지역자활센터 자활사업의 성과 요인 분석 및 정책적 제언 : 경상북도 자활사업 전달체계를 중심으로

손능수 (경북행복재단 선임연구원)
김경휘 (예수대학교 사회복지학부 교수)

1. 서 론

자활사업은 근로능력 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력의 배양, 기능습득 지원 및 근로기회를 제공하는 것이며, 자활사업의 핵심프로그램은 자활근로사업이다. 그리고 지역자활센터는 시군구 단위에서 근로빈곤층의 자활을 지원하는 자활사업의 핵심 기반이다. 지역자활센터의 운영목적은 첫째, 근로능력 있는 저소득층에게 집중적・체계적인 자활지원서비스를 제공함으로써 자활의욕 고취 및 자립능력 향상을 지원하며, 둘째, 기초수급자 및 차상위계층의 자활 촉진에 필요한 사업을 수행하는 핵심 기반으로서의 역할을 수행토록 하고 있다(보건복지부, 2015).

지역자활센터는 시・군・구별로 1개소씩 설치하며, 2016년 현재 전국적으로 267개소, 경상북도의 경우 22개소를 지정・운영하고 있다. 지역자활센터의 주요사업으로는 자활근로사업[1]의 실시를 통한 일자리 제공, 자활기업[2]의 설립・운영 지원, 자활의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선, 생업자금융자 알선, 자영창업 지원 및 기술・경영지도 등이며, 가장 핵심적인 활동은 자활근로사업을 실시하고 이를 토대로 자활기업

1) 기초수급자 및 차상위층에게 근로역량 배양 및 일자리를 제공하는 동시에 탈수급·탈빈곤하는데 장애해소를 위해 노인 돌봄, 가사간병 지원 등의 사회서비스를 제공하는 일자리복지 사업이다.
2) 2인 이상의 기초수급자 또는 저소득층이 상호협력하여 협동조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위해 창업을 한 업체로서 현재 자활기업에는 사업자금의 융자, 국·공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체의 사업 우선 위탁/우선구매, 수급자 인건비 등이 지원되고 있다.

창업을 지원하는 것이라 할 수 있다. 위와 같이 지역자활센터는 전국적인 전달체계를 구성하여 빈곤층의 자활과 자립을 위한 다양한 정책적 지원을 일선에서 수행하고 있다.

이와 같이 빈곤층의 자활과 자립에 중요한 역할을 수행하는 지역자활센터는 최근 중요한 변화를 경험하고 있다. 그 변화 중에 하나는 현 정부가 취업프로그램(근로빈곤층 취업 우선 지원 사업, 희망키움통장사업)을 강조하면서 자활근로 참여자의 근로능력이 퇴보하고 숫자가 줄어들고 있다는 점이고, 다른 하나는 정부의 맞춤형 급여체계 개편으로 개별급여로 전환되었고, 이로 인해 조건부수급이 필요 없는 수급자의 규모가 크게 증가하여 조건부과자는 축소될 것으로 예견되고 있다. 실제로 정부의 고용우선 정책으로 인해 과거와 달리 지역자활센터에 의뢰되어 오는 참여대상자의 숫자가 현격히 감소했을 뿐만 아니라 그나마 의뢰되어 자활사업에 참여하게 되는 참여자의 근로능력 또한 매우 낮아지는 것으로 평가되고 있다. 손홍범(2016)은 고용우선정책으로 인해 제도시행전 17,628명에서 제도개편시기 14,448명으로 18%가 감소하였으며, 시범사업 실시기간을 기준(16,562명)으로 하면 12.8%가 감소하였다고 분석하였다. 또한 취업성공패키지 참여자와 자활근로사업 참여자의 구성인원은 자활근로 77.6%, 취업성공패키지 18.2%에서 제도개편시기인 2015년 4월말 기준 자활근로 61.8%, 취업성공패키지 33.8%로 좁혀졌다고 보고 있다. 또한 손홍범(2016)은 현재 의뢰되어오는 자활사업 참여자의 근로능력이 현저히 낮은 대상자들이 유입된다고 보고 있다. 예를 들면, 현재 상당수의 참여대상자들은 고용센터의 사전단계를 거쳐 오는 사례로서 근로능력은 매우 심각한 수준으로 정신질환 및 알코올중독자 비율이 증가, 근로능력 재판정 대상사례 증가, 근로의지가 낮은 혼자 사는 중장년 남성의 증가, 수급유지를 위해 조건이행을 목적으로 구직의사가 없는 20대 자녀의 참여 증가, 지역자활센터의 경우 신규대상자의 근로능력이 상당히 약해지면서 사례당 투여하는 서비스 시간이 증가 등의 문제를 갖고 있는 대상자의 비율이 이전보다 매우 높아졌다고 보고하고 있다. 다소 시점은 지난 자료이지만, 자활사업 참여자의 감소 및 근로능력의 저하는 자연스럽게 자활사업의 경제적 성과에도 영향을 미치는 것으로 확인된 바 있다. 2014년 중앙자활센터 자료에 의하면, 17개 광역시도 '지역별 1인당 연평균 매출액'분석에서 2012년도에 비해 2013년도에는 하락했음을 확인할 수 있었다(중앙자활센터 내부자료, 2014). 이러한 결과는 전반적인 자활근로사업단 및 자활기업의 경제적 성과가 낮아졌음을 의미한다고 하겠다. 또한 전체 자활사업 성과가 하락된 것이 개별 지역자활센터에 어떻게 반영되었는가를 알 수 있는 2014년 중앙자활센터의 247개 '지역자활센터 성과평가 결과'를 살펴보면, 2012년 대비 2013년도 하락한 것으로 나타났다(중앙자활센터 내부자료, 2014). 이는 개별 지역자활센터들의 성과평가 결과 자활성과가 하락되었음을 의미한다. 이처럼 최근 2~3년간 나타난 자활사업 전체의 성과하락은 고용-복지 정책을 펴고 있는 현 정부의 방향과 배치되는 결과이다. 또한 자활사업이 근로빈곤층을 위한 마지막 안전망임을 고려한다면, 자활사업이 긍정적인 성과를 낼 수 있도록 적극적이면서도 선제적인 지원을 해야 한다. 따라서 이

와 같은 자활사업의 총체적인 문제를 해결하기 위해서는 왜 자활사업의 성과가 낮아졌는가에 대한 근본적인 원인 및 실태파악과 함께 자활사업 성과 향상을 위한 정책적인・실천적인 모색이 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

이에 본 연구는 자활사업 성과의 하락을 방지함과 동시에 성과를 높이기 위한 정책을 제안하고자 자활사업 전달체계를 중심으로 자활사업 성과 저해 요인과 성과 향상 요인들을 찾아보고, 방안까지 제시하고자 한다. 더 나아가 본 연구는 현재 갈수록 침체되어 가고 있는 경북지역의 자활사업 뿐만 아니라 자활사업 전반의 발전에 단초를 제공하고자 한다.

2. 선행연구 고찰

1) 지역자활센터 자활사업의 의의

자활사업의 고유한 공급인프라 중 가장 대표적인 사업수행 조직은 지역자활센터이다. 지역자활센터는 전국 기초자치단체인 시·군구에 1개소씩 설치를 목표로 2016년 9월 현재 267개 기관을 지정·운영 중이다. 이는 지역자활센터가 전국적인 분포를 갖는 대표적인 민간의 근로빈곤층 취업 및 창업지원 인프라임을 말해준다. 또한 전국적 규모로 정책을 추진함에 있어 매우 중요한 인프라이며, 이 기관들이 축적한 사업경험 또한 중요한 자산이라고 이해해야 할 것이다(노대명 외, 2012).

지역자활센터는 근로능력 있는 저소득층에게 집중적·체계적인 자활지원서비스를 제공함으로써 자활의욕 고취 및 자립능력 향상을 지원하며, 또한 기초수급자 및 차상위계층의 자활촉진에 필요한 사업을 수행하는 핵심 인프라로서의 역할을 수행토록 하고 있다(보건복지부, 2015). 지역자활센터는 2015년 현재 전국적으로 274개소(도시형 126개소, 도농복합형 55개소, 농촌형 66개소), 경상북도의 경우 20개소(도시형 4개소, 도농복합형 8개소, 농촌형 8개소)를 지정·운영하고 있다. 지역자활센터의 주요사업으로는 자활의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선, 자영창업 지원 및 기술·경영지도, 자활기업의 설립·운영 지원, 사회서비스지원 사업 등이며(보건복지부, 2015), 가장 핵심적인 활동은 자활근로사업을 실시하고 이를 토대로 자활기업 창업을 지원하는 것이라 할 수 있다.

