

# 자원네트워크 활성화를 위한 지역사회자원 연계개발 및 활용방안

- 지역사회복지기관의 사회적 자본을 중심으로 -

The Study on Development and Utilization of Community  
Resources for Resource-Network Activation.

- Focused on the Social Capital of Local Social Welfare  
Agencies -

심 영 미 (한국미래성장연구소장 - 주저자)

맹 두 열 (명지대학교 사회복지대학원 - 교신저자)

추 교 선 (양재종합사회복지관 관장 - 공동저자)

## *Abstract*

Young-Mi Sim / Tu-Yul Maeng / Gyo-Seon Choo

The purpose of this study is to enable a resource for the network in conjunction with the community to develop the resources. To achieve the purpose, form a national network of practices(Gyeong-gi infinite care centers and community councils) were examined.

Results, policy proposals are as follows:

First, a public-private integration reconcile diversity is needed. Second, it is important to ensure the stability of the manpower for Gyeong-gi infinite care centers and Local community councils. Third, the infinite care centers and social welfare council is important to reset the relationship. Fourth, we are worried about the problem of integration and employment services is needed. Fifth, we are linked to the National Pension Service and National Health Insurance Service, and need to be organized.

**주제어:** 경기도 무한돌봄센터, 통합사례관리팀, 지역사회협의체, 자원네트워크, 전달체계

**Keywords:** Gyeong-gi infinite care centers, Integration case management team, Local community councils, Resource-Network, Delivery system

## I. 서론

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

현재의 지역사회복지관의 역할인 자원확보의 중요성을 극명하게 알 수 있는 현대 복지국가에서 국민의 복지를 담보하는 일차적 책임은 국가에 있다. 그러나 정부의 복지시책만으로는 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, 지역사회복지관과 같은 민간사회복지기관에 의해 이루어진다. 특히 민간사회복지의 효과성은 대인서비스의 중심을 이루는 사회복지서비스 분야에서 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 통합적 접근을 기본적으로 지역사회복지관과 같은 전문인력과 시설 및 예산을 갖춘 조직체계가 중심이 될 때 가능한 것이다. 따라서 지역사회복지관은 “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 지역사회네트워크 역할의 정립과 방향의 설정으로 위상을 정립해 나가야 한다고 본다.

또한, 지역사회의 삶의 질을 개선하고 공동체를 구축하는 네트워크는 지역사회조직(community organization)의 핵심 영역 중 하나이다. 1992년 브라질 리우데자네이루(Rio de Janeiro)에서 열린 세계환경회의<sup>1)</sup>에서는 각국의 지방자치단체에서 인간의 삶

1) 세계환경회의에는 지속가능한 사회에 대한 논의를 하면서 ‘지국적으로 생각하고, 지역적으로 행동하자(Thinks globally, Acts Locally)’라는 구호를 제시하였다.

의 질을 확보하고 지속가능한 사회를 위한 지방의제 21(Local Agenda 21)을 제정하고 수행할 것을 권고 하였다. 이것은 지역사회의 지속가능성과 삶의 질 개선에 있어서 지역 사회 네트워크가 중요하다는 것을 의미한다.

지역사회복지관의 업무 지침에는 네트워크를 포함한 지역사회 조직을 3대 사업 중 하나로 제시하고 있으며 (보건복지부, 2006), 네트워크를 구축하기 위한 ‘동아리 만들기’와 같은 의도적인 활동을 집단 활동 프로그램의 중요한 방법으로 제안하기도 한다. 또한 지역사회복지협의체의 중요한 역할 중 하나로 지역사회 내 사회복지 조직들 간의 네트워크를 통하여 자원을 효율적으로 관리하고 중복을 예방하기 위한 지역사회 내 사회복지 네트워크를 구축하는 것이다.

지역의 네트워크가 중요함에도 불구하고 실질적인 성과들은 이에 미치지 못하는 이유를 최중혁(2005)은 사회복지관의 경우 네트워크를 포함한 지역사회 조직화 사업이 지역사회복지관 업무지침에서도 제시되고 있을 정도로 중요하지만, 그것을 발전시키지 못하고 있다고 평가하고 있으며, 지역사회를 하나의 클라이언트로 보는 시각의 부족, 지역사회복지관 리더의 의지 및 역할 미흡, 전문사회복지사의 전문적 실천지식 및 경험의 부족, 지역사회 내 사회적 자본의 취약, 서비스 전달체계의 구조적 문제를 들었다. 네트워크 구축의 중요성과 필요성에 대하여 기존 연구들은 공통적으로 지역의 전체적인 네트워크의 구조적 또는 과정적 특성을 분석한 결과들을 제시하며, 네트워크 성장이 필요한 주장을 하고 있다.

한편, 지역사회 주민들의 복지체감도를 높이기 위한 복지국가의 대안으로서 다름 아닌 민간영역 특히, 지역사회로 눈을 돌리게 된다. 사회자본(Social Capital)이라는 개념에 대한 정책적 관심은 여기서 출발한다. 사회자본이란 사회구성원들 간의 신뢰와 호혜성 속에 배태한 자원들의 총합이라고 부를 수 있다(Warren, et al., 2001). 다시 말해서 사회자본은 합리적이고 신뢰할 수 있는 공적 제도와 자발적 시민조직들의 규범을 토대로 경제성장과 더불어 지속가능한 사회발전을 도모하는 기제로서 그 가능성에 관심이 모아지고 있다.

산업화 이후의 급격한 경제성장에 대한 논의들이 전개되는 과정에서, 기존의 경제적 가치를 갖는 자본재 이외에도 신뢰, 시민참여, 사회적 네트워크 등과 같은 비물질적 요소들이 작용하고 있음이 갈파되면서 경제적 자본재와 같이 경제성장과 사회발전에 있어 사회자본의 중요성이 부각된 결과이다. 동시에 빈곤과 불평등 등 양극화로 인한 사회불안의 이면에서 사회자본이 현대사회의 위기와 갈등을 해결하기 위한 핵심적 요소로 자리매김 하였다. 특히, 성장위주의 정책추진 과정에서 심화되고 있는 빈곤문제에 대처하기 위한 방안으로서 수많은 이론적 연구들이 사회자본의 유용성을 제시하고 있다.

사회자본 개념은 거시적인 수준과 미시적인 수준에서 동시에 다룰 때 보다 정확하게 이

해될 수 있다. 울콕은 사회자본 개념이 의미 있게 사용되기 위해서는 사회집단들의 집합 행동과 그들을 둘러싼 광범위한 사회적 차원을 포괄하여 조직의 역동적 딜레마를 해소할 수 있는 핵심적 속성들을 가지고 있어야 한다고 주장하였다(Woolcock, 1998). 복지국가의 실천전략으로서 사회자본은 지역사회 공동체 내부의 호혜성과 신뢰를 구성하는 통합성(integration), 그리고 지역사회구성원들의 자율적인 연결망을 구성하는 연계성(linkage)으로부터, 거시적 수준에서 정부와 지역사회 복지자원의 응집성을 의미하는 완결성(integrity)과 공공-민간의 상호 보완적 성격을 의미하는 시너지(synergy)로 나누어 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 자원네트워크 활성화를 위한 지역사회자원 연계개발 및 활용방안으로 사회적 자본과 네트워크를 고찰한 후 국내의 네트워크 형성사례를 경기도 무한돌봄센터와 지역사회협의체를 중심으로 살펴보고 사회복지 관련기관 종사자들이 서로 소통하며 효율적인 지역사회 자원개발 및 활용방안에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

## II. 사회적 자본으로서 네트워크

### 1. 사회적 자본

#### 1) 개념

서구학계에서는 1980년대 중반 이미 사회자본에 관한 연구가 하나의 학문영역으로서 자리 잡았으며(Coleman, 1988), 1990년대부터는 사회과학의 가장 중요한 연구주제로 자리를 잡았다(Putnum, 1993; 1995). 이 같은 일련의 과정 속에서 사회자본의 연구대상도 다양해졌고, 그에 따라 사회자본의 개념은 그 실체가 불분명한 것이 현실이다.

