



2010

지역 자활거버넌스 실태 연구

An Exploratory Analysis about Local Self-sufficiency
Governance

김준현

지역 자활거버넌스 실태 연구

An Exploratory Analysis about Local Self-sufficiency Governance

2010

Ⅱ 연구진 Ⅱ

연구책임 김 준 현 • 창의시정연구본부 부연구위원
연구원 김 미 현 • 창의시정연구본부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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.

목 차

제1장 서 론	3
제1절 연구개요	3
1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구 내용	7
제2절 연구방법	8
1. 연구범위 : 연구 대상지역	8
2. 연구방법	10
3. 분석 수준과 변수	14
제2장 자활사업과 지역 자활거버넌스	21
제1절 자활사업 소개	21
1. 자활사업의 의의	21
2. 자활사업의 특징	26
3. 자활사업의 내용	30
제2절 자활사업의 성과와 전달체계	35
1. 자활사업의 성과와 한계	35
2. 자활사업에서 전달체계의 중요성	41
3. 자활사업 전달체계	46
제3절 지역 자활거버넌스	52
1. 집행연구와 거버넌스 연구	52
2. 거버넌스와 네트워크	54
3. 지역 거버넌스와 지역 자활거버넌스	56

제3장 서울 지역 자활거버넌스 실태 : 강남구와 광진구	63
제1절 서울의 자활사업 현황	63
1. 자활사업 대상자 및 참여자 현황	63
2. 자활사업 공급자원 현황 : 지역자활센터	73
3. 자활사업 예산 지원 현황	78
4. 자활 성공자 현황	79
제2절 강남·광진구의 지역 자활거버넌스 체계	83
1. 자활사업 전달체계 규정	83
2. 강남·광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크	93
제4장 강남·광진구의 지역 자활거버넌스 실태	99
제1절 강남·광진구의 공식적 지역 자활거버넌스 실태	99
1. 강남·광진구의 공식적 지역 자활거버넌스 경계	99
2. 강남·광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 개관	101
3. 강남·광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 중심성 분석	106
제2절 강남·광진구의 지역 자활거버넌스 실태	121
1. 강남·광진구의 전체 지역 자활거버넌스 경계	121
2. 강남·광진구의 자활거버넌스 네트워크 개관	125
3. 강남·광진구의 자활거버넌스 네트워크 중심성 분석	130
제3절 강남·광진구의 지역 거버넌스 활동내용	148
1. 업무교류	148
2. 정보교환	152
3. 인력·물자 지원	156
4. 거래와 공동사업	158

제5장 정책적 시사점 및 결론	163
1. 분석내용 요약	163
2. 정책적 시사점	165
3. 결론 및 제언	170
참고문헌	175
영문요약	189

표 목 차

〈표 1-1〉	중심성 지표 계산방법	17
〈표 2-1〉	디딤돌사업 내용	31
〈표 2-2〉	지역 거버넌스 개념	57
〈표 3-1〉	구별 자활사업 대상자 현황(2009년 12월 현재)	65
〈표 3-2〉	자활사업 유형별 참여 현황(2009년 12월 현재)	67
〈표 3-3〉	자활사업 성별 참여 현황(2009년 12월 현재)	68
〈표 3-4〉	자활사업 연령별 참여 현황(2009년 12월 현재)	69
〈표 3-5〉	자활사업 학력별 참여 현황(2009년 12월 현재)	70
〈표 3-6〉	자활사업 가구형태별 참여 현황(2009년 12월 현재)	72
〈표 3-7〉	개소 연도별 현황	73
〈표 3-8〉	규모별 현황	74
〈표 3-9〉	자활사업 사업단 현황(2010년 10월 30일 현재)	75
〈표 3-10〉	자활공동체 현황(2010년 10월 30일 현재)	77
〈표 3-11〉	자활사업 예산(2011년 1월 확정 내시액)	78
〈표 3-12〉	자활사업을 통해 수급자에서 탈피한 자활 성공자(2009년 12월 현재)	80
〈표 3-13〉	자활 후 취업 및 창업 형태	82
〈표 3-14〉	자활사업 종류 및 실시기관	85
〈표 4-1〉	공식적 자활거버넌스 참여자 현황(강남·광진구)	101
〈표 4-2〉	강남구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징(업무, 정보)	102
〈표 4-3〉	강남구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징(지원, 거래)	103
〈표 4-4〉	광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징(업무, 정보)	105
〈표 4-5〉	광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징(지원, 거래)	106
〈표 4-6〉	강남구 자활거버넌스 중 공식 업무교류 네트워크 중심성	109
〈표 4-7〉	광진구 자활거버넌스 중 공식 업무교류 네트워크 중심성	111

〈표 4-8〉 강남구 자활거버넌스 중 공식 정보교환 네트워크 중심성	113
〈표 4-9〉 광진구 자활거버넌스 중 공식 정보교환 네트워크 중심성	115
〈표 4-10〉 강남구 자활거버넌스 중 공식 지원 네트워크 중심성	118
〈표 4-11〉 광진구 자활거버넌스 중 공식 지원 네트워크 중심성	120
〈표 4-12〉 지역 자활거버넌스 참여자 현황(강남·광진구)	123
〈표 4-13〉 강남구의 자활거버넌스 네트워크 특징(업무, 정보)	126
〈표 4-14〉 강남구의 자활거버넌스 네트워크 특징(지원, 거래)	127
〈표 4-15〉 광진구의 자활거버넌스 네트워크 특징(업무, 정보)	129
〈표 4-16〉 광진구의 자활거버넌스 네트워크 특징(지원, 거래)	130
〈표 4-17〉 강남구 자활거버넌스 중 업무교류 네트워크 중심성	132
〈표 4-18〉 광진구 자활거버넌스 중 업무교류 네트워크 중심성	135
〈표 4-19〉 강남구 자활거버넌스 중 정보교환 네트워크 중심성	137
〈표 4-20〉 광진구 자활거버넌스 중 정보교환 네트워크 중심성	140
〈표 4-21〉 강남구 자활거버넌스 중 지원 네트워크 중심성	142
〈표 4-22〉 광진구 자활거버넌스 중 지원 네트워크 중심성	144
〈표 4-23〉 광진구 자활거버넌스 중 거래네트워크 중심성	146

그림목차

〈그림 3-1〉	생업자금 융자 절차	92
〈그림 3-2〉	서울의 공식적 자활거버넌스 네트워크 모형	94
〈그림 4-1〉	강남구의 공식 업무교류 네트워크	107
〈그림 4-2〉	광진구의 공식 업무교류 네트워크	109
〈그림 4-3〉	강남구의 공식 정보교환 네트워크	112
〈그림 4-4〉	광진구의 공식 정보교환 네트워크	114
〈그림 4-5〉	강남구의 공식 지원 네트워크	116
〈그림 4-6〉	광진구의 공식 지원 네트워크	118
〈그림 4-7〉	강남구의 공식 거래네트워크	120
〈그림 4-8〉	광진구의 공식 거래네트워크	121
〈그림 4-9〉	강남구 업무교류 네트워크	131
〈그림 4-10〉	광진구 업무교류 네트워크	133
〈그림 4-11〉	강남구 정보교환 네트워크	136
〈그림 4-12〉	광진구 정보교환 네트워크	138
〈그림 4-13〉	강남구 지원 네트워크	140
〈그림 4-14〉	광진구 지원 네트워크	143
〈그림 4-15〉	강남구 거래네트워크	144
〈그림 4-16〉	광진구 거래네트워크	145
〈그림 4-17〉	광진구 공동사업 네트워크(2 mode)	147

제1장 서론

제1절 연구개요

제2절 연구방법

제1장

서론

제1절 연구개요

1. 연구배경 및 목적

사회보장제도(혹은 사회복지제도)는 사회마다, 그 시대마다 다양한 성격과 모습으로 규정되어 왔다. 현재 우리나라 사회보장제도에 관한 기본적인 사항은 사회보장기본법을 통해 규정되어 있는데, 동법에서는 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임과 함께 우리나라 사회보장제도를 제시하고 있는바, 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도로 세분하고 있다(3조). 전통적으로 학계와 실무에서는 이러한 사회보장제도 가운데 개인의 책임으로 돌리기 어려운 사유로 인해 소득을 상실하고 빈곤계층으로 전락하게 될지 모르는 사회적 불안과 위험으로부터 국민들을 보호하려는 사회보험과 국민의 최저생활을 보장하여 절대적 빈곤문제를 해소하려는 목적을 가진 공공부조를 가장 기본적인 사회보장제도로 다뤄왔다¹⁾. 오늘날 사회보험은 소득을 보

1) 이현주 등(2003 : 49-50)은 복지국가 유형화를 시도한 연구들을 포함하여 사회보장체계에 대한 분석들이 주로 사회보험과 공공부조의 특성과 둘 사이의 관계에 초점을 두어 왔으며, 우리나라의 경우에는 새로운 정부가 들어설 때마다 제시하는 국정과제도 매년 공공부조의 보완과 사회보험 강화를 주된 내용으로 구성되어 있었음을 지적하였다.

장해주는 핵심적인 제도로 자리 잡았지만, 각자의 기여금에 따른 차등적인 급여가 전제되는 사회보험의 특성상, 보험료를 각출할 수 없는 빈곤층에게는 여전히 안전망을 제공하지 못한다는 근본적인 한계를 갖는다. 그렇기 때문에 사회보험료를 각출할 경제적 능력이 없는 빈곤층에게 무상으로 물질적·비물질적 급여를 제공하여 이들이 기본적인 수준의 생활을 유지할 수 있도록 도와주는 공공부조는 국민들의 최저생활보장을 목적으로 하는 가장 직접적이며 최종적인 소득보장제도로서 큰 의미를 갖는다.

우리나라의 대표적인 공공부조제도로는 생활보호제도와 국민기초생활보장제도를 들 수 있다. 생활보호제도는 1961년 12월 제정된 생활보호법에 따른 공공부조제도이고, 국민기초생활보장제도는 생활보호법을 대체하여 2000년 10월 제정된 국민기초생활보장법에 따른 공공부조제도이다. 두 제도 모두 한 시대를 대표하는 우리나라의 공공부조제도이기는 하나, 복지에 대한 시각이나 내용에서 큰 차이를 보인다.²⁾

국민기초생활보장제도와 종전 생활보호제도의 근본적인 차이점은 시혜적이고 잔여적인 복지의 패러다임에서 공공부조에 대한 국민의 권리성과 빈곤문제에 관한 국가적·사회적 책임을 강조하는 보편적인 패러다임으로 전환되었다는 점이다(삶의질향상기획단, 2002; 이양훈·설희환, 2000). 즉, 기존의 생활보호제도는 연령이나 장애 여부와 같은 인구학적 기준과 근로능력 여부에 의해 생활보호대상자를 선정하는 선별주의를 취하고 있었으나, 국민기초생활보장제도는 근로능력의 유무에 관계없이 국가의 보호를 필요로 하는 빈곤선 이하의 국민에게 ‘최저생활을 보장’하는 보편주의를 채택하고 있는 것이다. 이에 따라 국민기초생활보장법에서는 수급권자의 범위가 확대되고, 수급권자 선정기준이 합리화되어 근로능력 있는 사람들도 생계비 지급대상이 될 수 있게 되었으며, 절차적 정당성도 강화되었다. 또한 그 내용에 있어서도 극빈층에게 제공되는

2) 국민기초생활보장법은 우리나라 공공부조의 수준을 한 단계 높인 것으로 평가되고 있다(안홍순, 2002; 이상록·진재문, 2003; 이태진 외, 2009).

급여의 수준 향상, 새로운 급여 신설 등 급여의 다양화를 도모하였다.

국민기초생활보장제도가 가져온 또 하나의 중요한 변화는 자활급여와 자활 사업을 도입한 것이다. 자활사업은 근로능력이 있는 빈곤계층의 탈빈곤을 돕기 위해 다양한 노동·복지 서비스를 제공하는 사업(노대명, 2002 : 63)으로, 김대중 정부의 생산적 복지의 이념에 입각하여 도입된, 저소득·빈곤층이 사회적 소외와 빈곤구조로부터 항구적으로 탈피할 수 있게 만들어 사회통합을 지향하는 복지 프로그램이다(삶의질향상기획단, 2002). 국민기초생활보장제도에서 자활사업은 빈곤층에게 생계지원만을 제공하던 종래의 공공부조의 제한적인 기능과 역할을 자활자립 지원까지 포괄하는 적극적인 기능과 역할로 확대시켰다는 점에서 큰 의의가 있다. 자활지원정책이 효과를 발휘하기 위해서는 자활사업 대상자인 근로능력이 있는 빈곤층에게 급여가 충실하게 제공되어야 하는 것은 물론, 자활에 필요한 다양한 사회복지서비스들이 자활대상자들에게 제공되어야 할 것인바, 자활사업의 도입으로 인해 국민기초생활보장제도는 사회복지서비스와 보다 본질적인 관계를 갖게 되었다(이현주 외, 2003).

자활사업의 도입은 전달체계에서도 종래와 다른 변화를 요구하였다. 근로능력이 있는 빈곤가구에 근로능력 개발의 기회를 제공하고, 일자리를 알선하며, 보육 서비스 등을 제공하여 일할 여건을 조성하는 것을 내용으로 하는 자활사업을 수행하기 위해서는 단순히 일정한 요건에 해당하는 빈곤층에게 다양한 급여를 지급하는 데 필요한 종래의 전달체계와 차별화된 새로운 전달체계가 필요하였기 때문이다.

자활사업 도입에 따라 새롭게 마련된 전달체계의 특징은 지역 거버넌스(local governance)체계라는 점이다. 우선, 자활사업 대상자의 욕구는 그가 거주하는 지역과 환경에 따라 다를 가능성이 높기 때문에 사회복지정책에서 제공하는 서비스도 지역적 특성이나 사회경제적 상황을 고려해야 할 필요성이 크다. 따라서 자활지원에 필요한 급여나 서비스도 획일적이거나 일률적이지 않고, 지역의 실정이나 여건에 맞게 개발되고 제공되어야 할 것인데, 이러한 지역의 실정이

나 여건은 중앙정부보다 지방자치단체가 더욱 잘 파악할 수 있다고 보는 것이 일반적이다(노인철 외, 1995; 179-180). 따라서 자활사업 전달체계는 지역중심의 체계가 바람직하다.

다음으로 자활지원을 위한 전달체계는 지역 내 사회복지 유관기관들 사이에 유기적인 협력이 이뤄질 수 있도록 네트워크 체계를 갖추어야 한다. 직업훈련과 같은 한두 가지의 서비스만이 제공된다고 해서 한 사람이 빈곤에서 벗어나 자활을 할 수 있는 것은 아니다. 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 한다. 그러나 이런 모든 서비스를 한 기관에서 제공할 수는 없기 때문에 자활보호 프로그램들과 연계시켜 통합적이고 체계적으로 제공하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 요구들에 부합한 전달체계가 바로 지역 자활 거버넌스라고 할 수 있다.

그렇다면 서울지역에는 어떤 자활거버넌스가 형성되어 운영되고 있을까? 어느덧 자활사업이 본격적으로 시작된 지도 10년을 넘어서고 있지만 이에 대한 연구는 찾아보기 힘든 형편이다. 10년이라는 결코 짧지 않은 기간 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 필요하다. 특히 2010년 12월 21일에는 서울지역의 자활사업을 아우르고 지원하기 위한 서울광역자활센터가 출범하여 서울지역 자활전달체계에 중요한 변화가 기대되고 있다. 서울에서 진행되고 있는 자활전달체계상의 변화에 따른 자활사업의 발전을 모색하는 데에도 서울지역 자활거버넌스 실태를 파악하는 것은 필요하다. 나아가 2010년에 이어 2011년에도 ‘서울형 그물망 복지’를 통해 자립과 자활의 복지를 추진하고 있는 서울시가 그 목표를 달성하기 위해서는 우선적으로 서울지역의 자활거버넌스가 성공적으로 작동하는 것이 필요할

것인바, 서울지역 자활거버넌스 현황을 살펴보는 것은 서울복지시정을 효과적으로 추진하는데 유용한 시사점을 제공하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

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 한다.

2. 연구 내용

이 연구는 서울의 지역 자활거버넌스 실태를 파악하는 것을 주요한 목적으로 삼고 있는바, 연구질문을 통해 연구의 내용을 보다 구체적으로 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 보건복지부와 노동부로부터 지역자활센터에 이르는 자활사업의 전달체계는 어떠한가? 국민기초생활보장법에 따르면 자활사업은 보장기관의 책임하에 시·군·구 수준의 지역에 설치된 지역자활센터와 같은 자활사업수행기관들을 통해 집행되어야 한다. 이러한 법적 규정과 실제 지역단위에서 자활사업을 수행하고 관련된 서비스를 제공하기 위해 형성되어 있는 공식적인 전달체계 사이에 어떤 차이가 있는지 확인해보고자 한다.

둘째, 지역에 형성되어 있는 공식 자활사업 전달체계 참여기관들이 해당 지역의 복지자원들과 형성한 자활거버넌스는 어떠한가? 다른 사회복지사업과 마찬가지로 자활사업도 그 효과를 극대화하기 위해서는 지역 내외의 다양한 단체와 기관들 사이에 유기적인 협력관계를 구축하는 것이 필요하다. 특히 저소득층에게 생활을 보장하면서 직업훈련 등을 통해 취업 및 창업을 할 수 있도록 지원해줘야 하는 자활사업에서 지역자원을 적극적으로 연계·활용하는 것은 매우 중요하다. 따라서 공식적 자활서비스 전달체계를 넘어, 지역 내에 구축되

어 있는 전체 자활거버넌스 참여자들을 파악하고, 이들 간의 협력 네트워크를 조사·분석하여 네트워크 활동별 중심기관을 구조적으로 확인해보고자 한다.

셋째, 파악된 자활거버넌스 활동별 네트워크 속에서 교류되는 협력과 자원들은 어떤 것인가? 앞서 언급한 자활사업 전달체계와 지역 자활거버넌스 네트워크에 대한 분석은 모두 자활거버넌스 참여주체들이 제출한 설문을 토대로 사회네트워크 분석방법을 통해 이뤄지는 구조적 분석에 해당한다. 따라서 파악된 네트워크 구조에서 교류되고 있는 협력과 자원의 내용을 함께 분석하여 구조분석결과가 현장에서의 경험과 괴리되는 문제를 최소화하고자 한다.

이러한 연구질문에 답하기 위해 이 보고서는 다음과 같은 순서에 따라 작성되었다. 먼저 제1장에서는 연구배경 및 목적, 연구방법과 분석수준 및 주요변수에 대해 설명한다. 제2장에서는 자활사업을 소개한 후, 선행연구 검토를 통해 자활사업의 성과와 집행 및 전달체계의 중요성을 언급한다. 그리고 자활사업의 전달체계를 지역 거버넌스 차원에서 접근해야 할 필요성과 정당성에 대해 설명한다. 제3장에서는 서울지역 전체의 자활사업 현황 및 성과와 연구대상 지역인 강남구와 광진구의 공식적 자활전달체계를 개관한다. 제3장 이후에는 본격적인 지역 자활거버넌스 실태에 대한 분석에 들어간다. 제4장에서는 공식 전달체계 중심의 자활네트워크 분석과 지역 자활거버넌스 중심의 분석, 그리고 자활거버넌스 활동 내용분석을 시행한다. 이를 바탕으로 제5장에서는 분석내용의 정리 및 제언과 결론을 제시한다.

제2절 연구방법

1. 연구범위 : 연구 대상지역

이 연구의 분석단위는 자활사업과 관련 서비스가 자활사업 참여자 및 조건부 수급자들에게 전달되는 지역단위인 자치구이다. 국민기초생활보장법에 따

르면 조건부수급자에게 조건, 즉 자활사업을 제시하고 자활지원계획을 수립·시행하는 기관은 시·군·구청장이며, 자활지원서비스를 제공하는 대표적인 기관인 지역자활센터 역시 그 소재지를 관할하는 시·군·구 내에서만 활동을 하고 있기 때문에, 서울의 경우 자활사업에서 가장 기본이 되는 지역은 자치구가 된다.

하지만 이 연구에서는 서울의 25개 자치구 가운데 2개의 자치구만을 선택하여 자활거버넌스 실태를 조사하였다. 2개의 자치구만을 표본으로 삼아 연구를 진행한 가장 큰 이유는 이 연구가 일종의 예비적 연구의 성격을 갖고 있기 때문이다. 이 연구는 25개 자치구 전체에 대한 자활거버넌스 연구가 필요할 것인지를 가늠해보기 위한 탐색적 연구의 성격을 갖고 있기 때문에 연구대상지역을 의도적으로 최소화하였다.

지역의 자활거버넌스 실태를 탐색해보고자 연구자가 선택한 자치구는 강남구와 광진구이다. 이미 설명한 바와 같이 이 연구는 지역 자활거버넌스와 관련된 일정한 가설을 확인해보려는 가설검증연구가 아니라 지역 자활거버넌스의 실태를 확인해보려는 기술적(descriptive) 연구에 해당하므로, 연구대상 지역이 비교연구에 필요한 최대유사체계나 최대상이체계와 같은 비교연구설계에서 요구하는 엄밀한 특성을 필요로 하지는 않는다. 그러나 이 경우에도 서울을 구성하는 25개 자치구에 대한 표본대표성은 갖춰야 할 것인바, 강남구와 광진구를 연구대상지역으로 선택한 이유는 다음과 같다.

강남구와 광진구는 한강을 사이에 두고 남쪽과 북쪽에 위치하고 있어 지리적으로 인접하고 있다. 하지만 두 자치구는 각기 다른 측면에서 서울지역의 특성을 반영하고 있다. 첫째, 두 지역은 서울의 부유한 지역과 부유하지 못한 지역을 각각 대표하고 있다. 강남구는 서울에서도 대표적으로 부유한 자치구로 손꼽히는 지역이다. 서울특별시에서 제공하는 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/index.jsp>)를 살펴보면, 강남구는 2008년 기준으로 가구당 월평균소득액이 453만 6천 원으로 서울 전체 평균(324만 1천 원)을 훨씬 앞선다. 반면에 광진구는

가구당 월평균소득액이 297만 9천 원으로 서울 전체 평균보다 낮은 수준을 보여준다. 둘째, 산업적인 측면에서 두 지역은 각각 1990년대 이후 새롭게 부각된 서비스산업과 전통적인 제조업이 발달한 서울의 특성을 각각 반영하고 있다. 강남구는 테헤란로를 따라 형성된 마천루로 상징되는 금융, 무역, 요식업 및 백화점과 고급상점들이 집중적으로 발달되어 있는 지역이다. 반면에 광진구는 1995년 성동구와 분리되기 전까지 성수공단이 대표적인 산업단지였던, 중소제조업체가 발달되어 있는 지역이다. 이처럼 두 지역은 산업적인 측면에서도 서울이 갖고 있는 두 가지 특징을 고루 반영할 수 있다는 대표성을 갖는다. 셋째, 두 지역은 지역에 거주하는 인구 대비 국민기초생활보장수급자 수의 비율이 거의 동일한 수준을 보인다는 공통점도 갖고 있다. 강남구의 경우 2009년 기준으로 전체 세대는 229,431가구, 569,499명이며, 이 가운데 국민기초생활보장수급자 가구는 5,258가구, 9,843명으로 전체 세대의 2.3%, 전체 주민의 1.7%를 차지하고 있다. 광진구의 경우 전체 세대는 456,140가구, 386,513명이며, 이 가운데 국민기초생활보장수급자 가구는 3,366가구, 5,446명으로 전체 세대의 2.2%, 전체 주민의 1.4%를 차지하고 있다.

이처럼 강남구와 광진구는 서울의 다양한 자치구들의 특성을 각기 대표하는 동시에 자활사업의 기초가 되는 국민기초생활보장수급자의 비율이 비슷하여 자활거버넌스가 다른 지역 거버넌스에서 차지하는 중요성 역시 비슷할 것으로 생각되는바, 부족하지만 두 지역에 대한 조사를 통해, 서울의 전체적인 모습을 대강이나마 확인할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 연구방법

1) 분석방법

강남구와 광진구, 두 지역에 구축되어 있는 자활거버넌스의 구조적 특성을 분석하기 위해 이 연구에서는 사회 네트워크 분석(social network analysis :

SNA)을 수행한다. 사회 네트워크 분석을 통해 우리는 개인 및 조직 간 관계구조를 가시화할 수 있으며, 나아가 가시화된 구조와 패턴을 분석할 수 있다는 장점을 누리게 된다(Scott, 2000; Wasserman & Faust, 1994). 이 연구는 기본적으로 조사대상 자치구를 중심으로 자활지원 서비스를 제공하기 위해 다양한 주체들이 형성한 협력 관계 및 네트워크가 어떠한 구조적 특성을 갖추고 있는지를 확인하고자 하기 때문에 사회 네트워크 분석이 유용하게 활용될 수 있다.

행위자들 사이의 관계 패턴 및 구조를 나타내기 위해 사회 네트워크 분석에서 사용되는 구체적인 분석방법으로는 소시오그램(sociogram)³⁾과 행렬(matrix) 두 가지가 대표적이다. 소시오그램은 네트워크의 구조적 특성을 한눈에 알아볼 수 있는 시각적 분석결과물을 제시한다는 점에서 유용하지만, 네트워크가 커질수록 그래프가 복잡해져서 그 유용성이 떨어진다는 단점이 있다. 반면에 행렬은 구체성이 낮지만, 수학적인 계산과 분석을 통해 네트워크의 구조적 특성을 보여주는 다양한 수치들을 제시할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 이 연구에서는 소시오그램과 행렬 계산을 병행하여 지역자활센터의 협력 네트워크를 분석해 보았다. 두 가지 사회 네트워크 분석을 위해 선택한 분석 프로그램은 UCINET 6 for Windows(Borgatti, Everett, & Freeman, 2002)이다.

2) 분석 범위 : 네트워크 경계

네트워크 분석은 행위자들 사이의 관계를 대상으로 이뤄지게 되는데, 이러한 행위자들 사이의 관계는 행위자와 독립되어 존재할 수 없다는 특징을 갖고 있다(Hanneman & Riddle, 2005). 때문에 네트워크 분석을 활용한 연구들은 일정한 모집단을 설정하고 그 모집단에 대한 전수조사를 필요로 하는바, 각 모집단의 경계(boundaries)를 명확히 설정하고⁴⁾ 그 모집단 내에서 개별 관찰단위들을

3) 행위자들을 점(nods)으로, 이들의 관계를 선(lines)으로 표시하여 네트워크에 참여하고 있는 구성원들 사이의 관계 구조를 나타낸 그래프를 소시오그램(sociogram)이라고 부른다(Hanneman and Riddle, 2005).

선택할 기준을 정하는 것이 매우 중요하게 된다(Hanneman, 2001).

이 연구의 경우, 지역적 경계는 강남구과 광진구로 설정하였으나, 각 지역 내 자활거버넌스에 참여하고 있는 행위자들의 경계는 미리 설정할 수 없다. 이런 경우에 행위자 집합 경계를 정의하는데 사용되는 방법 가운데 하나가 눈덩이 추출법(snowball sampling)이다(Wasserman & Faust, 1994 : 33). 눈덩이 추출법을 시행하기 위해서는 먼저 지역별로 대표적인 자활거버넌스 행위자들을 표본으로 뽑아야 한다. 이 연구에서는 자치구의 자활사업 담당공무원과 지역자활센터의 종사자들 및 그 밖에 자활사업을 수행하는 기관의 담당자를 일차 표본으로 선정하였다. 두 지역의 대표적인 자활거버넌스 행위자들로서는 구청의 전·현직 자활사업 담당자, 조건부수급자가 특히 많이 거주하는 동의 주민센터에 근무하는 자활사업 담당자, 해당 지역자활센터 센터장, 실장, 사업담당 팀장들을 선정하였다. 또한 서울시 자활담당부서인 복지건강본부 자활지원과 자활사업팀 담당자들과도 인터뷰를 하였다.

다음에는 자치구별로 1차 조사된 대표적 행위자들이 지목한 지역 거버넌스 행위자들을 조사대상으로 추가하여 전체적인 지역 자활거버넌스 행위자들을 확정하고, 그 네트워크 경계를 정하였다. 이런 방식으로 파악된 전체 지역 자활거버넌스 행위자는 강남구의 경우 50개이고, 광진구의 경우 70개이다. 이렇게 강남구와 광진구에 형성되어 있는 자활거버넌스 경계를 정한 다음에 이를 바탕으로 지역별로 이들 간 네트워크 관계를 조사하여 분석하였다.

3) 자료수집방법

지역 자활거버넌스를 파악하는 데 필요한 관계자료(relational data)를 수집하기 위해 이 연구에서 사용한 방법은 인터뷰와 설문조사이다. 조사대상 지역 내 일차적인 표본행위자들에 대해서는 인터뷰를 통해 자활사업의 전달체계와 지

4) 이를 ‘네트워크 경계’(boundaries of a network)를 정한다고 표현한다.

역 내 자활거버넌스 현황을 조사하였고, 일차 표본행위자들로부터 파악한 여타의 행위자들에 대해서는 네트워크 관계에 대한 설문조사를 통해 자활거버넌스 구조와 현황을 파악하는 데 필요한 자료를 수집하였다.

일차 표본행위자들은 강남구의 경우 10명, 광진구의 경우 8명, 서울시청의 경우 2명이다. 이들에 대한 인터뷰는 2010년 10월 22일부터 12월 22일까지 2개월 동안 연구진이 인터뷰 대상자들을 직접 방문하여 일대일 면접하는 방식으로 이뤄졌으며, 여타의 행위자들에 대한 네트워크 조사는 앞서의 인터뷰가 완료된 이후인 2011년 1월 중에 이뤄졌다.

대표적 행위자를 통해 확인된 여타의 행위자들에 대한 네트워크 조사는 지역 별로 전체 자활거버넌스 참여자들의 명단이 수록된 설문지를 조사원들이 직접 해당 행위자들을 방문하여 회수하는 방식으로 진행되었다. 조사원들에게는 설문지의 내용에 대한 교육을 설문조사 전에 실시하였으며, 조사원들이 방문하기 전에 김미현 연구원이 전화를 통해 방문날짜를 잡도록 하여 설문조사에 동의한 행위자들에 대해서만 자료를 수집하였다. 이러한 과정을 통해 강남구의 경우 설문지 회수율이 100%에 달하였고, 광진구의 경우에도 회수율이 90%에 달하였다.

한편, 설문으로 수집된 네트워크 활동자료는 그 관계의 방향에 상관없이 조사되었는데, 예컨대 정보나 자원을 제공하였는지, 반대로 제공받았는지를 구분하지 않고 교류 및 협력여부를 표시해줄 것을 요청하였다. 다만, 지역 자활거버넌스 실태를 파악하기 위해 인터뷰를 실시한 주요 행위자들에 대해서는 네트워크 활동의 내용과 방향을 보완적으로 수집하였으나, 이 자료를 네트워크 분석에는 활용하지 않았다. 이러한 측정은 해당 네트워크 활동 유무만을 고려한 이원(binary) 방법으로 이뤄진바, 양자 간 관계를 중심으로 서로 간에 관계가 있으면 1로, 관계가 없으면 0으로 측정되었다.

3. 분석 수준과 변수

1) 분석 수준 : 거버넌스 활동 유형

강남구와 광진구 지역의 자활센터의 구조적 특성을 사회 네트워크 분석(SNA)을 사용하여 분석하려면, 먼저 거버넌스 활동을 분류하는 것이 필요하다. 거버넌스 활동이란 거버넌스 체계를 구성하고 있는 행위자들이 구체적으로 자활사업과 관련하여 수행한 구체적인 활동을 의미하는 것으로 이 연구에서는 협력 네트워크를 분석하는 데 사용한 협력활동의 유형을 참고하여 업무 차원, 정보교류차원, 자원지원차원, 거래차원, 공동사업차원 등 총 5개 활동으로 나누었다. 이러한 분류는 자활거버넌스 참여자들 사이에 교류되는 협력의 공식성과 강도, 그리고 협력을 통해 교환되는 자원의 종류 및 방식을 감안한 것이다.

업무활동은 해당 지역에서 자활사업을 수행하고 자활서비스를 전달하기 위해 지역 자활거버넌스 행위자들 사이에 이뤄지는 공식적인 교류활동을 말한다. 여기에는 주로 공문서를 통한 연락 및 업무처리, 지시, 자활사업 대상자들의 배치 및 관리실태보고, 공식적인 사업설명 및 관련 교육, 자활사업 예산의 배정 등의 활동이 포함된다.

정보교류활동은 해당 지역에서 자활사업을 수행하고 자활서비스를 전달하기 위해 지역 자활거버넌스 행위자들 사이에 이뤄지는 비공식적인 정보, 의사교환 행위 일체를 의미한다. 이러한 정보교류활동은 주로 전화나 이메일, 일상적인 만남이나 모임, 자활사업과 직접 관련되지 않는 별도의 공적·사적 모임을 통해 이뤄지게 된다.

지원활동은 정보교환보다 협력강도가 높은 활동에 해당하는데, 해당 지역 자활거버넌스 참여자들이 서로 간에 자활서비스를 전달하거나, 자활사업을 수행하는데 필요한 인력이나 물자, 자활사업 예산 이외의 자금, 자활사업 참여자의 파견 및 기타 시설 및 장비를 지원하거나 제공하는 활동을 포함한다.

거래활동은 해당 지역 자활거버넌스 참여자들 사이에 자활서비스를 전달하

거나, 자활사업을 수행하는 과정에서 각자에게 필요한 인력이나 물자, 자활사업 예산 이외의 자금, 자활사업 참여자의 파견 및 기타 시설 및 장비를 그에 상응하는 금전적 대가를 지불하여 확보하는 활동을 말한다. 이러한 활동은 대체로 지역자활센터나 자활공동체에서 생산하는 물품과 서비스를 그 지역 자활거버넌스 참여자들이 구매하는 방식으로 이뤄지게 된다.

마지막으로 공동사업은 해당 지역 자활거버넌스 참여자들이 공동으로 자활서비스나 자활지원활동을 기획, 수행하는 것을 말한다.

2) 주요 변수 : 중심성 지표

조사대상 지역의 자활거버넌스에 대한 네트워크 분석을 수행하기에 앞서 각 자활거버넌스 활동별 네트워크들의 전반적인 특성을 살펴본다. 이를 위해 참여자의 수, 전체 연결빈도 합, 행위자 당 평균 연결빈도, 네트워크 밀도, 집중화정도 등을 변수로 채택하였다.

연결 합은 해당 네트워크 참여자들 사이에 형성되어 있는 관계의 수를 모두 합한 값으로 참여자별 관계빈도의 총합으로 계산된다. 또한 참여자당 평균 연결빈도는 각 네트워크에서 한 참여자가 다른 참여자와 직접적으로 형성한 연결 관계 빈도에 대한 평균으로, 그 값이 클수록 네트워크 내 직접적인 연결관계가 많이 형성된 것으로 볼 수 있다. 그리고 네트워크 밀도⁵⁾는 한 네트워크 내에 가능한 모든 연결관계들 가운데 실제로 연결되어 있는 관계의 비율을 나타내주는 척도로 네트워크 참여자들 사이에 교류활동이 얼마나 빠르고 활발히 이뤄지는지를 가늠할 수 있게 해 준다(Hanneman & Riddle, 2005). 마지막으로 집중화 정도는 네트워크 내에 하나의 중심 행위자가 있고, 다른 행위자들 모두와 연결

5) 어떤 행위자 n_i 의 밀도(density)를 $D_c(n_i)$ 로 표시할 때, 아래와 같이 정의된다.

$$D_c(n_i) = \frac{2k}{g(g-1)}$$

- k : 행위자 n_i 가 속한 네트워크에 존재하는 연결 관계의 총합
- g : 행위자 n_i 가 속한 네트워크 참여자의 수(네트워크 규모)

되어 있을 경우의 중심 행위자의 연결집중도와 실제 네트워크의 중심 행위자의 연결집중도를 비교한 수치로, 가능한 최대의 집중상태에 얼마나 가까운 네트워크 구조를 가지고 있는지를 보여준다.

한편, 네트워크 구조를 파악하는데 가장 흔히 사용되며 많은 함의를 가지고 있는 유용한 특징은 중심성(centrality)이라 할 수 있다(Freeman, 1979; 김우식, 2004). 사회 네트워크 분석가들은 행위자가 네트워크 내부에서 차지하고 있는 구조적 위치에 따라 유리한 입장에 놓일 수도 불리한 입장에 놓일 수도 있다는 입장을 공유하고 있다. 따라서 중심성과 같은 구조적 위치가 행위자에게 미치는 영향력을 좀 더 자세히 살펴보면, 위치와 관련된 다음과 같은 차원으로부터 구조적 영향력의 근원을 추적할 수 있다(Hanneman & Riddle, 2005).

Freeman(1979)은 연결중심성(degree centrality)과 사이중심성(betweenness centrality), 그리고 근접중심성(closeness centrality) 등 3개의 범용 중심성을 구체화하였다. 연결중심성은 잠재적 커뮤니케이션 활동의 지표로, 누구보다도 많은 사람들과 관계를 맺고 있는 사람이 별로 관계를 맺고 있지 않은 사람보다 다른 사람들에게 큰 영향력을 행사할 것이고, 보다 유리한 입장에 놓일 것이라는 생각이 연결 중심성을 중시하는 관점을 취하는 기본적인 근거가 된다. 연결 중심성은 직접적으로 연결된 참여자의 수로 측정되는데, 많은 경우 네트워크 참여자들의 중심성을 나타내는 가장 직접적인 지표로 사용된다(Freeman, 1979; Scott, 2000; Wasserman & Faust, 1994). 근접중심성은 한 행위자가 네트워크의 다른 행위자들과 얼마나 짧은 단계를 거쳐 연결될 수 있는지를 나타내는 지표로 네트워크 행위자들의 독립성이나 효율성(efficiency)을 가늠할 수 있는 유용한 지표로 사용된다. 아무리 발이 넓은 사람이라도 모든 사람과 인연을 맺을 수는 없다. 때문에 다른 사람들과의 관계에 있어서 직접적으로 아는 사람이 얼마나 많은지와 더불어 비록 잘 모르는 사람이라 할지라도 필요한 경우 얼마나 쉽게 연줄을 댈 수 있는지가 그 사람의 영향력이나 위치상의 이점을 결정하는데 중요할 수 있다. 이러한 입장에서 강조되는 것이 근접중심성이다. 마지막으로

사이중심성은 커뮤니케이션을 조정할 수 있는 참여자(point)의 잠재력으로서 두 행위자들의 관계를 연결해주는 위치에 자리한 정도를 나타내는데, 만약 이 위치에 자리 잡은 행위자가 다른 두 행위자 사이를 연결해주는 역할을 하지 않으면 이들은 단절되고 교류를 하지 못하게 되는바, 이런 위치에 소수의 행위자가 존재할수록 그 사이라는 위치의 영향력은 증대된다.

한편, 연결 중심성을 단순히 연결 빈도에 따라 측정하게 되면 네트워크 구성원들의 수가 미치는 영향을 통제하지 못해, 서로 다른 규모의 네트워크에 참여하고 있는 성원들 사이에 중심성을 비교하는데 문제가 생기게 된다. 때문에 이 연구에서는 2개 지역별 자활거버넌스규모를 반영한 상대적 개념으로 연결 중심성을 측정하였다.

〈표 1-1〉 중심성 지표 계산방법

지표	측정방법
연결중심성 (CD(n _i))	$CD(n_i) = \sum_j x_{ij}$ x _{ij} : 행위자 n _i 로부터 n _j 로의 연결 값(빈도)
근접중심성 (CC(n _i))	$CC(n_i) = \frac{1}{\sum_j d(n_i, n_j)}$ d(n _i , n _j): 행위자 n _i 와 n _j 사이의 최단경로거리
사이중심성 (CB(n _i))	$CB(n_i) = \sum_{j < k} \frac{g_{jk}(n_i)}{g_{jk}}$ g _{jk} : 행위자 j와 k 사이에 존재하는 최단경로의 수 g _{jk} (n _i): 행위자 j와 k 사이에 존재하는 최단경로 중 i를 경유하는 경로의 수

제2장 자활사업과 지역 자활거버넌스

제1절 자활사업 소개

제2절 자활사업의 성과와 전달체계

제3절 지역 자활거버넌스

제 2 장

자활사업과 지역 자활거버넌스

제1절 자활사업 소개

1. 자활사업의 의의

1) 자활의 개념

자활(self-sufficiency)은 사전적(辭典的)의미로 ‘다른 사람의 도움 없이 자신이 필요한 모든 것을 만들거나 필요한 모든 일을 할 수 있는 것’을 의미한다. 하지만 사회정책으로서의 자활은 정책이나 프로그램이 달성하고자 하는 목표로서의 의미와 더불어 그러한 목표를 얼마나 달성했는지에 대한 측정과 평가가 가능한 지표로서의 의미도 가져야 하기 때문에 보다 구체적인 개념으로 정의될 필요가 있다.

자활은 그 개념의 추상성 정도에 따라 광의와 협의로 구분할 수 있다(Hawkins, 2002). 그 가운데 광의의 자활개념을 먼저 살펴보면, Diana Pearce 외 (1997)는 자활을 ‘최소한의 생활수준을 유지하는 것’으로, ‘기본적인 욕구간의 갈등을 야기하지 않는 상태 즉, 식생활문제를 해결하기 위해 보육을 포기한다거나 주거문제를 해결하기 위하여 의료적인 욕구를 포기하지 않아도 되는 상태’라고 정의하였다(박영란, 1998 : 8). 또한 Hawkins(2002)는 자활을 ‘더 이

상 복지급여를 받지 않고 노동과 소득의 측면에서 최소한 가장 낮은 수준의 중산층으로 진입하기 시작한 상태'라고 정의하였다. 반면에 좀 더 구체적으로 자활을 정의하는 입장들도 있다. 예컨대 박경숙·박능후(2001 : 2)는 자활을 '저소득 가정이 궁극적으로 최소한의 주거와 생계문제를 노동시장의 취업으로 인하여 스스로 해결할 수 있는 상태가 되는 것'이라고 정의하였으며, Freeman (1997 : 269)도 자활을 '개인의 욕구를 충족시켜주기 위해 자신이 갖고 있는 지식, 기술, 능력 한도 내에서 근로를 제공하고 최소한의 경제적 욕구를 충족하는 상태'라고 정의하였다. 이러한 정의는 협의의 자활개념에 속한다.

이렇듯 다양한 자활개념 가운데 사회정책 차원에서 자활에 적합한 개념은 협의의 개념일 것인바, 여기에서 인용된 정의들을 우리나라 국민기초생활보장제도와 연관 지어 정리해 보면, 자활은 생계급여를 받는 '수급자'의 지위에서 벗어나 자신의 경제적 능력으로 살아가는 것으로 정의될 수 있다(김준현, 2009). 이는 소득향상과 고용유지를 위한 탈빈곤에 초점을 맞춘 자활 개념으로 참여자들이 취업 및 창업을 통해 기초수급자 신분에서 탈피하는 것을 자활사업의 목표로 보는 정부(보건복지부)의 입장에 부합한다(이형하·조원탁, 2004). 하지만 이러한 의미에서의 자활을 경제적 자활이라 하고, 이와는 구분되는 다른 방식의 자활개념으로 정서적 자활을 강조하는 입장도 존재한다.

정서적 자활 또는 과정적 자활은 자활사업 참여자가 경제적 자활에 도달하기 위한 선행과정에서 나타나는 자활사업의 효과를 의미하는 것으로(김수현, 2000), 근로능력 및 자활의지 등의 심리·사회적인 변화와 관련되어 있는 개념이다(김연정, 2006). 보다 구체적으로는 '외부의 의존으로부터 벗어나 스스로 설 수 있다는 생각과 그렇게 하고자 하는 의지를 갖는 것으로서 자립의지'(박경숙·박능후, 2001 : 2), '빈곤으로부터 탈피하여 스스로 독립하고자 하는 동기, 열망을 포함하는 것으로서 자활을 원조하는 자활후견기관의 활동 및 프로그램에 만족을 느끼고 취업에 대한 기대를 가지며 미래에 대한 긍정적인 사고를 하는 것으로서 자활의욕'(강남식 외, 2002 : 30), '자신감, 자신의 상황에 대한 자

기 통제력, 문제해결의지 등을 포함한 자립의지'(박영란·강철희, 1999 : 100) 등을 포함한다.

경제적 자활을 지지하는 연구자들은 자활사업의 목표가 궁극적으로 복지급여를 받지 않고도 스스로 일정 수준 이상의 생활을 영위해 나갈 수 있는 상태를 달성하는데 있으며, 정서적·과정적 자활은 경제적 자활에 영향을 미치거나 관련성을 가지는 독립변수 또는 과정지표에 불과하기 때문에 자활사업의 효과를 대표하거나 평가하는데 한계를 가질 수밖에 없다는 입장을 취한다(권승, 2005). 반면에 정서적 자활을 강조하는 연구자들은 국내에 자활사업이 도입된 기간이 짧아 최종목표(경제적 자활)를 기준으로 그 성과를 평가하기 어렵다는 이유(이상록·진재문, 2003; 이상록, 2003)나 현행 자활사업의 한계로 인해 경제적 자활에 대한 대리변수를 타당하게 설정할 수가 없다는 이유(이형하·조원탁, 2004)를 들어 사회심리적 차원에서 참여자의 자활효과를 살펴보는 입장을 펼치고 있다.

국내에 자활사업을 본격적으로 도입한 김대중 정부는 일을 통한 복지, 즉 자활사업을 생산적 복지의 철학적 기초라고 전제하면서, 생산적 복지에서 말하는 '생산적'이라는 의미를 복지의 수혜자도 사회·경제적 활동에 적극적으로 참여해 인격적·경제적·사회적으로 자립하는 것이 스스로를 위해서도 생산적이라는 의미라고 밝히고 있다(삶의질향상기획단, 1999 : 21). 이러한 취지에서 볼 때, 자활은 공공부조에 해당하는 급여를 받지 않고도 최저 수준 이상의 생활을 스스로의 노동을 통해 유지해 갈 수 있는 경제적 자활상태를 말할 뿐 아니라, 스스로 자립하여 살아갈 수 있다는 희망과 그렇게 살아가고자 하는 의지를 보유한 정서적 자활상태를 포함하는 개념으로 보아야 할 것이다.

