

Korea Development Institute for Self-Sufficiency and Welfare

KDISSW 자활정책 Brief

발행 2021년 6월 발행처 한국자활복지개발원 주소 서울시 서대문구 충정로 13 삼창빌딩 5층

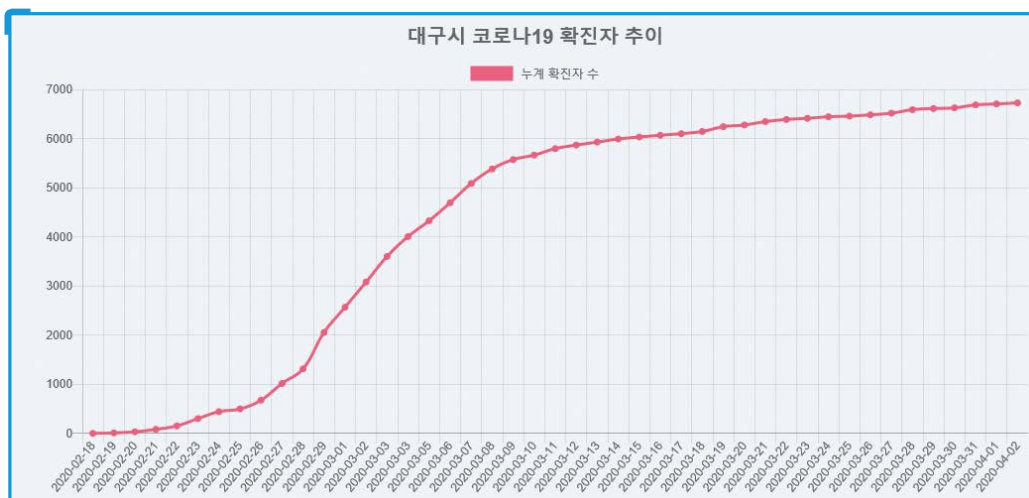
코로나19 이후 자활현장의 변화 : 대구 자활사례를 중심으로

정석규 대구수성지역자활센터 센터장

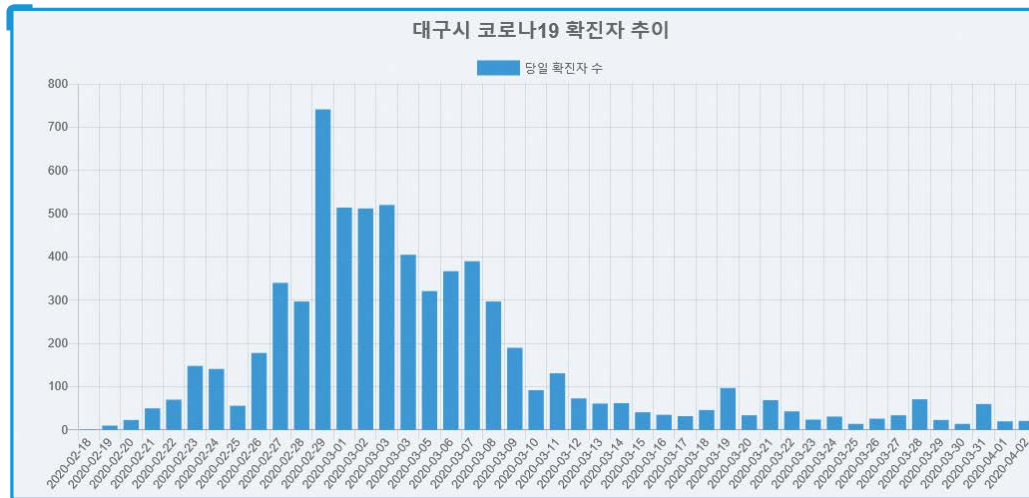
- 자활정책 이슈 brief는 자활분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성 있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 본 자활정책 이슈 brief의 내용은 연구진의 의견이며, 한국자활복지개발원의 공식적인 입장이 아님을 밝혀드립니다.

I. 코로나19가 시작되다

2019년 말 중국 우한이 뉴스에 나오기 시작하고, 국내 첫 확진자 발생, 2번, 3번, 4번... 확진자는 계속 나오며 봄을 기다리던 대구는 위기라는 생각을 할 겨를도 없이 코로나19의 수렁에 빠졌다.



