

자활사업 실무자들이 경험한 자활사업의 맥락과 패턴: 지역자활센터 실무자들과 관련 공무원들을 중심으로

Context and Pattern of Self-Sufficiency Program Based on the Experiences of
Self-Sufficiency Program Practitioners:
focusing on local self-sufficiency center workers and related public officers

권지성*, 조준용**, 정선옥***, 장연진****

침례신학대학교 사회복지학과*, 한림대학교 사회복지학부**,
덕성여자대학교 사회복지학전공***, 한양사이버대학교 사회복지학과****

Ji-Sung Kwon(antier@kbtus.ac.kr)*, Joon-Yong Jo(joyhallym@hallym.ac.kr)**,
Sun Wook Jung(swjeong@duksung.ac.kr)***, Yeon Jin Jang(yjjang@hycu.ac.kr)****

요약

이 연구의 목적은 자활사업 실무자들의 관점에서 자활사업을 이해하고자 하는 것이었다. 이를 위해 이 연구에서는 질적 연구접근 중 하나인 맥락-패턴 분석방법을 적용하여 연구진이 수집한 면접 자료를 분석하였다. 분석 결과, 자활사업의 맥락은 '시장경제', '사회서비스 체계', '자활제도', '자활사업', '자활 대상자들', '자활사업 과정경험' '자활사업의 성과', '자활의 의미' 라는 하위맥락 요소들로 구성되어 있었다. 자활사업의 패턴의 경우 '자활제도의 활력 저하', '서비스 흐름', '자활로 가는 여정', '작은 성공들로 이어지는 시퀀스' 등 자활사업에서 형성되는 다양한 수준에서의 패턴들이 발견되었다. 이러한 연구결과에 근거하여, 자활제도와 자활사업, 자활실무를 발전시키기 위해 고려해야 할 정책적, 실천적 함의, 그리고 후속연구에 대해 제언하였다.

■ 중심어 : 자활제도 | 자활사업 | 자활실무자 | 맥락-패턴 분석방법 |

Abstract

The purpose of this study is to identify the context and pattern of Korea's self-sufficiency program based on the experiences of self-sufficiency program practitioner. To this end, this study applied the context-pattern analysis method, which was known as one of the qualitative research approaches, to provide proper and effective evaluations of self-sufficiency program. The analysis shows that the context of the self-sufficiency program consists of such sub-contextual components as 'market economy', 'social service system', 'self-sufficiency system', 'self-sufficiency program', 'self-sufficiency program participant', 'procedural experiences of the program', 'outcomes of self-sufficiency program', and 'meaning of the self-sufficiency program'. Furthermore, such patterns as 'decreased vitality of self-sufficiency system', 'service flow', 'journey to the self-sufficiency', and 'sequences to small success', were also presented. Based on these findings, this study suggests policy and practice implications, and subsequent related research topics.

■ keyword : Self-sufficiency System | Self-sufficiency Program | Self-sufficiency Program Practitioner | Context-pattern Analysis Method |

* 이 논문은 2020년 한림대학교 연구비(HRF-202007-003)에 의하여 연구되었음.

접수일자 : 2020년 07월 01일

수정일자 : 2020년 07월 20일

심사완료일 : 2020년 07월 20일

교신저자 : 조준용, e-mail : joyhallym@hallym.ac.kr

I. 서론

국민기초생활보장법에서는 근로능력이 있는 저소득층의 탈수급과 탈빈곤을 유도하기 위해, 직업능력을 배양하고, 기능습득을 지원하며, 근로기회를 제공하는 자활사업 참여 기회를 제공하고 있다. 2018년 12월 기준 자활사업 참여자는 총 189,960명이고, 이중 고용노동부의 취업성공패키지 참여자는 20,702명, 보건복지부의 자산형성사업 참여자는 126,927명, 지역자활센터를 통한 자활근로 참여자는 39,114명, 자활기업 참여자는 3,217명으로 나타났다[1]. 특히 지역자활센터의 자활사업은 1996년 시범사업을 거쳐 2000년 제도화 된 이후, 보건복지부의 가장 대표적인 자활사업이다. 이 사업의 참여자들은 자활사례관리, 자활근로사업, 자활기업 등의 사업에 참여하는데, 이를 위해 지역자활센터는 자활의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선, 생업을 위한 자금융자 알선, 자영창업 지원 및 기술·경영 지도, 자활기업의 설립·운영 지원, 그 밖에 자활을 위한 각종 사업을 실시하게 된다 [1]. 한편 지역자활센터 실무자들은 사회복지 현장에서 자활사업을 시행하고 있는 전문가이며, 시·군·구 자활고용팀의 자활담당공무원은 조건부 수급자 상담을 통한 자활지원계획을 수립하고, 자활사업에 대한 정보를 제공하며, 자활사업을 지정하는 등의 업무 수행 과정에서 자활사업 참여자를 대면하게 된다.

본 연구는 지역자활센터 실무자와 자활담당 공무원을 포함하는 자활사업 실무자들의 관점에서 자활사업을 이해하고자 하는 시도다. 이를 위해 자활사업의 맥락을 생태체계 관점에서 공간적으로 분석하고, 시간 흐름에 따라 나타나는 패턴을 분석하고자 한다. 본 연구가 이 주제를 탐색하게 된 배경을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 실천적 필요성으로서, 2000년 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 제도화된 지 20년이 된 지역자활센터의 자활사업에 대한 깊이 있는 평가가 필요하기 때문이다. 수급자에 대한 조건 부과의 기능뿐만 아니라 동시에 근로빈곤층의 탈빈곤과 탈수급을 목표로 시행되어온 자활사업은, 그간 기존의 공공부조 제도와 차별화된 근로연계복지 제도로써 발전해왔다. 그러나 현재

시점에서 자활사업은 두 가지 측면에서 전환점을 맞고 있다고 판단된다.

우선 자활사업이 여전히 원래 취지와 목적인 자립과 자활을 통한 탈빈곤에 어느 정도 성공적인가라는 측면이다. 이를 위해 자활사업에 대한 정부부처의 공식적인 성과 발표를 살펴볼 필요가 있다. 보건복지부에 따르면, 자활사업에 참여한 생계급여 수급자 중 탈수급한 사람들의 비율로 정의되는 탈수급률의 경우, 2010년 9.0%에서 2017년 25.1%, 2018년 27.2%로 갈수록 증가추세를 보이고 있다. 또한 자활사업에 참여한 생계급여 수급자들 중 탈수급뿐만 아니라 취·창업에 성공한 대상의 비율로 정의되는 자활사업 성공률의 경우, 2010년 19.7% 이후 꾸준히 증가 추세를 보여, 2017년 34.4%, 2018년 31.1%로 나타나고 있다[1][2]. 이처럼 자활의 성과는 탈수급이라는 계량적이고 비용·효율이라는 경제적인 측면에서 평가되고 있지만, 과연 이러한 탈수급률 통계가 자활 참여자들의 진정한 탈빈곤을 말하고 있는지에 대해서는 성과 측정 초기부터 비판적인 시각이 존재해왔다.

우선 자활사업이 계량화된 성과평가 기준과 맞물려 참여자의 지속가능한 탈빈곤보다 일시적인 취·창업과 탈수급이라는 경제적인 효과에 집중하고 있다는 주장은 자활제도가 '성과주의의 함정'에 빠진 것이라는 비판과 맥을 함께하고 있다[3][4]. 더 나아가 자활사업은 탈빈곤 정책으로 출발했으나, 실제로는 빈민을 행정체계 내로 포섭하면서 시장밖에 머물게 하여, 오히려 빈곤을 재생산하고 복지외존의 '덧'에 빠지도록 만드는 역설을 초래한다는 비판도 나타나기 시작했다[5][6]. 이러한 점들은 자활사업의 본래 취지와 목적에 대한 성찰적 접근의 필요성을 제기하고 있다.

전환점과 관련된 또 하나의 측면은 지역자활센터 중심의 자활제도와 관련된 고용복지 정책 환경의 변화다. 2015년 국민기초생활보장제도 개편에 따른 개별급여 도입과 고용노동부의 취업성공패키지 프로그램의 확대는, 기존 통합급여 체계하에서 근로능력이 상대적으로 우수한 빈곤층도 참여할 수 있었던 지역자활센터 자활사업이 이제는 근로 미약자 중심으로 이루어지는 결과를 초래하였다. 즉 근로능력자를 취업성공패키지에 우선 배치하면서, 지역자활센터 중심의 자활사업은 점차

위축되어갔고, 이들의 성과평가에도 악영향을 미치고 있다. 이러한 상황에서 최근 보건복지부가 발표한 「자활사업 활성화를 위한 지침 개정」내용에 따르면, 보건복지부는 자활일자리 확대, 근로인센티브 강화, 자활기업 창업 활성화를 통해 기초생활수급자·차상위자 등 근로빈곤층의 탈빈곤·탈수급을 촉진하는 일련의 자활사업 참여 확대와 독려에 집중하고 있다[7]. 이러한 시점에서 실무자라는 정책집행자의 내부자(emic) 시각을 통해 자활사업의 맥락과 패턴을 파악하려는 노력은, 20주년이 되는 지역자활센터의 자활사업에 대한 깊이 있는 이해와, 변화하는 고용복지 환경에서 자활의 정체성과 방향성을 재검토하기 위한 시각을 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 통합적인 시각을 제공하는 귀납적 이론화의 필요성으로서, 이는 자활사업에 대한 이론적 탐색이 여전히 부족하며, 체계적인 관점에서 자활사업을 이해하는 과정을 통한 이론화 작업이 필요하다고 판단하였기 때문이다. 지난 20년간의 자활사업에 대한 연구는 결코 적지 않다. 기존 선행연구들은 자활사업 대상자들의 특성과 현황에 대한 기술적 분석과 자활제도와 자활사업의 구조와 내용에 대한 정책분석, 자활사업의 성과와 대상자의 특성, 프로그램 요인들 사이의 관계를 분석하는 양적 연구, 자활사업 당사자들(실무자와 참여자)을 대상으로 한 평가연구와 그들의 경험을 탐색하는 질적 연구 등을 다루고 있다. 이처럼 다양한 선행연구들에도 불구하고, 자활사업을 체계적이고 통합적인 관점에서 이해하려는 시도, 즉 자활정책과 자활제도, 자활센터, 자활사업, 실무자와 참여자들을 연결하고 통합하여 하나의 체계로 분석하려는 노력은 나타나지 않았다. 더구나 이러한 통합된 전체로서의 자활사업에 대한 경험을 자활사업 내부자이자 정책을 집행하는 실무자의 입장에서 파악하고 분석하는 연구는 더욱 찾아보기 어렵다.

이처럼 자활사업의 전환기를 맞아 실천적 필요성과 귀납적 이론화 측면에서 자활사업을 재검토하고, 자활사업에 대한 통합적인 이론적 지형을 체계적인 접근을 통해 구성하는 시도는 향후 자활사업의 발전을 위해서도 중요한 일이다. 본 연구는 이를 위해, 자활사업의 특정 측면에 대한 초점을 두기보다 자활사업의 전반적인

맥락을 구조적으로 분석하고, 이와 함께 시간 흐름에 따른 변화를 파악하기 위해, 질적 연구접근 중의 하나인 맥락-패턴 분석접근을 시도하고자 한다. 특히 맥락은 생태체계 관점을 바탕으로 이론에서 공간적 연관성을 제시하기에 좋은 개념이고, 패턴은 시간의 흐름에 따른 변화에 초점을 두고 있어[8], 20년이 된 자활사업에 대한 공간과 시간을 아우르는 총체적인 이해를 가능하게 할 수 있을 것이다. 그리고, 자활사업 실무자들의 내재화된 경험이 실천과 관련된다는 점[9]에서, 본 연구는 실무자들의 경험에 대한 심층면접을 통한 자료 수집을 시도할 것이다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 설정한 연구문제는 다음과 같다. “자활사업 실무자들이 경험한 자활사업의 맥락과 패턴은 어떠한가?”

