자활지원센터의 역할과 발전방안

자활지원센터 시범사업은 1997년 6월에 본 사업 진입과 더불어 5개소가 추가 지정되어 현재 전국에 10개의 자활지원센터가 운영되고 있으며, 보건복지부는 1998년 7월 중에 다시 5개의 시범센터를 추가 지정할 계획을 가지고 있다. 지역사회의 민간복지운동조직과 정부가 협력하여 지역사회에 기반한 자활 하부구조 구축을 목표로 운영되고 있는 자활지원센터는 탈빈곤정책의 새로운 시도임에 틀림없다. 2년 여의 운영기간을 거친 현 시점에서 자활지원센터의 성과와 문제점을 평가하고 이를 통해 적절한 모형이 개발되어야 할 것이다. 따라서 본 글에서는 자활지원센터의 프로그램, 인력 및 조직체계, 재정, 수급자의 현황과 문제점을 살펴보고, 향후 자활지원센터의 평가와 모형 확립을 위한 자료를 제공하고자 하였다.

元鍾旭 한국보건사회연구원 부연구위원
李廷華 한국보건사회연구원 주임연구원

1. 머리말

소득이전과 자립지원은 보편적으로 채택되는 탈빈곤정책의 주요 접근으로, 이 가운데 자활지원은 저소득층에게 소득이전을 통한 급여를 제공함으로써 야기될 수 있는 복지의존성과 복지남용의 문제를 예방할 수 있다는 것과 생산적 영역으로의 복귀를 위한 투자의 일환이라는 점에서 광범위한 지지를 받아 온 정책이다. 그러나 우리나라에서 공공복지전달체계를 통해 실시되어 온 자활지원정책인 자활보호는 대상선정이나 급여 등 여러 가지 면에서 적절한 자활지원을 제공하기 어렵다는 지적을 받아 왔다. 무엇보다도 자활가능성의 문제가 가장 근본적인데, 자활보호대상가구 중 근로능력

표 1. 자활지원센터의 현황[1)]

기 관 명		사 업 내 용
기존센터	서울 관악 자활지원센터	• 푸른환경(청소용역공동체) • 비전(건설일용직공동체) • 나눔물산(봉제작업장) • 생업자금융자알선 • 신림7동 공동부업장 • 장애인직업재활센터(직업교육/작업장)
	서울 노원 자활지원센터	• 늘푸른환경(청소용역공동체) • 우리품새, 실과바늘(봉제작업장) • 생업자금융자알선 • 직업교육 및 알선 • 특별 취로사업
	서울 마포 자활지원센터	• 성산 아름회(파출 및 간병 회원 교육 및 알선) • 공동부업장 • 아름다운세탁나라(세탁공동작업장) • 생업자금융자알선
	인천 동구 자활지원센터	• 창도(자동차 배선 공동부업장) • 옷누리(봉제작업장) • 특별 취로사업 • 풀비(도배용역공동체) • 다산건축(건설일용직공동체) • 생업자금융자알선
	대전 동구 자활지원센터	• 일꾼쉼터(건설일용직 노동자 쉼터) • 청소하기 좋은날(청소용역공동체) • 솜씨공동체(공동부업장) • 가내부업 및 공동부업장 • 생업자금융자알선
신규시범센터	서울 성북 자활지원센터	• 공동작업장(개량한복봉제) • 사랑방 운영 • 용역협동조합(건설일용직, 간병인, 보모)
	부산 사상 자활지원센터	• 노인작업장(굴 유생 부착기 조립) • 장애인 작업장(자동차 부품 조립)
	대구 북구 자활지원센터	• 무료직업안내 • 협동조합, 공동체 형성 • 자활교육(주부, 고령자 단기적응훈련) • 가정복지사업
	광주 남구 자활지원센터	• 창업 자활자립 • 가내 부업 알선 • 협동조합, 공동체 형성, 가정복지사업
	경기 광명 자활지원센터	• 직업보도교육(제과제빵, 한식조리사, 미용) • 취업알선

주: 1) 기존센터의 현황은 1998년 4월 현재의 프로그램들이 최대한 반영된 반면, 신규 5개 센터의 현황은 자료의 부족으로 1997년말 보건복지부 내부자료를 참고함.

