

자활사업의 사회복지 실천적 개입방안과 활성화 과제

홍 선 미*

I. 들어가는 말

자활사업의 정책적 방향과 과제에 관한 논의는 제도의 시행과 더불어 이루어져왔으나, 자활사업을 실행하는데 있어서의 실천현장의 현실적 어려움이나 문제점, 자활사업을 수행하는 실무자의 전문적 역할이나 개입방법 등에 관해서는 아직 검토되고 있지 못한 단계이다. 특히, 역사적으로 빈민이 주 대상이었던 사회복지 실천 영역에서 자활사업에 대한 방향성을 설정하고 전문가로서의 개입역할을 명확히 밝히는 일은 적극적인 빈곤대책으로서의 자활사업의 효과적인 기반을 다지는데 있어서 매우 중요할 뿐 아니라, 최적의 삶의 질을 위한 개인의 사회적 기능향상과 사회적 조건의 조성이라는 사회복지 실천의 목표와도 부합된다고 볼 수 있다.

본 발표에서는 자활에 대한 사회복지의 실천적 의미와 함께 자활사업의 방향성을 점검해보고, 자활사업의 효과적 실행에 필요한 모형과 이에 따른 전문가의 개입역할 등을 제시하고자 한다. 아울러, 빈곤층의 자립을 실현할 수 있는 성공적인 빈곤대책으로서 자활사업이 정착하는데 필요한 실천적 과제와 전망을 살펴보고자 한다.

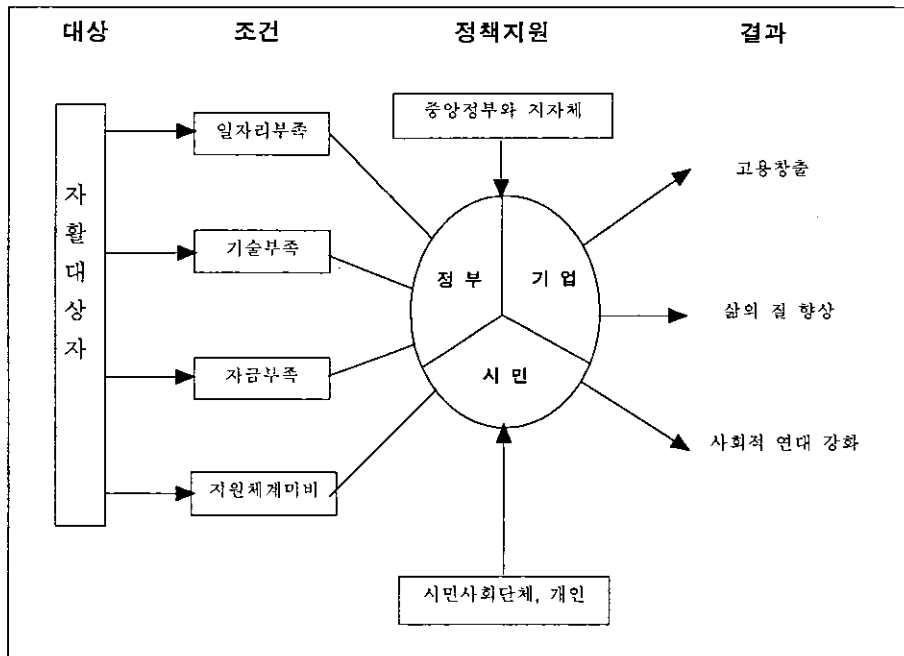
자활사업에 대한 논의가 미비하고 이에 대한 평가가 아직 이루어지지 못하고 있는 초기단계에서 자활사업의 방향을 제시하고 분석하는데 있어서의 한계가 크며, 따라서 본 발표는 시론의 의미로 제한하고자 한다.

* 한신대학교 사회복지학과 교수

II. 본론

1. 자활의 개념과 의미

자활의 사전적 의미는 스스로 문제를 해결하거나 문제해결을 위해 노력하는 행위를 의미하고 있다. 빈곤대책과 관련된 사회복지 영역에서의 자활은 개인이 물질적, 사회적 빈곤과 노동으로부터의 소외를 극복하고 사회주류(mainstream)속에서 인간으로서의 기본적인 삶의 질을 누릴 수 있는 상태 또는 이를 실현하는 과정이라고 볼 수 있다. 이러한 자활 과정에는, 그림 1에 제시된 바와 같이 자활대상자 개인의 적극적인 근로의욕을 높이기 위한 노력 뿐 아니라 제도나 서비스를 통해 삶의 다양한 영역에서 필요로 하는 장애(조건)를 제거하고 필요한 요소들을 적극적으로 지원하고자 하는 다양한 주체들의 노력이 수반되어야 한다.



자료 : 삶의 질 향상기획단(2000. 1 : 34)

<그림 1> 자활지원사업의 개념적 모형

국민기초생활보장법의 시행과 함께 많은 논의가 이루어지고 있는 자활은, 근로의사가 있음에도 불구하고 정규노동시장으로의 편입에 필요한 경쟁력을 갖추지 못하고 있는 비자발적인 실업자를 대상으로 근로를 위한 지원체계를 마련하여 최저생활을 보장하고 궁극적으로 경제적 자립을 이루도록 하는 개념이다. 이는 단순 보호차원의 생활보호제도로부터 저소득층에 대한 국가책임을 강화하는 복지시책이나, 삶의 질에 초점을 둔 포괄적인 복지적 지원체계이기 보다는 생산적 복지의 이데올로기가 강조되었다는 시각도 있다. 특히, 근로능력자의 근로의욕이 저하되는 것을 방지하기 위해 자활사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급하며 조건 불이행 시 본인의 생계급여를 중지한다'는 규정은 자활사업이 효과적인 빈곤탈출을 위한 프로그램으로 기능하지 못하는 경우, 생계급여의 수급 자로 남기 위한 형식적인 조건으로서 자립의 목표로 연결되지 못하며 취업의 불안정성은 지속될 가능성도 배제할 수 없다¹⁾. 보다 효과적인 자활대책이 이루어지기 위해서는 자활의 개념이 경쟁력 향상을 통한 개인의 자립을 강조하는데 그치지보다는, 근로의사가 있음에도 불구하고 현실적으로 일자리를 찾지 못하고 결과적으로 사회의 주류에서 벗어날 수밖에 없었던 다양한 요인들에 대한 인식²⁾과 접근을 포함시켜야 하겠다.

2. 사회복지 실천과 자활

사회복지 대 백과사전(Coulton & Chow, 1995)에는, "사회복지사들은 역사적으로 빈민들을 위해 함께 일해온 대표적인 전문가이나... , 오늘날 빈곤문제에 대한 사회복지사들의 역할은 과거만큼 영향력이 있지 않으며 구체적이지도 못하다"고 서술되어있다.

