

## 지역사회복지 실천모델에 관한 이론적 고찰

정 무 성 (가톨릭대학교 교수)

### I. 머리말

한국 사회가 산업화 이전에는 가족 및 지역사회를 중심으로 하는 비공식적인 복지기능이 매우 중요한 역할을 하였다. 그러나 지난 30여년의 산업화 과정에서 지역사회의 사회복지적 기능은 매우 약화되었다. 우리 사회는 물질적으로 성장하고 풍요로워졌지만 인간관계는 점차 해체되고 있다. 물질적인 성장도 일부 계층에 집중됨에 따라 일부 지역주민들은 상대적으로 더욱 심한 박탈감을 느끼고 있는 실정이다.

이로 인해 우리 지역사회에는 여러모로 소외된 집단들이 출현하고 있다. 이러한 현상은 앞으로도 지속되고 오히려 더욱 심화될 전망이다. 더구나 급속도로 확산되고 있는 지역사회의 해체는 궁극적으로 많은 사람들의 삶의 질을 저하시키는 결과를 낳게 될 것이다. 따라서 지역사회의 갈등구조를 해결하고 더불어 사는 공동체를 형성하기 위한 지역사회복지의 확대가 시급히 요청되고 있다.

그러나 이제 우리의 지역사회복지사업들은 과거의 단순한 동정심에서 나오는 즉흥적인 도움의 차원을 넘어 체계적이고 전문적인 활동으로 구성되어야 한다. 현대의 사회문제는 사회과학적인 전문지식을 동원해야만 이해될 수 있는 매우 복잡한 형태를 띠고 있기 때문이다. 이를 온정적으로 혹은 자선적인 차원에서만 접근한다면 상황을 오히려 문제의 해결을 더욱 어렵게 만들 수 있다. 이러한 맥락에서 지역사회복지의 전문 실천방법을 체계적으로 정립하려는 노력은 우리나라 복지발전에 매우 중요한 의의를 갖는다고 하겠다.

사회복지적 관점에서 지역사회는 사회문제의 장(場)인 동시에 복지서비스 제공의 장으로서의 속성을 동시에 가지고 있다. 따라서 지역사회가 해체되고 있는 오늘날에도 지역사회는 사회복지의 매우 중요한 장이다. 그러나 아직도 전문 사회사업방법론 중에서 지역사회복지가 차지하는 위치가 무엇이며, 그 내용은 어떻게 구성되어야 하는지에 대한 명확한 합의가 이루어져 있지 않

다. 이는 실제 현장에서는 사회복지관 등을 매개로 하는 지역사회복지사업이 상당히 활발하게 전개되고 있음에도 불구하고 사회복지학계에서 전문 실천방법론을 논할 때 주로 미시적인 입장에 치중하고, 실천방법으로서의 지역사회복지에 대한 진지한 논의는 부족했던 때문이다.

지방자치시대의 도래와 함께 지역사회 차원에서의 주민들의 참여가 활발해지고 있다. 특히 시민운동을 하는 많은 사람들이 효율적인 지역사회개입을 위한 방법론을 탐색하면서 사회복지학에 대한 높은 기대와 관심을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 지역사회를 대상으로 하는 방법론에 관한 다양한 지식과 기술을 축적하고 있는 사회복지학의 입장에서 지역사회 개입을 위한 구체적 실천모델들을 제시해 주지 못하고 있음은 안타까운 일이 아닐 수 없다. 이제 지역사회복지 실천방법에 대한 다각적인 검증은 통해 지역사회복지학의 질적 도약의 계기를 마련하여야 할 것이다. 이에 금번 학회가 지역사회복지에 초점을 두고 이론 및 실제, 그리고 교육적 과제까지 체계적으로 논의하도록 한 것은 매우 시의 적절하고 의미있는 기획이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 본고는 실천방법으로서의 지역사회복지에 대한 개념을 검토하고, 지역사회복지 실천모델의 모체인 인보관 운동과 자선조직협회의에 관해 고찰한 후, 영국의 지역사회보호, 일본의 재택보호, 미국의 지역사회조직의 내용을 통해 최근 주요 실천모델의 특징을 살펴보고자 한다. 이러한 지역사회복지 실천모델에 관한 일련의 이론적 고찰은 우리나라 지역사회복지의 학문적·실천적 함의를 제공할 것이다.

## II. 실천방법으로서의 지역사회복지 이해

사회복지 용어 중에서도 '지역사회복지'는 가장 논란이 많은 개념의 하나로서 아직도 보편적으로 합의된 의미가 없다. 그러나 우리나라에서 일반적으로 통용되고 있는 지역사회복지(*community welfare*)의 개념은 지역사회를 개입 대상으로 보고 그곳에 존재하는 각종 문제를 예방하거나 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력이라고 정의되어 왔다 (최일섭, 1985: 20; 최일섭·류진석, 1996: 34-35). 이는 지역사회를 대상으로 하는 제반 활동을 지역복지에 포함시키는 매우 포괄적이며 광범위한 개념이다.

이러한 광의의 개념화는 전통적인 지역사회 차원의 상호부조의 행태를 사회복지의 영역으로 포함시키는 데는 매우 유용하지만, 지역사회복지를 전문가의 개입에 의한 전문 사회복지실천분야로 인식시키는 데는 한계가 있다. 따라서 전문사회복지 관점에서 포괄성과 전문성을 함축하는 지역사회복지의 재개념화가 요구된다. 이를 위해서는 지역사회복지를 지역성(*locality*)을 강조하는 사회복지 분야로 인식하기 보다는 기술적인 측면을 포함하는 실천방법으로서의 의미를 강조할

필요가 있다.