자료: 보건복지부, 내부자료, 1997.
자활지원센터, 실적평가 내부자료, 1998.

이 없는 가구의 비율이 매년 증가해 오고 있다. 1996년의 경우 자활대상자의 47.5%가 근로능력이 없는 것으로 조사되었다. 근로능력이 있는 빈곤계층을 위한 생산적·예방적 복지정책인 자활보호가 한정된 예산 때문에 거택보호를 받아야 할 가구까지 떠안고 있다고 할 수 있다. 이는 근본적으로 자립지원정책의 대상인구(Target Population)의 많은 부분을 자활가능성이 희박한 계층이 차지하고 있다는 문제와 함께 자립지원

이 필요한 차상위계층에게 필요한 서비스를 제공하지 못함으로 인해 이들이 결국 생활보호대상자로 전락하도록 하고 있다는 지적을 받아왔다.

이러한 자활보호의 한계들을 극복하기 위해 근로능력과 근로의사가 있는 일반 저소득층을 수급자에 포함시켜 생산적이고 예방적인 복지의 토대를 마련하고 지역사회에 기반한 보다 효과적인 자활지원을 목표로 1996년 6월부터 전국의 대도시지역에 자활지원센터 시범사업이 실시되어 왔다. 자활지원센터 시범사업은 1997년 6월에 본사업 진입과 더불어 5개소가 추가 지정되어 현재 전국에 10개의 자활지원센터가 운영되고 있다(표 1 참조). 보건복지부는 1998년 7월중에 다시 5개의 시범센터를 추가 지정할 계획을 가지고 있다.

자활지원센터 프로그램은 기존의 자활보호와 매우 다른 내용과 형식을 가진 것이다. 자활보호가 읍·면·동 행정단위를 통해 대상자를 선별하고 급여를 전달하는 데 그쳤다면, 자활지원센터는 지역사회의 자생적인 노력이 중심이 되어 지역사회에 기반한 자활공동체를 건설하고 정부가 이를 위한 재정적 지원을 제공하는 일종의 파트너쉽의 형태로 운영되고 있다고 할 수 있다. 이러한 형태상의 특성은 저소득층 자활운동을 지속적으로 전개해 온 지역사회의 주체들에게 조직체계와 프로그램, 재정 모두에 있어 상대적으로 큰 자율성을 부여함으로써 각 지역사회의 실정에 맞는 적절한 자활지원센터의 모형을 실험할 수 있는 배경이 되었을 것으로 기대된다. 이 실험이 제대로 평가되고 적절히 보완되기만 한다면 자활지원 프로그램의 새로운 전형이 될 수 있을 것으로 보인다. 이 글은 자활지원센터의 현황을 프로그램 중심으로 기술하고 성과와 문제점을 살펴본 후 개선방안을 제시하고자 한다.

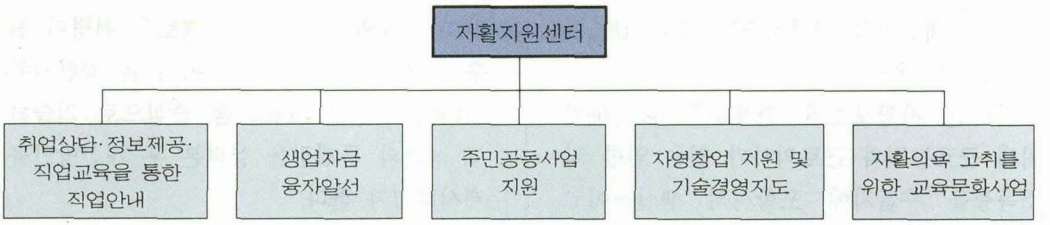
2. 자활지원센터의 현황과 문제점

가. 프로그램

자활지원센터 프로그램은 일반적으로 〔그림 1〕로 요약될 수 있다. 〔그림 1〕은 생활보호사업지침상에 나타난 자활지원센터의 기능에 따라 프로그램을 분류한 것이다. 각 자활지원센터의 특성과 지역 여건에 따라 중점적으로 실시하는 프로그램이 다르다. 첫째로, 직업안내의 경우, 단순한 구인구직연결과 간병인, 파출부 등 단기직업교육을 통한 취업알선이라는 두 가지 형태가 존재한다. 이러한 취업알선 프로그램은 대부분 일용직, 혹은 임시직 알선이기 때문에 안정적인 고용창출이라고 할 수는 없지만 간병인, 파출부의 경우, 기존의 직업소개소 등을 통해 유료알선을 받던 저소득 주민들이 자활지원센터에서 일주일간의 단기직업교육을 받은 후 무료 취업알선을 받고 있어 저소득 주민들에게 유용한 연계망이 되고 있는 것으로 보인다.

