

## 지역사회 중심의 자활지원 : 그 이상과 현실

김 수 현\*

### I. '자활 붐'과 지역사회

우리는 지난 30년 간 세계적으로 유례없는 고도성장을 이룩해 왔다. 이 과정에서 국민 대다수는 극심한 빈곤을 극복하고 경제적 풍요를 경험하는 데 성공했다. 특별한 사회정책 없이도, 경제성장 그 자체가 곧 빈곤대책이 되었던 것이다.

그러나 이 성장중심의 발전전략은 빈곤문제와 관련하여 두 가지 한계를 가지고 있었다. 첫째는 경제성장 과정에 동참할 수 없는 취약계층이 방치될 우려가 있었고, 둘째는 경제위기로 대량실업이 촉발될 경우 그들이 빈곤계층으로 전락하는 것을 막을 안전장치가 없었다는 점이다.

이는 외환위기를 계기로 극적으로 표면화되기 시작했다. 1998년 초 실업률의 급속한 증가와 거리를 메운 노숙자의 출현, 급증한 가축해체는 우리 사회에 커다란 충격을 안겨주었고, 경제성장 일변도의 패러다임 자체에 대한 회의를 불러 일으켰다. 특히 사회분야의 체계적인 정책을 시급히 수립해야 한다는 공감대가 형성되었다. 대량실업으로 기존 저소득층의 빈곤상태가 심화되는 한편 빈부격차가 커짐에 따라, 복지기반 확충과 사회통합을 위한 획기적인 대책 마련에 사회적인 관심이 집중되었던 것이다. 이에 따라 정부는 '생산적 복지'의 이름 아래 공공근로사업 실시, 고용보험 적용 확대, 국민기초생활보장법 제정 등으로 응급 및 장기대책을 수립·집행하게 되었다. 응급대책의 효과는 이미 나타나서 실업률이 현격히 떨어지는 등 모든 경제지표가 빠르게 회복되기 시작했다.

그러나 노동시장이 유연화되고 경제환경이 급변하면서, 중고령, 저학력, 저기술 장기실직자들의

---

\* 삶의질향상기획단 자활정책팀장, shkimsdi@chollian.net

상황은 별로 개선되지 못하고 있다. 근로에 참여해서 자립하려는 의지가 있음에도 불구하고, 현실적으로 일자리를 찾을 수 없는 계층이 늘어난 것이다. 이에 따라 노동시장에 진입하기 어려운 취약계층이 '자신에게 적합한 일(proper job)'을 통해 '자활'할 수 있도록 사회가 지원하는 것이 복지정책의 새로운 관심사로 등장하게 되었다.

이는 이미 30여 년 전부터 '복지국가의 위기'에 봉착한 서구 사회가 고민한 문제이기도 하다. 날로 양극화되는 노동시장 여건에서 아래쪽으로 퇴적되는 사람들의 문제에 적절히 대처할 수 없었던 것이다. 때로는 복지를 줄여서 일을 찾도록 강제하기도 하고(신자유주의), 때로는 국가 복지를 더 강화하기도 했지만(국가개입주의), 어느 쪽도 만족할만한 성과를 거둘 수는 없었다. 이에 따라 1990년대 중반 이후 유럽에서는 기존의 적극적 노동시장 정책 외에도, 소위 '제3섹터형 고용창출'을 위한 실험이 지역사회를 중심으로 시작되었다. '국가에 의한 복지'와 '시장에 의한 일자리 창출'이 각각 일정한 한계를 보이면서, 지역사회 중심의 일자리 창출과 취약계층 보호가 대안으로 등장한 것이다<sup>2)</sup>.

- 1) 보건·복지·문화·교육·환경과 같이 삶의 질과 직결된 공공 서비스 분야에서 지방정부와 지역사회가 공동으로 일자리를 만드는 방식이라고 할 수 있다. 우리와 통계기준 등이 차이가 있지만, 유럽에서 적게는 3.3%에서 많게는 9.4%의 일자리가 제3섹터(혹은 유럽식 표현으로 사회적 경제 social economy) 부문에서 창출되고 있다. 유럽의 제3섹터에 대한 보다 자세한 내용은 『사회적 협동조합』(이성수, 2000)을 참고하기 바란다.

<부 표> EU 8개 국가의 제3섹터 일자리 창출

국가별	고용인구(명)	민간부문 고용자 중 제3섹터 종사자 비중(%)	전체 임금생활자 중 제3섹터 종사자 비중(%)
독일	2,241,530	6.29	7.04
벨기에	271,010	7.15	8.72
스페인	871,256	7.06	9.44
핀란드	150,000	7.35	8.82
프랑스	1,710,627	7.71	8.88
포르투갈	105,895	2.39	3.34
영국	1,681,500	6.59	7.62
스웨덴	183,000	4.59	7.21
8개 국가 총계	7,214,818	6.56	7.69

자료 : CIRIEC, *Provisional Results(1999.4)*(노동명 외, 1999. 12 : 36에서 재인용)

- 2) 일반적으로 사용되는 '지역사회'는 크게 세 가지 요소를 포함하고 있다. ① 지리적 변수로서 영역성(territory), ② 사회적 변수로 공동의 결속(common ties), ③ 문화·심리·경제적 변수로 사회적 상호작용(social interaction)이 그것이다. 첫 번째 요소가 강조될 때는 흔히 행정구역으로서의 지역사회를 의미하며, 두 번째는 공동체(community)가 부각된 지역사회를 뜻한다. 또 세 번째 요소는 다양한 활동이 일어나는 생활권으로서의 의미를 가진다. 따라서 어떤 요소에 주안점을 두느냐에 따라 지역사회는 달리 이해될 수 있는데, 이 글에서는 '지리적 영역성에 바탕을 두지만 공동체를 지향하는 다양한 활동의 소재지'로 지역사회를 규정하고자 한다. 본문에서 사용되는 지역사회라는 표현은 문맥에 따라 이 정의 전체를 포괄하기도 하고, 행정구역만을 의미하기도 한다. 따라서 필요할 경우 문맥 속에서 설명하거나 강조해 두었다.

IMF 사태 이후 복지 및 실업대책이 홍수를 이루는 가운데, 우리도 정부만의 실업대책이 가진 한계를 절감하게 되었다. 수십 만 명에게 일자리를 제공한 공공근로사업에서 정부의 전달체계로는 효율성은커녕 수요자 파악도 어려운 실정이었다. 이에 따라 민간자원의 참여가 절실히 요구되었고, 공공근로 민간위탁사업과 「실업극복국민운동」을 통한 실직자 지원사업이 시작된 바 있다. 그 결과 예전에는 상상할 수 없었을 정도로 민간과 정부의 '협력사업'이 가능하게 되었으며, 양자가 서로에 대해 이해를 높이는 계기가 되었다.

이런 사정을 반영하여 '자활지원', '제3섹터', '지역사회 중심의 자활공동체' 등의 논의가 가히 '붐'을 이루게 되었다. 특히 국민기초생활보장법 제정과 함께 근로능력이 있는 생계보호 대상자들을 위한 자활지원이 제도화되기도 했다. 정부는 '취약계층의 자활을 지원하는 복지'를 '국민기초생활을 보장하는 복지', '생산과정의 참여를 통한 복지'와 함께 생산적 복지의 3대 축에 포함시키고 있다(삶의질향상기획단, 1999. 10). 또 2000년도에 50개로 예정된 자활후견기관 지정에는 260개 이상의 단체들이 신청함으로써 높은 관심을 반영하고 있다.

