한국지역사회복지학회 2013 추계학술대회

한국지역사회복지학회 발표논문집

한 국 지 역 사 회 복 지 학 회

한국지역사회복지학회 임원명단

(2013. 7 - 2015. 6)

◈ 회　　장

이재완(공주대 교수)

◈ 부 회 장

남찬섭(동아대 교수)
류만희(상지대 교수)
최주환(한국사회복지관협회장)

◈ 이　　사

감정기(경남대 교수)
권경주(건양대 교수)
김교성(중앙대 교수)
김대원(대전대 교수)
김범수(GDI 다문화연구원장)
김성천(중앙대 교수)
김숙경(초당대 교수)
김승용(백석대 교수)
김신열(전북대 교수)
김정엽(대구한의대 교수)
김종건(동서대 교수)
김진욱(혜전대 교수)
김진이(백석대 교수)
김창기(한국교통대 교수)
김한양(대구사이버대 교수)
김헌진(청주대 교수)
김현진(청주대 교수)
남성진(대구외국어대 교수)
남진열(제주대 교수)
류진석(충남대 교수)
모선희(공주대 교수)
문순영(경북대 교수)
문영희(서울기독대 교수)
박순우(공주대 교수)
유서구(숭실대 교수)
유성호(선문대 교수)
유용식(세명대 교수)
윤철수(나사렛대 교수)
이경은(경북대 교수)
이근홍(협성대 교수)
이명현(경북대 교수)
이봉재(서울신학대 교수)
이서영(서울사이버대 교수)
이성규(서울시립대 교수)
이용교(광주대 교수)
이용우(건국대 교수)
이원웅(관동대 교수)
이윤화(목원대 교수)
이인재(한신대 교수)
이재모(영남대 교수)
이채식(우송정보대 교수)
이태수(꽃동네대 교수)
장영인(한라대 교수)
전영록(제주관광대 교수)
정일교(가톨릭상지대 교수)
정종우(성공회대 교수)
정종화(삼육대 교수)
정효정(중원대 교수)

박영(충북도립대 교수)
박영준(대구대 교수)
박용순(성결대 교수)
박윤영(성결대 교수)
박정란(인제대 교수)
박창우(관동대 교수)
박현식(호서대 교수)
배진희(예수대 교수)
백학영(강원대 교수)
서동민(백석대 교수)
서혜석(예수대 교수)
선수경(한국사회복지행정연구회장)
신창식(대전대 교수)
신혜종(순천향대 교수)
심상용(상지대 교수)
심석순(부산장신대 교수)
양소남(경기대 교수)
엄기욱(군산대 교수)
오세영(원광대 교수)
제미순(거제대 교수)
조상미(이화여대 교수)
조추용(꽃동네대 교수)
지은구(계명대 교수)
진재문(경성대 교수)
채현탁(대구사이버대 교수)
초의수(신라대 교수)
최균(한림대 교수)
최옥채(전북대 교수)
최종혁(강남대 교수)
최태자(코리아토탈케어서비스대표)
최현숙(상지대 교수)
최혜지(서울여대 교수)
함철호(광주대 교수)
허선(순천향대 교수)
홍연숙(제주한라대 교수)
황미영(부산가톨릭대 교수)
황보람(부산대 교수)

* 가나다 순

◈ 감 사

이용재(호서대 교수)
조성숙(계명대 교수)

◈ 고 문

김영모
최일섭
송정부
이영철
표갑수
전광현
박태영

◈ 분과위원

(총무분과)

최인덕(공주대 교수)
김봉순(한국영상대 교수)
김성욱(협성대 교수)
김진욱(혜전대 교수)
박영(충북도립대 교수)
박근영(동부산대 교수)

(학술분과)

이재모(영남대 교수)
김종건(동서대 교수)
김창기(한국교통대 교수)
서동민(백석대 교수)
심상용(상지대 교수)
엄기욱(군산대 교수)
이용우(건국대 교수)

(편집분과)

김승용(백석대 교수)
김숙경(초당대 교수)
김헌진(청주대 교수)
문순영(경북대 교수)
민소영(경기대 교수)
박창우(관동대 교수)
유서구(숭실대 교수)
전영록(제주관광대 교수)
진재문(경성대 교수)

(정책분과)

이봉재(서울신대 교수)
백학영(강원대 교수)
이윤화(목원대 교수)
지은구(계명대 교수)
초의수(신라대 교수)
최영(중앙대 교수)

(대외협력분과)

오세영(원광대 교수)
김현수(동국대 교수)
박현식(호서대 교수)
심석순(부산장신대 교수)
오복경(충남재가노인협회장)
윤철수(나사렛대 교수)

(한일학술교류위원회)

최태자(코리아토탈케어서비스 대표)
류애정(국민건강보험공단 연구원)
서혜석(예수대 교수)
이명현(경북대 교수)
이서영(서울사이버대 교수)
정일교 가톨릭상지대 교수)
정종화(삼육대 교수)

◈ 사무국장

이지영(한국농촌교육연구센터 연구원)

(밑줄 친 부분은 분과위원장임)

인사 말씀

최근 지역사회복지는 지방정부의 복지행정과 민간복지 활동의 통합으로 나타나고 있습니다. 이것은 지방정부에 의한 복지행정과 시민활동으로서의 민간복지활동을 일체화시키는 노력이라 하겠습니다. 즉, 지역사회복지는 다양한 민간의 참여를 통해 시민사회의 자율적 역량을 강화하는 이른바 복지거버넌스로의 패러다임 전환이 나타나고 있습니다.

따라서 지역사회에서 작동하는 지역복지거버넌스 추진체의 역할과 과제를 모색하고, 다양한 참여주체들의 신뢰와 협력을 통한 제3기 지역사회복지계획 수립 방안에 대한 논의가 필요합니다.

제3기 지역사회복지계획은 사회보장기본법에 의거 사회보장에 관한 지역단위의 통합계획으로 계획수립 내용과 방법의 변화가 예견되고 있습니다. 지역사회복지계획의 실천과 함께 수립과정이 매우 중요합니다. 주민주체·주민참여에 의한 지자체단위의 복지계획으로 뿌리 내릴 수 있도록 지혜를 모아야 하겠습니다.

또한 한·일 지역사회복지학회간 학술교류 차원으로 양국의 전문가가 참여하여 지역복지정책과 복지계획을 비교 논의하는 자리를 마련하였습니다. 지역사회복지 분야에 대한 한·일 양국 상호간의 경험과 정보를 공유함으로써 관련 분야에 대한 이해와 협력을 도모하고자 합니다.

이번 추계 학술대회를 통해 지역사회복지의 바람직한 거버넌스 구축과 지역복지계획을 통한 지역의 복지력 향상을 위한 다양한 방안이 모색될 수 있기를 기대합니다. 본 학술대회에 참석하신 학회회원 및 지역사회복지 관계자께서는 귀중한 정보와 자료를 공유하는 성과를 거둘 수 있도록 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다. 끝으로 바쁘신 와중에도 발표와 토론 및 사회를 맡아주신 분들게 깊은 감사를 드립니다.

2013. 11

한국지역사회복지학회 회장 이재완

일 정

- 일 시 : 2013년 11월 5일(화) 10:00 - 6일(수) 12:00
- 장 소 : 덕산리솜스파캐슬

[2013년 11월 5일(화)]

10:00 - 12:00	자유주제 논문발표	(장소 : 2층 세이지홀)

사 회 : 김진이(백석대 교수)

▶ 발표 1 부모의 양육태도와 자기통제력에서의 아동학대의 매개효과
발표자 : 김상미(제주대 행정학과 박사과정)
토론자 : 박 영(충북도립대 교수)

▶ 발표 2 누가 지역사회를 바꾸는가? 계획이냐 마을 만들기냐?
발표자 : 김종건(동서대 교수)
토론자 : 김동화(경북행복재단 연구원)

▶ 발표 3 지역의 정치·경제적 요인이 복지의식에 미치는 영향
발표자 : 배진희(예수대 교수)
이중섭(전북발전연구원 부연구위원)
토론자 : 이서영(서울사이버대 교수)

▶ 발표 4 사회복지전담공무원의 업무환경이 복지서비스 질에 미치는 영향에 관한 연구
발표자 : 황성준(공주대 사회복지학과 박사과정)
토론자 : 권경주(건양대 교수)

12:30 - 13:50 등록 및 개회식 (장소 :1층 대회의실)

사 회 : 최인덕(총무분과위원장 / 공주대 교수)
개회사 : 이재완(학회장 / 공주대 교수)
축 사 : 강도태(보건복지부 복지행정지원관)
牧里 毎治(일본 지역복지학회 회장/ 관서학원대학 교수)

○ 휴 식 (13:50 - 14:00)

14:00 - 14:40 기조강연 : 충남복지의 현재와 미래

발 표 : 안희정(충청남도 지사)

14:40 - 18:00 제1부. 기획주제 발표 및 토론

▶ 주제 1 (14:40-15:20)
: 제3기 지역사회복지계획 수립 방안
좌 장 : 표갑수(전 청주대 부총장)
발표자 : 정홍원(한국보건사회연구원 연구위원)
토 론 : 함철호(광주대 교수), 선수경(한국사회복지행정연구회 회장)

▶ 주제 2 (15:20-16:00)
: 지역복지계획의 10년
좌 장 : 표갑수(전 청주대 부총장)
발표자 : 武川 正吾(일본 동경대학 교수)
토 론 : 남찬섭(동아대 교수), 엄기욱(군산대 교수)

○ 휴　식 (16:00 - 16:10)

▶ 주제 3 (16:10-16:50)

: 지역복지 추진체계와 지역사회복지협의체의 역할과 과제

좌　장 : 전광현(서울신학대 교수)

발표자 : 안혜영(백석대 보건복지대학원 강사)

토　론 : 강병민(전국지역사회복지협의체 사무국 연합회장),
이재모(영남대 교수)

▶ 주제 4 (16:50-17:30)

: 지역사회의 민관복지 거버넌스활동과 사회복지협의회의 역할과 과제

좌　장 : 전광현(서울신학대 교수)

발표자 : 차흥봉(한국사회복지협의회 회장)

토　론 : 신용규(한국사회복지관협회 사무총장)
左甲 学(일본 전국사회복지협의회 지역복지부장)

▶ 종합토론 (17:30-18:00)

19:00 - 21:00 제2부. 리셉션　　(장소 :1층 대회의실)

[2013년 11월 6일(수)]

09:00 - 11:00 한 · 일 지역복지 비교연구 (장소 : 스파동 루비노홀)

좌 장 : 이재완(학회장/공주대 교수)

▶ 주제 1 (09:00-10:00)

: 일본의 지역복지계획을 둘러싼 주민참가의 의의와 과제

발표자 : 牧里 每治(일본 지역복지학회 회장/ 관서학원대학 교수)

토 론 : 정종화(삼육대 교수), 김창기(한국교통대 교수)

▶ 주제 2 (10:00-11:00)

: 한국 지역복지정책과 계획

발표자 : 박태영(대구대 교수)

토 론 : 은성호(보건복지부 지역복지과장), 김종건(동서대 교수)

11:00 폐회

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회
2013년 11월 5일(월) ~ 6일(화)

Contents

기획주제 발표 및 토론

주제 1. 제3기 지역사회복지계획 수립 방안

발 표 : 정홍원(한국보건사회연구원 연구위원) ····· 1

토 론 : 함철호(광주대 교수) ····· 23

선수경(한국사회복지행정연구회 회장) ····· 23

주제 2. 지역복지계획의 10년

발 표 : 武川 正吾(일본 동경대학 교수) ····· 29

토 론 : 남찬섭(동아대 교수) ····· 35

엄기욱(군산대 교수) ····· 35

주제 3. 지역복지 추진체계와 지역사회복지협의체의 역할과 과제

발 표 : 안혜영(백석대 보건복지대학원 강사) ····· 41

토 론 : 강병민(전국지역사회복지협의체사무국 연합회장) ····· 81

이재모(영남대 교수) ····· 81

주제 4. 지역복지 민관복지 거버넌스활동과 사회복지협의회의 역할과 과제

발 표 : 차흥봉(한국사회복지협의회 회장) ····· 83

토 론 : 신용규(한국사회복지관협회 사무총장) ····· 109

左甲 学(일본 전국사회복지협의회 지역복지부장) ····· 109

특별세션

주제 1. 일본의 지역복지계획을 둘러싼 주민참가의 의의와 과제

발 표 : 牧里 每治(일본 지역복지학회 회장/ 관서학원대학 교수) ····· 125

토 론 : 정종화(삼육대 교수) ····· 143

김창기(한국교통대 교수) ····· 143

주제 2. 한국 지역복지정책과 계획

발 표 : 박태영(대구대 교수) ····· 145

토 론 : 은성호(보건복지부 지역복지과장) ····· 161

김종건(동서대 교수) ····· 161

『 자유주제 』

▶ 발표 1 부모의 양육태도와 자기통제력에서의 아동학대의 매개효과
발 표 : 김상미(제주대 행정학과 박사과정) ····· 165
토 론 : 박 영(충북도립대 교수) ····· 189

▶ 발표 2 누가 지역사회를 바꾸는가? 계획이냐 마을 만들기냐?
발 표 : 김종건(동서대 교수) ····· 193
토 론 : 김동화(경북행복재단 연구원) ····· 193

▶ 발표 3 지역의 정치·경제적 요인이 복지의식에 미치는 영향
발 표 : 배진희(예수대 교수) ····· 195
이중섭(전북발전연구원 부연구위원)
토 론 : 이서영(서울사이버대 교수)

▶ 발표 4 사회복지전담공무원의 업무환경이 복지서비스 질에 미치는 영향에 관한 연구
발 표 : 황성준(공주대 사회복지학과 박사과정) ····· 229
토 론 : 권경주(건양대 교수) ····· 269

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

주제발표 1

제3기 지역사회복지계획 수립 방안

정홍원 | 한국보건사회연구원 연구위원

제3기 지역사회복지계획 수립 방안

정홍원(한국보건사회연구원 연구위원)

1. 논의 배경

1990년대 중반 이후 지방자지체도가 본격적으로 시행되었고, 자치단체장 및 지방의회 의원 선거과정에서 사회복지는 핵심 의제로 자리 잡았다. 또한 2006년 이후 2회에 걸쳐 지역사회복지계획의 수립과 집행은 지역사회 차원에서 사회복지에 대한 인식과 중요성을 각인시키는 계기가 되었다. 사회복지 영역에서 '지역사회'를 주목하는 이유는 여러 측면에서 설명할 수 있다(강혜규, 2003). 지역사회는 중앙정부 차원에서 기획된 사회복지정책이 집행되는 현장으로 복지서비스를 이용하는 지역주민이 존재하는 현장이다. 따라서 지역사회는 사회복지정책과 정책대상자가 대면하는 공간이라는 점에서 중요성을 갖는다. 앙정부 계획의 결과인 정책을 지역사회 특성에 따라 적절하게 변화시키고, 증가하고 있는 사회복지서비스에 대한 지역주민의 욕구를 충족하는 핵심적 역할은 지방자치단체가 담당하는 것이 필연이다. 지역사회 행정을 책임지고 있는 지방자치단체는 사회복지정책의 목표 실현을 위한 의지를 표현하고, 목표를 달성하기 위한 적절한 방법과 수단을 마련하는 것이 당연하다. 이러한 노력의 집약이 지역사회복지계획이라 할 수 있다.

지역사회복지계획은 2001~2002년에 '지역사회복지협의체 시범사업'을 통해 15개 시군구에서 계획을 수립하도록 한 것이 시초이다. 사회복지사업법의 개정(2003.7.30.)으로 지역사회복지계획 수립과 시행의 법적 근거가 마련된 이후, 두 차례(2006, 2010)에 걸쳐 지역사회복지계획을 수립하였다. 2006년에 수립된 1기 지역사회복지계획(2007~2010)은 계획 수립 그

자체를 목적으로 하였다고 할 수 있다.

2기 지역사회복지계획(2011~2014)은 이전 계획에 비해 몇 가지 측면에서 질적 발전을 이루었다. 무엇보다도 2기 지역사회복지계획은 여타 지방자치단체의 계획에 비해 민간영역의 역할이 중요한 비중을 차지하였다. 이는 공공과 민간이 함께 참여하는 지역사회복지협의체가 지역사회복지계획의 작성에 중심적 역할 수행과 계획의 심의를 담당하였기 때문이다. 이러한 맥락에서 2기 계획이 지자체의 사회복지영역의 종합계획으로 자리 잡았고, 지역사회복지협의체의 활성화에 기여한 바가 크다. 2기 계획 수립의 성과에도 불구하고, 여전히 풀어야 할 과제와 문제점을 안고 있다. 문제의 핵심은 지자체간의 격차가 크다는 점이다. 지역간 격차는 지역사회복지계획에 대한 관심과 열의, 계획의 실효성, 지역사회복지협의체의 역할과 활성화 정도 등 다양한 측면에서 제기된다. 따라서 3기 지역사회복지계획의 수립에 있어서 가장 유의할 점은 지역간 격차를 줄이는 방안을 모색하는 것이다. 지역간 격차를 완화하는 것이 하향 평준화가 아닌 상향 평준화의 방향을 지향하기 위한 계획 수립의 방안을 모색하는 것이 핵심이다.

본 논문은 1기와 2기의 지역사회복지계획의 성과를 계승하면서, 3기 계획 수립의 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서 지역사회복지계획의 의의를 검토하고, 이를 기반으로 3기 계획 수립의 방향성을 제시한다. 또한 시군구 계획과 시도 계획의 수립을 위한 필요한 과제의 내용과 범위, 계획의 수립의 주체와 절차 등의 내용을 검토하고자 한다.

2. 지역사회복지계획의 의의와 수립 방향

지역사회복지계획은 일정 지역을 단위로 지역사회에 거주하는 주민의 사회복지 증진을 위하여 목표를 설정하고, 그 목표를 달성하기 위한 과제를 모색하는 것이다(강혜규, 2003). 이는 지역주민의 복지욕구와 관련된 지역문제를 확인하고, 복지서비스의 공급 실태와 관련자원의 활용 가

능성을 점검하여, 복지서비스의 공급체계의 설계와 자원배분의 우선순위를 결정하는 것이다.

지역사회복지계획은 복지욕구에 대한 진단과 전문적 판단에 의해서 도출한 결과를 근거로 하여 지역사회의 변화를 위한 기획하는 전략이다(이재완, 2006). 동시에 지역사회복지계획은 지역사회복지의 추진에 관한 사항을 전체적으로 정한 계획이다(이영철, 2005). 따라서 지역사회복지계획은 지역단위 전략계획(strategy plan)이며 동시에 실행계획(action plan)의 성격을 동시에 갖는다.

지역사회 차원의 변화를 모색하는 지역사회복지계획은 전문성을 강조하는 사회계획(social plan)의 일반적 특징을 공유한다. 전문성을 중시하는 계획은 폐쇄성이라는 관성(inertia)을 보일 가능성이 높다. 지역사회복지계획은 민관협력체제인 지역사회복지협의체를 매개로 하여 지역주민의 참여를 강조함으로써 전문성 중심의 계획이 가지는 문제를 완화하려는 의도를 갖는다. 즉 '전문성에 의한 효율성 제고'와 '주민참여를 통한 민주성의 확보'라는 모순적 가치를 동시에 지향하고 있다.

이러한 맥락에서 지역사회복지계획은 추상적 수준의 전략계획인 동시에 구체성을 갖는 실행계획이고, 전문성·효율성과 참여성·민주성의 추구하는 이중적 속성을 갖는 계획이다. 따라서 지역사회복지계획의 수립에 있어서 방향성이 다른 목표들간의 균형을 이루는 것이 핵심이라 할 수 있다.

지역사회복지계획은 지역주민의 복지욕구와 복지자원에 대한 분석을 토대로 지역차원의 복지사업을 종합적으로 고려하여 수립하는 지역사회 차원의 사회복지에 관한 기본계획이다. 법률적인 측면에서 지역사회복지계획은 사회보장에 관한 기본계획(사회보장기본법 16조)과 사회보장에 관한 지역계획(사회보장기본법 19조)의 하위계획이다. 이는 사회보장은 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고, 삶의 질을 향상시키는데 필요한 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 의미하며(사회보장기본법 3조),

사회보장에 관한 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본(사회보장기본법 17조)이 되기 때문이다[1].

지역사회복지계획은 지역보건의료계획 등 관련계획[2]과의 연계를 강조한다. 이는 지역사회복지계획인 지역단위의 사회복지에 관한 기본계획으로서 위상을 확보하기 위한 것이며, 동시에 관련계획과의 통합성과 일관성이 중요하기 때문이다.

2기 지역사회복지계획에 대한 평가와 계획의 중장기 발전방향에 관한 연구(함철호 외, 2012)에 따르면, 지역사회복지계획의 관심도와 계획의 실효성이 평균 수준 이상이라는 평가를 하면서도 계획의 실효성에 다소의 문제가 있다고 제시한다. 실효성이 없는 이유로는 지역사회복지계획의 내용이 기존의 국고보조사업과 유사하다는 것과 예산과 연계되지 않은 사업이 많기 때문이라는 것이다. 또한 향후 지역사회복지계획은 국고보조사업이 아닌 지자체의 자체사업 중심으로 전환하는 것이 필요하다는 것이다. 구체적으로 국고보조사업을 제외하고 자체사업만으로 계획을 수립해야 한다는 의견이 가장 많고, 다음으로 자체사업을 주로 하고 1~2개

1) 사회보장에 관한 지역계획이 지역사회복지계획의 상위계획인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 2013년 3월 이전의 사회보장기본법에는 중앙정부 차원의 사회보장 장기발전방향을 수립하고, 이에 따라 중앙정부와 시·도시자는 사회보장에 관련된 소관주요시책의 추진방안을 매년 수립·시행하도록 되어 있다. 즉 시군구 차원의 지역계획의 수립에 대한 내용이 없었다. 그러나 2013년 3월에 새로 시행된 사회보장기본법에는 중앙정부 차원의 사회보장에 관한 기본계획을 수립하고, 이에 따라 시·도지사와 시·군·구청장은 사회보장에 관한 지역계획을 수립·시행하도록 되어 있다. 따라서 현행 법률의 내용에 의하면 지방자치단체는 사회보장에 관한 지역계획과 지역사회복지계획을 모두 수립해야 한다. 이 경우 사회보장에 관한 지역계획은 사회보장 전반 즉 사회보험, 공공부조, 사회서비스 전체 영역 중에서 지방자치단체 소관사항에 대한 계획이고, 지역사회복지계획은 지방자치단체가 담당하는 사회복지사업에 대한 계획이다. 사회보장에 관한 지역계획과 지역사회복지계획은 동일한 영역에 대한 동일한 내용의 계획이라 할 수 있다. 따라서 계획 수립의 이중성을 해결하기 위해서 사회보장에 관한 지역계획과 지역사회복지계획을 일원화하는 추가적인 법률개정이 필요하다.

2) 지역사회복지계획의 수립을 위해서 고려해야 할 관련계획으로는 저출산고령사회기본계획, 여성정책기본계획, 농어촌보건복지기본계획, 노인보건복지종합대책, 장애인정책종합계획, 보육계획, 장기요양기본계획, 국민건강증진종합계획, 빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획, 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획, 지역보건의료계획, 시군구 도시기본계획 등이 있다.

정도의 국고보조사업을 포함하거나, 또는 국고보조사업의 비중을 줄이면서 자체사업을 증대하는 방식을 제시하고 있다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체의 역할이 체계적으로 분담되어야 한다는 맥락에서, 광역자치단체가 해야 할 역할로 시군구 계획의 수립·실행·평가를 지원, 시군구 복지사업에 대한 지원, 지역사회복지를 수행할 인력의 채용지원과 교육 등의 순서로 제시하고 있다. 이러한 결과는 3기 지역사회복지계획의 수립에 있어서 매우 중요한 시사점을 제시한다.

지역사회복지계획의 실효성을 제고하는 동시에 지역특성을 반영하기 위해서는 지자체 자체사업을 중심으로 계획이 수립되어야 한다. 자체사업을 중시하는 이유는 계획이란 수립의 주체가 현재 상황을 변화시키기 위한 의도적 노력을 의미하기 때문이다. 지역사회복지계획은 지방자치단체가 지역주민의 복지수준을 향상시키기 위한 의도적 노력이고, 이러한 점에서 지방자치단체의 스스로의 판단과 의지를 반영하는 자체사업이 중심이 되는 것이 당연한 귀결이다. 국고보조사업은 중앙정부의 의도가 관철되어 있으며, 지방자차단체는 중앙정부의 지침에 따라 사업을 집행하는 역할을 한다. 그런데, 지역사회복지계획의 내용에 있어서 국고보조사업을 완전히 배제하는 것은 신중한 판단이 필요하다. 실제로 지방자치단체가 수행하는 복지사업에 있어서 국고보조사업은 절대적 비중을 차지하고 있으며, 지역주민의 복지수준에 미치는 영향 역시 막대하다. 반면에 지방자치단체에 따라서는 재정적 여건으로 인하여 자체사업의 비중이 극히 미미한 경우가 드물지 않다. 또한 전국적인 차원에서 동일한 내용을 가진 국고보조사업의 경우에도 지방자치단체의 의지가 반영되는 경우도 있고, 국고보조사업의 집행에 있어서 지역의 특성을 반영한 사업 추진체계를 구성할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 지역사회복지계획은 지자체 자체사업을 중심으로 하되, 국고보조사업을 포함하도록 하는 것이 필요하다. 그러나 국고보조사업을 모두 포함하는 것은 문제가 있으며, 이 경우 지자체가 지역의 특성을 고려하여 핵심과제를 선정하고,

핵심과제를 추진하기 위하여 필요한 국고보조사업을 제한적으로 포함하는 것이 적절한 선택이라 할 수 있다.

지역사회복지계획의 실효성을 제고하기 위해서는 지자체의 예산과 계획의 내용이 연계되는 것이 필수이다. 계획에서 달성하고자 하는 목표의 내용과 도달하려는 수준이 현재의 상황과 차이가 없도록 소극적으로 설정하는 것은 계획의 의의를 반감시키는 것이다. 동시에 지역사회복지계획이 관련 주체들의 희망을 반영하여 지자체가 확보할 수 있는 예산의 범위를 넘어서는 계획 역시 실현가능성에 문제가 있다. 복지자원을 고려하지 않은 지역사회복지계획은 실효성이 낮다고 하겠다. 확보 가능한 예산 등 복지자원의 총량을 고려한다면, 지역사회복지계획은 우선순위에 대한 치밀한 분석과 검토를 통해 실현가능한 사업을 선정하는 것이 필요하다. 즉 사회복지 전체 영역을 망라한 종합계획에서 지역단위 사회복지에 대한 전략계획으로 전환하다는 것이다. 전략계획이란 문제를 해결할 수 있는 역량 수준을 제약조건으로 하고, 필요성(수요)에 대한 분석을 통해서 문제해결의 우선순위를 설정하는 것이다. 지역사회복지계획이 지역사회가 해결해야 할 많은 문제들 중에서 시급하게 해결해야 할 핵심과제를 선정하고, 이를 중심으로 제한된 자원을 활용하여 문제해결의 수단인 복지사업의 선정과 사업의 내용을 결정하는 전략계획이 되어야 한다는 것이다.

지역사회복지계획과 지자체의 예산간의 연계성을 높이기 위한 방안으로 추가적으로 고려할 수 있는 것은 지역사회복지계획의 수립에 있어서 지방의회의 역할을 제고하는 것이다. 현재의 지역사회복지계획 수립 과정과 절차에 있어서 지방의회의 역할을 사실상 전무하다. 2기 지역사회복지계획의 수립 과정에서 지방의회 의원이 계획 수립에 참여하는 경우가 있었으나, 이는 일부 지자체에서 드물게 볼 수 있는 사례이다. 따라서 3기 계획 수립에 있어서 지방의회의 역할 확대를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 지방의회 역할 확대를 위해서는 계획 수립을 위한 논의과정

과 계획안 작성과정에서 지방의회와 정기적인 그리고 지속적인 논의가 요구된다. 시도의 경우 관련 상임위원회와 협의하는 것을 정례화하거나, 시군구의 경우 계획안 작성과정에서 지방의회에게 내용을 설명하는 기회를 가져야 한다. 또한 지역사회복지계획을 작성하여 지역사회복지협의체의 심의를 거쳐 지방의회에 공식적으로 보고하는 절차를 포함하는 것도 필요하다고 판단된다. 계획의 수립과 결정과정에서 지방의회의 역할을 확대하는 것은 지역사회복지계획의 내용과 지자체 예산편성의 연계성을 제고함으로써 계획의 실효성을 제고하는 데 기여할 것으로 예상된다.

지역사회복지계획에 대한 관심도와 계획의 실효성을 높이기 위한 방안으로 단체장과 지방의원 선거에서 제기된 선거 공약을 포함하는 것을 고려할 수 있다. 계획의 실효성이 없는 이유로 단체장과 복지업무 담당부서장 등의 의사결정자의 관심이 적다는 지적이 적지 않은 비중을 차지하고 있다(함철호 외, 2012). 또한 지역사회복지계획과 단체장의 시·군·구정 계획과 상이한 경우에 지역사회복지계획은 사문화될 가능성이 높다는 점에서 단체장의 선거공약과 관심사를 포함하는 것이 필요하다. 그런데 단체장의 선거공약을 포함하는 것은 긍정적인 측면도 있지만, 동시에 선심성 공약에 따라 선거득표를 위하여 적절하지 않은 내용의 사업을 중심으로 핵심과제가 설정될 위험성을 내포하고 있다. 이러한 우려와 위험성에 대한 사전적 제어장치와 사후적 교정장치가 있다. 사전적 제어장치는 지역사회복지계획의 비전, 전략목표, 핵심과제는 지역의 특성을 반영해야 하며, 이를 위해서는 지역주민에 대한 복지욕구 조사결과 등 지역분석에 근거해야 한다는 점이다. 또한 핵심과제와 관련 사업의 선정 역시 지역사회복지협의체를 중심으로 지역사회의 다양한 주체들의 논의를 통하여 이루어져야 한다는 점이다. 사후적 교정장치는 법률에 명시되어 있는 2가지 방안이 있다. 첫째는 시군구 지역사회복지계획에 대해서 중앙정부와 시도지사가 조정을 권고할 수 있으며, 이에 대해서 시군구는 조정권고 사항을 반영하여 계획을 수정해야 한다(사회복지사업법 15조의

3, 동 시행령 7조의2, 동 시행규칙 6조의2)는 것이다. 둘째는 보다 강력한 방안으로 지방자치단체가 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의해야 하며, 협의가 이루어지지 않은 경우에 사회보장위원회가 이를 조정하도록 되어 있다[3](사회보장기본법 26조).

지역사회복지계획의 수립과 시행에 있어서 광역자치단체(시도)와 기초자치단체(시군구)의 역할이 구별된다는 지적은 매우 적절하다. 2기 지역사회복지계획의 수립에 있어서 시도와 시군구의 역할은 명확하게 구별되지 않고, 중첩적인 성격을 나타냈다. 계획 수립에 있어서 시도의 역할은 시군구 계획을 점검하여 조정권고를 하는 것 이외에는 시군구 계획을 종합하여 시도 계획을 작성한다는 점에서 시도와 시군구의 역할에 차별성이 없다고 하겠다. 3기 계획 수립에 있어서 시도과 시군구의 역할을 구분하고, 시도는 시군구와는 별도로 시도 차원의 독자적인 계획을 수립하는 것이 필요하다. 시도의 독자적 계획이란 시군구 차원에서 대응하기 어려운 혹은 시도 차원에서 대응하는 것이 적절한 문제를 중심으로 계획을 작성하는 것을 의미한다. 예를 들어 복지시설과 같은 인프라 확충계획, 사회복지인력의 수급과 직무역량 향상을 위한 교육계획 등은 시군구보다 시도 차원에서 계획을 수립하여 대응하는 것이 효과적일 것이다. 또한 시군구간의 격차를 조정 또는 완화하기 위한 자원배분 계획, 몇 개의 시군구를 권역으로 묶어 복지사업을 추진하는 계획, 그리고 핵심적으로 시군구 계획의 추진을 위해 시도 차원의 지원계획 등을 수립하는 것이 필요하다. 따라서 시군구는 2기 계획의 연장선에서 지역단위 사회복지 전략 및 집행계획으로 지역사회복지계획을 수립하고, 시도는 시군구에 대한 지원계획, 시군구간 격차 완화 계획, 재원·인력 등의 복지인프라 확충 계획 등을 중심으로 시도 자체 계획을 수립하는 것이 타당하다.

---

3) 사회보장기본법 제26조(협의 및 조정) 2항과 3항의 내용은 다음과 같다. ②중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다. ③제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정한다.

3. 시군구 계획

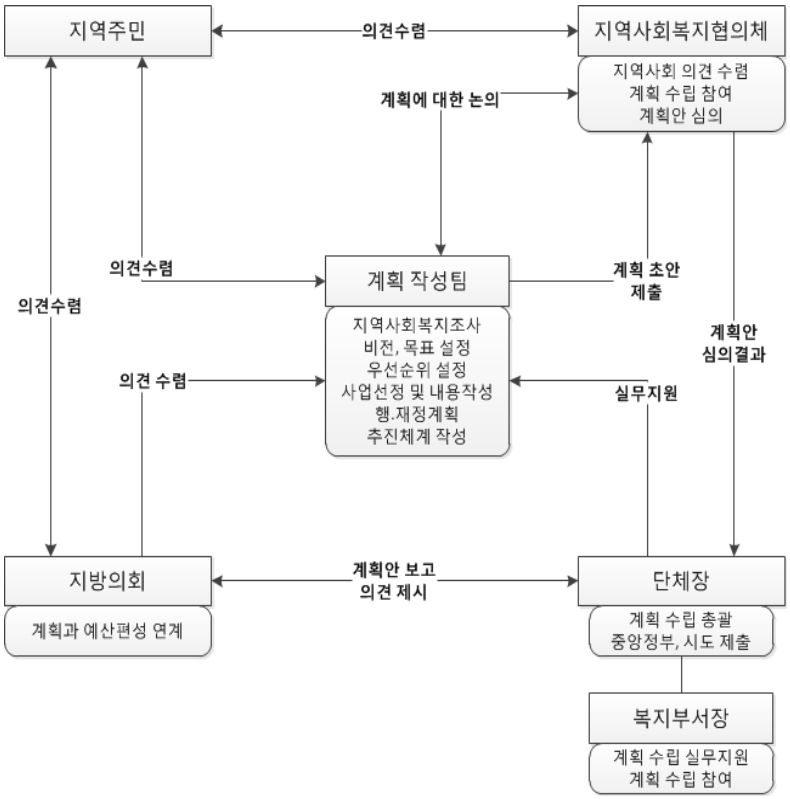
시군구 지역사회복지계획의 수립에 있어서 우선적으로 고려해야 할 점은 지역사회복지협의체의 역할 설정 문제이다. 현행 법률에 의하면 지역사회복지계획의 수립의 최종적인 책임은 시군구청장이고, 지역사회복지협의체는 계획의 심의를 담당해야 한다. 또한 1기와 2기 계획의 수립과 시행에 대한 기존 연구(안혜영, 2007)에 의하면 시군구 계획 수립에 있어서 지역사회복지협의체가 중심적인 역할을 담당하였으며, 또한 협의체의 역할이 자치단체별로 큰 차이를 보이고 있다. 또한 협의체가 대표협의체와 실무협의체로 구성되어 있고, 각각의 조직단위의 역할을 분담하고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

3기 시군구 계획의 수립은 지방자치단체의 책임성과 지역사회복지협의체의 중심성을 강화하기 위한 방안을 모색하는 것이 적절하다. 핵심은 지역사회복지계획안을 작성하는 방식과 주체를 설정하는 문제이다. 지방자치단체 복지부서가 계획안을 작성하거나, 계획안 작성을 위한 별도의 TF를 구성하거나, 또는 협의체가 담당하는 것을 고려할 수 있다. 복지업무 담당부서가 계획안의 작성을 담당하는 경우에 지자체의 책임성을 높일 수 있으나 협의체의 중심성에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 반면에 협의체가 계획안의 작성을 담당하는 경우에는 협의체의 중심성을 강화할 수 있으나, 지자체의 책임성을 저하시킬 가능성이 있다. 또한 별도의 TF를 구성하는 것은 TF의 구성원과 조직의 위상에 따라 다양한 결과를 낳을 수 있다. 따라서 계획안 작성을 담당하는 주체의 구성은 지역사회복지협의체의 논의와 지방자치단체의 상황에 따라 자유롭게 구성하는 것이 오히려 적절하다. 협의체의 상근간사가 없고 협의체의 역할이 활성화되지 못한 경우에는 지자체 복지부서를 중심으로 계획안을 작성하게 될 것이며, 협의체가 활성화된 지자체의 경우에는 협의체가 계획안의 작성을 담당하는 것이 적절하다. 그러나, 계획안의 작성을 외부기관이나 전문가에게 전적으로 위탁하는 연구용역방식은 지양해야 한다. 연구용역방식에

의한 계획 수립은 지자체의 역량 강화와 협의체의 활성화에 도움이 되지 못하며, 지역의 특성과 지역주민의 복지욕구를 반영한 계획 수립과는 무관해질 가능성을 내포하고 있기 때문이다.

계획안의 작성을 담당하는 조직단위에는 지역사회복지계획과 관련 복지업무를 담당하는 공무원, 사회복지협의체 위원 및 간사, 그리고 지역 내 연구기관과 사회복지 전문가 등 다양한 구성원의 참여가 필요하다.

[그림 1] 지역사회복지계획 수립과 참여주체별 역할(예시)※



※ 계획안 작성을 담당할 계획작성팀 또는 TF를 구성한 경우에 대한 예시이며, 계획안 작성을 담당하는 주체의 구성방법에 따라 주체별 역할은 변화될 것임.

대학 또는 연구기관의 전문가는 계획수립 과정을 이끌어주고 보조해 줄 촉진자(facilitator)로서 계획수립과 관련된 의사결정을 지원하는 역할을 담당한다. 또한 외부전문가는 지역사회복지조사 및 결과 분석, 기존사업 분석 등 데이터를 분석하고 자료를 제공하는 역할을 수행할 수 있다.

지역사회복지계획 업무를 담당하는 공무원은 계획안 작성에 있어서 실무를 담당하며, 사회복지 업무부서와의 소통, 부서의 직제에 따라 상급자와 단체장에게 정기적으로 보고하고, 타 부서의 협조를 얻는 등의 역할을 담당한다. 또한 협의체 간사와 공동으로 지방자치단체와 지역사회복지협의체간의 의견을 조율해야 한다.

협의체 간사는 계획 수립에 주도적 참여하면서 협의체와의 소통을 전담한다. 이를 위해서 수시로 계획수립의 진행과정을 협의체에 전달하고 의견 수렴을 하여 이를 반영한다. 또한 협의체 간사는 협의체 대변인의 역할에 한정되지 않으며, 지역사회복지계획에 대한 실무적 책임을 공유해야 한다. 협의체 위원은 전문가로서의 역할과 지역주민·협의체의 대표로서 역할을 동시에 수행해야 한다.

시군구 계획수립의 절차는 준비, 지역분석, 계획작성, 의견수렴, 심의·확정 등의 단계로 구분할 수 있다. 준비단계는 시군구 계획수립을 위한 추진체계를 구성하고, 참여할 구성원을 확정하는 것이 핵심이다. 또한 계획 수립의 참여 주체들간의 역할 분담과 계획 수립을 위한 전체적인 기획, 복지욕구 및 복지자원 조사를 위한 준비 작업이 필요하다. 중앙정부(보건복지부)는 계획 수립을 위한 매뉴얼 제시와 관련 교육을 실시한다. 이러한 준비단계는 계획의 수립을 본격적으로 진행하기 이전인 2013년말까지 완료해야 한다.

지역분석 단계는 시군구 계획 수립에 필요한 지역주민 복지욕구조사와 복지자원조사를 실시하고, 그 결과를 분석한다. 또한 2기 지역사회복지계획과 상위계획·관련계획을 분석한다. 복지욕구조사는 지역주민을 대상으로 하는 설문조사가 중심이 되지만, 주요관련자의 면담, FGI, 홈페이지

게시판의 내용분석 등 다양한 방식으로 지역주민의 의견을 수렴하도록 한다. 욕구조사와 자원조사를 하는 목적은 지역사회 차원의 복지서비스의 수요와 공급을 전망하고, 이에 대한 대응방안을 도출하기 위한 것이다. 또한 각종 복지서비스와 지역문제 해결의 우선순위를 결정하고, 지역사회복지의 비전, 목표, 핵심과제를 선정하려는 목적을 갖는다. 욕구조사와 자원조사의 결과는 지역사회복지계획 수립의 근거로서 사회복지시설 및 재가복지의 장기·단기 공급대책, 인력·조직 및 재정 등의 복지자원의 조달 및 관리방안, 그리고 사회복지 전달체계 계획 등에 직접적인 연관성을 갖는다.

계획작성 단계는 지역분석과 지역주민의 의견수렴을 통해서 작성된 비전, 목표, 핵심과제 등을 기반으로 총괄계획 및 핵심과제에 대한 내용을 작성하는 단계이다. 목표 달성과 핵심과제의 해결을 위한 사업을 선정하여 내용을 구성하며, 또한 기반조성계획과 계획 추진을 위한 행·재정계획을 수립해야 한다. 이 과정에서 시군구 계획의 초안을 시도에 제출하는 절차가 필요하다. 초안의 작성과 제출은 두 가지 측면에서 의미가 있다. 첫째는 현행 법률에 의하면 시군구 계획을 6월 30일까지 완료하도록 하고 있는데, 이는 지방선거를 통해 당선된 신임 단체장이 7월 1일에 취임하는 것을 고려한다면 6월 30일까지 단체장의 임기동안 시행할 계획의 수립을 완료하는 것은 적절하지 않다. 따라서 6월 30일에 초안을 제출하는 것은 현행 법률의 규정을 고려하는 동시에 신임 단체장 취임 이후에 계획안을 수정·보완하여 결정하기 위한 사전조치이다. 둘째는 시군구 계획의 초안은 시도 계획의 수립을 위한 기초자료가 된다. 앞에서 서술한 바와 같이 시도 계획의 핵심내용이 시군구 계획에 대한 지원계획이 되고, 지원계획을 수립하기 위해서는 시군구가 핵심적으로 추진할 내용과 시도의 지원이 필요한 사항이 무엇인지를 알아야하기 때문이다.

<표 1> 시군구 지역사회복지계획 수립 일정

시기		주체	주요 활동	활동 내용
년	월			
2013	10	시·군·구	계획 수립 주체 구성 등 사전 준비	• 시·군·구 계획수립 주체 구성: 담당인력, 추진체계 및 역할분담, 주요활동 등 서술
	11	복지부	업무 매뉴얼 제시	• 지역분석: 복지욕구 및 자원조사 • 계획의 수립과 평가
	11~12	복지부	계획수립 관련 교육	• 협의체 간사 및 담당공무원 교육 실시
		시·군·구	계획 수립 및 기초 조사 준비	• 계획 수립의 전체적인 기획(디자인) • 복지욕구조사 및 복지자원조사 준비
2014	1~2	시·군·구	사회복지조사(욕구 및 자원) 실시 2기 계획 자체 평가	• 지역주민 욕구파악을 위한 조사(설문조사, FGI, 전문가 의견수렴 등 자원파악 및 자원네트워크 분석) 실시 • 2기 지역사회복지계획 추진실적 등 자체 평가
	2~3	시·군·구	지역분석 및 사업 우선순위 설정	• 주민욕구와 지역자원의 연계성, GAP 분석 • 지역사회복지 비전, 전략, 목표 작성 • 우선순위 설정과 핵심사업 선정 • 욕구 및 자원조사 결과의 시·도 단위 합산
	3~8	시·군·구	계획 수립	• 총괄 계획 및 핵심과제 기획 • 핵심과제별 목표, 성과지표 결정 • 기반조성계획, 행·재정계획 수립 • 중기계획과 연차별 계획과의 연계 방안 ※ 1차 초안을 시·도에 제출(6.30)
	8~9	시·군·구	지역사회 의견수렴 및 계획 심의	• 지역의견·여론 수렴, 공청회 • 협의체 심의, 지방의회 보고 • 지역사회복지계획 결정 및 제출(9.30)
	12	시·도 시·군·구	권고조정사항 반영	• 중앙정부 및 시·도가 제시한 권고조정사항을 반영하여 계획을 수정 • 최종 계획 제출(12.31)

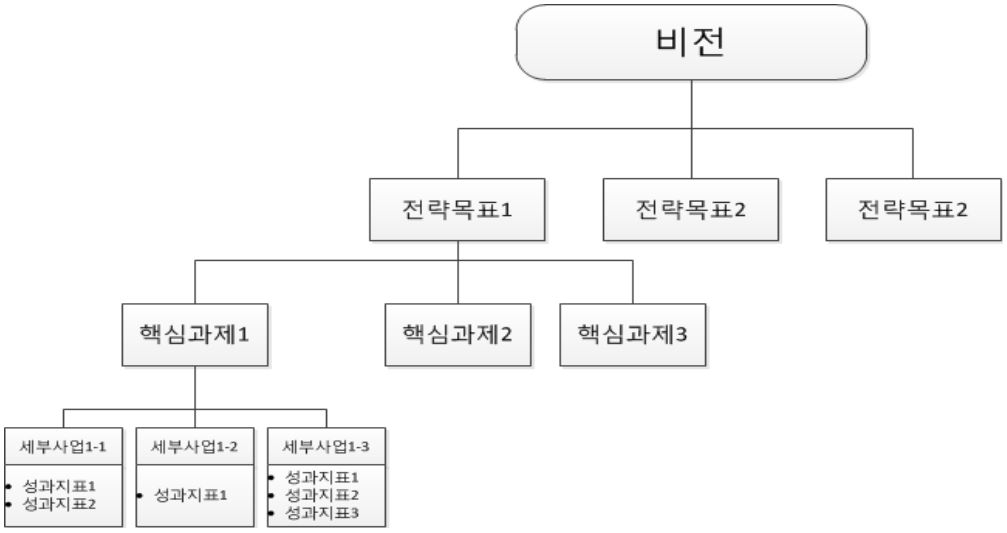
의견수렴 단계는 계획의 정당성을 확보하기 위한 노력을 본격적으로 시작한다. 계획이 지역사회에서 적절성을 확보하기 위해서는 지역전체의 의견수렴이 다각도로 이루어져야 한다. 공고, 공청회, 간담회 등을 통하여 지역주민의 의견 수렴 절차를 거쳐 계획의 정당성을 확보한다. 의견수렴과정은 복지계획의 홍보와 지역 주민의 관심을 불러일으키는 계기가

되어지도록 하며, 실제 계획의 실행단계에서 지역 주민의 참여를 활성화 시키는데 기여할 수 있다.

심의·확정 단계에서는 지역사회복지협의체의 대표협의체를 중심으로 지역사회복지계획을 심의하고 계획안을 확정하는 과정을 거친다. 심의·확정된 지역사회복지계획을 지방의회에 보고함으로써 향후 시군구 계획의 내용과 예산 편성의 연계성을 제고하기 위한 노력을 한다. 최종 확정된 지역사회복지계획을 시·군·구청장에게 보고 후, 시·도로 제출한다.

앞에서 서술한 바와 같이 시군구 계획은 전략계획인 동시에 실행계획이 되어야 한다. 이를 위해서는 지역사회복지의 비전 - 전략목표 - 핵심과제 - 세부사업이 체계적으로 구성되어야 하며, 각각이 적절하게 설정되고 내용이 구성되는 것이 핵심이다. 지역사회 분석, 정책환경 및 여건 변화 전망을 토대로 해당 시군구가 지향하는 사회복지 비전을 제시한다. 비전은 본 계획을 성공적으로 집행하여 4년 후 도달하고자 하는 수준과 성취하고자 하는 모습을 표현한 것이다. 전략목표는 비전을 실현시키기 위해 달성되어야 할 과제의 표현으로 지역사회복지 비전과 실제 사업을 연결시키고, 성과관리 기준의 역할을 한다.

[그림 2] 시군구 지역사회복지계획의 기본구조



비전과 전략목표를 기초로 하여 핵심과제를 결정한다. 핵심과제는 계획 수립에 참여하는 여러 주체들의 논의를 거쳐 합의하는 방식으로 이루어지는 것이 중요하다. 핵심과제는 지역의 사회문제 발생 원인과 지역의 복지자원 상황을 고려하여 우선적으로 추진해야 할 과제이다. 핵심과제는 지역문제 해결을 위한 지방자치단체의 자발적 의지와 노력 그리고 사업에 대한 자기결정권을 강조한다는 점에서 국고보조사업이 아닌 지자체의 고유사업(자체사업)을 중심으로 고려하는 것이 적절하다. 국고보조사업은 전국적인 차원에서 획일적으로 실시되는 것으로, 지역사회복지에 있어서 기반의 역할을 담당한다. 국고보조사업을 효과적으로 집행하는 것을 전제로, 국고보조사업과의 연계를 통해서 지역사회복지의 핵심과제를 달성하기 위한 자체사업을 선정하고, 그 내용을 작성한다. 핵심과제는 복지욕구조사, 복지자원 현황, 그리고 지역사회의 특성 등에 근거하여 도출한다. 따라서 핵심과제와 세부사업은 복지급여와 서비스의 신설・확대・확충을 의미하기도 하며, 부족한 복지자원의 확충 방안, 전달체계 개선 방안, 민관협력의 증진 방안, 지역사회복지계획 및 사업의 효과적 추진을 위한 지자체 내부의 혁신 방안, 복지서비스와 보건・고용 등의 관련서비스와의 연계 방안 등의 내용으로 이루어질 수 있다.

4. 시도 계획

시도 계획은 시도 차원의 자체 계획과 시군구 지원계획으로 이루어진다. 시도 자체계획이란 시·군·구 계획의 상위계획으로서, 시·군·구 계획의 취합계획이 아닌 시·도가 자체적으로 역점을 두고 추진할 전략사업에 대한 계획을 의미한다. 시도 자체계획이 필요한 이유는 개별 시군구에서 재원이나 인력 부족으로 추진하기 어려운 사업이나 사업의 효과가 여러 지역에 걸쳐 나타나는 경우에 시도 차원에서 추진하는 것이 적절하기 때문이다. 또한 사회복지시설(기관)의 신설・확대, 인력 확충 등과 같은 복지인프라 구축은 시・도 차원에서 추진하는 것이 중복투자 방지와 규모

의 경제를 실현하기 유리하다.

시군구 지원계획은 시군구 계획 수립의 절차와 내용을 점거하고, 이를 기초로 시도 차원에서 지원이 필요한 내용을 작성하는 것이다. 지역사회복지계획의 핵심은 지역사회의 복지욕구에 적합한 사업을 기획하여 추진하는 것이다. 따라서 시군구 차원에서 지역주민의 복지욕구를 타당하게 분석하고, 이에 대응하기 위한 계획이 적절하게 이루어졌는지를 분석해야 한다. 그리고 시군구의 사업을 복지사업의 핵심대상(빈곤층, 노인, 장애인, 영유아, 아동, 청소년, 여성, 가족 등) 또는 사업 영역(공공부조, 주거, 교육, 문화, 고용, 요양, 보육 등)에 따라 취합한다. 이후에 시도 차원에서 시군구에 대한 복지자원과 정책적 지원의 필요 여부를 판단하여 필요한 지원에 대한 계획을 작성한다. 지원계획은 시・군・구별로 작성할 수 있으며, 경우에 따라 몇 개의 시・군・구를 묶어서 권역별로 지원계획을 수립하는 것도 가능할 것이다.

시도 계획에 있어서 중요한 비중을 차지하는 것은 시도 차원의 복지자원 수급 분석 및 지원 계획의 수립이다. 사회복지영역에 있어서 시도의 핵심적 역할 중 하나는 지역별 형평성을 고려한 복지자원의 공급이다. 시군구 계획의 점검 결과를 바탕으로 시군구 단위의 복자자원이 부족, 누락 및 중복 여부를 파악해야 한다. 복지자원의 수급에 대한 계획을 수립하여 자원의 중복을 방지하거나 격차를 완화하는데 노력해야 할 것이다. 시도 차원의 복지자원계획 내용은 시・도 및 시・군・구 차원의 복지자원 현황파악, 복지서비스의 수요-공급 격차 분석, 시・군・구별 복지자원의 배정, 복지시설・기관의 신설 및 확충, 인력조정, 예산배분의 조정 등으로 구성될 것이다. 또한 시·군·구와는 별도로 시・도 차원의 복지자원 확충, 복지시설・기관의 신설과 확충, 인력 및 재원 확충 등에 대한 계획을 수립할 필요가 있다.

5. 결론

지역사회복지계획은 지역주민의 복지수준 향상과 지역사회의 변화를 위하여 지역주민의 참여를 기본으로 수립되어야 한다. 지역 특성과 복지욕구의 다양성을 반영할 수 있도록 복지자원과 조직을 활용하여 복지서비스의 수요에 대응할 수 있어야 할 것이다. 따라서 지역주민의 복지욕구에 대한 정확한 확인과 복지자원에 대한 과학적 조사를 바탕으로 계획이 수립되어야 하며, 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 시책의 일관성을 유지하면서 실천가능한 구체적인 계획의 수립이 필요하다(김종숙 외, 2009).

이러한 맥락에서 지역사회복지계획의 수립에 관한 정책은 중앙정부 차원의 정책 주도에서 벗어나서, 궁극적으로 지방자치단체가 주도하는 것이 바람직하다. 또한 지역사회복지계획을 지역사회 자체적으로 유용성과 함의를 지역복지 발전과 결부해서 이끌어갈 수 있는 기제가 되어야 한다. 그러나 우리가 직면하고 있는 현실은 바람직한 상태와 간격이 크다. 지역사회복지계획의 수립을 지방자치단체가 전적으로 주도하기에는 역량이 다소 미흡하고, 지자체별로 격차가 크다. 여전히 중앙정부의 지침과 매뉴얼에 의존하는 경향성이 크고, 계획의 수립과 집행은 평가의 방법과 내용에 민감하다. 3기 계획의 수립을 위하여 중앙정부가 제시하는 업무 매뉴얼을 어떻게 활용할 것인가 하는 점이 계획 수립에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 3기 매뉴얼은 2기와 마찬가지로 계획서 작성의 목차와 내용을 제시하고 있을 것이다. 또한 전략계획의 수립 과정과 절차를 서술하고 있으나, 이를 충족할 수 있는 지자체의 상황은 차이가 있을 것이다. 따라서 3기 매뉴얼은 모든 지자체가 필수적으로 준수해야 할 사항을 규정하고 있다고 해석하기보다 계획 수립에 활용할 수 있는 방법을 제시하고 있는 것으로 이해할 필요가 있다. 매뉴얼의 내용과 표현을 그대로 준수하기 보다는 지역사회복지계획의 수립 취지를 벗어나지 않은 범위에서 제시된 내용을 자체적으로 응용하여 자율적으로 활용하는 보다 중요하다. 4기 지역사회복지계획을 수립할 때는 중앙정부가 작성하여 제시하는 매뉴얼이 없고, 지방자치단체가 스스로의 판단으로 주도할 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

강혜규(2003). 지방자치단체 사회복지계획 수립의 과제와 활성화 방안, 보건복지포럼. 75, pp.75~83.

강혜규 외(2011). 지역복지 활성화를 위한 공공부문의 역할과 전략 연구, 보건복지부・한국보건사회연구원.

김승권 외(2012). 2012년 지자체 복지정책 평가결과 및 7개년 복지정책 평가성과 분석, 보건복지부・한국보건사회연구원.

김종숙 외(2009). 한국과 외국의 지역사회복지계획 수립 정책비교, 경기복지재단.

김희연 외(2006). 지역사회복지계획 수립 방향 연구, 경기개발연구원.

김현수(2006), 지역사회복지계획수립에 관한 사례연구:평택시사회복지종합계획을 통해, 복지행정논총. 16(1), pp.165~192.

보건복지부(2006). 시・도 지역사회복지계획 수립 매뉴얼.

보건복지부(2010). 제2기 지역사회복지계획 수립 매뉴얼(시・군・구용)

보건복지부(2010a). 제2기 시・도 지역사회복지계획 매뉴얼

안혜영(20007). 지역사회복지계획수립 현황분석 및 발전방향 연구, 한국보건복지인력개발원.

윤성호(2010). 참여를 통한 지역사회복지계획 수립의 필요조건, 지역사회. 63, pp.61~68.

윤일현(2010). 지역특성을 기반으로 하는 지역사회복지계획 수립방안, 지역사회. 63, pp.69~76.

이영철(2005). 지방분권화시대의 지역사회복지계획 실천과제, 한국지역사회복지학, 17, pp.231~260.

이재완(2006). 지역복지환경변화에 따른 지역사회복지계획수립의 과제, 한국지역사회복지학, 19, pp.97~116.

이재완(2009). 지역사회복지계획의 평가(계획) 실태와 과제, 한국지역사회복지학회 2009년 추계학술대회 자료집, pp.67~90.

조성숙(2012). 대구지역 지역사회복지계획 수립과정의 주민참여기제에 관한 탐색적 연구, 사회과학논총. 31(1), pp.363~379.

지은구・조성숙(2010). 지역사회복지론, 학지사.

함철호 외(2012). 지역사회복지계획 중장기 발전방향 연구, 보건복지부・광주대학교산학협력단.

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

토 론

함철호 | 광주대 교수

선수경 | 한국사회복지행정연구회 회장

제3기 지역사회복지계획 수립방엔에 대한 토론문

선수경(한국사회복지행정연구회 회장)

토론자는 한국사회복지행정연구회를 대표해서 정홍원 연구위원님의 발표주제인 “제3기(2015～2018년) 지역사회복지계획 수립 방안”에 관하여 몇 가지 의견을 개진하고자 합니다.

첫째, 지역사회복지계획이 지금까지 2기 동안 총7년 간 실시되었다고 했는데, 이에 대한 장・단점, 효과성・효율성 분석이 구체적으로 언급되어 있지 않아서 제3기 계획을 수립할 때 구체적으로 어떤 내용을 참고해야 하는지 아쉬움이 남습니다.

원고에서 계획수립의 문제점으로 지적한 “지자체간의 격차가 크다”고 하였고, “1기와 2기의 지역사회복지계획 성과를 계승하면서 3기 계획 수립의 방안을 모색하고자 한다.”고 했는데 그 원인과 대안이 무엇인지 그 내용을 정확히 알아야 지자체별로 대처하는데 도움이 되지 않을까 생각합니다.

둘째, 발표주제에서는 다루지 않았지만 지역사회복지계획 수립과 연계시켜 볼 때 지역사회복지협의체는 여전히 민간단체인 ‘사회복지협의회’와 역할 구분이 애매모호하고 중첩되어 있어서 시・군・구 실무차원에서 혼동되고 혼란스럽다. 이 두 단체가 일부 지방자치단체에서는 시・군・구와 민간단체 간의 갈등요인으로 작용하고 있고, 조직과 참여 구성원이 중복되어 효과성을 저해시키고 있습니다.

반면 지역사회복지협의체 내에서도 위원들 간에 지역사회복지계획 수행방식과 예산확보 여부에 따른 주도권 싸움과 참여도가 매우 상반되게

나타나기도 합니다.

지역사회복지협의체와 사회복지협의회의 명확한 역할과 책임을 구분할 수 있도록 하거나 또한 시·군·구 규모가 작아서 지역자원이 한계가 있는 곳은 두 가지 조직이 기능을 함께 연계·수행할 수 있는 대안이 강구될 때 지역사회복지계획 수립에 시너지 효과가 있지 않을까 생각합니다.

셋째, 지역사회복지협의체 예산문제를 언급하지 않을 수 없습니다. 지역사회복지협의체는「사회복지사업법」규정에 의하여 중앙정부의 보건복지부가 계획에서 평가에 이르기까지 시종일관 관여하고 있다. 반면 보건복지부는 지역사회복지협의체를 운영하는데 있어서 상근간사 인건비 지원, 사무실 마련, 사업비 지원 등 지자체에 전가하고 있는 실정이어서 시·군·구 단체장의 복지관심도와 재정자립도의 영향에 따라서 발표자께서 언급한 데로 "지역간의 격차가 크다"고 하겠습니다.

중앙정부에서는 지역사회복지협의체 운영과 관련한 지방자치단체의 책임만 법적으로 명시할 것이 아니라 일부 필요한 예산을 정부차원에서 지원하여 지역간 균형과 활성화를 도모할 수 있어야만 지역사회복지계획 수립과 실시도 보다 안정적으로 추진될 수 있다고 생각합니다. 또한 지방자치단체에서 지역사회복지계획 수립 시 설문조사 및 통계처리 등 최소한의 예산이 확보될 수 있도록 운영지침을 강화시켜야 한다고 생각합니다.

넷째, 지역사회복지계획을 수립하는 시·군·구의 실무적 차원에서 몇 가지 애로사항을 전하고자 합니다.

① 보건복지부에서는 지역사회복지계획 시스템을 개발하여 보급해야 합니다.

지역사회복지계획수립 매뉴얼이 전국적으로 통일되어 있지만 계획서 작성이 매우 복잡하고 이해하기 어렵기 때문에 지방자치단체별로 불필요

한 행정력과 예산낭비를 방지하고 효과성과 효율성을 도모하기 위하여 반드시 통일된 시스템을 개발하여 신속·정확하고 간단·명료하게 처리할 수 있도록 해야 합니다.

② 시·군·구 지역사회복지계획 제출시기를 조정해야 합니다.

이점에 대해서는 발표자의 의견에 공감한다. 제3기 지역사회복지계획 수립 후 2013년 6월 30일까지 제출하게 되면 민선6기 지방선거가 6월 4일에 실시 후 7월 1일에 출범하면 새로 취임하는 시·군·구청장의 복지공약을 제대로 반영하지 못하게 되면 4년 계획이 무용지물이 될 수 있습니다. 제출시기를 약1~3개월 정도 늦춰서 첫 단추가 잘 꿸 수 있도록 「사회복지사업법시행령」 개정이 필요합니다.

③ 지역사회복지계획 담당부서 공무원의 사전교육이 필요합니다.

지역사회복지계획이 4년마다 수립되기 때문에 담당부서 공무원(국장, 과장, 담당, 담당자)의 잦은 인사이동, 과중한 복지업무량 때문에 관심과 주목을 받지 못하는 경우가 있다. 또, 인사 후, 새롭게 담당공무원이 사전에 설문조사 등 꼭 필요한 예산을 확보하지 못하여 곤욕을 치루는 경우가 2기 계획수립 때도 반복되어 왔습니다.

그래서 다소 늦은 감은 있지만 3기 계획수립 전 사전 교육을 올 연말 안에 실시하여 예산확보 필요성 강조 및 예산안 편성 여부도 모니터링 할 필요가 있습니다. 또한 담당자 위주교육보다 과장, 담당도 포함된 교육이 선행되어 계획수립과 관련한 이해 도모가 필요합니다.

④ 지역사회복지계획 수립은 지방자치단체가 아닌 지역사회복지협의체가 주체가 되어야 합니다.

이에 대해서는 발표자도 언급하였지만 약간 각도를 달리 말씀드리면 대부분의 2기 지역사회복지계획 수립 때 담당공무원의 역량과 관심에 따라서 그 성패의 차이점이 많았다고 보여 집니다. 관의 공무원 주도에서

민의 위원 주도로 추진되기 위해서는 앞서 언급한 대로 반드시 상근간사 제도가 의무화되어 중심을 이루어야 하고, 별도 독립된 단체로 활동할 수 있도록 예산지원과 제도적 보완책을 마련해 주었으면 합니다. 즉, 시·군·구는 지역사회복지협의체가 중심이 되어 집행체계 역할을 할 수 있도록 지원체계 수준에서만 수행되어야 합니다.

⑤ 지역사회복지계획은 중앙사업인 일반사업보다 지방자치단체 핵심사업 위주로 재편되어야 합니다.

시·군· 구 단위에서는 중앙부처의 13개 부처 296개의 복지사업을 추진하고 있는 실정입니다. 지역사회복지 계획이 말 그대로 지역단위의 특성을 감안하여 주민참여형 계획수립 및 실천되기 위해서는 현행 중앙중심의 획일적인 운영 체계, 평가위주 방식 및 예산중심의 계획수립을 탈피하여 시군구의 자율성을 좀 더 보장함으로써 다양한 지역 복지가치와 연계되는 것들(사회적 기업, 협동조합, 사회공헌 프로그램, 문화 복지사업 등)을 포함시켜 통합 시켜나갈 수 있도록 전환을 꾀해야 합니다.

전국 1만4천여명의 사회복지직 공무원은 지역사회복지 증진을 위한 핵심적인 전문 인력인 만큼 앞으로도 '지역사회복지계획 수립 및 시행'에 있어서 주도적인 역할을 수행해 나갈 것입니다. 제3기 지역사회복지계획 수립을 하는데 있어서 반드시 한국사회복지행정연구회 사회복지직 공무원들의 위와 같은 의견들이 적극 반영되고 개선되기를 간절히 바라며 토론을 마치도록 하겠습니다.

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

주제발표 2

지역사회복지계획의 10년

武川 正吾 | 일본 동경대학 교수

지역복지계획의 10년
-한일 양국의 경험-

武川 正吾(일본 동경대학 교수)

일본에서는 2000년도에 사회복지사업법이 개정되어 명칭 또한 사회복지법으로 바뀌었다. 새 법률은「지역복지의 추진」을 목적으로, 지역주민과 사회복지 관계자는 「지역복지의 추진을 위해 노력해야 한다」고 정하고 있다. 또한 사회복지법에서는 전국 각지의 사회복지협의회를 「지역복지의 추진을 도모하는 것을 목적으로 하는 단체」로 하며 공동모금은「지역복지의 추진을 위해」배분되게 되었다. 더 나아가, 「지역복지의 추진」 차원에서 시정촌(市町村) 지역복지계획과 도도부현(都道府縣) 지역복지 지원계획이 법정화되었다. 이들 지역복지계획에 관한 조문은 2003년 4월에 시행되어 벌써 10년이 경과하였다.

