

Working Paper  
2011-WP-14

# 서울광역자활센터 운영 활성화 방안 연구

김준현

2011

Working Paper

2011-WP-14

# 서울광역자활센터 운영 활성화 방안 연구

2011

## ■ 연구진 ■

---

연구책임 김준현 • 복지문화연구실 부연구위원

연구원 오현주 • 복지문화연구실 연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 요 약

---

## 1. 연구의 개요

자활사업은 1997년 외환위기 후 경기침체와 구조조정으로 급증한 실업 빈곤가구에게 최저수준의 생계를 보장해 주는 전통적 공공부조의 수준을 넘어 이전의 안정된 생활을 회복시키기 위해 이들에게 취·창업 교육을 제공하여 새로운 일자리를 구할 수 있도록 도와주려는 목적으로 제도화된 적극적 복지제도이다.

2001년 자활사업이 본격화되고 얼마 지나지 않은 2003년경부터 학계와 자활사업 현장에서는 자활기관협의체 외에 지역자활센터의 사업운영을 지원할 별도의 조직이 필요하다는 주장이 제기되었고 2004년부터 시범사업 형태로 광역자치단체를 활동범위로 하는 광역자활센터가 설치·운영되었다. 그러나 2012년 개정된 국민기초생활보장법에서야 광역자활센터 설치 근거규정이 마련되는 등 광역자활센터의 역할과 기능에 대한 명확한 입장이 정립되지 못하고 있다. 이런 상황 속에서 서울지역에도 2010년 말에 광역자활센터가 설치·운영되었으나 다른 지역의 광역자활센터들과 마찬가지로 어떤 역할과 기능을 담당하여 서울지역의 자활사업 성과를 극대화시킬 수 있을지 분명한 방향을 정립하지 못하고 있다.

이에 따라 이 연구는 본격적인 활동을 시작한 서울광역자활센터가 서울지역의 자활사업을 효과적으로 지원하고 추진할 수 있도록 보다 구체적인 역할과 활동영역, 사업추진 전략 등을 제시하는 것을 목적으로 삼고 있다. 이러한 목적을 위해 연구진은 관련 법률 및 조례, 보건복지부 지침, 관련 선행연구 및 보고서 등을 검토하여 광역자활센터에 대한 기대역할을 조사하였다. 또한 서울광역자활센터를 포함한 전국 7개 광역자활센터의 조직, 인력, 예산 및 주요 사업 현황을 조사하여 광역자활센터들의 전반적인 운영방향과 실태를 파악하는 한편, 보건복지부 광역자활센터 담당자, 광역자활센터 관계자, 해당 지역 지역자활센터협회, 중앙자활센터 관계자 등과의 인터뷰를 통해 광역자활센터 운영 방향과 전망, 문제점과 개선방향에 관한 의견을 조사하였다.

## 2. 광역자활센터 활동실태 및 시사점

이 연구는 본격적인 활동을 시작한 서울광역자활센터가 서울지역의 자활사업을 효과적으로 지원하고 추진할 수 있도록 보다 구체적인 역할과 활동영역, 사업 추진 전략 등을 제시하는 것을 목적으로 삼고 있다. 이러한 목적을 위해 관련 법률 및 조례, 보건복지부 지침, 관련 선행연구 및 보고서 등을 검토하여 광역자활센터에 대한 기대역할을 조사하였다. 또한 서울광역자활센터를 포함한 전국 7개 광역자활센터의 조직, 인력, 예산 및 주요 사업 현황을 조사하여 광역자활센터들의 전반적인 운영 방향과 실태를 파악하는 한편, 보건복지부 광역자활센터 담당자, 광역자활센터 관계자, 해당 지역 지역자활센터 협회, 중앙자활센터 관계자 등과의 인터뷰를 통해 광역자활센터 운영 방향과 전망, 문제점과 개선방향에 관한 의견을 수렴하였다. 또한 서울광역자활센터 운영 활성화 방안을 모색하기 위한 벤치마킹 대상으로 경기도와 인천, 그리고 부산 등 총 3곳의 광역자활센터를 선정했다.

법률과 선행연구 및 지역자활센터협회 등 자활지원체계 구성기관들과의 인터뷰를 통해 드러난 광역자활센터의 역할에 대한 기대와 연구진이 파악한 실제 광역자활센터의 운영 실태를 종합하여 서울 광역자활센터의 운영 활성화를 위해 참고할만한 몇 가지 시사점을 다섯 가지로 정리해 보았다.

첫째, 광역자활센터 설립 당시 설정된 인력 및 예산 규모, 광역자치단체와 광역자활센터 간 관계가 이후 광역자활센터의 역할과 활동역량에 직접적인 영향을 주고 있었다. 둘째, 광역자활센터가 실제로 수행하고 있는 역할 및 기능은 지역에 상관없이 대동소이하였다. 셋째, 광역단위 자활지원사업을 기획, 운영하는 방식에서는 광역자활센터에 따라 차이가 있으며 그러한 차이가 해당 지역의 자활사업 성과 및 분위기에 많은 영향을 주고 있었다. 넷째, 광역자활센터와 광역자치단체, 지역자활센터협회로 대표되는 지역자활센터들 간 삼자 관계가 원만하게 유지되어야 하며, 이를 위해서는 삼자 간 적극적인 소통이 필요할 것으로 생각된다. 다섯째, 광역자활센터의 역할과 기능에 대한 보다 구체적인 검토가 필요하다. 인터뷰를 통해 만나본 전문가와 실무자들은 공통적으로 광역자활센터의 역할과 기능이 구체화되지 못하여 현장에서의 혼란이 해소되지 못하고 있다는 견해를 제시하였다. 따라서 이런 구체적인 부분에 대한 업무지침 혹은 매뉴얼을 만드는

작업이 서둘러 이뤄져야 할 것이다.

### 3. 서울광역자활센터 운영 활성화 방안

법률과 선행연구 및 지역자활센터협회 등 자활지원체계 구성기관들과의 인터뷰를 통해 드러난 광역자활센터의 역할에 대한 기대와 연구진이 파악한 실제 광역자활센터의 운영 실태, 그리고 경기, 인천, 부산 등 세 군데의 광역자활센터들을 벤치마킹한 결과를 종합하여 서울 광역자활센터의 운영 활성화 방안을 정리해 보았다.

먼저 서울 광역자활센터가 중점적으로 담당해야 할 역할을 다섯 가지로 분류하였다. 첫째, 의제선도 및 지역특화사업 개발, 둘째, 지역자활센터 지원, 셋째, 광역단위 자활사업 육성 및 지원, 넷째, 외부 펀드 사업 유치, 다섯째, 보건복지부 및 서울시에 대한 소통 창구가 그것이다.

또한 제시된 다섯 가지 역할을 효과적으로 수행하기 위해 서울광역자활센터에게 필요한 다섯 가지 전략을 제시하였다. 첫째, 가시적인 성과 만들기, 둘째, 자활사업 계획·지침 변화에 대한 선제적 대응, 셋째, 아이디어를 넘어 구체적 사업계획 세우기, 넷째, 지역자활센터와의 협력구조 구축, 다섯째, 지역자활센터협회의 대변조직 이미지 탈피하기가 그것이다.

하지만 아무리 서울 광역자활센터가 전략적으로 중요한 역할을 충실히 수행하려고 해도 사업을 수행하는데 필요한 기본 여건들이 갖춰져 있지 않다면 유명무실할 뿐이다. 그렇기 때문에 서울광역자활센터의 운영이 활성화되기 위해 선결되어야 할 네 가지 조건들을 살펴보았다. 광역자활센터 운영 활성화의 첫째 조건은 광역자활센터의 역할과 기능, 권한이 명료화되어야 한다는 것이다. 둘째 조건은 서울 광역자활센터에 대한 서울시의 안정적 지원이 필요하다는 것이다. 셋째 조건은 서울 광역자활센터가 전문인력을 확보하거나 육성해야 한다는 것이다. 넷째 조건은 광역자활센터 성과평가방식 및 평가 지표가 개선되어야 한다는 것이다.

# 목 차

---

I. 연구의 개요 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구방법과 연구내용 .....	4
II. 자활사업 및 지원체계 .....	7
1. 자활사업 개요 .....	7
2. 자활사업 지원체계 .....	12
3. 자활사업 지원체계 연혁 및 법률적 근거 .....	15
4. 서울광역자활센터의 상황 .....	18
III. 광역자활센터 활동실태 및 시사점 .....	21
1. 광역자활센터 기대역할 및 기능 .....	21
2. 광역자활센터 활동 및 운영 실태 .....	29
3. 광역자활센터와 자활기관들의 관계 .....	45
4. 시사점 .....	51
IV. 서울광역자활센터 운영 활성화 방안 .....	55
1. 서울광역자활센터의 역할 .....	55
2. 서울광역자활센터의 전략 .....	61
3. 선결 과제 .....	65
V. 결론 및 제언 .....	69
참고문헌 .....	73
영문요약 .....	75

# I

## 연구의 개요

### 1. 연구의 배경 및 목적

#### 1) 연구의 배경

1997년 외환위기 후 경기침체와 구조조정으로 급증한 실업 빈곤가구에 최저수준의 생계를 보장해 주는 전통적 공공부조의 수준을 넘어 이전의 안정된 생활을 회복시키기 위해 이들에게 취·창업 교육을 제공하여 새로운 일자리를 구할 수 있도록 도와주려는 목적으로 제도화된 자활사업은 그 목적만큼이나 전달체계에서도 종래의 공공부조체계와 확연히 구분되는 변화를 요구하였다. 종전의 생활보호제도하에서는 전달체계가 단순히 일정한 요건에 해당하는 빈곤층에게 다양한 급여를 지급하는 수준으로 충분하였던 것에 비하여 자활사업 전달체계는 지역현장에서 근로능력이 있는 빈곤계층 주민들에게 근로능력 개발의 기회를 제공하고, 보육 서비스 등을 제공·알선하여 이들이 일할 여건을 조성해야 할 뿐 아니라 일자리를 찾아주거나 창업을 도와주어야 하는 등의 다양한 서비스를 직접 제공할 수 있어야 하기 때문이다.

자활사업 전달체계는 지원프로그램에 따라 다양하지만, 단순 취로사업을 넘어서는 실질적인 취·창업 지원 프로그램 전달체계는 크게 노동부 전달체계와 복지부 전달체계로 나뉘 볼 수 있다. 노동부는 전국에 설치된 80개 고용센터를 통하여 자활사업 참여자 가운데 근로능력과 근로욕구가 높아 노동시장에서 취업이 가능한 것으로 판정을 받은 자들에 대한 자활지원 서비스를 제공하고 있다. 반면에 자활사업을 총괄 관리하는 복지부는 근로능력과 근로욕구가 낮아 노동시장에서 취업이 어려운 것으로 판정을 받은 참여자들에게 자활서비스를 해야 하는바, 지방에 소관 특별행정기관을 두지 않고, 지방자치



단체를 통해 신청한 지역자활센터를 통해 자활지원 서비스를 제공하고 있다.

이 가운데 지역자활센터를 통한 복지부의 자활사업 전달체계가 자활사업에서 갖는 의미는 각별하다. 자활사업이 제도화되기 전인 1996년부터 시작된 시범사업 당시부터 근로능력을 갖춘 빈민들의 직업능력을 향상시키고 공동체를 육성해 가기 위한 다양한 자활프로그램은 복지부의 승인을 받아 지정된 지역자활센터에서 제공되었다. 또한, 최근에는 노동부의 취업성공패키지 프로그램으로 인해 달라진 면이 있지만, 기본적으로 근로능력이 낮아 취업이 어려운 대부분의 조건부수급자들은 보건복지부 자활사업에 참여하였다. 그 결과 2011년 현재 전국적으로 총 247개소가 운영되고 있는 지역자활센터는 시·군·구에 거주하고 있는 기초수급자 및 차상위계층을 대상으로 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선은 물론 자활의욕 고취를 위한 교육과 자영창업 지원 및 기술·운영지원 등 자활에 필요한 사업을 수행하는 핵심 인프라로서의 역할을 10년 이상 수행해 오고 있다.

하지만 자활사업이 본격화되고 얼마 지나지 않은 2003년경부터 학계와 자활사업 현장에서는 자활기관협의체 외에 지역자활센터의 사업운영을 지원할 별도의 조직이 필요하다는 주장이 제기되었다.

현장에서의 요구는 단순하면서도 명확했다. 우선 다양한 욕구와 관심을 갖고 있는 자활참여자들에 대한 직업교육을 지역자활센터 차원에서 온전히 제공할 수 없는 만큼, 이러한 서비스를 광역단위로 종합적이고 효율적으로 실시할 수 있는 지원조직이 필요했다. 또한 간병서비스와 같이 대규모로 전문적인 교육을 운영해 나갈 수 있는 광역단위의 지원조직이 요구됐다. 나아가 자활근로사업단과 자활공동체를 운영할 때 기초자치단체의 범위를 넘어 광역자치단체 단위로 사업활동 영역을 넓혀 규모의 경제를 달성하는 것이 중요했다. 여기에 광역자치단체로부터의 재정적, 인적 지원을 추가적으로 이끌어 낼 수 있는 지원조직이 있다면 금상첨화로 생각되었다. 그리고 이러한 요구들은 전국적 차원으로 확대하여 시도해 볼 수 있는 것으로 여겨졌다. 이러한 요구와 아이디어는 광역자활센터와 중앙자활센터라는 거시 자활지원체계로 구체화되었다.

학계도 거시 자활지원체계의 필요성을 강조하였으나 자활현장과는 달리 자활사업 활성화를 위한 전달체계 개편의 하나로 접근하였던바, 논의가 보다 체계적이었지만 구체성은 떨어졌다. 즉, 중앙자활센터는 복지부와 노동부로 분리되어 제공되고 있는 자활사

업체계를 정부차원에서 일원화하고 자활사업을 지원하기 위해 설립이 필요하다고 주장하였고, 광역자활센터는 광역단위에서 자활사업을 기획하고, 지역자활센터를 비롯한 다양한 자활사업 실시기관들을 지원하기 위해 설치할 필요가 있다고 주장하였다.

이러한 현장과 학계의 주장에 힘입어 2007년 7월에 개정된 국민기초생활보장법에 중앙자활센터 설치규정이 신설되었고, 2008년부터 법인을 조직하고 본격적인 활동에 들어갔다. 또한 광역자활센터는 국민기초생활보장법상에 설치규정은 없었지만, 2004년부터 시범사업 형태로 경기도와 대구, 인천에 설치되어 운영되었고 2008년에는 부산, 전라북도, 강원도에 추가로 광역자활센터가 설치되었다. 그리고 2010년에는 서울에 광역자활센터가 설립되었다.

## 2) 연구의 목적

2012년 3월 현재 서울광역자활센터의 활동과 사업은 서울시가 설립 첫 해에 시 예산만으로 광역자활센터를 설치·운영할 것을 전제로 복지부에 승인을 신청하였을 때나 (사)서울지역자활센터협회가 서울광역자활센터 수탁자로 선정되었을 때 서울시와 서울지역의 지역자활센터들이 기대하였던 수준에 미치지 못하고 있다.

서울광역자활센터의 활동이 부진한 원인은 다음과 같다. 먼저 서울특별시가 보건복지부로부터 서울광역자활센터를 설립할 수 있도록 승인을 받은 것은 2009년 11월이었지만, 실제로 서울특별시가 서울광역자활센터 수탁자 모집을 공고한 것은 2010년 10월 7일이었고, 2010년 11월 9일이 되어서야 서울광역센터가 설립되었기 때문에 그 운영기간이 1년 남짓에 불과하였다는 점을 꼽을 수 있다.

게다가 2010년과 2011년 예산 모두 국고 지원 없이 서울시의 지원만으로 임시적으로 이뤄져 대부분의 광역자활센터 예산이 사무실 임대료와 같은 시설비와 센터 운영 직원들 인건비와 같은 운영비를 충당하기에도 빠듯한 규모의 자금만을 확보하였던 것도 서울광역자활센터의 활동이 부진한 원인으로 꼽을 수 있다. 이러한 사업비 예산의 부족은 서울광역자활센터 기능과 운영 및 추진 사업에 대한 구체적 계획이 서울시나 광역자활센터 차원에서 공히 모색 중인 상황임을 보여주는 것이기도 하다.

다행스럽게도 이제 운영 2년 차를 맞이하고 있는 서울광역자활센터는 우여곡절 끝에

2012년에는 국고보조금과 서울시 지원금을 모두 확보하였고, 사무실도 삼성동 서울의료원 자리에 새로 얻어 본격적인 운영과 활동을 준비하고 있다. 이러한 변화를 맞이하여 이 연구는 서울광역자활센터 운영 활성화를 위한 사업방향과 전략을 제시하려는 목적으로 광역자활센터의 기능과 운영방향에 대한 법률과 복지부의 지침, 광역자활센터의 필요성을 다룬 연구보고서에서 언급된 광역자활센터의 기능과 기대활동 영역 및 여타 시·도의 광역자활센터 운영 현황 등을 종합적으로 검토해 보고자 한다.

## 2. 연구방법과 연구내용

이 연구는 본격적인 활동을 시작한 서울광역자활센터가 서울지역의 자활사업을 효과적으로 지원하고 추진할 수 있도록 보다 구체적인 역할과 활동영역, 사업 추진 전략 등을 제시하는 것을 목적으로 삼고 있다. 이러한 목적을 위해 연구진은 관련 법률 및 조례, 보건복지부 지침, 관련 선행연구 및 보고서 등을 검토하여 광역자활센터에 대한 기대역할을 조사하였다. 또한 서울광역자활센터를 포함한 전국 7개 광역자활센터의 조직, 인력, 예산 및 주요 사업 현황을 조사하여 광역자활센터들의 전반적인 운영 방향과 실태를 파악하는 한편, 보건복지부 광역자활센터 담당자, 광역자활센터 관계자, 해당 지역 지역자활센터협회, 중앙자활센터 관계자 등과의 인터뷰를 통해 광역자활센터 운영 방향과 전망, 문제점과 개선방향에 관한 의견을 수렴하였다.

따라서 이 연구는 문헌조사와 분석, 관계자 면접 및 선행연구들에 대한 메타분석 등을 주요한 연구방법으로 사용하였다. 이 가운데 광역자활센터 관계자 및 해당 지역 지역자활센터협회 관계자들에 대한 면담은 서울특별시와 경기도, 인천광역시와 부산광역시 등 네 개 광역자치단체를 중심으로 이뤄졌다. 경기도와 인천광역시는 서울특별시에 인접하고, 2004년부터 광역자활센터가 설립되어 그 운영경험이 많다는 점 때문에 면담지역으로 선정되었다. 특히 두 지역은 도농 혼재 지역과 광역도시지역이라는 차이를 보인다는 점에서도 비교할만한 가치가 있다고 판단되었다. 또한 부산광역시는 서울과 유사한 대도시에 해당한다는 점에서 그 운영 실태 조사를 통해 서울광역자활센터 운영 활성화에 유용한 시사점을 다수 얻을 수 있을 것으로 예상되어 면담지역으로 선정되었다.

이러한 조사를 바탕으로 이 연구는 다음과 같은 체계로 구성되었다. 제2장에서는 서울광역자활센터를 비롯한 7개 광역자활센터의 현황을 살펴보고, 제3장에서는 광역자활센터 설립을 통해 기대했던 역할과 기능 및 실제 광역자활센터들의 활동과 운영 실태를 검토한다. 제4장에서는 앞서 제2장과 제3장에서 조사한 내용을 토대로 하여 서울광역자활센터 운영 활성화 방안을 그 역할과 역할 수행을 위한 전략, 그리고 광역자활센터가 활발히 운영되기 위해 선결되어야 할 과제들을 제시한다.

# III

## 자활사업 및 지원체계

### 1. 자활사업 개요

#### 1) 자활사업의 의미

Hawkins(2002)는 자활(self-sufficiency)을 사회정책의 한 종류로 정의하면서 개념의 추상성 정도에 따라 광의와 협의로 구분하고 있다. 그의 설명에 따르면, 광의의 자활사업은 최소한의 생활수준을 유지하는 데에 초점을 맞춘 사회정책을 말하는 것으로 전통적인 공공부조에 해당한다. 반면, 협의의 자활사업은 당사자 스스로 적극적으로 근로를 제공하여 욕구를 해결하는 측면에 더 초점을 맞춘 사회정책으로 오늘날 강조되고 있는 적극적 노동시장 정책을 동반한 **workfare**나 생산적 복지에 부합하는 개념이다.

우리나라에서는 국민기초생활보장법 제9조 5항에 규정되어 있는 ‘근로능력이 있는 수급자의 자활에 필요한 사업’을 자활사업이라 하는데, 여기서 언급된 ‘자활’이 의미하는 바가 무엇인지에 대해서는 국내 학자들의 다양한 설명이 제시되어 왔다.

자활에 대한 가장 일반적인 정의는 경제적 자활로, 우리나라의 국민기초생활보장제도와 관련하여 ‘생계급여를 받는 수급자의 지위에서 벗어나 자신의 경제적 능력으로 살아가는 것’을 의미한다(김준현, 2008). 하지만 이러한 경제적 자활 외에 정서적 혹은 과정적 자활을 강조하는 입장도 있다. 이는 ‘외부 의존에서 벗어나 스스로 설 수 있다는 생각과 그렇게 하고자 하는 의지를 갖는 것으로서의 자립의지’(박경숙·박능후, 2001), ‘빈곤에서 탈피하여 스스로 독립하고자 하는 동기와 열망을 포함하는 것으로 자활후견기관의 활동 및 프로그램에 만족을 느끼고 취업에 대한 기대를 가지며 미래에 대한 긍정적인 사고를 하는 것으로서 자활의욕’(강남식·백선희, 2002), ‘자신감, 자기 통제력, 문제해결

의지 등을 포함한 자립의지'(박영란·강철희, 1999) 등을 포함한다(김준현, 2011: 20~21). 이러한 의견들을 종합해 볼 때, 자활은 공공부조 급여를 받지 않고도 최저 수준 이상의 생활을 스스로의 노동을 통해 유지할 수 있는 경제적 자활상태뿐만 아니라, 스스로 자립하여 살아가고자 하는 의지를 보유한 정서적 자활상태까지 포함하는 개념으로 보아야 할 것이다.

국민기초생활보장제도와 더불어 2001년에 도입된 현재의 자활사업은 기존 생활보호 제도하에서의 자활사업에 비해 진일보한 것으로, 인구학적 기준에 따라 생계지원을 받을 수 없었던 '근로능력 보유 빈민'(working poor)들에게도 생계지원을 제공할 뿐만 아니라, 단순히 빈곤층에 생계지원만을 제공하던 방식에서 벗어나 자활지원까지 포괄하는 적극적인 내용의 복지프로그램이다(이상록·진재문, 2003; 김준현, 2011: 23). 구체적인 자활사업의 내용은 국민기초생활보장법 시행령 제10조에 제시되어 있는데, 직업훈련, 취업알선 등의 제공, 자활근로, 직업안정기관의 장이 제시하는 사업장에서의 취업, 공공근로, 지역자활센터의 사업, 자활공동체의 사업, 개인 창업 또는 공동 창업, 근로의욕 제고 및 근로능력 유지를 위한 자원봉사, 그 밖에 수급자의 자활에 필요하다고 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사업 등으로 구성된다.

자활사업에 참여해야 하는 의무참여대상자는 조건부수급자이다. 조건부수급자란 국민기초생활보장제도에 따라 급여를 받을 수 있는 수급권자 중 근로능력이 있어 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자를 말한다. 따라서 조건부수급자는 조건으로 제시된 자활사업에 참여하지 않으면 생계급여가 중지된다. 조건부수급자 외에 일반 수급자 및 차상위계층은 본인이 희망하면 신청을 통해 자활사업에 참여할 수 있다.