그러나 이 같은 자활 붐에는 혼란이 내재되어 있다. 우선 기초생활보장법의 자활은 기본적으로 생계보호에 안주하지 못하도록 '밀어내는' 데서 출발했음에도, 흔히 이 제도는 '일하고 싶은 사람들을 지원하기 위한 제도'로 인식되고 있다. 게다가 정치권이나 일반인들은 자활을 '공공부조가 필요 없는 상태로 독립'하는 '자립'과 혼동함으로써 자활에 과도한 기대를 걸고 있다<sup>3)</sup>. 또 높은 수준의 공공부조 제도에 의해 뒷받침되고 있는 유럽의 제3섹터 경험을 한국 사회에 그대로 적용하려는 데서 나타나는 혼란도 있다.

다음으로 자활에서 강조되는 지역사회의 현실이다. 급속한 도시화와 높은 이주율, 생활세계에 대한 경시로 인해, '행정구역' 이상으로 지역사회의 의미를 찾아보기 어려운 것이다. 그나마 공동체로 불릴만했던 지역사회인 산동네들은 1980년대 중반부터 급속히 해체되어 이제는 사실상 사라졌다고 해도 과언이 아니다. 더구나 제3섹터의 토대가 되는 '사회적 연대의식'이 한국 사회에서 어떻게 인식되어야 할지 불명확하다.

본 논문은 '자활 붐'을 좀더 냉정히 점검하는 데 목적이 있다. '지역사회'와 '자활'이라는 두 키

3) 광의의 자활지원사업은 다음 세 가지를 포함한다. ① 재활 : 육체적·정신적·심리적으로 노동능력과 의지를 상실한 사람들이 다시 일할 수 있도록 지원하는 사업. ② (협의의) 자활 : 실직상태에 있거나 극히 불안정한 생계수단을 가진 사람들에게 취업 내지 창업기회를 제공함으로써 노동을 통한 자립으로 이어지도록 하는 과정. ③ 자립 : 불안정한 고용상태에서 생계를 유지하는 사람들에게 안정적인 고용 및 생업환경을 조성함으로써 독립적인 생활이 가능하도록 하는 사업. 위 세 가지가 모두 '자활'이라는 이름으로 논의됨으로써, 자활에 대한 개념상의 혼란이 초래되고 있다. 각각이 서로 다른 정책영역에 있음은 물론이다. 따라서 본 논문에서 사용하는 자활은 두 번째 설명한 '협의의 자활'을 뜻한다.

위드를 중심으로 우리 사회가 처해 있는 조건과 과제를 살펴보고자 하는 것이다. 기능적인 부분에 집중되어 있는 기존 자활논의에 대한 문제제기의 성격이 강하다. 결론 부분에서는 핵심적인 실천 과제를 제시함으로써, 우리 사회가 자활지원사업을 위해 어떤 방향으로 노력해야 될지 요약하고자 한다.

이 논문이 가진 한계는 많지만 특히, '사회적 고용창출'을 강조하면서도 그 분석적 논증이 부실하다는 점을 지적해야겠다. 이는 연구자의 무성의에도 기인하지만 아직 우리 사회에서 본격적인 자활논의를 위한 '재료(경험적 사례)'가 부족한 데도 원인이 있다. 요컨대 자활관련 논의는 이론 뿐만 아니라 경험과 실천이 병행되어야 발전할 수 있는 것이다. 그런 점에서 본 논문은 다양한 자활관련 논의를 '유인'하기 위한 '시론(試論)' 역할에 만족할 수밖에 없다. 자활지원사업 활성화를 위한 지역별, 유형별 사례연구들을 기대한다.

## II. '지역사회'와 '자활'의 조건

### 1. 공동체 부재의 지역사회

우리 사회가 급격한 도시화와 인구집중으로 '뿌리'를 상실했다는 것은 상식에 속한다. 게다가 주택난이 완화되었다는 요즘도 우리 나라의 이주율은 여전히 세계 최고 수준이다. 서울의 경우 3년 반이면 전체 가구가 한번씩 이사하는 상황으로, 특히 월세나 사글세 등 불안정한 주거상황에 있는 사람들의 이주율이 높다. 그 결과 우리는 서구의 지역사회가 전제로 하는 바와 같은, 최소한의 '지역주민 간 관계형성과 구축' 자체에 어려움이 있다.

<표 1> 점유형태별 1년 이내 주거이동 빈도(이주율)

점유형태	자가	전세	보증부월세	월세	사글세	전체
주거이동빈도	9.6%	33.6%	33.4%	40.1%	47.1%	20.9%

자료 : 통계청, 「1995 인구 및 주택총조사」

또 최근 압도적인 주거형태로 자리잡은 아파트에서는 주민들이 스스로 해야 할 많은 일들이 '공동'의 일이라 하여 관리원에게 맡겨져 있으며, 내 집안을 꾸미는 데는 열심이어도 공동으로 사용

하는 공간은 방치되고 있다. 단독주택지역은 아파트에 비해 개방형 구조이긴 하지만, 주거환경 자체가 열악한 경우가 많기 때문에 이웃 간의 관계는 더 폐쇄적일 수 있다. 대표적으로 주차공간 문제 때문에 이웃 간에 다툼이 계속되고 있으며, 주변에 공동의 공간이라고는 전혀 없는 경우가 대부분이다. 또한 가옥주, 세입자 간의 차이 등으로 인해 내부의 계층적 차이가 상존하고 있다. 그래서 이웃에서 누가 굶는지, 다투는지 알 길이 없으며, 알고 싶어하지도 않는 것이 현실이다. 1998년, 이웃의 무관심 속에서 아버지가 초등학생 아들의 손가락을 자른 사건은 그 한 사례일 뿐이다.

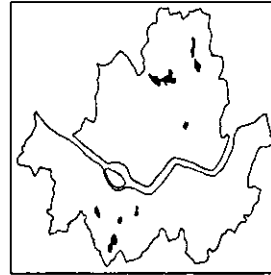
물론 1960년대부터 형성된 산동네<sup>4)</sup>는 특유의 공동체를 형성하고 있었음에 분명하다. 서울로의 이주과정 자체가 먼저 정착한 친척이나 이웃의 권유에 힘입고 있기 때문에(chain migration), 좋은 의미든 나쁜 의미든 산동네는 농촌형 지역사회의 연장에 있었다. 1990년대 초의 조사(대한주택공사, 1993)에서도 상호부조 관계는 강하게 남아 있었으며, 산동네는 그 자체로서 '자생적 복지 및 고용 네트워크'이었다. 그러나 산동네는 1980년대 초부터 급속한 해체의 길을 걷게 된다. <그림 1>에서 잘 나타나는 것처럼 1980년대 중반까지 서울시민의 10% 이상이 거주하던 산동네는 15년만에 사실상 해체되어 버렸다. 재개발사업을 통해 아파트로 바뀐 산동네에 원거주민이 재입주한 비율은 5% 미만에 그칠 뿐이다(김수현, 1996 참조).

