈곤층이 취업하는 기업’으로 발전하기에는 무리가 따를 것이 예상된다. 자활공동체 지원사업이 효과를 거두려면, 자활공동체는 안정된 수익을 창출할 수 있어야 하고, 양질의 일자리도 제공할 수 있어야 하는 2가지 과제를 동시에 충족시켜야 한다.

본 연구는 서울을 포함한 도시지역에서 사업화에 성공한 자활공동체 및 실패한 자활공동체의 사례연구를 통해 자활공동체사업의 성공요인과 실패요인을 파악하고, 이를 통해 제도 및 지원체계 상의 개선방안을 도출하며, 서울시 및 자치구 차원의 자활공동체 지원방안을 다각도로 모색하고자 한다.

2. 연구의 방법 및 내용

본 연구는 ① 자활공동체관련 문헌조사 및 연구, ② 실증적 연구로서 자활공동체 현황조사 및 참여자 설문조사에 의한 분석, ③ 자활공동체 관계자에 대한 심층면접조사를 통해 자활공동체 활성화방안을 제시하였다.

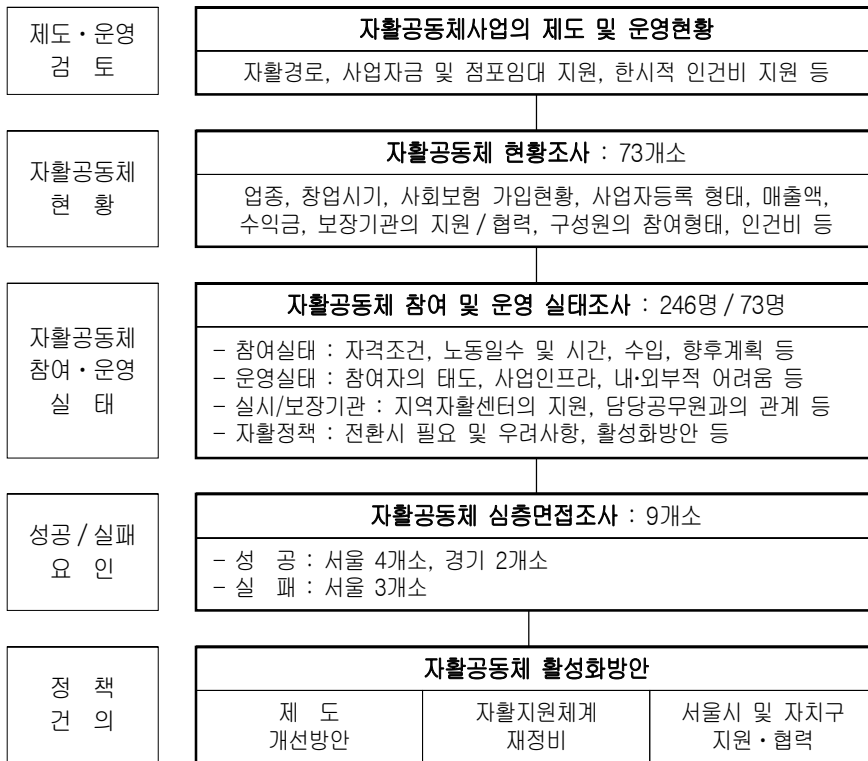
우선, 문헌조사 및 연구를 통해 자활공동체관련 제도의 현황을 파악하였다. 그리고 자활공동체의 성공요인 및 실패요인, 보장기관과 자활공동체의 관계 등에 대해서도 기존의 선행연구에 대한 검토를 통해 일정 정도를 파악하였다. 서울시의 행정자료를 수집·조사하여 사업자금 융자 및 전세접포 임대 지원실적, 서울시와 자치구의 자활공동체 상품 및 서비스에 대한 우선구매·위탁 현황 등도 파악하였다.

또한 자활사업실시기관 실무자를 대상으로 한 설문조사를 통해 현재 운영되고 있는 자활공동체의 일반적인 현황을 파악하였다. 그리고 자활공동체 참여자를 대상으로 구조화된 설문지를 이용하여 참여실태, 운영실태, 보장기관과의 관계, 정책 개선방안

등을 파악하였다.

마지막으로 구체적인 자활공동체의 성공요인과 실패요인, 정책 개선방안 등을 도출하기 위해 일정 계도에 오른 자활공동체 또는 자활(사회적)기업의 참여자, 해체한 자활공동체의 참여자, 해당 지역자활센터 실무자 등을 대상으로 심층면접조사를 실시하였다.

본 연구는 전체 6장으로 구성되어 있다. 제1장의 문제제기에 이어, 제2장에서는 자활공동체사업의 현황을 제도현황, 사업현황, 향후 자활공동체관련 제도변화를 살펴보았다. 제도현황으로는 자활사업 단계에서의 자활공동체의 위상, 자활공동체 성립요건 및 지원정책 등을 살펴보았고, 사업현황으로는 자활공동체 참여자현황, 운영현황, 보장기관의 지원현황을 살펴보았다. 향후 자활공동체관련 제도변화는 2007년 11월 국무회의를 통과한 「자활급여법」(안)의 주요 내용과 자활공동체의 인증요건 및 지원방법에 대해 살펴보았다.



<그림 1-1> 연구진행 체계도

제3장에서는 자활공동체 참여자 및 자활사업실시기관 실무자를 대상으로 한 설문조사 결과를 이용하여 자활공동체사업의 실태를 분석하였다. 자활공동체사업 실태는 참여자의 사회·경제적 특성, 자활공동체 참여/운영실태, 공공의 지원 및 희망정책 등으로 나누어 분석하였다. 제4장에서는 성공한 자활공동체 6개소, 실패한 자활공동체 3개소에 대한 심층면접조사를 의한 사례연구를 통해, 성공요인과 실패요인을 추출하였다.

제5장에서는 민간부문보다는 공공부문에 초점을 두고서 제도 개선방안, 자활지원체계의 재정비방안, 서울시 및 자치구의 지원방안으로 나누어 자활공동체사업 활성화 방안을 제시하였다.

제 2 장 자활공동체사업 현황

1. 자활공동체 제도현황
2. 자활공동체 사업현황
3. 향후 자활공동체관련 제도의 변화

1. 자활공동체 제도현황

1) 자활사업과 자활공동체

2000년 10월부터 시행된 「국민기초생활보장법」 상에서의 자활은 근로의사가 있음에도 불구하고 노동시장으로의 편입에 필요한 경쟁력을 갖추지 못한 비자발적 실업자를 대상으로, 근로를 위한 지원체계를 마련하여 최저생활을 보장하고 궁극적으로 경제적 자립을 이루도록 하는 것이다. 이는 단순보호 차원의 생활보호제도에서 저소득층의 최저생계 보장에 대한 국가의 책임을 강화하는 복지시책으로 평가되고 있다.

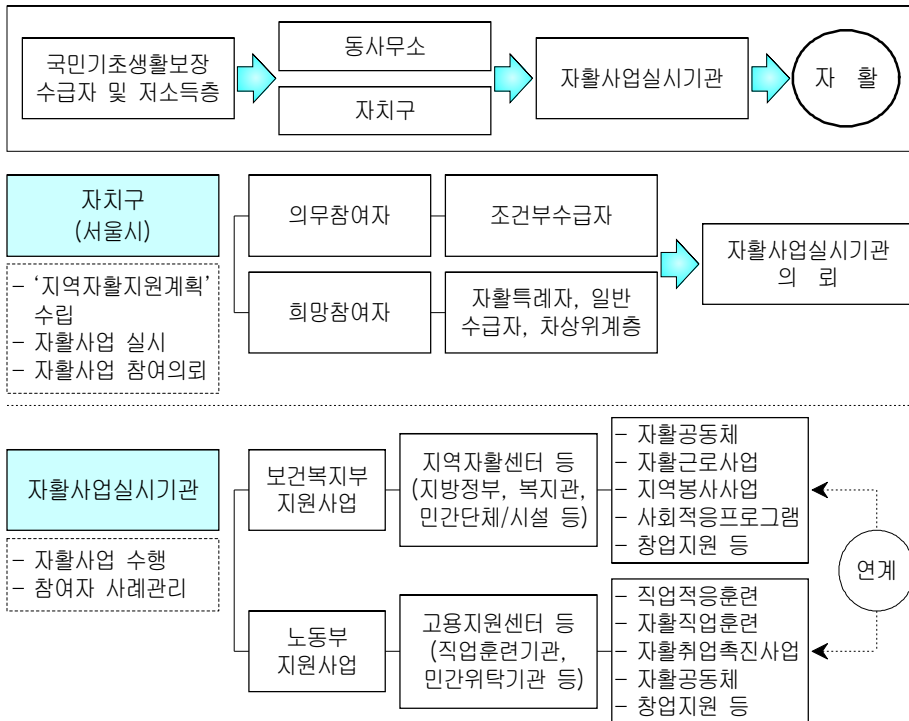
‘자활’의 사전적 의미는 본인 스스로 문제를 해결하거나 문제해결을 위해 노력하는 행위를 의미한다. 자활의 개념에는 재활, (협의의) 자활, 자립의 3가지 요소가 모두 포함되어 있다¹⁾. 이들 3가지 요소는 일종의 ‘상향적인 단계’로 볼 수 있으며, 대부분은 자립을 목표로 삼게 된다. 다시 말해 장기간 동안 노동시장에서 배제되어 왔고, 빈곤의 대물림이 반복된 근로빈곤층, 장기빈곤층, 취약빈곤층 등을 대상으로 ‘탈실업’과 ‘탈빈곤’을 이루도록 하는 것이 자활사업의 핵심이다.

사회정책으로서의 자활은 ‘(협의의) 자활’에 해당되며, 공공부조를 통해 기초생활이 보장된 상태에서 스스로의 기능과 수입으로 생활할 수 있도록 지원하는 과정에 중점을 두고 지원하는 사업이다. 자활사업의 성격은 참여자를 중심으로 한 지역사회 중심의 수요자밀착형 사업이고, 민간이 주도하되 정부와 민간이 함께 참여하는 협력사업이며, 탈빈곤을 위한 종합적인 지원을 요구하는 포괄적인 사업이다.

그러나 근로유능력자의 근로의욕이 저하되는 것을 방지하기 위해 자활사업에 참가하는 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급하며, 조건 불이행시 본인의 생계급여를 중

1) ① 재활은 육체적·정신적·심리적으로 노동능력과 의지를 상실한 사람들이 다시 일할 수 있도록 지원하는 것이며, ② (협의의) 자활은 실직상태에 있거나 극히 불안정한 생계수단을 가진 사람들에게 취업 내지 창업기회를 제공함으로써 노동을 통한 자립으로 이어지도록 하는 과정이다. ③ 자립은 불안정한 고용상태에서 생계를 유지하는 사람들에게 안정적인 고용 및 생업환경을 조성함으로써 독립적인 생활이 가능하도록 하는 사업이다. 대통령비서실 삶의질향상기획단, 「공동체와 함께 하는 자활 지원」, 2000, pp.23-24.

지한다는 규정은 생산적 복지의 이데올로기가 지나치게 강조되었다는 비판이 있다. 또한 노동능력이 상대적으로 취약하여 노동시장으로부터 배제된 사람들을 재교육과 훈련을 통해 기존 노동시장으로 진입시키려는 것은 비현실적이라는 의견도 있다. 삶의 질에 초점을 둔 포괄적인 복지적 지원체계가 마련되지 않은 상태에서 효과적인 빈곤 탈출을 위한 프로그램으로 기능하지 못하는 경우, 자활사업은 생계급여의 수급자로 남기 위한 형식적인 조건이 될 여지가 있다고 할 수 있다.



자료 : 보건복지부, 「국민기초생활보장사업 안내」, 2007, p.16의 그림 중에 동사무소를 제외하고 재구성함.

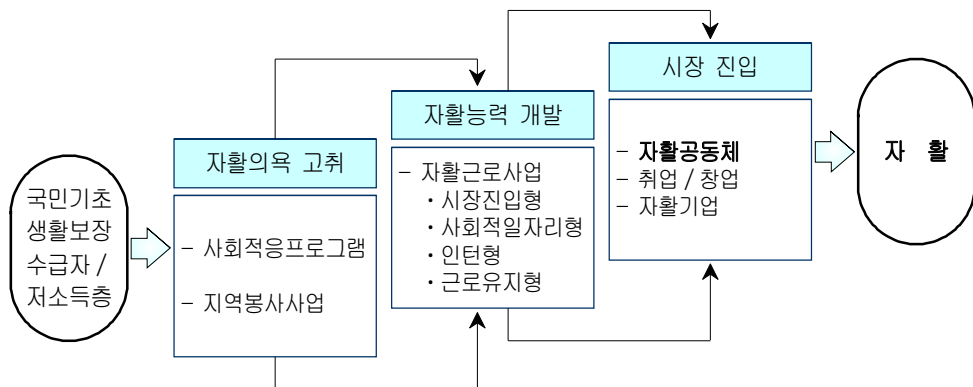
<그림 2-1> 자활사업 흐름도

자활공동체는 1990년대부터 도시빈민지역에서 진행되었던 생산공동체운동이 2000년 「국민기초생활보장법」에 근거한 자활사업을 통해 제도화된 형태이다. 그러나 자활사업 가운데 하나인 자활공동체는 이념적 지향, 역사적 기원 등과는 무관하게 조건부 수급자 등이 1/5~1/3 이상 참여하는 공동창업형태의 업체 또는 사업단을 의미한다. 즉, 자활공동체는 국가 및 지방자치단체에서 지급하는 ‘자활근로 임금’이 아니라, 참여

자들이 생산한 상품 및 서비스를 판매하여 발생하는 사업수익금으로 소득을 창출하는 방식으로 운영되는 사업체를 의미한다. 이러한 자활공동체는 경제적 자립과 안정을 목적으로 구성원의 협력적 관계를 바탕으로 하여 구성하는 공동창업의 성격을 지닌다.

자활공동체는 자활근로사업을 거쳐 자활공동체를 통해 자립하는 단계적 자활경로를 설정하고 있는 현행 자활사업 내에서, 수급자들의 자활을 위한 최종 단계이다. 자활근로사업은 시장진입형, 사회적일자리형, 인턴형, 근로유지형 등으로 구성되어 있는데, 시장진입형과 사회적일자리형의 경우 향후 시장진입을 준비하는 사업이다. 특히 시장진입형 자활근로사업은 사업단 구성으로부터 2년~3년 내에 자활공동체로 전환·창업하여야 한다. 보장기관은 시장진입형 자활근로사업의 기술 향상 및 경험 축적 등 수행능력을 제고하여야 하고, 기존 자활공동체 성공사례 등을 벤치마킹하여 자활공동체로 육성·지원하여야 한다. 2005년부터 정부는 자활근로사업단에서 자활공동체로의 단계적 전환을 강화하고 있다.

이렇게 볼 때 자활공동체는 자활근로사업을 거쳐 자활공동체를 통해 자립하는 단계적 자활경로를 설정하고 있는 현행 자활사업 내에서, 수급자들의 자활을 위한 최종 단계로서 제도적 도약대의 위치에 있다고 볼 수 있다. 그리고 이는 자활공동체를 취업 잠재력이 약한 수급자를 대상으로 적정한 소득을 보장하는 일종의 ‘일자리 창출사업’으로 기대하고 있는 것이다(황정임, 2005: 25)



<그림 2-2> 자활사업 단계에서 자활공동체의 위치

2) 자활공동체 성립(인정)요건

「국민기초생활보장법」에 의한 자활공동체란 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위해 자활사업을 운영하는 업체를 말한다. 자활공동체는 자활공동체 성립요건을 갖추고 보장기관으로부터 인정을 받은 인정공동체와 그렇지 않은 미인정공동체로 구분된다. 정부는 2002년부터 자활공동체의 기준을 명확하게 제시하고, 이에 따른 인정제도를 도입함으로써 소득이 낮고 수급자 비율이 미달하는 경우에 대해서는 자활공동체로 인정하고 있지 않다. 자활공동체의 성립요건을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자활공동체의 구성원 중에 수급자가 1/3 이상 되어야 한다. 다만 전·출입 등의 변동요인에 의해 기존 공동체에 참여하던 수급자가 감소한 경우에는 수급자의 비율을 1/5까지 인정하도록 하고 있다.

둘째, 자활공동체는 「부가가치세법」 상의 2인 이상 사업자로 설립하여야 하며, 사업특성상 사업자등록이 곤란한 경우에는 조합 형태로 설립을 추진할 수 있다²⁾. 이러한 요건은 구청장이 사업특성과 지역여건을 감안하여 시한을 정하여 유보가 가능하다. 그리고 2004년부터 자활공동체는 1인으로 구성할 수 없으며, 이 경우에는 개인창업으로 관리하도록 하고 있다.

셋째, 자활공동체 참여자에 대한 임금지급과 관련해서는 모든 구성원에 대해 자활근로 임금(월 50만원 기준) 이상의 수익금³⁾ 배분이 가능하여야 한다. 자활근로사업단이 자활공동체로 전환하는 경우에는 전환전 3개월의 수익금 발생현황을 기준으로 전환후 월 50만원 이상의 수익금을 배분할 수 있어야 한다. 또한 이와 같이 자활근로 임금 이상의 임금지급이 가능하고 지속성이 있는 자활근로사업단이라면 특별한 사유가 없는 한 자활공동체로 전환하여야 한다. 한편 2004년도부터는 자활근로사업단에서 전환되지 않고 신규로 구성되는 자활공동체에 대한 규정도 마련되어 신규공동체의 경우에는 구성후 3개월 이내에 평균 50만원 이상의 수익금 배분이 가능하여야 한다.

넷째, 자활근로사업단에서 전환한 자활공동체는 전환시 사업의 동일성을 유지하여

2) 조건부수급자가 「부가가치세법」 상의 2인 이상의 사업자등록을 한 경우 조건부과제외자로 분류하지 않고, 조건부수급자로서 계속 유지가 가능하다.

3) 수익금은 매출액에서 자재비, 제세공과금 등 필요경비를 제하고, 실제 참여자에게 지급하는 금액이다.

야 한다. 즉, 자활근로사업단이 수행한 업종 및 업태가 동일하여야 하며, 자활근로사업단에 소속되지 않았던 사람을 참여시키고자 하는 경우에는 경영·기술 상의 필요성이 있는 경우에 한하고, 이 경우에도 이전 자활근로사업단에 소속되지 않았던 사람은 자활공동체 전체 인원의 1/3을 초과할 수 없다.

자활공동체 성립요건을 모두 갖춘 경우 지역자활센터 등 자활사업실시기관은 성립요건 충족에 관한 증빙서류 및 구성원 명단, 사업계획서(최근 3개월 간의 경영실적 및 향후 전망 등을 종합적으로 작성), 자활공동체의 정관 또는 규약, 기타 관련서류 등을 제출하여 구청장에게 신고하여야 한다. 구청장은 성립요건 등을 충족하는 지를 확인하여 지체없이 이를 수리하고 관리하여야 한다.

3) 자활공동체 지원정책

(1) 창업 및 육성을 위한 지원

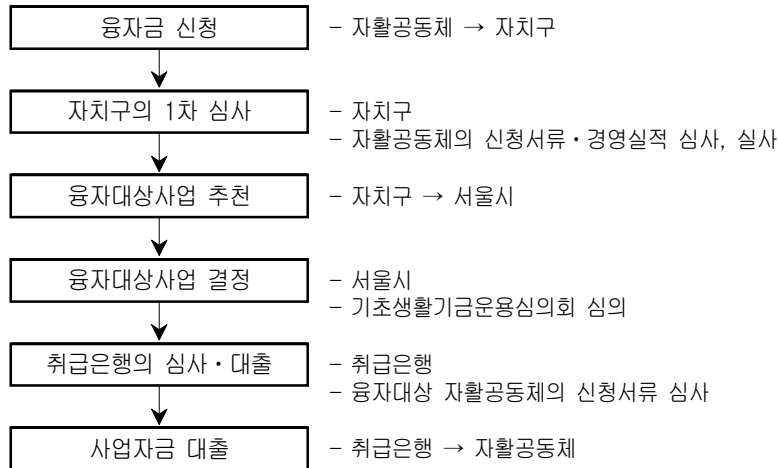
보장기관은 지역자활센터 등 자활사업실시기관을 통해, 개인신용이나 담보능력이 부족한 자활공동체 참여자들이 공동창업의 형식을 통해 시장에 진입할 수 있도록 지원하여야 한다. 보장기관은 시장진입형 자활근로사업단의 기술 향상, 경험 축적 등 수행능력을 제고하고, 기존 자활공동체 성공사례를 벤치마킹하여 자활공동체로 육성 및 지원하여야 한다. 보장기관인 서울시 및 자치구가 자활공동체에 지원해야 하는 내용을 살펴보면 ① 기초생활보장기금을 활용한 자활공동체 사업자금의 융자 지원 및 전세집포의 임대 지원, ② 자활공동체사업에 필요한 작업장 등의 장소 마련을 위한 국·공유지의 우선임대, ③ 자활공동체의 안정된 사업추진을 위해 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선위탁, ④ 자활공동체에서 생산하는 물품·용역에 대해서 적극적으로 홍보하고, 지방자치단체의 조달구매시 우선구매, ⑤ 기타 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업의 지원 등이 있다.

이 중에서 서울시 기초생활보장기금을 활용한 자활공동체 사업자금의 융자 지원은 관할 구청장이 인정한 자활공동체에 대해 1개 사업체당 7,000만원 범위 내에서 사업계획을 검토한 후에 지원하도록 하고 있다⁴⁾. 대여방법은 우리은행(시금고)에 위탁 시행

4) 『서울시 사회복지기금조례 시행규칙』 제3장(기초생활보장계정자금의 지원 등) 제10조

① 조례 제8조 제2항 제1호의 규정에 의한 자활공동체에 대한 사업자금의 대출금액은 자활공동체당

(「서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙」 제24조)하고 있으며, 상환조건은 5년 거치 5년 균등분할상환 또는 10년내 일시상환으로, 이자율은 1%(위탁수수료)이다.



<그림 2-3> 자활공동체 사업자금의 용자 지원절차

기초생활보장기금을 활용한 전세점포의 임대 지원은 구청장이 추천한 자활공동체, 자활근로사업단, 보건복지부에서 창업지원을 조건으로 선정된 개인 또는 사업단 등이 대상이며, 1개 사업체당 1억원 범위 내에서 사업계획을 검토한 후에 지원해 주고 있다. 관할 구청장이 점포를 전세로 임대하여 지역자활센터에 대여하는데⁵⁾, 점포운영계

7천만원 이내로 한다.

②제1항에 의한 대출금의 대출 및 상환조건은 다음과 같다.

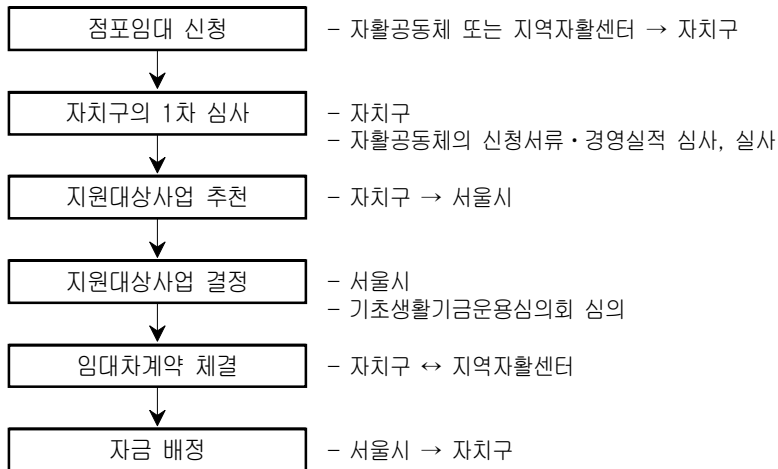
1. 대출이율 : 연 1퍼센트. 다만, 제2호의 상환기간이 경과한 경우에는 제24조의 규정에 의한 수탁 금융기관의 여신규정에 의한 연체율을 적용
2. 상환조건 : 5년 거치 5년 균등분할상환 또는 10년 이내 일시상환

③시장(제24조의 규정에 의하여 위탁한 업무의 경우에는 수탁기관을 말한다)은 사업자금을 대출받은 자활공동체가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 제2항의 규정에 불구하고 대출금의 회수 등 필요한 조치를 하여야 한다.

1. 파산 또는 해산하거나 해체된 때
2. 사업자금을 대출받은 후 정당한 사유없이 6월 이상 사업을 개시하지 아니하거나, 계속하여 6월 이상 영업을 하지 아니하는 때
3. 대출금을 목적 이외에 사용하는 때

5) 이처럼 전세등기 등을 통해 채권을 확보하는 방법은 기금의 안정성 측면에서는 바람직한 면이 있다. 그러나 건물소유자가 전세등기 설정을 꺼리기 때문에 입지가 양호한 점포를 구하는데 제약요건으로 작용하고 있다.

약은 임대인의 동의를 얻어 지역자활센터의 명의로 체결할 수 있다. 이 경우 자치구로 보증금을 상환한다는 내용의 특약사항을 명기하고 있다. 전세점포 사용료는 연리 1%에 해당하는 금액이고, 연체 시에는 15%의 연체금을 지불하여야 한다.



<그림 2-4> 자활공동체 전세점포의 임대 지원절차

이러한 보장기관의 자활공동체에 대한 지원은 지원대상 자활공동체로 결정한 날로부터 2년~3년 동안 직접 또는 지역자활센터를 통해 이루어지고 있다. 한편 보장기관은 2년~3년의 지원기간이 다하지 않은 경우라도 참여 수급자의 수급제외 또는 적정한 임금지급이 불가능하여 자활공동체 육성이 어렵다고 판단되는 경우 지체없이 지원을 종료할 수 있다.

(2) 한시적 인건비 지원

자활공동체에 대한 한시적 인건비 지원은 자활근로사업단에서 자활공동체로의 전환을 촉진하는 것을 목적으로 한다. 즉, 자활공동체에서 인력지원형태로 자활근로사업 참여자를 같은 사업에 투입하는 경우 자활근로사업 참여자가 자활공동체의 구성원이 되지 못하는 불이익을 해소하고, 자활근로사업단의 자활공동체 전환시 최대한 많은 수급자가 자활공동체 구성원으로 포함되도록 유도하기 위해 지원하는 것이다.

한시적 인건비는 신규로 자활근로사업단에서 전환하는 자활공동체 또는 신규로 구성된 인정공동체로서 지역자활센터 또는 자활공동체로부터 지원요청이 있는 경우에

지원된다. 자활공동체는 전환후 6개월 이내에 인건비 지원신청을 하여야 하며, 6개월이 경과한 후에는 지원신청을 할 수 없다. 이 때의 자활공동체는 보장기관의 인정 여부에 관계없이 최소한 인건비로 지원되는 금액의 30% 이상의 수익금이 발생하여야 한다. 그리고 자활공동체 전체 구성원에 대한 자활근로 임금(50만원) 이상의 임금지급이 불가능한 경우, 또는 자활근로로 실시하는 것보다는 자활공동체로 전환하여 자발적이고 창의적인 참여를 유도함으로써 생산성의 증대가 있을 것으로 판단되는 경우에만 지원이 이루어진다.

이 때 인건비는 시장진입형 자활근로 급여를 기준으로, 자활근로사업단에서 전환하는 자활공동체에 참여하고 있는 국민기초생활보장 수급자에게 지원된다. 지원이 결정된 자활공동체의 경우에도 공동체의 모든 구성원이 인건비 지원을 받을 수 있는 것은 아니며, 해당 공동체에 참여하고 있는 수급자에게만 한정된다. 자활공동체 구성원간의 급여차이로 인한 갈등을 방지하기 위하여 인건비 지원 참가자의 기술정도에 따라 수익금으로 추가임금 지급이 가능하며, 이 때 수익금으로 지급한 추가임금은 자활공동체 소득공제(30%)를 적용한다.

인건비 지원기간은 지원 결정일로부터 6개월을 원칙으로 하되, 보장기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 최대 1년까지 지원이 가능하다. 보장기관은 지원기간 중에 수익금 발생이 원활하여 지원을 할 필요가 없다고 판단하는 경우에는 지체없이 지원을 중단해야 한다. 인건비를 지원받는 자활공동체는 지원기간 동안 전체 구성원이 수급자 자격을 벗어날 수 있도록 노력해야 하며, 최소한 자활근로 임금기준(50만원) 이상의 수익금 배분이 가능하도록 노력하여야 한다.

2. 자활공동체 사업현황

1) 자활사업대상자 및 자활공동체 참여자현황

서울시 행정자료를 분석한 결과, 2006년 12월 현재 국민기초생활보장 수급자는 182.5천명이며, 이중에서 근로 무능력자는 140.9천명, 근로 유능력자는 41.6천명으로 나타났다. 근로 유능력자 중에 대부분은 조건제외·유예자(전체 수급자의 19.4%)이고, 조건부수급자가 5.7천명, 자활특례자⁶⁾가 0.5천명 수준이다. 자치구별로는 공공임대주택이 밀집해 있는 노원구와 강서구에 국민기초생활보장 수급자가 많이 분포하고 있다.

<표 2-1> 국민기초생활보장 수급자 현황

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	전 체 수급자	근로 무능력자			근로 유능력자			
		소 계	자활사업 미참여자	자활사업 희망참여자	소 계	조건제외·유예자	조건부 수급자	자 활 특례자
2003년	143,604	108,846	107,745	1,101	34,758	29,300	4,641	817
2004년	156,941	119,372	118,755	617	37,569	31,758	4,990	821
2005년	172,145	131,616	130,939	677	40,529	34,100	6,429	614
2006년	182,539 (100.00)	140,906 (77.19)	140,288 (76.85)	618 (0.34)	41,633 (22.81)	35,400 (19.39)	5,749 (3.15)	484 (0.27)
총 로	3,027	2,453	2,450	3	574	481	80	13
중	3,702	2,989	2,986	3	713	628	79	6
용 산	3,688	3,088	3,052	36	600	476	119	5
성 동	6,565	5,011	4,982	29	1,554	1,358	179	17
광 진	4,540	3,631	3,593	38	909	798	104	7
동대문	7,216	5,384	5,324	60	1,832	1,532	283	17
중 량	9,950	7,763	7,730	33	2,187	1,880	294	13
성 북	7,300	5,577	5,566	11	1,723	1,549	166	8
강 북	9,449	7,348	7,336	12	2,101	1,685	381	35
도 봉	4,274	3,482	3,473	9	792	679	109	4
노 원	20,946	15,887	15,873	14	5,059	4,493	518	48
은 평	8,281	6,431	6,391	40	1,850	1,417	383	50
서대문	5,277	4,125	4,088	37	1,152	905	226	21
마 포	5,567	4,609	4,576	33	958	757	185	16
양 천	6,444	4,727	4,695	32	1,717	1,467	237	13
강 서	19,558	14,489	14,448	41	5,069	4,249	748	72
구 로	6,476	4,982	4,972	10	1,494	1,196	280	18
금 천	6,600	5,421	5,383	38	1,179	897	244	38
영등포	7,686	5,937	5,928	9	1,749	1,589	146	14
동 작	5,523	4,363	4,338	25	1,160	1,014	124	22
관 악	9,287	6,911	6,885	26	2,376	2,024	334	18
서 초	2,687	2,053	2,014	39	634	609	25	-
강 남	8,069	5,944	5,931	13	2,125	1,861	258	6
송 파	5,060	4,007	4,000	7	1,053	950	96	7
강 동	5,367	4,294	4,274	20	1,073	906	151	16

주 : 시설수급자를 제외함.

자료 : 서울시, 내부자료, 2007.

- 6) 자활사업에 참여해서 발생한 소득으로 인하여 가구소득평가액이 최저생계비를 초과하게 되면 모든 급여를 중지시키는 대신에 자활사업에 참여할 수 있는 최우선 자격을 부여받는 사람

2006년 12월 현재 자활사업대상자는 자활공동체에 참여하고 있는 차상위계층 및 일반인을 합쳐 15.7천명이며, 차상위계층 및 일반인이 8.9천명(56.5%), 조건부수급자가 5.7천명(36.5%) 순이다. 자치구별로는 강북구, 노원구, 강서구에서 자활사업대상자가 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-2> 자활사업대상자 현황

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	전 체 대상자	자활사업 희망참여자	조건부수급자	자활특례자	차상위계층 / 일반인
2003년	15,639	1,101	4,641	817	9,080
2004년	16,776	617	4,990	821	10,348
2005년	17,335	677	6,429	614	10,229
2006년	15,747 (100.00)	618 (3.92)	5,749 (36.51)	484 (3.07)	8,896 (56.49)
종 로	147	3	80	13	51
중	139	3	79	6	51
용 산	594	36	119	5	434
성 동	427	29	179	17	202
광 진	464	38	104	7	315
동대문	644	60	283	17	284
중 랑	931	33	294	13	591
성 북	829	11	166	8	644
강 북	1,967	12	381	35	1,539
도 봉	477	9	109	4	355
노 원	1,248	14	518	48	668
은 평	767	40	383	50	294
서대문	395	37	226	21	111
마 포	755	33	185	16	521
양 천	540	32	237	13	258
강 서	1,165	41	748	72	304
구 로	592	10	280	18	284
금 천	531	38	244	38	211
영등포	300	9	146	14	131
동 작	532	25	124	22	361
관 약	790	26	334	18	412
서 초	271	39	25	-	207
강 남	742	13	258	6	465
송 파	214	7	96	7	104
강 동	286	20	151	16	99

주 : 시설수급자를 제외함.

자료 : 서울시, 내부자료, 2007.

2006년 12월 현재 자활공동체에 참여하고 있는 인원은 349명이며, 보건복지부의 자활사업 참여자 중에 2.6%를 차지하고 있다. 이중에서 차상위계층이 153명(43.8%), 조건부수급자가 133명(38.1%)으로 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 이처럼 자활공동체사업은 전체 자활사업에서 양적으로는 그다지 큰 비중을 차지하고 있는 사업은 아니다.

그러나 자활공동체는 노동시장에 진입하기 어려운 수급자들이 안정된 일자리를 확보하여 자활·자립할 수 있도록 지원하는 대안적 일자리라는 점에서 상징적인 의미를 갖는다. 또한 제도적으로도 자활공동체사업을 통해 가구별 최저생계비를 넘는 소득이 발생하면, 경제적 의미에서의 ‘자활’상태에 이른 것으로 판정되어 생계·의료·교육·주거급여 등의 지급이 중지된다. 이러한 점에서 자활공동체는 “과연 자활사업을 통해 국민 기초생활보장 수급자들의 경제적 자립이 가능한가”를 평가하는 시금석의 역할을 하고 있다.

<표 2-3> 자활사업 참여자현황

(단위 : 명, %)

구 분	계	취업지원				창업지원		기 타 ³⁾	
		자활근로사업		지역 봉사	사회적응 프로그램	자 활 공동체	개 인 창 업		
		시 장 진입형 ¹⁾	근 로 유지형 ²⁾						
계	13,428 (100.00)	2,567 (19.12)	9,742 (72.55)	409 (3.05)	174 (1.30)	349 (2.60)	19 (0.14)	168 (1.25)	
조건부 수급자	취 업	306	139	85	-	23	5	1	53
	비취업	5,010	1,369	2,920	357	120	128	5	111
자활특례자	478	200	230	14	5	25	-	4	
일반수급자	610	60	510	14	13	9	4	-	
차상위계층	6,960	764	5,997	24	13	153	9	-	
일반인	64	35	-	-	-	29	-	-	

- 주 : 1) 시장진입형·사회적일자리형 자활근로사업
 2) 근로유지형·인턴형 자활근로사업
 3) 공동작업장, 알선후 취업, 계획수립 중 포함
 4) 노동부의 자활사업 추진현황 제외

자료 : 서울시, 내부자료, 2007.

2) 자활공동체 운영현황⁷⁾

(1) 일반현황

2007년 5월 현재 서울에 있는 자활공동체는 총 73개소로 나타났다. 자활공동체의 업종은 간병/산후/가사도우미사업 23.3%, 집수리사업 19.2%, 도시락/음식물판매사업 19.2%, 청소사업 15.1% 순이었다. 이렇듯 자활공동체가 특정 업종에 집중하는 경향을 보이는 것은 근본적으로 노동시장에서 배제될 정도로 낮은 참여자들의 기술수준 때문이다. 대부분의 간병/산후/가사도우미 공동체는 자활근로사업단에서 무료간병사업에 참여하여 경험을 축적한 후에 유료간병사업으로 전환하는 방식으로 창업하였으며, 집수리 공동체는 건설일용직 경력자들이 모여 창업하였다. 도시락/음식물판매 및 청소 공동체는 업종의 특성상 숙련된 노동을 요구하지 않고, 초기의 투자비용이 비교적 적다는 점 때문에 높은 비중을 차지하는 것으로 보인다.

자활공동체는 창업한 지 평균 2년 4개월이 경과한 것으로 나타났으며, 자활공동체의 1/2 정도가 2년 미만으로 운영기간이 짧은 편이었다. 운영기간이 2년~4년 미만인 경우가 31.5%, 1년 미만인 경우가 30.1% 순이었다.

<표 2-4> 업종 및 운영기간

구 분		공동체수	비율(%)	평 균
업 종	집수리사업	14	19.18	-
	간병/산후/가사도우미사업	17	23.29	
	청소사업	11	15.07	
	폐자원/음식물재활용사업	5	6.85	
	도시락/음식물판매사업	14	19.18	
	세차/세탁사업	5	6.85	
	기 타	7	9.59	
	계	73	100.00	
운영기간	1년 미만	22	30.14	2년 4개월
	1년~2년 미만	15	20.55	
	2년~4년 미만	23	31.51	
	4년 이상	13	17.81	
	계	73	100.00	

7) 자활공동체 운영현황은 2007년 5월 14일부터 5월 31일에 자활사업실시기관의 담당실무자를 대상으로 E-mail 및 우편조사의 형식으로 이루어진 조사자료를 이용하여 분석하였다.

전체 73개 자활공동체에 367명이 참여하고 있어, 자활공동체당 참여자수는 평균 5.0명이었다. 3명~4명이 35.6%, 2명 이하가 32.9% 등으로 나타나, 약 2/3의 자활공동체는 소규모에 머물고 있다. 한편 구성원의 변경으로 인해 개인창업으로 관리되어야 할 자활공동체가 2개소(2.7%), 참여자수가 10명 이상인 경우는 7개소(9.6%)인 것으로 나타났다.

<표 2-5> 참여인원

구 분		공동체수	비율(%)	평 균
참여인원	2명 이하	24	32.88	5.0명
	3명~4명	26	35.62	
	5명~9명	16	21.92	
	10명 이상	7	9.59	
	계	73	100.00	

참여자들의 참여기간은 평균 1년 6개월로 자활공동체의 평균 운영기간(2년 4개월)보다 10개월 정도 짧은 것으로 나타났다. 참여기간이 1년 미만인 경우가 48.5%로 가장 많으며, 2년 미만인 경우가 2/3 정도를 차지하고 있었다.

<표 2-6> 참여기간 및 형태

구 분		참여자수	비율(%)	평 균
참여기간	1년 미만	178	48.50	1년 6개월
	1년~2년 미만	69	18.80	
	2년~4년 미만	85	23.16	
	5년 이상	35	9.54	
	계	367	100.00	
참여형태	창업 당시의 참여자	193	52.59	-
	창업후 동업자형태의 참여자	94	25.61	
	창업후 피고용인형태의 참여자	80	21.80	
	계	367	100.00	

참여자들의 참여형태를 살펴보았더니 자활공동체 창업 당시의 참여자가 52.6%, 창업후 동업자형태의 참여자가 25.6%, 창업후 피고용인형태의 참여자가 21.8%로 나타났다(<표 2-6> 참조). 이를 통해 한편으로는 많은 자활공동체의 경우 원활한 사업운영을 위해 개방적인 인력활용구조를 가지고 있음을 보여주고 있음을 알 수 있다. 그러나

다른 한편으로는 구성원의 잦은 교체로 기술 및 경험의 축적이 원활하게 이루어지지 못하고 있음을 보여주고 있다.

자활근로사업단에서 자활공동체로 전환한 경우가 84.9%이고, 인정공동체인 경우가 97.3%인 것으로 나타났다. 인정공동체가 되기 위해 자치구에 최초로 서류를 제출한 이후 인정승인을 받은 때까지 소요기간은 평균 1개월 28일로 나타났다. 1개월~2개월 미만 50.7%, 1개월 미만 23.9% 등 2개월 미만인 경우가 3/4 정도로 나타나, 비교적 신속하게 자치구의 승인처리가 이루어지고 있었다.

<표 2-7> 전환공동체 및 인정공동체 여부

구 분		공동체수	비율(%)	평 균
전환공동체 여 부	예	62	84.93	-
	아니오	11	15.07	
	계	73	100.00	
인정공동체 여 부	예	71	97.26	-
	아니오	2	2.74	
	계	73	100.00	
인정공동체 승인 소요기간	1개월 미만	17	23.94	1개월 28일
	1개월~2개월 미만	36	50.70	
	2개월~4개월 미만	12	16.90	
	5개월 이상	6	8.45	
	계	71	100.00	

(2) 운영현황

자활공동체의 4대 사회보험 가입현황을 살펴보았더니 전부 가입 16.4%~23.3%, 일부 가입 13.7%~20.5% 정도로 가입률이 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 구성원 중에 국민기초생활보장 수급자가 많아 가입의 필요성을 느끼지 못하거나, 재정적인 부담을 이유로 가입을 꺼리고 있기 때문인 것으로 보인다. 산재보험(산업재해보상보험)의 경우 모든 참여자가 가입한 비율은 23.3%, 일부 참여자만 가입한 비율은 13.7%로 나타나, 다른 사회보험과 비교할 때 가장 많이 가입한 것으로 나타났다.

<표 2-8> 사회보험 가입현황

구 분	국민연금		건강보험		고용보험		산재보험	
	공동체수	비율(%)	공동체수	비율(%)	공동체수	비율(%)	공동체수	비율(%)
모두 가입	12	16.44	12	16.44	12	16.44	17	23.29
일부 가입	15	20.55	14	19.18	13	17.81	10	13.70
모두 미가입	46	63.01	47	64.38	48	65.75	46	63.01
계	73	100.00	73	100.00	73	100.00	73	100.00

민간보험 중 상해보험과 배상책임보험의 경우 운영 상의 실질적인 필요 때문에 가입한 비율이 사회보험보다 높은 것으로 나타났다. 상해보험 가입률은 42.5%, 배상책임보험 가입률은 34.2%로 나타났으며, 자활공동체 중에 23.3%는 모두 가입하였다. 이에 비해 상해보험과 배상책임보험 모두 가입하지 않은 경우는 46.6% 정도로 나타났다. 그러나 사회보험보다는 약 15% 정도 더 많은 자활공동체가 민간보험에 가입하고 있었다.