II. 문헌검토

여기에서는 자활사업 현황과 자활사업에 대한 선행 연구들을 정리하였다. 먼저 자활사업과 그 성과를 분석한 양적 연구들을 살펴본 뒤에, 자활사업 당사자들의 주관적 경험을 분석한 질적 연구의 결과들을 검토할 것이다. 마지막으로 자활현장의 실무자를 대상으로 진행된 선행연구 결과를 제시하였다.

1. 자활사업에 대한 양적 연구: 평가 연구

자활제도에 대한 양적연구들은 주로 평가연구들로서, 이들은 궁극적으로 자활제도의 성과를 무엇으로 보는가에 따라 상이한 시각이 존재해왔다. 이에 자활제도의 성과에 대한 기존 논의들을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

우선 자활제도를 평가하는 기존 연구들은 자활제도의 성과를 크게 과정과 결과에 대한 것으로 나누어 보고 있다. 이때 과정적 자활성과는 주로 자활사업 참여자의 정서적 측면과 사회적 측면의 성과를 의미하고 [10-13], 결과의 성과는 경제적 측면에서 참여자의 지위 변화에 초점을 두며, 주로 양화된 목표 달성 측면에서의 성과를 다루고 있다.

더 구체적으로, 과정적 자활성과로서 정서적 자활은 참여자가 근로를 하고자 하는 의지, 자아존중감, 자기

신뢰, 긍정적인 생각과 태도 등으로 정의되고 있는데 [11], 이에 대해 정원오·김진구(2005)는 자활제도를 통한 정서적 변화가 경제적 자활을 야기하는 주요한 기반이 됨을 주장하였고, 엄태영(2010)은 자립할 수 있다는 자신감과 자기 확신, 긍정적 사고 등이 근로 의욕과 관련이 있다고 하였다[12][14]. 사회적 자활은 자활사업을 통해 얻어지는 사회적 관계망으로[11], 탈빈곤의 의미보다는 안정된 삶에 도달하는 사회적 능력을 강조한다[15]. 이상록(2003)은 자활경험이 참여자의 대인관계 형성, 가족의 지지, 격려 및 존중, 가족 및 친척과의 관계 향상 및 친구, 이웃과의 관계 향상 등을 야기한다고 주장하였다[16].

최근에는 정서적 혹은 사회적 측면에서의 성과를 수치화하거나 척도 측정을 통해 만족도나 자립전망에 대한 양화된 분석을 시도하는 연구들이 다수 등장하고 있다. 이와 같은 연구들에서 정서적 자활 프로그램의 효과를 양적으로 측정된 결과, 참여자들의 정서적 역량강화, 자기효능감, 자존감 향상 등에 정서적 자활 프로그램이 유의미한 수준으로 기여하고 있는 것으로 나타났다[17][18].

이에 비해 경제적 자활성과는 지위 변화의 상태만을 보는 결과적 성과로서 자활을 바라보는 관점이다 [19][20][21]. 경제적 자활 성과는 주로 탈수급, 취업, 그리고 창업 등의 결과적 성과로 구성되며, 그러다보니 제도 내에서 발생하는 경험이나 인식의 변화, 그리고 그러한 변화가 이루어지는 과정이나 상황에 대한 고려는 사장되는 경우가 많다[22].

〈2017~2018년 지역자활센터 성과평가 안내서〉에 따르면, 지역자활센터의 자활성과에서 가장 중요하게 부각되는 평가항목은 자활성공률(취·창업률, 탈수급률)과 취업 유지율이다[23]. 이는 경제적 자활성과를 양화한 지표들이 평가에서 큰 비중을 차지하고 있음을 보여주는 것이다. 이처럼 평가에서 경제적 자활성과의 비중이 커지게 되면서, 지역자활센터에서 이루어지고 있는 상담, 교육, 사례관리 등의 다양한 프로그램이 산출하는 성과는 상대적으로 적게 다루어지게 되는데, 앞서 설명했듯이, 이러한 평가 경향은 지역자활센터 중심의 자활 성과가 갈수록 부정적으로 보이도록 하는 이유가 되기도 한다.

여기에 덧붙여 자활제도의 성과와 관련된 기존 선행 연구들 대부분이 성과를 계량화하고, 효과성에 영향을 미치는 요인을 양적 연구방법을 통해 규명하고 있다 [10-12][24][25]. 요컨대 자활제도의 주된 평가 동향은 경제적 성과 중심의 양적연구라는 것이다.

이러한 양적연구 경향은 크게 투입, 활동, 산출, 결과로 구성된 논리구조에 따른 성과평가에 유용하며, 단계별 객관적 지표를 바탕으로 제도의 효과성과 효율성 측정에 큰 장점을 가질 수 있어[26][27], 결과중심의 평가에 적용 가능성이 높다. 하지만 이러한 양적연구는 기본적으로 지표를 활용하여 자활성과를 계량화하는 것이어서, 실천현장의 수많은 과정 내에서 이루어지는 상호작용 및 역동성, 참여자의 경험마저도 산출(output)이라는 하나의 수치로 환원되어버려, 결국 제도 평가과정에서 제도의 주체인 인간 및 그들의 인식에 대해 관심을 보이지 못하는 한계를 가지고 있다. 이에 양적연구 위주의 성과 평가에 대한 자성도 나타났는데, 이들은 척도나 지표에 기반한 수치가 아닌 제도 내부자의 시각에서 질적 평가를 통해 과정에서 드러난 개인의 경험과 의미, 그리고 이에 기반한 자활의 맥락적 과정을 보아야한다는 입장을 견지하고 있다[28-30].

2. 자활사업에 대한 질적 연구

자활사업에 대한 질적 연구는 주로 자활의지, 자활의 경험, 자활의 의미, 자활의 전망 등 내부자의 시각에서 자활제도 내의 경험과 인식을 다루고 있다. 더 나아가, 이러한 질적 연구를 통해 나타난 내부자의 인식과 자활 메커니즘의 발견은 제도의 평가와 연결되기도 한다 [29][30]. 자활사업 참여자들에 대한 질적 연구들은 최근 들어 보다 활발히 진행되고 있으며, 그 대상자도 빈곤청년[31], 농촌 자활사업 참여자[32] 등까지 확대되고 있다. 자활사업 참여자 중 빈곤 여성 가장 혹은 빈곤 여성 한부모의 자활 경험은 가장 활발한 질적 연구가 진행된 대상으로, 이들 연구들은 빈곤 여성 가구주에게 자활사업의 경험이 갖는 의미를 꾸준히 탐구하고 있다 [33-36].

최근 자활사업 참여자들을 대상으로 한 질적 연구에서는 자활에 대한 긍정과 부정의 양가적 경험에 대한 탐구 내용이 다수를 차지한다. 근로빈곤층의 자활근로

사업 참여 유인과 걸림돌에 대한 현상학적 분석을 실시한 백학영 외(2016)의 연구에서는 자활근로사업은 그 속성 자체로 동전의 양면과 같다고 하며, 단순하고 안정적인 일이 참여유인이 되는 동시에 부정적 인식 및 평가의 근원이 된다고 하였다[37]. 김자옥·유태균(2018)은 자활사업 참여자의 사업 참여경험의 본질을 현상학적 방법을 통해 분석하였는데, 강제된 근로활동, 자활사업 내에서의 소외, 위기만을 겨우 모면할 수 있는 일자리라는 부정적 경험과, 스스로의 삶에 변화와 자립을 위해 앞으로 나아가기 위한 디딤돌이라는 긍정적인 경험이 동시에 일어나는 양가경험으로 나타났다[38]. 자활 게이트웨이과정 참여경험에 관한 질적 연구도 나타났는데[39], 여기서도 참여자들은 기본 생계유지, 취·창업의 기회, 자활의지가 생김, 건강관리에 도움 등의 긍정적 경험과 함께 미래에 대한 불확실, 자활참여 중 갈등, 자존감 손상 등의 부정적 경험도 하는 것으로 드러났다.

3. 자활사업 실무자 대상 연구

마지막으로 자활사업 실무자(자활담당 공무원, 지역 자활센터 직원)에 대한 연구들을 살펴보았다. 자활사업 실무자가 어떤 방식으로 자활사업을 이해하고 업무를 수행하는지, 자활사업 참여자를 어떻게 대하는지에 따라, 자활사업 참여자가 맞이하는 자활사업의 현실은 차이가 있을 수밖에 없다. 이러한 점에서 자활사업 참여자의 주관적 경험에 따른 이해뿐 아니라, 주관적 경험 세계 형성에 영향을 미치는 자활사업 실무자의 이야기를 들어볼 필요가 있다. 하젠펠트와 위버는 직원의 가정(assumption), 내재화된 신념이 실천(활동)과 관련 된다고 하는데, 이에 따르면 자활의 비전에 대한 가정을 가진 실무자는 참여자의 행동을 인적자본의 차원에서 이해하고자 하며, 이에 따라 문제를 해결한다고 한다. 반대로 실무자가 참여자를 도덕적 결함을 가진 것으로 인식하는 경우 관료적 목표에 따라 사람을 다루는 업무 패턴으로 참여자와 상호작용하게 된다[9].

자활현장 실무자들로부터 자활의 의미를 살펴본 연구[40]에 따르면, 실무자들은 자활을 근로기회 제공과 경제적 자립을 위한 과정으로서의 경제적 자활, 정서적 역량강화와 동기부여와 같은 정서적 자활, 사회적 관계

형성과 회복과 같은 사회적 자활 등과 같이 포괄적 개념으로 이해하며, 이를 통해 삶의 회복과 주체적 삶을 위한 통합적 지원을 강조하고 있었다. 이를 참여자를 대상으로 한 연구 결과와 비교해보면[41], 자활에 대한 전반적인 이해 측면에서 실무자와 참여자 간에 유사성이 매우 높게 나타나고 있다. 한편 근로를 통한 자립, 복지 의존에서의 탈피 등을 내세운 미국의 1996년 복지 개혁 이후 복지조직 변화라는 주제에 맞춰 진행된 연구[9]에 의하면, 직원에 따라 복지 개혁 이후 시도된 복지 프로그램이 클라이언트의 자립에 좋은 것인지에 대한 찬반 의견이 나뉘었는데, 이러한 의견 차이에 따라 현장에서 다른 실천과 결과를 낼 수 있다고 하였다.

이처럼 자활사업에 관한 다양한 양적 및 질적 연구를 통해, 경제적 자활 성과로 자활을 바라보는 관점을 넘어, 정서적 및 사회적 자활과 같은 과정적 성과, 그리고 자활사업 참여 과정에서의 참여자의 개별화된 경험이 갖는 가치를 발견할 수 있었다. 본 연구는 여기서 더 나아가, 자활사업 실무자의 자활사업에 대한 인식과 신념이 자활사업을 규정하는 방식, 달성하고자 하는 결과에 영향을 미친다는 시각에서, 실무자 관점의 자활사업을 이해하고자 하였다. 즉, 실무자 중심으로 자활제도라는 큰 틀 속에서 자활사업을 바라보고, 자활사업의 크고 작은 맥락들을 구체적으로 파악하여 연결하며, 자활사업 내에서 벌어지는 일련의 변화들을 패턴이라는 차원에서 분석하고자 하였다. 이를 통해 자활사업 현장 실무자의 다양한 경험세계를 바탕으로 자활제도를 체계적이고 맥락적으로 고찰할 수 있다는 차별성을 추구하였다.