## 2) 자활사업 전달체계

자활사업 전달체계는 보건복지부와 고용노동부, 시·도 및 시·군·구 등 광역지방자치단체와 지방자치단체, 그리고 중앙·광역·지역자활센터와 고용센터로 구성되어 있다(보건복지부, 2011).

자활사업 총괄관리는 자활사업이 규정되어 있는 국민기초생활보장제도를 총괄하는 보건복지부가 담당한다. 보건복지부는 자활 프로그램을 개발·추진하며, 지역에서 자활

사업을 수행하는 광역·지역자활센터를 지정·관리한다. 또한 매년 12월에 다음 연도 종합 자활지원계획을 수립하여 각 시·도 및 시·군·구에 전달한다.

지방자치단체들은 종합자활지원계획에 따라 당해 연도 지역자활지원계획을 연초에 수립하여 시행한다. 또한 지방자치단체는 자활기금을 설치·운영하며 국민기초생활보장 법상의 급여 실시 여부 및 내용을 결정하고 급여를 지급하는바, 조건부수급자의 선정과 자활사업 참여자 자활지원계획을 수립·관리한다. 읍·면·동은 조건부수급자들을 확인 및 조사하고 관리한다.

〈표 2-1〉 자활사업 전달체계(1)

구 분	기능·역할	비 고
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민기초생활보장제도 총괄</li> <li>○ 종합자활지원계획 수립(매년 12월)</li> <li>○ 자활프로그램 개발·추진</li> <li>○ 지역자활센터 지정·관리</li> </ul>	자활정책·사업 총괄관리
시·도 시·군·구	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역자활지원계획 수립(매년 1, 2월)</li> <li>○ 자활기금의 설치·운영</li> <li>○ 급여 실시여부 및 내용결정, 지급</li> <li>○ 자활기관협의체 운영</li> <li>○ 조건부수급자 책정 및 생계급여중지여부 결정</li> <li>○ 참여자자활지원계획 수립·관리</li> </ul>	자활사업 총괄시행
읍·면·동	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조건부수급자 확인조사(자산조사 제외)</li> </ul>	조건부수급자 관리
중앙광역· 지역자활센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙자활센터                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자활지원을 위한 조사·연구·교육 및 홍보사업</li> <li>· 자활지원을 위한 사업의 개발 및 평가 등</li> </ul> </li> <li>○ 광역자활센터                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역단위의 저소득층에 대한 취·창업지원</li> <li>· 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 등</li> </ul> </li> <li>○ 지역자활센터                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자활의욕 고취를 위한 교육, 참여자 사례관리</li> <li>· 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선</li> <li>· 기타 자활을 위한 각종 사업 등</li> </ul> </li> </ul>	자활사업 수행

출처 : 국민기초생활보장법, 보건복지부(2011), 자활사업 안내, p.3

한편, 고용노동부는 자활사업 대상자 중 취업대상자를 총괄관리하며, 이들을 위한 종합취업지원계획을 매년 12월에 수립하고 취업지원 프로그램을 개발·추진한다. 고용노동부의 취업지원 프로그램은 고용지원센터를 통해 시행된다.

고용지원센터는 조건부수급자 및 자활사업 참여자 가운데 취업대상자의 조건이행여부를 확인하고 실제 취업지원 프로그램을 운영한다. 자활사업 참여자 가운데 비취업대상자는 보건복지부의 자활 프로그램에 참여하게 되는데, 이 프로그램을 수행하는 핵심 전달체계가 지역자활센터이다. 지역자활센터는 근로능력이 있는 저소득층에게 집중적·체계적인 자활지원 서비스를 제공하여 자활의욕 고취 및 자립능력 향상을 지원하고 있다. 그리고 지역자활센터의 활동을 지원하기 위해 중앙자활센터가 설립되어 있고, 서울 등 7개 광역자치단체에는 광역자활센터가 설치되어 운영되고 있다.

〈표 2-2〉 자활사업 전달체계(2)

구 분	기능·역할	비 고
고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종합취업지원계획 수립(매년 12월)</li> <li>○ 취업지원프로그램 개발·추진</li> </ul>	취업대상자 총괄관리
고용센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개인별 취업지원계획 수립·관리</li> <li>○ 취업알선 등 취업지원프로그램 시행</li> <li>○ 취업대상자의 조건이행여부 확인</li> </ul>	취업지원 시행

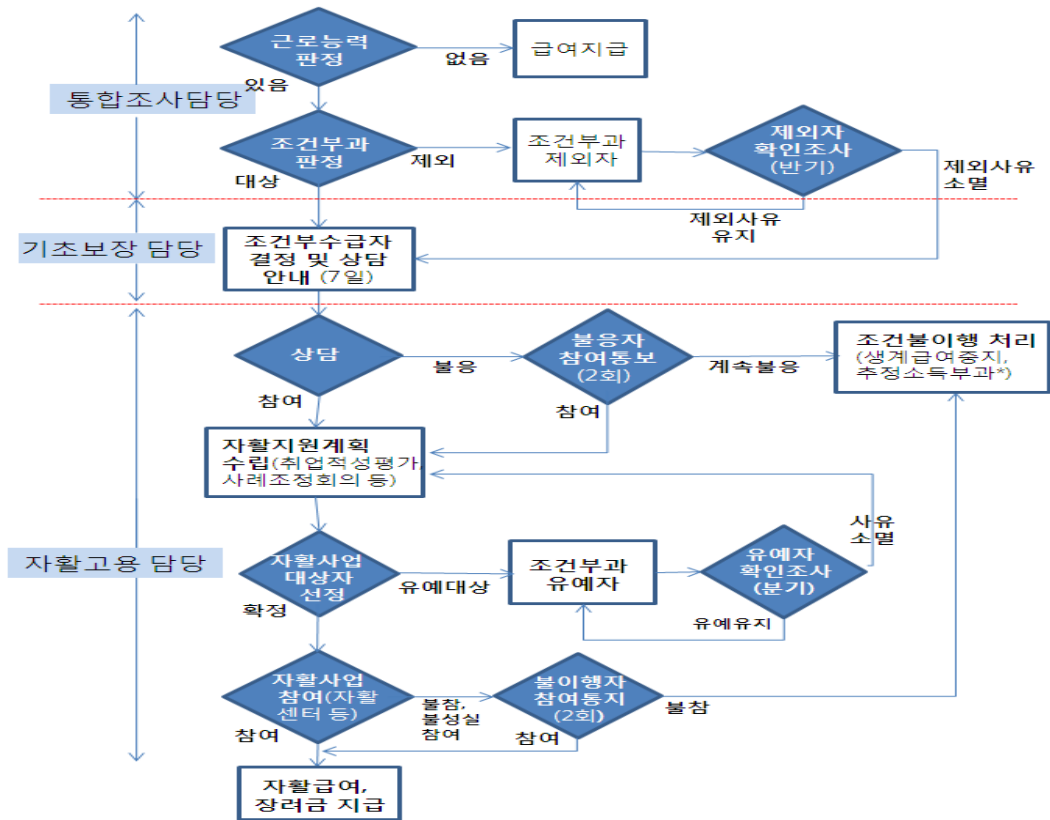
출처 : 국민기초생활보장법, 보건복지부(2011), 자활사업 안내, p.3

### 3) 자활사업 운영절차

자활사업은 다음과 같은 절차에 따라 운영된다. 국민기초생활보장법에 따른 급여가 필요한 대한민국 국민은 누구나 읍·면·동 사무소에 급여신청을 할 수 있다. 급여신청을 받은 읍·면·동 사무소는 신청서를 작성하여 행복e음(사회복지통합관리망)에 입력·등록한다. 읍·면·동을 통해 접수된 신청에 대해서 시·군·구의 통합조사관리팀은 공적자료 조회 요청, 추가제출서류 징구 및 실태조사 등을 통해 수급자 여부를 결정하고 그 결과를 신청자 및 시·군·구 사업팀(자활사업 담당부서)에게 통지한다. 이 과정을 통해 자활사업에 의무적으로 참여해야 하는 조건부수급자 여부가 결정되며, 이들 외에 본인이 자활사업



참여를 희망하는 차상위계층이나 일반수급자들을 대상으로 시·군·구 자활사업부서는 자활역량평가표를 통해 산출된 근로능력점수와 대상자와의 면담결과를 토대로 개인별 자활지원계획을 수립하게 된다. 이렇게 수립된 자활지원계획에 따라 자활사업 참여자들은 자활사업 실시기관에 가서 자활사업에 참여하게 된다.



출처 : 보건복지부(2012), 「2012년 자활사업안내」, p.29

〈그림 2-1〉 자활사업대상자 선정 및 관리절차

자활사업 실시기관은 시·군·구로부터 사업의뢰를 받은 날로부터 7일 이내에 자활사업 대상자와 사업 참여 결정을 위한 상담을 실시해야 한다. 이러한 상담을 통해 자활사업 실시기관은 자활사업 대상자가 참여할 프로그램을 정하게 되며, 그 결과를 시·군·구로 통보해야 한다. 자활공동체에 참여하거나 자활근로사업 중 시장진입형, 인턴형, 사회적 일자리형 사업에 배정될 경우에는 하루 8시간씩 주 5일 참여해야 하며, 근로유지형 자활근로사업에 배정될 경우에는 주 4일, 총 20시간 참여해야 한다. 반면, 사회적응 프로그램

인 디딤돌사업의 경우에는 참여자는 사례관리를 월 1회 이상, 집단 프로그램을 주 2회 이상 받아야 하고, 근로의욕고취 및 사회적응교육을 월 1회 이상 받아야 하며, 그 밖에 지역연계활동 및 자원봉사활동을 주 1회 해야 한다. 자활사업 실시기관은 자활사업 참여자의 조건이행여부를 확인하고 관리하며, 매월 시·군·구에 자활사업 참여결과를 통보해야 한다.

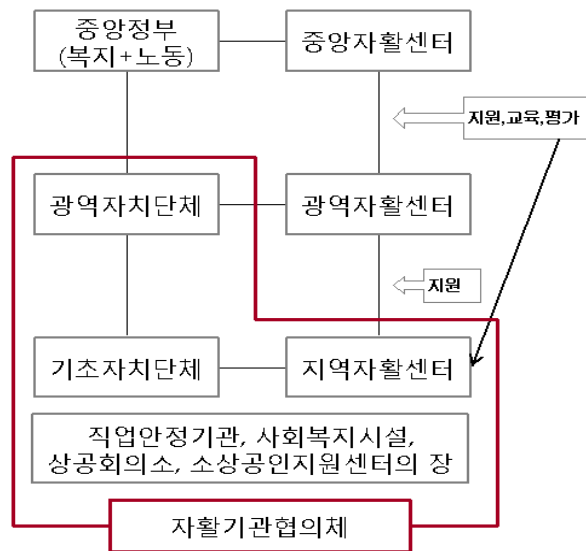
고용노동부는 ‘취업성공패키지’사업을 자활사업으로 진행하고 있다. ‘취업성공패키지’사업 역시 고용지원센터는 시·군·구로부터 사업의뢰를 받은 날로부터 14일 이내에 고용노동부 자활사업 대상자에게 직업상담을 실시해야 한다. 고용지원센터는 집중상담과 집단상담을 통해 개인별 취업지원계획을 수립하게 되는데, 이때 최대 20만원까지 자활사업 대상자에게 실비를 지급한다. 하지만 직업상담 결과 취업지원계획이 어려운 것으로 판정되면 시·군·구로 재심사를 요청해야 한다. 고용지원센터는 일단 취업지원계획을 수립하면, 그 계획에 따라 직업훈련과 단기 일자리 제공, 창업교육을 실시하며, 직업훈련 참여시 300만원 한도에서 훈련비용을 지원해준다. 그리고 마지막으로 동행면접 등을 통해 집중 취업알선을 한다. 고용지원센터는 취업성공패키지 사업 참여자의 참여여부 및 성실성을 확인·관리하며, 자활사업 참여자가 프로그램에 참여하지 않거나 성실하게 참여하지 않는다고 판단되면, 취업지원을 중단하고 이 사실을 해당 시·군·구에 즉시 통지하여야 한다.

## 2. 자활사업 지원체계

자활사업은 국민기초생활보장법상 생활보장사업의 일환으로 마련되어 있기 때문에 그 전달체계에서 중앙정부에서부터 지방정부에 이르는 경로가 통상의 생활보장사업과 동일하다. 하지만 현장에서 이뤄지는 구체적인 프로그램의 집행에서는 통상의 생활보장사업과 차별화된 전달체계를 보유하고 있는데, 예컨대 2012년 개정된 국민기초생활보장법은 중앙자활센터와 광역자활센터, 지역자활센터, 그리고 자활기관협의체 등에 관한 규정을 ‘자활 지원’이라는 소제목 아래 제시하고 있다.

이러한 이유로 보건복지부에서 매년 발간하는 『자활사업안내』에는 ‘자활사업 지원체

계'라는 목차를 마련하여 지역자활센터와 광역자활센터, 중앙자활센터, 자활기관협의체에 대한 지침과 설명이 제시되었던바, 이 연구도 자활사업 전달체계 가운데 이들 기관들과 협의체를 따로 '자활사업 지원체계'라고 소개한다. 자활사업 지원체계를 도식화하면 <그림 2-2>와 같다.



<그림 2-2> 자활사업 지원체계

## 1) 중앙자활센터

중앙자활센터는 중앙-광역-지역자활센터로 이어지는 자활지원체계를 총괄 조정하고 자활사업에 참여하는 기관 간의 협력 네트워크를 구축하여 자활지원사업의 전문성과 효율성을 제고한다. 구체적으로는 자활지원을 위한 조사·연구·교육 및 홍보, 자활지원을 위한 사업 개발 및 광역자활센터와 지역자활센터의 성과 평가, 자활공동체의 기술·경영 지도 및 평가, 자활관련 기관 간의 협력체계 및 정보네트워크 구축·운영, 기타 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업 등을 수행한다(보건복지부, 2011: 330~331).

## 2) 광역자활센터

광역자활센터는 기초단위에서 단편적으로 추진되고 있는 자활지원을 광역단위의 자활사업 인프라를 구축하여 종합적이고 효율적으로 추진함을 목적으로 한다. 이를 위해 광역단위의 공동사업을 추진하고, 자활사업 네트워크를 구축하며, 다양한 자활정보를 제공하는 한편, 전문적·체계적인 교육훈련으로 창업·취업능력을 배양하는 등의 지원활동을 하고 있다. 구체적으로는 광역단위의 저소득층에 대한 창업지원(컨설팅 및 경영진단), 광역단위의 저소득층에 대한 취업 지원, 자활사업 실무자 및 참여자 대상 교육훈련사업, 지역특화형 자활프로그램 개발·보급, 자활기금 위탁운영 및 Microcredit 집행, 기타 자활 활성화를 위한 사업 등을 수행한다(보건복지부, 2011: 326~327). 광역자활센터는 현재 서울, 인천, 부산, 경기, 대구, 전북, 강원 등 총 7개 지역에 설치·운영되고 있다.

## 3) 지역자활센터

지역자활센터는 저소득층을 대상으로 상담을 진행하고 그들을 사업단에 배치하며 사업을 수행하는 등 실제 자활지원서비스를 수행하고 있다. 보건복지부 지역자활센터 운영지침 제2조에 따르면 지역자활센터는 저소득층 주민의 자활을 도모하기 위하여 자활의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선, 생업을 위한 자금융자 알선, 자영창업 지원 및 기술·경영지도, 자활공동체의 설립·운영지원, 기타 자활을 위한 각종 사업(장애인·산모·신생아·노인 돌보미 바우처 사업 등의 사회서비스사업 등)을 수행한다. 지역자활센터에는 지역사회복지사업이나 자활지원사업의 수행능력과 경험이 있는 사회복지법인 등 비영리법인과 단체가 지정될 수 있는데, 비영리법인이 없거나 자활사업 수행능력이 어려울 경우 지방자치단체에서 지역자활센터를 직접 신청하여 운영할 수도 있다(보건복지부, 2011: 293). 지역자활센터는 기초자치단체인 시·군·구에 1개소씩 설치를 목표로 2011년 1월 현재 247개 기관을 지정·운영 중이다(서울 서초구 등 17개 시·군·구에 미설치). 2000년 국민기초생활보장법 제정 당시 70개소였던 지역자활센터는 2004년까지 242개소로 확대되었으며, 2010년 광주 광산구 등 5개 지역에 지역자활센터가 추가 지정되어 2011년 현재 총 247개의 지역자활센터가 지정·운영

중이다.

#### 4) 자활기관협의체

국민기초생활보장법 제17조에 의하여 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 자활지원 사업의 효율적인 추진을 위하여 상시적인 자활기관협의체를 두어야 하는데, 이 협의체에는 지역자활센터, 직업안정기관, 사회복지시설, 상공회의소 및 소상공인지원센터의 장 등이 포함된다. 자활기관협의체는 조건부수급자 등 저소득층의 자활을 위한 사업 의뢰 및 사후관리체계를 구축하고, 지역자활 지원사업의 활성화를 위한 공공·민간자원의 총체적 활용을 도모하며, 수급자의 자활 및 복지욕구 충족을 위한 지역사회 중심의 복지서비스 연계시스템을 마련함으로써 실질적인 사례관리(Case Management)체계를 구축함을 목적으로 하고 있다(보건복지부, 2011: 333).

### 3. 자활사업 지원체계 연혁 및 법률적 근거

#### 1) 지역자활센터

2000년 국민기초생활보장법 제정 당시부터 지역자활센터의 전신인 자활후견기관에 대한 규정은 법 16조에 명시되어 있었다. 이 조항에 따르면, 보장기관은 사회복지법인등 비영리법인과 단체 또는 개인을 그 신청을 받아 자활후견기관으로 지정할 수 있으며, 자활후견기관이 수행하는 사업은 ① 자활의욕 고취를 위한 교육, ② 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선, ③ 생업을 위한 자금융자 알선, ④ 자영창업 지원 및 기술·경영지도, ⑤ 자활공동체의 설립·운영 지원, ⑥ 기타 자활을 위한 각종 사업 등으로 규정되어 있었다.

#### 2) 지원체계에 대한 현장의 요구와 중앙자활센터

자활사업 시행 이후, 지역자활센터는 항상 최일선 자활현장에서 고군분투하여왔다. 하지만 자활사업 참여자에 대한 초기 상담에서 최종적인 취업·창업 단계에 이르는 전

과정을 지역자활센터가 홀로 담당해야 했기 때문에 빈곤층에 대한 체계적이고 종합적인 자활지원을 수행하기에는 많은 한계가 있음이 지적되었다. 이에 따라 국민기초생활보장법 제정 당시부터 자활후견기관(현 지역자활센터)을 지원하는 역할을 담당할 조직으로 자활후견기관협회(현 지역자활센터협회)를 설립할 수 있도록 법령(법 제17조)으로 명시해놓았다.

자활후견기관협회는 광역자치단체 차원에서 협회 지부를 구성하여 전국적 차원의 지원과 광역 단위의 지원업무를 수행하였다. 이러한 노력과 활동을 통해 표준화사업을 정립하여 확산시켜 나가고, 사회복지서비스 분야에 대한 자활사업의 활로모색, 지부별 네트워크 사업단 구성을 통한 광역화된 자활사업의 추진 등이 시도되었지만 지역자활센터들이 자체적으로 구성한 협회 조직이라는 한계로 인해 체계적이고 실질적인 지원사업을 펼치기 어려웠던 것도 사실이었다. 이에 따라 협회차원을 넘어선 광역자치단체와 전국 차원의 자활센터를 설치해야 한다는 요구가 제기되기 시작하였다.

이러한 요구는 2007년에 이르러 제도화되는데 성공하였다. 2006년 12월에 개정된 국민기초생활보장법에 ‘제2장의 2 자활지원’ 부분이 신설되었고, 이때 제15조의 2에 중앙자활센터 규정이 함께 제정되었다. 이에 따라 중앙자활센터는 2008년 7월 설립·운영되기 시작하였다.

한편, 중앙자활센터 규정이 신설되면서 종전의 자활후견기관협회 규정(제17조)을 삭제하고 대신 자활지원사업의 효율적인 추진을 위해 시·군·구에 지역자활센터 및 기타 사회복지시설의 장과 직업안정기관의 장 등이 참여하는 상시적인 협의체로 ‘자활기관협의체’를 구축하도록 강제하였다. 또한 이때의 개정을 통해 제16조의 자활후견기관의 명칭을 현행과 같은 지역자활센터로 변경하였다.

### 3) 광역자활센터

광역자활센터는 광역단위의 저소득층 등에 대한 창업지원을 전문화하고, 광역단위 자활공동체 및 근로사업단을 운영·지원하는 한편, 광역단위 자활사업 정보네트워크를 구축하고자 2003년부터 본격 추진되었다. 2003년 10월 31일 보건복지부 자활지원과는 자활지원센터 운영방안 간담회를 개최하여 학계와 관련 연구원 및 서울, 경기 등 광역자치

단체 자활사업 담당자의 의견을 듣고 광역자활센터 추진방향을 마련하였다. 이를 토대로 하여 2004년 2월 9일 보건복지부는 광역자활지원센터 추진계획을 수립하고, 2월 16일부터 이틀 간 광역자활센터 신청을 공모하였다. 총 6개 시도, 9개 기관의 신청을 받아 학계, 연구원 등 민간 자활전문가와 복지부 담당자로 구성된 심사위원회가 서면 및 면접 심사와 현지 확인조사를 거쳐 최종적으로 인천, 대구, 경기의 3개 지역을 광역자활센터로 선정하여 2004년 1월부터 2006년 12월까지 3년간 시범적으로 운영하였다.

정부는 시범운영센터들을 대상으로 2005년 5월과 2006년 11월에 이뤄진 두 차례의 평가를 통해 자활지원사업의 지원인프라로서의 광역자활센터 기능과 사업성과를 확인할 수 있었다. 이에 따라 보건복지부는 2007년 1월 시범사업 기간을 종료하면서 비록 명시적인 근거법률은 없지만, 광역자활센터를 자활사업 전달체계로 포함시켰고 전국적으로 확산시켜 나갔다. 즉 2008년에는 부산, 강원, 전북 지역에 광역자활센터를 확대 설치하였고, 2010년에는 서울광역자활센터를 설치하였다. 그 결과 2011년 현재 전국 7개 지역에서 광역자활센터가 운영되고 있다(보건복지부, 2011: 326).

이처럼 광역자활센터가 2004년부터 존속하였음에도 불구하고 그 설립근거는 국민기초생활보장법상의 포괄적인 자활지원 규정에 따른 보건복지부의 지침에 해당하는 ‘자활사업 안내’에 불과한 상태가 8년 가까이 유지되었다. 2012년 2월에 이르러서야 국민기초생활보장법(2012.2.1. 시행)을 개정하여 마침내 시도 단위 광역자활센터 설치를 위한 법적 근거(법 제15조의 3)가 신설되었다. 이 개정에 따라 광역자활센터 지정 및 취소, 수행사업 내용, 경비보조 등의 법적 근거가 마련되었고, 중앙-광역-지역자활센터로 이어지는 자활지원체계는 모두 법적인 근거를 갖추게 되었다.

