

# 자활 전달체계 개편과 향후 과제

Self-reliance Delivery System: Recent Improvements and Tasks Ahead

김태완 한국보건사회연구원 부연구위원  
전지현 한국보건사회연구원 연구원

주민생활지원서비스개편을 통해 새로운 복지전달체계가 운영되고 있으며, 2008년 들어 중앙, 광역, 지역자활센터로 이어지는 체계적인 전달체계가 완비되어, 정부, 지자체 및 자활전달체계간의 연계가 가능하게 되었다. 자활사업의 지속적인 발전을 위해서는 첫째, 자활 참여자·자활사업·전달체계 등에 평가와 모니터링의 기능이 강화될 필요가 있다. 둘째, 자활전달체계를 통해 다양한 자활사업 아이템의 구상과 지역 특성을 고려한 사업 개발에 대한 중앙 및 광역차원에서의 지원이 필요하다. 셋째, 자활사업 참여자 및 지역자활센터 직원들에 대한 교육프로그램의 강화가 필요하다. 넷째, 자활센터 직원들에 대한 인센티브와 처우가 현실화 되어야 할 것이다. 마지막으로 자활전달체계에서 중요한 사항은 공공과 민간, 민간기관 간에 유기적인 관계설정이 있어야 할 것이다.

## 1. 들어가며

국민기초생활보장제도 및 자활사업이 도입된 지 어느덧 10년이 되어가는 시점에서 최근 사회복지 전달체계 개편을 비롯해 자활사업 전달체계가 확대·구축됨에 따라 각 차원들의 역할을 정립하고 연계방안을 마련할 필요가 있다. 참여정부에서는 사회복지대상자들에 대한 복지서비스의 강화와 이들 대상자들에 대한 사례관리 강화를 위해 주민생활지원서비스라는 새로운 복지전달체계를 구상하고 이를 2006년 7월부터 3단계에 걸쳐 전국적으로 시행하였다. 읍면동 단위에서 수행되었던 통합조사 및 자활사업관리 등 기초생활보장제도의 주요 기능이 시군구로 이관되었으며, 이 과정에서 자활사업

에 대한 주요 내용들도 시군구로 이관되었다. 이와 더불어 자활사업 운영기관 측면에서도 2008년 들어 중앙자활센터 → 광역자활센터 → 지역자활센터로 이어지는 체계적인 전달체계가 완비됨에 따라 자활참여기관들 간의 네트워크뿐만 아니라 시군구와의 연계 형성이 매우 중요한 시점이라고 할 수 있다. 본 연구는 주민생활지원서비스 개편 속에서 자활사업과 최근 구축된 각 차원의 자활센터 내용들을 살펴보고, 자활사업 및 전달체계상 나타나는 한계점들을 재검토함으로써 자활 전달체계의 역할제고 방안을 모색하고자 한다.

## 2. 사회복지 전달체계 및 자활지원 체계의 변화

### 1) 사회복지 전달체계 개편과 자활사업

2006년 7월부터 53개 시군구를 시작으로 복지서비스 전달체계가 주민생활지원서비스 제공방식으로 단계적인 개편을 시작하여 2007년 7월 1일자로 완료되었다. 이 같은 주민생활지원서비스 전달체계(이하 전달체계)는 ‘원스톱 맞춤형 통합서비스’를 지향점으로 하여, 지방행정조직 개편, 통합정보시스템 구축, 민·관 협력네트워크 구축, 중앙부처 서비스 조정의 4대 과제를 구체적인 목표로 하여 개편되었다.<sup>1)</sup> 국민기초생활보장 수급자 사례관리의 관점에서 전달체계 개편의 핵심내용은 크게 다음과 같이 정리된다. 첫째, 읍면동에 주민생활지원담당을 설치하여 심층상담, 현장방문, 사후관리 기능 등 일선창구의 역할을 강화하고, 이를 위해 일반행정, 민원업무, 그리고 사회복지 업무의 일부를 시군구로 이관하도록 하였다. 둘째, 사회복지직과 행정직의 배치를 조정함으로써 합리적인 업무분담을 통해 협업적 업무체계를 구축하도록 하였다. 셋째, 지역사회 복지자원의 범위 등을 감안하여 서비스 제공의 우선순위를 두되, 읍면동 사회복지전담공무원 공무원은 8대 서비스의 신청접수, 서비스 실시계획 수립, 필요한 서비스 제공기관과 서비스 연계, 사후관리 등의 업무를 담당하도록 하였다.