<그림 1> 서울시 무허가정착지의 변천과정

① 1950년대-65년

② 1971년-82년

③ 1999년 6월 현재



자료 : 김수현(1996 : 87-88)을 보완

산동네가 갖는 순기능은 여러 가지가 있지만, 특히 취약계층의 자생적·자구적 경제·문화 공동체라는 데 의의가 있다. 공공복지가 취약하더라도 이를 상호부조나 이웃 간 취업연결망으로 완

4) 행정적으로 무허가 정착지, 영세민 밀집주거지 등으로 불리지만, 사회적으로는 산동네, 달동네, 판자촌 등이 일반적 표현이다. 각각 함축하는 의미에서 약간씩 차이가 있지만 본 논문에서는 '산동네'를 통해, 경제 개발과정에서 서울 등 대도시에 본격적으로 형성된 무허가 정착지를 나타내고자 한다.

화시킬 수 있는 것이다. 개발도상국가에서 무분별한 철거가 위협한 것은 바로 그러한 네트워크가 파괴될 경우, 더 심각한 빈곤으로 전락할 수 있기 때문이다. 그러나 경제성장과 함께 도시공간에 대한 개발압력이 높아지면, 이들 산동네도 개발의 예외지역으로 남을 수는 없다. 빈곤지역 주민들은 부분적으로 빈곤탈출을 통해 일반 주거지역으로 편입되지만, 대다수는 은폐, 분산되는 가운데 재집중하게 된다.

재집중의 장소는 영구임대(혹은 공공임대)아파트였다. 200만 호 주택정책의 산물이자, 오랜 철거민 투쟁의 전리품이었던 영구임대주택은 산동네 해체에 대한 정부 차원의 유일한 대안이었다. 서울에서만 모두 4만5천여 가구가 건립된 영구임대주택은 종전 산동네 귀퉁이나 빈터가 많았던 노원, 강서구에 집결되어 있다. 그러나 산동네가 비교적 다양한 계층이 모여 살았던 데 비해, 영구임대주택은 저소득층들만의 집단주거지라는 데 문제가 있다. 계층간 분리와 차별의 문제가 이미 드러나고 있으며, 이곳 아이들은 '영구'라는 이름의 스티그마를 안게 되었다<sup>5)</sup>. 그 자체가 복지대상자들의 밀집주거지일 뿐 아니라, 과거 산동네에서와 같은 내적 역동성은 이미 찾아보기 힘들다. 재집중이 스티그마를 야기했다라도 집중적 복지공급은 가능하다는 효과가 있지만, 분산의 결과는 예측하기조차 힘들다. 철거된 산동네 주민들 중 10%만이 영구임대주택으로 재집결했을 뿐인데 나머지는 어디로 간 것일까? 수도권외의 '집장사 집'이나 곳곳에 산재한 지하셋방 등이 그 방향일 것이다. 그러나 이들은 현재의 복지전달체계에서는 '과약' 및 '조직'되지 않고 있다. 복지수요자 운동의 측면에서 볼 때 영구임대주택 단지는 '정태적 무기력'이 문제가 되며, 분산된 빈곤층들은 '집단의식 상실'이 문제가 된다.

이처럼 산동네가 해체되는 동안 도시공간도 과밀과 혼잡을 더해가면서, 서민들은 더 멀리, 더 높은 곳으로 밀려나게 된다. 수도권의 급조된 주거단지들은 학교, 도로, 대중교통수단, 상하수도 등도 없는 '집장사 집'들로 채워졌으며, 이곳으로 이주한 사람들의 피해의식과 각박한 생활은 지역사회에서의 익명성을 가속화시켰다. 역설적이지만 부유층이 사는 지역일수록 이웃관계가 돈독하고 다양한 방식의 '친교'가 이루어지는 것도 그 때문이다.

이런 상황에서 지역사회 문제에 관심을 기울이는 단체들이 늘어나고는 있지만 아직은 부분적인 사례일 뿐이다<sup>6)</sup>. '빈민지역 해체에 대한 저항'을 통해 성장했던 빈민지역의 주민운동(철거반대운동)은 그 열기가 영구임대주택 단지로 이전되지 못하고 있다. 이는 지역사회 해체와 도시재편의

5) 건물의 수명이 다할 때까지 임대한다는 뜻의 영구임대주택에서 '영구(永久)'는 몇 해 전 방송된 코미디 프로그램의 바보 역할을 한 '영구'와 발음이 같은 탓에, 이 주택에 사는 청소년들을 놀리는 용어로 쓰이고 있다.

6) 최근의 지역주민운동이 갖는 잠재력과 한계에 대해서는 『지역주민운동 리포트』(한국도시연구소, 1999. 12)의 사례연구를 참고하기 바란다.

속도가 워낙 빠른 탓도 있지만, 중앙의 권위적 행정행태를 반복하고 있는 지방정부, 지역문제에 대한 구체적 전략이 부재한 시민사회운동이 복합적으로 빚어낸 결과이다. 시민운동은 있으나 시민은 없고, 동민(洞民)은 있으나 주민은 없는 주인부재의 도시에 살고 있는 것이다. IMF 사태 이후 많은 지역 민간자원들이 실업 및 빈곤대책에 있어 시민사회의 역할에 주목하게 되었지만, 정부의 무능과 혼선을 따지기에 앞서 민간단체 스스로의 '취약한 기반'을 절감하지 않을 수 없었다. 이런 공동체 부재의 도시에서 '공동체에 기반한 자활지원'은 어떻게 가능할 것인가?

