

한국지역사회복지학회 2011 춘계학술대회
한국지역사회복지학회 논문 발표 자료집

한 국 지 역 사 회 복 지 학 회

인 사 말 씀

지방자치와 지역사회복지는 매우 중요하고 밀접한 속성을 지니고 있다고 할 수 있습니다.

지방자치제도가 시행되면서 사회복지분야에서 생각해야 되는 것은 지방정부의 역할과 권한이 강화되면서 지역주민들의 욕구에 빠르고 효율적으로 대응하여 보다 민주적이고, 적극적인 공공서비스가 제공되어야 한다는 것과 복지의 다원화와 분권화를 통해 복지 집행체계구축이 용이하다는 것입니다.

따라서 지방화 시대에서의 복지욕구와 주체의 다양화, 복잡화는 사회복지사무의 지방이양과 재정분권화, 사회복지 전달체계의 개선, 복지 서비스 효율성의 관점에서 변화를 요구하고 있습니다. 첫째, 사회복지사무의 지방이양과 재정분권화는 보조금사업의 정비 및 자주재원화, 포괄보조금제도의 운영 등 국고보조금제도의 개선과 지방예산편성지침폐지, 지방채 개별승인제도 폐지 등 재정의 자율성 증대가 필요합니다.

둘째, 복지서비스의 효율성과 사회복지전달체계 개선은 복지안전망의 사각지대를 보완하고, 복지서비스의 전문성을 높이는 동시에 현장성을 강화하며, 공공기관, 민간기관, 지역주민이 협력하는 연계망을 구축하여 주민특성에 맞는 복지서비스를 제공하는 것입니다.

그러나 이러한 복지상황과 구조를 만들기에는 많은 시행착오와 노력이 필요하다고 할 수 있습니다. 복지의 지방화 시대에 걸맞은 사회복지를 구현하는 지역사회복지가 고민해야 하는 부분이고 이를 위한 연구가 중요하기도 한 이유입니다.

따라서 금번 기회에 다시 한 번 지역사회복지 관점에서 사회복지를 재조명하는 귀한 기회가 되기를 소망합니다.

본 학술대회에 참석하신 지역사회복지관계자께서는 귀중한 정보와 자료를 공유하는 성과를 거둘 수 있도록 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

끝으로 바쁘신 중에도 발표와 사회 및 토론을 맡아주신 분께 깊은 감사를 드립니다.

2011년 4월

한국지역사회복지학회 회장 전 광 현

첫째날 <2011. 4. 15. 금>

■ 12:00~13:00 - 등 록

■ 13:00~13:30 - 개회식

사 회 : 이봉재 (서울신학대 교수)

개회사 : 전광현 (한국지역사회복지학회 회장, 서울신학대 교수)

축 사 : 홍덕률 (대구대 총장)

제1부<13:30~20:00>

기조강연, 기획주제 발표 및 토론

■ 기조강연 (13:30~14:20)

사회복지학에서의 지역사회복지 정체성

발 표 자 : 전광현 (본 학회장, 서울신학대 교수)

■ 휴 식 (14:20~14:30)

■ 제1주제 (14:30~16:30)

복지환경의 변화와 지역사회복지의 조망

사 회 : 송정부 (상지대 교수)

발표주제1: 지역사회복지의 정체성 : 사회복지정책 관점에서의 기대와 역할

발 표 자 : 김종건 (동서대 교수)

토 론 자 : 이병록 (건양대 교수)

발표주제2: 지역사회복지의 정체성 : 사회복지실천 관점에서의 기대와 역할

발 표 자 : 최옥채 (전북대 교수)

토 론 자 : 이준상 (대구대 교수)

■ 휴 식 (16:30~16:50)

■ 제2주제 (16:50~17:50)

지역사회복지 정체성의 실체

사 회 : 김근홍 (강남대 교수)

발표주제 : 지역사회복지 정체성의 실체

발 표 자 : 박태영 (대구대 교수)

토 론 자 : 곽병은 (갈거리사랑촌 원장)

■ 리 셉 션 (18:00~20:00)

둘째날 <2011. 4. 16. 토>

제2부<09:00~11:50>

기획주제 발표 및 토론

■ 제3주제 (09:00~10:20)

지역사회복지의 이론과 방법

사 회 : 이영철 (광주대 교수)

발표주제1: 지역사회복지이론에 대한 새로운 조망

발 표 자 : 조성숙 (계명대 교수)

토 론 자 : 이재완 (공주대 교수)

발표주제2: 지역사회복지 지향적인 실천방법

발 표 자 : 이재모 (영남대 교수), 최정호 (영남대 외래교수)

토 론 자 : 채현탁 (대구사이버대 교수)

■ 휴 식 (10:20~10:30)

■ 제4주제 (10:30~11:50)

지역사회복지의 교육과 전달체계

사 회 : 박정란 (인제대 교수)

발표주제1: 지역사회복지교육의 현황과 개선방향

발 표 자 : 최현숙 (상지대 교수), 최경인 (상지대 외래교수)

토 론 자 : 이용교 (광주대 교수)

발표주제2: 지역사회복지전달체계의 문제점과 개선방안

발 표 자 : 남진열 (제주대 교수)

토 론 자 : 신용규 (한국사회복지관협회 사무총장)

제3부<11:50~12:30>

정기총회

- 사업보고
- 임원선출
- 참가자 : 학회 회원

■ 폐회 및 중식 (12:30)

기획주제 발표 및 토론

[기획주제]

- 사회복지학에서의 지역사회복지 정체성 1
발표 : 전광현 (본 학회장, 서울신학대 교수)

[제1주제]

복지환경의 변화와 지역사회복지의 조망

- 지역사회복지의 정체성 : 사회복지정책 관점에서의 기대와 역할
..... 13
발표 : 김종건 (동서대 교수)
토론 : 이병록 (건양대 교수)

- 지역사회복지의 정체성 : 사회복지실천 관점에서의 기대와 역할
..... 15
발표 : 최옥채 (전북대 교수)
토론 : 이준상 (대구대 교수)

[제2주제]

- 지역사회복지 정체성의 실체 45
발표 : 박태영 (대구대 교수)
토론 : 곽병은 (갈거리사랑촌 원장)

[제3주제]

지역사회복지의 이론과 방법

지역사회복지이론에 대한 새로운 조망	79
발표 : 조성숙 (계명대 교수)	
토론 : 이재완 (공주대 교수)	
지역사회복지 지향적인 실천방법	101
발표 : 이재모 (영남대 교수), 최정호 (영남대 외래교수)	
토론 : 채현탁 (대구사이버대 교수)	

[제4주제]

지역사회복지의 교육과 전달체계

지역사회복지교육의 현황과 개선방향	135
발표 : 최현숙 (상지대 교수), 최경인 (상지대 외래교수)	
토론 : 이용교 (광주대 교수)	
지역사회복지전달체계의 문제점과 개선방안	169
발표 : 남진열 (제주대 교수)	
토론 : 신용규 (한국사회복지관협회 사무총장)	

기조강연

사회복지학에서의 지역사회복지 정체성

발표 : 전광현 (본 학회장, 서울신학대학교 교수)

사회복지학에서의 지역사회복지 정체성

전 광 현*

지금, 왜 지역사회복지인가(I)

■ 저출산, 고령화의 진전

2000년대: 고령화사회 (aging society)

2018년대: 고령사회 (aged society)

2026년대: 초고령사회 (super-aged society)

* 고령화의 진행에 큰 영향을 미치는 것은 저출산의 진행이다. ex) 합계특수출생률: 1.08(05년도)

■ 가족의 변화

확대가족에서 핵가족에

→ * 2개의 물결 (1960년대와 1990년대의 차이)

가족성원의 의식의 변화: 집에 대한 의식의 희박화, 여성의 사회진출, 등 → * 가족의 복지기능의 비약화

* 본 학회장, 서울신학대학교 교수

지금, 왜 지역사회복지인가(II)

■ 지역사회 변화

지역사회의 상호 부조 기능: “멀리 있는 친척보다 가까이 있는 타인”, “곤란할 때는 상호간”, 등
고도경제성장에 의한 지역사회의 변화

→ * 도시부로 신이민의 유입에 의한 개인주의화,
도시중심부의 공동화

■ 가족과 지역사회의 가능성

* 가족은 원래의 확대가족에 회귀하는 것은 어려움.

* 지역사회는 단순한 회귀는 바람직하지 않지만,
새로운『지역사회』는 복지의 시점으로 필요함.

지역사회복지의 역사

■ 지역사회복지의 역사

제1기: 1950년 ~ 1960년, 형성기

빈곤 문제가 최대의 과제, 외국원조기관중심

제2기: 1970년 ~ 1980년, 맹아기

새마을 운동, 복지시설 중심

제3기: 1980년 ~ 1990년, 정착기

지역사회복지관의 일반화, 재가복지 사업

제4기: 2000년 이후, 발전기

복지문제의 다양화에, 『지역사회복지』중심

* 주민참가형 재가복지서비스 제공 단체의
출현은, 새로운 패러다임을 우리에게 제시했다.

지역사회복지추진의 사회적 의미

- 성장과 복지의 괴리
→ 경제성장 지상주의의 종언과 생활의 질의 중시
- 21세기의 한국은 초 저출산·초고령 사회
 - * 새로운 사회 시스템의 창조
요점은 지역주민(이용자도 포함)에 의한
지역사회복지 활동의 추진, 지역사회의 재생이다.
- 사회복지협회의 역할
지역복지의 추진은 우리사회의 중요한 과제가 되었다. 그 중에서 사협의 역할은 크고, 또 사협에 대한 기대도 크다.

지역사회복지의 기본적 관점(Ⅰ)

- 지역사회복지의 사회적 문맥
한국 사회를 둘러싼 환경 변화: 국제화, 저출산·고령화, 정보화, 분권화, 민영화 등
→ 개혁의 필요성
- 사회복지에 있어서 개혁 – 효율화, 책임화
 - * 바우처 제도의 도입, 장기요양보험제도의 도입, 사회복지사업법』의 개정(지역복지계획 수립, 평가사업의 개시 등)

지역사회복지의 기본적 관점(Ⅱ)

■ 사회복지 개혁의 동향과 지역복지

* 사회복지 개혁의 동향: (1) 계약화, (2) 다원화, (3) 계획화, (4) 분권화, (5) 종합화

→ * 이후는, 이러한 원리·원칙에 근거해 새로운 시스템으로 한국의 사회복지가 이행하게 된다. 그 안에서 지역사회복지는 이제부터의 사회복지의 본연을 나타낼 키 개념으로서, 다시 사회적인 관심이 높아지고 있다.cf) 지역사회복지의 「주류화」, 잔여적인 지역사회복지에서 제도적인 것으로

지역사회복지의 기본틀(Ⅰ)

■ 지역사회복지의 목적

현재의 사회복지의 목적은 「자립」과 「공생」(사회적 통합)이다. 따라서, 현재의 사회복지가 「이용자」의 자기결정과 자기실현을 지원하고, 개인의 존엄을 존중하는 복지로 변화해가고 있다. 그 중에서, 지역사회복지가 이용자가 지역사회에서 자립한 생활을 보낼 수 있도록 지역사회를 통해 원조·지원하는 것(=자립지원), 또 동시에 그것이 가능하게 되도록 생활의 기반으로 하는 「지역사회」를 바꿔 가는 것(=공생사회의 창조)를 목적으로 하고 있다.

지역사회복지의 기본틀(II)

■ 지역사회복지의 주체

오늘날 지역사회복지의 주체는 다원화하고 있다. 즉, 종래 같이 시군구(행정)와 법인성격(사회복지협의회, 각종 복지관)만이 「지역사회복지」를 추진하는 것이 아닌, 예를 들면 사회복지법인, 재단법인 등, 생활협동조합, 농업협동조합, 복지NPO, 자원봉사단체, 주민 단체, 복지기업 등의 다원적인 주체(기관·단체·시설 등)이 협동해서, 지역사회복지를 추진 하는 시대가 되었다. 또한, 사람에 관해서도 지역사회복지의 전문 종사자 뿐만 아닌 복지의 이용자(당사자)도 포함하는 「지역주민」을 주체로서 생각할 수 있다.

지역사회복지의 기본틀(III)

■ 지역사회복지의 대상

지역사회복지의 대상이 되는 니드는 지역사회에 있어 잠재되어 있는 것이 적지 않다. 고령자의 보호 니드와 아동의 보육 니드 등과 같이 어느 정도, 사회적으로 인정되어 현재화되고 있다 “눈에 보이는”니드만을 대상으로 하는 것이 아닌, 다문화, 홈 리스, 이주 노동자와 그의 가족, 고령자 학대·아동 학대, 등교 거부 등의 “눈에 띄지 않는”니드도 또한 적극적으로 다루는 것이 중요하게 여겨지고 있다.
ex) 사회적배제의 문제

지역사회복지의 기본틀(Ⅳ)

■ 지역사회복지의 방법·기술

지역사회복지의 방법·기술도 다양화 해오고 있다. 즉, 지역사회복지를 추진해 가는 방법·기술은 이제까지처럼 지역원조기술(커뮤니티 워크)만 생각하는 것이 아니라, 지역사회복지시스템(①권리옹호, ②케어 매니지먼트, ③복지정보, ④이용자·주민참가의 촉진, ⑤네트워크 형성, ⑥지역복지계획, ⑦평가(서비스 평가, 프로그램 평가) 등의 시스템 구축)을 운영·개발해 가는 다양한, 하지만 일정의 「이론」에 근거에 통합된 방법·기술을 확립해 가는 것이 필요해지고 있다.

결 론

■ 지역사회복지와 「삶의 의미 구현」

(이전) 「지방자치는 민주주의의 학교」→(지금) 「지역사회복지는 삶의 의미 실현 학교」가 아닐까?

■ 지역사회복지발상(아이디어)의 보고

지역 니드의 다양화·복잡화, 국가의 초저출산·초고령화 상황 속에서

「복지 선진 지역이라고 말하여지는 곳은 모두가 『지역사회복지』를 실현시키고 있다. 거기에는 지역주민의 참가(아이디어)를 집약하고, 그것을 살려 지역사회복지를 실현하는 것을 현실로 하고

<참고문헌>

1. 和氣康太(2010), 일본의 지역복지, 서울신학대학 한일교류회.
1. 지은구, 조성숙(2010), 지역사회복지론, 학지사.
1. 전광현, 마끼사토 편(2010), 한. 일지역사회복지론, 나눔의 집,
1. 김범수, 신원우(2009), 지역사회복지론, 공동체.
1. 박태영(2008), 지역사회복지론, 양서원.
1. 표감수(2003), 지역사회복지론, 나남.
1. 野口定久(2008), 地域福祉論 - 政策・實踐・技術の體系, ミネルヴァ書房.
1. 坪井 眞編(2009), 地域福祉の理論と方法, みらい。
1. 井村圭壯, 豊田正利編(2008), 地域福祉の原理と方法, 學文社.
1. 稻葉一洋(2007), 地域福祉の發展と構造, 學文社.
1. 平野隆之(2008), 地域福祉推進の理論と方法, 有斐閣.
1. 社會福祉士養成講座編輯委員會(2009), 地域福祉の原理と方法, 中央法規.
1. 小林雅彦(2005), 地域福祉論, 學文社.

기획 1 주제

복지환경의 변화와 지역사회복지의 조망

* 발표주제 1

지역사회복지의 정체성 : 사회복지정책 관점에서의 기대와 역할

발표 : 김종건 (동서대학교 교수)

토론 : 이병록 (건양대학교 교수)

* 발표주제 2

지역사회복지의 정체성 : 사회복지실천 관점에서의 기대와 역할

발표 : 최옥채 (전북대학교 교수)

토론 : 이준상 (대구대학교 교수)

제1주제 - 발표주제 1

지역사회복지의 정체성

- 사회복지정책 관점에서의 기대와 역할 -

김 종 건*

* 동서대학교 교수

제1주제 - 발표주제 1 토론

“지역사회복지의 정체성 : 사회복지정책 관점에서의 기대와 역할” 토론

이 병 룩*

* 건양대학교 교수

지역사회복지의 정체성

- 사회복지실천 관점에서의 기대와 역할 -

최 옥 채*

I. 문제제기

지역사회복지의 정체성을 되묻고자 함은 현재 한국에서 지역사회복지에 관한 개념이 분명하지 않기 때문이다. 비록 지역사회복지를 ‘지역사회복지론’이라는 교과목에서 사회복지실천의 한 방법으로 규정하고 있으나 시중에서는 지역사회복지가 이 이상의 의미로 사용되고 있다. 예컨대 지역사회복지가 사회복지실천의 한 방법 이외에도 지방의 사회복지로 불림으로써 지역사회복지의 용례가 혼돈을 일으키고 있다. 요컨대 지역사회복지는 사회복지의 방법으로 실천적 지역사회복지와 지방의 사회복지를 의미하는 제도적 지역사회복지를 포함하고 있다. 그럼에도 각기 양자의 구체적인 내용을 담지 못함으로써 이를 구분하는 데 더욱 난처하게 만들고 있다. 이처럼 지역사회복지 정체성에 관한 논란은 여러 원인이 있겠지만 무엇보다도 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회와 문화가 변화함에 따라 사회복지의 개념을 곡해하고 있다는 데서 찾을 수 있다. 게다가 ‘지역사회복지론’이라는 교과목이 사회복지실천이나 사회복지실천기술론에서 떨어져 나와 혼란을 가중시키고 있다. 특히 지방의 사회복지의 제도적 성향이 강하고, 지역사회의 사회복지 향상은 실천적 성향이

* 전북대학교 사회복지학과 교수

강하므로 이 양자를 통합해서 이해하기가 곤란한 것도 사실이다. 따라서 양측 개념을 분별 및 분리하는 것이 이 분야의 연구자가 해결해야 할 과제다.

문헌을 참고했을 때 한국에서 ‘지역사회복지’라는 용어를 확립해 사용한 시기는 1985년 무렵으로 추정할 수 있다. 나아가 학회 차원에서 ‘지역사회복지’를 본격적으로 논의한 시기는 1995년 전후로 추정할 수 있다. 1985년 최일섭 교수가 『지역사회복지론』을 저술했고,¹⁾ 1995년 한국지역사회복지학회(구 한국지역사회복지운동연구회)가 연구논문을 통해 지역사회복지 개념과 여러 방안을 소개했고,²⁾ 1997년 한국 사회복지학회가 지역사회복지를 학술대회 주제로 다루었다.³⁾ 그리고 1998년 한국사회복지대학협의회가 『사회복지학 교과목 지침서』를 발간해 ‘지역사회복지론’ 교과목의 내용을 규정했다. 결국 한국에서 지역사회복지에 관한 연구와 논의는 지역사회복지가 사회복지실천의 한 방법으로 선을 그었고, 이 선을 벗어나지 않았다.⁴⁾ 그런데 언제부터 지역사회복지가 사회복지실천의 한 방법에서 사회복지제도, 특히 지방의 사회복지까지 포함하게 되었는가는 문헌으로 밝혀지지 않았다.⁵⁾ 바로 이 무렵을 지역사회복지 개념에 혼돈을 불러왔던 시발점으로 볼 수 있다. 지역사회복지가 지방의 사회복지를 의미하고, 그래서 지역사회복지계획이 대두된 것은 일본의 ‘지역복지’로부터 영향을 받은 것이 분명하다.⁶⁾ 이처럼 지역사회복지라는 개념이 불분명하게 자리를 잡음으로써 지역사회복지의 정체성에 의심을 불러일으키고 있다.

지역사회복지의 정체성 결여로 이의 용례에서의 혼란함은 연구문헌들에서 확인할 수 있다. 이들 문헌은 사회복지학에서 벗어난 타 분야, 사회복지학에 중점을 둔 사회복지 분야,

1) 최일섭 교수는 미국의 관련 저술을 근간으로 사회복지실천의 한 방법으로 간주해 소개했다.

2) 학술지 창간호에 눈에 띄는 논문으로 조휘일 교수의 “지역사회복지와 자원봉사활동”을 꼽을 수 있는데, 이 논문은 1991년 지방의회선거 실시를 기점으로 지방의 사회복지를 열핏 언급했으나 사회복지실천의 한 방법을 드러내는 면이 강했다.

3) 한국사회복지학회는 1997년 추계학술대회 대주제를 “지역사회복지 실현을 위한 이론과 실천적 과제”로 잡아 황성철 교수와 정무성 교수가 각기 이의 실천적 전문성과 실천모델을 위한 이론을 고찰했다.

4) 1997년 논의가 사회복지실천의 한 방법임은 각주 1)에 기술한 것에서 확인할 수 있다. 아울러 1998년 지침은 “지역사회를 대상으로 접근하는 사회복지실천방법으로서 지역사회 원조기술의 이론과 방법을 습득하고, ... (생략) 지역사회복지실천을 위한 전문 사회복지사로서의 능력을 배양하고 향상시킨다.”고 정리함으로써 역시 사회복지실천의 한 방법임을 분명히 했다.

5) 이와 관련해 나는 2006년 전국에서 지방 사회복지계획을 세울 때 ‘지역사회복지계획’라는 용어를 널리 사용 및 혼용하면서 벌어진 것이라고 추측한다.

6) 1996년 이영철 교수와 서화자 교수가 카와무라 마사요시(川村匡由)의 『지역복지계획론: 지역복지계획의 새로운 동향』(홍익재)을 번역·소개했다.

이보다 더욱 협소한 지역사회복지 분야로 구분되어 드러내고 있다. 예컨대 사회복지학이나 지역사회복지 밖의 타 분야에서는 명확한 개념을 가지기 못한 채 문자적으로 쓰였는가 하면(김경숙, 1999), 사회복지학 분야에서는 외국과 한국에서의 불일치함을 지적하기도 하고(김영중, 1994), 지역사회복지학에서는 지역사회복지의 두 갈래 의미를 분명히 밝히지 않고 지나치기도 했다(김영모, 1995).

이제 사회복지학회를 비롯해 지역사회복지학회가 만들어져 활동하고 있고, 대학은 '지역사회복지론'이라는 필수 교과목을 개설·강의해오고 있어 지역사회복지에 관한 정체성을 밝혀야 할 시점이다. 이 연구는 "사회복지실천 관점에서 지역사회복지 정체성 요건은 어떻게 구성되어야 하는가?"라는 연구주제로 사회복지실천의 한 방법으로서 지역사회복지의 정체성을 탐색하는 데 목적이 있다. 특히 이 연구주제를 탐색함으로써 앞으로 '지역사회복지'라는 교과목에서 다루어야 할 구체적인 내용을 구상하는 데 크게 도움이 될 것으로 판단한다.

II. 연구방법

이 연구는 기본적으로 문헌연구 방법을 적용해 수행했다. 문헌연구 방법을 적용한 것은 지역사회복지의 정체성을 탐색하기 위해서는 무엇보다도 이의 정체성 요건을 추출하는 작업이 문헌을 토대로 이루어져야 할 뿐만 아니라, 실제로 문헌연구가 1차 자료에 근거해 실상을 기술 및 설명하는 데 중점을 두고(차배근, 1990: 71), 문헌연구가 경험적 연구뿐 아니라 여러 연구자들의 주장에 관한 연구도 중시하기 때문이다(이균희, 2001: 36). 특히 문헌연구에서는 베일리(K. D. Bailey)가 강조한 문헌자료의 장단점(김경동·이온죽, 1986: 309-311)을 이해하고, 단점을 보완하기 위해 노력했다. 예컨대 문헌 작성자의 편견과 나의 표집 상 편견을 극소화하기 위해 학술지 게재논문과 출판된 저술을 원 자료로 삼았고, 자료의 포화상태로 이끌어가기 위해 심혈을 기울였다. 문헌연구 방법은 이 논문의 전체 과정에서 이해할 수 있을 것이므로 생략하고, 자료수집과 자료분석에 관한 주요 사항을 정리했다.

1. 자료수집

먼저 자료수집은 사회복지실천 관점과 사회복지실천 정체성을 규명하기 위해 사회복지실천 저술을 특정 규정 없이 참고했다. 실질적인 자료 수집은 지역사회복지 관련 저술을 토대로 진행했다. 즉 영국과 미국의 15종 지역사회복지 관련 저술로부터 각 저술에서 강조하는 지역사회복지의 핵심 개념을 추출했다. 이렇게 외국 저술에 절대적으로 의존한 것은 두 가지 이유에서다. 한 가지는 사회복지실천 측면에서 지역사회복지가 영국과 미국 중심으로 한국에 들어왔기 때문이고, 다른 한 가지는 한국의 저술은 한국사회복지교육협의회가 ‘지역사회복지론’이라는 교과목 내용을 규정해 한 줄로 세움으로써 특별한 내용이 없기 때문이다.

자료수집에서 활용한 외국 저술은, 예컨대 콕스(Fred M. Cox)와 얼리치(John L. Erlich)와 로스만(Jack Rothman)과 트로프만(John E. Tropman)이 1984년 펴낸 『지역사회실천 전술과 기술』을 비롯해 피어슨(John Pierson)이 2002년 지은 『사회적 배제』를 들 수 있다. 한국에서 발행된 한국 연구자들의 지역사회복지 관련 저술이 30여 종이 이르고 있으나 이들은 한국사회복지교육협의회(2006)가 발행한 『사회복지학 교과목지침서』의 규정을 착실히 따라 일괄되는 내용이라 앞에 언급한 바처럼 조사에서 제외했고, 이 지침서만을 지역사회복지 관련 핵심 개념을 추출하는 데 활용했다. 이들 저술에서는 자료가 포화 상태에 이를 때까지 지역사회복지의 핵심개념을 추출했고, 범주화를 거쳐 지역사회복지 핵심범주를 이끌어내 지역사회복지 정체성 요건을 형성하는 데 활용했다.

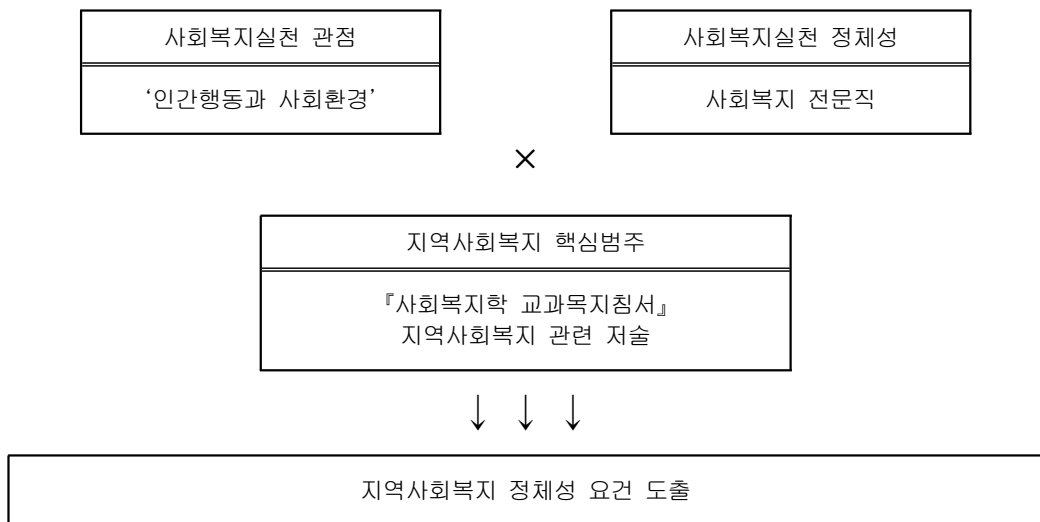
2. 자료분석

자료분석은 [그림 1]에 도해한 것같이 사회복지실천의 관점 및 정체성과 지역사회복지 핵심범주를 조합해 지역사회복지 정체성을 설명해 줄 요건을 도출했다. 즉 사회복지실천 관점은 ‘인간행동과 사회환경’이라는 교과목에서, 사회복지실천 정체성은 사회복지 전문직에서 찾았다. 이는 사회복지학에서 이미 널리 알려진 바이기 때문에 특정 문헌을 대지 않고 진행했다. 한편 지역사회복지를 대변하는 핵심범주는 『사회복지학 교과목지침서』와 지역사회복지 관련 저술로부터 핵심개념을 찾아 범주화를 통해 이끌어냈다. 이 핵심개념을 찾기 위해 활용한 문헌은 한국사회복지교육협의회(2006)가 발행한 『사회복지학 교과

목지침서』와 지역사회복지 관련 15종 외국저술이었다.

이렇게 세 개 영역에서 얻은 결과를 비교 및 결합해 지역사회복지 정체성 요건을 도출했다. 아울러 도출한 요건을 해석학적 방법으로 정리했다. 예컨대 지역사회복지 정체성을 설명하는 요건으로서 ‘지식’이 일반적인 지식이 아니고, 사회복지사가 문헌과 경험을 통해 의미심장하게 익혀야 할 인식체로 풀이하며 독자들의 이해를 위해 노력했다. 끝으로 이와 같은 분석 결과를 바탕으로 한걸음 더 나아가 향후 한국에서의 지역사회복지 정체성을 확보하기 위한 고민과 함께 논의를 진행하고, 이의 발전과 후속연구를 위해 몇 가지 사항을 제언했다.

[그림 1] 연구과정



Ⅲ. 문헌연구

지역사회복지 정체성은 이를 만족하는 구체적인 요건으로 드러나야 함에도 어떤 문헌에서도 그 요건을 규정한 바가 없다. 따라서 지역사회복지 정체성 요건을 만들어내기 위해서는 비상한 작업이 필요하다. 그 작업의 일환으로 사회복지실천 관점에서 본 지역사회복지 정체성 요건은 먼저 사회복지실천의 관점 및 정체성에 관한 논의가 있어야 한다. 이

논의에 덧붙여 기존 지역사회복지 관련 저술로부터 지역사회복지 정체성 요건이 될 만한 실마리를 잡아내 앞의 논의 결과와 결합해 구체적인 요건을 잡아낼 수 있다. 이 작업에서 굳이 지역사회복지 관련 연구논문보다는 저술에 중점을 두는 이유는 논문은 단편적일 수 밖에 없는 반면, 저술은 지역사회복지 전반을 체계적으로 다루는 데 유효할 것으로 판단했기 때문이다. 먼저 사회복지실천 관점부터 정리했다.

1. 사회복지실천 관점

사회복지실천이 클라이언트(체계)에 초점을 둔다고 할 때 클라이언트는 물론 이를 둘러싼 환경도 함께 조명을 받아야 한다. 이는 이미 사회복지실천에서 ‘환경 속의 인간’을 강조한 논점에서도 확인할 수 있다. 즉 사회복지실천 관점에 관한 논의는 여러 방안이 가능하겠지만 인간과 환경을 주축으로 살펴보는 것이 중요한 대안이 될 수 있다. 왜냐하면 사회복지실천이 끝내 목표하는 바는 인간의 행동을 변화시키는 데 있고, 인간의 행동을 변화시키기 위해서는 그가 처한 제반 환경을 함께 고려해야 하기 때문이다.

이와 같은 접근은 사회복지실천의 일반적인 목적이 생활의 질을 개선하기 위해 개인과 사회 상호작용을 증진 및 회복하는 데 있다고 한 점(Barker, 1995: 359), 사회복지실천의 통합적 접근 역시 변화매개체계, 클라이언트체계, 표적체계, 행동체계로 구성해 개입하는 점(Pincus, Minahan, 1973), 사회복지실천 정체성에 관한 논의를 개인과 사회로 구분해 진행한 점(Solomon, 1967)에서도 확연히 드러나고 있다. 무엇보다도 사회복지실천의 토대가 되는 ‘인간행동과 사회행동’ 교과목에서는 인간행동을 규명하는 관점과 사회 환경을 파악하는 관점을 견지하고 있다는 면(한국사회복지교육협의회, 2006)에서는 사회복지실천을 개인 및 환경 관점에서 조망해야 함이 확고부동하다. 이는 인간행동을 이해하는데 “관찰이 가능한 신체적 움직임에 국한하지 않고, 인간의 정신과 정서 등을 포괄하는 심리적 측면과 개인이 처한 상황적 측면까지를 모두 포괄한다.”(권중돈·김동배, 2005: 20)고 강조한 점이 예증한다.⁷⁾ 실제로 인간행동을 규명하는 관점은 심리학을 근간으로 정신역동이론, 행동주의이론, 인본주의이론 따위로 구분하기도 하며, 특히 사회복지실천에서는 개인이 스

7) 이와 관련해 한국에는 30여 종이나 되는 『인간행동과 사회환경』이 있지만 그 내용은 대동소이하다. 이는 한국사회복지교육협의회(2006)가 사회복지실천이 기초지식으로 인간행동 및 인간 발달과 사회체계에 관한 이론으로 규정하기 때문이다.

스로 변화할 수 있음을 인정하는 인본주의이론에 더욱 중점을 둔다(최옥채 · 박미은 · 서미경 · 전석균, 2011).

한편 사회환경을 파악하는 관점은 예전부터 사회학에 기반을 둔 기능주의이론, 생태학 이론, 생태체계이론 등으로 구분해왔다. 기능주의이론은 사회세계의 욕구와 요건에 대처하는 사회적 힘과 구조를 분석하는 데 독특하다(정태환 · 한상근 · 정일준 · 김운태 · 송영민, 2001: 35). 이와 같은 관점은 주요 사회환경으로 가족이나 집단 및 조직과 지역사회 등에 주목했다. 그러나 이들 환경은 체계 수준을 형성하지 않고 각 환경 속에서 구성원들 간 교류를 강조함으로써 인간행동에 영향을 미치는 체계들 간 상호작용을 이해하는 데는 한계가 있다(최옥채 외, 2011: 19). 이후 생태학이론은 개인을 포함한 사회조직들이 환경으로부터 받는 영향을 검증할 수 있는 틀을 제공했다(Norlin & Chess, 1997: 36). 인간행동에 영향을 미치는 사회환경을 더욱 치밀하게 파악하기 위한 노력으로 생태학이론과 생태체계이론이 결합해 생태체계적 관점을 형성했고, 이는 자연환경과 환경의 체계수준을 함께 고려한 통합적 접근을 가능케 함으로써 개인의 기능에 관련하는 여타 체계들의 영향을 가능케 한다. 요컨대 사회복지실천에서 생태체계적 관점을 강조함은 환경이 클라이언트 개인에게 영향을 미칠 뿐만 아니라 자원으로도 협력함을 동시에 살펴야 한다는 데 근거하고 있다.

2. 사회복지실천 정체성

사전에 의하면 정체성은 변하지 아니하는 존재의 본질을 깨닫는 성질이나 그 성질을 지닌 독립적 존재를 일컫는다. 그렇다면 사회복지실천의 정체성은 사회복지실천의 전문성으로 좁혀 규명할 수 있다. 왜냐하면 사회복지실천의 전문성이야말로 독특한 지식과 기술 따위로 이의 본질을 드러내기 때문이다. 즉 사회복지실천의 정체성은 사회복지 전문직과 직결한다고 보아 무방하다.⁸⁾ 이는 사회복지실천이 전문지식과 책임, 과학적인 자료수집, 자료의 선용, 교육적 기법 활용, 지식과 기술의 체계화, 이타주의에 기반을 둔 활동을 강조한다(최옥채, 2002: 179-180)는 점에서 극명하게 드러나고 있다. 요컨대 사회복지실천의 정체성은 사회복지실천의 전문성이 뒷받침하며, 이의 전문성이 정체성을 가장 두드러지게

8) 이 같은 맥락에서 신원식 · 이경은(2005)은 사회복지학의 정체성을 논의할 때 사회복지 전문직이 중점적으로 다루어졌음을 밝혔다.

드러내는 것으로 간주할 수 있다.

한편 사회복지실천 전문성은 구체적으로 과학성, 예술성, 윤리성으로 형식화한다. 이는 사회복지사가 전문가로서 활동하는 전문직의 특성을 살펴봄으로써 규명할 수 있다. 사회복지사의 전문직은 여러 문헌과 연구자들에 의해 규정되고 있지만 이를 종합하면 확고한 철학, 체계적인 지식 기술 및 태도 습득, 일정한 행동 규범, 윤리성 강조, 전문직 단체 조직, 일반 국민의 승인과 같은 전문직의 속성(김덕준·김영모·이명홍·지윤·강만춘, 1970: 299 재인용)을 반영한다. 즉 사회복지실천을 위한 체계적인 지식과 기술이 과학성을 일컫고, 확고한 철학 및 태도와 국민의 승인이 예술성을 대변하고, 사회복지사의 일정한 행동 규범이 윤리성을 뒷받침한다. 특히 사회복지실천에서 윤리성은 사회복지사의 윤리강령에서 강조하고, 아울러 사회복지사에게 “클라이언트는 누구인가?” 하는 윤리적 딜레마를 불러일으킨다는 맥락에서(서미경·김영란·박미은, 2003: 135) 클라이언트의 권리를 보장하는 데 한층 중점을 두어야 한다.

사회복지실천의 과학성과 예술성과 윤리성과 관련해 사회복지실천 전문성은 전문직업주의(professionalism)에 근거한다. 이는 특정 직업이 체계적인 지식을 바탕으로 개인의 이익 추구보다는 공익을 지향한다는 이념에 중점을 두며, 나아가 특정 직업이 전문직으로 인정받기 위해서는 일정한 조건을 갖추어야 함을 강조한다. 이 같은 논지는 사회복지실천이 “개인, 집단, 가족, 조직, 지역사회가 목표를 달성하는 데 유리한 사회적 기능과 사회적 조건 조성을 위해 이들의 능력을 향상시키거나 회복토록 돕는 전문적 활동이다.”(Barker, 1995: 357)는 점이 뒷받침한다.

이뿐만 아니라 사회복지실천은 사회서비스를 제공해야 하는 책임과 권한 측면에서 심리학하고 정신의학과 같은 여타 전문직과는 분명히 다른 점(Zastrow, 2009: 43)도 있다. 아울러 “교육에서의 과학이나 예술이 있기 전 실질적인 교육이 존재했고, 사회복지사가 개별 사회사업의 원리와 방법을 만들어내기 전 개별사회사업은 있었다.”(Richmond, 1922: 5)고한 점에서도 사회복지실천의 과학성만을 앞세울 수 없음을 엿볼 수 있다. 바로 이점을 고려할 때 사회복지실천의 전문성은 과학성만을 고집해서는 안 되고 예술성이 함께 결합해야 함을 가늠할 수 있다. 즉 사회복지실천의 전문성은 널리 드러난 바와 같이 ‘계획된 변화 노력’을 내세워 사회복지실천이 사랑 이외에도 창조력, 자발적 감정, 관심 따위가 전문 지식을 바탕으로 기술과 결합을 강조한 점(Pincus, Minahan, 1973: 34-35)에도 주목해야

한다. 요컨대 사회복지실천의 전문성은 과학성과 예술성과 윤리성으로 함축됨으로써 이의 정체성을 더욱 두드러지게 하는 것으로 간주할 수 있다.

3. 지역사회복지 핵심범주

사회복지실천 관점이 개인과 환경에 초점을 맞추고, 사회복지실천 정체성이 과학성과 예술성과 윤리성으로 표착함을 확인했다. 이제 한 발 더 나아가 지역사회복지를 드러내는 핵심범주를 찾아 정리하는 작업이 필요하다. 이는 앞서 언급한 바처럼 지역사회복지 관련 저술로부터 핵심개념을 뽑아 범주화 작업을 통해 가능하다. 실제로 핵심개념은 저술 내용을 요약해 나타난 제목에서 추출했고, 이들 핵심개념의 범주화는 내용의 전후 맥락을 참고해 이루어졌다. 예컨대 <표 1>에서 보는 바와 같이 ‘농촌지역사회 만들기 참여’(Dunbar, Morris, 1984)를 굳이 ‘목표 및 과업’에 범주화 한 것은 이 개념이 이 전반적인 과정에서 농촌주민의 참여 가능성에 초점을 두었기 때문이고, ‘자조를 위한 네트워킹’은 실제 사례를 바탕으로 제안한 것(Maguire, 1984)이라 ‘전략 및 기술과 방법’으로 범주화했다. 아울러 ‘경제적 공정, 기회, 지속성’(Schuler, 1996)은 가치와 윤리를 동시에 품고 있어 가치나 윤리 둘 중 하나로 분리할 수 없었다. 이 같은 사정으로 핵심개념을 범주화하는 과정에서 핵심범주를 복수 용어로 명명할 수밖에 없었다.⁹⁾

<표 1> 지역사회복지 관련 개념 범주화

핵심개념	핵심범주
지역사회 단위로 이루어지는 사회복지실천(한국사회복지교육협의회, 2006)	개념 및 지식
연합에 관한 개념적 틀(Roberts-DeGennaro, 1997)	
지역사회와 지역사회의 사회문제 이해(Netting, Kettner, McMurtry, 1993)	
지역사회의 휴먼서비스체계 이해(Netting, Kettner, McMurtry, 1993)	
조직화의 직접행동 토대들(Bobo, Kendall, Max, 2001)	
사회사업실천에서 지역사회의 개념(Hardcastle, Wenocur, Powers, 1997)	
사회와 지역사회 문제의 성격(Hardcastle, Wenocur, Powers, 1997)	
연계망 사이에서와 안에서의 지식의 성장(Hanna, Robinson, 1994)	
실천은 예방적이다(Pierson, 2002)	
지도력(Kahn, 1997)	
지역사회조직실천에서 소집단(Bakalinsky, 1995)	

9) 복수 용어를 사용과 관련해 핵심개념이 두 가지 이상 의미를 지니고 있어 연결사 ‘와’를 사용하지 않고 ‘및’을 사용했다.

춘계 학술대회 제1기획주제 (2011. 4.)

농촌지역사회 만들기 참여(Dunbar & Morris, 1984) 입법 활동 옹호 및 입법 과정의 간소화 (Dear & Patti, 1984) 지역사회 변화를 위한 핵심 구성(Checkoway, 1997) 지역사회조직과 사회 개선(개혁)(Netting, Kettner, McMurtry, 1993) 건강과 웰빙(Schuler, 1996) 지역개발과 지역사회 만들기(Cnaan, Rothman, 1995) 욕구 사정과 지역사회 개발(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 계획과 정책실천(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 지역사회 건강증진을 위한 계획(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 프로그램 개발(Hasenfild, 1995) 참여 증진(Pierson, 2002) 지역사회, 지역사회 개발, 정식 제휴 구축(Minkler, 1999) 지역사회 역량강화(Pierson, Smith, 2001) 모집(Bobo, Kim, Kendall, Jackie, Max, Steve. 2001)	목표 및 과업
사정과 프로그램 개발(Lauffer, 1984) 대안이 되는 여러 목표들 중에서 결정하는 기술(Rycus, 1984) 분석과 해결(Tropman, 1984) 자조를 위한 네트워크(Maguire, 1984) 알코올과 약물문제를 위한 지역사회 조직화(Rivera & Erlich, 1984) 회의진행 방법(Jay, 1984) 지역사회실천 모형(Weil, 1997) 지역사회 연계망 분석(Schuler, 1996) 정보와 의사소통(Schuler, 1996) 민주적 기술의 미래(Schuler, 1996) 직원 개발을 통한 기관 기능 향상(Doueck, Austin, 1995) 사회행정에서 일반적 사회사업 기술(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 지역사회조직 사회행동(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 조직만들기 전술(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 통합된 실천((Parsons, Hernandez, Jorgensen, 1995) 조직 실행과 직원 사기 향상을 위한 변화 지렛대(Sager, 1995) 지역사회 내 보호(Pierson, 2002) 제휴 만들기(Pierson, 2002) 근린지역사회에서 능력 기르기(Pierson, 2002) 가족지원 서비스(Pierson, 2002) 지역사회 건강 사정이나 건강한 지역사회 사정(Minkler, 1999) 지역사회 역량 지도그리기(Minkler, 1999) 지역사회 조직화와 지역사회 기반 건강을 위한 역량강화 평가 사용(Minkler, 1999) 역량강화 평가를 통한 지역사회 만들기(Minkler, 1999) 사회 변동 전문가들과 토박이들 조직화(Minkler, 1999) 대중매체 옹호(Minkler, 1999)	전략과 전술 및 기술과 방법

지역사회 조직과 지역사회 만들기를 통한 건강 향상(Minkler, 1999) 지도력 개발(Bobo, Kendall, Max, 2001) 전술적 개입(Bobo, Kendall, Max, 2001) 토박이 모금(Bobo, Kendall, Max, 2001) 대중매체 활용(Bobo, Kendall, Max, 2001) 전략 개발(Bobo, Kendall, Max, 2001) 통큰 대중 연설가 되기(Bobo, Kendall, Max, 2001) 지역사회조직 위원회와 일하기(Bobo, Kendall, Max, 2001) 종교조직과 일하기(Bobo, Kendall, Max, 2001) 지방 노동조합과 일하기(Bobo, Kendall, Max, 2001) 노동-지역사회 제휴 만들기(Bobo, Kendall, Max, 2001) 지역사회와 조직들 간 실천으로서 사례관리(Hardcastle, Wenocur, Powers, 1997) 기관 활용하기(Hardcastle, Wenocur, Powers, 1997) 사회 마케팅 활용하기(Hardcastle, Wenocur, Powers, 1997) 지역사회의 삶 발굴과 기록화(Hardcastle, Wenocur, Powers, 1997) 직접 행동의 기관 기반 방법(Hanna, Robinson, 1994) 직접행동의 개인에 기반한 방법(Hanna, Robinson, 1994) 비전통 노동운동 방법들(Hanna, Robinson, 1994) 변화시키는 사회 변동 전략들(Hanna, Robinson, 1994) 거시 실천(Netting, Kettner, McMurtry, 1993) 개입전략 개발(Netting, Kettner, McMurtry, 1993) 합당한 전술 선정(Netting, Kettner, McMurtry, 1993) 예산기획(Way, 1984) 휴먼서비스 기관 분석(Hasenfeld, 1984) 사회복지 조직에서 서비스 효과성을 위한 경영(Patti, 1995)	전략과 전술 및 기술과 방법
소진 대비와 직무 만족(Zietz & Erlich, 1984) 사회사업 역할의 대두(Netting, Kettner, McMurtry, 1993) 사회사업 전문직의 발전(Netting, Kettner, McMurtry, 1993) 연회와 문화(Schuler, 1996) 환경적 정의와 불의(Schuler, 1996) 사회 건축, 하부조직 제공자들과 기타 상업 서비스 제공자들(Schuler, 1996) 장기 영향과 지속성(Schuler, 1996) 정치조직으로서 조직(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 억압받은 지역사회 서비스(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 시가지 복지 옹호 센터(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 조직에서 문화 변화(Pierson, 2002) 도시 지역사회 사회사업 실천을 위한 현장의 맥락(Delgado, 2000) 지역사회 능력 향상 실천을 위한 기반(Delgado, Melvin, 2000) 건강 체계와 지역사회(Minkler, 1999) 재정과 법적 과제들(Bobo, Kendall, Max, 2001) 변동의 모체들(Hanna, Robinson, 1994)	처지 및 환경

가치갈등과 의사결정(Tropman, 1984) 민주적 개혁(Haggstrom, 1984) 강한 민주주의(Schuler, 1996) 사회복지에서 지역사회 개발로(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 시민의 혁명(Rothman, Erlich, Tropman, 1995) 빈곤과 불평등에 대한 사회사업 가치와 태도(Pierson, 2002) 소득과 복지권의 극대화(Pierson, 2002) 사회사업과 반 인종주의(Pierson, 2002) 사회변동 전략의 역사와 철학(Hanna, Robinson, 1994) 철학과 이념 중시(Hanna, Robinson, 1994) 공동체주의와 젠더(Pierson, Smith, 2001) 이용자 교육(Sherry, Lipschultz, 1984) 윤리강령(Cohen, 1984) 경제적 공정, 기회, 지속성(Schuler, 1996) 협동과 정부 책무(Schuler, 1996) 미래를 위한 정보의 이슈(Schuler, 1996) 사회적 배제(Pierson, 2002) 지역사회 조직과 지역사회 참여에서 윤리적 이슈(Minkler, 1999) 윤리적 원칙, 윤리강령, 윤리적 결정 모형(O'connor, Wilson, Setterlund, 1998)	가치 및 윤리
--	------------------------

<표 1>처럼 15종 저술의 차례에서 총 111개 핵심개념을 이끌어냈고, 이들 핵심개념의 범주화를 통해 ‘개념 및 지식’, ‘목표 및 과업’, ‘전술과 전략 및 기술과 방법’, ‘처지 및 환경’, ‘가치 및 윤리’ 5개 핵심범주를 도출했다. 즉 영국과 미국 연구자들이 낸 지역사회복지 관련 저술에서 지역사회복지의 정체성을 형성하는 핵심범주를 이끌어냈다. 물론 이들 핵심범주가 바로 지역사회복지의 정체성을 일목요연하게 설명하는 요건이라고 하기에는 아직 이르다. 이 핵심범주들은 앞에서 언급한 사회복지실천 관점과 사회복지실천 정체성 요건과 비교 및 결합해 합당한 수준의 지역사회복지 정체성 요건에 다다를 수 있을 것이기 때문이다. 특히 이들 핵심범주는 명칭에서 보듯 복수 용어로 구성된 것이 대부분인데, 이는 저술에 나타난 핵심개념들이 각기 두 가지 이상 복합적인 의미를 품기 때문이다. 이렇게 한 핵심개념에 두 가지 이상 핵심범주에 걸쳐 의미를 지니는 것은 “모든 사물들이 이데아를 부분적으로 지니고 있다”(김용규, 2010)는 분여이론(分與理論)과도 무관하지 않다.¹⁰⁾ 원 자료의 내용을 토대로 이들 핵심범주를 한층 상세히 정리했다.

10) 이는 범주화의 한계를 드러내기도 하지만 중요한 것은 핵심범주가 핵심개념으로부터 어느 정도 의미를

1) 개념 및 지식

개념 및 지식은 사회복지실천측면에서 지역사회복지는 지역사회를 단위로 이루어진다는 맥락에서 이와 관련하는 개념을 비롯한 제반 전문적 지식이 필요함을 강조한다. 예컨대 한국사회복지교육협의회(2006)는 지역사회복지가 지역사회 단위로 이루어지는 사회복지실천임을 빌어 지역사회 관련 개념과 이에 상응한 제반 지식을 갖추어야 함을 강조했다. 예컨대 이론을 포함해 무수한 개념을 익혀야 하고, 나아가 지역사회복지의 형성과 발전에 관한 역사를 외국의 경험을 견주어 학습하도록 규정하고 있다. 이외에도 자료수집에서 참고한 외국 저술에서도 여러 조직들 간 연합을 위한 틀을 이해해야 하고(Roberts-DeGennaro, 1997), 사회문제와 지역사회문제의 분별(Netting, Kettner, McMurtry, 1993), 조직화의 직접행동 토대들(Bobo, Kendall, Max, 2001) 따위를 강조했다. 이 같은 핵심개념들은 여러 작은 개념들을 개별적으로 이해해야 하는가 하면 이들 개념들을 한 데 묶어 숙지해야 하기도 한다. 예컨대 조직에 관한 조직의 유형별 특성과 기능 따위를 낱낱이 공부해야 하고, 때로는 여러 조직이 모여 연합체를 이루었을 때는 앞서 공부한 내용을 종합해 연합체의 기능이나 분석틀을 이해하기도 한다.¹¹⁾

2) 목표 및 과업

목표 및 과업은 지역사회복지가 실천을 통해 얻어내야 할 구체적인 결과물을 강조한다. 이는 지역사회복지가 일반적으로 거두어야 할 성과와 특정 상황에서 이끌어내야 하는 결과물을 포함한다. 예컨대 지역사회의 역량을 강화해야 하는 전반적인 목표를 세울 수 있고(Pierson, Smith, 2001), 나아가 특정 프로그램을 개발하는 구체적인 과업(Hasenfeld, 1995)을 꼽을 수 있다. 역시 이 핵심범주에서도 한 핵심개념이 목표와 과업을 동시에 품는 경우가 있었는데, 대표적인 예로 ‘입법 활동 옹호 및 입법 과정의 간소화’(Dear & Patti, 1984), ‘지역사회조직과 사회 개선(개혁)’(Netting, Kettner, McMurtry, 1993) 따위를 꼽을 수 있다.

지니고 있는가 하는 정도의 문제로 보아야 한다.

11) 예컨대 네트워킹을 “상호 혹은 타자의 이익을 위한 개인적 접촉을 창조 및 개발과 활용”(Harris, 2000: 13)으로 정의하는 측면에서 네트워킹 관련 개념이나 지식은 조직화 관련 개념이나 지식을 규모면에서 능가한다고 보아야 한다.

3) 전술과 전략 및 기술과 방법

전술과 전략 및 기술과 방법은 지역사회복지의 실천을 주도하는 사회복지사가 실질적으로 갖추어야 할 기술적인 소양을 일컫는다. 특히 지역사회복지에서는 개별이나 집단을 활용한 실천에서와 달리 전술과 전략을 구사해야 할 상황이 잦은데, <표 1>에서 보는 바와 같이 전술과 전략의 의미를 함께 지니고 있는 경우가 적지 않았다. 이렇게 전술, 전략, 기술, 방법을 한 데 묶을 수밖에 없었던 점은 핵심개념의 내용에 근거해 정당화될 수 있다. 왜냐하면 이들 용어의 구분이 명확하지 않은 점도 있고, 아울러 핵심개념 자체가 두 가지 이상의 뜻을 달고 있기 때문이다. 예컨대 개념 ‘통합된 실천’(Parsons, Hernandez, Jorgensen, 1995)은 문제해결을 위한 틀을 제공하는 데 중점을 둬으로써 전략을 비롯해 기술과 방법을 포괄하고, ‘대안이 되는 여러 목표들 중에서 결정하는 기술’(Rycus, 1984) 역시 전술이나 전략을 포함하고 있다. 한편 ‘사정과 프로그램 개발’(Lauffer, 1984)은 언뜻 보면 ‘목표 및 과업’에 속하는 것 같지만 원 자료를 살펴보면 실천과정에서 사정과 프로그램을 개발하는 방법을 구체적으로 다루고 있어 ‘전술과 전략 및 기술과 방법’으로 배치했다.

4) 처지 및 환경

처지 및 환경은 지역사회복지를 위한 실천을 주도하는 사회복지사나 기관이 처한 상황을 비롯해 전반적인 실천 환경을 의미한다. 즉 사회복지사가 처한 상황에서 맞이하는 환경은 두 가지 변수가 복합적으로 작용함으로써 단순히 사회복지사가 맞이하는 환경만을 보아서는 온전한 상황 파악이라고 할 수 없다. 실제로 핵심개념의 범주화에서, 예컨대 사회복지사의 ‘소진과 직무 만족’(Zietz, Erlich, 1984)은 사회복지사가 직면한 처지에 중점을 두었는가 하면, ‘조직에서 문화 변화’(Pierson, 2002)는 조직이 처한 상황을 대변하고, ‘도시 지역사회 사회사업 실천을 위한 현장의 맥락’(Delgado, 2000)은 실천 환경에 초점을 맞추고 있다. 그런가 하면 ‘사회사업 전문직의 발전’(Netting, Kettner, McMurtry, 1993), ‘연회와 문화’(Schuler, 1996) 따위는 사회복지사의 처지와 그가 처한 환경을 동시에 반영하고 있어 ‘처지 및 환경’이라는 핵심범주를 분리할 수 없게 했다.

