

국민기초생활보장제도에 대한 평가*

-제천시 자활후견기관을 중심으로-

A Evaluation on Independent Life Programs, the National Minimum Security System - focused on the Jechon City

박 광 덕 (세명대학교 사회복지학과 교수)

Abstract

Kwang-Duk Park

This study which studied by fundraising of Semyung university succeeds to the own study of 2004. This article aimed for proof how to test the hypothesis on working the program for independent life effectively, the National Minimum Security System in Korea. So I began this study from empirical survey using of questionnaire included in impact evaluation government for public assistance program.

Finally I couldn't reject null hypothesis that independent life program don't have a causality between program and target's independent life scores. Also, I could make a clear conclusion about no differences among policy participant group, independent life program levels, and independent life score of target peoples.

주제어 : 국민기초생활보장제도, 자활사업, 영향평가, 자활의지, 자활공동체, 자활근로사업

Key Words : Public Assistance, National Minimum Security System, independent life program, willingness of independent program, independent life community, independent labour program

I. 서론

국민기초생활보장제도는 가족이나 스스로의 힘으로 생계를 유지할 능력이 없는 최저생계비 이하의 절대 빈곤층 국민에게 생계, 교육, 의료, 주거 등의 급여를 통해 기본적인 생활을 국가가 보장해 주고, 근로능력이 있는 자에게는 체계적인 자활지원 서비스

* 본 연구는 세명대학교 2005년도 교내학술연구비 지원사업에 의하여 추진되었다.

스를 제공하여 자활·자립을 지원해 주는 제도이다. 1961년 제정된 생활보호법은 빈곤의 책임을 개인과 가족에게 돌리는 잔여적, 시혜적 차원에 머물고 있어서, 그 결과 대상의 포괄성, 급여의 충분성, 대상자간의 형평성, 제도의 효율성과 생산성 등의 측면에서 많은 문제점을 내포하고 있었다.

1997년 말의 IMF 경제위기는 대량실업과 빈곤인구를 양산하였고, 이는 이혼, 아동학대, 노인유기, 가출, 노숙, 자살 등 각종 사회병리 현상을 야기시켜 빈곤문제가 중요한 쟁점으로 부각되었다. 이러한 경제위기 상황에서 최후의 사회안전망으로서 모든 국민을 포괄하지 못하는 생활보호법의 한계에 따라 근로능력에 관계없이 최저생계비 이하의 저소득층의 기초생활을 국가가 보장할 필요성이 대두되어, 1998년 말 시민단체들의 주장이 범류제정의 청원으로 이어졌으며, 이에 정부와 여당, 그리고 야당의 합의로 국민기초생활보장법(1999.9.7)에 제정되었다. 이후 1년간의 준비기간을 거쳐 2000년 10월 1일부터 국민기초생활보장제도를 시행해 오고 있다.

국민기초생활보장제도의 시행에 따라 근로능력이 있는 수급자에게는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 실시하고, 체계적인 자활지원서비스와 각종 자활사업 참여기회를 제공하여 자활능력 배양 및 기능습득을 통해 빈곤탈피를 유도하고 있다. 자활사업은 시·군·구별로 지역사회의 복지자원을 최대한 이용하여 자활근로, 지역봉사, 사회적응 프로그램 등 다양한 자활프로그램 제공 및 자활공동체의 창업을 지원하는 한편, 노동부의 고용 관련 인프라를 통하여 취업알성, 직업훈련 등의 취업지원 서비스를 제공하는 등 저소득층의 자활촉진을 위한 각종 지원 및 서비스 제공을 실시하고 있는 사업이다. 이러한 자활사업의 원활한 추진을 위하여 민간 인프라로 자활후견기관을 확충하고 지원, 육성하며, 생업자금융자, 기초생활보장기금을 활용한 개인 및 자활공동체의 창업자금 지원체계를 확립하고 자활소득공제, 부분급여제도 등 근로유인 제도를 도입·시행함으로써 종합적인 자활지원체계를 만들어 가고 있다.

이러한 자활사업의 추진성과는 2007년 현재까지는 기초생활수급자 중심의 자활사업 추진으로 인한 자활사업의 침체와 낮은 탈수급, 보충·통합급여 체계로 인한 약한 근로유인과 참여자의 안주경향 등으로 인해 자활사업의 생산성이 미흡한 편이다. 저소득층의 자활을 돕기 위해 정부와 지자체가 최근 3년간(2004-2006) 국고 6,600억원과 지방재정 600억원 등 총 7,200억원을 지원한 결과, 대상자 18만 1,906명 중 5.6%인 1만 240명만이 자활에 성공한 것으로 나타났다. 그리고 자활지원사업이 2005년부터는 그 지원 대상을 차상위계층으로 확대한 것을 감안한다면, 앞으로 재정낭비 등의 난제들이 더욱 심각해질 것은 자명하다. 현재 자활사업에서 나타나고 있는 문제 중에서 자활후견기관¹⁾의 역할과 자활사업에의 참여율의 저조, 그리고 자활의식의 제고와 관

런없는 자활사업 등에 관한 문제점은 어떻게든지 해결되어야 할 문제인 것이다. 특히, 자활사업에 참여하는 기초수급자 중 최저생계비 소득수준을 초과한 자활성공자 규모는 2005년말 현재 2,886명으로 자활 성공율은 매우 낮아서, 2002년 6.9%, 2003년 6.8%, 2004년 5.4%, 그리고 2005년 5.5%로 나타나고 있다.

본 연구에서는 빈곤의 개념을 경제적 관점 보다는 문화적 관점에 두고, 정부가 정책목표로 하고 있는 국민기초생활보장의 탈빈곤의 개념을 빈곤문화에서의 탈피에서 찾고자 하였다. 빈곤의 원인도 상징적 상호작용주의적인 관점에서 찾아서, 개인의 동기부족이나 낮은 열망수준을 중심으로 파악하는 입장을 취하여 국민기초생활보장제도의 의미를 자활사업에서 찾고, 자활사업의 정책목표를 탈빈곤 또는 탈수급에 둬으로써 자활사업에의 실시가 탈빈곤 문화 내지는 탈수급에 얼마나 강한 인과관계를 갖고 있는지를 평가하고자 한다. 일반적으로 인과성을 평가하는 것으로서 우리는 영향평가를 하고 있다. 이러한 영향평가에는 실험설계, 준실험설계, 그리고 통계분석을 활용한 비실험설계 등이 있는 데, 본연구자는 통계적 통제를 활용한 인과성을 검증하고자 한다. 또한, 본 연구는 연구자가 독자적으로 실시한 2004년의 자활사업에 대한 연구를 계승한 연구이다. 동일한 자활후견기관에서의 자활의지의 변화에 대한 연구라는 점에서 많은 함의를 제공해 줄 것으로 생각된다. 구체적인 연구목적으로서는 첫째, 자활사업과 자활의지의 변화간의 인과관계를 분석하며, 둘째, 조사대상집단간, 즉 수급권자 유형, 자활사업의 유형, 그리고 수급자여부 등에 따라서 자활의지의 차이를 검증하고자 한다. 따라서, 본연구자는 제천시 자활후견기관의 자활사업 참여자들을 대상으로 2005년 9월 26일부터 10월 3일까지 1주일간 설문조사(survey research)를 실시하였다.

끝으로, 이상과 같은 실증적인 연구자료를 토대로 2004년의 동일한 연구와의 비교를 통하여 자활사업 대한 인과성을 보다 심도 있게 검증하고자 하였으며, 특히 자활사업의 효과성제고를 위하여 함의를 도출하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 자활사업의 의미과 추진체계

-
- 1) 자활후견기관은 처음에는 자활지원센터로 출발하였다. 자활지원센터는 1996년에 자활공동체를 통한 저소득층의 일자리 창출과 삶의 질 향상을 목표로 설립된 것으로서, 처음에는 5개소에서 시작되어 약 3년반 정도의 시범사업기간을 거치면서 20개소로 확대되었고, 그 성과는 복지분야에 자활사업이 정착할 수 있는 기틀을 마련하였다. 이후, 2000년에 국민기초생활보장법이 실시되는 과정에서 20개소이던 자활지원센터는 이후 자활후견기관으로 이름을 바꾸었으며, 2005년도 현재 175개소로 늘어나 양적인 증가뿐만 아니라, 종래의 저소득층으로 표현되는 포괄적 대상자에게로 확대하여 서비스를 제공하고 있다.