<표 2-9> 민간보험 가입현황

(단위 : 공동체수, () 안은 %)

구 분		배상책임보험		
		가 입	미가입	계
상해보험	가 입	17 (23.29)	14 (19.18)	31 (42.47)
	미가입	8 (10.96)	34 (46.58)	42 (57.53)
	계	25 (34.25)	48 (65.75)	73 (100.00)

자활공동체 중에 사업자등록을 한 경우는 90.4%로 나타났다. 2인 이상으로 사업자등록을 한 경우가 60.3%로 가장 높은 비중을 차지하고 있었고, 1인으로 사업자등록을 한 경우도 23.3%로 비교적 높았다. 1인 명의의 사업자등록이 되어 있는 경우 형식적으로는 명의자와 나머지 참여자는 고용-피고용의 관계를 맺게 되는 것인데, 현실적으로는 공동경영 및 공동분배를 하고 있다. 한편 법인으로 사업자등록을 한 경우는 2개 사업체밖에 되지 않은 것으로 나타났다.

<표 2-10> 사업자등록 현황

구 분	1인으로 사업자등록	2인 이상으로 사업자등록	기 타	미등록	계
공동체수	17	44	5	7	73
비율(%)	23.29	60.27	6.85	9.59	100.00

자활공동체의 월평균 매출액은 910.5만원이었다. 매출액이 500만원 미만인 경우가 43.8%인데 비해 1,000만원 이상인 경우도 26.0%로 나타나, 자활공동체 간의 편차가 큰 것으로 나타났다.

<표 2-11> 월평균 매출액

구 분	공동체수	비율(%)	평 균
500만원 미만	32	43.84	910.5만원
500만원~1,000만원 미만	22	30.14	
1,000만원 이상	19	26.03	
계	73	100.00	

대체로 참여인원이 많을수록 매출액이 높은 것으로 나타났으나, 일부 자활공동체는 참여인원의 규모에 상관없이 매출액이 높거나 낮은 경우도 있었다.

<표 2-12> 참여인원별 매출액

(단위 : 공동체수, () 안은 %)

구 분	500만원 미만	500만원~ 1,000만원 미만	1,000만원 이상	전 체
2명 이하	16 (66.67)	7 (29.17)	1 (4.17)	24 (32.88)
3명~4명	10 (38.46)	7 (26.92)	9 (34.62)	26 (35.62)
5명~9명	5 (31.25)	6 (37.50)	5 (31.25)	16 (21.92)
10명 이상	1 (14.29)	2 (28.57)	4 (57.14)	7 (9.59)
계	32 (43.84)	22 (30.14)	19 (26.03)	73 100.00

Chi-Square : Value=13.3028, Prob<0.0385

인건비, 재료비, 운영비 등을 제외한 월평균 순수익은 49.5만원으로 나타났다. 순수

익이 100만원 이상인 경우는 12개소(16.4%)로 나타났다. 이에 비해 순수익이 전혀 없는 경우가 43.8%, 100만원 미만인 경우가 39.7%로 나타나, 대부분 수익성이 떨어지는 것을 알 수 있다.

<표 2-13> 월평균 순수익

구 분	공동체수	비율(%)	평 균
없 음	32	43.84	49.5만원
100만원 미만	29	39.73	
100만원 이상	12	16.44	
계	73	100.00	

자활공동체 참여자의 인건비는 평균 87.7만원으로, 60만원~90만원 미만 32.7%, 90만원~120만원 미만 31.6% 순으로 나타났다. 이 가운데 자활공동체 수익금은 평균 86.8만원이고, 60만원~120만원인 경우가 62.6%의 비중을 차지하였다. 한시적 인건비 지원을 받은 참여자는 17명으로, 참여자 1인당 평균 78.1만원을 받았으며, 한편 기타(노동부의 사회적 일자리 지원 + 민간기업의 지원)의 경우가 8명으로, 참여자 1인당 평균 90.1만원을 받은 것으로 나타났다.

<표 2-14> 참여자의 인건비

구 분	참여자수	비율(%)	평 균	
자활공동체 수익금	60만원 미만	78	23.35	86.8만원
	60만원~90만원 미만	104	31.14	
	90만원~120만원 미만	105	31.44	
	120만원 이상	47	14.07	
	계	334	100.00	
한시적 인건비 지원	60만원~90만원 미만	17	100.00	78.1만원
기 타	60만원~90만원 미만	2	25.00	90.1만원
	90만원~120만원 미만	6	75.00	
	계	8	100.00	
전 체	60만원 미만	75	21.19	87.7만원
	60만원~90만원 미만	116	32.77	
	90만원~120만원 미만	112	31.64	
	120만원 이상	51	14.41	
	계	354	100.00	

3) 보장기관의 자활공동체 지원현황

앞에서 살펴본 바와 같이 「국민기초생활보장법」에는 자활공동체에 대한 사업자금 융자 및 전세점포 임대, 지방정부의 국·공유지 우선임대, 국가 또는 지방정부가 실시하는 사업의 우선위탁 및 자활공동체 생산품의 우선구매, 한시적 인건비 지원 등을 명문화하고 있다. 그러나 한시적 인건비 지원을 제외하고 이런 식의 지원을 받는 자활공동체는 극소수에 불과한 것으로 나타났다.

<표 2-15> 자활공동체 및 자활근로사업단으로부터의 상품 및 서비스 구매실적(2006년)

구 분	품 목	구매량 및 금액	자활공동체/근로사업단명
서울시	도시락	1,200개 4,800천원	나눔푸드
종로구	집수리	10가구 11,070천원	종로지몰인테리어
광진구	집수리	15가구 15,700천원	집수리사업단
동대문구	집수리	5가구 5,500천원	늘푸름
	빵	20개 20천원	글레몽베이커리
중랑구	집수리	24가구 24,500천원	집수리사업단
성북구	집수리	9가구 12,000천원	두레건축
노원구	빵	500개 250천원	빵의나라
	집수리	1건 24,999천원	형제인테리어
은평구	집수리	35가구 35,461천원	집수리사업단
마포구	집수리	20가구 20,000천원	집수리사업단
	다 과	8회 1,034천원	맛을만드는사람들
강서구	집수리	51가구 17,500천원	편의시설사업단
	집수리	330가구 115,500천원	공감인테리어
	집수리	12가구 1,500천원	집수리사업단
	현수막	1회 46천원	광고닷컴
	우유, 빵	100개 115천원	제과제빵사업단
구로구	집수리	14가구 11,000천원	집수리사업단
	청 소	19회 12,041천원	깔끄미
금천구	집수리	7가구 8,450천원	집수리사업단
동작구	집수리	10가구 10,000천원	집수리사업단
송파구	도시락	76개 2,388천원	장미와콩나물

자료 : 서울시, 내부자료, 2007.

우선 「국민기초생활보장법」(제18조 제3항 제3호·제4호)에 자활공동체에 대한 지방정부 사업의 우선위탁, 조달구매시 생산품의 우선구매 등이 명문화되어 있으나, 2006년 서울시 및 13개 구청에서 자활공동체 및 자활근로사업단으로부터의 상품 및

서비스 구매금액은 3억 3,387만원에 불과한 것으로 나타났다(<표 2-15> 참조). 그것도 「국민기초생활보장법」 제11조의 주거현물급여에 의거한 집수리사업이 거의 대부분을 차지하고 있다.

서울시 기초생활보장기금에서 지원하는 사업자금 융자 지원은 실적이 1건도 없는 것으로 나타났다. 일반적으로 공공부문의 창업·사업자금 대출지원사업 중에 저소득층을 대상으로 하는 경우는 대출신청자 대비 실제대출자의 비율이 매우 낮은 것으로 확인되고 있다. 서울시 기초생활보장기금의 사업자금 융자도 예외는 아니었다. 대출신청건수가 얼마 되지 않은 것도 영향을 미쳤지만, 기초생활기금운용심의회를 통과했다라고 마지막 단계인 취급은행에서 모두 거절하였기 때문이다. 신용도가 낮거나 보증요건을 충족시키지 못하는 대출에 대한 부실이 취급은행에 전가되는 구조이기 때문에, 취급은행은 대출자격조건을 일반인과 동일하게 적용하여 심사하고 있다. 은행의 엄격한 심사를 통과할 수 있는 조건부수급자와 차상위계층은 거의 없음을 감안할 때, 사업자금 융자의 지원실적이 없는 것은 당연한 일일 것이다.

서울시 기초생활보장기금에서 지원하는 전세점포 임대 지원은 자활공동체와 자활근로사업단을 합하여 총 30건에 16억 4,300만원만의 지원이 이루어졌다. 2006년 말 현재 서울에는 자활공동체와 (근로유지형을 제외한) 자활근로사업단이 300개소 정도가 존재한다는 것을 감안할 때, 그리고 다른 시·도와 비교했을 때 지난 5년 동안의 전세점포 임대 지원실적치고는 초라한 수준이다.

<표 2-16> 기초생활보장기금의 전세점포 임대 지원실적

연도별	지원실적		보유 전세권(2006년 12월 현재)	
	지원건수	지원액(만원)	지원건수	지원액(만원)
계	30	164,300	19	105,300
2002년	4	17,000	1	5,000
2003년	3	16,000	2	10,000
2004년	12	54,300	7	29,300
2005년	2	7,000	2	7,000
2006년	9	70,000	7	54,000

자료 : 서울시, 내부자료, 2007.

<참고> 기초생활보장기금 지원 전세점포임대 지원현황(2006년 12월)

연번	사업체명	사업내용	유 형	후건기관	지원액 (만원)	계약일
1	맛고을	식 당	근로사업단	동작지역자활센터	5,000	'02. 8.20
2	빵의나라	제 과	자활공동체	노원북부지역자활센터	5,000	'03. 8.26
3	신데렐라해어샵	미장원	자활공동체	동작지역자활센터	5,000	'03. 9.23
4	나눔베이커리	제 과	자활공동체	노원중계종합사회복지관	5,000	'04. 7. 9
5	도탈클리닝	청 소	근로사업단	노원남부지역자활센터	5,000	'04.11.10
6	마니또도시락	도시락	자활공동체	강서등촌지역자활센터	5,000	'04.11.30
7	광고닷컴	현수막	자활공동체	강서등촌지역자활센터	5,000	'04.12.12
8	엄마손맛	반 찬	자활공동체	성북지역자활센터	4,000	'04.12.20
9	한마음인테리어	집수리	자활공동체	영등포지역자활센터	3,500	'04.12.20
10	아름다운손	수공예	자활공동체	영등포지역자활센터	1,800	'04.12.20
11	건물개보수	집수리	근로사업단	관악일터나눔지역자활센터	4,000	'05.12.23
12	두레건축	집수리	자활공동체	성북지역자활센터	3,000	'05.11.15
13	집수리사업단	집수리	근로사업단	서대문지역자활센터	5,000 (2,000 반납)	'06. 7.11
14	맛을만드는사람들	출장뷔페	자활공동체	마포지역자활센터	10,000	'06. 8.17
15	크린존	청 소	근로사업단	은평지역자활센터	10,000	'06. 9.22
16	다우리	반 찬	근로사업단	구로지역자활센터	6,000	'06.11. 6
17	웰플라워	꽃 집	근로사업단	강서등촌지역자활센터	3,000	'06.11.10
18	다 공	집수리	자활공동체	영등포지역자활센터	10,000	'06.11.30
19	오곡나눔	제 병	자활공동체	마포지역자활센터	10,000	'06.12.29

자료 : 서울시, 내부자료, 2007.

3. 향후 자활공동체관련 제도의 변화

「국민기초생활보장법」 상의 자활급여는 기초생활보장의 틀에 한정되어 조건부수급자 위주로 제한적으로 운영되는 한계가 있었다. 2004년부터 학계에서는 근로빈곤층의 증가추세에 신축적으로 대응하기 어렵고, 빈곤층의 빈곤탈출효과도 낮으므로 자활지원 제도를 「국민기초생활보장법」에서 분리하자는 의견이 대두되었다. 2005년에는 「국민기초생활보장법」 개정안, 자활지원법안, 사회적기업 지원에 관한 법률안 등이 발의되었고⁸⁾, 2006년에는 생계급여를 제외한 6개 급여를 차상위계층까지 확대하는 부분급여 도입을 내용으로 「국민기초생활보장법」을 개정하였다. 2007년 5월부터 정부는 ‘기초보

8) 황정임, 「빈곤여성을 위한 자활지원정책 개선방안 연구-자활공동체(참여여성) 사례를 중심으로-」, 한국여성개발원, 2005, pp.35-40을 참조할 것.

장급여체계개편기획단'을 설치하여 자활급여를 「국민기초생활보장법」에서 분리한 별도의 법률(「자활급여법」) 제정을 추진하였다⁹⁾. 「자활급여법」(안)은 2007년 9월에 입법예고를 거쳤고 11월에 국무회의에서 의결되어, 국회를 통과할 경우 2009년에는 시행될 예정에 있다.

「자활급여법」(안)은 근로능력이 낮아서 취업하기 어려운 계층을 대상으로 생계비 형태의 직접적인 현금지원보다는 자활역량을 제고시켜 노동을 통해 빈곤을 탈출·예방하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 과거의 단편적인 서비스 제공에서 벗어나 빈곤진입 및 탈출경로, 가구여건 등을 종합적으로 판단하여 관련 서비스를 통합적으로 제공함으로써 빠른 시일 내에 빈곤탈출을 돕게 된다.

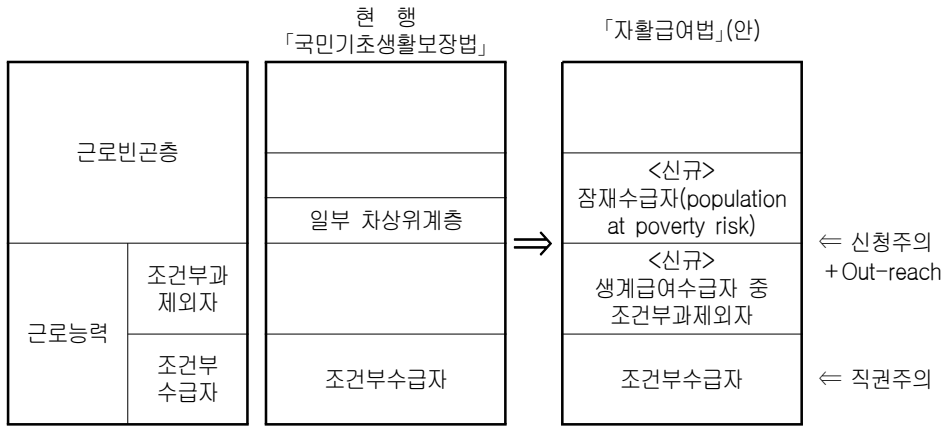
아울러 지역자활투자협약이 도입되면 지방정부는 자활프로그램을 특화시킬 수 있고, 지역여건 및 특성에 맞는 자활사업을 자율적으로 융통성있게 추진할 수 있으며, 지역사회의 요구에 신속적으로 대응할 수 있을 것이다. 이 외에 자활사업수행기관을 다양화·전문화하고 성과계약을 통해 질 높은 서비스를 제공하고자 하는 점은 그동안 지적받아 온 자활제도 자체의 효율성을 제고한다는 점에서도 기대할 만하다.

「자활급여법」이 시행되면 자활사업 참여자 선정 및 관리체계의 합리화를 통해 자활사업의 성과를 극대화하는 데 큰 역할을 할 것으로 판단된다. 자활사업의 시행 초기부터 지적되었던 문제점은 자활사업 참여자 중에 실제로는 근로능력이 미약한 사람들이 상당수 포함되어 있다는 것이다. 이로 인해 자활사업 참여자의 특성이 다양화되어 사업성과를 산출 관리하는 데 어려움이 뒤따랐다. 현행 「국민기초생활보장법」에 따르면 조건부수급자와 일부 차상위계층이 자활사업대상자이지만, 실제로는 일반수급자, 조건부과제외자, 일반인까지도 자활사업에 참여하고 있다. 「자활급여법」(안)에서는 조건부수급자 외에 잠재수급자(전체 차상위계층)와 조건부과제외자를 자활사업대상자로 규정하였다.

이 때 조건부수급자는 직권주의에 의거하여, 잠재수급자와 조건부과제외자는 신청주의와 Out-reach를 통하여 자활사업에 참여하게 된다. 이는 기존의 조건부수급자 위주의 자활사업에서 벗어나 차상위계층 전반으로 그 대상을 확대하여 빈곤예방을 강화

9) 보건복지부는 자활사업의 효율성을 높이고, 지역여건 및 특성을 충분히 반영하여 자활사업을 지역 중심의 제도로 정착시켜 수급자의 자활을 촉진하고자 자활급여제도에 관한 사항을 「국민기초생활보장법」에서 분리하였다.

하는 데 목적이 있다.



자료 : 보건복지부, 경기도, 한국지역자활센터협회, 「자활급여법 제정을 위한 지역토론회」 자료집, 2007. 9, p.13.

<그림 2-5> 자활사업대상자의 변화

자활사업 참여자에게 제공하는 프로그램은 전체적으로 취업역량을 강화하는 데 필요한 지원을 강화하였다. 자활사업은 크게 ① 근로능력을 개발하고, ② 근로기회를 제공하며, ③ 근로여건을 조성하는 3가지 프로그램 군으로 다시 구조화되었다.

<표 2-17> 자활급여 종류의 변화

현행 「국민기초생활보장법」	「자활급여법」(안)
- 사회적응프로그램 - 자활근로사업 - 직업훈련 - 취업알선(취업정보 제공) - 창업 지원(창업교육, Micro-Credit, 기술·경영지도 등) - 자활공동체 지원	자활역량급여 - 지역근로 - 자활교육·훈련
	경제활동급여 - 자활공동체 등 근로기회의 제공 - 취업알선 - 자금의 대여 - 창업 지원 - 자산형성 지원
	자활부가급여 - 사회서비스 연계 - 자활의욕 고취

자활역량급여 중에는 자활에 필요한 기능의 습득을 지원하기 위하여 교육·훈련 기회를 제공하고, 필요비용을 지원하는 자활교육·훈련이 새로 추가되었다. 경제활동급여 중에는 자활공동체에 등에서 근로할 수 있는 기회를 제공하는 자활공동체 등 근로기

회의 제공, 사업의 창업·운영자금 및 취업에 필요한 기술훈련비를 대여하는 자금의 대여, 자활에 필요한 자산을 형성하도록 지원하는 자산형성 지원 등이 추가되었다. 한편 자활부가급여에는 간병·양육 등의 부담으로 경제활동에 참여할 수 없는 빈곤층에게 사회서비스를 제공하여 자활에 필요한 가구여건을 조성하는 사회서비스 연계가 추가되었다.

자활공동체와 관련해서 볼 때 가장 큰 변화는 현행 「국민기초생활보장법」에서는 ‘빈곤층이 창업해야 하는 기업’이지만, ‘자활공동체 등 근로기회의 제공’ 급여가 신설된 「자활급여법」(안)에서는 ‘빈곤층이 창업하고, 빈곤층을 취업시키는 기업’으로 그 위상이 달라졌다는 것이다. 법안 제27조 제1항을 살펴볼 때, 자활공동체는 자활급여수급자가 상호협력하여 재화 및 서비스의 생산·판매 등을 통하여 자활을 촉진하는 것을 목적으로 하는 기업이다.

현행 「국민기초생활보장법」에서는 자활공동체가 보장기관의 인정을 받은 후 지원을 신청하면 2년~3년 동안 보장기관이 지원하는 체계로 운영되고 있다. 자활공동체가 보장기관의 지원을 받기 위해서는 일정 비율 이상의 국민기초생활보장 수급자가 참여하도록 하는 가이드라인을 지켜야 한다. 하지만 「자활급여법」(안)에서는 「사회적기업육성법」에 사회적기업 인증제도¹⁰⁾를 규정한 것과 같이 자활공동체 인증제도를 도입하였으며, 인증을 받으면 보장기관으로부터 지원을 받을 수 있다. 이는 한편으로는 사회적기업과 같이 자활공동체의 제도적 위상을 보다 확실하게 하면서, 다른 한편으로는 개인기업과는 다르게 공공의 지원이 필요하다는 것을 보여주고 있다.

10) 「사회적기업육성법」 제8조

① 사회적기업으로 인증받고자 하는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.

1. 「민법」상 법인·조합, 「상법」상 회사 또는 비영리민간단체 등 대통령령이 정하는 조직형태를 갖출 것
2. 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행할 것
3. 당해 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 실현하는 것일 것
4. 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖출 것
5. 영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령이 정하는 기준 이상일 것
6. 제9조의 규정에 따른 정관이나 규약 등을 갖출 것
7. 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것(「상법」상 회사인 경우에 한한다)
8. 그 밖에 운영기준에 관하여 대통령령이 정하는 사항을 갖출 것

<표 2-18> 향후 자활공동체관련 제도의 변화

구 분	현행 「국민기초생활보장법」	「자활급여법」(안)
설립목적	-	- (자활급여) 수급자가 상호협력하여 재화 및 서비스의 생산·판매 등을 통하여 자활 촉진 (제27조 제1항)
설립방식	- 조합 또는 「부가가치세법」 상의 2인 이상의 사업자로 설립 (제18조 제2항)	<시행령에서 규정 예정>
인증요건	-	- 수급자로 구성될 것(보건복지부장관이 정하는 사유가 있는 경우에는 비수급자 참여 가능), 매출액이 보건복지부장관이 정하는 기준 이상일 것, 구성원의 가입·탈퇴 및 매출액 배분 등에 있어 구성원의 의견이 반영될 수 있는 의사결정구조를 갖출 것, 매출액은 구성원의 인건비에 우선적으로 배분하고 남은 부분은 해당 자활공동체의 사업을 위해 재투자할 것, 기타 운영기준에 관하여 보건복지부령이 정하는 사항을 갖출 것
지원대상	- 구성원 중에 수급자가 1/3 이상인 자활공동체 (시행규칙 제31조 제1항) - 구성원의 변동으로 인하여 지원이 중단됨으로써 존립이 어려운 경우에는 구성원 중에 수급자가 1/5 이상인 자활공동체에 한하여 3년의 범위 내에서 지원 가능 (시행규칙 제31조 제1항)	- 인증을 받은 자활공동체
보장기관 지원	- 사업자금 융자, 국·공유지 우선임대, 보장기관 실시사업의 우선위탁, 조달구매시 자활공동체 생산품의 우선구매, 기타 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업 (제18조 제3항)	- 사업자금 융자, 경영상담·자문 및 교육 등의 경영능력향상 지원, 국·공유지 우선임대, 보장기관이 실시하는 지역근로 위탁, 자활공동체 생산품의 우선구매, 참여수급자에 대한 인건비 및 사업비 지원, 기타 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업 수행비용
구성원 소득공제	- 자활공동체 참여소득의 30%에 해당하는 금액 (시행규칙 제2조)	<시행령에서 규정 예정>
수익금 용돈 운용	- 자활공동체 수익금의 일부를 지역자활센터의 사업수행비용으로 부담 가능 (시행규칙 제30조 제2항)	
기타 지원 (자활기금)	- 자활공동체가 금융기관 등으로부터 대여 받은 자금의 이차보전(利差補填), 자활공동체가 금융기관 또는 자활기금으로부터 대여받는 채무에 대한 신용보증 (시행령 26조의4 제4호)	<시행령에서 규정 예정>

자활공동체의 인증요건은 ① (자활급여) 수급자로 구성될 것(경영·기술 상의 필요 등으로 보건복지부장관이 정하는 사유가 있는 경우에는 비수급자의 참여 가능), ② 매출액이 보건복지부장관이 정하는 기준 이상일 것, ③ 구성원의 가입·탈퇴 및 매출액

배분 등에 있어 구성원의 의견이 반영될 수 있는 의사결정구조를 갖출 것, ④ 매출액은 구성원의 인건비에 우선적으로 배분하고 남은 부분은 해당 자활공동체의 사업을 위해 재투자할 것, ⑤ 기타 운영기준에 관하여 보건복지부령이 정하는 사항을 갖출 것 등이다. 인증을 받은 자활공동체에 대해 보장기관은 직접 또는 광역자활센터 및 지역자활센터를 통해 사업자금 융자, 경영상담·자문 및 교육 등의 경영능력향상 지원, 국·공유지 우선임대, 보장기관이 실시하는 지역근로 위탁, 조달구매시 자활공동체 생산품의 우선구매, 참여하는 수급자에 대한 인건비 및 사업비 지원, 기타 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업 수행비용 등을 지원할 수 있다.

제 3 장 자활공동체 실태 분석

1. 조사체계
2. 자활공동체 참여자의 사회·경제적 특성
3. 자활공동체 참여/운영실태
4. 공공의 지원 및 희망정책

1. 조사체계

1) 조사개요

자활공동체 참여자의 참여실태, 자활공동체사업 운영현황 및 정책 개선사항 등을 파악하기 위한 기초자료로써 활용하기 위해 자활공동체 참여자와 자활사업실시기관 실무자에 대한 설문조사를 실시하였다. 자활공동체 참여자(246명) 조사는 사업장 및 근무처방문 면접조사의 형식으로, 2007년 5월 14일부터 6월 11일까지 이루어졌다. 자활사업실시기관 실무자(73명) 조사는 E-mail 및 우편조사의 형식으로, 2007년 5월 14일부터 5월 31일까지 이루어졌다. 2가지 조사는 모두 구조화된 설문지를 이용하여 실시하였다.

<표 3-1> 조사개요

구 분	자활공동체 참여자	자활사업실시기관 실무자
조사기간	- 2007년 5월 14일 ~ 6월 11일	- 2007년 5월 14일 ~ 5월 31일
조사방법	- 구조화된 설문지에 의한 사업장 및 근무처방문 면접조사	- 구조화된 설문지에 의한 E-mail 및 우편조사
조사규모 (유효응답지 기준)	- 246명의 자활공동체 참여자	- 73명의 자활공동체 담당자

2) 조사내용

자활공동체 참여자와 자활사업실시기관 실무자에 대한 조사는 각각 별도의 설문지에 따라 이루어졌다(<부록> ‘1. 자활공동체사업 활성화를 위한 기초조사’ 설문지 참조). 자활공동체 참여자에 대해서는 자활공동체 참여에 관한 사항, 자활공동체 운영에 관한 사항, 보장기관에 관한 사항, 정책 개선에 관한 사항으로 나누어 조사를 실시하였다. 자활공동체 참여에 관한 사항으로는 참여 직전 및 현재의 자격 또는 상황, 자활사업 참여경험, 평균 노동일수 및 노동시간, 월평균 소득, 수입 만족도, 계속 참여의향, 미참여시 향후계획 등을 조사하였다. 자활공동체 운영에 관한 사항으로는 참여동기,

동료관계, 기술 및 전문지식, 의식 및 태도, 참여포기 생각의 이유, 가정의 해결문제, 운영규정 및 규칙·필요인력 구성·사업장 규모·작업시설 및 설비·기술력 및 전문지식 등에 대한 만족도, 시장 확보방식, 내부적인 어려움, 상품 및 서비스 판매 시의 어려움 등을 조사하였다. 보장기관 등에 관한 사항으로는 자활사업실시기관으로부터의 서비스 경험, 지역자활센터 및 실무자로부터의 지원, 서울시 및 자치구 담당공무원과의 관계 등을 조사하였다. 정책 개선에 관한 사항으로는 자활근로사업단에서 자활공동체로 전환시 필요사항, 자활근로사업단에서 자활공동체로 전환시 우려점, 자활공동체 활성화를 위한 서울시 및 자치구의 시책 등을 조사하였다.

자활사업실시기관 실무자에 대해서는 자활공동체의 일반현황 및 운영현황, 서울시 및 자치구의 지원 및 협력경험, 서울시 기초생활보장기금에 의한 최대지원액의 충분성, 시장 확보방식, 자활공동체 내부적인 어려움, 상품 및 서비스 판매 시의 어려움 등을 조사하였다.

3) 조사대상 및 규모

조사대상은 자활공동체가 운영되고 있는 서울시 내의 지역자활센터¹⁾ 및 사회복지관의 자활공동체 담당실무자와 참여자들을 대상으로 하였다. 사전조사 결과, 서울의 자활사업실시기관에서 운영하고 있는 자활공동체는 전체 73개소인 것으로 파악되었다. 이에 자활공동체 담당실무자 설문조사의 경우에는 73명에게 설문지를 발송하여 모든 응답지를 회수하였다. 그러나 자활공동체 참여자 설문조사의 경우에는 조사받기를 원하지 않은 사회복지관의 자활공동체를 제외한 지역자활센터의 자활공동체를 대상으로 실시하였다. 당초 목표로 한 표본규모는 300명이었으나, 총 246개의 유효응답지를 회수하였다.

1) 조사 당시에는 '자활후견기관'이었으나, 2007년 6월 「국민기초생활보장법 시행령」의 개정으로 '지역자활센터'로 명칭이 변경되었다.

<표 3-2> 조사대상 및 규모

구 분		자활공동체 현황		조사대상	
		공동체수	참여자수	자활사업 실시기관 실무자	자활공동체 참여자
종로구	종로지역자활센터	2	4	2	3
성동구	성동지역자활센터	1	8	1	5
광진구	광진지역자활센터	2	5	2	3
동대문구	동대문지역자활센터	2	11	2	3
	동대문종합사회복지관	1	3	1	-
중랑구	중랑유린지역자활센터	2	6	2	5
성북구	성북지역자활센터	5	20	5	19
강북구	강북지역자활센터	3	36	3	15
도봉구	도봉지역자활센터	3	12	3	8
노원구	노원지역자활센터	3	16	3	9
	노원남부지역자활센터	5	24	5	18
	노원북부지역자활센터	3	7	3	5
은평구	은평지역자활센터	3	7	3	7
서대문구	서대문지역자활센터	3	8	3	8
마포구	마포지역자활센터	4	16	4	13
양천구	양천지역자활센터	1	8	1	4
강서구	강서지역자활센터	4	21	4	24
	강서등촌지역자활센터	3	12	3	10
	강서방화지역자활센터	2	4	2	3
구로구	구로지역자활센터	2	10	2	8
	구로삼터지역자활센터	3	31	3	16
금천구	금천지역자활센터	1	2	1	2
영등포구	영등포지역자활센터	2	15	2	7
동작구	동작지역자활센터	1	2	1	2
관악구	관악지역자활센터	4	24	4	14
	관악봉천지역자활센터	3	41	3	22
	관악일터나눔지역자활센터	3	11	3	10
강남구	강남지역자활센터	1	2	1	2
강동구	강동지역자활센터	1	1	1	1
계		73	367	73	246

2. 자활공동체 참여자의 사회·경제적 특성

1) 개인적 특성

조사대상 자활공동체 참여자의 평균 연령은 47.8세로 나타났으며, 40대가 49.2%, 50대가 31.1% 순으로 40대·50대가 대부분을 차지하고 있다. 그리고 성별로는 여성이 약 3/4에 달하였다. 학력별로는 고등학교가 50.6%로 가장 많지만, 중학교 이하가 43.1%로 나타나 학력수준이 상당히 낮음을 알 수 있다. 혼인상태는 이혼 19.3%, 사별 17.6%로 나타나, 미혼을 제외하면 배우자가 없는 비율이 40.2%로 매우 높았다.

이러한 결과를 볼 때, 대부분의 자활공동체 참여자들은 중·장년층이면서 학력이 비교적 낮아서 노동시장에서 배제된 사람들임을 알 수 있다. 특히 여성가장의 참여가 두드러지는데, 이는 간병도우미·산후도우미·가사도우미 등 여성을 위한 사회서비스분야의 자활공동체에 많이 참여하고 있기 때문이다.

<표 3-3> 참여자의 특성

구 분		응답자수	비율(%)	평 균
연 령	30대 이하	29	12.18	47.8세
	40 대	117	49.16	
	50 대	74	31.09	
	60대 이상	18	7.56	
	계	238	100.00	
성 별	남 성	63	25.61	-
	여 성	183	74.39	
	계	246	100.00	
학 력	초등학교 이하	36	15.06	-
	중학교	67	28.03	
	고등학교	121	50.63	
	대학교 이상	15	6.28	
	계	239	100.00	
혼인상태	미 혼	20	8.20	-
	기 혼	134	54.92	
	이 혼	47	19.26	
	사 별	43	17.62	
	계	244	100.00	

참여자들에게 조사 당일의 건강상태를 점수로 표시해 달라고 했더니, 평균 65.6점으로 나타났다. 건강상태가 대체로 양호한 70점~90점 미만이 41.4%로 가장 많았고, 상당히 좋은 90점 이상도 13.5%를 차지하였다. 그러나 건강상태가 대체로 좋지 못한 50점~70점 미만은 32.0%, 상당히 좋지 못한 50점 미만도 13.1%나 되는 것으로 나타났다.

<표 3-4> 주관적인 건강상태

구 분	50점 미만	50점~70점 미만	70점~90점 미만	90점 이상	계
응답자수	32	78	101	33	244
비율(%)	13.11	31.97	41.39	13.52	100.00
평 균	65.6점				

주 : 상상할 수 있는 가장 나쁜 상태를 '0', 상상할 수 있는 가장 건강한 상태를 '100'으로 했을 때의 점수임.

2) 가구의 특성

조사대상 참여자가구의 가구원수는 평균 3.3명으로, 3명인 경우가 34.0%, 4명인 경우가 32.0%인 것으로 나타났다. 가구원 중에 만성질환자, 미취학아동, 장애인, 노인이 있는 경우는 35.4%로 상당히 높았다.

<표 3-5> 가구의 인구통계적 특성

구 분	응답자수	비율(%)	평 균
가구원수	2명 이하	54	22.13
	3 명	83	34.02
	4 명	78	31.97
	5명 이상	29	11.89
	계	244	100.00
가구원 중에 만성질환자·미취학아동 장애인·노인 유무	있 음	86	35.54
	없 음	156	64.46
	계	242	100.00

월평균 가구소득은 평균 123.7만원이며, 90만원 미만 34.5%, 90만원~120만원 28.0% 순으로 나타났다. 월평균 가구지출 역시 90만원 미만 39.6%, 90만원~120만원 26.4% 순으로 나타났으며, 평균 111.4만원이었다. 가구지출 중에 가장 많이 차지하는

항목은 교육비(24.8%), 식료품비(22.1%), 주거비(19.1%) 순으로 나타났다. 본인의 건강 상태가 비교적 좋지 않은 경우가 41.1%, 요보호 가구원이 있는 경우 35.5%인데도 불구하고 의료비의 비율은 8.5% 정도밖에 되지 않았다.

가구의 자산에서 부채를 제한 가구순자산은 평균 1,641만원으로 나타났다. 「국민기초생활보장법」 상의 기본재산액(3,800만원) 이하인 경우가 83.3%로 대부분이었으며, 1,900만원 이하가 41.0%로 가장 많았다. 부채가 자산보다 많은 가구도 28.6%에 달하였다. 이에 비해 가구순자산이 3,800만원을 초과하는 경우는 16.7% 정도밖에 되지 않는 것으로 나타났다.

<표 3-6> 가구의 경제적 특성

구 분		응답자수	비율(%)	평 균
월평균 가구소득	90만원 미만	80	34.48	123.7만원
	90만원~120만원 미만	65	28.02	
	120만원~150만원 미만	32	13.79	
	150만원 초과	55	23.71	
	계	232	100.00	
월평균 가구지출	90만원 미만	90	39.65	111.4만원
	90만원~120만원 미만	60	26.43	
	120만원~150만원 미만	29	12.78	
	150만원 초과	48	21.15	
	계	227	100.00	
가구지출항목 순위 ¹⁾	식료품비	104	22.08	-
	보건의료비	40	8.49	
	교육비	117	24.84	
	주거비	90	19.11	
	제세공과금	68	14.44	
	교통통신비	43	9.13	
	기 타	9	1.91	
	계	471	100.00	
가구순자산	부채가 자산보다 많음	65	28.63	1,641.1만원
	1900만원 이하	93	40.97	
	1,900만원 초과~3,800만원	31	13.66	
	3,800만원 초과	38	16.74	
	계	227	100.00	

주 : 1) 중복응답이 가능한 문항임.

조사대상 자활공동체 참여자의 주택점유형태는 보증부월세 46.5%, 전세 29.4% 순으로 나타났다. 특히 매달 일정액을 임대료로 지불하는 (보증부)월세 및 사글세 거주가구가 54.7%로 절반 이상을 차지하고 있었다. 전세 거주가구의 보증금 수준은 2,000만원 초과~4,000만원 43.7%, 2,000만원 이하 36.7% 등으로, 「주택임대차보호법」에서 소액보증금²⁾으로 규정하고 있는 4,000만원 이하가 4/5 정도를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

가구소득 대비 임대료비율(RIR : Rent to Income Ratio)은 평균 24.6%로 나타났다. 자활공동체 참여자가 빈곤층·저소득층임을 감안할 때 임차가구 중에 임대료가 부담되는 가구는 54.2%에 달한다고 볼 수 있다. 임대료부담이 과중(RIR이 30% 초과한 경우)한 임차가구는 27.4%로 나타나, 전체 자활공동체 참여가구의 21.2%는 공공임대주택 입주 또는 주거비 보조 등의 지원이 필요함을 알 수 있다.

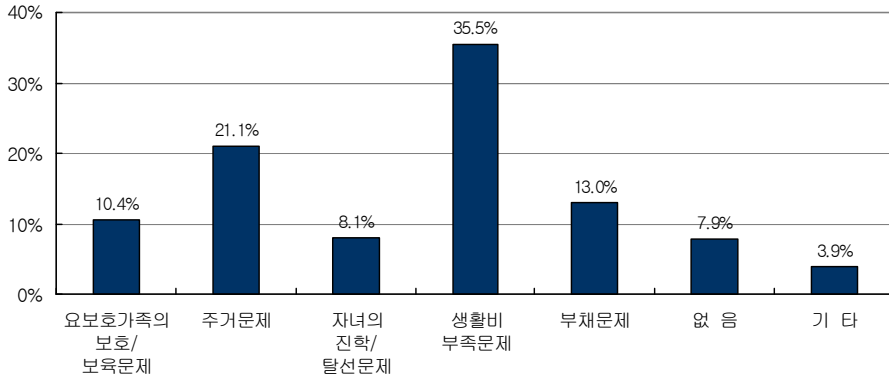
<표 3-7> 주거현황

구 분		응답자수	비율(%)	평 균
주택점유형태	자 가	27	11.02	-
	전 세	72	29.39	
	보증부월세	114	46.53	
	월세 / 사글세	20	8.16	
	무 상	12	4.90	
	계	245	100.00	
전세보증금 ¹⁾	2,000만원 이하	73	36.68	2814.7만원
	2,000만원 초과~4,000만원	87	43.72	
	4,000만원 초과	39	19.60	
	계	199	100.00	
가구소득 대비 임대료비율 (RIR)	20% 이하	87	45.79	24.6%
	20% 초과~30%	51	26.84	
	30% 초과	52	27.37	
	계	190	100.00	

주 : 1) 월세전환이율을 월 0.88% 적용하여 보증금으로 전환함(국민은행, 전국주택가격동향조사, 2007. 5).

2) 「주택임대차보호법」에서 소액보증금 이하의 임차인에게 우선변제권을 인정하는 것은, 경제적 약자인 임차인에게 소액보증금은 모든 재산이나 다름없기 때문에 다른 담보권자 등의 이익보다 우선하여 보호해 주기 위한 정책적 고려에서 기인한 것이다. 즉, 소액보증금 임차인의 우선변제권은 빈곤층 및 저소득층에 대한 최소한의 담보라고 할 수 있다. 서울특별시, 「저가·소형주택 멸실 및 수요판단에 관한 연구」, 2007, p.18.

조사대상 자활공동체 참여자들이 해결되었으면 하고 바라는 가정문제는 생활비 부족문제 35.5%, 주거문제 21.1%, 부채문제 13.0% 순으로 나타났다. 이들 문제는 모두 직·간접적으로 경제적인 문제와 밀접한 관련이 있는 문제이다.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3-1> 가정의 당면문제

3. 자활공동체 참여/운영실태

1) 자활공동체 참여실태

조사대상 자활공동체 참여자들이 가장 많이 참여하고 있는 업종은 간병/산후/가사도우미사업 39.0%, 도시락/음식물판매사업 22.0%, 집수리사업 11.4%, 청소사업 11.0% 순인 것으로 나타났다. 5대 전국표준화자활사업(간병사업, 집수리사업, 청소사업, 폐자원재활용사업, 음식물재활용사업)과 관련이 있는 자활공동체에 참여하고 있는 경우가 2/3에 달하는 것을 알 수 있다. 한편, 참여하고 있는 자활공동체의 운영기간은 평균 2년 4개월로 나타났으며, 2년~4년 미만인 공동체에 39.0%, 1년 미만인 자활공동체에 28.0%가 참여하고 있었다.

<표 3-8> 자활공동체 업종 및 운영기간별 참여현황

구 분		응답자수	비율(%)	평 균
업 종	집수리사업	28	11.38	-
	간병/산후/가사도우미사업	96	39.02	
	청소사업	27	10.98	
	폐자원/음식물재활용사업	14	5.69	
	도시락/음식물판매사업	54	21.95	
	세차/세탁사업	12	4.88	
	기 타	15	6.10	
	계	246	100.00	
운영기간	1년 미만	69	28.05	2년 4개월
	1년~2년 미만	43	17.48	
	2년~4년 미만	96	39.02	
	5년 이상	38	15.45	
	계	246	100.00	

자활공동체에 참여하기 직전의 자격 또는 상황은 조건부수급자가 47.4%, 차상위계층과 일반인이 각각 18.4%로 나타났다. 이에 비해 현재의 자격 또는 상황은 조건부수급자 37.9%, 일반인 24.7%, 차상위계층 17.0% 순이었다. 경제적 자활 및 자립을 전제로 하고 있는 자활공동체에서 차상위계층과 일반인의 비율이 절반에도 미치지 못하는 것을 볼 때, 상당수의 자활공동체는 자활근로사업단의 변형된 형태를 띠고 있음을 알 수 있다.

<표 3-9> 참여자격 또는 상황

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	일반수급자	조건제외· 유예자	조건부 수급자	자활특례자	차상위계층	일반인	계
참여 직전	26 (11.11)	3 (1.28)	111 (47.44)	8 (3.42)	43 (18.38)	43 (18.38)	234 (100.00)
현 재	11 (4.68)	9 (3.83)	89 (37.87)	28 (11.91)	40 (17.02)	58 (24.68)	235 (100.00)

참여자격 및 상황의 변동내용을 살펴본 결과, 참여 직전에 일반수급자·조건제외·유예자 가운데 53.6%가 현재 차상위계층·일반인(35.7%) 또는 조건부수급자·자활특례자(17.9%)로 되어 있는 것으로 나타났다. 특히 참여 직전에 조건부수급자·자활특례

자 가운데 12.9%는 차상위계층·일반인으로 되어 있다. 한편 참여 직전에 차상위계층·일반인이었던 참여자 중에 16.3%가 조건부수급자·자활특례자로 되었는데, 이는 자활공동체에 참여하면서 지역자활센터 실무자의 도움으로 국민기초생활보장 수급자가 된 경우일 것이다.

