

지역사회조직사업의 활성화 방안 연구

- 고양시 지역사회복지관을 중심으로 -

An Study on the way to Community Organizing

- Focusing on Go-yang community service center -

맹 두 열 (고양시일산종합사회복지관 부장 - 주저자)

심 영 미 (경희대학교 사회과학연구원 책임연구원 - 교신저자)

Abstract

Maeng Tu Yul / Sim Young Mi

The purpose of this study provides an effective public participation strategy and the way to community organizing of goyang community service center.

Community organizing to enable business and then practiced several challenges need to go out. First, the community organizing for the continued study of the technique is needed. In addition to working at the level of social welfare at the level of social welfare organizations need a systematic training program. Second, the business community than an organization in order to advance social welfare practitioners, activists and community groups through a combination of the active participation of local residents to induce a variety of programs and shall strive to conduct business. Third, build the network of social welfare-related organizations are greatly needed. The main groups in the community organizational dimension and the social welfare and solidarity of the Jewish form of business development should seek to be made. Fourth, the local people combined with exercise and through changes in the perception of social welfare of the public based on the local social services should be secured. Fifth, the local ordinance enacted for the formation of the foundation of welfare policy dimensions, such as participating in the challenge and try to endeavor to create an institutional framework should be.

주제어: 지역사회조직화, 사회복지관, 주민참여, 파트너십.

Keywords: Community Organizing, Community Service Center, Residents Participation, Partnership

I. 서론

1. 문제제기 및 연구의 목적

2011년에 들어서면서 복지현장은 본격적으로 복지패러다임의 변화를 추구하고 있다. 그것은 종래의 공급자 중심에서 수요자 중심으로 복지수요자의 선별성에서 보편성으로 전환되면서 국민전체의 복지욕구가 증가되고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 최근의 복지패러다임의 변화속에서 지역사회를 배경으로 한 주민참여가 적극 요청되고 있다.

사회복지관이란 지역사회 내에서 일정한 시설과 전문 인력 및 자원봉사자를 갖추고 지역사회의 인적·물적 자원을 동원하여 지역사회문제를 해결하고 주민 복지욕구를 충족시키기 위한 종합적인 사회복지사업을 수행할 사회복지시설을 말한다. 사회복지관은 지역사회주민의 다양한 욕구를 충족시키기 위하여 지역사회의 인적·물적 자원을 동원하는 데에 많은 노력을 기울여왔다. 하지만 경제위기 이후 급격한 사회변화와 다양한 문제들이 동시다발적으로 발생하면서 사회복지관은 종합복지센터로서의 기능에서 특화사업을 중심으로 한 변화를 내·외부적으로 요구받고 있다. 이러한 급격한 변화 속에서 사회복지관의 독립성과 자율성을 유지하기 위해서는 자체적 자원을 확보하는 것이 더욱 강조될 수밖에 없다.

현대 복지국가에서 국민의 복지를 담보하는 일차적 책임은 국가에 있다. 그러나 정부의 복지정책만으로는 현대사회의 복잡한 사회구조와 새로운 환경 속에서 파생되는 모든 문제를 해결할 수 없는 것이 우리의 현실이다. 특히 소외계층의 상대적 박탈감과 같은 정서적 문제와 그들의 가족관계 문제는 이미 심각한 수준에 이르렀는데 이는 전문성과 유연성이 뛰어난 민간 사회복지체계를 통해 서비스를 전달하는 것이 더 효과적일 수 있다. 실제로 공공복지가 발달한 나라에서도 많은 사회복지 활동이 가족이나 공동체의 비공식적인 원조망을 통해 이루어지기도 하며, 사회복지관과 같은 민간사회복지기관에 의해 이루어진다.

특히 민간사회복지의 효과성은 대인서비스의 중심을 이루는 사회복지서비스 분야에 서 매우 높게 평가되고 있는데, 최근에는 지역사회를 매개로 하는 접근들이 강조되고 있다. 따라서 최근 다양하고 많은 민간조직들에 의한 서비스가 모색되고 있으나, 복잡하고 다양한 욕구에 대응하는 지역사회 중심의 통합적접근 서비스가 기본적으로 사회복지관과 같은 전문인력과 시설 및 예산을 갖춘 조직체계가 중심이 될 때 가능한 것이다. 따라서 사회복지관은 "급격한 사회제도의 변화"와 "욕구의 증대"라는 양립하기 어려운 사회적 요구를 동시에 충족시킬 수 있는 복지서비스 전달체계로서, 급변하는 사회 환경에 대처하면서 중요한 사회적 위상을 확보하기 위해서는 지역사회조직사업의 역할과 정립과

활성화 방향 설정으로 위상을 정립해 나가야 한다고 본다.

지역사회조직사업을 통하여 복지관에서 주민참여를 이끌어내지 못하면 사회복지관은 주민들로부터 외면당하고 사회복지관의 기능과 역할은 부정적인 평가를 받을 수밖에 없을 것이다.

따라서 본 연구는 지역사회조직사업과 실천과정을 통해 장기적이고 효과적인 주민참여 실천전략을 제시하고 주민들에게 지역사회에 대한 관심과 참여를 유도하고 지역사회조직화를 활성화 할 수 있는 방안을 제시하는데 기초자료를 제공하고자 함이다.

II. 이론적 배경

1. 지역사회 조직화의 개념

지역사회조직이란 지역사회가 추구하는 욕구나 목표를 발견하여 이에 대한 우선순위를 정하여, 목표달성을 위한 확신과 의지를 발전시키고 여기에 필요한 자원들을 지역사회 내에서 발견하여 동원함으로써, 지역사회 내에서 협력적이며 협동적인 태도와 실천력을 확대, 발전시키는 과정을 의미한다고 Ross는 정의하고 있다.

지역사회 조직화를 정의하려면 우선 문헌에 언급되고 있는 지역사회 조직화와 관련된 개념의 차원을 분명히 해야 한다. 그 중 지역사회 조직은 미국에서 1970년대까지 지역사회실천과 동일한 의미로 쓰인 개념이다. 그러다가 1980년대부터 지역사회실천의 다양한 모델이 나오면서 지역사회 조직이라는 개념의 한계가 드러났고 이보다 더 포괄적인 의미인 지역사회실천이나 지역사회개입이라는 용어를 사용하게 되었다. 한국도 이에 영향을 받아 지역사회실천과 지역사회조직화를 동등한 개념으로 이해하여(김종일, 2003: 21~22) 왔으나 본 연구에서는 지역사회조직화를 지역사회실천의 하위 개념으로 간주하고자 한다.

