

## 장애인 자립생활센터의 운영 성과와 향후 과제

- 장애인 자립생활의 개념
- 자립생활센터 활성화 방안
- 자립생활센터 운영 실태
- 자립생활센터의 향후 과제
- 자립생활센터의 운영 성과

### 장애인 자립생활의 개념

#### ○ 장애인복지 패러다임의 변화

- 그동안 장애인복지는 장애인들을 사회로부터 격리·보호하는 시설수용 중심으로 이루어지다가, 지역사회 내에서 치료·교육·훈련을 통해 손상된 기능을 회복하고 잔존 능력을 발굴하는데 초점이 주어진 재활(Rehabilitation) 개념으로 발전하였음.
- 그러나 지역사회의 재활적 접근은 장애인들이 격리시설로부터 벗어나 지역사회에 거주하는 기회를 제공했지만, 여전히 그룹홈, 특수학교 등 제한된 범위 내에서만 접근이 가능하고 지나치게 전문가 개입에 의존함으로써 장애인 본인들의 의사가 제대로 반영되지 않았음.
- 또한 장애인은 장애를 평생 지속적으로 가지고 살아갈 수밖에 없는 존재이기 때문에, 교육·훈련을 통해 기능을 회복한다는 것은 그 자체로 모순이라는 반론이 제기되었음.
- 이에 따라 최근에는 장애인 본인이 주체적으로 자신의 삶을 계획하고 선택하면서 사회구성원으로서의 완전한 사회통합을 지향하는 자립생활(Independent Living) 이념이 장애인 복지의 목표로 간주되는 추세임.

#### ○ 자립생활의 개념과 특징

- 자립생활 이념에서 “자립”이란 장애인이 아무런 도움 없이 모든 일을 스스로 할 수 있게 되는 것을 의미하는 것이 아니라, 필요한 원조와 지원을 받으면서 자신의 생활 전반을 조정하고 관리하는 주체가 되는 것을 의미함.
- 즉, 장애인이 2시간 걸려 혼자 옷을 입고 집에 있는 것보다는 다른 사람의 도움으로 15분

만에 웃입기를 끝내고 나머지 시간에 자신이 선택한 일을 하는 것이 진정한 자립생활임.

- 자립생활 이념에 따르면, 변화되어야 할 대상은 장애인이 아니라 장애인의 사회적 참여를 방해하는 환경요인이며, 장애인은 보호나 치료를 받아야 하는 환자가 아니라 자신의 생활을 주체적으로 선택하고 결정하는 적극적인 소비자 역할을 수행해야 함. 이를 소비자 중심주의 또는 장애인 당사자주의라고 함.

#### ○ 자립생활센터

- 자립생활 이념을 실천하는 거점으로서 자립생활센터가 설립·운영되고 있음.
- 자립생활센터는 장애인 권익신장 운동 및 대변자 활동을 하는 기관이며, 동시에 장애인 자립생활에 필요한 지원서비스를 제공하는 복지기관 역할도 수행함.
- 자립생활센터의 주요 사업으로는 동료상담, 정보제공 및 의뢰, 자립생활 기술훈련, 자립생활에 대한 교육·홍보사업, 대변자 역할 및 활동, 활동보조인 파견, 교통편의 제공, 주택서비스, 장비관리·수리·임대, 복지혜택에 대한 상담 등이 포함됨.
- 자립생활 이념에 따르면 장애인 복지의 전문가는 장애인 본인이며 장애인 당사자가 주체가 되는 자조 및 자기옹호를 강조하기 때문에, 자립생활센터의 운영에도 소비 당사자인 장애인들의 참여를 강조하는 것이 특징임.

### 자립생활센터 운영 실태<sup>1)</sup>

#### ○ 자립생활 이념의 도입과 발전

- 자립생활 개념은 1970년대 미국의 중증장애인 자조그룹의 시민운동에서 시작되었으며, 우리나라에는 1997년 일본의 자립생활 운동가를 통해서 소개되었음.
- 2000년 일본자립생활센터협의회의 후원으로 한국자립생활지원기금이 조직되었으며, 이 기금의 지원으로 우리나라 최초의 자립생활센터인 '동대문 피노키오자립생활센터'와 '광주 우리이웃자립생활센터'가 설립 운영되었음.
- 2004년 현재 15개소(서울 9, 지방 6)의 자립생활센터가 운영중이며, 정신지체인을 대상으로 자립생활을 지원하는 정신지체인 자립지원센터가 7개소(서울 1, 지방 6) 있음.