국민기초생활보장법은 시민, 사회단체에서 그 제정운동을 시작하였고, IMF외환위기를 배경으로 김대중 정권의 생산적 복지이념 하에서 태어난 법제도이다²⁾. 구생활보호법은 근로능력자에게는 생계비를 지급하지 않는 것이 원칙이었으므로, 최후의 사회안전망으로서 한계가 있었기 때문에, 근로능력에 상관없이 최저생계비 이하의 저소득층의 기초생활을 국가가 보장할 필요성에 대응하여 국민기초생활보장법이 제정되었다. 그러나, 국민기초생활보장법에 대한 비판의 목소리도 커서 보충급여방식으로 인한 근로의욕감퇴(moral hazard)와 수급자들의 소득에 대한 허위신고로 인한 재정낭비 등 여전히 적지 않은 문제를 노정하고 있다.

그러나, 국민기초생활보장 수급자로 선정된 자에 대해서는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 및 자활급여를 지급하도록 하고 있다. 수급자의 최저생활을 보장하기 위하여 급여수준은 가구의 소득 인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 설계되었다. 급여내용에서 종전의 생활보호제도와 비교하여 달라진 특징적 사항은 대체로, 세 가지라고 할 것인데, 첫째, 주거급여를 생계급여에서 분리하여 주거실태에 따라서 적정한 급여가 이루어지도록 유도하고자 한 점과 둘째, 긴급급여 제도를 도입하여 급여를 신청한 가구 중에서 생계가 곤란하여 긴급 지원할 필요가 있는 경우에는 급여결정 전이라도 시장, 군수, 구청장의 직권으로 1개월간 긴급급여를 지급할 수 있도록 한 점, 그리고 셋째는 조건부 생계급여를 도입하였다는 점이다. 조건부 생계급여제도는 근로능력이 있음에도 근로를 하지 않는 수급자에게 자활사업의 참여를 조건으로 생계급여를 지급하고, 정당한 사유없이 자활사업에 참여하지 않는 경우, 본인의 생계급여를 중지하도록 하는 제도이다. 이것은 국민기초생활보장제도를 통하여 저소득자가 근로능력 유무에 관계없이 국가로부터 기초생활을 보장받게 됨에 따라 근로능력 있는 수급자가 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이(moral hazard) 발생을 방지하기 위한 제도적 보완장치이다.

이러한 자활사업의 추진체계를 보면, 다음의 <표 1>에서 볼 수 있듯이, 보건복지부는 자활정책과 사업을 총관리하며, 광역자치단체와 기초자치단체인 시·도와 시·군·구가 자활사업의 실질적인 책임운영기관으로 되어 있다. 여기에 노동부는 취업대상자를 총괄관리하도록 하는 체제로 구성되어 있다.

2) 우리나라의 생산적 복지를 보면, 김영삼의 문민정부에서 처음으로 삶의 질 세계화를 선언하고 생산적 복지라는 용어를 사용하였다. 당시의 생산적 복지는 최저수준보장의 원칙, 자조와 수익자 부담원칙, 공동체 참여의 원칙, 그리고 노동시장정책 등 네 가지 원칙을 내세웠으며, 이후 국민의 정부에서 삶의 질 향상기획단을 중심으로 개념정립을 하였는데, “생산적 복지는 모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적으로 경제·사회활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키고 사회발전을 추구하는 국정이념”이라고 개념정의하였다(삶의 질 향상기획단, 2002:19).

<표 1> 자활사업의 추진체계

| 구분 | 기능역할 | 비고 |
|---------------|---|------------------------------|
| 자활정책,사업의 총괄관리 | 국민기초생활보장제도 총괄 종합자활지원계획수립(매년 12월) 자활프로그램 개발,추진 자활후견기관 지정,관리 | 보건복지부 |
| 자활사업의 책임운영기관 | 지역자활지원계획 수립(매년 1,2월) 기초생활보장기금의 설치,운영 급여 실시여부 및 내용결정, 지급 자활기관협의체 운영 자활사업 추진 조건부수급자 책정 및 생계급여중지여부 결정 가구별 자활지원체계 수립,관리 | 광역자치단체(시·도) 기초자치단체(시·군·구) |
| 조건부 수급자관리 | 조건부수급자 확인조사 | 읍·면·동 |
| 취업대상자 총괄관리 | 종합취업지원계획 수립(매년 12월) 취업지원프로그램 개발,추진 개인별 취업지원계획 수립,시행 취업알선 등 취업지원프로그램 시행 취업대상자의 조건이행여부 확인 | 노동부 고용지원센터 |

2. 자활사업의 대상과 내용

자활사업의 참여대상은 모든 기초생활보장수급자가 참여할 수 있으며, 근로능력이 있는 조건부 수급자는 의무적으로 참여하여야 하며, 사업의 효과를 높이기 위하여 자활사업특례자, 차상위계층 및 일반인도 자활사업에 참여할 수 있도록 하고 있다. 자활사업은 대상자의 근로능력, 자활욕구 및 가구여건 등을 고려하여 취업 대상자와 비취업 대상자로 구분하여 추진하고 있으며, 취업 대상자는 노동부에 의뢰하여 실시하고, 비 취업대상자는 보건복지부에서 각기 자활프로그램을 마련하여 실시하고 있다.

또한, 자활사업의 내용은 다음의 <표 2>에서 볼 수 있듯이, 자활공동체사업과 자활근로사업으로 크게 대별할 수 있는데, 최근에는 지역사회정신보건센터 등과의 연계를 통한 사회적응 프로그램도 포함되고 있다.

<표 2> 자활사업의 내용

| 유형 | 자활사업 프로그램 유형 | 자활사업 실시기관 | |
|---------------------|---|---|-----------------|
| 비취업 대상자 (복지부) | 자활공동체 지원사업 | 자활후견기관 | |
| | 자활근로사업 | 시장진입형 | 자활후견기관 등 민간위탁기관 |
| | | 공익형 | 시·군·구 |
| | 지역봉사 | 사회복지기관, 자원봉사센터, 시·군·구 등 | |
| | 사회적응프로그램 | 정신보건센터등 정신보건시설, 사회복지관, 대학연구소, 자활후견기관 등 | |
| 창업 지원자금 | 시·군·구(자활후견기관) | | |
| 취업 대상자 (노동부) | 취업알선, 직업훈련(창업훈련), 직업적응훈련, 자활취업촉진사업 등 | 고용안정센터, 직업훈련기관(시행규칙 제21조), 직업훈련적용기관 | |

1) 자활공동체

자활공동체는 기술습득정도와 노동 강도가 비교적 높은 사업 참여가 가능한 자가를 대상으로 하는 것으로 현재 세차, 청소, 외식사업, 유료간병, 가사보조, 집수리, 봉제, 재활용 등 비교적 다양한 업종에서 진행중이며, 자활공동체가 설립되면, 일단은 자활에 성공한 것으로 볼 수 있겠다. 주로 저자본으로 설립이 가능하고, 단기간에 기술습득을 할 수 있는 단순노동형 업종이 주류를 이루고 있다. 2002년 상반기부터 자활공동체의 활성화를 꾀하기 위하여 시행된 자활공동체 참여인력에 대한 인건비지원 혜택을 받고 있다.