이와 같은 전달체계 개편을 통해 읍면동에서 이루어지고 있던 대부분의 자활사업도 시군구로 이관되어 별도의 기초·자활고용팀 혹은 자활고용팀이 구성되었으며, 읍면동에서는 기존 수급자 관리와 근로유지형 자활근로사업만을 담당하고 있다. 즉, 시군구 차원에 자활·고용 담당을 뒀으로써 자활사업 참여자들에 대한 일자리 확보 및 대상자 관리 내실화, 자활지원사업의 전문성 및 효율성을 제고하는 것이 가능하도록 하였다<sup>2)</sup>.

주민생활지원서비스의 개편을 통해서 가장 큰 이점을 발휘할 수 있는 분야는 읍면동차원에서 이루어지기에는 한계를 지닌 시군구 담당자와 민간복지기관간의 연계강화라 할 수 있다. 개편된 시군구의 자활고용팀에서도 ① 지역사회 복지자원 일제 조사 및 공급기관 확보, ② 민간복지자원과 네트워크를 형성하여 자활기관 공급기관 확보 및 인프라 구축, ③ 자활기관협의회 대표자 회의 및 실무자 회의를 통해 유기적 관계 형성 등의 업무를 담당하게 함으로써 지역사회복지기관과의 연계성 강화를 강조하고 있다.

### 2) 자활사업 지원체계 정립

#### (1) 지역자활센터

지역자활센터는 1995년 한국보건사회연구원의 『저소득층 실태변화와 정책과제』에서 필

1) 이현주 외(2007), 주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안, 한국보건사회연구원.  
2) 보건복지부·행정자치부 등(2007), 『주민생활지원서비스 업무운영 매뉴얼』.

요성이 제기되었으며, 1996년 시범사업을 통해 “자활지원센터”라는 이름으로 처음 도입되었다.<sup>3)</sup> 이후 국민기초생활보장법의 도입과 더불어 명칭을 “자활후견기관”으로 개칭하였으며, 2006년 12월 기초생활보장법 개정을 통해 현재의 “지역자활센터”로 명칭을 변경하여 지금에 이르고 있다. 지역자활센터는 시군구별로 1개 소씩의 설치를 목표로 하여 현재 전국적으로 242개소의 지역자활센터가 운영되고 있다. 그러나 여전히 강원 홍천군, 횡성군 등 20개의 지자체에는 지역자활센터가 설립되어 있지 않은 실정이다. 반면에 서울시 등 대도시(노원구 등)의 경우에는 지역자활센터가 2개소 이상 설치되어 운영되고 있다. 즉, 지역적인 여건 및 기반 시설의 차이로 인해 지역자활센터의 설치에 있어서도 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

지역자활센터는 근로능력이 있는 저소득층에게 일을 할 수 있는 기회와 근로에 대한 교육 등 체계적인 자활지원서비스를 지원함으로써 저소득층에 대한 자활의욕 고취 및 스스로 자립할 수 있는 능력을 배양하는 것을 목적으로, 다음과 같은 사업을 추진하고 있다. 참여하고 있는 대상자들에 대한 관리 이외에도 ① 자활사업 참여자들에 대한 자활참여 의욕 고취 및 기초능력 배양을 위한 교육프로그램의 개발·운영, ② 참여자들의 자활을 돕기 위한 정보제공·상담, 직업교육 및 취업알선, ③ 창업을 위한 지원사업- 자금융자 알선, 자영창업 지원 및 기술·경영지도, ④ 기초수급자 등 자활사업 참여자들이

자립할 수 있도록 자활공동체의 설립 및 지원, ⑤ 사회서비스 지원사업, ⑥기타 자활을 위한 각종 사업들을 펼칠 수 있도록 하고 있다.

### (2) 광역자활센터

광역자활센터는 수급자들의 탈빈곤을 도모하기 위한 자활지원체계가 주로 지역 내에서만 이루어지고, 서비스 제공주체가 복지부와 노동부로 이원화되어 이용자들의 편의를 도모하기가 어려우며, 자활지원기관간의 연계 및 서비스 제공에 한계가 있다는 지적이 제기됨에 따라 자활사업 네트워크 구축 및 연계를 통해 기존의 단편적인 자활지원체계를 개선하고 지역 내 자활사업을 활성화하기 위해 도입되었다. 2004~2006년 3년간 3개 지역에서 시범사업을 거쳐 2007년에 도입되었으며, 2008년에는 3개소를 추가 지정하여 현재는 6개의 광역자활센터가 운영되고 있다.