## 2. 자활지원은 가능한가?

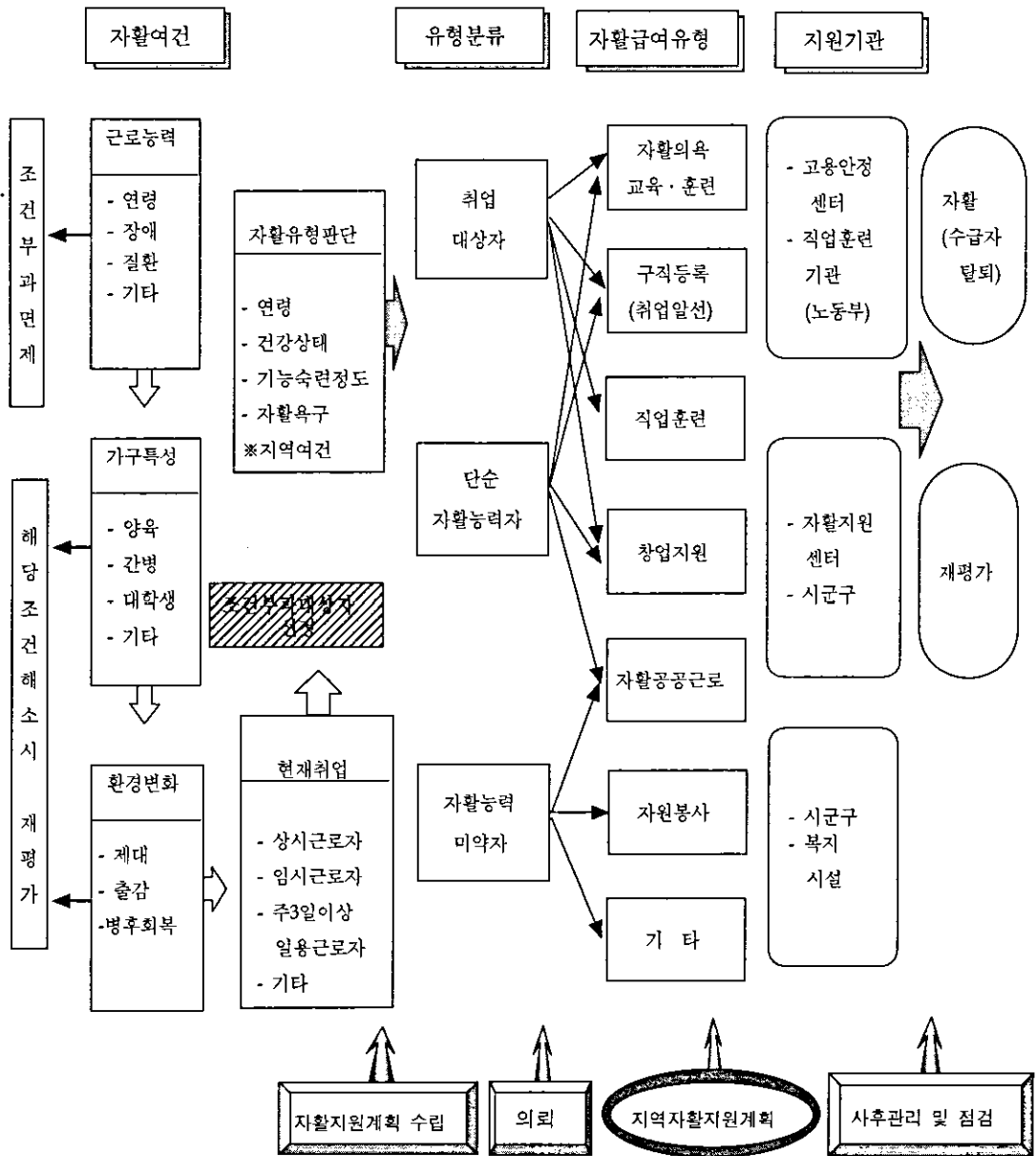
1999년 8월, 국회를 통과한 국민기초생활보장법의 가장 핵심적인 내용은 근로능력이 있는 빈곤층에게도 생계비를 지급한다는 것이다. 종전 생활보호법이 18세 이하, 65세 이상 및 사실상 근로가 불가능한 사람들에게만 제한적으로 생계비를 지급한 반면, 기초생활보장 체계에서는 근로능력 유무에 관계없이 국가가 최저생활을 보장하게 되었다. 그러나 이 때 일할 수 있는 사람이 복지에 의존하는 부작용을 방지하고, 또 적극적인 의미로는 실직자들에게 고용기회를 제공한다는 취지에서, 법 제9조5항에 "근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급할 수 있다"고 규정하고 있다. 이와 함께 제7조에서는 이 법에 따른 급여의 종류에 자활급여를 포함시켰다.

이에 따라 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 지급 받는 사람들을 위해 자활지원의 방법(제15조, 자활급여), 자활지원 주체(제16조, 자활후견기관 ; 제17조 자활후견기관협회)를 정하고 있으며, 자활급여 대상자들이 공동으로 기업을 설립했을 때 지원할 수 있도록 했다(제18조 자활공동체).

2000년 2월 17일 입법 예고된 시행령(안)에서는 자활사업 참여 대상자와 참여방법, 지원체계 등에 대해 구체적인 내용을 규정하고 있는데, 특히 가구별 자활지원계획과 지역자활지원계획 수립을 통해 자활지원사업을 지방자치단체 차원에서 보다 적극적으로 시행하는 데 주안점을 두고 있다.

법 및 시행령(안), 시행규칙(안), 보건복지부의 안내지침(2000년 3월 19일)에 규정된 자활관련 조항을 토대로 자활지원방법을 흐름도로 나타낸 것이 다음의 <그림 2>이다. 우선 생계보호대상자 중에서 육체적 능력이나 가구형편 등을 감안하여 근로가 가능한 계층을 판별하고, 이들에게 연령이나 기능숙련 정도에 따라 직업훈련, 창업지원, 공공근로, 자원봉사 등의 자활사업에 참여하도록 유도한다. 이 때 가구별로 자활지원계획을 수립해야 하며, 노동관련 부서 등에 의뢰 및 협력체계를 갖추도록 하고 있다.

<그림 2> 자활급여제도의 시행절차





그러나 이러한 자활지원체계는 아직까지 '이상적'인 그림에 그치고 있다. 자활지원사업에서 중추적인 역할을 담당해야 할 사회복지전문요원의 숫자가 부족할 뿐 아니라, 자활후견기관 등의 지원체제도 구축되어 있지 않기 때문이다. 이에 따라 지역별로 자활수요와 공급 간의 차이 때문에 실질적인 자활지원사업이 어려울 수 있다.

두 번째로 한국적 모형이 정착되지 않았다. 먼저 수급자의 능동적인 자활사업 참여를 위해 근로수입에 대해서는 어느 정도 공제가 필요한데, 몇 퍼센트면 근로의욕을 고취시킬 수 있을지 경험적으로 파악되지 않았다. 공제율이 높을 경우 대다수 조건부 수급자들이 부가적인 소득을 얻을 수 있는 자활공공근로사업에 참여하고자 하겠지만, 공제율이 낮을 경우 여러 명목으로 조건부 수급자에서 제외되려 하거나 자원봉사 등에 종사하려는 경향이 나타날 것이다. 다음으로 공동체형 창업지원의 한국적 모형이 없다. 봉제업이나 건설업 같은 저기술·저자본형 업종의 시장진입은 가능한지, 음식물 쓰레기 재활용과 같은 시장창출형이 성공하기 위한 조건은 무엇인지 아직 불명확하다.

세 번째로 자활지원이 가능할 수 있는 사회적 지지조건의 미성숙을 지적해야 한다. 취약계층 창업지원이 성공하기 위해서는 공공사업 우선 위탁이나 생산물 구매 등이 필요하지만, 이 경우 사업과의 관계 때문에 적절한 지원이 어렵다. 또 효과적인 자활지원을 위해서는 근로유인 수단이 별도로 필요하지만 이를 위한 예산확보도 아직 미지수이다. 요컨대 '보호된 상품 및 노동시장(cared market)'에 대한 사회적 합의가 선행되지 않은 것이다.

그 결과 기초생활보장제도에서의 자활지원사업이 형식적, 소극적으로 운영되기 쉽다. 전달체계 미흡과 지역별 수급불균형에 따른 형평성 문제로 인해 수급자의 불만이 제기될 가능성이 있으며, 이런 사정을 감안한 '유연한(느슨한) 운영은 '자립'을 생각하는 사회일반의 기대에서 볼 때는 비난 대상이 될 소지가 높다. 그 결과 일선 시군구에서는 조건부 수급대상자를 최소화해서 '가능한 만큼'만 시행하려 할 것이며, 이 경우 형식적이고 소극적인 운영이 불가피한 것이다.

그럼 이는 조속히 전달체계가 구축되면 해결되는 문제인가? 그러나 현재 취약계층이 처한 문제의 본질은 '일자리 자체가 없어짐'으로써 빈곤으로 전락하는 데 있기 때문에, '일자리'를 사회적으로 창출하지 않는 이상 문제의 본질은 그대로 일 수밖에 없다. 역설적이지만, 일자리가 확보되지 않는 자활사업은 생계급여라는 빈곤 풀(pool)에 머물게 하는 면죄부(혹은 반대 의미의 스티그마)

7) 물론 최근 발간된 『자활생산공동체운동의 길잡이』(한국도시연구소, 2000. 3)에서는 현재 시행되고 있는 자활공동체들에 대한 집중적인 분석을 통해 해당 사업유형의 ① 의의, ② 환경 및 조건, ③ 애로점, ④ 유의사항 등을 밝히고 있다. 그러나 이 책자의 성과에도 불구하고 자활공동체가 성공하기 위해서는 사회적 조건이 어떤 방향으로 변해야 하며, 또 그 경우 사업의 전개양상이 어떻게 될 것인지는 불명확하다.