5) 가치 및 윤리

가치 및 윤리는 지역사회복지가 품는 궁극적 목표와 사회복지사가 지역사회복지 활동에

서 지켜야 할 도리를 일컫는다. <표 1>에서처럼 ‘윤리강령’(Cohen, 1984)을 비롯해 ‘지역사회 조직과 지역사회 참여에서 윤리적 이슈’(Minkler, 1999)를 강조함으로써 지역사회복지 서비스를 제공하는 사회복지사와 서비스를 받는 주민 관계에서 서로 지켜야할 최소 규범과 이의 중요성을 강조했다. 이 뿐만 아니라 사회복지사에게 윤리강령은 전문가로서 활동하는 데 안내자 역할을 하기도 하고, 사회복지사의 윤리적 문제를 판정하는 기준이 되기도 한다(Cohen, 1984: 414). 한편 ‘이용자 교육’(Sherry, Lipschultz, 1984)도 드러났는데, 이는 클라이언트의 권리를 보장하는 범위 안에서 클라이언트 교육도 적절히 이루어져야 함을 강조한 것으로 보아 합당하다.¹²⁾

IV. 지역사회복지 정체성 요건

지역사회복지 관련 저술로부터 얻어낸 핵심개념을 범주화해 도출한 5개 핵심범주를 이미 정리한 사회복지실천의 관점 및 정체성과 견주어보면 복수 용어로 구성된 지역사회복지 핵심범주는 한층 간결하게 다듬어 지역사회복지 정체성 요건으로 발전시킬 수 있다. 즉 사회복지실천 관점(개인과 환경) 그리고 사회복지실천 정체성(과학성과 예술성과 윤리성)을 5개 핵심범주와 비교하며 결합시키면 지역사회복지의 정체성을 설명하는 요건을 도출해낼 수 있다. 그 결과 1) 지역사회복지를 통찰하는 지식, 2) 지역사회복지를 규정하는 목표, 3) 지역사회복지를 이끄는 기술, 4) 지역사회복지를 견제하고 지원하는 환경, 5) 지역사회복지를 지향 및 통제하는 가치와 윤리 5개 지역사회복지 정체성 요건을 도출했다. 이들 요건을 더욱 상세히 정리했다.

1. 지역사회복지를 통찰하는 지식

사전은 지식을 어떤 대상을 배우거나 실천을 통해 알게 된 명확한 인식이나 이해로 풀이한다. 그러므로 지역사회복지를 통찰하는 지식은 나머지 네 가지 지역사회복지 정체성 요건을 포괄 설명할 수 있는 수준이라야 한다. 이는 지역사회복지 지식이 앞서 만들어진

12) 이와 관련해 일본 사회복지실천 현장에서 활발하게 이루어지고 있는 노인을 위한 교육 프로그램들 들 수 있다.

문헌을 통해서도 터득하지만 직접 경험한 지역사회복지 활동에서 얻는 것도 소중함을 알리는 것이다. 매우 많은 지역사회복지 관련 개념을 비롯한 이론을 섭렵하고, 아울러 자신의 경험을 통해 터득한 바를 다음 경험에서 활용할 수 있도록 지식으로 다듬어 자신의 것으로 간직해야 한다. 이와 관련하는 모든 지식은 특정 범위로 한정하는 것보다 주변 부분까지 여유롭게 익히도록 하되 지역사회복지가 무엇인가를 분명히 밝히고, 이 밝힌 내용을 포괄하려는 노력이 필요하다. 나아가 지역사회복지 관련 기술이나 방법을 개발할 때 지금까지 사회복지학이나 지역사회복지에서 다룬 지식에서 찾을 수 없다면 다른 분야로부터 차용해 와야 한다. 예컨대 네트워크링 같은 기술은 대규모로 이루어질 경우 정치, 경제, 사회, 문화로부터 여러 이론을 비롯한 지식을 빌려와야 한다. 이 뿐만 아니라 지역사회복지에 관한 지식은 지역사회복지가 사회복지실천의 한 방법이라는 측면에서 개별 및 집단을 활용한 사회복지실천 방법을 뒷받침하는 지식을 포괄해야 한다. 왜냐하면 지역사회복지는 개별과 집단을 바탕으로 형성되기 때문이다.

2. 지역사회복지를 규정하는 목표

지역사회복지 목표는 지역사회복지에서 도출해내야 할 구체적인 결과물을 일컫는다면 일을 통해 얻은 결과, 즉 과업도 이에 포함할 수 있다. 따라서 지역사회복지의 실천과정에서 목표가 정해지면 이를 달성하기 위한 과업은 절로 세워질 것이므로 앞서 지역사회복지 범주였던 '목표와 과업'을 '지역사회복지를 규정하는 목표'로 단순화했다.

한편 지역사회실천 목표는 두 가지로 구분해 이해할 수 있다. 한 가지는 지역사회복지가 일반적으로 지니는 목표들 들 수 있다. 이 목표는 지역의 변화로 잡을 수 있다. 즉 지역사회가 안고 있는 욕구나 문제를 해결함으로써 발전을 꾀하는 것인데, 지역의 물리적 변화를 제외하면 사실상 지역사회주민의 변화에 더욱 중점을 둔다고 보아 마땅하다. 왜냐하면 지역의 문제 원인이 정부 당국이나 제3자로부터 기인한다고 할지라도 그런 실상을 알아내어 정부나 제3자에 대응하는 것은 결국 주민들의 손에 달렸다고 보기 때문이다.

다른 한 가지는 지역사회복지의 계획된 일정한 과정이라는 차원에서 매번의 지역사회복지가 품는 목표를 들 수 있다. 실제 지역사회복지실천 목표는 사회복지사가 이 사업이나 프로그램을 계획할 때 정해진다. 이는 특정 문제 상황을 해결하는 것으로 앞의 일반적인

목표보다는 세부적이고, 소규모이겠지만 이 역시 지역사회주민의 변화에 초점을 둔다.

3. 지역사회복지를 이끄는 기술

기술은 사회복지사가 지역사회복지를 수행하며 적용하는 갖가지 구체적이고 세세한 방법이며, 이는 이를 구사하는 사회복지사의 행동으로 나타난다. 이때 사회복지사의 행동은 단순 행동과 전략적 행동으로 구분할 수 있다(최옥채, 2005). 이 전략적 행동이 전술이라고 할 때 지역사회복지의 핵심범주였던 ‘전술 및 전략과 기술 및 방법’을 ‘지역사회복지를 이끄는 기술’이라는 지역사회복지 정체성 요건으로 발전시킬 수 있다. 실제로 이와 같은 기술의 성향은 적용하는 이론에 따라(Turner, 1996), 실천 영역에 따라(Hepworth, Larsen, 1993), 구체적인 실천 상황에 따라(서울대 사회복지실천연구회, 1998) 구분하고 있는 점에서도 드러나고 있다.

한편 이와 같은 기술은 형성 및 적용될 때 과학적인 근거에 의할 뿐 아니라 예술성에 의해 뒷받침되기도 한다. 예컨대 사회복지사는 지역사회주민을 상대하는 과정에서 여러 관계이론을 적용하지만 적지 않은 상황에서 ‘사적인 친분’이 더욱 크게 작용함을 목격한다. 이 같은 속성의 기술이야말로 사회복지실천 정체성에서 강조하는 과학성과 예술성을 반증하는 것이다. 이는 사전에서 기술은 “과학 이론을 실제로 적용하여 자연의 사물을 인간 생활에 유용하도록 가공하는 수단”인가 하면, “사물을 잘 다룰 수 있는 방법이나 능력”이라고 풀이한 점에서도 확인할 수 있다. 한편, 특별히 지역사회복지 기술은 개별이나 집단에서와 달리 광범위한 활동에서 적용될 것이므로 그 유형과 규모면에서 한층 다양하고 포괄적이다. 이는 지역사회복지 실천가가 사회를 변화시키기 위해 다양하고 폭넓은 개입 전략을 사용하는 데서도 그 원인을 찾을 수 있다(Hardina, 2002: 1).

4. 지역사회복지를 견제하고 지원하는 환경

사전에서 환경은 생물에게 직접·간접으로 영향을 주는 자연적 조건이나 사회적 상황으로 사람이 생활하는 주위 실상을 일컫는다. 그러므로 사회복지실천 중 개별이나 집단 중심으로 이루어지는 사회복지실천에서도 이 같은 환경은 중요하게 다루어져야 한다. 아울러 개별이나 집단보다는 규모가 큰 지역사회복지에서는 자연을 포함한 모든 환경을 포괄

해야 할 것이므로 좀 더 복잡한 환경체계를 형성함이 당연하다. 어쨌든 환경은 사람이 살아가며 접촉하고, 이 접촉을 통해 개인과 환경이 서로 영향을 주고받는 조건이나 형편을 형성한다. 그 구체적인 조건이나 처지는 당시의 사회가 추구하는 사회성격, 문화구조, 사회제도와 전통에 의해 이루어진다(최옥채 외, 2011: 17 재인용). 그렇다면 비록 한국이 다문화 사회를 선언했지만 외국, 특히 지역사회복지를 포함한 사회복지실천 관련 지식과 기술 따위를 물려주고 받은 미국과 한국이 분명히 서로 다름을 인정해야 한다.

지역사회복지에서 환경을 따지는 것은 지역사회복지를 주도하는 사회복지사가 개인의 행동에 주목해야 하기 때문이다. 이런 차원에서 “행동이 당사자 개인과 환경이 함께 기능함으로써 나타난다.”(Lewin, 1997: 337)는 장이론(Field Theory)을 통해서도 환경의 작동성향과 지역사회복지에서 이의 중요성을 이해할 수 있다. 즉 개인의 감정적 노출에서부터 말에 이른 모든 개인의 행동은 개인이나 환경 단독이 아닌 양자에 결합된 기능에 의해 결정된다고 할 때 환경은 절대적이다. 한편 지역사회복지에서 환경은 자원으로도 함께 고려해야 하고, 아울러 환경 탓만 하는 클라이언트를 적절히 통제하는 점도 고려해야 한다. 이런 맥락에서 지역사회복지 핵심범주 ‘처지 및 환경’을 지역사회복지 정체성 요건 ‘지역사회복지를 견제하고 지원하는 환경’으로 정리했다.

5. 지역사회복지를 지향 및 통제하는 가치와 윤리

가치가 철학적으로 대상이 인간과의 관계에 의하여 지니게 되는 중요성이라고 할 때 지역사회복지 가치는 지역사회를 존중하고, 지역사회의 발전적 변화 가능성을 인정하는 것이다. 나아가 어떤 상황에서도 지역사회 주민을 차별하지 않고 이들의 권리를 인정하고, 이들의 책임을 독려하는 데 가치를 부여해야 옳다. 특히 가치는 “실체가 드러나지 않으면서 지역사회복지를 포함한 사회복지실천 전반을 안내하는 확고한 신념”(Compton, Galaway, 1989: 196)이라는 측면에서 지역사회복지 가치는 사회복지사를 활동 지향적으로 유도해 나아가는 것으로 간주할 수 있다.

덧붙여 윤리가 사전에서처럼 사람으로서 마땅히 행하거나 지켜야 할 도리라면 지역사회복지를 주도하는 사회복지사 및 기관의 성원과 참여하는 주민이 함께 지켜야 할 규범인 것이다. 지역사회복지를 주도하는 사회복지사가 지켜야 할 윤리는 한국과 미국이 각기 1988년과 1960년에 제정해 몇 차례 수정해온 사회복지사 윤리강령을 통해 구체적 내용을

접할 수 있다. 여기에서 중요한 것은 가치는 불변할 수 있지만 윤리강령이 개정되는 것처럼 윤리는 시대 상황이 변화함에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 어쨌든 지역사회복지에서 윤리는 사회복지사의 활동을 보이지 않는 손으로 통제한다.

V. 논의 및 제언

사회복지실천의 관점 및 정체성과 지역사회복지 핵심범주를 바탕으로 지역사회복지 정체성을 구체적으로 설명하는 요건을 도출하고, 이를 바탕으로 지역사회복지 정체성을 살펴 보았다. 지역사회복지 정체성 요건을 도출한 과정은 처음 시도한 작업으로 문제점이 있을 수 있음을 감안해 이 도출과정을 비롯해 도출한 요건에 관해 몇 가지를 논의에 부쳤다.

첫째, 지역사회복지 정체성을 밝혀 지역사회복지의 역할과 기대를 모색하기 위해 5가지 요건을 도출했다. 이 같은 요건을 소개함으로써 교육 차원에서 '지역사회복지'라는 교과목이 구체적으로 답아야 할 내용을 가늠케 한다. 그러나 사회복지실천 관점과 사회복지실천 정체성과 지역사회복지 핵심범주를 조합해 지역사회복지 정체성 요건을 도출한 전체 과정을 면밀히 검토해야 한다. 무엇보다도 [그림 1]에 제시한 연구과정이 정당한가를 논의하는 것이 필요하다.

둘째, 제시한 지역사회복지 정체성 5가지 요건은 과연 다른 개별이나 집단을 기반으로 하는 사회복지실천 정체성의 요건과 어떻게 다를까? 사회복지실천이 구체적으로 개별, 집단, 지역사회를 기반으로 이루어진다고 할 때 지역사회복지는 개별과 집단을 기반으로 할 때보다는 더 큰 규모일 것이므로 5가지 요건이 규정하는 각 내용 역시 광범위하게 적용될 것으로 판단한다. 이는 지역사회복지가 개별이나 집단 중심의 실천을 바탕으로 이루어지기 때문이다. 예컨대 지역사회복지에서 조직화기술은 다른 분야에서와 달리 사회복지학에 근거한 기술이라면 당연히 개별과 집단을 운용하는 기술이 뛰어나야 사회복지학에서 강조하는 조직화기술이 가능하다.

셋째, 사회복지실천 관점에서 지역사회복지 정체성을 고려할 때 사회복지제도 중심의 지역사회복지는 어떻게 규명해야하고, 나아가 실천적 지역사회복지와 어떻게 구분해야 할까? 실천적 지역사회복지와 제도적 지역사회복지를 구별하려고 할 때 여러 가지 깊은 논의가 필요할 것으로 판단한다. 그러나 이 논의의 밑바탕은 사회복지에 관한 지방정부의

책임과 권한으로, 바로 이 부분이 여타 논의를 결정한다고 보는 것이 옳다. 예컨대 지방자치제도를 고려했을 때 제도적 지역사회복지는 국가를 근간으로 한 사회복지와 무엇이 다른가를 정리해야 할 터인데, 이때 설령 사회복지제도의 완전한 지방화가 이루어지지 않았다고 할지라도 국가 중심의 사회복지제도의 제도화와 제도의 실행이 지방정부에서와 크게 다를 것이 없다고 판단한다. 결국 지역사회복지는 지방의 사회복지를 뜻하는 제도적 지역사회복지는 국가 중심의 사회복지제도와 동일한 의미로 이해하는 것이 바람직하다고 판단한다.

지역사회복지 정체성 요건을 바탕으로 이의 정체성을 더욱 확보해 나아가기 위해 몇 가지를 제안했다.

첫째, 현재 한국사회복지교육협의회(2006)가 『사회복지학 교과목지침서』를 통해 규정하는 바와 같이 지역사회복지는 사회복지실천의 한 방법으로 고수해 나아가는 것이 바람직하다. 따라서 현재 사회복지학의 일부 교과목 내용을 전면 조정해야 한다. 예컨대 『지역사회복지론』에서 강조하는 사회복지의 실천과 기술에 관한 주요 내용을 조정해야 한다. 구체적으로 지역사회복지의 실천과정과 실천기술을 『사회복지실천론』과 『사회복지실천기술론』으로 분산 배치해야 한다. 아울러 만약 지방의 사회복지에 중점을 두는 제도적 지역사회복지에 관한 내용이 한 교과목으로 다룰 분량이 있다면 이를 『지역사회복지론』으로 명해 개설하되 선택과목으로 재조정해야 한다.

둘째, 이렇게 교과내용을 재배치하는 기회에 지역사회복지 관련 이론과 제반 기술을 대폭 증가시켜야 한다. 물론 한국 실정에 맞도록 개발하는 것도 중요하지만, 실제로 지역사회복지 관련 기술은 개별이나 집단을 기반으로 하는 기술에 절대 부족한 실정이다. 구체적으로 『사회복지실천론』에 개별이나 집단 중심으로 소개하는 실천 과정처럼 지역사회복지를 기반으로 수행하는 실천 과정을 담아 소개해야 한다. 아울러 『사회복지실천기술론』에서도 역시 현재 개별 및 집단 중심으로 소개된 기술에 못지않은 분량으로 지역사회복지 기술을 소개해야 한다. 이때 개별 중심 실천과정과 실천기술이 기초가 되어 집단 중심 실천과정과 실천기술로 응용되고, 나아가 이들 모두가 기초가 되어 지역사회복지의 실천과정과 실천기술로 발전해 나아감을 주시해야 한다. 이는 개별이나 집단 관련 기술에 익숙해야 지역사회복지 관련 기술을 효과적으로 익힐 수 있다는 사회복지학의 유일무이한 특성이라고 분별하기 때문이다. 이렇게 지역사회복지의 실천과정과 실천기술을 강조하는 것

은 실천에서 지역사회복지를 온전히 다루지 않는다면 시중의 상담가에 비해 사회복지사가 하등에 뛰어난 것은 커녕 차별화가 없기 때문이다.

셋째, 지역사회복지가 지역사회를 기반으로 하는 사회복지실천의 한 방법으로 받아들인다면 이제 지역사회 관련 용어를 통일하는 데도 합의해야 한다. 예컨대 '지역사회복지'가 '지방 사회복지'가 불러일으키는 혼돈을 피할 수 있고, 아울러 실천성을 강조할 수 있다는 측면에서 '지역사회(복)실천'으로 정리하는 것도 한 가지 방법일 수 있다. 그렇지 않으면 '개별사회사업(Casework)'과 '집단사회사업(Group Work)'으로 사용한다면 '지역사회사업(Community Work)'으로 칭하는 것이 바람직하다.

넷째, 이 연구에서 적용한 연구과정에 문제점이 있다면 이를 보완해 지역사회복지 정체성을 한결 명쾌하게 드러낼 수 있는 구체적인 방안을 제시하는 후속연구가 필요하다. 덧붙여 이와 같은 지역사회복지의 정체성을 바탕으로 현재까지 진행된 한국 지역사회복지에 관한 논의의 실상을 제반 문헌에 근거해 조망함으로써 지역사회복지의 학문적 발전을 꾀할 수 있는 연구가 필요하다.

참고문헌

- 권중돈·김동배. 2005. 『인간행동과 사회환경』. 서울: 학지사.
- 김경동·이은죽. 1986. 『사회조사연구방법: 사회연구의 이론과 기법』. 서울: 박영사.
- 김경숙. 1999. “지역사회 복지향상을 위한 여성체육지도자의 역할”. 『한국여성체육학회지』. 제13권 제2호: 53-70.
- 김덕준·김영모·이명홍·지윤·강만춘. 1970. 『신사회사업개론』. 서울: 한국사회복지연구회.
- 김영모. 1995. “지역사회복지운동의 과제와 방향”. 『지역사회복지운동』. 창간호: 1-20.
- 김영중. 1994. “사회복지조직들의 지역사회 자원 활용에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석”. 『한국사회복지학』. 제23권: 51-73.
- 김용규. 2010. 『서양문명을 읽는 코드 신』. 서울: 휴머니스트.
- 서미경·김영란·박미은 공역. 2003. 『사회복지 실천윤리』. Frank M. Loewenberg, Ralph Dolgoff 지음. 서울: 양서원.
- 서울대 사회복지실천연구회. 1998. 『사회복지실천기법과 지침』. B. W. Sheaforet al. 지음. 서울: 나남.
- 신원식·이경은. 2005. “현장 사회복지사들의 사회복지전문직에 대한 주관적 인식 유형: Q 방법론의 활용”. 『사회보장연구』. 제21권 제1호: 59-84.
- 이근희. 2001. 『사회과학연구방법론』. 서울: 법문사.
- 정태환·한상근·정일준·김운태·송영민 공역. 2001. 『현대 사회학 이론』. Jonathan H. Turner 지음. 서울: 나남.
- 차배근. 1990. 『사회과학연구방법』 (전정판). 서울: 세영사.
- 최옥채. 2002. “제7장 전문직업주의”. 백종만·최원규·최옥채·윤명숙·홍경준·이상록·박현선 지음. 『사회와 복지』. 서울: 나눔의집.
- 최옥채. 2005. 『사회복지사를 위한 조직화기술』. 경기 파주: 현학사.
- 최옥채·박미은·서미경·전석균. 2011. 『인간행동과 사회환경』. 경기 파주: 양서원.
- 한국사회복지교육협의회. 2006. 『사회복지학 교과목지침서』.
- Bakalinsky, Rosalie. 1995. "The Small Group in Community Organization Practice". Jack

- Rothman, John L. Erlich, John E. Tropman. ed., 1995. *Strategies of Community Intervention*. Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Barker, Robert L., 1995. *The Social Work Dictionary* 3rd ed., Washington DC: NASW.
- Compton, Berlah R., Galaway, Burt. 1989. *Social Work Processes*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Cox, Fred M., Erlich, John L., Rothman, Jack, Tropman, John E.. ed.. *Tactics and Techniques of Community Practice*(2nd ed.). Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Delgado, Melvin. 2000. *Community Social Work Practice in an Urban Context: The Potential of a Capacity-Enhancement Perspective* Oxford: Oxford University Press.
- Dunbar, Ellen R., and Morris, Lynne C. 1984. "Building Rural Community Participation". Fred M. Cox, John L. Erlich, Jack Rothman, John E. Tropman. ed. *Tactics and Techniques of Community Practice*(2nd ed.). Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Hardina, Donna. 2002. *Analytical Skills for Community Organization Practice* New York: Columbia University Press.
- Harris, Carol. 2000. *Networking for Success: The NLP Approach to a Key Business and Social Skill*. Ireland: Oak Tree Press.
- Hasenfeld, Yeheskel. 1995. "Program Development". Jack Rothman, John L. Erlich, John E. Tropman. ed., 1995. *Strategies of Community Intervention*. Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Hepworth, D. H., Larsen, J. A. 1993. *Direct Social Work Practice* Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- Lewin, Kurt. 1997. *Resolving Social Conflicts and Field Theory in Social Science* Washington, DC: American Psychology Association.
- Maguire, Lambert. 1984. "Networking for Sel-Help". Fred M. Cox, John L. Erlich, Jack Rothman, John E. Tropman. ed. *Tactics and Techniques of Community Practice*(2nd ed.). Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Netting, F. Ellen, Kettner, Peter M., McMurtry, Steven. 1993. *Social Work Macro Practice*

- New York: Longman.
- Norlin, J. M. and Chess, W. A. 1997. *Human Behavior and the Social Environment: Social System Theory*. Boston: Allyn and Bacon.
- Patti, Rino J., 1995. "Managing for Service Effectiveness in Social Welfare Organization".
- Jack Rothman, John L. Erlich, John E. Tropman. ed., 1995. *Strategies of Community Intervention*. Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc..
- Pierson, John. 2002. *Tackling Social Exclusion*. London: Routledge.
- Pierson, John, Smith, Joan ed., 2001. *Rebuilding Community: Policy and Practice in Urban Regeneration*. London: Palgrave.
- Pincus, Allen, Minahan, Anne. 1973. *Social Work Practice Model and Method* Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Richmond, Mary E., 1922. *What is Social Case Work?: An Introductory Description*. New York: Russel Sage Foundation.
- Roberts-DeGennaro, Maria. 1997. "Conceptual Framework of Coalitions". Marie Weil ed. *Community Practice Models in Action*. London: The Haworth Press.
- Sager, Jon Simon. 1995. "Change Levers for Improving Organizational Performance and Staff Morale". Jack Rothman, John L. Erlich, John E. Tropman. ed., 1995. *Strategies of Community Intervention*. Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Solomon, Barbara Bryant. "Conceptualizations of Identity in Social Work Practice". *The Social Service Review*. Vol. 41. No. 1: 1-9.
- Turner, F. J. ed., 1996. *Social Work Treatment*. New York: The Free Press.
- Zastrow, Charles. 2009. *Introduction to Social Work and Social Welfare: Empowering People*(Tenth ed.). California: Brooks/Cole.
- Zietz, Dorothy, Erlich, John L., 1984. "Confronting Burnout and Job Satisfaction". Fred M. Cox, John L. Erlich, Jack Rothman, John E. Tropman. ed., *Tactics and Techniques of Community Practice*(2nd ed.). Illinois: F. E. Peacock Publishers.

“지역사회복지의 정체성 : 사회복지실천 관점에서의 기대와 역할” 토론

이 준 상*

지역사회복지의 정체성에 대한 논의는 사회복지학의 정체성에 대한 논의와 함께 이루어졌으면 하는 것이 토론자의 솔직한 심정이다.

사회복지학의 정체성은 1970년대 사회사업(social work)과 사회복지(social welfare)를 사회복지라는 용어로 통합하면서부터 더욱 혼란스럽게 만들었다. Social Work와 Social Welfare를 번역할 때 사회복지로 번역되면서 상당한 혼란을 가중시키고 있다. 토론자는 Social Work를 번역할 때 사회복지실천으로 번역하고 Social Welfare를 사회복지라고 번역하여 오고 있지만 여러 가지 혼란스러운 점이 발생하는 것을 부인할 수가 없다. 앞으로 이 부분에 대한 토론이 더욱 심도 있게 논의되어졌으면 하는 바람이다. 어떤 학문이던지 분화되고 발전되어 온다는 사실을 고려할 때 Social Work와 Social Welfare를 사회복지라는 이름으로 함께 사용한다는 것은 상당히 문제가 있다고 생각한다.

이러한 차원에서 지역사회복지의 정체성에 대한 논의를 연장하여 보면 지역사회복지도 지역사회조직(Community Organism)이라는 원래의 의미로 해석하여 사용하는 것에 대한 논의를 하였으면 한다. 발표자가 제시하고 있는 지역사회복지 관련 개념의 범주화를 살펴 보더라도 지역사회복지라는 의미보다는 지역사회조직이라는 의미가 대부분이다.

* 대구대학교 사회복지학과 교수

물론 지역사회복지는 사회복지방법론으로서 확고한 위치를 가지고 있으며, 오랫동안 사용되어 온 용어이기 때문에 이에 대한 논의는 상당한 논란이 야기 될 것이지만 이 부분이 정리되지 않고서는 지역사회복지에 대한 정체성을 확립하기란 어려울 것이다.

특히 사회복지의 방법기술에 따라 개인과의 사회복지실천, 집단과의 사회복지실천, 지역사회와의 사회복지실천으로 구분되어 왔다. 이러한 분류의 근거는 사회복지의 대상에 기초한 것이다. 즉 지역사회복지의 지역사회가 클라이언트가 된다는 것을 의미한다. 따라서 방법론으로서의 지역사회복지의 개발모형, 계획모형, 행동모형 등에 근거하여 지역사회를 보다 나은 상태로 발전시키고자 하는 것이다.

한편 사회복지실천분야로 구분하여 살펴보면 그 의미가 달라진다. 전통적으로 사회복지실천분야는 아동, 노인, 장애인, 여성 등 대상을 중심으로 분류되는 사회복지와 병원, 학교, 교정기관, 지역사회 등 장면을 중심으로 분류되는 사회복지가 있다. 이런 경우 지역사회복지의 지역사회장면에서 개인의 복지를 담당하는 역할을 수행해야 한다. 따라서 방법론이라기 보다는 분야론의 성격을 가지고 있다. 따라서 방법론과 분야론을 포괄할 수 있는 정의를 내려야만 정체성을 확고히 할 수 있는데 간단하지가 않다. 분야론으로서 지역사회복지의 지역사회장면에서 개인의 복지를 담당하는 것이기에 개인수준에서의 사회복지실천과 훨씬 가깝다.

사회복지방법론으로서 지역사회복지의 사회복지실천기술에 있어서 개인수준에서의 사회복지, 집단수준에서의 사회복지와 공통요소를 발견하기가 어렵다. 하지만 분야론으로서 지역사회복지를 보았을 때는 공통요소가 상당히 많다. 따라서 지역사회복지를 어떻게 규정하느냐에 따라 사회복지실천론으로서 지역사회복지를 통합해서 교육하느냐, 그렇지 않느냐가 결정되어야 할 것이다. 이러한 문제가 해결되지 않고서는 지역사회복지에 대한 정체성을 찾기가 어려울 것이다.

예를 들어 재가복지나 농촌복지를 방법론이라고 할 수는 없지 않는가? 따라서 지역사회복지의 순수히 방법론의 측면에서 정체성을 확립하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 발표자의 연구내용(지역복지의 정체성요건)에서도 방법론의 측면에서 살펴보고 있다. 따라서 발표자의 정체성 요건을 정리하면 자연스럽게 지역사회복지의 정체성이 확립되어질 것이다. 그런데 왜 지역사회복지가 정체성의 문제에 부딪히게 되었는가는 원초적으로 ‘지역사회복지’라는 용어가 갖는 애매모호함 때문이라고 생각되어진다.

결론적으로 말하자면 지역사회복지라는 용어가 가지고 있는 문제를 해결하면 될 것이다.

지금부터 발표자가 제안한 논의를 중심으로 토론을 하겠다.

첫째, 정체성을 확립하기 위해 발표자는 지식, 목표, 기술, 환경, 가치와 윤리의 다섯 가지 측면을 살펴보고 있다. 여기에 대해 이의를 제기하지 않겠다. 하지만 지역사회복지를 지역사회복지학이라는 측면에서 정체성을 살펴보고자 한다면 어떤 학문에서든 학과목(Discipline)으로 존재할 수 있는 조건이 있다. 대학의 학과목이 되기 위한 조건으로서는 한 가지 이상의 방법론(Method)이 있어야 한다. 예를 들면 사회사업학과목은 개인, 집단, 지역사회, 행정, 조사라는 방법론이 있다. 사회복지학과목은 전문적 방법론과 정책적 방법론이 있다. 방법론은 한 가지 이상의 이론과 모델들이 있어야 한다. 개인수준의 사회복지실천은 생태체계이론, 심리사회적 모델 등과 같은 여러 이론과 모델로 구성되어 있다. 모델은 기술과 기법 등을 가지고 있다. 이러한 측면에서 지역사회복지실천의 주요 기술과 기법, 모형, 이론 등에 대한 검토가 추가되면 보다 분명하게 지역사회복지의 정체성을 확립할 수 있을 것이다.

둘째, 발표자는 제시한 다섯 가지 요건이 개별과 집단수준의 실천 보다 더욱 광범위하게 적용될 것이라고 판단하지만 토론자는 발표자의 의견과는 다르다. 아마도 분야론으로서의 지역사회복지의 정체성을 의미하는 것이라면 타당하겠지만 방법론적인 측면(Community Organization)에서 지역사회복지는 개별과 집단과는 다른 독특한 요건들이 있어야지 규모가 크다고 해서 요건이 광범위할 것이라는 표현은 지역사회복지의 정체성을 확립하는데 도움이 되지 않는다. 오히려 혼란만 가져올 우려가 있다.

셋째, 발표자는 사회복지제도 중심의 지역사회복지와 실천적 지역사회복지로 구분하여 살펴보면서 지방의 사회복지를 제도적 지역사회복지와 국가중심의 사회복지제도로 설명하고 있는데 지역사회자원의 확보라는 측면에서 지역사회의 복지체계를 구축하고 서비스 조직을 개발 및 설립운영한다는 측면에서는 방법론적 지역사회복지라고 할 수 있겠다. 하지만 실천적 지역사회복지는 무엇을 의미하는지 명확하지가 않다. 발표자는 내용적으로는 방법론에서의 지역사회복지를 설명하고 있으면서 논의에 와서는 재가복지 중심의 지역복지를 강조하고 있다는 느낌이 든다.

넷째, 지역사회복지는 사회복지실천의 한 방법으로서 고수해 나가야하고 그 결과 지역

사회복지론에서 강조하는 사회복지실천과 기술에 관한 내용을 조정해서 사회복지실천론과 실천기술론으로 분산 배치하여야 한다고 하는데 과연 지역사회복지가 실천의 방법론으로서 본다면 개인과 집단 수준의 사회복지실천과 공통점과 유사점이 있어야 가능하다. 그러나 토론자는 공통점이나 유사점이 개인, 가족, 집단들이 가지고 있는 공통점과 유사점 보다는 훨씬 적을 것으로 판단된다. 따라서 지역사회복지론은 현재처럼 별도로 교과목이 개설되어야 하고 오히려 재가복지론, 지역사회복지실천론, 사회복지자본론, 지역사회네트워킹 등이 추가 과목으로 개설되는 것이 바람직하다고 본다. 지역사회복지실천기술이나 이론이 절대 부족하기 때문에도 별도로 개설하여 발전시켜 나가는 것이 타당할 것으로 판단된다.

끝으로 학문의 정체성을 논의한다는 것은 상당히 어려운 일이다. 사회복지학이 미국의 영향하에서 발전하여 오면서 용어의 선택이 이러한 정체성에 대한 혼란을 가중시키고 있음은 부인할 수가 없다. 학문이 들어오는 초기에 신중하지 못한 용어의 선택 또는 우리문화에 적절한 용어를 선택하려다가 혼란만 가중시키는 결과를 초래하는 경우가 많다. 이러한 부분들에 있어서 지역사회복지 뿐만이 아니라 정체성에 혼란을 겪고 있는 다른 교과목들도 함께 토론되어지기를 바라면서 토론을 마치고자 한다.

정체성이라는 근본적인 문제를 해결하기 위해 노력하신 발표자께 감사를 드린다.

기획 2 주제

지역사회복지 정체성의 실체

발표 : 박태영 (대구대학교 교수)

토론 : 곽병은 (갈거리사랑촌 원장)

지역사회복지 정체성의 실체

박 태 영*

지금까지 사회복지학과의 교과과정에 지역사회복지론은 항상 존재해 왔다. 하지만 이만큼 교과서적 과목이라는 비판을 오랫동안 받아온 과목도 없을 것이다. 여러 가지 이유가 있겠지만, 2000년 이후에는 보다 구체적인 실천 노력들이 가시화되면서 과목의 생기도 찾아가는 것 같이 보인다.

사회복지현장에서는 1990년 이후 재가복지와 지역사회복지 실천이 부분적으로 전개되어 왔고, 2003년 사회복지사업법을 개정하면서 주요개정 이유로 든 것이 지역사회 중심의 사회복지실천이었다. 이후 사회복지사업비의 지방이양, 지역사회복지계획의 수립 및 실천, 주민생활 중심의 지자체 전달체계 개편 등이 추진되었으며, 다양한 지역사회 중심의 복지서비스의 개발 및 실천이 전개되어 오고 있다.

이에 반해 학문적 차원에서 지역사회복지에 대한 관심은 사회복지사 국가시험과목으로의 지정 정도에 그치고 있다. 지역사회복지의 정체성과 이를 실천하기 위한 방법 내지는 기술, 실천 추진조직 내지는 분야 등에 대한 정리가 이루어지지 못한 실정이다.

좀 늦은 감은 있지만, 현 시점에서 지역사회복지의 정체성을 검토하는 것은 몇 가지 측면에서 나름의 의의를 가진다. 우선 이용자 중심의 통합된 복지서비스의 제공이라는 측면이 강조되면서 개인이나 가족 차원뿐만 아니라 지역사회 차원까지 포괄적으로 다루어야

* 대구대학교 사회복지학과 교수

토탈 케어 시스템을 마련할 수 있다. 최근 이것에 대한 중요성을 깨닫고 대책마련에 부심하고 있다.

복지가 주변화 되어 있을 때, 즉, 시설도 적고, 예산도 부족하고 적으며, 인력도 부족하고, 사회적인 관심도 낮을 때는 복지서비스에 대한 성과나 효과성에 대한 사회적 요구가 미미하였다. 하지만, 최근 복지가 우리 사회의 중심부로 들어오면서 복지프로그램이 늘어나고, 예산도 많아지고, 사회적 관심도 높아져 복지서비스에 대한 성과 내지는 책임성에 대한 사회적 요구가 커지고 있다. 공공재원을 투입한 만큼 복지대상자의 만족도가 높아질 것을 기대했지만, 실상은 그렇지 못한 것이 현실이다. 이러한 비판에 대응하기 위해 이용자의 복지체감도를 높이기 위한 맞춤형 복지체계를 만들고자 노력하고 있다. 이러한 논의에서 빠지지 않는 것이 지역사회복지이다.

최근 복지에 대한 요구가 높아지면서 수급자 중심의 복지에서 일반인까지로 대상의 확대로 이어지고 있고, 이로 인하여 보다 양질의 복지서비스를 요구하고 있으며 나아가 광의의 복지영역에 속하는 서비스까지 요구하는 실정이다. 이를 위해 복지서비스에 대한 평가와 정보관리, 다양한 생활관련 시설간의 연계를 통한 대응 등이 요구되는 시점이다.

아직 우리는 성장사회 중심의 기조에 있다. 하지만, 이미 우리도 성숙사회에 대한 기대가 서서히 등장하고 있다. 즉, 일 중심에서 일과 삶의 균형을 강조하는 생활패턴으로 전환되고 있는 것이다. 이는 사람들이 지역사회에 대한 관심과 참여를 높이게 되는 동인이 되는 것이다.

이상과 같은 맥락 때문에 앞으로 지역사회복지는 사회복지 영역에만 국한되지 않고 보다 폭넓게 그 쓰임새가 요구될 것이다. 이에 따라 우선 지역사회복지에 대한 정체성을 살펴봄으로써, 이를 논의의 출발점으로 삼고자 한다.

여기에서는 지역사회복지 정체성의 실체에 관한 논의를 우선 사회복지학상 지역사회복지론의 정체성 검토로 시작해 보고자 한다. 이후 우리나라 지역사회복지교육 및 실천현장에서 제기되고 있는 지역사회복지 정체성의 실체를 고찰해 본 후, 이들을 바탕으로 지역사회복지 정체성의 요소를 정리하고자 한다. 나아가 이들 지역사회복지 정체성을 강화해 나가기 위한 방향을 제안해 보고자 한다.

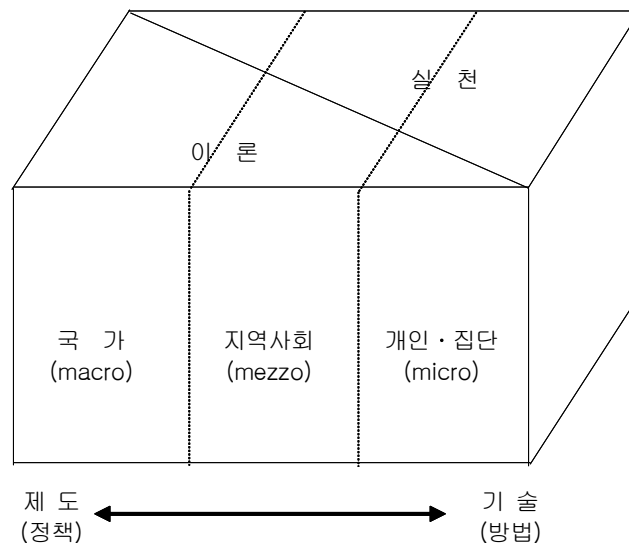
I. 사회복지학상 지역사회복지의 정체성 검토

1. 사회복지학상에서 지역사회복지의 위치

사회복지학은 이론적인 체계를 갖고 있으면서도 실천적인 측면이 중요하게 다루어지는 학문이다. 사회복지학에서는 이론 중심으로 접근하는 측면과 실천 중심으로 접근하는 측면이 있다. 또한 실천 측면에서는 그 실천 단위가 국가 수준, 지역사회 수준, 개인이나 집단 수준으로 나누어지며, 실천 기법 측면에서는 제도나 정책적 기법을 활용하는 접근과 기술적 기법을 활용하는 접근이 있다.

국가 수준의 정책적 접근을 일반적으로 macro approach라고 하고, 개인·집단 수준의 기술적 접근을 micro approach라고 한다. 지역사회 수준에서 정책과 기술적 실천 기법을 동시에 구사하는 것을 mezzo approach라고 한다. 이를 정리하면, [그림 1]과 같다(加納光子, 2001: 26-28).

[그림 1] 사회복지학상에서 지역사회복지의 위치



지역사회복지는 정책적 접근과 기술적 접근을 동시에 활용하면서 지역사회 수준에서 실천해 나가는 특성을 지니고 있다. 특히 국가 단위의 사회복지정책이 구체화되어 개인 및 집단의 삶의 질을 높이기 하는 역할을 지역사회복지가 하게 된다. 지역사회는 개인이나 집단의 생활 터전이므로 개별화된 다양한 정책들이 통합되어 주민들에게 제공되는 장(場)임과 아울러 주민 스스로 자신들의 생활과제를 해결해 나가는 장이다. 이러한 장을 적절하게 활용한 사회복지실천이 바로 지역사회복지인 것이다.

2. 지역사회복지의 고유성

사회복지실천방법 가운데 하나인 지역사회복지는 몇 가지의 고유성을 가지고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다(藤井博志, 2000: 138-140).

첫째, 지역사회복지는 개인의 생활과제를 지역사회의 과제로 인식하는 데서부터 출발한다. 사회복지의 생활과제를 해결·예방하기 위한 원조기술이다. 지역사회복지의 대상이 되는 것은 그것이 지역사회의 생활과제로 인식하는 데서부터이다.

둘째, 지역사회복지의 지역 주민과 지역의 사회복지기관 등 지역의 사회자원을 활용한다. '자신의 문제'를 '우리들의 문제'로 여겨 지역에서 해결하려고 하므로 그 과제에 공감하는 주민이나 전문가의 참가와 협력을 바탕으로 실천하게 된다.

셋째, 지역사회복지의 무에서 유를 만들어 낸다. 즉, 자원을 창조한다. 개인의 생활문제가 지역사회의 과제로 부상하는 원인 가운데는 그 해결을 위한 사회자원이 불충분하거나 사회자원 자체가 없기 때문인 경우가 많다. 필연적으로 지역사회복지의 지역의 사회자원을 유기적으로 연계하여 활동함과 아울러 필요한 사회자원을 만들어 내는 역할을 담당하게 된다.

넷째, 지역사회복지의 지역사회라고 하는 캔버스에 그림을 그리는 것과 같이 전체적인 활동을 그리는 것이다. 지역사회복지사는 지역사회라는 백지 위에 그림을 그리는 것과 같이 그림 전체의 이미지와 디자인을 할 수 있는 능력, 즉 목표 설정과 기획 실행능력을 갖고 있어야 한다. 이것이 지역사회복지 기술에서 특히 중시되는 기획 책정기술인 것이다.

다섯째, 지역사회복지의 전문적인 기술임과 동시에 주민이 사용하는 기술이기도 하다. 지역사회복지의 기술은 전문가의 독점물만이 아니라 주민 자신이 지역사회를 만들기 위해 구사하는 기술이기도 하다.

3. 사회복지실천과 지역사회복지와의 공통점과 차이점

사회복지실천에 있어서 사용하는 기술은 전통적으로 직접 및 간접실천기술, 두 가지로 나누어 왔지만, 점차 조정기능이 강조되고 있는 현실을 반영하여 사회복지실천기술의 체계를 정리해 보면 <표 1>과 같다(古川孝順, 2004).

<표 1> 사회복지실천기술의 체계

실천기술의 유형	실천기술의 종류
직접실천기술	케어 워크
	케이스 워크
	그룹 워크
	커뮤니티 워크
조정매개기술	매니지먼트 워크
간접실천기술	사회복지조사
	사회복지행정
	사회행동/운동

자료: 古川孝順(2004)의 내용을 필자가 일부 수정함.

우선 지역사회복지와 사회복지실천과의 관계에 대한 검토는 다소 애매한 부분도 있는 것으로 사료된다. 왜냐하면, 사회복지실천에는 기본적으로 지역사회 차원의 접근도 포함되어 있다. 하지만, 사회복지학과 및 국가시험에서 사회복지실천론 및 실천기술론 이외에 지역사회복지론이라는 별도의 과목을 두고 있다. 따라서 사회복지실천은 개인·가족·집단 중심의 미시적 접근이 주를 다루게 되고 지역사회복지는 지역사회라는 별도의 영역을 주로 다루는 양상을 보이고 있다. 그러므로 여기서는 케이스 워크 및 그룹 워크 중심의 사회복지실천과 지역사회복지간의 공통점과 차이점을 정리해 보면 다음과 같다(牧里每治, 2002: 111-114).

우선 공통점을 살펴보면 다음 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째는 개인, 소집단, 지역사회와 같이 각기 대상은 다르지만, 각 대상에 대하여 개별화된 대응을 한다는 점이다. 개별화의 원칙은 대상의 주체성을 존중하는 것에서 나온 것이다. 케이스 워크에서 자기결정, 그룹 워크에서 집단결정, 지역사회복지에서 주민주체의 원칙

등 그 표현은 다소 다르지만, 각각의 독자성을 인정하는 개별화된 대응이 필요한 것이다.

둘째는 생활주체자의 관점에서 문제 구조와 대처 메커니즘을 전체적이고 망라적으로 다룬다는 점이 같다. 사회복지의 대상인 주민의 생활구조가 전체적이고 종합적으로 이루어져 있기 때문에 이를 지원하는 사회복지도 그 접근 수준이 어느 수준이든 기본적으로 전인적인 대응이 요구되는 것이다.

셋째는 문제해결에 있어서 사회자원을 활용한다는 측면에서 공통점이 있다. 여기에서 의미하는 사회자원이란 다양한 사회적 제도를 의미하는 것으로 여러 사회제도와 연계를 통하여 문제를 해결하거나 예방하는 것이 사회복지실천의 특징이다.

넷째는 인간의 사회관계를 조정하고 조직화하는 것과 관련되어 있다는 점이다. 인간관계에는 공식적·비공식적인 것이 있고, 이를 적절하게 조정함과 아울러 가족, 동료집단, 직장집단, 주민집단, 기능집단 등의 다양한 집단의 조직화를 통하여 변화를 추구하는 것이 사회복지실천이다.

다섯째는 전문가인 사회복지사가 개입한다는 점이다. 사회복지실천의 대상이 어느 수준이든지 처한 문제 상황을 해결해 나가기 위해서는 개별화, 수용, 비심판적 태도, 비밀보장 등의 자세로 전문가의 개입이 있다는 것이다.

다음으로는 케이스 워크 및 그룹 워크 중심의 사회복지실천과 지역사회복지와의 차이점을 몇 가지로 정리하고자 한다.

첫째는 사회복지실천은 문제를 가진 개인의 사회적 적응이나 사회적 성장을 목적으로 하여 사회조정을 중시하는데 반하여, 지역사회복지는 개인이나 소집단을 둘러싸고 있는 환경의 개선을 목적으로 하는 사회변혁을 중시한다. 즉, 사회제도나 사회자원이 풍부하지 않으면, 서비스 조정이나 개인의 사회복지 및 그 적응을 실현할 수 없게 될 것이다.

둘째는 사회복지실천에서 대상으로 하는 문제가 개인이나 가족의 심리·사회적 문제에 집중하는데 비하여, 지역사회복지의 경우 정치·사회적 문제를 대상으로 하는 경우가 많다. 자원이나 제도의 다소는 중요한 경제적·정치적인 문제이다. 특정 지역에 집중된 사회문제로서의 사회복지과제를 해결하기 위해서는 정치적·사회적 행동이 필요한 것이다.

셋째는 사회자원과 관련된 것으로서 사회복지실천은 대개 기존의 사회자원을 유효하게 이용하는 것으로 문제해결을 추구하지만, 지역사회복지도 사회자원 그 자체의 효과적인 조정뿐만 아니라 새로운 사회자원 개발에 역점을 두고 있다.

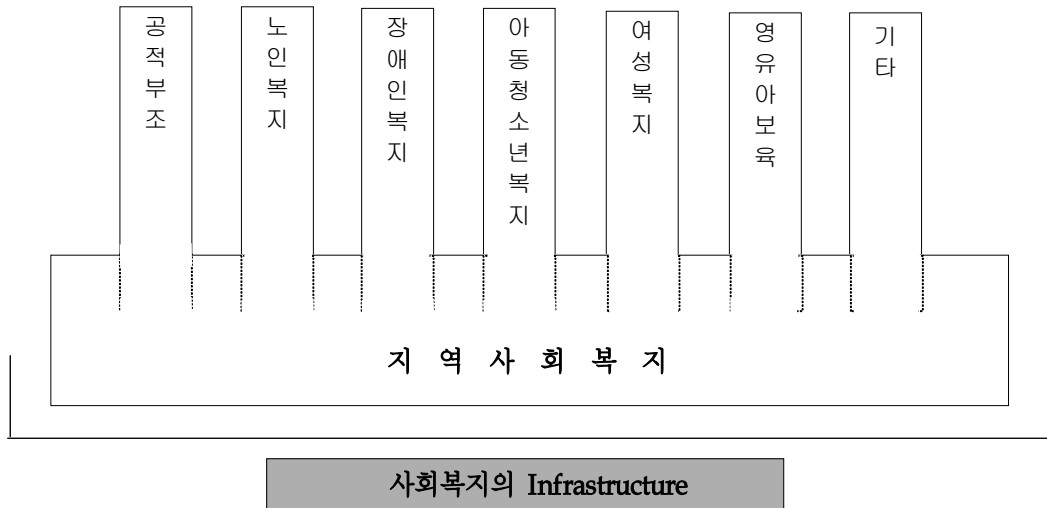
넷째는 수단적 측면에서 보면 케이스 워크는 클라이언트와 워커 간의 신뢰관계나 정서적 결합의 특성을 활용하고, 그룹 워크는 대면적인 소집단에서 발생하는 동료의식, 역할의식, 상호부조 기능 등의 특성을 활용하는 것에 비하여, 지역사회복지는 지역사회를 구성하는 단체나 조직, 요컨대 기존의 주민조직이나 기능집단이 가지고 있는 지위, 즉 역할의 서열·통합기능, 주민집단의 응집력이나 연대감 등을 활용한다. 지역사회복지에서도 소집단 기술이 활용되지만 그룹 워크와 결정적으로 다른 것은 그룹의 구성원이 하위집단의 대표자로 모집단을 배경으로 하는 리더라는 점이다. 또한 개별면접 기술을 지역사회복지에서도 활용하지만, 케이스 워크와 다른 것은 지역의 리더와 상대한다는 점이다.

이러한 네 가지는 앞에서 언급한 지역사회복지의 고유성으로 볼 수도 있다. 특히 지역생활 과제의 대부분은 잠재화되어 있고 그 발견이나 개입을 위해서는 적극적인 접근이 필요하다. 지역사회복지는 그 실천대상의 발견단계에서부터 극히 선견적·능동적으로 대처하는 것이 요청된다. 이러한 실천은 종결까지의 기간이 중·장기간 소요되는 경우가 많다. 이런 특성으로 인하여 지역사회복지는 케이스 워크 및 그룹 워크 중심의 사회복지실천과 비교하여 사회복지조사, 사회행동, 사회복지행정 등과의 관련성이 더욱 중시된다(박태영, 2008).

4. 관련 영역과의 비교 검토

지역사회복지와 사회복지분야와의 관계는 이중적이다. 지역사회복지가 모든 사회복지분야에 관련되어 있으면서도 독자적인 성격을 동시에 지니고 있다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 2]와 같다(古川孝順, 2004).

[그림 2] 지역사회복지와 사회복지분야와의 관계



자료: 古川孝順(2004)의 그림을 필자가 일부 수정·보완함.

모든 사회복지분야의 실천현장은 지역사회 안에 위치함으로 지역사회복지적인 성격을 가질 수밖에 없다. 이는 실천현장의 기능가운데 일정 부분은 지역사회복지 요소를 가진다는 의미이다. 다만, 실천현장의 기능이 특정 사회복지분야에 보다 치우쳐 있는지, 아니면 지역사회복지에 보다 기울어져 있는지를 보고 분류하는 경향이 있다.

이상의 사회복지학상의 지역사회복지의 정체성을 검토해 결과 몇 가지의 요소를 발견할 수 있다. 우선은 지역을 중시한다는 사실이다. 학문적 적용범역이 지역사회로 하고 있어서, 국가와 클라이언트(개인, 가족, 집단) 사이의 중간 단위가 된다.

둘째는 지역사회복지의 적용범역이 국가와 가정 사이에 낀 중간에 있어 항상 양면적인 성격을 지닌다는 것이다. 국가 단위의 정책에도 관련되고, 클라이언트 개인의 서비스와도 관련되는 이중적 상황이 있는 것이다. 또한 분야 성격도 가지면서 방법적인 이중성도 가지고 있다.

셋째는 이러한 이중적인 성향 때문에 분절된 국가 단위의 서비스 혹은 분야별 서비스를 클라이언트가 이용하기 쉽도록 종합화, 통합화 시키는 특성을 지니게 된다.

마지막으로 전문가뿐만 아니라 주민도 참가한다는 점이다. 따라서 지역 주민이 사용할

수 있는 실천기술의 개발도 필요한 것이다.

II. 현장에서 지역사회복지의 정체성 검토

1. 지역사회복지 교육현장

우선 지역사회복지 교육현장에서는 지역사회복지의 정체성을 어떻게 파악하고 있는지를 확인하기 위해 사회복지학과와 지역사회복지 전공교수 및 지역사회복지론 교재에서 지역사회복지에 대한 정의와 실천기법, 실천현장에 대한 내용을 검토해 보고자 한다.

시중에는 다양한 지역사회복지론 교재들을 나와 있다. 이를 모두 검토 대상으로 하는데 한계가 있어서, 한국사회복지교육협의회에서 2010년도에 개정한 사회복지학과 교과목지침서 '지역사회복지론'에서 제시한 참고문헌 가운데 지역사회복지에 대한 개괄적 내용을 다루고 있는 14권의 교재를 대상으로 검토하고자 한다.

우선 교재에 나오는 지역사회복지에 대한 정의를 정리해 보면 다음과 같다.

<표 2> 지역사회복지에 대한 정의의 정리

번호	저자	주체		대상/접근 단위		목적				방법 (수단)	기타
		전문 인력	비전문 인력	지역 사회	구성 원	제도 영향	복지 과제 (욕구) 해결· 예방	구성원 복지 실현	기타		
1	감정기 외 (05)	-	-	0	-	-	-	0	-	사회적 노력	-
2	오정수 류진석 (06)	0	0	0	-	0	0	-	-	사회적 노력	-
3	김종일 (06)	0	0	0	-	-	-	-	안전하고 행복한 지역사회	모든 노력	-
4	최일섭 이현주 (06)	0	0	0	-	0	0	-	-	사회적 노력 (조직적· 비조직적 노력)	-

춘계 학술대회 제2기 획주제 (2011. 4.)

5	강철희 정무성 (08)	-	-	0	-	-	-	0	-	사회복지활동 등의 개입활동	-
6	박태영 (08)	0	0	-	0	-	0	-	-	다양한 노력	공식 · 비공식 자원 활용 · 개발
7	김범수 신원우 (10)	-	-	-	0	-	0	-	-	재가복지서비스, 환경개선서비스, 주민 조직화활동	-
8	김만호 (10)	0	0	0	-	-	0	-	지속 가능한 사회건설	공동 노력	-
9	양정하 외 (10)	0	0	0	-	-	0	-	-	사회자원 동원, 자율적 주민 노력	-
10	지은구 조성숙 (10)	-	-	-	0	-	0	-	주민 삶의 질 향상	모든 노력	사회복지의 한 분야
11	홍현미 라 (10)	협 의	-	-	-	0	-	0	-	-	휴먼 서비스
		광 의	-	-	0	-	0	-	-	-	거시적 측면의 개입

자료: 14권의 교재가운데 독자적인 정의를 밝힌 11권에서 그 내용을 정리함. 구체적인 내용은 [부록 1]을 참고하기 바람.

지역사회복지의 정의는 주체와 대상/접근단위, 목적, 방법(수단)을 중심으로 정리해 보았다. 각 정의의 특성들이 있지만, 일정한 차원에서는 유사성을 보이고 있다.

지역사회복지의 주체를 전문 인력만이 아니라 비전문 인력인 주민의 참가를 중시여기고 있다.

지역사회복지의 대상과 목적에서는 지역사회의 제도변화에 초점을 맞추는 시각과 구성원인 주민의 복지과제 예방과 해결에 초점을 맞추는 시각으로 나누어지지만, 지역사회의 제도변화도 주민의 과제해결을 위한 것이고 주민의 과제해결도 지역사회 제도변화로 이어진다는 차원에서는 그 차이를 찾아내기가 쉽지 않다. 다만, 실천 현장을 고려하면, 주민의 복지과제 해결 차원의 협의로 보는 것이 타당할 것이고, 앞으로 지역사회복지가 추구해야

할 목표 차원에서는 지역사회의 제도변화까지 도모해야 한다는 정의가 바람직할 것이다.