지역사회복지 실천모델 개발을 위해서는 사회문제의 지역사회적 맥락을 분석하려는 노력이 선행되어 왔다. 따라서 지역사회복지를 개념화하기 위해서는 우선 지역사회에 관한 정의를 고찰할 필요가 있다. 지역사회복지의 맥락에서 Cox(1987: 232-243)는 지역사회는 (1) 사회문제로서의 지역사회, (2) 변화의 수단으로서의 지역사회, (3) 사회봉사의 장으로서의 지역의 속성을 동시에 가지고 있는 것으로 파악하고 있다. 즉, 지역사회는 변화될 필요가 있는 문제, 욕구, 이슈 등을 내재하고 있는 환경이다. 또한 지역사회는 사람들간의 상호작용과 권력의 분배 등으로 인해 변화가 일어날 수 있는 기회와 수단, 방법을 제공하고 있는 곳이기도 하다. 나아가서 지역사회는 공통의 신념, 가치, 규범들을 갖는 사람들에게 변화가 일어나는 일정한 공간을 갖는 장이기도 하다.

지역사회를 개념화하는 두 가지 요소로 크게 지리적인 측면과 사회관계적인 측면을 들 수 있다. 이러한 기준에서 지역사회에 관한 여러 학자들의 정의를 분석한 최일섭·류진석(1996: 4-9)은 세 가지 범주로 구분하고 있다: ① 지리적인 의미의 지역사회, ② 사회적으로 동질성을 띤 지역으로서의 지역사회, ③ 지리적 및 사회적 동질성을 강조하는 자연지역으로서의 지역사회. 일반적으로 지역의 지리적인 측면을 강조하는 경우는 특정 지역의 공간적 정체성에 초점을 두고 개념화 한다.

그러나 산업화와 도시화로 인해 급속한 인구유동을 경험하고 있는 현대사회에서는 지역사회를 지역 혹은 공간 개념 이상으로 인식하여야 한다. 즉, 특정 가치를 공유하고 상호작용을 하며 권력이 분배되어 있는 사람들의 집단도 지역사회로 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 Ross(1967: 41-45)는 지리적 속성의 개념과 대조되는 지역사회를 ‘기능적 지역사회’ (functional community)라고 명하고, 이는 공동의 관심과 기능을 함께하는 사람들의 집단을 의미한다고 하였다.

따라서 지역사회는 일정한 공간적 의미를 갖는 지역사회 뿐만아니라 공동의 소속감을 갖는 사람들의 집단, 기관, 조직체까지를 의미한다. 특히 도시에 기반을 둔 지역사회복지사업의 경우는 후자의 지역사회에 더 많은 관심을 가져야 한다. 왜냐하면 현대사회에서 도시인들은 지리적인 인접성 보다는 사람들과의 사회적 관계 속에서 존재 의미를 찾기 때문이다. 이러한 사회적 관계는 대개 특정 지역에 한정되지 않고 지역적 한계를 초월하여 다른 지역, 다른 국가에 까지 이어질 수 있다.

이러한 지역의 개념을 바탕으로 지역사회복지 실천방법은 미국의 영향을 받아 지역사회조직(community organization)으로 개념화 되어왔다. 지역사회조직은 1930년대 후반에 NASW로부터 사회사업 실천방법의 한 분야로 인정받게 되었는데, 당시 Lane 보고서에 따르면 지역사회조직의 일반적 목적은 사회복지 욕구와 자원 간의 보다 효과적인 조정이라고 언급하고 있다

(Lane, 1939: 495-511).

지역사회조직을 사회사업 실천방법으로 체계화하는데 핵심적인 역할을 한 사람은 Murray Ross이다. Ross는 지역사회조직에 있어 과정을 강조하였는데, 특히 CO의 각 개념들을 사회과학적인 용어와 연결시킴으로써 지역사회조직의 이론적 기틀을 마련하였다. 즉, 지역사회조직이 사회과학적 이론과 사회사업의 가치에 근거한 것임을 체계적으로 밝힘으로써 전문 실천방법의 기반을 강화하였다 (Schwartz, 1965: 183).

그러나 지역사회복지 사업의 큰 틀에서 조직화는 실천모델의 하나에 불과한 개념이지 오늘날의 다양하고 복잡해진 모델들을 모두 포함하는 포괄적인 개념으로 사용되기에는 한계가 있다. 지역사회조직 개념이 지역사회의 특정 사회문제 해결에 초점을 두는 반면에 지역사회복지 개념은 보다 광범위 지역사회의 변화를 추구한다. 따라서 다양한 실천모델과 기술을 포괄하는 개념으로서의 지역사회복지를 정의할 필요가 있다.

지역사회복지란 조직, 계획, 개발 및 변화의 과정, 방법 및 실천기술을 포함하는 개념이다. 이러한 관점에서 Weil(1996)은 지역사회복지 실천방법의 구체적인 기술을 조직화(organizing), 기획(planning), 개발(development), 변화(change)로 분류하고 있다. 여기서 '조직화'란 이웃, 지역사회, 지역, 국가, 나아가서 세계의 사회정의와 사회조건의 향상을 위하여 사람들이 함께 하도록 하는 것을 의미한다. '기획'은 서비스의 통합과 자원 할당을 위해서 조직간의 기획을 통한 지역사회의 서비스로부터 사회정책의 기획 및 실행에 이르는 서비스 기획 과정 및 기술을 포함하는 개념이다. '개발'은 빈곤지역이나 소외계층의 사회환경을 보호하고 삶의 조건을 개선하기 위한 사회적, 경제적 지속가능한 개발노력을 의미한다. 한편 '변화'는 교육적 캠페인으로부터 서비스 강화나 정책변화를 위한 연대, 사회정의를 위한 사회운동에 이르는 사회행동 및 사회변화 전략을 일컫는 말이다.