2) 자활사업의 의의

우리나라에서 자활사업이라는 용어는 1982년 개정된 '생활보호법'을 통해서 처음 사용되었다(김기원, 2000 : 176). 이 당시의 자활보호대상자에게는 생계보

호가 배제되는 대신 교육보호와 의료보호가 제공되었고, 그 자립과 자활을 지원하기 위해 신청에 따라 무상훈련 및 훈련비 지원을 내용으로 하는 ‘직업훈련 사업’ 및 ‘생업자금융자’가 제공되는 방식을 취하고 있었다. 하지만 직업훈련과 생업자금융자를 받을 수 있는 자격요건이 까다로워 1980년에서 1995년까지 평균 자활보호 대상자의 수는 약 165만 명이었으나, 직업훈련과 생업자금융자를 받은 사람은 약 11,300명(약 0.7%)에 불과하였다(김수영, 2006 : 25). 반면에 국민기초생활보장제도와 더불어 2001년 도입된 현재의 자활사업은 기존 생활보호제도에서는 인구학적 기준에 의해 생계지원을 받을 수 없었던 ‘근로능력 보유 빈민’(working poor)들에게도 생계지원을 제공한다는 점, 단순히 빈곤층에 생계지원만을 제공하던 기존 공공부조제도의 제한적인 기능과 역할이 자활에 대한 지원으로까지 포괄하는 형태로 변화되어 탈빈곤정책의 본격적 도입을 의미한다는 점에서 우리나라 빈곤정책상 새로운 변화라는 의의를 지니고 있다(이상록·진재문, 2003). 따라서 현재와 같은 내용과 대상자 기준을 갖춘 자활사업은 ‘국민기초생활보장법’ 시행과 더불어 집행된 것으로 보아야 한다.

현재의 자활사업은 국민기초생활보장법 제9조 5항에 규정되어 있는 ‘근로능력이 있는 수급자의 자활에 필요한 사업’을 말하는 것으로, 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회 제공과 동시에 조건부 생계급여제도와 연계하여 국가의 보호에 안주하려는 근로능력 있는 저소득층의 도덕적 해이를 방지하는 것을 주요한 목적으로 삼고 있다(보건복지부, 2007 : 2). 현행 국민기초생활보장법에 따르면, 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자 가운데 소득인정액이 최저생계비 이하인 자는 생계급여를 비롯한 주거급여, 의료급여 등 총 7가지 급여를 받게 된다. 이러한 수급자 가운데 근로능력이 있는 수급자, 즉 18세 이상 64세 이하의 수급자 가운데 중증장애인, 중환자, 임산부 등 시행령에 규정된 자를 제외한 자와 동시행령 제8조상에 규정된 조건6)에 해당

6) 개인 및 가구여건, 근로활동 참여경험 여부, 환경적응 필요 여부, 조건제시 유예대상 여부 등.

하는 사람을 제외한 자는 자활사업에 참여하는 조건으로 생계급여를 지급받도록 되어 있는바, 이들을 조건부 수급자라고 부른다. 한편, 자활사업의 내용은 동시행령 제10조에 구체적으로 규정되어 있는바, 직업훈련, 취업알선 등의 제공, 공공근로, 직업안정기관의 장이 제시하는 사업장예의 취업, 고용정책기본법상의 취로사업, 자활후견기관의 사업, 자활공동체의 사업, 개인 또는 공동창업, 근로의욕 및 능력유지를 위한 자원봉사, 기타 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사업 등이 제시되어 있다.

이러한 자활사업은 실직빈곤계층의 탈빈곤을 돕기 위해 다양한 노동·복지 서비스를 제공하여 수급자의 노동시장 진입을 촉진시키는 한편, 노동시장 진입 능력이 없는 수급자에게는 재활·직업훈련·일자리 제공과 같은 적극적 노동시장 정책을 적용하는 복지 프로그램이다(노대명, 2002 : 62-63; 유태균·김경휘, 2003 : 106; 황덕순, 2002). 또한 이러한 자활사업은 일반적으로 복지 프로그램이 상정하는 세 가지 목적⁷⁾ 가운데 사람들이 처한 어려운 상황(situation)이나 환경(environment)을 변화시켜 이들이 생활을 영위할 수 있도록 도와주려는 ‘사회복지’(social care) 중에서도 ‘직업’이라는 자원을 제공하는 방식을 취하고 있는 복지 프로그램에 해당한다고 볼 수 있다(Neugeboren, 1985). 하지만 자활사업은 단순한 사회복지 프로그램을 넘어선 측면을 갖고 있다. 즉, 현행 자활규정에는 수급권자 가운데 근로능력이 있고, 근로할 수 있는 여건에 있는 사람들을 조건부 수급자로 지정하여 자활사업에 대한 참여를 조건으로 생계급여를 지원하게 되며, 이들이 자활사업에 대한 참여를 거부할 경우, 생계급여가 지급되지 않는 이른바 조건부과규정이 마련되어 있다. 이러한 제도내용으로 볼 때 국민기초생활보장제도는 근로활동에 대한 참여를 의무화하는 한편, 다양한 노동시장정책 프로그램을 제공하여 취업을 촉진하는 서비스를 제공한다는 점에서 전형적인 근로연계복지제도라고 할 수 있다⁸⁾(방하남·황덕순, 2001 : 170; 진

7) Neugeboren(1985 : 5)은 복지 프로그램(social program)의 목적을 크게 social care, social control, rehabilitation으로 제시하였다.

재문, 2001).

이처럼 국민기초생활보장법상의 자활사업은 서구의 근로연계복지사업(workfare, welfare-to-work)과 맥을 같이 하는 적극적 탈빈곤정책으로서 의미를 가질 뿐 아니라 공공부조를 빈곤층에 대한 국가의 보호라는 시혜적인 차원에서 규정 하였던 이전의 생활보호법의 태도에서 벗어나 최저생활을 보장받을 국민의 권리를 실현하는 제도라는 입장을 명시적으로 담고 있다는 점에서 우리나라 복지정책에서 중요한 의미를 갖고 있다.

2. 자활사업의 특징

1) 복지 확대와 복지의존 방지의 동시 추구

자활사업은 근로연계복지제도와 맥을 같이 하지만, 그 도입배경에서는 서구의 경우와 구별되는 차별성을 보이고 있다(김준현, 2008). 서구의 근로연계복지 제도는 일차적인 사회보장체제가 성립되고 난 이후에 그것을 다시 축소·재편하려는 방안의 하나로 도입되었다. 즉, 이미 다수의 인구를 포괄할 정도로 충분히 확장되어 보편화된 복지제도를 상당기간 운영해 온 상황에서 빠르게 변화하는 경제·사회적 환경과 조건에 맞게 기존의 제도들을 재편하려는 노력의 일환으로 고안되고 발전하였다(신명호, 2007). 반면에 우리나라의 경우에는 종래의 ‘생활보호제도’하에서 근로능력이 있는 빈곤계층이 국가로부터 아무런 보호를 받지 못하고 있던 상황에서 1997년 외환위기의 여파로 개인에게 그 책임을 돌리기 어려운 근로빈곤층이 크게 늘어나게 되었다. 이에 따라 기초적인 수준에서나마 국가의 보호 의무를 확대하는 과정에서 ‘국민기초생활보호법’이 제정되

8) 우선 근로능력이 있는 공공부조 수급자인 조건부 수급자에게 근로활동에 대한 참여를 의무화한다는 점에서 강제적인 성격을 갖는다. 다음으로 복지수혜자에게 다양한 노동시장정책 프로그램을 제공하여 취업을 촉진하는 서비스로서의 성격도 함께 갖고 있다(방하남·황덕순, 2001 : 172).

고, 근로능력이 있는 18세 이상 65세 미만의 가구원이 있는 가구도 생계급여를 지원받을 수 있도록 수급권자의 범위를 확대하는 과정에서 근로연계복지사업에 해당하는 자활사업이 함께 시작되었던 것이다(조성은, 2006).

또한 서구사회의 근로연계형 복지수급체계가 복지의존의 문제를 해결하기 위한 사후적 대안이라면, 우리나라의 자활사업은 빈곤계층의 복지의존 문제를 사전에 방지할 수 있을 뿐 아니라 공공부조의 재정을 초기단계부터 절감하는 구조를 창출했다는 점에서 차이를 보인다(조원탁 외, 2004). 이처럼 국민기초생활보장제도는 우리나라의 사회복지제도의 내용이나 수준이 아직 빈약하고 전달체계가 취약하여 실질적인 보호 효과가 선진국에 비해 낮은 현실을 인정하면서도 복지비용의 축소와 운영의 효율성 제고라는 세계적인 복지개혁의 추세에 발맞추어 복지제도의 확충에 따른 부작용, 소위 ‘도덕적 해이’문제를 최소화하면서 국민의 기초생활을 보장하자는 의도를 가지고 있다(방하남·황덕순, 2001 : 168)는 특징을 보인다.

2) 가구단위의 참여자 선정방식

자활사업은 참여자 선정방식에서도 서구의 경우와 구분되는 차별성을 보이고 있다. 서구의 근로연계복지제도는 취약계층을 대상으로 연령이나 근로능력, 취업상태 등의 기준에 따라 세분된 다양한 사회복지프로그램들을 갖춰놓은 상태에서 도입·시행되고 있다. 예컨대 영국은 구직자 수당(Jobseeker's Allowance : JSA⁹⁾)이나 소득보조(Income Support : IS¹⁰⁾) 프로그램 수급자에 대해서 근로연계복지를 실시하고 있으며, 프랑스는 최저생활보장급여(RMI) 수급자에 대해서 근로연계복지를 실시하고 있다(신명호, 2007). 이들 국가의

-
- 9) 근로능력이 있는 완전 실업자, 주16시간 미만 노동하고 있는 사람들에게 지급되는 복지급여
10) 빈곤층을 위한 영국의 대표적인 복지급여로 주로 환자나 장애인, 부양책임이 있는 아동이 딸린 편부모, 환자를 돌봐야 하는 사람, 학생이거나 훈련 중인 사람, 60세 미만의 미망인 등과 같이 근로능력이 없는 특정 계층의 사람들에게 제공된다.

근로연계복지제도가 갖는 특징은 미취업자 개인에게 관련 급여가 직접 제공되고, 수급자 본인이 그 대가로 근로연계 프로그램에의 참여를 종용받는다라는 것이다.

반면에 우리나라의 경우 국민기초생활보장제도라는 하나의 소득보장 프로그램만이 시행되고 있는 상태에서, 가구를 기준으로 하여 전체 가구원 가운데 근로능력이 있고 기타의 조건에 해당하는 수급자들을 대상으로 자활사업이 실시되고 있다. 다시 말해 국민기초생활보장법상의 급여는 개인 차원의 실업과 관련된 급부가 아니라 생계급여로서 가구원 전체에게 주어지고, 가구원들 가운데 근로능력이 있는 가구원에게 자활참여를 추가로 요구하고 있는 것이다. 그 결과 유럽의 근로연계복지 프로그램이 청년층을 일차 목표로 삼고 있는데 비해서, 한국의 자활사업은 중·고령 실업자의 비중이 절대적으로 높다는 특징을 보인다(신명호, 2007).

3) 종합적인 빈곤정책

자활사업은 종합적인 빈곤정책으로 구성되어 있다. Neugeboren(1985)은 복지 프로그램을 크게 빈곤이나 장애와 같은 어려움에 처한 사람들이 처한 환경이나 상황을 보다 우호적으로 변화시키고자 의료 서비스, 돈, 주거, 일자리, 기타 생필품 등을 제공하는 사회복지(social care)와 사회적 일탈행위를 방지하고 교정하기 위한 사회통제(social control), 교육이나 상담, 정신치료 등을 통해 어려움에 처한 사람들의 마음가짐, 태도나 행태를 변화시키고자 하는 재활(rehabilitation)로 나누고 있다. 이에 따르면 현행 자활사업은 생계중심의 소득보장으로부터 ‘취업지원’과 같은 사회복지 프로그램과 알콜 중독자 치료 및 근로의욕 회복과 같은 재활 프로그램이 혼재한 종합적인 빈곤정책의 특성을 보인다(진재문, 2001).

근로연계복지 프로그램 본래의 목적에 가장 부합하는 자활사업으로는 노동부에서 주관하고 있는 직업적응훈련, 취업알선, 직업·창업훈련 등의 사업과

보건복지가족부에서 주관하고 있는 자활근로사업 가운데 일정 기간 내에 자활공동체 창업을 통한 시장진입을 지향하는 시장진입형 자활근로사업과 수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리를 제공하여 참여자의 자활능력개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사회적 일자리형 자활근로사업, 그리고 일반기업체에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 근무하면서 기술·경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 인턴형 자활근로사업이 대표적이다. 그 밖에 자활공동체에 대한 지원사업과 창업지원도 근로연계복지 프로그램에 해당한다.

반면에 조건부 수급자 및 차상위계층 중 근로능력은 있으나 근로의욕이 미약하거나 사회적응에 필요한 자활의욕의 회복이 필요한 자를 대상으로 사례관리 및 집단프로그램, 지역연계활동 등을 통해 근로의욕 고취 및 사회적응교육을 실시하는 사회적응 프로그램(디딤돌 사업)은 전통적인 의미의 사례관리에 해당한다. 또한 지역사회 자원봉사활동(교통지도, 지역 환경정비, 공원관리 등 지역실정에 맞는 사업) 등을 통해 근로의욕을 유지시키고자 이뤄지는 지역봉사나 지방자치단체가 직접 시행하는 사업¹¹⁾으로 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업으로의 참여를 준비하는 근로유지형 자활근로사업은 사실상 과거의 공공근로사업이나 공공부조와 같은 소득보조 프로그램에 해당한다(신명호, 2007).

자활사업에 근로연계복지 프로그램으로 보기 힘든 내용들이 포함되어 있는 까닭을 살펴보면 국민기초생활보장법을 제정할 1999년 당시 공공부조 프로그램을 근로빈곤층에게까지 확대하는 과정에서 자활사업을 공공부조와 독립된 목적과 대상자를 갖는 독자적인 복지정책으로 만들지 못하고 단순히 복지대상자 확대에 따른 빈곤함정의 문제를 방지하기 위해 근로의무 부과를 내용으로 하는 근로연계복지 프로그램으로 확대한 탓이 크다(구인회, 2005; 김상균 외,

11) 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 경우에는 민간에서 수행할 수 있으나, 자활기관에서는 실시할 수 없다.

2005; 신명호, 2007). 때문에 현행 자활사업은 근로연계복지제도로서의 고유한 목적과 대상자 이외에 공공부조 제도로서의 목적과 대상자를 동시에 갖는 종합적인 빈곤정책이라는 특성을 갖는다.

3. 자활사업의 내용

국민기초생활보장법상의 자활사업은 조건부 수급자와의 상담결과를 참고하여 대상자의 자활능력이 향상될 수 있도록 근로능력 정도·자활욕구·자활의지·지역여건 등을 고려하여 자활사업 프로그램을 차등 운영하도록 규정되어 있다. 2010년 현재 운영되고 있는 자활사업 프로그램으로는 디딤돌사업(사회적응프로그램), 자활근로사업, 자활공동체 지원사업, 창업지원사업, 자활소득공제(자활장려금) 사업 등이 있는데 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다(보건복지가족부, 2010).

1) 디딤돌사업(사회적응프로그램)

근로능력은 있으나 자활의지가 현저히 낮아 근로의욕고취가 필요한 자나 알코올남용 및 우울증 등 정신건강 문제가 경미한 자(정신질환자 제외)를 대상으로, 자활의욕을 회복시키기 위해 전문적인 상담 및 치료 등 사회적응에 필요한 서비스를 제공하는 사업들을 모두 묶어 디딤돌사업이라 한다. 디딤돌사업 프로그램은 사례관리, 집단프로그램, 근로의욕고취 및 사회적응교육, 지역연계활동 등으로 구성되어 있다(보건복지가족부, 2010).

사례관리는 대상자의 종합적 평가에 근거하여 수립된 치료재활계획 등 개별적 계획에 따라 실시되는 치료적 면담으로, 내소상담, 현장방문(가정방문 포함) 등의 방식으로 수행된다. 집단프로그램은 해당 기관을 방문한 등록자를 대상으로, 집단적으로 실시하는 치료적 프로그램을 말한다. 그 종류에는 알코올프로

그럼, 의욕고취프로그램, 직업적응프로그램, 자조프로그램, 자원봉사프로그램, 기타 프로그램 등이 있다. 근로의욕고취 및 사회적응교육은 지역 내 기초생활수급자를 대상으로 근로의욕고취 및 사회적응을 위한 교육을 실시하는 것을 말하며, 교육내용으로는 자활의욕고취 및 사회적응관련 교육, 근로의욕증진 및 재활프로그램 교육과 기초생활보장제도 및 자활사업 안내 등이 포함된다. 지역연계활동은 자활근로사업장, 지역자활센터, 고용지원센터 등 지역 내 자활관련 사업 수행기관과 연계하여 알코올남용 예방 프로그램을 실시하는 등 사회적응프로그램의 등록자가 아닌 대상자에게 프로그램을 제공하는 것을 말한다.

〈표 2-1〉 디딤돌사업 내용

구 분	프로그램의 내용	실시횟수
사례관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 내소상담 : 기관방문, 치료적 면담 ○ 가정방문 : 사례관리자가 방문상담 ○ 현장방문 : 취업장, 자활사업장 등 	월1회
집단프로그램	<ul style="list-style-type: none"> ○ 알코올 프로그램 : 알코올남용 문제 등 ○ 직업적응프로그램 : 취업전교육 등 ○ 자조프로그램 : 자조모임, 상호지지 등 ○ 자원봉사프로그램 : 사회기여경험 	주2회
근로의욕고취 및 사회적응교육	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자활의욕고취 및 사회적응교육 ○ 근로의욕증진 및 재활(P/G)교육 ○ 기초생활보장제도 및 자활사업 안내 	월1회
지역연계활동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역기관방문, 정신건강상태평가 등 	

출처 : 보건복지가족부(2010)

2) 자활근로사업

자활근로사업은 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업으로, 기존 공공근로사업처럼 한시적으로 일자리를 제공하는 것이 아니라 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력 배양에 중점을 두고 있다¹²⁾. 자활근로사업은 참여자의 자활능력과 사업유형에

12) 보건복지부의 자활사업 지침에 따르면, 간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용

따라 근로유지형, 사회적 일자리형, 인턴형, 시장진입형 자활근로사업으로 구분한다(보건복지가족부, 2010).

(1) 근로유지형 자활근로사업

근로유지형 자활근로사업은 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 사업을 말한다. 기초생활보장수급자(일반수급자, 조건부 수급자, 자활급여특례자를 포함함. 이하 동일) 및 차상위계층 중에서 연령 및 건강·학력 등을 감안하여 노동강도가 낮은 사업에 참여가 필요하거나 간병·양육·보호 등 가구여건상 관내 사업참여가 필요한지 여부를 고려하여 참여 대상자를 선정한다. 근로유지형 자활근로사업은 노인·장애인 등에 대한 가사도우미, 지역환경정비, 공공시설물관리 보조 등과 같이 노동강도가 약하지만 지역사회에 필수적인 공공서비스를 제공하는 사업들로 구성되어 있다.

(2) 사회적 일자리형 자활근로사업

사회적 일자리형 자활근로사업은 기초생활보장수급자 및 차상위계층을 참여대상자로 하여, 사업의 수익성이 떨어지지만 사회적으로 유용한 일자리를 제공하여 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하고 향후 시장진입을 준비하는 사업을 말한다. 사회적 일자리형 자활근로사업 유형은 크게 3가지이다. 첫째, 기존 공익형 자활근로사업단 형태로 추진하던 사업의 연장선상에서 무료간병·무료집수리사업 등 지역특성에 맞게 운영하는 사업인 사회적일자리형 자활근로사업단이 있고, 둘째, 사회복지시설(지역아동센터·민간보육시설 등 포함)의 보조인력으로 활용하는 복지시설도우미사업이 있으며, 마지막으로 보육지원도우미, 급식도우미 등 기타 사회적일자리 유형으로 지역아동센터, 어린이집 등

사업의 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 하되, 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 개발하여 추진하도록 되어 있다.

의 보조인력을 활용하거나 결식아동에 대한 급식지원을 해주는 급식도우미사업이 있다.

(3) 인턴형 자활근로사업

인턴형 자활근로사업은 기초생활보장수급자 및 차상위계층을 참여대상자로 하며, 일반기업체에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 근로를 하면서 기술·경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 취업유도형 자활근로사업을 말한다.

(4) 시장진입형 자활근로사업

시장진입형 자활근로사업은 국민기초생활보장수급자 및 차상위계층을 참여대상자로 하여, 시장진입 가능성이 높고 자활공동체 창업이 용이한 사업으로, 매출액이 총투입예산의 20% 이상인 사업을 말한다.

시장진입형 자활근로사업은 「간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용사업」의 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 하되, 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진된다. 추진 방식으로 시장진입을 목표로 사업실시기관(단체)이 단위사업별로 사업단을 구성하여 수행하는 자활근로사업단 방식이나, 자활사업도우미와 복지도우미 등 도우미형 방식이 사용된다.

3) 자활공동체 지원사업

자활공동체는 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호·협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체를 말하는데, 국민기초생활보장법 제18조 및 국민기초생활보장법 시행규칙 제31조, 제32조에 근거해 정부는 자활공동체를 지원하고 있다.

자활공동체 지원사업에는 자활공동체 창업 지원, 자활을 위한 사업자금의

용자, 국·공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지방자치단체의 조달구매 시 공동체 생산품의 우선구매와 기초수급자 및 자활근로 참여자를 채용하면 인건비를 지급하는 등의 내용이 포함된다.

자활공동체 지원사업은 비취업대상자를 위한 자활사업 프로그램 중 가장 자활가능성이 높은 프로그램으로 평가되고 있으며, 수급자 등 저소득계층의 자활공동체사업 참여를 통한 탈빈곤을 목적으로 하고 있다.

4) 창업지원사업

창업지원사업은 국민기초생활보장법 제15조, 제18조, 국민기초생활보장법 시행령 제17조, 제26조의 2~7, 국민기초생활보장법 시행규칙 제19조, 제20조, 제32조의 2에 근거해 실시되는 사업으로서, 저소득층 생업자금융자와 자활기금 조성 등이 있다.

(1) 저소득층 생업자금융자

저소득층 생업자금융자는 수급자 등의 자활을 위한 사업의 창업·운영 등에 필요한 자금을 장기 저리로 대여하여 자립을 유도하고 생활안정을 도모하기 위한 자활사업을 말한다. 용자대상자는 자활의지가 있는 사업대상자들이 사업전망, 기술, 경영능력 등 구체적인 내용을 명시한 사업계획서를 제출하면 시·군·구청장이 검토하여 결정한다.

(2) 자활기금

국민기초생활보장법은 기초생활보장과 함께 근로능력이 있는 수급자의 자활지원을 중요한 목적으로 하고 있으나, 현재 자활지원사업의 추진을 위한 기본적인 인프라는 매우 미비하며, 지역별 편차도 커 2000년부터 국고를 지원하여 해당지방자치단체에 자활기금을 조성하고 있다. 자활기금은 지역별 여건에 부

합하는 자활지원사업을 탄력적으로 수행할 수 있는 재원으로서 지방자치단체 또는 지방자치단체 외의 자로부터의 출연금, 다른 기금으로부터의 출연금, 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 장기차입금, 기금의 대여에 따른 이자수입, 자활근로의 실시결과 발생하는 수익금, 기금의 운용수익과 국고보조금 등으로 조성된다.

5) 자활소득공제(자활장려금) 사업

자활소득공제(자활장려금) 사업은 국민기초생활보장법 제2조 제9호, 국민기초생활보장법 시행규칙 제2조 제6호~제8호에 근거해 실시되는 사업으로서 보충급여를 기본원리로 하고 있는 국민기초생활보장제도가 야기할 수 있는 수급자의 근로의욕 감퇴 문제를 예방하는 차원에서 근로소득의 일정비율을 산정하여 ‘자활장려금’의 형태로 구분해, 추가 지원하는 제도를 말한다. 자활장려금은 국민기초생활수급자가 소득이 있는 경우 최저생계비와의 차액만을 지급하는 보충급여 체계에서 나타날 수 있는 수급자의 근로이탈 문제를 방지하고 근로의욕을 고취시키고자 자활사업에 도입된 프로그램으로, 빈곤층의 실질적인 자활·자립을 도모한다는 점에서 일을 통한 복지(Workfare)를 실현하는 방안이 될 것으로 기대하고 있다.

제2절 자활사업의 성과와 전달체계

1. 자활사업의 성과와 한계

국내에서 이뤄진 자활사업에 대한 연구들은 크게 두 가지 경향으로 나뉘볼 수 있다(김준현, 2008). 한 가지 경향은 2000년 이후 본격적으로 시행된 자활사업의 성과가 저조한 상황과 그에 대한 비판에 대한 문제의식을 갖고 자활사업의 전반적인 문제점을 진단하고 그 개선방안을 제시하는 것이다. 또 하나의 경

향은 참여자들의 경제적·정서적 변화로 자활사업의 효과를 확인해 보고, 그러한 참여자들의 변화에 영향을 주는 요인들을 경험적 자료를 통해 검토하는 것이다. 이 가운데 자활사업의 성과에 대한 연구들과 자활사업의 문제점 및 개선방안에 대한 연구들을 살펴보고자 한다.

1) 자활사업 성과

국내의 자활사업과 미국의 근로연계 프로그램의 성과를 검토한 연구들을 살펴보면, 이러한 프로그램들이 근로빈곤계층의 자활에 긍정적인 기여를 하고 있다는 주장과 그렇게 볼 수 없다는 주장을 모두 발견할 수 있다. 미국의 TANF 프로그램의 성과를 다룬 연구들의 경우 Barnow(1989), Issacs와 Lyon(2000), Veum(1995) 등은 PRWORA 제정 이후 TANF 프로그램으로부터 혜택을 받은 수급자의 수가 대폭 감소하였으며, TANF 프로그램 참여 수급자 가운데 최소 1/2에서 최대 2/3가 고용되어 200여만 명 이상이 근로활동에 종사하고 있다는 점을 들어 이 프로그램의 성과가 긍정적이라고 주장하고 있다(Besharov and Gemanis, 2000; 권승, 2005; 이상록·진재문, 2003). 반면에 Meyer와 Cancian(1996), Cancian과 Meyer(2000), Pavetti와 Acs(2001) 등은 TANF 프로그램에서 벗어난 수급자들 가운데 상당수가 여전히 빈곤상태에서 벗어나지 못하고 있거나 안정된 직장을 갖고 있지 못한 상태로 방치되고 있을 뿐 아니라, 일부는 아무런 직장을 갖지 않은 채 TANF 프로그램에서 벗어나기도 하고 있다는 점을 들어 이 프로그램의 성과에 부정적인 입장을 제시하고 있다. 한편 우리나라 자활사업의 성과를 다룬 연구들의 경우 강남식 외(2002), 이형하·조원탁(2004), 김영미(2002), 정원오·김진구(2005) 등은 자활사업 참여자의 월 평균 소득이나 자활의욕 등이 향상되었다는 결과를 토대로 하여 이 사업의 성과가 긍정적이라고 주장하고 있다. 반면에 권승(2005), 김교성·강철희(2003), 강병구(2002) 등은 자활사업 참여자의 수급권 탈피율이나 취업·창업률이 저조하다는 결과를 토대로 하여 이 사업의 성과에 부정적인 입장을 제시하고 있다.

이처럼 근로연계 복지프로그램의 성과에 대한 평가가 엇갈리고 있지만, 성과 평가의 대상에서는 국내 연구와 미국의 연구 사이에 차이점이 존재한다(김준현, 2008). 미국의 TANF 프로그램에 대한 연구들의 경우, TANF의 성과를 취업률이나 수급 탈피율과 같은 양적인 측면에서 평가하였는지, 아니면 취업한 직장의 근무조건이나 취업 안정성, 소득 증가 정도와 같은 질적인 측면에서 평가하였는지에 따라 다른 입장을 제시하고 있다. 반면에 국내의 자활사업에 대한 연구의 경우, 그 성과를 취업이나 창업 또는 소득증가 정도와 같은 소위 ‘경제적 자활’로 평가하게 되면 대부분 저조한 결과를 제시하고 있으나, 자활의욕이나 전반적인 사회심리적 변화와 같은 ‘정서적·과정적 자활’로 평가할 경우에는 상당히 긍정적인 결과를 제시하고 있다는 점에 차이를 보이고 있다. 다시 말해 자활사업의 경우에는 미국의 TANF와 같은 근로연계 복지프로그램과 달리 양적인 측면에서도 그 성과가 저조한 것으로 나타나고 있다는 것이다. 예컨대 자활사업의 성과를 자활사업 참여자들의 수급탈피율로 측정한 권승(2005), 손능수(2005a) 등의 연구나 취업·창업률로 측정한 강병구(2002), 김교성·강철희(2003), 손능수(2005a) 등의 연구, 또한 월 평균 소득증가정도로 측정한 강병구(2002), 김영미(2002), 손능수(2005a), 이영하·조원탁(2004) 등의 연구는 그 성과가 저조하거나 최저생계비 수준을 넘어서기에 부족한 수준에 그치고 있다는 결과를 제시하고 있다. 반면에 그 성과를 자활사업 참여자들의 자활의욕이나 노동의욕, 생활태도 변화나 자활사업 만족도 등으로 측정한 강남식 외(2002), 김영미(2002), 손능수(2005a), 손수진(2004), 이상록·진재문(2003), 이형하·조원탁(2004), 정원오·김진구(2005) 등의 연구는 상당한 개선효과가 있는 것으로 제시하고 있다. 하지만 사회심리적 측면의 변화가 실제 경제적 측면의 개선으로 연결되는 정도에서는 그다지 낙관적이지 못한 편인데, 두 가지 측면을 모두 검토한 김영미(2002), 손능수(2005a), 이형하·조원탁(2004) 등의 연구나 자활사업 참여자들이 스스로 평가한 자립전망을 검토한 손수진(2004), 이상록·진재문(2003), 정원오·김진구(2005) 등의 연구는 모두 양자 간에 상당

한 괴리가 있음을 보여주고 있다.

이러한 연구결과들을 볼 때, 자활사업은 저소득 빈곤층의 생활태도 변화나 근로의욕 및 자활의지의 강화라는 측면에서는 상당한 성과를 거두고 있지만, 실질적인 자립에 필요한 취업이나 창업 및 근로소득의 증가라는 측면에서는 그다지 가시적인 성과를 보여주지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

2) 자활사업의 문제점과 개선방안

자활사업의 목표인 취업·창업을 통한 경제적 자립과 수급권의 탈피가 가시적인 성과로 나타나지 않고 있다는 문제의식은 5년여 간의 시범사업을 거쳐 본격적으로 시행되었던 2001년부터 꾸준히 제기되어 왔다. 진재문(2001)은 자활사업의 성패를 좌우하는 요인으로 사회적 일자리의 활발한 창출, 제3섹터의 활성화, 워크페어의 능동적인 작동, 지방자치단체의 자활행정능력을 꼽으면서 단기적으로는 이 요소들이 자활사업을 떠받칠 수 있을 만큼 활발히 작동하지 못할 것이라는 전망을 제시하였다. 그는 자활사업의 발전을 위해 자활사업 참여대상자를 확대하고 자활사업을 국민기초생활보장제도와 독립시킬 것과 정부가 제3섹터의 성장을 촉진하기 위해 재정지원, 정보지원 등 직·간접적으로 도움을 줄 것을 제안하였다. 한편, 방하남과 황덕순(2002)은 자활사업의 효과성을 높이기 위한 방안으로 취업대상자의 특성에 맞는 자활프로그램의 제공, 입체적인 자활 프로그램 설계와 유연한 운영, 직업안정기관과 지방자치단체의 연계 구축, 민간단체의 참여 촉진, 기초생활보장제도와 근로소득공제제도의 연계, 기초생활보장제도와 고용보험제도의 연계 등을 제시하였다. 또한 문진영(2001)은 자활사업의 문제점으로 보충급여제도로 인한 수급자의 근로의욕 저하, 자활사업 참여자들의 음성소득활동으로 인한 자활사업의 형식화, 자활참여 인원의 감소 등을 지적하면서, 그에 대한 개선방안으로 소득공제제도 도입, 조건부 수급자에 대한 취업지시와 훈련지시제도 도입 및 명령불이행에 대한 급여정지의 적극 활용, 사례관리기법의 도입을 제안하였다.

한편 노대명(2002, 2007)은 현재의 자활사업이 수급자의 근로의지 회복과 사회적 지지망 형성에 기여하고 있지만, 그것을 넘어 근로활동을 통해 빈곤에서 탈출하게 하는 단계에는 이르지 못하고 있다고 진단한 후, 그 이유로 4가지를 들었다. 첫째는 자활사업 참여자들의 건강상태와 취업능력이 시장경쟁력을 논하기에는 현저히 떨어져 자활사업을 통한 고용창출 자체가 용이하지 않고, 둘째는 기초생활보장제도가 근로인센티브를 갖추지 못한 급여체계를 갖고 있으며 수급자 관리체계가 허술하여 취업 후에도 수급자격을 유지하기 용이하다는 점이다. 셋째는 수급자들의 능력과 욕구에 맞는 적절한 자활 프로그램이나 그것을 제공할 조직과 인력이 미흡하고, 넷째는 자활사업 참여자가 진입할 수 있는 일자리 창출에 어려움을 겪고 있다는 점이다. 그리고 이에 대한 해결방안으로는 제도개선과 관련하여 근로유인체계 마련, 자활 프로그램 다양화 및 전달체계 개선, 사례관리체계 구축 등을, 일자리 창출과 관련하여서는 사회적 일자리 창출과의 연계를 통한 고용기회 확대를 제안하였다.

반면에 이성수(2001)는 자활사업의 문제점에 대해서 다른 연구들과 대동소이하게 조건부 수급자들의 실질적인 자활효과가 극히 미약하고, 앞으로도 이러한 상황이 반전될 가능성이 희박하다는 점을 지적하였는데, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 자활사업 참여대상자를 차상위계층으로 확대하거나 소득공제 강화를 통한 근로유인제도 마련과 같은 방식은 도움이 되지 않는다고 주장하였다. 대신 그 대안으로 자활사업의 목표를 취업 등을 통한 경제적 자립뿐 아니라 인간다운 생활의 보장이라는 측면까지도 명시적으로 포함시켜서 자활사업의 영역도 자활의욕 고취 및 정서적 자활영역과 노동시장 진입형 자활영역으로 다원화하고 확장시킬 것을 제안하였다. 신명호(2007)도 자활제도의 효과성이 낮은 근본 원인은 자활사업이 기반하고 있는 논리모델의 모순에 있다고 지적하면서 노동시장에서 취업이 어려운 ‘시장 부적격자’가 일련의 교육과 훈련 프로그램을 통해 취업자로 도약할 것이라는 논리모델의 오류 시정을 가장 시급한 과제로 제시하였다. 이에 따라 신명호는 현재 자활사업에 머물고 있는 수급자에

계 자활제도가 절대빈곤으로의 몰락을 막고 생계를 안정시켜주는 사회안전망으로서의 기능을 하고 있다는 것을 인정하고, 이를 양성화할 것을 제안하였다.

자활사업의 문제점을 사업체계 전반에 걸쳐 검토한 연구로는 노대명 등(2004)이 자활정책·지원제도의 개선방안을 제시한 연구와 김안나 등(2006)이 자활사업을 모니터링하고 평가한 연구가 대표적이다. 이 연구들은 공히 자활사업의 문제점을 ‘일을 통한 복지’를 실현하려는 목표와 달리 자활사업의 성과가 저조하다는 점으로 규정하고, 그 원인을 보충·통합급여체제로 인한 약한 근로유인과 참여자의 자활사업 안주경향, 지역자활센터 및 전달체계의 인프라 부족과 자활 프로그램의 다양성 부족, 사례관리체계 미구축 등으로 정리하고 있다. 이러한 진단에 따라 두 연구 모두 자활지원대상자 선정·관리체계와 급여 및 근로유인체계, 그리고 자활 프로그램과 자활사업 전달체계별로 세부적 개선방안들을 제시하고 있다.

3) 선행연구들에 대한 검토

이상의 선행연구들을 통해 자활사업의 성과 및 효과는 참여자들의 소득향상으로 대표되는 경제적 측면의 성과와 생활태도나 의식의 변화로 대표되는 정서적 측면의 성과, 그리고 사회적 관계로 대표되는 사회적 측면의 성과들이 주종을 이루고 있음을 알 수 있으며, 평가결과 경제적 측면에서는 그 성과가 없거나 약한 반면, 정서적·사회적 측면에서는 그 성과가 유의미하게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 그리고 자활사업의 주요한 성과로 간주되는 탈수급률 또는 자활 성공률이라는 측면에서 자활사업은 많은 비판에 직면해 있으며, 자활사업의 성과가 그렇게 저조한 이유로는 주로 보충·통합급여로 인한 근로유인의 실패, 자활사업 참여대상자 선정방식의 한계로 인한 평균적 참여자 인적자본의 취약성, 수급자들의 능력과 욕구에 적절하게 대응할 수 있는 자활사업 운영조직과 인력, 프로그램의 문제와 같은 제도적 요인들이 지적되고 있다는 것을 알 수 있다.

하지만 선행연구들 가운데 상당수는 자활사업의 성과나 효과를 자활사업 참

여자들의 사업참여 의욕 및 만족도, 자립의욕도와 같은 정서적 측면으로 측정하여 자활사업의 궁극적 목표인 경제적 자립이나 탈수급 등과 연계시켜 분석하지 않아 과정적 자활이 성과로서의 자활로 연결되는지에 대한 의문을 여전히 남겨두고 있다는 한계를 보이고 있다. 또한 경제적 상황의 개선 및 취업 여부를 자활성가로 설정한 연구들의 경우에도 그러한 자활성가를 자활사업 참여자 개인들이 주관적으로 느끼는 경제적 상황의 개선정도로 측정하거나, 탈수급 여부와 같은 객관적 자료를 통해 자활성가를 조작화한 경우에도 하나의 지역만을 대상으로 조사를 진행하여 자활성가나 효과에 대한 체계적이고 보다 일반화된 연구가 충분히 수행되지 못하였다는 한계를 갖고 있다. 더불어 자활사업의 개선방안과 관련해서도 연구의 대부분이 자활성과 및 그에 대한 체계적 검토 없이 자활사업의 제도설계 측면에 치중된 진단과 개선방안을 제시하고 있어서 자활성과에 대한 실증적 연구결과와의 연계가 부족할 뿐만 아니라 특히 자활사업에서 중요한 비중을 차지하고 있는 집행기관의 요인이 성과에 미치는 영향에 대한 분석이 간과되어 있어 실무적인 차원에서 자활성과 개선을 위해 응용할 수 있는 여지가 제한된다는 한계를 나타내고 있다.

2. 자활사업에서 전달체계의 중요성

1) 사업집행의 중요성

Preessman과 Wildavsky(1973)의 유명한 저서인 *Implementation* 이래로 정책학계에 확고한 진리로 자리 잡은 주장은 어떤 정책이나 사업의 성패에 집행(implementation)이 매우 중요한 역할을 한다는 점이다(김준현, 2008). 이러한 사실은 수많은 집행연구들을 통해 반복적으로 확인되어 왔는데, 연역적인 관점에서 집행의 중요성은 확인할 수 있다.

연역적 관점에서 집행의 중요성을 확인해주는 대표적인 모형으로 체계 모형

(system model)을 꼽을 수 있다¹³⁾. 체계 모형에서 투입(input)이란 목적을 달성하기 위해 하나의 프로그램이 활용한 자원을 의미하며, 과정(process)은 실제적인 서비스 전달이나 생산과 같은 활동을 뜻한다. 이러한 과정을 통해 투입된 자원은 일정한 산출(output)을 발생시키게 되며, 이 산출로부터 일정한 결과(outcome)가 초래되면 이에 대한 환류(feedback)가 일어나게 된다. 프로그램의 요소들과 프로그램이 해결하려는 문제들 간의 논리적 인과관계들을 기술하는 도표(diagram)이자 기술(text)을 말하는 프로그램 논리모형(program logic model)에서도, 모든 정책과 프로그램은 투입, 활동, 산출, 결과의 연계에 따라 구성된다고 본다(노화준, 2006; Poister, 2003). 즉, 일정한 자원이 투입되면, 프로그램 추진주체들의 활동에 의해 구체적인 산출이 발생하게 되고, 이 산출은 프로그램의 결과로 전환되는데, 여기에서 말하는 활동은 곧 집행주체들에 의한 프로그램 집행에 해당한다. 또한 프로그램 논리모형을 구성하는 결과는 다시 단기, 중기, 장기결과로 구분되는데, 단기결과는 프로그램결과(outcome)로서의 성과(performance)에 해당하고, 중·장기 결과는 프로그램의 효과(impact or effect)에 해당한다. 따라서 집행은 곧 성과에 직결되는 매우 중요한 요인임을 확인할 수 있다. 그런데 정부의 정책이나 프로그램은 공공기관과 같은 일정한 조직이 그 집행을 담당한다는 점에서 이러한 프로그램 논리모형은 조직 성과관리와 연결될 수 있으며, 구체적으로 집행기관의 성과를 프로그램의 단기적 결과와 연결시킬 수 있다(문종열, 2007). 이처럼 집행은 사업성과라는 측면이나 조직성과라는 측면 모두에 대해 논리적으로나 경험적으로 직접 연결되고 영향을 미치는 중요한 활동 또는 측면에 해당한다.

한편, 체계모형이나 프로그램 논리모형과 같은 연역적 관점뿐 아니라 행정 및 정책 실무에서도 집행의 중요성은 최근 들어 이전과는 다른 입장에서 강조

13) 체계 모형은 투입, 과정, 산출, 환류를 핵심요소로 하는 이론적 모형이자 다양한 정책과 프로그램들이 어떻게 운영되고 있는지를 이해하기 위한 개념적·분석적 틀로 오래전부터 활용되어 왔으며(Martin and Kettner, 1997), 정책과 프로그램의 성과 및 효과와 관련하여 프로그램 논리모형(program logic model)에도 적용되고 있다.

가 되고 있다. 이러한 경향을 단적으로 확인할 수 있는 사실은 정책과 프로그램에 대한 집행의 중요성은 1990년대 이래로 행정개혁의 중요한 화두가 되어 온 미국의 신공공관리(new public management)론이나 영국의 관리자주의(managerialism)를 통해서도 강조되어 왔다는 점이다. 공공부문의 효율성과 효과성을 강조하는 입장을 견지해 온 신공공관리론은 민영화와 같은 공공부문의 몸집 줄이기와 더불어 남아 있는 공공부문에 대한 효율적 운영과 그 성과에 대한 책임을 강조하였다(Lawler, 2000). 신공공관리론이나 관리자주의가 공통적으로 주장하는 사항은 조직을 관리하는 데 있어서 공공부문의 조직과 민간부문의 조직 사이에 동일한 측면이 많다는 것과 공공부문의 조직을 관리하는 책임자는 어떤 영역에서든 효과적으로 조직을 운영할 수 있어야 한다는 것이다(Flynn, 1990). 따라서 공공부문의 효율성과 효과성은 바로 조직을 어떻게 관리하는지에 달렸다고 보는 입장을 공통적으로 취해왔다고 말할 수 있다.

공공부문에 대한 효율적 운영과 그 성과에 대한 책임을 강조하는 신공공관리론이 부각되면서 정책분야에서도 프로그램의 개발과 설계보다 그 집행(implementation)과 관리(management)를 강조하고 효율성과 효과성을 강조하며, 투입과 과정보다는 산출과 결과를 강조하는 경향이 널리 확산되었다(Dixon et al., 1998; Poister, 2003). 이에 따라 정책집행에서도 전략적 관리, 전략적 목표 달성에 대한 관리 책임의 위임, 조직성과에 대한 강조와 집행조직 문화 및 구조의 적응적 변화와 같은 정책집행기관의 운영방식의 중요성이 상대적으로 강조되고 있다(Stewart, 1989). 그리고 공공부문에서 성과에 대한 집행과 관리의 중요성과 영향력을 강조하는 입장은 사회복지분야에서도 예외 없이 나타나고 있다.

2) 복지분야 집행의 중요성

전통적으로 집행연구는 사회문제를 해결하기 위한 정부의 다양한 정책적 개입의 효과에 대한 관심을 내포하여 왔다는 사실에서 알 수 있는 바와 같이 사회

정책(social policy)에서 집행과 정책·사업성과 사이의 관계는 매우 긴밀히 연결되어 있다.

복지분야에서 성과에 대한 집행의 중요성은 집행조직과 서비스 전달체계에 대한 중요성과 직결된다는 특징을 보인다. 왜냐하면 복지 프로그램과 같은 사회 정책들(social works)은 기본적으로 여러 관련 조직들을 통해서 서비스를 제공하는 방식을 취하기 때문이다(Hearn, 2000; Neugeboren, 1985).

