

기조발제

故 심재호 교수의 학문적 문제의식

권중돈(목원대학교 사회복지학과 교수)

I. 들어가는 글

II. 고인의 학문적 문제의식과 과제

III. 나오는 글

백지
삼입

故 심재호 교수의 학문적 문제의식

권중돈(목원대학교 사회복지학과 교수)

I. 들어가는 글

만물이 소생하는 입춘(立春)이 두 번이나 들어 있어 매우 길(吉)하다는 쌍춘년(雙春年)인 올해 그것도 어버이날, 모두에게 소중한 한 사람이 우리 곁을 떠났다. 바로 故 심재호(沈載虎) 교수이다. 그가 우리 곁을 떠날 수밖에 없었던 이유는 우리보다 하나 님께서 그를 더 아끼고 사랑했으며, 이 땅보다는 하늘 나라에서 쓰실 일이 더 많았기 때문일 것이다. 그러기에 고인은 죽은 것이 아니라, 쌍춘년의 의미처럼 하늘 나라에서 다시 소생하여 많은 일들을 하고 있을 것이다. 그리고 하늘나라에서 이 땅위에 살아가고 있는 우리들을 지켜보고 있을 것이다.

고인이 우리 곁에 없다는 것을 받아들여야 하지만, 우리 모두는 그러기가 쉽지 않다. 왜냐 하면 고인은 ‘참 학생이자 스승이며 학자이고, 참 지식인이자 실천가이며 복지인이며, 미소가 맑고 마음이 따뜻한 참 좋은 사람’이었기 때문이다.

발제자가 故 심재호 교수를 처음 만난 것은 지금으로부터 20년 전 어느 가을날이다. 낙엽이 뿔구는 캠퍼스에서 오른쪽 어깨 위에 무거운 책가방을 둘러맨 학생의 모습으로 그를 처음 보았다. 짧지만 배움의 장을 같이 하며, 발제자는 고인의 배움에 대한 열정이 끝이 없음을 느꼈었다. 2002년 목원캠퍼스에서 다시 만난 고인의 모습에서도 배움의 열정이 조금도 식지 않음을 느낄 수 있었다. 발제자는 그런 고인을 옆에서 지켜보면서, ‘참된 배움의 자세’가 어떤 것인지를 알 수 있게 되었다.

고인은 교수가 되어서는 배움의 열매를 제자들에게 나누어줌에 한 치의 빈틈도 없었다. 평상시에는 물론이려니와 생사를 넘나들고 있는 순간에도 고인은 제자들에게 알 토론 같은 지식 하나를 더 가르치기 위해 애쓰고, 맑디 맑은 미소와 함께 제자들을 사랑과 온화함으로 감싸 안는 ‘참 스승의 모습’ 그대로이었다. 심지어는 ‘천국에서 보낸 메시지’로 제자들의 심금을 울려놓는가 하면, 학문적 열정이 고스란히 담긴 1,800여권의 책을 제자들을 위해 선뜻 내어 놓는 ‘형 같고 부모 같은 이 시대의 참 스승’이었다.

사회복지학은 ‘과학인 동시에 예술(science and art)’인 실천학문으로, 사람을 돕고 세상을 맑게 하는 학문이다. 故 심재호 교수, 그는 분명 살아있는 진정한 지식인이자

참된 사회복지사이었다. 고인은 인간문제의 원인과 해결방안에 대한 과학적 해답을 찾고자 밤늦게까지 연구실의 불을 밝힌 참 지식인이자 학자이었다. 그러나 고인은 연구실에서 사람과 세상 문제의 답을 찾는데만 머물지 않았다. 연구실에서 찾아낸 답을 들고 일그러진 세상 속으로 뛰어 들어, 세상을 향해 꾸짖을 줄 알고, 현실을 바로잡기 위해 온신의 힘을 다해 실천하고 행동하는 참다운 실천가이자 참 사회복지사의 모델이었다. 지난 9월 7일 사회복지의 날에 대통령 표창을 추서 받은 것이 이를 증명해주고 있다.

이런 고인을 어찌 쉽게 떠나보내고 잊을 수 있겠는가? 고인이 하늘나라로 이사간 뒤, 고인을 오래토록 기억하고자 목원대학교 인문대학 광장에 향나무 한그루를 심어두었다. 향나무는 예부터 선비가 사는 집에 정원수로 식재된 나무로서, 목향(木香)이라고도 불린다. 향나무의 향기는 몸과 마음을 맑게 해줄 뿐 아니라, 죽은 자를 지켜주며, 그 향기를 하늘 끝까지 뻗어 하늘과 사람을 연결해주는 중요한 수단이며, 더러운 인간사를 씻어내는 청정(淸靜)의 상징이기도 하다. 그 향나무는 여러 가지 면에서 故 심재호 교수를 많이 닮은 것 같다.

43년이란 길지 않은 삶을 살다 떠났지만, 참으로 큰 사람이었던 고인을 겨우 향나무 한그루로 어찌 다 기리고 기억할 수 있겠는가? 그러기에 고인의 삶의 족적과 학문적 업적을 되돌아보는 작업이 분명 필요하다. 오늘의 세미나는 고인이 평생 동안 부여 안고 씨름해온 학문적 과제가 무엇인지를 되돌아보고, 앞으로 지역복지를 증진시킬 수 있는 방안을 진지하게 고민하는 소중한 자리가 될 것이다. 이에 발제자는 심도 깊은 발표와 토론에 들어가기 전에, 故 심재호 교수의 학문적 문제의식과 과제가 무엇이었는지, 그 과제를 풀어내기 위하여 어떤 고민들을 해왔는지에 대해 살펴보고자 한다.

II. 고인의 학문적 문제의식과 과제

1963년 6월 15일 경상북도 안동시 삼산동 106-6번지에서 태어난 고인이 많은 학문 분야 중에서도 유독 사회복지학을 선택한 이유는 무엇이였을까? 한 사람의 학문적 문제의식과 과제에 대한 답을 찾기 위해서는 그 사람이 특정 학문분야에 발을 들여 놓은 계기를 살펴봐야 하기에, 이 질문으로 논의의 출발점을 삼고자 한다.

발제자는 고인의 어린 시절을 잘 알지 못하고, 고인에게 사회복지학을 선택하게 된 동기를 들은 적이 없다. 그러기에 발제자가 추론한 고인의 학문선택 동기는 실제와는 동떨어진 것일 수도 있다. 이러한 한계에도 불구하고 추론을 거듭해보면, 아마도 그

근원에 '그리스도인의 사랑(Christian Love)'이 자리하고 있을 것으로 보인다. 발제자가 아는 바로는 故 심재호 교수의 부모님은 독실한 기독교인이다. 그분들의 하나님과 이웃에 대한 사랑 실천 행위를 보고 자란 고인의 마음 깊은 곳에 사람과 세상에 대한 사랑을 실천에 옮기는데 필요한 학문이 무엇일까에 대한 고민이 지속적으로 존재했을 것이다. 만약 그런 고민이 없었다면 고인이 당시 세인(世人)의 관심을 거의 받지 못했던 사회복지학을 전공분야로 선택했을 리가 없을 것이다.

사회복지학과의 설립된 대학을 손가락으로도 다 꼽을 수 있었던 1981년 3월, 중앙대학교 사회복지학과에 입학한 고인은 사회복지학계의 거목(巨木)이신 김영모 교수를 비롯한 훌륭한 교수님들로부터 사회복지 전반에 대한 지식과 기술을 고루 갖춘 사회복지사(generalist)로서의 자질을 갖추기 위하여 배움의 열정을 불태웠다. 그리고 대학 생활을 하면서 '의(義)와 참의 정신'을 교육이념으로 하는 중앙대학교의 학풍을 몸에 익히게 되었을 것이다. 이러한 학풍의 영향으로 고인은 배움을 실천으로 옮기는 의롭고 참다운 행동하는 지식인으로서의 자질을 갖추 수 있었을 것으로 생각된다.

발제자가 고인을 알게 된 것은 1986년 9월, 고인이 대학원에 입학한 이후의 일이다. 당시만 해도 전국에 사회복지학을 전공하는 대학원생이 많지 않았기에, 어느 대학원의 누구하면 다 아는 그런 시절이었다. 앞서 언급한 바와 같이 배움의 장을 같이 하면서 발제자는 고인이 배움의 열정이 넘쳐 남을 느꼈다. 그리고 석사과정을 이수하면서 고인의 학문적 관심분야가 보다 뚜렷해졌을 것이라 생각한다.

고인이 세상에 처음으로 내놓은 글은 석사과정에 입학하기 전인 1986년 봄 「계간 사회복지」에 발표한 'Neo-Marxist 국가론에 나타난 복지국가의 해석에 관한 일고찰'이며, 석사를 졸업하기 전에 '한국의 최저임금제가 소득불평등에 미치는 영향'을 「사회복지연구」에 발표하였다. 고인의 석사학위 논문은 「영국 의료보장정책의 형성에 관한 연구」(1989. 8)이며, 석사학위를 받음과 동시에 「한국의료보장연구」(1989, 한울)라는 공저를 발간하였다. 학사학위로 당시만 해도 꽤나 저명했던 사회복지학술지에 글을 실고, 석사를 마치고 동시에 저서를 발간한 사실을 보면 고인이 얼마나 학문에 대한 열정이 넘치고 얼마나 많은 노력을 하였는지를 알 수 있을 것이다. 석사학위를 마칠 때까지 발표한 고인의 글들을 살펴보면, 1980년대 말엽까지 고인의 학문적 관심사는 군부 독재정권, 복지국가 건설, 전국민 의료보험 실시와 같은 시대적 상황과 당시의 사회복지분야의 주요 이슈와 맞닿아 있음을 알 수 있다.

석사과정을 이수하기 전부터 한국복지정책연구소의 연구원으로 근무하고, 상지대학교, 침례신학대학교의 외래강사로 활동하면서 연구와 교육에 몰두했던 고인은 1991

년 8월 박사과정에 입학하게 된다. 그 이후 고인이 발표한 논문들은 주로 선진 외국의 사회복지 정책과 사회보장제도, 사회복지전달체계에 관한 내용이 주류를 이룬다. 복지선진국의 사회복지정책이나 사회보장제도에 대한 관심은 석사과정과 연구원으로 활동하던 시기의 학문적 관심사가 연장된 것으로 보이며, 사회복지전달체계에 대한 관심은 사회복지전달체계를 사회복지사무소 모형으로 전환을 모색하던 1990년대 초반의 사회복지 동향과 맞물려서 일어나게 된 것으로 보인다.

사회복지전달체계와 관련된 고인의 첫 논문은 1993년 「사회복지정책연구」에 발표한 '사회복지사무소의 3가지 모형연구에 대한 검토'로서, 1995년 7월부터 실시된 보건복지사무소 시범사업보다 2년여가 앞서있다. 당시 시범사업의 한계를 극복할 수 있는 방안을 모색하기 위하여 고인은 일본 사회복지사무소 모형에 관심을 기울이게 되었으며, 이것이 곧 박사학위논문의 주제가 되어 「일본 복지사무소의 발달과정에 관한 연구」라는 제하의 박사학위논문으로 문학박사학위를 취득하게 된다.

박사과정에서부터 시작된 사회복지전달체계에 대한 학문적 관심과 문제의식은 이후 고인의 저서, 학술논문, 학술발표, 학술강연 등에서 핵심적 주제로 등장한다. 박사학위 취득 이후 고인이 발표한 주요 논문이나 저서를 열거해보면 다음과 같다. 즉, 일선행정기구의 개편과 사회복지전달체계의 정립방안(1998, 한국정책학회), 주민자치센터의 도입에 따른 사회복지 전달체계의 구축방안(1999, 한서대 인문사회과학연구), 지역복지네트워크 구축을 통한 사회복지관의 발전방안(1999, 충남사회복지세미나), 민간 사회복지전달체계의 재편: 참여와 계획화, 그리고 네트워킹(1999, 한국사회복지학회), 지방정부의 사회복지정책에 관한 평가연구(1999, 사회복지정책), 지역복지네트워크 구축에 관한 연구(2000, 한국사회복지행정학회), 참여형 지역복지체계론(2000, 나눔의 집), 지역사회복지론(2001, 고현출판부), 한국 사회복지에서의 민관파트너십(2004, 한국사회복지학회), 복지만들레 활성화를 위한 지역사회 복지공급자원 실태조사연구(2005, 대전광역시) 등 사회복지전달체계와 지역사회복지에 대한 글들이 주류를 이루고 있다. 사회복지전달체계라는 박사과정 당시의 학문적 관심사에 지역사회복지가 관심 주제로 새롭게 추가된 배경에는 1995년 본격적으로 실시된 지방자치제도의 도입이 자리를 잡고 있다.

고인의 학문적 문제의식의 결과물들인 논문, 저술은 그 분량이 너무 많아 일일이 열거하기가 어려울 정도이다. 박사학위 취득 이후 고인이 발표한 논문, 저서, 연구보고서 등은 총 77편에 이르고 있어, 한해 평균 저술 편수가 11편에 이르고 있다. 엄청난 학문적 노력의 결실로 얻어낸 다작(多作)이다. 그러나 다작에 머물지 않고, 그 논

문이나 저서, 연구보고서의 질 또한 나무랄 곳이 전혀 없다.

고인의 학문적 관심과 문제의식은 시대 상황과 사회복지 동향의 변화와 긴밀하게 맞물려 돌아가고 있으며, 변화하는 세상과 사회복지의 흐름보다 늘 한발 앞서 학문적으로 고민하고 씨름했던 흔적을 찾을 수 있다. 사회복지전달체계와 지역복지 이외에 고인이 가장 최근에 관심을 기울였던 학문적 관심사는 사회복지종사자의 노동권, 클라이언트의 복지권, 사회복지시설 운영, 노인수발보협제도, 사회복지시설 평가 등으로서, 고인의 학문적 관심사와 고뇌는 사회복지의 다양한 영역으로 확산되고 있었다.

좀더 시간과 기회가 있었다면 시대와 사회복지의 고민거리에 대한 해답을 찾는 데 더욱 몰두할 수 있었을 것이며, 살아남은 우리들이 이루지 못할 학문적 업적을 더 많이 남겼을 것이 분명하다. 한 움큼씩 빠지는 머리카락과 쇠한 육신에도 불구하고 자신이 써온 글들 중에 옥고(玉稿)를 골라 「지역복지전달체계의 이해(2006, 2. 책과 공간)」를 발간하는 것으로 고인은 이 땅에서의 학문적 관심, 고민, 문제의식 그리고 과제를 마무리하였다. 만약 고인이 지금도 우리 곁에 있었다면, 이 땅의 지역복지와 사회복지전달체계는 더 나은 모양새를 갖추었을 것이 분명하다.

Ⅲ. 나오는 글

故 심재호 교수의 학문적 문제의식과 과제를 짧은 글로 옮겨보았다. 그러나 고인의 학문적 성취는 글에만 머물지 않는다. 고인은 참여연대 사회복지위원회 실행위원, 대전 참여자치 시민연대 협동사무처장 겸 정책위원, 복지세상을 여는 시민모임 이사, 사회복지공동모금회 충남지회 이사 겸 기획홍보분과위원장, 충남사회복지사협회 회장, 보건복지부 사회복지시설 평가단 평가위원, 보건복지부 예산자문위원 및 시설발전위원회 위원 그리고 다수의 사회복지기관과 시설의 자문위원으로서, 일그러진 세상과 사회복지현장에 맹렬히 뛰어들어 아는 것을 실천에 옮긴 행동하는 지식인, 실천하는 사회복지인으로서의 참 모습을 보여주었다. 목원대학교에 2002년 부임하여 4년이라는 짧은 기간동안 대전에서 활동한 고인이지만, 십수년동안 대전지역에서 활동한 어떤 누구보다도 대전지역의 복지증진에 큰 기여를 하였다. 사회복지전달체계의 민·관·파트너십의 한 모형이라 할 수 있는 복지만두레는 구상에서부터 시행 그리고 평가에 이르기까지 곳곳에 고인의 학술적 고민과 실천의지가 묻어나지 않는 곳이 없다.

실천학문인 사회복지학을 부여안고 씨름해온 고인을 올바르게 평가하려면, 글을 행동으로, 현실로, 실천으로 바꾸어 놓았다는 점이 더욱 크게 평가받아야 할 것이다.

거기에 자식으로, 부모로, 지아비로, 친구로, 동역자로, 신앙인으로서 우리들에게 보여준 그의 참된 인간적 모습은 더더욱 높이 평가받아야 할 것이다.

그러기에 고인이 남겨놓은 글을 중심으로 한 발제자의 평가는 고인의 참 모습을 보여주는 데 많은 한계가 있을 수밖에 없다. 발제자가 지금까지 여러 편의 글을 써왔지만, 이번 발제문 만큼 쓰기 어려운 글도 없었다. 그 이유는 글과 말의 한계 때문에, 시간이 부족해서도, 고인을 알지 못해서도 아니다. 이유는 발제자가 글과 말이라는 매체로 고인을 담아내기엔, 고인은 너무 큰 사람이고, 참 좋은 스승이고, 참 멋진 지식인이자 실천인이었기 때문이다.

그러기에 글과 말로서 고인을 기리기 보다는, 하나님 곁에 머물고 있는 고인을 불러와 따스한 차 한잔 앞에 놓고 답소를 나누고 싶다. 고인을 기억하는 우리 모두 함께!

민·관 파트너십을 위한 지역복지네트워크 실천 방안

이재완(공주대학교 사회복지학과 교수)

I. 서론

II. 지역복지 네트워크 구축의 개념과 영역

III. 선행연구 검토

IV. 지역복지실천에서 네트워크 사례

V. 결론 및 제언

백지 삽입

민·관 파트너십을 위한 지역복지네트워크 실천 방안

이재완(공주대학교 사회복지학과 교수)

I. 서론

참여정부하에서 지역사회복지정책방향은 주민참여형 지역복지체계 구축이라 할 수 있다. 지난 2003년 사회복지사업법 개정으로 지역복지의 계획화, 체계화, 전문화, 시민 참여 등의 활성화를 표방하고 있다. 구체적인 내용은 지역사회복지협의체 신설, 지역복지계획 수립, 시·군·구 사회복지협의회 설치, 재가복지서비스 강화, 사회복지서비스와 보건서비스의 연계규정 신설, 보호대상자별 보호계획수립 등이다. 그러나 지방정부의 사회복지서비스의 구조변화를 가져올 수 있는 사회복지사업법이 개정되었음에도 불구하고 실제 지역복지현장의 보건복지서비스 수준과 내용은 크게 달라진 것이 없다.

특히 지방화의 진전과 사회복지서비스 다변화의 요구에 대응하는 참여정부의 지역복지정책은 사회안전망의 획기적 보강이라는 과제를 설정하고 있다. 최근 정부의 사회복지서비스 영역에서 정책변화를 살펴보면 첫째, 사회복지의 분권화이다. 2004년 7월에 확정되어 현재 진행되고 있는 사회복지서비스 관련사업의 지방이양과 이에 따른 재정분권은 지방정부수준에서 사회복지서비스 행정체계에 큰 변화를 초래하고 있다. 둘째, 사회복지사업법개정으로 지역사회중심의 사회복지서비스의 실시로 이에 대한 구조와 내용을 확충해야하는 과제를 안고 있다. 셋째, 지역복지전달체계의 변화로 '주민생활지원서비스전달체계'로의 조직개편과 '지역사회복지협의체' 설립 등은 지역복지서비스 전달체계의 구조변화가 예상된다.

사실 정부가 추진하고자 하는 지역사회중심의 지역복지정책 강화의 주요한 정책들은 실천현장의 밑에서부터 수렴되어 결정된 정책이라기 보다는 중앙정부에서 결정되어 내려오는 하향식(Top-down) 정책으로 볼 수 있다. 과연 지역복지실천현장에서 나타나고 있는 여러 가지 문제들에 대해서 정확한 분석과 진단이 있었는지 의문이다. 현재 지방자치하에서 지방정부의 복지정책의 정향은 복지재정 빈약과 복지인프라의 미확충으로 중앙정부의 정책기조와 방향을 적극적으로 담아내기 힘든 상황이다. 중앙정부차원에서 지역간 사회복지의 불균형문제를 고려하지 않은 사회복지서비스 지방화는 또 다른 지역간 복지불균형을 가져올 수 있다.

이러한 상황하에서 지역복지연계협력체계(네트워크)에 대한 관심이 증대되고 있다. 주지하다시피 지역사회복지협의체 설치는 민·관 파트너십을 형성하여 지역복지전달체계상의 효율적인 서비스 연계, 조정을 실현하고자 하는 것이다. 혹은 지역복지협의체설치가 서비스연계의 구조를 마련하는 것이고 연계된 서비스를 제공하는 것이 아님을 강조하지만 실제 현장에서 소위 협의체라는 이름으로 지역복지실천을 하기 위해서는 구조와 기능은 선후의 문제가 아니고 해당 지역사회복지환경의 반영하여 서비스의 기능적 연계의 축적을 통한 구조마련이 자연스러운 결과일 수 있다.

그 동안 빈약한 지역복지전달체계로 인해 소위 지역단위에서 복지서비스 네트워크는 현존하는 기관간 서비스 연계와 협력정도로 파악해왔던 것이 사실이다. 따라서 사회복지전달체계에 관한 1990년대까지의 논의는 공공과 민간전달체계의 확대에 초점을 두고 서비스 공급기관의 확충에 집중되었다. IMF경제위기이후 지역단위에서 공공복지전달체계의 부재에 따라 자발적인 민간복지전달체계의 출현이 광범위하게 등장하였지만 이에 대한 지역사회내의 지지체계의 미약으로 전달체계의 구조가 내용상의 발전으로 도모하는데 한계에 직면하고 있다. 이것은 지역주민의 지역복지네트워크에 대한 이해부족과 정부의 정책적 관심의 부재에 기인한다.

지금까지의 지역복지전달체계와 관련하여 서비스 연계 및 협력체계에 대한 연구들을 보면 사변적 수준에서 방향성과 구조(조직)마련이라는 논의에서 나아가지 못하고 있다. 지역사회 실천현장의 하부단위에서 진행되고 있는 다양한 네트워크 활동에 대하여 경험적 연구의 빈약은 네트워크(연계, 협조)에 대한 동어반복의 악순환을 되풀이하고 있다. 공공과 민간의 연계·협력은 구조마련도 중요하지만 이를 가능케 하는 지역사회자원의 역량과 자발적 참여를 이끌어 낼 수 있는 네트워크의 소프트웨어의 발굴과 일정한 경험의 축적이 필요하다. 지역복지실천현장에서 공공과 민간의 협력체계를 논할 때 서비스공급기관의 구조적 나열과 연계라는 이름으로 제시되는 단순한 연계도의 모형보다는 실천현장에서 어떻게 네트워크가 진행되고 있는지에 대한 구체적인 사례연구가 필요하다.

따라서 본 고에서는 지역복지네트워크에 대한 개념적 이해와 구축방안에 대해 검토하고 실천현장에서 나타나고 있는 네트워크의 구체적 양태를 살펴봄으로써 이에 대한 이론적, 실천적 함의를 제시하고자 한다.

II. 지역복지 네트워크 구축의 개념과 영역

1. 지역복지네트워크의 개념

지금까지 사회적 네트워크가 사회문제를 해결할 수 있는 능력에 대해 다양한 의견들이 제시되어 왔지만, 그 근거에는 복잡성을 이해하는 방법으로서 사회적 네트워크이라는 개념이 자리잡고 있다. 이러한 사회적 네트워크의 개념은 상이한 제도적 영역사이에 그리고 상이한 집단 및 범주체계 사이에 존재하는 관계성을 이해하는 방법을 제시해 주었다. 이러한 개념은 상호작용의 복잡한 패턴 및 다양한 관점들을 포괄하기 때문에, 사회복지 실천가들로 하여금 다양한 경계선을 포괄하는 자신의 실천환경을 이해하는데 도움을 준다. 하지만 네트워크란 용어자체는 다양한 의미를 갖고 있기 때문에 혼란스러운 개념이다.

