Working Paper
2011-OR-03

2011

서울시 중증장애인 자립생활플라자 설치 및 운영방안

김 경 혜

서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

Working Paper
2011-OR-03

서울시 중증장애인 자립생활플라자 설치 및 운영방안

2011

서울시정개발연구원
SEOUL DEVELOPMENT INSTITUTE

연구진

연구책임 김 경 혜 • 복지문화연구실 실장
연 구 원 이 미 라 • 복지문화연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요 약

1. 연구개요

1990년대말 자립생활 운동이 소개된 이후 자립생활 운동의 거점기관인 자립생활센터가 양적으로는 성장하였지만 자립생활 이념에 대한 이해가 부족하고 운영도 부실한 센터가 늘어나고 있다는 비판이 일고 있다. 이에 따라 서울시는 컨트롤 타워 역할을 담당하는 서울형 중증장애인 자립생활플라자(Independent Living Plaza) 운영 계획을 발표하였다. 이 연구는 관계집단의 의견수렴과 현실적인 여건분석 등을 토대로 서울시가 구상하는 중증장애인 자립생활플라자의 설치 필요성과 가능성을 검토하고, 플라자를 설치한다면 어떠한 방식으로 운영할 것인가에 대한 대안을 모색하였다.

2. 자립생활플라자 설치 필요성

자립생활플라자의 건립 필요성을 판단하기 위해 관련 당사자인 자립생활센터 소장과 전문가 집단의 의견을 수렴하고, 환경 여건을 분석하였다. 우선 자립생활플라자 건립에 따른 기대효과는 다음의 4가지로 정리된다. i) 전담조직 설치에 따른 안정적 사업운영 가능성, ii) 공신력 있는 평가, 관리, 인증작업 가능, iii) 궁극적으로 자립생활 전반의 발전에 기여, iv) 장애인 일자리 창출과 장애인의 참여 기회 확대 등이다. 반면, 현 시점에 자립생활플라자를 건립하는데 여러 가지 장애요인이 존재한다. 장애요인으로는 i) 현장과 전문가 의견수렴 과정에서 자립생활플라자 건립 반대의견 존재, ii) 유사기능을 수행하는 기관의 존재, iii) 센터 설치의 남발과 비효율성, iv) 자립생활 진영의 분열 등이 지적된다.

이러한 분석을 종합할 때 현 상태에서 자립생활플라자의 설치는 오히려 부정적인 결과를 초래하고 운영이 원활하게 이루어지지 못할 가능성이 크다. 따라서 시간을 갖고 더 많은 논의 과정을 거쳐 공감대 형성, 사회적 합의를 도출하는 것이 우선 필요하다고 판단된다.

3. 자립생활플라자 운영방안

자립생활플라자가 담당할 수 있는 기능은 연구, 정보제공 등의 기초사업, 매뉴얼 개발, 교육, 컨설팅 등 운영지원, 그리고 평가 등 관리·감독 기능으로 구분할 수 있다. 자립생활플라자 설치 초기에는 기초사업부터 시작하여 운영지원 사업으로 확대하고, 관리·감독사업은 플라자의 운영이 어느 정도 자리가 잡힌 후 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다.

자립생활플라자는 장애인당사자 참여원칙, 대표성과 전문성 확보, 그리고 독립성 원칙에 따라 운영되도록 하고, 의사결정기구로 자립생활 진영 등 각계 대표로 구성된 운영위원회를 둔다. 소장은 장애인으로, 직원은 장애인과 비장애인으로 하되 전문지식과 관련 경력을 보유한 전문가로 구성한다.

자립생활플라자 운영방안에서 가장 첨예한 문제는 운영주체를 선정하는 것이다. 현재 운영주체 대안으로 자립생활 진영, 전문조직, 장애인과 전문조직의 컨소시엄 형태가 가능하다. 자립생활 진영은 자립생활센터 협의체가 운영주체가 되기를 희망하나 협의체의 분열로 대표성을 확보하기 어렵고 협의체에 대한 서울시와 전문가들의 신뢰도가 높지 않다는 한계가 있다. 전문조직으로는 서울시복지재단, 한국장애인개발원, 대학 등이 운영을 맡을 수 있다. 이들은 전문성 확보라는 점에서 바람직한 대안이나 장애인 진영의 반대가 예상된다. 마지막 절충안으로 자립생활 진영과 전문조직의 공동운영이 제안되고 있으나, 자립생활 진영의 대표성 문제와 운영의 효율성 면에서 여전히 실행 가능성이 낮은 대안으로 판단된다.

목 차

Ⅰ. 연구개요 ····· 1
1. 연구배경 및 목적 ····· 1
2. 연구내용과 방법 ····· 2
3. 자립생활센터 현장 인터뷰 개요 ····· 4

Ⅱ. 장애인 자립생활센터 일반현황 ····· 7
1. 자립생활센터의 제도화 ····· 7
2. 자립생활센터 운영기준 ····· 8
3. 자립생활센터 현황 ····· 10

Ⅲ. 서울시 자립생활센터 실태와 문제점 ····· 15
1. 공급 및 운영현황 ····· 15
2. 현장 인터뷰 결과 : 현황과 문제 ····· 21
3. 자립생활센터 평가결과 ····· 25
4. 문헌리뷰 : 자립생활센터 현황과 발전방안 ····· 28
5. 종합 요약 및 시사점 ····· 33

Ⅳ. 자립생활플라자 설치 필요성 ····· 35
1. 관련 집단 의견수렴 ····· 35
2. 자립생활센터 지원활동 현황 ····· 37
3. 해외사례 ····· 49
4. 자립생활플라자 설치 필요성 분석 ····· 42

Ⅴ. 자립생활플라자 운영방안 ····· 49
1. 관련 집단 의견수렴 ····· 49
2. (가칭)자립생활플라자 운영방안 ····· 53
3. 결론 및 제언 ····· 62

참고문헌 ····· 65
부록 ····· 67
영문요약 ····· 75

I 연구개요

1. 연구배경 및 목적

1970년대 미국에서 시민운동의 하나로 시작된 중증장애인 자립생활(Independent Living) 운동이 1990년대 말 우리나라에 소개된 이후, 장애인복지의 패러다임은 재활모델에서 자립생활 모델로 변화하고 있다. 이러한 자립생활 이념의 실천 거점으로 2000년 서울 “피노키오자립생활센터”와 광주 “우리이웃자립생활센터”가 최초로 개관하였다. 이후 2007년 중증장애인 활동보조지원사업이 제도화되고 2008년 장애인복지법에 중증장애인 자립생활지원센터에 대한 법적 근거가 마련되면서 자립생활센터는 장애인복지의 주요 거점기관으로 자리를 잡아가고 있다.

자립생활센터 설치에는 특별한 신고나 허가 기준이 없고 자립생활운동에 관심이 있는 장애인은 누구나 설치를 할 수 있다. 특히 정부가 자립생활센터에 대한 사업비 지원을 늘려가면서 신규 센터가 더욱 늘어나고 있는 상황이다. 그러나 자립생활센터가 양적으로는 증가한 반면, 운영방식이나 사업 효과에 대해서 회의적이라는 의견이 전문가 집단은 물론 자립생활운동 현장에서도 제기되고 있다. 장애인복지법에 근거하여 자립생활센터의 운영지침을 마련하였지만 국가나 지방자치단체로부터 사업비 지원을 받지 않는 센터들은 지도·감독도 받지 않기 때문에 자립생활 이념에 대한 이해가 부족하고 운영도 부실한 센터가 증가하고 있다는 비판이다.

서울시에는 2011년 3월 현재 55개의 자립생활센터가 운영 중이다. 자립생활 운동에 관한 한 서울시는 선도적 역할을 수행하고 있다. 서울시는 전국 최초로 2002년부터 자립

생활센터 사업비를 지원하기 시작하였고, 사업비 지원을 받은 센터들에 대한 평가와 모니터링을 실시하고 있다. 서울에는 전국에서 가장 많은 센터가 운영 중일 뿐 아니라 자립생활센터 협의체 조직도 서울을 중심으로 활동하고 있기 때문에 자립생활센터 현장의 문제점 또한 가장 먼저 부각되고 있는 상황이다.

이러한 배경에서 일부 자립생활 진영에서 국고지원을 받는 4개 자립생활센터에 대한 서울시의 지원을 늘려 권역별 center for center로 육성하고, 이들이 자립생활센터의 바람직한 발전을 유도하는 역할을 수행하도록 할 것을 제안하였다. 서울시도 최근 급증하는 자립생활센터들의 운영에 문제가 있다는 인식하에 총괄기능의 필요성에는 동의하고 있다. 그러나 자립생활 진영에서도 일부 자립생활센터를 집중 육성하는 것에 대하여 반대 목소리가 있었고, 서울시도 기존의 센터를 육성하기보다는 별도의 독립조직을 만드는 것이 바람직하다는 결론에 도달하였다. 이에 따라 2011년 5월 서울시는 「2011년 장애인 복지 향상 종합시책」을 통해 "서울형 중증장애인 자립생활플라자(Independent Living Plaza) 운영"을 발표하였다. 서울시가 구상한 자립생활플라자는 현재 서울시 지원으로 운영 중인 24개 센터의 통합・조정 등 컨트롤타워 기능을 하고 서울형 장애인 자립생활 지원 프로그램의 개발과 보급, 그리고 교육, 홍보 등의 사업을 수행하는 것으로 계획되었다.

이 연구는 "중증장애인 자립생활플라자" 계획에 대하여 관계집단의 의견수렴과 현실적인 여건분석 등을 토대로 서울시 구상의 타당성을 검토하는 데 목적이 있다. 우선 여건분석을 토대로 자립생활플라자 설치 필요성과 가능성을 검토하고, 플라자를 설치한다면 어떠한 기능과 역할을 담당하고 어떠한 방식으로 운영할 것인가에 대한 대안을 모색하고자 한다.

2. 연구내용과 방법

이 연구는 학술연구라기보다 실무적 리포트로서 관계자들의 다양한 의견을 수렴하여 정책결정자들이 최종적인 판단을 할 때 참고할 수 있는 근거자료를 제공하는 데 목적이 있다. 따라서 연구내용과 방법도 실무적인 접근을 시도하였다.

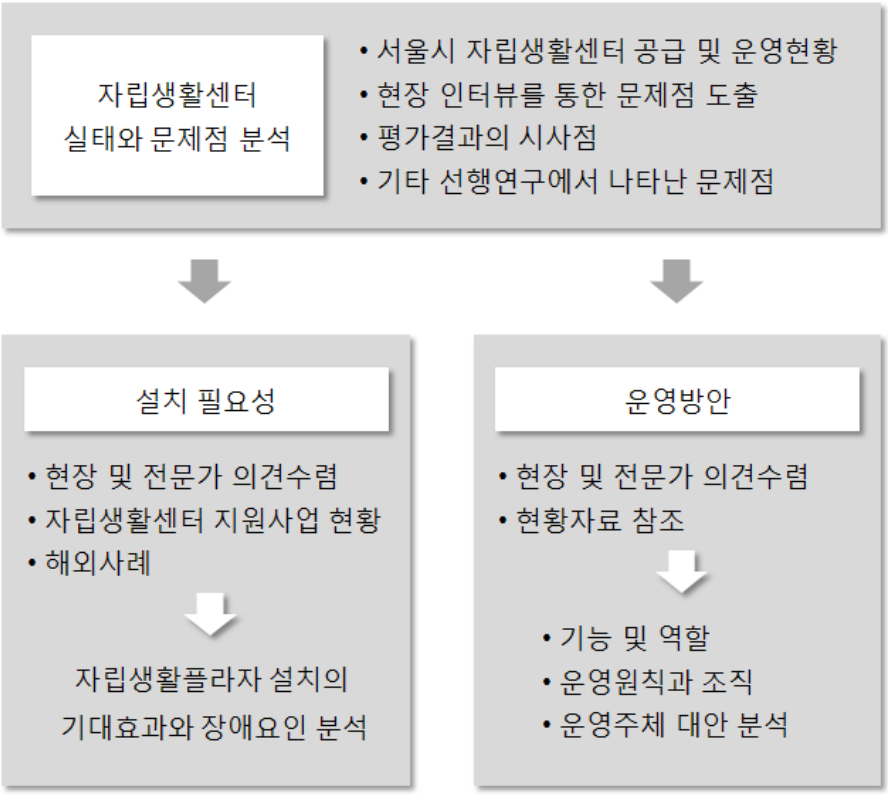
연구방법으로 기초자료 분석, 선행연구 검토, 해외사례 조사 등 일반적인 접근방법을 실시한 것 이외에, 다양한 집단의 의견을 수렴하는 데 특히 노력을 기울였다. 직접적인 당사자인 자립생활센터 현장 종사자의 의견을 수렴하기 위해 서울시 소재 센터 소장들과의 심층면담을 실시하였고 관련 전문가 자문회의도 개최하였다. 마지막으로 최종적으로 도출된 결론에 대하여 자립생활 진영, 전문가, 서울시의원, 서울시가 참석한 간담회를 개최하였다. 최종 간담회 개요와 논의된 내용은 부록에 수록하였다.

전체적인 연구내용의 구성체계는 우선 서울시 자립생활센터의 실태와 문제점을 분석하였고, 이어 현장 및 전문가 집단의 의견과 관련 환경 여건을 참고하여 자립생활플라자의 건립 필요성을 논의하였다. 마지막으로 자립생활플라자가 건립・운영된다면 어떠한 형태가 바람직한가에 대하여 논의하는 체계로 구성되어 있다.

먼저 Ⅱ장에서는 자립생활센터에 관한 법・제도 현황, 운영지침과 일반적인 현황을 문헌검토를 통해 정리하였고, 이어 Ⅲ장에서는 서울시 소재 자립생활센터의 실태와 문제점을 분석하였다. 자립생활센터의 실태와 문제점 분석은 자립생활플라자가 구상하고 있는 지원기능이나 관리기능이 필요한 것인지를 판단하는 근거로 활용하는 데 목적이 있다. 서울시 소재 자립생활센터의 실태는 각종 행정자료를 이용하여 분석하였다. 분석에 사용한 행정자료는 서울 소재 자립생활센터 현황에 대한 서울시 내부자료, 2011년 서울시로부터 사업비를 지원받은 24개 센터의 운영현황 자료, 그리고 2011년 사업비 지원을 신청한 43개 센터의 신청서에 포함된 현황자료 등이다. 또한 심층인터뷰를 통해 자립생활센터 현장에서 스스로 느끼는 문제점을 파악하였고, 자립생활센터 평가결과를 비롯한 선행연구들에서 지적하고 있는 자립생활센터의 운영현황과 문제점도 종합적으로 정리하였다.

Ⅳ장에서는 자립생활플라자의 건립 필요성에 대하여 검토하였다. 먼저 관련 당사자인 자립생활센터 소장과의 인터뷰를 통해 플라자의 건립에 대하여 어떻게 생각하는지를 조사하였고 전문가 집단의 의견도 수렴하였다. 한편, 자립생활플라자의 건립 타당성을 판단하기 위해서 환경 여건도 분석하였다. 먼저 현재 공공과 민간부문에서 자립생활센터를 위해 어떠한 지원활동들이 이루어지고 있는지를 확인하였고, 해외에서는 지원활동들이 어떠한 형태도 운영되고 있는지도 검토하였다. 이러한 기초자료를 토대로 자립생활플라자의 설치 필요성과 가능성에 대하여 종합적으로 논의하였다.

마지막으로 Ⅴ장에서는 자립생활플라자의 운영방안에 대하여 논의하였다. 앞에서와 마찬가지로 운영방안을 도출하기 위해 먼저 자립생활 현장의 요구사항과 전문가들의 의견을 수렴하였고 외국의 사례 등을 참고하여 자립생활플라자의 운영방안을 제안하였다. 운영방안 가운데 운영주체 부분은 하나의 결론을 도출하기보다 여러 가지 가능한 대안과 대안별 장·단점을 비교 분석함으로써 정책결정자들의 최종결정의 근거자료를 제시하는 수준으로 정리하였다.



〈그림 1-1〉 연구의 구성체계

3. 자립생활센터 현장 인터뷰 개요

자립생활센터 소장의 의견을 수렴하기 위해 서울시 소재 자립생활센터 20개소(전체 55개소의 36%)를 방문하여 소장과 심층인터뷰를 실시하였다. 조사대상 센터는 우선 한국장애인자립생활센터협의회(이하 한자협)와 한국장애인자립생활센터총연합회(이하 한자연)

전국대표와 서울대표를 포함하였고, 그 외에 설립연도, 2010년 평가결과, 그리고 협의체 대표의 추천 등을 고려하여 선정하였다. 설립연도별로는 가능한 한 최근에 설립한 자립생활센터를 주로 선정하였는데 이는 신규센터의 현황과 애로사항을 청취하고자 하는 의도이다. 조사대상 센터는 지역별, 협의체 가입 상태별로 배분하였으며 최종 조사대상 자립생활센터는 <표 1-1>과 같다.

〈표 1-1〉 심층면접조사 대상 자립생활센터

선정기준 / 소속	신설 센터 (6개소)	평가결과 (6개소)	협의체 추천 (4개소)	협의체 대표 (4개소)
자립생활센터협의회 (8개소)	도봉사랑길 송파솔루션	중랑 광진	한울림 강동	성북(한자협) 은평(서자협)
자립생활센터총연합회 (8개소)	금천 문화날개	강북 마포	누리 은평늘봄	양천(한자연) 피노키오(서자연)
무소속 (4개소)	수레바퀴 노원어울림	도봉노적성해 남은자	-	-

조사내용은 우선 자립생활센터 소장의 자립생활 이념에 대한 이해와 자립생활운동 관련 경력을 인터뷰하였고, 이어 해당 센터의 설립과정, 운영현황, 운영상 애로사항과 지원요구사항을 조사하였다. 마지막으로 서울시가 구상하고 있는 자립생활플라자의 설치 필요성에 대한 의견과 설치한다면 플라자가 담당해야 할 역할, 그리고 운영방식에 대한 의견을 청취하였다.

Ⅱ 장애인 자립생활센터 일반현황

1. 자립생활센터의 제도화

자립생활(Independent Living) 이념은 미국에서 시민운동의 하나로 시작된 것으로 중증장애인도 다양한 지원체계로부터 필요한 도움을 받으면 지역사회 내에서 스스로 독립적인 생활이 가능하다고 보는 것이다. 장애인을 환자나 대상자로 보고 훈련을 통한 재활을 목적으로 하는 재활모델과 달리 자립생활모델은 장애인이 주체적인 소비자로 본인의 삶을 스스로 선택하고 결정해야 한다고 보는 것으로 당사자주의, 소비자주권주의 등을 기본철학으로 한다. 1970년대 미국에서 시작된 자립생활 운동은 1997년 '서울 국제장애인학술대회'에서 일본의 대표적인 자립생활 지도자인 나까니시가 일본의 자립생활 운동을 소개하면서 우리나라에 처음 소개되었다. 이후 1998년부터 3년간 정립회관이 일본의 휴먼케어협회와 함께 한국과 일본에서 직원연수, 세미나, 동료상담교실, 자립생활 체험 프로그램 등을 실시하면서 자립생활 이념이 전국적으로 확산되었다.

2000년 가을에는 일본 전국장애인자립생활센터협의회(JIL)의 후원으로 한국자립생활지원기금이 조성되었고, 이 기금으로 서울 '동대문 피노키오자립생활센터'와 광주 '우리이웃자립생활센터'가 개관하면서 자립생활 이념 실천의 거점이 되는 자립생활센터가 국내에 설치되기 시작하였다.

자립생활운동이 도입되면서 자립생활 이념의 핵심이자 중증 신체장애인에게 반드시 필요한 활동보조서비스의 필요성도 이슈화되었다. 중증장애인 활동보조서비스는 2001년 정립회관에서 자체예산으로 바우처를 발행하여 서비스를 제공한 것이 시초이다. 이

어 서울시가 2002년에 5개 자립생활센터에 보조금을 지원하고 2003년 한국사회복지공동모금회가 전국 7개 자립생활센터를 지원하면서 센터 사업의 일환으로 활동보조서비스가 부분적으로 시행되었다. 2005년에는 보건복지부 시범사업으로 전국 10개 자립생활센터에 센터당 1억 5천만원을 지원하였는데, 1억원의 사업비 중 4천만원은 의무적으로 활동보조서비스에 사용하도록 권고하였다. 이후 활동보조서비스에 대한 요구가 꾸준히 증가함에 따라 정부는 2007년 4월부터 활동보조서비스를 제도화하여 전국적으로 실시하고 있다.