2013년 현재, 이 지역복지계획에 관해서는 제1차 계획을 마치고 이미 제2차 계획을 책정한 자치체가 있는 반면에 계획책정 자체가 전혀 진행되고 있지 않는 자치단체도 있다(특히 정촌지역은 책정율이 낮다). 최근 실시된 한 조사에따르면조사대상인전국의시구정촌(市區町村) 지역복지계획 담당 부서 1742곳 중, 1006의 시구정촌으로부터 응답이 있었는데 그 중 278의 자치단체는 원래 지역복지계획을 책정한 적이 없다고 응답하였다. 그러나 618의 시구정촌은 계획을 책정하여 현재 그 계획 기간 중에 있었다. 또한 이미 한 번의 개정을 경험한 자치단체가 246곳, 2회 이상 개정한 자치단체도 72곳에 이르렀다.

현재 일본 내에는, 지역복지계획이 10년 전과 같은 상황에 머물러 있어 앞으로 어떤 방법(주민 참여나 관청 내의 조정)으로 지역복지계획을 책정해 나갈것인가 하는 문제를 안고 있는 자치체가 있는 반면, 이미 책정한 계획을 어떻게 실현해 나갈것인가 하는 진행관리가 중요한 자치체

도 있다. 또는 초기의 열기가 식은 지금, 매너리즘에 빠지지 않고 주민 참여에 의한 계획을 다시한번 책정해 나갈지에 부심하는 자치체도 있다. 이 10년간 일본 국내의 상황은 꽤 다양화되었다고 할 수 있겠다.

이 10년 안의 일본의 지역복지에 있어서의 최대의 시련은, 2011년의 동일본 대지진이다. 이 지진을 계기로 평소부터의 지역복지의 추진이 복구·수복에 있어서도 중요하다는 것이 분명해졌다고 생각된다. 사업형 사협(사회복지협의회)의 재해지 지방자치단체보다 소지역활동이 활발했던 재해지 사협의 자치체 쪽이 복구가 빨랐다는 보고도 있다. 또한 재해 3현(3縣)에 대한 앞서의 조사에서도 지역복지계획이 "도움이 되지 않았기 때문에 현재 재책정 중임" 이라는 응답이 있는 반면 "안부 확인이나 피난소에서의 협력 체제에 적잖이 도움이 되었다" "지진 발생 당시, 지역복지계획의 이념이 주민에게 침투되어 지역주민들이 스스로 피난소 개설, 식사 공급, 보호구조 활동 등을 실시한 구역도 있었다" 라는 응답도 있었다. 앞서의 "도움이 되지 않았다"라는 응답도 "도움이 되도록 다시 책정한다", 즉 "지역복지계획의 의의 자체는 배제하지 않고 있다"로 생각되어 진다.

지역복지계획은 계획의 책정 그 자체가 목적이 아니라 지역복지의 추진이 목적이다. 따라서 책정된 계획이 계획문 그대로 실현되었는지 여부(다른 행정계획의 평가방법)보다는 계획책정의 프로세스도 포함하여 지역복지계획이라는 프로젝트가(그 파급효과와 수행효과도 포함하여) 결과적으로 지역복지의 추진으로 연결되었는가의 여부의 관점에서의 평가가 중요하다. 그런 의미에서 소지역의 지역복지 활동의 실태가 지역복지계획을 평가할 때의 가장 중요한 판단재료가 될 것이다(말하자면 지역복지계획 없이도 지역복지가 추진되고 있다면, 그것도 하나의 방식이다. 이것이 다른 행정계획과는 다른 점이다).

센다이시(仙台市) 사회복지협의회가 2011년 8월에 시내 102구역 사협의 지진 재해 대응을 조사하였는데 그에 따르면 응답한 90구역의 사협 중 70구역의 사협이 지진 재해 직후에 "안부 확인"을 실시, 59구역의 사

협에서 "피난소 운영의 지원"을 실시, 44구역의 사협에서 "재택 요 원호자에의 물자 배급·장보기 지원 등"의 "생활 지원"이 실시되고 있었다. 이 조사는 "평소부터 보호 활동, 살롱 실시 등을 통해 요원호자(要援護者)를 파악하고 있었던 점이 재택원호자의 생활을 지켰다" 라고 총괄하고 있다. 또 3.11로부터 1~2개월이 지난 후에도 이같은 활동은 계속되었다. 이 조사의 지적과 같이, "행정 직원, 반상회, 전국민생위원아동위원연합회, 일본 적십자사, 자주 방재 조직 등이 각각 평소부터 재해 대응을 의식해 활동해 왔지만 서로간의 연계가 부족한 점" 과 같은 과제는 있지만, 지역복지의 추진이 지진 재해에 대한 대응에 있어서 일정한 성과를 올렸다고 할 수 있겠다.

이러한 일본의 사정과는 별도로 이웃의 한국에서도 2003년에 사회복지사업법이 개정되어 "지역 사회복지 체계 구축"이 법의 목적으로 정해졌다. 그리고 "시장·군수·구청장은 지역주민 등 이해 관계가 있는 사람들의 의견을 들은 후, 지역 사회복지협의체의 심의를 거쳐, 해당 시군구 지역사회 복지계획을 책정하고, 시도 지사에게 제출하여야 한다"라는 조문이 첨가되어 2005년 7월부터 시행되고 있다. 한일 양국의 계획은 책정이 임의냐 의무냐 라는 차이 뿐만 아니라, 책정 방법이나 책정 항목도 다르다. 한국의 계획 내용은 "복지수요" "시설복지와 재택복지의 공급" "복지자원" "딜리버리 시스템(공급 체제)" "보건·의료·복지의 연계" "통계의 수집과 정리" 등으로 구성되어 있어, 지방자치단체의 복지에 관한 종합적인 행정계획이라는 색채가 강하다(일본의 지역복지계획도 종합화를 지향해 왔으나, 한국의 경우는 처음부터 종합적인 계획이 상정되었다). 그러나 지역을 기반으로 한 복지를 추진하기 위해서 주민 참여를 통해 행정계획을 책정해 나가려 하고 있다는 점에서 양국은 공통되는 부분이 많다.

21세기에 들어서서의 이러한 일련의 움직임(단 1990년대부터 시작된)을 나는 "지역복지의 주류화"의 단서로 간주, 일서를 저술한 바가 있다(『지역복지의 주류화 —복지국가와 시민사회 Ⅲ』 法律文化社, 2006년 참조).

○『사회복지법에 기초한 지역복지계획의 책정·실시·평가에 있어서의 과제에 관한 조사연구 사업 보고서』 전국 개호자지원 협의회, 2013년. 이 결과와 비교 가능한 2006년도 책정 상황에 대해서는 와키 코오타「지역복지(지원)프로그램의 전국 동향과 그 과제」牧里每治 · 野口定久편저 『협동과 참여의 지역복지 계획』미네르바 출판사, 2007년, 132-149쪽 참조.

○ 木下聖「지역복지계획의 진행관리 시스템 구축을 향한 과제와 실천」『中部學院大學·中部學院短期大學部硏究紀要』 제9호, 2008,151-159페이지, 平野峰之·柳原美樹「지역복지계획의 진행 관리와 지역 복지 행정의 형성」『일본의 지역복지』 26권, 2013년.

○「지구(地區) 사협 상황조사 결과에 대하여」센다이시 사회복지협의회, 2011.

○ 박유미「한국과 일본의 지역복지계획 비교」『日本福祉大學社會福祉論集』특집호, 2008년 6월, 63-80페이지. 또한 한국의 지역복지계획의 정식 명칭은「지역사회 복지계획」이지만 한국 내에서도 "지역복지계획"이라 약칭되는 예가 있다고 함.

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

토 론

지역사회복지계획의 10년

남찬섭 | 동아대 교수

엄기욱 | 군산대 교수

『지역복지계획의 10년』에 대한 소고

엄기욱(군산대 교수)

본 토론자는 다케가와 쇼고 교수의 발제를 통해 일본 지역복지계획의 법적 위치, 지자체 단위에서 추진되고 있는 지역복지계획의 추진 상황과 내용, 그리고 현시점에서의 쟁점과 과제를 함축적으로 알 수 있었다. 다케가와 쇼고 교수는 본인의 저서(지역복지의 주류화-복지국가와 시민사회 Ⅲ)를 통해 2000년 사회복지사업법체계가 사회복지법체계로 바뀌면서 사회복지분야가 노인복지, 아동복지, 장애인복지 등과 같은 분야별 사고체계에서 벗어나 영역횡단적인 지역복지 사고체계를 중요시하게 되었음을 지적하고 있다. 그리고 이러한 일련의 변화는 과거 반세기에 걸친 일본 지역사회의 변화를 반영한 것임을 첨언하였다. 즉 일본은 고도경제성장기에는 빈번한 인구이동과 인구집중 문제를 해결하기 위해 도로나 상하수도 확충 등이 중요했으나 인구고령화가 진행됨에 따라 정주(定住) 고령자를 위한 지역의료나 지역복지 추진을 위한 계획 수립이 매우 중요해졌다는 것이다.

일본의 지역복지계획은 처음부터 영역횡단적인(종합화) 복지계획에서부터 출발한 것은 아니었다. 초창기에는 노인보건복지계획, 장애인계획, 아동육성계획(엔절플랜), 개호보험사업계획 등 대상자별, 분야별 개별계획에서부터 출발하여 각 계획간의 정합성을 확보하기 위한 공통의 이념이나 원칙을 수립한다는 차원에서 지역복지계획이 추진되었다고 볼 수 있다. 다만, 지역복지계획을 포함하여 일본의 복지계획들 중 일부 계획은 의무수립이 아닌 임의수립 이라는 측면에서 지방자치단체 및 지역주민의 관심과 역량에 따라 계획 수립 편차(수립자체, 수준 등)가 매우 크게 나타나고 있는 실정이다.

사회복지법에 나타난 지역복지계획의 위상을 살펴보면 일본 사회복지법 제1장 총칙과 제10장에는 지역복지의 추진, 지역복지계획에 관한 사항을 규정하고 있는데, 사회복지법 제4조(지역복지의 추진)에서는 "지역주민, 사회복지를 목적으로 하는 사업을 경영하는 자 및 사회복지에 관한 활동을 하는 자는 상호 협력하여 복지서비스를 필요로 하는 지역주민이 지역사회를 구성하는 일원으로 일상생활을 영위하고 사회, 경제, 문화, 기타 모든 분야의 활동에 참가할 기회를 얻을 수 있도록 지역복지 추진에 노력하여야 한다"고 규정하고 있다. 이상의 법 조문을 통해 살펴본 지역복지계획의 특징은 다음과 같이 파악해 볼 수 있다. 첫째, 일본의 지역복지 추진 주체는 지역주민이라는 점이며, 이와 더불어 민간사회복지기관의 역할도 중요하게 여기고 있다는 점이다. 특히 지역주민이 단순히 참가하는 차원을 넘어 기획과 진행과정에 적극적으로 참여하는 과정을 중요하게 여기고 있다. 둘째, 지역복지의 추진 및 계획에 포함되는 범위(영역)가 일상생활을 영위하는 데 필요한 모든 영역으로 규정되어 있어 그 범위가 매우 광범위하다는 것이다. 따라서 사회복지계획이라는 성격보다는 주택, 교육, 고용, 재해대책 등을 포함한 광의의 마을만들기 계획에 가까운 측면이 있다. 셋째, 지역복지계획은 기본적으로 시구정촌 행정에 의해 수립되는 행정계획으로 계획 수립은 행정이 주도하면서도 추진 주체는 지역주민이라는 점이다.

다케가와 쇼고 교수의 발표문을 접하면서 다음과 같은 질문을 하고자 한다. 첫째, 일본 지역복지의 추진에 있어 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 조직으로는 사회복지협의회를 예시할 수 있고, 공동모금에 의해 조성된 재원이 이들의 활동을 재정적으로 지원하고 있다고 하였다. 그런데 일본의 사회복지협의회는 조직화, 계획화를 중점사업으로 하면서도 사업형(대인서비스 제공형)으로 운영되는 사례도 많다는 점에서 사회복지협의회 본연의 역할을 벗어나 민간사회복지기관과의 경합 또는 경쟁을 하는 상황이 연출될 수 있다고 본다. 다케가와 교수는 사업협 사회복지협

의회의 소지역활동이 이루어진 지방자치단체가 재해에 대한 대응이 빨랐다는 보고를 인용하고 있는데 이러한 사례가 보편적이거나 일반적인 것인지 아니면 극히 일부에서 나타난 사례였는지에 대한 규명이 필요하다고 여겨진다.

두 번째로 지역복지계획이 2006년 시점에 60% 미만(후생노동성 조사결과), 시행 10주년을 넘은 2013년 현 시점에도 20% 이상의 시정촌에서 지역복지계획 수립 경험을 가지고 있지 않다는 통계가 무엇을 의미하는지 궁금하다. 일본의 지역복지계획은 사회복지협의회가 주체가 되어 법정화이전부터 추진되어 온 경험을 가지고 있음에도 불구하고 정체상태에 놓여 있는 원인은 무엇이며, 이를 극복하기 위한 향후 과제는 무엇인가.

세 번째로 다케가와 쇼고 교수 발표문에서 핵심적으로 다루고 있는 재해지역에서의 지역복지계획 추진 성과를 사회계획 차원에서의 성과로 볼 수 있는 것인지, 아니면 전통적인 상호부조 또는 공동체성의 복원, 좀 더 너그럽게 본다하더라도 지역복지조직화라는 측면에서 조망하는 것이 보다 절절한 것인지에 대한 의구심을 지울 수 없다. 즉, 재해지역에서 이루어지고 있는 사회복지협의회 활동이 어떤 측면에서 지역복지계획으로 이해할 수 있는 것이지, 혹시 지역조직화사업이나 재가복지사업으로 이해할 수는 없는 것인지 궁금하다.

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

주제발표 3

지역복지 추진체계와 지역사회복지협의체의 역할과 과제

안혜영 | 백석대 보건복지대학원 강사

지역복지 추진체계와 지역사회복지협의체의 역할과 과제

안혜영(백석대 보건복지대학원 강사)

Ⅰ. 서언

복지의 중심축이 중앙에서 지역으로 이동되고, 중앙정부가 관장하는 법, 제도, 예산에 의해 복지정책의 대부분이 결정되던 방식에서 지방자치단체에 의한 복지정책 기획 및 집행이 이루어지는 단계로 진입한 이후, 민간 역할 증가와 민관 협력의 영역은 확대 되어 왔다. 지방자치단체는 분권형 자치복지 즉, 국가적 사회복지[4]와 상호적 관계를 유지하면서 지역에 적합한 독자성을 확보해 나가도록 요구받고 있다. 즉 지역상호간 협력적 네트워크를 통하여 지역주민의 욕구가 충족 되는 방향으로의 균형적 조정을 확보하고, 지역 역량 강화를 위한 공공, 민간, 기업 등의 참여 기반이 확대되어야 한다. 이를 위해서 기본적으로 지역에서의 주민의 욕구에 대응하는 능동적인 대변통로가 마련되고, 지역사회내의 민주적 의사소통 구조의 확립과 지역사회 자원공급자간의 역할 분배 및 수요자 중심의 통합적 서비스 제공을 통한 자원의 효율적 활용이 가능해져야한다. 이를 통해 지역사회내의 물적 인적 자원의 총량이 확대되고 동시에 지역 사회자본의 축척이 이루어진다. 이러한 구도를 가능하게 하기 위한 일환으로 지역사회복지협의체가 사회복지사업법에 의해 설립[5]되었고, 지

4) 사회복지 지출이 낮거나, 비중을 줄이고 있는 지역의 사회복지정책에 중앙정부나 광역자치단체는 더 깊이 관여하여 지역주민들의 복지를 향상시킬 수 있는 조치를 취하도록 유도할 필요가 있는 것으로 지적 되고 있으며, 지방정부의 정책자율이 제약받게 되는 문제가 있을 수 있으나 사회복지정책의 경우 인간의 존엄과 생존에 직접 관련되는 것이기 때문에 전적으로 자치단체에만 맡겨둘 수는 없다고 본다. 지역에 따른 차별화가 바람직하지 않은 부분에 대해서는 지역 총체적 단위에서 조정하고, 지역간 차별화가 당연한 부문은 지방정부의 계획과 실행으로 추진되는 것이 바람직함.

5) 지역사회복지협의체의 법적 근거는 사회복지사업법 제7조의 2에 근거를 두고 설치됨. 공공 부

역사회복지 발전을 제시하는 비전 공유를 기반으로 심의 기능과 더불어 지역 주민 중심의 서비스 확대를 위한 지역자원의 협력적 네트워크를 구현하고 이를 평가해 나가는 역할을 요구 받았다.

최근 일련의 복지행정 부문의 정책이 다각도에서 추진되고 있고, 전달체계 영역도 전면적 개편이 시행되고 있다, 관련된 주요 대책은 사회복지통합관리망의 구축(2010년), 지자체 사회복지인력 증원(2011년), 시·군·구 희망복지지원단을 통한 통합사례관리 기반 마련(2012년)이 대표적이다. 이는 수요자 중심의 맞춤형 복지실현을 위한 복지 전달체계 개선을 기본 방향으로 하며, 핵심 과제로서 2014년까지 사회복지담당 공무원 7천명의 확충, 지역단위 통합서비스 제공 기반을 마련하기 위하여 시·군·구별로 "희망복지지원단"을 설치하여 체계적인 지역단위 통합사례관리체계를 운영, 이에 기반이 되는 "사회복지통합관리망"을 구축 등이며, 또한 각 부처와 지방자치단체 및 민간 복지자원의 체계적 연계·관리, 복지급여·서비스 자격·이력정보의 통합관리를 가능하게 함으로써 필요한 혜택의 누락·중복, 부정수급을 방지할 시스템으로 "범정부 복지정보 연계시스템(사회보장정보시스템)"[6]을 추진하여 각 부처 복지 제도의 수급 및 관리체계의 효율화를 구현하고자 했다.

그러나 이와 같은 복지행정 부문의 전격적인 변화에도 불구하고, 정책추진 목적에 따른 가시적인 성과가 확인되기까지는 상당한 안착기간이 필요하고. 또한 한편에서 복지수요와 제도 변화가 지속되고 있으므로 이

문이 민간 부문과의 관계를 협력적으로 수행하는 것을 강제하는 제도적 장치가 필요하게 되고, 이러한 측면에서 2003년도 사회복지사업법에서 지역사회복지 협의체의 설치 및 확대와 지역적 정착 방안을 제시함

6) 사회복지 전달체계의 정책적 중요성을 인식하고, 보건복지부가 내용적으로 주도하되 국무총리실 주관의 TF 팀을 통해 유관부처가 함께 실태 점검, 정책을 마련한 범부처 추진체계를 마련하였다. 이는 복지행정의 실질적인 효율화에 크게 기여할 것으로 기대되는 새롭게 구축된 정보시스템으로서, 복지 분야 급여·서비스의 이력·자격을 통합관리하는 복지대상자가 9,332천명(중복제거 '12.7.기준, 2012년 보건복지부 주요업무자료)에 이르며, 2013년 2월부터는 16개 부처 290여개 사업의 자격·수혜이력 정보를 연계하는 통합 DB, 중복·부적정 수급방지 프로그램, 범부처 복지사업 업무처리지원 시스템 등을 운영하고 있다. 중복 급여의 점검, 부적정 수급의 방지 등 제도운영의 효율성 및 투명성 제고를 위한 정책뿐만 아니라 복지수요자의 체감도 및 실질적 지원의 양과 질을 제고하는 서비스 행정이 가능하도록 '통합사례관리'를 지자체 복지행정의 주요 업무영역으로 도입함

를 반영한 복지행정 인프라의 개선 역시 모색되어야 한다. 이에 국민중심의 서비스 정부를 구현할 사회보장부문의 지역단위 거점기관 마련안이 반영된 국정과제[7]가 발표 되었다. 그러나 이를 구현하기 위해서는 공공의 전달체계 개편안으로는 쉽지 않으며 민간영역의 자원과 역량이 같이 움직여 시너지 효과를 내야 가능 할 수 있다. 최근에는 복지사업 분야·급여유형·복지수요의 다양성 증가, 지방화·분권화를 배경으로 시·군·구 단위 지역사회가 복지사업의 주체로 부각, 수평적 차원의 전달체계에 대한 관심 증대되고 있다. 이전에는 중앙에서 설계된 정책·급여가 대상자에게 전달되는 과정에 집중했다면, 이제는 개별적인(individualized) 복지욕구 충족을 위해 서비스를 설계, 적합한 자원을 동원하며, 문제 해결을 위해 지속적으로 책임관리하는 방안, 이를 위하여 유관 공공, 민간 복지기관들이 협력하는 방안에 대한 중요성이 부각되고 있다.

따라서 본연구는 지역사회복지협의체의 기능을 요구하고 있는 일련의 사회복지전달체계의 추진과정을 점검하고, 지역사회복지협의체 설립이후 진행된 내부의 기능변화과정을 토대로 향후 지역사회복지협의체 역할의 방향을 모색해 보고자 한다.

---

7) 국정과제 43. 국민중심의 맞춤형 복지 전달체계 개편

2 (주민센터 복지 허브화) 주민센터를 복지서비스 허브기관으로 단계적 개편 및 복지직 공무원·서비스 전문인력 확충

○ 주민센터 개편 전달계로 지역사회 중심의 맞춤형 고용·복지서비스 연계체계 구축을 위해 시·군·구에 '내일행복지원단' 우선 설치('13)

○ 지역주민 접근성·편의성 제고를 위해 시·군·구 희망복지지원단과 내일행복지원단 등의 기능을 주민센터에서 수행 가능하도록 전환('14)

– 맞춤형 급여·서비스 신청, 통합사례관리, 고용–복지 연계서비스, 사회적 경제 및 지역공동체 활성화 등 지원

– 효과적 서비스 제공을 위해 시·구 주민센터는 거점형, 기능보강형, 통합형 등 지역특성에 따라 선택적 전환이 가능하도록 모형 개발·제공

– 군 지역은 희망복지지원단을 보강하고 보건의료서비스 연계 강화

○ 주민센터 개편 선도 지자체에는 전문인력 우선 배치 등 원활한 기능개편 지원

Ⅱ. 지역사회복지협의체 내·외부 환경변화와 역할모색

1) 지역사회복지 협의체 내부 현황 변화

지역사회 스스로 지역주민을 위한 생활서비스에 대한 의사결정 능력을 고양하기 위해 공공이 일방적으로 행하지 않도록 견제하고 지역사회에 걸맞는 책임정책이 구현되기 위해 민간의 협력적 관계는 중요하다. 주민의 욕구를 능동적으로 반영하여 수요자 중심의 관점을 유지하기 위해서는 주민의 욕구에 대한 능동적인 대변통로를 마련하는 것이 필요하며 이를 위해 지역사회복지협의체 역할에 기대하는 바는 크다. 지역사회복지협의체의 활성화는 협의체가 부여 받은 역할을 제대로 기능하였는가를 통해서 알 수 있다. 협의체의 기능으로 공식화된 부분은 크게 2기지 이다. 첫째, 대표협의체를 중심으로 수행되는 협의적 의사결정(Governance) 기능으로 지역복지의 주요사항을 민간과 공공이 협의적 의사결정의 개념하에서 의사결정 및 심의하는 기능으로 주로 대표협의체의 역할이다. 지역복지와 관련된 사항들을 심의하고 의사결정하기 위해서는 기본적으로 대표협의체위원들이 지역의 주민이나 욕구를 대변하거나 대표할 수 있어야 한다. 둘째, 네트워크(network) 기능이다. 네트워크의 기능을 주로 담당하는 주체는 실무협의체와 실무분과이며, 네트워크기능의 영역은 주체별 연계 기능과 지역별 네트워크 기능으로 분류될 수 있다. 협의체내의 사업과 관련하여 각 분과간 통합 및 조정의 역할을 하며, 서비스 전달의 효율화를 위하여 서비스 수행에 필요한 부분을 지원하는 역할을 하는데 예를 들면, 사례관리 사업수행에서 협의체는 관련된 자원 간의 연계 조정과 사례관리 수행에 필요한 자원 파악 및 자원동원 등의 지원사업을 수행할 수 있다. 통합서비스를 위한 연계 기능으로 보건, 고용, 교육, 주거 연계, 등으로 지역의 욕구에 대응 할 수 있는 분과를 구성 할 수 있도록 규정 되어 있다.

이러한 역할이 갖는 의미는 지방 분권이후 지역사회내 민-관 협의구도로서의 실질적 역할 수행하도록 하는 것이며, 지역사회 네트워크 구도를

통한 통합서비스 제공의 활성화로 지역 서비스의 중복 및 사각을 줄여 나갈 수 있게 하고, 공공 및 민간자원의 총체적 관리를 통한 자원 활용의 극대화와 지역자원의 총량증대 효과를 기대하고 있다. 이러한 측면들을 보면 지역사회복지협의체 활성화는 지역자원의 성격과 흐름에 따라 결정되어질 수 있고 자원의 유형은 물적, 인적, 사회적 측면을 포함한 형태로 종합적이고 상호 유기적 영향을 미치게 된다. 지역사회복지협의체 역할의 변화 과정 비교(2007년대비 2012년)하여 현재적 시점에서 협의체가 어떠한 부분에 영향을 받아 변화되어 왔는지를 파악하고 향후 역할의 방향을 점검하고자 한다.

(1) 거버넌스 기능

협치(governance)기능은 지역복지의 주요사항을 민간과 공공이 협의하여 의사결정·심의하고 개선이 필요한 사항을 시장, 군수에게 건의하는 것이다. 협의체의 기능으로서 공식화된 역할의 하나로서. 대표협의체를 중심으로 수행되는 협의적 의사결정(Governance)을 통해 지역복지의 주요사항을 민간과 공공이 협의하여 결정하고 안건을 심의하는 역할이다. 이는 실무협의체의 협의나 분과 활동의 결과를 기반으로 하여 연계되어 진다.

<표-1>은 지역사회복지협의체가 구성된 초기인 2007년과 최근2012년간의 협의체 회의 횟수를 비교한 것이다. 심의기능을 주로 수행하고 있는 대표협의체 회의 횟수는 전국적으로 약 26.5%감소하였으며 실무협의체의 회의 횟수도 약 10.1%정도 감소하여. 협의체의 법정기능인 심의 활동은 축소되고 있는 것으로 보여 진다. 즉, 초기에는 대표협의체 회의가 실무협의체 회의보다 140회정도 많았으나 2012년도에는 차이가 23회정도로 축소되었으며 오히려 실무협의체 회의가 증가한 것으로 나타났다. 또한 영역별 분과 회의는 같은기간 전국평균 약 188.7% 정도 증가하여 협의체의 중심적 활동은 분과중심으로 수행되고 있는 것을 알 수 있다.

<표-1>지역사회복지협의체 내부 회의횟수의 변화

	대표협 회의횟수			실무협 회의횟수			분과회의수		
	2007	2012	증감	2007	2012	증감	2007	2012	증감
전국[8]	901	662	-26.5	761	684	-10.1	1,855	5,355	188.7
서울	79	64	-18.0	101	118	16.0	201	855	325.0
부산	107	114	6.0	37	33	-10.8	143	66	-53.0
대구	36	42	16.0	32	21	-34.3	103	84	-18.0
인천	39	34	-12.8	22	32	-45.0	46	170	269.0
광주	20	12	-40.0	25	16	-36.0	93	196	110
대전	23	13	-43.4	14	9	-35.0	14	8	-42.0
울산	16	11	-31.2	5	11	120.0	15	137	820.0
경기	102	99	-2.0	151	148	-1.0	646	2,032	214.0
강원	56	19	-66.0	52	37	-28.0	154	312	102.0
충북	46	22	-52.1	41	42	2.0	55	274	398.0
충남	62	33	-46.7	58	35	-39.0	67	311	364.0
전북	52	32	-38.4	44	38	-13.0	92	161	75.0
전남	81	55	-32.1	67	32	-52.0	83	99	19.2
경북	99	63	-36.3	54	73	35.0	70	354	405.0
경남	76	40	-47.3	57	31	-45.0	68	240	252.9
제주	7	9	-28.5	1	9	800.0	5	62	1,140

(2) 네트워크 기능

연계(network) 기능은 지역사회 인적·물적자원의 연계 및 조직화이다. 그리고 통합서비스 기능은 협의체 내에서 각 분과간 통합 및 조정의 역할과 효율적인 서비스 전달을 지원한다. 또한 통합서비스 제공을 위해 기존의 보건복지연계 이외 관련 타 영역과의 연계를 확대한다. 협의체 네트워크 정도를 알 수 있는 간접지표로서 협의체의 사업비를 통해 파악하고자 했다. 사업비의 증가에 있어서 협의체가 어떠한 사업을 해야 하는지 지역적 합의가 있어야 하며 사업예산의 증가을 긍정적으로만 볼 수는 없으나 협의체 내부의 움직임을 볼 수 있는 객관적 자료의 의미로 활

8) 전국 총계는 16개 시도의 자료이며 세종시의 회의수는 제외된 수치임
세종시는 2007데이터는 없으며, 2012년도는 대표협의체회의수-1, 실무협의체회의수-2, 실무분과회의수-6임.

용하였다.

<표-2> 지역사회복지협의체 예산지원현황을 보면 2007년에서 2012년 사이에 전국적으로 협의체 일반 운영비는 약10% 감소하였고 일반사업비는 같은 기간 200%이상 증가한 것으로 나타났다. 한편 시군구 지역사회복지협의체의 시도 지원 현황을 2012년 기준으로 보면 전국적으로는 협의체 운영비 보다는 사업비 지원이 큰 것으로 나타났으나 지역간의 차이가 있는 것을 알수 있다. 특히 경북, 부산 울산의 경우는 운영비 지원이 컷으며 경기 충북 제주등은 사업비 지원 비중이 큰 것으로 나타났다. 경기도의 경우는 3년간 지원해온 최근 민간간사 비용을 최근 삭감하였으며 이는 초기 민간간사 채용을 지원한 것이며 일정기간을 통해 관할 31개시군의 간사 채용이 완료됨에 따라 이를 사업비로 전환한 것으로 파악 된다.

<표-2> 지역사회복지협의체 예산지원현황

단위:천원

	일반운영비 (시도,시군구)			일반사업비 (시도,시군구)			시도지원	
							운영비	사업비
	2007	2012	증감률	2007	2012	증감률	2012	2012
전국 총계[9)]	**2,001,909**	**1,802,212**	**-9.9**	**748,083**	**2,697,361**	**260.6**	**41,306**	**67,279**
서울	270,444	231,526	-14.0	51,345	202,408	294.0	0	4,400
부산	130,010	42,812	-67.0	3,900	7,259	86.0	7,200	0
대구	100,446	35,204	-64.0	25,420	18,000	-29.0	0	0
인천	66,990	146,827	119.0	17,900	76,511	327.0	0	0
광주	49,510	73,161	47.0	33,680	78,000	131.0	3,655	8,000
대전	54,798	12,758	-76.0	14,065	1,620	-88.0	0	0
울산	18,200	37,408	10.0	30,000	191,559	538.0	6,100	5,900
경기	318,247	509,554	60.0	344,281	1,145,148	232.0	0	13,112
강원	114,970	85,141	-41.6	3,000	122,681	368.67	0	0
충북	163,220	69,077	-57.0	44,920	217,554	384.0	0	11,200
충남	160,317	151,084	-5.0	51,320	154,653	201.0	448	0
전북	72,450	81,808	12.0	34,600	66,916	93.0	0	3,000
전남	146,157	84,912	-43.0	34,340	93,217	171.0	0	4,500
경북	162,420	149,624	-7.0	10,000	206,668	1,966	14,503	335
경남	130,130	75,797	-38.0	32,712	213,640	553.0	1,656	0
제주	43,600	25,408	-41.0	16,600	62,806	278.0	7,744	20,332

(3) 지역사회복지협의체 구조분석

지역사회복지협의체의 구조는 대표협의체, 실무협의체, 실무분과로 구성된 서열화된 조직구조를 갖추고 있다. 사회복지사업법 및 시행규칙에 명시된 협의체의 구조를 살펴보면 대표협의체는 위원장을 포함한 10인 이상 30인 이하의 위원으로 구성되며, 위원장은 위원 중에 호선하되 임명직 위원과 위촉직 위원 각 1인을 공동위원장으로 선출하며 위원의 임기는 2년이다.

전체적으로 대표협의체공무원의 수는 16개시도중 50%인 8개지역이 감소하거나 동일한 것으로 나타났다. 시도의 지원(일정기간 민간간사 인건비 지원)이 있는 경기도와 경상북도의 대표협의체 공무원 수는 증가하고 있다는 측면이다.

<표-3> 대표협의체 규모현황

	대표협의체인원			대표협공무원수			대표협민간인수		
	2007	2012	증감률	2007	2012	증감률	2007	2012	증감률
전국[10]	4,077 (17.72)	4,538 (19.68)	12.7	822	867	5.8	3,255	3,698	13.6
서울	453	530	17.0	87	100	14.9	366	430	17.5
부산	280	298	6.4	60	65	8.3	220	233	5.9
대구	138	178	29.0	25	25	-	113	153	35.4
인천	187	212	13.4	34	36	5.9	153	176	15.0
광주	89	131	47.2	15	18	20.0	74	113	52.7
대전	95	88	−7.4	18	18	-	77	70	−9.1
울산	80	108	35.0	19	17	− 10.5	61	91	49.2
경기	565	716	26.7	99	122	23.2	466	594	27.5
강원	311	360	15.8	60	64	6.7	251	296	17.9
충북	205	226	10.2	43	43	-	162	183	13.0
충남	281	287	2.1	56	60	7.1	225	227	0.9
전북	245	251	2.4	61	64	4.9	184	187	1.6
전남	378	389	2.9	84	76	− 9.5	294	313	6.5
경북	383	403	5.2	76	88	15.8	307	315	2.6
경남	350	344	−1.7	80	65	−18.8	272	280	2.9
제주	35	46	31.4	5	9	80.0	30	37	23.3

9) 전국 총계는 16개 시도의 자료이며 세종시의 예산은 제외된 수치임
세종시는 2007데이터는 없으며, 2012년도는 일반운영비-9,889 천원, 일반사업비-10,500천원, 시도지원 운영비-0천원, 시도지원 사업비-3,500천원 임.

<표-4> 실무협의체 규모 및 민간상근간사 분포를 보면 실무협의체 위원 구성은 위원장 1인을 포함한 10인 이상 30인 이하의 위원으로 구성하며 위원장은 위원 중에서 호선하고 위원은 대표협의체 위원장이 임명 또는 위촉하고 위원의 임기는 2년이다. 한편 실무분과의 구성은 공공기관 실무분과 위원의 경우, 사회복지 및 보건, 고용, 교육, 주거, 문화 등 관련 분야의 업무를 담당하는 실무담당 공무원이고 민간영역은 해당 분야의 실무자로 구성된다. 실무협의체 인원은 2007년대비 2012년에 약 15.3%정도 증가 하였다.지역별로는 울산,제주 광주등의 증가폭이 컸으며, 대전과 대구는 오히려 감소한 것으로 나타났다. 민간간사의 경우는 2007년 45명에서 2012년 168명(세종시포함시 170명)으로 크게 확대 된 것으로 나타났다. 한편 참고적으로 2012년 8월27~9월3일간 전국협의체 상근간사 온라인 조사결과를 보충적으로 보면, 협의체 간사경력은, 5년이상 6명(5.6%), 4년이하 2년이상 31명(28.7%), 2년이하 71명(65.7%)로 각각 나타나 신규간사의 비율이 월등히 높았고, 간사들의 신분상태 역시, 기간제계약직 82명(75.9%), 무기계약직 24명(22.2%), 계약직공무원 2명(1.9%)으로 나타나 대부분의 간사가 임시계약직으로 1년에서 2년 내 바뀌고 있는 실정이다. 급여기준은 7급 3호봉 상당기준을 따르는 곳이 68명(63%)에 육박하고 8~9급 8명(7.5%), 사회복지시설 6명(5.6%), 급여기준이 별도로 없어 임의대로 정하는 경우도 20명(18.5%)에 육박하고 있다. 인건비(퇴직금포함)를 보면 4,000만원 이상 3명(2.8%), 3,500만원 이상 5명(4.6%), 3,000만원 이상 10명(9.3%), 2,500만원 이상 33명(30.6%), 2,000만원 이상 30명(27.8%), 1,500만원 이상 24명(22.2%), 1,000만원 이상 4명(3.7%)으로 상근간사의 처우가 매우 열악하게 나타났고 4대보험 미가입지역도 세군데나 되는 것으로 나타나 양적 확대뿐아니라 질적 처우 개선이 시급한 것으로 보인다.

---

10) 전국 총계는 16개 시도자료이며 세종시의 인원수는 제외된 수치임. 세종시 2007년도 데이터는 없으며 2012년도는 대표협의체 인원-28, 공무원-3, 민간인-25,명임.
괄호는 전국 평균 대표협의체 인원임.

<표-4> 실무협의체 규모 및 민간상근간사 분포

	실무협인원소계			실무협공무원수			실무협민간인수			민간간사 수	
	2007	2012	증감률	2007	2012	증감률	2007	2012	증감률	2007	2012
전국 11)	4,138	4,769	15.3	1,323	1,542	16.6	2,813	3,227	16.5	45	168
서울	433	540	24.7	143	171	19.6	290	369	27.2	0	12
부산	260	281	8.1	73	70	−4.1	187	211	12.8	3	3
대구	185	182	−1.6	40	35	−12.5	145	147	1.4	0	1
인천	182	201	10.4	49	55	12.2	133	146	9.8	2	4
광주	95	132	38.9	27	28	3.7	68	104	52.9	1	6
대전	97	91	−6.2	14	14	0.0	83	77	−7.2	0	1
울산	77	124	61.0	19	31	63.2	58	93	60.3	0	5
경기	593	744	25.5	219	244	11.4	374	500	33.7	15	42
강원	307	353	15.0	88	100	13.6	217	253	16.6	4	12
충북	204	263	28.9	61	73	19.7	143	190	32.9	4	12
충남	276	298	8.0	77	193	150.6	199	143	−28.1	3	19
전북	253	268	5.9	91	98	7.7	162	171	5.6	4	9
전남	381	437	14.7	147	176	19.7	234	261	11.5	3	12
경북	402	401	−0.2	139	121	−12.9	263	280	6.5	2	23
경남	361	359	−0.6	128	116	−9.4	233	245	5.2	2	7
제주	32	54	68.8	8	17	112.5	24	37	54.2	2	2

민간서비스기관 실무분과 위원은 사회복지사업을 행하는 기관, 단체의 실무자와 지역의 사회복지에 관심이 있는 사람의 경우 기존 실무분과위원의 추천과 합의에 의해 해당 실무분과위원이 될 수 있다. 또한 통합서비스 제공을 위해 연계가 필요한 경우 고용, 교육, 주거, 문화, 관광, 체육 등 관련된 기관의 실무자 및 전문가 등으로 구성한다. 실무분과의 구성방식은 지역의 상황에 따라 대상별, 지역별, 기능별로 다양한 형태로

11) 전국 총계;는 16개 시도의 자료이며 세종시는 제외된 숫치 임
세종시의 2007년도 자료는 없으며, 2012년도는 실무협의체관련 소계 24, 공무원 3, 민간인 21, 민간간사-2명 임.

구성이 가능하다. 따라서 지역의 특성을 가장 잘 반영하고 있는 구조라고 볼 수 잇다.

<표-5> 실무 분과 운영현황을 보면 2007년에서 2012년까지 실무분과수는 11.9%증가 분과평균인원은 52.6%증가하였다. 2012년 12월 기준으로 분과수는 지자체 평균 8.6에서 5.6정도로 분포되어 있었으나 분과 평균 인원은 지자체 평균 106명에서 47명까지 다양한 규모로 분과인원이 구성되어 있다. 분과의 운영형태는 지역별 특성에 따라 다양한 규모로 진행되고 있는 것을 알 수 있다.

<표-5> 실무 분과 운영현황

평균	평균 실무분과 수		실무분과 평균 총인원	
	2007년	2012년	2007년	2012년
전국총계[12]	6.06	6.78	45.87	70.01
서울특별시	8.24	7.28	75.36	95.84
부산광역시	5.68	6.62	38.31	54.62
대구광역시	5.62	6.87	34.87	60.75
인천광역시	8.10	6.10	54.5	60.5
광주광역시	8.00	7.20	60.20	90.60
대전광역시	5.80	5.60	38.00	47.40
울산광역시	5.60	8.00	44.40	93.80
경기도	7.64	8.61	65.90	106.29
강원도	5.16	6.38	37.77	56.05
충청북도	6.66	7.00	51.75	96.25
충청남도	4.25	6.25	29.68	65.18
전라북도	6.50	7.00	42.92	54.00
전라남도	3.63	6.09	22.81	52.18
경상북도	4.21	6.08	31.78	50.73
경상남도	5.75	5.60	38.70	47.70
제주도	7.50	7.50	44.50	98.00

12)실무분과 전국총계의 괄호의 수치는 전국의 총량을 기재한 것임.
실무분과 관련 2012년 전국 총계;는 16개 시도의 합이며 세종시는제외 된 수치임
(실무분과수-4, 분과총인원-64)

2) 지역사회협의체와 외부복지환경 변화

지역사회복지협의체는 전체적인 사회복지 전달체계 목적 수행과 관련하여 민관협력과 자원활용등의 일정 역할을 부여받아 수행하고 있다. 이는 현재 진행중인 희망복지 지원단에서 제시한 역할을 수행 할 수 있는 기능과 관련된다. 희망복지지원단은 복합적인 욕구를 가진 대상자에게 통합사례관리를 제공하고 지역내 자원 및 방문형서비스 사업 등을 총괄 관리함으로서 시군구 지역단위 통합서비스제공의 중추적 역할을 수행하는 전담조직이다. 지역단위 맞춤형 서비스 제공체계의 콘트롤 타워 기능을 수행하면서, 통합사례관리, 지역공공민간자원관리, 긴급복지, 개별사례관리 사업 및 방문형 서비스사업 연계 협력 구축, 읍면동 주민센터의 복지업무 지도감독 등의 역할을 수행 한다. 업무수행의 목표는 만관협력을 통한 지역단위 통합적 서비스제공체계를 구축 운영 함으로서 맞춤형 서비스제공 및 지역주민의 복지 체감도를 향상시키는 데 있다.

여기서 지역사회복지협의체의 역할은 협의체내 통합사례관리 분과등을 통하여 공공과 민간간 사례관리 사업에 대한 정보공유 및 역량강화를 위하여 교육, 수퍼비젼 등의 지원활동을 수행 하도록 되어 있다. 이는 희망복지지원단이 갖는 기대성과, 즉, 기본적으로 지자체의 복지행정을 현금급여에서 서비스 중심으로 전환하여 다양해지는 지역주민의 복지욕구에 능동적으로 대처 하고 질 높은 맞춤형 복지 서비스제공을 보다 지역밀착적으로 가능하게 하고, 서비스 제공기관의 이용 편리성과 서비스의 전문성을 확보하여 대상자의 복지 체감도를 향상시켜나가며, 적극적 민간협력으로 지역실정에 맞는 사회안전망구축과 지역복지 문제의 완화해 나가고자 하는 방향과 맞물려서 민관의 협치구도와 네트워크 기능을 지역욕구 중심으로 정밀하게 수행해 나가는 것이다.

지역사회복지협의체가 처음 도입되었던 2000년대 초반부터 현재까지의 복지 환경변화과정을 복지 전달체계 중심으로 살펴보과자 한다.

(1) 복지 전달체계 개편 추진과정[13][14]과 민관협력

복지 '전달체계'는 사회복지 수요자가 필요로 하는 급여·서비스를 이용·제공받기까지 설계·기획된 제도·기준·규율에 의하여 작동되는, 조직·인력의 구조, 기능, 절차, 관계 등을 의미한다.우리나라는 고용센터와 같은 특별행정기관을 마련하지 않고, 각종 복지정책의 집행을 지방자치단체에 위임하고 있고, 지자체를 통해 170개 사업(58%) 전반을 수행하도록 하고 있으며, 5대 사회보험제도의 운영은 국민연금공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단에서 관리운영 담당, 고용센터, 지방교육청, 보건소가 주요 사회보장제도를 수행하고 있다.

사회복지의 서비스를 체계화 하고자 하는 전달체계 개편은 2000년을 전후로 이루어져 왔는데 이는 기초자치단체(시군구, 읍면동)를 중심으로 조직 개편을 하고자 하는 시범사업 및 복지 기능재편의 과정이 있었다. 사회복지서비스와 관련하여 크게 4단계의 개편이 있었으며, 보건복지 시범사업(1995-1999), 이외에는 지방분권과정에서의 복지사업이양과 연계하여 사회복지서비스의 효율적인 전달을 위하여 전개되어 진 것으로 볼 수 있다. 특히 수요자 중심의 통합적 서비스제공을 지역사회단위에서 합리적인 방식으로 진행하기 위하여 사회복지사무소 시범사업(2004-2006), 시군구 주민생활지원 기능 강화(2006-)등이 이루어져 왔고, 최근에는 시군구 사회복지통합관리망 구축과 조직 개편(2010-)이 단행되었다.

이러한 전달체계 개편과 연계하여 사회복지사업법에서 시・군・구청장의 책임아래 보호대상자별 보호계획을 수립하도록 하면서, 공공의 사례관리에 대한 현실화가 이루어졌고. 이는 공공의 재원이 투입되는 서비스 대상에 대한 일차적인 책임은 공공에 있으며, 이 대상에 대한 체계적이

13) 강혜규, 안혜영, 정홍원, 최현수외, 지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구, 보건복지부, 발간예정에서 민관협력 영역 종합 정리 함.

14) 본 연구의 연구 목적은 국정과제인 "시·구 주민센터의 거점형, 기능보강형, 통합형" 모형의 상세 안을 제시하는 것이 핵심적이고, 국정과제인 "군 지역 희망복지지원단" 보강 방안 마련을 위하여 군 지역 복지수요 특성, 지역 여건을 감안한 전달체계 모형 설계 하고,특하 새로운 전달체계를 위해 요청되는 공공 서비스 인력 규모 도출하는데 있다 이과정에서 공공과 민간연계의 nwddy성과 필요성을 다각적 차원에서 제시 하고 있다.

관리를 통해 복지체감도 및 삶의 질 향상을 지원해 나갈 필요가 있음을 의미한다. 공공사례관리의 도입과정을 보면 처음 2006년 - 07년에 8개부처[15]가 관여하고 현 행정안전부가 총괄하는 형태로 '주민생활지원 서비스 업무 운영 매뉴얼'을 통하여 지방자치단체 주민생활 업무 표준 지침이 마련되었다.

한편, 공공 사회복지부문에서 새롭게 요구되는 역할은 정형화된 대응이 곤란한 복지서비스 요구가 확대됨에 따라 욕구 파악·서비스 지원을 위한 상담과 자원 발굴·연계에 집중할 재량적 업무 환경 및 수요자 중심으로, 전반적 지원과정의 책임성을 높일 '사례관리' 방식의 대응이다. 이는 복지지원을 위한 자원의 확대와 관리에 보다 관심을 갖게 되었고 이는 공공영역만으로는 불가하고 지역전반의 협력구도 내에서 가능할 수 있는 역할이다. 따라서 기존의 사회복지 서비스의 민간위탁 중심의 수행방식에서 민간 및 유관공공기관과의 협력을 통한 서비스제공이 필요하게 된다.

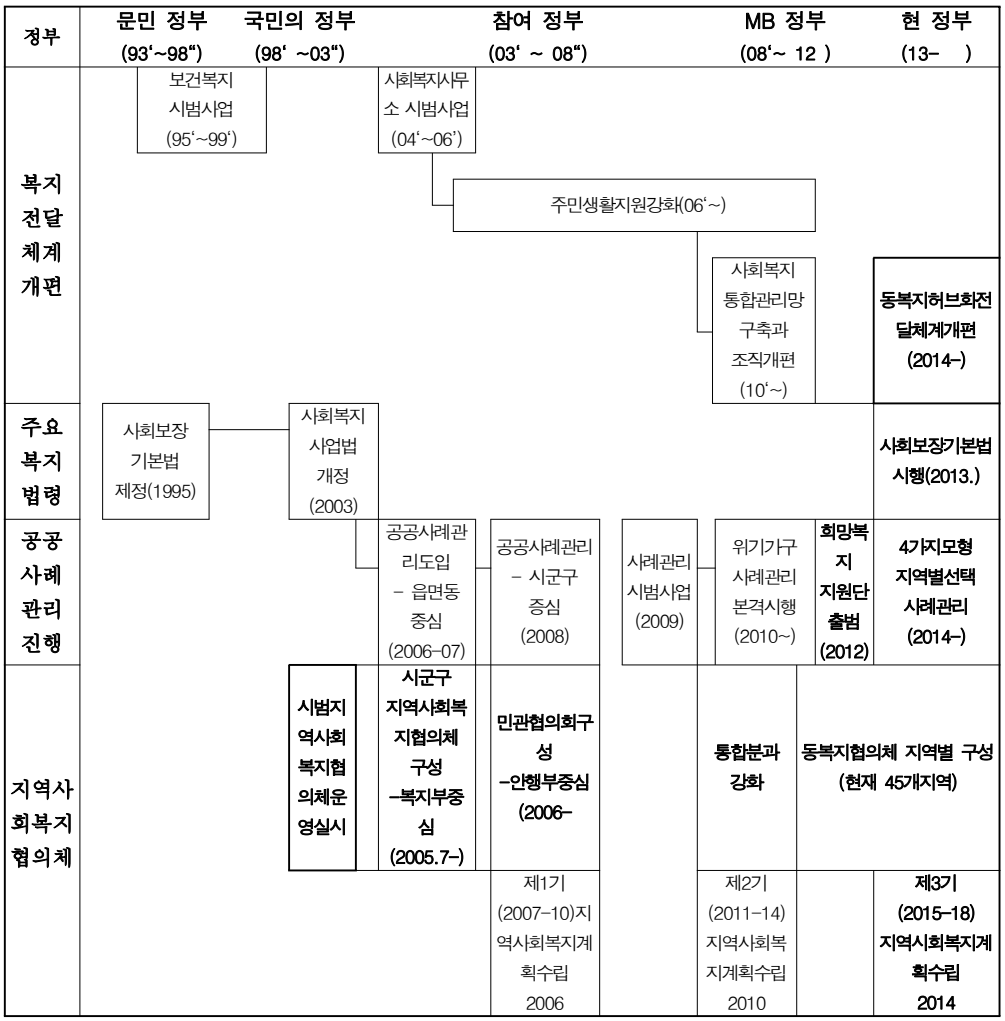
2005년 7월부터 시·군·구에서 의무적으로 지역사회복지협의체를 구성·운영하도록 하여 지역사회 중심의 복지체계를 구축하는 데 민과 관이 핵심적인 역할을 담당하도록 의무화하였다. 비슷한 시기에 안전행정부에서 추진해 온 '주민생활지원서비스 민관협력체'가 민관협력을 위한 기구가 등장하고 보건복지부 입장과 안전행정부 입장 간에는 중복[16]되는 점도 있고 협력이 이루어지지 않는 부분도 있는데, 기존에 존재하는 민관협력체 간 연계가 실질적으로 수행될 수 있는 협력구도가 요구된다.[17] 즉, 민

15) 2006년 당시 교육인적자원부, 행정자치부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부, 여성가족부, 건설교통부, 국가 청소년 위원회 합동으로 주민생활지원 서비스 업무 운영 매뉴얼을 발간함.

16) 지역사회복지협의체 위원이 해당 지역의 주민자치위원을 겸직하는 등, 실제로는 한정된 읍·면·동 지역에서 민간 위원으로 위촉되는 인물이 한정적이고 중복되는 경우가 많음(경기도 의정부시 자치행정과 공무원 인터뷰, 2012. 7. 20; 부산시청 건강증진과 공무원 인터뷰, 2013. 3. 26; 서울 서대문구청 복지정책과 공무원 인터뷰, 2013. 4. 25).

17) 보건복지부에서는 동 주민센터를 복지의 허브 기능으로 전환하기 위하여 기능보강형, 거점형, 통합형 이라는 세 가지 모형을 추진 중에 있고, 안전행정부에서는 읍·면·동 수준에서의 주민자치를 강화하기 위한 주민자치회 모형으로 지역복지형, 안전마을형 등의 모형을 추진하면서 2013년 6월부터 1년간 시범사업을 실시하기 위하여 30여개 읍·면·동을 선정하였음. 특히, 지역복지형은 주민자치회가 지역 복지공동체의 구심점이 되어 지역 내 산재된 복지재원을 발굴하

관협력체 간에 정보와 인식을 공유하면서 연계와 협력을 강화하여 민간의 참여, 민관협력 등을 통해 지역에 대한 주민의 관심을 증대시키고, 주민의 자치역량을 강화하는 방안이 필요하다. 이와 같은 과정을 도식화해 보면 다음 그림과 같다.



〈그림 1〉 복지전달체계개편과 지역사회복지협의체 운영 과정

여 복지 사각지대에 배분하는 유형이고, 안전마을형은 지역 내 안전 유해 요소를 지역 스스로 살피고 안전관리 네트워크를 형성하도록 하는 유형임(공감코리아, 2013. 5. 8).

이러한 변화과정에 이어 최근에 와서는 소득보장과 사회서비스보장의 균형이 강조되는 방안이 도입되고 았다. 대표적인 것이 사회보장기본법('13.1.27 시행) 개정[18] 이다. 사회보장기본법 제3조의 용어 정의에 따르면, "사회보장"이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 의미한다. 즉, 평생사회안전망으로 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도의 의미를 부각하고 있다. 사회보장기본법 개정에 따라, 사회보장 급여[19] 및 서비스의 개념 및 범위, 특히 사회서비스의 개념 및 범위에 기존 협의의 사회복지서비스 이외에 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등을 포괄하는 개념으로 확장되고, 각 분야별 개별 법률과의 연계가 강화되었다. 중앙부처 복지사업에 대한 사전 협의 및 조정을 위한 컨트롤 타워로서 사회보장위원회가 강화되었으며, 이와 병행하여 지자체 중심으로 사회보장급여 및 서비스를 제공할 수 기반 마련이 강조되었다. 사회보장 전달체계 역시 사회보장기본법 제29조에 따라 소득보장과 사회서비스의 균형, 생애주기별 평생안전망 구축 및 사회보장급여와 서비스의 제공이 가능하도록 수요자인 국민 중심에서 재구조화가 필요해졌다.[20] 사회보장부문

18) 사회보장기본법은 "사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적"으로 함. 사회보장기본법에 의하면, "사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본이념"으로 함.

19) 사회보장급여: 사회보장기본법 제3조제1호에 따른 사회보험, 공공부조, 사회서비스 제도를 통해 제공하는 현금과 서비스

20) 제29조(사회보장 전달체계) ①국가와 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있고 사회보장급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계를 구축하여야 한다.
②국가와 지방자치단체는 사회보장 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 등을 갖추어야 한다.
③국가와 지방자치단체는 공공부문과 민간부문의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력하여야 한다.

연계·협력 확대를 통한 수요자 맞춤형 사회보장급여 및 서비스 전환과 연계하여, 공급자 중심의 복잡한 분산형 전달체계를, 주민센터 복지 허브화(gateway 강화)를 통한 수요자 중심의 통합형 전달체계로 단일화하는 것을 기본원칙으로 설정하고 있다. 사회보장부문 연계·협력 강화를 통한 주민센터 복지 허브화 구현으로 지역 단위의 통합형 전달체계 구축이 민관협력의 강화를 지향하게 된다. 공공을 보완할 수 있는 민간자원의 동원, 지역주민, 기업, 복지기관 및 공공기관의 다양한 참여, 협력을 통한 서비스 제공을 위하여 공공·민간기관이 지역에서 실질적으로 협력·연계할 수 있는 기반 마련의 의도를 가지고 잇다.

이러한 최근의 변화과정을 세부적으로 보면 다음<표-5>와 같다. 우선 복지사업 통합·조정사업으로 부처별 유사대상·기능 제도의 정비를 하여 1차적 중복가능성을 줄이고, 대상자 선정 및 조사 기준의 통합·표준화로 운영 효율성을 높이고자 하였다. 이와 관련하여 개선되어야 할 과제로는 복지사업 신설시, 중복성 및 소요인력 등을 사전점검하는 중앙차원의 조정기제, 분절적인 사회보장 전달체계의 '칸막이'를 해소할 실행방안 마련이 요구되고 있다. 민관 협력 기반과 관련해서도 시·군·구 지역사회복지협의체 운영('05~)을 통해 공식적인 민과 관의 상시적 협력구조가 정착과 현재 민간을 활용한 복지사각, 지원 사례 발굴이 확산중인 점을 들 수 잇으며 개선 과제는 주민자치와 복지 활성화의 시너지 창출을 위한 기반, 민간의 복지참여를 견인할 지역단위 공적 기제 활성화 등이 제시되고 있다.

〈표-5〉 최근 전달체계 개편 추진의 성과·한계·개선과제

시·군·구 희망복지지원단 운영 ('12~)	개요	• '12년, 시·군·구에 희망복지지원단을 운영, 통합사례관리등을 통해 다양한 문제를 가진 주민에게 필요한 서비스를 통합·연계 제공 – 1,800여명의 신규 복지공무원을 읍·면·동에 집중 배치, 충실한 상담·정보안내 등 복지행정 종합창구 역할 강화
	성과	• 복합적 욕구를 지닌 가구에 대한 맞춤형 서비스 지원 체계 마련 • 지역 내 다양한 공급기관과의 연계·협력 촉진
	한계	• 제한적 배치 인력(1개 시·군·구당 통합사례관리사 4명, 공무원 6명)으로 사례관리 수요에 대응 미흡 • 읍·면·동과 본청 지원단의 분담체계에서 읍·면·동의 상담·의뢰등 수행 부진
	개선 과제	• 맞춤형 서비스를 위한 사례관리를 강화하되, 초기상담부터 서비스지원까지를 전담하는 구조 마련 • 복지지원의 필요불가결한 절차로서 충실한 초기상담 가능한 여건 마련 •민간자원과의 연계 지역사회복지협의체의 통합기능 활성화
복지 인력 증원 ('11~)	개요	• '11년, 사각지대 발굴과 맞춤형 서비스 제공을 위해 복지담당공무원 7천명 확충 추진 – '12~14년 사회복지직 신규채용(70%)과 행정직의 복지업무 배치(30%) 병행
	성과	• 읍·면·동의 복지공무원 2배 수준(1.6명→3.0명) 증원, 주민서비스 향상 기대 • 시·군·구 통합사례관리 활성화 촉진 가능
	한계	• 복지직은 증원되었으나, 그만큼 행정직 배치가 감소되는 경향 • 복지직렬의 상위직 보임기회는 여전히 제한적
	개선 과제	• 행정직의 복지담당 배치 실효성 제고 조치 필요 • 지자체 신청·조사 담당 제도 확대에 따른 적정 규모의 인력 확충 • 시간제 근로자 및 민간인력과의 연결고리
복지사업의 통합·조정 ('10~)	개요	•'행복e음' 구축 준비과정에서 「사회복지 전달체계 개선 대책」을 통해 복지사업을 정비('09년 총리실 주관 관계부처 합동) – 9개 부처 249개 복지사업을 159개로 조정 – 복지사업별 소득·재산 조사방법의 표준화, 유사·중복서식 통합, 선정기준(41개)을 표준화('11년 「복지 전달체계 개선 대책」, 관계부처 합동)
	성과	• 유사대상·기능 제도의 정비로 1차적 중복가능성 차단, 행정비용 감소 • 선정·조사 기준의 통합·표준화로 운영 효율성 제고, 전문성 확보
	한계	• 정비 이후 신규제도 확대로 제도의 복잡성 문제는 여전히 존재 • 다양한 복지수요에 대응할 제도의 도입 필요성과 통합의 요

		구 상충
	개선 과제	• 제도신설시, 중복성-소요인력 등을 사전 점검하는 중앙 조정기제 마련 • 사회보장 전달체계의 '칸막이'를 해소할 일선기관의 실행안 마련
사회보장 정보시스템 구축 ('13~)	개요	• '13년, 부처별 복지사업 정보를 연계, 개인별·가구별 복지서비스 이력관리, 중복·부적정수급 방지, 복지사업 정보 제공, 업무처리를 지원하는 사회보장정보시스템(범정부 복지정보 연계시스템) 개통 - 16개 부처 296개 사업의 '자격·수급이력 통합 DB'를 구축, 맞춤형 복지서비스 제공 기반 확대 - 복지지킴이*, 복지알림이** 기능을 통해 제도운영의 효율화 및 대국민·업무담당자 서비스 향상 기대 * 대상자의 중복사업 수급, 자격 변동 정보를 각 부처에 주기적으로 고지 ** 중앙부처·지자체 복지사업 정보를 국민-업무담당자가 쉽게 찾아볼 수 있도록 제공
	성과	• 정부의 모든 복지서비스 수급 DB 구축으로, 중복 없이 필요한 국민에게 맞춤형 제공 가능 • 부처별 대상자 선정을 위한 공적자료를 공동 활용, 선정의 신속성-정확성, 국민의 신청 편의성 향상
	한계	• 유관부처사업의 신청·접수를 담당하는 읍·면·동의 인력 부족·인식 미흡으로, '깔때기 현상'의 주 원인으로 지목 - 실질적 업무부담 과중 - 복지영역(사회보장) 확장에 대한 거부감 존재
	개선 과제	• 정보시스템을 활용하여 상담, 서비스연계를 모색할 업무 여건 마련 • (사회보장기본법 개정)을 배경으로, 지역 단위 사회보장거점기관 마련
지역사회복지협의체도입으로 민간협력 기반마련 ('05~)	개요	• '05년, 시·군·구 지역사회복지협의체 구성을 통해 지역 내 복지사업 논의, 복지·보건의료서비스의 민관 연계·협력 기반 마련 - 지자체별 민관협력을 위한 수범 사례* 운영 확산 * 서울 성북구 '동 지역사회복지협의체', 광주 광산구 '협의체 내 투게더 광산 추진위원회', 경기 광명시 '광명희망나기 운동본부', 경남 진주시 '좋은 세상 협의회' 등
	성과	• 지역사회복지협의체를 통해 민과 관의 공식적 상시 협력구조 정착 • 민간을 활용한 복지사각, 지원 사례 발굴 확산중
	한계	• 지자체별 협의체 운영 성과 및 발전수준의 편차 존재 • 공공-민간의 정보 공유, 체계적 서비스 협력 미흡
	개선 과제	• 주민자치와 복지 활성화의 시너지 창출을 위한 기반 마련 • 민간의 복지참여를 견인할 지역단위 공적 기제 마련

강혜규, 안혜영외"지방자치단체 전달체계 개편" 보건복지부, 발간예정

2) 동 주민센터 허브화 전달체계 모형[21)]

이번 2013년도 추진중인 '동주민센터 복지허브화' 전달체계 개편의 목표는 읍면동의 소수 복지직에게 모든 복지업무가 집중되는 '깔때기' 현상, 부처간·부서간·유관기관간 '칸막이' 현상으로 인한 업무의 과부하 및 제도운영의 분절성·비효율성, 복지수요자가 여러 부처를 찾아 이동해야 하는 불편 요소 등을 최대한 경감 하고자하는데 있다. 이를 위해서 첫째, 범부처 복지 제도의 이용 편의 향상, 둘째, 복지 제도의 책임있는 관리 및 업무수행 여건 조성, 복지욕구 충족의 양적·질적 제고를 위한 복지행정의 새로운 업무 시스템 도입등을 추진, 셋째, '맞춤형 사례관리'를 통해 복지수요자의 욕구중심 지원 확대, 넷째, 생애주기별로 포괄적인 복지 욕구 충족을 위해 보건, 주거, 고용, 교육, 문화를 아우르는 사회안전망 운영의 지역단위 중심축으로서 지자체의 최일선기관을 '허브(hub)'기관으로 기능 강화 , 다섯째, 민관 협력 및 민간참여 활성화를 통한 대상 발굴·복지 연계지원 확대하고 지역사회 보호체계와의 시너지 창출하는데 중점을 두고 있다.

개편의 기본 방향은 복지제도의 집행 및 지역 복지운영의 기초단위인 지방자치단체가 복지 책임성을 새롭게 인식하고, 주도적으로 복지행정서비스 수행 여건을 마련하도록 방향 설정하고, 동 주민센터의 복지행정서비스 기능을 강화하는 '복지허브화'는 수요자 '욕구'에서 출발한 맞춤형 서비스 설계－자원연계 지원－지속 관리와 수요자중심의 복지서비스를 가능하게 하는 통합형 복지수행 구조 마련에 두고 있다.이는 세부적인 지역단위의 복지 참여 활성화를 견인하고 보호체계를 조성할 때 가능할 수 있다.

이번 전달체계의 '동 주민센터의 복지 허브화 방안'의 대안 모형은 다음과 같다.

---

21)강혜규, 안혜영, 정홍원, 최현수외 '지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구',에서 요약 발최함.