이 용어는 사회내의 일반적이고 구체화되지 않은 상호연관 관계를 언급하기 위한 은유적 표현으로 사용될 수 있다. 이러한 이해는 상호연관 관계의 복잡성을 강조하는데 목적이 있다면 도움이 될 수 있다. 최근의 사회적 네트워크는 “관계의 개념이나 과정의 측면에서 표현되는 이론, 방법, 적용을 포괄하는 하나의 관점”으로 규정하고 있다. 이러한 관점에는 다음의 네 가지 핵심요소가 포함된다(S. Trevillion, 1999 : 17-18). 첫째, 사회의 개별 행위자들은 상호의존적인 것으로 간주된다. 둘째, 사회적 행위자들 사이의 관계(linkage)는 물질적, 비물질적 자원의 흐름방향을 결정한다. 셋째, 네트워크 환경은 개별적 행동에 대한 기회이자 제약으로서 간주된다. 넷째, 관계의 패턴이 지속되면 이는 구조로서 간주된다.

사회적 네트워크의 관점들을 이용함으로써 자원배분에 있어서 불평등에 관한 연구에서부터 영향력의 패턴에 대한 탐구에 이르기까지 다양한 종류의 사회적 쟁점들이 고찰될 수 있다. 사회사업에 종사하는 사람들에게 있어서 이러한 접근은 위기분석과 같은 부분에 대한 중요하고 새로운 통찰력을 부여할 수 있다.

이러한 사회적 네트워크의 개념을 지역사회복지에 적용한다면 지역복지네트워크란 지역복지서비스 강화를 위해 지역단위의 모든 복지서비스를 종합적으로 연속적으로 제공함으로써 복지서비스의 차별적 분배에 따른 인간의 소외, 분절화를 극복하여 인간의 주체성과 연대를 회복하기 위한 것으로(山手 茂, 1996: 156) 설명할 수 있다. 바커(Barker, 1999:325)에 의하면 자원, 기술, 사회관계, 지식 등을 서로 공유할 수 있는 사람들 또는 단체의 공식적 혹은 비공식적 관계로서 규정한다. 최근에 사회복지실천현장

에서 네트워크에 대한 논의가 무성하게 진행되고 있으면서 개념상의 혼란을 야기하고 있다. 즉, 사회복지대상자 또는 당사자의 측면에서 비공식적 관계망을 확대라는 측면과 사회복지공급자(기관)의 관계망 구축으로 나누어 볼 수 있다.

전자는 클라이언트와 그를 둘러싼 가족, 친구 등 다른 사람들 사이에서 존재할 수 있는 사회적 관계를 확대, 발전시키고자 할 때 발생하는 것으로 클라이언트로 하여금 자신을 도울 수 있는 사람들과 연계고리를 만드는데 도움이 된다. 따라서 이러한 네트워크는 개별 클라이언트를 원조하는 중요한 수단이 된다.

후자의 경우에는 사회체계를 통해 행동을 촉진하기 위해 전문가들 사이에서 구축되는 관계로 이해된다. 이러한 관계는 전문가들 사이에서 또는 전문가와 준전문가, 일반 시민 등 다른 집단과의 사이에서 나타날 수 있다. 이러한 네트워크는 사회사업개입과정에서 다수의 기관이나 사람들에게 내재되어 있는 힘을 종합적으로 이용하기 때문에 상승효과를 창출한다. 네트워크과정에서 사회사업가는 이러한 개인이나 집단 혹은 단체들을 서로 연결하여 모든 노력을 결집시키며, 이를 통해 단체나 개인 혼자만으로 달성할 수 없는 목표를 성취하도록 한다.

한편 네트워크를 여러 점들간의 연계체계¹⁾, 또는 연계형태로 이해하기도 한다(P. Seed, 1990:19). 사회적 네트워크라고 할 경우에 사람이나 장소 또는 행위가 점들(points)이 되며, 지역복지네트워크라고 할 경우에는 지역사회내의 복지대상자와 사회복지관련기관 그리고 지원체계가 점(points)들이 될 것이다. 시드(P. Seed)는 사회복지사가 관심을 갖게 되는 네트워크는 일상생활속에서 사회복지기관들과 관계를 맺고 있는 클라이언트에 초점을 둔다고 한다.

이러한 지역복지네트워크에 대한 연구 및 실천활동과정상에 민·관 파트너십의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 지역단위에서 공공과 민간의 협력하는 시스템을 구축하는 것을 의미한다.

민·관파트너십(private-public partnership: PPP)은 학자마다 매우 다양하게 정의되고 있으며, 파트너십을 의미하는 단어도 다양한 형태로 표현되고 있다. 예를 들어 연결망(networking), 조정(coordination), 협조(cooperation), 제휴(coalition-building), 제3자정부(third party government), 계약(contracting), 협력(collaboration) 등으로 표현되기도

1) 사회복지네트워크의 수준과 성격에 따라 연락(Communication), 협조(Collaboration), 조정(Coordination), 연계(Linkage), 통합(Integration)으로 다양한 용어로 사용되고 있다. 학자에 따라서 연계와 조정을 같은 의미로 사용하기도 하는데 연락은 처음에는 별개의 조직간에 정보를 교환하고 공유하지만 임시적인 관계로서 点의 서비스로 파악하며 연계는 다른조직과의 정기적인 업무제휴로 線으로 맺어지는 것을 의미하며 통합은 하나의 조직으로 항상적인 연계로 面으로 시스템화함을 의미한다(이에 관해서는 함철호, 1998; 前田信雄,1990, Brawley & Delevan, 1993을 참조).

한다. 또한 그 의미도 단순히 서로 간의 이익을 위해 정보교환에 그치는 연결망 형태의 파트너십이 있는가 하면, 정보교환에 더하여 참여자의 활동의 변화를 요구하는 조정 형태의 파트너십도 있고, 이에 더하여 자원의 공유가 요구되는 협조 형태의 파트너십, 그리고 정보교환, 활동변화, 자원공유 뿐 아니라 서로의 이익과 공동목표달성은 물론 파트너십에 참여하는 상대방의 능력까지 향상시키고자 하는 협력 형태의 파트너십도 존재할 수 있을 것이다. 따라서 현실에서는 이처럼 파트너십의 기본적인 특성들을 얼마나 반영하고 있는가에 따라 파트너십의 다양한 모습들이 나타난다고 할 수 있다.

그러면 이러한 민·관파트너십이 사회복지영역에서 필요하게 된 배경은 무엇인가? 즉, 지역사회에서 주민에게 사회복지서비스를 제공하는 공공 및 민간 사회복지 공급주체간에 파트너십 구축이 필요한 이유는 무엇인가? 이 질문에 대해서는 거시적으로는 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)에 따른 새로운 대안을 찾으려는 움직임 또는 최근에 활발하게 논의되고 있는 로컬 거버넌스(Local Governance)라는 개념을 빌어서 설명할 수도 있고, 지역사회복지 내부의 환경적인 변화를 토대로 설명할 수도 있다.

전자의 경우에 논의의 핵심은 지역사회의 문제와 욕구에 대응하기 위해서는 정부의 노력뿐만 아니라 다양한 민간비영리영역의 참여와 협력이 필요하다는 것이다. 다만, 이러한 주장이 사회복지에 대한 지방정부의 역할과 책임을 덜어주는 것은 아니며, 오히려 공공과 민간의 협력체계 구축을 통해 지역사회의 역량을 강화하자는 의미임을 인식해야 한다.

후자의 경우에는 지역사회 내에서 사회복지관련기관들이 증가함에 따라 복지서비스의 효율적 공급시스템을 구축하는 것에 대한 필요성이 커지고 있으나, 현재 지방정부와 사회복지관련기관 간에 그리고 사회복지관련기관간에 적절한 역할분담과 그에 따른 협력체계 구축이 이루어지지 못하고 있기 때문에 이를 해결하기 위해 공공과 민간 간에 동반자적 협력관계를 구축하는 것이 필요하다는 것이다. 새로운 제도의 도입도 필요하지만, 그 못지 않게 기존 사회복지관련 공공 및 민간기관들의 협력시스템을 만들어나가는 것이 시급한 과제라는 것이다(심재호, 2006 : 68-69).

2. 지역복지네트워크의 구축영역

지역복지네트워크의 필요성과 중요성은 지역복지실천과정상의 서비스 중복과 낭비를 방지하고 다양한 자원을 동원하여 서비스를 효율적으로 제공할 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 네트워크의 참여조직 중에서 핵심이 되는 것은 서비스 제공기관으로

규정하고 있다(심재호, 2000:158). 또한 개별 민간서비스조직들이 안고 있는 심각한 과위의 열세를 극복하기 위한 일종의 협조전략으로 파악한다. 지역복지실천에서의 네트워크 조직화를 활용하여 지역사회서비스의 기획에 필수적인 정보의 공유와 개발에 대한 능력을 보유할 수 있는 것이다(김영중, 2003).

지역복지실천에 있어서 네트워킹이 중요한 이유를 규범적·실천적 측면에서 살펴보면 다음과 같다(Kirst-Ashman & Hull, 2001:91-93).

첫째, 클라이언트는 비공식적 원조망을 통해 혜택을 받는다. 네트워크를 통해 개인들은 문제해결에 대한 스스로의 능력에 대해 보다 많은 자신감을 갖게되며, 문제로 인한 스트레스를 감소시킬 수 있다. 뿐만 아니라 네트워크는 공식적인 기관보다 훨씬 민감하게 반응할 수 있다.

둘째, 네트워크는 클라이언트까지 연결된다. 클라이언트는 때때로 낙인 등의 이유로 서비스를 구하지 않는 경우가 있다. 네트워크는 이러한 클라이언트에게 영향을 미친다. 즉, 네트워크는 공식적 기관의 원조를 받지 않으려고 하는 클라이언트에게 접근할 수 있는 것이다. 특히 농촌지역의 경우 이용가능한 공식적 자원이나 서비스가 부족할 수 있는데 이러한 경우 네트워크는 중요하게 이용될 수 있다.

셋째, 네트워크는 공식적 자원의 증가를 가져온다. 공식적 서비스는 비공식적 서비스를 통해 보완되는데 비공식적 서비스에는 조언, 정보제공, 지지 등을 포함하여 돈이나 의류 등의 물품도 포함된다.

넷째, 네트워크를 통해 공식적 체계에서 서비스를 받도록 할 수 있다. 네트워크는 사회체계를 통한 행동을 촉진하여 클라이언트로 하여금 서비스를 제공받을 수 있도록 한다. 관료주의적 행정으로 인해 클라이언트는 필요한 시기에 적절한 서비스를 받을 수 없는 경우가 많다. 또한 네트워크에 참여하는 사회사업가는 다른 사회사업가 및 다양한 학문적, 기관적 배경을 가진 전문가들과 관계를 발전시킬 수 있는 기회를 갖고 있으며 이러한 사회사업가의 능력을 통해 클라이언트는 필요한 서비스를 제공받을 수 있다.

네트워크는 사회사업가가 다른 기관에 근무하는 다른 워커나 전문가를 개별적으로 만나기 때문에 개별성이 기초하여 구축된다. 서비스 전달을 촉진하기 위해 기관이 서로 연락을 하는 경우에는 보다 공식적인 형태의 네트워크가 구축된다. 기관간의 관계가 구축될 때, 한 기관은 특정의 서비스 공급을 중단하고 다른 기관은 이를 더욱 확대할 수 있다. 이러한 결정을 통해 기관들은 충족되지 못한 욕구에 초점을 맞출 수 있으며, 따라서 부족한 자원을 보다 효율적으로 이용할 수 있다. 또한 기관 대표자들 간의 만남을 정례화함으로써 서비스 간극의 축소, 문제되는 법률이나 규정의 개정, 추가자금

확보를 위한 로비활동 등 거시적 차원의 변화를 가져오기 위한 노력들이 나타날 수 있다.

다섯째, 네트워크는 사회사업가의 기능수행능력을 높여준다. 사회사업가의 경우 다른 전문가 동료들과 네트워크 관계를 구축함으로써 여러 가지 어려운 문제에 대해 논의를 통해 업무능력의 향상을 가져올 수 있다.

지역복지네트워크의 구축은 2가지 차원의 접점에서 형성된다. 이러한 지역복지네트워크는 네트워크가 이루어지는 단위(지점)를 중심으로 전국단위에서, 광역시·도차원에서, 그리고 시군구 단위에서 또는 지역, 소집단, 개인단위에서의 종적인 네트워킹이 이루어진다. 그리고 복지대상자 또는 복지분야별로 즉, 아동, 노인, 장애인, 여성, 환자, 또는 담당기관 및 부문별(사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 보건의료기관, 노동관련기관 등)로 횡적인 복지네트워킹이 형성된다.

지역복지네트워크는 이러한 수직적(세로축), 수평적(가로축) 체계의 협동체계 구축이다. 지역복지네트워크 구축은 수직적(공간적, 지역적 범주 및 단위), 수평적(대상자별, 영역별 부문별)으로 만나는 한지점을 범주로 할 수도 있고, 다른 영역이나 지역을 상호 교차하여 설립될 수 있다. 즉, 공간적, 영역별 범주를 어디까지 할 것인가²⁾의 문제를 고민해야 한다.

사실 지역복지네트워크 성공적인 구축을 위해서는 각 부문별, 영역별 네트워크가 먼저 일어나야 하며 이를 통해 각 영역간 상호연계가 자연스럽게 연결되어야 한다. 네트워킹이 이루어지는 지점과 그 강도(수위)에 따라 다양한 형태의 네트워크가 존재할 수 있으며 이러한 다양한 형태의 실험적인 노력을 통해 지역복지역량은 강화될 것이며, 보다 완결된 형태의 지역복지네트워크로 발전할 것이다.

한편, 지역복지네트워크는 단지 서비스의 연계·조정뿐만 아니라 조사계획(정책)기능과 교육·홍보기능을 수행한다. 즉, 조사계획(정책기능)은 지역복지계획 수립 및 정책제언, 지역 욕구조사를 공동실시(지역내의 민간자원 및 욕구파악)하고 이를 위한 공동계획 수립, 기록양식 표준화하며 공공과 민간이 참여하는 지역복지네트워크에서 담당한다.

연계·조정기능은 기관/시설간 협의를 통한 서비스 중복 및 누락 방지하고, 대상자

2) 예를 들면 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있다. 장애인, 노인대상 네트워킹을 할 것인지? 복지기관중심의 네트워킹을 할 것인지? 보건과 복지기관중심의 네트워킹을 할 것인지? 동단위로 할 것인지/ 구단위로 할 것인지? 민간기관중심으로 할 것인지? 공공기관중심으로 할 것인지? 민간과 공공 전체로 하지만 대상영역별로 분리/통합하여 할 것인지? 부문과 부문, 이들간의 상호연계 즉, 통합적 네트워킹을 어떻게 할 것인지?

관련 기초적 업무협조(대상자 관련 정보공유, 대상자 상호의뢰·연계), 프로그램 조정 업무(시설간 프로그램조정, 프로그램 공동개발 및 추진, 복지정보 공유, 프로그램 상호이용) 그리고 대상자 공동관리(대상자 공동발굴 및 욕구조사, 대상자 욕구에 따른 서비스 배분, 대상자 공동관리)이다.

교육·홍보기능은 지역주민들의 복지교육(공동체교육, 업무의 계획과 조정, 민/관간의 파트너십의 중요성 교육을 통한 지역복지토대 구축; 사회복지학교 개설 등), 복지기관 종사자들의 전문성 향상을 위한 재교육, 지역복지에 영향력을 행사하는 집단에 대한 교육 및 홍보(지역복지담당공무원 및 구의원(지역유지))이다.

III. 선행연구 검토

사회복지분야에서 네트워크에 관한 연구는 1990년 이후 사회복지전달체계 개편의 논의와 함께 나타나기 시작하였다. 적어도 1990년대에는 지역복지네트워크에 대한 이론적, 실천적 논의가 활발하게 진행되지 못하고, 이에 대한 필요성이 제기되었으며 이후 보건복지사무소 시범사업과 이의 평가과정을 통해 연계·협력의 논의가 구체적으로 나타나기 시작하였다.

이러한 배경은 당시에 지역단위에서 네트워크를 구축할 수 있을 정도로 사회복지조직이 많지 않았기 때문에 우선적으로 빈약한 사회복지전달체계를 확대하는 것에 초점을 두었던 것이다. 사회복지전달체계에 대한 논의는 주로 새로운 조직의 신설 또는 빈약한 공공 및 민간전달체계의 확대에 두었다. 지역사회에서 보건과 복지의 통합적 서비스를 목적으로 실시된 보건복지사무소 시범사업은 이에 대한 관심부족과 연계 및 협력을 위한 전제조건(상호이해 및 협력적 태도, 체계적인 연계망 부재 등) 등이 해소되지 않은 채 실시됨으로써 하나의 실험으로 종결되었다. 그러나 이러한 시범사업의 과정과 결과에 대한 평가를 통해 공공과 민간 그리고 민간과 민간간의 서비스 연계 및 협력이 무엇보다 중요함을 확인할 수 있었다.

이러한 상황에서 1990년대 중반이후 나타난 네트워크에 논의는 다음과 같다.

사회복지서비스 연계를 주제로 한 연구는 주로 동사무소, 보건소, 복지관 등을 대상으로 하고 있다. 초기의 연구로서 박경숙(1996)의 연구에 의하면, 일부 사회복지관과 보건소들이 사회복지전문요원에게 생활보호대상자 명단이나 신상파악 등의 협조요청을 하고 있으며, 결연·후원 서비스 요청과 간병·가사지원 등 가정방문서비스 제공요청을 하고 있는 등의 협조, 의뢰활동이 이루어진다고 하였다. 그러나 이러한 활동이

공식적으로 체계화가 진행되는 것이 아니라 지역별 편차 및 기관간의 경쟁관계를 유지하는 한계가 있다고 하였다. 조애저 외(1996)는 종합사회복지관들 사이에는 비교적 업무협회가 잘 이루어지고 있으나 장애인이나 노인복지관 등 종별복지관과 업무협회가 잘 이루어지지 않아 서비스 중복현상이 나타나고 있음을 지적하고 있다. 김경우 외(1998)는 사례관리기법을 이용한 연구에서 수혜자에 중복지원, 정보교류체계의 부족, 사회복지전문요원과 연계미비, 클라이언트의 참여부족 등이 효율적 서비스 연계를 가로막고 있음을 연구하였다.

심재호(1999)는 민간사회복지전달체계 구축을 위해 지역단위의 사회복지네트워크가 필요하며 이를 위해 주민참여의 활성화, 민간에 대한 신뢰회복과 민간부문의 자율성 확대, 그리고 정보의 공유와 복지정보통신망 구축을 제시하였다. 이인재(1999)는 지역문제해결을 위한 지역복지협의체 구성시 고려해야 할 이론적, 실천적 쟁점들을 제시하였는데 협의체의 인적자원의 확보와 협의체를 둘러싼 환경, 협의체의 조직구조 마련을 위한 쟁점들을 언급하고 있다.

이후 1998년 읍면동사무소 기능전환에 따른 주민자치센터의 도입과 그것이 사회복지 전달체계에서 어떻게 활용되어야 하는지에 관한 연구로 김경혜(1999)의 연구가 있다. 이 연구에서는 지역복지의 접근성향상과 연계체계구축을 위한 방안이 모색되었는데, 동사무소를 지역복지센터로 활용하고 지역복지협의체를 구성할 것을 제안하고 있다.

이현주(2000)는 지역복지네트워크 구축에 관한 연구를 통해서 지역복지네트워크 네트워크의 실태를 조명하였다. 즉, 조직간 네트워크의 구축보다는 관련된 서비스의 공간적 집산이거나 지역내 특정 서비스 제공자들간의 제한된 협력의 시도였으며 지역단위의 복지협의체의 시도는 아직 미완의 상태임을 지적하였다.

한편 심재호(2000)는 지역복지네트워크의 이론과 구체적인 구축방안을 제시하였다. 물론 이전에 심재호 연구는 1999년 한국사회복지학회 추계학술대회의 발표자료를 통해 민간사회복지전달체계의 재편을 위해 소위 참여와 계획화 그리고 네트워킹의 필요성을 제기하였다. 또한 일선행정기구의 개편과정에서 사회복지전달체계를 어떻게 정립할 것인지의 모색을 위한 연구(1998)를 통해 네트워크의 필요성을 강조하였다(심재호,1998). 이후 심재호 외(2001)의 참여형 지역복지체계론을 통해 공공과 민간의 참여복지체계를 어떻게 실현할 것인지에 대한 문제제기와 장애요인을 심층적으로 분석하였다. 특히 이 책에서 공공과 민간의 협조모형개발, 지역복지 네트워크 구축방안, 지역복지계획의 수립 등을 제시하였다.

이러한 지역복지전달체계의 논의구조하에서 진행된 네트워크의 실천방안이 구체화되어 2003년 사회복지사업개정시 시군구 단위의 지역사회복지협의체의 설치로 발전하게 되었다. 또한 심재호의 연구 결과는 구체적인 실천현장에 접목되어 대전시의 복지만두레의 이론적 근거가 되었다. 복지만두레가 지역복지네트워크로서의 가능성과 한계를 모색하면서 이의 발전 방안(심재호, 2004)을 제시하였다.

최근의 지역복지네트워크의 연구는 이러한 선행연구의 성과에 힘입어 지역사회내의 관련 조직간의 네트워크 구조와 특성을 규명하고자 하는 시도(이혜원·우수명, 2005)와 일선 현장에서 사회복지관의 네트워크 수준과 조직 효과성과의 관계를 연구(김준기·이민호) 그리고 지역복지실천현장에서의 네트워크 활동의 구체적인 사례(이재완, 2005)에 관한 연구 등이 있다.

그리고 지역사회복지협의체의 운영과정과 각종 사회복지시설평가지표상에도 연계정도 및 협력에 관한 내용이 중요한 부분을 차지할 정도로 지역사회에서의 네트워크의 구성단위와 내용에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

IV. 지역복지실천에서 네트워크 사례

본장에서는 지역복지네트워크의 구축방안과 이의 실천사례를 간략히 제시하고자 한다. 즉, 심재호의 연구 중심주제인 지역복지네트워크 방안에 대한 소개와 실천사례로써 대전시의 복지만두레와 천안의 복지세상을 열어가는 시민모임의 네트워크 사례이다.

1. 지역복지네트워크 구축 방안

지역복지네트워크의 목적, 구성요소(참여조직), 운영방식, 기능과 역할, 재정, 설치단위 등을 중심으로 한 조직화방안은 다음과 같이 제시할 수 있다(심재호, 2000).

1) 네트워크의 구축목적

네트워크에 참여하는 조직이 매우 다양하고 그들 중의 일부는 조직의 주요한 (또는 본래의) 목적이 사회복지와 일정한 거리가 있는 경우도 있다는 점을 고려하여, 네트워크의 구축목적은 포괄적으로 '지역주민의 복지증진을 위해 지역자원의 효율적인 활용을 도모하는 것'으로 정한다.

2) 네트워크의 참여조직

네트워크의 참여조직은 <표 1>에서 보는 바와 같은데, 크게 복지기관에게 인적·물적 자원을 제공할 조직(종교기관, 전문가단체 등)과 클라이언트에게 서비스를 제공할 조직(사회복지기관과 주민자치센터 등), 네트워크운영에 대한 지원과 협조를 제공하는 조직(시·군·구청, 시민단체) 등으로 구분될 수 있다. 이들 단체는 자발적으로 참여하며 모두 동등한 자격으로 참가하는 것을 원칙으로 한다.

3) 네트워크의 운영구조

네트워크의 운영은 <그림 1>에서 보듯이 기관장위원회와 실무자위원회에 의해서 이루어진다. 기관장위원회는 참여조직의 대표자들로 구성되는데, 주요한 의사결정을 담당하며 분기별로 1회 정도의 회의를 갖도록 한다. 이 위원회는 합의를 통하여 네트워크의 목적을 분명하게 설정하고 이에 따른 세부적인 하위 목표들을 구체화하여 개별 복지기관에 속한 실무자들이 연계서비스를 수행하는 경우에 기본지침으로 활용되도록 해야 한다.