전체 자활사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 프로그램은 자활근로사업과 자활기업이다. 물론 자활기업은 형식적으로는 지역자활센터와 무관하게 독립적으로 운영되는 기업이라는 점에서 하나의 프로그램이라고 말하기 힘들다. 하지만 이 두 프로그램 간에는 여전히 밀접한 관련이 있으며, 자활기업은 자활근로사업단이 지향해야 할 목표로 인식되는 경향이 있다. 이는 지역자활센터에 대한 평가지표에 해당 항목이 포함되어 있기 때문이기도 하지만, 자활근

로사업단의 구조 자체가 자활기업으로 발전하도록 구조화되어 있기 때문이기도 하다. 자활근로사업단과 자활기업의 운영방식에 대해 간략히 살펴보면, 먼저 자활근로사업단은 모든 참여자에게 일당 방식으로 정해진 인건비와 사업비를 지원하는 방식을 취하고 있다. 이는 일정 매출이 발생하는 경우, 추가사업경비를 제외한 나머지 금액이 수익금이 되는 방식이다. 하지만 이는 일반기업의 수익개념에 비추어 보면, 실질적인 수익이라고 말할 수 없다. 매출이 투입에 미치지 못한다는 점에서 그러하다. 달리 표현하면, 정부의 재정지원이 없이는 사업단 자체가 존립할 수 없는 것이다. 이어 자활기업은 일반 기업과 거의 유사한 방식으로 운영되고 있다고 말해도 과언이 아니다. 다만 한시적 인건비 지원이나 창업자금 대출 등에 대한 지원이 포함되어 있다는 점에서 차이가 있다. 이러한 특성을 감안하더라도 자활기업은 투입을 초과하는 매출이 발생해야 한다. 이것이 자활기업의 지속가능성을 판단할 수 있는 평가기준일 것이다. 그런데 조건부수급자 및 일반수급자가 자활기업에 참여하는 경우, 그것이 근로소득 증가를 위한 노력을 충분히 견인하지 못할 개연성이 있다. 근로소득의 증가로 인해 수급자격을 상실할 위험성이 있기 때문이다(노대명 외, 2012).

2) 자활사업 성과에 관한 선행연구 고찰

자활사업 성과에 대한 선행연구는 지금까지 두 가지 측면에서 다루어졌다고 할 수 있다. 하나는 참여자 개인에 대한 변화 즉 자활사업 참여하기 전보다 참여한 후 개인차원에서 일어난 심리사회적인 변화에 개인 및 가족 그리고 지역사회, 기관 차원에서 어떤 변화가 일어나고 있는지를 살펴보는 연구이다. 다른 하나는 본 연구에서 주목하고 있는 자활사업 관련 전달체계 및 지역자활센터 차원에서의 자활사업의 활성화 및 성과 향상에 중점을 두고 있는 연구라고 할 수 있다.

다음에 제시된 표의 내용을 살펴보면 지금까지 자활사업 전체에 대한 평가를 살펴본 연구들에 대해 간략하게 정리하고 있음을 알 수 있다. 개별 연구자 및 연구에 따라서 자활사업의 성과를 바라보는 개념과 측정방식이 상이함을 알 수 있다. 전체적으로 자활사업 전체 평가하는 연구들은 대부분 성과평가 또는 자활사업 프로그램을 통해 나타나는 결과물에 치중되어 있음을 알 수 있다. 즉, 보건복지부가 자활사업에 해마다 상당한 재원을 투입하고 있고, 그에 따른 성과를 가능하면 계량적인 또는 정량적인 차원에서 보여주려고 노력한 연구들이라고 볼 수 있다. 그와 동시에 본 연구의 선행연구고찰에서 주목할 수 있는 것은 자활사업에 대한 성과뿐만 아니라 자활사업 진행과정에서 투입-과정-산출까지를 살펴본 연구들이 일부지만 이루어졌다는 사실이다.

〈표 1〉 자활사업 성과에 관한 선행연구

연구자	평가대상	평가척도
임동진(2001)	전체 자활사업	만족도, 성과
신동면(2003)	전체 자활사업	자활사업 참여자, 프로그램, 전달체계, 재원
손능수(2005)	대구지역 자활센터	소득향상, 직업능력향상, 고용안정성향상, 인식과 태도의 변화
구인회(2005)	전체 자활사업	자활사업 유인효과, 노동공급효과, 조건이행률
고경환 외(2006)	지역자활센터 외	목표의 절절성, 노동공급일수, 수익금, 자활사업만족도, 자립의지 등
노대명 외(2006)	근로빈곤층	- 성과평가: 취업생존율, 탈수급율, 직업기술보유율, 창업성공률
이석원 외(2007)	노동부자활사업	- 성과평가: 취업률, 자격증취득률 등
양기용 외(2007)	지역자활센터	- 투입: 사업계획의 구체성, 사업수행능력 - 과정: 조직관리의 체계성, 참여자의 상호작용, 지역자원관의 연계 - 산출: 자활사업 사업성과, 자활성공률, 참여자의 변화
서울행정학회 (2007)	지역자활센터	- 성과평가: 자활공동체성과(규모, 참여자 소득) 자활근로사업성과(사업단수, 규모, 적립수익금) 자활성공률, 참여자 능력 및 태도의 변화
김승권 외(2008)	기초자치단체	- 과정평가: 사업기반, 사업추진 - 성과평가: 사업실적
김준헌(2009)	지역자활센터	- 성과평가: 창업률, 취업률, 탈수급률
이상은 외(2010)	지역자활센터	- 성과평가: 자활사업단 매출액, 기초생활보장 현금급여 감소분, 1인당 자활사업 참여자 인건비
조경욱 외(2011)	전북지역 자활사업	- 투입: 재원, 자활기금, - 성과: 공동체수와 규모, 사업단수와 규모, 매출액, 1인당 급여
박창균 외(2011)	전제 자활사업	- 성과평가: 자활성공률

자료 : 고경환 외(2009)·조경욱 외(2011)의 내용을 수정·보완함

현재 대내외적으로 지적받고 있는 자활사업의 낮은 성과에 대해서는 단순한 결과차원에서의 논의가 아니라 자활사업 전반에 대한 점검과 지원이 있어야 한다. 그러기 위해서는 자활사업에 대한 문제를 산발적으로 제기하거나 또는 결과 중심적인 논의의 차원을 벗어나 자활사업의 투입-과정-산출에 이르기까지 전반적인 점검이 필요하다고 하겠다. 그런 차원에서 조경욱 외(20110의 연구는 나름 의미가 크다고 하겠다. 즉 이 연구에서는 자활사업의 성공요인을 인력과 재정이 투입, 프로그램 진행 과정과 전달체계를 중심으로 성과 향상 방안을 찾고자 노력하였다. 본 연구 역시 이들의 연구처럼 자활사업의 성과저조에 대한 원인을 보다 종적이면서도 다차원적으로 밀도 있게 살펴보고자 한다.

3. 연구방법

1) 조사대상

본 연구의 목적은 지역자활센터의 자활사업 성과를 위한 요인들을 파악하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 경상북도에 소재한 지역자활센터 20개소를 대상으로 기관차원에서의 면접조사를 진행하였다. 면접조사는 20개 센터 모두 실시하였고, 각 센터의 실장을 대상으로 실시하였다. 만약 실장이 부재할 경우, 센터장 또는 업무대행자에게 면접조사를 실시하였다. 면접조사 결과 <표 2>에 언급된 것처럼 20개 센터 중 센터장 대상 1개소, 실장 대상 16개소, 팀장이 응답한 기관은 3개소로 나타났다.

〈표 2〉 면접대상자 현황

사 례	직 위	소 속	지 역 유 형
면접자1	실장	지역자활센터	도시형
면접자2	팀장	지역자활센터	도시형
면접자3	실장	지역자활센터	도시형
면접자4	실장	지역자활센터	도시형
면접자5	팀장	지역자활센터	도농복합형
면접자6	실장	지역자활센터	도농복합형
면접자7	실장	지역자활센터	도농복합형
면접자8	실장	지역자활센터	도농복합형
면접자9	팀장	지역자활센터	도농복합형
면접자10	실장	지역자활센터	도농복합형
면접자11	실장	지역자활센터	도농복합형
면접자12	실장	지역자활센터	도농복합형
면접자13	실장	지역자활센터	농촌형
면접자14	실장	지역자활센터	농촌형
면접자15	실장	지역자활센터	농촌형
면접자16	실장	지역자활센터	농촌형
면접자17	실장	지역자활센터	농촌형
면접자18	실장	지역자활센터	농촌형
면접자19	센터장	지역자활센터	농촌형
면접자20	실장	지역자활센터	농촌형

2) 주요 면접조사 내용

선행연구에서 언급했듯이, 본 연구는 자활사업을 둘러싼 다양한 문제점들을 자활사업 전달체계에 맞게 재구조화 하였다. 즉 자활사업의 전달체계인 지역자활센터-광역자활센터-지자체 행정기관이라는 차원을 세분화 한 후, 다양하게 제기된 문제점 및 개선사항들을 전달체계의 차원에 맞게 재구조화 하여 <표 3>처럼 구분하였다. 특히 다음의 표에 정리된 내용들은 선행연구에서 제시된 조경욱·이중섭·임지원(2011)의 내용들을 참고하여 수정·보완하였다. 본 연구에서 조경욱·이중섭·임지원(2011)의 연구를 참고한 것은 최근에 이루어진 자활사업의 문제점을 제기한 선행연구 중 전달체계차원에서 심도 있게 문제점들을 세분화하여 분석한 연구틀이 부재하기 때문이다. 이에 본 연구에서는 앞서 언급했듯이, 조경욱·이중섭·임지원(2011)의 연구를 참고하되, 경북지역 상황에 맞게 수정하여 면접조사 내용을 정하였다.