지역사회실천의 하위영역으로서의 지역사회조직화와 같은 의미로 쓰인 개념에는 지역사회주민조직회와 주민조직회가 있다. Mattessich and Monsey(1997)는 지역사회조직화란 “자조하기 위해 지역사회 구성원을 불러 모으고 도구를 가진 그들을 지역사회활동에 참여하게 하는과정”이라고 정의하였다(Mattessich and Monsey, 1997: 60). 서울복지재단(2005)은 지역사회조직화를 “주민조직화 및 교육 등을 통해 주민들의 노력과 역량을 결집하고, 주민참여를 통해 지역문제 해결과 주민공동체 의식을 형성하도록 유도·지원하는 사업 영역”(서울복지재단, 2005b: 20)이라고 하였다.

최옥채(2001b)는 “지역사회의 문제를 해결하거나 예방하기 위해 지역사회실천가가 합당한 지역주민들로 모임을 만들고 이 모임을 화합을 통해 문제해결 능력을 키워나가는 지역사회실천의 한 부분”(최옥채, 2001b: 275-276)이라고 하였다. 최종혁·이연(2001)은

주민조직화화라는 개념을 지역사회조직화와 동일하게 사용하였다. 그들은 주민조직화를 “생활의 장인 지역사회 내에서 지역사회의 자원을 동원하여 문제를 해결하고 생활의 질을 향상시키기 위해서 주민참여를 촉진시키기 위한 활동”(최종혁·이연, 2001 : 587)이라고 하였다.

이러한 정의를 분석하면 다음과 같다. 많은 연구자들이 언급한 순서대로 보면, 주민이 힘을 기름, 문제해결, 공동체 의식, 주민참여, 사회적 환경을 효과적·효율적으로 만듦이다. 이에서 지역사회조직화가 주민의 임파워먼트와 문제해결에 초점을 두고 있다는 점을 알 수 있다. 대상의 측면에서는 지역사회의 문제를 지역사회조직화의 대상이라고 보는 연구자들이 대다수였으나, Mattessich and Monsey는 주민을 대상으로 보았고 목적과 활동형태에 따라 그 대상이 달라지는 연구자들도 있었다. 활동형태는 대다수의 연구자들이 주민들이 조직되는 것이라고 보았고 주민참여와 회합을 가지는 것, 지역사회 자원 동원, 교육, 대상을 원조한다는 것을 언급하였다. 주체자에 대해서는 거의 언급이 없지만 Flood and Lawrence와 서울복지재단은 주민이 그 주체라고 보고 있으며, 최옥채는 주민조직화를 시작할 때는 지역사회실천가, 그 이후에는 주민이라고 보고 있다. 마지막으로 대부분의 연구자들은 지역사회조직화를 지역사회실천의 한 방법이나 활동으로 보았다(이마리아, 2008).

2. 지역사회조직사업의 필요성

Dillick(1959)은 지역사회복지기관의 주요 기능에 대해 설명하면서 지역주민들을 조직하고 일련의 지역사회복지서비스를 조정하는 지역사회조직사업(communitiy organizing)과 지역사회복지협의회, 지역주민들에 의한 자조집단(self-help)의 중요성을 지적하고 있다. 또한 지역사회복지에 지역주민을 참여시키는 일이 무엇보다도 중요하다고 역설하고 있다. 이는 지역주민의 역량강화(empowerment)와 개별화된 지원체계에 따른 당사자 주도의 지역사회복지서비스 구도를 확립하는 것이 무엇보다도 중요하다는 것으로 지역사회조직사업을 기초로 한다는 것이다.

지역사회시민권시대에 있어서 지역사회복지서비스의 목적은 지역주민의 생활조건과 태도의 변화에 있다. 지역주민의 생활조건까지 내포하는 복합적인 문제에 대응하는 최적의 중재전략은 사례관리(case management)이다. 사례관리는 복합적인 문제를 지닌 지역사회자원 개발에 의한 네트워크(networking)로 지역사회자원 운영에 의한 문제해결이 가능하게 되며, 자원을 획득하고 이용할 수 있는 각 개인의 역량을 강화시켜주는 원조과정으로 정의된다.

또한 소외계층의 집단적 수준의 역량강화에 가장 적절한 중재전략으로는 자조집단

(self-help group)을 들 수 있다. 이러한 자조집단이 추구하는 이념은 역량강화이론을 매개로 한 사회복지실천에 있다. 사회복지실천에 있어서 역량강화는 부족하거나 없는 역량을 기르거나, 아니면 보유하고 있는 역량을 실제로 발휘할 수 있도록 만들어가는 과정을 말한다.

소외계층의 무력감은 본질적으로 개인적인 문제가 아니라 사회적이고 구조적인 것이며 자원이나 영향력의 배분과정에서 분배정의(distribute justice)의 왜곡이나 분절이란 거시적 갈등모형에 기초한다. 영구임대아파트단지나 저소득층 과밀지역과 같은 소외계층에 있어서 자조집단의 기본 원리는 어려운 사람끼리 전문가 집단이 제공할 수 없는 그 무엇인가를 서로 주고 받으며, 전문서비스 영역의 부정적 영향이나 결과에 대한 대안을 함께 모색하는데 있다.

그러나 지역사회복지현장은 여전히 직접서비스 기능에 경도되어 있을 뿐 지역사회 내 서비스를 조정한다거나 다른 기관과의 협의기능이 거의 마비되어 있다는 지적이다. 지역사회복지관들이 여전히 시설확장 및 기능 보강에 의한 직접서비스 역량의 강화에 열을 올리고 있는 것은 이의 반영이라 하겠다. 향후 이로 인한 사회복지관련 예산의 수급불균형이 더 한층 가중될 것이 우려된다. 더욱이 다른 기관과의 협력사업이나 서비스계획의 조정에도 있어서도 여전히 주도권을 다투는 모습이어서 지역사회 조직사업을 위한 조정기능의 원활한 작동을 더 한층 어렵게 하고 있다.