<표 3-10> 참여자격 또는 상황의 변동

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분		현 재			계
		일반수급자 조건제외·유예자	조건부수급자 자활특례자	차상위계층 일반인	
참 여 전	일반수급자 조건제외·유예자	13 (46.43)	5 (17.86)	10 (35.71)	28 (100.00)
	조건부수급자 자활특례자	5 (4.31)	96 (82.76)	15 (12.93)	116 (100.00)
	차상위계층 일반인	2 (2.33)	14 (16.28)	70 (81.40)	86 (100.00)
	전 체	20 (8.70)	115 (50.00)	95 (41.30)	230 (100.00)

Chi-Square : Value=158.9508, Prob<0.0001

현재 참여하고 있는 자활공동체 외에 다른 자활사업에 참여한 경험에 대해 질문한 결과, 자활근로사업에 52.0%가 평균 2년 2개월 동안 참여한 경험을 가지고 있는 것으로 나타났다. 직업교육·훈련에는 18.3%(평균 6개월), 지역봉사 및 사회적응훈련에는 10.6%(평균 1년 4개월), 다른 자활공동체에는 6.5%(평균 1년 7개월)가 참여한 경험이 있었다.

<표 3-11> 자활사업 참여경험

구 분	지역봉사 / 사회적응훈련		직업교육·훈련		자활근로사업		다른 자활공동체	
	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)
있 음	26	10.61	45	18.29	128	52.03	16	6.50
없 음	219	89.39	201	81.71	118	47.97	230	93.50
계	245	100.00	246	100.00	246	100.00	246	100.00
평 균 참 여 기 간	1년 4개월		6개월		2년 2개월		1년 7개월	

조사대상 자활공동체 참여자의 주간 평균노동일수는 5.5일이고, 일일 평균노동시간은 8.7시간인 것으로 나타났다. 1주일에 6일 이상 일하는 참여자가 58.3%로 가장 많았다. 5일 이하 일하는 참여자도 41.7%나 되는데, 이는 일거리가 있어야 일을 할 수 있는 집수리사업, 간병/산후/가사도우미사업에 종사하는 경우와 건강상태가 좋지 않아 쉬는 경우가 있기 때문이다. 1일 노동시간의 경우는 8시간~10시간 미만 동안 일하는 참여자가 66.4%로 가장 많았고, 10시간 넘게 일하는 사람도 23.8%로 비교적 높게 나타났다.

노동일수 및 노동시간에 비해 자활공동체 참여 월수입은 평균 81.4만원으로 상당히 적었으며, 60만원~90만원 미만인 경우가 54.1%로 가장 높게 나타났다. 자활공동체에 참여하여 120만원 이상의 수입을 올리는 경우는 10.7%밖에 되지 않았다.

<표 3-12> 노동시간 및 수입

구 분		응답자수	비율(%)	평 균
주 간 평균노동일수	4일 이하	14	5.96	5.5일
	5 일	84	35.74	
	6일 이상	137	58.30	
	계	235	100.00	
일 일 평균노동시간	8시간 미만	26	11.06	8.7시간
	8시간~10시간 미만	156	66.38	
	10시간 이상	56	23.83	
	계	238	100.00	
자활공동체 참여 월수입	60만원 미만	29	12.45	81.4만원
	60만원~90만원 미만	126	54.08	
	90만원~120만원 미만	53	22.75	
	120만원 이상	25	10.73	
	계	233	100.00	

업종별 평균 월수입은 집수리사업(95.5만원), 도시락/음식물판매사업(88.7만원), 폐자원/음식물재활용사업(86.9만원) 등이 전체 평균인 81.4만원보다 높은 것으로 나타났다. 집수리사업의 경우는 인테리어사업을 겸업하고 있어 수입이 높았으며, 도시락/음식물판매사업의 경우는 노동부의 사회적 일자리 및 민간기업의 임금 지원을 받는 사람들이 포함되어 있어 나머지 참여자의 수익금 배분액이 증가했기 때문에 수입이 높은 것으로 나타났다. 전체 평균 월수입보다 높은 참여자의 비율도 집수리사업 53.6%,

도시락/음식물판매사업 49.1%, 폐자원/음식물재활용사업 46.2% 순이었다. 이에 반해 세차/세탁사업은 평균 68.3만원으로, 대부분이 전체 평균 월수입보다 낮은 것으로 나타났다.

<표 3-13> 업종별 수입

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	81.4만원 미만	81.4만원 이상	계	평 균
집수리사업	13 (46.43)	15 (53.57)	28 (100.00)	95.5만원
간병/산후/ 가사도우미사업	62 (72.09)	24 (27.91)	86 (100.00)	75.1만원
청소사업	19 (73.08)	7 (26.92)	26 (100.00)	76.2만원
폐자원/음식물 재활용사업	7 (53.85)	6 (46.15)	13 (100.00)	86.9만원
도시락/음식물 판매사업	27 (50.94)	26 (49.06)	53 (100.00)	88.7만원
세차/세탁사업	11 (91.67)	1 (8.33)	12 (100.00)	68.3만원
기 타	11 (73.33)	4 (26.67)	15 (100.00)	80.7만원
전 체	150 (64.38)	83 (35.62)	233 (100.00)	81.4만원

Chi-Square : Value=16.2450, Prob=0.0125

수입에 대해서는 조금 불만족한 경우가 42.9%로 가장 많은 것으로 나타났다. 대체로 3명 중에 2명 정도가 만족하지 않고 있고, 1명 정도만이 만족하고 있었다. 하지만 자활공동체 참여를 통한 가정의 생활여건이 개선될 것이라고 전망한 참여자가 약 2/3에 달해, 대체로 긍정적인 태도를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 평균 수입이 80만원~90만원인 점을 감안할 때, 수입에 대한 만족도가 낮은 것은 당연하다. 다행히 참여자들이 성공가능성에 대해 긍정적으로 생각하고 있다는 것은 자활공동체를 활성화하는 데 있어 무형의 기반으로 작용할 것이다.

<표 3-14> 수입 만족도 및 가정생활여건 전망

구 분		응답자수	비율(%)
수입에 대한 만족도	매우 불만족	56	22.86
	조금 불만족	105	42.86
	조금 만족	79	32.24
	매우 만족	5	2.04
	계	245	100.00
자활공동체 참여를 통한 가정의 생활여건 개선 전망	전혀 나아지지 않을 것임	24	9.76
	나아지지 않을 것임	64	26.02
	조금 나아질 것임	141	57.32
	많이 나아질 것임	17	6.91
	계	246	100.00

현재 속해 있는 자활공동체에 계속적으로 참여하고 하는 사람의 비중은 85.1%로 대부분을 차지하였다. 그러나 14.9%의 참여자는 계속 참여하고자 하는 의향이 없는 것으로 나타났는데, 다른 직장에 취업(38.9%)하거나 개인적으로 창업(22.2%)하고자 하는 사람이 많은 것으로 나타났다. 일부는 다른 자활사업에 참여(13.9%)하거나, 아예 일을 하지 않을 생각(8.3%)을 하고 있는 경우도 있었다.

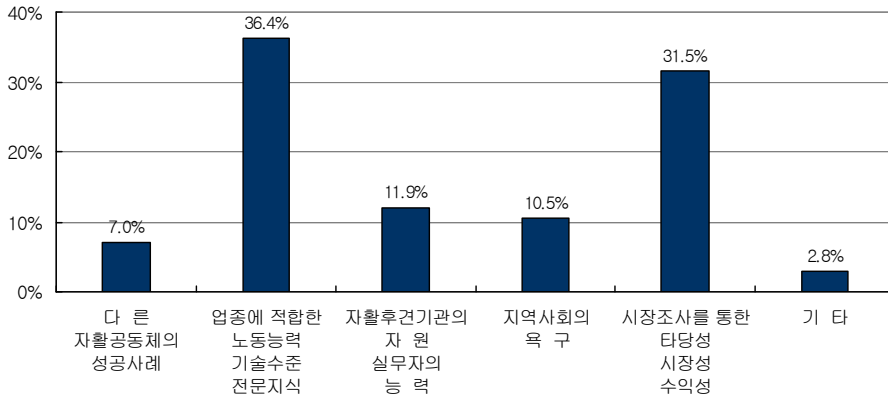
<표 3-15> 계속참여 의향

구 분		응답자수	비율(%)
계속참여 의향	있 음	205	85.06
	없 음	36	14.94
	계	241	100.00
그만둘 경우의 계획	다른 자활사업에 참여	5	13.89
	다른 직장에 취업	14	38.89
	개인적으로 창업	8	22.22
	일을 하지 않을 생각임	3	8.33
	기 타	6	16.67
	계	36	100.00

2) 자활공동체 운영실태

자활사업실시기관 실무자에게 자활공동체 창업 시에 고려하였던 사항을 질문한 결과, 업종에 적합한 참여자의 노동능력·기술수준·전문지식(36.4%)과 시장조사를 통한

사업의 타당성·시장성·수익성(31.5%)을 가장 많이 고려한 것으로 나타났다. 상대적으로 지역사회의 욕구(10.5%), 다른 기관·단체 및 기존 자활공동체의 성공사례(7.0%) 등의 고려가 미흡하였으며, 창업전문가의 자문을 통한 추천사업이라고 응답한 경우는 1.4%밖에 되지 않았다.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3-2> 창업 시의 고려사항

자활공동체를 운영하는 데 있어 참여자들의 참여동기, 동료관계, 기술 및 전문지식, 의식 및 태도 등은 상당한 영향력을 미친다. 이들 사항에 대해 자활공동체 참여자들은 어떠한 생각을 가지고 있는지를 만족도 형식으로 질문하였더니, 대체로 부정적인 참여자보다 긍정적인 참여자가 많은 것으로 나타났다. 대부분의 참여자들은 업무와 관련하여 동료들 간의 갈등 및 충돌은 없고, 개인적인 문제가 있을 때 동료들과 상의하고 서로 도움을 주고 있다고 응답하였다. 또한 더 나은 상품 및 서비스를 생산하거나 전문 지식을 습득하기 위하여 노력하고 있고, 일이 능력과 적성에 맞아서 참여하였으며, 상품 및 서비스 생산에 필요한 기술을 보유하고 있어서 업무수행에 어려움이 없다고 응답하였다.

하지만 참여자 중에 상당수는 수년 내에 현재 자활공동체를 통해 경제적 자립을 이루는 것이 불가능하고, 현재의 수입으로 생계를 유지하는 것이 정부보조금을 받아서 생활하는 것보다 유리하지 않으며, 성공 가능성이 높다는 판단 하에 참여하지는 않은 것으로 나타났다. 다시 말해 현재 자활공동체의 전망은 그리 밝지 않고, 수입은 많지

않으며, 비자발적으로 참여한 경우도 상당수에 달한다는 것을 알 수 있다.

<표 3-16> 운영 상의 참여자관련 사항(참여동기, 동료관계, 기술·전문지식, 의식·태도)

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분		전 혀 그렇지 않 다	조 금 그렇지 않 다	조 금 그렇다	매 우 그렇다	계
참 여 동 기	일이 능력과 적성에 맞아서 참여하였다	16 (6.64)	36 (14.94)	126 (52.28)	63 (26.14)	241 (100.00)
	성공 가능성이 높다고 판단되어 참여하였다	27 (12.00)	47 (20.89)	121 (53.78)	30 (13.33)	225 (100.00)
동 료 관 계	업무와 관련하여 동료들 간의 갈등 및 충돌은 없다	39 (15.98)	37 (15.16)	84 (34.43)	84 (34.43)	244 (100.00)
	개인적인 문제가 있을 때 동료들과 상의하고, 서로 도움을 주고 있다	25 (10.33)	32 (13.22)	112 (46.28)	73 (30.17)	242 (100.00)
기술/ 문 식	상품 및 서비스 생산에 필요한 기술을 보유하고 있어서 업무수행에 어려움이 없다	24 (10.08)	50 (21.01)	110 (46.22)	54 (22.69)	238 (100.00)
	더 나은 상품 및 서비스를 생산하거나, 전문지식을 습득하기 위하여 노력하고 있다	13 (5.39)	34 (14.11)	125 (51.87)	69 (28.63)	241 (100.00)
의식/ 태 도	현재 자활공동체를 통해 경제적 자립을 이룰 것이며, 수년 내에 가능하다	37 (15.29)	59 (24.38)	117 (48.35)	29 (11.98)	242 (100.00)
	현재의 수입으로 생계를 유지하는 것이 정부보조금을 받아서 생활하는 것보다 낫다	26 (11.26)	52 (22.51)	102 (44.16)	51 (22.08)	231 (100.00)

한편 자활공동체에 참여하면서 중도에 포기하고 싶다는 생각을 한 경험이 있는 사람이 2/3 정도에 달하였다.

<표 3-17> 참여포기생각 경험

구 분	있 음	없 음	계
응답자수	162	81	243
비율(%)	66.67	33.33	100.00

이를 참여자격/상황별로 살펴보았더니 일반수급자 및 조건제외·유예자의 85.0%가 중도에 포기하고 싶다는 생각을 한 경험이 있는 것으로 나타났다. 한편 차상위계층 및 일반인의 경우는 62.9%가 그만두고 싶은 생각을 한 경험이 있었는데, 자활공동체 참여를 통한 수입이 적은 것과 많은 관련이 있었다.

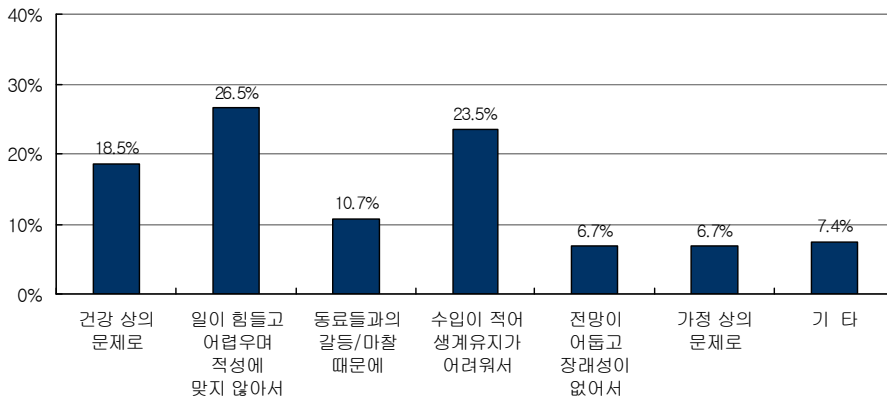
<표 3-18> 참여자격/상황별 참여포기생각 경험

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	있 음	없 음	계
일반수급자 조건제외·유예자	17 (85.00)	3 (15.00)	20 (100.00)
조건부수급자 자활특례자	77 (66.96)	38 (33.04)	115 (100.00)
차상위계층 일반인	61 (62.89)	36 (37.11)	97 (100.00)
전 체	155 (66.81)	77 (33.19)	232 (100.00)

Chi-Square : Value=3.6588, Prob<0.1605

중도에 포기하고 싶었던 주된 이유는 일이 힘들고 어려우며 적성에 맞지 않은 경우가 26.5%, 수입이 적어 생계유지가 어려운 경우가 23.5%, 건강문제 때문인 경우가 18.5%로 나타났다. ‘일이 힘들고 어려우며 적성에 맞지 않아서’가 가장 높은 비율을 차지하는 것은 2년~3년 동안 자활근로사업단에 참여해서는 일정 수준 이상의 기술을 습득하기 어렵고, 참여자의 적성에 상관없이 기존 자활근로사업단에 참여한 후에 적합성 여부가 판단되기 때문이다. 현행 자활경로의 개선에 대한 심도있는 고민이 필요하다고 할 수 있겠다.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3-3> 참여포기생각 이유

현재 자활공동체의 사업기반과 관련한 사항에 대해 만족도를 질문한 결과, 만족하는 비율이 57.3%~63.5% 정도로 비교적 낮게 나타났다. 특히, 작업시설 및 설비에 대해서는 불만족한 비율이 42.7%로 높게 나타났는데, 이를 통해 지역자활센터 또는 참여자들의 출자에 의해 보유하고 있는 시설 및 장비의 상태가 열악함을 알 수 있다. 기술력 및 전문지식에 대해서도 불만족한 비율이 41.0%로 높게 나타났는데, 이는 대부분의 자활공동체가 인건비 수준이 낮아 전문인력이 참여를 꺼리거나 기술자를 고용하기 어려운 상황이기 때문이다.

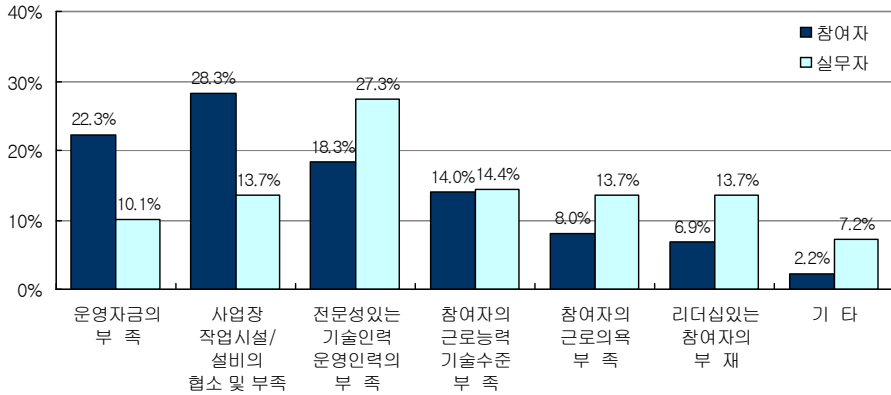
<표 3-19> 자활공동체관련 만족도

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	매우 불만족 (매우 부족)	조금 불만족 (조금 부족)	조금 만족 (조금 충족)	매우 만족 (매우 충족)	계	만족도
운영규정 / 운영규칙	15 (6.22)	73 (30.29)	117 (48.55)	36 (14.94)	241 (100.00)	2.72
필요인력의 구 성	15 (6.15)	81 (33.20)	113 (46.31)	35 (14.34)	244 (100.00)	2.69
사업장의 규 모	25 (10.25)	71 (29.10)	113 (46.31)	35 (14.34)	244 (100.00)	2.64
작업시설 / 작업설비	26 (10.88)	76 (31.80)	101 (42.26)	36 (15.06)	239 (100.00)	2.62
기술력 / 전문지식	26 (10.66)	74 (30.33)	113 (46.31)	31 (12.70)	244 (100.00)	2.61

주 : 만족도 점수는 매우 불만족은 '1점', 조금 불만족은 '2점', 조금 만족은 '3점', 매우 만족은 '4점'으로 했을 때의 평균값임.

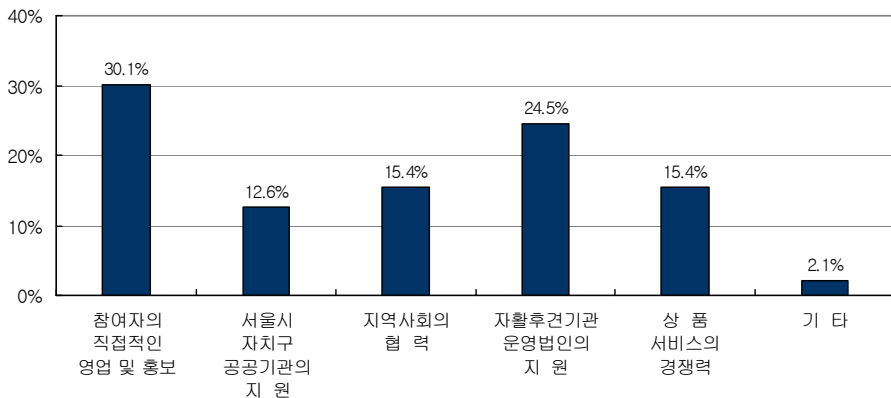
자활공동체를 운영하는 데 있어 내부적으로 가장 어려움을 겪고 있는 문제에 대해 참여자들은 주로 사업장 또는 작업시설/설비가 협소하거나 부족(28.3%)하고, 운영자금이 부족(22.3%)하며, 전문성을 갖춘 기술/운영인력이 부족(18.3%)하기 때문이라고 응답하였다. 이에 비해 자활사업실시기관 실무자들은 사업장 또는 작업시설/설비의 협소·부족과 운영자금의 부족보다는 전문성을 갖춘 기술/운영인력의 부족(27.3%), 참여자의 근로능력 및 기술수준 부족(14.4%)을 꼽았다. 참여자들보다 자활사업실시기관 실무자들이 조금 더 객관적으로 바라볼 수 있는 위치에 있다는 것을 감안할 때, 시장에서 경쟁하기 위한 요소 중에 하나인 기술력을 확보하는 것이 자활공동체의 과제라는 것을 알 수 있다.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3-4> 운영 상의 내부적 어려움

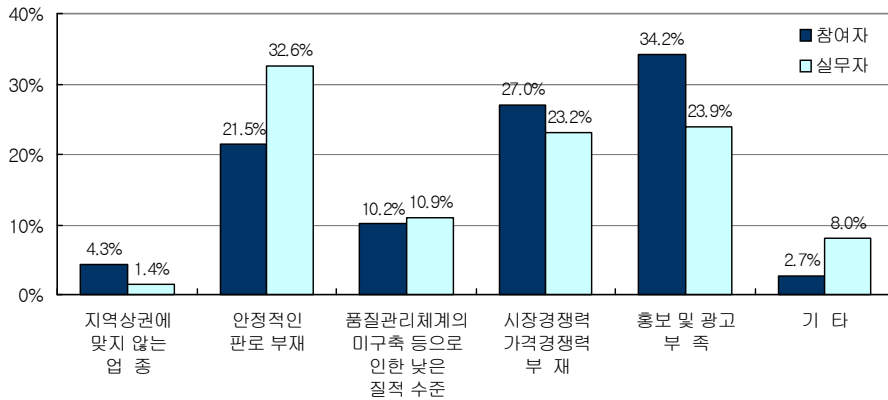
자활사업실시기관 실무자를 대상으로 자활공동체의 시장 확보방식을 물었더니, 참여자의 직접적인 영업·홍보에 의한 경우 30.1%, 지역자활센터 또는 운영법인을 통하는 경우 24.5% 순으로 나타났다. 이에 비해 상품 및 서비스의 질 향상을 통한 경쟁력에 의한 경우는 15.4%, 서울시 및 자치구 등 공공기관의 지원에 의한 경우는 12.6% 정도밖에 되지 않았다. 결국, 지역자활센터 또는 운영법인, 지역사회의 협력조직·단체, 서울시 및 자치구 등 공공기관 등의 보호된 시장을 통하는 경우는 52.4%로 나타났다.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3-5> 시장 확보방식

자활공동체의 상품 및 서비스를 판매하는 데 있어 가장 어려움을 겪고 있는 부분에 대해 참여자들은 홍보 및 광고 부족 34.2%, 시장 및 가격경쟁력 부족 27.0%, 안정적인 판로 부재 21.5% 순으로 응답하였다. 이에 비해 자활사업실시기관 실무자들은 안정적인 판로 부재(32.6%)를 가장 큰 어려움으로 꼽았고, 그 다음으로 홍보 및 광고 부족(23.9%)과 시장 및 가격경쟁력 부족(23.2%)을 선택하였다. 비록 자활공동체의 절반 정도가 지역사회 및 공공기관 등의 보호된 시장을 통해 상품 및 서비스를 판매하고 있지만, 참여자의 낮은 수입과 관련한 문제를 해결하려면 안정적인 판로의 개척이 필요한 것을 알 수 있다.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3-6> 상품 및 서비스판매 상의 어려움

조사대상 참여자들의 업종별로 살펴보았더니, 집수리사업의 경우에는 안정적인 판로 부재(32.7%), 시장 및 가격경쟁력 부족(30.8%) 순이고, 폐자원/음식물재활용사업의 경우에는 안정적인 판로 부재(30.8%), 품질관리체계의 미구축 등으로 인한 낮은 질적 수준(26.9%) 순으로 나타났다. 이에 비해 간병/산후/가사도우미사업과 청소/세차/세탁사업의 경우에는 홍보 및 광고 부족(각각 43.1%, 33.3%), 시장 및 가격경쟁력 부족(각각 30.6%, 26.9%) 순이고, 도시락/음식물판매사업의 경우에는 홍보 및 광고 부족(33.7%), 시장 및 가격경쟁력 부족(22.8%), 안정적인 판로 부재(22.8%) 순이었다.

<표 3-20> 업종별 상품 및 서비스 판매 상의 어려움

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	지역상권 ¹⁾	판 로 ²⁾	품 질 ³⁾	경쟁력 ⁴⁾	광 고 ⁵⁾	기 타	계
집수리사업	3 (5.77)	17 (32.69)	2 (3.85)	16 (30.77)	13 (25.00)	1 (1.92)	52 (100.00)
간병/산후/ 가사도우미사업	5 (3.13)	25 (15.63)	17 (10.63)	43 (26.88)	69 (43.13)	1 (0.63)	160 (100.00)
청소/세차/ 세탁사업	3 (4.17)	13 (18.06)	6 (8.33)	22 (30.56)	24 (33.33)	4 (5.56)	72 (100.00)
폐자원/음식물 재활용사업	-	8 (30.77)	7 (26.92)	6 (23.08)	5 (19.23)	-	26 (100.00)
도시락/음식물 판매사업	7 (6.93)	23 (22.77)	9 (8.91)	23 (22.77)	34 (33.66)	5 (4.95)	101 (100.00)
기 타	1 (3.33)	9 (30.00)	4 (13.33)	9 (30.00)	6 (20.00)	1 (3.33)	30 (100.00)
전 체	19 (4.31)	95 (21.54)	45 (10.20)	119 (26.98)	151 (34.24)	12 (2.72)	441 (100.00)

주 1 : 1) 지역상권에 맞지 않는 업종, 2) 안정적인 판로 부재, 3) 품질관리체계의 미구축 등으로 인한 낮은 질적 수준, 4) 시장 및 가격경쟁력 부재, 5) 홍보 및 광고 부족

주 2 : 중복응답이 가능한 문항임.

Chi-Square : Value=39.0463, Prob=0.0364

4. 공공의 지원 및 희망정책

1) 보장기관 및 자활사업실시기관으로부터의 지원

자활사업실시기관 실무자를 대상으로 하여 서울시 및 자치구로부터 1회라도 지원 받거나 협력한 경험이 있는가에 대해 질문한 결과, 대체로 지원/협력경험이 미흡한 것으로 나타났다. 자활공동체 또는 상품·서비스의 홍보 및 광고 지원(43.8%)은 어느 정도 지원/협력이 이루어지고 있었다. 그러나 전세점포 임대 지원(31.5%), 상품 및 서비스의 우선구매 및 우선위탁(30.1%), 기술 및 직업교육/훈련(21.9%), 사무실 또는 사업장의 무상임대 지원(18.1%)은 미흡한 수준이고, 사업자금 용자(6.9%)³⁾는 거의 이루어지고 있지 않은 것으로 나타났다.

3) 서울시 기초생활보장기금으로부터의 사업자금 용자는 1건도 이루어지지 않았고, 차상위계층 및 여성가장을 대상으로 한 '저소득층 창업 및 자활지원을 위한 신용보증부 특별자금' 등으로부터 용자를 받은 것이다.

<표 3-21> 서울시 및 자치구의 지원/협력경험

구 분	상품 및 서비스의 우선구매 및 우선위탁		전세점포 임대		사업자금 융자	
	공동체수	비율(%)	공동체수	비율(%)	공동체수	비율(%)
있 음	22	30.14	23	31.51	5	6.94
없 음	51	69.86	50	68.49	67	93.06
계	73	100.00	73	100.00	72	100.00
구 분	사무실 또는 사업장의 무상임대		기술 및 직업교육/훈련		자활공동체 또는 상품·서비스의 홍보 및 광고	
	공동체수	비율(%)	공동체수	비율(%)	공동체수	비율(%)
있 음	13	18.06	16	21.92	32	43.84
없 음	59	81.94	57	78.08	41	56.16
계	72	100.00	73	100.00	73	100.00

자활사업실시기관 실무자를 대상으로 하여 서울시 기초생활보장기금에 의한 전세 점포 임대의 최대지원액(1억원)과 사업자금 융자의 최대지원액(7,000만원)에 대해서는 불충분하다는 응답보다는 충분하다는 응답이 더 많은 것으로 나타났다. 하지만 이는 많은 자활공동체가 소규모 영세성을 벗어나지 못하고 있다는 것을 반증하는 결과라고 생각된다.

<표 3-22> 전세점포 임대지원 및 사업자금 융자지원 상한액의 충분성

구 분	전세점포 임대지원 상한액		사업자금 융자지원 상한액	
	공동체수	비율(%)	공동체수	비율(%)
매우 불충분	9	12.33	10	13.70
조금 불충분	21	28.77	22	30.14
조금 충분	28	38.36	26	35.62
매우 충분	15	20.55	15	20.55
계	73	100.00	73	100.00

한편 자활공동체 참여자들은 서울시 및 자치구의 담당공무원에 대해서 자활공동체 사업에 대한 이해도가 높지 않고(51.0%), 보호된 시장 구축 및 판로 개척을 위해 노력하고 있지 않다고(54.8%) 느끼는 것으로 나타났다.

<표 3-23> 서울시 및 자치구의 담당공무원에 대한 평가

구 분	전 혀 그렇지 않 다	조 금 그렇지 않 다	조 금 그렇다	매 우 그렇다	계
서울시 및 자치구의 담당공무원은 자활공동체사업에 대한 이해도가 높다	63 (26.14)	60 (24.90)	92 (38.17)	26 (10.79)	241 (100.00)
서울시 및 자치구의 담당공무원은 보호된 시장 구축 및 판로 개척을 위해 노력하고 있다	68 (28.22)	64 (26.56)	93 (38.59)	16 (6.64)	241 (100.00)

지역자활센터로부터의 자활 및 복지관련 서비스경험을 물었더니, 인성/소양교육은 73.4%, 기능/기술교육은 69.5%, 각종 상담서비스는 59.6%로 나타났으며, 다른 사회복지서비스와의 연계도 42.5%로 비교적 높게 나타났다. 자활공동체 참여자들의 근로의욕 및 능력 함양을 위해 필수적인 인성/소양교육과 기능/기술교육의 경우, 각각 26.6%와 30.5%의 참여자들이 교육받지 못했다고 응답하였다. 자활공동체의 경우도 자활근로사업단과 같이 나뉠대로 인성/소양교육과 기능/기술교육이 필요하다는 점에서 정기적인 교육프로그램을 운영할 필요가 있다.

<표 3-24> 지역자활센터로부터의 자활 및 복지관련 서비스경험

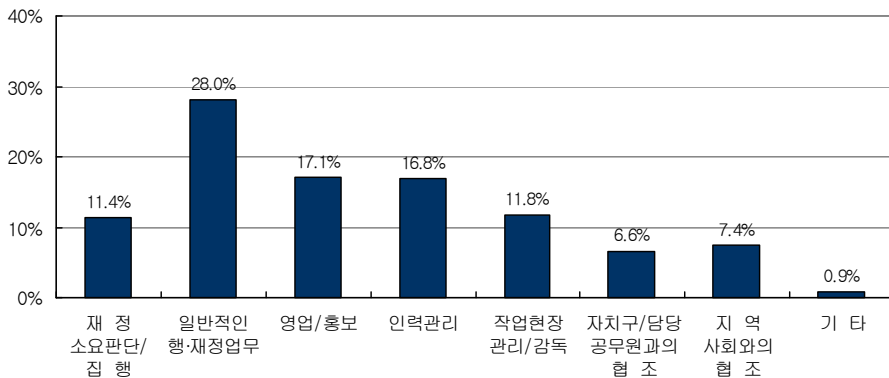
구 분	인성/소양교육		기능/기술교육		각종 상담서비스		사회복지서비스와의 연 계	
	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)
있 음	179	73.36	169	69.55	143	59.58	102	42.50
없 음	65	26.64	74	30.45	97	40.42	138	57.50
계	244	100.00	243	100.00	240	100.00	240	100.00

인성/소양교육과 기능/기술교육을 받은 참여자들은 각각 연간 3.0회, 2.5회 정도의 교육을 받은 것으로 나타났으며, 이중에서 약 2/3가 연간 2회 이하의 교육을 받았다.

<표 3-25> 인성/소양교육 및 기능/기술교육의 횟수

구 분		1 회	2 회	3회~4회	5회 이상	계	평 균
인성/ 소양교육	응답자수	52	50	36	24	162	
	비율(%)	32.10	30.86	22.22	14.81	100.00	
기능/ 기술교육	응답자수	68	42	26	15	151	2.5회
	비율(%)	45.03	27.81	17.22	9.93	100.00	

한편 지역자활센터 및 실무자로부터의 자활공동체에 대한 지원은 주로 일반적인 행·재정업무 28.0%, 영업 및 홍보 17.1%, 인력관리 16.8% 순인 것으로 나타났다. 이와 같은 결과를 볼 때 자활공동체 운영에 있어 지역자활센터 실무자의 역할이 상당히 큰 것을 알 수 있다. 이러한 실무자의 과도한 지원은 자활공동체 경험을 바탕으로 새롭게 창업을 할 경우에는 경영적·기술적인 문제에 대한 자체해결능력이 부족하여 장기적으로는 오히려 자립을 지연시킬 수 있다는 점에서, 지원분야 및 방식에 대한 진지한 고민이 필요하다고 생각된다.

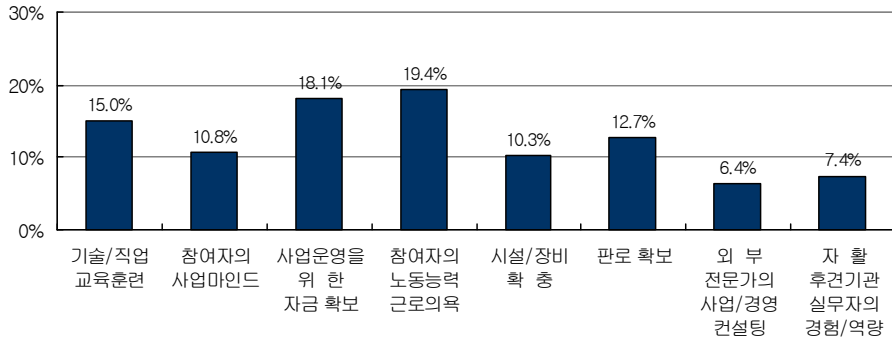


주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3-7> 지역자활센터 및 실무자로부터의 지원

2) 희망정책

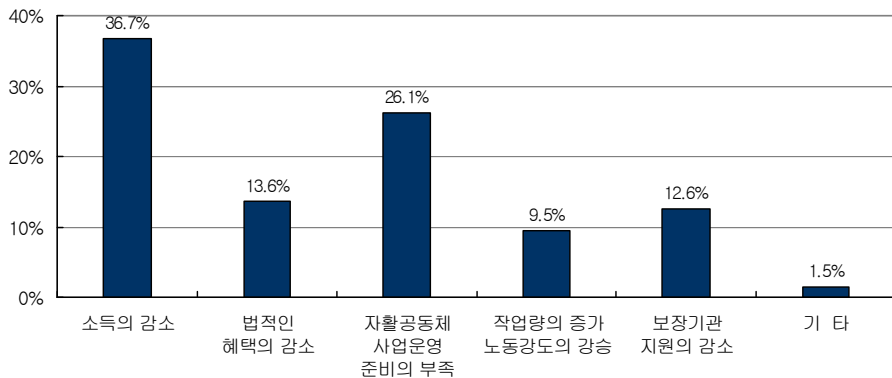
자활근로사업단에서 자활공동체로 전환/발전 시에 참여자들은 참여자의 노동능력 및 근로의욕(19.4%), 사업운영을 위한 자금 확보(18.1%), 기술 및 직업교육/훈련(15.0%), 공공기관·지역사회 등을 통한 판로 확보(12.7%) 등이 반드시 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다. 자활공동체의 성패는 자활근로사업단에서 전환하는 시기에 결정된다고 해도 과언이 아니다. 그런데 사업운영자금, 판로, 시설 및 장비, 기술/직업교육훈련 등 사업인프라에 해당하면서 지방정부의 지원이 가능한 부분에서 준비가 부족한 것으로 드러났다. 향후 지방정부는 자활공동체의 수·규모·업종 등에만 관심을 기울이기보다는 확충이 필요한 사업인프라의 점검 및 지원에 신경을 쓸 필요가 있다.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3-8> 자활공동체로 전환/발전시 필요사항

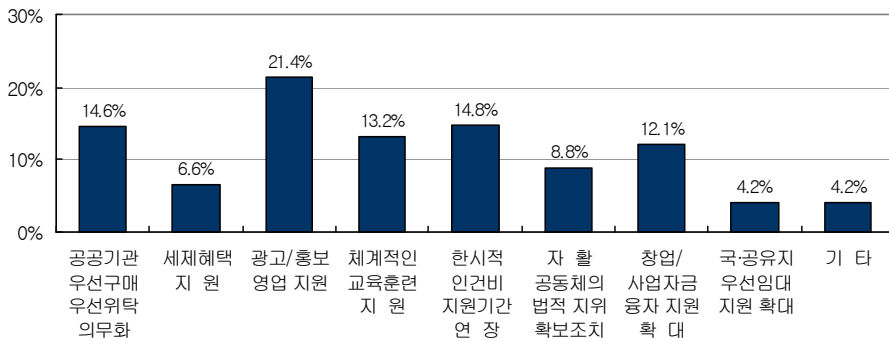
자활근로사업단에서 자활공동체로 전환/발전시 참여자들은 소득의 감소(36.7%), 자활공동체 필요한 기술·시설·경영 등에 대한 준비의 부족(26.1%)을 가장 우려하였던 것으로 나타났다. 그 다음으로는 법적인 혜택의 감소 13.6%, 지역자활센터 또는 서울시 및 자치구 지원의 감소 12.6% 순이었다. 참여자의 입장에서는 국민기초생활보장 급여액보다 자활공동체를 통한 수입이 적어 자활공동체로의 전환을 꺼리고 있음을 알 수 있다. 또한 시장진입형 자활근로사업단(또는 사회적일자리형 자활근로사업단)에서 자활공동체로 전환·창업하기 위한 의무기간인 2년~3년 사이에 창업 준비를 제대로 하지 못했음에도 불구하고, 보건복지부의 지침에 따라 전환한 경우가 상당수에 이르고 있음을 알 수 있다.



<그림 3-9> 자활공동체로 전환/발전시 우려사항

조사대상 참여자들은 자활공동체를 활성화하기 위해서는 서울시 및 자치구가 시행해야 할 정책으로 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원(21.4%), 한시적 인건비 지원기간의 연장(14.8%), 우선구매 및 우선위탁 의무화(14.6%), 생산기술 및 기능의 향상을 위한 체계적인 교육훈련 지원(13.2%), 창업 및 사업자금의 용자 지원 확대(12.1%) 순으로 선택하였다.

이 중에서 한시적 인건비 지원기간의 연장은 인건비 부족문제를 일정 부분 해결할 수는 있지만, 근본적인 해결책은 아닐 것이다. 인건비 부족문제는 「자활급여법」이 시행되면 ‘자활공동체 등 근로기회의 제공’이 활성화되면 해결이 가능하다고 생각된다. 자활근로사업에 참여해야 하거나 참여하고 있는 자활사업대상자 중에 일부를 인턴사원 형식으로 자활공동체가 고용하는 방식을 취하면 될 것이다. 이를 통해 자활사업대상자에게는 현장경험의 기회가 제공되고, 자활공동체에게는 인건비 절감의 효과를 발생시킬 수 있을 것이다.



주 : 중복응답이 가능한 문항임.

<그림 3-10> 자활공동체 활성화방안

업종별로는 집수리사업 참여자들의 경우에는 서울시 및 자치구의 우선구매·우선위탁 의무화(20.4%), 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원(18.5%) 순으로 나타났고, 간병/산후/가사도우미사업 참여자들의 경우에는 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원(30.7%), 생산기술 및 기능의 향상을 위한 체계적인 교육훈련 지원(14.2%) 순으로 나타났다. 이에 비해 도시락/음식물판매사업 참여자들은 한시적 인건비 지원기간의 연장(21.5%)과 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원

(20.6%)을, 사업청소/세차/세탁사업 참여자들은 사업자금의 용자 지원 확대(19.5%)와 한시적 인건비 지원기간의 연장(16.9%)을 가장 많이 원하고 있었다. 한편 폐자원/음식물재활용사업 참여자들의 경우에는 사업자금의 용자 지원 확대를 30.4%가 희망하고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-26> 업종별 자활공동체 활성화방안

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	우선구매/위탁 ¹⁾	세 제 해 택 ²⁾	경 영 지원 ³⁾	교육훈련 지원 ⁴⁾	한시적 인건비 ⁵⁾	법 적 지 위 ⁶⁾	자금용자 확 대 ⁷⁾	기 타	계
집수리사업	11 (20.37)	6 (11.11)	10 (18.52)	9 (16.67)	3 (5.56)	7 (12.96)	8 (14.81)	-	54 (100.00)
간병/산후/가사도우미사업	21 (12.96)	5 (3.09)	50 (30.86)	23 (14.20)	19 (11.73)	19 (11.73)	14 (8.64)	11 (6.79)	162 (100.00)
청소/세차/세탁사업	9 (11.69)	9 (11.69)	11 (14.29)	5 (6.49)	13 (16.88)	6 (7.79)	15 (19.48)	9 (11.69)	77 (100.00)
폐자원/음식물 재활용사업	2 (8.70)	2 (8.70)	1 (4.35)	-	3 (13.04)	2 (8.70)	7 (30.43)	6 (26.09)	23 (100.00)
도시락/음식물 판매사업	15 (14.02)	5 (4.67)	22 (20.56)	17 (15.89)	23 (21.50)	5 (4.67)	8 (7.48)	12 (11.21)	107 (100.00)
기 타	8 (26.67)	3 (10.00)	3 (10.00)	6 (20.00)	6 (20.00)	1 (3.33)	3 (10.00)	-	30 (100.00)
전 체	66 (14.57)	30 (6.62)	97 (21.41)	60 (13.25)	67 (14.79)	40 (8.83)	55 (12.14)	38 (8.39)	453 (100.00)

주 1 : 1) 서울시 및 자치구의 우선구매·우선위탁 의무화, 2) 세제혜택 지원, 3) 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원, 4) 생산기술 및 기능의 향상을 위한 체계적인 교육훈련 지원, 5) 한시적 인건비 지원기간의 연장, 6) 자활공동체의 법적 지위 확보를 위한 조치, 7) 사업자금의 용자 지원 확대

주 2 : 중복응답이 가능한 문항임.

