

I. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 우리나라의 대표적인 공공부조제도로는 생활보호제도와 국민기초생활보장제도를 들 수 있음.
 - 생활보호제도는 1961년 12월 제정된 생활보호법에 따른 공공부조제도이고, 국민기초생활보장제도는 생활보호법을 대체하여 2000년 10월 제정된 국민기초생활보장법에 따른 공공부조제도임.
 - 두 제도 모두 한 시대를 대표하는 우리나라의 공공부조제도이기는 하나, 복지에 대한 시각이나 내용에서 큰 차이를 보이며, 국민기초생활보장법은 우리나라 공공부조의 수준을 한 단계 높인 것으로 평가되고 있음.
- 국민기초생활보장제도가 가져온 중요한 변화 중 하나는 자활급여와 자활사업을 도입한 것임.
 - 자활사업은 근로능력이 있는 빈곤계층의 탈빈곤을 돕기 위해 다양한 노동·복지 서비스를 제공하는 사업으로, 김대중 정부의 생산적 복지의 이념에 입각하여 도입된, 저소득·빈곤층이 사회적 소외와 빈곤구조로부터 항구적으로 탈피할 수 있게 만들어 사회통합을 지향하는 복지 프로그램임.
- 자활사업 도입에 따라 새롭게 마련된 전달체계의 특징은 지역 거버넌스(local governance)체계라는 점임.
 - 자활지원을 위한 전달체계는 지역 내 사회복지 유관기관들 사이에 유기적인 협력이 이뤄질 수 있도록 네트워크 체계를 갖추어야 함.

- 자활사업 대상자가 직업훈련을 받을 수 있고, 창업을 할 수 있도록 보육 서비스나 의료 서비스, 돌봄 서비스 등 여러 가지 관련 사회서비스를 함께 받을 수 있어야 함. 그러나 이런 모든 서비스를 한 기관에서 제공할 수는 없기 때문에 자활보호 프로그램들과 연계시켜 통합적이고 체계적으로 제공하는 것이 필요함. 그리고 이러한 요구들에 부합한 전달체계가 바로 지역 자활거버넌스라고 할 수 있음.
- 그렇다면 서울지역에는 어떤 자활거버넌스가 형성되어 운영되고 있을까?
 - 10년 동안 시행착오를 겪으면서 자활사업 전달체계와 지역 자활거버넌스가 형성되어 왔다고는 점을 감안할 때, 이제는 서울지역에서 자활거버넌스가 어떤 구조를 가지고 어떤 식으로 작동하고 있는지 살펴 지금까지 달성한 바를 확인하고, 향후 10년간 보다 나은 자활효과를 거두는데 도움이 될 수 있는 시사점을 모색하는 작업이 필요함.
 - 이러한 배경하에서 이 연구는 서울에 위치한 자치구들 가운데 두 개 자치구를 대상으로, 이들 지역에서의 자활사업 전달체계와 자활사업 수행기관들이 그 지역에서 구축한 네트워크를 포함한 자활거버넌스 실태를 파악하여 향후 자활사업 발전을 위한 기초자료를 마련하고 정책적 시사점을 제안하는 것을 목적으로 함.

2. 연구 내용

- 이 보고서는 다음과 같은 순서에 따라 작성됨.
 - 제1장에서는 연구배경 및 목적, 연구방법과 분석수준 및 주요변수에 대해 설명함.
 - 제2장에서는 자활사업을 소개한 후, 선행연구 검토를 통해 자활사업의 성과와 집행 및 전달체계의 중요성을 언급함. 그리고 자활사업의 전달체계를 지역 거버넌스 차원에서 접근해야 할 필요성과 정당성에 대해

설명함.

- 제3장에서는 서울지역 전체의 자활사업 현황 및 성과와 연구대상 지역인 강남구와 광진구의 공식적 자활전달체계를 개관함.
- 제4장에서는 공식 전달체계 중심의 자활네트워크 분석과 지역 자활거버넌스 중심의 분석, 그리고 자활거버넌스 활동 내용분석을 시행함.
- 이를 바탕으로 제5장에서는 분석내용의 정리 및 제언과 결론을 제시함.