주요사업으로는 ① 광역단위의 창업 및 취업지원체계의 구축, ② 자활공동체 등 지원을 위한 경영컨설팅 및 창업지원 사업(지역밀착형 취업지원, 자활기금 위탁 운영 및 마이크로 크레딧 집행 등), ③ 지역자활센터 지원사업(자활프로그램 개발, 보급, 광역단위 자활사업 DB구축 등), ④ 교육훈련사업(자활실무자 및 참여자에 대한 교육훈련, 지역중소기업·서비스 제공기관 연계를 통한 맞춤형 교육, 훈련 실시 등)을 주요 내용으로 하고 있다<sup>4)</sup>.

### (3) 중앙자활센터

중앙자활센터는 자활지원체계의 총괄 조정 및 자활사업 참여기관간의 협력 네트워크 구축을 통해 자활지원사업의 전문성과 효율성을 제고하기 위해 설립된 기관이다. 2006년 기초생활보장법 개정을 통해 법적기반(기초생활보장법 15조의2)이 마련되었으며, 중앙자활센터가 2008년에 설립·운영됨으로써 자활사업에 대한 지원체계가 체계적으로 완비되었다고 할 수 있다. 이러한 전달체계의 완비는 자활사업에 대한 성과가 미진하고 그 효과에 대한 문제점이 제기하고 있는 이 시점에서 지금까지의 자활사업의 성과를 정확히 알리고, 기초생활보장제도 내에서 자활사업의 위상을 새롭게 제고할 수 있는 계기가 될 수 있다는 점에서 매우 큰 의의가 있다 할 수 있다.

중앙자활센터의 주요사업에는 ① 자활지원을 위한 조사·연구·교육 및 홍보 사업, ② 자활지원을 위한 사업의 개발 및 평가, ③ 지역자활센터 및 자활공동체의 기술·경영 지도 및 평가, ④ 자활 관련 기관간의 협력체계 및 정보네트워크 구축·운영, ⑤ 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업 등이 포함된다.

## 3. 자활사업 및 자활 전달체계의 문제점<sup>5)</sup>

자활사업은 근로능력이 있는 빈곤계층을 대상으로 자활역량 강화 및 빈곤 탈출을 촉진하고, 복지제도에 안주하여 근로활동을 기피하는 도덕적 해이를 방지하기 위한 목적으로 도입되었다. 그러나 과연 자활사업이 본래 취지대로 근로가 가능한 저소득계층의 자활능력을 배양하여 자립할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 개별 욕구와 특성에 부합하는 서비스를 연계하고 있는지, 그리고 단순히 강제적·제재적인 조건부과라는 맥락을 넘어서서 자발적인 근로 참여 의지를 고취시키고 있는가에 대해서는 많은 문제와 비판에 직면해있다.

먼저 자활사업의 대상자 선정 및 관리 측면에서 보았을 때 정확한 근로능력 판정, 참여자의 특성과 욕구를 반영한 자활사업 배치와 사례관리는 대상자에 대한 철저한 이해와 상호작용을 전제로 가능하다는 점에서 사업에 대한 만족도와 신뢰를 향상시키고 참여자의 근로의욕을 강화할 뿐만 아니라 결국 자활사업의 성공률을 제고하는 중요한 요인으로 작용한다. 그러나 주민생활지원서비스 전달체계 개편 이후 조사업무 및 근로능력 판정은 시군구에서, 행정관리는 읍면동에서 담당하게 됨에 따라 대상자 선정 및 관리에 있어 예기치 못한 문제가 발생하고 있

3) 원종욱 외(1999), 「자활지원센터 평가」, 『보건복지포럼』, 31호, 4월호  
4) 이인재 외(2005), 『광역자활지원센터 평가 및 운영모형 연구』, 한신대학교

5) 본 장에서는 『2008년 국민기초생활보장제도 자활기반조성 모니터링 및 평가: 수급자 및 전담공무원 대상 질적연구(이태진 외, 2008)』의 자활사업 수급자 및 공급자에 대한 질적연구 결과를 토대로 자활사업 및 자활전달체계상의 문제점을 논하고자 한다. 본 연구의 질적연구는 자활관련 질문지를 통해, 4개지역(수도권, 광역시, 중소도시, 농어촌)을 기준으로 수급자 20명(근로무능력자 4명, 조건부과제외자 11명, 조건부수급자 3명, 자활특례자 2명)과 사회복지전담공무원 39명(수도권 11명, 광역시 9명, 중소도시 10명, 농어촌 9명)에 대해 연구진이 직접 인터뷰와 간담회, 워크숍 등을 걸쳐 수집한 조사자료를 기초로 연구를 진행한 것이다.

다. 시군구 수준에서는 읍면동에 비해 상대적으로 대상자와 교류할 기회가 적기 때문에 대상자 선정·분류·배치에 있어서 정확성 및 적절성이 떨어질 가능성이 높고, 정기적으로 관리하기에 많은 어려움이 따르고 있는 것이다.