〈표 2-3〉 중앙-광역-지역자활센터의 법적 근거 : 국민기초생활보장법(2012)

구분	중앙자활센터	광역자활센터	지역자활센터
근거 법률	- 국민기초생활보장법 제15조의2(중앙자활센터 설립) - 동법 시행령 제21조의4, 5(중앙자활센터 설치, 운영, 임원)	- 법 제15조의3(광역자활센터 설립)	- 법 제16조(지역자활센터 설립) - 동법 시행령 제22조(지역자활센터 사업) - 동법 시행규칙 제27조~30조(지역자활센터 지정, 지정취소, 평가, 운영)
설치 목적	- 수급자 및 차상위자의 자활 촉진	- 수급자 및 차상위자의 자활 촉진	- 수급자 및 차상위자의 자활 촉진

〈표 계속〉 중앙-광역-지역자활센터의 법적 근거 : 국민기초생활보장법(2012)

구분	중앙자활센터	광역자활센터	지역자활센터
사업	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자활 지원 위한 조사·연구·교육·홍보</li> <li>2. 자활 지원 위한 사업 개발·평가</li> <li>3. 제15조의3에 따른 광역자활센터, 제16조에 따른 지역자활센터, 제18조에 따른 자활기업의 기술·경영 지도·평가(시행일 2012.8.2)</li> <li>4. 자활 관련 기관 간 협력체계 및 정보네트워크 구축·운영</li> <li>5. 취업·창업 위한 자활촉진 프로그램 개발·지원(시행일 2012.8.2)</li> <li>6. 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시·도 단위의 자활기업 창업 지원</li> <li>2. 시·도 단위의 수급자 및 차상위자에 대한 취업·창업 지원 및 알선</li> <li>3. 지역자활센터 종사자 및 참여자에 대한 교육훈련 및 지원</li> <li>4. 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 및 사업개발 지원</li> <li>5. 제16조에 따른 지역자활센터 및 제18조에 따른 자활기업에 대한 기술·경영 지도</li> <li>6. 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자활의욕 고취를 위한 교육</li> <li>2. 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선</li> <li>3. 생업을 위한 자금융자 알선</li> <li>4. 자영창업 지원 및 기술·경영 지도</li> <li>5. 자활공동체의 설립·운영지원</li> <li>6. 기타 자활을 위한 각종 사업</li> </ol>

출처 : 국민기초생활보장법률, 시행령 및 시행규칙

## 4. 서울광역자활센터의 상황

### 1) 광역자활센터 시설기반 미완

서울광역자활센터는 2010년 11월에 운영법인이 확정되어 같은 해 12월 21일에 개소식을 열어 활동을 시작한 신생기관이다. 2012년 2월을 기준으로 활동기간이 1년여에 불과하지만 광역자활센터 사무실은 그 사이에 한 차례 이전을 하여 아직도 광역자활센터의 시설기반이 구축 중인 형편이다.

서울광역자활센터는 2010년 개소 당시 서울 남대문 시장 부근에 위치한 상동빌딩 4층 일부를 임대하여 사무실과 교육공간, 그리고 자활상품 전시공간을 마련하였으나 2011년 3월 강남구 삼성동에 위치한 서울의료원이 중랑구 성내동으로 이전하면서 생긴 공실로 사무실을 옮기게 되었다. 서울광역자활센터의 이전은 2011년 11월에 시작되었으나 내부 시설 공사비 예산 부족으로 인해 2012년 초 현재 교육장과 교육 기자재는 아직 갖추지 못한 채 사무실과 회의 공간만을 사용하면서 센터가 운영되고 있다.



## 2) 부족한 인력과 불안정한 예산

조직진단을 하면 조직 구성원들이 항상 제기하는 문제점은 업무량에 비하여 인력과 예산이 부족하다는 것이다. 그렇기 때문에 인력과 예산의 확보는 의미 있는 대안으로 간주되지 않는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 서울광역자활센터는 인력과 예산의 부족이라는 문제가 매우 현실적인 한계로 검토될 필요가 있다.

무엇보다 서울광역자활센터는 그 인구가 1,000만 명을 넘나들고, 해당 지역에 설립되어 활동 중인 지역자활센터의 수가 31개에 이르는, 전국 최고 규모 광역단위의 자활사업 지역을 관할하고 있으면서도 실제 광역센터 운영인원이 7개 광역자활센터 가운데 가장 적은 6명에 불과한 형편이다. 서울광역자활센터의 인력부족 문제는 유사한 규모의 경기 광역자활센터가 18명의 인원으로 운영되고 있으며, 지역자활센터의 수가 11개에 불과한 서울 인근의 인천광역자활센터도 14명의 인원으로 운영되고 있는 것과 비교할 때 더욱 뚜렷이 알 수 있다. 이처럼 서울광역자활센터는 인력이 부족하여 센터 종사자 1인당 평균 8개의 세부사업을 담당하고 있는바, 체계적인 업무추진이 쉽지 않은 실정이다.

예산의 경우에는 보다 문제가 심각하다. 광역자활센터는 앞서 언급한 바와 같이 국비 지원을 받고, 이에 대응하여 시비가 지원되는 매칭방식으로 예산을 배정받는다. 그런데 서울광역자활센터는 2010년 12월에 출범하여, 서울시가 2011년 예산에 센터 운영비 국비보조금을 신청하지 못하였다. 그 결과 국비보조 2,100만원만을 받을 수 있었고, 이에 대응하는 시비도 2,100만원만 서울시 예산으로 편성될 수 있었다. 이러한 이유로 서울시 자활기금에서 4억원 가까운 자금을 임시변통해 서울광역자활센터 예산으로 제공하였던 것이다. 더군다나 추가로 부족한 예산은 서울을 제외한 6개 광역자활센터에서 수 백만원씩 모아 제공한 지원금으로 충당해야 했다.

국비보조 및 시비 매칭 예산이 중요한 이유는 광역자활센터 운영비 및 인건비로 사용될 수 있는 유일한 자금이기 때문이다. 원칙적으로 국비보조 등이 아닌 서울시의 지원금은 모두 사업비로만 사용할 수 있기 때문에 서울시가 재정적 여력이 있다고 해도 국비보조를 받지 못하면 서울광역자활센터가 경상비로 사용할 수 있는 예산을 마련할 방법이 없는 것이다.

보다 심각한 문제는 2012년 예산 배정 과정에서 서울광역자활센터에 대한 국비보조금이 또 다시 배정되지 않았다는 사실이다. 보건복지부 담당자와 서울시 담당자 사이의

책임공방은 차치하더라도 서울광역자활센터가 구체적인 사업성과를 제시하기에는 이른 2011년 11월에 이뤄진 광역자활센터 평가대상에 서울광역자활센터도 포함시켰던 것과 비교해볼 때 너무나 황망한 상황이 벌어진 것이다. 관계자들이 열심히 방법을 찾은 덕분에 국회 예산조정을 통해 국비보조를 확보할 수 있었던 것은 그나마 다행이었다.

### 3) 차별화된 사업계획 및 가시적 성과 부족

서울광역자활센터가 기획한 2011년 사업은 총 4개 분야 12개였다. 사업 경쟁력 강화 및 인프라 구축, 서울형 자활사업 활성화 롤-모델 마련, 전문적 자활교육훈련기관으로의 자리매김, 지역자활센터 지원체계 구축 및 자활사업 활성화 등 4개 분야 12가지 사업에 투입될 예산규모는 1억 9,570만원으로 평균 사업예산이 1,630만원에 불과하였다. 12개 사업 가운데 예산규모가 가장 컸던 사업은 서울형 자활사업 모델 개발 및 보급을 위한 서울형 자활사업 조사·연구 용역으로 8,510만원에 달했다. 이 연구용역을 제외하면 11개 사업의 평균 예산은 약 1,000만원에 불과하였다.

서울광역자활센터의 차별화된 자활경로와 자활사업 방향 및 프로그램 모색을 목표로 서울시복지재단과 서울광역자활센터가 공동으로 수행하는 형식으로 진행된 서울형 자활사업 조사·연구용역은 2011년 11월에 최종 보고서가 나오도록 계획되어 있어 2012년 이후에야 실질적인 도움이 될 수 있다는 한계를 갖고 있다. 그 외에 대부분 계획된 사업들은 사업 네트워크 활성화 및 광역공동체·사업단 설립, 현장 맞춤형 경영컨설팅 강화, 자활상품 공동브랜드 개발 및 판매망 구축, 자활상품 디자인 개발 및 홍보·마케팅 지원, 사회적 자원 연계를 통한 자활사업 지원기반 마련, 체계적인 교육과정 개발 및 운영, 마이크로크레딧을 통한 창업지원사업, 자활사업 홍보 강화 등과 같이 다른 광역자활센터에서 이뤄지는 사업들과 별반 다르지 않아 서울광역자활센터만의 차별화된 모습을 부각시키지 못하고 있다.

더군다나 사업의 구체적 내용을 보면 네트워크 사업단 사무 및 자금지원, 자활공동체 및 자활근로사업단에 대한 경영컨설팅 비용 지원, 실무자와 참여자 교육 등에 예산이 투입되지만 그로 인한 가시적인 성과나 효과는 단기간에 나타나기 어렵거나 외부 자원 기관과의 MOU 체결, 지역자활센터 현황조사, 신규 사업 개발 등과 같은 사업비가 거의 필요 없는 사업을 중심으로 업무가 진행되고 있다.

# III

## 광역자활센터 활동실태 및 시사점

### 1. 광역자활센터 기대역할 및 기능

#### 1) 법률 및 조례상 광역자활센터 역할

##### (1) 법률 규정

2004년에 광역자활센터가 지정되어 전국적으로 7개의 센터가 운영되어 오고 있음에도 불구하고 2011년 현재까지 국민기초생활보장법에 광역자활센터에 대한 규정이 미비하다는 점이 줄곧 학계와 자활 현장에서 문제로 지적되었다. 그러던 중 2012년 2월 1일 개정된 국민기초생활보장법에 광역자활센터 설치 근거규정이 마침내 마련되어 적어도 법적으로는 자활지원체계 구축이 완료되었다<sup>1)</sup>.

개정된 국민기초생활보장법 제15조의 3에 의하면 보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 사업(자활사업)을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인 등 비영리법인과 단체를 그 신청을 받아 시·도 단위의 광역자활센터로 지정할 수 있으며, 이 경우 보장기관은 광역자활센터의 설치 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다<sup>2)</sup>.

이 조항에서 제시하고 있는 광역자활센터의 자활사업들은 다음과 같다. 첫째, 시·도 단위의 자활기업 창업 지원, 둘째, 시·도 단위의 수급자와 차상위자에 대해 취업·창업 지원 및 알선, 셋째, 시·도 단위의 지역자활센터 종사자 및 참여자에 대한 교육훈련 및 지

- 
- 1) 그러나 근거규정에 대한 시행규칙은 2012년 4월 현재 아직 마련되어 있지 않은 상태이다.
  - 2) 단서 조항에 따라 제15조의2제1항제3호, 제15조의2제1항제5호, 제15조의3, 제18조의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날, 즉 2012년 8월 2일부터 시행한다.

원, 넷째, 지역특화형 자활프로그램을 개발·보급 및 사업개발 지원, 다섯째, 시·도 단위의 지역자활센터와 자활기업에 대한 기술·경영지도, 여섯째, 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업이 그것이다.

## (2) 조례 규정

서울특별시와 인천광역시, 경기도, 전라북도는 국민기초생활보장법 제16조(지역자활센터 등)를 근거로 하여 관할 광역자치단체에 거주하는 수급자 및 차상위자의 자활지원을 위한 조례를 제정하였다<sup>3)</sup>. 그리고 이 자활사업 지원조례에는 광역자활센터의 설치 및 지원에 관한 내용이 규정되어 있다.

경기도와 전라북도, 인천광역시의 자활사업 지원조례에 따르면, 광역자활센터의 역할은 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 시·도 단위의 자활사업을 종합적이고 효율적으로 추진하는 것으로만 기술되어 있을 뿐, 여타의 자활사업실시기관들과 구별되는 구체적인 역할이 제시되어 있지 않다. 반면, 서울특별시의 자활사업 지원조례 제5조 2항은 광역자활센터가 수행하는 자활사업으로 창업지원, 취업지원, 교육훈련, 연구·조사활동, 지역자활센터 지원, 기타 자활지원 관련 사업 등을 명시하고 있다.

〈표 3-1〉 개정 국민기초생활보장법 및 지방자치단체 조례 규정상 광역자활센터의 역할

법령	광역자활센터 기대 역할
국민기초생활보장법 (2012)	수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 시·도 단위 사업 수행(자활기업 창업지원, 취업·창업지원, 지역자활센터 종사자 및 참여자 교육훈련 및 지원, 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 및 사업지원, 기술·경영지도, 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업)
경기, 전북, 인천 자활사업지원조례	수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 시·도 단위의 자활사업을 종합적이고 효율적으로 추진
서울 자활사업지원조례	수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 시·도 단위의 자활사업을 종합적이고 효율적으로 추진(창업지원, 취업지원, 교육훈련, 연구·조사활동, 지역자활센터 지원, 기타 자활지원 관련 사업)

출처 : 국민기초생활보장법, 각 지역 자활사업 지원 조례

3) 자활사업 지원조례 제정일 : 경기도(2009년 12월 31일), 전라북도(2010년 3월 12일), 인천시(2010년 4월 26일), 서울시(2011년 3월 17일)

## 2) 보건복지부 지침상 광역자활센터의 역할

지역자활센터의 역할에 대해서는 법률과 조례에 규정되어 있는 내용 외에도 보건복지부 자활사업 운영 지침(자활사업 안내)에 보다 상세한 내용이 제시되어 있는 반면, 광역자활센터에 대해서는 자활사업 안내만 간략히 기술되어 있다.

보건복지부가 발간한 2011 자활사업 안내를 보면, 광역자활센터의 목적은 광역단위의 자활사업 인프라를 구축하여 기초자치단체 단위에서 단편적으로 추진되는 자활사업을 종합적이고 효율적으로 추진함으로써 그 효과성을 제고하고 자활사업을 활성화시키는 것이다. 여기서 자활사업 효과성 제고와 활성화는 구체적인 자활성공사례가 배출되어야 한다는 것을 의미한다.

2011 자활사업 안내에는 광역자활센터의 주요사업도 제시되어 있다. 제시된 사업은 광역단위의 저소득층에 대한 창업지원, 광역단위의 저소득층 취업 지원, 교육훈련 사업, 지역특화형 자활프로그램 개발·보급, 자활기금 위탁운영 및 Microcredit 집행 및 기타 자활 활성화를 위한 사업 등 총 6가지이다.

〈표 3-2〉 보건복지부 자활사업 지침상 광역자활센터의 역할

구분	내용
기대 역할	기초단위에서 단편적으로 추진되는 자활지원 체계를 효율적으로 추진해 효과성 제고
사업 영역	1. 광역단위 저소득층 창업, 취업지원 : 자활공동체 설립에서 사후관리까지 컨설팅 지원 2. 광역단위 저소득층 취업지원 : 참여자 사례관리, 구인·구직 네트워크 구성, 중소기업 일자리 연계 3. 교육훈련 사업 : 실무자·자활사업 참여자 교육훈련, 전문 창업지원 인력 육성 4. 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 5. 자활기금 위탁운영 및 Microcredit 집행 6. 기타 자활활성화를 위한 사업

출처 : 보건복지부, 2011 자활사업 안내, pp.326~328

## 3) 선행연구에서 제안된 광역자활센터의 역할

2000년에 국민기초생활보장법이 제정되고 2001년부터 자활사업이 본격적으로 수행된 직후부터 학계와 자활현장에서는 지역자활센터에 대한 지원 시스템의 필요성이 제기되었다. 그러나 거시적 지원 시스템에 대한 구체적인 논의는 2003년이 되어서야 시작

되었다. 중앙 및 광역자활센터에 대한 최초의 제안은 이인재(2003)의 연구를 통해 이뤄졌다. 이인재 교수는 이 연구보고서를 통해 광역단위 지원기관으로 광역자활지원센터를 설치할 것을 제안하였고, 광역지자체의 파트너인 자활근로사업단, 자활후견기관, 자활실무자 등을 지원하는 것으로 정리하였다. 또한 광역자활센터의 과제로는 지역자활사업 지원, 정보제공, 전문경영지도, 사업개발, 종사자 교육훈련 등을 제안하였다. 아울러 광역단위의 네트워크 사업단 운영지원과 홍보, 영업, 교육훈련 등 광역단위 공동사업의 지원과 고용안정센터나 소상공인지원센터 등 지역 내 관련단체들 간의 협조체제 구축 등이 광역자활센터의 사업내용으로 제시되었다. 2006년에는 노대명·류만희·이인재 등이 근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안을 모색하면서 자활전달체계 개선방안으로 광역자활센터의 확대를 대안 중 하나로 제시하였다. 여기에서 6가지 광역자활센터의 역할과 기능이 제안되었는데, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 자활후견기관 및 자활사업단 운영 지원체계 구축, 둘째, 광역단위 창업 및 취업지원체계 구축, 셋째, 광역단위 직할 사업단 시범 운영 및 체계 구축, 넷째, 자활성공사례 발굴 및 자활 아이템 연구개발, 다섯째, 광역단위 자활지원위원회 구축, 여섯째, 광역단위 교육훈련 체계 구축 등이 그것이다.

〈표 3-3〉 광역자활센터 관련 선행연구(1)

연구	광역자활센터 기대 역할
이인재 (2003)	1. 전문경영지도 2. 광역단위 사업단 지원 3. 지역 자활사업 지원, 정보제공 4. 종사자 교육훈련 5. 지역사회 자원 동원, 광역자치단체와의 파트너 역할 수행 6. 사업개발
노대명 외(2006)	1. 광역단위 창업 및 취업지원 체계 구축 : 다양한 자활경로 발굴 2. 광역단위 직할 사업단 시범 운영 및 체계 구축 3. 자활후견기관 지원, 사업단 지원체계 구축 : 정보공유, 공동 마케팅, 경영지원, 전략개발 4. 광역단위 교육훈련 체계 구축 : 실무자, 자활사업 참여자 5. 광역단위 자활지원위원회 구축 6. 자활 성공사례 발굴 및 자활 아이템 연구개발

2004년에 광역자활센터 시범사업이 실시되면서 2005년과 2006년에 각각 광역자활센터에 대한 평가가 이뤄졌던바, 두 차례에 걸친 평가를 토대로 광역자활센터 역할과 운영모형을 제안하는 연구도 함께 진행되었다. 이인재 외(2005)는 광역자활센터에 대한 기대

역할을 7가지로 정리하였다. 첫째, 창업·취업지원체계 구축, 둘째, 자활공동체 및 자활근로사업단 등 자활사업 광역화, 셋째, 자활후견기관에 대한 사례관리 및 운영시스템 전산화 등과 같은 지원, 넷째, 교육훈련, 다섯째, 홍보, 여섯째, 지역사회 자원 동원, 일곱째, 지역 특화 사업 및 신규 자활사업 아이템 개발이다.

또한 2006년에 발표된 류만희·노대명의 연구에서는 광역자활센터가 개별 자활후견기관이 수행하지 못하는 기능을 지원하는 ‘지원조직’ 역할을 강화해야 할 것을 제안하면서 광역자활센터의 주요 업무를 크게 네 가지로 압축하여 제시하였다. 첫째, 자활사업 참여자 및 실무자에 대한 교육훈련, 둘째, 자활근로사업단 및 자활공동체에 대한 창업지원, 셋째, 창업자금 지원 등 각종 자원연계, 넷째, 광역단위 자활사업에 대한 DB 구축 등이 그것이다.

〈표 3-4〉 광역자활센터 관련 선행연구(2)

연구	광역자활센터 기대 역할
이인재 외(2005)	1. 창업·취업지원체계 구축 2. 자활공동체 및 자활근로사업단 등 자활사업 광역화 3. 자활후견기관에 대한 사례관리 및 운영시스템 전산화 등과 같은 지원 4. 교육훈련 5. 홍보 6. 지역사회 자원 동원 7. 지역 특화사업 및 신규 자활사업 아이템 개발
류만희·노대명 (2006)	1. 자활근로사업단 및 자활공동체 창업 지원 2. 자활후견기관 지원 3. 교육훈련 : 중앙자활센터를 축으로 전문 창업지원 교육인력을 확보하되, 이들이 광역자활센터의 창업지원 인력을 육성해 취약계층대상 창업지원을 담당할 인력풀을 조성하고 전국적으로 지원인력의 표준화된 전문성 담보 4. 창업자금 지원 등 각종 자원 연계 5. 광역단위 자활사업 참여자 및 실직 빈곤층 중심 DB 구축 6. 광역자활센터의 직접 사업운영 방식 지양
윤찬영, 김광혁 (2010)	1. 지역자활센터와의 소통구조 확립 및 지원체계 구축 2. 광역자활센터장의 자활 마인드 구비 및 광역자치단체의 지원자로서의 역할 요구

특히 교육훈련에서 중앙자활센터를 축으로 교육훈련프로그램을 표준화하고 전문 창업지원 교육인력을 확보하여 이들이 광역자활센터의 창업지원 인력을 육성하게 하여 전국적으로 지원인력의 표준화된 전문성을 담보할 것을 제안하여 다른 연구들과 차별화되었다. 그리고 이러한 활동들을 위해 광역자활센터는 비영리민간단체가 운영할 필요가 있다고 지적하였다. 또한 광역자활센터가 직접 사업을 운영하는 방식은 자제가 필요하다

다는 견해를 피력하였다. 이는 광역자활센터가 개별 기관 간 조정, 네트워크 구축, 교육 훈련 강화 등의 지원에 방점을 두어야 한다는 것을 의미한다. 이외에 윤찬영·김광혁(2010)은 2008년에 설립된 전북광역자활센터에 대한 평가와 더불어 광역자활센터의 역할과 방향을 제시하는 보고서를 발표하였다. 이 보고서에서는 전북지역의 자활사업이 활성화되기 위해서는 광역자활센터가 지역자활센터와의 소통구조를 확립해야 하며, 지역자활센터 지원사업을 위한 체계를 구축해야 한다고 제시하였다. 아울러 광역자활센터장이 자활사업에 대한 마인드를 갖고 있어야 하고 광역자치단체의 지원 확대 및 실질화를 함께 요구하였다.

한편 시범사업 기간을 거쳐 광역자활센터가 공식적인 자활사업 전달체계로 포함된 2007년 이후에는 광역자활센터가 아직 지정되지 않은 광역자치단체 소속의 시·도 연구기관을 중심으로 그 설치의 필요성을 검토하는 연구가 발표되기 시작했다. 박은철(2007)은 서울을 포함한 도시지역 자활공동체 사례연구를 통해 자활지원체계의 개선방안을 도출하는 연구를 수행하는 과정에서 서울시 광역자활센터 설립의 필요성을 주장하였다. 박은철 박사는 연구보고서에서 서울시를 통해 자활사업이 성과를 거두기 위해서는 네트워크 사업을 중점적으로 지원할 수 있는 광역 단위의 자활지원체계를 구축할 것과 더불어 지역자활센터는 인력지원과 관리 중심으로, 광역자활센터는 홍보와 영업, 교육 및 컨설팅 지원 중심으로 상호 협력할 것을 주문하였다. 그리고 지자체는 판로개척을 지원하고 경영지원시스템을 구축하는 한편, 자금 융자 지원을 확대하고 기술향상 교육훈련 지원을 통해 광역자활센터의 활동을 조력할 것을 제안하였다.