지역에 따라서는 기관장위원회와 별도로 자원제공 역할을 담당하는 기관들의 회의체로서 서비스 지원위원회를 둘 수도 있다. 서비스 지원위원회는 금전적인 측면에서나 인력의 측면에서 그리고 서비스 욕구에 대한 정보 제공의 측면에서 지원이 가능한 조직의 대표들(지역공동모금회, 기업복지재단, 종교기관, 자원봉사센터, 주민단체 등)로 구성된다. 그 기능은 서비스 지원위원회는 지역사회의 자원에 대한 조사와 배분의 기준 마련, 그리고 서비스 관련 단체의 다양한 의견 수렴과 개진 등이다.

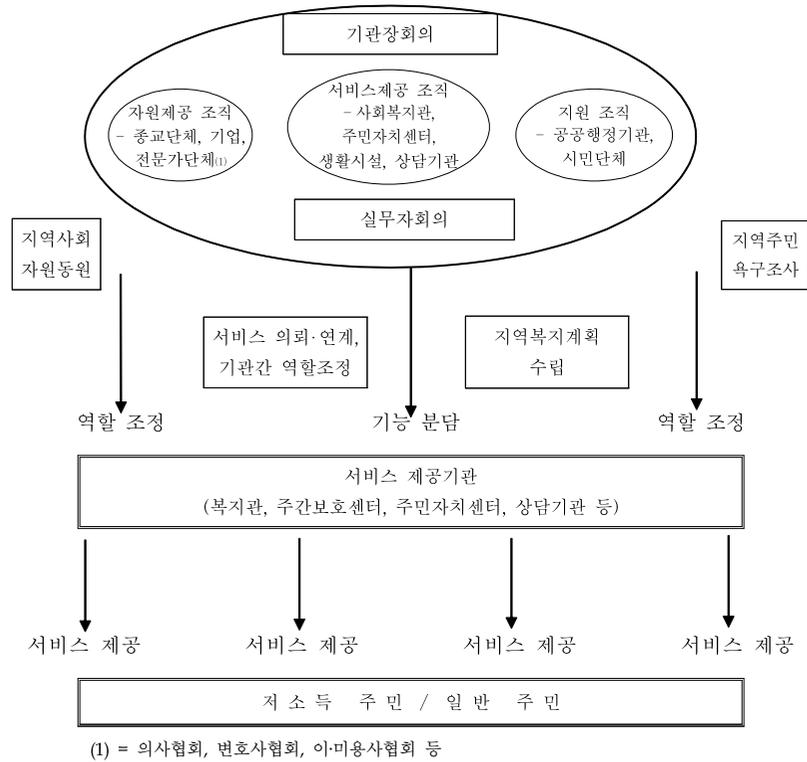
그리고 기관장위원회 밑에 위치하게 되는 실무자위원회는 각 조직의 중간관리자들로

구성되는데 기관장위원회의 결정사항을 구체적으로 수행하는 기능을 담당하도록 한다. 네트워크에 참여하는 기관의 실무자들은 실무위원회를 통해 각 기관에서 제공되는 서비스와 대상자에 관련된 정보를 공유하고, 서비스 제공과 관련된 구체적인 협의와 연계 서비스를 제공하게 된다. 실무자위원회는 월 1회씩 정기적으로 개최되는 것을 기본으로 하고 필요한 경우에 수시로 열릴 수 있어야 하며, 이것이 네트워크의 활동중심이 되어야 할 것으로 생각된다.

실무위원회 내에는 필요에 따라 문제 또는 클라이언트 범주별로 전문팀을 두어 서비스 연계에 대한 구체적인 협의를 진행시키게 할 수도 있다. 이 전문팀은 클라이언트에게 구체적인 서비스를 제공하기 위하여 담당지역 또는 인구집단의 문제를 사정하고 서비스 계획을 세우며 서비스 제공을 담당하게 된다. 또한 클라이언트의 욕구에 따라 사례관리자를 선정하고 사례관리자의 서비스 관리에 대하여 슈퍼비전을 제공한다.

[표 1] 네트워크의 구성요소

기본성격	기 관
서비스제공조직	- 사회복지기관(이용시설, 생활시설)
	- 시·군·구 사회복지담당 공무원, 주민자치센터
	- 보건소, 119구급대, 파출소 - 고용안정센터
자원제공 조직	- 종교기관
	- 지역주민 대표
	- 지역공동모금회 - 기업 또는 기업복지재단 - 중·고등학교 및 대학교 - 전문가단체(의사협회, 이·미용사협회, 레크레이션협회, 변호사협회 등)
지원조직	- 시·군·구청의 사회복지 담당부서 - 시민단체



[그림 1] 지역복지 네트워크의 모형도

이 네트워크의 운영과 관련하여 가장 쟁점이 되는 것은 누가 주도할 것인가라는 문제이다. 이 문제는 지역사회의 특성을 반영하여 사회복지기관과 행정기관 및 시민단체 중 하나가 운영을 주도하도록 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 예컨대, 복지기관이 많이 있는 도시지역은 사회복지기관이나 시민단체가, 그렇지 못한 농촌지역은 행정기관이 주된 운영을 담당하게 할 수도 있을 것이다.

그런데 여기에서 상당히 논란이 될 수 있는 부분이 있는데, 바로 사회복지협의회의 역할과 위상에 관한 것이다. 이번에 개정된 사회복지사업법에 제시된 지역사회복지협의체가 바로 지역복지네트워크와 같은 것인데, 사실 그 기능은 기존의 사회복지협의회와 유사한 부분이 많다. 그럼에도 불구하고 굳이 지역사회복지협의체를 주장하는 이유는

무엇일까? 그 이유는 지금까지 사회복지협의회가 시군구 단위까지 확산되지 못하였다는 현실과, 기존의 각 시도 사회복지협의회가 여러 가지 내적·외적 여건으로 인해 제 기능을 충분히 수행하지 못하였다는 정부의 판단에 따라 새로운 시도로서 지역사회복지협의체를 제안하고 있는 것으로 보여진다. 따라서 사회복지협의회로서는 위기감을 가질 수도 있겠지만, 발표자의 생각에는, 오히려 이 기회를 활용하여 사회복지협의회가 보다 적극적으로 지역복지협의체를 구성하면서 시군구 단위에 사회복지협의회를 설치하겠다는 노력을 시도해 보는 것도 필요하다고 본다. 지역사회의 특성에 따라 다르겠지만, 이미 시군구 단위에서 사회복지협의회가 만들어지고 있는 일부 지역의 경우에는 충분히 가능하다고 판단된다.

그리고 네트워크 운영과 관련된 또 다른 문제는 행정관청의 개입을 어느 정도까지 허용할 것인지이다. 이에 대해서는 지역복지네트워크의 목적이나 성격을 고려할 때 민간이 운영을 주도하고 행정관청이 지원하는 방식이 바람직하다고 생각된다. 지방자치단체는 이 네트워크가 원활하게 유지될 수 있도록 측면에서 행정적·재정적 지원을 행해야 한다. 즉, 지역주민의 복지증진에 필요한 다양한 정보를 제공하고 연계사업에 요구되는 비용의 일부를 지원하는 등 행정·재정적 지원을 행하고, 특히 네트워킹을 지원하기 위한 조례제정 등의 역할도 수행해야 한다. 조례를 제정할 경우에 네트워크를 자치단체장의 자문기관으로서의 지위를 부여하고 민간주도로 운영한다는 내용이 포함된다면, 공공기관의 지원을 얻을 수 있고 관련된 여러 단체의 참여를 유인할 수 있는 계기로서는 충분히 기능할 수 있을 것이다.

끝으로 이 네트워크의 운영을 위해 별도의 사무국을 두기보다는 참여조직들이 희망에 따라 순번제로 사무국의 역할을 담당하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 사무국은 업무의 의사결정을 하는 상시적인 기구가 아니며 연락과 회의를 위한 공간적인 의미를 지닐 뿐이다.

4) 네트워크의 기능과 역할

네트워크의 기능과 역할은 각 기관간의 연계와 조정, 역할분담 및 특화추진, 지역사회의 자원동원, 지역의 욕구조사와 지역단위의 복지계획수립 등을 들 수 있다. 이것을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 기관 간 서비스의 연계와 조정 및 역할분담

지역복지의 증진을 위한 네트워크의 연계·조정역할은 다음과 같다.

① 네트워크 참여기관간 연계프로그램을 개발하고 기관·시설간의 역할 분담 등에 관해 협의·조정한다. 특히 지역사회복지관의 경우에는 앞으로 개별 기관들이 전문성을 확보하기 위해서는 특정한 전문분야(예컨대, 알콜중독이나 장애아동 등)를 선정하여 역할을 강화시키는 방향으로 노력을 기울여 나가는 노력이 필요한데, 이 네트워크를 통해 각 기관들의 방향설정 등에 대한 논의가 이루어질 수도 있을 것이다.

② 기관·시설간의 협의를 통해 서비스가 중복 제공되는 경우를 방지한다. 예를 들면, 사회복지관들이 중복적으로 실시하고 있는 사회교육에 대하여, 어떤 기관은 문화·여가프로그램에 집중하고 다른 어떤 기관은 주민교육·취업교육을 강화하는 방향으로 역할을 조정하도록 한다. 이러한 역할조정에는 기관특성에 따라 그리고 지역실정에 따라, 즉 일반지역이나 저소득층 밀집지역이나에 따라 달라질 수도 있다.

③ 기관·시설간에 대상자를 의뢰하는 역할을 한다. 복합적인 욕구가 증가하고 사회복지관련기관이 증가하게 되면서 주민들은 자신에게 필요한 서비스를 어디에서 적절하게 제공받을 수 있는지 알기 어려울 수도 있다. 이런 상황에서 어떤 기관이 주민의 방문을 받았을 경우에 상담을 통해 욕구를 파악하여 적절한 서비스를 제공할 수 있는 기관에 기초자료와 함께 의뢰할 수 있도록 네트워크가 중간매개체 역할을 하게 된다. 이러한 대상자의뢰 방식과 초기상담을 통해 파악해야 할 기초자료의 내용 등 구체적인 업무는 네트워크 구성원간의 정기적인 회의를 통해 협의하도록 한다.

(2) 지역사회 자원동원

지역조사를 공동으로 실시하여 네트워크 참여조직이 필요로 하는 지역 내의 민간자원을 발굴하고 자원봉사자를 교육·배치한다. 구성원간의 협의를 통해 지역사회의 전체적인 자원봉사자 모집 및 활용계획을 수립하여 지역내의 자원봉사자를 모집·활용하도록 한다. 이를 위해 네트워크가 자원봉사자의 주요 공급처인 대학이나 기업체 또는 종교기관 등과 수요자인 복지기관을 대상으로 체계적인 협의를 해 나간다. 이 역할은 시·군·구에 설치되어 있는 자원봉사센터가 중점적으로 수행하는 것이 타당하다.

(3) 지역 욕구조사와 지역 복지계획의 수립

지역 내 보건 및 사회복지 서비스 제공 대상자를 파악하기 위한 욕구조사를 네트워크 참여조직이 공동으로 실시한다. 그리고 이를 토대로 지역단위 복지계획을 수립하도록 하는데, 이것은 현재와 같이 지역에서 사회복지서비스 제공기관들이 조정과 연계를 이루지 못하는 상황에서는 반드시 필요하다. 일반적으로 사회복지계획은 사회문제에 관한 현황분석, 정책대안 및 실천전략의 모색, 가용자원의 동원과 효율적인 활용, 프로그램

의 개발과 시행, 평가 등에 대한 구체적인 내용을 담고 있어야 한다. 이러한 내용의 사회복지계획이 지역차원에서 입안되고 실시된다면 확실히 지역복지의 발전에 기여할 수 있을 것이다. 이 계획은 공공기관이든지 민간기관이든지 독자적으로 추진하기는 어려우므로, 공공과 민간이 망라된 지역복지네트워크가 담당하는 것이 가장 바람직하다고 생각된다.

5) 네트워크의 재원조달

네트워크의 운영에 소요되는 재정은 사업비보다는 관리운영비의 성격을 갖는데, 이것은 지방정부의 지원을 받거나 참여조직이 회비를 내어 마련할 수도 있다. 네트워크가 지역욕구조사나 복지계획수립 및 연계사업을 개발하여 실시하는 경우에는 지방정부나 공동모금회에 지원신청을 통하여 재정을 확보할 수 있을 것이다. 그런데 불가피하게 관리운영비를 지방정부로부터 지원받는 경우에는 네트워크의 자율성을 침해받지 않도록 해야 한다.

6) 네트워크의 설치단위

네트워크의 설치단위는 기초자치단체를 기준으로 한다. 다만, 사회복지 관련조직들이 상대적으로 많은 경우에는 학군을 설치단위로 할 수도 있다. 즉, 네트워크의 설치단위는 시·군·구 단위가 바람직하지만, 지역의 특성을 고려하여 소구역을 네트워크 설치단위로 설정할 수도 있다.

7) 네트워크 구축에 필요한 전제조건

이러한 지역복지네트워크가 만들어지기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족될 필요가 있다.

첫째, 네트워크의 구성과 운영에 관련된 사항을 조례로 뒷받침해야 한다. 즉, 네트워크에 참여할 공공 및 민간기관들이 네트워크의 구성에 협조할 수 있는 근거를 조례로 제정해야 한다.

둘째, 정보의 공유와 이를 위한 복지정보통신망 구축이 필요하다. 지역복지 네트워크가 효율적으로 유지되기 위해서는 복지정보통신망의 구축이 필수적이다. 복지정보통신망은 클라이언트를 최초로 접수한 기관에서 그에게 필요한 서비스가 무엇이며, 어떤 곳에서 어떤 절차로 그것을 제공하고 있는지 등을 종합적으로 파악하여 알려주고 적절히 의뢰해 주고 사후 관리해 주는 역할을 할 수 있다. 또한 이것은 일반 시민들이 봉사, 결연, 후원 등 복지활동에 참여할 수 있도록 안내하는 창구역할을 할 수 있다.

이들 시민자원을 어떻게 개발하고 활용하느냐는 매우 중요한 문제이며, 복지정보통신은 이들 자원을 개발하고 관리하는 좋은 수단이 될 것이다.

셋째, 네트워크를 구축의 선행작업으로서 네트워크 참여가 예상되는 기관의 직원들끼리 인적 관계를 형성하는 과정이 필요하다. 복지서비스와 관련된 네트워크를 시도함에 있어서 각 기관들간에 인적 교류가 이미 이루어지고 있는 경우에는 의사소통이 원활하여 네트워크 구축 작업에 준비되는 기간이나 노력이 훨씬 줄어들 수 있다는 장점이 있다.

2. 지역복지네트워크 사례

1) 민·관파트너십의 사례 : 복지만두레³⁾

대전시는 지역문제를 해결하는 데에 있어서 민간의 참여를 활성화하기 위해 ‘지방화 대전선언’의 핵심과제 중 하나로서 동단위에서 복지만두레를 조직하여 운영한다는 방침 아래 최근까지 대단히 의욕적으로 복지만두레의 설치를 추진해 왔다. 복지만두레의 핵심은 지역사회가 주체가 되어 빈곤이나 가족해체 등 지역주민의 주요한 사회문제와 욕구들을 해결하고 예방하기 위한 복지공동체를 의미하는 것으로 파악된다.

이러한 복지만두레의 의의는 지역사회의 역량강화 community empowerment를 위한 하나의 방법이라는 점에서 찾을 수 있다. 복지만두레가 지역사회의 역량을 강화해 가는 과정에서 지역사회의 자원을 개발·동원하여 복지욕구를 해결하기 위해 복지자원과 복지수요를 서로 효율적으로 연계해 가는 지역단위 복지네트워크를 이루어나갈 것이다. 이러한 과정이 효율적으로 이루어지기 위해서는 민관파트너십이 중요한 접근 전략 중의 하나로서 활용되어야 한다.

그래서 여기에서는 민관파트너십을 활용한 지역단위 복지네트워크로서 복지만두레의 현황을 간단히 검토하고, 현재까지 복지만두레가 추진되는 과정에서 나타난 문제점 및 주요 과제들을 제시하고자 한다.

(1) 복지만두레의 기능과 활동 현황

복지만두레의 기본개념은 복지사각지대에 놓이거나 정신적 도움이 필요한 소외계층에게 지역주민들의 자발적인 참여를 통해 물심양면으로 지원함으로써 참여복지를 통해 지역공동체를 형성하기 위한 복지네트워크라고 제시되어 있다(대전광역시, 2004).

이러한 복지만두레는 두 가지 주요기능을 갖는데, 첫째는 지역사회의 나눔과 상부

상조의 문화를 확산하여 지역사회 스스로 지역문제를 해결해 나갈 수 있는 역량강화 기능이고, 둘째는 지역내 분산된公私 복지서비스 공급자들간의 상호협조와 연계를 통해 복지서비스 공급체계의 효율성을 제고하는 기능을 갖는다고 한다.

이러한 기능을 실현하기 위한 복지만두레의 조직 및 운영과 관련하여, 대전시는 초기에는 동사무소를 주축으로 복지만두레를 구성하고 점차적으로 민간주도의 자원봉사 조직으로 전환해 나가는 계획을 제시한 바 있다. 구체적인 참여기관(개인)을 보면, 동장 또는 동장이 지명한 동사무소 공무원, 경찰(파출소장 또는 파출소장이 지명한 경찰 공무원), 사회복지관장, 종교단체임직원(목사, 스님 등), 의사, 간호사, 사회복지사, 사회복지시설 종사자 등, 동 단위 각종 단체대표(자원봉사 가능단체), 자원봉사자, 기타 만두레 회의에서 필요하다고 인정하는 자 등을 회원으로 하며, 회장과 부회장 그리고 간사를 두도록 되어 있다.

운영방식을 보면, 복지만두레는 회의체 조직으로서 분기별로 1회씩 정기회의를 개최하여 주요 의사결정을 행하며, 필요에 따라 임시회를 열도록 하고 있다. 복지만두레의 운영과 사업에 필요한 제정은 시·구비 지원금, 기부금 및 후원금, 기타 수익금 등으로 마련하도록 되어 있다. 다만, 복지만두레가 민간주도의 조직으로 정착될 때까지 시비와 구비를 투입해 사업비 보조금을 지원할 방침이다.

이러한 복지만두레의 조직화 및 운영 방안을 살펴보면,洞지역에서 발생하는 각종 복지문제에 대하여 복지자원을 네트워크화하여 체계적으로 복지서비스를 제공함으로써 지역주민의 생활안정을 지원하는 등 지역복지의 발전을 도모하려는 전략임을 알 수 있다.

복지만두레의 회원은 2003년말에 약 1,800명의 회원들이 참가하여 시작하였으나, 2004년 6월말에는 2,657명이 참여하고 있다. 이러한 회원들의 출신구성을 보면, 보건의료계 종사자(의사·약사·간호사 등)가 342명, 종교단체 147개소, 대학 및 학생동아리 25개소 등이 참가하고 있다.

그리고, 복지만두레의 주요사업은 조례를 보면 크게 3가지가 제시되어 있는데, 실제 행하고 있는 사업은 복지수요자에 대한 결연 및 후원을 통한 지원에 초점을 두고 있는 것으로 나타나고 있다.

(2) 복지만두레에 대한 몇 가지 문제제기

복지만두레는 지역사회의 문제를 지역 스스로가 해결하기 위하여 주민참여를 활성화하고 공동체 정신을 만드는 데에 기여할 수 있는 등 여러 가지 면에서 긍정적인 평

3) 심재호(2004)의 민관파트너십의 사례분석:복지만두레를 중심으로 분석한 내용의 일부이다

가가 가능하다. 그럼에도 불구하고 추진과정과 조직운영의 측면에서 몇 가지 문제들이 제기되고 있다.

첫째, 민간부문의 자원동원과 참여 활성화를 목적으로 하는 복지만두레는 상당히 긍정적인 의의를 지니고 있음에도 불구하고, 우리 사회처럼 사회복지에 있어서 국가부문의 역할이 미비하여 아직도 빈곤층에 대한 복지서비스조차도 부실한 상태에서는 사회복지에 대한 정부의 책임을 민간에게 전가한다는 오해를 불러 일으킬 수도 있다. 이러한 불필요한 오해를 불식시키고 복지만두레의 의의를 살리기 위해서는 대전시가 복지만두레를 추진하는 것과 동시에 사회복지와 관련하여 지방정부로서의 책임을 구체적으로 어떻게 구현할 것인지를 적극적으로 제시해 주는 것이 필요하다. 달리 말하자면, 지역복지네트웍으로서 복지만두레는 사회복지를 위한 정부의 역할을 대체하는 것이 아니라 그것을 보조하는 것이라는 점에 유의해야 한다는 것이다.

둘째는, 참여의 자발성에 관한 문제이다. 복지만두레는 초기 조직화과정에서 관주도에 의해 이루어졌으며, 이에 따라 참여의 자발성이 떨어지는 문제를 지니고 있다. 물론 최근에는 점차 민간주도가 강조되고 있기는 하지만, 자발적 참여를 확보하는 노력이 보다 강조되어야 할 것이다. 그런데 우리 사회여건을 고려할 때 현실적으로 사회복지와 관련된 민간의 자발적인 참여를 기대한다는 것은 매우 어려운 것 또한 사실이다. 반면에 행정기관이 주도하는 경우에는 자발성을 상실하기 쉬운 뿐만 아니라 그렇게 만들어진 조직은 관변조직이라는 낙인을 받기 쉽다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해서는 초기에는 행정기관이 주민들을 설득하고 이해시켜서 참여를 독려해가고 점차 주민들이 주도해나가게 해 주는 것이 필요하다.

셋째는, 복지만두레의 설치단위와 관련된 문제이다. 현재 1동 1복지만두레에 따라 거의 모든 동단위에 설치되어 있다. 그러나 이것은 각 지역사회의 욕구와 자원동원능력을 반영하지 못하는 결과를 낳고 있다. 예컨대 지역의 자원이 비교적 풍부한 경우와 그렇지 못한 경우를 비교해 본다면, 오히려 후자의 경우에는 자원동원은 저조하지만 문제해결을 위한 자원에 대한 필요성은 더 클 수 있다. 이처럼 복지자원과 욕구의 불균등 현상이 존재하는 상황에서 이를 반영하지 않고 1동 1복지만두레에 따라 설치될 경우에는 복지만두레의 효과도 감소될 것이다.

넷째, 복지만두레의 운영인력과 관련된 문제이다. 현재 대부분의 복지만두레가 사회복지전담공무원으로 하여금 간사 역할을 담당하도록 하고 있다. 그런데 이들은 현재 동사무소에서 업무부담이 가장 큰 인력이기 때문에 이들에게 새로운 업무를 추가하게 되면 고유업무인 기초생활보장 업무나 사회복지서비스의 위축을 가져오게 될 가능

성도 있다.

다섯째, 복지만두레의 기능에 관련된 문제이다. 현재에는 복지대상자에 대한 결연에 초점을 두고 있는데, 사회복지분야에서 일반적으로 '결연'사업이라고 할 때에는 복지대상자와 일반시민을 1:1로 연결시켜 경제적 후원을 제공하는 사업으로 인식되고 있다. 즉, 단순한 현금지원이라는 의미로 받아들이고 있다. 따라서 복지만두레의 주요 기능으로서 결연사업을 강조하게 되면 오히려 지역사회역량강화 등 복지만두레의 의의가 상당히 축소되는 결과를 낳게된다.

(3) 복지만두레의 개선방안

복지만두레는 지역사회를 주체로 하여 빈곤이나 가족해체 등 지역주민의 주요한 욕구들을 해결하고 사회문제를 예방하기 위한 복지공동체를 지향하고 있다. 즉, 복지사각지대의 해소를 지향하고 있는 것이다. 복지만두레가 이러한 기능을 충실히 수행하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 개선방향을 제시한다.

▶ 과제 1 : 복지만두레의 정체성Identity 확립

복지만두레는 형성 초기에 결연사업이 강조됨으로 인해 결연조직으로 인식된 측면이 있음. 사회적 약자를 위해 결연이 필요한 것은 사실이지만, 복지만두레를 통해 결연이 강조되는 것에는 두가지의 문제가 따른다.