---

1) 연구원에서 2004년도에 실시한 전국의 15개 자립생활센터에 대한 운영실태 조사결과를 활용하였음.

- 서울시는 2002년 처음으로 자립생활센터 5개소에 재정지원을 시작하였고, 2004년 현재 자립생활센터 7개소와 정신지체인 자립지원센터 1개소를 지원하고 있음.

○ 조직 및 운영

- 전국의 15개 자립생활센터 가운데 가장 많은 10개소(69.6%)의 운영주체가 장애인 권익단체, 자조단체 등 장애인 단체이며, 설립형태도 기존의 복지시설이나 협회 부설(46.7%) 보다는 독립적으로 설립된 형태(53.3%)가 많음. 즉, 우리나라 자립생활센터도 외국과 같이 장애인이 주체가 되어 설립·운영하는 독립형태가 일반적임.
- 자립생활센터 15곳 모두 운영위원회가 구성되어 있으며, 위원회 구성원으로는 장애인 본인, 장애인단체 인사, 장애인복지 실무전문가, 학계 전문가 등이 많이 포함됨.
- 독립형태 자립생활센터는 모두 운영위원회에 장애인이 포함되어 있고 참여인원도 평균 10명 정도인 반면, 부설형태는 71.4%만이 장애인이 운영위원회에 포함되어 있고 참여인원도 2명 수준이어서 독립형태의 센터가 부설형태 보다 당사자 주의와 독립성을 더욱 강조하는 것으로 보임.

<표 1> 자립생활센터의 운영주체와 설립형태

운영주체				설립형태		
사회복지법인	사단법인	종교법인	장애인단체	복지시설부설	협회부설	독립형태
13.3%	13.3%	6.7%	69.6%	26.7%	20.2%	53.3%

○ 인력

- 활동인력은 평균 8명(소장 1명, 실무활동가 7명)으로 소규모로 운영됨. 이는 대부분의 자립생활센터가 자조그룹 형태로 운영되기 때문임.
- 소장의 93.3%가 장애인이고, 실무활동가의 72.4%가 장애인으로 구성되어 장애인이 센터 운영의 주체가 된다는 당사자주의 원칙이 강조되고 있음.
- 근무조건은 매우 열악함. 소장의 67%, 직원의 66%만이 상근직원이며, 소장의 40%, 직원의 70%만이 유급으로 활동하고 있음.
- 소장의 53.3%가 고졸이하이고 사회복지관련 전문자격증을 가지고 있지 않으며, 장애인 직원의 75%가 고졸이하, 84%가 전문자격증이 없음. 이는 장애인복지 전문가는 자격증 소지자가 아니라 장애인 본인이라는 자립생활 이념의 기본철학을 반영하는 것임.

<표 2> 자립생활센터의 직원현황

구 분		소장	직원	
			장애인	비장애인
직원수	평균인원(명)	1	5.1	1.9
	구성비(%)	-	72.4	27.6
자격증(%)	없음	53.3	84.1	48.3
	사회복지사	33.3	9.3	37.2
	특수교사	-	1.3	7.2
	기타 자격증	13.4	5.3	7.2
급여(%)	유급	40.0	68.7	75.8
근무형태(%)	상근	66.7	62.6	79.2

○ 재정

- 2003년도 세입 기준으로 자립생활센터 재정규모는 평균 6,700만원이며, 재원별로는 공동 모금회, 기부금, 후원금 등 민간의 외부지원금이 53.5%로 가장 많으며, 정부보조금은 25.6%임.
- 자립생활센터에 대한 국비 지원은 전혀 없으며, 15개 센터 중 서울 5개소, 지방 1개소 등 6개소가 2003년도에 지자체로부터 재정지원을 받았음.
- 재정 상태는 정부의 지원여부에 따라 매우 큰 편차를 보임. 정부 재정지원이 없는 센터의 연간 세입은 평균 3,500만원 정도로 정부지원을 받는 센터의 약 1/3 수준이며, 외부지원금도 절반수준에 불과함.