의 성격을 가지고 있다. 따라서 최근 자활사업과 관련해서 강조되고 있는 전달체계의 조기정비나 노동시장에서의 경쟁력 강화(직업능력개발 등)만으로는 본질적인 의미의 자활지원은 불가능하며, 사회적 고용창출이 당면 과제로서 수용되어야 한다. 개인의 취업능력(employability) 뿐 아니라 사회전체의 고용기회(employment capacity)를 높이려는 노력이 병행되어야 하는 것이다(이장원, 2000). 우리가 흔히 '민관협력' 정도로 이해하는 유럽의 제3섹터 논의도 기본적으로 이 같은 사회적 고용창출의 주체와 형식이 쟁점이다. 또 이러한 사회적 지출이 가능하도록 하는 사회적 합의는 '연대의식'에 뿌리를 두고 있다.

지역사회는 도움이 필요한 이웃을 발견하고 지원하는 장소일 뿐 아니라, 사회적 연대의식이 발현되는 구체적 현장이다. 국가와 시장의 공백을 연대의식에 바탕을 둔 사회적 지출을 통해 보완하는 장소가 지역사회인 것이다. 유럽의 제3섹터 활동이 지역사회 차원에서 민간단체와 지방정부, 지역기업들이 함께 공익적인 분야에서 일자리를 만들고 이를 장기실직자들에게 제공하는 방식으로 이뤄지고 있음에 주목해야 할 것이다<sup>8)</sup>. 결국 지역의 역동성과 자활지원은 동전의 양면이다.

---

8) 프랑스의 사회적 기업 사례 : 1998년 7월 제정된 '소의 방지와 퇴치법'(약칭 반소의법)은 장기실직자 문제에 초점을 맞춰 특별한 지원책을 강구하도록 하고 있다. 이 법에 따라 장기실직자나 노숙자들은 개인별 상담을 통해 직업을 구하는 한편, 가정해체를 막기 위해 주택을 제공받을 수 있다. 각 지방자치단체는 중앙정부로부터 고용창출에 필요한 재원을 보조받아, 지역특성에 맞는 프로그램을 실시한다. 대개 지역 내 일반기업이나 공기업의 협조를 얻어 고용을 장려하고, 채용한 숫자만큼 세금혜택을 주는 방식을 쓰고 있다. 여기서 특히 주목할 것은 시민단체가 실직자에게 일자리를 제공하는 데 앞장서고 있다는 점이다. '사회적 기업'이라고도 불리는 이들 단체들은 독거노인 생활보조, 저소득 자녀 방과후 학습지도, 각 지역의 문화·레크리에이션 활동 보조, 자연재해 복구와 예방활동, 등하교 안전요원 등 제3섹터 분야에서 고용을 창출하고 있다.

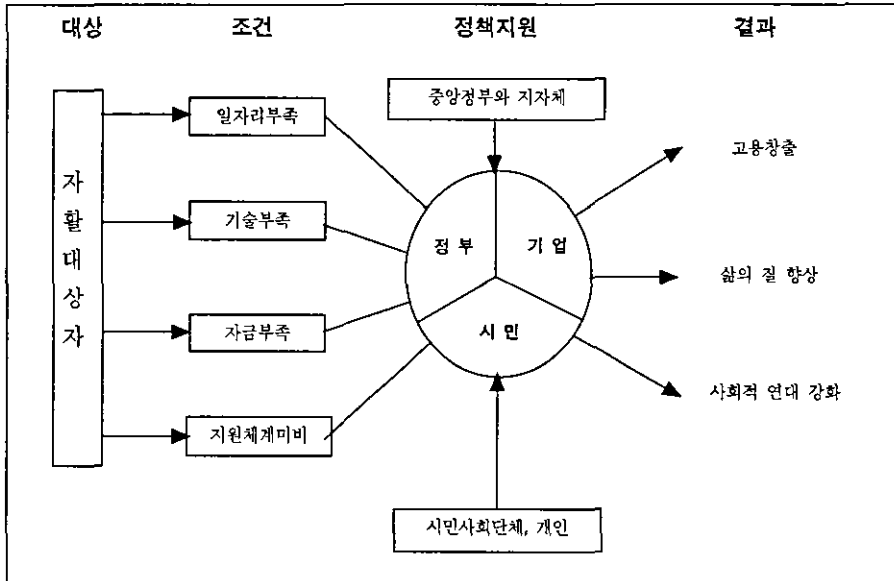
이탈리아의 사회적 협동조합 사례 : 1980년대 말 실업률이 12%까지 이른 이탈리아는 국가에 의한 복지의 한계를 인식하고, 1991년 '사회적 협동조합' 제도를 법제화하게 된다. 일반적인 협동조합이 조합원의 이익을 중점에 두고 있는 반면, 사회적 협동조합은 공동체의 보편적인 이익을 위한 협동적 기업을 의미한다. 이탈리아의 사회적 협동조합들은 청소용역, 쓰레기 재활용, 건설업 등 저기술의 실직자들이 쉽게 참여할 수 있는 분야를 중심으로 일자리를 만들어 장기실직자 등에게 제공하고 있다. 이들 협동기업은 일감의 반 이상(53.6%)을 지방자치단체에서 얻고 있으며, 직접적인 정부보조금이 전체 수입에서 차지하는 비중도 8.4%에 이른다.

### Ⅲ. 지역사회 공동체 운동과 자활지원사업

자활지원사업을 요약하면 일자리·기술·자금부족으로 일할 기회를 찾기 어려운 취약계층에 대해 정부, 기업, 시민사회가 지역사회 내에서 고용기회를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 이를 통해 고용창출과 함께 삶의 질을 향상시키고, 나아가 사회적 연대를 강화하는 것을 목표로 한다.

<그림 3>은 이를 개념적으로 나타낸 것이다.

<그림 3> 자활지원사업의 개념적 모형



자료 : 삶의질향상기획단(2000. 1 : 34)

그러므로 자활지원사업은 지역사회 중심의 수요자 밀착형 사업이다. 지역사회는 일할 기회를 만들고 근로의욕을 가지도록 지원하는 역할을 담당해야 한다. 이는 한 가족이 아이를 키우고, 생활을 유지하는 수단이 지역사회에 뿌리를 두고 있기 때문이며(재생산 공간), 생계보호가 전국적인 기준에 의해 이뤄지더라도 고용기회 창출을 위해서는 지역적 특성과 조건이 중요하기 때문이다. 또한 자활지원사업은 민간이 주도하는 참여형 사업이라고 할 수 있다. 공공조직의 비효율성을 극복하고 수요자의 다양한 욕구 충족을 위해 창의적이고 헌신적인 민간부문을 통한 사업추진이 필

요한 것이다.

마지막으로 자활지원사업은 포괄적이면서 종합적이어야 한다. 최저생계를 보장하는 한편 상담, 교육, 취업알선, 창업지원, 기술지원 등 다양한 지원책들이 종합적으로 제공되어야 하는 것이다. 따라서 정부 부처로 따지더라도 보건복지부 뿐만 아니라 노동부, 행정자치부 등의 지원체계가 공동으로 구축되어야 된다. 아울러 지역사회 내에서도 보건, 복지 및 고용정책 전달체계가 함께 운용될 수 있어야 한다.