두 번째로 생업자금융자알선 프로그램은 기존의 읍·면·동사무소에서 사회복지전문요원에 의해 이루어져 왔는데 자활지원센

그림 1. 자활지원센터의 프로그램 유형



터의 장이 생업자금융자알선 대상자의 추천권을 갖게 되면서 자활지원센터 프로그램의 활성화를 촉진하는 매개가 되고 있다. 자활지원센터는 저소득층 창업 희망자에게 생업자금의 융자를 알선하는 것 외에 센터의 지원 하에 주민공동사업을 수행하는 주민들에게 생업자금융자를 알선함으로써 공동작업장, 용역사업체 등 주민공동사업체 건설의 도구로 생업자금융자 프로그램을 활용하고 있다. 이는 기존의 생업자금융자알선 프로그램의 실패 요인으로 지목되어 온 사후관리 부재로 인한 융자금의 타용도 전용이나 사업실패라는 문제들을 완화함으로써 일정정도의 성과를 거두고 있는 것으로 보인다.

세 번째로 주민공동사업지원은 자활지원센터 프로그램 중 장기적인 전망 하에서 대규모의 지속적인 자원투입이 이루어지는 부문이라고 할 수 있다. 주민공동사업은 공동작업장, 용역공동체, 공동부업장의 형태로 실시되고 있는데 공동작업장은 지역주민이 공동작업장에 출근하여 근로에 임하고 생산매출액을 배분하는 일종의 회사로 세탁, 부품조립, 봉제, 포장, 식품가공업종 등을 운영하는 프로그램이며, 용역사업은 저임의 노동력을 기반으로 용역업체를 설립하여 건설일용직, 청소용역, 경비용역 등을 실시하는 프로그램이며, 공동부업은 자활센터가 액세서리제작, 실밥정리, 우편물발송 등의 하청 물량을 기업으로부터 일괄 수주받아 사업참여자 가정이나 일정한 공간을 확보하여 공동으로 작업을 수행하는 프로그램이다. 이러한 주민공동사업 프로그램은 정책결정자나 연구자 등 전문가들에 의해 개발된 것이라기 보다는 지역사회 탈빈곤운동에서 지속적으로 시도되어 온 형태이어서 다소 덜 체계화되어 있다는 약점은 있으나 자본 부족, 저학력, 고령, 무기술, 여성가구주 등으로 특징지워지는 저소득층의 현실을 반영하고 있어서 자활지원센터 프로그램의 모본(模本)으로 제시되고 있다.

각 프로그램에 참여하고 있는 수급자들의 인구사회학적 특성은 일반적으로 학력과 기술보유 수준이 낮고 소득도 최소한의 생활을 유지하는 데 필요한 수준이다. 〈표 2〉에 나타난 바대로 이들의 과거 직업상의 고용형태나 직종도 임시 혹은 일용직이면

표 2. 자활지원센터 수급자들의 참여전후의 직종 및 고용형태[1)]

(단위: 명, %)

구 분		자활지원센터 참여 이전		자활지원센터 참여 이후	
		참여자수 (140)	비율 (100.0)	참여자수 (140)	비율 (100.0)
직 종	생산직 및 단순기능직	68	48.5	74	52.9
	단순서비스직(간병인·파출부 포함)	22	15.7	49	35.0
	사무·판매직	19	13.5	14	10.0
	관리직	1	0.7	1	0.7
	무직	23	16.4	0	0.0
	무응답	7	5.0	2	1.4
고용형태	고용주(5인 이상 고용시)	3	2.1	0	0.0
	자영업	18	12.8	18	12.8
	조합원	3	2.1	40	28.6
	상시고용	55	39.3	35	25.0
	임시고용	20	14.3	32	22.9
	일일고용	12	8.6	14	10.0
	기타	0	0.0	0	0.0
	비해당(무직)	23	16.4	0	0.0
	무응답	6	4.2	1	0.7

주: 1) 자활지원센터 참여 이전의 직업은 과거의 직업들 가운데 가장 최근의 직업을 기준으로 하였고, 참여 이후의 직업도 마찬가지로 조사시점에서 가장 최근의 직업을 기준으로 하였음.