2) 자활근로사업

정부에서는 자활근로사업으로 “간병, 집수리, 청소, 폐자원재활용, 음식물재활용사업” 등 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 추진하되, 영농, 도시락, 세차, 환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진하도록 하고 있다. 사업유형은 2003년까지는 취로형 자활근로와 업그레이트형 자활근로로 구별하여서, 업그레이트형 자활근로에는 공익형과 시장형의 두 가지로 구분하였으나, 2004년부터는 네가지 형태로 구분하고 있다. 첫째, 근로유지형 자활근로, 둘째, 사회적 일자리형 자활근로, 셋째, 인턴형 자활근로, 그리고 넷째, 시장진입형 자활근로 등이 그것이다. 그리고 사업규모는 근로유지형을 전체 자활근로사업의 50%미만으로 시행하도록 하고 있으며, 사회적 일자리형, 인턴형, 시장진입형 자활근로를 전체 자활근로사업의 50%이상 실시하되 시장진입형은 반드시 20%이상 실시하도록 규정하고 있다(보건복지부, 2004: 89-90).

첫째, 시장진입형 자활근로에는 시장진입 가능성이 높고, 자활공동체 창업이 용이한 사업으로 기초생활보장수급자의 자활을 촉진할 수 있는 사업으로, 총 투입예산의 10%이상을 수익금으로 발생시키는 사업이다. 사업의 시행주체에 대하여는 자활후견기관이 지정된 시·군·구에서는 자활후견기관에 위탁하여 시행한다.

둘째, 사회적 일자리형 자활근로에는 기존의 공익형 자활근로 형태로 추진하던 것을 사회적 유용성을 가지고 있으나, 수익성 때문에 시장에서 공급되지 못하는 사회서비스 분야의 일자리를 말하는 것으로, 예를 들어 무료 간병도우미, 저소득층 집수리 등을 들 수 있겠다. 추진 가능한 사업에 대한 예시는 시·군·구청장이 판단하여 결정하도록 되어 있다.

셋째, 인턴형 자활근로에는 일반기업체에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 근로를 하면서, 기술·경력을 쌓은 후, 취업을 통한 자활을 도모하는 취업유도형 자활근로사업을 말한다. 단순 노무지원형태를 자양하고, 수급자의 자활유도가 용이한 기술습득이 가능한 업체를 시·군·구청장이 선정하여 추진한다. 예로써, 전기, 용접, 이.

미용, 요리, 정비, 운전, 제과·제빵 등을 들 수 있겠다.

넷째, 근로유지형 자활근로사업에는 2003년도까지의 취로형 자활근로사업과 같으며, 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태를 말한다. 노동 강도가 낮은 사업 참여가 가능한 자 또는 간병·양육 등 가구여건상 관내 사업만이 가능한 자를 대상으로 추가소득 기회제공 및 자활의욕 고취가 가능한 사업을 대상으로 한다. 이것은 한시적 일자리 제공목적의 공공근로사업과는 달리 근로의욕 고취 및 자활능력을 향상시킬 수 있는 사업으로 추진한다.

3. 영향평가와 분석의 틀

자활사업의 목표는 노동을 통한 빈곤의 탈피에 있다. 이것은 고용과 복지의 통합적 지원을 통해 실직빈곤계층으로 하여금 빈곤상태에서 벗어나게 하려는 것이다. 그리고 벗어나게 하는 방법에는 두 가지가 있는 데, 하나는 신자유주의적 관점을 강조하여 효율성의 입장임에 비하여, 다른 하나는 스스로 참여하게 하는 사회적 관점이다. 우선, 효율성의 관점을 보면, 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 거두는 예산절감이자 노동시장 유연화라는 질서를 교란하지 않고 노동시장에 저임금의 노동력을 공급하는 것이다. 이 목표를 달성하는 방법이 수급자들을 노동시장으로 진입시키는 조건부과라는 징벌적 규정을 의미한다. 반면에, 사회적 관점이란 자활사업의 목표를 단기적으로 지출이 증가하더라도 고용창출과 복지지원을 통해 실직빈곤계층의 사회통합을 강화함으로써 사회해체의 위기를 극복하는 데에 두는 것이다. 그리고 이를 위해 적극적 노동시장정책과 사회적 일자리 창출정책을 결합하고, 수급자뿐만 아니라, 저소득층 일반의 참여를 유인하는 방식을 취하는 것이다.

이러한 목표달성을 측정하는 방법 중에서 가장 대표적인 것이 정부정책의 평가방법이 영향평가이다. 그런데, 영향평가에서는 정책산출과 정책영향과를 혼돈하지 말아야 한다. 정부활동의 측면에서 편익을 측정하지 말아야 한다. 양적 측면에 만족하지 말고, 질적 측면에 관심을 두어야 한다. 공공정책의 영향을 평가할 때, 우리는 소요비용의 액수나 수혜자의 숫자도 계산하여야 하지만, 그 보다는 오히려 공공정책이 개인, 집단, 그리고 사회에 초래한 변화를 식별해 내어야 한다. 이러한 식별이 방법으로는 우리는 세 가지 방법을 사용할 수 있겠는데, 첫째는 비실험적 방법이며, 둘째는 실험설계(experimental design)로서, 진실험과 준실험설계이다.

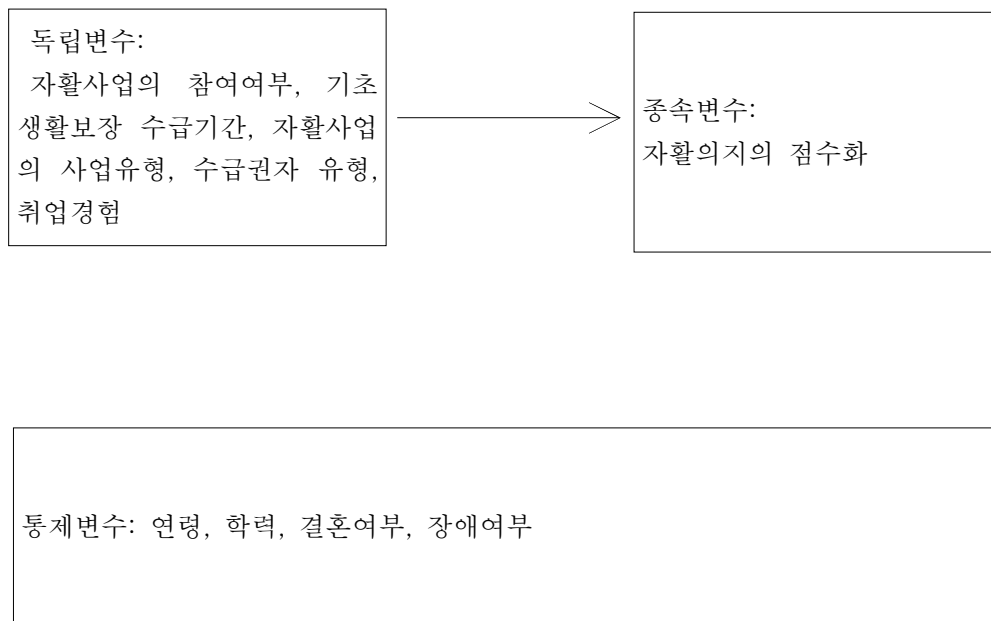
그런데, 비실험적 방법(pre-experimental design)을 통한 인과성의 검증(causality test)은 타당성(validity)이라는 측면에서 치명적인 약점을 가지고 있다. 정책을 집행하고 난 후에 정책집행 대상집단만을 관찰하여 그 집단의 변화를 토대로 효과를 추정하

거나 또는 정책을 집행하기 전과 후에 한번씩 정책집행 대상집단을 관찰하여 수집된 정보를 토대로 정책의 효과를 추정하려고 한다. 물론, 비실험적 평가의 방법은 실행가능성이라는 면에서는 진실험(true experimental design)이나 준실험적 평가방법(quasi-experimental design)에 비해서 매우 강한 평가의 방법이나 내적 타당성(internal validity)의 측면에서는 약한 평가의 방법이다. 따라서, 내적 타당성을 약화시키는 요소들을 사후적으로라도 통제하여 정책의 역효과를 진실에 근사하도록 추정하여야 하는 데, 이러한 목적에 부합하는 방법이 바로 통계적 분석방법이다.