콜먼(Coleman, 1988)은 미시적 차원인 개인들 간에 나타나는 다양한 관계속성, 즉 네트워크(network)에 기초하여 행동을 하는 데 필요한 자원으로서의 사회자본 개념을 도입하고 있다. 그는 다른 형태의 자본과 마찬가지로 사회자본도 생산적이라고 주장한다. 그에 따르면, 사회자본은 그것이 없는 경우 성취불가능할 수도 있는 일련의 목적들이 보다 잘 달성될 수 있도록 돕는다고 한다. 특히 콜먼은 사회자본은 사회구조라는 맥락에서 그 기능에 따라 정의될 수 있다고 말한다.

퍼트넘(Putnum, 1993)은 보다 거시적인 차원에서 시민참여(civic engagement)를 강조하면서 사회자본을 정의한다. 그는 사회자본은 협력행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 사회조직의 특성-신뢰와 규범, 네트워크-이라고 정의한다. 즉 상호간의 이익을 증진하는데 필요한 협력과 협동을 촉진시킬 수 있는 사회적 신뢰와 규범, 네

트위크 등을 사회자본으로 정의하고 있다(Putnam, 1995:67). 여기서 중요한 점은 사회자본이 사회구성원의 상호이익을 위해 조정과 협력을 촉진한다는 것이다(Serageldin & Grootaert, 2000: 45-46).

후쿠야마(Fukuyama, 1996)는 사회자본을 “사회구성원들을 서로 신뢰하게 만들고 새로운 집단과 연계하게 만드는 인적자본의 구성요소”라고 정의한다. 그는 경제와 문화 간에 밀접한 상관관계가 존재한다고 주장하면서 사회적 신뢰를 중시·강조한다. 그에 따르면, 한 사회 내에서 신뢰가 정착되었을 때만이 사회자본이 발생할 수 있다고 한다.

한편, 경제발전의 맥락에서 사회자본을 강조하는 세계은행(World bank, n.d)은 사회자본을 “사회에서의 사회적 상호작용의 질과 양을 결정하는 제도와 관계, 규범”이라고 본다. 세계은행에 따르면, 사회가 경제적으로 번영하고 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 사회적 응집력이 절대적으로 필요한데, 여기서 사회자본이 사회를 묶어주는 접착제 역할을 한다는 것이다.

이와 같이 사회자본의 개념은 다양하게 정의되고 있으나, 앞서 제시한 논의들을 종합해 보면, 상호작용과 신뢰라는 두 축이 사회자본의 핵심 개념으로 자리하고 있음을 알 수 있다. 사회구성원 간의 사회적 상호작용의 양과 질은 사회자본의 영향력을 결정하고, 또한 공동의 목적을 달성하는 데 필요한 협동능력도 결정한다. 한편, 사회적 신뢰는 경제발전, 효과적인 정치제도, 낮은 범죄율, 미성년자의 임신·음주 등의 집단적 복지문제의 해결에 영향을 미칠 뿐만 아니라 집합행위의 결과에도 영향을 미친다. 이런 점에서 “구성원 간의 사회적 상호작용을 통한 집단 문제의 해결”을 장려하고 촉진하는 데 사회자본의 핵심적 역할이 있다고 할 수 있다(Brehm & Rahn, 1997; 박희봉, 2005).

이상에서와 같은 개념적 특성을 가지고 있는 사회자본 논의들은 그 성격에 따라 다음의 세 가지로 정리될 수 있다(오수길·곽병훈, 2004). 첫째, 공공문제를 해결할 수 있는 방법으로서의 사회자본의 효과성이다. 둘째, 조정과 협력의 촉진기제이자 정부제도의 효과적 작동기제로서의 사회자본, 즉 효과적인 공공서비스 전달체계로서의 사회자본이다. 마지막으로, 국가와 시장 안에서 작동하는 사회자본으로, 이것은 보다 공식화되고 제도화된 관계를 포함한다.

## 2) 구성요소

사회자본의 개념이 무형이고 추상적인만큼, 이를 측정하기 위해서는 그 내용에 대해 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 사회자본에 대한 개념은 학자들에 따라 다양하게 이해되고 있는 만큼, 사회자본의 구체적인 구성요소에 대한 견해도 연구에 따라 상이하다. 그러나 기존 연구를 종합하여 볼 때 사회자본의 주요 구성요소로서 네트워크(network), 신뢰(trust), 상호호혜성(norms of reciprocity)을 대표적으로 들 수 있다.

## (1) 네트워크

네트워크의 일반적 의미는 일차적으로 그물과 같은 망(net)을 의미하며, 이러한 망들은 서로를 연결시키는 작업(재가)까지도 포함한다. 이는 기계장치, 철도나 도로의 망, 상호 연결된 체인 시스템, LAN과 같은 도구적 연결망, 방송망 등으로 의미가 확장되었다(김용학, 2004; Rizova, 2006)

## (2) 신뢰

신뢰는 사회자본의 한 구성요소로 간주되기도 하며, 사회자본의 결과로 여겨지기도 한다. 신뢰는 사람간의 관계에 관한 것이고, 그 관계 속에 존재하며, 신뢰가 있음으로 해서 관련 행위자들은 서로 협동, 감시, 통제 비용을 절감할 수 있다(안우환, 2005). 또한 사회자본의 전형적인 예로서 사회적 안정과 결속, 협력을 증진시키는 기능을 한다(박찬웅, 1999; 한상미, 2007, 재인용).

네트워크의 밀도가 높거나 혹은 폐쇄된 네트워크에서는 신뢰에 의존하거나 신뢰를 증진시키는 호혜적인 관계가 더욱 돈독해지기도 한다. 그러나 신뢰 그 자체는 사람들 사이의 관계를 특징짓는 속성일 뿐, 그것 자체로 사회적으로 긍정적인 것은 아니라고 비판받기도 한다. 따라서 한 개인이 맺는 신뢰관계 대상의 양 뿐만 아니라 중첩성이나 질적 측면도 고려해야 한다는 주장이 설득력을 갖게 된다.

Putnum(1993)은 초기에 신뢰를 사회자본의 가장 중요한 요소로 보았으나, 개념을 재정립하는 과정에서 신뢰를 탈락시킨다. 그러나 여전히 그는 신뢰가 사회생활의 마찰을 제거하는 윤활유 같은 것으로 보았으며, 신뢰는 호혜성의 규범에 의존하는 것으로 판단하여 사회자본의 다른 요소와의 관련성 속에서 정의 내렸다.

한편, 후쿠야마(Fukuyama, 1996)에 의하면 신뢰는 “어떤 공동체 내에서 그 공동체의 다른 구성원들이 보편적 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며 협동적인 행동을 할 것이라는 기대”라고 정의하였다. 그는 경제학적 입장에서 개별 국가의 경쟁력과 삶의 수준은 한 사회의 고유한 신뢰수준에 의해 결정되고, 이러한 신뢰를 담는 그릇이 사회자본이라고 보았다.

## (3) 호혜성

사회자본의 또 다른 구성요소로는 상호호혜성을 들 수 있다. Coleman은 상호호혜성이라는 용어 대신 상호부조의 규범을 언급하였는데, 그에게 있어 상호부조의 규범은 상호부조의 ‘호혜적 성격’과 ‘규범’이라는 두 가지 내용을 포괄하고 있다고 할 수 있다(홍현미라, 2005). Coleman(1988)에 따르면 이러한 규범은 개인의 이기심을 차단하고, 집단 전체의 목표를 위해 행동하게 하며, 사회적 지원, 지위, 명예, 그리고 다른 보상에 의해

강화되어 젊은 국가를 만들 수 있는 사회자본이 된다. 또한 자기 이해관계에 따른 행동을 자제하고 가족의 이해를 위해 봉사하는 가족구성원을 만들어내고, 보살핌과 헌신으로 뭉친 작은 집단을 통해 사회운동을 전개할 수 있으며, 일반적으로 공공선에 기여할 수 있는 개인을 키워낸다. 즉, 자기 억제적 행동에 대한 외적 보상을 통해 지원을 받고 이기적 행동을 자제하게 됨으로써 집합적 생활에 존재하는 공공재의 문제를 극복하는데 매우 중요한 역할을 한다고 보는 것이다.