III. 연구방법

1. 질적 연구접근으로서 맥락-패턴 분석방법

본 연구에서는 권지성(2018)이 질적 연구접근의 새로운 대안으로 개발한 '맥락-패턴 분석방법'을 적용하였다. 이 연구접근의 특징은 다음과 같다. 첫째, 연구 현상을 본질, 사물, 의미의 층위로 구분한다. 여기에서 말하는 '사물'이란 '일과 물건'으로서 인간이 감각하고 지각할 수 있으며, 육하원칙에 따라 기술할 수 있는 것들

을 말한다. 또한 '의미'란 개별 인간이 사물에 대해 부여하고 있는 뜻, 그 현상에 특정된 생각과 감정을 말한다. 둘째, 연구 현상은 공간 차원의 맥락과 시간 차원의 패턴으로 구성되어 있으며, 따라서 이 두 가지 차원으로 분석할 수 있다고 가정한다. 여기에서 '맥락'이란 생태체계 관점과 '사물' 따위가 서로 이어져 있는 관계나 연관'이라는 정의를 토대로 한 개념으로서, 탐색하고자 하는 현상의 구조 내에서 구체적인 사물과 의미들을 파악하고, 그 연결고리를 발견하고자 하는 것이다. 또한, 패턴이란 발달 관점을 적용하는 것으로서 시간 흐름에 따라 사물과 의미들이 어떻게 변화되는지 파악하는 것이다. 이 맥락-패턴 분석방법을 개별 현상에 적용할 때는 본질-사물-의미의 층위와 맥락-패턴의 두 차원을 모두 분석해야 하는 것이 아니라 현상의 특성과 개별 연구의 초점에 따라 선택하거나 조합할 수 있다. 즉, 어떤 연구는 '본질-사물-의미'의 '맥락'을 분석할 수도 있고, 어떤 연구는 '사물-의미'의 '맥락과 패턴'을 분석할 수 있으며, 또 다른 연구는 '사물' 수준에서만 '맥락'을 구성할 수 있다는 것이다.

본 연구에서는 자활사업의 맥락을 생태체계 관점에서 공간적으로 분석하는데 일차적인 목적을 두면서도, 자활사업이 진행되는 시간 흐름에 따라 나타나는 패턴을 같이 파악하려고 했기 때문에 이러한 맥락-패턴 분석방법이 적합하다고 판단하였다. 왜냐하면, 자활사업은 단일하고 단순한 체계가 아니며, 사회 환경과 관련 법률, 정책, 제도의 영향을 받고, 그 자체로 복잡한 구조를 갖고 있으며, 그 안에도 다양한 하위체계들이 서로 연결되어 있는 복잡한 체계이기 때문이다. 또한 자활사업 자체가 시간 차원에서 연속되는 일련의 패턴들로 구성되어 있을 뿐만 아니라 더 큰 상위체계 또는 작은 하위체계들과 상호작용하는 크고 작은 패턴들을 가지고 있을 것으로 예측할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 생태체계 관점과 발달 관점을 적극적으로 반영한 연구 접근의 적용이 필수적이라고 할 수 있으며, 이를 위해서는 의도적이고 체계적으로 현상의 맥락과 패턴을 파악하고 분석하는 연구접근으로서 '맥락-패턴 분석방법'이 적합하다고 판단하였다. 한편, 이 연구에서는 자활사업의 '본질'보다는 자활사업을 수행하면서 경험하게 되는 '사물'과 그 '의미'에 초점을 두기로 하였다.

2. 연구참여자

본 연구는 중앙자활센터(현 한국자활복지개발원)의 「자활제도에 대한 질적평가 연구」에서 연구진이 직접 실시한 면접자료를 활용한 것으로, 연구참여자는 지역자활센터에서 근무하는 실무자 10명과 시·군·구청에서 근무하는 자활사업 담당 공무원 4명이었다. 연구 참여자들을 모집하기 위하여, 중앙자활센터의 온라인 공지(2017.10.23.-2017.10.27)와 지역 권역별 유의 선정 과정을 거쳐 선택된 지역자활센터를 통한 모집공고를 진행하였다. 이때 전국 16개 시도에 분포한 249개의 지역자활센터 중 서울, 인천, 대전, 대구, 부산, 강원, 경기 전북, 충남 총 9개 지역을 지역 분포를 고려하여 유의 선정하였고, 각 센터에서 자발적 참여 의사를 밝힌 참여자들을 모집하여 이들과 심층면접을 진행하였다. 본 연구에 참여한 자활실무자(자활현장/공무원) 14인의 특성은 [표 1]과 같다. 이들은 남성 9명, 여성이 5명이며, 평균 연령은 45.8세였다. 학력은 대졸 8명, 대학원졸 6명이며, 자활 관련 업무에 종사한 평균 경력은 12.1년이였다. 소속지역을 기준으로 서울 4명, 강원 3명, 경기, 대전, 인천이 각 2명, 부산 1명이 연구에 포함되었다.

표 1. 연구 참여자

ID	성	연령	학력	자활 경력	참여 유형	주소
실무자_01	여	50	대졸	2	공무원	인천
실무자_02	여	36	대졸	5		경기
실무자_03	남	53	대졸	12		대전
실무자_04	남	58	대졸	15		강원
실무자_05	남	43	대학원졸	14	자활 현장 실무	강원
실무자_06	남	43	대졸	14		서울
실무자_07	여	36	대졸	10		경기
실무자_08	남	50	대학원졸	20		부산
실무자_09	남	40	대학원졸	15		서울
실무자_10	남	46	대졸	16		인천
실무자_11	남	45	대졸	12		서울
실무자_12	남	48	대학원졸	18		서울
실무자_13	여	44	대학원졸	15		대전
실무자_14	여	49	대학원졸	2		강원

3. 자료 수집방법

본 연구에서 활용한 자료 수집방법은 심층면접이다. 본 연구진은 자활사업의 전반적인 맥락과 패턴을 파악할 수 있는 질문들로 구성된 반구조화된 질문지를 사용

하였으며, 연구자들이 직접 연구 참여자들을 만나 대면 면접을 수행하였다. 면접은 대상자별로 최소 1회, 최대 2회 수행되었고, 각 면접 당 걸린 평균 시간은 88분이었으며, 면접 시기는 2017년 11월 10일부터 12월 6일까지였다.

질문지에 포함된 주요 질문들의 초점은 다음과 같다. 첫째, 자활제도에 대한 경험으로서 자활사업 업무 경력, 자활사업에 대한 기대, 보람 있던 경험, 힘들거나 어려웠던 경험과 해결, 자활사업 참여주민의 참여 동기와 중단 이유, 자활사업 실무자로서 주민들에게 했던 말과 들은 말, 주민들의 독특한 생각이나 행동, 자활사업을 하면서 든 생각, 자활사업 참여주민과 관계, 자활사업 현장에서 도움을 주고받는 사람, 자활 참여가 탈수급에 미치는 영향 등이다. 둘째, 자활제도에 대한 평가로서 처음 주민들에 대한 기대, 자활사업 참여 과정에서 주민들의 변화, 자활제도의 목표, 자활사업 내에서 벌어지는 일들, 자활제도로부터 받은 도움, 자활제도의 장단점, 자활사업에 대한 평가, 자활제도에 대한 개선안이다. 셋째, 자활제도의 의미로서 자활사업 경험의 의미, 자활참여 주민들에게 일의 의미, 자활참여 주민들에게 자활 경험의 의미, 주민들 스스로에 대한 생각, 외부인이 바라보는 자활의 의미, 주민들이 얘기하는 꿈, 자활사업의 성공과 실패에 대한 정의, 자활사업에 참여하면서 떠오른 생각과 의미, 자활을 벗어난 사람들의 삶에 대한 예상 등이다.

4. 자료 분석방법과 글쓰기

본 연구에서는 맥락-패턴 분석방법의 기본적인 절차에 따라, 사물-의미 수준에서 현상을 이해하면서 맥락을 중심으로 분석되 주요 패턴들을 파악하는 방향으로 분석절차를 적용하였다. 이를 위해, 우선, 연구 참여자인 자활사업 실무자들의 면접 자료를 가지고 개별 맥락-패턴 분석작업을 수행하였다. 이때 첫 사례의 맥락-패턴 분석결과를 기본 틀로 구성한 다음, 다른 사례들을 차례로 적용하면서 맥락과 패턴의 구조와 하위구조, 내용, 의미의 조각들을 변형해 나갔다. 마지막 사례까지 분석한 다음에는, 다시 전체 그림을 보면서 맥락과 패턴의 구조를 재구성하였다. 앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 자활사업의 전체 구조를 파악하면서 그 안

에서 실무자들의 경험을 이해하는데 초점을 맞추었기 때문에, 시간 흐름에 따른 패턴보다는 하위체계들이 서로 연결되어 있는 맥락을 파악하고 그것을 제시하는데 초점을 두었다.

다른 질적 연구접근들과 마찬가지로 맥락-패턴 분석 방법도 귀납적 접근을 하므로 자료수집 이전에 정해진 구체적인 분석틀은 없었다. 다만 자활사업 실무자들을 대상으로 하였기에, 자활제도라는 체계와 그 하위체계인 자활기관, 실무자, 대상자, 그리고 이들이 상호작용하며 형성해 가는 자활사업으로 구분하여 탐색하였다. 자활제도에 영향을 미치는 상위체계들은 자료 수집 과정에서 분석틀에 포함하였고, 이러한 과정을 통해 자활사업의 맥락이 구성되었다. 또한 자활제도의 변화, 지역 자활센터에서 진행되는 자활사업의 과정, 자활 대상자의 변화와 같은 크고 작은 패턴들의 경우는 별도로 구분하여 기술하였다.

다른 한편으로, 맥락-패턴 분석방법은 기존의 다른 질적 연구접근들에 비해 매우 광범위하고 포괄적이면서도 다차원적인 분석을 시도하기 때문에 그 결과물이 상당히 방대해진다. 즉, 현상의 의미를 범주화하는 것뿐만 아니라, 그것을 사물과 의미 수준에서 분석하고 맥락과 패턴을 제시하게 되면 분량이 많아질 수밖에 없는 것이다. 따라서 글을 쓸 때는 전략적 선택을 할 수밖에 없는데, 이 연구에서는 우선 전체 맥락을 그림으로 제시하고, 하위맥락들을 포함한 범주화 표를 이어서 제시한다. 이후, 맥락과 하위맥락, 그리고 주요 패턴들을 연구자의 관점에서 재구성하여 기술하는 방식을 선택하였다. 이 과정에서 연구 참여자인 자활사업 실무자들의 진술의 일부는 서술 속에 녹여내면서 간접 인용하는 방식으로 제시하였다.

5. 윤리적 고려

이 연구에서 고려한 윤리적 이슈들은 다음과 같다. 연구자들은 자활사업을 담당하고 있는 공무원들과 지역자활센터 실무자들로 구성된 연구 참여자들과의 면접에 앞서, 다시 한 번 연구에 대해 소개하고, 자발적 참여에 대한 동의를 얻고 면접을 진행하였다. 연구 참여에 대한 보상으로는 상품권을 지급하였다. 비밀보장을 위해 연구과정에서 연구 참여자와 소속 기관들의 개

별 정보가 노출되지 않도록 하였다. 이 연구는 교신자가 소속된 기관 내 연구윤리심의위원회의 심의를 통과한 뒤 진행되었다(HIRB-2017-102).