- 첫째, 복지만두레가 추진하는 결연이 물질적 후원뿐만 아니라 보건의료서비스와 정신적 지지까지 포함하는 보다 광범위한 의미를 지닌다고 하더라도, 사회복지현장에서는 '결연'의 의미를 현금후원으로 인식하는 경향이 지배적이기 때문에 그 의미가 정확히 전달되기 어렵다는 한계가 있다.

- 둘째, 그렇기 때문에 복지만두레의 사업으로서 결연이 강조되는 경우에는, 결연이 (현금지원 중심의 의미로 인식되고 있기 때문에) 이미 민간기관들이 활발하게 진행하고 있는 상황에서 그 필요성에 대한 동의와 지지를 확보하기가 어렵고 복지만두레의 위상이 축소될 우려가 있다.

- 따라서 새로운 복지패러다임으로서 복지만두레의 정체성과 위상을 재정립해주는 것이 필요하다. 이와 관련하여 복지만두레를 지역사회(또는 지역주민) 역량강화 Community Empowerment를 실천하는 조직으로서 공공과 민간이 함께 참여하여 만들어가는 지역복지네트웍으로서 그 위상을 설정해주는 것이 타당할 것으로 보인다.

- 이러한 과정을 통해 복지만두레가 우리 지역사회를 복지공동체로 만들고 지역사회의 역량을 강화시키는 데에 기여할 수 있는 정책이라는 인식을 확산시킬 수 있을

것이다. 지역사회의 자체적인 조직화 동력이 빈약한 우리 현실에서 행정당국이 이러한 노력을 통해 지역역량 강화를 지원해 주는 것은 큰 의미가 있다. 다만, 이런 노력을 어떻게 가시화하여 평가받을 수 있을 것인지를 연구해야 한다. 즉, 복지만두레 사업의 성과를 객관적으로 인정받고 사업의 추진실적을 계량화시키기 위한 타당한 평가도구를 개발하는 것이 필요하다.

▶ 과제 2 : 지역사회 복지자원 조사

복지만두레가 지역주민의 문제와 욕구를 해결하기 위한 지원하기 위해서는 다양한 인적·물적 자원이 필요하다. 따라서 지역사회 내의 기업체나 종교단체 등 민간부문이 지닌 복지자원을 가능한 한 정확하게 조사하여 이것을 복지만두레를 통해 복지수요자에게 효율적으로 연계해 주어야 한다.

- 첫째, 기업이나 종교단체 등 지역사회를 위한 복지자원을 보유하고 있는 자원공급처를 조사하여 자원의 양과 질을 파악하고, 이를 복지만두레를 통하여 사회복지기관과 연계시켜 주는 것이 필요하다.

- 둘째, 지역사회 내에서 사회복지관련 활동을 실시하고 있는 다양한 민간복지기관이나 단체를 조사하고 이들이 지역주민을 위해 봉사하는 과정에서 부족한 것이 무엇이고 어떤 지원이 필요한지를 파악하여 복지만두레를 통하여 지원해 주어야 한다.

- 지역사회가 지니고 있는 복지자원과 주민욕구를 파악하는 것은 복지만두레의 자원개발 및 서비스연계 기능을 활성화하기 위해서는 매우 시급하고 필수적인 작업이다.

▶ 과제 3 : 지역사회복지협의체의 조기 구축을 통한 복지만두레의 운영 효율성 제고

복지만두레의 자원개발 기능과 서비스 연계기능을 강화시키기 위해서는 이 지역사회복지협의체를 앞당겨 구성하는 것을 고려할 필요가 있다. 지역사회복지협의체는 사회복지사업법에 의해 2005년 7월부터 기초자치단체에 설치해야 하는 네트워크 조직이다. 이 조직은 지역의 복지향상을 위하여 구성, 운영하는 공공과 민간, 그리고 주민과 학계 전문가가 참여하는 협의구조이다. 따라서 이것이 만들어질 2005년 7월 이전에 복지만두레와의 관계설정이 필요한데, 동단위에 설치된 복지만두레와 구단위에 설치될 지역사회복지협의체를 서로 연결시키면 상호 효율적인 작동을 기대할 수 있다.

▶ 과제 4 : 복지만두레의 특화사업 개발

복지만두레의 주요 활동 방식은 사업기관에 따라 복지기관 중심형, 보건의료기관 중심형, 자원봉사단체 중심형 등으로 분류해 볼 수 있다. 그리고 서비스유형에 따라 복지서비스 중심형, 보건의료서비스 중심형, 교육서비스 중심형, 결연사업 중심형 등 여

러 유형으로 분류해 볼 수 있다. 이러한 유형에서 보듯이 지역주민들에게 복지나 보건의료서비스를 제공하는 기관들이 중심에 위치하고, 그 위에는 자원을 제공하는 기관과 행정·재정적 지원을 담당하는 행정기관이 있고 그 아래에는 원조를 필요로 하는 주민들이 위치하는 서로 연계되는 구조를 구축하는 것이 타당하다.

▶ 과제 5 : 정책기능 강화를 통한 공공부문의 책임성 강화

복지만두레를 통하여 민간부문 조직화를 위해 노력하는 것과 동시에, 대전시가 지방정부로서의 고유한 복지정책과 사업을 개발하는 등 공적 책임을 강화해야 한다. 특히, 내년부터는 정부의 예산체계가 탑다운 top-down 방식으로 변경됨에 따라 예산편성에 있어서 지방정부의 자율성이 증대될 것으로 예상되는 바, 지방정부의 고유한 복지사업을 확대해 나가도록 해야 한다. 이렇게 되어야 복지만두레가 공적 책임을 회피하는 수단이 아닌 진정한 지역사회 역량강화모델로서 긍정적인 평가를 얻을 수 있을 것이다.

▶ 과제 6 : 복지만두레의 설치단위의 확대

복지만두레의 설치단위와 관련하여 다음과 같이 개선될 필요가 있다. 먼저 설치단위를 제검토할 필요가 있다. 즉, 지역특성에 따라 설치단위를 확대하도록 한다. 예를 들어 자원은 풍부하나 욕구가 적은 지역과 자원은 부족하나 욕구는 많은 지역을 함께 묶어서 2~4개 동을 하나의 복지만두레로 만드는 것을 고려할 필요가 있다고 생각된다.

▶ 과제 7 : 복지교육의 강화

복지만두레 운영위원 및 학생들에 대한 복지교육 강화가 필요하다. 복지만두레 운영위원의 경우에는 도움이 필요한 지역주민의 생활상태를 알려주고 이들에게 어떤 도움이 필요한지 그리고 복지만두레를 통해서 이러한 문제들이 어느 정도 해결될 수 있음을 인식시켜 주는 것이 필요하다. 학생들의 경우에는 당장 도움을 제공할 수 있는 자원을 지닌 집단이라기보다는 미래에 복지네트워크에 참여할 예비자원망이라는 점에서 이들에게는 체계적인 복지교육을 실시하는 것이 필요하다.

2) 복지세상을 열어가자는 시민모임 네트워크 활동 사례4)

지역복지실천은 지역사회의 변화를 의미한다. 즉, 지역사회변화를 주도하는 조직활동의 강화와 지역사회 차원의 연대활동과 네트워크의 발전을 의미한다. 여기에서 조직화

4) 지역복지네트워크 사례는 이재완(2005)의 "지역복지 연계협력(네트워크)체계 구축에 관한 연구", 한국사회복지행정학회 2005년 추계학술대회 자료집 일부내용이다.

는 사회심리적 복지를 증진시키는 역량강화 과정이다. 지역복지실천활동 역시 개인차원이 아니라 조직차원에서 이루어진다. 또한 지역사회의 변화는 연대를 통한 집단행동을 통해 이루어진다. 연대를 통한 문제해결은 개별문제에 대한 집단차원의 해결책을 모색하는 것으로, 이 과정에서 개인은 고립감을 해소하고 사회심리적 지지를 얻게 된다. 지역사회의 변화과정에는 다양한 개인과 집단의 참여가 이루어진다. 다양한 집단/개인의 참여는 지역복지실천활동의 주체와도 중요한 관련을 갖는다(Checkoway, 1997; 이인재, 2002에서 재인용). 지역복지실천의 중요한 실천방법인 조직활동은 지역조직화와 복지조직화로 나누어 대별된다.

지역조직화활동은 그 자체가 네트워킹으로 이해할 수 있다(高山直樹, 2000:78-81). 각각의 집단을 조직적, 체계적으로 종합화, 통합화하는 것이다. 지역조직화는 지역주민에 대한 조직화를 통해 문제해결의 주체로서 이해할 때 가능하다. 소지역을 단순히 지리적인 범위로서가 아닌 원조관계성 즉, 네트워크의 중요성으로 파악해야 한다. 주민과 아주 밀접하고 가까운 지원시스템 네트워크가 중요하다. 지역조직화는 지역이라는 범위에서 살고 있는 주민일반에 대해 조직화하는 것이다.

그러나 복지조직화는 반드시 지역성을 갖지 않는다. 복지서비스 이용자, 당사자의 조직화를 중심으로 서비스 제공자 등의 사회복지시설 및 관계기관 등 지역주민과 연계를 갖는 것이며 복지공동체를 형성하는 목적을 수행하는 과정이다. 복지조직화의 주체는 이용자, 당사자 및 그 단체이다. 이와 같은 복지조직화의 내용과 특징은 첫째, 지역사회내에서 정상화, 커뮤니티 케어이념을 구현하기 위해서 공통의 방향성을 가지고 공동활동을 행하는 조직이다. 둘째, 지역사회의 복지서비스이용자, 당사자를 중심으로 하는 조직이다. 셋째, 지역주민의 복지욕구 및 지역사회문제를 지적하고 제언하고 문제해결을 요구하는 조직이다. 복지조직화 활동은 복지서비스 이용자, 당사자의 상호협력, 네트워크를 기반으로 문제해결을 위한 자조기능, 지역복지시책을 추진하기 위해 당사자의 관점에서 제도화하는 운동적 기능, 지역사회의 구성원으로서 지역복지시책을 요구하는 기능을 한다. 복지조직화는 지역조직화와 연대하고 상호보완적으로 전개하는 것이 필요하다.

지역단위에서 전개된 네트워크 활동은 4가지 차원의 영역에서 진행되었다. 첫째, 사회복지기관과의 상호네트워킹 방안으로 사회복지실무자 모임을 구성하여 지역복지의 정보공유와 유대강화를 도모하였으며, 둘째, 복지, 노동, 보건, 의료관련기관 등 복지관련기관과의 네트워킹방안 : 천안지역 사회복지실무자뿐만 아니라 타부문인 노동, 보건, 의료기관 실무자와의 모임이다. 셋째, 복지대상자(지역주민) 및 그의 가족집단, 그리고

비공식적 단체 등을 포괄하는 네트워킹 방안으로 충남장애인부모회, 충남여성장애인연대 그리고 노인복지건강센터, 지역사회정신건강을 생각하는 모임이다. 넷째, 이러한 각 네트워킹을 연결할 수 있는 통합적인 지역복지네트워킹 방안으로 살고싶은복지도시천안네트워크, 지역사회복지협의체 구성이다. 여기에서는 지역복지네트워킹의 세 번째와 네 번째 차원의 활동에 대해 살펴보고자 한다. 첫 번째와 두 번째는 사실 네 번째인 통합적인 지역복지네트워킹으로 발전하는데 토대가 되었다.

3) 복지대상자·당사자 네트워킹 사례 : 사회복지인큐베이터 활동

사회복지인큐베이터 활동은 지역복지운동을 함께 추동해 갈 수 있는 다양한 세력들을 조직하는데 중요한 역할을 했다. 사회복지욕구 및 문제를 가진 당사자 조직으로 사회복지기반을 형성하는데 중요한 기초가 된다. 즉, 복지세상을 열어가는 시민모임에서 진행되는 프로그램의 자원봉사활동을 접촉점으로 시민들의 참여가 이루어지고 이것이 특정한 문제에 대해 관심을 갖는 계기가 되었다.

예를 들어 IMF이후 지역사회의 중요한 문제가 된 저소득층 아동들을 보호하기 위해 방학기간 중에 급식 및 사회교육프로그램을 제공하는 파랑새방학교실을 진행하였는데 시민들의 자원활동을 통해 이루어졌다. 처음에는 단순히 프로그램 자원활동의 역할로 참여하였던 사람들이 프로그램을 계기로 지역의 저소득층 아동들의 문제에 관심을 갖게 되었다. 이후 아이들의 문제에 적극적으로 관심을 갖는 계기가 되었고 이후 아이들을 위한 체계적인 지원망 구축에 대한 논의가 시작되었다.

초기에는 파랑새방학교실의 운영위원회라는 명칭으로 모이면서 프로그램 운영에 대한 협의를 진행해 나가다가 지금은 ‘미래를여는아이들’이라는 조직으로 조직화되었으며 독자적인 운영구조를 갖고 활동하고 있다.

충남장애인부모회는 지역의 전문가와 각 단체가 함께 하여 장애아동에게 필요한 실제적이고 구체적인 내용을 제공함으로써 부모님들을 지원하고, 장애인 문제에 관련된 지역사회 자원간의 연계망을 형성을 위해 설립되었다. 장애아동부모교육세미나와 부모회 정례모임, 그리고 캠프 등을 실시하고 있으며 조직내부의 지도력 발굴과 지도를 실시하고 있다.

지역의 장애인 문제에 대한 접근과 추진방식의 경우, 장애인 문제에 대한 활동은 평소에 이 문제에 관심을 갖고 있었던 회원들의 적극적인 제안을 계기로 시작되었다. 장애인 관련 의료전문가, 특수교사, 교육전문가, 장애인 당사자 및 부모 등이 함께 모여 협의과정을 거치면서 활동방향을 수립하고 장애아동학부모회 조직 결성과 지역장

에인들을 위한 지원체계를 만들어 나갈 것을 결정하였다. 처음엔 개별적인 이해관계 및 인식수준이 달랐던 참여자들이 장애아동부모들의 위한 장애아동부모 세미나와 캠프 등을 함께 진행하는 과정을 통하여, 이후 활동과제에 대한 의견이 조율되고 공동의 과제를 발굴하게 되었다. 현재는 ‘충남장애아동부모회’로 설립되어 독자적인 운영구조를 갖게 되었다. 이후 사단법인 충남장애아동부모회로 발전하였다.

이러한 사회복지대상자 집단을 조직화하고 역량강화를 통한 독자적인 조직활동을 수행하는 모임으로 충남여성장애인연대와 지역사회정신건강을생각하는사람들의모임, 노인복지건강센터가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 사회복지대상자·당사자들의 네트워킹은 “복지세상을 열어가는 시민모임”이 중심이 되어 전혀 새로운 이슈를 창출하기 보다는 지역사회에 잠재되어 있던 과제와 사람들을 연계하면서 공동의 프로그램을 추진하고, 이 과정을 통해 이후 상설화된 모임으로 발전시켜 나갈 것이 특징이다.

“복지세상을여어가는시민모임”에서 추진한 사회복지인큐베이터 활동은 다음과 같은 의의를 갖는다.

첫째, 지역사회실정에 맞는 조직화 사업의 진형을 보여주었다. 즉, 이론적 논의 수준을 넘어 지역사회복지환경에 맞는 조직활동을 도모했다는 점이다. 즉, 지역사회문제해결의 주체는 지역주민이지만 이것은 너무나 추상적이다. 구체적으로 응집력있게 자신의 문제와 지역사회문제 그리고 공동의 문제로 인식전환을 할 수 있는 집단은 결국 복지대상자이거나 이와 관련한 직·간접적인 경험을 가진 사람들이다.

둘째, 지역사회를 변화시키기 위한 개인 및 단체의 지도력 개발과 교육이 이루어졌다는 점이다. 사회복지에 대한 빈약한 인식과 활동능력이 조직을 통해서 지속적으로 교육되고 훈련되면서 사업을 담당하거나 참여했던 조직구성원들의 지도력이 향상되었다는 점이다.

셋째, 사회복지인큐베이터 활동은 다양한 지역사회자원을 동원하고 효과적으로 활용하는데 수단이 되었다는 것이다. 지역사회자원과의 효과적인 연계망을 사회복지인큐베이터 활동을 통해 구축하였다는 점이다.

넷째, 현장활동을 통해서 지역사회복지욕구와 문제를 발견하고 이것을 지역복지정책화하는데 중요한 계기와 과제를 명확히 하였다. 이러한 활동을 통해서 일반시민들의 사회복지에 대한 참여가 확장되었다는 것이다.

4) 통합적인 지역복지네트워킹 사례 : 살고싶은복지도시천안네트워크, 지역사회복지협의체 구성

“살고싶은복지도시천안네트워크”라는 지역단위의 통합적인 지역복지네트워크가 결성된 것은 지난 2002년 6.13지방선거를 계기로 살고 싶은 복지도시 천안을 만들기 위한 노력의 일환이었다. 물론 이전(2000년)에 이미 전신인 ‘천안지역사회복지실무자 모임’이 결성되어 운영되었다. 그러나 사회복지실무자 모임은 네트워크의 정도가 약한 모임이었고, 주로 사회복지실천현장에서 요구되는 사회복지임상 및 실천기법, 사회복지현안에 대한 세미나를 중심으로 활동을 하였다. 초기엔 IMF경제위기 이후이어서 실직자 지원과 관련하여 지역의 노동단체와 복지단체가 함께 참여하는 구조였으나 이후 복지단체의 중심의 실무자 모임을 변화하였다. 이러한 매우 약한 복지네트워크가 공동의 사업을 통해서 연계정도가 강한 조직으로 변모하였는데 이것의 계기는 지방정부 복지사업의 평가와 과제를 제시하는 과정에서 새로운 조직으로 변화하였다.

2001년 9월부터 시작된 제2기 지방정부(천안)의 복지사업 평가와 과제를 제시하는 과정에서 천안시의 복지사업의제를 개발할 것을 제안하게 되었고 이를 위해 조직이 자연스럽게 결성되게 되었다. 초기에 ‘복지세상을여어가는시민모임’에서 주도적으로 참여하여 지역사회에 흩어져 있는 공식적, 비공식적 집단(조직, 기관)의 참여를 이끌어내는 지도력을 발휘하였다. 처음부터 조직화하여 조직을 틀을 갖추기보다는 당면과제(지역복지정책 제안집 발간)를 중심으로 해당 기관과 기능적으로 연대를 시도하였다. 지역복지제안집을 성안하는 과정에서 참여단체간의 신뢰가 자연스럽게 구축되었다. 또한 정책제안 하나 하나 사회복지실천가의 현장경험과 시민들의 목소리를 최대한 반영하고자 하였으며 전문가주의(교수집단)의 위험성을 최대한 탈각시키려 노력하였다. 아마 이것이 정책제안집을 완성하는데 시민대중의 참여를 이끌어 내는 힘이었다고 판단된다. 지방정부수준에서 복지정책화 할 수 있는 의제들을 영역별 토론을 거쳐 ‘천안을 복지세상으로 만드는 33가지 방법’이라는 정책제안을 탄생시켰다.

2002년 5월 1일 ‘살고싶은복지도시천안네트워크’ 출범하기까지 조직결성에 연연하지 않고 사회복지기관·단체 간담회 형식으로 긴밀한 접촉과 정책의제를 공유하는 작업을 하였으며, 시간이 지날수록 많은 단체들이 자발적으로 참여하게 되었다. 참여단체(기관)는 복지세상을여어가는시민모임, 아우내내빛복지관, 익선원, 죽전원, 정신건강을생각하는사람들의 모임, 천안시노인종합복지관, 천안YWCA, 천안자활후견기관, 천안정신요양원, 천안지역방과후교실연합회, 천안한빛회, 충남성폭력상담소, 충남여성장애인연대, 충남장애아동부모회, 한국이웃사랑회충남지부, 교수집단 등이며 간사단체는 복지세상

을 열어가시는 민모임이다.

주요활동으로는 2002년 6.13지방선거시 복지이슈화(지방선거에서 복지문제를 정치쟁점화)를 위한 천안시장후보자초청토론회 개최하였다. 또한 지역복지포럼을 개최하여 지역복지현안에 대한 정책대안제시활동을 지속적으로 전개하였다. 그리고 지난 2003년 10월에 천안자원봉사박람회를 개최하였다. 특히 지역복지포럼을 통해 이와 관련한 사항들이 지역복지정책에 반영되고 구체적인 변화가 있었다. 이것은 지역복지정책제안집의 영역별 의제를 현실화시키는 연속적인 활동이라 할 수 있다.

이상의 통합적 지역복지네트워크 활동의 의의는 다음과 같다.

첫째, 지역복지정책결정과정에서 지역주민과 지역복지단체가 참여하는 수단이 되었다. 천안시장후보자초청토론회와 지역복지포럼은 지역사회주민들이 지역복지문제를 인식하고 공론화 하는 장이 되었으며 지역사회가 직면한 복지문제들을 해결을 촉구하는 과정이 되었다.

둘째, 지역주민들의 실질적 참여를 방해하는 정보의 비접근성문제가 해소되고 자유로운 의사소통의 창구가 마련되었다. 지역복지포럼과 복지교육 프로그램을 통해 사회복지에 대한 이해가 증진되었다.

셋째, 사회복지기관·단체간 개별적 이해관계를 벗어나 지역복지증진이라는 공동의 선을 위해 노력하는 환경이 조성되었다. 즉, 영역별 부문별 지역복지단체/시설간의 갈등관계 및 비협조적 관계가 해소되고 연대활동을 통한 상호신뢰와 연대감이 증진되었다.

넷째, 지역복지현안에 대한 우선과제의 선정과 구체적 해결방안을 제시하는 정책대안제시운동으로 발전하였다. 지역복지정책결정과정에서 사회복지계의 정치적 영향력을 확대하였다.

‘살고싶은복지도시천안네트워크’를 통한 지역복지네트워크는 지방자치라는 지방정치공간속에서 지역복지를 신장시키기 위해서, 시민참여의 운동적 참여가 필요하며 이것을 네트워크하는 노력이 함께 진행되어야 함을 각인시켰다.

결국 지역복지실천을 위한 복지네트워크를 성공적으로 이끌어내기 위해서는 시민참여의 지도자 교육과 육성 그리고 주민조직화와 기관 및 단체들과의 긴밀한 연대가 필요한 것이다.

V. 결론 및 제언

지역복지네트워크의 구체적 방법중의 하나가 조직화 활동이라 할 수 있다. 개인차원이 아닌 조직차원의 운동을 통해 지역사회변화를 도모해야 한다. 조직활동의 성패는 시민 그리고 사회복지실무자들의 참여여부에 달려있다. 지역복지실천과 관련하여 공공과 민간의 네트워크는 단지 기관간의 연계로 협소하게 이해해서는 안 되며 지역사회의 구성원 개인에서부터 서비스 공급기관 및 대상자집단을 연결하고 하나의 지역사회복지망을 구축하는 차원으로 확대해야 한다. 지역사회의 공공과 민간영역의 상호이해와 문제해결을 위한 자발적 참여가 무엇보다 필요하다.

이러한 네트워크과정에서 몇 가지 문제에 대한 이해가 필요하다

첫째, 전문가들이 비공식적 네트워크가 기여한 가치를 인정하지 않을 때 나타나는 것으로 친구나 가족으로 구성되는 비공식네트워크가 지역사회로부터 공식적으로 인정받지 못하고 할지라도 지속성, 집중성, 양적인 측면에서 공식적 체계를 통해 제공되는 이상으로 기여도가 높다는 것을 인식해야 한다.

둘째, 사회복지사가 클라이언트의 비공식 네트워크 체계에 지나치게 개입할 경우 클라이언트가 무능력감을 느낄 수 있다. 결국 지역사회에서 지도자의 발굴과 육성을 위해 네트워크활동상의 내부지도력을 발휘할 수 있는 환경(조건)을 마련하는 것이 중요하다.

셋째, 공식적 네트워크에서 있어서 내부적으로 비기능적인 관계는 네트워크의 효과성을 감소시킨다. 예를 들어 특정 기관이 실천가들은 스스로를 다른 사람들보다 우월하다고 생각할 수 있다.

넷째, 네트워크의 결속과 연대를 위해서는 네트워크 내부에 있는 구성원들에게 정보가 공유되어야 한다.