이러한 맥락에서 지역사회복지는 지역사회에의 조직적이고 체계적인 개입을 통해 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 사회복지적 지식과 기술을 활용하는 전문 실천방법이라고 정의할 수 있다. 이러한 정의는 지역사회는 변화될 수 있으며 변화를 통해 주민들의 삶의 질이 향상될 수 있다는 신념에 근거한다. 그러나 변화는 자동적으로 쉽게 주어지는 것은 아니며 전문가의 개입에 의한 체계적인 계획과 노력에 의해 달성될 수 있다는 가정에서 출발한다. 지역사회복지는 계획된 지역사회 변화 목표를 달성하기 위한 의도적이고 합리적인 과정이다. 이러한 과정에서 핵심이 되는 사회복지기관과 전문사회복지사들은 자신의 전문 지식과 기술 등을 이용하여 변화 노력의 책임적인 위치에 놓이게 된다.

### Ⅲ. 지역사회복지 실천모델의 모체

Weil & Gamble (1995: 577)은 오늘날의 지역사회복지 실천모델은 인보관 운동과 자선조직협회 운동 및 농촌개발 운동에서 발전된 것이라고 주장한다. 또한 노동운동과 소수민족 인권운동 등도 지역사회복지 실천모델의 발전에 많은 영향을 미쳤다. 나아가서 다양한 사회과학적 논의들이 실천모델의 이론적 기반을 형성하는데 도움을 주었다. 이러한 제반 관련 접근들이 함께 논의되어야 지역사회복지 실천모델의 모체를 제대로 파악할 수 있으나, 본 절에서는 지역사회복지 실천모델의 개발에 가장 직접적으로 많은 영향을 미친 인보관 운동과 자선조직협회 운동만을 고찰한다.

#### 1. 인보관 운동 (The Social Settlement Movement)

영국 인보관 운동의 창시자인 영국 국교 목사 Barnett는 기독교 사회주의의 영향을 받아 사회 계급간의 차이를 좁히고, 물질만능주의에 빠진 사회에서 인간의 가치를 회복하기 위하여 1884년 동부 런던 빈민지역에 토인비홀(Toynbee Hall)을 세웠다. 초기의 인보관 운동가들은 사회개혁을 통해 하나님 나라를 건설한다는 신앙을 가지고, 빈민지역에 뛰어들어 주민들과 함께하면서 그들의 삶의 질을 개선하기 위해 환경과 제도를 개혁하려고 노력하였다. 이와같은 인보관 활동은 미국에도 전파되어 전국의 도시로 급속히 확산되었다 (최일섭·류진석, 1996: 86-89)

인보관운동은 새 이민자들의 지역사회를 변화시키고 경제·사회개발을 지원하면서 공동체를 강화시키는 역할을 하였다. 인보관운동은 여러 다양한 형태로 전개되었지만 일반적으로 Jane Addams가 중심이 된 시카고의 Hull-House의 모델을 대표적인 예로 인용한다. Hull-House에서의 사업들은 도시 지역사회에서의 사회복지사업에 관한 연구와 실천의 모델이 되었다. Hull-House에서 개발된 사회사업조사 모델에 의하면 주민들을 조사 및 분석 과정에 참여시키고, 그 결과는 지역사회 중심의 사업을 기획하고 주민들을 교육하는 자료로 활용하는 것을 기본으로 하고 있다. 이러한 접근은 지역사회를 단순히 실험실로 간주하던 사회학적 연구와는 차별성을 보여주는 것이었다 (Deegan, 1990).

인보관은 교육개혁, 환경운동, 프로그램 개발, 집단내 관계개선, 사회·경제 개발 등의 영역에 관여하면서 지역사회조직, 기획, 개발 등의 실천방법론을 개발하였다. Addams는 지속적으로 주민참여를 강조하였는데, 특히 주민들의 잠재능력을 최고도로 발휘하도록 하기 위해 모든 종류의 교육에 역점을 두었다 (Weil, 1996: 9-10).

이러한 인보관운동은 지역사회복지의 초기 모델로 간주되지만 지역사회복지 실천방법의 전문성이 인정된 것은 아니었다. 오히려 전문가에 대한 불신을 바탕으로 교회와 대학의 성원들이 개입하여 도시지역의 사회계층간의 불평등을 해결해 보려는 비전문가에 의해 주도된 시도였다. 지역사회조직이 인보관운동의 전통을 이어받고 있기는 하지만 사회행동과 사회개혁에 관한 활동들을 중심으로 전문분야로 등장하는 것은 1960년대에 이르러서부터라고 할 수 있다. 1960년대 들어서야 비로소 지역사회조직의 실천방법론의 핵심과제를 사회문제 해결로 보기 시작한 것이다. 그러나 당시는 여전히 방법론을 개념화하는데 한계가 있었고, 권력구조, 갈등, 사회변화의 개념과 관련하여 개입방법론을 발전시킨 것은 1970년대부터이다.

## 2. 자선조직협회 (Charity Organization Society: COS)

1869년에 영국에서 처음 만들어진 COS를 본받아 1873년까지 미국에서도 COS가 창설되는 분위기가 조성되었다. 그리하여 1877년에 버펄로에서 최초의 COS가 창설되었다. 원래 COS는 당시 빈민을 구호하기 위해 존재했던 수많은 민간단체들의 업무를 조정하기 위해서 창설되었다. 미국 COS의 창설에 큰 영향을 미쳤던 F.H. McLean은 사회복지서비스의 문제가 재정적인 문제라기 보다는 기능적인 문제로 인식하였다. 그리하여 사회사업기관들의 서비스 표준 및 전달방법이 불합리함을 발견하고 서로간의 업무 조정을 통한 보다 합리적인 서비스 전달체계를 창출할 필요가 있음을 주장하였다 (Leiby, 1978: 124-125)

COS는 지역사회내 서비스의 조정과 기획을 위해서 자원봉사지도력을 개발하는 새로운 모델을 만들어 냈다 (모금 및 서비스 조정 등에 관한 활동은 후에 지역사회공동모금과 보건 및 복지 협의회로 발전하게 된다). 전문 스태프가 기획 및 조정 과정에서 기술적인 책임을 졌지만, 검토 및 결정, 건의는 자원봉사자들에 의해 이루어졌다. 특히 관련단체의 이사들은 자원개발 및 기획, 할당, 프로그램 모니터 등에 깊이 개입하였다 (Weil, 1996:10-11).