중증장애인 자립생활운동의 거점으로 자립생활센터가 등장하고 활동보조서비스가 제도화되면서 중증장애인의 자립생활 지원 및 자립생활센터에 대한 법적 근거도 마련되었다. 2008년 2월 개정 완료된 장애인복지법에서 "국가와 지방자치단체는 중증장애인이 자립할 수 있도록 필요한 시책을 강구해야 한다"(제53조)고 규정하고 있고, 제54조에서는 "중증장애인 자립생활지원센터를 통해 필요한 각종 지원서비스를 제공한다"고 명시하고 있다. 법 제54조에서는 또한 중증장애인 자립생활지원센터에 필요한 사항을 보건복지부령으로 정하도록 하였고, 이에 따라 장애인복지법 시행규칙(보건복지부령)에 자립생활센터 운영기준(제39조2) 관련사항이 2011년 4월에 신설되었다.

2. 자립생활센터 운영기준

장애인복지법 시행규칙 제39조2에서 제시한 자립생활센터 운영기준에 근거하여 보건복지부와 서울시는 매년 발간하는 '장애인복지사업안내'를 통해 자립생활센터의 운영지침을 제시하고 있다. 운영지침에는 자립생활센터의 목적, 운영주체, 기본방침, 지원대상, 사업내용, 센터의 조직 및 인력, 운영 및 예산편성 회계처리 기준 등이 포함되어 있다.

보건복지부와 서울시의 운영지침 내용 중 운영위원회 및 직원구성, 사업내용은 대체로 유사하나, 서울시는 운영원칙으로 장애인 당사자 참여와 포괄성, 비배제성을 보다 강조하고 있으며, 보건복지부는 직원교육과 행정처리 기준, 실적보고 및 평가 등 실무적인 사항을 더 강조하는 것이 특징이다.

〈표 2-1〉 보건복지부와 서울시의 자립생활센터 운영지침 비교

구분	공통점	차이점	
		보건복지부	서울시
기본 원칙	· 중증장애인의 자립생활 역량강화 및 다양한 사회참여 지원 · 모든 영역의 장애인이 동등하게 서비스 접근 가능		· 당사자주의, 포괄성, 비배제성 강조 · 타 운영주체와 센터운영 및 회계의 엄격한 분리
조직	· 최고 의사결정기구로 위원회 구성 · 자체규정으로 위원회 선출 · 위원회 과반수가 장애인 · 센터 소장은 장애인 우선 · 센터 소장의 관련분야 경력 보유	· 센터 최소인력 4명 · 연 1회 직원교육 실시	
운영	· 중증장애인 우선 대상 · 정보제공과 의뢰, 권익옹호, 동료상담, 자립생활기술훈련, 활동보조서비스, 주거서비스, 이동서비스, 보조기구서비스 등 제공	· 기본사업과 선택사업의 구분	· 모든 사업 중 3가지 이상 수행

1) 기본원칙

자립생활센터는 중증장애인의 자립생활 역량강화와 다양한 사회참여 활동을 지원하는 것을 목적으로, 모든 영역의 장애인이 자립생활 목표를 달성하기 위해 필요한 서비스에 동등하게 접근 가능하도록 하는 것을 기본 원칙으로 한다. 특히 서울시는 자립생활센터 운영에 비장애인의 참여를 허용하되 장애인 당사자가 주체적으로 참여할 것을 명시하고 있고, 센터가 소속된 법인 및 비영리민간단체의 타 운영주체와 엄격히 분리하여 운영할 것을 강조하고 있다.

2) 조직

자립생활센터 운영의 최고 의사결정기구로 위원회를 두어야 하며 위원의 선출은 자체규정으로 정하되 구성원의 과반수가 장애인이어야 한다. 직원 구성에서 센터 소장은 장애인을 우선으로 하며 관련분야의 실무경력이 있어야 하고, 소장 이외의 직원 중 장애

인이 1인 이상 포함되어야 한다. 보건복지부는 이에 추가적으로 소장 1인, 사무국장 1인, 동료상담가 1인, 행정지원인력 1인을 최소한의 인력으로 구성할 것과 연 1회 이상 직원 교육을 시행할 것을 명시하고 있다.

3) 운영

자립생활센터의 서비스 대상은 모든 유형의 장애인 중 중증장애인을 우선하는 것으로 규정되어 있는데, 서울시의 경우 중증장애인 중에서도 소득 및 재산수준이 낮은 장애인을 더 우선하도록 하고 있다. 사업내용으로 보건복지부는 기본사업과 선택사업을 구분하여 기본사업에는 정보제공과 의뢰, 권익옹호, 동료상담, 자립생활기술훈련을 포함하고 선택사업에는 활동보조서비스, 주거서비스, 이동서비스, 보조기구 관리・수리・임대, 기타사업을 포함하고 있다. 반면 서울시는 이러한 구분은 두지 않되 위의 사업 중 3가지 이상을 수행할 것을 규정하고 있다.

3. 자립생활센터 현황

1) 전국 공급 현황

현재 자립생활센터를 설립할 때 별도의 신고 및 허가절차에 대한 법적 규정이 없고 전국 단위의 실태조사도 진행된 바 없기 때문에 전국적으로 자립생활센터의 현황이 정확하게 파악되지 않고 있다. 가장 최근의 자료인 한국장애인인권포럼(2010)이 실시한 장애인정책 모니터링센터 실적보고서에 따르면 2009년 12월말 현재 전국의 자립생활센터는 170개소인 것으로 추정된다. 이 중 한국장애인자립생활센터협의회 소속이 44개소(25.9%), 한국장애인자립생활센터총연합회 소속이 68개소(40%)이고, 어느 곳에도 소속되지 않은 센터는 58개소(34.1%)이다.

한편, 서울시 내부자료에 따르면 서울시에는 2011년 3월 현재 55개 자립생활센터가 있다. 그러나 수시로 신규센터가 생겨나고 반대로 문을 닫는 센터도 나타나고 있으며 전반적인 실태조사도 이루어진 바가 없기 때문에 서울시 내부자료도 서울시가 파악하고 있는 현황일 뿐 실제 운영 중인 자립생활센터 수는 정확히 파악하지 못하고 있는 상황이다.

2) 자립생활센터 협의체

자립생활센터의 양적인 성장과 함께 자립생활센터 협의체가 자생적으로 조직되어 운영 중이다. 최초의 협의조직은 한국IL단체협의회로 2003년 설립되었고 이후 한국장애인자립생활센터협의회(이하 한자협)로 명칭을 변경하였다. 2005년에는 한국IL단체협의회에서 함께 활동하던 일부 회원들이 독립하여 한국장애인자립생활센터총연합회(이하 한자연)를 설립하였다. 현재는 이들 2개의 독립된 협의체가 활동하고 있다.

2011년 8월 현재 한자협의 회원센터는 총 54개소이고 서울 소재 센터는 13개소이다. 회원자격 기준으로 자립생활센터와 자조단체를 모두 인정하며 활동가의 과반수가 장애인일 것과 정회원 단체는 5가지 사업 중 2가지 이상 수행할 것을 규정한다. 한자협은 비영리민간단체로 각 회원센터의 분담금으로 운영되며 정책위원회, 동료상담위원회, 활동보조위원회, 권익옹호위원회 등 위원회 체제로 운영되고 있다. 위원회는 각 센터의 소장급 활동가가 참여하며 매뉴얼 작성 등 자립생활센터 운영에 필요한 사항들을 논의하고, 각 회원센터를 지원하는 역할을 담당한다.

〈표 2-2〉 자립생활센터 협의체 현황

구분	한국장애인자립생활센터협의회	한국장애인자립생활센터총연합회
개요	· 2003년 한국IL단체협의회로 시작 · 형태 : 비영리민간단체 · 회원 수 : 전국 54개소, 서울 13개소	· 2005년 한국IL단체협의회에서 분리 · 독립 · 형태 : 사단법인 · 회원 수 : 전국 80개소, 서울 23개소
조직 및 운영	· 위원회별 운영(정책위원회, 동료상담위원회, 활동보조위원회, 권익옹호위원회) · 사무국 : 사무국장 상근 · 재원 : 각 센터의 분담금 납부	· 2011년부터 위원회 결성(동료상담위원회, 활동보조위원회, 보조기구위원회, 자립생활연구소) · 사무국 : 6명 상근 · 재원 : 보건복지부로부터 4천만원 지원
특징	· 장애인 중심의 보편적 복지 지향 · 운동성이 강한 단체	· 자립생활센터 중심의 활동 강조 · 조사연구 기능 강조 · 시의원 배출 등 정치적 참여에도 관심
회원 자격 기준	· 자격 : 자립생활센터 및 자조단체 · 구분 : 정회원, 준비회원 · 요건 : 활동가의 과반수가 장애인, 대표가 장애인 · 정회원 : 5가지 사업 중 2가지 이상 수행	· 자격 : 비영리민간단체에 상응하는 자립생활센터 · 구분 : 정회원, 준회원, 명예회원, 후원회원 · 요건 : 독립된 사무공간, 대표가 장애인 · 정회원 : 5가지 사업 모두 수행

한자연은 사단법인으로 회원센터의 회비와 보건복지부로부터 재정지원을 받아 운영되고 있다. 한자협이 장애인 중심 보편적 복지를 지향하고 운동성이 강한 조직인 반면, 한자연은 자립생활센터 중심의 활동을 강조하고 조사연구, 세미나 등을 중심으로 활동하는 것이 특징이다. 한자연은 중앙조직 중심으로 운영되고 있으며 지역별로 지부를 두고 있다. 한자연 중앙조직은 2011년부터 동료상담위원회, 활동보조위원회, 보조기구위원회 등 위원회를 결성하여 활동 중이고, 자립생활연구소, 자립생활대학 등도 운영하고 있다. 2011년 8월 현재 회원센터는 80개소이고 이 중 서울 소재 센터는 23개소이다. 한자협과 달리 한자연은 비영리민간단체에 상응하는 자립생활센터만을 회원으로 인정하며 독립된 사무공간을 확보하고 정회원 단체는 5가지 자립생활 사업 모두를 수행해야 하는 등 보다 강화된 회원기준을 두고 있다. 회원은 정회원, 준회원, 명예회원, 후원회원으로 폭넓게 규정되어 있다.

3) 지원 현황

(1) 중앙정부(보건복지부)

보건복지부는 2003년 '정신지체인 자립지원센터 운영' 사업을 통해 처음으로 재정지원을 시작하였다. 즉 한국지적장애인복지협회 중앙회에 '중앙센터'를, 7개의 시・도협회에 '지방센터'를 조직하고 국비 30%, 지방비 70%로 이들 센터의 운영비를 지원하기 시작하였다. 그러나 자립생활 이념에 따라 설치된 자립생활센터에 대한 지원은 2005년부터 시작되었다. 보건복지부는 2005년 '중증장애인 자립생활센터 시범사업'을 실시하면서 전국 10개 센터(서울 3개소, 지방 7개소)에 1억5천만원씩 지원하기 시작하였다. 재원은 국비 40%, 지방비 60%로 구성되며 국비 보조금 중 4천만원은 활동보조서비스에 의무적으로 사용하도록 하였다. 2007년부터는 10개소를 추가 선정하여 지원하고 있다.

(2) 서울시

자립생활센터에 대한 지원은 중앙정부보다 서울시가 더 먼저 시작하였다. 2000년에 최초로 자립생활센터가 만들어진 이후 서울시는 2002년 10월, 전국 최초로 '자립생활센터 시범사업'을 실시하여 5개 센터(피노키오장애인자립생활센터, 광진장애인자립생활센

터, 서울장애인자립생활센터, 프렌드케어장애인자립생활센터, 믿음복지회)에 총 3억원의 사업비를 지원하였다. 2004년 1월부터는 양천장애인자립생활센터와 중증장애인독립생활연대를 추가 지원하였고, 2005년에는 보건복지부가 '중증장애인 자립생활센터 시범사업'을 시작하면서 보조금의 60%를 시비로 분담하기 시작하였다.

서울시는 2011년 24개 자립생활센터에 사업비를 지원하였다. 4개 센터는 국고지원 센터로 센터당 1억5천만원이 지원되는데 이 중 60%를 시비로 분담한다. 나머지 20개 센터에는 각각 5,200만원씩 전액 시비로 지원하고 있다. 서울시는 1구 1센터 지원을 원칙으로 하고 있는데, 2011년 9월부터는 그동안 지원받지 못하던 2개구(노원구, 도봉구)에서 2개 센터를 추가 선정하여 지원하고 있다. 서울시는 재정지원을 받는 자립생활센터에 대한 모니터링과 평가를 실시하고 있다.

(3) 사회복지공동모금회 재정지원

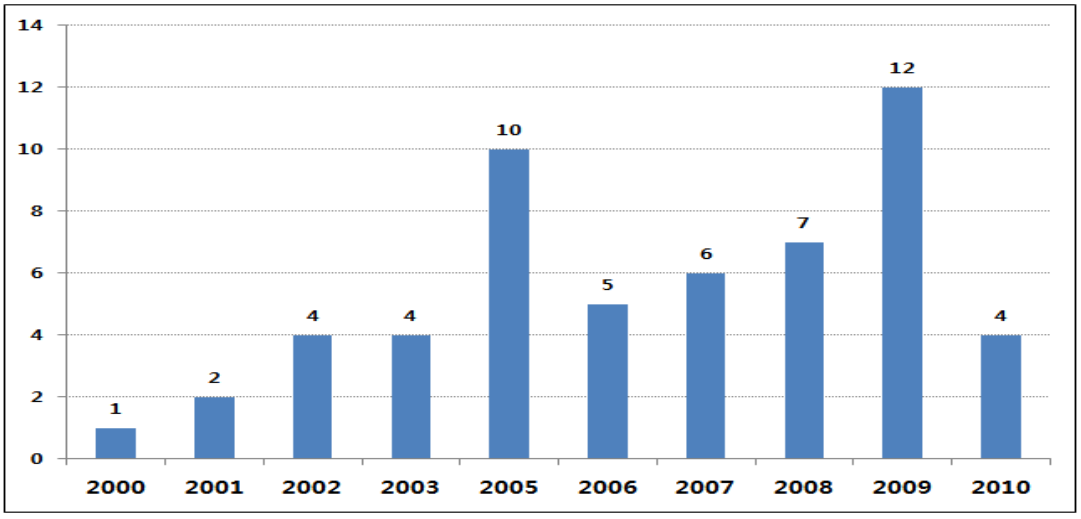
2003년 7월 사회복지공동모금회 중앙회 기획사업인 '중증장애인의 지역사회 자립생활 기반조성사업'으로 전국 7개 센터(광진장애인자립생활센터, 서울장애인자립생활센터, 노들장애인자립생활센터, 중증장애인독립생활연대, 전북손수레장애인자립생활협회, 우리이웃장애인자립생활센터, 제주장애인자립생활센터)에 연간 최고 4천5백만원씩 2년간 지원되었으며, 전국자립생활자조단체협의회가 간사단체로 지원받았다.

Ⅲ 서울시 자립생활센터 실태와 문제점

1. 공급 및 운영현황

1) 공급현황

서울시 내부자료에 따르면 2011년 3월 현재 서울에는 총 55개 중증장애인 자립생활센터가 운영 중이다. 그러나 자립생활센터의 설치 또는 폐쇄에 특별한 신고 또는 허가 기준이 없고 실태조사가 진행된 바가 없어 정확한 공급현황 자료는 확인되지 않고 있다.

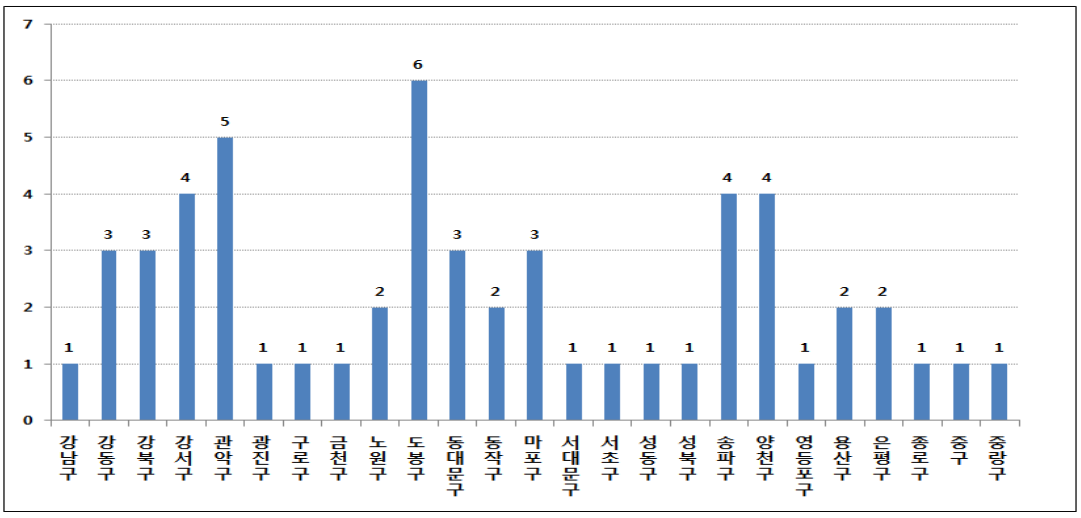


〈그림 3-1〉 설립연도별 공급현황

서울시 최초의 자립생활센터는 2000년 9월 일본 전국장애인자립생활센터협의회의 후원으로 정립회관이 설치한 “피노키오자립생활센터”이다. 설립연도별로 보면 보건복지

부의 사업비 지원 시범사업이 시작된 2005년에 10개소가 신설되었고, 이후 사업비 지원 범위가 확대되고 2007년 활동보조사업이 제도화되면서 그 수가 크게 증가하여 2009년 한 해 동안 12개소가 신규로 설치되었다.

자치구별로 모든 자치구에 1개 이상의 자립생활센터가 있으며, 도봉구가 6개소로 가장 많고 관악구 5개소, 그리고 강서구, 송파구, 양천구에 각각 4개소로 많이 공급된 상태이다.



〈그림 3-2〉 자치구별 공급현황

2) 시설현황[1)]

서울 소재 자립생활센터의 규모는 평균 37평이나 10평 미만의 소규모 센터도 4.2%를 차지한다. 시설규모는 최소 8평에서 최대 130평까지 편차가 큰 편이다. 소유형태는 월세가 70.8%로 대부분을 차지하고 있으며 83.3%가 전용으로 이용하고 있다.

〈표 3-1〉 센터면적

구분	구성비(%)
10평 미만	4.2
10~20평 미만	25.0
20~30평 미만	29.2
30평 이상	41.7
계	100.0

〈표 3-2〉 소유형태

소유형태	구성비(%)
전세	8.3
월세	70.8
무상대여	20.8
계	100.0

〈표 3-3〉 점유형태

점유형태	구성비(%)
전용	83.3
겸용	16.7
계	100.0

1) 2011년 서울시 지원을 받고 있는 24개 센터의 현황 자료를 분석함.

자립생활센터 과반수가 프로그램실, 상담실, 회의실 등을 갖추고 있지 않으며, 전용으로 갖추고 있는 곳은 20% 미만이다. 심지어 전용사무실을 갖고 있지 않은 센터도 20.8%로 시설환경이 열악한 편이다.

〈표 3-4〉 용도별 점유형태

(단위: %)

점유형태 \ 용도	사무실	프로그램실	상담실	회의실
전용	79.2	12.5	16.7	8.3
겸용	20.8	25.0	29.2	41.7
없음	0.0	62.5	54.2	50.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0

3) 운영현황

(1) 운영주체

자립생활센터의 운영주체를 보면 비영리민간단체가 55개소 중 30개소(54.5%)로 가장 많고 법인형태가 19개소(34.6%)로 그다음으로 많다. 법인형태는 사단법인이 15개소(27.3%)로 가장 많다. 그러나 법인이나 비영리민간단체가 아닌 개인 운영 형태도 6개소(10.9%)에 달한다.