다섯째, 상이한 기관의 대표자들로 구성된 네트워크는 이들 기관들이 네트워크를 통한 활동을 지지하지 않을 때 네트워크의 분열이 발생할 수 있다. 따라서 지역사회문제에 대한 공동의 해결노력을 위한 공동의 과제설정과 사업을 만들어 나가야 한다.

현재 진행되고 있는 지역복지협의체 구성과 지역단위의 다양한 복지네트워크 활동과 관련하여 제기되는 과제는 다음과 같다.

첫째, 지역복지협의체를 통한 보건과 복지 그리고 노동 등과 같은 제부문의 네트워크는 통합적 공식적네트워크의 특성을 갖는데 각부문간의 상호이해의 기능적 연계의 필요성이 확산되고 이에 따른 자발적 참여를 건지해야 한다. 지역복지실천현장에서의

네트워크 활동의 경험은 결코 지역사회주민의 일상적 생활세계와 무관해서는 네트워크 활동이 성공할 수 없다. 지역복지환경을 고려하지 않은 획일화된 지역복지협의체는 오히려 네트워크의 내부적 역량을 소진시킬 뿐이다.

둘째, 지역복지협의체의 결성 또는 네트워크의 구조마련은 지금과 같이 위원회 성격 같은 느슨한 조직으로 공공과 민간의 네트워킹을 위한 활동이 불가능하다. 따라서 지역단위의 네트워크 활동을 총괄하는 기구나 책임있는 단체에 간단단체의 역할을 부여할 필요가 있다. 일본에서 제기되고 있는 통합적인 재가복지망을 구축하는 서포트센터의 역할과 기능을 부여할 필요가 있다.

셋째, 공공과 민간의 상호협력은 결국 대등한 동반자로서의 위치가 확보되었을 실질적인 성과를 가져올 수 있다. 민간에 대한 불신과 공공우위의 발상과 태도는 네트워크의 형식적 구조를 고착화 시킬 뿐이다.

넷째, 지역복지실천과정상에 가능한 많은 영역과 수준에서 지역주민과의 접촉점을 개발하고 확보하는 네트워킹을 지원하고 참여하는 것이 중요하다. 다양한 하부단위의 네트워크가 영역별, 부문별 네트워크로 성장 발전하고 이것이 전체 지역사회의 통합적 네트워크로 상향 발전해야 한다. 현재 진행되고 있는 지역복지협의체는 네트워크의 하부단위가 부재한 가운데 단지 각각의 상이한 위상을 갖는 네트워크 단위들의 집합소가 될 가능성이 있다.

다섯째, 네트워크의 소프트 웨어의 개발이 필요하다. 이것은 각각의 분야의 업무의 표준화, 보고서의 표준화 등과 함께 네트워크가 추진하는 공통의 과제를 설정할 수 있는 프로그램 발굴과 개발노력이 함께 병행되어야 한다. 네트워크의 기능이 서비스단위의 연계·조정뿐만 아니라 조사·정책기능과 교육·홍보기능이 있다는 사실을 간과해서는 안 된다.

여섯째, 복지정보통신망의 확충과 정보공유가 중요하다. 컴퓨터가 상용화되고 있는 현재 이를 통한 네트워크를 활성화시켜야 한다. 지역사회네트워크를 연결할 수 있는 컴퓨터가 터미널이나 도서관 같은 공공장소에 설치하여 정보접근의 기회를 개방해야 한다.

일곱째, 지역복지네트워크 활동은 지역복지실천의 중요한 사업임을 인식하여 이에 대한 행정적, 재정적 지원이 필요하다. 이를 위한 지역복지실천기관들의 노력을 격려하고 지지해야 한다. 지역복지네트워크에 있어서 책임있는 전문사회사업가의 역할이 중요하다. 예를 들어 대상이 개인인 경우 클라이언트를 자조집단에 의뢰한다든지, 집단이나 지역사회일 경우 기존의 네트워크가 활성화하도록 원조하거나 새로운 네트워크를 구축하는 일을 해야 할 것이며 이러한 활동에 대한 지원체계가 필요하다.

<참 고 문 헌>

- 강창현(2002). "지역복지공급 거버넌스 연구: 네트워크 접근." 『한국행정학보』. 제36권 제2호.
- 강혜규(2003). "사회복지전달체계의 현안과 개선과제", 2003 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 강혜규(2004). "행정 환경의 변화와 지방 사회복지행정체계 개편의 과제", 한국사회복지행정학회, 2004년 추계학술대회 및 워크숍 자료집.
- 김영중(2003). "한국 사회복지에서의 공공과 민간 부문의 협력체계", 2003 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 김정우 외(1998). 보건복지서비스 전달체계의 효율적 운영방안에 관한 연구 I: 모델개발을 위한 사례관리적용, 한국사회복지학, 제35호.
- 박경숙(1996). 도시저소득층을 위한 사회복지서비스와 보건의료서비스간 사회복지서비스내 서비스 연계실태. 성곡논총, 제27권 3집.
- 김준기·이민호(2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조효과성, 행정논총 44(1).
- 변재관·강혜규(1999). "공공복지전달체계 구축방안", 1999년 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집.
- 변재관, 이인재, 심재호 외(2000), 참여형 지역복지체계론, 나눔의집.
- 복지세상을열어가는시민모임. 2004. 『2004정기총회자료집』.
- 심재호(1998). 일선 행정기구의 개편과 사회복지전달체계의 정립방안, 한국정책학회, 추계학술대회자료집.
- 심재호(1999). "민간 사회복지 전달체계의 재편", 1999년 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집.
- 심재호(2000). "지역복지네트워크 구축에 관한 연구 - 주민자치센터와 사회복지관을 중심으로 -", 한국사회복지행정학회, 『한국사회복지행정학』 제3호.
- 심재호(2004). 복지만두래: 지역복지네트워크로서의 가능성과 한계, 대전참여자치시민연대 정책토론회 자료집.
- 심재호(2006). 지역복지전달체계의 이해, 책과공간.
- 이봉주(2005). "통합적 복지서비스 전달체계 구축전략과 모델", 한국사회복지학회·한국사회복지행정학회·한국지역사회복지학회, 사회복지정책 대토론회자료집.
- 이인재(1999). "지역복지협력체계 구축 방안", 1999년 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집.
- 이인재(2002). "지역복지실천의 의미와 주제." 『상황과 복지』. 제11호. 비관과대안을위한사회

복지학회.

이재완(2002). "지역사회와 사회복지시설의 관계:지역복지실천네트워크 중심으로." 지역복지실무 자유헌자료집.

이재완(2003). "사회복지사업법개정에 따른 시·군·구사회복지협의회 발전 방안." 『사회복지사업법 개정에 따른 충남 시·군 사회복지협의회 관계자 월간 자료집』. 충남사회복지협의회.

이재완(2005), "지역복지 연계협력(네트워크)체계 구축에 관한 연구", 한국사회복지행정학회 2005년 추계학술대회 자료집.

이혜원·우수명,(2005). 학교사회복지관련 조직간 네트워크의 특성에 관한 연구, 한국사회복지학 57.

이현주 외(2000). 지역단위 사회복지관련서비스 연계체계 모형개발, 한국보건사회연구원.

이현주 외(2003). 『지역사회복지협의체관련 사업운영 분석 및 모형 개선방안』, 한국보건사회연구원.

조애지 외(1996). 『지역단위 사회복지서비스 연계체계 구축방안』. 한국보건사회연구원.

지은구(2003). 『지역복지론』. 청목출판사.

함철호(1998). "보건 의료 복지 통합적 접근의 사례연구", 국립사회복지연수원, 『사회복지연구논문집』 제21집

Austin, M. J.,(1997). "Service Integration: Introduction", *Administration in Social Work*, Vol.21, Number 3/4.

Barker, R.L.(1999). *The social work dictionary*(4th ed.), Washington, DC: NASW Press.

Checkoway, B.(1997). "Core Concepts for Community Change." *Journal of Community Practice*. 4(1).

Kahn, A. J.(1977). "A Framework for Public-Voluntary Collaboration in the Social Service", in *the Social Welfare Forum*, 1976, New York : Columbia University Press.

Karen K. Kirst-Ashman & Grafton H. Hull, Jr.(2001). *Generalist Practice with Organizations & Communities*(2nd ed), Wadsworth.

Marinez-Brawley, E. E. & Delevan, S. M.(1993). "Centralizing Management and Decentralizing Services: An Alternative Approach", *Administration in Social Work*, Vol.17(1).

Philip Seed(1990). *Introducing Network Analysis in Social Work*, Jessica Kiingsiey publishers.

S. Trevillion(1999). *Networking and Community Partnership*, Ashgate.

高山直樹,(2000). "組織化活動の内容と展開", 『地域福祉への招待』,(株)ならい.

大山 博 編(1997). 『全國自治体保健,医療,福祉の 連携のあり方に關する調査』, 法政大學多摩地域社會研究 センター.

山手 茂(1996). 『福祉社會形成とNetwork』, 亞紀書房.

前田信雄(1990). 『保健醫療福祉の統合』, 勁草書房.

지역사회복지협의체의 현주소와 남겨진 과제

이현주 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부 사회보장총괄팀장)

I. 지역사회복지협의체의 시행 배경

II. 지역사회복지협의체의 의미와 목적

III. 지역사회복지협의체의 의미구현을 위한 전제

IV. 지역사회복지협의체의 현황

V. 지역사회복지협의체의 안착을 위한 과제

백지 삽입

지역사회복지협의체의 현주소와 남겨진 과제

이현주(한국보건사회연구원 사회보장연구본부 사회보장총괄팀장)

I. 지역사회복지협의체의 시행 배경

지역사회복지협의체는 공공과 민간의 사회서비스 제공 주체, 그리고 주민과 시민단체, 학계 전문가 등이 참여하는 지역사회(시군구)단위의 협의구조이다. 2003년 6월 사회복지사업법 개정이 이루어지면서 지역사회복지협의체는 이 법이 공포된 지 2년 후, 2005년 8월부터 전국 시·군·구에서 구성, 운영되기 시작하였다. 사회복지분야에서 지역사회를 단위로 복지전달체계를 재편하여야하는 당위성과 그 구체적인 방식에 대한 논의는 유행처럼 확대되어 왔으며 지역사회복지협의체에 대한 논의 및 정책적 구상도 이러한 맥락에서 이루어져 왔다.

사회복지서비스 또는 보다 확대된 개념으로서 사회서비스의 제공과 관련된 국내의 많은 연구들이 지역사회가 그 제공단위로서 긍정적인 잠재력을 갖는다는 점을 지적하여왔다. 지역사회는 국가 전체를 포괄하는 중앙정부와 달리 지역주민의 욕구를 가까이에서 보다 정확하게 파악하고 민감하게 반응할 수 있는 장이 될 뿐 아니라 지역사회주민들의 참여를 용이하게 하여 지역사회의 복지역량을 제고할 수 있는 장이 되기도 한다. 지역사회에서는 대상인구집단의 공통적인 특성에 기초한 보편적 서비스를 제공할 수 있을 뿐 아니라 서비스 수요자의 고유한 상황을 인정하고 이 지점에서 출발하는 개별적인 서비스의 제공가능성이 높아진다. 지역주민의 욕구를 정확하게 파악하는 것은 그 욕구를 충족하기 위한 방식을 고안하는데 있어 중요한 기반이 된다.

지역사회는 욕구 및 욕구 충족 방식에 대한 파악에서 뿐만 아니라 주민의 욕구를 충족하기 위하여 필요한 자원을 개발하는데 있어서도 잠재력을 갖는다고 인정되어 왔다. 지역사회에서는 자원의 파악이 용이하며 개발되지 못한 자원을 보다 효과적으로 현재화할 수 있게 된다는 것이 이러한 주장의 근거이다. 또한 민간자원의 동원에서 주민의 참여는 민간 인력의 활용이라는 측면 외에 지역주민의 복지의식을 높이는 나름의 의미를 지니는데 주민의 복지 참여도 지역사회차원에서 더욱 고무될 수 있다. 이러한 의미에서 지역사회는 공동체로서 복지향상을 위해 함께 힘을 모을 수 있으며 지역의 복지 총량을 증가시키는 강점을 갖게 된다.

우리나라의 경우도 1995년 지방자치제의 실시와 함께 서비스 제공이 지방정부 단위로 체계화되고 관리되는 환경으로 변화되기 시작하였으며 이러한 변화는 복지에서 지역사회의 중요성이 커지는 주 계기가 되었다. 지방자치제는 지방자치단체장으로 하여금 주민의 복지향상을 통한 지지기반을 강화시키는데 관심을 갖도록 하였으며 지방재원의 한계를 극복하고 주민의 복지를 개선하기 위하여 지역의 자원 개발을 활성화 하려는 의지를 강화시키고 있다.

지역사회에 대한 긍정적인 인식에서 주의할 점은 지역사회가 갖고 있는 복지서비스 제공단위로서의 강점은 단지 토대로서 존재할 뿐이며 그 잠재력을 현실화하기 위해서는 보다 적극적인 작용이 요구된다는 것이다. 지역사회복지협의체는 이러한 지역의 잠재력을 현실화하는 구체적인 기체로서 논의될 수 있다. 지역사회복지협의체는 협의구조 구축을 통하여 지역사회 잠재력을 현실화하고자 하는 시도이다.

최근의 지역사회복지를 둘러싼 환경의 변화는 과거의 환경 변화에 비하여 체계적인 준비와 대응을 필요로 하는 보다 현실적인 것이다. 지역사회복지의 강화를 필요로 하는 환경의 변화는 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 지역사회복지의 강화를 요청하는 일반·복지환경의 변화이고 또 다른 하나는 실제 법적 규제나 제도적 변화로 구체화된 지역사회복지환경이다. 일반·복지환경은 지역사회복지환경의 변화를 초래한 근간이 되는 환경이라 할 수 있으며 제도적 환경은 각 지역사회에서 대응하여 그 시행을 준비하여야 하는 환경이다.

일반·복지환경의 변화로는 민주주의의 견고화와 시민사회의 성숙으로 인한 시민·민간의 참여욕구 증대, 분권화, 새로운 거버넌스의 강조, 분중(分衆)⁵⁾의 시대로 변화하면서 나타나는 서비스 욕구의 다각화 및 증대, 효율성 가치가 강조되면서 나타난 성과와 책임의 명확화로 요약된다.

민주화는 지역단위 복지를 강화시키는 방향에 큰 영향을 주는 요인이 되는데 민주화는 법적구속으로부터 독립성을 키우고 근린조직의 동원을 증가시키며, 그리고 지배방식에서 개방성에 대한 시민의 요구를 키우는 것으로 볼 수 있다. 민주주의가 이 땅에 정착한 것은 비교적 오랜 시간 전이지만 최근의 정치적 변화 등과 함께 이제 민주주의는 명목상의 민주주의가 아니라 사회의 모든 영역에서 견고하게 뿌리를 내리고 실현되고 있다. 민주주의의 견고화는 시민사회의 성숙과 무관하지 않으며 일방의 통치가 아니라 실질적인 참여를 토대로 하는 수평적인 정책결정과 집행을 가능하게 한다.

5) 확인성을 강조하는 대중의 시대인 산업사회와 달리 차별성을 강조하는 후가산업사회에서는 分衆이 화두가 된다. 이기주, 1991: 9 참고

결국 이러한 변화로 새로운 거버넌스를 출현하게 하는데, 특히 지역공동체에서 시민참여와 지역발전을 모색하는 지역사회 거버넌스의 강화로 이어지고 있다.

탈집중화 즉 분권화는 지방정부를 강화하여 권력을 보다 넓게 퍼뜨리고, 그래서 영역 내의 민주화를 위한 움직임을 강화하고 지지하도록 하는 노력을 장려함으로써 실현된다. 분권화는 참여정부에 들어서면서 더욱 강조되어온 국정 목표 중 하나이다. 복지분야에서도 분권화와 더불어 복지업무의 상당부분이 지방정부로 이양되고 있다. 참여정부는 지방의 재정운영 자율성을 제고하여 실질적인 지방분권을 뒷받침하기 위해서 2003년 7월 “국고보조금 정비계획”을 수립하고 국고보조사업 지방이양을 추진하여 왔으며 2004년 7월, 지방이양 대상사업을 발표한 바 있다. 이로써 보건복지부 소관 사업 중 67개(0.6조원)를 지방에 이양하게 되었다. 각종 지원사업과 시설운영이 이양사업의 주를 이루고 있는데 지방정부는 이들 사업에 대하여 기획 및 집행 평가를 대비하여야 하는 상황에 있다.

후기 산업사회의 특징을 보이기 시작한 우리나라는 일률적인 서비스 욕구의 표현에서 탈피하여 다양한 서비스욕구가 분출되고 있으며 그 욕구의 수준이 높아지고 있다. 이는 획일화된 복지로 대응하기 어려운 수요가 발생하고 있음을 의미한다. 보다 민감한 복지서비스를 제공하여야 하는 환경의 변화라 할 수 있다. 이는 지역단위가 갖는 강점을 살리도록 요청하는 환경의 변화 중 하나이다.

복지예산의 증가, 자원 활용의 책임성 강조 등은 결국 성과와 그 책임의 명확화를 요청하고 있다. 성과 중심의 정책평가가 거의 모든 분야에서 도입되고 있으며 이러한 경향은 당분간 더 가속화될 조짐이다. 이는 복지에서도 각 평가에 대비하는 복지기획 및 집행이 이루어지도록 하는 압력이 되고 있다.

[그림 1] 지역사회복지 환경의 변화

일반·복지 환경	지역사회복지의 제도적 환경
<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의의 견고화와 시민사회의 성숙: 시민, 민간의 참여욕구 확산 • 새로운 거버넌스의 강조: 수평적 협력구조의 요청 • 분권화 • 大衆의 시대에서 分衆의 시대로 변화: 서비스 욕구의 다각화 및 증가 • 효율성 가치의 강조: 성과와 책임의 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지사업법의 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 2005년 7월부터 지역사회복지협의체 구성 및 운영 - 서비스 계획 수립 및 협의 - 지역사회 복지계획의 수립 • 복지업무의 지방이양 • 지역복지성과평가

일반·복지환경의 변화들은 지역사회복지 관련 제도적 환경을 변화시키고 있다. 2003년 개정된 사회복지사업법의 개정으로 2005년 7월부터 지역사회복지협의체가 구성·운영되는 것으로 법제화되었으며, 2007년 이전까지 지역사회 단위로 사회복지계획을 수립하여 수행하여야 하고, 지역사회 서비스 수요자에 대하여 서비스 계획을 수립하고 필요 시 계획에 따라 서비스 연계가 이루어지도록 규정되었다.

이 밖에도 분권화로 구체화된 복지업무의 지방이양이 이루어졌으며 지역사회복지에 대하여 성과를 평가하고 평가결과를 이후 지방정부에 대한 중앙의 지원에 반영할 예정에 있다. 지역사회복지 환경의 변화는 지역사회단위로 복지를 강화하여야 하며 그 강화방식이 무엇이여야 하는 지에 대한 암시를 하고 있다. 즉 지역사회단위로 복지의 기획과 집행, 평가가 강화될 것이며 그 모든 과정은 지역사회 단위로 참여의 폭을 넓히는 새로운 거버넌스, 지역사회 거버넌스의 구축을 통하여 이루어져야 한다는 방향을 제시하고 있다고 본다.

II. 지역사회복지협의체의 의미와 목적

지역사회복지협의체는 지역사회복지강화를 요청하는 환경의 변화에 대응하는 기제 중 하나로 대표적인 상징이라 해석해 볼 수 있다. 사실 앞서 정리한 환경 변화는 상호 맞물려 있다. 시민사회의 성숙과 분권화, 그리고 욕구의 다변화와 성과와 책임의 강조는 지역사회단위의 거버넌스(local governance)가 필요하도록 한다.

지역사회 거버넌스는 지역공동체 수준의 협력체계와 네트워크를 초점으로 하여 지역사회 단위로 이상적인 방식으로 복지를 강화할 수 있도록 하는 형태이다. 지역사회 단위로 다양한 참여를 전제로 연계를 구축하며 지역사회의 복지문제를 해결해가는 구조를 형성하는 것을 지향하기 때문이다. CSSP(Center for the Study of Social Policy)는 ‘지역사회 거버넌스 구조’라는 개념을 사용하는데 지방자치단체의 각 수준 내에서 혹은 수준 간에 지방정부 기관, 영리기관, 비영리기관들을 포함하는 조직체 혹은 조직 간의 연계로서 정의하고 있다. 또한 지역사회 거버넌스 구조는 자원의 지방적 배분, 지방수준의 정책결정, 지역사회의 서비스 전달에 대한 자율성 및 재량권을 가져야 하며 상위자치체 기관과 다양한 형태의 관계를 형성할 수 있어야 한다고 한다(Muchler S. E., Jude L. Mays, and Joyce S. Pollard, 1993, 진재문, 2004: 136에서 재인용). 지역사회거버넌스라는 새로운 거버넌스의 형태는 사회적 자본에 대한 논의와 맞물려 있다. 정작 새로운 형태의 거버넌스를 상징하지 않고는 사회적 자본의 존재이유를 찾기

어려워진다. 사회자본은 다양한 집단의 참여를 촉진하는 새로운 거버넌스 과정을 발전시키기 위한 개념으로 볼 수 있다. 사회자본의 근본적 전제는 네트워크를 통하여 사회적 문제에 대하여 민주적으로 공공성을 강조하는 해결을 장려한다는 측면에서 지역사회 거버넌스의 건설과 관계를 갖게 된다.

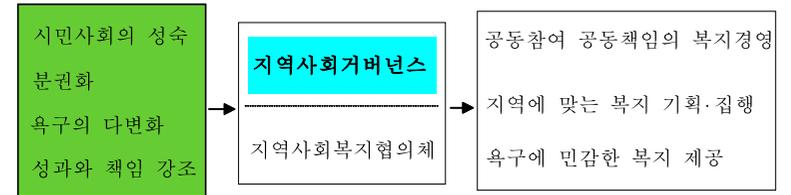
박희봉은 사회자본과 거버넌스의 관계를 설명하면서 사회자본의 육성이 거버넌스 개혁의 조건임을 강조하였다. 그는 정부의 개입이 거버넌스와 사회자본에 어떠한 영향을 미칠 것인가, 시민사회가 사회자본과 거버넌스 개혁을 위해 어떤 역할을 할 것인가를 중점적으로 검토한 바 있다. 박희봉은 거버넌스의 구축과정에서 참여자간의 자발적인 협력이 중요하긴 하나 실제적으로 그러한 동시적 협동이 발생하는 상황을 상정하기는 쉽지 않다고 보고, 한국에서도 기존의 시민참여 프로그램들을 확대하는 차원에서 거버넌스의 구축전략이 논의되고 있는데 새로운 정체를 형성시키는 작업으로서 거버넌스의 성공은 어떤 의미에서 사회자본(social capital)의 활용이 절대적으로 긴요해진다고 전제한다.(박희봉, 2001).

실제로 국가주의자들의 연구에서도 사회자본 형성과 민주적 거버넌스의 관계에서 정부의 직접적 개입, 정부와 시민사회의 협력·보완, 정부개혁의 3가지 차원의 방식이 제시되고 있어서 꼭 직접적인 정부의 개입만을 강조하는 것은 아니다. 그리고 정부의 개입이 자칫 의도적 거버넌스의 형성으로 이어져 사회부분의 자생적 성장을 지연시킬 위험도 있다는 점을 우려한다.(Taylor, 2000) 그럼에도 불구하고 사회자본의 형성논리에서나 거버넌스의 구축논리에서나 정부의 새로운 역할 설정이 강조되고 있음은 자명하다. 새로운 형태의 거버넌스의 성공은 그들에게 투자된 인적, 사회적, 제도적 자본을 필요로 한다(Taylor, 2000, 박희봉, 2002: 23에서 재인용). 따라서 사회자본과 거버넌스의 형성을 위해 이러한 자본을 소유하고 있는 정부의 개입은 필연적일 수 있다.