그러나 COS는 기관들의 업무조정뿐 아니라 직접적인 구호와 서비스도 제공하기 시작했다. 산업화에 따른 농촌인구의 도시이동과 해외로부터의 이민의 빈곤, 주택문제, 질병 등의 사회문제에 대한 인도주의적인 양심과 절망상태에 있는 빈민들이 사회질서를 파괴할지도 모른다는 공포심에서 그들의 처지를 개선시키려 하는 사회복지기관들이 많이 설립되었다. 사회복지기관과는 별도로 다양한 근린지역과 관련을 맺고 있던 집단, 인종집단, 종교집단들도 구빈활동을 하고 있었다. 이로 인한 서비스의 중복과 무분별한 구결행위, 비효율적인 자원관리의 문제가 점차 심각해졌다.

이 시기에 자선조직협회 지도자들은 구빈을 위한 정부의 활동은 빈민의 재활을 위해서는 도움이 되지 않는다는 생각을 갖고 있었다. 이리하여 COS는 구호를 받을 가치가 있는 빈민과

가치가 없는 빈민으로 구분하고, 어쩔 수 없는 이유로 자립이 불가능하고 협회의 우애방문원들의 도덕심을 본받아 빈곤으로부터 탈피할 소지가 있는 가치있는 빈민에게만 원조를 주게 되었다. 이러한 과정을 통해 COS는 가난한 주민들을 위한 서비스 조사, 개발, 후원과 동시에 비영리 사회복지부문을 위한 계획, 운영, 자금형성 기초를 강화하는 수단 및 새로운 모델을 확립하였다. 특히 지역사회계획 전문기관을 탄생시키고, 사회조사의 기술을 발전시켰다 (최일섭·류진석, 1996: 82-85).

#### IV. 최근 지역사회복지 실천모델

지역사회복지 실천모델은 각 사회마다 각기 다른 전통과 사회정치경제 발전과정과 관련하여 발전하였다. 따라서 지역사회복지를 위한 실천모델은 단일한 것으로 설명하기 어렵다. 학자들도 상황과 지역적 특성에 따라 다양한 실천모델을 제시하고 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와같이 실천방법의 하나로서 지역사회복지를 개념화하는 맥락에서 개입전략과 전문사회복지사의 역할에 초점을 맞추어 최근 각국의 주요 실천모델들을 살펴볼 필요가 있다. 이에 본 절에서는 영국의 지역사회보호(community care), 일본의 재택(在宅)복지를 살펴보고, 미국의 지역사회조직의 모델들을 주요 학자의 논의를 중심으로 분석하고자 한다. 이러한 모델들은 상호 구분되는 독립적인 실천모델이라기 보다는 어느 정도 중복되면서 일련의 연속체적인 성격을 지니면서 현대 지역사회복지의 변화추세를 반영하고 있다. 따라서 이들 모델들의 나열은 상호 비교하는데 도움을 주기도 하지만 최근 사회복지 경향에 대한 함의를 제공해 주고 있다 (이 내용은 다음 절에서 논한다).

##### 1. 영국의 지역사회보호(Community Care)

‘지역사회보호’는 보호를 필요로 하는 사람들에게 가능한 가정이나 지역사회 환경에서 서비스가 제공되도록 하는 사회적 보호의 형태이다. 이 모델은 영국에서 1980년대와 90년대 신보수주의 이념을 바탕으로 급속히 확산된 모델로서 노인, 장애인 및 요보호 아동에 대한 서비스 제공을 위해 자조의 개념을 강조하는 것이 특징이다. 그러나 1960년대 이후 끊임없이 제기되어 온 수용시설에서의 비인간적인 서비스에 대한 비판을 의식한 대처이기도 하다 (Loney et al. 1991).

영국의 지역사회보호는 탈시설화, 장기간보호(long term care), 공공보호에 대한 의존의 감소, 비공식적인 보호, 클라이언트의 참여와 선택의 확대, 욕구중심의 서비스와 비용절감이라는 특징을 가지고 있다 (오혜경, 1996: 80-94). 이러한 특징은 장기간 병원에 수용된 정신질환자나 학습장애인의 퇴원을 장려하고, 이들이 낯선 환경에서 생활하는 것을 피하고 가능한 자신의 집에 머

물면서 비공식적인 보호를 좀더 단력적인 방법과 독립적인 지원을 얻어 받을 수 있도록 하기 위한 조치에서 비롯된 것이다.

따라서 지역사회보호 접근은 자원봉사자를 보호 제공자로 활용하려는 의도에서 나온 것이다. 그러나 자원봉사자의 능력과 신뢰성에 많은 문제가 제기되고 있으며, 자원봉사자의 착취라는 비난도 받고 있다. 또한 자원봉사자의 활동은 유급 사회복지사의 업무를 비하시키는 계기가 되기도 하였다.