〈표 3〉 면접 내용

구분	문제점	개선 사항
지역 자활 센터	· 실무자의 전문성 약화	· 자활실무자의 역량강화 프로그램 및 직무연수제 운영
	· 자활센터간 네트워크부족	· 자활협의체 운영 지원 · 지역자활센터의 지역사회자원과의 연계활동 강화
	· 참여자 특성 변화	· 자활사업 참여자 근로능력에 맞는 일자리 마련
	· 체계적인 사례관리의부족	· 사례관리 프로그램의 도입 · 자활기업 창업 이후 지속적인 사례관리 유지
	· 자활생산품 판로개척부진	· 자활생산품 품질 지원 및 판로 확대
	· 지역 맞춤형 자활사업부족	· 지역 맞춤형 사업으로 특화
	· 기관의 물리적 여건 열악	· 센터 공간의 확대 · 센터 운영재원의 확대
행정 기관	· 행정기관과 자활센터 연계협력 부족	· 광역단위 지역자활협의체 구성 및 운영과 경북협회와의 정례 간담회 운영
	· 자활기금 활용저조	· 자활기금 운용의 활성화 · 자활사업참여자 자녀 학자금 융자 지원
	· 자활생산품 우선구매저조	· 자활생산품 우선구매 촉진
	· 자활사업에 대한 정보의 부족	· 자활사업참여자 및 사업단 현황 등에 대한 데이터베이스화 추진
	· 수의계약 저조	· 자활생산품에 대한 수의계약 활성화 · 수의계약 품목 및 영역 확대 · 담당공무원 이해 증진 및 협조

구분	문제점	개선 사항
광역 자활 센터	· 공공과 민간의 자원 동원 부족	· 지역내 관련 전문가들의 관리와 네트워크 형성
	· 지역특화사업 지원 미흡	· 지역자활센터의 업무추진에 대한 보완과 지원역할 · 지역특화사업에 대한 체계적 관리와 지원
	· 종합정보제공자로서의 역할 미흡	· 자활사업 자료 및 관련정책 이슈 등 자활사업 기초적인 데이터 제공 · 종합자활정보제공자의 역할수행
	· 실무자의 역량강화 지원 미흡	· 경북지역 자활사업 종사자를 대상으로 전문가를 초빙하여 정보를 제공하는 논의의 장 마련
	· 조직적 홍보 체계구축 미흡	· 자활사업의 이미지 제고 · 다양한 매체를 통해 지역주민에게 자활사업에 대한 참여 및 정보제공 · 자활센터 개별기관의 산발적 홍보를 조직적 홍보체계로 구축, 통합관리 운영

3) 자료수집 방법 및 분석

본 연구에서는 연구진이 20개 지역자활센터를 대상으로 면접의 취지와 목적에 대해 충분한 설명을 한 후 면접조사를 실시하였다. 조사과정은 먼저, 연구자가 각 대상기관에 면접지를 배부하였고, 그리고 기관의 대표성을 갖는 설문응답자에게 면접지 내용을 참고로 하여 현재 지역자활센터 자활사업 성과를 저해하는 가장 심각한 문제와 성과 향상을 위한 주요 개선사항이 무엇인지에 대해 생각해 보도록 안내 한 후, 이에 대해 일주일 후 전화면접을 실시하였다. 연구자는 면접을 통해 관련 주제별로 지역자활센터 자활사업 성과를 저해하는 심각한 문제점과 성과 향상을 위한 주요 개선사항에 대해 세 가지 정도를 우선 순위별로 제시하도록 하였으며, 제시한 항목별로 각각의 이유에 대해서도 질문하였다. 그리고 면접조사 결과를 바탕으로 본 연구에서는 각 전달체계별 문제점과 개선사항의 우선순위에 대한 면접결과를 정리하여 분석하였고, 그 이유에 대한 면접결과에 대해서도 주요 내용을 정리하여 분석하였다. 본 연구에서는 더 나아가 응답된 문제점과 개선사항의 우선순위에 대한 면접결과를 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점을 부여하여 각 항목별 점수를 산정하였다. 이로써 각 항목별 중요도를 비교할 수 있도록 하였다.

4. 분석결과

1) 지역자활센터의 문제점

지역자활센터는 자활사업을 수행하는 핵심 인프라로서의 역할을 수행하고 있다. 조사결과, 지역자활센터 자활사업 성과를 저해하는 지역자활센터의 문제점으로는 전체적으로는 '참여자 특성변화'를 가장 중요한 것으로 지적하고 있으며, 그 다음으로'실무자의 전문성 약화', '자활생산품 판로개척 부진' 등의 순으로 나타났다.

지역유형별로 살펴보면, 도시형의 경우 주로 '참여자 특성변화'와 '자활생산품 판로개척 부진'을 지적하고 있다. 도농복합형의 경우 '실무자의 전문성 약화'와 '참여자 특성변화'를 주로 지적하고 있다. 농촌형의 경우, 주로 '참여자 특성변화'에 집중되고 있다.

〈표 4〉 지역자활센터의 문제점

(단위: 개)

문제점	계				도시형 (4개소)				도농복합형 (8개소)				농촌형 (8개소)			
	점수 (120)	1순위	2순위	3순위	점수 (24)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위
실무자의 전문성 약화	**21**	4	3	3	1	0	0	1	**13**	3	2	0	7	1	1	2
자활센터간 네트워크 부족	4	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1
참여자 특성 변화	**39**	11	2	2	**9**	3	0	0	**12**	3	1	1	**18**	5	1	1
체계적인 사례관리의 부족	13	0	6	1	0	0	0	0	8	0	4	0	5	0	2	1
자활생산품 판로개척 부진	**15**	2	4	1	**9**	1	3	**0**	3	1	0	0	3	0	1	1
지역 맞춤형 자활사업 부족	7	1	0	4	1	0	0	1	2	0	0	2	4	1	0	1
기관의 물리적 여건 열악	8	0	3	2	0	0	0	0	4	0	1	2	4	0	2	0
기타	13	1	2	6	4	0	1[1)]	2[2)]	6	1[3)]	0	3[4)]	3	0	1[5)]	1[6)]

주 1) 사업비 제한 2) 제도의 문제, 무응답 1개 3) 인력 부족 4) 무응답 2개, 참여자 관리시스템 미흡
5) 운영비 부족(사업단 관리인력부족) 6) 참여자 모집이 안됨

따라서 지역자활센터의 문제점에서는 참여자 특성변화가 지역자활센터가 당면하고 있는 가장 심각한 문제점으로 제시되고 있다. 또한 도농복합형과 농촌형을 중심으로 실무자의 전문성 약화, 그리고 도시형을 중심으로 자활생산품 판로개척 부진이 주요 문제점으로 제시되고 있다.

지역자활센터 주요 문제점에 대한 이유를 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 참여자 특성변화를 주요 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과에서는 참여자 수 감소, 참여자 근로능력 저하 문제를 심각하게 여기고 있으며, 특히 참여자 근로능력이 미약한 문제를 가장 심각하게 보고 있다. 이의 개선을 위해서는 차상위 확대, 근로능력에 맞는 프로그램 개발 등이 필요하다.