IV. 연구 결과

자활사업 실무자들로부터 수집한 자료들을 가지고 자활사업의 맥락과 패턴을 분석한 결과를 도식화하면 다음과 같다[그림 1][표 2]. 우선 자활사업의 맥락은 (1) 시장경제, (2) 사회복지 체계, (3) 자활제도, (4) 자활사업, (5) 자활 대상자들, (6) 자활사업 과정 경험, (7) 자활사업의 성과, (8) 자활의 의미 등 크고 작은 하위맥락들로 구성되어 있었다. 이중에서 자활사업 과정 경험과 자활의 의미는 연구 참여자들의 주관적 '의미'만을 포함하고 있다. 또한 분석과정에서 자활제도와 자활사업 내에서 시간 흐름에 따라 나타나는 패턴들을 확인하였고, 이를 별도로 기술하였다.

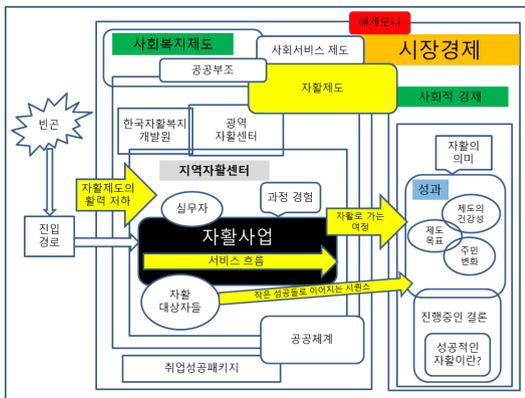


그림 1. 자활사업의 맥락과 패턴

1. 자활사업의 맥락

1.1 시장경제

1) 고용과 복지 사이

국민기초생활보장제도의 출발과 함께 도입된 자활제도는 우리나라의 생산적 복지 이념을 실현하는 가장 중추적인 정책이다[42]. 실무자들은 이러한 생산적 복지

라는 토양에서 자라난 자활제도가 사회적 경제라는 큰 그림 안에서 사회적 기업, 협동조합과 같은 '사람중심의 상생형' 경제활동을 촉발한 것으로 인식하였다. 이처럼 자활이 사회적 경제의 모태라는 자부심도 있지만, 갈수록 시장 효율성과 경제적 성과를 강조하는 고용복지 정책 지향 속에서 '현실과 실천 사이의 괴리감과 위기의식'도 느끼고 있었다.

자기가 생각했던 운동과는 방향과는... 아주 많이 다른 부분들이 있었죠. 거기서 오는 괴리감이...(실무자_11)

표 2. 자활사업의 맥락과 패턴

구분	상위범주	하위범주					
자활사업의 맥락	시장경제	고용과 복지 사이 / 일반인들도 취·창업이 어려움 / 비늘구멍 통과하기 / 헤게모니					
	사회서비스 체계	사회복지제도라는 틀 / 공공부조와 사회서비스의 형식 / 취업성공패키지라는 경쟁자 / 사회적 경제에서 뒤쳐진 모델					
	자활제도	자활제도가 필요한가? / 제도화의 뒷 / 전달체계와 역할분담					
	자활사업	사업: 사례관리, 자활사업단, 사회서비스 / 조직 존립의 이슈 / 인적자원관리 / 회전문: 기간 제한, 취업성공패키지라는 대안 / 자활사업의 운영: 오도 가도 못함					
자활사업의 성과	자활 대상자들	근로능력과 근로의욕 / 자활의지 / 자활의 조건 / '조건부'의 현실성					
	자활사업 과정경험	탈출하기 또는 기다려 주기와 밀어내기					
	자활사업의 성과	<table border="1"> <tr> <td>제도의 건강성</td> <td>전략적 선택 / 자활하지 않기 위해 자활사업에 참여한다 / 회전문에 대한 이해 / 성과주의의 부작용: 크리밍(Creaming)</td> </tr> <tr> <td>제도 목표</td> <td>공식화된 목표: 탈수급, 취·창업 / 매우 낮은 성공률:해도 어쩔 수 없음</td> </tr> <tr> <td>주민 변화</td> <td>자활과정과 자활의 영향: 제2의 인생 / 자활내부자들의 경제적 성과에 대한 인식/ 동상이음</td> </tr> </table>	제도의 건강성	전략적 선택 / 자활하지 않기 위해 자활사업에 참여한다 / 회전문에 대한 이해 / 성과주의의 부작용: 크리밍(Creaming)	제도 목표	공식화된 목표: 탈수급, 취·창업 / 매우 낮은 성공률:해도 어쩔 수 없음	주민 변화
제도의 건강성	전략적 선택 / 자활하지 않기 위해 자활사업에 참여한다 / 회전문에 대한 이해 / 성과주의의 부작용: 크리밍(Creaming)						
제도 목표	공식화된 목표: 탈수급, 취·창업 / 매우 낮은 성공률:해도 어쩔 수 없음						
주민 변화	자활과정과 자활의 영향: 제2의 인생 / 자활내부자들의 경제적 성과에 대한 인식/ 동상이음						
자활의 의미	나가지 돌아오지 않는 것, 스스로의 힘으로 살아가는 것, 밀 바진 독에 돌 붓기, 까마득한 미래						
자활사업의 패턴	거시수준	자활제도의 활력 저하					
	서비스 수준	서비스 흐름					
	참여자 수준	자활로 가는 여정					
	미시수준	작은 성공들로 이어지는 시퀀스					

자활사업은 고용과 복지 중 어느 쪽에 해당하는가? 사실 현장에서는 이러한 자활제도의 방향성에 대한 고민이 자리를 잡고 있었다. 국민기초생활보장제도는 헌법에서 보장한 사회권의 실현을 위한 법안에 근간한 제도이지만, 동시에 자활사업은 수급자에 대한 조건부과 장치로 활용되면서, '사회권과 수급자의 의무가 상충'하게 된다. '자활제도가 고용의 형식을 빌린 복지인가, 아

니면 복지 맥락에서 고용을 강조하는 일자리인가라는 관점의 차이는 사실상 자활사업에 대한 비전, 자활사업 참여자들에게 갖는 기대, 그리고 실무자들의 실천 전반에 영향을 미치고 있었다.

2) 일반인들도 취·창업이 어려움

자활사업은 시장 경제에서 활동하기 어려운 사람들이 시장 경제로 (다시) 진입하여 자립을 성취하는 기제로 이해되고 있다. 그러나 이 연구에 참여한 일부 실무자들은 종종 '일반인들도 취·창업이 어려운데, 근로능력이 낮은 분들이...'라는 진술을 하였다. 근로능력이 미약한 참여자들이 짧은 시간에 시장경쟁에서 살아남을 정도의 능력과 일자리를 찾기란 쉽지 않다는 인식이다. 이는 지속가능한 자활을 통한 탈빈곤이라는 제도의 취지에 대해 '포기하고 있다'는 자조적인 진술을 통해서도 나타나고 있다.

저희는 올해는 성과를 포기했는데, 셋팅 자체가 안됐으니까 시장형 사업 자체를 오래 못했어요...(실무자_09)

3) 바늘구멍 통과하기

앞서 제시된 '일반인도 취·창업이 힘들다'는 인식은 자활사업 참여자가 취·창업을 통해 수급 상태에서 벗어나 지속가능한 자활을 하는 것은 바늘구멍을 통과하는 것만큼 어려운 일이라는 인식에 기인한다.

일반인, 정상인 상위 클래스에 있는 사람들도 창업해가지고 실패하는 게...(실무자_04)

4) 헤게모니

실천 현장에서는 정부의 거시 정책과 관련된 헤게모니 관점에서 볼 때, 자활사업을 둘러싼 '고용과 복지 사이의 줄다리기가' 결국 시장의 시각에서 바라보는 경제적 성과 중심의 고용 혹은 일자리 사업에 손을 들어주었다는 인식이 크다. 기존의 보건복지부 자활이 정부 다른 부처사업으로 다변화되면서, 오히려 자활사업은 근로능력이 가장 낮은 사람들만 남게 되어, 갈수록 자활 가능성이 떨어지고 자활사업의 활력도 낮아지게 되었다는 것이다.

1.2 사회서비스 체계

1) 사회복지제도라는 틀

자활제도는 '사회복지의 제 영역들과 연결되어 있고, 지역자활센터는 사회복지기관으로 정의되어 있기 때문에' 현장에서도 자활제도는 사회복지제도로 이해되고 있었다. 무엇보다 빈곤의 어려움을 경험한 자활사업 참여자의 경우 신체·심리·사회적 건강이 유지되어야 하고, 자활을 위해서는 인지, 정서, 행동으로 이어지는 심리적 변화를 거치기 때문에 사회복지제도의 미시, 중시, 거시 개입이 모두 필요하다. 즉 단선적으로 빈곤층의 자활제도로의 투입이 경제적 성과를 보장하는 것이 아니라, 제도 내에서 경험을 통해 회복하고 성장하며 변화하는 과정을 거치게 되는데, 이 과정에 영향을 미치는 사회복지 체계들의 역할이 충분히 인지되어야 한다. 따라서 자활제도는 사회복지제도의 틀 내에서 총체적으로 이해되어야 한다고 본다.

2) 공공부조와 사회서비스의 형식

자활제도는 국민기초생활보장제도에 의해 실시되고 있기 때문에 또한 공공부조 제도의 일부이며, 사회서비스와도 긴밀히 연결된 것으로 인식되고 있었다. 자활제도는 2000년 국민기초생활보장제도가 시작되면서 제도권으로 편입되어 조건부과 기능을 수행하고 '공공부조'의 건강성을 담보하여 왔다. 또한 자활급여는 사례관리를 포함한 다양한 사회서비스나 전문적 개입이 지역 자활센터라는 공간을 통해 원스톱으로 이루어지고 있다는 점에서 '사회서비스'의 일부로도 볼 수 있다. 현장에서는 이러한 다차원적 특성들이 자활제도의 정체성을 구성하는 것으로 이해되고 있었다.

일을 할 수 없는 사람을 보냈으면... 취창업을 강요하지 말고...그 구성원이나 그 가구가 더 이상 밀로 안 떨어지게 사회서비스 영역에서의 사업을 인정하라는...(실무자_06)

3) 취업성공패키지라는 경쟁자

자활사업 실무자들과 인터뷰에서 자주 거론되는 프로그램이 바로 취업성공패키지였다. 이는 고용노동부가 저소득 취업취약계층에 대하여 개인별 취업활동계획을 수립하고 진단·경로설정→의욕·능력증진→집중 취업알

선에 이르는 취업지원 프로그램을 제공하는 것인데, 이를 바라보는 실무자들의 시선은 그리 밝지 않다. 이미 자활에서 2009년부터 성과중심형 자활사업으로 희망리본사업을 실시하였으나, 지금은 근로능력이 비교적 높은 빈곤층이 취업성공패키지 우선 대상이 되면서, 결과적으로 '현행 지역자활센터 중심 자활사업의 활력과 성과를 떨어뜨리는 것과 관련이 있다'는 인식이 실무자들 사이에 나타나고 있었다.