Chi-Square : Value=82.0909, Prob<0.0001

자활공동체의 운영기간별로는 1년 미만인 경우에는 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원(25.6%), 한시적 인건비 지원기간의 연장(21.6%)을 원하고, 1년~2년 미만인 경우에는 생산기술 및 기능의 향상을 위한 체계적인 교육훈련 지원(22.9%), 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원(15.7%)을 원하고 있는 것으로 나타났다. 2년~4년 미만인 경우에는 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원(24.6%), 서울시 및 자치구의 우선구매·우선위탁 의무화(12.9%)를 가장 많이 희망하였다. 이에 비해 어느 정도 궤도에 오른 4년 이상인 경우에는 사업자금의 용자 지원 확대와 서울시 및 자치구의 우선구매·우선위탁 의무화를 원하는 비율이 각각 23.0%를 차지하였다.

<표 3-27> 운영기간별 자활공동체 활성화방안

(단위 : 명, () 안은 %)

구 분	우선구매 /위탁 ¹⁾	세 제 혜 택 ²⁾	경 영 지 원 ³⁾	교육훈련 지 원 ⁴⁾	한시적 인건비 ⁵⁾	법 적 지 위 ⁶⁾	자금융자 확 대 ⁷⁾	기 타	계
1년 미만	19 (15.20)	6 (4.80)	32 (25.60)	14 (11.20)	27 (21.60)	13 (10.40)	9 (7.20)	5 (4.00)	125 (100.00)
1년~ 2년 미만	8 (9.64)	7 (8.43)	13 (15.66)	19 (22.89)	11 (13.25)	7 (8.43)	8 (9.64)	10 (12.05)	83 (100.00)
2년~ 4년 미만	22 (12.87)	13 (7.60)	42 (24.56)	19 (11.11)	17 (9.94)	16 (9.36)	21 (12.28)	21 (12.28)	171 (100.00)
4년 이상	17 (22.97)	4 (5.41)	10 (13.51)	8 (10.81)	12 (16.22)	4 (5.41)	17 (22.97)	2 (2.70)	74 (100.00)
전 체	66 (14.57)	30 (6.62)	97 (21.41)	60 (13.25)	67 (14.79)	40 (8.83)	55 (12.14)	38 (8.39)	453 (100.00)

주 1 : 1) 서울시 및 자치구의 우선구매·우선위탁 의무화, 2) 세제혜택 지원, 3) 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원, 4) 생산기술 및 기능의 향상을 위한 체계적인 교육훈련 지원, 5) 한시적 인건비 지원기간의 연장, 6) 자활공동체의 법적 지위 확보를 위한 조치, 7) 사업자금의 융자 지원 확대

주 2 : 중복응답이 가능한 문항임.

Chi-Square : Value=47.6992, Prob=0.0008

제 4 장 자활공동체 성공 및 실패사례 분석

1. 사례연구 대상의 선정
2. 자활공동체 성공사례
3. 자활공동체 실패사례
4. 성공 및 실패요인

1. 사례연구 대상의 선정

자활공동체의 성공 및 실패사례를 분석하여 성공요인과 실패요인을 추출하기 위해 우선 사례연구 대상을 선정하였다. 성공한 자활공동체의 경우는 현재 서울시에 소재하고 있는 자활공동체 중에서 4개소, 경기도에 소재한 자활공동체에서 발전한 자활(사회적)기업¹⁾ 2개소를 대상으로 선정하였다.

서울의 자활공동체는 다음과 같은 방법에 의해 대상을 선정하였다. 우선 1인당 월평균매출액이 50만원 미만인 경우, 1인당 월평균순수익이 하나도 없는 경우, 현재 참여자수가 1명인 경우, 운영기간이 6개월 이하인 경우에는 사례연구 대상에서 제외하였다. 그 다음에 각 카테고리별로 자활공동체를 5개 범위로 나누어 1점에서 5점까지 점수를 부여하였다.

<표 4-1> 서울시에서 성공한 자활공동체 사례연구의 대상선정을 위한 점수표

구 분	범 위	점 수	구 분	범 위	점 수
1인당 월평균매출액	50만원 미만	×	1인당 월평균순수익	없 음	×
	50만원~100만원 미만	1		5만원 미만	1
	100만원~150만원 미만	2		5만원~10만원 미만	2
	150만원~250만원 미만	3		10만원~30만원 미만	3
	250만원~400만원 미만	4		30만원~90만원 미만	4
	400만원 이상	5		90만원 미만	5
참여자수	1 명	×	운영기간	0.5년(6개월) 이하	×
	2 명	1		0.5년 초과~1.5년	1
	3 명	2		1.5년 초과~2.5년	2
	4명~5명	3		2.5년 초과~3.5년	3
	6명~9명	4		3.5년 초과~4.5년	4
	10명 이상	5		4.5년(4년 6개월) 초과	5

주 : '×'인 경우에는 사례연구 대상에서 제외시킴.

- 1) 자활공동체가 지향하는 '자활기업'이란 사회적기업을 의미한다. 여기서 사회적기업은 '사회적 유용성을 가진 일자리'가 하나의 기업의 형태로 발전된 것이다. 하지만 「사회적기업육성법」상의 사회적기업과는 제도적으로 차이가 있다. 실제로 일부에서는 자활사회적기업이라는 용어를 쓰고 있는데, 본 연구에서는 자활(사회적)기업으로 통일하도록 하겠다.

그런 후에 개별 자활공동체가 카테고리별로 획득한 점수를 합하여 자활공동체마다 점수를 매겼다. 개별 자활공동체가 획득한 점수의 분포는 최소 5점에서 최고 16점으로 나타났으며, 상위 10위 안에 드는 자활공동체는 <표 4-2>와 같았다. 이 중에서 자활사업실시기관이 같은 경우에는 1개소만 선정하고, 업종이 같은 경우에는 점수가 높은 경우를 선정하며, 심층면접조사를 원하지 않는 경우에는 배제한다는 원칙 하에 사례연구 대상을 선정하였다. 이 결과 광진지역자활센터의 ‘웰컴’, 마포지역자활센터의 ‘맛을 만드는사람들’, 노원지역자활센터의 ‘사랑의손맛’, 강서지역자활센터의 ‘아가마지’가 사례연구 대상으로 선정되었다.

<표 4-2> 점수별 자활공동체

(단위 : 만원, 명, 년)

점 수	자활공동체	자활사업실시기관	1인당 월평균매출액	1인당 월평균순수익	참여자수	운영기간
16	웰 컴	광진지역자활센터	3,333.3	200.0	3	4.3
16	맛을만드는사람들	마포지역자활센터	1,216.7	44.4	3	8.5
16	알찬도시락	마포지역자활센터	527.1	54.2	4	3.8
15	사랑의손맛	노원지역자활센터	385.2	12.0	9	3.8
14	나눔공동체	관악지역자활센터	210.1	0.1	10	5.3
14	아름다운세탁나라	마포지역자활센터	216.7	16.7	6	3.8
14	신기농산	노원지역자활센터	416.7	8.3	3	7.3
13	아가마지	강서지역자활센터	241.7	15.9	10	2.3
13	두레건축	성북지역자활센터	322.9	8.3	4	4.3
13	종로지물인테리어	종로지역자활센터	305.6	27.8	3	3.7

주 : 상위 10개 자활공동체에 대한 현황임.

경기도의 자활(사회적)기업으로는 비교적 많은 매체에서 성공적인 사례로 거론되는 ‘쥬컴윈’과 ‘함께일하는세상쥬’을 사례연구 대상으로 선정하였다.

한편 실패한 자활공동체 사례는 지난 3년 동안에 폐업한 자활공동체를 모집단으로 하여 선정하였다. 하지만 2005년과 2006년에 폐업한 자활공동체의 경우에는 연락이 제대로 되지 않거나 연락이 닿았다고 해도 인터뷰를 거부하였다. 결국 2007년에 폐업한 자활공동체 중에 심층면접조사에 응한 ‘아름다운손’(영등포지역자활센터), OK특송(성동지역자활센터), ‘빵의나라’(노원북부지역자활센터) 등 3개 자활공동체를 대상으로 이루어졌다.

2. 자활공동체 성공사례²⁾

1) 웰 컴

현재 ‘웰컴’은 PC방 장비를 판매·대여하고, 온라인 쇼핑몰을 이용하여 컴퓨터 및 주변기기를 판매하는 업체이다. 2003년 2월부터 광진지역자활센터³⁾는 8명이 참여하는 재활용 자활근로사업을 진행하였다. 화양동을 중심으로 하여 주로 종이류를 수거하여 선별하는 자활근로사업단이었다. 당시에는 현재 자활공동체에 참여하고 있는 3명과, 50대의 여성참여자 5명이 함께 일을 하였다. 하지만 광진지역자활센터와 참여자들은 매출액과 순수익 측면에서 볼 때 자활근로사업단에서 자활공동체로 전환하기 어렵다고 판단하였다.

그러한 상황에서 자활근로 참여자 중에 1명이 컴퓨터제조업체에서 컴퓨터 판매 및 A/S업무 경험을 가지고 있었다. 당시까지만 해도 온라인 쇼핑몰이 그리 활성화되지 않아서 주로 개별 영업점과 영업지역 단위로 컴퓨터 판매 및 A/S가 이루어지고 있었다. 그리고 광진지역자활센터의 실무자 중에 1명도 상당히 많은 컴퓨터 해체, 조립, 수리에 관한 경험 및 능력을 가지고 있었다. 이들이 중심이 되어 다른 참여자를 대상으로 컴퓨터를 해체하고 조립하며 수리하는 교육을 실시하였다. 어느 정도 자신감이 생기자 실무자와 참여자들은 단순히 컴퓨터를 수거하는 일에서 전문적인 컴퓨터 판매·수리매장을 열자는 데에 의견을 모았다.

2004년 2월 ‘인컴’이라는 간판을 걸고 폐컴퓨터 처리 및 중고컴퓨터 수리사업으로 변경하였다. 자양3동에 33m²(10평)짜리 매장을 마련하여 중고컴퓨터 수리, 컴퓨터 조립·판매, 컴퓨터 A/S, PC방 및 사무실의 네트워크공사 등으로 매출액이 점차 늘어나면서 사업도 안정되었다. 일정 수준 이상의 수입을 올리는 상황이었기 때문에 자활근로사업단에서 이미 사업성공의 가능성을 발견하였다. 이에 따라 새로운 사업계획서를 만드는 등 자활공동체로 창업하기 위한 준비를 차근차근 진행하였다.

2) 일반기업과 비교하면 성공한 사례라고 할 수 없는 경우도 있다. 하지만 자활공동체는 창업의지가 미약한 사람들이 주체가 되고, 저축이나 담보를 통해 창업·운영자금을 조달하는 것을 기대하기 어려우며, 수익의 일정 정도를 다른 빈곤층을 위해 적립하는 형태를 띤다. 이러한 점에서 성공기준을 일반기업에 비해 낮출 필요가 있다.

3) 당시에는 광진자활후견기관이었으나, 현행 「국민기초생활보장법」 상의 명칭과 통일하기 위해서 광진지역자활센터로 명명하였다. 이후 모든 사례에서도 ‘지역자활센터’로 통일하도록 하였다.

2005년 상반기부터는 자활공동체로의 전환을 목표로 8명의 구성원을 6명으로 조정하여 사업을 진행하였다. 참여자들은 일요일을 제외하고는 매일, 하루에 12시간 이상 일을 하였고, 네트워크 구축공사가 있을 때에는 일요일에도 작업을 하였다. 그러나 지역에 대기업의 영업점이 생기고, 컴퓨터 수리 및 A/S사업에도 경쟁이 치열해지면서 영세업체는 경쟁에서 밀릴 수밖에 없었다. 이렇게 되자 참여자들과 광진지역자활센터의 실무자는 지역을 중심으로 한 영세사업에 한계를 인식하고서 새로운 돌파구를 찾아보기 위해 노력하였다.

2005년 10월 광진지역자활센터와 참여자들은 6명 중에 3명만이 자활공동체로 창업하기로 결정하였다. 이 과정에서 50대 여성참여자들은 스스로 컴퓨터 및 주변기기 판매사업에 부적합하다고 판단하고, 다른 자활근로사업단으로 옮겼다. 폐컴퓨터 재활용 사업단인 '인컴'에서 컴퓨터 및 주변기기 판매업체인 '웰컴'으로의 전환은 철저한 시장 조사를 바탕으로 이루어졌다. 자활공동체로 전환하기 직전에 참여자 중에 한 사람이 온라인을 이용한 컴퓨터 및 주변기기 유통방식, 성공가능성 등을 파악하기 위해서 3개월 정도 용산전자상가에서 현장근무를 하였다.

동시에 광진지역자활센터에서는 정기적인 회의를 통해서 지역매장의 존폐 여부에 대해 신중하게 논의하였다. 시장조사 및 회의 결과를 바탕으로 2006년 7월 웰컴은 용산전자상가로 매장을 이전하고, 온라인 쇼핑몰을 운영하기 시작하였다. 이 과정에서 온라인 판매에 대한 상반된 의견이 존재하였고, 이러한 의견충돌은 회의를 통해 조율·해결되었다. 현장근무를 했던 참여자는 전담하여 용산전자상가 내의 컴퓨터 종합쇼핑몰인 '다나와' 사이트에 입점을 준비하였다. 우리 나라에서 가장 유명한 컴퓨터 온라인 쇼핑 가격비교 포털사이트에 입점을 하자, 웰컴의 매출액은 크게 신장되었다.

그러나 현재는 온라인을 통해 판매되는 대부분의 물품의 가격이 모두 공개되고, 다른 업체와 비교가 가능하기 때문에 상대적으로 이윤율은 대폭 감소되었다. 지난 1년 동안의 매출액은 약 12억원 정도로 매출액이 커서 참여자의 수입도 안정되어 있다. 그리고 순이익의 일정 부분을 광진지역자활센터의 자활근로사업단에 지원하고 있을 정도로 사업도 안정되어 있는 상태이다. 단지 시장상황에 급변하고 있어 추가고용에 대한 구체적인 계획을 세우기에는 어려움이 따른다고 한다.

2) 맛을만드는사람들

‘맛을만드는사람들’은 어머니의 맛과 마음을 모토로 하여 도시락을 제조·판매하고, 출장뷔페 서비스를 제공하는 자활공동체이다. 「국민기초생활보장법」 시행 전에 시범적으로 만들었던 자활공동체이다. 참여자들은 자활공동체를 구성하기 위해 1998년에서 1999년까지 노동부에서 실시한 여성가장 취업훈련에 참여하였다. 훈련종목은 한식, 양식, 중식, 일식 등의 조리분야로 조리사자격증 취득에 중점을 두고 진행되었다. 훈련은 기초 및 고급 조리과정으로 2회에 걸쳐 실시되었고, 약 40명의 수료자가 배출되었다.

그러나 여성가장 취업훈련을 통해 조리사자격증을 획득했다고 해서 취업이나 창업으로 연결되지는 않았다. 취업의 경우에는 조리부문의 근무경력이 크게 작용하고 있었으며, 창업의 경우에는 초기에 자본투자비용이 많이 들었다. 따라서 많은 사람들은 조리기능 교육기간 중에 훈련비(매월 15만원)를 지원받는 것에 만족하는 선에서 프로그램을 마무리하였다.

그러나 마포지역자활센터에서는 1999년에 출장요리 중심의 고급조리시설을 갖추면서 하는 자활공동체사업을 제안하였다. 1월~2월에는 참여자들은 고급조리사 과정에 연속적으로 참가하여 출장요리 중심으로 교육을 받았다. 출장요리 업종은 가사도우미보다 많은 소득이 보장되며, 활동 여하에 따라 개인취업 및 창업이 가능한 업종이다. 그리고 맛을만드는사람들은 자활지원 시범사업의 일환으로 12명이 공동운영 형태로 출범하였다. 초기에는 요리사의 파견이나 불규칙적인 연회 및 모임에 요리를 납품하고, 일당 형식으로 나누어 갖은 수준의 동업조직이었다. 맛을만드는사람들은 참여자의 경영마인드가 부족하고, 판로가 안정적이지 못하여 영세성을 면하지 못했다.

5월에는 도시 저소득층의 자활 및 창업을 목적으로 하는 공공근로사업에 공모하여, 6월부터 보건복지부로부터 공공근로사업을 위탁받아 기존의 참여자 외에 공공근로자들이 추가로 참여하여 총 30명이 참여하는 사업체로 확대되었다. 공공근로사업으로 지원되는 사업비를 이용하여 기자재를 확보하고, 인건비를 지급하였다. 또한 기존의 출장요리뿐만 아니라 이화여자대학교 생활협동조합에 김밥, 유부초밥, 샐러드, 식자재 등을 납품하는 등으로 사업영역을 확장하였다. 공공근로사업이 종결된 2000년 1월 이후에는 사업영역별로 참여자들은 개인창업 또는 공동창업의 형태로 독립하였다.

2000년 3월 계속 참여의사가 있는 5명의 조합원은 출장요리와 이화여자대학교 생

활협동조합에 대한 납품을 통합하여 식품납품업의 영업신고로 제출범하였다. 생산자협동조합으로 다시 시작하면서 맛을만드는사람들은 기본적인 조합원의 의무인 공동창업 및 출자 등의 참여기준을 마련하였다. 조합원 5명이 각각 300만원씩 출자하고, 사업단 시기의 수익금을 이용하여 출장요리, 도시락 및 김밥을 납품하는 생산자협동조합으로 출범하였다. 당시에는 대표직도 번갈아가며 맡는 등 민주적 운영을 강조하였다.

2001년에는 한국지역자활센터협회의 요식업 사업모델로 채택되었다. 2002년에는 대표 중심의 협동조합체제를 갖추었으며, 2003년에는 새로운 매장을 마련하였다. 2004년에는 사회복지관과 청소년센터 등을 중심으로 거래처 확보를 위한 영업활동에 힘을 기울였다. 2005년에는 서울 이외의 수도권지역까지 영업지역을 확대하여 판로를 확대해 갔다. 2006년 이후에는 사무실 및 작업장을 이전하는 데 약간의 어려움을 겪은 것을 제외하고는 사업은 더욱 안정화되었다. 맛을만드는사람들은 품질관리를 위해 재료비를 아끼지 않고 있고, 이는 소비자들의 만족으로 이어지고 있다. 일반적으로 요식업에서 재료비는 40% 수준인데, 맛을만드는사람들은 60%~80% 정도를 재료비로 쓰고 있다고 한다. 이윤율은 낮지만 정직한 경영을 통해 꾸준히 판로를 확대해 나가는 방식으로 성공을 거두고 있는 것이다.

3) 사랑의손맛

‘사랑의손맛’은 저소득 주민들의 노동의욕에 바탕을 두고서 지역사회에 건강한 먹거리를 제공하는 결식아동 및 노인도시락 제조·배달업체이다. 사랑의손맛은 2001년에 노원지역자활센터가 저소득층의 자활을 위해 만든 급식사업단에서 시작되었다. 총 20명의 참여자가 결식주민을 대상으로 한 도시락사업을 하면서 시작되었다. 당시에는 하루에 20명~40명에게 도시락을 배달하였고, 2002년에는 지역사회에서 인지도가 생겨 1일 평균 100명에게 도시락을 배달하였다.

2003년 7월에는 10명의 국민기초생활보장 수급자와 차상위계층이 힘을 합쳐 사랑의손맛 자활공동체를 출범시켰다. 이후로 결식급식을 위한 도시락 제조·배달건수가 1일 150개~200개에 달하였고, 주문판매용 도시락은 하루에 100개 정도를 판매하였다. 노원지역자활센터의 실무자 및 지역의 자활사업 관계자들은 사랑의손맛을 체계적으로 지원하기 위한 특별조직을 구성하였다.

2004년에는 ‘아름다운재단’과 아동특식지원금 약정을 체결하여 1년간 2천만원을 지원받아 주1회 결식아동들에게 특식을 마련해 주었다. 당시 사랑의손맛의 고민은 정부가 책정한 단가인 2,500원으로는 영양소가 충분히 담긴 도시락을 만들 수 없다는 것이었다. 이러한 고민은 아름다운재단이 주1회의 특식에 필요한 비용인 1끼당 1,700원씩의 추가비용을 지원하면서 해결되었다. 이렇게 해서 사랑의손맛은 하루에 끼니를 거르는 노인용 도시락 90개, 어린이용 도시락 230개를 만들어 배달할 수 있었다.

11월에는 노원지역자활센터의 실무자로 일을 하던 백○○ 팀장이 사랑의손맛의 대표가 되었다. 백○○ 대표는 2003년 7월~2004년 12월 사이의 성과를 결산하여 50%는 자활공동체가 보유하고, 50%는 참여자 10명에게 모두 배분하였다. 그리고 2005년부터 영기준으로 예·결산을 하면서 참여자들에게 운영에 대한 책임과 권한을 가질 수 있는 토대를 마련하였다.

2004년 ‘급식수혜자 만족도조사’에 이어 2005년에는 ‘노원지역 결식·취약계층 영양실태조사’도 실시하였다. 그리고 사랑의손맛은 특별지원팀에서 제안한 새로운 경영방식에 따라 참여자들을 훈련시켜 관리시스템을 체계화시키고, 참여자의 역할을 재분배하였다. 수익금 중에 50%는 자활공동체에 귀속시키고, 30%는 참여자에게 격려금으로 지급하며, 10%는 사회에 환원하고, 10%는 사내복지기금으로 활용하기로 결정하였다.

한편 2005년 1월에는 서귀포시의 부실도시락 과문으로 결식아동에 대한 도시락 급식지원사업에 갑작스러운 변화가 생겼다. 결식아동들에게 식권을 이용하여 급식지원을 하는 것에 대한 문제점을 해결하기 위한 대안으로 시행된 것임에도 불구하고, 일부 다른 지역에도 부실도시락 과문이 퍼지면서 사랑의손맛은 심각한 타격을 입었다. 노원구로부터의 도시락배달 수탁사업이 수입의 큰 부분을 차지하고 있었기 때문이다. 보건복지부의 사회복지관을 비롯한 급식소를 통한 급식방침에 따라 사랑의손맛이 배달해 온 도시락의 수는 대폭 줄어들었다. 이에 따라 행사식, 특수식, 반찬식 등의 특화도시락 제조·배달을 하기 시작하였고, 다행히 전체 매출액은 줄었지만 적자가 발생하지는 않았다. 이는 2004년 말에 자활공동체 내부의 경영시스템을 개선한 것이 큰 효과를 발휘한 것이다.

2006년 10월에는 수익적립금 5천만원과 사회연대은행 및 행복나눔재단의 지원으로 작업장을 확장·이전하고 시설을 확충하였다. 이전까지만 해도 작업장이 83m²(25평) 규모라서 다소 열악한 환경이었으나, 현재는 노원구 내에서 가장 위생적인 시설로 손꼽

히고 있다. 작업장이 넓어진 만큼 동선이 길어져 작업능률을 올리기 위해서는 인력확충이 필요했는데, 이러한 문제점도 노동부의 사회적일자리 지원사업을 통해 7명이 참여하면서 해결되었다.

현재 사랑의손맛은 매출액이 줄어들어 참여자 격려금을 거의 주지 못하고 있는 상황이다. 이에 따라 매출 증대를 위해서 결식주민을 위한 석식도시락의 개수를 늘려가고 있고, 사회복지관 등에서 운영하는 급식소를 위탁운영하며, 지역사회 자원인프라를 동원하여 도시락의 판매를 늘리기 위한 노력을 하고 있다.

4) 아가마지

현재 아가마지는 한국지역자활센터협회에서 공동브랜드로 운영하는 전국적인 산모도우미사업단이다. ‘아가마지’라는 공동브랜드는 관악봉천지역자활센터와 부천원미지역자활센터 실무자의 산모도우미사업을 위한 고민 속에서 탄생하였다. 이들 지역자활센터는 자연주의 산후조리를 슬로건으로 하는 공동사업을 추진하면서 산후조리서비스의 틀을 통일화시켰다. 강서지역자활센터의 아가마지는 그 이후에 공동사업에 참여하면서 시작되었다. 아가마지는 인력파견형 자활공동체사업으로, 공동생산 및 공동분배방식을 취하고 있는 보통의 자활공동체하고는 운영방식에서 차이점이 있다.

강서지역자활센터의 아가마지는 2003년 2월부터 6명의 인원으로 자활근로사업단을 만들면서 산후조리사업에 뛰어들었다. 초기부터 자활근로사업과는 별도로 미인정 자활공동체 형태로 운영하면서 일반인들도 모집하여 산모도우미로 파견하였다. 조건부수급자인 자활근로사업 참여자들은 기술 및 경험이 부족하고, 노동의 양과 질에 상관없이 동일한 임금을 받기 때문에 적극성이 부족한 문제점이 있었다. 하지만 자활공동체 참여자들은 고객이 만족하는 서비스를 제공하려고 노력하였고, 고객 확보 등의 영업 차원에서 효과를 발휘하기 시작하였다.

당시에는 서비스 상담 및 의뢰가 들어오면 실무자가 직접 산모인 고객을 찾아가 접수를 받고 참여자들을 연결시켜 주었다. 강서지역자활센터는 고객에게 유축기, 적외선조사기, 좌욕대야 등을 무료로 대여해 주었다. 강서지역자활센터의 아가마지 외에 관악구, 구로구, 영등포구, 마포구 등지에서 산모도우미사업을 하고 있는 지역자활센터와의 네트워크를 통한 공동교육도 실시하였다. 그리고 아가마지 관련자들 사이에 의견

도 교환할 수 있도록 ‘온라인 카페’도 개설하였다.

2004년에는 전화상담, 파견관리, 고객방문상담 등의 업무만을 전담하는 코디네이터를 두었다. 이러한 업무는 고객을 확보하는 데 매우 중요한 부분인데도 불구하고, 자녀도 없는 지역자활센터의 실무자가 업무를 맡고 있었다. 이에 아가마지 참여자들은 전문성을 제고하고, 향후 자활공동체의 안정적으로 운영하기 위하여 전담 코디네이터를 두기로 결정하였다. 모든 참여자들의 동의 하에 대인관계가 탁월한 참여자에게 코디네이터 역할을 담당하도록 하였다. 아가마지는 코디네이터 업무의 효율화를 위해 대학생 자원봉사자를 동원하여 컴퓨터 활용교육을 실시하였고, 직통전화와 휴대전화를 구입하여 사무실에 있지 않을 경우에도 착신을 통해 코디네이터가 직접 전화를 받을 수 있도록 하였다. 코디네이터의 임금은 자활근로 급여에 해당하는 금액에 파견수수료(10%)에서 50%에 해당하는 금액을 인센티브로 지급하는 방식을 취하였다.

2003년도에 비해 2004년도에는 고객이 크게 증가하면서 불만사항 접수도 많이 늘어났다. 이는 주로 자활근로를 하는 참여자에게 집중되었다. 이렇게 되자 자활근로 참여자 중에 4명이 자활공동체로 옮기겠다는 의사를 밝혔다. 이에 따라 2005년에는 8명의 인원이 자활공동체로 전환하였는데, 전환과정에서 생계급여가 중단될까봐 두려워하는 참여자도 있어 심각한 갈등을 겪었다.

2006년부터는 보건복지부와 한국지역자활센터협회, 산모도우미 실무단의 지속적인 협의과정을 거쳐, 차상위계층 이하의 산모들을 대상으로 산모·신생아도우미 바우처사업을 실시하고 있다. 바우처사업에 의한 산모도우미의 급여수준은 40만원(10일 기준)이었다. 당시에는 바우처사업에 의한 파견건수와 유료 파견건수가 거의 비슷하였다. 그러나 2007년에는 산모도우미의 급여수준을 50만원(12일 기준)하고, 파견인력의 소득기준도 폐지되어 유료 파견건수가 더 적은 상황이다. 게다가 해피케어 등과 같은 민간 전문업체가 있고, 참사랑어머니회, YMCA, 여성인력개발원 등도 산모도우미사업을 하고 있어 시장경쟁이 치열한 상태이다. 현재 아가마지는 저렴한 가격으로 다른 업체와 경쟁하고 있다. 하지만 시장경쟁력을 갖추려면 차별화된 서비스가 필요하므로, 아가마지는 이를 위해 투자노력을 진행 중이다.

5) ㈜컴윈

(주)컴윈은 버려지는 컴퓨터, 모니터, 프린터 등을 수거·재생·제련하는 전문재활용업체이다. (주)컴윈은 2002년 10월 안산지역자활센터와 시흥작은자리지역자활센터가 재활용사업을 공동으로 추진할 것을 논의하면서 시작되었다. 그러나 기존의 민간재활용업체 간에는 카르텔이 형성되어 있어서 소규모 영세사업으로 시장에 진입하기에는 많은 어려움이 있었다. 이에 따라 사업의 규모를 확대하여 시장경쟁력을 갖추어야 할 필요성도 제기되었다. 2003년 1월 시흥·안산지역자활센터의 재활용사업단이 통합하여 참여인원 15명으로 공동사업단을 구성하여 시흥시 정왕동에 작업장을 마련하였다. 그러나 2개 지역자활센터가 관할하는 행정구역이 상이하여 사업지원 상의 애로사항이 많았다.

이후 컴퓨터 재활용사업을 하는 전국의 지역자활센터들을 중심으로 컴퓨터 재활용사업분과가 구성되었고, 60개 정도의 전국 단위의 재활용품 수거체계가 마련되었다. 이 수거체계를 7개의 권역으로 나누어 권역별로 물류센터가 만들어졌으며, 시흥·안산지역자활센터의 공동사업단을 전국물류센터로 지정되었다. 이러한 재활용품 수거체계 및 물류센터를 기반으로 하여 2003년 8월 (주)컴윈이 설립되었다.

이처럼 신속하게 역량을 모을 수 있었던 것은 재활용시장에 변화가 예고되었고, 재활용사업에 진출하기 위해서는 무엇보다도 시장을 선점해야 할 필요성이 컸기 때문이다. 2003년부터 우리 나라도 생산자책임재활용제도(EPR: Extended Producer Responsibility)⁴⁾가 시행된다는 예고가 있었던 것이다. EPR이 도입되면 재활용시장은 급속히 성장할 수밖에 없고, 이 제도를 전략적 발판으로 삼아 재활용시장에 진입할 필요성이 제기되었던 것이다. 수집·분류·선별작업 정도로 운영하고 있었지만, 이미 전국적으로 재활용 자활근로사업단들이 운영되고 있었기 때문에 네트워크를 통해 처리체계까지 갖춘다면 승산이 있다고 판단하였다.

지역의 재활용 자활근로사업단에서 수거한 불용컴퓨터를 (주)컴윈으로 몰아주는 전

4) 재활용이 가능한 폐기물의 일정량 이상을 재활용하도록 생산자에게 의무를 부과하고, 재활용의무를 이행하지 못할 경우에는 실제 재활용에 소요되는 비용 이상을 생산자로부터 징수하는 제도를 말한다. 1992년부터 시행된 폐기물예치금제도가 재활용을 경제적 요인에만 맡겨 두는 결과를 초래함으로써, 사회적으로 바람직한 재활용이 이루어지지 못함에 따라 이를 보완할 목적으로 도입되었다. 즉, 2002년 12월 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 시행령」 개정안이 국무회의에서 의결됨으로써 일부 품목을 제외하고는 2003년 1월부터 시행되었다. 이미 독일·영국·프랑스·헝가리 등 대부분의 유럽국가, 일본·대만·호주 등 선진국에서 '생산자책임확대' 원칙에 기초하여 이 제도를 도입하였다.

국적인 수거체계를 갖출 수 있었던 것은 한국지역자활센터협회와 전국에 산재한 재활용 자활근로사업단을 운영하는 지역자활센터의 협력 덕분이었다. 또한 2003년 9월에는 실업극복국민재단으로부터 2.1억원을 지원받아 안산시 시화공단 등에 3개의 공장을 마련할 수 있었다. 시장경쟁력을 제대로 갖출 시간적 여유도 없이 발전한 ㈜컴윈에게 만약 외부의 지원이 없었다면 사업적 도약은 불가능했을 것이다.

2004년에 ㈜컴윈은 안정적인 판로의 확보를 통해 사업이 크게 성장하는 계기를 맞이하게 되었다. 재활용시장에서의 입지를 다지는 결정적 계기는 일자리만들기운동본부의 ‘컴퓨터로 일자리 만들기운동(COM & WORK운동)’에 참여하면서 마련되었다. 일자리만들기운동본부는 민간 차원에서 새로운 일자리 발굴을 위해 33개 시민단체가 구성한 민간단체이다. ㈜컴윈의 매출은 대부분 학교의 폐컴퓨터 수거 및 처리작업에서 발생하고 있다. 학교에서 발생하는 물량은 교육인적자원부와 COM&WORK가 2004년 9월에 체결한 협약⁵⁾에 근거해 재활용되고 있다. 교육인적자원부와의 협약을 통한 물량은 연간 3만대~4만대 정도이며, 협약기간은 2009년까지이다.

교육인적자원부는 개별 학교로 협조공문을 발송하고, 불용컴퓨터를 보유하고 있는 학교는 COM&WORK에게 수거요청을 하는 협조체계에 따라 이루어지고 있다. 그리고 전국의 지역자활센터 중에서 재활용사업을 수행하고 있는 63개의 자활근로사업단은 학교에서 수거한 컴퓨터를 ㈜컴윈의 물류센터로 보내고 있다. ㈜컴윈은 민간기업에 비해 상대적으로 저렴한 비용으로 재활용사업을 운영하고 있는데, 이는 전국의 재활용 자활근로사업단에서 수거를 담당하고 있기 때문이다.

㈜컴윈은 한국전자산업환경협회의 폐전자제품 회수·재활용전문업체로 지정을 받아, 2004년에는 2만대가 넘는 폐컴퓨터 재활용 실적을 인정을 받았다. 이러한 전문업체 등록 및 실적은 2005년에 한국HP, 삼성전자 등과의 재활용계약을 체결하는 데 기반이 되었다. ㈜컴윈은 기술력을 바탕으로 수익 창출을 위해 수출전문 딜러를 통해 PC의 본체, 모니터 등을 중국, 페루, 이집트, 우즈베키스탄 등지로 수출하고 있다.

5) 교육인적자원부는 2004년 9월 24일 일자리만들기운동본부의 실업빈곤층 자활을 위한 ‘컴퓨터로 일자리 만들기운동’과 저소득층 학생의 e-Learning을 지원하는 ‘사랑의 PC 보내기’ 캠페인을 서로 연계하는 협약식을 가졌다. 이를 통해 교육인적자원부는 시·도교육청의 협조를 얻어 각급 학교로부터 배출되는 폐컴퓨터를 수거하여 일자리만들기운동본부에 기증하고, 일자리만들기운동본부는 기증받은 폐컴퓨터를 재활용하는 과정에서 실업빈곤층의 일자리를 창출하고 수익금의 일부를 ‘사랑의 PC 보내기’ 캠페인에 기부하고 있다.

COM&WORK와 공동으로 ㈜컴윈은 국내의 재정이 취약한 NPO(비영리민간단체)에게 컴퓨터와 모니터를 기증하고 있다. 또한 2006년에는 몽골의 학교에 컴퓨터 2,000대를 기증하고, 무상으로 A/S(after-sales service)를 해 주었다. 이를 계기로 몽골 정부는 부품조달업체로서 ㈜컴윈과 파트너십 계약을 체결할 계획 중에 있으며, 이것 또한 일종의 성장동력으로 작용하게 될 전망이다.

그러나 외적인 성장에도 불구하고, 2006년부터 내부의 생산관리시스템은 그리 정교하지는 못한 것이 ㈜컴윈의 약점으로 평가되기 시작한다. 적정작업량을 조절하지 못하고, 관리비용이 많이 소요되어 매출액에 비해 순수익이 얼마 되지 않았다. 조직진단을 통해 생산관리, 비용관리, 영업관리 등 관리시스템 전반에 대한 문제점을 인식하고, 장기적인 발전계획에 따라 2007년 9월에 화성시 장안면으로 공장을 이전하였다.

㈜컴윈은 참여인원 10명 정도로 전국적인 사업체계를 갖추고 있으며, 매출액도 2005년 18.0억원, 2006년 13.5억원으로 상당히 높은 편이다. 하지만 2007년에 손익분기점에 도달할 것으로 기대하고 있을 정도로 순수익은 낮은 편이다. 화성공장으로 신축·이전하는 데 총 8.5억원의 비용이 들었고, 그 중에 6.8억원은 대출을 받은 것이어서 ㈜컴윈의 순수자본금은 2억원에도 미치지 못한다. 대출에 따른 1개월 이자만 500만원에 달하는데, 한 단계 높은 질적 성장을 위해서 시설 등에 대한 투자는 불가피한 선택이었다.

㈜컴윈의 대표는 “자활공동체 및 자활(사회적)기업에 있어 성공의 기준은 빈곤층에게 일자리를 제공하는 것이라고 생각하는데, 비록 개인적인 사정에 의해 그만두었지만 구성원이 줄어 안타깝다”고 말하면서, 현재의 위기상황을 극복하는 데 최선의 노력을 할 것이라고 하였다.

6) 함께일하는세상(주)

함께일하는세상(주)은 빈곤층의 일자리 창출과 사회공헌사업을 목적으로 하는 자활(사회적)기업으로, 건물청소·화장실청소·바닥관리·석재관리·외벽관리 등을 하는 청소전문업체이다. 함께일하는세상(주)은 2000년 12월 시흥작은자리지역자활센터의 공동부업장에서 시작되었다. 당시 공동부업장에는 조건부수급자 중에 비취업대상자를 중심으로 구성된 10명 정도의 인원이 일을 하였는데, 참여자의 노동능력이 현저히 떨어져

노동에 대한 적응력을 높이는 데 힘을 기울였다. 이를 통해 일정 정도 참여자들의 노동능력을 키우는 데 성공했으나, 실질적인 자활 및 자립을 성취할 만한 소득을 창출하지는 못하였다.

2001년 7월부터 청소사업단으로 업종을 전환하기 위하여 사업에 대한 적극성을 보이는 참여자를 대상으로 청소사업관련 기능교육을 진행하여 총 8명의 구성원으로 사업단을 출범시켰다. 사업아이템에 대한 철저한 시장조사가 미흡하였고 전문성있는 인력이 확보되지 않은 상황 속에서 시작된 사업이었다. 초기에는 사업계획도 미흡했고, 영업활동을 하는 담당인력도 없어 불안한 출발을 보였다. 2001년 가을부터 2002년 가을까지 아파트단지 입주청소를 중심으로 시장을 확보하면서 참여자들의 자신감이 향상되었고, 월평균 200만원~300만원 정도의 수익을 올릴 수 있었다. 하지만 사업이 본격적으로 진행되는 과정 속에서 구성원 간의 역할 구분과 공감대 형성이 원만히 이루어지지 못하면서 구성원이 자주 바뀌었다. 사업단을 성장시키고 내부운영을 책임질 수 있는 지도자를 내부에서 발굴·확보하는 데 있어 한계에 부딪히면서 사업의 질적 성장을 담보할 수는 없었다.

2003년 지역자활센터 실무자와 참여자 3인을 공동사업자로 하여 ‘터사랑’이라는 청소자활공동체를 창업하였다. 초기에는 안정적인 수익처를 확보할 수 없어 매출액이 저조하였다. 이에 따라 대행사업 중심에서 용역사업 중심으로 사업영역을 변환하면서 자활공동체 창업 1년 뒤부터는 지속적으로 안정적인 매출액을 확보할 수 있었고, 사업영역도 확장할 수 있었다. 안정적인 매출액과 구성원의 확대라는 성과는 있었지만, 시장경쟁에서 꺾게 되는 사업의 불안정성과 낮은 순이익으로 운영자금 및 투자자금 확보에 대한 어려움이 대두되었다.

이 무렵 소규모 자활사업단 간의 연대가 형성되지 않고는 시장경쟁에서 생존할 수 없다는 공감대가 형성되기 시작하였다. 이에 따라 경기지역자활센터협회의 청소사업네트워크 내에서 소규모 청소사업단을 연계하여 광역사업화하는 활동을 강화해 나갔다. 터사랑은 광역사업화의 중심역할을 담당하게 되면서 규모의 경제를 달성하기 위한 적정규모를 고민하고, 사업수행능력을 확보하기 위한 사업기획서를 작성하였다. 이에 따라 공동브랜드 ‘크린서비스 淸’을 개발하였고, 홍보물의 제작·배포, 연대행사의 진행 등을 통해 실질적인 하나의 광역사업단으로의 준비를 하였다.

2003년 하반기 실업극복국민재단의 사회적기업 지원사업에 참여하기 위해 노동자

협동조합 늘푸른사람들, 인천동구지역자활센터, 천안지역자활센터, 영등포지역자활센터, 관악지역자활센터, 시흥작은자리지역자활센터의 청소사업단이 연대하였다. 9월 ‘함께일하는세상(주)’이라는 이름으로 자활(사회적)기업을 설립하고, 청소기능교육장에 대한 투자를 감행하였다. 하지만 초기에 결합된 자활공동체 및 자활근로사업단의 연대가 원활하지 않게 되면서 사업의 중심을 경기지역으로 바꾸었다. 2004년 15개 경기지역 자활공동체 및 자활근로사업단이 꾸준히 공동사업을 진행하면서 광역사업단의 창립을 준비하였다.

2005년 경기지역을 중심으로 하는 광역법인 형성에 15개 지역자활센터의 자활공동체 및 자활근로사업단이 동의하면서, 하나의 조직체계로 결합하여 단일 브랜드를 형성하면서 공동운동을 시작하였다. 지역자활센터의 실무자를 중심으로 한 사업운영위원회가 실질적인 사업수행의 중심역할을 담당하면서 연대 및 지원활동도 활발해졌다. 함께일하는세상(주)은 조직 내부적으로 관리시스템 등 사업체계를 갖추기 위해 노력하는 한편, 외부적으로는 청소관련 자활공동체 간의 네트워크 강화활동을 펼쳤다. 영세한 청소공동체들을 통합함으로써 시장에서 더 높은 경쟁력을 가질 수 있었고, 기업운영 측면에서도 시장의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있었다.

2005년도 경기도의 ‘쾌적한 학교화장실 만들기’ 시범사업의 수행, 2006년도 교육인적자원부와의 교섭을 통한 ‘깨끗한 학교 만들기’ 사업의 수행 등은 함께일하는세상(주)이 시장을 확대하는 데 크게 기여하였다. 자활공동체 및 자활(사회적)기업이 활성화되는 데에는 공공기관과의 파트너십이 매우 중요함을 알 수 있다. 공공서비스를 제공하는 기관들과의 생산품 및 서비스 용역계약은 자활공동체 및 자활(사회적)기업의 주요 수입원이 되기 때문이다. 현재 함께일하는세상(주)의 가장 큰 고객은 학교로 100개가 넘는 학교의 화장실을 관리하고 있으며, 기타 관공서 및 종합병원의 청소업무도 대행하고 있다. 이는 자활근로사업단을 활용한 무료 ‘쾌적한 학교화장실 만들기’라는 마케팅 아이디어 덕분이었다. 6개월 간의 무료 시범사업을 통해 자활근로사업단 참여자들은 기술과 경험을 쌓아 자활공동체로 전환할 수 있는 기반을 마련하였다.