지역사회복지의 방법으로는 사회적 노력 혹은 다양한 노력 등으로 다소 애매한 측면이 있다. 이는 짧게 정리해야 하는 정의 구성에서 지역사회복지 방법의 구체적인 내용을 밝히는 것의 어려움 때문인 것으로 보인다. 지역사회복지의 방법에 대한 구체적인 내용은 지역사회복지의 실천기술에서 다루기로 한다.

지역사회복지론 교재에 나오는 지역사회복지의 실천기술에 대한 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 지역사회복지의 실천기술 정리

번호	저자	조직화	자원 동원/ 개발	지역 개발	옹호	사회 행동 (지역 사회 운동)	역량 강화	네트 워크	사례 관리	지역 복지 계획	기타
1	감정기 외 (05)	0	-	-	0	-	-	-	-	-	-
2	오정수 류진석 (06)	0	0	-	0	0	0	0	-	0	계획과 프로그램
3	김종일 (06)	0	0	-	0	0	0	-	-	-	-
4	최일섭 이현주 (06)	-	-	-	-	0	-	-	-	0	-
5	강철희 정무성 (08)	-	0	-	0	-	0	0	-	0	홍보
6	박태영 (08)	0	-	-	-	-	-	0	-	0	-
7	이영철 (09)	0	-	0	-	0	-	-	-	-	-
8	표갑수 (09)	0	-	0	-	-	-	-	-	-	-
9	한국임상사회 사업학회(09)	0	0	-	0	-	0	0	-	-	지역사회 교육
10	김범수 신원우 (10)	0	0	-	0	-	0	0	-	-	-

춘계 학술대회 제2기획주제 (2011. 4.)

11	김만호 (10)	0	-	-	0	0	0	0	0	0	-
12	양정하 외 (10)	0	0	-	0	0	0	0	-	0	-
13	지은구 조성숙 (10)	0	0	-	0	0	0	0	-	0	-
14	홍현미라 외 (10)	0	0	-	-	-	0	0	0	-	인적자원관리, 지역사회구축
계		12	8	2	9	7	9	9	2	7	-

자료: 14권의 교재에서 장 혹은 절로 교재에서 그 내용을 구체적으로 다루고 있는 것을 기준으로 정리한 것임.

지역사회복지 관련 교재에서 다루는 지역사회복지의 주요 실천기술로는 조직화, 옹호, 역량강화, 네트워크, 자원동원 및 개발, 지역복지계획, 사회행동(지역사회운동) 등을 주로 다루고 있으며, 그 외에도 지역개발, 사례관리 등을 실천기술로 다루고 있다.

지역사회복지의 실천기술로는 교재에서 주로 다루고 있는 일곱 가지 외에도 사례관리, 복지교육, 관리운영(행정), 정보제공·관리 등에 대한 기술도 필요하다. 하지만, 이러한 기술들이 소개되지 않는 데는 나름의 이유가 있다. 사례관리나 관리운영(행정), 복지교육은 다른 과목에서 일부 혹은 전적으로 가르치고 있고, 정보제공·관리는 아직 실천기술로서의 준비가 미흡한 데 기인하는 것으로 보인다.

지역사회복지 실천에 있어서 각각의 기술들을 구체적으로 사용하여 지역사회복지 증진을 도모하는 실천현장을 정리해 보면 다음과 같다.

<표 4> 지역사회복지의 실천현장 정리

번호	저자	사회 복지 관	재가 복지	사회 복지 협의 회	공동 모금 회	자원 봉사 센터	지역 복지 협의 체	지역 자활 센터	지역 화폐	지역 사회 정신 보건	공공 복지 전달 체계	기타
1	강정기 외 (05)	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	미신고시설
2	오정수 류진석 (06)	0	0	-	0	-	-	0	-	-	0	-

3	김종일 (06)	0	0	0	0	0	-	0	0	0	-	-
4	최일섭 이현주 (06)	0	-	0	0	-	0	-	-	-	0	-
5	강철희 정무성 (08)	0	0	0	0	0	0	-	-	0	-	-
6	박태영 (08)	0	-	0	0	0	-	-	-	-	-	시설사회화 비영리민간단체
7	이영철 (09)	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-
8	표갑수 (09)	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	사회봉사교환소
9	한국임상 사회사업 학회(09)	0	-	0	0	0	-	0	-	-	-	시민단체
10	김범수 신원우 (10)	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-
11	김만호 (10)	0	0	0	0	-	0	0	0	-	-	-
12	양정하 외 (10)	0	0	0	0	0	-	-	0	0	-	-
13	지은구 조성숙 (10)	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	지역아동센터
계		13	10	12	13	10	5	6	3	3	3	-

자료: 14권의 교재 가운데 실천현장을 밝힌 13권에서 그 내용을 정리함.

지역사회복지 관련 교재에서 다루는 지역사회복지의 주요 실천현장을 살펴보면, 사회복지관, 사회복지공동모금회, 사회복지협의회, 재가복지, 자원봉사센터로 나타났다. 이 외에도 지역자활센터, 지역복지협의체, 지역화폐, 지역사회정신보건, 공공복지전달체계 등으로 그 내용을 다루고 있다.

실천현장 가운데 공동성이 큰 것 중에 하나인 재가복지는 사회복지관 사업과 유사성이 커서 별도의 현장으로 자리매김하기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 지역자활센터나 지역사회정신보건, 지역아동센터 등은 이용대상별로 분류된 현장이어서 지역사회복지 실천현장으로 보기에 한계가 있어 보인다. 반면에 지역화폐나 Community Business와 같은

실천현장은 좀 더 적극적으로 소개되어야 할 것으로 사료된다.

이상의 지역사회복지 교육현장에서 지역사회복지의 정체성으로 파악할 수 있는 것은 주민참가 중시, Mezzo적 성격의 실천기법 활용, 지역성(지리적 권역)을 감안한 실천현장을 갖고 있다는 점이다.

2. 지역사회복지 실천현장

다음으로 지역사회복지가 구체적으로 적용되고 있는 지역사회복지 실천현장을 중심으로 그 정체성을 파악해 보고자 한다. 지역사회복지 실천현장은 매우 다양하다. 그 가운데 지역사회복지 실천현장과 밀접한 관련을 맺고 있는 현장 네 곳을 중심으로 그 정체성을 검토해 보고자 한다.

검토 대상이 되는 네 곳은 사회복지협의회, 사회복지공동모금회, 자원봉사센터, 사회복지관이다. 앞의 세 곳은 지역사회내의 사회복지실천현장을 지원하는 지역사회복지 조직이고, 사회복지관은 지역사회복지를 총체적으로 직접 실천하는 기관이어서 선정하게 되었다. 뿐만 아니라 이 네 조직은 전국적인 분포도 잘 되어 있어서 검토 대상으로서의 대표성을 가지고 있다고 판단된다.

사회복지협의회는 민간사회복지시설·기관·단체의 대표성을 지닌 기관으로서, 주된 기능으로는 권역내의 지역사회복지증진 기능과 민관 및 민민 간의 연락·조정·협력 기능, 앞의 두 기능과 관련한 지원·보완·유지 기능으로 볼 수 있다(박태영, 2008).

사회복지협의회의 자료(한국사회복지협의회, 2010, 2011a, 2011b)들을 검토해 보면, 이 세 가지 기능들을 부분적으로 수행하고 있지만, 상대적으로 취약한 부분이 지역사회복지 증진 기능과 연락·조정·협력 기능이다. 그 결과로 인하여, 2011년 2월에 실시한 간담회 자료에서 밝히고 있듯이 사회복지협의회의 정체성 확립과 전문적 역량강화에 대한 요구가 강하게 대두되고 있다. 아이러니한 것은 권역 내의 복지관련 조직 간의 연계·협력은 차치하고, 중앙-시도-시군구 사회복지협의회 간의 연계·협력 방안이 시급한 것으로 제시되고 있다.

이상과 같이 사회복지협의회는 지역사회 내의 전체적인 복지증진에 기여해야 하는 명분

은 갖고 있지만, 그에 걸맞은 기능 수행은 아직 부족한 것으로 사료된다. 사회복지협의회는 핵심 기능에 집중하는 사업의 개편이 필요할 것이며, 사회복지협의회 만이 할 수 있고, 해야 하는 실천업무에 대한 선택과 집중이 필요할 것이다. 특히 권역내의 지역사회복지증진과 민간사회복지 조직 간의 연락·조정·협력 강화에 초점을 두어야 할 것이다.

사회복지공동모금회는 권역내의 민간의 물적 자원을 모금하여, 이를 필요로 하는 사회복지현장에 배분하는 법정단체이다. 설립 초기에는 각 시도의 사회복지공동모금회가 단독 법인으로 출범하였지만, 이를 제대로 시행해 보기도 전에 전국사회복지공동모금회로 조직의 일원화를 취한 바 있다. 그 이유로는 각 지방에 따라 모금 역량과 모금회 관리능력의 편차가 크므로, 모금의 효율화와 관리의 용이성, 지역적 편차 해소 등을 들고 있다.

사회복지공동모금회는 민간재원을 모금하는 기능과 아울러 지역사회복지 과제 해결에 주민이 참가하는 기능을 동시에 갖고 있는 대표적인 단체이다(Rothman, J. et al., 1995: 49). 사회복지모금회의 전국단일화 체계로의 재편은 모금의 효율화 및 관리의 용이성을 얻을 수 있었지만, 지역사회복지 과제 해결을 위한 주민의 참가는 원천적으로 제한되는 결과를 초래하게 되었다. 이는 편법적인 지정기탁이 기능을 부리게 되는 중요한 원인이 되었고, 결과적으로 사회복지공동모금회의 존립을 흔드는 심각한 문제로 커지고 있다(박태영 외, 2009).

이러한 현상이 상당기간 지속되면서, 모금액의 증가에도 불구하고 지역사회복지 과제를 해결하기 위해 지역사회복지기관들과의 협력관계를 만들어가기 보다 재원을 지원하고 그 집행을 관리·감시하는 기관으로 군림하는 단체로 비판받아 왔으며, 최근에는 조직의 비효율성과 직원들의 부적절한 재정처리 등으로 몸살을 앓고 있다.

2010년 11월과 금년 2월에 나온 전국사회복지공동모금회의 보도자료(11.22, 11.25, 02.01)에 의하면, 인적 쇄신과 조직 축소, 운영의 투명성 강화, 자정능력 제고로 요약된다. 간부급 직원의 전면적인 인사이동과 조직의 슬림화를 위해 몇 곳의 지회를 통합·축소하여 조직운영 비용을 30%이상 줄이는 처방도 함께 단행하였다. 조직의 효율화와 인적쇄신을 통한 토착비리의 원천적 차단이라는 긍정적인 측면이 있겠지만, 한편으로는 권역 내에서 새로운 네트워크 구축과 지역사회복지 과제의 파악과 이에 대한 대응이라는 측면에서는 부정적인 면도 적지 않다.

현 시점에서는 이러한 선택은 피할 수 없는 것임을 이해하지 못하는 바는 아니지만, 사

회복지공동모금회의 본질적인 존립의의를 찾아가는 과정과는 다소 거리가 있어 보여 더욱 안타까운 심정이다. 따라서 사회복지공동모금회는 조직과 사업에서 지역성을 회복하는 것이다. 조직운영의 투명성과 효율성은 기본적인 것인데, 여기에만 집중하는 것으로는 존립의의를 확립하기 어려울 것이다.

자원봉사센터는 권역 내의 민간인적 자원인 자원봉사자를 모집·양성·조정하는 기관이다. 전국적으로 분포되어 있는 자원봉사센터는 행정안전부에서 관리하는 것이다. 이를 중심으로 살펴보면(행정안전부, 2010a), 전국에 248개소의 시·도, 시·군·구 자원봉사센터가 있다.

자원봉사센터는 권역내의 자원봉사활동을 조장·조정·촉진하는 기관이다. 이를 위해서는 자원봉사센터의 운영형태이 중요하다. 왜냐하면, 자원봉사활동의 특성인 자발성을 살리면서 권역 내의 민간인적 자산을 다루므로 대표성을 갖고 있어야 자원봉사센터로서의 기능을 감당할 수 있기 때문이다.

자원봉사센터의 운영형태로는 순수직영(지자체 직접 운영)이 82개소(33%)로 나타나 있고, 혼합직영(지자체에서 직접 운영하지만, 민간인을 포함한 운영)이 70개소(28%), 위탁운영(사회복지법인이나 비영리법인에 위탁 운영)이 69개소(28%), 법인운영(지자체가 법인을 설립하여 운영)이 27개소(11%)로 나타나 있다.

운영형태를 근거로 판단해 보면, 자원봉사센터가 본연의 기능을 수행하기에는 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 지자체의 공무원들이 직접 운영하는 센터가 가장 많아서 민간의 자발성을 고취시키는 데는 한계가 있을 것이고, 위탁운영도 28%나 되어서 지역사회의 대표성이 약한 사회복지법인이나 비영리법인에게 위탁 운영할 경우에는 타 조직과의 협력을 얻어내기가 현실적으로 어려울 수밖에 없다.

자원봉사센터의 기능 발휘는 직원의 전문성과 밀접하게 연결되어 있다. 민간 직원의 급여수준을 보면, 연봉 2천만원 미만의 직원이 65%에 달하고, 근무기간이 3년 미만인 직원이 71%에 달하는 것으로 나타나 있다.

자원봉사센터의 자원봉사활동분야는 보건복지를 주된 대상(29%)으로 하지만, 안전예방(10%), 환경보호(8%), 교통질서(8%), 문화체육(6%) 순으로 나타나 있다. 하지만, 광의의 복지 개념으로 보면 이를 모두 포괄할 수 있을 것으로 보인다.

행정안전부에서는 작년 자원봉사센터 역량강화지침(2010b) 개정을 통해 자원봉사활동의

활성화를 도모하려고 노력하고 있다. 여기에서도 자원봉사센터의 구조에 대해서는 일정 부분 다루고 있지만, 센터의 기능과 관련된 부분은 미미한 실정이다.

따라서 앞으로 자원봉사센터는 권역내의 민간인적 자원의 효과적인 활용을 위하여 권역의 대표성을 가진 주체가 운영하도록 바뀌어야 할 것이며, 주민의 자원봉사자화를 위한 전문가의 역량도 높여야 할 것이다. 지역사회복지의 실천동력이 주민의 적극적인 자원봉사활동 참가에서 나오는 것임을 인식하고 이에 대한 노력이 시급하다.

사회복지관은 일정한 권역 내에서 지역사회복지를 총괄적으로 실천하는 기관이며, 2010년 12월 현재 420개소가 전국에 설치·운영되고 있다. 사회복지관이 우리나라에 본격적으로 도입된 1990년 이후 20년 이상이 지났음에도 불구하고 사회복지관의 정체성을 논하는 주제들이 최근까지 다루어지고 있다.

이러한 현실은 사회복지관이 지역사회복지 실천기관으로서 제자리 매김 하지 못했음을 나타내는 한 증거일 것이다. 이를 위해서는 사회복지관의 사업 또는 기능에 대한 검토가 필요할 것이다.

사회복지관의 주된 사업은 다섯 가지(가족복지사업, 지역사회보호사업, 지역사회조직사업, 교육·문화사업, 자활사업)로 정해져 있지만, 2010년에 나온 연구보고서에 따르면(정무성 외, 2010), 다섯 가지 사업을 세 가지 기능(사례관리기능, 서비스제공기능, 지역조직화기능)으로 재편해야 한다고 주장하고 있다.

바람직한 방향으로 보이지만, 제시한 세 가지 기능에 같은 비중을 두어서는 안 될 것이다. 같은 보고서에 사회복지관의 표준인력 배치기준을 보면, 사례관리기능에 5명, 서비스제공기능에 8명, 지역조직화기능에 5명, 행정지원에 6명을 배치하도록 되고 있다. 필자의 생각으로는 사례관리기능과 서비스제공기능은 일정부분 겹치는 것으로 보이므로, 이 둘을 합치면 13명의 인력배치가 된다. 이를 줄여서 지역조직화기능을 보다 강화해야 할 것으로 사료된다(박태영, 2008).

사례관리기능이나 서비스제공기능은 권역내의 다른 기관에서도 일부 할 수 있지만, 지역조직화기능은 사회복지관이 가장 잘 할 수 있고, 권역 내의 복지도양을 기를지게 만들기 위해서는 반드시 사회복지관에서 해야만 하는 기능이다. 그럼에도 불구하고, 사회복지관이 이를 소홀히 다루어 온 이유는 지역조직화의 특성 때문인 것으로 보인다.

즉, 역량 있는 직원의 투입에 불구하고 빠른 기간 안에 그 성과가 잘 나타나지 않는다

는 점과 예산을 확보하기 위해서는 지자체나 후원조직에게 그 성과를 설명해야 하는데 단기간 동안에는 이를 설명하기 어렵다는 점, 주민의 역량강화는 기관운영에 걸림돌로 작용할 것이라는 우려, 조직화 과정에서 관계기관과의 예상되는 갈등 구도를 피하고 싶은 심정, 직원들의 조직화 역량의 부족 등을 들 수 있다.

앞으로 사회복지관은 주민참가 활성화 및 복지기관의 연계·협력 등의 지역조직화기능에 초점을 맞추고, 권역 내에서 클라이언트 및 지역사회에서 필요로 하는 서비스제공과 복합 과제를 지닌 케이스로 한정된 사례관리를 보완적인 기능으로 강화해 나가야 할 것으로 사료된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 주된 지역사회복지 실천현장인 네 곳에서는 지역사회복지적 역할을 수행하기 위한 조직·구조는 어느 정도 갖추어져 있으나, 역할·기능 수행은 제한적인 것으로 정리할 수 있다.

지역사회복지 실천현장에서 지역사회복지의 정체성은 연계·협력·조정,의 종합성, 지역의 복지 과제를 주민참가에 의해 예방 및 해결하고 지역의 복지역량을 강화하기 위한 지역성, 이를 그 지역에서 생활하는 주민의 참가에 의해 주체적으로 참가하는 것에 의해 이뤄지는 주체성 등의 특성을 발견할 수 있다.

Ⅲ. 지역사회복지 정체성의 요소

앞에서 논의된 내용을 바탕으로 지역사회복지의 정체성은 다음과 같은 몇 가지 요소로 정리할 수 있을 것이다.

1. 주체성(주민 참가)

사회복지의 큰 흐름 가운데 하나가 공급자 중심의 서비스 제공에서 이용자 중심의 서비스 제공으로의 변화이다. 이용자 중심의 서비스 제공은 이용자의 욕구를 기초로 한 서비스 제공과 서비스의 선택권이 이용자에게 주어져 있는 것을 전제로 한다. 이러한 흐름이 지역사회복지에서는 이용자뿐만 아니라 지역 내의 주민 전체의 복지욕구를 파악하고 이를 근거로 하여 서비스 제공체제를 구축하고 실천하는 형태를 취하게 된다.

지역사회복지 정의에서도 살펴본 바와 같이 주민참가는 지역사회복지만의 독특한 부분이다. 지역사회복지에서의 주민은 단순히 서비스를 받는 사람으로만 위치하는 것이 아니다. 지역사회는 문제 발생의 장이기도 하지만, 해결의 장이고 나아가 예방의 장이므로 주민은 서비스 이용자임과 동시에 제공자로서의 양면성을 지니고 있다. 따라서 주민참가는 이 양면성을 잘 실천하는 방법이기도 하다.

주민참가는 주민의 욕구과약을 위한 것뿐만 아니라 주민이 지역사회의 주인공으로서의 주체성을 가질 수 있게 하는 것이고, 지방자치단체와의 동등한 파트너십을 형성하는 방법이기도 하다. 진정한 주민참가가 없는 지역사회복지는 제대로 된 지역사회복지라고 할 수 없을 것이다(박태영, 2008).

2. 지역성(지리적 권역)

지역사회복지의 주민의 생활권역을 기초로 하여 전개되는 것이다. 주민의 생활권역은 주민의 생활의 장임과 동시에 사회참가의 장이므로 지역적 특성을 고려하지 않으면 안 된다. 주민의 기초적인 생활권역을 구분하는 기준은 다양하다. 물리적인 거리뿐만 아니라 심리적인 거리까지 포함하여 지역성을 파악해야 한다.

사회복지서비스의 이용이라는 측면으로만 한정해서 보면, 지역적 권역은 작을수록 좋다. 그러나 서비스 제공체제의 효율성을 고려하지 않을 수 없으므로 이용과 공급의 적절한 체제를 고려한 지역적 권역의 설정이 필요하다.

지역적 특성이 적절하게 살아날 때, 자신들의 복지욕구 표현과 이의 충족은 물론이고 지역사회의 주민의 일원으로 사회참가가 용이해지며, 이러한 주민참가를 통하여 행정과 동등한 파트너십을 형성하게 되고, 주민자치를 체험하게 되어 실질적인 주민주체를 형성하고 지역사회복지를 실천할 수 있게 되는 것이다(박태영, 2008).

현실적으로 볼 때, 지리적 권역으로 기능하는 것은 읍면동, 3~4개 읍면동 권역(Area), 시군구, 3~4개 시군구 권역, 시도 정도를 들 수 있다. 물론 이러한 구분은 평상시 지역사회복지 과제에 대응할 때 주로 사용되는 지리적 권역이다.

3. 종합성(전체성)

주민의 생활은 분리할 수 없는 것이다. 공급자 중심에서 공급의 용이성과 효율성을 내세워 서비스를 분리하여 제공하고 있지만, 이용자 측면에서 보면 이는 부적절한 조치인 것이다. 지역사회복지에서는 이러한 분절된 서비스를 통합하여 제공하고 이를 이용하는 구조, 즉 서비스 공급자 측면에서는 종합성의 특성을, 서비스 이용자 측면에서는 전체성의 특성을 가지고 있다.

공급자 측면의 종합성은 서비스 제공기관간의 연락·조정·협의 등의 네트워크 구축과 이의 실질적인 운용을 통하여 종합성을 확보할 수 있을 것이다. 이러한 일련의 노력들을 one-stop service, 서비스의 패키지화 등으로 표현하고 있다.

이용자 측면의 전체성은 주민생활에 밀접하게 관련을 맺고 있는 다양한 분야를 포괄적으로 다루어야 함을 의미하는 것으로, 여기에는 협의의 지역사회복지서비스뿐만 아니라 보건·의료, 고용, 교육, 문화, 교통, 안전, 환경 등 주민생활의 전반적인 영역을 포괄하여 접근해야 함을 의미하는 것이다(박태영, 2008).

이 종합성은 중앙정부의 분리된 서비스공급시스템을 주민의 삶의 현장인 가정과 지역에서 이용하기 쉽도록 전환시키는 의미이다. 아울러 전체성은 이용자에게 필요한 모든 서비스를 포괄적으로 이용할 수 있도록 하는 것이다.

4. 양면성(방법과 분야)

지역사회복지는 사회복지의 실천방법 중에 하나이지만, 실천분야적 성격도 동시에 지니고 있는 즉, 지역사회복지는 '분야적인 방법이고 방법적인 분야인 양면성의 특성을 가지고 있다.

이는 지역사회복지의 정체성을 모호하게 하는 요소임과 동시에 그 자체가 정체성일 수 있다. 그러므로 학문적 성격도 Macro와 Micro 사이에 있는 Mezzo적인 것으로 규정하고 있다.

이러한 양면성은 연구자들 가운데서도 지역사회복지를 사회복지방법의 일종을 봐야 한다는 주장과 사회복지분야의 하나로 봐야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이 두 주장에는 나름의 의의가 있으므로 이러한 주장을 사회복지현장에서 잘 실천하기 위해서는 지역사회중심의 사회복지실천을 전개해 나가야 할 것이다.

III. 지역사회복지의 정체성 강화 방향

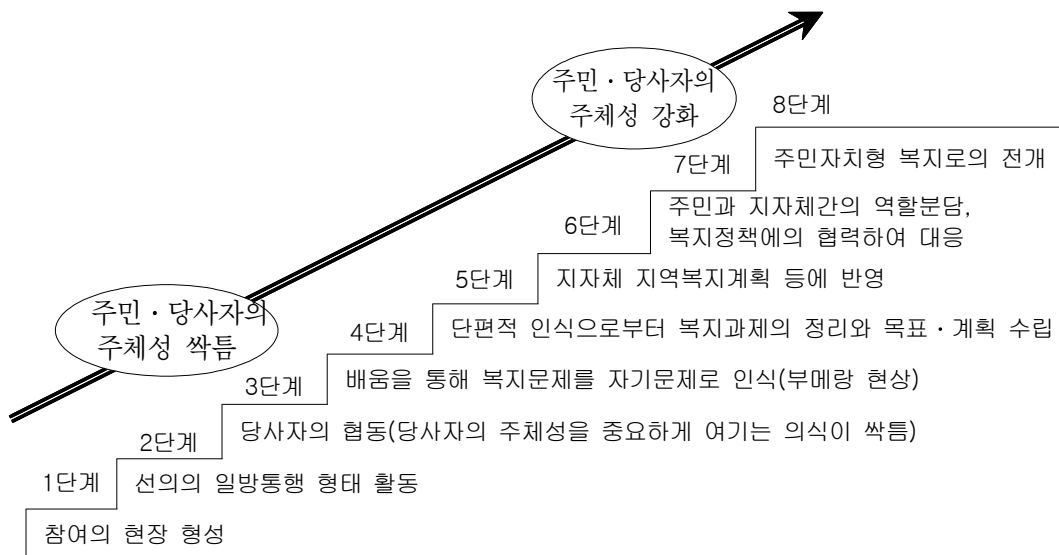
1. 주민참가의 강화

지역사회복지 실천에 있어서 사회복지사들은 주민에 대한 인식 변화가 우선적으로 필요하다. 사회복지사들은 주민을 지역사회복지 실천에서 대상임과 동시에 주체이고, 복지서비스의 이용자임과 동시에 공급자이고, 복지 과제를 갖고 있는 당사자임과 동시에 제3자이고, 스스로 문제를 갖고 있음과 동시에 해결책도 갖고 있는 존재이고, 가르칠 대상임과 동시에 배워야 할 대상이라는 양면성을 가진 사람임을 인식할 필요가 있다.

나아가 주민참가는 주민의 인식 변화와 함께 그 수준이 향상된다. 따라서 주민참가의 수준을 향상시키기 위해서는 상당한 노력과 기간이 필요하다는 사실도 고려해야 한다. 주민참가를 강화하기 위해서는 멀리보고 느리지만, 쉽 없는 거북이의 노력이 필요한 것이다.

주민참가 단계는 다양하게 제시되어 있다. 여기서는 주민의 '참가 질'을 높이기 위한 방법의 하나로 주민참가의 단계를 높여나가는 과정을 여덟 가지로 나누어 제시하고자 한다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 3]과 같다(澤田清方, 2006).

[그림 3] 지역사회복지 활동에서의 주민참가 단계



- ① 전제 단계 : 지역주민이 참가할 수 있는 현장을 만드는 것이 우선 전제가 되는 단계
- ② 선의의 일방통행 형태로 활동하는 단계 : 도움을 필요로 하는 사람들에게 복지활동(안부확인, 애로사항 듣기, 간단하고 일시적인 도움 전달 등)을 시작하는 단계
- ③ 당사자의 주체성을 중요하게 여기는 의식이 싹트는 단계 : 도움을 필요로 하는 사람들에게 일방통행 형태의 활동 단계에서 당사자와의 협력하여 활동(예, 당사자 조직 만들기 와 그 활동의 지원 등)을 전개하는 단계
- ④ 던진 것이 자신에게로 되돌아오는 부메랑 현상 단계 : 복지활동을 통하여 배우거나 알게 된 것으로부터 복지문제를 당사자의 문제임과 동시에 자신의 문제로 인식하기 시작하는 단계
- ⑤ 목표·계획 수립의 단계 : 지역의 복지문제에 대한 단편적 인식이 집약·정리되어 문제발생의 배경 등도 파악하게 되고, 지역의 복지과제로 주민이 공유하게 되어, 자신이 생활하는 지역의 복지목표나 복지계획 등을 입안하는 단계
- ⑥ 사회활동의 단계 : 시군구 지역복지계획 등 지자체 복지행정에 사회행동(social action)을 통하여 반영시키는 단계
- ⑦ 지자체와의 협동 활동 단계 : 지역주민과 지자체 행정이 일체가 되어 계획입안·정책입안이 이루어지고, 역할분담이 합의·실천되어가는 단계 혹은 국가의 복지정책과의 협동 대응이 이루어지는 단계
- ⑧ 주민자치형 복지로의 전개 단계 : 더욱 새로운 과제로의 도전과 업그레이드

이상의 여덟 단계를 기준으로 하여 볼 때, 현재 우리 지역사회복지 실천현장의 주민참가는 어느 단계에 해당되며, 이를 높여나가기 위해서는 어떤 노력을 기울여야 할지에 대한 검토가 필요할 것이다. 위의 그림은 주민참가 강화의 방향성을 제시해 주는 의미가 있다.

2. 지역사회복지에서 다루는 이슈의 확대

지역사회복지는 협의의 사회복지 영역만으로 한정하기 어려운 특성을 지니고 있다. 주민참가라는 특성 때문에 일반주민의 생활과 관련한 다양한 이슈를 지역사회복지 과제로 제기한다. 따라서 자연스럽게 그 이슈의 범위는 넓어질 수밖에 없다.

지역사회에서 주민생활과 관련된 지표들을 살펴보면 다음과 같다(박태영, 2008).

<표 5> 지역사회에서의 주민생활 지표

영역	개 별 지 표
안전/교통	범죄방지, 화재방지, 재해방지, 방재 지도 작성, 청소년비행·폭력·학대의 방지, 주요도로의 안전성, 생활도로(쇼핑, 통학)의 안전성, 공공교통기관(버스, 지하철)의 적절성, 정제해소 등
건강	병원·의원의 편리성, 상수도 공급, 하수·배수의 적절성, 다이옥신·CO ₂ ·분진·소음 등 환경, 질병 예방책, 질병율 감소, 식생활 개선, 건강수명의 신장 등
주거환경	주차공간의 확보, 쓰레기 처리, 쇼핑의 편리성, 소매점의 활성화, 공영주택 건설, 주택개량의 공적 지원, 베이어프리 정도, 어린이놀이터 확보 및 안전성, 공원 넓이, 주거·가옥 등의 주생활, 통근 편리성 등
지역사회복지 서비스	재가복지서비스 및 시설서비스의 충실, 지역보건·의료서비스 수준, 지역자립생활 지원의 충실, 육아환경의 정비, 남여공동참여사회의 충실도, 주민의 복지의식 정도, 자원봉사활동 및 후원 참여도, 실업대책 등 사회안전망, 지자체 복지행정 서비스의 수준 등
고용/일자리	임금·소득, 파트 등의 부업 기회, 사회적 일자리의 확보, 지역산업의 활성화, 커뮤니티 비즈니스, 지역통화 등
정보/커뮤니케이션	행정의 정보공개, 이웃·친척·친구 등의 교제, 세대 간 교류, 생활복지 지도 유무, 사회 지지망 정도 등
사회참가/교육	스포츠시설(운동장, 수영장)의 편리성, 도서관·평생교육시설 등의 공공시설 이용의 편리성, 방과후 보육 충실, 유치원·어린이집의 충실, 초·중등학교의 교육과 시설 등

지역사회복지 이슈의 확대는 앞으로 피할 수 없는 과제이다. 따라서 지역사회복지 실천가들은 ‘닫고 있는 발은 혐의의 복지과제에’ 두는 대신에 ‘바라보는 눈은 광의의 복지과제에’ 두는 지혜로움이 요구된다.

3. 지역사회복지로의 사회복지실천 Framework의 전환

2000년 이후 정부는 복지에 대한 많은 노력을 기울여 온 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 이용자의 복지체감도 그다지 높아지지 않았다. 그 주된 이유가 종합적이고 통합적인 복지서비스제공 시스템의 취약함에 있었다.

현 정부에서도 이에 대한 노력을 기울이고 있지만, 한계가 있는 것으로 보인다. 2010년부터 정치권에서 한국형 복지모형에 대한 논의와 무상복지, 70%복지 등의 슬로건 수준의 아이디어가 제시되고 있다.

이러한 시대적 흐름에 적합한 것이 기존의 전통적인 사회복지 접근방법을 지역사회 차

원에서 통합된 사회복지 접근방법으로 전환하는 것이다. 그 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

<표 6> 사회복지실천에 있어서 전통적 접근방법과 커뮤니티 접근방법과의 비교

전통적 접근방법의 특징	커뮤니티 접근방법의 특징	커뮤니티 접근방법으로 이행하기 위한 노력
【사후대응적】 -이용자의 네트워크로는 이미 대처할 수 없고, 상황이 악화되었을 때 서비스 요청에 대하여 워커는 개입한다.	【사전에방적/술선적】 -상황이 악화되기 전에 워커가 개입한다.	-술선적인 개입으로 사후반응적인 대응을 감소시킨다. -각 전문가 자신의 영역에 한정한 case by case의 대응을 감소시킨다. -커뮤니티와의 상호작용을 강화한다.
【일정한 거리를 둔 서비스】 -전문가의 실천은 관료적·제도적 규범에 의해 영향을 받는다. -각 클라이언트의 긴급하고, 다수의 욕구에 우선적으로 대처한다.	【커뮤니티에 밀착된 서비스】 -전문가의 실천은 이용자의 사회적 상황이나 생활 상태에 따라 결정된다.	-지역에서 요구되는 프로그램을 기획·실시·평가하는 방법을 다양화시킨다. -각 클라이언트를 사업에 따라 나누지 않고, 전체로 본다. -인포멀 네트워크의 중요성을 인식한다.
【전문가의 권한에 기반함】 -워커는 이용자의 문제해결에 대한 전권을 갖고 있다.	【권한의 공유에 기반함】 -워커는 시민이나 자발적인 실천가와 권한을 나누어 가진다.	-워커는 직접적인 권한의 일부를 시민이나 자발적 실천가에게 이양한다.
【개별적인 클라이언트 중심주의】 -개입은 개별적인 클라이언트에게만 초점을 맞추고 있다. -평가는 주로 클라이언트의 내면적인 문제나 병리에 주목한다.	【소시얼 네트워크 중심주의】 -개입은 클라이언트를 둘러싸고 있는 소시얼 네트워크에 초점을 맞춘다. -평가는 자율이나 적응능력, 권한을 나누는 것에 중심을 둔다.	-워커는 잠재적 이용자나 이용하지 않는 사람가운데서 주된 지원자가 될 사람을 발견하여 지원하고, 주된 실천가에게 부여하는 권한이양의 평가기법을 개발 할 필요가 있다.

자료: 田中英樹(2008)의 내용을 일부 수정·보완함.

4. 지역사회복지 실천기술의 개발

지역사회 중심의 사회복지실천 접근방법으로의 전환은 다른 섹션인 지역사회복지의 교육에서 다루어질 지역사회복지 실천기술의 개발과 교육이 전제되어야 한다. 주된 지역사회복지 실천기술에 대한 구체적인 내용과 연습을 통해 현장의 사회복지사들이 우선적으로

익히고 이를 적용해 나가야 할 것이다. 나아가 교과과정에도 이러한 내용들이 반영되어야 할 것이다.

최근에는 사회복지사들의 보수교육에도 과목으로 조직화나 연계, 계획, 옹호, 사회운동 등 지역사회복지 실천기술에 대한 관심이 높아가고 있으므로 이를 적극적으로 활용할 필요가 있을 것이다.

지역사회복지 실천기술의 개발과 관련해서는 한국지역사회복지학회의 역할도 매우 중요하다. 학회차원의 지원으로는 실천기술에 대한 워크숍 개최, 교재개발, 보수교육에 강사파견, 실천현장에서 사례 파악 전파, 시범적 실천현장에 슈퍼비전 등을 들 수 있다.

지금까지 지역사회복지의 정체성에 대하여 거칠게 검토해 보았다. 이를 계기로 좀 더 심도 있는 지역사회복지의 정체성에 대한 이론적 및 실천적인 검토가 풍성하게 이뤄지기를 기대한다.

향후 지역사회복지의 정체성을 검토함에 있어서 보다 적극적으로 논의해야 할 것으로는 지역사회복지의 독자성을 보다 명확하게 해 나가는 것과 타 영역과의 융합·복합성을 어떻게 추구해 나갈 것인지에 대한 노력도 아울러 해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 감정기·백종만·김찬우. 2006. 지역사회복지론. 나남.
- 강철희·정무성. 2006. 지역사회복지실천론. 나남.
- 김만호. 2009. 지역사회복지론. 양서원.
- 김범수·신원우. 2009. 지역사회복지론. 공동체.
- 김종일. 2006. 지역사회복지론. 청목출판사.
- 박태영. 2008. 지역사회복지론. 학현사.
- 박태영 외. 2009. 지정기탁 모금의 현황과 개선 방안. 대구광역시 사회복지공동모금회.
- 양정하 외. 지역사회복지론. 공동체.

- 오정수·류진석. 2009. 지역사회복지론. 학지사.
- 이영철. 2007. 지역사회복지론. 양서원.
- 정무성 외. 2010. 사회복지관 기능정립연구 -최종 연구보고서-. 한국사회복지관협회.
- 지은구·조성숙. 2010. 지역사회복지론. 학지사.
- 표갑수. 2009. 지역사회복지론. 나남.
- 최일섭·이현주. 2006. 지역사회복지론. 서울대출판부.
- 한국임상사회사업학회 편. 2008. 지역사회복지론. 신정.
- 한국사회복지협의회. 2010. 2010년도 사회복지협의회 사업계획서.
- 한국사회복지협의회. 2011a. 2011년도 사업계획서(안).
- 한국사회복지협의회. 2011b. 2011 중앙 및 시도 사회복지협의회 사무총(처)장 간담회 자료.
- 행정안전부. 2010a. 2009년도 자원봉사센터 현황.
- 행정안전부. 2010b. 자원봉사 활성화를 위한 자원봉사센터 역량강화지침.
- 홍현미라 외. 2010. 지역사회복지론. 학지사.
- 田中英樹. 2008. “コミュニティソーシャルワークの概念とその特徴”, コミュニティソーシャルワーク 1, 日本地域福祉研究所.
- 古川孝順. 2004. 社會福祉學の方法. 有斐閣
- 牧里毎治. 2002. “地域援助の理論と技術”, 黒木保博 外, 社會福祉援助技術論(下), ミネルヴァ書房.
- 澤田清方. 2006. “地域福祉實踐と住民参加”, 日本地域福祉學會, 地域福祉事典, 中央法規.
- 加納光子. 2001. “現代社會と地域福祉”, 井岡 勉・成清美治 編, 地域福祉概論, 學文社.
- 藤井博志. 2000. “コミュニティワークの到達点とコミュニティワーカー養成の課題”, 牧里毎治編, 地域福論, 川島書店.
- Rothman, Jack, et al., 1995, *Strategies of Community Intervention*, F.E.Peacock Publishers, INC.

[부록 1] 지역사회복지에 대한 정의 정리

1. 감정기·백종만·김찬우(2005)에 따르면, 지역사회복지란 “지역사회를 접근단위로 하여 그 구성원들의 복지를 실현하려는 사회적 노력”으로 정의하고 있다.

2. 오정수·류진석(2006)에 따르면, 지역사회복지란 “지역사회의 복지 향상을 위한 포괄적인 제도적 개념으로서 전문 또는 비전문인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력”으로 보고 있다.

3. 김종일(2006)은 지역사회복지를 두 가지 의미를 갖는 것으로 설명하고 있다. 첫째, 지역사회라는 구체적 영역 안에서의 사회복지를 가리킨다. 이것은 사회복지의 대상이 지역사회라는 말이다. 실천적인 관점에서 본다면, 사회복지사의 실천 영역이 지역사회라는 말과 같다. 둘째, 사회복지를 구현하는 방법이 지역사회임을 가리킨다. 다시 말해서, 지역사회가 사회복지의 실천수단이라는 뜻이 된다. 이를 정리하면, 지역사회복지는 “각종 사회적 위험이 사라진 안전하고 행복한 지역사회의 상태를 지칭하는 동시에, 이러한 상태를 실현하기 위한 지역사회 수준에서의 모든 노력을 의미한다.”

4. 최일섭·이현주(2006)에 따르면, 지역사회복지를 “전문 혹은 비전문인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고, 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력”으로 보고 있다.

5. 강철희·정무성(2008)에 따르면, 지역복지는 “지역사회 수준에서 지역사회가 가진 복지관련 문제들을 해결하고 그 구성원들의 복지와 안녕을 위해 전개되는 사회복지 서비스 활동 등을 포괄하는 일련의 개입활동들”로 정의내리고 있다.

6. 박태영(2008)은 지역사회복지를 “일정한 지역사회 내에서 주민의 생활문제를 사회복지사와 주민이 함께 공식적·비공식적 자원을 활용·개발하여 해결하거나 예방하는 다양한 노력”으로 정의하고 있다.

7. 김범수·신원우(2010)에 따르면, 지역사회복지란 “재가복지서비스를 중심으로 환경개선서비스, 지역사회주민의 조직화 활동, 지역사회를 중심으로 지역사회 주민에 대한 생활문제의 전반적인 것을 도모하는 포괄적 개념”으로 보고 있다.

8. 김만호(2010)에 따르면, 지역사회복지를 “사회문화적으로 공정하고 적극적인 사회정

책과 지역주민의 자발적 참여를 통하여 지역사회의 다양한 욕구와 문제를 해결하고, 정치·경제·사회·문화적으로 지속 가능한 사회를 건설하려는 공동 노력"이라고 정의하고 있다.

9. 양정하 외(2010)에 따르면, 지역사회복지란 “전문적인 분야 또는 비전문적인 분야, 공식적인 분야 또는 비공식적인 분야 등이 지역사회 차원에서 지역사회의 문제를 해결하기 위해서 지역사회 내의 사회자원을 동원하여 주민의 자율적인 노력에 의하여 문제를 해결하는 과정”이라고 본다.

10. 지은구·조성숙(2010)에 따르면, 지역사회복지를 “지역주민이나 집단의 문제와 욕구를 해결함으로써 지역주민의 삶의 질을 증진시키려는 모든 노력을 포함하는 사회복지의 한 분야로 볼 수 있으며, 거시사회복지 분야로서 지역사회복지실천은 지역사회조직과 지역사회개발, 사회기획, 사회행동 그리고 지역사회연계 등과 연관이 있는 기술을 포함한다.”라고 보고 있다.

11. 홍현미라 외(2010)에 의하면, 협의의 의미에서 지역사회복지는 “지역사회보호나 사례관리와 같이 지역사회를 활용하기는 하지만, 그 초점이 지역사회 구성원의 욕구나 문제 해결에 초점을 두고 이루어지는 휴먼서비스를 의미”한다. 광의의 의미에서 지역사회복지는 “지역사회 자체를 대상(표적)으로 하여 개입하는 것을 의미”하며, 개인에 대한 직접서비스의 제공보다는 지역사회의 체계와 환경변화, 제도의 개선 등과 같은 거시적 측면의 개입이 중요한 방법이 된다. 우리나라에서는 협의적 의미와 광의적 의미가 모두 사용되고 있으나, 사회복지실천 현장에서는 지역사회체계를 활용한 서비스 제공이라는 협의의 개념이 좀 더 일반적으로 받아들여지는 것으로 보이며, 지역사회의 체계와 제도개선 같은 광의의 개념을 실천방법으로 활용하는 경우는 아직 제한적인 것으로 보인다.

“지역사회복지 정체성의 실체” 토론

곽 병 은*

본인은 원주에서 지금까지 20여 년간 노인 장애인 생활시설, 무료급식소, 노숙인센터 등의 복지시설을 운영한 경험을 바탕으로 이번 토론에 임하기 때문에 학술적 부분에서 한계가 있음을 먼저 알리고 싶다.

지역사회복지란 모든 사회복지분야와 관계가 있고 복지서비스 전달체계의 실천 현장에 있으면서 분명한 개념정리나 올바른 평가가 되어 있지 못한 것이 사실이다. 현대 사회 경제가 발전하면서 사회구조가 변화하고 다양한 사회문제가 발생하면서 사회복지에 대한 사회적 욕구도 다양화되고 증가되고 있다. 이에 따라서 복지서비스 제공의 효과성 및 효율성이 제기되고 지역사회복지의 중요성이 대두되고 있는 시점에서 이번 학회의 지역사회복지의 정체성에 대한 논의를 하는 것은 시의적절하다고 할 수 있다. 박태영 교수의 “지역사회복지 정체성의 실체” 논고는 지역사회복지 정체성에 대한 상세한 정리와 적절한 강화 대책까지 제시한 훌륭한 논고라 할 수 있다. 논고의 순서에 따라서 토론자의 생각을 조금 첨부하기로 한다.

I. 먼저 사회복지학상에서 지역사회복지의 위치, 지역사회복지의 고유성, 사회복지실천과 지역사회복지와의 공통점과 차이점, 관련 영역과의 비교 검토 등을 통해서 사회복지학상 지역사회복지의 정체성을 검토 하였는데, 그 결과 지역사회복지의 정체성에는 지역을

* 갈거리사랑촌 원장

중시한다는 사실, 국가와 가정 사이에 낀 중간에 있어 항상 양면적인 성격을 지닌다는 것, 분절된 국가 단위의 서비스 혹은 분야별 서비스를 클라이언트가 이용하기 쉽도록 종합화 통합화 시키는 특성을 지니고, 전문가뿐만 아니라 주민도 참가한다는 점 등을 알아내었다.

II. 그리고 지역사회복지의 정체성을 지역사회복지의 교육현장, 지역사회복지 실천현장에서 정체성을 검토하였는데, 11-14권의 국내 지역사회복지 교과서를 지역사회복지에 대한 정의, 실천기술, 실천현장 등으로 정리하여 지역사회복지 교육내용을 알기 쉽게 도표로 제공하였고, 특히 지역사회복지의 4가지 주된 실천현장인 사회복지협의회, 사회복지공동모금회, 자원봉사센터, 사회복지관 등의 장단점 및 문제점을 자세히 지적해 주었다. 단지 사회복지 실천현장에서 중요한 부분을 차지하는 사회복지 생활시설이 빠진 것이 아쉬운 점으로 남는다.

사회복지협의회의 주 기능이 권역내의 지역사회복지증진을 위해서 민관 및 민간사회복지 조직 간의 연락, 조정, 협력, 통합 기능인데 지역에서 보면 협의회가 그 기능을 다하지 못하고 있는 것으로 보여 안타깝고 더욱 많은 노력이 필요할 것으로 생각된다. 협의회에서 민간사회복지 조직 간의 조정, 통합, 대표성의 기능을 못하면 민간사회복지 조직들이 협의회에 대한 신뢰성 및 필요성이 떨어지고 협조 및 협력이 저하되어 협의회 조정 통합 대표성의 기능이 저하되는 악순환을 겪는 것으로 보인다.

공동모금회의 문제점에서는 지역성을 회복하는 것이 중요하다는 지적이 돋보이는 부분이다.

자원봉사센터는 권역내의 자원봉사활동을 조장, 조정, 촉진하는 기관으로 지역 내의 많은 자원봉사활동 기관의 대표성을 갖고 권역 내의 모든 자원봉사활동기관에 대한 교육, 조정, 통합 역할을 해야 하는데 그 기능에 한계가 있어 안타깝게 생각하고 있다. 앞으로 자원봉사활동은 경제사회의 발전에 따라 그 수요와 공급이 증가하는 것이 주지의 사실이고, 자원봉사활동은 공적 사회복지서비스의 부족 부분을 보충할 수 있는 중요한 사회적 자원이기 때문에 권역 내의 자원봉사활동을 효율적으로 운영되기 위해서는 자원봉사센터의 조정, 통합 기능이 중요한 부분으로 대두되고 있다. 또한 학생 자원봉사활동에 대한 교육이 자원봉사센터의 빠질 수 없는 중요한 부분인 것도 사실이다.

사회복지관이 앞으로 주민참가 활성화 및 복지기관의 연계 협력 등의 지역조직화 기능에 초점을 맞추어야 한다고 지적한 것은 주민이 복지서비스를 받는 사람이고 또 제공해야

할 사람이며 또한 지역의 문제를 해결할 당사자이라는 면에서 그리고 복지기관의 운영의 효율성 면에서 좋은 지적으로 생각된다.

그리고 지역사회복지협의회 혹은 사회복지관 등은 지역의 다양한 NGO와 연계를 갖고 주민복지증진에 노력해야 하며 지역시민운동에 참여해야한다. 이유는 복지 문제를 갖고 있는 주민은 다른 사회문제를 동시에 갖고 있을 수 있기 때문이고 인권 환경 등의 사회문제를 해결하는 것 또한 사회복지의 임무이기 때문이다. 또한 다른 NGO와 연계함으로써 복지기관의 사회적 역량이 증가할 수도 있기 때문이다.

Ⅲ. 지역사회복지 정체성의 요소로 주체성(주민 참가), 지역성(지리적 권역), 종합성(전체성), 양면성(방법과 분야) 등을 설명하였는데, 주민참가는 주민의 욕구과악을 위한 것뿐만 아니라 주민이 지역사회의 주인공으로서의 주체성을 가질 수 있게 하는 것이어서 진정한 주민참가가 없는 지역사회복지는 제대로 된 지역사회복지라고 할 수 없는 것이라고 강조하였다. 주민 참가는 주민에게 자원봉사를 하며 어려운 이웃과 함께 살아가야 한다는 시민의식을 심어주는 사회교육이 될 수 있고 사회의 소외자들에 대한 편견을 없앨 수 있어 사회통합의 기회가 될 수 있어 더 중요하다고 본다. 종합성에서는 복지서비스뿐만 아니라 보건 의료, 고용, 교육, 문화, 교통, 안전, 환경 등 주민생활의 전반적인 영역을 포괄하여 접근해야 한다고 하였는데, 몇 년 전부터 지역사회복지협의체라는 민관 기구가 만들어져 운영되고 있으나 협의회와 중복되는 부분도 있고 앞으로 개선될 점이 많은 것으로 보인다.

Ⅳ. 정체성 강화방향에서 주민참가의 강화는 지역사회복지의 발전과정에 핵심적 요소가 된다. 지역사회복지의 다양한 조직들이 지역사회에 개방되고 주민과 교류하며 조직의 운영에도 주민이 참여하게 하는 것은 복지시설의 개방화 및 사회화와 같은 의미를 가진다고 볼 수 있다. 과거에는 수혜자에게 서비스를 일방적으로 주기만 하는 지역사회에 폐쇄적이고 수동적인 형태에서 현재는 주민이 수혜자가 되고 공급자가 되는 개방적이고 능동적인 형태로 변화되는 데 지역사회복지의 가치가 있다고 생각된다. 그러므로 주민참가 정도는 지역사회복지 발전의 정도를 보여주는 척도라고 할 수 있다. 따라서 지역사회복지가 발전하기 위해서는 사회복지협의회, 공동모금회, 자원봉사센터, 사회복지관, 기타 사회복지시설 등이 지역사회와 활발히 교류하고 조직 운영에도 주민 참여가 적극 이루어져야한다. 그리고 이러한 복지조직 운영의 주민참여는 조직의 운영 비리 및 인권침해 등의 문제점을 예방하는 데도 도움이 된다.

주민 참가라는 특성 때문에 일반주민의 생활과 관련한 다양한 이슈를 포함하여야 하기 때문에 지역사회복지 이슈의 범위는 넓어질 수밖에 없다고 하였고, 안전/교통, 건강, 지역 사회복지서비스, 고용/일자리, 정보/커뮤니케이션, 사회참가/교육 등으로 주민생활 지표를 제시하였다. 사실 여러 가지 이유로 금융기관을 이용할 수 없는 사회 소외자들이 우리 주변에는 많은데 이들을 위한 신용협동조합도 지역사회복지의 범위에 포함시켜야 된다고 생각한다. 협동조합은 지역주민들에게 협동 자립의 정신을 심어주고 공동체 의식을 함양시켜 실질적인 빈곤탈출 자립에 도움이 될 수 있기 때문이고 이러한 협동조합 정신은 사회 복지 정신과 일치하기 때문이다.

사회복지가 인간과 사회를 이해하여 사회문제를 해결하고 주민의 삶의 질을 높이려는 노력이라면 지역사회를 이해하고 변화시키려는 지역사회복지의 중요성은 강조되어야 하며, 모든 복지서비스 전달이 이루어지는 실천현장으로서의 지역사회복지는 특히 중요하여 더욱 연구되고 발전되어야 한다고 믿는다.

본인이 근무하고 있는 시설을 소개하고 최근 이루어지고 있는 한 모임을 소개함으로써 지역사회복지의 한 예를 들며 토론을 마치고자 한다.

장애인 생활시설, 노인 그룹홈, 무료급식소, 노숙인센터, 독거노인주택임대지원사업, 신용협동조합, 그리고 의료시설 등을 운영하고 장학회, 재가복지, 문화교실 등의 부대사업들을 하고 있는데, 복지욕구가 있는 사람이 급식소에 와서 식사도 하고 옆 사무실에 가서 다양한 복지 상담도 하고 또 협동조합에서는 저금하고 필요한 경우는 대출도 받는다(지역 사회복지의 종합성). 이곳의 여러 시설에는 지역 봉사자들의 참여가 활발하며, 시설의 운영위원회에는 많은 지역주민이 참가하고 있고, 협동조합의 이사회에도 이용자 주민들이 직접 참가하고 있다(지역사회복지의 주체성 및 지역성).

얼마 전 지역의 가정폭력 성폭력 상담소, 가정폭력보호시설, 성폭력보호시설, 가출청소년 보호시설, 이주여성보호시설, 여성노숙인쉼터 등의 지역 여성복지 관련 단체 모임을 구성하여 진행 중에 있다. 각 기관을 분기에 한 번씩 돌아가며 모임을 가지고 각 기관의 부족한 부분을 서로 협조하며 프로그램을 소개 이용하고 또 적절한 시설로 대상자를 안내하기도 한다. 그리고 이러한 모임은 다른 기관들과의 관계형성에 도움이 되고 기관들의 특성을 앞으로써 상호 다른 분야에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있는 기회가 된다(지역조직화).

기획 3 주제

지역사회복지의 이론과 방법

* 발표주제 1

지역사회복지이론에 대한 새로운 조망

발표 : 조성숙 (계명대학교 교수)

토론 : 이재완 (공주대학교 교수)

* 발표주제 2

지역사회복지 지향적인 실천방법

발표 : 이재모 (영남대학교 교수), 최정호 (영남대학교 외래교수)

토론 : 채현탁 (대구사이버대학교 교수)

지역사회복지이론에 대한 새로운 조망

조 성 숙*

I. 문제제기

지방자치제 실시, 사회복지사무의 지방이양 등으로 사회복지영역에서 지역사회의 중요성이 인식되었고, 지역사회복지의 역할에 대한 요구가 지속적으로 증가되어 오고 있다. 학문영역으로서 그리고 실천방법의 하나로서의 지역사회복지 영역은 지속적으로 확대되었던 반면, 지역사회복지의 학문적인 정체성과 이론적인 발전은 그 속도를 따라가지 못하고 있다. 이런 면에서 1990년대부터 지역사회복지의 학문적 정체성을 모색하고 이론적인 체계를 확립하기 위하여 한국사회복지학회와 한국지역사회복지학회 등 사회복지학계 차원에서 진행되고 있는 다양한 논의는 매우 고무적이라고 할 수 있다.