결국 자활지원사업은 일반적인 사회복지 프로그램과는 차원을 달리한다. 그것이 성공하기 위해서는 ① 시장과 국가 영역의 외부에서(혹은 공동으로) 창출하는 일자리가 필요하며, ② 이는 사회적 연대의식에 바탕을 둔 재정지출과 기업·노조·종교기관 등의 참여를 요구한다. ③ 또 자활지원은 '재활과 자립'을 포괄할 수 있는 복합적이고 종합적인 접근이 필요하기 때문에, 지역 내 '사회복지 서비스 연계'를 넘어서 다양한 지역사회 '활동(activities) 네트워크'가 필요하다. ④ 동시에 자활지원사업은 지역사회 자체의 변화를 요구한다. 지역사회의 작동원리가 공동체적일 것을 요구하고 있으며, 이는 앞서 살펴본 지역사회의 문제점을 극복하는 과정이기도 하다.

따라서 지역사회 공동체 운동의 연장선상에서 자활지원사업을 구상하는 것이 필요하다. 지역사회 공동체 운동의 목표는 크게 네 가지로 볼 수 있는데, 먼저 정치적 차원에서 주민자치(empowerment)의 고양이다. 여기는 외압에 대한 지역주민들의 자결권 보장과 지역문제에 대한 자주적 의사결정이 포함된다.

두 번째로 사회적 차원에서는 공동체적 생활을 활성화하는 것이 목표이다. 이를 위해서는 주민회관 등의 시설확보, 주민회 설립, 사회적 약자(노인, 장애인, 어린이 등) 보호 등이 필요하다. 세 번째는 도시계획적 차원에서 주민의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 유해시설을 배제함으로써 생활환경을 보호하고, 환경친화적으로 지역사회를 개발하며, 주민의 입장에서 공원, 학교, 문화복지시설 등 생활편익시설을 정비하는 일이 해당된다.

마지막으로 경제적인 차원에서는 경제활동의 상호연계와 지원체계 구축을 목표로 한다. 가난한 사람들을 위한 신용협동조합, 공동작업장 설립, 취약계층을 위한 지역사회 복지자원의 동원, 그리고 앞서 설명한 지역사회 중심의 고용창출이 해당된다.

그런데 이들 네 가지 목표는 각각 별개의 것이 아니라, 지역사회 공동체를 형성해 가는 전체적인 과정의 하나로 보아야 한다. 행당동 철거민들이 설립한 논골의류생산협동조합을 예로 들어보자. 행당동 철거민은 하왕2-1 재개발구역의 세입자들을 지칭하는 데, 이들은 1993년부터 지역철거에 맞서 공공임대주택 보장과 임시거주대책을 요구하는 '투쟁'을 전개해 왔다. 이 과정에서 이들은 경제적 자활이 중요함을 인식하고, 이를 지속적인 자활공동체로 이어가는 방안을 모색하게 된

다. 이에 따라 철거싸움이 정리되던 1995년부터 임시거주시설 한 칸에 마련한 공동작업장에 논골 협동조합을 설립하였다. 지역 여성들의 상당수가 미상을 이용한 봉제부업을 하고 있다는 데 착안한 이 '기업'은, 시작 당시 4명에 불과했던 구성원이 현재는 40명으로 늘어났다. 이들은 기본적으로 협동조합방식으로 기업을 운영하고 있는데, 소액이나마 출자금을 모아 기계를 구입하고 수입은 공동으로 분배하고 있다. 또 행당동 철거민들은 같은 철거문제에 직면한 인근 지역(금호, 하왕십리)과의 연대를 통해 「주민협동공동체 실현을 위한 금호·행당·하왕지역 기획단」을 설치하고, 경제협동공동체 외에도 생활협동체, 복지협동체를 지향하게 된다. 이 모임은 나아가 성동구 시민모임 활성화에도 기여하게 되는데, 행당동 주민대표가 성동시민모임의 대표를 맡기에 이른다.

물론 행당동 철거민들의 사례가 어떤 기준에서든 '성공'했다고 보기는 성급하다. 그러나 행당동에서 자활공동체가 성립되고 정착하기까지는 지역사회의 철거문제에 대한 대응, 이웃의 비슷한 처지에 있는 사람들과의 연대, 자치구 차원의 참여운동 등이 병행된 바 있다. 결국 자활지원사업 활성화는 지역사회 공동체 운동의 활성화 정도와 깊은 연관이 있는 것이다.

이제 '지역사회'와 '자활'이라는 두 키워드가 하나의 차원에서 실현되기 위한 사회적 과제를 살펴 보도록 하겠다.

#### IV. 자활활성화를 위한 사회적 과제

자활지원사업을 논의하는 데는 몇 가지 차원이 있다. 우선 국민기초생활보장법에 규정된 '조건부 생계보호' 방법으로서의 자활논의이다. 이것은 자활을 제도화했다는 데서 큰 의의가 있지만, 별도의 고용창출 정책에 의해 보완되지 않는다면 한계가 있다고 밝힌 바 있다.

두 번째는 제3섹터를 통한 사회적 고용창출이라고 할 수 있는데, 보다 넓은 범위의 사회적 자원이 참여할 수 있도록 유도하는 정책들이 포함된다.

세 번째는 막연한 기대로서의 자활이다. 즉, 넓은 의미의 '제 힘으로 살아갈 수 있도록 지원'하는 정책으로서 자활이다. 흔히 "노숙자가 자활할 수 있도록 지원"한다는 표현처럼, (사회가 요구하는) '정상적 삶'으로 복귀하는 기대를 담고 있다. 그러나 이런 기대는 자활의 중요성에 대한 국민적 인식을 높이는 측면이 있지만, 자활지원에 필요한 사회적 비용지출을 감안하지 않는 경향이 강하다.

따라서 위의 세 가지 차원이 가진 장점을 취하는 쪽으로 자활정책의 방향을 생각할 필요가 있다. 이 경우 "기초생활보장제도의 자활지원사업을 활성화하는 가운데 사회적 고용창출 정책을 도

입하며, 나아가 자활에 대한 막연한 인식을 '사회적 책임이 수반되는 연대의식'으로 전환하는 것"이 우리들의 과제일 것이다. 이의 실현을 위한 핵심과제는 다음의 세 가지로 압축할 수 있다.

### 1. 지역사회 자활지원 네트워크 구축과 주체역량 강화

기초생활보장제도 시행을 위한 업무지침(안)에서는 시군구마다 지역자활지원 네트워크를 구축하여, 지역자활지원계획을 수립하고 공공·민간기관이 제공하는 자활지원서비스를 연계 및 조정하도록 하고 있다. 이 네트워크에는 시군구 공무원 및 공공 자활관련기관(고용안정센터, 인력은행 등), 민간 자활관련기관(자활지원센터 등), 민간 사회복지관련기관(사회복지관 등) 및 종교, 시민단체들이 참여하게 되어 있다.