Bourdieu(1986)는 “관계의 네트워크는 전략 등의 투자의 산물인데, 이는 주관적으로 느끼기에 견딜만한 의무감(감사, 존경, 우정의 태도 등)을 암시한다”라고 하면서 호혜성은 사회자본의 결정적 요인이라고 주장하였다.

즉, 당사자들만의 교환관계가 아닌 집단 전체로 교환이 일반화되는 규범이 작동하는 모습을 지적하는 것이다(장충권, 2005; 한상미, 2007, 재인용). 따라서 이러한 호혜성은 신뢰와 관련되며, 신뢰 없이는 일반화된 호혜성이 나타날 수 없다. 또한 호혜성은 신뢰를 증가시켜주고, 호혜성의 실패는 신뢰를 감소시킨다.

#### (4) 구성요소들 간의 관계

위에서 살펴보았듯이 사회자본은 대체적으로 네트워크, 신뢰, 상호호혜성을 중심으로 구성된다. 이 같은 구성요소들은 두 가지 측면으로 나누어 살펴볼 수 있는데, 네트워크는 사회자본의 구조적 측면으로, 신뢰와 호혜성은 인지적 측면으로 구분할 수 있다.

또한 네트워크는 사회자본을 귀납적으로 인식하는 개념이라고 할 수 있는데, 네트워크가 작동하는 과정에서 신뢰가 형성되기도 하고, 이를 발판으로 사회자본이 구성되기 때문이다. 그러나 모든 네트워크가 사회자본이 되는 것은 아니며, 평면적 일상 관계 속에서 특정 목적의식이 보다 강하게 개입되고, 보다 상시적이고 정기적인 관계를 통해 그 관계가 일정 유형을 띠게 될 때 비로소 네트워크라고 부를 수 있다. 신뢰와 호혜성 역시 사회자본을 인식하는 귀납적 도구로서, 가치, 신뢰, 호혜성은 네트워크가 움직이는 하나의 원리가 되며, 실체가 없는 이러한 개념들은 네트워크에 의해 귀납적으로 설명되기도 한다고 보았다(한상미, 2007).

네트워크는 실체가 있으며, 이 실체가 작동함으로써 사회자본이 발생한다. 만일 네트워크가 작동하지 않고 고정되어 있다면 사회자본은 형성되지 않는다. 네트워크는 사회자본을 담는 그릇이며, 신뢰와 호혜성은 네트워크를 움직이는 원리가 된다(박숙미, 2002). 아울러 신뢰와 같은 사회자본의 구성요소는 구성원들 간의 관계속에 존재하며, 교환을 통해 창출된다. 이러한 사회적 관계는 네트워크로 표현된, 신뢰에 기반한 호혜주의 규범에 의해 형성되고, 이로한 호혜주의 규범은 협력행동에 참가할 수 있는 근거를 제공하게 된다.

### 3) 사회자본의 형성

사회자본은 관계에 존재하며, 관계는 교환을 통해 형성된다. 이와 관련하여 Bourdieu (1986)는 사회자본 생성에 있어 '관계'와 '변환'을 중시하였으며, 그는 사회자본 형성의 필수요소로 '관계'를 지적하였다. 그에 따르면 사회자본에서 말하는 '관계'는 실천적인 상태에서만, 그리고 그 '관계'를 지속시켜주는 물질적, 상징적 교환속에서만 존재할 수 있다. 이러한 '관계들'은 가족이나 학교, 계급, 정당 등과 같은 제도적 행위에 의해서 사회적으로 제도화되면서 보증된다. 이런 경우, 그 관계들은 교환속에서 실제로 성립되어 있고 또한 유지되고 강화된다.

이렇듯 관계형성을 통한 연계의 유형이 사회자본의 토대가 된다. 교환을 통해 형성·유지되는 사회자본은 결국 교환을 촉진하는 순환과정을 만들어내게 된다. 예를 들어, 서로 신뢰하게 되면 보다 기꺼이 상호협력 하고자 하고, 이는 다시 신뢰를 증진시키게 된다. 따라서 신뢰, 규범, 네트워크 같은 사회자본의 요소들은 조직 내 구성원의 활동을 원활하게 하고, 이로 인해 조직의 문제해결 능력을 증진시킬 수 있다(박희봉, 2002).

종교 및 공통의 역사적 경험도 비공식적 사회규범과 사회자본을 형성하는 요인이 된다. 사회자본은 종교나 전통, 공통된 역사적 경험 등의 부산물로 정부의 통제 밖에 있는 요소들이다. 그러나 정부는 직접적으로 사회자본을 창출하기 위한 영역으로 교육을 활용할 수 있으며, 교육기관은 학생들에게 사회적 규칙과 규범을 가르침으로써 사회자본을 전수하게 된다. 또한 정부는 사회에 필요한 공공재(재산권 보호, 치안유지 등)를 효과적으로 공급함으로써 사회자본의 창출을 간접적으로 지원할 수 있는데, 이 때 사람들의 상호작용이 지속적으로 일어나고 그 결과 사람들간의 신뢰도 발생할 수 있게 된다(김남선·김은영, 2002).

아일랜드에서는 2003년 국가경제사회포럼(The National Economic and Social Forum: NESF)의 「사회자본의 정책적 함의(The Policy Implications of Social Capital)」라는 보고서를 발간하여 사회자본 형성을 위해 다음과 같은 전략을 제시하고 있다.

첫째, 사회자본의 보편화를 위해 도시/지방의 개발 및 공공서비스 전달 수단 등을 통해 모든 시민들의 능동적 참여, 조정, 통합을 증진한다. 둘째, 능동적 시민의식 및 지역사회 개발 증진을 위한 정책개발에 힘쓴다. 특히 국가차원의 봉사활동 센터의 건립, 지역 거점 정보통신 및 대중매체에 대한 공공지원, 지역차원의 새로운 정치-학습 실험 등과 같은 구체적 실천방안을 제시하였다.

셋째, 작업환경의 융통성을 제고하기 위해 특정기업과 지역거점기관간의 파트너십을 통해 신뢰와 참여를 증진시키고, 직장생활에 대한 융통성을 보장한다. 또한 보육, 남성의 육아휴직에 대한 평등수준 측정 및 직장, 출퇴근, 육아, 교육, 봉사활동 등에 투자하는 시



간을 국가차원에서 조사한다.

넷째, 생애학습을 위한 정책개발에 힘쓴다. 특히 이를 위해서 가정-학교-지역의 연계 및 지역거점의 학습네트워크 지원체제 개발, 지역사회와 기업 및 교육기관의 연계 등을 구체적 방안으로 들고 있다.

다섯째, 사회참여와 지속가능한 지역사회를 위한 공간관리를 위한 정책개발을 마련한다. 여섯째, 능동적 시민의식, 지역사회개발, 지역사회학습 및 공간전략 등에 대한 전략적 구상 및 대응을 위해 정부와 지역사회 참여를 위한 정책개발을 제언하였다.

싱가포르의 경우, 신자유주의 경제와 정보사회의 도전들을 감당하는데 있어서 사회자본이 정부와 시민사회를 묶어두고 동원할 수 있는 중요도구의 역할을 한다고 여기고 있다. 싱가포르는 시민사회를 활성화시키고 민간관계를 보다 긴밀히 발전시키기 위한 사회자본 형성을 위해 세 가지 전략을 취하고 있다. 첫째 전략은 '다리놓기'로 표현될 수 있는데, 이는 정부와 시민사이 간의 간격을 메우기 위한 새로운 규범 및 네트워크를 형성하는 것이며, 이를 위해서 공공의 협의를 얻는 공동의제수립과 협의과정을 제도화하는 것이다.

둘째는 '경계선 파괴'로서, 시민과 시민단체들의 의견제시와 의사결정을 위한 여지를 넓히기 위해 정치적 경계선을 재규정하는 것이다.

셋째는 '장벽 허물기'로 시민운동가들의 대표활동과 정부기관의 정책행동을 촉진시키기 위해 정부와 국민 사이의 권위적인 관계를 개혁하는 것이다. 이같은 전략들은 정부에 대한 국민의 신뢰를 향상시키고 사회자본의 자원들을 동원하고 개발하여 관료들이 국가를 이끌어가고 변화를 꾀하는 데 긍정적으로 적용하게 될 것으로 간주하는 것이다(홍영란, 2006).