미국의 경우, 빈곤문제에 대한 사회복지 전문직의 대응은 크게 두 가지로 분류되고 있다. 첫째, 최초의 유급사회복지사가 활동하기 시작했던 자선조직협회를 비롯한 많은 자선단체들은 서비스 대상자들에 대한 우호방문을 통해 빈민들의 탈 빈곤 동기를 강화시키며 개별적인 서비스

- 1) 노동능력이 상대적으로 취약하여 노동시장에서 배제된 사람들을 재교육과 훈련을 통해 기존 노동시장으로 진입시키려는 것은 비현실적이며 결국 이러한 복지정책은 생존을 조건으로 한 노동의무제도로써 빈민 구호적 차원에 머물게 될 수 있다는 우려가 있다(이성수, 2000).
- 2) 서울 및 수도권에서 600사례를 대상으로 실시된 저소득층 생활실태와 욕구조사(이장원의, 1999)에 의하면, 생활보호대상자와 같은 생계비 지원 프로그램이나 공공근로사업보다 취업알선이나 생업자금융자와 같은 실업대책 프로그램이 선호되고 있다는 것은 이들이 근로의사가 있으며 자활의 욕구가 있다는 것을 의미한다.

를 제공하는 활동을 하였다. 이 당시 자선조직협회의 빈곤에 대한 견해는 빈곤을 개인적 결함에 의한 결과로 보고 자활에 대한 개인의 자조윤리와 개인적 노력을 강조하면서, 빈곤에 대한 사회적 책임이나 국가 개입의 필요성을 제시하지 못하는 한계를 갖고 있다. 빈민들에 대한 개별적인 관심과 지역사회로의 아웃리치를 통한 서비스와 물질적인 원조를 제공하였던 긍정적인 기여에도 불구하고, 자선조직협회의 이러한 접근방식은 사회복지사의 정체성을 빈민들에게 수혜적인 서비스를 제공하는 제한적인 역할로 머물게 했으며 결과적으로 사회사업이 개인의 기능에 초점을 둔 개별지도 중심의 실천방향을 강화해 나가는데 중요한 영향을 미쳤다는 비판을 받게하였다. 두 번째 접근은, 인보관 운동으로서, 지역사회를 기반으로 이주민과 소수민족 중심의 도시빈민을 대상으로 교육과 훈련, 모자보건서비스, 주택 개혁 등의 활동을 벌였다. 환경적 개입의 중요성과 지역사회 중심의 집단적 개입 방법을 이끌어내면서 사회복지 실천의 사회개혁적인 흐름을 만들어나가는데 기여했다.

그러나, 시대적인 상황³⁾과 사회사업 전문화의 욕구⁴⁾가 맞물려지면서, 사회복지사들은 개인의 문제와 관련된 사회적 맥락의 이해와 사회적 조건의 변화를 통한 문제 해결의 중요성을 간과하게되었고, 결과적으로 오랜 기간 사회사업의 주 대상이 되어왔던 빈민으로부터 멀어지게 되었다. 미국은 1930년대의 공황과 1960년대의 '빈곤과의 전쟁'을 겪으며, 정부의 공적 서비스를 늘이고 공공복지 영역에서의 사회복지사들의 개입을 확대시키려는 노력을 기울였다. American Public Welfare Association이나 National Association of Social Workers(NASW)와 같은 사회복지사 단체에서는 빈곤문제에 대한 관심을 표명하였다. 그럼에도 불구하고, 개인개업의 확대와 함께 점차 비정치적이며 비개혁적인 성향을 띄게된 사회복지사들은 빈민들의 문제에 대해 무관심해졌으며 결과적으로 빈곤문제와 관련된 사회정책 형성과정에서의 전문적 개입이나 옹호활동 등이 위축되었다⁵⁾. 제도적으로도 공공부조 수급자들은 1962년에 개정된 사회보장법(Social Security Act)에 의해 다양한 사회서비스를 받아왔으나, 1970년대 이후에는 공공복지 기관의 소득보장 서비스와 사회재활 서비스와 분리되면서 공공복지 영역에서의 전문 사회복지사의 개입역할이 보다 축소되었다.

- 3) 1차 세계대전 이후 군인들의 전쟁후유증으로 인한 정신과적인 문제와 사회복지에 따른 적응문제 등에 사회적 관심이 모아지면서, 사회사업의 개입대상이 다양화되며 개별사회사업의 치료적 접근이 더욱 강조되는 계기를 맞게되었다(Austin, 1983, 임상사회사업연구회, 1999).
- 4) 다른 전문직에 비해 사회적으로 전문성을 인정받지 못하며 학문적으로도 정체성을 갖지 못하던 사회사업은 전문직으로서의 차별성을 부각시키기 위해 과학적인 이론과 방법을 찾기 위한 노력을 기울였다.
- 5) Walz와 Groze(1991)는 개인개업의 확대와 종류층을 중심으로 한 서비스의 변화는 사회복지 실천에서의 옹호(advocacy)활동이나 전문직의 사명(mission)을 약화시키는 결과를 초래하였다고 비판하고 있다.

외원 기관을 중심으로 시작된 우리 나라의 사회복지 기관들은 절대적 빈곤을 가진 클라이언트들이 서비스의 대상이었음에도 불구하고 시설보호 중심의 구호적 서비스를 주로 제공하면서 빈곤문제 자체에는 적극적으로 대처하지 못하였다.

반면, 빈민지역의 빈민운동가나 지역활동가를 중심으로 자활사업이 부분적으로 전개되었다. 1970년대 전후에 생겨나기 시작한 빈민지역의 선교센터들은 도시빈민운동성격의 지역사업을 탁아소, 야학, 진료소등을 중심으로 전개하였다. 1990년대를 전후해서는 빈민지역의 특수한 문제와 생존욕구를 해결하기 위한 주민 조직화와 탈 빈곤 사업에 집중하게 되었다(이문국, 2000). 특히, 불안정한 고용의 문제를 해결하고 빈곤의 악순환으로부터 벗어나기 위한 빈민들의 자구책으로서 협동조합 형태의 생산공동체 운동이 일어나기 시작하였다(신명호, 2000). 이러한 도시 빈민운동 영역에서 축적된 생산공동체 운동의 경험은 현재의 제 3섹터형 자활사업의 토대가 된다고 볼 수 있다.

3. 우리 나라 자활사업의 현황

재야 도시빈민운동세력을 중심으로 자생적으로 전개된 자활사업을 정부차원에서 제도적으로 지원하게 되면서 1996년 자활지원센터 제도가 시범적으로 만들어졌다. 2001년 현재는 전국적으로 70개소의 센터가 비영리 민간단체에 위임되어 운영되고 있으며, 2001년 상반기에 130여 개를 신규 지정해 200개 이상으로 확대할 계획에 있다.