지역 내의 가능한 모든 복지 및 고용 서비스 관련 단체·기관들이 참여하는 네트워크 구축을 목표로 하는 것이다. 따라서 이는 다양한 지역사회 활동을 연계하는 네트워크이 될 가능성을 가지고 있다. 또 통상 사회복지와 관련된 지역협의체들이 '유지(有志)'들 중심으로 운영되는 데 비해, 이 네트워크는 실제로 일하는 조직들의 결집체가 될 수 있다. 특히 지역공동체를 지향하는 운동주체들이 공식성과 공신력을 획득하면서 지역사회 복지네트워크에 참여하는 계기가 될 것이다. 아울러 이 과정에서 지역사회 복지운동의 주체를 발굴하고, 훈련시킬 수 있을 것이다. 따라서 이 네트워크의 구축 및 운영과정에 시민사회운동 및 지역주민 운동의 적극적이면서도 목적 의식적인 참여가 필요하다.

### 2. 지역사회 차원의 일자리 창출 추진

앞에서도 여러 차례 강조한 바와 같이 사회적 고용창출이 필요하다. 이를 위해서는 보건·복지·환경·교육 등 지역사회에 보탬이 되는 공익적인 분야에서 우선 10만개의 일자리를 만드는 목표를 설정해야 한다<sup>9)</sup>. 이를 위한 재원은 기본적으로 정부 예산을 통해 확보되어야 하며, 당분간

---

9) 그 동안의 공공근로 민간위탁사업 등의 경험을 통해, 다음과 같은 분야에서 일자리를 만들 수 있음이 밝혀졌다.

- ① 환경 도우미 : 숲가꾸기(부산물 가공 포함), 음식물 쓰레기 재활용, 재활용품 선별 등의 환경과 관련된 분야에서 일자리 창출
- ② 가정 도우미 : 무료 간병, 독거노인 도우미, 결혼가정 돌보기, 긴급식품권 지원 등의 취약가정 지원 분야에서 일자리 창출
- ③ 지역 도우미 : 무료 집수리, 장애인 편의시설 설치, 소공원 설치, 가로정비 등의 지역 도우미 분야에서 일자리 창출(무료 집수리 분야는 기초생활보장법의 자가소유자에 대한 주거급여 현물지

은 기존 공공근로사업 예산을 전환하는 방식이 그나마 용이할 것이다. 재원은 정부가 부담하는 한편 실제 일자리를 만드는 것은 민간에서 담당해야 한다. 즉, 민간위탁 방식으로 공익적 분야에서 일자리를 만듦으로써, 민간활력을 이용하는 동시에 민간자원의 부가적인 참여를 기대할 수 있다<sup>10)</sup>. 다만 이 같은 재정지출이 가능하기 위해서는 시민사회운동 차원의 여론조성과 국민적 합의 형성 노력이 선행요건이다. 국민기초생활보장법 제정에 모아졌던 시민사회단체들의 연대활동은 복지수요자 운동을 통해 저변을 확대하려는 노력과 함께, 자활지원을 위한 사회적 고용창출의 필요성을 제기하는 데 집중되어야 할 것이다.

### 3. 다양한 민간자원의 참여와 차별화된 자활지원

탈시장적인 영역에서 일자리를 만드는 것과 함께, 민간이 중심의 차별화된 자활지원이 필요하다. 특히 담보나 보증인이 없어 공금융 체계를 이용하기 어려운 취약계층들의 자활노력을 고취시키기 위해서 민간차원의 자금지원이 필요하다. 이음하여 자활지원금고(혹은 사회연대금고)<sup>11)</sup>는 다

원 차원에서 제도화되었다)

10) 본 논문은 사회적 고용창출 방법으로 공공 서비스 분야의 일자리 만들기를 주로 언급하고 있다. 그러나 유럽의 경험을 보면, 이들 외에도 자활공동체에서의 임금보조형 취업알선도 상당한 비중을 차지하고 있다. Borzaga & Santuari(1998)는 이를 두 가지로 유형으로 구분해서 설명하고 있다(사회적 협동조합이 제도화된 이탈리아식 구분으로 각각 A, B 유형). 말하자면 본 논문은 A 유형을 강조하고 있는 셈이다. 이는 아직 우리 사회에서 B 유형의 현실화를 위한 사회적 조건 등이 검증되지 않았기 때문이다. 실제 노인, 장애인 나아가 노숙자 등의 자활공동체 사업의 실적이 매우 저조하기도 하고, 아직 그 실험을 위한 여건조차 성숙되지 않은 측면이 있다. 반면 이미 언급한 A 유형은 공공근로 민간위탁 사업 등을 통해 상당한 정도 사회적으로 수용되었다고 본다. 참고로 이장원(2000)은 여기에 한 가지 유형을 보태서(C 유형), '시장진입을 지원'하는 자활지원정책도 제시하고 있다. 이 역시 앞에서 '한국적 모형'이 정착되지 않았다고 설명한 것처럼 실험단계에 있다. 그러나 이들 B, C 유형의 실험이 활성화되지 않았다고 해서, 이들 유형의 유용성과 가능성을 부인하는 것은 아니다. 또한 위 세 유형은 병행 발전하는 관계에 있다. 이와 관련된 모형개발은 결국 '한국적 자활지원제도'의 정착과정이기도 하다.

11) 유럽의 자활지원금고 : 1990년대 이후 서구에서 자활사업이 확산됨에 따라 이를 재정적으로 지원할 자활지원금고 혹은 사회연대금고가 잇달아 설립되고 있다. 자활지원금고의 설립목적은 실업이나 자산부족 등으로 일반은행에서 자금을 빌려 창업할 수 없는 빈곤계층에게 사업에 필요한 자금을 융자 및 지원해 주고, 사업이 성공할 수 있도록 경영 및 기술자문 서비스를 제공하는 것이다.

이미 유럽 각국에는 많은 자활지원금고들이 설치, 운영되고 있으며, 이들을 하나의 네트워크로 묶는 전국적 조직과 유럽차원의 조직(INAISE)이 탄생하였다. 국가별로는 이탈리아의 윤리은행(Banca Etica), 프랑스의 창업금고(Entreprendre en France), 벨기에의 크레달(Credal) 등이 대표적이다.

대부분의 금고들은 정부 및 지방자치단체의 재정지원과 시민단체, 종교단체, 민간기업, 일반시민들의 성금에 의해 조성된다. 이렇게 조성된 기금은 도시빈민, 장기실직자, 여성가장 등의 창업지원에 주로 투입된다. 주목할 것은 각 금고들이 단순히 자금을 융자하는 데 그치지 않고, 전문가들과 함께 운영능력, 필

양한 방식으로 재원을 조성하여, 유연하고 창의적인 방식으로 취약계층에 대한 재정지원을 하도록 기대 받고 있다. 예를 들면 「실업극복국민운동」의 잔여성금을 금고형태로 전환하여, 취약계층의 생계수단 획득에 필요한 자금을 대여하고 일정 기간이 지난 후 회수하는 등으로 운용할 수 있을 것이다. 얼마 전 벤처기업들의 출자로 출범한 「아이들과 미래」처럼 기업이 별도의 독립적인 재단을 만드는 것도 방법이다. 뿐만 아니라 현재 국민기초생활보장법에 마련된 자치단체 차원의 자활기금 조성제도(기초생활보장기금)를 활용할 수도 있을 것이다. 어떤 형태든 지역사회와 다양한 자원을 동원하여 이를 제도금융의 사각에 있는 사람들에 대해 연대정신에 입각한 방식으로 지원하는 것이 필요하다. 다만 이 경우 있을지도 모를 도덕적 해이를 방지하기 위해, 수혜자가 자활후견기관이나 민간단체 등의 창업 및 자활지원사업 참여를 조건으로 해야 할 것이다. 또 지역별로 자원동원 능력에서 차이가 있기 때문에, 전국 차원의 금고가 지역별 편차를 보완하는 역할을 담당해야 한다<sup>12)</sup>.