2008년에 추가로 3곳의 광역자활센터가 신설된 후에는 광역자활센터가 포함된 자활사업 지원체계를 보다 개선하기 위한 연구가 수행되었다. 구인회 외(2009)는 광역자활센터에게 기대하는 역할과 기능에 대한 지역자활센터의 설문조사를 바탕으로 다음과 같은 광역자활센터의 기대역할을 제시하였다. 첫째, 자활공동체에 대한 전문적 경영컨설팅, 둘째, 자활공동체 및 사업단에 대한 자금융자 알선, 셋째, 자활생산물 홍보 및 판로개척, 넷째, 지역자활센터와 연계한 취업지원, 다섯째, 전문적인 교육훈련, 여섯째, 광역단위 공공과 민간 자원 동원 및 네트워크 구성, 일곱째, 이러한 역할을 수행하기 위한 전제조건으로 광역자활센터와 지역자활센터의 역할을 명확화(광역센터 직접사업, 지원 범위 등), 광역자활센터와 지역자활센터의 수평적 관계 재규정, 참여자 자활촉진에 맞춘 사업



성과 재구조화, 지역 특성에 따른 역할 조정 등이 그것이다.

가장 최근의 연구로는 중앙자활센터와 광역자활센터, 협회를 자활사업의 거시 지원체 계로 규정하고 이들의 활동에 대한 지역자활센터장 및 실장들의 인식을 통해 광역자활 센터의 역할을 살펴본 김정원·이문국(2010)의 연구가 있다. 이 연구는 홍보 및 판로 개 척, 지역특화형 프로그램 개발 및 보급, 각종 정보제공, 실무자와 참여자에 대한 교육훈 련, 경영 컨설팅, 전문가 네트워크 구축을 통한 지원, 광역단위 자활사업 DB 구축 등을 광역자활센터의 역할로 제시하였다. 특히 광역자활센터가 독자적인 사업 수행에 치중하 여 또 하나의 자활센터가 되는 결과를 초래하지 않도록 주의해야 하며, 광역자활센터의 고객인 지역자활센터와 협력체계를 구축하고 소통할 것을 주문하였다.

〈표 3-5〉 광역자활센터 관련 선행연구(3)

연구	광역자활센터 기대 역할
박은철 (2007)	1. 개인 창업, 취업에 대한 상담, 지원, 사후관리 등 사례관리체계 구축 2. 광역단위 사업단, 자활공동체 설립 및 운영 지원 3. 교육훈련 4. 홍보 5. 자활사업 관련 조사 및 연구 6. 자활사업 관련 통계 구축 7. 사회적 기업 창업 지원
구인회 외(2009)	1. 자활공동체에 대한 전문적 경영컨설팅 2. 지역자활센터와 연계하여 취업지원 3. 자활 참여자 및 실무자를 위한 전문 교육훈련 4. 자활공동체 및 사업단 자금용자 알선 생상품 홍보 및 판로개척 5. 지역 내 공공과 민간 자원 동원 및 네트워크 구성
김정원, 이문국 (2010)	1. 경영 컨설팅, 전문가 네트워크 구축, 자금용자 알선 2. 지역 내에서 지역자활센터와 협력체계 구축, 소통, 각종 정보 제공 3. 교육훈련 4. 자활상품 홍보 및 판로 개척 5. 지역특화형 프로그램 개발 및 보급, 자활사업 관련 조사 및 연구 6. 광역단위 자활사업 DB 구축

#### 4) 종합정리

2008년 12월에 보건복지부가 (주)갈렘ABC에게 의뢰한 ‘지역사회 자활지원서비스 성 과평가를 위한 원가분석 및 지표개발’ 용역의 완료보고서가 출간되었다. 이 보고서는 광 역자활센터의 활동원가를 계산하기 위해 광역자활센터의 활동을 프로세스별로 식별해

놓았다. 김태익 등의 분석에 따르면, 광역자활센터는 사업개발, 네트워크 구축, 취업지원, 창업지원, 기금운용, 교육, 홍보, 센터관리 등 8개 프로세스에 14개 활동을 수행하고 있다. 이 연구도 지금까지 살펴본 광역자활센터의 역할을 종합하는데 (주)갈렘ABC의 분석을 활용하여 보고서 한다.



출처 : CalebABC(2008), “지역사회 자활지원서비스 성과평가를 위한 원기분석 및 지표개발”, p.64

〈그림 3-1〉 광역자활센터의 프로세스 및 활동

앞서 살펴본 법률과 조례, 보건복지부 지침, 광역자활센터 관련 선행연구들에서 제시된 광역자활센터의 역할로는 창업지원과 취업지원, 광역단위 공동사업 추진, 지역자활센터 실무자와 자활사업 참여자를 대상으로 하는 교육훈련, 자활생산물 홍보 및 판로개척, 광역단위 지역사회 자원 동원을 위한 네트워크 구축, 지역특화형 자활프로그램 개발 및 각종 조사·연구 등이 공통적으로 제안되었다. 그 밖에 자활기금 위탁운영 및 미소금융 집행, 구인구직네트워크 및 자활DB 구축 등도 제안되었다.

이러한 조사결과를 광역자활센터의 활동 분석결과와 종합하면 광역자활센터의 기대 역할은 ① 취업지원, ② 창업지원, ③ 광역단위 공동사업 추진, ④ 교육훈련, ⑤ 홍보·마케팅, ⑥ 네트워크 구축, ⑦ 사업개발, ⑧ 기금운용, ⑨ 구인구직 네트워크 및 자활 DB구축 등 기타활동으로 정리할 수 있다.

## 2. 광역자활센터 활동 및 운영 실태

### 1) 조사대상 및 방법

서울광역자활센터 운영 활성화 방안을 모색하기 위해 벤치마킹 대상으로 경기도와 인천, 그리고 부산 등 총 3곳의 광역자활센터를 선정했다. 경기광역자활센터는 2004년 시범사업 시기부터 운영되어 경험이 많이 축적되어 있을 뿐 아니라 광역단위의 자활사업 우수사례로 흔히 거론되고 있어 다른 지역의 광역자활센터나 지역자활센터들의 벤치마킹 대상이 되고 있는 대표적인 자활지원기관인 관계로 조사대상으로 선정되었다. 인천광역자활센터 역시 2004년 시범사업 시기부터 운영되었기에 경험이 많이 축적되어 있고 서울에 인접한 도시지역이라는 점에서 서울광역자활센터 운영 활성화에 도움이 될 만한 운영 노하우를 갖고 있을 것으로 기대되어 조사대상으로 선정되었다. 마지막으로 부산광역자활센터는 2008년에 지정, 운영되어 그 경험이 길지 않지만 오히려 운영경험이 짧은 만큼 또한 운영 초기 부딪혀야 했던 어려움과 문제점, 그에 대한 해결과정 등이 이제 막 개선한 서울광역자활센터 운영 활성화에 도움이 될 것으로 생각되었고, 서울과 마찬가지로 대도시를 지역기반으로 하고 있다는 점에서 조사대상으로 선정되었다.

경기, 인천, 부산 광역자활센터 활동 및 운영 실태를 조사하기 위해 먼저 해당 광역자활센터의 홈페이지에서 구할 수 있는 자료를 수집, 정리하였다. 그리고 각 광역자활센터 관계자를 만나 면접을 하여 필요한 정보를 수집하였다. 경기광역자활센터의 사무국장은 2011년 11월 17일에 만나 면접을 하였고, 인천광역자활센터의 사무국장은 2011년 12월 7일에 만나 면접을 하였다. 그리고 부산광역자활센터의 경우에는 부산시에서 파견된 공무원이 담당하고 있는 사무국장이 2012년에 새로 부임한 관계로 개소 당시부터 광역자활센터에서 근무해 온 사업지원팀장을 2012년 1월 9일에 만나 면접을 하였다.

### 2) 광역자활센터 현황

#### (1) 모법인 : 광역자활센터 운영주체

전국의 7개 광역자활센터 중에서 광역자치단체가 직접 운영하는 센터는 인천광역자활센터 한 곳뿐이며, 대구와 부산광역자활센터 등 두 군데는 재단법인이며, 경기와 강원,

전북, 서울광역자활센터 등 네 군데는 사단법인이 운영하고 있다.

재단법인이 광역자활센터를 운영하고 있는 대구와 부산 가운데 대구는 광역자활센터 운영기관으로 사회복지법인 소속 재단법인을 선정한 반면, 부산은 부산광역시 재단법인인 부산복지개발원이 운영기관으로 선정되어 있어 사실상 광역자치단체가 운영하고 있다. 한편 사단법인이 광역자활센터를 운영하고 있는 경우에도 경기와 강원, 서울은 해당 지역의 지역자활센터협회가 광역자활센터를 운영하고 있지만, 전라북도는 도에서 설립한 (사)전북광역자활센터가 광역자활센터를 운영하고 있다. 따라서 광역자치단체가 광역자활센터 운영에 직접적으로 간여할 수 있는 구조가 마련되어 있는 곳은 인천, 부산, 전북 등 세 군데라고 볼 수 있다.

## (2) 조직과 인력

광역자활센터는 대체로 상임 센터장과 사무국장, 그리고 3개의 부서로 구성되어 있다. 조직규모가 큰 경기광역자활센터만 4개 부서로 구성되어 있다. 광역자활센터 내 부서는 대체로 기획·운영, 교육, 사업을 담당하도록 업무를 분장하고 있으며, 교육, 사업 부서에 비해 상대적으로 기획·운영 부서의 규모가 작다.

광역자활센터는 2011년 현재 센터장과 사무국장을 포함하여 평균 11명 정도의 인원으로 구성되어 있다. 경기광역자활센터가 18명으로 가장 많은 인력을 운영 중이며, 서울광역자활센터는 6명으로 가장 적은 인력으로 운영되고 있다. 특히 경기와 인천, 부산의 광역자활센터 모두 설립 당시에도 인원이 9~10명 수준이었던 것에 비하면 서울 광역자활센터의 인력규모는 매우 적다고 말할 수 있다.

한편 지역에 따라서는 광역자활센터가 희망리본본부와 같은 부수적인 조직을 함께 운영하고 있어 센터 직원 외에 추가적인 운영인력이 존재하는데, 부산과 경기광역자활센터는 각각 40명과 39명의 인력이 희망리본사업에 전담 투입되고 있다. 반면에 희망리본사업을 하지 않고 있는 서울광역자활센터는 센터인력 외 추가적인 인력이 전무한 형편이다.

다음으로 광역자활센터의 조직구조를 살펴보면, 대부분의 광역자활센터는 설립 당시에 3팀으로 구성되어 있었으며 부산과 서울광역자활센터만 2팀으로 구성되어 있었다. 2011년 현재 서울과 경기를 제외한 모든 광역자활센터들은 1국 3팀 체제를 갖추고 있다.

경기광역자활센터는 1국 4팀 체제와 더불어 희망리본중앙센터를 별도의 조직으로 운영하고 있으며, 서울광역자활센터는 사무국장 없이 2팀으로만 구성되어 있다. 또한 서울 이외의 여섯 군데 광역자활센터는 센터 부속조직으로 희망리본본부를 운영하고 있으며, 경기와 인천광역자활센터는 사회적기업 지원센터 등을 별도로 운영하고 있다.

### (3) 예산

2011년 광역자활센터 예산은 대체로 4억 3천만원 정도로 편성되어 있으며, 기본적으로 국비와 시·도비가 매칭되어 확보되고 있다. 국비 지원은 평균 3억원 수준으로, 2억 6천만원에서 3억 4천만원 선에서 이뤄지고 있는 반면, 시·도 차원의 광역자활센터 지원 금액은 최고 5억 6천만원에서 최소 9천만원에 이르기까지 광역자치단체에 따라 많은 차이를 보이고 있다. 이에 따라 광역자활센터의 예산규모는 경기광역자활센터가 최고 8억 6천만원인 반면, 대구광역자활센터는 최하 수준인 3억 9천만원에 그치는 등 광역자활센터별로 그 예산규모 차이가 상당히 크다.

국비지원액의 경우 경기와 인천은 2004년 설립 당시부터 3억원, 부산은 2008년 설립 당시부터 3억 4천만원으로 고정되어 2011년까지도 변함없이 유지되고 있다. 반면에 도비와 시비 지원은 차이를 보이고 있다. 경기도는 2004년 설립 당시 3억원의 도비를 지원하였고, 2006년에는 6억원으로 도비 지원을 늘렸다. 그리고 2011년에도 경기도는 5억 6천만원의 도비를 지원하였다. 인천시는 2004년 설립 당시에 시비 지원이 없었으나, 2005년에는 1억 5천만원의 시비를 지원하였다. 인천시의 시비 지원은 2011년 2억 5천만원 수준까지 증가한 반면, 부산시의 시비 지원은 2008년의 9천만원 수준을 2011년에도 유지하고 있다.

서울광역자활센터는 2011년 전체 예산이 5억 2,800만원으로 경기도와 인천광역시에 이어 세 번째로 높은 수준을 보이고 있다. 하지만 국비와 시비 지원은 각각 2,100만원에 불과하여, 예산의 약 92%에 해당하는 4억 8,600만원은 임시변통 성격이 강한 서울특별시 자활기금(70.6%인 3억 7,300여만원)과 기부금 등의 자금(21.4%인 1억 1,300만원)으로 충당하였던바, 예산구조가 매우 불안정하다는 특징을 보이고 있다.

〈표 3-6〉 광역자활센터 조직 현황

센터	대구	인천	경기	부산	강원	전북	서울
설치	2004.4.	2004.6.	2004.7.	2008.5.	2008.6.	2008.10.	2010.11.
운영 기관	(재)사회복지법인 함께하는마음	인천광역시	(사)경기지역 자활센터협회	(재)부산복지개발원	(사)강원도지역 자활센터협회	(사)전라북도광역 자활센터	(사)서울지역자활센터협회
2011년 예산*	약 3.9억원 - 국비 2.6억 - 시비 1.3억	약 5.5억원 - 국비 3억 - 시비 2.5억	약 8.6억원 - 국비 3억 - 도비 5.6억	약 4.3억원 - 국비 3.4억 - 도비 0.9억	약 4.3억원 - 국비 3억 - 시비 1.3억	약 4.3억원 - 국비 3.4억 - 도비 0.9억	약 5.3억원 - 국비 0.2억 - 시비 0.2억 - 기금 3.7억 - 기타 1.2억
조직/인력(명)	1국3팀(10)	1국3부(14)	1국4팀(18)	1국3팀(9)	1국3팀(11)	1국3부(12)	2팀(6)
부수조직/인력(명)	희망리본(15)	희망리본(22) 사회적기업인증센터(4)	희망리본(39)	희망리본(40)	희망리본(11)	희망리본(24)	-
지역자활센터 수	9개	11개	32개	18개	16개	18개	31개

출처 : 각 광역자활센터 홈페이지, 각 센터 담당자 인터뷰

\* 예산은 센터 운영비와 인건비, 사업비 포함함. 희망리본 등 부수적인 조직과 인력 운영비는 제외

### 3) 조사대상 광역자활센터 운영실태

#### (1) 취업지원사업 운영실태

광역자활센터가 자활사업 참여자 및 종사자들을 대상으로 시행하는 교육훈련사업은 근본적으로 자활사업 참여자들의 취업이나 창업을 도와주기 위한 사업이므로 취업지원 사업에 포함될 수 있다. 그러나 여기에서는 교육훈련 외에 보다 직접적으로 취업을 지원하는 사업들만 다루고자 한다.

각 광역자활센터의 홈페이지를 살펴보면, 취업지원을 위한 사업내용으로 취업교육 및 취업사례관리, 맞춤형 일자리 연계 및 지원, 멘토링 등의 취업지원 서비스를 제시하고 있다. 그러나 이 가운데 취업교육을 제외하면 상담 및 취업알선, 취업 후 관리 등 광역자활센터의 취업지원활동은 사실상 취업희망자에 대한 사전·사후 사례관리활동으로 정리해볼 수 있다.

대부분의 광역자활센터들이 실시하고 있는 취업지원활동은 구인업체 발굴 및 연계할

동이다. 반면에 취업희망자에 대한 사례관리활동은 광역자활센터에 따라 차이를 보이고 있다. 부산과 대구, 강원, 전북광역자활센터는 취업 후 사례관리활동을 하지 않고 있으나 서울, 경기, 인천광역자활센터는 취업 후 사례관리활동을 하고 있거나 할 계획이다.

취업 희망자에 대한 사례관리 수행방식은 광역자활센터마다의 접근방식과 특징에 따라 다른 모습을 보이고 있다. 경기광역자활센터와 대구광역자활센터는 별도로 일자리 지원센터를 각각 21개와 6개 해당 지역자활센터에 설치하여 전담인력을 통한 취업 지원 서비스를 제공하는 방식을 취하고 있다. 경기도의 경우 일자리 지원센터 사업은 국고지원 없이 도와 시·군 예산만으로 운영되고 있다는 특징이 있다. 경기도는 2006년까지 광역자활센터에 해당 사업비를 배정하고, 이 센터가 일자리 지원센터를 설치한 지역자활센터에 사업비를 재배정하는 방식을 취하였으나 2007년부터는 직접 시·군 매칭 방식으로 일자리 지원센터를 설치한 지역자활센터에 연간 3,000만원의 사업비를 배정하고 있다.

〈표 3-7〉 각 광역자활센터 취업지원 내용

지역	사업	내용
서울	구인처 연결 및 사후관리	· 구직자의 특성을 고려하여 지역 내 구인처 연결, 취업 사후관리 · 지역자활센터 성과관리 실태조사 및 모니터링
인천	취업지원사례관리센터 운영	· 사례관리사에 의한 상담 및 취업알선, 취업수요처 동행면접, 취업희망직종 멘토서비스제
대구	일자리 지원센터 운영	· 구직상담 및 직업심리검사, 맞춤형 구인업체 발굴 및 연계
경기	지역일자리센터 운영	· 도내 21개 지역에 복지서비스 및 지역 맞춤형 일자리 서비스 지원
부산	취업사례관리 시스템	· 취약계층 맞춤형 일자리 제공, 취업지원 도우미풀 구성 · 인큐베이터 사업지원
강원	자활사례관리지원	· 사례관리자 교육 · 자활경로별 지원체계 마련
전북	취업 협력업체 연계	· 다양한 업종의 취업협력업체 발굴 · 지역 특성에 맞는 취업지원 매뉴얼 개발

출처 : 각 광역자활센터 홈페이지

또한 인천광역자활센터는 2009년부터 취업지원 사례관리센터를 운영하고 있다. 이 사업 역시 인천시 예산으로 운영되는 것으로 인천시의 ‘Win-Start’사업의 일환으로 수행

되고 있다. 인천광역자활센터는 11개 지역자활센터에 취업사례상담사를 1명씩 배치하여 취업 희망자에 대한 사례관리를 전담하는 방식을 취하고 있다. 그러나 2011년에는 2명의 인건비만 인천시로부터 지원받게 되어 지역자활센터에 상담사를 파견하지 못하고, 인천광역자활센터가 취업사례상담을 진행하고 있다.

취업희망자에 대한 사례관리활동에서 또 다른 유형은 지역자활센터에서 취업사례관리가 가능하도록 광역자활센터가 컨설팅 및 매뉴얼을 제공하는 방식이다. 이는 광역단위에서 이뤄지는 취업자들을 모두 광역자활센터에서 관리할 수 없다는 현실적 어려움을 극복하기 위한 접근방식으로, 경기광역자활센터가 이 사업을 가장 선도적으로 시행하고 있으며 전라북도광역자활센터에서도 취업지원 매뉴얼을 개발하고 있다.

한편 서울을 제외한 6개 광역자활센터는 성과관리형 자활시범사업으로 보건복지부의 희망리본(Re-born) 프로젝트를 진행 중이다<sup>4)</sup>. 희망리본 프로젝트는 2009년부터 시작된 사업으로 자활사업의 취업성과 제고를 위해 사업수행기관에 대해 철저한 성과주의 예산방식을 도입해 취업률·취업유지율·탈수급률 지표에 따라 예산을 지급한다.

〈표 3-8〉 희망리본 프로젝트 현황

구분	내용
법적 근거	· 국민기초생활보장법 제2장의 2(자활지원) 및 동법 시행령 제10조 및 제19조
추진 경과	· 1차년도 시범사업 실시 : 2009.3. ~ 2010.2.(경기, 부산) · 2차년도 시범사업 확대 실시 : 2010.3. ~ 2011.2.(인천, 전북 추가) · 3차년도 시범사업 확대 실시 : 2011.1. ~ 2012.2.(대구, 광주, 강원 추가)
추진 배경	· 기존 자활제도 운영의 경직성으로 인해 관리방식 선진화 필요 · 종사자 인건비가 사회복지사의 85.3%에 불과하고, 근로강도가 높아 이직률이 높고 안정적인 사업추진이 곤란함 · 성과지표로 '탈수급률'만을 두어 자활사업의 사회적 편익 반영 곤란
목적	· 개인별 사례관리를 통해 근로의욕 고취, 취업능력 향상 · 일률적인 운영비 지원에서 사업실적에 기반한 지원으로 전환 · 민간기관 참여를 통해 지역 내 관련 단체 간 협력시스템 강화

출처 : 보건복지부 희망리본프로젝트 홈페이지(<http://hoperibbon.or.kr/cssfapp2/index.jsp>)

4) 서울을 제외한 6개 광역자활센터 설치 광역자치단체 외에 광주광역시가 희망리본 프로젝트에 참여하고 있다. 광주지역에서는 근로복지연계 전문 기업인 '인지어스코리아'가 사업을 진행하고 있다.



이 프로젝트 대상자는 근로능력이 있는 수급자(조건부 수급자) 및 차상위계층으로, 프로젝트 참여자는 기본급 150만원을 먼저 지급받고, 취업 등 실적에 따라 총 430만원 범위 내에서 차등으로 받게 된다.

희망리본 프로젝트를 총괄 관리 및 집행하는 기관은 지역별 희망리본본부로 여기에서는 대상자 확정 후 대면상담 등을 통하여 대상자의 여건 및 욕구를 파악하고, 개인(가구)별 자립계획을 수립하며, 맞춤 취업준비 교육 및 취업알선은 물론 사후관리까지 실시한다. 이러한 희망리본 프로젝트의 모니터링은 중앙자활센터가 담당하고 있다.

그러나 희망리본 프로젝트를 집행하는 방식은 지역마다 차이를 보이고 있다. 경기도와 전라북도광역자활센터는 사업전반을 총괄 및 기획하고 운영을 지원하며 자문을 제공하는 한편, 지역자활센터 가운데 거점센터를 지정하고 해당 지역자활센터에 일자리매니저(경기)나 사례관리사(전북)를 배치하여 사례관리를 담당하게 하는 방식을 취하고 있다. 반면에 부산, 인천, 대구, 강원광역자활센터는 센터 내에 별도의 조직을 설치하여 사업을 진행하는 방식을 취하고 있다. 부산 등 4개 광역자활센터는 센터장 혹은 사무국장 이 희망리본 프로젝트를 직접 관리하고 있다.