<표 3> 자립생활센터의 세입현황(2003년도)

단위 : 천원(%)

구분	계	국비	지방비	외부 지원금	법인 전입금	회비 이용료	기타
전체	67,105 (100.0)	0	17,150 (25.6)	35,877 (53.5)	5,402 (8.1)	2,516 (3.7)	6,090 (9.1)
정부보조 있음	108,761 (100.0)	0	40,017 (36.8)	48,768 (44.9)	10,951 (10.1)	3,412 (3.1)	5,614 (5.1)
정부보조 없음	35,865 (100.0)	0	0	26,209 (73.1)	1,240 (3.5)	1,845 (5.1)	6,448 (18.0)

○ 주요 사업

- 제공하는 서비스 종류로는 자립생활 인식교육, 자립생활 관련자료 제작 등 자립생활개념 확산을 위한 활동을 가장 많이 하고 있으며, 직접서비스로는 활동보조인 서비스와 동료상담을 가장 많이 실시하고 있음.
- 대부분 서비스들이 무료로 제공되고 있어 자체적인 재원확보 능력에 한계가 있음. 다만 대표적인 자립생활센터 서비스인 활동보조인 파견을 유료로 하는 경우가 15개 센터 중 7개소이지만, 여전히 대부분 이용자는 무료로 이용하고 있음.
- 외국의 경우, 소비자 선택권을 강조하기 위해 유료서비스를 원칙으로 하고 있으나, 우리의 경우 대부분 무료이기 때문에 서비스 선택권이 보장되고 있는지에 대해서 회의적임.
- 이는 우리나라 장애인들은 경제적으로 어려운 계층이 많은 반면, 외국과 같이 장애연금이나 수당 등 지원제도가 확립되지 않아 유료서비스 원칙을 적용하기 어렵기 때문임.

○ 이용자

- 자립생활센터 이용자는 센터별로 등록된 실인원 기준으로 볼 때 평균 105명임. 이를 서울시 등록장애인수와 비교하면, 전체 등록장애인의 약 0.5%, 1~2급 중증장애인의 1.6%가 이용한 것임.
- 이용자의 67.1%가 1~2급 중증장애인으로 자립생활센터는 주로 중증장애인을 대상으로 사업을 하고 있으며, 이용자 가운데 수급자 장애인이 52%이고 이용자의 86.5%가 무료로 서비스를 이용하고 있음.
- 자립생활센터 이용자 대부분이 지체 및 뇌병변 장애인이고 그 외 장애종류에 대한 서비스 제공은 상대적으로 낮아, 자립생활센터는 모든 장애종류를 대상으로 한다는 포괄성 원칙은 지키지 못하고 있음.

<표 4> 자립생활센터의 이용자 현황

센터당 평균이용자 (등록인원 기준)	이용자 특성		
	중증장애인	수급자 장애인	무료이용 장애인
105명	67.1%	52.0%	86.5%

○ 지역사회 연계

- 서비스 제공방식은 15.1%가 외부에 의뢰·연계하여 제공하고, 42.7%는 자체 및 외부자원을 모두 활용하고 있어, 전체 57.8%가 외부 자원과의 연계를 통해 서비스를 제공함.
- 서비스 대상자는 센터에서 발굴하는 경우가 가장 일반적이어서 전체 86.7%가 센터 스스로 발굴하며, 타 기관으로부터 의뢰받는 경우는 60%임.
- 자립생활센터도 여러 가지 복지시설의 한 유형이며 장애인의 복지욕구는 매우 다양하기 때문에 다른 기관과의 연계관계 유지는 필요함. 실태조사에 따르면 기존 복지시설 부설로 운영되는 센터가 지역사회 다른 기관과의 연계활동이 보다 활발한 것으로 나타남.