(1) 기능보강형	"현행 동 주민센터에" 복지담당 행정직을 추가 배치하여, 보편적 복지급여업무(기초노령, 보육료, 유관부처 복지급여 등)를 행정직이 주로 수행하도록 하고, 민간지역복지지원 협업 정착
(2) 통합형	"동 주민센터 2~3개소를 통합"하여, 사회보장부문의 거점기관으로 운영(다수의 복지인력 배치로 대상자특성별 맞춤형 상담 및 사례관리 강화, 일반민원업무의 상당부분 본청 이관, "원스톱 복지지원 시스템" 마련)
(3) 거점형	"동 주민센터 2~3개소의 복지담당인력으로 별도의 기관을" 구성, 사회보장부문의 거점기관으로 운영(주민센터의 일반민원은 존치/ 복지업무는 대안 2의 내용과 동일)
(4) 부분거점형	"권역 센터를 시구에 설치하여, 동 주민센터는 복지업무의 신청접수를 담당하고, 권역센터는 본청의 일부 복지업무와 통합사례관리 수행을 강화하는 "부분 거점형 센터" 운영(복지직공무원, 통합사례관리사, 민간채용인력 근무)

'군 지역의 복지전달체계 개선 방안'으로 제시한 국정과제의 대안 내용은 다음과 같다.

<대안 1>	군의 몇 개 면을 관할하는 "희망복지지원단 분소" 운영(인력 보강)
<대안 2>	읍·면사무소와 보건소(보건지소, 진료소 포함)의 연계협력을 통한 통합 서비스 강화
<대안 3>	읍·면사무소의 복지 인력 보강

(1) 기능보강형

현 주민센터에 복지인력을 추가 배치해 복지기능 강화하고자 주민센터를 주축으로 주민의 복지욕구를 누락없이 파악하고, 서비스를 맞춤형으로 설계할 수 있도록 한다, 고용・보건・주거・교육・문화 등의 서비스 이용이 가능하도록 연계하는 "허브(hub)"위상을 강화하고, 복지업무를 전담할 '복지팀'을 운영, 상담, 사례관리, 지역복지지원 역할을 분담한다. '복지동장제'를 통해, 일반민원·행정 중심의 동 주민센터가 복지기능 강화라는 개편 취지에 따라 운영되도록 동장의 역할을 강화하고 복지기능 강화를 위한 적정 규모의 인력 배치한다.(복지담당공무원을 현행 1개소 평균 3명에서 약 5~8명으로 증원) 특히 복지담당 일반행정직의 보편적

복지업무(보육, 기초연금 등 신청·접수 중심) 전담과 지역복지지원 협업을 정착화하는 것이 기본적으로 추진되어야 가능하다.

(2) 통합형

동 주민센터 2~3개소를 통합(인구 4만명 이상)하고, 복지인력을 추가 배치(행정과 복지업무 병행)한다. 동 주민센터의 통합으로 복지기능 강화를 위해 전문화가 가능한 업무구조를 마련, 권역별 '종합사회보장기관'으로 운영한다. '종합행정기관'이라는 동 주민센터에 대한 인식을 복지중심으로 전환하고 본청과 동의 중복적인 대면서비스를 집중·일원화하면서, 주민 편의 향상과 함께 업무 효율성을 높혀나가고자 한다. 기능보강형보다 적은 인력으로 개편 초기부터 서비스 기능 강화 가능하다

(3) 거점형

동 주민센터 2~3개소(인구 4만명 이상)의 복지업무를 별도 기관에서 운영하고, 복지인력을 추가 배치(복지업무만 전담)한다. 주민센터의 일반민원행정 및 주민자치업무를 그대로 운영하고, 복지업무는 모두 거점센터로 이관, 통합적 복지 허브기능을 담당한다. 인구·복지대상자 규모 및 배치인력을 감안해 상담, 사례관리, 지역복지지원 기능 강화하는데 다만, 일반민원행정은 동 주민센터에서 담당하므로, 지역복지지원팀에서 수행할 주민의 복지참여와 시너지 효과를 창출할 수 있는 주민자치기능의 병행은 어려울 수 있다. 인력 소요도 통합형과 동일한 규모(14명~20명)이지만, 별도의 기관운영을 위한 센터장(1인) 및 기본 센터관리·운영을 위한 추가 인력 소요 발생한다.

(4) 부분거점형

시·구에 4개 내외의 권역센터(인구 7만명 규모)를 설치하여, 통합사례관리(방문서비스 포함)와 지역복지지원 업무 전담한다. 동 주민센터는 신청·접수·상담·안내 등을 담당하는 통합적인 진입창구gateway 기능 수행하고 동 주민센터의 기능보강과 함께, 개편 초기부터 서비스 기능 강화 가능한다. 면적이 넓고 민간서비스기관이 취약한 도농복합시에 적용 가능성이 높으며, 권역센터 운영을 민간위탁하는 방안도 검토된다.

사례관리팀(분야별), 지역복지지원팀 등 권역 단위 통합 서비스를 지원할 수 있는 팀 설치 확대하고 센터의 배치 인력은 약 17명(인구 7만명, 3~4개 동의 범위).정도이다 동 주민센터는 '기능보강형'과 동일하게 안내·신청·접수 및 초기상담 기능 강화한다.

3) 동복지 허브화과정에서의 민관협력 모색

동 주민센터 복지허브화 전달체계 모형개발 과정에서 시행한 지자체 공무원의 의견조사[22] 중 민간협력이 필요한 영역과 방향에 관한 부분을 정리하면 다음과 같다. 이는 지역사회내에서 수행되는 복지서비스가 공공과 민간의 협업구조를 얼마나 필요로 하는지와 이를 위해 지역사회복지협의체는 어떠한 구조에서 무슨 역할을 해야 하는지를 점검하는데 긴요할 것으로 보인다.

(1) 동주민센터 복지허브화 과정에서 요구되는 민관협력

가)기초지역 단위(읍면동)의 복지 욕구

지역단위의 복지수요 정도를 가늠할 수 있는 지표로서 기초보장수급자 수를 보면, 복지담당 공무원(복지직 및 행정직) 1인당 복지대상자 수는 동 1,872명, 읍 1,750 명, 면 950명, 1인당 기초보장수급자 수는 동 156명, 읍 152명, 면 129명 정도인 것으로 나타났다.(감사원 조사 자료, 2013년 4월 기준) 여기에서 동과 읍의 양상은 매우 유사하였으며, 대상자 규모

22) '지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구'과제의 조사 방법은 다음과 같다.

조사 유형		조사 대상
1. 지자체 복지담당공무원 배치 현황 조사 (2013. 4.8~17)		시·군·구읍·면·동 전수
2. 읍·면·동 사회복지직무 실태조사 (2013. 5.22~29)		읍·면·동 전수
3. 읍·면·동 사회복지직무 분석을 위한 사례조사: 업무일지 기록 (2013. 6.10~14)		30개 시·군·구(각 3개 읍·면·동)
4. 지자체 복지 전달체계 개편에 대한 의견 조사 (2013. 6.4~11)	시·군·구 조직인사 과장	시·군·구 전수
	시·군·구 복지부서 국장	
	시·군·구 희망복지지원단	
5. 지자체 현장방문 사례조사(2013. 6.11~19)		6개 시·군·구

가 면 지역에 비해 두 배 가량 많았다.

〈표-6〉 읍·면·동 복지담당공무원 1인당 인구수 및 기초보장수급자 수

(단위: 명)

지자체 유형	전체	1개 동 평균				1개 읍 평균				1개 면 평균			
		서울시	광역시	도의시	소계	광역시	도의시	도의군	소계	광역시	도의시	도의군	소계
1인당 인구수	**5,249**	5,989	7,319	7,610	**7,182**	9,297	5,905	3,873	**5,106**	3,550	2,338	1,610	**1,950**
1인당 복지상자	**1,545**	1,262	2,174	1,926	**1,872**	3,001	1,952	1,417	**1,750**	1,166	1,022	892	**950**
1인당 기초 수급자	**129**	94	208	147	**156**	343	142	142	**152**	91	83	74	**78**

자료: 감사원의 지자체 현황 파악 원자료(2013. 5)를 통해 산출함.

나) 동단위에서의 민관협력연계 요구현황

조사결과 향후 강화되어야 할 복지 업무 및 대응 분야를 보면, 지자체 복지행정에서 이루어지는 주요 업무 중 법정 급여·서비스 지원을 위한 과정 이외에, 수요자의 복지 욕구에 재량적으로 대응하는 서비스가 어느 정도 이루어지고 있는가를 파악하고자 하였다. 이는 민간영역의 연계협력이 필요한 부분이며 개별 민간의 역할보다는 지역사회복지협의체의 구조적 연계가 시스템적으로 이루어져야 하는 분야이다.

다음은 법정복지제도의 급여제공으로 문제가 충분히 해결되지 않거나, 지원의 필요는 있지만 법정복지제도의 대상기준에 부합되지 않는 경우, 가구의 복합적인 문제가 발견되어 보다 장기간 보호가 필요한 경우 등에 제공되는 추가적인 서비스 지원 현황을 파악한 결과 이다

전체 요청 민원 대비 추가적인 서비스 지원이 필요한 비율을 살펴본 결과, 전체 요청 민원의 평균 32.2% 정도가 추가적인 서비스 지원이 필

요한 대상으로 인식되고 있었다. 이는 지역간에 통계적으로 유의한 차이를 보였는데, 면 지역의 경우 추가적인 서비스 지원 필요 비율이 가장 높았으며, 읍 지역, 서울시의 동, 광역시의 동, 도의 동 순이었다. 대상자별로 살펴보면, 기초보장수급자 대비 추가적인 서비스 지원이 필요한 비율은 30.3%, 차상위 및 비수급 빈곤층의 경우는 이보다 높은 35.8%가 추가적인 서비스가 필요한 것으로 나타났다

〈표-7〉 전체 요청 민원 대비 추가적인 서비스 지원1) 필요 비율

(단위: %)

	전체	동			읍	면	*F-value*
		서울시	광역시	도의 시			
전체 요청 민원 대비	32.2 (21.28)	32.1 (20.53)	31.6 (22.24)	30.3 (19.51)	33.1 (22.52)	34.1 (21.93)	3.291*
기초보장수급자 대비	30.3 (23.80)	29.8 (22.06)	30.5 (23.09)	30.2 (27.17)	30.6 (22.00)	30.4 (21.83)	.053
차상위 및 비수급 빈곤층 대비	35.8 (24.23)	38.0 (25.12)	34.3 (24.34)	34.8 (24.94)	35.2 (23.21)	37.2 (23.35)	2.112

주: 1) "추가적인 서비스 지원"이란 ① 법정복지제도의 급여제공으로 문제가 충분히 해결되지 않는 경우 ② 지원의 필요는 있지만 법정복지제도의 대상기준에 부합되지 않는 경우 ③ 가구의 복합적인 문제가 발견되어 보다 장기간 보호가 필요한 경우 등을 의미함.

2) 괄호 안은 표준편차임.

3) *p <.05, **p <.01, ***p <.001

추가적인 서비스 지원이 필요한 사례 중 약 63.4%는 단순 서비스 연계가 필요한 사례이며, 36.6%가 통합사례관리가 필요한 사례인 것으로 나타났다. 서울시의 경우 단순 서비스 연계 필요 비율이 72.5%로 타 지역에 비해 높았으며, 도의 동, 읍, 면 지역은 약 60%로 서울시에 비해 낮은 편이다.

〈표-8〉 추가적인 서비스 지원1)이 필요한 사례 중 단순 서비스연계, 통합사례관리가 필요한 사례 비율

(단위: %)

	전체	동			읍	면	*F-value*
		서울시	광역시	도의 시			
단순 서비스연계 필요 비율	63.4 (20.53)	72.5 (18.21)	66.0 (20.37)	60.5 (20.63)	61.2 (19.72)	62.0 (20.41)	18.655***
통합사례관리 필요 비율	36.6 (20.60)	27.5 (18.21)	34.0 (20.37)	39.5 (20.63)	38.8 (19.72)	38.1 (20.61)	18.751***

주: 1) "추가적인 서비스 지원"이란 ① 법정복지제도의 급여제공으로 문제가 충분히 해결되지 않는 경우 ② 지원의 필요는 있지만 법정복지제도의 대상기준에 부합되지 않는 경우 ③ 가구의 복합적인 문제가 발견되어 보다 장기간 보호가 필요한 경우 등을 의미함.

2) 괄호 안은 표준편차임.

3) *p <.05, **p <.01, ***p <.001

다음은 추가적인 서비스 지원이 필요한 사례에 대하여 읍·면·동에서 어떻게 대응하고 있는가를 파악한 결과이다. 추가적인 서비스 지원이 필요한 사례에 대한 대응으로 읍·면·동에서 직접 서비스를 연계하거나 지속적으로 관리하는 비율이 약 44%(읍·면·동에서 직접 서비스를 연계 25.2%, 읍·면·동에서 지속적인 관리 19.2%)로 나타나, 추가적인 서비스 지원이 필요한 사례의 절반을 읍·면·동 스스로 대응하고 있는 것으로 보인다.

희망복지지원단에 의뢰하는 사례가 29.8%로 많았으며, 유관기관에 의뢰하는 사례는 11.8%였음. 대응 불가 사례의 비율도 13.9%로 나타났다. 지역별로 살펴보면, 서울시의 동의 경우 읍·면·동에서 서비스를 연계하거나 지속적으로 관리하는 등 스스로 대응하고 있는 비율이 가장 높게 나타났으며, 유관기관에 의뢰하는 사례의 비율이 높게 나타났다. 희망복지지원단에 의뢰하는 사례의 비중은 군의 읍과 면 지역에서 높았다. 대

응불가 사례의 비중은 서울시의 동에서 가장 높았으며, 면 지역에서 가장 낮게 나타났다

〈표 -9〉 추가적인 서비스 지원1)이 필요한 사례에 대한 대응

(단위: %)

	전체	동			읍	면	*F−value*
		서울시	광역시	도의 시			
읍·면·동에서 서비스 연계	25.2 (16.52)	31.0 (18.97)	25.7 (17.81)	24.4 (15.07)	24.2 (14.95)	24.1 (16.03)	8.487***
읍·면·동에서 지속적 관리	19.2 (13.63)	18.6 (12.59)	19.2 (15.00)	17.9 (11.75)	19.2 (13.68)	20.5 (14.25)	3.745**
희망복지지원단 의뢰	**29.8 (22.03)**	**19.3 (16.50)**	**28.7 (22.42)**	**30.2 (21.35)**	**33.2 (22.75)**	**32.5 (22.63)**	**17.248*** **
유관기관 의뢰	**11.8 (9.12)**	**14.8 (10.08)**	**12.4 (9.17)**	**12.7 (9.80)**	**9.9 (7.26)**	**10.2 (8.08)**	**16.982*** **
대응 불가	13.9 (16.00)	16.2 (18.22)	13.9 (15.04)	14.7 (16.88)	13.5 (16.59)	12.6 (15.08)	3.021*

주: 1) "추가적인 서비스 지원"이란 ① 법정복지제도의 급여제공으로 문제가 충분히 해결되지 않는 경우 ② 지원의 필요는 있지만 법정복지제도의 대상기준에 부합되지 않는 경우 ③ 가구의 복합적인 문제가 발견되어 보다 장기간 보호가 필요한 경우 등을 의미함.

2) 괄호 안은 표준편차임.

3) *p <.05, **p <.01, ***p <.001

다) 유관기관과의 연계가 필요한 영역

유관기관과의 협력이 필요한 욕구·문제 유형에 대해서도 살펴본 결과, 정신건강(42.5%), 알코올 및 약물중독(27.5%) 등 전문적인 서비스를 요하는 욕구·문제를 꼽은 비율이 절대적으로 높게 나타났다. 다음으로 안전(성폭력, 가정폭력)의 문제, 안전(기타 학대, 방임 등)의 문제, 취업·창업, 주거 문제(거처·주택 마련), 주거 문제(내·외부환경 개선) 등도 유관기관과의 협력을 필요로하는 비율이 높았다. 지역별로 구분하여 살펴본 결과

크게 차이를 보이지 않았으나, 안전(성폭력, 가정폭력)의 문제, 경제적 문제(기초생활 해결) 등의 경우, 상대적으로 군 지역에서 유관기관과의 필요성이 큰 것으로 나타났다.

〈표-10〉 유관기관과의 협력이 필요한 욕구・문제 유형

(단위: %)

	우선순위					지역 비교 (첫번째 기준)		
	첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째	자치구	도의 시	도의 군
신체 건강	3.0	1.2	1.8	1.8	5.5	3.6	1.8	3.6
정신 건강	42.5	23.5	4.2	1.8	3.7	45.5	41.1	41.1
알코올 및 약물 중독	27.5	38.6	4.8	6.1	2.4	34.5	25.0	23.2
안전(성폭력, 가정폭력)의 문제	4.8	10.8	31.5	9.8	6.1	–	5.4	8.9
안전(기타 학대, 방임 등)의 문제	1.8	5.4	16.4	20.2	9.1	–	3.6	1.8
의식주관련 일상생활유지	4.8	2.4	5.5	4.3	6.1	3.6	8.9	1.8
경제적 문제(기초생활 해결)	3.6	1.8	0.6	4.9	4.9	1.8	1.8	7.1
취업·창업	2.4	3.0	11.5	16.6	15.2	1.8	1.8	3.6
교육·학습	–	1.8	3.0	6.1	4.9	–	–	–
주거 문제(거처·주택 마련)	3.6	4.2	6.1	12.9	10.4	3.6	5.4	1.8
주거 문제(내·외부환경 개선)	4.8	4.2	6.7	4.9	11.6	5.5	5.4	3.6
여가생활 활용	–	1.2	–	–	0.6	–	–	–
가족 관계	0.6	0.6	0.6	3.1	1.8	–	–	1.8
가족 돌봄	–	1.2	2.4	0.6	4.3	–	–	–
사회적(친인척·이웃) 관계	–	–	3.6	0.6	4.3	–	–	–
다문화가정 언어문제	–	–	1.2	4.3	7.9	–	–	–
권익 보장	0.6	–	–	1.8	1.2	–	–	1.8
	100.0 (167)	100.0 (166)	100.0 (165)	100.0 (163)	100.0 (164)	100.0 (55)	100.0 (56)	100.0 (56)

주: 1) "유관기관"은 복지관등 복지서비스 제공기관을 비롯하여, 보건・고용・주거・문화・안전 분야의 서비스 제공기관을 의미함.

2) 괄호 안은 응답사례 수임.

라) 복지 전달체계개선과정의 민관협력 필요성[23]인식

읍면동 복지 담당자의 경우 민간기관과의 연계에 대한 필요성 역시 높은 것으로 나타나 민간복지기관과의 협력 강화(7.2점), 공공과 민간영역의 방문서비스 정보공유 및 협업체계 구축(7.2점)에 대한 점수가 높았다. 공공서비스를 담당하는 전문인력(방문간호사, 직업상담사, 드림스타트사례관리사, 문화복지사) 파견근무에 대한 필요도는 높게 인식하지 못하고 있었으나 상대적으로 정신보건복지사, 방문간호사의의 배치 필요성이 큰 것으로 보인다..

지역별 비교 분석에서 통계적으로 유의한 차이를 보인 항목[24] 중에 읍·면·동의 복지자원 발굴·관리기능 확대, 읍·면·동의 지역사회 밀착 일자리 창출 기능 강화, 시·군·구 본청의 사업별 기획 기능 강화, 읍·면·동 단위 복지협의체 운영 등이 제시되었다.

다음은 복지담당 행적직의 응답결과로서, 가장 필요성이 높은 영역으로 읍·면·동에 충실히 상담할 수 있는 규모의 공무원 배치(8.8점) 영역이었다. 이는 복지직의 경우일정 규모의 공무원 배치에 대한 필요도가 9.7점이었던 데 비해 약간 낮은 수치이나, 필요성에 대한 인식은 공통적으로 높게 나타났다고 볼 수 있다. 읍 지역의 경우 9.2점으로 가장 높게 나타나 충실히 상담할 수 있는 규모의 공무원 배치에 대한 필요성이 높은 것으로 보인다. 공공과 민간영역의 방문서비스 정보공유 및 협업체계 구축(7.0점) 등 업무수행을 효과적으로 도울 수 있는 대책 및 교육 관련 영역에서 상대적으로 필요도가 높게 나타났다.

시군구 희망복지지원단의 통합사례관리 담당자가 판단하는 복지 전달체계 개편을 위해 필요한 사항으로서, 민간복지기관과의 협력 강화(9.0점)가 가장 필요한 것으로 나타났고, 복지업무 담당자의 안전관련 대책

23) 현행 복지 전달체계의 문제점에 대한 의견을 파악하기 위하여, 읍면동의 사회복지담당 공무원, 본청 조직인사부서 및 복지부서 책임자에게 복지 전달체계 개선을 추진함에 있어 가장 장애가 큰 요인이 무엇인지를 개방형으로 질문함.

24) 복지담당 일반행정직의 일정기간 이상 근무 강화, 읍·면·동 내 슈퍼비전 강화, 직업상담사의 동 주민센터 근무에 대해서는 읍·면 지역보다 동 지역의 점수가 상대적으로 높은 경향이 있었으며,

마련(8.9점), 시·군·구 희망복지지원단의 복지자원 발굴-관리 체계화(8.9점), 등에 대한 필요성이 높게 나타났다

복지부서 국장의 응답에서는, 복지직 공무원 중 육아휴직 결원의 인력 충원에 대해 높은 필요도를 보였고(평균 9.5점). 다음으로 복지 전달체계 개편을 위해 사회복지직의 확대 배치가 필요하다는 의견(9.2점), 읍·면·동에 충실히 상담할 수 있는 규모의 공무원을 배치해달라는 의견이 평균 9.1점으로 나타나, 사회복지직 및 상담 공무원의 필요성을 전반적으로 높게 인식하고 있었다. 또한, 민간복지기관과의 협력 강화(8.5점), 공공-민간의 방문서비스 정보공유 및 협업체계 구축(8.4점) 등 민관 협력의 필요성도 높게 인식하고 있었다.

〈표-11〉 복지 전달체계 개선[25]을 위한 필요 사항

		읍면동 복지직	읍면동 복지담당 행정직	복지부서 국장
인력 확충	읍·면·동에 충실히 상담할 수 있는 규모의 공무원 배치	**9.7**	**8.8**	**9.1**
	복지담당 일반행정직의 확대 배치	5.3	5.1	5.9
	사회복지직의 확대 배치	–	–	**9.2**
인력 운영	복지직 공무원 중 육아휴직 결원인력 충원	–	–	**9.5**
	복지담당 일반행정직의 일정기간이상 근무 강화	6.4	5.2	**7.4**
	복지담당 일반행정직에 대한 인센티브 강화	6.4	**7.2**	**8.1**
	복지담당 배정시, 충분한 직무교육 실시	**8.7**	**8.3**	**8.9**
	복지업무담당자의 소진관련 대책 마련	**8.8**	**7.8**	**8.5**
	복지업무담당자의 안전관련 대책 마련	**9.0**	**8.1**	**8.8**
전문인력 배치 (복지 허브기능 강화)	보건소 방문간호사의 동 주민센터 근무	5.1	5.3	6.2
	보건소 방문간호사의 희망복지지원단 근무	5.5	5.5	5.9
	직업상담사의 동 주민센터 근무	4.5	5.1	4.8
	직업상담사의 희망복지지원단 근무	5.5	5.4	5.9
	정신보건복지사의 동 주민센터 근무	5.2	5.2	5.3
	정신보건복지사의 희망복지지원단 근무	6.1	5.6	6.4
	드림스타트사례관리사의 동 주민센터 근무	4.1	4.7	4.5
	문화복지사의 동 주민센터 근무	3.6	4.4	3.7
조직 체계	읍·면·동에 접수상담과 전문상담 인력 각각 배치·운영	6.0	6.3	**7.6**
	동 주민센터의 복지팀 설치 운영*	–	–	**8.3**
지자체 기능·운영	읍·면·동에서 '상담부터 사례관리까지' 연속성 있는 지원	5.6	6.1	**7.8**
	읍·면·동 내 슈퍼비전 강화	6.9	6.4	**7.7**
	읍·면·동의 복지자원 발굴·관리기능 확대	5.7	6.3	**7.9**
	읍·면·동의 지역복지공동체 기반 조성 강화	5.1	5.6	**7.3**
	읍·면·동의 주민자치 기능 강화	4.7	5.6	6.9
	읍·면·동의 지역사회 밀착 일자리 창출 기능 강화	4.5	5.1	6.1
	희망복지지원단의 복지자원 발굴-관리 체계화	**7.7**	6.9	**8.7**
	희망복지지원단의 서비스 컨트롤타워 기능 강화	**7.3**	6.8	**8.8**
	시·군·구 본청의 사업별 기획 기능 강화	6.9	6.7	**7.9**
	시·군·구 본청의 시설운영 지도감독 기능 강화	–	–	**8.3**
협력 기능·운영	**민간복지기관과의 협력 강화**	**7.2**	**6.9**	**8.5**
	공공-민간의 방문서비스 정보공유 및 협업체계 구축	**7.2**	**7.0**	**8.4**
	읍·면·동 단위 복지협의체 운영	**4.2**	**5.1**	**5.7**
	통·리장 등 지역주민의 복지역할(사례 발굴) 강화	**5.6**	**5.8**	**7.8**

25) 복지 전달체계 개선을 위해서는 어떤 과제가 해결되어야 한다고 판단하고 있는가를 파악하기 위하여, 인력 확충·운영, 조직체계, 지자체 기능·운영, 복지허브 기능강화를 위한 협력 기능과 관련된 33개 문항에 대하여 그 필요도를 10점으로 평가하도록 함. 매우 필요한 경우 10점, 전혀 필요하지 않은 경우를 1점으로 하여, "1점에서 10점 사이" 점수를 기입하도록 하였음. 괄호 안은 표준편차임.
-서비스 컨트롤 타워 기능이란 수요자중심의 서비스제공을 위해 지역사회 내 서비스 제공기관의 협력, 조정 주도하는것 의미

(2) 지역사회 협력기반 촉진 활성화 방안

지역사회 스스로 지역문제에 대응한 복지서비스 결정 능력을 함양하기 위해서는 공공이 일방적으로 주도하지 않도록 견제하고, 지역사회에 맞는 책임정책을 구현해 나가는 민관 협력의 경험이 중요하다. 주민의 욕구를 능동적으로 반영하여 수요자 중심의 관점이 유지되기 위해서는 주민의 욕구의 대변통로가 활성화 되어야 하고, 이런 의미에서 지역사회복지협의체 역할에 기대하는 바는 크다. 지역사회복지협의체 활성화 정도는 협의체가 부여 받은 역할을 제대로 기능하였는가를 통해서 알 수 있다. 복지서비스 수요의 급격한 증가로 인하여 기존의 공공부조 중심의 서비스 제공체계는 구조적 한계에 직면하게 되고 개인 및 집단이기주의, 공동체 의식 약화와 함께 사회구성원의 고립과 단절, 병리적 사회현상의 증가가 가속화되는 동시에 복합적인 복지욕구에 대한 통합적 대응의 필요성이 대두된다. 복지수요 증가로 관련 사회보장제도는 급격한 확대되었으나, 반면에 인프라 구축과 지방자치단체의 정책집행 역량은 상대적으로 미흡하였고 이러한 종속적 대행자적 역할은 실제적인 서비스 공급자로서 지역단위의 역할을 기능하기 위한 지제가 필요 하게 된다. 서비스 제공에 있어서 '민간공급-정부지원' 방식 하에서 민간기관은 서비스 공급의 종속적 대행자(dependent agency)의 역할에 국한되는 경향성이 강하게 된다. 공공영역에 대한 민간 서비스 제공기관의 의존성, 현행의 공급자 중심의 지원방식, 그리고 지방자치단체의 집행역량의 문제 등으로 지역단위의 통합적 서비스 공급체계의 구축이 용이하지 않다. 공공복지체계의 경직성과 추가로 투입 가능한 복지자원 확보의 어려움으로 인하여 민간영역의 역할 확대와 민간 복지자원의 중요성이 부각되고 복지 서비스 공급에 있어서 민간 영역의 기관은 공공영역에 대한 의존성의 한계와 비효율성을 보완하고, 지역사회 차원에서 복지자원의 가용력과 지속가능성의 제고를 기대할 수 있다. 반면에 민간 복지자원의 발굴과 체계적 관리에 대한 관심과 노력에도 불구하고, 국민들의 인식과 참여가 저조하고 체계적인 지원 및 관리상의 문제들이 나타나게 된다.

복지서비스는 영역별로 다양한 방식의 제공체계로 구성되어 있으며, 정책집행체계와 서비스 전달체계의 분산성이 높다. 제공체계와 민간영역의서비스 제공기관의 특성은 분절적 서비스 제공체계 하에서 민간영역 서비스 제공기관의 역할에는 이중적 속성을 나타내고 있다.사회복지분야의 민간기관들은 공공재원 투입이 충분하지 못하고 공공영역과 연계가 미흡한 상황에서 독자적인 체제를 구축하고, 복지서비스 제공에 있어서 중요한 역할을 담당하여 왔다..복지서비스 공급이 민간공급-정부지원 구조로 정착된 이후 공공재원의 지속적 증가로 공공영역에 대한 의존성이 높아졌으나 공적영역과 민간영역간의 간극의 편차가 지속되고, 민관 협력 보다는 공공영역은 민간영역을 통제・관리의 대상으로 반면에 민간영역은 공공영역을 불필요한 간섭과 규제 행위자로 인식하는 대립적 양상이 아직도 존지하고 있다. 공공영역과 민간영역의 관계설정의 핵심인 재원방식은 국고보조금 방식인데 이것이 지방자치단체와 민간기관의 역할을 위축하는 요인으로 작용하지 않는 방식이 면밀한 검토를 거쳐 도입을 검토될 가치가 있다.

Ⅲ. 요약 및 제언

지역사회복지협의체의 활성화는 공공과 민간의 노력이 동시적으로 시너지 효과를 내야 한다. 공공-민간협력의 핵심은 '민간이 책임질 수 있도록 공공이 지원'하는 것이며, 이를 위해서는 공공과 민간 모두의 역량강화가 필요하다. 공공영역과 민간기관의 역량이 지역별로 편차가 매우 크다는 점에서 전국적인 수준에서 관련 제도의 개혁과 보편적 시행을 기대하기 어려움이 있다. 지역사회복지협의체의 내외부 환경 변화속에서 협의체 활성화 방안을 개괄적으로 몇가지 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역사회복지 협의체 내부 변화과정에서 보았듯이 시도지원이 있고 시군구 단위 모두에 민간간사가 있는 지역이 지역사회복지 협의체

구성인원이 공공과 민간의 비율의 차가 적은 것으로 나나 났다. 협의체 운영에 공공과 민간의 균형적 역할이 중요함을 염두에 두면, 광역단위의 관심과 지원은 공공의 역할을 적극적이게 하는 요인으로 연결과며, 이는 민간의 역할을 활발하게 하는 선순환으로 작용하게 된다.

둘째, 민간간사와 관련한 것으로 이는 본문에서 강조되었으므로 간단히 요약적으로 뵤면, 민간간사의 양적확대를 위한 시도 및 시군구의 노력과 더불어 질적 개선을 위한 지역적 노력은 지역의 복지수준을 향상시키는 기반이 되어지진다.

셋째, 공공전달체계 개편과정에서 보면, 사회보장기본법에 근거한 제반 제도적 변화 과정은 생애 주기별, 보편적 서비스를 지향하고 있다. 현재 운영현황은 논의 해야 하는 쟁점들을 가지고 있으나 보편적 욕구와 특정한 사회위험에 대응하는 맞춤적 사회보장제도의 의미가 부각되고 있다. 이는 공공영역의 협의 구조 범위가 넓어져야 하는 것을 전제로 개편하고 있지만 동시적으로 민간의 참여 범위도 광범위해져야 가능하다는 것은 분명하다. 이것이 현실화 되기 위해서는 공공영역의 지원방식의 변화부터 제고 되어야 한다. 민간서비스 제공기관의 다원화를 위한 노력이 필요하다. 현재 복지서비스 제공기관은 사회복지법인을 포함한 비영리법인이 핵심적인 역할을 수행하고 있으나, 민간참여를 활성화하기 위해서는 자원(voluntary) 조직, 협동조합, 사회적 기업 등 보다 다양한 형태의 민간기관들의 참여를 촉진해야 한다. 자원조직이 서비스 제공주체로 참여하기 위해서는 참여자의 일회적, 산발적 속성을 극복하기 위한 제도화가 선행되어야 한다. 또한 재정지원방식 역시 단년도 중심에서 중장기 프로젝트를 바탕으로 다년도에 걸친 지속적 지원이 가능하도록 변경이 필요가 있다. (사회적)협동조합, 사회적 기업 또는 지역공동체 등이 복지서비스의 제공자 혹은 구매자로 성장할 수 있는 잠재력이 있으며, 이러한 가능성을 극대화할 수 있는 체계적인 지원 방안을 모색하는 것이 필요하다.

넷째, 전달체계 모형개발 과정의 공공영역 주체(읍면동, 시군구, 복지

업무 담당자 및 사회복지관련 국장) 간 조사에 의하면, 수급대상자 관리에 법정급여 이외의 추가지원과 연관기관과의 연계협력이 필요하다는 의견의 비중이 높게 나타났다. 즉, 지역의 대상자 중심의 통합적 서비스가 적절히 지원되기 위해서는 공공과 민간이 대등한 방식의 협력 구도가 요구된다. 이는 민간의 역할이 충분히 지역사회내에서 수행될 수 있도록 촉진되는 것이 전제가 된다. 민간이 다양한 기능을 수행하기 위해서 협의체에 서비스 공급자들이 들어와 있으나, 이는 민간영역이 영리기관에서 명실상부한 비영리기관에 이르기까지 스펙트럼이 넓고, 사회복지법인 이외에 사회적 기업, 공동체, 자조(self help)그룹, 자원(voluntary)조직, 협동조합, 협의체 등 다양한 특성을 갖는 기관이 존재하고 있으나 그 기능을 얼마나 잘 수행하고 있느냐는 공공과의 관계속에서 규정되어 질 수 있다. 민간영역의 확대와 참여 활성화가 규제완화와 등치되는 개념은 아니지만 민영화, 시장화, 민간기관의 역할확대는 동시에 정부규제의 범위와 강도설정과 관련된다. 따라서 정부는 민간활동의 활성화를 위해서는 전반적이 감독, 규제보다는 민간기관과의 계약에 기초한 관리를 모색해 나가는 것이 바람직하다. 둘째. 공공과 민간의 협업구조가 활성화될 수 있는 기제로서의 역할이 요구된다. 복지서비스 공급에 있어서 국가의 역할은 재원부담자, 시장규제자, 자원관리자로 설정하는 것이 일반적이다 . 민간참여 활성화를 위해서는 공공과 민간의 관계설정을 위한 재원지원 방식을 다원화할 필요가 있으며, 이를 추진하기 위한 제도적 기반의 마련이 필요하다. 따라서 자원관리자로서 공공영역의 역할은 욕구파악, 서비스 대상자 선정, 자원수급과 관리, 자원연계의 역할을 포함하며, 이를 기반으로 민간의 전문적인 서비스 수행이 적절히 수행될 수 도있록해야 한다.

다섯째, 지역사회복지협의체 역할과 관련하여 내부변화과정(2007-2012년) 을 보면 초기에는 대표협의체 중심의 심의 기능이 중심기능이였으나 최근에 와서는 대표협의체 회의 비중이 크게 줄고, 실무협의체회의는 약간 증가하고 있다, 르러나 실무 분과회의는 지역에 따라 편차는 크지만

전국평균 3배정도로 크게 증가한 것으로 나타나 분과중심의 논의 형태가 보다 활발해 진 것을 알 수 있다. 이는 시군구 단위에서 협의체가 정책 십의 역할보다 수요자 중심의 욕구에 근접하여 지역 밀착적 문제와 관련한 논의를 활발히 하고 있는 구도임을 나타낸다. 이는 공공영역에서 진행중인 '동주민센터 복지허브화' 개편의 의미와도 맥을 같이 하는 것이다. 즉, 현재의 지역사회복지협의체가 동복지협의체와 연계되어 운영되는 방식으로의 전환 되었을때 지역복지수요에 보다 밀접히 대응하여 연계 조정하는 역할을 활발히 할 수 있을 것으로 보인다

지역사회복지협의체는 현 전달체계 개편등의 복지환경과 연계하여, 협의체의 존재 의미를 다 할 수 있는 역할과 지역에서 지역사회복지협의체가 활성화 될 수 있는 방안을 지역별논의구도를 통해 도출하고 시행해 나가는 노력이 요구된다.

참고문헌

강영숙외, 2008. “지역사회복지협의체의 정책심의 과정에 영향을 미친 요인에 관한 연구”, 『한국사회복지학회』춘계학술대회

강윤호 ,2000. “지방자치의 실시가 지방정보의 사회복지지출에 미친 영향”, 『한국행정학회학술대회』,p. 299-313

강혜규, 2003. “지방자치단체 사회복지계획 수립의 과제와 활성화 방안”, 『보건복지포 럼』한국 보건사회연구원,

강혜규, 안혜영, 정홍원, 최현수외 ‘지방자치단체 전달체계 개편방안 연구’ 보건복지부, 2013발간예정

김창기외, 2009, “지역사회복지협의체의 성공적 정착을 위한 공공과 민간의 Governance구 축에 관한 연구”, 『한국콘텐츠학회』

배응환, 2001. “권위주의정치체제하의 정부와 경제이익집단관계”, 『한국행정학회』Vol.35 No.2

소광섭, 2008. “논산시 지역사회 복지계획의 발전적 과제”, 『보건과 복지』 제10집

안혜영외, 2008. “지역사회복지협의체 매뉴”, 보건복지부 .

안혜영, 2010 “지역사회복지활성화에 미치는 영향요인에 관한연구,‘사회복지논총 26권 1호.

오정근, 2008. “지역사회복지계획의 수립과정에 관한 연구”, 『한국사회복지학회 춘계학술대회』

오정영, 2003. “시범사업을 통해 본 지역사회협의체 활성화 방안”, 대구대학교 사회복지연구소,『 사회복지연구』 제25집 p257-282

이인재외, 2006. 『지역복지 활성화를 위한민관협력체계 구축방안 연구』, 빈부격차차별시정위원회,

이진, 2006. “지역사회복지 네트워크 구축의 관점에서 본 지역사회복지협의체 연구”, 동국대학교 행정대학원 ,석사학위논문

이태수외, 2007. 『주민통합서비스실현을 위한 민-관 협력체계 모형 개

발』, 한국보건복지인력 개발원,
임우석, 2009. 사회적 자본과 노인 생활만족도의 관계에 관한 연구, 서울 시립대학교 사회복지 대학원 박사학위논문
보건복지부, 2007, 2012 “지역사회복지협의체 현황 통계”, 미간행
, 2008b,“지역사회복지협의체와 주민생활민관협의체 비교 분석”, 인수위 제출자료, 미간행.
최지선, 2005. 안산시 지역사회복지협의체 추진사례, 『복지동향』,7월

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

토 론

지역복지 추진체계와 지역사회복지협의체의 역할과 과제

강병민 | 전국지역사회복지협의체사무국 연합회장

이재모 | 영남대 교수

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

주제발표 4

지역복지 민관복지 거버넌스활동과 사회복지협의회의 역할과 과제

차흥봉 | 한국사회복지협의회 회장

지역사회의 민관복지 거버넌스 활동과 사회복지협의회의 역할과 과제

차홍봉(한국사회복지협의회 회장)

Ⅰ. 들어가는 말

현대사회에서 민간(또는 민간기관, 마을공동체, 시민사회단체 등)과 지방자치단체('지자체')가 협치(거버넌스, 협력정치)하여 지역사회의 발전을 꾀하여야 한다는 것은 이제 상식에 속한다. 여기에서 거버넌스란 지역사회에서 공통적인 문제를 민과 관이 협력(Public-Private Partnership)하여 해결한다는 것을 의미한다.

과거 전통적 통치차원(government)에서의 지자체 주도는 일방적인 지역사회 개발정책 등에 대하여 주민들의 반발로 이어졌고, 시민의식의 함양과 여러 여건들의 변화로 말미암아 주민들의 자율적 참여가 보다 효과적인 것으로 나타났다.

이러한 예는 일본의 마을만들기(마치쯔쿠리) 사업 과정에서도 확인할 수 있는데, 초기에 일본 지자체에서는 전통적인 방식으로 주민동의 없이 지자체에서 지역개발 사업을 계획하고 수행하였다. 이에 대해 주민자치에 의한 지역공동체 개발에 의식 있는 지역주민들이 반발하고 나서면서 지자체 중심의 지역개발에 한계에 부딪혔고, 이로 인하여 마을만들기 사업은 주민자치에 의한 주민참여 사업으로 자리매김을 하게 되었다(Cf. 수원시지역사회복지협의체, 2011: 1).

이러한 관점에서 지역사회에서의 민관협력이 더욱 강조되고 지자체와 지역 민간단체, 마을주민들과의 소통을 통한 네트워크의 구축과 제도 개선이 이루어졌다(i.e. 거버넌스). 과거 관 주도의 지역사회복지정책은 민

관복지 거버넌스 차원에서 이루어지고 있지만, 우리나라에서는 아직도 관 주도의 지자체 또한 지역사회복지협의체(이하 '협의체')에서 민관협력 사업을 추진하는 사업들이 많다.

관 주도의 사업은 신속성과 효율적인 면에서는 민간이 주도하는 사업에 비해 나을 수는 있으나, 이는 민간기관과 주민들을 방관자로 만들고 피동적으로 움직이게 하기 때문에 지역사회의 다양한 의견 및 사상을 수렴하는 데는 그 한계가 있다.

따라서 지역사회에서 각종 문제해결과 개선사업은 주민참여 주도로 민간기관에서 주관하고 시행하는 것이 바람직하다. 이 때 지자체나 관 중심의 기관은 보조적 역할을 하여 주민자치의 정신을 훼손하지 아니하여야 한다.

독일의 경우에도 정부나 지자체는 주민들의 요구가 있을 때에만 지원을 한다는 원칙이 있는데, 이는 일본 豊中(토요나까) 시의 경우에도 같은 방식을 적용하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 독일 하겐시의 경우, 마을 지향 복지 활성화를 위한 민관 협치의 방향과 전략을 살펴보면, 이행 주체가 매우 다양함을 알 수 있는데, 시 정부, 복지기관, 교회, 부모 등의 민간인, 자원봉사자 및 시설기관들로 구성되어 있다(2013 서울시복지재단 창립10주년 기념 국제포럼; 한국사회복지협의회 출장보고서, 2013.9월 참조).

따라서 본 연구에서는 지역사회에서의 민관복지 거버넌스 구축을 위한 사회복지협의회(이하 '협의회')의 역할과 과제를 제시하기 위해, 먼저 지역사회에서의 민관협력이 어떻게 이루어지고 있는 지 그 현황과 문제점을 제시하고, 이어서 협의회의 활동 현황을 주요 사업을 통해 설명하며, 민관복지 거버넌스 구축을 위한 협의회의 역할과 과제를 파악하고자 한다.

Ⅱ. 지역사회에서의 민관복지 거버넌스 활동

1. 민관복지 거버넌스 활동

사회복지자원의 다변화가 현대사회의 특징이며 필연적 사항이라면, 이는 민간복지(비공식)자원을 공적자원의 부족분을 보충(보완)하거나 추가 확보를 통하여 보다 적절한 서비스를 대상자들에게 제공하기 위함일 것이다. 사실 이러한 노력은 오래 전부터 추진되었던 것이지만, 최근 우리 사회에서 달라진 점은 과거에는 중앙정부나 지자체에서 강제(강요, 무협의)적으로 추진되었던 사항이 이제는 민간기관의 협조내지는 동의 정도를 구하는 수준을 넘어 협력의 파트너로서 인식하는 수준으로 바뀌었다.

이러한 변화의 원인으로는 국가경제의 발달로 인한 국민생활 수준의 향상, 시민의식의 성숙 및 공무원의 인식 개선 등을 그 이유로 설명할 수 있다. 그래서 이제는 지자체에서 주요 사업에 대한 계획과 실천을 지역주민들과 사전 협의, 의견청취 및 조정 등의 과정을 거치는 민관협력이 자연스럽게 이루어지고 있다(예. 서울시 시민 1천명과의 원탁회의 개최, 12.8월).

이러한 예는 중앙정부의 지침서에서도 확인할 수 있는데, 보건복지부(2011)의 지역사회복지협의체 운영지침 및 사례집에서 “지역사회의 공동체적 기능을 회복하는 것은 사회적 비용을 절감하기 위한 것이다”라고 밝히고 있다. 이 외에 “주민의 삶의 질 개선 뿐만 아니라, 사회적 소외(alienation)와 배제(exclusion)를 방지하는 것” 또한 목적으로 삼고 지역사회에서 주민자발적인 공동체 구현과 사회자본 증대의 필요성을 강조하고 있다(보건복지부, 2011: 7).

다만 협력 정도 여하에 따라 거버넌스가 잘 이루어지고 있는 지역과 그렇지 못한 지역이 있을 수는 있으나, 대체적으로 중앙정부 및 지자체에서는 민관이 협력하여 지역사회의 여러 문제들을 해결해 나가야 된다는 기본 이념(철학)과 방향에 대하여는 별다른 이견은 없을 것이다.

위에서 언급한 비공식 자원인 민간자원은 공적서비스를 받지 못하는

복지사각지대에 놓인 비수급 대상자를 위한 중요한 자원이다. 복지소외계층을 돕기 위해 지역사회에서 민과 관이 협력하여 추진하는 여러 사업들 가운데, 보건복지부의 좋은이웃들 사업이 있다.[26] 이 사업은 보건복지부에서 '12년도에 사회복지사업법(이하 '법')을 개정, 사회복지협의회(이하 '협의회')의 고유목적 사업 중에 하나로 포함시켜 '12년부터 시범사업으로 수행하고 있다(법 제33조 제1항 제3호).[27]

> 제33조(사회복지협의회) ① 사회복지에 관한 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 전국 단위의 한국사회복지협의회(이하 "중앙협의회"라 한다)와 시·도 단위의 시·도 사회복지협의회(이하 "시·도협의회"라 한다)를 두며, 필요한 경우에는 시·군·구 단위의 시·군·구 사회복지협의회(이하 "시·군·구협의회"라 한다)를 둘 수 있다.
>
> <개정 2012.1.26>
> 1~2. 생략
> 3. 사회복지 소외계층 발굴 및 민간사회복지자원과의 연계·협력
> 4. 생략
>
> ②~④ 생략

좋은이웃들 사업은 보건복지부에서 협의회에 위탁하여 민간복지전달체계를 통하여 전국적으로 사업이 수행되고 있는데, 현재 227개 시·군·구 중에 24%인 55개 지역에서만 수행하고 있다. 이중 40개 지역은 보건복지부 위탁수행기관이며, 나머지 15개 기관은 강원도 시·군 협의회를 중심으로 중앙협의회에서 민간자원을 개발·지원하여 확대 수행 중에 있다

---

26) 이 사업은 11.4.30. 모 방송국에서 보도된 '화장실서 사는 삼남매' 방송 이후, 정부 합동부처 주관으로 전국 복지소외계층에 대한 일제조사를 실시한 후, 공공조직에서 지속적인 복지소외계층 발굴을 하는데 한계가 있어 민간기관에서 상시발굴체계를 구축 운영하기로 함(청와대 수석보좌관 회의 및 보건복지부 보도자료, 2011년 6월).

27) 사회복지협의회 주요 연혁은 아래와 같다.

1952. 2. 사단법인 한국사회사업연합회 설립 1970. 5. 사회복지법인 한국사회복지협의회로 변경

1970. 7. 한국사회복지공동모금회 창립 1978. 9. 사회복지 자원봉사사업 실시

1981.11. 제1회 전국사회복지대회 개최 2002.10. 제1회 전국 사회복지 자원봉사대회 개최

2007. 6. 국가복지정보센터·사회공헌정보센터개소 2009. 1. 기타공공기관으로 지정

2012. 2. 창립 60주년 기념행사 및 좋은이웃들 시범사업 수행

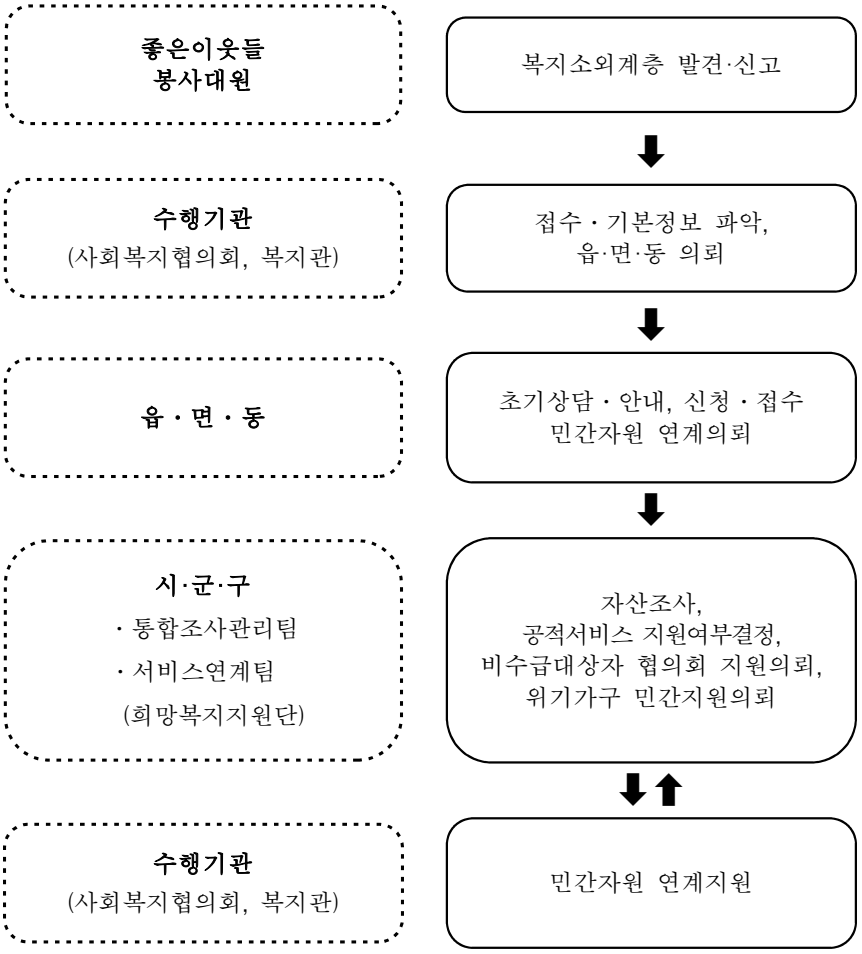
(표 1 참조). 사업예산은 약 21억 원이다(국고 7.8억 원, 민간기금 13.1억 원).[28] 사업수행기관에는 협의회뿐만 아니라, 지역사회복지관(3개소, 대구 월성, 대전 동구, 김해시)과 협력하여 수행하고 있다.

[표 1] '13년 좋은이웃들 사업 수행기관(55개)

서대문구	마포구	영등포구	부산진구	대구월성	인천중구	광주시	광산구	대전동구	울산시	광명시
평택시	화성시	하남시	안성시	춘천시	원주시	영월군	평창군	음성군	괴산군	청주시
청원군	공주시	보령시	예산군	천안시	전주시	군산시	순창군	정읍시	진안군	나주시
고흥군	담양군	경주시	안동시	의성군	김해시	거제시	거창군	강릉시	삼척시	고성군
동해시	속초시	양구군	양양군	인제군	정선군	철원군	태백시	홍천군	화천군	횡성군

좋은이웃들 사업의 수행은 민간자원 봉사자인 좋은이웃들 봉사대원을 이용하여 비정형거주자(예. 교각 주변, 공원 등에서 생활하는 자)를 중심으로 비수급 복지소외계층을 찾아낸다. 이를 지자체에 신고하여 공적수급대상자 여부를 사회복지통합전산망(행복e음)을 통하여 확인한 후, 공적서비스 연계 대상자에게는 지자체에서 서비스를 연계하고, 비수급 대상자들에게는 협의회(수행기관)에서 민간자원을 지원하는 체계이다(그림 1 참조).

28) 13년 9월 기준, 좋은이웃들 봉사대원의 수는 9천 8백여 명(수행기관별 평균 245명), 발굴건수는 8천 2백여 건, 민간자원 연계지원은 2만3천 건, 지역홍보는 약 9천 건의 실적을 올리고 있다.



[그림 1] 좋은이웃들 사업 민관협력 체계도

이 사업은 민간자원을 최대한 이용하여 공적서비스를 보충하는 것인데, 봉사대원을 모집·운영하는 것과 지역사회에서 민간자원을 개발·연계하는 일이 핵심 사항이다. 물론 여기에는 지자체와의 긴밀한 협력 속에서 자원의 낭비 요소인 중복지급 배제와 복지사각지대에 놓인 대상자에게 공적서비스를 연계하는 일이라는 것을 최우선에 두고 있다. 다시 말하면 좋은이웃들 사업은 12년 5월에 설치된 시·군·구 희망복지지원단의 Civilian supporters로서 통합적이고 체계적인 서비스 제공과 그 보충을

위한 사업인 것이다.

좋은이웃들 사업을 일본 등 해외 주요 제도와 비교하면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 좋은이웃들 사업 비교

구분	한국	일본	스웨덴	영국
대표 사업명	좋은이웃들	민생위원제도	Nattvandrare I Sverige, Stadsmission	Street Pastors
사업특징	복지소외계층 발굴 및 민간자원 연계지원 (심리정서지원 포함)	심리·정서적 지원	취약지역 순찰, 계몽, 복지서비스 제공 및 연계	
활동주기	상시		금, 토요일 중심(주 1회)	
정부예산지원	지원			
봉사대원수	98백명 (지역평균 180명) (13년 10월 기준)	약 23만명	여러 기관에서 소수의 그룹으로 정기 활동	지역별·조별 활동
봉사대원 실비제공여부	없음	실비제공	없음	없음

* 출처 : 장진용a, 2012: 53-58 표로 요약정리

위 표에서 보는 바와 같이 일본, 스웨덴, 영국에서도 복지소외계층을 찾아내고 지원하는 일을 지자체와 민간기관이 협력하는 사업으로 실시하고 있는데, 간략히 세 나라의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

일본에는 약 백년의 전통을 지닌 민생위원제도가 있는데, 이는 잘 알려진 대로 독일의 Alberfeld 제도[29]를 모방하여 민생위원제도를 시행하

29) 1852년 독일 Alberfeld 시에서 시를 546개 지구로 구분, 지구별 약 3백 명의 주민으로 나누고, 각 지구에 구빈위원을 지정, 이들로 하여금 방문상담, 생활실태 파악을 하도록 하였다(이혜경, 2007: 21; 최향순, 2000: 373; 이성록, 2011: 352).

고 있다. 최근 민생위원제도에 대한 豊中 시에서 분석한 자료에 따르면, 민생위원들의 역할과 활동에 대한 성과는 현대 일본의 무연(無緣)사회에서 매우 유용한 제도로 인식되고 있는 것으로 조사되었다(일본 豊中市 민생위원·아동위원협의회연합회, 2013.4).

따라서 일본의 민생위원들이 지역사회에서의 어떠한 역할을 하는지를 분석하여 좋은이웃들 봉사대원들에게도 준용하여 우리사회에서도 사회문제로 이슈화되고 있는 고독사 등의 무연사회의 문제점을 해결하는데 노력해야 할 것이다.

스웨덴과 영국에서는 지역봉사대원들이 정기적으로 주로 주말(금요일 저녁부터 토요일 새벽까지)에 소그룹별로 기차 및 전철역 등 취약지역을 순회하고 있다. 민간기관과 지자체 및 경찰 등이 협력하여 구역별로 나누어 복지소외계층을 찾아 노숙인 및 가출 청소년 등을 찾아 공적서비스 또는 민간시설에 연계하고 있다.[30]

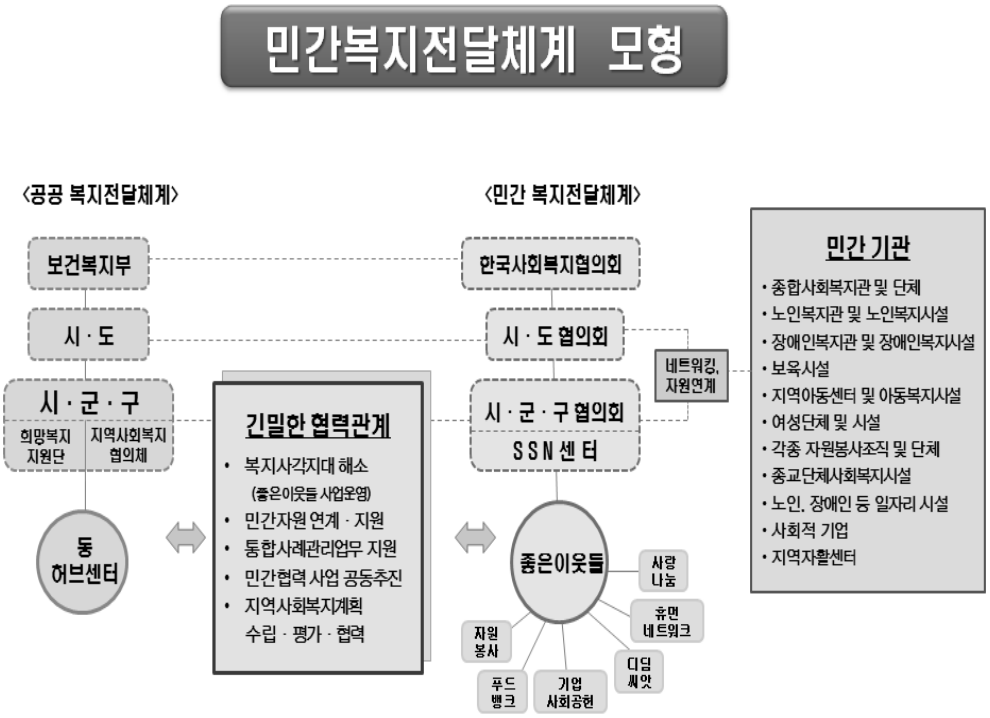
이와 같은 프로젝트는 철저히 민과 관이 협력하여 유기적으로 이루어지고 있는데, 거기에는 공무원의 권위의식이나 지시가 없고 민간기관에서 지자체와 주별 정례 회의를 통하여 지역사회 문제를 해결하고, 민관협력 사항을 논의한다(예. 스웨덴의 Stadsmission).

위 해외 세 나라에서는 복지소외계층을 발굴하고 지원하는 일에 대하여 중앙정부 또는 지자체와의 협력 하에 인적 및 물적 지원을 하고 있으며, 중요한 것은 지역사회의 문제를 해결하기 위해 민과 관이 상하 또는 종속적 관계가 아닌 대등한 협력 관계 속에서 개인정보보호 범위 내에서 정보공유와 아울러 진지한 토의가 이루어지고, 클라이언트의 인간존엄성 확보 차원에서 최상의 이익(the best interests of the clients) 실현을 위해 노력하고 있는 점은 우리나라에서도 깊이 고려할 사항이다.

좋은이웃들 사업을 통해 본 협의회 중심의 민간복지전달체계와 민관협력 관계를 설명하면 아래 [그림 2]와 같다.

---

30) Cf. 스웨덴 Stadsmission 과 영국 Street Pastors 기관 홈페이지 및 한국사회복지협의회 내부문서, 해외출장보고서(스웨덴 및 영국), 12년 9월 참조.



[그림 2] 민간복지전달체계 모형

위 그림에서 보는 바와 같이 공공복지전달체계는 보건복지부-시·도-시·군·구-읍·면·동으로 복지급여 및 서비스가 전달되고, 민간복지전달체계의 한 예로써 좋은이웃들 사업은 중앙협의회-시·도협의회-시·군·구(또는 지회)[31]협의회를 통하여 전달되고 있다. 민간전달체계에서 협력체계는 협의회와 서비스 제공기관들(지역사회복지관, 생활시설, 이용시설 그리고 각종 사회복지관련 기관 및 단체 등)과 협력하여 복지소외계층 발굴 및 지원 등의 업무를 수행하고 있다.

좋은이웃들 사업 외에도 푸드뱅크, 사회공헌센터, CDA, 휴먼네트워크 사업 등, 1004봉사단 사업이 민간복지전달체계 속에서 수행되고 있는데,

31) 협의회의 지부 또는 지회는 일부 시·도협의회 산하기관으로 등록하여 운영하고 있으나(예. 서울 및 광주광역시협의회 등), 일부 지역에서는 시·군·구협의회의 산하 기관으로서 읍·면·동 단위로 설치된 곳도 있다(예. 보령시협의회 등).

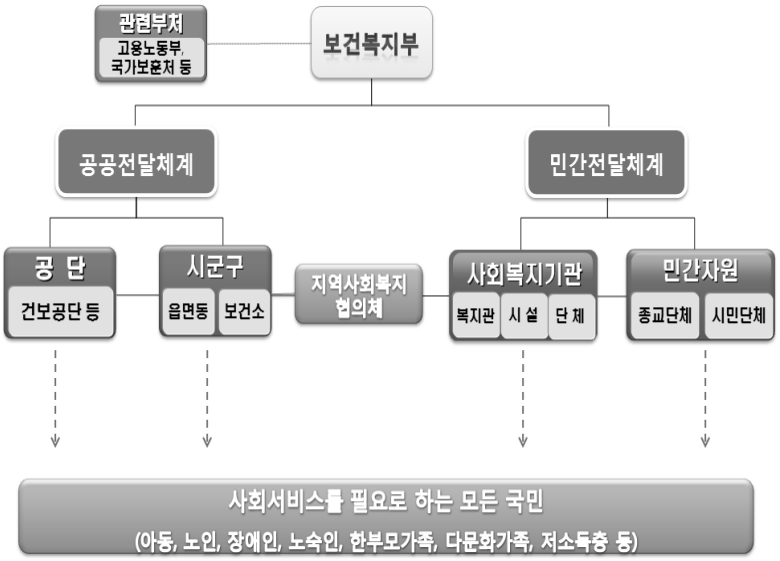
이 역시 중앙정부 및 지자체의 지원과 협력 속에서 이루어지고 있다.

현재 지역사회에서 민관이 협력하여 지역사회공동체 구현 및 복지사각지대 해소를 위한 네트워크와 자원공유를 하는 사업은 좋은이웃들 사업, 통합사례관리, 지역사회복지계획 수립 및 평가 등이며, 협력주체는 지자체와 협의회, 협의체, 지역사회복지관 등이 있다.

2. 민관복지 거버넌스 문제점

앞에서 설명한 바와 같이 지역사회의 공공의 이익(공공의 선, 지역복지공동체)을 위해 복지분야에 있어 민과 관이 협력하여 정보공유와 네트워크를 통하여 대상자에게 적절한 서비스를 제공하고, 복지사각지대 해소를 위한 노력으로 여러 가지의 사업들을 수행하고 있다.

하지만 동일지역 내에서 유사사업을 여러 기관들이 수행하는 과정에서 갈등과 경쟁구도 속에서 진행되고 있다는 것은 안타까운 일이다. 최소한의 차원으로 자원 낭비를 배제하기 위한 조치로써 민관협력을 통한 사업이 조정·수행되어야 할 것이다.



[그림 3] 현행 사회복지전달체계도

위 [그림 3]은 현행 사회복지전달체계를 정리한 것인데, 협의체는 민과 관을 연결해 주는 거버넌스의 핵심 주체기관으로 되어 있다. 그러나 현장에서는 민관복지 거버넌스 차원에서 문제점으로 거론되고 있는 여러 문제들 중에 유사기관 간의 갈등과 협력문제 그리고 지역별 통합사례관리의 네트워크와 사회복지정보의 공유에 대하여 문제가 있다.

이 중 첫 번째 문제에 대하여 고찰하면, 사회복지사업법에서의 유사기관 간의 충돌 사항이 있는데, 법 제7조의2(지역사회복지협의체)와 법 제33조(사회복지협의회)의 목적 중에 겹치는 부분이 있다. 아울러 시·군·구 기초단위에서는 협의회의 구성원과 협의체의 주요 위원과 중복구성이 많다는 점이다(장진용b, 복지저널, 58: 12-14).

이와 같은 문제해결을 위해 두 기관을 법적인 측면에서 살펴보면, 협의체와 협의회는 둘 다 법에 법정단체인데, 협의체는 지자체의 한 기관으로서 의무적으로 설립된 기관이다. 협의회는 크게 셋으로 구분할 수 있는데, 중앙협의회(기타공공기관), 시·도협의회와 시·군·구협의회이다. 이중 중앙과 시·도협의회는 법정 설치의무기관이고, 시·군·구협의회는 임의 설립기관이다. 시·군·구협의회는 13년 9월 현재 전국 227개 자치구에서 134개소가 설치되어 전체 대비 약 60% 설치율을 보이고 있다(표 3 참조, 13년 말까지 140여 개소 설치 예정).

<표 3> 시·군·구협의회 설치율

시・도	행정구역	설치개소	설치율
17개 시·도	**227**	**134**	**59**
서울특별시	25	12	48
부산광역시	16	4	25
대구광역시	8	-	-
인천광역시	10	8	80
광주광역시	5	5	100
대전광역시	5	5	100

시・도	행정구역	설치개소	설치율
울산광역시	5	-	-
경기도	31	22	71
강원도	18	18	100
충청북도	12	11	92
충청남도	15	13	86
전라북도	14	14	100
전라남도	22	9	41
경상북도	23	7	30
경상남도	18	6	33
제주특별자치도	-	-	-
세종특별자치도	-	-	-

협의체와 협의회의 설립목적과 업무내용을 비교하면 아래 표와 같다(표 4 참조).