이러한 통계적 통제를 활용한 방법에서 우리는 정책효과의 평가분석에서 인과관계를 분석하게 된다. 인과관계분석에서는 사용되는 변수들이 범주형이든 연속형이든 또는 프로그램이 아무런 인과적 영향이 없었는지, 그리고 직접적인 인과적 영향만이 아니라 간접적인 영향이 있었는가의 여부를 결정하기 위해서는 평가자는 두가지의 정보를 필요로 한다. 첫째는 정책변수인 독립변수와 제3의 변수간의 시간적 선후관계에 관한 정보이고, 둘째는 부분적 관계를 적절할 수단에 의하여 계산한 정보이다. 특히, 연속형의 변수로 측정된 자료를 분석하여 정책변수와 효과변수간의 부분적 관계를 계산할 수 있도록 해주는 가장 적절한 수단 가운데의 하나가 바로 다중회귀모형의 부분적 회귀계수(partial regression coefficient)이다(노화준, 2006). 부분적 회귀계수는 다른 변수를 통제하였을 때, 해당 변수가 1단위 증가할 때, 독립변수의 증가분을 의미하는 것으로 우리는 분석에서 이 계수를 활용하게 될 것이다.

다음의 <그림 1>은 본연구의 분석을 틀을 보여주고 있다.

<그림 1> 분석의 틀



1) 연구가설

- 가설 1. 정부의 자활사업의 영향은 자활사업 참여자의 자활의지에 영향을 없을 것이다.
- 가설 2. 자활의지의 변화는 수급자유형, 자활사업의 유형에 따라서 차이를 보이지 않을 것이다.

2) 주요변수

① 종속변수

종속변수인 자활의지를 측정하기 위하여 설문문항에 자존감에 관한 문항 5문항, 그리고, 지역사회의 관심정도에 관한 문항 3문항, 그리고 인간관계에 관한 문항 4문항 등 총 12문항으로 설정하고, 점수가 높을수록 자활의지가 높은 것으로 볼 수 있다. 본 연구에 사용된 척도는 기존의 검증된 척도가 아니라, 연구자가 임의로 사용한 것이어서, 설문지내에서 신뢰도 검정을 Cronbach Alpha 값을 갖고 검정하고자 한다.

② 독립변수

독립변수로서 사용하고자 하는 변수들로는 자활사업에의 참여여부, 기초생활수급자로서의 수급기간, 자활사업의 유형, 그리고 기초생활수급권의 유형 등의 변인을 사용하고자 한다. 이것은 앞의 항목에서 언급한 바와 같이, 빈곤을 빈곤의 개념을 경제적 관점 보다는 문화적 관점에 두고, 정부가 정책목표로 하고 있는 국민기초생활보장의 탈빈곤의 개념을 빈곤문화에서의 탈피에서 찾고자 하였다. 빈곤의 원인도 상징적 상호작용주의적인 관점에서 찾아서, 개인의 동기부족이나 낮은 열망수준을 중심으로 파악하는 입장을 취하여 국민기초생활보장제도의 의미를 자활사업에서 찾고, 자활사업의 정책목표를 탈빈곤 또는 탈수급에 둬으로써 자활사업에의 실시가 탈빈곤문화 내지는 탈수급에 얼마나 강한 인과관계를 갖고 있는지를 평가하고자 한다.

③ 통제변수

본 연구에서는 설문지의 한계로 인하여 보다 고급의 통계분석이라고 할 수 있는 위계적 회귀분석이나 구조방정식(AMOS) 방법을 활용하는 데 어려움이 있다. 따라서, 중다회귀분석과 분산분석을 하고자 하며, 이 경우에, 통제변수로서 연령, 학력, 결혼여부, 그리고 장애여부 등을 설정하고자 한다. 이는 빈곤문화에서의 탈피와 관련이 있으며, 상징적 상호작용론적 입장에 서서 설정한 것이다.

3) 자료 분석방법

설문지를 통하여 얻어진 자료들은 코딩과정을 거치고, 빈도분석을 통하여 오류를 수정하였으며, 가설검증을 위하여 SPSS 12.0 version을 사용하여 통계처리 하였다. 분석방법으로는 기술통계, 상관관계분석, 다중회귀분석, 그리고 일반선형모형분석 등을 활용하여 가설검증을 수행하였다.

III. 자활사업의 현황 분석과 영향평가

1. 자활사업의 현황 분석

1) 자활사업의 참여자

자활사업 참여자는 크게 의무참여자와 희망참여자로 나뉘어진다. 의무참여자는 근로능력이 있는 수급자 중 현재 취업상태에 있는 자와 가구여건 등으로 조건부과에서 제외된 사람들을 제외한 나머지가 기본대상이 되며, 이들은 “자활사업에 참여하는 조건으로 생계급여를 받는자, 즉 조건부수급자로 분류된다. 희망참여자들은 일반수급자 및 차상위계층 중에서 자활사업에 참여를 희망하는 사람들이 해당되고, 이와는 별개로 자활사업에 참여해서 발생한 소득으로 인하여 가구별 소득평가액이 최저생계비를 초과하게 되면, 모든 급여를 중지시키는 대신 자활사업에 참여할 수 있는 최우선 자격을 부여받은 이른바 ”자활특례자“들이 있다. 다음의 <표 3>은 2007년 현재의 자활사업 참여자 현황이다.

<표 3> 2007년 현재 자활사업 참여자 현황

| 합계 | 보건복지부 | | | | | | 노동부 | |
|--------|--------|---------------------|-------|-------------|-----------------|-----------------------|---------------|--------------------|
| | 소계 | 자활 공동체/개인, 창업 | 자활근로 | | | 지역봉사, 사회적응 프로그램 | 공동작업장 등 기타 | 취업알선, 직업훈련 등 |
| | | | 시장진입형 | 사회적 일자리형 | 근로유지형 (지자체형) | | | |
| 78,731 | 75,120 | 3,818 | 8,721 | 22,293 | 33,656 | 3,909 | 2,723 | 3,611 |

자료:보건복지부(2007). 2007 자활사업안내.

기초생활보장 수급자는 2004년부터 점진적인 증가세를 보이며, 조건부 수급자 규모는 2001년말 56천명에서 2005년말 34천명으로 감소하고, 차상위계층 참여가 증가하였다.

2) 자활사업 유형별 참여자

2006년 현재 자활사업 참여자 현황을 보면, 근로유지형 자활근로사업이 가장 큰 비중을 차지하며, 사회적 일자리형 자활근로가 빠른 속도로 증가하는 추세이다. 그리고 다음의 <표 4>에서 알 수 있듯이 근로유지형, 사회적 일자리형, 시장진입형, 그리고 자활공동체로 이어지는 단계적 자활경로에서 의미있는 참여인원의 변화는 나타나지 않고 있다. 가령, 근로유지형과 사회적 일자리형에 참여하는 인원이 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 이는 단계적 자활경로의 실효성이 낮다는 것을 시사하는 것이라고 볼 수 있겠다(노대명외,2006)

<표 4> 자활사업 유형별 참여자 현황

| 총계 | 기초수급자 | | | | 차상위계층 등 |
|------------------|-----------------|---------|-------|-------|-------------|
| | 소계 | 조건부 수급자 | 자활특례자 | 일반수급자 | |
| 78,731 (100%) | 55,109 (70%) | 44,320 | 6,335 | 4,454 | 23,622(30%) |

자료: 보건복지부.(2007). 2007 자활사업안내

수급자 유형별 참여현황을 보면, 수급자 유형에 상관없이 자활근로사업 참여자가 가장 많고, 직업훈련 등 기타 프로그램은 취약한 상황으로 나타났다(국회의원 이혜경, 2007). 또한, 자활사업은 지역별로 매우 큰 격차를 나타내고 있다. 이는 자활사업 참여자 중 조건부수급자와 차상위계층의 분포를 통해 알 수 있다. 서울은 차상위계층에 대한 자활근로사업 중 일부를 자체예산으로 지원함으로써 자활근로사업 참여자가 매우 큰 비중을 차지하고 있으나, 타 지역은 그 규모가 10-20% 수준이다. 자활사업 참여자 중 조건부수급자 비율은 광주광역시가 78.2%를 보임에 비하여, 충청북도의 경우에는 44.3%로 큰 차이를 보이고 있다.