자활지원센터란 저소득층 가운데 근로능력이 있는 자들이 창업 또는 취업을 하고자 할 때 초기에 부딪힐 수 있는 각종 위험부담과 초기비용을 줄임으로써 자영창업 및 취업의 분위기를 조성하고 확산시켜 저소득층의 자활을 촉진하고 조기에 자립, 안정할 수 있도록 종합적으로 지원하는 보육센터를 의미한다(석재은, 2000). 아울러, 이러한 자활지원센터는 주민운동의 성격을 내포하는 것으로 지역사회의 문제를 예방하고 주민의 연대감을 조성하며 지역주민의 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.

6) 봉제협동조합(실과바늘, 노골), 건설협동조합(일꾼 두레, 나섬건설, 마포건설), 도시락 생산, 청소용역, 비누 제조등의 생산협동조합의 사례들이 있다(신명호, 2000).

7) 국민기초생활보장사업안내에 따르면, 자활사업은 비영리공익활동을 목적으로 하는 법인 또는 협회나 조합의 형태를 갖춘 민간단체로서, 해당 시,군,구의 장이 필요하다고 인정하는 경우를 제외하고는 당해 지방자치단체에 주소를 둔 단체가 참여할 수 있다(보건복지부, 2001).

현재 자활후견기관으로 선정된 70개의 운영주체로는 사회복지관 43개소, 시민사회,종교단체 27가되며 11개소가 특별시, 25개소가 광역시, 31개소가 중소도시, 3개소가 군에 배치되어 있다.

자활지원센터의 구체적인 사업으로는 ① 자활의욕 고취를 위한 교육, ② 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선, ③ 생업자금 융자 알선, 자영창업 지원 및 기술, 경영지도, ④ 자활공동체의 설립 및 운영지원, ⑤ 기타 자활을 위한 각종사업(수급 자 또는 차상위 계층의 부업소득 향상을 위한 부업장의 설치 및 운영사업, 자활공동체 또는 부업장의 운영을 위한 후원의 알선사업, 수급 자 또는 차상위 계층의 자녀 교육 및 보육을 위한 자활지원기관의 설치 및 운영사업, 기타 보건복지부령이 정하는 자활을 위한 사업) 등이 있다(보건복지부, 국민기초생활보장법 제 16조-17조, 동법 시행령 제 22조-제 26조, 시행규칙 제 27조-제 30조, 2000).

4. 자활사업의 모형과 사례

자활사업의 대상을 구체화하는 것은 대상자에 적합한 목표와 단계별 프로그램의 적용을 가능하게 하므로써 자활사업의 효과성을 높인다. 김수현(2000)은 대상자의 특성에 따라 재활, 자활, 자립의 3가지 단계로 나누어 자활사업을 설명하고 있다. 1단계인 재활단계는 육체적, 정신적으로 노동능력과 의지를 상실한 사람들이 근로의욕이나 능력을 회복시킬 수 있도록 지원하는 사업⁸⁾이며, 2단계에서의 자활사업은 실직이나 불안정한 고용상태에 있는 사람들에게 자활근로나 자활공동체의 참여를 통해 취업이나 창업의 기회를 갖고 자립으로 유도하는 사업이다. 마지막 3단계는 불안정한 고용상태에 있는 사람들이 안정적으로 독립생활이 가능하도록 지원하는 사업으로 구성되어 있다. 포괄적인 의미에서의 자활은 1단계의 재활부터 3단계의 안정적인 자립까지를 포괄하나 자활지원 사업의 주 대상은 2단계로서, 이때의 대상은 국민기초생활보장법 상의 조건부 수급자와 차상위 계층⁹⁾으로서 자활능력이 부족한 비취업자가 해당된다. 조건부 수급자중 자활의욕 상실자¹⁰⁾나 취업 부적응자에게는 재활단계에서 근로의욕이나 능력을 회복시키기 위한 전문적인 재활 프로그램을 제공하여 다음단계로 유도하는 지원체계를 갖게 된다.

대상자 분류 기준 표에 따르면, A군에 속하는 경우는 정신장애나 약물중독과 같은 심각한 취

8) 알코올이나 약물, 정신장애 등으로 자활사업에 참여할 수 있는 근로능력이 부족하거나 자활의지가 미약한 조건부 수급자를 위한 재활프로그램이 보건복지부에 의해 추진 중에 있다.

9) 자활지원체계가 빈곤선 이하로 떨어지기 전에 적절한 자립지원의 제공으로 빈곤을 예방한다는 취지로 현행 생활보장 대상자인 장기 실직자뿐만 아니라 잠재적 빈곤계층인 차상위 저소득 계층도 대상으로 확대 적용시킨다는 계획이다.

10) 사회복지 전담 공무원에 의한 본인과 가족 면담 결과에 따라 자활의욕이 상,중,하로 구분할 때 하에 해당하는 자와 알코올이나 약물중독, 정신장애로 판단되는 경우, 재활프로그램에 의뢰한다.

업장에 요인으로 적절한 치료가 필요하기 때문에 생계보장과 정신보건 관련 서비스를 우선적으로 제공한다.

		자활의욕 및 취업적응능력		
		낮음	미약	높음
정신 건강 문제	심각	A	B	C
	경미	D	E	F
	없음	G	H	I

<표 1> 대상자 분류기준¹¹⁾

B, C, D, G군은 재활사업의 대상자로 단계적인 재활전략이 필요하다. 구체적으로 B, C군의 경우는 정신 보건 프로그램과 연계된 취업프로그램을 제공할 수 있으며, D, G군은 자활의욕이나 취업능력이 떨어지는 경우로 자조프로그램을 통한 재활사업의 주 대상이 될 수 있다.