자료: 대구광역시청, 코로나19 확진자 추이(2020. 2. 18. ~ 2020. 4. 2.), 확진자 추이



자료: 대구광역시청, 코로나19 확진자 추이(2020. 2. 18. ~ 2020. 4. 2.), 확진자수

2020년 2월 18일 대구 첫 확진자 발생으로 45일동안 6,725명 확진자와 사망자 114명이 발생하였다.

대구는 2월 19일 신천지 대구교회 출신 신천지 환자의 무더기 전파 사례가 알려지면서 고립무원 지역으로 전락했다. 재난지역으로 선포된 3월 15일까지 확진자 수가 6,000명을 넘어섰고, 대구는 완전히 ‘정지되었다.’ 당시 대구 시민들은 악화되는 상황을 무력하게 지켜볼 수밖에 없었다. 초기에는 시민들 모두 잠시 지나가는 폭풍처럼 생각했으나, 시간이 경과하면서 장기화될 수 있다는 우려가 서서히 확산되면서 경제적 어려움을 호소하고 심리적 불안을 느끼는 사람들이 갈수록 증가하였다.

공장·기업·학교·시장 등 우리의 ‘소중한’ 일상은 멈춰 섰다. 사람들이 넘치던 거리도 텅 비고, 상가는 문을 닫았다. 근 3개월 남짓 모든 경제활동이 멈추었다.

이 글은 코로나19 사태 이후 2월 19일부터 대구 지역자활센터의 현황에 대해 기술한다. 누구도 겪어보지 않은 이 재난의 시작을 사회안전망으로서 지역자활센터는 어떻게 대응했는가?

II. 지역자활센터 휴관

코로나 확산 방지를 위한 ‘사회적 거리두기’로 인해 지역자활센터는 문을 닫고 자활사업은 중단되었다. 정부는 코로나에 따른 사회복지시설의 운영과 관련하여 코로나 대응지침을 통보하였다. 감염병 예방을 위한 환경 위생 관리, 시설 출입 시 관리, 접촉 최소화, 환자 발생에 따른 조치 등 방역위주로 세부 가이드라인을 제시하고 있었다.

참여주민의 자활 지원에 대한 체계적인 대응시스템이 부족하고 코로나 장기화에 대비한 지역자활센터의 역할에 대한 가이드라인이 미흡한 형편이었다. 자활근로사업의 전면중단과 근로시간 동안 참여주민의 이동제한 조치가 내려오고, 지역자활센터는 이를 수행하는 기관으로 기능하였다. 주민 보호인지 주민 배제인지, 위기상황에서 자활사업의 의미와 지역자활센터의 역할과 기능에 대한 고민들이 제기되었다.

외환위기에 대응하며 국민의 경제적 불확실성을 해소하기 위해 제정된 ‘국민기초생활보장법’에 자활사업은 기초하고 있다. 자활사업은 국민의 삶의 질을 보장하는 사회보장을 기반으로 필요한 급여를 실시하여 최저생활을 보장하고 자활을 돕는다는 국민기초생활보장법에 근거한 사업이다. 근로능력이 있는 저소득층을 대상으로 한시적인 일자리 제공에 그치지 않고, 취·창업에 필요한 기초능력을 배양해 자활·자립할 수 있는 여건 조성을 목적으로 2000년 10월 1일 전면 시행됐다. 자활사업은 사회·경제적 약자를 위한 안전망으로서의 역할에 최선을 다해왔다. 지역자활센터는 지역 저소득 주민들의 어려움을 찾아 어떻게 도울 것인지 함께 고민하고 소통하는 모습, 지역자활센터와 참여주민은 일방적인 관계가 아니라 상호적인 관계였다.

이러한 노력에도 불구하고 우리에게 닥친 코로나19는 많은 기반을 흔들어 놓았고, 지역마다 만들어진 협력과 소통은 위기 속에서 빨리 발휘되지 못했다. 뿐만 아니라 방역지침과 가이드라인에 묻혀 지역과 주민이라는 우리의 존재 이유 앞에서 다소 수동적이고 소극적인 입장에 놓이기도 했다. 지역자활센터의 휴관으로 인한 물리적 운영 곤란과 프로그램 특성상 비대면 운영으로 사업을 진행하기 어려워 중단되었다. 코로나의 장기화로 인한 공포, 사회적 고립 등은 참여주민의 삶의 질을 더욱 빈곤하게 만들었다. 끊임없이 이루어져야 하는 대면서비스가 필요한 자립능력 배양을 위한 교육 훈련, 사례관리, 자활사업 운영 등 주민들이 필요로 하는 복지서비스가 중단되었다.