〈그림 3-2〉 희망리본 프로젝트 수행지역

## (2) 창업지원사업 운영실태

창업지원 사업은 창업을 희망하는 개인이나 공동체를 선발하여 창업 컨설팅, 창업자금 융자, 사후관리 등을 제공함으로써 창업을 통해 완전한 자립, 자활을 이룰 수 있도록 지원하는 사업이다. 이 가운데 창업에 필요한 기술교육은 취업지원 활동과 마찬가지로 교육훈련 사업에서 다루기로 하고, 창업자금 융자 및 지원 활동은 기금운용활동에서 다루기로 한다. 이렇게 창업지원활동을 재구성해보면, 모든 광역자활센터가 창업 컨설팅 및 경영지원활동을 하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-9〉 각 광역자활센터 창업/경영지원 내용

지역	사업	내용
서울	경영/마케팅 컨설팅	· 예비창업자 그룹 정기관리, 전문 경영지도사 연계, 성공사업장 방문
	인사/노무/법무/세무 지원	· 관련 각 분야 전문가 그룹 구성
인천	경영지원사업	· 광역공동체 경영활성화 지원, 광역공동체 설립 지원 · 자활공동체/자활근로사업단/공동사업단 지원
대구	경영지원, 사후관리	· 자활공동체와 자활근로사업단 경영진단 및 사후관리 · 경영지원콜센터에서 월1회 내방상담, 유선상담(세무/노무), 경영진단, 사후관리
경기	자활기업 육성지원	· 자활사업단과 자활공동체에 창업/경영컨설팅, 인사/노무/법무서비스 제공, 자문단 운영
	자활기업복합단지	· 사회적기업, 자활공동체 설립 초기에 사무실, 물류창고, 교육시설 등 무상임대
	현장방문 컨설팅	· 사업단, 공동체 운영과 관련한 전문가 컨설팅, 3개월간 자문위원의 현장 방문 자문
부산	컨설팅 및 사후관리	· 저소득층 맞춤형 컨설팅, 인력풀 구성과 네트워크 구축을 통한 사후관리 지원
	입지지원 시스템 구축	
강원	사전 및 사후관리	· 사전관리 : 초기상담, 아이템 선정, 상권조사, 창업능력 평가, 동기강화 프로그램 · 사후관리 : 정기관리(경영교육/ 모니터링), 수시관리(특화기술 지원)
전북	자활공동체사업단 경영지원	· 전문자문위원 개발 및 전문가 현장 파견 상담

출처 : 각 광역자활센터 홈페이지

문제는 이러한 창업 컨설팅 등이 실제 창업을 하고 사업을 운영하는데 도움이 되는, 실질적인 지원을 제공할 수 있는지 하는 것이다. 예컨대 부산의 경우 실무자가 인정하듯이 광역자활센터 인원만으로 창업 및 경영 컨설팅을 수행할 전문지식이나 인력이 부족한 형편이다. 그러다 보니 민간의 컨설턴트를 통해 컨설팅 서비스를 제공하고 있는데, 민간 컨설턴트는 자활 참여자들의 특성과 한계를 잘 모르고 있어 실제로 자활 참여자들의 창업 및 경영에 도움이 되는 조언을 제시하지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 한계는 인천의 경우에도 마찬가지이다.

한편 보다 적극적이고 의욕적으로 창업지원을 수행하고 있는 광역자활센터도 있다. 경기광역자활센터는 전문가가 3개월간 현장을 직접 방문하여 컨설팅을 수행하는 현장 방문 컨설팅을 지원하고, 자활기업복합단지를 사회적기업과 자활공동체의 설립 초기에 제공하여 사무실과 창고 등으로 무상으로 임차하게 하는 등 저소득층 개인이나 공동체에 직접 자금을 지원하는 타 광역자활센터와는 차별화된 창업 및 경영지원 사업을 수행하고 있다.

### (3) 광역단위 공동사업 추진실태

광역단위 공동사업이란 지역자활센터별로 자활사업 참여자로 구성된 자활근로사업단이나 자활공동체들을 연합하거나 두 개 이상의 지역자활센터 소속 자활참여자들이 광역단위의 자활근로사업단이나 자활공동체를 만들어 운영해 나가는 사업을 말한다.

원칙적으로 지역자활센터는 소속 기초자치단체, 즉 시·군·구 경계 안에서 모든 활동을 수행해야 한다. 이 때문에 취업 및 창업 경로가 제한되고 교육훈련에서도 체계적인 시스템이 마련되기 어려웠다. 이러한 문제를 극복하기 위해 지역자활센터들은 광역별 협회를 만들어 간병사업단이나 장애인통합교육보조 사업단과 같은 동일한 분야의 사업단 참여자들의 공동교육훈련과 정보교환을 할 수 있는 네트워크 사업단을 구성, 운영하였으나 연합모임의 사업단 운영으로 인해 지역자활센터의 부담을 가중시키는 문제가 지적되었다. 광역자활센터는 제안 당시부터 광역단위의 공동사업을 관리 혹은 지원할 수 있는 최적의 지원기관으로 생각되었다. 따라서 광역자활센터가 담당해야 하는 우선적인 업무는 광역단위 공동사업을 관리하고 추진해 나가는 것이라 할 수 있다.

그러나 광역단위 공동사업이 활발히 추진되고 있는 지역은 경기광역자활센터와 부산

광역자활센터 정도에 불과한 형편이다. 2011년 현재 경기광역자활공동체로는 재활용업체인 에코그린, (주)컴윈, 청소업체인 (주)함께일하는세상, 두부제조업체인 (주)짜로사랑, 집수리 업체인 견호 등 5개가 있다. 이 가운데 견호를 제외한 4개 업체는 모두 노동부 인증 사회적기업이다. 하지만 이러한 성과는 모두 광역자활센터 초기에 달성된 것으로, 최근 들어서는 신규 광역단위 공동사업단을 발굴하거나 추진하지 못하고 있다.

2008년 설립된 부산 광역자활센터는 2011년 현재 간병, 산모도우미, 장애인통합교육 보조 등 7개 광역자활공동체와 3개 광역사업단을 조직하여 운영하고 있다. 그러나 이들 광역공동사업단들은 대부분 광역자활센터 설립 이전에 협회 차원에서 네트워크 사업단으로 운영되고 있던 것들을 재정비한 것으로 볼 수 있다. 광역자활공동체에 대해 광역자활센터가 제공하는 지원은 6개월분의 전담인력 인건비와 교육장 시설비의 일부 지원 정도에 그치고 있다. 또한 분기마다 광역공동체 모임에 광역자활센터 담당팀장이 참석하여 건의 및 요구를 받지만 실제로 접수된 요구를 들어 줄 수 있는 경우는 극히 제한적이라고 한다. 게다가 4개 광역자활공동체는 현재 (사)부산돌봄사회서비스센터로 독립하여 통합 운영되고 있어 광역자활센터의 소관에서 벗어나 있는 상태이다. 부산광역자활센터에서 주도적으로 만든 광역사업단은 봉제공장 사업단인 ‘Mano A Mano’로, 한미 FTA를 기회로 미국에 봉제제품을 수출해 보려는 협력기업을 발굴하여 기존의 부산지역 내 5개 지역자활센터 봉제사업단 소속 자활근로자 18명을 통합하여 봉제기능공 양성과정과 마인드 향상 프로그램 교육을 실시하고 있다.

또한 대구광역자활센터도 광역자활공동체 설립 지원을 통해 고운손 간병 광역자활공동체, 대구통합교육보조원 광역자활공동체, 예비청소광역자활공동체, 대구광역청소물류센터를 운영하고 있다.

그 외의 지역에서는 광역단위 공동사업이 지지부진하거나 형식적인 것에 그치고 있다. 예컨대 인천광역자활센터는 2005년 전국 최초의 광역자활공동체인 ‘한마음농장’을 설립하여 운영하였고 주거복지, 청소, 외식, 배송 등 네트워크 사업단도 활발하게 추진하였지만, 한마음농장은 실패하여 현재는 인천시 남구에 임대되어 주말농장으로 사용되고 있으며 배송사업은 해체되는 등 최근 들어 활동이 침체되고 있다. 한편 운영된 지 1년 남짓한 서울광역자활센터는 집수리, 간병, 청소, 재활용, 외식사업 등의 네트워크 사업단 운영을 지원하는 한편, 광역자활공동체 및 광역사업단을 발굴하고 있다.

#### (4) 교육훈련사업 운영실태

교육지원 사업의 경우 경기, 대구, 부산, 전북광역자활센터는 참여자와 실무자 교육 위주로 시행하고 있고, 경기와 강원광역자활센터는 사회서비스사업 전문교육으로서 돌봄사회서비스 교육과정을 운영하고 있다. 인천광역자활센터는 참여자 교육에 중점을 두고 있는데, 다른 지역과 차별화되는 점은 자활사업 참여자와 교육희망 저소득층을 상대로 철학, 역사, 문학, 예술과 같은 인문학을 교육하는 프로그램을 운영하는 점이다.

〈표 3-10〉 광역자활센터별 교육지원 사업

지역	대상	내용
서울	CEO/실무자/참여자 교육	· 자활경로별, 단계별 프로그램 개발·운영, 교육사업 매뉴얼 발간·보급 · 직업상담사 자격취득 지원, 취업교육프로그램 개발
인천	실무자/참여자 교육	· 실무자 전문가 교육 및 참여자 창업보육교육, 소양/인성/직무 교육 · 전문적인 기능 습득을 위한 직업훈련기관과 연계
	교육센터 대관	· 자활교육센터 시설 및 장비를 자활사업기관에 대관
대구	실무자 교육	· 전문영역 교육기회 제공, 자기개발 과정, 정보화 교육
	참여자 교육	· 전문 직무 과정, 창업 전문 과정, 자격취득 과정, 인성함양 과정, 정보화 교육, 직업교육
경기	실무자 교육	· 직급/역할별 교육, 주민리더 육성교육, 지역센터 교육담당자 교육, 돌봄사회서비스 교육, 인큐베이터 사업 전담자 양성
	참여자 교육	· 창업 준비교육, 자활공동체 리더/경영자교육, 돌봄사회서비스 교육(성희롱 예방교육 포함) · 참여자 자활학교, 인문학(기본, 심화), 지자체 자활사업 참여 주민 기본교육
부산	실무자 교육	· 자활사업의 인적자원 개발을 위한 소양교육, 실무자 역량강화 교육
	참여자 교육	· 자활사업 참여자 취업/창업 단계별 맞춤 교육(지역자활센터와 연계)
	전문인력 교육	· 분야별 전문인력 양성을 위한 교육프로그램 운영
강원	조직문화 교육	· 조직의 정체성 재확립, 수행체계 개선교육, 직무능력향상 교육
	직무전문화 교육	· 직급/연차/역할별 리더십교육, 영역별 전문가 육성 교육 · 영업, 마케팅 등 경영개선/자활공동체 특화교육 · 돌봄사회서비스, 장애인 활동보조인, 산모·신생아 도우미 등 교육
전북	실무자 교육	· 인큐베이터 사업 전담자 양성교육, 자활 누리봄 과정, 핵심역량 개발
	참여자 교육	· 일터만들기(센터방문교육), 자기개발 역량강화교육, 업무 역량개발

참고 : 각 광역자활센터 홈페이지

경기광역자활센터도 인문학 교육프로그램을 운영 중이지만 자활사업 참여자만을 대상으로 하고 있는 점에서 희망하는 저소득층에게도 교육을 시행하는 인천광역자활센터와 다르다. 서울광역자활센터는 다음 <표 3-11>과 같이 세분화된 CEO 교육프로그램을 운영한다는 점에서 타 광역자활센터 교육지원과 차별화된다.

<표 3-11> 서울광역자활센터 교육지원 세부 교육내용

지역	대상	내용
서울	CEO (지역자활센터장)	· 감마영성교육, 리더십 교육, 지역정책, 자활정책, 인사노무관리
	자활센터 종사자	· 신입실무자 교육, 중견실무자 교육, 직무능력 향상 교육, 자활실무자 심화과정, 워크숍 촉진자 과정 · 사례관리자 양성교육, 직업상담사 자격취득 지원, 회계담당자 교육
	자활사업 참여자	· 예비창업자 교육, 참여주민 자활학교, 취업예비자 교육 · 업종별 직능교육

#### (5) 홍보·마케팅 추진 실태

자활사업에서의 홍보·마케팅이란 자활공동체 및 자활근로사업단에서 생산하는 제품과 제공하는 서비스를 지역에 널리 알려 보다 많은 거래가 이뤄지도록 도와주는 활동을 말한다. 지역자활센터는 자활참여자 교육 및 사례관리, 사업단 및 공동체 운영지원만으로도 업무가 과중한바, 자활상품 및 서비스에 대한 홍보와 판촉, 마케팅 및 거래처 발굴 등의 역할을 광역자활센터에 요구하고 있다.

조사결과 모든 광역자활센터는 홍보·마케팅 업무를 수행하고 있었다. 그러나 구체적인 사업으로 진행하고 있는 광역자활센터는 드물었다. 홍보·마케팅에 관심을 기울이고 사업을 진행하고 있는 광역자활센터로는 서울과 경기를 꼽을 수 있다.

경기광역자활센터는 자활생산 유통 사업을 ‘서로 좋은 사업’이라 명명하여 추진하고 있다. 광역자활센터는 유통물류를 담당하며 프랜차이즈 본사 역할을 수행하고 지역자활센터는 자활생산품을 판매하는 오프라인 매장을 운영하는 방식을 취하고 있다. 2011년의 경우 광역자활센터가 8천만원의 운영비를 들여 지역자활센터 가맹점 인테리어 비용을 지원하였다.

서울광역자활센터는 자활상품 홍보 브로슈어 제작·배포와 같은 기본적인 홍보활동에 서부터 자활상품 판촉을 위해 헌혈의 집 및 서울 해치숍에 자활상품을 납품·판매하는 판매망 구축에 이르기까지 활발한 활동을 벌이고 있다. 특히 추석과 같은 명절에 자활선물세트를 10개 지역자활센터에서 생산하는 29개 품목으로 구성하여 판매하고 과일도시락 등 지역자활센터 생산품의 판로를 마련하는 등의 성과를 보이고 있다. 또한 향후 소셜커머스 그루폰 코리아에 자활상품을 입점하기 위해 준비를 하고 있다.

#### (6) 네트워크 구축사업 추진 실태

자활사업은 초기부터 연대와 협력을 주요한 모토로 진행되었던 만큼 지역의 자원을 발굴하고 연결하는데 많은 노력을 기울였다. 그러나 네트워크라는 것이 한 번 관계를 맺는다고 해서 성립하는 것도 아니고, 지속적으로 관계를 유지하고 있다고 해서 구체적인 협력으로 발전하는 것도 아니어서 새로운 관계를 형성하기보다는 형성된 관계를 유지하고 활용하는 것이 더 어렵다는 특징이 있다. 이러한 이유로 각 광역자활센터는 지역 내 유관기관 및 자원과의 네트워크 구축이 중요하다는 점은 인정하면서도 구체적인 네트워크에 대한 현황 파악 자체가 어렵다는 입장이고, 그 효과성에 대해서는 더욱 자신하지 못하는 경향을 보이고 있다.

서울 광역자활센터는 신설 센터라는 특성상 부족한 경험과 자원을 외부의 기관과 전문가들을 통해 확보하기 위해 적극적으로 네트워크 구축을 추진하고 있다. 예를 들어 2011년에 취약계층 창업 및 경영교육과정 운영 및 각종 사업 개발을 위해 사회연대은행과 업무협력 MOU를 체결하는 등 6건의 MOU를 체결하였고, 경영·사업, 세무·법률 등 4개 분야 58명의 자문위원을 구성하였으며, 우정사업본부와 공연단체 등과도 사회공헌 사업 지원관계를 맺었다. 하지만 이렇게 구축된 네트워크가 향후 얼마나 확장될 것이며, 어떤 효과를 가져올 수 있을지는 아직 미지수이다.

#### (7) 지역특화사업 개발·추진 실태

많은 광역자활센터들은 광역자치단체의 지원을 받아 각 지역에 특화된 사업을 추진, 시행하고 있다. 인천광역자활센터는 ‘Win-start’ 사업을 실시하고 있다. 이는 사례관리사 양성 및 운영, 기관 컨설팅, 사례관리 솔루션 전산시스템을 개발하는 ‘취업사례 관리’,

자격증 취득 후 1인당 연 50만원의 교육비를 지원하는 ‘1인 1자격 취득교육’, 자활사업 참여자와 교육희망 저소득층을 대상으로 한 ‘희망의 인문학 교육’ 사업으로 구성되어 있다. 대구광역자활센터는 ‘2030 자립통장 지원사업’을 통해 근로능력이 있는 20~30대 취업 차상위자에 대해 자립의 동기를 부여하고 자산 형성을 지원하고 있으며, 마을기업 사업으로 ‘행복하계(鷄)’를 운영하여 2011년에 대구시 저소득 모자가정 11명에게 일자리를 제공하였다. 경기광역자활센터는 노숙인의 자활을 지원하는 ‘Re-start’ 사업을 실시해 상담센터에서 노숙인 상담, 참여자 발굴, 쉼터 및 일자리 제공, 노숙자 신용회복/채무변제 등을 지원하고 있으며, 금융소외계층의 신용회복을 지원하기 위해 저소득층 채무조정 전문상담을 진행하고 신용회복 지원교육을 실시하고 있다. 광역자활공동체 운영에서는 경기의 지역적 특성을 살려 도시농업프로젝트나 도시광산화 사업 등을 진행하고 있다.

〈표 3-12〉 각 광역자활센터 특화사업

지역	사업	내용	
서울	외부펀드 유인	· 사회복지공동모금회 공모사업, 기업의 사회공헌사업 유인(제3국의 해외 접수리사업 지원 등)	
인천	‘Win-start’	취업사례관리	· 사례관리사 양성 및 운영, 기관 컨설팅, 사례관리 솔루션 전산시스템 개발
		1인 1자격 취득교육	· 자활대상자 중 취업희망자 100명을 대상으로 실시 · 자격 취득 후 교육비용을 1인당 연 50만원 지원
		희망의 인문학 교육	· 주 2회(총 60여시간), 자활사업 참여자 및 교육희망 저소득층 대상 기초 인문학 교육(철학, 문학, 역사, 예술 등)
대구	2030자립통장 지원	· 20~30대 차상위 근로능력자에게 복지+근로유인 보상으로 자립 동기부여와 자산형성 기반 마련	
	마을기업 ‘행복하계’	· 대구시 「2011년 마을기업 육성사업」의 일환 · 대구시 저소득 모자가정 11명에게 일자리 제공(월 매출 25~35백만원)	
경기	Re-start 사업	· 노숙인 자활사업 활성화 및 지역정착을 위한 유관기관 네트워크 운영 · 상담센터에서 노숙인 상담, 참여자 발굴, 쉼터 및 일자리 제공, 노숙자 신용회복/채무변제 지원	
	신용회복 지원	· 저소득층 채무조정 전문상담 진행, 신용회복 지원교육 실시, 신용회복 성공사례 발굴	
부산	‘심밭에 밀알 심기’	· 타인과의 만남을 통해 자기사랑과 타인신뢰 경험, 자립마인드 향상 · 참여대상 : 부산시 거주 저소득층 · 참여인원 : 1개 집단, 10~12명(집단 구성 시 신청) · 훈련방법 : 12회기, 24시간(회기당 2시간), 주1회~2회(조정가능)	

출처 : 각 광역자활센터 홈페이지, 매일신문(2011년 9월 9일자), 한국일보(2011년 9월 21일자)



부산광역자활센터의 대표적인 지역특화사업으로는 저소득층을 대상으로 ‘심밭에 밑알심기’라는 자립마인드 향상을 목적으로 하는 인성교육 프로그램을 들 수 있다. 부산광역시로부터 7,000만원의 지원을 받아 2011년에 시작된 이 프로그램은 1개 집단을 10~12명으로 구성하여 대화와 참여 위주로 운영하고 있다. 한편 서울광역자활센터는 제3국의 해외 집수리사업 지원과 같은 외부펀드 유인 기획사업을 추진하고 있다.

### (8) 기금운용 실태

경기, 부산, 인천, 전북광역자활센터에서 위탁수행하고 있는 행복키움통장 사업은 근로를 통한 소득이 있는 차상위 아동(18세 미만) 부양 가구주와 청년 가구주(18~34세)가 소득 가운데 일부를 저축할 경우에 정부나 민간이 일정액을 매칭펀드(1:1 매칭)로 지원하는 사업이다.

현행 국민기초생활보장제도의 재산 소득환산제는 재산형성 시 급여액이 감소하여 수급자의 저축을 통한 탈빈곤 동기를 저하시킬 우려가 있다. 이에 따라 국민기초생활보장제도 하에서 미흡한 근로 유인동기를 제고하고 탈빈곤 자산형성을 위한 제도적 장치를 마련하기 위해 서울시는 2009년 3월 저소득층 지원 예금인 희망플러스 사업과 꿈나래 통장 사업을 시작하였다. 보건복지부는 2009년 10월 서울시 희망플러스 통장을 벤치마킹하여 부산, 인천, 경기, 전북과 MOU를 맺어 차상위계층 대상의 행복키움통장 사업을 시작하고, 2010년 1월에는 기초생활수급자 대상의 희망키움통장 사업을 시작하였다.

〈표 3-13〉 행복키움통장과 타 제도의 비교

사업명	보건복지부 행복키움통장	보건복지부 희망키움통장	서울시 희망플러스 통장
사업성격	자산형성 지원	근로소득장려금 + 자산형성 지원	자산형성 지원
사업목적	근로빈곤층 자산 형성을 통한 탈빈곤 기반 조성	수급자에 근로인센티브 부여로 근로유인 제고 및 자산형성 지원	근로빈곤층의 자산형성을 통한 탈빈곤 기반 조성
사업지역	경기, 인천, 전북, 부산	전국	서울
사업시작	2009년 11월	2010년	2009년 3월
지원대상	차상위 아동부양 가구주 및 청년 가구주	취업수급자 중 근로소득이 최저생계비의 60% 이상인 자	서울시 거주자 중, 소득/자산 기준이 최저생계비 대비 150% 이하, 금융자산이 100만원 이하인 자

〈표 계속〉 행복키움통장과 타 제도의 비교

사업명	보건복지부 행복키움통장	보건복지부 희망키움통장	서울시 희망플러스 통장
지원내용	개인저축(최대 10만원)에 대한 지자체 및 민간(각각 최대 5만원) 매칭	근로소득장려금 + 본인저축 + 1:1 민간매칭	개인 저축(최대 10만원)에 대한 지자체 및 민간(각각 최대 5만원) 매칭
지원예산	11억원	249억원	116억원
신청인원 ('10.9.1.기준)	1,744명	8,834명	13,066명
지원조건	3년간 해당 시도 거주 및 성실 납부 시 전액 지급	3년간 지원 후 탈수급 시 적립액 전액지급	3년간 서울시 거주 및 성실 납부 시 전액 지급

출처 : 국회의원 최영희 블로그(<http://blog.daum.net/choi1388/8114939>)

창업자금의 경우 서울, 경기, 부산, 강원광역자활센터는 보건복지부가 위탁했던 ‘희망키움뱅크’사업과 별개로 지역기금을 통해 창업자금지원사업(Micro-credit)을 하고 있고, 저소득 취약계층 중 창업을 통한 자립의 의지가 있는 대상을 선별하여 창업교육 및 무담보·무보증 대출을 해주고 있다. 경기광역자활센터의 전세자금 및 사업자금 지원 사례를 보면, 농협 및 지역자활센터와 협력하여 자활공동체에 무보증 소액창업자금을 대출하고 상담, 교육, 경영지도 등을 실시하고 있다.

〈표 3-14〉 경기광역자활센터 자활기금 내용

구분	경기도사회복지기금(자활기금)	
	전세자금	사업자금
지원대상	· 자활공동체(구성원중 수급자 1/3 이상) · 자활사업단	· 자활공동체(구성원 중 수급자 1/3 이상)
지원조건	연 1%	연 1%
지원내용	· 개별공동체 및 사업단 : 1억원 이내 · 광역공동체 : 5억원 이내 (사업자금 포함)	· 개별공동체 : 3천만원 이내 · 광역공동체 : 3억원 이내
지원기간	2년 거치 일시상환(2회 연장 가능)	5년 거치 일시상환 또는 5년 매분기 균등분할 상환

출처 : 경기광역자활센터 홈페이지

### (9) 구인구직 네트워크 및 자활 DB구축 등 기타활동 실태

보건복지부의 자활사업안내는 광역자활센터의 주요 사업 가운데 취업지원의 일환으로 지역 자활사업 참여자 및 실직 빈곤층 중심의 DB 구축을 통한 지역사회 구인·구직 네트워크 구성을 제시하고 있으나, 실제 이러한 네트워크나 DB 구축사업을 진행하고 있는 광역자활센터는 없는 것으로 파악되었다.