마지막으로, E, F, H, I군은 일반 자활사업의 대상으로서 E, F, H군의 경우 자활근로사업이, I군의 경우 자활공동체사업이 보다 적절할 수 있다. 자활근로사업은 비취업 대상자중 자활의지는 있으나 근로능력이 다소 떨어지는 비숙련 계층을 대상으로 한다. 이러한 자활근로 사업은 참여자의 능력향상을 통해 자활공동체로 전환하는 것을 목적으로 하는 Up-grade형과 부가적인 소득창출을 위한 근로의욕 유지형(취로형) 자활근로사업의 2가지 유형으로 분류되고 있다. 취로형 자활근로사업은 지방자치단체에서 직접 시행하는 것으로 고령자, 여성가구주 등 경노무만이 가능한 자를 대상으로 하고 있다. 민간기관에 위탁되어 운영될 업그레이드형 자활근로 사업은 저소득층의 자활촉진을 위한 장기적인 계획 하에 자활공동체 등 공동창업을 위한 기초능력 배양에 중점을 둔다. 자활공동체는 주민의 자발적 참여하에 근로, 생산, 유통, 소비공동체 등을 결성하여 자립기반을 다지는 조합형태의 프로그램으로서 공동투자, 공동근로, 공동배분 방식으로 운영된다(이장원의, 1999). 집수리도우미 사업단이나 간병도우미사업, 푸드뱅크 사업 등은 업그레이드형 자활근로사업의 중점추진사업으로 많은 자활기관에서 채택되고 있다. 구체적인 사업내용과 운영방식을 살펴보면, 집수리 도우미 사업단의 경우 기초생활보장법상의

11) 본 분류표는 한울정신건강센터의 재활프로그램 추진계획을 기초로 작성된 것 임.

주거급여 형태로 점검이나 수선서비스를 제공하거나 사회복지시설에 수리지원을 하며 지역내 장애인 통행로나 편의시설의 설치를 맡게 된다. 이를 위해 지역내의 비취업 대상자중 건축사업 유경험자나 도배기술을 가진 자를 우선적으로 선발한다. 시군구에서는 자활후견기관에 조건부 수급자를 의뢰하고 집수리 대상자나 대상시설을 추천하며, 민간 위탁기관에서는 집수리 사업단을 운영하거나 소규모 건설업체를 설립하여 수리서비스(저소득 계층의 주거급여로서 가옥수리 및 점검, 도배 및 장판보수, 전기시설, 화장실 수리 등)를 제공하는 역할을 담당한다. 간병도우미 사업의 경우, 비취업 대상자로 간병경험을 가진 여성을 우선적인 대상으로 하여 간병기술에 대한 지속적 교육과 훈련을 시킨 후 종합병원이나 사회복지시설 및 보건소, 독거노인 및 저소득 중증환자에게 간병서비스를 제공하도록 하고 있다.

5. 자활사업 운영상의 과제

① 제3섹터형 자활사업의 구조적 문제

우리 나라에서 실시되고 있는 자활사업의 특성 가운데 하나는 제3섹터형 자활사업의 적용이 라고 볼 수 있다. 제3섹터란 국가나 공공영역의 제 1섹터나 시장영역인 제 2섹터에 포함되지 않은 시민사회 영역으로서 비영리부문(non-profit sector)을 일컫는다. 이러한 제 3섹터를 중심으로 한 자활사업은 대상자 스스로가 운영주체가 되어 고용창출과 자립을 이루는 공동체 지향의 자활을 의미하며, 정부로부터의 지원과 협력을 필요로 하지만 기본적으로 민간기구로서의 독자적인 관리체계를 갖추고 외부의 통제를 받지 않으며 자율적으로 기능하는 특징이 있다(신명호, 2000)

그러나, 이러한 제 3섹터형 자활사업의 특성과 함께 공모방식으로 이루어지는 현재의 자활사업은 자활 인프라가 부족한 현실에서 자활기관 운영의 안정성 뿐 아니라 자활사업 전체의 방향성, 체계적인 제도적 발전이나 단계적 지원이 보장되지 못할 수 있다는 우려를 낳게 한다.

자활사업의 구조적 문제를 해결하고 실질적 시행을 위한 제도적 지원체계를 마련하기 위해 지방에 따라 조례제정운동¹²⁾이 이루어지고 있으나, 현재로서는 지자체의 의지나 개별기관의 역량에 따라 지역간, 기관간 편차가 발생하고 있다.

12) 경남 창원시 조례의 경우, 법령에서 요구하는 필요기구나 절차의 완비, 국민기초생활보장법과 관련된 지자체의 예산편성과 추가적 재원확보의 명시, 시민의 의견과 관련 전문가들의 참여보장과 민관의 협조증진, 지자체의 역할이 요구되는 자활사업에 관한 지원명시, 기초생활보장사업의 지역적 인프라 구축 등을 기본방향으로 설정하고 있다.

민간과 공공기관의 파트너 쉽¹³⁾을 통한 역할 분담과 협력체계의 구축이 전제로 되고 있는 자활사업의 효과적 운영을 위해서는, 자활사업 추진 방향과 정책적 우선 순위 설정, 관련 예산의 확보, 전달체계의 구축, 일자리 창출에 관한 공공기관과 자활사업 실행기관들과의 협의가 상시적으로 이루어져야 한다.

개별 민간기관¹⁴⁾의 경우는 운영의 방향성, 원칙, 수행능력의 차이가 크기 때문에 각 기관의 특성과 자율성을 보장하면서 책임성이나 관리능력, 진행방향 등에 관한 지침과 안내가 필요하다. 특히, 자활후견기관으로 지정받는 위탁법인의 다양한 특성과 법인 내 다른 기관과의 유사 업무, 기관장의 겸임, 직원의 이동, 법인과외의 관계 속에서 자활기관이 독립적이고 자율적으로 기능할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 또한, 개별기관으로서의 정체성을 뛰어넘어 지역내의 자활기관으로서 포괄적인 사업을 진행하기 위해서는 법인내 관련기관 뿐 아니라 지역내 타 기관들과 유기적 관계를 유지하여 가용자원과 서비스를 적절히 활용하도록 노력하는 것이 필요하다. 지방자치단체의 경우도 민간기관의 자활사업이 안정적으로 진행될 수 있도록 지원의지나 지원방식에 관한 구체적인 안을 마련하고, 자활사업 수행 과정을 이해하고 전문적으로 협조할 수 있는 지식과 평가능력을 가진 전담직원과 행정적 지원체계를 확립하는 것이 필요하다.

② 자활사업 선정의 어려움

자활사업은 지역사회의 특성을 살린 지역기반의 활동¹⁵⁾이다. 지역실정에 맞는 중점사업을 발굴하고 토착화시키기 위해서는 지역의 인구학적, 경제적, 사회적, 문화적 특성과 지역사회의 자원이나 주민들의 욕구를 우선적으로 파악하는 것이 중요하다. 또한, 영세하고, 노동집약적이며 부가가치가 낮은 제조업보다는 초기 투자비용이 적고 창업 후 손익분기점까지의 시간이 짧은 틈새시장의 서비스업을 중심으로 자활사업을 선정하는 것이 효과적일 수 있다. 아울러, 제3섹터 부분에서의 자활공동체는 시장진입형¹⁶⁾ 보다는 생산성이 있으면서도 지역사회 내에서 사

13) 이문국(2000)은 정부와 민간기관의 관계를 종속-흡수나 소모-투쟁이 아닌 “창조적 긴장관계”로서 발전적 동반자 관계가 되어야 한다고 강조하고 있다.