4) 사회적 경제에서 뒤쳐진 모델

자활사업의 성공모델의 하나로써 자활기업은 사회적 경제 영역의 기업 형태인 사회적 기업과 마을기업, 사회적 협동조합과 종종 비교되어 언급되었다. 초창기 자활제도에서는 자활사업단에서 자활공동체(현 자활기업) 창업을 통해 지속가능한 자활을 일궈내는 성공 모델을 지향하였고, 이러한 경험들을 통해 자활제도가 사회적 경제의 모델로 인식되고 있었다. 그런데, 최근 여타 사회적 경제 기업들의 경우, 지원부처의 차이뿐만 아니라 보호된 시장의 제공이나 우선구매와 같은 지원혜택에서도 차이가 나는데, 특히 '자활기업이 상대적으로 열악하다'는 인식이 컸다.

사회적 기업 이런 이야기가 확 나오는 것 보면 와 자활은 저런 것도 안 해주니까... 계속 우리는 요구하고, 근데 막상 행사 때마다 와서 보여주면 우리는...(실무자_08)

1.3 자활제도

1) 자활제도에 대한 도전과 필요성

이런 상황에서 '정말 자활제도가 필요한가?' 이는 연구 참여자인 자활사업의 실무자들로부터 자주 듣게 된 자문(自問)이었다. 또한 이 질문은 여러 가지 의미와 맥락을 가지고 있다. 첫째, 지역자활센터 자활사업의 '경제적 성과에 대한 고민'이다. 자활사업의 성과를 대표하는 탈수급과 취업, 창업의 비율은 여전히 기대에 비해 낮은 수준이며, 취·창업 유지율 역시 만족스럽지 않다. 둘째, 자활사업에 대한 도전과 좁아진 입지를 반영한다. 근로능력을 가진 빈곤층을 취업성공패키지가 선점한 이후 실제로는 '가장 자활하기 힘들어 보이는 이들만을 대상으로 사업을 하는' 지역자활센터의 현재 처지를 비

관적으로 보게 된 것이다. 셋째, '다른 사회서비스 영역들과 중복된다'는 우려에 대한 반응이다. 특히 지난 몇 년 간 공공과 민간의 사회복지 분야에서 사례관리가 보편화되면서, 자활사례관리의 정체성에 대한 질문들이 나타나기도 하였고, '자활기업들의 경우도 다른 사회적 경제 영역에 비해 비교우위를 점하지 못한다'는 우려들도 나타나고 있다. 이러한 상황에서 경제적 성과 그 이상의 가치를 추구하려는 노력들도 나타났는데, 이는 '가장 근로능력이 낮은 자활사업 참여자들의 근로장벽을 해결하고 기술을 습득하며, 자립의지를 고양하는 자활본연의 취지에 걸맞는 사업'이라는 자부심으로 표현되기도 하였다. 무엇보다 이러한 과정에서 나타나는 현장의 노력을 성과로서 인정해야 할 필요성도 표출되었다.

2) 제도화의 뒷

오랜 실무경력을 가진 현장 실무자들은 국민기초생활보장제도의 자활급여가 시작되면서 '도시민빈민운동에 뿌리를 두어왔던 자활사업의 의미와 활력이 퇴색되었다'고 주장하기도 하였다. 이들은 그 이유를 '운동성'과 '활력'으로 설명한다. 무엇보다 정부 예산사업으로 자활사업이 지침에 의해 시행되고 성과평가를 받게 되면서, '풀뿌리 운동으로서 자활사업의 활력이 예산에 대한 책임성, 그리고 보여주기 식의 계량적 성과평가에 압도되거나 매몰되어 버리는' 경향이 커지게 되었다고 한다. 결과적으로 부수적인 업무가 더 늘어나게 되었고, '이렇게 된 것에 대해서는 모두가 다 책임'이 있다는 인식이 있었다.

3) 전달체계와 역할분담

자활제도의 여러 측면들은 전달체계 이슈와도 연결되어 있었다. 이러한 이슈들은 '자활사례관리를 누가 제공해야 할 것인가'라는 문제에서부터 '단위별 자활센터들의 입지'를 정하는 데까지 스펙트럼이 넓었다. 그중 '중앙자활센터와 광역자활센터, 지역자활센터의 역할과 관계를 어떻게 설정할 것인가'는 현장에서도 쉽지 않은 문제로 인식되고 있었다. 지역자활센터들의 경우 사업들이 정해져 있고, 역할도 어느 정도 결정된 상태지만 '중앙자활센터와 광역자활센터의 정확한 역할은 무엇이고, 어떻게 지역자활센터를 잘 지원할 수 있는지, 때로

는 평가기관으로서 중앙자활센터가 정부를 대변하는 기관이 아닌지, 지원기관으로서 광역자활센터가 종종 자기사업을 하는 경쟁관계가 아닌지' 하는 우려들도 표출되었다.

1.4 자활사업

1) 사업: 사례관리, 자활사업단, 사회서비스

지역자활센터의 사례관리에 대해서는 '향후 자활사업의 방향성이 사례관리에 초점을 맞춰야 한다'는 입장도 있는 반면에, '현재의 수준과 방향성이 적합하다'는 입장도 있고, '지역자활센터에서 사례관리를 하는 것이 적합한지 의문'을 갖고 있는 이들도 있었다. 다수의 의견은 사례관리를 중심으로 한 개입이 현재 보건복지부 중심의 자활사업 참여자들에게는 최선의 전략이라는 것이다. 일부 실무자들은 '취업성공패키지 도입 이후 알코올을 포함한 정신건강 이슈를 가졌거나 근로가 거의 불가능한 대상자들이 급증하였다'고 진술하였다. 또한 '취업성공패키지에서 탈락하여 돌아오는 사람들과 연령제한 철폐로 인한 노인인구의 유입도 늘고 있다.' 결국, 개별 사례의 특성과 상황에 맞춰 자활을 목적으로 개입하는 자활사례관리 중심의 접근이 더 확대되어야 한다는 논리가 설득력을 키워가고 있었다. 이와 달리 '지역자활센터 사례관리의 정체성이 모호하다'는 입장들도 있었다. 이들은 현재 '공공복지와 민간복지의 거의 모든 영역에서 사례관리가 이루어지고 있으며, 지역사회복지관, 희망복지지원단, 드림스타트에서도 사례관리를 하고 있다'며, 자활사업의 대상자들도 이러한 사례관리 체계에 어떤 식으로든 연결되어 있다'고 본다. 이러한 상황에서 '지역자활센터의 사례관리가 어떠한 차별성을 갖고 있는가, 어떤 사례관리를 수행해야 하는가에 대한 모호함이 있다'는 것이다.

사실 이러한 시각은 자활사례관리의 성과와도 연결된다. 일단 자활사례관리의 성과를 무엇으로 보아야 할 것인가에 대한 근본적인 질문은 차치하더라도, '평가들에 제시된 정량화된 성과지표로는 실제 이루어지는 자활사례관리의 다양한 성과를 반영하기 어렵거나 지표화된 성과에 초점을 맞추느라 오히려 중요한 노력을 축소하게 되는 역효과도 발생할 수 있다'는 것이다. 그럼에도 실무자들은 '자활사업 대상자들의 면면을 고려할

때 자활사례관리는 필수적'이며, 방향성이 중요하다는 현실적인 고민을 하고 있었다.

2) 조직 존립의 이슈

지역자활센터의 입장에서 가장 중요한 조직 이슈는 당연히 조직의 생존에 대한 것이다. 과연 '지역자활센터가 지금의 모습으로 앞으로도 존속할 수 있을 것인가' 하는 걱정과 우려들이다. 이는 취업성공패키지의 등장으로 인해 가중되고 있지만 자활사업의 정체성과도 관련되어 있다. 실제로는 자활이 어려운 사람들을 위해 다양한 사업들을 추진하고 있지만 '과연 이것이 현재의 정책 환경이라면, 얼마나 지속가능하고 실질적인 자활을 가능하게 할 수 있는가, 단순히 조건부 수급자의 조건 이행기관으로 작업장처럼 남게 되는 것은 아닌가'에 대한 현실적인 고민인 것이다.

3) 인적자원관리

조직의 존립 이슈 외에, 지역자활센터의 가장 큰 고민거리는 인력과 인건비에 대한 것이었다. 일단 '인력이 부족하다는 것이고, 우수한 실무자를 유지할 인건비도 부족'하다. 특히 자활사례관리의 경우 담당자들을 계약직으로 채용하고 있기 때문에 고용의 불안정과 급여수준은 물론이고 정규직 직원들과의 형평성, 그리고 인적자원관리의 어려움 등 난제가 쌓여 있다. 어떤 연구 참여자는 '자활사례관리 실무자 중 역량을 드러내는 사람을 조직에 유지시키기 위해, 다른 사업의 실무자로 채용하는 경우도 있다'고 진술하였다.

4) 회전문: 기간 제한, 취업성공패키지라는 대안

자활사업에는 기간 제한이 있다. 자활근로 참여기간은 최대 60개월로 제한되었고, 자활근로 사업단 운영기간은 기본 3년으로 설정되었다. 따라서 자활사업 참여자들은 진입 이후 5년이 지나면 자활사업에서 '일단' 떠나야 한다. 그러나 근로능력이 미약한 이들에게 새 일자리를 찾아 옮기는 것은 쉽지 않고, 결국 '지역자활센터 주위를 회전문처럼 맴돌게 된다.'

또한 어떤 사람들은 일단 취업성공패키지에 갔다가 얼마 못 가서 되돌아온다. 이들은 '취업성공패키지가 어떤 자활사업 참여자들에게 도움이 되는 건 사실이겠지

만, 지속가능한 변화를 이끌어내는 데는 한계가 있다'고 하였다. 그나마 '자활사업에서 빈곤의 어려웠던 경험을 추스르며 근로할 수 있었다면, 취업성공패키지는 보다 공격적으로 시장 취업을 목표로 하기 때문에 이들에게는 감당할 수 없는 시간'일 수 있다는 것이다. 그래서 일부 대상자들은 취업성공패키지에 갔다가 자활사업으로 돌아오기도 하며, 때로는 '자활사업 참여기간을 넘긴 주민들이 취업성공패키지를 자활과정에 머물기 위한 대안으로 활용하는 경우도 있다'고 하였다.

5) 자활사업의 운명: 오도 가도 못함

실무자들은 자활사업의 방향성에 대한 질문에 대해, 대체로 막막해 하는 표정을 지었다. 그들에게 나타나는 일관된 진술은 자활사업이 '오도 가도 못하는 신세'라는 것이다. 취업성공패키지의 도입으로 자활사업 대상자가 대폭 줄어들었고, 정부가 지원하는 예산의 규모도 감소하였으며, 사업의 영역도 넓히기가 쉽지 않다. 또한 지역자활센터의 자활사업을 보완하거나 대체하려는 대안적 접근들도 늘어가고 있다. 이런 상황에서 자활사업의 운명에 대한 근본적인 질문들을 던지게 되는 것이었다. '당장은 당면한 과제들을 해결하는데 급급하지만, 잠시 숨을 고르면서 생각해 보면 막막한 생각이 든다'는 것이다.

1.5 자활 대상자들

1) 근로능력과 근로의욕

자활사업 참여자들은 원칙적으로 근로능력이 있는 사람들이지만 대개의 경우 근로능력이 미약한 편이다. 원래 근로능력 유무는 객관적 판정의 대상이 되지만 자활사업의 실무자들은 이러한 기준에 대해 문제를 제기한다. 과연 '근로능력자로 판정받아 지역자활센터로 온 자활사업 참여자들은 근로능력이 있는가? 근로능력이 있다고 해서 실제로 일을 할 수 있는가?' 이처럼 자활사업 참여자에 따라서는 조건부과가 과연 적합한가에 대한 의구심이 있는 것도 현실이지만, 그래도 '일단 자활에 들어오게 되면 현장에서는 참여자를 근로 가능한 사람으로 볼 수밖에 없다.' 다만 이때 '실무선에서 근로가 가능한 사람들과 쉽지 않은 사람들을 너무도 손쉽게 유리적 잣대로 이분화하는 것을 유의해야 한다'고 한다.