통합조사팀(시군구)에서 하면 방문도 1회 정도 밖에 못 하잖아요. 동에서 하게 되면 1회 해서 안되면 한 번 더 가서 보고 하는데 통합 조사팀에서는 그렇게 못하죠.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

전달체계 개편 이후 조건부수급자의 자활사업 참여가 감소하고 조건부과제외자로 분류 및 유지되는 비율이 이전에 비해 높게 나타나는 것도 근로능력 판정 및 사례관리가 제대로 이루어지고 있지 않음을 보여주는 일면이라고 할 수 있다. 이는 근로능력이 있음에도 불구하고 조건부과제외자로 분류되는 경우가 발생하고 있다는 점에서 문제가 될 수 있다.

(통합조사팀 이전과 이후 비교해서 조건부과제외자가) 증가하는 숫자도 무지 많습니다. 읍면동에서 할 때는 걸러내는데 지금은 '통합조사팀에서 할 건데' 하고 그냥 다 올리니까요.

<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>

이 외에도 근로능력과 의지가 있음에도 불구하고 가구여건으로 인해 근로를 포기해야 하는 경우가 발생하기도 한다. 특히 한부모의 경우에는 가구의 생계부양자인 동시에 양육이나 간병 등의 역할을 동시에 수행해야 한다는 점에서 개

별가구의 특성에 따라 필요한 지원서비스를 확인·연계하고 가구의 변화상황을 수시로 점검하는 등의 사례관리의 중요성은 더욱 커진다. 하지만 이러한 가구여건을 해결할 만한 지원이 부족한 현실과 더불어 실질적인 사례관리가 이루어지고 있지 않음에 따라 근로활동 참여가 좌절되고 있다.

이렇게 도움이 없으면 아무것도 못하는 그런 상태에 있는 사람들은 오히려 거기서 벗어나고 싶어 하지만 일을 할 수 없는 상황인데 아직까지 우리나라의 복지제도가 그런 것을 만족시켜 줄 만한 게 없어요. 예를 들면...중증장애로 인한 서비스...활동보조서비스 시간이 적어요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

그냥 시간시간 택시, 이렇게 하고 있어요. 것도 인제 애 때문에 계속 할 수 있지는 않아요. 아시는 분들이, 인제 예약 같은거 해서, 시간시간 이렇게 해서 가끔씩 하고 있어요.

<광역시, 40대, 부자가구, 현재취업창업>

한편으로는 사례관리를 하기에 사회복지전담공무원이 과다한 업무부담에 시달리고 있고 일반 행정직공무원이 자활업무를 담당하는 경우도 있어 사례관리가 내실을 기할 수 없다는 것이다. 2006년 실시된 주민생활지원서비스의 경우 읍면동 공무원들의 클라이언트들에 대한 사례관리를 강화하기 위한 측면도 있지만 오히려 전달체계개편을 통한 새로운 업무의 과중으로 인해 사례관리가 제대로 이루어지지 않고 있

는 실정이다.<sup>6)</sup>

복지지에 대해서 큰 증원이 없는 상태에서 시군구나 이런데서 통합조사 팀으로 많이 올라가시고, 그렇기 때문에 결국 동별정원을 줄인 거거든요.. 그와 동시에 기타 일반 복지가 무수하게 생겨나고 쏟아져 내려오고 있기 때문에 그런것들에 투여되는 에너지가 너무 많아진다는 것이죠.

<수도권, 읍면동, 사회복지전담공무원>

주민생활 개편되고 거의 자활담당 죽어요.. 예전에는 두명이 자활담당을 하면서 업무보조까지 했고요, 지금은 긴급지원까지 같이해요...그러니까 지침도 다 못읽어 봤다는 거예요...자활쪽은 사회복지직을 안 앓히고, 거의 대부분 행정직 분들이 많이 하시기 때문에 거의 별생각없이 많이 하세요.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

자활 프로그램의 측면에서 보면 현재 운영중인 자활사업의 경우 5대표준화사업을 위주로 제도가 운영됨에 따라 다양한 근로빈곤계층과 이들의 다양한 욕구 및 특성을 포괄하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 자활사업 참여자의 구성 추이를 살펴보면 조건부수급자의 비중은 감소하고 대신 비수급빈곤층 및 차상위계층의 참여가 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 자활사업이 자활 대상자의 다양성을 포괄할 수 있는 프

로그램을 개발하지 않을 경우 근로능력과 의지가 충분한 사람들조차 그들의 적성 및 능력에 맞는 일자리를 찾지 못하고 자활사업을 기피하는 결과를 낳을 수 있음을 의미한다. 근로능력이 미약한 참여자의 경우에도 참여할 수 있는 프로그램이 근로유지형 자활사업에 한정되어 있는데 그나마 이도 인원축소와 예산부족, 자활의욕 고취에 무리가 있는 단순업무 등의 문제점을 안고 있다. 결국 이는 자활사업이 더 이상 '자활'이 가능한 정책수단으로서 기능하지 못할 수 있다는 우려를 낳고 있다.