> 참여자의 역량에 따라 사업이 제한된다(면접자 1).
>
> 참여자 근로능력이 떨어진다. 질적 수준도 떨어진다. 각종 질병, 알콜 중독 등 대다수이며, 이들은 8시간 풀로 근로할 수 있는 상황이 아니다(면접자 2).
>
> 참여자 근로능력이 떨어진다. 이로 인해 기존 사업단 운영도 어려워지고 사업개발도 어렵다. 가장 중요한 선결문제이다(면접자 3)
>
> 2011년 이후 참여자의 근로능력이 떨어지고 있으며, 알콜 의존성 및 분노조절이 안되는 분이 과거 20~30%에서 80%까지 증가하였다(면접자 5)
>
> 참여자 연령이 높고 의지가 낮다. 노동부 사업에 갔다가 온다. 사업단 운영을 위한 참여인원도 적다. 매출을 올리려 해도 강요할 수가 없고 이분들 한테 와닿지도 않거든요. 생계비 받기 위해 시간 때우는 사람, 통제도 안 따라 주고.. 참여자간 트라블도 발생하고 있다. 돈 버는 것이 차상위가 더 필요하며 차상위 참여 확대가 필요하다(면접자 6).
>
> 근로미약자가 너무 많이 온다. 1명이 할 일을 2~3명이 해도 부족하다. 근로능력 있는 사람은 취업성공패키지로 빠져버리고 기존 프로그램에 안맞다. 근로능력에 맞는 프로그램 개발이 더 중요하고 여기에 초점을 맞추어야 한다. 근로능력을 끌어올리기에도 한계가 있는 부분이 있다. 근로 미약에 초점을 맞추는 프로그램 개발에 초점을 두어야 한다(면접자 9).
>
> 이전에는 일을 하다 오는 사람이 많았으나, 요즘은 일을 안 하던 사람이 오는 경우가 많다(면접자 13).
>
> 65세 이상 무능력자도 받아줘야 하고.. 그러면서도 성과를 내야 하는... 장사를 잘 하라 하면서도 할 수 없는 사람만 보내주는 식이다(면접자 14).
>
> 근로능력이 낮은 분들이 남아있다. 40~50대는 신청 안한다. 젊은 분들은 나간다. 60대 이상 남아있다. 이들은 건강상의 문제가 있다. 그리고 조건부 아닌 분은 하시다 나가신다. 임금이 낮아 참여자가 오랫동안 견디지 못한다. 대부분 65세 정도 다 된다. 새로운 사업 시작이 힘이 든다. 자활참여율이 떨어지고 근로능력도 떨어진다. 연령은 높고 건강은 좋지 못하다(면접자 18).

둘째, 실무자의 전문성 약화를 주요 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 실무자들은 제도적 한계로 인해 사업부문 전문성이 부족하고, 따라서 사업에 대한 전문성을 높일 수 있는 맞춤형 교육이 필요하고, 또한 이를 보완하기 위해 외부전문가 영입도 필요한 것으로 제시되고 있다.

> 실무자는 사회복지사이나 자활센터는 사업기관이어서 맞춤형 교육프로그램이 필요하다. 실무자 교육은 주로 복지시설에 초점을 두는 교육이 많아서 자활 맞춤형 교육프로그램이 필요하며, 자활 관련 실무적 교육이 많이 필요하다. 경영이론, 행정이론에 대한 교육도 수반되어야 한다(면접자 7).
>
> 사업적인 전문파트에 약하다. 사업부문 전문성이 약하고 또한 퇴사 등으로 경력직과 신규직은 있으나 중간단계가 없다는 것이 문제이다. 근무조건이 개선되고 지속적인 교육이 이루어져야 한다. 경력직과 신규직의 갭을 줄일 수 있는 교육이 필요하다(면접자 9).
>
> 제도적 한계이다. 전문가가 아닌 사회복지사가 실무자로서 사업을 진행하고 있다. 기술력 향상이 필요하다. 외부전문가를 영입하려 해도 비용이 문제이다. 도나 시에서 전문가 인건비 지원이 필요하다. 센터별 1~2개 사업단에 대해 사업단별 1명(50만원 정도) 지원하면 좋을 것 같다. 하지만 이는 업종에 따라 개인 경력에 따라 다르다.
>
> 자활센터에서 요구하는 일을 하기 위해서는 실무자가 사업마인드와 복지사 마인드가 모두 요구되고, 네트워크도 해야 하고... 만능인이 되어야 하는데, 전문성이 필요하다(면접자 19).
>
> 실무자가 사업 전문성이 부족하고 이직률도 높다(면접자 20).

셋째, 자활생산품 판로개척 부진을 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 자활생산품의 질이 미흡하며, 체계화된 판로가 없고, 판로개척에 있어서 지역적 한계를 지적하고 있다. 따라서 자활생산품 판로에 대한 체계화가 필요하며, 기업체 등 다양한 판로개척이 중요하며, 또한 도시가 아닌 경우 시장성 확보의 어려움을 극복할 수 있어야 할 것이다.

> 생산방식도 다르고 운영특성이 달라서 통일될 수 있으면 좋겠다(면접자 1).
>
> 기업체, 민간기관, 공공기관 등 판로개척이 중요하다. 생산품의 질이 미흡한 문제가 있다(면접자 2).
>
> 농촌도시라서 기업체, 공장 등 시장성 확보가 안된다. 도시에 비해 시장성이 협소하다(면접자 10).

이 외에 지역자활센터 문제점과 관련하여 도농복합형에서는 체계적인 사례관리의 부족, 그리고 농촌형에서는 자활센터간 네트워크 부족, 체계적인 사례관리 부족, 지역 맞춤형 자활사업의 부족도 문제점으로 제시되고 있다. 이밖에 기타 사항으로 인력부족, 사업비 제한 등

이 제시되고 있다.

다음으로 지역자활센터의 자활사업 성과 향상을 위해 필요한 개선사항으로는 자활사업 참여자와 관련된 '자활사업 참여자 확대'와 '근로능력에 맞는 일자리 마련'이 주요한 항목이었다. 이 외에 실무자의 전문성 약화와 관련된 '자활실무자의 역량강화 프로그램 및 직무연수제 운영', 그리고 '센터 운영재원의 확대', '자활생산품 품질 지원 및 판로 확대(품질인증제도 도입, 품질 및 디자인 지원, 광역자활유통매장, 자활생산품 전시장 확대)'도 주요 항목이었다.

〈표 5〉 지역자활센터의 개선사항

(단위: 개)

개선사항	계				도시형 (4개소)				도농복합형 (8개소)				농촌형 (8개소)			
	점수 (120)	1순위	2순위	3순위	점수 (24)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위
자활실무자의 역량강화 프로그램 및 직무연수제 운영	**17**	3	2	4	3	0	1	1	**9**	2	1	1	5	1	0	2
자활협의체 운영 지원	5	1	1	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3	1	0	0
지역자활센터의 지역사회 자원과의 연계활동 강화	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
자활사업 참여자 확대방안 마련	**18**	6	0	0	3	0	0	0	6	2	0	0	**9**	3	0	0
자활사업 참여자 근로능력에 맞는 일자리 마련	**23**	6	2	1	**8**	2	1	0	6	1	1	1	**9**	3	0	0
사례관리 프로그램의 도입	8	0	4	0	0	0	0	0	4	0	2	0	4	0	2	0
자활기업 창업 이후 지속적인 사례관리 유지	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
자활생산품 품질 지원 및 판로 확대	**12**	2	2	2	**8**	1	2	1	3	1	0	0	1	0	0	1
지역 맞춤형 사업으로 특화	7	0	3	1	0	0	0	0	1	0	0	1	6	0	3	0
센터 공간의 확대	3	0	1	1	0	0	0	0	3	0	1	1	0	0	0	0
센터 운영재원의 확대	**18**	2	4	4	1	0	0	1	**9**	2	1	1	8	0	3	2
기타	7	0	1	5	1	0	0	1[1)]	5	0	1[2)]	3[3)]	1	0	0	1[4)]

주 1) 무응답 1개, 2) 공공건물 유휴공간 주었으면(제공 받기)
3) 무응답 2개, 참여자 관리시스템 개선 4) 무응답 1개

지역유형별로 살펴보면, 도시형은 '근로능력에 맞는 일자리 마련'과 '자활생산품 품질 지원 및 판로 확대', 도농복합형은 '실무자 역량강화 프로그램 및 직무연수제 운영 그리고 센터 운영재원의 확대', 농촌형은 '자활사업 참여자 확대'와 '근로능력에 맞는 일자리 마련'부분이 상대적으로 강조되고 있다.

지역자활센터의 주요 개선사항에 대한 이유를 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 자활사업 참여자와 관련하여 자활사업 참여자 확대방안과 자활사업 참여자 근로능력에 맞는 일자리 마련을 주요 개선사항으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 차상위층 참여자가 적은 지역은 차상위층 확보가 필요하며, 근로능력이 미약한 참여자에 대해서는 사회공헌형을 확대하는 방안도 필요할 것으로 판단된다.

> 참여자 중 차상위계층의 비율이 적어서 차상위계층 확보 방안이 필요하다(면접자 3).
>
> 특히 사회공헌형의 확대가 필요하다(면접자 4).
>
> 참여자 중에서 '일을 해야 겠다', '일을 해야 한다'는 사람은 거의 없다. 일을 안하면 생계비를 안주니까 일을 하는 것이고, 교육을 해도 그때 뿐이다(면접자 6).
>
> 나이 많거나 정신적 문제가 있는 분들을 대상으로 공익형 사업단이 있어야 한다(면접자 8).
>
> 참여자 확대와 더불어 참여자의 질이 높아야 한다(면접자 12).
>
> 차상위계층의 범위 확대가 필요하다. 현 120%에서 150%로(면접자 20).