사회 정책은 단순히 물질적인 원조나 도움 제공이 아니라 조직 차원의 지원이 이뤄져야 하는 사업이다. 조직을 통하지 않는 사회 정책이나 사회사업은 이웃을 도와주는 개인적인 차원의 자선행위에 그치게 되며(Hearn, 2000), 사회복지 전문가가 나선다 하더라도 개인 차원으로 활동해서는 다양하고 복잡한 수급권자들의 욕구를 반영한 서비스를 제공하는데 많은 어려움을 겪게 된다(Neugeboren, 1985). 이러한 이유 때문에 복지분야에서는 프로그램의 집행과 성과가 프로그램 집행기관들의 집행활동과 기관성과와 밀접한 관계를 갖게 된다. 특히 지역사회서비스 기관이 지역의 비영리조직(NPO)들로 지정되어 있고, 이들 사회복지서비스 기관들이 정부지원금을 받으면서 단위사업별로 운영되고 있는 우리나라 복지서비스의 경우에는 일선 서비스 전달기관, 즉 집행기관과 전달체계가 사업성과에 미치는 영향이 더욱 커지게 된다.

3) 복지분야 집행과 전달체계 간 관계

우리나라의 경우 복지업무를 담당하는 중앙부처가 독자적인 직할 서비스 전달기관을 보유하고 있지 않은 상태에서 사회복지시설의 운영과 서비스 공급은 국가로부터 인가를 받은 사회복지법인이나 비영리법인을 통해 이뤄져 왔으며, 빈곤층에 대한 복지 서비스 공급은 사실상 사회복지시설에 공공부조 대상자들을 수용, 보호하는 형태를 취해 왔다(문순영, 2000). 때문에 1997년 외환위기 이후 급증한 복지수요에 대처하는 과정에서 보다 많은 민간 비영리기구들을 복지서비스 전달기관으로 지정하고, 수혜자 보편주의에 따른 재가방문복지 및 근로

연계복지로의 확대와 같은 복지기조에서 대폭적인 변화를 가져오게 되었지만, 변화된 복지기조에 상응하는 정부의 복지서비스 전달체계 관리능력 또는 복지 거버넌스 관리능력은 마련되지 못한 채 현재에 이르고 있다. 그래서 정부는 복지 서비스 전달기관들에게 재정지원과 지도·감독권을 행사하지만, 실제로 복지 서비스의 제공활동은 전적으로 지정위탁기관과 기관 종사자들의 능력과 노력에 의존하여 이뤄지는 체제를 유지해 오고 있는 형편이다.

예컨대 지역사회복지관 부설로 설치·운영되는 재가복지봉사센터는 인근 지역 내에서 가정방문 및 각종 서비스 지원활동을 통해 가정에서 보호를 요하는 장애인, 노인, 가족기능이 취약한 부모를 둔 가정이나 저소득 빈곤가정에 가사, 간병, 정서, 의료서비스와 탁아, 기능훈련, 취업알선 등을 포함하는 자립지원서비스를 제공하는 기능을 담당하고 있다. 또한 재가복지봉사센터는 국·공립병원, 민간 병·의원 등 의료기관, 지역 내 서비스 기관과 각종 사회단체, 사회복지수용시설과 같은 여타의 복지지원체계 및 일선 행정기관과 연계하도록 되어 있다. 때문에 원칙적으로 시·군·구로부터 재가복지봉사센터가 제공하는 복지서비스가 원활하고 체계적으로 수행될 수 있도록 다른 사회복지서비스 체계와의 연계에 필요한 행정조치와 협조를 받으며, 지역사회복지협의체와 같은 지역 복지전달협의체와의 참여를 통해 협력 네트워크를 구축하고 활용하도록 관련 지침에 규정되어 있다(보건복지부, 2005). 하지만 실제로는 재가복지봉사센터에 소속되어 있는 두 명의 전담 사회복지사가 모든 재가복지대상자들을 개별적으로 모니터링하고 있으며, 부족한 재가서비스 인력은 자원봉사자에 의존하고 있을 뿐, 자립지원서비스를 제공하는데 있어 지방자치단체나 중앙정부로부터 실질적인 지원은 기대하기 어려운 실정이다(홍선미, 2006).

이러한 예에서 알 수 있는 바와 같이, 우리나라의 복지사업이 보다 높은 성과와 의도된 정책의 효과를 달성하기 위해서는 해당 서비스를 일선에서 전달하는 현장집행기관에 대한 성과관리만을 강조하기보다 해당 서비스 전달체계가 전체적으로 원활히 작동하는 것이 필수적으로 요구된다.

3. 자활사업 전달체계

일반적으로 사회복지서비스 전달체계란 지역사회체계에서 사회복지서비스의 공급자와 소비자 사이를 연결시키기 위한 조직적 장치를 말한다. 이러한 전달체계는 그 운영주체에 따라 공적 전달체계와 사적 전달체계로 나뉘볼 수 있으나, 우리나라에서 실제로 운영되고 있는 사회복지서비스 전달체계는 대부분 공적 부문과 사적 부문이 함께 참여하는 혼합적 전달체계 형태를 띠고 있다.

1) 자활사업 추진체계

자활사업은 기초생활보장제도 신청자를 대상으로 주민센터나 시·군·구의 통합조사팀이 초기상담을 실시하는 것에서 시작된다. 초기 상담자료를 토대로 시·군·구의 통합조사팀은 신청자의 자격을 심사하여 수급자 결정 및 급여의 실시 여부 등을 판단한 뒤, 수급자로 판정된 사람 가운데 취업상태와 가구여건 등을 파악하여 근로능력 여부를 결정한다. 이러한 절차를 거쳐 근로능력이 있는 것으로 판정된 수급자들은 조건부 수급자로 분류되며, 이들에 대해서는 시·군·구의 자활담당자가 자활지원계획을 세워 자활사업을 실시하게 된다.

국민기초생활보장법 제28조와 국민기초생활보장법 시행령 제37조에 의해 규정되어 있는 자활지원계획은 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 지역자활사업 관련 수요·공급현황, 수급균형을 위한 기반구축 및 기관 육성계획, 지역자활사업의 향후 전망 등을 포함하는 것으로 종합자활지원계획과 시·도 자활지원계획, 시·군·구 자활지원계획, 그리고 가구별 자활지원계획 등으로 구성된다.

먼저 보건복지부는 노동부의 종합취업지원계획을 통합하여 종합자활지원계획을 매년 12월에 수립한 후, 이 지원계획을 지방자치단체에 시달한다. 시·군·구청장은 자활사업 참여자들에 대한 가구별 자활지원계획을 수시로 수립하여 시행하는 한편, 가구별 자활지원계획에 따라 수급자의 자활을 체계적으로

지원하기 위해 보건복지부의 지침을 토대로 당해 시·군·구 자활지원계획을 매년 1월말까지 수립한 후 시·도지사에게 보고한다. 시·도지사는 보고받은 시·군·구 자활지원계획을 기초로 부족한 인프라 구축과 사업 수행과정에서 나타나는 문제점 해결 및 기타 조정역할을 담은 당해 시·도 자활지원계획을 수립한 후 매년 2월말까지 보건복지가족부장관에게 보고해야 한다. 이러한 보고를 토대로 보건복지부는 다시 종합자활지원계획을 수립하게 되는 1년 단위의 지역자활지원계획의 순환이 반복된다. 그리고 이러한 과정을 통해서 자활사업의 예산도 편성된다.

한편, 국민기초생활보장법 제17조에 따르면, 시장, 군수, 구청장은 조건부 수급자에 대한 자활사업의 효율적인 추진을 위하여 직업안정기관, 자활사업실시기관 및 사업복지시설의 장과 상시적인 협의체를 구성해야 한다. 이를 자활기관협의체라고 하는데, 이 협의체는 자활사업 공급자원을 바탕으로 취업지원기관(고용지원센터, 인력은행, 일일취업센터, 직업적응훈련기관 등), 자활지원기관(지역자활센터, 자활근로기관, 자원봉사센터, 실업관련기관, 창업지원기관, 기타 등), 사회복지기관(종합사회복지관, 노인, 장애인, 아동·청소년, 여성, 입소시설, 상담기관, 기타 등), 재활프로그램기관(정신보건시설, 지역사회복지관, 기타 등), 유관기관(종교단체, 시민사회단체, 경제관련단체, 기타 등) 등 10개 기관 내외로 구성된다. 자활기관협의체의 위원장은 시·군·구청장, 부위원장은 보건복지국장(또는 과장), 간사는 사회복지과장(또는 계장)이 되며, 지역자활센터의 장은 당연직 위원으로 참여한다.

자활기관협의체는 대표자회의와 실무자회의로 운영되고 있는데, 대표자회의의 경우 정기적으로 매년 2회 지역자활지원계획 수립과 관련해 회의를 개최하고 있으며, 실무자회의는 대표자회의에서 결정된 사항을 실무적으로 추진하기 위하여 분기 1회 이상 회의를 개최하여 이와 관련한 사항을 논의하도록 규정되어 있다.

2) 자활사업 전달체계

자활사업 전달체계란 자활사업에 필요한 서비스를 전달하기 위한 조직적 장치를 의미한다. 이를 보다 구체적으로 설명하면 가구별 자활지원계획에 따라 수급자에게 자활에 필요한 각종 서비스를 제공하는데, 어떠한 조직들이 관여하고, 어떠한 역할을 담당하는지에 관한 것이라 말할 수 있다.

시·군·구의 자활담당자는 조건부 수급자 등 자활사업 참여자에 대해 자활지원계획을 수립하게 된다. 이는 시·군·구가 자활사업 참여대상자에게 생계급여를 지급할 것을 전제로 일정한 조건을 부과하는 형태로 구체화되는데, 먼저 노동시장에서 취업이 가능한 대상자는 노동부의 고용지원센터에 의뢰하게 된다. 그 이외의 대상자들은 노동능력의 정도에 따라 구체적인 자활사업이 결정된다. 이때 선택 가능한 자활사업들은 앞서 설명한 디딤돌사업, 자활근로사업, 자활공동체사업, 창업지원사업 등이다.

디딤돌사업(사회적응프로그램) 실시기관의 경우, 기초생활보장 수급자를 대상으로 근로의욕고취를 위한 구체적으로 실현가능한 사회적응 프로그램을 수행할 능력과 경험이 있는 기관으로서 전문성을 가진 기관이나 단체 가운데 시·도지사가 지역실정에 맞게 지정할 수 있다. 만약 실시기관이 없는 지역이나 지역 여건상 지정이 곤란한 경우에는 역량 있는 지역자활센터, 인근의 보건소 및 정신보건센터나 정신의료기관 등과 연계하여 이 서비스를 제공하게 된다.

자활근로사업 실시기관의 경우, 원칙적으로 시·군·구별로 자활기관협의체의 심의를 거쳐 객관적인 심사기준을 마련하고, 그 기준에 따라 공개경쟁 등을 통해 지원한 기관들이 제출한 사업계획 등을 심사하여 선정하게 된다. 단, 지역자활센터가 있는 시·군·구의 경우에는 계속되거나 기존의 자활사업에 대해서 별도의 공모절차 없이 지역자활센터에 우선 위탁하여 실시가 가능하다. 따라서 지역에 따라서는 지역자활센터뿐 아니라 종합복지관 등도 자활근로사업의 일부를 담당하기도 한다. 한편, 자활근로사업 가운데 인턴형 자활근로사업은 시·도가 광역사업의 형태로 추진하거나 시·군·구가 직접 추진할 수 있다.

또한 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 사업인 근로유지형 자활근로사업의 경우에는 시·군·구 등 지방자치단체가 직접 시행하는 것이 원칙이다. 단, 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 경우, 민간에서 수행할 수 있으며, 지역자활센터에 위탁하여 실시할 수 있도록 하고 있다.

자활공동체 지원사업은 개인신용이나 담보력이 부족한 조건부 수급자 및 차상위계층 주민들이 공동창업의 형식을 통해 시장에 진입할 수 있도록 지원하는 것을 내용으로 한다. 원칙적으로 시·도나 시·군·구 등 보장기관이 지역자활센터 등 자활사업 실시기관을 통해 자활공동체 지원사업을 수행하도록 되어 있다. 보장기관은 인정된 자활공동체의 조속한 사업 안정을 위해 필요한 지원을 할 수 있으며, 지역자활센터는 자활공동체의 설립을 돕고, 운영과 판로개척 등 자활공동체 육성을 적극적으로 지원해야 한다.

마지막으로 창업지원사업은 저소득층 생업자금융자와 자활기금 운용으로 세분되는데, 저소득층 생업자금융자는 시·도별 자금배정 없이 국민은행과 농협중앙회의 용자규모 내에서 운영된다. 보건복지부는 금리인하에 따라 생업자금융자금에 대한 수수료와 이차보전금, 그리고 손실보전금을 취급금융기관에 지급할 뿐이며, 생업자금융자 신청 여부는 신청자의 거주지 읍·면·동장을 거쳐 시·군·구에 의해 결정되고, 최종적인 용자 여부는 취급금융기관에서 결정한다.

3) 자활사업 전달체계 주요 행위자

자활사업 전달체계의 주요 행위자로는 지방자치단체를 중심으로 고용노동부, 자활사업을 수행하는 많은 공공기관, 재활프로그램 실시기관 등이 있다. 이 중 가장 중요한 역할을 하는 것이 지방자치단체로 시·군·구는 대상자 선정, 지역자활지원계획 수립, 조건부와 참여자의 역량에 맞는 자활사업 의뢰 사회복지서비스 제공, 사례관리 등에 이르는 총괄적인 관리를 맡고 있다. 하지만 직접

적인 서비스의 전달은 주로 보건복지가족부가 승인한 지역자활센터와 고용노동부 소속의 고용안정센터, 그리고 해당 기초자치단체의 자원봉사센터 및 복지관 등을 통해서 이뤄지고 있다.

(1) 지방자치단체

사회복지통합관리망 구축 이전에는 읍·면·동의 사회복지전담공무원이 조건부 수급자의 사례관리 업무에서부터 지역자활계획 수립 등 자활사업에서 중요한 역할을 수행하였지만, 현재는 대부분의 자활사업 관련 업무가 시·군·구로 이관되어, 현행 시스템에서의 자활사업은 시·군·구의 자활사업 담당자가 자활사업의 중추적 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

시·군·구의 자활사업 담당자는 자활사업 대상자를 선정하는 일뿐 아니라, 조건부 수급자의 가구여건, 자활의지, 근로능력 등을 종합적으로 고려하여 가구별 자활지원계획을 수립하고 이들에 대한 사례관리자로서의 역할을 수행하고 있다. 더불어 구체적인 자활사업의 내용을 결정하고 지속적인 자활프로그램을 개발하며, 지역자활센터, 고용지원센터, 지역복지관, 재활프로그램 실시기관 등 자활실시기관과 지속적이고 유기적인 상호협조체계를 구축하는 등 자활사업의 운영에서 핵심적인 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

(2) 지역자활센터

지역자활센터는 근로능력이 있는 저소득층에게 집중적이고 체계적인 자활서비스를 제공함으로써 자활의욕을 고취하고 자립능력향상을 지원하는 곳이며, 기초생활수급자 및 차상위계층의 자활촉진에 필요한 사업을 수행하는 핵심인프라로서의 역할을 수행하고 있다. 지역자활센터는 1996년 ‘자활지원센터’라는 이름으로 5개소를 시범사업으로 운영한 후 2000년 10월 국민기초생활보장제도가 시행되면서 그 명칭이 ‘자활후견기관’으로 변경되어 2000년까지 70개소가 지정·운영되었으며, 2001년 내실 있는 자활사업 추진여건 조성을 위해 169개

기관으로 확대·운영되었다. 이후 지역자활센터는 2002년에 30개소가 추가 지정되었으나, 7개소가 지정취소 및 반납되었으며, 2003년에는 미지정 지역에 17개소를 추가 지정하였다. 2004년에는 2003년과 마찬가지로 지역자활센터는 미지정된 지역을 중심으로 33개소가 신규 지정되어 전국에 총 242개소가 지정·운영되고 있다. 2006년 12월에는 국민기초생활보장법 개정으로 ‘지역자활센터’로 명칭이 변경되어 운영되고 있다(보건복지가족부, 2010).

(3) 고용지원센터

노동부의 고용지원센터는 조건부 수급자 중 취업대상자들을 대상으로 자활사업을 실시하고 있고, 2002년부터 자활사업을 수행하고 있으며, 취업알선, 직업교육 등을 통해 취업을 도모하고 있다. 고용지원센터의 경우 전국적으로 2002년에 166개소로 확대되어 운영되었으나, 2005년에는 74개소, 2007년에는 47개소로 통합·운영되고 있다.

(4) 재활프로그램 실시기관

재활프로그램 실시기관은 조건부 수급자 중 자활의욕상실자나 취업부적응자를 대상으로 재활프로그램을 실시하는 기관으로서 재활프로그램에 참여시켜 자활의욕을 고취시키고 지역봉사활동이나 자활근로사업 등 상위프로그램으로 진입할 수 있도록 도움을 주기 위한 목적으로 운영되고 있다.

재활프로그램 실시기관은 정신보건센터, 지역사회복지관, 알코올상담센터, 알코올모임(AA) 등 종교·민간단체가 운영하는 기관, 지역자활센터 등과 같이 지역사회복지 경험이 있고 근로의욕 고취프로그램을 수행할 능력과 경험이 있는 기관으로서 전문적 사례관리를 수행할 수 있는 기관으로 선정되었다. 현재 재활프로그램의 필요성이 대두됨에 따라 양적인 재활프로그램 실시기관 확대뿐 아니라 질적으로 다양한 목적의 재활프로그램을 실시할 수 있는 재활프로그램 실시기관의 확대가 요구되고 있다.

(5) 광역자활센터

광역자활센터는 기초단위에서 단편적으로 추진되고 있는 자활지원체계를 광역단위의 자활사업 인프라를 구축하여 종합적이고 효율적인 자활사업을 추진함으로써 자활사업의 효과성을 제고하고 활성화를 도모하기 위해 설치되었다. 광역자활센터 설치의 광역단위의 공동사업 추진, 자활사업 네트워크 구축 등을 통한 지역 내 자활사업 활성화를 위한 다각적인 사업 추진 등으로 저소득층의 자활지원을 위한 종합적인 탈빈곤 정책추진의 일환이라고 할 수 있다.

광역자활센터는 2004년 광역단위 자활사업의 활성화가 필요한 시·도 지역을 대상으로 신청을 받아 선정된 인천, 대구, 경기 등 3개 지역을 시작으로 2010년 9월 현재 총 7개소¹⁴⁾가 있다.

제3절 지역 자활거버넌스

1. 집행연구와 거버넌스 연구

집행이 프로그램 성과와 정책성패에 중요한 영향을 준다는 것은 확실하지만, 집행연구는 상당기간 동안 침체기를 겪어야 했다. 1970년대에 혜성과 같이 등장한 집행연구는 10여 년만에 명실상부한 정책학계의 주류로 자리 잡았다(Linder and Peters, 1987; O'Toole, 1986). 하지만 집행연구에 대한 관심이 폭증하고 연구저작들이 양적인 성장을 거듭함에 따라 연구설계나 연구모형, 사용된 변수들이 너무나 다양해지고 많아지게 되었고, 이로 인해 집행연구에서 방법론이나 중요한 변수가 무엇인지에 대한 첨예한 논쟁이 촉발되면서 집행연구들 간의 일관된 결론을 도출하기가 어려운 상황에 이르게 되었다(Kettl, 1990, 1993). 그리고 집행연구분야에서의 이러한 혼란은 1980년대 이후부터 집행연구

14) 부산, 강원, 전북 등 3개소(2008년 설치), 서울(2010년 설치)

구에 대한 관심과 인기가 급락하게 된 중요한 원인이 되었다(O'Toole, 2000).

그러나 2000년대에 들어 집행연구에 새로운 접근방법들이 도입되면서 집행 연구분야에 새로운 활기를 불어 넣어주고 있다. 그 가운데에서도 특히 거버넌스(governance)의 접근방법을 도입한 분석들이 집행연구에 중요한 기여를 할 것으로 기대되고 있다(Hill and Hupe, 2006; O'Toole, 2000).

거버넌스가 무엇인지, 어떻게 정의해야 하는지에 대한 논의는 지금까지도 완결되지 못한 상황이지만, 많은 경우 거버넌스를 공공부문과 민간부문 간 협력과 참여를 통해 사회경제적 문제를 해결하고자 하는 노력과 그로 인해 공공부문과 민간부문 사이 및 그 내부의 경계가 모호해지고, 얽어지는 통치유형(governing styles)이 등장하는 현상으로 설명하고 있다¹⁵⁾(Ewalt, 2001; Stoker, 1998). 또한 이러한 현상으로서의 거버넌스를 분석하고 연구하는 과정에서 거버넌스의 이면에 존재하는 원리나 방식에 대해 관심을 갖게 될 것인바, 종래의 위계적인 통제방식과 구별되는, 독자적인 영역들이 집합적 행동을 취하게 되고 서로 간에 질서 잡힌 규칙을 만들어내는 방식이나 원리를 거버넌스로 통칭하기도 한다(Stoker, 1998; Peters and Pierre, 1998; Milward and Provan, 2000). 하지만 행정학이나 정책학 연구자들 가운데 상당수는 거버넌스를 한편으로는 공공관리 연구 시각을 재정립하는데 기반이 되는 접근방법으로, 다른 한편으로는 공공부문의 성과를 향상시킬 수 있는 방법이나 기술의 원천으로 해석하여 왔다¹⁶⁾(Ewalt, 2001; Lynn et al., 2000a; O'Toole, 2000; Peters and Pierre, 1998;

15) 사회경제적 문제를 해결하는데 있어서 공공부문과 민간부문이 각자의 활동을 수행하는 현상 자체를 거버넌스로 보는 입장에서는 사회경제적 문제 해결을 위해 공공부문과 민간부문이 전통적인 고유영역을 벗어나 서로 협력하고 참여하는 최근의 경향을 새로운 거버넌스 형태로 보아 '신거버넌스'로 부르기도 한다(Park, 2006).

16) 공공부문 단독으로는 해결하기 힘든 사회경제적 문제를 해결하기 위해 민간부문의 협력과 참여를 이끌어 낼 수 있고, 이끌어 내는 데 필요한 방식이나 원칙으로 설명하는 학자들이 상당수 존재한다(Bekke et al., 1995; Peters and Pierre, 1998; Stoker, 1998; Rhodes, 1996, 1997). 예컨대 Peters와 Pierre(1998 : 232)는 “거버넌스란 분권화된 관리 환경 속에서 공공부문의 자원들을 어느 정도 정치적 통제하에 놓여 있도록 유지시키고, 정부의 활동역량(capacity to act)을 유지할 수 있는 전략을 발전시키는 것에 관한 것이다”라고 설명하고 있다.

Stoker, 1998; 문병기, 2000). 이러한 입장에서 볼 때, 거버넌스 관점은 성과(performance)에 영향을 줄 수 있을 것으로 기대되는 다양한 수준의 행동(action)과 여러 종류의 변수들(variables)을 보다 포괄적으로 이해하는데 유용한 접근방법에 해당한다. 따라서 집행연구의 경우에도 공공사업의 궁극적 성과에 영향을 미치는 일체의 행동이나 요인들을 배제한 채 집행에만 집중해 왔던 기존의 집행연구에서의 관점을 탈피하여 거버넌스 시스템이 어떻게 정책으로 인한 효과(impact)를 전달하는지에 대해 보다 포괄적인 대상을 다루고자 하는 시도로서 유용하게 활용되고 있는 것이다(O'Toole, 2000). 같은 맥락에서 거버넌스를 다룬다는 것은 사회적 행위자들 사이의 행동을 어떻게 조율할 것인지에 대해 관심을 갖는다는 것을 의미하게 되는데, 초기의 하향식(top-down) 접근방법에 대한 비판이 제기된 이래로 집행연구에서 지속적으로 관심을 가져왔던 다양한 집행관련 요인들의 포괄적 검토라는 문제를 다루는데 유용할 것으로 생각되고 있다(O'Toole, 2000).

2. 거버넌스와 네트워크

1990년대에 들어서면서 전통적인 거버넌스 기제인 시장과 계서제를 대신하여 조직의 경쟁력과 효과성을 강화하기 위한 방법으로 다양한 형태의 협력적 연합(cooperative alliance)이 본격적으로 검토되었고, 이에 따라 다수의 조직들 간 관계에 대한 연구들이 전례 없이 활발하게 이루어졌다(Powell, 1990). 일반적으로 우리가 어떤 현상을 인식하고 관심을 갖게 되면, 그러한 현상을 개념화하고 정의를 내리고자 노력하게 되는데, 거버넌스가 내포하고 있는 사람들이 일상생활 속에서 맺고 있는 복잡한 관계들 혹은 조직들이 특정한 영역에서 맺고 있는 관계들을 나타내는 데 사용되는 대표적인 개념이 바로 ‘네트워크’(network)이다(김준현, 2008).

네트워크란 포괄적인 의미에서 물질적인 것이든 비물질적인 것이든 망 모양

의 구조를 이루고 있는 구조나 양태, 또는 그 속성을 나타내는 단어이지만(박용관, 1999), 그 활용에 있어서는 네트워크가 사용되는 분야나 맥락에 따라 다양한 의미로 사용되고 있다(양홍권, 2007). 특히 행정학과 정책학을 포함한 사회과학에서는 네트워크를 특정한 범위 내의 사람, 대상 또는 사건들을 연결하는 관계의 유형으로 정의한다(Knoke and Kuklinski, 1982 : 12; Nadel, 1957). 또한 교환 및 상호관계, 공통의 이해, 공유된 신념과 전문적 시각을 통한 유대와 같은 공식적, 비공식적인 모든 연계를 포함하는 경쟁과 협력의 상호의존적 구조(Frederickson, 1997), 또는 개인이나 집단 등 행위자들 간의 전반적인 연계형태로서 누가 누구에게 어떻게 접근하는가 하는 관계구조(Adler and Kwon, 2000)로 정의되고 있다. 한편, 조직 간 네트워크는 조직의 군집 또는 조직 간 관계의 집합을 의미하며, 특정한 관계 유형에 의해 연결된 단위들의 전체(Aldrich and Whetten, 1981 : 385~387), 또는 상호의존관계에 의해 규정되는 직·간접적 연계의 전체(Scharpf, 1978 : 362)로 정의되기도 한다. Van de Ven and Ferry (1980)는 조직 간 네트워크를 관계의 과정차원과 구조적 차원으로 구분하고, 관계의 과정은 행위자들 간의 자원의 흐름을 의미하는 것으로, 관계의 구조적 차원은 관계의 공식화 정도, 구조적 복잡성, 중심성, 밀도와 관련되는 것으로 설명하였다. O'Toole(1997 : 45)은 네트워크를 다수의 조직들 또는 조직의 부분들이 맺고 있는 상호의존의 구조(structures of interdependence)로 정의하였다. 이상과 같은 네트워크에 대한 여러 정의들을 살펴볼 때, 공통적으로 지적하는 부분은 ‘일정한 행위자들 사이에 존재하는 관계들의 패턴’이라고 생각되는데, 네트워크를 ‘하나의 경계 안에 존재하는 참여자들 간 연계들로 구성된 관계구조’라고 정의할 수 있을 것이다.

이러한 네트워크 개념은 거버넌스를 정의하거나 분석하는데 자주 활용되고 있다. 예를 들어 Rhodes(1997)는 거버넌스를 상호 의존성, 자원 교환, 게임의 규칙성, 조직 간의 자발적 네트워크로 정의하였고, Pierre(2000)는 거버넌스를 정치적으로 네트워크화된 형태만을 의미하는 것이 아니라, 정책들을 조정하고 공

공의 문제를 해결할 수 있는 통치 시스템으로 보고 있다. 또한 Stoker(1998)는 상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙과 국가로부터의 상당한 자율성을 특징으로 하는 자기조직적 조직 간 네트워크로서, 정부조직과 비정부 조직간의 상호관계를 중요시하고 있으며, 김정렬(2000)은 협의의 거버넌스를 정책 네트워크로 규정하고 있다. 여기에서 말하는 정책 네트워크란 정책분야에서의 주요 행위주체인 정부·시장·시민사회의 다양한 이해관계자들이 정책과정에 참여하여 지속적으로 상호작용하는 관계구조라고 할 수 있다.

3. 지역 거버넌스와 지역 자활거버넌스

1) 지역 거버넌스

거버넌스의 개념은 분석수준에 따라 여러 가지로 분류될 수 있는데, 국가 수준 이하인, 지역적 수준에서의 거버넌스를 지역 거버넌스(local governance)라고 지칭한다. 지역 거버넌스라는 용어는 영국 지방정부의 목적과 역할이 변화되기 시작하는 초기의 개념을 설명하기 위해 Stoker가 사용하면서 널리 확산되었다(이은구 외, 2003). Stoker(1997)는 지방정부의 복지서비스와 관련해서 지방정부의 문제점이 민주성 부족으로 인한 정당성의 위기에 있으므로 지역 거버넌스의 개념은 서비스 전달보다 지방정부의 정치적 역할에 초점을 두어야 한다고 강조하였다.

이러한 지역 거버넌스 개념을 네트워크 관점에서 보면 지방차원에서 공공·민간·제3부문의 행위자들이 네트워크와 파트너십 및 여러 기관의 공동 활동을 통하여 사회 문제를 해결하거나 집합적 목표를 달성하는 것으로 볼 수 있다. 그렇기 때문에 지역 거버넌스에서도 네트워크와 협력에 대한 논의가 중요하다. 네트워크 거버넌스란 유기체적 시스템의 조직체 간 조정형태, 교환과 상호의존적인 자원흐름, 상호 의사소통 연결의 수평적 패턴을 의미하고(배응환, 2002 :

193), 협력적 거버넌스란 행위자들이 발생한 사회문제를 해결하고 공동이익을 달성하기 위하여 파트너십을 발휘하는 것을 의미한다. 그 외 국내외 학자들은 지역 거버넌스 개념을 <표 2-2>와 같이 정의하고 있다.

<표 2-2> 지역 거버넌스 개념

국내외 학자	지역 거버넌스 개념
Rhodes(1997), Stoker(1999)	자기조직화된 조직 간 네트워크
Ross(2001)	공공기관들 간의 관계뿐 아니라 공공기관과 시민사회 사이에 상이한 관계를 발달시키는 지방수준의 새로운 의사결정방식
박재욱(2000)	단순한 시민참여 개념보다 적극적인 개념으로서 행정기관과 기업 및 시민집단 간의 관계에 근거하여, 공사 간의 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십을 통하여 도시의 공공문제를 해결해가는 방식
이병수 · 김일태(2001)	지역적 차원에서 공사협력체제와 네트워크를 통한 공동의 문제 해결방식 또는 조정방식
염원일 · 설성현(2003)	현재 자신들이 속한 지역사회에서 그 구성원들이 지역 문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는데 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고, 함께 해결하며, 책임을 함께 지는 공동의사결정방식
유호룡 · 장인봉(2003)	지방자치단체 내 각 구성원들이 유기적인 연계체제(네트워크)를 통한 정책과정 속에서 신뢰를 바탕으로 각자의 전략적 목표와 이해관계를 조정(coordination) 및 조종(steering)해 나가는 것
소순창(2004)	지방정부가 갖는 공동의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정장치의 한 유형, 즉 지방정부, 시민단체와 민간기업 그리고 이익단체, 전문가 집단, 일반시민대표 등을 포괄하는 참여자들의 동반자 관계에 의하여 공사 간의 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십과 네트워크의 한 유형
오재일(2004)	정부, 기업 그리고 NGO 간의 관계성에 중점을 두는 사회 주요 섹터 간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 방식
최영출(2004)	지방정부 수준에서 정부 커뮤니티 내의 이해관계자들을 정책과정에 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태

※ 출처 : 배응환(2005), p.193

2) 지역 자활거버넌스

국내 사회복지분야 연구에서 지역 거버넌스는 지방자치제 시행 이후 자치단체 수준의 지역을 대상으로 복지사업을 효과적으로 추진하고, 복지 서비스를 효율적으로 전달하기 위한 유용한 접근방법으로 다뤄져 왔다. 다시 말해 지역 사회복지 서비스를 보다 효과적으로 전달할 수 있는 방법으로 지역 거버넌스라

는 틀을 적용하고, 그 효과성을 극대화할 수 있는 개선방안을 모색하여 정책적 대안을 제시하려는 연구가 주종을 이루고 있다.

예를 들어 김창기(2007)는 지역 거버넌스 확립에 있어서 지역사회복지협의체가 가진 중요성을 언급하며, 지역사회복지협의체를 지역 거버넌스의 실현을 위한 방안으로 제시하였다. 즉, 지역사회복지협의체의 발전을 위한 정책과제로는 지역적 측면에서 사회복지자원의 확충, 안정된 독립적 예산 확보와 운영적 측면에서 지역 거버넌스 주체자 선정 시 공공과 민간의 적절한 역할분담 필요성 등을 제시하였다. 또한 유해숙(2005)은 지역사회복지협의체가 복지부문의 지방분권화를 실천한다는 점과 지역 내의 관련 행위자들이 정책을 협의·결정하는 모델이라는 점을 들어 지역복지의 새로운 틀을 만들고 지역 거버넌스를 실험할 수 있는 획기적 사건이라고 언급하면서, 지역 거버넌스 관점에서 지역사회복지협의체가 활성화되어 협력적 거버넌스가 될 수 있는 방안으로 시민들과의 연대, 전문성 향상 등을 제시하였다. 이성로(2009)는 지역 거버넌스 운영의 핵심을 사회복지협의체와 지방자치단체 사이의 파트너십 형성으로 보고 경북 북부지역 10여개의 자치단체 사회복지협의체 위원들을 대상으로 설문조사, 심층면접조사 등을 실시하여 그 구성요인은 무엇이며, 그것이 지역사회복지서비스 증진과 복지정책 결정에 미치는 영향을 밝혀내려 하였다. 초의수(2008)는 지역사회복지에서 중요한 역할을 하고 있는 지역사회복지협의체의 지역 거버넌스 실태와 그 주요 영향요인을 살펴보고 발전과제를 모색하고 있다. 그는 지역사회복지협의체의 지역 거버넌스 핵심 영향요인으로 지역사회복지협의체 위원의 자질, 의사소통, 효율적 회의 운영 등을 언급하였으며, 협의체에 대한 인식 확대, 역량 강화, 민주적 의견수렴과 소통, 지역특성에 맞는 시책의 발굴 등을 지역사회복지협의체가 발전하기 위한 정책과제로 제시하였다.

나아가 지역 거버넌스를 일정한 지역 내에서 특정한 복지 서비스를 제공하기 위한 협력적 거버넌스로 보고 연구를 진행한 경우도 있다. 정재욱(2008)은 대표적인 지역사회복지서비스라고 할 수 있는 재가노인복지제도를 사례로 선택하

여 현행 지역복지서비스의 협력적 제공현황과 문제점을 파악하고, 이를 개선할 수 있는 방안을 모색하였다. 또한 이도형(2004)은 자치시대를 맞아 복지사업을 효과적으로 추진하기 위해서는, 민간의 복지자원을 지역의 복지영역에서 적극 활용하는 공-사 혼합복지체계가 구축되어야 함을 강조하였다. 이러한 문제의식 하에 복지서비스의 새로운 공급체계로 주목받는 지역 복지거버넌스에 대한 이론적 논의를 토대로 지역 복지거버넌스의 이론적 함의와 실천적 필요성을 많이 담고 있는 복지프로그램인 자활사업을 사례로 택해 그 국내외 사례를 비교 분석함으로써, 자활사업의 현실적 문제점을 치유하는 데 유용한 외국 사례의 정책적 시사점을 찾아보았다.

이처럼 지역 거버넌스는 어떤 정책영역에서 구체적으로 무엇을 위한 협력체제인가에 따라 다양한 모습으로 등장하게 된다. 따라서 시·군·구를 중심으로 시행되고 있는 자활사업을 수행하고, 관련 서비스를 전달하기 위한 민관의 협력체계가 구축되어 있는 지역 거버넌스를 지역 자활거버넌스라고 부르고자 한다.

제3장 서울 지역 자활거버넌스 실태 : 강남구와 광진구

제1절 서울의 자활사업 현황

제2절 강남·광진구의 지역 자활거버넌스 체계

제 3 장

서울 지역 자활거버넌스 실태 : 강남구와 광진구

제1절 서울의 자활사업 현황

1. 자활사업 대상자 및 참여자 현황

서울지역에서의 자활사업 일반 현황과 관련하여 먼저 구별 자활사업 대상자들의 특성별 자활사업 참여현황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구별 자활사업 대상자 수를 살펴보면 다음과 같다. 자활사업 대상자 자료가 없는 송파구를 제외한 나머지 24개구에서의 구별 자활지원계획자료를 분석한 결과, 2009년 12월 현재 서울지역 자활사업 대상자는 총 10,307명이며, 구별 자활사업 대상자는 평균 429명으로 나타났다. 이 가운데 조건부 수급자는 7,006명으로 서울시 전체 자활사업 대상자의 68%를 차지하였으며, 그 외 대상자로는 차상위계층 등 비수급자는 2,875명(27.9%), 자활특례자는 398명(3.9%), 희망참여자는 28명(0.3%) 순으로 나타났다. 2010년 발간한 서울통계연보에 따르면, 2009년 현재 서울시에 거주하는 국민기초생활보장 수급자가 총 198,236명인 것으로 파악되고 있다. 이를 감안하면, 조건부 수급자는 서울시 전체 수급자의 약 3.5%, 자활사업대상자도 서울시 전체 수급자의 약 5.2%만을 차지하고 있어 자활사업 대상자는 국민기초생활보장수급자의 극히 일부분에 불과하다는

점을 알 수 있다.

자활사업 대상자를 자치구별로 살펴보면, 강북구가 1,527명으로 서울시 전체 자활사업 대상자의 14.8%를 차지해 가장 많았으며, 강서구가 1,098명(10.7%)으로 그다음을 이었다. 한편, 자활사업 대상자 가운데 조건부 수급자가 차지하는 비중은 서울시 평균이 68%였는데, 강서구는 92.6%에 달한 반면 강북구는 32.7%에 불과해 지역별로 그 편차가 상당히 큰 것을 확인할 수 있다. 자활특례자의 경우 서울시 평균이 3.9%였는데, 종로구는 20.6%로 타 구에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다. 차상위 계층의 경우 서울시 평균이 27.9%였는데, 동작구가 50.9%로 가장 높고, 강서구가 2.9%로 가장 낮은 것으로 나타났다(<표 3-1> 참조).

이 연구 대상인 강남구는 자활사업 대상자가 530명으로 서울시 전체 자활사업 대상자의 5.1%를 차지하고 있으며, 자활사업대상자 중 수급자는 242명으로 강남구 자활사업 대상자의 약 45.7%, 차상위계층은 288명으로 강남구 자활사업 대상자의 약 54.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 한편 광진구는 자활사업 대상자가 346명으로 서울시 전체 자활사업 대상자의 3.4%를 차지하고 있으며, 자활사업 대상자 중 수급자가 185명으로 광진구 자활사업 대상자의 53.5%, 차상위계층은 161명으로 광진구 자활사업 대상자의 46.5%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 2010년 발간한 서울통계연보에 따르면, 2009년 현재 강남구의 주민등록인구는 569,439명이고, 광진구의 주민등록인구는 386,513명인 점을 감안한다면, 두 지역 모두 전체 인구의 0.05% 이하의 주민들만이 자활사업 대상 수급자임을 알 수 있다.

둘째, 서울지역 자활사업 참여자를 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 2009년 현재 자활사업에 참여하고 있는 인원은 총 9,830명으로, 서울지역 자활사업 참여대상자의 95.4%에 달한다. 이 가운데 보건복지부 소관 자활사업에 참여한 인원은 총 9,494명으로 서울지역 자활사업 참여자의 96.6%를 차지하고 있으며, 이 가운데 근로유지형 사업에 참여하는 사람이 4,715명으로 가장 많은바, 전체

자활사업 참여자 중 절반 정도에 해당하는 48.0%를 차지하고 있다. 그 뒤를 이어 사회적 일자리형이 24.8%(2,433명), 시장진입형이 9.3%(917명) 순이었다. 반

〈표 3-1〉 구별 자활사업 대상자 현황(2009년 12월 현재)

(단위 : 명, %)

시·군·구	자활사업 대상자	수급자				비수급자 차상위계층 등
		소계	조건부 수급자	자활 특례자	희망 참여자	
총계 (비율)	10,307	7,432 (72.1)	7,006 (68.0)	398 (3.9)	28 (0.3)	2,875 (27.9)
평균	429	309.7	291.9	16.6	1.2	119.8
종로구	107	83	61	22	0	24
중구	144	101	95	6	0	43
용산구	162	123	116	7	0	39
성동구	388	339	315	17	7	49
광진구	346	185	180	5	0	161
동대문구	454	409	395	14	0	45
종랑구	419	363	345	18	0	56
성북구	257	210	203	7	0	47
강북구	1,527	530	500	30	0	997
도봉구	221	190	182	7	1	31
노원구	717	485	463	22	0	232
은평구	620	497	475	22	0	123
서대문구	232	182	175	7	0	50
마포구	301	280	271	9	0	21
양천구	261	245	230	15	0	16
강서구	1,098	1,066	1,017	45	4	32
구로구	452	313	298	15	0	139
금천구	390	368	331	37	0	22
영등포구	257	229	208	21	0	28
동작구	375	184	155	29	0	191
관악구	745	533	506	27	0	212
서초구	41	30	30	0	0	11
강남구	530	242	237	5	0	288
강동구	263	245	218	11	16	18

※ 출처 : 구별 지역자활지원계획(2010)

1) 차상위계층 등에는 기술,자격자/경력자(공동체참여 일반인) 포함

2) 자활사업 대상자 = 조건부 수급자(취업,비취업)+자활특례+희망참여자+차상위계층 등

면에 고용노동부 소관 자활사업에 참여하는 인원은 336명으로 전체 자활사업 참여자 가운데 3.4% 정도만을 차지하는 것으로 나타났다.

자활사업 유형별 참여자를 자치구별로 살펴보면, 먼저 노원구(84명, 12.8%), 중랑구(74명, 17.7%), 은평구(68명, 12.3%), 강서구(65명, 6.2%), 관악구(60명, 8.0%) 등은 시장진입형 참여자가 많은데, 특히 144명 가운데 45명이 시장진입형 자활근로사업에 참여하고 있는 중구(31.3%)가 참여자 비율이 가장 높은 지역임을 확인할 수 있다. 한편, 시장진입형 자활근로사업단을 운영할 지역자활센터가 없는 관계로 해당사업 참여자가 전혀 없는 서초구를 제외하면 성동구(13명, 5.6%)와 마포구(15명, 5.0%)는 시장진입형 참여자가 적었다.

다음으로 사회적일자리형 참여자의 경우, 서울시 평균 참여자는 101.4명, 그 비중은 24.8%인 것으로 조사되었는데, 강서구(311명, 29.8%), 노원구(299명, 45.7%), 관악구(276명, 36.9%) 등은 참여자 수가 많았고, 서초구(21명, 51.2%)와 중구(20명, 13.9%) 등은 참여자 수가 적은 것으로 조사되었다. 마지막으로 근로유지형 참여자의 경우 서울시 평균 참여자는 4,715명으로 그 비중이 48.0%인 것으로 조사되었는데, 강북구는 1,350명(88.1%)에 달할 정도로 월등히 많은 대상자들이 근로유지형 사업에 참여하고 있는 반면, 종로구와 동작구는 각각 12명, 38명만이 참여하고 있어, 전체 사업 참가자 대비 11.2%와 10.1% 정도에 그치고 있다.

이 연구 대상인 강남구는 동작구와 함께 지자체 예산 사업의 비중이 48.3%(256명)로 가장 높았으며, 근로유지형이 29.1%(154명), 사회적일자리형이 12.6%(67명), 시장진입형이 6.4%(34명) 순으로 참여자가 많은 것으로 나타났다. 반면 광진구는 사회적일자리형이 47.8%(96명), 근로유지형이 25.9%(52명), 시장진입형이 13.9%(28명) 순으로 참여자가 많은 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 자활사업 유형별 참여 현황(2009년 12월 현재)

(단위 : 명, %)

시·군·구	계	보건복지가족부(지자체)									노동부
		소계	자활근로					지역 봉사, 디딤돌 사업	창업 지원 등 기타	계획 수립 중	
			시장 진입형	사회적 일자리형	인턴형	근로 유지형	지자체 예산 사업				
총계 (비율)	10,443	10,107 (96.8)	1,446 (13.8)	2,218 (21.2)	317 (3)	4,485 (42.9)	693 (6.6)	116 (1.1)	510 (4.9)	322 (3.1)	336 (3.2)
평균	435	421	60	92	13	187	291	5	21	13	14
종로구	107	103	25	35	0	12	0	11	7	13	4
중구	144	136	45	20	0	67	0	0	4	0	8
용산구	162	159	20	55	0	72	0	2	10	0	3
성동구	232	225	13	72	0	125	0	8	0	7	7
광진구	201	180	28	96	0	52	0	2	2	0	21
동대문구	454	450	53	60	0	316	0	0	21	0	4
중랑구	419	410	74	81	0	230	0	6	19	0	9
성북구	257	243	29	108	0	72	0	1	25	8	14
강북구	1,532	1,527	23	124	0	1,350	0	0	21	9	5
도봉구	221	211	22	54	0	112	10	2	11	0	10
노원구	654	638	84	299	0	230	0	25	0	0	16
은평구	554	542	68	120	15	270	37	0	17	15	12
서대문구	232	213	41	83	1	57	0	8	15	8	19
마포구	301	270	15	108	1	88	0	42	11	5	31
양천구	261	261	20	34	0	182	0	1	24	0	0
강서구	1,045	946	65	311	0	326	0	10	20	214	99
구로구	452	447	49	79	0	172	0	2	140	5	5
금천구	386	379	32	110	0	216	0	1	7	13	7
영등포구	259	253	20	90	0	115	0	7	19	2	6
동작구	375	349	44	76	1	38	160	3	7	20	26
관악구	748	745	60	276	0	324	0	8	74	3	3
서초구	41	35	0	21	0	14	0	0	0	0	6
강남구	530	515	34	67	0	154	256	1	3	0	15
강동구	263	257	53	54	0	121	0	1	28	0	6

※ 출처 : 구별 지역자활지원계획(2010)

- 1) 창업지원 등 기타 = 자활공동체참여+개인창업(기금, 생업자금)+공동작업장+취업알선
- 2) 자활사업 분기보고(2009년 4분기)의 자활사업 참여현황과 일치

셋째, 자활사업의 성별 참여 현황을 살펴보면, 총 8,402명의 서울시 자활사업 대상자 가운데 남성은 2,986명으로 35.5%를 차지하고 있고, 여성은 5,416명으로 64.5%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 자활사업의 성별 참여 현황을 자치구별로 살펴보면, 용산구의 경우 남성 참여자가 85명으로 용산구 전체 참여자(124명)의 68.5%를 차지해 남성 비중이 가장 높았으며, 양천구의 경우 여

〈표 3-3〉 자활사업 성별 참여 현황(2009년 12월 현재)

(단위 : 명, %)

시·군·구	계	남성	여성
합계(비율)	8,402	2,986 (35.5)	5,416 (64.5)
평균	350	124	226
종로구	95	59	36
중구	101	63	38
용산구	124	85	39
성동구	332	170	162
광진구	255	76	179
동대문구	520	240	280
중랑구	363	108	255
성북구	200	91	109
강북구	530	169	361
도봉구	191	70	121
노원구	771	262	509
은평구	497	168	329
서대문구	182	69	113
마포구	305	92	213
양천구	245	49	196
강서구	1,062	359	703
구로구	414	129	285
금천구	445	156	289
영등포구	435	199	236
동작구	215	79	136
관악구	533	129	404
서초구	46	14	32
강남구	250	61	189
강동구	291	89	202

※ 출처 : 구별 지역자활지원계획(2010)

성 참여자가 196명으로 양천구 전체 참여자(245명)의 80%를 차지해 여성 비중이 가장 높은 지역으로 나타났다. 이 연구 대상인 강남구와 광진구는 각각 남성 참여자 비율이 24.4%(61명)와 29.8%(76명), 여성 참여자 비율이 75.6%(189명)와 70.2%(179명)로 두 지역 모두 여성의 참여 비율이 월등히 높은 것으로 나타났다.