한편 지역사회보호에 있어 자원봉사자의 역할을 긍정적으로 평가하는 견해도 있다. 예를들어 Heginbotham(1990: 42)은 자원봉사자들의 참여는 개인 문제에 대한 집단적인 책임의식을 개발함으로써 공동체 문화를 형성할 수 있게 해준다고 주장한다. 그러나 국가의 복지 책임을 회피하는 수단으로 활용되어서는 안되며, 중앙 및 지방정부와 지역사회가 상호작용을 통해 복지사회를 창출하려는 균형감각을 잃지 말아야 함을 강조하고 있다. 자원봉사자의 효율적인 활용과 정부의 적절한 지원을 바탕으로 현재 영국에서는 지역사회보호 정책을 통해 더욱 많은 지역사회보호 관리대상자의 선정과 다양한 서비스의 제공, 높은 질의 서비스를 제공할 수 있기를 기대하고 있다.

그러나 지역사회보호는 지역사회복지 전문가의 역할을 조정(주로 축소)하는 계기가 되었다. 전문가의 개입 수준에 따라 3가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫 번째는 유급 혹은 무급 자원봉사자들을 활용하여 전문가들이 후원자 혹은 모니터의 역할을 하는 유형이다. 두 번째는 서비스 기획과정의 짧은 기간 동안에만 전문가가 개입하여 지역사회복지 사업이 시작될 수 있는 가틀만 만들어 주고 전문가가 물러나는 형태이다. 세 번째는 전문가의 도움을 최소한으로 받으면서 일반인들의 활동에 의해 지역사회복지활동이 이루어지는 경우이다 (Popple, 1995: 55).

## 2. 일본의 재택(在宅)복지

최근 일본 지역복지의 특징은 개인·지역주민의 자원봉사활동의 조장, 재택자에 대한 복지서비스의 강화로 요약할 수 있다. 국가의 정책으로서 지역복지와 재택복지가 등장한 것은 1960년대 말에서 1970년대 초이며, 그 이후 재택복지에 비중을 둔 정책이 발전하여 오늘에 이르고 있다. 그러나 재택복지의 지역복지 구성요건의 하나로 개념화되고 있으며, 비화폐적인 서비스가 주를 이룬다 (이영철 · 서화자 역, 1996: 139-140).

국가나 지방자치단체에서 지역사회정책은 1980년을 전후하여 서구 복지국가의 비판론이 제기될 무렵부터 전개되었다. 1979년 9월 발표된 '신경제사회7개년계획'에서는 "개인의 자조노력과 가정이나 근린사회 등의 연대를 기초로 해가면서 효율성 있게 정부가 적절한 공적 시책을 중점적으로 보장한다"라고 선언하고, 그 이후 소위 「일본형복지사회」를 추구하기 위한 행정개혁의



이념으로 ‘활력 있는 복지사회’를 채택하였다. 이러한 맥락에서 재택복지를 기본으로 하는 지역사회복지의 기반 만들기를 추진하고 있다.

일본 재택복지의 내용은 ① 정상화(normalization), ② 가정봉사원 파견서비스, 주간보호서비스(day service), 단기보호 서비스(short stay service)의 충실한 활용과 실시의 증점적 정비, ③ 보건 의료 등 관련시책과의 유기적 제휴, ④ 응익응능(應益應能) 부담의 확립, ⑤ 시장서비스와 유상(有償)서비스의 활용 등을 들고 있다. 그리하여 일본의 지역사회복지는 공적책임부담의 극소화, 민간에의 책임 전가라는 비난과 함께 주민의 상호자조 노력의 촉진, 복지서비스의 유료화, 복지산업화 등 복지의 재검토와 ‘민간활력’ 도입의 방향으로 유도되고 있다 (김용택, 1991).

후생성은 1990년에 들어와서 재택복지서비스와 시설복지서비스와의 조화를 피하기 위해 시설 대책의 확대, 재택서비스의 중시, 지방공공단체의 자주성의 존중, 노인의 자조노력의 고양과 가족·자원봉사자 등의 협력과 강화의 필요성이 있음을 지적하고 있다. 특히 노인복지대책의 기본적인 전략으로서 가정봉사원파견사업과 주간보호서비스, 단기보호 서비스를 재택복지의 3가지 모델로 삼고 서비스의 정비와 대폭확장을 계획하고 있다.

### 3. 미국의 지역사회조직

1980년대와 90년대 미국의 지역사회조직 실천방법은 그동안 개발된 모델들을 바탕으로 다양해지고 구체화되는 것이 특징이다. 대표적으로 Taylor & Roberts (1985)의 5모델, Jack Rothman (1995)의 개정 3모델, Weil & Gamlbe (1995)의 8모델 등이 있다. 그 외에 여성주의 시각에서 본 실천모델, 소수민족 집단에 의한 모델 등이 등장하고 있다. 이는 사회경제적인 환경이 복잡해지면서 사회사업 실천모델도 이에 적응해 나가는 과정이라고 할 수 있다. 본 절에서는 앞의 세 집단의 학자들이 개발한 모델들을 살펴본다.

#### 1) Rothman (1967/ 1987/ 1995) 모델<sup>1)</sup>

Rothman(1995: 26-63)은 지역사회조직을 한가지 형태로 보지않고 적어도 세가지 다소 독특한 유형 - 지역사회개발 (locality development), 사회계획 및 정책 (social planning/policy), 사회행동 (social action) --으로 구분하였다. 또한 이들 유형들이 분석적으로는 상호 구분이 되지만 실제에 있어서는 혼용된 형태로 나타나기도 한다고 강조하고 있다.

1) 1967년에 발표한 논문에는 사회계획(social planning)을 첫 번째 모델로 제시하고 지역사회개발(locality development)모델과 사회행동(social action)모델이 포함되어 있다. 1987년 논문에서는 지역사회개발모델, 사회계획모델, 사회행동모델에 사회개혁(social reform)모델을 추가하고 있다. 한편 1995년의 개정된 논문에서는 사회계획모델에 정책을 연계시켜서, 지역사회개발모델, 사회계획 및 정책모델, 사회행동모델의 3모델을 제시하고 있다.