자료: 이정화, 「시범자활지원센터 프로그램의 효과성 결정요인에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 사회복지학과 석사논문, 1998.

서 건설업이나 봉제업 및 파출, 간병 등의 단순서비스업종의 비율이 높다. 실제로 이러한 특성은 자활지원센터 프로그램 내에서 갖는 고용상의 지위로 이어지고 있다. 수급자들이 가진 인구학적인 조건들은 단기간에 개선되거나 교정될 수 있는 성질의 것들이 아니기 때문에 이들이 가진 노동시장에서의 지위가 변화할 가능성은 매우 적다. 따라서 자활지원센터 프로그램이 생산자협동조합 모델 등의 수급자 조직 방식만을 외형적으로 추구하고 수급자 개인의 지식과 기술, 자질을 향상시키는 일련의 교육에 대한 투자가 병행되지 않으면 업종과 직종이 갖는 원천적인 취약성이나 경기의

변화에 종속되는 취약성을 탈피하기 어렵다. 실제로 자활지원센터의 실무자들 사이에서 인맥이나 자본, 지식이 부족한 저소득층만을 구성원으로 하여 주민공동사업을 추진하는 것이 성공할 수 있을 것인가에 대한 회의와 그렇다고 해서 일반 주민들을 주민공동사업에 포함시킬 경우 본연의 수급자인 저소득계층이 주변화될 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다.

나. 인력과 조직체계

사회복지정책을 대인서비스로 전환하는 과정에서 적절한 전달체계의 구축은 필수적이며, 전달체계의 질은 인력과 조직체계의 전문성과 효율성을 확보함으로써 보장될 수 있는 것이다. 이를 위해 정부와 민간단체는 필요한 인력을 개발하기 위한 각종 교육과 양성과정, 자격부여체계 등을 구비하며 이것이 복지관련 기관내 조직체계의 근간을 이루고 있다고 할 수 있다.

자활지원센터는 기본적으로 지역사회의 자원을 조직하고 동원함으로써 저소득주민과 지역사회의 연계망을 구축하는 매개체 역할을 하도록 고안되었기 때문에 당 지역사회에 대한 이해와 탈빈곤운동에 대한 사명감은 자활지원센터의 인력이 갖추어야 할 조건이라고 할 수 있다. 이는 생활보호사업지침상의 센터 지정 기준에 반영되어 사회복지 및 자활지원 업무에 대한 경험과 지식이 풍부한 인력을 보유하고 있는지의 여부가 신규 지정을 위한 조건으로 포함되어 있다. 현재 운영되고 있는 자활지원센터의 인력 구성을 보면, 복지관이 운영주체인 경우는 대부분의 인력이 사회복지사이고, 성공회 나눔의 집이 운영주체인 경우는 사회복지사를 포함한 다양한 배경을 가진 인력들로 구성되어 있다. 현재 자활지원센터의 정규인원은 부설기관인 청소년교실을 제외하고 실무선임자와 직원을 포함하여 4~6인으로 구성되도록 되어 있으며, 자활지원센터의 사업은 공통적으로 부업지원, 용역사업, 공동작업장, 취업알선 및 기타사업으로 분류되어 있어 자활지원센터의 조직체계는 대부분 1인이 1개 프로그램을 담당하는 것으로 되어 있다. 그러나 운영기간이 늘어나면서 사업의 규모가 확장되고 새로운 프로그램들이 개발되어 인력의 증가가 불가피해졌기 때문에 일부 자활지원센터에서는 1인에게 돌아가는 월급을 축소하여 인력을 보충함으로써 확장되어 가는 사업규모에 대처하거나 각 센터의 운영주체 즉, 모범인의 인력이 자활지원센터의 직원을 겸직하는 방법 등을 이용하고 있다. 이와 같이 자활지원센터의 운영지침상에 조직 구성이나 인력의 자격기준 등이 공식적으로 또는 구체적으로 명시되어 있지 않기 때문에 각 센터들은 이를 자율적으로 실시하고 있다.