특히 저소득층 취약계층은 집에서만 지내게 되는 등 코로나로 인한 활동제약, 우울증, 교육격차 및 가족 부담의 증가 등이 발생되었다. 열악한 가구환경에서 이동을 제한하는 조치는 물리적 한계와 더불어 심리적 압박감이 크게 작동하였다. 도처에 우울증 등 공황증상에 대한 고통과 알코올릭으로 인한 분쟁소식이 전해져 왔다.

자활종사자의 과중한 업무

사회적 거리두기 시행에 따라 이용시설은 집단 감염 발생 우려에 따른 책임 부담, 일일방역과 소독, 위생관리 강화 등 방역실태 점검 등 사회복지종사자의 업무 부담이 가중되었다. 또한 대면과 비대면이 혼재하고 있는 상황에서 종사자는 비대면프로그램 제작과 비대면 방식으로 이용자를 관리하는 데 많은 시간을 소비하여야 했다.

Ⅲ. 지역자활센터 운영재개... 하지만

지역자활센터 휴관은 참여주민을 위한 자활 지원 프로그램과 자활사업 운영의 중단을 말한다. 방역은 같은 공간에서 모이는 대규모 밀집을 막았다. 코로나로 인한 휴관으로 코로나 사각지대 발생, 지역자활센터로서의 역할 혼란, 비대면 서비스로 급박하게 전환함에 따른 부작용 등이 나타나고 있었다. 코로나로 인하여 지역자활센터는 휴관, 긴급돌봄, 대면서비스의 비대면으로 전환 등 다양한 변화를 겪었다.

사회적 거리두기로 각종 모임 및 프로그램이 중단됨에 따라 사회적 고립으로 인한 복지사각지대가 발생하고 있다. 코로나 바이러스에 취약하고 실외 활동이 자유롭지 못한 상황에 코로나가 가져온 비대면 사회복지서비스의 사회화에 디지털정보 격차로 소외되고 있으며 사회적 거리두기는 소외현상을 더욱 심화시키고 있다.

참여주민의 자활지원을 위한 정보통신기술(ICT) 환경 부족

ICT환경이 취약하거나 기기 사용에 익숙하지 않은 자활 참여주민에게는 디지털 미디어의 접근성이 떨어져 디지털 미디어 격차가 발생할 뿐 아니라, 원활한 의사소통, 건강관리 등 개별적 상황을 파악하기에는 한계가 있다.

휴관 및 감염에 대한 우려로 일부 사업에서 방문을 기피,(방문 기피의 결과로) 대구 자활사업 운영 어려움은 심각하였다. 2020년 대구 9개 지역자활센터 사회서비스형 1분기 평균 매출은 310만원(하위 3위, 전국평균 480만원), 2020년 전체 매출 1,230만원(전국 평균은 2,300만원), 시장진입형 1분기 평균 매출은 870만원(하위 2위, 전국 평균은 1,800만원 정도), 2020년 전체 매출 2,950만원 (전국 평균은 7,890만원 정도)이었다.

IV. 코로나19의 그림자... 위גיע층의 증가

대구 기초생활수급자가 코로나19 여파 등으로 2년 만에 20% 가까이 증가, 기초생활수급자 수는 2018년 7만2천875명, 2019년 7만9천903명, 2020년 9월 기준 8만8천56명으로 2년 만에 18% 증가. 특히 ‘근로능력 있음’으로 판정돼 지자체 등에서 운영하는 자활 일자리에 참여해야 하는 조건부 수급자 수는 2020년 8천946명으로, 2018년 6천 646명에 비해 약 26% 급등했다.

하지만 2020년 자활일자리 사업 참여자 수는 4천53명으로 집계돼 지난해 4천281명보다 줄었다(대구신문 2020.10.18. 보도자료). 코로나19로 일자리 구하기가 어려워지자 저소득층 자립을 지원하는 정부의 자활근로사업으로 저소득층 자활근로 신청자가 급증했으나 “한 달 넘게 대기 중”이라는 보도도 나왔다(매일신문 2020.12.30. 보도자료).