둘째, '자활실무자의 역량강화 프로그램 및 직무연수제 운영'을 주요 개선사항으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 실무와 접목되는 맞춤형 교육 프로그램을 실무자들이 충실히 받을 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

> 실무와 접목되는 교육이 필요하다. 맞춤형 프로그램을 운영하며 실무자들이 의무적으로 참석하여 교육받을 수 있도록 되었으면 한다(면접자 7).

셋째, '자활생산품 품질 지원 및 판로 확대'를 주요 개선사항으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 자활생산품 품질인증제도를 도입하고 이 외에 자활생산품 품질 및 디자인 지원, 광역자활유통매장, 자활생산품 전시장 확대가 필요할 것이다.

> 자활생산품 품질인증과 관련하여 현재 별도로 품질부분 확인을 거쳐 인증해 주는 제도가 있는데.. 지방에서는 어렵다. 이에 대한 개선 또는 지자체의 인증제도 도입이 필요하다(면접자 2).

넷째, ‘센터 운영재원의 확대’를 주요 개선사항으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 인력확보와 직원 처우개선을 위해 운영재원의 확대가 필요한 것으로 나타났다.

> 운영비가 많아져야 인력을 확보할 수 있다. 한 두명의 직원이 더 필요한 상황이다(면접자 8).
>
> 직원 처우개선 특히 보수의 향상이 필요하다(면접자 18).

2) 행정기관의 문제점

지역자활센터 자활사업 성과와 관련되는 행정기관은 주로 광역 시도, 시군구 및 읍면동이 해당된다. 행정기관은 지역자활센터를 관리 및 지원하는 역할을 수행하고 있다. 조사결과, 지역자활센터 자활사업 성과를 저해하는 행정기관의 문제점으로는 ‘자활사업에 대한 정보의 부족’을 가장 중요한 것으로 지적하고 있으며, 다음으로 ‘자활생산품 우선구매 저조’, ‘자활기금 활용저조’, ‘행정기관과 자활센터 연계협력 부족’ 등의 순으로 나타났다.

지역유형별로 살펴보면, 도시형은 ‘자활생산품 우선구매저조’, 그리고 도농복합형과 농촌형은 ‘자활사업에 대한 정보의 부족’이 가장 주요한 문제점으로 나타났다. 다만 도농복합형과 농촌형의 경우 도시형과 달리 ‘행정기관과 자활센터의 연계협력 부족’과 ‘수의계약 저조’도 문제로 나타났다.

〈표 6〉 행정기관의 문제점

(단위: 개)

문제점	계				도시형 (4개소)				도농복합형 (8개소)				농촌형 (8개소)			
	점수 (120)	1순위	2순위	3순위	점수 (24)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위
행정기관과 자활센터 연계협력 부족	15	4	1	1	0	0	0	0	8	2	1	0	7	2	0	1
자활기금 활용저조	**21**	2	4	7	6	1	1	1	8	0	2	4	7	1	1	2
자활생산품 우선구매 저조	**22**	5	3	1	**8**	2	1	0	9	2	1	1	5	1	1	0
자활사업에 대한 정보의 부족	**32**	8	3	2	6	1	1	1	**12**	4	0	0	**14**	3	2	1
수의계약 저조	16	0	7	2	2	0	1	0	7	0	3	1	7	0	3	1
기타	14	1	2	7	2	0	0	2[1)]	4		1[2)]	2[3)]	8	1[4)]	1[5)]	3[6)]

주 1) 무응답 1개, 지역 차원에서 자활영역 지원 미흡 2) 무응답 1개 3) 무응답 2개
4) 참여자 모집에 대한 지원 부족 5) 무응답 1개 6) 무응답 3개

행정기관의 주요 문제점에 대한 이유를 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 자활사업에 대한 정보부족을 주요 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 행정기관의 담당자가 자활사업에 대해 이해가 부족한 경향이 있으며, 읍면동의 경우 더욱 그러하다. 이는 잦은 인사이동이 주요한 원인으로 보인다.

> 읍면동의 홍보·안내 부족으로 참여자 모집의 애로사항이 있다(면접자 2).
>
> 읍면동 담당자는 자활사업에 대해 잘 모른다. 이는 업무과중과 자활제도의 변화가 많은 것도 이유가 된다(면접자 6).
>
> 행정기관의 자활사업에 대한 이해도가 약하다(면접자 7).
>
> 자활에 대한 정보를 잘 알고 있지 않다. 읍면동은 더욱 그러하다. 잦은 인사이동이 주로 문제이다(면접자 16).
>
> 6개월, 1년 정도에 자주 바뀌니까 잘 모른다. 읍면동이 더 그렇다(면접자 18).

둘째, 자활생산품 우선구매 저조를 주요 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 자활상품에 대한 이미지가 좋지 않은 편이어서 문제가 되고 있으며, 행정기관에서 우선구매에 보다 적극적일 필요가 있을 것이다.

> 자활상품에 대한 이미지 자체가 떨어져 있다(면접자 18).
>
> 공공기관 큰 행사, 지역행사 등 대량구매시 단체구매해 주었으면 한다(면접자 10).
>
> 자활사업안내 책자에 규정되어 있음에도 행정기관에서는 우선구매를 꺼려한다. 자활생산품이 무엇이 있는지도 잘 모른다(면접자 2).

셋째, 자활기금 활용저조를 주요 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 자활기금의 대상 및 영역의 확대가 필요하며, 이를 위해 조례개정이 필요한 것으로 나타났다.

> 자활기금의 대상 및 영역 확대가 필요하다(면접자 2, 면접자 4).
>
> 자활기금의 대상 및 영역의 확대가 필요하며, 이를 위해 조례 개정이 필요하다(면접자 3).
>
> 군의 경우 한번도 활용하지 못했다. 5억원 이하로 활용할 수 있다고 되어 있으나, 활용이 안되고 있다. 2002년 자활기금 조례 제정 이후 한번도 개정이 없었다(면접자 13).

넷째, 행정기관과 자활센터 연계협력 부족을 주요 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 행정기관과의 연계협력에 어려움이 있으며, 이는 담당공무원의 잦은 인사이동, 관심부족 등과 관련되었다.

> 복지관 제외하고는 연계가 잘 안된다(면접자 8).

시군 담당자가 너무 자주 바뀐다. 1년에 4번 바뀌기도 했다. 게다가 신규공무원이 담당하기도 한다(면접자 13).

행정기관에서 관심이 없는 것 같다(면접자 19).

담당자가 협조적이냐 비협조적이냐에 따라 달라진다(면접자 20).

다음으로 행정기관의 자활사업 성과 향상을 위해 필요한 개선사항으로는 '담당공무원의 이해증진 및 협조'가 주요한 개선사항으로 지적되었으며, 이는 도시형 보다는 주로 도농복합형과 농촌형에서 가장 중요한 사항이었다. 다음으로는 '자활생산품에 대한 수의계약 활성화'와 '자활생산품 우선구매 촉진'으로 자활생산품의 생산과 판매를 촉진하는 것이 중요한 사항이었다. 그리고 '자활기금의 운용의 활성화'도 주요 개선사항이었다.

〈표 7〉 행정기관의 개선사항

(단위: 개)

개선사항	계				도시형 (4개소)				도농복합형 (8개소)				농촌형 (8개소)			
	점수 (120)	1순위	2순위	3순위	점수 (24)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위
광역단위 지역자활협의체 구성 및 운영과 경북협회와의 정례 간담회 운영	6	2	0	0	0	0	0	0	6	2	0	0	0	0	0	0
자활기금 운용의 활성화	**12**	1	3	3	5	1	1	0	6	0	4	2	1	0	0	1
자활사업참여자 자녀 학자금 융자 지원	4	0	2	0	2	0	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0
자활생산품 우선구매 촉진	**13**	3	0	4	3	1	0	0	6	1	0	3	4	1	0	1
자활사업참여자 및 사업단 현황 등에 대한 데이터베이스화 추진	10	2	1	2	0	0	0	0	1	0	0	1	**9**	2	1	1
자활생산품에 대한 수의계약 활성화	**19**	3	4	2	**6**	2	0	0	6	1	1	1	7	0	3	1
수의계약 품목 및 영역 확대	9	1	3	0	2	0	1	0	5	1	1	0	2	0	1	0
담당공무원 이해 증진 및 협조	**28**	6	3	4	4	0	1	2	**11**	3	1	0	**13**	3	1	2
기타	19	2	4	5	2	0	0	2[1)]	5	0	2[2)]	1[3)]	12	2[4)]	2[5)]	2[6)]

주 1) 무응답 1개, 지역차원의 지원체계구축 2) 민간과의 수의계약 활성화 지원, 무응답 1개
3) 무응답 1개 4) 참여자 모집 지원, 자활사업 인식제고(교육 등으로) 5) 무응답 2개 6) 무응답 2개

지역유형별로 살펴보면, 도시형의 경우 '자활생산품에 대한 수의계약 활성화', 도농복합형의 경우 '담당공무원 이해 증진 및 협조', 그리고 '농촌형의 경우 담당공무원 이해 증진 및 협조'와 '자활관련 데이터베이스화 추진'이 중요한 개선사항으로 나타났다.