서울시 같은 경우 중산층으로 살았던 고학력...부도로 생활이 어려워진 사람이 있거든요...이 사람들에게 제시할 수 있는 게 지역자활센터의 사업 대부분 단순 노동이 대부분이잖아요...적응하기 더 힘들어요...자활사업 제시할 수 있는게 없는 거예요. 그래서 정말 민망했던 경우가 되게 많아요.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

자활근로사업이 지금은 세 단계로만 되어 있는데 조금 더 다양화했으면 좋겠다는 생각이 들어요. 참여자의 유형에 따라 특성들을 고려해...좀 더 낮은 단계부터 유형을 다양화해서...자활지원센터에서 하는 사업단형태가 보통 4~5개 정도 되고 그게 거의 3D업종으로 많이 선정되어 있더라구요.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

6) 이태진·홍경준 외(2007), 2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 수급자 및 사회복지전담공무원 대상 질적연구, 한국보건사회연구원

자활사업은 이와 같이 프로그램의 다양성의 한계로 적절한 사업배치가 어렵다는 문제뿐만 아니라 사업에 참여한다고 하더라도 질적인 측면에서 일자리가 불안정하고 취약하다는 문제를 안고 있다. 또한 자활프로그램 및 일자리와 관련해서는 지역적인 차이도 큰 것으로 나타났다. 대도시와 달리 중소도시나 농어촌의 경우에는 자활사업뿐만 아니라 일반 노동시장에 참여하려고 해도 일자리가 부족한 실정이며, 고용형태 및 급여수준 등 근로여건이 열악하다.

근데 막상 뭘 하려고 해도 대도시는 뭐 사실 조금 뭘 비정규직이라도 하고, 웬만하면 100만원은...여기는 100만원 넘기기 힘들어요. 마땅한 일, 정규직 아니더라도 자리가 없으니깐...시에도 남자들 하는 건 집수리 밖에 없어요.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

수급자들과의 상담후 다양한 자활사업을 안내하고 싶어도, 우선 자활사업이 다양하지 않고 TO가 없어 참여가 가능한 사업에 우선 투입하는 경우가 많았다. 자활사업의 다양성과 수급자 선택의 폭이 넓어져야 할 필요가 있다.

<중소도시(시청), 사회복지전담공무원>

이상 살펴본 자활참여자에 대한 사례관리 및 서비스 연계, 다양한 근로빈곤계층의 특성을 포괄하는 프로그램 개발 및 배치, 자활참여자에 대한 근로의지 고취를 위한 의식교육 등은 공공과 지역자활센터를 비롯한 민간복지기관들과

의 연계가 뒷받침될 때 비로소 실현 가능하다. 이는 공공의 한정된 조직과 인력만으로 대상자들에 대한 포괄적이고 종합적인 서비스를 제공하기란 불가능하기 때문이다. 더구나 현재 자활사업이 보건복지가족부와 노동부로 이원화되어 관리되는 상황에서 부처 간, 프로그램 운영 기관 간, 기타 복지기관과의 연계는 제도의 성패에 매우 중요한 요소이다. 그러나 이러한 네트워크 형성이 잘 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

또한 이러한 민간복지기관과의 연계도 지역적인 특성을 지니고 있어 대도시나 중소도시의 경우에는 지역적 특성을 반영한 일정수준의 민간복지관들이 있지만, 농어촌지역의 경우에는 이를 활용할 수 있는 자원이 충분하지 않다는 것이다. 인터넷 등의 자원을 활용하여 다른 곳과의 연계나 네트워크를 형성하고 싶지만 이마저도 여의치 않은 경우들이 있다.

거의 없다. 기관간의 교류도 없지만, 중앙과도, 시군, 읍면과의 연계도 거의 없다. 현재 보건복지가족부의 게시판을 보면 유명무실하다. 읍면에서 질문을 하면 거의 답이 없다. 정기적인 교육은 아니라도 사이버상에서라도 끊임없는 교류가 있었으면 한다.