<표 5> 자립생활센터의 서비스 제공방식 및 대상자 선정방법

(단위 : %)

서비스 제공방식			대상자 선정방법(중복응답)		
자체 인력	외부 의뢰	내부 및 외부	본인신청	센터에서 발굴	타기관에서 의뢰
42.2	15.1	42.7	73.3	86.7	60.0

## 자립생활센터의 운영 성과

○ 자립생활센터 실무활동가 평가

- 실무활동가들은 자립생활센터가 장애인들의 실질적인 자립에 도움을 주었다기보다는 아직은 자립 또는 장애인 권익이라는 개념을 확산시키고 장애인들의 의식을 변화시키는 데 더 많이 기여한 것으로 평가하고 있음. 이는 아직 자립생활 개념 및 센터가 우리사회에 소개된 지 오래되지 않았기 때문임.
- 장애인들에게 가장 도움을 준 서비스 종류로는 활동보조인 파견, 동료상담, 자립생활 인식교육, 그리고 장애인 권익옹호를 위한 활동들을 우선적으로 꼽았음.

<표 6> 자립생활센터의 성과 : 실무활동가 평가\*

(단위 : %)

자립생활에 실질적 도움	장애인의 자립의식 제고	장애인에 대한 사회적 인식개선
21.3	74.5	4.3

\* 연구원에서 2004년도에 실시한 서울소재 11개 자립생활센터 실무자 대상(총 47명) 설문조사결과임.

○ 장애인 자립생활 의식변화<sup>2)</sup>

- 자립생활센터의 이용 경험은 장애인들의 자립의식에 긍정적인 변화를 가져온 것으로 나타났다.
- 전체 장애인의 자립생활 의식수준은 5점 만점에 3.62점으로 중간을 약간 넘는 수준임. 그러나 자립생활센터를 이용해 본 경험이 있는 경우 의식수준 점수가 4점을 넘는 반면, 자립생활센터 이용경험이 없는 집단은 2.93점으로 크게 차이를 보임.
- 특히 '무엇을 하고 어떻게 살지는 내 문제이므로 사회복지사 등 전문가가 아니라 나 스스로 결정해야 한다'는 자기결정권에 대한 의식이 가장 높았음.

○ 자립생활센터 이용이 생활에 미친 영향<sup>3)</sup>

- 자립생활센터를 이용해 본 경험이 있는 장애인 중 센터 이용이 본인의 자립에 매우(64.2%) 또는 약간(28.4%) 도움을 주었다는 응답이 많아 90% 이상이 센터 이용의 효과를 긍정적으로 평가하였음.
- 자립생활센터를 이용한 후 자신감이 생기고 삶의 의욕이 생기는 등 심리적인 측면에서 긍정적인 변화를 경험하고 있으며, 외출빈도가 늘어나고 친구가 생기는 등 사회활동도 활발해진 것으로 나타남.
- 자립생활센터 이용 후 취업기회가 주어졌다는 경우도 있는데, 특히 자립생활센터 직원의 72.4%가 장애인이라는 점에서 자립생활센터 자체가 장애인에게 취업기회를 제공하는 효과를 가짐.

<표 7> 자립생활센터 이용 후 개인생활의 변화(중복응답 가능)

구 분	장애인권리 이해증진	자신감 생김	외출빈도 증가	친구·동료 생김	장애인복지 정보인지	취업	건강 좋아짐
%	69.0	61.1	59.3	54.9	53.1	21.2	16.8

2) 연구원에서 2004년도에 서울거주 장애인 204명을 대상으로 실시한 “자립생활에 대한 의식 및 욕구조사” 결과를 활용함.

3) 각주 2)와 동일한 조사결과자료를 활용함.

## 자립생활센터 활성화 방안

### ○ 필요성

- 자립생활센터를 중심으로 하는 자립생활운동을 장애인 복지의 새로운 패러다임으로 받아들이는 것이 세계적인 추세임.
- 특히, 앞서 분석한 바와 같이 자립생활센터는 우리나라에 소개된 지 얼마 되지 않았음에도 불구하고, 장애인들의 삶의 질 향상에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 평가되어 자립생활센터의 활성화가 필요함.

### ○ 자립생활센터의 확대

- 자립생활센터 활성화를 위해서는 우선 자립생활센터 공급확대가 필요함. 신규 자립생활센터 설립시에는 지역적 안배가 고려되어야 함.
- 현재 서울에서 자립생활 관련 활동을 하는 기관은 총 11개소에 불과하고 그나마 지역적으로 편중되어 지역별로 자립생활센터 이용편의성에 편차가 심함.
- 전체 25개 자치구 가운데 자립생활센터가 1개소 있는 곳이 5개구(종로, 동대문, 서초, 송파, 강동), 2개소가 있는 곳이 3개구(용산, 광진, 양천)이며, 나머지 17개 자치구에는 자립생활센터가 없음.