14) 민간기관들은 공공기관에 비해 조직의 안정성과 지속성이 부족하며 역할 및 과업에 대한 규정이 명확하지 못하며 근무조건이 열악할 가능성이 높은 반면 조직의 탄력성과 책임감, 응집력이 높으며 창의적인 활동이 가능하므로 지역특성에 맞는 효과적인 자활사업의 수행가능성이 높을 수 있다.

15) 대도시, 중소도시, 농어촌지역의 자립지원체계간의 차이가 있으며, 기존의 공적 및 민간 복지조직의 존재여부와 활동상황, 지역사회 주민의 소득수준이나 개발 정도에 따라 지역간 자활 지원체계의 내용은 상이하다(석재은, 2000).

16) 경쟁력을 갖춰 기존 자본시장이나 노동시장으로 진입하는 시장진입형 자활공동체의 경우 신규 노동력의 진입으로 인한 경쟁과 탈락의 문제로 전 국가적인 사업으로 확산시키는데는 한계가 있다.

회적 가치를 가진 사업을 선정할 필요성이 있다. 그러나, 환경, 교육, 복지대상자에 대한 서비스 등은 수익금 발생의 어려움으로 정부나 공공기관의 위탁사업으로 남게될 우려가 있다. 공공발주나 하청, 공동구매의 형태로 공동체와 사회에 유용한 분야의 일자리를 창출하고 판로를 개척하는 노력이 필요하다.

③ 자활사업 운영상의 과제

자활사업의 궁극적인 목적은 자활사업 자체의 효과적인 운영과 확대에 그치는 것이 아니라 참여자의 빈곤으로부터의 탈출이어야 한다(Long, & Holle, 1997).

안정된 일자리가 마련되기 이전에 한시적으로 활용되어야 하는 자활근로 사업의 성공여부는 단계적 흐름을 통해 참여자를 자립으로 유도하는 전이적 프로그램(transitional program)으로서 기능 하는 것이라 볼 수 있다. 새로운 대상자의 참여를 통해 자립 대상을 확대하지 못하고 기존 참여자들로 제한된 프로그램으로 운영되는 경우 동일한 욕구를 가진 지역내의 많은 대상자들과 빈곤문제의 구조적인 변화를 고려할 때 그 의미가 줄어들 수 있다. 자활공동체 사업의 경우도 프로그램의 성공여부를 사업자체의 생산성과 수익성에 의해 평가하는데 그치는 것이 아니라 자활사업의 정체를 막고 순환적 기능을 강화하기 위해서는 창업보육의 기능과 지역사회에서의 창업을 지원할 수 있는 사회경제적 여건을 갖추는데 관심을 가져야 하겠다.

구체적으로, 자활지원센터의 효과적인 운영을 위해서는 다음과 같은 역할과 기능을 수행해야한다; ① 창업 및 취업과 관련된 정보(지역사회 욕구 및 시장조사, 지역별 특성 및 욕구에 적합한 업종개발 관련 정보, 업종에 대한 필요 자본규모나 운영상의 필요기술 및 경영기법과 관련된 정보, 지역 내 취업정보)를 제공하는 정보제공의 역할, ② 운영상에 필요한 기술이나 경영기법에 관하여 교육(직업훈련 알선 및 훈련, 경영교육, 적성검사, 지역 내 상호공동체 교육)하는 역할, ③ 지역내의 자영창업과 취업을 지원하기 위한 업무(시설지원, 경영 및 기술에 대한 상담 및 정보의 제공)를 종합적으로 지원하는 보육기능 ④ 창업자금을 융자하거나 알선하는 기능(복지관련 자금지원 대행업무, 은행 및 제 2금융권으로부터의 융자알선, 가입자를 중심으로 한 신용협동 조합체의 구성 등). 특히, 복지공동체이면서 생산공동체의 특성을 살려나가기 위해서는 기존의 사회서비스 기관에 부족한 부분이었던 경영마인드의 도입과 함께, 자활사업별로 요구되는 구체적인 전문 기술에 대한 자문과 지원, 수익성을 높이기 위한 전문적 경영기법에 대한 준비와 적절한 인적 자원의 확보가 요구된다(석재은, 2000).

④ 실무자의 전문적 능력개발

자활사업이 기존의 소득 이전 프로그램과 달리 근본적인 탈 빈곤프로그램으로서 대상자의 안정적 자립지원을 이루게 하기 위해서는 보호대상자의 자생력을 키워주고 자활사업을 장기적이며 안정적으로 지속시킬 수 있는 실무자의 의지와 능력이 결정적으로 중요하다. 그러나, 자활에 대한 구체적인 개념이나 접근방법에 대한 전문지식이나 현장경험을 가진 전문가가 극히 제한되어 있으며, 실무자는 수혜적인 가정복지사업 위주의 제한된 자활사업 수행경험을 갖고있는 실정이다. 제도가 마련되면서, 현장에서 자활사업을 수행하기 위한 구체적인 내용들은 전달되지 못하였으며 자활사업 담당 인력에 대한 교육안도 마련되어 있지 않다. 결과적으로, 자활지원센터의 양적 증가로 외형적인 확대는 이루어지고 있으나 프로그램이나 인적 자원에 대한 내실을 기할 수 있는 전문인력의 확보나 교육 방안들이 구체화되지 못하기 때문에, 개별가구의 자활지원계획을 수립하여 다각적인 자활프로그램으로의 참여를 유도한다는 구상이 현실적으로 전달되는데는 많은 한계가 있다(대통령비서실 삶의 질 향상 기획단, 2000).

사회복지 전문교육을 통해 사회복지사는 개별 대상자 및 지역사회에 대한 포괄적인 접근 기술을 익히며 지역에서의 활동에 필요한 이론적, 실증적 자료를 얻어야 한다. 아울러, 현장에서의 실무자 교육을 위한 지역별, 기관별 교육 안을 개발하여 전문적 자활사업을 수행할 수 있는 능력을 길러야 한다. 또한, 한시적 일자리 제공목적이 아닌 근로의욕 고취 및 자활능력을 향상시킬 수 있는 방식으로 기관의 자활사업 운영방안과 실무자의 활동지침을 마련하고, 생산공동체의 운영방법과 기술의 개발뿐 아니라 자활사업 참여자와 직원들 간의 관계유지, 나아가서는 지역사회 통합에 관한 창의적이며 구체적인 아이디어를 개발하기 위한 brain storming session을 활용하며, 자활사업에 관한 다양한 정보를 제공하고 교류할 수 있는 자활정보센터를 운영하는 방안들은 자활사업의 전문성을 향상시키는데 도움이 될 수 있다.