## 3. 광역자활센터와 자활기관들의 관계

### 1) 조사대상 및 방법

광역자활센터와 자활기관들 간의 관계를 살펴보기 위해 벤치마킹 대상으로 선정한 지역은 앞서와 마찬가지로 경기도와 인천, 부산이다. 인천과 부산의 광역자활센터 종사자 외에 해당 지역자활센터협회 회장 및 사무국장과 각각 2011년 12월 13일과 2012년 1월 10일에 인터뷰를 하였고, 보건복지부 자립지원과 주무관과도 2011년 10월 31일에 인터뷰를 하였다. 또한 중앙차원의 자활지원기관인 중앙자활센터 성과관리팀장과도 2011년 11월 22일에 인터뷰를 하여 광역자활센터와 중앙자활센터 간 관계를 비롯한 광역자활센터 운영 현황 및 향후 전망 등에 대한 의견을 들었다.

### 2) 광역지방자치단체와의 관계

#### (1) 모법인과 인사권 측면

광역자활센터와 광역지방자치단체의 관계는 일차적으로 광역자활센터 운영주체, 즉 모법인을 통해 짐작해 볼 수 있다. 경기도와 같이 광역자활센터의 운영주체가 지역자활센터협회일 경우에는 모법인과 도 사이에 일방적 관계가 성립되기 어렵다. 잘못되면 서로 간의 갈등으로 인해 광역자활센터가 제기능을 하지 못하고 고사되겠지만, 잘되면 일정한 긴장과 더불어 협력체계를 만들어 나가는 동반자 관계가 성립하게 될 것이다. 한편 인천은 시가 광역자활센터를 직영하는 체제이므로 광역자활센터는 인천광역시에 대해 하부기관으로서 기능할 가능성이 높아 보인다. 부산광역자활센터 역시 부산광역시 소속

(재)부산복지개발원이 모법인이므로 인천광역시보다는 시의 관여가 약할 수 있지만, 경기도보다는 광역시의 영향력이 클 것으로 생각된다.

실제로 경기광역자활센터 구성원들에 대한 인사는 전적으로 모법인인 (사)경기지역 자활센터협회 및 광역자활센터 내부 방침에 따라 이뤄지고 있어 광역자활센터 운영 및 인사에 대한 자율성이 확보되어 있다. 반면에 인천광역시는 센터장 이하 직원들을 계약직으로 채용하지만, 3년 단위로 평가하여 재임용 여부가 결정되는 센터장 책임하에 광역자활센터가 운영되고 있어 어느 정도의 자율성은 유지되고 있는 것으로 관계자가 설명하였다. 한편 부산광역자활센터의 모법인인 (재)부산복지개발원은 광역자활센터 인사와 예산, 운영에 아무런 관여를 하지 않고 있다. 오히려 부산광역시 자활지원과 공무원(6급)이 광역자활센터 사무국장으로 파견<sup>5)</sup>을 나와 있고, 부산광역시가 센터장 인사와 센터 예산을 실질적으로 관리하고 있다는 것이 관계자의 전언이다. 따라서 광역자치단체로부터의 자율성은 부산광역자활센터가 인천광역자활센터보다 더 제한되어 있을 가능성도 있어 보인다.

## (2) 광역자활센터 운영위원회

광역자활센터는 사업운영을 지원하고 자활사업의 활성화 및 지역사회와의 연대를 강화하기 위해 운영위원회를 두어 센터의 운영, 사업 수행 등 주요 사항을 심의하고 있다. 광역자활센터 운영위원회는 센터장과 해당 광역자치단체 관계 공무원, 자활분야 종사자 및 전문가 등으로 구성되는데, 대체로 광역자치단체 보건복지부서의 장이 당연직 위원으로 참여하고 있다.

광역자활센터에 운영위원회를 두고, 해당 광역자치단체의 보건복지부서의 장이 당연직 위원이 되도록 규정하고 있는 이유는 광역자활센터와 광역자치단체 사이의 소통채널을 확보하는 데 있다. 이를 통해 지자체의 입장에서는 자활사업의 성과를 높이는데 필요한 아이디어와 사업 계획을 공유하고, 광역자활센터의 입장에서는 광역자활사업에 대한 지자체의 지원을 확보할 수 있는 것이다. 실제로 경기도로부터 연간 5억원이 넘는 도비

---

5) 파견공무원은 최장 2년까지 사무국장으로 근무할 수 있으며, 파견 근무기간이 완료되면 다시 부산시청으로 복귀한다고 한다.

를 지원받고 있는 경기광역자활센터는 경기도 보건복지국장이 운영위원회의 장을 맡아 운영위원회에 참석하여 센터와 실질적인 논의와 검토를 진행하는 것으로 알려져 있다. 하지만 운영위원회가 형식적인 역할만 수행하는 경우도 상당수 존재한다.

인천과 부산광역자활센터는 운영위원회에 광역시 복지국장이 당연직 위원으로 참여하고 있으나 운영위원회는 1년에 2~3회 정도 개최되어 연초에 예산 및 사업계획보고, 연말에 결산보고 정도만 이뤄지고 있을 뿐, 센터와 지자체 사이에 실질적인 협의 및 소통기구로서의 역할을 수행하지 못하고 있다. 특히 부산광역자활센터는 운영위원회가 부산광역시 자활 담당 공무원들과 광역센터 간부들, 그 외에 부산 자활지원과에서 지명한 사람들로 구성되어 있어 부산지역의 자활사업 종사자들의 입장이 반영되는데 한계로 작용하고 있다. 부산지역자활센터협회가 운영위원에 지역자활센터 구성원을 포함시킬 것을 부산시에 요구하고 있으나 2011년 현재까지 받아들여지지 않고 있다.

### 3) 지역자활센터 및 협회와의 관계

광역단위의 지역마다 지역자활센터들이 자발적으로 구성한 협회가 마련되어 있다. 지역자활센터협회는 당초 한국지역자활센터협회 지부 형식으로 결성되었던 조직으로 기초단위의 지역자활센터 외에는 별다른 자활지원기관이 갖춰져 있지 않았던 시기에 자활기관들 사이의 협력과 공동사업 추진을 목적으로 결성되었다. 2004년부터 광역자활센터가 설립되면서 비공식적으로 수행되었던 지역자활센터협회의 자활지원 기능은 광역자활센터로 이전되고 지역자활센터들의 입장을 대변하는 기관으로 변화를 모색하고 있는 중이다.

광역단위의 자활사업을 추진하고, 지역자활센터 단위의 자활사업을 지원하여 자활사업의 효과를 극대화하기 위해 광역자활센터가 설립되었지만, 여전히 광역자활센터가 무슨 일을, 어떻게 해야 하는지에 대한 확실한 방침이 정립되어 있지 않아 광역자활센터와 지역자활센터 및 협회가 어떤 식으로 업무를 분담하고 협력해야 할 것인지 혼란스러워하고 있는 상황이다.

경기도는 2004년 광역자활센터 운영을 경기지역자활센터협회에 위탁하였기 때문에 광역자활센터와 지역자활센터 간 관계설정이나 업무분담 과정이 상대적으로 원활하게

진행되었다는 특징을 보인다. 물론 협회가 경기도의 32개 지역자활센터 모두의 입장을 고르게 대변할 수만 있는 것도 아니고, 내부적으로도 갈등이 없었던 것은 아니지만, 광역자활센터 운영 초기에 협회 차원에서 진행 중이었던 광역사업들은 모두 광역자활센터로 이관하고 협회는 지역자활센터 조직화 기능을 중심으로 활동하기로 합의를 도출하는데 성공하였다. 또한 경기광역자활센터는 지역자활센터의 사업과 활동을 지원하는 것을 조직의 임무로 받아들이고 있어 원칙적으로 광역자활센터가 단독으로 수행하는 직접 사업은 하지 않는 것을 원칙으로 삼고 있다. 새로운 사업을 개발하거나 유치하였다 해도 사업의 기획과 관리 및 지원은 광역자활센터가 하고, 실제 사업집행은 지역자활센터들이 하는 방식으로 수행하고 있다. 이러한 과정과 노력을 통해 원칙을 지켜나간 결과, 다른 지역에 비하여 경기광역자활센터는 지역자활센터들과 원만한 관계를 유지해가며 협력을 만들어가는 모범사례로 거론되었다.

한편 인천은 경기도와 다른 특징을 보이고 있다. 경기도와 마찬가지로 2004년에 광역자활센터가 설립된 인천은 경기도 못지않게 지역자활센터 간 연대와 협력이 잘 이뤄졌던 지역이었다. 그러나 인천시가 직접 광역자활센터를 운영하면서 광역자활센터와 지역자활센터(협회)들 사이의 관계정립이 쉽게 이뤄지지 못하고 있다.

인천광역자활센터의 어려움은 인천시가 직접 광역자활센터를 운영하고 있다는 점과 지역자활센터들과 인천시의 관계가 원만하지 않다는 점에서 출발한다. 광역자활센터는 시와 지역자활센터들 사이에서 조정과 중재를 통해 갈등을 해결해야 할 필요가 있지만, 인천시의 직접 관리를 받는 인천광역자활센터의 중재를 지역자활센터협회에서 객관적이고 공정한 것으로 쉽게 받아들이지 못하고 있으며, 인천시의 입장에서도 지역자활센터들을 장악하지 못하는 광역자활센터의 처신이 못마땅한 상황인 것이다.

또한 광역자활센터와 지역자활센터는 모두 보건복지부와 인천시로부터 성과에 대한 압박을 받고 있다. 특히나 인천시가 직접 광역센터를 운영하고 있는 상황에서 광역자활센터장과 실무책임자들이 느끼는 부담감은 무척 클 것이다. 그렇기 때문에 인천광역자활센터는 ‘희망리본사업’을 직접 운영하여 광역센터의 자활사업 성과를 쌓아 가는 전략을 취하고 있다. 하지만 취업 가능성이 높은 자활사업 참여대상자들을 희망리본사업을 이유로 광역자활센터가 휩쓸어 가버려 지역자활센터의 자활취업 성과가 형편없어졌다는 지역자활센터의 항의가 빈발하고 있다.

이런 문제는 부산시도 마찬가지인 것으로 조사되었다. 부산광역자활센터도 희망리본 사업을 직접 운영하고 있으며, 센터장과 사무국장이 전담하다시피 진행하고 있다. 특히 부산광역자활센터는 빈민운동에 뿌리를 둔 지역자활센터와 불편한 관계에 있었던 복지관 출신의 인사가 초대 부산 센터장이 되었을 뿐 아니라 사무국장이 부산시 자활지원과에서 파견 나온 공무원이기 때문에 지역자활센터들과의 성과경합 문제나 소통의 문제가 더욱 심각한 형편이다. 예컨대 부산시 자활담당 공무원과 광역자활센터 운영진, 지역자활센터협회 운영진 및 대표실장들이 참석하는 상설협의체가 분기에 최소 1번 정도 개최되었지만, 이 모임이 형식적으로만 운영되어 실질적인 토론이나 협의가 거의 이뤄지지 못하여 온 것으로 알려졌다. 부산 지역자활센터협회 관계자의 설명에 따르면, 이러한 소통의 부재는 지역자활센터협회 측에서 광역자활센터와 부산시에 대한 기대를 조기에 접어 버렸던 것도 중요한 원인 중 하나였다.

광역자활센터와 지역자활센터 간의 관계에서 또 하나의 중요한 부분은 광역자활센터가 지역자활센터를 지원하는 방식이다. 예를 들어 사업비 지원을 할 때에는 모든 지역자활센터에 공평한 배분을 추구하고 있다. 반면에 인천과 부산광역자활센터는 지역자활센터의 수요와 여건에 대한 파악 없이 일방적으로 지원사업을 기획하며, 사업비 지원에서도 각 지역자활센터로부터 계획서를 받아 평가를 한 후 차등적으로 지원을 하는 방식을 취하고 있다. 부산과 인천광역자활센터의 지원방식에 대해 해당 지역의 지역자활센터들은 소위 줄 세우려는 의도로 해석하고 있었다. 즉 몇 푼 되지도 않는 돈을 주면서 생색은 생색대로 내고, 지역자활센터를 마음대로 장악하려 한다는 것이다. 이와 같은 광역센터에 대한 지역센터의 불만과 불신은 해당 지역의 자활사업이 성장하는데 걸림돌이 되고 있다.

#### 4) 중앙자활센터와의 관계

중앙자활센터는 자활지원체계의 총괄조정 및 자활사업 참여기관 간 협력 네트워크 구축을 통하여 자활사업의 전문성 및 효율성을 제고하기 위해 보건복지부 장관의 허가를 받아 설립된 재단법인이다. 자활지원체계상 광역자활센터는 중앙자활센터와 계층적인 관계이지만, 이는 어디까지나 지역적 활동 범위와 업무범위에 따른 구분일 뿐, 예산

배분권이나 조직 구조적으로 상하관계에 있지 않으며 원칙적으로 두 기관은 대등한 존재이다. 하지만 업무 및 사업에 따라서는 중앙자활센터가 광역자활센터의 상급기관 혹은 감독기관 역할도 담당한다.

중앙자활센터의 주요 업무 가운데에는 자활공동체 규모화 및 시장경쟁력 강화사업과 같은 자활 프로그램의 개발, 수행이 포함되는데, 이러한 활동은 대부분 광역자활센터를 통해 진행되고 있다. 다시 말해 신규 자활 프로그램을 중앙자활센터가 개발·기획하고 나면 시범사업 형태로 진행하게 되는데, 이때 사업 참여를 희망하는 광역자활센터나 지역자활센터의 신청을 받아 참여기관을 선정하는 방식을 취하고 있다. 중앙자활센터가 추진하는 사업의 성격에 따라 다를 수는 있지만, 많은 경우 광역자활센터가 몇 개의 지역자활센터들과 함께 사업을 수행하는 방식을 취하고 있어 실질적으로 광역자활센터가 이 사업의 시행책임 및 지역관리업무를 담당하게 된다.

또한 보건복지부 지침에 따르면 중앙자활센터장은 정보시스템 구축, 평가 및 자활관련 자료조사 등 필요한 경우 광역·지역자활센터장 등에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 자료요구를 받은 기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 되어 있어 정보시스템 구축, 평가 및 자활관련 자료조사 등의 업무에서는 중앙자활센터가 광역자활센터의 상급기관에 준하는 지위를 갖고 있다. 특히 중앙자활센터는 2008년 보건복지부로부터 위임을 받아, 2009년 이래로 매년 광역자활센터 및 지역자활센터 평가를 수행하고 있다. 물론 평가결과에 따른 인센티브와 불이익은 보건복지부가 결정하고 집행하지만 중앙자활센터가 평가지표 설정 및 변경, 평가위원 선정 등에 직접적인 영향력을 행사하고, 평가에도 직접 참여하기 때문에 실질적으로 광역자활센터 평가의 주체로 기능하고 있으며, 이러한 활동을 통해 광역자활센터의 상급기관 역할을 담당하고 있다.

그러나 광역자활센터와 중앙자활센터가 서로를 상하관계로 생각하고 있지는 않았다. 광역자활센터 평가뿐 아니라 교육 사업이나 홍보, 네트워크 구축 사업을 비롯한 모든 중앙자활센터의 활동은 보건복지부로부터 사업 예산을 받아 수행되는 업무에 해당할 뿐, 중앙자활센터의 고유권한에 해당하지 않기 때문이다.

또한 광역자활센터가 중앙자활센터를 가깝게 생각하는 것은 아니었다. 경기, 인천, 부산광역시 광역자활센터 관계자 모두 중앙자활센터가 사업을 공모하면, 필요하다고 판단될 경우에 응모하여 선정되면 해당 사업을 수행해 나가는 정도로만 언급하였다. 교육훈련사업



을 중앙은 중앙대로, 광역은 광역대로, 지역은 지역대로 실시하고 있다고 말하는 광역센터도 있었다. 이러한 태도를 볼 때, 광역자활센터와 지역자활센터 간에 요구되는 관계가 공동체 관계라고 한다면, 광역자활센터와 중앙자활센터 간의 관계는 업무 중심의 상당히 계약적이고 공식적인 관계에 가까운 것으로 생각된다.

#### 4. 시사점

법률과 선행연구 및 지역자활센터협회 등 자활지원체계 구성기관들과의 인터뷰를 통해 드러난 광역자활센터의 역할에 대한 기대와 연구진이 파악한 실제 광역자활센터의 운영 실태를 종합하여 서울 광역자활센터의 운영 활성화를 위해 참고할만한 몇 가지 시사점을 정리해 볼 수 있었다.

첫째, 광역자활센터 설립 당시 설정된 인력 및 예산 규모, 광역자치단체와 광역자활센터 간 관계가 이후 광역자활센터의 역할과 활동역량에 직접적인 영향을 주고 있었다. 경기광역자활센터는 (사)경기지역자활센터협회가 운영을 맡았음에도 경기도지사와의 돈독한 관계에 힘입어 2004년 설립 당시부터 국비 지원 3억원 외에 경기도로부터 3억원의 지원을 받았고, 2006년에는 10억원 이상의 도비 지원을 받았다. 이렇게 초기에 사업 기획, 추진 방식과 예산지원에 대한 틀이 잡히자 그 이후로도 초기 수준이 계속 유지되어 가고 있는 모습을 확인할 수 있었다. 설립 초기에 설정된 지원조건과 지자체와의 관계가 지속되는 모습은 인천과 부산에서도 확인할 수 있었다. 인천시가 직영하는 구조를 취하고 있는 인천광역자활센터나 부산시 소속 (재)부산복지개발원이 운영하는 형식을 취하고 있는 부산광역자활센터 모두 지역의 지역자활센터들과의 관계보다 광역자치단체와의 관계를 중요시하는 태도를 유지하고 있다. 또한 설립 당시 두 센터 모두 9명으로 구성되어 있었는데, 7년이 지난 2011년 현재 인천은 14명으로 인원이 증가하였고, 3년이 지난 부산 광역자활센터는 인원 증감 없이 유지되고 있었다. 예산 지원 역시 인천시는 2005년 1억 5천만원을 지원한 이래로 조금씩 지원금을 늘려 2011년에는 2억 5천만원까지 지원한 반면, 부산시는 9천만원의 지원금을 유지하고 있다. 이렇게 볼 때, 6명의 인원으로 시작한 서울광역자활센터는 서둘러 서울시와의 관계를 개선·정립하여 센터 인원과

서울시의 지원을 추가 확보하지 않는다면, 다른 지역의 광역자활센터보다 열악한 상황에서 벗어나기 어려울 것으로 우려된다.

둘째, 광역자활센터가 실제로 수행하고 있는 역할 및 기능은 지역에 상관없이 대동소이하였다. 국민기초생활보장법이나 보건복지부 지침, 선행연구에서의 제안들은 광역자활센터가 취업지원, 창업지원, 광역단위 공동사업 추진, 교육훈련, 홍보·마케팅, 네트워크 구축, 사업개발, 기금운용, 구인구직 네트워크 및 자활 DB구축 등 기타활동을 담당해야 한다고 공통적으로 지적하고 있었다. 그러나 실제 광역자활센터는 주로 취업지원, 창업지원, 광역단위 공동사업 추진, 교육훈련 등의 활동에 집중하는 경향을 보이고 있었다. 또한 기금운용, 구인구직 네트워크 및 자활 DB구축에 대해서는 단순히 대출 신청자 접수 및 신청업무를 하거나 거의 손을 대지 못하고 있었다.

셋째, 광역단위 자활지원사업을 기획, 운영하는 방식에서는 광역자활센터에 따라 차이가 있으며 그러한 차이가 해당 지역의 자활사업 성과 및 분위기에 많은 영향을 주고 있었다. 예를 들어 같은 희망리본 프로젝트를 담당하지만, 광역자활센터가 30~40명의 인원을 고용한 별도의 조직을 편성하여 사업을 직접 수행하고, 희망리본사업 참여자를 구청에서 일괄 선발하여 희망리본사업기관에 배치하는 바람에 취업 가능성이 높은 자활 참여자들이 지역자활센터에 배치되지 못하게 되는 문제로 인해 지역자활센터들의 불만이 팽배한 곳이 있었다. 또한 광역자활센터는 사업의 기획 및 관리만 하고 실제 사례관리를 통한 취업지원활동은 신청을 통해 선정된 지역자활센터들에서 이뤄지도록 진행하여 지역자활센터들의 호응이 좋고, 광역자활센터와 지역자활센터 간 관계가 원만히 유지되는 곳도 있었다. 아울러 지역자활센터들에 사업비를 지원하는 경우에도 사업계획서를 심사하여 지원 여부를 결정하고, 지원금액도 차등적으로 제공하는 방식을 취하는 광역자활센터가 있었다. 또한 사업계획서 심사를 하여 지원 여부를 결정하되, 지원금액을 동일하게 제공하거나 특정 조건을 충족하는 모든 지역자활센터들에게 고른 지원을 제공하는 방식을 취하는 광역자활센터도 있었다. 지원금이 다른 경우에는 지역자활센터들이 반발하는 경우가 많았다.

넷째, 광역자활센터와 광역자치단체, 지역자활센터협회로 대표되는 지역자활센터들 간 삼자 관계가 원만하게 유지되어야 하며, 이를 위해서는 삼자 간 적극적인 소통이 필요할 것으로 생각된다. 광역자활센터는 광역단위에서 자활사업을 보다 규모 있게 육성

하고 지원하여 효과성을 극대화하기 위해 광역자치단체의 승인을 받아 설립된 자활지원 기관이다. 그렇기 때문에 광역자치단체와 보조를 맞춰 자활사업을 개발, 추진해 나가야 하며 이를 위해서 자활사업 담당자들과 긴밀한 협력관계를 구축해야 한다. 하지만 광역자치단체의 하위조직이 되는 상황은 피해야 할 것이다. 이는 광역자활센터의 노력과 더불어 자치단체 자활사업 담당자 및 자치단체 관계자들의 의식이 뒷받침되어야 한다.

한편 자활사업은 지역자활센터를 중심으로 진행되었고, 지역자활센터가 자활사업의 현장을 책임졌다. 그런 의미에서 광역자활센터는 광역단위에서 지자체가 제공하기 힘든 다양한 지원을 지역자활센터에게 제공하여 지역에서의 자활사업 성과를 높이기 위해 존재하는 기관이기도 하다. 따라서 광역자활센터는 지역자활센터에게 필요한 것이 무엇인지, 그 욕구와 수요를 파악하여 충족시킬 수 있는 다양한 사업과 지원을 제공해야 한다. 동시에 광역단위 자활사업을 수행하기 위해서는 지역자활센터들과 함께 공동 작업도 병행해야 한다. 자활사업 참여자가 일차적으로는 지역자활센터에 배치되기 때문에 광역단위 자활사업이라 해도 광역자활센터 단독으로 수행할 수 있는 경우는 많지 않기 때문이다. 그렇기 때문에 광역자활센터는 지역자활센터들과 긴밀한 협력관계를 구축해야 하는 것이다.

이처럼 광역자활센터는 광역자치단체와 지역자활센터 모두와 연결되어 있지만, 광역자치단체와 지역자활센터들의 입장과 생각이 일치되지 않는 경우가 많기 때문에 광역자활센터로서는 운신하기가 쉽지 않은 형편이다. 정부기관과 자활기관 사이의 갈등은 사업의 주도권을 중요하게 생각하는 전형적인 관료제 특성과 빈민운동에서 비롯된 강한 저항정신을 갖는 자활분야의 특성에서 비롯된 것으로 생각된다. 이 때문에 양자 간에는 소위 건설적 긴장관계가 존재하여 왔던바, 이 사이에서 활동해야 하는 광역자활센터로서는 세 주체들 사이에 원만한 관계를 유지하는 것이 중요한 과제라 할 것이다.