3. 연구방법

- 강남구와 광진구, 두 지역에 구축되어 있는 자활거버넌스의 구조적 특성을 분석하기 위해 이 연구에서는 사회 네트워크 분석(social network analysis : SNA)을 수행함.
- 이 연구의 경우, 지역적 경계는 강남구과 광진구로 설정하였으나, 각 지역 내 자활거버넌스에 참여하고 있는 행위자들의 경계는 눈덩이 추출법(snowball sampling)을 통해 정의함.
 - 먼저 지역별로 대표적인 자활거버넌스 행위자들을 표본으로 뽑아 인터뷰를 한 후, 1차 조사된 대표적 행위자들이 지목한 지역 거버넌스 행위자들을 조사대상으로 추가하여 전체적인 지역 자활거버넌스 행위자들을 확정하고, 그 네트워크 경계를 정함.
 - 이런 방식으로 파악된 전체 지역 자활거넌스 행위자는 강남구의 경우 50개이고, 광진구의 경우 70개임.
- 지역 자활거버넌스를 파악하는 데 필요한 관계자료(relational data)를 수집하기 위해 이 연구에서 사용한 방법은 인터뷰와 설문조사임.
 - 조사대상 지역 내 일차적인 표본행위자들에 대해서는 인터뷰를 통해 자활사업의 전달체계와 지역 내 자활거버넌스 현황을 조사하였고, 일차 표본행위자들로부터 파악한 여타의 행위자들에 대해서는 네트워크 관계에

대한 설문조사를 통해 자활거버넌스 구조와 현황을 파악하는 데 필요한 자료를 수집함.

4. 분석수준

- 이 연구에서는 협력 네트워크를 분석하는 데 사용한 협력활동의 유형을 참고하여 업무차원, 정보교류차원, 자원지원차원, 거래차원, 공동사업차원 등 총 5개 활동으로 나눔. 또한 이를 공식 전달체계와 지역 전체의 전달체계로 나누어 분석함.
- 네트워크들의 전반적인 특성을 살펴보기 위해 참여자의 수, 전체 연결빈도 합, 행위자당 평균 연결빈도, 네트워크 밀도, 집중화 정도 등을 채택함.
- 네트워크 구조를 파악하기 위해 중심성(centrality)을 사용함.
 - 연결중심성(degree centrality), 사이중심성(betweenness centrality), 근접중심성(closeness centrality) 등 3개의 범용 중심성을 활용함.

II. 연구결과

1. 업무교류 네트워크

- 공식 자활사업 전달체계에 대한 분석결과, 강남구에서는 강남구청이, 광진구에서는 광진구청과 구의3동이 중심기관인 것으로 파악됨.
- 반면에 지역 자활거버넌스 참여기관 전체를 대상으로 한 분석에서는 강남구의 경우 강남구청과 지역자활센터 및 고용센터가, 광진구의 경우 광장복지관과 광진구청 및 지역자활센터가 중심기관인 것으로 나타남.

- 업무교류 네트워크를 통해 자활거버넌스 참여기관 사이에 전달되는 내용은 주로 조건부 수급자 중 자활사업 참여자들에 대한 배치와 관리에 따르는 수시 혹은 정기적인 업무처리와 보고인 것으로 파악됨.

2. 정보교환 네트워크

- 공식 전달체계만을 고려한 경우, 강남구에서는 고용센터가, 광진구에서는 광진구청이 중심기관인 것으로 분석됨.
- 지역 자활거버넌스 참여기관 전체를 대상으로 한 분석에서는 강남구의 경우 지역자활센터가, 광진구의 경우 지역자활센터와 광진복지관이 중심기관인 것으로 파악됨.
- 정보교환 네트워크를 통해 자활거버넌스 참여기관 사이에 전달되는 내용을 살펴보면, 강남구의 경우 공식 전달체계 내에서는 업무수행에 부수된 정보가 대부분을 차지하고 있는 것으로 조사됨.
 - 주로 신청자의 자활배치나 참여자 관리에 필요한 대상자 및 참여자의 신상에 관한 것이거나 자활사업의 지침 및 지침에 따른 처리방법 등에 관한 것임.
 - 광진구의 경우, 전달체계 내에서 교환되는 정보의 내용은 대동소이하였으나, 구청과 주민센터, 지역자활센터 담당자의 능력과 관심에 따라서는 자활사업 개발과 연계를 위해 관련된 정부기관과 지역 내외의 복지·보건기관 등과 많은 연락이 이뤄지기도 함.