이와 같이 사회자본은 그 주요 구성요소인 네트워크, 신뢰, 상호호혜성 등이 결합하고 선순환적 관계를 이룸으로써 사회자본을 형성시키고 발전시킨다. 또한 이와 같은 사회자본의 형성은 개인적 차원에서부터 조직 차원, 그리고 국가 차원에 이르기까지 다양한 범위와 맥락에서 전개되고 있으며, 사회자본 형성을 위한 다양한 전략이 논의·실행되고 있다.

#### 4) 사회자본의 순기능과 역기능

사회자본의 가장 강력한 순기능은 첫째, 신뢰를 통해 거래비용의 감소효과를 가져온다는 것이다. 높은 신뢰가 이루어지는 사회에서는 서면 계약으로 포괄하기 어려운 사항들을 상세하게 구체화할 필요가 없는 만큼 거래비용을 감소시킬 수 있게 된다. 사회구성원 간의 신뢰도가 높으면, 의무감을 상호 공유하게 되고 사회자본이 높아진다. 이로 인해 개인들은 자신을 보호하기 위해 지불해야 하는 다양한 비용을 절약할 수 있다. 또한 높은 사회자본은 사람들 간의 장기적인 결합을 가능하게 하므로 신뢰도가 높은 사회일수록 공식적 제도가 미비하더라도 대안적 수단을 찾아내기 용이하다(홍영란 외, 2006).

둘째, 높은 사회자본은 정보획득에 소요되는 비용을 절감시킨다. 일반적으로 정보 획득에는 많은 비용이 소요되는데 사회자본은 사회적 관계 속에 존재하는 잠재된 정보원을 활용할 수 있게 함으로써 정보를 얻는데 소요하는 노력과 비용을 감소시킨다. 사업가들이 정보망을 활용하여 정보를 공유함으로써 사업 운영비를 감소시키고 생산성을 올리는 예를 비롯하여, 사회자본을 많이 축적한 사람일수록 조직에서의 승진속도가 빨라진다는 연구 결과 등이 근거로 제시될 수 있다(Burt, 1997).

셋째, 사회자본은 규범 혹은 사회통제력을 발휘하여 사람들이 공익을 추구하도록 격려하거나 제약하는 기능을 한다. 특히 긴밀한 공동체 연결망에 의해 창출된 사회자본은 가족, 교사, 경찰이 자신들의 책임 아래 기본원칙을 유지하고 복종을 증진시키고자 할 때 유용하다. 이 같은 사회자본의 원천은 보통 제한적 연대나 강제할 수 있는 신뢰이며, 이는 공식적이고 지나친 통제를 필요하지 않게 만든다(Portes, 1998). 뿐만 아니라, 사회자본은 시민적 도덕감을 증대시켜 유권자로 하여금 공직자의 업무수행에 대한 감시를 강화하여 집합행위의 어려움을 극복할 수 있게 해 준다(홍영란 외, 2006).

넷째, 사회자본은 조직 및 지역의 생산성 향상에 기여한다. 신뢰도가 높은 사회일수록 정책의 장기적 예측 가능성을 높이고, 이로 인해 정책수행이 보다 추진력을 갖게 된다. 또한 인적 자본에 대한 투자와 수익률이 높아진다. 조직 내 사회자본이 형성, 축적되면 구성원들의 활동이 원활해짐으로써 조직의 역동성이 증가하고, 문제해결 능력이 증진된다. 아울러 정보공유, 상호 학습에 유용한 지역학습조직에 기반을 둔 지역산업은 개인학습을 하는 조직보다 훨씬 유연하고 역동적이라는 점에서 사회자본은 지역의 생산성 향상에 기여할 수 있다. 사회자본이 많이 축적된 국가일수록 경제성장률이 높다는 경험적 연구결과들이 이를 뒷받침한다(OECD, 2001; 홍영란, 2006 재인용).

사회자본에 대한 연구는 대부분 사회자본의 긍정적 기능에 대해 강조하고 있는 반면, 부정적 효과나 기능에 대해 언급한 문헌은 많지 않다. 그러나 최근 들어 사회자본의 역기능 혹은 부정적 결과의 초래 위험에 대한 비판적 논의들이 제기되고 있기도 한다. 그러한 연구 내용들을 종합하여 볼 때, 사회자본의 역기능은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 사회자본은 집단 구성원들에게는 편익을 가져다주지만 외부인에 대해서는 접근을 차단하여 배제시킬 가능성이 농후하다(Waldinger, 1995). 일반적으로 네트워크의 구성원이 사회자본에 의해 효율성 증가 등의 혜택을 얻는다면, 이로부터 배제된 사람들은 손해를 입게 된다. 또한 이러한 내부인/외부인의 구분을 통한 강력한 집단결속은 타인의 보편적인 권리를 침해할 수밖에 없으며, 외부 집단에 대해서는 지극히 낮은 수준의 협력과 신뢰를 보여주게 된다. 따라서 이러한 배타적 결속행위는 사회적 통합과 개인의 발전에 장애가 되고 갈등을 유발시켜 지역사회 발전에 장애가 될 수도 있다.

둘째, 공동체나 집단에 참여하는 것은 반드시 규범에 따라야 하는 순응(confirmity)을

요구한다. 작은 동네나 마을에서는 모든 이웃들이 서로 서로 알고 있으므로 동네가게에서 외상으로 물건을 사거나 신용을 얻을 수 있다. 이 같은 환경은 사회통제의 수준이 매우 높은 반면, 개인의 자유에 대해서는 매우 엄격하고 제한적이게 된다. 거주자를 구속하는 친밀하고 ‘중첩된<sup>2)</sup>’연결망은 공동체의 삶과 고유의 규범을 강요하게 되고 이는 개인의 자율성을 감소시킨다(Portes, 1998).

셋째, 사회자본의 형성은 관계를 확립하고 유지하는데 상당한 투자를 요구하나, 투자가 적절하지 못할 경우 비생산적일 수 있으며, 비용효과성이 낮을 수 있다. 사회자본의 정보 이익에 관하여 한센(Hansen, 1998)은 다른 집단과 너무 많은 직접적 연계를 가진 경우 그렇지 않은 경우에 비해 그 연계를 유지하는데 많은 비용과 시간을 필요로 함을 밝혔다. 따라서 이러한 연계가 정보 이익을 준다고 하더라도 연계의 유지에 많은 비용이 들기 때문에 비용효과성이 낮아진다. 또한 때로는 사회자본의 이익이 별 효과가 없는 경우도 있다고 보았다.

## 2. 네트워크

### 1) 의의

사회과학적 의미에서 네트워크는 사회적 활동에 의하여 하나의 사회적 구성체(개인 혹은 조직)와 다른 구성체 간에 연계된 체계나 상호작용 관계의 영향력이 미치는 망(net)을 의미한다(한상미, 2006). 즉, 네트워크는 하나의 조직이 그 대상이 되는 클라이언트의 요구에 부응하며, 경쟁적인 다른 조직과의 우호적인 활동을 만들어내기 위하여 요구되는 내재적인 상호신뢰 관계를 만드는 망(web)을 구축해 가는 것이다. 이러한 네트워크는 ‘소통(communication)<sup>3)</sup>에 의하여 형성되기도 하며 소통을 위하여 형성되기도 하는 사회적 상호작용의 영역이며, 조직과 조직 간에 형성된 연계의 체계를 의미한다.

사회복지 조직들 간의 네트워크 관계는 조직들 간과 환경 속에서의 상호작용, 흐름, 연계 등의 개념으로 정리하기도 하며, 에이즈 감염자 대상 서비스 조직들의 예처럼 공통의 문제를 해결하거나 공동의 이익을 얻기 위하여 연결된 하나의 사회적 체계로서 상호작용하는 것과 같이 서로간의 협력적 관계를 위한 집합적 노력으로 이해되기도 한다. 이러한 유기적인 관계는 앞서 제시한 소통의 관계와 밀접하게 관련되어 있다고 볼 수 있다. 이러

2) 중첩성은 사회적 연결망이 이어지고 겹치는 것을 의미한다. 예를 들어 작은 마을에서 한 개인은 동시에 친척, 이웃, 직장 동료가 되는데 이 경우 주변의 연결망을 통해 서로를 감시할 가능성과 강도는 높아진다(Boissevain, 1974; Portes, 1998).