〈표 3-5〉 운영주체

구분	개소	구성비(%)
사회복지법인	3	5.5
사단법인	15	27.3
재단법인	1	1.8
비영리민간단체	30	54.5
개인	6	10.9
계	55	100.0

(2) 인력[2)]

〈표 3-6〉 직원 현황

구분	구성비(%)
5명 이하	25.6
6명~10명	62.8
11명~15명	11.6
계	100.0
평균 7.5명	

서울시 자립생활센터의 평균 인력은 7.5명이며 직원이 5명 이하인 소규모 센터도 25.6%를 차지한다. 또한 직원 중 장애인 비율은 평균 57.2%로 과반수가 장애인이지만 장애인 비율이 50%에 달하지 못하는 곳도 28%에 달한다. 이 중 2개소는 지적장애인 자립생활센터이다.

직원 중 상근 비율은 평균 85.1%이고 전원이 상근인 센터도 51.2%로 높은 편이다. 그러나 반대로 상근직원이 전혀 없거나(2.3%) 75% 미만인 센터(16.3%)도 적지 않은 편이다.

〈표 3-7〉 장애인 및 상근직원 구성비

장애인 비율	구성비(%)	상근 비율	구성비(%)
없음*	4.7	없음	2.3
50% 미만	23.3	50~75% 미만	16.3
50~75% 미만	48.8	75~100% 미만	30.2
75% 이상	23.3	100%	51.2
계	100.0	계	100.0
평균 57.2%		평균 85.1%	

* 서울지적장애인자립지원센터, 함께가는발달장애인자립지원센터 2개소

(3) 재정[2)]

자립생활센터의 재정은 정부지원 여부에 따라 큰 차이를 보인다. 서울시의 사업비 지원을 받는 24개 센터의 2010년 수입은 센터당 약 9억원에 달하는 반면, 지원을 받지 못하는 센터의 2010년 수입은 평균 약 2.4억원으로 차이가 크다. 그러나 서울시의 사업비 지원을 받는 센터도 수입원 중 정부지원금이 차지하는 비율은 평균 11%에 불과하고, 자립생활센

2) 2011년 서울시의 자립생활센터 사업비 지원을 신청한 43개 센터가 작성한 신청서 자료를 근거로 분석함. 각 센터가 작성한 세부내용의 형식이 일관되지 않고 오류가 있거나 특정 정보가 누락된 경우가 있어 분석에 한계가 있음.

터의 주 수입원은 활동보조지원사업을 통한 수수료가 가장 큰 부분을 차지한다. 재정지원을 받는 센터의 경우 활동보조지원사업을 통한 수수료 수입이 연평균 7.3억원으로 전체 수입의 80.7%에 달하지만 기부금 · 후원금, 법인전입금, 회비 등 자체수입은 미미하다.

재정지원을 받지 않는 센터의 경우도 활동보조지원사업을 통한 수수료 수입이 전체 수입의 74.2%로 가장 크지만, 기부금・후원금의 비중이 9.4%로 재정지원을 받는 센터에 비해 상대적으로 높은 편이다. 그러나 기부금・후원금 액수는 재정지원 여부와 관계없이 모두 2천만원을 조금 넘는 수준으로 큰 차이가 없다. 다만 재정지원을 받는 센터의 경우 정부보조금과 활동보조지원사업을 통한 총수입이 재정지원을 받지 않는 센터에 비해 크기 때문에 상대적인 구성 비율이 낮아진 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-8〉 재원별 수입현황(2010년)

수입		서울시 지원기관(24개소)		미지원기관(19개소)	
		평균액(천원)	구성비(%)	평균액(천원)	구성비(%)
정부지원금	국비	10,000	1.1	0	0.0
	시비	59,792	6.6	0	0.0
	기타지방비	24,118	2.7	7,026	3.0
	장애인고용장려금	5,797	0.6	647	0.3
	소계	99,707	11.0	7,673	3.2
사업수입	활동보조지원사업	729,376	80.7	175,482	74.2
	기타사업	6,245	0.7	1,275	0.5
	소계	735,621	81.4	176,757	74.7
기타	기부금・후원금	23,390	2.6	22,262	9.4
	법인전입금	2,325	0.3	1,805	0.8
	회원회비	441	0.0	0	0.0
	이월금	13,678	1.5	275	0.1
	기타	28,178	3.1	27,770	11.7
	소계	68,012	7.5	52,112	22.0
총계		903,340	100.0	236,542	100.0

지출항목별로는 인건비가 가장 큰 비중을 차지하며 특히 재정지원을 받지 않는 센터의 경우 수입의 81.2%가 인건비로 지출되고 있다. 재정지원을 받는 센터들은 전체 예산의 40.8%, 센터당 약 3.6억원을 사업비로 투입하고 있지만, 재정지원을 받지 않는 센터는 센터당 2천만원 정도만 사업비로 투입하고 있어 센터의 사업이 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다.

한편, 재정지원을 받고 있는 센터들의 2010년도 인건비 재원 중 7.9%가 정부지원금인 것으로 나타났다. 정부지원을 받고 있지 않은 센터들은 사업비 재원을 활동보조사업 수입 이외의 기타 수입으로 충당하고 있다.

〈표 3-9〉 지출항목별 평균액 및 구성비

지출	서울시 지원기관		미지원기관	
	평균액(천원)	구성비(%)	평균액(천원)	구성비(%)
인건비	430,100	48.4	182,848	81.2
사업비	362,294	40.8	20,802	9.2
운영비	54,948	6.2	17,806	7.9
기타	41,046	4.6	3,837	1.7
계	888,388	100.0	225,293	100.0

〈표 3-10〉 지출항목별 재원 구성비

(단위: %)

지출	서울시 지원기관				미지원기관			
	인건비	사업비	운영비	기타	인건비	사업비	운영비	기타
정부지원금 (국비+시비)	7.9	8.5	9.3	-	-	-	-	-
활동보조지원 사업 수입	87.3	79.1	50.6	74.5	85.8	18.6	41.4	30.3
기타	4.9	12.4	40.1	25.5	14.2	81.4	58.6	69.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4) 사업현황[3)]

2011년 서울시의 자립생활센터 사업비 지원을 신청한 43개 센터 자료에 의하면 모든 사업유형 중 활동보조서비스 실적이 가장 많아 센터당 연간 780명에게 활동보조서비스를 연계하였다. 그러나 일부 센터에서는 기본사업도 실시하지 않고 있는 것으로 확인되었다. 사업유형별로 2~4개 센터는 기본사업을 전혀 하지 않고 있다. 활동보조서비스는 자립생활에 주요한 사업이기는 하지만 자립생활센터의 기본사업은 아니라는 점에서 활동보조사업이 자립생활센터의 핵심사업이 되는 것은 재검토가 필요하다.

〈표 3-11〉 사업유형별 연간 실적(2010년)

사업유형 \ 실적		연간 실적			무실적 센터 (개소, %)
		평균값	최소값	최대값	
기본 사업	정보제공 및 의뢰(단위 : 건)	580	0	6,221	4(9.3%)
	권익옹호(단위 : 명)	486	0	3,799	3(7.0%)
	동료상담(단위 : 명)	277	0	2,034	2(4.7%)
	자립생활기술훈련(단위 : 명)	446	0	4,680	4(9.3%)
선택 사업	활동보조서비스(단위 : 명)	780	0	5,140	11(25.6%)
	주거서비스(단위 : 명)	13	0	282	34(79.1%)
	이동서비스(단위 : 명)	43	0	1,022	31(72.1%)
	보조기구 관리・수리・임대(단위 : 명)	35	0	429	32(74.4%)

2. 현장 인터뷰 결과 : 현황과 문제

20개 자립생활센터 소장을 대상으로 심층면접을 통해 자립생활센터 현황을 검토하였다. 주요 인터뷰 내용은 소장의 자립생활 이념에 대한 이해와 관련분야 활동경력, 자립

3) 2011년 서울시의 자립생활센터 사업비 지원을 신청한 43개 센터가 작성한 신청서 자료를 근거로 분석함. 각 센터가 작성한 세부내용의 형식이 일관되지 않고 오류가 있거나 특정 정보가 누락된 경우가 있어 분석에 한계가 있음.

생활센터의 설치과정 및 운영현황, 그리고 자립생활센터 운영상 애로사항과 건의사항 등을 포함하고 있다. 아래 내용은 인터뷰 내용을 주제별로 요약 정리한 것이다.

1) 자립생활 의식과 경험

자립생활센터 소장들은 대체로 자립생활 이념에 대한 경험과 주관이 뚜렷한 편이다. 이들은 대개 정립회관 세미나를 통해 자립생활 이념을 처음 알게 된 후 자조모임이나 DPI, 자립생활센터 활동 경험을 거쳐 센터를 설립하거나 소장으로 취임하였다. 이 경우 장애인 권익옹호 활동과 자립생활서비스에 중점을 두고 센터를 운영하고 있다.

그러나 일부 소장들은 자립생활 이념에 대해 잘 알지 못하고 관련 경험도 없이 센터를 운영하고 있다. 취업이 안 되어서 본인의 일자리 창출 차원에서 센터를 설립한 경우도 있고, 사업 등 다른 일을 하다가 센터를 설립하거나 지인으로부터 소장 직책을 넘겨받은 경우도 있다. 또한 일부 소규모 센터 소장들은 자립생활센터를 장애인 일자리 수단이나 소일거리 장소로 여기기도 하였다. 이들은 자립생활센터의 기본사업보다 활동보조서비스 제공기관 승인과 이용자 모집, 정부의 재정지원에 관심이 많았다.

2) 운영현황

- **직원**

자립생활센터의 직원은 대체로 4~5명 정도로 소규모이며 가족이 직원인 경우도 있다. 직원 교육은 적당한 외부교육이 있을 때 참여하고 있으며, 일부 센터는 자체적으로 교육을 실시하기도 한다.

- **재정**

재정 수준은 정부 지원을 받는 곳을 제외하고는 대부분 열악한 수준이며, 재정지원을 받아도 지원금 중 인건비로 사용할 수 있는 비율이 한정되어 있어 안정적으로 인력을 고용하는 데 어려움이 있다고 말하고 있다. 그러나 직원 역량이 부족해 사업비가 있어도 제대로 활용을 못하는 센터도 있다. 현재 서울시는 1구 1센터 지원을 원칙으로 하고 있는데, 이 지원원칙이 불합리하다는 의견이 많다. 1개 센터만 있는 자치구는 자격이 되지

않아도 지원을 받는 대신, 다수의 센터가 있는 자치구는 센터 간에 경쟁하는 문제가 발생하기 때문이다. 또한 일부 센터에 5,200만원을 지원하기보다 여러 센터에 분산 지원해야 자립생활센터 운영 취지에 부합한다는 의견도 있다.

- **사업운영**

자립생활센터의 운영실태에 대해서는 자립생활센터 내부에서도 운영이 제대로 이루어지는 곳이 많지 않다는 의견이 있다. 기본사업이 지정되어 있지만 센터별로 사업내용이 다르고 자립생활센터 활동의 효과성이 제대로 입증되지 못하고 있다는 의견이다. 기본사업도 하지 않는 센터도 있고, 일부 센터는 문화프로그램, 건강프로그램 등 복지관과 유사한 사업 중심으로 하는 곳도 있다. 활동보조사업은 대부분 하고 있거나 준비 중이지만 신규 이용자 모집에 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다.

장애인 인구는 많지만 실제 자립생활센터를 이용하는 장애인은 센터당 10~30명 수준이며 동일한 장애인이 여러 센터를 이용하기도 한다. 지속적으로 재가장애인과 시설장애인을 발굴해내지 못하고 있다.

- **지원 및 교류**

자립생활센터를 설립・운영할 때 별도의 도움이나 지원을 받은 경우가 거의 없어 자립생활센터에 대한 경험이 부족하면 초기에 시행착오와 어려움을 겪기가 쉽다. 협의체에 가입한 센터의 경우 협의체의 실무자 교육에 참석하고 매뉴얼이나 서식을 제공받기도 하지만 아직은 지원 수준이 미흡한 실정이다. 그보다는 개인적으로 지인을 통해 궁금한 것을 물어보며 운영하는 센터가 더 많다. 정보를 얻거나 정부 지원을 받기 위한 법적 요건을 충족하기 위해 협의체에 가입하는 센터도 있지만, 오히려 회비 납부가 부담된다거나 센터 운영을 보다 자유롭게 하기 위해서 협의체에 가입하지 않은 센터도 있으며, 현재의 두 개 협의체가 자립생활센터의 대표기구라고 생각하지 않는 센터도 있다.

같은 자치구 내의 다른 자립생활센터를 비롯해 장애인단체, 시민단체 등과 연합하여 네트워크를 구성하고 지역사회 내 홍보활동 등 공동사업이나 교류를 하는 곳이 있는 반면, 전혀 교류가 없는 곳도 있다. 그러나 대체로 같은 협의체에 소속된 센터와는 교류가 원활한 편이며 주로 권익옹호를 위한 단체활동을 협력하여 진행하고 있다.

3) 센터 증가에 대한 의견

최근 자립생활센터가 급증하고 있는 현상에 대해서는 찬반의견이 공존한다. 자치구 내에 등록장애인 수가 많아도 센터 이용자 발굴에는 한계가 있으므로 신규센터 수를 늘리기보다 역량을 강화하고 이용자 발굴 및 센터 홍보에 주력해야 한다는 의견이 있는 반면, 자립생활센터의 기반은 풀뿌리 지역사회운동이므로 센터 수가 많아야 한다는 의견도 있다. 자립생활센터가 중증장애인의 지역사회 참여에 기여하는 부분이 더 크다고 평가하기 때문이다.

자립생활센터의 급증에 대해 우려를 표하는 경우, 정체성이 검증되지 않은 센터에 대한 관리가 필요하다는 의견이 있다. 센터가 난립하는 것은 활동보조사업이 재정적으로 도움이 될 것이라는 오해가 하나의 원인이라는 지적이다. 활동보조사업 수익성이 없는 군소도시에는 센터가 생기지 않고 서울과 같은 대도시에만 급증하는 것이 그 반증이라는 것이다. 또한 센터의 설립기준이나 허가절차의 미비함도 자립생활센터 난립의 한 요인이라는 의견이다. 때문에 적절한 수준에서 센터의 관리 및 통제, 인증제도 등이 필요하다는 의견도 있다.

그러나 자립생활 진영의 자정작용이 이루어질 것이므로 서울시의 통제는 불필요하다는 의견이 가장 많다. 지난 10년간의 비약적 성장은 양적 성장에 불과하며 이제는 질적인 내실화가 필요한 시점이라는 의미이다. 자립생활센터의 난립이 문제는 있지만 앞으로 활동보조사업의 수익성이 없고 센터 운영이 어렵다는 것이 알려지면 자연적으로 도태가 이루어질 것이라는 낙관적 전망도 있다.

〈표 3-12〉 자립생활센터 운영에 대한 의견

IL이념 의식과 경험	개소(%)	센터 증가에 대한 의견	개소(%)
IL의식 뚜렷, 경험 풍부	16(80.0)	관리・통제・인증 불필요 IL진영의 자정작용 기대	11(55.0)
IL의식 뚜렷, 경험 미비	3(15.0)	관리・통제・인증 필요	6(30.0)
IL의식은 부족하나, 관련사업 수행경험	1(5.0)	문제 있으나 자연감소 예상	3(15.0)

3. 자립생활센터 평가결과

1) 평가개요

서울시는 사업비를 지원하는 자립생활센터를 대상으로 매년 모니터링 및 평가를 실시하고 있다. 자립생활센터에 대한 모니터링 및 평가는 서울시복지재단이 담당하고 있는데 2010년에도 서울시로부터 재정지원을 받은 24개 센터를 대상으로 평가를 진행하였다.

평가는 2010년 10월부터 12월까지 3개월 동안 3인 1조로 구성된 전문가들의 서류심사와 현장방문으로 진행되었다. 평가영역은 사업부문과 회계부문으로 나누어지며, 사업부문 평가지표는 동료상담, 자립생활기술훈련, 권익옹호, 정보제공, 기타 및 특화사업 등 5개 영역의 30개 항목으로 구성되어 있고, 회계부문은 예산집행실적, 지출서류작성 및 구비, 수입 및 지출관리, 사업목적 외 지출제한, 예산관리, 지출한도 준수, 평가자 의견 등 7개 영역의 27개 항목으로 이루어져 있다. 사업부문과 회계부문을 각각 100점 만점으로 채점 후 해당 센터의 평가등급을 산정하는 방식이다(서울시복지재단, 2010).

2) 평가결과

2010년 평가결과 24개 자립생활센터의 전체 평균점수는 84.54점으로 2009년 83.60점보다 0.94점 향상되었다. 등급별로 볼 때, B등급 이상이 2009년 17개소에서 2010년 19개소로 증가하였고 C등급 이하는 감소한 것으로 나타나, 전반적으로 2009년보다 상향평준화한 것을 알 수 있다. 그러나 센터별 평가총점이 최소 70.32점에서 최대 97.50점으로 센터 간 편차가 큰 것으로 나타났다.

〈표 3-13〉 2010 자립생활센터 평가결과

(단위 : 개소)

구분	A등급 (90점 이상)	B등급 (80~90점 미만)	C (70~80점 미만)	D (70점 미만)	계
총점	4	15	5	-	24
사업영역	4	8	11	1	24
회계영역	12	10	1	1	24

자료 : 서울시복지재단, “2010 서울시 중증장애인 자립생활지원사업 최종평가 결과보고”

사업부문은 2009년 평균 84.25점에서 2010년 평균 81.38점으로 2.87점 낮아졌다. 80점 이상의 A, B 등급을 받은 센터 수는 감소한 반면, 70점에서 80점 미만의 C등급은 증가하였고, 세부 영역별로도 동료상담을 제외한 전 사업영역에서 2009년보다 낮은 평가를 받았다. 특히 2010년 신규로 지원받은 4개 센터 중 3개소가 C등급으로 평가되어 신규센터의 사업추진이 부진하였으며, 최소점수 센터(60점)와 최대점수 센터(99점) 간의 차이가 39점으로 센터 간 편차가 큰 것으로 나타났다. 세부 영역별로는 동료상담사업이 평균 86.85점으로 가장 점수가 높았고, 이어 기타 및 특화사업, 자립생활기술훈련 순으로 점수가 높았다.

〈표 3-14〉 사업영역 평가결과

구분	90점 이상	80~90점 미만	70~80점 미만	70점 미만	합 계
개소	4	8	11	1	24
비율	16.67%	33.33%	45.83%	4.17%	100.00%
등급	A	B	C	D	B

자료 : 서울시복지재단, “2010 서울시 중증장애인 자립생활지원사업 최종평가 결과보고”

동료상담은 사업계획서, 상담일지 등 관련기록에 대한 관리가 잘 이루어지고 있으나 개별상담은 사업계획 수립 및 평가 관리가 미흡한 것으로 나타났다. 자립생활기술훈련은 장애인 개인별 개별계획에 근거하여 진행되기보다 문화체험이나 사회적응훈련 등으로 운영되는 센터가 여전히 많았고, 사업수행 결과에 대한 평가방법으로 주로 만족도 조사, 소감문 작성 등에 한정되고 평가결과가 피드백되지 못하고 있다. 전반적으로 센터 인력의 부족으로 외부인력 활용이 많다는 것이 문제로 지적되었다. 동료상담이나 자립생활기술훈련 등에 자체인력보다는 외부인력을 활용하고 있는데 이들 외부강사의 자격 및 강사료에 대한 공통 기준이 없어 센터별로 운영에 큰 편차가 있는 것으로 나타났다.

권익옹호 사업으로 지역사회 여건에 맞는 차별화된 권익옹호사업을 추진하기 보다는 전반적으로 캠페인, 상담, 편의시설 조사 등 한정된 사업들을 추진하고 있다. 장애인 차별, 인권상담을 위해 상담전용 전화를 개설하고 운영하는 센터가 있으나 활성화되지는 못하고 있고, 장애인 인식개선 사업은 대부분 1회성 행사, 거리 캠페인 등으로 한정되어

있다. 마지막으로 특화사업으로는 전동휠체어 밧데리 교체 및 보장구 수리 사업, 주택개조 사업 등이 진행되었는데 예산상의 문제로 소수의 대상자에게 제한된 서비스만을 제공하고 있었다.