넷째, 자활사업의 연령별 참여 현황을 살펴보면, 서울시 전체적으로는 41~50

〈표 3-4〉 자활사업 연령별 참여 현황(2009년 12월 현재)

(단위 : 명, %)

시·군·구	계	18세 미만	18~20	21~30	31~40	41~50	51~60	61~64	65세 이상
합계 (비율)	8,351	3 (0.0)	171 (2.0)	707 (8.5)	1,569 (18.8)	2,861 (34.3)	2,047 (24.5)	973 (11.7)	20 (0.2)
평균	348	0	7	29	65	119	85	41	1
종로구	95	0	0	3	9	33	34	16	0
중구	101	0	1	7	8	30	32	23	0
용산구	124	0	3	9	15	45	40	12	0
성동구	332	0	40	42	81	121	48	0	0
광진구	174	0	6	29	83	29	26	1	0
동대문구	529	0	8	15	49	173	164	103	17
종랑구	363	0	13	10	38	125	111	66	0
성북구	202	0	9	8	28	63	55	39	0
강북구	530	0	5	16	73	199	148	86	3
도봉구	191	0	5	24	36	57	35	34	0
노원구	771	0	21	126	90	253	205	76	0
은평구	497	0	3	23	90	182	137	62	0
서대문구	182	0	3	18	20	72	43	26	0
마포구	320	0	4	15	64	110	80	47	0
양천구	245	0	0	2	52	111	59	21	0
강서구	1,066	0	8	226	298	234	197	103	0
구로구	414	0	4	12	106	190	73	29	0
금천구	445	0	6	7	97	207	97	31	0
영등포구	435	0	0	18	91	143	104	79	0
동작구	215	0	2	19	26	101	56	11	0
관악구	533	2	22	18	82	214	136	59	0
서초구	46	0	0	5	8	18	10	5	0
강남구	250	0	5	23	25	70	84	43	0
강동구	291	1	3	32	100	81	73	1	0

※ 출처 : 구별 지역자활지원계획(2010)

세가 34.3%(2,861명)로 가장 높았고, 51~60세가 24.5%(2,047명), 31~40세가 18.8%(1,569명), 61~64세가 11.7%(973명), 21~30세가 8.5%(707명) 순으로 나타났다. 이를 통해 자활사업 참여자의 대부분이 40~50대이고, 20~30대와 60대 이상도 상당수를 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 이 연구 대상인 강남구는 51~60세 참여자 비율이 33.6%(84명)으로 가장 높았으며, 광진구는 비교적 젊은 31~40세 참여자 비율이 47.7%(83명)로 가장 높은 것으로 나타났다.

다섯째, 자활사업의 학력별 참여 현황을 살펴보면, 서울시 전체적으로는 고졸 이하 비율이 35.8%(3,012명)로 가장 높았고, 중졸 이하 비율이 30.2%(2,544명), 초등졸 이하 비율이 22.9%(1,925명), 무학 비율이 4.4%(370명), 전문대졸 이하 비율이 4.4%(367명) 순으로 나타났다. 이러한 수치는 2009년 현재 고등학교 취학률이 92.5%에 달하는 것을 감안할 때, 자활사업 참여자들의 평균 학력이 일반적인 수준에 비해 현저하게 낮다는 것을 의미한다. 또한 다수의 자활사업 참여자들이 40~50대인 점을 감안하여 통계청의 e-나라지표에 제시되어 있는 1980년과 1985년의 국내 고등학교 취학률인 48.8%와 64.2%와 비교하더라도 자활사업 참여자들의 평균 학력이 일반적인 수준에 비해 많이 낮다는 것을 알 수 있다(<표 3-5> 참조).

이 연구 대상인 강남구와 광진구도 서울시 전체 학력별 참여 현황과 마찬가지로 고졸 이하 비율이 각각 42.8%(107명), 45.5%(116명)로 가장 높은 것으로 나타나 참여자의 학력수준은 대동소이함을 알 수 있다.

<표 3-5> 자활사업 학력별 참여 현황(2009년 12월 현재)

(단위 : 명, %)

시·군·구	계	무학	초등졸 이하	중졸 이하	고졸 이하	전문대졸 이하	대졸 이하	대졸 이상
합계 (비율)	8,417	370 (4.4)	1,925 (22.9)	2,544 (30.2)	3,012 (35.8)	367 (4.4)	134 (1.6)	65 (0.8)
평균	351	15	80	106	126	15	6	3
종로구	95	10	10	33	36	3	1	2
중구	101	4	43	23	30	1	0	0
용산구	124	4	31	43	38	4	3	1

〈표 계속〉 자활사업 학력별 참여 현황(2009년 12월 현재)

(단위 : 명, %)

시·군·구	계	무학	초등졸 이하	중졸 이하	고졸 이하	전문대졸 이하	대졸 이하	대졸 이상
합계 (비율)	8,417	370 (4.4)	1,925 (22.9)	2,544 (30.2)	3,012 (35.8)	367 (4.4)	134 (1.6)	65 (0.8)
평균	351	15	80	106	126	15	6	3
성동구	332	0	82	73	172	5	0	0
광진구	255	6	37	73	116	7	7	9
동대문구	520	49	126	152	179	9	5	0
중랑구	363	11	79	95	171	6	1	0
성북구	200	26	46	68	57	3	0	0
강북구	530	38	201	138	145	4	4	0
도봉구	191	15	31	50	70	23	2	0
노원구	771	30	165	191	341	16	10	18
은평구	497	13	59	155	232	25	13	0
서대문구	182	9	33	45	84	6	3	2
마포구	320	37	76	81	110	5	10	1
양천구	245	2	26	80	108	28	1	0
강서구	1,062	0	241	421	266	110	24	0
구로구	414	6	75	162	141	18	12	0
금천구	445	14	74	154	196	5	2	0
영등포구	435	27	89	151	157	11	0	0
동작구	215	8	33	74	71	21	3	5
관악구	533	16	266	146	65	22	4	14
서초구	46	1	6	10	22	4	3	0
강남구	250	6	47	55	107	14	18	3
강동구	291	38	49	71	98	17	8	10

※ 출처 : 구별 지역자활지원계획(2010)

여섯째, 서울지역 자활사업의 가구형태별 참여 현황을 살펴보면, 일반가구 비율이 45.4%(3,823명)로 가장 높았고, 모자가구 비율이 25%(2,101명), 장애인 가구 비율이 14.9%(1,253명), 부자가구 비율이 8.4%(704명), 노인가구 비율이 3.4%(289명) 순으로 나타났다. 한편, 이 연구 대상인 강남구와 광진구는 서울시 전체 현황과 달리 일반가구 비율이 각각 64.8%(162명), 54.5%(139명)로 전체 자활사업 참여가구의 절반 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉 자활사업 가구형태별 참여 현황(2009년 12월 현재)

(단위 : 명, %)

시·군·구	합계	일반가구	노인가구	장애인가구	모자가구	부자가구	기타
합계 (비율)	8,417	3,823 (45.4)	289 (3.4)	1,253 (14.9)	2,101 (25.0)	704 (8.4)	247 (2.9)
평균(명)	351	159	12	52	88	29	10
종로구	95	59	0	9	12	5	10
중구	101	70	0	2	17	2	10
용산구	124	92	0	17	12	3	0
성동구	332	64	0	128	70	70	0
광진구	255	139	8	14	47	47	0
동대문구	520	290	34	27	99	70	0
중랑구	363	139	8	66	95	22	33
성북구	200	85	25	22	40	28	0
강북구	530	279	21	62	143	22	3
도봉구	191	76	0	15	61	10	29
노원구	771	371	27	180	158	18	17
은평구	497	246	0	43	161	29	18
서대문구	182	104	5	14	43	11	5
마포구	320	207	0	40	53	15	5
양천구	245	137	3	7	56	18	24
강서구	1,062	366	0	200	365	109	22
구로구	414	158	11	129	104	7	5
금천구	445	210	5	56	119	29	26
영등포구	435	159	31	53	104	79	9
동작구	215	69	14	22	57	31	22
관악구	533	240	55	50	138	50	0
서초구	46	19	0	8	14	2	3
강남구	250	162	18	24	36	10	0
강동구	291	82	24	65	97	17	6

※ 출처 : 구별 지역자활지원계획(2010)

2. 자활사업 공급자원 현황 : 지역자활센터

자활사업 공급자원은 취업지원기관, 자활지원기관, 사회복지기관, 재활프로그램기관, 유관기관 등이 있다. 취업지원기관으로는 고용지원센터, 인력은행, 일일취업센터, 직업적응훈련기관 등이 있으며, 자활지원기관으로는 지역자활센터, 자활근로기관, 자원봉사센터, 실업관련기관, 창업지원기관 등이 있다. 사회복지기관으로는 종합사회복지관, 노인, 장애인, 아동·청소년, 여성 관련 기관, 입소시설, 상담기관 등이 있으며, 재활프로그램기관으로는 정신보건시설, 지역사회복지관 등이 있다. 유관기관으로는 종교단체, 시민사회단체, 경제관련단체 등이 있다. 이 가운데 지역 내 자활사업 수행 및 자활서비스 전달에 있어 가장 비중이 높은 지역자활센터를 중심으로 개소 연도별 현황, 규모별 현황을 살펴보고자 한다.

1) 일반 현황

첫째, 지역자활센터의 개소 연도별 현황을 개괄적으로 보면 다음과 같다. 서울지역에는 서초구를 제외한 24개 자치구에서 총 31개소의 지역자활센터가 운영되고 있으며, 이 중 노원구, 강서구, 구로구, 관악구 등 4개 자치구에서는 2개소 이상의 지역자활센터가 운영되고 있다. 서울지역 지역자활센터 31개소 중 2000년 이전에 설립된 기관수는 11개소로 전체의 약 35%를 차지하고 있다. 그리고 국민기초생활보장법이 시행되고 본격적인 자활사업이 시행된 2001년에 개소한 센터는 15개소로 서울지역 지역자활센터의 48.4%가 이때 설립되었다. 나머지 5개소는 2002년 이후에 설립된 기관으로 전체의 16%를 차지하고 있다.

〈표 3-7〉 개소 연도별 현황

(단위 : 개, %)

연도	1996	1997	2000	2001	2002	2003	2004	전체
기관수	3	1	7	15	1	2	2	31
비율	9.7	3.2	22.6	48.4	3.2	6.5	6.5	100.0

※ 출처 : 서울시 내부자료(2010)

둘째, 지역자활센터의 규모별 현황을 살펴보면, 표준형이 14개 기관으로 전체 기관의 45.2%를 차지하였으며, 기본형이 9개 기관(29%), 확대형이 6개 기관(19.4%), 소규모형이 2개 기관(6.5%) 순으로 나타났다.

〈표 3-8〉 규모별 현황

(단위 : 개, %)

규모별	소규모형	기본형	표준형	확대형	전체
기관수	2	9	14	6	31
비율	6.5	29.0	45.2	19.4	100.0

※ 출처 : 서울시 내부자료(2010)

2) 자활근로 사업단 현황

지역자활센터에서 수행하는 자활사업 프로그램 가운데, 가장 큰 비중을 차지하고 있는 프로그램은 자활근로사업이다. 이하에서는 자활사업의 사업단 현황과 관련하여 자활근로사업단 현황을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 자활근로사업은 시장진입형과 사회적일자리형, 인턴형과 근로유지형으로 구분되어 있다. 서울시 25개 자치구에서 운영되고 있는 시장진입형 사업단수는 총 72개이며, 구별 평균 시장진입형 사업단수는 2.9개로 나타났다. 서울시 전체 시장진입형 사업단 참여인원은 988명이며, 구별 평균 참여인원은 39.5명이다. 시장진입형 사업을 자치구별로 살펴보면, 강서구가 시장진입형 사업단수는 7개로 서울시 전체 시장진입형 사업단의 9.7%를 차지해 가장 많았으나, 성동구와 서초구와 같이 시장진입형 사업단이 전혀 없는 지역도 존재하였다. 참여인원은 대체로 사업단수와 비례하여 강서구(104명, 10.5%)가 가장 많은 것으로 나타났다.

사회적일자리형 사업단수는 총 216개이며, 구별 평균 사회적일자리형 사업은 8.6개로 나타났다. 서울시의 사회적일자리형 사업단 참여인원은 2,386명이며, 구별 평균 참여인원은 95명이다. 사회적일자리형 사업을 자치구별로 살펴

보면, 노원구가 사회적일자리형 사업단수가 22개로 서울시 전체 사회적일자리형 사업단의 10.2%를 차지해 가장 많았으며, 강서구와 관악구가 21개(9.7%)로 그다음을 이었다. 참여인원도 사업단수와 비례하여 노원구(303명, 12.7%)가 가

〈표 3-9〉 자활사업 사업단 현황(2010년 10월 30일 현재)

(단위 : 개, 명)

구분	시장진입형		사회적일자리형		인턴형	근로유지형
	사업단수	참여인원	사업단수	참여인원	참여인원	참여인원
총계	72	988	216	2,386	7	4,222
평균	2,9	39,5	8,6	95	0,28	169
종로구	3	15	4	59	0	21
중구	5	56	3	39	0	92
용산구	1	4	7	61	0	79
성동구	0	0	8	91	0	120
광진구	2	28	7	80	0	54
동대문구	4	63	6	51	0	333
종랑구	3	62	7	65	0	208
성북구	2	34	13	109	0	81
강북구	2	24	13	116	0	368
도봉구	2	26	3	71	0	169
노원구	6	68	22	303	0	251
은평구	4	83	9	101	7	286
서대문구	4	38	6	61	0	64
마포구	3	5	5	25	0	153
양천구	2	33	6	55	0	186
강서구	7	104	21	200	0	369
구로구	4	43	10	86	0	196
금천구	3	35	8	120	0	299
영등포구	2	31	6	104	0	133
동작구	2	44	7	71	0	42
관악구	3	66	21	226	0	258
서초구	0	0	3	27	0	25
강남구	1	54	7	81	0	233
송파구	2	29	7	121	0	68
강동구	5	43	7	63	0	134

※ 출처 : 서울시 내부자료(2010)

장 많은 것으로 나타났다. 시장진입형 사업단과는 달리 사회적일자리형 사업단은 모든 자치구에 구성되어 있었다.

근로유지형 사업 참여인원은 총 4,222명으로 자활사업 참여대상자 가운데 41%를 차지하고 있으며, 구별 평균 근로유지형 사업 참여인원은 169명으로 나타났다. 근로유지형 사업 참여인원을 자치구별로 살펴보면, 자활사업 대상자수가 1,000명이 넘는 강서구와 강북구가 각각 369명(33.6%)과 368명(24.1%)으로 구별 평균 참여인원보다 월등히 높았으나 그 구성비율은 서울시 평균을 밑돌았는데 비해, 자활사업 대상자수가 454명에 불과한 동대문구는 333명(73.3%)이나 되는 많은 인원이 근로유지형 사업에 참여하고 있는 것으로 조사되었다.

이 연구 대상인 강남구의 경우 근로유지형 사업은 참여인원이 233명(44.0%)으로 서울시 전체 구별 평균 참여인원보다 많은 편이나 비중에서는 평균과 비슷한 수준을 보였다. 하지만 사회적 일자리형 사업은 사업단수가 7개, 참여인원이 81명(15.3%)이어서 구별 평균수준에 못 미친 것으로 나타났다. 반면에 광진구의 경우 시장진입형 사업은 사업단수가 2개, 참여인원은 28명(8.1%), 사회적 일자리형 사업은 사업단수가 7개, 참여인원은 80명(23.1%)로 강남구의 상황과 비슷하였으나, 근로유지형 사업은 참여인원이 54명(15.6%)에 불과하여 강남구와 차이를 보이고 있다.

3) 자활공동체 현황

자활공동체 자료가 없는 송파구를 제외한 나머지 24개구에서의 자활공동체를 살펴보면, 자활공동체수는 총 141개로, 구별 평균 자활공동체수는 5.9개였으며, 참여인원은 922명으로, 구별 평균 참여자는 38.4명으로 나타났다. 자활공동체 현황을 보기 위하여 참여자 유형을 수급자와 차상위계층으로 구분하여 살펴보면, 차상위계층은 557명으로 전체 자활공동체 참여자의 절반 이상(60.4%)을 차지하고 있는 것으로 파악되었다.

이 연구 대상인 강남구는 자활공동체수가 2개로 전체 자활공동체수의 1.4%

에 불과했으며, 참여인원도 4명으로 구별 평균 자활공동체 참여인원(40.1명)에 비해 적은 것으로 나타났다. 광진구는 자활공동체수가 6개(4.3%)로 구별 평균 자활공동체수와 비슷하였으나, 참여인원은 차상위계층(99명)을 포함한 115명이 자활공동체 사업에 참여하고 있는바, 이는 강남구와 구별 평균 참여인원에 비해 월등히 높은 수치다.

〈표 3-10〉 자활공동체 현황(2010년 10월 30일 현재)

(단위 : 개, 명)

구분	자활공동체			
	공동체 수	총인원	수급지수	차상위계층 등
총계 (비율)	141	922	365 (39.6)	557 (60.4)
평균	5.9	38.4	15.2	23.2
종로구	4	17	3	14
중구	1	2	1	1
용산구	4	31	6	25
성동구	4	66	16	50
광진구	6	115	16	99
동대문구	5	20	12	8
중랑구	6	26	13	13
성북구	6	21	14	7
강북구	5	21	19	2
도봉구	6	14	10	4
노원구	19	98	48	50
은평구	6	15	9	6
서대문구	4	8	5	3
마포구	4	24	13	11
양천구	4	59	17	42
강서구	15	41	29	12
구로구	11	132	49	83
금천구	4	13	10	3
영등포구	6	52	25	27
동작구	4	10	6	4
관악구	9	116	31	85
서초구	-	-	-	-
강남구	2	4	2	2
송파구	-	-	-	-
강동구	6	17	11	6

※ 출처 : 서울시 내부자료(2010)

3. 자활사업 예산 지원 현황

자활근로사업의 예산은 국민기초생활보장법 제43조에 의하여 자활사업에 필요한 비용을 국가, 시·도, 시·군·구별로 부담비율을 정하여 시·군·구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려하여 자치단체별로 일정하게 부담하

〈표 3-11〉 자활사업 예산(2011년 1월 확정 내시액)

(단위 : 천원, %)

	자활근로사업 예산			
	총사업비	국비	시비	구비
총계 (비율)	58,264,061	33,593,023 (57.7)	15,798,043 (27.1)	8,872,995 (15.2)
평균	2,330,562	1,343,721	631,922	354,920
종로구	1,112,347	556,173	278,087	278,087
중구	1,177,140	588,570	294,285	294,285
용산구	1,213,248	606,624	303,312	303,312
성동구	1,906,565	1,143,939	533,838	228,788
광진구	1,337,258	802,355	374,432	160,471
동대문구	2,751,751	1,375,875	687,938	687,938
중랑구	2,616,761	1,570,057	732,693	314,011
성북구	2,365,600	1,419,360	662,368	283,872
강북구	3,055,785	1,833,471	855,620	366,694
도봉구	1,670,685	1,002,411	467,792	200,482
노원구	5,365,790	3,219,474	1,502,421	643,895
은평구	3,438,774	2,063,264	962,857	412,653
서대문구	1,792,683	1,075,610	501,951	215,122
마포구	2,153,185	1,291,911	602,892	258,382
양천구	1,760,735	1,056,441	493,006	211,288
강서구	6,228,865	3,737,319	1,744,082	747,464
구로구	2,433,435	1,460,061	681,362	292,012
금천구	2,262,508	1,357,505	633,502	271,501
영등포구	1,844,200	1,106,520	516,376	221,304
동작구	1,616,760	970,056	452,693	194,011
관악구	3,935,880	2,361,528	1,102,046	472,306
서초구	497,152	198,861	89,487	208,804
강남구	2,159,583	863,833	388,725	907,025
송파구	1,481,193	888,716	414,734	177,743
강동구	2,086,178	1,043,089	521,544	521,545

※ 출처 : 서울시 내부자료(2010)

게 하고 있다. 서울시의 경우 국가, 시, 구의 부담을 50 : 25 : 25의 비율로 정하고 있다.

서울시 자활사업 예산은 총 582억원이며, 구별 평균 자활사업 예산은 23억원으로 나타났다. 이 중 국비는 335억원으로 전체 자활사업 예산의 57.7%를 차지했으며, 시비는 157억원(27.1%), 구비는 88억원(15.2%)으로 파악되었다.

자활사업 예산 현황을 자치구별로 살펴보면, 총사업비의 경우 강서구가 62억원, 노원구도 53억원으로 구별 평균 자활사업 예산보다 월등히 많은 것으로 나타났다. 반면에 지역자활센터가 없는 서초구는 자활사업 총사업비가 4억원으로 가장 적은 것으로 파악되었다.

이 연구 대상인 강남구는 총사업비가 21억원으로 구별 평균 자활사업 예산과 비슷한 수준이었다. 강남구 자활사업 예산 중 국비는 8억원, 시비는 3억원, 구비는 9억원으로 국가, 시, 구의 부담을 40 : 18 : 42의 비율로 정하고 있어, 자치구의 자활사업 예산 비중이 높은 것으로 나타났다. 광진구는 총사업비가 13억원으로 구별 평균 자활사업 예산보다 많이 적었다. 광진구 자활사업 예산 중 국비는 8억원, 시비는 3억원, 구비는 1억원으로 국가, 시, 구의 부담을 60 : 28 : 12의 비율로 정하고 있어, 강남구와는 달리 자치구의 자활사업 예산 기여가 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

4. 자활 성공자 현황

자활사업의 자활 성공자 현황과 관련하여 자활사업을 통해 수급자에서 탈피한 자활 성공자 현황과 이들의 자활 후 취업 및 창업 형태를 살펴보고자 한다.

첫째, 자활 성공자 현황을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. 자활 성공자 자료가 없는 송파구를 제외한 나머지 24개구의 구별 자활지원계획자료를 분석한 결과, 2009년 12월 현재 자활사업을 통해 수급자 신분에서 탈피한 자활 성공자는 총 349명이며, 구별 평균 자활 성공자는 15명으로 나타났다. 취업대상자는

85명으로 서울시 전체 자활 성공자의 23.5%를 차지하였으며, 이 중 취업 알선 비율은 서울시 전체 자활 성공자의 18.8%(68명), 창업 지원 비율은 서울시 전체 자활 성공자의 0.8%(3명)로 조사되었다. 비취업 대상자는 277명으로 서울시 전체 자활 성공자의 76.5%를 차지하였으며, 이 중 자활 공동체에 참여하고 있는

〈표 3-12〉 자활사업을 통해 수급자에서 탈피한 자활 성공자(2009년 12월 현재)

(단위: 명, %)

시·군·구	계	취업대상자				비취업대상자				일 반 수급자
		소계	취업 알선	창업 지원	기타	소계	공동체	자활 근로	기타 (창업)	
합계 (비율)	362	85 (23.5)	68 (18.8)	3 (0.8)	14 (3.9)	277 (76.5)	20 (5.5)	191 (52.8)	66 (18.2)	0 (0)
평균	15	4	3	0	1	12	1	8	3	0
종로구	2	0	0	0	0	2	1	1	0	0
중구	5	5	2	3	0	0	0	0	0	0
용산구	12	3	2	0	1	9	1	8	0	0
성동구	5	3	3	0	0	2	0	2	0	0
광진구	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0
동대문구	11	0	0	0	0	11	0	4	7	0
중랑구	12	2	2	0	0	10	1	9	0	0
성북구	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
강북구	5	1	1	0	0	4	0	4	0	0
도봉구	12	2	2	0	0	10	2	2	6	0
노원구	19	11	8	0	3	8	0	8	0	0
은평구	69	5	5	0	0	64	0	57	7	0
서대문구	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0
마포구	25	4	3	0	1	21	0	2	19	0
양천구	18	18	10	0	8	0	0	0	0	0
강서구	14	7	7	0	0	7	6	1	0	0
구로구	45	0	0	0	0	45	4	32	9	0
금천구	21	1	1	0	0	20	0	15	5	0
영등포	17	1	1	0	0	16	5	10	1	0
동작구	2	0	0	0	0	2	0	2	0	0
관악구	33	7	7	0	0	26	0	14	12	0
서초구	6	2	2	0	0	4	0	4	0	0
강남구	18	2	2	0	0	16	0	16	0	0
강동구	3	3	2	0	1	0	0	0	0	0

※ 출처: 구별 지역자활지원계획(2010)

비율은 서울시 전체 자활 성공자의 5.5%(20명), 자활근로에 참여하고 있는 비율은 서울시 전체 자활 성공자의 52.8%(191명)로 나타났다.

자활 성공자 현황을 자치구별로 살펴보면, 은평구가 69명으로 서울시 전체 자활 성공자의 19.1%를 차지해 가장 많았으며, 이어 구로구 45명(12.4%), 관악구 33명(9.1%), 마포구 25명(6.9%) 순으로 나타났다. 반면에 성북구는 자활사업을 통해 수급자신분에서 탈피한 자활 성공자는 한명도 없는 것으로 조사되었다. 자활 성공자를 취업대상자와 비취업대상자 비율로 살펴보면, 중구, 서대문구, 양천구, 강동구와 이 연구 대상인 광진구는 취업대상자만 있었으며, 종로구, 동대문구, 구로구, 동작구는 비취업 대상자만 있는 것으로 나타났다.

이 연구 대상인 강남구는 자활 성공자가 18명으로 서울시 전체 자활 성공자의 5.0%를 차지하였으며, 이 중 자활근로 참여자가 16명(88.9%)으로 과반수를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

둘째, 자활 후 취업 및 창업 형태를 살펴보면, 상시고용 형태로 취업이 된 자활 성공자 비율은 34.5%(138명)로 가장 높았으며, 이어 임시고용 비율이 28%(112명), 기타 비율이 24.8%(99명), 일일고용 비율이 12.8%(51명) 순으로 나타났다.

자활 후 취업 및 창업 형태를 자치구별로 살펴보면, 상시고용형태로 취업이 된 자활 성공자가 가장 많은 자치구는 광진구(30명)였으며, 이어 임시고용은 은평구(29명), 일일고용은 노원구(16명) 순으로 조사되었다.

이 연구 대상인 강남구는 자활 성공자 절반에 해당하는 8명이 상시고용 형태이고, 광진구는 자활 성공자의 90.9%(30명)가 상시고용 형태인 것으로 나타났다.

〈표 3-13〉 자활 후 취업 및 창업 형태

(단위: 명, %)

시·군·구	계	상시고용	임시고용	일일고용	기타 (창업 등)
합계 (비율)	400	138 (34.5)	112 (28.0)	51 (12.8)	95 (24.8)
평균	17	6	5	2	4
종로구	2	0	0	0	2
중구	5	0	3	2	0
용산구	12	10	0	0	2
성동구	5	3	0	2	0
광진구	33	30	0	0	3
동대문구	11	1	0	5	5
중랑구	16	14	2	0	0
성북구	0	0	0	0	0
강북구	5	1	4	0	0
도봉구	13	5	8	0	0
노원구	19	1	2	16	0
은평구	69	27	29	6	7
서대문구	5	1	4	0	0
마포구	25	0	5	8	12
양천구	18	7	8	3	0
강서구	14	9	4	1	0
구로구	45	0	17	5	23
금천구	20	1	0	1	18
영등포	17	10	3	0	4
동작구	2	2	0	0	0
관악구	37	5	21	0	11
서초구	6	2	2	0	2
강남구	18	8	0	2	8
강동구	3	1	0	0	2

※ 출처 : 구별 지역자활지원계획(2010)

제2절 강남·광진구의 지역 자활거버넌스 체계

1. 자활사업 전달체계 규정

자활사업 전달체계를 구성하고 있는 주체와 그 내용에 대한 규정은 국민기초생활보장법 및 동법 시행령과 시행규칙 등에 명시되어 있으며, 보건복지부가 매년 발간하는 국민기초생활보장사업 안내 및 자활사업 안내를 통해 상술되어 있다.

1) 자활사업 참여자의 신청과 자격조사, 조건부 수급자의 선정

특정한 대한민국 국민에게 자활사업이 전달되기 위해서는 먼저 당사자의 급여신청이 선행되어야 한다. 국민기초생활보장법 제21조에는 수급권자와 그 친족, 기타 관계인이 관할 시장·군수·구청장에게 수급권자에 대한 급여를 신청할 수 있다고 규정되어 있으며, 아울러 사회복지전담공무원은 관할지역 내에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 국민기초생활보장법상의 급여를 신청한 자가 수급권자에 해당하는지에 대한 조사가 선행된 후에야 급여에 대한 보장여부가 결정되는 것이기 때문에 일단은 수급권자보다 수급을 원하는 자의 신청과 신청자에 대한 조사과정이 이뤄져야 한다.

먼저 신규 신청자의 경우, 생활이 어려운 저소득 가구의 가구원, 그 친족 및 기타 관계인이 읍·면·동을 방문하여 해당 가구의 급여를 신청해야 한다. 이때 읍·면·동의 담당자는 신청자에게 신청서에 기재된 안내 및 유의사항을 설명하고, 정보 조회 동의 서명을 받은 후, 가족관계, 부양의무자 등을 행복e음(사회복지통합관리망)으로 조회하여 신청서에 반영해야 한다. 읍·면·동 담당자가 상담과정에서 확인된 정보를 입력한 신청서를 출력하면 신청자는 나머지 사항을 기재한 후 서명을 하고 제출하면 신청절차가 완료된다.

신청을 받은 읍·면·동은 이를 행복e음을 통해 시·군·구에 신청서를 등

록하고, 등록을 확인한 시·군·구는 통합조사관리팀을 가동시켜 접수된 신청에 대해 공적자료를 조회하고, 추가제출서류 징구 및 실태조사를 실시하여 신청자에 대한 수급자 결정을 내리게 된다. 이때 18세 이상 64세 이하의 수급자에 대해서는 추가로 근로능력판정을 실시하여 근로능력이 없는 수급자에 해당하지 아니하는 자는 모두 조건부 수급자로 결정을 내리고, 이들에게는 자활사업에의 참여를 조건으로 생계급여를 지급하게 된다는 내용을 당사자에게 통지한다.

2) 자활급여수급자 관리(자활지원계획)

조건부 수급자로 선정되었다고 해서 모두가 자활사업에 참여해야 하는 것은 아니다. 조건부 수급자로 결정된 자 가운데 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참여하기가 곤란한 자, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자, 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자(단, 3개월에 한함), 기타 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부 장관이 정하는 자는 조건부과제외자로 분류되어 자활사업 참여 없이 생계급여를 받을 수 있다.

이러한 절차를 거쳐 최종적으로 자활사업 참여 대상자가 된 조건부 수급자들에게는 시·군·구청장이 생계급여 조건을 부과하게 된다. 실무적으로는 시·군·구의 자활담당공무원이 구체적인 조건을 결정하여 부과하게 되는데, 이때 보건복지부가 지침으로 제시한 자활역량평가표를 활용하여 해당 조건부 수급자에게 적합한 자활 프로그램을 선정하게 된다. 이렇게 자활사업 참여 대상자의 자활역량 및 욕구 등을 감안하여 참여할 자활 프로그램과 그 프로그램 참여에 따른 자활급여의 내용을 정하는 것을 (가구별)자활지원계획이라 하며, 그 계획에 따라 자활급여수급자를 관리하게 된다. 자활사업 안내에 따르면, 자활 프로그램 구분 및 자활급여 내용은 시·군·구의 자활담당공무원이 고용지원센터, 지역자활센터 등 자활사업 실시기관과 사례회의 등을 거쳐 결정하도록 규

정되어 있다. 아울러 사례회의가 곤란한 경우에는 해당 기관 담당자와 유선 및 면접 등 다양한 방법으로 사전 협의를 통해 결정할 수 있다.

한편, 가구별 자활지원계획은 보건복지부의 종합자활지원계획에 따라 시·도에서 수립한 시·도 자활지원계획과 시·군·구에서 수립한 시·군·구 자활지원계획의 범위 내에서 결정된다. 시·도와 시·군·구의 자활지원계획은 당해 및 다음 연도의 자활지원수요와 자활지원사업 실시에 관한 사항, 재원조달에 관한 사항, 다음 연도의 자활사업실시기관 육성·지원계획에 관한 사항 및 기타 자활지원에 필요한 사항을 주요한 내용으로 삼고 있다.

3) 자활사업 수행(자활서비스 전달)

가구별 자활지원계획에 따라 조건부 수급자에게 제시할 수 있는 자활사업은 그 주관 부처에 따라 크게 두 가지로 나뉜다. 한 가지는 고용노동부의 자활사업이고, 다른 한 가지는 보건복지부의 자활사업이다.

〈표 3-14〉 자활사업 종류 및 실시기관

자활사업	선발 기준	실시기관
노동부자활사업	■ 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	고용지원센터
자활공동체사업	■ 자활공동체사업 참여욕구가 높은 자 ■ 기술습득정도·노동강도가 높은 사업참여가 가능한 자	지역자활센터, 자활사업 민간위탁기관
자 활 근 로	시장진입형	지역자활센터, 자활사업 민간위탁기관, 시·군·구 등
	인턴형	
	사회적일자리형	■ 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 ■ 일용·임시직으로 직업경험이 있는 자
근로유지형	■ 노동강도가 낮은 사업참여가 가능한 자 ■ 간병·양육 등 가구여건상 관내사업만이 가능한 자 ■ 근로의욕 증진을 통하여 상위사업 진입이 가능한 자	시·군·구 등
지역봉사	■ 근로능력 및 자활의욕이 현저히 낮으나 조건제시가 필요한 자	지역이양사업으로 실시 지역에 한하여 배치
디딤돌사업 (사회적응프로그램)	■ 알코올 의존 및 우울증 등 정신건강상 문제가 있는 경우 ■ 근로의지가 현저히 낮은 경우 ■ 상습적인 조건불이행자 등	정신보건시설, 사회복지관, 대학연구소, 지역자활센터 등
창업지원사업	■ 공동체 및 개인창업을 희망하는 자	시·군·구

※ 자활사업실시기관 : 자활사업을 행하는 공공 또는 민간기관·단체

(1) 고용노동부의 자활사업

시·군·구는 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서 취업이 가능한 것으로 판단된 자활사업 참여대상자를 본인의 욕구를 반영하여 고용노동부 산하 고용지원센터에 의뢰하여야 한다. 시·군·구 자활담당공무원이 당사자와의 상담을 통해 고용지원센터 자활사업 참여를 확정하면, 사회복지통합관리망인 행복e음을 통해 해당 지역 고용지원센터에 자활사업을 의뢰하게 된다. 의뢰를 받은 지역 고용지원센터는 최초상담일 14일 이내에 자체 직업상담원이 참여자와 상담을 하여 취업지원계획을 수립하고 그 계획에 따라 취업교육을 실시하는 한편, 행복e음을 통해 해당 시·군·구로 상담결과를 통보해야 한다. 만약, 직업상담원과의 상담 결과, 의뢰된 참여자의 취업지원계획 수립이 어렵다고 판단되면 역시 행복e음을 통해 해당 시·군·구로 결과를 통보하여 재심사를 요청하는 한편, 당사자에게도 이 결과를 통지해야 한다. 재심사를 요청받은 시·군·구 자활담당공무원은 다시 상담을 통해 자활지원계획을 재수립하고, 그에 따른 조건을 부과해야 한다.

일단 고용지원센터 자활사업에 참여하게 된 조건부 수급자의 조건이행여부는 동 자활사업실시기관인 고용지원센터에서 확인할 책임이 있으며, 자활사업 참가결과는 시·군·구 및 읍·면·동에 정기적 또는 수시로 통지해야 한다. 만약 조건부 수급자가 고용지원센터 자활사업에 참여하지 않고, 부과된 조건을 이행하지 아니한 것이 명백한 경우에는 고용지원센터의 장은 시·군·구에 조건불이행 통지를 해야 하고, 이러한 통지를 받은 시·군·구 자활담당공무원은 생계급여 담당자에게 지체 없이 급여의 중지를 요청하여 그 지급을 중지시켜야 한다. 단, 해당 조건부 수급자에 대한 급여중지 결정 전에 고용지원센터의 장의 의견을 들어야 하고, 필요한 경우에는 조건부 수급자와 상담을 실시해야 한다.

생계급여의 지급중지가 결정된 조건부 수급자는 당초 제시된 조건, 즉 고용지원센터 취업교육에 참여해야 하는 조건을 이행하거나, 새롭게 마련된 자활지원계획에 따라 부여된 조건을 이행할 경우, 조건을 이행한 달의 다음 달부터 생계급여를 지급받을 수 있다.

(2) 보건복지부의 자활사업 : 민간위탁사업

조건부 수급자 가운데 고용지원센터의 자활사업에 참여하지 않거나 못한 사람들에 대해서는 시·군·구 자활담당공무원이 대상자 각자의 욕구와 노동능력을 반영하여 보건복지부에서 관할하는 다양한 자활사업에 참여시키게 된다. 이 가운데 지역자활센터나 사회복지관, 기타 정신보건시설에 의해 서비스가 전달되는 자활사업들을 먼저 살펴보고자 한다.

① 디딤돌사업 : 사회적응프로그램

디딤돌사업 대상자는 사회적응프로그램 서비스 제공이 필요하다고 시장·군수·구청장이 지정하는 자가 된다. 이러한 대상자는 읍·면·동 사회복지전담 공무원이 직접 발굴하거나, 디딤돌사업 실시기관, 지역자활센터 등 자활사업실시기관, 정신보건센터, 보건소 등에서 이 서비스 제공이 필요하다고 파악하여 시·군·구에 올린 보고를 통해 선정된다.

읍·면·동이나 자활사업실시기관 등으로부터 사회적응 프로그램 참여가 필요하다고 보고된 조건부 수급자에 대해서는 시·군·구의 자활담당공무원이 행복e음을 통해 자활지원계획을 수립하고 이 서비스 실시기관에 팩스 등을 통해 의뢰하게 된다. 디딤돌사업 서비스를 제공하는 실시기관은 시·도지사가 지역실정에 맞게 지정하도록 규정되어 있는바, 별도의 실시기관이 없는 지역이나 지역 여건상 지정이 곤란한 경우에는 역량 있는 지역자활센터, 인근의 보건소 및 정신보건센터나 정신의료기관 등과 연계하여 디딤돌사업을 운영할 수 있다.

시·군·구로부터 의뢰가 확정된 대상자는 디딤돌사업 실시기관에서 등록을 받는다. 등록된 대상자에게는 가능한 한 1주일 내에 종합적인 평가를 시행하고, 그 평가결과에 따라 디딤돌사업 실시계획을 수립하게 된다. 이때 디딤돌사업 실시기관은 최소한 평가 및 치료재활계획을 수립해 월 1회 이상 내소 또는 현장방문 등 치료적 상담을 통한 사례관리, 주2회의 집단 프로그램 등의 서비스를 제공해야 한다.

만약 정당한 사유 없이 1개월간 사례관리자와의 접촉을 회피하거나 월 3회 이상 사회적응 프로그램에 불참하는 경우, 기타 불성실한 참여태도를 보이거나 프로그램 참여를 포기·거부하는 경우에는 지체 없이 해당 시·군·구에 통보하고, 통보를 받은 시·군·구는 조건불이행 본인의 생계급여를 중지시키는 조치를 취해야 한다. 반면에 성실하게 프로그램에 참여한 대상자에게는 3개월마다 자활의욕 향상 정도에 대한 평가를 실시하여 그 결과에 따라 디딤돌사업에의 참여를 연장하거나 자활근로 등 상위 프로그램으로 조건부과를 변경토록 한다. 한편, 디딤돌사업 참여자 중 정신건강문제가 악화된 경우에는 사례관리를 유지하며 정신의료기관과 연계하여 적절한 치료를 받도록 하거나, 사례관리 책임을 정신의료기관(입원), 정신보건센터 또는 보건소로 넘기고 퇴락시키게 된다.

② 자활근로사업 : 사회적일자리형, 시장진입형 사업

자활근로사업은 국민기초생활보장법상의 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업을 말한다. 자활근로사업은 한시적인 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 기초능력배양에 중점을 둔다는 점에서 기존의 공공근로사업과 구별된다. 또한 자활근로사업 참여자에게는 생계급여 외에 자활급여가 월 급여 형태로 지급된다. 다만, 국민기초생활보장제도가 보충급여를 기본원리로 하고 있기 때문에, 자활급여를 통해 지급받은 금액이 최저생계비를 초과할 경우에는 생계급여는 지급되지 않게 된다.

자활근로사업은 참여자의 자활능력과 사업유형에 따라 근로유지형, 사회적일자리형, 시장진입형, 인턴형 자활근로사업으로 구분되는데, 이 가운데 지역자활센터나 사회복지관 등의 민간위탁기관을 통해 수행되는 사업은 사회적일자리형 사업과 시장진입형 사업이다. 두 가지 사업 모두 시·군·구별로 자활기관협의체의 심의를 거쳐 사업을 확정된 후 지역자활센터나 사회복지기관과 위탁계약 체결을 통해 수행되는데, 원칙적으로 지역자활센터가 지정된 시·군·

구는 지역자활센터에 위탁해야 한다. 단, 시·군·구청장이 필요하다고 인정하는 경우에는 사회복지법인 등 비영리법인, 시민사회단체, 종교단체 등 자활지원사업 수행능력과 경험이 있는 민간기관에도 위탁할 수 있다.

두 사업 모두 참여대상자는 조건부 수급자뿐 아니라 일반수급자와 차상위계층 중 희망자, 자활급여특례자를 포함한다. 시·군·구의 자활담당공무원이 조건부 수급자 등과의 상담을 통해 자활근로사업 참여 여부를 결정하면, 이를 해당 지역자활센터 등에 통보하고, 해당 참여자는 지정된 지역자활센터 등을 방문하여 이 기관에 구성되어 있는 자활근로사업단에 참여하거나 도우미형 방식으로 지역자활센터 등 자활사업실시기관이나 복지시설의 보조인력으로 근무할 수 있다.

지역자활센터 등 자활사업 실시기관은 사회복지시설정보시스템에 참여사업단, 참여현황을 입력하여 자활사업 참여자들의 급여를 처리하고, 행복e음으로 추진실적을 전송해야 한다. 또한 시·군·구청장은 해당 월 사업이 종료되면 지체없이 행복e음에 전송된 참여자 명단 및 인건비 지급내역을 자활소득으로 반영해야 하며, 조건불이행자에 대해서는 생계급여 지급을 중단해야 한다.

③ 자활공동체 사업

자활공동체란 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여 조합이나 공동사업자의 형태로 자활사업을 운영하는 업체를 지칭한다. 국가 및 지방자치단체 등 보장기관은 지역자활센터 등 자활사업 실시기관을 통해 조건부 수급자 등이 공동창업의 형식으로 시장에 진입할 수 있도록 지원해야 하며, 이는 국민기초생활보장법 및 보건복지부 자활안내에 규정되어 있다.

보건복지부 자활안내에 규정되어 있는 일정한 성립요건을 모두 갖춘 경우 지역자활센터 등은 일정한 서류를 갖추어 시·군·구청장에게 자활공동체 성립을 신고해야 한다. 신고를 받은 시·군·구청장은 성립요건 등을 충족하는지를 확인하여 지체없이 이를 수리하고 관리해야 한다. 이러한 자활공동체 성립에

조합원 혹은 공동창업자로 참여하는 조건부 수급자는 원칙적으로 고용지원센터의 자활사업에 참여할 수 있는 정도의 근로능력과 의욕을 갖춰야 한다.

일단 자활공동체가 인정되면, 보장기관은 인정된 자활공동체의 조속한 사업 안정을 위해 필요한 지원을 할 수가 있는데, 여기에는 자활기금을 활용한 사업 자금 및 전세점포 임대료 지원, 국·공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실기하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지방자치단체의 조달 구매 시 자활공동체 생산품의 우선 구매 등이 포함된다. 또한 자활공동체가 기초수급자 및 자활근로참여자를 채용할 경우에는 시·군·구에서 채용인원에 대한 자활근로인건비를 6개월 동안 지원해 준다.