변재관 외(2001)은 지역사회복지계획의 필요성을 다음과 같이 설명하고 있는데, 이를 지역사회조직사업의 필요성으로 원용할 수 있겠다. 여기서 지역사회복지계획이란 지역사회복지서비스의 종합적인 추진을 위해 지역주민의 삶의 양태 및 지역사회복지욕구와 지역적 특성 등 지역사회문제를 파악하여 이를 과제로 설정하고 주민참여를 바탕으로 지역사회조직사업을 통해 중재하는 중장기적 계획을 일컫는다.

3. 지역사회복지 실천모델의 이론모형

Weil & Gamble은 1990년대 이전까지 지역사회복지 실천방법들에 대한 종합적인 검토를 통해 8가지 유형의 모델을 개발하여 the Encyclopedia of Social Work 제19판(1995)에 “Community Practice Models”라는 제목으로 발표하였다. 이들이 제시한 8모델은 ① 지리적 지역사회조직 ② 기능적 지역사회조직 ③ 지역사회 사회·경제개발 ④ 사회계획 ⑤ 프로그램 개발 및 지역사회 연계 ⑥ 정치·사회행동 ⑦ 연대 ⑧ 사회운동으로 구분된다. Weil & Gamble의 모델은 기존의 모델을 세분화하여 분류하였다는 특징을 가지고 있다. 우선 지역사회조직을 ‘지리적 지역사회조직’과 ‘기능적 지역사회조직’으로 구분하였다. 첫째, 지역사회에 대한 개념정의에서는 지리적 지역사회와 구분되는 기

능적 지역사회가 존재함을 인정하였음에도 불구하고 기존의 실천모델들은 이에 대한 명확한 구분을 하지 않았다. 현대 사회에서 기능적 지역사회가 확대되어 가는 추세에 비추어 지역사회복지 실천모델도 세분화될 필요가 있다.

두번째는 기존의 지역사회개발 모델을 지역사회 사회·경제개발로 구체화하였다는 것이다. 지역사회개발의 내용은 경제개발과 사회개발이 있는데, 그동안 학자마다 강조하는 면이 달랐다. 그러나 최근의 추세는 사회개발과 경제개발이 상호 분리될 수 없는 것으로 지역사회개발에 있어 서로 조화를 이루어야 한다는 주장이 강하다 (예: Estes (1993)의 지속가능한 개발의 개념, Midgley(1995)의 사회복지에서의 개발의 관점 등 참조).

세 번째는 Rothman의 사회행동 모델을 정치·사회행동/ 연대/ 사회운동으로 세분화하였다. 이는 지역사회복지 실천모델에서 복지권, 장애인 복지, 여성운동, 환경운동 등과 관련하여 사회행동이 증가하고 그 방법도 다양해지고 있는데 기존의 단일한 사회행동 모델만으로는 이러한 추세를 반영할 수 없었다. 따라서 기존의 사회행동은 '정치·사회행동'으로 개념화하고, 효율적인 운동성과를 위해 조직 간의 연합전선이 활발해지고 있는 점을 고려하여 '연대'모델을 구분하고, 일반인의 삶의 질을 개선하고 사회정의를 실현하기 위한 거시적인 운동을 '사회운동'으로 차별화하였다.

마지막으로 Rothman의 분류에서는 제시되지 않았지만 Taylor & Roberts (1985)에 의해서 제시된 프로그램 개발모델의 실존을 인정하면서, 이를 '지역사회연계' 모델과 결합시키고 있다. Weil & Gamble (1995)은 최근 권한강화(empowerment) 프로그램이 강조되고 있는 추세를 반영하여 프로그램 개발이 클라이언트의 개입 없이는 의미가 없다고 판단하고, 이는 지역사회연계를 통해 효과적으로 달성될 수 있다고 본 것이다. 지역사회조직사업은 사회복지관의 사업영역에서 어떤 의미를 갖는가? 이 물음은 지역사회조직사업이 무엇을 위해 필요한 것인지를 확인해 보면 해답을 얻을 수도 있을 것이다. 사회복지대백과사전 Encyclopedia of Social Work을 보면, 지역사회조직사업은 다음과 같은 현안문제에 대해 중점을 두고 있다고 한다. 첫째, 지역적인 현안과제로부터 전 세계적 전략을 고안하고 이행하는 데에 이르는 폭넓은 범위에서 삶의 질 향상을 지향한다. 둘째, 심각한 정서적·행동적 문제를 가진 아동, 소수자의 인권, 여성을 위한 정치적·사회적 권리의 확립 등을 옹호한다. 셋째, 지역주민의 지도력개발, 원주민을 위한 사업개발, 그린벨트 재건, UN 아젠다의 이행 등과 같은 것을 추구한다. 넷째, AIDS환자를 위한 보건 및 사회서비스, 학대받는 여성을 위한 대안적 서비스 개발, 청소년 서비스의 개발 등을 포함한다. 다섯째, 노인을 위한 서비스 연계망이나 국제 난민을 위한 보호서비스 제공 등 욕구를 가진 집단을 위한 휴먼서비스의 통합과 연계 확립 등을 실시하는 것이다. 여섯째, 아동·유색인종·정치범 등 사회적 약자에게 정치적 힘을 불어넣기 위한 활동을 포함한다. 일곱째, 인종, 종족, 성, 그리고 국적을 넘어선 인간의 평등과 기회

를 지향한다.

이러한 설명에서 우리는 두 가지를 발견하게 된다. 하나는 대단히 미국적인 상황을 염두에 둔 것이라고 보이기 때문에 우리에게 그대로 적용하기에는 무리가 따르지만, 분명한 것은 지역사회조직사업의 목적과 사업범위가 매우 광범위하다는 것이다. 그러면 이처럼 지역사회조직사업을 다양하고 광범위하게 이해한다면, 우리의 경우에는 지역사회조직사업을 어떻게 규정하고 실천해 나갈 것인가? 이 문제와 관련하여 논자는 사회복지기관이 자신의 역할을 ‘복지서비스를 제공’하는 것을 뛰어 넘어 그 범위를 좀 더 넓혀서 사고하는 것이 필요하다고 본다. 즉, 사회복지관이 지역사회와 주민을 위한 다양한 활동들을 시도함과 동시에 이를 사회복지관의 지역사회조직사업으로 엮어내는 능력을 보여 주어야 한다는 것이다. 다른 하나는, 사회사업대백과사전의 내용에서도 확인할 수 있듯이 지역사회조직사업은 운동적 요소가 상당히 강한 것을 알 수 있는데, 논자도 지역사회조직사업을 지역사회복지운동으로 인식하는 것이 필요하다고 생각한다. 그런데 여기에서 말하는 운동이 노동운동처럼 전투적인 성격만을 의미하는 것이 아니기 때문에 ‘운동’이라는 단어에 너무 거부반응을 보일 필요는 없으며 그것을 조직화활동 정도로 인식하면 충분하다.