〈대구 지역자활센터 자활사업 운영 현황(2021. 2월말 기준)〉

기관수 (개소)	자활근로 참여자(명)		게이트웨이과정 참여자(명)			계(명)
	2020년	2021년	게이트	지자체	계	
9	1,255	1,509	397	222	619	1,906

앞으로 코로나19로 인한 위גיע층으로서 저소득층에서는 실업·비경제활동인구(노인), 중간계층에서는 임시·일용직 및 자영업자 등을 들 수 있다. 2020년 1분기의 코로나19로 인한 위기는 소득1분위를 넘어 중간계층에게도 영향을 주고 있다는 점에서 문제의 심각성을 지적할 수 있다.

첫째, 전통적 영역에서의 취약계층인 노인, 장애인 등이 노동시장 참여(노인 일자리, 정부 재정 지원 일자리 미운영 등)와 돌봄 서비스 부족으로 단기적 위기에 놓일 수 있다.

둘째, 코로나19로 인해 경제가 위축되면서 일을 하지 못해 소득이 단절되는 임시·일용직, 프리랜서, 특수고용노동자 등 근로빈곤층, 근로취약계층 등이 단기는 물론 경제가 제 위치에 도달하기 전까지 위기 상황에 직면하게 된다.

셋째, 과거의 위기 상황과 다르게 소득 2~3분위부터 넓게는 중간계층에 해당하는 3~4분위에 속하는 제조업·중소기업 노동자, 고용원이 있는 자영업자 등이 소득 상실의 위기에 직면한다. 특히 중간계층에 속하지만 위기 국면에서 언제든지 빈곤층으로 떨어질 수 있는 자영업자 그룹은 코로나19의 대표적인 취약계층이다.

V. 코로나19 발생, 1년의 경과

코로나19 감염자가 발생한 이후 1년 이상이 경과하였으나, 여전히 안심할 수 없는 상황이다. 우리는 아직 코로나와 함께하는 시대(With Corona)를 대비할 필요성이 커지고 있다. 지역자활센터는 잦은 휴관, 각종 프로그램의 소규모화, 대면중심의 자활사업을 대체하기 위한 비대면 운영 등 다양한 변화를 겪고 있다. 코로나 장기화에 대비하여 이용자인 참여주민의 자활지원과 동시에 자활 종사자의 업무과다를 해소하기 위한 제도적·정책적 지원방안을 강구하여야 할 것이다.

대면서비스가 주를 이루던 복지서비스는 극히 일부를 제외하고는 전화안부, 문자서비스, 화상대화, 비접촉 음식배달 등 비대면서비스로 전환되었다. 이러한 비대면서비스는 사용이 미숙하거나 비용이 부담스러운 취약계층에게 사각지대가 되고 있다. 종사자도 비대면 관련 프로그램의 운영 경험이 미흡하여 서비스가 원활하게 지원되지 못하고 있다.

특히 취약계층에 자활지원을 제공하고 사회서비스 제공에 앞장서는 지역자활센터의 피해는 더 가중되었으며 앞으로도 더욱 힘들 것이다. 한 치 앞을 내다보기 어려운 충격 속에서 정부는 신속히 긴급재난기본소득 혹은 긴급재난생활비 등의 형태로 긴급생계지원책 등의 많은 재정 정책을 내놓고 있지만 현장에서의 체감도는 턱없이 낮다.

비대면 자활사업 주요 사례(운영, 사업운영모델)

○ 코로나바이러스감염증-19 자활사업 지원 조직체계 구축

자활사업장 중심의 분소 사무실 운영으로 상황별 대응, 화상회의 및 전자결재 시스템 운영 등 소규모 자활사업 운영체계 구축

○ 신매시장 연계 ‘전통시장 공동배송센터사업단’(신매시장 GO배달) 개시

중소벤처기업부, 소상공인시장진흥공단, 전통시장 상인회와 함께 코로나19로 침체된 전통시장을 살리기 위한 ‘전통시장 비대면 및 온라인 배송 사업’을 개시

○ 대구시사회서비스원, 긴급돌봄 업무협약 체결

코로나19와 같은 재난 상황시에 돌봄사각지대를 해소하고자, 대구광역시사회서비스원이 운영하고 있는 긴급돌봄서비스지원단을 안정적으로 운영하고자 자활기업 수성돌봄사회적협동조합, 대구광역시자활센터, 수성지역자활센터 상호 업무 협약 체결