지역사회복지협의체의 구성과 운영은 결국 지역사회단위로 복지거버넌스를 가능하게 하는 구조화가 될 수 있다. 지역사회 거버넌스 정착의 가능성은 지역사회복지협의체를 통하여 사회적 자본의 형성을 도모하고 유용한 수평적 네트워크를 구축함으로써 촉진될 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 지역사회복지협의체는 지역복지의 민주적 발전 기반으로 중요한 의미를 지니게 된다. Ostrom(1990, 최영출, 2004: 26에서 재인용)은 지역사회 거버넌스의 핵심이 네트워크를 어떻게 구성하는가 하는 것이라고 하였다. 물론 지방정부수준에서 발생하는 구체적인 과제들을 통합적으로 수행할 이상적인 조직 네트워크 구축은 어렵고 비용과 시간이 많이 수반되는 일이라는 점도 지적하였지만 Richardson(1982) 등 많은 학자들이 네트워크의 구조화를 지역사회 거버넌스 형성의

주요 고리라고 보았다.

[그림2] 지역사회복지환경 변화와 지역사회복지협의체 위상



1990년대 중반 이후 지역사회 단위로 사회복지발전을 발전시키기 위하여 지역사회복지협의체구조를 구축하여야 한다는 논의들이 있어왔다. ‘지역사회복지협의체’는 이러한 서비스 연계에 대한 논의들로부터 배태된 것으로 보인다.

지역사회의 복지서비스 제공과 관련하여 ‘협의체’라는 개념이 활용된 것은 1980년대 중반 사회복지협의회와 관련된 한 연구(변창남, 1985)가 시초가 아닌가 추정된다. 그러나 정작 이 시기의 연구는 본격적인 협의체 논의로 이어지지 않았으며 지역사회복지협의체에 대한 논의가 비교적 연속적으로 이루어진 것은 1990년대 중반부터인 것으로 보인다.⁶⁾ 협의체를 다룬 연구들이 비록 협의체의 형태에 대해서는 느슨한 경계를 유지하고 있어 일관성이 있는 하나의 모양을 그리기 어렵지만 이 연구들은 협의체의 기본 기능에 대해서 비교적 정교한 내용을 담아내고 있다. 그러나 지역사회복지와 관련하여 ‘협의체’라는 개념은 ‘사회복지사업법개정법률안’의 상정과 함께 2000년에 들어서 사회복지분야에서 비교적 많은 사람들로부터 관심을 받게 된다.

사회복지사업법 개정에 대한 논의와 맞물리면서 지역사회단위의 협의구조로서 지역사회복지협의체를 구성, 운영하여야 한다는 주장이 힘을 받게 되었던 것이다. 사회복지사업법의 개정을 준비하는 과정에서 지역사회복지협의체에 대한 실험도 이루어지게 되었다. 논의규모에 비하여 정작 실험은 부재하였던 지역사회복지 전달체계 관련 정책 결정 과정에 비추어보면 매우 의미가 있는 시도였다. 2001년 하반기부터 2002년 말까지 전국의 15개 시·군·구에서 지역사회복지협의체 시범사업이 진행되었으며 그 결과에 기초하여 지역사회복지협의체 실험모형이 좀 더 현실적합성이 높은 모형으로 정교하게 보완되었다(이현주 외, 2002). 지역사회복지협의체 시범사업의 결과와 그간의 논

6) 협의체에 관한 연구로는 이정호(1995), 변용찬(1996), 조예저(1996), 김경혜 외(1999), 이인재 외(1999), 이현주 외(2000), 이현주 외(2002) 등이 있다.

의들이 법제화를 위한 노력으로 모아지면서 2003년 6월 사회복지사업법이 개정되었고, 법이 공포된 지 2년 후부터 전국적으로 적용되기 시작하였다.

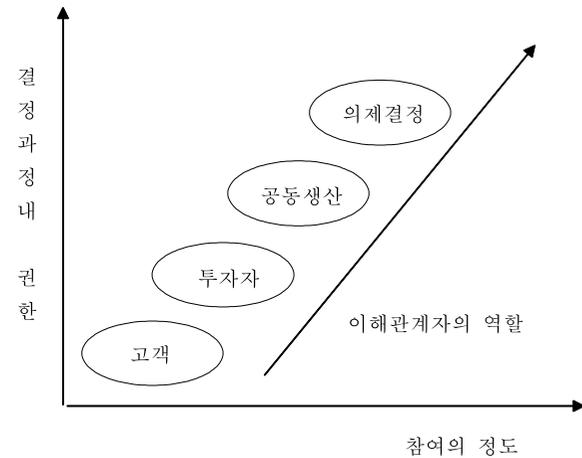
지역사회복지협의체는 지역사회단위로 사회복지관련 공공과 민간의 주체, 그리고 학계전문가 등을 포함하는 협의구조를 구성하고 운영함으로써 지역사회복지의 발전기반을 강화하고, 복지서비스 전달을 합리적으로 체계화함으로써 복지서비스의 효과성과 효율성을 제고함을 목적으로 하였다. 또 한편 지역사회의 복지관련 상황에 대한 파악에 기초하여 지역의 복지에 대한 체계적인 계획을 수립하는데 의견을 수렴하는 주요 기제가 되고, 복지 관련 서비스의 연계 및 조정의 기반을 마련하여 서비스의 중복 및 누락을 예방할 수 있다고 기대하고 있다.

지역사회복지협의체의 기능을 지역사회복지를 위한 협의구조가 본래 수행하여야 하는 기능과 사회복지사업법의 근거 조항을 근거로 정리하면 다음과 같다.

- ① 지역사회복지계획의 심의 및 건의
- ② 사회복지·보건의료 관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력 제고를 위한 건의 및 공동 사업시행
- ③ 지역의 복지문제 전반에 대한 협의 및 건의
- ④ 지역사회복지자원의 개발과 관련된 협의 및 건의
- ⑤ 협의된 사항의 시행에 대한 모니터링
- ⑥ 기타 지역사회복지에 관한 정책건의

거버넌스 구조에서 참여자들의 역할이 무엇인가에 따라서 참여의 수준이 달라질 수 있는데 이를 윤정길·강황선(2001)은 다음과 같이 도식화하였다. 아래의 그림에서 보면 의제설정자로서 참여하는 경우 그 참여의 수준이 높고 정책과정 내 권한이 높은 것을 알 수 있다. 지역사회복지협의체는 참여자들이 의제를 설정하고 그 의제를 다루어가는 것을 기본으로 한다. 물론 지역사회복지협의체도 의사결정권을 갖고 있지 못하다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 지역의 복지문제와 관련하여 공공, 민간, 주민대표가 매우 높은 수준의 참여와 권한행사를 가능하게 할 수 있는 구조라고 본다.

[그림 4] 거버넌스 체제 내부에서 각 이해관계자들의 단계별 역할



자료: 윤정길·강황선(2001)

지역사회복지협의체 규정을 담은 사회복지사업법 개정과 법의 집행 사이의 시간차 2년은 지역사회복지협의체를 내실 있게 준비하기 위한 유예기간이었다. 하지만 당초의 목적과는 달리 2년간 충분한 준비가 이루어지지 못하였다. 협의체를 운영함에 있어 참여자의 인식을 제고하기 위한 교육이나 모델지역의 발굴, 단계적인 적용지역의 확대 등 사전 준비의 시기를 놓치면서, 결과적으로 사업을 수행하는 과정에서 여러 가지 어려움이 가중되는 경향을 보이고 있다.

III. 지역사회복지협의체의 의미구현을 위한 전제

지역사회복지협의체를 단지 구성하고 운영한다는 것만으로는 지역사회복지협의체가 지역사회 거버넌스의 기제가 되고 참여와 책임의 지역사회복지강화를 보증하지는 않는다. 지역사회복지협의체를 통하여 지역사회 거버넌스의 원리를 실현하고 지역사회복지를 강화하려 할 때, 전제되어야 할 것이 있다. 지역사회복지협의체의 지향을 수용하고 원칙을 준수하는 것이 그 전제이다. 지역사회복지협의체의 지향과 원칙을 다소 두서없이 정리하면 아래와 같다.

- ① 지역사회복지협의체의 구성이 개방적이고 독립적이라도 적절한 구성과정을 밟는

것이 필요하다. 지역사회복지협의체 구성 전 과정이 대중에게 공개되어야 하며 지원(application)과 선정 등에 공식적 절차를 두는 것이 바람직하다. 또한 구성의 변경에서도 이러한 과정이 준수되어야 한다. 개방성은 중립성을 확보하는데 있어 필요조건이 된다. 구성과정의 적절성이 인정되어야 구성결과에 대한 수용이 가능하다는 점에 유념하여야 할 것이다.

② 협의체 참여의 폭을 넓혀야 한다. 지역사회복지협의체는 민간 사회복지분야, 지방자치단체, 학계, 주민의 참여를 망라하는 구성을 기본으로 한다. 사회적 자본을 형성하는 과정으로서 협의체는 지역사회의 다양한 주체가 참여하고 그들의 의견을 수렴할 뿐 아니라 그들의 의식을 제고하는 장이 되어야한다.

참여의 폭은 참여영역에 대한 개방적 자세를 함께 요구하는 원칙이다. 현실성을 감안한다면 복지와 보건, 노동에서 출발하여 지역의 기반이 양호하여 확대가 가능한 지역은 교육, 주거, 문화 및 체육 등 관련 영역으로 참여의 폭을 확대하고자 노력하여야 할 것이다. 물론 영역에 따라 참여의 방식을 달리하는 것도 고민해볼 가치가 있다. 즉, 일상적인 협의나 협력이 필요한 영역에 대해서는 협의체 위원으로 참여하도록 기회를 열어두며, 반면 일상적인 협의나 협력을 요청하기에는 다소 어려움이 있는 영역에 대해서는 특정 실무분과(예, 아동분과 내 교육영역)에로의 참여를 우선 제안하는 방식도 가능하다고 본다.

③ 협의체는 공공과 민간의 참여와 협력이 핵심인데 공공과 민간의 관계가 수평적인 협력을 지향하는 것이어야 하며 이를 위하여 적절한 역할분담을 하는 것이어야 한다. 민간의 복지제공자가 분포되지 않은 자원취약지역의 경우는 단계적으로 기본적인 민간 복지제공자를 확충하여야 할 것이며 민간 복지제공자가 분포된 지역의 경우, 민간의 참여가 협의체 전체 구성에서 일정 수준 이상의 비중을 차지하도록 구성되어야 한다.

지역의 기반이 허용된다면 민간의 주도와 공공의 지원 구조를 지향하여야 한다. 물론 지역실정에 따라 초기에는 공공의 주도로 시작하여 단계적 조정을 시도할 수 있다. 이미 지역사회 거버넌스에서 상황에 따라 방식을 달리 채택할 수 있다는 학자들의 주장이 있었다. 그러나 그 지향은 동일하다. 민간의 참여를 강화하는 구성이 필요하고 공공은 재정지원과 운영에 대한 지원, 그리고 민간은 사업의 수행과 기획을 주도하는 역할분담을 가져갈 수 있으며 실제 서비스 제공에서도 공공과 민간의 역할을 분명히 할 수 있도록 협의체에서 각 역할에 대한 조정이 이루어져야 할 것이다.

④ 협의체의 구성에서는 대표성이 확보되어야 한다. 협의체는 협의조직으로 협의조

직은 협의를 위한 적절한 규모를 유지할 수 밖에 없다. 그 이유는 협의과정에서 효율성을 지키기 위해서이다. 실무협의체의 경우 실무분과나 실무팀과 같은 하부 구성을 통하여 실무자의 폭넓은 참여를 가능하게 하는 구조를 함께 가져갈 수도 있지만 대표자들로 구성되는 대표협의체의 경우는 지역에 아무리 많은 관계자가 있다하여도 이들 모두의 참여를 보장하는 것이 어렵다. 따라서 협의체 구성에서 대표성 확보는 매우 중요하며 대표성을 확보한 구성으로 이끌어지도록 객관적이고 개방적인 구성과정을 거치도록 하여야 한다. 협의체 구성에서 균형을 유지하는 것도 대표성 확보를 위하여 준수되어야 한다. 특정 조직이나 지향의 인물에 편중된 구성이 된다면 그 대표성을 인정받기가 쉽지 않기 때문이다.

⑤ 실무자의 참여를 포함하는 다층적인 구성이 되어야 한다. 그리고 운영에서도 실무자의 참여와 활동을 강화될 수 있어야 한다. 지역사회복지협의체에서는 실무자의 힘이 기초가 된다. 실무자들은 협의구조 또는 협력의 필요성에 대한 공감대 형성이 더 강하고 의사소통도 보다 활발하며 일선의 서비스 제공에서 얻어지는 경험을 바탕으로 서비스 관련 사업의 기획도 주도하는 경향이 있다. 지역사회복지협의체 시범사업에서도 실무자의 활동은 협의체 운영에서 가장 근본적인 힘이 되었다. 협의체의 구성에서 실무자의 참여를 확대하고 역할을 강화하는 방안이 모색되어야 한다.

하지만 대표자의 참여도 확보되어야 한다. 현재 사회복지사업법에는 대표자의 참여가 의무사항으로 규정되고 있다. 법적 조항이 아니어도 대표자, 관리자의 참여는 협의체의 의미를 공감하고 실무자의 활동을 지원하는 중요한 역할을 수행하게 된다. 지역사회에서 대표자, 관리자의 공감대 없이는 실무자의 활동이 활발하게 이루어지기 어렵다. 공공의 자치단체장과 시·군·구의 국장, 과장, 계장을 비롯하여 민간의 시설장들의 참여와 공감대 형성, 그리고 지원이 병행되어야만 한다.

⑥ 협의체 운영이 지역특성을 반영하는 탄력적인 것이어야 한다. 관련 조례의 내용이나 구성, 협의의 의제 등에서 지역특성을 반영하는 것이어야 한다. 협의체가 구성되고 운영되는 초기단계의 미성숙으로 인하여 조례나 구성 등에서 지역차이가 전혀 반영되지 못하고 획일적인 모양새를 보이고 있다. 이 점은 매우 안타까운 부분이지만 좀 더 시간을 두고 그 발전을 기대해보아야 할 부분이기도 하다. 그렇지만 지역특성과 그 반영에 대한 의식적인 노력은 계속되어야 할 것이다.

⑦ 의사소통 채널을 다양화하여야 한다. 수평적, 수직적 의사소통 채널 뿐 아니라 연석회의 등 다양한 의사소통의 장을 마련하여야 한다. 대표협의체, 실무협의체, 실무분과의 회의를 보다 활발하게 진행하며, 연석회의, 연찬회 등을 개최하여 협의체 구조에

서도 수평적, 수직적 의사소통의 기회를 극대화하는 노력이 필요하다. 조례 등에 최소한의 회의개최빈도를 명시하여 초기 정착을 유도하는 방안도 검토하여야 할 수 있다.

⑧ 지역사회복지협의체를 운영함에 있어서는 앞선 지적한 법적 근거와 함께, 이로부터 영향을 받는 재원의 마련이 매우 중요하다. 지역사회복지협의체 시범사업 지역 중 협의체를 위한 것이지만 다른 형태로라도 재원을 마련한 경우는 협의체의 일부 사업이라도 유지가 되는 경향이 있었으며 자생적인 협의구조를 운영하는 지역의 경우도 재원의 마련이 그 협의구조를 유지하는데 밑바탕이 되고 있었다. 반면 재원을 확보하지 못한 지역은 비공식적인 모임으로 전환되거나 완전하게 종결이 되어 버린 경우가 적지 않다.

⑨ 실무자와 기관장, 특히 실무자의 협의체 참여가 업무를 지나치게 가중하는 것이 되지 않도록 하여야 한다. 협의체를 구성하고 운영하는 초기에는 기존의 업무와 더불어 협의체 참여가 부과하는 업무부담이 발생하게 된다. 이러한 업무의 변화는 피하기 어려운 것이지만 업무부담을 최소화할 수 있도록 하여야 한다. 협의체 시범사업에 참여하였던 실무자들에 대한 설문조사에서도 협의체 참여에서 가장 어려웠던, 그래서 협의체를 유지하는데 가장 장애가 되었던 요인 중 1순위는 업무부담이었다. 물론 이와 함께 법적 근거의 부재가 주요 요인이었지만 업무부담이 1순위로 지목된 것은 업무부담에 대한 고려가 필요하다는 점을 다시 한번 확인하게 하여준다.

협의체로 인한 업무부담을 줄이는 방안은 여러 가지가 고려될 수 있을 것이다. 협의체 운영에서 참여자들간 많은 시간을 할애하게 하였던 정보교환을 전산화한다던가, 또는 협의체 운영에 주도적으로 참여하게 될 임원 중 1인을 상근직으로 배치한다던가 하는 시도들이 가능할 수 있다. 상근간사를 배치한 지역에서 보다 활발하게 협의체 운영이 가능하였던 상황을 유념하여야 한다. 가능하다면 상근간사를 유경력자로 확보하는 노력도 추가되었으면 한다. 지역에서 활동경험을 가진 상근간사인 경우 주체간 의사소통을 진작하고 새로운 기획에 보다 적극적일 수 있기 때문이다. 협의구조야말로 '인사가 만사'일 수 있다.

지역의 상황에 따라 업무부담을 최소화하는 방안은 다소 차이가 있을 수 있지만 협의체 참여자들의 의지를 넘어서는, 그래서 그 의미를 퇴색시키지조차 하는 업무부담이 되지 않도록 유의하여야 할 것이다. 참여자들은 초기의 경우 비교적 업무부담이 가중될 가능성이 있다는 점과 그러한 업무증가가 일상적인 업무 수행, 서비스 제공과 무관하지 않다는 점을 인정하고 수용하는 자세를 갖추는 것도 필요하다.

⑩ 협의체 구성과 운영을 위해서는 의식을 갖춘 인력이 반드시 필요하다. 협의체의

의미와 내용에 대한 의식을 갖춘 인력이 없이는 협의체는 유명무실하여지기 쉽다. 지역사회의 사회복지, 보건관계자로 하여금 목표의식을 갖도록 교육하고 이들이 참여할 수 있도록 기반을 다져야 한다. 물론 기존의 협력 경험이 있다면 의식을 갖춘 인력이 조성되어 있겠지만 그렇지 못한 지역의 경우 인력을 개발하고 교육하는 과정이 병행되어야 할 것이다.

IV. 지역사회복지협의체의 현황

법에 따르면 2005년 하반기부터 시군구 단위로 협의체를 구성하고 운영하여야 한다. 2005년에는 년 말까지 협의체의 구성에 어려움을 겪어 구성과 운영에서 지연된 지역이 적지 않았다. 하지만 최근에는 협의체 구성 내용이 지역에 따라 차이가 있지만 모든 시군구에서 구성이 완료되고 운영이 본격화되는 시기를 맞이하고 있다. 2006년 6월을 기준으로 지역사회복지협의체의 현황을 간략하게 살펴보고자 한다. 현황에 대한 이해는 협의체의 이후 발전을 위한 과제를 추리는데 도움이 될 것이다.

2006년 6월 30일 현재 234개 시군구에서 대표협의체 구성이 완료된 상태이다. 대표협의체의 구성에서 복지사업기관단체 대표의 비중이 가장 높고 다음이 관계 공무원, 그리고 보건의료 기관단체 대표의 순이다. 법에 예시된 영역-복지와 보건-의 대표로 구성이 제한된 결과를 확인할 수 있었다. 법의 경직적인 해석과 적용에 대해서는 좀 더 고민이 필요하며 지역에 따라 특성을 반영하여 융통성있게 구성을 변용하려는 노력이 아쉽다.

[표 1] 대표협의체 구성원 현황 (단위: 명)

소계	학식경험 풍부한자	복지사업 기관단체 대표	보건의료 기관단체 대표	공익단체 추천	관계공무원	기타(기업인, 종교인 등)
4,087 (100%)	469 (11%)	1,212 (30%)	605 (15%)	713 (17%)	770 (19%)	318 (8%)

대표협의체와 대조적으로 실무협의체가 구성되지 않은 시군구가 남아있으며 실무분과의 구성은 더 적은 시군구로 제한되어 있다. 실무자의 참여와 활동이 지역사회복지협의체의 성공에 매우 중요한 기반이 된다는 점에서 이러한 상황은 매우 우려스럽다. 실무협의체 구성비를 보면 복지과 관계공무원의 비중이 더 높아 실무자조직에서 다양한 영역의 참여기회를 보장하려는 시도가 매우 미흡함을 알 수 있었다.

[표 2] 실무협의체 현황 (단위 : 개소, 명)

구성 현황		구성원 내역						
구성	미구성	소계	학식경험 풍부한자	복지사업 기관단체 대표	보건의료 기관단체 대표	공익단체 추천	관계 공무원	기타(기업인, 종교인 등)
225 (96%)	9 (4%)	3,876 (100%)	220 (5.5%)	1,450 (37.5%)	422 (11%)	441 (11%)	1,211 (31%)	132 (4%)

[표 3] 실무분과 현황 (단위 : 분과, 명)

시군구수	분과 수	인원	분과명
123	636	4,363	통합서비스분과, 지역복지분과, 자활분과, 아동보육분과, 청소년분과, 노인분과, 여성가족분과, 자원봉사분과, 생활보장분과, 자활노동실업분과, 이주자지원분과, 보건의료분과, 공공복지분과, 재가복지분과, 총괄기획분과 등

협의체 운영을 대변하는 협의체 회의개최 회수를 보면 전체적으로 '06년 상반기 협의체회의는 평균 7회 정도 개최되었으며 비교적 실무자 회의가 좀 더 빈번하였다. 하지만 지역에 따라 회의빈도의 편차가 커서 최대 26회 회의가 개최된 시군구가 있는가 하면 회의가 한번도 개최되지 않은 지역도 있다. 또 특정지역은 실무자회의가 빈번한 반면 또 다른 지역에서는 대표협의체 외에는 회의가 개최된 바 없기도 하다. 대전지역으로 한정하여 협의체회의개최를 보면 실무분과 회의 개최실적이 전혀 없는 지역도 있으며 대표협의체와 실무협의체 회의만 1회씩 개최된 지역도 있었다.

2005년 하반기와 2006년 상반기는 지역사회복지계획의 수립 등 협의체의 회의개최 필요성이 매우 긴요한 시기였음에도 불구하고 회의개최가 그리 활발하지 않았다는 점에서 지속적인 협의체 역할의 발견과 확인, 이를 위한 교육의 강화 등을 적극 검토하여야 한다.

[표 4] 회의 개최 횟수 ('06. 1 ~ '06. 6)

회의구분	계	대표협의체	실무협의체	실무분과
평균	6.94	2.06	2.29	2.58

운영의 기반을 대변하는 협의체 예산을 보면 시군구 당 평균 약 17,128천원 정도의 예산이 확보되었다. 지역에 따라 차이가 커서 수억의 예산을 확보한 지역도 있다. 예산의 구성을 일반운영비의 구성이 크다. 민간간사 인건비는 상급 민간간사가 단 33개 시군구에서만 배치된 상태를 감안할 때, 민간간사 인건비를 매우 높은 수준으로 확보한 지역의 영향으로 평균이 과대 평가된 상태이다. 예산의 충분성이라는 점에서 그리고 협의체의 활발한 운영을 보장하는데 필요한 예산 항목의 확보라는 점에서 협의체 예산도 이상적인 상태와는 거리가 멀다.

[표 5] 2006년 협의체 예산액 (단위: 천원)

예산내역	계	일반운영비	일반사업비	민간간사인건비	기타
평균	17,128	9,714	4,760	2,655	72

V. 지역사회복지협의체의 안착을 위한 과제

지역사회복지협의체가 건강한 지역의 협의구조로 안착하기 위하여 해결이 필요한 과제를 정리하면서 이 글을 맺고자 한다. 과제는 지역사회단위로 한정하여 지방정부와 지역의 민간의 역할과 그리고 협의체 구성 및 운영과 관련하여 검토가 필요한 좀 더 기술적인 부분들을 중심으로 정리하였다.