3. 물자·인력 지원 네트워크

- 강남구에서는 지역 내 자활 거버넌스 참여기관 사이에 인력과 물자의 지원

활동이 전반적으로 저조한 가운데, 공식 전달체계와 지역 자활거버넌스 전체 모두 일원1동 주민센터가 중심기관으로 분석되었으나, 지원의 대부분이 근로유지형 자활근로사업 참여자들을 다른 주민센터에 배치하는 인력 지원을 내용으로 하고 있음.

- 광진구에서는 지원활동이 비교적 활발히 진행되고 있음. 사회네트워크분석에 따르면 광진구 공식 전달체계의 경우 지역자활센터와 광진구청이, 지역 전체의 경우 지역자활센터가 중심기관인 것으로 파악됨. 또한 지원활동의 내용도 자금에서부터 행정적 지원, 장소 및 물자, 교육지원에 이르기까지 다양한 것으로 조사됨.

4. 거래네트워크

- 강남구는 공식 전달체계 내에서는 거래가 거의 이뤄지지 않아 중심기관이 존재하지 않았고, 전체 자활 거버넌스 차원에서는 지역자활센터가 중심기관인 것으로 분석됨.
- 광진구는 지역자활센터가 공식 전달체계와 전체 자활거버넌스 모두에서 중심기관인 것으로 파악됨.
- 거래내용은 주로 지역자활센터가 운영 중인 자활근로사업단에서 만드는 제품이나 제공하는 서비스였으며, 두 지역 모두 거래활동이 활발하지는 못함.

5. 공동사업 네트워크

- 강남구와 광진구 모두 극히 제한적으로만 이뤄지고 있음.
- 강남구는 구청이 개최한 알뜰장터에 지역자활센터가 함께 참여하여 자활

- 근로사업단에서 생산한 물품들을 전시·판매한 것이 유일함.
- 광진구는 강남구에 비해서는 훨씬 많은 15개의 사업이 자활거버넌스 참여 기관들 사이에서 진행되었지만, 그 가운데 자활사업과 직접적으로 관련된 공동사업은 4개에 불과함.
 - 거래의 경우와 마찬가지로 공동사업도 정도의 차이는 있지만, 강남구와 광진구 모두 활발하지 못함.

Ⅲ. 시사점 및 정책제안

1. 정책적 시사점

- 자치구에 집중된 업무, 부족한 인력
 - 전달체계상으로 구청에 많은 업무가 집중되어 있으나 그 업무를 담당할 인력과 시스템은 충분히 확보되지 못함. 이로 인해 자활담당자는 자활사업 규정과 지침에 명시되어 있는 자활사업 대상자에 대한 상담과 자격조사, 자활프로그램에의 배치, 자활사업 참여 상황 관리 및 그 성과관리와 전반적인 현황보고만이라도 차질 없이 집행하는 것에 모든 역량을 투입할 수밖에 없음.
 - 그렇기 때문에 자활사업의 발전에 필요한 사례관리 및 지역 자활거버넌스 네트워크 허브로서의 다양한 역할을 구청과 구청 자활담당자가 제대로 수행하지 못하고 있음.
- 미흡한 주민센터의 역할
 - 자활서비스 전달체계는 2010년에 구청 중심의 체계로 변화되었으나 주민센터 복지담당자들의 업무는 여전히 부담스러운 형편임.
 - 게다가 주민센터에는 한 명의 복지직렬 공무원이 다른 복지업무와 자활

업무를 함께 담당하고 있어 자활사업 규정에서 요구하고 있는 급여 신청자에 대한 초기상담과 상담결과를 포함한 급여신청업무와 수시로 찾아오는 민원인에 대한 상담만으로도 자활업무에 투입할 수 있는 시간을 모두 사용하고 있는 실정임.

-그렇기 때문에 자활사업이 보다 높은 성과를 거두기 위해 요구되는 자활사업 참여자들에 대한 실질적인 사례관리와 이 과정에서 요구되는 다양한 복지서비스의 연계 및 해당 기관들과의 협력과 참여는 거의 이뤄지지 못하고 있음.