아울러 2000년대 초반부터 지역사회복지 문헌들은 지역사회복지에 대한 폭넓은 이해와 효과적인 지역사회복지실천을 위해 다양한 이론적인 틀을 제시하여 왔다(e.g., 감정기·백종만·김찬우, 2005; 김종일, 2006; 지은구, 2003). 예를 들어, 지역사회복지 문헌에는 체계이론, 생태이론, 갈등이론, 사회교환이론, 힘의존이론, 자원동원이론, 사회구성론, 상호조직이론, 사회학습이론, 인간행동이론, 엘리트지배이론, 다원주의이론 등에 이르기까지 방대한 수의 이론들이 지역사회복지이론으로 소개되고 있다. 그러나 일부 이론들은 이론으로서의

* 계명대학교 사회복지학과 교수

조건을 갖추지 못한 경우도 있을 뿐만 아니라, 지역사회복지이론으로 간주되기에 다소 무리가 있는 경우도 있다. 따라서 지역사회복지이론의 정체성 확립과 발전을 위해 최근 10년간 문헌에 나타난 지역사회복지이론들을 고찰하여 문제점을 도출함으로써 앞으로의 향후과제를 모색할 필요성이 제기된다.

지역사회복지이론을 고찰하기 위해서는 무엇보다 먼저 지역사회복지의 개념에 대한 정의가 우선되어야 한다. 지역사회복지에 대한 개념정의는 학자들마다 매우 다양하게 제시되고 있다. 최일섭·류진석(1996: 34-35)은 “지역사회를 개입 대상으로 보고 그 곳에 존재하는 각종 문제를 예방하거나 해결하려는 일체의 노력”이라고 정의하였고, 오정수·류진석(2009: 31)은 “지역사회의 복지 향상을 위한 포괄적인 개념으로서 전문 또는 비전문 인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고 사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력”이라고 정의하고 있다. 한편, 정무성(1997: 24)은 지역사회복지를 “지역사회에의 조직적이고 체계적인 개입을 통해 주민들의 삶을 향상시키기 위한 사회복지적 지식과 기술을 활용하는 전문 실천방법”이라고 보다 구체적으로 정의하였다. 본 고에서는 정무성(1997: 24)의 지역사회복지에 대한 개념정의를 수용하되, 지역사회복지의 개념은 커뮤니티(communitiy)의 지리성과 기능성을 모두 포함하는 개념으로 이해하고 접근하고자 한다. 또한 지역사회복지를 지역사회복지실천과 동일한 개념으로 간주하여 상호교환적으로 사용하고자 한다.

본 연구의 목적은 지역사회복지 문헌에 등장하는 다양한 지역사회복지이론들을 고찰함으로써 기존 지역사회복지이론의 한계점을 도출하고, 효과적인 지역사회복지실천을 위한 지역사회복지이론의 방향에 대한 향후과제를 모색하는데 있다. 본 고에서는 다음과 같은 순서로 논의를 전개하고자 한다. 첫째, 지역사회복지와 이론의 관련성을 이해하기 위하여 지역사회복지에서 이론의 중요성 및 지역사회복지실천의 이론적인 틀을 제시한다. 둘째, 미국과 한국을 중심으로 최근 지역사회복지 문헌에 등장하는 이론들을 고찰한다. 셋째, 지역사회복지이론들을 지역사회, 조직, 개인 혹은 집단 수준의 이론으로 구분하여 다양한 지역사회복지이론들을 재고찰한다. 넷째, 기존에 제시된 지역사회복지이론의 한계점을 도출함과 동시에 지역사회복지이론의 발전을 위한 과제를 모색하고자 한다.

II. 지역사회복지와 이론의 관련성

1. 지역사회복지에서 이론의 중요성

지역사회복지실천에서 이론적인 틀은 실천가들이 접하는 현상을 이해하고 생각할 수 있도록 도와주고 개입방법에 대한 결정을 내릴 수 있도록 도와준다(Hardcastle, Powers, and Wenocur, 2004). 그러나 어떤 단일이론도 개인, 집단, 지역사회, 서비스체계들의 복잡한 상호작용을 설명할 수 있는 이론은 없고 향후에도 그럴 가능성은 없다. 사회복지학은 사회학, 인류학, 심리학, 정치학, 경제학, 비판이론 및 다른 이론들에 기초를 두고 있는데, 지역사회복지실천 또한 사회과학 전반으로부터 개인수준뿐만 아니라 포괄적인 상호작용에 이르기까지 다양한 인간체계수준의 이론들을 응용하여 사용한다(Gamble and Weil, 2010).

그러나 사실상 지역사회복지실천과정은 매우 복잡하기 때문에 우리는 이론과 실천 간의 직접적인 일치를 확인하기는 어렵다. 윤리 원칙 또한 지역사회복지실천에 대한 정보를 제공하기 때문에, 사회과학이론은 실천과정에서 무엇을 해야 할지 실천가들에게 직접적으로 명확하게 알려주지는 않는다. 따라서 효과적인 지역사회복지실천을 위해 지역사회복지실천가는 자신이 접하는 현상을 이해하고, 어떤 개입을 할 것인지에 대한 의사결정을 가능하게 하는 이론적인 틀을 개발하는 것이 중요하다. 인간행동이나 사회복지실천에 대한 대통합이론이 없기 때문에, 지역사회복지실천가는 실천에 필요한 다양한 이론들에 근거하여 이론적인 틀을 도출해 낼 수밖에 없다(Hardcastle, Powers, and Wenocur, 2004: 33-34).

이론이란 일반적으로 “현상을 설명하거나 예측하기 위해 사용되는 체계적으로 연결된 일련의 서술이나 진술”이며, 이러한 서술들은 비교적 광범위한 환경에 적용가능하다(Reed, 2005: 85). 이론은 우리의 이해를 높이기 위하여 무언가가 어떻게 그리고 왜 작용하는지를 설명하는, 서로 밀접한 관계가 있는 일련의 개념들이기도 하다(Netting, Kettner, and McMurtry, 2008: 134).

이론의 개념정의를 명확하게 하기 위해서 Hardina(2002: 45)의 관점, 이론, 이론적 모델, 실천모델 간 비교는 매우 유용하다. 먼저, 관점이란 최선의 실천을 위한 기본적인 가치에 대한 가정을 수반하는 실천접근으로서 최선의 개입방법과 개입과정에서 사회복지사의 역할에 관한 길잡이를 제공한다. 이론이란 경험적 검증을 통해 유효한 것으로 규명된 인과

관계에 관한 가정들이다. 지역사회복지실천에서 우리는 지역사회가 어떻게 기능하는지, 지역주민들이 어떻게 변화에 적응하는지, 정부의 정책결정에 어떻게 영향을 미치는지, 사람들은 권력을 획득하기 위하여 어떻게 조직화될 수 있는지에 관하여 이해하기 위하여 이론을 사용한다. 우리가 어떤 이론을 사용하느냐에 따라 사회변화개입을 계획하기 위하여 어떤 실천모델을 사용할지를 결정한다. 이론적 모델은 개념, 개인, 집단, 조직들 간의 관계형태를 이해하거나 예견하기 위해 사용되는 구성체이다. 이론적 모델은 변수들 간의 인과관계를 설명하기 위해 사용되며, 일반적으로 의사결정을 안내하거나 의사결정이 어떻게 이루어지는지 이해하기 위해서 사용된다. 한편, 실천모델은 사회문제를 이해하고 그 문제에 대한 대응을 개발하기 위한 상세한 체계이다. 지역사회복지실천에서 실천모델은 사회변화를 이해하기 위한 이론체계, 개입접근, 개연성 있는 성과와 같은 요소를 포함하고 있다. 실천모델은 그 문제를 다루기 위한 전략과 기술을 결정하고 문제해결에 관여하는 개인과 집단을 결정한다.

이론을 체계적으로 나타내거나 분석하는 과정 혹은 특정 현상을 이해할 수 있는 이론적인 틀을 활용하는 과정인 이론화(theorizing)는 효과적인 실천, 실천가들의 학습, 사회정의 목표 달성을 위해 다음과 같은 맥락에서 매우 중요하다(Reed, 2005: 86-88). 첫째, 이론화는 효과적인 실천을 위한 중요한 도구이다. 이론화를 통해 실천가는 욕구사정, 분석, 기획, 실행, 평가의 방향을 결정할 수 있고 정보와 개인의 사고를 조직화할 수 있으므로 이론화는 지역사회복지실천을 향상시킨다. 지역사회복지실천가들은 이론화를 통하여 특정 문제의 원인을 파악하고, 바람직한 목표 달성 및 특정문제의 예방과 감소 방법을 이해하며 특정 지역사회복지실천 상황의 목표와 범위를 분명히 할 수 있다. 둘째, 이론화를 통해 지역사회복지실천가들은 효과적인 실천에 대한 지식을 습득하고 실천을 향상시킬 수 있다. 실천에 대한 기존의 지식체계와 이론적 틀은 진화하므로 관련 지식과 이론을 지속적으로 최신화하고 개인적인 인식과 패러다임을 수정하고 확대할 필요가 있다. 그런 의미에서 이론화는 지식과 기술을 심화시키고 확장할 수 있는 중요한 방법이다. 셋째, 이론화는 사회정의의 목표들을 가진 지역사회복지실천에 필수불가결한 요소이다. 지역사회에 근거한 사회복지실천이 사회정의를 증진시키는 것으로 개념화되어야 한다면, 우리는 부정행위와 권력 불균형을 창조하거나 유지하는 의도하지 않은 결과를 경계할 필요가 있을 뿐만 아니라, 보다 공평한 사회와 사회적 과정에 대한 사회적 변화를 향상시킬 수 있는 힘을 강화

해야 한다. 이런 맥락에서 Freire(1995)는 사회정의를 위해 일하기 위해서는 비판적 의식을 개발하고 심화시킬 필요성을 강조하였다.

2. 지역사회복지실천을 위한 이론적인 틀

지역사회복지이론을 효과적으로 이해하기 위해 몇몇 학자들은 다양한 기준을 사용하여 분류하였다. 먼저 Netting, Kettner 및 McMurtry(2008: 134)는 이론형태와 지역성 여부에 따라 지역사회복지이론을 분류하였다. 먼저 커뮤니티를 지리성과 비지리성에 근거하여 분류하였고, 이론 형태를 지역사회의 이해를 돕는 기술적 이론과 실천의 길잡이가 될 수 있는 처방적 이론으로 구분하였다. 기술적 이론은 지역사회 내에서 무슨 일이 일어나고 있는지에 대한 분석에 유용하지만, 일단 분석이 이루어지면 실천가들에게 어떤 상황을 변화시킬 수 있는 방법을 제시하지는 않는다. 그러나 처방적인 이론은 실천가들이 행동을 취할 수 있는 방법을 제시해준다. Netting, Kettner 및 McMurtry(2008)의 커뮤니티 형태에 따른 이론 형태는 <표 1>과 같다.

<표 1> 커뮤니티 형태에 따른 이론 형태

이론 형태	지역에 근거한(지리적) 커뮤니티	비지역에 근거한 커뮤니티
기술적(지역사회 이해)	● 체계 ● 인간 혹은 주민 생태 ● 인간 행동 ● 권력, 정치 및 변화	● 체계 ● 인간행동 ● 권력, 정치 및 변화
처방적(실천 길잡이)	● 강점, 임파워먼트, 탄력성 ● 능력배양 및 자산 매핑	● 강점, 임파워먼트, 탄력성

출처: Netting, Kettner, and McMurtry(2008: 134)

한편, Gamble과 Weil(2010)은 지역사회복지실천을 위한 이론적인 틀을 제시하면서 상호작용 범위를 개인, 집단, 조직 및 지역사회 차원으로 구분하여 관련이론들을 제시하고 있다. Gamble과 Weil(2010)은 지역사회복지가 개인, 집단, 조직, 지역사회 영역의 모든 상호작용을 포함한다는 차원에서 상호작용 범위별로 이론들을 구분하여 제시하고 있다. 개인 및 개인간 상호작용 범위에는 자신, 자기효능감, 상호작용이론들이 유용하며, 집단 범위에는 집단이론 및 임파워먼트이론들이 포함된다. 조직 범위에서는 조직 및 조직간 이론들이,

지역사회 차원에서는 지역사회 및 지역사회실천이론들이 효과적으로 활용될 수 있다. <표 2>는 Gamble과 Weil(2010)의 지역사회복지실천을 위한 이론적인 틀을 보여준다.

<표 2> 지역사회복지실천을 위한 이론적인 틀: 거시에서 미시 범위

지역사회 복지실천 응용이론	상호작용 범위			
	지역사회 범위	조직 범위	집단 범위	개인 및 개인간 범위
이론의 경향	지역사회 및 지역사회실천 이론들	조직 및 조직간 이론들	집단이론 및 임파워먼트 이론들	자신, 자기효능감, 상호작용이론들
실천 이론 및 행동 이론	● 지역사회 건설 ● 지역사회조직화 ● 조직 조직화 ● 주민참여 ● 사회, 경제, 지 속가능한 개발 ● 사회자본 ● 지역사회, 사회, 경제, 건강기획 ● 주요 접근들 - 개발 - 조직화 - 사회변화	● 회의관리 ● 아 래 로 부 터 의 변화 ● 최대관리 ● 관리 ● 연합이론 ● 협력이론 ● 영향 행사 ● 리더십/관리 ● 조직 유형 ● 조직이론 ● 조직개발/변화 ● 조직행동이론 ● 조직간 행동 ● 조직간 네트워크 ●	● 집단과정이론 ● 집단촉진이론 ● 대중교육/의식화 운동 ● 의사결정이론들 ● 과업집단이론들 (노 동 집 단 이 론 들) ● 집단간이론들 ● 임 파 워 먼 트 이 론 들 ● 임파워먼트기획 ● 사회정의이론들 ● 윤리이론들 ● 참여이론 ● 자신/집단 결정	● 조직화, 개발, 기획, 발전에서 자신의 사용 ● 촉진 ● 리더십 / 리더십 개발 ● 대인상호행동이 론 ● 의사소통이론 ● 상호작용이론 ● 영향 발휘 ● 코칭/훈련이론 ● 긍정심리학 ● 대인 능력 ● 인간 기술 ●

출처: Gamble and Weil(2010: 94)

Netting, Kettner 및 McMurtry(2008)와 Gamble과 Weil(2010)의 논의는 지역사회복지이론의 이해에 대한 다음의 시사점을 제공한다. 먼저 커뮤니티(communitiy)를 어떤 의미로 인식할 것인가에 관련된 문제이다. Netting, Kettner 그리고 McMurtry(2008)에서도 제시되었듯이, 커뮤니티를 지리성(place)의 의미로 인식할 것인지, 비지리성(non-place) 혹은 기능성(functionality)의 의미로 인식할 것인지에 따라 활용될 수 있는 이론이 다를 수 있다. 둘째, 지역사회복지이론을 사용할 때 상호작용의 범위를 어떻게 규정할 것인가에 대한 문제가 고려되어야 한다. 이는 지역사회복지를 어떻게 정의할 것인가의 문제와도 긴밀하게 결부되어 있다. Gamble과 Weil(2010)이 제시하듯이, 지역사회복지실천의 상호작용 범위를 개인, 집단, 조직, 지역사회 모두를 포함할 경우 지역사회 수준이 아닌 다른 수준의 사회복지실

천에 사용되는 모든 이론들이 유용할 수 있다. 그러나 지역사회복지를 하나의 거시적인 실천으로 간주하여 지역사회 수준의 상호작용 범위에만 국한한다면, 지역사회복지이론 또한 지역사회 수준의 거시적인 실천만을 다루는 매우 제한된 이론만이 유용할 것이다.

III. 최근 지역사회복지 문헌에 등장하는 지역사회복지이론들

지역사회복지 문헌에서는 지역사회에 대한 효과적인 이해와 실천을 위해 다양한 이론들을 제시하고 있다. 본 고에서는 지역사회복지이론에 대한 최근 동향을 파악하기 위하여 최근 10년간 미국과 한국에서 출판된 지역사회복지 문헌에 소개된 이론들을 분석하였다.

먼저, 미국의 지역사회복지이론의 경향을 파악하기 위하여 미국의 대표적인 지역사회복지실천 교재인 Hardina(2002), Hardcastle, Powers, Wenocur(2004), Netting, Kettner, McMurtry(2008), Gamble과 Weil(2010)을 비교·분석하였다. 이들 문헌을 비교·분석한 결과, 체계이론, 생태이론, 갈등이론이 지역사회복지 문헌에 가장 많이 등장하는 이론인 것으로 나타났다. 이 외에도 힘의존이론, 자원동원이론, 사회구성론 등도 소개되고 있다. 강점관점, 임파워먼트관점 등 다양한 관점들도 지역사회복지실천에 유용한 관점들로 소개되고 있다. <표 3>은 최근 미국의 대표적인 지역사회복지 문헌에 나타난 지역사회복지 관련 이론들을 보여준다.

<표 3> 미국 지역사회복지 문헌에 등장하는 지역사회복지실천 이론·관점들

		Hardina (2002)	Hardcastle, Powers, and Wenocur (2004)	Netting, Kettner, McMurtry (2008)	Gamble and Weil (2010)
이론	(사회)체계이론	○	○	○	○
	생태이론	○	○	○	○
	갈등이론	○	○	○	
	사회교환이론		○		
	힘의존이론	○		○	
	자원동원이론	○		○	
	사회구성론	○	○		
	상호조직이론		○		
	인간행동이론			○	

이론	사회학습이론		○		
	동기이론		○		
	비판이론		○		○
	혼돈이론		○		
	지역사회실천이론들 (지역사회개발, 지역사회조직)				○
	자기효능감이론				○
	과업집단				○
	구조이론				○
관점	강점관점	○		○	○
	임파워먼트관점	○		○	○
	탄력성관점			○	
	능력배양			○	
	자산매핑			○	

출처: Gamble and Weil(2010), Hardcastle, Powers, and Wenocur(2004), Hardina(2002), Netting, Kettner, and McMurtry(2008)를 참고하여 정리하였음.

또한 한국의 지역사회복지이론의 흐름을 파악하기 위하여 한국에서 출판된 지역사회복지론 교재 13종을 편의표집하였다. 최근 10년간 출판된 모든 교재들을 분석하거나 확률표집에 의한 대표성이 있는 표본을 선택한 것은 아니지만 대략적인 지역사회복지이론에 대한 경향 파악에는 무리가 없을 것으로 판단된다. <표 4>에서도 제시되었듯이, 지역사회복지실천 교재나 문헌에서 주로 다루는 이론은 체계이론, 생태이론, 갈등이론으로 나타나 미국의 경향과 다르지 않음을 보여주었다. 이 외에도 지역사회를 이해하고 지역사회복지실천에 대한 함의를 제시하는 이론들로 사회교환이론, 힘의존이론, 자원동원이론, 사회구성론, 상호조직이론, 사회학습이론, 인간행동이론, 엘리트지배이론, 다원주의이론, 사회연결망이론, 동기이론, 비판이론, 여성주의이론, 혼돈이론 등이 소개되고 있다. 또한 강점관점, 임파워먼트관점 등 다양한 관점들도 지역사회복지실천에 유용한 관점들로 소개되고 있다.

<표 4> 한국 지역사회복지 문헌에 등장하는 지역사회복지실천 이론·관점들

	지은구 (2003)	강정기 외 (2005)	강철희 · 정무성 (2006)	김종일 (2006)	류종훈 (2007)	양정하 외 (2008)	김범수 신원우 (2009)	이애련 외 (2009)	김광희 (2010)	김만호 (2010)	남진열 외 (2010)	전해황 외 (2010)	지은구 조성숙 (2010)
(사회) 체계이론	○	○	○	○	○	○	○		○			○	○
생태이론	○	○	○	○	○	○	○		○	○		○	○
갈등이론	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○
사회교환 이론	○	○		○					○	○	○	○	○
힘의존이론	○	○							○			○	○
자원동원 이론	○	○		○					○		○	○	○
사회 구성론	○	○					○		○			○	
엘리트 지배이론 (권력구조 이론)			○		○	○			○	○		○	
다원주의 이론			○			○			○			○	
상호조직 이론	○												○
인간행동 이론													○
사회학습 이론	○												○
사회연결망 이론													○
구조이론									○				
자유주의										○			
마르크스 주의										○			
기능주의 이론					○	○		○			○		
지역사회 통화이론								○					
가상공동체 이론								○					
생체공동체 이론								○					
강점관점		○											
임파워먼 트관점		○								○			

최근 한국의 지역사회복지 문헌에 등장하는 지역사회복지이론에 대한 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 『지역사회복지론』 교재로 출판되는 문헌 중에는 이론을 다루지 않는 교재도 많았다. 이러한 상황은 지역사회복지 혹은 지역사회복지실천이 이론적 배경이 없는, 다소 전문성이 결여된 영역으로 보이게 하는 허점을 보여주고 있다. 둘째, 한국에 소개된 지역사회복지이론은 주로 미국의 지역사회복지실천 문헌을 바탕으로 한 이론들이 주를 이룬다. 한국의 지역사회복지 문헌에 소개된 이론들은 한국의 지역사회복지 상황에서 지역사회복지이론으로서 지역사회복지실천에 어떤 역할을 수행할 것인지에 대한 심층적인 고민없이 소개 정도에 그치고 있었다. 셋째, 이론의 요건을 갖추지 못한 관점이나 개념들을 이론으로 소개하고 있다는 점이다. 이론이란 체계적으로 조직화된 지식이어야 하며, 경험적인 검증을 통해 유효한 것으로 규명된 인과관계에 관한 가정들이어야 한다(Hardina, 2002: 45). 그러나 이러한 요건을 갖추지 못한 단순한 현상, 관점, 주장을 이론으로 소개하고 있다. 넷째, 지역사회복지 문헌에 소개되는 지역사회복지이론들은 개인, 집단, 조직, 지역사회 차원에서 다양한 수준의 상호작용을 포함하는 이론들이 특별한 기준 없이 소개되고 있다.

IV. 상호작용 범위에 따른 지역사회복지이론의 재고찰

앞에서도 살펴보았듯이, 지역사회복지 문헌에서는 매우 다양한 이론들이 지역사회복지이론으로 소개되고 있다. 그렇다면 지역사회복지이론의 기준은 무엇인가? 우리가 어떤 기준을 가지고 어떤 이론을 지역사회복지이론이라고 구분할 것인가? 본 고에서는 지역사회복지를 이해하는데 특히 유용한 이론들을 중심으로 소개하되, 유사이론들은 핵심이론만을 제시하는 등 지면의 효율성을 기하고자 한다. 여기에서는 지역사회 수준에서 지역사회복지실천에 직접적인 함의를 제공하는 이론들, 조직 수준에서 지역사회복지를 이해하는데 유용한 이론들, 개인 혹은 집단 등의 미시적 수준에서 지역사회복지실천에 유용한 이론들로 구분하여 소개한다.

1. 지역사회 수준

지역사회 수준의 상호작용에 초점을 둔 이론들은 체계이론, 생태이론, 갈등이론, 사회교환이론, 사회연결망이론, 비판이론, 혼돈이론 등이다. 이 이론들은 지역사회에 대한 이해를 돕기 위해 지역사회에 대한 묘사뿐만 아니라, 지역사회복지실천에 있어 사회정의의 향상을 시키기 위한 방법들에 대한 다양한 함의를 제공하고 있다. <표 5>는 지역사회 수준에서의 실천에 유용한 이론들의 초점 및 지역사회복지실천에 대한 함의를 제시하고 있다.

<표 5> 지역사회 수준의 이론들

이론 분류	초점	지역사회복지에 대한 함의
(사회) 체계 이론	지역사회는 하나의 사회체계로서, 상위체계 및 하위체계들과 기능적으로 연결되어 있음	● 상위체계의 변화는 지역사회 생활면에서 변화를 창조함 ● 지역사회 하위단위에서의 행동은 그 단위 및 보다 큰 체계에 영향 미침 ● 지역사회조직화의 목적은 모든 주민이 지역사회생활에 참여할 수 있는 안정적인 지역의 상태로 회복하는 것임 ● 진보적 사회변화를 위한 적극적 전략 개발 위해 지역사회, 조직, 제도, 사회의 연결, 연결오류, 단절 분석에 유용함
생태 이론	지역성에 근거한 지역사회가 경쟁, 집중화, 응집, 통합, 연속 과정을 다루는 방법에 관심	● 지역사회 집단들은 희소자원을 위해 경쟁함. 강자가 지역사회생활 지배 ● 자원을 획득하지 못한 집단은 환경에 적응해야 함 ● 물리적 환경은 어떻게 사회구조가 창조되었는지 정의하는데 중요한 역할 수행함. 물리적 구조의 변화는 지역사회 사회생활 변화 야기함
갈등 이론	지역사회 구성원들은 희소자원을 위해 경쟁하며, 이로 인해 갈등은 불가피함. 갈등의 결과로 지역사회는 변화함	● 지역사회의 유산자들은 정부 등 의사결정자들을 통제함 ● 다양한 계층과 인종집단 대부분의 상호작용은 희소자원에 대한 경쟁을 수반함 ● 누가 권력을 가지고 있는지, 어떻게 권력이 적용되는지에 관하여 지역사회가 분석됨 ● 사회서비스는 반대의 목소리 방지 및 현 상황 유지 등 사회통제 기능 수행(사회복지사는 사회통제 대리인 역할 수행) ● 지역사회조직의 목적은 권력 및 다양한 자원에 대한 억압계층의 접근성 향상

사회 교환 이론 ¹⁾	지역사회는 교환의 장이며, 다양한 교 환관계에서 권력과 의존관계 형성됨	● 사회학습이론과 보상/혜택의 극대화, 비용/처벌의 극소화 관련된 인간관계의 경제적 관점에 기초하여 형성. 권력과 의존은 지역 사회실천과 관련됨 ● 지역사회복지실천은 교환의 장에서 일어남 ● 지역사회실천에서 흥정, 협상, 옹호, 네트워킹, 마케팅 같은 기술 강조 ● 권력을 수반하는 교환은 사람들간의 관계 형성을 필요로 함. ● 권력은 확대할 수 있는 역동적 자원임 ● 개인 혹은 집단 혼자서는 그들의 생활에의 결정을 좌우하는 충분한 권력을 가지지 못함 ● 힘의 균형을 이루기 위해 경쟁, 재평가, 상호호혜, 연합, 강제라는 전략 사용
사회 연결망 이론	지역사회 기능 중 상호지지체계와 협 력체계의 구축을 통한 지역사회 발 전 강조	● 사회연결망은 지역사회 발전 위해 사회적 지지와 사회적 교환 위한 사회적 체계 역할 수행 ● 사회연결망은 지역주민의 의사소통기구이자 문제해결기구이고 정보교환기구로서 작용함 ● 사회연결망은 지역사회구성원들이 지역문제에 참여하여 문제를 해결하고자 하는 참여기구의 역할을 하여 지역사회 참여를 통한 지역사회강화의 토대로서 작용함 ● 사회연결망은 조직 간의 사회서비스 영역 조정, 협의, 프로그램 공유, 조직능력건설, 구성원훈련을 위한 수단 등의 기능 수행함 ● 사회연결망은 사회적 자본의 주요요소이므로 지역사회복지실천가들은 사회연결망을 활용하여 개입하는 것이 효과적임
비판 이론	현사회 비판 및 변 화에 관심. 우세한 제도와 그 체계 가 어떻게 작용하 는지, 대규모 자본 주의 구조들이 지 역환경과 어떻게 만나는데 관심	● 인종, 성, 계급, 성적 취향 등으로 차별받는 소수집단의 사회정의의 지역사회복지실천에 적용. 사회정의 및 공정한 실천을 형성하게 함 ● 지역사회의 취약계층을 위한 상황을 향상시키는 것을 목표로 하며, 억압의 원천을 이해하고 도전하고자 함 ● 탈식민주의, 포스트모더니즘, 포스트구조주의, 여성주의, 비판적 인종이론 등 다양한 이론들 포함
혼돈이론	상호관계에 관심. 복잡한 현상은 단 순모델에 의해 생 성되지 않는 정보 필요로 함	● 초기 상황의 작은 변화가 주요한 결과를 만들 수 있음 ● 복잡한 상황에서는 수정적 행동이 효과적이지도 않을 뿐만 아니라 역효과 발생시킴

출처: Gamble and Weil(2010), Hardcastle, Powers, and Wenocur(2004), Hardina(2002), Netting, Kettner, and McMurtry(2008), 지은구·조성숙(2010)을 참고하여 정리하였음.

1) 사회교환이론은 지역사회 수준뿐만 아니라 조직, 개인 및 집단간의 교환을 설명하는데도 유용하나, 지역사회가 교환의 장이라는 관점에 근거하여 편의상 지역사회 수준으로 분류함.

2. 조직 수준

조직 수준의 상호작용에 초점을 둔 이론들로는 합의존이론, 자원동원이론, 상호조직이론 등이 있다. <표 6>은 조직 수준에서의 실천에 유용한 이론들의 초점과 지역사회복지에 대한 함의를 제시하고 있다.

<표 6> 조직 수준의 이론들

이론 분류	초점	지역사회복지에 대한 함의
합의존 이론	조직들은 자원에 의존하며, 의존과 정에서 의존-피의존관계 발생	● 자원 기증자와 수혜자들간의 관계에 힘이 내재함 ● 외부자원 관련 수요는 사회변화를 위해 싸우는 지역사회조직력 제한함 ● 무료 사회서비스 수혜자는 서비스 불이익 가능성 때문에 자신들에 대한 옹호 꺼림 ● 사회변화는 자원교환에 초점둔 환경에서 발생. 직업, 정치호의, 기타 자원 수혜자들은 자원제공자를 지지 혹은 투표함
자원동원 이론	사회운동은 집합적 정체성 필요. 갈등이론과 합의존이론에서 도출	● 의사결정에서의 소수집단들이 사회운동 주도함 ● 공개 항의는 지역사회 이슈에 대해 사회적으로 널리 알릴 수 있음 ● 지역사회운동은 구조를 필요로 함 ● 집단 처지를 타협하지 않는 재정 자원은 문제 초래함
상호조직 이론	조직 상호간의 지지와 상호협력의 지역사회를 발전시킬 수 있음	● 지역사회 내의 집단과 조직들의 상호작용이 지역사회 발전에 영향 미침 ● 부족한 자원 및 한정된 대상자 확보 위해 조직 간의 경쟁은 지역사회발전 퇴보시킴. 지역사회 조직들은 각각의 영역 내에서 상호교환과 협력·조정 통해서 지역사회 욕구 해결 필요

출처: Hardina(2002), Netting, Kettner, and McMurtry(2008), 지은구·조성숙(2010)을 참고하여 정리하였음.

3. 개인 혹은 집단 수준

사회구성론, 인간행동이론, 사회학습이론, 동기이론, 자기효능감이론 등은 개인 혹은 집단수준의 실천에서 특히 유용한 이론들로 구분될 수 있다. <표 7>은 개인 혹은 집단수준에 유용한 이론들의 초점과 지역사회복지에 대한 함의를 제시하고 있다.

<표 7> 개인 혹은 집단수준의 이론들

이론 분류	초점	지역사회복지에 대한 함의
사회 구성론	사회적으로 구성된 지식은 절대적이지 않음. 사회현상은 단순히 경험적이고 객관적인 사실로 정의될 수 없음.	● 사회현상은 우리와 클라이언트의 세계를 구성하는 의미망에 담겨져 있음. 효과적인 사회복지실천을 위해 클라이언트의 가정의 세계를 이해하는 기술이 필요함 ● 거시적 관점에서는 사회복지사는 클라이언트로 하여금 우세한 권력제도의 압제적 영향을 이해하고 지역사회에 유용한 상쇄하는 지식을 인식하도록 도움 ● 사회복지사는 사회, 경제, 정치적 구조가 어떻게 클라이언트 행동에 영향을 끼치는지 이해하고, 클라이언트의 문화적 가치와 규범에 대한 의미를 해석해야 함 ● 실천에 영향을 미치는 문화상징과 의미를 결정하기 위해 다른 사람들과 대화하여야 함 ● 다양한 문화적 배경 가진 클라이언트와의 지속적이고 집중적 대화과정 강조되어야 함
인간 행동 이론	지역사회에서 인간의 상호작용, 가치, 집합적 정체성, 욕구결정방법에 대한 이해에 초점	● 지역사회는 인간행동을 동기화하는 요인들에 의해 형성됨 ● 지역사회에 내재해 있는 집단적 동질감이나 공동의 가치와 개별적 욕구 등의 파악 및 이해가 지역사회와 구성원 이해에 중요한 토대가 됨 ● 지역사회 변화를 위한 동력은 지역구성원들이며 지역구성원 개개인의 공유된 신념, 가치 등은 지역사회 전체의 변화와 발전에 영향 미침
사회 학습 이론	주변 환경에 대한 학습 통해 지역주민이나 집단구성원들의 역량 강화 및 지역사회도 발전	● 지역 내에서 사회복지사 개개인의 경험된 행동 또는 인식은 그 사회복지사가 소속된 집단이나 단체, 조직 등의 지역사회복지실천 영역에 영향 미침. 지역실천 영역의 사회복지사 개개인들의 높은 자기 확신 필요함 ● 지역주민들이나 또는 그룹이나 조직에 참여하고 있는 지역주민들의 자기 자신에 대한 확신과 집합적 확신을 높이면 결국 목적인 결과에 대해 높은 결과기대를 할 수 있게 만들 수 있으며 결국 이에 기초한 주민 연대성이 강화됨 ● 지역사회복지실천 모델 중 사회행동모델에 이론적 기초 제공
동기 이론	왜, 언제, 어떻게 인간들은 행동하고 행동하기를 거부하는가에 관심	● 인간행동의 원인은 양심, 강화, 자극 등 내부적인 동기에 있음 ● 개인의 지역사회 참여 면에서 이기주의, 이타주의, 집합주의, 원칙주의의 동기가 관련됨 ● 지역사회복지실천가는 거시실천에서 상호관계 및 의미있는 행동에 기여하는 집합적인 동기들에 관심있음
자기 효능감 이론	인간들은 다양한 상황에서 도전에 직면하고, 기술 적용하고, 자심감 가지고 기능할 수 있는 자기효능감을 어떻게 개발하는가에 관심	● 실천가는 클라이언트 코칭, 훈련, 리더십개발에 활용 ● 지역사회복지실천가들은 지역주민들의 지역사회개발 등의 프로젝트에서 그들의 역할에 대한 자신감과 지배력, 믿음을 개발할 수 있도록 도움 줄 수 있음 ● 자기효능감은 성공경험, 상상경험, 사회적 설득, 신체상태 강화와 스트레스 감소를 통해 개발될 수 있다는 가정은 지역사회복지실천가들이 개별 및 집단클라이언트와의 관계에서 활용

출처: Gamble and Weil(2010), Hardcastle, Powers, and Wenocur(2004), Hardina(2002), 지은 구·조성숙(2010)을 참고하여 정리하였음.

V. 지역사회복지이론의 한계와 새로운 가능성 모색

위에서는 최근 지역사회복지 문헌에 등장하는 이론들을 비교·검토하였고, 지역사회복지이론들을 상호작용 수준에 따라 지역사회, 조직, 개인 혹은 집단 차원으로 구분하여 제시하였다. 여기에서는 최근 지역사회복지 문헌에 나타나는 이론들을 중심으로 한계점을 도출하고 그에 따른 향후 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 최근 지역사회복지 문헌에 소개되고 있는 다양한 지역사회복지이론들은 학문영역으로서의 지역사회복지 영역을 공고히 하기 위한 기틀을 마련하는데 기여한 부분도 인정되나, 다양한 이론들이 지역사회복지이론으로 무분별하게 소개됨으로써 지역사회복지실천의 정체성에 대한 모호성을 초래하였다는 점도 부인할 수 없다. 다시 말하면, 최근 한국의 지역사회복지 문헌에는 지역사회복지의 개념 및 범위에 대한 진지한 고민 없이 개인, 집단, 조직, 지역사회, 사회 등 다양한 차원의 사회복지실천이론들이 별다른 기준 없이 혼란스럽게 제시됨으로써, 지역사회복지의 전문성과 지역사회복지이론의 발전을 저해하였으며, 또다시 지역사회복지의 정체성에 대한 혼란을 가중시키는 악순환을 반복하게 하고 있다. 따라서 지역사회복지영역의 전문성 향상과 지역사회복지실천에 적합한 이론 도출을 위해 지역사회복지 영역의 본질, 즉 정체성을 확립하는 것이 학문으로서 그리고 실천방법으로서의 지역사회복지가 직면한 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있다.

둘째, 지역사회복지실천의 영역과 범위에 대한 합의가 이루어지지 않았기 때문에 지역사회복지이론의 역할이 모호하다는 것도 지역사회복지이론이 가진 한계점으로 보인다. 이는 첫 번째 논의와 밀접하게 관련되는 사항으로써, 지역사회복지실천의 범위와 영역에 대한 합의가 우선되어야 지역사회복지이론의 역할도 정립될 수 있을 것이다. 지역사회복지의 영역을 어떻게 정의하느냐에 따라 미시에서 거시적 실천에 해당하는 대부분의 이론들이 지역사회복지이론의 범주에 포함될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 이런 맥락에서, 실천가와 연구자들은 지역사회 수준에서의 상호작용을 설명하는 이론을 지역사회복지실천의 주요이론체계로 설정하여 지역사회복지실천에 대한 전반적인 방향을 설정하고, 세부적인 실천방법을 위해서는 개인, 집단, 조직 수준의 이론을 보조적으로 참고하는 등 주요이론과 보조이론을 활용하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

셋째, 지역사회복지 문헌에는 다양한 이론들이 지역사회복지이론으로 소개되었지만, 지

역사회복지 연구나 실천에 실질적으로 활용할 수 있도록 구체적인 내용으로 개발되지는 않아 연구나 실천에 적용하기가 어렵다는 점도 지역사회복지이론이 가진 한계로 보인다. 이런 의미에서 지역사회복지이론에 근거하여 지역복지실천에 관한 연구가 진행되는 경우도 상당히 제한되었고, 실천현장의 실천가들 또한 지역사회복지이론의 유용성을 거의 인식하지 못하고 있다(최옥채, 2005). 이는 학문영역으로서 짧은 역사를 가진 지역사회복지 영역의 한계이기도 하겠지만, 지역사회복지실천에서 이론의 필요성을 절실히 인식하지 못하는데 따른 이유도 존재한다. 따라서 지역사회복지이론이 연구와 실천에의 활용을 위해 이론들을 지역사회복지실천현장에 적합하도록 이론의 내용을 구체적으로 개발하는 등의 노력이 수반되어야 할 것이다.

넷째, 지역사회복지이론에서 이론의 요건을 어디까지 허용할 것인지와 관련된 부분이다. 지역사회복지 문헌에 소개되는 일부 이론들은 이론의 요건을 갖추었다고 보기 어려운 경우도 있다. Hardina(2002: 45)에 따르면, 이론이란 경험적 검증을 통해 인과관계를 도출할 수 있는 가정들이어야 한다. 그러나 Hardina(2002)의 주장처럼, 지역사회복지실천과정은 매우 복잡한 요소들이 관련되어 있어 어떤 이론들은 경험적으로 검증이 불가능한 경우도 있다. 독립변수와 종속변수를 확인하는 것은 불가능하므로 양적인 방법을 사용하여 구체적인 인과관계를 검증하는 것은 불가능한 경우가 많다. 따라서 지역사회복지실천의 특성을 인정하여 지역사회복지이론의 범주에 지역사회복지실천의 방향성을 제시해주는 관점들(perspective)까지도 이론으로 간주할 것인가에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 한국에 소개된 대부분의 지역사회복지이론은 외국 특히 미국의 영향을 받거나 일본을 거쳐 한국에 소개되었다(최옥채, 2005: 305). 즉, 한국에 소개된 대부분의 지역사회복지이론들은 사회적, 정치적, 문화적 상황이 다른 외국에서 개발된 이론들을 있는 그대로 차용하여 한국의 지역사회복지실천현장의 상황에 맞게 분석하거나 한국적 상황 속에서 재해석하여야 하는 실정이다. 따라서 외국에서 개발된 이론들을 있는 그대로 차용할 것이 아니라, 한국의 지역사회와 지역사회복지실천 상황에 합당한 이론으로 재해석하고 개발될 필요가 있다(송성자, 2005).

마지막으로, 대부분의 지역사회복지이론은 지역사회와 지역사회복지실천현장이 역동적인 특성을 가지고 계속적으로 변화하고 있다는 사실을 간과하고 있으며, 이러한 지역사회 및 지역사회복지실천현장의 현실을 반영한 이론의 개발 또한 필요하다. 지역사회복지실천

현장은 독립변수와 종속변수라는 정적인 변수들간의 관계로 인과관계를 구체적으로 설명할 수 있는 상황이 아니라, 독립변수는 종속변수가 될 수 있고 종속변수는 독립변수가 되는 등 계속적으로 변화할 수 있는 상황이다. 즉, 지역사회복지실천은 많은 구성요소를 내포하고 있고, 상황이 변화하기 쉽고, 계속 반복되는 특성을 가지고 있다. 사회환경의 복잡성으로 인하여 특히 지역사회복지실천현장에서는 현실에 대한 역학적인(dynamic) 관점을 가질 필요성이 제기된다(Hardcastle, Powers, and Wenocur, 2004). 이러한 의미에서 시스템 다이내믹스(System dynamics)적 관점을 가지고 지역사회복지실천을 이해하고 나아가 기존의 이론과 통합하여 현실성 있는 지역사회복지이론의 개발도 필요하다고 사료된다.

참고문헌

- 감정기·백종만·김찬우. 2005. 『지역사회복지론』. 경기 파주: 나남출판.
- 강철희·정무성. 2006. 『지역사회복지론』. 경기 파주: 나남출판.
- 김광희. 2010. 『지역사회복지론』. 경기 고양: 공동체.
- 김만호. 2010. 『지역사회복지론』. 경기 파주: 양서원.
- 김범수·신원우. 2009. 『지역사회복지론』. 경기 고양: 공동체.
- 김종일. 2006. 『지역사회복지론』. 서울: 청목출판사.
- 남진열·강세현·전영록·유용식. 2010. 『지역사회복지론(2판)』. 경기 고양: 공동체.
- 류종훈. 2007. 『지역사회복지론』. 경기 파주: 학현사.
- 송성자. 1999. “한국 사회복지 실천이론의 적용과 개발과제”. 한국사회복지학회, 1999년도 추계학술대회 자료집(1999.10): 55-82.
- 양정하·황인옥·김정희·배의식·박미정·김남숙·윤성호. 2008. 『지역사회복지론』. 경기 고양: 공동체.
- 오정수·류진석. 2009. 『지역사회복지론(3판)』. 서울: 학지사.
- 이애련·이권일·전남련·김미자·이은화·정현숙·김덕일. 2009. 『지역사회복지론』. 경기 파주: 학현사.

- 전해황 · 이성유 · 송낙길 · 정주석 · 엄일열 · 김정호. 2010. 『지역사회복지론』. 경기 파주: 양서원.
- 정무성. 1997. “지역사회복지실천모델에 관한 이론적 고찰”. 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 지은구. 2003. 『지역사회복지론』. 서울: 청목출판사.
- 지은구 · 조성숙. 2010. 『지역사회복지론』. 서울: 학지사.
- 최옥채. 2005. “한국 문헌에 나타난 지역사회복지실천 이론과 모형”. 『한국지역사회복지학』 16: 77-102.
- 최일섭 · 류진석. 1996. 『지역사회복지론』. 서울: 서울대학교 출판부.
- Freire, P. 1995. *Pedagogy of Hope: Reliving Pedagogy of the Oppressed*. New York: Continuum.
- Gamble, Dorothy N. and Marie Weil. 2010. *Community Practice Skills*. New York: Columbia University Press.
- Hardina, Donna. 2002. *Analytical Skills for Community Organization Practice*. New York: Columbia University Press.
- Hardcastle, David A., Patricia R. Powers and Stanley Wenocur. 2004. *Community Practice: Theories and Skills for Social Workers*(2nd ed.). New York: Oxford University Press
- Netting, F. Ellen, Peter M. Kettner and Steven L. McMurtry. 2008. *Social Work Macro Practice*. New York: Pearson Education.
- Reed, Beth Glover. 2005. "Theorizing in Community Practice: Essential Tools for Building Community, Promoting Social Justice, and Implementing Social Change." pp. 84-102. in *The Handbook of Community Practice*, edited by M. Weil. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.

“지역사회복지이론에 대한 새로운 조망” 토론

이 재 완*

지역사회복지이론에 대한 체계화와 이에 대한 이론으로서의 적합성과 적용가능성에 대한 논의는 지역사회복지학의 정체성을 분명히 할 수 있다는 점에서 매우 의미있는 연구라 생각한다. 이를 통해 지역사회복지학의 학문적 지평을 한단계 높일 수 있기를 기대한다.

우리나라에 소개된 지역사회복지이론은 서구의 학자들의 다양한 관점과 접근, 설, 모델 등을 이론으로 치장하여 한국적 상황의 진단없이 무분별하게 수용되고 있는 실정이다. 지금까지 소개된 이론과 실천모델, 방법, 접근, 기술, 전략 등의 용어는 이것을 사용하는 연구자마다 비체계적이고, 현실적용가능성과 한계 등에 대한 면밀한 분석 없이 추상의 수준을 달리하는 개념과 내용으로 구성되어 매우 혼란스러운 부분이 있는 것이 사실이다.

과연 지역사회복지실천현장에서 작동하는 다양한 현상과 문제들에 대해 논리적으로 적용할 수 있고, 이것을 올바르게 판단할 수 있는 준거틀인 이론이 존재하는가의 매우 근본적인 질문을 제기한다.

지역사회복지이론에 대한 발표자의 견해에 동의하면서 몇 가지 추가적인 논의를 보태고자 한다.

* 공주대학교 사회복지학과 교수

첫째, 사회복지학의 발전과 함께 지역사회복지학이 학문으로써 존재하고 정체성을 공고히 하기 위해서는 지역사회복지의 개념을 명확히 해야 할 것이며, 지역사회복지의 대상영역을 분명히 해야 한다.

우리나라의 지역사회복지는 주로 일본, 영국, 미국에서 소개된 지역복지, 지역사회보호, 지역사회조직 등의 개념과 내용의 종합으로 볼 수 있다. 이것은 각 나라의 지역사회가 처한 현실과 문제의 진단에 따라 정식화된 것이다. 학자들의 이념과 관점의 차이에 따라 지역사회복지에 대한 이론적 관점, 또는 패러다임과 내용이 다양하게 논의되고 있다.¹⁾

즉, 지역사회복지의 내용을 학자의 시각에 따라 기능론과 운동론의 접근에 따라 차이가 존재한다. 또한 사회과학의 거대이론이나 중범위이론의 차용을 통해 지역사회복지를 조망하고 있다.

따라서 한국사회에서 지역사회복지이론의 논의의 전제 또는 이론적 토대의 기초는 지역사회에 대한 분석²⁾과 이것을 변화시키고자 하는 구체적인 내용이 무엇인가에 대한 논의

1) 일본의 경우 지역복지에 대한 이론이라기 보다는 지역복지의 내용을 둘러싸고 학자들간의 차이를 보이고 있다. 주로 지역사회복지를 기능론 또는 갈등론으로 접근 여하에 따라 그 내용상의 차이가 발견된다. 예를 들어 기능론적 시각으로 岡村重夫는 요보호자에 대한 직접적, 구체적 원호활동으로서 거뮤니티 케어, 복지커뮤니티 만들기, 예방적 사회복지이고, 갈등론적 시각으로 右田 紀久恵는 지역복지계획, 주민주체·주민참가·주민운동을 내용으로 하는 지역조직화, 제도 서비스의 체계화 등을 제시하고 있다. 물론 중간지점으로 前田大作으로 재가대상자에 대한 사회복지서비스의 정비, 수용케어시설의 사회화, 주민참여, 복지교육, 커뮤니티 형성의 추진 등을 제시하고 있으며 기능론적 관점을 三浦文夫와 운동론적 관점의 井岡 勉이 있다.

영국의 경우 Keith popple은 지역사회복지에 관한 이론이 존재하는 것은 아니며 사회적인 측면에서 미세한 이론으로 구분된 소규모의 이론이 존재하는 것으로 보고 그의 책에서 주로 다원주의론, 급진적 사회주의론, 여권주의론, 그리고 인종차별반대에 관한 이론 등을 제시하고 있다. 지역사회복지에 관한 확고한 이론이 존재하는 것은 아니지만 지역사회활동은 다수의 큰 이론들의 영향을 받았음을 지적하고 있다. 미국의 경우 다양한 이론(조성숙 교수의 발표내용)들의 혼재가 나타나며 이론과 모델의 경계가 모호하고 특히 최근에 Loretta Pyles는 진보적 측면에서 마르크스주의의 전통의 비판 이론, 여권주의적 관점, 시민사회관점, 부정부주의 사상적 관점, 포스트모던 관점, 개발에 대한 비판적 접근 등을 제시하고 있다.

2) 지역사회에 대한 개념과 정의에 따라 지역의 구분은 다양하다. 크게 지역적 특성을 강조하는 지리적 지역사회(geographic community)와 기능적인 지역사회(functional community)로 구분된다. 이러한 개념을 포괄하여 일반적으로 지역의 개념은 공동지역(위치), 관심, 신분에 따라 사회적 단위를 형성하는 사람들의 모임이다. 지역사회에 대한 접근방식은 생태학적 관점(구조와 공간 그리고 관계)과 사회체계 관점(사회적 단위의 조합과 사회적 기능 수행), 갈등영역으로서의 지역사회로 파악할 수 있다. 지역의 유형은 자연발생적인 전통적인 의미의 지역사회뿐만 아니라 계획된 지역사회(새로운 도시 및 공동체), 그리고 가상공간의 지역사회(Virtual community)가 존재한다. 따라서 지역사회가 가지고 있는 다양한 특성과 내용을 이해할 때 지역사회복지의 내용을 구체화할 수 있다.

가 보다 활성화되고 명확화 되어야 할 것이다.

둘째, 지역사회복지의 이론, 모델, 방법, 접근, 기술 등을 체계화와 이의 적용에 대한 정밀한 선택이 요구된다.

이의 각각의 개념에 대해서 발표자께서 언급하였지만 우리나라의 지역사회복지연구에서 이론연구, 방법 및 기술적 측면의 연구 그리고 실천활동 측면에서 연구가 보다 더욱 활성화 되어야 할 것이다.

예를 들어 이론과 관련하여 사회과학이론을 수용(차용)할 때 거대이론과 중범위이론 또는 미시이론 등에 대한 선택적 활용과 관련하여 해당 지역사회의 문제(현실)와 적합성에 대한 것이다.

사회과학이론의 보편과 특수성의 문제가 제기되는 것이다. 실용적인 측면에서 적용한다고 하더라도 현실과 맞지 않은 이론과 모델, 방법, 접근은 그것의 틀에 사로잡히거나 공허할 수 있는 것이다.

물론 하나의 단일한 이론이나 방법 또는 실천기술로 해결할 수 있는 문제가 없을 정도로 지역사회는 역동적이다. 그럼에도 불구하고 이론이나 접근 또는 방법들간의 상호보완 및 융합을 통해 우리 현실(지역사회)에 맞는 이론구축은 매우 중요하다.

<표 1> 지역사회복지이론화의 체계적 연계

환경	이론(접근)	방법 및 모델	실천기술
- 지역의 성격 - 지역문제 및 대상자 (유형과 수준) - 지역복지정책 (수준과 내용) - 주민운동 (수준 및 정도) - 이념 및 사상(가치)	- 거대이론 (기능론/ 갈등론) - 중범위이론 - 미시이론	- 지역사회개발모델 - 사회계획모델 - 사회행동모델 - 사회교육모델 - 여권주의적 지역사회사업 - 인종차별철폐지역사회사업	- 옹호 - 연계 - 조직화 - 교육 - 자원개발과 동원 - 임파워먼트

셋째, 이론과 모델, 접근의 한계를 인식해야 한다.

이론과 모델이 지역사회복지실천가에게 있어 단순한 추상적인 수준으로 머물러서는 안 된다. 지역복지실천의 힘은 이론과 실천가의 이념 또는 신념이 함께 융합될 때 지역사회

변화의 폭발력을 갖는다.

그러나 이러한 이론과 모델은 자칫 기존의 이론이나 모델에 규범적으로 교조적으로 추종함으로써 이론에 고립될 수 있다. 예를 들어 모델은 경험적인 현실이 아니기 때문에 이러한 모델을 일방적으로 구체화하거나 현실화하기보다는 모델을 이용하여 지역사회의 현실을 잘 이해하고 문제해결방안을 도출해야 한다.

지역복지운동단체의 등장과 함께 지역단위에서 다양한 운동방식이 나타나고 있다. 이것은 지역사회복지이론이나 모델의 현실적 적용이기도 하지만 때로는 사회운동으로서 실천 방법이나 기술의 지역사회문제해결방식이다.³⁾ 따라서 지역사회복지이론은 지역사회복지실천과정에서 다양하고 역동적으로 파생될 수 있다.

지역사회복지학의 발전을 위해 이론의 정립과 모델의 구축이 중요하다. 그러나 더 중요한 것은 단지 이론이나 모델이 아니라 이것이 지역사회와 사람들에게 무엇을 할 수 있는가 라는 사실이다.

3) 시카고 대학에서 사회학과 인류학을 전공한 알린스키(Alinsky)는 지역공동체가 원하는 가시적인 성과를 얻어내는 것이 중요하다고 보고 실용적 접근 또는 수단지향적 접근을 통해 지역사회의 권력구조를 바꾸고자 함. 이러한 알린스키의 접근은 갈등에 초점을 맞추고 직접적인 행동의 실천을 강조함.

지역사회복지 지향적인 실천방법

이 재 모* · 최 정 호**

I. 서론

사회복지실천은 거시적, 중간적, 미시적 차원에서 통합적으로 살펴보는 것이 중요한데, 사회복지의 실천은 사회적 변화에 대응하는 과정에서 영향을 받으며, 때로는 사회적 변화를 이끄는 힘으로 기능하기 때문이다(홍선미, 2004). 지역사회복지의 실천 또한 마찬가지다. 지역사회복지는 일반적으로 사회복지의 '거시적 실천(macro practice)'과 '미시적 실천(micro practice)' 사이에서 양 분야를 아우르는 '중간적 실천(mezzo practice)'으로 인식되어 왔다(이인재, 2007).

사실 사회복지의 실천 자체가 사회복지정책의 입안, 사회복지 전달체계의 행정, 그리고 직접적인 사회복지서비스 제공으로 이어지기 때문에 3가지 차원의 실천은 항상 동반되어 이행되고 있다고 볼 수 있다. 그런 차원에서 '지역사회복지 지향적인 실천방법'에 대한 연구도, 지역사회복지에 관한 정책과 임상실천을 양분하여 접근하는 것 보다는, 통합적으로 살펴보는 것이 의미 있을 것이다.

근래에 우리나라에서는 '지역사회'를 사회복지실천의 중심에 세우는 일련의 변화들이

* 영남대학교 교수

** 영남대학교 외래교수

연속해서 빠르게 진행되고 있다(이인재, 2002; 장현주, 2009). 지역사회복지와 관련하여 그 두 가지 중요한 변화를 ‘복지의 지역화’와 ‘지역의 복지화’의 측면에서 설명할 수 있다. 두 가지 변화 모두 지역사회복지실천의 거시적, 중간적, 미시적 차원에서 통합적으로 이루어지고 있는 변화라고 할 수 있다.

중앙집권적인 복지행정이 지방분권적으로 변화되는 것이 ‘복지의 지역화’라 한다면, 지역사회가 복지실천에 맞게 변화되는 것이 ‘지역의 복지화’이다. 복지의 지역화가 ‘통치(government)’ 차원의 변화, 즉 중앙정부와 지방정부와의 관계에 관한 변화라고 한다면, 지역의 복지화는 ‘협치(governance)’ 차원의 변화, 즉 정부와 민간과의 관계에 관한 변화라고 할 수 있다. 복지의 지역화가 ‘지방자치’의 실시와 ‘사회복지사업의 지방이양’ 등으로 촉진되었다면, 지역의 복지화는 ‘지역사회복지협의체’의 운영과 ‘지역사회복지계획’의 수립으로 촉진되었다고 볼 수 있다.