지방정부는 지역사회의 신뢰를 회복하는 방식으로 네트워크 구축을 수용하고 개방적인 자세를 갖도록 하는 변화가 필요하다. 아직 지역사회에서 공공과 민간의 신뢰형성은 취약한 상태에 있으며 이러한 상황에 대한 적극적인 개선노력도 별반 이루어지지 못하였다. 공공과 민간의 협력이나 협의가 번거로운 과정으로 간주되기도 하고 이를 편의적으로 해결하기 위하여 이견이 있는 관련 주체들이 협의과정에서 의도적으로 배제된 좋지 않은 사례가 문제시되기도 하였다. 지방정부는 민간과 시민사회를 동반자로 수용하고 함께 복지경영을 해나가는 자세를 갖추도록 변신하여야 할 것이다. 이는 시대적 요청이며 당분간 피할 수 있다하여도 결국에는 더 어려운 과정을 겪으면서 지나야 할 길이다.

지방정부가 직면한 가장 급한 과제는 기획능력을 높이는 것이다. 당장 지역사회 단위로 기획하고 수행하여야 하는 업무가 크게 늘어났다. 지방정부의 조직을 기획력을 높이는 방향으로 수정하고 사회복지 담당 요원들에 대한 교육도 병행하여야 할 것이

다. 기획능력의 제고는 지역사회에 대한 정보수집, 분석, 계획수립을 위한 적절한 과정 이해, 과정에 따라 다양한 관련 주체들과의 협의를 통한 계획 수립 등에서 전면적인 능력을 갖추도록 하는 것이다.

지역사회 분석 및 계획에는 복지자원의 수준과 복지자원의 확충계획도 포함되는데 지역사회의 복지확충이 우선 이루어져야 한다. 우리나라 일부 시·구를 제외하고는 거의 모든 지역에서 사회복지시설 및 사회단체 등의 확충과 건설화가 필요하다. 일부는 중앙 조직과 협력하여 추진할 일이나 또 일부는 지역사회 자체적인 자원개발과 동원 노력을 필요로 한다.

또한 지역사회수준에서 지역사회복지협의체의 의미와 운영내용 등에 대한 이해를 높일 수 있는 교육기회를 마련하는 노력도 지방정부의 몫이다. 물론 지역사회의 민간, 시민단체가 주관하는 교육의 기회가 없는 것은 아니며 이러한 교육도 권장할 일이다. 하지만 기본적인 교육기회의 확보는 역시 공공의 책임영역에 있다. 또한 걱정 예산의 확보를 위한 고민이나 노력, 그리고 인력의 배치와 역할분담, 상근간사의 채용여건을 마련하는 것 등도 지방정부가 적극 추진하여야 하는 영역이다.

민간의 역할에서 우선되는 것은 민간 간 협력의 과정에서 민주적 절차를 수용하는 자세를 갖추는 것이다. 지역사회복지협의체는 협의구조로서 일정한 조직의 규모를 유지할 수 밖에 없다. 따라서 지역사회복지협의체는 대표성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 앞에서 지적하였다. 지역사회복지협의체가 대표성을 확보하는 방식은 다양한 주체들을 대변할 수 있는 대표적 참여자의 선출과 대표적 참여자에 대한 인정, 그리고 대표의 기능을 뒷받침하는 지역의 많은 주체들의 협력을 기초로 한다. 이러한 민주적 방식은 특히 민간영역에서 중요하다. 참여 주체의 범위가 보다 분명한 공공부분의 경우는 이러한 대표성확보를 위한 복잡한 절차를 크게 필요로 하지 않기 때문이다.

지역사회복지협의체가 이상적인 제 의미를 살리고 운영되기 위해서는 민간·시민사회의 모니터가 반드시 병행되어야 한다. 지역사회복지협의체와 관련하여 민간·시민사회는 참여자이자 모니터체계가 되어야 한다. 지역마다 지역사회복지협의체에 대한 민간과 공공의 입장, 이해는 편차가 크며 일부 지역에서는 지역사회복지협의체가 왜곡된 형태로 진행될 위험성이 적지 않다. 현재 그러한 건강하지 않은 징조들이 보이고 있는 지역이 있는 것이 사실이다. 그러나 지역사회 단위로 복지협의구조가 건강하게 구성되고 운영되는지를 중앙에서 양적인 모니터를 수행하는 것조차 쉽지 않으며 사실 바람직하지도 않다. 지역사회의 협의구조에 대한 모니터링은 지역에서 이루어져야 한다.

지역사회복지협의체의 구성과정, 구성결과, 그리고 지역사회복지계획 수립 등에서 보여준 협의체의 역할 수행, 일상적인 의제의 개발과 서비스 연계기반의 강화 등 협의체 활동 전반에 대하여 지역의 민간, 시민단체가 항상 깨어 모니터하여야 한다.

지역사회복지협의체 실험을 통하여 비교적 안정적인 결론에 도달한 것은 민간의 역량과 활성화가 높은 지역에서는 공공과 수평적인 관계 형성을 보이고 건강한 협의체 운영이 가능하였다는 점이다. 민간의 역량 기반이 취약한 지역이 있다는 사실을 부정할 수는 없다. 엄연한 사실로 받아들일 수 밖에 없는 현실이지만 좀 더 넓은 지역개념을 설정하고 시·군·구 단위의 지역사회복지협의체가 어떻게 움직여가는 지 눈여겨 볼 책임이 민간·시민사회에게 있다.

민간이 민간으로서 수평적인 공공-민간 관계를 형성하려면 민간이 공공으로부터 자율성을 가져야 한다. 민간은 공공의 지원에 의존하는 민간에서 민간의 자원을 동원하는 민간으로 그 성격의 변화를 시도하여 볼 일이다. 적어도 지원 원천의 다각화를 통하여 자율성의 수준을 높이고 정부와의 협력을 도모하면서도 진정한 발전적 견제가 가능하도록 해야 한다. 한편 민간의 역량을 키우고 민간을 결집하여서 지역사회의 진정한 복지토대가 형성될 수 있도록 하여야 할 것이다. 조직단위의 이기적 발상을 탈피해서 지역사회단위에서 필요한 조직의 변화를 수용할 용기도 필요할 것이다.

민간은 이제 참여하는 민간, 함께 성장하는 민간으로 지역사회의 주인이 되어야 할 것이다. 공공과 민간의 협력에서 민간의 주도와 공공의 지원이라는 이상적인 관계를 실현하고 지역사회를 진정한 복지의 장으로 세우는 것은 민간의 힘에 달려있다 하여도 과언이 아니다.

보건서비스에서 새로운 전달체계를 실험하였던 파라과이를 분석한 연구자는 전달체계의 개편에 대하여 의미있는 주장으로 그의 글을 정리하였다(Rosenbaum, 2002). 그의 마무리는 우리 현실에도 의미있는 격언이 된다.

“이러한 변화는 많은 시간과 인내, 그리고 융통성을 필요로 한다. 사회적·제도적 변화는 빠르게 나타나지 않는다. 그리고 외부에서, 또는 상부에서 부과될 수 있는 것도 아니다. 법의 변화가 행동과 태도의 변화를 초래하지 못하며 경연한 지도력, 유용한 기술적 지원, 교육, 그리고 경험이 필요하다.”

<참 고 문 헌>

- 강창현(2002). '지역복지공급거버넌스연구' 한국행정학보, 제36권 제2호.
- 김경준·김성수(1998). '지역사회 주민의 공동체의식에 관한 연구' 지역사회개발연구, 제23권 2호.
- 김영중(1994). '한국적 지역사회의 성격과 복지서비스 전달체계' 경성대학교 사회과학연구원, 사회과학연구, 제10권 제1호.
- 윤정길·강황선(2001). '거버넌스이론의 이데올로기성 비판' 건국대학교 사회과학연구소, 사회과학논총, 25권.
- 이기주(1991) '인간서비스 전달체계의 모형설정에 관한 연구' 연세대학교 행정학과 박사학위논문.
- 이병수·김일태(2001) '지방정부와 NGO 간의 로컬 거버넌스 형성' 한국도시행정학회 도시행정학보, 제14집 제2호.
- 이현주·강혜규 외(2002) '지역사회복지협의체 시범사업 평가와 모형개발' 한국보건사회연구원.
- 이현주 외 5인(2003) '지역사회복지협의체 관련 사업운영 분석 및 협의체 모형개선방안' 한국보건사회연구원.
- 정성호(2002) '한국인의 시민의식 현황과 과제' 강원대학교 사회과학연구소, 사회과학연구, 41집.
- 최영출(2004) '로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제' 지방행정연구 제18권 제1호.
- 하미승·강황선(2002) '정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구' 한국정책학회보, vol 11, no 4.
- Rosenbaum, Allan, Cristina Rodriguez-Acosta and Maria Victoria Rojas, Decentralizing the health service delivery system in an emerging democracy: a Case study of organizational change, civil society participation and local institution building in Paraguay

주제발표 3

주민통합서비스전달체계의 형성 전략

강창현 (단국대학교 행정학전공 교수)

I. 서론

II. 지역복지공급체계의 변화

III. 주민통합서비스 전달체계 : 진단과 설계

IV. 결론

백지 삽입

I. 서론

최근 지역복지환경이 급변하고 있다. 분권화와 전달체계를 중심으로 여러 차례의 지역복지개혁작업이 반복되고 수정되며 또 새로이 준비되고 있어 지역수준에서는 어떻게 대응해야 하는지에 의문이 제기된다. 그 중 주민생활지원국으로 통합되는 행정개편이 논의의 중심에 있다.

이 글은 전달체계의 관점에서 볼 때 지역수준에서 주민생활지원국모형이 어떠한 함의와 한계를 가지고 있으며 따라서 어떻게 대응해야 하는지에 대한 의견이다.

따라서 이 글에서 제시되는 아이디어는 지방정부차원에서 적용가능한 실험적 시도가 될 수 있으며 클라이언트 중심형 전달체계모형에 대한 규범적 논의임을 밝혀둔다.

II. 지역복지공급체계의 변화

1. 복지분권화: 중앙/지방관계

참여정부의 복지분야 재정분권정책은 정부혁신지방분권위원회에서 주도하는 재정분권화 내용 가운데 사회복지에 큰 영향을 주는 부문은 국고보조금의 정비방안이다. 2004년 1월 16일 『지방분권특별법』이 제정되었고, 이 지방분권특별법을 근거로 2004년 7월 6일 국무회의에서는 기존의 국고보조금사업의 일부를 지자체로 이양할 것을 의결했다. 이에 따르면 국고보조로 운영되는 전체 533개 사업(총 12조 7천억) 중에서 163개 사업(약 1조 1천억)을 지자체로 이양하게 되는데, 보건복지부소관 국고보조사업 중 지방이양비율은 사업수는 48.6%, 금액은 12%이며, 정부전체 지방이양사업중 복지부소관이 차지하는 비율은 사업수는 41.1%, 금액은 54.5%에 해당한다.

[표 1] 국고보조사업과 지방이양 (개소, 조원)

구 분	정부전체		복지부소관	
	사업수	금액	사업수	금액
- 총보조사업	533	127	140	50
· 지방이양	163	1.1	67	0.6
· 보조사업유지	233	7.9	73	4.4
· 기타*	137	3.7	-	-

* 기타는 주로 균특으로 이관된 사업이며, 복지부소관 보조사업 유지에는 추경예산으로 추가된 2개 사업이 포함됨

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004). 국고보조금 정비방안

그리고 국고보조사업으로 유지되는 사업일지라도 앞으로는 이 사업도 포괄보조사업으로 전환될 가능성이 매우 높다. 포괄보조사업은 국가사무의 범주 안에 있는 사업이기는 하지만, 세부 항목별로 사업을 쪼개지 않고, 보조금을 총액 형태로 지방에 넘기게 되어 있어 지방정부의 의지에 따라 항목별 예산 비중은 크게 달라질 수 있다.

지방이양 대상사업 67개 사업은 모두 사회복지서비스 사업이다. 국고보조사업으로 남은 71개 사업(추경에서 포함된 2개사업 미포함) 중에서 공공부조사업인 기초생활급여(약 1조 6,777억원)와 의료급여(약 1조 8,806억원)사업을 제외하고 나면, 69개 사업 7,800억원 정도가 남는다. 69개 사업 중 사회복지서비스사업은 34개 사업으로, 지방이양되는 67개 사업과 비교하면 중앙정부가 운영하던 사회복지서비스 관련사업의 약 67%가 지방으로 이양되는 것이다(백종만, 2004).

그런데 정부는 국고보조사업을 지방이양하면서 분권교부세란 이름으로 지방자치단체에 지원하고 있다. 보건복지부 예산 5,959억원이 지방이양비로 분류됐는데 기초생활보장예산인 3조 6천억원을 제외하면 나머지 사회복지서비스 예산 1조 3천억여원중 거의 50% 가까이가 지방이양된 것이다. 해당 국고보조금 예산은 지방교부세로 전환되고, 나머지 예산도 포괄보조 사업으로 전환되었다.

이와 같이 복지재정분권화가 진행됨에 따라 재정능력이 취약한 지방자치단체의 복지축소가 우려되는 가운데 2005년 현재 재정분권이 구체적으로 진행되면서 사회복지재정에 미치는 부정적인 영향에 대한 우려가 현실로 나타나고 있다.

지방에 넘어간 67개 복지사업의 2005년도 총 소요예산은 1조3290억원으로 나타났다. 그러나 2005년 4월 현재 확보된 예산은 1조1371억원(85.6%)으로 1919억원이 부족하다. 지방 이양사업 중에는 2004년에 비해 오히려 예산이 줄어든 사업도 28개나 됐다.

다. 16개 시·도별로는 경북이 총 소요예산 886억원 중 확보한 예산은 629억원에 그쳐 71.1%의 가장 낮은 예산 확보율을 보였다. 또 인천 77.0%, 충남 77.3%, 울산 79.7%, 강원 79.8% 등의 예산 확보율도 80% 미만으로 매우 낮았다. 재정 자립도가 95%로 가장 높은 서울은 총 소요예산 2729억원의 99.3%에 해당하는 2711억원을 확보했다(한겨레신문 2005.04.18). 사회복지 지방이양예산의 '04~'05 증가율은 18.9%로서, 분권교부세분은 9.9% 감소한 반면 시·군·구 부담은 95.8% 증가한다.

최근 보건복지부 실태조사에 의하면, 05년 현재 지방이양된 67개 사회복지사업의 총 소요예산은 1조 4,605억원으로 추계되었으나 실제 편성된 예산은 1,131억원이 부족한 1조 3,474억원으로 나타났다. 대구, 인천, 대전, 경기, 강원, 충북, 전남 등 7개 시도는 부족율이 10%를 상회하며 특히, 경기, 인천, 전남은 부족액이 100억원을 넘을 정도로 심각하다(표2).

[표 2] 복지분야 지방이양사업 예산편성 현황('05년) 단위:억원, %

시도	총 소요액(A)	예산편성액			부족액(A-B)	부족률(%)	예산편성액 대비 비율(%)	
		합계(B)	분권교부세	지방비			분권교부세	지방비
합계	14,605	13,474	5,574	7,900	1,131	7.7	41.4	58.6
서울	3,238	3,137	716	2,422	97	3.0	22.8	77.2
부산	1,062	976	449	527	86	8.1	46.0	54.0
대구	685	590	312	278	95	13.9	52.9	47.1
인천	626	517	246	271	109	17.4	47.7	52.3
광주	440	425	232	192	15	3.5	54.7	45.3
대전	534	466	217	249	68	12.8	46.5	53.5
울산	253	242	100	142	11	4.4	41.4	58.6
경기	1,860	1,668	644	1,024	192	10.3	38.6	61.4
강원	661	588	257	331	74	11.1	43.7	56.3
충북	646	575	293	282	71	11.0	50.9	49.1
충남	696	664	335	329	32	4.6	50.4	49.6
전북	823	778	392	386	45	5.4	50.4	49.6
전남	861	744	397	346	117	13.6	53.4	46.6
경북	981	930	476	455	50	5.1	51.1	48.9
경남	987	920	389	532	67	6.8	42.2	57.8
제주	256	255	120	135	1	0.5	47.0	53.0

자료: 보건복지부 복지정책총괄과, 국정감사제출자료

부족분 1,131억원은 담배소비세로 충당토록 한 조치는 '06년에 법정교부율 인상으로 보전했으나 이는 '05년 사업예산을 충당한 결과에 지나지 않아 재원부족 현상은 지속되고 있다.교부액의 부족은 지방비 부담을 가중시켜 평균 지방비 부담률이 58.6%에 달하였고, 서울, 경기는 지방비 부담률이 각각 77.2%, 61.4%에 달하는 바, 이들 시도의 재정력이 비록 우수하다 해도 지방비 부담이 과다한 수준으로 평가된다. 강원도의 지

방비 부담률이 56.3%에 달하는 등 재정력이 취약한 시도의 재정부담도 과중한 수준이다. 대전은 지방비 부담률이 53.5%, 부족분이 68억으로 나타났다. 이러한 재원부족 현상은 3년~5년간 관련사업의 평균예산을 기준으로 산정함에 따라 익년도 미래수요를 충분히 반영할 수 없는 구조적인 문제가 내포되어 있기 때문이다.

지방에 이양된 사회복지사업 예산규모는 '01년 이후 연평균 20.5%에 달하여 과거 3년~5년 평균예산에 근거한 교부총액 산정방식으로는 절대적 재원부족이 발생할 수밖에 없는 구조임(지방행정연구원, 2006).

이와 같이 사무의 지방이양과 그에 따른 재정분권이 강화됨에 따라서 지방자치단체의 예산편성권한이 강화된다. 지방자치단체 내에서도 보건, 복지부문간, 여성, 가족정책 부문간 불평등의 문제가 발생할 수 있다. 지방이양사업이 시행되고 곧 포괄적 국고보조사업이 본격화되면 어느 복지분야에 예산을 투자할 것이냐는 지방정부의 의지에 따라 복지부문간 불평등이 나타날 수 있는 것이다.

2. 지역사회복지협의체: 민관협동구조

2003년 사회복지사업법의 개정으로 지역사회복지협의체의 근거가 마련되었다. 2003년 7월의 사회복지사업법의 개정안 취지는 지역사회중심의 사회복지사업을 효율적으로 추진하기 위한 것이다⁷⁾.

이의 실현을 위해 사회복지서비스와 보건의료서비스의 연계 제공(법 제4조 제2항), 지역사회복지협의체(이하 협의체)의 신설(법 제7조), 지역사회복지계획 수립과 지역보건의료계획과 연계(법 제15조의3부터 제15조의6), 재가복지우선원칙의 신설(법 제3장의2), 사회복지서비스 신청 및 보호계획 수립, 이용권(voucher) 도입(법 제2장의2), 그리고 시군구 사회복지협의회(이하 협의회) 설치(법 제34조) 등이 법 개정에 포함되었다.

지역사회중심 복지체계구축의 핵심기제가 지역사회복지협의체의 구축이다. 이에 따라 시·군·구에 설치된 사회복지위원회를 폐지하고 이를 시·도에 설치하도록 하였다. 협의체는 2005년 7월부터 시행될 예정인데, 이를 위한 시범사업은 2001년 10월부터 2002년 11월까지 전국의 15개 시·군·구에서 시행되었다.

협의체는 복지관련 서비스 제공자를 중심으로 연계·협력을 도모하여 효율적인 복지자원의 활용과 서비스의 양과 질을 제고하는데 목적이 있다. 협의체를 통해 공공과

7) 2003년 개정법에서는 목적에 “사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 사회복지의 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공적·투명·적정을 기하고, 지역사회복지의 체계를 구축함으로써 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하여 지역사회복지체계구축을 추가하였다.

민간은 물론이고 사회복지서비스와 보건의료서비스의 연계와 협력이 강화되도록 시도한 것이다.

구성체계를 보면 시·군·구에 지역사회복지협의체(대표협의체)를 구성하고, 대표협의체 소속으로 실무협의체 구성하며, 필요한 경우 실무분과를 구성 운영하도록 함으로써 지역사회복지협의체는 대표협의체와 실무협의체, 실무분과의 3층 구조로 이루어져 있다.

대표협의체의 역할은 지역사회복지협의체 운영에 대한 논의, 지역의 복지 문제 전반에 대한 논의 및 협의, 지역복지계획과 관련된 다양한 협의·건의 및 심의, 지역복지계획의 시행결과에 대한 평가, 실무협의체의 안건 등을 중심으로 한 서비스 협력·연계·개선과 관련된 사안의 논의·협의, 협의사항에 대한 협의체 내 하부단위 및 지역사회에 대한 전달, 협의된 사항의 시행에 대한 모니터링 등이다.

지역사회복지협의체는 지역복지를 위한 지역단위의 다자간 참여와 협력기제이다. 하지만 이것이 제대로 작동되지 않으면 협의체는 단순한 집합체에 지나지 않으며 이것은 기존의 위원회나 지역에 산재하는 협의체의 하나에 불과하다.⁸⁾ 협의체 참여조직들은 자기이익에 기반하여 움직이므로 협의체에 대한 가치, 비전에 대한 공유 및 참여보다는 자조직의 유, 불리에 의한 판단이 먼저라고 보아야 한다.

그러므로 지역복지혁신을 위한 역동적 협의체가 되기 위한 요건으로서 다음의 문제들이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 공공, 민간의 협력구조를 위한 전제로 부서간 조정이 시급하다. 자활사업, 보육·여성업무, 주거복지, 교육복지업무 등 해당 기관간 긴밀한 연계·협력이 요구되는 업무가 증가하고 있으나, 사업의 중복 및 누락, 비효율적 예산 활용의 문제가 발생하고 있다. 예를 들어 조건부 수급자의 선정, 취업대상자 분류, 관리 등의 과정에서, 고용안정센터 직업상담원과 사회복지담당공무원의 협력이 필수적이나, 현실에서는 거의 적용되지 않고 있다(이인재, 2005: 230-231). 특히 주거복지의 경우 지역경제과, 사회복지과, 주택과 등의 업무가 산재되어 있지만 부서간 조정은 요원한 현실이다.

둘째, 협의체 참여자 상호간 협의의 진행과정이 정치화될 가능성이 있다. 특히 상호관련된 법인들간의 담합과 여론주도가 지역복지를 결정할 수 있으며 지방의회와의 연

8) 지방정부에는 개별법에 근거한 각종 위원회 및 협의체 등이 산발적으로 구성되고 있어 유사한 기능을 할 가능성이 높고 인적 구성도 중복될 소지가 높다. 예를 들어 지방장애인복지위원회(장애인복지법), 시·도 아동복지지도원 및 시·군·구의 아동위원(아동복지법), 시·군·구 의료급여심의위원회(의료급여법), 시·군·구 지방생활보장위원회(국민기초생활보장법), 자활기관협의체(국민기초생활보장법 시행령), 기타 보육위원회, 청소년 위원회 등이 있으나 활발하게 개최, 지역의 안건을 논의하지 못하고 있다(이인재, 2005: 233).

대등 전반적으로 지방복지의 정치화가 전개될 소지가 있다. 따라서 균형복지의 자원이 배려되어야 하며 중복위축 등 복지를 기반으로 한 정치화를 견제할 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 객관적 리더십이 필요하다. 협의체는 지역의 부문별 기관들의 집합체이므로 자기이익중심으로 말미암아 갈등관계를 형성할 수 있다. 따라서 실질적인 일종의 중개인으로서 이부문과 저부문을 연결하는 리더십이 필요하다. 이러한 과정에는 지역복지를 위한 공동의 목표를 제시하고 그것을 공유할 준비를 해야하며 그렇게 함으로써 협력에 참여하게 된다.

넷째, 비공식적 협의와 연계가 활성화되도록 하여야 한다. 복지의 문제는 인간의 문제이므로 협의체와 같은 공식적, 제도적 기제를 통해 문제에 접근하는데 한계가 있다. 이와 관련하여 뉴질랜드 사례가 우리에게 주는 시사는 복지공급행위자간 자율적인 협의의 장을 형성하는 것인데 이른바 상호학습 그룹을 형성하는 것이다. 흔히 기업의 조직혁신전략으로 사용하는 지식학습그룹은 조직내 정보의 유통을 원활히 하고 창조적 지식을 생산하며 이것의 공유를 통해 조직전체를 혁신하는데 기여하게 된다는 것이다.

지역 내 보건복지공동체는 지역내 문제에 대한 공감대를 확산시키고 자원상호간 자율적 참여적 협력을 가능하게 한다. 따라서 지방정부는 민간의 비공식적이며 자율적인 상호학습의 장을 형성하는데 제도적, 재정적 관심을 기울여야 하며 이러한 메커니즘을 통해 정책아이디어의 창출, 예산계획의 상시화를 도모할 수 있다.