회계부문 평균점수는 2009년 82.94점에서 2010년 87.70점으로 4.76점 향상되었다. 전년도 평가결과와 비교할 때 A등급이 2009년 7개소(29.2%)에서 2010년 12개소(50.0%)로 증가하였으며 C등급 이하는 2009년 8개소에서 2010년 2개소로 감소하여 전반적으로 향상된 것으로 보인다. 사업추진에 필요한 회계서류의 구비・작성 및 관리 상태는 전반적으로 개선된 것으로 나타났으나 예산지출 관련 서류의 작성, 거래확인 자료 구비 상태 등 개선이 필요한 것으로 평가되었다. 또한 지출한도 준수도 전년도에 비해 매우 향상되었으나 강사료 등은 단순인건비 등에 대한 지출기준이 불명확하고 지출한도를 초과해 집행한 사례가 여전히 많은 것으로 확인되었다.

〈표 3-15〉 회계영역 평가결과

구분	90점 이상	80~90점 미만	70~80점 미만	70점 미만	합 계
개소	12	10	1	1	24
비율	50.00%	41.67%	4.17%	4.17%	100.00%
등급	A	B	C	D	B

자료 : 서울시복지재단, “2010 서울시 중증장애인 자립생활지원사업 최종평가 결과보고”

3) 향후과제

이러한 평가결과를 토대로 자립생활센터의 발전을 위한 과제로 다음과 같은 문제들이 지적되었다. 첫째, 신규센터에 대한 교육이 필요하다는 지적이다. 2009년부터 실시된 모니터링 및 종사자 교육을 통해 각 센터의 사업수행 역량이 향상된 반면, 금년도 신규 지원센터는 사업 및 회계처리의 어려움이 있는 것으로 나타나 사업초기부터 집중교육, 멘토링 등을 통해 사업운영 기반을 마련해주는 것이 필요하다는 것이다.

둘째, 센터 간 편차를 줄이기 위해 업무능력 향상을 위한 지원이 필요하다는 지적이다. 평가결과 센터 간 사업성과의 차이가 크게 나타나고 있으므로 역량 있는 센터의 멘토링, 전문가 자문, 센터장 간담회 등을 통해 각 센터의 운영능력을 강화하고, 회계 및

행정실무 교육, 우수사례 보급, 실용 매뉴얼 개발 등을 통해 사업수행 역량을 키워야 한다는 것이다.

셋째, 자립생활센터 서비스의 최소기준이 마련되어야 한다는 지적이다. 현재 서비스별로 최소기준이 없어 센터별로 서비스 편차가 큰 것으로 나타났기 때문이다. 주요사업에 대해 서비스 최소기준을 마련하여 사업평가와 모니터링 기준으로 사용하고 이를 통해 전반적인 질적 관리가 용이해질 것이라는 의견이다.

마지막으로 운영상에 문제가 있다는 지적이다. 우선 현재 지원예산의 50%까지 인건비로 사용할 수 있으나 여전히 인건비가 부족해 상근인력을 채용하여 안정적으로 사업을 추진하기 어려운 상황이다. 따라서 현재 사업비 중심의 예산지원 기준을 변경할 필요가 있다는 주장이다. 또한 향후에는 모니터링과 평가를 이원화하여 모니터링은 상반기에, 평가는 연말에 실시하자는 지적도 있다. 모니터링은 센터운영 전반에 대한 점검과 컨설팅 역할을 담당하고, 평가는 센터의 운영체계 및 사업성과 등에 대해 평가하여 센터운영의 내실화와 전문성 제고에 활용하자는 것이다.

4. 문헌리뷰 : 자립생활센터 현황과 발전방안

1) 자립생활센터의 문제점

자립생활센터에 대한 선행연구는 그리 많지 않다. 주로 자립생활센터 현장에서 실시한 세미나 자료가 많았고, 자립생활센터 발전방안에 대한 연구과제를 수행한 보고서 등이 일부 있다.

한자연 등에서 실시한 세미나에서 자립생활 진영 스스로 자립생활센터 운영에 대한 문제를 제기하고 있다. 우선 자립생활센터의 정체성에 대한 문제제기가 이루어지고 있다. 정부의 재정지원과 활동보조사업 수수료에 의존하게 되면서 초기의 헌신성과 운동성은 퇴색하는 반면, 자립생활센터가 무분별하게 난립하고 서비스 시설화되어 가고 있다는 것이다. 센터의 양적 증가는 중증장애인의 지역사회 참여에 긍정적 영향을 미치지만 활동보조서비스 수수료 신화에 사로잡혀 자립생활센터가 늘어나는 것은 문제가 있으며, 지나친 난립은 오히려 자립생활 운동의 후퇴를 가져올 수도 있다는 것이다(안진환,

2011a; 안진환, 2011b; 한동식, 2011).

운영방식에 대한 문제제기도 있다. 자립생활센터 운영이 민주적인 절차를 통해 지도력을 회원으로부터 인정받는 방식으로 이루어지지 않고 있으며, 소장의 권한이나 역할이 독단적이거나 자기중심적인 부분도 있다는 것이다. 센터 운영이나 자립생활운동이 경력이 많고 정치력 있는 몇몇 스타급 소장의 전유물로 전락하는 것은 아닌지 우려의 목소리도 있다. 따라서 소장의 선출자격을 강화하고 공식적인 교육프로그램을 개발하여 일정기간 입문과정을 두는 등 개선방안을 강구해야 한다는 의견도 있다(안진환, 2011b).

자립생활운동 1세대의 투쟁과 노력으로 현재의 위치에 이르렀지만 현재 자립생활센터들은 소통과 네트워크의 연결고리를 끊고 대화하지 못하는 것도 문제로 제기된다. 실제로 한국장애인개발원이 자립생활센터 종사자를 대상으로 조사한 결과에 따르면 타 기관 및 단체와의 연계협력이 필요(92.8%)하나 실제 원활하지 않다는 의견이 있다(55.0%). 연계협력이 안 되는 이유로는 매개체 및 연결체가 부재하기 때문이라는 의견이 70.5%로 가장 높다(한국장애인개발원, 2009). 자립생활센터가 정부 지원금을 받으면서 센터를 설립한 설립주체들 사이의 주도권 쟁취를 위한 분쟁의 장으로 변질될 여지가 있다는 지적이다. 따라서 다수의 공익을 위한 자정노력이 필요하다는 것이다(안진환, 2011b; 한동식, 2011).

한편 자립생활센터의 핵심 사업인 동료상담의 문제점을 지적한 연구도 있다. 김선윤(2011)은 현재 자립생활센터에서는 개별동료상담은 거의 이루어지지 않고 주로 집단상담만 이루어지는데 이는 다분히 센터의 편의성에 의한 결과라고 지적하였다. 교육 또한 집중강좌가 대부분인데 그나마 기초과정만 진행되고 심화과정은 부족한 상황이다. 집중강좌를 진행할 리더(동료상담가)는 한정되어 자질이 충분히 검증되지 않은 리더들이 집중강좌를 진행하는 것도 문제이다. 자립생활센터에서 하는 자립생활 아카데미의 문제점도 지적되었는데, 동료상담보다는 자립생활 전반적인 내용이나 장애관련 문제, 자립생활 프로그램 등을 혼합하여 주입식으로 강의하고 있고, 비장애인 전문가가 강사로 참여하는 경우도 있다는 것이다.

김선윤(2011)은 이러한 문제들의 개선을 위해 표준화된 지침서나 매뉴얼 개발과 자립생활 진영 중심의 동료상담가 양성기관이 필요하다고 주장한다. 일본은 전국장애인자립생활센터협의회 동료상담위원회에서 동료상담가 양성 및 인증을 하고 있다. 그러나 우리나라는 아직 동료상담가 인증제도 도입에 대하여 찬반논의가 진행 중이다.

2) 자립생활센터 운영에 대한 종사자의 의견[4)]

(1) 현황과 문제점

자립생활센터 종사자를 대상으로 한 설문조사에 따르면, 시설 및 재정이 열악하고 통일된 운영지침 및 매뉴얼이 없다. 조사대상자의 25% 정도는 직원교육과 운영 관련 평가를 실시하고 있지 않은 것으로 나타났다. 또한 적절한 매개체가 없어 타 기관 및 단체와의 연계협조가 필요함에도 불구하고 원활하게 이루어지지 않는 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 조사대상자의 67.2%(서울시복지재단, 2007)가 자립생활센터가 충분한 공간을 확보하지 못하고 있으며, 50.8%(서울시복지재단, 2007)가 장애인들이 이용하기 용이한 편의시설을 잘 갖추고 있지 못하다고 응답하였고, 자립생활센터의 재정 측면에서도 운영비 확보가 불안정적이라는 응답이 72.7%(서울시복지재단, 2007)와 51.4%(한국장애인개발원, 2009)로 나타났다. 자립생활센터의 직원 교육에 대해서는 97%(서울시복지재단, 2007)가 필요하다고 응답하였으나, 실제 직원 교육을 실시하고 있다는 응답은 76.5%(한국장애인개발원, 2009)에 불과하였으며, 자립생활센터 운영 관련 평가를 실시하고 있다는 응답 또한 76.4%(한국장애인개발원, 2009)에 불과한 것으로 나타났다.

한국장애인개발원 조사에 따르면, 90%가 운영지침 및 매뉴얼이 필요하다고 응답하였지만 27.4%가 구비하고 있지 않고 있으며, 구비하고 있더라도 자료의 출처가 센터 자체 제작(32.0%), 관공서(17.0%), 타 장애인 관련 기관(32.0%), 학계 및 연구기관(7.6%)으로 다양해 통일된 운영지침 및 매뉴얼이 부재한 상태임을 알 수 있다. 또한 92.8%가 타 기관 및 단체와의 연계협조가 필요하다고 응답했으나, 실제로는 지역 내 행정기관과의 교류가 원활하지 않고(55.0%), 시민단체와의 공동활동을 하지 않고 있는데(31.4%), 이는 매개체 및 연결체가 부재하기 때문(70.5%)인 것으로 나타났다.

---

4) 서울시복지재단(2007)의 “장애인 자립생활센터 실태조사 및 운영모델 개발”과 한국장애인개발원(2009)의 “장애인 자립생활센터 제도화 방안 연구” 결과 내용을 정리함. 서울시복지재단은 서울시 23개 자립생활센터의 종사자 67명을 대상으로 설문조사하였으며, 한국장애인개발원은 전국의 자립생활센터 종사자 140명에게 설문조사를 하고 전국 8개 지역 10개 센터의 소장 및 실무자를 대상으로 면접조사를 하였음.

(2) 개선 요구사항

자립생활센터의 발전을 위해서는 사회 전반의 인식개선 및 정부와 지자체의 지원 확대가 이루어져야 하며, 자립생활센터의 역량강화를 위한 간접적 지원 및 사회적 인프라 구축이 필요하다는 의견이다. 한국장애인개발원 조사에서 자립생활운동 확산을 위해 개선되어야 할 점으로 1순위 사회전반의 인식개선(40.7%), 2순위 정부 및 지자체의 장애인과 자립생활센터 지원 확대(36.4%)가 가장 높은 비율을 차지하였고, 자립생활센터의 발전을 위해 개선되어야 할 점으로는 1순위 직원확보(30.0%), 2순위 직원교육(15.7%), 3순위 연계협력 강화(19.3%)가 지적되었다.

또한 면접조사에서 "정부가 직접적 재정 지원을 해주기보다는 자립생활센터가 발전·성숙할 수 있는 간접적 지원 및 사회적 인프라 구축이 필요하다"는 의견과 "복지시설화를 통한 지원이 아닌 다른 형태, 예를 들어 행정적 편의제공, 신생센터에 대한 지역사회참여 기회 제공, 정보제공, 시설 및 장비 임대, 사회적 시스템 구축, 보편적 장애인복지 강화 등의 지원이 필요하다"는 의견이 있었다.

3) 자립생활센터 발전방안

자립생활센터의 발전방안에 대한 몇 가지 연구보고서와 논문을 확인할 수 있다. 먼저 변경희(2008)는 자립생활센터의 바람직한 운영모델로 중심센터, 거점센터, 지점센터, 기초센터 등으로 유형화하여 설치·지원할 것을 제안하였다. 자립생활센터를 한 가지 유형으로 획일화하기보다는 센터의 규모와 사업내용에 따라 다양화하고 지역별로 배분함으로써 효과적인 운영이 가능할 것으로 기대된다.

<표 3-16>에 정리한 바와 같이 중심센터는 10~20명의 인력으로 필수사업 4가지에 추가하여 3가지 이상 사업을 수행하는 대규모 센터 유형이며, 거점센터는 7~9명의 중규모 인력으로 필수사업과 1가지 이상의 특성화사업을 실시하는 권역별 거점 유형이다. 지점센터는 5~6인의 인력으로 필수사업만 수행하고, 가장 작은 규모인 기초센터는 3~4인의 인력으로 필수사업 가운데 동료상담과 정보제공, 권익옹호 사업만 수행하는 소규모 센터이다.

〈표 3-16〉 자립생활센터 운영모델

구분	중심센터	거점센터	지점센터	기초센터
사업 구성	필수사업(4가지)+ 3가지 이상 추가사업	필수사업+주거지원, 취업지원 등 1가지 이상 특성화 사업	필수사업	필수사업 중 동료상담, 정보제공, 권익옹호
인력	10~20인	7~9인	5~6인	3~4인
직제	소장-사무국장-팀장-팀원	소장-사무국장-팀장-팀원	소장-사무국장-담당	소장-담당
구성	운영위원회 : 과반수 장애인 소장 포함 직원 : 과반수 장애인			

자료 : 변경희, 2008, "장애인자립생활센터 역할 및 기능재정립과 서비스 연계방안"

김동기(2011)도 자립생활센터 규모별로 대규모, 중규모, 소규모 센터를 순차적으로 설립하여 지원해야 한다고 주장하였다. 유형별 접근을 통해 센터의 인력과 규모에 따라 효율적으로 사업을 진행할 수 있으며 자립생활 이념 확대를 위한 풀뿌리 운동을 지속할 수 있을 것으로 기대된다. 초기에 설립된 센터들은 파견시설 모델을 개발하여 지역사회 내 센터를 확산하여 자립생활 이념을 보급하고 접근성 높은 서비스를 제공할 수 있다. 서울의 경우 강북, 강남에 대규모 센터를 하나씩, 25개 자치구에 각각 2개씩 중규모 센터를 지원하고, 동별로 2개의 소규모 센터를 건립하자는 의견이다. 그는 서울시가 센터 유형별로 필요한 인건비와 사업비를 지원할 것을 제안하였다.

박찬오(2010)는 자립생활센터가 개별 장애인의 자립지원에 실질적으로 큰 도움이 되지 못하고 있다는 지적에 대하여 지금까지의 사업이 장애인에게 충분한 만족을 주지 못한 데 기인한다고 진단하였다. 실제로 동일한 사업도 센터마다 내용이 다르고 효과성을 입증하지 보여주지 못하고 있는 현실이다. 따라서 자립생활센터 운영모델을 개발하고 성과를 구체적으로 제시할 수 있는 사업 매뉴얼 제공이 필요한데, 이러한 역할을 담당하기 위해 '중앙자립생활센터'가 필요하다는 주장이다. 그는 중앙센터가 각 센터의 효과적인 운영과 경영기법을 연구하고 개별 사업의 매뉴얼을 개발하며 활동가의 교육과 연수, 신규센터의 인큐베이팅 등 중추적 역할을 담당하는 것으로 제안하였다.

안진환(2011a)은 현재 운영이 잘되는 센터도 회원규모는 100~200명 안팎이고 유능한 활동가 발굴도 쉽지 않으며 재정적으로도 어려운 상황임을 지적하고 이를 타개하기 위

해 서울의 9개 통합 자치구별로 연대모형을 만들 것을 제안하였다. 연대체를 중심으로 자립조합을 구성하고 인근의 지역센터나 권역별 센터를 하나의 네트워크로 묶어 지역사회의 원활한 참여를 위한 발판으로 삼을 수 있다는 것이다. 자립조합은 시민단체처럼 자립생활 활동가들이 회비를 내고 조합원으로 가입하고 조합이 금융사업, 보험사업 등의 수익사업을 실시하여 얻어지는 이익을 분배하는 방식이다. 이러한 방식으로 센터의 소득이 안정화되면 정부보조금에 의존하지 않고 안정적으로 사업수행이 가능하다는 의견이다. 또한 그는 자립생활 정책과 사업개발, 대정부 투쟁과제를 선정하는 등 이슈발굴과 연구기능을 담당할 자립생활 싱크탱크의 필요성도 제기하였다.

5. 종합 요약 및 시사점

이상의 현황 분석을 종합하면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 우선 자립생활센터가 급속하게 증가하고 있음을 확인하였다. 자립생활센터가 급속히 증가한 이유로 정부가 재정지원을 시작하고 자립생활센터가 활동보조지원사업 중개기관 역할을 하면서 수입이 발생한 점을 꼽을 수 있다. 실제로 2005년 보건복지부가 사업비 지원을 시작하고 2007년 활동보조서비스가 제도화되면서 자립생활센터가 더욱 늘어나고 있는 추세이다. 자립생활센터의 증가에 대하여는 우려를 나타내는 의견도 있고 반대로 더 많은 자립생활센터 공급이 필요하다는 의견도 있다.

그러나 양적인 성장과 달리, 자립생활센터의 인력, 시설, 재정 등 기초자원 수준은 매우 열악하다는 것이 확인되었다. 현황자료 분석 결과, 소규모 인력이지만 70% 이상이 장애인으로 구성되고 상근직원이 많은 점은 바람직하지만, 대부분 소규모 시설에서 상담실 등의 프로그램 운영에 필요한 공간을 확보하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 재정적으로도 매우 열악해 특히 정부의 재정지원을 받지 않는 센터는 연간 2천만원 정도의 사업비만 쓰고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 열악한 기초자원으로 자립생활센터가 제대로 운영되고 있는지에 대한 의문이 제기된다. 현장 인터뷰에서도 재정적인 어려움을 가장 많이 지적하고 있다. 정부의 지원을 받는 센터조차도 인건비 부족으로 안정적인 인력확보가 어렵다는 의견이다.

마지막으로 자립생활센터의 사업현황에서 활동보조서비스가 센터의 재원 및 사업의

가장 큰 부분을 차지하게 되면서 기본사업을 전혀 실시하지 않는 센터도 존재하는 등 자립생활센터 본연의 성격과 역할에 부합되지 못하는 점을 확인하였다. 특히 활동보조 지원사업의 중개수수료가 센터의 주요 재원이 되고 있다는 점에서 자립생활센터가 서비스 기관 성격으로 변화하고 있다는 우려가 있다. 이러한 우려는 자립생활센터 현장에서도 지적되는 문제이다. 전체 센터 가운데 제대로 운영되는 곳은 많지 않다는 지적이다. 2010년 자립생활센터 평가결과에서 사업부문의 평가점수는 전년도에 비해 오히려 낮아졌으며 센터 간 편차가 심하다는 점이 확인되었다. 특히 신규센터의 역량이 부족하다는 점이 지적되었다. 소장의 자질이나 운영방식의 민주성에 대한 문제제기도 있었으며, 소통과 네트워크의 연결고리를 끊고 대화하지 못하는 현실에 대해서도 자성의 목소리가 있었다. 자립생활센터 협의체가 분리되어 서로 다른 방식으로 활동을 하고 있으며 일선의 센터들에 대한 지원자 역할을 하기에는 아직 역량이 부족하다는 점도 지적되었다.

이러한 현황 분석을 종합해 보면 우리나라에 자립생활운동이 도입된 지 10여년이 지나면서 양적인 성장은 어느 정도 이루어졌지만 자립생활센터가 실질적인 중증장애인의 자립생활에 도움이 되는 역할을 하고 있는지는 아직은 의문이다. 역량이 부족한 센터들이 여전히 많이 있고 운영방식에도 문제가 있어 개선의 여지가 많은 것으로 평가된다.