우리나라 지역사회복지의 발달과정에서 보면, 대체로 중첩되어 두 가지 변화가 동시에 일어나지만, ‘복지의 지역화’가 조금 더 먼저 일어나고 다음으로 ‘지역의 복지화’가 진행되어 왔다고 할 수 있다. 복지의 지역화는 1995년 제1기 지방자치단체장 선거의 실시를 중심으로 시작되었고, 참여정부의 지방분권 정책으로 2005년 사회복지사업이 지방으로 이양되고 분권교부세가 신설되면서 더욱 집중적으로 진행되었다(정효정, 2009; 박고운·박병현, 2007; 이교성·김교성, 2007; 류기형·박병현·이한옥, 2007; 김현진, 2006).

지역의 복지화는 2003년 사회복지사업법이 개정되고 2005년 본격적으로 시행된 ‘지역사회복지협의체’의 구성과 2006년도에 시행된 ‘지역사회복지계획’의 수립으로 시작되어, 2007년의 ‘지역사회바우처서비스’(이강, 2009), 2008년의 ‘노인장기요양보험제도’(이광석·김동룡, 2009)를 통한 지역사회보호서비스에 이르러 더욱 진전되고 있는 양상이다.

사회복지환경변화에 따른 두 가지 차원의 변화와 함께, 관련 연구들도 활발하게 전개되고 있다. ‘복지의 지역화’는 재정분권의 차원에서 지방자치단체의 사회복지예산을 연구한 논문들이 근래에 증가하고 있다(모지환·이중섭, 2010; 김미혜·박은주·김민경, 2009; 이재완·김교성, 2007; 박고운·박병현, 2007; 진재문, 2006) 그에 더해 지역복지의 역할과 전망 또는 과제(장동호, 2009; 김은정, 2007; 김용문·이상영, 2006; 윤찬영, 2003), 지방자치단체의 복지정책(김보영, 2009; 심재호, 1999), 지역사회의 사회적 자본구축(홍현미라, 2006) 등에 관한 연구들도 활발히 진행되고 있다.

‘지역의 복지화’ 측면에서는 지역사회복지계획(장효정, 2009; 오정근, 2008; 이영철·윤일현, 2008; 류기형·박병현·이한옥, 2007; 이재완, 2006; 김현진, 2006; 송정부, 2006; 김정숙, 2006; 이영철, 2005; 박태영, 2002), 지역사회복지협의체(이강, 2009; 강창현, 2005; 김창기·정재욱, 2009; 안혜영, 2010; 이현주, 2005; 지은구, 2006; 이성로, 2009), 민관 네트워크(이준영, 2009; 김신열, 2009; 유기훈, 2009; 김선식, 2009; 황지연, 2009; 김형모·유정원·이귀애, 2009; 홍선미·하경희, 2009; 이재완, 2007; 권영길, 2007; 이은희, 2009)에 관한 연구가 많고, 사회복지전달체계와 통합사례관리(황미경, 2009; 박경숙, 2003; 이광석·김동룡, 2009), 로컬 거버넌스(local governance)(김창기, 2007; 진재문, 2004; 이주현·박치성, 2010; 김용민, 2007; 장현주, 2009), 지역사회복지기관의 역할(박태영, 2002; 유동철·박정미, 2009) 등에서도 활발한 연구가 진행되어 왔다.

하지만 지금까지의 지역사회복지 관련연구들은 ‘복지의 지역화’ 및 ‘지역의 복지화’의 두 가지 관점에서 동시에 접근하지는 못하였고, 더욱이 실천적인 관점에서 ‘지역의 복지화’에 대해 종합적으로 접근하는 데에는 한계를 보이고 있다.

따라서 본 연구는 문헌연구를 통해 최근 우리나라에서 진행되고 있는 지역사회복지를 둘러싼 여러 가지 변화를 ‘복지의 지역화’와 ‘지역의 복지화’의 관점으로 동시에 살펴봄으로써, ‘지역사회복지 지향적인 실천방법’에 대하여 논의하고자 한다.

II. 복지의 지역화 및 지역의 복지화

1. 지역사회복지의 실천적 의미

지역사회복지의 실천은 ‘지역사회’를 단위로 하는 사회복지실천이다. 여기서 지역사회를 ‘단위’로 한다는 것은, 지역사회복지실천이 다음의 두 가지 차원으로 접근한다는 것으로 이해할 수 있다. 지역사회복지실천에서 지역사회는 사회복지실천을 위한 ‘목적’의 단위이며, 동시에 지역사회는 사회복지실천을 위한 ‘방법’의 단위라고 볼 수 있다.

목적적 개념으로서의 지역사회복지실천은 ‘지역사회를 위해’ 복지를 이루려는 목적을 갖는 실천이고, 방법적 개념으로서의 지역사회복지실천은 ‘지역사회를 통해’ 복지를 이루려는 방법을 갖는 실천이라는 의미이다. 즉 지역사회복지실천은 ‘목적’과 ‘방법’의 두 가지

차원에서 동시에 '지역사회'를 강조하고 있다. 지역사회복지실천은 '지역사회를 위한' 실천이며 '지역사회를 통한' 실천이라 할 수 있다.

사회적 위험에 대비하거나 사회적 문제를 해결함으로써 국민의 '삶의 질(Quality of Life)'을 보장하려는 사회보장제도는 전 국민을 대상으로 하지만, 실질적인 전달과 실천의 측면에서 보면, 반드시 '지역사회'를 통해 제공되어 왔다(강혜규, 2003). 즉 중앙정부는 사회복지정책을 마련하고 예산을 편성하는 '거시적' 사회복지실천(macro practice)을 해왔고, 지방자치단체는 지역사회 단위에서 사회복지행정과 예산을 집행하는 '중시적' 사회복지실천(mezzo practice)을 해왔고, 지역사회의 다양한 주체들은 실질적인 서비스를 직접 제공하는 '미시적' 사회복지실천(micro practice)을 해왔다.

사실상 모든 사회복지실천은 지방자치단체와 지역사회를 통해서 직접적으로 제공되어 왔다. 하지만 지금까지 지방자치단체와 지역사회는 사회복지실천의 서비스를 제공하는 전달체계로서의 역할만 할 뿐, 지역사회의 특성에 맞는 사회복지의 계획을 '주도적'으로 논의하여 수립하고 협력적으로 수행하는 역할은 하지 못했다.

지금까지 사회보장을 이루기 위한 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스의 제도화는 모두 '중앙정부'가 주도적으로 정책화하였다. 그와 같은 중앙집권적 사회복지실천은 '전 국민을 대상으로 한다는 차원에서는 적절하였지만, '지역별로 상이한 특성과 차이'를 반영한다는 차원에서는 적절하지 못하였다. 또한 전 국민을 대상으로 '최소한'의 삶의 질을 보장(national minimum)한다는 차원에서는 적절하였지만, 지역주민을 대상으로 '보다 적절한' 삶의 질을 보장(local optimum)한다는 차원에서는 적절하지 못하였다.

그에 따라 '복지의 지역화'와 '지역의 복지화'가 진전되었다. 즉 사회복지실천의 중심이, '통치(government)' 차원에서 중앙정부에서 지방자치단체와 지역사회에게로 이양되게 되었고, 지역사회는 '협치(governance)' 차원에서 주도적인 사회복지실천의 역량을 갖추도록 변모되게 되었다. 또한 '복지의 지역화'는 국가적인 최소한의 삶의 질 보장에서 지역적인 최적의 삶의 질 보장으로 '사회보장성을 강화하려는' 의도에서 진전되었고, '지역의 복지화'는 지역사회의 역량을 강화하여 '삶의 질을 지역사회 스스로 높이려는' 의도에서 진전되었다고 볼 수 있다.

하지만 그와 같은 긍정적인 의도에도 불구하고 두 가지 차원에서 모두 '부정적인 결과'를 가져올 가능성도 배제하기 어렵다. '복지의 지역화' 차원에서는 중앙정부의 책무가 지

방자치단체로 전가될 우려를 낳을 수 있고, '지역의 복지화' 차원에서는 국가와 지방자치단체의 책임이 복지다원주의(welfare-mix)를 통해 지역사회로 전가될 우려를 낳을 수 있기 때문이다.

실제로 2005년 참여정부의 지방분권정책에 의해 단행되었던 '사회복지사업의 지방이양'이, 지방자치단체에 자율성과 주도성을 부여했다는 긍정적인 평가도 있지만, 중앙정부의 책무를 지방자치단체에게 일방적으로 전가시켰다는 부정적인 평가도 만만치 않게 제기되고 있다. 실제로 많은 지방자치단체에서 지방이양사업을 중앙정부로 환원하거나 부족한 분권교부세를 상향조정해 줄 것을 계속해서 요구하고 있다.

또한 '지역사회복지협의체'를 구성하여 운영하고, 4년 단위의 '지역사회복지계획'을 수립하여 이행하는 것이 지방자치단체에 의무화된 것 또한, 지방자치단체와 지역사회에게 자율성과 주도성을 부여했다는 긍정적인 평가도 있지만, 지방자치단체와 지역사회의 역량이 미흡하여 실질적인 효과가 거의 없다는 부정적인 평가도 만만치 않다. 실제로 많은 지역에서 지역사회복지협의체는 형식적으로 운영되고 있고, 지역사회복지계획의 수립도 연구용역으로 과제를 제출하는 수준으로 마무리되어 실제로는 시행도 되고 있지 못한 경우가 많다.

따라서 사회복지를 '지역사회복지 지향적'으로 실천하려면, '복지의 지역화'와 '지역의 복지화'가 갖는 의미를 제대로 이해하고, 긍정적인 영향을 극대화하고 부정적인 영향을 극소화하려는 구체적인 실천방법이 마련되어야 한다.

2. 복지의 지역화

1) 복지의 지역화의 의미

'복지의 지역화'는 사회복지실천의 중심이, 통치(government) 차원에서, 중앙정부에서 지방자치단체와 지역사회로 옮겨가는 변화를 의미한다. 이것은 중앙정부의 책무와 권한이 일방적으로 지방자치단체와 지역사회에 전가된다는 의미가 아니라, 중앙정부, 지방자치단체, 지역사회의 역할이 국민의 삶의 질 향상을 위한 방향으로 합리적으로 확대되어 조정된다는 의미가 있다.

국가는 질병, 장애, 실업, 노령, 사망 등의 '사회적 위험(social risk)'으로부터 전 국민의 안전을 보호하고, 나아가 삶의 질을 향상시키기 위한 책임과 의무를 다해야 한다. 또한 사

회의 급속한 변화로 더욱 다양해지고 복잡화되는 '사회복지의 욕구(social need)'에 더욱 민감하게 대응해야 한다. 그와 같은 복지를 둘러싼 상황의 변화는 사회복지실천에 있어서도 적지 않은 변화를 가져오게 되었다.

즉 시설복지 중심에서 '재가복지' 중심으로, 국가의 행정조치 중심에서 '서비스 계약' 중심으로, 전국의 통일된 복지실천 중심에서 '지역별 특성'에 맞는 복지실천 중심으로, 서비스 공급자 중심에서 '이용자 중심'으로의 변화가 사회복지실천분야에서 중요한 영향력을 발휘하게 되었다(김익균, 1998).

'재가복지'서비스의 발달은 자연스럽게 사회복지실천을 지역사회 중심으로 전개하게 만들었다. 국가의 행정조치에 의한 서비스 결정과 획일적 서비스 제공이 서비스 계약으로 전환되면서, 이용자의 욕구에 개별적으로 대응하는 종합적인 서비스 제공이 필요하게 되었고, 그에 따라 지역사회복지실천의 중요성은 더욱 증가하게 되었다. 이용자 중심으로의 변화는 서비스의 개별화와 함께 지역사회별로 상이한 상황과 사정을 충분히 고려한 서비스를 제공하도록 만들면서, 지역사회복지실천의 발달을 가속화하게 만들었다.

즉 사회복지 '욕구'의 변화는 사회복지 '체계'의 변화를 이끌게 되었다(김익균, 1998). 개인욕구의 확대와 고도화, 복지욕구의 지역화, 욕구충족방식의 변화 등으로 인한 사회복지욕구의 변화는, '지역사회를 기반'으로 하여 사회복지가 실천되도록 변화를 이끌었다. 수요자 중심으로의 변화는 서비스 선택과 결정의 권한이 이용자에게 주어지면서, 서비스에 대한 접근성과 통제성이 강화되어 더욱더 지역사회복지의 실천을 진전되게 만들었다.

'지방자치'와 '지방분권화' 또한 복지의 지역화를 앞당기는 주된 동력이 되었음은 자명한 사실이다. 우리나라의 사회보장기본법과 사회복지관련법은 국가와 함께 지방자치단체가 사회복지에 대한 책임과 의무를 다할 것을 분명히 명시하고 있다. 그것은 지역사회가 '생활의 수준'에서 사회체제를 구성하는 동시에, '자치'의 원점이라는 측면을 강조하는 의미라고 볼 수 있다. 지역사회복지의 내실화는 지방자치의 중요한 구성요건으로서, 주민에 의한 자치와 동일시 될 수 있다는 차원에서, 지방자치와 분권화는 지역사회복지의 실천에 중요한 의미를 제공하게 된다(김익균, 1998).

이러한 사회의 급속한 변화들이 중앙정부를 중심으로 한 사회복지실천을 지방자치단체와 지역사회를 중심으로 한 사회복지실천으로 전환시키고 발전시키면서 '복지의 지역화'의 가속화를 유도하고 있다.

2) 사회복지사업의 지방이양의 의미

1991년의 지방의원 선거와 1995년의 지방자치단체장 선거로 우리나라의 지방자치는 시작되었지만, 현실적으로는 중앙집권의 많은 제약들이 지속되어 왔다. 지방주의의 경험이 축적되어 지방분권의 전통을 만들어낸 서양과는 달리, 우리나라는 민주화 과정의 결과물로 지방자치와 지방분권을 추진하게 되었기에, 그 역사는 길지 않다. 지방자치제도는 지방분권을 통하여 지역주민 스스로 정치적·사회적 조직화를 통해 지역사회의 문제를 해결해 가는 제도이므로 그 궁극적 목적은 ‘지역주민의 복지향상’에 있다고 볼 수 있다(윤찬영, 2003).

그러한 과정에서 참여정부는 ‘지방분권’을 정책의 핵심과제로 추진하였고, 2005년 ‘사회복지사업의 지방이양’ 정책을 단행하였다. 하지만 앞서 살펴보았듯이 지방자치와 분권의 역사가 짧고 지역사회의 역량에 한계가 있는 상황에서, ‘위로부터 갑작스럽게 진행’된 사회복지사업의 지방이양은 긍정적인 목표 보다는 부정적인 결과를 초래할 위험성이 매우 컸다. 물론 그 전부터 지방자치제도가 지역사회복지의 증진에 도움을 줄 것인지, 해약을 줄 것인지에 대한 논란은 지속되어 왔다.

이재완·김교성(2007)은 분권이 복지의 후퇴를 가져왔다는 입장과 분권을 통한 사회복지발전을 도모할 수 있다는 입장의 견해 차이를 설명하면서, 지방재정 및 복지인프라에 대한 충분한 고려 없이 사회복지영역에서 분권화를 시도한다면, 중앙정부의 책임회피와 지역 간 복지수준의 불균형을 초래할 수 있다는 경고를 분명히 하고 있다.

진재문(2006)도 분권화가 지역 간 복지수준의 불균형을 초래하거나 지방정부의 복지책임 회피를 조장 혹은 묵인할 수 있다는 우려와, 분권화가 말로 진정한 지역사회복지서비스의 발전을 위한 중요한 계기이며 사회복지와 지역주민의 밀접성을 증진시킬 수 있는 기제이므로 분권화는 지속되어야 한다는 입장을 함께 전하면서, 과연 지방자치단체가 사회복지에 대한 노력을 증진시키고 있고 주민들의 복지수준은 실질적으로 향상되었는가에 의문을 제기하고 있다.

윤찬영(2003)은 지역주민의 욕구반영이 가능하고 지역의 독자적 복지정책이 가능하다는 측면에서 긍정적인 결과를 기대하는 ‘낙관론’이 있었고, 낙후된 지방의 경제우선주의와 낮은 재정자립도, 그리고 사회복지문제의 전국적인 성격과 사회복지대상자의 정치적 소수로 인해 부정적인 결과를 예측하는 ‘회의론’이 모두 존재하며 논란을 이어왔다고 지적한다.

이전에 심재호(1999) 또한, 지방자치가 지역주민들의 복지증진에 순기능을 할 것이라는 입장과, 오히려 지역주민들의 복지욕구를 충족시키는 데 역기능적으로 작용할 것이라는 상반된 입장이 존재한다고 정리하였다. 순기능의 이유로는 지방자치단체는 지역주민의 실제적 욕구에 기반한 복지정책을 펼 가능성이 훨씬 높게 열리게 된다는 점과, 민선의 지방자치단체장과 의회의원의 의지에 따라 독자적인 사회복지계획의 수립이 가능하게 된다는 점을 들고 있다. 역기능의 이유로는 중앙정부는 지방자치단체에 대해 책임만 증대시켜 지방자치단체의 복지활동은 제한적일 수밖에 없는데, 사회복지사무에 대한 지방자치단체의 고유권한이 매우 제한되어 거의 모든 행정업무에 있어서 중앙정부의 통제를 받게 된다는 현실에 더해 취약한 지방자치단체의 재정은 지역사회복지를 더 위축시키게 될 것이라는 점을 들고 있다. 그와 같은 논란은, 제5기 지방정부가 구성된 오늘날에도 그대로 진행 중이라고 할 수 있다.

그와 같은 논란 중에 참여정부는 사회복지사업의 지방이양을 단행하였는데, 김용문·이상영(2006)은 그 배경을 다음과 같이 설명하고 있다. 그전까지 국고보조금은 전체 지방 이전 재원의 20% 이상을 차지하고 있고 매년 증가하였으나, 지방자치단체에서는 지역사회의 특성을 반영한 정책 보다는 중앙정부의 우선순위에 따라 소액을 분산하여 투자함으로써 '지방재정의 자율성'을 저하시키고 '지역특화사업'의 추진에도 한계를 보이고 있었다. 그에 따라 참여정부는 분권형 선진국가 건설을 위한 재정분권을 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택하였다.

실제적으로 2005년 이양된 참여정부의 지방이양사업은 다른 분야보다도 사회복지분야가 그 중심을 이루었는데, 보건복지부의 지방이양사업이 사업량으로는 전체의 50%를, 금액으로는 전체의 62%를 차지하였다. 참여정부의 사회복지사업 지방이양의 내용을 보면, 중앙정부는 '공공부조'와 '사회보험' 제도에 집중하고, 지방자치단체는 '사회복지서비스' 운영에 집중하는 것으로 해석된다(김미혜·박은주·김민경, 2009).

사회복지사업의 지방이양을 통한 재정분권은, 지방자치와 지방분권에 대해서와 마찬가지로, 보건복지부의 보조금 정책을 정비하는 동시에, '지방자치단체의 복지예산에 대한 자율성'을 신장하고 '지역현실에 맞는 복지사업'을 추진하는 계기가 마련될 수 있다는 순기능이 높이 평가되기도 하였지만, 그보다는 지방자치단체의 역량이 미미하고 오히려 지역별 복지격차가 확대될 수 있다는 역기능적 측면에 대한 우려가 더 컸다고 볼 수 있다. 그

에 대한 사회복지연구들은 ‘반대’ 보다는 ‘보완’하여 장점을 극대화하는 방향으로 논의를 진행하여왔다(김미혜 · 박은주 · 김민정, 2009).

사회복지사업의 이양을 걱정스럽게 바라보는 시선이 더 많았던 배경은, ‘지방자치단체의 역량’에 대한 우려에서 비롯된 측면이 강하다. 지금까지 중앙정부의 정책 지침에 따라 단 순하게 전달만 해왔던 지방자치단체의 수준으로는, 갑자기 주어진 자율적 책임과 주도적 의무를 다해 나가기에는 역부족이었기 때문이다. 지방자치단체의 ‘독자적 기획능력 미비’, ‘사회복지확대에 대한 실행의지 미약’, ‘복지인프라 구축의 미비’ 등의 현실 속에서, 지방 자치단체에게 사회복지의 지역단위 책임과 의무를 지우는 것은 복지분야 ‘발전을 저해’할 수 있고 지역 간 ‘복지격차를 증가’시킬 수 있다는 우려가 컸던 것이다(김미혜 · 박은주 · 김민정, 2009).

사회복지사업의 이양 이후 6년의 시간이 흘렀지만, 그와 같은 우려는 지금까지도 계속 되고 있다. 우려를 신뢰로 바꿀 수 있어야 지역사회복지의 발전을 도모할 수 있다. 우려되 는 사항들을 지방자치단체가 스스로 보완할 수 있도록 돕는 것 또한 지역사회복지실천의 중요한 과제라고 할 수 있다.

3) 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 논의

‘지방분권화’는 보다 민주적이고 참여적인 정부를 지향할 수 있고, 공공서비스와 주민의 서비스 수요를 일치시켜, 지방정부가 유권자에 대해서 대응성과 책임성을 확보할 수 있게 하고, 나아가 지역개발과 지역사회복지의 발전에 최선을 다하게 만드는 측면에서 기본적인 으로 바람직하다. ‘지방자치’ 또한 권력이 집중된 중앙집권 하에서는 보기 어려운, 주민밀 착형 정책과 제도를 계획하고 집행할 수 있는 최적의 정치체제라고 볼 수 있다(모지환 · 이중섭, 2010).

그러나 지방자치와 지방분권의 제도적 안착에 따라 사회복지제도도 진정한 발전을 이루어가기 위해서는, 중앙정부와 지방자치단체 간에 적절한 ‘분권’과 ‘분담’이 이뤄져야 한다. 지방분권이 지방정부에 대한 중앙정부의 책임의 전가로 인식되거나, 과도한 부담의 증가와 실질적인 공백이 확대되지 않도록 해야 하기 때문이다(강혜규 · 최현수 · 엄기욱 · 안혜영 · 김보영, 2006). 이를 위해서는 ‘책임’만이 아니라 ‘재정’과 ‘권한’까지 적절한 수준으로 나누어져야 한다. 결국 지역사회복지의 수준은 중앙정부와 지방정부 간의 관계가 어떻게

정립되고 규정되는가에 달려있다고 볼 수 있기 때문이다(모지환·이중섭, 2010; 강혜규·최현수·엄기욱·안혜영·김보영, 2006; 이광석·김동룡, 2009).

아직까지 우리나라의 지방자치단체는 독자적으로 지역차원의 복지계획을 수립하여 집행할 수 있는 역량을 갖추지 못해, 중앙정부에서 결정된 지침의 한도 내에서만 사회복지서비스를 제공하고 있다. 그 이유는 국가적으로는 실질적인 지방분권이 미력하고, 지방자치가 미숙하며, 재정분권도 개선되지 못한 현실에서 찾을 수 있고(윤찬영, 2003), 지방자치단체의 측면에서는 독자적인 기획능력의 미비, 사회복지확대에 대한 실행의지의 미약, 복지인프라 구축의 미약에서 찾을 수 있다(김미혜·박은주·김민경, 2009).

실제로 사회복지사업의 지방이양 이후 지방자치단체의 사회복지 변화를 연구한 결과들은 여러 가지 문제점이 발생하고 있음을 지적하고 있다. 지역 간에 사회보장예산 비중의 격차가 갈수록 증가하고 있고, 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 사회보장예산의 비중도 크게 낮은 것으로 나타나고 있다(김미혜·박은주·김민경, 2009). 특별히 수도권과 기타 지방의 복지격차가 더욱 벌어지고 있고, 지역별로 복지공급이 복지수요에 훨씬 미치지 못하는 곳이 많았는데 농촌지역에서 그 상황은 더 심각한 것으로 분석되었다(최재성·최승아·조미형·이익섭, 2009).

그와 같은 현실에서 지방자치단체가 지역사회복지의 주도적인 실천을 책임질 수 있기 위해서는, 중앙정부가 지방자치단체에 복지책임을 일방적으로 전가하기 이전에, 지방자치단체에 대한 지원과 배려를 충실히 해야 하고, 반드시 지역적 특성을 고려하여 맞춤형으로 지원하는 것이 필요하다.

중장기적 관점에서 분권화는 개별화를 지향하는 사회복지서비스의 특성과 더 부합하는 것이고, 그에 따라 지방자치단체가 지역주민의 욕구에 부응하여 기획과 집행을 책임지는 것이 바람직하다. 하지만 그를 위해서는 중앙정부의 역할이 균형 있게 확립되어야 한다. 지방정부가 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 재정과 행정의 측면에서 중앙정부는 적극적으로 지원하되, 지역의 역량에 따라 차별적이고 선별적인 지원을 보충적으로 제공하는 것도 병행되어야 한다(강혜규·최현수·엄기욱·안혜영·김보영, 2006).

복지자치는 지방자치단체가 가용 자원을 최대한 동원하여 지역특성을 감안한 복지정책을 개발하고 집행할 때 실현될 수 있다. 그를 위해서 중앙정부는 지방자치단체가 자체 예산으로 사회복지사업을 실시할 수 있도록 복지재정의 자율성을 보장하여야 한다(모지환·

이중섭, 2010).

선진국의 흐름을 보면, 현금지원 위주의 공공부조와 사회보험 제도는 '중앙정부'가 주도하고, 지역과 가족특성에 특화된 사회복지서비스의 경우 서비스의 생산과 전달을 '지방정부'가 주도하는 쪽으로 변화되고 있다. 또한 사회복지서비스에 관련하여서도, 기본적인 제공범위의 결정, 서비스 표준의 지역별 차이 해소, 재원확충의 책임은 '중앙정부'가 갖고, 서비스 제공체계의 조직화, 서비스 수요조사, 서비스 질관리, 서비스 제공 등은 '지방정부'가 갖는 방향으로 변화되고 있다(김은정, 2007).

이에 비해 우리나라는 사회복지서비스 정책 또한 중앙정부의 주도하에 기획되고 실행되고 있다. 물론 2007년부터 실시된 지역사회바우처서비스 가운데, 지방정부가 지역필요에 맞는 서비스를 발굴하고 중앙정부가 선정하여 재정을 지원하는 지역사회 주도사업인, '지역사회서비스혁신사업'은 지방자치단체에게 주도적인 역할을 감당하도록 시도된 것이다. 하지만 지역적 특성이 최대한 반영될 수 있는 재정지원방식이나 사업방식에 대한 고려가 이루어지고 있지 못하며 전체적으로 여전히 미약한 수준에 머무르고 있어, 바람직한 중앙정부와 지방정부 사이의 역할정리에 대한 논의는 이루어지고 있지 못한 듯하다(김은정, 2007).

사회복지에 대한 중앙정부의 일방적 통치가 아니라, 진정한 지방자치를 실현하기 위해서는, 중앙정부와 지방정부의 역할에 관한 재정립이 필요하다. 사회복지의 지방분권이 중앙정부의 역할축소로 이어져서는 안 되며, 오히려 지방정부가 직접적인 서비스의 제공의 개발과 실천을 잘 감당할 수 있도록, 서비스 표준화나 재원조달 등 중앙정부의 지원이 한층 더 강화되어야 한다. 바람직한 지방분권화를 위해서는 지방정부의 자리매김을 지원해주기 위한, 중앙정부의 재정적이고 행정적 지원은 물론이고, 총괄적인 감독 및 책임 있는 개입이 반드시 전제되어야 한다(김은정, 2007).

재정과 행정의 지원을 위해 중앙정부는 사회복지 교부금의 신설로 필요한 사회복지재원을 마련하여 주고, 총괄적인 감독과 개입을 위해 중앙정부는 지방자치단체에 대한 사회복지평가를 통해 지역 간 격차를 줄이기 위한 정책적 지원을 마련해야 한다. 인구고령화 등 지방자치단체의 의지만으로 해결하기에는 한계가 큰 사회문제에 대해서는 중앙정부의 배려와 지원이 더욱 필요하다. 그에 따라 지역적 특성을 더욱 세밀하게 반영하는 차등보조율을 적용하여 재정을 지원하는 등의 방법으로, 지역 간 복지격차를 완화하려는 노력을 기

울여야 한다(김미혜 · 박은주 · 김민경, 2009). 진정한 지방분권을 위해서 중앙정부는 국고 보조금의 보조방식과 교부세 교부방식이 지역별 재정여건과 복지수요를 감안하여 합리적으로 배분될 수 있도록 해야 한다(모지환 · 이중섭, 2010).

지방정부 또한 책임 있는 변화가 요구된다. 먼저 지방자치단체는 스스로의 지역적 특성을 충분히 고려하여 지역사회복지계획을 수립하고 재정결정을 할 수 있도록 역량을 갖추어야 한다. 즉 지방자치단체는 지역주민의 복지수요를 제대로 파악하고, 그와 같은 상황을 충분히 반영할 수 있도록 예산을 편성해야 한다. 또한 대부분이 지방자치단체가 전년도 사회복지예산을 답습하여 당해연도 예산을 편성하는 점증구조에서 벗어나, 실질적인 복지수요평가에 따른 복지계획을 바탕으로 복지예산을 편성하도록 해야 한다(박고운 · 박병현, 2007). 그를 위해서는 기존의 지역사회복지사업에 대한 객관적이고 종합적인 평가를 통해 실질적인 지역사회의 복지욕구를 충족시킬 수 있어야 한다(모지환 · 이중섭, 2010).

3. 지역의 복지화

1) 지역의 복지화의 의미

지역의 복지화는 ‘지역단위의 협치(local governance)’ 차원에서, 지방자치단체, 민간기관, 지역주민 간의 협력을 도모하려는 일련의 변화들을 의미한다. 즉 지역사회의 문제해결이나 욕구충족을 가능하게 하도록, 지역사회 스스로의 역량을 강화하는 변화과정을 의미한다(이인재, 2002; 이강, 2009).

국가는 국민의 삶의 질을 ‘최소한의 차원’에서 보장(national minimum)하지만, ‘보다 적절한 차원’으로의 보장은 지역사회 수준에서만 가능(local optimum)하다. ‘지역사회’가 바로 생활의 터전이자 공동체이기 때문이다. 독일의 사회학자 퇴니스가 구분하여 그 발달과정을 설명하였듯이, 오늘날의 지역사회는 ‘공동사회’의 특성이 감소하고 ‘이익사회’의 특성이 증가하고 있다(오정수 · 류진석, 2006). 사회복지의 실천 차원에서 볼 때에도, 지역사회는 ‘이웃’으로서의 관계가 깨어지고 ‘인정’을 나누는 소통이 무너지며, 공동체로서의 지역 기반이 크게 상실되고 있다(이현주, 2005).

‘지역사회’는 모든 사회구성원들의 실질적인 생활터전이며, 대부분의 욕구를 충족시키는 공간이라는 면에서, ‘삶의 질’을 가늠하는 아주 중요한 단위라 할 수 있다. 사회복지실천의 차원에서도, 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스의 제공 등 사회복지의 모든 실천은 반드시

시 지방자치단체와 지역사회를 통해서 이뤄지고 있다.

이러한 지방자치단체와 지역사회를 단순한 '전달체계'로서만이 아니라, 지역사회복지의 발전을 도모하는 주체적인 동력으로 만드는 것은 매우 중요하다. 즉, 지방자치단체와 지역사회가 지역사회복지 정책의 단순한 집행통로로서 뿐만 아니라, 지역사회 차원의 복지계획을 수립하고 다양한 구성주체들의 협력을 도모하여 지역사회복지를 이루는 주체가 되도록 역량을 강화하는 것은 매우 중요하다(이인재, 2002).

점점 증가하는 지역사회의 문제를 해결하고 지역사회를 살기 좋은 고장으로 만드는 것이, 결국 지역사회 수준에서 삶의 질을 보다 적절하게 보장(local optimum)하는 것이다. 그를 위해서는 지역사회를 구성하는 주체들, 즉 지방자치단체, 민간기관, 지역주민 간의 협력을 도모하는 것이 반드시 필요하다.

그렇게 볼 때 결국 '지역의 복지화'는 지역사회의 복지를 도모하기 위한 목적으로, 지역사회의 다양한 구성주체들 간에 공생적 협력을 이끌어내는 과정상의 변화를 의미한다. 이러한 지역의 복지화를 본격적으로 시작하게 만든 것이 바로 2003년의 사회복지사업법 개정이다. 즉, 2005년에 본격적으로 시행되어 모든 시군구에서 구성하여 운영하게 된 '지역사회복지협의체'와, 4년 단위로 반드시 수립하여 이행하게 된 '지역사회복지계획'이 바로 '지역의 복지화'를 본격적으로 이끌어 낸 동력이라 할 수 있다.

'지역사회복지협의체'는 지방자치단체, 민간기관, 지역주민 간의 협력을 도모하는 구체적인 체계이고, '지역사회복지계획'은 다양한 구성주체들의 협력을 통해 지역사회복지를 도모하려는 구체적인 계획이라 할 수 있다. 지역사회복지협의체를 통해 지역복지를 이루는 주체들의 협력체계가 마련되고, 지역사회복지계획을 통해 주도적인 실천목표와 구체적인 실천전략을 수립할 추동과정이 마련되는 것이므로, 지역의 복지화는 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다.

2) 지역사회복지협의체의 의미

지역사회 스스로 지역문제에 대응한 복지서비스 결정능력을 함양하기 위해서는, 공공이 일방적으로 주도하지 않도록 견제하고, 지역사회에 맞는 책임정책을 구현하도록 하는 '민관 협력'이 중요하다(안혜영, 2010). 이를 위한 목적으로 만들어진 것이 바로 '지역사회복지협의체'이다.

지역사회복지협의체는 2003년 6월에 개정된 사회복지사업법에 따라, 2005년 7월부터 시군구 단위로 구성되어 운영하기 시작하였다. 지역사회복지협의체는 '지역사회에서 작동하는 복지분야의 협치(governance) 기구'라고 할 수 있다. 즉, '지역사회를 단위로 하여, 사회복지관련 공공과 민간의 주체, 그리고 학계전문가, 주민대표 등이 참여하여, 지역의 복지관련 사안에 대한 논의와 협의, 추진 및 검토를 수행하는 구성체'가 바로 지역사회복지협의체이다(이현주, 2005; 김창기·정재욱, 2009; 이성로, 2009).

앞서 살펴본 바와 같이, 사회복지실천을 둘러싼 다양한 환경변화는 빠른 속도로 '복지의 지역화'와 '지역의 복지화'를 유도하여 왔다. 즉, 우리나라에서는 다른 어느 나라보다도 빠르게 중앙집권적인 '통치(government)'가 지방분권으로 변화되어 왔고, 지방정부 주도의 통치도 민간과의 '협치(governance)'로 변화되어 왔다(이강, 2009). 특히 다양하고 복잡해진 복지욕구, 인권향상을 위한 시민사회의 성숙, 참여욕구의 증대 등의 사회변화는 지역사회를 기반으로 하는 복지실천을 이끌었고, 지역사회복지를 적극적으로 이끌어갈 협치 기제의 필요성은 매우 증가하였다(안혜영, 2010; 이현주, 2005).

이러한 사유로 법제화된 지역사회복지협의체는, 지역사회복지계획의 심의 및 건의, 사회복지서비스 및 보건의료서비스 연계, 지역의 복지문제 전반에 대한 협의 및 건의, 지역사회복지자원의 개발에 관한 협의 및 건의, 협의사항 시행에 대한 모니터링 등을 주요 기능으로 하여, 지역사회 수준에서 복지역량을 강화하는 역할을 담당하게 된다.

하지만 그러한 중요성에도 불구하고, 지역사회복지협의체의 활동은 여러 가지 현실적인 제약 때문에 제 기능을 하지 못하고 있다. 지역사회복지협의체는 지방자치단체가 주도적으로 구성하도록 되어 있었는데, 지방자치단체의 복지역량의 수준에 따라 그 성패가 좌우될 수밖에 없는 태생적 한계를 가지기 때문이다(백경원, 2006; 김희진, 2005; 장현주, 2009; 이성로, 2009).

대부분의 지방자치단체에서 지역사회복지협의체 활동에 대한 관심부족, 홍보부족, 예산편성부족, 능력구성, 형식적이고 편협한 위원위촉 등의 한계를 보였다. 그에 따라 신뢰와 협력의 기반으로 한 지역사회복지협의체의 협치(governance)는 처음부터 혼선을 빚어왔다(이현주, 2005; 김창기·정재욱, 2009). 대등한 파트너십, 복지욕구의 능동적 반영, 수요자 중심의 접근이 중요한 협치의 구조이지만, 처음부터 지방자치단체에게 의존될 수밖에 없는 한계를 가지고 출발하게 된 것이다(안혜영, 2010).

복지차원에서의 협치(governance)는, 지역의 복지서비스 공급과정에서 관과 민의 공동참여, 공동협력, 공동부담, 공동책임의 가치를 실현하는 것이 아주 중요하다. 그를 통해 복지수준을 향상시켜 '효과성'을 높이고, 서비스의 중복과 누락을 방지하여 '효율성'을 높일 수 있기 때문이다(이성로, 2009; 권승, 2006).

복지차원의 협치 기구로서 '지역사회복지협의체'가 제대로 운영되려면, 협치의 전제라고 할 수 있는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여 등의 핵심가치가 제대로 보장되고 실현되어야 한다. 즉, 지역사회복지협의체 운영에 있어서 관과 민은 물론 모든 참여주체들 간의 상호의존관계가 '신뢰'라는 기반위에 형성되어 있어야 하고, 전체가 정한 '규범'을 스스로 준수할 수 있도록 감시하고 비판하고 교육하는 체제가 있어야 한다. 또한 참여주체들 상호간의 연계를 통한 '네트워크'가 구축되고 유지되어야 하고, 거기에는 지역주민들의 적극적인 '참여'가 포함되어야 한다(김용민, 2007).

지역사회복지협의체의 활성화는 재정자립도가 높을수록, 협의체 위원의 참여수가 많을수록, 위원 중 민간인비율을 높일수록, 신뢰와 가치공유가 높을수록 가능성이 높아지는 것으로 분석되고 있다(한혜영, 2010). 따라서 지역사회복지협의체 활성화를 위해 중앙정부 차원에서는 재정자립도를 향상시키고 복지인프라를 확충할 수 있도록 지방자치단체를 지원해야 하고, 지방자치단체 차원에서는 민간인 위원이 최대한 참여할 수 있도록 돕고 관과 민 상호간에 신뢰와 가치공유를 하도록 노력하는 것이 중요하다(지은구, 2006).

또한 실무적인 차원에서 지방자치단체의 부서 간 조정 및 협력강화, 사무국 설치를 통한 협력체계 구축, 수직적 네트워크에서 수평적 네트워크로의 전환을 통한 동등한 협력체계 구축도 보장되어야 지역사회복지협의체가 성공적으로 정착될 수 있다는 것도 유의해야 한다(김창기·정재욱, 2009; 강창현, 2005).

3) 지역사회복지계획의 의미

'지역의 복지화'를 실제적으로 구현하기 위한 체계로서, '지역사회복지협의체'에 이은 또 하나의 중요한 축이 바로 '지역사회복지계획'이라 할 수 있다. '지역사회복지협의체'가 지역사회의 역량강화를 위한 민관협의체라 한다면, '지역사회복지계획'은 그 역량을 가지고 지역에 맞는 주도적인 사회복지계획을 수립하여 추진하기 위한 실질적인 전략이라 할 수 있다. 지역사회복지협의체는 지역단위의 '협치'를 가능하게 하고, 지역사회복지계획은 그

협치를 통해 지역단위의 '실천'을 가능하게 한다. 지역사회복지협의체의 '그릇'에 담을, 중요한 '내용물'이 바로 지역사회복지계획이라 할 수 있다.

지역사회복지를 실천하기 위한 여러 가지 방법들 가운데 이상적인 지역사회를 추구하기 위한 가장 효과적인 실천방법이 바로 지역사회복지계획이다. 왜냐하면 지역사회복지계획은 그 지역주민의 복지욕구를 파악하고 그 욕구를 효과적으로 충족시켜 나가기 위해 구체적인 관과 민의 실천과정을 수립하고 이를 시행 및 평가하는 종합적인 계획이기 때문이다(박태영, 2002; 이영철, 2005; 정효정, 2009; 이재완, 2006).

지역사회복지계획의 수립과 이행을 통해 지역사회 단위의 복지비전이 구체적으로 제시될 수 있고, 지역사회 자원이 개발되고 확대될 수 있으며, 무엇보다도 관과 민의 적극적 파트너십을 도모할 수 있게 된다(박태영, 2002). 지역사회복지계획을 통해 사회적 자원의 배분 수단이 확보되고, 지방자치의 지표가 분명해 지며, 종합적인 행정계획이 수립될 수 있다(정효정, 2009).

국가가 '전 국민으로 대상'으로 하여 사회보장계획을 세운다면, 지방자치단체는 지역의 특성에 맞게 '지역주민을 대상'으로 하여 지역사회복지계획을 수립하게 되는 것이다. 사회보장계획을 통해 국가는 '전 국민의 기본적인 삶의 질 향상을 도모(national minimum)'할 수 있고, 지역사회복지계획을 통해 지방자치단체는 '지역주민의 보다 적절한 삶의 질 향상을 도모(local optimum)' 할 수 있다(이재완, 2006).

2003년 6월에 사회복지사업법이 개정되면서 기초 및 광역 지방자치단체는 4년 단위의 지역사회복지계획을 수립하는 것이 의무화되었고, 현재는 2007년부터 2010년까지의 1기 계획이 완료되고 2011년부터 2014년까지의 2기 계획이 이행되고 있는 시점이다. 기초지방자치단체에서 지역사회복지계획을 수립하면, 광역지방자치단체는 취합하여 상위의 지역사회복지계획을 수립하게 된다.

그전까지의 사회복지실천은 중앙정부 정책의 지침이 하달되면, 지방자치단체는 전달체계로서의 역할만 충실히 수행하는 방식이었다. 그에 비하면 지역사회복지계획을 수립하여 능동적이고 주도적으로 사회복지를 실천하게 된 것은, 어찌 보면 획기적인 변화라 할 수 있다. 지역특성에 따라 복지수요를 전망하고, 그에 따라 복지자원을 조달하고 관리하기에 가장 적합한 방식이 바로 지역사회복지계획이라 할 수 있다.

이러한 변화가 가능했던 배경은 역시 참여정부가 추진한 지방분권정책이라 할 수 있다.

중앙정부의 권한을 지방으로 이양하면서, 지방의 자율성과 책임성은 한층 강화되었고, 민간부문의 복지참여 확대를 통해 복지자원의 체계적이고도 효율적인 활용이 중요해지게 되었다. 그리하여 수립하게 된 지역사회복지계획은, 지방정부의 정책방향을 명확히 하여 적합한 정책수단의 선택을 가능하게 함으로써, 목표달성을 용이하게 하고 지역사회 전반의 사회복지에 대한 인식제고를 가능하게 한다. 또한 그를 통해 지방정부에 대한 지역주민의 신뢰를 높이는 역할을 하고, 지역 간 벤치마킹을 통해 사회복지부문의 상호발전을 도모하는 데 기여할 수 있다(정효정, 2009; 이재완, 2006).

이렇게 중요한 지역사회복지계획의 수립과 이행이 제대로 진행되고 있는가에 관해서는, 현실적으로 볼 때 낙관하지는 못할 실정이다. 앞서서도 살펴보았듯이, 지역사회의 역량이 능동적이고 주도적으로 지역사회복지계획을 수립할 정도에는 미치지 못한 현실의 상황에서, 지역사회복지계획의 수립과 이행은 지방자치단체에게 지역사회복지를 실천할 좋은 기회가 아니라, 그저 제출해야 할 부담스러운 과제로 다가가는 측면이 많았다고 볼 수 있다(이영철·윤일현, 2008; 이재완, 2006).

이에 따라 대부분의 지방자치단체에서는 외부의 연구용역으로 지역사회복지계획을 수립하여 그대로 정부에 제출하는 수준에 머무르고 있다(오정근, 2008). 그러다보니 계획의 실행이 제대로 이행되지 못하고, 제출용의 계획서에 머무르고 있는 실정이다. 1기 지역사회복지계획의 이행에 대한 제대로 된 평가도 이뤄지지 못하여, 2기 계획 역시 같은 상황이 반복되고 있는 실정이어서 개선이 시급하다.

지역사회복지계획이 제대로 수립되고 이행되려면, 지역사회복지와 관련한 여러 주체들의 능동적인 태도가 필수적이다. 지방자치단체장의 의지와 관심, 지방의회 의원의 의식과 관여, 관계공무원의 인식과 참여, 지역 내 사회복지기관의 장과 실무자들의 인식과 참여, 학계와 전문가의 관심과 개입은 물론이고, 더욱 더 지역주민의 인식과 참여가 반드시 필요하다(정효정, 2009). 또한 중앙정부의 지원과 협력이 무엇보다 중요하다. 지역사회복지계획의 수립과 이행이 실현가능하고 지속가능하도록 하기 위해, 중앙과 지방 정부 간의 역할분담과 긴밀한 협력은 매우 중요하다(이재완, 2006; 김헌진, 2006).

Ⅲ. 지역사회복지 지향적인 실천방법

지역사회복지 지향적인 실천방법을 살펴보기 위하여, 지금까지는 지역사회복지와 관련하여 진행되어온 연구의 경향들을 ‘복지의 지역화’와 ‘지역의 복지화’라는 두 가지 차원에서 살펴보았다. 지금부터는 사회복지실천 현장에서 그 두 가지 차원의 과제들을 어떻게 도모해 갈지에 대한 실천적인 방법에 대해 논의하고자 한다. 실천적 차원의 논의에 초점을 맞추어 전개하고자 한다.

1. 복지의 지역화의 실천적 방법

복지의 지역화가 내실 있게 진행되려면, ‘지방자치단체의 역량강화’와 그를 위한 ‘중앙정부의 적극적인 지원강화’가 무엇보다 중요하다. 그 두 가지 차원에서 지역사회복지 지향적인 실천방법에 대해 살펴보자.

1) 지방자치단체의 역량강화 방안

우리나라에는 사회복지 고유의 전달체계가 없기 때문에, 일반 지방행정체계 내에서 사회복지실천을 도모하는 데에는 분명한 한계를 가지게 된다. 그럼에도 불구하고 지방분권을 통한 지역사회복지의 실천 강화는 거스를 수 없는 시대적 흐름이라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체가 수행해야 할 지역사회복지의 실천에 대한 ‘인식’의 공유가 매우 중요하다.

그에 따라 지역사회복지를 실천하는 현장의 사회복지사들은 지방자치단체의 복지책임에 대해 이슈화하려는 노력이 필요하고, 필요하면 지역사회복지운동을 통해 지역사회 전체의 인식개선을 도모할 필요가 있다. 대체로 실천현장의 사회복지사들은 기관고유의 사업수행에만 초점을 맞추고, 지역사회복지운동을 통한 지역사회의 인식개선에는 크게 관심을 갖지 못하고 있다. 환경에 대한 개입에는 소홀히 하고, 개인에 대한 개입에만 국한하여 사회복지실천해온 경향이 강하다. 개인의 변화를 위해서도 환경에 개입할 필요가 있음은 사회복지의 정체성이나 전문성이 강력히 요구하는 바이다.

지방자치단체의 역량강화를 위해 우선적으로 인식의 개선이 필요하다. 그를 위해 보다 적극적인 이슈화의 노력 또는 지역사회복지운동을 통한 인식개선을 추진해야 한다. 인식

개선이 된 다음에는 전문성 향상을 도모할 필요가 있다. 지방자치단체의 담당공무원들은 사회복지전담공무원이 아니라 일반 행정공무원일 경우가 많이 있다. 또한 잦은 인사이동으로 전문성을 갖추기에는 한계가 있다.

그래서 실천현장의 사회복지사들은 지방자치단체장은 물론 담당공무원의 전문성 향상을 도울 수 있도록 다양한 '교육'의 기회를 마련해야 한다. 실천현장의 실무교육들은 대체로 민간영역의 사회복지사들만을 대상으로 하고 있다. 오히려 더 중요하게 공공영역의 담당자들을 위한 교육기회를 마련하고 확대해야 한다. 민간영역의 교육에도 공공영역의 담당자들이 참여할 수 있도록 적극적으로 지원하고 독려해야 한다.

지방자치단체장이나 지방의회 의원의 인식이 지역사회복지에 미치는 영향이 지대하다는 측면에서 볼 때, 실천현장의 사회복지사들은 '지방선거'를 적극 활용할 필요가 있다. 사회복지에 대한 신념이나 전략을 꼼꼼히 살펴보고 가장 적합한 후보를 추대하거나 지지함으로써, 지역사회복지의 좋은 토대를 마련할 수 있다. 또한 당선된 후보가 관련 공약을 제대로 이행하는지 면밀히 점검하는 매니페스토 운동도 적극적으로 추진하는 것이 중요하다.

2) 중앙정부의 지원강화 방안

지방자치단체가 제 역할을 잘 감당하기 위해서는 중앙정부의 적극적인 지원이 필수적이다. 따라서 실천현장의 사회복지사들은 중앙정부의 지원을 이끌어낼 다양한 전략을 마련해야 한다.

먼저 사회복지 관련단체를 적극 활용할 필요가 있다. 사회복지협의회, 사회복지사협회 등의 전문단체를 통해 중앙정부에 적극적으로 제안하고 요구할 수 있어야 한다. 사회복지협의회와 사회복지사협회는 직접적인 서비스 제공의 역할보다는, 정부의 정책을 점검하고 대안을 제안하는 역할에 더 적극적이어야 한다.

지금까지 사회복지협의회나 사회복지사협회는 지역사회나 사회복지종사자에게만 초점을 맞춰 주로 교육사업에 주력해온 측면이 있는데, 향후에는 정부에 대해서 보다 적극적인 정책제안의 역할을 감당해야 한다.

또한 사회복지의 각 분야별 단체 또한 적극적으로 역할을 해야 한다. 가령 노인복지분야에 대해서 중앙정부가 보다 적극적으로 지방자치단체를 지원할 수 있도록 하기 위해, 노인복지시설협회, 재가노인복지협회, 시니어클럽협회 등의 단체에서, 개별로 필요시 연합

하여 보다 적극적으로 중앙정부에 대해 정책제안을 할 수 있어야 한다.

2. 지역의 복지화의 실천적 방법

지역의 복지화가 내실 있게 진행되려면, ‘지역사회복지협의체의 활성화’와 그를 통한 ‘지역사회복지계획의 내실화’가 무엇보다 중요하다. 이 두 가지 차원에서 지역사회복지 지향적인 실천방법에 대해 살펴보자.

1) 지역사회복지협의체 활성화 방안

지역사회복지협의체 활성화를 위해서는 실천현장의 사회복지사들이 보다 적극적으로 관여하고 참여해야 한다. 사회복지실천에 있어서 네트워킹과 협력의 도모가 필수적임에도 불구하고, 상대적으로 사회복지사들은 민과 관의 협력에 그리 능동적이지 못해왔다. 대부분의 사회복지사업수행이 국고보조금에 의존하여 온 탓에, 관과의 대등한 파트너십과 협력관계를 갖기에는 한계가 있었기 때문이다.

그래서 더욱 지역사회복지협의체를 활용할 수 있어야 한다. 지역사회복지협의체는 지역 사회복지와 관련하여 중요한 사안을 심의할 수 있고, 다양한 정책건의를 할 수 있는 더할 나위 없는 좋은 기회를 제공하고 있다. 하지만 많은 사회복지사들이 지역사회복지협의체에 대해 무관심하거나 건성으로 참여하고 있다.

결론으로 지역사회복지협의체는 지방자치단체에서 주도하고 있는 것 같지만, 실질적으로는 민간영역에서 주도하고 있는 경우도 많고, 또 그렇게 하는 것이 활성화에 크게 도움이 된다. 지역사회복지실천의 사회복지사들이 보다 적극적으로 지역사회복지협의체에 참여하고 보다 주도적으로 활동을 이끌어갈 필요가 있다.

그를 위해서 실무협의체와 실무분과에 적극 참여하고, 지역사회의 현안을 고민하고 능동적으로 정책을 제안할 수 있어야 한다. 대부분의 사회복지사들이 소속기관의 사업수행에만 관심이 머물러 있는 경우가 많고, 나아가 사회복지기관들 간의 경쟁으로 공유나 협력에 소극적인 경우도 많다. 향후에는 모든 사회복지실천의 사업은 지역사회를 위한 것이라는 대승적 가치에 공감하면서, 지역사회복지협의체 활동에 적극적으로 참여할 수 있어야 한다.

지역사회복지협의체의 활성화를 위해서는 상근간사의 채용과 사무국 운영이 매우 중요

하다. 그와 같은 여건마련을 위해 장기적으로 노력해가되, 당장의 여력이 부족한 지역사회에서는 현재의 자원만으로도 충분히 가능한 차원에서 적극적인 참여와 협력을 도모해 갈 필요가 있다.

2) 지역사회복지계획 내실화 방안

지역사회복지계획의 수립과 이행은 지역사회복지협의체 참여를 통해 실천현장의 사회복지사들이 주도해야 한다. 하지만 대부분의 지역에서 사회복지사들이 지역사회복지계획에 대해 무관심하거나 무지한 경우가 많다.

지역사회복지계획이 지역사회복지 발달을 위한 실질적인 견인차 역할을 할 수 있기 위해서는, 지역사회의 실질적인 욕구가 반영되고 잠재적인 자원이 연계될 수 있어야 한다. 그를 위해서는 지역사회에서 사회복지를 실천하는 사회복지사들의 개입이 아주 중요하다. 사회복지사야말로 욕구와 자원에 대한 풍부한 지식과 경험을 가지고 있기 때문이다.

외부의 연구용역이 갖는 가장 큰 한계는 말 그대로 외부인이라는 것이다. 지역사회의 욕구와 자원을 파악하는 데에도 그만큼의 시간과 에너지를 소모하게 되고, 가령 제대로 파악한다 하더라도 지역의 특성에 맞는 계획을 잘 수행하기란 쉽지 않다. 하지만 지역사회의 복지를 실천하는 사회복지사들은 분야별로 전문성을 충분히 확보하고 있기 때문에, 충분히 좋은 지역사회복지계획을 수립할 수 있다.

다만 업무가 과다하여 별도의 시간과 에너지를 지역사회복지계획의 수립에 투자할 수 없는 여건이 많기 때문에, 그에 대한 지원과 배려가 반드시 필요하다. 그런 차원에서 지역사회복지협의체의 연간활동은 지역사회복지계획의 수립과 이행에 두는 것이 중요하다. 단 기간에 집중적으로 수립하는 지역사회복지계획은 그만큼 시간과 에너지 소모를 필요로 하지만, 연간사업으로 연속적으로 지역사회복지계획을 수립해 간다면 상대적으로 여력이 충분할 수 있다.

지역사회복지협의체의 역할을 지역사회복지계획의 수립과 이행에 초점을 맞춘다면, 지역사회복지협의체의 활성화와 지역사회복지계획의 내실화를 동시에 도모할 수 있다. 많은 경우의 지역사회복지협의체 활동은 새로운 프로그램을 만들어 수행하려는 데 초점이 맞춰져 있다 보니, 지역사회복지계획의 수립과 이행에는 무관심하거나 무지한 경우가 많다.

지역사회복지의 실천을 위해서는 지역사회복지협의체 활동의 초점이 지역사회복지계획

의 수립과 이행에 맞춰지는 것이 필요하다. 실천현장의 사회복지사들이 지역사회복지협의체에 적극적으로 참여하면서, 해당 연도의 지역사회복지계획을 이행해 가고 그와 동시에 수정과 보충을 통해 다음 해의 지역사회복지계획을 수립해 갈 수 있다.

지역사회복지계획이 지역사회의 복지욕구와 자원에 직접적으로 연계되어야 하므로, 지역사회복지협의체 활동의 중심에 계획의 수립과 이행이 있는 것은 오히려 자연스러운 것이다. 두 가지를 별도로 해야 한다고 생각하고, 또 업무 외에 참여해야 할 과제로 여기기 때문에, 실천현장의 사회복지사들의 참여가 수동적으로 되는 것이다.