다섯째, 확산의 기회가 제공되어야 한다. 지역내, 지역간 정보와 제도, 그리고 방법이 공유되어야 하는데 특히 중앙정부는 협의체의 협력지수(collaboration index)를 개발측정하여 이를 성과지표화할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

마지막으로 표준화된 협의체를 통해 지역복지체계를 일률적으로 개편해 나감으로써 지역단위에서 기존의 다양한 연계망과 협력관행이 경시될 수 있으며, 획일화된 제도속에서 지역적 다양성(locality)이 저하될 수 있다. 더욱 중요한 것은 어떻게 협력하게 할 것인가이다.

3. 주민생활지원국 : 행정체제개편

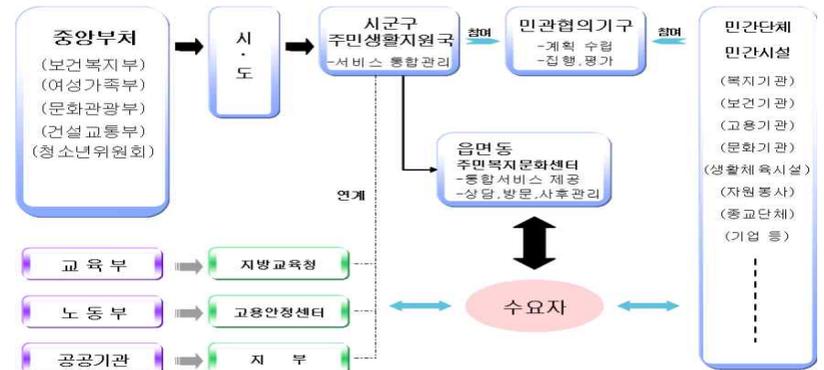
정부는 2006. 7. 1부터 세단계로 나누어 전국 시·군·구 및 읍·면·동에 걸친 행정체제 개편을 단행하고 있음. 개편의 주요 목적은 복지·보건·고용·문화·평생학습 등 주민생활에 필요한 서비스 영역을 통합적으로 제공하여 주민의 삶의 질을 높이는

데에 효율적인 행정체제를 구축하는 위하여 이다.

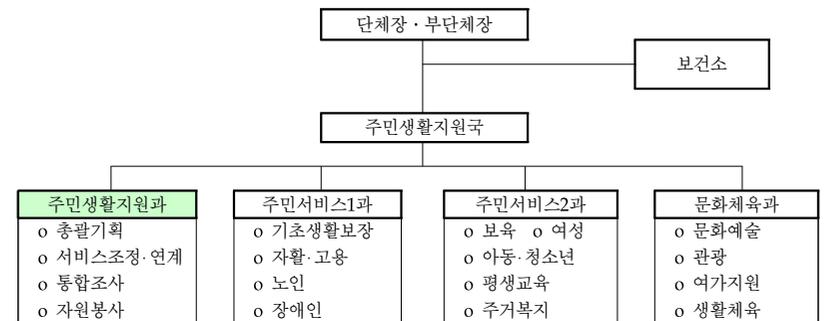
재편의 원칙은 첫째 주민에게 필요한 다양한 서비스를 통합적으로 제공(통합성), 둘째, 주민이 원하는 서비스를 접근이 쉽고 편리하게 제공(접근성), 셋째, 기관별 서비스를 연계하여 중복·누락 방지(효율성)등이다.

실천전략으로서 첫째, 실·과별로 분산되어 있는 복지, 고용, 여성·보육, 주거복지, 평생교육, 문화 등 주민생활지원서비스 기능을 하나의 부서로 통합한다는 것, 둘째, 일반행정·민원 중심으로 운영되는 읍면동사무소에 “주민생활지원담당”을 설치하고 인력을 확대 배치하여 주민생활지원기능 중심으로 개편한다는 것, 셋째, 통합서비스 제공을 위해 필요한 공공기관(고용안정센터, 지방교육청, 보건소 등)간 연계방안 마련한다는 것이다.

[그림 1] 통합서비스 제공체제도 (행자부)



[그림 2] 본청조직의 변화



현행 국(局) 중 주민생활지원기능이 가장 많은 국을 주민생활지원국으로 변경하고, 주민생활지원기능 이외는 타 국(局)으로 이동하며, 과 또는 담당 전체가 주민생활지원기능을 수행하는 경우에는 과 또는 담당 전체를 주민생활지원국으로 조정한다. 담당 또는 인력의 일부가 주민생활지원기능을 수행하는 경우에는 관련기능과 인력을 주민생활지원국으로 조정한다.

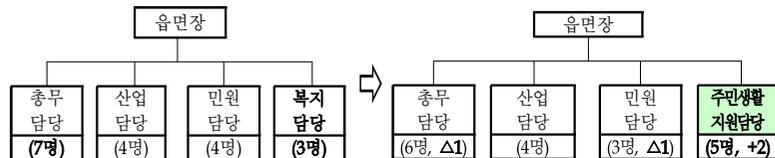
[그림 3] 일선조직의 변화(동의 경우)



일정규모 이상 동(1,537개)은 일반행정·민원기능을 담당하는 ‘행정민원담당’과 사회복지업무와 주민생활지원기능을 전달 수행하는 ‘주민생활지원담당’을 설치하며, 인력 10명 이상이며 사회복지직 1명 이상인 동(1,537개)은 행정직 2명(단, 인력 15명 이상이며 사회복지직이 1명인 39개 동은 행정직 3명)을 주민생활지원업무로 배치한다. 행정민원담당(6급)은 기존의 주무를 활용, 주민생활지원담당(6급)은 직급간 정원조정으로 확보한다. 아울러 담당에게 고유업무를 배분하여 인력 운영의 효율화 도모한다.

[그림 4] 일선조직의 변화(읍면의 경우)

<인력 19명 읍면 예시(사회복지직 3명) : 행정직 2명 전환배치>



현재 운영중인 『주민담당』 또는 『복지담당』을 『주민생활지원담당』으로 개편하며 담당 증가는 없다. 인력 15명 이상이며 사회복지직 1명 이상 읍면(985개)은 행정직 2명을 주민생활지원업무로 배치된다.

III. 주민통합서비스 전달체계 : 진단과 설계

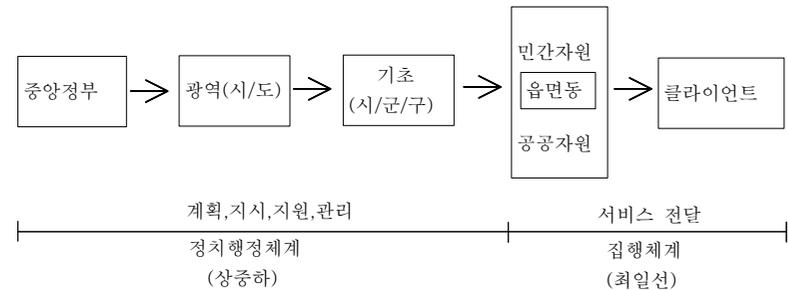
1. 진단

1) 전달체계의 차원들 : 정책, 행정, 실천

사회복지서비스의 전달체계에 대한 논의에서, Gilbert와 Specht(1974)는 ‘전달’을 사회복지정책의 할당과 제공 즉 ‘누구(who)에게’와 ‘무엇(what)을’이 결정되고 난 후 적격소비자에게 선택된 사회적 제공이 주어지도록 하는 장치(arrangement)로 정의한다.⁹⁾ 따라서 서비스 전달이란 지역공동체의 맥락에서 사회복지편익의 분배자와 소비자간, 그리고 분배자간 조직적 배열에 관한 것이다(Gate, 1980: 51).

사회복지서비스 전달체계(the service delivery system)는 좁은 의미에서는 서비스 전달자와 서비스를 받는 수혜자(클라이언트)와의 대면적 상호관계를 통하여 일정한 장(setting)에서 서비스(개입)를 전달(실천)하는, 즉 서비스 전달업무를 실제로 “집행”하는 사회적 체계를 말한다.

[그림 5] 서비스 전달체계의 개념도



자료: 성규탁(1992:75)에서 재구성

그러나 보다 넓은 의미에서는 이러한 사회복지 전달집행체계는 상부의 행정체계로부터 규제, 지원 및 감독을 받으며 서비스를 전달한다. 따라서 서비스전달체계를 이해하려면 전달자와 고객이 상호관계를 이루면서 서비스를 직접 전달하는 절차는 물론 서비스 전달을 기획, 지원 및 관리하는 행정체계도 동시에 연계해서 이해해야만 한다

9) 전달체계는 적격성과 사회적 제공에 관한 정책지침이 실제로 표현되기 때문에 매우 중요하다. 전달전락은 지역 공동체의 맥락에서 사회복지급여의 분배자간 또는 분배자와 소비자간 대안적 조직설계(organizational arrangement)에 관한 것이다(Gilbert & Specht, 1974 :31-32).

(성규탁, 1992: 74).

이념적인 측면에서 볼 때, 효과적인 전달체계란 포괄성(comprehensiveness), 접근성(accessibility), 계속성(continuity), 그리고 분절(fragmentation)이 없이 서비스 사용자에게 대한 책임성(accountability)이 있는 것을 특징으로 한다(Gate, 1980: 52). 포괄성이란 서비스의 양과 질, 기간에 있어 충분한 편익이 제공된다는 것이다. 접근성은 필요한 사람들이 서비스를 사용하는데 일반적인 장애가 없다는 것이며, 연속성은 지역서비스 네트워크내 기관들의 전체 프로그램에서의 조직간 접근관계에 관한 것을 말한다. 단절은 서비스 네트워크의 분절로 인한 결과인데, 이는 이용가능한 서비스 프로그램간의 격차와 불확실성으로 발생된다. 책임성은 사용자의 특수한 니드와 문제에 대응한다는 것이다.

그러므로 전달체계는 다단계에서 적용되는 이념적 차원들을 고려해야 한다.

[표 3] 분권화시대 전달체계의 주요요소

전달체계의 국면들	주요행위자 및 역할	구조	적용
정치, 정책영역	이익투입, 가치배분, 정책화 의회, 중앙정부, 지방정부, 민간 정부간 관계, 정부-민간관계	거버넌스, 레짐	지역사회복지 협의체
행정영역	행정지원, 정책목표의 구현 관료, 주요기관 등 조직 민관협력 등 서비스 생산전략	통합, 조정, 네트워크	주민생활지원통합 체계
실천영역	서비스의 실천, 일선관료, 클라이언트, 자원봉사 니드의 포착,사정,연계,해결	one stop, any stop	?

2) 8개영역 통합의 정당성 결여: 조직진단, 직무분석

관료제는 일찍이 Max Weber가 산업사회 조직의 이념형에서 제시된 이후 정보화시대에 이르는 최근에 까지 주요 조직의 원리로 생명력을 잃지 않고 있다. 관료조직의 운용원리는 계층제, 분업, 전문화, 규칙주의, 몰인간성 등이 조직원리로서 여전히 존중되고 있는 것이다. 만약 8개영역의 통합이 클라이언트에 직접적 영향을 주는 조직개편이라면 확실한 증거가 제시되어야 한다. 그렇기 때문에 관료조직의 재편동기는 조직의 효율성을 더 높이기 위한 직무분석에 토대를 두어야 한다. 클라이언트에 필요한 서비스를 생산하는 지원체계로서의 행정조직은 당장에 클라이언트 서비스 효율성을

높이는 수단이기에 한계가 있다.

3) street level 강화미비 :

먼저 담당공무원과 현장과의 관계가 전략적 기획하에 연계될 필요가 있다. 시청의 담당공무원과 동사무소, 복지기관 및 시설 등 사회복지현장의 실무자는 정책형성과 집행 유키적으로 연결할 전략적 기획(strategic planning)의 상호적 관계에 있다. 전략적 기획이란 문제해결을 위해 목표를 설정하고 대안을 탐색하여 결정하고 예산을 배정하는 일련의 활동이 집행단계에서 발생하는 복잡다기한 현상을 반영하여 궁극적으로 정책형성과 집행을 연동시켜 그 실현가능성을 제고하기 위한 것이다.

이는 정책형성과 집행이 시차적, 제도적, 인간적 요인 등으로 인해 상호유리됨으로써 파생되는 비효율적 결과들을 제거하자는 것이다. 형성된 정책의 목표가 어떻게 집행에 정확히 투영되고 다시 역으로 어떠한 반응을 보이는 가에 주목하여 정책형성과 정책집행은 일련의 연속과정이라는 대전제하에 정책형성자와 정책집행자 사이의 의사 전달체계 및 순응의 연계, 통제절차, 정책해석, 정보의 양과 질, 책임, 조정 및 관리문제 등에 관한 종합적인 고려가 요청된다.

Bishop(1981)은 바로 이러한 형성과 집행간의 '끊어진 연계(missing link)'를 극복하고, 효과적으로 고리역할을 할 수 있는 논리로서 브리핑을 제안한다. 이는 형성단계에서 이미 집행시 발생할 제 문제점들을 신속적으로 고려할 수 있게 해 줄 뿐 아니라 집행단계에서도 외부환경 및 이해관계자와의 끊임없는 상호작용을 통해 융통성있는 목표의 설정을 추진하도록 진작시킴을 의미한다.

그리고 일선관료(최종전달자)의 서비스 전달문제가 심층적으로 고려되어야 한다.

Lipsky(1971)는 업무수행과정에서 시민과 직접적으로 접촉하며 업무 수행상 상당한 재량을 보유하는 공무원을 일선관료라 한다. 여기에는 사회복지요원, 경찰, 교사등이 포함된다. 일선관료의 특징을 보면 서면업무(paper processing)보다는 사람을 처리(people processing)하는 업무가 주된 임무이며, 고객을 범주화하여 차별하며, 많은 재량을 행사하며, 업무과다와 자원부족에 시달린다는 것이다.

일선관료는 업무처리방식으로서 고객을 범주화하여 차별적으로 다룬다. '군복무'와 같은 특정한 활동이 기준이 될 수도 있으며, '65세 이상'과 같은 것이 기준이 될 수도 있다. 즉 고객을 자격기준 등에 따라 몇 가지 범주로 분류하여 선별한다. 고객의 범주화는 일정한 기준에 따라 엄격하게 객관적으로 이루어지는 경우도 있으나 일선관료의 재량이 작용하는 경우도 많다.

일선관료가 재량권을 행사하는 방법에는 기준의 왜곡, 신축적인 해석이 있다. 일선관료들이 재량권을 행사할 수 있는 것은 그들이 보유하고 있는 기술, 지식, 전문성 등에 기인하기 때문에 긍정적으로 볼 수 있지만 그들의 과도한 재량권 행사가 민주적인 정치체제에서 정책통제에 대한 도전이라고 볼 수도 있다.

물론 이것은 관료제가 법률, 규정, 상부의 지시 등의 구속을 받지 않는 것은 아니다. 일선관료들은 많은 법령이나 상부로부터의 지시를 받는데 오히려 법령이나 규정이 너무 과다하기 때문에 재량의 행사가 가능하게 된다는 것이다. 예를 들면 교통법규가 너무 까다롭기 때문에 교통경찰관은 교통법규 위반자를 다 적발할 수 없으며 따라서 재량권을 행사하여 선별적으로 적발할 수 밖에 없게 된다. 일선관료가 지니는 문제점 중 상당수가 재량과 관련이 있지만 그들의 재량을 줄이지 못하는 이유로는 첫째, 일선관료는 너무나 복잡한 상황에서 업무를 수행하는 경우가 많기 때문에 엄격한 규칙대로 업무를 수행할 수 가 없으며 둘째, 일선관료들은 상황의 인간적 측면에 대응해야 하기 때문에 재량권을 행사할 수밖에 없으며 셋째, 일선관료들의 기능과 관련하여 일선관료들이 지니는 재량권은 그들의 자부심을 높혀줄 뿐만 아니라 대상집단으로 하여금 일선관료들이 그들의 복지에 큰 영향을 미친다는 생각을 가지게 된다는 것이다.

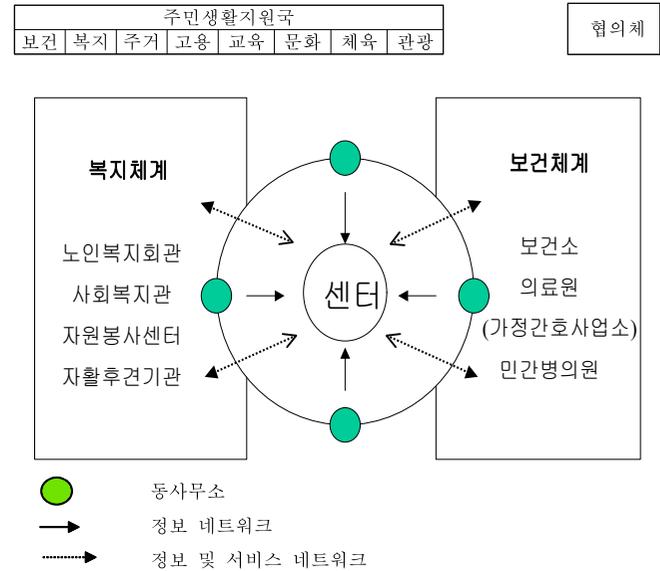
일선관료들은 일반적으로 과중한 업무에 시달리는데 이러한 과중한 업무량은 일선관료제의 자원과 밀접한 관련이 있다. 부족한 인력, 부족한 예산 등으로 일선관료들의 업무량은 과중할 수밖에 없다. 이는 필연적으로 서비스의 질적 저하를 초래하게 된다.

동사무소의 전담공무원이 8개영역을 포괄하여 자원연계할 여력이 없고, 동단위 인력도 실질적으로 6급이 증원되기는 하였으나 실질적 업무성격에 있어서 대상자포착, 욕구사정, 연계 등의 업무와 거리가 있다는 것을 인식할 필요가 있다. 따라서 일선수준의 인력과 체계를 강화할 필요가 있다. 이러한 문제를 개별 동단위별로 해결하기에는 현실적으로 어려운 점이 있으므로 시군구 수준에서 주민서비스 연계센터를 통해 일괄처리하는 것이 타당하다.

2. 클라이언트 중심형 서비스 네트워크의 설계 : 주민생활서비스연계센터의 설치

주민생활지원서비스 통합계획의 기대효과인 통합성, 접근성, 신뢰성, 효율성을 제고하기 위한 필요기제가 행정체계와 서비스실천영역의 연결이다.

[그림 6] 주민생활서비스 연계센터 모형



- 구성 : 주민생활지원과 서비스연계팀장이 지휘하는 연계센터를 구성하고, 업무스텝은 상시직 직원과 비상근 직원을 활용하되 지역사회복지협의체의 실무협의회 위원들을 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이 방법은 공공과 민간의 협력이 실질적 차원에서 실천된다는 의의가 있고, 문화, 체육, 교육, 고용 등으로 확대된 서비스망에서의 의뢰, 연계활동을 보다 용이하게 하는 의미도 있다. 또한 연계센터에서 제기된 제도적 문제들을 협의체의 공식의제화하는 채널을 상시 가동할 수 있고, 개별 기관의 차원이 아닌 지역전체적 문제를 조망할 수 있는 기회가 되기도 한다. 다만 현재의 지역사회복지협의체 구성을 분야별로 확대해야 한다는 전제가 필요하고 지역사회복지협의체 소속기관의 합의가 필요하다.

- 조직위상 : 사회복지협의체의 사무국기능을 가진 주민생활서비스 연계센터의 위상은 공공/민간결합형태가 된다. 공무원과 민간위원들이 하나의 조직체내에서 공공의 문제를 다루게 되므로 제3섹터방식과 공생산방식을 혼용한 형태에 유사하다.

- 역할 : 첫째, 클라이언트 의뢰, 연계가 가장 중요한 역할이며, 센터의 기능은 서비스 대상자 발굴을 위한 지역사회조사 및 상담활동, 최종서비스 전달자의 통합교육, 자원개발 및 홍보, 서비스의 질적 관리를 위한 만족도 평가 등에 전문화되는 것이 타당

하다.

둘째, 네트워크 참여자원간 협력의 유인이다. 센터는 클라이언트에 필요한 정보를 축적하고, 지역자원을 개발, 동원하며, 서비스의 질을 평가하는 등 기획 조정하는 기능을 수행하는 것이 타당하다. 이를 위해서는 공적권능이 부여(empowerment)되어야 한다. 또한 인센티브를 통해 네트워크에 참여를 유지해 나가는 것도 필요하다. 기관별 서비스에 대한 만족도평가와 이 결과를 제정보조에 대한 자료로 활용하는 수단 등이 여기에 해당된다.

셋째, 공동사업의 개발이다. 공동사업의 개발은 네트워크를 유지해 나가는데 필수적인 요소이다. 예를 들면 기관에서 산발적으로 실시하고 있는 클라이언트 실태 및 욕구조사를 공동의 재원을 출연하여 공동시행하는 방안이 효과적이다. 왜냐하면 클라이언트 입장에서는 비슷비슷한 조사에 여러번 응하지 않아도 되며, 생산자 입장에서는 보다 광범위하면서 정확한 정보를 획득할 수 있는 기회가 된다. 이외 기관간 산재해 있는 최종서비스 전달자에 대한 교육프로그램을 공동으로 개발해 나가는 작업등이 여기에 해당된다. 또한 각종 서비스 의뢰 및 정보교환에 관련된 서식을 표준화하는 작업도 여기에 해당한다.

IV. 결 론

분권화시대 효율적 복지공급체계를 설계하는 궁극적인 책임과 권리는 자치단체에 있다. 지역의 맥락과 실정을 고려한 지역적합형 전달체계의 설계가 바람직하다는 것이다. 그러나 보편적 원리로서 또는 규범적 준거로서 하나의 틀은 제시될 수 있다.

그것은 클라이언트 중심형으로 설계되어야 한다는 것이다. 이 원칙은 현재 우리의 지역정책환경에서 주는 시사점은 매우 무겁다. 왜냐하면 정부 각 부처에서 쏟아내는 다양한 복지시책들이 지역수준에서 다시 재설계되어 공급될 필요가 커지고 있기 때문이다. 여기서 고려되어야 할 점은 행정조직의 개편이 클라이언트가 필요로 하는 서비스의 접근성과 통합성, 신뢰성과 효율성을 담보하지는 않을 것이라는 우려이다. 그렇기 때문에 지역의 새로운 아이디어가 필요하다. 그것은 지역자원간의 협력에 의한 통합서비스 센터를 구축하는 것이다.

<참 고 문 헌>

강창현(2003). 사회복지서비스 지역전달네트워크의 실험적 설계 -노인보건복지의 경우-. 「한국행정논집」. 15권 2호

대통령자문 고령화및미래사회위원회(2005). 「지역주민통합서비스 제공체계구축방안」

성규탁(1992). 사회복지서비스 전달체계의 개념적 틀과 분석방법의 예. 「사회복지」 115호

이인재(2005). 참여정부의 지역복지정책 현황과 발전방향. 「사회통합을 위한 시민사회릴레이토론회 자료집」. 빈부격차차별시정위원회

이현주의(2003). 「지역사회복지협의체관련 사업운영분석 및 협의체모형개선방안」. 한국보건사회연구원.

지방행정연구원(2006). 분권교부세와 복지재정

행정자치부(2006.4). 지방자치단체 주민생활지원기능 강화계획

Bishop, J.(1980). Briefing for implementation: the missing link? in Susan, B. and Colin, F.(ed.). *Policy and Action*. london: Methuen

Cigler, B.A.(2001). Multiorganizational, Multisector, and Multicomunity Organizations.in *Getting Results through Collaboration*. Mandell, M.P edited. Westport: Quorum Books

Gate, B.(1980). *Social Program Administration*. New Jersey: Prentice Hall Inc.

Gilbert, N. Specht, H.(1974). *Dimensions of Social Welfare Policy*. NJ: Englewood Cliffs.

Lipsky, M. (1971). "Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*. June

Provan, K. and H. Milward(1995). A Preliminary Theory of Inter-Organizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health System. *Administrative Science Quarterly*, 40(march)