<농어촌(군청), 사회복지전담공무원>

반면, 활용할 수 있는 민간복지자원이 있음에도 불구하고 지역 내 민간복지기관과의 유기적 연대가 이루어지지 않은 경우도 발생하고 있다. 대도시에서 근무하면서도 민간복지기관과의 연계가 이루어지지 않는 사유를 이야기한 한 공

무원의 지적은 시사하는 바가 매우 크다. 민간간의 네트워크상의 문제점으로서 부재 공무원들의 인식부족과 지역자활센터 직원들의 높은 이직률의 문제를 지적한 것이다. 즉, 자활사업 업무를 담당하는 공무원 및 민간기관 담당자가 자주 교체되어 업무의 일관성과 전문성을 유지하고 네트워크를 형성하는데 어려움이 있는 것으로 나타났다.

민간과 공무원간 교류가 이루어지지 않는 이유는 민간에서는 충분히 인지하고 있지만 구청에서 이를 충분히 인식하지 않고 있고, 행정적인 뒷받침도 없는 실정이다. 네트워크 활성화 위해서는 예산도 마련해 일년에 2회 정도 정보교류를 위한 워크샵 등이 필요하다 생각한다. 민간의 경우에도 담당자들의 높은 이직률로 인해 연계가 잘 이루어지지 않고 있다.

<대도시(구청), 사회복지전담공무원>

이에 대해 대도시의 한 공무원은 부산지역의 활발한 네트워크 형성을 일종의 성공사례로 들기도 하였다. 부산지역의 경우 올해 부산광역시 자활센터가 설립된 이후 지역 내 자활센터 및 공무원들 간의 활발한 교류가 이루어지고 있으며, 특히 조건부수급자들에 대한 자활계획수립 및 지침 등의 작성 시 지역자활센터 직원들의 협조를 얻게 됨으로써 업무의 효율화를 기할 수도 있었다는 것이다.

#### 4. 자활사업 및 자활 전달체계의 역할제고 방안

앞서 살펴본 바와 같이 중앙 → 광역 → 지역 자활센터로 연결되는 자활사업 지원체계의 틀이 완비된 시점에서 각 차원의 역할을 정립하고 자활사업을 비롯한 자활전달체계의 개선방안에 대해 새로이 논의할 필요가 있다.

자활전달체계의 역할 방안에 있어서는 우선적으로 자활참여자, 자활사업, 전달체계 등에 평가와 모니터링의 기능이 강화될 필요가 있다. 중앙자활센터는 법에 명시된 사업을 역점사업으로 하여 사업을 집행해 나가면서 지역 및 광역자활센터들에 대한 평가역량을 강화해 나갈 필요가 있다. 중앙자활센터의 경우 기초생활보장법(16조3항, 4항) 및 시행규칙(29조)에 의해 중앙자활센터장을 위원장으로 한 평가위원회를 두도록 하고 있다. 지역자활센터에 대한 평가는 2007년부터 격년제로 하도록 되어 있으며, 기초보장법에 명시된 평가에는 자활사업 참여자를 지원하기 위한 사업과 지역자활센터 기술·경제 지도에 대한 평가를 하도록 되어 있다. 그러나 이외에도 광역자활센터차원에서의 지자체 공무원과의 연계, 지역사회복지자원간의 연계 네트워크 구성 및 활성화 방안들을 포함하는 폭넓은 범위에서의 평가 기능을 강화할 필요가 있다. 그리고 평가를 통해 나타난 결과들에 대해서는 좋은 성과물의 경우에는 이를 다른 지역자활센터까지 확산할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

또한 평가와는 별도로 자활전달체계에서 자활사업에 대한 모니터링 기능을 강화할 필요가

있다. 모니터링이란 정책집행과정에서 정책이 의도한 바와 같이 집행이 정확하게 수행되고 있는가와 관련하여 지속적인 정보를 수집하고 이를 정책집행에 반영하는 일련의 과정을 의미한다. 따라서 중앙자활센터와 복지부가 연계해 개발된 사업과 지침들이 지역자활센터에서 제대로 집행되고 있는지를 파악함으로써 만약 문제점이 발생 시 즉각적으로 시정이 가능하도록 하는 지원기능을 수행할 필요가 있다. 광역자활센터가 지역자활센터의 제도 집행에 대한 모니터링을 한다면 중앙자활센터는 광역차원에서 파악된 제도 집행의 결과와 문제점을 분석해 다음 사업 개발에 반영할 수 있는 체제의 구축이 필요하다는 점이다. 단순히 문제의 지적만이 아닌 사업집행과정에서 지역에 적합하지 않을 경우 광역자활센터차원에서 새롭게 구성함으로써 지역적 특성에 맞는 사업을 펼칠 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 자활전달체계를 통해 전달되는 다양한 자활사업 아이템의 구상과 지역 특성을 고려한 사업 개발에 대한 중앙 및 광역차원에서의 지원이 중요하다. 다양한 근로빈곤계층 및 이들의 다양한 특성과 욕구를 포괄하지 못한 획일화된 자활사업은 자립을 가능케 하는 도구로서 작용하지 못하고 결국 단순히 시간 때우기식의 사업에 머무를 가능성이 높다. 특히 최근 증가하고 있는 결혼이민자 등과 같이 새로이 등장하는 자활대상자들이 참여할 수 있는 프로그램은 거의 없으며, 운 좋게 참여하더라도 언어적인 문제로 담당공무원은 물론 지역자활센터에서도 이들을 수용하는데 어려움이 있는 것으로 나타났다. 즉, 현재와 같이 단순한 자활사업 형태에서는

이들이 일할 수 있는 여건 마련이 쉽지 않은 실정이다.