따라서 지역사회복지협의체 활동을 통해 지역사회복지계획을 수립하고 이행해 간다면, 오히려 당연한 사회복지실천현장으로서의 역할을 감당하면서 효과성과 효율성을 동시에 도모할 수 있게 된다. 외부에 연구용역을 주기 위해 마련된 재원은 지역사회복지협의체 활동과 지역사회복지계획의 이행을 위한 재원으로 사용할 수 있다.

IV. 결론

지금까지 본 연구는 ‘복지의 지역화’와 ‘지역의 복지화’라는 두 가지 차원으로 지역사회복지 연구의 경향을 분석하였고, 지역사회복지 지향적인 실천방안을 사회복지사의 역할을 중심으로 구체적으로 제안하였다.

결과를 요약하면 ‘복지의 지역화’와 ‘지역의 복지화’를 동시에 도모하기 위한, 지역사회복지 지향적인 실천방안으로서 다음의 네 가지 차원을 제안한다.

첫째, 지방자치단체의 역량강화를 도모하기 위하여, 실천현장의 사회복지사들은 지방자치단체장, 지방의회 의원, 담당공무원 등을 대상으로 관련논제를 이슈화하고, 지역사회복지운동을 전개하며, 교육의 기회를 공공영역에 적극적으로 제공하고, 지방선거에 복지친화적인 후보를 추대하거나 지지하고 공약의 이행을 지속적으로 점검할 수 있어야 한다.

둘째, 중앙정부의 지원강화를 도모하기 위하여, 실천현장의 사회복지사들은 사회복지협의회나 사회복지사협회를 통해 전반적인 복지정책을 적극적으로 제안하고, 노인복지협회 등 분야별 단체를 통해서도 분야의 전문적인 복지정책을 적극적으로 제안하여, 중앙정부가 지역사회복지실천에 적극적으로 기여할 수 있도록 환경을 마련해야 한다.

셋째, 지역사회복지협의체의 활성화를 도모하기 위하여, 실천현장의 사회복지사들은 실

무분과 등을 통해 지역사회복지협의체에 적극 참여하고 능동적으로 활동을 수행하며, 지방자치단체가 지역사회복지를 위해 더 적극적인 노력을 경진하도록 지역육구와 자원에 기반한 정책제안과 협력에 주도적으로 관여해야 한다.

넷째, 지역사회복지계획의 내실화를 도모하기 위하여, 실천현장의 사회복지사들은 지역사회복지의 전문가로서의 자부심과 책임감을 가지고, 지역사회복지협의체 활동의 지속적인 참여를 통해 지역사회복지계획의 수립과 이행에 주도적으로 참여해야 한다.

본 연구는 지역사회복지에 관한 연구의 흐름들을 ‘복지의 지역화’와 ‘지역의 복지화’의 고유한 관점과 통합적 관점으로 분석하여 정리하였고, 사회복지실천현장의 사회복지사들을 향한 구체적인 실천방안을 제안하였다는 데에 의의가 있다.

하지만 문헌연구의 차원에서 논의를 진행하였기에, 실증적인 자료로서의 의미가 부족하다는 한계가 있다. 후속 연구에서는 현장의 사회복지사들을 대상으로 설문조사나 인터뷰 조사를 통해 실증적인 자료로 연구의 결과를 검증하려는 노력이 필요하다.

참고문헌

- 강병로. 2010. “지역사회복지계획과 지역조사”. 제3기 지역사회복지계획수립실무심화과정. 한국보건복지인력개발원.
- 강창현. 2005. “지역복지공동체형성에 있어 다자간 협력이론의 적용 : 지역사회복지협의체의 가능성”. 한국정책과학학회보 제9권 제3호.
- 강혜규. 2003. “지방자치단체 사회복지계획 수립의 과제와 활성화 방안”. 보건복지포럼.
- 강혜규 · 최현수 · 엄기욱 · 안혜영 · 김보영. 2006. “지방화시대의 중앙 · 지방간 사회복지 역할분담 방안”. 연구보고서 2006-09. 한국보건사회연구원.
- 고경환 · 장영식 · 오영희 · 권선진 · 김명중 · 남현주. 2005. “지방자치단체의 복지통계생산 활성화방안 연구”. 연구보고서 2005-18. 한국보건사회연구원.
- 권승. 2006. “부산광역시 지역사회복지협의체 구성의 실태와 개선에 관한 연구”. 사회과학 연구 제23집 1호.

- 권영길. 2007. “지역사회복지 서비스 연계의 활성화 방안에 관한 연구”. 21세기사회복지연구 vol.4 no1.
- 김미혜 · 박은주 · 김민경. 2009. “재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”. 사회복지정책 vol.36 no.4.
- 김보영. 2009. “중앙 통제와 지방자치의 조화, 영국의 지역 협정 체계”.
<http://kr.boyung.net>.
- 김선식. 2009. “네트워크를 통한 민관협력 중심 통합사례관리 실천”. 사회복지공동모금회 2006 테마기획 지역사회네트워크지원사업 결과보고.
- 김승권 · 김유경 · 김상철 · 조홍식 · 백종만 · 임성은. 2007. “한국사회복지정책의 평가와 발전방안(2)-지방자치단체를 중심으로”. 연구보고서 2007-11. 한국보건사회연구원.
- 김신열. 2009. “지역사회네트워크지원사업 평가와 성과”. 사회복지공동모금회 2006 테마기획 지역사회네트워크지원사업 결과보고.
- 김용문 · 이상영. 2006. “지방화 시대의 지역복지 역할”. 한국보건사회연구원.
- 김용민. 2007. “지역사회의 복지거버넌스 구축전략에 관한 연구”. 한국거버넌스학회보 제14권 제3호.
- 김은정. 2007. “지방화 관점에서 본 사회서비스 확충과제”. 사회복지정책 vol31.
- 김익균. 1998. “지역사회복지실천의 과제와 전망”. 사회복지정책 제7집.
- 김정숙. 2006. “인구학적요인과 복지서비스 공급량의 관계분석을 통한 지역사회복지계획 수립 방안”. 한국지역사회복지학 vol18.
- 김진욱. 2005. “한국 복지국가 공급체계의 혼합(Mix) 구성”. 한국사회복지학회 추계 공동 학술대회.
- 김창기. 2007. “로컬 거버넌스적 접근을 통한 지역복지협의체의 의미와 역할”. 한국지역사회복지학 vol.22.
- 김창기 · 정재욱. 2009. “지역사회복지협의체의 성공적 정착을 위한 공공과 민간의 거버넌스 구축에 관한 연구 : AHP분석을 중심으로”. 한국콘텐츠학회논문지 제9권 제9호.
- 김태진 · 김덕진. 2002. “지역사회복지 활성화를 위한 사회복지관련 조례 정비방안”. BK21 핵심분야 연구과제. 대구대학교.
- 김태진 · 박미선. 2002. “지역공공사회서비스 전달체계의 현황과 과제”. BK21 핵심분야 연

- 구과제. 대구대학교.
- 김태진 · 손정일 · 김덕진. 2002. “지역사회복지 발전과정 분석”. BK21 핵심분야 연구과제. 대구대학교.
- 김헌진. 2006. “지역사회복지계획의 수립을 위한 정부의 평가기준에 관한 고찰 : 지역사회복지계획 수립 점검지침을 중심으로”. 한국지역사회복지학 vol.20.
- 김형모 · 유정원 · 이귀애. 2009. “지역복지 전달체계 네트워크를 위한 지역사회복지협의체와 지역사회복지협의회의 역할과 과제”. 임상사회사업연구 6권 제1호.
- 김희진. 2005. “대구, 경북의 지역사회복지협의체를 우려한다”. 복지동향.
- 나카지마 가즈오. 2005. “일본 커뮤니티 · 워크에 관한 모델화”. 한국사회복지학회 춘계학술대회.
- 대구광역시. 2010. “제2기 대구광역시 지역사회복지계획(2011~2014)”.
 류지형 · 박병현 · 이한옥. “중소도시 지역사회복지계획 수립과정에서 주민참여에 대한 비교연구-한국 양산시와 일본 타카하마시를 중심으로”. 한국사회복지행정학 9권 제3호(통권 제21호).
- 모지환 · 이중섭. 2010. “지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인”. 사회복지정책 vol.37 no4.
- 박고운 · 박병현. 2007. “지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인”. 사회복지정책 vol.31.
- 박경숙. 2003. “참여정부 초기의 지방분권화 및 참여복지 정책방향과 사회복지전달체계 개편과제”. 사회복지정책 vol.16.
- 백경원. 2006. “책임과 참여가 전제된 지역사회복지협의체 구축”. 복지동향.
- 박태영. 2002. “지역사회복지 계획 수립에 관한 연구”. BK21 핵심분야 연구과제. 대구대학교.
- 박태영. 2002. “지역복지 추진을 위한 사회복지협의체와 사회복지관의 역할”. BK21 핵심분야 연구과제. 대구대학교.
- 박태영 · 손정일 · 이해령. 2002. “지역사회복지에서 정상화의 이론적 함의”. BK21 핵심분야 연구과제. 대구대학교.
- 박태영 · 이성희 · 김윤경. 2002. “지역사회복지 증진을 위한 주민참여에 관한 연구”. BK21 핵심분야 연구과제. 대구대학교.

- 송정부. 2006. “한국지역사회복지계획의 발전전략연구”. 한국지역사회복지학 vol.19.
- 선우덕. 1998. “지역보건복지체계의 효율적 운영방안”. 사회복지정책 제6집.
- 스기무라 히로시. 2005. “국민생활과 생활보호”. 한국사회복지학회 춘계학술대회.
- 심재호. 1999. “지방정부의 사회복지정책에 대한 평가연구”. 사회복지정책 제9집.
- 안혜영. 2010. “지역사회복지협의체 활성화에 미치는 영향 요인에 관한 연구”. 사회과학연구 제26집 2호.
- 양옥경·최명민. 2005. “사회복지실천모델의 재검토 : 전통모델과 임파워먼트모델의 재검토”. 한국사회복지학회 추계 공동학술대회.
- 오정근. 2008. “지역사회복지계획의 수립과정에 관한 연구-전라남도 기초자치단체의 지역 사회복지계획을 중심으로”. 한국사회복지학회 춘계학술대회.
- 오정수·류진석. 2006. 지역사회복지론. 학지사.
- 유기훈. 2009. “도봉시민사회복지네트워크를 통한 소통과 나눔의 마을 만들기”. 사회복지공동모금회 2006 테마기획 지역사회네트워크지원사업 결과보고.
- 유동철·박정미. 2009. “일본 마을 만들기의 성격 분석-지역사회복지관에 대한 함의를 중심으로”. 한국사회복지학회 추계 공동학술대회.
- 윤찬영. 2003. “지방분권론과 지역사회복지의 전망 : 지방자치법과 사회복지법을 중심으로”. 사회복지정책 vol.16.
- 이강. 2009. “지역사회복지협의체와 주민생활 민관협의체의 통합방안”. 한국거버넌스학회보 제16권 제2호.
- 이광석·김동룡. 2009. “우리나라 지역사회복지 전달체계에 관한 연구-영국의 지역사회복지 전달체계에 비추어”. 한국지방자치학회보 제21권 제4호.
- 이성로. 2009. “로컬거버넌스로서의 사회복지협의체-경북북부지역 사례”. 한국공공관리학보 제23권 제4호.
- 이영철. 2005. “지방분권화시대의 지역사회복지계획 실천과제”. 한국지역사회복지학 vol.17.
- 이영철·윤일현. 2008. “지역사회복지계획 수립모델 개발을 위한 디자인연구”. 한국사회복지학회 춘계학술대회.
- 이은희. 2009. “지역사회조직화사업의 지역사회결속력 증대효과 분석-수원시 노인보건복지연계 프로그램을 중심으로”. 한국지역사회복지학 vol.31.

- 이인재. 2002. “지역복지 실천의 의미와 주체”. 상황과 복지 제11호.
- 이인재. 2007. “지역사회복지 전개에 대한 평가와 과제”. 상황과 복지 제23호.
- 이재완. 2006. “지역복지환경변화에 따른 지역사회복지계획수립의 과제”. 한국지역사회복지학 vol.19.
- 이재완. 2007. “지역복지네트워크의 의미와 실천사례 연구 ; 천안시의 복지세상을 열어가는 시민모임 활동을 중심으로”. 한국사회복지행정학 9권 제1호(통권 제19호).
- 이재완·김교성. 2007. “지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 : 1995-2003”. 사회복지정책 vol.31.
- 이주현·박치성. 2010. “지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구 : 서울시 자치구를 중심으로”. 한국행정학보 제44권 제3호.
- 이준영. 2009. “지역사회네트워크지원사업의 모형개발-사회자본이론과 네트워크”. 사회복지공동모금회 2006 테마기획 지역사회네트워크지원사업 결과보고.
- 이현주. 2005. “공공과 민간의 협치기제로서 지역사회복지협의체의 활성화방안”. 보건복지포럼.
- 장동호. 2009. “지방정부의 복지기능에 관한 신맑스주의적 이해”. 한국사회복지정책학회 추계학술대회.
- 장현주. 2009. “지역복지 거버넌스의 협의기능에 영향을 미치는 요인”. 한국지방자치학회보 제21권 제3호.
- 전재일·모지환. 2002. “지역사회복지의 구성요소에 관한 연구”. BK21 핵심분야 연구과제. 대구대학교.
- 전재일·김규수·모지환. 2002. “대구광역시 사회복지의 특성 분석”. BK21 핵심분야 연구과제. 대구대학교.
- 전재일·송유미. 2002. “지역복지실천을 위한 재정보조 방안”. BK21 핵심분야 연구과제. 대구대학교.
- 정효정. 2009. “지역사회복지계획 수립의 과제와 방향”. 한국지역사회복지학 vol.31.
- 지은구. 2006. “사회복지전달체계의 개편과 지역사회복지협의체 개선방안”. 사회과학논총 제25권 2호.
- 진재문. 2004. “지역사회 사회복지행정의 로컬 거버넌스 : 가능성과 한계”. 사회복지정책

vol.18.

진재문. 2006. “지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구-1995~2003년 광역시·도를 중심으로”. 사회복지정책 vol.24.

최옥채. 2005. “지역사회복지실천 이론의 적용과 모형화 실태”. 한국사회복지학회 춘계학술대회.

최재성·최승아·조미형·이익섭. 2009. “지역특성과 사회복지기관의 사회통합지향성의 관계 : 자치단체의 재정자립도, 노인비율, 수급자비율을 중심으로”. 사회복지정책 vol.36 no.1.

최종혁·이연·이은희·안태숙. 2010. “지역사회복지실천 활성화를 위한 사회지표 표본 개발연구”. 한국사회복지학회 춘계학술대회.

홍선미. 2004. “지역사회와 사회복지실천-복지환경의 변화와 지역사회기반의 실천과제”. 한국사회복지학회 추계공동학술대회.

홍선미·하경희. 2009. “지역사회 네트워크 중심 통합 사례관리에 대한 탐색적 연구-안산 통합서비스 네트워크를 중심으로”. 한국사회복지행정학 11권 제1호(통권 제25호).

홍현미라. 2005. “지역사회 관계망을 활용한 자원개발 유형에 관한 연구 : 사회자본 관점 적용”. 한국사회복지학회 추계 공동학술대회.

홍현미라. 2006. “미국의 지역사회자본 구축정책사례와 한국에 주는 시사점”. 사회복지정책 vol.25.

황미경. 2009. “공공 사회복지전달체계 내 통합사례관리 운영방안에 관한 연구”. 한국지역사회복지학 vol.30.

황지연. 2009. “네트워크를 활용한 농촌형 노인보건복지서비스 통합지원체계”. 사회복지공동모금회 2006 테마기획 지역사회네트워크지원사업 결과보고.

“지역사회복지 지향적인 실천방법” 토론

채 현 탁*

지역사회복지에 관한 정체성이 확립되지 않은 상황에서 이것을 지향하는 실천방법을 논한다는 것은 매우 힘든 작업이다. 그럼에도 불구하고 이 주제에 관한 다양한 생각거리를 함께 나눌 수 있도록 마중물 역할을 해 주신 발표자에게 감사를 드린다.

본인은 발표주제가 다소 광범위한 부분이 있어 토론자가 제시한 세부 항목에 대해 구체적으로 토론하기보다 이 주제에 관한 논의를 보다 확장하기 위한 차원에서 다음과 같은 몇 가지 주제를 두고 토론해 보고자 한다.

첫째, 이번 발표의 주제가 우리를 다소 혼란스럽게 하는 측면이 있다는 것이다. 그것은 ‘실천방법’이라는 단어가 가지는 다중성 때문이다. 이것에는 두 가지 의미가 존재한다. 하나는 ‘실천방안’에 관한 의미 설정이고 다른 하나는 ‘기술(skill)’에 관한 설정이다. 어느 것이 더 적합한지는 발표 목적에 따라 다르겠지만 반드시 논의가 필요한 부분이다. 이것은 우리나라의 지역사회복지 실천방법에 관한 논의가 매우 미약한 현실을 반영하고 있다. 우리나라에서 발간된 대부분의 지역사회복지 관련 교재에서 이러한 부분을 제대로 다루고 있지 않을 뿐만 아니라 관련 연구도 지역사회복지 지향적인 실천방법에 초점을 두기보다 개별 사회복지실천방법으로서 다루어져 왔다고 볼 수 있다. 이런 상황에서 발표 주제를 한정하고 관련 내용을 풀어내는 것은 분명 힘든 작업이었을 것이다.

* 대구사이버대학교 교수

이 주제에 대해 발표자는 전자, 즉 ‘실천방법’을 ‘실천방안’으로 의미를 설정하여 관련 내용을 전개하고 있다. 이것은 발표내용 가운데 지역사회복지 지향적인 실천방법(제3장)으로 지방자치단체의 역량강화 방안, 중앙정부의 지원강화 방안, 지역사회복지협의체 활성화 방안, 지역사회복지계획의 내실화 방안의 4가지를 제시하고 있는 것에서 알 수 있다. 이렇게 본다면, 이 발표는 방법과 방안을 혼용함으로 인해 논지를 명료화하지 못하고 있다. 방법은 일정한 목적을 이루기 위하여 취하는 수단의 개념인 반면, 방안은 일을 처리해 나가는 방법에 관한 개념이다. 사실 이 발표 내용은 지역사회복지 지향적인 기술에 초점을 둘 필요가 있지 않았나 생각한다.

과연 지역사회복지 지향적인 기술이란 무엇인가? 다양한 사회복지실천방법 가운데 지역사회복지실천방법이란 어떤 것이며 이를 규정하는 이론적 기반은 무엇인가? 이 기술의 현재 사용 현황과 그 문제점은 무엇인가? 기술을 발전시키기 위해 어떠한 노력이 필요한가? 등이 다루어졌으면 하는 아쉬움이 있었다.

둘째, 지역사회복지 지향적인 실천방법의 특성으로 제시한 ‘중간적 실천(mezzo practice)’에 관한 의미 해석이다. 이것은 ‘왜 지역사회복지 실천방법이 이러한 특성을 가지며 이것이 의미하는 바는 무엇인가?’에 관한 고민이다. 발표자는 서론에서 ‘중간적 실천을 지역사회복지에 관한 정책과 임상실천을 통합적으로 살펴보는 것’이라고 하고 있다. 그렇다면 예를 들어, 발표문에서 제시한 지방자치단체의 역량강화 방안, 중앙정부의 지원 강화 방안, 심지어 이것보다 상대적으로 미시적 접근이라 할 수 있는 지역사회복지협의체 활성화 방안 등에서 통합적 접근이란 어떤 부분을 의미하는가? 통합적 접근에 관한 개념적 정의가 분명하지 않기 때문에 구체적인 항목을 찾기가 쉽지 않을 것이다.

통합적 접근을 이해하기 위해서는 우선 ‘지역사회’라는 추상적인 대상에 관한 이해가 전제되어야 한다. 지역사회는 일정한 지리적 영역에서 공동목표를 가지고 상호작용하는 인간 집단이다. 이것은 사회보다는 하위개념이면서도 소규모 집단이나 조직들을 포괄하여 미시 단위를 뛰어 넘어 거시 단위를 지향하는 특성을 가진다. 따라서 지역사회는 일정한 지리적 영역 내에서 발생하는 제 문제의 특성과 원인을 지역사회 구성원 및 사회구조적 특성 속에서, 동시에 종합적 혹은 전체적으로 볼 때 파악이 가능해진다. 그리고 우리가 지역사회 단위를 상정할 때 하나 더 반드시 고려해야 하는 것은 자연성이다. 이것은 지역사회 내의 구성원들에 의한 상호작용성이다.

Bernard는 자연적 지역사회에 대해 이렇게 이야기 하고 있다. 이것은 눈으로 보이고 손으로 만질 수 없다고 해도 정서적인 대면이 존재한다. 사람들은 다른 이웃의 옆집에 살며 일정한 테두리 내에서 먹고, 자고, 서로를 사랑하고, 증오하고, 기피한다. 그들이 이웃들과 관계를 많이 갖고 있든 아니든, 그들은 같은 슈퍼마켓을 이용하고 같은 미장원을 애용한다. 자기 집에 살든, 셋집에 살든, 그들은 오물수거, 거리청소, 방법활동 등과 같은 동일한 지역사회 서비스에 의존한다(안태환 역, 지역사회학, 1995에서 재인용).

그렇다면, 통합적 접근은 지역사회가 일정한 지리적 영역으로 한정됨으로 인해 태생적으로 생기는 특성이며, 지역사회에서 사회구성원과 그 사회 구조의 확인이라는 구조적 특성과 그것들의 상호작용을 이해하려는 기능적 특성을 통합적 관점에서 보는 것으로 개념정의해 볼 수 있다. 이렇게 본다면, 지역사회를 실천단위로 하는 통합적 접근은 지역주민을 대상으로 하는 사회복지영역 외에 보건, 의료, 고용, 교육, 심지어 문화, 교통, 안전, 환경영역 등에까지 접근해야 할 필요성이 있으며 이것들과의 지연성도 함께 고려되어야 한다. 발표 내용은 지역사회복지실천의 통합적 접근을 명시적으로 사용하고 있지만 역시 그 논의가 사회복지영역에 한정되어 있어 아쉽다.

셋째, ‘복지의 지역화’ 및 ‘지역의 복지화’라는 이론적 틀에 관해서도 고민이 필요하다. 이 두 가지 개념은 사회복지의 변화현상을 지역사회 장면으로 초점화시키는데 매우 유용해 보인다. 지역사회복지실천이 반드시 가져야 할 ‘지역성’의 특성을 잘 설명해 주고 있다. 그러나 이론적 틀을 차용한 것에 대한 근거가 부족하고 각각의 관련 논의의 내용도 너무 적어 보인다. 예를 들어, 지역의 복지화로 지역사회복지협의체와 지역사회복지계획 부분을 다루고 있는데 이 두 가지만을 이 틀로 다루려는 시도는 다소 제한적이고 작위적이다. 물론 이 두 가지가 지역의 복지화를 설명하는 핵심요인이거나 이것으로 인해 상당수준의 지역사회복지실천이 가능하다면 모를 것이나 이렇게 볼 수 있는 근거 또한 미비한 상황이다.

이 두 가지 이론적 틀을 상정하고 중요 사건을 대입하다 보니 지역사회복지 지향적인 실천방법이 발표자가 제시한 몇 가지 내용만으로 한정되어 버린 것 같다. 일반적으로 지역사회실천분야로 인식되고 있는 것 가운데, 지역사회 내 복지서비스의 조정·연계 역할을 하는 사회복지협의회·지역사회복지협의회, 지역사회복지재원을 공급하는 공동모금회, 지역사회인적자원을 공급하는 자원봉사센터, 지역사회복지서비스 제공기관인 지역사회복지관 등에서 사회복지실천방법과 구분 없이 사용되어진 지역사회복지실천방법에 관한 차

별화, 전문화 등의 논의가 요구된다. 예를 들어 클라이언트 의뢰·옹호, 지역사회자원 개발 및 조정, 지역사회지지체계 개발 등과 그리고 최근의 커뮤니티 비즈니스(community business)까지 좀 더 확대된 지역사회복지 지향적인 기술에 관한 논의가 필요하다.

지역사회복지연구자로서 어떤 현상을 정형화하기 하기 위해 이론적 틀을 차용하는 일은 매우 중요하다. 그러나 '복지의 지역화'와 '지역의 복지화'가 지역사회복지실천방법을 도출할 수 있는 이론적 틀인가에 대해서는 좀 더 깊이 있는 고민이 필요할 것이다.

끝으로 지역사회복지학의 발전을 위해 꼭 필요하지만 쉽게 논의할 수 없었던 주제에 대해 발표해 주신 발표자에게 다시 한 번 감사드리고 이번 발표가 지역사회복지 지향적인 실천방법에 관한 다양한 논의를 보다 활성화하는 계기가 되길 기대해 본다.

지역사회복지의 교육과 전달체계

* 발표주제 1

지역사회복지교육의 현황과 개선방향

발표 : 최현숙 (상지대학교 교수), 최경인 (상지대학교 외래교수)

토론 : 이용교 (광주대학교 교수)

* 발표주제 2

지역사회복지전달체계의 문제점과 개선방안

발표 : 남진열 (제주대학교 교수)

토론 : 신용규 (한국사회복지관협회 사무총장)

지역사회복지교육의 현황과 개선방향

최 현 숙* · 최 경 인**

I. 서론

지역사회복지론은 사회복지학과와 필수 과목이다. 대학마다 필수, 선택의 개념은 다르지만, 현실적으로 사회복지사업법에 의거하여, 사회복지사 1급 자격시험을 보는데 있어 필수 10과목에 해당하기 때문이다. 대학의 사회복지학과 뿐만 아니라, 비정규 교육기관까지, 사회복지사를 양성하려는 교육기관에서 지역사회복지론은 당연히 필수로 가르치게 되어 있다. 그러나 우리나라에서 지역사회복지의 개념이 변화해 왔고, 사회복지학계 내에서도 학문적 배경이나 전공 연구 분야에 따라 교수마다 관점의 차이가 있었기 때문에 모든 학생들이 동일한 내용을 교육받고 있는지 확인이 필요한 시점에 있다. 이에, 지역사회복지학회에서는 춘계학술대회의 주제로 “지역사회복지의 교육”을 주제로 잡고, 심도있게 논의하기로 결정하였다. 이 발표는 그 일환으로 준비된 것임을 밝혀 둔다. 발표자가 오랫동안 지역사회복지론을 가르쳤다는 이유로 발표주제를 받게 되어 엉겁결에 맡았는데, 평소 효과적인 교육방법에 관하여 문제의식을 가지고 방안을 모색하던 터라, 논의의 물꼬를 튼다는 점에 의의를 두고, 도전해 보기로 하였다. 따라서 이론적 고찰이나 학문적 논의보다는, 실

* 상지대학교 사회복지학과 교수

** 상지대학교 외래교수

무적으로 현재 대학에서 이루어지고 있는 교육 실태를 알아보고, 대안을 모색하는데 초점을 두었다.

1. 연구의 필요성

우리나라의 사회복지교육은 전환기에 있다. 사회복지 교육은 사회복지에 관한 이해를 높이고 실천을 위한 이론과 기술을 익히는데 목적이 있고, 그 결과로 사회복지사를 배출하게 된다. 사회복지 교육이 우리나라에 도입된 초기에는 사회복지사(당시 명칭은 사회사업가)를 배출하는 교육기관은 4년제 대학이 유일했었고, 부수적으로 양성기관을 통하여 소수 사회복지사가 배출되었었는데, 현행 사회복지사업법은 사회복지사 자격증을 취득하는 경로를 매우 다양하게 열어놓고 있는 바, 교육기관도 매우 다양하게 설립되어 있다.

우리나라에서 해방 이후 사회복지교육이 시작되었지만, 1980년까지 사회복지학과가 개설된 대학은 1980년까지 서울에 5개, 전국에 10개¹⁾에 불과하였다. 이후 사회복지에 대한 수요가 급증함에 따라 교육기관의 수도 엄청나게 팽창된 바, 2008년 현재 대학교만 전국에 229개(전문대학 포함)가 사회복지학과를 개설하고 있고, 대학원 과정(일반,특수,전문)은 194개로 집계되었다(한국사회복지사협회, 2008). 여기에 현행 사회복지사업법에 의한 평생교육원 등 사회복지사 양성과정까지 합하면 엄청난 수의 사회복지교육 기관이 존재하고 있는 것이다. 양이 늘어나면 자연히 질의 문제가 대두되게 되는 바, 사회복지사의 질에 관한 문제제기가 급증하고, 이에 따른 사회복지사 자격 취득과 관련한 사회복지사업법의 개정이 시급하다는 여론이 점차 힘을 얻고 있다.

이처럼 사회복지인력 수급의 양적인 팽창에도 불구하고, 사회복지교육은 사회복지의 역할에 대한 사회적 승인의 문제, 사회복지사 자격시험의 도입 등으로 인해 표준화를 비롯한 변화를 경험하고 있다. 그리고 이러한 변화 속에는 대학의 사회복지 교육의 정체성 문제가 함께하고 있다(남기철, 2004).

위와 같은 맥락에서, 지역사회복지 교육 역시 정체성 확립의 필요성이 대두되고 있다. 특히 전통적인 사회복지 교과목에 비하여 그 내용의 변화가 좀 더 컸기 때문이다.

‘지역사회복지’라는 교과목은 전통적인 사회복지의 3대 방법론으로서 도입된 지역사회

1) 가톨릭대, 강남대, 대구대, 부산대, 서울대, 서울여대, 이화여대, 중앙대, 00대, 00대

조직론으로서, 1980년대 후반부터 지방자치가 본격적으로 시작되면서 점차 명칭과 내용이 변화된 과목이다. 개별사회사업, 집단사회사업과 함께 방법론으로서의 지역사회조직론은 주로 조직화 이론과 과정을 중심으로 학습되어 왔다. 그러나 1990년대에 들어오면서 과목 명칭이 지역사회복지론으로 변화하면서 지역사회조직 관련 이론 이외에 자원개발 및 후원자 사업, 공공모금, 재가복지서비스와 관련된 내용이 교과 내용에 포함되어 왔고, 최근에는 시민사회단체의 활동과 사회복지운동까지 포함하는 사회변화운동의 영역으로까지 강조점이 넓혀지고 있다. 이는 지역사회의 존재형태가 변하고 있고, 그 속에서 구성원들 사이에 이루어지는 관계의 양상 또한 변화하였기 때문이다. 사회복지의 성격을 규정할 거시적 환경과 패러다임이 변하고 있고, 그 가운데 사회복지의 구체적 면모들도 변하고 있다. 지방자치제의 실시를 통해 공적·사적 사회복지관이 행하는 각종 사업은 그 수행과정에 있어서 전문가에 의한 전문지식의 활용이 요구되고 있다(김태영, 1987: 28-29). 뿐만 아니라 사회문제의 해결과 지역사회의 욕구충족은 그 원인과 상황에 대한 과학적이고 합리적인 조사 분석을 통한 계획의 수립과 실천이 필요하며, 다양하고 특수한 각 지역사회의 문제와 욕구에 따른 새로운 프로그램의 개발이 요구되기 때문에 전문 인력이 배치되어야 할 필요성이 더욱 절실한 것이다.

더욱이, 사회복지사업법에 의하여 사회복지사 2급 자격증 취득 및 1급 자격 취득 국가고시에 <지역사회복지론>이 필수 교과목으로 지정되어 있는 사실은 사회복지에서 지역사회복지의 중요성을 증명해 주는 바, 이 교육에 대한 일반적인 정체성을 확보하여야 하는 이유이기도 하다. 그러나 최근 학계, 교육계에서의 우려는 사회복지교육이 정체성을 우려할 정도로 학문적 배경이 다른 교수들이 가르치고 있고, 특히 지역사회복지 교육에서 강하게 나타나고 있다는 점에 있다. 다행히 한국사회복지교육협의회에서는 1986년부터 사회복지교과목의 교육과정을 표준화하는 작업을 2년마다 시행하여 교과목 지침서를 제공하고 있다. 그러나 각 대학마다, 특히 지역사회복지론 교육은 교수의 연구 배경에 따라 강조하는 영역의 폭의 편차가 가장 큰 것으로 간주되고 있다. 따라서 많은 교수들이 이 시점에서 지역사회복지 교과목에 대한 정체성과 기본적 영역에 대한 합의가 필요함을 주장하여 왔다. 특히 이 지침서는 한국사회복지교육협의회 회원교인 75개 대학만을 대상으로 한 것이어서, 여타 더 다양한 교육기관에서 이루어지는 지역사회복지 교육의 실태는 더 편차가 심할 것으로 짐작되고 있다. 따라서 지역사회복지 교육의 정체성과 방향을 찾기 위하

여 기초적인 실태조사가 필요하다고 판단된다. 그런데, 우리나라의 지역사회복지교육을 다룬 연구는 극히 제한적이어서 새로운 방향을 찾는데 어려움이 있었다. 이에 논의의 기초를 마련하자는 의미에서 기초조사를 실시하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 [2010년 사회복지교육 교과목지침서]에 의거, 교육목표와 교육내용, 교육방법 등을 재확인하는 작업을 하였다. 지역사회복지론 교육의 현황을 검토하고, 지역사회복지 교육과정(목표, 내용, 방법, 평가 등)에 대해 살펴보고자 한다. 이를 토대로 지역사회복지 교육의 개선방향을 제시하고자 한다.

조사대상은 한국사회복지교육협회의 회원교 대학의 명단에서 교수과목이 “지역사회복지론”으로 명기된 전임교수 52명 전수이다. 우선은 사회복지 교육의 정체성을 확보하고 있는 대학 간의 합의가 이루어진 후 다음 교육단계로 확장하는 것이 현실적이라는 판단에 서이다. 이 중 두 명은 조사 기간 동안 해당 교과목을 가르치지 않는다는 회신을 하였고, 나머지 50명 중 회신된 25부의 응답지로 분석하였다. 조사는 이메일로 설문지를 배포하여, 2011년 3월 5일부터 약 3주간 이루어졌다.

조사도구는 교과목지침서에 의거 교수의 각 교육내용의 동의 여부와 의견을 객관식과 함께 개방형질문을 통하여 교수들의 의견을 최대한 이끌어내었다.

본고에서는 시간상의 제약으로 1차 조사 결과만을 분석하여 지역사회복지교육의 방향을 제시하였다. 본 연구의 제한점을 보완하기 위하여, 후속연구는 교육전문가 대상의 2차 델파이 조사를 분석하여 구체적인 개선방안을 제시할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 또한 피교육자, 지역사회복지 실무자 등을 대상으로 설문조사를 실시하여 사회복지 교육계 및 실무계의 의견을 수렴함으로써 더욱 완성도를 높일 수 있으리라 생각된다.

II. 지역사회복지 교육환경의 변화

현대 사회복지제도의 생성과 발전이 그러하듯이 지역사회 수준에 개입하여 지역주민에게 필요한 서비스를 제공하고 지역사회의 조건을 개선하고자 하는 지역사회복지사업은 해

당시대의 사회문제에 대한 반응으로 생성되고 발전된다. 물론 지역사회복지 교육도 이러한 환경의 변화에 대응하며 발전되어 왔다. 본 장에서는 지역사회복지 환경의 변화에 따른 지역사회복지 교육의 발달과정을 살펴보고자 한다.

1950년대 이전의 지역사회복지는 자연부락을 중심으로 형성된 지리적 지역사회를 중심으로 지역주민의 책임과 자발적 노력으로 이루어졌다는 점에 의의를 둘 수 있지만 전문적 접근 노력은 찾아보기 어렵다. 당시 대학에 독립된 사회사업학과는 설치된 바가 없다.

해방이후에 사회복지협의회, 사회복지공동모금회, 지역사회복지관, 지역사회개발사업 등에 의해 발전되어 왔으며 특히 대학을 중심으로 한 지역사회사업교육이 이루어졌다. 여기에서는 해방 이후부터 살펴보기로 한다.

1. 지역사회조직론의 도입과 정착기(1950-70년대)

1950년대에 사회복지사업은 수용시설사업이 주류를 형성하였고, 지역사회복지사업은 외국민간원조기관에 의해 1970년대 초반까지 주종을 이루었다. 사회사업학의 이론과 전문기술이 외원기관을 통하여 도입되어 개별사회사업 및 집단사회사업이 적용되었다.

사회복지현장에서는 사회복지교육의 필요성은 강조되지 않았지만 외원단체에 의한 미국식 전문사회복지실천의 방법과 이론을 국내에 전파하는데 결정적인 역할을 하였다. 이시기에 처음으로 대학에 사회사업과가 설치되었으며, 이화여자대학(1947), 현재 강남대학교의 전신인 중앙신학교(1953), 1958년 서울대학교 대학원에 사회사업과가 신설되었다.

1970년대에 들어서면서는 한국의 외형적인 경제성장을 보고 외원단체들은 원조를 점차 줄이거나 철수하기 시작하여 1976년 완전히 국내 민간 사회복지 영역으로 전환되었다.

이 시기의 사회복지의 전 시대에 비해 별다른 진전이 없었다고 볼 수 있으나, 사회사업교육을 위한 기반이 조성, 확대되기 시작하였다고 볼 수 있다. 사회복지전문가 양성을 위해 10개 대학이 사회사업학과를 설치하여 사회사업교육을 실시하였다. 특히 지역사회조직론의 교육으로서 전문 지역사회조직가를 양성하고 배출하였다는 점에서 의의를 둘 수 있다.

2. 지역사회복지론의 형성과 발전기(1980-1990년대)

1980년대에 지역사회복지의 정부주도 하에 지역사회복지관의 설립, 재가복지서비스의

도입, 지역사회행동모델의 확대 등 과거보다 진일보한 모습으로 구체화 되었다.

1980년대 중반부터는 지역사회복지실천의 거점인 사회복지관이 급증하고, 이후 사회복지관을 비롯한 사회복지기관이 기업이나 공동모금회 재정 지원이 확대되면서 지역사회복지실천 이론과 기술의 수요가 증대되었다(최일섭, 1997: 2). 지역사회조직의 학습내용이 시대 조류에 맞추어 달라지면서 지역사회조직은 방법론인가, 정책론인가 라는 쟁점으로 관계학자들 사이에서 논의되었으며, 지역사회조직의 학습내용도 확대되었다고 할 수 있다. 1985년에 우리나라에서는 처음으로 지역사회복지론 교과목의 교재를 최일섭이 출간하였으며, 지역사회조직이라는 교과목이 지역사회복지론으로 확대되면서 수업내용도 크게 달라졌음을 의미한다. 또한 1987년 사회복지전담요원(사회복지전담공무원)제도의 실시는 지역사회중심의 공공사회복지전달체계의 새로운 전기를 마련하였다.

1990년대는 지역중심성에 대한 강조, 전문성의 강화 등을 기초로 하여 지역사회복지의 질적 전환이 이루어진 시기라 할 수 있다. 특히, 재가복지서비스의 확대, 지역사회복지실천 주체의 다양화, 지역사회중심의 자활사업 전개, 지방자치제의 실시 및 지역분권운동의 전개에 따른 지역사회복지의 내실화 요구 등이 진행되었다. 그러나 빈곤운동을 중심으로 주민조직화와 사회운동이 전개되었으나 사회복지사에 의해 이루어지지 않았고 이데올로기적 접근에 의한 시민사회운동가에 의해 이루어졌으며, 지역사회복지의 형성과 발전이 정부 주도로 이루어짐으로써 정치과정에 의해 운영되었다는 한계를 가지고 있었다. 1990년대 중반 무렵까지 한국의 사회복지사들은 지역사회복지실천에 관한 서구의 이론만 배웠을 뿐 한국적 현실에서 효과적으로 실천하는 구체적인 기술과 방법을 배우지 않아 현장에서 한계성을 나타냈다(황성철, 1997: 16). 또한 1997년 IMF 위기를 맞이하고, 자활후견기관이 등장하면서 지역사회복지실천과 밀접한 네트워크 이론과 실천이 대두되었다.

3. 지역사회복지 확대기(2000년대)

2000년대 이후, 유사 지역사회복지서비스 기관들이 확대, 설립되면서 각 실천기관 간에 업무가 중복되는 경향이 나타났다. 이러한 상황에서 지역사회복지실천기관은 성과주의에 치중하여 프로그램 개발 및 자원조정 역할을 중심으로 활동하게 되면서 주민조직화 및 사회행동에는 관심을 적게 가지게 됨으로써 지역사회조직을 기반으로 하는 지역사회복지실천이론과는 차이를 보이게 되었다. 또한 사회보험이 확대 적용되면서 국가주도와 민간의

서비스 제공이라는 복지혼합적 구조를 가지게 되었다. 이 시기에 사회복지 학계에서도 사회복지시설 기술 바탕으로 외부 지원을 받아 상당수 지역사회복지사례들(최옥채, 2003b: 303)이 문헌으로 나왔고, 사회복지사의 지역사회복지시설천에 관한 연구(최옥채, 2003a)가 시도되었다.

이처럼 사회복지 욕구가 증대되고 다양화됨에 따라 사회복지 전문인력에 대한 수요가 급격히 증대되었고, 이에 사회복지학을 전공하는 학생들은 물론이고 현장에 있는 사회복지사 및 사회복지 관련 인력들에 대한 보다 질 높은 수준의 교육이 요구되었다. 이에 2003년부터 사회복지사 국가자격시험제도가 실시되었다.

III. 지역사회복지 교육의 표준화 과정

체계적인 사회복지교육을 이행하기 위해서는 변화하는 사회현상에 대한 빠른 대응과 전문 인력 양성이라는 교육목표를 놓고 공식적으로 합의된 표준교육과정을 제시하여야하는 동시에 개별 과목에 대한 내용의 표준화도 있어야 기대하는 교육의 목표를 이룰 수 있다(오창순, 1997). 이 장에서는 선행연구 고찰을 통해 개별 교과목으로서 지역사회복지 교육의 표준화 과정을 살펴보고자 한다.

우리나라에서 사회복지 교육의 표준화작업은 한국사회사업(복지)대학협의회(현 사회복지교육협의회)에서 1986년에 처음 실행되었다.

사회복지교육에 관한 연구는 1979년에 남세진 교수가 처음으로 “한국사회사업교과과정 개발을 위한 연구”를 발표하였고, 1986년에 김연옥, 오정수, 최혜경 교수가 “한국사회사업 대학 교과과정 연구”를, 1990년 장인협 교수가 ‘사회사업실천방법론 교과과정’을, 1995년에 최성재, 신복기, 전재일, 정영순 교수가 사회복지(사회사업) 학과 교육 프로그램 개발 연구”를 발표하였고, 남기철(2004) “사회복지실천 교육과 사회복지사 양성, 교과과정과 교과서 내용을 중심으로”, 홍선미(2008) “사회복지교육기관실태 및 인증체계개발에 관한 조사결과보고”, 윤현숙(2008) “사회복지 현장실습 교육의 내실화를 위한 논의” 등의 발표가 있었으나, 여전히 극소수에 불과하여 활발한 연구와 토론이 요구된다.

지역사회복지론 단일과목으로는 1997년 김동배, 이혜원 교수가 “지역사회복지론의 교육과정 모형개발”을 발표하였을 뿐, 이후 진전된 사항이 없는 것으로 파악되었다.

1. 선행연구의 고찰

1947년에 이화여자대학교 기독교사회사업학과에서 시작된 우리나라의 사회사업교육은 미국의 석사교육과정을 학사과정에 그대로 옮겨서 출발하였기 때문에 사회사업 본질에 관한 이해의 부족, 학부생들의 학습능력의 제한, 실천현장의 결여 등 많은 문제를 내포하고 있었다.

이러한 문제의 해결점을 모색하기 위해 1963년 '교육과정의 개혁'이후 우리나라의 상황에 적합한 교육과정이 모색되었다(남세진, 1979). 1965년에 개최된 제1차 사회사업교육연합회 연찬회에서 강만춘의 "사회사업 전문교육의 표준과 피훈련자 선택문제"라는 연구가 발표되었으며, 국제연합 사회사업교육자, 한국 사회사업교육자, 보건사회부 관계자, 민간 사회복지기관 및 시설관계자 등이 참석하여 우리나라 실정에 맞는 사회사업 교육과정 개발의 필요성이 최초로 논의되었다(김동배 외, 1997).

1960-70년대 탈미국형 사회사업 교육과정의 논의를 체계적으로 정리한 남세진(1979)의 연구는 한국 사회사업교육의 개발적 기능 수행, 현실에의 참여, 거시적 수준에서의 개입을 중심으로 한 방법상의 기술을 강조한데 반하여 향후 토착화된 사회사업교육은 개발적 기능을 수행하고, 우리사회의 현실적 욕구에 대응하기 위하여 거시적 수준에서의 개입이 우선되어야 함을 논하였다.

1980년대 이후 급변하는 사회문제에 대응한 사회복지학과의 급증은 물리적으로는 발전과 성장이었지만, 내면적으로는 교육과 서비스 질의 유지와 발전 측면에서 문제가 제기되었다.

따라서 사회복지 전문성을 강화하기 위하여 법적으로 제도화하고, 사회복지사 자격증 발급의 근거를 국가시험에 의거하여, 사회복지 교과과정을 표준화하는 과제를 안고 있었다.

한국사회사업(복지)대학 협의회2(당시 회장 남세진 교수)의 김연옥 외(1986)의 연구에서는 한국사회사업(복지)대학에서의 10개 교과목에 관한 교과과정을 제시하였다.

지역사회조직론의 교육과정에 관한 견해는 다음과 같이 제시하였다.

1) 교과목 명칭: 지역사회복지론, 지역사회사업방법론 등을 지역사회조직론으로 통칭한다.

2) 1966년 「한국사회사업학교협의회」로 출범하여, 1970년 「한국사회사업대학협의회」로 명칭을 변경하였으며, 2001년 「한국사회복지대학협의회」로 변경되었다.

- 2) 개설시기: 케이스워크, 그룹워크를 이수한 이후, 3학년 1학기 또는 2학기에 개설한다.
- 3) 교육목표: 전공필수 과목으로서 지역사회 수준에 개입하여 지역사회주민의 복지와 관련된 문제를 직접적·간접적 서비스를 통해 해결하기 위한 전문적 지식과 기술을 습득하게 한다.
- 4) 교육내용:
 - (1) 지역사회와 사회복지: ① 지역사회의 개념(제1주)
 - ② 지역사회복지의 의의(제2-3주)
 - (2) 지역사회복지의 역사: ③ 미국 지역사회조직사업의 역사(제4주)
 - ④ 한국 지역사회복지의 역사(제5주)
 - (3) 지역사회복지의 과정: ⑤ 지역사회조직의 제원칙(제6주)
 - ⑥ 지역사회 문제해결의 모델(제7주)
 - ⑦ 지역사회조직에 있어서 사회사업가의 제역할(제8-9주)
 - (4) 지역사회복지의 실제: ⑧ 지역사회복지기관(제10주)
 - ⑨ 사회복지협의회(제11주)
 - ⑩ 새마을 운동(제12주)
 - ⑪ 연구과제 발표(제13-14주)
- 5) 교육방법/도구: 강의와 발표를 중심으로 집단토의, 농촌봉사활동의 사례연구 등을 활용한다.
- 6) (1) 기본교재: 최일섭, 지역사회복지론, 서울대학교출판부, 1985.
 M. G. Ross. Community Organization: Theory, Principle, and Practice, New York: Harper & Row, 1967.
 (2) 참고서: 정지웅·최상호, 지역사회개발론, 선일문화사, 1983.
 A. Dunham, The New Community Organization, New York: Crowell, 1970.
 기타 한국 지역복지 시범자료집, 사례집, 제3세계 사례집 등
- 7) 평가: 중간고사, 학기말고사, 과제, 발표, 집단토의, 출석 등을 포함하여 평가한다.

이상과 같이 당시의 견해에 대해 김동배 외(1997)의 연구에서는 단편적 내용을 위주로 제시하였으며, 전체 사회사업 교육과정과의 연계성·통합성, 실천 현장과의 연계성 등 보다

구체적인 논의를 전개하지 못했다고 논하였다.

한편 김연옥 외(1997)의 연구를 살펴보면, 1990년도 한국사회사업(복지)대학협의회에서 발표된 사회사업실천방법론의 교육과정연구에서는 체계론적 관점으로서 종래의 케이스웍, 그룹웍, 지역사회조직론간의 경계를 넘어서 공통적인 사회사업실천기반을 마련하여 통합적 사회사업실천방법론을 개설할 것을 주장하였다. 그러나 통합적 사회사업방법론에 있어서 '통합'에 관한 사회복지 교육계와 실무계의 합의된 개념이 정립되지 않았기 때문에, 1997년에는 전체 사회복지(사회사업)대학의 56.8%만이 사회사업통합방법론(명칭은 차이가 있음)을 선택과목으로 개설하고 있으며, 41.8%는 종래의 3대 방법론으로 병행개설하고 있었음을 확인할 수 있다.

또한 한혜빈의 연구(1995)에서 지역사회조직론의 교육과정이 사회변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 통합적 실천방법을 중심으로 적극 개발되어야 함을 강조하고 있다. 또한 전문가로서의 사회복지사 수준과 관련하여 공식적으로 합의된 표준교육과정의 개발이 시급히 요청되며, 이를 통하여 공통된 교과목, 개별교과목의 교육과정, 각 교과목간의 연계성/통합성 등을 표준화함으로써 사회복지 교육기관의 평가·감독지침이 될 수 있음을 주장하고 있다.

김연옥·오정수·최혜경(1997)의 연구에서는 현행 사회복지 학사과정에서의 교육과정은 사회복지 교육의 양적 확대, 대학교육의 개혁 등 사회변화에 체계적으로 대응하지 못함으로 인하여 특히 교과목 영역간 균형성, 연계성, 현실 적합성 등이 부족함을 문제로 제기하고 있다. 이러한 우리나라 사회복지 교육과정상의 문제들을 51개의 대학(학과장), 207명의 4년제 정규 대학 사회복지학과 교수, 994명의 사회복지 실무자 등을 대상으로 실시된 설문조사를 통하여 분석하고, 교육과정의 정체성·전문성·토착성을 확립하기 위한 표준교육과정 모형을 개발하였다. 개별 교과목으로서 지역사회복지론 교육과정은 다음과 같이 제시하였다.

1) 현행 지역사회조직론/지역사회복지론의 교육과정 특성(1996년 현재)

- (1) 교육목표는 '일반전문가의 양성'이다.
- (2) 전공 교육영역별로 구분하면, 사회복지(사업)방법론 영역에 속한다.
- (3) 90% 이상의 대학에서 개설되고 있으며, 70.3%의 대학에서 전공필수로 지정되어

있다.

- (4) 지역사회복지 관련 교과목의 명칭은 총 55개이며, 이들 가운데 34.5%가 지역사회조직이다.
- (5) 전공교육 영역 및 교과목간의 연계성이 부족하며, 관련 교과목이 세분화되어 중복되어 있다. 또한 교육내용이 '이론:실천=2:1'의 비율로서 이론에 치중되어 있다.
- (6) 교육방법에 있어서 한국적 현실과 사회복지전문직의 정체성을 충분히 반영하고 있지 못한 편이다. 특히 한국에서의 현실적 검증없이 서구 이론을 그대로 전수함으로써 사회변화에 부합되지 않는다.
- (7) 사회복지(사업)방법론 영역은 14개의 교과목 명칭으로 중복·개설되어 있다. 실제로 53.5%의 대학에서 C.W., G.W., 지역사회조직론, 사회사업통합방법론, 임상사회사업론, 가족치료 등이 중복 개설되고 있다. 2개 대학(경상대, 성공회대)만이 사회사업방법론을 사회사업방법론1, 사회사업방법론2로 나누어 개설하고 있다.

2) 현행 교육과정의 개선에 관한 교수(207명)/실무자(994명)의 견해

- (1) 지역복지는 최우선적으로 확대해야할 사회복지실천영역이다.
- (2) 개발되는 지역사회복지론의 교육과정에는 실무 지식과 기술이 충분히 반영되어야 한다.
- (3) 실무수행과 관련하여 프로그램개발과 평가, 실천개입기술이 강화되어야 한다.
- (4) 교육영역 및 교과목간의 연계성을 확립하기 위하여 전공관련기초/사회복지기초→사회복지(사업)방법론(2/1~3/1)→사회복지분야론→사회복지제도·정책→사회복지실습 등 학년/학기별로 연계되어야 하며, 해당선수과목이 지정되어야 한다.

3) 교육과정의 운영에 관한 연구자들의 제언

- (1) C.W., G.W., 지역사회조직론, 통합방법론 등으로 분리·나열된 사회복지(사업)방법론영역 교과목을 사회사업방법론1과 사회사업방법론2로 구분하고, 현행 지역사회조직론의 교과목 명칭을 지역사회복지론으로 변경·통일한다.
- (2) 교육내용의 토착성과 실천성을 강화한다.
- (3) 한국사회복지(사회사업)대학협의회 안에 교육과정심의위원회와 교육과정연구위원

회를 설치하여 교육과정의 심의기능과 연구기능을 강화한다.

- (4) 현행 사회복지사업법시행령/시행규칙에 제시된 사회복지 관련 학과의 교과목(전필10+전선4=42학점)을 개정하고, 개정된 교과목에 대한 표준교육과정을 제시한다.

이상과 같은 표준교육과정 모형개발에 대해 김동배 외(1997)의 연구에서는 교과중심의 소극적 개념으로서 교육계의 변화에 적극적으로 대응하기에는 매우 제한된다고 하였다. 그러나 이들 연구의 교과과정 내용분석에 제시된 평가기준은 적극적 개념의 교육과정을 지향하고 있는 것으로 판단하였고, 연구가 제시하는 표준교과과정 모형에 관한 구체적 설명, 예를 들면 사회복지방법론 영역의 교과목(사회사업방법론1, 사회사업방법론2, 지역사회복지론)과 기존 3대방법론과의 차별성 등이 미흡하다고 평가하였다.

또한 김동배·이혜원(1997)의 연구에 의하면 1996년 현재, 51개 사회복지학과 학사과정에서 지역복지론에 해당하는 교과목 명칭이 총 55개였다. 이들을 명칭 수별로 열거하면, 지역사회조직론(19), 지역사회복지론(6), 지역사회조직(6), 지역사회개발론(6), 지역사회복지(3), 지역사회조직사업(3), 지역복지(2), 지역사회사업1(1), 지역사회사업2(1), 지역사회사업론(1), 지역사회(1), 지역사회와 복지(1), 지역사회조직론1(1), 지역사회조직론2(1), 지역사회조직 및 개발론(1), 사회사업방법론2(1) 등이다. 이들 가운데 지역사회조직론이라는 명칭이 34.5%(유사명칭을 포함하면, 65.5%)로서 가장 보편적으로 사용되었음을 확인할 수 있다.

2. 현행 지역사회복지론 교육과정

1996년 2월부터 한국사회복지교육협의회는 교과과정의 표준화 작업을 진행하였고, 1998년 8월 사회복지사업법시행규칙이 공포되었다. 사회복지사업법과 후속적인 시행령 및 시행규칙의 개정은 사회복지사 자격제도 및 이와 관련한 대학의 사회복지 교육에 큰 영향을 미쳤고, 1998년 '사회복지학 교과목 지침서' 초판이 발간되었다. 그 후 2000, 2002, 2004, 2006에 개정판을 발간한 이후 잠시 중단되었다가, 2010년에 다시 개정판을 추진하였고, 2011년 3월 현재 발간준비가 거의 완료된 것으로 알려져 있다.

지역사회복지론은 1998년 초판 교과목 지침서의 내용에서 계속 수정·보완되었으며, 2011년 5월 중 발간예정인 [지역사회복지론 지침서 2010]의 내용은 다음과 같다.

1) 교과목 목표:

- (1) 지역사회, 지역사회복지, 지역사회복지실천 및 유관용어들의 개념이해.
- (2) 지역사회복지 역사 개관.
- (3) 지역사회복지실천의 기초이론에 대한 이해.
- (4) 지역사회복지실천의 원칙, 가치, 윤리에 대한 이해.
- (5) 지역사회복지실천의 모형에 대한 이해.
- (6) 지역사회복지실천의 과정과 기술 및 사회복지사 역할에 대한 이해.
- (7) 지역사회복지의 실제와 추진체계 및 발전과제 탐구.