⑤ 자활사업의 효과성

정부와 민간기관의 협력적 자활사업 수행 경험이 부족하며 구체적인 자활사업에 대한 계획안이 유동적인 현재의 상황에서 자활기관의 업무능력을 평가하고 자활대상자들의 자립여부를 확인하는 것은 시기상조일 수 있다. 특히, 자활의 성과는 장기적으로 평가되어야 하기 때문에 단기간 내에 자활사업의 효과성을 계량화하는 것은 자활기관에 대한 통제기제로 작용할 수 있다. 또한, 자활사업의 평가지표는 취업률이나 공동체 형성과 같은 가시적인 측면 뿐 아니라 참여자의 만족도와 자활능력 향상도, 주민 복지 기여도와 같은 질적인 측면에서의 평가를 반영하

여야 하나 이와 관련된 기초자료와 경험적 연구가 현재로서 매우 부족한 상태이다.

개별기관들의 운영과정과 실무자들의 활동에 관한 구체적인 자료의 축적과 함께 자활사업의 방향성과 원칙, 운영방안에 관한 여러 주체들의 논의를 통해 우리 나라 자활사업의 평가 틀을 개발하기 위한 노력이 이루어져야 하겠다. 자활사업 참여자를 비롯한 실무자와 전문가의 공동 참여를 통해 평가 틀을 만들어나가는 과정은 자활사업에 관한 이해와 협력을 증진시키며 환류(feedback)를 통해 자활사업의 운영과정에 반영되므로써 업무내용을 체계적으로 구체화시키는 효과를 얻을 수 있기 때문에 지금과 같은 사업초기단계에서는 평가의 결과보다는 과정에 초점을 둔 평가작업이 사업수행과 함께 이루어질 필요가 있다.

6. 사회복지 실천의 개입방향과 자활 전문가의 역할

사회복지실천은 개인과 집단과 지역사회의 적절한 사회적 기능을 나타내는 데 필요한 능력을 회복하고 강화시켜 주는 전문적인 활동이며, 동시에 개인과 집단과 지역사회가 그들이 바라는 목표에 합당한 사회적 조건들을 창조해 낼 수 있도록 돕는 역할을 한다(NASA, 1973). 이러한 전문직의 목표를 가진 사회복지사에게 자활사업은 개인의 취업기능과 의식을 강화시키는 활동과 함께 효과적인 빈곤정책으로서 자활사업이 정착되고 안정적 자립을 유지할 수 있는 제반 환경을 만들어나가는 데 관심을 가질 필요성이 있다. 이를 위해 사회복지사는 개개인의 삶의 문제를 사회적 실체와 연결시키는 작업의 필요성을 인식하고 이를 효과적으로 수행하기 위한 개입방향을 다음과 같이 설정해 볼 수 있다.

① 상황중심적 사고(Contextualized Thinking)를 통한 종합적 지원체계의 확보

인간과 환경사이의 상호교류와 총체적인 접근에 관심을 가진 통합적 접근은 다양한 삶의 영역으로 파급되는 빈곤의 문제(problems in living)를 파악하며 주변체계들에 대한 동시적 접근을 요구한다. 즉, 자활은 물질적, 사회적 빈곤과 노동으로부터의 소외를 극복하기 위한 개인과 사회의 노력으로서 인식되어야 하며, 이를 위해서는 개인의 의지와 노력 뿐 아니라 법적 제도적 지원과 사회적 서비스를 제공해야 한다. 이를 통해, 개인이 직접적으로 겪는 빈곤의 현상에 대한 일회적, 단편적, 비체계적인 지원의 문제점을 개선하고 각 개인들을 지역사회에서 안정적으로 지원하며 지역사회의 통합으로 이끌 수 있게된다. 이런 맥락에서 자활사업은 개인 및 가족의 다양한 복지욕구에 대처할 수 있는 포괄적인 사회적 지원서비스의 일부로서 기능을 하게

된다.

이러한 종합적 지원체계를 확보하기 위해서는 자활대상자의 상황과 욕구를 중심으로 개별적인 서비스를 체계적이며 지속적으로 관리하기 위한 실천모형의 필요성이 제기된다. 생태 체계적 관점에 기초한 사례관리모형은 개인의 욕구와 상황에 관한 포괄적인 이해와 지역사회에서의 체계적이며 지속적인 서비스의 연계를 가능하게 한다. 이를 통해 사회복지사는 각각의 자활 대상자가 안정적인 자립상태를 유지하기까지의 자활과정에 개입하여 지역사회 내에서 다양한 일련의 '맞춤서비스'를 제공할 수 있게 된다¹⁷⁾(석재은, 2000). 이때, 사회복지사는 개별적인 상황에 대한 접근과 대인관계적 요소에 대처할 수 있는 기술과 함께 사회적 이슈와 사회변화에 개입을 할 수 있는 다양한 역할에 대해 인지하고 개입하기 위한 구체적 전략들을 습득할 필요가 있다.

② 역량강화적 접근(Empowerment-oriented Approach)을 통한 주체적인 참여와 자율적인 운영

자활사업은 정규노동시장에서 비자발적으로 소외된 취약한 노동자 계층을 대상으로 한다. 특히, 대량실업과 불평등한 사회 구조 속에서 다양한 부정적인 경험과 삶의 소외를 느끼는 이들이 자신의 삶을 통제할 수 있는 능력을 가진 주체자로서 동기부여가 이루어지고 자존감(self-esteem)을 회복하기 위해서는 본인의 내면적인 성찰뿐 아니라 주변환경으로부터의 소외를 극복하기 위한 변화¹⁸⁾가 수반되어야 한다. 즉, 대상자의 안정적인 탈 빈곤이 이루어지기 위해서는 자활에 대한 심리적, 경제적 인센티브와 함께 자활의지를 고취시키고 지원할 수 있는 다양한 서비스와 활동이 필요하다. 효과적인 빈곤프로그램의 모델을 제시하고 있는 Sachs(1975)는 단순한 기술적, 행정적 지원이 아닌 경제적, 심리적, 사회적 측면의 총체적인 접근이 가능한 프로그램의 개발을 통해 빈곤의 고리를 끊을 수 있다고 주장한다. 특히, 빈민들이 자활의지와

17) 도시빈민의 삶을 중심으로 각 대상자별로 요구되는 특정 서비스들을 포괄적인 서비스 체계 내에 포함시켜야 한다. 예를 들어, 대상자의 특성에 따라, 저소득층 기혼여성의 자활이나 취업을 위해서는 민간단체 및 사회복지기관의 보육서비스나 재가복지 서비스, 자녀교육지도 등의 서비스와 같은 사회적 서비스가 함께 지원되도록 하며 상담프로그램이나 교육서비스, 의료서비스, 법률서비스 등이 대상자의 욕구에 적절하게 제공되어야 한다(백선희, 2000, 이강익외, 2000).