행정기관의 주요 개선사항에 대한 이유를 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 담당공무원의 이해증진 및 협조를 주요 개선사항으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 자활사업은 어려운 업무로 공무원들에게 이해되고 있으며, 따라서 원활한 업무수행을 위해서는 담당공무원의 자활 업무에 대해 이해 증진이 필요하며, 나아가 담당공무원 뿐만 아니라 다른 공무원들의 이해도 필요할 것이다. 이를 위해서는 잦은 인사이동 문제도 해결이 필요하다.

> 담당공무원은 잘 모르고 있다. 협조가 되어야 하고, 수의계약이 부진한 듯하다(면접자 2).
>
> 담당공무원이 자활사업에 대한 이해가 증진되어야 한다(면접자 6).
>
> 담당공무원 뿐만 아니라 다른 공무원들도 협조해 주셔야 한다. 자활생산품 등에 대해 이해 증진과 인식 개선이 필요하다(면접자 8).
>
> 담당공무원의 이해를 증진하려면 잦은 인사이동 문제가 해결되어야 한다(면접자 12).
>
> 지방자치단체 공무원이 자활사업 업무 담당을 어려워한다. 자활사업은 업무가 까다로워 이해하기 어렵다(면접자 18).

둘째, 자활생산품 우선구매 촉진 및 자활생산품에 대한 수의계약 활성화를 주요 개선사항으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 수의계약 활성화와 더불어 민간단체와의 수의계약을 할 수 있는 지원이 필요한 것으로 나타났다.

> 입찰하면 지역자활센터가 이길 수 있을까요?(면접자 7)
>
> 민간단체와의 수의계약 활성화를 지원해 주었으면... 이를 위해 민간단체에 혜택을 줄 수 있는 방법을 생각해야 한다. 민간단체와의 수의계약의 예로는 택배(농협), 기름방, 입점(사회적기업처럼 부스를 얻을 수 있게) 등이 있다(면접자 8).
>
> 수의계약을 할 수 있도록 조례를 만들어야 한다(면접자 11).

셋째, 자활기금 운용의 활성화를 주요 개선사항으로 지적한 이유에 대한 면접 결과, 자활기금의 대상과 영역을 확대하여 활용성을 높여야 할 것이다.

> 자활기금은 용도 때문에 아직 사용하지 못하고 있다(면접자 3).
>
> 자활기금이 보건복지부와 도는 잘 되어 있는데... 시군단위의 자활기금 운용이 열악하다. 조례 개정 등이 필요한데... 잘 안 이루어지고 있다(면접자 9).
>
> 자활기금의 용도, 명목이 없어서 운영비로 추가하여 사용하지 못한다. 자활기금 대상과 영

역을 확대하여 활용성을 높여야 한다(면접자 7).

자활기금을 사용하는데 제재가 많다. 기준도 모호하여 담당자가 바뀌면 생각이 다르다(면접자 16).

3) 광역자활센터의 문제점

광역자활센터는 기초단위에서 단편적으로 추진되고 있는 자활지원체계를 광역단위의 자활사업 인프라를 구축하여 종합적이고 효율적으로 자활사업을 추진함으로써 자활사업 효과성 제고 및 활성화를 도모한다.[3)]

조사결과, 지역자활센터 자활사업 성과를 저해하는 광역자활센터의 문제점으로는 '종합정보제공자로서의 역할 미흡', '조직적 홍보체계 구축 미흡', '공공과 민간의 자원동원 부족', '지역특화사업 지원 미흡' 등의 순으로 나타났으며, 다만, 항목 간 점수 차이는 크게 나타나지 않았다. 이외에 기타로서 '참여자 교육 및 광역자활의 영향력 미흡' 등에 대해서도 지적하고 있다.

〈표 8〉 광역자활센터의 문제점

(단위: 개)

문제점	계				도시형 (4개소)				도농복합형 (8개소)				농촌형 (8개소)			
	점수 (120)	1순위	2순위	3순위	점수 (24)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위
공공과 민간의 자원 동원 부족	**23**	**4**	**4**	**3**	4	1	0	1	11	2	2	1	8	1	2	1
지역특화사업 지원 미흡	**21**	**4**	**4**	**1**	3	1	0	0	7	1	2	0	11	2	2	1
종합정보제공자로서의 역할 미흡	**25**	**5**	**4**	**2**	3	1	0	0	10	2	1	2	12	2	3	1
실무자의 역량강화 지원 미흡	11	2	2	1	2	0	1	0	5	1	1	0	4	1	0	1
조직적 홍보 체계구축 미흡	**24**	**3**	**5**	**5**	7	0	3	1	7	1	1	2	10	2	1	2
기타	16	2	1	8	5	1[1)]	0	2[2)]	8	1[3)]	1[4)]	3[5)]	3	0	0	3[6)]

주 1) 광역사업 미흡, 2) 무응답 2개, 3) 광역자활의 영향력 미흡
4) 참여자 교육, 5) 무응답 3개, 6) 무응답 3개

3) 분석 대상이 되는 경북광역자활센터는 2014년 신규 설치되어 아직까지 초기단계에 있다는 한계점은 있으나, 광역자활센터의 역할 정립 및 필요한 개선사항을 살펴보는 것에 의미를 두며 문제점에 대해 살펴보고자 한다.

지역유형별로 살펴보면, 도시형은 주요 문제점 별로 뚜렷한 차이가 나타나지 않았다. 도농복합형은 '공공과 민간의 자원 동원 부족', '종합정보제공자로서의 역할 미흡', 그리고 '농촌형은 종합정보제공자로서의 역할 필요', '지역특화사업 지원', '조직적 홍보 체계 구축 미흡'이 주요한 문제로 지적되었다.

광역자활센터의 주요 문제점에 대한 이유를 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 광역자활센터의 종합정보제공자로서의 역할 미흡을 주요 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 지역자활센터와 광역자활센터 간 정보공유, 종합정보 창구 역할 등의 문제를 지적하였으며, 정보공유와 종합데이터베이스 창구 역할, 그리고 신규사업 정보제공 등의 역할을 기대하고 있다.

> 20개 지역자활센터에서 무엇을 하고 있는지, 다른 도단위에서는 어떤 일을 하고 있는지.. 우수사례 등 정보제공이 필요하다(면접자 9)
>
> 지역자활센터와 광역자활센터 간 정보공유가 잘 되어야 한다(면접자 13).
>
> 광역자활센터가 종합데이터베이스 창구 역할을 충실히 해 주었으면 좋겠다(면접자 14).
>
> 새로운 신규사업 발굴 등 정보 제공을 해 주면 좋겠다(면접자 20).

둘째, 공공과 민간의 자원동원 부족을 주요 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 광역차원에서 대기업, 민간자원, 광역시도의 자원동원이 필요하며, 이로써 광역화 사업을 추진하며, 지역자활센터의 성과를 높일 수 있도록 역할을 수행해야 할 것이다. 이를 위해서는 지역자활센터의 협조와 광역자활센터의 역할부여도 필요한 것으로 나타났다.

> 광역자활센터가 대기업 자원 동원의 가교 역할을 해 주었으면... 이것은 지역자활센터 차원에서는 어렵다. 협회나 광역자활의 큰 차원에서 가교역할이 필요하다. 지역자활센터에 비해 이야기하기도 보다 쉽고, 믿음도 가고... 지역자활센터가 성과를 낼 수 있는 가교역할이 필요하다(면접자 3).
>
> 광역사업이 미흡하며 광역화로 인해 활성화 될 수 있는 사업을 육성 지원해야 한다(면접자 4).
>
> 공공과 민간의 자원동원을 위한 광역자활의 역할 정립이 우선이다. 그리고 광역자활센터의 영향력이 미흡하다. 아무리 무엇을 하려해도 지역자활센터에서 협조를 안 해주면 할 수 없다. 광역자활에 권한이 필요하다(면접자 7).
>
> 민간의 자원을 끌어내어 지역자활센터의 자활사업 지원금, 자금지원체계 구축, 공공 및 도단위 자금·인적자원을 가져와야 한다. 예로써 도 단위의 광역화사업을 가져온다 든가(면접자 9).
>
> 연계, 자료 공유, 판매루트, 홍보 등 광역화로 갈 수 있는 역할이 필요하다(면접자 12).
> 경북도와 지역자활센터간 자원연계 역할. 자원은 주로 도에서 가지고 있으므로 도와 유기적으로 연결해 주기를 바랍니다(면접자 13).

셋째, 광역자활센터의 지역특화사업 지원 미흡을 주요 문제점으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 광역자활센터에서 지역특화사업에 대한 지원이 필요하며, 지역센터별 현재 추진중인 사업에 포커스를 두고 확대할 수 있는 지원체계를 마련하는 방안을 제시하였다.