○ 2020년 자활 및 사회적경제 연계 온라인 장터 사업 “2020년 B급장터X자활”

코로나19로 인한 비즈니스 환경이 비대면 온라인 전환에 따른 사회적경제와의 협력을 통한 자활 온라인 장터 개최

○ 대구광역시자활센터, KT-대구광역시-대구광역시사회서비스원과 코로나19 감염 및 주거환경 위기가정 지원 위한 저소득 취약계층 일자리 창출 업무협약 체결

주거환경 위기가구에 대해 방역·청소·집수리 등의 전문 서비스를 제공함으로써 저소득층의 주거환경 취약문제 및 코로나19 감염 위기를 해소해 안심주택으로 변화, 집수리 및 방역 전문 자활근로 사업단을 신설하여 저소득층의 일자리 창출

VI. 자활사업에 참여하는 참여주민의 자활지원은?

코로나19 장기화에 따라 불안감, 우울감, 가족 간 갈등이 증가하였다. 코로나19의 여파로 대구의 일상이 무너진 상태에서 지역자활센터는 큰 타격을 입으면서 기업에서 일하는 참여주민들의 삶이 무너지고, 겨우 사회적 배제에서 벗어나 있던 어려운 이웃들이 다시금 움츠러들게 될 것은 명약관화했다. 누구도 예측하지 못한 시간을 보내면서 자활사업 운영 손실은 어쩔 수 없다 치더라도 ‘함께’가는 길을 위해 가까운 참여주민들에게 손을 내밀었다. 코로나19로 힘든 참여주민들을 위해 ‘할 수 있는’ 위로와 응원을 보냈다.

코로나19는 대면 중심의 복지서비스를 비대면으로 바꾼 것이 아니라 기존의 긴밀한 지역 대면 서비스에 속도를 가한 것이다. 더욱 지역사회에 민감할 것을 요구한다. 지금보다 더욱 지역에 가까이, 주민에게 긴밀하게, 프로그램에서 참여로, 서비스에서 활동으로, 촘촘한 계획에서 유연한 계획으로, 지원에서 지지로, 강당에서 지역으로 보다 빠른 전환을 요구한다.

VII. 지역자활센터, 이제 포스트 코로나 시대를 준비하자

대구경북지역에서 코로나19 확진자 1명 발생은 생활밀착서비스업 매출액을 4,800~5,200백만 원 감소시키고, 취업자는 약 320~400명이 감소하는 효과가 있다는 보도가 있었다. 비대면(Untact)은 코로나19 확산으로 새로운 삶의 방식으로 자리 잡고 있다.

1997~1998년 경제위기는 단군 이래 최대 위기라는 환경 속에서 정부는 경제위기 극복을 위해 노동시장 측면에서는 근로 연계 복지, 노동 유연화 정책, 공공근로사업 등을 시행하였으며 기존 생활보호제도를 대체한 새로운 공공부조제도인 국민기초생활보장제도를 도입하였다. 코로나19로 인한 위기는 1997~1998년 위기보다 더 크게 확산되고 있는 양상이며, 저소득층은 물론 중간계층에까지도 영향을 줄 것이다. 따라서 국민기초생활보장제도와 같은 기존 패러다임을 전환하는 정책을 통해 취약계층 및 근로빈곤층에 대한 보호를 강화하고, 복지 사각지대 해소를 위한 적극적인 사회보장 혹은 사회정책을 구현할 필요가 있다.

코로나19로 인한 위기 상황은 단기적으로 해소되지 않을 것이므로 자활사업 참여주민은 지속적으로 증가될 것으로 예상된다. 대구 지역내 참여주민의 60%이상, 사업단의 50% 이상이 자활사업으로 공동부업장사업을 운영하고 있다. 참여주민의 증가에 따라 공간과 일감을 확보하는 노력을 하여야 한다.