○서울시의 역할 부족

-현재 자활사업 전달체계에서 서울시는 단순한 예산 보조기관, 보고 경유 기관, 지침 전달기관의 역할만 수행하고 있을 뿐임.

-또한 구청과 주민센터 일선의 의견을 복지부에 전달하고, 반영하는 역할도 부족하다는 의견이 많음. 오히려 서울시가 보건복지부나 고용노동부의 지시와 요구를 일방적으로 구청에 전달하고 기간 내에 요구된 지시와 보고를 끝내도록 독촉하는 데에 역량을 집중하고 있다는 비판도 현장에서 흔히 들을 수 있음.

○지역자활센터에 대한 지원 부족

-지역자활센터는 적극적으로 지역 내외의 기관들과 조직들을 대상으로 다양한 접촉과 지원을 모색해왔고, 그러한 결과가 자활거버넌스에서 중심적 참여기관으로서의 위치로 나타나고 있음.

-하지만 자활거버넌스 활성화를 위해서는 지역의 네트워크가 보다 활성화되어야 할 필요가 있으며, 이를 위해서는 지역자활센터가 보다 적극적으로 지역 자활거버넌스 네트워크를 구축하고 필요한 신규 사업을 의욕적으로 발굴해 나갈 수 있는 역량을 갖추어 수 있도록 관련 기관에서 지역자활센터 종사자들의 보수수준과 후생복지수준을 향상해주고, 필요한 인력과 자금의 지원을 늘려야 할 것임.

○사회복지전산망의 한계

- 구청과 주민센터, 지역자활센터 등에 근무하는 자활담당자들의 과중한 업무를 완화해주고 업무의 능률성을 높이기 위해 정부는 사회복지전산망을 구축하여 현재 행복e음 시스템을 운영 중임.
- 하지만 이 연구에서 조사한 바에 따르면 행복e음 시스템이 자활사업과 관련해서는 매우 불안정하고 사용이 불편하도록 구축되어 있어 오히려 불필요한 서류작업을 증가시키고 있을 뿐만 아니라 정작 필요한 정보는 제공되지 않고 있어 자활사업 현황보고 및 실적보고를 위해서 별도의 수작업이 필요한 상황임.
- 또한 자활사업의 성과를 극대화하기 위해서는 단순히 관리에 필요한 전산시스템뿐 아니라 자활사업 참여자들에 대한 사례관리에 도움이 될 수 있는 정보를 제공해주는 데이터시스템도 필요한데, 이에 상응하는 시스템은 아직 마련되어 있지 않음.

2. 정책제안

- 구청과 주민센터에 자활업무 담당자의 수를 증원하고, 이들 담당자의 순환보직 기간을 최소한 1년 이상으로 유지시켜 자활사업에 대한 전문성을 키우고 발휘할 수 있는 여건을 마련해주어야 할 것임.
- 서울시 차원의 지원과 참여가 강화되어야 함.
 - 서울시는 각 지역자활사업 수행기관 및 참여자들에게 예산 외에 보다 적극적인 자금지원과 행정적 지원을 제공해야 함.
 - 2010년 설치된 서울광역자활센터가 빠른 시간 내에 궤도에 올라 서울지역의 자활사업 성과를 높일 수 있도록 예산과 인력을 충분히 확보하여 주도적으로 자활사업을 이끌어 나갈 수 있는 기반을 마련해주어야 할 것임.

- 지역자활센터에 대한 서울시와 구청의 지원이 확대되어야 함.
 - 현재 지역자활센터는 지역 자활거버넌스에서 중심적인 역할을 하고 있지만, 이러한 노력이 구체적인 성과로 연결되기에는 많은 점에서 부족함.
 - 지역자활센터의 노력을 가시적인 성과로 연결시키기 위해서는 서울시와 구청이 지역자활센터에 대한 행정적 지원과 자금지원을 보다 전향적으로 검토해야 함.
- 자활사업 참여자들에게 필요한 다양한 복지, 보건 서비스들을 검색하고 찾아 연계시킬 수 있도록 전산화된 데이터베이스를 구축할 필요가 있음.
 - 아직 연계 가능한 서비스들을 검색하고 확인할 수 있는 데이터베이스가 마련되어 있지 않은바, 서울시 차원에서라도 이러한 전산망을 구축하여 활용할 수 있는 방안을 모색해보아야 할 것임.