Ⅲ. 고양시 지역사회조직 실태

1. 고양시 일반현황

고양시는 경기도의 북서쪽에 위치하여 남동으로 서울과 접하고, 북동으로 양주시, 북서로 파주시, 남서로는 한강을 끼고 김포시와 인접하고 있다. 고양시 인구는 961,239명이며, 덕양구는 391,832명, 일산동구는 278,095명, 일산서구는 291,312명이다. 고양시 전체 면적은 경기도의 2.6%인 267.31km²이며, 덕양구 165.44km², 일산동구 59.09km², 일산서구 42.78km²이다. 고양시 전체는 과밀억제권역이며, 42.5%는 군사시설보호구역에 해당한다. 전체면적의 44.9%가 개발제한구역이며, 행정구역은 3개구, 39개동으로 구성되어 있다.

2. 고양시 복지현황

고양시의 대표적 공공시설로 공공복지시설 42개소와 공공도서관 19개소, 공공체육시설 37개소가 있다. 다음 <표 1>은 고양시 공공복지시설 현황과 <표 2>는 공공도서관 및 공공체육시설 현황을 나타낸 것이다.

<표 1> 공공복지시설

구분	종합사회 복지관	장애인복지관 및 시설	노인복지관 및 시설	여성회관	국·공립 보육시설
개소	5	2	3	1	31

※ 자료: 고양시(2010). 고양시 통계.

<표 2> 공공도서관 및 공공체육시설

구분	공공도서관			공공체육시설					
	일반 도서관	어린이 도서관	작은 도서관	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	축구장	기타
개소	9	3	7	13	3	8	2	5	6

※ 자료: 고양시(2010). 고양시 통계.

다음 <표 3>과 같이 고양시의 문화, 복지, 보건 인프라를 인구수를 고려하여 살펴보면, 문화기반 시설은 인구 10만 명당 2008년 기준으로 2.45개소, 사회복지시설 수는 인구 10만 명당 5.43개소, 유아보육시설 수는 17.90개소이다. 그리고 보건의료 병상 수는 인구 1천 명당 9.20개소이며, 의료기관 종사자 의사 수는 2.54명이다.

<표 3> 고양시 주요지표 - 문화, 복지, 보건 인프라

지표별	2005년	2006년	2007년	2008년
인구 십 만 명당 문화기반 시설 수	1.22 (개)	1.43 (개)	2.16 (개)	2.45 (개)
인구 십만 명당 사회복지 시설 수	1.99 (개)	3.08 (개)	3.89 (개)	5.43 (개)
유아(0~4세) 천 명당 보육시설 수	14.14 (개)	15.16 (개)	16.19 (개)	17.90 (개)
노인(60세 이상) 천 명당 노인여가복지 시설 수	5.22 (개)	5.05 (개)	4.87 (개)	4.72 (개)
인구 천 명당 의료기관 병상 수	7.14 (개)	7.87 (개)	9.10 (개)	9.20 (개)
인구 천 명당 의료기관 종사 의사 수	-	2.19 (명)	2.28 (명)	2.54 (명)

※ 자료: 통계청.(2009). 2009 통계연보.

3. 문제점

1) 복지기관들의 평가와 경쟁의 문제

복지예산 삭감은 사회복지조직들 간의 경쟁을 심화 시킨다. 최고의 서비스를 제공하는 기관들만이 살아남을 수 있다는 경쟁논리는 사회복지서비스의 효율성을 증진시키는 계기가 될 수 있으나 결국 국내의 경제 시스템을 보아 독점화가 될 가능성 역시 무시할 수 없다. 소수의 사회복지조직이 살아남아 경쟁자가 없을 시 발전하지 않고 퇴색할 가능성 역시 크다.

2) 지방자치행정의 위기

국가와 사회가 이원적 대립관계에서 일원적, 동질적 관계로 변화. 광역적 복지행정사무의 실현 때문에 신중앙집권화 가능성이 있다. 지방자치가 중앙의 정당정치에 휘말리기 때문에 지방자치가 정당화 될 가능성이 크다. 또한, 재정 자립도가 매우 낮아 지역복지를 독립된 계획하에 지역실정에 맞게 실천하기 힘들다. 지역사회복지는 현대 사회에서 새로운 복지로서 또는 지방행정에 있어서 통합화의 목표로 중요한 위치를 점하고 있다. 한국 사회는 산업화 이전까지만 해도 가족 및 지역사회를 중심으로 비공식적인 복지 기능이 중요한 역할을 해왔으나, 산업화 이후 매우 약화되었다. 물질적으로는 풍요로워졌으나, 인간관계는 해체되고, 물질적인 성장 역시 일부 계층에게만 집중되어 상대적 박

탈감 또한 매우 크다. 이로 인해 다양한 소외집단들이 출현했고, 이 같은 갈등구조를 해결키 위해 지역사회의 복지기능의 강화가 요청된다.

3) 사회복지정보의 부재

지역복지정보가 지역주민들에게 적극적으로 전달되지 못해 지역공동체의 의미를 상실하게 하고, 그 상실은 심각한 인간 공동체 파괴를 가져올 것이라는 우려가 많다. 공간적 지역사회를 해체시키고 새로운 공동체의 형성을 가능하게 할 전망이다. 또한, 정보화 사회에서 더 이상 지리적 지역이 공동체 존립을 위한 충분조건이 아니다. 정보통신기술이 미래의 지역사회공동체를 형성하여 새로운 복지기능을 수행할 것을 함축한다. 복지정보통신망의 구축을 통해 정보를 공유함으로써 보다 효율적인 지역복지서비스 네트워크 창출이 가능하다.