<표 4> 협의체와 협의회의 업무 비교

지역사회복지협의체(법 제7조의2)	사회복지협의회(법 제33조)
1. 지역사회복지계획을 심의, 건의 2. 사회복지·보건의료 관련기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 **연계·협력을 강화**	1. 사회복지에 관한 조사·연구 및 정책 건의 2. 사회복지 관련 기관·단체 간의 **연계·협력·조정** 3. 사회복지 소외계층 발굴 및 민간사회복지자원과의 **연계·협력** 4. 대통령령으로 정하는 사회복지사업의 조성 등

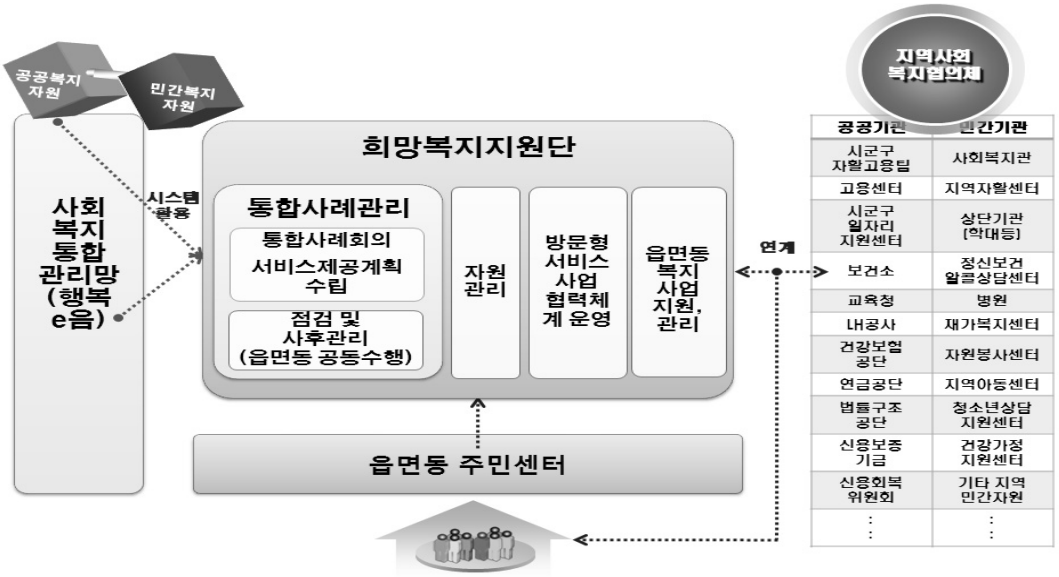
우선 두 기관의 법정 업무(설립목적) 중 연계·협력이라는 부분을 살펴보면, 협의체에서는 사회복지서비스 및 보건의료서비스에 있어서 연계·협력을 하도록 되어 있고, 협의회는 사회복지 관련 기관이나 단체 간의

연계·협력과 민간사회복지자원을 연계·협력하도록 되어 있다.

한 법률 안에서 동일 유사업무를 두 개의 법정기관에서 수행하도록 되어 있는 것은 법 제정 시부터 충분한 협의와 조정 없이 설치가 강행적으로 이루어졌고, 협의회의 반발을 무마할 조건으로 갈등 봉합차원에서만 이루어졌다. 이는 향후 지역사회에서 두 기관의 역할의 충돌과 갈등에 대하여 예견할 수 있었을 것으로 판단된다.

보건복지부에서는 지자체의 희망복지지원단과 협의체를 중심으로 지역사회에서의 민관협력체계를 구축하려고 13년도 국정과제로 채택하고, 관 중심의 협의체로 지역사회에서 관과 민의 협력방안을 수립하고 있다(그림 4 참조). 그러나 아래 그림에는 지역사회에서 협의회의 역할이 있음에도 불구하고 빠져 있다.

이렇게 관주도의 민관협력을 추구하는 것은 자칫 잘못하면 주민이 중심이 되어 지역사회복지공동체를 추구하는 주민자치정신과 시민정신 등의 가치가 우선 시 되기보다는 보건복지부의 평가 및 인센티브제도, 지자체 장의 정치 성향과 지방선거와 관련된 치적 쌓기에 이용될 수 있다.



[그림 4] 지자체의 희망복지지원단의 민관협력체계

이는 일본의 전국사회복지협의회(이하 '전사협')의 업무를 협의회가 주로 하고 있는데, 전사협의 일부 업무를 우리나라에서는 협의회가 아닌 협의체에서 추진하고 있다. 대표적인 예가 지역사회복지계획 수립을 협의체가 하고 있으며, 지역사회에서 민관협력도 전사협의 주요 업무 중에 하나인데, 이를 협의체에서 주관하고 있다. 다시 말하면, 전사협의 업무를 우리나라에서는 두 개 기관에서 나누어서 하고 있는 셈이다.

앞서 설명한 대로 동 법 제33조 제1항 제3호 "사회복지 소외계층 발굴 및 민간사회복지자원과의 연계·협력" 업무는 2012년1월26일 개정(신설)된 법률로서, 이 법을 개정한 보건복지부에서 협의회에 사업('좋은이웃들')을 위탁하여 현재 전국 55개 시·군·구협의회에서 수행하고 있다. 더 나아가 매년 사업수행지역의 확대로 수년 안에 전국 227개 시·군·구에서 좋은이웃들 사업이 추진될 예정이다.

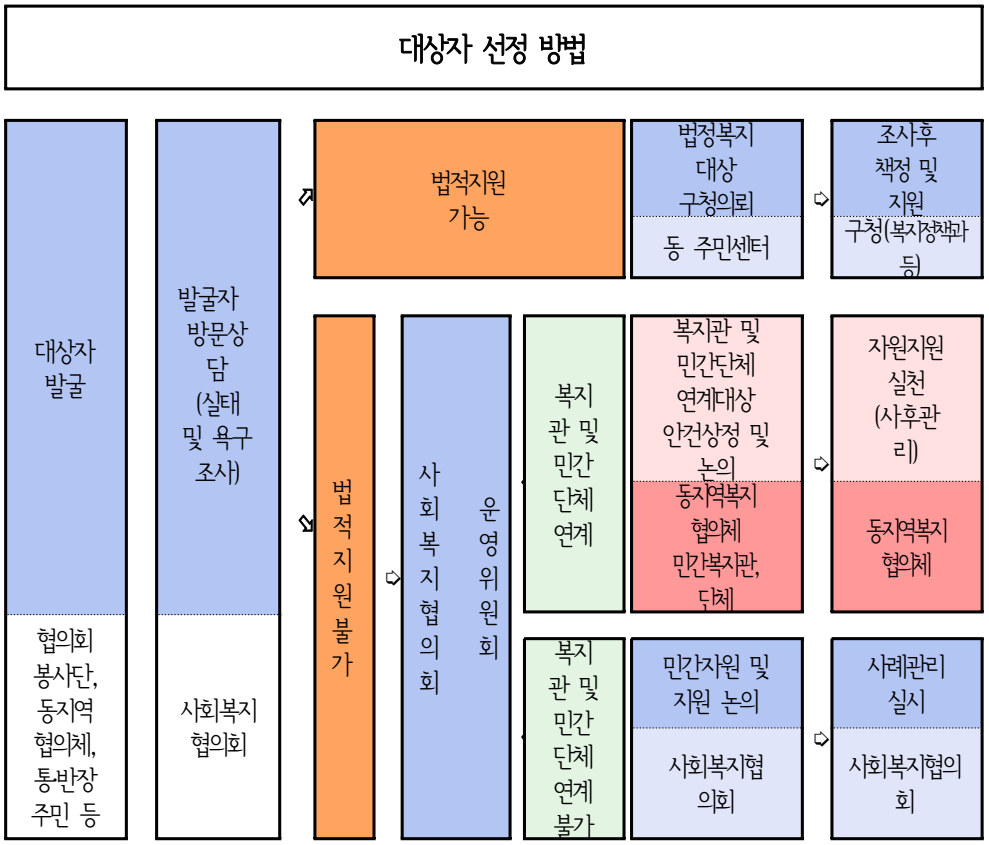
그런데 이 업무가 새 정부의 국정과제인 협의체 활성화 방안에서 동 복지협의체에서도 수행하는 것으로 되어 있어, 협의회에서 현재 수행하고 있는 좋은이웃들 사업과 중복된다(Cf. 서울 S구 등의 동 복지협의체 운영 사례 참조).

법에서는 동 업무를 협의회 업무로 규정하고 있고, 관련 업무를 현재 협의회에서 수행하고 있음에도 불구하고, 이를 법적으로 업무수행에 대한 위임(개정) 없이 활성화라는 명목아래 협의체에서 수행하도록 계획을 수립하여 발표하였다는 것은 이해하기 힘들다. 물론 복지소외계층 발굴 및 지원사업을 협의회에서만 해야 한다는 것을 규정하기는 힘들다. 이 일은 민관협력 사업으로 각 기관의 장점을 살려 협조와 합의를 통해 사업을 진행해야 한다.

하지만 법적(공식적)으로 협의회에서 수행하는 업무를 어느 날 갑자기 사전협의조차 없이 협의체에서 수행하겠다고 하면 누가 이러한 행정조치를 상식적으로 이해할 수 있겠는가. 이러한 문제를 해결하기 위해서 조속히 협의체와 협의회의 역할 분담 및 협력 방안에 대하여 관계자 회의가 이루어져야 한다. 아울러 국회에 상정된 시·군·구 협의회 설치 의무

화 법 개정이 조속히 이루어져 민간 주도의 복지소외계층 발굴 및 민간 자원 연계·지원사업이 수행되어야 한다([그림 3] 참조).

사회보장위원회에서도 지역사회에서의 민관협력에서 협의회를 배제하고 협의체를 중심으로 활성화하겠다고 의결한 것은 문제가 있다고 본다. 분명 협의체는 관주도로 실행되고 있으며, 지자체의 장이 공동대표위원을 하고 있고, 위원들의 임면을 지자체 장이 하기 때문이다.[32]



[그림 5] 좋은이웃들 사업 수행체계도(민관협력)[33]

32) 이 외에도 지역사회에서 민관협력과 관련하여 민관 관이 취약계층에 대한 통합사례관리를 하기 위한 정보공유에 관한 문제, 즉 사회복지통합전산망(행복e음)을 민간복지기관에서는 이용할 수 없다는 문제도 제기된다.

33) 서울시 서대문구청 내부문서(13.6.) 참조.

Ⅲ. 사회복지협의회의 역할과 과제

1. 협의회의 필요성과 역할

협의회는 민간복지전달체계에 있어서 60년의 전통을 가지고 있으며, 우리나라에서 지역사회복지 실천에 있어서 없어서는 아니 될 중요한 기관으로 자리매김을 하여왔다. 민관협력 차원에서 현재 수행하고 있는 협의회의 역할(기능)을 설명하면 아래 [그림 6]과 같다.

[그림 6] 협의회의 3대 주요기능(역할)

첫째는 민관복지부문에서의 가교 기능인데, 이 기능은 1952년 협의회 설립 시부터 지속적으로 해오는 역할이다. 위에서 살펴본 좋은이웃들 사업과 같이 지자체의 희망복지지원단의 통합사례관리 업무와 복지소외계층 발굴 및 서비스 연계 등의 역할을 지자체, 민간기관들과의 협력하여 수행하고 있다.

둘째로 협의회는 지역사회에서 민간기관 간의 협의·조정기능을 수행하고 있다(민·민 협력). 민간 사회복지서비스 기관들은 시·군·구 또는 읍·면·동과 협력하여 서비스를 제공하고 있지만, 민간기관 간의 정보공유

부족으로 중복사례관리 등 재원 낭비와 지나친 경쟁의식으로 통합사례관리의 한계점이 노출되고 있다. 따라서 협의회에서는 회원구성이 대부분의 지역사회복지기관들로 구성되어 있어 SSN(Social Service Network) 센터로서의 민간복지기관들의 Control Tower 역할을 해야 한다.

마지막으로 지역사회에서의 민간자원을 개발하여 공적자원의 부족분을 보충하고, 각 민간복지기관 등과 협력하여 자원정보의 공유와 이를 위한 시스템 개발 등을 통하여 민간자원의 효율적 개발과 이용에 대하여 협의회를 중심으로 네트워킹을 이루어야 한다.

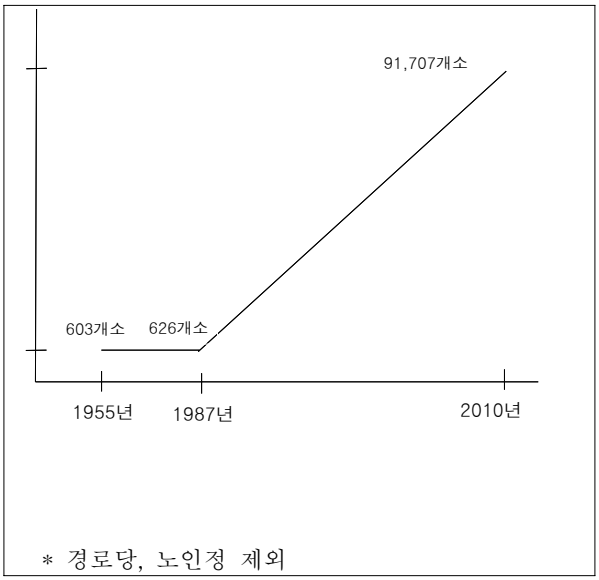
2. 협의회의 과제

1) 민간사회복지전달체계 구축·운영

최근 보건복지부에서는 사회복지 전담공무원 증원을 비롯한 여러 가지 사업을 통해 공공복지전달체계를 완성해 나가고 있다. 반면에 민간복지전달체계는 아직까지 이렇다 할 구체적인 계획이 해당 부처에서는 발표되고 있지 않다.

민간사회복지기관은 2010년 현재 9만1천여 개로 지난 50년간 114배의 성장을 이루어왔다(그림 7 참조). 하지만 민간복지기관들을 네트워킹하고 상호 협력할 수 있는 기관이 없어 이 일을 위해 협의회가 지역사회에서 민간복지전달체계에 있어서 Control Tower 역할을 수행해야 한다. 이 역할을 하기 위해서는 보건복지부, 협의체 등과의 협의를 통해 업무 분장이 이루어져야 한다.

아울러 사회복지공동모금회, 대한적십자사 및 사회복지사협회 등과 협력하여 민간복지 주요 기관 간의 협력체계를 구축하는 일 또한 협의회가 추진하여야 할 주요한 과제이다.

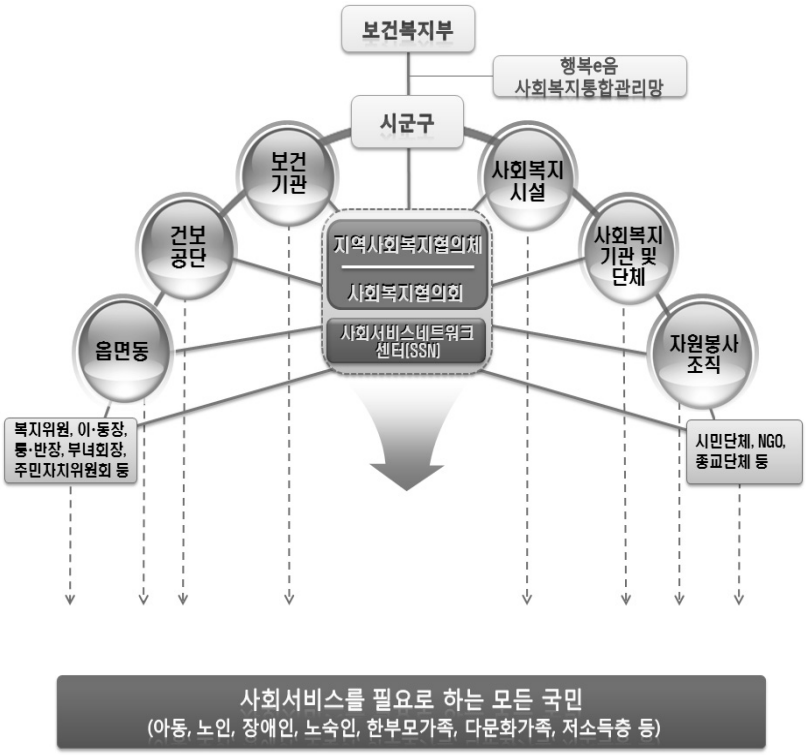


[그림 7] 민간사회복지기관 증가 추이

2) 협의체와 협의회의 역할 및 협력증진

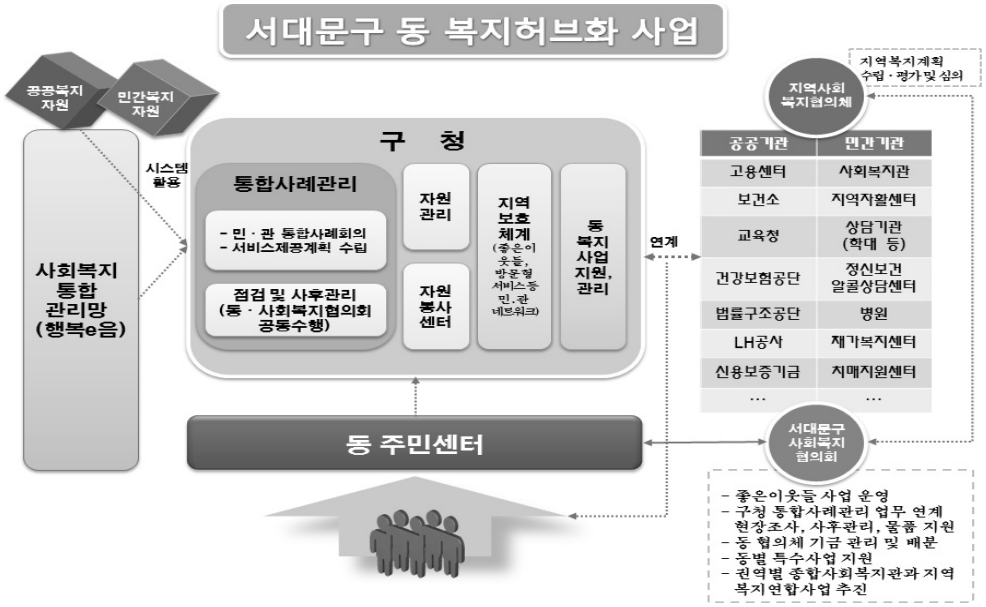
앞에서 지적한 바와 같이 동일 법 상에서 두 개 기관의 역할이 중복되어 일선 현장에서 혼란이 있는 것은 사실이다. 두 개 기관에서 민관협력을 주관한다고 할 때, 관 주도인 협의체에 무게가 실릴 수밖에 없는 상황이라면 민간이 주도하는 자원연계 및 자원봉사활동 등에서 거버넌스의 이념이 손상될 수 있다.

이러한 예는 일본의 마을만들기 사업 수행과정에서 보았듯이, 결국은 주민자치와 참여에 의한 정책이 지속가능하다는 것을 시사한다. 또한 독일의 예에서도 동일한 철학을 파악할 수 있는데, 지자체에서 직접 시행하지 않고 민간주도로 지역사회 문제를 해결할 수 있도록 한다는 점을 상기할 필요가 있다. 따라서 법 개정을 통하여 협의회와 협의체의 역할을 분명히 할 필요가 있으며, 동시에 상호 협력할 수 있는 방안 또한 숙의를 통해 정립해야 한다.



[그림 8] 협의체와 협의회와 협력 방안

아래 [그림 9]와 같이 서울시 서대문구에서는 구청, 협의체, 협의회 및 주요 복지기관들과 협력하는 방안을 수립하여 모범적으로 운영하고 있으므로 이를 모범 사례로 보고, 지역사회복지학회, 지자체, 협의체, 협의회 등 관련기관과 전문가들이 모여서 바람직한 모델을 복수로 개발·제시하여 지자체에서 해당 지역의 특성에 맞게 모델을 개발해 나가도록 할 필요가 있다.



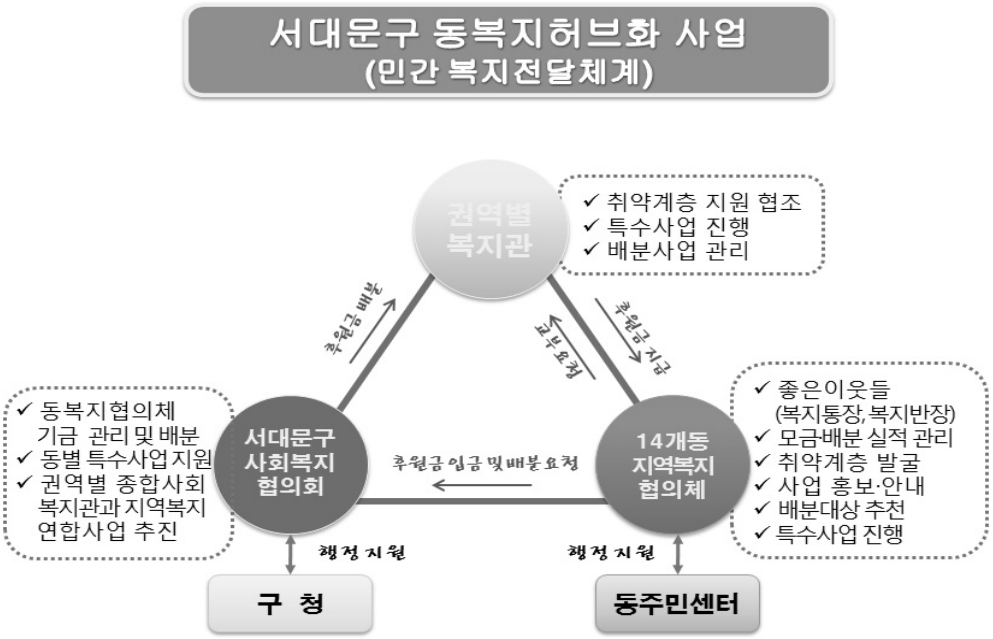
[그림 9] 시·군·구협의회 실제 운영사례

3) 시·군·구 협의회 설치 의무화

법 제33조에서는 중앙 및 시·도협의회는 의무 설치 규정에 의해 전국 17개 시도에 설치되어 있으나, 아직도 시·군·구협의회는 임의 규정으로 되어 있어 지자체의 장에 따라 설치를 허용하는 지역과 그렇지 아니한 지역으로 나뉘어 있다.

13년 9월말 현재 전국 227개 시·군·구에 134개 지역에 시·군·구협의회(지회 포함)가 설치되어 있어 약 60%의 설치율을 보이고 있다. 이러한 이유로 인하여 복지소외계층을 발굴하고 민간자원을 개발·연계하는 일을 전국적으로 추진하기 곤란하다.

그러므로 현재 국회 의원입법으로 상정된 시·군·구협의회 의무설치규정이 조속히 통과되어 지역사회에서 지자체, 협의체 및 협의회가 상호 협력하여 민관복지 거버넌스를 보다 튼튼히 구축하고, 복지소외계층을 해소하고 민간자원의 개발과 지원사업 등에 보다 큰 성과가 조속히 나타나기를 기대한다.



[그림 10] 동 복지허브화 사업관련 민간복지전달체계 예시

Ⅳ. 나가는 말

지역사회에서의 민관복지 거버넌스는 시대에 부응하는 중앙정부, 지자체와 민간기관 간의 협력정책이다. 선진국들의 여러 경험들에 비추어 보더라도 지역사회 문제 해결 및 개선사항은 민간주도로 이루어지는 것이 지속가능(sustainable)하고 바람직한 것이다.

우리나라에서도 안전행정부 등 중앙부처와 서울시, 수원시 등에서 시행하고 있는 마을만들기 사업의 경우에도 위와 같은 철학(이념)에 걸맞은 사업이 진행되고 있으나, 지역사회에서의 사회복지 분야는 시·군·구에서 운영하는 협의체에서 민관 협력 사업을 담당하고 있다. 물론 협의회에서도 유사업무를 수행하지만, 협의회에서는 민간기관들에게 자율적

민간참여를 유도하는데 그 한계가 있을 수밖에 없다.

100퍼센트 시·군·구에 설치된 협의체와 시·군·구 자치단체의 장이 임의로 설치하는 시·군·구협의회는 설치율(약 60%)만 보더라도 큰 차이가 있으며, 예산 면에서도 지자체에서 예산편성 담당 공무원이 직접 사업예산을 계획하고 신청하는 것과 사업비만 또는 약간의 운영비를 포함해 줄 것을 요청하는 민간기관의 요청서를 검토하고 예산을 반영하는 것과는 상당한 차이가 있다. 따라서 현재 국회에 상정되어 있는 법안이 통과되어 시·군·구협의회의 의무설치가 전국적으로 이루어져 민관협력을 협의회가 민간 대표기관으로서 수행할 수 있도록 조치가 필요하다.

복지소외계층을 발굴하고 지원하는 업무는 법적으로 협의회에서 수행하는 목적사업이다. 최소한 협의회에서 수행하고 있는 지역에서는 협의회가 주관기관이 되어 시·군·구 희망복지지원단과 협력하여 사업을 수행할 수 있도록 해야 한다. 현재는 동 복지협의체에서도 동일한 업무를 수행하도록 하는 것이 지역사회에서 좋은이웃들 봉사대원인 통리반장, 복지위원, 부녀회장 및 자원봉사자들의 행정낭비와 중복에 대한 불평이 있으므로 조속한 조치가 필요하다.

참고문헌

보건복지부·한국사회복지협의회. 2012.『복지사각지대 발굴 체계화 및 복지정보 접근성 강화방안』.

보건복지부. 2011.『지역사회복지협의체 운영지침·운영사례』.

서울시 서대문구청 내부문서. 2013.6.

서울시복지재단. 2013.『2013 서울시복지재단 창립10주년 기념 국제포럼』.

수원시지역사회복지협의체. 2011.『복지마을만들기 상상과 실천보고서』.

이성록. 2011.『새로운 공동체 영역 @제4섹터』. 미디어숲.

이혜경. 2007.『한국과 일본의 복지국가레짐 비교연구』. 연세대출판부.

장진용a. 2012.『복지소외계층 발굴을 위한 스웨덴의 민관협력 현황 및 시사점』. 한국사회복지협의회.

장진용b. "원칙 있는 민간협력 복지전달체계를 제안한다."『복지저널』, 58: 12-14.

최향순. 2000.『복지행정론』. 신원문화사.

豊中市 민생위원·아동위원협의회연합회. 2013.『민생위원·아동위원에 관한 앙케트 조사보고서』2013. 4.

한국사회복지협의회 내부문서. 2012. 해외출장보고서(스웨덴, 영국).

. 2013. 해외출장보고서(일본).

Stockholms Stadsmission 홈페이지. http://www.stadsmissionen.se.

Street Pastors 홈페이지. http://www.streetpastors.co.uk.

"본 연구자의 의견은 한국사회복지협의회의 공식의견이 아닙니다."

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

토 론

지역복지 민관복지 거버넌스활동과 사회복지협의회의 역할과 과제

신용규 | 한국사회복지관협회 사무총장

左甲 学 | 일본 전국사회복지협의회 지역복지부장

‘지역사회의 민관복지 거버넌스 활동과 사회복지협의회의 역할과 과제’에 관한 토론

신용규(한국사회복지관협회 사무총장)

1. 들어가는 말

○ 사회복지 영역 중, 지역사회복지 영역은 시대적 상황에 따라 변모하고 있는바, 최근 민관협력을 전제로 한 건강한 거버넌스 구축으로 지역사회복지의 페러다임이 변화고 있는 것은 주지의 사실임.

○ 한편, 과거 지역사회복지 서비스영역의 대표 주자로서 지역주민 조직화사업, 지역사회 운동사업, 지역주민의 욕구를 반영한 복지서비스 제공 등을 주요 내용으로 하는 지역사회복지관의 사업은 지역사회복지의 중요한 축으로서 그 역할을 성실히 수행 해왔음. 최근 지역사회 조직, 지역사회 운동이 시대적 상황 변화에 따라 주민운동, 주민자생 조직화, 복지와 노동, 고용의 접촉점에서 소단위의 지역(마을)을 단위로 한 마을 공동체 운동, 협동조합 운동 등으로 급변하고 있음.

○ 과거 지역사회복지의 민간영역에는 지역사회복지관 만이 유일한 서비스 수행기관이었으나 현재에는 민간의 수많은 유사조직이 신설되고 있으며 게다가 제한된 공공부조 서비스에만 집중했던 공공영역이 공격적으로 지역사회복지 문제에 참여하면서 사회복지관은 스스로 변화에 적응 할 수 밖에 없는 상황에 직면함. 즉, 이제는 지역사회복지관이 독점적 지위를 가지고 지역사회복지 영역에서 활동 할 수 있는 상황이 아니며 철저하게 변화하여 여타의 민간, 공공조직과 연계할 때만이 생존할 수 있고 그 효율성이 극대화 되는 상황에 이르렀다고 볼 수 있음.

○ 이러한 시대적 요구와 복지사업의 패러다임 변화에 지역사회복지관은 나름의 변화에 적응하고자 부단히 노력하고 있으며 지난 2009년부터 3개년간의 작업을 통하여 법령개정을 하였고 소위 5대사업에서 3대 기능으로 전환하여 상황에 대처하고 있음.

○ 이러한 상황에서 최근 사회복지협의회와 지역사회복지협의체의 역할에 관한 논의가 활발히 진행되고 있으며, 이에 관한 지역사회복지관을 비롯한 민간기관의 위치설정에 있어서 혼란과 새로운 도전, 그리고 혁신의 기회를 맞이하고 있음.

2. 지역사회복지의 역할 분담

○ 본 논의의 핵심은 지역사회복지의 역할 분담을 어떻게 재정립 할 것인가에 관한 논의인바, 관련한 일련의 조직들을 나열하면 다음과 같음.

<현, 지역사회복지 관련 조직의 업무>

구분	사회복지협의회	지역사회복지협의체	지역사회복지관
주요역할	-사회복지 관련 기관, 단체 간의 연계. 협력, 조정 -민간자원 연계. 협력	-지역사회복지계획의 심의, 건의, 연계. 협력 -복지관련 서비스의 연계, 협력을 강화	-지역사회의 욕구에 기반한 복지사업 실시 -지역사회내 복지네트워크구축, 주민조직화, 자원개발 및 관리
법적근거	-법 제33조	-법 제7조의2	-법 34조의5 -시행규칙 제23조의2

○ 지역사회의 주민 조직화, 운동, 직접서비스를 수행하는 기관으로서 지역사회복지관, 지역사회의 민간사회복지자원과의 연계 협력을 수

행하는 지역사회복지협의회, 지역사회복지계획의 심의, 건의 기능과 복지자원의 연계. 협력기능을 수행하는 지역사회복지협의체 등으로 요약할 수 있음.

○ 금번 논의의 핵심은 위 조직들의 역할 분담과 협력방안을 모색하는 것이라 할 수 있음.

○ 발제에 따르면 사회복지협의회와 지역사회협의체가 법률상 역할 분담에 있어서 법 제정 시부터 충분한 협의와 조정 없이 이루어졌기 때문에 현재의 혼란은 예상된 바라는 취지의 설명을 하고 있음. 이에 일정부분 동의하며, 이와 관련한 법률적 조정과 정리가 필요할 것으로 판단됨.

3. 지역사회복지협의회의 활성화

○ 지역사회복지협의회의 활성화를 위한 조건으로 민간기관과의 긴밀하고 건강한 협력체계가 필요함. 이제까지의 사회복지협의회(중앙, 시도)를 보는 민간의 시각은 부정적 관점이 있음을 인식할 필요가 있음.

○ 사회복지협의회는 민간시설 및 단체의 대표로서 그 역할을 수행하기 위해서는 민간시설과의 적극적인 스킨십이 요구되며, 구체적으로는 조직의 구조와 사업내용에 있어서 몇 가지의 변화가 선결되어야 할 것임.

첫째, 사회복지협의회에서 회원구조에 관한 문제로서 회원(위원)조직임에도 불구하고 제한된 회원이 참여하는 현 구조는 민간의 참여와 협력의 한계를 이미 내재하고 있다고 볼 수 있음. 사회복지협의회는 민간기관들

간의 유기적 관계를 통해서 민간사회복지를 발전시키자는 형식적인 동기에서 출발하였으며, 정부와 민간복지기관들 간의 매개적 기능을 수행하기 위해 형성된 비자발적인 조직이기 때문에 민간의 대표조직으로서의 본래기능을 강화해야 함.

둘째, 각 기관. 시설 단위의 민간조직(또는 협회)과의 명확한 관계설정이 필요함. 즉, 민간시설이 사회복지협의회의 산하조직이 아님에도 불구하고 실재는 사회복지협의회가 상위기관 개념으로 이해되는 측면이 있음. 또한 명실공히 민간의 대표조직으로서의 위치를 명확히 하기 위해서는 대표성을 담보할 구조적 장치가 필요함.

셋째, 지역사회복지협의회는 중앙사회복지협의회와의 종속적 관계에서 탈피하여 지역단위의 독자적 조직으로 활성화되어야 함. 이는 지역적 특성을 고려한 본래적 의미의 '지역화'의 정합하다 할 수 있음.

넷째, 가능한 사회복지협의회는 현 '준 정부기관'에서 '완전한 민간기관'으로 되어야 한다고 판단됨. 민간의 대표조직이 준 정부기관의 위치로서 정부의 위탁사업에 집중하는 현 상황은 사회복지협의회의 본래 취지에 맞지 않는 측면이 있음.

다섯째, (지역)사회복지협의회는 직접서비스 기능은 가능한 지양하는 형태의 사업구성이 필요함. 즉, 기관간의 연계. 협력. 조정기능에 집중해야 함.

4. 지역사회복지협의체와의 관계설정

○ 지역사회복지협의체는 구조상 '회의구조', '협의구조'라 할 수 있음. 즉, 지역사회복지협의체는 시설(기관)이 아니며 법률이 정한 업무를 수행하기 위한 '협의의 공간'으로서 역할을 수행하되, 지역사회복지계획 관련 업무와 실무협의체를 중심으로 읍면동 단위의 클라이언트에 대한 서비스의 연계. 조정에 집중해야 함.

○ 또한, 사회복지협의회는 민간시설간의 네트워크(연계)기능을 수행하

며 민간의 대표(대변)조직으로서 공공과 민간의 가교역할을 수행하되, 필요시 지역 내 연합사업, 민간시설이 단독으로 수행할 수 없는 공동사업(예, 사회복지에 관한 조사연구, 교육훈련, 자료수집 및 간행물 발간, 계몽 및 홍보, 정책건의, 국제사회복지 단체와 교류, 사회복지사업 종사자의 자질향상과 복리증진, 회원 단체 상호간의 연락조정 및 협의, 지방사회복지협의회 육성 및 연락조정, 지역복지봉사센타의 설치 및 운영, 사회복지자원 개발에 관한 사항, 자원봉사자 개발 및 활용 등)의 역할에 집중해야 함.

○ 또한, 민관 거버넌스 구조의 핵심은 시군구가 아니라 오히려 읍면동, 그리고 소규모 마을단위에서 이루어져야 주민의 복지체감을 높일 수 있다고 판단됨. 실재 사회복지협의회가 읍면동 단위의 기층구조까지 커버가 가능할 것인가에 대한 의문이 있음. 발제의 내용에 따르면 사회복지협의회는 시군구 단위에서 복지관련 조직 단체 기관간의 연계역할 정도인 것으로 보여 짐.

○ 그리고 마을단위에서는 시민단체, 풀뿌리 조직, 활동가, 골목클럽 등등까지 함께 해야 하며 말단 현장의 거버넌스는 기관이 만난다기보다는 프로그램이 만나는 것이라 할 수 있음. 이러한 차원에서 사회복지협의회의 역할은 이에 비해 매크로한 측면이 있음.

○ (지역)사회복지협의회와 지역사회복지협의체의 역할 분담 관련, (지역)사회복지협의회는 시군구 단위 조직까지만 존재하여 모금과 자원배분, 지역사회복지협의체에 대한 자원 지원 등을 담당하고, 지역사회복지협의체는 읍면동, 소규모 마을단위까지 스며들어 광범위하고 세밀한 네트워크에 기반한 거버넌스와 공동사업들을 코디하는 조직으로서 역할을 담당하고, 이에 대한 구체적 서비스를 실행하는 전달체계는 지역사회복지관이 담당하는 방안을 제안함.

○ 또한, 두 조직이 협력하는 방안으로서 발제에서 제안하는 SSN(사회서비스네트워크센터)에 대하여는 깊이 공감함. 문제는 SSN의 운용체계(주체, 인력 등)에 관한 설명이 필요하며, 특히 지역사회 내에서 공공, 민간, 보건, 사회보험, 시민단체 등 전 분야를 망라하는 연계 구성은 매우 바람직한 방향이라 판단됨.

<지역사회복지 관련 조직의 업무(안)>

구분	사회복지협의회	지역사회복지협의체	지역사회복지관
주요역할	-사회복지 관련 기관, 단체 간의 연계. 협력, 조정 -민간자원 연계. 협력	-지역사회복지계획의 심의,건의,연계.협력 -복지관련 서비스의 연계, 협력을 강화	-지역사회의 욕구에 기반한 복지사업 실시 -지역사회내 복지네트워크구축, 주민조직화, 자원개발 및 관리
법적근거	-법 제33조	-법 제7조의2	-법 34조의5 -시행규칙 제23조의2
핵심	연계, 조정	복지계획	주민조직화, 지역복지서비스 실시
주요협력체계	민간시설, 공공	협의회, 공공	협의체, 민간시설
활동단위	시군구	읍면동	마을

5. 지역사회복지관의 역할

○ 지역사회복지관은 하위단위의 지역(마을)중심으로 서비스자원 연계, 주민운동 활성화, 마을공동체사업, 협동조합 육성. 관리, 사례관리 등 대민 복지서비스 제공을 중점사업으로 수행하고, 상위개념의 읍면동 단위의 프로그램 연계는 지역사회복지협의체, 시군구 단위의 기관간의 연계. 협력. 조정기능과 민간조직의 대변기능은 (지역)사회복지협의회에서 담당하는 역할 조정이 필요 함.

지역 사회의 민간복지 관리 활동과 사회복지 협의회의 역할과 과제 토론

佐甲 学(일본 전국사회복지협의회 지역본부장)

1. 일본의 사회복지 협의회(시정촌)의 개황 →참고자료1・2

2. 사회복지 협의회 조직의 거버넌스

(1) 이사회(집행기관) • 위원회(의결기관)

⇒ 주민조직, 민생위원 어린이 위원(협의회), 사회복지 시설 등의 사회복지 관계자를 기초로 행정, 봉사·NPO단체, 보건, 교육 등 관계 기관에 의해 구성

(2) 주민 회원 제도 ⇒ 90.2%의 사협에서 실시. (연간 500엔~1000엔 정도가 일반적)

(3) 부회, 연락회

⇒ 고령자·아동·장애 등 복지 분야별 사회복지 시설 연락회 등 연락 조정 조직

(4) 운영 위원회

⇒ 자원봉사 센터 사업과 상담 사업 등 사회복지 협의회 사업에 대한 지역 주민들과 폭넓은 활동자 참가

(과제)

·행정과의 관계와 민간성의 발휘

·경영과 폭넓은 주민 참여

3. 일상 생활 권역(반상회, 자치회, 초등학교구 등)의 지역복지 활동에 있어서의 거버넌스

(1) 반상회, 자치회(지연 조직)을 기반으로 추진 조직의 설치(설치율 49.8%)

· "임의 단체로서 조직" 하는 경우(83.5%)과 "반상회, 자치회(지연 조직)나 행정의 커뮤니티 협의회의 복지 부문"(10.5%)으로 규정되는 경우 등이 있다.

· 설치의 권역은 대략적으로 초등학교구(43.9%) 또는 대략 반상회, 자치회의 권역(29.8%)이 중심이며 기타 중학교구(11.5%)등이 있다.

· 추진 조직이 없는 경우는 개별적으로 복지 위원 등을 위촉하는 경우도 있다.

(2) 민생 위원·아동 위원, 지역 주민, 자원 봉사 등의 협력에 따른 복지 활동의 전개

① 관심보이기·방문 활동(소 지역 네트워크 활동)

· 독거 등의 고령자 세대, 장애자가 있는 세대, 한 부모 세대 등 원조나 돌봄이 필요하다고 생각되는 가구에 민생 위원·아동 위원과 함께 인근 주민 등이 팀이 되어 보호와 우애 방문 등을 실시한다.(실시율 66.9%/약 196.7만 명의 대상자, 약 40.8만 명의 주민 등이 협력)

② 살롱 활동(자리 만들기)

·지역에 가까운 장소(마을 회관 등)로, 고령자, 장애자, 육아 중인 부모와 자식 등의 교류·동료 만들기·거처 마련의 장이 되는 곳. 자원봉사자 등이 자주적으로 운영.(실시율 89.6%/약 6만개/월 1회~2회 정도의 개최 빈도가 일반적)

③ 다양한 생활 지원 활동(배식이나 이동 지원, 장보기 지원)

(3)사회 복지 협의회의 지원

① 자원 봉사 센터, 커뮤니티 워커에 의한 조정과 지원

② 일정한 권역별 지역 복지 코디네이터(커뮤니티 소셜 워커)의 배치

·2할 정도 사회 복지 협의회가 배치(동시 포함)

·생활 과제의 발견 ⇒ 상담 지원에 대한 연결/전문직과 주민 활동의 협

동에 의해 대응 ⇒ 새로운 사회 자원의 개발

(과 제)
·주민에 대한 이해 마련과 참여의 추진
·전문직과 주민 활동의 협동, 지연 조직(반상회, 자치회)과 테마형 조직과의 연계·협동
·지역 복지 코디네이터 배치(재원, 인재, 노하우)

4. 지역복지 계획 추진

① 지역복지 계획: 행정계획(58.8%의 시정촌 행정)
② 지역복지 활동 계획: 사협이 중심이 된 민간계획 (40.1%의 시정촌 사회복지 협의회에서 실시)
③ 소 지역(지구)복지 활동 계획:일상 생활 권역에서의 주민 활동 계획 (10.1%의 시정촌 사회 복지 협의회에서 실시)

(과 제)
·분야별 계획과의 연계 ⇒ 사회복지의 종합화
·주민 참여 ⇒ 일상 생활 권역에서 주민 복지 활동 계획의 추진
·지역 복지 활동 계획과 지역 복지 계획의 일체적 책정

5. 향후 과제
○ 사회적 고립을 배경으로 한 현대적인 지역 복지 과제(생활의 궁핍, 히키코모리, 고독사, 학대 등)의 협동적인 해결을 키워드로 지역 복지의 추진을 도모
· 복지 문제의 조기 발견과 상담 지원의 전개(아웃리치·상담 지원 체제 강화)
⇒ 정부차원에서의 생활 곤궁자 시책 필요
• 다양한 주체와의 협동을 통한 사회 자원 개발

·사회적 포섭(소셜인크루전)을 위한 복지 교육·주민 이해
·지역 시책으로서 권리 옹호와 사회 안전망의 구조 만들기

○ 사회 복지 협의회에서의 대처("생활 지원 강화 방침"의 추진
·행동 선언과 액션 플랜의 책정
"포괄적인 생활 과제에 대한 대응" "종합 상담·생활 지원 체제의 강화" "아웃리치의 철저" "지역 연계의 재구축" "행정과의 파트너십"

【참고자료 1】

일본의 시정촌 사회 복지 협의회의 개황

《사회복지협의회의성격·목적 》

○ 사회복지 협의회는 "주민 주체의 이념에 따라 지역의 복지 과제의 해결에 임하여 누구나가 안심하고 살 수 있는 지역 사회의 실현"을 목표로 "공공성과 자주성을 보유한 민간 조직"이다.

○ 사회복지법에서는 지역 복지의 추진을 도모하는 것을 목적으로 하는 단체로 자리 잡고 있다.

《사회복지협의회의조직》

○ "사회복지법"에서는 사회 복지 협의회를 시정촌(정령시政令市의 구부區部도 포함), 도도부현, 전국의 각 단계별로 설치하도록 정하고 있어 사협은 전국 네트워크를 가진 조직이다. 시정촌 사회 복지 협의회는 사회 복지 협의회 조직의 기초 단위이고 거의 100%에 가까운 조직이 사회복지 법인화되어 있다.(법인화율 99.0%224년 4월 현재)

○ 또 약 반수의 시구정촌 사회 복지 협의회에서는 주민에게 보다 친밀한 초등학교구, 자치회 등을 권역으로 하여 주민 복지 활동에의 참가·이해의 추진 등을 통해서 지역의 복지 요구의 발견이나 해결을 추진하기 위해 지구地區사회 복지 협의회, 학구學區 복지 위원회, 지역 사회 복지 협의회 등의 조직이 설치되어 있다.

《시구정촌사협의구성》

○시구정촌 사협은 지역 주민(지구 사회 복지 협의회나 반상회, 자치회 조직), 민생 위원 어린이 위원(민생 위원 어린이 위원 협의회), 사회 복지 시설, 자원 봉사자 NPO단체와 보건·의료·교육 등의 지역 관계 기

관 및 행정의 참여를 통해 조직되어 있다.

○"사회복지법"에서는 구역 내의 사회 복지를 목적으로 하는 사업을 경영하는 사람, 사회 복지에 관한 활동을 실시하는 사람이 참가하고 사회 복지 사업 또는 갱생 보호 사업을 경영하는 사람의 과반수가 참여하는 것으로 정하고 있으며 관계 행정청이 컨트롤하는 사태를 피하고자 하는 취지에서 관계 행정청 직원은 이사 총수의 5분의 1을 넘어서는 안 된다고 되어 있다.

《사업의개요》

○시정촌 사회 복지 협의회에서는 지역 실정에 따라 다양한 사업을 전개하고 있다.

(별첨 참고)

○"사회복지법"에서는 ①지역의 실정에 따는 다양한 사회 복지를 목적으로 하는 사업의 기획 및 실시, ②봉사 활동 등 사회 복지에 관한 활동에 대한 주민참여에 대한 지원, ③사회 복지를 목적으로 하는 사업에 관한 조사, 보급, 연락, 조정 및 조성 등을 사업으로 지정하고 있다.

○특히 일상생활 자립 지원 사업(판단 능력이 불충분한 치매 노인이나 장애자 등 복지 서비스의 이용 지원과 금전 관리)나 생활 복지자금 대출 사업(저 소득자의 생활 지원을 목적으로 하는 대출 사업)등에의 대처를 통해 지역 주민의 복지 창구로서의 기능을 강화

○또 최근에는 일상의 주민 복지 활동을 통한 요 원호자 지원 체제 구축이나 재해시의 전국 네트워크를 활용한 재해 자원 봉사 센터 운영 등에도 적극적으로 대처하고 있다.

참고자료 2

○ 사업실시 현황

* 실시 사협의 비율은 평성24년4월현재(평성24년도 사업활돌 실태조사에서 발췌)

地域福祉活動推進部門 주민참여를 통한 지역복지의 추진 자원봉사・시민활동추진 복지의 지역활성화의 추진	주민에게 친밀한 소지역에서의 복지활동의 추진	학구복지위원회 또는 지역사협 등의 설치(49.8%)
		친목교류살롱의 실시(89.6%)(실시사협수＝60,294곳) 《2012년 4 월현재》
		지역주민에 의한 지원활동(소지역 네트워크 활동)의 실시(66.9%)(約196.7万人의 대상자에 대해 約40.8万人의 주민이 협력) 《2012年4月現在》
	자원봉사・시민활동의 진흥	자원봉사센터의 설치 및 센터기능 있음(95.7%) 자원봉사자 연락회 설치 (46.3%)
	복지단체・당사자(가족회)의 사무국 등의 지원	민생아동위원협의회(26.4%), 노인클럽(50.5%), 치매고령자(가족)(17.6%) 신체장애아・자(63.2%), 지적장애아・자(54.4.%), 정신장애자(가족) (28.6%), 모자가정(37.9%), 부자가정(6.3%), 어린이회(14.3%)
	지역복지 활동계획의 책정	책정함(52.7%)
福祉ｻｰﾋﾞｽ利用支援部門 복지종합상담, 복지서비스 이용의 지원, 생활복지 자금 대여사업 등	복지상담의 실시	종합상담사업(87.2%) →창구사무로 매일실시(33.4%) 생활복지 대여사업은 전부 시구정촌 사협이 창구이며 상담 등도 실시
	일상생활 자립지원사업＊	기간적 사협(917か所49.5%)、이용자수(40,211人：고령자52% 지적장애인 등21% 정신장애인 등 22%、그 외5%) 《2012年12月말現在》
	법인후견의 실시＊	법인후견의 실시(133사협7.2%) 《2012年 3 月말現在》
	그 외	지역 포괄지원 사업의 실시(25.3%)
在宅福祉サービス部門 개호보험・장애자 자립지원법에 근거한 제도서비스과 그 외 제도외 서비스	개호보험서비스	방문개호(69.9%)、통소개호(45.7%),방문입욕개호(23.5%),재택개호지원(70.0%)
	장애인복지서비스	재택개호(65.6%),중도방문개호(53.7%)、생활개호(18.6%), 커뮤니케이션지원사업(20.0%), 이동지원사업(64.0%), 상담지원사업(29.2%)
	아동・가정지원 복지서비스	아동보육(14.6%), 어린이집(4.5%)、아동관(10.5%)、지역육아지원・광장형(8.6%), 산전・산후헬퍼(7.9%)
	지역주민의 참여를 통한 제도외 서비스	배식서비스(59.3%), 외출지원서비스(47.7%), 주민참여형 재택복지서비스의 실시(24.2%)、패밀리서포트 사업 (15.0%), 장남감도서관(9.9%)
법인운영 부문 법인조직의 매니지먼트(재무・인사관리、이사회의 운영 등)		

○ 직원수

	직원수	1 사협평균
일반사업지원	30,162人	16.3人
(정규직원)	16,873人	9.1人
(비정규직원)	13,289人	7.2人
경영사업직원	110,482人	59.7人
(정규직원)	24,583人	13.2人
(비정규직원)	85,629人	46.2人
합계	140,644人	75.9人

* 일반사업직원=사무국장, 사무직, 지역담당직원, 상담담당직원등(법인운영부문, 지역복지추진분문, 복지서비스이용지원부문의 직원)
* 경영사업직원=개호보험서비스등의재택서비스담당직원(재택복지담당부문의직원)
* 정규직원 / 계약기간이없는직원, 비정규직원 / 계약기간이있는직원・파트직원등

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

특별세션 발표 1

일본의 지역복지계획을 둘러싼 주민참가의 의의와 과제

牧里 毎治 | 일본 지역복지학회 회장/ 관서학원대학 교수

일본의 지역복지 계획을 둘러싼 주민참가의 의의와 과제

牧里 每治(일본 지역복지학회회장)

(1) 사회복지를 둘러싼 동향과 계획행정

오늘날의 사회복지는 지역복지를 핵심으로 하여 지방분권화, 계획행정의 추진, 복지다원화(규제 완화를 포함), 시민참여(자원봉사 추진을 포함), 국제화와 정보화 등의 물결 속에 있다. 이른바 1990년의 사회복지관계 8법 개정을 기점으로 사회복지의 지방분권화·계획행정화가 시작되었다고 할 수 있지만 이러한 사회복지사업법 등의 개정은 같은 해 책정된 국가의 "고령자 보건복지 추진 1개년 전략(골드 플랜)"을 실시하기 위한 법적정비였다고 할 수 있다. 어쨌든 사회복지관계 8법 개정에 따라 국가의 기관위임사무라고 여겨졌던 사회복지행정 등이 지방자치단체의 법정수탁사무와 자치사무(구 단체위임사무)로 되면서 지방자치체의 복지행정의 역할이 커지게 되었다. 재정적으로 중앙정부로부터 독립되어 있지 않은 지금의 지방자치단체의 행정실정에서 보면 실질적인 지방분권이 달성되었다고는 말할 수 없으나 구시정촌(區市町村)이 적극적으로 복지행정에 나서지 않으면 고령자, 장애자의 지역복지가 진행되지 않는 상황이 된 것은 확실하다. 지방행정 개혁의 흐름 속에서 재정, 조직 등에 제약이 있는 가운데 지역복지를 추진해 나가려면, NPO(비영리활동법인)의 설립과 지원, 사협(사회복지협의회) 등 민간단체로의 사업 위탁화, 행정사업의 민영화 등과 병행하여 보건행정과 복지행정의 제휴·통합 등 기구개혁도 피할 수 없게 되었다.

복지개혁이 행정개혁과도 얽혀 진행되고 있는 가운데 사회복지가 주민·시민과 가까워 지는 반면 국가와 지방의 재정부담의 관계구조에서 보면 지방자치단체의 부담이 증대된다는 측면도 가진다. 지방자치단체가 대응해야 할 요구는 한없이 팽창·확대되고 있으나 재원과 자원에는 한계

가 있다. 지방자치단체는 이러한 상황 속에서도 주민·시민의 요구에 응하지 않으면 안되기에 지방자치단체 스스로 감량경영을 단행, 기구개혁을 추진하고 서비스 공급의 다원화를 꾀하지 않을 수 없다.

이러한 구시정촌에 의한 고령자 복지행정 추진의 격차, 서비스 수준의 격차를 불러일으키지 않기 위해 마련된 것이 구시정촌에 의한 「고령자 보건복지계획」 책정의 의무화라 할 수 있다. 고령자 보건복지 계획에 이어「개호보험사업계획」의 의무적 수립은 지방자치단체에서의 개호·복지 서비스 경영의 지방분권화를 구체화한 것이었다. 이러한 복지행정의 계획화는, 엔젤플랜이나 장애자계획 등의 책정도 추진하여 당사자를 포함한 시민참가·주민참여를 독려하는 기회가 되었다. 이러한 계획화의 흐름은 이후의 지자체 복지행정에서의 복지시책의 종합화 및 계획책정에 있어서의 주민참여의 툴(tool)로서 「지역복지계획」을 책정하기에 이르렀다고 할 수 있다. 그러나 이들 계획책정에 있어서의 시민참여, 주민참여가 만족할 만한 수준이라고는 할 수 없다.

예를들어 최근의 실태조사(전국개호자지원협의회 "사회복지법에 기초한 지역복지계획의 책정·실시·평가에 있어서의 과제에 관한 조사" 2012년, 후생노동성 사업)에 따르면 응답한 1006의 구시정촌 중 61.4%의 구시정촌이 지역복지계획을 책정하고 있을 뿐이다. 이 수치를 많다고 볼지 적다고 볼지에 관해서는 판단이 엇갈리지만 시구의 책정율은 78.3%인데 반해, 정에서는 40.4%로 절반 이하이다. <평성의 시정촌 대합병>의 영향도 있고하여 정촌의 지역복지계획의 책정이 어려웠다지만 시민, 주민들은 지역복지계획에 참여할 기회조차 없는 실정이다.

또한 지역복지계획을 책정한 구시정촌 가운데 책정위원회를 설치한 비율이 88.5%였음에도 불구하고 "주민합의체"을 마련한 곳은 18.4%에 불과하다. 책정위원회의 대부분은 기존 단체의 대표자나 학식경험자로 구성되어 있어 주민위원·시민위원의 공모 방식을 도입한 구시정촌은 45.9%로 절반에도 못 미친다. 또 계획책정에 있어 요구파악과 복지과제의 파악에 "주민간담회"를 개최한 시구정촌은 47.3%, 계획책정에 관한 의견청취에

서는 "지역별 집회개최" 39.8%," 주민조직 대표자와의 간담회" 12.6%," 지역주민의 전체집회" 9.3%로 저조한 결과이다. 책정위원회 이외에 주민참여의 기회를 마련하고 있는 지역 또한 많지않아 시민참여, 주민참여에 의한 지역복지계획의 수립은 10년이 지난 지금의 시점에서도 만족스럽지 못한 상황이다. 덧붙이자면 계획책정 과정에서의 정보공개·정보제공에 있어서, "인터넷 상의 HP에서 공개" 65.2%, "공공시설에서의 자료 열람" 45.1%, "지역홍보지에 게재" 38.9%, "개요판을 지역주민에게 배포·반포" 33.8% 등에 비해 "지역별 집회개최" 17.2%, "주민대표자와의 간담회" 8.5%, "지역주민 전체집회" 7.1%로 홍보매체를 이용한 정보제공에 비해 지역주민과 직접 대화를 통해 정보제공, 정보교환하는 커뮤니케이션은 불충분하다고 할 수밖에 없다. 시민, 주민의 계획책정에 대한 참여·참획(參畵)의 정도가 복지에 대한 관심을 높이고 이러한 시민, 주민의 복지 관심도가 서비스 수준의 구시정촌 격차를 더욱 넓히고 있는 실태 또한 놓쳐서는 안 된다.

2000년에 제정된 「사회복지법」에서는 지역복지의 추진이 법정화 되어 2003년부터 법정화된 지역복지계획이 지방자치단체의 행정계획으로 책정되었지만, 재원을 갖춘 의무적 계획이 아니기 때문에 시구정촌에서 격차가 생기는 것이다. 2000년도 사회복지법에 따른 지역복지계획을 그동안의 유사한 지역복지 계획과 구별하기 위해 「신·지역복지계획」이라 부른다면 이 새로운 지역복지계획의 책정은 지방자치단체의 선택사항이지만 법정계획이라는 의미에서 지방자치단체에서의 사회복지 행정의 종합적 운영에 큰 영향력을 미친다고 생각한다.

지역복지계획은 제107조에 의거한 「시정촌 지역복지계획」과 제108조에 의거한 「도도부현 지역 복지지원계획」으로 구성되어 각각의 계획에 포함되어야 할 내용에 대해서도 사회복지법에 명기되어 있다. 지역복지계획 중 시정촌 지역복지계획에 대해서는 "협의(狹義)의 지역복지계획", 노인 보건 복지 계획, 장애자 계획, 아동 육성 계획을 포함하는 종합적 계획으로서의 " 넓은 의미의 지역복지", 및 지방자치단체의 종합계획, 사

회복지협의회에 의한 지역복지 활동계획, 기타 복지의 지역조성 계획 등을 관련 짓는 "가장 넓은 의미의 지역복지계획"으로 구성된다("지역복지계획위(委)에 관한 조사 연구 위원회"). 지역복지계획을 어떠한 요소와 어느 정도의 깊이의 내용으로 할지는 각각의 지자체의 판단에 맡기고 있다고 할 수 있다. 시정촌 자치단체의 정책 능력과 주민의 자치 능력에 따라 지역복지계획의 범위와 내용이 결정되어 그것이 지역 복지 시스템의 내용과 수준까지 결정하는 것이다.

반면 노인 보건복지 계획의 일환인 개호보험 사업계획도 시정촌 행정계획으로서 여러 차례 개정 검토가 진행되어 왔으나 앞으로는 기존의 여러 복지계획과 지역복지계획을 연계시키면서 책정할 필요가 있다. 앞서의 실태 조사에 근거한 와키 코오타 씨(메이지 학원 대학)의 보고("일본의 시정촌 지역복지계획의 동향과 과제" 2013년)에 따르면 "지역복지계획 책정의 형태는 68.8%가 지역복지 계획을 단독으로 책정하고 사회복지협의회의 지역복지 활동계획과 합본은 18.1%, 다른 행정계획과 합본은 11.0%였다"라고 한다. 또한 다른 행정계획과의 연계에서는 "노인 복지계획·간호 보험 사업 계획, 장애자 계획·장애 복지 계획과의 연계는 8할 이상이 실시하고 있다" 라고 회답하고 있다. 지역 복지계획은 시정촌에 책정 의무화된 개호 보험 사업 계획, 노인 보건 복지 사업 계획이 놓친 요구나 아동, 여성, 장애자 등 지원을 필요로 하는 사람들의 요구를 고려하여 종합적으로 정책을 추진하기 위해 총합적으로 계획·책정할 필요가 있다. 사회복지법에 포함된 지역복지계획 책정을 매개로 하여 주민 자치의 본연의 자세를 전망하는 다시없는 기회가 주어졌다고도 말할 수 있는 것이다.

(2)지역복지계획과 시민참여·주민참여

지역복지계획은 자치단체의 행정계획이지만, 사회복지협의회를 비롯한 민간단체가 책정하는 지역 복지 실천 계획이나 지역 복지 활동 계획과 밀접한 관계에 있는 두 계획은 자동차의 양쪽 바퀴처럼 상호 보완적인

관계에 있다. 커뮤니티 워크의 관점에서 보면 지역복지계획은 책정해야 할 목표이자 과제이며, 지역복지계획에 있어서는 커뮤니티 워크 실천 없이는 계획 책정 과정에 시민 참여·주민 참여도 불충분한 것이 될 수밖에 없다. 즉 지역복지계획 안에 행정의 시민·주민과의 협동을 사업으로서 전개하는 것이 포함되어야 하고 이를 위해서는 계획책정에 처음부터 시민·주민이 참여할 필요가 있다. 더욱이 주민(시민)참여의 계획적 실행 또한 시민·주민의 참가 아래에서 사업평가되어야 할 것이다. 소셜워크는 지역복지계획의 책정에 있어서의 커뮤니티 워크과 관련이 깊다. 이것은 즉 지역복지계획의 책정과정에 있어서 시민 참여·주민 참여가 불가결함을 뜻한다 할 수 있다.

지역복지계획은 지역복지의 디자인 혹은 지역복지 비전을 나타내는 것이며 그만큼 계획 책정 단계에서의 시민 참여·주민 참가는 의미가 있는 것이다. 즉 처음 단계에서의 참가·참획이 아니면 계획 실시 단계에서 실천되는 지역복지란 빈약한 것일 수 밖에 없고, 계획 평가 단계에서도 낮은 수준에 머물 수 밖에 없다고 할 수 있다. 지역복지 시스템의 형성은 책정, 실시, 감시, 평가 프로세스를 통해 완성되는 것으로 이러한 의미에서는 책정, 실시, 감시, 평가의 각 국면에서의 계통적·연속적인 시민 참여·주민 참가가 요구되고 있다. 지역복지계획의 책정은 의회제 민주주의와 직접 민주주의 그리고 사회 복지 서비스의 창조, 실시를 지역 사회라는 무대에서 이루고자 하는 청사진 마련이다. 그것은 지방의회, 자치체 행정을 통해 이루어지는 단체자치와 시민 제안·주민 제안이나 시민 투표·주민 투표 등 직접 참여에 의한 시민자치·주민자치를 통해 만들어진다.

조치제도에서 계약·이용제도로 지역의 사회복지 체제가 바뀌었지만 새로운 지역복지 시스템은 전문적인 사회 복지 서비스 제공 뿐 아니라 자원 봉사자와 주민의 상조 활동, 다양한 사업체 서비스 제공, 정보 제공이나 평가 활동, 불만 해결, 대리, 대변 제도 등을 조합한 것으로 할 필요가 있다. 근대국가가 갖추고 있는 삼권분립제는 아니지만, 새로운 지역복지 시스템도 조례 제정이나 계획 책정, 사업 실시, 감사와 평가, 불복 신

청제와 불만 해결 제도 등을 입체적으로 확립시키지 않으면 안된다. 계획 책정이나 사업 실시 뿐만 아니라 감사·평가, 불만 해결도 시민 참여·주민 참여가 요구되며, 시민 감사나 주민 소송까지 염두에 둔 지역복지 시스템의 형성이 기대되고 있는 것이다.

지역복지의 특징 중 하나가 그동안의 종적관계 행정을 지역사회에서 횡적으로 전개하는, 즉 시책의 종합화를 촉진하는 것에 있는 것은 말할 필요도 없을 것이다. 보건 복지 통합화와 의료·교육과의 연계나 주택 정책·교통 정책과의 협동 등은 모두 종합화에 대한 대응으로 간주해도 좋다. 이 종합화를 촉진하려면 시민 참여·주민 참가가 불가결하며, 시민 참여·주민 참여에 의한 공민(公民) 파트너십이 없으면 실현은 어렵다. 시민 참여·주민 참여가 중시되는 바탕에는, 주민이 사는 지역사회라는 생활 공간 안에서 다양한 행정시책이 종합화·통합화된다는 흐름이 있다. 국가에서 지방으로 라는 상명하복의 중앙집권적·관료적 구조에서는 종합화·통합화하지 못한 장대한 실험이 지역복지의 의미이며, 좀처럼 실제로는 대응하기 어려웠던 공사(公私) 파트너십의 개척적 무대가 지역복지라고 할 수 있다. 행정에 의한 보건 복지 전문 서비스의 지역사회안에서의 실시와 시민·주민에 의한 자주적인 예방적 활동의 접근을 시도하려는 것이 지역 복지 서비스·시스템의 목표라 할 수 있다.

(3)주민참여와 시민참여

여기에서 말하는 주민 참여와 시민 참여를 어떤 의미에서 사용하고 있는지를 미리 편의적으로라도 규정하고자 한다. 여기에서 사용하는 주민과 시민은 어떻게 구분되는가 하는 점과, 참여라고 한마디로 말해도 계획 책정에 대한 참여와 실시에 대한 참여가 섞여 있는 것으로 보인다. 즉, 주민이라고 해도 주민기본대장에 기록된 주민이라는 뜻인지 아니면 주민표는 없지만 오랫동안 거주한 생활자로서의 주민인가, 시민이란 선거인 명부에 실려 있는 선거권 시민이란 뜻인지 사회과학에서 말하는 시민사회 속의 시민인지, 학문적으로 다의적인 용어라 하지 않을 수 없다.

또 참가에 대해서는 봉사활동에의 참가나 주민 상조 활동 참여, 혹은 장애자나 복지 서비스 이용자의 지역 생활에 참가, 그리고 정치 참여 등 의사 결정에의 참여도 뒤섞여 있다.

먼저 주민과 시민의 정리를 편의적이지만 해보자면 명확한 정의는 어렵지만 대체로 주민이란 인간의 생활자라는 측면에 초점을 맞춘 속성을 말한다, 시민은 근대사회의 시민사회의 구성원이라는 의미에서 납세자로서 정치적 권리를 가진 존재를 강조하고 있다. 시민운동이나 주민운동이 한창이던 시대는 시민 개념도 주민 개념도 혼연 일체가 되었던 것처럼 생각되지만, 오히려 국가 권력에 대치되는 시민사회를 구축하는 문맥 속에서 시민 개념이 사용되고 주민은 지역사회의 이해관계과 관련된 주체로서, 이익집단의 구성원으로서 다루어지는 경향이 있었던 것으로 보인다. 그러나 현대적으로는 지방분권과 주민자치 등의 활성화와 함께 생활주체이기도 하지만 정치적 주권자로서 주민을 생각하게 되었다.