‘지역사회개발’ 모델은 지역사회의 문제나 욕구를 다룰때 주민들의 자조 (self-help)정신을 강조하는 형태이다. 따라서 주민들이 문제를 스스로 해결할 수 있는 능력을 강화시켜 주는데 역점을 두고, 문제의 파악 및 해결과정에 있어 주민들의 광범위한 참여를 장려한다. 구체적으로는 주로 교육적인 방법을 통해 주민들 가운데 지도자를 양성하고 그 지도력을 개발하여 지역사회 문제에 주민들이 협력적으로 일할 수 있는 분위기를 조성하는 것을 강조하게 된다. 이 모델에서 전문가는 조력자, 조정자, 문제해결기술 훈련자의 역할을 담당하게 된다.

‘사회계획 및 정책’<sup>2)</sup> 모델은 각종 지역사회 문제를 해결하는데 있어 합리적인 면을 강조한다. 따라서 전문가가 개입하여 지역사회사업의 과정을 주도해 나가고 욕구가 있는 주민들에게 물자와 서비스를 제공함으로써 주민들은 수혜자의 역할에 머무르게 된다. 현대 사회계획은 고도의 자료분석 기법들이 활용되는데, 전문가는 자료를 수집, 분석하여 전망을 하고 그에 입각한 프로그램의 계획과 평가까지를 담당하게 된다.

‘사회행동’ 모델은 지역사회의 억압받고 소외된 주민들이 사회정의와 정치적 공평성의 입장에서 사회, 정치, 경제적으로 보다 나은 처우를 받을 수 있도록 해주는 활동을 말한다. 따라서 지역사회의 기존 제도나 상태에 대한 근본적인 변화를 추구한다. 항의나 시위, 협상 등이 문제를 해결하기 위한 수단으로 이용되기도 한다. ‘사회개혁’ 모델은 사회행동 모델과 유사한 점이 많으나 의사결정이 억압받거나 소외된 사람 이외의 제3자들에 의해 이루어 진다는 점에서 차이가 있다. 이런 점에서 사회개혁 모델은 사회행동 모델과 사회계획 모델을 혼합한 형태라고 할 수 있다. 개혁에 관한 결정들이 소외된 계층에 대한 인간적 이해와 연민에 의해 이루어지기 보다는 개혁가들의 이데올로기적 입장에 따라 결정되어 진다.

## 2) Taylor & Roberts (1985) 모델

Taylor & Roberts는 자신들의 저서 Theory and Practice of Community Social Work (1985)에서 지역사회사업의 모델은 실천방법의 각 변인, 전략, 의사결정 등에 있어 후원자와 클라이언트가 어느 정도의 결정권한이 있는냐에 따라 구분되어야 한다고 주장한다. 그리하여 Rothman의 기본 3모델을 중심으로 2모델을 새로 추가하여 다음과 같이 5모델을 제시하고 있다.

---

2) 계획과 정책을 함께 포함시킨 것은 양자가 모두 사회문제의 해결을 위한 처방을 내리기 위해 자료의 수집과 분석과정을 포함하고 있기 때문이다. 이와 같이 상호 중복되는 부분도 있지만, 구분되는 특징도 있는 데 가장 두드러진 것은 정책적 접근 이 보다 상위적인 차원 - 국가, 정부구조, 입법 및 행정부의 목표 설정 등과 같은 - 의 활동으로 구성되어 있다는 점이다 (Rothman, 1995: 31).

- ① 프로그램 개발 및 조정 (Program Development and Coordination): 후원자가 100% 결정 권한을 가짐.
- ② 계획 (Planning): 후원자가 7/8의 결정권한을 가짐.
- ③ 지역사회연계 (Community Liaison): 후원자와 클라이언트가 각각 1/2의 결정권한을 가짐.
- ④ 지역사회개발 (Community Development): 클라이언트가 7/8의 결정권한을 가짐.
- ⑤ 정치적 권력강화 (Political Empowerment): 클라이언트가 100%의 결정권한을 가짐.

위의 내용을 그림으로 표현하면 <그림 1>과 같다

‘프로그램 개발 및 조정’은 지역사회복지의 모체인 인보관 운동과 자선조직협회운동에 근거하고 있다. 이 모델은 주로 공공기관, 지리적 지역사회를 대상으로 서비스를 제공하는 민간기관, 기능적 지역사회, 기관협의회 등에서 수행되는 실천에 초점을 두고 있다.

‘계획’ 모델은 Rothman의 초기 사회계획모델을 인간지향적인 측면을 강조하도록 수정한 것으로, 합리적인 기획모델에 기초한 조사 전략 및 기술을 강조한다. 특히, 기획에 있어 진보적이고 정치지향적인 접근을 포함하고 있다. 그리하여 조직과정 관리, 영향력 발휘, 대인관계 등의 과정 기술을 강조하고 설계 및 실행과 같은 기술적 측면의 필요성을 주장하고 있다.

‘지역사회연계’ 모델은 Rothman의 모델에는 포함되어 있지 않는 것으로 사회사업기관의 일선 스태프이나 행정가들에 의해 수행되는 기능을 중심으로 설명된다. 행정가들은 지역사회관계, 지지 활동, 환경개선, 조직간의 관계 등과 같은 역할을 수행하게 된다.