3) 소통의 사전적 의미는 ①막히지 아니하고 잘 통합 ②뜻이 서로 통하여 오해가 없음. 등이나 논문의 저자는 그의 ‘감사의 글’에서 지역사회 네트워크는 사람과 사람 사이의 소통을 통해 이어진 네트워크가 공동체를 만들고, 공동체 또한 소통을 위하여 노력하는 과정이자 지향점의 의미를 담고 있다고 했다. 소통은 결국 당사자의 주체성에 근거를 하고 주체성은 자아실현과 자아존중과 밀접하게 관련되어 있고 생태체계적인 공동체를 만들어간다고 하며 사회복지관점의 소통을 이야기 하였다.

한 공동의 이익을 위한 노력으로는 정보의 교환, 재정, 시설과 같은 물리적 자원, 클라이언트 의뢰, 공동사업과 같은 협력적 활동들을 교류하는 것이 있는데, 이러한 활동 과정 자체도 네트워크라고 할 수 있다.

네트워크는 서로 다른 조직이 하나의 목적을 향해 함께 일하는 것으로 이해할 수 있으며, 사회복지 서비스의 공동의 목적이나 목표 달성을 위하여 협력하는 모든 관계들을 포함한다. 또한 사회복지 조직들 간의 상호 협력적 활동이나 지지적 활동, 조직화된 활동들을 네트워크 활동의 영역으로 포함하였다.

고전적 의미의 네트워크가 인프라와 같은 망에 초점을 둔 반면에 사회과학적 의미에서는 영향력과 관계(relationships)의 의미가 내포되어 이들이 미치는 범위를 포함한다고 할 수 있다.

결론적으로 사회복지적 관점에서의 네트워크란 '사회복지 실천 영역에서 다양한 사회복지 및 관련 조직들 간의 협력적 활동과 상호작용은 물론 공동의 사회복지적 목적을 도출하고 이를 함께 실현해 가는 과정이자 활동들'이라고 할 수 있다. 이는 곧 지역사회 조직을 실현하기 위한 과정적 개념이다. 따라서 사회복지 네트워크란 지역사회복지를 실천해 가는 협력적 활동의 구축으로, 지역사회 조직화를 위한 하나의 방법이라고 할 수 있다.

사회자본을 구성하는 핵심적인 요소는 네트워크이며, 이는 사회자본의 가장 기본적인 원천이라고 할 수 있다. 사회자본은 개인 간, 개인과 집단 간, 또는 집단 간의 상호작용을 전제로 하며, 상호작용은 사람들로 하여금 네트워크를 형성하고, 공동체를 유지하며, 사회구조를 구성하게 해 준다. 규범과 정보의 흐름은 네트워크가 기능하는데 가장 중요한 특징이다(구혜정, 2002).

한편, 네트워크는 행위자들의 구체적인 관계를 보여준다는 점에서 신뢰구조가 이루어지는 미시적 기반을 밝혀주기도 한다. 신뢰구조가 사회자본 형성에 관여하는 방식도 '신뢰의 사회적 네트워크'를 통해서이다. 개인들 간의 지속적이고 반복적인 관계는 유형화할 수 있고, 이는 특정 네트워크를 구성하게 되는데, 사회자본이 주는 이익은 바로 이 네트워크로부터 비롯되며 동시에 그 속에 내재되어 있다고 볼 수 있다(한상미, 2007).

네트워크는 또한 사회자본의 축적과도 직접적인 연관을 갖는 것으로 논의되고 있다. 즉, Coleman(1998)은 네트워크의 폐쇄성이 강할수록 구성원간의 규범과 신뢰가 증가하므로 사회자본 축적에 보다 유리하다고 주장하는 반면, 포르테스(1998)는 공동체의 네트워크가 긴밀하고 폐쇄적일수록 무임승차 문제를 야기하고 기업가 정신을 방해할 수 있다고 주장하였다. Burt(1992, 1997)역시 내부적 연결이 강한 네트워크에서는 새로운 정보 획득에 불리하다고 보았는데, 약한 연대와 강한 연대 모두 사회자본 축적에 있어 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 모두 존재하며, 보다 유리한 네트워크를 판단하는 데는 기준 설정의 문제가 핵심으로 대두되게 된다.

네트워크의 크기, 범위, 밀도, 다양성 등과 같이 네트워크의 구조적 특성에 따라 사회자본 논의에 있어서 그 구성요소로서 네트워크에 대한 관심은 필수적이다(안성호 & 곽현근, 2004; 홍현미라, 2005, 재인용).

2) 유형

네트워크의 다양한 유형은 표현되는 방식이나 용어적인 차이점은 있지만, 네트워크 내에서 하위 집단들이 어떻게 형성되어 있고, 서로간의 관계와 영향력이 어느 정도인가를 분석하는 데 있어서 공통점을 갖는다. 즉 네트워크가 얼마나 유기적으로 잘 구축되어 있는지, 그리고 그 안에서 누가 중심적인 역할을 하고, 영향력을 발휘하는지 등을 포함한 네트워크의 중심성(centrality)을 규명하는 측면에서 유사성을 갖는 것으로 볼 수 있다. 네트워크의 유형을 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 1〉 네트워크의 유형별 분류

분류	유형	내용
Rizova(2006) 네트워크의 관계	기계적 네트워크	-물리적인 이동, 정보나 재정적인 자원의 이동과 같은 업무와 연관된 내용 -개별화된 특별한 관계에 초점을 둠 -공동사업의 영역에서 발생하는 문제들을 우선적으로 논의 -협력적인 관계
	표현적 네트워크	-친밀한 관계와 사회적 지지에 의하여 뚜렷함 -체계적인 조직으로 구조화 되지 않음 -업무적 관계, 태도등 직접적으로 포함되지 않음
	기술적-조언 네트워크	-조직화된 일에서 기술적인 논쟁이나 문제에 대하여 과학적이고 기술적인 조언을 얻을 수 있는 소통의 구조 -문제나 이슈를 해결하는데 도움을 주거나 실질적인 기술과 역량을 가지는 조력자와의 네트워크가 핵심
	조직적 - 조언 네트워크	-조언을 해주는 구성체를 명확하게 하는 참여적 관계가 확보됨 -하나의 보다 커다란 유기체와 같이 능동적이고 체계적으로 조직화된 네트워크 -성공적인 네트워크의 모델
김용학(2004) 네트워크의 영역	완전 네트워크	-폐쇄적 영역 안에 있는 모든 구성원들을 대상으로 관계와 정도를 측정하는 네트워크 -네트워크 안에 포함된 구성원 이외의 다른 구성원을 선택할 수 없는 네트워크
	자아-중심 네트워크	-응답자가 선택할 수 있는 대상들이 개방적 -응답자가 제공한 정보를 토대로 구성된 네트워크를 확인할 수 있지만, 응답자가 선택한 이들로부터의

		네트워크는 알 수 없는 한계
유사 네트워크		-직접적 관계가 없어도 공동의 매개를 통하여 인위적으로 형성된 네트워크
Fang 외(2003, 한지연, 조병희, 2005에서 재인용) 사회적 위치	결속집단 구성원	-네트워크 내 구성원들의 응집력이 형성된 연계 구조 -최소한 3명이상과의 하위 결속집단을 구성 -하나의 하위 집단을 형성하며 직접 네트워크 되지만 다른 결속집단과는 단절 되어 있다.
	접촉집단 구성원	-구성원은 결속집단이 아니지만 결속집단과 최소 2명이상의 연결고리를 갖는다.
	고립집단 구성원	-네트워크 내 다른 구성원과의 연결고리가 없거나 1명만 연결되어 있다. -외톨이 혹은 왕따나 작은 규모의 하위집단의 관계와 집단 간 역할을 분석하는 데 유용

네트워크의 활동에 대한 개념들을 정의한다면, 단기적으로 사회복지 조직들 간의 형성된 연계의 양의 증가와 같은 과정적 특성의 증가와 사회복지 조직들 간의 긍정적인 네트워크 중심성과 응집력의 증가로 볼 수 있다. 이렇게 형성된 네트워크는 중장기적으로는 사회복지 조직들 간의 유기적 활동을 증가시키게 될 것이며, 공동의 협력적 활동의 결과로 더 효과적이고, 효율적인 사회복지 서비스 제공이 가능할 것이다. 궁극적으로 이를 통하여 지역사회 공동체를 구축하고 클라이언트의 이익을 구현하고, 지역사회복지에 기여하게 되는 것으로 정의될 수 있다.