사업이 본격적인 궤도에 올랐다고 판단한 함께일하는세상(주)은 2006년에는 전문성 있는 실무자 보강을 통해 회계, 교육, 물류, 교섭 및 영업 등의 분야에 전담인력체계를 구축하였다. 광역법인의 안정적인 운영을 위해서는 기술적 전문성을 뒷받침할 수 있는 인적 자원을 확보하는 것이 필요하다고 판단했기 때문이다. 함께일하는세상(주)의 직원

들은 대부분 조건부수급권자 또는 차상위계층으로 저학력이고 기술수준이 낮아서, 내부의 인적 자원만으로는 기술교육을 시킬 수 없고 전문적인 업무를 수행하기 어렵기 때문이었다. 지역자활센터 실무자, 민간단체 활동가, 일반기업 경력자 등 외부로부터 전문인력을 계속적으로 영입하여 전문성을 확보하였다.

함께일하는세상(주)의 대표는 “자기의 역량 및 기술수준에 맞는 지위 또는 역할을 수행하는 조직구조로 만들어야만 자활공동체 및 자활(사회적)기업의 지속성을 담보할 수 있으며, 이를 위해서는 조직에 적합한 교육시스템과 유통시스템을 갖추고 판로를 개척해야 한다”고 그 이유를 설명하였다. 이 같이 전문성 확보를 위해 노력한 결과 아파트단지 입주청소, 화장실 청소, 바닥 왁스칠 등의 사업을 하였던 자활공동체에서, 현재는 화학약품제조업체의 약품판매를 위한 대형빌딩 샘플 청소작업 시에 인력을 지원 하는 일까지 하고 있다. 또한 청소사업에 진출한 일반기업으로부터 교육인력 파견을 의뢰받고, 전문인력 지원을 요청받고 있다.

2007년 9월 현재 함께일하는세상(주)은 12개 지역자활공동체가 연대하여 광역자활공동체 형식으로 운영되고 있다. 함께일하는세상(주)에서 일하고 있는 전체 고용인원은 220명이며, 매출액은 35억원~40억원 정도로 예상된다고 한다⁶⁾. 하지만 순이익은 거의 없는 상태인데, 업종 자체가 저부가가치사업이고 지출액에서 인건비가 차지하는 비율이 70%에 달할 정도로 동종업체에 비해 임금이 높기 때문이다.

<표 4-3> 함께일하는세상(주)의 참여인원 및 매출액 추이

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년(예상)
참여인원(명)	23	15	66	86	220
매출액(억원)	2.0	2.6	6.9	14.5	35~40

3. 자활공동체 실패사례

1) 아름다운손

아름다운손은 비즈공예, 리본공예, 펠트공예 등을 이용하여 수공예품을 제작·판매 하는 자활공동체였다. 아름다운손은 2003년 2월 영등포지역자활센터에서 진행한 업그

6) 2007년도 사업본부만의 매출액이 12억원~15억원 정도로 예상된다고 한다.

레이드형 자활근로사업의 일환으로 시작되었다. 영등포지역자활센터는 자활근로사업 참여자에게 비즈·리본공예, 꽃 및 선물포장 등 수공예 기능훈련을 집중적으로 제공하였다. 이와 동시에 액세서리 및 소품 등을 제작하여 거리판매, 유관기관판매, 기획판매 등의 방법으로 생산품을 판매하였다. 이 과정을 통해 참여자들은 기술수준을 제고하고, 대인관계에서의 자신감이 배양되었다.

2004년 아름다운손은 ‘재단법인 서울여성’에서 실시하는 ‘일하는 여성 프로그램’에 참여하면서 판매경험을 쌓고 상당한 수익도 올릴 수 있었다. 또한 재단법인 서울여성에서 실시한 ‘서울우먼비즈페어 2004’에 참가하면서 대외적으로 아름다운손에 대해 알렸고, 상당수의 여성기업인들과 교류하는 계기를 마련하였다. 또한 펠트공예 및 풍선공예 자격증을 취득하여 사업을 다각화시켰고, 고용안정센터에서 지원하는 운전면허교육을 통해 운전면허증을 취득하였으며, e-Business 교육과정도 수료하였다.

2005년 2월부터 서울시 기초생활보장기금의 지원으로 전세점포를 구하였으나, 지역주민의 수요가 그리 많지 않아 매장을 통한 판매로는 안정적인 소득을 올릴 수 없었다. 이에 아름다운손은 지역주민에 대한 강습, 인터넷 쇼핑몰의 운영, 각종 문화센터에서의 강습 등을 실시하였고, 이를 통해 상당한 소득을 올릴 수 있었다. 그리고 7월에는 자활근로사업 참여자 3인이 공동으로 자활공동체를 창업하였다.

자활공동체로 전환한 이후 아름다운손은 수공예품을 제작·판매하기보다는 수공예를 배우고자 하는 일반인들을 대상으로 강습을 하고, 수공예 재료를 파는 데 주력하였다. 수공예품은 많은 시간이 드는 수작업을 통해 만들어져 비싼 편이기 때문에 잘 팔리지 않는 단점이 있었기 때문이었다. 운영하고 있던 인터넷 쇼핑몰에서의 판매도 부진하여 참여자들의 수입은 지속적으로 줄어 1인당 60만원 정도까지 내려갔다.

수공예는 고도의 기술을 필요로 하는 작업도 아니고, 그만큼 기술을 습득하는 기간도 짧기 때문에 자활공동체로 전환했을 당시에 다양한 수공예기법이 시장에 확산되어 있었다. 이에 비해 아름다운손 참여자들은 직업경력도 거의 없는 상태에서 가족의 생계를 책임지기 위해 자활공동체에 참여했기 때문에 시장에서 경쟁력을 확보하기란 매우 어려웠다. 판로는 주로 서울의 지역자활센터와 연계하여 수공예관련 강습을 하고 재료를 판매하는 것이 대부분이었다.

자활공동체로 창업할 당시 아름다운손은 2천만원 가량의 적립금도 있었고, 지역자활센터에서 다양한 가용자원을 지원해 주는 등 큰 문제가 없었다. 수공예품 제조·판매

업은 자활근로사업을 하던 중에는 수익 창출에 대한 압박도 거의 없었다. 업종선택 시에 참여자 개인에게 적합한 사업을 발굴했던 것이 아니라, 지역자활센터에서 이미 정해진 몇 가지 사업 중에 1가지를 택했다는 것 외에는 문제가 거의 나타나지 않았다.

하지만 참여자들이 자활공동체를 운영하면서 상호 간에 작은 갈등들이 지속적으로 발생하였고, 이를 조정하거나 치유하는 기제가 없는 것이 큰 문제가 되었다. 매출이 줄어들어 수입이 적어지면서 공동체의식은 희박해지고, 갈등의 골은 점점 깊어져 사업 운영에 관한 이야기도 나누지 않는 상태까지 갔다. 자활근로사업 당시에는 함께 노상 판매도 하면서 시쳇말로 끈끈한 정을 느낀 때도 있었다고 하였다. 하지만 자활공동체로 창업하고 나서는 다투는 일이 늘어나면서 나중에는 서로 의사소통을 할 수 없는 관계로까지 발전하였다. 노동의 양과 질은 차이가 있지만, 똑같이 분배하고 일부는 적립해야 한다는 것에 대해 불만을 토로하는 참여자도 있었다고 한다. 결국 아름다운손은 낮은 수입과 참여자 간의 마찰을 이기지 못해 2007년 2월 자활공동체를 해체하기에 이른다.

2) O·K특송

‘O·K특송’은 동대문의 거평프레야 및 평화시장, 왕십리, 명동의 가톨릭회관 등에서 서울 및 수도권까지의 운송업무를 담당했던 소화물배송 자활공동체였다. 총 5명의 참여자 중에 2명이 오토바이를 이용한 퀵서비스업체에 종사했던 경험이 있었던 것이 업종을 선택하게 된 결정적인 계기가 되었다.

O·K특송은 2003년 2월에 성동지역자활센터의 시장진입형 자활근로사업단으로 시작되었다. 초기에는 거래처 발굴과 배송기사 확보에 중점을 두고서 사업을 진행하였다. 참여자들은 거래처를 발굴하기 위해 소화물 배송이 잦은 업체 및 공장에 직접 방문하여 전단지과 홍보물품 등을 전달하면서 영업활동을 하였다. 이와 동시에 확보된 배송물량 및 주문에 대한 서비스를 전달할 인력 확보에 힘을 기울였다. O·K특송은 자활공동체에 대한 이해를 가지고 있으면서 노동시장에서 소외된 중·고령자 및 저소득층 대상을 중심으로 인력을 모집하였다. 이러한 방식으로 판로를 확보하고, 일비회원(오토바이 배송기사) 모집과 조건부수권자의 참여 확대를 통해 자활공동체로 창업하기 위한 틀을 만들어 나갔다.

2004년에는 4명의 운송담당자와 1명의 회계·관리직원 등 총 5명이 함께 O·K특송을 운영하였다. 당시에는 자활공동체도 아니었지만 김○○씨와 고○○씨를 공동대표로 하는 체제로 사업을 운영하였다. 자활근로사업단을 운영하면서 참여자들은 소화물 배송사업의 성패는 거래처 확보에 있다고 판단하고서 동대문 인근의 시장상인에 대한 홍보활동에 주력하였다. 또한 성동지역자활센터 실무자는 모범인을 통해 SK텔레콤 본사, 한국전력 본사 등의 배송물량도 확보하였다. 이러한 노력으로 2005년에는 고정적인 거래처 100곳 정도와 거점 거래처 3곳을 확보하였다. 그리고 천주교 빈민사목위원회가 운영하는 대안금융기관인 명례방협동조합에서 대출을 받아 종로에 사무실을 구하였다.

그리고 2006년 1월에는 조건부수급자 2명을 포함한 총 3명이 공동으로 자활공동체를 창업하였다. 그러나 자활공동체로 전환한 이후에는 배송기사를 모집하는 데 어려움을 겪으면서 거래처도 하나씩 줄어들었다. 참여자의 영업력으로는 기존의 거래처를 유지하는 것조차 힘들었기 때문이다. 이에 따라 사업은 일정 궤도에 오르지 못하고 담보상태에 머물렀다. 배송서비스의 특성상 항상 사고의 위험성에 노출되어 있음에도 불구하고 민간보험에 가입하는 것도 쉽지 않았다.

O·K특송 대표의 리더십과 관리능력 또한 부족하였다. 대표는 사업의 성장에 주력하기보다는 공동체성을 최우선적으로 고려하였다. 하지만 자활공동체의 사업적 성장을 확보하지 않고는 공동체적 가치를 구현하는 것은 상당히 어려웠다. 일반적인 배송업체에서는 고객에게 불친절한 운전기사에게는 일감을 주지 않는 것이 일반화되어 있다. 그러나 O·K특송은 불친절한 참여자들에게도 별다른 제재없이 일정 수준의 임금을 보장하였고, 이러한 일이 계속 발생되면서 거래처가 점점 더 줄어들었다.

대표는 배송기사에 대한 임금 및 지원이 부족하여 발생하는 문제라고 생각했는데, 나중에는 참여자들이 자기책임성이 약했기 때문이라는 것을 깨달았다. 성동지역자활센터의 실무자가 지원을 계속하는 것도 한계에 도달하였다. 실무자가 영업관리업무를 대신해 줄 수도 없었기 때문에 심리적 지지 외에는 별다른 지원을 할 수도 없었다. 공공으로부터의 보호된 시장도 전혀 없었던 상황에서 거래처 확보와 인력관리 측면에서 실패하여 사업을 유지할 수 없었다. 마침내 2007년 6월 O·K특송은 사업을 종료하였으며, 사업권은 다른 배송업체에 넘겨졌다.

3) 빵의나라

‘빵의나라’는 제과점을 운영하면서 각종 과자류, 빵류 등을 주문받아 생산하여 배달·판매하는 자활공동체였다. 빵의나라는 2001년부터 노원북부지역자활센터에서 운영했던 여성(15명)으로 구성된 자활근로사업단에서 시작되었다. 당시에는 대기업 브랜드의 프랜차이즈 형태로 운영되는 제과점이 지역에 그리 많지 않았다.

빵의나라는 2003년 11월에 자활공동체로 전환하였는데, 인원은 4명이었고 모두 조건부수급자였다. 당시에 매장을 기초생활보장기금의 지원을 받아 마련하였고, 민간보험회사의 음식물배상책임보험에도 가입하였다. 당시에 월매출액은 꾸준히 300만원을 상회하였고, 행사가 많은 연말에는 판매량이 증가하여 평소 매출의 2배~3배가 되기도 하였다. 하지만 재료비에 대한 지출비용이 너무 높아서 실제 순이익은 얼마 되지 않았다. 매장이 그리 변화하지 않는 상업지역에 위치하고 있어서 높은 매출을 기대하기는 어려웠다. 이처럼 수입이 얼마 되지 않자, 2004년에는 2명의 참여자가 그만두어 2명만이 자활공동체를 꾸려가게 되었다.

2005년에 빵의나라는 판로의 다각화를 시도하였다. 노원노인복지관, 마들사회복지관, 북부사회복지관 등과 계약을 체결하여, 자원봉사자를 활용한 매대판매를 시작하였다. 예에 따라 판매량은 크게 늘어났으나, 노동의 강도가 상당히 높아졌다. 사실 제과제빵은 밀가루를 반죽하고 기계를 다루어야 하는 등 여성에게는 힘에 부치는 일이다. 참여자들은 가정에서 요구되는 가사 및 돌봄 등의 역할을 제대로 할 수가 없었다. 이른 아침에 출근하고 밤늦게 귀가하는 것이 반복되자 2명의 참여자도 그만두고, 새로운 2명의 참여자로 대체되었다. 참여자들은 모두 제빵기사자격증을 소지하고 있었고, 제과제빵업종 경력자이고 제과제빵강사 경험을 가지고 있었다.

그러나 이미 시장경쟁력이 미미한 자활공동체에 기술력이 있는 새로운 참여자를 영입하였다고 해서, 그 자활공동체를 안정적으로 운영할 수는 없었다. 주문 및 매출이 증가하면 노동시간이 길어지고 노동강도가 높아지는데, 2명의 참여자만으로는 힘에 부쳤고 지원인력도 구할 수가 없었다. 주문량을 제대로 소화하지 못하는 일이 발생했고, 이에 따라 판로가 줄어들어 수입이 적어지는 악순환이 반복되었다.

또 다시 2006년에 기존의 참여자가 포기하고, 새로운 참여자가 그 자리를 대체하게 되었다. 이렇게 운영주체인 참여자가 자주 교체되어서는 매출액을 증가시킬 수가

없었다. 새로운 제과제빵기술자를 구하기 어렵게 되자, 빵의나라는 2007년 2월에 사업을 종료하였다.

4. 성공 및 실패요인

자활공동체의 성공요인과 실패요인은 동전의 양면과 같아서 성공요인을 거꾸로 보면 실패요인이 되고, 실패요인을 거꾸로 보면 성공요인이 되는 경우가 대부분이다. 사례연구대상 자활공동체 및 자활(사회적)기업은 여러 가지 요인에 따라 성공 또는 실패를 경험하고 있었다. 1가지 요인이 자활공동체의 성패를 가르는 결정적인 요인으로 작용한 경우보다는, 모두 다수의 요인이 복합적으로 작용하여 성공하거나 실패하는 것으로 나타났다.

<표 4-4> 자활공동체별 성공/실패요인

구 분	성공요인					
	시장경쟁력을 가진 사업아이템	리더의 경영마인드	사회적 지원	경영관리 시스템의 구축	규모의 확대	기술의 전문성 확보
월 컴	○			○		○
맛을만드는사람들	○		○	○		○
사랑의손맛		○	○	○		
아가마지				○	○	○
쥬컴윈	○		○		○	○
함께일하는세상쥬		○	○	○	○	○
구 분	실패요인					
	업종선택의 실책	참여자의 기술수준 부족	참여자의 경영능력 부족	허술한 경영관리 시스템	자기책임성 성공확신성 부족	갈등해소 기제의 부재
아름다운손	○		○			○
OK특송			○	○	○	
빵의나라	○	○	○			

1) 성공요인

(1) 시장경쟁력을 가진 사업아이템 선택

자활공동체의 성패를 결정짓는 1차적 과제는 업종선택에 있다. 시장경쟁력이 있는 사업아이템은 참신한 아이디어, 철저하고 충분한 시장조사 및 분석의 결과물이므로,

이를 간과할 경우 실패를 초래할 수 있다. 유망한 사업아이템은 소비자의 욕구에 부응하는 경쟁력 있는 상품 및 서비스를 개발하거나, 소위 ‘틈새시장’을 공략하는 데서 찾을 수 있다. 만약 기존의 상품 및 서비스와 경쟁하려고 한다면, 경쟁력의 원천에 대한 판단과 확신이 있어야 할 것이다.

‘웰컴’은 한정된 지역시장 내에서 컴퓨터 수리, 중고컴퓨터 판매에 대한 한계를 인식하고, 전국적 단위를 사업기반으로 할 수 있는 온라인시장이 주류인 것에 착안하여 기존 지역판매와 온라인판매를 비교·분석하였다. 이후 컴퓨터 및 가전제품 판매사업의 메카인 용산전자상가에서의 파견근무를 통한 철저한 시장분석을 한 후에 컴퓨터 부품 및 주변기기 판매사업으로 전환하여 성공을 거두고 있다.

‘㈜컴윈’의 컴퓨터 재활용사업이 자활(사회적)기업으로 발전할 수 있게 된 배경에는 폐자원재활용사업이 새로운 산업영역으로 부상했기 때문이다. 즉, 2003년부터 생산자책임재활용제도가 시행된다는 예고가 있었으며, 제도의 도입으로 재활용시장은 급속히 성장할 수밖에 없었다. ㈜컴윈은 컴퓨터 재활용사업의 발전가능성과 생산자책임재활용제도라는 국가의 제도적 정비에 힘입어 자활(사회적)기업으로 발전할 수 있는 계기를 마련하였다.

(2) 리더의 경영마인드

과거 생산자협동조합뿐만 아니라 자활공동체의 실패요인 가운데 하나로 경영에 대한 전문성 부족이 지적되어 왔으며, 그 대안으로 경영전문가로부터의 컨설팅이 지원되어야 한다는 요구가 제기되고 있다. 그러나 지금까지 시장에서의 사업실패가 일어난 직접적 원인은 전문적인 지식이나 경험의 부족이 아니라, 경영인으로서의 기본자세와 마인드의 부족이라는 편이 옳을 것이다. 사업환경 및 시장상황을 정확하게 판단하는 인지능력이 성패의 여부를 가늠하는 중요한 척도가 되는 경우가 많기 때문이다.

‘사랑의손맛’은 기업적 비전을 가지고 체계적으로 지원하는 지역의 Task Force Team의 도움을 받아, 공동체적 관점이 아니라 경영적 관점에서 자활공동체를 운영해 나갈 대표자를 선출한 후에 그를 중심으로 하여 적극적으로 사업 전반을 정비하였다.

‘함께일하는세상㈜’의 대표는 상대적으로 고임금인 전문인력을 확보하는 데 주저하지 않았다. 자활(사회적)기업으로서의 성공을 위해서는 경쟁력이 뒷받침되어야 하고, 이를 위해서는 전문성있는 인적자원을 확보하는 것이 급선무라고 판단했기 때문이다.

오히려 전문인력의 지원 하에 참여주민들은 자신의 역량과 역할 맞는 일에 안정적으로 집중할 수 있었다.

(3) 사회적 지원

자활공동체의 성공은 공공부문 또는 민간부문의 적극적인 지원 여부가 막대한 영향을 미친다. 물론 자활공동체가 소위 말해 공공부문의 지원을 등에 업고 발전가능성을 모색해서는 안 된다. 하지만 일부 민간기업의 경우에 공공의 지원을 통해 어려움을 극복하고 더 높은 성장을 이루는 것처럼, 자활공동체의 경우도 외부의 지원에 따라서 성과가 크게 달라질 수 있다.

‘㈜컴윈’ 발전의 1차적 요소는 정부의 지속적인 지원이었다고 할 수 있다. (주)컴윈에서 대부분의 수입을 차지하는 학교 컴퓨터 재활용사업도 교육인적자원부의 지원없이 불가능했던 사업이며, 이 분야에 대한 정부의 대규모 ‘보호된 시장’ 정책이 자활(사회적)기업화의 기초가 되었다. 2차적으로는 재활용사업단 초기에 COM&WORK, 한국지역자활센터협회 등 다양한 민간단체의 지원이 자활(사회적)기업으로의 전환에 도움이 되었다. 특히, 실업극복국민재단의 자금지원(2.1억원 용자)은 자활근로사업단이 자활(사회적)기업으로 전환하는 데 결정적인 계기가 되었다.

‘사랑의손맛’은 창업 당시에는 소규모 작업장에서 도시락을 만들었으나, 2006년에 사회연대은행과 행복나눔재단의 지원으로 작업장을 확장·이전하고 시설을 확충하였다. 이에 따라 사랑의손맛은 쾌적한 환경 속에서 작업능률을 높일 수 있었고, 결식아동 및 노인들에게 더 나은 도시락을 제공하고 있다.

(4) 경영관리시스템의 구축

생산자협동조합 성격의 자활공동체가 추구하는 민주주의 정신은 영리기업과는 다른 노동환경 및 조건을 창출하며, 참여자의 창발성과 자주성을 발현시키는 데 유리하다. 그러나 책임과 성실의 의무가 수반되지 않는 평등주의는 생산자협동조합의 긍정적인 효과를 무력화시키기도 한다. 그러므로 자활공동체 운영과 관련한 모든 사항은 공식성과 정기성을 갖추어 참여자에게 제공되어야 한다. 모든 참여자가 경영관리에 관한 내부지침 및 규정을 준수할 때, 자활공동체의 생산성은 더욱 높아진다.

‘맛을만드는사람들’은 마포지역자활센터 실무자와 참여자들이 사업운영에 관해 서

로 의견을 교환하고 해결책을 모색하는 체계를 갖추었고, 중·장기적인 실행가능한 목표와 계획도 함께 수립할 수 있었다. 또한 참여자의 근무태도에 관한 관리규정을 함께 마련하여, 규정을 위반했을 경우에는 그에 따른 불이익을 감수하도록 만들었다. 이에 따라 참여자들은 제품생산, 경영참여 등의 활동에 더욱 적극적인 태도를 보이기 시작하였다.

(5) 규모의 확대를 통한 '규모의 경제' 실현

틈새사업 가운데에는 규모 자체로도 큰 시장장악력을 가지며, 관리비용의 절감, 대량판매 및 대량구입의 이익을 실현할 수 있다. 업종에 따라서는 사업규모가 작은 경우에는 부분적인 인력 손실에도 경영이 어려워질 수 있다. 게다가 일시적인 일감 확대에도 적응하기 어려워 판로를 잃는 경우가 발생한다. 특정 업종에서는 자활공동체가 일정 규모에 도달하면 부분적인 인력 손실, 일시적인 일감 확대 등의 상황에서도 유동적으로 대처하는 힘을 가지게 된다.

'함께일하는세상㈜'은 청소용역 자활공동체를 네트워크화하여 통합함으로써 시장에서 높은 경쟁력을 확보할 수 있었으며, 운영에 있어서도 비용의 절감뿐만 아니라 시장의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있었다.

(6) 전문인력 또는 기술의 전문성 확보

자활공동체의 경우에는 처음부터 특정 분야에 전문성을 가지고 있거나 높은 기술수준을 보유한 참여자를 발견하기란 쉽지 않다. 그러므로 자활공동체는 외부의 전문가에게 기술교육을 의뢰하거나, 외부의 전문가를 초빙하여 교육을 실시하여 참여자의 기술수준을 높일 수밖에 없다. 이외에 자활공동체가 외부의 전문인력을 영입하여 기술의 전문성을 확보하고, 동시에 구성원의 기술수준을 높일 수도 있다. 수익률이 그리 높지 않은 자활공동체에서 전문인력을 확보하기란 결코 쉽지 않지만, 전문인력을 확보하는 경우 시장경쟁력도 함께 확보된다는 것을 명심해야 한다.

'함께일하는세상㈜'은 초기에 참여자들의 낮은 학력과 높은 연령 때문에 기술 및 지식습득에 부담을 가지고 있었다. 이후 수익금을 활용하여 전문성을 갖춘 외부의 인적자원 확충에 지속적인 노력을 기울인 결과, 일반 청소업체에서도 전문기술에 대한 자문과 협력을 구할 정도로 전문성을 확보하였다. 그리고 이러한 전문성은 매출 및 수

익의 확대로 이어졌다.

2) 실패요인

(1) 업종 선택의 실패

해체된 자활공동체들은 면밀한 시장조사 및 분석의 과정을 거의 거치지 않고 업종을 선택한 경우가 많다. 빈곤층 및 저소득층들이 가지고 있는 기술 및 경험을 우선적으로 고려하여, 대부분 단순노무 성격의 업종을 선택하였다. 저학력의 미숙련 노동자가 대부분인 상황에서 불가피한 선택이었겠지만, 사업의 성패를 가르는 업종의 선정단계부터 선택의 폭이 크게 축소되었기 때문이다. 이러한 상황적 조건은 시장에서의 생존력을 크게 저하시키며, 성공의 확률을 근본적으로 제한하는 요소로 작용하고 있다.

‘아름다운손’의 수공예품 제조·판매업은 자활근로사업단 당시에는 참여자들의 건강상태, 기술수준, 학력 등을 고려하였을 때 비교적 적합한 업종이었다. 그러나 자활공동체로 전환된 후에는 비실용적이며 고가인 수공예품은 시장성이 없어서 적은 수익으로 이어졌다. 자활근로사업단에서는 인건비가 지급되어 사업운영에 대한 압박감이 없었으나, 인건비 지원이 중단되는 자활공동체에서는 수익성 악화현상이 지속될 수밖에 없는 업종이었던 것이다.

(2) 참여자의 기술수준 부족

상당수의 자활공동체 사업분야는 참여자의 과거 직업경험 및 가사경험을 살린 업종으로 제한되는 양상을 보이고 있다. 참여자들은 건강상태가 그다지 양호하지 못하며, 학력 및 기술수준이 낮은 경우가 대부분이고, 해당 사업분야에 대한 기술을 보유하고 있더라도 동종의 기술자에 비해 그 수준은 전반적으로 떨어졌다. 게다가 대부분의 자활공동체는 기술자에게 지불될 높은 인건비를 감당하지 못해 고부가가치를 지닌 상품 및 서비스의 개발에 도전하지 못하는 실정이다. 고용의 안정성과 소득의 안정성을 확보해 주지 못하기 때문에, 높은 수준의 기술자를 확보하는 데도 어려움을 겪고 있다. 이러한 자활공동체의 낮은 기술수준은 고부가가치를 지닌 상품의 개발을 어렵게 한다는 점에서, 수익성 악화로 이어질 위험을 내포하고 있다.

‘빵의나라’의 참여자는 모두 제빵기사 자격증소지자이며, 과거에 동종업종에 종사

한 경험이 있었다. 그러나 자신들이 만들어왔던 제품만 생산하는 데 그쳤으며, 기술력의 부족으로 소비자가 선호하는 제품, 호응을 받을 수 있는 신상품을 개발할 수 없었다. 대기업 프랜차이즈 형태의 제과점이 증가하는 상황에서 시장은 이미 높은 기술수준을 요구하게 되었고, 빵의나라는 낮은 수익률을 견디지 못해 폐업하게 되었다.

(3) 참여자의 경영능력 부족

대부분의 자활공동체 참여자들은 회계, 세무, 영업, 홍보 등 기업을 효율적으로 운영할 수 있는 경영기법이 부족하다. 이에 따라 자활공동체를 운영하는 데 있어 지역자활센터 실무자의 역할이 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 행·재정업무, 영업 및 홍보, 회의주제 등에 있어서 실무자들이 주된 역할을 하는 경우가 1/2 이상이며, 실무자의 능력과 열성이 성패를 가르는 경우까지도 있었다.

‘빵의나라’ 참여자들은 자활공동체 운영에 있어서 필요한 영업, 회계 및 관리, 홍보 등의 업무를 할 수 있는 능력 및 여력이 없었다. 이에 따라 이들 업무는 노원북부지역 자활센터의 실무자가 담당하게 되었다. 자활공동체 참여자의 업무능력을 배양하는 것이 필요했음에도 불구하고, 오히려 이들 업무만을 전담할 수 없는 실무자가 처리해 주었기 때문에 주체적으로 경영의 합리화를 꾀할 수 없었다.

(4) 허술한 경영관리시스템

자활공동체의 민주주의적 속성이 생산력 향상에 필요한 통제체제를 유지하기 어렵게 만드는 경우도 있다. 자활공동체에서 대표자는 기업의 대표이지만, 본원적으로는 참여자와 동등한 위치에 있어 인력의 관리·감독·통제에 어려움이 있다. 경영의 효율적 관리를 전담하는 참여자가 없을 경우 작업태만을 미연에 방지할 방법은 없는 것이다. 구성원 전체의 책임소재를 분명히 하는 시스템이 없는 자활공동체는 대부분 실패로 이어진다.

소화물배출사업은 인력의 관리, 통제가 사업의 성패를 결정하는 경우가 많다. 그러나 ‘O·K특송’은 사업운영에 있어 참여자 간의 공동체성을 최우선적으로 고려하였다. 이에 따라 자활공동체에 대표가 있음에도 불구하고, 다른 참여자들은 동등한 위치로 인식하였다. 대표는 사업체 경영에 필요한 강제성 또는 통제성을 제대로 발휘할 수 없었다.

(5) 참여자의 자기책임성 및 성공확신성 부족

자활공동체사업에 대한 참여자의 주인의식은 자활공동체의 경쟁력을 높이는 중요한 요소이다. 성공가능성에 상관없이 시장진입형 자활근로사업단은 2년~3년이 지나면 자활공동체로 반드시 전환해야 하고, 자활공동체로의 전환을 위한 동기유발기제가 미약한 상태에서 참여자들은 사업운영에 대한 자기책임성과 성공확신성을 가지지 못한 경우가 많다. 참여기간 중에 일한 만큼의 금전적 보상이나 수익의 배분이 이루어지지 않을 경우, 쉽게 자활공동체를 포기하고 국민기초생활보장 수급자로 돌아가려는 경향이 있기도 하다.

‘O·K특송’에서 일을 하던 국민기초생활보장 수급자들은 자신들이 창업한 자활공동체임에도 불구하고, 일비회원으로 참여한 비수급자들에 비해 배송량 및 생산성이 현저하게 낮았다. 공여지책으로 장려금제도, 일비삭감제도 등을 도입하였지만, 이들 대책은 실효성이 거의 없었다.

(6) 갈등해소기제의 부재

자활공동체사업을 하는 과정에는 참여자들 간에 발생하는 갈등 및 충돌은 일상적으로 존재하고, 이는 보편적인 현상이라고 할 수 있다. 그리고 갈등의 심각성 및 원인에 대한 정확한 판단과 갈등의 조정 및 치유과정은 자활공동체 내의 인간관계를 발전시키는 과정이다. 갈등의 골이 깊어지기 전에 치유되는 경우에는 관계가 공고해지지만, 조정에 실패하면 공동체성의 악화를 초래하는 요인으로 작용하고 있다. 더 나아가 공동체성이 붕괴될 경우에는 자활공동체의 해체로까지 이어졌다.

‘아름다운손’은 자활공동체 창업 당시에 2,000만원 상당의 적립금도 있었고, 서울시로부터 전세점포 임대 지원도 받았으며, 영등포지역자활센터의 지원도 다른 자활공동체에 비해 떨어진 수준은 아니었다. 그러나 참여자들 간의 사소한 마찰이 충돌로 변하고, 의사소통의 부재로 이어져 사업 및 운영 상의 발전을 도모할 수 없어 결국 해체하였다.

제 5 장 자활공동체사업 활성화방안

1. 제도 개선
2. 서울시 자활지원체계의 재정비
3. 서울시 및 자치구의 지원방안

제3장의 자활공동체 실태 분석결과와 제4장의 성공 및 실패요인에서 보듯이, 자활공동체를 활성화시키기 위해서는 우선 참여자들 스스로가 내부의 문제점 개선을 위해 부단한 노력을 기울이는 것이 필수적이다. 하지만 대부분 노동시장에서 배제된 빈곤층 내지 저소득층인 참여자들이 성공적으로 사업을 운영하는 것을 바라기에는, 부족한 점이 너무도 많은 것이 현실이다. 그러므로 자활사업과 관련한 공공부문뿐만 아니라 민간부문이 파트너십을 통해 동원가능한 자원을 활용하여 자활공동체를 지원하는 것이 필요하다. 공공부문과 민간부문은 ‘불가근불가원(不可近不可遠)’의 관계를 유지하면서 서로에 대해 이해하고 비판하며, 함께 빈곤층의 자활을 위해 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

여기에서는 본 연구의 목적에 따라 자활공동체 활성화를 위해서 공공부문이 해야 하는 노력 또는 지원에 초점을 두고 정책방안을 제시하겠다. 즉, 자활공동체사업과 관련한 정책방안을 제도 개선, 자활지원체계의 재정비, 서울시 및 자치구의 지원책 등으로 크게 나누고, 각각의 카테고리별로 구체적인 정책방안을 모색하였다.

1. 제도 개선

1) 우선구매 및 우선위탁 확대를 위한 지침 마련·시행

「국민기초생활보장법」 제18조 제3항에 따라 국가 및 지방정부는 실시하는 사업을 자활공동체에 우선 위탁할 수 있고, 조달구매 시에는 자활공동체의 생산품을 우선구매할 수 있다. 하지만 이 규정은 강행규정이 아니기 때문에 지방정부 차원에서는 반드시 지킬 의무는 없는 규정이다. 게다가 우선위탁 및 구매의 방법, 물품 및 서비스의 내용 등이 규정되어 있지 않아, 실제로는 <표 2-15>에서 살펴본 바와 같이 2006년 서울시 및 자치구에서 자활공동체 및 자활근로사업단으로부터의 상품 및 서비스 구매/위탁금액은 3억 3,387만원에 불과한 실정이다.

일부에서는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조1)에 자활공동체 및 자활근로사업단에서 직접 생산하는 물품 및 서비스도 수의계약할 수

있도록 하자는 주장도 있다. 실제로 일선 공무원들은 법적 근거가 명확하지 않아 자활공동체 및 자활근로사업단과의 수익계약을 꺼리고 있다.

그러나 이 문제는 다른 차원에서 생각해 볼 필요가 있다. 우선 자활공동체는 조건부수급자들이 참여하는 자활근로사업의 수익금을 창업자금으로 사용하고 있다. 수익금의 적립은 국민기초생활보장제도에 의한 '자활근로 임금'이 인건비를 대체하기 때문에 가능한 것이다. 결국 자활공동체는 국가·지방자치단체와 시민사회의 지원을 통해 창업하는 것이다. 공공기관 및 시민사회의 지원없이 사업체를 꾸려가고 있는 자영업자들과 비교할 때, 형평성 차원에서 바람직하지 않다고 생각된다. 또한 자활공동체에 대한 과도한 지원은 빈곤층의 자립의식 및 능력 배양에 긍정적인 영향을 미치지 못할 것이라는 우려도 있다.

하지만 공공기관 및 시민사회의 지원을 통해 성장하는 자활공동체가 별다른 성과 없이 창업과 폐업을 반복한다면, 이 또한 크나큰 사회적 손실이 아닐 수 없다. 게다가 많은 자활공동체가 작은 수익의 일부분이라도 지역사회에 환원하는 다양한 활동을 실천하고 있다는 점에서, 일정 정도의 공공의 지원은 필요하다.

서울시 및 자치구에서 자활공동체 및 자활근로사업단의 상품 및 서비스를 구매한 실적이 극히 미미한 수준에 머물고 있는 것은 행정의 경직성과 공무원의 무관심에서 비롯된다고 할 수 있다. 그러므로 서울시 차원의 행정지침을 마련하여 소액구매·위탁인 경우에는 자활공동체를 적극 활용하도록 공무원들에 대한 환기가 필요하다. 자활공동체의 활성화를 위해서 서울시 및 자치구는 일정 기간(2년~3년)까지 또는 손익분기점에 도달할 때까지 자활공동체에서 물품 및 서비스에 대한 우선구매를 요청할 경우

1) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조

①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제9조 제1항 단서의 규정에 의한 수익계약에 의할 수 있다.

8. 그 밖에 계약의 목적·성질 등에 비추어 불가피한 사유가 있는 경우로서 다음 각 목의 경우

나. 물품의 가공·하역·운송 또는 보관을 하게 함에 있어서 경쟁에 부치는 것이 불리하다고 인정되는 경우

라. 「사회복지사업법」에 의하여 설립된 법인이 직접 생산하는 물품을 제조·구매 또는 용역계약을 하거나 이들에게 직접 물품을 매각·임대하는 경우

바. 「장애인복지법」 제44조에 따른 장애인복지시설 또는 장애인복지단체가 직접 생산하는 물품의 제조·구매 또는 용역계약을 하거나 이들에게 직접 물품을 매각·임대하는 경우

아. 다른 법령의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체사업을 위탁 또는 대행할 수 있는 자와 당해 사업에 대한 계약을 하는 경우

에 심사를 통해 우선적으로 구매·위탁할 필요가 있다. 이 때 수의계약에 의한 우선구매 및 위탁은 소액인 경우로 한정할 필요가 있다. 또한 경쟁입찰의 경우에는 계약심사시에 자활공동체에 가점을 부여하는 방식도 고려할 필요가 있다.

2) 「서울시 자활급여 및 지원에 관한 조례」 제정

중앙정부와 자치구에 과중하게 역할이 편중되어 있는 자활사업을 보다 효과적으로 지원·육성하기 위해서는 서울시의 역할과 책임을 증대시킬 필요가 있다. 자치구에서 수행하기 어려운 규모의 자활사업을 지원하게 하여 자활사업의 효과성을 증진시키고, 더 나아가 ‘근로연계형 복지(workfare)’의 발전을 통해 빈곤층 및 노동소외계층의 빈곤 문제 해결과 복지를 증진시키기 위해서 자활공동체의 제도적 지위 확보를 위한 조치가 필요하다. 현행 국민기초생활보장제도의 자활을 지원하기 위한 정책수립 및 시행 단위는 ‘보장기관’으로 되어 있으나, 실제적인 정책수립 및 시행 단위는 중앙정부와 기초자치단체(자치구)로 집중될 뿐이고 광역자치단체(서울시)의 역할은 지극히 단순한 전달체계의 역할에 그치고 있다(<그림 2-1>의 ‘자활사업 흐름도’ 참조).

자활사업의 특성상 지방정부의 역할이 활성화의 중요한 변수로 작용하고 있다. 게다가 자활의 경로와 모델이 다양해질수록 서울시의 역할이 보다 많이 요구되고 있음에도 불구하고, 제도적 근거 등이 없어 자활사업 추진시 문제점으로 대두되고 있다. 자활사업에 있어 서울시의 역할을 확대하고, 자활사업실시기관 및 자활공동체에 현실적인 지원을 할 수 있도록 제도적 근거를 확보하기 위해서는 (가칭) 「서울시 자활급여 및 지원에 관한 조례」를 제정할 필요가 있다. 조례에 포함되어야 할 주요 내용은 다음과 같다.

- 지역자활실행계획의 수립 및 변경
- 가구별 자활사례관리계획의 수립 및 평가
- 자활급여의 종류 및 내용
- 자활급여의 평가 및 변경
- 광역자활지원센터의 설립 및 운영
- 자활공동체에 대한 인증 및 지원
- 지역자활운영위원회의 설치 및 운영

- 지역자활투자협약의 체결 및 운영
- 자활기금의 설치·적립 및 관리·운영

특히 자활기금의 설치·적립 및 관리·운영에 관한 사항은 자활공동체에 대한 지원과 밀접한 관련이 있다는 점에서, 적립 및 운영의 활성화에 중점을 두어야 할 것이다. 자활사업 중에 자활공동체 또는 공동창업을 지원하는 목적을 가지고 설치된 기초생활보장기금은 제2장에서 살펴본 바와 같이, 역할을 제대로 발휘하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 경기도의 경우에는 상당한 실적과 성과를 거두고 있는 것으로 알려져 있다. <표 5-1>에서 보듯이 경기도의 기초생활보장기금에 의한 사업자금 용자 및 전세자금 용자의 내용은 서울시보다 상당히 융통성이 있음을 알 수 있다.

<표 5-1> 경기도의 기초생활보장기금에 의한 사업자금 및 전세자금 용자

구 분		사업자금 용자	전세자금 용자
용자대상		자활공동체	자활공동체, 자활근로사업단
용자한도		- 자활공동체 : 3천만원 - 광역자활공동체 : 2억원	- 자활공동체·자활근로사업단 : 1억원 - 광역자활공동체 : 3억원
용 자 조 건	자금상환	- 5년 거치 일시상환 - 5년 매분기 균등분할상환	- 2년 거치 일시상환 - 2회 연장 가능(최장 6년)
	이자율	연 1.0%	

자료 : 경기도, 내부자료, 2007.

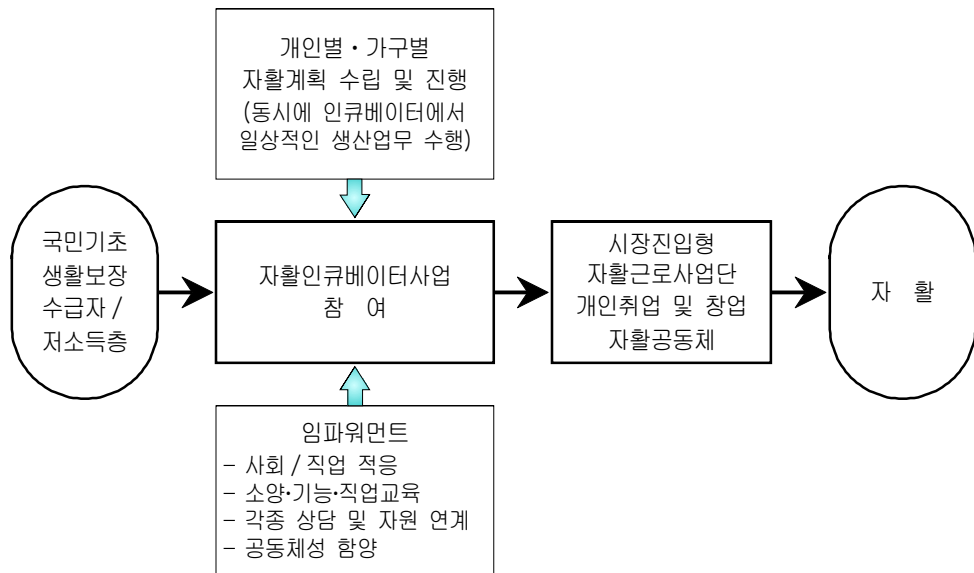
3) 자활경로에 자활인큐베이터사업 추가

자활공동체가 제대로 운영되려면 직전 자활경로인 시장진입형 자활근로사업단에서 사회/직업적응훈련, 기술·직업교육, 공동체성 함양 등이 제대로 이루어져야 한다. 이 중에서도 기술수준을 향상시키는 교육 및 훈련은 필수적이다. 하지만 자활사업 참여자에게 기술교육을 실시하여도 이를 통해 일정 수준의 전문성과 수익성을 보장할 수 있도록 하기 위해서는 매우 오랜 시간이 필요하다. 이 때문에 자활공동체는 참여자의 직업경험 혹은 가사경험 등을 살린 업종에 집중되는 것이다. 그리고 시장진입형 자활근로사업단에서 자활공동체로의 전환하는 시점이 2년(또는 3년)으로 한정되어 있어, 이 기간에 특정 수준의 기술을 습득하기란 거의 불가능하다.