다. 자활지원센터의 재정

시범사업 개시 연도인 1996년에는 자활지원센터의 예산이 사회복지사업기금으로부터 지출되었는데, 1997년 본사업으로의 전환과 함께 일반예산의 항목에 포함되고

있다. 생활보호사업지침상의 자활지원센터 운영지침에 의하면, 국가 또는 지방자치단체가 자활지원센터의 운영비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있으며, 센터가 수행하는 사업에 참여하는 자로부터 그 사업으로 인하여 취득한 수익의 범위내에서 당사자의 동의하에 사업수행 비용의 일부를 부담하게 할 수 있는 것으로 되어 있다.

현재 자활지원센터들이 자활을 위한 구체적 방안으로 상정하고 있는 생산자협동조합 방식이 안정적으로 발전된다면 자활지원사업을 위한 재원이 내부적으로 재생산되고 재투자될 수 있다. 장기적으로 센터의 운영은 수급자 자신들에 의해 충당되는 것이 바람직하지만 사업 개시기인 현시점에서는 자활 하부구조의 건설에 따르는 고정비용을 국가가 제공하고 있다. 현재 각 자활지원센터에 대한 예산은 연간 자활지원센터에 9천만원, 부설 청소년 자활지원관에 4천만원이 각각 배정되며, 신규센터의 경우 고정비용 지출이 클 것을 감안, 약간의 추가지원이 이루어지고 있다.

외관상 투입 예산에 대한 집행이 센터에 의해 자율적으로 이루어지는 것 같지만 실제 지출 내역을 살펴보면, 인건비, 임대료, 유지비, 자산취득비 등에 80% 이상이 지출되고 있어 실제 사업비로 지출될 수 있는 부분은 매우 적다[1]. 프로그램의 확대로 인해 추가 인력이 배치되고 호봉상승분이 생기면서 인건비 지출분이 점점 늘어나고 있으나, 사업비 배정은 미미한 수준이다. 이는 자활지원센터 프로그램의 양상을 반영하는 수치이기도 하다. 앞서 프로그램에서 살펴본 바와 같이 공동작업장, 용역공동체, 공동부업장 등 수급자를 조직하여 주민공동사업체를 구성하고 일감을 수주하는 부분에 집중하는 반면 작업장에 참여하는 수급자들에 대한 기술이나 경영지도, 교육 등의 프로그램이 제대로 이루어지지 않고 있다. 자활지원센터의 주요 프로그램인 주민공동사업 운영 자체가 설비비나 임대료를 필요로 하기 때문에 이러한 항목들이 사업비에 포함되기는 하지만 궁극적으로 수급자 스스로 주민공동사업을 운영할 수 있도록 하기 위해서는 관련된 직업 교육과 훈련기회를 제공하는 프로그램이 동시에 활성화되어야 한다.

3. 개선방안

자활지원센터 프로그램이 자활의 구체적인 방법으로 상정하고 있는 생산자협동조합은 자활지원센터가 생기기 이전부터 탈빈곤전략으로서의 가능성이 높은 것으로 평가되어 왔다[2]. 주민공동사업장이 생산자협동조합으로 전환되기 위해서는 첫째, 수급자들의 출자금이 조성되어야 하고, 둘째, 수급자들이 독립적으로 조합을 운영할 수

1) 신희정, 「자활지원센터의 개선방안에 관한 연구」, 이화여자대학교 대학원 사회복지학과 석사논문, 1998, p.49.

2) 권순원, 「빈곤대책의 재조명: 협동조합을 통한 탈빈곤운동의 활성화를 중심으로」, 『한국개발연구』, 제15권, 제2호, 1993.

있는 능력을 갖추어야 한다. 출자금의 경우 생업자금융자 프로그램을 통해 조달되거나 수급자들의 급료에서 일정부분을 적립하여 조합 출자금으로 전환하는 등의 방법을 이용하고 있다. 문제는 두 번째 조건 즉, 수급자들이 독립적으로 조합을 운영할 수 있는 능력을 갖추는 것인데 생산자협동조합이 궁극적인 자활전략이 되기 위해서는 이 부분에 대한 지원이 필수적이라고 할 수 있다.