지구시민이라는 글로벌 사회의 부산물 같은 표현도 나타나고 있지만, 지역사회 주민, 시민으로서 살아가고 있다는 의미에서는 "지역시민"이라는 용어도 적합하다고 생각된다. 왜냐하면 오늘날 지역 사회는 주민이라는 말에 담겨있는 지역에서의 생활자(生活者)만으로 구성된 것이 아니라 직장생활을 위해 지역에 들어와 있는 사람부터 배우러 와있는 학생, 놀러온 사람도 있다. 입지하고 있는 직장이나 학교도 지역사회 구성체로서 간주, 자치단체 직원이든 기업 사원이든 지역사회에 관심을 갖고 활동하고 있다면 "지역시민"으로 정의할 수 있지 않을까. 직주분리가 얘기되어진지 오래이지만 이것은 노동자, 근로자 중심의 사회 발상이며, 노동자, 근로자 중심의 사회 구조에서 고령자 등 노동 시장에서 퇴장한 연금 생활자가 살고 있는 사회 구조에서는 지역 사회 자체가 삶의 터전이 되지 않을 수 없는 것이다.

시민 참여·주민 참여에 대해서는 계획 책정에 대한 참여와 실시의 참여가 섞여 있다고 앞서 말하였다. 참여에 대해서는 봉사 활동·주민 상조 활동 참여, 혹은 장애자나 복지 서비스 이용자의 지역 참가가 있지만, 정

치 참여 등 의사 결정에의 참여도 뒤섞여 있다고 언급했다. 이러한 참여 수준 혹은 방향성에 대해서도 잠정적인 정리를 하자면, 이른바 정치참여라는 측면에서는 시민·주민의 정책 결정이나 계획 결정에 있어서의 참여로 파악하고자 한다. 이에 반해 지역활동이나 복지활동에 참가하는 측면에서의 참여는 사회연대 참여라 부르고자 한다. 지역 활동이나 복지 활동에의 참가는 봉사 활동이든, 호조(互助)활동이든, 또는 자원 봉사나 지역 공헌자로서의 활동이든, 원조를 받는 사람으로서의 장애자나 고령자의 활동이든 복지활동에 참가하는 행위이며, 사회연대에 대한 참여라 특징 지울 수 있다. 즉 인간연대를 위해 지원자나 원조자로서 또는 지원·원조를 받는 사람으로서 활동에 참가하는 것이다.

이른바 소셜·인크루전(사회적 포섭)도 지원·원조하는 측이 지원·원조를 받는 자를 사회에 수용하는 것 뿐만 아니라, 지원·원조를 받는 당사자가 사회 참여, 지역 참가 함을 뜻한다. 즉 복지 활동이나 지역 활동이라는 시간과 공간으로의 참여, 지원자, 원조자와 피지원자·피원조자가 연결된 사회 연대, 사람 연대로서의 참여를 의미하고 있는 것이다. 인크루전이 중요한 실천 사상, 정책 방침이라 할지라도, 지원·원조를 받는 당사자는 자신들이 비대조적으로 수용되기를 바라는 것은 아니라고 생각한다.

이러한 사회 연대로의 참여가 의사 결정에의 참여의 하나인 복지계획 책정에 대한 참여와 어떻게 겹쳐지고 있는지에 대해서도 말해 두고자 한다. 일반적으로는 복지 활동이나 지역 활동 참가 경험이 없는 시민·주민들이 계획 책정 과정에 관여하여도 지역복지계획에 어떠한 적극적인 영향을 미치는 것보다는 그 시민·주민의 지자체 복지 정책과 지역 사회 복지 활동을 학습할 만한 기회를 제공한 것에 그치는 경우가 많다. 이에반해 복지 활동이나 지역 활동 경험이 풍부한 시민·주민들이 계획 책정에 동참하는 경우, 책정 위원회, 작업 위원회 뿐만 아니라 계획 책정에 관련된 시민 포럼과 주민 좌담회 등 의견 교류가 활발해 지는 경향이 있다. 즉 의사결정에의 참여와 사회연대에의 참여는 서로 연결되어 있어 상승효과적인 관계에 있다고 볼 수 있다. 의사결정에의 참여 기회가 적어지면

사회 연대에의 참가도 저조해 진다. 사회연대에 대한 참여가 정체된다면 의사 결정에의 참여의 하나인 계획 책정의 움직임도 늦어질 것이다.

(4)시민참여와 이용자참여(당사자 참여)에 대한 지원

지역 복지 활동에 자원 봉사자로서 참여하느냐, 이용자(당사자), 수익자로서 참여하는냐에 따라 차이는 있지만 주민 참여, 이용자 참가 중 어떤 것이라도 어느 정도의 전문적·제도적 지원이 없으면 활동이 촉진되지 못한다. 지역복지계획의 책정과 관련된 전제로서 사회연대로의 참여 특히 자원봉사 활동과 지역공헌 활동의 측면에 한정시켜 그 과제와 지원방안을 정리하고자 한다. 계획 책정의 어느 과정에 참여하든지 주민이나 이용자(당사자)의 시민 참여·주민 참여의 수준이 계획에의 참여의 질을 결정하기 때문이다. 여기서 부터는 한 개인이 자립·자율적인 시민으로서 자기 성장한다는 시각에서 주민 개념도 포함해 시민이란 용어를 쓰기로 하겠다.

시민의 봉사활동·지역활동을 개인적 단계에서 조직운영 단계까지를 설정하려면 시민이 개인적으로 참여하는 수준, 집단으로서 참가하는 차원, 단체·조직으로서 지속적으로 참가하는 수준으로 편의상 구분할 수 있다. 이러한 수준 설정은 한 시민이 자원봉사자로서 지역 활동을 해 보고 싶다고 생각했을 때, 어떻게 행동할까, 어떤 지원을 하면 한 시민이 자원봉사활동이나 지역 활동에 참가할 것이라는 개인의 성장 발전의 관점에 기초하고 있다. 개인 안의 사회성 발전, 사회화 발달, 즉 한 시민이 봉사활동·지역 활동에 대해 "관심자"로서 먼저 나타나 소집단 활동 등을 통해 "준비자"로 성장하였고, 이들의 활동을 유지·발전시켜 가는 "조직자"로서 주체성을 발전시켜 가는 것으로 가정한다.

시민 봉사·지역 활동을 지원하는 전문기관은 자원 봉사자 센터와 사협사무국, NPO지원 센터 등이 있는데, 이들 전문기관이 지원하는 기능은, 계발·정보 제공·수급 조정·환경 정비·제도 정비·연구 개발 등이다. 이들을 지원하는 전문직은 초보자를 상대로 상담에 응하거나, 리더 양성 훈

련 프로그램을 맡고 있거나 나아가 사무국장급의 민간단체의 관리·운영의 연수를 실시한다. 이러한 시민 활동 지원 사업에 있어서도 지원자의 입장에서의 지도·조언하는 기능을 생각해 버리기 쉽지만, 사실은 시민의 시선을 소중히 여긴다면, 한 사람 한 사람의 시민이 라이프 코스 안에서 "관심자"에서 "준비자"에 이어 "조직자"로의 임파워멘트를 전문적으로 지원할 수는 없을까.

그럼 이러한 시점에서 이들의 수준 설정에 맞춰 지원의 유형을 작성하려면 어떠한 점이 고려되어야 할 것인가. 개괄적으로는 다음의 3가지에 대응시켜 그 지원 내용을 가정하고자 한다.

① 우선 "관심자"로의 지원으로는 활동에 연결하기 위한 지원책이 된다. 활동에 대한 관심을 높이는 지원은 개인의 참여 수준에 대응하는 것으로 시민이 활동과 관련된 시간적 여유의 창출이나 활동과 관련된 가치관의 발견, 관심을 높이기 위한 학습 기회·정보 제공, 그리고 활동 참가" 계기", "활동의 장" 정비가 과제가 된다. 근로 시간 단축, 주휴 2일제, 자원 봉사 휴가·휴직제, 유급 휴가 활용 등 시간적 여유를 만들어 내는 것 그리고 매스미디어를 통한 활동의 소개나 멀티미디어를 활용한 다양한 정보제공·학습기회의 제공 등이 필요하다. 초보자이므로 지속적인 활동 참가라기보다는 이벤트형의 일시적인 활동 참여의 기회나 "계기" 만들기, 자원 봉사 스쿨, 체험 학습의 "장소" 만들기가 지원 방안으로서 생각된다. 부담 없이 상담할 수 있는 코너나 개별 상담에 대응할 수 있는 시스템 또한 필요하다.

② 다음으로 "준비자"지원은 활동을 지속시키기 위한 것으로 개인 활동에서 집단 활동으로의 비약을 지원하고 집단 활동으로서 계속화하는 것을 전문 지원한다. 집단 수준에 대응하는 지원으로는 지속적인 활동 기회나 활동 프로그램의 개발, 개인 레벨에서는 비지속적 집단 활동의 개척·동료 만들기 등이 주요 과제이다. 자원봉사·지역 활동에 관한 정보

제공, 수급 조정, 상담(카운셀링), 연수 프로그램 개발, 네트워크 만들기 등 이른바 자원 봉사자 센터와 사협 사무국에서 제공되고 있는 서비스가 이러한 차원의 지원책이 되겠다. 그 외 활동에 관련된 기재·창고 등의 제공이나 비품의 대여·지급 등, 혹은 실비 변상을 겸한 자원봉사 상품의 창작과 지급, 활동의 재미를 하나의 부가 가치로서 덧붙이는 것이 포인트가 될 것이다. 이와 함께 지속 운동자를 표창하는 등의 평가는 물론, 준비생에 대한 연수 기회의 기획, 그룹 활동을 정리한 기록집 출판 조성·비디오 제작 지원 등도 활동을 인지하고 평가하는 지원책이 된다.

③ 마지막 "조직자"지원은 "관리자"에 대한 운영 지원이라 할 수 있다. 이 레벨의 지원은 조직 차원에 대응하는 것으로 더욱 활동을 조직적으로 영속화 시키거나 사회적 인지를 얻기 위한 조건 정비, 조직 유지를 위한 거점 만들기나 단체로서의 리더 양성, 기타 단체와의 제휴, 행정과의 파트너십 형성 등이 지원 대상이 된다. 조직으로서 사회적 인지를 위해서는 법인격을 취득하는 등의 방책이 적합하지만, 새로운 사단 법인, 재단 법인 등을 포함한 공익 법인, 사회 복지 법인 등의 설립은 현실적 제약이 커 통상의 자원 봉사 단체·주민 조직에서는 취득이 불가능한 경우가 많다. 이러한 의미에서는 서양 같은 신고제에 근거한 시민 활동형 법인(NPO법인)처럼 일본의 특정 비영리 활동 법인 제도의 넓은 의미에서의 NPO법인 제도로 유연하게 운용되는 것에 기대하는 바가 크다. 당분간 임의 단체(무허가 단체)로서 활동하든 거점이 되는 사무소 코디네이터 등의 전문 유급 직원의 확보 등은 필수 조건이다. 특히 자원 봉사 리더 양성 및 개별 지원에는 전문 스태프, 컨설턴트는 필수적이다. 사무실 운영비나 전문 스태프의 인건비는 무시되기 쉽지만, 자원 봉사자 NPO단체에대한 사무국 지원은 중요한 과제이다. 그 외 단체 간의 교류나 네트워크 만들기도 빠뜨릴 수 없는 활동 지원이지만 네트워크화에 필요한 자금이나 기술 정보 등의 지원도 조직 차원의 과제라 할 수 있다.

(5) 공민(公民)협동에 있어서의 주민참여의 추진

정리에 들어가서 주민 참여를 추진하는 방안으로서 공사(公私) 협동에 관련된 논점에 언급하고자 한다. 여기에서는 시민 참여와 주민 참여를 어정쩡하게 병기하는 표현이 아니라 시민 의식을 지닌 주민의 계획 책정에 대한 참여라는 "지역 시민"의 의미를 담은 "주민 참여"를 겨냥한 표현으로 정의하고 싶다.

주민 참여는 주민이 자주적으로 참가 의욕을 갖고 계획 책정에 관여함이 기본적으로 중요하지만, 주민의 주체적 행위를 기다리기만 하는 것으로는 주민 참가가 추진되지 않는 것은 말할 필요도 없다. 주민 참여와 직원 참가는 동전의 앞면과 뒷면 같아서 사무국의 직원의 계획 책정에 대한 참여가 없으면 계획 내용도 진부한 것으로 끝나거나 실효성 없는 계획이 된다. 여기에서 말하는 공사 협동의 주민 참여의 의미는 사무국으로 자치체 행정 직원이나 사협 직원이 참가하는 것을 의미하고 있지만, 직책상의 한 사람의 위원으로서 책정 위원회나 작업 위원회에 참석하는 것도 상정하고 있다. 그러나 주민 참가를 촉진시킨다는 의미에서는 책정 위원회, 작업 위원회를 사무적으로 지원하는 사무국원의 역할은 중요하다.

주민 참여를 추진시키기 위해서는 통상, 시정촌의 장을 톱으로 하는 관청 내 체제가 갖추어졌는지 여부가 관건이 되지만, 사협 사무국의 경우에도 계획 담당자의 움직임만으로는 주민 참가를 진행시키기는 어렵다. 요컨대 담당 부서만의 계획 책정이 되어 버리면, 계획의 효력도 그만큼 줄어들게 된다. 역시 주민 참여의 필요성과 중요성이 관청 내 전체에서 합의되어 있지 않으면 실시 단계에서 사업 전개를 기대하기는 어렵다. 이렇게 관청 내 체제의 형성은 주민참여의 합의 형성과 밀접하게 연결되어 있어 주민참여를 위한 주민단체의 조직화 만큼 중요하다. 한가지 제안하고 싶은 것은 지자체에서도 사협 등의 민간 단체에서도 시민 공모 방식과 같은 사무국의 일익을 담당하는 직원 공모 방식을 채용해도 좋지 않을까. 종적 관계의 일처리 방식을 폐지하고 관심과 의욕 있는 직원을 등용하는 방법이 개발되어야 한다. 세력권 의식과 수직적 관행을 바꿔

직원을 조직을 넘어 참여시키는 방식과 행정 직원이 지역에 나가 봉사하는 등 주민과 심정을 공유할 수 있는 체험이 중요하다. 전문 직원도 행정 직원도 앉아서 기다리는 게 아니라 지역 사회에 리치 아웃할 수 있는 인재가 필요하다.

주민 참여를 추진하는 무기는 무엇보다 정보 공개다. 행정이나 사협이 가지고 있는 정책 형성 과정의 정보를 공개하는 것은 주민 참여의 활성화의 전제이자 주민 참가의 질을 높이는 조건이기도 하다. 개인 정보라든지 특정 계층에게만 특권을 주는 정보 공개는 자제할 필요가 있지만 지역 복지 시스템 형성하기 위해서 필요한 기초 데이터나 관련 자료는 적극적으로 공개해야 하며 가능한 한 알기 쉽게 제공되어야 한다. 정보 제공, 정보 개시와 "알 권리"과 관련된 용어는 몇가지 있지만, 여기에서는 정보에 관한 공유를 추진하는 상황을 정보공개로 받아들이고 정보제공이나 정보개시는 하위 개념으로 이해하고자 한다. 정보 제공은 PR등과 같이 정보의 송신 측이 선전이나 이해를 요구하는 정보 활동으로 정보를 받는 측이 반드시 이 정보를 필요로 하고 있다고는 할 수 없다. 즉 정보의 송신 측에 유리한 정보밖에 보내지 않는 경향이 있어 주민이 원하는 정보만은 아니라는 것이다. 이에반해 정보 공개는 정보의 주인이 숨기고 싶은 내부 정보의 공개를 뜻하며 즉 정보 개시는 기관과 조직의 투명성을 나타내는 지표가 된다. 일반적으로 정보 공개는 주민 참여의 전제로 생각되어 진다.

정보 제공 혹은 정보 공개를 위해서는 제공·공개해야 할 정보를 이용하기 쉽도록 제도화하여 편리하게 제공하는 대응이 필요하다. 그 준비나 작업을 효율적으로 진행가능케 하는 것이 여러 미디어 기기이다. 이른바 정보 처리(수집, 가공, 보존, 제공 등)을 적은 인원으로 다량의 정보를 지정, 불특정을 불문하고 제공하여 다수의 주민이 지역 복지에 관심을 가지고 활동에 참가하고 계획 수립에 동참하는 것을 촉진시키는 기술이다. 그러나 고령자나 장애를 가진 사람들, 혹은 정보 기기에 접할 기회가 적은 사람들에게는 정보 격차를 야기할 문제도 지적되고 있다. 이들 정보

기기를 사용하여 정보를 얻을 수 있도록 미디어 리터러시, 즉 정보 기기를 다루는 방법이나 학습 등의 촉진이 필수적이다. 정보 기기가 있어도 쓸 수 없는, 홈페이지의 여는 방법을 모르겠다, E메일과 트위터, FB, LINE등의 SNS를 다룰 수 없는 일이 없도록 정보 기기에 접할 기회의 제공과 기술 지원이 요구된다.

불특정 다수에게 제공하는 정보는 통상 정보를 찾는 사람이 그 필요성을 판단, 선택할 수 있다는 전제에 서 있었다. 그러나 대부분의 경우 그동안 복지 정보라고 불리는 것은 예견이나 편견도 있어 기피되는 경향이 있었다. 그렇게 되면 아무리 복지 정보를 제공하고도 필요한 사람들에게는 닿지 않으므로, 이러한 일반적으로 다량의, 여러 종류의 정보를 제공하는 이른바 언론과는 다른 방식, 예를 들어 입소문과 같은 확실하게 개개인에게 전달되는 방법도 개발되어야 할 것이다. 입소문은 정보의 수취인이 무엇을 필요로 하는지 판단하여 필요한 정보를 제공한다는 의미에서 시간이 걸리고 다수의 사람들에 일제히 보낼 수 없는 면도 있지만 정보 제공 후의 서비스 이용이나 활동 참가에 확실하게 연결하는 방법이기도 하다.

마지막으로 개인 정보의 비밀 유지 의무 및 정보 활동에 관한 윤리 강령에 대해 언급하고자 한다. 복지에 관한 정보 중 개인의 프라이버시에 관한 정보의 취급에 배려가 필요하지만 비밀을 지키는 것은 당연하다고 해도 수비 의무만 너무 강조하면 개인을 지원하는 활동에 자원 봉사자와 주민이 참여하는 의욕을 저해할 수도 있다. 복지 원조 활동은 개인의 사생활과 관련된 정보, 예를 들면 복지 요구나 생활의 고충 등을 명백히 해 주지 않으면, 원조를 시작할 수 없는 모순상태에 있다. 생활 곤란 등 자기 평가를 낮추는 정보이므로 공개하기보다 숨기고 싶다는 것이 보통 사람의 감각이다. 이러한 민감한 내용이 포함되므로, 프라이버시 정보를 취급함에 있어서의 배려사항을 깊이 이해한 후의 활동 참여가 필요할 것이다. 개인의 연수도 그렇지만 이러한 개인정보를 취급하는 복지 활동을 하는 단체는 윤리강령 등을 책정하는 것도 필요할 것이다.

자치단체와 함께 시구정촌의 사회복지협의회는 공민 협동, 관민 협력의 파트너십을 만드는 데 중요한 역할을 해왔고 앞으로도 공민 협동의 매개 역할이 기대되고 있음을 임직원은 알아야 한다. 이러한 공민 협동의 연계를 만드는 사협의 역할은 촉매제 역할도 포함된 것으로 인터 미디어리(중간 지원 조직)로서의 기능을 가지고 있다. 지역 사회의 다양한 민간 단체를 묶어 그 공통과제의 극복과 공통 기반의 구축 등 복지 문제의 해결에 관련된 행정과 주민 그룹을 잇는 중간 조직이다. 그런 공공적 성격을 가진 민간 단체로서의 긍지와 자각을 가질 필요가 있다. 앞으로의 사협는 신·구 주민 조직의 연계조직으로서 기능해야 한다. 앞으로는 정주형 주민 조직의 지원뿐 아니라 테마전개형 조직, NPO나 임의 단체도 포함해 지역 사회에서 신구 단체의 연계와 융합을 촉진하는 역할을 담당할 필요가 있다. 라운드 테이블 방식, 플랫폼 구상, 컨소시엄, 연합체 형성 등의 지역복지의 네트워크 만들기는 사협의 사명이라고도 할 수 있겠다.

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

토 론

정종화 | 삼육대 교수

김창기 | 한국교통대 교수

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

특별세션 발표 2

한국 지역복지정책과 계획

박태영 | 대구대 교수

한국 지역복지정책과 계획

박태영(대구대 교수)

- 지역사회복지에 대한 생각들을 정리하고 서로 나누며 새로운 방향 모색의 장을 마련해 준 학회에 감사드리며, 한일 간의 학술 교류 기회로까지 이어지게 해 준 것에 대해 고마움을 표함.
- 여기에서는 한국 지역복지[34]정책의 방향을 지역복지 정체성이라는 관점에서 살펴본 후, 우리나라 지역복지계획의 변천과정과 성과, 경험, 과제에 대하여 다루고자 함.
- 이러한 연구는 앞으로 우리나라 지역복지정책의 추진방향에 대한 논의의 장을 마련하고, 제3기 지역복지계획의 수립과 실천에 있어서 집중해야 할 과제를 검토하는데 그 의의가 있음.

Ⅰ. 한국 지역복지정책의 방향

- 지역복지의 정체성은 그 요소로 지역성, 주체성, 종합성, 양면성을 들 수 있음(박태영, 2012). 이 가운데 지역성, 주체성, 종합성의 관점에서 우리나라 지역복지정책의 방향성을 살펴보고자 함.

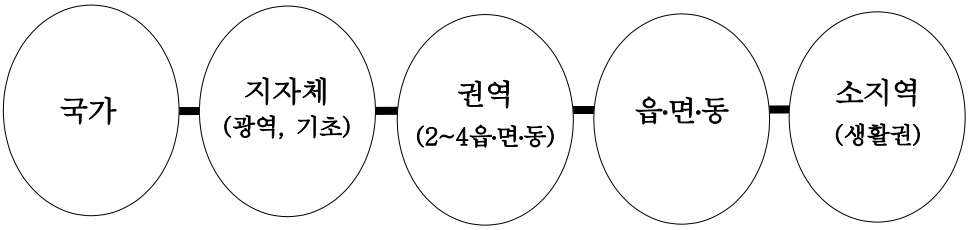
1. 지역성

- 지역성은 지리적 권역을 의미하는 것으로, 이는 주민 생활의 장이자 참여의 장이라는 이중적인 의미를 가짐. 따라서 지역성은 물리적인 거리뿐만 아니라 심리적인 거리까지 포함하는 것임.
- 지역사회 중심의 사회복지실천을 위해 2003년 사회복지사업법을 개정

34) 우리나라의 지역사회복지를 줄여서 지역복지로 쓰기로 함.

한 후, 국가 중심의 사회복지가 지자체 중심으로 바뀌게 됨. 이는 '복지의 지역화'로 볼 수 있고, 이를 바탕으로 '지역의 복지화'를 이뤄나가야 함.

- 박근혜정부 들어와서는 동(洞) 주민센터의 개편방안이 나와, 일부 지자체에서 도입을 추진하고 있음(보건복지부, 2013).
- 앞으로의 지역복지정책은 이슈에 따라 다소 차이는 있겠으나, 보다 주민의 생활권에 밀접한 방향으로 나아가야 할 것임.

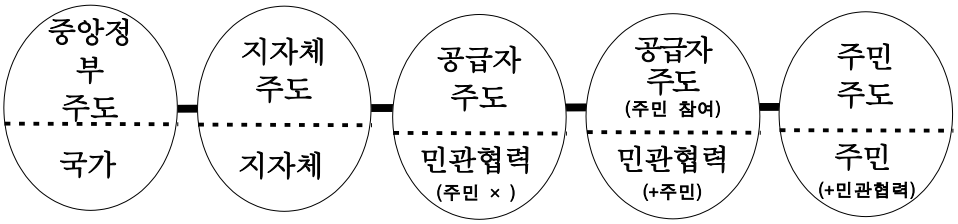


<그림 1> 지역사회복지 정체성의 지역성 단계

주: 소지역(생활권)은 주민 주도의 생활과제를 다룰 때, 읍・면・동 하위 단위의 생활권 설정이 요구됨.

2. 주체성

- 지역복지의 가장 독특한 면이 이용자를 포함한 주민들의 참여를 실천의 중심에 둔다는 것임. 이에 지역복지를 꽃피우기 위해서는 주민의 단순하고 소극적인 참여 차원이 아니라 적극적인 참여가 필요함. 이는 주민의 자발성에 기초해야 하고, 지역복지의 역동성과 다양성을 가져오는 원동력이 되는 것임.
- 민국(民國)은 주민이 나라 내지는 주인이라는 의미임. 지자체나 전문가의 역할은 마중물 수준에 머물러야 할 것이고, 주민이 실천의 주체가 되어야 할 것임.

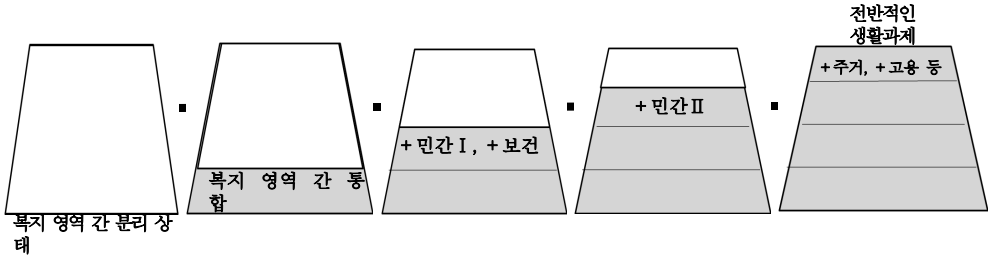


<그림 2> 지역사회복지 정체성의 주체성 단계

주: 민관협력의 “민”은 공급자 중심의 “민(사회복지시설 · 기관 등)”을 의미함.

3. 종합성

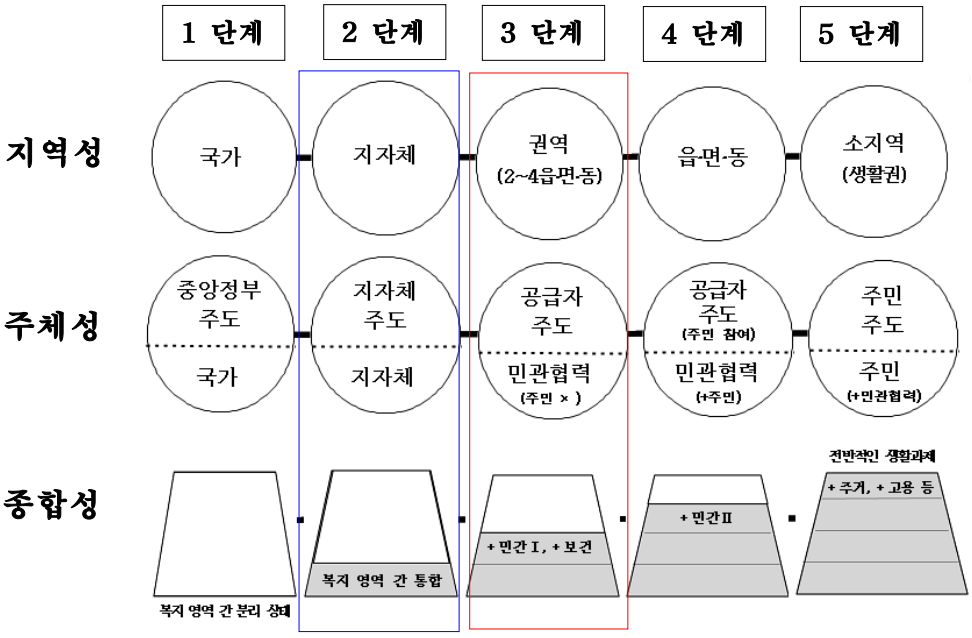
- 지금까지의 사회복지는 서비스 공급자 중심에서 용이성과 효율성을 내세워 서비스를 분리하여 제공함. 주민의 삶은 분리할 수 없는 것으로, 이용자 입장에서는 부적절함 것임.
- 따라서 앞으로는 복지 영역 내에서의 통합, 민간 자원들 및 보건과의 종합, 주민의 생활과제 전반에 걸쳐 종합화된 서비스의 제공 차원으로 나아가야 할 것임.



<그림 53> 지역사회복지 정체성의 종합성 단계

주 : 민간Ⅰ은 공식적 민간 자원(정부·지자체 지원을 받는 사회복지시설·기관)
민간Ⅱ은 비공식적 민간 자원

- 이상의 지역성, 주체성, 종합성의 관점에서 현재 우리나라 지역복지정책 즉, 지역복지계획, 지역복지협의체, 희망복지지원단, 사회복지사업의 지방이양 등을 조명해 보면, 2단계 내지는 3단계 정도에 머물고 있는 것으로 보임.



<그림 54> 지역복지정책의 방향성

- 최근에 '마을만들기' 내지는 '복지마을만들기'라는 용어가 자주 거론되고 있음. 이를 역설적으로 생각해 보면, 마을 내지는 복지마을이 없다는 의미일 것임. 지리적 영역과 주민 및 이용자, 서비스 제공이라는 구성요소는 모두 있으나 '마을다운 마을' 즉, 복지공동체 내지는 '지역의 복지화' 수준이 낮다는 의미일 것임.
- 앞으로 지역복지정책의 방향은 생활권역에서, 주민 주도로, 주민의 생활과제 해결 및 예방에 초점을 맞추어야 할 것임.

Ⅱ. 한국 지역복지계획의 성과와 과제[35)]

1. 지역복지계획의 변천과정

1) 지역복지계획의 시범사업

- 2001년 전국 기초지자체 15개소에서 지역복지협의체를 1년간 시범 운영함(이현주 외, 2002).
- 지역복지협의체의 주요기능은 지역복지계획 수립, 복지서비스 연계, 복지자원 개발, 지역복지 발전을 위한 의견수렴 등임.
- 이 당시의 지역복지계획 수립 방식은 ①자체적으로 수립(7개소), ②외부용역으로 발주(5개소), ③외부용역 및 협의체 공동 수립(3개소)으로 정리할 수 있음.
- 계획 수립과 관련한 시사점으로는 학계전문가의 활발한 참여, 현장실무자의 의견수렴 등이 중요한 것으로 나타남.

2) 법적근거 확보

- 2003년 사회복지사업법 개정으로 지역사회 중심의 사회복지실천을 구현하기 위해 지역복지계획(제1장의2)과 이 계획을 심의할 지역복지협의체(제7조의2)에 대한 법적 근거를 확보함.
- 지역복지계획과 관련한 법적 내용으로는 ①모든 지자체의 지역복지계획 수립 및 실천 의무화, ②법상 광역 및 기초 계획 내용 규정이 동일함, ③광역지자체 계획의 소극성(기초 계획의 종합·조정에 중점을 둠), ④계획 수립 전 주민의 복지욕구 및 지역 내 복지자원 조사 실시하여 이를 종합적으로 고려한 계획 수립, ⑤수립한 계획의 주요내용을 20일이상 공고하여 주민의견 수렴, ⑥계획 시행결과의 평가 실시 등임.
- 지역복지협의체는 2005년 하반기부터 전국 모든 기초지자체에 설치·운영됨. 구성은 공공과 민간, 복지와 보건이 함께 위원으로 참여(10명

35) 2013년 일본지역복지학회 제27회 전국대회에서 발표한 원고를 일부 수정·보완한 것임.

이상 30명이하)하고, 효율적인 업무 수행을 위해 산하에 실무협의체와 실무분과를 두고 있음. 주요 업무로는 ①사회복지사업에 관한 중요 사항과 지역복지계획의 심의·건의, ②사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력 강화임.

3) 지역복지계획과 관련된 제도의 도입

- 지방분권화의 일환으로 2005년부터 사회복지사업의 지방이양(분권교부세 도입)으로 지자체의 복지추진력이 강화됨.
- 2007년 지자체의 복지전달체계가 주민생활지원 중심(8대 서비스 : 복지, 보건, 주거, 고용, 평생교육, 생활체육, 문화, 여가)으로 개편됨.
- 2011년 사회보장기본법의 전면적인 개정에서 사회보장에 관한 지역계획의 수립·시행(제19조, 시행령 제7조)을 다루고 있음.
- 2012년 전국 기초지자체에 희망복지지원단(통합사례관리와 복지자원 개발 및 연계)을 설치·운영 중임.

4) 지역복지계획 수립 및 실천

- 2005년 하반기부터 2006년 말까지 제1기 지역복지계획(2007-2010 : 4년)을 수립하여 2007년부터 실시함.
- 2009년 하반기부터 2010년 말까지 제2기 지역복지계획이 수립됨. 제1기 계획의 실천을 평가하고, 이를 제2기 계획에 반영하도록 함. 매년 연차별 시행계획을 수립하고, 전년도 실천한 계획을 평가함.
- 2013년 현재, 제2기 3년차 시행계획을 실천하고 있으며, 시도 및 시군구 단위 연차별 시행계획 결과의 평가를 통한 이행력 확보 노력을 하고 있음. 2013년 하반기부터는 제3기 지역복지계획을 수립할 예정임.

2. 지역복지계획의 성과

- 지역복지계획의 실질적인 성과 확인을 위해 우수 지자체 3개소를 방문

조사하여 다음과 같은 상황 및 성과를 확인할 수 있었음.

1) 경기 남양주시

- 제1, 2기 계획 수립 시 외부 용역(학계) + 내부 인력(협의체 인사) 협력 체계로 진행하여 협의체 내부역량을 강화함. 제3기 계획 수립 시는 협의체 자체적으로 수립(학계는 슈퍼비전) 예정.
- 민관협력 구조인 지역복지협의체가 활성화 되어 있음.
- 계획 수립을 위한 다양한 주민참가 노력(시민 대상 비전공모, 시민토론회, 시민 生生 아이디어공모전, 통리반장/ 늘푸른 청소년위원회/기독교연합회/노인회 등 의견수렴 등)(남양주시, 2010).
- 계획의 성공 요소 : ①계획 관계자(시 담당국장, 민간리더)의 의식, ② 협의체의 거버넌스 기능, ③ 협의체 간사의 역량
- 과제 : 계획에 대한 홍보 강화, 실질적인 주민참여 방안 강구, 계획 수립 시 사업 수를 줄여 계획 실천역량의 집중화.

2) 서울 성동구

- 계획 수립 시 외부 용역(학계) + 내부 인력 협력 체계로 이뤄짐. 연구진 구성 시 협의체에서 연구원 일부(협의체 인사)를 추천함.
- 지역복지협의체의 활성화, 특히 민간기관 중간관리자(장기 근무, 비공식 모임 유지, 과거 복지운동경험(성동복지연대) 공유)들이 주도함.
- 지자체 및 의회와 협력하여 정기적인 주민공청회, 지역복지협의체 회의의 내실화(조례 개정, 협의체 대표 자체 선출, 협의체 위원 표장 등)를 기함(성동구, 2010).
- 계획의 성공 요소 : ①민간리더의 파워, ②협의체 거버넌스 기능
- 과제 : 지자체 리더의 복지의식 변화 한계(복지정치로의 타개 모색), 실질적인 주민참여의 강화, 광역 및 기초 계획의 역할 구분과 소통구조 필요.

3) 충북 증평군

- 계획 수립 시 외부 용역으로 진행했지만, 협의체 내부인력의 실질적인 참가.
- 민간 리더와 공공 담당자의 협력 관계 형성(민간 및 공공 관계자 함께 연수 참가).
- 협의체 분과위원장들로 구성된 계획 모니터링단 운영으로 계획 실천 높임(증평군, 2010).
- 계획의 성공 요소 : ①민간 리더 및 공공 담당자의 의식, ②협의체 거버넌스 기능, ③협의체 간사의 역량
- 과제 : 지자체 재정력의 한계로 신규사업 도입에 한계, 실질적인 주민 참여의 강화.

4) 총평

- 우수 지자체를 방문 조사한 결과, 계획은 지역복지 증진에 긍정적인 역할을 하고 있음.
  - · 지역리더(지자체 단체장 및 간부, 민간리더 등)의 지역복지 의식을 높임.
  - · 민관협력이 강화됨(지역복지협의체의 활성화).
  - · 복지인프라의 확충 및 복지사업의 내실화(권역별 센터 설치·운영, 협의체 자체사업 추진).

<u>계획 우수 지자체의 공통 사항</u>

- 지자체의 여건 면에서 복지자원은 적고, 과제는 많음(민관협력)
- 지자체의 정치적인 유동성이 큼(지역 및 주민에 관심)
- 민관 지역복지관계자의 이동이 적음(지역복지실천의 노하우 축적)
- 실질적인 주민참여의 한계(아직은 공급자 주도적임)

- 전국적으로 보면, 계획은 수립·실천하고 있지만 형식화 수준에 머물러 있음.
  - · 계획 관계자들의 지역복지에 대한 의식이 낮음.
  - · 지역복지에 있어서 계획 수립과 지역복지 실천이 별개로 진행됨.
  - · 지역복지협의체의 형식적 운영(계획 수립 및 심의과정에 소극적임).
  - · 주민참여의 형식화(설문조사에 참가 수준임).

3. 지역복지계획의 경험

1) 계획 수립 과정

- 외부용역(연구프로젝트팀)에 의한 계획수립(232개소 중 211개소로 90.9%) (안혜영 외, 2007).
  - · 계획 수립 의무화에 대한 손쉬운 선택.
  - · 계획에 실질적인 지역복지 과제 반영 한계(붕어빵 계획화).
  - · 지자체 내부 인력의 역량(성과측정계획 기술 등) 강화의 한계.

- 주민참가의 한계(박태영, 2008).
  - · 짧은 수립기간(대개 4-6월정도 소요).
  - · 지자체 단체장 및 의원 선거와 중첩되는 수립시기(선거법과 관련하여 주민욕구 수렴 한계).
  - · 주민참가 기법 및 경험의 일천.

- 광역지자체의 기초지자체 계획 수립에 소극적임.
  - · 법상 광역지자체의 계획은 각 기초지자체 계획의 종합·조정하여 수립토록 규정.
  - · 광역지자체와 기초지자체 계획 간의 역할 모호함.

- 구체적인 계획매뉴얼의 제시.

· 손쉬운 계획 수립 가능.
· 계획 수립과정 및 내용의 획일화.
· 지역산(産) 계획 수립의 한계.

2) 계획 내용
- 지역의 복지화 vs 복지의 지역화 방향성에 대한 심층적 논의 미비.
- 지자체 복지사업의 전체적인 수합과 점검 수준에 그침.
- 기존 영역별(저소득층, 노인, 장애인, 아동, 보육, 여성 들) 사업을 단순 나열식으로 계획 내용에 반영.
- 계획 관련 영역(보건의료, 자원봉사, 평생교육 등)과의 연계 한계.
- 기초 및 광역지자체 간의 계획 내용 차별성 미흡(법상으로는 동일하게 규정).

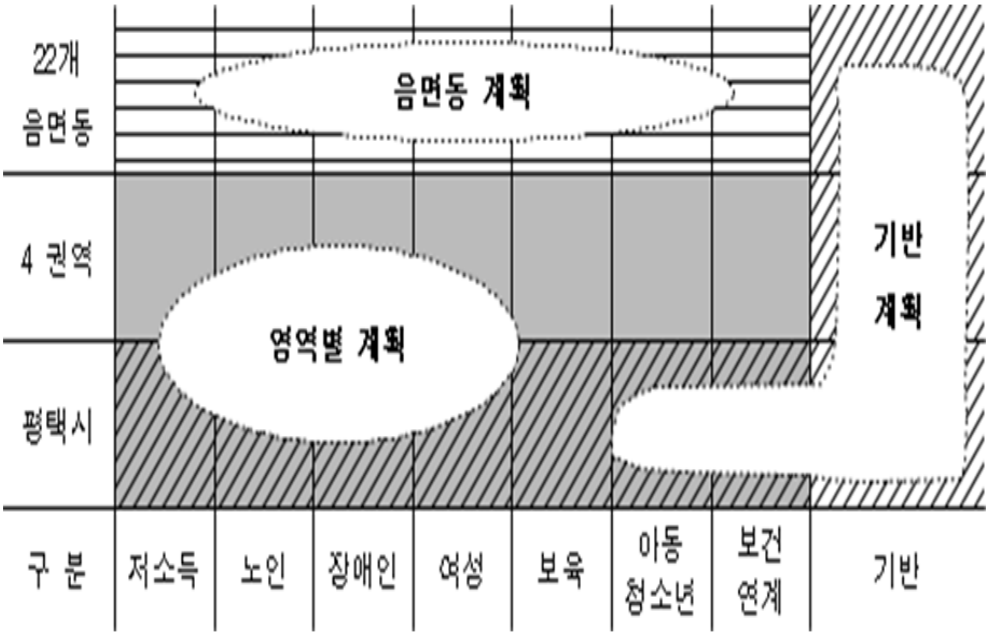
3) 계획 실천 및 평가
- 일부 지자체에서는 계획실행추진단 구성 및 운영.
- 형식적인 계획 수립으로 인하여 이행력 확보에 어려움.
- 계획 실천에 대한 형식적인 모니터링 및 평가.

4. 지역복지계획의 과제

1) 계획 관련제도의 정비 : 법령 개정을 통한 운영체계 재정비
- 기초 및 광역지자체의 계획에 대한 역할 명료화(광역계획은 기초계획 지원으로 역할 및 내용 변경) (함철호 외, 2012).
- 계획 수립 시기 조정(현재 6월말 제출에서 9월말 제출로 변경).
- 광역 및 기초 의회와의 관계 규정(수립한 계획의 의회보고 후 제출).
- 영역별 법령에 의한 각종 지역위원회를 지역복지협의체(실무 분과)로의 통합 운영.

2) 계획의 내실화

- 계획 수립과정의 충실화.
- 계획 내용의 체계화(읍면동-권역-지자체 차원의 구조화) : 제2기 평택시 지역복지계획 수립 시 시도한 권역별/영역별 구조화 모델 활용(박태영 외, 2010).



<그림 5> 지역복지계획의 권역별/영역별 구조화

- 계획 실천의 내실화 : 협의체 내의 계획 실천 모니터링단 구성・운영.

3) 민관 협력 강화

- 지역복지협의체 운영의 활성화.
- 복지와 보건뿐만 아니라 고용, 주거, 교육, 문화 등의 영역과 협력 강화(지역사회보장체계 구축을 위한 협의체의 향후 운영방향 검토).
- 시군구뿐만 아니라 권역별 혹은 읍면동단위 수준의 민관협력체계 구축

및 강화.

- 지자체 내의 사회적 경제(사회적기업, 협동조합 등) 주체들과의 협력 강화.

4) 주민참여 강화

- 주민에게 계획관련 홍보 강화.
- 복지욕구조사, 주민간담회, 당사자집단 및 전문가간담회 등의 충실화.
- 읍면동 단위의 사업을 지역복지계획에 반영.
- 계획 실천 및 평가를 위한 시민 모니터링단 구성·운영.
- 평소 지역복지기관의 주민참여활동 활성화(박태영, 2009).

참고문헌

남양주시, 2010, 제2기(2011-2014) 남양주시 지역사회복지계획; 2013, 지역사회복지계획 연차별 시행계획.

박태영, 2008, 지역사회복지론, 학현사.

박태영, 2009, “지역사회복지계획에서의 주민참여방안”, 2009년 추계학술대회 지역사회복지계획의 활성화 방안 모색, 한국지역사회복지학회.

박태영 외, 2010, 제2기(2011~2014) 평택시 지역사회복지계획, 평택시.

박태영, 2012, “지역사회복지의 정체성에 관한 연구”, 한국지역사회복지학, 제43집, 한국지역사회복지학회.

朴泰英, 2013, “韓國地域福祉計劃の成果と課題”, 2013年日本地域福祉學會第27回全國大會要旨集, 日本地域福祉學會.

보건복지부, 2013, 2013년 업무계획, “국민행복을 향한 맞춤복지” <주요정책 추진방향>.

성동구, 2010, 제2기 중기 지역사회복지계획(2011-2014); 2013, 2013년 성동구 지역사회복지 연차별 시행계획.

안혜영 외, 2007, 지역사회복지계획수립 현황분석 및 발전방향 연구, 보건복지부・한국보건복지인력개발원.

이현주 외, 2002, 지역사회복지협의체 시범사업 평가와 모형개발, 보건복지부・한국보건사회연구원.

증평군, 2010, 제2기 증평군 지역복지계획(2011-2014); 2013, 2012년 지역사회복지 연차별 시행계획의 시행결과 보고서.

함철호 외, 2012, 지역사회복지계획 중장기 발전방안 연구, 보건복지부.

2013

한국지역사회복지학회 추계학술대회

2012년 11월 5일(화) ~ 6일(수)

09:00~12:00

토 론

은성호 | 보건복지부 지역복지과장

김종건 | 동서대 교수

자유주제

▶ 발표 1 부모의 양육태도와 자기통제력에서의 아동학대의 매개효과
발표자 : 김상미(제주대 행정학과 박사과정)
토론자 : 박 영(충북도립대 교수)

▶ 발표 2 누가 지역사회를 바꾸는가? 계획이냐 마을 만들기냐?
발표자 : 김종건(동서대 교수)
토론자 : 김동화(경북행복재단 연구원)

▶ 발표 3 지역의 정치·경제적 요인이 복지의식에 미치는 영향
발표자 : 배진희(예수대 교수)
이중섭(전북발전연구원 부연구위원)
토론자 : 이서영(서울사이버대 교수)

▶ 발표 4 사회복지전담공무원의 업무환경이 복지서비스 질에 미치는 영향에 관한 연구
발표자 : 황성준(공주대 사회복지학과 박사과정)
토론자 : 권경주(건양대 교수)

자유주제논문발표 1

부모의 양육태도와 자기통제력에서의 아동학대의 매개효과[36)]

김상미(제주대학교 행정학과 박사과정)

Ⅰ. 서 론

인간이 태어나서 처음으로 접하는 환경으로서 가정은 부모와의 상호작용을 통해서 사회에 적응하기 위한 기본적인 것들을 습득한다. 아동은 가정에서 부모와의 초기 경험을 통해 세상을 보는 시각을 결정하여 향후 아동의 인생관에 막대한 영향을 미치게 된다. 또한 아동들은 부모와의 관계를 통해 규칙을 배우고 과업을 학습하며, 부모의 가치를 내면화하고 모방하면서 사회에서 통용되는 기본적인 것들을 배운다. 가정환경은 크게 구조적 환경과 심리적 환경으로 구성된다(윤우석, 2011). 구조적 환경은 부모의 나이, 부모의 직장생활 유무, 부모의 사회경제적 지위, 부모의 학력, 가족형태, 가정의 소득수준, 부모의 음주 등으로 구성되며, 심리적 환경은 부모의 양육태도, 부모-자녀 관계, 양육스트레스 등 부모와 자녀의 상호관계와 상호작용으로 이루어져 있다.

구조적 환경 중 부모의 낮은 경제적 상태와 부부불화, 알코올 및 약물 문제의 변수가 아동학대에 주요요인으로 확인되었다(여진주, 2008). 특히, 부모의 알코올중독은 아동학대 유형인 방임과 상관관계가 있는 것으로 보고되고 있는데(노충래, 2002; 오승환, 2001) 특히, 어머니의 음주가 아

36) 본 논문은 2012년도 한국아동학대예방협회 제주지회와 제주특별자치도 아동보호전문기관에서의 아동학대 실태조사 자료를 활용

동방임과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 그러한 이유로는 어머니가 술을 많이 마실수록 아동에 대한 관심이 부족해져 교육이나 의료적 방임 등이 많이 발생하고 있다고 설명하고 있다. 한성희(2009)는 부모의 알코올 중독 정도와 아동기 학대 경험 중 방임, 정서적 학대가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 가정 내에서 아동을 양육할 일차적 책임이 부모에게 있기 때문인 것에 기인한다고 보았다(오승환, 2001). 이러한 부모의 부정적인 양육태도는 아동의 자아통제력에도 영향을 미치고 있었다(이혜진, 2012). 부모양육과 자기 통제력과의 관련 연구들을 보면 자기 통제력은 생의 초기 정서발달이 시작되면서 초기 형성이 시작되고 주로 부모의 양육방법과 노력에 큰 영향을 받으며, 인생 초기단계에 성립된 자기 통제력의 개인차는 그 이후 인생 전반에 걸쳐 안정적인 경향이 있다고 한다(이영록, 2013). 자기 통제력은 가정 내 사회화의 과정에서 형성되고 어린 시절 부모의 자녀양육방식에 의해 발달된다고 하였다. 인생 초기의 부모의 적절한 훈육부재로 가정에서 사회화가 제대로 이루어지지 못하면 자기통제력 개발에 중요한 영향을 미치게 된다(김선희, 2001). 부모의 지지적이고, 일관된 양육방식은 자녀의 자아통제와 행동조절에 도움이 되는 반면, 부모가 거부적이거나 신체 처벌을 가하고, 통제를 과도하게 하면 청소년의 자아통제에 부정적인 영향을 미친다고 보고하고 있다(이경님, 2003).

이러한 아동기 학대경험은 아동의 비행행동에 영향을 미쳤고, 자기통제력 역시 비행행동에 매개효과가 있었다(조은정·김정희·정애자, 2005). 자기 통제력이 인생 초기단계에서만 형성된다는 것에 대해서는 아직 경험적으로 확인되지 않고 있으나 몇몇 연구들에 따르면 부모의 양육방식에 따라 자기 통제력은 많은 영향을 받게 되는 것으로 나타났다. 즉 부모가 아이의 충동적 반응에 대해 신중하고 일관성 있게 양육할 때 아이의 자기 통제력이 견고해진다(김두섭・민수홍, 1994; 이여봉·김현주·이선이, 2013).

한편 우리사회는 오랜 기간 동안 아동학대가 사회문제로 인식되지 않

았고, 그 주된 이유는 아동에 대한 처벌을 허용하는 사회적 분위기와 가족 결속과 자율성을 크게 강조하는 한국 사회의 문화적 전통이었다고 보여진다(이봉주・김세원, 2005). 또한 사회 환경적 요인으로서 부모의 실직이나 경제적 파탄 등으로 이혼, 별거, 가출과 같은 원하지 않은 가족해체에 의한 아동학대는 이미 사회의 큰 문제점으로 인식되고 있으며, 이와 같은 가정환경의 변화는 부모에 의한 아동학대의 발생요인이 되고 있다.

보건복지부와 중앙아동보호전문기관에서 발표하는 전국아동학대현황보고서를 보면 가정에서 부모에 의한 아동학대가 점유율 80% 이상 발생하는 것을 알 수 있다. 연도별 조사결과를 살펴보면 2005년 83.4%, 2006년 83.2%, 2007년 81.1%, 2008년 84.6%, 2009년 83.3%, 2010년 83.2%, 2011년 83.2%로 나타나 부모에 의한 아동학대가 아동복지 측면에서 커다란 문제가 되며 이에 대한 심각한 고려가 이루어져야 한다.

이처럼 아동학대는 전통적으로 내려온 부모의 양육태도와 현대 사회의 가족구조에 의해 발생되어 나타나는 사회문제라고 할 수 있다. 아동은 학대 경험으로 인해 자아 통제력이 낮아지면서 비행, 가출, 공격적 행동 및 학교생활 부적응이라는 2차적 문제가 유발하게 된다(김선희, 2001). 따라서 아동기의 부모의 양육태도는 아동의 평생에 걸쳐 나타나는 성격형성 및 사회적응에 영향을 미치고 있다.

이러한 측면에서 부모의 양육태도와 자기통제력과 관련해서 지역별로 이루어진 선행 연구를 살펴보면, 전국(정소희, 20007), 서울・수도권・대구・경북(조민자, 2012), 서울・경기도(유안진・이점숙・서주현, 2005), 경기도(김상은, 2011; 이영록, 2013; 최혜진・최연실・안연주, 2011), 경상북도(백경숙, 2012; 유보경, 2011; 주동법, 2002), 제주지역을 제외한 전국(백혜정, 2009; 이혜진, 2012), 전라북도(김선영・김정희・이경열, 2004), 경기지역과 강원도(이영민・어성민・임성택, 2012), 충청북도(박은숙・조오숙・김영희, 2009), 인천지역(김인순, 2002; 남현미, 1999), 경상도(이혜림, 2009)등으로 나타났다. 연구 결과로서, 부모의 양육태도가 긍정적일수록

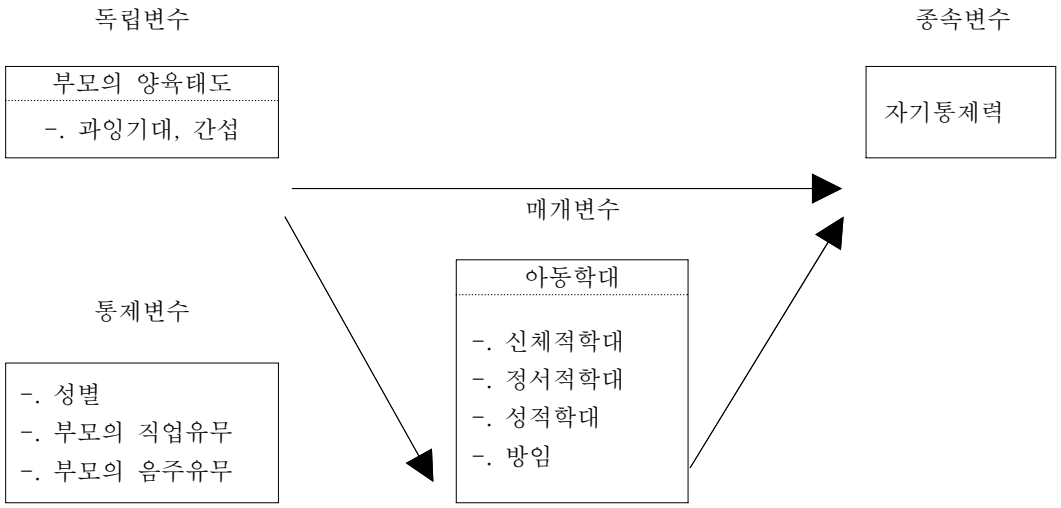
아동의 자기통제력이 높았고(박승채, 2008; 이혜림, 2009), 아동의 자기통제력은 부모의 교육수준, 어머니의 직업 특성에서 유의한 차이를 보였고 부모의 언어적 학대가 아동의 자기통제력에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(유보경, 2011, 이영록, 2013). 김인순(2002)은 부모의 양육태도가 아동학대 유형별에 미치는 영향을 분석한 결과, 신체적 학대와 정서적 학대에 가장 높은 상관관계를 보여 주었다. 반면 부모의 양육태도가 자녀의 자기통제력에 의미 있는 설명력을 가지지 못하는 연구결과도 있었다(이영민・어성민・임성택, 2012).

또한 아동의 성별에 따른 자기통제수준에서는 성별에 따른 차이가 없는 것으로 나타난 연구(백혜정, 2009)와 남자보다는 여자 아동의 자기통제수준이 높다는 연구결과(이경님, 2003)가 나타났다. 이처럼 상이한 연구결과는 향후 반복연구를 통해 명확하게 밝힐 필요가 있다고 본다.

따라서 본 연구는 부모의 양육태도와 아동의 자기통제력과의 관계를 탐색하고 부모의 학대 경험과 자기통제력의 매개효과에 대한 영향력을 살펴보는데 목적을 두었다. 위의 선행연구에서 볼 수 있듯이 제주지역에 대한 연구는 미미할 뿐만 아니라 제주를 제외한 전국을 대상으로 연구가 이루어지고 있다. 각 지역마다 연구결과가 다소 차이가 있는 것을 볼 때, 제주지역을 대상으로 한 연구가 필요하겠다. 그러므로 타 지역과의 연구결과 차이를 분석하여 지역특성에 적합한 부모의 양육태도와 아동학대 방지를 위한 대책과 아동의 자아통제력을 높이기 위한 대안을 찾을 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 선행연구들의 문헌탐색을 통해 살펴본 부모의 양육태도, 아동학대, 자기통제력를 바탕으로 다음과 같은 내용을 살펴보고자 한다.

먼저 부모의 양육태도, 아동학대, 자기통제력의 상관관계를 탐색하고자 하며, 둘째, [그림 1]에 본 연구의 매개모형을 제시하였듯이 부모의 양육태도와 자기통제력 사이에서 아동학대의 매개효과를 탐색하고자 한다.



[그림 1] 연구모형

Ⅱ. 이론적 배경

1. 부모의 양육태도

일반적으로 양육태도란 부모 또는 양육자가 아동을 양육함에 있어서 전반적 또는 보편적으로 나타내는 행동과 태도를 말하며 자녀의 지적, 정서적 특성은 부모 및 양육자가 어떠한 양육태도로 키웠느냐 하는데 크게 기인한다(남상인, 1983).

Sears(1970)는 아동 개개인의 인성의 차이가 생기는 것은 부모의 양육태도가 각기 다르기 때문이며 아동기의 모든 행동은 그가 어떻게 키워졌는가 하는 부모의 양육방법의 결과라고 지적하고 있다. 이는 아동이 출생 후 최초로 접하게 되는 환경이 가정환경이기 때문에 어떠한 가정환경에서 성장하였느냐에 따라 아동은 성격형성과 대인관계 등에 큰 영향을 받는다. 특히 부모가 가진 양육태도는 부모-자녀 관계의 질을 결정하고 자녀의 지적, 정서적, 성격적 제 측면의 발달에 중요한 영향을 미친다(정

미현, 2003). 이러한 자녀에 대한 부모의 양육태도의 개념 및 분류방법은 학자에 따라 다양하게 규정되고 있다. 부모의 양육태도를 처음으로 이론화한 학자는 Symonds(1949)로, 부모-자녀관계를 총괄하여 거부-보호, 지배-복종의 2개 차원으로 분류하였다. 그는 부모의 양육태도가 거부적도 아니고 지배적도 아니며, 과보호적도 아니고 복종적도 아닌 중간을 취하는 태도가 가장 바람직하다고 하였다. Hurlock(1950)은 양육태도를 부모의 일방적 태도, 익애적 태도, 거부적 태도, 수용적 태도, 지배적 태도, 허용적 태도의 차원으로 구분하였다. Schaefer(1959)는 신생아기부터 초기 청년기에 이르기까지의 발달과 부모의 양육태도를 장기적으로 연구하여 양육태도를 2개의 축 즉 애정-적대의 축과 자율-통제의 축으로 구분하여 양육방식에 대한 가설적 모형을 제시하였다. 국내의 연구로 오기선(1965)은 부모의 양육태도를 소극적 거부와 적극적 거부, 엄격과 기대감, 간섭과 불안, 익애와 맹종, 모순과 불일치 등과 같은 10개의 바람직하지 못한 태도로 나누었다. 또한 자녀가 지각하는 부모의 양육태도에 대한 연구는 오성심과 이종승(1982)의 애정-적대, 자율-통제, 성취-비성취, 합리-비합리의 4개 차원으로 분류하였다. 최근에는 양육태도를 측정함에 있어서 부모의 자기보고에 의존하여 연구하기 보다는 자녀가 지각한 부모의 양육태도에 대한 반응을 측정하는 것이 더 바람직하며, 부모의 실제 행동보다도 자녀가 지각하는 부모의 양육태도가 자녀의 인성적, 행동적인 특성들과 높은 관련성이 보인다고 논의되고 있다.

따라서 발달과정에서 아동이 인식한 부모의 양육태도는 아동의 성격형성과 행동에 영향을 준다. 부모의 양육태도는 부모와 자녀관계에서 비롯되며 학대를 자극하는 부모의 역할 수행상의 문제와 관련이 있다고 본다. 부적절하고 바람직하지 못한 양육태도에서 아동학대가 발생된다고 보고 있다. 부모의 권위주의적 양육 또는 익애적 양육 태도는 자녀에게 긍정적 특성과 부정적 특성의 혼합을 초래하는 것으로 나타났다(김경희, 1992).

Mussen(1979)은 부모의 양육태도에서 지배적인 태도를 취하는 부모에

게서 아동학대가 자주 발생한다고 보고 있다. 자녀에게 엄격하고 권위적이며 자녀의 성장도를 도외시한 채 무리한 표준을 요구하는 부모는 자녀훈육에 있어 강압적인 방법이나 처벌을 주로 사용하며 자녀에게 많은 통제를 하면서 대화는 거의 허용하지 않는다고 하였다. 이러한 부모-자녀관계유형의 환경에서 성장하는 아동은 반항적 행동이 충동적으로 나타나, 가출, 불량아 등 비사회적 행동을 하게 된다고 하였다. 아동양육에서 부모가 적절한 양육태도를 원활하게 수행할 경우와 부적절한 양육태도를 보여줄 때, 아동에게 미치는 영향은 그 차이가 매우 크다.

또한 부모의 양육태도는 아동의 자기통제능력에 영향을 미친다. 즉 온정적이고 애정적인 부모의 양육행동과 아동의 독립심에 대하여 격려와 지지를 하는 부모의 양육행동은 아동이 충동과 욕구를 통제하여 환경적 요구에 적합하게 행동을 조절하는데 도움이 된다고 보았다(Silverman & Ragusa, 1991). 또한 자극적이고 반응적인 애정적 양육행동의 부모는 아동의 충동통제와 욕구만족, 지연능력을 높이는데 중요한 변인으로 밝혀지고 있다.

국내의 연구에서도 아동의 만족지연능력과 어머니의 애정적이고 온정적인 양육태도는 관계가 있으며, 어머니의 온정적이고 수용적인 양육행동은 아동의 높은 자기통제력과 관계가 있다는 것과 어머니의 적대적이고 거부적인 양육행동은 낮은 자기통제력 형성에 영향을 미치고 있었다(안미경·정영란, 2010). 부모의 온정·수용적 양육행동은 아동의 자기통제에 긍정적 영향을 미치고 있는 반면, 아동에게 물리적인 개입과 위협으로 아동의 행동을 통제하려는 부모의 양육행동은 아동을 더 반항적으로 행동하게 하며, 부모의 통제적 양육행동은 아동의 자기통제에 직접적으로 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보고 되었다(이경님, 2003).

이상에서 부모의 양육태도, 아동학대 및 자기통제와의 관계에 대한 연구들을 살펴본 결과 부모의 애정 및 온정・수용적 양육행동과 권위주의적이고 거부적인 부모의 양육행동은 아동학대와 자기통제력에 영향을 미침을 알 수 있다.

부모의 양육태도의 유형에 따라 자녀의 성격 발달은 중요하게 작용하며, 자녀와 부모의 상호작용을 통해 이루어지는 심리적 환경은 자녀의 인성형성에 큰 영향을 미치고 있다.

앞서 살펴봤듯이 부모의 양육태도는 학자에 따라 분류방법이 다양하다. 이러한 분류 방법 중 본 연구에서는 부모의 양육태도를 과잉기대와 과잉간섭으로 선정하였다.

2. 아동학대

아동학대에 대한 정의는 시대적 문화적 배경에 따라 다양하고, 사회문화적 집단 간에도 다양하게 나타난다. 이는 학대란 어떤 정해진 행동이 아니고 시대의 흐름이나 문화적 차이에 의해 달리 해석 할 수 있는 것으로 규범 또는 표준에 의하여 정의되고 사회의 계층 또는 문화적 배경에 의하여 정의 될 수 있기 때문이다(한성희, 2009 재인용). 예를 들어 아동의 신체에 뚜렷한 위해가 가해졌을 때 서구문화에서는 이를 아동학대로 간주하고 부모 의도의 성의여부는 그 행위를 학대로 규정하는데 별로 영향을 주지 못하는 반면 우리나라를 포함한 유교문화권에서는 아동이 비록 신체적 위해를 입었더라도 부모의 의도가 훈육에 있었다면 허용될 수 있다는 견해가 지배적이다.

일반적으로 아동학대를 정의하는 데 있어서 의학적, 법적, 사회복지적 접근이 많이 사용하기도 하나 아동학대의 유형에 대한 분류나 용어의 정의는 학자마다 매우 상이하다. 이러한 아동학대를 나누는 여러 가지 기준 중 하나는 아동학대를 좁은 의미의 학대인 협의적 정의와 넓은 의미의 학대인 광의적 정의로 나눌 수 있다. 협의적 정의란 아동학대를 신체적 학대에 한정하여 설명하는 것으로서 비 우발적이고, 객관적으로 관찰 가능한 상처를 초래하는 행위를 말한다. 광의적 정의는 주로 사회심리학자나 사회사업가들이 사용하며 학대로 인해 누적된 손상 또는 발달지체로 아동보다 연장자인 사람은 물론 사회제도까지 포함하여, 의도성의 여부와 관계없이 현재 아동의 발달적 손상을 야기하고 있거나 앞으로 야기

하여 아동의 전인적 복지를 저해하는 모든 행동과 제도라고 정의한다(한성희, 2009).

우리나라의 경우 학대의 개념을 우선 법적으로 살펴보면 「아동복지법」 제3조 제7호 '아동학대란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다.'라고 규정하여 적극적인 가해행위뿐만 아니라 소극적 의미의 방임행위까지 아동학대의 정의에 명확히 포함하고 있다.