4) 지역사회복지 전달체계에 대한 불신

우리나라 지역사회복지 실천의 대표적 기관인 사회복지관은 지역단위에서 발생하는 아동, 청소년, 장애인, 노인 등의 특별한 인구집단에 대한 서비스 차원의 지원과 지역사회에서 발생할 수 있는 각종 사회문제에 대처하기 위해 설치, 운영되고 있으나, 대부분의 사회복지관이 재정난에 허덕이고 있으며, 복지관 운영의 자율성이 확보되지 않아 지역특성에 맞는 복지 서비스를 제공하지 못하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 사회복지정책부서가 기획, 조정 등의 역할을 거의 하지 못하고 있는 상황이다. 동정심에서 나오는 즉흥적인 제도의 난립은 비체계적이고 저효율적인 행태를 낳는 요인으로, 이를 넘어 체계적이고 전문적인 활동이 되어야한다. 이러한 맥락에서 지역사회복지의 전문 실천방법을 체계적으로 정립하는 노력이 필요하다.

5) 공공 및 민간 전달체계의 역할 분담과 조정부재

기존의 공공 및 민간 전달체계의 역할 분담과 조정 및 연계 등을 통한 효율화나 정비 시도가 제대로 이루어지지 못하고 있고, 사회복지 전달체계에 대한 장기적이고 종합적인 계획이 없다. 그렇기 때문에 실제로 조직된 주민조직과 관계를 맺거나 지역사회의 다양한 기관들과 네트워크를 된 관계를 경험할 수 없다. 또한, 최근 지방자치가 활성화되면서 지역사회 차원에서의 주민참여가 활발해지고 있다. 특히 시민운동을 하는 많은 사람들이 효율적인 지역 사회 개입을 위한 방법론을 탐색하면서 사회복지학에 대한 높은 기대감과 관심을 갖고 있기에, 지역사회복지에 대한 전망은 밝은 편이이라

고 생각된다. 정부의 재정지원을 받는 형태로 복지기관이 운영되기에, 많은 복지기관들이 재정난에 허덕이고, 운영에 자율성이 없는 상태다. 그에 따라 사회복지 전달체계에서 차지하고 있는 위상이 불분명해지고 있다.

6) 지역주민의 역량강화가 필요

사회복지실천이 개인의 치료와 전문가의 역할이 강조되었고, 대상자의 역량강화에 대한 고려는 상대적으로 미흡하였다. 그러나 사회복지의 실천 과정에 있어서 대상자의 문제해결 동기와 능력을 강화시켜 주는 것은 매우 중요한 과제이다. 스스로가 네트워크되어 자신의 문제를 해결해 나갈 수 있도록 해야 한다.

IV. 지역사회조직의 활성화 방안

1. 주민참여 활성화

사회복지 조직화는 빈곤·실업·질병·장애·노령 등 사회적 위협에 효율적으로 대처할 수 있는 공적 사회보장체계를 완성하여 사회통합을 달성하고, 생애주기에 걸쳐 평생 건강하고 안정된 생활이 보장되며, 다양한 복지서비스가 통합적으로 관리되는 연계 시스템을 갖추고, 정부와 민간이 함께 참여하는 공공-민간 파트너십을 통해 효율적인 체계를 이루어야 한다. 특히 지역사회복지 조직화는 공공이 민간을 적극 지원하고, 민간은 적극적인 참여를 통해 자원을 동원, 상호 연계를 통해 효율성을 극대화하는 방향으로 구축되어야 한다.

주민참여는 흔히 시민참여라는 용어와 구분 없이 쓰이고 있다. 여기에서 참여란 말에는 다음과 같은 의미가 들어 있다. ①참여는 정치전문가가 아닌 일반시민에 의한 행위이다. ②참여는 공공문제에 관한 영향력 행사를 목적으로 하는 것이다. ③참여는 단순한 인식이나 태도가 아닌 명시적인 행위 또는 활동이라는 점이다. 이러한 주민참여는 다양한 긍정적인 효과가 있다(이승중 1995: 299~302).

첫째, 참여는 의사결정의 효율성을 제고시켜 준다. 참여는 한정된 자원을 효과적으로 할당·투입하여야 하는 상황에서 공공정책에 대한 시민의 선호 및 요구를 정책결정자에게 효과적으로 알려줌으로써 효율적 투자에 기여할 수 있는 것이다. 물론 주민의 참여 없이도 정책결정자들은 전문적인 분석기법에 의거하여 자원배분을 할 수도 있겠으나 이의 보완적 수단으로 일반주민의 참여가 필요한 것이다.

둘째, 참여는 불평등을 완화시켜 준다. 일반적으로 행정기관은 자신의 유지·존속을 위하여 성장을 추구하는 경향을 보이게 되는데 이 과정에서 한정된 재원으로 인해 서비스 또는

재원배분의 불평등을 시정하는 데에는 상대적으로 소홀하게 되기 쉽다. 이러한 상황에서 참여는 정부로 하여금 형평을 추구하도록 압박을 가함으로써 불평등을 완화시켜 줄 수 있다.

셋째, 참여는 행정기관간의 갈등을 중재 또는 해결하여 준다. 행정기관 간에는 종종 대립과 갈등이 발생되고 있는데, 이와 같은 대립과 갈등은 결코 공익 또는 주민복지를 위하여 바람직하지 못한 현상으로서 원만한 해결이 필요하다. 경우에 따라서 양자 간의 갈등·마찰은 자체적인 협상을 통하여 해결되기도 하지만, 양자 간의 갈등을 해소하는 데에는 주민참여가 효과적으로 작용할 수 있다. 이러한 의의를 갖는 주민참여가 지역사회복지 조직화 과정에서 다양한 형태로 이루어지고 있다. 그 유형을 구분하여 보면 참여주체를 중심으로 한다면 지역주민으로서의 참가와 서비스이용자로서의 참가로 구분된다. 그리고 참여의 목적을 기준으로 하면 자조적 활동에의 참가, 복지원조 활동이나 자원봉사활동에의 참가, 서비스의 공급·결정과정에서의 참가, 조직적 압력활동으로서의 참가로 구분된다(사회보장연구소, 1996: 43~44). 주민참여는 행정비용의 증가, 계획의 입안이나 집행의 지연, 주민간의 갈등 유발 등 문제점을 야기시킬 수도 있다. 그러나 참여유도는 그 과정 자체가 의미가 있고 사회자본의 효과성을 더욱 강화시키는 계기가 될 수 있다.