자활공동체는 사업의 성격(집수리, 간병/산후/가사도우미, 도시락/음식물판매, 청소

등), 요구되는 노동력 및 기술력 등에 따라 적합한 주민이 참여할 때 성공가능성이 높기 마련이다. 하지만 현행 자활근로사업단 및 자활공동체는 참여주민의 능력 및 적성과 상관없이 우선 참여 후에 사업적합성 여부가 판단되는 체계로 진행되고 있다. 이러한 상황에서 2년~3년이라는 한정된 기간 동안에 창업능력을 배양하는 것 또한 거의 불가능하다. 「자활급여법」(안)에는 자활역량급여에 자활교육·훈련이 추가되었다. 하지만 빈곤층의 경우 일을 하면서 기술 및 경험을 습득하려는 경향이 강하다는 점을 감안할 때 그 실효성에 의문을 가질 수밖에 없다.

그러므로 자활공동체로 전환되는 시장진입형 자활근로사업단의 경우는 사업시행 이전에 시범적으로 운영되는 인큐베이터 차원의 자활근로사업이 필요하다. 자활인큐베이터사업에서는 우선 심리적·정신적으로 취약한 참여자에게 인성교육과 병행하여 노동할 수 있는 안정적인 환경을 제공할 필요가 있다. 그리고 참여자의 능력과 적성이 사업에 적합한지를 판단할 수 있는 시간과 공간을 마련해 줄 필요가 있다. 자활공동체 창업 시에 요구되는 기술력을 습득할 수 있는 시간과 공간도 마련해 줄 필요가 있다. 이 시기에 지역자활센터는 개인별·가구별 자활계획을 수립·진행해야 한다. 또한 사회/직업적응훈련, 기술·직업교육, 공동체성 함양 등을 통해 참여자의 임파워먼트에 힘을 기울여야 한다.



<그림 5-1> 자활인큐베이터사업의 개념도

이를 위해서는 자활인큐베이터사업은 자활경로 상에서 사회적일자리형 자활근로사업과 같은 위치에 있어야 한다. 자활인큐베이터 구성으로부터 2년 이내에 시장진입형 자활근로사업으로 전환하거나 자활공동체로 창업하도록 해야 한다. 즉, 사회적일자리형 자활근로사업단과 같이 4년 동안 자활공동체로의 창업능력을 충분히 배양할 수 있도록 해야 한다.

「자활급여법」이 시행되면 자활공동체는 다른 조건부수급자 등에게 근로기회를 제공하여야 한다. 그러기 위해서는 현재와 같이 임금 80만원~90만원의 '3류 일자리'가 되어서는 안 된다. 3류 일자리를 벗어나려면 기술력에 기반한 시장경쟁력은 필수요건이다. 경제활동급여의 일환으로 참여하는 조건부수급자 등에게 자활공동체는 탈빈곤을 위한 확실한 자활경로로 인식되어야 한다는 것을 명심할 필요가 있다.

2. 서울시 자활지원체계의 재정비

1) '서울광역자활센터' 설립

현행 자활사업의 문제점 중에 하나는 국민기초생활보장제도 상의 자활지원을 위한 정책수립 및 집행과정에서 서울시(광역자치단체)의 역할은 배제되거나 지극히 단순한 전달체계의 역할에 그치고 있다는 것이다. 한편 경기도, 인천시, 대구시 등 3개 광역자치단체에서는 광역자활지원센터 시범사업(2004년 4월~2006년 12월)을 통해 광역적 차원에서 자활사업을 지원하고 있으며, 그 필요성과 효과성에 대해서는 어느 정도 인정받고 있다. 서울시의 경우 광역자활센터 설립·운영의 필요성은 다음과 같이 말할 수 있다.

첫째, 광역 단위의 자활근로사업단 및 자활공동체 설립 및 운영을 지원할 필요가 있다. 자활사업 중에 간병·산후도우미사업 등은 서울시 전역을 아우르는 개별 지역자활센터 간의 네트워크 사업으로 진행되고 있다. 그러나 네트워크 사업의 성과를 제고하기 위해서는 개별 지역자활센터들만의 지원으로는 현실적으로 한계가 있다. 그러므로 네트워크 사업을 중점적으로 지원할 수 있는 광역 단위의 자활지원체계가 필요하다. 개별 지역자활센터에서는 인력지원 및 관리를 중심으로, 광역자활센터에서는 홍보, 영업, 교육, 컨설팅 등의 지원을 중심으로 상호협력하면 네트워크 사업의 성과가 크게 제고될 것이다. 또한 네트워크 사업이 '규모의 경제' 효과를 누리며 경쟁력을 확보하기

위해서는 광역자활근로사업단 및 광역자활공동체로 발전시켜야 하며, 광역자활센터에서 이를 집중적으로 지원하는 체제를 갖출 필요가 있다.

둘째, 자활(사회적)기업을 육성 및 지원할 필요가 있다. 현재와 같이 공공부문이 자활사업에 대한 주도적인 역할을 수행할 경우 고비용·저효율의 구조를 벗어나기 어려울 것이다. 정부 주도적 사업도 필요하지만 비영리민간단체들의 활동도 이루어져야 하며, 이러한 대안 중에 최근에 부각되고 있는 것은 자활(사회적)기업의 육성과 발전을 통한 해결일 것이다. 많은 선진국에서 사회적기업은 노동시장에서 배제된 사람들에게 직업훈련과 일자리를 제공하고 지역주민들에게 부족한 사회서비스를 공급한다는 점에서, 혁신적인 고용 및 복지전략으로서의 입지를 다지고 있다. 그러므로 광역자활센터를 통해 자활(사회적)기업으로 발전가능한 재활용, 집수리, 청소 등의 자활공동체를 종합적으로 지원하여 자활(사회적)기업으로 육성할 필요가 있다.

셋째, 개인창업 및 취업에 대한 상담·지원, 사후관리 등의 사례관리체계를 구축할 필요가 있다. 현재의 자활경로는 ‘사회적응프로그램 / 지역봉사사업→자활근로사업단→자활공동체 / 개인창업 및 취업’으로 일반화되어 있는데, 다양한 자활경로를 통해 자립하도록 필요가 있다. 특히 개인창업 및 취업을 통한 자활을 좀더 장려할 필요가 있으며, 사후관리 등의 사례관리체계를 구축하여 지원의 효과성을 최대화할 필요가 있다. 자활사업대상자의 개인창업 및 취업을 활성화하기 위해서는 상담매뉴얼을 개발하고, 지역사회에 적합한 창업 및 취업경로를 개발할 필요가 있다. 그리고 이들의 직업능력·기술능력을 향상시키기 위해서는 맞춤형 교육·훈련, 사후관리 등의 사례관리체계를 구축해야 한다.

넷째, 자활사업실시기관의 실무자 및 자활사업 참여자에 대한 교육·훈련을 지원할 필요가 있다. 자활사업에 종사하는 실무자들은 대부분이 사회복지사이거나 사회복지관련 업무에 종사한 경험이 있지만, 자활사업에 대한 실무경험이나 전문지식이 부족한 상태이다. 그리고 저소득·빈곤계층은 대부분 교육수준이 낮고, 노동시장에서의 경쟁력이 부족한 경우가 대부분이다. 실무교육 및 전문교육을 강화하여 실무자의 능력을 길러주고, 기술교육 및 직업훈련을 체계화하여 종합적으로 지원함으로써 참여자의 경쟁력을 높일 필요가 있다.

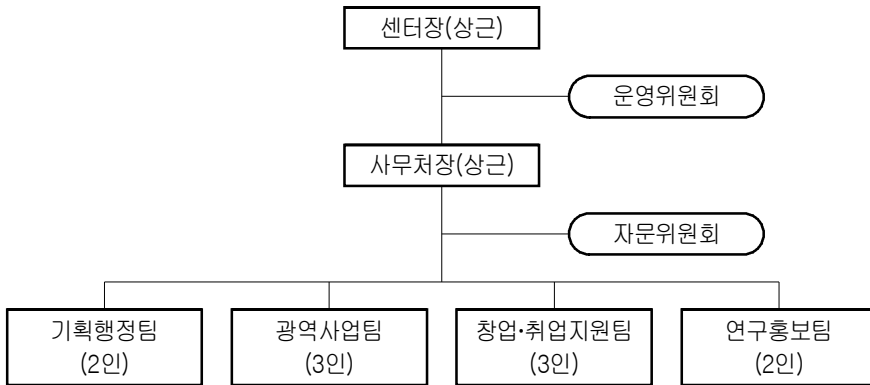
다섯째, 자활사업관련 통계를 구축하고, 조사·연구를 실시할 필요가 있다. 지역특성이 반영된 자활사업을 실시하기 위해서는 무엇보다도 지역 및 자활사업에 대한 정

보를 담은 통계의 구축이 기초가 되어야 한다. 그리고 이들 통계는 자활사업실시기관 실무자 및 공무원뿐만 아니라 일반시민들도 함께 공유할 수 있어야 한다. 또한 성공적인 자활사업과 실패한 자활사업에 대한 조사를 통해 그 성공요인 및 실패요인을 분석하여 새로운 자활근로사업단 및 자활공동체 설립 시에 시행착오를 최소화할 필요가 있다. 더불어 서울은 생활권별로 사회·문화적 환경의 편차가 다른 시·도에 비해 크지 않기 때문에, 광역 차원에서 자활사업 아이템, 경영기법 등을 개발하여 보급할 필요가 있다.

여섯째, 자활사업관련 홍보를 강화할 필요가 있다. 자활사업의 활성화와 이를 위한 공공의 지원을 이끌어내기 위해서는 사회적 합의가 필수적이다. 하지만 현재의 상황을 보면, 자활사업실시기관 등 이해관계자를 제외하면 자활사업의 필요성에 대해 회의적인 시각을 가진 사람들이 상당수에 달한다. 그러므로 이해관계자뿐만 아니라 일반시민 및 공무원 등에게도 ‘자활사업은 빈곤층의 경제적 자립을 위해 필요한 사업’이라는 의식을 고취시키기 위한 홍보활동을 강화할 필요가 있다. 개별 지역자활센터에서 자활사업에 대한 홍보를 하는 데에는 한계가 있으므로, 광역자활센터에서 자활사업의 필요성 및 현황, 생산품 및 서비스, 참여방법, 성공사례 등에 대한 집중적인 홍보를 통해 일반시민 및 공무원 등의 관심도를 높여야 한다. 경기광역자활센터를 중심으로 한 경기도의 광역자활공동체, 자활(사회적)기업에 대한 적극적인 홍보와 사회적 합의는 서울시에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

각 시·도의 광역자활센터 조직구조를 살펴보면 집행부서는 3개~4개로 구성되어 있고, 운영(지원)위원회를 운영하고 있다. 서울광역자활센터의 경우 3개 광역자활센터의 사례 및 설립·운영의 필요성을 볼 때 <그림 5-2>와 같은 조직구조를 구축할 필요가 있다.

기획행정팀은 기획 및 행정·회계, 서울자활교육센터의 설립 및 운영, 자원의 발굴 및 연계, 기초생활보장기금의 운영 지원 등의 업무를 담당하며, 광역사업팀은 광역자활사업 및 네트워크사업의 지원·경영컨설팅, 자활(사회적)기업의 설립 및 운영, 지역자활센터의 자활사업 지원 등의 업무를 담당할 필요가 있다. 창업·취업지원팀은 개인창업의 지원 및 경영컨설팅, 일자리지원센터의 설립 및 운영, 노숙인자활사업 관리 등의 업무를 맡으며, 연구홍보팀은 자활관련 통계의 작성, 조사 및 연구, 인터넷쇼핑몰의 운영, 홍보물 및 보도자료의 제작·배포 등의 업무를 맡을 필요가 있다.

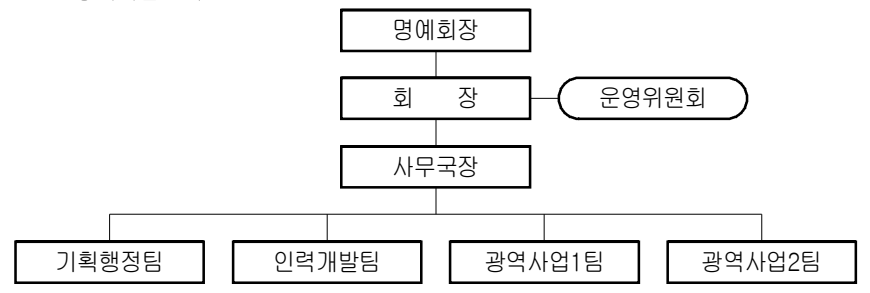


<그림 5-2> 서울광역자활센터의 조직구조(안)

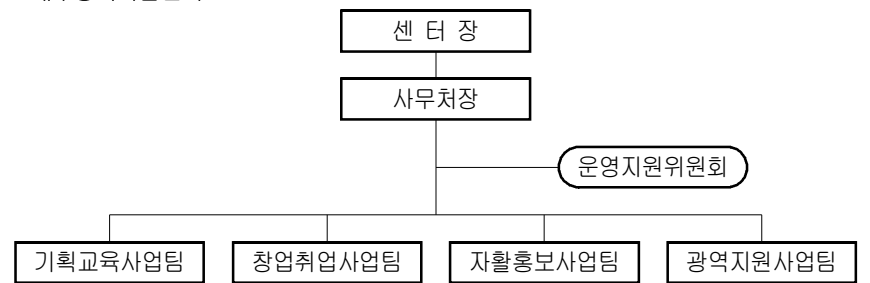
경기광역자활센터



인천광역자활센터



대구광역자활센터



<참고> 경기·인천·대구광역자활센터의 조직구조

서울광역자활센터의 예산은 보건복지부의 표준지침에는 4.3억원(국고 40%, 지방비 60%)으로 되어 있는데, 일정 수준 이상의 성과를 거두기 위해서는 증액이 필요하다. 다른 시도의 광역자활센터 사업예산을 고려할 때, 보건복지부 표준예산의 2배~3배 정도가 필요함을 알 수 있다. 그리고 서울광역자활센터의 부설기관으로 서울자활교육센터를 설치·운영하여 함께 예산을 지원할 필요가 있다. 이를 통해 자활사업 참여자들에게는 전문적인 기술·기능교육을, 자활사업실시기관 실무자들에게는 자활공동체 및 자활근로사업단 운영·지원을 위한 경영교육을 실시할 필요가 있다.

<참고> 2006년도 시도별 광역자활센터 사업예산 현황

(단위 : 백만원)

구 분	국 고	지방비	합 계
경기도	300	1,140	1,440
인천시	300	250	550
대구시	300	-	300

다른 사회복지사업과는 달리, 자활사업은 저소득 주민과의 밀접한 관계가 필수적인 현장 중심적 사업이고, 매우 역동성있는 사업이다. 사회복지관의 시설중심적 프로그램과는 대조적으로, 현장의 환경과 사업성향을 중심으로 자활사업실시기관의 실무자와 지역의 저소득 주민들 간에 유대관계가 사업을 성패를 좌우한다고 할 수 있다. 이러한 현장에서의 역동성 및 저소득 주민들과의 유대관계를 감안할 때 광역자활센터는 비영리민간단체가 운영하는 것이 바람직하다. 보건복지부의 광역자활센터 시범사업에 대한 평가에서도 지원의 유연성을 강화하기 위해서는 비영리민간단체에 위탁운영하도록 하는 것이 바람직하다고 결론을 내린 바 있다. 서울광역자활센터의 경우 자활사업에 대한 경험과 역량을 고려할 때 서울지역자활센터협회에서 운영하는 것이 적절하다고 판단된다.

2) 전달체계 일원화 또는 기관간 협조체제 구축

흔히 자활사업을 활성화시키기 위해서는 근로의욕을 고취시킬 수 있는 근로인센티브가 확대되어야 하고, 자활사업의 성과를 거두기 위해서는 프로그램의 개발·보급이 필요하다고 한다. 하지만 조직과 인력이 부족할 경우 목표하는 성과와 역할을 기대할

수 없다. 또한 조직과 인력은 충분하지만 제대로 된 협조체제를 구축하지 못할 경우에도 마찬가지로의 결과가 나타날 것이다. 이러한 점에서 자활사업을 실시하는 공공기관 및 민간기관의 인프라와 네트워크는 사업추진의 전제조건이라고 할 수 있다.

지난 7년간 사업추진의 결과로 민간부문의 경우 일정 수준의 인프라는 구축되었다고 할 수 있다. 전국 단위로 한국지역자활센터협회가 있고, 서울에는 서울지역자활센터가 있다. 자치구마다 지역자활센터가 1개씩 있으며, 많은 지역은 3개까지 설치되어 있다. 그리고 지역자활센터의 모법인 중에는 지역주민단체, 종교·시민단체, 사회복지재단, 사회복지관 등이 포함되어 있어 지역사회에서 중추적인 역할을 하는 사회복지관련 기관이 관계하고 있다고 보아도 무방할 것이다.

그러나 공공기관의 경우 인프라는 그런대로 갖추어져 있으나, 복지와 노동이 분리되어 있어 효과성이 떨어지는 문제가 있다. 자활사업의 요체는 ‘복지+고용’의 통합적 서비스를 빈곤층에게 제공하는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 중앙정부 차원에서 보건복지부와 노동부 사이의 협력은 필수적이며, 심지어 통합의 필요성까지 제기되는 것은 당연한 일이다. 자활사업은 고용과 복지의 통합적 서비스에 기초한 빈곤정책이기 때문에 서비스의 통합적 제공과 사례관리를 위해 정책의 집행 및 전달체계 역시 일원화될 필요가 있다²⁾.

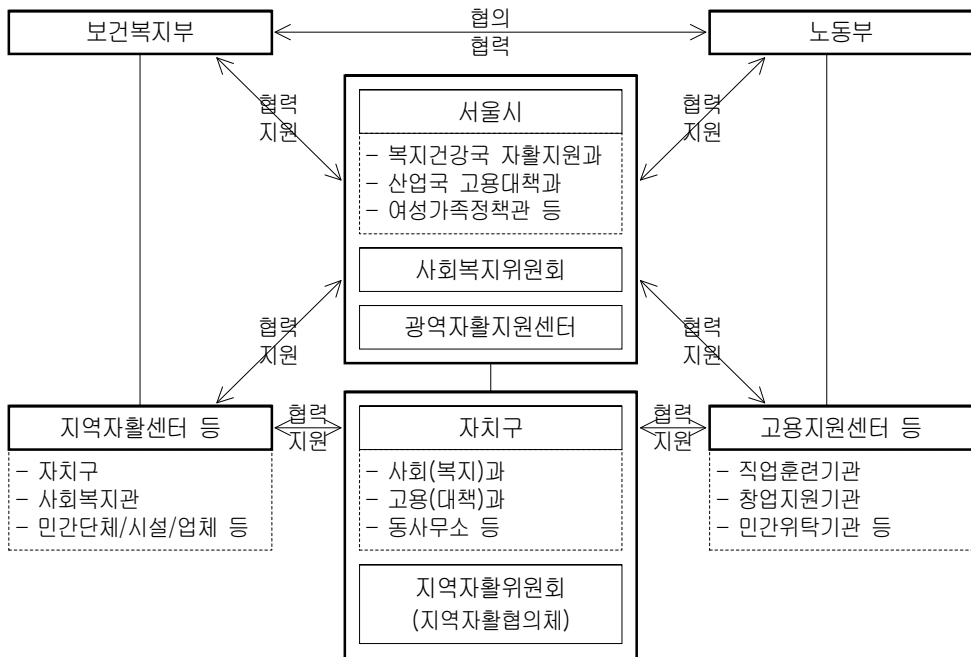
마찬가지로 지방정부의 차원에서도 복지관련 부서와 노동관련 부서를 통합하여 행정지원체계를 일원화하는 것이 가장 이상적이다. 하지만 행정체계를 일원화하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이므로, 관련부서 간에 파트너십을 형성하여 사업을 집행하는 것이 가장 현실적인 대안이라고 생각된다.

서울시의 경우 자활관련 부서는 복지건강국 자활지원과와 산업국 고용대책과가 있다. 또한 자활사업 참여자의 3/4 정도가 여성이고, 여성발전센터를 관리하고 있다는 점에서 여성가족정책관도 자활사업과 밀접한 관련이 있다. 향후 이들 부서는 자활사업 참여자가 자립할 수 있도록 가지고 있는 자원을 서울광역자활센터를 통해 지원해야 할 것이다. 자치구의 경우는 기존의 자활사업 전달체계 내에서 하던 역할을 그대로 수

2) 프랑스·벨기에·캐나다 등은 복지부와 노동부를 통합하여 기존의 분산된 고용·복지서비스 업무를 통합하고, 사회경제부를 신설하여 사회적 일자리 창출을 전담하게 하고 있다. 영국에서도 Jobcentre Plus(급여 담당부서(Benefit Agency)와 고용 담당부서(Employment Service)를 통합한 조직)의 설치를 통해 일자리(교육훈련 포함)와 사회급여를 제공하고 있다(이인재, 2003: 127).

행하되, 사회(복지)과뿐만 아니라 고용(대책)과와 협력하여 자활공동체 및 자활근로사업단에 대한 지원을 해야 할 것이다. 이 때 취업지원, 직업능력개발훈련, 사회적일자리 창출사업, 취업지원 민간위탁사업 등을 실시하는 노동부의 고용지원센터와도 실질적인 협조체제를 구축하는 것이 필요하다.

마지막으로 전달체계 상에서 해결해야 될 과제는 일선의 사회복지전담공무원과 관련이 있다. 국민기초생활보장제도를 시행하기 위해서는 사회복지전담공무원들이 신청자의 소득과 재산을 파악하고, 근로능력을 파악해야 한다. 문제는 이러한 업무가 너무 과중하여 자활사업에 집중할 수 없다는 데 있다. 이는 자활사업 참여자에 대한 초기상담과 유형화가 제대로 이루어지지 않고 있고, 이 때문에 자활사업의 성과에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 자치구 차원에서 자활사업대상자를 관리할 수 있는 사회복지전담공무원을 증원·배치하거나, ‘자활전담공무원’을 신규로 배치할 필요가 있다.



<그림 5-3> 자활사업관련 기관 간의 협조체제 구축(안)

3. 서울시 및 자치구의 지원방안

1) 판로개척 지원

<그림 3-5>에서 보듯이 현재 자활공동체의 시장 확보방식은 참여자의 직접인 영업 및 홍보와 지역자활센터 / 운영법인을 통하는 경우가 약 80%에 달한다. 자활공동체가 안정화되기까지는 일반적으로 2년~3년 정도가 소요되는데, 이 기간 동안에는 일정 정도의 보호된 시장이 필요하다. 따라서 서울시 및 자치구의 자활사업 담당공무원들은 자활공동체와 자활근로사업의 판로 개척을 위해 노력할 필요가 있다. 자활공동체에 대한 담당공무원 그리고 지방자치단체의 관심 여하(보호시장의 마련 여부)가 자활공동체 수나 내용의 차이를 만드는 것이 엄연한 사실이기 때문이다.

대부분의 자활공동체는 사회적 서비스 및 틈새업종에서 창업을 함에 따라 안정된 일감의 확보에 큰 어려움을 겪고 있다. 그러므로 지방정부와 지역사회를 중심으로 일감의 안정적인 확보를 위한 지원이 취해질 필요가 있다. 지방정부와 시민사회 차원에서 가능한 직접적인 지원방안은 지역의 공공 및 민간의료기관과 협력하여 간병/산후도우미 자활공동체와 수요자를 연계시켜 주는 방안, 지방정부의 소액 민간위탁사업을 자활공동체에 우선적으로 위탁하는 방안, 지방교육청과 지방정부의 지원 하에 학교청소사업을 위탁하는 방안 등을 제시할 수 있다. 하지만 이러한 지원은 기존의 소규모 민간위탁업체를 대체하는 방식이어서는 안 될 것이다.

간접적인 지원방안으로는 지역주민 및 지역기업에 대한 홍보의 강화를 통해 지원 하는 것을 고려해 볼 수 있다. 자활공동체사업은 지역사회에 바람직한 경제활동이며 노동활동이라는 것을 지역주민 및 지역기업이 인식하도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 개별 지역자활센터에서 이루어지고 있는 ‘자활사업 체험릴레이’를 정례화시킬 필요가 있고, 서울지역자활센터협회에서 기획하고 있는 ‘자활상품 및 서비스 박람회’를 정기적으로 개최할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 우선, 현재 지역자활센터의 사업·운영비로 시행하고 있는 ‘자활사업 체험릴레이’의 경우 자치구에서 예산을 지원할 필요가 있다. 실제로 매년 관악지역의 3개 지역자활센터가 연합하여 실시했던 ‘복지사업 체험릴레이’가 2007년에 중단되자, 관악구의 담당부서에서는 자치구 차원의 예산지원을 통해 매년 실시하자는 제안을 하기도 하였다. 그리고 서울지역자활센터협회 및 서울광역자활센터에서 개최하는 ‘자활상품 및 서비스 박람회’는 서울시의 예산지원 하에

2년~3년에 1회씩 서울광장 등지에서 개최하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다.

2) 경영지원시스템 구축

<그림 3-10>에 나타나 있듯이 자활공동체 참여자들이 가장 필요로 하는 정책은 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원인 것으로 나타났다. 또한 사례연구 결과의 실패요인에서 보듯이, 실패한 자활공동체는 공통적으로 참여자의 경영능력이 부족하여 폐업하였다. 지역자활센터가 자활공동체에 대한 1차적 경영지원인프라라고 한다면, 부문별로 전문성을 갖춘 2차적 인프라의 중요성이 점점 더 커지고 있는 것이다. 많은 자활공동체들이 경영·세무회계·마케팅 등의 분야에 대해 상시적으로 해당 지역자활센터에 지원을 요청하고 있다. 그러나 개별 지역자활센터에서는 이와 같은 지원을 하기 위한 전문적인 인력이 부족하고, 외부에 의뢰하는 경우에는 비용도 만만치 않아 체계적인 지원은 사실상 어렵다.

향후 서울광역자활센터가 설립되면, 이러한 문제는 어느 정도 해결될 수 있을 것이다. 하지만 최근 시장진입형 자활근로사업단이 크게 늘어나, 이에 따른 자활공동체의 창업도 과거보다는 훨씬 많이 증가할 것이다. 현재 보건복지부의 표준지침에는 10명의 구성원으로 광역자활센터를 조직하도록 되어 있다. 이 경우 전문적인 경영지원을 전담하는 실무자를 두는 것은 상당한 어려움이 예상된다. 게다가 구성원의 평균 연봉도 2,700만원으로 책정되어 있어, 경영지원 전문인력을 확보하여 배치하기는 거의 불가능하다.

그러므로 경영지원서비스를 제공하는 서울시의 지원조직을 활용할 필요가 있다. 서울시에는 기존에 8개의 창업지원센터, 7개의 소상공인지원센터, 서울산업통상진흥원 등이 있다. 이들 경영지원관련 기관들과 네트워크를 형성하여, 경영지원시스템을 구축할 필요가 있다. 이들 조직은 중소기업청, 서울시 산업국 산하에 있어 자활공동체에 대한 경영지원기능을 수행하기에는 한계가 있는 것은 사실이다. 하지만 자활공동체에 대한 경영지원을 할 때, 이들 기관이 자활공동체에 대한 이해, 지원의 정기성 및 지속성, 현장중심성 및 밀착성에 기반할 경우에는 상당한 효과를 발휘할 수 있을 것으로 생각된다.

3) 창업 및 사업자금 융자 지원의 확대

창업 및 사업자금과 관련해서 자활공동체와 일반기업의 차이점은 2가지로 요약할 수 있다. 첫째, 일반창업은 저축금, 담보 또는 보증을 통해 창업자금을 조달하지만, 자활공동체 참여자들이 저축금 등을 통해 창업자금을 마련하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 이를 위해서는 공공기금 또는 마이크로크레딧 등을 통한 창업자금 대출제도가 필요하다. 둘째, 일반창업에서는 창업자가 사업운영 초기의 어려움을 견딜 수 있는 여유자금이 있다는 것이 전제가 되지만, 자활공동체는 이러한 여유자금을 가지고 창업하는 경우는 찾아보기 힘들다. 따라서 사업이 안정화될 때까지 공공의 지원(저리의 사업자금 융자, 한시적 인건비 지원, 물품 및 서비스의 우선구매·우선위탁 등)이 요구되는 것이다.

자활공동체의 설립이나 운영에 있어 큰 장애요소는 적시에 필요한 자본을 조달하기 어렵다는 것인데, 담보 제공능력이 없고 신용보증에 의한 대출을 받을 수 없는 빈곤층의 경우에는 금융기관을 이용하는 데 많은 어려움이 있다. 그러나 <표 3-21>에서 보듯이 사업자금 융자 지원은 6.9%로 거의 이루어지지 않고 있다. 자금조달 및 경영능력이 절대적으로 부족한 자활공동체사업에 있어서 사업자금에 대한 지원이 필수적임에도 불구하고, 자활공동체를 지원하는 데 있어 기초생활보장기금의 활용도가 매우 낮음을 알 수 있다. 이에 비해 <표 3-27>의 ‘운영기간별 자활공동체 활성화방안’에서 보는 바와 같이 4년 이상 된 자활공동체 참여자까지도 사업자금 융자 지원을 확대해달라는 응답이 약 1/4에 달하는 것은 시사하는 바가 크다.

자활공동체 창업자금의 문제는 공공부문 창업자금대출사업의 보증요건을 완화하고, 민간부문의 마이크로크레딧 기관을 육성하며, 공공기관의 신용지원을 통해 민간금융기관의 대출이 용이하도록 하면 해결이 가능하다. 하지만 문제는 사업운영자금 대출의 경우이다³⁾.

3) 많은 생산공동체가 사업에 실패하는 이유는 사업추진과정에서 발생하는 일시적 현금유동성 부족에 기인한다. 따라서 자활공동체가 흑자상태에서 현금유동성의 부족으로 도산하는 것을 예방하려면, 운영자금에 대한 대출이 활성화되어야 한다. 노대명·석희정, 「자활공동체 창업활성화 방안 연구」, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2001, p.150.

<표 5-2> 민간 마이크로크레딧 현황(2007년 2월 현재)

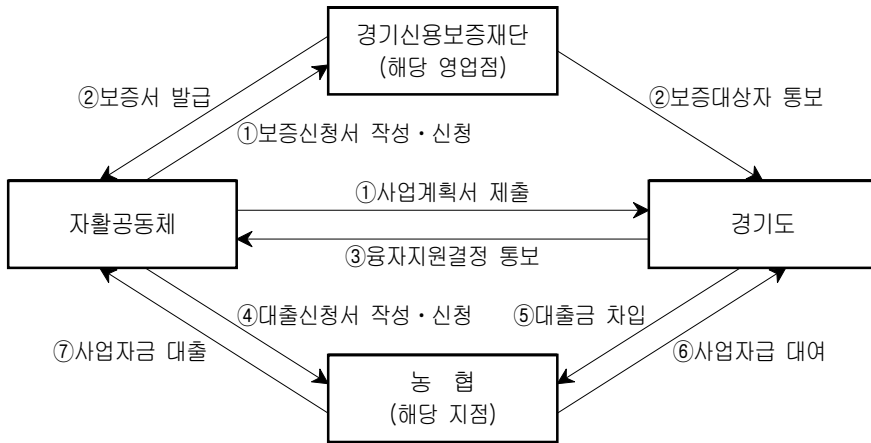
구 분	사회연대은행	신나는 조합	아름다운세상기금
기관성격	사단법인	사단법인	사단법인
기금설립 연월	2002. 9	2000. 6	2003. 6
주요 후원단체	삼성그룹, 국민은행 등	Grameen, 씨티그룹 등	아모레퍼시픽 등
대출금액	79.6억원	13.5억원	5.2억원
대출건수	401건	81건	12건
평균 대출금액	1,985만원	1,667만원	4,333만원
대출금리	연간 0%~6%	연간 2%~4%	연간 1%

자료 : 보건복지부, 내부자료, 2007.

사업자금 부족문제를 해결하기 위해서는 민간부문의 마이크로크레딧의 규모가 작은 상황이기 때문에 기초생활보장기금(「자활급여법」(안)이 국회를 통과할 경우에는 ‘자활기금’)의 운영을 활성화하거나, 자활공동체 수익금의 사용제한을 완화해 주는 방안이 고려되어야 한다.

우선 수익금의 사용제한을 완화하는 방안은 ‘자립’의 측면에서 볼 때 가장 바람직하나, 실제적으로는 <표 2-13>에서 보듯이 인건비를 제외한 순수익이 자활공동체당 월평균 50만원 정도이기 때문에 그 실효성이 미미하다고 할 수 있다. 그러므로 기초생활보장기금의 대출요건을 완화하여 자활공동체에 대한 창업 및 운영자금 지원을 확대할 수밖에 없다. 하지만 기초생활보장기금에 의한 사업자금 용자를 수탁받아 운영하고 있는 우리은행에서는 대출자격조건을 일반인과 거의 동일하게 운용하기 때문에, 자활공동체 참여자들이 대출을 받을 수 없는 상황이다.

그러므로 향후 서울시는 현재처럼 대출심사 및 결정은 기초생활기금운용심의회에서 하되, 경기도와 같이 서울신용보증재단에서 보증서를 발급해 주도록 하여 취급은행에게는 대출업무만을 위탁하는 방식으로 사업자금 대출을 용이하게 할 필요가 있다. 그리고 자활공동체의 자립능력·자금사정 등을 고려하여 2년(최대 3년)으로 되어 있는 용자상환기간을 1차에 한하여 연장할 필요가 있다. 이렇게 할 경우 자활공동체는 최소 4년에서 최대 6년 동안 안정적으로 사업자금 용자를 이용할 수 있을 것이다. 이와 함께 광역자활공동체 또는 자활(사회적)기업으로 육성하여 규모의 경제를 실현하기 위해서는 사업자금 용자액의 규모도 높일 필요가 있다.



자료 : 경기도, 내부자료, 2007.

<그림 5-4> 경기도의 기초생활보장기금에 의한 사업자금 대출구조

4) 생산기술의 향상을 위한 교육·훈련 지원

자활사업 참여자의 경쟁력을 향상시키기 위한 기술교육 및 훈련은 자활공동체뿐만 아니라 자활근로사업단의 운영과정에서 상당히 중요한 비중을 차지한다. 그럼에도 불구하고 현재 대부분의 기술교육·훈련은 한국지역자활센터협회, 서울지역자활센터협회, 개별 지역자활센터를 중심으로 이루어지고 있다. 이들 기관에서 참여자의 눈높이에 맞는 교육·훈련을 실시하고는 있지만, 시장경쟁력을 갖출 수 있을 정도의 질은 아닌 상황이다(<표 5-3> 참조).

자활공동체에게 있어 시장진출 이후에 고객의 수요와 요구에 맞추어 제품 및 서비스의 질을 향상시키기 위한 노력은 필수적이다. 그리고 제품 및 서비스의 질 개선을 위해서는 양질의 체계적인 교육훈련시스템 하에서 정기적으로 교육훈련을 받는 것이 최선이다. 현재 서울시에는 자활사업 참여자들을 위한 별도의 교육·훈련인프라가 없다. 그리고 자활사업실시기관마다 동일한 내용의 교육을 중복해 실시하거나, 교육수요가 있음에도 적기에 교육을 실시하지 못하고 있는 실정이다. 교육내용도 자활사업실시기관의 교육역량에 따라 많은 차이가 발생하고 있다. 서울지역의 지역자활센터에도 다양한 교육프로그램이 존재하긴 하지만, 지속적이고 체계적인 교육을 실시하기 위한 인프라 구축의 과제를 가지고 있다.

<표 5-3> 지역자활센터 차원의 자활교육프로그램

기 관	교육주제		예산지원
	실무자	참여자	
서울지역자활센터협회	- 실무자자활학교 - 자활경영학교	- 참여자자활학교 - 자활경영학교	한국지역자활센터협회 교육참가비
지역자활센터	- 자활입문과정	- 신규참여자교육 - 리더십교육 : 팀장 대상 - 주민교육 - 자활사업단 참여자교육	사업·운영비
가사·간병교육센터	-	- 가사·간병사교육	외부의 기금 교육참가비
장애통합교육 보조원사업단	-	- 특수교육보조원교육	외부(기업)의 기금
산모도우미사업단	-	- 산모도우미교육	보건복지부 외부(기업)의 기금

주 : 실무자교육에 중점을 두고 있는 한국지역자활센터협회의 교육내용은 제외함.
 자료 : 한국지역자활센터협회, 내부자료, 2007.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 교육내용의 전문성을 향상시키고, 다양한 교육 프로그램을 상시적으로 제공하는 (가칭) ‘서울자활교육센터’를 서울광역자활센터의 부설기관으로 설치할 필요가 있다. 서울자활교육센터는 ① 체계적이고 전문적인 자활교육프로그램의 기획 및 운영, ② 자활사업 참여자들의 기술교육을 통한 시장경쟁력 강화, ③ 개별 지역자활센터에 대한 지원을 통한 ‘자활교육의 질’ 제고, ④ 자활교육자료의 개발 및 보급 등의 역할을 하도록 해야 할 것이다.

그리고 이러한 역할을 제대로 수행하기 위해서 기존의 직업교육·훈련기관과의 교육연계망을 구축하는 것도 필요하다. 자활사업은 다양한 업종에서 실시되고 창업되고 있어 특정기관에서 모든 교육·훈련프로그램을 제공하기란 불가능하기 때문이다. 공공의 교육·훈련인프라와 민간의 교육·훈련인프라를 효과적으로 결합시켜 제공할 필요가 있는 것이다.

1차적으로는 서울시에서 운영하는 직업훈련기관과의 연계체계를 구축하여 정기적으로 교육훈련을 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 서울시립 직업전문학교, 서울시립 여성발전센터, 서울창업교육센터와 협조체제를 구축하여 교육·훈련을 이수하도록 하거나, 민간학원에 위탁교육·훈련을 의뢰하면 될 것이다.

<표 5-4> 서울시 직업훈련기관 현황

구 분	기관 / 시설	비 고
직업교육훈련	- 서울시립 직업전문학교 · 서울종합직업전문학교 : 12개 직종 19개 학과 · 한남직업전문학교 : 8개 직종 16개 학과 · 상계직업전문학교 : 16개 직종 21개 학과 · 엘림직업전문학교 : 7개 직종 9개 학과	- 실직자, 신규실업자 등을 대상으로 실시하고 있으며, 훈련생에게는 훈련비 일체를 서울시에서 부담 - 직업학교와 자치구에 설치되어 있는 취업정보은행 등을 통한 취업알선
고용촉진훈련	- 민간학원(위탁교육훈련기관)	
여성직업훈련	- 서울시립 여성발전센터 : 남부여성발전센터, 중부여성발전센터, 북부여성발전센터, 서부여성발전센터, 동부여성발전센터	- 여성을 대상으로 취업 / 부업, 소규모 창업이 가능한 직업교육 실시

자료 : 서울시 산업국 홈페이지(www.seoul.go.kr/bizeconomic).

2차적으로는 노동부의 고용지원센터에서 실시하는 직업능력개발훈련을 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 노동부에서는 국민기초생활보장 수급자를 대상으로 자활을 위한 직업교육·훈련도 실시하고 있다⁴⁾. 하지만 원칙적으로 조건부수급자 중에 노동부는 취업대상자, 보건복지부는 비취업대상자를 대상으로 자활사업을 실시하고 있다. 때문에 고용지원센터는 지방자치단체가 의뢰하는 취업대상자를 대상으로 직업능력개발훈련을 시키고, 일자리를 알선하는 등의 자활을 지원하는 사업을 하고 있다.

자활사업에 참여 중인 비취업대상자가 노동부의 직업능력개발훈련을 받으려면, 자활사업 참여를 중단하고 취업대상자로 전환한 후에 서비스를 제공받아야 한다. 그러나

4) 「실업자 등 직업능력개발훈련 실시규정」 제4조 제1항

①훈련대상자는 다음 각호의 대상자로서 「직업안정법」 제9조의 규정에 의하여 구직등록(해외취업훈련대상자는 해외취업사이트<www.worldjob.or.kr>에 구직등록)을 하고 직업능력개발훈련을 희망하는 자로 한다.

1. 영(「근로자직업능력개발법 시행령」) 제7조 제1항 제1호 규정에 의한 신규실업자등훈련은 「고용보험법」 미적용 실업자로서 영 제7조 제1항 제1호 각목의 어느 하나에 해당하는 자
2. 영 제7조 제1항 제2호의 규정에 의한 전직실업자훈련은 「고용보험법」에 의한 피보험자였던 실업자 또는 「고용보험법 시행령」 제13조 제2항 및 동법 시행규칙 제16조의 규정에 의하여 고용보험 피보험자격을 취득한 일용근로자
3. 영 제7조 제1항 제3호 규정에 의한 여성가장실업자훈련은 「고용보험법」에 의한 피보험자였거나 피보험자가 아니었던 실업자 중 영 제7조 제1항 제3호 각목의 어느 하나에 해당하는 여성가장실업자
4. 영 제8조의 규정에 의한 자활직업훈련은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
 - 가. 「국민기초생활보장법」상 수급자로서 직업적응훈련 중 근로의욕증진 및 직업지도프로그램을 이수한 자
 - 나. 「국민기초생활보장법」상 수급자로서 자활직업훈련에 대한 참여의지가 높아 직업적응훈련 사 전실시의 필요성이 낮다고 고용지원센터의 장이 인정한 자

비취업대상자는 서비스를 받을 수 없다고 명시된 법적 근거는 존재하지 않는다. 실제로 관악지역자활센터의 자활사업 참여자는 해당지역 고용지원센터의 직업능력개발훈련을 이수하였는데, 성동지역자활센터의 자활사업 참여자는 해당지역 고용지원센터의 직업능력개발훈련을 받을 수 없었다. 두 지역의 차이는 자치구에서 고용지원센터에 비취업대상자의 직업능력개발훈련을 의뢰했는가, 그렇지 않은가 외에는 없었다. 직업능력개발훈련을 받은 경우 자활사업 참여자는 훈련수당을 받지 않았으며, 이는 이중수혜 측면에서 당연한 것이다.