Ⅳ 자립생활플라자 설치 필요성

1. 관련 집단 의견수렴

1) 자립생활플라자 필요성에 대한 현장 의견

자립생활센터 소장들은 센터 운영에 어려움이 있으며 도움을 주기 위한 지원기능이 필요하다는 데 대체로 공감하고 있다. 그러나 그러한 기능을 수행하는 방식으로 별도의 조직을 신설하는 문제에 대해서는 필요하다는 의견과 그렇지 않다는 의견이 공존하고 있다.

전반적으로 필요하다는 의견이 인터뷰 대상의 70%에 달한다. 그러나 인터뷰 대상의 50%는 필요하다고 생각하지만 기관의 성격에 대한 우려를 표하였다. 별도의 조직을 만들 필요가 있다고 주장하는 이유는 현재 협의체에서 자립생활센터에 대한 지원기능을 일부 수행하고 있으나 아직은 열악한 수준이며, 매뉴얼 개발, 교육 등이 여러 곳에서 산발적으로 이루어지므로 단일화된 하나의 기구가 필요하다는 것이다.

반면, 반대하는 이유는 협의체에서 이미 자립생활플라자가 구상하는 기능을 수행하고 있으므로 별도의 조직을 설립하기보다 협의체가 이러한 역할을 잘 수행하도록 지원해주는 것이 우선이라는 것이다. 서울시가 주체가 되는 자립생활플라자는 장애인의 욕구와 괴리된 정부의 관리통제기구가 될 가능성이 있다는 우려도 있다. 현재 필요한 것은 이러한 조직이 아니라 협의체들이 교육이나 모임활동을 할 때 사용할 수 있는 공간지원이라는 의견이다. 서울시의회는 지난 4월 14일 '장애인프라자 건립을 위한 토론회'를 개최하였는데, 토론회에서 강당, 숙박시설, 문화시설 등의 기능을 갖춘 장애인문화관 또는 장애인회관 개념의 시설 건립을 요구하였다. 현장에서는 이러한 시설의 지원이 시급하다는 의견이다.

한편, 자립생활플라자가 필요하기는 하나 보다 신중한 접근이 필요하다는 의견도 있다. 현 시점에서는 서울시와 자립생활 현장, 그리고 두 개 협의체 조직의 입장이 각기 다양하기 때문에 충분한 논의과정 없이 조급하게 추진하는 것은 좋지 않다는 것이다. 조급하게 추진하면 반발이 계속되어 결국 자립생활플라자의 위상이 위태로워질 것이므로 충분한 논의과정을 거쳐 점진적으로 추진되어야 함을 강조하기도 한다. 전체 인터뷰 대상자 중 10%가 이러한 의견을 나타냈다.

〈표 4-1〉 자립생활플라자의 필요성에 대한 의견

의견	개소(%)
필요하나 기관 성격에 대한 우려	10(50.0)
매우 필요	2(10.0)
필요하나 시기상조(점진적 논의절차 선행)	2(10.0)
필요 없음	1(5.0)
별다른 의견 없음 (고민해보지 않음)	5(25.0)

2) 전문가 의견

전문가 집단은 현재 자립생활센터 운영에 문제가 있으며 부실한 자립생활센터의 난립도 바람직하지 않기 때문에 바림직한 운영모델을 제시하고 행정・회계 측면을 지원하며 신규센터에 대한 인큐베이팅 기능을 수행하는 등 center for center 기능의 필요성에 동감하고 있다. 특히 자립생활 운영지원뿐 아니라 부실한 자립생활센터의 난립을 막기 위해 관리, 평가, 인증 등의 기능을 수행하는 전담조직이 필요하다는 의견이 많았다.

그러나 자립생활플라자와 같은 별도의 조직을 만들지 말자는 의견도 있었다. 현재 협의체들이 이미 이와 유사한 역할을 하고 있으므로 이들을 지원해 스스로 지원하고 감독할 수 있도록 하자는 의견이다. 미국과 같이 우리보다 자립생활운동이 앞선 곳에서는 공공에서 자립생활센터를 컨트롤하지 않으며 자체 협의체를 통해 자발적으로 이러한 활동이 이루어지고 있다는 것이다. 그러나 우리는 협의체 역량이 아직 미약하고 한자협과 한자연으로 양분되어 두 개의 협의체들을 통해 목적을 달성하기 어렵다는 반론도 있었다.

2. 자립생활센터 지원활동 현황

아직 자립생활센터가 재정적으로 열악할 뿐 아니라 사업이나 운영여건도 충분히 성숙하지 못한 상태이므로 센터 운영을 위한 지원이 필요하다는 의견이 많은 편이다. 이 절에서는 그렇다면 현재는 자립생활센터를 대상으로 어떠한 지원이 이루어지고 있는지를 확인하였다. 자립생활플라자의 역할로 재정지원은 고려하고 있지 않기 때문에 여기서는 재정지원을 제외한 부분에 대하여 검토하였다. 자립생활센터에 대한 재정지원 현황은 Ⅱ장에 정리되어 있다.

1) 서울시의 실무자 교육

서울시는 2010년부터 자립생활센터 실무자 교육을 실시하고 있다. 실무자 교육은 전문기관에 위탁하여 시행해오고 있으며, 교육과정은 자립생활 철학과 원칙 등 장애인복지 일반이론, 동료상담과정 및 활동보조서비스 등 프로그램 교육, 회계처리 및 제안서 작성 등 실무교육으로 구성되어 있다. 교육의 세부 내용은 <표 4-2>와 같다.

〈표 4-2〉 서울시 자립생활센터 실무자 교육

구분	위탁 교육기관	기간	인원	교육과정	특이사항
1차[1]	숭실 대학교	2010년 5월~12월	과정당 40명씩, 총 200여명	1) 탈시설화 교육 2) 재정관리 교육 3) 기본과정(자립생활철학과 원칙, 장애인의 이해) 4) 활동보조서비스 교육 5) 동료지지프로그램 교육 6) 제안서기획 교육	· 서울시에서 처음 시행하는 자립생활센터 종사자 교육 · 장애인의 의견을 적극 수렴하여 교육과정 편성
2차[2]	삼육 대학교	2011년 5월~10월	과정당 50명씩, 총 300여명	1) 동료상담과정 운영 2) 회계 처리 3) 행정 교육 4) 제안서작성 교육	· 서울소재 24개 자립생활센터를 삼육대학교에서 직접 방문해 교육 · 장애인 당사자 상담전문가를 초빙해 동료상담사 육성 및 표준 교재 개발

자료 : 1) http://culturenomicsblog.seoul.go.kr/723
2) http://beminor.com/news/view.html?section=1&category=84&page=1&no=1872

2) 자립생활센터 협의체의 지원활동

(1) 한국장애인자립생활센터협의회 / 서울시장애인자립생활센터협의회

한국장애인자립생활센터협의회(이하 한자협)는 정책위원회, 동료상담위원회, 활동보조서비스위원회, 권익옹호위원회 등 4개의 위원회를 구성하여 위원회별로 사업을 진행하고 있다. 현재 동료상담위원회는 동료상담가 양성교육을 하고 있으며, 센터 운영매뉴얼 개발 작업을 하고 있으나 아직 성과는 미미하다.

전국을 총괄하는 중앙조직은 각 센터 간의 의견조율 중심역할을 담당하고 있고 서울시는 서울시장애인자립생활센터협의회(이하 서자협)가 중앙조직과 별도로 서울 소재 센터들에 대한 지원 사업을 수행하고 있다. 서자협은 한자협과 별도로 자체 위원회가 동료상담가를 양성・파견하고 있으며, 동료상담가 인증에 대해서는 현재 방법 등을 논의 중이다. 또한 신규센터가 설립되면 인접 지역에 있는 서자협 소속 센터가 지원을 하고 있다. 따라서 서자협은 이미 자체적으로 자립생활센터에 대한 지원기능을 하고 있으므로 서울시의 통제기구로서 자립생활플라자 설립은 불필요하다는 의견이다.

(2) 한국장애인자립생활센터총연합회 / 서울장애인자립생활센터총연합회

한국장애인자립생활센터총연합회(이하 한자연)도 2011년부터 동료상담위원회, 활동보조위원회, 보조기구위원회, 자립생활연구소 등 4개의 위원회를 결성하여 활동 중이다. 현재 동료상담위원회는 동료상담 매뉴얼 작업을 하고 있으며, 모든 활동은 한자연 중심으로 이루어지고 서울장애인자립생활센터총연합회(서자연)의 별도 활동은 아직 미미하다. 한자연은 매뉴얼 개발, 조사연구, 신규센터 지원을 하고 있으나 이것으로는 불충분하다고 자평하며, 자립생활플라자와 같은 조직이 필요하다는 의견이다.

또한 한자연은 2009년부터 자립생활대학을 운영하고 있다. 한자연 내부인사 및 외부교수를 초빙해 강사진을 구성하여 매년 30명을 모집해 금요일과 토요일에 각각 2과목씩 교육한다. 강의과목은 장애학개론, 자립생활론, 동료상담론, 장애운동사, 인문학, 사회학, CIL 운영실습, CIL 조직운영론 등이다.

3) 기타

(1) 서울장애인자립생활지원협회

2007년 앞의 두 가지 협의체 조직과 관련 없이 서울에 소재한 비영리민간 자립생활센터가 모여 center for center 개념으로 서울장애인자립생활지원협회를 설립하였다. 협회 부설로 서초자립생활센터, 금천자립생활센터, 체험홈 평화의집이 있으나, 현재는 본래 취지인 center for center 역할을 못하고 있다.

(2) 동료상담가협회

협의체와 무관하게 전국의 동료상담가 30여명이 연대하여 동료상담가협회를 결성하였다. 현재 서울지역 동료상담가 4명이 모여 동료상담 매뉴얼 작업을 하고 있으며, 한자연이나 한자협이 운영하는 동료상담가 양성과정과 연합해서 이를 활용하려는 계획을 하고 있다.

(3) 삼육대학교 자립생활 지도자대학

2003년 삼육대학교는 자립생활 지도자대학이라는 프로그램을 개설하고, 2008년에 서울시 재정지원을 받아 9월부터 12월까지 총 50명을 교육하였다. 교육내용은 자립생활이론, 비영리민간단체의 회원관리, 자립생활센터 모니터링과 평가, 자립생활센터 인사관리, 소그룹 세미나 등이다.

3. 해외사례

관련 여건분석의 일환으로 해외에도 서울시가 구상하는 자립생활플라자와 같은 조직이 있는지, 자립생활센터에 대한 지원이나 관리기능은 누가 담당하고 있는지를 조사하였다.

(1) 일본, 전국장애인자립생활센터협의회(JIL)[5]

전국장애인자립생활센터협의회(JIL)는 일본의 단일한 전국단위 IL센터 협의체로 2005년 기준 회원수가 134개소이다. 우리와 달리 일본은 단일 협의체가 위계에 따라 체계적으로 활동하고 있기 때문에 이 조직을 중심으로 개별 센터에 대한 지원기능이 이루어지고 있다. JIL의 주요 기능은 교육, 정보제공, 교류, 연구 및 정책지원 등이다.

JIL은 자립생활센터를 대상으로 센터의 실무자 교육을 실시하고, 강사를 파견하거나 매뉴얼 발행, 강습회 등을 통해 노하우를 제공하고 있다. 또한 소식지 및 인터넷을 통한 정보제공, 회의개최를 통한 정보교환 및 센터 간의 교류촉진도 도모한다. 1997년 발족한 동료상담위원회는 동료상담 집중강좌 교재를 발간하고 교육을 실시하며 신청자에 한해 3년 주기로 동료상담 인증 심사를 하고 있다. 한편 일반인을 대상으로 홍보 및 계발, 연구 및 정책지원, 권익옹호 활동도 하고 있다.

(2) 미국, National Council on Independent Living(NCIL)[6]

NCIL은 1982년 자생적으로 설립된 IL센터 협의체로 전 미국 IL센터의 대표조직이다. 개별 자립생활센터(Center for Independent Living), 주(州) 자립생활위원회(Statewide Independent Living Council), 그리고 장애인, 기타 유관기관들이 회원으로 가입해 있다. NCIL은 매년 연례회의를 개최하고 권익옹호 활동과 교육 및 훈련, IL NET 프로젝트를 진행하는 등 일본의 JIL과 마찬가지로 자립생활센터를 지원하는 역할을 담당하고 있다.

(3) 미국, Statewide Independent Living Council(SILC)[7]

1992년 재활법이 수정되면서 미국은 주(State)마다 자립생활 관련 업무를 수행하기 위한 위원회(SILC)를 설립할 것을 규정하였다. SILC는 주 정부 재활과(또는 장애인관련과)

---

5) 정훈기, 2001, “일본의 자립생활센터 현황”, 한국장애인자립생활연구회 주최, 자립생활 워크숍 자료집 참조

6) http://ncil.org/

7) http://ncil.org/about/SILCs.html/
http://calsilc.org/
http://misilc.org/

와 함께 자립생활 분야의 주요사항을 결정하는 역할을 수행한다. SILC는 해당 주의 자립생활계획(State Plan for Independent Living)을 수립하고 그 집행을 모니터링하며 자립생활 지원기금의 배분, 기타 자립생활센터에 대한 자문 등도 담당한다. 또한 자립생활과 관련된 공청회, 토론회, 정책회의, 기타 교육 등을 지원하고 조사연구 및 훈련도 실시한다.

SILC는 voting member와 non-voting member로 구성되는데, voting member는 자립생활센터 소장과 장애인 관련 기업이나 기관 대표 등 장애인계를 대표하는 다양한 사람들로 구성되며 주지사가 임명한다. voting member에는 자립생활센터 소장이 반드시 포함되게 되어 있다. non-voting member는 중증장애인 자립생활 관련 분야 공무원으로 구성된다. SILC는 주정부의 공식 위원회로 주정부 재원으로 운영되고 구성원을 주지사가 임명하는 등 정부 주도의 성격을 갖지만 운영은 독립적으로 이루어진다. 캘리포니아주는 SILC를 'state agency'로, 미시간주는 'independent agency'로 명시하고 있다.

(4) 미국, RTC/IL(Research and Training Center on Independent Living)[8]

RTC/IL은 미국 캔사스대학 부설연구소로 구성원의 대부분이 캔사스대 소속 연구진이고 타 대학 및 기관 소속 연구자를 일부 포함하고 있다. RTC/IL은 미 교육부 산하의 국립 장애 및 재활연구협회(NIDRR)로부터 재정지원을 받으며, 자립생활 관련 조사연구 및 결과물 배포가 주요 활동이다.

(5) 미국, ILRU(Independent Living Research Utilization)[9]

ILRU는 미국 텍사스 주 재활병원(The Institute for Rehabilitation and Research)에 소속되어 ILRU Research & Training Center on Independent Living을 운영한다. RTC/IL과 마찬가지로 ILRU는 미 교육부 산하의 국립 장애 및 재활연구협회(NIDRR)로부터 재정지원을 받으며, 자립생활센터, 유관기관과 장애인 개인 및 가족을 대상으로 정보제공, 교육 및 훈련, 조사연구, 기술지원, IL NET 프로젝트 등을 수행하고 있다. IL NET 프로젝트는 1994년 미 교육부(재활서비스집행국 자립생활부)로부터 재정지원을 받아 시작한 프로젝

---

8) http://rtcil.org/

9) http://ilru.org/

트로 ILRU와 NCIL이 공동으로 참여하여 온라인 정보제공, 기술지원, 교육・훈련자료 발간, 원격콘퍼런스, 워크숍 등을 진행하는 사업이다.

4. 자립생활플라자 설치 필요성 분석

이상의 기초자료들을 종합하면 자립생활센터의 운영에 대한 지원기능과 관리・감독 기능을 총괄하는 center for center 역할이 필요하다는 의견이 많은 것으로 보인다. 그러나 이러한 역할을 수행하기 위해서 별도의 자립생활플라자를 건립해야 하는지에 대해서는 찬반의견이 공존하고 있으며 현실적으로도 자립생활플라자 건립에 여러 가지 제약 요인이 남아 있는 것도 사실이다. 따라서 이 절에서는 Ⅲ장의 서울시 자립생활센터 실태와 문제점, 그리고 이 장의 앞부분에서 실시한 여러 기초사항 조사결과를 토대로 자립생활플라자의 건립에 따른 기대효과와 장애요인들을 비교 분석하여 자립생활플라자의 설치 필요성에 대하여 검토하였다.

1) 자립생활플라자 건립에 따른 기대효과

일부 자립생활 진영이 center for center 필요성을 제기하고 서울시도 급속하게 늘어나는 자립생활센터에 대한 대책이 필요하다는 인식하에 자립생활플라자의 설치 논의가 시작되었다. 이처럼 현장에서부터 필요성이 제기된 것과 같이 자립생활플라자가 설치되면 여러 가지 긍정적인 효과가 나타날 것으로 기대된다.

- **안정적인 지원기능**

우선 자립생활센터에 대한 안정적인 지원기능을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 현재도 자립생활센터 협의체를 비롯해 자립생활센터를 위한 지원 프로그램이 운영되는 곳이 부분적으로 있다. 그러나 협의체만 하더라도 재원이나 인력 등 자원이 부족하여 충분한 역할을 하고 있지 못하다는 것이 현장의 평가이다. 따라서 자립생활센터 운영을 지원하는 전담조직으로서 자립생활플라자를 신설함으로써 안정적으로 자립생활센터를 지원할 수 있을 것으로 기대된다. 자립생활플라자는 자립생활센터를 지원하는 별도의 조직

이기 때문에 기관운영을 위해 서울시로부터 재원을 지원받을 수 있고 전담 전문인력을 확보하여 전문적인 업무수행도 가능할 것으로 기대된다.

- **공신력 있는 평가, 관리**

두 번째 기대효과는 자립생활플라자가 공신력 있는 관리기능을 수행할 수 있을 것이라는 점이다. 자립생활플라자의 역할로 지원기능을 강조하고 있기는 하지만 관리기능도 필요하다는 의견도 많다. 평가, 인증과 같은 지도·감독업무는 공신력과 공평성이 필요하다. 자립생활센터 현장 인터뷰에서 한자협이나 한자연과 같은 자립생활센터 협의체가 평가 등의 업무를 맡으면 오히려 객관성을 담보할 수 없다는 의견도 제시되었다. 이러한 점에서 서울시가 설치 주체가 되는 자립생활플라자는 평가, 관리, 인증작업 등에서 객관성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 서울시 입장에서도 자립생활플라자가 자립생활센터 지원 및 관리의 중심 역할을 담당함으로써 행정의 효율성·효과성을 높일 수 있다는 점이 긍정적인 기대효과의 하나이다.

- **궁극적으로 자립생활센터를 포함한 자립생활 전반의 발전에 기여**

자립생활플라자가 담당할 지원업무, 예를 들어 교육, 매뉴얼 개발, 정보제공 등은 서울시가 사업비를 지원하고 있는 센터만을 대상으로 하는 것이 아니다. 따라서 자립생활플라자의 건립은 간접적인 방식으로 전체 자립생활센터에 대한 지원을 확대하는 것과 같다. 앞에서 서울시 자립생활센터의 현황을 분석하고 여러 가지 선행연구를 검토한 것을 종합하면 자립생활센터 운영에 개선되어야 할 여지가 많은 것으로 확인되었다. 따라서 자립생활플라자를 통한 지원 사업은 자립생활센터의 기초역량 강화에 기여할 것이고 이는 궁극적으로 자립생활 전반의 발전으로 이어질 것으로 기대된다.

- **장애인 참여기회 확대**

자립생활플라자 설치를 통해 두 가지 면에서 장애인들의 참여기회가 확대될 것으로 기대된다. 우선 직접적으로 장애인 일자리가 창출될 것으로 기대된다. 자립생활플라자가 설치되면 어떤 운영주체나 운영방식으로 진행되더라도 장애인들이 플라자 운영에 참

여할 필요가 있다. 자립생활센터 직원의 과반수를 장애인으로 구성하는 것과 같이 자립생활플라자의 운영직원도 장애인 당사자가 참여하는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 많은 수는 아니지만 장애인들에게 추가적인 일자리를 제공하는 효과가 있을 것이다.