> 지역자활센터 마다 특화사업이 있다. 여기에 포커스를 두고 확대될 수 있도록 지원하는 체계를 마련해야 할 것이다(면접자 12).
>
> 지역특화사업 지원을 하기는 하나 미흡하다(면접자 16).

다음으로 광역자활센터의 자활사업 성과 향상을 위해 필요한 개선사항으로는 '지역자활센터의 업무추진에 대한 보완과 지원역할' 그리고 '지역특화사업에 대한 체계적 관리와 지원 필요'에 대해 가장 중요한 것으로 지적하였다. 이 외에 '종합자활정보제공자의 역할 수행'과 '지역 내 관련 전문가들의 관리와 네트워크 형성'도 주요한 개선사항으로 지적되고 있다. 이 외에 기타로서 '실무자 욕구에 대응하는 교육', '참여자에 대한 교육'등이 지적되었다.

지역유형별로 살펴보면, 도시형의 경우 '지역자활센터 업무추진에 대한 보완과 지원 역할'을, 도농복합형의 경우 '지역자활센터 업무추진에 대한 보완과 지원 역할'과, '종합자활정보제공자로서의 역할'이 중요시되고 있다.

광역자활센터의 주요 개선사항에 대한 이유를 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 광역자활센터의 지역자활센터 업무추진에 대한 보완과 지원역할을 주요 개선사항으로 지적한 이유에 대한 면접결과, 광역자활센터는 지역자활센터의 인력부족과 전문성 부족으로 인한 업무추진에 대한 보완과 지원역할을 수행해야 하며, 사업 매뉴얼 개발, 컨설팅, 실무교육, 교육 강사풀 제공 등이 필요한 것으로 나타났다.

> 기술집약사업 및 공통사업(예로써 간병 매뉴얼, 영농 관련 유기농법 매뉴얼, 청소사업 매뉴얼 등)에 대한 매뉴얼을 만들어 주었으면 한다(면접자 1).
>
> 현재 교육사업이 주가 되고 있다. 지역자활센터에 대해 컨설팅을 해주는 역할이 필요하다(면접자 5).
>
> 교육 강사풀을 제공해 주었으면 한다(면접자 6).
>
> 1명이 사업단을 운영하는 경우도 많아서 광역자활센터의 지원이 필요하다(면접자 15).
>
> 실무자 역량강화를 위해 자활특성에 맞는 교육이 필요하다. 예로써 회계, 홍보, 마케팅 교육 등(면접자 17).
>
> 실제 필요한 교육이 되어야 하며, 강의식 교육으로 해결되는 것이 아니다(면접자 19).

〈표 9〉 광역자활센터의 개선사항

(단위: 개)

개선사항	계				도시형 (4개소)				도농복합형 (8개소)				농촌형 (8개소)			
	점수 (120)	1순위	2순위	3순위	점수 (24)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위	점수 (48)	1순위	2순위	3순위
지역내 관련 전문가들의 관리와 네트워크 형성	**11**	**3**	**0**	**2**	0	0	0	0	4	1	0	1	7	2	0	1
지역자활센터의 업무추진에 대한 보완과 지원 역할	**24**	**5**	**4**	**1**	**5**	1	1	0	**10**	3	0	1	9	1	3	0
지역특화사업에 대한 체계적 관리와 지원	**19**	**5**	**2**	**0**	3	1	0	0	6	2	0	0	10	2	2	0
자활사업 자료 및 관련 정책 이슈 등 자활사업 기초적인 데이터 제공	12	2	3		3	1	0	0	2	0	1	0	7	1	2	0
종합자활정보제공자의 역할수행	**17**	**3**	**4**	**0**	0	0	0	0	**9**	1	3	0	8	2	1	0
경북지역 자활사업 종사자를 대상으로 전문가를 초빙하여 정보를 제공하는 논의의 장 마련	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
자활사업의 이미지제고 (적극적이고 긍정적 인식강화와 사회적 효용성 홍보필요)	8	0	2	4	2	0	1	0	3	0	1	1	3	0	0	3
다양한 매체를 통해 지역주민에게 자활사업에 대한 참여 및 정보제공	6	0	1	4	0	0	0	0	3	0	1	1	3	0	0	3
자활센터 개별기관의 산발적 홍보를 조직적 홍보체계로 구축, 통합관리 운영	10	0	2	6	5	0	1	3	4	0	1	2	1	0	0	1
기타	12	2	2	2	5	1[1)]	1[2)]	0	**7**	1[3)]	1[4)]	2[5)]	0	0	0	0

주 1) 광역화 사업 추진 2) 참여자 교육(참여자 대표 리더교육, 인성교육) 3) 실무자 욕구 대응하는 교육
4) 참여자 교육 5) 무응답 1개, 공동모금회 자원 동원

5. 결론 및 정책적 제언

본 연구는 자활사업 성과의 하락을 방지함과 동시에 성과를 높이기 위한 정책을 제안하고자 자활사업 전달체계 즉 지역자활센터, 지자체 행정기관, 그리고 광역자활센터를 중심으로 자활사업 성과 저해 요인과 성과 향상 요인들을 조사하여 분석하였다. 이를 위해 경북도내 지역자활센터 20개소의 실장(실장이 없을 경우 센터장 및 업무대행자)을 대상으로 면접조사를 실시하여 분석한 결과에 따른 정책적 제언은 다음과 같다.

먼저 지역자활센터와 관련하여 첫째, 자활사업 참여자 확대 및 근로능력미약자에 맞는 일자리가 마련되어야 한다. 이와 관련하여 먼저 추가적인 자활사업 참여자 발굴사업이 진행되어야 한다. 차상위층 참여자가 적은 지역은 차상위층을 발굴하여 자활사업의 참여를 유도하고 권유해야 할 것이다. 차상위층의 자활사업 참여 확대는 자활사업의 분위기 개선 뿐만 아니라 경제적인 성과에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각된다. 그리고 근로능력 미약자에 맞는 일자리를 발굴해야 한다. 근로능력미약자에게 시장형 일자리와 같은 노동 강도가 강한 일자리를 제공하기 보다는 그들의 근로능력 수준에 맞는 일자리, 즉 사회공헌형 일자리의 확대가 필요하다. 물론 이들에게 노동강도가 낮은 수준의 일자리만을 제공하는 것을 목적으로 하는 것이 아니라 동시에 적절한 근로동기 및 자립의지를 향상시켜 줄 수 있는 사례관리가 함께 제공되어야 할 것이다.

둘째, 도농복합형과 농촌형을 중심으로 자활실무자 자활전문성 강화를 위한 교육체계를 구축해야 한다. 지역자활센터에서 근로하기 위해서는 실무자에게 사업부문과 복지부문의 전문성이 모두 요구되며, 특히 실무자들은 사업부문 전문성이 부족하고 사업적인 전문파트에 약하다. 따라서 자활실무자의 전문성을 강화시킬 수 있는 교육체계가 구축되어야 할 것이다. 이와 관련하여 지역자활센터 교육체계 구축을 위한 광역자활센터의 지원 강화가 필요하다. 그리고 자활사업 참여자 및 자활실무와 접목되는 맞춤형 교육 프로그램을 실무자들이 충실히 받을 수 있도록 개선되어야 할 것이며, 이를 보완하기 위해 외부전문가의 영입도 필요하다. 또한 지역자활센터협회 및 광역자활센터 교육에 대한 평가체계가 도입되어야 하며, 더불어 자활실무자의 직급별, 연차별 교육체계를 구축해야 한다.

셋째, 도시형을 중심으로 자활생산품 판로에 대한 체계화가 필요하다. 이의 개선을 위해서는 광역자활센터의 컨설팅 하에 자활상품에 대한 품질 개선노력이 필요하다. 또한 광역자활센터는 지역자활센터에서 생산하는 생산품에 대해 광역자활유통매장 및 유통망을 구축해야 할 것이다. 이것을 통해 물류비를 절감하여 더 가격 경쟁력을 높이도록 해야 할 것이다. 그리고 지자체는 지자체에서 자활상품을 인증할 수 있는 자활상품 인증제도를 도입하여 소비자들이 믿고 물건을 살 수 있는 신뢰를 심어줄 수 있는 지원을 해야 할 것이다. 또한 지자체 차

원에서의 기업체 등에 대한 적극적인 판로개척 지원도 필요할 것이다. 이 외에 자활생산품 품질 및 디자인 지원, 자활생산품 전시장 확대가 필요하다.

넷째, 도농복합형과 농촌형을 중심으로 인력확보와 직원 처우개선을 위해 운영재원의 확대가 필요하다. 전문인력을 확보하고 전문역량과 경험이 있는 자활실무자의 잦은 이직을 줄이기 위해서는 무엇보다 선행되어야 할 것이 자활실무자의 처우에 대한 개선이다. 향후 자활실무자의 월급체계를 사회복지관의 월급체계와 동일하게 맞춤과 동시에 다양한 복지제도를 만들 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 운영재원의 확대가 필요하다.