다섯째, 광역자활센터의 역할과 기능에 대한 보다 구체적인 검토가 필요하다. 인터뷰를 통해 만나본 전문가와 실무자들은 공통적으로 광역자활센터의 역할과 기능이 구체화되지 못하여 현장에서의 혼란이 해소되지 못하고 있다는 견해를 제시하였다. 비록 국민기초생활보장법이 개정되어 광역자활센터의 존립 근거와 기본적인 역할에 대한 기본적인 원칙은 제시되어 있으나, 구체적으로 어떤 분야의 무슨 사업을 어떤 식으로 수행해야 할 것인지에 대해서는 관련 주체들이 동의할 수 있는 합의가 아직 마련되지 못하였다는

것이다. 예컨대 광역자활공동체를 광역자활센터가 관리한다고 할 때, 그 공동체에 소속된 조건부수급자들에 대한 사례관리 및 급여 관리를 광역자활센터가 할 것인지, 이들이 거주하는 지역의 지역자활센터가 할 것인지에 대해 아직까지 표준화된 매뉴얼이 마련되어 있지 않은 것이다. 따라서 이런 구체적인 부분에 대한 업무지침 혹은 매뉴얼을 만드는 작업이 서둘러 이뤄져야 할 것이다.

# IV

## 서울광역자활센터 운영 활성화 방안

### 1. 서울 광역자활센터의 역할

#### 1) 의제선도, 지역특화사업 개발

서울은 상징성이 큰 지역이다. 자활사업에서도 서울은 다른 지역에 비해 쉽게 비교의 대상이 되어 왔기에 서울광역자활센터로서는 부담이 클 수밖에 없다. 반면에 서울이 갖는 유리함도 있다. 무엇보다 인적 자원이 풍부하고 경제적으로나 산업적으로도 발전하여 아이디어 개발이나 전문 지식을 활용하고 적용하는데 유리하다. 서울광역자활센터는 이러한 장점을 살려 자활사업의 변화를 주도하고 이끌어 나가는 역할을 담당하여야 한다.

무엇보다 지리적으로 보건복지부와 상시적으로 접촉할 수 있는 곳에 서울광역자활센터가 있기 때문에 전국의 어떤 자활지원기관보다 보건복지부와 긴밀한 관계를 형성할 수가 있을 것이다. 이러한 지리적 이점과 관계적 이점을 활용하여 향후 자활사업이 나아가야 할 방향과 필요한 사업 및 사업방식 등에 대한 의제를 선도하는 것이 서울광역자활센터에게 필요하다. 예를 들어 경기광역자활센터에서는 중앙정부나 지방정부에서 시작하기 전에 먼저 지역자활센터에 일자리 지원센터를 설치하여 자활사업 참여자는 물론, 저소득층 주민들에게 취업상담 및 지원을 제공하는 사업을 시작하였다. 이처럼 서울광역자활센터도 자활사업의 효과를 높이기 위해 필요한 새로운 아이디어와 의제를 선도적으로 제시해 나가야 한다. 또한 서울 지역의 경험에 기반한 새로운 아이디어를 찾거나 이미 마련되어 있었지만 제안 경로를 찾지 못해 묻혀 있던 의제들을 서울광역자활센터가 정부에 선도적으로 제안하고 협의해 가는 역할을 수행해야 할 것이다.

서울광역자활센터가 담당해야 하는 또 하나의 업무는 서울 지역에 특화된 자활프로그램을 발굴, 육성하는 것이다. 자활사업 초기에 직업훈련이 쉽고 취·창업이 수월한 이른바 표준화 5대사업을 중심으로 사업 아이템이 정비되고, 지금까지 자활근로사업과 자활공동체로 이어지는 자활경로가 모든 지역에 공히 적용되었다. 하지만 서울은 대도시로서 다른 지역과 차별화된 특성을 갖고 있다. 이러한 서울의 특성을 활용하여 저소득층 시민들의 자활에 도움이 되는 새로운 사업 아이템, 새로운 자활경로를 개발하는 것이 자활업계에 활력을 불어 넣는데 필요하다.

## 2) 지역자활센터 지원

자활지원체계의 필요성이 자활현장을 중심으로 제기되었던 자활사업 초기에 지역자활센터가 요구했던 광역자활센터의 가장 기본적인 역할은 해당 광역지역에 소속된 지역자활센터들을 지원하여 자활사업의 성과를 높이고 자활참여자들의 자활성공을 견인하는 것이었다. 전국적으로 7개의 광역자활센터가 설립되어 있는 오늘날, 지역자활센터를 지원하는 광역자활센터의 역할의 중요성은 누구나 인정하고 있다. 그러나 정부는 광역단위에서 종합적이고 효율적으로 자활사업을 추진하여 자활사업 효과성 제고 및 활성화를 도모하는 것으로 광역자활센터의 목적을 규정하고 있어 광역자활센터가 단순히 지역자활센터들을 지원하는 수준을 넘어 광역단위의 독자적 사업을 적극적으로 추진할 것을 함께 요구하고 있다.

광역자활센터가 빈곤층의 자활을 이루기 위해 마련된 자활지원체계인 이상 정부에서 제시한 목적을 잘못된 것이라 폄하할 수는 없는 것이지만, 문제는 이러한 정부의 입장이 광역자활센터의 당초 수요를 도외시하도록 만드는 유인을 강화시키고 있다는 점이다. 이러한 문제와 관련된 대표적인 기제가 광역자활센터에 대한 평가이다. 현재의 평가지표상으로는 광역자활센터가 좋은 평가를 받기 위해서는 지역 전체의 자활성공률을 높여야 함은 물론, 그러한 성과에 광역자활센터가 직접 기여한 바가 제시되어야 한다. 이러한 상황에서 광역자활센터는 정부가 정책적으로 추진하고 있는 희망리본사업을 센터의 사업으로 수행해 나가야 할 유인이 존재하게 되는 것이다. 희망리본사업을 광역자활센터가 별도의 조직을 두고 단독으로 수행해 나가고 있는 지역을 보면, 이러한 방식의 사

업추진이 지역자활현장에 미치는 파괴적 결과가 잘 드러나고 있다. 광역자활센터가 광역자치단체의 지원을 받는 대규모의 지역자활센터에 불과하고, 기존의 지역자활센터는 광역자활센터와 경쟁해야 하는 열악한 처지로 전락하게 되는 것이다.

따라서 서울광역자활센터가 서울 지역의 자활사업에 기여하기 위해서는 무엇보다 지역자활센터 지원이라는 기본에 충실한 자활지원기관이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 광역자활센터가 사업을 추진하고 관리하는 방식을 지역자활센터와의 공생이 가능하도록 구상해야 할 것이다. 예컨대 경기광역자활센터가 견지하고 있는 ‘광역자활센터 독자사업은 불가능하다.’라는 원칙이 서울광역자활센터에도 필요할 것이다. 사업 자체는 광역자활센터가 수입하고 전체적인 기획과 관리를 담당하지만, 현장에서의 집행은 지역자활센터들과 함께 혹은 지역자활센터들에게 일임하는 방식을 취하여 광역단위 사업에 지역자활센터가 배제되는 상황을 최소화해야 할 것이다. 또한 사업비 등을 지원하는 경우에도 특별한 이유가 없는 한 모든 지역자활센터에게 조금씩이라도 공정하게 지원하는 방식으로 광역과 지역자활센터 간 신뢰를 만들어 가야 할 것이다. 일단 신뢰가 형성된 다음에는 사업 성격에 따라서 합리적으로 자원을 배분할 수 있을 것이다.

서울광역자활센터가 지역자활센터 지원이라는 기본에 충실한 자활지원기관이 되기 위해 필요한 또 하나의 방법은 지역자활센터에게 필요하지만, 지역자활센터 차원에서는 할 수 없거나 효율성이 떨어지는 분야나 성격을 갖고 있는 사업을 광역자활센터가 담당하는 것이다. 그 대표적인 분야가 자활상품의 홍보, 판매처 및 납품처 확보, 제품 개발 및 품질 관리 등이다. 이러한 활동에 대해서는 광역자활센터가 주도적으로 나서서 지역자활센터의 역량이 사례관리에 집중될 수 있도록 뒷받침을 해주어야 할 것이다. 또한 자활공동체 등에 대한 맞춤형 컨설팅도 광역자활센터가 풀어야 할 과제라 할 수 있다. 외부 전문가를 동원하거나 자활 전문가를 양성하는 일은 지역자활센터가 감당하기 어렵기 때문에 이런 부분은 광역자활센터가 전담하는 것도 바람직할 것이다.

### 3) 광역단위 자활사업 육성, 지원

광역자활센터가 설립되면 기대되는 최우선적인 역할 가운데 하나가 광역단위 자활사업 육성 및 지원 사업이다. 자활사업의 대표적인 최종 경로가 자활공동체를 만들어 자활

참여자들이 독자적으로 사업을 운영해 나가는 것과 자활근로사업단 활동을 통해 기술을 익혀 관련 직종에 취업하는 것이다. 이를 위해 지역자활센터마다 자활공동체와 자활근로사업단을 만들어 창업을 유도하였는데, 기초자치단체 내에서만 참여자를 모아 자활공동체와 자활근로사업단을 만들어야 하는 제약으로 인해 사업체 유지 및 성장에 한계가 있었다. 게다가 보건복지부의 지침에 따라 지역자활센터마다 의무적으로 일정 수의 자활근로사업단을 만들어 유지해야 하는 과정에서 동일·유사 업종의 사업단이 중복적으로 존재하게 되었고, 이들 사업단에 필요한 교육훈련이 지역자활센터마다 각기 독립적으로 진행되어 교육훈련의 내실도 떨어지고 다양한 취·창업 기회를 제공하지도 못하는 문제가 있었다.

광역자활센터는 일정한 비중 이상의 지역자활센터들 사이에서 중복되는 자활공동체나 자활근로사업단을 광역단위로 통합 운영하여 이러한 한계를 극복하고 자활사업의 효율성을 높이는데 기여해야 한다. 광역단위 자활사업을 육성·지원하는 가장 기본적인 방법은 기존의 광역단위로 존재하고 있는 네트워크 사업단을 직접 지원하거나, 이를 광역사업단 혹은 광역자활공동체로 전환시켜 운영하는 것이 될 것이다.

이와 관련하여 기존의 네트워크 사업단 혹은 광역자활공동체를 광역자활센터가 전적으로 운영·관리할 경우에 참여자들에 대한 관리를 어디서 담당할 것인지가 해결되어야 한다. 현재 서울광역자활센터의 인원을 감안할 때, 광역단위의 사업단 참여자들을 센터에서 관리한다는 것은 불가능하다. 따라서 사업단 운영은 광역자활센터가 담당하되, 참여자에 대한 사례관리는 지역자활센터가 담당하는 방식으로 분담해야 할 것이다. 또한 네트워크 사업단에 대한 운영을 일거에 광역자활센터에 이전시키기보다 1~2년 동안 네트워크 사업단 운영에 광역자활센터 담당자가 참여하여 업무를 익힌 후에 운영·관리업무를 센터에 일임하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 새롭게 광역단위의 자활사업단이나 자활공동체를 육성·지원하는 것도 중요할 것인데, 기존의 네트워크 사업단 방식을 벗어난 새로운 방식이 필요할 것으로 생각된다. 이와 관련해 서울과 경기 광역자활센터가 추진 중인 프랜차이즈 방식이 효과적일 것이다. 다만, 그 운영방식에서는 광역자활센터가 모든 광역사업단의 프랜차이즈 사업자가 되는 방식보다 지역자활센터들이 창안하고 광역자활센터에 소속만 되어 있는 방식도 허용한다면 광역자활센터의 업무부담은 줄이고 지역의 창의성은 높이는 효과를 기대할 수



있을 것이다.

#### 4) 외부 펀드 사업 유치

여타의 사회복지사업에 비하여 자활사업은 그 역사가 짧고 제도화가 된 지도 얼마 되지 않을 뿐 아니라 사업대상자가 저소득 빈곤층에 국한되어 있어 사회적으로 널리 알려져 있지 않다. 그 때문에 종합복지관이나 장애인복지관과 같은 여타의 복지시설에 비하여 사회적 지원이나 기부를 잘 받지 못하여 가용할 수 있는 자원이 많이 부족하다.

또한 자활사업은 단순히 저소득 빈곤층에게 소득보전을 통해 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 도와주는 사회안전망의 성격을 넘어선 적극적인 복지사업이다. 다시 말해 자활사업 참여자들이 일을 할 수 있는 기회를 마련하여 주고, 일을 하여 보수를 받아 생활을 영위해 가는 경험과 역량을 키워나가는 것이 핵심적인 사업내용이 된다. 하지만 현재의 지역자활센터 차원의 역량과 노력만으로는 자활사업에 필요한 일거리를 충분히 확보하는데 어려움이 많다.

서울광역자활센터는 지역자활센터가 겪고 있는 이러한 어려움을 극복하기 위한 활동을 수행해야 할 것인바, 외부 펀드 사업을 적극적으로 유치하여야 할 것이다. 외부 펀드 사업이란 자활 관련 정부예산 외에 다양한 기관과 민간 기업체가 지원하는 사회사업을 말한다. 특히 최근 민간 기업체들이 사회공헌사업의 하나로 결식아동이나 소년소녀가장 및 무의탁노인 등과 같은 어려운 사람들을 도와주는 다양한 활동들을 펼치고 있는데, 이러한 사회공헌활동을 자활참여자들이 현장에서 수행하고 그에 상응하는 활동비를 받아 자활급여로 충당한다면 자활의지를 높이고 자활성공을 달성하는데 도움이 될 것이다.

#### 5) 보건복지부, 서울시에 대한 소통창구

서울광역자활센터는 대한민국의 수도이자 최대 규모 도시인 서울이라는 광역단위에서 이뤄지는 자활사업을 종합적으로 계획, 운영하는 중심거점 자활센터에 해당하는 만큼 서울시는 물론 보건복지부와 소통창구 역할을 수행해야 할 것이다.

공식적으로 보건복지부와 소통창구 역할을 수행하도록 되어 있는 지원체계는 중앙자활센터이며, 실제로도 보건복지부는 중앙자활센터와 함께 자활업무를 수행하고 있다.

보건복지부는 자활 프로그램을 개발·추진하며, 매년 종합자활지원계획을 수립하고, 광역·지역자활센터를 지정·관리하는데, 이러한 활동 가운데 광역자활센터의 활동과 직결될 수 있는 것으로는 종합자활지원계획 수립 및 광역자활센터 평가 사업을 생각할 수 있다. 물론 보건복지부는 광역자활센터와 관련된 활동을 중앙자활센터의 지원을 받아 수행하고 있으며, 중앙자활센터는 광역자활센터로부터 관련 의견을 수렴하거나 토의를 할 수 있는 소통채널을 가동하고 있다.

그러나 근본적으로 중앙자활센터는 보건복지부가 개발한 자활 프로그램 실무를 총괄하는 조직으로서 기획 단계부터 관여한다 해도 현장에서 직접 자활사업을 수행하는 집행기관이 아니기 때문에 자활현장의 상황이나 관련 종사자들의 견해, 아이디어 등을 제공하는데 한계를 가질 수밖에 없다. 또한 보건복지부가 기획한 사업의 실행체계를 만들고, 그에 따라 사업을 모니터링하는 한편, 광역·지역자활센터에 대한 평가를 담당하고 있기 때문에 자활현장과 지역에서의 문제점과 요구를 보건복지부에게 전달하는 역할은 제한적으로 이뤄지기 쉽다. 따라서 광역자활센터는 자활사업과 관련하여 다양한 현장의 의견을 취합, 정리하여 건설적인 방향으로 보건복지부의 자활지원계획 및 사업기획에 기여하여야 할 수 있는 소통창구로서의 역할을 수행해야 한다. 특히 서울광역자활센터는 다른 광역자활센터들과 달리 보건복지부와 지리적으로도 가까워 정례적인 만남도 가능한 만큼 필요하다면 대표광역자활센터의 역할까지도 수행해야 할 것이다.

또한 서울시에 대해서도 서울광역자활센터는 31개 지역자활센터들의 견해와 아이디어 등을 종합·정리하여 함께 검토하는 동반자 및 소통창구 역할을 수행해야 한다. 보건복지부와 중앙자활센터 간의 관계와 같이 서울시와 광역자활센터 간 관계는 서울시가 주도하고 광역자활센터가 뒷받침 및 실행·지원하는 방식으로는 성립될 수 없고, 그러한 방식이 바람직하지도 않다. 중앙정부에 비해 담당자의 수준이나 가용 가능한 전문인력의 범위가 제한되어 있는 서울시는 광역자활센터를 파트너로 받아들여 서울 지역에서의 자활사업을 활성화시키고 성과를 높일 수 있는 방안을 함께 논의하려는 자세를 견지해야 할 것이다. 그리고 서울광역자활센터는 단순히 현장중심의 자활사업의 영역에만 머물지 말고, 서울시 전체적인 자활사업으로 활동영역과 기획력을 확대시켜 서울시의 요구를 미리 충족시키려는 노력을 기울여야 할 것이다.

## 2. 서울광역자활센터의 전략

### 1) 가시적인 성과 만들기

서울은 경기도와 더불어 지역자활센터가 가장 많이 설치되어 운영되고 있는 지역이고, 자활사업 참여 대상자의 수도 가장 많아 광역단위 자활지원체계가 유용하게 활용될 것으로 기대되고 있다. 이러한 기대에 부응하기 위해서라도 서울광역자활센터는 자활사업을 활성화시키고 선도하는데 가시적인 성과를 보여줘야 한다. 특히 광역자활센터를 설치한 서울시에게 서울광역자활센터의 존재 의미를 각인시킬 수 있도록 적극적으로 성과를 만들어 나가는 것이 향후 자활사업에 대한 서울시의 지원을 확대시키기 위한 전략 차원에서도 중요하다.

예를 들어 자활공동체를 통한 창업이나 간병인과 같은 사회서비스 사업 취업이 주요한 자활경로로 통용되고 있던 시기에 본격적으로 취업지원을 수행하는 일자리 지원센터 사업을 시작하였던 경기광역자활센터의 경험이나 자활공동체를 사회적기업으로 인증받을 수 있도록 지원하기 위한 사업을 수행하기 위해 노동부 인증 사회적기업 인증 지원센터로 지정받은 인천과 경기광역자활센터의 경험은 가시적인 성과를 어떤 식으로 만들어야 되는지를 잘 보여준다.

이와 관련하여 서울광역자활센터가 우선적으로 만들 수 있는 성과로 광역자활공동체 및 광역자활근로사업단 구성을 생각해 볼 수 있다. 부산광역자활센터도 출범 전에 연재자활센터 안희경 센터장 주도로 형성되어 있던 간병, 산모도우미, 장통 네트워크 사업단을 광역사업단으로 전환시켜 등록하는 작업을 초기에 신속하게 진행하여 부산 지역에서 광역화 사업이 잘 진행되고 있다는 평가를 받고 있다. 이처럼 서울 광역자활센터도 서울 지역에 이미 구성되어 있는 여러 네트워크 사업단을 광역사업단으로 개편하여 운영하는 작업을 서둘러 광역자활센터의 역할과 차이점을 뚜렷이 보여주어야 할 것이다.

### 2) 자활사업 계획·지침 변화에 대한 선제적 대응

서울광역자활센터가 그 존재의의를 관련 기관들에게 각인시키기 위해서는 보건복지부가 추진하고 있는 방향을 조기에 파악하며, 그에 필요한 자활현장 차원에서의 변화를

미리 준비하고 지역자활센터로 확산시키는 것이 필요할 것이다. 예를 들어 희망리본 프로젝트나 취업성공패키지 지원사업이 자활사업의 주요 프로그램이 되고, 사례관리가 중심이 되는 방향으로 지역자활센터의 정책내용이 바뀔 가능성이 높다면, 광역자활센터는 이에 대한 적절한 대응책을 미리 검토하여 필요하면 보건복지부에 의견을 제출하기도 하고, 지역자활센터들의 새로운 방식 적용에 필요한 다양한 교육 및 컨설팅 프로그램을 마련하여 제시하는 것이 필요하다.

### 3) 아이디어를 넘어 구체적 사업계획 세우기

서울 광역자활센터장을 비롯한 센터 구성원들은 2012년에 열심히 추진할 많은 사업 아이디어를 갖고 있다. 하지만 이러한 아이디어들을 실행에 옮기는데 필요한 예산과 인력을 확보하는데 많은 어려움을 겪고 있다. 이 연구의 자문을 위해 연락을 취한 자활 전문가 및 관계자들 가운데에는 광역자활센터에 예산과 인력 지원 없이 성과를 내라고 독촉하는 서울시 자활담당자들을 질책하는 경우도 있었다. 하지만 광역자활센터를 관리해야 하는 행정기관 입장에서는 예산을 지원할 수 있는 분명한 근거가 필요한 것도 사실이다.

광역자활센터가 사업비를 서울시로부터 지원받기 위해서는 자활사업 담당부서에서 예산부서로 사업비 예산을 편성·신청해야 하며, 이러한 신청이 서울시 의회를 통과해야 한다. 어느 조직에서나 예산 편성은 조금이라도 예산을 더 배정받으려는 사업부서들 간의 각축전이면서 예산 총액을 지키려는 예산부서와의 한 판 겨룸이다. 이 치열한 경쟁에서 사업비를 얻어 내려면 설득력 있는 아이디어와 내실 있는 계획이 필수적이다. 정치적으로 확실한 후원이 없는 한, 광역자활센터 사업비를 추가로 확보하기 위해서는 센터의 사업계획이 서울시 자활담당부서의 예산 배정 경쟁에서 승리할 수 있을 만큼 구체적으로 잘 준비되어야 할 것이다.

### 4) 지역자활센터와의 협력구조 구축

광역자활센터는 한 축에는 광역자치단체를, 다른 한 축에는 지역자활센터들을 지지기반으로 삼아야 하는 존재이다. 서울광역자활센터가 역량을 십분 발휘하여 높은 성과를

내기 위해서는 서울시와의 관계가 원활해야 하지만, 그 이상으로 지역자활센터들과의 관계 역시 광역단위의 자활사업을 활성화시키는 데 중요한 관건이다.

광역자활센터의 가장 기본적인 역할 가운데 하나가 지역자활센터에 대한 지원임은 누차 강조한 바 있다. 지역자활센터에 대한 지원이 효과적이기 위해서는 무엇보다 지역 현장에서 필요로 하는 것이 무엇인지, 어떤 변화가 필요한지와 같은 욕구조사가 선행되어야 한다. 이러한 욕구조사 방법 가운데 가장 좋은 방법은 광역자활센터와 지역자활센터가 의견을 교환하는 소통장치를 갖추고 충실히 활용하는 것이다. 서울광역자활센터가 지역자활센터로부터 교육훈련 욕구를 조사하여 프로그램을 다양화한 것이나 자활상품 홍보 및 자활상품 전용 포털을 제작한 것 등은 지역자활센터와의 소통이 원활히 잘 이뤄진 결과라 할 수 있다.

또한 서울광역자활센터가 광역단위에서 규모의 경제를 달성하고자 하는 목적에서, 혹은 서울 지역 전체 자활사업 성과를 향상시키기 위해 특정한 사업을 직접 수행하거나 지역자활센터들의 참여를 필요로 할 경우에도 지역자활센터들과의 사전 협의와 의견 조율을 통해 사업의 목적을 극대화시키면서도 광역자활센터와 지역자활센터 모두에게 도움이 될 수 있는 방식을 모색하려는 노력이 선행되어야 한다.