18) 주변상황에 대한 포괄적인 이해없이, 개인에 대한 자활의식을 강화시키려는 노력은 자신을 스스로 관리하고 자신의 미래와 생계를 책임질 수 있는 사람으로 변화되어야 한다는 인식으로 인해 오히려 자신의 삶을 통제하고 있는 외부세계에 대한 무능감과 패배감을 키울수 있다. 다음의 표현은 Empowerment의 개념을 너무 쉽게 적용하고 잘못 활용하는 것에 대한 풍자라고 볼 수 있다(Fortune, 1995, p22). "Empowerment is a magic wand management waves to help traumatized survivors of restructuring suddenly feel engaged, self managed, and in control of their futures and their jobs".

능력을 극대화하고 주인의식을 갖도록 하기 위해서는 개인적 동기와 생산성을 자극할 수 있는 경제적 보상과 연대감, 협력, 동일시를 통한 심리적 유능감등의 향상이 필요하다고 한다(이문국, 2000). 그러나, 공공복지 서비스는 전통적으로 서비스 이용자의 재정적 부담이 적은 대신 선택권이 없으며 개별적인 욕구보다는 상부 하달식의 서비스 전달을 특성으로 하고있다(Johnson & Schwartz, 1997). 또한, 사회복지 전문가는 빈곤의 결과만을 또는 빈곤의 원인만을 다루는 미시적 전문가와 거시적 전문가로 양분되어 왔다는 비판을 받고있는 것이 사회복지 현장의 보편적인 현실이다(Maguire, 1991). 이는 사회복지사들이 클라이언트의 문제에 영향을 미치는 사회, 환경적 조건과의 상호영향력을 파악하므로써 개개인의 욕구나 문제에 개입하며 동시에 이를 사회적 구조나 조건의 변화와 연결시켜야 된다는 사실을 인식하고 이를 쟁점화시키는 기술이 부족하다는 것을 지적하는 것이다. 빈곤문제에 적극적으로 대응하지 못하는 사회복지 전문직의 정체성에 관한 의문이 일부에서 끊임없이 제기되고있음에도 불구하고(Johnson & Schwartz, 1997), 사회복지사를 위한 전문 교육이나 기관에서의 업무는 지역사회에서 사회복지사의 능동적인 참여와 활동을 이끌어낼 수 있는 적극성과 진보성을 길러내지 못하고 있다¹⁹⁾. 한편, 시민사회운동가나 지역활동가들은 지역사회 주민들과의 일상생활에 대한 밀착된 경험과 적극적인 사회운동적 활동을 통해 역량강화를 위한 실무자의 능력을 축적해 왔으나, 대인관계에서의 효과적인 개입방법이나 개인이나 집단을 활용한 개입기술 등에 관한 체계적인 교육과 훈련이 이루어지지 못한 제한점을 갖고있다.

역량강화적 접근을 위해 전문가는 개인의 인지적인 역량강화와 함께 이를 안정적으로 증진시킬 수 있는 집단적, 지역사회, 사회적 차원에서의 동시적이며 포괄적인 개입을 시도해야 한다. 가깝게는 자활과정에 참여하는 전문가와 동료들 사이의 대인적 관계²⁰⁾로부터, 지역사회에서의 공동선(common good)을 위한 참여와 소속감, 제도적인 불이익이나 부당성에 대한 변화

19) 지역사회복지관은 그 동안 여러 현실적 여건으로 현장밀착형의 지역복지사업을 수행하는데 있어서 한계를 보여왔다. 자활지원센터를 위탁받은 사회복지관의 경우(전체 기관의 약 3%), 가정복지사업을 담당했던 사회복지사가 자활센터의 업무를 책임지는 경우가 많다. 이 때 사업수행 방식의 본질적인 차이를 이해하며 기관간의 특성을 살리며 발전적인 협력적 관계를 구축하는 것이 필요하다. 특히, 빈곤, 환경, 주택 등의 지역사회문제에 주민조직화를 통한 적극적 개입역할을 담당해야 하며 동반자적 관점과 태도를 유지하는 것이 매우 필요하다.

20) 이 때, 전문직에서 강조하는 전문가로서의 권위는 대상자의 적극적인 참여와 결정을 존중해야 하는 실천 과정에 장애가 될 수 있다. "나는 실업자들과 보다 깊이 있고 친밀하게 교류할 것을 권하고자 합니다. 그들과 함께 웃고 웃으며 그들과 함께 세계를 보는 노력을 해야 합니다. 그리고 그들을 가르치려는 시혜 보다는 그들로부터 배우려는 노력을 해야 합니다. 그들은 무언가를 인식시키는 계몽의 대상이 아닙니다. 인식의 문제가 아니라 실업자들의 의식의 발전의 문제입니다....(전국실업극복단체 연대회의 정책담당자 수련회의 의견서 中)(이성수, 2000).

가능성 등이 고려되어야 한다. 자활사업은 직접적으로 사업에 참여하는 실무자 스스로의 주관적인 이해와 적극성, 활동성에 크게 의존할 수 있으나, 개별사회복지사가 빈곤문제에 대응하기에는 많은 한계가 있다. Maguire(1991)는 이 때 상호지지를 위한 전문가 조직을 만들어 정보나 의견을 교환하고, 정책적 변화를 위한 전략²¹⁾들을 공유하는 일이 중요하다고 한다.

③ 사회망 개발과 연대적 노력(Networking)을 통해 지역사회 통합 프로그램으로의 발전

자활지원 사업을 위해, 공공기관과 민간기관은 파트너 쉽을 통한 역할분담과 협력체계를 이루도록 하며, 지역사회내의 자활지원을 위한 사회망 개발을 위해 지역 내 사회복지 관련기관과 주민들과의 유기적 관계를 유지해야 한다. 공공기관과의 파트너쉽과 함께, 민간기관²²⁾이 지역에 적절한 자활사업을 개발하고 사업에 필요한 인적, 물적 자원을 확보하며 적합한 대상자를 발굴하기 위해서는 지역내 민간기관들간의 교류와 협력이 필요하다. 이를 위해서는, 개별 자활기관들간의 의견을 조율하고 자활기관들의 공동사업을 수행하며 전체적인 자활사업의 방향성을 세워나가므로써 자활지원사업이 지역 내에서 효율적으로 추진되도록 기능 하는 자활기관협의체²³⁾의 역할에 관심을 갖고 활성화시키는 노력이 필요하다. 지역내 또는 인접지역의 자활관련 기관간의 연계망 개발과 연대적 노력은 제한된 자원을 보다 효율적으로 클라이언트에게 연결하는 기능 뿐 아니라, 지역내 기관들간의 조정기능과 협력사업을 가능하게 하며 개별 워커들의 의지만으로는 접근하기 어려운 거시적 수준에서의 복지권을 보장받기 위한 집합적 사회행동을 가능하게 한다.