두 번째로 자립생활플라자가 자립생활 분야의 창구역할을 담당한다면 자립생활 진영을 포함한 장애인들의 의견개진 통로 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 미국의 SILC 사례에서 보면 자립생활센터 소장뿐 아니라 다양한 장애인계 대표들이 위원회 위원으로 참여하고 있다. 뿐만 아니라 자립생활플라자가 자립생활센터를 위한 전담조직이기 때문에 플라자 운영과정에 다양한 경로로 장애인들의 참여와 의견개진 기회가 제공될 것으로 기대된다.

2) 자립생활플라자 건립 장애요인

자립생활플라자 건립을 통해 위와 같은 긍정적인 효과를 기대할 수 있지만, 다른 한편으로는 현실적인 장애요인도 많이 존재하는 것이 사실이다.

• 건립 반대의견

현장과 전문가 의견수렴 과정에서 자립생활플라자 건립 반대의견도 적지 않은 것을 확인할 수 있다. 플라자의 건립을 반대하는 이유로 우선 자립생활센터에 대한 지원기능은 이미 한자협, 한자연 등 협의체에서 하고 있다는 점을 들었다. 장애인 당사자주의를 기본철학으로 발전해온 자립생활운동이기 때문에 자립생활센터에 대한 지원이나 관리도 자립생활 진영에서 자발적으로 진행되어야 한다는 것이다. 서울시가 주체가 되는 플라자는 자립생활센터의 통제기관이 될 가능성이 크기 때문에 반대한다는 의견도 적지 않았다.

두 번째 반대이유는 현재와 같은 논란 속에서 자립생활플라자를 설치하는 것은 오히려 부작용을 초래할 수 있다는 것이다. 서울시, 전문가 집단, 자립생활 진영에서 각기 입장이 다르고 심지어 자립생활 진영 내부의 의견도 통일되지 않고 있기 때문이다. 충분한 논의 과정을 거쳐 합의를 도출하지 않은 상황에서 건립하면 자립생활플라자 건립에 동의하지 않는 자립생활 진영의 반대 내지 비협조로 플라자의 위상이 위태로워질 것이

라는 의견도 있다. 따라서 자립생활플라자는 시간을 갖고 충분한 논의과정을 거쳐 점진적으로 추진하는 것이 좋다는 의견이다.

- **유사기능의 중복**

앞서 살펴본 바와 같이 자립생활플라자가 담당할 것으로 기대되는 기능과 유사한 기능을 수행하는 곳들이 이미 존재한다는 점이다. 가장 대표적인 것이 한자연, 한자협 등 자립생활센터 협의체들이다. 이들의 활동 성과가 크지 않고 아직 역량이 부족하므로 별도의 조직이 필요하다는 의견을 개진하기도 하지만, 협의체가 중심이 되어야 한다는 의견도 많이 있다. 우리보다 자립생활운동이 먼저 발달한 일본이나 미국에서 우리가 구상하는 자립생활플라자와 같은 조직은 찾아보기 어렵다. 이는 일본이나 미국에서는 자립생활센터 협의체가 중심이 되어 지원이나 관리기능도 함께 하고 있기 때문이다. 자립생활은 장애인 당사자주의를 강조하는 이념이다. 따라서 지원이나 관리업무도 자립생활 진영에서 자발적으로 이루어지는 것이 바람직하다는 의견이 많다. 동료상담가협회와 같은 조직은 일부 동료상담가들이 자발적으로 모여 동료상담 매뉴얼 작업을 하고 있는 대표적인 사례이다.

그 외에 서울시도 대학의 자원을 이용해 실무자 교육을 실시하고 있고, 삼육대학교와 같이 자체적으로 프로그램을 운영하는 민간부문도 나타나고 있다. 따라서 별도 조직을 만들기보다 이미 유사한 업무를 수행하는 곳에 사업비를 지원해주는 것이 좋다는 의견이다.

- **별도 조직 신설의 비효율성**

사회복지 분야에서 오랜 숙제는 전달체계의 효율화이다. 특히 민간 복지공급 주체들이 늘어나면서 사회복지 전달체계는 더욱 복잡하고 다원화되고 있다. 서울시는 다양한 복지사업을 추진하고 있지만 자체적인 행정인력이 부족해 여러 사업 영역별로 센터를 신설하고 민간에 위탁 운영하는 사례가 많이 있다. 이러한 현상에 대하여 서울시가 센터의 설치를 남발하고 있다는 비판이 있다.

이들 센터 대부분이 민간에 위탁 운영되고 있지만 제 기능을 수행하지 못하거나 제대

로 관리 감독이 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 예를 들어 서울시그룹홈지원센터나 서울광역자활지원센터는 서울시의 재정지원을 받아 center for center 기능을 담당하는 기관이지만 기능을 제대로 수행하지 못하는 사례이다. 기관의 성격이나 역할이 명확하지 않으며 하부 센터 지원기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

별도 조직의 설치는 비용 면에서도 비효율적이고 재정적으로 불안정할 수 있다는 지적도 있다. 새로운 기관을 신설하면 기관 자체의 운영비까지 필요하기 때문에 기존 자원을 활용하는 것보다 비용 면에서 비효율적인 대안이다. 또한 서울시가 위탁 운영하는 기관이기는 하지만 충분한 재원을 안정적으로 확보할 수 있는지도 여전히 불확실하다. 서울시의 지원을 받는 서울시그룹홈지원센터는 직원이 3명밖에 되지 않아 제 역할을 충분히 수행할 만한 지원을 받지 못하고 있다. 서울광역자활지원센터도 국비를 확보하지 못해 서울시 지원여부도 불투명한 상태이다.

- **자립생활 진영의 분열**

현실적으로 가장 어려운 장애요인은 자립생활 진영의 분열이다. 자립생활플라자를 설립한다면 누가 운영을 맡느냐가 가장 첨예한 문제이다. 이에 대해 자립생활 진영에서는 한자협이나 한자연 등 협의체가 맡아야 한다는 의견이 많지만, 이에 대한 반대의견도 자립생활 진영에서 제기되고 있다. 따라서 자립생활플라자의 건립은 오히려 자립생활 진영의 갈등을 초래하고 궁극적으로 자립생활플라자 운영도 어려울 수 있다는 의견이 있다.

우선 문제가 되는 것은 한자협과 한자연, 그리고 무소속으로 자립생활 진영이 분할되어 자립생활 진영의 대표성 확보가 어렵다는 점이다. 한자연과 한자협이 완전히 통합하기는 쉽지 않지만 자립생활플라자 운영이라는 단일 사안에 대해서는 대화가 가능할 것이라는 의견이 있지만, 이 또한 쉽지 않다는 의견도 적지 않다. 또한 자립생활플라자 운영에 대해서 의견통합을 보고 이들이 공동으로 참여한다 하더라도 두 개 협의체가 완전히 통합하지 않은 상황에서의 공동운영은 언제든지 갈등의 소지가 있다.

두 번째로 한자연, 합자협 등 협의체가 운영을 맡는 것에 반대하는 의견도 적지 않다. 자립생활센터의 상당수는 어느 협의체에도 소속되어 있지 않으며 그들을 대표로 인정하지 않는다는 의견도 있기 때문이다. 현재 서울 소재 55개 센터 중 19개 센터는 어느 협의

체에도 소속되어 있지 않다. 따라서 두 개 협의체가 합의를 한다 하더라도 여전히 제3집단과의 갈등의 소지가 있다. 협의체가 운영을 맡는다면 협의체의 이익 대변기관으로 전락할 가능성이 있다는 견해도 있다. 결과적으로 현재와 같이 의견수렴이 이루어지지 않은 상황에서는 자립생활플라자 운영에 자립생활 진영이 참여해도, 참여하지 않아도 갈등의 소지가 여전히 남아 있음을 알 수 있다.

3) 종합 및 제언

이상에서 자립생활센터의 현황과 문제점, 그리고 다양한 관계집단의 의견을 종합하면 자립생활센터를 지원하고 장기적으로는 평가와 관리기능도 담당하는 역할이 필요하다는 데는 의견수렴이 이루어진 것으로 보인다. 그러나 이러한 역할을 수행하기 위해 자립생활플라자라는 별도의 조직을 신설하는데 대해서는 찬반의 논란이 있고, 기대효과와 현실적인 장애요인도 공존하는 것을 확인하였다.

이러한 분석들을 종합할 때 현 시점에서 서둘러 자립생활플라자를 건립하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 현 상태에서 자립생활플라자의 설치는 오히려 부정적인 결과를 초래하고 운영이 원활하게 이루어지지 못할 가능성이 크다. 따라서 시간을 갖고 더 많은 논의 과정을 거쳐 공감대 형성, 사회적 합의를 도출하는 것이 우선 필요하다. 이를 위해 서울시는 논의의 장을 마련하고 중재자 역할을 담당할 필요가 있다. 논의 과정에는 자립생활 진영뿐 아니라 범 장애인계가 참여하고, 전문가와 서울시, 그리고 서울시의회도 함께 참여하는 것이 바람직하다.

V 자립생활플라자 운영방안

자립생활플라자의 설치에 대한 찬반의견이 다양하고, 자립생활센터 현장의 여건도 복잡한 상황이기 때문에 현 시점에서 자립생활플라자 설치를 서두를 필요가 없다고 판단된다. 이 장에서는 설치 필요성의 논의와 별개로 장기적으로 자립생활플라자가 설치된다면 그 운영방안은 어떻게 할 것인가에 대하여 논의하였다.

1. 관련 집단 의견수렴

1) 자립생활센터 현장 의견

(1) 역할 및 기능

자립생활센터 소장들은 자립생활플라자가 만들어진다면 대부분 자립생활센터에 대한 지원기능을 담당해야 한다고 생각한다. 자립생활플라자가 자립생활센터의 수준 차이를 고려한 다양한 교육 프로그램을 개발하거나 신규센터에 대한 체계적인 인큐베이팅, 개별센터의 융통성을 보장할 수 있는 가이드북 수준의 운영매뉴얼 개발 및 보급 등을 해야 한다는 것이다. 전체 인터뷰 대상의 90%가 이러한 지원기능이 필요하다고 응답하였다.

그러나 55% 정도는 평가·감독과 같은 관리기능을 담당할 수 있다는 의견도 있다. 현재 자립생활센터의 평가체계는 센터의 특성을 고려하지 않고 복지관 모델을 적용하고 있으므로 질적 평가를 포함하여 자립생활센터의 성격에 부합하는 평가지표를 재구성할 필요가 있다. 소장들은 자립생활플라자가 이러한 평가기준을 수립할 뿐 아니라 실제 평가를 수행할 수도 있다고 생각하는 것이다.

자립생활센터에 대한 인증기능은 일부가 찬성하지만 센터의 성장을 저해할 수 있다는 우려가 더 많다. 현재 검증되지 않은 자립생활센터가 난립하고 있는 상황이므로 자립생활플라자가 센터의 기준을 명확히 설정하고 인증하는 역할을 담당할 수 있지만 자칫 센터를 통제하거나 자립생활센터 현장의 성장을 저해할 가능성 또한 배제할 수 없다.

자립생활플라자가 장애 전반에 대한 조사연구를 수행함으로써 거시적・장기적 관점에서 지역사회 자립생활 기반을 조성하고 지원해야 한다는 의견도 있다. 현재까지 자립생활센터 현황에 대한 실태조사도 이루어진 바 없으므로, 우리나라 실정에 맞는 자립생활모델, 동료상담모델, 자립생활훈련프로그램 개발 등도 필요하다. 나아가 장애인 주거문제, 장애인 정책 등 폭넓은 영역에서 조사연구 및 정책개발도 이루어져야 한다.

〈표 5-1〉 자립생활플라자의 기능에 대한 의견(복수응답)

의견	개소(%)
센터 지원 (매뉴얼, 교육, 인큐베이팅)	18(90.0)
센터 평가・감독・관리	11(55.0)
센터 인증	5(25.0)
장애 전반에 대한 조사연구	5(25.0)
하드웨어 반드시 필요	3(15.0)

(2) 운영방식

대부분의 인터뷰 대상자들이 자립생활플라자가 만들어진다면 자립생활 진영이 운영주체로 참여해야 한다는 점을 강조한다. 자립생활 이념은 장애인당사자주의가 기반이기 때문에 장애인 당사자의 욕구를 반영하려면 자립생활 진영의 참여가 필수적이기 때문이다.

실질적인 운영을 누가 맡아야 하는가에 대해서는 다양한 의견이 있다. 우선 자립생활 진영이 단독으로 맡아야 한다는 의견이 35%이다. 특히 한자협과 한자연이 운영의 중심이 되어야 한다는 의견도 있다. 그러나 현재 자립생활센터가 이념과 운동방식의 차이로 두 개의 협의체로 분리되어 있기 때문에 두 협의체가 어떻게 합의하여 운영을 맡을 것인가에 대해서는 회의적인 부분도 있다. 이 문제에 대해서는 두 협의체가 큰 차이점이 없으므로 자립생활플라자와 같은 일정 사안에 관하여는 상호 합의가 가능하다고 보는 의견(65%)이 대부분이나, 일부는 두 협의체가 서로 연합할 수 없다고 생각한다(10%). 두

협의체의 의견이 다르고 내부에서도 세부적인 의견차이가 있으므로 합의 도출을 위한 충분한 논의 시간이 필요할 것이라는 의견도 있다.

반면, 협의체 중심의 운영에 대한 반대 의견도 존재한다. 이들은 협의체를 자립생활센터의 대표 기구로 인정하지 않으며, 협의체에 소속되지 않은 센터들의 의견도 수렴해야 한다고 주장한다. 즉 협의체가 운영을 맡는 것에 반대하며 자립생활 진영이 아니라 서울시나 전문가 집단이 운영주체가 되어야 한다는 의견이다(인터뷰 대상의 10%). 현재 서울 소재 55개 센터 중 19개소는 어느 협의체에도 소속되어 있지 않으며, 이들이 연합해 목소리를 내고자 준비 중이라고 한다.

마지막으로 자립생활 진영이 단독으로 운영하는 것이 어렵다면 전문가 집단과 자립생활 진영이 공동으로 운영하고 역할과 권한을 배분해 소통하는 체제도 고려할 수 있다고 보고 있다. 공동운영 방식이 좋다는 의견이 40%로 가장 많았다. 그러나 운영방식에 대해서 지금 결정하기보다 더 많은 논의절차를 거쳐 신중하게 결정해야 한다는 응답도 10%에 달했다.

〈표 5-2〉 자립생활플라자의 운영방식에 대한 의견

운영방식	개소(%)	두 협의체의 합의가능성	개소(%)
자립생활진영, 전문기관과 공동운영	8(40.0)	큰 차이점 없으므로 합의 무난함	7(35.0)
자립생활진영 단독운영	7(35.0)	특정사안(플라자)에 한해 합의 가능	6(30.0)
제3집단 단독운영(객관, 독립적 평가 담보)	2(10.0)	합의 어려움	2(10.0)
논의절차를 거쳐 결정	2(10.0)	별다른 의견 없음	5(25.0)
별다른 의견 없음	1(5.0)	-	-

2) 전문가 의견

현장 종사자의 의견과 마찬가지로 전문가 집단도 자립생활센터에 대한 지원 기능이 가장 필요하다고 생각한다. 자립생활센터도 운동 수준에서 한 단계 성숙되고 발전된 형태로 나가기 위해서는 바람직한 운영모델의 제시, 행정・회계 측면의 지원, 그리고 신규센터 인큐베이팅 기능 등이 필요하다는 것이다.

그렇지만 지원뿐 아니라 관리기능도 필요하다는 의견도 많았다. 현재와 같이 자립생활센터가 난립하는 것은 바람직하지 않으며 적절한 관리가 필요하다는 것이다. 자립생활센터의 난립은 정부가 사업비를 지원하기 시작하고 활동보조지원사업을 통한 수입에 대한 기대에서 연유하기 때문에 정부는 지원대상의 기준, 활동보조사업 중개기관 선정기준을 명확하게 만들 필요가 있다는 의견이다. 또한 이들은 장기적으로는 인증제도를 도입하여 자립생활센터가 본연의 목적에 부합하게 운영되도록 유도해야 한다고 지적한다. 자립생활센터의 책임성을 강조하는 의견도 있다. 정부예산이 들어간 부분에 대해서는 철저한 감독이 필요하고, 그에 앞서 지원대상의 선정기준이 합리적으로 마련되어야 한다는 의견이 있다. 그러나 전반적으로는 관리・감독 보다는 지원 기능이 우선되어야 한다는 의견이다.

지원기능 또는 관리기능을 담당하기 위해서는 전문성 확보가 필요하기 때문에 서울시복지재단이나 대학과 같은 전문기관에서 이러한 역할을 담당하는 것이 좋다는 의견이 많다. 그러나 실제 운영과정에는 장애인 당사자의 참여가 필요함도 함께 강조된다. 직원구성에 장애인을 포함하거나 운영위원회에 자립생활센터 협의체 등 다양한 장애인 대표가 참여하고 위원회가 실질적인 헤드역할을 하는 것도 대안이 될 수 있다는 의견이다.

자립생활플라자와 같은 별도의 조직을 만들지 말자는 의견도 있으나 이에 대해 우리는 협의체 역량이 아직 미약하고 한자협과 한자연으로 양분되어 두 개의 협의체들을 통해서는 목적을 달성하기 어렵다는 반론도 있다. 양분되어 있는 한자연과 한자협이 통합하여 참여하면 바람직하지만 현실적으로 이들 두 개 조직의 통합이 쉽지 않다고 보고 있는 것이다. 두 협의체가 합의하지 않고 어느 한 협의체만 참여하는 형태는 안 된다는 의견이 다수이다.

마지막으로 두 가지 의견에 대한 절충안으로 자립생활 진영과 전문가로 구성된 컨소시엄 형태도 고려해볼 수 있다는 의견이 있다. 그러나 이 경우에도 여전히 자립생활 진영을 누가 대표하느냐의 문제가 있으며, 두 협의체가 완전 합의하지 않는 한 컨소시엄 구성 가능성이 낮다는 의견이 있다.

기타사항으로 자립생활센터 현장에서 요구하는 장애인문화관과 같은 하드웨어 지원도 필요하다는 의견이 있다. 일본에는 자립생활에 필요한 종합 지원시설로 IL Plaza가 있다. 일본의 IL Plaza는 상담, 교육, 연구 및 정보제공 기능부터 자립생활 체험홈 운영,

보장구나 주택개조 등 다양한 전시기능까지 종합적인 기능을 수행하는 곳이다. 서울시가 먼저 이러한 시설을 건립하고 여기에 center for center 기능을 넣으면 장애인계의 수용 가능성이 높을 것이라는 견해이다.

마지막으로 '자립생활플라자'라는 용어는 서울시의회 토론회에서 제안된 시설개념의 '장애인프라자'와 혼돈이 되므로 예를 들어 자립생활지원센터, 자립생활Hub 등 대체용어가 필요하다는 의견도 나온다.

2. (가칭) 자립생활플라자 운영방안

1) 기능 및 역할

앞서 검토한 내용들을 토대로 자립생활센터의 발전을 위해 필요한 기능들을 정리하면 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 자립생활센터 발전을 위해 필요한 사업

구분	사업
기초사업	• 기초연구 : 실태조사, 우수사례 발굴, 정책개발 • 정보제공 : 자립생활 정보 HUB • 센터 간 교류사업
운영지원	• 매뉴얼 개발 및 보급 - 운영지침 및 매뉴얼 - 사업진행 매뉴얼 - 서비스 최소기준 - 동료상담 & 교육 매뉴얼 • 교육 - 직원교육 - 동료상담가 양성 • 컨설팅 - 신규센터 인큐베이팅 - 기존센터 컨설팅
관리・감독	• 평가기준 개발 및 평가 • 센터 운영기준 개발 및 인증 • 센터 지원기준 개발 및 선정 • 동료상담가 인증

<표 5-3>에 제시된 바와 같이 플라자가 담당할 수 있는 기능은 ① 기초사업, ② 운영지원, ③ 관리·감독으로 구분할 수 있다. 기초사업은 자립생활에 관한 정보허브로서의 역할, 센터 간 교류활동의 중심, 그리고 각종 기초연구 등을 포함한다. 이들 기초사업은 현장에서도 필요성을 인정하는 부분이고 자립생활 전반에 대한 지원기능으로 볼 수 있다. 두 번째 주요 기능인 운영지원 사업에는 센터의 운영이나 프로그램 진행에 도움이 되는 매뉴얼 개발과 보급, 실무자 교육이나 동료상담가 양성과 같은 교육・훈련, 그리고 센터 운영에 대한 컨설팅 기능이 포함된다. 운영지원 사업을 실시하는 것에 대해서 자립생활 진영도 큰 이견이 없을 것으로 보인다. 다만 매뉴얼 개발 등에서 지나치게 획일적인 적용보다는 개별센터의 융통성을 일부 보장할 수 있는 가이드북 수준이어야 한다는 의견도 있다.