2. 정부와 민간의 파트너십

복지사회를 이루기 위해서는 국민 모두가 지역사회에서 건강하고 안전하게 행복한 삶을 살 수 있는 복지체계가 갖추어지지 않으면 안된다. 특히 공공과 민간의 협조 관계(partnership)를 기반으로 체계적인 사회복지사업이 수행되어야 한다. 현재의 주민자치센터의 기능을 주민복지, 주민자치, 문화생활 등에 관련된 기능으로 전환하고자 하는 시도가 이루어지고 있어서 기존의 지역사회복지관이 수행하고 있는 기능들과 중복되는 문제가 발생하여 정부와 민간의 사회복지기관들의 기능상의 혼란이 가중될 전망이다.

현대 사회에서 지역사회복지 조직화는 정부와 민간이 파트너십을 이루어야 효율적인 체계를 이룰 수 있다. 그러나 정부와 민간의 역할분담은 국가의 경제·사회·정치적 조건이나 역사적 전통에 따라 다르게 나타난다. 그러나 일반적으로 공공과 민간이 협조체제를 이루는 복지체계를 이루기 위해서는 민간부문에서 다음과 같은 사항이 개선되어야 한다.

첫째, 공공부문의 사회복지 전담부서와 협력을 유지하면서 지역주민의 접근성이 용이하도록 조직화하고, 민간자원의 동원이 용이하고 지역주민의 욕구에 맞는 전문적인 서비스 전달체계를 구축하여야 한다.

둘째, 민간 사회복지기관들이 공공체계에 합리적으로 연결되면서 민간부문 상호간에서도 밀접한 관계를 가지고 활성화되어야 한다.

셋째, 공공부문 전달체계의 문제점인 권위적 경직성과 전문성 결여의 문제점을 극복

하고, 민간부문의 재정적 어려움을 해결하고 독립성을 보장해 줄 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다(신복기 외, 1995: 47).

3. 종교·시민단체와 사회복지기관의 역할분담

지역사회 단위에서 민간 사회복지의 조직화는 사회복지관과 같은 기존 사회복지시설과 종교·시민단체 등이 역할에 대한 종합적인 고려가 있어야 한다. 현재 민간단체들은 다양한 형태로 실직자와 그 가족을 위한 지원사업에 참여하고 있다. 특히 최근 종교기관과 시민단체들의 사회복지 활동이 활성화되고 있다. 다양한 민간 주체들이 사회복지실천 분야에 합류함으로써 다양한 서비스가 제공되는 것은 매우 바람직한 일이지만 기존 사회복지기관들은 사회복지서비스 공급의 독점적 위치에 도전을 받게 되었다. 그러나 이러한 관계는 상호 갈등관계이기 보다는 역할분담을 통해 상호 협력적이고 보완적인 관계로 발전시켜 나가야 한다.

종교·시민단체들은 주로 사회·경제적 취약계층을 대상으로 자선적 차원에서 응급구호활동을 전개하고 있다. 자신들이 모금한 기금과 인력을 중심으로 소외계층에게 즉각적이고 융통성 있게 접근할 수 있는 장점을 훌륭히 발휘하고 있는 것이다. 그러나 이들 대부분은 영세성을 면치 못하고 있으며, 전문성과 체계성의 결여로 인해 복지서비스의 효과성을 낮출 수 있다. 반면에 사회복지기관들은 전문적인 훈련을 받은 인력과 체계적인 조직체계 속에서 응급구호보다는 일상적인 프로그램을 통해 지역주민들에게 복지서비스를 제공해왔다.

그러나 제도적인 틀과 예산지원의 한계 속에서 새로운 사회문제에 대한 즉각적인 대응력이 약하고 매너리즘에 빠진 행태를 보이기도 하였다. 이러한 현상은 대부분의 민간 사회복지기관들이 그 재정의 상당 부분을 정부에 의존하고 있으면서 지역사회 내에서 자원을 마련하거나 지역주민들의 자발적인 참여를 얻어내려는 노력을 등한시하여 왔기 때문이다.

따라서 종교·시민단체의 융통성과 적응성, 기존 사회복지기관의 전문성과 체계성이 상호 연계체계를 이룰 수 있도록 하여야 한다. 즉, 종교·시민단체는 공식적 민간 사회복지체계와의 관계 속에서 그 역할과 위상을 재점검할 필요가 있으며, 민간 사회복지기관들도 효율적인 서비스 제공을 위하여 종교·시민단체의 자원과 연계망을 구축할 필요가 있다.

구체적으로, 지역사회 내의 요보호자들에 대한 보호와 일상적인 프로그램제공의 기능은 사회복지기관이나 시설이 담당하고, 지역문제의 자치적인 해결을 위한 주민자치 운동이나 조직화는 시민단체가, 사회복지자원의 동원이나 응급구호적인 활동은 종교기관이 주로 담당하는 역할분담이 있어야 한다. 이러한 역할분담이 상호 별개로 이루어지기 보다는 연계체계를 이루어 서비스의 효율성을 높일 수 있도록 하여야 한다.

4. 지역복지네트워크 강화

사회환경의 변화로 지역단위의 다양한 주민조직 및 복지관련시설(기관) 등이 설립되고 있으나 이들 기관들 간의 서비스의 효과적인 연계 및 조정이 이루어지지 않아 서비스 공급의 중복 및 누락이 발생하고 있으며 서비스 연계와 협조 및 조정체계 미흡하다. 지역복지네트워크를 강화하기 위해서는 지역생활권 단위에서 언제 어디서나 즉각적으로 대응할 수 있도록 지역복지 접근성을 제고할 수 있는 체계구축이 필요하다. 따라서 서비스를 효과적으로 연계·조정할 수 있는 지역단위 협의체(네트워크)의 지역복지네트워크 강화가 필요하다.