재원조성을 통한 자활지원 외에도 노동조합을 비롯한 기업, 종교기관 등의 자활사업 참여가 필요하다. 각각이 가진 자원과 특장(特長)을 살려, 나름의 기준과 조건으로 자활지원 대상자를 선정함으로써 차별화된 지원이 가능할 것이다. 이런 다양성을 바탕으로 자활지원사업이 획일성, 형식성을 극복하고, 지역사회의 자발적 참여를 유인할 수 있을 것이다.

필자는 그 동안 자활정책에 대한 ‘단계적 접근’을 강조해 온 바 있다(김수현, 1999. 9 ; 2000. 1 ; 삶의질향상기획단, 2000. 1). 전달체제나 사회적 합의수준 등을 감안할 때 기초생활보장제도의 조건부 급여를 성급히 적용할 경우 더 큰 부작용을 겪게 될 것이라는 점 때문이었다. 크게 3단계로 나눈 뒤 현 단계의 수준과 조건에서 출발하자는 점을 강조했다<sup>13)</sup>.

요한 기술 및 경영기법을 지원하는 폭넓은 지원네트웍을 구축하고 있다는 점이다. 자세한 외국사례는 삶의질향상기획단(2000. 1 : 95-106)을 참고하기 바란다.

12) 지역별 자활자원의 편차는 심각히 고려되어야 할 문제이다. 사회계층적 양극화는 공간적 분리 및 양극화로 나타나고 있다. 즉, 과거의 산동네와 같은 빈곤층 밀집지역은 줄어들었다라도 ‘전반적으로 자원이 부족한 자치단체’는 늘어나고 있기 때문이다. 따라서 자활지원사업이 지역사회 중심으로 이뤄져야 된다는 설명이, 반드시 ‘지역사회 자체의 자원’만을 의미하지는 않는다. 다만 그 구체적인 지원방식 등은 실제적인 적용과 사례연구를 통해 모색될 수 있을 것이다.

13) ① 1단계 : 시범사업을 통한 자활급여제도 실질화 추진

우선 기초생활보장과 자활급여제도의 정착을 위한 방안 모색에 최우선을 둔다. 이를 위해서는 2000년 10월 국민기초생활보장법 시행 이전에 ① 누구에게(대상특성별) ② 어떤 자활지원 서비스를(상담, 취업알선, 창업지원, 공공봉사 등) ③ 누가(후견기관, 민간복지자원 등) ④ 어떻게(지원기간, 효과평가방법 등) 제공할 것인가를 명확히 해야 한다. 이를 근거로 향후 3~5년 간은 자활급여제도를 적용하는 모델을 개발하는 데 중점을 두어야 할 것으로 보인다. 1단계 전체가 일종의 시범사업 기간인 것이다.



단계적 접근의 필요성은 여전히 유효하다. 그러나 본 논문을 통해 '사회적 고용창출'이라는 이상(理想)이 지금 현실(現實)에서 필수적임을 강조했다. 사회적 연대에 바탕을 둔 사회적 고용창출과 이를 위한 시민사회의 비용지출 합의는 최소한의 자활지원을 위해서라도 불가피하다. '경직된' 자활지원사업을 서둘러 없애야 할 뿐더러, '사회적 연대의 제도화'라는 이상을 위해 '당장' 행동해야 한다. 이제 이를 풀어 가는 것은 시민사회의 몫이다.

아울러 이 기간 동안 광역 시도별 자활지원금고와 자활정보센터 설치 여건조성에 중점을 두어야 하며, 기초자치단체 차원에서는 자활지원 네트워크를 구성하고 다양한 자원을 동원할 수 있도록 지역유형별 시범사업을 실시하도록 한다. 특히 공익적 영역에서 취약계층의 고용기회를 창출하여, 이를 제3섹터 모형으로 발전시킬 수 있는 토대를 구축한다.

#### ② 2단계 : 자활지원 모형의 제도화와 확산

이와 같은 과정을 통해 한국적 자활지원 모형이 모색되면, 이를 전국적으로 확산하는 것이 2단계라고 할 수 있다. 아울러 협동조합지원법 등을 통해 공동체 중심 기업을 제도화하고, 자활지원금고의 실제 운용과정에서 민간이 주도할 수 있도록 한다. 그리고 공공근로사업 등의 임시 실업대책이 종결되는 것을 감안하여 제3섹터 영역을 국가 제정의 일반회계로 포함시키는 것이 필요하다.

#### ③ 3단계 : 한국형 자활지원사업의 정착과 대상확대

마지막 3단계는 한국적 자활지원사업을 정착시키고, 심화시키는 과정으로 볼 수 있다. 이 시기에는 자활지원사업대상을 생계보호대상자에서 차상위 내지 차차상위 계층으로까지 확대함으로써 적극적 노동시장정책의 일환으로 실행되도록 한다. 또한 지역사회 참여형 복지체계를 구축함으로써 보건·복지, 고용 및 자활서비스를 전달하는 민관자원이 통합적으로 연계 운용될 것을 목표로 한다. 이 단계에서 자활은 별도의 특수한 사회적 서비스가 아니라, 개인 및 가족의 다양한 복지욕구에 종합적으로 대처하는 과정의 일부가 될 것이다. (삶의질향상기획단, 2000. 1 : 69-74)

## 참 고 자 료

- 김수현, 「한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격」, 서울대학교 박사학위논문, 1996
- 김수현, “자활지원사업의 조건과 과제”, 한국자활지원센터협회 주최 「저소득층 자활사업의 과제와 전망」 토론회 발제문, 1999. 9
- 김수현, “취약계층 자활과 사회적 연대”, 서울시정개발연구원 등 4개 단체 공동주최 「새천년을 향한 생산적 복지의 길」 토론회 발제문, 1999. 12
- 김수현, “근로능력자에 대한 자활지원방안”, 한국보건사회연구원 주최 「국민기초생활보장법 시행방안에 관한 워킹」 발제문, 2000. 1
- 김수현, 이장원, 김영미, 이원익, 「저소득 실직자 자활대책에 관한 연구」, 한국노동연구원, 1999. 6
- 노대명, 김홍일, 김신양, 「도시영세민 자활지원방안」, 노동부, 1999. 12
- 대통령비서실 삶의질향상기획단, 『공동체와 함께 하는 자활지원』, 퇴설당, 2000. 1
- 대통령비서실 삶의질향상기획단, 『새천년을 향한 생산적 복지의 길』, 퇴설당, 1999. 10
- 대한주택공사, 『불량주택 재개발사업의 문제점과 개선방안』, 1993
- 이성수, 『사회적 협동조합』, (사)한국협동조합연구소, 2000. 1
- 이장원, “적극적 자활정책의 방향”, 자활정책연구회 발표원고, 2000. 4
- 한국도시연구소, 『지역주민운동 리포트』, 1999. 12
- 한국도시연구소, 『자활생산공동체운동의 길잡이』, 2000. 3
- Borzaga, Carlo and Santuari, Alceste(ed), *Social Enterprises and New Employment in Europe*, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige Cooperation Department, 1998