향후 보건복지부와 노동부는 자활사업대상자이면, 소관부처를 떠나서 강점이 있는 자활지원서비스를 받을 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 또한 서울시 및 자치구도 정기적으로 보건복지부 자활사업실시기관을 통해 노동부의 자활지원서비스에 대한 수요를 파악하고, 이를 고용지원센터에 의뢰하는 노력을 기울일 필요가 있다.

제 6 장 결 론

자활공동체는 국가 및 지방자치단체에서 지급하는 ‘자활근로 임금’이 아니라, 참여자들이 생산한 상품 및 서비스를 판매하여 발생하는 사업수익금으로 소득을 창출하는 방식으로 운영되는 사업체이다. 현행 「국민기초생활보장법」에 의하면 국민기초생활보장 수급자가 1/5~1/3 이상 참여하는 공동창업형태의 사업체 또는 기업을 의미한다. 자활공동체는 기본적으로 조건부수급자의 자활 또는 자립을 전제로 이루어진다. 때문에 자활공동체사업을 통해 가구별 최저생계비를 넘는 소득이 발생하면, 경제적 의미에서의 ‘자활’상태에 이른 것으로 판정되어 생계·의료·교육·주거급여의 지급이 중지된다.

자활공동체는 자활근로사업을 거쳐 자활공동체를 통해 자립하는 단계적 자활경로를 설정하고 있는 현행 자활사업 내에서 수급자들의 자활을 위한 최종 단계이다. 현재 자활공동체 중에 84.7%는 조건부수급자들로 구성된 자활근로사업단에서 전환하여 창업한 사업체이다. 정부에서는 자활공동체를 취업잠재력이 약한 수급자를 대상으로 적정한 소득을 보장하는 일종의 ‘일자리 창출사업’으로 기대하고 있는 것이다. 이는 「자활급여법」(안)의 경제활동급여 가운데 ‘자활공동체 등 근로기회의 제공’을 신설한 것으로 반영되었다.

공공부문의 지원과 제도적 틀 내에서 7년 동안 사업이 이루어졌지만, 서울지역의 자활공동체는 소규모 영세사업의 형태를 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타났다. 2007년 5월 현재 73개의 자활공동체에 367명이 참여하여, 사업체당 참여자수는 평균 5.0명이 참여하고 있는 것으로 나타났다. 4인 이하의 규모가 68.5%로 나타났으며, 사회서비스를 제공하고 있는 간병/산후/가사도우미 자활공동체의 참여자가 가장 많았다. 업종은 간병/산후/가사도우미 23.3%, 집수리 19.2%, 도시락/음식물판매 19.2%, 청소 15.1% 등으로 대부분 저부가가치의 영세사업이었다. 이에 따라 자활공동체의 월평균 매출액은 910.5만원 정도였고, 인건비를 제외한 월평균 순수익도 49.5만원으로 순수익이 ‘0’인 경우가 43.8%를 차지하고 있었다. 운영기간은 평균 2년 4개월로 짧았고, 4년 이상인 경우는 17.8%밖에 되지 않았다.

자활공동체 참여자들의 참여형태는 자활공동체 창업 당시의 참여자 52.6%, 창업후 동업자형태의 참여자 25.6%, 창업후 피고용인형태의 참여자 21.8%로 나타났다. 이를

통해 구성원의 잦은 교체로 기술 및 경험의 축적이 원활치 않음을 알 수 있다. 참여자의 수입(임금)은 월평균 87.7만원으로 상당히 적어서, 구성원의 잦은 교체로 이어지는 것을 알 수 있다. 또한 기술자·전문인이 참여하지 않아 영세사업에서 벗어나지 못하는 원인으로 작용하고 있다.

「국민기초생활보장법」에 의해서 서울시 및 자치구로부터의 지원을 받은 경우는 극소수에 불과하였다. 2006년 상품·서비스의 우선구매 및 우선위탁의 경우 자활공동체와 자활근로사업단을 합쳐 3억 3,387만원밖에 되지 않았고, 그나마 제도적으로 보장된 집수리사업에 집중되었다. 2002년~2006년 동안에 사업자금 용자는 대출조건 및 절차가 까다로워 1건도 이루어지지 않았다. 같은 기간 동안에 전세점포 임대 지원은 자활공동체와 자활근로사업단을 합쳐 30건에 16억 4,300만원만이 이루어졌다. 2006년 말 현재 근로유지형 자활근로사업단을 제외했을 때, 자활공동체와 자활근로사업단이 300개소에 달한다는 것을 감안하면 초라한 실적이라고 할 수 있다.

한편 설문조사 대상인 자활공동체 참여자의 노동력·기술력이 매우 부족한 것으로 나타났다. 참여자의 평균 연령은 47.8세로 40세 이상이 87.8%를 차지하고 있었고, 여성이 약 3/4로 나타났다. 고등학교가 50.6%, 중학교 이하가 43.1%로 나타나 학력수준도 상당히 낮았다. 조사 당일의 주관적 건강상태는 평균 65.6점으로 대체로 건강에 문제가 있는 참여자가 많았다. 주간 평균노동일수 5.5일, 일일 평균노동시간 8.7시간임에도 불구하고 월평균 수입은 81.4만원밖에 되지 않는 것으로 나타났다.

자활공동체를 운영하는 데 있어 취약한 사업인프라가 걸림돌로 작용하고 있었다. 참여자는 사업장 또는 작업시설/설비의 협소·부족(28.3%), 운영자금의 부족(22.3%), 전문성을 갖춘 기술/운영인력의 부족(18.3%) 등을 지적하였다. 자활사업실시기관 실무자들 또한 전문성있는 기술/운영인력의 부족(27.3%)하고, 참여자의 근로능력 및 기술수준 부족(14.4%)하다고 지적하였다.

또한 자활근로사업단에서 자활공동체로 전환/발전 시에 준비가 부족했던 것으로 나타났다. 자활공동체로의 전환/발전 시에 참여자의 노동능력 및 근로의욕(19.4%), 사업운영을 위한 자금(18.1%), 기술 및 직업교육/훈련(15.0%), 공공기관·지역사회 등을 통한 판로(12.7%) 등이 부족했던 것으로 나타났다. 자활공동체의 성패 여부는 보통 자활근로사업단에서 전환하는 시기에 결정된다고 해도 과언이 아닌데, 사업운영자금 확보, 판로 확보, 시설 및 장비의 확충, 기술/직업교육훈련 등 사업인프라에 해당하면

서 지방정부 차원의 지원이 가능한 부분에서 준비가 부족하였다.

대부분의 자활공동체는 판로의 부족문제를 안고 있었다. 참여자들은 참여자의 직접적인 영업·홍보 30.1%, 자활후견기관 또는 운영법인의 협력 24.5%, 상품 및 서비스의 질 향상을 통한 경쟁력 15.4%, 서울시 및 자치구 등 공공기관의 지원 12.6% 등을 통해 시장을 확보하고 있다고 응답하였다. 상품 및 서비스를 판매하는 데 있어서는 홍보 및 광고 부족 34.2%, 시장 및 가격경쟁력 부족 27.0%, 안정적인 판로 부재 21.5% 등으로 인해 어려움을 겪고 있었다.

이에 비해 서울시 및 자치구로부터의 지원/협력경험은 미흡한 것으로 나타났다. 자활공동체 또는 상품·서비스의 홍보 및 광고 지원(43.8%)은 어느 정도 지원/협력이 이루어지고 있었다. 그러나 전세점포 임대 지원(31.5%), 상품·서비스의 우선구매 및 우선위탁(30.1%), 기술 및 직업교육/훈련(21.9%), 사무실/사업장의 무상임대 지원(18.1%)은 미흡한 수준이었고, 사업자금 융자(6.9%)는 거의 이루어지지 않았다.

자활공동체 참여자들은 자활공동체를 활성화시키기 위해서는 광고·홍보·영업 등에 대한 전문적인 경영 지원 21.4%, 한시적 인건비 지원기간의 연장 14.8%, 우선구매 및 우선위탁 의무화 14.6%, 생산기술 및 기능의 향상을 위한 체계적인 교육훈련 지원 13.2%, 창업 및 사업자금의 융자 지원 확대 12.1% 등이 필요하다고 응답하였다. 이 중에서 인건비 부족문제는 「자활급여법」이 시행될 경우 자활근로사업 참여자를 인턴사원 형식으로 고용하면 상당 부분 해결될 문제이다.

자활공동체의 성공요인과 실패요인은 동전의 양면과 같다고 할 수 있다. 성공한 자활공동체의 성공요인을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시장경쟁력을 가진 유망한 사업아이템을 선택하여 창업하여야 한다. 시장경쟁력이 있는 유력한 사업아이템은 참신한 아이디어, 철저하고 충분한 시장조사 및 분석의 결과물이므로 이를 간과할 경우 실패를 초래하게 된다. 유망한 사업아이템은 소비자의 욕구에 부응하는 경쟁력 있는 상품 및 서비스를 개발하거나, 소위 ‘틈새시장’을 공략하는 데서 찾을 수 있다.

둘째, 리더의 경영마인드가 필요하다. 시장경쟁에서 도태되는 원인은 전문기술 및 경험의 부족뿐만 아니라, 경영인으로서의 기본자세와 마인드가 부족한 경우에도 나타났다. 또한 사업환경을 정확하게 판단하는 인지능력이 성패의 여부를 가늠하는 중요한 척도가 되는 경우가 많았다.

셋째, 자활공동체의 성공은 공공부문 또는 민간부문의 적극적인 지원 여부가 막대한 영향을 미친다. 민간기업도 마찬가지겠지만, 창업기반이 취약한 자활공동체의 경우 외부의 지원에 따라서 성과가 크게 달라졌다.

넷째, 경영관리시스템을 구축하여야 한다. 책임과 성실의 의무가 수반되지 않는 평등주의는 생산자협동조합의 긍정적인 효과를 무력화시키기도 한다. 그러므로 자활공동체 운영과 관련한 모든 사항은 공식성과 정기성을 갖추어 참여자에게 제공되어야 하며, 이를 모든 참여자가 지킬 때 생산성은 향상된다.

다섯째, 업종에 따라서는 규모의 확대를 통한 ‘규모의 경제’를 실현하기 위한 노력을 해야 한다. 틈새사업 가운데에는 규모 자체로도 큰 시장장악력을 가지며, 관리비용의 절감, 대량판매 및 대량구입의 이익을 실현할 수 있다.

여섯째, 전문인력 또는 기술의 전문성을 확보해야 한다. 전문인력 또는 기술의 전문성을 확보하기 위해서는 외부의 전문가를 활용하거나, 전문인력을 영입할 필요가 있다. 기술력은 시장경쟁력과 밀접한 관계가 있음을 명심해야 한다.

이에 반해 자활공동체 실패요인은 6가지로 요약할 수 있다. 첫째, 면밀한 시장조사 및 분석의 과정을 거의 거치지 않고 업종을 선택한 경우가 많았다. 둘째, 참여자들이 상품 및 서비스 생산에 필요한 기술수준에 도달하지 못했다. 셋째, 참여자들의 경영능력이 부족하여 자활공동체를 효율적으로 운영할 수 없었다. 넷째, 경영관리시스템이 허술하여, 구성원의 관리·감독·통제에 어려움이 따랐다. 다섯째, 저임금이 지속될 경우 참여자들의 자기책임성 및 성공확신성이 현저하게 떨어졌다. 여섯째, 갈등해소기제가 없거나 부족하여 참여자들 간에 발생하는 갈등과 충돌이 조속히 해결·치유되지 않을 경우에는 공동체성이 붕괴되었다.

본 연구에서는 그 동안 자활공동체사업과 관련한 문제들에 대해 제도 개선, 자활지원체계의 재정비, 보장기관의 지원 등 크게 3분야로 나누어 개선방안을 제시하였다.

첫째, 제도의 개선과 관련해서는 서울시 차원의 우선구매 및 우선위탁 확대를 위한 지침을 마련하여 시행할 필요가 있다. 서울시 및 자치구에서 자활공동체 및 자활근로사업단으로부터 상품 및 서비스 구매하는 경우가 극히 미미한 수준에 그치고 있는 것은 행정의 경직성과 공무원의 무관심에서 비롯된다. 그러므로 행정지침을 통해 소액구매·위탁인 경우에는 자활공동체를 적극 활용하도록 담당공무원들에 대한 환기가 필요하다.

「자활급여법」과 보조를 맞추어 「서울시 자활급여 및 지원에 관한 조례」를 제정할 필요가 있다. 이를 통해 자활사업에 있어 서울시의 역할을 확대하고, 자활사업실시기 관 및 자활공동체에 현실적인 지원이 가능하도록 해야 할 것이다. 특히 기초생활보장 기금(「자활급여법」이 실시될 경우에는 자활기금)의 설치 및 운영에 관한 사항은 자활 공동체에 대한 지원과 밀접한 관련이 있다는 점에서, 운영의 활성화에 중점을 두어야 할 것이다.

또한 자활인큐베이터사업을 자활경로에 추가시킬 필요가 있다. 자활공동체가 제대로 운영되려면 직전 자활경로인 시장진입형 자활근로사업단에서 기술능력 및 창업능력, 공동체성이 배양되어야 한다. 하지만 2년이라는 짧은 기간에 준비를 마친다는 것은 거의 불가능하므로, 사회적일자리형 자활근로사업과 같은 위치에서 자활인큐베이터 사업을 하도록 해야 한다. 즉, 자활공동체로의 창업 준비를 위한 충분한 시간과 공간을 마련해 줄 필요가 있다.

둘째, 자활지원체계의 측면에서는 ‘서울광역자활센터’를 설립할 필요가 있다. 서울 광역자활센터는 센터장, 운영위원회, 사무처장, 자문위원회, 기획행정팀, 광역지원팀, 창업·취업지원팀, 연구홍보팀으로 구성할 필요가 있다. 그리고 기획행정팀은 기획 및 행정·회계, 서울자활교육센터의 설립 및 운영, 자원의 발굴 및 연계, 기초생활보장기금의 운영 지원 등의 업무를 담당하며, 광역사업팀은 광역자활사업 및 네트워크사업의 지원 및 경영컨설팅, 자활(사회적)기업의 설립 및 운영, 지역자활센터의 자활사업 지원 등의 업무를 담당할 필요가 있다. 창업·취업지원팀은 개인창업의 지원 및 경영컨설팅, 일자리지원센터의 설립 및 운영, 노숙인자활사업 관리 등의 업무를 맡으며, 연구홍보팀은 자활관련 통계의 작성, 조사 및 연구, 인터넷쇼핑몰의 운영, 홍보물 및 보도자료의 제작·배포 등의 업무를 맡을 필요가 있다. 자활사업의 활성화를 위해서는 융통성 있는 사업집행이 요구되며, 자활사업에 대한 경험과 역량을 고려할 때 ‘서울지역자활센터협회’에서 운영하는 것이 적절하고 생각된다.

전달체계 일원화 또는 기관간 협조체제를 구축할 필요가 있다. 근로연계형 복지의 핵심인 자활사업의 활성화를 위해서는 복지관련 부서와 노동관련 부서를 통합하여 행정지원체계를 일원화하는 것이 가장 이상적이다. 하지만 관련부서 간에 파트너십을 형성하여 사업을 집행하는 것이 가장 현실적인 대안이다. 서울시의 경우 자활관련 부서는 복지건강국 자활지원과와 산업국 고용대책과가 있다. 또한 자활사업 참여자의 3/4

정도가 여성이고, 여성발전센터를 관리하고 있다는 점에서 여성가족정책관도 자활사업과 밀접한 관련이 있다. 이들 부서는 자활사업 참여자가 자립할 수 있도록 가지고 있는 자원을 광역자활센터를 통해 체계적으로 지원할 필요가 있다. 또한 주민자치센터 등의 일선기관에 사회복지전담공무원을 증원·배치하거나 ‘자활전담공무원’을 신규로 배치할 필요가 있다.

셋째, 보장기관의 지원·협력으로는 자활공동체의 판로 개척을 지원할 필요가 있다. 일정 수준의 서울시 및 자치구 등 공공기관, 지역사회 등에 의한 ‘보호된 시장’을 구축하기 위한 노력을 할 필요가 있다. 지역의 공공 및 민간의료기관과 협력하여 간병/산후도우미 자활공동체와 수요자를 연계시켜 주는 방안, 지방교육청과 지방정부의 지원 하에 학교청소사업을 위탁하는 방안 등을 제시할 수 있다. 이와 더불어 자치구 차원에서는 ‘자활사업 체험릴레이’, 서울시 차원에서는 ‘자활상품 및 서비스 박람회’ 등을 지원하여 지역주민 및 지역기업에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다.

서울시의 창업 및 경영지원조직을 연계하여 경영지원시스템을 구축할 필요가 있다. 광역자활센터만으로는 자활공동체에 대해 경영·세무회계·마케팅 등의 분야에 관한 적절한 지원이 불가능하다는 점에서, 창업지원센터, 소상공인지원센터, 서울산업통상진흥원 등을 적극 활용해야 한다.

기초생활보장기금을 통한 창업 및 사업자금 융자 지원을 확대해야 한다. 적시에 필요한 자본을 조달해 주기 위해서는 대출요건을 완화하여 자활공동체에 대한 창업 및 운영자금 지원을 확대해야 한다. 특히 사업자금 융자의 경우에는 서울신용보증재단에서 보증서를 발급해 주는 형태로 개선하여 대출을 용이하게 할 필요가 있다. 광역자활공동체 또는 자활(사회적)기업으로 육성하여 규모의 경제를 실현하기 위해서는 사업자금 융자액의 규모도 높일 필요가 있다.

생산기술 향상을 위한 교육·훈련을 지원하기 위해 서울광역자활센터의 부설기관으로 (가칭) ‘서울자활교육센터’를 설치하는 것이 필요하다. 그리고 기존의 직업교육·훈련기관과의 교육연계망을 구축할 필요가 있다. 1차적으로는 서울시에서 운영하는 직업훈련기관과의 연계체계를 구축하여 정기적으로 교육훈련을 받을 수 있도록 하고, 2차적으로 노동부의 고용지원센터에서 실시하는 직업능력개발훈련을 받을 수 있도록 지원할 필요가 있다.

지난 7년간 서울시의 자활공동체 지원정책은 체계적이지 못했고, 이에 따라 창업

한 자활공동체 중에 절반 정도가 폐업을 하였다. 「국민기초생활보장법」 상의 자활지원을 위한 정책수립 및 집행이 중앙정부와 기초자치단체 위주로 이루어진 것이 하나의 요인으로 작용하였다. 자활사업에서 서울시의 역할은 지극히 단순한 전달체계에 머무를 수밖에 없었다. 그러나 「자활급여법」이 시행되는 2009년부터는 지역여건 및 특성에 맞는 자활사업을 융통성있게 추진해야 하기 때문에, 서울시의 역할은 현재와 크게 달라질 것이다. 서울시의 위상이 높아지는 것만큼 자활사업에 대한 지원도 증대되어야 한다. 그리고 이러한 지원은 민간부문의 자활사업관련 기관 및 단체와의 파트너십을 통해 이루어지는 것이 바람직하다.

자활사업과 관련한 민관파트너십을 구축할 때, 지방정부와 민간부문의 관계는 서로 비판하면서 협력하는 ‘창조적 긴장관계’를 유지하는 것이 필요하다. 서울시와 자치구는 지방정부로서의 역할을, 민간기관 및 단체는 NGO로서의 역할을 정확히 수행하는 가운데 파트너십도 올바른 위상을 찾을 수 있다. 이 때 민간기관 및 단체는 사회적 책임성을 자각하면서, 지방정부와 유연하고 창의적인 접점을 찾고자 노력해야 할 것이다. 서울시와 자치구도 NGO의 사회적 가치를 인정하면서, 열린 자세로 정책 또는 행정에 적용하려고 노력해야 할 것이다. 공공부문과 민간부문의 파트너십은 ‘빈곤층의 자활’이라는 공동의 목표를 달성하기 위한 필수요소임을 서로가 자각할 때만이 자활사업의 성과를 극대화할 수 있다는 점을 명심해야 한다.

참고문헌

참고문헌

- 경기광역자활지원센터, 2004, 「자활공동체 현황 및 운영활성화 방안」, 경기광역자활지원센터 정책토론회 자료집
- 경기광역자활지원센터, 2005, 「사회적기업 (주)김원 조직진단 보고서」
- 경기광역자활지원센터, 2006, 「사회적기업 진단을 통한 지원시스템 개발 연구」
- 기획예산처·송실대학교, 2006, 「사회적기업 재원조달방안 수립 및 외국사례 연구」
- 김경희·반정호, 2006, “한국 상황에서의 사회적기업의 개념과 유형에 관한 소고”, 「노동정책연구」, 제6권 제4호
- 김수현, 2001, 「서울시 저소득 여성가구주를 위한 자활지원 방안」, 서울시정개발연구원
- 김수현·박은철, 2000, 「서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구」, 서울시정개발연구원
- 김정원, 2007, 「사회적 배제 완화를 위한 사회적 자본의 역할」, 전북대학교 대학원 박사학위논문
- 김홍일, 2002, “자활사업과 지역공동체—자활사업과 지역공동체운동의 연관성”, 「도시와 빈곤」, 통권 제56호
- 노대명·박찬임 외, 2004, 「자활정책·지원제도 개선방안 연구」, 한국보건사회연구원, 한국노동연구원
- 노대명·석희정, 2001, 「자활공동체 창업활성화 방안 연구」, 한국보건사회연구원·보건복지부
- 대통령비서실 삶의질향상기획단, 2000, 「공동체와 함께 하는 자활지원」
- 류만희, 2006, 「자활후견기관 지원체계 개선방안 연구」, 자활정보센터
- 류만희·노대명·최승아, 2006, 「광역자활지원센터 평가 및 모형개발에 관한 연구」, 경기·대구·인천광역자활지원센터
- 보건복지부, 2005, 「광역자활지원센터 평가 및 운영모형 연구」
- 보건복지부, 2007, 「국민기초생활보장사업 안내」

- 보건복지부, 2007, 「자활사업안내」
- 보건복지부·한국자활후견기관협회·자활정보센터, 2002, 「전국표준화자활사업 발전방안 및 매뉴얼 개발」
- 서울시정개발연구원·보건복지부, 2000, 「지역특성별 자활지원모형 개발에 관한 연구」
- 서울시사회복지사협회, 2006, 「5.31 서울시 지방선거 사회복지정책 제안 결과보고서」
- 신명호, 2001, “시장진입형 생산공동체의 경쟁력과 그 요인에 관한 분석”, 「도시연구」, 제7호
- 신명호·김홍일, 2002, “생산공동체운동의 역사와 자활지원사업”, 「동향과 전망」, 제53호
- 엄형식, 2005, “유럽적 의미의 사회적 기업 개념과 시사점”, 「도시와 빈곤」, 통권 제76호
- 이문국, 2005, “자활제도 개선의 방향과 과제”, 「복지동향」, 제80호
- 이인재, 2002, “한국자활사업의 동향과 과제”, 「동향과 전망」, 제58호
- 이인재, 2005, “사회적 기업 ‘컴윈’ 성공요인과 발전과제”, 「동향과 전망」, 제66호
- 이인재 편, 2006, 「자활정책론」, 서울: 도서출판 나눔의집
- 이현송, 2001, “생산자협동조합 조직의 비교연구”, 「한국사회학」, 제35집
- 이현송, 2003, “생산자협동조합의 조직원리와 실험사례”, 한국도시연구소, 「도시공동체론」, 서울: 한울아카데미
- 이형하, 2004, 「자활사업 참여 빈곤층의 자활효과성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 동신대학교 대학원 박사학위논문
- 정선희, 2005, 「한국의 사회적 기업」, 서울: 다우출판사
- 한국보건사회연구원·보건복지부, 2001, 「자활대상자 선정·분류기준 및 관리체계 개선 방안 연구」
- 한국자활후견기관협회·자활정보센터, 2006, 「희망의 조건을 만드는 자활사업 종합보고서」
- 황미영, 2001, “제3섹터형 자활공동체의 조직화과정과 함의”, 「도시연구」, 제7호
- 황정임, 2005, 「빈곤여성을 위한 자활지원정책 개선방안 연구-자활공동체(참여여성)

사례를 중심으로-」, 한국여성개발원

황정임·송치선, 2005, “자활공동체 유형별 빈곤여성의 자활경험에 관한 연구”, 「여성 연구」

부 록

1. 자활공동체 활성화를 위한 기초조사 설문지
2. 「자활급여법」(안)

- 자활공동체 담당 / 행정지원 실무자용 -

<조사표 번호>

--	--	--

안녕하십니까?

서울시정개발연구원에서는 「저소득층 자활공동체사업 활성화방안」 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구에서는 서울시에서 시행되고 있는 현행 자활공동체사업의 실태를 파악하여 제도 및 운영 개선방안을 도출하고, 서울시 및 자치구 차원의 자활공동체에 대한 지원방안을 다각도로 모색하고자 합니다.

선생님께서 응답하신 내용은 「통계법」에 의해 익명으로 처리되고, 통계자료 이외의 용도로는 절대 사용되지 않습니다.

바쁘신 중에도 설문에 응해 주셔서 감사합니다.

2007년 5월

서울시정개발연구원

주 소 : 서울시 서초구 서초동 391번지(서울시인재개발원 내)

담당자 : 서은영(02-2149-1273, eyseo@sdi.re.kr)

조사원 기재사항	응답자	성명	
		전화번호	
		자활공동체명	
		자활후견기관명	
	조사자	성명	
		조사일시	월 일 시 분 ~ 시 분

7. 현재 귀 자활공동체의 매출 및 수익금에 관한 사항입니다. 해당사항에 기입해 주십시오.

구 분	연간 매출액	연간 수익금
운영기간이 1년 미만인 경우	()월간 ()만원	()월간 ()만원
운영기간이 1년 이상인 경우	1년간 ()만원	1년간 ()만원

※ 2007년 4월말을 기준으로 작성해 주십시오. 운영기간이 1년인 경우 2006년 5월~2007년 4월입니다.

8. 다음은 구체적인 서울시 및 자치구와의 지원/협력경험을 묻는 질문입니다. 해당되는 곳에 표시해 주십시오.

구 분	지원/협력경험
(1) 자활공동체의 상품 및 서비스의 우선구매 및 우선위탁	① 있다 ② 없다
(2) 전세점포 임대 지원	① 있다 ② 없다
(3) 사업자금 융자 지원	① 있다 ② 없다
(4) 사무실 또는 사업장 무상임대 지원	① 있다 ② 없다
(5) 기술 및 직업교육/훈련 지원	① 있다 ② 없다
(6) 자활공동체 또는 상품·서비스의 홍보 및 광고 지원	① 있다 ② 없다

8-1. 현재 서울시 기초생활보장기금의 전세점포 임대 지원액은 최대 1억원입니다. 지원상한액은 충분하다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 불충분
- ② 조금 불충분
- ③ 조금 충분
- ④ 매우 충분

8-2. 사업자금 융자 지원액은 최대 7천만원인데, 충분하다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 불충분
- ② 조금 불충분
- ③ 조금 충분
- ④ 매우 충분

12. 현재 자활공동체의 상품 및 서비스를 판매하는 데 있어 가장 어려움을 겪고 있는 부분은 무엇입니까?

1순위 : ()

2순위 : ()

- ① 지역 상권에 맞지 않는 업종
- ② 상품 및 서비스의 안정적인 판로 부재
- ③ 품질관리시스템의 미구축 등으로 인한 상품 및 서비스의 낮은 수준
- ④ 시장 및 가격경쟁력 부족
- ⑤ 상품 및 서비스의 홍보와 광고 부족
- ⑥ 기타(구체적으로 :)

13. 현재 귀 자활공동체의 구성원현황에 대한 사항입니다. 해당란에 기재해 주십시오.

<참여형태 보기>	
① 자활공동체 창업 당시의 참여자	
② 자활공동체 창업후 동업자형태의 참여자	
③ 자활공동체 창업후 피고용인 형태의 참여자	

연번	참 여 태	참 여 기 간	전월 인건비	
			공동체 수익금	한시적 인건비
1	()	()년 ()개월	()만원	()만원
2	()	()년 ()개월	()만원	()만원
3	()	()년 ()개월	()만원	()만원
4	()	()년 ()개월	()만원	()만원
5	()	()년 ()개월	()만원	()만원
6	()	()년 ()개월	()만원	()만원
7	()	()년 ()개월	()만원	()만원
8	()	()년 ()개월	()만원	()만원
9	()	()년 ()개월	()만원	()만원
10	()	()년 ()개월	()만원	()만원
11	()	()년 ()개월	()만원	()만원
12	()	()년 ()개월	()만원	()만원
13	()	()년 ()개월	()만원	()만원
14	()	()년 ()개월	()만원	()만원
15	()	()년 ()개월	()만원	()만원

연번	참 행 여 태	참여기간	전월 인건비	
			공동체 수익금	한시적 인건비
16	()	()년 ()개월	()만원	()만원
17	()	()년 ()개월	()만원	()만원
18	()	()년 ()개월	()만원	()만원
19	()	()년 ()개월	()만원	()만원
20	()	()년 ()개월	()만원	()만원
21	()	()년 ()개월	()만원	()만원
22	()	()년 ()개월	()만원	()만원
23	()	()년 ()개월	()만원	()만원
24	()	()년 ()개월	()만원	()만원
25	()	()년 ()개월	()만원	()만원
26	()	()년 ()개월	()만원	()만원
27	()	()년 ()개월	()만원	()만원
28	()	()년 ()개월	()만원	()만원
29	()	()년 ()개월	()만원	()만원
30	()	()년 ()개월	()만원	()만원
31	()	()년 ()개월	()만원	()만원
32	()	()년 ()개월	()만원	()만원
33	()	()년 ()개월	()만원	()만원
34	()	()년 ()개월	()만원	()만원
35	()	()년 ()개월	()만원	()만원

설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

- 자활공동체 구성원용 -

<조사표 번호>

--	--	--

안녕하십니까?

서울시정개발연구원에서는 「저소득층 자활공동체사업 활성화방안」 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구에서는 서울시에서 시행되고 있는 현행 자활공동체사업의 실태를 파악하여 제도 및 운영 개선방안을 도출하고, 서울시 및 자치구 차원의 자활공동체에 대한 지원방안을 다각도로 모색하고자 합니다.

선생님께서 응답하신 내용은 「통계법」에 의해 익명으로 처리되고, 통계자료 이외의 용도로는 절대 사용되지 않습니다.

바쁘신 중에도 설문에 응해 주셔서 감사합니다.

2007년 5월

서울시정개발연구원
 주 소 : 서울시 서초구 서초동 391번지(서울시인재개발원 내)
 담당자 : 서은영(02-2149-1273, eyseo@sdi.re.kr)

조사원	응답자	성명	
		전화번호	
		자활공동체명	
		자활후견기관명	
기재사항	조사자	성명	
		조사일시	월 일 시 분 ~ 시 분

가. 자활공동체 참여에 관한 사항

1. 현재 자활공동체에 참여하기 직전과 현재의 자격 또는 상황은 어디에 속합니까?

직 전 : ()

현 재 : ()

① 일반수급자

② 조건제외·유예자

③ 조건부수급자

④ 자활특례자

⑤ 차상위계층

⑥ 일반인(기술/경력자)

2. 현재 자활공동체에 참여하기 이전에 다른 자활사업에 참여한 적이 있습니까?

구 분	참여 여부	참여기간
(1) 지역봉사 또는 적응훈련	① 있다 ② 없다	()년 ()개월
(2) 직업교육·훈련	① 있다 ② 없다	()년 ()개월
(3) 자활근로사업	① 있다 ② 없다	()년 ()개월
(4) 다른 자활공동체	① 있다 ② 없다	()년 ()개월

3. 현재 귀하는 평균적으로 일주일에 몇 일, 하루에 몇 시간씩 일을 하고 계십니까?

주간 평균노동일수 : ()일/1주일

일일 평균노동시간 : ()시간/1일

4. 현재 자활공동체에 참여하여 받은 수입(지난 3개월 간의 평균 소득)은 얼마입니까?

월평균 소득 : ()만원

4-1. 현재 자활공동체에 참여하여 받는 수입에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

()

① 매우 불만족

② 조금 불만족

③ 조금 만족

④ 매우 만족

5. 귀하가 참여하고 있는 자활공동체를 통해 5년 내에 가정의 생활여건이 나아질 것이라고 생각하십니까? ()

① 전혀 나아지지 않을 것이다

② 나아지지 않을 것이다

③ 조금 나아질 것이다

④ 많이 나아질 것이다

14. 현재 자활공동체에서는 자활후견기관 및 실무자로부터 어떠한 부분에서 주로 지원을 받고 있습니까? ()

1순위 : ()

2순위 : ()

① 재정 소요판단 및 집행

② 일반적인 행·재정업무

③ 영업 및 홍보

④ 인력 관리

⑤ 작업현장 관리·감독

⑥ 자치구 및 담당공무원과의 협조

⑦ 지역사회와의 협조

⑧ 기타(구체적으로 :)

15. 다음은 서울시 및 자치구의 담당공무원과의 관계에 관한 문항입니다. 해당하는 곳에 표시해 주십시오.

구 분	전 혀 그 령 지 않 다	조 금 그 령 지 않 다	조 금 그 령 다	매 우 그 령 다
서울시 및 자치구의 담당공무원은 자활공동체사업에 대한 이해도가 높다.	①	②	③	④
서울시 및 자치구의 담당공무원은 보호된 시장 구축 및 판로 개척을 위해 노력하고 있다.	①	②	③	④

라. 정책 개선에 관한 사항

16. 자활근로사업단에서 자활공동체로 전환/발전된 공동체입니까? ()

① 예 → 16-1로

② 아니오 → 17로

16-1. 자활근로사업단에서 자활공동체로 전환/발전될 때 가장 필요하다고 느낀 것은 무엇입니까?

1순위 : ()

2순위 : ()

① 기술 및 직업교육/훈련

② 참여자들의 사업마인드

③ 사업운영을 위한 자금 확보

④ 공동체 참여자들의 노동능력과 근로의욕

⑤ 사업을 위한 시설 및 장비 확충

⑥ 공공기관, 지역사회 등을 통한 판로 확보

⑦ 외부전문가를 통한 사업/경영컨설팅

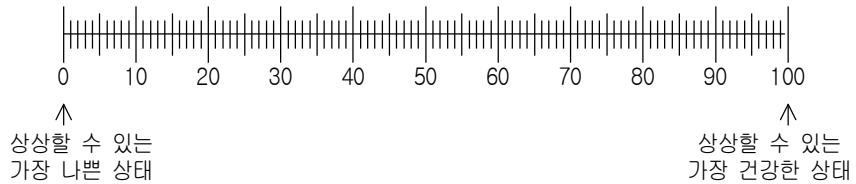
⑧ 자활후견기관 실무자들의 경험 및 역량

⑨ 기타(구체적으로 :)

19. 귀하의 결혼 상태는 어디에 해당되십니까? ()

- ① 미 혼
- ② 기 혼
- ③ 이 혼
- ④ 사 별
- ⑤ 기타(구체적으로 :)

20. 귀하의 건강상태가 얼마나 좋은지 혹은 나쁜지를 표현하는 것을 돕기 위해서 그림과 같은 막대그림표를 그렸습니다. 여기에서 귀하가 상상할 수 있는 가장 건강한 상태는 100이고, 상상할 수 있는 가장 나쁜 상태는 0입니다. 귀하가 생각하시는 오늘의 건강상태를 막대그림표 위의 한점에 표시하여 주시기 바랍니다. ()



21. 현재 거주하고 있는 주택의 점유형태와 가격은?

점유형태		구 분	금 액
① 자 가		주택가격	()만원
임 차	② 전 세	보증금	()만원
	③ 보증부월세	보증금	()만원
		월 세	()만원
④ 월세 / 사글세	월세 / 사글세	()만원	

21-1. 현재 거주하고 있는 주택의 사용면적은?

전용면적 : ()평

※ 전용면적의 경우 단독/다가구주택은 주거부분의 사용면적으로, 연립/다세대주택·아파트는 분양면적에서 공용면적을 제외한 면적으로, 상가/점포주택은 주거부분만의 사용면적으로 적어 주십시오.

22. 귀하의 현재 주택에서 동거하고 있는 가구원수는 귀하를 포함하여 모두 몇 명입니까?

가구원수 : ()명

22-1. 가구원 중에 만성질환자, 장애인 등이 있습니까?

- ① 만성질환자 : ()명 ② 장 애 인 : ()명
③ 노 인 : ()명 ④ 미취학아동 : ()명
⑤ 만성질환자, 장애인, 노인, 미취학아동 없음

※ 만성질환 : 호흡기질환, 간질환, 알코올/약물중독, 치매, 만성통증, 간질, 암, 외상 등으로 3개월 이상 앓고 있으면서 정기적으로 병원에 다녀야 하거나, 다른 사람의 간병을 필요로 하거나, 그 질환으로 인하여 일을 할 수 없는 상황이어야 함.

23. 귀 가구의 월평균 소득액(직장 또는 일자리에서 받은 임금이나 자영업자의 수입, 저축 및 적금의 이자, 국민기초생활보장 급여 등의 정부보조금, 연금, 부모·친척의 지원금, 사회단체로부터의 후원금 등 포함)은 얼마나 됩니까? 가구의 월평균 지출액(저축, 적금, 계돈, 차용금 상환액, 보험료 등은 제외)은 얼마나 됩니까? 모든 가구원의 소득액과 지출액을 합산해 주십시오.

월평균 소득 : ()만원 월평균 지출 : ()만원

23-1. 귀 가정의 현재 생활에서 가장 많이 지출하는 항목은 무엇입니까?

- 1순위 : () 2순위 : ()
① 식료품비 ② 보건·의료비
③ 교육비 ④ 주거비
⑤ 제세공과금 ⑥ 피복비
⑦ 교통·통신비 ⑧ 기타(구체적으로 :)

24. 귀 가구의 자산(부채를 고려하지 않고, 보증금과 동산·부동산을 모두 합산한 금액)은 어느 정도 됩니까? 가구의 부채는 어느 정도 됩니까? 모든 가구원의 자산과 부채를 합산해 주십시오.

자 산 : ()억 ()만원 부 채 : ()억 ()만원

설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

제1장 총 칙

제1조 (목적) 이 법은 근로능력이 있으나 생활이 어려운 자에게 제공하는 자활급여에 관한 사항을 규정하여 스스로의 힘으로 생활안정을 이루도록 하여 이들의 사회적 권리의 보장을 도모하고 사회통합과 사회복지 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “수급권자”라 함은 이 법에 의한 자활급여를 제공받을 수 있는 자격을 가진 자를 말한다.
2. “수급자”라 함은 이 법에 의한 자활급여를 받는 자를 말한다.
3. “잠재수급권자”라 함은 소득과 재산이 대통령령이 정하는 일정 수준 이하인 자로서 자활능력, 가구여건 등이 취약하여 「국민기초생활보장법」 상의 수급권자가 될 가능성이 높다고 보건복지부장관이 인정하는 자
4. “자활급여”라 함은 수급자의 자활역량개발, 경제활동촉진 및 자활을 촉진하는 가구여건을 조성하기 위해 제공하는 서비스나 금전 등을 말한다.
5. “보장기관”이라 함은 이 법에 의하여 자활급여를 행하는 국가 또는 지방자치단체를 말한다.
6. “자활급여기관”이라 함은 수급자에게 자활급여를 제공하는 광역자활센터, 지역자활센터, 청소년자활지원관 및 제28조의 규정에 의하여 자활급여의 제공을 위탁 받은 기관을 말한다.
7. “자활사례관리”라 함은 수급자의 자활욕구 파악 및 그에 따른 가구별 사례관리 계획 수립, 자활급여 제공, 자활급여의 적정성 평가 및 변경 등의 전 과정을 통합적이고 체계적으로 관리하는 것을 말한다.

제3조 (자활급여의 기본원칙) ①국가는 이 법에 의한 수급권자에 대해서는 가급적 경제활동을 통해 자기발전을 촉진하고 생활안정을 도모할 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다.

②자활급여는 자활촉진을 위하여 수급권자의 자활욕구, 생활여건 등을 종합적으로 고려하여 필요한 범위 안에서 적정하게 제공되어야 한다.

③자활급여는 수급권자의 효율적인 자활을 위하여 사회복지정책분야와 고용정책분야의 지원이 통합적으로 제공되어야 한다.

④이 법에 의한 자활급여는 개별가구 단위로 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인단위로 행할 수 있다.

제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무 등) ①국가와 지방자치단체는 수급권자의 자활촉진을 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 정책을 수립·추진하여야 한다.

②국가와 지방자치단체는 수급권자의 규모, 지역특성 등을 고려하여 자활급여가 원활히 제공될 수 있도록 자활급여기관을 확충하고 그 설립·운영을 지원하여야 한다.

③국가와 지방자치단체는 수급권자의 자활촉진에 필요한 조사·연구를 수행하여야 한다.

④국가와 지방자치단체는 수급권자의 자활을 촉진하기 위해 자활사례관리 및 자활급여 제공에 대한 국가품질관리체계 구축 등을 적극적으로 수행하여야 한다.

⑤국가와 지방자치단체는 지역의 여건과 특성을 충분히 반영한 지역사회 중심의 자활지원체계를 구축하여야 한다.

제5조 (실태조사) ①보건복지부장관은 자활급여 제공을 체계적으로 시행하기 위하여 자활지원을 위한 실태조사를 매년 실시하여야 한다.

②제1항의 규정에 따른 조사의 대상, 방법, 내용 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.

제6조 (국가자활기본계획의 수립) ①보건복지부장관은 제5조의 실태조사 결과와 제11조의 조사 결과를 감안하여 국가의 자활정책에 관한 목표 및 추진방향 등에 관한 국가자활기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 제32조의 규정에 의한 중앙자활위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 수립하여야 한다.

②보건복지부장관은 기본계획의 작성을 위하여 노동부장관 등 관계부처의 장과 협의하여야 하고, 필요한 경우 국가기관 및 지방자치단체의 장에게 자활지원관련 계획 및 정책자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제7조 (지역자활실행계획의 수립) ①특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 제6조의 규정에 의한 기본계획에 따라 시·도의 지역자활실행계획을 해당 지역자활위원회의 심의를 거쳐 매년 수립하여야 한다.

②시장·군수·구청장은 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 제6조의 규정에 의한 기본계획과 제1항의 규정에 의한 시·도의 지역자활실행계획에 따라 시·군·구의 지역자활실행계획을 해당 지역자활위원회의 심의를 거쳐 매년 수립하여

야 한다.

③시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 해당 지역여건 변화와 제13조의 규정에 따라 수급자의 가구별 자활사례관리계획을 정기적으로 평가하고 필요한 경우 해당 지역의 지역자활실행계획을 변경할 수 있다.