마지막으로 자립생활플라자가 관리・감독 기능을 담당하는 문제에 대해서는 찬반논의가 있지만, 궁극적으로는 플라자가 담당하는 것이 필요하다고 판단된다. 우선 평가 부분은 이미 서울시(서울시복지재단)에서 실시하고 있다. 따라서 자립생활플라자가 평가를 담당하는 것은 새로운 사업이 아니며 단지 평가주체를 플라자로 전환하는 문제이다. 자립생활플라자 운영에 자립생활 진영이 참여하고 플라자가 평가지표 개선연구를 수행한다면, 자립생활센터 입장에서도 현재와 같이 서울시복지재단이 평가를 담당하는 것보다 오히려 나은 대안이라고 판단된다.

현재 자립생활센터가 난립하는 원인 중 하나가 정부의 재정지원이다. 서울시는 현재 1구 1센터 지원을 원칙으로 하고 있으나, 앞으로는 지원대상 센터 선정기준을 합리적으로 개선하여 적용해야 한다. 이러한 기능도 자립생활플라자가 담당해야 할 역할이다. 또한 동료상담가 교육, 센터의 부실운영 사례 등이 문제로 지적되고 있어 동료상담가 인증, 센터 운영기준 개발 및 인증사업도 필요성이 제기되고 있다. 그러나 이에 대한 반대의견도 만만치 않은 상황이기 때문에 이 부분은 좀 더 논의가 필요한 사항이다.

그러나 궁극적으로는 인증 사업도 자립생활플라자가 담당할 필요가 있다고 판단된다. 자립생활센터의 발전을 위해 센터운영 매뉴얼을 보급하는 등의 지원업무도 중요하지만, 각종 매뉴얼을 만들어 배포하고 교육을 실시하여도 각 센터에서 실제로 이에 따라 운영이 이루어지고 있는지 확인하지 않는다면 자립생활센터의 질적 개선을 기대하기 어렵다. 현재 자립생활센터 평가는 서울시의 재정지원을 받는 곳만 대상으로 하고 있기 때문

에 궁극적으로는 전체 자립생활센터를 대상으로 하는 인증제도 도입이 필요하다고 생각된다. 다만 기준이나 방법 등 현실적인 문제에 대해서는 시간을 갖고 논의하는 과정이 필요할 것이다.

자립생활 현장에서는 자립생활플라자가 어떤 성격의 기관이 될 것인가에 대하여 염려의 목소리가 있다. 서울시가 설치 주체이므로 자립생활센터의 통제기관이 될 가능성이 있다는 의견과 지원기관 성격으로 가야 한다는 의견이 대세이다. 반면에 전문가 집단은 센터의 난립과 운영상 문제로 지원뿐 아니라 관리기능도 필요하다는 입장이고 서울시는 세금이 투입된 사업에 대한 책임성(accountability)을 강조하며 관리・감독이 필요하다는 입장이다.

자립생활플라자가 건립된다면 담당해야 할 역할과 기능은 매우 다양하다. 그러나 서울시의 지원규모에 따라 플라자가 수행할 수 있는 역량이 달라지므로 사업 우선순위를 판단할 필요가 있다. 자립생활플라자 설치 초기에는 기초사업부터 시작하여 운영지원사업으로 확대하는 것이 바람직하다. 관리・감독사업은 사업 수행에 앞서 논의과정과 합의가 필요하기 때문에 자립생활플라자의 운영이 어느 정도 자리를 잡은 후에 점진적으로 기능을 확대하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2) 운영의 기본원칙

자립생활플라자가 설치・운영된다면 다음과 같은 운영원칙을 적용하는 것이 바람직하다.

첫째, 장애인 당사자 참여원칙이 적용되어야 한다. 자립생활플라자는 자립생활센터의 발전을 목적으로 한다. 따라서 플라자 운영에 자립생활 진영이 참여하여 당사자 의견이 반영되도록 해야 한다.

둘째, 대표성 확보가 필요하다. 당사자 참여원칙을 충족하기 위해서는 자립생활 진영 전체를 대표할 수 있어야 한다. 한자연이나 한자협은 물론 어느 협의체에도 소속되지 않은 자립생활센터의 대표성도 보장되어야 한다. 모든 중증장애인이 자립생활운동 또는 자립생활센터에 참여하는 것은 아니다. 따라서 자립생활센터에서 활동하지 않는 중증장애인에 대한 참여기회도 개방되어야 한다.

셋째, 전문성 확보가 필요하다. 앞서 자립생활플라자가 담당해야 할 기능들을 정리하였다. 이러한 기능을 수행하기 위해서는 자립생활 관련분야의 전문성이 필요하다. 따라서 자립생활플라자의 운영주체는 장애인복지, 자립생활에 관한 전문성을 갖춘 기관이어야 하고, 직원 및 운영위원회 구성원도 전문가로 구성하도록 한다. 한편 비장애인 전문가의 참여를 배제하지 않아야 한다. 장애인의 참여를 보장하지만 이것이 100% 장애인으로 구성함을 의미하지는 않는다. 자립생활센터에도 비장애인이 참여하는 것과 같이 장애인복지와 자립생활 분야에 전문성을 갖춘 비장애인의 참여도 필요하다.

마지막으로 독립성 확보가 필요하다. 우선 서울시로부터 독립성이 필요하다. 자립생활플라자가 서울시의 재정지원으로 운영된다 하더라도 의사결정에서 독립성이 확보되도록 한다. 미국의 SILC는 주정부 위원회로서 위원회 구성원을 주지사가 임명하고 주정부의 재정지원을 받지만 운영에서는 철저한 독립성이 보장된다. 다만 서울시는 자립생활플라자의 운영위원회의 구성원으로서 플라자 운영에 참여하고 회계에 대한 지도・감독 권한을 가질 수 있도록 한다. 독립성 확보는 자립생활센터 현장으로부터의 독립성도 포함한다. 한자협이나 한자연과 같은 협의체 조직의 이익을 대변하거나 특정 진영의 의견을 반영하는 조직이 되어서는 안될 것이다.

3) 조직구성

자립생활플라자의 의사결정 기구로 운영위원회를 둔다. 이는 다양한 관계집단의 참여를 통해 자립생활플라자 운영의 대표성과 객관성을 확보하는 데 의의가 있다. 운영위원회의 구성원은 자립생활 진영 대표, 장애인복지계 대표, 서울시의원, 학계 전문가, 서울시 등 각계에서 참여하도록 한다. 미국의 SILC도 장애인 당사자는 물론 장애인 관련 기업, 관련기관, 그리고 공무원 등 다양한 대표자로 구성되어 있다.

자립생활플라자의 직원 규모는 서울시의 재정지원 규모에 따라 결정될 것이기 때문에 여기서는 구성원의 성격에 대하여만 언급하고자 한다. 우선 자립생활플라자의 소장은 전문성을 갖춘 장애인으로 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 소장의 자격요건으로는 최소한의 학력기준과 함께 일정기간 장애인 복지 또는 자립생활 분야의 실무경력을 보유한 사회복지 전문가로 한다.

운영직원은 장애인과 비장애인으로 구성한다. 소장과 마찬가지로 운영직원도 전문성 측면에서 자격요건을 충족해야 한다. 장애인 직원에게 장애는 필요조건이지 충분조건이 될 수는 없다. 경험(경력)은 반드시 자립생활 활동가일 필요는 없으며 전반적인 장애인 복지 분야 경력도 인정할 필요가 있다고 생각된다.

4) 운영주체

자립생활플라자를 설치하는 경우 서울시가 직접 운영하기에는 어려움이 있다. 서울시가 직접 운영하기 위해서는 서울시 장애인복지과 내에서 이러한 기능을 담당하거나 하부의 직영조직을 만들어야 하는데, 현재 서울시 인력구성으로 보아 장애인복지과에서 직접 수행하기에는 어려움이 많다. 결과적으로 자립생활플라자를 만든다면 외부기관에 위탁 운영하는 것이 유일한 대안이다.

이 경우 자립생활플라자 운영을 누가 맡을 것인가 하는 것이 가장 첨예한 문제이다. 운영을 맡을 수 있는 주체는 여러 가지 형태가 가능하다. 현재 가능한 대안으로 세 가지 방식이 제안되고 있다. 첫 번째 대안은 장애인 진영이 운영주체가 되는 것이고, 두 번째 대안은 전문조직이 운영을 담당하는 것이다. 그리고 마지막 대안은 1안과 2안의 절충안으로 자립생활 진영과 전문조직의 컨소시엄이 운영주체가 되는 것이다. 그러나 각각의 대안은 모두 장단점이 있고 찬반 의견이 다양하다. 이 연구에서는 향후 최종 결정을 위한 기초자료를 제공하는 데 목적을 두고 대안별 장단점을 비교 분석하는 수준에서 제안하고자 한다.

(1) 제1안 : 장애인 진영

장애인 진영이 자립생활플라자를 맡아 운영한다면 장애인 당사자 참여가 보장되어 자립생활 진영의 동의를 얻기 쉬운 장점이 있다. 그러나 장애인 진영을 어디까지 포함할 것인가에 이견이 있을 수 있다. 우선 자립생활 진영은 자립생활센터 당사자 참여를 희망하지만 자립생활 진영의 분열로 누가 대표로 참여하느냐가 문제이다. 더구나 자립생활 진영에 대한 서울시와 전문가들의 신뢰도가 높지 않고 아직 역량도 부족하다는 것이다. 자립생활 진영이 운영을 맡으면 협의체의 이익을 대변하는 기구로 전락할 가능성이 있고, 평가, 인증 등에서 오히려 객관성이 없을 것이라는 우려도 일부 자립생활 현장에서 나오고 있는 것이 현실이다.

장애인 진영이 운영을 맡는 방안 내에서도 다음과 같이 3가지 대안이 있을 수 있다. 대안별 장점과 단점은 다음과 같다.

- **1-1안) : 한자협(서울지부), 한자연(서울지부) 중 한 단체가 맡는 경우**

첫 번째 대안은 한자협과 한자연 중 어느 한 단체가 운영을 맡는 방법이다. 그러나 한자협은 비영리민간단체로 정부가 출연한 센터를 수탁 운영할 자격이 없다. 반면에 한자연은 사단법인으로 수탁 운영이 가능하지만, 이 경우 한자협의 반발이 예상된다. 또한 어느 한쪽 협의체가 운영을 맡더라도 협의체에 가입하지 않거나, 협의체를 대표기관으로 인정하지 않는 제3진영이 있어 여전히 반발 소지가 있다.

- **1-2안) : 한자협(서울지부), 한자연(서울지부) 공동 운영**

두 번째 대안은 한자협과 한자연이 공동 운영하는 방식이다. 그러나 현재 두 개 협의체의 완전한 합의를 기대하기 어려운 상황이다. 자립생활센터 진영에서는 완전 통합은 아니지만 자립생활플라자 사안에 대해서는 대화가 가능하다는 입장이지만 합의 노력을 시작하더라도 장기간 소요될 것으로 전망된다. 또한 일단 공동 운영을 시작한다 하더라도 협의체의 기본 이념과 운동방식이 다르기 때문에 운영 과정에서 갈등이 발생할 소지가 여전히 남아 있다는 점도 한계이다.

- **1-3안) : 장애인 복지사업을 하는 사회복지법인 운영**

세 번째 대안은 사회복지법인에게 운영을 맡기는 것이다. 사회복지법인은 장애인복지 분야에 전문성이 있으며, 조직의 인력이나 재정 면에서 비교적 안정적인 장점이 있다. 그러나 장애인 당사자주의, 특히 자립생활센터 중심 당사자주의를 강조하는 자립생활 진영의 반발 가능성이 있다는 것이 한계이다.

〈표 5-4〉 장애인 진영 운영대안별 장단점 비교

대안	운영주체	장점	한계
1-1안	한자협 or 한자연	• 당사자주의에 부합 • IL진영 협조 용이	• 한자협은 비영리민간단체로 수탁자격 미달 • 어느 한 진영에서 운영 시 다른 진영 반발 소지
1-2안	한자협 한자연 공동운영	• 당사자주의에 부합 • IL진영 협조 용이 • IL진영 대표성 확보	• 두 협의체의 합의에 어려움 • 공동운영 과정에서 갈등 발생 가능 • 여전히 제3진영의 반발 소지
1-3안	사회복지 법인	• 전문성 • 인력, 재정 안정성	• IL진영에서 당사자 진영으로 인정하지 않을 가능성

(2) 제2안 : 전문조직

자립생활플라자가 담당해야 할 기능을 생각할 때 전문가의 참여가 필요하다. 따라서 자립생활 분야에 전문성이 있는 전문기관에 위탁 운영하는 것이 가능한 대안이 될 수 있다. 그러나 자립생활 진영은 장애인 당사자 참여원칙을 강조하면 반대 입장을 보이고 있다. 자립생활플라자는 서울시가 별도의 인건비와 사업비를 지원할 예정이기 때문에 플라자 운영을 위해서는 신규로 조직을 만들어야 한다. 비장애인계 전문조직이 운영주체가 되더라도 운영위원회 및 직원 구성에 장애인이 참여하도록 한다면 장애인 당사자 참여원칙은 충족할 수 있을 것으로 보인다.

자립생활플라자를 수탁 운영할 수 있는 전문조직으로는 서울시복지재단, 한국장애인개발원, 그리고 대학 등이 있다. 각각의 대안별로 장단점을 비교하면 아래와 같다.

• 2-1안) 서울시복지재단

서울시복지재단은 서울시 출연기관으로 공신력을 확보하고 있으며, 이미 서울시의 다양한 복지사업을 지원하기 위한 기반을 갖추고 있다. 우선 서울시복지재단은 현재도 자립생활센터 모니터링 및 평가 사업을 실시하고 있고, 재단 내에서 생활시설 장애인을 위한 전환서비스 센터, 통합서비스 중심역할을 담당하는 그물망 복지센터도 운영하고 있어 서울시 자립생활 관련 업무에 가장 전문적인 기관이라고 할 수 있다.

또한 서울시복지재단의 기본적인 기관 역할로 사회복지 종사자에 대한 교육, 각종 복지시설 운영의 컨설팅 등 자립생활플라자가 수행해야 할 기능들을 이미 수행하고 있어

자립생활플라자 운영이 용이할 것으로 판단된다. 자립생활플라자 조직을 신설하는 과정에서 기존의 재단 인력과 행정지원이 가능하다는 점도 장점이다. 그러나 서울시 출연기관이라는 것이 오히려 단점이 될 수도 있다. 서울시의 재정지원을 받기 때문에 서울시의 요구에 따를 가능성도 없지 않기 때문이다.

- **2-2안) 한국장애인개발원**

한국장애인개발원은 중앙정부 출연기관으로 서울시복지재단과 마찬가지로 공신력있는 기관이라는 점이 장점이다. 또한 기관 자체가 장애인복지 증진을 목표로 설립된 기관이기 때문에 장애인 복지를 위한 연구, 교육, 평가 등 전문성을 확보하고 있고, 자립생활플라자 신설 시 지원 가능한 행정력을 갖추고 있다는 점도 장점이다. 그러나 중앙정부 조직이기 때문에 서울시 복지사업이나 자립생활센터 활동에 대한 이해도가 서울시복지재단에 비해 낮은 편으로 평가된다.

- **2-3안) 대학**

이 대안은 자립생활 분야에 대한 전문성을 갖춘 대학에 위탁 운영하는 방식으로 전문성 확보 차원에서 유리하지만, 국내에 자립생활 분야를 전문적으로 다루는 대학이 많지 않다는 것이 한계이다. 또한 대학 내에 자립생활 분야를 연구하는 기관이 있는 곳은 없기 때문에 대학에게 운영을 맡기는 경우 실질적으로는 자립생활 분야를 전공한 교수 개인에게 운영을 맡기는 것과 같다. 이 경우 객관적이고 공신력있는 운영을 담보하기 어려울 것으로 보이며, 자립생활플라자를 설치하는 준비단계는 물론 운영과정에서 학교의 행정적 지원을 받기 어려울 것으로 보인다.

(3) 제3안 : 자립생활 진영과 전문조직 컨소시엄

세 번째 대안은 자립생활 진영과 전문조직이 컨소시엄 형태로 공동운영하는 방식이다. 자립생활 진영의 참여를 보장해야 한다는 주장과 전문성을 확보해야 한다는 주장이 대립하고 있는데 이에 대한 절충안이라고 할 수 있다.

이 대안은 자립생활 진영의 참여를 보장하고 동시에 전문성을 모두 담보한다는 장점

이 있지만 현실적으로 실행하기에 어려움이 있다. 우선 컨소시엄 형태로 참여한다 하더라도 자립생활 진영에서 누가 대표로 참여하느냐는 문제가 있다. 이는 앞서 제1안에서 검토한 것과 동일한 문제이다. 또한 컨소시엄에 참여할 전문가 집단이 제한적이라는 문제도 있다. 서울시복지재단이나 한국장애인개발원은 정부출연기관이므로 민간조직과 함께 컨소시엄을 구성해서 정부사업에 공모할 수 없는 형태이다. 결과적으로 자립생활 진영과 대학의 컨소시엄 정도로 대안이 제한적이라는 한계가 있다. 또한 두 개의 서로 다른 조직을 함께 운영하게 되면서 운영과정에 혼란이 발생하고 능률성이 저하될 가능성도 존재한다.

〈표 5-5〉 전문조직 및 컨소시엄 운영대안별 장단점 비교

대안	운영주체	장점	한계
2-1안	서울시 복지재단	• 서울시 출연기관으로 공신력 확보 • 자립생활센터 평가 수행 • 장애인복지 관련사업 수행 • 연구, 교육, 컨설팅 등 유사기능 수행 • 조직신설을 지원할 행정자원	• 서울시 출연기관으로 서울시에 종속 가능성
2-2안	한국 장애인 개발원	• 중앙정부 출연기관으로 공신력 확보 • 장애인관련 연구, 평가, 교육 등 수행 • 조직신설을 지원할 행정자원	• 중앙정부 기관으로 서울시에 대한 이해가 상대적으로 부족
2-3안	대학	• 전문성	• 실질적으로 교수 개인에게 위탁 • 학교차원 지원 한계
3안	컨소시엄	• IL진영의 참여보장 • 전문성 확보	• IL진영 대표성은 여전히 논란 • 참여가능한 전문가 집단은 대학뿐 • 여러 주체의 참여로 운영의 능률성 저하 가능성

3. 결론 및 제언

자립생활플라자의 설치 및 운영에 대해서는 다양한 의견이 대립하고 있다. 다양한 의견들은 어느 한 진영의 의견이 옳고 그름이 아니라 각각의 장단점이 있을 뿐이라고 생각된다. 결국 자립생활플라자의 설치 문제는 이상에서 논의된 여러 가지 사항을 참조하여 사업의 주체가 되는 서울시와 서울시의회가 함께 종합적으로 판단해야 할 사항이다.

그러나 자립생활플라자의 설치 및 운영방안에 대해서는 다시 한번 신중하고 단계적인 추진을 제안한다. 다양한 의견이 제시되고 이해 관계도 첨예하기 때문에 너무 서둘러 결정하는 것은 오히려 부작용을 초래할 수 있기 때문이다. 더 많은 시간을 들여 충분히 논의하고 공감대를 형성하는 일이 선결과제라고 생각된다. 이 과정에서 서울시는 사회적 합의 도출을 위한 장을 마련하고 조정자 역할을 담당해야 할 것이다.

자립생활플라자가 설치된다면 논란이 적은 사업영역부터 시작하여 점진적으로 기능을 확대하는 것이 바람직하고 중증장애인 당사자의 참여는 보장되어야 한다고 생각된다. 일부 자립생활 진영 중심으로 운영되는 것은 경계해야 할 사항이다. 일부 자립생활 진영에 치우친 결론은 자립생활 현장의 갈등만 초래하고 오히려 자립생활 운동의 발전에 장애요인이 될 수도 있기 때문이다. 자립생활 진영뿐 아니라 다른 장애인 대표자 집단들의 참여도 보장되어야 한다.