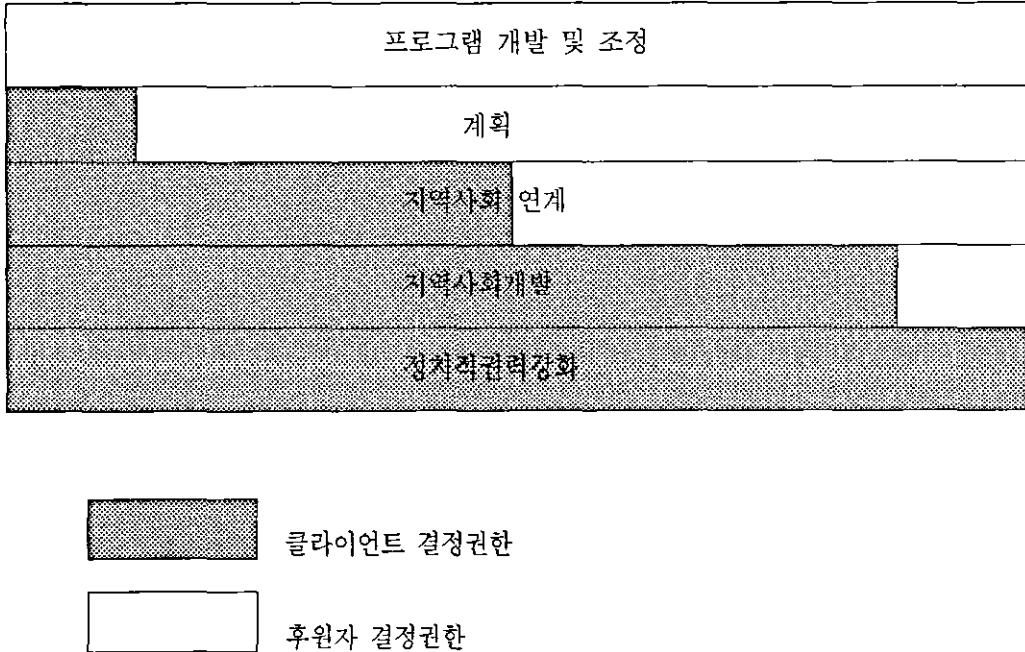
‘지역사회개발’ 모델은 조력, 지도력 개발, 자조, 상호부조, 지역성에 바탕을 둔 지역사회 연구 및 문제해결을 강조한다. 이 모델은 시민참여와 교육과정을 매우 중요시 하고 있으며, 전문가는 주로 조력자의 역할을 담당하게 된다.

‘정치적 권력강화’ 모델은 Rothman의 사회행동 모델과 유사한 것으로, 갈등이론과 다원주의 사회에서의 다양한 이익집단의 경쟁원리에 기초하고 있다. 의도된 시민참여에 의한 정치적 권력 강화에 초점을 둔다. 전문가들은 교육자, 자원개발가, 운동가로서의 역할을 하게되며 이러한 경향은 합법적으로 위임된 조직이나 자생조직으로 진전될 수 있다.

### 3) Weil & Gamble (1995) 모델

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

<그림 1> 클라이언트와 후원자의 결정권한에 따른 지역사회복지 실천모델



자료: Taylor, S.H. & Roberts, R.W. (1985). Theory and Practice of Community Social Work. New York: Columbia University Press.

연계 ⑥ 정치·사회행동 ⑦ 연대 ⑧ 사회운동으로 구분된다. <표 1>에서 보는 바와같이 기능적으로 구분되는 8가지 모델들을 목표/ 변화의 표적체계/ 일차적 구성원/ 관심영역/ 사회사업가의 역할을 기준으로 비교하였다.

Gamble & Weil의 모델은 기존의 모델을 세분화하여 분류하였다는 특징을 가지고 있다. 우선 지역사회조직을 '지리적 지역사회조직'과 '기능적 지역사회조직'으로 구분하였다. 지역사회에 대한 개념정의에서는 지리적 지역사회와 구분되는 기능적 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.

두 번째 특징은 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 조직간의 연합전선이 활발해지고 있는 점을 고려하여 ‘연대’모델을 구분하고, 일반인의 삶의 질을 개선하고 사회정의 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 권력강화(empowerment) 프로그램이 강조되고 있는 추세를 반영하여 프로그램 개발이 클라이언트의 개입 없이는 의미가 없다고 판단하고, 이는 지역사회연계를 통해 효과적으로 달성될 수 있다고 본 것이다.

<표1> Weil & Gamble 의 지역사회복지 실천모델

구 분	목 표	변화의 표적체계	일차적 구성원	관심영역	사회사업가의 역할
지리적 지역사회 조직	조직화를 위한 구성원의 능력개발. 도시·지역계획과 외부개발에 영향과 변화	시, 외부개발자, 지역사회주민	지역사회주민	지역사회주민의 삶의 질	조직가, 교사, 코치, 촉진자
기능적 지역사회 조직	행위, 태도의 옹호와 변화에 초점을 둔 사회정의를 위한 행동, 서비스 제공	일반대중, 정부기관	마음이 맞는 사람	특정이슈와 대상을 옹호	조직가, 옹호자, 집필자 및 정보전달자, 촉진자
지역사회 사회·경제 개발	지역주민 관점에 입각한 개발계획 주도, 사회경제적 투자를 주민이 이용할 수 있도록 준비	은행, 재단, 외부개발자, 지역사회주민	지역사회의 저소득계층, 주변계층, 불이익계층	소득, 자원, 사회적지원(support)개발, 교육과 리더십 기술 향상	협상가, 촉진자, 교사, 계획가, 관리자