즉 '실무 잣대를 통해 이들을 근로 의욕이 있는 사람과 없는 사람으로 구분하는 경우, 자활사업 참여자의 근로능력의 문제가 아니라 당연히 해야 할 근로에 대한 의욕 프레임이 되어버려, 종종 개인의 근로윤리 문제로 이어진다'는 것이다.

2) 자활의지

근로의욕과 별개로 자활사업 참여자들은 현장에서 자활의지가 있는 사람과 없는 사람으로 구분되기도 한다. 지역자활센터의 실무자들은 경험적으로 이 두 집단을 구분하기도 하며, 이때 유형에 따라 다른 개입경로를 선택하여 적용한다. 여기에서 중요한 것은 '어떻게든 먹고 살아야겠다'는 생존욕구가 아니라 '다른 사람의 도움이 아닌 내 힘으로 나와 가족을 먹여 살리겠다'는 생각이며, 이는 자활사업에 참여하는 동안, 자활사업에 진입할 때, 밑바닥에서 헤매고 있을 때, 혹은 그 이전부터 갖고 있었거나 조금씩 변화되어 온 생각이기도 하다. 자활사업 실무자들은 이러한 생각의 변화를 위해서도 개입하고 있다. 실무자들은 이처럼 '자활 과정에서 대상자들의 인식을 변화하게 하는 것'을 보이지 않는 노력과 성과로 인식한다.

과정에서 계속 사람이 조금씩 변화될 수 있다는 희망, 그리고 그것을 사람이란 것은 지금 이분들이 지금 이 모습이 아니라 그동안의 과정이 있었기 때문에...이런 의미가 상당히 있어 보 이더라고요..(실무자_08)

3) 자활의 조건

조건부과 때문이든지 자발적으로 참여를 하든지, 대부분의 참가자들은 심신의 건강상태, 학력, 사회생활 경험, 부양가족 등 다양한 시장 진입장벽을 가지고 있다. 예를 들어 양육할 자녀가 있는 경우 자녀들의 등학교와 학교생활, 학업이 일상생활 패턴을 결정하는 중요한 변수가 되는데, 이 경우 근로능력 수준이 높음에도 불구하고 양육 생활패턴을 유지할 수 있는 조건을 가진 제한된 일자리에 머물게 된다. '이러한 장애물을 극복하도록 도와주면서 근로가 가능한 것이 자활제도의 특징'이라 할 수 있다. 실무자들에게 '자활사업 참여 장애물을 해결하는 것은 사실 다른 어떤 고용복지 프로그램에서도 찾기 힘든 성과'로 인식되고 있었다. 또한 사례관리

실무자의 진술에서도 나타나듯, '장애물 제거 수준이 아니라 개인이 가지고 있는 강점이나 인적자본을 개발하도록 하는 것 역시 자활에서 가능한 일'이다.

4) '조건부'의 현실성

실무자들은 자활사업 참여자들이 '조건부 수급자'라는 명칭에는 익숙해졌지만, '여전히 조건부라는 수식을 꼬리표처럼 불편하게 느끼고 있다'고 하였다. 근로를 하는 조건으로 급여를 받는다는 것은 근로능력이 있는 이들에게 당연한 것이라고 할 수도 있겠지만, '여전히 상당수의 자활사업 참여자들은 조건부 수급자라기보다 일반수급자나 조건유예가 필요한 수급자에 가깝다'고 한다. '실무자가 느끼기에 질병이나 장애 때문에 주기적인 노동을 하기 어렵다고 판단되는 경우, 이들에게 부과되는 조건은 현실적으로 불합리한 것'이라는 입장을 갖기도 한다.

1.6 자활사업 과정 경험

자활사업의 궁극적인 목표는 국민기초생활보장제도의 그것과 같은 '탈빈곤'이 되어야 한다. 다시 말하자면, 빈곤에서 탈출할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 이를 '탈출을 돕는 것이 아니라 성과를 위해 밀어내는 것'으로 경험하거나 인식하는 실무자들도 있었다. 자활사업 참여기간이 제한되어 있는 것도 이러한 인식을 강화한다. 따라서 실무자들은 '자활사업 참여자들의 개별적 특성과 상황에 따라 더 오래 기다려주고 믿어주고 지원해주는 체계와 사회의 인내가 필요하다'고 지적하였다.

1.7 자활사업의 성과

1) 제도의 건강성

① 전략적 선택

참여자가 의도하는 목표가 제도가 추구하는 자활성과와 차이가 날 경우, 자활의 성과지표는 공허한 메아리가 된다. 참여자의 경우 자활을 통한 취·창업이 탈수급 혹은 불안정한 저임금을 야기하여 빈곤의 위험을 증가시킨다고 느끼면, 자활 성공이야말로 본인과 가족을 위험에 빠뜨리는 비합리적인 선택이 된다. 이러한 맥락에서 탈수급 지연이나 자활에 안주하는 현상을 정책가들은 자활의지나 근로동기의 맥락이 아니라 참여자의

전략적인 선택으로 이해할 필요가 있다. 실천 현장의 문제는 이러한 현실에서 과연 자활제도의 성과가 무엇인가라는 것이다. 현장에서는 '자활사업 참여자들과 그 가족에게 일어난 변화, 그리고 창출된 기회와 효용에 대한 성과측면의 접근에 대해 현실적인 논의를 할 때가 되었다'고 보고 있었다.

② 자활하지 않기 위해 자활사업에 참여한다.

"자활사업 참여자들은 자활하지 않기 위해 자활사업에 참여하는 것" 같다는 실무자의 인식은, '자활'보다 수급자격을 유지할 수 있는 그냥 '사업'에 머물러 있으려고 하는 참여자들의 성향에 대한 반응이다. 앞서 제시했지만, 그들의 이러한 선택은 나름의 합리성에 기반한 것일 수 있다. 자활사업을 조건을 충족하는 기제이자 수급권을 유지하기 위한 전략으로 사용하는 상황에서 '자활하지 않기 위해 자활사업에 참여한다'는 역설적인 명제가 탄생한 것이다.

③ 회전문에 대한 이해

앞서 여러 차례 언급된 바와 같이 다수의 실무자들이 언급한 자활제도의 맹점은 '회전문'이다. 어떤 실무자는 '안주'라는 표현도 사용하였는데, 이처럼 자활 참여자가 자활사업에 계속 머무르는 행위를 지속하게 되면, 다니는 곳마다 경제적 성과는 떨어지게 되는 것이다. 문제는 이러한 회전문이 자활사업 자체의 규정과 메커니즘, 그리고 자활 참여자의 합리성과 맞물려 이루어지고 있다는 것이다.

④ 성과주의의 부작용: 크리밍(Creaming)

그럼에도 여전히 자활사업의 주요 목표는 취·창업과 탈수급과 같은 경제적인 성과들이다. 현장에서는 좋은 평가를 받기 위해, 계량화 될 수 있는 성과를 중심으로 움직이게 된다. 그러다보니 이를 위한 기회주의적 전략 행동들이 나타나기도 하는데, 가장 대표적인 것이 크리밍(Creaming)이다. 즉, '사업에 잘 참여하고, 정해진 기간 내에 가시적인 변화를 일으킬 수 있으며, 우호적으로 평가해줄 수 있는 참여자들을 선정하고'(Creaming), '이들에게 서비스를 집중하는'(Parking) 것과 같은 행동들이 나타난다는 것이다. 또한 '평범한

사업을 우수한 사업으로 과대포장'(Packaging)하는 등 성과주의의 부작용에 대한 고민을 던지고 있다.

2) 제도의 목표

① 공식화된 목표: 탈수급, 취업, 창업

성과평가에서 강조하는 자활제도의 목표는 결국 취·창업을 통한 탈수급과 자활이다. 탈빈곤 이슈를 떠나, 일자리 사업으로서 자활의 이러한 목표가 잘못되었다는 실무자는 없지만, 목표달성 수준과 노력, 과정, 의미들에 대해서는 많은 이견들이 존재하였다.

우선 성과관리라는 측면에서, 취·창업, 탈수급의 질과 지속성이라는 이슈가 있다. '취업이라고 해서 다 같은 취업이 아니고, 창업이라고 해서 다 같은 창업이 아니며, 탈수급도 다 같은 탈수급이 아니'라는 것이다. 정규직과 비정규직의 차이가 있고, 급여수준과 근로환경의 차이도 크며, 지속적으로 그 일을 할 수 있는가도 중요하지만, 성과평가에는 그러한 차이가 제대로 반영되지 않는다. 이는 여전히 제한적인 자활 성과 지표의 한계를 드러낸다.

다른 한편으로 자활사업에서는 창업에 비해 취업이 상대적으로 더 용이하고 성공가능성이 높은 대안으로 여겨지고 있다. 그러나 '자활사업의 원래 취지와 사회적 경제의 뿌리로서의 역할을 생각한다면, 창업에 대한 지속적인 지원과 가능성을 열어둘 필요가 있다'는 인식도 나타났다.

② 매우 낮은 성공률: '해도 어쩔 수 없음'

자활사업 성과평가의 주된 지표인 탈수급에 대해, 지역자활센터와 실무자들은 끊임없이 취·창업을 통한 탈수급을 기대하며 자활사업을 추진하고 있지만, 여전히 목표달성 가능성은 높지 않다. 성공률이 높지 않을 것을 뻔히 알면서 성과지표의 상대적 우위를 향해 '안되면 되게 한다'는 혼신의 노력을 하는 실천 현장은 실제 성과지표에 대해 점점 초연해지게 된다.

3) 주민 변화

① 자활과정과 자활의 영향: 제2의 인생

자활사업의 경제적 성과지표를 외에도, 자활하는 과정을 통해 이루어지는 변화들과 자활이 미친 영향도 중

요하게 거론되었다. '자활사업 참여자의 표정, 태도, 행동, 적극성, 가족관계 등이 자활사업에 참여하는 동안 변화되었다'거나 '취업과 창업 이후 일상생활 패턴이 달라지고, 삶의 질이 달라져 제2의 인생이 시작되는 경우도 있다'는 것이다.

② 자활 내부자들의 경제적 성과에 대한 인식

이 연구에 참여한 실무자들이 생각하는 자활사업의 성과는 다양하였으나, 주요 성과지표로 제시되는 취·창업, 탈수급에 대해서는 평가 측면에서 일정정도 필요성을 인정하고 있었다. 다만 그러한 '경제적 성과가 자활의 모든 것을 대변'하는 상황에서, '참여자들에게 나타나는 의미 있는 변화가 간과'되는 점, 그리고 '대상별 개별화된 목표 설정과 이행에 대한 성과측정이 필요'한 점을 고려할 것을 제안하기도 하였다.

③ 동상이몽: 성과에 대한 서로 다른 관점

이처럼 자활 정책의 취지나 목표, 제도의 작동 기제에 대한 정책논리와 제도를 실행하는 자활사업의 실무자, 그리고 그 사업에 참여하는 주민들의 목표가 다른 상태를 '동상이몽'이라고 부를 수 있을 것이다. 자활제도의 정책 논리는 대상에 대한 투입이 있으면 산출이 있고, 제도의 실행을 위한 투입은 현장을 통해 취·창업과 탈수급이라는 단선적인 경제적 성과를 낳는다는 것이다. 그러나 앞서 회전문처럼 생존 전략으로 자활에 참여한 대상자들은 취·창업과 탈수급을 기대하는 정책 논리와 다른 행위의 동기를 가지고 있다. 현장의 실무자들은 성과지표와 평가에 따라 움직이는 경향이 크다.