부업장 사업이 급속하게 증가하는 것은 정황상 부득이한 일이지만, 최소한 쾌적한 작업 환경의 조성과 가치기반 작업 종목 선택, 장비 활용 높은 수익형 작업, 기술이전 및 배양 가능한 일감 확보 등에 관한 해결방안이 시급한 상황이다. 부업장 사업을 확대하는 것이 지역자활센터의 역할인가 하는 의구심이 든다. 부업장을 운영하는

구성원들 간의 공동체 의식함양과 노동을 통해 삶의 의욕을 고양시키며 나아가 지역발전에 기여할 수 있도록 하여 개인의 자주성을 발전시킴으로써 궁극적으로 삶의 질을 높이고자 하는 긍정적인 부분이지만 가장 큰 문제는 제품생산을 위해 필요하기는 하지만 직원을 고용해 작업을 하기에는 생산성이 떨어지는 일들을 업체가 부업 일감으로 내주기 때문에 소득 면에서 경제적 자립의 기반이 될 수 없다는 데 있다.

포스트 코로나 시대에는, 점점 비대면을 선호하는 사회에서 스스로 돕겠다는 자조 의식과 이를 도와주는 생태계가 가장 중요한 사회적 안전망이 될 것이다. 이를 위한 지역자활센터의 인프라 구축은 우리 사회가 먼저 구축해야 할 가장 시급한 과제이다. 이제 지금까지의 자활사업의 문제를 냉엄하게 진단하고 자활사업이 갖는 가치 중심으로 자활사업 프로그램을 재구성할 수 있어야 한다. 이번 코로나는 우리 모두에게 ‘지역자활센터의 역할은 무엇인가’라는 본질적 질문을 던졌다.

지역에 실질적이고 적용 가능한 자활사업으로 전환, 정착 필요, 참여주민들이 재난에 극복하기 위한 자활 지원 프로그램 개발이 필요하다. 코로나 19로 인해 지역자활센터에 맞는 주민밀착형 재난대응 서비스 지원과 비대면 서비스 제공을 위한 플랫폼 운영 및 교육이 필요하다.

코로나 19사태의 여파에 대해 현장의 예측은 어렵다. 코로나 사태가 촉발한 변화 과정에서 일어나는 피해와 충격을 줄이는 대응만 찾기에 역부족이지만, 위기를 기회로 만들기 위한 전환적인 지역자활센터의 역할이 절실한 시점이다.

계속해서 지역자활센터의 자활사업 피해 상황을 점검하고 ‘위기관리 거버넌스’를 가동해 시급히 운용 가능한 지원정책을 발굴, 제안해야 한다.

자활은 대한민국의 사회적 경제 모태이다. 자활사업은 지역사회가 요구하는 지역사회의 문제를 해결하는 서비스나 재화를 생산하는 것으로, 자활사업 참여주민의 사회통합과 단절된 관계 회복, 고립이나 배제에서 벗어나도록 지원하는 것이다.

자활사업이 갖는 가치 중심의 자활사업 프로그램, 사회서비스형 자활사업 발굴, 전환은 현재의 평가지표 변화 역시 필요로 한다. 사회 전반이 외형적·경제적인 단편 성과 체계를 벗어나 사회적 가치 창출의 비중을 중요시하고 있는 환경이 조성되고 있음을 말하며, 자활사업이 또는 지역자활센터가 지역사회에 미치는 사회적 가치와 영향력을 검증하고 그것을 통해 사업의 가치에 대해 재조명받을 수 있는 중요한 시기이다.

자활사업의 성공은 작은 단위, 지역에서의 성공이다. IT, 골목상권 등과도 연계하는 호혜적 자활사업이 우리 삶에 정착, 확산할 수 있도록 다양한 사업들도 융·복합적 방식으로 발굴하고 연결해야 한다. 크고 작은 사업적 연대를 통해 지역에 협력을 안착시킬 시스템도 만들어야 할 것이다. 그래야 지역에서 지속 가능한 경제와 지역력을 구축할 수 있다.

재난의 시대에 지역자활센터는 자활사업이 가져야 하는 사회적 유용성과 자발성의 가치를 잘 살려내면서 ‘참여주민들의 욕구에 잘 부응하는가’에 대해 계속 질문을 던져야 한다. 여러 주체에 의한 혁신적 협력 실험을 통해 지역의 욕구에 더 다가가면서 사업을 발굴하고 대안도 꾸준히 모색해 나가야 한다. ‘지역’을 중심으로 한 의제 중심의 다양한 연대 거버넌스의 중요성이 여기에 있다.

코로나 시대는 지금까지 당연하게 여기던 삶과 사유의 틀을 넘어 새로운 지향의 사유와 실천을 과감히 준비해야 한다. 그 전과 비교하면 더 많은 자원과 노력이 따라야 함은 말할 것도 없다.