저소득계층을 생산자협동조합과 같은 공동체의식에 기초한 형태로 조직하는 일은 출자금만 조성된다고 해서 가능한 일은 아니다. 생산자협동조합이 안정적인 자활의 토대가 되고 나아가 지역사회의 고용창출을 이루어내기 위해서는 공동체 교육 및 협동조합교육을 통해 참여자들의 의식을 전환하고 업종에 알맞는 기술 습득과 경영능력 배양을 위한 교육이 병행되지 않으면 안된다. 자영창업 및 기술 경영지도가 바로 이러한 기능을 지시하는 것이라고 할 수 있다. 현재 주민공동사업에 참여하는 주요 수급자들에 대한 기술이나 경영지도가 부분적으로 이루어지고 있기는 하지만 기존의 인력과 재정으로는 전문적인 경영지원이나 기술 지도가 어려워 보다 전문적이고 지속적인 교육 프로그램의 필요성이 대두되고 있는 실정이다. 이를 해결할 방안은 수급자 교육 프로그램을 강화하여 교육과 취업이 하나의 장에서 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 기존의 자활보호 프로그램에서 직업훈련이나 취로사업이 효과성을 나타내지 못한 것도 훈련과 고용의 과정이 분리됨으로써 개별대상자의 직업훈련의 경우 훈련이 고용효과를 거두지 못하고, 취로사업의 경우 수급자 교육의 부재로 취로 범위의 제한과 불안정성이 지속되었던 것으로 보인다. 이는 자활지원을 위한 각종 훈련기관과 알선기관들을 연계하고 조정할 수 있는 기구가 부재하여 불완전하고 단편적인 서비스를 제공해 온 것으로 볼 수 있는데 자활지원센터 프로그램의 경우 취업과 고용을 하나의 메커니즘 속으로 결합시킬 수 있는 가능성이 매우 크다. 자활지원센터 사업에 대한 지원의 확대를 통해 수급자 계발 프로그램이 강화된다면, 혹은 자활지원센터를 중심으로 자활을 위한 관련기관들의 연계가 강화된다면 수급자들의 노동시장에서의 경쟁력이 향상되어 단순한 주민 조직화에서 한 단계 진보된 실질적인 자활 하부구조로 기능할 수 있을 것이다.

이러한 부분을 자활지원센터의 인력들이 모두 담당하기는 어렵다. 자활지원센터의 운영지침에 규정된 운영지원위원회를 강화하는 방안을 생각해 볼 수 있는데, 지역의 공공기관과 전문가들이 자활지원센터에 필요한 자문을 제공하도록 하는 것이 필요하다.

자활의욕 고취를 위한 교육문화사업은 공동체교육이나 주민지도력 개발, 주민잔치, 어머니 교실, 복지 포럼 등의 다양한 주민행사나 교양교육을 포함하는데 저소득 주민들에게 사회문화적인 교육의 기회를

제공함으로써 궁극적으로는 빈곤문화를 극복하고 삶의 질 향상을 도모하며 공동체의 경험이 구체화되도록 하기 위한 것이다[3]. 이러한 프로그램들은 지역사회를 통합시키고 자활의 분위기를 조성하는 효과를 가질 것으로 보인다.

요약하면, 자활지원센터의 프로그램은 크게 정보제공, 직업교육, 자영창업 알선 및 지원, 자활의욕고취를 위한 교육문화사업이라는 네 부문으로 크게 나눌 수 있는데, 이들이 자활을 위한 통합적인 개입으로서 모두 필요한 것은 사실이지만 현재 자활지원센터의 인력과 재정을 고려할 때 다소 방만한 사업운영이라는 지적이 있을 수 있다. 다른 복지관련기관이나 시설과의 서비스 중복을 막고 향후 전문적인 자활지원전달체계로 발전하기 위해서는 자활지원센터의 설립목적에 근거하여 보다 구체적인 목표를 설정하고 이에 적합한 사업을 선별하여 자원을 집중시키는 것이 필요할 것이다.