최근 네트워크의 주 연구 경향은 네트워크의 중요성을 강조하고, 네트워크의 밀도와 중심성을 중심으로 그 규모와 이에 미치는 영향요인을 규명하는데 초점을 둔 연구들이 주류를 이루고 있다. 즉, 네트워크 구축의 중요성과 필요성에 대하여 기존 연구들은 공통적으로 지역사회의 전체적인 네트워크의 구조적 또는 과정적 특성을 분석한 결과들을 제시하고 있다.

### 3. 지역사회복지와 네트워크

지역사회복지가 분야론으로 볼 것이냐, 방법론으로 볼 것이냐에 따라 다양한 이야기로 전개될 수 있으나 적어도 네트워크를 생각할 때에는 방법론적인 접근이라고 할 것이다. 종래의 지역사회조직의 하나의 방법론에 인터 그룹 워이 있었다. 이는 지역사회에 존재하는 각종의 집단 및 기능 상호간의 조정을 통하여 조직화를 추구하는 것이라고 볼 수 있는데 이것이 지금의 네트워크를 생각하는 경우에 그것과 연관을 지을 수가 있으며, 넓은 의미에서의 복지조직화라고 할 수 있다(전광현, 2004).

네트워크가 무엇이냐고 할 경우에 이에 대한 다양한 해석과 설명이 나타나고 있으며,

또 다양한 분야 즉 사회학, 경영학, 기업 등에서도 사용되고 있는 용어이기도 하기에 각각의 영역에 따라 이해와 적용이 다르다고 할 수 있는데 우선 네트워크를 직역하면 “인간관계에서의 망(網)조직”이라고 말하고 있는데, 이것보다는 “새로운 인간관계의 결합원리에 기초한 생활조직”이라고 이해할 수 있으며 사회학자들은 네트워크를 사회적 네트워크라고 부르며, 개인을 기점으로 하여 지금까지의 ‘혈연’, ‘지연’과는 다른 인간결합의 전체로서 정의를 하고 있으며, 보건복지의 행정관계자들은 두 개 이상의 행정조직, 많은 경우에는 보건행정과 복지행정과의 연계·협동을 시키는 기구를 네트워크라고 생각하고 있다. 그리고 여기에 보건·복지행정가들과 실무를 담당하고 있는 보건·복지 전문가들의 조직과 활동이라고 하고 있다. 한편 시민운동의 입장에서의 운동가와 운동가와의 시민적 연대와 결합 혹은 시민연대 집단 간의 연계라고도 한다(전광현, 2004, 재인용).

여하튼 하나의 목적을 위하여 연락 조정이나 연계 협력의 관계를 구축하며, 유지하려고 하는 활동이라고 할 수 있으며, 결과적으로는 조직을 나타내는 것을 네트워크라고 할 수 있다.

사회복지는 외부환경에 의존하며 폐쇄체계(closed system)의 이론을 극복하고 개방체계(open system)으로 접근하고 있다. 이를 뒷받침하여 주는 대표적인 이론이 개연성이론(contingence theory)이다. 이 이론은 조직의 양식과 과정들은 고정적이지 않고 상황적이며, 조직을 구조하는 최선의 길은 조직의 환경에 의존한다는 인식에 근거하고 있다. 조직을 보는 관점이 개방체계의 특성을 가지며, 조직의 환경과 기술이 조직구조에 어떤 영향을 미치는지에 관심을 갖는다. 조직의 효과성은 조직의 환경과 기술에 의해 제시되는 요구들이 조직의 내부구조와 어느 정도 일치하는가에 따라 결정되는 것이라고 보며, 따라서 효과적 조직이란 두 가지 외부 조건들이 제시하는 개연성에 각기 적합하게 반응하는 것이라고 간주한다(김영중, 2004). 이러한 이론을 기반으로 해서 지역사회 네트워크가 사회복지조직에 효과적 서비스 전달에 필요하다는 것을 뒷받침해주고 있다.

또한 지역단위의 복지네트워크구축에 대한 지역복지의 체계론을 주장하면서 참여복지체계를 실현하기 위한 구체적인 방안은 지역단위의 복지네트워크 구축을 통해 달성할 수 있으며, 이 네트워크는 공공조직, 민간이용시설, 민간생활시설, 주민단체, 병원, 종교, 기업단체 등이 총망라될 수 있다고 지적하면서 일반주민과 저소득주민을 위한 복지네트워크 모형을 제시하고 있다(변재관 외5인, 2000). 이와 같은 지역사회 네트워크는 사회복지기관에 필수적인 것으로 그 필요성은 첫째, 사회복지사의 다양한 역할 때문에 필요하며, 둘째, 클라이언트의 다양한 욕구 때문에 필요하고 셋째, 사회복지실천을 위한 확대된 공유체계의 요구 때문에 필요하다.

지역사회복지네트워크의 기능은 크게 일곱 가지로 요약할 수 있는데 먼저 사회문제에 관한 현황분석, 정책대안 가용자원의 동원과 효율적 활용, 프로그램의 개발과 시행(최일

섭 외, 1993)과 민·관간의 파트너십의 중요성을 교육하여 사회복지의 기반을 공고히 하는 복지계획의 수립이고, 서비스의 연계와 조정 및 역할분담, 자원동원과 지역육구조사, 일자리제공과 복지인프라 구축, 안정적 생활의 보장, 교육훈련시스템의 정비, 근로고취를 위한 제도적 정비 등을 제시할 수 있다.

지역사회 네트워크 활용의 의의로는 첫째, 사회복지사는 네트워크를 활용함으로써 자신의 능력과 세력을 강화·확장할 수 있다. 둘째, 클라이언트의 욕구중심에 초점을 둘 수 있다. 셋째, 네트워크 활용은 난립한 사회복지 관련 기관과 시설의 중복된 서비스를 보다 효율적으로 통합·제공할 수 있다.

### Ⅲ. 네트워크 형성 사례

#### 1. 경기도 무한돌봄센터

##### 1) 개요

공공의 역할이 강화된 시·군 무한돌봄센터는 기초자치단체 수준에서 지역사회의 복지와 관련된 모든 업무가 집중되는 곳이다. 종합복지센터로서의 기능강화를 위해서 국(局) 내에 과를 신설하고, 과 내의 팀을 조정하여 통합적인 업무가 가능하도록 운영하는 것이 바람직하다. 특히, 통합조사업무를 비롯하여 기초생활보장을 포함하는 급여담당 업무와 자활 및 고용담당 업무, 의료급여 및 주거복지업무 등이 무한돌봄센터 내로 통합되는 경우, 기존의 제한된 사례관리업무로부터 확대되어 포괄적인 급여 및 서비스 지원이 가능하게 된다.

##### 2) 조직: 네트워크팀(전문사례관리거점)

경기도 무한돌봄센터의 경우에는 민간위탁방식으로 운영되는 네트워크팀이 시·군보다 작은 단위의 전문사례관리거점으로서 기능하게 된다. 이는 복합적인 문제를 가진 위기가구에 대해 지역사회 전체가 적극적으로 개입하기 위해 지역사회 내 주요 복지서비스전달주체인 민간기관의 서비스네트워크를 활용하기 위한 것이다.

사회복지직 공무원(통합서비스 전문요원)은 사회복지통합관리 업무, 자원발굴, 사회복지통합관리망 연계, 시·군 무한돌봄센터와의 연계 및 업무연락, 공공사례관리 지원 등의 업무를 담당한다.

민간사례관리전문가는 집중사례관리, 서비스 연계, 읍·면·동 사례관리 지원, 방문서비스 연계, 전문적인 사례관리 네트워크와의 연계를 담당하고 있다.