1.8 자활의 의미

1) 나가서 돌아오지 않는 것

어떤 실무자는 자활의 의미가 '자활사업을 나간 뒤 다시 돌아오지 않는 것'이라고 하였다. 취업을 하던 창업을 하던, 스스로 살아갈 수 있게 되었다면 자활사업으로 다시 돌아올 일이 없기 때문이다.

2) 스스로의 힘으로 살아가는 것

또 한 실무자는 '스스로의 힘으로 살아가는 것'이라고 자활의 의미를 진술하였다. 자활이라는 단어가 스스로

살아가는 것을 의미하지만 ‘힘’이 추가되면서 ‘자활사업 참여자가 자신의 힘을 활용하여 살아갈 수 있는 상태’를 의미한다는 것이다.

3) 밑 빠진 독에 물 붓기

다른 실무자는 자활이 ‘밑 빠진 독에 물을 붓는 것’과 같다고 하였다. 끊임없이 교육하고 연결하고 지원하지만, 그만큼 새어나가는 상태를 의미한 것이다. 이는 자활사업 참여자들이 참여기간 내내 변화를 보이지 않는 상태를 언급하는 것으로도 이해할 수 있겠지만, 거꾸로 생각하면, 현실에서의 자활이란 아주 조금씩 변화를 가져오는 과정임을 보여주는 것이다.

4) 까마득한 미래

조금 더 극단적인 표현이라고 생각되기는 하지만, 자활을 ‘까마득한 미래’라고 진술한 실무자도 있었다. 그만큼 자활의 과정은 단순히 교육훈련을 시켜 일자리를 찾는 것에 그치지 않고, 생각과 감정을 변화시켜 지속적으로 의지를 갖게 하는 장기간의 개입이 필요하다는 것이다.

2. 자활사업의 패턴

2.1 거시 수준: 자활제도의 활력 저하

자활제도는 1996년 시범사업부터 지금까지 변화하는 정책 환경 속에서 다양한 프로그램을 시도하며 성장해왔다. 그런데, 자활제도가 참여자의 변화를 요구하고 이를 이끌어내기 위해 노력한 만큼, 그 스스로도 단순한 변화가 아닌 혁신의 노력을 해 왔는가? 현장의 시각은 ‘큰 혁신이 없을 뿐만 아니라 오히려 구성원들은 현상유지에 급급하였다’고 한다. ‘자활제도가 초창기의 운동성과 창의성을 잃어가며 성과를 지향하다보니 제자리에 머물고 있다’는 인식은 제도화의 한계이건 실무자의 수동적인 자세였건 간에 현장에서 이미 널리 공유된 인식이었다.

굉장히 우유부단했다고 봐요. 운동성과 사회복지성이 잘 융합이 돼야하는데, 총돌이 나버린 거예요. 안 좋은 쪽으로만. 그래서 이럴 때는 자기변명만...(실무자_11)

2.2 서비스 수준: 서비스 흐름

실무자가 인식하는 지역자활센터 자활사업의 서비스 흐름에서 중요한 점은 바로 ‘자활사업의 인지도를 높여 접근성을 높이는 것’과 ‘자활사업 참여자에 대한 충분한 개입을 통한 일자리 사업 진출이 이루어져야 한다’는 것이다. 일반적으로 자활사업 참여자들은 읍면동 행정복지센터의 추천이나 의뢰, 혹은 자발적으로 지역자활센터에 오게 되고, 이들은 Gateway를 통해 개별 대상자에게 맞는 경로를 선택하고, 이후 유형에 맞는 자활사업단에 참여하게 된다. 이때 읍면동 행정복지센터를 통해 자활사업에 오게 되는 경우 ‘대개 극심한 빈곤상태에서 생계급여 수급에 대한 조건부과로 자활에 받을 내담는 경우’가 많다. 이들의 경우 ‘행정복지센터가 아니었다면, 자활센터에 대한 접근성이 그다지 높지 않았다’고 여겨지고 있었다. 다수의 실무자들은 ‘자활사업이나 지역자활센터에 대한 주민들의 인지도가 높지 않아 사업수행이 어렵다’는 진술을 하며, 행정복지센터 뿐만 아니라 ‘자발적 참여자 유입을 위해서 자활사업 인지도를 높이는 전략이 필요하다’고 하였다. 또한 자활사업의 관문인 Gateway 단계에서는 ‘사업대상자들의 특성과 상황에 대한 충분한 검토와 적절한 개입이 이루어지고 있는가’라는 문제도 제기되었다. ‘특정 대상자가 취업에 적합한지 창업에 적합한지, 그리고 취업이든 창업이든 어떤 분야의 어떤 일자리에 적합한지 파악하고 판단하는 것은 결코 쉽지 않은 일’이다. 그럼에도 Gateway 단계에서 ‘짧은 기간에 판단을 내리고 다음 경로를 시작하도록 해야 한다는’ 점은 실무자들의 고충이라고 할 수 있다.

2.3 참여자 수준: 자활로 가는 여정

자활사업 참여자들이 자활사업에 들어선 이후 경험하는 절차와 과정, 경로 등은 매우 다양하기 때문에 자활사업의 정해진 절차 이외에는 일정한 패턴을 발견하기 어려운 것으로 보인다. 오히려 전체적인 자활사업 과정은 ‘지그재그 또는 들락날락하면서 거쳐 가는 것’으로 인식된다. 즉, 지역자활센터를 통해 연결되는 다양한 자활사업을 경험하면서 자신의 길을 찾아가고, 일단 자활사업에서 벗어났다가도 다시 돌아오고, 때로는 앞서 제시한 회전문 패턴을 보이기도 한다. 자활사업의 방향

성은 따라서 단순한 경로가 아니라는 점은 현장에서 널리 공유되고 있었다.

2.4 미시 수준: 작은 성공들로 이어지는 시퀀스

개별 참여자의 미시 수준에서 볼 때, 자활은 어떻게 진행되는가? 경력이 많은 한 실무자는 그 과정을 이렇게 설명했다. “처음 지역자활센터에 왔을 때는 경계하는 눈빛으로 눈도 잘 안 마주치고, 의사소통도 제대로 하지 않던 참여자가 어느 시점에 가서는 친밀감을 표시하고, 실무자들이 제안하는 교육과 행사, 프로그램, 사업 등에 참여 빈도를 높여가며, 수동적인 태도에서 적극적으로 주도하는 태도로 바뀌어가고, 자격증을 따는 등 작은 시도를 하며, 그것에서 작은 성공을 거두고, 이를 통해 자존감이 높아지며, 그것을 기반으로 더 큰 시도를 하게 된다”는 것이다. 이러한 과정이 지속되고, 작은 성공들이 누적되면 자활로까지 이어질 수 있다는 것이다. 이는 자활 성공에 이르는 여정의 가장 중요한 단계들이 사실은 성과로 잡히지도 않는 작은 노력과 변화들로 구성되었음을 잘 보여준다. 이처럼 단계적인 자활 과정을 생각한다면, 출발조차 하지 못했는데 성공을 기대할 수는 없을 것이다. 자활에서 출발 기회를 갖는 자체가 결정적 성과라는 것은 이러한 시퀀스에서도 나타나고 있다.

V. 결론

본 연구의 목적은 자활사업 실무자들의 관점에서 자활사업을 이해하고자 하는 것이다. 이를 위해, 자활사업을 수행하고 있는 실무자들을 대상으로 심층면접을 통해 자료를 수집하였고, 질적 연구접근 중 하나인 맥락-패턴 분석방법을 적용하여 자료를 분석하였다. 분석 결과, 자활사업의 맥락은 ‘시장경제’, ‘사회서비스 체계’, ‘자활제도’, ‘자활사업’, ‘자활 대상자들’, ‘자활사업 과정 경험’ ‘자활사업의 성과’, ‘자활의 의미’ 라는 하위맥락 요소들로 구성되어 있었다. 또한 ‘자활제도의 활력 저하’, ‘서비스 흐름’, ‘자활로 가는 여정’, ‘작은 성공들로 이어지는 시퀀스’ 등 자활사업에서 형성되는 크고 작은 수준의 패턴들도 발견되었다. 이러한 분석결과를 토대

로 자활사업을 활성화하고 실무자들의 역량을 강화할 수 있는 정책적, 실천적 함의들을 제시하면 다음과 같다.

우선 정책적 함의로서, 첫째, 자활사업의 경제적 성과를 달성하는 과정에서 투여되는 실무자의 다양한 노력과 참여자의 변화를 주요 성과로 인정하고, 이를 드러낼 수 있는 성과지표를 구성할 필요가 있다. 본 연구에서 드러나듯, 현장에서는 지침과 성과지표에서는 드러나지 않는 다양한 단계적 노력과 투입이 이루어지고 있었다. 또한 자활제도가 기초생활보장제도의 탈빈곤이라는 목표와 같은 지향점을 갖고 있다면, 자활사업이 취창업을 중시하는 일자리사업과 동시에 탈빈곤을 돕는 복지제도라는 것을 현장에서 체감할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해, 자활사업의 사회적 가치를 성과 측면에서 부각시킬 수 있는 지표 수립이 이루어질 필요가 있다.

둘째, 자활제도의 취지에 대한 정책적 환기와 실천 현장과의 포용적 파트너십이 필요하다. 사회제도에서 예산 대비 효과성을 평가하는 과정은 중요한 일이나, 지난 20년간 제도화 된 자활이 ‘타성’에 젖어간다는 진술들은 정책적 환기를 요하는 부분이다. 무엇보다 도시 빈민운동에 기반한 자활사업의 활력과 창의성을 재건할 수 있는 정책적 사고의 전환이 필요한 시점이다. 현장에서 당장 오늘의 성과지표에 매몰되지 않고, 앞으로 무엇을 어떻게 할 것인가라는 미래지향적 질문이 가능하도록, 자율성과 신뢰에 기반한 파트너십을 증진하는 정책적 포용이 있어야 한다.

다음으로 본 연구의 실천적 함의들로는, 먼저 현장에서 이루어지는 서비스 중 자활제도의 정체성과 결부되기도 했던 자활사례관리 활성화의 필요성을 꼽을 수 있다. 연구 참여자들은 우리나라에서 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 사회복지, 사회서비스, 고용 등이 모두 통합된 원스톱 서비스가 이루어지는 거의 유일한 곳이 자활사업임을 보여주고 있다. 또한 자활사례관리의 활성화는 자활사업 참여자에 대한 개별화된 접근이 가능하도록 하여, 성과관리 차원에서의 대안적 접근과도 연결될 수 있는 단초를 제공할 것이다.

셋째, 기존의 성과든 새로운 성과든, 성과와 목표를 합의하여 설정한 이후에는 이 목표를 달성하기 위한 개

입전략을 단계별로 구축할 필요가 있을 것이다. 실무자들은 그간의 실천 경험을 통해 이미 알고 있는 것이지만, '증거기반실천'의 형태로 체계적으로 접근할 필요성이 있음을 강조하고자 하는 것이다. 이러한 접근은 더 폭넓은 자활사업의 성과에 대한 접근뿐만 아니라 경제적 성과를 넘는 자활의 정의와 지평을 확장하기 위한 토대가 될 것이다.