3. 자활사업의 영향평가

1) 자활 성공율의 측면

2006년 현재 자활사업 참여자 전수를 대상으로 제시한 탈수급율, 즉 정부의 공식 자활성공율³⁾은 2005년 5.5%에서 2006년 소폭 증대하여 6.0%로 추정하고 있다. 특히,

3) 류만희에 의하면, 자활성공율의 계측에도 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다. 자활성공율은 자활사업 참여자대 자활공동체 및 취업·창업자 등의 비율로 산출하고 있으며, 자활사업 참여자에는 근로유지형을 포함하고 있다. 그런데 이들은 사실상 탈빈곤 대상으로 보기에 너무 근로능력과 의지의 소유자들이라는 점과 또한 근로유지형 사업단은 지자체가 직접 수행하는 사업으로 관리가 사실상 불가능한 상태이어서 이들 계층을 모수에

2001-2006년 동안 자활 성공율이 줄곧 하락 추세라는 점에 주목할 필요가 있다. 또한, 자활사업 참여자를 통해 취업 혹은 창업상태에서 수급자격을 유지하는 사람의 비중이 2004년 5.9%에서 2005년 9.4%로 증가하는 반면, 탈수급자의 비율은 상대적으로 낮은 상승세를 나타냈다. 이와 같이 탈수급율이 증가하지 않는 이유에 대해 탈수급을 방해하는 제도적 원인이 지적되고 있다. 즉, 자활근로사업의 참여기간 제한이 2-3년으로 규정되어 있어, 취업·창업 등의 성과가 2-3년 후에 나타나고 신규진입이 적고 취업애로계층이 누적되어 전체 취업률을 낮추고 있는 것으로 분석된다. 이외에도 자활사업의 성공률을 낮추는 원인으로는 자활사업 참여자와 근로의지를 고취시킬 수 있는 인센티브제도의 취약, 조건부수급자 선정과정에서 사실상 자활을 기대하기 힘든 근로능력 미약자가 상당수 포함되어 있다는 것 등을 들 수 있다.

2) 관리운영적 측면

자활사업의 관리운영적 측면은 조직과 인력을 중심으로 제도의 집행을 가능하게 하는 인프라를 의미한다. 부여되는 과업이 무엇이며, 그 목적이 무엇인가에 따라 담당 인력의 역할과 조직의 구조를 비롯한 제반환경은 변화되어야 할 것이다. 기초보장제도가 보다 포괄적이고도 구체화된 보장의 내용을 갖추게 됨에 따라서, 대상자 선정에서 급여, 그리고 관리에 이르는 일련의 과정에서 기본절차에 따르는 업무는 상세한 지침의 숙지와 정교하고 다양한 접근을 요구하고 있으며, 수급자의 자활·자립을 강조함에 따라서 근로연계 및 사례관리가 새로운 업무로 부과되고 있다. 따라서 이러한 제도의 변화에 따라 전달체계가 적합하게 변화하였는지 그리고 변화된 제도내용이 원활하게 집행되고 있는지 등에 관하여 체계적인 검토가 필요한 시점이다.

여기서 간략히 지금까지 들어난 기초보장제도의 시행에 따른 전달체계상의 문제점으로서는 첫째, 행정기관간 수평적 연계조정 미흡, 둘째, 기획집행의 일관성 및 자율성 미흡, 셋째, 사회복지업무의 과부하와 업무수행 여건의 미흡 등으로 구분하여 살펴볼 수 있겠다(강혜규, 2003: 37-47). 각각을 간략히 살펴보면, 첫 번째인 행정기관간 수평적 연계조정 미흡에 있어서는 자활정책에 대한 부처간 대상자의 범위와 선정, 급여 절차, 사후관리 과정에서 부처간, 일선기관간 업무 분담과 협력을 위한 조정이 필요한 것으로 평가되고 있다. 둘째, 집행의 일관성과 자율성 미흡과 관련하여서는 자치단체의 복지관련과들이 지역실정에 적절하게 대처해야 함에도 불구하고, 복지전담 공무원의 수가 절대 부족하기 때문에 집행될 복지제도의 특성과 내용을 충분히 이해하고 이에 대한 기획·지도·감독을 수행하기 어려운 실정이다.⁴⁾ 다음으로 세 번째인

포함함으로써 자활 성공율을 낮추는 결과를 초래하고 있다는 점을 지적한다(류만희, 2007).

4) 현재 사회복지전문직렬로서 지방사회복지직은 5급까지 배치할 수 있도록 하고 있으나, 현재 대부분 7급 이하로서 계 혹은 과의 책임을 맡은 경우가 거의 없는 실정에 있다. 아직은 소수가 가장 및 계장을 맡고 있을 뿐이다.

복지영역이 계속적으로 확대됨에 따라서, 담당인력의 업무 부담이 급증하고 있다. 그동안 사회복지전담공무원이 대폭 확충되어서 통계상으로는 전담공무원이 담당하는 기초보장대상가구가 평균 100가구 정도로 나타나지만, 실제로는 일반행정업무와 사회복지의 업무도 함께 수행하여야 하는 등 여전히 업무과정에 있어서 업무의 1/2만을 기초보장업무에 투입하고 있다고 한다.

끝으로, 자활사업의 경우에는 현금급여를 중심으로 하는 기초생활보장과 달리 물질적인 지원과 관련된 연계가 매우 중요하다. 또한, 대부분이 민간기관이 자활후견기관으로 지정되어 활동하고 있기 때문에 공공부문과 민간부문간의 연계가 원활하여야 하는 것이 중요하다.

IV. 자활사업과 자활의지간의 인과성분석

1. 표본의 특징

다음의 <표 5>은 조사대상자들의 기술적 통계를 정리한 것이다.⁵⁾

<표 5> 변수들의 평균 및 표준편차

| 변수 | 사례수 | 최소값 | 최대값 | 평균 | 표준편차 |
|-----------|-----|-------|--------|---------|---------|
| 자심감 증가 | 91 | 1.00 | 5.00 | 3.6593 | .08731 |
| 희망증가 | 92 | 1.00 | 5.00 | 3.6304 | .08705 |
| 성공예감 증가 | 93 | 1.00 | 5.00 | 3.5914 | .10396 |
| 잠재력 증가 | 93 | 1.00 | 5.00 | 3.4624 | .10320 |
| 자립의지 증가 | 91 | 1.00 | 5.00 | 3.6813 | .08684 |
| 협동의식 증가 | 93 | 1.00 | 5.00 | 3.7849 | .09154 |
| 이웃관심 증가 | 92 | 1.00 | 5.00 | 3.6630 | .10285 |
| 문제해결 적극성 | 92 | 1.00 | 5.00 | 3.5761 | .09681 |
| 인간관계선호 | 96 | 1.00 | 5.00 | 3.5000 | .07695 |
| 타인공개비난 | 94 | 2.00 | 5.00 | 3.5000 | .09293 |
| 상대격려 증가 | 96 | 1.00 | 5.00 | 3.7292 | .08176 |
| 동참의식 증가 | 96 | 1.00 | 5.00 | 3.8333 | .07929 |
| 연령 | 95 | 18.00 | 64.00 | 45.6316 | 1.14777 |
| 자활사업 참여기간 | 73 | 1.00 | 55.00 | 18.1644 | 1.55113 |
| 생계보조 수혜기간 | 65 | 1.00 | 132.00 | 40.8462 | 3.49644 |
| 총 가구원 수 | 94 | 1.00 | 6.00 | 3.0319 | .13311 |