자활공동체에 대한 관리와 지원은 기본적으로 시·군·구 등 보장기관이 담당한다. 보장기관은 지원대상 자활공동체로 결정한 날로부터 2년 동안 직접 또는 지역자활센터를 통해 지원할 수 있으나, 참여 수급자의 수급제외 또는 적정한 임금의 지급이 불가능하여 자활공동체 육성이 어렵다고 판단되면 지체없이 지원을 종료해야 한다. 한편, 지역자활센터는 자활공동체의 설립을 도와야 하며, 운영과 판로개척 등 자활공동체 육성도 적극적으로 지원해야 한다.

(3) 보건복지부 자활사업 : 지자체 직영사업

보건복지부에서 관할하는 다양한 자활사업 가운데 시·군·구에 의해 서비스가 전달되는 자활사업들을 살펴보면, 여기에는 자활근로사업 가운데 인턴형 사업과 근로유지형 사업, 시장진입형 사업 중 도우미형 사업, 창업지원사업 등이 포함된다.

① 자활근로사업 : 인턴형 사업, 근로유지형 사업, 도우미형 사업

인턴형 자활근로사업은 일반기업체에서 자활사업대상자가 인턴사원으로 근로를 하면서 기술과 경력을 쌓은 후 취업을 통해 자활을 도모할 수 있도록 하는 취업유도형 자활근로사업을 말한다. 인턴형 자활근로사업은 조건부 수급자

뿐만 아니라 일반수급자, 자활급여특례자 및 차상위계층도 참여할 수 있으며, 시·도가 광역사업의 형태로 추진하거나 시·군·구가 직접 추진할 수 있다. 시·군·구는 관내업체에 대한 수요조사와 참여 희망업체로부터 신청을 받아 수급자의 자활을 유도할 기술습득이 가능한 업체와 6개월 단위의 사업위탁계약을 체결하게 된다. 시·군·구는 참여대상자를 선정한 후, 위탁계약한 업체에 인턴을 의뢰하게 되는데, 해당 업체에서는 매월 참여결과 및 추가급여 지급내역을 근무한 달의 다음 달 10일 전까지 시·군·구로 통보해야 한다. 만약 인턴 참여자가 불성실한 근무 등으로 조건을 불이행하게 되면, 해당 업체는 이 사실을 지체없이 시·군·구에 통보하고, 시·군·구는 생계급여를 중지시키게 된다.

시장진입형 자활근로사업 가운데 도우미형 사업에는 복지도우미가 있는데, 이는 자활근로사업 참여자 가운데 시·도/시·군·구, 읍·면·동 사회복지담당 공무원의 업무수행을 보조 및 지원하기 위해 배치된 참여자를 말한다. 복지도우미로 선발·배치된 자는 담당공무원의 지휘를 받아 업무를 보조해야 하며, 선발 및 배치인원은 복지대상자 규모를 고려하여 시·군·구청장이 결정한다. 따라서 복지도우미의 출퇴근 및 근무실태는 담당공무원이 기록·관리해야 하며, 무단결근 등 근로를 게을리할 경우에는 복지도우미 선발·배치를 취소하고 다른 자활사업에 참여토록 조치해야 한다.

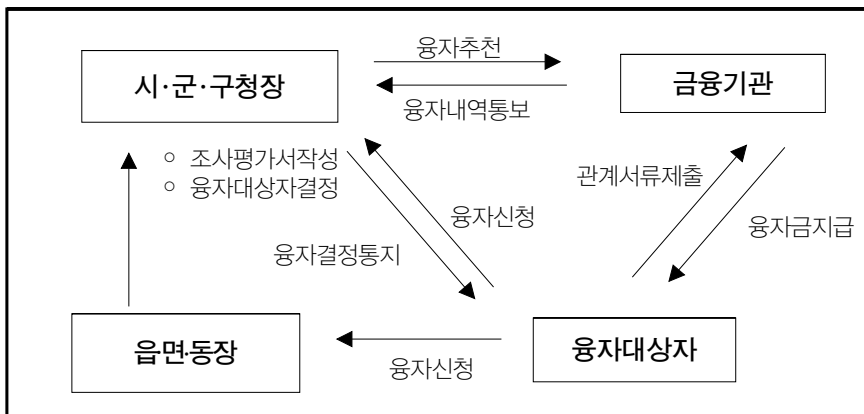
근로유지형 자활근로사업은 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 사업을 말한다. 대체로 연령이나 건강상태, 학력 등을 감안하여 노동강도가 낮은 사업에의 참여가 필요한 자, 간병·양육·보호 등 가구여건상 관내 사업참여가 필요한 자 등을 대상으로 이뤄진다. 이 사업은 지방자치단체가 직접 시행하는 것이 원칙이지만, 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우, 지역자활센터 등 민간에서 수행 가능하다.

② 창업지원사업

창업지원사업은 수급자 등 저소득층의 자활을 위한 사업의 창업 및 운영에 필요한 자금을 장기저리로 대여하여 주는 생업자금융자사업과 자활지원사업의 원활한 추진을 위한 재원으로 활용하기 위해 지방자치단체에서 조성·운영하는 자활기금운용사업으로 구분된다.

생업자금융자는 국민기초생활보장법상의 수급자 및 저소득층 가운데 일정한 소득 및 재산기준을 충족하는 자로서 자활의지가 있고 사업전망·기술·경영능력 등 사업계획의 타당성이 인정되어 시·군·구청장이 융자대상자로 결정한 자에게 제공된다. 생업자금융자금은 서울과 광역시는 국민은행이, 도는 농협중앙회에서 위탁을 받아 취급되는데, 다음과 같은 절차를 거쳐 운영된다.

먼저 생업자금을 융자받고자 하는 자는 복지대상자 자금대여 신청서에 사업계획서를 첨부하고 소득·재산 신고서를 작성하여 거주지의 읍·면·동장에게 신청하면, 신청서를 받은 읍·면·동장이 자활의지와 사업계획의 타당성 및 융자금의 상환능력을 검토한 조사서를 작성하여 신청서류와 함께 시·군·구 담당과로 송부한다. 광역단체장과 기초단체장은 소득·재산조사 및 사업계획서와 읍·면·동 조사서를 심사·평가한 후 생업자금대여 여부를 결정한다. 생업자금 대여 결정통보를 받은 신청인은 융자에 필요한 서류를 구비하여 위탁금융



〈그림 3-1〉 생업자금 융자 절차

기관에 제출하면, 해당 금융기관은 당해 시·군·구청장에게 최종 용자여부 및 용자내역을 즉시 통보해야 한다.

일단 용자가 이뤄지게 되면, 시·군·구청장 혹은 읍·면·동장은 대여받은 자에 대해서 정기적으로 사업계획 추진상황을 확인하고 지도·점검을 실시해야 한다. 생업자금을 용자받은 조건부 수급자의 경우에는 조건이행여부를 지역 자활센터 등의 장이 시·군·구(읍·면·동)장에게 통지한 내용으로 확인하거나, 읍·면·동 사회복지담당공무원이 직접 확인해야 한다. 만약 조건불이행으로 판단될 경우에는 생계급여 중지 등의 조치를 취해야 하며, 정당한 사유없이 시정요구를 이행하지 않을 때에는 생업자금을 회수할 수 있다.

자활기금은 시·도나 시·군·구에 설치될 수 있는 기금으로 지방자치단체 또는 지방자치단체 외의 자로부터의 출연금, 혹은 다른 기금으로부터의 출연금 등으로 조성되며, 이 기금을 설치·운영하기 위해서는 관련 조례를 제·개정하여 법적 근거를 마련해야 한다. 시·군·구청장은 매년 1월말까지 자활기금 운용·관리 실적을 보건복지부에 보고해야 한다.

자활기금은 자활사업수행을 위한 재원이나, 자활공동체 사업자금의 이차보전, 전세점포임대자금 지원, 자활공동체 사업자금대여 등의 용도로 사용할 수 있다.

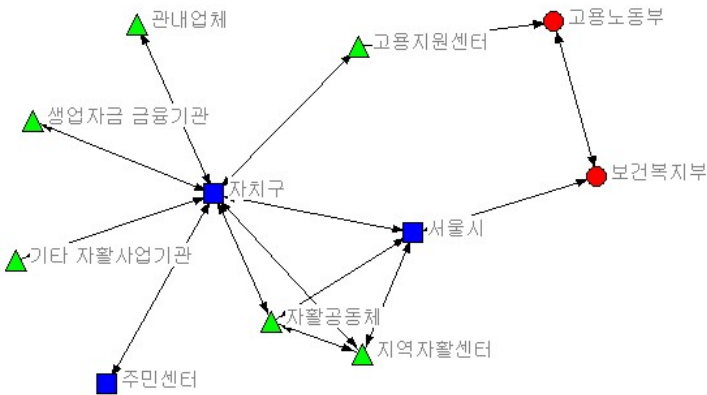
2. 강남·광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크

앞서 살펴본 공식적 지역 자활거버넌스 체계를 종합해보면, 보건복지부가 자활정책과 자활사업을 총괄관리하고, 노동부는 종합취업지원계획을 수립·관리하는 역할을 담당하고 있어 자활서비스를 직접 전달하는 데에는 별다른 관여를 하고 있지 않은 것을 알 수 있다.

자활서비스의 전달이나 자활사업의 수행에 있어서는 보건복지부나 고용노동부보다 시·도 및 시·군·구가 더 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 그 중에서

도시·군·구가 사실상 거의 모든 자활서비스 전달과 자활사업 시행에 직·간접적으로 관여하는 핵심적인 기관으로 규정되어 있다. 이렇듯 시·군·구가 자활서비스 전달체계에서 가장 핵심적인 기관이 되는 이유는 시·군·구가 수급 신청자에 대한 조사와 급여 실시여부 및 내용을 결정하고, 대상자들에 대한 자활지원계획을 수립하여 개별 자활서비스 및 자활사업 시행기관으로의 배치 및 조건이행여부 등에 대한 관리·감독의 기능을 모두 담당하고 있기 때문이다.

자활사업에서 이러한 공식적 지역 거버넌스체계를 시각화하는 데 유용한 방법이 전달체계 구성 행위자들 간에 네트워크를 그림으로 나타내는 소시오그램이다. 앞서 정리한 국민기초생활보장법령과 보건복지부 지침에 따라 자활서비스 전달체계, 즉 자활거버넌스 체계를 소시오그램으로 나타내면 아래와 같다.



〈그림 3-2〉 서울의 공식적 자활거버넌스 네트워크 모형

위의 소시오그램은 서울시를 기준으로 작성된 것인데, 이를 보면 자치구가 가장 많은 기관들과 연결되어 있는 것을 알 수 있다. 반면에 보건복지부와 고용노동부는 각각 서울시와 고용지원센터를 통해서만 자활서비스 전달체계에 연결되어 있는 것을 알 수 있다. 자치구 외에 자활서비스 전달에 있어 상대적으로 많은 연계를 맺고 있는 기관으로는 서울시와 지역자활센터, 자활공동체 정도를

들 수 있다. 이러한 결과는 서울시가 자활기금을 통해 자활공동체와 지역자활센터를 지원할 수 있다는 점과 지역자활센터에서 자활공동체를 성립시키고 지원하는 업무를 담당하고 있다는 점이 반영되었기 때문이다.

자활사업 규정만을 토대로 자활사업 전달체계를 네트워크로 시각화한 결과를 보면, 자활서비스 전달과 자활사업의 관리에 있어서 자치구에 상당한 업무량이 부과되고 있을 것으로 예상된다. 특히 자치구에서 자활사업을 담당하는 조직이 충분한 인력과 자원을 확보하지 못했다면, 자활사업 담당부서나 담당공무원은 상당한 업무부담을 경험하고 있을 가능성이 높다.

제4장 강남 · 광진구의 지역 자활거버넌스 실태

제1절 강남 · 광진구의 공식적 지역 자활거버넌스 실태

제2절 강남 · 광진구의 지역 자활거버넌스 실태

제3절 강남 · 광진구의 지역 거버넌스 활동내용

제 4 장

강남·광진구의 지역 자활거버넌스 실태

제1절 강남·광진구의 공식적 지역 자활거버넌스 실태

1. 강남·광진구의 공식적 지역 자활거버넌스 경계

강남구와 광진구를 대상으로 조사한 자료를 토대로 두 지역에서의 공식적 자활서비스 전달체계가 현행 자활관련 규정에 근거한 서울의 공식적 자활서비스 전달체계와 어떤 점에서 차이가 나는지를 거버넌스 활동의 내용에 따라 분석하기 위해서는 먼저 두 지역에서의 공식적 지역 자활거버넌스 경계를 확정해야 한다. 여기에서 말하는 지역 자활거버넌스 경계란 해당 자치구에서 벌어지는 자활서비스 전달관련 공식적 거버넌스 활동에 참여하는 행위자들의 집합을 말한다. 이러한 경계는 네트워크 분석을 하는 데 필수적인 분석대상 모집단의 경계를 의미한다.

강남구와 광진구에서 이뤄지는 공식적 지역 자활거버넌스 경계를 확인하는데 사용한 자료는 두 자치구에서 2010년 작성한 지역자활지원계획이다. 이 계획은 각 자치구에서 자활서비스를 제공하는 데 활용한 지역의 기관과 조직을 소개하고 있다.

먼저 두 자치구는 공통적으로 복지부와 노동부, 그리고 서울시를 해당 지역

에서의 자활거버넌스 참여 행위자로 포함하게 된다. 그 외 참여자들은 두 자치구에서 작성한 지역자활계획을 통해 파악한다. 먼저 강남구의 경우 자활근로사업 가운데 사회적일자리형 사업은 지역자활센터를 통해 수행하고 있고, 시장진입형 사업은 지역자활센터와 강남종합사회복지관을 통해서 수행하고 있다. 또한 노동부 자활사업에 15명의 주민을 참여시켰고, 근로유지형 자활근로사업과 차상위 근로유지 자활사업을 구청과 주민센터를 통해 실시하고 있다. 그리고 사회적응프로그램인 디딤돌사업에도 1명의 주민을 참여시키고 있으며, 자활공동체도 2개를 운영 중이다. 따라서 강남구의 공식적 자활거버넌스 참여자들은 보건복지부와 노동부, 서울시와 강남구, 강남구 소속 22개 주민센터, 강남지역 자활센터, 강남종합사회복지관, 서울강남고용센터, 2개의 자활공동체, 그리고 디딤돌사업 수행기관인 강남건강가정지원센터 등 총 32개 기관으로 한정지을 수 있다. 이 가운데 자활공동체는 사실상 지역자활센터를 통해 관리되고 있기 때문에 지역자활센터로 통합하여 분석하기로 한다. 따라서 강남구의 공식적 자활거버넌스 참여자는 30개 기관이 된다.

한편, 광진구는 자활근로사업을 지역자활센터만을 통해서 수행하고 있고, 근로유지형 자활근로사업을 자체적으로 수행하고 있으며, 노동부 자활사업에 21명, 디딤돌사업 등 사회적응프로그램에 2명, 창업지원 사업 등에 2명의 주민을 참여시키고 있다. 따라서 광진구의 공식적 자활거버넌스 참여자들은 보건복지부와 노동부, 서울시와 광진구, 광진구 소속 15개 주민센터, 광진지역자활센터, 서울동부고용센터, 6개의 자활공동체, 그리고 디딤돌사업 수행기관인 광진구 정신보건센터와 중랑한울지역정신건강센터 등 총 29개 기관으로 한정지을 수 있다. 이 가운데 자활공동체는 사실상 지역자활센터를 통해 관리되고 있기 때문에 강남구의 경우와 마찬가지로 지역자활센터로 통합하여 분석하기로 한다. 따라서 광진구의 공식적 자활거버넌스 참여자는 23개 기관이 된다.

〈표 4-1〉 공식적 자활거버넌스 참여자 현황(강남·광진구)

	강남구	광진구
중앙정부	보건복지부, 고용노동부	보건복지부, 고용노동부
지방정부	서울시, 강남구, 주민센터(22)	서울시, 광진구, 주민센터(15)
자활사업 수행기관	서울강남고용센터	서울동부고용센터
	강남지역자활센터	광진지역자활센터
	강남종합사회복지관	광진구 정신보건센터
	강남건강가정지원센터	중랑한울지역정신건강센터

2. 강남·광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 개관

이 연구에서는 강남구와 광진구에 형성되어 활동 중인 자활거버넌스 네트워크를 활동 내용에 따라 업무교류 네트워크, 정보교환 네트워크, 지원 네트워크, 거래네트워크, 공동사업 네트워크로 나누어 파악하고자 한다. 네트워크별로 그 중심성에 대한 분석을 하기에 앞서 강남과 광진구, 두 지역의 자활거버넌스 네트워크들의 전반적 특성을 살펴보기로 한다.

1) 강남구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징

강남구의 공식업무교류 및 정보교환 활동 거버넌스 참여자는 총 30개 기관이다. 조사결과 이들 30개 기관 모두 업무교류와 정보교환 활동에서 최소한 1개 기관 이상과 연결되어 있는 것으로 나타났다.

업무교류의 경우, 30개 기관 사이에 존재하는 모든 연결관계의 수는 232개로 조사되었으며, 이는 평균적으로 한 개 기관이 약 7.7개의 다른 기관들과 자활사업을 위해 공문서 등을 주고받았다는 것을 의미한다. 한편, 네트워크 밀도는 0~1 사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 네트워크 행위자 사이의 관계가 긴밀하게 형성되어 있다는 것을 나타내게 되는데, 강남구의 공식적 자활업무교류 네트워크의 밀도는 0.267로 계산되어 공식적 자활업무교류에 참여하고 있는 행

위자들 사이의 연계가 그다지 활발하지 않은 것을 알 수 있다. 또한 네트워크 내에 하나의 중심 행위자가 존재하여, 모든 다른 행위자들과 연계를 맺고 있는 가상적 상황과 비교하여 분석대상 네트워크의 전반적 집중화 정도(centralization)를 나타내는 값은 74.9%로 분석되었다. 이는 강남구의 공식적 자활업무 교류 네트워크가 구청과 고용센터 및 지역자활센터 등 특정한 몇몇 기관을 중심으로 형성되어 있는 반면, 그 외의 기관들 사이에는 별로 연계되어 있지 못하다는 것을 말해준다.

다음으로 정보교환의 경우, 30개 기관 사이에 존재하는 모든 연결관계의 수는 300개로, 한 개의 자활사업 수행기관이 평균 10개의 다른 수행기관들과 자활서비스 전달과 관련된 정보를 교환한 것으로 나타났다. 이는 업무교류 네트워크의 경우보다 관계의 수로는 70여개 정도, 참여기관당 평균 연결빈도로는 약 2개 정도 많은 연결활동이 있었음을 의미한다. 이에 따라 정보교환 네트워크 밀도는 업무교류 네트워크의 경우보다 높은 0.345를 나타내고 있다. 반면에 집중화 정도는 55.4%로 업무교류의 경우보다 상당히 낮은 결과를 보이고 있다.

네트워크 밀도와 집중화 정도를 종합해보면, 업무교류 네트워크에 비해 정보교환 네트워크의 참여기관들 사이에서 보다 활발한 교류가 일어나고 있으며, 그러한 교류가 특정한 기관을 중심으로 이뤄지기보다 자활사업 수행기관들 사이에 폭넓게 이뤄지고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 강남구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징(업무, 정보)

	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
업무교류 네트워크	30	232	7.7	0.267	74.9%	0
정보교환 네트워크	30	300	10.0	0.345	55.4%	0

강남구의 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 인력이나 물자, 예산 이외의 자금, 자활사업 참여자의 파견 및 기타 시설 및 장비 지원활동을 내용으로 하는

지원네트워크의 경우, 고용노동부를 제외한 29개 기관들 사이에서 최소한 한번 이상은 인력이나 물자의 지원이 이뤄진 것으로 조사되었다. 29개 기관들 사이에 이뤄진 인력이나 물자지원의 관계는 총 98개로, 한 개 기관이 평균 3.27개의 기관들과 인력·물자를 지원하였거나 지원받은 것으로 나타났다. 지원활동의 빈도가 업무교류나 정보교환에 비해 현저히 낮아졌기 때문에 거버넌스 참여 기관들 사이의 교류강도를 나타내는 밀도 역시 낮아졌을 것으로 예상할 수 있는데, 실제 밀도 값이 0.056으로 조사되었다. 또한 그러한 지원활동이 특정한 기관을 중심으로 이뤄졌는지를 나타내는 집중화 정도는 69.2%를 보이고 있어, 강남구 전반적으로는 지원활동이 그다지 활발하지 않으며, 대부분의 지원활동이 특정한 참여기관을 중심으로 이뤄지고 있음을 알 수 있다.

네 번째로 거래네트워크를 살펴보면, 일단 네트워크 참여기관이 4개에 불과하여 극히 일부 자활사업기관들 사이에서만 거래가 이뤄지고 있음을 알 수 있다. 또한 이들 참여기관 사이의 거래빈도 역시 그 연결합이 6에 불과할 정도로 매우 저조하며, 평균 거래관계도 0.2개에 그친 것으로 나타났다. 아울러 집중화 정도 역시 6.7%에 불과한 것으로 나타났는데, 이는 거래가 특정 자활수행기관에 집중되어 있지 않다는 것을 의미하기보다 거래 자체가 별로 이뤄지지 않고 있다는 것을 의미하는 것으로 해석해야 한다.

〈표 4-3〉 강남구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징(지원, 거래)

	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
지원 네트워크	29	98	3.27	0.056	69.2%	1
거래네트워크	4	6	0.2	0.007	6.7%	26

마지막으로 강남구의 공식 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 2010년에 이뤄진 공동사업은 강남구청에서 개최한 알뜰장터에 지역자활센터가 함께 참여하여 자활근로사업단에서 생산한 물건들을 전시·판매한 것이 유일한 것으로 조사되었다.

2) 광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징

광진구의 공식업무교류 및 정보교환 활동 거버넌스 참여자는 총 23개 기관이다. 광진구 역시 23개 기관 모두가 업무교류와 정보교환 활동에서 최소한 1개 이상의 지역 자활사업 수행기관과 연결되어 있는 것으로 나타났다.

업무교류의 경우, 23개 기관 사이에 존재하는 모든 연결관계의 수는 140개로 조사되어 평균적으로 한 개 기관이 약 6.1개의 다른 기관들과 자활사업을 위해 공문서 등을 주고받은 것으로 나타났다. 이는 강남구의 경우와 비교하면 타 기관과의 업무교류가 평균 1.5개 정도 적은 것으로 광진구가 약간 덜 활발히 업무교류를 한 것으로 해석할 수 있다. 반면에 광진구의 공식적 자활업무교류 네트워크의 밀도는 0.28로 계산되어 강남구의 경우보다 조금 높는데, 이는 광진구 자활거버넌스 참여기관들의 업무교류 활동 참여비율이 강남구의 경우보다 더 높다는 것을 의미한다. 하지만 광진구 역시 그 밀도 값이 크지 않아, 공식 자활 업무교류에 참여하고 있는 행위자들 사이의 연계가 그다지 활발하지 않다고 말할 수 있다. 또한 네트워크의 전반적 집중화 정도는 69.26%로 비교적 낮은 수치를 보여주고 있다. 이는 광진구의 공식적 자활업무교류 네트워크가 구청과 주민센터 등 특정한 몇몇 기관을 중심으로 형성되어 있지만, 상대적으로 강남구보다 여타 기관들 사이의 연계도 발달되어 있다는 것을 말해준다.

다음으로 정보교환의 경우, 23개 기관 사이에 존재하는 모든 연결관계의 수는 174개로, 한 개의 자활사업 수행기관이 평균 약 7.6개의 다른 수행기관들과 자활서비스 전달과 관련된 정보를 교환한 것으로 나타났다. 이는 업무교류 네트워크의 경우보다 관계의 수로는 34개, 참여기관당 평균 연결빈도로는 약 1.5개 정도 많은 연결활동이 있었음을 의미한다. 이에 따라 정보교환 네트워크 밀도는 업무교류 네트워크의 경우보다 높은 0.344을 나타내고 있다. 반면에 집중화 정도는 56.9%로 업무교류의 경우보다 상당히 낮은 결과를 보이고 있다.

네트워크 밀도와 집중화 정도를 종합해보면, 강남구의 경우와 마찬가지로 광진구도 업무교류 네트워크에 비해 정보교환 네트워크의 참여기관들 사이에서

보다 활발한 교류가 일어나고 있으며, 그러한 교류가 특정한 기관을 중심으로 이뤄지기보다 자활사업 수행기관들 사이에 폭넓게 이뤄지고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징(업무, 정보)

	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
업무교류 네트워크	23	140	6,1	0,28	69,3%	0
정보교환 네트워크	23	174	7,6	0,34	56,9%	0

광진구의 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 인력이나 물자, 예산 이외의 자금, 자활사업 참여자의 파견 및 기타 시설 및 장비 지원활동을 내용으로 하는 지원네트워크의 경우, 서울시와 보건복지부가 제외된 21개 기관들 사이에서만 한 번 이상의 인력이나 물자의 지원이 이뤄진 것으로 조사되었다. 21개 기관들 사이에서 이뤄진 인력이나 물자지원의 관계는 총 54개로, 한 개 기관이 평균 2.35개의 기관들과 인력이나 물자를 지원하였거나 지원받은 것으로 나타났다. 강남구의 경우와 마찬가지로 광진구도 지원활동의 빈도가 업무교류나 정보교환에 비해 현저히 낮아졌기 때문에 거버넌스 참여기관들 사이의 교류강도를 나타내는 밀도 역시 낮아졌을 것으로 예상할 수 있는데, 실제 밀도 값이 0.055로 조사되었다. 하지만 그러한 지원활동이 특정한 기관을 중심으로 이뤄졌는지를 나타내는 집중화 정도는 72.9%를 보이고 있어, 지원활동 자체는 광진구 전반적으로는 그다지 활발하지 않으며, 지원활동 대부분이 특정한 참여기관을 중심으로 이뤄지고 있음을 알 수 있다.

네 번째로 거래네트워크를 살펴보면, 광진구는 강남구와 달리 네트워크 참여기관이 17개에 달하여 공식 자활거버넌스 참여기관의 74% 이상이 자활사업 관련 거래에 참여한 것으로 나타났다. 광진구 자활 거버넌스 참여기관 가운데 거래가 없었던 기관은 서울시, 보건복지부, 노동부, 정신보건센터, 고용센터, 중앙

한울지역정신건강센터 등으로 조사되었다. 하지만 이들 참여기관 사이의 거래 빈도는 높지 않았는데, 연결합은 34이고, 평균 거래관계도 1.48개에 불과한 것으로 나타났으며 밀도 역시 0.067 정도로 매우 적었다. 한편, 집중화 정도는 72.3%로 상당히 높은 것으로 나타났는데, 이는 광진구에서 자활사업 관련 거래가 특정 자활수행기관에 집중되어 있다는 것을 의미한다.

〈표 4-5〉 광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 특징(지원, 거래)

	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
지원 네트워크	21	54	2.35	0.055	72.9%	2
거래네트워크	17	34	1.48	0.067	72.3%	6

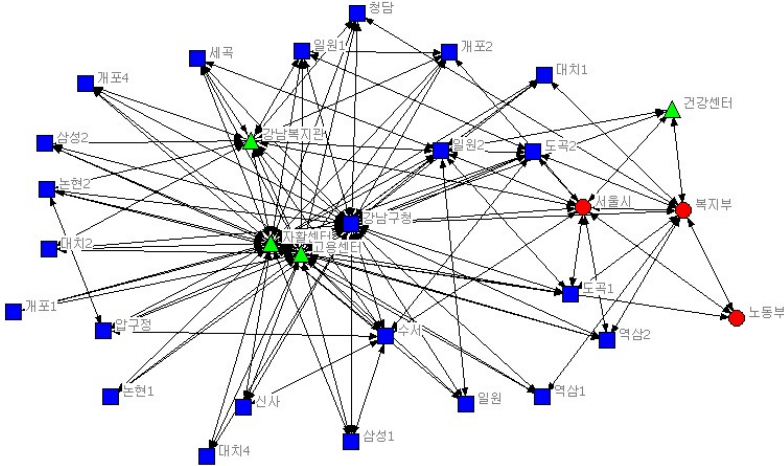
한편, 광진구의 공식 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 2010년에 이뤄진 공동사업은 없는 것으로 조사되었다.

3. 강남·광진구의 공식적 자활거버넌스 네트워크 중심성 분석

앞서 살펴본 강남·광진구 두 지역의 공식적 자활거버넌스 네트워크 개관을 전제로, 활동별 네트워크의 구조를 그 중심성을 기준으로 분석해보고자 한다. 네트워크 중심성을 나타내는 지표는 다양한데, 그 가운데 이 연구에서는 연결 중심성과 근접중심성, 그리고 사이중심성 지표를 사용한다. 이 세 가지 지표에서 공통적으로 높은 수치를 보이는 자활사업 수행기관이 해당 네트워크의 중심 행위자로 간주하게 된다. 네트워크 중심 행위자를 파악한 다음에는 파악된 중심 행위자가 배제될 경우, 해당 네트워크 구조에 어떤 변화가 발생하는지를 소시오그램을 통해 확인하여 그 영향력을 살펴보기로 한다.

1) 업무교류 네트워크

먼저 강남구의 공식 자활거버넌스 가운데 업무교류 네트워크를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다. 이 소시오그램을 보면, 앞서 개괄적 분석에서 지적한 바와 같이 전체적으로 네트워크가 별로 촘촘하게 형성되어 있지 않다는 것을 알 수 있다. 그나마 네트워크의 대부분이 강남구청과 지역자활센터 및 고용센터 등과 형성되어 있고, 그 나머지 자활기관들 사이에서는 그다지 많은 업무교류가 이뤄지지 않고 있어 중심부가 비교적 뚜렷하게 드러나고 있다는 특징을 보이고 있다.



〈그림 4-1〉 강남구의 공식 업무교류 네트워크

이제 강남구의 공식 업무교류 네트워크의 중심성 지표를 통해 보다 정확한 네트워크 중심기관을 찾아보기로 한다. 첫 번째로 단순히 각 자활사업 기관이 얼마나 많은 관련 기관들과 업무교류를 하였는지를 해당 네트워크 참여자의 수를 고려한 상대적 수치로 나타난 연결중심성의 값을 살펴보기로 한다. 연결중심성 차원에서는 보다 많은 행위자들과 연결관계를 맺고 있는 행위자가 네트워

크 중심을 차지하고 있는 것으로 보게 된다. UCINET 6.0을 이용하여 분석한 결과, 강남구는 강남구청과 고용센터, 그리고 지역자활센터 순으로 연결중심성이 높은 것으로 나타났다. 강남구청은 고용노동부와 자신을 제외한 28개 공식 자활거버넌스 기관들과 모두 업무교류를 한 것으로 나타났고, 지역자활센터와 고용센터는 24개 기관들과 업무교류를 한 것으로 조사되었다. 한편, 자활거버넌스 참여기관들 사이의 네트워크 조사는 응답자의 판단에 많은 부분 의존하고 있기 때문에 쌍방의 응답을 함께 고려하는 것도 필요할 수 있다. 이럴 경우 일종의 관계 강도를 반영한 분석이 되는데, 강남구의 공식 업무교류 네트워크의 경우에는 연결중심성 분석결과에 있어 단순분석과 차이가 나지 않았다.

두 번째로 근접중심성을 살펴보기로 한다. 근접중심성은 한 행위자가 네트워크의 다른 행위자들과 얼마나 짧은 단계를 거쳐 연결될 수 있는지를 나타내는 지표로, 네트워크 행위자들과 빨리 연결될 수 있을수록 네트워크의 중심을 차지하고 있는 것으로 보게 된다. 근접중심성의 경우에도 단순히 연결될 수 있는 모든 최단 경로의 단계수를 합한 지표 대신, 네트워크의 행위자 수(규모)를 감안하여 상대적인 값으로 환산한 지표를 사용하였다. 분석결과 강남구의 공식적 업무교류 네트워크의 근접중심성이 가장 높은 기관은 강남구청인 것으로 나타났고, 그 뒤를 이어 고용센터와 지역자활센터가 높은 수치를 보였다.

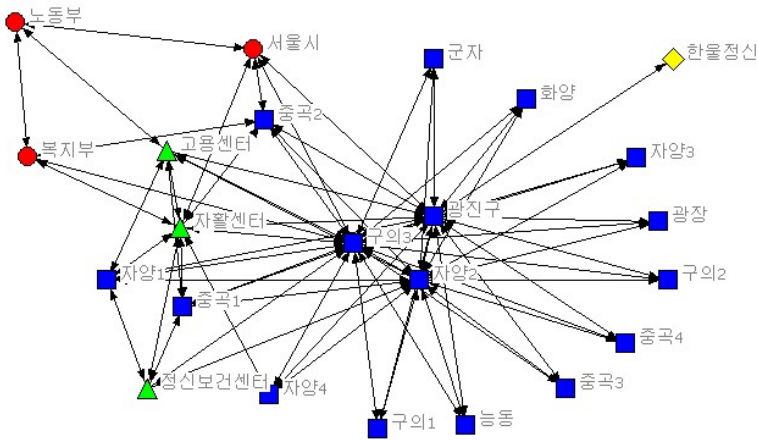
세 번째로 사이중심성을 살펴보기로 한다. 사이중심성은 서로 교류가 없는 두 행위자들을 서로 연결시켜 줄 수 있는 위치를 얼마나 많이 차지하고 있는지를 보여주는 지표이다. 강남구의 공식 업무교류 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 강남구청이었다. 사이중심성의 경우에도 구청 다음으로 높은 값을 보인 기관들은 고용센터와 지역자활센터인 것으로 분석되었다.

이들 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 갖은 기관은 강남구청이었다. 따라서 전체적으로 고려하면, 강남구의 공식 업무교류 네트워크의 중심기관은 강남구청이라 말할 수 있으며, 그 외에 지역자활센터와 고용센터도 상당한 중심적 역할을 하고 있다고 말할 수 있다.

〈표 4-6〉 강남구 자활거버넌스 중 공식 업무교류 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	강남구청	87.9	강남구청	96.7	강남구청	26.8
	2	자활센터	56.9	고용센터	87.9	고용센터	21.6
	3	고용센터		자활센터	82.9	자활센터	17.0
평균			18.4		59.0		2.6

다음으로 광진구의 공식 자활거버넌스 가운데 업무교류 네트워크를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다. 이 소시오그램을 보면, 앞서 개괄적 분석에서 지적한 바와 같이 전체적으로 네트워크가 상당히 성기게 형성되어 있다는 것을 알 수 있다. 또한 연결이 집중되어 있는 기관들도 강남구의 경우보다는 그 집중 정도가 다소 약하지만, 눈에 두드러지는 반면, 그 나머지 자활기관들 사이에서는 그다지 많은 업무교류가 이뤄지지 않고 있다는 사실을 알 수 있다.



〈그림 4-2〉 광진구의 공식 업무교류 네트워크

이제 다양한 중심성 지표를 통해 보다 정확하게 광진구의 공식 업무교류 네트워크의 중심기관을 찾아보기로 한다. 첫 번째로 단순히 각 자활사업 기관이

얼마나 많은 관련 기관들과 업무교류를 하였는지를 해당 네트워크 참여자의 수를 고려한 상대적 수치로 나타낸 연결중심성의 값을 살펴보기로 한다. UCINET 6.0을 이용하여 분석한 결과, 광진구에서는 구의3동 주민센터와 광진구청, 그리고 자양2동 주민센터의 연결중심성이 높은 것으로 나타났다. 구의3동 주민센터는 20개의 기관들과 업무를 교류하였고, 광진구청은 19개 기관들과 업무를 교류한 것으로 조사되었다. 하지만 응답의 주관성을 고려하여 관계의 강도를 응답의 중복성을 통해 반영하여 분석한 결과에서는 광진구청이 구의3동 주민센터와 상당한 격차로 가장 높은 연결중심성을 갖는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 구의3동 주민센터의 경우 담당자는 많은 기관들과 업무를 교류한 것으로 생각하고 있으나, 상대기관은 다르게 생각하는 경우가 종종 있다는 것을 보여준다. 이 연구에서는 응답의 주관성을 고려한 분석결과를 보다 신뢰성 있는 결과로 보고자 한다.

두 번째로 근접중심성을 살펴보기로 한다. 분석결과 광진구의 공식 업무교류 네트워크의 근접중심성이 가장 높은 기관은 구의3동 주민센터인 것으로 나타났다. 이어 광진구청과 자양2동 주민센터가 높은 근접중심성을 보였다. 한편, 사이중심성의 경우에는 다소 다른 결과를 보여주고 있다. 광진구 공식 업무교류 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 광진구청인 것으로 분석되었다. 구의3동 주민센터가 별 차이 없이 그 뒤를 따르고, 상당한 격차를 두고 자양2동 주민센터가 높은 사이중심성 값을 보이고 있다.

광진구의 경우, 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 가진 기관은 존재하지 않았다. 강남구의 경우와 달리, 광진구청과 구의3동은 모두 별다른 격차 없이 세 가지 중심성 지표에서 1위와 2위를 차지하고 있었고, 근접중심성과 사이중심성의 경우 그 값도 근소한 차이를 보이고 있었다. 따라서 전체적으로 고려하면, 광진구의 공식 업무교류 네트워크의 중심기관은 광진구청과 구의3동 주민센터, 두 기관이라고 말할 수 있다.

〈표 4-7〉 광진구 자활거버넌스 중 공식 업무교류 네트워크 중심성

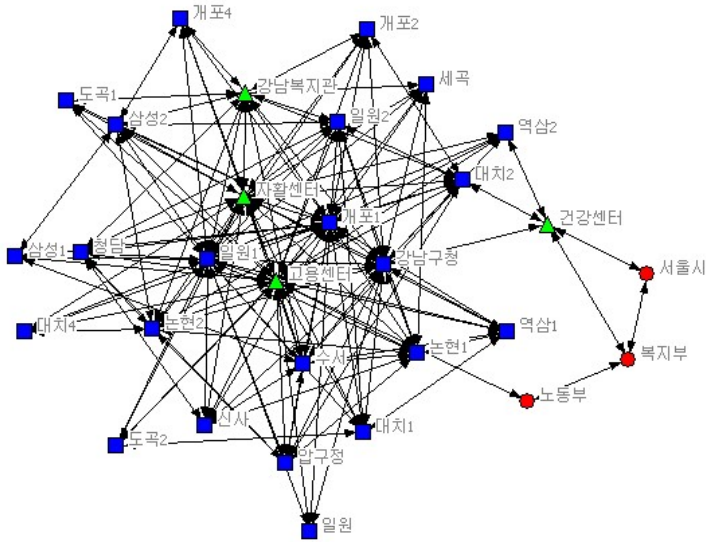
		연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
순위	1	광진구청	77.3	구의3동	91.7	광진구청	27.6
	2	구의3동	50.0	광진구청	88.0	구의3동	
	3	자양2동	43.2	자양2동	81.5	자양2동	15.8
평균			17.0		58.1		3.7

강남구와 광진구, 두 지역의 공식 업무교류 네트워크의 중심성을 분석한 결과는 모두 현재의 자활사업 규정에 따른 네트워크 모형에서 나타난 바와 동일하게 각 지역의 구청이 중심적인 행위자로 자리 잡고 있다는 것을 보여준다. 동시에 강남구의 경우에는 고용센터와 지역자활센터가, 광진구의 경우에는 구의 3동 주민센터가 구청 못지않은 중심적인 행위자로 분석되었다는 점에서 차이가 있다.

2) 정보교환 네트워크

강남구의 공식 자활거버넌스 가운데 정보교환 네트워크를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다. 이 소시오그램을 보면, 지역 내에 위치하고 있는 자활사업 기관들 사이에는 정보교류가 활발하게 진행되고 있으나, 지역을 벗어나 존재하는 서울시나 복지부, 노동부 등과는 정보교류가 거의 이뤄지지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 한편, 강남구 내 네트워크의 경우 대부분이 강남구청과 지역자활센터 및 고용센터 및 일원1동 주민센터 등과 형성되어 있고, 그 나머지 자활기관들 사이에서는 그다지 많은 정보교류가 이뤄지지 않고 있어 중심부가 비교적 뚜렷하게 드러나고 있다는 특징을 보이고 있다.

이제 중심성 지표를 통해 강남구의 공식 정보교환 네트워크의 중심기관을 보다 정확히 찾아보기로 한다. 먼저 일방의 응답만을 고려한 연결중심성 분석결과를 보면, 강남구에서는 일원1동 주민센터와 고용센터, 개포1동 주민센터가



〈그림 4-3〉 강남구의 공식 정보교환 네트워크

모두 25개 기관과 정보교환을 한 것으로 응답하여 연결중심성이 높은 것으로 나타났다. 그러나 쌍방의 응답을 가중치로 삼은 분석에서는 고용센터가 보다 높은 연결중심성 값을 보였다. 지역자활센터의 경우에도 단순분석에서는 22개 기관과 정보교환을 하여 4위에 그쳤지만, 가중치를 반영한 분석에서는 3위로 한 단계 상승하였다.

두 번째로 근접중심성을 살펴보기로 한다. 분석결과, 강남구의 공식 정보교환 네트워크의 근접중심성이 가장 높은 기관은 고용센터인 것으로 나타났다. 이어 일원1동과 개포1동 주민센터가 동일한 근접중심성 값을 보였고, 지역자활센터와 강남구청이 그 뒤를 이어 높은 근접중심성 수치를 보였다. 이러한 결과는 이 기관들이 다른 기관들과 정보를 교환할 때, 관련된 여타의 기관들을 통해서 접촉하기보다 스스로가 직접 정보를 교환하였다는 것을 의미한다.

세 번째로 사이중심성을 살펴보기로 한다. 강남구 공식 정보교환 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 고용센터인 것으로 나타났다. 이러

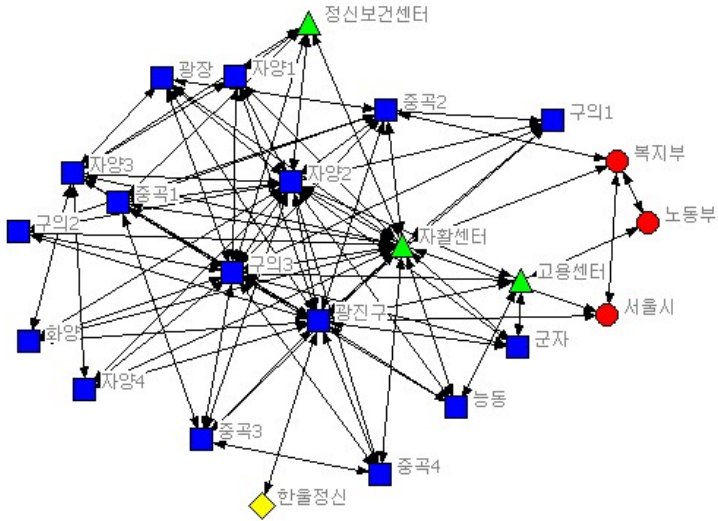
한 결과는 강남구 지역 내의 자활수행기관들과 지역 밖의 기관들 사이의 정보 교환이 없는 상황에서 고용센터는 노동부라는 연계를 통해 두 지역의 기관들과 정보를 교환하고 있기 때문에 발생한 것이다. 마찬가지로 강남건강가정지원센터도 다른 중심성지표에서는 두드러지지 못하였으나, 사이중심성에서는 5위로 부상할 만큼 두드러진 중요성을 보여주고 있다. 강남구청의 경우, 지역 내 자활 기관들과 활발한 정보교환을 하고 있어 사이중심성이 높은 것으로 분석되었다.

이들 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 가진 기관은 고용센터로 나타났다. 따라서 강남구의 공식 정보교환 네트워크의 중심기관은 고용센터라고 말할 수 있으며, 그 외에 일원1동 주민센터와 개포1동 주민센터, 지역자활센터와 강남구청도 상당한 중심적 역할을 하고 있다고 말할 수 있다.

〈표 4-8〉 강남구 자활거버넌스 중 공식 정보교환 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	고용센터	55.2	고용센터	85.3	고용센터	19.4
	2	일원1동	51.7	일원1동	82.9	강남구청	11.4
	3	자활센터	48.3	개포1동		일원1동	10.6
	4	개포1동	46.6	자활센터	76.3	개포1동	
	5	강남구청	34.5	강남구청	74.4	건강센터	9.3
	평균		20.1		58.0		2.8

한편, 강남구에 이어 광진구의 공식 자활거버넌스 가운데 정보교환 네트워크를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다. 이 소시오그램을 보면, 앞서 개괄적 분석에서 지적한 바와 같이 전체적으로 업무교류 네트워크보다 네트워크가 조밀하게 형성되어 있다는 것을 알 수 있다. 또한 연결이 집중되어 있는 기관들도 몇 개가 두드러지는 반면, 그 나머지 자활기관들 사이에도 상당한 정보교환이 이뤄지고 있다는 것을 보여주고 있다.



〈그림 4-4〉 광진구의 공식 정보교환 네트워크

이제 중심성 지표를 통해 광진구의 공식 정보교환 네트워크의 중심기관을 확인해본다. 먼저 단순 연결중심성 분석결과를 보면, 광진구에서는 광진구청과 지역자활센터가 19개 기관과 정보교환을 한 것으로 응답하여 연결중심성이 가장 높은 것으로 나타났다. 이어 구의3동 주민센터와 자양2동 주민센터가 18개 기관과 정보를 교환한 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 쌍방의 응답을 가중치로 삼은 분석에서도 동일하게 나타나고 있다. 다만, 가중치 분석에서는 4개 기관 사이의 차이가 존재하였는데, 연결중심성이 가장 높은 기관은 광진구청으로 분석되었고, 그 뒤를 지역자활센터, 자양2동 주민센터, 구의3동 주민센터 등이 따르고 있었다.