앞에서 언급했듯이 가정에서 부모에 의한 아동학대가 점유율 80% 이상 발생하는 것을 알 수 있다. 부모와 관련한 아동학대에 영향을 미치는 요인에서 양육태도가 가장 많은 영향력을 미치는 요인으로 대두되고(노경자, 2005), 가정 환경적 특성에서 부모의 부적절한 양육태도가 아동학대를 야기시키는 요인임을 밝히고 있다(김인순, 2002). 아동학대가 일어나는 가정에서는 애정적인 태도에 대립하는 것으로 자녀를 무시하고, 경멸, 부인하는 적대적인 태도에서 발생한다고 하였다. 부모가 적정한 수준의 훈육을 넘어 자녀를 지나치게 통제적으로 양육하면 학대행위가 발생하기 쉽다. 부모의 지나친 통제적 양육태도에 대한 도피와 반항이 가출의 동기가 되고 있음을 알 수 있다(신영화, 1986). 또한 자녀를 무시하고 자녀에게 무관심한 허용, 방임적 훈육을 할 경우, 아동의 자기 통제력을 저하시킨다는 결과를 제시하였다(이경님, 2001). 또한 자기통제력과 부모의 방임적 태도는 서로 부적 상관이 있음이 밝혀졌다. 이는 부모의 아동학대가 자기통제력에 영향을 준다고 보았다(박정미, 2010).

따라서 본 연구에서는 아동학대를 신체적 학대, 정서적 학대, 성적 학대, 방임의 4가지 유형으로 구분하여 살펴보고자 한다.

3. 자기통제력

최근 아동과 청소년의 바람직한 사회적 적응과 성공적인 학업 성취, 정서, 도덕성을 비롯한 여러 인지·사회·정의적 발달에 가장 필요한 능

력 중 하나로 자기통제력이 꼽히고 있다(방승채, 2008).

자기통제력이라는 개념은 자신의 인지나 정서, 행동을 원하는 대로 조절할 수있음을 의미하며, 오늘날과 같은 성취 지향적인 사회에서 미래의 성취를 위해 즉각적인 욕구나 충동을 자제하는 일은 자신의 잠재력을 충분히 발휘하는 한 사람의 성인으로 성장하는 과정에 있어서 중요한 의미를 지닌다.

정신분석이론에서 자기통제력은 자아로부터의 통제를 의미한다. 자아는 현실을 정확히 지각하며, 과거에 비슷한 상황에서 무슨 일이 일어났는지 검토하고, 이에 비추어 미래에 대한 현실적인 계획을 세울 수 있는 기회가 주어질 때까지 행동을 지연시키려고 애쓴다. Freud(2957)는 옳고 그름에 대한 우리의 기준들은 성격의 제2의 통제 체계인 초자아를 구성하는데, 이러한 초자아는 오이디푸스적 위기의 산물로서 아동들은 동성의 부모와 행동을 동일시함으로써 초자아가 발달한다고 보았다(오산여율, 2008). 즉, 아동의 자기통제력은 자아가 자신의 행동과 도덕적 행동을 통제할 수 있는 기준을 제공하는 부모의 통제와 관련된 기준과 가치를 내면화하는 초자아를 발달시킴으로써 촉진된다고 하였다.

자기통제력의 발달에 관한 사회학습이론의 관점에서는 자기통제력이 생리적이라기보다는 외부로부터 내부로 발달해가는 능력으로, 보상과 처벌의 과정을 통하여 획득된다고 본다. 따라서 아동의 자기통제력은 외적 사회규범을 내적 신념으로 내면화하는 과정을 통해 발달한다고 본다. 즉, 이전의 자기통제된 행동이 칭찬이나 큰 보상과 연관될 때 아동의 자기통제력이 발달되며, 또한 아동의 삶에서 부모, 형제, 교사, 친구 등 중요한 사람들의 자기통제된 행동을 관찰하고 모방함으로써 자기통제된 행동을 학습하게 되어 자기통제력이 발달된다고 강조한다. 이러한 사회학습이론의 관점은 아동의 자기통제력 발달에 대한 부모의 사회화에 초점을 맞추어 부모가 아동에게 자기통제된 습관을 익히도록 확고하고 일관되게 강조하며 그 이유를 아동에게 설명하고, 온정적이며 심리적 안정을 제공해주어 아동에게 자기통제의 모델이 되어 줄 때, 아동의 자기통제력이 발

달된다고 본다(이경님, 2001). 따라서 인생초기의 부모의 적절한 훈육으로 가정에서 사회회가 제대로 이루어져 아동기의 자아통제력 개발이 중요하겠다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상

본 연구의 연구대상자는 제주지역에 소재하는 초등학교 4학년과 중학교 2학년이다. 제주특별자치도교육청의 협조를 받아 제주특별자치도 아동보호전문기관에서 조사대상으로 선정한 학교에 설문지를 배부하고 회수하는 방식으로 설문조사를 실시하였다.

2012년 7월 1일부터 16일까지 토요일과 일요일을 제외하고 4일간 이루어졌다. 설문조사에 회수된 설문지는 1,599부였으며, 불성실한 응답을 한 설문지가 나타나지 않아 회수된 모든 설문지가 최종분석에 사용되었다.

2. 측정도구

본 연구에 사용된 측정도구는 선행연구를 토대로 구성되었으며 응답자의 자기기입식 설문답변을 통해 이루어졌다. 각 변인은 문항 간 내적일치도에 의한 Cronbach's α를 산출하였으며 그 결과 문항구성 및 내용에 무리가 없는 것으로 판단되었다.

1) 부모의 양육태도

부모의 양육태도에 관한 척도는 한국아동패널조사에서 사용한 척도를 질문문항으로 사용하였으며, 과잉기대 4문항, 과잉 간섭 4문항으로 총 8문항으로 구성하였다. 이 척도의 신뢰도(Cronbach's α)는 .87이었다.

2) 자기 통제력

자기통제력은 Gottfredson과 Hirschi(1990)이 사용한 척도와 김현숙(1998)의 자기통제평정척도를 참고로 재구성한 남현미(1999)의 척도를 주사하여 사용하였다. 총 10문항으로 구성되었으며, 이 척도의 신뢰도(Cronbach's α)는 .80이었다.

3) 아동학대

아동학대에 관한 척도는 기존의 한국아동학대예방협회 제주지회에서 사용한 설문지(2001, 2004, 2008)를 재구성하여 사용하였다. 설문지의 구성은 신체학대 7문항, 정서학대 7문항, 방임 8문항, 성적학대 5문으로 총 27문항으로 이루어졌다. 이 척도의 신뢰도(Cronbach's α)는 신체학대가 .82, 정서적 학대가 .80, 방임이 .71, 성적 학대가 .68이었다.

3. 자료분석방법

수집된 자료는 SPSS 18.0을 사용하여 변인간의 관계와 매개효과 검증을 위하여 신뢰도분석(Cronbach's α), 상관관계분석 및 다중회귀분석을 실시하였다.

Ⅳ. 연구결과

자료분석을 통해 먼저 조사대상자의 일반적 특성을 살펴본 후, 부모의 양육태도, 아동학대, 자기통제력의 상관관계와 부모의 양육태도와 자기통제력에서 아동학대의 매개효과를 검증하고자 하였다.

1. 조사대상자의 일반적 특성

조사대상자의 일반적 특성을 살펴보면 <표 1>과 같다. 우선 응답학생 중 남학생은 760명(48.7%), 여학생은 799명(51.3%)로 여학생이 조금 더 많이 표집되었다. 학년별로는 초등학생이 658명(42.2%), 중학생이 901명

(57.8%)로 나타났다.

〈표 1〉 조사대상자의 일반적 특성

변수	집단	빈도(%)	변수	집단	빈도(%)
성별	남자	760(48.7)	학년별	초등학생	658(42.2)
	여자	799(51.3)		중학생	901(57.8)
	계	1,599(100.0)			1,559(100.0)
아버지 연령	30대	132(9.3)	어머니 연령	30대	308(19.8)
	40대	1,039(73.2)		40대	999(70.4)
	50대	249(17.5)		50대	112(7.2)
		1,420(100.0)			1,419(100.0)
아버지 학력	초졸	18(1.2)	어머니 학력	초졸	16(1.1)
	중졸	53 (3.6)		중졸	41(2.9)
	고졸	541(36.9)		고졸	621(43.2)
	대졸	755(51.5)		대졸	686(47.7)
	대학원이상	99(6.8)		대학원이상	74(5.1)
		1,466(100.)			1,438(100.0)
아버지 음주	거의안마심	404(26.7)	어머니 음주	거의안마심	928(62.7)
	한달에1~2회	365(24.1)		한달에1~2회	315(21.3)
	일주일에1~2회	516(34.1)		일주일에1~2회	192(13.0)
	매일	229(15.1)		매일	46(3.1)
		1,514(100.0)			1,481(100.0)
상대적 생활수준	상	15(1.0)	아버지 직장	다님	1,373(90.2)
	중상	109(7.0)		안다님	149(9.8)
	중	880(56.7)			1,522(100.0)
	중하	410(26.4)	어머니 직장	다님	1,097(72.5)
	하	138(8.9)		안다님	417(27.5)
		1,552(100.0)			1,515(100.0)

부모의 연령대를 살펴보면, 아버지는 40대가 1,039명(73.2%)으로 가장 많았고, 다음으로 50대, 30대 순이었다. 어머니도 40대가 999명(70.4%)으로 가장 많았고, 다음으로 30대, 50대 순으로 나타났다. 부모의 교육수준을 살펴보면, 아버지는 대졸인 경우가 755명(51.5%), 어머니도 대졸이 686명(47.7%)으로 가장 많이 나타났다. 응답자들이 지각하는 부모의 음주는 아버지인 경우 “일주일에 1~2회 마신다”가 516명(34.1)으로 가장 많았

고, 어머니는 “거의 안 마신다“가 928명(62.7%)로 가장 많았다. 이는 어머니보다는 아버지의 음주가 많음을 알 수 있다.

조사대상자가 지각하는 상대적 생활수준은, ‘중’이라고 응답한 경우가 880명(56.7%)로 가장 많았고, ‘중하‘가 410명(26.4%), ’하‘가 138명(8.9%), ’중상‘이 109명(7.0%), ’상‘이 15명(1.0%)순으로 나타났다. 부모의 직장유무에서는 아버지가 직장을 다니고 있는 경우가 1,373명(90.2%)으로 대부분의 아버지가 직장을 다니고 있었다. 어머니인 경우는 직장을 다니는 경우가 1,097명(72.5%)로 나타나 아버지 보다는 직장을 안다니고 있는 것으로 나타났다.

2. 부모의 양육태도, 아동학대, 자아통제력 상관분석

수집된 변인간의 관계를 보기 위하여 변인 간 상관을 구하였다. <표 2>에 결과를 제시하였다.

<표 2> 측정변인 간 상관관계 분석

N=1,599

	1	2	2.1	2.2	2.3	2.4	3	4	5	6	7	8
1 부모양육	1											
2 아동학대	.46**	1										
2.1신체학대	.34**	.87**	1									
2.2 정서학대	.49**	.89**	.64**	1								
2.3 방임	.22**	.50**	.32**	.40**	1							
2.4 성학대	.10**	.32**	.17**	.22**	.26**	1						
3 자기통제력	.45**	.32**	.24**	.32**	.20**	.05	1					
4 성별	-.01	-.03	-.03	-.03	-.00	-.02	-.03	1				
5 부음주	.06*	.07**	.07**	.07**	.03	.01	.04	-.05*	1			
6 모음주	.09**	.09**	.06*	.09**	.07**	-.00	.08**	.00	.24**	1		
7 부직장	.01	.07**	.056*	.03	.08**	.02	.04	-.01	-.05*	-.06*	1	
8 모직장	.03	.03	.01	.02	.03	.05	.02	.02	-.01	-.08**	.19**	1

** p<.01, * p<.05

개인적 특성요인 중 성별에서는 신체학대(r=-.10, P<.01), 성학대(r=-.07, P<.01), 부모양육태도(r=-.06, P<.05)와의 부적인 상관관계가 나타났다. 아버지의 음주에서는 신체학대(r=-.06, P<.05), 정서학대(r=-.06, P<.05)에서 부적인 상관관계가 있었다. 어머니의 음주 경우에는 아동학대 중 신체학대(r=-.052, P<.05), 정서학대(r=-.08, P<.01), 방임(r=-.07, P<.01)에서 상관관계가 나타났고, 자기통제력(r=-.07, P<.01)과 상관이 있었다. 아버지의 직업 유무에서는 아동학대 중 방임(r=-.074, P<.01)에서 부적상관이 있었다. 이와 같이 개인적 특성요인은 아동학대와 자기통제력과의 관계에서는 통계적으로 유의미하게 나타났지만 낮은 상관관계가 있음을 알 수 있다.

부모의 양육태도와 아동학대에서는 신체학대(r=.34, P<.01), 정서학대(r=.49, P<.01)에서는 통계적으로 유의미하고 대체로 높은 상관관계가 있었고, 방임(r=.22, P<.01), 성학대(r=.10, P<.01)에서는 통계적으로 유의미하지만 상관관계는 미미하게 나타났다. 반면 자기통제력과 아동학대간 상관관계에서는 신체학대(r=.24, P<.01), 정서학대(r=.32, P<.01), 방임(r=.20, P<.01)에서 유의미한 상관관계를 보였고, 성학대에서는 유의하지 않는 상관관계가 나타났다. 그리고 자기통제력과 부모의 양육태도에서는 통계적으로 유의미한 정적상관(r=.45, P<.01)이 있었다.

3. 부모의 양육태도와 자기통제력에서의 아동학대 매개효과 분석

부모의 양육태도와 자기통제력에 미치는 아동학대의 매개효과를 검증하기 위하여 회귀분석을 하였다. 성별, 부모의 음주, 부모의 직업유무를 통제하였으며, 독립변수들 간의 분산팽창계수(VIF)를 살펴본 결과 독립변수들 간의 VIF값이 각각 1.004~1.699 수준으로 모두 2미만으로 나타나 다중공선성에는 문제가 없는 것으로 판단되었다.

회귀분석 결과는 <표 3>과 같다. 부모의 양육태도를 독립변수로 하고 자기통제력을 종속변수로 한 모델 1의 F값은 p<.001 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 회귀모형의 적합성이 검증되었다. 부모의 양

육태도가 자기통제력을 설명하는데 전체 모형의 설명력은 20.2%였으며, 통계적으로 유의미하였다(β=.448 p<.001). 한편 통제변수(성별, 부·모의 음주, 부·모의 직업유무)와는 통계적으로 유의미하지 않았다.

부모의 양육태도를 독립변수로 하고 아동학대를 종속변수로 한 모델 2의 F값은 p<.001 수준에서 통계적으로 유의미하여 모형의 적합성이 검증되었다. 부모의 양육태도가 아동학대를 설명하는 전체 모형의 설명력은 21.4%였으며, 아동학대의 하위변인 중 신체학대에서는 부의 직업(β=.063, p<.001), 부모의 양육태도(β=.344, p<.001) 변수에서 통계적으로 유의미하였다. 정서학대에서는 부모의 양육태도(β=.185, p<.001)에서 통계적으로 의미 있게 나타났다. 방임에서는 모의 음주(β=.056, p<.05), 부의 직업(β=.073, p<.05), 부모의 양육태도(β=.222, p<.001)가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 성적학대에서는 부모양육태도(β=.105, p<.001) 변수에서 통계적으로 유의미하게 나타났다.

매개변수(아동학대)와 종속변수(자기통제력)에 동시에 영향을 미치는 독립변수(부모양육태도)를 확인하여 매개효과 검증의 가능성을 확인한 결과, 부모의 양육태도가 자기통제력과의 관계에서 아동학대의 매개효과 검증을 할 수 있는 것으로 판명되었다. 매개변수 분석 결과, 모델 3은 통제변수와 부모의 양육태도를 통제한 상태에서 아동학대가 자기통제력을 설명하는 정도를 나타낸 것이다. 먼저 모델 3의 회귀모형 F값은 p<.001 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 회귀모형의 적합성이 검증되었으며, 통제변수와 부모의 양육태도, 아동학대가 자기통제력을 22.7% 설명하고 있음을 보여주고 있다. 부모의 양육태도의 표준화된 회귀계수(β)의 변화폭을 살펴보면 아동학대를 투입했을 때 .448에서 .395로 낮아졌다. 그러므로 아동학대는 부모의 양육태도와 자기통제력 사이에서 부분매개 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 즉 부모의 양육태도가 과잉기대, 과잉 간섭을 할수록 아동학대(정서적 학대, 방임)가 나타나고, 자기통제력이 낮아졌으며, 특히 아동학대 중 정서학대와 방임은 아동의 자기통제력에 영향력이 높음을 알 수 있다.

<표 3> 부모의 양육태도가 자기통제력에 미치는 영향에서 아동학대의 매개효과37)

	모델1		모델2								모델3	
	자기통제력		아동학대								자기통제력	
			신체		정서		방임		성적			
	β	t	β	t	β	t	β	t	β	t	β	t
성별	.007	.293	-.022	-.894	-.011	-.512	-.008	-.320	-.018	-.688	-.012	-.528
부의 음주	-.009	-.396	.036	1.410	.034	1.471	.019	.713	.007	.263	-.009	-.367
모의 음주	-.030	-1.265	.026	1.017	.029	1.271	.056	2.188*	-.019	-.698	.027	1.134
부의 직업	-.012	-.528	.063	2.510**	.017	.771	.073	3.332*	.007	.281	.015	.625
모의 직업	-.004	-.172	-.003	.226	.103	.161	.014	.491	.048	1.822	.011	.478
부모의 양육태도	.448	19.550***	.344	13.790***	.185	21.700***	.222	8.703***	.105	4.038***	.395	14.671***
아동학대 신체											.022	.719
아동학대 정서											.083	2.468*
아동학대 방임											.081	3.088*
아동학대 성적											-.037	-1.518
상수	1.017		.863								.937	
수정된 R^2	.202		.214								.227	
R^2 change	.205		.217								.232	
F	65.677***		70.178***								43.288***	
F change	65.677		70.178								43.288	

*** p<.001, ** p<.01, * p<.05

주) 가변수 : 성별(1=남), 부·모의 음주(1=음주유), 부·모의 직업(1=직업무)

37) <표3>에서 제시된 모델3은 아동학대의 하위변인인 신체, 정서, 방임, 성적 학대를 축약해서 제시함.

Ⅴ. 결 론

본 연구는 아동이 지각하고 있는 부모의 양육태도(과잉기대, 과잉간섭)와 자기통제력에서의 아동학대의 매개효과를 검증하고자 하였다. 결과를 살펴보면 첫째, 부모의 양육태도와 자기통제력은 유의한 정적상관을 보였으며, 부모의 양육태도와 아동학대(신체, 정서, 방임, 성학대)에서도 유의미한 정적 상관이 있었고, 자기통제력과 아동학대에서는 신체학대, 정서학대 방임의 하위변인에서 정적상관이 있는 것으로 나타났다.

통제변수인 성별과 아동학대에서는 신체학대, 성학대의 하위변인에서 부적상관이 있었다. 아버지의 음주와 아동학대에서는 신체학대, 정서학대의 하위변인에서 부적상관을 보였고, 어머니의 음주와 아동학대에서는 신체학대, 정서학대, 방임에서 부적인 상관이 나타나, 아버지의 음주보다 어머니의 음주가 아동학대에 영향이 있음을 알 수 있다. 이는 노충래(2002)와 오승환(2001)의 연구에서 나타난 어머니의 음주가 아동방임과 상관관계가 있는 것으로 밝혀진 연구결과와 유사하였다. 또한 어머니의 음주와 자기통제력에서는 부적 상관이 나타났다. 그리고 아버지 직업과 아동학대에서는 하위변인 중 방임에서만 부적상관이 나타났다.

둘째, 독립변인인 부모양육태도가 매개변인인 아동학대에 통계적으로 유의한 영향을 미쳤으며, 부모의 양육태도가 자기통제력에 미치는 영향력 또한 통계적으로 유의하였다. 이는 김선영·김정희·이경열(2004)연구와 유사한 결과로써, 부모가 아동에게 과잉기대·과잉간섭 할수록 아동의 충동과 욕구를 통제하는 능력인 자기통제력이 낮아져 인생전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

독립변인인 부모의 양육태도의 영향력은 아동학대와 동시에 투입되어졌을 때 종속변인인 자기통제력에 대한 독립변인의 영향력이 유의미하였다. 또한 매개변인인 아동학대에서도 통계적으로 유의미한 영향력이 나타났으므로 아동학대가 부모의 양육태도와 자기통제력를 부분 매개하는

것으로 나타났다. 특히 아동학대 하위변인 중 정서학대, 방임과 자기통제력에서 통계적으로 유의미한 영향력이 있었다. 부모에 의한 정서학대와 방임은 말보다 행동이 앞서는 충동억제능력이 낮아지고 좌절이나 실패에 대한 인내능력 또한 낮아지는 등 아동의 자기통제력에 부적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 이는 정서학대의 요소로서 언어적 공격성이 높을수록 아동의 자기통제력이 낮아진다(유보경, 2011)는 연구결과와 같은 맥락을 지니는 것이다.

그리고 통제변인 중 성별과 자기통제력는 통계적으로 유의미한 영향력이 나타나지 않아 이는 백혜정(2009)연구와 일치한 반면, 남자보다는 여자 아동이 자기통제수준이 높다는 연구결과(이경님, 2001)와는 불일치하였다. 어머니의 음주는 아동학대의 하위변인 중 방임에 통계적으로 유의미한 영향력이 있었다. 어머니가 술을 많이 마실수록 아동에 대한 관심이 부족해져 아동을 방치하는 방임이라는 아동학대가 발생하고 있음을 알 수 있다. 한편 아버지의 음주와 아동학대에서는 통계적으로 유의미한 영향력이 없는 것으로 나타나 이는 부모의 음주와 아동학대와의 관계가 불확실 하다는 연구(박미경, 2005)와 유사한 결과이다.

아버지의 직업과 아동학대에서는 신체학대와 방임에서 통계적으로 유의미한 영향력이 있었다. 이는 아버지가 직업이 없을 때 아동에게 공격적 행동인 신체학대 발생이 많아지거나 아예 무관심한 태도를 보이는 방임이 나타나고 있었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 제주지역 아동을 대상으로 연구한 부모의 양육태도와 자기통제력에서의 아동학대의 매개효과가 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 이는 선행연구와 일치된 연구결과와 상이한 연구결과가 공존하고 있음을 알 수 있다. 따라서 반복연구를 통해 부모의 양육태도와 자기통제력간의 관계에 있어서 아동학대의 매개효과를 보다 명확히 할 필요가 있는 것으로 보인다.

이상의 결론을 바탕으로 본 연구의 후속연구를 위한 제언을 하면 다음

과 같다.

첫째, 아동학대에 관한 연구 동향분석이 다양한 변인으로 이루어져야 하겠다. 아동학대 연구동향과 관련한 선행연구를 살펴보면 연구논문 발표년도, 논문유형, 논문편수, 학대원인, 학대실태, 학대유형, 대책 등과 같은 변인으로 연구된 논문이 다수를 차지하고 있었다. 이와 같은 변인을 포함하여 지역별 아동학대에 대한 연구동향 분석이 이루어진다면 지역별로 아동학대 유형, 원인 등을 파악하여 지역특성에 맞는 아동학대 예방책을 도출해 낼 수 있을 것이다.

둘째, 적절한 가정환경을 조성하기 위해서 부모의 양육태도를 향상시키기 위한 부모역할 교육프로그램이 요구된다. 아동 발달에 대한 교육, 학대나 체벌 없이 아동을 훈육하는 방법, 가족구성원 사이에 갈등이 발생할 경우 자녀들 앞에서 자제하는 교육 등이 필요하다. 초등학교에서 학부모를 위해 전문가를 초빙하여 적절한 양육태도를 위한 교육을 꾸준히 실시하는 것도 한 방법이 될 것이다. 과잉기대와 과잉간섭의 부적절한 부모의 양육태도는 아동의 정서학대와 방임에 부정적인 영향력 뿐 만 아니라 아동의 자기통제력에서도 부적인 영향이 있음을 알 수 있었다. 현대사회에서는 전업주부 보다 맞벌이 부부가 상당수를 차지하고 있다. 이는 가정에서 아동이 혼자 있는 시간이 늘어나게 되어 아동의 정서적 불안감을 일으키고 방임으로 이어지는 악순환이 되풀이 될 수 있다. 이러한 아동의 정서적 문제와 방임을 해결하기 위해서는 바람직한 부모역할을 할 수 있는 교육을 통해서 부모와 자녀간의 건강한 관계를 형성함으로서 아동의 정서적 안정감을 찾을 수 있을 것이다.

더불어 찾아가는 교육적 상담으로서 주기적으로 아동의 가정을 방문하여 전문가와 상담 할 수 있는 교육프로그램을 실시하는 것도 효과적일 것이다. 부모입장에서 부절절한 양육태도와 아동학대는 타인에게 노출하고 싶지 않을 것이다. 따라서 전문가가 가정에 직접 방문하여 개별상담, 부부상담, 가족상담, 부모교육, 음주에 대한 전문적인 상담 및 치료 등 지속적으로 제공할 수 있는 교육프로그램이 필요하겠다.

또한 아동들이 학대로부터 스스로를 보호할 수 있도록 하기위해 교육을 실시하고, 학교사회복지사 제도를 활성화하는 방안이 필요하다.

넷째, 향후 연구에서는 측정방법을 양적연구와 질적연구가 병행되어야 할 것이다. 아동학대와 관련된 연구에서 구조화된 설문지로는 한계가 있을 수 있다. 따라서 양적연구와 질적연구를 병행하여 연구가 이루어진다면 아동학대에 대한 구체적인 원인분석, 예방 및 대책마련에 의미 있는 자료가 될 것이다.

참고문헌

김경희. 1992. “아동이 지각한 부모권위와 부모양육행동과의 관계”. 『대한가정학회지』 30(1): 339-348.

김두섭· 민수홍. 1994. “ 개인의 자기통제력이 범죄 억제에 미치는 영향”. 『서울형사정책연구원』.

김상운. 2011. “부모-자녀 간 의사소통과 자기통제력 및 일탈또래와의 연합이 청소년비행에 미치는 영향”. 이화여자대학교 석사학위논문.

김인순. 2002. “가정환경적 특성이 아동학대에 미치는 영향에 관한 연구”. 경기대학교석사학위논문.

남상인. 1983. “어머니의 양육태도와 자녀의 인지양식과의 관계”. 서울대학교 석사학위논문.

남현미·옥선화. 2001. “가족의 심리적 환경과 청소년의 자기통제력 및 친구특성이 문제행동에 미치는 영향”. 『대한가정학회지』, 39(7): 37-58.

노경자. 2005. “학령전 아동을 자녀로 둔 부모의 특성이 아동학대에 미치는 영향”. 한림대학교 석사학위논문.

노충래. 2002. “아동 및 가해자의 특성에 따른 아동학대의 심각성 예측요인에 관한 연구”. 『한국아동복지학』, Vol13: 134-154.

박승채. 2008. “부모-자녀 의사소통과 자기통제력 및 행동문제와의 관계”. 서강대학교 석사학위논문.

박은숙·조오숙·김영희. 2009. “부모의 훈육방식과 청소년의 성, 연령, 자아개념이 자기통제에 미치는 영향”. 『한국가족관계학회지』, 14(1): 213-241.

박정미 2010. “부모양육태도, 자기통제력, 자기주도 학습과의 관계”. 한양대학교 교육대학원 석사학위논문.

백혜정. 2009. “성별에 따른 청소년들의 가정환경과 비행경험관계에서의 부모의 지지와 자기통제의 매개효과”. 『한국심리학회』, 22(4): 37-56.

신영화. 1986. “한국아동학대의 사회, 인구 및 가족환경적 특성에 관한 연구”. 성심여자대학교 석사학위논문.

안미경·정영란. 2010. “자기조절학습 수업 모형을 적용한 과학 수업이 초등학생의 학업적 자기조절능력 및 학업 성취, 과학에 관련된 정의적 특성에 미치는 영향”. 『초등과학연구』, 29(4): 389-400.

여진주. 2008. “아동학대 발생요인에 대한 생태학적 분석”. 『보건사회연구』, 28(1): 3-26.

오산여울. 2008. “아동이 지각한 심리적 가정환경과 자기통제가 공격성 및 학교생활적응에 미치는 영향”. 대구가톨릭대학교 석사학위논문.

오승환. 2001. “결손가족 청소년의 학업성취 결정요인”. 『학교사회복지』, No3: 53-80.

유안진·이점숙·서주현. 2005. “가족구조에 따른 청소년 비행”. 『대한가정학회지』, 43(10): 91-102.

윤우석. 2011. “가족의 구조적 특성과 사회경제적 지위가 부모의 양육과 청소년비행에 미치는 영향검증“. 『형사정책연구』, 85(1): 137-172.

이경님. 2003. “청소년의 애착과 우울이 비행에 미치는 영향”. 『한국생활과학지』, 12(1): 1-13.

이봉주·김세원. 2005. “아동학대와 방임의 사회구조적 요인”. 『아동권리연구』, 9(3): 347-373.

이여봉·김현주·이선이. 2013. “어머니와 자녀간 자원교환의 호혜성에 관한 연구“. 『가족과 문화』, 25(1): 39-76.

이영록. 2013. “고등학생의 지각된 부모양육타도와 자기통제력, 주관적 안녕감이 인터넷 중독에 미치는 영향”. 한양대학교 석사학위논문.

이영민·어성민·임성택. 2012. “청소년이 지각한 부모의 양육태도 및 자기통제력과 학교생활적응의 관련성”. 『성담평가연구』, 5(1): 1-12.

이혜림. 2009. “아동의 학교적응에 영향을 미치는 부모의 양육태도와 아동의 자기통제력”. 대구대학교 석사학위논문.

이혜진. 2012. “부모의 양육태도가 청소년의 비행에 미치는 영향”. 한세대학교 박사학위논문.

정미현. 2003. “부모의 양육태도와 아동의 자아탄력성 및 친구 간 갈등해결 전

략과의 관계". 숙명여자대학교 석사학위논문.
정소희. 2007. "사회경제적 지위, 부부갈등, 부모양육행동, 자기통제력이 청소년비행에 영향을 미치는 경로분석". 『사회복지연구』, Vol 32: 5-34.
조민자. 2012. "청소년의 우울과 불안 및 부모의 방임적 양육태도가 인터넷 중독에 미치는 영향에서 자기통제력의 조절효과". 『청소년시설환경』 10(1): 15-25.
조은정·김정희·정애자. 2005. "모의 ADHD경향, 모-자녀양육 행동, 아동의 자기통제력과 ADHD경향간 관계". 『연차학술대회논문집』.
최혜진·최연실·안연주. 2011. "부모양육태도, 자기통제력 및 또래관계가 청소년의 인터넷 중독에 미치는 영향". 『한국가족관계학회지』, 15(4): 113-133.
한성희. 2009. "부모의 알코올 중독과 아동기 학대경험이 대학생 성인애착에 미치는 영향". 평택대학교 석사학위논문.
Hurlock, E. B. 1950. Child Development. New York: Mcgraw Hill.
P. H. Mussen. 1979. The Psychological Development of the Child. New York: Prentice Hall.
Schaefer, E. S. 1959. Development of a parental attitude reasearch instrument. Child Development, 32.
Silverman, I. W., & Ragusa, D. M. 1991. Child and maternal correlates of impulse control in 24-month-old Children: Correction, Genetic. Social & General Psychololgy Monographs, 117(3)
Symonds, P. M. 1949. The dynamics of parent-child relationship. New York: Columbia University Publication.

자유주제논문발표 1 토론

부모의 양육태도와 자기통제력에서의 아동학대의 매개효과에 관한 토론

박 영(충북도립대 교수)

가정은 아동의 사회생활에 있어 출발점이며 가족과의 상호관계를 통해 다른 사람과의 상호작용 방법을 배운다. 특히, 부모는 아동에게 있어 최초의 교육자이자 동일시의 대상이 되며, 부모는 아동의 정서적 발달의 개인적인 차이를 결정짓는 요인이 된다. 인간의 성장발달에서 부모와 아동의 관계는 가장 중요한 결정요인으로써 다양한 영역에서 영향력을 가진다. 가정 안에서 부모는 아동 양육과 모델의 역할에 중요한 존재가 되기 때문에 부모의 양육태도는 성장과정에 있어서 아동에게 지속적이고 장기적 영향을 미친다고 할 수 있다.

이와 같은 주제를 다룬 기존의 많은 연구들을 살펴보면 부모의 양육태도가 아동의 사회성, 자기효능감, 자기통제력에 영향을 미치며 학습능력과 인터넷 중독 및 청소년비행에서도 유의미하게 작용하는 것으로 보고하고 있다.

주제발표와 관련한 기존 선행연구들에서도 부모의 성취적, 자율적 양육태도는 아동의 자기효능감과 사회성을 높일 수 있는 영향요인으로 작용하며 양육태도가 자기효능감과 사회성과의 관계에서는 아동들에게 자율과 성취적 양육태도를 취하는 것이 자기효능감을 높일 수 있다고 보고하고 있다. 또한, 청소년인의 자기통제력이 비행에 미치는 영향에 관한 종단적 연구에서는 우리나라 청소년들의 자기통제력은 약간씩 감소하는

양상을 띄는 반면에 비행은 점점 증가하는 추세로 나타난다.

이는 자기통제력의 변화율이 비행의 변화율에 미치는 영향은 부적관계로 나타나 청소년의 자기통제력을 높이고 비행을 예방하기 위해서는 부모의 양육태도가 매우 중요함을 의미한다. 과보호적 부모양육태도가 스마트폰 중독에 미치는 영향에 대한 자기통제력의 매개효과 연구에서도 부모의 과보호적 양육태도가 자녀의 스마트폰 중독 간의 관계에서 자기통제력의 매개효과로 나타나 과보호적 부모의 양육태도의 증가는 자녀의 자기통제력을 낮춰 스마트폰의 중독적 사용 가능성을 높이는 것으로 분석되었다. 이처럼 부모의 양육태도는 자녀의 성장과정에서 매우 중요한 영향요인으로 작용하고 있다.

학대에 관련한 기존 연구들을 살펴보면 부모로부터 학대를 경험한 아동의 학교생활적응에 영향을 미치는 보호요인에 관한 연구에서 학교생활적응에 영향을 미치는 보호요인으로 자아존중감이 중요한 요인임이 확인되었다. 이러한 연구결과들은 자아존중감이나 자기효능감 및 자기통제력에 부모의 양육태도는 매우 유의미하게 작용한다는 것을 알 수 있게 한다. 학대와 관련한 연구들에서는 신체학대가 비행행동 간에 직접적인 영향관계가 있는 것으로 나타났으며 신체학대경험이 부모애착과 우울을 거쳐 비행으로 이어지는 경로가 유의미한 것으로 분석하고 있다. 이 또한 청소년 비행을 예방하기 위한 개입 방안에서도 부모의 양육태도는 매우 영향력 있는 요인으로 작용하는 것을 의미한다.

주제발표에서도 부모의 양육태도는 아동의 자기통제능력에 영향을 미치는 중요한 변인으로 보았으며 부모의 애정 및 온정.수용적 양육행동과 권위주의적이고 거부적인 부모의 양육행동은 아동학대와 자기통제력에 영향을 미치는 것으로 보고 있다. 연구결과 부모의 양육태도가 과잉기대, 과잉 간섭을 할수록 아동학대가 나타나고 아동의 충동과 욕구를 통제하는 능력인 자기통제력이 낮아져 성장과정에서 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 나타내고 있다. 아동학대 중에서도 정서학대와 방임은 충동억제능력이 낮아지고 좌절이나 실패에 대한 인내능력 또한 낮아지는 등 아동

의 자기통제력에 부적인 영향력이 높음을 알 수 있게 하였다.

부모의 양육태도와 관련한 기존의 연구들은 부모자신의 보고에 기반한 양육태도에 대한 연구들이 주를 이루고 있다. 그러나 아동이 주변의 환경을 주관적으로 지각하고 해석하는 경향이 있으므로 아동 자신이 부모의 양육태도를 어떻게 지각하고 있는지 보고를 통해 평가하는 것이 바람직하다는 견해가 제시되고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 이번 주제발표는 아동이 지각하는 부모의 양육태도를 독립변수로 두고 자기통제력에서의 아동학대의 매개효과에 대한 영향력을 살펴본 것으로 다음과 같은 몇 가지 중요한 의미를 가진다 할 수 있다.

첫째, 부모자신의 보고에 기반 한 연구들이 주를 이루고 있는 부모양육태도와 관련하여 주를 이루는 기존의 연구들과는 달리 논의되어지고 있는 바람직한 방향인 아동이 스스로 지각한 부모의 양육태도를 독립변인으로 다루었다는 것이다. 이는 부모 자신의 보고보다는 아동이 지각한 부모의 양육태도와 관련한 연구가 필요함을 인식하게 하여 부모가 느끼는 양육태도와 아동이 지각하는 부모의 양육태도의 차이 비교분석에 관한 연구가 향후 이루어져야 함을 인식하게 하였다.

둘째, 과잉기대, 과잉 간섭을 하는 부모의 양육태도와 자기통제력과의 상관관계를 통해 그 결과를 분석함으로써 기존의 연구들의 상관관계 분석결과를 뒷받침할 수 있는 또 다른 근거를 제시했다는 것이다. 이는 부모의 양육태도 방법에 대한 중요성과 아동에게 미치는 영향력을 재조명한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 아동학대가 부모의 양육태도와 자기통제력 사이에서 부분매개로 작용하고 있음을 나타내어 그 결과로써 현재 아동복지분야에서 화두가 되고 있는 학대가 아동의 인생전반에 걸쳐 부정적인 영향으로 작용함을 다시 한 번 인식하게 하였다. 특히, 부모의 과잉기대와 과잉간섭의 양육태도는 아동학대와 무관하지 않음을 알 수 있었으며 자기통제력에도 많

은 영향을 미치고 있음을 인식하게 하였다.

넷째, 결론을 바탕으로 후속연구를 위한 제언을 통해 향후 부모양육태도에 대한 부모역할 교육프로그램개발 및 방문교육의 중요성을 부각시켰으며, 부모와 자녀간의 건강한 관계 형성을 위한 교육을 통해 아동의 정서적 안정감을 찾을 수 있는 방안을 모색하게 하였다.

물론, 아동학대와 관련한 다양한 변인들에 대한 매개효과를 다각적으로 살펴보지는 못하였으나 부모의 양육태도와 아동학대와의 상관관계와 자기통제력의 상관관계를 알아봄으로써 아동학대에 대한 예방적 방안을 모색하고 대책을 수립할 수 있는데 자료로 활용할 수 있게 한 것은 큰 의미가 있다고 하겠다.

자유주제논문발표 2

자유주제논문발표 3

지역의 정치·경제적 요인이 복지의식에 미치는 영향

배진희(예수대 교수)
이중섭(전북발전연구원 부연구위원)

Ⅰ. 연구의 필요성

시민들의 복지의식은 지금 우리사회의 가장 큰 정치적, 정책적 그리고 이론적 관심사 중 하나이다. 지난 10년간 각종 복지제도에 대한 연구와 관심이 그 공학적 측면에 초점을 맞추어 왔다면, 향후에는 일정정도 복지정치의 경제사회적 메커니즘에 초점을 맞추게 될 것이다. 특히 지난 1년간 복지문제가 정치권의 선거경쟁에서 중요한 이슈로 부각되어 왔음을 감안하면, 이러한 경향은 더욱 강화될 개연성이 높다(노대명・전지현, 2011). 선거국면에서 복지가 중요한 정책적 의제로 쟁점화되는 이유에는 국민의 일상생활에 복지정책이 미치는 영향력이 상당하기 때문이다. 특히, 복지정책은 분배를 중심으로 다양한 이념적 스펙트럼이 정치공간에서 역동적으로 논쟁할 수밖에 없는 특성을 가지고 있어 선거과정에서 치열한 공방이 불가피하다. 분배의 정치는 그래서 국가의 정책적 결단에 앞서 국민의 조세확대에 대한 수용성 정도와 정당의 정교한 정치논리의 산물로 그 범위와 내용이 결정된다. 국민의 정치적 선택을 목표로 움직이는 정치집단이 복지를 둘러싼 국민의 의식과 태도에 민감할 수밖에 없는 이유는 여기에 있다. 복지정책은 국가의 재정적 이해관계 못지않게 수혜자를 둘러싼 다양한 층위의 집단 간 이해관계의 결과로 형성된다는

점에서 이해관계의 형태와 양상은 복지정책의 수준과 내용에 중요한 영향을 미친다.

민의를 공정한 정치질서로 수렴하는 민주주의가 복지국가 형성의 중요한 제도적 토양이라 주장하는 주요 논거(Zacher, 2001; Schmidt, 2004)도 대의민주주의가 국민의 복지의식을 수렴하는 중요한 정치적 창구로 기능하기 때문이다. 일국의 복지정책의 순도는 대중이 원하는 정책적 욕구나 의사의 수준과 이를 포용하는 정치질서의 역동성에 의해서 결정된다. 대의 민주주의하에서 대부분의 정치적 행위가 대중의 의식과 의사를 좌표로 이루어진다는 점을 감안하면 정당정치에서 복지정책의 내용이나 수준은 대중의 복지의식의 수준에 절대적인 영향을 받을 수밖에 없다.

복지의식과 복지정책과의 연관성은 비단 대의민주주의라고 하는 정치적 속성과 정치행위만으로 설명되지 않는다. 복지정책과 대중의식의 연결고리는 다수 국민의 일상생활에 절대적인 영향을 미치는 복지정책의 속성과도 결부되어 있다. 사회복지정책은 국민의 생계유지와 삶의 질 향상에 직접적인 영향을 미치기 때문에 사회복지정책의 형성과정은 부득불 국민의 가치와 철학 그리고 복지욕구를 반영하는 민주적 절차를 수반할 수밖에 없다는 점이다. Titmuss(1975)가 사회복지서비스를 국민의 생존을 지원하기 위한 사람들의 의식의 표현이라고 정의한 것도 사회복지정책의 설계과정에서 국민의 의식이나 태도가 가지는 중요성 때문이다. 복지정책과 복지의식의 밀접한 연관성은 복지정책을 선호하는 긍정적 의식뿐만 아니라 복지의 확대를 거부하는 부정적 의식도 함께 논의된다. Gilens(1999)가 복지수혜자의 민족적 특성과 대중의 교육수준이 복지의식과 태도를 결정짓는 중요한 변수라고 주장한 것도 복지정책을 둘러싼 국가 내 집단 간 이해관계의 역동성을 방증한다.

복지정책은 실물경기뿐만 아니라 대중적 지지에 중대한 영향을 미치는 조세정책과 깊숙이 연계되어 있고, 복지정책의 확대를 위해서는 불가피하게 복지수혜보다는 납세자의 위치에 있는 중산층 이상 계층의 동의가 불가피하다. 많은 연구가 복지정책의 형성과정을 복지의식과 결부시키는

주된 이유는 정책이행을 위해 수반되는 재정의 투입이 복지수혜여부를 기준으로 수혜자와 납세자라고 하는 극단의 대척점에서 자유롭지 못하기 때문이다. 특히, 분단체제로 이념적 소통이 자유롭지 못한 한국사회에서 복지의식은 좌와 우의 이념적 경계를 구분 짓는 이데올로기의 수단으로 작동되기도 한다. 최근 복지재정의 확대를 둘러싼 격화된 정책논쟁의 이면을 보다 정밀하게 분석하기 위해서는 국민의 복지의식이 탐색되어야 하는 이유도 여기에 있다.

지금까지 국내에서는 많은 연구가 복지의식을 주제로 그 영향요인을 실증적으로 탐색해 왔다. 이들 연구(김신영, 2010; 류만희・최영, 2009; 이중섭, 2009; 주은선・백정미, 2007)는 주로 복지정책과 복지의식의 관계를 탐색한 국외 선행연구(Matthews·Erickson, 2008; Blekesaune·Quadagno, 2003; Gelissen, 2000)의 이론적 모형을 기반으로 관련변수들 간의 인과적 관련성을 탐색하여 한국인의 복지의식이 자기이해(self-interest)와 사회화 그리고 이데올로기 요인에 의해서 영향을 받는다는 점을 논증하였다. 즉 정책의 직접적 수혜와 연관된 장애인이나 노인, 그리고 교육수준과 분배에 대한 인식 등이 한국인의 복지의식에 유의미한 영향을 미친다는 점을 실증적으로 검증한 것이다. 다만 이들 연구는 주로 복지의식의 영향요인으로 한국의 특수한 정치질서나 문화적 양상을 고려하지 못했다는 점에서 일정한 한계를 가진다. 한 국가의 국민이 견지하는 정책에 대한 의식은 해당 국가 전반을 지배하는 문화와 역사에 절대적인 영향을 받는다. 복지국가의 정책적 토양이 비교적 이른 시기에 개화한 유럽은 정치형태와 문화적 양상이 한국과는 매우 상이하다는 점에서 지금까지 복지의식의 영향요인으로 고려된 자기이해와, 사회화 그리고 이데올로기 요인 이상의 변수가 함께 제시되어야만 한국인의 복지의식을 보다 정밀하게 규명해 낼 수 있다. 따라서 본 연구는 복지의식의 연관요인으로 제시된 전통적인 변수들 이외에 지역을 중심으로 한 다양한 정치・경제적 변수를 동시에 고려하여 한국인의 복지의식에 영향을 미치는 요인을 탐색하고자 한다. 이를 통해 본 연구는 한국인의 복지의식이 건강한 복지정책의 확대로 연계될 수 있는 정책방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 복지의식의 개념과 측정

1) 복지의식의 개념 및 정의

복지의식이란 복지 및 그와 연관된 사회현상들에 대한 사람들의 마음의 내용이며, 복지태도는 복지의식에 기반한 행동성향이라고 할 수 있다. 양자는 밀접히 연관되어 있고 구분없이 사용되기도 한다. 그러나 엄밀히 구분하자면 전자가 복지에 대한 감정과 인상 그리고 가치와 신념 그 자체를 의미한다면, 후자는 그에 기반한 행동지향 혹은 행동성향이라는 의미를 강하게 갖는다(이중섭, 2009). Rokeach(1980)에 따르면, 태도는 특정 대상이나 상황에 대해 선호하는 지속적인 신념체계로 정의된다. 따라서 태도는 일시적인 특정 대상이나 사물에 대한 기호가 아닌 지속성을 그 특징으로 한다. 김영순과 여유진(2011)도 복지의식과 태도를 다른 개념으로 파악하고 둘 사이의 차이를 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 태도는 어떤 대상에 대해 지속적으로 그리고 호의적 혹은 비호의적으로 반응하려는 학습된 사전적 경향이며, 이는 인지적 요소인 신념, 감정적 요소인 정서, 그리고 행동적 요소인 의도를 포함한다는 것이다. 때문에 복지태도는 복지라는 대상에 대한 사람들의 학습된 성향으로서 복지와 연관된 신념, 정서, 행동지향을 모두 포괄한다고 할 수 있다.

이와 같이 특정대상이나 상황에 대한 선호여부의 태도를 정의한다면, 복지태도는 복지의 제반 내용에 대한 선호여부의 반응을 의미한다. 따라서 복지태도란 복지제도를 둘러싼 쟁점이나 사회적 효과에 대해 긍정적 인식 또는 부정적 인식이 학습된 경향을 의미한다. 복지발전과 관련하여 주관적 평가기준인 복지태도는 사회구성원들에게 공유되고 있는 복지에 대한 가치, 신념, 행동지향 등을 의미한다(류진석, 2004). 이외에도 노대명과 전지현(2011)도 복지태도와 복지의식의 개념을 차별화하고 있다. 이들에 따르면, 태도는 의식의 한 측면이거나 이것에 이르는 한 통로로 이

해하고, 복지의식을 근본적으로 개인이 분배원칙이나 복지정책 등에 대해서 생각하는 어떤 것으로, 복지태도를 객관적으로 포착할 수 있는 언어적 또는 기호적 표상이나 행동성향으로 정의한다. 복지정책이나 내용에 대한 강한 행동지향성으로 태도를 개념화하고 의식을 태도의 하위개념으로 정의한 이 같은 시도는 복지태도와 복지의식이 개념적 정의뿐만 아니라 내용에서도 상당한 차이가 있음을 전제로 한다.

물론 복지의식과 태도를 명확하고 이를 동일한 개념으로 파악하는 연구도 존재한다. 가령, 신광영 외(2003)의 연구에서는 복지의식을 추상적인 가치관이나 이념적 특성 이외에 인간의 행위, 의식작용, 주관적 판단을 가르키는 것으로 그 의미를 확장하고 있다. 이들에 따르면, 복지의식의 개념속에서는 복지에 대한 인식, 평가, 태도 혹은 행동의 반응성향, 감정과 인상, 신념 및 평가 등의 정신작용의 측면들을 종합적으로 포괄하며, 개인이 복지현실을 체험하고 자각하는 태도를 총체적으로 의미하는 것으로 이해된다. 복지태도와 의식을 동일한 개념으로 파악하는 이들의 논리는 특정 복지정책이나 복지현상에 대한 대중의 가치지향성뿐만 아니라 행동성향이라고 하는 태도의 개념이 복지의식에 동시에 내재되어 있다는 생각 때문이다.

전술한 많은 연구에서 확인할 수 있는 바와 같이 태도와 의식은 특정 현상이나 대상 혹은 사회적 쟁점에 대한 긍정적 혹은 부정적 인식을 의미한다는 점에서 양자가 명확하게 구분되는 것은 아니다. 특히, 한국에서 특정 복지정책에 대한 대중의 인식을 연구하는 다수 연구들은 복지태도라는 개념보다는 복지의식을 더 많이 사용해 왔다. 지금까지의 연구경향을 살펴보면, 다수 연구는 복지의식을 복지태도와 동일한 개념으로 사용하고 있다. 가령, 박병현과 홍봉선(1995)은 복지의식에 복지에 대한 인식이나 평가 그리고 태도를 모두 포함하는 것으로 정의하고 있고, 이외에도 많은 연구(우아영, 2000; 류진석, 2004)가 복지의식을 복지태도와 동일한 개념으로 이해하고 있다. 하지만 김영순과 여유진(2008)은 복지의식을 복지태도와 구분하여 개념화한다. 이들은 복지 및 이와 관련된 사회현상

들에 대한 마음의 내용을 복지의식으로, 복지의식에 기반 한 행동성향을 복지태도로 정의한다.

지금까지의 논의를 종합해 보면, 복지태도와 복지의식은 그 개념적 정의에서부터 상당히 논쟁적 의미를 함축하고 있다. 복지의식과 관련된 연구의 성숙도를 높이기 위해서는 양자의 의미가 내포하고 있는 철학적·과학적 쟁점이 명확히 논의되어야 한다는 데는 이견이 없다. 하지만 지금까지의 복지의식이나 태도를 다룬 많은 연구들이 명확한 개념적 정의를 도출하지 못하고 있다는 점에서 본 연구가 양자의 개념이 가지고 있는 차이를 규명하는 것 또한 무리임을 부정할 수 없다. 지금까지의 복지의식을 다룬 많은 연구가 주로 특정 복지정책에 대한 대중의 인식이 부정적인지 혹은 긍정적인지를 규명하는데 초점을 둔 정치적 실용성에 기반하고 있기 때문이다. 또한, 복지의식을 주제로 한 다수 연구들이 태도와 의식의 양자가 과학적으로 구분된 충분한 자료원을 가지고 있지 못하기 때문이다. 본 연구도 복지의식과 태도가 가지고 있는 의미있는 차이에도 불구하고, 양자를 구분하지 않고 동일한 개념으로 파악하고자 한다. 연구의 목적성과 자료의 한계로 인한 복지의식과 태도의 명확한 개념적 차이의 부재는 향후 연구의 과제로 남겨둔다.

2) 복지의식의 측정

복지의식에 대한 측정은 주로 두 가지 지표, 즉 사회복지정책에 대한 국가의 책임정도나 복지프로그램에 대한 정부지출의 적정수준에 의해서 측정되어 왔다(Roller, 1992; Svallfors, 1995; Taylor-Gooby, 2001; Van Oorshot, 2000).예를 들어 ISSP(International Social Survey Programme)는 복지의식을 측정하기 위한 지표로 ① 실업, ② 교육, ③ 연금, ④ 의료정책 등 총 네 가지 형태의 사회복지정책에 대한 정부책임의 정도와 재정지출 정도를 활용하였다(이중섭, 2009재인용). Savallfors(2004)와 Wong 외(2008)도 복지의식을 측정하는 변수로 복지와 관련된 정부의 역할 혹은 책임성 정도를 활용하였다. 이들은 정부의 책임으로 ① 소득격

차 해소, ② 일자리 제공, ③ 의료서비스 제공, ④ 노인에 대한 복지, ⑤ 실업자에 대한 복지, ⑥ 저소득 대학생에 대한 재정지원, 그리고 ⑦ 주거빈곤가구의 주택제공 등에 대해서 정부가 어느정도의 책임성을 가지고 있는가를 중심으로 복지의식을 측정하였다.

미국인의 복지의식을 연구한 Gainous et al(2010)은 복지의식을 측정하기 위해 ANES(American National Election Studies)의 7개 문항을 활용하였다. 구체적인 측정문항으로는 ① 환자를 위한 의료정책, ② 무주택자를 위한 주택정책, ③ 학생들을 위한 교육정책, ④ 빈곤계층을 위한 최저생활보장 정책, ⑤ 실업자를 위한 고용정책, ⑥ 맞벌이 부부를 위한 보육정책, ⑦ 퇴직자를 위한 노후보장정책에 대한 정부의 책임성 정도가 포함되었다. Gainous et al(2008)의 복지의식 측정도 전술한 의료와 교육 등 주요 복지프로그램에 대한 정부의 책임성 정도로 복지의식을 측정한 Savallofors(2004)와 유사하다. 이외에도 독일 국민의 복지의식 영향요인을 연구한 Andrep & Heien(2001)는 ISSP의 주요 복지정책에 대한 국가책임 문항 중 ① 소득격차 해소에 대한 국가의 책임성 정도, ② 실업정책에 대한 국가의 책임성정도, 그리고 ③ 기본소득 보장에 대한 국가의 책임성 정도로 문항을 축소하여 복지의식을 측정하였다.

전술한 연구들이 주로 복지와 관련된 정책과 정부의 역할을 중심으로 복지의식을 측정해 왔다면, Federico(2004)는 복지와 관련된 지출뿐만 아니라 비복지 프로그램과 관련된 지출로 구성된 문항으로 복지의식을 측정하였다. 그는 복지의식 측정을 위해 복지예산과 식권(Food Stamps)예산, 빈곤층 예산, 그리고 실업자 예산을 포함하여 복지수혜자의 비율에 대한 대중의 주관적 인식을 활용하였다.

이처럼, 복지의식이나 태도는 주로 실업정책이나 주택정책, 의료정책 등 중요한 복지프로그램에 대한 정부의 책임성을 주로 측정하고 있다. 물론 복지의식의 측정 범주에 포함되는 복지프로그램의 내용에 대해서는 다소의 차이가 있기는 하지만 대체로 의료, 실업, 교육, 빈곤(연금) 등의 정책은 복지의식을 측정하는데 있어 공통적으로 발견된다.

앞선 연구들이 복지의식의 측정을 주요 복지프로그램에 대한 정부의 역할에 초점을 두었다고 한다면, Kulin(2011)은 복지태도의 측정변인으로 ① 각종 복지프로그램에 대한 정부의 책임성 정도와 함께 ② 소득재분배에 대한 정부의 책임성 정도, ③ 사회보험정책의 재분배 원칙에 대한 의견을 포함하여 복지의식을 측정하였다. 특히, 사회보험 정책의 재분배 원칙의 경우 노령연금 수혜액 결정시 고소득자와 저소득자의 차이를 두어야 하는지를 주된 문항으로 구성하여 측정하였다.

국내연구도 대체로 국외연구와 같이 주요 복지프로그램에 대한 정부의 책임성 정도(김영순・여유진, 2011; 정희정・김소연, 2012; 김신영, 2012)로 측정하였고, 일부 연구는 주요 복지프로그램에 대한 정부지출 정도(이중섭, 2009; 류만희・최영, 2009)로 측정하였다. 이처럼, 국내와 국외 문헌의 경우 복지의식이나 태도의 차이를 두지 않고, 대체로 그 측정에서는 특정 복지프로그램에 대한 정부의 책임성 정도나 복지지출에 대한 동의정도를 활용하고 있다.

2. 복지의식 영향요인 선행연구 검토

복지의식에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구는 크게 복지지위 혹은 자기이해 요인(Svallfors, 1995; Blekesanue & Quadggono, 2003; Gelissen, 2000), 신념 혹은 가치로 대변되는 이데올로기 요인(Kulesa & Eagly, 2009), 그리고 사회화 요인(Scott et al., 2001; Federico, 2004)으로 범주화 된다(이중섭, 2009). 복지의식의 영향요인으로 검증된 주요 변수를 간략히 설명하면, 자기이해 요인은 복지정책이 목적하는 주요 수혜의 내용과 대상이 복지의식과 태도를 결정하는데 중요한 영향을 미친다는 논거에 기반한다. 복지지위 혹은 자기이해(self-interest)는 복지정책 혹은 제도에 대한 이해관계에 따라 개인의 선호가 달라진다는 점을 강조한다. 즉, 한 사람의 사회구조내 위치와 태도 사이에 직접적인 관계가 있다는 것을 전제하여 복지에 대한 지지적 태도의 일차적 동기로서 자기 이해관계를 꼽는다(Gelissen, 2000). 이 이론에 따르면, 복지정책의 주된 수혜

자인 노인이나 장애인, 빈곤계층과 실업자 등은 복지정책에 호의적인 태도를 보일 경향이 더 높다는 것이다. 많은 연구가 복지의식의 영향요인으로 자기이해 이론을 검증하였는데, 복지서비스의 수혜를 많이 받은 사람(이아름, 2010)이나 혹은 복지수혜의 당사자인 장애인(이중섭, 2009; 류만희・최영, 2009)이 보다 긍정적인 복지의식을 보이는 것으로 나타났다. 자기이해 요인은 비단 복지서비스의 직접적인 수혜자 뿐만 아니라 복지재정의 납세자인 주요 소득계층에서도 유의미한 변수로 제시된다. 가령, 복지납세자의 경우 복지재정의 확대에 따른 증세의 거부감으로 인해 부정적인 복지의식을 견지할 가능성이 높다는 연구결과도 자기이해의 논리로 설명된다.

최근 복지의식 영향요인으로 강조되는 변수는 사회화 요인이다. 사회화 요인은 사회적 가치나 문화의 변화에 따라 복지정책의 인식과 태도도 일정한 영향을 받는다는 이론이다. 복지의식의 영향요인으로 사회화이론에서 특히 주목되는 변수는 교육수준(Federico, 2004; 이중섭, 2009)과 연령(Blekesanue, 2006) 등이다. 교육수준과 관련해서는 복지의식과의 영향관계가 연구자들마다 서로 상이하게 나타나고 있다. 즉, 교육수준과 복지의식간에는 정적 인과관계가 존재한다는 연구결과(류만희・최영, 2009; 이중섭, 2009)가 있는가 하면, 이와 반대로 부적인과 관계를 보이는 것으로 검증된 연구(Andreβ & Heien, 1999; Arts & Gelissen, 2001; Federico, 2004)도 있다. 대체로 국외연구는 복지의식과 교육수준간의 부적 인과관계를 국내연구는 정적 인과관계를 보이는 것으로 보고된다. 즉 한국인의 경우 학력이 높을수록 친복지적 의식을 보이는 것으로 나타나 낮은 학력의 계층에서 복지친화적 의식을 보이는 서구와는 다른 양상으로 나타나고 있다.

사회화 요인과 관련하여 Gilens(1999)의 연구도 복지의식의 연관성을 탐색하는데 의미있는 결과를 도출하였다. 그에 따르면, 대중의 복지의식은 주로 흑인이나 다문화와 수혜자의 민족적 특성에 절대적인 영향을 받는다. 특히, Gilens(1999)는 복지수혜자에 대한 인식과 복지의식간의 관계

는 수혜자의 인종과는 무관하게 대학교육을 받은 사람들 사이에서 강력하게 나타난다고 지적하고 복지의식 영향요인 검증을 위해 교육의 상호작용 효과를 검증하였다. 결국, Gilens(1999)는 대중의 복지의식은 복지수혜자에 대한 인식에 의해 영향을 받고, 복지수혜자에 대한 인식은 교육이라고 하는 제도적 장치를 통해서 대중의 신념체계에 직간접적인 영향을 주고 받는다는 결론을 도출하여 복지의식과 사회화의 직간접적 연관성을 논증하였다.

다음으로 복지의식은 특정 국가의 사고체계를 지배하는 정치적 이념이나 가치체계가 복지의식에 영향을 받는다는 이른바 이데올로기 이론도 복지의식연구에서 강조되고 있다. 이데올로기 이론에 따르면, 사회복지정책에 대한 대중의 지지는 정치적 지향성이나 이데올로기적 기호에 대한 일반적이고 일관된 가치체계 내에서 구체화 된다(Feldman & Zaller, 1992). 복지의식과 이데올로기와의 경험적 연관성은 많은 연구(Hasenfeld & Rafferty, 1989; Jacoby, 1994; Gelissen, 2000; 이중섭, 2009)에서 논증되었다. 한국전쟁 이후 이념적 소통이 자유롭지 못한 한국사회에서 복지의식의 영향요인으로 이데올로기는 가장 강력한 설명력을 갖는 것으로 논증된다. 특히, 한국사회에서 이데올로기 요인은 사회화요인이나 자기이해 요인보다도 대중의 복지의식을 설명하는 가장 강력한 변수로 분석되었다.

이외에도 복지의식의 영향요인으로 특정 국가 혹은 지역에 주목한 연구도 최근 제시되고 있다. 복지의식의 영향요인으로 국가를 주목한 Svallfors(2004)는 미국을 포함한 총 8개 국가를 비교하여 국가마다 복지의식에 영향을 미치는 요인이 상이하다는 점을 논증하였다. 그는 복지의식은 개인의 자기이해나 한국가의 이념 혹은 이데올로기의 영향을 받지만 국가 자체의 특수한 복지체제(welfare regimes)에 종속될 수밖에 없다고 전제하고 국가별 복지체제와 복지의식간의 인과관계를 규명하였다. 국내에서는 지역의 특성을 고려해야 한다는 문제의식을 가지고 접근한 연구가 일부 이루어졌다. 이중섭(2009)은 한국인의 정신체계에 절대적 영

향을 미친 지역주의를 기반으로 영호남의 정서적·이념적 간극이 복지의식에 미치는 상대적 영향력을 논증하였다. 김형관(2011)은 지역에 따른(수도권/지방, 도시/농촌, 지역규모) 복지의식의 차이를, 장동호(2011)는 지역의 경제적 특성(지역 규모에 따른 소득불평등 수준, 조세불평등 수준)에 따른 빈곤관의 차이를 분석하였다. 이러한 연구들이 매우 의미 있는 결과들을 도출했음에도 불구하고 공통적으로 갖는 한계는 지역을 단순히 구조적 특성에 따라 분류하여 분석함으로써, 지역의 정치적 사회적 경제적 상황을 함께 고려하지 못했다는 것이다. 이는 연구에서 사용한 2차 자료의 한계로 분석자료가 정확한 지역구분이 되지 않았기 때문이다. 계급 균열이나 지위 균열보다 지역 균열이 뚜렷하고, 이로 인해 정치적 이념과 정치적 선택도 다른 양상을 보이고 있는 상황에서 복지의식 연구에 있어 이러한 한국적 특성이 반영되어야 할 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석 자료

본 연구에 사용된 분석 자료는 한국종합사회조사(2011년) 자료이다[38]. 한국종합사회조사(Korean General Social Survey: KGSS)는 한국 사회를 종합적으로 파악하고 세계의 주요 국가들과 비교연구하기 위하여 매년 수집하고 있는 자료이다. 모집단은 전국의 가구 거주 만 18세 이상 성인 남녀이고, 목표 표본은 2,500명이다. 표본은 다단계 지역집락 표본추출(multi-stage area probability sampling)방법을 활용하여 대상자를 선정한다. 선정된 표본을 직접 방문하여 면접하고, 면접원이 응답을 기입하는 면대면 심층면접방식으로 자료를 수집한다. 자료의 대표성을 확보하기

38) 김상욱(2011). “사회종합사회조사, 2011”. 연구수행기관 : 성균관대학교 동아시아학술원 서베이리서치센터. 자료서비스기관 : 한국사회과학자료원. 자료공개년도 : 2013년. 자료번호 : A1-2011-0098.

위하여 어떤 경우라도 표본의 대체(sample substitution)를 허용하지 않는다(한국사회종합조사 홈페이지, 2013). 2011년 조사의 경우 총 1,535사례에 대한 자료가 수집되었고, 본 연구는 제주도 지역 주민을 제외한 1,519사례를 분석에 활용하였다.

2011년을 분석대상으로 선정한 것은 지역의 정치 경제적 특성이 이전에 비해 잘 드러날 것으로 판단되었기 때문이다. 2011년은 우리 사회 사회복지 논쟁이 가열됐던 2010년[39] 제 5회 지방선거에서 지방 권력을 잡은 기초자치단체장과 지방의회의 성향, 사회복지예산 등 변화가 있을 것으로 예상 되었고, 이는 지역 주민의 의식이 반영 되었을 것으로 판단되었다.

한편, 지역의 특성을 파악하기 위해 2차 자료를 활용하였다. 본 연구에서 관심을 가진 지역의 특성은 지역의 사회복지욕구, 사회복지예산 비율과 재정자립도, 기초자치단체의 소속 정당과 지방의회 권력 구조이다. 이에 대한 정보는 국가통계포털(KOSIS), e-지방지표중앙선관위 역대선거정보시스템, 한국도시통계를 활용하여 수집하였다.

기초자치단체별로 자료를 수집한 후 한국종합사회조사 조사 대상자가 거주하고 있는 지역을 기준으로 두 자료를 병합하여 쌍체 자료를 구성하였다.