5) 본 설문조사는 제천시 자활후견기관과 제천시청 복지사업과의 도움을 얻어서 이루어졌다. 각각 50부씩 100부를 배포하였으나, 74부가 회수되어 회수율 74%를 기록하였다. 참고로 제천시의 기초생활보장 수급자의 수는 2004년 11월 현재 조건부수급자가 106가구 305명이고, 자활특례자가 69가구 96명, 일반수급자가 3,010가구 5,099명으로 파악되고 있다.

| | | | | | |
|-----------|----|-------|-----------|----------|----------|
| 생계비 수혜금액 | 60 | 20.00 | 800000.00 | 246050.3 | 25398.58 |
| *자활의지 변화 | 96 | 1.38 | 5.00 | 3.6302 | .06061 |
| **자활의지 변화 | 70 | 2.00 | 4.00 | 2.8571 | .3673 |

*주: 자활의지 변화의 값은 각응답자의 (자신감증가+희망증가+성공예감증가+잠재력증가+자립의지 증가+협동의식증가+이웃관심 증가+ 문제해결 적극성 +인간관계선호+타인공개비난+상대격려 증가+동참의식)의 값의 평균값임.
 "자활의지 변화"는 금번인 2005년도의 조사이며, **자활의지 변화는 2003년도의 연구조사의 결과이다.

이상의 변수 이외에 명목변수들 중에서 주요사항만을 간략히 정리하면, 분석에 포함된 전체 96명 중에서 인구통계학적인 변인의 특징을 정리하면, 남성이 25명(26.0%)이고 여성이 71명(74.0%)이며, 학력은 대체로 낮아서 고등학교 중퇴까지가 76명(79.2%), 고졸이상은 19명(19.8%)에 불과하였다. 혼인상태를 보면, 응답자의 41명(42.7%)이 가족단위의 생활을 영위하고 있으며, 55명(57.3%)이 이혼 등 별거상태이었으며, 응답자 중 장애보유자는 23명(24.0%)로 나타났으며, 77명(82.2%)이 과거 직업경험이 있었으며, 16명(16.7%)은 직업경험이 전무하였다.

다음으로, 응답자 중에서 기초생활 수급자인 경우가 75명(78.1%)이고, 수급권자유형별로는, 조건부수급권자가 27명(29.3%), 자활특례자가 11명(12.0%), 차상위계층이 14명(15.2%), 일반수급자가 38명(41.3%)의 순으로 나타났다. 응답자 중에서 자활사업에 참여하고 있는 사람은 80명(83.3%)이었으며, 참여하고 있는 자활사업의 유형으로는 시장진입형 자활근로에 9명(11.5%), 공익형(사회적 일자리형) 자활근로에 25명(32.1%), 그리고 자활공동체에 34명(43.6%)로 나타났다.⁶⁾ 이상의 내용들은 빈곤층의 일반적인 특성과 대체로 일치하는 내용들로 생각되며, 주로 낮은 교육수준, 신체적·정신적 건강, 그리고 자녀수 등이 주요요인인 것에 기인함을 생각할 수 있겠다.⁷⁾

2. 자활사업과 자활의지의 변화간의 인과성분석

- 6) 금번 2005년도의 설문조사의 분석결과와 2003년도의 분석결과를 비교분석하여 보면, 많은 학자들이 지적하고 있는 것과 같이, 공식적인 자활성공률은 낮게 나타날지 모르지만, 본 연구에 근거하여 본다면, 몇 년사이에 자활의지의 증가를 볼 수 있다. 그러나 이러한 변화가 과연 통계적으로도 유의미한지에 대하여는 뒤의 분석에 의하여 이루어졌는데, 유의미하지 않은 것으로 나타났다.
- 7) 일반적으로 빈곤에 대한 원인은 크게 미시적인 차원과 거시적인 차원으로 구별해 볼 수 있으며, 미시적인 차원은 개인의 결함이나 불운, 혹은 개인이 사회환경에 원만히 적응하지 못한데서 기인하는 것으로 보며, 거시적인 차원은 사회구조적인 면에서 사회제도가 제 기능을 하지 못하는 데서 나오는 문제로 본다(이두호외,1991:189-90). 빈곤의 원인을 설명하는 이론들은 많이 있으나 빈곤정책에 영향을 직접적으로 주는 것으로 널리 알려진 이론으로는 인적 자본이론(human capital theory), 선발이론(screening theory), 직무경쟁이론(job competition theory), 노동시장 분절이론(segmented labor market theory), 그리고 맑스주의이론(Marxist theory) 등이 있다(G.G.Cain,"The Challenge of Segmented Labour Market Theories to Orthodox Theory: A Survey," *Journal of Economic Literature*,Vol.14,1976,pp.1215-57).

본 연구에서는 자활근로사업의 목표는 자활과 자립에 있으므로, 자활의식의 증가로 측정될 수 있다고 보았다. 따라서 자활근로사업의 영향이 자활사업 참여자의 자활의 지에의 영향을 측정함으로써, 정책의 영향을 측정하고자 하였다.

1) 자활사업과 자활의지간의 인과성 분석

독립변수인 자활근로사업과 종속변수인 자활의식간의 인과관계분석을 하기에 앞서 분석에 투입된 변수들간의 상관관계를 분석할 필요가 있다. 상관관계분석의 결과 다음의 <표 6>에서 볼 수 있듯이 기초생활수급자 여부와 학력간에는 매우 높은 상관관계를 보여주었으며, 가구원수가 많을수록 수급자가 될 가능성은 줄어드는 것이 유의미한 것으로 나타났다. 또한, 직업경험이 없을수록 생계보조 수혜기간이 길게 나타나서 부적인 상관관계가 유의미하게 나타났다.

<표 6> 변수들간의 상관관계분석

| | 기초생활수급자 여부 | 자활사업의 유형 | 직업 경험 | 저학력과 고학력 | 혼인 상태 | 연령 | 자활사업 참여기간 | 생계보조 수혜기간 | 총 가구원 수 | 생계비 수혜금액 |
|------------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 기초생활수급자 여부 | 1 | -.194 | -.031 | .304(**) | -.002 | -.128 | .089 | .107 | -.210(*) | .151 |
| | | .088 | .771 | .003 | .988 | .215 | .453 | .395 | .042 | .250 |
| | 96 | 78 | 93 | 95 | 96 | 95 | 73 | 65 | 94 | 60 |
| 자활사업의 유형 | -.194 | 1 | .039 | -.259(*) | -.177 | .178 | .218 | -.022 | .178 | -.125 |
| | .088 | | .740 | .023 | .121 | .122 | .070 | .880 | .123 | .418 |
| | 78 | 78 | 75 | 77 | 78 | 77 | 70 | 50 | 76 | 44 |
| 직업경험 | -.031 | .039 | 1 | -.092 | -.054 | .065 | -.203 | -.309(*) | -.070 | -.158 |
| | .771 | .740 | | .381 | .605 | .540 | .093 | .014 | .512 | .232 |
| | 93 | 75 | 93 | 92 | 93 | 92 | 70 | 63 | 91 | 59 |
| 저학력과 고학력 | .304(**) | -.259(*) | -.092 | 1 | .011 | .236(*) | .022 | .056 | -.235(*) | -.042 |
| | .003 | .023 | .381 | | .919 | .022 | .857 | .659 | .023 | .750 |
| | 95 | 77 | 92 | 95 | 95 | 94 | 72 | 64 | 93 | 59 |
| 혼인상태 | -.002 | -.177 | -.054 | .011 | 1 | .270(**) | .113 | .222 | -.441(**) | -.430(**) |
| | .988 | .121 | .605 | .919 | | .008 | .342 | .075 | .000 | .001 |
| | 96 | 78 | 93 | 95 | 96 | 95 | 73 | 65 | 94 | 60 |
| 연령 | -.128 | .178 | .065 | .236(*) | .270(**) | 1 | .186 | .188 | -.314(**) | -.586(**) |
| | .215 | .122 | .540 | .022 | .008 | | .117 | .138 | .002 | .000 |
| | 95 | 77 | 92 | 94 | 95 | 95 | 72 | 64 | 93 | 59 |
| 자활사업 참여기간 | .089 | .218 | -.203 | .022 | .113 | .186 | 1 | .620(**) | .095 | -.279 |
| | .453 | .070 | .093 | .857 | .342 | .117 | | .000 | .431 | .077 |
| | 73 | 70 | 70 | 72 | 73 | 72 | 73 | 47 | 71 | 41 |
| 생계보조 수혜기간 | .107 | -.022 | -.309(*) | .056 | .222 | .188 | .620(**) | 1 | .015 | -.282(*) |
| | .395 | .880 | .014 | .659 | .075 | .138 | .000 | | .906 | .039 |
| | 65 | 50 | 63 | 64 | 65 | 64 | 47 | 65 | 64 | 54 |
| 총 가구원 수 | -.210(*) | .178 | -.070 | -.235(*) | -.441(*) | -.314(*) | .095 | .015 | 1 | .395(*) |
| | .042 | .123 | .512 | .023 | .000 | .002 | .431 | .906 | | .002 |