### 3) 경기도 무한돌봄센터의 장점

#### (1) 민관협력(Governance)을 위한 구조 마련

전달체계에 있어서 민관협력은 서비스의 중복·누락을 방지하기 위해 매우 중요하다. 이전 민관협력은 민간단체 중심으로 이루어져 연계의 지속성이 떨어진다. 지역사회복지협의체가 법적 근거를 가지고 작동하고 있으나 공급자 중심의 분과별로 구성되어 있고 사례 개입을 위한 연계는 부족한 것으로 판단된다. 무한돌봄센터는 공무원을 중심으로 한 시 센터와 민간구성으로 된 네트워크 팀으로 이루어져 있어 지역의 문제사태에 대해 공동 대응이 가능하다. 또한 공무원 팀장(6급)이 사례회의에 참여하고 공적문서를 시달함으로써 연계의 공신력 및 책임성이 증대된다.

#### (2) 민간자원 동원의 증대 효과

공공기관과 함께 추진하고 있다는 공신력은 지역 내 자원을 발굴하고 연계하는 데 매우 효과적이다. 사례관리가 공공기관의 일부 사업으로 진행됨으로써 공공기관의 내부의 관심 증대 및 참여율이 높아진 것으로 평가되었다. 남양주의 경우, CMS 후원계좌에 공무원의 참여가 증대되고 있다.

### 4) 경기도 무한돌봄센터의 단점

#### (1) 자원의 쏠림현상 발생

공적 power를 가진 무한돌봄센터의 등장으로 좁은 지역의 자원이 무한돌봄센터로 집중하는 현상이 발생한다.

#### (2) 무한돌봄센터의 연속성의 문제

경기도 무한돌봄센터의 경우, 도의 사업으로 현재 보건복지부 사회복지시설 분류에 부합되는 곳이 없으며, 도 자체에서도 조례가 제정되지 않아 연속성의 문제를 가지고 있다.

#### (3) 보건복지부 희망복지지원단과의 역할 혼선

2012년 4월 보건복지부 희망복지지원단이 추진되면서 경기도의 경우, 무한돌봄센터에서 근무 중인 민간 계약직 직원의 경우 역할이 모호해지고 있다.

## 2. 지역사회복지협의체

### 1) 개요

지역사회복지협의체는 민간참여와 서비스네트워크로서의 제도적 장치로 법적근거는 사회복지사업법 제7조의 2에 의해 사회복지서비스의 지방중심화는 지역사회 전체가 참여하는 지역복지공동체 건설이 목표로 지역사회의 구성요소인 지역주민, 시민단체 등이 포함

되는 민간의 역할이 중요하다.

지역복지협의체의 목적은 첫째, 사회복지의 지방분권 시대를 맞아 민간의 적극적 참여를 통한 협력과 견제 기능 활성화, 둘째, 지역복지의 강화, 셋째, 사회복지서비스 제공에서 지방정부와 민간 등의 공동협력(network)을 위한 기제로 이는 지역사회복지를 민·관이 함께 논의할 수 있는 상설기구를 지역에 두자는 목적에 있다.

## 2) 기능 및 조직

### (1) 지역복지협의체의 핵심기능

지역복지협의체의 핵심기능은 지역복지계획의 심의, 사회복지서비스의 연계·조정, 지역사회자원 개발에서 민간 공급자와 서비스 소비자의 이해와 요구가 반영된다.

### (2) 지역사회복지협의체의 구성

지역사회복지협의체는 대표협의체, 실무협의체, 실무분과 및 실무팀으로 구성된다.

#### ① 대표협의체

대표협의체의 구성은 지방자치단체 대표, 주민 및 수요자 대표, 사회복지이용시설 및 생활시설장, 보건소장, 학계 전문가 등 지역의 실정에 맞게 탄력적으로 구성되었다.

지역사회복지협의체의 기능은 협의체 운영, 지역복지문제 전반에 대한 논의 및 협의, 지역복지계획과 관련된 다양한 논의·협의·결정, 협의된 사항에 대한 협의체 내 하부구조 및 지역사회에 대한 전달 등이다.

#### ② 실무협의체

실무협의체는 논의의 효율성을 위해 20인 이내의 규모로 구성되었다. 다양한 실무자의 참여확보와 의견수렴, 활동촉진을 위한 실무분과 및 실무팀으로 구성 및 활용 계획이다. 기능은 서비스 제공 및 연계에 관한 협의 및 상정, 실무분과의 현황 점검 및 연계와 조정, 실무분과에서 발의된 이슈에 대한 논의 등이다.

#### ③ 실무분과 및 실무팀

실무분과는 주로 복지와 보건 부문의 일선 서비스제공자로 구성하나 지역에 따라 다양하게 구성되었다. 예를 들면, 자원이 풍부한 지역은 분야별 또는 사업별로 실무분과를 구성하지만 그렇지 못한 경우 사회복지관련 문제의 심각성 또는 사업의 우선순위에 따라 달라질 수 있다. 실무분과는 실무협의체의 구성원과 별도의 구성이 되도록 하여야 한다.

실무팀은 자원이 부족한 지역에 구성되며, 지역사회의 공통적 사업이 될 추가복지 중심

의 구성 또는 사회복지 공무원, 보건소 실무자, 비공식적 인적자원 등으로 구성된다.

### 3) 지역복지협의체의 기본적인 전제

협의체가 관변단체의 성격을 띠고, 공공의 민간에 대한 통제의 목적으로 왜곡될 가능성이 있으므로, 대표성 있는 민간의 참여가 전제되어야 하며, 협의체의 구성과정에서 구성원 선발의 민주성이 확보되어야 한다.

협의체가 단지 민·관의 협력관계가 있음을 상징적으로 과시하는 수단에 그칠 수 있다. 따라서 협의체의 실행기구 유지를 위한 물적, 인적 비용 등 재정적 여건이 확보되어야 하며, 지역사회 내 다양한 사회복지 주체들의 존재와 다양한 활동이 전제되어야 한다. 또한 협의체를 구성함과 동시에 지역복지 실천 서비스조직(공공 및 민간)을 확충하며, 지역사회내의 공공복지기관뿐 아니라 민간복지기관이 활성화되어야 한다. 민간복지기관이 부족한 농어촌지역은 공공기관이 중심이 되어 서비스전달체계를 구축하고 민간기관의 활성화를 위한 지원을 해야 한다.

### 4) 지역복지협의체의 장점

지역복지협의체의 장점으로는 사회복지전달체계의 비효율성과 전문성, 경직성을 극복하기 위한 협의체로 거듭나는 점, 급변하는 복지수요에 효과적으로 대처하기 위한 협의체가 적극적으로 노력하는 점, 미국, 일본에 비해 구성시기가 늦었지만 활발하게 체계를 세우고 있는 점, 지역의 실정에 맞게 점점 민간인의 참여도가 높아지고 있는 점, 지자체장의 확고한 의지와 개념이 서 있는 곳은 민관합동이(고양시지역사회협의체) 잘 이루어지고 있는 점, 다양한 모금(공공 모금회)활동 및 자원개발 운동(고양시 1촌 맺기운동)을 통한 재정의 자립화를 기반을 조성하기 위해 노력 하는 점을 들 수 있다.

### 5) 지역복지협의체의 단점

지역복지협의체의 단점으로는 비 효율적인 복지 시스템(중복 수혜 및 미수혜 사례), 보건복지부의 안이한 행정과 지방자치 단체장의 무관심으로 여전히 곪고 있는 점, 협의체 구성 비율이 저조한 점, 중앙정부, 지방자치단체 모두 예산편성에 인색(예산 미확보 협의체 48%)하다는 점, 사무국 직원들의 처우 개선 문제점(전문 인재 확보의 어려움), 협의체 조직이 복지 업무에 비해 너무 방대한 점, 협의체 민간위원장의 역량에 따라 자칫 관에 의지하는 관변단체로 전락할 우려가 있는 점, 복지기관장의 의지에 따른 복지기관의 적극적 협조 도출의 문제, 복지기관과 협의체 일 중 우선순위 문제로 협의체 업무가 적극적으로 추진되기 힘든 점 등이다.