프로그램의 다양성 실현은 개별 지역단위에서 어려울 수 있다. 특정 해당인원 및 수요가 지역마다 사업을 운영할 만큼 충분히 있는 것이 아니고, 적은 인력을 지니고 있는 단위 지역자활센터가 지역 내 일부 대상만을 위해 별도의 자활프로그램을 개발하기에는 무리가 따르기 때문이다. 이러한 점에서 광역자활센터는 자활사업의 광역화를 통해 프로그램의 다양성과 사업 경쟁력 제고를 도모할 필요가 있다. 지역자활센터의 경우 지역 내에서만 사업이 이루어지다 보니 사업아이템과 인프라 부족으로 인한 어려움을 겪을 수밖에 없었지만 광역자활센터를 중심으로 지역자활센터간의 연계를 통해 부족한 인프라와 사업에 대한 개발이 가능함에 따라 일반인 혹은 기업들과도 경쟁할 수 있는 체계형성이 가능해졌다. 또한 지역자활센터차원에서 특징적으로 개발되어 많은 성과를 거둔 사업들에 대해서는 개발된 사업의 전국적인 확산과 개선을 위한 노력들을 중앙 및 광역자활센터 차원에서 지원할 수 있는 방안들이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 자활사업 참여자 및 지역자활센터 직원들에 대한 교육프로그램의 강화가 필요하다. 자활참여자의 욕구에 부합하는 프로그램 개발 및 안정적인 일자리 창출 외에도 사회복지전담공무원들이 강조하고 있는 점은 자활사업 참여자들에 대한 지속적인 의식교육이다. 단순히 직업훈련이나 창업을 위한 교육이 아닌 본인 스스로가 자활사업에 참여함으로써 탈수급 할 수 있고 탈빈곤 할 수 있다는 근본적인 의식 교육이 매우 중요하다는 것이다. 일반 노동시장에 참여했

더라도 충분한 의지와 이에 대한 교육이 없다면 쉽게 일을 포기하고 다시 기초보장제도로 돌아오려고 하는 수급자들의 경향을 방지하기 위한 노력이 필요하다. 그러나 실제 일선 공무원들은 직접적으로 수급자들과 대면할 수 있는 기회를 가지기가 어려운 실정이며, 지역자활센터 또한 다양한 사업을 진행하다 보면 세부적인 의식교육까지 직원들이 관여하기란 어렵다. 이에 차선책으로 광역자활센터 차원에서 교육프로그램을 개발하고 강사를 초빙하여 자활사업 참여자들을 주기적으로 한 장소에 모아서 교육을 실시하는 방안도 대안으로 제시될 수 있을 것이다. 여기서 가장 중요한 점은 교육프로그램의 개발이라 할 수 있다. 단순한 주입식 교육프로그램이 아닌 실제적이고 사업 참여자들이 스스로 일어날 수 있는 교육프로그램의 개발이 무엇보다 중요하다.

이와 같이 참여자에 대한 교육뿐만 아니라 공급자 입장에서 근로능력 판정에 대한 전문교육, 구체적인 매뉴얼 등을 통한 전문성 제고 등 지역자활센터 직원들에 대한 직무교육, 자활사업 개발, 직원개인들의 역량강화를 위한 교육프로그램 역시 중요하다. 그리고 자활참여자 및 지역자활센터 직원들에 대한 의식교육 및 훈련교육 프로그램을 개발하고 집행함에 있어서도 지역단위 교육에 의한 한계를 극복하고 효율적·통합적인 운영이 가능하기 위해서는 광역자활센터 및 중앙자활센터의 역할이 요구된다.