제8조 (다른 법률과의 관계) 이 법은 수급권자의 자활촉진 등에 있어서 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이에 관한 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제2장 자활수급자의 선정 및 자활급여의 실시

제9조 (자활수급권자의 범위) ①이 법에 따른 수급권자는 근로능력이 있는 자로서 다음 각호에 해당하는 자를 말한다.

1. 「국민기초생활보장법」 제9조 제5항의 규정에 따른 국민기초생활보장 수급자
2. 「국민기초생활보장법」 제5조의 국민기초생활보장 수급자로서 제1호에 해당하지 아니한 자
3. 제2조 제3호의 규정에 의한 잠재수급권자
4. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제26조의 적용을 받고 있는 자로서 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 자
5. 국내에 체류하고 있으면서 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 외국인 중 대통령령이 정하는 사람으로서 「국민기초생활보장법」 제5조에 해당하는 자
6. 그 밖에 생활이 어려운 자로서 일정 기간 동안 이 법이 정하는 자활급여가 필요하다고 보건복지부장관이 인정하는 자

②제1항의 근로능력이 있는 자에 대한 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.

제10조 (자활급여의 신청 등) ①수급권자와 그 친족, 그 밖에 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 수급권자의 자활급여를 신청할 수 있다. 다만, 제9조 제1항 제1호에 해당하는 경우 신청이 있는 것으로 간주한다.

②자활전담공무원은 이 법에 의한 자활급여를 필요로 하는 자가 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할지역 안에 거주하는 수급권자에 대한 자활급여를 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 수급권자의 동의를 구하여야 하며, 이를 수급권자의 신청으로 볼 수 있다.

③제1항 및 제2항의 규정에 따른 자활급여의 신청방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제11조 (조사) ①시장·군수·구청장은 제10조의 규정에 의한 자활급여 신청이 있는 경우에는 자활전담공무원으로 하여금 자활급여의 결정 및 실시 등에 필요한 다음 각 호의 사항을 조사하게 한다.

1. 잠재수급권자의 소득·재산에 관한 사항
2. 수급권자의 근로능력·취업상태·자활욕구 등 제13조의 규정에 의한 가구별 자활사례관리계획 수립에 필요한 사항
3. 그 밖에 자활급여 결정에 필요하다고 인정하는 사항

②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 수급권자의 취업 및 직업훈련 경력 등에 관한 사항을 조사하기 위하여 「직업안정법」 제4조 제1호의 직업안정기관의 장(이하 “직업안정기관의 장”이라 한다)과 협력하여야 한다.

③시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 조사의 목적으로 자료를 확보하기 위하여 수급권자 또는 신청인에게 보건복지부령이 정하는 바에 따라 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

④시장·군수·구청장은 수급자에 대한 자활급여의 적정성을 확인하기 위하여 매년 1회 이상 정기적으로 조사를 실시하여야 한다.

⑤수급자의 자료 제출, 조사의 위촉, 관련 전산망의 이용 등 그 밖에 조사를 위하여 필요한 사항에 관하여는 「국민기초생활보장법」 제22조 제2항 내지 제5항, 제7항의 규정을 준용한다.

제12조 (자활급여의 결정 및 실시 등) ①보장기관은 제11조의 규정에 따라 조사를 한 때에는 지체없이 자활급여 실시의 여부와 급여내용을 결정하여야 한다.

②보장기관은 제1항의 규정에 따라 자활급여 실시여부와 급여내용을 결정한 때에는 그 결정의 요지, 급여의 종류·방법 및 개시시기 등을 서면으로 수급권자 또는 신청인에게 통지하여야 한다.

③제2항에 규정에 의한 통지는 제10조의 규정에 의한 신청일로부터 14일 이내에 하여야 한다. 다만, 제11조의 규정에 의한 조사에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는 신청일로부터 30일 이내에 통지할 수 있다.

④수급자는 제1항의 규정에 의한 자활급여의 결정일로부터 자활급여를 받을 수 있다.

⑤제1항 내지 제4항에서 규정한 사항 이외에 자활급여의 결정 및 실시의 방법 및 절차 등에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제13조 (가구별 자활사례관리계획의 수립) ①시장·군수·구청장은 수급권자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 제11조의 규정에 따른 조사결과를 감안하여 수급자 가

구별로 자활사례관리계획(이하 “가구별 자활사례관리계획”이라 한다)을 수립하고 그에 따라 이 법에 의한 자활급여를 제공하여야 한다.

②시장·군수·구청장은 수급자의 가구여건, 자활능력, 자활욕구 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 수급권자의 유형을 분류하고 그 유형에 따라 지원수준을 달리하여 실시할 수 있다.

③시장·군수·구청장은 필요한 경우 다른 법률에 의하여 보장기관이 제공할 수 있는 자활급여가 있거나 민간기관 등이 후원을 제공하는 경우 제1항의 규정에 따라 자활급여를 지급하거나 후원을 연계할 수 있다.

④가구별 자활사례관리계획의 내용 및 수립 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제14조 (자활급여의 평가 및 변경) ①시장·군수·구청장은 수급자의 자활여건 변화와 자활급여 실시결과를 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 정기적으로 평가하고 제13조의 규정에 의한 가구별 자활사례관리계획에 반영하여야 한다.

②보장기관은 제11조의 규정에 의하여 수급자의 소득·재산·자활능력 등에 변동이 있는 경우에는 직권 또는 수급자나 그 친족, 그 밖에 관계인의 신청에 따라 그에 대한 자활급여의 종류·제공방법 등을 변경할 수 있다.

③제2항에 의한 자활급여의 변경은 서면 등으로 그 이유를 명시하여 수급자에게 통지하여야 한다.

제15조 (자활급여의 취소 또는 중지 등) 보장기관은 수급자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 자활급여를 취소 또는 중지하여야 한다. 이 경우 제14조 제3항의 규정을 준용한다.

1. 수급자가 제11조 제1항의 규정에 따른 조사를 거부·방해 또는 기피한 때
2. 수급자에 대한 자활급여가 필요없게 된 때
3. 수급자가 제13조에 의한 가구별 자활사례관리계획상 자활급여 제공을 거부·기피한 때
4. 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 자활급여를 제공받은 때

제3장 자활급여의 종류와 방법

제16조 (자활급여의 종류) ①이 법에 따른 자활급여의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 자활역량급여

가. 지역근로 : 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 지역사회에서의 근로경험 습득을 지원하기 위하여 제22조의 규정에 따라 일정 기간 동안 공익성이 높거나

지역주민의 복지와 관련된 사업 등에 참여하는 기회를 제공하는 급여

나. 자활교육·훈련 : 자활에 필요한 기능습득을 지원하기 위하여 교육·훈련 등의 기회를 제공하고 그에 필요한 비용 등을 지원하는 급여

2. 경제활동급여

가. 자활공동체 등 근로기회의 제공 : 제27조의 규정에 의한 자활공동체 등에서 근로할 수 있는 기회를 제공하는 급여

나. 취업알선 : 수급자의 능력 및 적성에 맞는 직업에 취업할 수 있도록 직업상담 및 직업적성검사 등 적절한 직업지도와 취업알선 등을 제공하는 급여

다. 자금의 대여 : 제18조의 규정에 따라 자금을 대여하는 급여

라. 창업지원 : 창업계획 수립 지도, 경영관련 교육, 창업지원서비스의 연계·알선 등 창업을 위한 비용 및 현물을 제공하는 급여

마. 자산형성지원 : 수급자의 자활에 필요한 자산을 형성하도록 지원하는 급여

3. 자활부가급여

가. 사회서비스 : 제17조의 규정에 따라 자활에 필요한 가구여건을 조성하기 위해 제공하는 급여

나. 자활의욕고취 : 근로의욕이 미약하여 근로의욕 회복이 필요하다고 인정되는 수급권자에게 전문적인 정서적·정신적 상담·치료, 기초교육 등을 제공하는 급여

4. 기타 수급자의 자활을 위하여 필요하다고 대통령령이 인정하는 사항

②보장기관은 수급자의 자활욕구 및 가구여건 등을 고려하여 예산의 범위 안에서 제1항의 급여의 전부 또는 일부를 제공할 수 있다. 다만, 제9조 제1항 제1호의 규정에 의한 자에 대해서는 제1항 제1호 및 제2호의 자활급여의 전부 또는 일부를 반드시 제공하여야 한다.

③제1항에 따라 자활급여의 제공기준, 지원수준 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 (사회서비스 제공) ①보장기관은 「국민기초생활보장법 시행령」 제8조 제1호 가목의 규정에 따라 개별가구의 여건으로 자활사업에 참가하기 곤란한 자 등 대통령령이 정하는 자에 대해서는 충분히 자활여건이 조성될 수 있도록 사회서비스를 우선적으로 제공하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 사회서비스는 사회복지·보건·교육, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 보건복지부령이 정하는 분야의 서비스를 말한다.

제18조 (자금의 대여) ① 보장기관은 제16조의 규정에 의하여 자활수급자에게 자활에 필요한 다음 각 호의 자금을 대여할 수 있다.

1. 사업의 창업·운영자금

2. 취업에 필요한 기술훈련비

3. 그 밖에 보건복지부장관이 수급권자의 자활에 필요하다고 인정하는 비용

②보장기관은 제1항에 따라 자금을 대여받으려는 자의 자금 대여규모, 사용계획 등이 보건복지부장관이 정하는 기준에 적합한 경우에는 자금을 무보증으로 대여하면서 자활에 필요한 교육·훈련·경영지원 등을 제공하는 마이크로크레딧 방식으로 자금을 대여할 수 있다.

③제2항의 규정에 따라 자금을 대여하는 기관은 대통령령이 정하는 인증요건을 갖추어 보건복지부장관의 인증을 받아야 한다. 이 경우 인증기준 및 방법 등은 보건복지부령으로 정한다.

④제1항 및 제2항에 따른 서비스의 지원대상 및 내용 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조 (자활급여이용권) ①보장기관은 수급자에게 자활급여이용권(이하 “이용권”이라 한다)을 지급하여 보건복지부장관이 정하는 자활급여를 제공받게 할 수 있다.

②수급자는 자활급여기관에 이용권을 제출하고, 자활급여기관은 이용권의 범위 안에서 자활급여를 실시하고 이에 따른 비용을 시장·군수·구청장에게 청구할 수 있다.

③시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항에 따른 이용권사용비용의 지급과 정산 등에 관한 업무를 보건복지부장관이 정하는 전문기관이나 단체(이하 “이용권관리기관”이라 한다)로 하여금 수행하게 할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 해당 이용권관리기관에 미리 이용권사용비용을 예탁하여야 한다.

④제1항의 규정에 따른 이용권의 가격, 지급방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제20조 (자활장려금) ①보장기관은 수급자의 자활촉진을 위하여 소득의 일정 비율에 해당하는 금액(이하 “자활장려금”이라 한다)을 지급할 수 있다.

②자활장려금의 적용대상, 소득범위, 적용비율 및 적용방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

③시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 자활장려금 지급대상자의 소득을 정기적으로 확인하여야 하며, 소득확인방법 및 절차에 관한 구체적인 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제21조 (자활급여의 특례) 보장기관은 수급자의 소득 등이 증가하여 제9조 제1항의 규정에 의한 수급권자의 자격이 상실되는 경우 대통령이 정하는 바에 따라 일정 기간 연장하여 자활급여를 제공할 수 있다.

제22조 (급여의 제공기간) ①보장기관은 제9조의 규정에 의한 수급권자의 범위 및 제16조의 규정에 의한 자활급여의 종류에 따라 그 제공기간을 달리 정할 수 있다. 이 경우 대통령이 정하는 바에 따라 급여의 제공기간을 일정 기간으로 한정할 수 있다.

②보장기관은 제1항의 규정에 의한 급여의 제공기간을 결정하기 위해서는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 평가를 실시하여야 하고 그 평가결과에 따라 자활급여 기간을 추가로 제공할 수 있다.

제4장 자활급여기관 등

제23조 (중앙자활센터) ①보건복지부장관은 수급권자의 자활촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 중앙자활센터를 둔다.

1. 자활지원을 위한 조사·연구·교육 및 홍보
2. 자활지원을 위한 사업의 개발
3. 제45조의 규정에 의한 성과지표 개발 등 성과평가
4. 지역자활센터 및 광역자활센터 평가
5. 제43조 제4항의 규정에 의한 자활기금 사업위탁 운영
6. 이 법에 의한 관련 자료에 대한 정보시스템 구축·운영
7. 자활급여기관 간의 협력체계
8. 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업

②중앙자활센터는 법인으로 한다.

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

④이 법이 규정한 사항 이외에 중앙자활센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조 (광역자활센터) ①보건복지부장관은 수급권자의 자활 촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하게 하기 위하여 법인의 신청을 받아 시·도 단위의 광역자활센터를 지정할 수 있다.

1. 자활공동체의 설립·운영 지원

2. 지역특화형 자활프로그램 개발·보급
3. 자활기금 및 제16조 제1항 제2호 다목의 규정에 의한 자금대여사업 위탁 운영
4. 제16조의 규정에 의한 자활급여의 실시
5. 그 밖에 자활지원을 위한 사업

②보장기관은 광역자활센터의 설치 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

③보건복지부장관은 광역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 제45조 제1항의 규정에 의하여 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 경우 그 지정을 취소할 수 있다.

④이 법이 규정한 사항 이외에 광역자활센터의 지정 및 취소, 평가, 기타 운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제25조 (지역자활센터) ①보건복지부장관은 수급권자의 자활 촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 시·군·구 단위의 지역자활센터를 지정할 수 있다.

1. 제13조의 규정에 의한 자활사례관리
2. 제16조의 규정에 의한 자활급여의 전부 또는 일부의 제공

②보장기관은 제1항의 규정에 따라 지정을 받은 지역자활센터에 대하여 다음 각 호의 지원을 행할 수 있다.

1. 지역자활센터의 설립·운영비용
2. 제28조제3항의 규정에 따른 지원

③보장기관은 해당 지역의 수급자 규모, 지역여건 등을 감안하여 보건복지부령이 정하는 바에 따라 지역자활센터 운영유형을 다양화하고 그 지원방식을 달리할 수 있다.

④보건복지부장관은 지역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 제45조 제1항의 규정에 의하여 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 지역자활센터에 대하여는 그 지정을 취소할 수 있다.

⑤보건복지부장관은 제1항의 규정에 따른 지정권과 제4항의 규정에 따른 지정의 취소권을 시·도지사에게 위임할 수 있으며, 이 경우 시·도지사는 대통령령이 정하는 일부 사항에 대해 보건복지부장관의 승인을 받아야 한다.

⑥이 법이 규정한 사항 이외에 지역자활센터의 신청·지정 및 취소절차와 평가, 기능·조직, 기타 운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제26조 (청소년자활지원관) ①보건복지부장관은 수급자 자녀의 자활을 지원하기 위한 다음 각호의 사업을 수행하기 위하여 자활지원관(이하 “청소년자활지원관”이라 한다)을 지정할 수 있다.

1. 저소득 청소년의 올바른 진로의식 및 직업관 확립
2. 저소득 청소년의 취업·창업 지원
3. 취업전 단계에서의 직업능력향상 지원
4. 자활공동체 사업장예의 취업 연계 등
5. 그 밖에 수급자의 자녀교육 및 보육을 위한 각종 사업

②청소년자활지원관에 대한 보장기관의 지원, 평가, 신청·지정 취소 등에 관하여는 제25조의 규정을 준용한다.

제27조 (자활공동체) ①자활공동체는 수급자가 상호협력하여 재화 및 서비스의 생산·판매 등을 통하여 자활을 촉진하는 것을 목적으로 한다.

②자활공동체는 다음 각호의 인증요건을 갖추어 시·도지사의 인증을 받아야 한다.

1. 수급자로 구성될 것. 다만, 공동체의 경영·기술 상의 필요 등으로 보건복지부장관이 정하는 사유가 있는 경우에는 수급자가 아닌 자가 참여할 수 있다.
2. 매출액이 보건복지부장관이 정하는 기준 이상일 것
3. 구성원의 가입·탈퇴 및 매출액 배분 등에 있어 공동체 구성원의 의견이 반영될 수 있는 의사결정구조를 갖출 것
4. 매출액은 구성원의 인건비에 우선적으로 배분하고 남은 부분은 해당 공동체의 사업을 위해 재투자할 것
5. 그 밖에 운영기준에 관하여 보건복지부령이 정하는 사항을 갖출 것

③보장기관은 직접 또는 광역자활센터 및 지역자활센터를 통해 자활공동체에 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 사업자금 융자
2. 경영상담·자문 및 교육 등 경영능력향상 지원
3. 국·공유지 우선임대
4. 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 제16조 제1항 제1호 가목의 규정에 의한 지역근로 위탁
5. 자활공동체 생산품의 우선구매
6. 자활공동체에 참여하는 수급자에 대한 인건비 및 사업비 지원
7. 그 밖에 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업 수행비용

④자활공동체의 인증방법·인증절차, 설립·운영 및 지원에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제28조 (권한의 위임 등) ①보장기관은 제13조의 규정에 의한 자활사례관리와 제16조의 규정에 의한 자활급여를 제공하기 위해 대통령령이 정하는 바에 따라 자활사업 수행경험과 능력을 가진 공공기관·비영리법인·영리법인 그 밖의 기관의 신청을 받아 그 업무를 위탁할 수 있다.

②보장기관은 제1항의 규정에 따른 위탁기관과 다음 각호의 사항에 관하여 성과계약을 맺을 수 있다. 이 경우 성과계약기간은 당해 회계연도를 기준으로 한다.

1. 사업 시행계획 및 시행계획 변경에 관한 사항
2. 사업 성과목표 및 성과목표 변경에 관한 사항
3. 사업수익의 배분에 관한 사항
4. 기타 보건복지부령이 정하는 사항

③보장기관은 제1항의 규정에 의한 위탁기관에게 다음 각 호의 지원조치를 할 수 있다.

1. 사업비·운영비·인건비 등 사업수행 비용
2. 제18조의 규정에 의한 자금대여
3. 국·공유재산의 무상임대
4. 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 우선구매
5. 기타 보건복지부장관이 정하는 사항

④제2항의 규정에 의한 성과계약사항을 평가하고 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 결과가 우수한 기관인 경우 계약 갱신시 우선권을 줄 수 있으며, 성실히 이행하지 않을 경우 지원을 중지하거나 계약을 중단할 수 있다.

⑤제2항의 규정에 의한 성과계약 내용 및 방법 등에 관한 구체적인 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제29조 (자활급여기관의 의무) ①자활급여기관의 장은 보장기관으로부터 수급자에 대한 자활급여의 제공을 위탁받은 때에는 정당한 사유없이 거부하여서는 아니 된다.

②자활급여기관은 수급자의 자활촉진을 최우선으로 하여 자활지원사업을 수행하여야 한다.

제30조 (자활전문인력 양성) ①보건복지부장관은 자활사례관리와 제16조의 규정에 의한 자활급여를 전문적이고 체계적으로 제공하기 위하여 자활전문인력을 양성하여야 한다. 이 경우 보장기관은 이에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

②보건복지부장관은 전문인력의 종류, 교육·훈련 등에 관하여 구체적인 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제5장 보장기관

제31조 (보장기관) ①이 법에 따른 자활급여는 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장, 직업안정기관의 장이 시행한다. 다만, 주거가 일정하지 아니한 경우에는 수급권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 시행한다.

②수급권자 또는 수급자가 거주지를 변경하는 경우의 처리방법과 보장기관 상호간의 협조 기타 업무처리에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

③ 시장·군수·구청장은 자활지원업무를 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 자활지원 업무를 전담하는 부서(이하 “자활업무전담부서”라 한다)를 설치할 수 있다. 이 경우 자활업무전담부서의 업무범위, 조직, 기타 필요한 사항은 시·군·구의 조례로 정한다.

④보장기관은 수급권자 또는 수급자에 대한 조사와 수급자의 결정 및 자활급여 제공 등 이 법에 따른 자활업무를 수행하게 하기 위하여 시·군·구에 자활전담공무원을 배치하여야 한다.

제32조 (중앙자활위원회) ①자활급여 제공의 기획·조사 및 실시 등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부에 중앙자활위원회를 둔다.

1. 제6조의 규정에 의한 기본계획의 수립 및 시행에 관한 사항
2. 제9조 제1항 제3호의 규정에 의한 수급권자의 선정기준 결정
3. 자활급여 기준의 결정
4. 제45조의 규정에 의한 성과지표 개발 등 자활성과평가 및 제46조의 규정에 의한 성과평가결과의 활용방안
5. 제47조 제1항의 규정에 의한 지역자활예산성과금 지급에 관한 심의
6. 자활기금의 관리·운용에 관한 지침 수립
7. 그 밖에 자활정책에 관한 중요한 사항으로서 위원장이 부의하는 사항

②중앙자활위원회는 위원장을 포함하여 13인 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 보건복지부장관이 되며, 위원은 관계 중앙행정기관 소속 공무원 및 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한다.

③이 법이 규정한 사항 이외에 중앙자활위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제33조 (지역자활위원회) ①지역자활급여 제공의 기획·조사 및 실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도 및 시·군·구에 각각 지역자활위원회를 둔다. 다만, 시·도 및 시·군·구에 지역자활위원회의 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고, 그 위원회의 위원이 대통령이 정하는 자격을 갖춘 경우에는 당해 지방자치단체의 조례로 각각 정하는 바에 따라 그 위원회가 지역자활위원회의 기능을 대신할 수 있다.

②지역자활위원회의 위원장은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 되며, 위원은 관계 행정기관 소속 공무원 및 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉한다. 다만 직업안정기관의 장은 당연직 위원으로 한다.

③시장·군수·구청장은 자활지원사업의 효율적인 제공을 위하여 지역자활위원회에 '지역자활협의체'를 둔다.

④제1항 내지 제3항의 규정에 관한 구체적인 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제6장 권리와 의무

제34조 (자활급여 변경의 금지) 수급자에 대한 자활급여는 정당한 사유없이 이를 불리하게 변경할 수 없다.

제35조 (압류금지) 수급자에게 지급된 금품과 이를 받을 권리는 압류할 수 없다.

제36조 (양도금지) 수급자는 자활급여를 제공받을 권리를 타인에게 양도할 수 없다.

제37조 (신고의무) 수급자는 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나 제11조 제1항 각호의 사항에 현저한 변동이 있는 때에는 지체없이 관할 보장기관에 이를 신고하여야 한다.

제38조 (이의신청) 수급자나 자활급여 신청 또는 변경 신청한 자의 이의신청에 관하여는 「국민기초생활보장법」 제38조 내지 제41조의 규정을 준용한다.

제7장 보장비용

제39조 (보장비용) 이 법에서 보장비용이라 함은 다음 각호의 비용을 말한다.

1. 이 법에 의한 보장업무에 소요되는 인건비와 사무비
2. 제32조와 제33조의 규정에 의한 자활위원회의 운영에 소요되는 비용
3. 제16조의 규정에 의한 자활급여의 실시비용
4. 그 밖에 이 법에 의한 보장업무에 소요되는 비용

제40조 (보장비용의 분담) ①보장기관은 자활급여의 실시를 위하여 필요한 비용을 분담하여야 한다.

②제28조 제1항의 규정에 의하여 권한의 일부를 위임하거나 업무의 일부를 위탁하는 경우, 권한을 위임하거나 업무를 위탁하는 기관이 그 소용되는 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 한다.

③보장기관은 수급자의 규모, 재정자주도, 제45조의 규정에 따른 성과평가 결과와 제41조의 규정에 따른 지역자활투자협약의 결과 등을 고려하여 제39조의 규정에 의한 보장비용의 분담비율을 대통령령이 정하는 바에 따라 차등적으로 정할 수 있다.

④지방자치단체의 조례에 의하여 이 법에 의한 급여의 범위 및 수준을 초과하여 급여를 실시하는 경우 그 초과 비용은 당해 지방자치단체가 부담한다.

제41조 (지역자활투자협약의 체결 등) ①보건복지부장관과 지방자치단체장은 지역특성에 맞는 특화된 자활사업을 우선적으로 집중적인 지원을 하기 위하여 사업내용, 제40조의 규정에 의한 보장비용 분담 및 추가 재정투자 등이 포함된 지역자활투자협약(“지역자활투자협약”이라 한다)을 체결할 수 있다.

②보장기관은 지역자활투자협약에 의한 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약의 이행을 위한 조치를 하여야 한다.

③보건복지부장관은 2 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지방자치단체가 공동으로 추진할 경우에는 해당 사업에 소요되는 경비를 기획예산처 등 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 예산 편성시 우선적으로 반영할 수 있다.

④보장기관은 지역자활투자협약 체결내용을 효율적으로 시행하기 위하여 민간자본의 유치가 필요하다고 인정되는 경우에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 적극적으로 참여를 유도하고 이를 지원할 수 있다.

⑤보장기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 수급자밀집지역의 자활기반을 조성하기 위해 제4조의 규정에 의한 자활급여기관 확충계획, 주거환경 및 생활기반시설 개선 등의 사항을 포함하여 지역자활투자협약을 추진할 수 있다.

⑥지역자활투자협약의 체결·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제42조 (유사사업에 대한 세출예산의 통합편성) 보장기관은 회계의 세출예산을 편성함에 있어 사업목적이 유사한 다수의 사업에 대한 예산을 대통령령이 정하는 바에 따라 하나의 사업으로 통합하여 포괄적으로 지원할 수 있다.

제43조 (자활기금) ①보장기관은 이 법에 따른 자활사업의 원활한 추진을 위하여 자활

기금을 적립할 수 있다.

②기금은 다음 각 호의 재원으로 한다.

1. 국가 및 지방자치단체 또는 지방자치단체 외의 자로부터의 출연금
2. 다른 기금으로부터의 출연금
3. 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 정기차입금
4. 기금의 대여에 따른 이자수입
5. 기금의 운용수익
6. 그 밖에 대통령령이 정하는 수입

③기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다.

1. 자활급여 제공에 필요한 경비
2. 제6조의 규정에 의한 국가자활기본계획 및 제7조의 규정에 의한 지역자활실행 계획의 집행을 위하여 필요한 비용
3. 자활사업 연구·개발·평가·정보시스템 구축 등을 위한 비용
4. 수급자의 자활 촉진을 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업
5. 기타 이 법 시행을 위하여 필요한 경비로서 대통령령이 정하는 경비

④보장기관은 이 법에 따른 자활사업의 원활한 추진을 위하여 자활기금을 중앙자활센터 및 자활급여기관에 위탁하여 관리·운영할 수 있다. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보장기관이 이를 부담한다.

⑤자활기금의 적립과 관리·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제44조 (반환명령) ①보장기관은 급여의 변경 또는 급여의 중지에 따라 과잉제공분이 발생한 경우에는 즉시 과잉제공대상자에 대하여 그 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다. 다만, 이미 이를 소비하였거나 기타 대상자에게 부득이한 사유가 있는 때에는 그 반환을 면제할 수 있다.

②보장기관은 자활급여기관에서 사위 또는 기타 부정한 방법으로 보조금을 부당청구하여 교부 받은 때나, 위탁사항 이행의 거절 혹은 불성실하게 이행하였을 때 그 기관의 장 등에 대하여 그 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다.

제8장 성과관리

제45조 (성과평가) ①보건복지부장관은 직접 또는 중앙자활센터를 통해 지방자치단체 및 자활급여기관에 대한 성과평가를 매년 정기적으로 하여야 한다.

②보건복지부장관은 성과목표의 달성도를 객관적으로 측정할 수 있는 지표(이하 “성과지표”라 한다)를 제32조의 규정에 의한 중앙자활위원회의 심의를 거쳐 제공하

여야 한다. 이 경우 재정적·사회적 측면 등 다양한 특성을 고려하여 설정하여야 한다.

③보건복지부장관은 지방자치단체 및 자활급여기관이 제공하는 자활급여의 질을 보장하기 위하여 제1항의 평가 결과를 보건복지부 홈페이지에 게시할 수 있다.

④제1항에 의한 성과 평가시 제41조의 규정에 의한 지역자활투자협약을 체결한 지방자치단체에 대해서는 가점을 부여할 수 있다.

⑤이 법이 정한 사항이외에 성과평가 실시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제46조 (평가결과의 활용) ①보장기관은 제45조의 규정에 의한 성과평가결과 및 제41조의 규정에 의한 지역자활투자협약 체결내용을 제40조 제3항의 규정에 의한 보장비용의 조정 및 배분에 반영하여야 한다.

②보건복지부장관은 보건복지부령이 정하는 바에 따라 해당 기관에 대해 평가결과에 따른 시정조치를 요구할 수 있다.

③보건복지부장관은 우수한 성과를 창출한 지방자치단체 및 소속 공무원, 자활급여기관 및 종사자에 대하여 포상 및 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

제47조 (지역자활예산성과금 지급 등) ①보장기관은 「국가재정법」 제49조의 규정에 따라 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 지출이 절약되거나 수입이 증대된 때에는 그 예산(이하 “지역자활예산성과금”이라 한다)의 전부 또는 일부를 자활촉진을 위한 사업에 사용할 수 있다.

②시·도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 지역자활예산성과금 사용을 신청하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 지역자활예산성과금은 당해 회계연도 중에 신청하고 사용하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 당해 회계연도중 사용이 곤란하다고 인정되는 경우에는 다음 회계연도 1월말까지 지출절약액을 산정하여 보건복지부장관에게 심사를 요청하여야 한다.

④지역자활예산성과금 운영의 구체적인 사항은 대통령령이 정한다. 다만 이 법에서 규정하지 아니한 사항은 「국가재정법」 제49조 및 예산성과금 규정을 따른다.

제9장 보 칙

제48조 (청문) 보장기관은 제24조제3항의 규정에 따라 광역자활센터의 지정을 취소하는 경우와 제25조 제4항 및 제5항의 규정에 따라 지역자활센터의 지정을 취소하고자 하는 경우, 제15조 제1호의 규정에 따라 자활급여의 실시 결정을 취소하고자 하

는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.

제49조 (지도·감독 등) ①보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 자활지원업무를 하는 자활급여기관의 소관업무에 관하여 지도·감독을 하며, 필요하다고 인정할 경우에는 관계서류의 제출을 명하거나 소속공무원으로 하여금 그 운영상황을 조사하게 하거나 장부, 기타 서류를 검사하게 할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 조사 또는 검사를 행하는 관계공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 내보여야 한다.

제50조 (시정명령 등) 보건복지부장관은 제19조 제3항의 규정에 의한 이용권관리기관, 제23조의 규정에 의한 중앙자활센터, 제24조의 규정에 의한 광역자활센터, 제25조의 규정에 의한 지역자활센터, 제26조의 규정에 의한 청소년자활지원관 등의 운영이 이 법 또는 정관에 위배된다고 인정되는 경우에는 시정명령을 할 수 있다.

제51조 (비밀누설금지) 다음 각호에 해당하는 자는 업무수행 중 알게 된 정보와 자료를 이 법이 정한 목적 외에 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하여서는 안 된다.

1. 보장기관의 공무원 또는 공무원이었던 자
2. 자활급여기관 종사자

제52조 (전자문서의 사용) ①자활급여 제공·실시에 관련된 각종 서류의 기록·관리 및 보관은 전자문서로 한다.

②보장기관 및 자활급여기관은 제12조의 규정에 의한 자활급여결정통지서, 자활급여비용의 청구·지급, 제19조 규정에 의한 자활급여이용권 등에 대하여 전산매체 또는 전자문서교환방식을 이용할 수 있다.

제53조 (보고의 의무) 시장·군수·구청장은 제11조의 규정에 의한 조사를 한때와 제7조의 규정에 의한 지역자활실행계획을 수립한 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 관할 시·도지사에게 보고하여야 하며, 보고를 받은 시·도지사는 이를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. 시·도지사가 조사하거나 지역자활실행계획을 수립한 때에도 또한 같다.

제10장 벌 칙

제54조 (벌칙) 제52조의 규정에 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제55조 (벌칙) 거짓 그 밖의 부정한 방법에 따라 자활급여를 받거나 또는 타인으로 하

여금 자활급여를 받게 한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.

제56조 (양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제55조 또는 제56조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각각 해당 조의 벌금 또는 과료의 형을 과한다.

부 칙

제1조 (시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조 (준비행위) ①보건복지부장관은 이 법 시행 전에 제32조의 규정에 따른 중앙자활위원회와 제33조의 규정에 따른 지역자활위원회의 설치, 제6조의 규정에 따른 국가자활기본계획의 수립 등 자활지원정책을 수립·추진하기 위하여 필요한 준비를 할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 그 밖에 공공단체 및 관계전문가에게 필요한 협조를 요청할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 이 법 시행 전에 제6조의 규정에 의한 국가자활기본계획 및 제7조의 규정에 의한 지역자활실행계획의 수립·시행을 위하여 필요한 준비를 할 수 있다. 이 경우 관계 공무원·전문가 그 밖에 관계 기관 및 단체에 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제3조 (시범사업의 특례) ①보건복지부장관은 제13조의 규정에 의한 자활사례관리, 제19조의 규정에 의한 자활급여이용권, 제41조의 규정에 의한 지역자활투자협약, 제47조의 규정에 의한 지역자활예산성과금 등 자활지원사업을 원활히 추진하기 위하여 이 법 시행 전에 시범사업을 실시할 수 있다.

②보장기관은 제1항의 사업을 제28조 제1항의 규정에 의한 기관에 위탁하여 실시할 수 있다.

③보건복지부장관은 지방자치단체 및 자활급여기관의 시범사업에 대하여 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

④제1항에 따른 시범사업 지역의 선정, 제3항에 따른 행정적·재정적 지원과 절차 및 방법, 그 밖에 시범사업의 실시에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.

제4조 (이의신청 등에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 「국민기초생활보장법」 제38조 내지 제41조에 의하여 제기된 이의신청에 대하여는 「국민기초생활보장법」에 의한다.

제5조 (행정처분 등에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 자활급여 및 자활지원 관련한 「국민기초생활보장법」에 의한 보장기관의 처분 또는 보장기관이 행한 신청 등의 행위는 이 법에 의한 보장기관의 처분 기타 행위 또는 보장기관의 신청 등의 행위로 본다.

제6조 (벌칙 등에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 「국민기초생활보장법」의 자활관련 규정의 위반행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 「국민기초생활보장법」에 의한다.

제7조 (다른 법률의 개정) ①「국민기초생활보장법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제7조 (급여의 종류) 제1항 제7호 삭제

제15조 (자활급여) 삭제

제15조의2 (중앙자활센터) 삭제

제16조 (지역자활센터 등) 삭제

제17조 (자활기관협의체) 삭제

제18조 (자활공동체) 삭제

제18조의2 (수급자의 고용촉진) 삭제

제18조의3 (자활기금의 적립) 삭제

제28조 (자활지원계획의 수립) 삭제

②「고용정책기본법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제16조 제1항 및 제20조 제1항 중 “「국민기초생활보장법」에 의한 수급권자”를 각각 “「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자, 「자활급여법」에 따른 수급권자”라 한다.

③「근로자직업능력개발법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조 제4항 제2호 중 “「국민기초생활보장법」에 의한 수급권자”를 “「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자 및 「자활급여법」에 따른 수급권자”라 한다.

제13조 제1항 중 “「국민기초생활보장법」 제9조 제5항의 규정에 의한 생계급여를 받는 자와 동법 제15조의 규정에 의한 자활급여를 받는 자”를 “「국민기초생활보장법」 제9조 제5항의 규정에 의한 생계급여를 받는 자와 「자활급여법」 제9조의 규정에 의한 자활급여를 받는 자”라 한다.

④「복권 및 복권기금법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제30조 제2호 중 “「국민기초생활보장법」 제2조 제2호의 규정에 의한 수급자”를 “「국민기초생활보장법」 제2조 제2호의 규정에 따른 수급자 및 「자활급여법」 제2조 제2호의 규정에 따른 수급자”로 한다.

⑤ 「사회복지사업법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조 제1호 가목 중 “「국민기초생활보장법」을 “「국민기초생활보장법」 및 「자활급여법」”으로 한다.

⑥ 「영유아보육법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제28조 제1항 제3호를 “「국민기초생활보장법」 제24조의 규정에 의한 차상위계층의 자녀 또는 「자활급여법」 제2조 제1항 제3호의 규정에 의한 잠재수급자의 자녀”로 한다.

⑦ 「유아교육법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제25조 제1항 제2호 중 “「국민기초생활보장법」의 규정에 의한 수급권자”를 “「국민기초생활보장법」 또는 「자활급여법」의 규정에 따른 수급권자”로 하고, 제26조 제1항 중 “「국민기초생활보장법」의 규정에 따른 수급권자”를 각각 “「국민기초생활보장법」 또는 「자활급여법」의 규정에 따른 수급권자”로 한다.

⑧ 「디자인보호법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제35조 제2항 중 “「국민기초생활보장법」 제5조의 규정에 의한 수급권자”를 “「국민기초생활보장법」 제5조의 규정에 따른 수급권자 또는 「자활급여법」 제9조의 규정에 따른 수급권자”로 한다.

⑨ 「정보격차해소에 관한 법률」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제11조 제2항 제2호를 「국민기초생활보장법」 제2조 제1호의 규정에 따른 수급권자 및 「자활급여법」 제2조 제1호의 규정에 따른 수급권자”로 한다.

⑩ 「중자산업법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제51조 제3호 및 제161조 중 “「국민기초생활보장법」 제5조의 규정에 의한 수급권자”를 각각 “「국민기초생활보장법」 제5조의 규정에 따른 수급권자 및 「자활급여법」 제9조의 규정에 따른 수급권자”로 한다.

⑪ 「주민등록법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제17조 중 “「국민기초생활보장법」을 “「국민기초생활보장법」·「자활급여법」”으로 한다.

⑫ 「조세특례제한법」의 일부를 다음과 같이 개정한다.

제100조의3 (근로장려금의 신청자격) 제2항 제1호인 “「국민기초생활보장법」 제7조의 규정에 따른 급여를 3월 이상 수급한 자”를 「자활급여법」 제9조 제1항 제1호 및 제2호에 해당하는 자로서 「국민기초생활보장법」 제7조의 규정에 따른 급여를 3월 이상 수급한 자”로 한다.

제8조 (다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 종전의 「국민기초생활보

장법』을 인용한 경우에 이 법 중 그에 해당하는 조항이 있는 때에는 종전의 규정에
같음하여 이 법의 해당조항을 인용한 것으로 본다.

영문요약(Abstract)

Promotion of Self-sufficient Communities for Low-income Bracket

<u>Project Number</u>	<u>SDI 2007-R-34</u>
<u>Research Staff</u>	<u>Eun-Cheol Park (In Charge)</u> <u>Eun-Yeong Seo</u>

According to the National Basic Livelihood Security Act(NBLSA), self-sufficient programs are intended to provide job opportunities and enhance to improve self-sufficient ability for low-income bracket. Because self-sufficient community program plays a significant role to encourage the low-income bracket to improve their self-sufficient ability in current welfare systems, the program has to be supported much more. In order to understand the actual condition of self-sufficient communities, the research team conducted field survey to 246 low-income people taking part in the program and 73 staffs in charge of the program. Based on the field survey, the team was able to find the participation of low-income people in the program, operational condition of the program, and additional programs desired by both the participants and the staffs. In addition to the survey, an additional field survey was conducted to 6 successful self-sufficient communities and 3 communities quitting their business to find the successful factors for the communities.

Even though the self-sufficient community promotion program has been supported by public sector since 2000 according to the NBLSA, most of the self-sufficient communities in Seoul Metropolitan Government have not improved their business size and quality. Most of the communities and participants are earning low level of net profits(average 495,000 Won) and monthly salaries(average 87,700 Won). The communities have suffered from many problems in business infrastructure, such as markets for products, condition of work places, manufacturing equipment, operational funds, skilled workers, to name a few. Moreover, supports for the communities' business from the city government and subdivision offices have not been thoroughgoing enough.

In order to achieve goals of self-sufficient program, communities and local governments should fulfill several conditions. First, self-sufficient communities should be able to produce competitive goods. Second, leaders of the communities

should have business mind to help the leader to understand business environments around the communities business fully. Third, public and private sectors should support the community more actively. Fourth, it is necessary to construct the business information systems for the community business. Fifth, in some business types, the communities have to increase their business size for increasing economy scale. Last, the communities should retain expertise and technical knowhow in their business.

During 7 years, policies supporting the self-sufficient communities in Seoul have not been well organized, and about half of the communities were closed. According to the NBLSA, establishing and implementing the policies have been on the central government and subdivision offices. However, the metropolitan governments have had no powers in the process of the policies. Therefore Seoul Metropolitan Government have played only as a conveyer of supporting programs. However, the city government's role will be changed after 2009 enacting Self-sufficient Subsidy Act(SSA) that encourages local governments to establish and implement self-sufficient programs based on the local conditions. Therefore, promotions to the self-sufficient programs have to be enhanced as much as the significant role of the city government after 2009.

In order to activate self-sufficient communities' businesses, this study proposed three solutions reforming systems, amending supporting systems, and local government's willingness to support the self-sufficient programs. To reform systems, it is necessary to purchase products or services produced from the communities firstly, and to add the incubator program on self-sufficient process. In the supporting systems, the city government has to found and operate Seoul Metropolitan Self-sufficiency Center, and construct cooperation systems among the organizations related in the self-sufficient program. Seoul Metropolitan Government and its sub-division offices have to assist the communities to pioneer their sales routes, build business information systems, enlarge financing to establishment of community business and operation money, and provide the training program for participants.

It is desirable for these supporting systems to be accomplished through the partnership with self-sufficient organization in private sector. In the partnership, it is important for public and private sector to maintain the 'creative tension relationship' that enables the two sectors to check and cooperate to each other. The most important thing in the partnership is that public and private sector realizes that the partnership is an essential factor for achieving the self-sufficiency of poor classes.

Table of Contents

Chapter I Introduction

1. Background and Purpose
2. Methodology and Contents

Chapter II Status of Self-sufficient Community Program

1. Systems and Organizations
2. Business Activities
3. Future Changes of Systems and Organizations

Chapter III Field Survey for Self-sufficient Communities

1. Methodology
2. Socioeconomic Status of Participants
3. Participation and Operation Status
4. Desirable Policies

Chapter IV Case Study on the Accomplishments and Failures of Self-sufficient Communities

1. Methodology
2. Successful Cases
3. Failure Cases
4. Causes of the Successful and Failure Cases

Chapter V Recommendation for Activating Self-sufficient Businesses

1. Reforming Systems
2. Amending Supporting Systems
3. Local Government's Promotion

Chapter VI Conclusions

- ***References***
- ***Appendixes***

시정인 2007-R-34

저소득층 자활공동체사업 활성화방안

발행인 정문건

발행일 2007년 11월 30일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391번지

전화 (02)2149-1258 팩스 (02)2149-1289

값 9,000원 ISBN 978-89-8052-538-6-93330

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.