이와 같이 지역자활센터들과 협력구조를 구축하기 위해서는 단순히 광역자활센터 운영위원회에 지역자활센터협회 관계자 몇 명이 참여하거나 광역자활센터 운영진과 지역자활센터협회 관계자가 모이는 간담회 수준을 넘어서야 한다. 일 년에 두세 차례 정도 개최되는 운영위원회나 간담회만으로는 광역자활센터와 지역자활센터 사이의 충분한 소통이 이뤄지기 힘들다는 것이 경기, 인천, 부산 등의 실태조사를 통해 확인할 수 있었다. 보다 상시적이고 실무적인 수준에서 논의가 이뤄질 수 있는 다양한 모임과 행사가 준비되어야 할 것이다.

## 5) 지역자활센터협회의 대변조직 이미지 탈피하기

자활사업은 빈민운동에서 출발하여 제도권에 진입한 역사를 갖고 있어 강한 결속력과 투쟁을 대표적인 특성으로 공유하고 있다. 이러한 특성은 자활사업이 국민기초생활보장제도로 공식화한 후에도 계속 유지되었는데, 보건복지부와의 주된 갈등대상은 자활

사업에 대한 정부지원이 제도화되었지만 정부지원이 여전히 제한적이라는 점이다. 2003년 처음 실시된 지역자활센터들을 대상으로 한 성과평가와 그에 따른 차등적 인센티브 제공은 지역자활센터협회 차원의 반발을 불러 일으켰고, 이러한 갈등과정을 통해 우수기관에 대한 추가적인 예산지원만이 이뤄지는 방식으로 인센티브 제도가 수정되기도 하였다.

보건복지부와 지역자활센터협회 간 갈등의 원인은 자활사업 예산확보와 사업비 증액을 위해서는 가시적인 성과가 필요한 보건복지부와 자활현장에서의 어려움과 자활사업의 근본취지를 제도와 예산에 반영시키고자 하는 자활종사자들 간의 입장 차이에 있다. 특히나 순환보직에 따라 보건복지부 자활담당자들이 1년이 멀다 하고 바뀌는 상황에서 자활현장의 요구는 예산 및 지원 증액과 성과평가 개선으로만 요약되어 전달되는 악순환이 유지되었다.

자활사업이 10년을 넘어서면서 경험의 축적을 통해 이러한 갈등과 오해는 상당부분 풀렸지만, 상대방에 대한 이미지는 쉽게 바뀌지 못하고 있다. 이러한 관계는 광역자치단체와 광역자활센터 사이에서도 쉽게 관찰된다. 실제로 광역자치단체와 관계가 좋은 인천과 부산광역자활센터는 센터의 운영을 광역자치단체가 직접 관할하고 있다. 반면에 해당 지역의 지역자활센터협회는 광역자활센터와 광역자치단체에 대해 상당한 불만을 갖고 있는 것도 사실이다. 인천과 부산의 사례는 광역자치단체가 지역자활센터협회를 매우 부담스럽게 생각하고 있으며, 광역자활센터를 보다 원만하게 운영하고자 하는 의도가 강하게 존재한다는 사실을 보여준다.

이런 측면에서 서울지역자활센터협회가 운영하고 있는 서울광역자활센터는 서울시에 대해 지역자활센터들의 요구를 취합하여 대변하는 조직으로 인식되지 않도록 주의해야 할 것이다. 물론 어느 정도는 지역자활센터들의 입장과 생각을 대변해야 하겠지만, 기본적으로 광역자활센터는 서울시와 동반자 관계를 갖는 기관임을 명심해야 한다.

서울광역자활센터는 서울시 차원의 자활사업 활성화를 위해 서울시와 함께 아이디어를 개발하고 사업을 기획하여 추진해 나가는 동반자 기관으로 자리매김해야 한다. 그 과정에서 필요하다면 지역자활센터들을 설득하고 독려하는 역할도 충실히 수행해야 할 것이다. 광역자활센터는 기초단위를 넘어 광역단위에서 필요한 사업들을 개발하고 추진해 나가야 하는 기관이다. 이러한 역할은 자활사업뿐만 아니라 관련될 수 있는 많은

중앙정부 사업들을 보다 빠르게 직접 전달받고 수행하는 서울시와의 소통을 통해 이루어질 때 더욱 효과적일 수 있다. 서울광역자활센터가 제 위상을 정립하려면, 서울에서의 자활사업에서 보다 적극적인 역할을 하고 서울시와 지역자활센터에 대한 균형 잡힌 역할을 수행하여 단순히 지역자활센터들의 대변조직이 아니라 서울시와 동반자이면서 시와 지역자활센터를 연결시키는 매개자의 역할을 담당하는 기관으로 자리 잡아야 할 것이다.

### 3. 선결 과제

#### 1) 광역자활센터의 역할, 기능, 권한 명료화

제2장에서 설명한 바와 같이 2004년부터 광역자활센터가 존속하였고 2007년부터 자활지원체계로 인정받았음에도 불구하고 그 설립근거는 국민기초생활보장법상의 포괄적인 자활지원 규정에 따른 보건복지부의 지침에 해당하는 ‘자활사업 안내’에 불과한 상태가 2011년까지 유지되었다. 다행히 2012년 2월에 국민기초생활보장법을 개정하여 마침내 시·도 단위 광역자활센터를 설치하는 법적 근거(법 제15조의 3)와 광역자활센터의 역할, 기능이 명시적으로 제시되었다.

이처럼 광역자활센터에 대한 법 규정이 마련되었지만, 여전히 해결되어야 할 문제가 존재한다. 그 대표적인 문제는 광역자활센터와 중앙자활센터의 역할 배분이다. 법령과 지침에 따르면 광역자활센터는 시·도 단위의 자활사업을 담당하고, 중앙자활센터는 자활지원사업을 담당하도록 되어 있다. 하지만 중앙자활센터가 수행하는 사업의 대부분이 광역자활센터를 통해 이뤄지고, 사업의 성격에 따라서는 지역자활센터에 대해 중앙자활센터와 광역자활센터가 함께 간여하거나 관리해야 하는 경우가 있어 업무가 중복될 가능성이 지적되고 있다. 따라서 자활지원체계 측면에서 광역자활센터와 중앙자활센터의 역할 및 책임 분담이 구체적으로 검토되어야 할 필요가 있다.

또 다른 문제점은 광역자활센터와 지역자활센터의 역할 배분을 어떻게 할 것인가 하는 것이다. 자활사업은 시범사업 당시부터 지역자활센터를 중심으로 제도화가 이뤄졌고, 그 한계를 극복하기 위한 방법으로 광역자활센터를 통한 지원이 제안되었다. 하지만 광역자활센터가 7개로 늘어난 현재까지도 지역자활센터를 지원한다는 원칙과 지역특화

사업을 연구·개발한다는 점 외에 광역자활센터가 수행해야 하는 고유기능이 구체화되지 못하고 있다. 특히 광역자활공동체나 광역자활근로사업단의 경우 기존의 지역자활센터들이 네트워크 사업단 형식으로 이미 구축해 놓은 상태에서 광역자활센터가 어떤 역할을 어떤 지위에서 수행해야 할 것인지, 향후 어떤 식으로 광역공동체와 광역사업단을 신설·육성해 갈 것인지에 대한 논의가 필요하다.

## 2) 서울광역자활센터에 대한 서울시의 안정적 지원

서울광역자활센터는 앞서 제2장에서 설명한 바와 같이 시설기반이 아직 갖춰지지 못하였고, 인력이 부족한데다가 예산마저 불안정한 형편이다. 이러한 문제는 서울시의 의지와 배려가 있다면 쉽게 해결할 수 있다는 점에서 비교적 쉬운 선결과제라 생각된다.

2009년 서울시가 광역자활센터 설립 승인을 받았을 당시, 보건복지부에 제출한 계획서에서 국고지원 없이 서울시 자체 예산만으로 광역자활센터를 설립, 운영해 나가겠다는 의지가 제시되어 있었으므로, 보건복지부는 국비 미지원 조건으로 승인을 해 주었다. 이처럼 서울시가 당초 자활사업과 광역자활센터 설립에 강한 의지를 보였던 것을 감안한다면, 2012년도 광역자활센터 예산과정에서 국비보조액 미배정을 이유로 운영예산이 4,200만원에 그칠 뻔 했던 일은 매우 유감스럽다. 원칙적으로 국비보조 사업이라 할지라도 다른 지역과의 차별성을 고려하여 서울시가 독자적으로 광역자활센터 운영비 예산을 추가적으로 배정해 두었더라면 보다 유연한 대응이 가능했을 것이다. 특히 박원순 시장이 2011년 들어 추진하고 있는 서울복지기준선 제정의 취지에 비추어 볼 때, 다른 광역자활센터와 동일한 수준의 운영비 책정 및 전액 매칭방식 지원은 재고의 여지가 있다.

## 3) 전문인력 확보 및 육성

예컨대 광역자활센터 실무자가 인정하듯이 광역자활센터 인원으로 창업 및 경영 컨설팅을 수행할 전문지식이나 인력이 부족한 형편이다. 그러다 보니 민간의 컨설턴트를 통해 컨설팅 서비스를 제공하고 있는데, 민간 컨설턴트는 자활 참여자들의 특성과 한계를 잘 모르고 있어 실제로 자활 참여자들의 창업 및 경영에 도움이 되는 조언을 제시하지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 광역자활센



터가 자활기업 창업 및 경영에 전문성을 갖는 인력을 직접 육성하는 것이 필요하다. 물론 이를 위해서는 인력육성에 드는 시간과 비용을 지원 혹은 확보해 줄 수 있는 광역자치단체의 인내와 여유가 선행되어야 할 것이다.

#### 4) 광역자활센터 성과평가방식 및 평가지표 개선

광역자활센터가 가시적인 성과를 달성하면서도 지역자활센터들의 성과를 떨어뜨리거나 반목하지 않아 양자가 시너지 효과를 내서 지역 전체의 자활사업 성과를 높이는데 성공하려면 광역자활센터의 성과지표와 지역자활센터의 성과지표, 그리고 인센티브 체계가 서로 상충되거나 체로섬 상태를 조장하지 않도록 세심하게 정비될 필요가 있다.

광역자활센터 성과평가방식 개선의 핵심 방향은 광역자활센터가 자신만의 성과를 극대화하기보다 광역단위 지역 전체의 성과를 높이도록 유인하고, 아울러 지역 전체의 성과 향상정도에 상응하게 지역자활센터들의 성과도 함께 높일 수 있는 지원활동을 유인하는 데 있다. 예컨대 희망리본 프로젝트를 광역자활센터가 단독으로 직접 수행하게 되면, 그 지역의 취업자 수나 자활참여자의 취업률 등이 높아져 광역자활센터의 성과는 높아지지만, 취업 능력이 높은 자활참여자들이 지역자활센터 자활사업에 참여할 기회를 사전에 차단하게 되어 해당 지역의 지역자활센터들의 성과는 오히려 저조해지는 결과를 가져올 수 있다. 이렇게 되면 지역 전체의 자활성과는 높아졌는데, 인센티브를 받는 지역자활센터는 존재하지 않는 기이한 결과가 발생할 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 성과 보상체계가 반복된다면, 광역자활센터와 지역자활센터 간 시너지 효과는 기대할 수가 없게 되고, 결국 자활 가능성이 높은 참여자들은 광역자활센터에 집중되고, 지역자활센터에는 취업이 어려운 참여자들만 배치되는 격리현상이 벌어지게 될 위험이 커진다.

이러한 문제를 피하기 위해서는 광역자활센터의 성과를 지역 전체의 성과와 연동시키는 한편, 지역자활센터의 성과와도 연동시키는 방식의 성과지표와 평가가 마련되어야 한다. 예를 들어 광역자활센터의 자활성공 성과를 광역단위 지역 전체의 자활성공 성과로 측정하는 방향으로 평가방식을 설정한다거나 지역자활센터의 자활성공 성과가 감소하였을 경우 그 감소결과를 광역자활센터 성과에 반영하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 또한 지역자활센터의 성과를 광역자활센터의 성과와 연동하는 구체적인 방식으로는 지

역자활센터 성과에 대한 일종의 원가계산을 하여 원가 가운데 광역자활센터가 기여한 부분에 상응하는 만큼을 광역자활센터의 성과로 배분하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 경우 원가계산은 활동원가기준(ABC)을 적용하는 것을 검토할 수 있을 것으로 생각된다.

# V

## 결론 및 제언

보건복지부는 기초자치단체 범위 내에서 추진되어 자활사업의 규모화 및 경제화 필요성이 제기되어 오자, 2004년 4월 대구, 인천, 경기 등 3개 지역을 대상으로 광역자활센터 시범사업을 운영하였고 2007년 시범사업을 종료하면서 광역자활센터를 자활사업 전달체제로 포함시키는 동시에 2008년부터 3개소를 추가로 설치하였다. 하지만 2008년 당시 신규 광역자활센터와는 3년간 성과계약을 맺어 사업평가 후 재계약 여부를 결정하는 성과계약방식을 채택하였다. 이 당시 서울시는도 광역자활센터 설립을 신청하였으나, 부산, 강원, 전라북도에 밀려 선정되지 못하였다. 그리고 이듬해인 2009년 서울시는 2010년 광역자활센터 국비 지원을 받지 않는다는 조건으로 보건복지부에 단독으로 신청하여 광역자활센터 지정을 받아 2010년 8월에 ‘서울광역자활센터 설립·운영 계획’을 수립, 시행하였고 같은 해 11월 (사)서울지역자활센터협회를 광역자활센터 운영자로 선정하여 2010년 12월 1일부터 업무를 시작하였다.

2008년 광역자활센터 선정에서 떨어진 서울시가 2009년 국비 지원을 포기하면서까지 광역자활센터를 설립하려고 한 이유는 당시 오세훈 서울시장의 중점적으로 추진하고 있었던 서울형 그물망 복지의 일환으로 고용과 복지에 대한 종합적·효율적 지원을 위한 전문기관이 필요하다고 서울시 복지부처가 판단하였기 때문일 것으로 생각된다. 서울 광역자활센터 설립 목적이 자활사업의 지원 및 활성화보다 서울시의 그물망 복지사업의 활성화에 있었기 때문에 그 운영주체를 선정하는 과정에서 서울지역자활센터협회와 서울시 간에 많은 갈등과 알력이 발생하였다. 서울시는 애초에 시와 긴밀한 관계를 맺고 시의 각종 복지 프로그램을 운영·관리하며 필요한 조사를 대행하고 있었던 서울시복지재단에게 광역자활센터의 운영을 위탁할 계획이었으나, 그동안 자활사업을 직접 수행했

던 지역자활센터 관계자들의 강한 반발에 부딪쳐 결국 (사)서울지역자활센터에게 운영을 위탁하게 되었다.

이러한 우여곡절 때문인지, 과격적인 조건을 제시하여 광역자활센터 설립을 허가받은 서울시는 서울광역자활센터에 대해 미온적인 지원과 태도를 견지했고, 이러한 상황은 박원순 변호가가 서울시장이 된 이후에도 자활담당 공무원들에 의해 유지되고 있다. 게다가 2007년 자활사업 전달체제로 포함된 광역자활센터의 근거 규정은 2012년이 되어 서야 국민기초생활보장법에 마련되었고, 구체적인 역할이나 업무에 대해서는 자활업계 내에서도 여전히 혼란스러워 하고 있다.

이 연구는 이와 같이 어려운 상황에 놓여 있는 서울 광역자활센터가 서울지역의 자활사업을 효과적으로 지원하고 추진하는 명실상부한 서울지역 자활사업의 만형 역할을 할 수 있도록 보다 구체적인 역할과 활동영역, 사업 추진 전략 등을 제시해 보고자 기획되었다.

이러한 목적을 위해 연구진은 관련 법률 및 조례, 보건복지부 지침, 관련 선행연구 및 보고서 등을 검토하여 광역자활센터에 대한 기대역할을 조사하였다. 또한 서울광역자활센터를 포함한 전국 7개 광역자활센터의 조직, 인력, 예산 및 주요 사업 현황을 조사하여 광역자활센터들의 전반적인 운영 방향과 실태를 파악하는 한편, 보건복지부 광역자활센터 담당자, 광역자활센터 관계자, 해당 지역 지역자활센터협회, 중앙자활센터 관계자 등과의 인터뷰를 통해 광역자활센터 운영 방향과 전망, 문제점과 개선방향에 관한 의견을 수렴하였다. 그리고 이를 종합하여 서울 광역자활센터의 운영 활성화 방안을 정리해 보았다.

먼저 서울광역자활센터가 중점적으로 담당해야 할 역할을 다섯 가지로 분류하였다. 첫째, 의제선도 및 지역특화사업 개발, 둘째, 지역자활센터 지원, 셋째, 광역단위 자활사업 육성 및 지원, 넷째, 외부 펀드 사업 유치, 다섯째, 보건복지부 및 서울시에 대한 소통 창구 등이 그것이다. 또한 제시된 다섯 가지 역할을 효과적으로 수행하기 위해 서울광역자활센터에게 필요한 다섯 가지 전략을 제시하였다. 첫째, 가시적인 성과 만들기, 둘째, 자활사업 계획·지침 변화에 대한 선제적 대응, 셋째, 아이디어를 넘어 구체적 사업계획 세우기, 넷째, 지역자활센터와의 협력구조 구축, 다섯째, 지역자활센터협회의 대변조직 이미지 탈피하기 등이 그것이다.

하지만 아무리 서울광역자활센터가 전략적으로 중요한 역할을 충실히 수행하려고 해도 사업을 수행하는데 필요한 기본 여건들이 갖춰져 있지 않다면 유명무실할 뿐이다. 그렇기 때문에 서울광역자활센터의 운영이 활성화되기 위해 선결되어야 할 네 가지 조건들을 살펴보았다. 광역자활센터 운영 활성화의 첫째 조건은 광역자활센터의 역할과 기능, 권한이 명료화되어야 한다는 것이다. 둘째 조건은 서울 광역자활센터에 대한 서울시의 안정적 지원이 필요하다는 것이다. 셋째 조건은 서울 광역자활센터가 전문 인력을 확보하거나 육성해야 한다는 것이다. 넷째 조건은 광역자활센터 성과평가방식 및 평가 지표가 개선되어야 한다는 것이다.

서울광역자활센터는 국가적인 수준의 자활지원체계에 속하는 기관으로서 서울시가 마음대로 좌지우지해도 되는 기관이 아니지만, 서울시에 소속되어 있고, 서울시의 지원 없이는 저소득 서울시민의 자활에 유의미한 성과를 거두기 어려운 밀접한 관계의 기관이다. 따라서 서울시와 서울지역자활협회, 서울광역자활센터, 그리고 보건복지부와 중앙자활센터, 이 모두의 협력과 노력이 필요하며, 이러한 협력과 노력을 이끌어 내는 것이 서울광역자활센터 운영 활성화의 관건이 될 것이다.

## 참고문헌

---

- 구인회·백학영·조성은·김경휘·안서연, 2009, “자활사업과 성과관리”, 중앙자활센터 자활리더십 워크숍 자료.
- 김정원·이문국, 2010, 『자활사업의 거시지원체계 개선방안 연구』, 한국지역자활센터협회 자활정책연구소.
- 김준현, 2008, “지역자활센터의 집행특성이 기관성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문: 서울대학교.
- 김준현, 2011, 『지역 자활거버넌스 실태 연구』, 서울시정개발연구원.
- 김태익·정성출·이은주·권희정, 2008, 『지역사회 자활지원서비스 성과평가를 위한 원가 분석 및 지표개발 완료보고서』, (주)갈렙ABC: 보건복지부.
- 김태완·전지현, 2009, “자활 전달체계 개편과 향후 과제”, 『보건복지포럼』, 통권 제148호, 한국보건사회연구원.
- 노대명·김안나·류만희·이인재·이찬진·최승아, 2006, 『근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안』, 한국보건사회연구원.
- 류만희·노대명, 2006, 『광역자활지원센터 평가 및 모형개발에 관한 연구』, 경기/대구/인천광역자활지원센터.
- 박은철, 2007, “저소득층 자활공동체사업의 활성화방안”, 서울시정개발연구원 동향자료.
- 보건복지부, 2011, 『자활사업 안내』, 보건복지부.
- 보건복지부, 2012, 『자활사업 안내』, 보건복지부.
- 윤찬영·김광혁, 2010, 『전북광역자활센터의 역할정립에 관한 연구』, 전북광역자활센터·전주대학교 산학협력단.
- 이인재, 2003, “한국자활사업의 동향과 과제”, 『동향과 전망』, 통권 58호, pp.102~139.
- 이인재·이문국·김환준·조성은, 2005, 『광역자활지원센터 평가 및 운영모형 연구』, 보건복지부.

이인재·노대명·이문국, 2008, 『사회서비스 인프라 확충을 위한 중장기 발전방안-중앙자  
활센터 역할을 중심으로』, 보건복지부.

국민기초생활보장법: 법제처 국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr/>)  
서울광역자활센터 홈페이지(<http://www.sjahwal.or.kr/>)  
부산광역자활센터 홈페이지(<http://www.busanjh.or.kr/>)  
인천광역자활센터 홈페이지(<http://www.injiwon.or.kr/>)  
대구광역자활센터 홈페이지(<http://www.openplace.or.kr/>)  
경기광역자활센터 홈페이지(<http://www.gpsc.or.kr/>)  
전북광역자활센터 홈페이지(<http://www.jssc.or.kr/>)  
강원광역자활센터 홈페이지(<http://www.gwjahwal.or.kr/>)  
보건복지부 희망리본프로젝트 홈페이지(<http://hoperibbon.or.kr/cssfapp2/index.jsp>)  
국회의원 최영희 블로그(<http://blog.daum.net/choi1388/8114939>)

# A Study on the Strategy of Efficient Operating the Seoul Province Self-sufficiency Center

Junhyeon Kim · Hyun-Ju Oh

- I . Introduction
- II . Self-sufficiency Program and Supporting System
- III . Present Operating State of Province Self-sufficiency Centers
- IV . Strategy of Efficient Operating the Seoul Province Self-sufficiency Center
- V . Conclusion and Suggestions

The purpose of this study is to derive efficient strategies for operating the Seoul Province Self-Sufficiency Center which was established in Nov. 2010. The study used the meta-analysis method about previous studies on the expected roles of Province Self-Sufficiency Centers. Three other Province Self-Sufficiency Centers operating in Kyung-gi, Incheon, and Busan province were interviewed and used as a benchmark.

The core roles of Seoul Province Self-sufficiency Center include five elements as follows; First, leading the self-sufficiency program agenda and developing the local specific self-sufficiency programs, second, supporting the local self-sufficiency centers, third, establishing and supporting the metropolitan social work groups, forth, receiving the Corporate Social Responsibility funds, fifth, communicating with the central government and Seoul metropolitan government.

The strategic recommendations for the development of the Seoul Province Self-sufficiency Center are as follows; First, making visible performance strategy, second, pre-emptive response to the government's guide of self-sufficiency program strategy, third, beyond just idea and making concrete plan strategy, fourth, establishing the collaborative network with local self-sufficiency centers strategy, fifth, get out of the association of local self-sufficiency center's spokesman strategy.



Working Paper  
2011-WP-14

**서울광역자활센터 운영 활성화  
방안 연구**

---

발행인 서울시정개발연구원장

발행일 2012년 1월 24일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

---

본 출판물의 저작권은 서울시정개발연구원에 속합니다.