셋째, 자활사업 현장 실무자들을 대상으로 고용안정을 제공하고, 동기부여를 위한 역량강화 프로그램 제공이 필요하다. 자활사업 참여주민들에게 근로동기, 근로의욕, 자활의지가 필요한 것처럼, 예측 불가능한 정책환경과 힘든 근로조건 속에 처한 실무자들에게도 개입동기, 개입의욕, 개입의지를 제고할 수 있는 동기부여와 역량강화가 선행될 필요가 있다.

이 연구는 자활사업의 경제적 효과성이나 성과에 초점을 둔 선행연구들과 달리, 자활사업 실무자들의 관점에서, 귀납적 접근을 통해 자활사업의 맥락과 패턴을 파악하고자 하였다. 이를 위해, 자활사업과 관련된 거시적 조건들과 미시적 요인들의 관계를 탐색하였고, 자활사업에서 벌어지는 일들(사물)과 함께 당사자인 실무자의 주관적 의미를 탐색하였다는 점에서 이론적인 의의를 가지고 있다. 그러다보니 자활사업 참여자의 목소리를 한꺼번에 반영하지 못하였다는 점에서 한계를 가지고 있다. 따라서 후속연구에서는 자활사업 참여자들의 경험과 주관적 의미에 기반한 탈수급·탈빈곤 과정에 대한 패턴 분석이 필요할 것이다.

* 본 연구는 중앙자활센터(현 한국자활복지개발원)의 「자활제도에 대한 질적평가 연구」에서 연구진이 직접 실시한 면접 자료를 활용하였음을 밝힌다.

참 고 문 헌

- [1] 보건복지부, 2018 보건복지백서, 보건복지부, 2019a.
- [2] 보건복지부, 자활성공률 사전정보공표, 보건복지부, 2019b.
- [3] 백학영, 구인회, 김경휘, 조성은, 안서연, "자활사업 성과 관리에 대한 비판적 접근," 보건사회연구, 제31권, 제2호, pp.3-35, 2011.
- [4] 조준용, 김경휘, 김자옥, 자활사업 질적·양적 성과병합을 위한 성과지표 개선방안 연구, 2018
- [5] 정수남, "빈민통치와 '자활'의 후기자본주의적 논리," 구술사연구, 제10권, 제2호, pp.59-103, 2019a.
- [6] 정수남, "탈빈곤 실천의 체계적 모순과 빈민의 하비투스: 자활사업 참여자의 주관적 경험을 중심으로," 구술사연구, 제10권, 제1호, pp.189-246, 2019b.
- [7] 보건복지부, 자활사업 활성화를 위한 지침 개정, 보건복지부, 2019c.
- [8] 권지성, 사회복지 질적 연구방법론으로서 맥락-패턴 분석방법: 은밀한 맥락을 찾아서, 학지사, 2018.
- [9] E. Thaden and R. Jill, "Staff Narratives: Promising to Change 'Welfare as We Know It'," Qualitative Social Work, Vol.11, No.1, pp.23-41, 2012.
- [10] 이상록, 진재문, "자활사회 탈빈곤 정책의 효과분석: 경남. 전북지역 자활후견기관 운영의 성과 및 한계 분석과 개선방안 모색," 한국사회복지학, 제52권, pp.241-272, 2003.
- [11] 이형하, 조원탁, "한국 자활사업이 자활효과 영향요인에 관한 연구: 경제적, 사회적, 정서적 자활효과를 중심으로," 사회복지정책, 제20권, pp.217-244, 2004.
- [12] 정원오, 김진구, "자활 사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전망: 경기지역 참여자들을 중심으로," 사회복지연구, 제28권, pp.35-67, 2005.
- [13] 임진섭, 장용언, 공정석, "자활서비스의 질과 직무만족이 자활효과에 미치는 영향에 관한 연구: 자활사업 유형에 따른 차이를 중심으로," 사회복지연구, 제41권, 제3호, pp.271-297, 2010.
- [14] 엄태영, "자활사업 참여자의 경제적 자활 장벽요인에 대한 정서적 자활의 영향에 관한 연구," 사회과학연구, 제26권, 제2호, pp.229-248, 2010.
- [15] 이은정, "자활사업 참여자의 정서적 자활과 사회적 자활의 영향요인 연구: 사회적응프로그램 참여자를 중심으로," 디지털융복합연구, 제12권, 제2호, pp.539-548, 2014.
- [16] 이상록, "자활사업에 대한 자활사업 참여자들의 인식과 태도가 자활사업이 성과에 미치는 영향," 사회복지연구, 제21권, pp.105-136, 2003.
- [17] 최상미, 홍영표, 김한성, "한국형 정서적 자활 프로그램 시행과 효과성 평가-경기지역 지역자활센터 시범사업을 중심으로," 한국사회복지행정학, 제57권, pp.179-199, 2017.
- [18] 최상미, "이용자 중심적 접근에 기반한 정서적 자활 프

- 로그램 II 증거기반실천과 효과성.” 한국사회복지행정학, 제60권, pp.161-184, 2018a.
- [19] 엄태영, 주은수, “취약계층의 경제적 자활에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 희망리본사업 참여자들을 중심으로,” 사회과학연구, 제23권, 제3호, pp.225-250, 2016.
- [20] 신영신, “자활사업 참여자의 자립 의지와 인지된 고용 장벽이 경제적 자활에 미치는 영향,” 한국비영리연구, 제15권, 제2호, pp.19-38, 2016.
- [21] 이충희, *자활사업에 참여하는 기초생활수급자의 탈수급에 영향을 미치는 요인 연구: 서울특별시 강서구를 중심으로*, 중앙대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2019.
- [22] 김인숙, “자활 개념의 재구성에 대한 탐색-성매매여성 자활현장을 중심으로,” 한국가족복지학, 제22권, pp.95-129, 2008.
- [23] 중앙자활센터, *2017년~18년 지역자활센터 성과평가 안내서*, 중앙자활센터, 2017.
- [24] 엄태영, 주은수, “자활사업 참여자의 정서적 자활 영향 요인 연구: 서울, 경인지역 장애아동 통합교육보조원 사업 참여자를 중심으로,” 서울도시연구, 제12권, 제2호, pp.169-187, 2011.
- [25] 백학영, 김경휘, “지역자활센터 사례관리 특성이 자활 성과에 미치는 영향,” 한국사회복지정책학, 제15권, 제4호, pp.26-60, 2013.
- [26] 김용득, 강상경, 금현섭, 이상균, 이용표, 최원석, *지역 개발형 지역사회서비스투자사업 성과평가 및 발전방안 연구*, 보건복지가족부, 성공회대학교 산학협력단, 2009.
- [27] 백학영, 구인회, 김경휘, 조성은, 안서연, “자활사업 성과관리에 대한 비판적 접근,” 보건사회연구, 제31권, 제2호, pp.3-35, 2011.
- [28] 이현주, “빈곤층의 근로 동기에 대한 탐색: 현상학적 분석방법을 활용하여,” 사회복지정책, 제39권, 제4호, pp.31-57, 2012.
- [29] 백학영, 조성은, “자활사업 참여자의 자활경로와 자활 과정에서의 전략적 선택에 대한 질적연구,” 한국사회복지정책학회 편, 춘계학술대회 발표논문집, 2012.
- [30] 조준용, “자활제도 참여자의 자활 경험과 전망에 대한 종단적 질적연구-근거이론 분석을 중심으로,” 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제10호, pp.313-324, 2013.
- [31] 김소형, 김경호, “20대 빈곤청년의 자활사업 참여 경험 연구,” 사회복지정책, 제45권, 제3호, pp.5-37, 2018.
- [32] 하승변, 신원식, “농촌 자활사업의 방향성: 참여자들의 자활사업에 대한 인식유형,” 사회복지정책, 제46권, 제3호, pp.93-119, 2019.
- [33] 송승숙, 장승옥, “빈곤여성가장의 자활의지에 관한 질적연구,” 한국행정학보, 제47호, 제4권, pp.345-368, 2013.
- [34] 정혜숙, “빈곤 여성 한부모 자활 경험의 재구성,” 한국사회복지학, 제67권, 제4호, pp.251-277, 2015.
- [35] 김현옥, “빈곤여성의 자활근로 참여과정과 참여경험 연구,” 한국가족복지학, 제52권, pp.199-239, 2016.
- [36] 지규옥, “빈곤 여성 가구주의 자활 경험에 관한 현상학적 연구: 사회적협동조합 경험을 중심으로,” 지역사회연구, 제26권, 제4호, pp.207-231, 2018.
- [37] 백학영, 한경훈, 이승호, 조성은, “근로빈곤층의 자활근로사업 참여유인과 걸림돌에 대한 질적연구,” 사회복지정책, 제43권, 제2호, pp.241-275, 2016.
- [38] 김자옥, 유태균, “자활사업 참여경험에 관한 연구: 자활사업 참여자를 중심으로,” 사회복지연구, 제49권, 제2호, pp.39-64., 2018.
- [39] 김미라, 이현숙, 이정희, “자활 게이트웨이과정 참여경험에 관한 질적 연구,” 공공정책연구, 제35권, 제2호, pp.145-168, 2019.
- [40] 최상미, 홍송이, “현장의 시각으로부터 구조화된 자활 개념 탐색 연구: 자활사업 실무자의 이해를 중심으로,” 사회복지연구, 제49권, 제3호, pp.5-33, 2018.
- [41] 최상미, “이용자중심적 관점으로부터의 자활에 대한 재개념화: 지역자활센터 사업 참여자의 시각을 중심으로,” 사회과학연구, 제25권, 제1호, pp.98-124, 2018b.
- [42] 조준용, “사회정책이론의 확산에 대한 연구: 한국의 생산적 복지 사례 연구,” 사회복지연구, 제40권, 제4호, pp.541-575, 2009.

저 자 소 개

권 지 성(Ji-Sung Kwon)

정회원



- 1996년 2월 : 충남대학교 경영학과 (경영학사)
- 1999년 2월 : 서울대학교 사회복지학과(문학석사)
- 2003년 8월 : 서울대학교 사회복지학과(Ph.D)
- 2004년 2월 ~ 현재 : 침례신학대학교 사회복지학과 교수

교 사회복지학과 교수
〈관심분야〉 : 아동복지, 가족복지, 사회복지행정

조 준 용(Joon-Yong Jo)

정회원



- 1995년 2월 : 서울대학교 사회복지학과(문학사)
- 1999년 8월 : 서울대학교 사회복지학과(문학석사)
- 2007년 12월 : U.C. Berkeley, Social Welfare(Ph.D)
- 2008년 3월 ~ 현재 : 한림대학교 사회복지학부 부교수

사회복지학부 부교수
〈관심분야〉 : 빈곤과 자활, 조사연구, 사회정책이론

정 선 욱(Sun wook Jung)

정회원



- 1993년 2월 : 서울대학교 사회복지학과(학사)
- 1995년 2월 : 서울대학교 대학원 사회복지학 전공(석사)
- 2002년 8월 : 서울대학교 대학원 사회복지학 전공(박사)
- 2008년 9월 ~ 현재 : 덕성여자대학교 사회복지학 전공 교수

교 사회복지학 전공 교수
〈관심분야〉 : 아동복지, 가정의 보호 아동, 아동권리, 빈곤 아동

장 연 진(Yeon Jin Jang)

정회원



- 1999년 2월 : 서울대학교 사회복지학과(문학사)
- 2001년 2월 : 서울대학교 대학원 사회복지학과(문학석사)
- 2010년 2월 : 서울대학교 대학원 사회복지학과(사회복지학 박사)
- 2011년 3월 ~ 현재 : 한양사이버대학교 사회복지학과 교수

학교 사회복지학과 교수
〈관심분야〉 : 사회복지실천, 가족복지, 네트워크 분석