21) 빈곤문제의 현상뿐 아니라 구조적 원인의 변화를 도모하기 위한 사회복지 실천의 거시적 접근 전략으로는 정치적 행동(political action), 로비(lobbying), 동맹결성(coalition development), 지역적 교육(local education)과 자문(consultation), 풀뿌리 조직(grassroots organization)등이 활용될 수 있다.

22) 특히, 기존의 가정복지 사업을 통해 저소득층에 대한 자립지원서비스를 제공해왔던 지역사회복지관이 자활후견기관으로 지정되는 경우 가정복지사업과 차별화시키며 적극적으로 지역내 기관들과의 연계와 협력적 관계를 이루어나가기 위한 전환이 필요하다.

23) 기초생활보장제도 시행을 위한 업무지침에 시군구마다 지역자활지원 네트워크를 구축하여 지역자활지원계획을 수립하고 공공, 민간기관이 제공하는 자활지원 서비스를 연계 및 조정하도록 하고 있다. 이인재(2000)는 지역자활협의체의 참여주체로 사회복지활동가 또는 사회복지기관, 종교단체, 경제계, 전문가 단체, 학계, 노동조직, 지역 시민사회단체, 자활사업 참여자(사회복지 서비스 이용자)들이 포함되어야 하며, 운영은 지역자활운동가나 전문가의 지도력 중심으로부터 점차 수급 자 집단의 자조적인 형태로 변화되어야 한다고 주장한다.

Ⅲ. 결론

2000년 국민기초생활보장법의 시행은 공공과 민간의 네트워크를 통한 적극적 자활사업 실천을 위한 환경이 조성되는 계기가 되었다. 이는 지역사회 내에서 실직자에게 일자리를 제공함으로써 지역주민의 생활안정에 기여하며 지역사회의 자원 활용과 지역개발의 시너지 효과를 기대할 수 있다. 특히, 생산적 복지의 의미에 관한 논쟁과 무관하게, 빈곤으로부터 자립하여 스스로 선택할 수 있는 삶 속에서 삶의 질을 누릴 수 있다는 것은 매우 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나, 개인의 근면성과 생산성을 강조하며 근로를 통한 경제적 자립을 강조하는 가치 개입적인 자활의 개념은, 우리 사회의 구조적 실업문제, 노동조건과 같은 기본적 여건들이 개선되지 못한 상태에서 소득보장 프로그램을 통해 자립단계로 이전하지 못하는 개인들에게 낙인적 시각을 줄 가능성도 내포하고 있다. 아울러, 3섹터형 자활사업의 한계인 인프라 구축과 서비스 지원체계의 문제, 참여자의 취업능력을 고취시킬 수 있는 접근 방법, 지역 내 연계망 개발에 소극적이었던 사회복지기관의 한계를 극복하기 위한 구체적인 방안들이 마련되지 못한 상태에서 현재 실행되고 있는 자활사업의 성공은 기대에 못 미칠 수 있다.

본 발표는 저소득층의 자립과 자활을 유도하기 위한 빈곤 프로그램으로서 제시된 자활에 대한 의미와 자활사업의 효과적 운영을 위한 실천적 과제들을 살펴본데 그치고 있다. 자활사업이 통합된 사회적 지원체계로서 발전하기 위해서는, 제도적 차원에서의 구조적 문제와 실천적 차원에서의 운영상의 문제점들을 세부적으로 점검하는 것이 필요하다. 실천적 차원에서는, 자활사업에 참여하는 개개인이 자신의 삶을 통제할 수 있는 주체자로서의 능력을 기르는 동시에 이러한 과정에 장애가 되는 사회적 조건을 제거해 나가기 위한 역량을 개발하는 노력이 필요하다. 아울러, 이를 전문적으로 수행할 수 있는 자활전문가로서의 사회복지사의 전문성을 확보하며, 지역사회의 통합으로 확산될 수 있도록 지역주민과 지자체의 적극적인 의지와 참여가 이루어지는 방향으로의 접근이 필요하다. 끝으로, 자활사업에 대한 재정 및 행정적 지원과 아울러 주거, 보건, 교육, 고용과 같은 공공영역에서의 휴먼 서비스의 제도적 보장과 포괄적이며 체계적인 서비스 전달체계의 확립을 이루기 위한 정부의 의지와 적극적인 노력을 기대해 본다.

참고문헌

- 김수현, (2000). 지역사회 중심의 자활지원: 그 이상과 현실.
- 백선희, (2000). 성주류화의 관점에서 본 저소득 실업자에 대한 분석과 자활사업 정착을 위한 정책제안. 한국사회복지학, Vol. 43, pp 76-105.
- 보건복지부, (2001). 2001년도 국민기초생활보장제도 주요사업내용 및 행정사항.
- 석재은, (2000). 자활지원센터의 기본구상과 정책과제.
- 신명호, (2000). 제3섹터형 자활사업의 현황과 과제.
- 이문국, (2000). 도시빈곤지역 조직사업의 전통과 자활지원센터의 실천·계승적 의의.
- 이인재, (2000). 자활사업 특성과 정책과제.
- 이장원, 김수현, 김영미, (1999). 저소득층 자활사업의 의의와 지원방안.
- 임상사회사업연구회, (1999). 사회복지 실천과 임상사회사업. 서울: 학문사.
- Austin, D. M. (1983). The Flexner myth and the history of social work. *Social Service Review*, 57, 357-376.
- Coulton J.C., & Chow, J., (1995). Poverty. In R.L. Edwards(Ed.-in-Chief), *Encyclopedia of social work*(19th ed., Vol.3, pp 1867-1878). NY:NASW.
- Fisher, R., & Karger, H. J., (1997). *Social Work and Community in a Private World*. Longman : New York, NY.
- Fortune, (1995). p22
- Johnson, L. C., & Schwartz, C. L., (1997). *Social Welfare: A Response to Human Need*. Allyn & Bacon: Needham Heights, Ma.
- Long, D. D., & Holle, M. C., (1997). *Macro Systems in the Social Environment*. F. E. Peacock Publishers : Itasca, IL.
- Maguire, L. (1991). *Social Support Systems in Practice: A Generalist Approach*. Washington, DC.: NASW Press.
- NASW, (1973). *Standards for Social Service Manpower*. Washington, DC: National Association of Social Workers.
- Walz, T., & Groze, V. (1991). The mission of social work revisited: an agenda for the 1990's. *Social Work*, 36(6), 500-504.