넷째, 열정을 가지고 자활참여자를 돕고 각종 사업들을 수행하고 있는 자활센터 직원들에 대한 인센티브와 처우가 개선될 필요가 있다. 단순히 수급자들에 대한 감정과 본인들의 열정만

으로 자활사업에 지속적으로 참여하는 것은 직원들에게 너무 많은 희생을 요구하는 것이라 할 수 있다. 지방 복지직 공무원들도 지적하고 있듯이 직원들의 과도한 업무부담과 잦은 이직은 지역간 자활사업 연계뿐만 아니라 사업 수행에 있어 어려움을 야기한다. 따라서 직원들이 안정적으로 자활사업에 전념할 수 있도록 하는 방안 마련이 중앙 및 광역자활센터 차원에서 이루어질 필요가 있다.

마지막으로, 사회복지전달체계가 개편되고 자활지원센터의 틀이 구축된 이 시점에서 자활전달체계에서 무엇보다 중요한 사항은 공공과 민간, 공공과 민간, 민간기관 간에 유기적인 관계설정이라고 할 수 있다. 이미 정부는 주민생활지원서비스를 통해 자활사업에 대해 중앙에서 지방자치단체로 연계되는 전달체계를 구성하였고, 민간차원의 자활체계 역시 올해 들어 중앙 → 광역 → 지역자활센터로 연결되는 전달체계를 완비하였다. 이러한 전달체계 내에서 지역내 공무원과의 연계 및 네트워크 형성은 실질적으로는 지역자활센터 차원에서 이루어지지만, 좀 더 넓고 광범위한 교류가 이루어지고 다양한 정보를 활용하기 위해서는 광역자활센터 및 중앙자활센터의 역할 정립이 매우 중요하다고 할 수 있다. 중앙자활센터는 중앙정부(보건복지가족부, 노동부) 등과의 업무연계를 통해 자활사업 발전을 위한 방안을 함께 구상하고 이를 확대할 수 있는 방안들에 대해 논의할 필요가 있다. 광역자활센터에서는 지역자활센터간의 연계를 통해 자원이 부족한 지역과 충분한 지역 간의 연계를 돕고, 이를 통해 지역내 부족한 자원을 보충할 수 있도록 지역자활센터를 지원할 필요



가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체와의 주기적인 워크숍 등을 통한 네트워크의 형성과 지역 내 다른 사회복지기관의 연계를 위한 노력이 필요하다. 한편, 자활사업의 경우 보건복지가족부와 노동부로 이원화되어 관리되고 있는데다가 두 부처간의 사업 연계 또한 매우 부족한 상황이다. 따라서 향후 중앙 및 광역자활센터차원에서 중점적으로 관심을 둘 부문으로는 시도 및 시군구 혹은 읍면동의 복지 담당부서와의 연계 뿐 아니라 자활사업의 한축을 담당하고 있는 노동부, 고용안정센터, 직업훈련기관 등 복지부문의외의 공공기관과의 네트워크 형성에 많은 노력이 필요할 것으로 보인다. 즉, 중앙 및 광역자활센터는 지역자활센터 차원의 네트워크 구성이 가지고 있는 한계를 광역단위로 확장함으로써 극복하고 이로써 사업의 경쟁력과 안정성을 확보하는데 중추 역할을 해야 할 것이다.

## 5. 결론

근래에 실시된 사회복지 전달체계 개편과 더불어 2008년 들어서는 중앙자활센터 → 광역자활센터 → 지역자활센터로 연계되는 자활 전달체계가 완비됨에 따라 수급자 및 차상위계층의

탈빈곤 및 자활을 돕기 위한 지원체계의 틀이 갖추어졌다고 할 수 있다. 전달체계 개편을 통해 자활사업 관리가 시군구로 이관됨으로써 시군구차원에서 설치되어 운영 중인 지역자활센터와의 유기적인 관계 구축이 필요하며, 자활 지원체계 각 차원들의 역할을 재정비·정립함으로써 기존의 단일 지역수준에서 부딪혔던 한계를 극복하고 자활사업이 실질적인 탈빈곤 도구로서 기능하도록 지원이 필요한 시점이다. 이미 지속적으로 사업을 진행해왔던 지역자활센터는 자활사업에 있어 신경, 마지막 전달체계라 할 수 있다. 즉 직접적으로 현장에서 수급자들과 대면하여 각종 자활사업의 실시, 상담 및 교육을 행하고 있다는 점에서 종사자들의 전문성 제고 및 역량 강화와 함께 처우개선이 필히 요구된다. 광역자활센터는 지역자활센터의 한계를 극복하고 지역간 연계가 가능하다는 점에서 자활 전달체계상의 중추로서 그 역할 정립이 매우 중요하다. 중앙자활센터의 경우에는 2008년에 법인설립, 기관장 및 직원 선발이 이루어짐으로써 아직 그 역할에 있어 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 중앙정부와 관계정립을 통한 자활사업 및 기관의 위상과 발전방향을 제시해야 할 중요한 위치에 서 있다. **본문**