2) 교과목 개요:

지역사회복지론은 지역사회를 개입의 단위로 삼는 사회복지의 다양한 접근법들을 섭렵 하되, 특히 전문적 지역사회복지실천의 과정에 관한 이론과 기술의 학습에 역점을 두는 교과목이다. 따라서 지역사회 및 그 구성원들이 지니는 사회적 문제와 욕구의 해결에 관여하는 사회복지사가 갖추어야 할 자질과 역량을 키우는 데 필요한 내용으로 교과목을 구성한다.

이를 위해 지역사회복지 관련 주요 개념과 역사 및 기초이론 등에 대한 이해를 비롯하여, 전문적 지역사회복지실천의 원칙, 모형, 과정, 기술 및 사회복지사의 역할 등 전문적 접근에 필요한 핵심사항들을 전반부에서 다룬다. 이어서 후반부에서는 변화하는 지역사회 현실과 그것이 담고 있는 문제 및 욕구를 규명하고, 거기에 대응하는 다양한 지역사회복지 접근법 및 추진체계들을 비판적으로 검토하면서, 전반부에서 학습한 내용을 적용함으로써 합당한 대안을 강구해 보도록 한다.

3) 참고문헌:

- (1) 지은구·조성숙. 2010. 《지역사회복지론》. 학지사.
- (2) 홍현미라·김가을·민소영 외. 2010. 《지역사회복지론》. 학지사.
- (3) 전광현·마끼사또 편. 2010. 《한·일지역사회복지론》. 나눔의 집.
- (4) 오정수·류진석. 2009. 《지역사회복지론》. 학지사.
- (5) 김만호. 2009. 《지역사회복지론》. 양서원.

- (6) 김범수 · 신원우. 2009. 《지역사회복지론》. 공동체.
- (7) 박태영. 2008. 《지역사회복지론》. 학현사.
- (8) 한국임상사회사업학회 편. 2008. 《지역사회복지론》. 신정.
- (9) 한국지역사회복지연구소 편. 2008. 《지역사회복지계획론》. 양서원.
- (10) 양정하 · 황인옥 · 김정희 외. 2008. 《지역사회복지론》. 공동체.
- (11) 이영철. 2007. 《지역사회복지론》. 양서원.
- (12) 최일섭 · 이현주. 2006. 《지역사회복지론》. 서울대학교출판부.
- (13) 감정기 · 백종만 · 김찬우. 2006. 《지역사회복지론》. 나남.
- (14) 강철희 · 정무성. 2006. 《지역사회복지실천론》. 나남.
- (15) 김종일. 2006. 《지역사회복지론》. 청목출판사.
- (16) 표갑수. 2003. 《지역사회복지론》. 나남.
- (17) 지은구. 2003. 《지역사회복지론》. 청목출판사.
- (18) 박태영 외 편역. 2003. 《지역사회복지계획의 이론과 실천》. 학현사.
- Hardcastle, D. A., Wenocur, S. and Powers, P. R. 2004. *Community Practice Theory & Skills for Social Workers*. New York: Oxford University Press.
- Kirst-Ashman, K. K. and Grafton, H. H., Jr. 2005. *Generalist Practice with Organizations and Communities*. Brooks: Cole.
- Netting, F. E., Kettner, P. M., and McMurtry, S. L. 2003. *Social Work Macro Practice* 3rd. ed. New York: Longman.
- Weil, M. O. (ed.). 2004. *The Handbook of Community Practice* Sage Publications.

4) 교과목 내용:

분류	교육내용
1. 지역사회 개념과 유형에 대한 이해	1) 지역사회의 개념: 유사개념과 비교 2) 지역사회의 유형: 다양한 유형구분 시각 검토
2. 지역사회복지와 지역사회복지실천에 대한 이해	1) 지역사회복지의 개념과 접근방법 2) 지역사회복지실천의 개념과 목적 3) 기타 관련개념
3. 지역사회복지 역사 개관	1) 미국, 영국, 일본 등의 지역사회복지 역사 2) 한국의 지역사회복지 역사

지역사회복지교육의 현황과 개선방향

4. 지역사회복지실천의 이론적 기초에 대한 이해	1) 사회체계이론과 생태학적 이론 2) 구조기능론과 권력(힘)관련 이론 3) 교환이론과 사회구성론 4) 다원주의와 엘리트주의 이론
5. 지역사회복지실천의 원칙, 가치, 윤리	1) 지역사회복지실천의 일반적 원칙 2) 지역사회복지실천의 가치와 윤리
6. 지역사회복지의 실천모델에 대한 이해	1) 지역사회개발모델 2) 지역사회계획모델 3) 지역사회행동모델 4) 모델론의 최근 변화
7. 지역사회복지 실천의 과정	1) 문제 확인 2) 욕구 사정 3) 계획 및 개입 4) 평가 및 종결
8. 지역사회복지실천에서 사회복지사의 역할	1) 사회복지사의 일반적 역할 2) 지역사회복지실천 모델별 역할
9. 지역사회복지 실천에서 사회복지사의 기술	1) 지역사회욕구 사정기술 2) 옹호/대변 기술 3) 연계(networking)기술 4) 조직화 기술 5) 지역사회 교육기술 6) 자원개발/동원기술 7) 협상/갈등조정기술 8) 임파워먼트(역량강화)기술
10. 지방자치와 지역사회복지	1) 지방자치와 지역사회복지 2) 지방자치와 주민참여 3) 지방자치와 사회복지전달체계
11. 지역사회복지계획	1) 지역사회복지계획의 의의 2) 지역사회복지계획의 방법과 절차 3) 지역사회복지계획의 구성
12. 지역사회복지 추진체계	1) 지역사회복지관 2) 사회복지협의회 3) 사회복지공동모금회 4) 자원봉사센터 5) 지역사회 정신보건사업 6) 기타, 지역아동센터, 자활후견기관, 지역사회운동단체
13. 지역사회복지운동의 이해	1) 지역사회복지운동의 의의 2) 우리나라 지역사회복지운동의 흐름 3) 지역사회복지운동의 유형과 사례
14. 지역사회복지실천의 특수 분야	1) 농촌지역사회에서의 실천 2) 도시지역사회에서의 실천 3) 빈곤지역사회에서의 실천 4) 기타 특수한 문제를 지닌 인구집단
15. 지역사회복지실천의 쟁점과 과제	1) 환경변화와 지역사회복지의 쟁점 2) 한국 지역사회복지실천의 쟁점과 과제

5) 참고사항:

- (1) 학생들로 하여금 현장을 방문하여 관찰하고 면담한 결과를 보고하도록 하는 과제
의 활용이 바람직함.
- (2) 수업을 통해 익힌 지식들을 우리 사회의 구체적인 문제들에 적용시켜보도록 하는
훈련이 바람직함.
- (3) <사회복지실천론>은 본 과목보다 먼저 이수하도록 하며, <사회복지현장실습>은
본 과목 이수 후에 수강하도록 편성함이 바람직함.

(4) 과제물

- ① 지역사회복지실천의 사례 수집 및 모델에 비추 분석.
- ② 지역사회복지 추진체계 각각의 현황분석 및 발전과제 모색.
- ③ 지역사회복지운동 사례의 분석 및 비판.
- ④ 지방자치, 주민참여, 지역사회복지계획 등의 실태분석과 비판.
- ⑤ 구체적인 지역사회문제의 분석과 지역사회복지적 접근 모색.

IV. 지역사회복지교육의 현황과 문제 분석

본 연구의 분석을 위한 틀을 설계함에 있어서, 한국사회복지교육협의회가 제시하는
지역사회복지론 교과목 지침서(2010)가 제시하는 내용을 분석의 틀로 사용하였다.

분석내용은 다음과 같다.

- 1) 강의교재 - 사용교재, 부교재, 교재의 문제와 보완점
- 2) 교육목표 - 지침서의 내에 대한 동의 여부, 보완점
- 3) 교육방법 - 교수-학습방법, 과제내용
- 4) 교육내용 - 항목별 평가

본 연구를 위해 앞서 연구방법에서 제시한 것과 같이 [한국대학사회복지교육협의회 주
소록](2010)에 의하여 담당과목이 "지역사회복지론"으로 명기되어 있는 교수를 대상으로 1
차 설문조사를 실시하였다. 한국대학사회복지교육협의회에 가입한 75개 대학/개인회원 중
지역사회복지론 담당교수는 모두 52명이었으며, 현재 강의를 하지 않고 있다고 회신한 2

명을 제외한 총 50명 중 25명의 교수가 설문에 응답하였다.

분석은 빈도분석과 단순기술통계를 실시하였으며, 개방형질문에 대한 응답을 내용별로 범주화하였다.

1. 응답자의 일반적 사항

<표 1> 개인적 특성

변인	구분	빈도(명)	백분율(%)
성별	남	19	76%
	녀	6	24%
연령	40세 이하	3	12.0%
	40 - 49세	8	32.0%
	50세 이상	14	56.0%
직위	정교수	12	48.0%
	부교수	9	36.0%
	조교수	4	16.0%
학력	박사	25	100%
전체		25	100%

응답자의 성별은 남자 19명(76%), 여자 6명(24%)이었다. 연령은 40세 이하가 3명(12%), 40-49세 8명(32%)이고, 50세 이상은 14(56%)명이었다. 직위는 정교수가 12명(48%), 부교수 9명(36%), 조교수 4명(16%)이었고, 응답자 전원이 박사학위를 보유하고 있었다.

<표 2> 소속 대학/학과유형 및 강의 경력

변인	구분	빈도(명)	백분율(%)
대학유형	대학교(4년제)	24	96.0%
	전문대학	1	04.0%
학과유형	학과제	19	76.0%
	학부제	6	24.0%
지역사회복지론 강의경력	20년 이상	6	24.0%
	10년-19년 이하	12	48.0%
	10년 이하	7	28.0%
전체		25	100%

응답자의 소속 대학 유형을 보면, 24명(96%)이 4년제 대학교에 재직 중이고, 1명(4%)은 전문대학에 소속되어 있는 것으로 나타났다. 이는 한국사회복지교육협회의 회원을 대상으로 하였기 때문에, 4년제에 국한될 수밖에 없는 결과이다. 단 한 명의 전문대학교수는 개인회원으로 등재되어 있기 때문에 가능하였다. 이중, 학과유형은 학과제가 19개 대학(76%)이고, 학부제 6개 대학(24%)이다. 지역사회복지로 강의 경력은 3년부터 30년까지로 다양하게 분포되어 있는데, 20년 이상은 6명(24%), 10-19년 이하 12(48%)명, 10년 미만 교수는 7명(28%)이었다.

2. 강의 교재

1) 강의 교재의 분류

2010 교과서 지침서에 기재된 기준 교재는 총 18종이었다. 시중에 나온 지역사회복지론 교재는 이보다 더 많으나, 한국사회복지교육협회의 집필 기획시 참고문헌은 1차적으로 회원교 교수가 집필한 교재만을 기재하기로 협의하였다. 비회원이 집필한 교재는 특별한 경우에만 추가하도록 한 것으로 알려져 있다.

분석결과 한국의 4년제 회원 대학에서는 총 14종의 교재를 사용한 것으로 밝혀졌다. 이중 주교재로 가장 많이 사용되고 있는 교재는 F교재와 L교재로서 각각 5명이 사용하고 있고, 다음으로 D교재와 M 교재가 각각 4명에 의하여 사용되고 있었다. C,G,P 교재는 각각 2명이 상요하고 있었으며, N,O 교재는 각각 1명, 기타 3명은 다른 교재를 사용하고 있는 것으로 나타났다. 저자 자신이 집필한 교재를 사용하는 교수도 여럿으로 나타났다.

부교재로는 D 8명, L 5명, M과 O 각 3명, A,F,H, 각 2명이 사용하였으나, 학생에게 읽히기 보다는 교수가 보완을 위하여 참고한 것으로 응답하였다. 주, 부교재 합하여 사용빈도수가 가장 높은 것은 12명인 D교재였고, 다음으로 많이 사용되는 교재는 L교재였으며, 교수들은 주교재 외에 1-2종을 부교재로서 지정하였다. 응답자 중 단 한 명만이 부교재로서 다양한 읽을거리(일반서적)를 제시하였다.

<표 3> 강의교재 (주/부교재)

	교재분류	빈도수(명)		합계	순위
		주교재	부교재		
1	A	2	2	4	
2	B	0	1	1	
3	C	2	0	2	
4	D	4	8	12	1
5	E	0	0	0	
6	F	5	2	7	3
7	G	2	0	2	
8	H	0	2	2	
9	I	0	0	0	
10	J	0	0	0	
11	K	0	0	0	
12	L	5	5	10	2
13	M	4	3	7	3
14	N	1	1	2	
15	O	1	3	4	
16	P	2	0	2	
17	Q	0	1	1	
18	R	0	1	1	
19	기타	3	1	1	

2) 강의교재에 대한 의견

강의교재에 대한 만족도는 매우 높음 1명, 대체로 높음 10명, 보통은 12명이었으며, 불만족한 경우는 2명으로 나타났으며, 개방형질문으로서 강의교재 내용의 문제점과 보완내용에 대해 강의교재 각 장에 대하여 의견을 제시하였는데, 전반적인 의견은 다음과 같다.

(1) 일관성, 통일성 결여

- 교재마다 저자가 강조하는 내용에 따라 편차가 크다.
- 교과목지침서의 목차와 내용을 일부 포함하지 않은 교재들이 많다.
- 교재의 일관성이 부족하며, 중복된 내용이 많으므로 통일된 관점과 내용 정리가 필요하다.
- 기본용어나 개념들에 대해 통일성과 명확성이 필요하다

(2) 사회복지실천의 원리/기법(방법론) 보완

- 방법론으로서의 지역사회조직 실천방법에 대한 내용이 부족하므로 보완해야 한다.
- 이론중심으로 구성되어 있다.
- 실천과 이론이 병행된 표준교재가 필요하다.
- 향후 지역사회복지론은 I (지역사회복지론), II(지역사회복지실천기술론)로 구분해야 한다.

(3) 토착적 실천기법과 사례(현장성) 미흡

- 이론 부문이 현장적용 가능성 미흡한 외국저널에 의존하고 있다.
- 토착적 지역의 실천활동, 사례가 부족하며 토착적 이론의 개발(국내연구성과 반영)이 필요하다.
- 학생들이 지역을 탐방 조사하고 이해하기에는 부족한 이론 중심보다는 실무중심의 교재가 필요하다.
- 법이나 제도의 환경에 따라 끊임없이 변하는 실천현장(기관)과 전달체계에 대한 나열식 기술보다는 사회복지 실천현장에서 요구되는 원리나 기법을 더 강조해야 한다.
- 방법론(지역사회조직/운동/개발)의 이론과 실천사례 내용 미흡하다.
- 지역사회복지계획에 대한 내용이 부족하다.

(4) 최근 자료제시와 새로운 경향 소개 보완

- 변화하는 관련법과 최근통계에 대한 자료가 미흡하다.
- 변화하는 현상에 대한 사회복지사의 역할 기술 부족하다. 특히 사회복지운동, 시민사회운동, 시민 단체 활동 등.

(5) 교과목 정체성 제시

- 지역사회복지 정체성(관련 영역과의 차별성)과 적용 범위 제시가 미흡하다.

응답자는 교재에 대한 불만은 크게 없으나, 전반적으로 외국 중심의 이론이 중복적으로 인용된 것에 관하여 지적하였고, 특히 실천의 실용성을 위한 교육 내용이 보충되어야 한다는 것을 전체 응답자의 대부분이 지적하였다. 이는 외국과 한국의 지역사회 개념과 실

천 관점이 차이가 있는 것이 반영되지 않은데 대한 혼란이 있는 것으로 해석된다. 즉, 한국적 지역사회복지 이론이 구축될 때가 온 것으로 판단된다. 또한, 이론보다는 실천적, 실무적으로 지역사회활동가를 양성하는데 관심이 많고, 특히 한국의 사회복지 교육에서 그동안 크게 강조하지 않았던 시민사회운동가의 역할을 실습과 함께 교육함으로써, 사회복지사가 현장 실천 영역의 장을 확대하여야 한다는 필요성이 강조되고 있는 것으로 해석된다.

3. 교과목 목표

2010 교과목 지침서에서 제시한 교과목 목표에 대한 동의여부에 관해서는 25명의 응답자 중 15명(60%)이 '동의'하고 있었으며, 10명(40%)이 '일부만을 동의'하였으며, 교육목표의 문제점 또는 보완내용으로 다양한 관점의 의견들을 제안하였다. 문제점으로 구체적인 의견은 다음과 같다.

- 짧은 교육기간, 제한된 교육내용, 강사들의 실제현장에 대한 이해가 부족하다.
- 사회복지사의 역할과 기술에 대해 강조가 필요하다.
- 지역사회복지의 실제와 추진체계에 대한 내용이 교재마다 다르다.
- 실제로 실천현장에 적용할 수 있는 실습기회가 제공되어야 한다.

교육목표에 추가/보완되어야 할 내용으로는 다음과 같이 제시하였다.

- 시민사회의 기능과 역할, 실천적인 사례조사와 문제분석 부분, 특히 지역사회문제나 지역복지계획이 보완되어야 한다.
- 철학적이고 가치관적인 개념, 정책적 관점, 지역사회조직화 및 사회행동의 전략과 기술 등의 실천방법이 강조되어야 하며, 단지 용어나 개념적 이해 이상으로 보다 심층적으로 다루어야 한다.
- 사회적 자본 및 노말라이제이션, 예방적 사회복지, 지역사회보호에 대한 이해가 필요하다.

교육목표와 관련하여 제시된 기타 의견은 다음과 같다.

- 지역사회복지 역사는 사회복지발달사에서 교육하고 시설, 전달체계에 대한 교육은 사회복지시설론 등의 교과목을 신설하여 교육해야 하다.
- 지침서 및 1급 문제 출제 참여 교수들의 성향에 따라 중요도에 관점이 변동되는 것이 적절하지 않다.
- 보완책을 공동모색해야 한다. 적어도 연 1회 지역사회복지 교육을 위한 연찬회가 이루어져야 한다.

4. 교육 내용

2010 지역사회복지론 교과목에서 제시한 교육내용을 토대로 “교과영역에서 가장 중점을 두어야 할 교육내용”을 5점 척도로 평가하게 한 결과는 <표 4>와 같다.

<표 4> 교육 내용 중요도

	교육내용	최소값	최대값	평균	표준편차	순위
1	지역사회개념과 유형에 대한 이해	2.00	5.00	3.72	1.02	
2	지역사회복지와 지역사회복지실천에 대한 이해	2.00	5.00	3.76	.87	
3	지역사회복지역사개관	1.00	5.00	3.60	.912	
4	지역사회복지실천의 이론적 기초에 대한 이해	3.00	5.00	3.80	.70	6
5	지역사회복지실천의 원칙, 가치, 윤리	2.00	5.00	3.92	.90	5
6	지역사회복지의 실천모델에 대한 이해	1.00	5.00	4.12	1.09	4
7	지역사회복지실천의 과정	3.00	5.00	4.36	.637	1
8	지역사회복지실천에서 사회복지사의 역할	2.00	5.00	4.20	.86	3
9	지역사회복지실천에서 사회복지사의 기술	2.00	5.00	4.24	.87	2
10	지방자치와 지역사회복지	1.00	5.00	3.28	.89	
11	지역사회복지계획	2.00	5.00	3.44	.82	
12	지역사회복지추진체계	1.00	5.00	3.40	1.04	
13	지역사회복지운동의 이해	2.00	5.00	3.84	.80	7
14	지역사회복지실천의 특수분야	1.00	4.00	2.68	.90	
15	지역사회복지실천의 쟁점과 과제	1.00	5.00	3.12	1.01	
16	기타	.00	5.00	1.08	1.84	

응답자들은 지역사회복지 실천에서 사회복지사의 실천과정(1순위)과 지역사회복지실천에서 사회복지사의 기술(2순위), 지역사회복지실천에서 사회복지사의 역할(3순위)을 가장 중요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 이론이 덜 중요하다는 것이 아니라, 이론을 기본으로 하되, 학생들이 졸업하여 사회복지 현장에 나가서 바로 활용할 수 있는 구체적인 실무기술을 익히는 것이 중요하다는 것으로 해석하여야 할 것으로 판단된다. 그러기 위하여 교과서가 보다 실용적으로 실천, 실무를 위한 구체적인 방법을 제시하는 것이 필요하다는 것이다.

5. 교육 방법

1) 교수-학습 형태

지역사회복지론의 교수-학습형태의 순위를 <표 5>에서 살펴본 결과, 거의 모든 교수가 강의를 기본으로 하고, 과제를 통하여 지역조사 등을 수행하는 것으로 평가된다. 질문방식의 한계로 인하여 이번 1차 조사에서는 과제의 내용과 정도가 분명하게 파악되지 않았지만, 2차 조사를 통하여 보다 세부적으로 고찰하고자 한다.

<표 5> 교수-학습형태

	내 용	평균	표준편차	순위
1	강의 중심 방법	3.40	1.32	1
2	과제중심 지도	1.88	1.12	3
3	실습식 방법(강의와 동시에 학생들이 실습)	1.88	1.20	3
4	학습과제 수행 후 발표 및 토론	2.20	1.15	2

2) 과제

교육활동에서 지역사회복지론의 과제로 제시한 질문은 다음과 같다³⁾.

① 번역물발표

② 지역조사

- 지역사회의 문제발견

3) 지역사회복지론 과제에 관한 질문은 김동배 외(1997)가 20개 대학의 syllabus를 중심으로 분석한 과제내용을 기초로 분석하였다.

- 현장 조사·방문
- 지역사회자원 리스트 작성
- 지역사회단체의 역할과 기능 조사발표
- ③ 직접활동 사례연구 발표
 - 개별 혹은 조별 연구보고서 작성 및 발표
 - 지역사회 발전을 위한 프로그램 개발
- ④ 지역사회 문제 및 지역사회복지 관계의 신문 스크랩
- ⑤ 지역복지와 시민의식고취 운동에 대한 토론
 - 지역사회단체 기관 방문
- ⑥ 기타

<표 6> 과제 제시방법

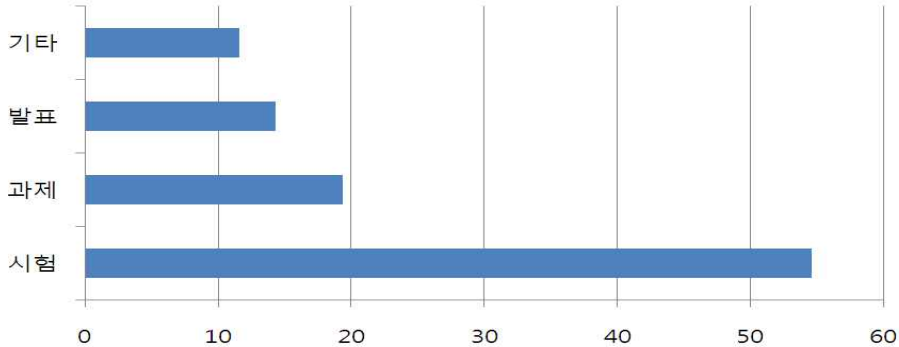
	내 용	평균	표준편차	순위
1	번역물 발표	.24	.43	5
2	지역조사	1.60	.81	3
3	직접활동 사례연구 발표	2.76	.83	2
4	지역사회 문제 및 지역사회복지 관련 신문스크랩	1.28	1.90	4
5	지역복지와 시민의식고취 운동에 대한 토론	3.00	2.50	1

다소 중복적이지만, 대부분의 교수들은 지역복지와 시민의식고취 운동에 대한 토론을 과제로 제시하고 있었다. 또한 직접활동 사례연구로서 프로그램 기획과 현장 조사, 방문을 병행하였고, 지역조사를 강조하였다. 지역사회문제 및 지역사회 관계의 신문스크랩을 시키는 경우도 있고, 번역물 발표를 과제로 하는 교수도 2명 있었다. 이것은 차후에 실무를 더 강조해야 한다는 모든 교수들이 실제로 이론 외에 현장 실습성 과정을 실행하고 있다는 것을 잘 보여주는 결과이므로 차후 구체적인 교육방법을 강화 연구하는데 도움이 될 것이다.

3) 평가방법

평가방법으로는 시험이 평균 54.6%로 반영비율이 제일 높으며, 다음은 과제로서 19.4%를 반영하였다. 발표는 평균 14.3%를 차지하였고, 기타로는 11.6%를 반영하고 있는 것으로 확인되었다. 기타의 주요내용은 출석, 태도 등이었다.

[그림 1] 교육 평가방법



6. 교육의 문제점

지역복지론 교육에 있어 가장 큰 문제점으로는 ‘현장을 도외시하는 일방적인 지식전달 교육’으로 나타났다. 또한 다음으로는 ‘세분화되지 않는 경직된 교육’, ‘대학별로 특화되지 못한 획일적 교육과정’, ‘교수의 학문적 배경에 따른 관점의 차이’, ‘새로운 분야를 포괄하지 못하는 고답적 교육’의 순으로 나타났다. 기타의견으로는 교육내용보다는 교수방법의 차이가 더 크다는 하였고 다른 수업과 연계가 어려워 현장방문이 어렵고 주교재들이 교과서 지침서와 같이 표준화되어 있지 않기 때문에 교재선택이나 강의내용을 구성하는 과정에서 문제점을 제시하였다.

V. 지역사회복지론 교육 개선방향

지역사회복지론 교육을 담당한 교수들이 제시한 개선방향을 요약하면, 다섯 가지로 정리할 수 있을 것 같다.

- 첫째, 현장과 밀착된 교육과 더불어 지역사회복지 실습이 이루어져야 한다.
- 둘째, 한국적 지역사회복지 실천모형의 연구가 필요하다.
- 셋째, 실천방법/기술 교육을 강화하여야 한다.
- 넷째, 새로운 분야를 지역사회복지에 포함시켜야 한다.

다섯째, 교과목 목표의 효과성을 위하여 지역사회복지론 교수방법을 위한 연찬이 필요하다는 것이다.

이에 관한 응답자의 의견을 열거해 보면 다음과 같다.

1. 현장과 밀착된 교육 및 실습 실시

- 이론을 습득케 한 후 현장교육을 실시해야 한다.
- 분야론적인 것은 현장 방문을 중심으로 토론하게 하고, 강의는 지역사회복지론적인 방법과 기술을 강조하는 내용으로 전개되어야 한다.
- 지역사회복지실천가(현장전문가)의 사례발표 및 연구참여를 활성화해야 한다.
- 현장의 사례를 실행하는 연습/실습 과정이 포함되어야 한다.
- 이론적인 학습에 동의하지만 실천적인 사례조사와 문제분석에서는 미흡하다. 특히 지역사회문제나 지역복지계획에 대해서는 많이 부족하다.

2. 한국적 지역사회복지실천모형 연구 필요

- 이론중심으로 실제 지역사회복지관의 사회복지사들의 지역복지활동은 전혀 무관하게 진행되고 있기 때문에 한국적 사회복지사의 지역복지실천활동을 중심으로 한 지역사회복지에 관한 이론적 모형개발이 절실히 필요하다.
- 현장 적용의 가능성이 희박해 보이는 몇몇 구미 학자들의 주장들을 단편적으로 소개하다보면 교수나 학생이나 재미가 없다. 우리나라에 소용되는 지역사회복지 교육이 되기 위한 새로운 모색이 시도될 필요하다.

3. 실천방법/기술 교육 강화

- 지역사회복지는 전통적으로 3대방법론 중의 하나였다. 그러나 방법론의 의미는 사라지고 행정과 분야론 중심의 경향이 강해졌다. 지역사회복지가 방법론으로서의 의미를 재획득하기 위해서는 지역사회실천이라는 관점을 명확히 하고 지역사회복지사로서 어떻게 실천해 나갈 것인지를 중심으로 교육되어야 한다.

- 지역사회복지에서의 사회복지사 역할, 기술에 대한 강조가 필요하다.

4. 새로운 분야 포괄

- 공동체운동, 시민단체운동, 농촌계몽운동, 사회적기업, 향토기업, 친환경생명운동, 자연주의사회사업, 빈민운동, 영성적 지역사회복지 등

5. 효과적인 교수방법 연찬 필요

- 효과적인 교과목 교수방법을 위한 연찬이 필요하다.
- 적합한 교육 프로그램에 대한 아이디어 공유작업 필요하다.
- 교육내용에 대한 재검토를 통한 적합한 교과과정을 개발해야 한다.
- 교과목의 키워드에 해당되는 ‘지역사회복지’ 및 ‘지역사회복지실천’ 등의 용어에 대한 학계 및 교육계의 어느 정도 일치된 견해는 있는가? 교재에 따라 적지 않은 편차를 보이고 있는데, 이 문제가 그다지 중요하지 않은 일일까? 이와 같은 의견을 지역사회복지학회 등을 통하여 한 번쯤 이 문제가 다루어져야 한다.
- 지역사회복지론에 적합한 교육 프로그램(팀 과제, 미디어 자료 등)들에 대한 아이디어들을 공유하는 작업이 필요하다.
- 각 교재의 적지 않은 편차에 대한 의견을 수렴해야 한다.
- 현장에서 실질적인 문제에 부딪혔을 때 대응할 수 있는 역량을 갖추도록 하여야 할 터인데, 짧은 교육기간, 제한된 교육내용, 강사의 현장이해 부족 등으로 그러한 목표에 미치지 못하므로, 보완책의 공동모색이 필요하다.
- 년 1회 이상 워크숍을 개최해야 한다.

참고문헌

- 김동배 · 이해원. 1997. “지역사회복지론의 교육과정 모형개발”. 한국사회복지학회 추계학술대회자료집.
- 김연옥 · 오정수 · 최혜경. 1997. “사회복지 학사과정 표준교과과정 모형개발에 관한 연구”. 한국사회복지(사업)대학협의회 연찬회 자료집, pp. 129-130.
- 김연옥 · 오정수 · 최혜경. 1986. “한국 사회사업대학 교과과정 연구”. 한국사회복지사업(복지) 대학협의회.
- 김용일. 2003. “사회복지학 교육을 통한 정체성 확립”. 2006 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 김통원. 2011. “사회복지교육 평가인증과 매뉴얼 개발연구”. 한국사회복지교육협의회. [사회복지교육 평가인증과 매뉴얼 개발연구에 관한 공청회 자료집].
- 남기철. 2004. “사회복지실천 교육과 사회복지사 양성, 교과과정과 교과서 내용을 중심으로”. 상황과 복지(17), pp. 47-88.
- 남세진. 1979. “한국사회사업교과과정 개발을 위한 연구”. 사회사업학회지. 창간호. 1979.
- 문영미. 2009. “사회복지교육이 전문직정체성에 미치는 영향에 관한 연구”. 극동사회복지저널.
- 사회복지학 교과목 지침서. 1998. 2000. 2002. 2004. 2006. 2010. 한국사회복지교육협의회.
- 윤현숙. 2008. “사회복지현장실습 교육의 내실화를 위한 논의”. 한국사회복지교육협의회, 한국사회복지협의회, 서울복지재단.
- 장인협. 1990. “사회사업실천방법론 교과과정”. 한국사회사업(복지)대학협의회 연찬회자료집.
- 정무성. 1997. “지역사회복지실천 모델에 관한 이론적 고찰”. 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집.
- 정무성. 2000. “지역사회복지의 전망과 과제”. 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 조흥식. 1997. ‘한국 사회복지교육제도의 문제점과 발전방향; 사회복지 교육제도와 현장실무의 연계’. 사회복지연구.
- 최성재 · 신복기 · 전재일 · 정영순. 1995. “사회복지(사회사업) 학과 교육 프로그램 개발 연구”. 한국대학교육협의회.

- 최옥채. 2003a. "사회복지사의 지역사회실천 경험에 관한 연구". 한국사회복지학.
- 최옥채. 2005. "한국 문헌에 나타난 지역사회복지실천 이론과 모형". 한국지역사회복지학.
- 최일섭. 1997. "지역사회복지 실현을 위한 이론과 실천적 과제". 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집.
- 최일섭 · 이현주. 2006. 지역사회복지론. 서울대학교출판부.
- 한상미 외. 2008. "실천현장에서 요구되는 신입사회복지사의 자질에 관한 연구: 충남지역을 중심으로". 한국지역사회복지학.
- 홍선미. 2008. "전국사회복지교육 실태조사 및 인증체계개발조사 결과보고". 한국사회복지교육협의회. 한국사회복지협의회, 서울복지재단.
- 황미영. 2006. "사회복지 학사교육과정에서의 사회복지사 전문성 개발에 중요사건 분석". 한국사회복지교육협의회.
- 황성철. 1997. "지역사회복지와 전문적 사회복지실천". 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집.

“지역사회복지교육의 현황과 개선방향” 토론

이 용 교*

한국지역사회복지학회의 2011년도 춘계학술대회에서 최현숙 교수님의 ‘지역사회복지 교육의 현황과 개선방향’을 토론하게 되어 영광이다.

이번 학술대회는 ‘사회복지학에서 지역사회복지 정체성’이고, 최현숙 교수님의 논문은 ‘지역사회복지의 교육과 전달체계’란의 소주제의 하나로 다루어지고 있다.

본 토론자가 학회로부터 ‘지역사회복지 교육의 현황과 개선방향’이란 발표의 토론을 맡을 때에는 지역사회에서 이루어지는 다양한 복지교육을 의미하는 것으로 짐작했는데, 원고는 대학교 학부 사회복지학과에서 이루어지는 ‘지역사회복지론’의 교육을 중심으로 다루어졌다는 것을 확인할 수 있었다.

최현숙 교수의 원고는 서론, 지역사회복지 교육환경의 변화, 지역사회복지 교육의 표준화 과정, 지역사회복지교육의 현황과 문제 분석, 지역사회복지론 교육 개선방향 등으로 구성되었다. 핵심 연구는 한국사회에서 사회복지학이 도입된 이래로 지역사회복지(학)에 대한 교육이 어떻게 이루어져 왔는지를 탐색하고, 특히 한국사회복지교육협회가 2010년에 만든 사회복지학 교과목 지침서 중 ‘지역사회복지론’에 대한 담당 교수들의 의견을 수렴하는 형식으로 진행되었다.

* 광주대학교 교수, 복지평론가

필자는 재직 대학교에 지역사회복지를 강의하는 교수진이 있기에 이 과목을 강의하지 않는데, 최현숙 교수의 발표 원고를 읽으면서 그동안 지역사회복지의 교육에 대한 학계의 논의상황을 이해하고, 많은 부분에서 공감할 수 있었다. 특히 최현숙 교수님이 결론으로 정리한 “지역사회복지론 교육을 담당한 교수들이 제시한 개선방향”을 요약한 다섯 가지에 대해서는 전적으로 동감한다. 이러한 과제를 보다 효과적으로 실천하기 위해서 몇 가지 제안을 덧붙이고자 한다.

첫째, 새 교과목 지침서에 맞게 새로운 교재를 집필해야 한다. 2011년 4월 7일 15시 현재 인터넷 서점 알라딘에서 ‘지역사회복지’로 검색하고, 판매량 순으로 재검사하여 순위 10위 안에 든 책 중에서 해당 교재라고 보기 어려운 ‘사회복지의 역사’(감정기 외), 사회복지지역사의 이해(원석조), 신명나는 지역복지 만들기(방아골종합사회복지관)를 제외하면 다음과 같다.

김범수·신원우, 지역사회복지론(2판), 공동체, 2010년 7월.

류진석·오정수, 지역사회복지론(3판), 학지사, 2009년 3월.

이현주·최일섭, 지역사회복지론(2개정판), 서울대학교 출판부, 2006년 8월.

감정기·김찬우·백종만, 지역사회복지론(개정판), 나남출판, 2009년 4월.

강철희·정무성, 지역사회복지실천론, 나남출판, 2006년 3월.

김범수, 21세기 지역사회복지론, 홍익재, 2002년 2월.

김종일, 지역사회복지론(개정판), 학현사, 2005년 8월.

현재 한국의 대학교에서 교재로 가장 많이 사용되는 7권의 책은 모두 ‘사회복지학 교과목 지침서 -2010년’가 만들어지기 전에 집필된 것이다. 따라서 기존 교재가 지침서와 일부 다른 것은 당연할 것이다. 또한 대부분의 책이 개정판, 2판, 3판인 것을 볼 때 최근에 출판되었다고 하더라도 초판은 수년 전에 출판되었을 것이다. 따라서 새 지침에 맞는 새로운 교재를 집필하는 것이 가장 우선되어야 할 것이다.

둘째, 지역사회복지론을 강의하는 교수진의 욕구에 맞게 각 영역별 비중이 다루어져야 한다. 지역사회복지론을 강의하는 교수들은 지침서의 15개 항목 중에서 지역사회복지실천에서 사회복지사의 실천과정(1순위), 지역사회복지실천에서 사회복지사의 기술(2순위), 지

역사회복지실천에서 사회복지사의 역할(3순위) 등을 가장 중요하게 다루어야 한다고 응답했다. 그럼 교재가 이러한 내용을 보다 비중있게 다루거나, 담당 교수가 부교재, 참고자료 등을 활용하여 이 부분을 보다 심도있게 강의해야 할 것이다. 이점에서 기존 교재가 만족스러운지에 대한 성찰이 필요하다. 현재 서점에서 가장 많이 판매되는 책의 상당수가 지역사회복지에 대한 이론과 실천 사례를 외국의 문헌에서 인용하고, 상대적으로 한국의 사례, 특히 최근 사례를 충분히 다루지 못한 문제점이 있다고 지적받고 있다. 따라서 이에 대한 보완이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 한국적 지역사회복지 실천과 교육모형에 대한 연구, 연찬, 보고가 지속적으로 이루어져야 한다. 한국적 지역사회복지 실천과 교육모형을 발전시키기 위해서는 이에 대한 집중적인 연구와 연찬이 보다 심도있게 다루어야 한다. 학회 차원에서도 다양한 연찬이 있는 것은 사실이지만, 대부분의 학회는 개별 논문을 발표하고 토론하는데 그치고, 연구팀에 의한 지속적인 연구와 이에 대한 집중적인 연찬이 부족한 것이 사실이었다. 한국지역사회복지학회가 이 사안을 다루기 시작하였으니, 나름대로 의미있는 성과를 거두길 기대한다. 특히 발제자인 최현숙 교수의 후속연구가 기대된다.

넷째, 교재를 바탕으로 하면서 현장의 실천 사례가 다양한 방식으로 교육되어야 한다. 지역사회복지 교육이 이론과 실천 현장이 연계되고 위해서는 지방자치의 실시, 지역복지정책과 사업의 도입에 맞추어서 좀 더 발 빠른 대응이 필요하다. 지역복지현장은 빈곤계층 중심에서 일하는 빈민을 포함하여 다양한 대상별 지역복지서비스가 크게 확충되고 있는데, 현장에서 교육은 한발 늦는 듯 싶다. 예컨대, 사회서비스의 도입, 사회적 기업, 다문화 관련 사업, 일자리 관련 사업 등이 빠르게 확장되고 있는데, 이러한 영역은 새 교과목 지침서에서도 비교적 가볍게 취급되고 있다.

다섯째, 오프라인 교육과 함께 온라인 교육에 대한 연구 그리고 대학생뿐만 아니라, 대학원생, 그리고 엔지오희동가와 시민을 위한 지역사회복지 교육의 지평을 넓혀야 한다. 필자가 수행하고 있는 농어촌복지 활동가 양성사업을 비롯하여 엔지오희동가와 시민을 위한 복지교육에 대해서도 학계가 보다 적극적으로 개입하여 대안을 제시하였으면 한다.

아울러, 발표자인 최현숙 교수님께 몇 가지를 질문하고자 한다.

첫째, 새 교과목 지침서가 지난 지침서와 크게 달라진 것은 무엇이고, 새 교과목 지침서를 개발한 연구진이 그렇게 한 취지는 무엇인가?

둘째, 새 교과목 지침서에서 포괄한 내용을 한 학기 15주에 강의할만한 분량인가? 만약 중간고사, 기말고사, 공휴일 등을 고려하여 실제 강의시간이 45시간에 미치지 못할 때 어느 부분을 보다 집중적으로 강의하는 것이 좋겠는가?

셋째, 이번 설문에 응답한 사람은 대부분 지역사회복지론을 오랫동안 강의한 박사학위 소지 전임교수인데, 많은 대학교에서 비전임교수가 지역사회복지론을 강의하는 상황에서 '지역사회복지 교육'의 질을 담보할 수 있는 현실적인 방법은 무엇이겠는가?

끝으로 발표자가 정리한 결론과 본 토론자가 제안하거나 질문한 사항 등을 보다 효과적으로 수행하기 위해서 '한국지역사회복지학회' 차원에서 담당할 수 있는 방안은 무엇인지를 묻고 싶다.

지역사회복지전달체계의 문제점과 개선방안

남 진 열*

I. 서론

2009년 6월 12일 관계부처 합동으로 ‘사회복지전달체계 개선 종합대책’을 발표한 것이 가장 최근이다. 후속 조치로서 ‘시군구 복지전달체계 개선 대책’을 같은 해 11월에 발표되었다. ‘사회복지전달체계 개선 종합대책’이 발표된 배경에는 현행 사회복지전달체계의 문제점으로 첫째, 인력부족 및 업무부담 과중, 둘째, 전산망의 사업별 설계 및 연계 미흡, 셋째, 급여 사전·사후관리의 미흡, 마지막으로 민간전달체계의 유사·중복 및 규모의 영세성 등을 제시하고 있다.

지난 10년간 복지예산은 약 4배 증가하였고, 복지사업은 9개 부처에서 총 249개에 이르는 등 폭넓은 복지서비스를 제공하고 있으나, 이 과정에서 부처간·사업간 중복으로 인한 복지서비스의 비효율이 증가하여 수혜자의 복지체감도가 향상되지 못하고 낮은 수준에서 정체되어 있고, 허술한 전달체계 등 복지예산에 대한 관리 미흡으로 중복수혜자가 발생하는 반면, 정작 필요한 계층이 수혜대상에서 제외되는 등 복지사각지대가 발생하고 있다는 판단배경에서 ‘사회복지전달체계 개선 종합대책’이 발표되었다.

사회복지전달체계는 사회복지정책에 근거하여 공급자에 의해 집행되어 수요자에게 전달

* 제주대학교 행정학과 교수

되는 시스템으로 정의할 수 있다. 즉, 사회복지정책에 의한 복지서비스가 공급자로부터 수요자에게로 전달되는 과정, 복지서비스 공급자 간, 공급자와 수요자간 연결시키기 위해 만들어진 조직적 체계이다. 주로 사회복지서비스전달체계와 유사한 의미로 사용되고 있다.

사회복지전달체계는 복지서비스의 공급 주체에 따라 공공복지전달체계와 민간복지전달체계로 구분되고 있다. 사회복지전달체계를 통해 제공되는 것은 사회보장기본법에서 규정하고 있는 사회보장의 범주에 포함되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스와 관련복지제도에 의한 서비스 등이다. 사회보험은 주로 보험유형별로 독자적 기능의 공공기관을 통한 단순 전달체계를 가진다. 공공부조의 급여 제공업무 역시 정부조직 간의 연결(중앙정부→광역자치단체→기초자치단체)과 같은 단순 전달체계의 형태를 띤다. 사회보험과 공공부조의 현금급여 분야를 제외하면, 나머지 공공부조 기능과 사회복지서비스 활동은 상당히 복잡한 조직과 프로그램들의 체계로 이루어져 있으며, 다양한 형태의 공공과 민간 조직들이 혼재되어 자원 이전이나 공유, 통제 등의 방식을 통해 서비스를 기획, 생산, 그리고 전달되고 있다(김영중, 2010). 다시 말하면, 전달체계가 공공부문과 민간부문에서 독립적 또는 혼합적으로 작동하고 있으며, 전달체계를 통해 제공되는 급여(서비스) 또한 정부조직(중앙정부와 지방정부)과 지역사회(민간기관)가 혼합되어 제공되고 있음을 알 수 있다.

지금까지 추진되어 온 전달체계 개편 논의를 간략히 살펴보면, 1987년 사회복지전문요원제도 도입(1992년 사회복지전담공무원 명칭변경, 1999년 일반직으로 전환), 1995년부터 1999년까지 보건복지사무소 시범사업, 2004년부터 2006년까지 사회복지사무소 시범사업, 2005년 ‘희망한국 21’에서 사회안전망 전달체계 개편 발표에 근거하여 2005년 7월 시군구에 지역사회복지협의체 구성 운영, 2006년 7월부터 주민생활지원서비스 전달체계 개편에 따라 시군구와 읍면동의 조직개편과 인력확충 및 재배치가 추진되었으며, 이후 2009년 사회복지전달체계 개선 종합대책 발표 이전까지 사회복지서비스 공공전달체계와 민간전달체계 개선방안 등에 관한 ‘희망복지’ 전달체계 개편 논의가 이루어졌다.

2005년 관계부처 합동으로 발표한 ‘희망한국 21’의 사회안전망 전달체계 개편이 발표된 배경을 간략히 살펴보면, 첫째, 취약한 사회보장 수준 및 느슨한 사회안전망의 결과로 가난의 대물림→사회갈등/불안→지속적인 사회·경제발전 저해와 같은 악순환의 고리가 단절되지 않고 있고, 둘째, 서민생활안정대책 수립 등 각종 정책개선에도 불구하고 정부의 복지서비스에 대해 국민들이 느끼는 복지수준은 제자리에 머물고 있고, 또한 보건복지부

를 비롯한 중앙부처의 관련정책이 읍면동의 사회복지담당공무원에 집중되는 ‘칼대기 현상’의 발생과 현행 사회복지전담공무원으로는 늘어나는 복지행정수요에 효과적으로 대처하기 곤란하다는 점, 셋째, 지방의 복지 인프라 미비, 광범위한 사회안전망의 사각지대 존재 및 지원수준 미흡, 체계적 홍보 부족이 양극화 추세와 겹쳐 복합적으로 작용하는 것, 넷째, 사회안전망의 사각지대는 한정된 복지예산으로 설계된 느슨한 사회안전망, 전달체계(공공)의 취약, 민관협력의 미흡, 취약계층의 정보 소외 등으로 인해 발생하고 있다는 점 등이다.

2005년과 2009년의 개편배경을 살펴보면, 사회복지담당공무원 인력의 부족 및 업무부담 과중, 낮은 수준에서의 복지체감도 정제, 서비스 중복 및 누락 등 복지사각지대 발생, 민·관 협력체계 미흡, 사회복지예산의 비효율적 운영 등 개편배경이 비슷한 것을 알 수 있다.

기존 전달체계 개선 노력에서 지적되는 한계를 살펴보면(김영중, 2009), 첫째, 사회보험을 제외한 공공복지정책의 가장 큰 몫을 차지하는 공공부조가 전달되는 조직체계의 근간은 크게 바뀌지 않고 있다는 점. 즉, 2000년 생활보호법이 국민기초생활보장법으로 대체되는 등 공공부조제도의 혁명적인 이념적 변화와 정책적 취지 변화에도 불구하고, 문제는 공공부조제도를 수행하는 기제는 1987년(사회복지전문요원제도 추가)의 기본틀에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 둘째, 1995년의 ‘희망한국 21’은 전달체계의 부분 섹터 개선에 초점을 두었다는 것이 큰 문제로 지적하고 있다. 즉, 시군구는 전달체계 노후화로 인해 가장 크게 부하가 걸리고 있는 부분이었음에도 불구하고 시군구의 조직구조개편을 통한 효율성 제고의 과제에 매달렸다는 것을 명백한 한계로 지적하고 있으며, 또한 사회문제 예방과 문제해결 위주의 사회복지정책 접근에서 공공과 민간부문의 협력관계가 중요한데도 불구하고, 사회복지전달체계에서 큰 몫을 차지하는 민간섹터에 대한 고려가 없었다는 점도 한계로 지적하고 있다. 셋째, 2009년 개편안의 경우에는 현 정부 복지사업의 중복사업 통폐합에 초점을 두고, 수급자의 중복수혜를 방지하기 위한 통합전산망 구축에 주력하는 느낌을 주고 있으며, 이는 공급자 관점의 효율성 제고를 사회복지전달체계 개편 최우선 과제로 내세우고 있는 점 등을 한계로 지적하고 있다.

이외에도, 지금까지의 전달체계 개선노력에서 첫째, 개편논의가 공공부조 즉, 공공복지 전달체계에 치중되어 진행되고 있다는 점, 둘째, 민간사회복지전달체계에 대한 논의 범위를 확대시키지 못하고 있는 점, 즉, 민관협력을 위한 지역사회복지협의체 운영활성화, 기

존사회복지시설의 유형 및 기능 재조정, 시설의 전문화 및 다기능화 등 논의범위가 협소하다는 것이다. 셋째, 공공전달체계와 민간전달체계의 통합적 접근보다는 분리 접근하고 있다는 점, 즉, 지역사회의 경우 수요자들에게 복지서비스가 전달되는 과정에서 독립적인 전달체계가 작동하는 경우보다 공공전달체계와 민간전달체계가 혼합되어 작동하는 경우가 더 많다는 것이다. 넷째, 중앙정부 중심의 전달체계 개편논의가 이루어지고 있다는 점, 즉, 수요자가 거주하고 있는 지역사회와 지방정부 차원에서의 통합적인 전달체계 개편논의가 부족하다는 점 등을 지적할 수 있다.

II. 사회복지전달체계의 문제점

여기에서는 현재까지 기존연구 결과에서 지적되고 있는 사회복지전달체계의 문제점을 살펴보고자 한다.

먼저, 공공복지전달체계의 문제점을 정리해보면, 이현주(2001)는 공공복지전달체계의 문제점을 구조와 인력 차원에서 제시하고 있다. 구조와 관련된 문제점으로는 공공복지의 급여 및 서비스의 전달이 행정자치부(현 행정안전부)의 지방행정체계를 통하여 이루어짐으로써 서비스의 전문성을 살리기 어렵고, 복지와 관련된 주민의 의견이나 일선의 공공복지전담인력의 의견이 중앙으로까지 일관성 있게 전달되는 의사소통채널이 확보되지 않고 있는 점, 지방자치제도의 긍정적인 성과를 달성하기 위해서는 지역단위의 법정 위원회들이 활성화되어 지역의 복지관련 문제를 적절하게 해결하도록 의견수렴기반을 형성해 나가야 하지만 그렇지 못한 실정 등이며, 인력차원의 문제점에는 첫째, 사회복지전담공무원의 업무량이 과다하다는 점, 둘째, 사회복지전담공무원에 대한 적절한 관리체계의 부재로서 이러한 과다한 업무량과 부적절한 관리체계는 사회복지전담공무원으로서의 전문성을 살리지 못하는 비효율성을 초래한다고 지적하고 있다.

김영종(2006)은 4가지의 문제점으로 정리하고 있다. 첫째, 일반 행정조직체계에서 사회복지행정을 구현하는데 따르는 문제(서비스 전달체계의 일관성과 전문성의 확보 어려움), 둘째, 개별적으로 범주화된 서비스정책들이 일선현장에 부과됨으로 인해 나타나는 문제(갈 때기 형태의 업무 폭주 및 업무자의 소진), 셋째, 중앙집권적인 전달체계 구조에서 지역사회육구에 적절히 대처할 수 있는 서비스 시스템 기반 수립이 어렵다는 문제(지방정부 차

원의 재정자원 한계와 정치환경의 인식 부족), 넷째, 공공복지전달체계에서 전문인력의 가치에 대한 저평가 문제(사회복지정책의 이념변화 대비 전문인력의 가치규정에 대한 변화 미흡) 등이다.

강혜규(2008)는 기능적 측면과 구조적 측면으로 구분하여 문제점을 제시하고 있다. 기능적 측면의 문제점에는 기초보장 사후관리 취약, 확대되는 서비스 수요에 대한 공적 대응 취약, 서비스 기획·수요자 욕구사정·민간과의 협력을 통한 맞춤형 서비스 제공 여건 취약, 복지서비스간 연계제공 미약, 복지급여 통합처리 어려움, '8대서비스'의 실질적 제공 미흡, 민간서비스 기관에 대한 모니터링 기재 부재, 확대된 서비스사업에 대한 기획력 및 수행체계 부재 등이며, 구조적 측면에서의 문제점에는 주민생활지원국 내 과간 및 팀간 업무협력 어려움, '주민생활지원과'와 '사회복지과'의 역할 왜곡, 읍면동 주민생활담당의 역할 취약, 유관 공공기관과 민간기관과의 '협력업무' 취약 등을 제시하고 있다.

다음은 민간사회복지전달체계의 문제점으로서 주로 사회복지관을 중심으로 정리되고 있다. 심재호(1999)는 첫째, 연계와 협조 및 조정체계의 미흡을 조직간 미흡과 기능상의 연계문제로 구분하여 지적하고 있다. 조직간 연계와 협조 및 조정체계의 미흡은 공공기관과 민간기관간, 그리고 민간기관간의 문제로 다시 구분하고 있다. 두 번째는 민간사회복지 전달체계의 기능이 편향되어 있다는 지적이다. 즉 직접적인 서비스 제공뿐만 아니라 지역주민의 조직화, 지역내 서비스의 조정하는 지역사회조직의 기능도 함께 수행해야 하지만, 지역주민조직화와 지역내 서비스조정기능 수행이 미흡하다는 것이다. 세 번째는 민간사회복지전달체계를 둘러싼 환경의 문제를 지적하고 있다. 즉, 지역의 사회복지지는 지방자치제도 하에서는 지방정부의 역할에 달려있지만, 지방의 특성을 반영한 정책기획이 전혀 이루어지지 못하고, 그 영향이 민간부문에서 그대로 나타나고 있다. 또한 정부의 규제와 감독으로 인한 사회복지관은 정체성 문제에 직면하게 되고, 지도감독을 담당하는 정부 관료들의 사회복지에 대한 이해 부족에 따른 문제를 지적하고 있다. 그리고 조성신(2004)은 지역사회복지전달체계의 문제점으로, 첫째, 사회복지 정보 및 서비스에 대한 접근성의 열악성, 둘째, 대상자의 중복 및 서비스의 유사성, 셋째, 사회복지서비스의 연계 및 조정능력의 부족, 넷째, 지역사회 주민참여의 부재 등을 지적하고 있다.

그리고 '희망복지' 전달체계 개편방안 논의(2008)에서 지적된 민간사회복지전달체계의 문제점으로는, 첫째, 1990년대 이후 복지서비스가 세분화·전문화됨에 따라 민간복지시설

유형 또한 크게 늘어났으며, 이로 인한 전달체계의 비효율성 문제 심각성, 둘째, 일부 서비스를 중심으로 복지시설 간 서비스 내용의 중복성, 이러한 서비스 중복현상은 서비스 내용 중복과 지역간 시설분포의 불균형에 따른 중복과 같은 ‘공급차원의 중복’과 서비스 이용 정보의 통합적 관리 부재에 따른 ‘이용자 측면에서의 서비스중복 수혜’가 나타나고 있다는 것이다. 셋째, 이러한 서비스 중복을 해결하기 위한 방안으로 기존 사회복지시설 유형 및 기능 재조정(병합, 흡수, 정리)과 지역간 시설분포 격차 해소를 위한 시설의 특성화(도시형)와 다기능화(농어촌형) 추진이 필요하다고 지적하고 있다(류명석, 2008).

이상에서 공공복지전달체계와 민간복지전달체계의 문제점을 구분하여 살펴보았다. 공공복지전달체계의 문제점은 10년이라는 기간을 두고 지적된 내용들을 살펴보다라도 거의 유사한 문제점이 반복되고 있음을 알 수 있다. 그리고 민간복지전달체계의 문제점에서는 지역사회복지전달체계와의 개념과 동일시하여 접근하고 있음을 알 수 있다. 그러나 민간복지전달체계와 지역사회복지전달체계는 개념의 정리부터 필요한 것으로 생각한다. 지역사회복지전달체계의 개념은 뒤에서 제시하고자 한다.