### ○ 자립생활센터의 제도화 및 지원

- 자립생활센터 활성화를 위해서는 신규 센터를 추가적으로 공급하는 것과 함께, 기존 자립생활센터의 서비스 공급능력을 늘리기 위한 정부지원이 필요함. 현재 자립생활센터의 직원은 평균 7~8명 수준에 불과하고 재정적으로도 열악하여 개별 센터의 서비스 공급능력이 매우 제한적임.
- 자립생활 운동은 민간부문 중심으로 발전하여 아직 법적 근거가 없음. 우리나라 복지환경에 적용할 수 있는 자립생활센터 운영지침 및 가이드라인 마련이 필요하며, 정부지원을 강화하기 위해서 정부의 지원 근거를 마련하고, 지원기준 및 방법 등을 제도화해야 함.
- 그러나 자립생활센터에 대한 정부지원은 무차별적이어서는 안되며 평가 및 지도·감독체계를 구축해야 함. 적절한 기준에 따라 지원대상을 선정하고 정기적인 평가와 지도감독을 실시함으로써 센터 운영의 질적 수준을 유지할 수 있음.



- 현재 서울시는 자립생활센터의 운영 및 지원기준이 없고, 지원 후 지도 감독도 제대로 이루어지지 않음. 따라서 자립생활센터의 기본취지에 대해서는 긍정적으로 평가하면서도 운영실태에 대해서는 문제가 있다는 지적도 있음.

○ 자립생활 지원제도 도입

- 기초 소득보장 강화 : 장애인의 자립생활을 위해서는 장애인의 기본적인 소득보장이 선결 과제임. 우리나라에서 실시되고 있는 장애연금 및 장애수당은 지원대상 및 지원액이 제한적이므로 장애인의 경제적 자립에 실질적인 도움을 주지 못하고 있음.
- 현금지원제도 : 소비자의 주도적 선택권을 보장하기 위해서는 유료서비스를 제공하고, 유료서비스를 구매하기 위한 현금지원제도가 수반되어야 함. 복지선진국에서는 기초소득보장에 추가하여 자립생활서비스 구매를 위한 현금지원제도를 실시하고 있음.
- 활동보조인 서비스의 제도화 : 현재 자립생활센터 이용자는 거동이 불편한 중증 지체·뇌병변 장애인이 가장 많으며 이들의 자립생활에는 활동보조인이 필수적임. 장애인 활동보조인, 특히 유급 활동보조인 제도를 통해 소비자인 장애인의 선택권이 보장되어야 함.
- 동료상담 제도화 : 장애인이 동료 장애인을 상담하는 동료상담은 자립생활센터의 핵심사업의 하나이지만, 현재 동료상담 교육은 일부 민간 복지기관에서 실시하고 있을 뿐 공신력 있는 교육기관이 없고 동료상담가 자격증 제도도 마련되어 있지 않음. 따라서 정부차원에서 동료상담 교육기관 및 자격증 제도를 확립해야 함.

○ 장애인 축의 노력

- 시범사업 개발 : 자립생활 운동을 집회나 시위의 형태가 아니라 시범사업을 통해 효과성을 증명해 보이는 방식으로 접근해야 함. 외국의 경우, 장애인 축에서 자발적으로 시범사업을 실시하고 그 효과를 검증해 보임으로써 사회적 공감대와 제도화를 유도하고 있음.
- 장애인 리더 양성 : 자립생활 관련정책이 제도화되기 위해서는 장애인 운동이 지속적으로 수반되어야 함. 자립생활 관련 시범사업을 기획하고 장애인 운동을 효과적으로 전개하기 위해서 역량을 갖춘 장애인 리더의 양성이 필요함.
- 자립생활센터 실무자 역량강화 : 자립생활센터가 자립생활 서비스 기관으로서의 역할을 강화하기 위해서는 자립생활 이념에 대한 교육도 중요하지만 회계처리 방법, 정보화 교육, 동료상담 등 실제 센터 운영에 필요한 실무 교육이 강화되어야 함.