근접중심성의 경우에도 광진구청과 지역자활센터가 가장 핵심적인 위치를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 그리고 구의3동과 자양2동도 높은 근접중심성을 보였다. 이러한 결과는 광진구청과 지역자활센터, 중곡2동 주민센터 등이 광진구 지역 내의 기관들뿐 아니라 서울시나 보건복지부 등과 같이 지역 외의 기관들과도 정보를 교류하고 있기 때문에 발생하게 된 것으로 생각된다.

끝으로 사이중심성을 살펴보기로 한다. 광진구의 공식 정보교환 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 광진구청인 것으로 나타났고, 지역 자활센터가 그 뒤를 잇고 있다. 이러한 결과는 광진구청과 지역자활센터가 서로 정보를 교환하지 않는 광진구의 자활사업 수행기관들 사이에서 정보를 전달해주는 매개자 역할을 하는 것으로 해석할 수도 있고, 두 기관이 서로 간에 정보교환이 없는 자활기관들과 정보를 교환하는 적극적 교류자 역할을 하는 것으로 해석할 수도 있다. 어떤 것이 맞는 것인지는 인터뷰 등을 통해 확인해야 할 것이다.

종합적으로 볼 때, 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 가진 기관은 광진구청으로 나타났다. 따라서 광진구의 공식 정보교환 네트워크의 중심기관은 광진구청이라고 말할 수 있으며, 그 외에 지역자활센터, 구의3동 주민센터와 자양2동 주민센터도 광진구청과 더불어 중심적 위치를 차지하고 있다.

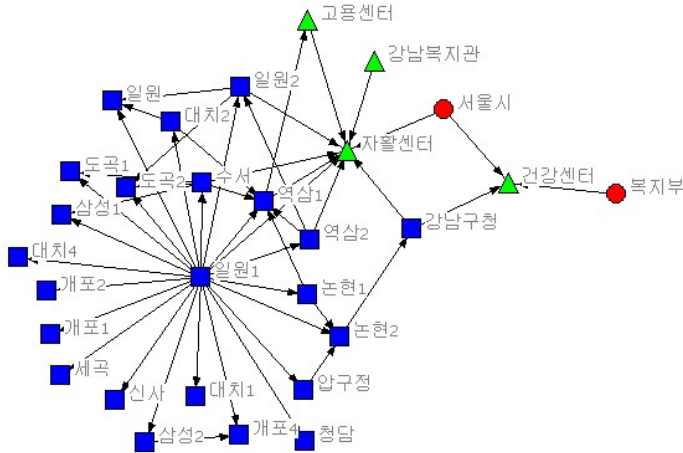
〈표 4-9〉 광진구 자활거버넌스 중 공식 정보교환 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	광진구청	77.3	광진구청	88.0	광진구청	22.3
	2	자활센터	63.6	자활센터	88.0	자활센터	18.6
	3	구의3동	54.5	구의3동	84.6	구의3동	11.4
	4	자양2동	47.7	자양2동			
	평균		23.1		60.6		3.4

강남구와 광진구, 두 지역의 공식 정보교환 네트워크의 중심성을 분석한 결과는 업무교류 네트워크 중심성 분석결과와 다소 차이를 보이고 있다. 강남구의 경우, 정보교환에서는 고용센터가 가장 중심적인 행위자인 것으로 분석되었다. 반면에 광진구는 정보교환에서도 광진구청이 가장 중심적인 행위자로 나타났다. 또한 광진구는 주요한 행위자들이 세 가지 중심성 지표에 대해 유사한 수준을 보여주고 있으나, 강남구는 중심성 지표의 종류에 따라 중심 행위자들이 비교적 다양하게 바뀌는 특징을 보여주고 있다.

3) 지원 네트워크

강남구의 인력·물자 지원네트워크를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다. 이 소시오그램을 보면, 지역 내에 위치하고 있는 자활사업 기관들 사이에서 인력과 물자지원이 활발하게 진행되고 있으나, 지역을 벗어나 존재하는 서울시나 복지부, 노동부로부터는 지원이 거의 이뤄지지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 한편, 강남구 내 네트워크의 경우 대부분이 일원1동 주민센터를 통해 이뤄지고 있으며, 나머지 지원활동은 지역자활센터를 중심으로 이뤄지고 있는 것을 알 수 있다. 그 나머지 자활기관들 사이에서는 그다지 많은 정보교류가 이뤄지지 않고 있어 앞서 개괄적 검토에서 제시된 집중화 정도 69.2% 및 0.056에 불과한 밀도에 부합하는 구조를 확인할 수 있다.



〈그림 4-5〉 강남구의 공식 지원 네트워크

소시오그램 검토에 이어 세 가지 중심성 지표를 통해 강남구의 공식 지원네트워크의 중심기관을 확인해보기로 한다. 먼저 단순 연결중심성 분석결과를 보면, 강남구 지원 네트워크에서는 일원1동 주민센터의 연결중심성이 가장 높은 것으로 나타났다. 일원1동 주민센터는 총 22개 기관과 인력·물자지원을 수행

한 것으로 응답하였는데, 이는 두 번째로 지원활동에 많이 참여한 지역자활센터가 9개 기관과 연계되어 있다는 것과 비교할 때, 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. 반면에 강남구청은 3개 기관과 연결되어 있고, 서울시는 2개 기관, 보건복지부는 1개 기관과 연결되어 있어 전체적으로 지역의 자활사업 수행기관을 지원하는 역할을 맡고 있는 기관들의 참여가 저조한 것으로 나타났다.

근접중심성의 경우에도 일원1동 주민센터가 가장 핵심적인 위치를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 그리고 자활센터가 그 뒤를 이어 높은 근접중심성을 보였다. 하지만 지역 자활서비스 제공에서 각 기관의 역할과 임무를 고려할 때, 주민센터와 자활센터의 지원활동에서의 성격은 다를 수 있는데, 예컨대 일원1동 주민센터는 주로 지원을 하는 입장이고, 지역자활센터는 주로 지원을 받는 입장일 가능성이 높다. 이는 추후에 다시 확인해보고자 한다. 한편 지역자활사업을 지원해야 하는 서울시와 강남구청은 근접중심성에서도 핵심적인 위치에 있지 않았다.

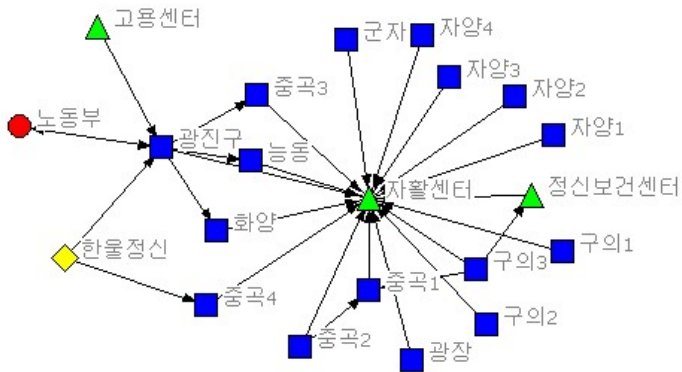
사이중심성의 경우, 그 값이 가장 높은 자활기관은 역삼1동 주민센터와 논현2동 주민센터인 것으로 나타났고, 강남구청과 일원2동이 그 뒤를 잇고, 나머지 기관들은 그 값이 0으로 분석되었다. 이러한 결과는 이들 두 주민센터가 네트워크상에서 연결중심성과 근접중심성이 높은 일원1동과 지역자활센터 모두와 연결되어 있어서, 그 위치만으로 볼 때에는 인력·물자 지원이 이뤄지는 경로에 자리잡은 것으로 볼 수 있기 때문에 발생한 것으로 판단된다. 또한 강남구청과 일원2동 주민센터는 한 번 정도 다른 기관을 거치면 두 핵심적 기관과 모두 연결되는 위치에 있기 때문에 사이중심성이 높은 것으로 분석되었다.

종합적으로 볼 때, 강남구의 공식 지원 네트워크에서 이들 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 가진 기관은 없었다. 하지만 연결중심성과 근접중심성이 높은 일원1동과 자활센터가 사이중심성이 높은 역삼1동과 논현2동보다 핵심적인 기관으로 보아야 할 것이다.

〈표 4-10〉 강남구 자활거버넌스 중 공식 지원 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	일원1동	43.1	일원1동	22.8	역삼1동	0,86
	2	자활센터	15,5	자활센터	9,2	논현2동	
	3	역삼1동	13,8	건강센터	7,6	강남구청	0,74
	4	수서동	10,3	수서동		일원2동	0,25
	평균		6,0		7,7		0,09

한편, 광진구의 인력·물자 지원네트워크를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다. 광진구의 경우에도 강남구와 마찬가지로 지역 내에 위치하고 있는 자활사업 기관들 사이에서는 상대적으로 인력과 물자지원이 활발하게 진행되고 있으나, 지역을 벗어나 존재하는 서울시나 복지부로부터는 지원이 거의 이뤄지지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 한편, 광진구 내 네트워크의 경우 대부분이 지역자활센터를 통해 이뤄지고 있으며, 나머지 지원활동은 광진구청을 중심으로 이뤄지고 있는 것을 알 수 있다. 그 나머지 자활기관들 사이에서는 그다지 많은 정보교류가 이뤄지지 않고 있어 앞서 개괄적 검토에서 제시된 집중화 정도 72.9% 및 0.055에 불과한 밀도에 부합하는 구조를 확인할 수 있다.



〈그림 4-6〉 광진구의 공식 지원 네트워크

다음으로 연결중심성 분석결과를 보면, 광진구에서는 지역자활센터가 17개 기관과 인력·물자 지원활동을 나누어 가장 높은 수치를 보이고 있다. 이어 인력·물자 지원활동을 활발히 펼친 자활기관은 광진구청인 것으로 나타났다. 반면에 자활사업에 대한 지원을 주요 임무로 삼고 있는 보건복지부와 서울시는 거론되지 않았다. 이러한 결과는 쌍방의 응답을 가중치로 삼은 분석에서도 동일하게 나타나고 있다. 다만, 지역자활센터와 광진구청의 역할 차이는 강남구의 경우와 마찬가지로 존재할 수 있다. 즉, 지역자활센터는 지원 대상으로, 광진구청은 지원 주체로 그 역할이 다를 수 있는바, 추후에 확인하고자 한다.

근접중심성의 경우에도 지역자활센터와 광진구청이 가장 핵심적인 위치를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 그 외에 중랑한울지역정신건강센터와 고용노동부, 그리고 고용센터 등의 순으로 높은 근접중심성을 보였다. 이러한 결과는 광진구 대부분의 자활기관들이 하나의 기관에 대해서만 지원관계를 맺고 있다는 점에서 비롯된 것으로, 자활센터와 더불어 다른 자활기관과도 지원관계를 맺고 있는 자활참여자들은 그 근접중심성이 높아지게 된다.

끝으로 사이중심성을 살펴보기로 한다. 광진구의 공식 지원 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 광진구청인 것으로 나타났고, 중곡4동주민센터가 그 뒤를 잇고 있을 뿐, 나머지 21개 기관은 사이중심성 값이 0을 기록하였다. 이러한 결과는 광진구의 자활사업수행기관 가운데 몇 단계를 거치더라도 인력·물자 지원 네트워크상에서 서로 연결되는 경로를 갖는 기관들이 거의 없기 때문에 발생한 것으로 생각된다. 대부분이 두 기관 사이에서만 지원활동이 이뤄졌고, 지원활동 자체도 자활센터를 대상으로 이뤄졌기 때문이라는 것이다.

종합적으로 볼 때, 광진구에서 세 가지 중심성 값 모두 가장 큰 값을 보인 기관은 없었다. 하지만 지역자활센터는 연결중심성과 근접중심성이 다른 기관에 비해 월등히 높았다는 점, 광진구청은 세 가지 중심성 모두에서 높은 수치를 보여주었다는 점, 그리고 사이중심성이 유의미한 값을 가진 기관은 2개 기관뿐

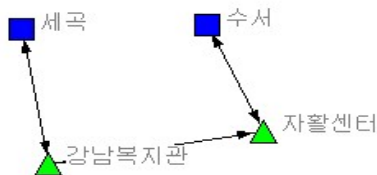
이었다는 점을 감안하면, 광진구의 인력·물자 지원 네트워크에서 중심적인 기관은 지역자활센터와 광진구청이라고 할 수 있다.

〈표 4-11〉 광진구 자활거버넌스 중 공식 지원 네트워크 중심성

		연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
순위	1	자활센터	77.3	자활센터	36.2	광진구청	2.9
	2	광진구청	63.6	광진구청	10.6	중곡4동	0.1
	3	구의3동	54.5	한울정신	10.5		
	4	자양2동	47.7	노동부			
평균		23.1		10.5		0.1	

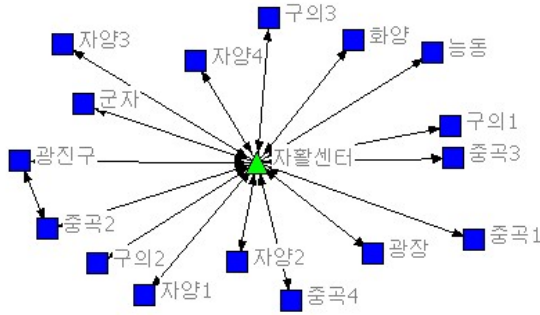
4) 거래네트워크

강남구에서 이뤄진 자활사업 관련 거래관계를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다. 이 소시오그램을 보면, 강남구 내의 거버넌스 활동 가운데 거래네트워크가 가장 발달하지 못하였다는 것을 알 수 있다. 거래가 이뤄진 기관은 불과 4개 기관에 그쳐 있고, 이들 간의 거래 양태 역시 단선적으로만 이뤄지고 있다. 이런 상황에서는 중심성 값을 계산하여 네트워크의 중심기관을 식별하는 것이 무의미하다.



〈그림 4-7〉 강남구의 공식 거래네트워크

한편, 광진구에서 이뤄진 자활사업 관련 거래관계를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다.



〈그림 4-8〉 광진구의 공식 거래네트워크

이 소시오그램을 보면, 강남구의 경우보다는 광진구의 많은 기관들이 거래를 한 것을 알 수 있지만, 광진구 내의 거버넌스 활동 가운데 거래네트워크가 가장 발달하지 못하였다는 점에서는 대동소이함을 알 수 있다. 거래의 양상에서 두드러진 특징은 거래가 지역자활센터와 주민센터, 광진구청 사이에서만 이뤄지고 있을 뿐, 다른 자활기관들 사이에서는 거의 없다는 점이다. 따라서 이 경우 지역자활센터가 거래네트워크에서 가장 중심성이 높은 기관이라는 점은 명백하며, 추가적인 분석은 의미가 없다.

제2절 강남·광진구의 지역 자활거버넌스 실태

1. 강남·광진구의 전체 지역 자활거버넌스 경계

제2장 제1절과 제3장 제1절에서 살펴본 바와 같이 한국의 자활사업은 보건복지부가 주관하고 있는 사회적응프로그램, 자활근로사업, 자활공동체 지원사업, 창업지원사업, 자활소득공제사업 등과 고용노동부가 주관하는 직업적응훈련, 취업알선, 직업·창업훈련 등 다양한 내용의 프로그램을 갖추고 있다. 하지만 이들 자활 프로그램 가운데 자활사업의 목표인 근로능력 강화를 통한 취업과

창업 달성에 보다 직접적인 성격을 갖고 있으면서 그 참여인원도 많은 프로그램은 자활근로사업이라고 할 수 있다. 나아가 자활근로사업 가운데에서도 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 프로그램인 근로유지형 자활근로사업보다는 일자리를 제공하여 참여자의 자활 능력 개발과 의지를 고취하고 향후 시장진입을 준비하는 사회적일자리형 자활근로사업과 시장진입형 자활근로사업이 자활사업의 핵심을 차지한다고 할 수 있다.

사회적일자리형 자활근로사업과 시장진입형 자활근로사업은 자치단체가 직접 수행하거나 지역 내 종합복지관이 일부 수행하는 경우도 있으나, 대부분 해당 지역에 위치한 지역자활센터가 전담하고 있다. 그런데 이들 두 가지 자활근로사업은 단순히 해당 지역자활센터 내부의 노력과 프로그램만으로 성과를 내기는 어려운 성격을 갖고 있다.

기본적으로 지역자활센터는 특정한 업종에 대한 점포를 운영하는 사업단들을 구성하여 참여자들에게 필요한 기술을 교육하고, 생산된 제품이나 서비스를 시장에서 판매하며, 생산과 교육에 필요한 기자재 및 재료를 확보해야 하는 동시에 사업단 자체의 경영과 참여자들에 대한 사례관리를 병행해야 한다. 하지만 이러한 모든 일을 감당하기에는 현재의 지역자활센터의 인력과 예산, 담당자들의 역량 등이 모두 부족한 형편이다(양기용 외, 2007) 이런 상황에서 앞서 살펴본 공식적인 전달체계에 따른 지역 자활거버넌스만으로는 자활사업이 충실하게 집행되고, 충분한 성과를 기대하기가 어렵다. 그렇기 때문에 학계와 실무에서는 자활사업이 보다 높은 성과를 달성하기 위해서 공식적인 전달체계를 넘어서, 지역의 관련 행위자들이 폭넓게 참여하는 지역 자활거버넌스를 구축하고 다양한 협력 네트워크를 구성할 것을 요구하여 왔다(김준현, 2009). 따라서 지역 자활거버넌스의 보다 총체적인 실태를 파악하기 위해서는 공식적인 전달체계에 따른 협력 네트워크뿐 아니라 공식적 자활거버넌스 참여기관들이 해당 지역 내·외에 형성한 협력 네트워크도 함께 파악하려는 노력이 필요하게 된다.

보다 확장된 강남구와 광진구의 지역 자활거버넌스 실태를 파악하기 위해서는 앞서 공식 지역 자활거버넌스 실태분석의 경우와 마찬가지로 두 지역에 존재하는 지역 자활거버넌스 경계를 먼저 확정해야 한다. 이를 위해 사용한 자료는 두 자치구의 자활거버넌스 참여기관들을 대상으로 이 연구진이 실시한 인터뷰와 설문조사 자료이다. 먼저 두 자치구의 공식 자활서비스 전달기관들 가운데 핵심적인 역할을 담당하고 있는 구청 자활담당자와 지역자활센터 및 자활근로사업 수행기관 종사자들, 그리고 서울시청 자활담당팀과 자치구별 자활사업 참여자가 많이 거주하는 대표적인 주민센터 자활담당자 등과 인터뷰를 하여 지역별 자활거버넌스 참여기관들을 파악하였다. 이렇게 파악된 기관들에 대해서는 조사원을 파견하여 주요 거버넌스 활동별 네트워크 참여여부 및 연결 관계를 조사하였다.

두 자치구 모두 앞서 파악한 공식 전달체계 참여기관들은 기본적으로 네트워크 경계 안에 포함된다. 그 외에 추가적으로 파악된 지역 자활거버넌스 참여기관들은 크게 지역 내의 기관과 지역 외부의 기관으로 구분하였다. 또한 지역 내·외의 기관들은 다시 그 성격에 따라 복지기관과 공공기관, 그리고 주민 및 단체·상공인으로 세분하였다. 이렇게 파악된 두 지역의 지역 자활거버넌스 참여자들은 강남구의 경우 총 50개의 기관이었고, 광진구의 경우 총 70개 기관이었다. 이들 기관의 명단은 다음과 같다.

〈표 4-12〉 지역 자활거버넌스 참여자 현황(강남·광진구)

		강남구	광진구
공식 전달체계	중앙정부	보건복지부, 고용노동부	보건복지부, 고용노동부
	지방정부	서울시, 강남구, 주민센터(22)	서울시, 광진구, 주민센터(15)
	자활사업 수행기관	서울강남고용센터 강남지역자활센터 강남종합사회복지관 강남건강가정지원센터	서울동부고용센터 광진지역자활센터 광진구 정신보건센터 중랑한울지역정신건강센터
지역 내	복지기관	대청종합사회복지관 수서명화종합사회복지관 서울시립아동복지센터	중곡종합사회복지관 광장종합사회복지관 자양사회복지관 광진노인종합사회복지관

〈표 계속〉 지역 자활거버넌스 참여자 현황(강남·광진구)

		강남구	광진구
지역 내	복지기관		광진장애인자립생활센터 광진구 건강가정지원센터 광진구 정신보건센터 경희지역아동센터 꿈나래지역아동센터 꿈나무지역아동센터 사과나무지역아동센터 새날지역아동센터 새빛지역아동센터 새움터지역아동센터 포도나무지역아동센터 푸른꿈지역아동센터 신앙하늘꿈지역아동센터 동부밀거름학교 새날을 여는 지역사회교육센터 광진희망세상 지역아동센터 아름다운학교 화년의 집 선린어린이집 부설 아동발달센터
	공공기관	강남소상공인지원센터 주택관리공단 수서관리소 논현초등학교 언북초등학교 대청중학교 역삼중학교 밀알학교 정애학교	서울여성능력개발원 광진구 자원봉사센터 성동광진적십자 봉사관 광진구 지역아동센터협의회 국민건강보험 광진지사 신용회복위원회(동서울지부)
	지역주민·단체·상공인		늘푸른가게 아기사랑후원회 늘푸른돌봄센터 광진주민연대 (사)한국뇌병변장애인권협회 함께가는 광진장애인부모회 음악치료가정상담소 민주노동당 광진위원회 이계준 법률사무소
지역 외	복지기관	서울지역자활센터협회 송실공생복지재단본부	서울지역자활센터협회
	공공기관	시립 한남직업전문학교 송실대학교 다니엘학교	서울시 청소년종합상담센터 대한법률구조공단
	주민·단체·상공인	한국신용정보노동조합 상자 제조업체 봉투 제조업체 한지공예협회	SR센터 (사)신나는 조합 사회연대은행 아름다운 재단 약사회 건국대 언어교육원 건국대 공학센터

2. 강남·광진구의 자활거버넌스 네트워크 개관

앞의 제2절에서 강남구와 광진구에 형성되어 활동 중인 공식 자활거버넌스 네트워크를 활동 내용에 따라 업무교류 네트워크, 정보교환 네트워크, 지원 네트워크, 거래네트워크, 공동사업 네트워크로 나누어 분석하였다. 전체 자활거버넌스 네트워크 역시 동일한 방식으로 분석하고자 한다. 네트워크별로 그 중심성에 대한 분석을 하기에 앞서 강남과 광진구, 두 지역의 자활거버넌스 네트워크들의 전반적 특성을 살펴보기로 한다.

1) 강남구의 자활거버넌스 네트워크 특징

수집된 자료를 검토한 결과 강남구의 업무교류 및 정보교환 활동 거버넌스 참여자는 각각 40개 기관인 것으로 나타났다. 이들 40개 기관 모두 업무교류와 정보교환 활동에서 최소한 1개 기관 이상과 연결되어 있는 것으로 나타났다.

업무교류의 경우, 40개 기관 사이에 존재하는 모든 연결 관계의 수는 284개, 50개 기관 전체 평균은 5.7개로 조사되었다. 이는 공식 전달체계에서 기관당 평균 7.7번, 총 232개의 업무교류가 이뤄졌던 것에 비해 전체 교류 수는 50여 개 증가한 것으로, 참여 기관이 10개 증가한 것을 감안하면 공식 전달체계 참여기관들 사이에서 평균적으로 이뤄졌던 빈도보다 전체 자활거버넌스 참여기관들 사이의 업무교류의 평균빈도가 더 낮아졌다. 하지만 업무교류에 참여한 기관들만을 고려한다면, 평균 7.1개의 기관과 연결되어 있어 공식 네트워크에 비해 그다지 저조한 수준은 아니라고 할 수 있다.

한편, 네트워크 밀도는 0.116으로 계산되어 강남구에서 자활업무교류에 참여하고 있는 행위자들 사이에 연계가 그다지 활발하지 않은 것을 알 수 있다. 또한 네트워크 내에 하나의 중심 행위자가 존재하여, 모든 다른 행위자들과 연계를 맺고 있는 가상적 상황에 비해 분석대상 네트워크의 전반적 집중화 정도를 나타내는 값은 53.8%로 분석되어 전체 자활업무교류 네트워크가 공식적 자활업무교류 네트워크에 비해 보다 분권적인 구조를 갖고 있는 것으로 드러났다.

다음으로 정보교환의 경우, 40개 기관 사이에 존재하는 모든 연결관계의 수는 358개로, 전체적으로 볼 때 한 개의 자활사업 수행기관이 평균 7.2개의 다른 수행기관들과 자활서비스 전달과 관련된 정보를 교환한 것으로 나타났다. 이는 업무교류 네트워크의 경우보다 관계의 수로는 74개 정도, 기관당 평균 연결빈도로는 1.5개 정도 많은 연결활동이 있었음을 의미한다. 하지만 공식 정보교환 네트워크의 경우에 비해서는 평균 연결빈도가 10개에서 7개로 감소하여 공식 전달체계 내의 기관들 사이에서 보다 활발한 정보교환 활동이 이뤄졌던 것으로 나타났다. 한편, 네트워크 밀도는 업무교류 네트워크의 경우보다 높은 0.146을 나타내고 있으나 공식 정보교환 네트워크의 경우에 비해서는 0.2가량 낮은 수치를 보이고 있어 공식 전달체계 밖에 존재하는 기관들과의 정보교류활동이 상대적으로 활발하지 못하다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있다. 반면에 집중화 정도는 44.3%로 업무교류의 경우보다 더 낮은 결과를 보이고 있어 보다 분산된 구조를 보이고 있다.

네트워크 밀도와 집중화 정도를 종합해보면, 업무교류 네트워크에 비해 정보교환 네트워크의 참여기관들 사이에서 보다 활발한 교류가 일어나고 있는 것으로 나타나고 있으나 공식 전달체계 내의 참여기관들만을 고려한 경우보다는 업무교류와 정보교환 모두 저조하였으며, 그러한 교류가 특정한 기관을 중심으로 이뤄지기보다는 자활사업 수행기관들 사이에서 분산적으로 이뤄지고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-13〉 강남구의 자활거버넌스 네트워크 특징(업무, 정보)

	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
업무교류 네트워크	40	284	5.7	0.116	53.8%	10
정보교환 네트워크	40	358	7.2	0.146	44.3%	10

강남구의 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 인력이나 물자, 예산 이외의 자금, 자활사업 참여자의 파견 및 기타 시설 및 장비 지원활동을 내용으로 하는

지원네트워크의 경우, 전체 50개 기관 중 37개 기관들이 참여하고 있는 것으로 조사되었다. 37개 기관들 사이에서 이뤄진 인력이나 물자지원의 관계는 총 136개로, 한 개 기관이 평균 3.27개의 기관들과 인력·물자를 지원하였거나 지원받은 것으로 나타났다. 공식 자활거버넌스의 경우와 마찬가지로, 전체 자활거버넌스 네트워크상의 지원활동 빈도가 업무교류나 정보교환에 비해 현저히 낮아졌기 때문에 거버넌스 참여기관들 사이의 교류강도를 나타내는 밀도 역시 낮아졌을 것으로 예상할 수 있는데, 실제 밀도 값이 0.026으로 조사되었다. 또한 그러한 지원활동이 특정한 기관을 중심으로 이뤄졌는지를 나타내는 집중화 정도는 43.5%를 보이고 있어, 강남구 전반적으로는 지원활동이 그다지 활발하지 않다는 것을 알 수 있다.

또한 거래네트워크를 살펴보면, 일단 네트워크 참여기관이 13개에 불과하여 일부 자활거버넌스 참여기관들 사이에서만 거래가 이뤄지고 있음을 알 수 있다. 또한 이들 참여기관 사이의 거래빈도 역시 그 연결합이 24에 불과할 정도로 매우 저조하며, 평균 거래관계도 0.48개에 불과한 것으로 나타났다. 아울러 집중화 정도 역시 22.4%에 그친 것으로 나타났는데, 이는 거래가 특정 자활수행기관에 집중되어 있지 않다는 것을 의미하기보다 거래 자체가 별로 이뤄지지 않고 있다는 것을 의미하는 것으로 해석해야 한다.

〈표 4-14〉 강남구의 자활거버넌스 네트워크 특징(지원, 거래)

	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
지원 네트워크	37	136	3.68	0.026	43.5%	13
거래네트워크	13	24	0.48	0.01	22.4%	37

마지막으로 강남구의 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 2010년에 이뤄진 공동사업은 공식 자활거버넌스 조사결과와 마찬가지로 강남구청에서 개최한 알뜰장터에 지역자활센터가 함께 참여하여 자활근로사업단에서 생산한 물건들을 전시·판매한 것이 유일한 것으로 조사되었다.

2) 광진구의 자활거버넌스 네트워크 특징

광진구의 업무교류 및 정보교환 활동 거버넌스 참여자는 각각 65개 기관과 67개 기관인 것으로 조사되었다.

업무교류의 경우, 65개 기관 사이에 존재하는 모든 연결관계의 수는 488개로 조사되어 평균적으로 한 개 기관이 약 7.0개의 다른 기관들과 자활사업을 위해 공문서 등을 주고받은 것으로 나타났다. 이는 강남구의 경우와 비교하면 타 기관과의 업무교류가 평균 1.3개 정도 많은 것으로, 공식 업무교류 네트워크의 경우와 달리 업무교류에서 강남구보다 광진구가 더 활발한 활동을 한 것으로 해석할 수 있다. 하지만 광진구 역시 밀도 값이 0.1에 불과하여, 자활업무교류에 참여하고 있는 행위자들 사이의 연계가 활발하다고 말하기는 어렵다. 또한 네트워크의 전반적 집중화 정도는 56.7%로 비교적 낮은 수치를 보여주고 있다. 이는 광진구의 공식적 자활업무교류 네트워크가 특정 기관 하나만을 중심으로 형성되어 있기보다 복수의 중심기관이 존재하며 이들이 업무교류에서 차지하는 비중이 높다는 것을 말해준다.

다음으로 정보교환의 경우, 67개 기관 사이에 존재하는 모든 연결관계의 수는 616개로, 한 개의 자활사업 수행기관이 평균 약 8.8개의 다른 수행기관들과 자활서비스 전달과 관련된 정보를 교환한 것으로 나타났다. 이는 업무교류 네트워크의 경우보다 관계의 수로는 128개, 참여기관당 평균 연결빈도로는 1.8개 정도 많은 연결활동이 있었음을 의미한다. 또한 공식 정보교환 네트워크의 경우에 비해서도 평균 연결빈도는 약 1.2개 높은 수치를 보이고 있어 자활 전달체계 밖에서 자활사업에 기여하고 있는 기관들 사이의 정보교환이 매우 활발히 진행되고 있다는 것을 알 수 있다. 하지만 네트워크 밀도는 0.13 정도로 매우 낮아 자활거버넌스 참여기관들이 고르게 정보를 교환하는 것은 아니라는 것을 예상할 수 있다. 한편, 집중화 정도는 61.5%로 업무교류의 경우보다 오히려 높은 결과를 보이고 있는바, 상대적으로 정보교환의 경우에 보다 두드러진 중심기관이 존재할 것으로 판단된다.

네트워크 밀도와 집중화 정도를 종합해보면, 강남구의 경우와 마찬가지로 광진구도 업무교류 네트워크에 비해 정보교환 네트워크의 참여기관들 사이에서 보다 활발한 교류가 일어나고 있다는 것을 알 수 있다. 하지만 그러한 교류가 특정한 기관을 중심으로 이뤄지는 정도는 업무교류의 경우보다 정보교환에서 더 강하게 나타나고 있다.

〈표 4-15〉 광진구의 자활거버넌스 네트워크 특징(업무, 정보)

	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
업무교류 네트워크	65	488	7.0	0.10	56.7%	5
정보교환 네트워크	67	616	8.8	0.13	61.5%	3

광진구의 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 인력이나 물자, 예산 이외의 자금, 자활사업 참여자의 파견 및 기타 시설 및 장비 지원활동을 내용으로 하는 지원네트워크의 경우, 보건복지부 등 몇 개의 기관들만이 제외된 65개 기관들 사이에서 한 번 이상의 인력이나 물자의 지원이 이뤄진 것으로 조사되었다. 65개 기관들 사이에서 이뤄진 인력이나 물자지원의 관계는 총 338개로, 한 개 기관이 평균 4.8개의 기관들과 인력이나 물자를 지원하였거나 지원받은 것으로 나타났다. 이렇듯 지원활동의 빈도가 업무교류나 정보교환에 비해 많이 낮고, 거버넌스 참여기관들 사이의 교류강도를 나타내는 밀도 역시 0.037로 매우 낮은 수준이지만, 강남구의 경우와 비교하면 광진구에서는 상당한 수준의 지원활동이 이뤄졌다는 것을 알 수 있다. 하지만 그러한 지원활동이 특정한 기관을 중심으로 이뤄졌는지를 나타내는 집중화 정도는 52.5%를 보이고 있어, 지원활동 자체는 광진구 전반적으로는 그다지 활발한 편이 아니지만, 지원활동 가운데 상당부분이 몇몇 특정 참여기관을 중심으로 이뤄지고 있음을 알 수 있다.

또한 거래네트워크를 살펴보면, 강남구와는 달리 네트워크 참여기관이 33개에 달하여 광진구 지역 자활거버넌스 참여기관의 47% 이상이 자활사업 관련

거래에 참여한 것으로 나타났다. 하지만 이들 참여기관 사이의 거래빈도는 연결합이 78으로 높지 않았고, 평균 거래관계도 1.11개에 불과한 것으로 나타났으며 밀도 역시 0.016 정도로 매우 적었다. 한편, 집중화 정도도 41.6%로 매우 낮은 것으로 나타났는데, 이는 광진구에서 자활사업 관련 거래가 특정 자활수행기관에 집중되기보다 분산적으로 이뤄지고 있다는 것을 의미한다.

<표 4-16> 광진구의 자활거버넌스 네트워크 특징(지원, 거래)

	참여자 수	연결 합	평균 연결빈도	밀도	집중화 정도	고립기관 수
지원네트워크	65	338	4.83	0.037	52.5%	5
거래네트워크	33	34	1.11	0.016	41.6%	37

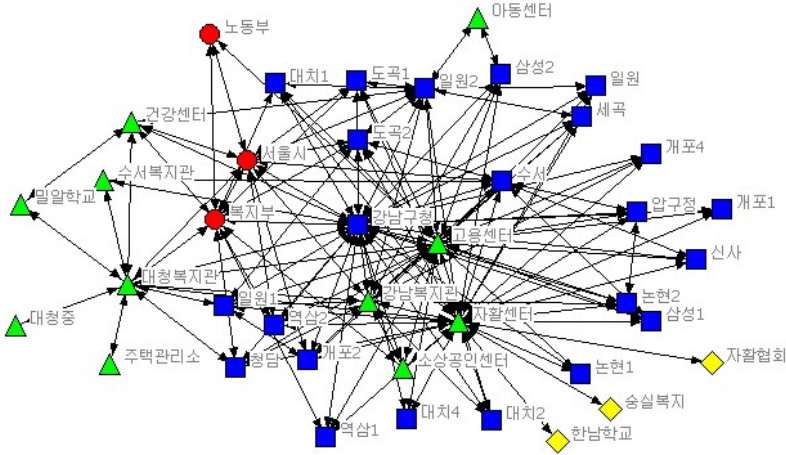
한편, 광진구의 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 2010년에 이뤄진 공동사업은 총 15개가 있었던 것으로 조사되었다. 이 가운데 자활사업과 보다 직접적으로 관련이 있는 공동사업으로는 자활참여자 상담 및 교육프로그램 공동개발 사업, 지역자활센터 사업, 광진구 복지네트워크 내 사업 등 세 가지 분야 4개의 사업을 들 수 있었다. 이들 사업의 평균 참여기관의 수는 10.5개인 것으로 분석되었다.

3. 강남 · 광진구의 자활거버넌스 네트워크 중심성 분석

1) 업무교류 네트워크

강남구의 자활거버넌스 가운데 업무교류 네트워크를 소시오그램으로 나타내면 다음 <그림 4-9>와 같다.

이 소시오그램을 보면, 앞서 개괄적 분석에서 지적한 바와는 달리 네트워크가 상당히 촘촘하게 형성되어 있는 것으로 보인다. 하지만 네트워크의 대부분이 강남구청과 지역자활센터 및 고용센터 등과 형성되어 있을 뿐, 나머지 자활



〈그림 4-9〉 강남구 업무교류 네트워크

기관들 사이에서는 그다지 많은 업무교류가 이뤄지지 않고 있어 전체적으로는 네트워크의 밀도가 높지 않다는 것을 알 수 있고, 네트워크의 중심부는 강남구청과 지역자활센터 및 고용센터 등이 차지하고 있음을 비교적 분명하게 확인할 수 있다는 특징을 보이고 있다. 소시오그램을 통해 직관적으로 파악한 업무교류 네트워크의 중심성을 세 가지 중심성 지표를 통해 추가적으로 분석하면 다음과 같다.

첫 번째로 단순히 각 자활사업 기관이 얼마나 많은 관련 기관들과 업무교류를 하였는지를 해당 네트워크 참여자의 수를 고려한 상대적 수치로 나타난 연결중심성의 값을 살펴보기로 한다. 분석 결과, 강남구에서는 전체 50개 자활거버넌스 참여기관 가운데 31개 기관과 업무교류를 한 강남구청의 연결중심성이 가장 높은 것으로 나타났다. 지역자활센터와 고용센터도 각각 29개 기관과 27개 기관들과 업무교류를 하여 높은 연결중심성 수치를 보여주고 있다. 그 밖에 강남북지관과 일원2동 주민센터, 수서동 주민센터, 대청북지관 등도 활발한 업무교류를 한 것으로 조사되었다.

두 번째로 근접중심성을 살펴보기로 한다. 분석결과 강남구에서 업무교류 네

트위크의 근접중심성이 가장 높은 기관은 강남구청인 것으로 나타났고, 이어 고용센터와 지역자활센터, 강남복지관 및 대청복지관 등이 높은 수치를 보였다. 하지만 강남구청의 근접중심성 값이 9.0인데 비해 강남구 전체 근접중심성의 평균이 8.5에 달하여 강남구의 자활거버넌스 참여기관들과 업무교류를 하고자 할 경우, 특별히 불리한 위치에 놓여 있다고 하더라도 두 세 단계만 거치면 대체로 접촉할 수 있는 상황임을 짐작할 수 있다.

세 번째로 사이중심성을 살펴보기로 한다. 강남구의 공식 업무교류 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 강남구청이었다. 그러나 전체 자활거버넌스 네트워크의 경우에는 지역자활센터의 사이중심성이 더 높은 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 자활센터가 연결중심성이 높은 강남구청과 직접 연결되어 있으면서, 강남구청과 직접 업무교류를 하지 않는 다른 기관들과도 많은 업무교류를 하고 있기 때문에 발생한 것으로 판단된다. 한편 고용센터 역시 사이중심성에서 높은 값을 보여주고 있다.

이들 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 갖은 기관은 없으나, 기관들 간 차이가 적은 근접중심성을 제외하고 생각해보면 강남구청과 지역자활센터, 고용센터가 업무교류의 중심기관인 것으로 판단된다.

〈표 4-17〉 강남구 자활거버넌스 중 업무교류 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	강남구청	57.1	강남구청	9.0	자활센터	17.9
	2	자활센터	38.8	고용센터	8.9	강남구청	14.3
	3	고용센터	35.7	자활센터	8.8	고용센터	10.4
	4	강남복지관	21.4	강남복지관	8.7	대청복지관	9.4
	5	일원2동 수서동	16.3	대청복지관	8.7	일원2동	2.8
	평균		7.8		8.5		1.3

에서는 전체 70개 자활거버넌스 참여기관 가운데 45개 기관들과 업무교류를 한 광장복지관이 단연 돋보이며, 이어 36개의 기관들과 업무교류를 한 지역자활센터와 30개 기관들과 업무교류를 한 자양복지관 등이 활발한 활동을 한 것으로 조사되었다. 하지만 응답의 주관성을 고려하고 관계의 강도를 응답의 중복성을 통해 반영하여 분석한 결과에서는 광장복지관에 이어 광진구청과 지역자활센터가 높은 연결중심성을 갖는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 한편으로는 광진구청의 경우 업무교류가 쌍방향으로 이뤄지고 있음을 보여주는 것이고, 다른 한편으로는 광장복지관의 경우 담당지는 많은 기관들과 업무를 교류한 것으로 생각하고 있으나, 상대기관은 다르게 생각하는 경우가 종종 있다는 것을 보여주는 것으로 생각할 수도 있다. 이 연구에서는 응답의 주관성을 고려한 분석 결과를 보다 신뢰성 있는 결과로 보고자 한다.

근접중심성 분석결과 역시 광장복지관이 가장 짧은 경로 안의 다른 자활기관들과 업무교류를 할 수 있는 위치에 있는 것으로 확인되었다. 하지만 전체적으로 근접중심성 값의 표준편차가 0.5 정도에 불과하여 1위인 광장복지관과 5위인 광진구청 사이의 차이가 크지 않다. 따라서 자활센터나 자양복지관, 구의3동주민센터, 광진구청 등도 광장복지관 못지 않은 근접중심성을 보이고 있다.

한편, 사이중심성은 근접중심성과 다소 다른 결과를 보여주고 있다. 광진구의 업무교류 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 광장복지관인 것으로 분석되었으나 2위인 지역자활센터와 그 중심성 값에서 상당한 격차를 보이고 있다. 또한 광진구는 3위를 차지하고 있으나, 2위인 지역자활센터와 역시 상당한 격차를 보이고 있다. 따라서 사이중심성에서는 광장복지관이 광진구에서 확실한 우위를 점하고 있다고 판단된다.

광진구의 경우, 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 가진 기관은 광장복지관인 것으로 확인되었다. 이어 지역자활센터와 광진구청이 높은 중심성 값을 보이고 있었다. 아울러 자양복지관과 구의3동 역시 세 가지 지표 모두에서 높은 값을 보였다. 이러한 결과는 소시오그램을 통해 확인한 사실을 뒷받침해

주고 있다. 전체적으로 고려하면, 광진구의 업무교류 네트워크의 중심기관은 광장복지관과 광진구청 및 광진지역자활센터, 세 기관이라고 말할 수 있다.

〈표 4-18〉 광진구 자활거버넌스 중 업무교류 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	광장복지관	36.3	광장복지관	15.9	광장복지관	41.6
	2	광진구청	29.7	자활센터	15.6	자활센터	19.3
	3	자활센터		자양복지관	15.4	광진구청	7.2
	4	자양복지관	24.6	구의3동	15.3	자양복지관	6.0
	5	구의3동	23.2	광진구청	15.3	구의3동	5.0
	평균		5.8		14.3		1.4

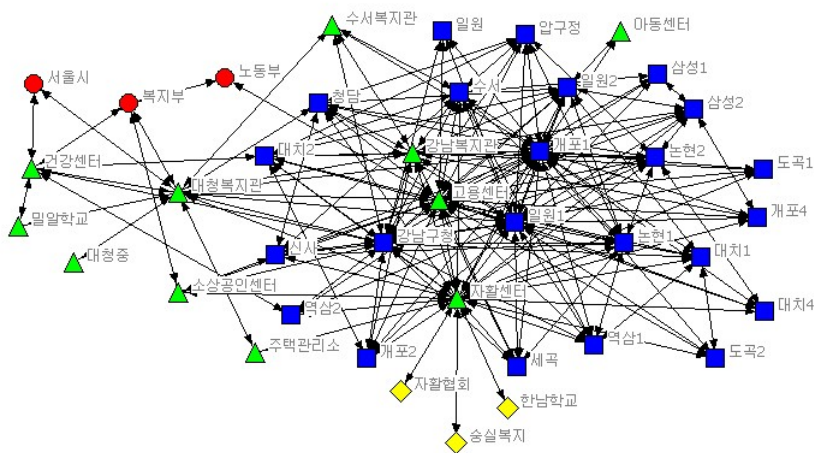
강남구와 광진구의 업무교류 네트워크의 중심성을 분석한 결과를 종합해보면, 두 지역 간에 다소 다른 특징을 확인할 수 있다. 강남구의 경우, 공식 업무교류 네트워크에서의 중심기관들이 전체 업무교류 네트워크에서도 중심기관으로 자리하고 있는데 비하여, 광진구의 경우에는 전체 업무교류 네트워크 상에서 광진구청만이 명맥을 유지하고 있을 뿐, 광장복지관과 자활센터가 보다 중심적인 위치를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 분석을 통해 강남구는 비교적 공식 전달체계를 중심으로 자활업무교류가 이뤄지고 있는 데 비해, 광진구는 상대적으로 지역 내의 자발적인 비공식 전달체계를 중심으로 자활업무교류가 이뤄지고 있다는 점에 차이가 있다.

2) 정보교환 네트워크

강남구의 공식 자활거버넌스 가운데 정보교환 네트워크를 시각화한 소시오그램을 보면, 업무교류 네트워크의 경우와 비슷하게 지역 내 공식 전달체계 사이의 정보교류는 활발하게 이뤄지고 있으나, 지역을 벗어나 존재하는 서울시나 복지부, 노동부, 그리고 강남구 내 비공식적 자활참여기관들과의 정보교류가

그다지 활발하게 이뤄지지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

또한 업무교류의 경우와는 달리 정보교류의 대부분이 지역자활센터와 고용센터, 개포1동 주민센터 등과 형성되어 있고, 상대적으로 강남구청은 정보교류가 많이 이뤄지지 않고 있는 것으로 나타났다. 아울러 강남구의 자활거버넌스 참여기관 중 상당수는 한 개의 기관과 정보를 교류하고 있어 네트워크의 주변부에 위치하고 있다는 것도 확인할 수 있다.