다음으로 행정기관과 관련하여 첫째, 도농복합형과 농촌형을 중심으로 담당공무원 특히 읍면동 공무원의 자활 업무에 대해 이해 증진이 필요하며, 나아가 담당공무원 뿐만 아니라 다른 공무원들의 이해도 필요할 것이다. 이를 위해서는 먼저 담당공무원의 잦은 인사이동 문제에 대한 대책이 필요하다. 물론 이는 쉽게 해결될 수 있는 부분은 아니지만, 현장의 경험을 고려해 볼 때, 최소 2년 정도의 근무기간이 보장되어야만 자활사업에 대한 이해를 바탕으로 자활사업에 대한 제대로 된 지원이 가능하기 때문이다. 이를 위해서 자활업무에 대한 인센티브 부여 또는 승진 시 가산점 부과 등과 같은 방안에 대한 고민을 해야 할 것이다. 다음으로 자활상품에 대한 우선구매와 수의계약 활성화를 위해서는 담당공무원 뿐만 아니라 지자체 공무원들의 자활사업에 대한 이해도 필요할 것이다. 또한 자활사업 실무자와 자활담당공무원간에 워크숍 및 민관연찬회가 필요하다. 이러한 과정을 통해서 민관이 서로를 이해할 수 있고 최소한의 소통을 할 수 있기 때문이다.

둘째, 도시형을 중심으로 자활생산품에 대해 행정기관에서 자체구매 지원을 강화해야 한다. 이를 위해 지자체가 드러내 놓고 특정 자활상품의 물건을 구입하기 보다는 지자체의 행사나 유관 기관 행사에 필요한 물품들을 자활상품 중에서 선택하는 방식이다. 또한 자활상품에 대해 행정기관에서 우선구매에 보다 적극적일 필요가 있다. 특히 공공기관의 큰 행사, 지역행사 등 대량 구매 시 단체구매가 필요할 것이다.

또한 자활생산품에 대한 수의계약 활성화와 더불어 민간단체와의 수의계약을 할 수 있는 지원이 필요하다. 이를 위해 각 지자체의 조례에서 지자체의 수의계약 및 사업위탁 관련 조항이 없는 경우 조례에 반영하도록 하며, 선택사항이 아니라 실행을 담보할 수 있는 형태로 개정 및 제정되어야 한다. 그 이유는 그동안 선택적인 조례의 표기로 인해 지자체가 반드시 하지 않아도 되는 단서로 활용되었기 때문이다. 그리고 지역자활센터가 필요시 민간기관과의 수의계약을 할 수 있도록 지원이 필요하며, 이를 위해 행정기관에서는 지역자활센터와 민간기관이 MOU를 체결할 수 있도록 협조요청 공문을 발송하여 지원할 수 있다.

셋째, 자활기금 운용의 활성화가 필요하며, 자활기금의 대상과 영역을 확대하여 활용성을 높이는 것이 필요하다. 이와 관련하여 먼저 자활기금 관련 조례 개정을 통해 자활기금의 다양한 활용이 가능할 수 있도록 해야 하며, 더불어 자활기금심의위원회 운영의 내실화 및 전

문화가 필요하다. 다음으로 자활기금 심사와 집행기능의 분리에 대해 좀 더 심도있는 논의와 고민이 필요하며, 또한 지역자활센터의 자활근로사업단 및 자활기업은 운영자금 및 기능보강 지원금이 절실히 필요하다. 그리고 자활기금 지원 시 자활근로사업단 및 자활기업에 대한 지원 한도의 조정이 필요하며, 또한 전세점포임대에 대한 지원에 있어서 임대조건의 완화가 필요하다.

넷째, 도농복합형과 농촌형을 중심으로 지역자활센터와 행정기관과의 연계협력을 개선해야 한다. 이를 위해 지역자활센터와 행정기관의 정례 간담회를 운영하여 지역자활센터 운영 전반에 대한 이해와 조정이 필요하다.

마지막으로 광역자활센터와 관련하여 첫째, 지역자활센터의 업무추진에 대한 보완과 지원 역할을 수행해야 하며, 즉 자활사례관리에 대한 지원, 사업 매뉴얼 개발(간병 매뉴얼, 영농관련 유기농법 매뉴얼, 청소사업 매뉴얼 등), 사업의 컨설팅, 사업에 대한 영역별 실무교육(회계, 홍보, 마케팅 등), 교육 강사풀 제공, 홍보체계 등의 지원이 필요하다. 이를 위해 광역자활센터는 먼저 지역자활센터와 협의를 거쳐야 한다.

둘째, 광역자활센터는 종합자활정보제공자의 역할을 적절히 수행해야 한다. 즉 정보공유와 종합데이터베이스 창구 역할, 그리고 신규사업 정보제공 등의 역할을 적절히 수행해야 한다.

셋째, 광역차원에서 대기업, 민간자원, 광역시도의 자원동원이 필요하며, 이로써 광역화 사업을 추진하며, 지역자활센터의 성과를 높일 수 있도록 역할을 수행해야 할 것이다. 광역화 사업을 추진하기 위해서는 먼저 자활기업에 대한 관리와 지원을 광역자활센터의 필수 업무로 지정하고, 보다 적극적인 지원이 있도록 해야 할 것이며, 광역자활센터는 자활기업의 아이템 선정, 입지선정, 마케팅, 유통 등 사업 전반에 필요한 모든 정보, 인력, 재원에 대한 지원을 아끼지 않아야 할 것이다. 또한 광역 시도 내 지역자활센터에 대한 네트워크 구축이 먼저 선행되어야 할 것이다. 이를 통해 지역자활센터의 유사 사업 간에 공동브랜드를 만들고, 공동 판매 네트워크를 구축하여 사업의 범위를 확대해야 할 것이다.

넷째, 광역자활센터에서 지역특화사업에 대해 체계적 관리 및 지원하고, 지역센터별 현재 추진중인 사업에 포커스를 두고 확대할 수 있는 지원체계를 마련하여야 한다.

본 연구에서는 자활사업의 성과의 하락을 방지함과 동시에 성과를 높이기 위한 정책을 제시하였다. 본 연구는 최근의 자활환경 변화 속에서 지역자활센터 자활사업의 성과를 저해하는 심각한 문제와 성과 향상을 위한 주요 개선사항을 점검하고, 이에 따른 정책을 제시하였다는 점에 연구의 의의를 둘 수 있다.

참고문헌

고용노동부(2014). 2014년 취업성공패키지 업무매뉴얼. 세종: 고용노동부.

김경휘·이정미·조막래·이희정(2014). 지역자활센터 자활사례관리 실태조사. 서울: 중앙자활센터.

김병인(2014). 자활Review: 기초법 개편의 쟁점과 대안. 서울: 자활정책연구소.

김신양(2013). 사회적경제로서 자활 지원 사업의 전망. 자활읽기. 11. 21-31.

김정원·이문국·전세나(2012). 자활사업 제도개선 방안: 사회적 경제 개발전략을 중심으로. 비판사회정책. 38. 7-44.

김태완·김문길·이서현(2012). 지역자활센터 현황 및 사업성과 실태분석. 한국보건사회연구원.

남승연(2012). 지역자활센터의 네트워크와 자활사업 성과 간 관계에 관한 연구. 한국사회정책. 19(4). 137-174.

노대명·김신양·원일(2012). 자활사업의 사회적경제 연계 등 다변화 방안 연구. 한국보건사회연구원.

보건복지부(2015). 2015 자활사업 안내. 세종: 보건복지부.

상종열·김병인(2014). 근로빈곤층 취업우선지원사업 모니터링 결과 보고서. 서울: 자활정책연구소.

손홍범(2016). 근로빈곤층 취업우선지원사업의 이해와 자활사업에 미치는 영향. 자활연수원 내부세미나 자료.

유태균·양기용·박노욱·김경휘(2014). 성과계약 위탁제 도입에 따른 자활근로사업 수행주체 성과평가 지표개발 및 성과평가 활용방안. 세종: 보건복지부.

이인재·이문국·조성은·김정원(2013). 맞춤형 고용복지 연계 강화를 위한 자활인프라 개편방안. 서울: 한국지역자활센터협회.

인천광역자활센터(2013). 인천지역 자활사업 참여자 실태와 정책과제. 인천: 인천광역자활센터.

장창수(2014). 대전 지역자활센터 활성화 방안. 대전: 대전발전연구원.

조경욱·이중섭·임지원(2011). 전라북도 자활사업의 성과분석 및 활성화 방안. 전북: 전북발전연구원.

중앙자활센터(2014). 2014년 지역자활센터 성과평가 안내서. 서울: 중앙자활센터.