| | | | | | | | | | | |
|------|------|-------|-------|-------|---------------|---------------|-------|----------|----------|----|
| | 94 | 76 | 91 | 93 | 94 | 93 | 71 | 64 | 94 | 59 |
| 생계비 | .151 | -.125 | -.158 | -.042 | -.430(* *) | -.586(* *) | -.279 | -.282(*) | .395(**) | 1 |
| 수혜금액 | .250 | .418 | .232 | .750 | .001 | .000 | .077 | .039 | .002 | |
| | 60 | 44 | 59 | 59 | 60 | 59 | 41 | 54 | 59 | 60 |

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).
 ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

2) 자활근로사업과 자활의식간의 인과성분석

자활근로사업과 자활의식간의 인과관계를 분석하기 위하여 자활의식의 변화를 종속 변수로 하고 독립변수로서 기초생활 수급자여부, 자활사업 참여여부, 자활사업 참여기간, 생계비보조 수혜기간, 그리고 자활사업의 유형과 직업경험 등을 포함시켰으며, 통제변수로는 연령, 가족상황, 장애보유유무, 그리고 학력 등을 포함하는 선형회귀모형을 다음과 같이 도출하여 검증하고자 하였다.

$$\square \text{ 회귀식 } Y_i = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \beta_4 x_4 + \beta_5 x_5 + \beta_6 x_6 + \epsilon_i$$

(x1=자활사업 참여자여부, x2=자활사업 참여기간, x3=생계비보조 수혜기간, x4=기초생활수급자 유형, x5=자활사업의 유형, x6=직업경험)

이하에서는 회귀계수의 추정과 추정된 회귀식의 검정을 하였고, 우선 통제변수만을 대상으로 하였을 경우에 R2값이 .050으로 매우 낮았으나, 2단계로 추정하고자 하는 독립변인들을 투입하였을 때, R2값은 .197로 상당히 높아졌다. 그러나, 이러한 변화가 통계적으로 유의미하지 못한 것으로 나타났다. 회귀식의 독립변수의 변동이 종속변수들의 변동을 33.0%를 설명하는 것으로 나타났다. 다음의 <표 7>에서 볼 수 있듯이, Pr(F(9,31))일 때, 계산된 F값은 .473로 p=.581>0.05이어서 유의하지 못하다. 따라서, 도출된 회귀식의 독립변수들의 기울기는 모두 0이어서 추정된 회귀식은 의미 없는 것으로 되었으며, 영가설을 기각할 수 없고, 받아들여지게 되었다.

<표 7> 분산분석표(a)

| 모형 | | 제곱합 | 자유도 | 평균제곱 | F | 유의확률 |
|----|---------|--------|-----|------|------|---------|
| 1 | 선형회귀분 석 | .915 | 4 | .229 | .475 | .754(a) |
| | 잔차 | 17.349 | 36 | .482 | | |
| | 합계 | 18.264 | 40 | | | |
| 2 | 선형회귀분 석 | 3.602 | 9 | .400 | .846 | .581(b) |
| | 잔차 | 14.662 | 31 | .473 | | |
| | 합계 | 18.264 | 40 | | | |

a 예측값: (상수), 가족상황, 자학력과 고학력, 장애보유 여부, 연령
 b 예측값: (상수), 가족상황, 자학력과 고학력, 장애보유 여부, 연령, 과거의 직업경험, 자활사업 참여기간, 기초생활수급자 여부, 자활사업의 유형, 생계보조 수혜기간
 c 종속변수: 자활의지의 점수화

2. 집단간의 자활의지 변화의 차이검정

본 연구에서는 두 가지의 가설을 검정함을 연구목적으로 하고 있는 데, 첫 번째는 회귀분석에 의하여 대립가설을 받아들여지게 된 인과성에 대한 분석이며, 두 번째가 자활의지의 변화는 수급자유형, 자활사업의 유형에 따라서 차이를 보이지 않을 것이라는 가설에 대한 검정이다. 이에 대한 통계분석방법으로는 두 개 이상의 요인에 의한 집단들의 평균을 비교하는 일변량 일반선형모형(univariate General Linear Model)을 사용하였다. 이러한 분석방법을 통하여 각 요인의 종속변수에 대한 효과와 두요인 이상의 상호작용효과를 파악할 수 있다. 본 연구에서는 자활의지의 변화에 차이를 보일 것으로 자활사업 참여자 여부와 자활사업 유형을 요소로 하여 일변량 일반선형모형을 실행한 결과는 다음의 <표 8>와 같다.

<표 8> 오차분산의 동일성에 대한 Levene의 검정

종속변수: 자활의지의 점수화

| F | 자유도1 | 자유도2 | 유의확률 |
|-------|------|------|------|
| 2.249 | 5 | 72 | .058 |

여러 집단에서 종속변수의 오차 분산이 동일한 영가설을 검정합니다.
a. 계획: Intercept+수급자1+참여자1+사업유형+참여자1 * 사업유형

상기의 <표 8>를 통하여 요인수준 조합에 의한 집단들의 오차분산 검정결과를 보면, 유의확률이 .058로 나타나서, “오차분산이 동일하다”는 귀무가설을 기각할 수 없게 된다. 따라서, 계속적으로 매우 의미있는 연구를 지속하게 된다. 다음은 아래의 ,표 9>에 의한 분산분석표를 통하여 요인들간에 자활의지의 점수화에 있어서 차이가 있는지를 검정하여 보자.