(그림 4-11) 강남구 정보교환 네트워크

이제 중심성 지표를 통해 강남구의 정보교환 네트워크의 중심기관을 보다 정확히 찾아보기로 한다. 먼저 일방의 응답만을 고려한 연결중심성 분석결과를 보면, 강남구에서는 지역자활센터와 개포1동 주민센터, 고용센터와 일원1동 주민센터, 강남구청이 22~28개 기관과 정보교환을 한 것으로 응답하여 연결중심성이 높은 것으로 나타났다. 쌍방의 응답을 가중치로 삼은 분석에서는 지역자활센터와 고용센터가 보다 높은 연결중심성 값을 보였고, 일원1동 주민센터와 개포1동 주민센터, 강남구청 등이 그 뒤를 이었다. 어떤 경우든 강남구에서는 지역자활센터가 가장 활발한 정보교류를 한 것으로 나타났다.

다음으로 근접중심성을 살펴보기로 한다. 분석결과, 강남구의 공식적 정보교환 네트워크의 근접중심성이 가장 높은 기관은 지역자활센터와 개포1동 주민센터인 것으로 나타났다. 이어 고용센터와 일원1동 주민센터, 그리고 강남구청이 높은 근접중심성을 보였다. 하지만 업무교류 네트워크의 경우와 마찬가지로 기관들 간의 근접중심성 차이가 그리 크지 않아 5개 기관 모두 비슷한 값을 보여주고 있다.

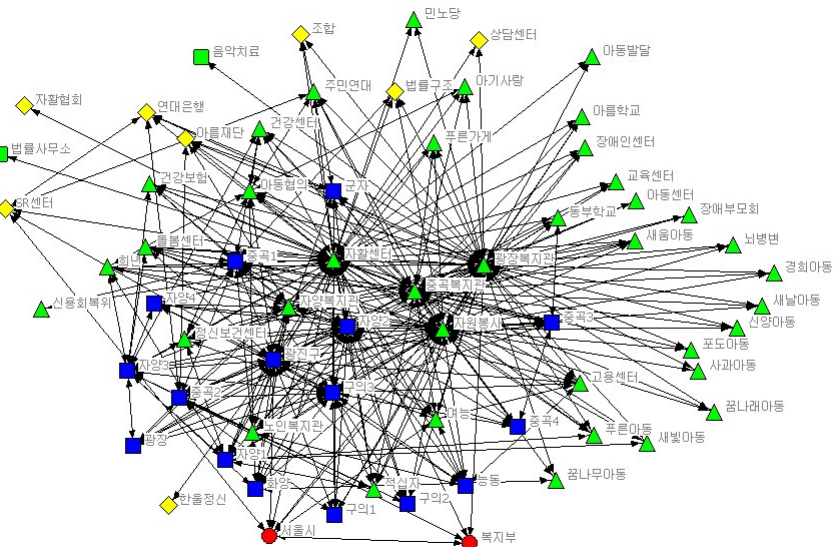
끝으로 사이중심성을 살펴보기로 한다. 강남구의 정보교환 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 지역자활센터인 것으로 나타난 반면, 공식 전달체계에서 정보교환 사이중심성이 가장 높았던 고용센터는 3위로 하락하였다. 이러한 결과는 강남구 지역 내의 자활수행기관들 가운데 공식적인 전달체계에 속한 기관들 사이에서는 지역자활센터가 상대적으로 정보교환이 제한적이었지만, 지역 내외의 다양한 복지기관과 공공기관들까지 고려한 경우에는 이들 다른 영역의 기관들 사이에서 적극적인 가교역할을 하고 있다는 것을 보여준다.

결국 이들 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 가진 기관은 지역자활센터였다. 따라서 강남구의 정보교환 네트워크의 중심기관은 강남지역자활센터라고 말할 수 있으며, 그 외에 고용센터와 일원1동 주민센터와 개포1동 주민센터 등도 정보교류에서 중심적 역할을 하고 있다고 말할 수 있다.

〈표 4-19〉 강남구 자활거버넌스 중 정보교환 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	자활센터	36.7	자활센터	8.91	자활센터	15.5
	2	고용센터	35.7	개포1동		대청복지관	11.1
	3	일원1동	32.7	고용센터	8.89	고용센터	8.7
	4	개포1동	30.6	일원1동	8.88	개포1동	8.4
	5	강남구청	23.5	강남구청	8.81	일원1동	5.0
	평균		8.5		8.52		1.2

한편, 강남구에 이어 광진구의 자활거버넌스 가운데 정보교류 네트워크를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다. 이 소시오그램을 보면, 앞서 개괄적 분석에서 지적한 바와 같이 전체적으로 업무교류 네트워크보다는 정보교환 네트워크가 조밀하게 형성되어 있다는 것을 알 수 있다. 또한 연결이 집중되어 있는 기관들도 여러 개가 두드러지는 반면, 한두 개의 기관들과만 정보를 교환하는 주변부의 기관들도 다수 존재한다는 것을 보여주고 있다.



〈그림 4-12〉 광진구 정보교환 네트워크

이제 중심성 지표를 통해 광진구 지역의 공식 정보교환 네트워크의 중심기관을 확인해보기로 한다. 먼저 단순 연결중심성 분석결과를 보면, 광진구에서는 지역자활센터가 총 50개 기관과 정보교환을 한 것으로 응답하여 연결중심성이 가장 높은 것으로 나타났다. 이어 49개 기관과 정보교환을 한 광장복지관, 44개 기관과 정보교환을 한 광진자원봉사센터, 41개 기관과 정보교환을 한 중곡복지관 등이 높은 연결중심성을 보여주고 있다. 이러한 결과는 쌍방의 응답을 가중

치로 삼은 분석에서도 동일하게 나타나고 있다. 다만, 공식 전달체계에서 정보 교환 네트워크의 중심기관이었던 광진구청이 단순 연결중심성에서는 4위인 중곡복지관과 상당한 차이를 보이는 5위였는데, 가중치 분석에서는 그 격차가 많이 줄어든 결과를 보여주고 있다.

근접중심성의 경우에도 지역자활센터, 광장복지관, 광진 자원봉사센터, 중곡복지관 등이 근소한 차이를 보이며 높은 수치를 기록하고 있다. 이러한 결과는 이들 4개 기관들이 다양한 성격의 자활거버넌스 참여기관들과 활발한 정보교환을 벌이고 있다는 것을 말해준다. 반면에 공식 정보교환 네트워크에서 고른 중심성을 보인 광진구청은 전체 네트워크에서는 중심적인 위치에서 조금 떨어져 있는바, 상대적으로 공식 전달체계 참여기관들 사이의 정보교환에 치중하고 있는 것으로 파악된다.

끝으로 사이중심성을 살펴보기로 한다. 광진구의 정보교환 네트워크의 경우, 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 광장복지관인 것으로 나타났고, 지역자활센터가 간발의 차이로 그 뒤를 쫓고 있다. 이 두 기관은 다른 자활기관들에 비해 상당히 많은 격차로 높은 사이중심성 수준을 보여주고 있는데, 이러한 결과는 광장복지관과 지역자활센터가 공히 공식 전달체계 자활기관들과 비공식 자활기관들 모두와 상당한 정보교환을 하고 있기 때문에 발생한 것으로 판단된다. 따라서 이 두 기관은 공식 전달체계와 비공식 전달체계 사이에서 두 영역에 정보를 전달해주는 매개자 역할을 할 수 있는 위치를 차지하고 있다고 말할 수 있다.

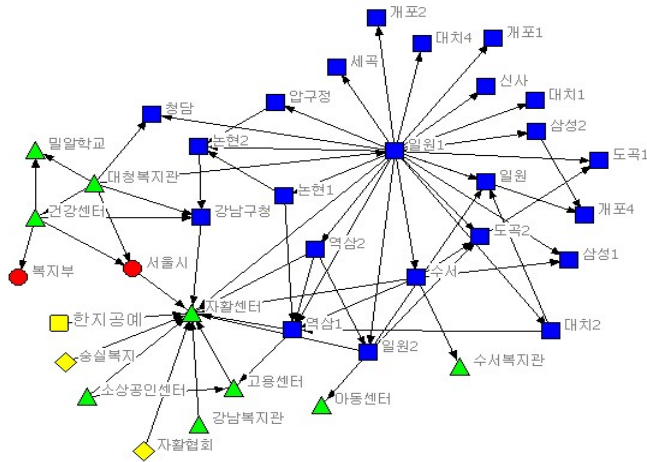
종합적으로 볼 때 정보교환 네트워크에서 가장 중심적인 위치를 차지하고 있는 기관은 지역자활센터와 광장복지관이 된다. 그리고 이 두 기관 다음으로 중심적인 기관들은 광진 자원봉사센터와 중곡복지관, 그리고 광진구청이라 할 수 있다.

〈표 4-20〉 광진구 자활거버넌스 중 정보교환 네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	자활센터	44.2	자활센터	23.63	광장복지관	23.6
	2	광장복지관	39.9	광장복지관	23.55	자활센터	23.2
	3	자원봉사센터		자원봉사센터	23.00	자원봉사센터	12.4
	4	중곡복지관	35.5	중곡복지관	22.92	중곡복지관	11.9
	5	광진구청	30.4	광진구청	21.91	광진구청	5.4
	평균		7.5		20.47		1.3

3) 지원 네트워크

자활사업을 수행하고 자활서비스를 제공하는데 있어서 강남구의 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 인력이나 물자를 지원하거나 지원받은 경험을 조사하여 그 관계를 구조화해 보면 아래와 같은 소시오그램을 얻을 수 있다



〈그림 4-13〉 강남구 지원 네트워크

이 소시오그램을 공식 자활서비스 전달체계상에서의 지원관계를 구조화한 소시오그램과 비교해보면, 일원1동 주민센터가 인력·물자 지원관계의 중심을

차지하고 있으며 지역을 벗어나 존재하는 서울시나 복지부, 노동부로부터는 지원이 거의 이뤄지지 못하고 있다는 점은 동일하지만 지역자활센터가 분석에 추가된 비공식적 자활거버넌스 참여기관들과 인력·물자 지원관계를 추가적으로 형성하고 있다는 차이점을 발견할 수 있다. 또한 강남구의 인력·물자 지원관계 대부분이 일원1동 주민센터와 지역자활센터만을 중심으로 이뤄지고 있을 뿐, 다른 자활기관들 사이에서는 거의 이뤄지고 있지 않아 전체적으로 네트워크가 단순하며, 대부분의 기관들이 서로 연결되어 있지 않다는 것을 확인할 수 있다.

소시오그램 검토에 이어 세 가지 중심성 지표를 확인해보기로 한다. 먼저 단순 연결중심성 분석결과를 보면, 확장된 강남구 지원 네트워크에서도 일원1동 주민센터의 연결중심성이 가장 높은 것으로 나타났다. 일원1동 주민센터는 총 26개 기관과 인력·물자지원을 수행한 것으로 응답하였는데, 이는 두 번째로 지원활동에 많이 참여한 지역자활센터가 14개 기관과 연계되어 있다는 것과 비교할 때, 상당한 격차를 보이는 것으로 평가할 수 있다. 반면에 강남구청과 서울시, 보건복지부, 고용노동부는 4개 이하의 기관과 연결되어 있어 공식 전달체계 분석결과와 마찬가지로 지역의 자활사업 수행기관을 지원하는 역할을 맡고 있는 기관들의 인력·물자지원 활동이 저조한 것으로 나타났다.

근접중심성의 경우에도 연결중심성을 분석한 경우와 동일한 결과를 얻었다. 일원1동 주민센터의 근접중심성이 가장 높고, 이어 지역자활센터, 역삼1동, 수서동, 일원2동 주민센터 등이 높은 근접중심성을 보이고 있다.

한편 사이중심성의 경우, 일원1동 주민센터와 지역자활센터가 중심성이 가장 높은 것으로 분석된 것은 다른 중심성분석의 경우와 동일하다. 다만 대청복지관이 3위를 차지하고, 역삼1동 주민센터는 8위로 밀려나는 변화를 발견할 수 있었다. 이는 대청복지관과 인력·물자 지원관계를 맺고 있는 기관들의 경우, 대청복지관 외에 다른 기관들 사이에서도 일부 지원관계를 맺고 있기 때문에 상대적으로 사이중심성이 높아진 것으로 생각된다.

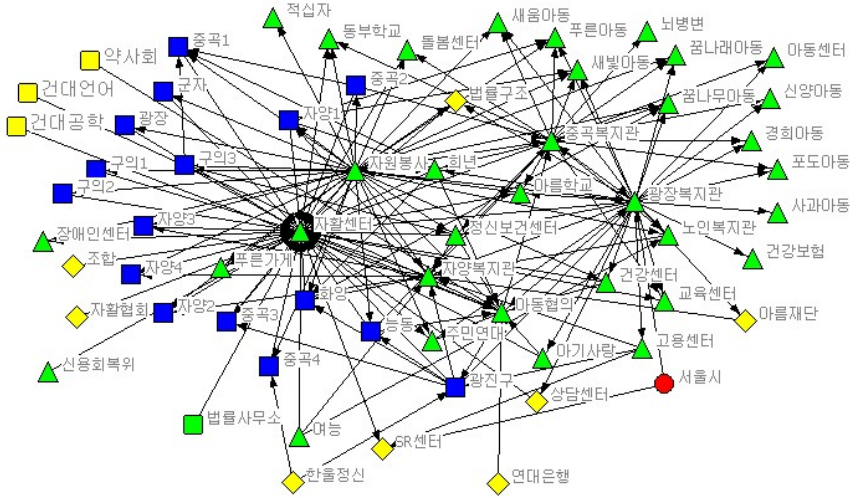
종합적으로 볼 때, 강남구의 지원 네트워크에서 이들 세 가지 중심성 값 모두에서 가장 큰 값을 가진 기관은 일원1동 주민센터이며, 지역자활센터 역시 공히 높은 중심성을 보여주었다. 따라서 강남구 인력·물자 지원활동의 중심기관은 일원1동 주민센터와 강남지역 자활센터라고 말할 수 있다.

〈표 4-21〉 강남구 자활거버넌스 중 지원 네트워크 중심성

		연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
순위	1	일원1동	46.9	일원1동	7.00	일원1동	34.9
	2	자활센터	26.5	자활센터	6.89	자활센터	18.5
	3	역삼1동	14.3	역삼1동	6.81	대청복지관	6.70
	4	수서동		수서동		수서동	4.20
	5	일원2동 대청복지관	12.2	일원2동 역삼2동 대청복지관	6.80	일원2동	3.66
평균			5.1		6.66		1.56

한편, 광진구의 인력·물자 지원네트워크를 소시오그램으로 나타내면 다음 <그림 4-14>와 같다. 광진구의 경우에는 강남구와 달리 많은 기관들 사이에서 인력과 물자가 지원되어 온 것을 확인할 수 있다. 마찬가지로 평균 2.35개 기관과 관계를 맺고 있는 광진구의 공식 지원 네트워크에 비해서도 훨씬 많은 기관들 사이에서 평균 4.83개 기관과 관계를 맺고 있을 만큼 매우 활발하게 교류가 이뤄지고 있다는 것을 알 수 있다. 반면에 확장된 거버넌스 경계하에서도 광진구의 지원활동 대부분이 지역자활센터를 통해 이뤄지고 있다는 것으로 나타났으며, 공식지원관계에서 중요한 위치를 차지하고 있었던 광진구청은 확장된 지원관계에서는 상대적으로 주변부로 밀려난 것을 발견할 수 있다.

다음으로 연결중심성 분석결과를 보면, 광진구에서는 지역자활센터가 40개 기관과 인력·물자 지원활동을 수행하여 가장 높은 수치를 보이고 있다. 이어 인력·물자 지원활동을 활발히 펼친 자활기관은 38개 기관과 관계를 맺은 광진 자원봉사센터이며 광장복지관과 중곡복지관, 자양복지관 등 지역 내 종합복지



〈그림 4-14〉 광진구 지원 네트워크

관들이 많은 지원활동에 참여한 것으로 분석되었고, 공식 전달체계 기관들 가운데에서는 광진구청이 비교적 많은 지원활동에 참여한 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 쌍방의 응답을 가중치로 삼은 분석에서도 동일하게 나타나고 있다.

근접중심성의 경우에도 지역자활센터와 광진 자원봉사센터가 가장 핵심적인 위치를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 그 외에 광장복지관과 중곡복지관, 자양복지관 등 지역 내 종합복지관들과 광진구 지역아동센터협의회, 그리고 광진구청 등의 순으로 높은 근접중심성을 보였다. 이는 광진구 대부분의 자활기관들이 하나의 기관에 대해서만 지원관계를 맺고 있기 때문에 비롯된 것으로, 연결중심성이 높은 기관일수록 근접중심성도 높아지는 경향이 강하게 나타나고 있다.

이러한 결과는 사이중심성에서도 나타나고 있다. 광진구 지원 네트워크에서 사이중심성이 가장 높은 자활기관은 지역자활센터이며, 광진 자원봉사센터와 광장복지관이 그 뒤를 잇고 있다. 또한 사이중심성 값을 갖는 기관이 26개에 불과하다. 이런 현상은 광진구 대부분의 자활기관들이 하나의 기관에 대해서만

지원관계를 맺고 있기 때문에 비롯된 것이다. 인력·물자 지원활동에 참여한 기관들은 많지만, 서로 연결될 수 있는 기관들은 상대적으로 소수에 한정되어 있다는 것이다.

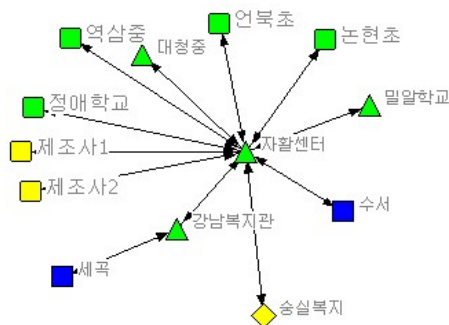
종합적으로 볼 때, 광진구에서 세 가지 중심성 값 모두 가장 큰 값을 보인 지역자활센터가 지원 네트워크의 중심기관이라고 할 수 있다. 그 외에 광진자원봉사센터와 광장복지관도 광진구 지역 물자·인력 지원네트워크의 중심을 차지하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-22〉 광진구 자활거버넌스 중 지원 네트워크 중심성

	연결중심성		근접중심성		사이중심성		
	기관	값	기관	값	기관	값	
순위	1	자활센터	34.1	자활센터	15.8	자활센터	30.7
	2	자원봉사센터	29.7	자원봉사센터	15.6	자원봉사센터	21.1
	3	광장복지관	23.2	광장복지관	15.4	광장복지관	20.8
	4	중곡복지관	18.1	중곡복지관	15.2	아동센터협의회	11.1
	5	아동센터협의회	12.4	아동센터협의회	14.9	중곡복지관	10.5
평균		3.7		14.1		1.5	

4) 거래네트워크

강남구에서 이뤄진 자활사업 관련 거래관계를 소시오그램으로 나타내면 다음과 같다.



〈그림 4-15〉 강남구 거래네트워크

달하지 못하였다는 점에서 대동소이함을 알 수 있다. 거래의 양상에서 두드러진 특징은 거래가 지역자활센터를 통해 압도적으로 많이 이뤄지고 있는 가운데 자양복지관도 상당수 기관들과 거래를 하고 있다는 점이다.

광진구의 거래활동에 대해 중심성 분석을 한 결과를 보면, 지역자활센터가 세 가지 중심성 지표 모두에서 압도적인 차이로 가장 높은 수치를 보여주고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 자양복지관과 광진구청이 그 뒤를 이어 높은 중심성을 보여주고 있는데, 근접중심성에서는 광진구청이, 연결중심성과 사이중심성에서는 자양복지관이 좀 더 높은 중심성 수치를 보여주고 있다.

〈표 4-23〉 광진구 자활거버넌스 중 거래네트워크 중심성

	순위	연결중심성		근접중심성		사이중심성	
		기관	값	기관	값	기관	값
	1	자활센터	23.2	자활센터	2.627	자활센터	19.6
	2	자양복지관	5.8	광진구청	2.604	자양복지관	2.9
	3	광진구청	3.6	자양1·2·3·4동 광장복지관	2.602	광진구청	0.7
평균			0.87		2.596		0.4

5) 공동사업 네트워크

마지막으로 강남구의 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 2010년에 이뤄진 공동사업은 공식 자활거버넌스 조사결과와 마찬가지로 강남구청에서 개최한 알뜰장터에 지역자활센터가 함께 참여하여 자활근로사업단에서 생산한 물건들을 전시·판매한 것이 유일한 것으로 조사되었다.

반면에 광진구의 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 2010년에 이뤄진 공동사업은 공식 자활거버넌스 조사결과와 달리 15개가 있었던 것으로 조사되었다. 이 가운데 자활사업과 보다 직접적으로 관련이 있는 공동사업으로는 자활참여자 상담 및 교육프로그램 공동개발사업, 지역자활센터 사업, 광진구 복지네트워크 내 사업 등 세 가지 분야 4개의 사업을 들 수 있었다. 이를 2-mode 소시오

제3절 강남·광진구의 지역 거버넌스 활동내용

1. 업무교류

1) 업무교류의 내용과 실태

제3장 제2절에서 살펴본 바에 따르면, 공식적인 규정상 서울의 자활사업 전달체계의 중심은 해당 지역의 자치구청이 된다. 그리고 실제 지역별 자활거버넌스 참여기관들 사이에 형성되어 있는 업무교류 네트워크를 분석한 결과에서도 강남구와 광진구 모두 해당 지역의 구청이 가장 중심적인 위치에 있는 것으로 나타났다.

업무교류에서 각 지역의 구청은 주민센터로부터 국민기초생활보장제도 수급 신청서류를 넘겨받아 수급신청자에 대한 조사와 급여 실시여부 및 내용을 결정하고, 대상자들에 대한 자활지원계획을 수립하여 개별 자활서비스 및 자활사업 시행기관으로 배치하는 역할을 담당하고 있다. 또한 이러한 절차와 관련되는 규정과 지침을 주민센터와 자활사업기관에 통보하는 역할을 담당하고 있기 때문에 구청이 업무교류 네트워크에서 중심적인 위치를 차지하게 된다. 반면에 주민센터들은 수급신청자 및 자활사업 참여자의 신청과 지정, 관리 등에 관한 업무를 구청하고만 처리하도록 되어 있을 뿐이므로 주민센터 상호 간 혹은 다른 자활 거버넌스 참여기관들과의 업무교류는 매우 제한적으로만 이뤄지고 있었다.

구청 외에 업무교류에서 중심적인 위치를 차지하고 있는 것으로 분석된 자활사업기관으로는 지역자활센터가 있다. 지역자활센터는 해당 자치구에서 자활사업을 전담하기 위한 목적으로 지정, 운영되고 있는 대표적인 자활사업기관으로 자활참여자 배치 및 관리와 관련하여서는 구청과 주로 교류를 하고 있지만, 자활근로사업 운영과 관련하여서는 구청뿐 아니라 주민센터, 지역 내외의 복지기관 및 공공기관들과 업무교류를 활발히 펼치고 있는 것으로 조사되었다. 예를 들어 강남지역자활센터의 경우, 강남복지관이 운영하고 있는 재가 장기요양

시설에 요양보호사 자격증을 취득한 자활사업 참여자들을 계약직 형태로 취업시키고 있는데, 이에 필요한 여러 연락과 절차를 공문접수 및 발송의 형식으로 수행하고 있었다.

광진구의 경우 공식 전달체계만을 분석한 때에는 광진구청이 업무교류의 중심에 위치하였지만, 지역 전체를 대상으로 분석한 때에는 광장복지관이라는 비공식 자활수행기관이 보다 중심적인 역할을 하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 차이는 자활사업 관련 업무를 얼마나 폭넓게 생각하고 있는지와 관련이 된다. 광장복지관의 경우, 공식적인 자활사업 수행기관이 아니기 때문에 응답된 내용이 모두 자활사업과 관련된 업무교류활동이라고 보기는 어렵다. 하지만 광진 지역자활센터와 더불어 광진복지관이 광진구의 발전과 연대를 위해 자발적으로 구축되어 있는 광진 네트워크의 일원으로 광진구의 복지기관들과 다양한 활동을 공유하고 있다는 점은 광장복지관이 자활업무교류에서 중심적인 위치를 차지하게 된 이유를 설명해줄 수 있다. 즉, 광진구에서 수행되고 있는 자활사업 역시 지역발전사업의 일환으로 수용되고 있고, 연대를 위해 지역 내 여러 비영리단체들이 직간접적으로 관여를 하고 있는 상황에서 특히 자체적으로 사업자금을 외부로부터 지원받아 활발한 활동을 펼치고 있는 광장복지관은 자활사업에 관여하고 있는 여러 기관들과 공문을 주고받는 교류도 활발하게 하고 있다. 따라서 이 사업들 자체가 조건부 수급자만을 대상으로 하는 것은 아니지만, 생활이 어려운 저소득층을 대상으로 하는 사업인만큼 자활사업 참여자들 상당수도 그 대상이 된다.

2) 업무교류상의 문제점 및 한계

현재 자활사업과 관련된 업무교류에서 가장 큰 비중을 차지하는 활동은 조건부 수급자 중 자활사업 참여자들에 대한 배치와 관리에 따르는 수시 혹은 정기적인 보고이다. 이 보고는 주로 구청 자활담당자가 수행하게 되는데, 구체적인 사항은 지역자활센터나 주민센터 등으로부터 보고된 내용들을 종합하여 확정

된다.

이와 관련하여 현장에서 공통적으로 지적하는 어려움은 세 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 구청과 주민센터 담당자가 처리해야 하는 업무량이 과중하다. 주민센터의 경우, 자활담당자가 별도로 배치되어 있는 것이 아니라 국민기초생활보장업무를 하는 직원 가운데 한 명이 자활업무를 함께 담당하고 있다. 연구진이 인터뷰를 한 강남구와 광진구의 주민센터 자활담당자들은 공통적으로 저소득층 주민들을 대상으로 생활보장 신청 처리, 생계지원 그리고 상담업무 등을 처리하기에도 많은 어려움을 겪고 있는데, 직업훈련 등을 통한 자활로 탈수급을 만들어야 한다는 점을 대표적인 어려움으로 들었다. 이러한 어려움은 종래의 생계지원이 단순히 자격에 부합하는 저소득층에게 생활에 필요한 자금과 현물을 지급하는 방식을 취하고 있어 상대적으로 적은 인력으로도 많은 수급자들을 관리할 수 있었던데 비해, 자활사업은 사업 대상자들에게 직접적으로 직업훈련 및 정서교육 등 다양한 서비스를 제공해야 하기 때문에 과거보다 필요한 인원이 훨씬 많아졌음에도 그에 상응하는 인력은 충원되지 못하였기 때문에 발생한 것이라고 말할 수 있다.

이렇게 업무량에 비해 인력이 부족한 상황은 구청도 마찬가지이다. 수급신청자에 대한 조사 및 관리는 구청의 통합조사·관리팀에서 담당하고 있으나, 결정된 사항에 대한 통보와 그에 따른 구체적인 자활계획 수립, 자활사업 관리 및 총괄보고 등의 업무는 구청 자활담당자 1인에게 집중되어 있다. 개인별로 자활계획을 세워 지속적으로 그 참여 여부를 관리하고 서울시에 보고해야 하는 업무의 성격과 강남구와 광진구의 자활사업 참여자의 수가 1,000여명에 달한다는 점을 감안하면 이를 구별로 한 명의 담당자가 모두 관리하기는 어려울 것이다.

둘째, 구청과 주민센터 간의 업무분장이 불분명하다. 과거에는 주민센터에서 수급자 발굴과 자격조사, 자활계획(즉, 조건부과)수립까지 처리한 후, 이를 구청에 보고하면 결정되는 방식이었으나, 2010년부터 주민센터는 수급자 발굴과 신청접수 업무만을 담당하고, 신청자에 대한 자격조사 및 자활계획 수립 등의 업

무는 모두 구청으로 이관되었다. 하지만 앞서 지적한 바와 같이 구청의 자활담당자가 자활사업 참여자들과 상담하고 각자가 만족할 만한 자활계획을 모두 수립하기는 버거운 형편이다. 그렇기 때문에 주민센터 자활담당자의 초기상담이 여전히 중요하며, 구청에서 통보한 자활계획을 수용하지 않으려 하는 대상자를 설득하고 상담하는 일도 주민센터에서 자주 관여하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 근로유지형 사업의 경우, 원칙적으로 구청에서 참여자들을 동에 배정을 해주어야 하지만 동별로 근로유지형 사업 참여자의 과부족 현황을 구청 담당자가 실시간을 파악하기 어렵기 때문에 주로 구청에서는 인건비만을 지급·배정하고, 동 주민센터 담당자가 다른 동 주민센터 담당자에게 전화로 문의해서 참여자들을 직접 배치·운영하는 일도 적지 않다고 한다. 이처럼 구청 자활담당자 한 명이 그 지역의 조건부 수급자 전체를 상담하고 관리하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 주민센터 복지담당자가 상당부분 기존의 자활담당자 업무를 병행하고 있는 상황이다.

셋째, 사회복지전산망인 행복e음이 불안정하여 입력된 자료가 실시간으로 공유되지도 못할 뿐 아니라 입력된 자료의 손실도 발생하여 자활담당자들이 시스템을 신뢰하지 못하고 있고, 업무교류를 힘들게 하고 있는 것으로 조사되었다. 예를 들어 구청에서 고용센터로 자활사업 참여자를 배치할 경우, 원칙적으로는 구청 담당자가 행복e음에 전산 입력을 하면 고용센터에 자동으로 접수되어야 하지만, 이 과정이 제대로 구현되지 않아 전산 입력을 한 후에 직접 고용센터에 전화를 하여 사실을 전달하고, 필요하면 팩스나 이메일을 통해 공문을 다시 발송해야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 자활사업 현황과 관련된 기본적인 통계자료를 추출하기가 어렵게 되어 있어 자활담당자들은 지침에 따라 한편으로는 행복e음에 자료를 입력하면서도 다른 한편으로는 일일이 공문과 서류를 이메일 등으로 따로 받아 엑셀파일로 작성하는, 이중의 작업을 병행하고 있는 상황이다.

2. 정보교환

1) 정보교환의 내용과 실태

정보교환 네트워크의 경우, 공식 전달체계 안에서의 중심기관과 지역 전체 중심기관 사이의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 강남구의 경우 공식 전달체계만을 고려한 경우에는 고용센터가 중심기관이었지만, 지역 자활거버넌스 참여기관 전체를 대상으로 한 분석에서는 지역자활센터가 정보교환의 중심기관인 것으로 드러났다. 광진구의 경우 공식 전달체계만을 고려한 경우에는 광진구청이 중심기관이었지만, 지역 전체적으로는 지역자활센터와 광진복지관이 중심기관인 것으로 분석되었다.

공식 자활서비스 전달체계 참여기관들 사이의 정보교환은 주로 자활사업 참여자에 대한 관리활동 차원에서 이뤄지고 있는 것으로 조사되었다. 업무교류와 마찬가지로 주민센터와 구청에서는 급여신청자에 대한 자활계획 수립을 위해 필요한 신상정보, 적정한 조건에 대한 상의가 유선상을 통해 주로 이뤄지고 있다. 자활사업 참여자의 경우에는 주민센터와 구청, 지역자활센터의 삼자 간에 사업 참여자들의 사정변경이나 조건변경 요구, 기타 민원에 대한 적절한 자활계획 수정을 위해 유선상으로 상의하는 경우가 많았다.

한편, 보건복지부와 서울시청, 서울시청과 구청 사이의 정보교환은 주로 자활사업 관련 지침에 대한 해석, 지침 내용에 대한 설명, 지침에 없거나 불분명한 내용에 대한 문의와 답변을 중심으로 이뤄지는 것으로 조사되었다. 2010년에 서울시의 주요 담당자들과 구청의 자활담당자들의 보직 이동에서 신규 담당자들이 많아졌다는 점이 이러한 내용의 정보교환을 활성화시킨 것으로 생각된다.

강남구의 경우, 공식 전달체계상에서는 고용센터가 정보교환의 중심기관으로 분석되었는데, 이는 광진구에 비해 강남구에서 많은 수의 조건부 수급자들을 고용센터에서 수행하는 직업훈련과정에 배치하였기 때문이다. 업무절차상

으로는 강남구청과 고용센터 사이에 참여자 배치 및 관리가 이뤄지고 그에 필요한 공문과 정보가 오고가야 한다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 행복e음 시스템이 불안정하여 구청과 고용센터 사이의 업무교류와 의사소통이 원활하지 못하고, 구청에서 해당 참여자에 대한 깊이 있는 사례관리가 이뤄지지 못하고 있기 때문에 고용센터와 해당 참여자 거주지 주민센터 담당자 사이에 많은 정보교환과 참여자 관리가 이뤄지고 있었다. 반면에 광진구의 경우 구청의 자활 담당자가 적극적으로 자활업무를 추진하여, 단순히 신청자의 자활배치나 참여자 관리에 필요한 정보교환뿐 아니라 자활사업 개발과 연계를 위해 관련된 정부기관과 지역 내외의 복지·보건기관 등과 많은 접촉을 시도하였다는 점에서 차이를 보이고 있다.

한편, 강남구와 광진구 모두 거버넌스 범위를 지역 전체로 확장한 경우에 지역자활센터가 정보교환의 중심기관으로 부각되었다. 이러한 현상은 지역자활센터가 공식 전달체계 속에서만 활동하는 것이 아니라 지역 내외의 다양한 기관과 개인들과 활발한 접촉과 소통을 시도하고 있다는 것을 의미한다. 지역자활센터는 이미 언급한 바와 같이 지역의 자활사업에서 가장 대표적인 집행기관이다. 특히 다양한 자활근로사업단과 자활공동체를 육성하고 지원하는 역할을 담당하고 있을 뿐 아니라, 사업단과 자활공동체에 참여하고 있는 참여자들에 대한 실질적인 사례관리를 함께 담당하고 있다. 그렇기 때문에 한편으로는 사업단 발전과 참여자의 직업기술교육, 판로개척 등을 위해 동분서주하며 도움이 될 만한 여러 기관들과 접촉을 하고, 다른 한편으로는 사업 참여자들의 어려운 형편을 도와줄 수 있는 다양한 지원기관들을 적극적으로 모색하고 있는 것으로 조사되었다.

광진구의 경우에는 지역자활센터 외에 광진복지관도 정보교환에서 중심기관으로 분석되었는데, 이는 광진구 지역에 형성되어 있는 자체적인 네트워크가 상당히 발달되어 있다는 것을 보여준다. 자활사업이 아니더라도 광진구에서는 지역의 저소득층 주민들을 도와주기 위한 자체적인 연대기구가 이미 오래전부

터 구성되어 활발한 활동을 펼치고 있는 것으로 알려져 있다. 자활사업 거버넌스도 이러한 광진구의 연대체계 속에서 기능하고 있으며, 광진복지관은 그러한 지역 연대 네트워크의 중심 기관으로 활동하고 있는 것이다.

2) 정보교환상의 문제와 한계

일반적으로 정보교환은 네트워크 활동 가운데 가장 쉽게 이뤄질 수 있는 것으로 여겨지고 있으며, 실제로 대부분 네트워크상에서 가장 활발한 교류가 이뤄진다. 자활사업의 경우에도 동일한 현상을 확인할 수 있었다. 하지만 정보교환이 활발히 이뤄지는 것 못지않게 교환되고 있는 정보의 내용도 중요하다.

강남구의 경우 공식 전달체계 내에서 교환되는 정보는 주로 신청자의 자활배치나 참여자 관리에 필요한 대상자 및 참여자의 신상에 관한 것이거나 자활사업의 지침 및 지침에 따른 처리방법 등에 관한 것이었다. 광진구의 경우에도 전달체계 내에서 교환되는 정보의 내용은 대동소이하나, 담당자의 능력과 관심에 따라서는 자활사업 개발과 연계를 위해 관련된 정부기관과 지역 내외의 복지·보건기관 등과 많은 연락이 이뤄지기도 하였다. 하지만 광진구청의 경우를 일반적인 현상으로 보기는 어렵다. 담당자에게 막대한 시간과 노력을 요구하는 것이기 때문이다.

공식적인 자활 거버넌스 참여기관들 사이에서 교환되는 정보의 내용이 자활사업 지침과 규정에 대한 문의와 자활사업 참여자들에 대한 관리에 필요한 신상정보에 치중되어 있는 상황은 수직적인 관계를 중심으로 정보가 교환되고 수평적인 관계로는 정보 교환이 활발하지 못한 네트워크로 구체화되고 있다. 단적으로 주민센터 간의 정보교환은 거의 이뤄지지 않고 있다. 업무를 수행하는 과정에서 잘 모르는 부분, 생소한 부분이 있을 경우, 주변의 주민센터 자활담당자에게 전화로 물어 보는 정도의 교류를 제외하고는 자활업무를 수행하는 과정에서 서로 간에 연락을 하는 경우는 거의 없는 것으로 조사되었다.

이런 양상은 보건복지부에서 1년에 한 번 정도 지방자치단체의 자활사업 담

당자들을 모아 의견을 듣고 새로운 내용을 교육하는 자리에서도 확인해 볼 수 있다. 강남구와 광진구의 구청과 주민센터 자활담당자들은 이런 자리가 매우 형식적이며 단순히 수정된 자활사업 지침의 내용을 담당자들에게 알려주는 자리 정도로 평가하고 있었다. 모임의 시간도 짧고 자활사업에 대한 일선현장 담당자의 의견을 수렴하는 기회도 마련되어 있지도 않으며, 이미 내년도 자활사업 지침 내용이 확정된 직후이기 때문에 설사 의견을 묻는다 하더라도 반영되지 않는다는 것이다. 이런 상황에서 참석 담당자들은 지극히 소극적이고 수동적인 자세를 견지할 수밖에 없다. 반면에 서울시 관계자는 이러한 기회가 매우 유용하다는 견해를 보이고 있었다. 이러한 관점의 차이는 서울시 자활담당자들과 자치구의 자활담당자들이 자활사업에서 담당하고 있는 역할과 실제 현장업무의 관여 정도의 차이에서 비롯된 것으로 생각된다.

정보교환 활동에서 또 하나 지적할 문제점은 자활기관협의체가 유명무실하다는 점이다. 자활기관협의체는 국민기초생활보장법 제17조에 따라 자치구청장이 자활지원사업의 효율적인 추진을 위하여 지역자활센터, 고용센터, 사회복지시설의 장 등과 상시적인 협의체계로 구축하도록 되어 있는 조직으로, 현재 협의체 구성 기관의 장으로 구성되는 대표자 회의와 이 기관의 실무진으로 구성되는 실무자회의가 마련되어 있다. 이러한 자활기관협의체는 자활 거버넌스 참여자들, 특히 공식 전달체계 참여기관들 사이에서 참여자 배치 및 관리의 수준을 넘어서 자활사업의 개선과 발전, 새로운 아이디어와 관련 자원의 발굴 등과 같은 보다 적극적이고 미래지향적인 내용이 논의될 수 있는 제도적 기구라고 말할 수 있다.

그러나 강남구와 광진구 모두 실무자회의는 1년에 한 번도 열리지 않는 형편이고, 대표자회의는 1년에 몇 번 열리지만 연말에 차년도 지역자활지원계획 승인을 위해서나 지역자활센터 신규 사업 승인이 필요할 때 소집되는 정도인 것으로 조사되었다. 그리고 회의에서도 보고된 내용을 거의 100% 승인할 뿐, 계획을 수정하거나 새로운 계획을 추가하는 등의 적극적인 심의활동은 거의 이뤄

지지 않는다. 이렇게 자활기관협의체가 형식적인 모임으로 전락한 이유는 자활 지원계획이 보건복지부 지침에 따라 편성되기 때문이다. 자활사업 참여 인원 수, 전체 운영비 예산과 사업비 예산이 전년도에 준해서 확정되어 있는 상황에서 운영되는 자활기관협의체는 사실상 아무런 실권도 없을 뿐 아니라 자치구의 예산이 부족한 상황이기 때문에 아이디어를 제시한다고 해도 그러한 아이디어를 구체적인 사업으로 실행하는데 필요한 예산을 마련할 수 있는 능력도, 방법도 없는 형편이다. 게다가 1년에 몇 번 열리지도 않기 때문에 지역자활사업을 발전시키는 데 기여할 수 있는 새로운 아이디어를 모색할 만한 기회가 되지도 못하고 있었다.

3. 인력·물자 지원

1) 인력·물자 지원 내용과 실태

물자·인력 지원 네트워크의 경우, 강남구에서는 공식 전달체계와 지역 자활 거버넌스 전체 모두 일원1동 주민센터가 중심기관으로 분석되었고, 광진구에서는 공식 전달체계의 경우 지역자활센터와 광진구청이, 지역 전체의 경우 지역 자활센터가 중심기관인 것으로 분석되었다.

강남구에서 일원1동 주민센터가 물자·인력 지원활동의 중심을 차지하게 된 이유는 일원1동 주민 가운데 수급자 및 차상위계층이 많아 자활사업 참여대상자들이 강남구의 다른 지역에 비해 풍부하기 때문이다. 또한 일원1동 자체적으로 참여시킬 수 있는 자활사업 대상자의 수가 한정되어 있어 근로유지형 자활 사업에 참여시킬 대상자가 부족한 강남구 내의 다른 주민센터로 일원1동 주민들을 배치하고 있는바, 이를 인력 지원으로 간주하기 때문이다.

일원1동 다음으로 물자·인력 지원에 많이 참여한 기관은 지역자활센터인데, 강남지역자활센터는 주로 서울시와 강남구청으로부터는 사무실 임대 및 자활 근로사업단 점포 임대에 필요한 자금을 지원받거나 지역 내 복지기관이나 공공

기관으로부터 자활근로사업 참여자들을 대상으로 하는 직업기술교육 및 상담, 컨설팅을 지원받거나 교육에 필요한 장소를 빌리는 것과 같은 다양한 인적·물적 지원을 받고 있었다.

전체적으로 볼 때 강남구의 지역자활센터 등 자활수행기관들은 강남구청이나 주민센터로부터 지원되는 인력과 물자가 거의 없거나 제한적이라 말할 수 있다. 반면에 광진구의 지역자활센터는 광진구청으로부터 상당한 지원을 받고 있었다. 예를 들어 동을 순회하며 빌리는 무료 자전거수리사업에 필요한 장소와 행정적 지원을 제공받거나, 광진구 공원 안 공중화장실 관리를 위탁받는 등 구청으로부터 많은 지원을 받고 있었다. 물론 이러한 지원이 지역자활센터의 요청에 의해 즉각적으로 이뤄진 것은 아니다. 자전거수리사업의 경우 구청 사회복지과와 교통행정과 담당자들과 2년 정도 접촉한 결과로 2009년에야 지원을 받을 수 있었다고 한다. 이 과정에서 당시 구청 자활담당자가 큰 힘이 되었다고 한다.

또한 광진 지역자활센터는 자활참여자들을 대상으로 하는 직업교육이나 상담 서비스 등을 무료나 저렴한 가격으로 제공하는 지역의 복지기관이나 공공기관들로부터도 많은 지원을 받고 있었다. 예를 들어 광장복지관에서 외부 펀드를 받아 진행하는 사업들 가운데 자활참여자들에게 도움이 될 만한 내용의 사업이 있으면 지역자활센터 담당자가 광장복지관 측에 신청을 하여 무료나 저렴하게 이용할 수 있다. 또한 아기사랑후원회는 자활사업 참여자들의 자녀들에게 장학금을 지원하고 있었다.

아울러 지역자활센터도 다른 기관에 인력과 물자를 지원하고 있었는데, 광진 지역아동센터협의회에 급식도우미를 파견하거나 장애인자립생활센터에 직접 재배한 농산물을 지원하고 있었다. 또한 자양복지관에 있는 푸드마켓에 지역자활센터 자활근로사업단에서 만든 음식들을 제공하고 있었다. 이처럼 광진구에서는 자활 거버넌스 참여기관들이 서로 인력과 물자를 활발히 지원하고 교환하고 있었다.

2) 인력·물자 지원의 문제와 한계

서울지역에서 가장 많은 자금과 인력을 갖추고 있는 자활 거버넌스 참여기관은 서울시이다. 그럼에도 지역 자활사업에 대한 인력이나 물자지원에서 서울시의 역할은 매우 제한적인 것으로 나타났다. 서울시에서 조성한 자활기금을 통해 자활공동체에 대한 전세자금 용자와 같은 지원을 하고 있으나 그 혜택을 받는 대상자가 제한적인 것이 사실이다. 따라서 서울시에서 수행하고 있는 다양한 공공서비스 가운데 민간위탁 혹은 계약을 통해 제공되는 것들을 자활공동체나 자활근로사업단에 우선적으로 맡기는 등의 보다 적극적이고 생산적인 지원이 필요하다.

강남구의 경우, 지역 내 자활 거버넌스 참여기관 사이에서 인력과 물자의 지원활동이 광진구에 비해 매우 부족한바, 지역복지자원을 보다 적극적으로 활용하여 인력과 물자를 교환하는 네트워크를 확장시킬 필요가 있다. 강남구는 지역 내에 경로당을 제외한 240여 개의 사회복지기관을 설치·운영하고 있다(강철희 외, 2008 : 32). 이렇게 많은 사회복지기관들을 자활거버넌스에 참여시켜 보다 많고 다양한 지원이 지역자활센터에게 제공될 수 있도록 공식 전달체계상의 중심기관인 강남구청이 적극적으로 나서야 할 것이다.

4. 거래와 공동사업

1) 거래와 공동사업의 내용과 실태

강남구의 경우 지역 자활거버넌스 차원에서 이뤄진 거래는 지역자활센터가 운영하는 떡 사업단에서 생산한 떡을 주민센터 등에 판매한 경우, 돌봄 사업단 참여자를 강남복지관에 요양보호사로 채용시킨 경우, 그리고 역삼중학교 등 지역 내 학교에 장애아동통합교육보조원들을 계약직으로 채용시킨 경우 등이 전부이다.