지방자치실시로 주민복지욕구는 점차 증대되고 있으나 지방자치단체의 행·재정여건의 취약성으로 다양한 지역주민의 복지욕구에 대한 공공기관의 대응력에는 한계가 있으므로 이를 위해 지역복지협의체를 통해 각종 민간복지자원(인적, 물적)의 효과적·효율적 활용을 도모함으로써 지역복지역량을 극대화해야 한다.

현재 고양시에는 공공복지행정상의 각종 복지관련 위원회를 통한 제도적 참여가 있지만 거의 형식적이거나 유명무실하다 할 수 있겠다. 그것은 고양시의 문제가 아니라 모든 지방자치제의 전반적인 문제인데, 사회복지협의회와 지역사회복지협의체의 활성화, 주민자치센터의 주민참여를 이끌어 낼 수 있는 법적 제도적 추진을 해야 할 것이다.

대부분의 시군구 사회복지협의회는 일부 단체장들의 친목모임 또는 공공조직과의 원만한 관계유지를 통한 수동적 사업진행을 하는 정도로 조직을 꾸려왔다. 그러나 이제 사회복지협의회는 지금까지의 낡은 패러다임을 버리고 지역사회를 변화시키는 살아있는 조직으로 탈바꿈해야 한다. 사회복지협의회의 구성에 있어서 공공, 민간부문 사회복지인들이 참여하는 조직을 활성화시키고 민관 현장 직원들이 참여하고 주도하게 하여 향후 지역사회복지계획 수립 시에도 이런 일련의 활동들이 구체화되고 정책화될 수 있도록 틀을 갖추어야 한다.

지역사회복지계획에 의거하여 지역복지환경에 부응하는 복지서비스 제공을 위해 충분한 공공복지 전문인력이 확충되어야 하며, 특히 네트워크 전문가를 양성해야 한다. 지역복지계획의 수립과 서비스대상자에 대한 개별보호계획 수립 및 서비스 실시 그리고 지역복지협의체의 운영과 관련된 업무를 수행하기 위해서는 현재의 사회복지전담인력으로는 불가능하다.

고양시 복지네트워크를 위해서는 공공복지기관 뿐만 아니라, 주민들로부터 신뢰성이 확보된 민간복지 관련기관들(서브그룹들)이 활성화되어야 한다. 고양시에도 복지기관이 많으나 취약한 재정구조로 인한 사업비 부족과 낮은 인건비 등의 걸림돌이 공공기관에

비해 상대적으로 자리 잡고 있어 건전한 파트너로 만들기 위해서는 정부의 정책적 지원이 필요하다.

성공적인 네트워크를 위해서는 고양시의 지역사회 내에 존재하는 공급자원과 서비스이용자에 대한 데이터베이스가 구축되고 이것을 상호 공유할 수 있는 구조마련이 필요하다. 이와 같이 구축된 복지행정전산화는 지역복지협의체를 효율적으로 유지하는데 꼭 필요한 부문인데 각종 복지기관들의 업무연락, 보고체계, 그리고 정책의견 수렴 등이 복지정보통신망을 통해 신속히 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해서는 각 분야별로 업무의 표준화, 보고서의 표준화 과정을 거쳐 필요한 업무용 소프트웨어를 개발, 보급하고 이를 위해 각 기관들 간의 협의 조정이 충분히 이루어져야 할 것이다. 복지정보통신망은 복지공급기관(공급자)뿐만 아니라 이용자가 자신의 문제가 무엇이며 또 그것을 해결하기 위해서 어느 기관에서 어떤 서비스들을 받아야 하는지 종합적인 안내 등을 받을 수 있기 때문이다.

모든 기관의 실무자간의 기능연계를 도모하기 위해 각 기관의 실무전문가집단이 참여하는 구조를 만드는 것이 실행에 있어 가장 우선이 되어야 한다. 대상자의 욕구는 현장 실무자가 가장 잘 알고 있으며 현장 실무자가 가장 많은 효과적인 대안을 갖고 있기 때문이다.

V. 결 론

1. 요약 및 시사점

본 연구는 지역사회조직사업과 효과적인 주민참여 실천전략을 제시하고 주민들에게 지역사회에 대한 관심과 참여를 유도하고 지역사회조직화를 활성화 할 수 있는 방안을 제시하였다.

지역사회조직사업은 지역사회 변화를 주도하고 지역사회주민의 역량 강화를 통해 지역공동체 형성을 목표로 하고 있다. 지역사회조직사업을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 과제를 실천해 나가는 것이 필요하다.

첫째, 지역사회조직사업의 기법에 대한 꾸준한 학습이 필요하다. 사회복지관의 지역사회조직사업이 풍부하지 못한 것은 조직화기법에 대한 경험이 부족하다는 것에서 기인하는 바가 크다고 본다. 따라서 이를 해결하기 위해서 개별 사회복지관 차원에서의 노력과 더불어 사회복지관협회 차원에서의 체계적인 훈련프로그램이 필요하다. 둘째, 지역사회조직사업을 보다 진전시키기 위해서는 지역단체 활동가와 사회복지실무자의 결합을 통해 지역주민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 다양한 프로그램과 사업을 실시하도록 노력하여야 한다.

셋째, 지역사회 복지관련 조직 간의 네트워크 구축이 절실히 요구된다. 조직적 차원에서 지역사회 내의 주요 단체들과 사회복지관의 유대형성 및 연대사업 개발이 이루어질 수 있도록 노력해야 한다. 넷째, 전반적인 지역사회변화 운동에 참여하여 지역주민운동과의 결합을 시도하면서 사회복지관에 대한 인식변화를 통해 지역복지의 대중적 기반을 확보하여야 한다. 다섯째, 지역복지의 토대형성을 위한 조례제정과 같은 정책적 차원에서 도전과 참여를 시도하여 제도적 기반조성을 위해 노력하여야 한다.