2. 조사 내용 및 측정도구

본 연구의 종속변수는 복지의식이고 독립변수는 지역적 요인(지역 복지욕구, 재정자립도, 사회복지예산, 단체장 소속정당, 의회권력구조)이다. 그리고 그동안 복지의식 관련 연구에서 영향요인으로 보고된 변수들을 통제변수로 상정하였다. 통제변수 군은 복지지위요인(취업여부, 주관적

39) 주민들의 복지 욕구가 갈수록 커지고 있는 가운데 2010년에 보편적 복지냐 선택적 복지냐에 대한 복지 지향점 논쟁이 첨예하게 벌어졌다. 2010년 지방 선거에서 표출된 무상 급식, 무상 보육 등 진보적 가치의 복지 논쟁은 급기야 지방선거 이듬해인 2011년 오세훈 서울시장의 시장직 사퇴를 불러오는 결정적 단초를 제공하기도 하였다(신정관, 2013).

계층, 성별), 사회화요인(세대, 학력), 이데올로기 요인(정치적 성향, 사회에 대한 신뢰, 이타주의성향, 평등의식, 개인권리의식)으로 분류하였다. 각 변수의 측정 방법 및 출처를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 3-1> 주요 변수의 정의 및 측정

구분		변수명	정의 및 측정	출처
종속변수		복지의식	소득격차 해소에 대한 국가의 책임, 실직자나 빈곤계층에 대한 국가의 책임, 복지에 대한 국가의 책임에 대한 4문항의 요인분석값	KGSS
독립변수	지역특성	지역 복지욕구	기초자치단체 별 국민기초생활보장제도 수급자, 65세 이상 노인, 등록장애인 비율 평균값	안전행정부 통계청(KOSIS)
		재정자립도	(지방세+세외수입) / 일반회계예산 × 100	통계청
		사회복지예산 비율	기초자치단체 총 예산 대비 사회복지 예산 비율(사회복지, 저소득층 주민보호, 노인복지, 보육 및 청소년복지, 여성정책 등 사회보장비)	통계청
		단체장 소속정당	단체장의 소속 정당을 진보, 보수, 무소속 세 범주로 분류한 후[40] 무소속을 기준으로 더미 변수를 만들어 분석에 활용함.	중앙선거관리위원회
		의회 권력구조	지방의원의 소속 정당을 파악하여 보수당이 과반을 차지한 경우와 진보당이 관반을 차지한 경우, 동석인 경우로 범주화 한 후 동석을 기준으로 더미변수를 만들어 분석에 활용함.	중앙선거관리위원회
통제변수	자기이해요인	취업여부	0=미취업, 1=취업	KGSS
		주관적 계층	주관적으로 인식하고 있는 계층 소속감 1=최하층~10최상층	KGSS
		성별	0=여성, 1=남성	KGSS

구분		변수명	정의 및 측정	출처
	사회화 요인	세대	출생년도를 기준으로 산업화세대(1957년 이전 출생자), 민주화 세대(1958~1971년 출생자), 신세대(1972년 이후 세대)로 범주화 한 후 민주화 세대를 기준으로 더미변수를 만들어 분석에 활용함	KGSS
		학력	0=무학~7=박사학위	KGSS
	이데올로기 요인	정치적 성향	1=매우 보수 ~ 5=매우 진보	KGSS
		사회에 대한 신뢰	0=매우 믿을 수 없다 ~ 10=매우 믿을 수 있다.	KGSS
		이타주의성향	1=자신만을 위한다 ~ 3=남을 도우려 한다.	KGSS
		평등의식	1=노력하는 만큼 차이가 소득에 차이가 나야 한다~10=소득이 더 공평해져야 한다.	KGSS
		개인권리의식	국민의 적절 생활수준 유지, 소수집단의 권리 존중, 정책 결정위해 국민의 의견 참작하는 것, 국민에게 많은 참여 기회를 주는 것 등 6문항에 대한 중요도(7점 리커트 척도)	KGSS

3. 분석 방법

수집된 자료의 특성을 파악하기 위해 빈도분석 및 기술통계분석을 활용하였다. 지역별 주요 변수의 특성 비교를 위해 교차분석(X2 검증)과 일원분산분석(ANOVA)을 실시하였다. 사후검증은 LSD방법을 통해 집단간 차이를 파악하였다. 지역적 요인의 복지의식에 대한 영향력 검증을 위해 위계적 다중회귀분석(Hierarchical Multiple Regression)을 실시하였다. 전체 자료를 분석하여 한국인의 복지의식 영향요인을 살펴본 후 지역을 수도권, 강원충청권, 영남권, 호남권으로 분류하여 분석함으로써 각 지역 주민의 복지의식 영향 요인의 차이를 파악하였다. 각 지역별 복지

40) 새누리당, 자유선진당, 친박연합은 보수로 분류하고 민주당, 민주노동당, 국민참여당, 진보신당을 진보로 분류하였다.

의식 영향요인을 파악하기 위해 단계선택 다중회귀분석을 실시하였다. 회귀분석 실시를 위한 전제 조건 중 다중공선성과 정규성가정에 대한 검토를 하였다. 다중공선성은 VIF 값을 통해 살펴보았는데 모두 3미만의 수치를 보였고, 정규성은 각 변수의 왜도와 첨도를 통해 살펴본 결과 절대값 3미만의 값을 보여 문제가 없음을 확인하였다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 조사 대상자의 특성

분석 대상 1,519명 중 여성의 비율은 55.2%(838명)이고, 남성의 비율은 44.8%(681명)이었다. 연령을 기준으로 세대를 구분하여 살펴보았는데 산업화 세대는 30.1%(457명), 민주화 세대 31.7%(482명), 신세대 38.2%(580명) 이었다. 조사 대상자 중 미취업자는 40.4%(613명) 이었고, 취업자는 59.6%(906명) 이었다. 학력을 보면 대졸자가 30.%로 가장 많았고 다음은 고졸자 29.7%, 전문대 졸업자 12.9%, 초등학교 졸업자 8.2% 순으로 나타났다.

<표 4-1> 조사 대상자의 특성 I

구분		빈도(%)	구분		빈도(%)
성별	여성	838(55.2)	학력	무학	82(5.4)
	남성	681(44.8)		초졸	124(8.2)
세대	산업화세대	457(30.1)		중졸	116(7.6)
	민주화세대	482(31.7)		고졸	451(29.7)
	신세대	580(38.2)		전문대졸	196(12.9)
취업 상태	미취업	613(40.4)		대졸	458(30.2)
	취업	906(59.6)		석사	77(5.1)
				박사	15(1.0)

그 밖에 조사 대상자의 복지 의식 및 이데올로기 요인의 양상을 파악하고 지역별 차이를 분석한 결과는 <표 4-2>와 같다. 먼저 주관적 계층은 1점에서 10점까지의 범위를 갖는 변수인데 평균 4.76점을 보였다. 대부분의 조사 대상자들이 중간 수준 이하의 계층에 속한다고 인식하고 있다고 이해할 수 있다. 지역별 차이를 분석한 결과 수도권과 영남권간 유의미한 차이를 보였는데, 수도권에 비해(4.92점) 영남권 주민들의 주관적 계층 인식 수준(4.53점)이 낮은 것으로 나타났다.

정치적 성향은 진보적일수록 높은 점수를 보이도록 코딩되었는데 5점 만점 중 평균 3.01점 수준을 보였다. 지역별 차이를 분석한 결과 수도권과 호남권이 강원충청권이나 영남권에 비해 진보적 성향이 높은 것으로 나타났다.

개인권리 의식은 7점 리커드 척도의 평균값을 구한 것으로 평균 5.74점이었다. 지역별 차이 분석 결과 수도권과 호남권 주민의 개인권리 의식이 강원충청권 주민의 개인 권리 의식보다 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 복지의식은 전체 평균은 4.62점이었고, 호남권(4.71점), 수도권(4.64점), 영남권(4.59점), 강원충청권(4.50점) 순이었는데 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다.

이타주의 성향은 3점 리커트 척도인데 평균 2.11점을 보였다. 사회에 대한 신뢰 점수는 1점에서 10점까지의 범위를 갖는 변수인데 분석결과 5.75점으로 국민의 사회에 대한 신뢰는 중간 수준임을 알 수 있다. 평등의식은 10점의 범주를 갖는 변수인데 4.3점으로 중간이하의 평등 의식 수준을 보였다. 이타주의, 사회에 대한 신뢰, 평등의식은 지역별 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

<표 4-2> 조사 대상자의 특성 Ⅱ

구분	전체 mean(sd) n=1,519	수도권 mean(sd) n=708	강원충청권 mean(sd) n=188	영남권 mean(sd) n=451	호남권 mean(sd) n=172	분석결과
주관적 계층	4.76 (1.69)	4.92 (1.64)	4.80 (1.60)	4.53 (1.72)	4.68 (1.80)	F=5.060 (p=.002) a>c
정치적 성향	3.01 (1.00)	3.07 (1.00)	2.84 (.97)	2.93 (.96)	3.20 (1.05)	F=5.177 (p=.001) a,d>b,c
이타주의 성향	2.11 (.84)	2.09 (.86)	2.12 (.83)	2.11 (.85)	2.22 (.79)	F=1.051 (p=.369)
사회에 대한 신뢰	5.75 (1.70)	5.70 (1.63)	5.80 (1.86)	5.76 (1.71)	5.87 (1.79)	F=.550 (p=.648)
평등의식	4.30 (2.47)	4.21 (2.45)	4.34 (2.28)	4.35 (2.59)	4.47 (2.46)	F=.608 (p=.610)
개인권리 의식	5.74 (1.12)	5.77 (1.09)	5.76 (1.17)	5.60 (1.11)	5.94 (1.16)	F=4.184 (p=.006) a,d>c
복지의식	4.62 (.95)	4.64 (.94)	4.50 (.95)	4.59 (.93)	4.71 (.99)	F=1.751 (p=.155) b<d

2. 지역의 정치·사회·경제적 특성

다음에서는 본 연구가 관심을 두고 있는 지역 환경 요인을 분석하였다. 각 지역의 정치·사회·경제적 특성을 분석한 결과는 <표 4-3>과 같다. 지역 복지욕구는 사회복지 제도 및 서비스에 대한 요구가 높을 것으로 판단된 국민기초생활보장제도 수급자 비율, 65세 이상 노인 비율, 등록장애인 비율의 평균을 통해 파악하였는데, 평균 5.69%이었다. 지역별 차이를 분석한 결과 호남권이 가장 높은 복지욕구(7.64%)를 보였고, 다음은 강원·충청권(6.11%), 영남권(5.77%), 수도권(5.05%)으로 나타났다.

각 지역의 경제적 상황을 파악하기 위해 재정자립도와 사회복지예산 비율을 살펴보았다. 재정자립도를 분석한 결과 평균 38.53% 이었는데,

수도권이 가장 높은 재정자립도를 보였고(47.35%), 강원충청권과 영남권이 유사한 수준을 보였고, 호남권이 가장 낮은 재정자립도를 보였다(23.54%). 이어서 사회복지예산 비율은 평균 35.18% 이었고, 지역별 차이가 있는 것으로 나타났다. 영남권의 사회복지예산 비율이 가장 높았고(37.53%), 이어서 수도권의 사회복지 예산 비율이 높았다(35.22%). 강원충청권과 호남권의 사회복지예산 비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

<표 4-3> 지역의 정치·사회·경제적 특성

구분		전체 mean(sd) /빈도(%) n=1,519	수도권 mean(sd) /빈도(%) n=708	강원충청권 mean(sd) /빈도(%) n=188	영남권 mean(sd) /빈도(%) n=451	호남권 mean(sd) /빈도(%) n=172	분석결과
지역 복지욕구		5.69 (1.63)	5.05 (080)	6.11 (2.01)	5.77 (1.08)	7.64 (2.75)	F=163.464 (p=.000) a<c<b<d
재정 자립도		38.53 (15.33)	47.35 (14.68)	33.88 (11.57)	32.32 (10.82)	23.54 (8.19)	F=240.833 (p=.000) a>b,c>d
사회복지 예산비율		35.18 (12.31)	35.22 (10.04)	31.18 (10.28)	37.53 (14.57)	33.27 (14.80)	F=13.809 (p=.000) c>a>b,d
단체장 소속 정당	보수	596(39.2)	135(19.1)	74(39.4)	387(85.8)	0(0.0)	X^2=919.41 (p=.000)
	진보	815(53.7)	573(80.9)	102(54.3)	28(6.2)	112(65.1)	
	무소속	108(7.1)	0(0.0)	12(6.4)	36(8.0)	60(34.9)	
의회 권력 구조	보수	717(47.2)	197(27.8)	86(45.7)	434(96.2)	0(0.0)	X^2=890.45 (p=.000)
	진보	569(37.5)	301(42.5)	88(46.8)	8(1.8)	172(100)	
	동석	233(15.3)	210(29.7)	14(7.4)	9(2.0)	0(100)	

지역의 정치적 특성을 살펴보기 위해 자치단체장의 소속당과 의회의 권력구조를 살펴보았다. 자치단체장이나 기초의회 의원들의 개인적 성향을 파악하는 것이 불가능하기 때문에 단체장의 소속 정당을 기준으로 진보 혹은 보수, 무소속으로 분류하였고, 의회는 다수 의석을 차지한 정당을 기준으로 진보 혹은 보수, 동석으로 분류하여 살펴보았다.

2011년 한국사회종합조사 조사에 참여한 대상자들이 거주하고 있는 지역의 정치적 상황은 <표 4-3>과 같다[41]. 먼저 진보당 소속의 단체장이 선발된 경우가 많았고, 다음은 보수당이었고, 그리고 무소속의 비율은 낮은 수준이었다. 지역별 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났는데 수도권의 무소속 단체장, 호남권의 보수당 소속 단체장은 0%이었다. 강원충청권의 경우 비교적 비슷한 비율이 나타난 반면 나머지 지역은 매우 뚜렷한 성향을 보이고 있다. 호남권은 진보당, 영남권은 보수당지지 양상이 본 자료에서 나타나고 있다. 의회 구성의 경우 전체 지역을 기준으로 보면, 보수당 소속 의원이 과반수를 차지하고 있는 지역의 비율이 높다. 수도권과 호남권은 진보당 의원이 과반수를 차지하고 있는 경우가 많은 반면 영남권은 보수당 의원이 과반수를 차지하고 있는 경우가 높게 나타나고 있다. 단체장뿐만 지방의원 선거에서도 지역적 특성이 명백히 드러나고 있음을 알 수 있다.

41) 실제 2010년 지방선거의 각 지역별 단체당의 소속 정당과 의회 구성은 아래와 같다. 본 분석에 사용된 자료는 조사를 통해 수집된 개인의 거주지에 맞게 지역 자료를 매칭해 만든 자료로 실제 선거 결과와 일부 차이가 있지만, 주요 양상은 유사함을 알 수 있다.

구분		전체 /빈도(%) n=228	수도권 /빈도(%) n=71	강원충청권 /빈도(%) n=51	영남권 /빈도(%) n=70	호남권 /빈도(%) n=36	분석결과
단체장 소속 정당	보수	97(42.5)	15(21.1)	32(62.7)	50(71.4)	0(0.0)	X^2=108.82 (p=.000)
	진보	95(41.7)	52(73.2)	13(25.5)	2(2.9)	28(77.8)	
	무소속	36(15.8)	4(5.6)	6(11.8)	18(25.7)	8(22.2)	
의회 구성	보수	126(55.3)	24(33.8)	34(66.7)	68(97.1)	0(0.0)	X^2=139.96 (p=.000)
	진보	79(34.6)	31(43.7)	11(21.6)	1(1.4)	36(100)	
	동석	23(10.1)	16(22.5)	6(11.8)	1(1.4)	0(0.0)	

3. 복지 의식 영향 요인

본 연구의 주요 관심사는 개개인의 복지의식에 지역의 특성이 영향을 미치는가? 그렇다면 이런 영향력은 기존 연구에서 보고된 자기이해요인, 사회화 요인, 이데올로기 요인을 통제한 상태에서도 유의미한가? 이다. 이에 대한 답을 얻기 위해 위계적 다중 회귀분석을 실시하였고 그 결과는 <표 4-4>와 같다.

먼저 자기이해 요인만을 투입해 분석한 회귀모형(Model 1)의 모델 적합도는 유의미하게 나타났고(F=5.194, p=.001), 모델의 설명력은(Adjusted R2) .009로 나타났다. 투입된 변수 중 주관적 계층이 복지인식에 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 계층 소속감이 높을수록 복지의식이 낮음을 의미한다.

이어서 사회화 요인을 추가 투입하여 분석한 회귀모형(Model 2)의 모델 적합도는 유의미하게 나타났고(F=3.481, p=.002), 모델의 설명력은(Adjusted R2) .011로 나타났다. 모델 설명력의 변화량은 0.004로 통계적으로 유의미하지 않은 변화로 나타났다. 개별 변수의 영향력을 살펴보면, 주관적 계층의 영향력은 유지되었고, 학력이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 학력이 높을수록 복지의식이 높아지는 것으로 나타났다.

다음은 이데올로기 요인을 추가 투입하여 분석한 회귀모형(Model 3)의 모델 적합도는 유의미하게 나타났고(F=15.195, p=.000), 모델의 설명력은(Adjusted R2) .102로 나타났다. 모델 설명력의 변화량은 0.094로 통계적으로 유의미한 변화로 나타났다. 개별 변수의 영향력을 살펴보면, 주관적 계층의 영향력은 유지되었으나 학력의 영향력은 통계적 유의성이 사라졌다. 이데올로기 요인중 사회에 대한 신뢰 변수를 제외한 모든 변수가 복지의식에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 정치적 성향이 진보적일수록 복지의식이 높고, 이타주의성향을 가질수록 복지의식이 높으며, 평등의식과 개인 권리의식 역시 복지의식과 정(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다.

<표 4-4> 복지의식 영향 요인

구분			Model 1 t(p)	Model 2 t(p)	Model 3 t(p)	Model 4 t(p)
자기 이해요인	취업여부		.614(p=.539)	.700(p=.484)	.530(p=.596)	.584(p=.560)
	주관적 계층		-3.892(p=.000)	-4.216(p=.000)	-3.847(p=.000)	-3.678(p=.000)
	성별		-.168(p=.866)	-.562(p=.574)	.224(p=.823)	.174(p=.862)
사회화 요인	세대[1]	산업화 세대		1.361(p=.174)	1.400(p=.162)	1.532(p=.126)
		신세대		-.714(p=.475)	-1.552(p=.121)	-1.633(p=.103)
	학력			2.107(p=.035)	1.890(p=.059)	2.136(p=.033)
이데올로기 요인	정치적 성향				3.219(p=.001)	3.151(p=.002)
	이타주의성향				2.226(p=.026)	2.201(p=.028)
	사회에 대한 신뢰				-1.169(p=.243)	-1.156(p=.248)
	평등의식				6.087(p=.000)	6.161(p=.000)
	개인권리의식				8.739(p=.000)	8.601(p=.000)
지역적 요인	단체장 소속 정당[2]	보수				-1.572(p=.116)
		진보				-2.889(p=.004)
	의회 권력구조[3]	보수				-3.322(p=.001)
		진보				-2.873(p=.004)
	지역 복지욕구					-.404(p=.686)
	재정자립도					-.542(p=.588)
	사회복지예산					-.456(p=.648)
상수			3.241(p=.001)	1.305(p=.192)	-7.663(p=.000)	-2.322(p=.020)
F			5.194(p=.001)	3.481(p=.002)	15.195(p=.000)	10.477(p=.000)
Adjusted R^2			.009	.011	.102	.111
R^2 change				.004(.153)	.094(p=.000)	.013(p=.006)

1) 민주화 세대를 기준으로 한 더미 변수임

2) 무소속을 기준으로 한 더미 변수임

3) 의원 소속 다수당을 보수, 진보, 동석으로 분류하고 동석을 기준으로 한 더미 변수임

마지막으로 기존의 연구에서 보고한 변인 외에 지역관련 요인이 복지의식에 대한 추가적 설명력을 갖는지 알아보기 위해 조사 대상자가 거주하고 있는 지역 특성 변인을 투입하여 분석하였다. 그 결과 회귀모형의 적합도(F=10.477, p=.000)와 모델 설명력의 변화량(.013 증가, p=.006)이 유의미한 것으로 나타났다. 지역 요인을 포함한 Model 4의 설명력은 11.1%이고, 복지지위요인, 사회화요인, 이데올로기 요인을 통제한 상태에서도 단체장의 소속정당, 의회 권력구조와 같은 지역의 정치적 특성이 지역 주민의 복지의식과 유의미한 관련성이 있는 것으로 나타났다.

각 개별 변인과 복지의식과의 관계를 구체적으로 살펴보면 첫째, 단체장이 무소속인 지역에 사는 주민의 복지의식이 단체장이 진보당 소속인 지역에 사는 주민의 복지의식보다 높은 것으로 나타났다. 둘째, 지방의회가 보수나 진보가 다수를 차지하는 지역에 사는 주민의 복지의식이 동석을 차지한 지역에 사는 주민의 복지의식보다 낮은 것으로 나타났다. 그러나 지역의 복지욕구와 재정자립도, 사회복지예산은 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다.

본 연구의 또 다른 관심사는 각 지역별로 복지의식 영향 요인이 차이가 있는가? 하는 것이다. 그리하여 조사 대상자의 거주지에 따라 4집단으로 분류하고 영향요인을 파악하기 위해 단계선택(stepwise) 방식을 활용해 다중회귀분석을 실시하였다. 그 결과는 <표 4-5>와 같은데, 집단간 동일하게 영향 요인으로 분석된 변수(개인권리의식)가 있는 반면 지역마다 서로 다른 영향 요인이 분석되었다.

먼저 수도권 지역 주민의 복지의식에 영향을 미치는 변인은 주관적 계층, 세대, 정치적 성향, 평등의식, 개인권리의식, 단체장 소속 정당, 지역의 복지 욕구인 것으로 나타났다. 주관적 계층은 앞서 살펴본 바와 같이 부적관계를 보이고 있는데 이는 계층 소속감이 높을수록 즉, 자신이 상층에 속한다고 인식할수록 낮은 복지의식을 갖는 것으로 나타났다. 다른 지역과 달리 수도권의 경우 세대에 따라 복지의식이 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났는데 민주세대에 비해 신세대의 복지의식이 낮은 것

으로 나타났다. 정치적 성향과 평등의식, 개인 권리의식이 높을수록 복지의식이 높게 나타났다. 수집된 자료 중 무소속 단체장이 선출된 경우가 없어 수도권은 분석시 보수를 0, 진보를 1로 코딩한 변수를 투입하여 분석하였는데 그 결과 보수당 소속 단체장이 선출된 지역 주민의 복지의식보다 진보당 소속 단체장이 선출된 지역 주민의 복지 의식이 낮은 것으로 나타났다. 지역의 복지욕구가 높을수록 그 지역에 거주하는 주민의 복지의식이 높은 것으로 나타났다.

충청강원권 지역 주민의 복지의식 관련 요인은 개인권리 의식과 단체장과 의회의 성향과 관련이 있는 것으로 나타났다. 보수당 소속 단체장이 선출된 지역 주민의 복지의식보다 무소속 단체장이 선출된 지역 주민의 복지 의식이 더 높은 것으로 나타났다. 진보당 소속 지방의원이 높은 비율을 차지하는 지역 주민의 복지의식이 진보와 보수 동석을 이루고 있는 지역 주민의 복지의식보다 낮은 것으로 나타났다.

영남권의 경우 주관적 계층과 성별, 평등의식, 개인권리의식, 의회구성이 주민의 복지의식과 유의미한 관련성이 있는 것으로 나타났다. 영남권에만 유의미한 변수로 발견된 성별의 경우 남성의 복지의식이 여성의 복지의식보다 높은 것으로 나타났다. 영남지역 역시 진보당 소속 지방위원이 높은 비율을 차지하는 지역 주민의 복지의식이 진보와 보수 동석을 이루고 있는 지역 주민의 복지의식보다 낮은 것으로 나타났다.

호남권은 이타주의와 개인권리의식이 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 지역적 요인보다는 개인적 이데올로기에 따라 복지의식 차이가 있는 것으로 나타났다. 호남권은 정치적 환경이 매우 동질적 특성을 가지고 있어 투입되어야 할 독립변인의 변이(variance)가 적어 지역 요인의 영향력을 분석하는데 한계가 있었을 것으로 예측된다.

<표 4-5> 지역별 복지의식 영향 요인

구분			수도권 t(p)	충청강원권 t(p)	영남권 t(p)	호남권 t(p)
자기 이해 요인	취업여부					
	주관적 계층		-2.468(p=.014)		-2.511(p=.012)	
	성별				2.019(p=.044)	
사회화 요인	세대	산업화 세대				
		신세대	-2.416(p=.016)			
	학력					
이데올로기 요인	정치적 성향		2.679(p=.008)			
	이타주의 성향					2.872(p=.005)
	사회에 대한 신뢰					
	평등의식		5.085(p=.000)		3.138(p=.002)	
	개인권리 의식		6.966(p=.000)	3.435(p=.001)	4.193(p=.000)	2.314(p=.022)
지역적 요인	단체장 소속 정당	보수	-2.233(p=.026)	-2.729(p=.007)		
		진보				
	의회 구성	보수				
		진보		-3.498(p=.001)	-3.413(p=.001)	
	지역 복지욕구		2.306(p=.021)			
	재정자립도					
	사회복지 예산					
상수			-5.504(p=.000)	-1.764(p=.079)	-3.582(p=.000)	-2.907(p=.004)
F			16.024(p=.000)	7.763(p=.000)	10.092(p=.000)	6.806(p=.002)
Adjusted R^2			.140	.104	.100	.076

1) 무소속 단체장이 선출된 지역으로부터 자료가 수집되지 않아 빈도가 0임. 그리하여 무소속 기준 더미변수를 만들지 않고 보수와 진보로 분류해 분석함(보수=0, 진보=1).

Ⅴ. 논의 및 결론

본 연구는 우리나라의 복지의식이 서구의 복지의식 연구 결과와는 다르게 혹은 유의미하지 않게 분석되는 원인이 무엇인지, 이러한 차이를 발생시키는 한국적 특성은 무엇인지에 관심을 두었다. 이와 유사한 문제의식을 가지고 일부 연구자(김형관, 2011; 장동호, 2011; 함철호·이중섭, 2010)들은 우리 사회의 지역 균열에 초점을 두었다. 그러나 활용한 2차 자료의 한계로 지역의 구체적이고 다양한 특성을 고려하여 분석하지 못하고 있다. 이에 본 연구는 지역의 특성이 주민의 복지의식과 관련이 있는지를 분석하고자 하였다.

이에 한국종합사회조사(KGSS) 자료와 통계청, 중앙선거관리위원회, 안전행정부의 자료를 매칭하여 분석하였다. 분석에 사용된 사례수는 총 1,519개 이고, 제주도를 제외한 전국의 18세 이상 성인 남녀를 대상으로 수집한 자료이다. SPSS 프로그램을 활용하여 위계적 다중회귀분석과, 단계선택 다중회귀분석을 실시하였다. 주요 분석결과와 이에 대한 논의를 정리하면 다음과 같다.

먼저 기존 연구에서 밝힌 복지의식 영향 요인을 통제한 상태에서 지역적 특성을 추가 투입한 회귀모형과 모델 설명력 증가분이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 지역적 특성이 주민의 복지의식과 일정 관련이 있음을 의미한다.

그러나 지역의 정치적 특성과 주민의 복지의식의 관계 양상은 예상외의 결과를 보이고 있다. 일반적으로 진보적 성향이 강한 지역, 즉 진보적 자치단체장과 지방의원이 다수 선출된 지역의 주민 복지의식이 그렇지 않은 지역의 주민 복지의식보다 높을 것으로 예측할 수 있다. 그런데 본 연구의 분석 결과는 이와는 다른 결과를 보여주고 있다. 전체 대상자 분석 결과, 진보당 소속 단체장이 선출된 지역의 주민 복지의식이 무소속 단체장이 선출된 지역의 주민 복지의식보다 낮게 나타났다. 뿐만 아니라 수도권의 경우 진보당 소속 단체장이 선출된 지역의 주민 복지의식이 보

수당 소속 단체장이 선출된 지역의 주민 복지의식보다 낮게 나타났다. 강원충청지역의 경우 보수당소속 단체장 선출지역보다 무소속 단체장 선출 지역의 주민 복지의식이 더 높게 나타났다. 지방의원의 경우도 이와 크게 다르지 않다. 전체 대상 분석 결과 보수당이나 진보당 의원이 과반을 차지하는 지역보다는 동석인 지역의 주민 복지의식이 높게 나타났고, 이런 현상은 강원충청권, 영남권 지역에서도 동일하게 나타났다.

이러한 분석결과는 우리나라에서 진보와 보수의 의미가 무엇인가? 보수와 진보의 분류가 잘못된 것은 아닌가? 주민들은 무엇을 기준으로 투표를 하는가? 등 여러 가지 의문을 던지고 있다. 하지만 국내외 선행연구들이 이러한 예상치 못한 분석 결과를 이해하는 데 단초를 제공해 주었고, 지역의 정치적 특성과 지역 주민의 복지의식간 관계가 다음과 같은 측면에서 해석될 수 있을 것으로 사료된다.

먼저, 개개인의 진보적 정치 성향이 높은 복지의식과 유의미한 관련이 있는 것으로 나타났음에도 불구하고, 진보 정당 단체장 및 의회 집권과 주민 복지의식이 부(-)의 관계를 보였다. 이는 주민의 진보적 성향과 정치적 선택간 괴리를 보여주는 것으로 판단된다. 최유석(2011)은 한국인 복지의식의 인식과 분산을 정치적 성향과 정치적 지식에 초점을 두고 살펴보았다. 그는 진보성향 집단 사회의식의 동질성을 확인하였지만 이것이 향후 사회복지 확대에 유리한 여건으로 작용할 것인가를 예측하는 것이 쉽지 않다고 하면서 그 원인을 다음과 같이 들었다. “우리나라 진보성향과 정당 일체감 또는 지지정당 간에는 상당한 괴리가 있기 때문이다. 진보성향을 가진 유권자가 반드시 선거에서도 진보정당을 선택하는 것이 아니다. 최근 다양한 조사에서 진보성향 유권자의 상당수가 민주노동당과 진보신당보다는 한나라당을 지지하는 양상을 보여주고 있다”고 하였다. 이런 현상은 지난 18대 대통령 선거 때 현실로 드러났다. 연합뉴스(2013. 1.23) 기사에 의하면 박근혜 후보에 대한 지지율이 저소득층에서 최고 수치를 보였는데 월 소득 200만원 이하 소득계층의 유권자 셋 중 둘이 새누리당 후보를 찍었다고 하였다. 반면 월 소득 700만원 이상

최고소득계층 유권자 열 명 가운데 넷 이상이 민주당 후보를 지지했다.

의식과 행위의 불일치는 김사현(2010)도 언급한바 있다. 그는 우리나라 국민의 복지의식에 관한 연구들을 보면 복지정책들에 대한 높은 지지수준에도 불구하고 한국의 국가 복지는 발전하지 못하고 있는데 이 원인으로 민주적 절차나 정치 구조의 문제, 한국의 복지국가 성격에 대한 이해 부족과 함께 국민의 인식과 실질적 행위가 불일치하기 때문일 수 있다고 문제제기 하였다. 이러한 의식과 행위의 불일치 문제는 이해의 부족과 맞물려 작용할 수 있다. Derks(2004)는 하위 계급의 복지확대와 증세에 대한 반대 현상을 경제적 파퓰리즘 현상으로 설명하였다. 하층계급 사람들은 사회적 불평등에 대해서는 불만을 갖지만 기성질서 전반에 대한 불신, 정부와 정치체계에 대한 불신, 재분배 정책에 대한 냉소, 세금에 대한 의심으로 인해 사회적 연대를 지지하지 않는다. 이들은 복지국가의 재분배 정책에 회의적이며, 각자 스스로 알아서 살아가야 한다는 믿음을 가지고 있다고 하였다(김영순·여유진, 2011에서 재인용). 이러한 현상을 간과해서는 안된다. 왜냐하면 복지국가는 정치적으로 결정되는 재분배 기제이고, 국민들의 의식과 태도가 정치적 행위의 기반이 되어 복지국가 형성과 발전의 추동이 될 수 있기 때문이다. 하지만 우리나라의 경우 이러한 메카니즘이 작동되지 않고 있다는 것이다. 이러한 문제를 해소할 수 있는 방법으로 '대중 교육'을 제안하고 있고, 연구자 또한 이에 의견을 같이한다. 오랜 기간 동안의 반공 이데올로기 때문에 평등과 분배 가치가 정치적 공세 대상이 되어오고 있고, 이러한 현상이 여전히 유지되고 있다. 평등, 분배, 이타주의 등 복지적 가치에 대한 대중 교육과 인식 개선이 필요하다고 본다.

둘째, 한국의 사회복지가 정치적 동기에 의해 확대되고 있지만, 특정 정당에 의해서가 아니라 복지가 보수, 진보 모두의 공유물이 되고 있음을 보여주고 있다고 판단된다. 마샬(Marshall)은 "복지국가는 사실 모든 정당이 접근한 중복된 정치 영역이 되었다. 복지국가는 보수당에게도, 진보당에게도, 많은 급진주의자에게도, 온건한 사회주의자에게도 어필할 수

있는 무엇인가를 가지고 있다"고 하였다(신중섭 외, 2004: 47에서 재인용). 우리나라 2010 지방선거, 2012 대선에서도 이러한 현상이 보여 졌다. 그 진정성 판단은 유보하더라도 모든 정당이 복지 공약을 경쟁적으로 내세웠다. 최근 공약 불이행으로 많은 논란이 되어온 박근혜 정부의 기초노령연금제도가 좋은 예이다. 당시 민주당 대통령 후보인 문재인 후보는 소득분위 80% 노인까지 단계적으로 기초노령연금을 확대하겠다는 다소 소극적 복지공약을 발표한 반면 새누리당 박근혜 후보는 전체 노인에 대해 20만원을 지급하겠다는 매우 파격적 공약을 내세웠다. 적어도 이 기초노령연금 정책 공약만 놓고 보면 진보와 보수의 색깔이 완전히 뒤바뀐 셈이다. 비단 우리나라에서만 일어나는 현상은 아니다. 2010년 스웨덴 선거에서 보수연합이 '사민당보다 나은 복지제도 구축'을 주요 공약으로 내세웠고(http://swe.mofat.go.kr), 집권에 성공하였다.

셋째, 의회의 구성이 보수와 진보가 비등한 지역 주민의 복지의식이 높게 나타난 것이 함의하는 바가 크다고 본다. 의회 구성이 동석으로 나타나는 현상은 주로 수도권에서 발견되고 있다. 영남권은 보수당이 호남권은 진보당이 과반을 차지하는 경우가 대부분이다. 이런 경우 사실 공약이나 출마자는 중요한 판단의 근거가 아니다. 어느 당 후보냐가 선택의 절대적 기준이 된다. 이렇게 정책 선거가 아닌 지역 선거가 이루어지는 상황에서 주민의 의식이나 복지에 대한 관심이 반영될 여지는 거의 없다고 볼 수 있다. 반면 지역 주민의 의견이 매우 부동적인 지역의 경우 출마자 역시 주민들의 의견에 더 많은 관심을 가질 수 밖에 없고, 주민의 의식과 태도가 실제 선거 행동에 반영될 가능성이 높다고 볼 수 있다. 문순보(2004)는 한국의 지역주의 선거의 원인은 정치권과 유권자 모두에게 있다고 했다. 이런 지역주의 선거 행태는 투표를 통한 정책 유도 기능을 상실하게 만들었다고 해도 과언이 아니다. 호남 지역의 경우 높은 정치적 진보성에도 불구하고 복지예산 확대와 같은 사회적 진보성까지 확대되지 못하고 있는 것(함철호·이중섭, 2010)이 한 예라 할 수 있다.

넷째, 연구 설계의 문제로 인해 예상외의 결과가 도출되었을 가능성을

배제할 수 없다. 본 연구는 2010년 지방선거에서 선출된 단체장과 지방의회의 성향을 통해 지역의 정치적 특성을 파악하고자 하였고, 이러한 특성이 2011년 주민의 복지 의식과 어떤 관련이 있는지를 살펴보았다. 그러나 의식이라는 것은 장기간에 걸쳐 형성되는 것이다. Hardin(1995)은 인간은 창백한 경제학적 합리성에 따라 행동하기 보다는 과거의 일상적 경험을 통해 자신의 행위를 선택하는 상식적인 인식론(commonsense epistemology)에 기반하여 행동한다고 하였다(문순보, 2004: 212에서 재인용). 그런데 본 연구는 횡단적 자료를 이용해 지역 환경을 파악한 뒤, 이러한 환경적 특성이 주민의식에 영향을 미쳤을 것으로 보고 연구 모형을 설계했다. 이러한 한계는 종단적 접근을 통해 극복되어야 하고 후속 과제로 남겨두고자 한다.

지역의 정치적 요인 외에 복지의식 관련 요인으로 나타난 변수들에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 수도권의 경우 지역의 복지 욕구가 높을수록 주민의 복지의식이 높은 것으로 나타났다. 거주하고 있는 지역에 빈곤계층과 장애인, 노인 인구 비율이 높은 경우 주민들이 복지에 대한 국가의 책임에 동조한다는 의미이다. 기존의 연구에서는 본인의 복지 수급자로서의 자격(즉, 수급자 여부, 노인여부, 장애인여부, 실업자 여부 등)과 복지의식의 관계에 초점을 둔 반면(김형관, 2011; 류만희·최영, 2009; 안상훈, 2009; 이아름, 2010; 이한나·이미라, 2010; 주은선·백정미, 2007) 본 연구는 자신의 자기이해 요인뿐만 아니라 지역의 복지욕구와 주민의 복지인식의 관계를 살펴봤다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

기존 선행연구에서 영향 변수로 보고된 변인들에 대한 본 연구의 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 자기이해 요인 중 취업여부는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났는데, 노동계급의 내부에서도 사용직 임금근로자와 임시/일용직 임금 근로자 간의 복지정책 지지도 차이가 있다는 연구 결과는(류만희·최영, 2009) 고용상의 지위 영향력 분석시 좀 더 세분화하여 살펴볼 필요성을 시사하고 있다. 주관적 계층은 복지의식과 부(-) 관계가 있는 것으로 나타났고, 지역별로 분류한 결과 수도권과

영남권이 특히 이러한 양상이 뚜렷히 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 상위 계층일수록 평등 지지도가 낮다는 주은선·백정미(2007)의 연구와 맥을 같이하고 있다. 그러나 다른 연구에서는 계층과 복지의식간의 유의미한 관련성이 없음을 보고하고 있어 이에 대한 추가적인 검토가 필요하다고 판단된다(김신영, 2010; 김영란, 1995). 성별의 경우 다른 지역에서는 유의미한 영향력이 발견되지 않았으나 영남지역에서는 여성보다 남성의 복지의식이 더 높은 것으로 나타났다. 이는 조돈문(2001), 주은선·백정미(2007) 연구와는 일치하지만 안상훈(2009)의 연구결과와는 상반된 것이다. 이처럼 국내 복지의식 관련 요인 연구는 서로 상이한 결과들을 보고하고 있다. 더욱이 대다수 복지인식 연구가 서울복지패널 2차 부가조사 자료를 활용하고 있음에도 연구자에 따라 상이한 결과를 보이고 있어 메타회귀 분석과 같은 방법을 활용해 기존의 연구를 체계화 하는 시도가 필요하다고 판단된다.

마지막으로 정치적 성향, 이타주의 성향, 평등의식, 개인 권리 의식과 같은 이데올로기 요인은 복지 의식과 정(+)의 관계로 분석되어 기존 선행연구와 일치하는 결과를 보이고 있다(최유석, 2011; 김신영, 2008; 이중섭, 2009). 이는 평등, 권리의식, 이타주의와 같은 복지관련 가치 내재화를 위한 다양한 접근의 필요성을 시사하고 있다.

선행 연구자들의 의문을 해결하고 싶은 갈망으로 시작된 본 연구는 일부 의미 있는 발견에도 불구하고, 결국 더 많은 혼란과 고민을 안겨주었다. 우리 사회의 독특한 특성에 대한 문제제기로 이해해 주길 바란다. 그리고 본 연구진을 포함한 많은 연구자들의 후속 연구를 통해 이러한 혼돈과 의구심이 정리되고 우리 사회를 이해하고 설명할 수 있는 복지담론이 형성되어 가길 기대한다.

참고문헌

김사현(2010). “한국사회 복지의식의 특성 및 영향 요인에 관한 연구 토론문”. 2010비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표 논문집: 265-268.

김신영(2010). 한국인의 복지의식 결정요인 연구 : 국가의 공적책임에 대한 태도를 중심으로. 조사연구, 11(1), 87-105.

김영순·여유진(2011). 한국인이 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로. 경제와 사회 91: 211-240

김형관(2011) “한국사회 복지태도 결정에 지역구조가 미치는 영향”. 전북대학교 석사학위논문.

노대명·전지현(2011). 한국인의 복지의식에 대한 연구. 한국보건사회연구원.

류만희·최영(2009). “복지정책에 대한 지지도 연구: 복지의식, 계층, 자기이해의 영향을 중심으로”. 한국정책과학학회보 13(1): 191-210.

류진석(2004). 복지태도의 미시적 결정구조와 특성. 한국사회복지학 56(4): 79-101

문순보(2004). “한국 지역주의 선거의 원인과 기원, 그리고 그 심화과정 - 집단적 결집과 정당이체감을 중심으로-”. 사회연구 7: 207-243.

박병현・홍봉선. 1995. 부산지역 대학생들의 복지의식에 관한 연구. 사회과학논총 14: 85-110

스웨덴 대사관 홈페이지 http://swe.mofat.go.kr

신광영 외(2003). 『경제위기와 한국의 복지의식』. 서울: 집문당.

신중섭 외(2004). 『세계의 사회보장』. 유풍출판사.

신정관(2013). “지방정부의 복지재정 영향요인 -지방권력 교체기 예산변화 영향요인을 중심으로-”. 고려대학교 석사학위논문

안상훈(2009). 한국의 친복지태도 결정요인과 그 경로구조에 관한 탐색적 연구, 한국사회정책 16(1), pp. 163-192.

연합뉴스(2013. 1.23) “대선 박근혜 지지율 저소득층서 최고.....3명 중 2명”

우아영(2000). 복지의식에 관한 사회계급간 비교연구. 카톨릭대학교 대학원 석사학위논문.

이아름(2010) “한국사회 복지의식의 특성 및 영향요인에 관한 연구”. 2010 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표 논문집: 234-264.

이중섭(2009). 한국인의 복지의식에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 사회복지정책, 36(4), 73-99.

이한나·이미라(2010). “한국인의 복지태도 영향요인에 관한 연구 : 형평성 지각의 효과를 중심으로”. 보건사회연구 30(2): 254-286.

정희영·김소연(2012). 대학생의 복지의식과 SNS 이용이 사회 및 정치참여에 미치는 영향. 한국가족복지학 17(1): 153-172.

주은선·백정미(2007). 한국의 복지인식 지형 - 계층, 복지수요, 공공복지수급경험의 영향을 중심으로. 사회복지연구 34: .203-225.

최유석(2011). “한국인의 사회복지에 대한 인식과 분산: 정치적 성향과 정치적 지식의 역할을 중심으로”. 사회복지정책 38(1): 57-83.

한국사회종합조사 홈페이지 http://www.skku.edu/e-home-s (2013년 10월 10일 검색)

함철호·이중섭(2010). 지역별 복지의식에 영향을 미치는 요인 연구-자기이해, 사회화, 이데올로기, 수급자에 대한 태도 요인을 중심으로-, 사회과학연구 26(4): 299-325.

Andrep and Heien 2001. Four Worlds of Welfare State Attitudes? A Comparison of Germany, Norway, and the United States, 17(4), 337-356.

Blekesaune, M. & Quadagno, J. 2003. Public attitudes toward welfare staate policies: A comparative analysis of 24 nations. European sociological review 19: 415-27.

Federico, C. M. 2004. When do welfare attitudes become racialized: the paradoxical effects of education. American journal of political

science vol 48(2) p374-391

Gainous, J. et al., 2008. Social welfare attitudes and ambivalence about the role of government. Politics & policy 36(6): 972-1004

Gelissen, J. 2000. Popular support for institutionalized solidarity: A comparison between European welfare states. International journal of social welfare 9: 289-300.

Gilens, M. 1999. Why american hate welfare: Race, media and the politics of a antipoverty policy. Chicago: University of Chicago press.

Hansenfeld, Y. & Rafferty, J. A. 1989. The determinants of public attitudes toward the welfare state. Social forces 67: 1027-1048.

Jainous, J. et al., 2010. The multiple causes of citizen ambivalence: Attitudes about social welfare policy. Journal of elections public opinion and parties 20(3): 335-356.

Kulin, J. 2011. Values and welfare state attitudes: The interplay between human values, attitudes and redistributive institutions across national contexts Department of sociology PHD Thesis

Matthews, J. S & Erickson, L. 2008. Welfare state structures and the structure of welfare state support: assitudes toward social spending in Canada. 1993-2000. European Journal of Political Research 47: 411-435.

Schmidt, M. G. 2004. “Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien", pp. 43-64. in: Aurel Croissant, Gero Erdmann und Friedbert W. Rü (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien. Wiesbaden.

Soctt, J. T et al., 2001. Just deserts: An experimental study of distributive justice norms. American journal of ploicical science 45(44): 749-767.

Svallfors, S. 2004. Class, attitude, and the welfare state: Sweden in comparative perspective. Social policy and administration 39(2): 119-138.

Titmuss, R. M. 1975. Social policy: An intorduction. New York: Pantheon Books

Wong et al., 2008. Welfare attitudes and social class. the case of Hong Kong in comparative perpective. International journal of social welfare 18(2): 142-152.

Zacher, H. F.. 2001. “Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland", pp. 333-684. in: Bundesministerium fü Arbeit und Sozialordnung und Bundsarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd.1, Grundlagen der Sozialpolitik.‘ Baden-Baden.

자유주제논문발표 4

사회복지전담공무원의 업무환경이 복지서비스 질에 미치는 영향에 관한 연구

-지역사회연계정도의 조절효과를 중심으로-

황성준(공주대학교 사회복지학과 박사과정)

I. 서론

사회복지전담공무원이 읍·면·동사무소에 배치되기 시작한지 26년이 되었다. 1987년 49명으로 시작한 사회복지전담공무원이 2012년말 12,566명으로 증가하였다. 그동안 양적인 증가와 함께 역대 정부에서 약 20년 동안 다양한 유형의 사회복지전달체계 시범사업을 실시했었다. 전달체계는 새 정부가 들어설 때 마다 바뀌었는데 국민이 인식하는 복지수준은 왜 항상 열악하다고 하는지 생각해 보아야 한다. 특히, 공적인 영역에서 복지의 업무를 담당하는 사회복지전담공무원의 업무환경에 관심을 가져야 한다. 우선 사회복지전담공무원이 국민에게 제공해야 하는 서비스에는 그동안 상당한 변화가 있었음을 주목해야 한다. 사회복지전담공무원은 과거 단순했던 문제 상황에서 요구되는 업무 집행가로서의 사회복지사와 공공부조 제도의 효과적인 집행을 하는 일반 행정가로서의 역할을 요구받고 있다. 이러한 역할수행에 있어 사회복지전담공무원은 다양한 정책으로 인한 업무량 증가에 따른 인력부족으로 업무수행에 어려움을 겪고 있다. 또한 일반사회복지 조직과는 달리 행정조직 내에 여러 직렬의 일반직 공무원들과 함께 직무를 수행하고 있다(선수경・임현승・강성옥, 2012).

안전행정부에서는 지난 7월 사회복지담당공무원의 처우개선대책을 수립하였다. "'사회복지공무원들이 일과 가정이 양립되면서 마음이 편안해야 혜택을 받는 국민들도 행복할 수 있습니다."라는 VIP의 문구로 시작을 한다. 처우개선대책의 주요내용은 인사상 사기진작 강화, 안전한 근무여건 조성, 사회복지통합관리망(행복e음) 고도화, 중앙부처 복지사업 간소화와 홍보강화, 복지인력확충(사무증가에 따른 민간연계 강화 포함), 담당자 교육강화, 신규직원 배려 등으로 요약할 수 있다. 올 한해에만 4명의 사회복지전담공무원이 세상을 달리했다. '아침이 두렵다'라는 그 절규가 양질의 서비스를 제공해 주는것에는 한계가 있을 수 있다. 사회복지전담공무원들은 복지수급자 및 일반 국민들에게 면대면 서비스를 직간접적으로 제공해야 한다. 따라서 사회복지전담공무원들의 심리적, 정서적 상태는 복지사회 구현이라는 가치를 적극적으로 실천하는데 있어 매우 중요하다. 사회복지전담공무원들은 국민의 세금으로 살아가는 공무원이며 복지사회를 구현하기 위하여 공무원 조직에서 일하는 사회복지사이다. 아무리 많은 업무가 쏟아지고, 고객들의 위협적인 불만속에서도 사회복지라는 소명의식을 가지고 하루 하루를 살아가고 있다. 일반 사회복지사와는 달리 사회복지전담공무원 공무원이라는 안정된 신분속에서 일반 민간의 사회복지사와는 다른 그들만의 열악한 업무환경이 있다. 그것은 곧 소진현상으로 이어지고 일과 가정의 어려움으로 인하여 직접적인 수혜를 받는 대상자들에게도 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다.

본 연구는 사회복지전담공무원이 지각하는 업무환경, 지역사회연계 정도, 사회복지서비스 질 수준을 파악하고 업무환경과 사회복지서비스 질 간의 관계를 실증적으로 분석하고자 한다. 특히 기존의 문헌에서 잘 다루어지지 않았던 사회복지전담공무원의 업무환경과 사회복지서비스 질 사이에서 '지역사회연계정도' 의 조절효과를 검증함으로써 사회복지전담공무원이 지각한 업무환경이 사회복지서비스 질에 미치는 영향에 대해 알아보고 사회복지서비스의 질 향상에 기여할 수 있는 이론적·실천적 함의를 도출하는 데 있다.

II. 이론적 배경

1. 사회복지전담공무원의 업무(직무)환경

사회복지 전담공무원의 임상적 역할은 개인, 가족, 소집단을 대상으로 이들의 심리사회적 기능을 향상시키고 유지하기 위해 직접적 및 간접적 개입방법을 활용하여 일반적 수준과 전문적 수준에서 활동하는 것이며, 이 기준에 의하면 사회복지 전담공무원은 수급자격결정자의 역할과 전문 사회복지사의 역할을 동시에 수행하여야 한다(최성재·이영분·윤현숙, 1999: 166-168).

사회복지전담공무원의 업무는 17개 부처 292개 복지사업 가운데 지자체를 통해 수행되는 복지사무는 14개 부처 170개 사업으로 전체의 58%에 이르고, 읍·면·동은 상담과 신청접수의 업무를 시·군·구는 자산방문조사, 수급자 결정 및 급여 지급 등 업무를 수행하고 있다. 그럼에도 사회복지 공무원의 처우는 낮은 상황인데 시·군·구 복지 관련 과장 및 읍·면·동장의 직위가 행정직 중심으로 운영되고 있는 승진기회에 제약을 받고 있으며, 민원을 응대하는 현장부서에 장기 근무해야 함에 따라 사기저하를 겪고 있는 상황이다. 또한 사회복지 공무원에서의 여성 비율이 높아[42] 개인정보 노출·신변위협 부담, 고질·악성 민원처리 고충의 발생 비율도 높은 상황이다.

일반적으로 환경이라 함은, 생물에게 직접 또는 간접으로 영향을 주는 자연적 조건이나 사회적 상황을 말하며, 업무(직무)라 함은 직책이나 직업상에서 책임을 지고 담당하여 맡은 일을 말한다. 즉, 업무(직무)환경이란 직책이나 직업상에 책임을 지고 담당하여 맡은 일을 수행하는 데 있어 직접적 또는 간접적으로 영향을 주는 조건이나 상황의 총체를 의미한다고 할 수 있다.(이대희, 2008)

---

42) 2012년 말 기준으로 사회복지공무원에서 여성의 비율은 73.6%에 이른다. 일반직 전체에서 여성의 비율이 37%임을 감안할 때 2배에 이르고 있음을 알 수 있다. 보건복지부(2013), 사회복지담당공무원 처우개선 방안, p.7 참고.

김순옥(2003)은 업무환경을 업무과다, 업무의 자율성, 승진의 가능성, 임금의 적절성, 직무스트레스, 인간관계, 역할 갈등, 역할 모호성, 직무만족으로 구성하였으며, 박은정(2003)은 직무환경을 보수 이외의 근무조건, 근무자의 책임을 효율적으로 수행할 수 있게 하는 환경을 총칭하는 것으로 근무조건, 업무수행, 각종시설, 휴식시간, 휴일 등을 말한다고 하였다. 이대희(2008)는 직무환경을 조직풍토, 역할특성, 보상체계의 세 가지 변수로 구성하였으며, 특히 역할특성과 관련하여 역할모호성, 역할갈등, 역할과다의 세 가지 하위변수를 구성하였다.

사회복지전담공무원은 대부분 공공행정기관인 시·군·구 및 읍·면·동에 근무하는 사회복지를 담당하는 공무원이라는 큰 차별성이 있다. 사회복지와 관련하여 업무환경적 특성은 소진과 관련된 선행 연구들이 많이 있다. 김성윤(1996)의 연구에서는 업무환경을 역할갈등·모호성, 의사전달, 직무과다, 도전, 자율성, 보상, 작업조건, 인간관계 등 9가지 변수로 나누어 살펴보았으며, Jayaratne(1991)는 업무환경을 역할모호성, 역할갈등, 업무량, 도전, 금전적 보상, 승진, 편안함 등 7가지로 구분한다. Pines(1982)는 사회사업가의 소진과 관계되는 조직적 요소를 관료적 측면, 행정적 측면, 조직에서의 역할 측면으로 나누어서, 형식주의, 서류작성, 정책영향, 역할갈등, 역할 모호성 등이 있으며 그 외에도 업무와 관련하여 자율성 및 업무과다 등도 사회복지전담공무원의 소진에 영향을 미치고 있다고 하였다. 선행연구자마다 사회복지전담공무원의 업무환경을 다양하게 정의하게 있으므로 국내외 선행연구에서 얻어진 결과와 이론을 토대로 공공행정 기관에서 사회복지업무를 담당하는 공무원이라는 특수성을 감안하여 역할모호성(role ambiguity), 역할갈등(role conflict), 업무과다(work overload), 자율성(autonomy)의 4가지 변수로 살펴보겠다.

역할모호성(role ambiguity)이란 업무상황으로부터 요구를 명확히 이해하는 정도를 말한다. 조직 내에서 역할 기대들이 명확하지 않을 때 발생하는 것으로 사회복지전담공무원이 그들의 역할과 이에 관련된 업무 목적, 업무의 범위 및 책임에 대해 부적절한 정보를 갖고 있을 때 발생한

다.(Lyons, 1971) Kahn(1978)은 역할모호성 때문에 고통받는 사람들은 낮은 직업만족도, 높은 직업적 긴장 및 자기 확신의 부족을 경험하게 된다고 하였다.

역할갈등(role conflict)은 역할 기대자와 실제 역할 수행자간에 일치되지 않는 역할기대에 일치되지 않는 역할기대를 가질 때 발생하는 것으로 부적절하고 양립할 수 없으며 상충되는 과업을 동시에 수행해야 할 요구에 직면할 때 발생하게 된다. 즉, 직무내의 각종 요구가 개인적인 기준, 또는 직무요건들과 불일치하거나 도덕, 가치관과 상반되는 경우에 발생하게 된다.(Pines, 1982)

업무과다(work overload)는 수행해야 할 업무가 자신이 처리할 수 있는 범위를 초과하여 부과되는 것을 말하는데 양적과다(quantitative overload)와 질적과다(qualitative overload)를 들 수 있다. 양적 과다는 사회복지전담공무원이 처리할 수 있는 것보다 많은 업무량이 부과되는 것을 말하며, 질적 과다는 자신의 기술, 지식, 능력 및 자격에 비해 부과된 업무의 난이도가 지나치게 높은 것을 의미한다.(Maslach & Pines, 1977)

자율성(autonomy)은 부과된 직무수행에 있어 자신의 의사에 따라 진행할 수 있는 정도를 말한다. 공공행정 기관의 특성상 일반 민간 조직에서의 사회복지사에 비하면 자율성이 제한 적일 수 있다. 자율성이 보장되지 못한다면 업무의 어려움과 좌절감에 이를 수도 있다.

2. 사회복지서비스 질의 개념과 요인

서비스란 일반적으로 눈으로 보고 만질 수 있는 유형의 물리적인 제품과는 대비되는 개념으로 미국마케팅협회(American Marketing Association)에서는 “서비스란 판매 목적으로 제공되거나 상품 판매와 연계해서 제공되는 모든 활동, 편익, 만족”이라고 정의하고 있다. 그리고 질(Quality)이란 “고객의 심리적인 사전 기대 욕구를 충족시키기 위해 서비스 제공자가 제공하는 유형의 제품과 무형의 서비스의 총합”으로 정의되고 있다(권영미, 2011: 15-16, 재인용).

한편 많은 학자들이 서비스 질의 개념에 대해 다양한 견해를 제시하였는데 Sassar 등(1978)은 서비스 수행의 세 가지 차원을 중시하였고 첫째, 시설 둘째, 종사자 셋째, 물질로 이 세 가지 차원의 결과는 서비스 질을 의미한다고 하였고, Donabedian(1983)은 서비스 질을 서비스의 관련 주체인 제공자, 이용자, 사회적 입장에서 각기 다르게 정의하였는데 제공자의 입장에서의 서비스 질은 '제공자의 지식, 기술, 제공 능력'이라고 정의하였고, 이용자의 입장에서의 서비스 질은 '제공받은 서비스에 대한 대상자의 느낌'이라고 정의하였다. 또 Gronroos(1984)는 서비스 질은 '고객의 지각된 서비스와 기대한 서비스의 비교 평가 결과'라고 정의하며 기술적 혹은 결과적 질과 기능적 혹은 과정적 질이 결합된 것으로 보고 전달되는 서비스는 무엇이며 그것이 어떻게 전달되는가에 초점을 두어야 한다고 강조하였다(황옥화, 2013: 7, 재인용).

그리고 서비스 질 연구의 대표학자인 Parasuraman, Zeithmal & Berry(1985)는 소비자가 제공받는 서비스의 유형에 관계없이 서비스 질을 평가하는 구성요인은 근본적으로 비슷하다는 것을 발견하고, 서비스 영역에 보편적으로 적용할 수 있는 서비스의 질의 구성요인을 신뢰성, 대응성, 능력, 접근성, 예의성, 의사소통, 정직성, 안전성, 이해성, 유형성의 열 가지 범주로 나누어 제시하였고 추가적인 연구를 통하여 신뢰성(reliability), 대응성(responsiveness), 보증성(assurance), 공감성(empathy), 유형성(tangible)의 다섯가지 요인으로 구성된 SERVQUAL 모형을 개발하였다. 척도의 구성요인별로 간략히 요약하면 다음과 같다. 신뢰성(reliability)은 약속한 서비스를 믿음직스럽고 정확하게 수행할 수 있는 능력, 대응성(responsiveness)은 고객을 돕고 신속한 서비스를 제공하겠다는 의지, 보증성(assurance)은 믿음과 확신을 동반한 직원들의 능력뿐만 그들의 지식과 호의, 확신성 차원이며, 주요 특징은 서비스 수행능력, 고객에 대한 정중함과 존경, 고객과의 효과적 의사소통, 서비스 제공자가 진심으로 고객에게 최선의 관심을 쏟는 것을 포함한다. 공감성(empathy)은 서비스 이용 고객에 대한 배려와 개별적인 관심을 보일 준비이다. 공

감성은 고객의 요구를 이해하기 위하여 접근 가능성, 민감성, 노력을 주요 특징으로 포함한다. 마지막 유형성(tangible)은 물리적인 시설, 장비, 통신의 확보 등 물리적 환경의 상태이다. 이는 서비스 제공자가 보여준 세심한 관심과 배려의 유형적 증거이다.(강용규 외, 2008)

3. 지역사회 연계의 의미와 효과

지역사회(community)라는 용어는 학자에 따라서 또 지역사회의 조건을 개선하기 위해서 일하고 있는 전문가, 행정가, 정치인, 자원봉사자들에 따라 매우 일반적으로 사용되고 있다.(최일섭・류진석, 2000)

Green(1954)은 "지역사회란 상호 관련되어 있고 상호의존적인 집단들의 결합체(network)이며 지역사회내의 역동적인 관계는 집단생활과 조직체들에서 찾아볼 수 있다."고 함으로써 지역사회의 개념에 구성원들의 상호작용에 역점을 두고 있으며, 장인협(1995)은 "지역사회란 공통적인 욕구 및 관심들이 의식적으로 동일시된 인구집단이다."고 하였다. 여기서 지역사회는 생활기능의 포괄성과 사회관계의 통합성을 확보하고 있다는 점에서 다른 집단과 구별된다. 이처럼 지역사회에 대한 정의는 강조되는 속성에 따라 다양하게 정의될 수 있다

자원(resource)이란, 일반적으로 인간의 다양한 생활상의 욕구 충족과 문제해결을 목적으로 활용되는 각종의 제도, 시설, 기관, 단체, 프로그램 및 사람들의 지식, 기술, 정보 등을 포함하는 인적, 물적, 그리고 정보의 제요소를 총칭한다. 인간은 누구나 자신의 생활과업을 원만히 수행하고 사회생활에 필요한 다양한 욕구들을 충족시키기 위해서 개인적, 사회적인 지원체계(support system)를 필요로 하며, 이 같은 지원체계는 인간이 삶에 있어 중요한 자원들(resource)을 필요로 한다.

최근 사회복지분야에서 클라이언트의 수적 증가와 함께 서비스에 대한 욕구도 심리적 지지, 경제적 원조, 보건, 취업관련 서비스, 교육 등 복합적인 경향을 띠고 있다. 이에 따라 단일한 서비스공급주체가 개별적으로 활동할 때 클라이언트의 접근성 부재나 정보의 부족 등으로 만족스러운

서비스를 제공받기 어려운 상황으로 변화하고 있다(이기영, 윤경애, 2008). 특히 사회복지서비스 대상자들에게 수요자 중심의 통합적이고 지속적인 서비스를 제공할 수 있는 방안으로 제시되고 있는 연계는 같은 지역에 위치한 지역사회복지관 및 공공, 민간기관 간의 상호 연계부족으로 인해 대상자 서비스가 누락 또는 중복되는 경우가 많다.

이로 인해서 복지서비스 사각지대에 놓여 있는 대상자들은 필요로 하는 서비스 혜택을 제대로 공급받지 못하고 있는 실정이다. 이를 방지하기 위해서 지역사회자원간의 유기적인 연계체계가 더욱 필요하다고 할 수 있다. 연계가 필요한 이유는 이용 가능한 최적의 자원과 서비스를 클라이언트에게 제공하기 때문이며, 연계가 강화되면 클라이언트의 서비스 선택대안이 늘어나기 때문이다. 또한 기관들 사이의 연계강화는 서비스 제공자들의 유대를 증가시키며, 클라이언트를 위한 서비스의 질, 다양성, 이용성을 향상시키고 복지서비스의 성공적 결과를 증가시키는 주요한 요인이 되기 때문이다.

조직들 간의 연계가 형성된 이유를 Akinbode와 Clark(1976)는 '필요성'과 '이익'으로 설명하며, 일반적으로 서비스 전달체계가 처하는 다양한 문제들 중에서 가장 두드러지게 나타나는 것이 서비스의 비연속성과 파편성의 문제이다(김성옥, 2008. 재인용). 대부분의 서비스 조직들이 무한정한 시간과 자원을 소유할 수 없기 때문에 한정된 자원이라는 현실적인 제약 하에서 효과적인 서비스 전달체계를 구성하기 위해서는 각 조건들 간의 최적 균형을 유지하기 위한 조정이 필요하다.

그러나 복합적인 욕구를 가지고 있는 사람들이 필요한 여러 가지 전문적인 서비스를 한 조직이 모두 충족시키기에는 현실적으로 어려움이 있다. 때문에 개별적인 전문가가 다른 사람과의 협력 없이 양질의 서비스를 제공하는 것은 거의 불가능하며 질 높은 보호는 다른 기관과의 연계와 통합에 따라 좌우된다고 할 수 있다. 더욱이 자원이 부족한 상황에서 전달체계간의 상호의존은 필연적이다. 즉, 클라이언트의 욕구 충족이라는 사회복지서비스의 근본적 목표를 고려할 때, 효과적이고 포괄적인 서비스

를 제공하기 위해서는 통합이나 연계의 방법이 요구된다(이오복, 2002).