#### IV. 결론 및 정책적 제언

경기도 무한돌봄센터와 지역사회복지협의체는 공적인 지역관리가 부재한 우리나라 전달체계의 한계를 극복하기 위해서 지역사례관리센터와 지역주민의 지방자치단체의 협치(governance)에 관한 민간참여와 서비스네트워크로서의 제도적 장치로 민·관협력 방식으로 설치한 사례이다. 경기도 무한돌봄센터는 그간 파편적으로 제공되던 중앙정부와 지방정부의 저소득가구 지원사업을 차별화하면서 광역과 기초 지역으로 각각 연계되는 다층적 구조를 통해 상시적으로 서비스네트워크체계를 작동하여 지원하도록 하는 접근방식으로서 의의를 갖는다. 경기도 무한돌봄센터 체계의 주요 특징의 하나는 위기가구에 대한 발굴과 사례지원, 사후관리에 이르는 지속적인 관리과정에서 공공과 민간의 체계적인 연계 구조를 갖추었다는 점이며, 간접적인 사례조정과 직접적인 개입에 따라 전문적 역할 분담을 하고 있다는 점이다. 또한 지역사회복지협의체는 지방정부와 민간 등의 공동협력(network)을 위한 기제로 이는 지역사회복지를 민·관이 함께 논의할 수 있는 상설기구를 지역에 두고 지방자치를 활성화 시킬 수 있는 중요한 협치(governance)자원이다. 경기도 무한돌봄센터와 지역사회복지협의체 네트워크의 활성화를 위해 다음과 같은 정책적 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 다양성을 조화시킬 수 있는 민과 관의 통합능력이 필요하다. 관변단체 및 지역사회조직 사업이 비교적 많은 사업의 경우, 민에 대한 관의 역할이 상당히 높다. 따라서 자원네트워크 활성화를 위한 관의 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있겠다. 따라서 공공과 민간의 협력체계가 안정적으로 유지될 수 있도록 전체적인 측면에서의 통합과 지지역할 뿐만 아니라 업무간 차별화를 통해 역할갈등을 줄일 뿐 아니라 팀접근에 대한 기본적인 이해를 높이고 상호간 존중하는 태도를 갖추도록 지속적인 교육과 훈련이 필요하다.

둘째, 서비스전달의 핵심요소인 무한돌봄센터와 지역사회복지협의체는 인력의 안정성을 확보하는 것이 중요하다. 또한, 민·관협력 체계의 특징을 갖는 전달체계인 무한돌봄센터와 지역사회복지협의체는 확대개편 이후에도 민간전문가(사무국 및 간사등)가 업무를 담당하도록 하기 때문에, 이들의 안정적인 신분보장을 통해 높은 수준의 전문성을 유지하도록 하는 것이 매우 중요한 과제로서 고려되어야 한다.

셋째, 무한돌봄센터와 지역사회복지협의체의 관계를 재설정하는 것이 중요하다. 무한돌봄센터 설치단계부터 통합분과를 중심으로 사례관리기능을 담당했던 지역사회복지협의체와의 역할중복의 문제가 제기되어 왔으나 구체적인 연계 및 협조방안은 마련되어 있지 못하다. 그러나 지역사회복지협의체의 기능이 시·군별로 큰 편차를 보이고 있으며 이에 따라 통합사례기능수준이 다르며 무한돌봄센터와의 역할중복이나 갈등이 다른 양상을 보이고 있다.

넷째, 고용서비스와의 통합문제에 대한 고민이 필요하다. 저소득층의 자립과 자활을 위

해서는 일자리 역시 윈스탑으로 연계되어야 한다는 점에서 고용서비스에 대한 통합서비스 방안 검토가 필요하다.

다섯째, 건강보험공단, 국민연금관리공단과의 연계를 체계화할 필요가 있다. 현재의 대안은 시·군 무한돌봄센터 내 통합사례관리팀에서 해당 공단과 대상자 연계, 정보공유를 담당하도록 해놓고 있다. 그러나 전달체계가 분리되어 있는 상황에서 법적으로 대상자 연계나 정보공유의 수준이 얼마나 가능할지에 대한 점검이 필요하다.

또한 한걸음 더 나아가서 시·군 단위에서의 조사, 책정과 공단에서 이루어지는 조사, 책정업무를 통합적으로 진행하는 것을 검토해 볼 수 있다. 즉 지역사회 내에서 유사한 조사를 여러 번 진행하지 않고 관련하여 통합적인 대상자 선정업무가 진행될 경우 행정적인 낭비를 줄이고, 통합적인 서비스 제공으로 나아갈 수 있을 것이라 기대한다.

여섯째, 무한돌봄센터와 지역사회복지협의체는 읍·면·동의 개선방안이 추가적으로 검토되어야 한다. 현재 무한돌봄센터의 찾아가는 복지서비스를 진행하지 못하는 이유는 단지 인력이 부족하기 때문만은 아니다. 즉, 업무의 성격과 요구받는 과업이 현금급여관리와 행정업무에 집중되어 있다는 점도 찾아가는 복지서비스를 진행하지 못하는 중요한 요인이 될 수 있기 때문이다.

이런 측면에서 무한돌봄센터와 지역사회복지협의체는 읍·면·동의 업무에 대한 분석과 이를 통해 읍·면·동이 접근성이 좋은 접촉센터로 역할하기 위해 필요한 과업을 구체화하는 노력이 필요하다.

### <참고문헌>

- 경기복지재단. 2012. “사회복지서비스 전달체계 개선방안 연구” 「정책연구보고」2012-01.
- 곽병훈·박보영. 2011. “사회자본과 거버넌스의 연계를 통한 사회복지전달체계의 현대화”. 「노동연구」. 제22집.
- 김남선·김은영. 2002. “리더십과 지역사회조직의 사회자본” 「한국국제지역사회개발학회」. 12(2).
- 박숙미. 2002. “신뢰구조의 동학과 사회자본의 형성: 위험생산-회피구조의 발생론적 접근에 기반하여”. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 박희봉·김명환, 「우리나라지역사회의사회자본증진에관한연구」, 한국정치학회보, 제4집 제호 2001, pp.219~237.
- 박희봉. 2005. “거버넌스 증진의 전제로서의 사회자본과 한국 사회자본 특징”. 「국가정책연구」. 19(2).
- 소진광. 「성남지역사회의사회적자본」, 성남발전연구, 제3권 경원대학교 성남발전연구소편. 2003.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스”. 한국행정학보. 36(4)
- 전광현. 2004. “지역사회복지 활성화를 위한 네트워크 구축에 관한 연구”. 「한국지역사회복

- 지학」, vol.14.
- 한상미. 2007. “사회복지사들의 사회자본 연구”. 카톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
- 홍영란 외. 2006. “국가발전을 위한 사회적 자본 형성 전략연구”. 한국교육개발연구원.
- 홍현미라. 2005. “지역사회 변화전략으로서의 자원개발 과정에 관한 연구: 사회자본 (Social Capital)관점 적용”. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- Bourdieu, P., “The Forms of Capital” in John G Richardson(ed.), Handbook of Theory and Research for Sociology of Education, New York, Greenwood, 1986, pp.241~258.
- Burt, R. S., “Structural Holes versus Network Closure as Social Capital” in Lin, K. S. Cook, R. S. Burt(eds.), Social Capital: Theory and Research. Idine de Gruyter, 2001.
- Coleman, J., Foundations of Social Theory. Cambridge, MA, Belknap, 1990.
- Fukuyama, F., Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity, New York, Free Press, 1995.
- Putnam, R. D., Bowling Alone: The Collapse and Revival of the American Community, New York, Simon and Schuster, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Social Capital in the Creation of Human Capital”, American Journal of Sociology, 94, 1988, pp.95~120.
- \_\_\_\_\_, “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”, The Americal Prospect,13, 1993, pp.35~42.
- \_\_\_\_\_, et al., Making democracy work: civic traditions in Modern Italy, New Jersey, Princeton University Press, 1993.
- The World Bank, Bosna and Herzegovina: Local level institutions and social capital study, Washington, D.C., The World Bank, 2002.
- Waldinger, R., “The Other Side of Embeddedness: A Case Study of the Interplay between Economy and Ethnicity”, Ethnic and Racial Studies, 18, 2005, pp.555~580.
- Woolcock, M., “Social Capital and Economic Development: Toward a heoretical Synthesis and Policy Framework”, Theory and Society, 27, 1998, pp.151~208.

접수일(2013년 10월 24일)

수정일자(2013년 11월 15일)

게재확정일(2013년 11월 25일)