김영중(2009)은 현행 사회복지전달체계가 내포하고 있는 문제점을 4가지로 정리하고 있다. 첫째, 사회복지 수행전략이 단순 현금이전 중심에서 서비스 공급의 확대에 따른 중앙정부내 경쟁과 혼선의 문제, 둘째, 현행 사회복지수행체계의 핵심적 문제로서 서비스전달체계의 노후화와 그로 인한 과부하 문제, 셋째, 공공과 민간부문간 협력관계 미비의 문제, 사회복지 전체 수행체계의 관점에서 민간부문의 비중과 역할 고려가 중요하다는 것이다. 넷째, 사회복지의 지방화와 지역사회 의미가 부재한 문제 등이다.

또한 사회복지전달체계의 문제가 제대로 해결되지 못하는 일차적 이유는 사회복지 공급의 목적에 대한 사회적 합의가 부재하기 때문이며, 보다 현실적인 이유는 다양한 정부 부처들 간의 견해 차이와 이해관계를 조정하는 것이 쉽지 않다는 점으로 분석하고 있다(김영중, 2009). 사회적 합의의 부재로 인해 전달체계 개선 노력에 대한 합목적적인 방향 설정의 어려움의 결과 대부분의 개선노력들이 중도에서 호지부지되거나, 지엽적인 부분(전달체계의 근간이 아닌)을 손대는 정도로 끝나는 경우가 많으며, ‘주민생활지원서비스’체계나 ‘희망복지’전달체계 개편안 모두 지엽적인 개선에 해당되며, 또한 독자적 행정기구를 활용하고 있는 사회보험을 제외하고, 공공부조와 사회복지서비스를 감당하는 공공사회복지서비스전달체계는 행정안전부가 관할하는 지방정부조직법 체계 하에 있어, 전달체계의 핵심

관건인 전문직 인력의 확충이나 교육, 관리의 문제 역시 행정안전부와 기획재정부의 이해관계에 좌우된다고 지적하고 있다.

그리고 사회복지전달체계 개선을 위한 무수한 노력들이 근원적 변화 초래의 실패 이유로서 투자적, 적극적 사회복지정책 목적에 대한 미합의, 정부 조직들간의 상이한 인식과 칸막이 현상, 전달체계를 중심이슈로 삼는 뚜렷한 정치력 결집의 실패 등을 대표적 원인으로 제시하고 있다.

Ⅲ. 복지전달체계의 새로운 패러다임 방향¹⁾

2000년대를 전후해서 사회복지전달체계의 근원적인 변화가 필요한 이유들이 본격적으로 등장한다. 가장 큰 이유는 사회복지정책의 양상이 빈곤문제의 완화 목적의 단순현금이전 전략의 소득보장정책으로부터, 사회양극화와 저출산·고령화 등 대규모적 사회문제를 해결하기 위한 사회투자적 목적의 현물 혹은 서비스 정책들로 중심축이 옮겨가고 있기 때문이다.

과거의 시혜적 개념이 지배적인 사회에서는 사회복지를 사회문제의 해결을 위한 투자로서 간주하기 어렵다. 그 결과 전달체계에서 목표와 성과를 위주로 하는 기획과 평가에 관한 논의가 제대로 이루어지 못하였다.

<표 1>은 사회복지전달체계에 대한 대조적 패러다임을 보여주고 있다.

1) 김영중(2009: 21-32)의 내용을 요약정리

<표 1> 사회복지전달체계 구성의 대조적 패러다임

관 점	자선(Charity)	투자(investment)
• 이념적 지향 • 인과론(etiology) • 정책 의도 • 선호하는 전략 • 투자자원 규모 • 책임성 요구 • 책임성 측면 • 장기적 효과 • 전문직의 역할 • 민간/공공 관계	- 잔여적/선별적/비정상적 - 개인적 - 보호/유지 - 소비적, 단기적 현금이전 - 한정적 - 약함 - 과정(투입, 활동) 중시 - 사회적 비용 증가 - 약함 - 경쟁적 혹은 지배적	- 제도적/보편적/정상적 - 사회적 - 육성/개발 - 생산적, 장기적 휴먼서비스 - 비한정적 - 강함 - 결과(성과) 중시 - 사회적 비용 절감 - 강함 - 협력적

자선적 패러다임을 유지하는 상태에서 사회복지정책 공급이 확대되는 것은 사회복지전달체계의 효과성을 저하시킨다. 그것은 공급자들의 자선적 동기를 충족시키는 문제들만을 선호하게 만들고(예를 들어, 절대빈곤자 찾기), 그 경로가 공급자의 동기에 맞추기 위해 수요자는 빈곤상태를 지속적으로 유지해야만 한다. 이를 공급자가 파놓은 ‘빈곤의 함정’에 수요자가 빠진다고 하고, 사회복지공급이 자선적/시혜적 패러다임을 벗어나지 못하는 한 이러한 함정은 메워지기 어렵다.

투자적 패러다임으로 사회복지 수행체계를 정립하기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 변화 노력들이 수반되어야 한다. 첫째, 모든 사회복지정책은 근원적으로 휴먼서비스적 속성을 내포하기 있기 때문에 이러한 속성을 반영해야 한다. 둘째, 거의 모든 사회복지정책은 휴먼서비스적 특성을 보유하고 있기 때문에 현장중심관료제(가두관료제)와 전문성이 고려되어야 한다. 셋째, 사회복지정책은 혼합재(mixed goods) 공급의 특성을 갖고 있으며, 또한 비시장경제의 특성이 반영되어야 한다. 넷째, 사회복지정책들은 각기 다양한 전달체계상의 경로를 확보하고 있기 때문에 중앙정부 정책들의 조정 및 통합 기제가 확보되어야 한다. 다섯째, 적극적이고 예방적인 문제해결형 사회복지정책을 강화하기 위해서는 분권화된 체계를 통해 현장성을 강화하는 것이 필수적이다. 따라서 중앙과 지방정부간 수행방식의 재규정이 필요하다. 여섯째, 국가사회적 차원의 통합적 사회복지전달체계에 대한 고려가 부재했던 탓에 공공과 민간부문간의 역할분담과 수행방식에 대한 혼선이 잔재하고 있다. 사회복지에 대해 현금이전 전략의 일변도에서 탈피하여, 문제해결 중심의 서비스화 전략을 강화해 나가는 과정에서는 민간부문의 전달체계 내에서 위상 정립과 공공과의 역할

관계 명확화가 필수적으로 요구된다. 따라서 공공과 민간부문간 수행방식의 재규정이 필요하다. 마지막으로, 지금까지의 중앙정부 부처간 조직개편의 시도는 대개 서비스 통합을 명분으로 했던 조직정비에 머물렀다. 국가사회의 전달체계가 휴먼서비스의 성과를 목적으로 하는 수행체계로 변화하기 위해서는 현장의 재량성을 강화할 수 있는 구조화의 필요성 등이다.

IV. 지역사회복지전달체계에 대한 논의

앞에서 우리나라의 사회복지전달체계 개편논의에 대한 내용들을 살펴보았다. 현재까지의 복지전달체계 개편 노력과 사회복지의 사업 확대, 예산 증가에도 불구하고 낮은 수준의 복지체감도 정체, 서비스 중복 및 누락 등 사각지대 발생, 민·관협력체계 미흡 등의 문제가 여전히 남아있다.

그리고 공공복지전달체계에서는, 거의 모든 사회복지정책이 휴먼서비스적 특성과 전문성을 요구하지만, 행정체계의 이원화(행정안전부의 지방행정체계를 통한 보건복지부의 복지사업집행), 사회복지전문인력 부족, 업무부담 과중(업무의 갈때기 현상과 소진현상) 등의 문제로 인해 전문성이 발휘된 휴먼서비스 제공이 어렵고, 중앙집권적이고 공급자 중심 구조에서 지역사회(지방정부) 특성과 수요자에 적합한 서비스 제공의 어려움 등 구조적, 기능적 문제를 가지고 있다. 또한 민간복지전달체계에서는 공공과 민간, 민간과 민간의 연계 협력 및 조정체계 미흡으로 인한 복지사각지대 존재, 서비스의 세분화와 전문화, 지역특성 미반영에 의한 서비스 중복(공급·수요 불일치)과 시설의 지역불균형 분포, 복지의 지방화와 지역사회 의미 부재 등의 문제와 더불어 민간복지전달체계의 중추적 역할을 수행하는 사회복지협의회에 대한 논의가 부족하였다. 그리고 민간복지전달체계의 개념을 지역복지 전달체계의 개념과 동일시하는 경향이 있다.

이러한 공공과 민간을 분리하여 복지전달체계 문제점과 개편방안을 논의하는 의미가 점차 약해지고 있다. 첫 번째 이유는 오늘날 사회복지를 제공하는 데 있어 공공부문과 민간부문의 엄격한 구분의 어려움 때문이다. 많은 사회복지(서비스)가 공공부문과 민간부문의 혼합된 형태에서 제공되기 때문이다. 두 번째는, 참여정부에서 추진한 지방분권 정책으로 인해 중앙정부의 국고보조사업으로 운영되던 상당부분의 사회복지사업이 지방정부로 이양

됨에 따라 복지의 지방분권은 공공과 민간의 거버넌스 중요성을 강조하고 있다. 세 번째는, 2003년 사회복지사업법 개정²⁾으로 사회복지사업 중심축이 지역사회와 지방정부 중심으로 이동되었으며, 기초자치단체 중심의 민·관협력 필요성을 부각시켰다. 마지막 이유는, 수요자(지역주민) 입장에서 볼 때, 공공기관과 민간기관이 사회복지의 공동주체로서 민·관협력에 의해 대부분의 서비스가 제공되기 때문이다.

본 글에서는 지역사회복지전달체계의 문제점과 개선방안을 검토함에 있어, 지역사회복지의 개념은 사회복지사업법에서 정의하고 있는 '주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위한 지역사회차원에서 전개되는 사회복지'의 개념을 사용하고, 민간복지전달체계와 공공복지전달체계의 분리적 접근을 지양하고 통합적 접근에서의 지역사회복지전달체계 개념을 사용하고자 한다. 사회복지사업법에서 정의하는 지역사회복지의 개념은 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 개념이며, 민간과 공공기관을 포함하는 지역사회차원의 통합적 접근에 따른 개념으로 이해할 수 있으며, 또한 통합적 접근의 지역사회복지전달체계의 개념을 사용하는 이유는 복지전달체계, 즉 서비스 공급자와 수요자가 함께 만나는 장소가 바로 지역사회이기 때문이며, 수요자인 지역주민에게 제공되는 대부분의 서비스는 공공복지전달체계와 민간복지전달체계가 혼합적으로 작용하여 민·관협력에 의해 깔대기 형식으로 전달되기 때문이다. 그리고 수요자(지역주민)가 느끼는 복지체감도 역시 민간복지서비스와 공공복지서비스를 분리시켜 지역주민이 인식하지 않고, 통합적(일반적) 관점에서 느끼기 때문이다.

아래에서는 지역사회를 중심으로 복지전달체계와 관련된 내용들을 검토하고자 한다.

1. 지역사회 중심 복지사업 기반마련과 민관협력 기제 필요

1995년 지방자치제도의 본격적 실시, 2003년 사회복지사업법 개정으로 지역사회복지협의체 설치 등 지역사회복지의 체계 구축 기반 마련, 2005년 참여정부의 지방분권에 의해 중앙정부 중심의 사회복지사업이 지역사회 중심으로 복지사업 기반은 마련되었다고 할 수

2) 주요 개정내용에는 사회복지사업법의 목적에 '지역사회복지의 체계 구축'을 포함시켰으며, 시·군·구에 관할지역안의 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역사회복지계획의 심의 및 건의, 사회복지서비스와 보건의료서비스의 연계협력을 강화하기 위하여 지역사회복지협의체 구성과 시·군·구 및 시·도 지역사회복지계획 수립의 의무규정을 포함시켰음.

있으나, 지역사회 중심에서 사회복지를 활성화시키기 위한 서비스 공급주체 조직간 민관 협력 기제의 마련과 기제의 활성화가 제대로 이루어지지 않고 있다.

복지의 지방분권은 단지 정부의 기능을 중앙에서 지방정부로 이관한 것에 그치는 것이 아니며, 지역사회 중심의 사회복지전달체계의 구축이라는 시대적인 필요성에 의해서 제기된 것이다(기획예산처, 2008). 이러한 사회복지 지방화는 단순히 중앙정부로부터 지방정부로의 정부간 기능 이전에 그치는 것으로 오인되고 있다는 점이 문제로 작용한다. 지방화가 단지 지방정부 기구의 역량강화에 그쳐서는 큰 의미가 없으며, 민간 조직들과 중재구조의 육성과 참여, 지역사회적 통합 기능을 강화할 필요가 있다. 특히 지방화와 지역사회적 문제해결을 위한 통합구조를 사회복지 수행체계에 적절히 안착시키는 것이 무엇보다도 중요한 과제이다(김영중, 2009).

현재 공공과 민간 간, 공공영역 내, 민간영역 내 등 다양한 차원에서 협력체계가 실종된 상태로 지적하고 있다(기획예산처, 2008). 근거는 첫째, 정부 내(Intra-governmental)의 연계와 조정이 매우 미흡하다는 점이다. 즉, 중앙부처는 물론이고, 시군구내의 서비스 전달부서 간 연계가 미비하고, 보건과 복지의 부분적 연계를 제외하고는 고용, 문화, 평생교육, 주거 등 서비스간 연계가 제대로 이루어지지 않고 있다. 둘째, 민간서비스 자원들 간에도 연계인식이 전무하거나 미미하다는 점이다. 즉, 현재 지역차원에서 분야별 민간자원 제공기관들 간의 네트워크가 미미하여 서비스 제공 대상 및 사업의 중복, 사각지대가 발생하고, 이로 인해 자원의 적절 배분과 역할분담과 조정에 의한 서비스의 심화 및 확장이 이루어지지 못하고 있다. 셋째, 공공과 민간서비스 제공주체간 연계협력이 매우 미흡하다는 점이다. 기존의 민관협력은 정부주도 방식이거나 일부의 복지단체에 한정되는 경우가 대부분이고, 사회복지사업법에 의거 설치된 지역사회복지협의체는 보건과 복지간 네트워크로 한정되어 다양한 서비스 간 통합적 요구를 담지 못하고, 참여단체의 대표성 문제, 민간단체들의 참여 배제, 자문 수준의 회의방식 등으로 여러 가지 한계를 드러내고 있다는 것이다.

제주특별자치도에서 제2기 지역사회복지계획 수립을 위하여 복지서비스 공급자(공공기관, 민간기관 종사자)를 대상으로 실시한 조사에서 지역사회의 효율적인 사회복지전달체계 구축을 위해 가장 시급하게 개선되어야 할 점에 대한 응답(중복응답)에서 공공과 민간의 연계체계 부실이라는 응답비율이 52.6%로 가장 높았으며, 다음은 민간기관간 기능(역할)분

담 부실 19.7%, 공공기관간 기능(역할)분담 부실 18.5%로 나타나 민간과 공공의 연계체계가 가장 필요한 것으로 나타났다.

민관협력체계 구축을 위해서는 지역사회의 특성을 충분히 고려하여 파트너쉽모형³⁾과 네트워크 거버넌스 유형⁴⁾에 따라 적절하게 협력기제를 활용해야 할 것이다. 현행 사회복지사업법에서 사회복지위원회와 지역사회복지협의체를 민관협력기제로 활용하기 위해 설치한 기구라 할 수 있다.

2. 광역지자체 차원에서 사회복지위원회의 역할

지역사회의 서비스 공급주체는 광역지자체와 기초지자체를 포함한 공공기관과 민간기관으로 구성되어진다. 그러나 지금까지 전달체계의 논의에서 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 대한 논의는 진행되었으나, 지방정부 내 광역지자체와 기초지자체간의 역할분담에 대한 논의가 부족했다는 것이다. 지금까지 지역사회의 사회복지사업 활성화를 위해 공공과 민간의 협력구조에 대한 논의는 2005년 7월부터 구성·운영되고 있는 기초지자체의 지역사회복지협의체에 초점이 맞추어지고 있다는 것이다.

광역지자체 차원에서의 민관협력에 대한 논의가 필요하다. 즉, 광역지자체 차원에서의 민관협력은 결국 기초지자체 차원의 민관협력을 유도할 수 있을 것이다. 광역지자체 차원에서의 민관협력을 위한 법적 기반은 마련되어 있다. 사회복지사업법에서 규정하고 있는 사회복지위원회는 여러 차례 사회복지사업법 개정을 통해 민관협력기구⁵⁾로서의 기능을 수행하도록 하고 있으나 형식적 운영⁶⁾에 그치고 있다.

3) 파트너십의 모형에는 순수 정부지배모형, 순수 민간지배모형, 병행보완모형, 병행보충모형, 협동대리모형, 협동동반모형으로 분류할 수 있으며, 자세한 내용은 기획예산처(2008: 15-20) 참조.

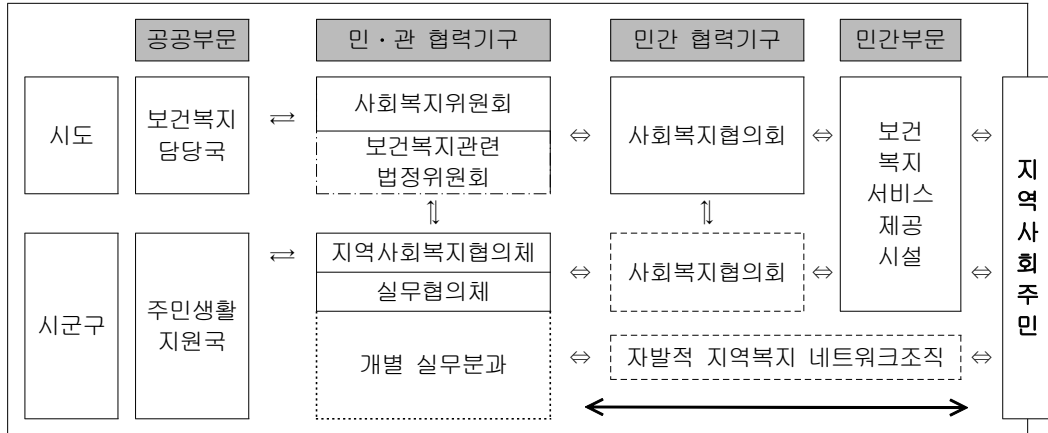
4) 네트워크 거버넌스 유형은 참여자 관리 네트워크, 주도조직 관리 네트워크, 네트워크 관리 조직으로 구분할 수 있으며, 참여자 관리 네트워크는 네트워크에 참여하는 행위자에 의해 관리자의 역할을 공유하는 네트워크이며, 주도조직 관리 네트워크는 네트워크에 참여하는 행위자(조직)가 주도적으로 관리자의 역할을 하는 네트워크이며, 네트워크 관리조직은 네트워크 관리가 참여 행위자에 의한 것이 아니라 외부조직에 의해 관리되는 네트워크이다(Provan & Kenis, 2007).

5) 사회복지위원회는 1970년 사회복지사업법 제정시 자문기구에서, 1983년 개정시 심의기구로, 1997년 개정시 심의 및 건의기구로 기능이 전환되었으며, 참여위원은 사회복지 민간분야에서 다양하게 참여하고 있다. 그러나 관 주도에 의해 위원들을 임명 또는 위촉하는 문제를 가지고 있다.

6) 제주특별자치도 제2기 지역사회복지계획을 위한 서비스공급자를 위한 설문조사에서 지역의 효율적 사회복지전달체계 구축을 위해 개선되어야 할 점으로 가장 높은 응답은 민관 연계체계 부실이었으며, 각종

[그림 1]은 지역사회 중심에서 진행되어야 하는 민관협력의 체계도를 제시한 것이다.

[그림 1] 지역사회 중심에서의 민관협력 체계도



비고: ⇔ 심의 및 건의 기능, ⇒ 참여, 건의, 소통 기능

따라서 사회복지위원회의 기능을 강화하기 위한 중앙정부와 광역지자체의 노력이 요구된다. 사회복지위원회는 2003년 사회복지사업법 개정시 지역사회복지계획에 관한 내용이 포함되기 이전까지 사회복지사업에 관한 중요사항을 심의 또는 건의하기 위한 목적에서 구성 운영되었다. 사회복지사업에 관한 중요사항이 명확히 규정되지 않아 형식적 운영에 머물고 있었으나, 이제는 지역사회복지계획을 심의하는 기구에 불과하다고 할 수 있을 것이다.

사회복지위원회를 활성화시키기 위한 방안으로서 광역지자체 차원에서는 사회복지위원회의 조직과 운영에 관한 필요한 사항을 시·도의 조례로 정하도록 하고 있는 것과 관련해서 조례의 내용에 사회복지사업에 관한 중요사항을 명시하도록 의무화하고, 중앙정부 차원에서는 매년 실시하는 지방자치단체 합동평가 사회복지분야 평가지표⁷⁾에 '사회복지위원회 활성화 정도' 지표를 평가지표에 포함시켜 광역지자체 차원에서의 민관협력 활성화

복지위원회의 형식적 운영이라는 응답이 2번째로 높은 것으로 나타났다.

- 7) 2010년 사회복지분야 평가지표에서는 평가시책(지자체 복지정책(복지총괄))-평가지표(지역사회복지협의체 활성화)-세부지표(지역사회복지계획 수립을 위한 지역사회복지협의체 참여 정도)로 활용되었으나, 2011년 평가지표에서는 평가시책(복지기반 조성)-평가지표(민간복지자원 활성화)-세부지표(지역사회복지협의체 활성화 지원정도)로 활용될 계획임.

를 유도할 필요가 있으며, 또한 민관협력기구로서의 기능을 활성화시키기 위하여 민간협 의기구인 사회복지협의회에서 건의하는 내용에 대한 심의와 기초지자체의 지역사회복지협 의체와의 관계성 그리고 각종 사회복지 관련법에 의해 광역지자체에 구성운영하도록 하고 있는 각종위원회에 대한 조정기능을 부과할 필요가 있다.

3. 기초지자체 차원에서의 지역사회복지협의체 역할

2003년 사회복지사업법 개정에서 지역사회복지의 체계 구축을 사회복지사업의 목적에 포함시키고, 지역사회중심의 사회복지사업을 효율적으로 추진하기 위한 기반 조성의 일환 으로 기초자치단체(시·군·구)에 지역사회복지협의체의 의무적 설치를 규정하였다.

‘희망한국 21’(2005)에서는 사회안전망 전달체계 효율화 방안에서 민·관 협력체계 강화를 위한 기제로서 지역사회복지협의체를, 그리고 2009년의 ‘사회복지전달체계 개선 종합대책’에 서도 민·관협력 기제로서 지역사회복지협의체를 제시하고 있는 점을 고려하여 중앙정부에 서는 지역사회복지협의체가 민관협력의 중심적 역할을 하고 있는 것으로 인식하고 있다.

이러한 지역사회복지협의체가 지역사회에서 갖는 의의로서, 첫째, 지역사회 내 복지문제 를 해결하기 위한 민주적 의사소통 구조를 확립하는 것, 둘째, 지역사회복지계획을 수립하 고 계획수립을 위한 조사를 수행하는 과정에서 지역의 다양한 욕구를 파악하고 잠재 적인 복지자원의 개발과 활용을 극대화할 수 있다. 셋째, 지역사회복지전달체계의 개선과 함께 지역사회내 복지 정보 및 서비스 수요자에 대한 정보 등을 공유함으로써 불필요한 반복조사로 비롯되는 낭비를 막고 좀 더 효율적인 서비스 제공 및 계획수립이 이루어지도 록 할 수 있다. 마지막으로 민·관의 협의체 참여와 협의과정, 일선의 실무자의 서비스 연 계 경험, 다양한 형태의 주민의 복지참여가 사회통합에도 기여하며, 또한 서비스 제공주체 는 물론 지역의 다양한 인적자원들이 지역사회복지에 참여할 수 있게 됨으로써 지역 사회의 연대의식이 제고될 수 있다는 점 등을 제시하였다(정경배 외, 2002).

그러나 지역사회복지협의체를 사회복지전달체계의 네트워크 거버넌스 시스템으로 설정 하고 분석한 연구(임태경, 2009)에서 지역사회복지협의체는 다양한 구성원으로 이루어진 자율적 연결망의 부재, 구성원들 간 조정 및 절충능력 부재, 구성원들 간 수평적인 영향력 행사 부재 등의 문제를 가지고 있는 것으로 나타났다. 다른 연구(이주현, 2010)에서는 지 역사회복지협의체가 각 자치구 내의 지역복지서비스전달체계 내에서 기관간 소통과 협력

의 통로로서 기대했던 만큼의 역할을 하지 못하고 있는 반면, 오히려 자생적인 네트워크가 기관 간 협력에 매우 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 현행 지역사회복지협의체의 제도적 효과는 기대만큼 높지 않다는 것을 나타내는 것이며, 조직협력이란 관(자치구) 주도의 지역사회복지협의체를 통해 이루어지기 보다는 조직의 필요에 의해 생성되고 운영되는 자생적인 네트워크의 연결망을 따라 이루어지고 있음을 의미한다. 즉, 협력적인 복지전달체계의 중심기제는 규정이나 동원이 아닌 자율성과 기관의 필요라는 것이다. 지역사회복지협의체 운영에서의 개선점으로 자치단체장의 정치적 의지에 영향을 크게 받는 현행 지역사회복지협의체의 운영방식을 더 높은 수준으로 제도화하여 지역 내 정치환경의 영향을 최소화하여야 하며, 지역사회복지협의체의 참여자들을 실무담당자까지 확대함으로써 선언적 수준에 머물고 있는 기관간의 협력을 직접 업무를 담당하는 실무자들이 실천적으로 구체화시킬 수 있는 장을 마련해야 한다고 지적하고 있다.

지역사회복지협의체는 중앙정부에서 지역사회의 민관협력기체로서 가장 기대가 큰 기구라 할 수 있을 것이다. 이러한 기제를 활성화시키기 위해서는 가장 먼저 협의체 위원 구성방식의 큰 변화가 있어야 하고, 다음은 지역사회복지협의체의 역할을 명확히 할 필요가 있다.

즉, 대표협의체, 실무협의체, 실무분과위원을 개별적으로 구성하기보다는 먼저 지역사회복지 기능에 적합한 영역별로 중간관리자 이상의 실무협의체 위원을 먼저 위촉하고, 다음으로 실무분과 위원 위촉과정을 거치고, 마지막으로 실무협의체 위원과 실무분과 위원 중심으로 위원을 추천받는 방식이 적합할 것이다. 동시에 위원구성을 위한 공개모집방식도 병행해야 할 것이다.

다음은 지역사회복지협의체는 사회복지사업법에서 관할지역안의 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역사회복지계획을 심의 또는 건의하고, 사회복지·보건의료 관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계협력을 강화하기 위해 설치된 기구이다. 여기서 ‘관할지역안의 사회복지사업에 관한 중요사항의 심의 또는 건의’ 기능이 있음에도 불구하고 거의 이루어지 않고 있는 실정이다. 따라서 기초지자체 차원에서는 지역사회복지협의체의 조직과 운영에 관한 필요한 사항을 시·군·구 조례로 정하도록 하고 있는 것과 관련하여 조례의 내용에 ‘관할지역안의 사회복지사업에 관한 중요사항’의 범위를 명시하도록 의무화하여야 할 것이다.

다음은 지역사회복지협의체의 주요 기능인 지역사회복지계획 수립과 관련하여 개선되어

야 할 점을 지적하고자 한다.

시·군·구는 4년마다 지역사회복지계획을 수립하여 시·도에 제출하여야 한다. 시·도 제출 시기가 계획시행 전년도 6월말까지로 되어 있으나, 제출기한을 연장할 필요가 있다. 이유는 4년마다 반복되는 시군구지역사회복지계획의 시·도 제출시기와 지방선거시기가 거의 유사한 시점에서 이루어진다는 점이다. 이러한 여건 하에서 시군구의 경우 선거당선자의 복지분야 선거공약을 지역사회복지계획에 반영하기에는 시간적 한계가 발생하기 때문에 적어도 1개월 정도의 기간 연장을 통하여 당선된 시장·군수·구청장의 복지정책이 지역사회복지계획에 반영될 수 있도록 해야 한다. 그리고 지역사회복지계획 수립시 지역보건법에 따른 지역보건의료계획 및 사회보장기본법에 따른 사회보장 장기발전방향과 연계되도록 하는 것을 의무적으로 규정하고 있다. 지역사회복지계획과 지역보건의료계획의 수립이 동일한 시기에 이루어짐에 따라 연계가능성이 희박하다는 것이다(<표 2> 참조). 또한 복지계획과 의료계획의 심의 주체가 서로 상이하여 연계내용을 확인하기가 어렵다는 것이다. 따라서 실현가능한 방법으로 개선될 필요가 있다.

<표 2> 지역사회복지계획 및 지역보건의료계획 수립과정 비교

구분	지역사회복지계획	지역보건의료계획	비고
법적 근거	사회복지사업법 제15조의3	지역보건법 제3조	
시군구	시군구지역사회복지계획 수립 ↓ 지역사회복지계획 심의 (대표협의체) ↓	시군구 지역보건의료계획 수립 ↓ 시군구 의회의결 ↓	연구용역/ 자체수립
	시·도 제출	시·도 제출	계획시행 전년도 6월 말
시·도	시군구지역사회복지계획 통합조정 (시군구지역복지계획 평가기획) ↓ 시·도지역사회복지계획 수립 ↓ 사회복지위원회 심의 ↓ 시·도지역사회복지계획 확정 ↓	관할 시군구청장, 지역주민, 보건 의료관련기관, 전문가 의견 수렴 ↓ 시·도지역보건의료계획 수립 ↓ 시·도의회 의결 ↓ 시·도지역보건의료계획 확정 ↓	연구용역/ 자체수립
보건 복지부	보건복지부 제출	보건복지부 제출	계획시행 전년도 11월 말

다음의 [그림 2]는 제주특별자치도 제주시(행정시)⁸⁾의 지역사회복지계획 수립과정에 대한 내용이다. 제주시 지역사회복지계획은 실무협의체를 중심으로 실무분과 위원이 참여하여 자체 수립하였으며, 제주특별자치도의 사회복지 균형발전을 촉진하기 위해 욕구조사 설문지를 서귀포시와 공동으로 개발하여 사용하였다.

[그림 2] 제주특별자치도 제주시 지역사회복지계획 수립과정

구분	보건복지부 (예시)	제주특별자치도 제주시(행정시)		
시기	주요활동	주요활동	주체	활동내용
2009. 10.	계획수립팀 구성 계획Design 수립	-	-	-
2009. 11- 2010. 1.	계획수립관련 지역의견수렴 - 욕구파악 - 자원파악	- 대표/ 실무협의체 회의	- 지역사회 복지협의체	- ● 실무협의체 중심 자체수립 결정 ● 계획수립 관련 제주시, 서귀포시, 도청 관계자 회의 ● 계획수립팀(T/F팀) 구성 및 계획수립 논의 ● 지역사회복지계획 수립관련 경과보고
2010. 2.	욕구·자원 분석, 영역별 우선순위 사업 결정	계획수립 Design 및 T/F팀 구성	대표협의체, 실무협의체	● 계획수립 관련 기획 ● 계획수립팀(책임 1, 연구원 23명), 지원팀(70명), 자문위원회(학계, 공공, 민간 12명) 구성 ● 복지계획 세부사업부문 확정 및 예산편성
2010. 3- 2010. 4.	부문별 사업계획 수립	지역주민욕구 파악 설문지 공동개발 (서귀포)	실무협의체 및 실무분과	● 계획수립 관련 T/F팀 역할 확인 ● 자원·주민욕구조사 설문지개발/협의(16회) ● 욕구조사 대행 전문기관 결정

8) 제주시의 경우 2006년 7월 제주특별자치도의 출범과 함께 행정구조 개편을 통해 기존 4개의 자치시·군 체제 폐지와 함께 자치권이 없는 2개의 행정시로 개편되었다. 따라서 사회복지사업법에서 규정하고 있는 시군구(자치구)에 지역사회복지협의체를 두도록 하고 있는 설치근거가 행정시 출범부터 현재까지 사실상 없어진 상태이다. 제주특별자치도의 행정시에 지역사회복지협의체 설치근거를 회복시키는 것을 포함한 개정법률안을 보건복지부가 작년 5월 국회에 접수하여 현재 보건복지위원회 심사과정에 있다.

춘계 학술대회 제4기획주제 (2011. 4.)

2010. 5.	지역의견 수렴 및 심의	욕구조사 실시 및 분석, 부문별 우선순위사업 결정, 계획수립	조사대행기관, 실무협의체 및 실무분과	● 지역주민 대상 욕구조사 실시/결과 분석 ● 대표협의체 대상 계획수립 관련 경과보고 ● 복지부문별 제1기 계획 평가 ● 우선순위사업 결정 및 계획수립 협의(13회)
2010. 6.	시·도 보고	지역의견수렴/ 심의, 시·도 보고	제주시, 자문위원회, 대표협의체	● 제2기 계획 시청 홈페이지 공지 및 지역의견 수렴(시민대상 공청회 개최) ● 자문위원회 자문 및 대표협의체 심의 ● 제주특별자치도 보고(2010. 6. 30)

이는 4년마다 수립해야 하는 지역사회복지계획을 외부용역⁹⁾으로 진행할 경우 협의체 위원들의 역량을 강화시킬 수 없음과 지역의 특성이 반영될 수 없는 한계점을 보완하기 위한 것이며, 광역지자체 지역사회복지계획 수립시 주민욕구결과에 기초한 복지영역별 우선순위사업 결정과 기초단위 욕구조사 결과를 비교하여 지역사회복지계획에 반영하고자 하였다.

4. 민간 협력기구의 역할

민간 협력기구에는 민간복지전달체계의 중추적인 역할기관인 사회복지협의회와 지역사회에서 기관의 필요성에 의해 구축된 자생적 네트워크 등이 있다. 그러나 민관협력 체계의 강화 측면에서 민간협력기구에 대한 활성화 강화를 위한 논의는 부족한 편이다. 다시 말하면 정부 중심뿐만 아니라 민간기관 중심에서도 논의가 활발하게 진행되지 못하고 있다.

현재 사회복지협의회는 사회복지사업법에서 규정하고 있는 법정기구로서, 중앙협의회, 시·도협의회, 그리고 시·군·구협의회가 구성 운영 중에 있다. 시·군·구 협의회는 2003년 사회복지사업법 개정시 임의규정¹⁰⁾의 설치근거를 가지고 있다. 사회복지협의회는

9) 제1기 기초지자체지역사회복지계획 수립 주체에서 자체수립은 8%(19개 지역)에 불과한 반면, 92%에 해당하는 지자체는 연구용역을 실시하였으며, 연구용역 수준현황에서는 1개 지자체 32%, 2개 지자체 26%, 3-4개 지자체 21%, 5개 지자체 이상 21% 등으로 나타났다(김성대, 2009).

10) 지역의 특성과 지역주민의 요구에 따라 지역복지를 실천하고, 지역사회 문제해결을 위해서는 지역사회의 복지역량을 집중하고 이를 효율적으로 연계할 수 있는 지역 기초단위의 중심적 역할을 수행할 지역사회 거점이 필요하며, 지역사회 거점으로서 현행 사회복지사업법에서 규정하고 있는 시·군·구사회복지협의회를 활용하는 것이 바람직하지만, 사회복지사업법에서 임의규정의 설치근거로 인해 시·군·

민간복지기관들을 중심으로 한 협의·조정기능, 사회복지사업과 관련한 조사연구기능, 그리고 조사연구 결과를 기초로 한 정책건의 기능 등이 대표적 역할이라고 할 수 있다. 그러나 현재 사회복지협의회는 가장 중요한 기능이라고 할 수 있는 협의·조정기능이 활성화되지 못하고 있다. 민간사회복지기관들의 회원조직으로 운영되고 있으나 사회복지협의회가 지역사회의 다양한 사회복지기관의 대표적 기관으로 인식되지 못함에 따라 다양한 회원들을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 사회복지협의회가 민간복지전달체계의 중추적 역할과 민간협력기구로서의 위치를 확보하기 위해서는 민간복지기관을 중심으로 한 협의조정, 조사연구, 그리고 정책건의를 활성화시키기 위한 방안을 모색해야 할 것이다.

다음은 지역사회의 자생적 네트워크 활성화이다. 네트워크 거버넌스에 있어 조직간 관계의 조정은 자발적 조정(voluntary adjustment)으로부터 체계적 컨트롤(systemic control)에 이르는 다양한 역할을 의미한다. 지역사회 서비스 전달체계에서 볼 때 자발적인 조정을 목적으로 구성된 기관이 자발적 지역네트워크 조정기관이며, 체계적인 컨트롤을 목적으로 설립된 기관이 지역사회복지협의체라고 할 수 있다(박치성·이주헌, 2010).

박치성·이주헌(2010)의 연구결과에서는 같은 역할을 하도록 기대되는 지역사회복지협의체는 역할의 정도와 수준의 차이가 난다는 점에서 지역사회서비스 전달네트워크는 그 지역의 특수성과 지역적 맥락에 따라 자율적으로 형성된다는 것을 추론하면서, 지역사회의 사회서비스 전달네트워크 거버넌스 유형은 지역에 따라 큰 차이를 보이기 때문에 중앙정부 차원에서 일률적인 네트워크 관리 내지 거버넌스 정책을 만드는 것은 크게 효과적인 결과를 가져오지 못할 것이라고 지적하고 있다.

그러나 우리나라는 지역사회 중심의 복지사업에 대한 제도적 기반은 이미 조성되었다고 볼 수 있지만, 지역사회중심의 연계협력 체계 활성화는 시작단계라고 할 수 있다. 따라서 사회복지협의회, 지역의 자생적 네트워크 조직 등 민간영역에서의 협력기능을 할 수 있는 조직들의 활동은 매우 중요하며, 이러한 활동을 통해 그 지역사회의 특성에 적합한 민간기관간 협력기능과 조직을 정착시킬 필요성을 가지고 있다. 그리고 사회복지사업법에서 규정하고 있는 시군구사회복지협의회의 설치근거를 임의조항에서 의무조항으로 개정하는 것 또한 민간기관간 협력환경의 기반 조성 측면에서 필요한 부분이라고 생각한다.

구사회복지협의회 설치, 사업의 확대, 지역사회복지 거점으로서의 역할 수행에 어려움이 있다고 판단하여 설치를 의무화하기 위한 사회복지사업법 개정법률안이 2010년 12월 국회에 접수되어 보건복지위원회 심사과정에 있다.

5. 지역주민의 복지체감도 향상 제고

사회복지전달체계의 개선의 목표는 확대되는 사업과 예산의 추세방향과 동일하게 예산의 비효율성, 서비스의 중복·낭비를 최소화하여 서비스를 최종적으로 제공받는 수요자들이 직접 느끼는 복지체감도를 극대화시키는 것이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 체감도는 복지정책을 지역사회주민들에게 효율적으로 연결시키는 복지전달체계의 역할이 중요하다. 그러나 이러한 복지전달체계는 효율과 효과와는 상당한 거리를 두고 운영되고 있다. 지역사회주민들은 정부나 민간기관에서 제공하는 복지정책과 복지서비스가 무엇인지, 그리고 자신이 제공받고 있는 서비스가 복지서비스에 포함되는지 등 복지에 대한 인지수준이 높지 않다.

한국보건사회연구원에서 국민기초생활보장수급가구를 대상으로 생활만족도를 조사한 연구결과를 살펴보면, 2002년에는 가족(본인)의 전반적인 삶의 질에 대한 응답에서 불만(매우불만, 다소 불만)의 비율이 63.9%인 것이 2009년에는 78.4%로 증가한 것으로 나타났다. 제주특별자치도에서 2년 주기로 실시한 사회복지전달체계를 통해 사회복지대상자의 욕구 및 문제 해결정도에 대한 연구결과를 살펴보면, 2006년에는 해결되지 않는다는 응답이 42.3%, 2008년 27.6%, 2010년 17.0%로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 수급가구(수요자)와 공급자(공공기관 및 민간기관 복지담당자) 즉, 응답대상의 차이에서 발생한 결과라고 볼 수 있을 것이다.

따라서 지역사회복지계획의 궁극적 목적이 지역주민의 복지욕구를 충족시키는 것이라면, 복지욕구의 충족은 복지체감도와 직결될 수 있기 때문에 4년 주기의 지역사회복지계획 수립시 실시하는 지역사회주민 대상 욕구조사 설문문항에 복지체감도를 측정할 수 있는 문항의 개발·적용을 통해 지역주민의 복지체감도 변화추이를 확인할 필요가 있다.

또한 사회복지이용시설 및 지역사회복지협의체, 사회복지협의회 등을 중심으로 사회복지에 대한 이해를 향상시키기 위한 사회복지교육프로그램의 확대 또한 필요하다고 판단된다.

V. 결론

해방 이후부터 현재까지 고착화된 사회서비스 제도에서의 민간공급-정부지원이라는 구조와 공공에 대한 민간의 높은 재정 의존이라는 문제점을 극복하기 위해서는 지자체가 지역사회 ‘육구’를 사정하고 이를 바탕으로 민간단체와 지역사회에 제공할 사회서비스의 양과 질을 합의하는 서비스 ‘생산 지원’이 구별되어 진행될 필요가 있다. 또한 사회(복지)서비스에 대한 사회구성원의 육구를 조사하고 동원 가능한 인적·물적 자원을 파악하여 양자를 연결시킬 수 있는, 서비스 생산자와 수요자를 연결시키는 실질적인 구심점이 지역사회 수준에 공식화되어야 할 필요가 있다(이태진 외, 2010).

복지전달체계 개편에 대한 논의는 지역사회 중심에서 진행되어야 한다. 서비스 공급자와 수요자가 함께 만나는 장소가 바로 지역사회이기 때문이다. 공공복지전달체계의 문제점과 민간복지전달체계의 문제점을 개선하기 위한 노력 또한 수요자에게 효과적, 효율적 서비스를 제공하기 위한 것이라 할 수 있다.

앞에서 지역사회복지전달체계의 개선을 위한 논의를 간략히 소개하면서 결론을 대신하고자 한다. 첫째, 사회복지사업의 기반이 지역사회 중심으로 이동하였으나 민관협력을 위한 기제의 활성화가 필요하다. 둘째, 중앙정부와 지방정부간의 역할분담에 의한 전달체계의 개선 중심에서 지역사회 내 광역지자체와 기초지자체의 역할과 단위에 따른 민관협력기구의 활성화를 위한 제도의 보완이 요구된다. 셋째, 민간협력기구의 활성화와 더불어 지역사회 내에서 다양한 자생적 네트워크 조직의 활성화가 요구된다. 넷째, 복지전달체계를 통해 최종적으로 서비스를 제공받는 수요자들의 복지체감도 향상을 위한 방안에 대한 제시하였다.

앞으로 지역사회를 중심으로 한 복지전달체계의 논의가 활발하게 진행되기를 바라며, 지역사회에서 민관협력 활성화를 위해서는 민관협력기구인 사회복지위원회, 지역사회복지협의체, 사회복지협의회에 관한 연구가 활발히 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강혜규. 2008. “사회복지서비스 공공전달체계 개선 방안”. 「희망복지」 전달체계 개편방안
공청회 자료집. pp. 4-39.
- 관계부처 합동. 2005. 『희망한국 21』.
- 관계부처 합동. 2009. “사회복지전달체계 개선 종합대책”.
- 기획예산처. 2008. “시군구 유형별 민관협력체계 실태 및 발전모형에 관한 연구”.
- 김성대. 2009. “제2기 지역사회복지계획 수립 정책방향”. 보건복지가족부·한국보건복지인
력개발원. 「2009 지역사회복지계획수립실무과정」. pp. 1-6.
- 김영중. 2006. “공공사회복지전달체계 개편 방안에 대한 비판적 고찰”. 계간 사회복지 제
168호. pp. 6-20.
- 김영중. 2009. “공공사회복지전달체계의 대안적 패러다임 모색”. 공공사회복지서비스 전달
체계 개선 및 전문성 강화를 위한 정책토론회 자료집.
- 김영중. 2010. 『사회복지행정(3판)』. 서울: 학지사.
- 류명석. 2008. “사회복지서비스 민간전달체계 개선 방안”. 「희망복지」 전달체계 개편방안
공청회 자료집. pp. 41-99.
- 박치성·이주현. 2010. “지역사회서비스 전달네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구:
서울시 자치구를 중심으로”. 2010 한국정책학회 춘계학술대회 자료집. pp. 59-85.
- 심재호. 1999. “민간 사회복지 전달체계의 재편”. 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집.
pp. 129-147.
- 이주현. 2010. “효율적인 지역복지전달체계 구축을 위한 협력적 서비스전달기제의 평가에
관한 연구: 서울특별시 지역사회복지협의체를 중심으로”. 지방행정연구 24(3). pp.
145-170.
- 이현주. 2001. “공공복지전달체계에 대한 새로운 대안 모형의 모색”. 사회복지연구 제18호.
pp. 161-181.
- 이태진·홍경준 외. 2010. “사회통합을 위한 복지정책의 기본방향”. 한국보건사회연구원.
- 임태경. 2009. “사회복지전달체계의 네트워크 거버넌스 시스템 분석-지역사회복지협의체를
중심으로-”. 2009 한국정책학회 춘계학술대회 자료집. pp. 129-145.

- 정경배 외. 2002. “균형적 복지국가: 성장, 분배, 정서복지의 균형정책”. 한국보건사회연구원.
- 조성신. 2004. “사회복지전달체계의 공공·민간부문 상호연계를 위한 실증적 연구”. 상명대학교 일반대학원 박사학위논문.
- Provan, K. G. and Kenis, P. 2007. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18. pp. 229-252.

“지역사회복지전달체계의 문제점과 개선과제” 토론

신 용 규*

1. 들어가는 말

○ 1995년 지방자치제 실시, 2003년 지역사회복지협의체 설치, 2005년 복지예산 지방이양, 2009년 복지전달체계 개편 등 지역사회복지영역의 변화는 비교적 혁신의 움직임이 있었으나, 그 어느 방안도 안착하지 못한 혼란상황이라고 판단 됨.

○ 이는 지역사회복지영역에서 볼 때 결과적으로는 발제자가 지적 했듯이 관-관, 민-관, 민-민 어떠한 형태도 순기능적으로 작동되지 못하고 있다고 판단되며, 이는 우리나라 지역복지정책의 총체적 부실을 반영한 것이라 볼 수 있음. 이는 사회복지서비스(혹은 시설)가 민감한 사회문제를 반영하는 것이 바람직하나 장기적 계획 없이 정치, 경제, 사회적 향방에 따라 상황적 논리가 정책에 그대로 투영되어 현 상황을 초래한 것이라 할 수 있음.

○ 현실적 대안은 현 조직(공공, 민간조직)을 유지하면서 효율성을 극대화 하여야 하는바, 결국은 ‘연계’, ‘조정’ 등 소위 네트워크의 강화가 현시점의 대안이라 할 수 있음. 문제는 네트워크를 어떤 형태로 구조화할 것이며, 누가 주도하고, 어느 정도의 권한을 부여할 것이며, 어떠한 방법으로 추동 할 것인가? 의 문제가 논의의 핵심이라 할 수 있음.

* 한국사회복지관협회 사무총장

2. 사회복지위원회, 지역사회복지협의체를 통한 지역사회복지 전달체계 개선

○ 발제자가 대안으로 제시한 광역단위의 ‘사회복지위원회 활성화’ 및 ‘지역사회복지협의체 운영방식 보완, 활성화’에 대하여는 기본적으로 동의 함.

- 그럼에도 근원적으로 ‘사회복지위원회’, ‘지역사회복지협의체’는 현재 우리나라 지방정부의 정치적 체질을 감안하면 본래적 기능 수행을 담보하기는 요원하다 할 수 있음.

○ 따라서 본인은 사회복지위원회 위상과 관련, 현재 우리나라의 교육위원회와 같은 형태로 개혁하여 지역의 복지정책을 포괄하는 별도 상시 조직으로 분리하되, 교육영역과 같이 행정과 완전한 독립은 현실적으로 불가능한 상황임을 감안, 최소한 위원구성만이라도 ‘선거에 의한(민선) 사회복지위원회’로 구성해야 한다는 의견 임. 이는 지역 내 복지문제에 대한 인식, 해결의지, 법적 권한 등 모든 면에서 강화되는 것이며 향후 증가하는 복지 수요에 대한 적절한 방안이라고 볼 수 있음.

○ 또한 지역민간단체에서는 ‘민·관 파트너십을 통한 운영’으로 사회복지영역의 거버넌스(government)를 구현하고자 설치된 지역사회복지협의체가 여전히 관주도, 행정편의주의로 운영되고 있어, 현 관주도에서 민주도로 의식적인 전환·유도가 필요 함.

- 2008년 통계에 의하면 가동 중(년1회 이상 회의를 개최한 적이 있는 기초단체)인 협의체 80%이상에서 위원장이 해당 지역 단체장 혹은 부단체장, 공동위원장인 경우로 나타났다으며, 일부 민간 위원장의 경우도 대부분 정치적(혹은 정서적)으로 단체장과 긴밀한 특수 관계인자가 수행하고 있는 것으로 나타났음. 이로 인하여 본래적 기능인 ‘민관협력기제’로서의 기능은 ‘민관사회복지시설 친목 모임’으로 전락한 상황이며, 그나마 일부 유지되는 지역도 최근에는 전달체계 개편논의와 맞물려 제기능을 못하고 있는 것으로 알려지고 있음.

- 따라서 위원장은 위원회에서 민주적 절차에 따라 선출하는 방식으로 전환하고 위상에 대하여도 재고가 필요한 바, 현 심의·건의기구 형태에서 사업의 추진동력 강화를 위하여 ‘의사결정기구’로서의 격상이 필요 함. 현재에도 실질적 의결기능을 수행하는 사례가 있는 바, 기초생활수급자에 대한 수급자격심의, 보장비용징수 심의 등 매우 중대한 역할을 수행하고 있으며 관련법 개정을 통한 의사결정기구로서의 근거를 마련할 필요가 있음.

제 4 기획주제 토론 (2011. 4.)

○ 또한, 지역사회복지협의체의 활성화를 위해서는 합리적인 예산확보가 이루어져야 하는 바, 현재에는 전액 기초단체 부담으로 운영되는 현 구조에서는 자립도가 낮은 지역의 경우 협의체의 활성화는 요원한 상황 임.

- 따라서 회의수당(대표협의체, 실무협의체, 실무분과 회의 등)등 기본운영과 관련한 비용 및 기본사업비에 대한 중앙정부차원의 지원을 통한 안정적 회의구조와 사업기틀이 마련되어야 함.

○ 지역사회복지협의체를 활성화하기 위해서는 지역사회 복지관련 정보의 전산화 및 공유 시스템이 마련되어야 함.

- 인터넷을 통한 네트워크 확장은 사회자본을 증진시킬 가능성이 있으며 전산망의 활용은 협의체 운영의 효율성에서, 또 협의체 성원들간의 공감대 형성을 통한 사회적 자본을 형성하는데 긍정적인 기여를 하게 됨. 이를 위해서는 전국적으로 활용이 가능한 각종 조사 및 기록양식의 표준화가 선행되어야 할 것이며, 정보공유에 따른 클라이언트와 관련된 정보에 대하여 비밀보장에 대한 안전장치를 포함한 사회복지사의 윤리적인 측면과 정보의 부분적 개방이라는 기술적인 측면이 조화롭게 담보될 수 있어야 할 것임. 현재 복지부는 '국가복지정보시스템'을 완성단계에 있는바, 이에 대한 활용 논의는 별도의 심도 있는 논의가 필요할 것임.

3. 민간협력(네트워크)를 통한 지역사회복지 전달체계 개선

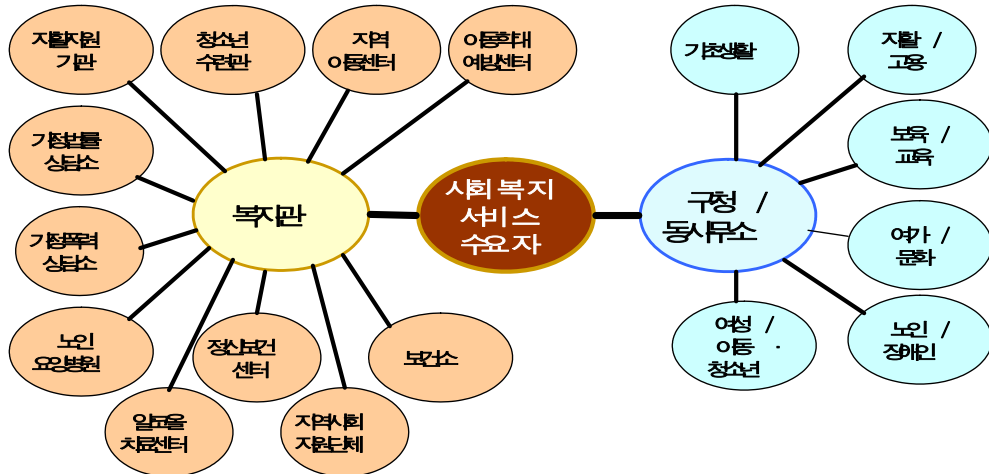
○ 민민협력 활성화의 방안은 제도적 장치에 의한 것과 순수한 민간의 자발적 참여로 구분할 수 있는 바, 제도적 장치로서 네트워크 참여에 대한 다양한 형태의 인센티브를 제공하여 활성화를 유도 할 필요가 있음. 예컨대, 시설평가지 가점을 강화하는 방안과 공동 모금회 및 정부예산 지원시 네트워크 예산을 우선 배정하는 방안 등 임.

- 또한, 순수한 민간의 네트워크 참여 유도는 지역복지 담당 인력에 대한 네트워크와 관련한 교육 훈련이 강화되어야 하며, 지역을 단위로 하되 네트워크(협업)를 통하여 수행 가능한 다양한 프로그램이 개발·보급되어야 함.

4. 네트워크 중핵기관으로서의 지역사회복지관을 통한 지역사회복지 전달체계 개선

○ 지역사회복지 전달체계 문제의 핵심인 파편화, 분절화를 해결하기 위하여 민간 사회복지 기관 간 네트워크 접촉점이 될 중심기관(중핵기관)이 필요하며 지역내 민간영역의 대표적 기관으로 조정과 연계를 중시하는 지역사회복지관이 적합하다고 할 수 있음.

- 예를 들면 사례관리의 경우 사례관리 거점기관이 반드시 필요한 바, 사례관리 거점기관으로서의 역할을 강화하기 위해선 지역복지조정과 연계의 기술이 필요하며 이것은 지역사회와 각종 생활시설과 이용시설을 비롯하여 복지, 고용, 문화와 관련된 지역내 민간 시설의 복지관련 활동을 조정, 통합하고 네트워크를 형성하는 역할을 의미함.



- 이에 따라 지역사회복지관은 2012년부터 관련 지침 개정(현 5대 사업에서 3대 영역으로 기능 재정립)을 통하여 중요한 하나의 축으로서 지역사회 네트워크 기능을 명시, 강화하고 있음.

참 가 이 수 증

성명 :

소속 :

위의 사람은 본회가 주최하는 2011년도 춘계학술대회
에 참가하였음을 정히 증명합니다.

주제 : 지방자치시대 20년, 지역사회복지 정체성에 대한 새로운 모색

일시 : 2011년 4월 15일(금) ~ 2011년 4월 16일(토)

장소 : 대구대학교 종합복지관 소극장

2011년 4월 15일

한 국 지 역 사 회 복 지 학 회 장

지방자치시대 20년,
지역사회복지 정체성에 대한 새로운 모색

2011년 4월 11일 인쇄

2011년 4월 15일 발행

발행인 전광현

발행처 한국지역사회복지학회

(TEL. 043-229-8268 · FAX. 043-229-8268)

홈페이지 : www.kcommunity.or.kr

E-mail : kcommunity@daum.net