다양한 사회복지영역에서 연계의 효과를 설명하고 있는데, 예를 들어 보건의료서비스와 복지서비스의 연계를 통해 기대되는 효과를 서비스 대상자와 서비스 제공자의 두 가지 측면에서 보면 다음과 같다. 먼저 보건의료서비스와 복지서비스의 연계가 잘 이루어지면, 대상자에게 효과적인 서비스 제공이 가능하게 되는 것이고, 그 기대 효과는 적절한 서비스, 접근 가능한 서비스, 이용 가능한 서비스, 포괄적 통합적인 서비스, 연속적 서비스가 된다(김현숙, 1999). 다음으로, 보건의료서비스와 복지서비스 연계의 직접적인 목표가 의료비 절감은 아니지만, 서비스 제공자 측의 원활한 연계에 의해 의료비가 절감되며, 국가 전체적으로 보면 비용이 감소되는 결과를 기대할 수도 있다.[43]

이처럼 지역사회자원의 연계는 서비스 대상자의 다양한 욕구 충족 및 서비스 접근성의 확보, 서비스 전달의 효과성 및 효율성을 제고하는 차원에서 연계의 효과를 설명하고 있는데, 지역사회 내 사회복지 관련 조직들 간의 연계 효과는 대상자들을 위한 지원의 중복과 갈등을 최소화하고 단위 조직의 정보·인력·설비 등 자원의 공유를 통해 지역사회자원의 활용도를 최대화함으로써 사업의 효과성을 극대화할 수 있다고 한다.[44]

III. 연구방법

1. 연구대상 및 자료수집

본 연구의 조사대상자는 특별시, 광역시·도, 시·군·구 및 읍·면·동에 재직 중인 사회복지전담공무원 집단이다. 자료수집은 조사대상자에 대한 접근성 문제로 인하여 편의표집 방식을 사용하였다. 한국보건복지

43) 현외성 외(1998). 한국노인복지학 강론. 유풍출판사
44) 이혜원·우수명(2005). 학교사회복지 관련 조직간 네트워크의 특성에 관한 연구Ⅰ. 한국사회복지학 57호. p.123.

인력개발원 직무전문교육에 참석한 이력이 있는 사회복지전담공무원을 대상으로 본 연구의 취지와 목적을 설명한 웹 메일을 통하여 조사하였다. 설문조사는 2013년 9월 5일부터 9월 12일까지 8일간에 걸쳐 진행되었는데, 설문조사방법은 구조화된 웹 설문지에 의한 자기기입식 설문조사 방법을 채택하였으며, 총 2,000명에게 배포하였고 404부를 회수하여 불성실하게 응답한 39부를 제외한 후 365부를 대상으로 통계분석을 실시하였다.

2. 측정도구

1) 독립변수 : 업무환경(역할모호성, 역할갈등, 업무과다, 자율성)

본 연구에서 업무환경의 척도는 미국사회복지사를 대상으로 사회복지전문요원의 업무환경특성에 맞게 제작된 척도를 성규탁(1991) 연구에서 수정 번안한 조사도구를 사용하였다. 본 연구에서는 하위변수를 4가지로 구분하여 역할모호성, 역할갈등, 업무과다, 자율성 변수로 나누어 측정하며 각 하위변수는 5문항씩 구분되어 총 20문항으로 구성되어 있다. 업무환경변수의 경우는 연구대상의 환경에 따라 다양한 신뢰도를 보이기 때문에 요인분석을 실시하여 요인간 신뢰도와 타당도를 우선 검증하고 신뢰도가 떨어지는 문항을 탈락시켜 새로 변수를 구성하여 분석하였다. 업무환경척도 문항의 응답방식은 리커트식 5점 척도로 이루어져있으며, '전혀 그렇지 않다(1점)'에서 '매우 그렇다(5점)'으로 구성되었으며, 본 척도는 응답 점수가 높을수록 응답자가 지각하는 업무환경이 좋은 것이며, 응답 점수가 낮을수록 그렇지 않은 것으로 볼 수 있다.

2) 종속변수 : 사회복지서비스 질(신뢰성, 대응성, 보증성, 공감성, 유형성)

서비스의 질은 무형적이고 소유권의 이전이 없는 행위나 효용을 의미하는 서비스가 가지고 있는 유용한 정도, 즉 만족도를 의미한다. 서비스의 개념은 기술발달에 따라 새로운 서비스 형태가 계속 개발되고 있으

며, 경제활동 내에서 제품과 서비스를 명확하게 구분하기가 점차 어려워지고 있기 때문에 그 개념과 해석 및 정의가 매우 다양하다. 이러한 사실은 서비스라는 용어가 매우 포괄적으로 쓰이기도 하며 상황에 따라 각각 다른 형태로 쓰여지고 있다는 것으로도 명확해진다. 본 연구에서는 서비스 만족도는 사회복지전담공무원이 자가 평가하는 서비스의 질을 측정한다. 사회복지서비스 질에 대한 척도는 Parasuaman, Zeithaml & Berry (1988)가 개발한 SERVQUAL 척도를 중심으로 오세웅(2008)이 작성한 설문지를 재구성하여 사용하였다. 설문항을 총 20개 문항으로 작성하였으며, 신뢰성, 대응성, 보증성, 공감성, 유형성 등의 5가지 하위변으로 구분하여 본 연구의 목적에 맞게 일부문항을 수정하여 구성하였다. 문항별 척도는 '매우 그렇다'에서 '전혀 그렇지 않다'의 5점 러커트 척도를 사용하였으며 매우 그렇다는 '5점', 전혀 그렇지 않다는 '1점'으로 환산하여 점수가 높을수록 사회복지서비스에 대한 만족도가 높은 것으로 분석할 수 있다.

3) 조절변수 : 지역사회자원 연계 정도

본 연구에서는 문헌연구와 실무경험을 토대로 하여 김성옥(2008)이 정립한 사회복지실천에서의 지역사회자원 연계 실태 측정도구를 기초로 하여 수정 및 보완하여 사용하고자 한다. 김성옥(2008)이 구성한 측정도구는 사회복지사의 직무수행정도에 관한 문항 및 지역사회자원 유형별 연계정도와 필요도에 관한 문항 12문항, 대상자에 관한 문항 8문항, 연계과정에 관한 문항 10문항, 연계시 사회복지사의 역할 중요도에 관한 문항 9문항, 연계에 따른 영향에 관한 문항 10문항, 연계시 어려움과 활성화 방안에 관한 문항 14문항 및 사회복지사의 일반적 상황에 관한 항목 7문항으로 구성되어 있다. 그러나 이 척도는 사회복지전담공무원이 속한 조직차원에서의 지역사회연계활동의 요인을 탐색하고자 하는 본 연구의 목적에 맞게 수정할 필요가 있다. 따라서 사회복지사 개인 단위에서 이루어지는 활동이나 이에 대한 인식 또는 연계방안에 대한 견해를 질문하는 대

신, 현재 소속 기관의 지역사회연계 활동에 대한 인식을 질문하는 방식으로 수정하였다. '매우 그렇다'에서 '전혀 그렇지 않다'에 이르는 5점 척도를 사용하여서 아래와 같이 7개의 항목에 대해 설문을 구성하였다.

소속기관의 지역사회 연계활동	지역사회 연계 능력
	지역사회연계 통한 자원동원
	지역사회연계 통한 주민참여
	지역사회연계 통한 효율적 자원 사용
	지역사회연계 통한 서비스 접근성 향상
	지역사회연계 활동 지원
	지역사회연계 통한 사업 협력 체계 구축

4. 자료의 분석

본 연구에서는 자료의 통계분석을 위해 SPSS for Windows ver.18.0 프로그램을 이용하였다. 조사대상자의 일반적 특성을 위하여 빈도분석을 실시하였고 조사대상자들의 인구사회학적 특성에 따른 복지서비스 질 및 변수 간의 관계를 분석하기 위해 빈도분석(Frequency Analysis), t-test, 다원분산분석(ANOVA), 상관관계분석 그리고 위계적 회귀분석을 실시하였다.

IV. 연구결과

1. 조사척도의 신뢰도

내적 신뢰도 분석을 통해 본 연구에 사용된 척도의 신뢰도를 검증한 결과는 아래의 <표 1>과 같다. 신뢰도의 검증은 Cronbach's α값을 구하여 알아보았고 측정변수 및 하위범주별로 Cronbach's α값을 구하였다. 측정변수별로 보았을 때 Cronbach's α값은 업무환경 척도는 .739, 지역사회자원 연계정도 척도가 .947, 소진 척도가 .733, 사회복지서비스 질 척

도가 .931로 본 연구에 사용된 조사척도가 신뢰할 만한 척도임을 알 수 있다.[45)]

그리고 하위범주별로 볼 때에도 대부분의 Cronbach's α값이 .70 이상으로 신뢰할 만한 척도임을 알 수 있다. 그러나 업무환경 하위범주 가운데 역할모호성과 역할갈등에 대한 조사척도의 신뢰도가 .70 이하로 나타났고 그 가운데에서도 역할모호성의 신뢰도는 .50 이하로 나타났다.

<표 1> 조사척도의 신뢰도 계수

측정변수	하위범주	문항수	Cronbach's *α*
업무환경 척도	역할모호성	5	.455
	역할갈등	5	.646
	업무과다	5	.724
	자율성	5	.732
	전체	20	.739
지역사회자원 연계정도 척도	**전체**	7	.947
사회복지서비스 질 척도	신뢰성	4	.806
	대응성	4	.763
	보증성	4	.736
	공감성	4	.853
	유형성	4	.836
	전체	20	.931

2. 사회복지전담공무원의 인구사회학적 특성

본 연구에 참여한 사회복지전담공무원들의 인구사회학적 특성은 <표 2>와 같다. 사회복지전담공무원의 성별에서 남성 136명(37.3%), 여성 229

45) 사회과학 분야에서는 Cronbach alpha값이 .70 이상일 때 신뢰할 만한 척도로 평가하고 있으며 그 값이 .80 이상일 때 신뢰도가 우수한 것으로 평가하고 있다.

명(62.7%)으로 나타났고, 연령은 30대가 127명(34.8%), 40대가 121명(33.2%), 20대가 76명(20.8%), 50대 이상이 41명(11.2%)으로 나타났으며, 결혼 상태에서는 기혼이 238명(65.2%), 미혼이 125명(34.2%), 기타 2명(0.5%)으로 나타나 사회복지전담공무원 가운데 결혼을 한 30~40대 여성의 비율이 비교적 높음을 알 수 있다.

사회복지전담공무원의 최종 학력에서는 고졸 이하가 2명(0.5%), 2~3년제 대학 졸업이 22명(6.0%), 4년제 대학 졸업이 272명(74.5%), 수료를 포함한 석사 과정이 63명(17.3%), 수료를 포함한 박사 과정이 6명(1.6%)로 나타났고, 사회복지 전공 여부에서는 전공자가 312명(85.5%), 비전공자가 53명(14.5%)로 나타났으며, 사회복지사 자격등급에서도 1등급이 307명(84.1%), 2등급이 58명(15.9%)로 나타나 사회복지전담공무원 가운데 4년제 대학 졸업 이상의 고학력자이고 사회복지를 전공한 1급 사회복지사 자격을 소지한 자의 비율이 비교적 높음을 알 수 있다.

사회복지전담공무원의 현 근무지에서는 읍면동 주민센터가 167명(45.8%), 시군구청이 179명(49.0%), 특별광역자치시도청이 17명(4.7%), 기타가 2명(0.5%)으로 나타났고, 근무지의 지역적 특성에서는 대도시가 142명(38.9%), 중소도시가 129명(35.3%), 농어촌이 94명(25.8%)으로 나타나 중소도시 이상의 지역에서 직접적인 대민서비스에 참여하는 자의 비율이 높음을 알 수 있다.

사회복지전담공무원의 현 직급에서는 사회복지 9급이 102명(27.9%), 사회복지 8급이 71명(19.5%), 사회복지 7급이 107명(29.3%), 사회복지 6급이 82명(22.5%), 사회복지 5급 이상이 3명(0.8)으로 나타났고, 근무경력에서는 5년 미만이 112명(30.7%), 5~10년 미만이 62명(17.0%), 10~15년 미만이 79명(21.6%), 15~20년 미만이 31명(8.5%), 20년 이상이 81명(22.2%)으로 나타나 사회복지전담공무원으로서의 근무경력에 비해 직급수준이 낮게 형성되어 있음을 알 수 있다.

한편 사회복지전담공무원의 월 평균 초과근무 시간에서는 10시간 미만이 25명(6.8%), 10~20시간 미만이 51명(14.0%), 20~30시간 미만이 63명

(17.3%), 30~40시간 미만이 76명(20.8%), 40~50시간 미만이 79명(21.6%), 50시간 이상이 71명(19.5%)으로 나타났고, 담당 업무분야 수에서는 3분야 미만이 213명(58.4%), 3~5분야 미만이 67명(18.4%), 5분야 이상이 85명(23.3%)으로 나타났고, 현재 관리 중인 서비스 대상 세대수에서는 500세대 미만이 175명(47.9%), 500~1000세대 미만이 69명(18.9%), 1000~2000세대 미만은 52명(14.2%), 2000~5000세대 미만이 50명(13.7%), 5000세대 이상이 19명(5.2%)으로 나타났으며, 일일 평균 상담(응대) 고객 수에서는 10명 미만이 84명(23.0%), 10~20명 미만이 118명(32.3%), 20~50명 미만이 140명(38.4%), 50명 이상이 23명(6.3%)으로 나타났다. 그리고 사회복지전담공무원의 연봉에서는 2000만원 미만이 37명(10.1%), 2000~3000만원 미만이 78명(21.4%), 3000~4000만원 미만이 99명(27.1%), 4000~5000만원 미만이 74명(20.3%), 5000만원 이상이 77명(21.1%)으로 나타나 전체의 60% 이상이 월 평균 30시간 이상 초과근무를 하고, 40% 이상이 3분야 이상을 전담하고, 50% 이상이 500세대 이상의 관리를 진행하고 있고, 70% 이상이 하루 평균 10명 이상을 응대하고 있는 것에 비해 낮은 연봉을 받고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 연구대상자의 인구사회학적 특성

측정변수	구분	빈도(명)	백분율(%)
성별	남성	136	37.3
	여성	229	62.7
연령	20대	76	20.8
	30대	127	34.8
	40대	121	33.2
	50대 이상	41	11.2
결혼 상태	기혼	238	65.2
	미혼	125	34.2
	기타	2	0.5
최종 학력	고졸 이하	2	0.5
	2~3년제 대학	22	6.0

측정변수	구분	빈도(명)	백분율(%)
	졸업		
	4년제 대학 졸업	272	74.5
	석사(수료 포함)과정	63	17.3
	박사(수료 포함)과정	6	1.6
사회복지 전공 여부	전공	312	85.5
	비전공	53	14.5
사회복지사 자격등급	1급	307	84.1
	2급	58	15.9
현 근무지	읍·면·동 주민센터	167	45.8
	시·군·구청	179	49.0
	특별·광역자치시 도청	17	4.7
	기타	2	0.5
근무지의 지역적 특성	대도시	142	38.9
	중소도시	129	35.3
	농어촌	94	25.8
현 직급	사회복지 9급	102	27.9
	사회복지 8급	71	19.5
	사회복지 7급	107	29.3
	사회복지 6급	82	22.5
	사회복지 5급 이상	3	0.8
사회복지전담공무원 근무경력	5년 미만	112	30.7
	5~10년 미만	62	17.0
	10~15년 미만	79	21.6
	15~20년 미만	31	8.5
	20년 이상	81	22.2
월 평균 초과근무 시간	10시간 미만	25	6.8
	10~20시간 미만	51	14.0
	20~30시간 미만	63	17.3
	30~40시간 미만	76	20.8

측정변수	구분	빈도(명)	백분율(%)
	40~50시간 미만	79	21.6
	50시간 이상	71	19.5
연봉	2000만원 미만	37	10.1
	2000~3000만원 미만	78	21.4
	3000~4000만원 미만	99	27.1
	4000~5000만원 미만	74	20.3
	5000만원 이상	77	21.1
담당 업무분야 수	3분야 미만	213	58.4
	3~5분야 미만	67	18.4
	5분야 이상	85	23.3
현재 관리 중인 서비스 대상 세대 수	500세대 미만	175	47.9
	500~1000세대 미만	69	18.9
	1000~2000세대 미만	52	14.2
	2000~5000세대 미만	50	13.7
	5000세대 이상	19	5.2
일일 평균 상담(응대) 고객 수	10명 미만	84	23.0
	10~20명 미만	118	32.3
	20~50명 미만	140	38.4
	50명 이상	23	6.3
전체		365	100.0

3. 사회복지전담공무원이 지각한 각 변수의 수준

1) 사회복지전담공무원이 지각한 업무환경 수준

사회복지전담공무원이 지각한 업무환경 수준이 어느 정도인가를 알아보기 위하여 각 하위요인별 평균과 표준편차를 살펴보았다. 사회복지전담공무원이 지각한 업무환경 수준에 대한 결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 사회복지전담공무원이 지각한 업무환경 수준

측정변수	평균(문항 평균)	표준편차
역할 모호성	15.63(3.12)	3.40
역할 갈등	19.97(3.99)	2.91
업무 과다	19.34(3.86)	2.42
자율성	17.23(3.44)	3.17
업무환경 수준[46]	**34.08(1.70)**	**8.05**

<표 3>에서 보는 바와 같이 사회복지전담공무원이 지각한 전체 업무환경 수준은 100점 중 평균 34.08점으로 나타났고 하위 영역들은 25점 중 15.63~19.97점으로 나타났다. 그리고 이를 문항 평균별로 살펴보면 전체 업무환경 수준은 5점 중 평균 1.70으로 나타났고 하위 영역 가운데 역할 모호성은 3.12점, 역할 갈등은 3.99점, 업무 과다는 3.86점, 자율성은 3.44점으로 나타났다. 이와 같은 결과는 5점 Likert 척도상의 중앙치인 3점을 기준으로 하였을 때 사회복지전담공무원의 경우 업무환경 수준은 보통보다 낮은 수준으로 지각하고 있음을 보여주는 것으로 사회복지전담공무원들이 자신의 업무환경을 만족스럽지 못하게 생각하고 있음을 알 수 있다. 그리고 하위 영역인 역할 모호성, 역할 갈등, 업무 과다, 자율성 모두 보통보다 높게 지각하는 것을 보여주고 있어 사회복지전담공무원들이 자신의 업무환경이 어느 정도의 자율성이 인정된다고 보고 있으나 역

46) 업무환경 수준의 총점을 계산함에 있어 역할 모호성과 역할 갈등, 업무 과다는 역으로 계산하였는데 즉 '매우 그렇다'를 1점으로, '전혀 그렇지 않다'를 5점으로 계산하였다.

할이 모호하고, 역할 갈등이나 업무 과다가 심한 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

2) 사회복지전담공무원이 지각한 지역사회자원 연계 수준

사회복지전담공무원이 지각한 지역사회자원 연계 수준이 어느 정도인가를 알아보기 위하여 각 하위요인별 평균과 표준편차를 살펴보았다. 사회복지전담공무원이 지각한 지역사회자원 연계 수준에 대한 결과는 <표 4>와 같다.

<표 4>에서 보는 바와 같이 사회복지전담공무원의 지각한 전체 지역사회자원 연계 수준은 35점 가운데 23.33점으로 나타났고 문항 평균에서는 3.33점으로 나타났다. 그리고 각 하위 영역에 있어서는 지역사회연계 능력이 3.48점, 지역사회연계 통한 자원동원이 3.49점, 지역사회연계 통한 주민참여가 3.33점, 지역사회연계 통한 효율적 자원 사용이 3.34점, 지역사회연계 통한 서비스 접근성 향상이 3.33점, 지역사회연계 활동 지원이 3.10점, 지역사회연계 통한 사업협력체계 구축이 3.23점으로 나타났다.

이와 같은 결과는 5점 Likert 척도상의 중앙치인 3점을 기준으로 하였을 때 사회복지전담공무원의 지역사회자원 연계 수준에 대해 비교적 긍정적으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 그리고 하위 영역에서는 지역사회연계 통한 자원동원이나 지역사회연계 능력에 대해 가장 긍정적으로 인식하는 데 비해 지역사회연계 활동에 대한 지원이나 지역사회연계를 통한 사업협력체계 구축에 대해서는 비교적 낮은 긍정적 인식 수준을 형성하고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 사회복지전담공무원이 지각한 지역사회자원 연계 수준

측정변수	평균(문항 평균)	표준편차
지역사회연계 능력	3.48	.87
지역사회연계 통한 자원동원	3.49	.84
지역사회연계 통한 주민참여	3.33	.85
지역사회연계 통한 효율적 자원 사용	3.34	.87
지역사회연계 통한 서비스 접근성 향상	3.33	.86
지역사회연계 활동 지원	3.10	.83
지역사회연계 통한 사업협력체계 구축	3.23	.85
지역사회자원 연계 수준	**23.33(3.33)**	**5.22**

3) 사회복지전담공무원이 지각한 사회복지서비스 질의 수준

사회복지전담공무원이 지각한 사회복지서비스 질의 수준이 어느 정도인가를 알아보기 위하여 각 하위요인별 평균과 표준편차를 살펴보았다. 사회복지전담공무원이 지각한 사회복지서비스 질의 수준에 대한 결과는 <표 5>와 같다. <표 5>에서 보는 바와 같이 사회복지전담공무원이 지각한 전체 사회복지서비스 질의 수준 수준은 100점 가운데 71.58점으로 나타났고 각 하위 영역에 있어서는 13.86~14.89점으로 나타났다. 이를 문항평균으로 살펴보면 전체 사회복지서비스 질의 수준은 3.57점, 하위 영역인 신뢰성은 3.46점, 대응성은 3.57점, 보증성은 3.59점, 공감성은 3.52점, 유형성은 3.72점으로 나타났다.

이와 같은 결과는 5점 Likert 척도상의 중앙치인 3점을 기준으로 하였을 때 사회복지전담공무원은 사회복지서비스 질의 전체적인 수준이 보통 이상인 것으로 생각하고 있으며 사회복지서비스의 신뢰성, 대응성, 보증성, 공감성, 유형성 등의 하위 영역의 수준도 모두 보통 이상인 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다. 그리고 특히 유형성이나 보증성이 가장 높은 수준인 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 사회복지전담공무원이 지각한 사회복지서비스 질의 수준

측정변수	평균(문항 평균)	표준편차
신뢰성	13.86(3.46)	2.48
대응성	14.31(3.57)	2.41
보증성	14.39(3.59)	2.33
공감성	14.11(3.52)	2.59
유형성	14.89(3.72)	2.28
사회복지서비스 질의 수준	**71.58(3.57)**	**10.06**

4. 사회복지전담공무원의 인구사회학적 특성에 따른 각 변수의 차이

1) 사회복지전담공무원의 인구사회학적 특성에 따른 업무환경 지각 수준 차이

사회복지전담공무원의 인구사회학적 특성에 따른 업무환경 지각 수준에 대한 분석 결과는 다음의 <표 6>와 같다. <표 6>에서 보는 바와 같이 사회복지전담공무원의 업무환경 지각 수준에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 인구사회학적 특성 요인에는 연령(F=4.479, p<.01), 현 직급(F=3.067, p<.05), 사회복지전담공무원 근무경력(F=5.761, p<.001), 연봉(F=3.862, p<.01), 담당 업무분야 수(F=7.175, p<.01), 일일 평균 상담고객수(F=7.158, p<.001)가 있는 것으로 나타났다. 그리고 특히 담당 업무분야의 수가 많아지거나 일일 평균 상담 고객수가 많아질수록 업무환경에 대한 부정적인 시각이 높아지는 것을 알 수 있다.

<표 6> 인구사회학적 특성에 따른 업무환경 지각 수준

		평균	표준편차	F	유의확률
성별	남성	34.50	8.35	.582	.446
	여성	33.83	7.88		
연령	20대	34.05	7.17	4.479**	.004
	30대	32.21	7.95		
	40대	35.23	7.71		
	50대 이상	36.51	9.76		
결혼 상태	기혼	34.48	8.21	1.677	.188
	미혼	33.20	7.73		
	기타	40.50	.70		
최종 학력	고졸 이하	40.50	.07	.624	.646
	2~3년제 대학 졸업	32.50	8.42		
	4년제 대학 졸업	34.27	7.69		
	석사(수료 포함) 과정	33.68	9.09		
	박사(수료 포함) 과정	33.16	12.76		
사회복지 전공 여부	전공	33.98	7.97	.340	.560
	비전공	34.67	8.58		
사회복지사 자격등급	1급	34.22	8.21	.604	.438
	2급	33.32	7.19		
현 근무지	읍·면·동 주민센터	33.23	8.20	1.510	.212
	시·군·구청	34.79	7.86		
	특별·광역자치시도청	34.05	8.55		
	기타	40.50	.70		
근무지의 지역적 특성	대도시	33.12	8.36	1.664	.191
	중소도시	34.79	7.54		
	농어촌	34.55	8.20		
현 직급	사회복지 9급	34.24	7.55	3.067*	.017
	사회복지 8급	32.00	7.18		
	사회복지 7급	33.76	8.81		
	사회복지 6급	35.78	7.98		
	사회복지 5급 이상	42.66	6.35		
사회복지전담공무원 근무경력	5년 미만	33.94	7.48	5.761***	.000
	5~10년 미만	32.08	7.41		
	10~15년 미만	32.10	8.49		
	15~20년 미만	35.35	7.53		
	20년 이상	37.24	8.14		
월평균 초과근무	10시간 미만	37.64	4.82	2.153	.059

		평균	표준편차	F	유의확률
시간	10~20시간 미만	34.86	7.03		
	20~30시간 미만	33.20	7.77		
	30~40시간 미만	35.11	8.34		
	40~50시간 미만	33.64	9.00		
	50시간 이상	32.42	8.12		
연봉	2000만원 미만	34.32	6.98	3.862**	.004
	2000~3000만원 미만	33.01	7.77		
	3000~4000만원 미만	32.23	7.72		
	4000~5000만원 미만	34.94	8.87		
	5000만원 이상	36.59	7.81		
담당 업무분야 수	3분야 미만	35.23	7.96	7.175**	.001
	3~5분야 미만	33.85	8.11		
	5분야 이상	31.38	7.66		
현재 관리 중인 서비스 대상 세대 수	500세대 미만	34.88	7.91	2.218	.067
	500~1000세대 미만	32.08	8.27		
	1000~2000세대 미만	34.78	5.47		
	2000~5000세대 미만	34.36	10.08		
	5000세대 이상	31.26	7.42		
일일 평균 상담 고객 수	10명 미만	36.78	7.06	7.158***	.000
	10~20명 미만	34.75	7.77		
	20~50명 미만	32.49	8.38		
	50명 이상	30.43	7.73		

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

2) 사회복지전담공무원의 인구사회학적 특성에 따른 지역사회자원 연계 지각 수준 차이

사회복지전담공무원의 인구사회학적 특성에 따른 지역사회자원 연계 지각 수준에 대한 분석 결과는 아래의 <표 7>와 같다. <표 7>에서 보는 바와 같이 사회복지전담공무원의 지역사회자원 연계 지각 수준에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 인구사회학적 특성 요인에는 연령(F=7.762, p<.001), 현 근무지(F=8.203, p<.001), 현 직급(F=6.931, p<.001), 사회복지전담공무원 근무경력(F=5.736, p<.001), 연봉(F=3.641, p<.01), 담당 업무분야 수(F=4.149, p<.05), 일일 평균 상담고객 수(F=5.217, p<.01)가 있는

것으로 나타났다. 특히 담당 업무분야의 수가 적을수록 지역사회자원 연계 수준을 긍정적으로 생각하는 것을 알 수 있다.

<표 7> 인구사회학적 특성에 따른 지역사회자원 연계 지각 수준

		평균	표준편차	F	유의확률
성별	남성	22.98	4.91	.950	.330
	여성	23.53	5.40		
연령	20대	22.81	5.09	7.762***	.000
	30대	21.95	5.39		
	40대	24.30	4.73		
	50대 이상	25.68	5.11		
결혼 상태	기혼	23.54	5.12	1.026	.360
	미혼	22.88	5.42		
	기타	26.50	4.94		
최종 학력	고졸 이하	19.00	5.65	2.385	.051
	2~3년제 대학 졸업	23.18	6.72		
	4년제 대학 졸업	22.98	5.07		
	석사(수료 포함) 과정	25.04	5.13		
	박사(수료 포함) 과정	23.16	4.62		
사회복지 전공 여부	전공	23.54	5.12	3.602	.058
	비전공	22.07	5.71		
사회복지사 자격등급	1급	23.51	5.08	2.294	.131
	2급	22.37	5.90		
현 근무지	읍·면·동 주민센터	21.91	4.94	8.203***	.000
	시·군·구청	24.61	5.29		
	특별·광역자치시도청	23.76	3.99		
	기타	23.50	2.12		
근무지의 지역적 특성	대도시	23.61	5.65	.417	.660
	중소도시	23.25	4.53		
	농어촌	23.00	5.48		
현 직급	사회복지 9급	22.25	4.90	6.931***	.000
	사회복지 8급	22.12	5.07		
	사회복지 7급	23.25	5.18		

		평균	표준편차	F	유의확률
	사회복지 6급	25.70	5.15		
	사회복지 5급 이상	26.33	2.08		
사회복지전담 공무원 근무경력	5년 미만	22.63	4.84	5.736***	.000
	5~10년 미만	21.53	5.15		
	10~15년 미만	23.72	4.88		
	15~20년 미만	23.19	4.88		
	20년 이상	25.34	5.65		
월평균 초과근무 시간	10시간 미만	21.80	4.62	1.298	.264
	10~20시간 미만	23.72	4.32		
	20~30시간 미만	22.71	5.20		
	30~40시간 미만	23.30	4.66		
	40~50시간 미만	23.11	6.00		
	50시간 이상	24.40	5.61		
연봉	2000만원 미만	21.97	4.84	3.641**	.006
	2000~3000만원 미만	22.78	5.34		
	3000~4000만원 미만	22.48	5.08		
	4000~5000만원 미만	24.16	5.38		
	5000만원 이상	24.83	4.96		
담당 업무분야 수	3분야 미만	23.96	4.89	4.149*	.017
	3~5분야 미만	22.85	5.77		
	5분야 이상	22.12	5.39		
현재 관리 중인 서비스 대상 세대 수	500세대 미만	23.94	5.21	1.352	.250
	500~1000세대 미만	22.76	5.03		
	1000~2000세대 미만	22.55	5.49		
	2000~5000세대 미만	22.62	4.69		
	5000세대 이상	23.68	6.33		
일일 평균 상담 고객 수	10명 미만	24.94	4.88	5.217**	.002
	10~20명 미만	23.46	5.27		
	20~50명 미만	22.17	5.19		
	50명 이상	23.82	5.01		

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

3) 사회복지전담공무원의 인구사회학적 특성에 따른 사회복지서비스 질 지각 수준 차이

사회복지전담공무원의 인구사회학적 특성에 따른 사회복지서비스의 질 지각 수준에 대한 분석 결과는 아래의 <표 8>과 같다. <표 8>에서 보는 바와 같이 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질 지각 수준에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 인구사회학적 특성 요인에는 연령(F=24.873, p<.001), 결혼 상태(F=17.610, p<.001), 최종 학력(F=3.564, p<.01), 사회복지사 자격등급(F=5.159, p<.05), 현 근무지(F=4.647, p<.01), 현 직급(F=12.622, p<.001), 사회복지전담공무원 근무경력(F=11.126, p<.001), 연봉(F=13.594, p<.001), 담당 업무분야 수(F=6.101, p<.01)가 있는 것으로 나타났다. 특히 기혼일수록, 현 직급이 높을수록, 사회복지전담공무원으로서의 근무경력이 많을수록, 연봉이 높을수록 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질 수준에 높은 만족도를 보이는 것을 알 수 있다.

<표 8> 인구사회학적 특성에 따른 사회복지서비스의 질 지각 수준

		평균	표준편차	F	유의확률
성별	남성	71.36	9.83	.016	.745
	여성	71.71	10.22		
연령	20대	68.67	7.64	24.873***	.000
	30대	67.60	10.01		
	40대	75.14	8.95		
	50대 이상	78.80	9.94		
결혼 상태	기혼	73.71	9.66	17.610***	.000
	미혼	67.44	9.62		
	기타	77.00	8.48		
최종 학력	고졸 이하	65.00	8.48	3.564**	.007
	2~3년제 대학 졸업	71.68	12.48		
	4년제 대학 졸업	70.65	9.93		

		평균	표준편차	F	유의확률
	석사(수료 포함) 과정	75.04	9.02		
	박사(수료 포함) 과정	79.00	8.46		
사회복지 전공 여부	전공	71.94	9.38	2.740	.099
	비전공	69.47	13.32		
사회복지사 자격등급	1급	72.10	9.85	5.159*	.024
	2급	68.84	10.80		
현 근무지	읍·면·동 주민센터	69.49	9.62	4.647**	.003
	시·군·구청	73.22	10.31		
	특별·광역자치시도청	74.29	8.56		
	기타	76.00	5.65		
근무지의 지역적 특성	대도시	71.78	10.43	.196	.822
	중소도시	71.13	10.27		
	농어촌	71.88	9.29		
현 직급	사회복지 9급	67.26	9.40	12.622***	.000
	사회복지 8급	70.18	9.48		
	사회복지 7급	72.56	10.00		
	사회복지 6급	76.43	8.91		
	사회복지 5급 이상	84.00	6.08		
사회복지전담공무원 근무경력	5년 미만	67.97	9.29	11.126***	.000
	5~10년 미만	70.01	10.19		
	10~15년 미만	71.83	9.29		
	15~20년 미만	72.93	8.79		
	20년 이상	77.01	9.91		
월평균 초과근무 시간	10시간 미만	71.36	7.96	.642	.668
	10~20시간 미만	69.68	10.89		
	20~30시간 미만	72.57	8.46		
	30~40시간 미만	72.51	9.39		
	40~50시간 미만	71.17	10.46		
	50시간 이상	71.59	11.66		
연봉	2000만원 미만	66.21	10.53	13.594***	.000
	2000~3000만원 미만	68.17	9.40		
	3000~4000만원 미만	70.30	8.79		
	4000~5000만원 미만	73.83	9.67		

		평균	표준편차	F	유의확률
	5000만원 이상	77.09	9.49		
담당 업무분야 수	3분야 미만	73.04	9.41	6.101**	.002
	3~5분야 미만	68.58	11.56		
	5분야 이상	70.28	9.81		
현재 관리 중인 서비스 대상 세대 수	500세대 미만	72.37	9.68	.925	.449
	500~1000세대 미만	71.95	9.93		
	1000~2000세대 미만	70.21	12.04		
	2000~5000세대 미만	69.80	9.00		
	5000세대 이상	71.42	10.88		
일일 평균 상담 고객 수	10명 미만	72.52	10.20	1.595	.190
	10~20명 미만	72.61	9.94		
	20~50명 미만	70.16	10.00		
	50명 이상	71.47	10.20		

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

5. 사회복지 서비스 질에 영향을 미치는 요인

1) 업무환경과 사회복지서비스 질 간의 상관관계

사회복지전담공무원의 업무환경 지각수준과 사회복지서비스 질과의 상관관계를 분석한 결과는 <표 9>와 같다. 사회복지전담공무원의 업무환경 지각수준은 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질과 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나 사회복지전담공무원의 업무환경 지각 하위요인인 자율성은 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질 수준과 정적 상관관계(r=.305, p<.01), 역할모호 역시 정적 상관관계(r=.305, p<.01)를 가진 것으로 나타났다.

그리고 사회복지전담공무원의 업무환경 지각수준이 사회복지서비스 질의 하위범주인 공감성과 유의미한 정적 상관관계를 가진 것으로 나타났다(r=.106, p<.05).

또한 사회복지전담공무원의 업무환경 지각하위요인인 자율성은 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질 수준의 하위요인인 신뢰성(r=.211, p<.01), 대응성(r=.285, p<.01), 보증성(r=.295, p<.01), 공감성(r=.266, p<.01), 유형성(r=.212, p<.01)과 유의미한 정적 상관관계를, 업무 과다는 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질 수준의 하위요인인 유형성(r=.154, p<.01)과 정적 상관관계를, 역할모호는 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질 수준의 하위요인인 신뢰성(r=.166, p<.01), 대응성(r=.292, p<.01), 보증성(r=.283, p<.01), 공감성(r=.177, p<.01), 유형성(r=.363, p<.01)과 정적 상관관계를 가진 것으로 나타났다. 이는 곧 사회복지전담공무원의 업무환경 지각수준이 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질에 대한 인식 수준에 영향을 미치지는 않으나, 사회복지전담공무원의 업무환경 지각수준이 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질의 하위영역이 공감성에 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 이를 통해 사회복지전담공무원의 업무환경 지각수준이 높을수록 사회복지서비스의 공감성에 대해 우수한 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 9> 사회복지전담공무원의 업무환경과 사회복지서비스 질과의 상관관계

	자율성	업무 과다	역할 모호	역할 갈등	업무 환경 지각 수준	신뢰성	대응성	보증성	공감성	유형성	서비스 질 수준
자율성	1										
업무 과다	-.107*	1									
역할 모호	.173**	.479**	1								
역할 갈등	-.212**	.667**	.373**	1							
업무환경 지각수준	.493**	-.815**	-.549**	-.839**	1						
신뢰성	.211**	.036	.166**	-.023	.035	1					
대응성	.285**	.061	.292**	-.036	.025	.637**	1				
보증성	.295**	.093	.283**	-.016	.012	.504**	.710**	1			
공감성	.266**	-.021	.177**	-.100	.106*	.481**	.696**	.754**	1		
유형성	.212**	.154**	.363**	.078	-.107	.457**	.642**	.644**	.620**	1	
서비스 질 수준	.305**	.074	.305**	-.026	.021	.744**	.886**	.867**	.859**	.802**	1

*p<.05, **p<.01

2) 지역사회연계정도의 조절효과 검증

사회복지전담공무원의 업무환경과 사회복지전담공무원의 사회복지서비스의 질과의 관계에서의 지역사회연계정도의 조절효과를 분석한 결과는 <표 10>과 같다. 1단계에서는 사회복지전담공무원의 업무환경을 독립변수, 사회복지전담공무원의 사회복지서비스의 질을 종속변수로 투입하였고, 2단계에서는 지역사회연계정도를 조절변수로 투입하였으며, 3단계에서는 사회복지전담공무원의 업무환경과 지역사회연계정도의 상호 작용항을 투입하여 사회복지전담공무원의 사회복지서비스의 질에 대한 설명력의 변화를 살펴보았다. 먼저 1단계에서 사회복지전담공무원의 업무환경은 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질에 유의한 영향을 미치지 않는 것 나타났으나, 2단계에서는 지역사회연계정도가 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(β=.410, $p<.001$). 그리고 3단계에서도 사회복지전담공무원의 업무환경이 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났고(β=-1.631. $p<.001$), 사회복지전담공무원의 업무환경과 지역사회연계정도의 상호작용도 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(β=1.891, $p<.001$). 이는 곧 사회복지전담공무원의 업무환경은 지역사회연계정도에 따라 사회복지전담공무원의 사회복지서비스의 질에 영향을 미치게 됨을 의미하는 것이다. 이를 통해 사회복지전담공무원의 업무환경과 사회복지서비스 질의 관계가 지역사회연계 정도에 의해 달라지게 됨을 알 수 있다.

<표 10> 사회복지전담공무원의 업무환경과 사회복지서비스 질의 관계에서 지역사회연계정도의 조절효과 검증

단계	변인	*B*	*SE*	*β*	*F*
1	사회복지전담공무원의 업무환경	.026	.066	-.391	.153
	R^2	.000			
	$\triangle R^2$	-.002			
2	사회복지전담공무원의 업무환경	.011	.060	.009	36.753***
	지역사회연계정도	.790	.092	.410***	
	R^2	.169			
	$\triangle R^2$	.164			
3	상수	70.917	.893		1658.192***
	사회복지전담공무원의 업무환경(A)	-2.015	.036	-1.613***	
	지역사회연계정도(B)	.051	.029	.026	
	조절 효과(A*B)	.028	.000	1.891***	
	R^2	.932			
	$\triangle R^2$	.932			

***p<.001

V. 결론

본 연구는 사회복지전담공무원의 업무환경이 사회복지서비스 질에 미치는 영향력을 검증하고 특히 이 두 변수 사이에서 지역사회연계정도의 조절효과를 규명함으로써 사회복지서비스의 질적향상과 나아가 사회복지전담공무원의 여건개선과 국민의 행복한 삶에 기여할 수 있는 함의를 도출하려는 목적으로 수행되었다.

연구의 결과는 다음과 같다. 사회복지전담공무원은 자신의 전반적인 업무환경을 보통 이하의 수준으로 생각하고 있었다. 그리고 하위 영역으

로 볼 때 자신의 업무환경이 보통 수준의 자율성을 가지고 있다고 생각하나 역할 모호성과 역할 갈등 및 업무 과다가 비교적 심각한 것으로 나타났다. 또한, 지역사회자원 연계 수준을 보통 이상의 수준으로 생각하고 있었고 하위 영역으로 볼 때 지역사회연계를 통한 자원동원이나 지역사회연계 능력에 대한 만족도가 높은 반면 지역사회연계 활동 지원이나 지역사회연계를 통한 사업협력체계 구축은 비교적 미흡하다고 지각하는 것으로 나타났다. 사회복지전담공무원이 지각하는 사회복지서비스 질의 수준은 보통 이상인 것으로 생각하고 있었으며, 하위 영역인 신뢰성, 대응성, 보증성, 공감성, 유형성 등에 대해서도 모두 보통 이상인 것으로 생각하고 있으며 그 가운데에서도 유형성이나 보증성에 대해 가장 높은 점수를 주고 있었다.

인구사회학적 특성에 따른 업무환경 지각 수준 차이에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 요인은 연령, 현 직급, 사회복지전담공무원 근무경력, 연봉, 담당 업무분야 수, 일일 평균 상담고객 수로 나타났다. 특히 관심있게 보아야 하는 것은 30대연령, 8급·7급 그리고 근무경력 5~15년 미만에 대한 업무환경 지각 수준이 현저히 떨어진다는 것이다. 또한 업무분야가 많고 평균 상담하는 고객수가 많을수록 업무환경 지각 수준도 떨어지는 것을 확인할 수 있었다. 특히 최하위 직급인 9급 보다도 8급(가장 높음)·7급이 업무에 대한 지각수준이 떨어진다는 것은 심각한 업무스트레스에 노출되어 있다고 추측할 수 있다. 공무원의 특성상 직급이 올라갈수록 편해진다는 인식과 9급~7급은 직접적인 대민서비스를 하지만 보직이 부여된 6급이 되면서부터는 최일선에서는 한발짝 물러나기 때문에 업무환경에 대해 긍정적 결과가 나오는 것이다. 한발짝 더 나아가 고민할 것은 공무원 조직의 특성상 정책의 시행에 따른 실적향상이 필요하고 수많은 행정적 보고자료를 작성해야 하며, 관공서에서 이루어지는 현물 및 현금 급여에 대한 수많은 상담을 해야하기 때문에 업무분야가 많을수록, 그리고 일일 상담고객수가 많을수록 업무환경 지각수준이 떨어지는 것으로 이해할 수 있다.

인구사회학적 특성에 따른 지역사회자원 연계 수준 차이에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 요인은 연령, 현 근무지, 현 직급, 사회복지전담공무원 근무경력, 연봉, 담당 업무분야 수, 일일 평균 상담고객 수로 나타났다. 특히, 1차적인 대민업무를 하는 읍·면·동 보다는 시·군·구청에서의 지각 수준이 더 높다는 것은 많은 양의 지역사회연계 업무가 시·군·구를 중심으로 이루어 지고 있다는 것을 알 수 있다.

인구사회학적 특성에 따른 사회복지서비스 질 지각 수준 차이에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 요인은 연령, 결혼 상태, 최종 학력, 사회복지사 자격등급, 현 근무지, 현 직급, 사회복지전담공무원 근무경력, 연봉, 담당 업무분야 수로 나타났다. 사회복지전담공무원들이 지각하는 사회복지서비스의 질 지각 수준에서는 의미있는 결과를 찾아볼 수 있다. 공무원 조직의 특성중의 하나가 직급만 올라가면 연봉이 많아지고, 일도 편해지고, 정년을 하게 되면 연금도 보장이 되기 때문에, 중앙부처가 아닌 지방직에서는 하위직급(7급이하)만 어떻게든 버티면 된다는 생각을 가질 수 있다. 또한 대부분의 업무들이 중앙부처를 통하여 시·도, 시·군·구 그리고 최 일선인 읍·면·동에 담당자까지 내려오고, 역으로 보고자료는 올라가게 된다. 일반사람들도 생각도 마찬가지겠지만 공무원은 빠른 승진과 조그만 권력의 힘이라도 가지고 싶다면 읍·면·동 보다는 시·군·구 그리고 기회가 되면 시·도로 전입을 가기도 하고 한다. 이러한 공무원의 특징적인 내용을 바탕으로 결과를 살펴보면 다음과 같다. 연령이 많을수록, 현근무지가 조직체계상 상위부서일수록, 현직급이 높을수록, 근무경력이 많을수록 복지서비스 질에 대해 긍정적으로 지각하고 있다. 쉽게 생각해보면 대민업무를 직접하는 읍·면·동과 직접 업무를 수행하는 하위직급들의 생각과 직급이 높고 상위부서에 있는 공무원과의 복지서비스를 생각하는 수준이 현저히 다르다는 것이다. 이것은 근본적인 공무원 조직을 특성을 그대로 반영하는 것이기 때문에 복지를 위한 조직체계로의 적절한 변화가 요구된다.

사회복지전담공무원의 업무환경과 사회복지서비스 질과의 관계는 유의

미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나 사회복지전담공무원의 업무환경 지각수준이 사회복지서비스 질의 하위범주인 공감성과 유의미한 정적 상관관계를 가진 것으로 나타났다(r=.106, p<.05).특히, 업무환경의 하위 요인인 자율성과 역할모호는 서비스 질 수준의 하위요인인 5개 영역(신뢰성, 대응성, 보증성, 공감성, 유형성)에 정적 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 사회복지전담공무원의 업무 자율성이 보장되고 명확한 업무분장이 이루어 질 때 더 좋은 서비스 제공이 이루어 짐을 나타낸다. 그러나 공무원이라는 조직속에서는 어쩔수없이 공무원이기 때문에 제한되는 업무환경과 업무분장이 존재할 수 밖에 없다. 법을 넘어서 할 수 없는 것이 공무원의 일이기 때문에 그만큼 자율성이 제한 될 수도 있다. 나만의 고유업무만을 고집하게 되면 누구든지 공무원이면 다 해야 하는(산불비상근무, 제설작업, 자연재해 예방 등)타 직렬들과의 형평성에도 문제가 될 수 있다. 이러한 요인들은 직무불만족 요인으로 될 수도 있고 업무소진 등과 연계될 수도 있다. 또한 직접적 서비스를 받는 고객들에게도 그 영향이 미칠 수 있다는 것이다.

사회복지전담공무원의 업무환경과 사회복지전담공무원의 사회복지서비스의 질과의 관계에서의 지역사회연계정도의 조절효과를 분석한 결과 1단계에서 사회복지전담공무원의 업무환경은 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질에 유의한 영향을 미치지 않는 것 나타났으나, 2단계에서는 지역사회연계정도가 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(β=.410, p<.001). 그리고 3단계에서도 사회복지전담공무원의 업무환경이 사회복지전담공무원의 사회복지서비스 질에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났고(β=-1.631. p<.001), 사회복지전담공무원의 업무환경과 지역사회연계정도의 상호작용도 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(β=1.891, p<.001). 이는 매우 중요한 의미를 갖는다. 사회복지전담공무원이 수행하는 공적인 서비스가 국민들에게 전달되는데 지역사회연계가 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다. 특히, 민관 협력체계의 강화와 사례관리의 중요성이 부각되고 있는

현 복지전달체계에서 지역사회연계의 역할이 매우 중요할 것으로 기대된다. 전체적인 연구결과를 토대로 몇가지 제언을 해 보면 다음과 같다.

첫째, 근본적인 사회복지전담공무원 조직체계의 변화가 필요하다. 사회복지를 실천하는 공무원이라는 조직의 특수성이 강하기 때문에 서비스의 질 제고에 한계가 발생할 수 밖에 없다. 업무과다, 역할모호, 역할갈등이 심하고 자율성이 그리 높지 못한 것은 공무원이라는 조직에 속해 있기 때문이다. 정부가 바뀔 때마다 전달체계는 지속적으로 바뀌어 왔고 상의하달식 복지정책수립과 실적위주의 업무행태는 바뀌지 않았다. 특히 7급 이하 하위직 사회복지전담공무원에게는 지속적인 많은양의 업무가 주어지고 있으며 어느순간 공무원인지 사회복지사인지 딜레마에 빠지게 된다. 쉽게 공무원을 포기하지도 못하고 시간은 3년, 4년, 5년 계속 흘러만 가게 된다. 일반 공무원과 동일한 조직체계에서는 상급부서로 가길 원하고 빠른 승진과 안정을 추구하고 어느순간에 사회복지직 공무원이 아닌 일반 공무원화 되어 버린다. 이를 변화하기 위해서는 사회복지의 실천을 기본 모태로 하는 별도 기구를 신설하여 자율성을 보장하여야 하며, 부익부 빈익빈 현상이 심각한 지자체 예산을 감안하여 국가직으로의 전환도 고려해 보아야 할 것이다. 또한 단독기구 내에서 상하위 조직체계가 아닌 평등한 구조적 조직체계 가운데 일정기간이 지나면 순환보직을 필수적으로 실시하고 승진에 얽매이지 않도록 일정시간이 지나면 적절한 보상이 이루어질 수 있는 별도의 직급 및 보상체계도 필요할 것이다.

둘째, 지역사회연계가 중요한 만큼 사회복지라는 큰 범위내서의 변화가 필요한다. 사회복지업무에 종사하는 수많은 인력들이 있다. 그나마 그중에 안정적인 조직이라고 일반인들은 공무원을 손꼽는다. 국민들의 복합적 욕구에 부응하기 위해서는 민관이 함께 어우러져 그들에게 최적의 서비스 제공이 필수적이다. 그러나 공무원 조직 뿐만 아니라 민간 조직에서도 많은 종사자들의 업무 환경이 열악하다. 극단적인 공무원의 자살이 있었다고 해서 그들만을 위한 처우개선은 임시방편적인 대책일 수 밖에 없다. 공공의 전달체계의 개선이 아닌, 사회복지전달체계의 혁신을 이

룰 때이다. 특히, 효율적·효과적 연계를 통해 인력의 효율화, 예산의 절감, 수혜자의 복지수준 제고의 향상이 이루어 질 수 있기 때문에, 지역사회 연계에 대한 별도의 고급전문가인력을 양성하여 국가차원의 인증 혹은 자격제도를 실시하거나 지역별 의무고용제 도입, 현행 근무하는 사회복지전담공무원이나 민간종사자 중에서 별도의 단계적·체계적 교육을 통해 지역사회연계전문가 양성등 여러 방안을 모색해 볼 수 있다.

마지막으로 다소 거시적일 수 있으나, 정치를 위한 복지가 아닌, 국민의 복지를 위한 정치를 하는 정부가 존재해야 한다. 왜 사회복지 쪽은 항상 열악해야 하며 그로인해 국민들은 낮은 복지 체감도를 갖게 되는지 생각해 보아야 한다. 정권이 바뀔 때마다 과거 정부를 탓하고 무엇인가 새로운 것으로 바꾸려고 하는 시도들이 직접 일선에서 실천을 하는 수많은 사회복지사와 사회복지공무원에게는 정체성의 혼란과 업무소진을 가져올 수 있다. 그것은 고스란히 국민에게 전달된다. 근본적으로 국민의 복지를 위한 복지정책 수립과 가장 효율적으로 실행할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 2013년 복지예산이 100조가 넘었다. VIP의 말씀처럼 "사회복지공무원들이 일과 가정이 양립되면서 마음이 편안해야 혜택을 받는 국민들도 행복할 수 있습니다." 되기 위해서는 정부에서 솔선수범이 되어야 하며 사회복지공무원 만이 아닌 사회복지에 종사하는 모든 사람들의 일·가정 양립이 되고 국민들이 행복할 수 있기를 바란다.

참고문헌

강용규 외. 2008. 「사회복지행정론」. 경기: 공동체.

강혜규. 2001. “사회복지전담공무원 활용 정책의 점검: 실태와 개선방안.” 보건복지포럼, 58, pp. 67-74.

권영미, 2011, “장애인생활시설 생활재활교사의 직무만족도가 서비스 질에 미치는 영향”, 경운대학교 사회복지대학원 석사학위논문.

김경명・박영미. 2007. “사회복지 전달체계 개편과정에 관한 연구: 공공부문 행정체계를 중심으로.” 한국거버넌스・한국인사행정학회 추계공동학술대회 자료집. pp. 135-155.

김기남. 2003, “사회복지전달체계 개선방안 및 추진계획,” 사회복지사무소 설치를 위한 토론회, 전국사회복지행정연구회.

김성옥. 2008, “학교사회복지실천에서의 지역사회자원연계방안에 관한 연구,” 상주대학교 산업대학원 석사학위논문.

김성윤. 1996. “직무환경이 사회사업가의 burnout에 미치는 영향”. 중앙대학교 사회개발대학원 석사학위논문.

김순옥, 2003. “사회복지전담공무원의 직무환경과 소진에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 대전광역시를 중심으로. 한밭대학교 지역개발대학원 석사학위논문.

김영종. 2006. “한국 사회보장제도 변화의 점검 및 개혁 방안-사회복지전달체계의 현황과 개선과제.” 한국사회복지정책학회 춘계학술대회 자료집.

김용석・최종복・황성혜・김민석・서인자. 2009. “서비스 질 척도(서브퍼프)의 타당성연구”. 한국사회복지학회 61권 2호, pp. 107-135.

김정우·이주열·엄용명. 1998. "보건복지서비스 전달체계의 효율적인 운영방안에 관한 연구," 한국사회복지학.

김지연. 2001, "지역사회자원연계를 중심으로 한 학교사회복지 모형 개발," 부산대학교 석사학위논문.

김형석・이영철・신준섭. 2010. 「사회복지행정론」. 경기도: 양서원.
박은정, 2003. “어린이집 보육교사의 직무만족도와 직무환경 개선방안에 관한 연구”. 상지대학교 행정대학원 석사학위논문.
선수경. 2011, “사회복지 전담공무원의 소진에 영향을 주는 요인에 관한 연구,” 강남대학교 사회복지대학원 박사학위논문.
선수경・임현승・강성옥. 2012, "사회복지 전담공무원들의 소진에 영향을 미치는 요인에 관한 연구," KISTI연계, 벤처창업연구 7(1).
안전행정부. 2013. “사회복지담당공무원 처우개선 방안”
오세웅, 2008, “노인요양시설 생활지도원의 직무만족이 서비스 질에 미치는 영향”, 대구대학교 석사학위논문.
이기영・윤경애. 2003. “북한이탈주민의 지방정착지원을 위한 지역사회 자원동원전략 : 부산지역의 사례를 중심으로.” 한국사회복지학회, 한국사회복지학 55. pp. 103-130.
이대희, 2008. “노인요양시설의 직무환경이 사회복지사 소진에 미치는 영향에 관한 연구, 숭실대학교 석사학위논문.
이영미・성규탁, 1991. "우리나라 사회사업가들의 소진(burnout)에 관한 연구," 한국사회복지학회, 한국사회복지학 18. pp. 25-60.
이오복. 2002. “사회복지서비스 전달의 기관간 연계실태와 영향요인.” 경성대학교 대학원 석사학위논문.
이혜원・우수명. 2005. “학교사회복지 관련 조직간 네트워크의 특성에 관한 연구Ⅰ.” 한국사회복지학 57호. p. 123.
임도빈・이현국. 2009. "일선관료의 시간사용 분석: 동사무소 사회복지 전담공무원을 중심으로“. 한국사회와 행정연구, 20(2), pp. 1-27.
임혁, 2007, “정신보건사회복지서비스 질의 결정요인에 관한 연구”, 부산대학교 박사학위논문.
최성재·이영분·윤현숙. 1999, 「사회복지전문요원의 임상적 역할」, 서울 : 학문사.
최성재・남기민. 2001. 「사회복지행정론」. 서울: 나남출판.

최일섭・류진석. 2000. 「지역사회복지론」. 서울대학교출판부.

황옥화, 2013, 노인의료복지시설 요양보호사가 인지하는 관리자의 리더십, 직무만족, 서비스 질의 관계구조 연구-상황적합 이론을 중심으로-, 호남대학교 박사학위논문.

현외성 외. 1998. 「한국노인복지학 강론」. 유풍출판사.

Donabedian, A. 1983. "Quality, cost, and clinical decisions". Annals of the American Academy of Political and Science, 486, pp. 196-204.

Gronroos, C. 1984. "A service quality model and its marketing implications". European Journal of Marketing. 18(4), pp. 36-44.

Jayaratne. S. et al, 1991. " Job satisfaction and burnout : Is there a difference?" The Journal of Applied social Sciences, 15(2). pp. 245-262.

Lyons, T. 1971. "Role clarity need for clarity, satisfaction and withdrawl." Organization Behavior and Human Performance. 6. pp. 99.

Maslach, C., & Pines, A. 1977, "The burnout syndrome in the day care setting." Child Care Quarterly, 6, pp. 100-112.

Parasuraman, A., Zeithaml, V., & L. L. Berry, 1985. Problems and Strategies in Service Marketing. Journal of Marketing, 49. pp. 41-50.

Parasuraman, A., Zeithaml, V., & L. L. Berry, 1988. “SERVQUAL: A Multi-Itwm Service Quality and Its Implications for Future Research". Journal of Retailing, Vol. 64 No. 1, pp. 12-40.

Pines, A. 1982. "Changing organization : Is a work environment without burnout an impossible goal?" In Paine. W.(ed.) op .cit. pp. 189-211.

Pines, A. 1982. op. cit., In Paine, W.(ed.), op. cit., p. 208.

자유주제논문발표 4 토론

사회복지전담공무원의 업무환경이 복지서비스 질에 미치는 영향에 관한 연구 토론문

권경주(건양대 교수)

황성준 박사의 연구는 복지국가의 토대를 신속하고도 적절히 구축해야 하는 시대적 요구에 대응한 적절한 주제를 다루었다고 본다. 복지에 대한 국가적 관심이 증대되고 서비스 전달주체인 사회복지공무원의 역할이 강조되어지나 현실적으로 과도한 업무량으로 인한 자살 등 극단적 선택을 택하는 이들이 발생하는 이 시점에 경험적 연구를 통한 사회복지 수준을 높이고자 한 시의적절한 연구이기 때문이다.

연구의 분석틀은 사회적 업무환경을 독립변수, 서비스의 질을 종속변수로 그리고 조작변수로 지역사회 연계를 분석틀로 활용한 접근은 복지전달 주체의 중요한 축으로서의 복지공무원의 업무 효율성을 높이기 위한 요인들을 논리적으로 구성하였다고 볼 수 있다. 하지만 연구의 분석과 접근의 과정은 통계적으로는 방법론적으로 무리는 없었다고 보나 연구의 궁극적 목적이 공무원의 업무과다의 요인을 경험적으로 분석하여 직무환경의 개선점을 도출하여 사회서비스의 질적 향상방안을 제시하는 점에는 한계를 나타냈다고 본다. 이는 변인간의 관계를 인식정도를 중심으로 설계하여 일반적 사실만 도출된 결과가 나타났고 이를 통한 심층적 이고 질적 요인을 살피어 효율적 정책 대안을 제시하는데 무리가 있

지 않았는가 하는 의견이다. 따라서 행정조직의 구조적 한계로 인해 현실적으로 열악한 업무환경이 조절변수로 제시한 지역사회 연계 요인의 7가지 변인들 중 어느 요인이 복지업무환경 수준과 서비스 질의 상관관계에 얼마만큼 기여하는가를 마저 보았으면 하는 아쉬움이 있다.

사회복지서비스의 질을 평가하기 위해서는 일반적으로 사회복지정책을 수립해서 서비스를 제공할 때 누구를 대상으로 어떤 서비스를 제공할 것인가, 그리고 재원문제의 해결은 어떻게 해결할 것이며, 어떤 조직체계를 통해 전달해야 사회복지정책이 추구하는 목적과 목표를 제대로 달성할 수 있을 것을 통해 평가하는데 그 본질적 요소는 서비스 공급 및 관리체계에 있다. 이는 사회복지서비스의 전달의 중요성을 의미하며 그 중 복지공무원의 역할이 가장 중요하다고 볼 수 있다. 연구자가 지역연계 활동을 조절변수로 본 점은 적확하였다. 이는 복지 수혜자의 선택 강화, 지역사회 유대증대, 사용자 이용확대라는 긍정적 효과를 발생시키고 전달기관의 다양성에 의해 사업의 효과나 복지체감도를 향상시킬 수 있다. 따라서 연구를 통해 행정전달체계의 환경적 한계를 극복하기 위한 조건을 살펴 어느 변인이 긍정적 변화에 기여할 수 있는가를 보는 것이 유의미한 분석이 될 수 있으리라 본다. 아울러 이를 통해 중앙과 지방정부 간 협력적 연계체계의 구조와 기관 간 그리고 민간과의 다양한 협업의 형태를 제언으로 제시하면 연구의 활용도가 높아지리라 본다.

결론에서 제시한 분석의 결과는 객관적이고도 적절하였다. 업무환경의 지각에 의한 사회복지서비스 공급 및 관리체계의 재구성을 하려는 시도는 지역사회에서 다양한 서비스의 제공자와 클라이언트를 연결시키기 위한 체계적인 조직적 장치를 강조하였다.

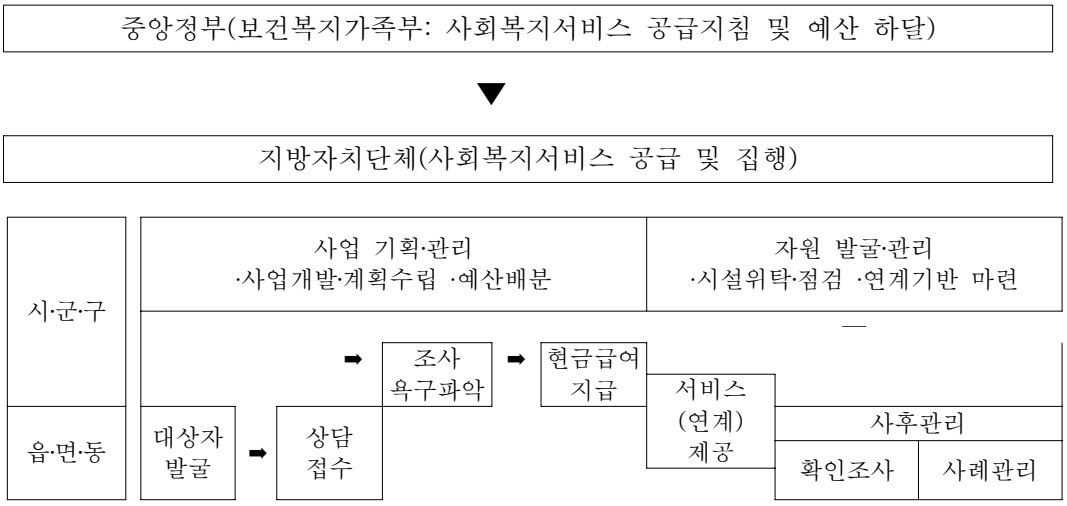
사회복지서비스의 공급주체는 정부와 민간으로 나누어 전달된다. 사회복지서비스 공급 및 관리체계를 보면 기초자치단체를 통해 지역주민에게 서비스를 전달하고 있는데 사회복지의 집행을 담당하고 있는 지방자치단체의 사무는 그 성격에 따라 크게 복지기획과 서비스 집행기능으로 구분한다. 기초자치단체의 통합조사팀에서는 대상자에 대한 밀접한 접촉이

필요한 자산조사, 생활실태조사, 서비스욕구파악 조사를 담당하고 있으며, 서비스 연계팀에서는 읍·면·동에서 이루어지는 서비스 제공에 대한 자원 연계 지원을 담당하도록 하고 있다.

사회복지서비스 공급업무의 일선 이라고 할 수 있는 읍·면·동에서는 지자체 집행업무 가운데 직접 주민을 대면하는 대부분의 서비스의 접수, 상담, 서비스연계제공, 대상자 사후관리(확인조사를 통한 급여변동 확인, 중점관리대상의 사례관리 실시)를 담당하고 있다. 그리고 사회복지서비스 공급과 관련하여 시달되는 각종 정책대상 및 공급기관의 실태조사를 수행하고 있다.

여기에 지역을 중심으로 민간부문의 사회복지서비스 공급 및 관리체계의 연계를 결론에서 강조하였는데 사회복지법인, 복지재단, 자원봉사단체, 사회복지협의회, 이용 및 수용시설 등이 포함된다. 민간사회복지서비스의 경우 정부가 아닌 자발적으로 모여든 사람들의 집단에 의해 조직이 구성되고 민간의 사회복지서비스 공급재원의 경우 조직의 자금 중 적어도 일부는 민간의 재원으로 조달되어야 하며 비영리적인 것이어야 한다.

<그림> 우리나라 사회복지서비스 공급 및 관리체계



*자료 : 보건복지가족부 대통령 업무보고 (2009).

따라서 궁극적으로 사회복지서비스 공급과 관리체계에서 정부와 민간이 함께 참여하되 서비스 전달주체로서는 민간의 역할과 자율성이 강조되어야 한다는 점에는 공감하고 사회복지서비스의 민간공급자들을 정부는 매우 중요한 영향을 미치는 주요한 이해관계자로 보아야 할 것이다. 또한 정부 재정지원과 규제요인이 민간사회복지서비스조직의 자체적인 통제구조 형성을 부정적으로 방해하지 않도록 민간사회복지기관의 생산적 관계를 만들어 나가는 것이 새로운 복지서비스의 안정적 형성과 다양성과 편익성을 결정할 주요 요인이라 보아진다.

[메 모]

[메 모]

[메 모]

[메 모]

[메 모]

[메 모]

[메 모]

[메 모]

[메 모]

[메 모]

지역복지거버넌스와 지역사회복지계획

2013년 11월 1일 인쇄
2013년 11월 5일 발행
발 행 인 이재완
발 행 처 한국지역사회복지학회
(TEL. 041-850-8941 · FAX. 041-850-8941)
홈페이지 : www.kcommunity.or.kr
E-mail : kcommunity@hanmail.net

『이 발표 논문집은 2013년도 한국사회복지협의회의
지원을 받아 발간되었음』