광진구의 경우에도 지역 자활거버넌스 차원에서 이뤄진 거래는 지역자활센터를 중심으로 이뤄진 것이 대부분인데, 그 거래 내용은 강남구의 경우와 비슷하게 자활근로사업단에서 생산한 친환경농산물이나 제품을 구청이나 주민센터 공무원들에게 판매하거나 지역 내 복지기관들에게 판매하는 경우가 대부분이었다. 하지만 이러한 거래의 규모가 상대적으로 영세하여 자활사업 수행에 많은 도움이 되지는 못하고 있었다. 다만, 직업훈련의 일환으로 운영 중인 자활근로사업단이나 본격적인 자활로 나서려는 자활공동체가 시장에서 적응하기 위한 중간과정으로서는 큰 의미를 주고 있었다.

한편, 공동사업의 경우에는 강남구와 광진구 모두 극히 제한적으로만 이뤄지고 있었다. 강남구는 구청이 개최한 알뜰장터에 지역자활센터가 함께 참여하여 자활근로사업단에서 생산한 물품들을 전시·판매한 것이 유일한 실정이다. 광진구는 강남구보다 훨씬 많은 15개의 사업이 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 진행되었는데, 그 가운데 자활사업과 직접적으로 관련된 공동사업은 4개에 불과하였다.

광진구에서 이뤄진 자활 관련 공동사업 가운데 하나는 자활참여자 상담 및 교육 프로그램 개발로 지역자활센터가 광장복지관과 건강센터 등과 함께 추진하였다. 또한 지역자활센터가 지역 내 2개의 자활공동체와 함께 사업을 수행한 경우도 있었다. 나머지 2개 사업은 광진구 내에 형성되어 있는 복지네트워크 차원에서 수행된 것으로 이 사업에 지역자활센터가 함께 참여하여 지역주민들의 연대와 화합을 증진시키기 위한 다양한 내용의 활동을 진행하였다.

2) 거래와 공동사업의 문제와 한계

거래와 공동사업 모두 강남구보다는 광진구에서 보다 활발하고 광범위하게 진행되고 있다는 차이를 보이고 있지만, 전체적인 수준에서는 두 지역 모두 거래활동과 공동사업 참여가 많이 이뤄지지 못하고 있다.

특히 공동사업이 전반적으로 활성화되지 못하였다. 업무가 과중하여 주민센

터끼리 연대하거나 공동사업을 하지 못하고 있다. 그러나 무조건 공동사업이 많아야 하는 것은 아니므로 양적인 확대가 지나치게 강조되는 것은 경계해야 할 것이다.

현재 자활사업 관련 대표적인 공동사업은 서울지역에 있는 지역자활센터들이 공통되는 사업단을 연계하여 네트워크 사업단으로 함께 꾸려나가고 있는 사업이다. 하지만 이는 개별 지역자활센터의 사업단 담당자들이 돌아가며 집행부를 꾸려 나가는 방식이어서 해당 지역자활센터와 담당자 본인에게 상당히 큰 부담을 지우고 있다는 문제점이 있다. 서울시 전체를 아우르는 광역 단위의 공동사업이 부족한 것이다. 따라서 이런 부분은 최근 서울에 마련된 광역자활센터를 통해 전담 관리되는 것이 바람직할 것이다.

제5장 정책적 시사점
 정책적 시사점
 및 결론



제 5 장

정책적 시사점 및 결론

1. 분석내용 요약

이 연구는 국민기초생활보장법 제정과 더불어 자활사업 시행 10주년을 맞이하여 ‘서울지역에는 어떤 자활거버넌스가 형성되어 운영되고 있을까?’라는 의문에서 시작되었다. 10년이라는 결코 짧지 않은 기간 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 거두는 데 도움이 될 수 있는 시사점을 모색하는 작업이 필요하다고 판단하였기 때문이다.

이를 위해 이 연구는 서울에 위치한 자치구들 가운데 강남구와 광진구, 두 개 자치구를 대상으로, 이들 지역에서의 자활사업 전달체계와 자활사업 수행기관들이 그 지역에서 구축한 자활거버넌스를 네트워크라는 시각에서 구조분석과 활동 내용을 중심으로 파악해 보았다. 분석결과는 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

첫째, 업무교류 네트워크 분석결과는 다음과 같다. 공식 자활사업 전달체계에 대한 분석결과, 강남구에서는 강남구청이, 광진구에서는 광진구청과 구의3

동이 중심기관인 것으로 파악되었다. 반면에 지역 자활거버넌스 참여기관 전체를 대상으로 한 분석에서는 강남구의 경우 강남구청과 지역자활센터, 고용센터가, 광진구의 경우 광장복지관과 광진구청, 지역자활센터가 중심기관인 것으로 조사되었다. 업무교류 네트워크를 통해 자활거버넌스 참여기관 사이에서 전달되는 내용은 주로 조건부 수급자 중 자활사업 참여자들에 대한 배치와 관리에 따르는 수시 혹은 정기적인 업무처리와 보고인 것으로 파악되었다.

둘째, 정보교환 네트워크의 분석결과는 다음과 같다. 공식 전달체계만을 고려한 경우, 강남구에서는 고용센터가, 광진구에서는 광진구청이 중심기관인 것으로 분석되었다. 반면에 지역 자활거버넌스 참여기관 전체를 대상으로 한 분석에서는 강남구의 경우 지역자활센터가, 광진구의 경우 지역자활센터와 광진복지관이 중심기관인 것으로 파악되었다. 정보교환 네트워크를 통해 자활거버넌스 참여기관 사이에서 전달되는 내용을 살펴보면, 강남구의 경우 공식 전달체계 내에서는 업무수행에 부수된 정보가 대부분을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 주로 신청자의 자활배치나 참여자 관리에 필요한 대상자 및 참여자의 신상에 관한 것이거나 자활사업의 지침 및 지침에 따른 처리방법 등에 관한 것이었다. 광진구의 경우에도 전달체계 내에서 교환되는 정보의 내용은 대동소이 하였으나, 구청과 주민센터, 지역자활센터 담당자의 능력과 관심에 따라서는 자활사업 개발과 연계를 위해 관련된 정부기관과 지역 내외의 복지·보건기관 등과 많은 연락이 이뤄지기도 하였다.

셋째, 물자·인력 지원 네트워크의 분석결과는 다음과 같다. 강남구에서는 지역 내 자활 거버넌스 참여기관 사이에서 인력과 물자의 지원활동이 전반적으로 저조한 가운데, 공식 전달체계와 지역 자활거버넌스 전체 모두 일원1동 주민센터가 중심기관으로 분석되었으나, 지원의 대부분이 근로유지형 자활근로사업 참여자들을 다른 주민센터에 배치하는 인력지원을 내용으로 하고 있었다. 반면 광진구에서는 지원활동이 비교적 활발히 진행되고 있었다. 사회네트워크 분석에 따르면 광진구 공식 전달체계의 경우 지역자활센터와 광진구청이, 지역

전체의 경우 지역자활센터가 중심기관인 것으로 파악되었다. 또한 지원활동의 내용도 자금에서부터 행정적 지원, 장소 및 물자, 교육지원에 이르기까지 다양한 것으로 조사되었다.

넷째, 거래네트워크의 경우, 강남구는 공식 전달체계 내에서는 거래가 거의 이뤄지지 않아 중심기관이 존재하지 않았고, 전체 자활 거버넌스 차원에서는 지역자활센터가 중심기관인 것으로 분석되었다. 반면, 광진구는 지역자활센터가 공식 전달체계와 전체 자활 거버넌스 모두에서 중심기관인 것으로 파악되었다. 거래내용은 주로 지역자활센터가 운영 중인 자활근로사업단에서 만드는 제품이나 제공하는 서비스였으며, 두 지역 모두 거래활동이 활발하지는 못한 것으로 조사되었다.

다섯째, 공동사업 네트워크의 경우, 강남구와 광진구 모두 극히 제한적으로만 이뤄지고 있었다. 강남구는 구청이 개최한 알뜰장터에 지역자활센터가 함께 참여하여 자활근로사업단에서 생산한 물품들을 전시·판매한 것이 유일한 실정이다. 광진구는 강남구보다 훨씬 많은 15개의 사업이 자활거버넌스 참여기관들 사이에서 진행되었는데, 그 가운데 자활사업과 직접적으로 관련된 공동사업은 4개에 불과하였다. 거래의 경우와 마찬가지로 공동사업의 경우에도 정도의 차이는 있지만, 강남과 광진구, 두 지역 모두 활발하지 못하였다.

2. 정책적 시사점

서울지역 가운데 강남구와 광진구를 대상으로 지역 자활거버넌스 실태를 조사한 결과를 토대로 자활사업을 활성화하여 성과를 높이기 위해서 필요한 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

1) 자치구에 집중된 업무, 부족한 인력

현재 자활사업 전달체계상으로는 실제 업무 및 정보교류 실태를 조사한 결과에 따르면 지역단위의 자활사업을 실질적으로 총괄하는 기관은 자치구청으로 나타났다. 각 구청은 자활사업 대상자에 대한 상담과 자격조사, 자활프로그램에의 배치는 물론 자활사업 참여 상황 관리 및 그 성과관리와 전반적인 현황을 보고해야 한다. 뿐만 아니라 해당 지역의 자활사업을 활성화하기 위하여 필요한 각종 행정지원과 물자·인력·자금 지원도 구청 책임하에 제공해야 한다. 문제는 구청에 자활사업 지원에 투입할 만한 재원이 없을 뿐 아니라, 300명이 넘는 자활사업 참여자들과 그만큼의 신규 대상자들에 대한 상담과 배치, 사례관리를 해야 하는 담당자가 구청에 단 1명 정도씩만 배치되어 있다는 것이다. 물론 광진구의 사례는 그 한 명의 담당자가 적극적으로 나설 경우에 많은 지원과 협력이 가능하다는 것을 보여주고 있으나, 해당 담당자가 1년 남짓의 근무 후에 소진되어 버려 주민센터의 비복지담당으로 전근하였다는 사실은 체계적인 지원 없이 구청 담당자 1인의 열정과 능력에만 의존하는 것이 얼마나 부당한 것인지를 잘 보여주고 있다.

이처럼 전달체계상으로 구청에 많은 업무가 집중되어 있으나 그 업무를 담당할 인력과 시스템은 충분히 확보되지 못하고 있다. 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 수 밖에 없다. 그렇기 때문에 자활사업의 발전에 필요한 사례관리 및 지역 자활거버넌스 네트워크 허브로서의 다양한 역할을 구청과 구청 자활담당자가 제대로 수행하지 못하고 있다.

2) 미흡한 주민센터의 역할

자활서비스 전달체계는 2010년에 구청 중심의 체계로 변화되었다. 이러한 변화는 주민센터의 수급자 판정 및 조사에 대한 부담을 줄이는 대신 지역사회의 저소득층들에 대한 사례관리를 강화하는 것을 주요한 목적으로 삼고 있었다. 그리고 이 과정에서 주민센터에 근무하였던 복지담당자 1인 정도를 구청 통합 조사·관리팀으로 전환시켰다. 하지만 자활담당자를 포함한 주민센터 복지담당자들의 업무는 여전히 부담스러운 형편이다.

주민센터 자활담당자의 경우, 수행해야 하는 업무는 기본적으로 구청 자활담당자의 업무와 직접적으로 연계되어 있다. 규정상으로는 급여 신청자에 대한 초기상담과 상담결과를 포함한 급여신청, 조건부 수급자로 판정된 자활사업 참여자에 대한 사례관리를 담당하게 되어 있다. 그러나 현실적으로는 급여신청자에 대한 자활계획 수립을 위해 필요한 신상정보, 적정한 조건에 대한 상의를 위해 구청 담당자와 전화 통화가 자주 이뤄지고 있었으며, 주민센터와 구청, 지역 자활센터 삼자 간에도 자활사업 참여자들의 사정변경이나 조건변경 요구, 기타 민원에 대한 적절한 자활계획 수정을 위해 유선상으로 상의하는 경우가 많았다.

게다가 주민센터에는 자활사업만을 전담하는 담당자가 있는 것이 아니라 한 명의 복지직렬 공무원이 다른 복지업무와 자활업무를 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 있었다. 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 있었다. 결국 주민센터는 구청과 업무를 나눠서 하는 주변적인 역할만을 소극적으로 수행하고 있다.

3) 서울시의 역할 부족

강남구와 광진구의 지역 자활거버넌스 실태를 살펴본 결과, 자활사업에서 서울시의 역할이 극히 미약하다는 것을 알 수 있었다. 현재 자활사업 전달체계에 서 서울시는 단순한 예산 보조기관, 보고 경유기관, 지침 전달기관의 역할만 수행하고 있을 뿐이었다.

현재 서울시는 자활사업 예산배정에 있어 국가 예산에 매칭으로 자금을 제공하는 것 외에 자활기금을 설치하여 매년 자활공동체나 지역자활센터에게 점포 임대 등에 필요한 자금을 지원해주고 있다. 하지만 그 규모가 작아 매년 상반기 중에 마감되고, 지원되는 금액 또한 1,200만원 정도에 불과하여 혜택을 볼 수 있는 대상이 매우 제한되어 있다는 지적을 받고 있다. 자활기금을 활용한 지원 외에는 서울시 차원에서 자활사업을 추진하기 위해 직접 나서는 경우를 찾아보기 힘들다는 점은 자활사업에 대한 서울시의 관심과 의지를 알아볼 수 있는 척도가 될 것이다.

또한 구청과 주민센터 일선의 의견을 복지부에 전달하고, 반영하는 역할도 부족하다는 의견이 많았다. 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 있었다. 물론 이는 시청 담당자의 입장에서도 어쩔 수 없는 부분이 많은 것이 사실이다. 서울시나 담당자의 의지보다는 중앙정부의 의견수렴 및 제도개선 의지가 필요한 부분이기 때문이다. 그럼에도 서울시에서 보다 적극적인 역할을 해야 한다는 목소리가 높다.

4) 지역자활센터에 대한 지원 부족

자활사업의 목표와 주요 프로그램들을 고려할 때, 지역자활센터는 자활사업 집행과 서비스 체계의 최일선에서 조건부 수급자들에게 직접적으로 서비스를 제공하는 핵심적인 기관이라고 할 수 있다. 특히 자활사업의 핵심적인 프로그

램인 자활근로사업과 자활공동체 지원을 수행하는 공식기관이라는 점에서 지역자활센터의 중요성은 두드러진다. 실제로 이 연구에서 수행한 지역 자활거버넌스 활동별 네트워크 분석 결과를 보면, 지역자활센터는 업무교류, 정보교환, 인력·물자 지원, 거래 등 거의 모든 네트워크에서 중심적인 역할을 담당하고 있는 것을 알 수 있다.

지역자활센터에서 운영하는 자활근로사업과 자활공동체 지원활동은 자활사업 참여자들에 대한 직업훈련과 각종 교육, 생산활동을 통한 상품과 서비스의 판매 등을 수반하게 되어 있다. 하지만 이러한 활동을 전적으로 지역자활센터 내부적으로 수행하는 것은 불가능하다. 그렇기 때문에 지역자활센터는 적극적으로 지역 내외의 기관들과 조직들을 대상으로 다양한 접촉과 지원을 모색해왔고, 그러한 결과가 자활거버넌스에서 중심적 참여기관의 위치로 나타나고 있는 것이다.

하지만 자활거버넌스 활성화를 위해서는 지역의 네트워크가 보다 활성화되어야 할 필요가 있다. 지역 자활거버넌스 체계 내에 그 지역의 복지자원을 충분히 참여시키지 못하고 있는 강남구는 물론이고 상대적으로 지역 네트워크가 잘 구축되어 있는 광진구도 현재의 네트워크 속에서 교류되는 자원과 지원의 규모나 내용이 부족한 형편이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 일차적으로 지역자활센터가 보다 적극적으로 지역 자활거버넌스 네트워크를 구축하고 필요한 신규 사업을 의욕적으로 발굴해 나갈 수 있는 역량을 갖추도록 관련 기관에서 지역자활센터 종사자들의 보수수준과 후생복지수준을 향상해주고, 필요한 인력과 자금의 지원을 늘려야 할 것이다. 아울러 지역 내 복지자원을 연계할 수 있도록 구청과 주민센터 등이 함께 협조해야 할 것이다.

5) 사회복지전산망의 한계

구청과 주민센터, 지역자활센터 등에 근무하는 자활담당자들의 업무가 과중하다는 점은 이미 앞서 지적한 바와 같다. 이러한 어려움을 완화시키고 업무의

능률성을 높이기 위해 정부는 사회복지전산망을 구축하여 현재 행복e음 시스템을 운영 중이다. 하지만 이 연구에서 조사한 바에 따르면 행복e음 시스템이 자활사업과 관련해서는 매우 불안정하고 사용이 불편하도록 구축되어 있었다. 강남구와 광진구의 구청 담당자와 상당수의 주민센터 담당자들은 행복e음 시스템이 오히려 불필요한 서류작업을 증가시키고 있을 뿐만 아니라 정작 필요한 정보는 제공되지 않고 있어 자활사업 현황보고 및 실적보고를 위해서 별도의 수작업이 필요한 상황임을 지적하고 있었다. 아직 시스템이 완성되지 않았고, 시행된 지 얼마되지 않아 일선 담당자들이 익숙해지는데 시간이 필요하다는 점을 감안하더라도 행복e음 시스템에 근본적인 한계가 있을 가능성을 배제할 수는 없을 것이다.

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 않다는 점도 문제라고 할 수 있다. 행복e음 시스템은 정보관리시스템에 불과하여 실제로 자활사업을 수행하는 데 필요한 정보를 직접적으로 제공하지는 못한다는 한계를 갖는다. 예를 들어 자활사업 참여자에게 연계하여 제공할 수 있는 다양한 복지혜택과 서비스를 행복e음 시스템을 통해 구청과 지역자활센터, 주민센터 자활담당자들이 검색하고 파악할 수 있다면 훨씬 원활한 서비스 제공과 효과적인 자활사업 운영이 가능할 것이다.

3. 결론 및 제언

지금까지 서울에 위치한 자치구들 가운데 강남구와 광진구, 두 개 자치구를 대상으로, 이들 지역에서의 자활사업 전달체계와 자활사업 수행기관들이 그 지역에서 구축한 자활거버넌스를 네트워크라는 시각에서 구조분석과 활동의 내용을 중심으로 파악하고, 분석과정에서 발견된 현황과 문제점을 중심으로 정책적 시사점을 제시하였다.

이 연구는 서울의 25개 자치구 관할 지역 가운데 2개 지역만을 대상으로 하여 진행되었기 때문에 서울지역 전체에 공통적으로 적용되는 보다 일반적인 상황을 발견했다고 보기는 어렵다. 다만, 여러 가지에서 차이를 보이는 두 지역에서 자활사업과 관련하여 공통적으로 확인할 수 있었던 사항들을 중심으로 몇 가지 제언을 하는 것으로 결론을 대신하려 한다.

먼저 구청과 주민센터에 자활업무 담당자의 수를 증원하고, 이들 담당자의 순환보직 기간을 최소한 1년 이상으로 유지시켜 자활사업에 대한 전문성을 키우고 발휘할 수 있는 여건을 마련해주어야 할 것이다. 자활사업은 국민기초생활보장법상의 다른 급여와 달리 대상자들에게 단순히 금전적 지원만을 해주는 소극적인 복지 프로그램이 아니라 직업교육과 더불어 그러한 교육을 받고 일을 할 수 있는 여건을 만들어주기 위해 보육과 간병, 자녀교육 등 참여가구에 필요한 다양한 사회서비스를 연계하여 제공하는 사례관리가 함께 제공되어야 하는 적극적인 복지 프로그램이다. 따라서 자활사업이 활성화되고 성과를 높이기 위해서는 지역에서 자활서비스 전달체계와 자활거버넌스의 핵심적인 역할을 맡고 있는 구청과 주민센터의 보다 적극적이고도 전문적인 노력이 필요한바, 이것이 가능할 수 있도록 인력과 보직순환제도 측면의 보완이 절실하다.

둘째, 서울시 차원의 지원과 참여가 강화되어야 한다. 현재 서울시는 자활사업에 막대한 예산을 매칭방식으로 지원하고 있다. 그럼에도 자활사업 내용이나 운용방식에 대한 서울시의 영향력은 매우 제한적이다. 자활사업 자체는 전국적인 사업이므로 대한민국 어디에서나 공통적으로 적용되어야 하는 규정이 있기 마련이고, 이는 서울에서도 준수되어야 하는 것은 당연하다. 하지만 서울만의 특색을 살려 보다 높은 자활사업의 성과를 얻을 수 있도록 서울시 차원에서 신축적으로 운영할 수 있는 부분을 확보하는 것 역시 매우 중요하다. 이를 위해서는 일차적으로 자활사업을 지역에서 직접 관할하는 구청과 주민센터, 지역자활센터의 의견을 반영한 서울지역 자활사업지침이 마련되어야 한다. 나아가 서울시가 각 지역자활사업수행기관 및 참여자들에게 예산 외에 보다 적극적인 자금

지원과 행정적 지원을 제공해야 할 것이다.

이와 관련하여 2010년 설치된 서울광역자활센터의 역할이 매우 기대된다. 서울시가 제공하지 못하였던 지원을 광역자활센터를 통해 제공하고, 서울지역 전체를 대상으로 자활 네트워크를 구축하고 활성화시키는 역할을 광역자활센터가 담당할 수 있기 때문이다. 광역자활센터가 빠른 시간 내에 궤도에 올라 서울 지역의 자활사업 성과를 높이기 위해서는 현재 7명 인원에 4억 원도 안 되는 광역자활센터의 예산과 인력부터 획기적으로 증가시켜 주도적으로 자활사업을 이끌어 나갈 수 있는 기반을 마련해주어야 할 것이다.

셋째, 지역자활센터에 대한 서울시와 구청의 지원이 확대되어야 한다. 현재 지역자활센터는 지역 자활거버넌스에서 중심적인 역할을 하고 있지만, 이러한 노력이 구체적인 성과로 연결되기에는 많은 점에서 부족한 형편이다. 지역자활센터의 노력을 가시적인 성과로 연결시키기 위해서는 서울시와 구청이 지역자활센터에 대한 행정적 지원과 자금지원을 보다 전향적으로 검토해야 할 것이다. 행정적 지원에는 지역 내 복지자원들 간의 연계를 활성화하고 강화시키기 위한 제도과 기회의 마련이 포함된다. 아울러 자활근로사업단이나 자활공동체에 우선적으로 계약을 맺을 수 있는 법적 규정도 보다 적극적으로 활용하는 것도 필요하다.

넷째, 자활사업 참여자들에게 필요한 다양한 복지, 보건 서비스들을 검색하고 찾아 연계시킬 수 있도록 전산화된 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 현재 서울시의 그물망복지사업도 도움이 필요한 시민들에게 도움이 될 수 있는 서비스와 혜택을 찾아 연결시켜주는 활동을 적극적으로 수행하고 있다. 이러한 활동이 자활사업에서도 절실하며, 이것이 바로 자활사업분야에서 제공할 수 있는 사례관리의 핵심이라고 할 수 있다. 하지만 아직 연계 가능한 서비스들을 검색하고 확인할 수 있는 데이터베이스가 마련되어 있지 않은바, 서울시 차원에서라도 이러한 전산망을 구축하여 활용할 수 있는 방안을 모색해보아야 할 것이다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 강남식·백선희, 2002, “여성복지적 관점에서의 자활지원사업 분석과 활성화 방안”, 『사회보장연구』, 17(2), pp.49-78.
- 강병구, 2002, “자활사업 참여자의 노동시장성과 및 정책과제”, 『공공경제』, 7(1-1), pp.79~105.
- 강철희·김미옥, 2008, 『2008~2010 강남구 사회복지계획』, 강남구청.
- 구인회, 2005, “국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안 : 자활사업을 중심으로”, 『사회보장연구』, 21(1), pp.1~29.
- 권 승, 2005, “비취업대상 조건부수급자의 수급권 탈피에 관한 연구”, 『사회복지정책』, 22, pp.179~205.
- 김교성·강철희, 2003, “취업대상 조건부 수급자의 경제적 자활로의 진입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 『한국사회복지학』, 52, pp.5~32.
- 김기원, 2000, 『공공부조론』, 학지사.
- 김상균 외, 2005, 『비교빈곤정책론 : 빈곤과 빈곤정책의 동향에 관한 국제비교』, 나남출판.
- 김수영, 2006, “사회운동의 사회복지제도화 과정과 결과에 대한 연구 : 민관협력 자활사업의 역사를 중심으로”, 서울대학교 사회복지학 석사학위논문.
- 김수현, 2000, “사회적 일자리 창출을 위한 제도화 모색”, 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼 자료집.
- 김안나·전지현·지은정, 2006, 『2006 자활사업 모니터링 및 평가연구』, 연구보고서 2006-20-3, 한국보건사회연구원 기초보장평가센터.
- 김연정, 2006, “자활사업의 자활효과성 결정요인에 관한 연구 : 경기지역 자활사업 참여자를 중심으로”, 성공회대학교 사회복지학 석사학위논문.

- 김영미, 2002, “자활지원사업의 효과성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위논문.
- 김우식, 2004, “관계와 상징의 연결망 : 한국 증권회사들의 연결구조”, 송호근 외 편 저, 『한국사회의 연결망 연구』, 서울대학교 출판부, pp.21~57.
- 김정렬, 2000, “정부의 미래와 거버넌스, 신공공관리와 네트워크”, 『한국행정학보』, 제34(1), pp.21~39.
- 김준현, 2008, “지역자활센터의 집행특성이 기관성과에 미치는 영향에 관한 연구 : 조정성과지표(APM)모형에 의한 자원, 프로그램 및 네트워크 효과분석”, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- _____, 2009, “네트워크 효과에 관한 연구 : 지역자활센터를 중심으로”, 『한국행정학보』, 43(4), pp.307~333.
- 김창기, 2007, “로컬 거버넌스적 접근을 통한 지역복지협의체의 의미와 역할”, 『한국지역사회복지학』, 22, pp.175~192.
- 노대명, 2002, “한국자활사업의 평가와 전망”, 『동향과 전망』, 53, pp.62~99.
- _____, 2007, “자활지원제도 개편의 쟁점과 과제”, 『월간 노동리뷰』, 29, pp.22~38.
- 노대명 · 박찬임 · 강병구 · 구인회 · 이문국 · 이병희 · 이인재 · 이찬진 · 홍경준 · 황덕순 · 송민아 · 최승아, 2004, 『자활정책, 지원제도 개선방안 연구』, 정책보고서 2004-15, 한국보건사회연구원, 한국노동연구원.
- 노인철 · 어운배 · 이성기 · 김용하 · 김미운 · 전학석 · 이상은 · 석재은, 1995. 『저소득층 실태변화와 정책과제 : 자활지원을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 노화준, 2006, 『정책평가론』, 법문사.
- 문병기, 2000, “거버넌스의 이론적 접근”, 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』, 대영문화사. pp.104~133.

- 문순영, 2000, “한국 민간사회복지부문의 구조적 특성에 관한 연구 : 정부와의 관계를 중심으로”, 연세대학교 대학원 사회복지학과 박사학위논문.
- 문종열, 2007, “프로그램 논리모형과 성과관리의 연계가능성 연구”, 『정책분석평가학회보』, 17(4), pp.87~116.
- 문진영, 2001, “생산적 복지제도의 구축방안 : 공공부조제도와 적극적 노동시장 정책의 연계 프로그램을 중심으로”, 『사회보장연구』 16(1), pp.143~173.
- 박영란, 1998, 『저소득 모자가정의 자립방안 연구』, 한국여성개발원.
- 박영란·강철희, 1999, “저소득 모자가정 가구주의 자립의지에 영향을 미치는 요인들에 관한 연구”, 『한국가족복지학』, 3, pp.91-116.
- 박용관, 1999, 『네트워크론』, 커뮤니케이션북스.
- 박재욱, 2000, “지방거버넌스와 시장의 리더십”. 박종민·이종원(편), 『한국지방민주주의의 위기 : 도전과 과제』, 나남
- 방하남·황덕순, 2001, “노동과 복지의 연계를 위한 정책설계 및 실천방안 : 국민기초생활보장제도의 자활사업을 중심으로”, 한국사회보장학회 2001년도 추계학술대회 발표문.
- 배응환, 2005, “로컬 거버넌스 : 갈등에서 협력으로”, 『지방행정연구』, 19(2), p.188~215.
- 보건복지부, 2005, 『2005년도 자활사업 안내』.
- _____, 2007, 『2007년도 자활사업 안내』.
- 보건복지가족부, 2010, 『2010년도 자활사업 안내』.
- (대통령비서실)삶의질향상기획단, 1999, 『(새천년을 향한)생산적 복지의 길 : 국민의 정부 사회정책 청사진』.
- _____, 2002, 『생산적 복지, 복지패러다임의 대전환』.

- 소순창, 2004, “한국 로컬 거버넌스의 실태분석 : 정부, 시민 그리고 기업의 행위자 네트워크를 중심으로”, 한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문.
- 손능수, 2005a, “국민기초생활보장 자활사업의 효과성 평가 : 대구광역시 자활후견 기관의 자활사업을 중심으로”, 『한국행정논집』, 17(3), pp.729~759.
- 손수진, 2004, “자활후견기관의 자활사업 효과성에 대한 연구 : 업그레이트형 자활 근로와 자활공동체의 참여자를 중심으로”, 대구대 대학원 석사학위논문.
- 신명호, 2007, “근로연계복지제도로써 우리나라 자활사업의 특징”, 『도시와 빈곤』, 84, pp.69~90.
- 안홍순, 2002, “조건부 수급자를 위한 자활사업의 제도화 및 지역사회 노동시장과 연계방안”, 『한국정책학회보』, 12(1), pp.1~26.
- 양기용·윤태범·곽채기·하혜수·김은정·이남국, 2007, 『지역자활센터에 대한 기관평가 및 역할 재정립방안에 관한 연구』, (사)서울행정학회, 보건복지부.
- 양홍권, 2007, “지역사회 평생학습 네트워크 활성화 방안”, 『인력개발연구』, 9(1), pp.27~40.
- 염원일·설성현, 2003, “로컬 거버넌스 구현을 위한 마을 만들기 운동의 활성화 전략 : 광주광역시 북구사례를 중심으로”, 한국지방정부학회 2003년도 춘계 학술대회 발표논문.
- 오재일, 2004, “지방분권과 로컬 거버넌스”, 『지방행정연구』, 18(1), pp.3~18.
- 유태균·김경휘, 2003, “자활후견기관사업 참여자가구의 제반 특성 및 경제적 어려움 정도에 영향을 미치는 요인에 관한 실증적 연구”, 『사회보장연구』, 19(1), pp.105~133.
- 유해숙, 2005, “로컬 거버넌스 형성을 위한 전략-인천의 지역사회복지협의체를 중심으로”, 『한국지역개발학회지』, 17(4), pp.321~340.

- 유호룡·장인봉, 2003, “지방거버넌스 형성요인에 관한 지방공무원의 인식분석”, 『한국지방자치학회보』, 15(4), pp.71~96.
- 이도형, 2004, “로컬 복지 거버넌스 전략 : 자활사업을 중심으로”, 『한국행정학보』, 38(3), pp.221-238.
- 이병수·김일태, 2001, “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구 : 의정부시 공무원과 NGO 활동가들의 인식, 태도, 경험을 중심으로”, 『도시행정학보』, 14(2), pp.27~41.
- 이상록, 2003, “자활사업에 대한 자활사업 참여자의 인식과 태도가 자활사업 성과에 미치는 영향”, 『사회복지연구』, 21(봄), pp.105~136.
- 이상록·진재문, 2003, “지역사회 탈빈곤정책의 효과분석 : 경남, 전북지역 자활후견기관 운영의 성과 및 한계분석과 개선방안의 모색”, 『한국사회복지학』, 52, pp.241~272.
- 이성로, 2009, “로컬 거버넌스로서의 사회복지협의체 : 경북 북부지역 사례를 바탕으로”, 『한국공공관리학보』, 23(4), pp.281~307.
- 이성수, 2001, “자활사업체계의 재구성과 제도개선 방향”, 『도시와 빈곤』, 52, pp.84~115.
- 이양훈·설희환, 2000, “공적부조로서의 국민기초생활보장법 고찰”, 『공주영상정보대학 논문집』, 7, pp.37~59.
- 이은구 외, 2003, 『로컬 거버넌스』, 법문사.
- 이현주·강혜규·서문희·정경희·유동철·정재훈·이승경·노인정·현명이, 2003, 『공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안』, 한국보건사회연구원.

- 이태진·강신욱·김태완·최현수·손창균·김진수·문진영·안중범·허선·황덕순·김문길·유진영·박경희·우선희·전지현, 2009, 「2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검」, 한국보건사회연구원.
- 이형하·조원탁, 2004, “한국자활사업의 자활효과 영향요인에 관한 연구: 경제적, 사회적, 정서적 자활효과를 중심으로”, 『사회복지정책』, 20, pp.217~244.
- 정무성 역, 2000, ‘프로그램 성과평가’, 나눔의 집, (Martin, Lawrence L., and Peter R. Kettner, 1997, *Measuring the Performance of Human Service Programs*, Sage : Thousand Oaks)
- 정원오·김진구, 2005, “자활사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전망: 경기지역 참여자들을 중심으로”, 『사회복지연구』, 28, pp.35-67.
- 정재욱, 2008, “로컬 거버넌스 수준에서의 지역복지서비스 제공방안”, 『한국콘텐츠학회논문지』, 8(4), pp.155-163.
- 조성은, 2006, “근로연계복지의 의미와 평가”, 『도시와 빈곤』, 80, pp.5~18.
- 조원탁·이형하·윤종성, 2004, “공공부조 수급자의 생활실태와 소득활동에 관한 연구: 광주광역시 서구 영구임대주택 거주 국민기초생활보장수급자를 중심으로”, 『사회복지정책』, 19, pp.5~30.
- 진재문, 2001, “새로운 빈곤정책으로서의 자활사업: 가능성과 한계”, 한국사회복지학회 춘계학술대회 발표문.
- 초의수, 2008, “지역사회복지의 로컬 거버넌스 영향요인에 대한 연구”, 『한국지역사회복지학』, 24, pp.1~26.
- 최영출, 2004, “로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP 방법론의 적용”, 『지방행정연구』, 18(1), pp.19~50.

- 최영출 외, 2006, 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』, 대영문화사.
- 홍선미, 2006, “자활지원 사례관리 모형과 운영방안 연구”, 『사회복지연구』, 29(겨울), pp.133~165.
- 황덕순 · 이바르 뢰드멜 · 히더 트릭키, 2002, 『근로연계 복지정책의 국제비교』, 한국보건사회연구원.

- Adler, Paul S. and SeokWoo, Kwon, 2000, “Social Capital : The Good, the Bad, and the Ugly”, in Erik L. Lesser (ed.) *Knowledge and Social Capital : Foundation and Application*, Boston : Burtworth-Heinemann.
- Aldrich, Howard E., and David Whetten, 1981, “Organization-Sets, Action-Sets, and Networks : Making the Most of Simplicity”, in P. Nystrom, and W. Starbuck (ed.) *Handbook of Organizational Design*, New York : Oxford University Press. pp.385~408.
- Barnow, B. S., 1989, *Government Training as a Means of Reducing Unemployment : Rethinking Employment Policy*, The Urban Institute Press.
- Bekke, H., W. Kickert, and J. Kooiman, 1995, “Public Management and Governance”, in edited by Kickert and F. A. van Vught, *Public Policy and Administrative Sciences in the Netherlands*, London : Harvester-Wheatsheaf.
- Besharov, D. J., and P. Germanis, 2000, “Welfare Reform : Four Years Later”, *The Public Interest*, 140(summer), pp.17~35.
- Cancian, M. and D. R. Meyer, 2000, “Work and Welfare : Women's Work Effort, Occupation, and Economic Well-being”, *Social Work Research*, 24(2), pp.69~87.

- Dixon, J., A. Kouzmin, and N. Korac-Kakabadse, 1998, "Managerialism - Something Old, Something Borrowed, Little New. Economic Prescription versus Effective Organizational Change in Public Agencies", *International Journal of Public Sector Management*, 11(2/3), pp.164~187.
- Ewalt, Jo Ann G., 2001, "Theories of Governance and New Public Management : Links to Understanding Welfare Policy Implementation", prepared for presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration. Newark, NJ. March 12, 2001.
- Faust, Katherine and Stanley Wasserman, 1994, "Blockmodels : Interpretation and Evaluation.", *Social Networks*, 14, pp.5~61.
- Flynn, N., 1990, *Public Sector Management*, Harvest Wheatsheaf : Hemel Hempstead.
- Freeman, L. C., 1979, "Centrality in Social Networks : Conceptual Clarification", *Social Networks* 1, pp.215-239.
- Freeman, E. M., 1997, "Welfare Reforms and Services for Children and Families : Setting a New Practice, Research and Policy Agenda", in Patricia L. Ewlat et al. (eds) *Social Policy : Reform, Research and Practice*.
- Hanneman, Robert A., 2001, *Introduction to Social Network*, on-line textbook, Riverside CA. : University of California, Riverside. retrieved from <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/networks/nettext.pdf>
- Hanneman, Robert A., and Mark Riddle, 2005, *Introduction to Social Network Methods*, Riverside CA. : University of California, Riverside. published in digital form at <http://faculty.ucr.edu/~hanneman>.

- Hawkins, R. L., 2002, "How Low-income Single Mothers Leave Welfare for Economic Self-sufficiency : The Role of Psychological Characteristics, Human Capital and Social Capital", Ph. D. Dissertation, Brandeis University.
- Hearn, Jeff, 2000, "Preface : Management and Social Work : Do They Mix?", in edited by Harlow, Elizabeth, and John Lawler, pp.1~6. Burlington : Ashgate Publishing Company.
- Hill, Michael, and Peter Hupe, 2006, *Implementing Public Policy : Governance in Theory and in Practice*, Thousand Oaks : Sage Publication.
- H. George Frederickson, 1997, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco : Jossey Bass.
- Issac, J. B., and M. R. Lyon, 2000, "A Cross-State Examination of Families Leaving Welfare : Findings from the ASPE-Funded Leavers Studies", presented at the National Association for Welfare Research and Statistics(NAWRS) 40th Annual Workshop in Scottsdale, AZ. August 1, 2000.
- Kettl, Donald F., 1990, "The Perils-and Prospects-of Public Administration", *Public Administration Review*, 50(4), pp.411~419.
- _____, 1993, "Searching for Clues about Public Management : Slicing the Onion Different Ways", in *Public Management : The State of the Art*, edited by Barry Bozeman, San Francisco : Jossey-Bass. pp.55~68.
- Knoke, David & James H. Kuklinski, 1982, *Network Analysis*, Sage Publications.
- Lawler, John, 2000, "The Rise of Managerialism in Social Work", in *Management, Social Work and Change*, edited by Harlow, Elizabeth, and John Lawler, pp.33~55. Burlington : Ashgate Publishing Company.

- Linder, Stephen H., and B. Guy Peters, 1987, "A Design Perspective on Policy Implementation : The Fallacies of Misplaced Prescription", *Policy Studies Review*, 6(Feb.), pp.459~475.
- Lynn, Laurence E. Jr., Carolyn J. Heinrich, and Carolyn J. Hill, 2000a, "Studying Governance and Public Management : Why? How?" in *Governance and Performance : New Perspectives*, edited by Carolyn J. Hill and Lawrence E. Lynn, Jr., pp.1~33. Washington, DC : Georgetown University Press.
- Meyer, Daniel R., and Maira Cancian, 1996, "Life after Welfare", *Public Welfare*, 54(4), pp.25~30.
- Neugeboren, Bernard, 1985, *Organization, Policy, and Practice in the Human Service*, New York : Longman
- Milward, H. Brinton, Keith G. Provan, 2000, "How Networks are Governed", in *Governance and Performance : Models, Methods and Results* edited by C. Heinrich and L. Lynn, Washington, DC : Georgetown University Press.
- Nadel, Siegfried F., 1957, *The Theory of Social Structure*, London : Cohen and West.
- O'Toole, Laurence J. Jr., 1986, "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation : An Assessment of the Field", *Journal of Public Policy*, 6(2), pp.181~210.
- _____, 1997, "Treating Networks Seriously : Practical and Research Based Agenda in Public Administration", *Public Administration Review*, 57, pp.45~52.
- _____, 2000, "Research on Policy Implementation : Assessment and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp.263~288.

- Pavetti, L. and G. Acs, 2001, "Moving up, Moving out or Going Nowhere? A Study of the Employment Patterns of Young Women and the Implications for Welfare Mothers", *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), pp.721~736.
- Pearce, D. and J. Brooks, 1997, *The Self-Sufficiency standard for Pennsylvania, Pennsylvania : Wider Opportunities for Women.*
- Peters, B. Guy, and J. Pierre, 1998, "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2), pp.223~243.
- Pierre, Jon B. and B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*, St. Martins' Press.
- Poister, Theodore H., 2003, *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, CA. : Jossey-Bass.
- Powell, W., 1990, "Neither Market nor Hierarchy : Network Forms of Organization", in G. Thompson et al.(eds.) *Markets, Hierarchies and Networks : The Coordination of Social Life*, London : Sage.
- Rhodes, R. A. W., 1996, "The New Governance : Governing Without Government", *Political Studies*, 44(3), pp.652~667.
- _____, 1997, *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Buckingham : Open University Press
- Scharpf, Fritz W., 1978, "Interorganizational Policy Studies : Issues, Concepts, and Perspectives", in Hanf & Scharpf(eds.), *Interorganizational Policy Making*, SAGE Publications.

- Scott, J. P., 2000, *Social Network Analysis : A Handbook*, Thousand Oaks, CA : Sage Publications Ltd.
- Steven P. Borgatti, Martin Everett, and Lin Freeman, UCINET 5.0, Version 1.00; David Krackhardt, Jim Blythe, Cathleen McGrath, and Mark Herbert, KrackPlot 3.0, Version 2.0, *The Library quarterly*, Vol.71 No.2, pp.285-287, THE LIBRARY QUARTERLY
- Stewart, J., 1989, "Management in the Public Domain", *Local Government Studies*, 15(5), pp.9~16.
- Stoker, Gerry, 1997, "Local Government in Britain After Thatcher", in Jan Erik Lane(ed), *Public Sector Reform*, London : Sage, 1997
- _____, 1999, *The New Management of British Local Governance*. London : Macmillan
- Stoker, Robert P., 1998, "Governance as Theory : Five Propositions", *International Social Science Journal*, 50(1), pp.17~28.
- Van de Ven, A.H., and D.L. Ferry, 1980, *Measuring and Assessing Organizations*, New York : John Wiley & Sons.
- Veum, J.R, 1995, "Sources of Training and Their Impact on Wages", *Industrial and Labor Relations Reviews*, 48(4), pp.812~826.
- Wasserman, Stanley, and Katherine Faust, 1994, *Social Network Analysis : Methods and Applications*, Cambridge University Press.

영문 요약 (Abstract)



An Exploratory Analysis about Local Self-sufficiency Governance

Jun-hyeon Kim and Mi-hyun Kim

10 years ago, Jahwal program which is the first formal self-sufficiency workfare program in Korea has started to implement. During that decade, the workfare service delivery system has developed and people have made self-sufficiency governance in local area. However there is few report about local self-sufficiency governance that needed for improving the program performance and effectiveness.

This report aims to show the local governance for self-sufficiency program and to offer policy implication for improving the effectiveness of the program in Seoul. To attain this purpose, the local Jahwal governance in Kangnam gu and Kwanggin gu, Seoul are identified as collaborative networks and compared with the formal local delivery network. The networks are divided along two dimensions. One dimension concerns the local governance actors. These networks are categorized into two types : ‘formal service delivery network’ and ‘total local network’. The other concerns the objects exchanged within the governance networks. These networks are named into five types : ‘official business network’, ‘information network’, ‘resource network’, ‘trade network’, ‘joint enterprise network’.

Each network is analyzed by social network analysis methods including sociograms and matrix calculation. The main variables chosen for identifying the core actor in every network are three kinds of centrality such as degree centrality, between centrality, and closeness centrality.

After the social network analysis, we found some facts. First, the local

self-sufficiency center is located at the hub in almost every network of Kang-nam and Kwang-gin. But the local government only takes the center of official business network. Second, Seoul which is the upper local government is placed periphery of all networks. Third, the resource network in Gwanggin gu is more dense and dynamic than the network in Kangnam gu. Many NGO and social welfare organizations have constructed collaborative network voluntary in Gwanggin gu. Forth, the trade network and the joint enterprise network have weak structure in both regions.

After analyzing the results, this study offers some suggestions for improving the Jahwal program performance and effectiveness. First, they should increase manpower of self-sufficiency service delivery personnel. Especially the local self-sufficiency center and the local government needs that. Second, the extent of the involvement of Seoul in self-sufficiency program must be larger. To attain this mission, it could be a best solution that empower the Seoul metropolitan area Jahwal center. On behalf of Seoul, this center can support local self-sufficiency centers. Third, database system for connecting social service which needs for self-sufficiency should be set. This database is essential for case management of the program clients.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Research Outline
2. Methodology of the Research

Chapter 2 Self-sufficiency Program and the Local Self-sufficiency Governance

1. Introducing the Self-sufficiency Program
2. Performance and Delivery System of the Self-sufficiency Program
3. Local Self-sufficiency Governance

Chapter 3 Review of the Current Self-sufficiency Program in Seoul

1. Current Self-sufficiency Program in Seoul
2. the Local Self-sufficiency Governance in Kangnam and Kwanggin

Chapter 4 Analyzing the Local Self-sufficiency Governance

1. Formal Local Self-sufficiency Governance in Kangnam and Kwanggin
2. Local Self-sufficiency Governance in Kangnam and Kwanggin
3. Contents of Local Self-sufficiency Governance in Kangnam and Kwanggin

Chapter 5 Conclusion

Reference

시정연 2010-BR-09

지역 자활거버넌스 실태 연구

발행인 김 상 범

발행일 2011년 2월 5일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-781-6 93330

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.