마지막으로 자립생활 진영의 자정노력과 역량강화 노력 또한 필요하다. 현장에서조차 제대로 운영되는 자립생활센터가 많지 않다는 의견이 있고, 자립생활센터 협의체도 제 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다. 자립생활 진영의 역량 부족, 두 개 협의체로 분리된 현장 등 해결해야 할 과제가 많으며, 이러한 이유로 서울시나 전문가 집단에서 자립생활 진영에 대한 신뢰도가 높지 않은 실정이다.

이러한 배경에서 자립생활플라자와 같은 조직의 필요성이 제기되기는 하였지만, 이러한 외부적 요소를 작용하기에 앞서 자립생활 진영 스스로의 개선노력이 필요하다고 생각된다. 이제 자립생활운동이 우리나라에 도입된 지 10여년이 넘어선 시점에서 자립생활 활동가들의 역량을 키우는 노력이 필요하다. 단순히 자립생활 현장의 경력뿐 아니라 보다 이론적, 전문적으로 재무장하려는 노력이 필요하다고 생각된다. 자립생활이 처음 시작된 미국에서는 자립생활센터 활동가 대부분이 전문분야 정규 학위를 가진 전문가라

고 한다. 장기적으로 자립생활 진영은 운동기관 성격에서 한 단계 발전해야 할 것으로 보인다. 이 과정에서 정부와 서울시는 자립생활운동 리더들의 역량강화, 즉 정규 학위과정에 참여할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다고 본다.

두 개 협의체 간의 대화와 통합 문제도 차제에 심각하게 논의해 보아야 할 사안이다. 현재 상당수의 자립생활센터가 어떤 협의체에도 가입하지 않고 있다. 물론 자격요건을 충족하지 못해 가입이 안 되는 센터도 있겠지만, 현재의 협의체 활동에 대해 동의하지 않아 스스로 가입하지 않는 센터도 있는 것이 사실이다. 일본이나 미국과 같이 하나의 협의체 조직을 중심으로 자립생활 진영이 힘을 모으고 스스로의 역량을 강화하는 노력이 필요하다고 생각된다. 물론 협의체의 역량 강화를 위해서는 서울시의 협조도 필요할 것이다.

참고문헌

김경혜, 2004, 「장애인 자립생활센터 운영기반 조성방안」, 서울시정개발연구원.

김동기, 2011, “서울시의 활동보조서비스와 자립생활센터 발전방안에 대한 논의”, 서울시장애인자립생활센터총연합회 외 공동주최, 「장애인자립생활운동의 향후과제와 방향 모색을 위한 토론회 자료집」.

김선윤, 2011, “장애인 동료상담, 이대로 계속 갈 것인가? - 동료상담가 양성과정을 중심으로”, 한국장애인자립생활센터총연합회, 「2011 자립생활 콘퍼런스 자료집」.

박찬오, 2010, “한국 자립생활운동의 가야할 길”, 장애인인권포럼, 한국장애인자립생활센터총연합회 공동주최, 「한국자립생활 10주년 기념 한미일 국제세미나 자료집」.

변경희, 2008, “장애인자립생활센터 역할 및 기능재정립과 서비스 연계방안 ”, 한국장애인자립생활센터총연합회, 한국장애인복지관협회 공동주최, 「장애인자립생활센터와 장애인복지관 역할 및 기능재정립 연구 공청회 자료집」.

서울시복지재단, 2007, 「장애인 자립생활센터 실태조사 및 운영모델 개발」.

_____, 2010, “2010 서울시 중증장애인자립생활 지원사업 최종평가 결과보고”.

안진환, 2011a, “자립생활과 자립생활운동을 다시 생각한다”, 서울시장애인자립생활센터총연합회 외 공동주최, 「장애인자립생활운동의 향후과제와 방향 모색을 위한 토론회 자료집」.

_____, 2011b, “자립생활센터의 운영기준 및 지원기준 마련 - 장애인복지법 개정이냐? 자립생활보장법 제정이냐?”, 한국장애인자립생활센터총연합회, 「2011 자립생활 콘퍼런스 자료집」.

이익섭 외, 2007, “한국의 장애인 자립생활센터 시범사업 평가와 향후과제”, 「한국사회복지학」, 59(2).

정훈기, 2001, “일본의 자립생활센터 현황”, 한국장애인자립생활연구회 주최, 워크숍 자료집.

한국장애인개발원, 2009, 「장애인 자립생활센터 제도화 방안 연구」.

한국장애인인권포럼, 2010, “2009 장애인정책 모니터링센터 실적보고서”.

한국DPI, 2011,「장애인프라자 건립을 위한 토론회 자료집」.

한동식, 2011, “자립생활 보장제도의 현주소와 발전방안 - 자립생활지원, 활동보조서비스, 체험홈을 중심으로”, 한국자립생활센터총연합회,「2011 자립생활 콘퍼런스 자료집」.

http://beminor.com/news/view.html?section=1&category=84&page=1&no=1872

http://calsilc.org/

http://culturenomicsblog.seoul.go.kr/723

http://ilru.org/

http://misilc.org/

http://ncil.org/

http://ncil.org/about/SILCs.html/

http://rtcil.org/

http://www.ghcenter.org/

http://www.sjahwal.or.kr/

부록 : 최종간담회 결과

1. 개요

- 일시 : 2011. 9. 30(금) 14 : 00～16 : 00
- 장소 : 서울시정개발연구원 중회의실
- 참석자

전문가 집단 : 오혜경(가톨릭대학교 사회복지학과 교수)
정종화(삼육대학교 사회복지학과 교수)
조한진(대구대학교 사회복지학과 교수)

자립생활센터 : 김성은(서울장애인자립생활센터총연합회 회장대행)
김재원(서울시장애인자립생활센터협의회 사무국장)
박경석(서울시장애인자립생활센터협의회 정책위원장)
안진환(한국장애인자립생활센터총연합회 대표)
주성호(한울림장애인자립생활센터 소장)

서울시의회 : 이상호(서울시의회 보건복지위원회 의원)

서울시 : 박병환(장애인복지과 장애인편의증진팀장)

연구진 : 김경혜(서울시정개발연구원 선임연구위원)
이미라(서울시정개발연구원 연구원)

2. 주요내용

오혜경(가톨릭대학교 사회복지학과 교수)

○ 자립생활플라자의 설치 및 운영방안은 시간을 갖고 신중하게 추진해야 할 문제임. 그러나 책정된 예산을 집행해야 하는 문제에도 동감함.

○ 첨예한 문제에 관해 의사결정을 할 때 가능한 대안 중 각각의 득과 실을 기본원칙과 논리적 근거를 바탕으로 점검해본 후, 안 좋은 것부터 제외해 나가는 방식으로 논의하는 것이 효율적임. 이는 the worst를 선택하지 않도록 하는 방법임.

○ 여러 가지 대안을 검토해볼 때 자립생활플라자 운영은 서울시복지재단이 담당하는 것이 좋겠음. 서울시복지재단이 지금까지 자립생활센터의 평가 및 관련 연구를 진행해왔고, 비용 면에서도 효율적이기 때문임. 단, 서울시복지재단에서 역할을 수행할 때 IL진영도 참여할 수 있도록 함.

○ 그러나 현재 여러 가지 논란이 있으므로 먼저 한시적으로 서울시복지재단에서 자립생활플라자를 운영하다가 어느 정도 안정화되면 본격적으로 플라자 운영주체를 다시 선정하는 것이 바람직함.

정종화(삼육대학교 사회복지학과 교수)

○ 현재는 자체적으로 역량이 강화된 자립생활센터가 많고 센터 소장도 교육수준이 높아졌음. 앞으로 자립생활센터 자체적으로 더 능력있는 리더가 계속 키워질 것이라 생각함. 그런 측면에서 장기적으로 자립생활플라자가 어떤 기능을 해야 하는지 먼저 보고 시대에 맞게 점진적으로 확대해나가는 것이 바람직함.

○ 외국의 사례를 볼 때, 앞으로 우리나라 복지제도가 좋아지면 장애인들도 자립생활센터에 가지 않을 것임. 따라서 서울시가 생각하는 자립생활플라자 기능의 수명은 그렇게 길지 않음. 현재 시점에서 필요한 기능과 향후 10~20년 후에 필요한 기능은 다를 것임. 미국과 스웨덴도 결국 연구기능만 남은 상황임. 따라서 시설, 공간을 제공하는 하드웨어 공급이 오히려 필요하다고 생각함. 일본도 이러한 시설은 아직도 남아 있음.

○ 서울시가 하드웨어 공급을 고려하지 않는다면 대안은 '자립생활지원연구소'를 설립하고 이곳에서 교육, 연구, 인증 기능 등을 하도록 하는 것임. 앞으로도 이러한 기능들은 필요할 것이기 때문임.

○ '플라자'라는 용어 때문에 장애인계에서 요구한 '장애인프라자'와 혼란이 있음. 이참에 하드웨어를 제공하는 것으로 방향을 명확히 잡고 거기에 플라자 기능을 포함시키는 것도 장기적으로 볼 때 좋은 생각이라고 봄.

조한진(대구대학교 사회복지학과 교수)

○ 자립생활플라자를 건립하기보다는 자립생활센터 현장 지원이 우선되어야 함. 가장 이상적인 방안은 현재의 센터별 지원방식에서 프로그램별 지원방식으로 전환하는 것임. 각 센터의 프로그램을 심사하여 사업비를 지원하면 소규모 센터나 신설센터의 불이익이 감소하고 모든 센터가 여유있게 프로그램을 돌릴 수 있음. 이러한 방식으로 지원하면 전반적인 자립생활센터의 역량과 여건을 고루 향상시키게 되고 결과적으로 센터의 상부조직(협의체)도 자연히 여건이 좋아질 것임. 이렇게 되면 자립생활플라자는 굳이 필요하지 않음. 미국의 경우도 개별 센터의 역량과 여건이 좋기 때문에 NCIL이 그 기능을 원활히 수행하고 있는 것임.

○ 그러나 이러한 방식을 서울시나 의회가 수락할 수 있는지에 대해서는 회의적인 느낌임. 그렇다면 프로그램별 지원방식을 처음에는 프로젝트나 시범사업으로 시작할 수 있고 이를 통해 서울시와 의회가 가능성 있는 대안인지 검토해볼 수 있음.

○ 프로그램 지원방식이 채택되지 않는다면 두 번째 대안은 협의체 같은 상급기관을 지원하여 자립생활플라자가 구상하는 기능을 담당하도록 하는 것이 좋음. 위의 두 가지 대안이 받아들여지지 않는다면 자립생활플라자와 같은 별도의 조직을 만들 필요가 있음.

○ 자립생활플라자가 만들어진다면 두 협의체가 운영주체가 되어야 함. 무소속센터도 있으나 현실적으로 이들이 참여하기에는 어려움. 두 협의체의 합의가 쉽지는 않겠지만, 모든 사안에 대해 합의를 보아야 할 필요는 없으며 합의를 도출해 나가는 과정 또한 의미가 큼. 제3자가 논의과정에 개입할 수는 있겠으나 대학이나 서울시복지재단 등이 아닌 윤활유 역할을 할 수 있는 개인 또는 집단이 바람직함.

○ 자립생활플라자가 만들어진다면 주거나 장소제공 등 장애인계가 요구하는 하드웨어적 공간·시설도 제공해야 하고, 교육, 연구기능도 모두 수행해야 함. 그러나 인증기능은 서울시나 복지재단과 같은 제3의 기관보다 협의체에서 직접 모니터링과 인증기능을 하는 것이 더 강력한 효과가 있을 것임. 서울시는 예산을 제공한 것에 대한 투명한 집행 여부만 지도·감독하는 것이 좋음.

안진환(한국장애인자립생활센터총연합회 대표)

○ 자립생활플라자 설립은 당위적으로 가야 함. 자립생활 진영은 압도적으로 찬성한다고 생각함. 지금 현장에서 건물 짓는 것과 혼돈하고 있으나 하드웨어가 아니라 기구가 만들어져야 한다고 봄.

○ 자립생활플라자의 기능과 연구결과에 제시된 주요 기능에 대해서 대체로 동감함. 그러나 자립생활플라자가 센터의 회계처리 교육 같은 테크닉을 뒷받침하는 기구가 되어서는 안 됨. 센터가 급증하고 있고 신진 세대는 이념, 철학, 가치를 정확히 이해하지 못하고 있으므로 종합적인 교육 기능도 해야 함.

○ 전문조직이 운영주체로 참여하는 것에 대해 장애인 당사자 의견은 호의적이지 않을 것임. 시민사회단체들에게 과감하게 위탁을 줄 필요가 있음. 대학이나 서울시복지재단, 사회복지법인은 운영주체에서 배제하는 것이 좋음. 서울시복지재단이 초기비용을 절감하기 위해서는 유리할 수 있지만 안정적일 수 없음.

○ 구체적인 운영방안에 대해서는 지금 당장 무엇을 만들기보다 사전 준비를 철저히 하는 것이 좋음. 기획단을 구성해서 전문가, 협의체, 시의회, 행정부가 참여해 예산문제나 공간제공 등 여러 가지에 대해 구체적 방안을 논의하는 것이 좋음.

○ 일부 미지원 센터에서 자립생활 플라자를 반대하는 의견이 있을 것이라고 생각하지만 오래된 센터들은 필요성을 느끼고 있음. 다양한 의견수렴을 하는 것은 좋으나 관련성이 적은 집단의 의견까지 모두 수렴할 필요는 없다고 봄.

김성은(서울장애인자립생활센터총연합회 회장대행)

○ 장애인 당사자 전문가들이 참여한 center for center 기능의 관제탑을 설립할 필요가

있음. 협의체는 회원관리 등 각각의 고유한 역할이 있으므로 별도의 기구를 신설해야 함.

○ 운영은 장애인 당사자들이 주체가 되어야 함. 자립생활 진영의 당사자 중에서도 전문적 역량을 갖춘 사람이 많음. 지난 10여 년간 서울시, 대학, 서울시복지재단이 평가 및 지원 기능을 수행했으나 좋아진 것이 전혀 없고 오히려 혼돈만 발생함. 운영주체 선정을 위한 협의체 간의 갈등조율 및 협의는 자체적으로 충분히 해 나갈 수 있음.

박경석(서울시장애인자립생활센터협의회 정책위원장)

○ 자립생활플라자의 건립은 당연한 것으로 보이며, 핵심은 운영주체 문제임. 제시된 대안 가운데 장애인 당사자가 참여하는 방안이 자립생활 이념과 가치 측면에서 가장 좋은 대안임. 전문조직이 반드시 운영에 참여할 필요는 없으며 전문가는 자문을 하고 방향설정을 지원하는 역할을 해야 함.

○ 장애인이 운영주체가 됨에 따라 나타날 수 있는 부정적 요소들이 제거되고 협의체 간 합의가 될 수 있다면 이것이 가장 좋은 대안임. 이에 대해서는 아직 노력해보지 않은 상태이며 현장에서 답을 내야 함.

○ 자립생활플라자의 구체적인 역할은 협의회와 연합회가 같이 참여하는 기획단을 꾸려 연구결과물을 토대로 논의하면 됨. 운영주체를 어떻게 구성할 것인가 하는 것도 기획단에서 논의해야 함.

○ 자립생활플라자가 건립되든 안되든 자립생활 운동이나 이념에 도움이 돼야 한다고 생각함. 실제로 자립생활 발전을 위한 것이라면 문제가 없지만, 서울시가 통제수단으로 만드는 것이라면 다른 문제임.

김재원(서울시장애인자립생활센터협의회 사무국장)

○ 가장 우려하는 점은 자립생활플라자가 서울시의 통제관리 기능을 강화하는 수단이 되는 것임.

○ 서자협에서 자립생활플라자에 관해 논의할 때, 하드웨어적 수준에서의 건립은 찬성함. 그러나 하드웨어 이상의 운영주체, 기능까지는 더 고민을 해 봐야겠음.

주성호(한울림장애인자립생활센터 소장)

○ 자립생활플라자가 자립생활에서 더 나아가 한국의 장애인정책을 고민해야 함.

○ 운영주체는 협의회와 연합회가 단일화되어야 함. 그러나 현 시점에서는 협의회가 불리한 상황임. 한국사회가 경쟁사회로 가고 있지만, 경쟁으로 가면 센터도 발전이 없으므로 운영방식에 대해서는 공리주의 원칙에 따라 합의되어야 할 것임.

이상호(서울시의회 보건복지위원회 의원)

○ 자립생활플라자 설치를 점진적으로 추진해야 한다는 의견을 이해하지만, 내년에도 예산을 확보할 수 있을지 현실적인 문제를 따져봐야 함. 개인적으로는 위기의식을 갖고 있는데 현장에서는 위기의식이 별로 없는 것 같아서 안타까움. 따라서 기획단이라도 먼저 구성해서 논의를 해 나가야 함. 단, 현장에서는 조속한 시일 내에 협의체 간 단일화(의견합의)를 반드시 해야 함. 현장의 단일화가 이루어지지 않으면 기획단 구성도 어려울 것임.

○ 처음 아이디어를 낼 때, 자립생활센터의 역할에만 국한되어 고민한 것이 아니라, 자립생활 정책에 대한 전반적인 관제탑 역할(지원, 관리, 연구기능 수행 등)이 필요하다고 생각했음. 센터에 대한 질적 평가라든지 인증 같은 부분도 자립생활플라자에서 진행해야 함. 지금은 이러한 역할을 여러 주체에서 간헐적으로 수행하고 있기 때문임. 관제탑이 되었든 연구기능이 되었든 두 가지가 같이 가야 발전할 것임.

○ 의견수렴 과정에서 시의회의 참여가 없었던 것은 유감임. 연구결과에서 자립생활플라자의 설립 및 운영과 관련하여 서울시 의회의 역할이 전혀 언급되어 있지 않음. 플라자 설립에는 의회의 역할(조례제정, 예산의결 등)이 매우 중요함. 최종적인 결정은 서울시와 의회가 함께 하는 것임.

박병환(장애인복지과 장애인편의증진팀장)

○ 최근 자립생활센터가 우후죽순으로 생겨나고 제대로 역할을 수행하고 있지 못해, 센터의 역량을 강화하려는 차원에서 center for center를 고민한 것임. 통제하려는 목적이 아님.

○ 그러나 현장과 전문가 의견 수렴 결과, 자립생활플라자 설립의 필요성에 찬반논의가 존재함. 아직 시기상조라는 의견도 있으므로 필요성에 대해 다시 고민할 필요가 있음.

○ ‘플라자’라는 용어는 center for center의 개념으로 급하게 명명한 것이지 ‘여성플라자’와 같은 하드웨어적 기능은 검토하고 있지 않음.

Feasibility and Operating Model of the Central Tower(Independent Living Plaza) for Independent Living Centers

Kyung-Hye Kim · Mira Lee

Ⅰ. Introduction
Ⅱ. Review of Center for Independent Living in General
Ⅲ. Current Status and Issues of CILs in Seoul
Ⅳ. Fesibilty of Independent Living Plaza
Ⅴ. Operating Model of Independent Living Plaza

Since the independent living movement has been introduced in 1990s, the center for independent living(CIL) has been grown in quantity. Many field workers and academic experts, however, are worried on rapid increase of CILs without quality performance. The Seoul Metropolitan Government, in this context, is planning to establish a central tower supporting and controlling CILs in Seoul. This paper examines the feasibility and attempts to formulate operating model of the central tower. The necessity of supporting and controlling CILs is widely recognized, whereas many are skeptical on making a new organization. There are number of obstacles as well. This paper recommends intense discussion and consensus drawing are precedent work to do. Once the central tower established, the question of who will assume to undertake its operation is controversial. There are many alternatives and all of them have excellence and limitation at the same time. The final decision should be drawn from the result of agreement. Nonetheless participation of persons with disability and CIL workers should be guaranteed.

Working Paper 2011-OR-03

서울시 중증장애인 자립생활플라자 설치 및 운영방안

발 행 인 김 상 범

발 행 일 2011년 10월 10일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57
(서초동 391번지)

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.