- 인식개선 노력 : 사회 전반적으로 장애인의 인권 및 자립에 대한 인식개선 운동과 함께, 장애인들 스스로 자립생활에 대한 인식을 높이는 교육이 필요함. 이를 위해 장애인들의 노력은 물론이고 정부차원에서 일반 사회를 대상으로 인식개선 사업을 전개해야 함.

## 자립생활센터의 향후 과제

### ○ 당사자 주의 쟁점

- 자립생활센터는 장애인 본인이 중심이 되어 운영해야 한다는 당사자 주의는 우리나라에서 특히 강조되는 것으로 보임. 이는 미국이나 일본에 비해 우리나라 장애인들의 사회참여가 극히 제한적이었기 때문에 그 반작용으로 장애인 참여를 더욱 강조하는 것으로 해석됨.
- 또한 자립생활운동이 장애인 인권운동과 맥을 같이 한다는 점에서 자립생활센터 운영에 당사자 주의를 강조할 필요가 있음.
- 그러나 반대로 당사자 주의를 너무 강조하면 오히려 장애인을 비장애인들과 분리함으로써 그들만의 운동으로 축소될 가능성이 있다는 의견도 있음. 장애인 인권운동은 장애인 집단만의 노력으로 실현되기 어렵고, 실질적으로 장애인 자립생활이 가능하려면 비장애인을 포함한 전사회적인 공감대가 형성되어야 하기 때문임.
- 현재 자립생활단체협의회에서는 당사자 주의를 특히 강조하고 있지만, 일부 장애인 측에서는 반대의견도 있음. 이는 앞으로 장애인 자립생활운동 및 자립생활센터의 발전을 위해 장애인측에서 내부적으로 논의와 합의가 필요한 과제임.

### ○ 기존 복지전달체계와의 관계 설정

- 우리나라는 이미 장애인복지관을 비롯한 지역사회 복지시설을 중심으로 장애인복지서비스 전달체계가 구축되어 있음. 따라서 기존의 전달체계를 활용함으로써 자원의 중복투자를 방지하면서 자립생활 운동을 확산할 수 있는 역할조정 검토가 필요함.
- 특히 대표적인 지역사회 복지시설인 장애인복지관은 자립생활센터에서 제공하는 서비스와 유사한 프로그램들을 이미 제공하고 있으며, 장애인들의 인지도와 접근성이 높고 지역사회 장애인복지 거점 역할을 하고 있기 때문에 활용도가 높음.
- 그러나 장애인복지관은 비장애인 중심으로 운영되기 때문에 자립생활 이념의 기본철학인 당사자 주의를 충족하지 못함. 또한 현재 자립생활 관련 서비스는 수요에 비해 공급이 크게 부족하기 때문에 서비스 중복에 따른 자원낭비를 논하기에는 이룸.

- 자립생활센터는 아직 초보적 수준이고 센터의 역량 또한 부족하므로 기존 전달체계와의 관계설정을 논하는 것은 시기상조이며, 현 단계에서 두 기관간의 역할을 분담하게 되면 자립생활 운동이 제대로 자리잡지 못하고 기존 복지전달 체계의 한 부분으로 전락할 가능성이 크다는 것이 전문가들의 의견임.
- 따라서 단기적으로 장애인 중심 자립생활센터의 확대공급 및 역량강화에 역점을 두어야 함. 그러나 장기적으로는 전체 장애인복지 전달체계의 틀 내에서 자립생활센터의 위상에 대한 재검토가 필요함.
- 유사시설 및 서비스의 중복 문제는 자립생활센터와 장애인복지관만의 문제가 아니며, 장애인 복지 전달체계의 종합적인 검토와 정리가 필요한 사항임. 즉, 지역사회 내 각각의 복지시설이 담당해야 할 역할 및 기능을 종합적·근본적으로 재정리한 후에, 전체 전달체계의 틀 속에서 자립생활센터와 다른 복지시설과의 역할분담 논의가 이루어져야 함.

김경혜 | 서울시정개발연구원 선임연구위원  
02-2149-1253  
khkim@sdi.re.kr