지역사회복지관의 기본성격을 크게 지역사회보호기관, 지역사회운동기관, 전문치료기관으로 구분할 수 있는데, 현재까지는 지역사회보호기관으로서의 기능이 중심이었으나 향후 지역사회운동기관과 전문치료기관으로서의 기능을 강화시킬 필요성 있다. 즉, 지역사회복지관의 사업구조를 물질 자원 제공이나 교육사업 중심에서 벗어나 문제해결 프로그램 위주로 변화시켜 나가야 할 것이다. 따라서 지역사회조직의 역할과 문제해결기관으로서의 역할이 강조되어야 할 것이다. 지역사회복지관이 지역주민이 적극 참여하여 지역주민과 함께 하는 복지관이 되기 위한 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지관 운영위원회를 보다 적극적으로 가동하여 복지관 운영에 지역주민의 의사를 반영해 나가야 할 것이다. 둘째, 지역주민들에게 복지의식의 확대 및 심화이다. 지역주민들에게 복지관을 잘 알릴 수 있는 홍보의 방법이 절실하다. 또한 복지관의 행사 시 주민을 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 하겠다. 이렇게 함으로써 복지관은 직원들의 노력만으로 운영되는 것이 아니라 주민들의 적극적인 참여로 함께한다는 의식을 전달할 필요가 있다. 셋째, 복지관의 기존 조직은 참여자의 참여 횟수를 증가시켜 보다 다양한 방면에 참여시켜야 하겠으며, 지역사회의 자생조직과의 연계도 필요하다. 넷째, 사회복지관에 근무하는 직원들이 주민들이 참여하여 활동하는 것이 복지관의 운영에 주요한 요소임을 인식하고 각각의 사업 수행 시 주민들의 참여를 위해 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다. 결국 사회복지관의 효율적이고 투명한 운영과 지역사회의 발전을 극대화하기 위해서는 지역주민들의 다양하고 적극적인 참여 속에서 지역사회의 통합과 주민복지증진을 위한 종합적인 지역의 중심기관이 되는 것이다.

2. 향후 과제

지역사회복지관은 우리나라 사회복지전달체계에서 핵심적 위치를 차지하고 있다. 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 그렇게 평가할 수 있다. 그런데 최근의 지역복지환경변화와 지역사회복지관의 현재 상황을 고려할 때에 이러한 위상이 계속 유지될 수 있을 것인지에 대해서는 쉽게 판단하기 어렵다.

첫째, 사회복지서비스를 제공하는 기관들이 점차 분화되고 있다. 비교적 최근부터 살펴

보아도 자활사업지원을 담당하는 자활후견기관, 건강가정지원센터, 지역아동센터등 지역복지기관들이 점차 다양화되는 양상이 나타나고 있다. 이것은 사회복지기관의 전문화 추세라고도 볼 수 있는데, 이런 경향이 지역사회복지관에게는 어떤 영향을 미칠 것이며 이런 추세 속에서 지역사회복지관은 전문기관으로서의 고유한 업무영역을 지킬 수 있을 지에 대한 의문이 제기된다.

둘째, 지역사회복지관을 둘러싼 지역의 환경이 변화하고 있다. 그 변화 중의 하나로서 지방분권화에 따라 중앙정부 중심에서 지방정부 중심으로의 정책기능 변화가 나타나고 있으며, 공공부문의 지배력이 완화되고 민간영역의 자율성과 영향력이 점차 커지고 있는데, 이런 경향에 지역사회복지관은 어떻게 대응해야 할 것이며 민간의 자율성이 증대하고 있는데, 이런 상황 속에서 지역사회복지관은 정부기관에 대한 의존성을 탈피하여 지역사회에 대한 영향력을 유지할 수 있을 것인지 의문이다.

이러한 문제제기에 대한 해답은 결국 지역사회복지관의 책임성 강화 또는 정체성 확립으로 귀결될 수 있을 것이다. 그리고 지역사회복지관의 책임성 강화 또는 정체성 확립은 지역사회와 주민의 문제와 욕구를 해결하는 전문적인 지역사회복지기관으로서의 기능을 확장하는 것에서부터 시작해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 변철식. (1995). 「지역복지의 이론과 실제」. 서울: 한국사회복지관협회.
- 서울복지재단. (2005a). 「사회복지관 사업 매뉴얼 : 총론」. 서울복지재단 2005-연구-1. 서울 : 서울복지재단.
- _____. (2005b). 「지역사회조직화 실천방법 : 사회복지 프로그램 매뉴얼 개발 연구」. 서울복지재단 2005-연구-1. 서울: 서울복지재단.
- 신복기 외. (1995). 공공사회복지체계와 민간사회복지체계의 연계모델. 부산대학교 사회복지연구소 「사회복지연구」, 5: 239-287.
- 윤경태. (2005). 참여정부의 복지정책 방향. 「한국사회복지관협회 세미나 자료집」.
- 이마리아. (2008). 지역사회조직화에 영향을 미치는 변인에 관한 연구 : 사회복지관을 중심으로. 「사회복지실천」, 7: 57-84.
- 이용표. (2005). 지역사회네트워크와 지역복지조직의 활동방향 : 지방정부와의 권력관계를 중심으로. 가톨릭대학교 사회복지연구소 「사회복지 리뷰」, 10: 113-132.
- 이인재. (2002). 지역복지실천의 의미와 주체. 「상황과 복지」, 11: 205-233.
- 최옥채. (2001). 지역사회주민 조직화 모형에 관한 소고 : 접촉전략과 접촉방법을 중심으로. 「한국사회복지학회 추계학술대회 자료집」. 274-286.

- 최일섭·류진석. (1998). 「지역사회복지론」. 서울: 서울대학교출판부.
- 최종혁. (2000). 「지역사회복지관의 주민참여 프로그램 개발 연구」. 강남대학교 출판부.
- 최종혁·이연. (2001). 지역사회복지 증진을 위한 주민조직화에 관한 연구 : 영구임대아파트 지역을 중심으로. 「2001 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집」. 한국사회복지학회.
- 고양시. (2010). 2010 고양시 통계.
- 통계청. (2009). 2009 통계연보.
- Dillick. S. (1959). The functions of Neighborhood, in Ernest B. Happer and Arthur Duham(eds). *Community Organization in Action: Basic Literature and Critical Comments*. N. Y : Association Press.
- Mattessich. Paul and Monsey. Barbara. (1997). *Community Building : What Makes It Work*. Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation.
- Murray G. Ross. (1995). *Community Organization : Theory and Principles*. New York : Harper & Brothers.

접수일(2011년 10월 8일)

수정일자(2011년 10월 21일)

게재확정일(2011년 10월 28일)