<표 9> 분산분석표

종속변수: 자활의지의 점수화

| 소스 | 제 III 유형제곱합 | 자유도 | 평균제곱 | F | 유의확률 |
|-------------|-------------|-----|---------|---------|------|
| 수정 모형 | 2.352(a) | 6 | .392 | 1.042 | .405 |
| 절편 | 136.681 | 1 | 136.681 | 363.393 | .000 |
| 수급자1 | .003 | 1 | .003 | .009 | .924 |
| 참여자1 | .152 | 1 | .152 | .403 | .528 |
| 사업유형 | .656 | 3 | .219 | .581 | .629 |
| 참여자1 * 사업유형 | .980 | 1 | .980 | 2.607 | .111 |
| 오차 | 26.705 | 71 | .376 | | |
| 합계 | 1061.151 | 78 | | | |
| 수정 합계 | 29.057 | 77 | | | |

(a) R 제곱 = .081 (수정된 R 제곱 = .003)

상기의 <표 9>의 분산분석표를 검토해 보면, 제III 유형의 제공합을 선택하였기 때문에 자활사업 참여여부와 자활사업 유형의 요인에 대한 주효과와 두요인의 상호작용 효과는 각각 다른 요인을 통제 한 후의 효과로 계산되었다. 참여자 여부 요인에 대한 유의확률은 .528이므로, “참여자 여부에 따라서 자활의지의 점수에는 차이가 없다”라고 할 수 있으며, 자활사업 유형 요인에 대한 유의확률은 .629이므로 “자활사업의 유형에 따라서 자활의지의 점수화의 차이는 없다”라고 결론을 내릴 수 있겠다. 또한, 양요인의 상호작용에 대한 유의확률은 .111이어서 귀무가설을 기각할 수 없으므로 “상호작용이 존재하지 않는다”고 할 수 있다.

V. 결론

2000년 국민기초생활보장법의 도입은 우리나라에서 생산적 복지에 대한 논의를 활성화시켜 주었다. 특히, 국민기초생활보장법에 의하여 도입된 자활사업은 일할 능력이 있는 자에 대하여 직접적으로 생계비를 지원하기 보다는 근로를 통해 당사자의 노력으로 소득을 얻도록 하는 제도로서 많은 사람들의 관심을 받게 되었다. 정부는 자활사업을 통하여 일할 능력이 있는 수급자의 도덕적 해이를 방지하고, 수급자가 아닌 저소득층이 수급자로 떨어지는 것을 예방하여 생계급여를 절감하는 재정적인 효과를 기대한 바 있다. 그러나, 앞에서 살펴 본 바와 같이 자활 성공율이 매우 낮고, 관리운영체계상의 문제 등 자활사업은 많은 비판에 직면하여 있다. 이에 본연구자는 실증적 연구를 통하여 자활사업의 영향평가를 하여서 자활의지의 변화에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 검정하고자 두 가지의 가설, 즉 가설1은 “정부의 자활사업의 영향은 자활사업 참여자의 자활의지에 영향을 없을 것이다”를 세우고, 검정하였으며, 가설 2는 “자활의지의 변화는 수급자유형, 자활사업의 유형에 따라서 차이를 보이지 않을 것이다”라고 세워서 검정을 하였다.

분석결과는 앞에서 살펴 본 바와 같이, 통계적으로 유의미한 결과를 얻지 못하였다. 그러나 연구자가 2년 동안 실시한 연구결과를 보면, 비록 통계적으로는 유의미하지 않았지만, 이전의 연구에 비하여 자활의지의 평균점수가 매우 높아졌으며, 자활공동체의 참여자의 숫자가 많아진 것 등에서 눈에 띄는 변화를 발견해 낼 수 있었다. 다만, 이러한 발견이 통계적인 뒷받침을 받을 수 없는 점이 아쉽다고 할 것이다. 그러나 국민기초생활보장법에 근거한 자활근로사업은 예산의 비중에 비하여 정책적 의미가 매우 큰 사업이라는 점을 강조하게 되면, 본연구와 같이, 구체적으로 자활근로사업이 참여자들의 자활의지를 상승시키고, 그것이 기초보장 수급자로부터의 탈피와 취

업 등으로 이어졌는가에 대한 이러한 실증적 연구는 매우 시기적절하고 의미있다고 할 것이다.

끝으로, 본연구가 도출한 몇 가지 새로운 사실을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자활근로사업과 자활의지와 의 인과성은 없는 것으로 나타났다. 관계는 없는 것으로 나타났다. 물론, 생계보조 수혜기간과 자활근로사업간에, 그리고 직업경험과 생계보조 수혜기간 간에는 양적인 인과관계와 부적인 인과관계가 통계적으로 유의미하였다.

둘째, 자활사업 참여자와 자활사업의 유형간에 자활의지의 변화차이를 보이는 것은 아니었다. 이 점에 있어서는 2004년도의 연구에서는 자활사업의 유형에 따라서 집단별로 자활의지의 차이를 찾아낼 수 있었음에 비하여 금번 2005년의 연구에서는 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다.

<참고문헌>

- 강혜규. (2003). 국민기초생활보장 전달체계의 현황과 쟁점. 「보건복지포럼」, 통권 84호. 한국보건사회연구원, 2003년 10월호.
- 김미곤. (2003). 기초보장 사각지대 해소방안. 「보건복지포럼」, 통권 84호. 한국보건사회연구원, 2003년 10월호.
- . (2003) 기초생활보장 예산분석과 과제. 「보건복지포럼」, 통권75호. 한국보건사회연구원, 2003년 1월호.
- . (2004) 근로유인 위한 제도적 장치 필요 -외국의 빈곤대책 및 시사점. 「나라경제」. KDI 경제정보센터, 제166호.
- 김승오. (2002). 자활지원사업에 대한 평가. 「사회복지」, .2002년 가을호. 한국사회복지협의회.
- 노화준. (2006). 「정책평가론」. 서울: 법문사.
- 문창진. (2003). 기초생활보장제도의 변천과정과 현황. 「보건복지포럼」, 통권 제84호. 한국보건사회연구원, 2003년 10월호.
- 박광덕. (1998). 「현대사회복지정책론」. 서울: 박영사.
- 박능후. (2003). 근로유인 제고방안. 「보건복지포럼」, 통권84호. 한국보건사회연구원, 2003년 10월호.
- 보건복지부. (2004). 「2004년도 국민기초생활보장사업 안내」.
- . (2004). 「2004년도 자활사업안내」.
- . (2007). 「국민기초생활보장 2007년도 자활사업 안내」.
- . (2006). 「2006년 빈곤통계연보」. 한국보건사회연구원.
- . (2007). 「2006년 국민기초생활보장 수급자 현황」.

- (2006). 「2005 보건복지백서」.
- 이계경. (2007). 정부의 자활사업 추진현황 및 평가. 서울: 국회의원 이계경의원실.
- 이광희 외 옮김. (2006). 「정책평가와 성과관리」. 서울: 대영문화사.
- 정무성. (2005). 「사회복지 프로그램 개발론」. 서울: 학현사.
- 정영순·이은정. (2002). 국민기초생활보장제도의 근로유인 방안연구: 영국이 주는 시사점. 「사회보장연구」, 제18권 제2호.
- 최경구. (2002). 생산적 복지이데올로기에 대한 비판적 고찰. 「사회복지」, 2002년 겨울호. 한국사회복지협의회.
- 표갑수. (2006). 「사회문제와 사회복지」. 서울: 나남출판.
- 허선. (2002). 국민기초생활보장의 평가. 「사회복지」, 2002년 겨울호. 한국사회복지협의회.
- 한국보건사회연구원. (2003). 2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제. 한국보건사회연구원, 기초보장자활정책평가센터.
- 동아일보. 2004년 11월 11일자.
- 杉村 hiroshi. (2002). 「公的扶助」. 東京: 放送大學教育振興會.
- 後藤玲子. (2004). 공공부조연구의 기본적 시좌. 「계간 사회복지연구」. 東京: 국립사회보장인구문제연구소.
- 總務省 行政評價局. (2006). 「정책평가의 점검결과 -평가의 실효성의 향상을 향하여」. 東京: 총무성 행정평가국.
- 行政管理研究센터. (2006). 「정책평가 -평가신시대의 도래」. 東京: 株式會社 きょうせい.
- Cohen, J. (1968). Multiple Regression as a General Data-analysis System. *Psychological Bulletin*, Vol. 70.
- Daniels, N. (1996). *Justice and Justification: Reflective Equilibrium in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Wilensky, H .L. (2002). *Rich Democracies*. California: Univeristy of California Press.
- Sen, A. K. (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

접수일(2008년 05월 02일)

수정일자(2008년 06월 10일)

게재확정일(2008년 06월 29일)