대인 서비스 제공을 주요기능으로 하는 전달체계와는 달리 자활지원센터의 프로그램들은 실무인력들이 기능적인 역량을 갖출 것을 요구한다. 의지나 지식, 자본, 기술 등이 부족한 저소득층에게 필요한 지원을 제공함으로써 자립 자활을 도모하는 것이 자활지원센터의 목적이라고 할 때 자활지원센터는 저소득층이 필요로 하는 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 따라서 인력채용시 조직체계상의 특성에 따라 전문성과 기능성, 기타 필요한 조건들이 충족될 수 있도록 일정한 기준을 마련하는 것이 필요하다. 또한 자활지원업무를 위한 경력이나 전문성을 평가하는 기준은 다양할 수 있고, 따라서 경직된 한 가지 형태의 규정을 만드는 것이 한계가 있기 때문에 자활센터협회 등을 통해 프로그램별로 직원들을 위한 직능교육이 이루어질 필요가 있다.

한편 위계적인 체계가 부재하기 때문에 사업 수행상의 조직력이나 효율성, 일관성이 떨어진다는 지적들이 자활지원센터 직원들에 대한 조사에서 빈번히 나타나고 있다. 현재의 체계는 위계체계 없이 프로그램 하나를 직원 한 사람이 책임지는 식의 프로그램별 업무분장만이 이루어지고 있어 책임성이 떨어지고, 센터운영에 있어 합의된 목표에 의한 일관된 사업 방향이 공유되고 있지 못하다는 것이다. 기관내부의 조직체계는 그 기관의 효율적인 사업수행과 직결되는 문제이므로 이에 대한 공식화된 규정을 마련하는 것이 필요하다.

4. 맺는 말

지역사회의 민간복지운동조직과 정부가 협력하여 지역사회에 기반한 자활 하부구조 구축을 목표로 운영되고 있는 자활지원센터는 탈빈곤정책의 새로운 시도임에 틀림없다. 2년 여의 운영기간을 거친 현 시점에서 자활지원센터의 성과와 문제점을 평가하고 이를 통해 적절한 모형이 개발되

3) 보건복지부, 『자활지원센터 시범사업 세미나』, 1997, pp.15~23.

어야 할 것이다. 이 글은 자활지원센터의 프로그램, 인력 및 조직체계, 재정, 수급자의 현황과 문제점을 살펴보고, 향후 자활지원센터의 평가와 모형 확립을 위한 자료를 제공하고자 하였다. 현재까지 자활지원센터는 지역사회 저소득층의 자활을 위한 보육센터로서 자활공동체 형성과 지역사회 조직을 통한 연계망 형성에 있어 어느 정도의 성과를 보여주고 있다. 이러한 효과는 계량화되기는 어려우나 중요한 성과임에 틀림없다. 계량화될 수 있는 자활의 척도는 수급자들의 소득향상일 것이고, 또한 이는 궁극적인 자활지원의 목표라고 할 수 있으나 소득효과는 사실상 주로 노동시장 요인이나 거시경제적 요인에 의해 결정되는 측면이 크다. 실제로 많은 논자들이 수급자들의 사회인구학적 변수나 프로그램 및 기관 변수보다 노동시장 요인과 같은 거시적인 변수들이 자활지원 프로그램의 효과성에 영향을 미친다고 본다. 이들은 저소득층이 자활하기 위해서는 복지급여를 대체하는 수준의 임금을 지급하는 일자리가 충분히 존재해야 한다고 보는 것이다[4]. 현재 한국의 상황을 보면 이러한 관점이 타당하게 보인다. IMF 이후 급격히 침체된 경기는 자활지원센터 수급자들에게도 예외는 아니어서 일감 수주와 소득이 급격히 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 상황에서 수급자의 단기적인 소득증대만을 가지고 자활지원센터의 효과성을 판단하는 것은 무리가 있을 것이다. 자활지원센터에 대한 평가는 보다 심층적이고 질적인 척도를 포함할 필요가 있을 것이다. 보건복지

4) Sheak, R. J. and Haydon, W., "Real Welfare Reform Requires Jobs: Lessons from a Progressive Welfare Agency", *J of Sociology and Social Welfare*, Vol.23. No.3, 1996, p.109; Lafer, G., "The Politics of Job Training: Urban Poverty and the False Promise of JTPA", *Politics and Society*, Vol.22, No.3, 1994, pp.349~388.