구 분	목 표	변화의 표적체계	일차적 구성원	관심영역	사회사업가의 역할
사회계획	선출된 기관 또는 인간서비스계획협의회가 행동을 하기 위한 제안	지역사회지도자의 관점, 인간서비스지도자의 관점	선거로 선출된 공무원, 사회기관과 기관과의 조직	지역계획에 사회적 욕구를 통합, 인간서비스관계망 조정	조사자, 사회계획 제안자, 정보전달자, 관리자
프로그램개발 및 지역 사회연계	지역사회서비스의 과성을 증진시키기 위한 기관프로그램의 확대와 방향수정	기관프로그램의 재정충원자, 기관서비스의 수혜자	기관위원회 또는 행정가, 지역사회대표자	특정 대상자를 위한 서비스 개발	대변인, 계획가, 관리자, 사업 계획 제안자
정치·사회행동	정책 또는 정책형성자의 변화에 초점을 둔 사회정의의를 위한 행동	선거권자, 선출된 공무원, 잠재적 참여자	특정 정치적 권한이 있는 시민	정치권력의 형성, 제도의 변화	옹호자, 조직가, 조사자, 조정자
연 대	프로그램의 방향 또는 자원을 최대한 끌어낼 수 있는 다조직적인 권력기반형성	선출된 공무원, 재단, 정부기관	특정 이슈에 이해관계가 있는 조직	사회적 욕구 또는 사회적 관심과 관련된 특정 이슈	중재자, 협상가, 대변인
사회운동	특정 대상집단 또는 이슈에 대해 사회정의의를 위한 행동	일반대중, 정치제도	새로운 비전과 이미지를 창출할 수 있는 조직과 지도자	사회정의의	옹호자, 촉진자

자료: Weil, M & Gamble, D. (1995). "Community Practice Model." Encyclopedia of Social Work, (19th ed.), pp.577-594. (최일섭·류진석(1996), pp. 60-61참조)

### V. 지역사회복지 실천모델 변화의 특징

지역사회복지 실천모델들은 각각의 장단점을 지니고 있으며 상황에 따라 나름대로의 적용 잠재력을 가지고 있다. 따라서 지역사회복지 실천방법은 사회환경의 변화에 따라 지속적으로 개발되어야 하며, 실제 현장에서는 여러 모델의 각 측면이 다양하게 고려되어 융통성있게 활용되어야 한다. 그럼에도 불구하고 모델의 구분이 필요한 것은 실천방법의 방향성을 알려주는 나침반

역할을 해줄 수 있기 때문이다.

오늘날 지역사회복지 실천모델의 변화에 가장 큰 영향을 준 조류는 1970년대와 80년대의 신보수주의 이념의 확산과 그에 따른 복지국가에 대한 도전이었다. 복지국가의 위기를 맞이하여 보수주의 정권들은 복지 축소를 통한 기적적인 경제회생을 약속하였다. 그러나 약속된 경제적 기적은 성공적으로 실현되지 못한 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 신보수주의 이념이 복지국가 발전과 사회복지조직의 행태에 미친 영향은 상당하다.

보수주의 정권하에서 사회복지 예산이 삭감되는 가운데 지역사회복지를 위한 전략들은 오히려 다양하게 개발되었다. 특히 축소된 예산으로 질적인 수준이 떨어지지 않는 사회복지서비스를 제공하기 위하여 사회복지기관들은 자조집단을 형성하고 자원봉사를 조직화하는 노력을 경주하였다. 민간 사회복지기관의 이러한 노력은 정부의 사회복지책임을 회피하는 빌미를 제공하는 계기가 되기도 하였다.

복지예산 삭감을 핵심으로 하는 미국의 사회복지개혁은 사회복지조직간의 경쟁을 심화시켰다. 최고의 서비스를 제공하는 기관들만이 살아남을 수 있다는 경쟁논리는 사회복지서비스의 효율성을 증진시키는 계기가 되기도 하였다. 그러나 문제는 최고의 서비스를 평가하는 기준이 무엇이며, 누가 평가의 주체가 되느냐 하는 논란을 불러 일으켰다. 그럼에도 불구하고 지역사회복지기관들의 프로그램 실행에 있어 창의성과 조직의 혁신이 증진되는 계기가 된 것은 사실이다.

이러한 영향을 받아 최근의 지역사회복지 동향은 정상화의 이념을 기초로 한 지역중심의 대인서비스, 재가복지의 활성화, 자조를 강조하는 모델 확산, 자원의 효율적 활용을 위한 네트워크 구축 등으로 요약할 수 있다.

미국의 경우 70년대 신보수주의 이념의 영향으로 사회복지지는 미시적인 입장과 거시적인 행정으로 양분되는 경향을 보이고 사회개혁과 지역사회개입을 위한 전문 사회복지방법은 위축되었다 (Specht & Courtney, 1993). 지역사회복지 실천에 있어서는 60년대 성행하던 사회행동이나 사회계획 모델은 보수적인 이데올로기와 예산부족 등의 이유로 인해 퇴색하고 자조를 기반으로 하는 모델들이 강조되었다. 또한 협의회나 공동모금 등도 순수 사회복지적 분야로서의 이미지가 희석되고 있는 경향이다.

유럽 국가들에서는 지역사회 집단간의 네트워크(Networks)를 강조하게 되었는데, 이러한 접근은 지역사회의 응집력을 강화시킬 뿐만아니라 지역의 경제 및 사회적 체계까지 재편하는 결과를 낳아 지역사회복지사업의 기능이 새롭게 인식되고 있는 것으로 나타났다(Baine et al., 1992; Harvey, 1992). 경쟁이 치열해지면서 지역사회 기관 및 자원간의 협력체계(partnership)의 구축 중요성이 강조되었다 (Bailey & Koney, 1996). 물론 사회복지 기관간의 협력체계 구축이 전혀 새로운 접근은 아니지만 과거의 협력적 노력은 자발적인 것이었던 반면에 최근의 협력은 환경적

으로 강요되어지는 것들이다.

또한 예산상의 이유로 정보 보조금에 의한 프로그램에서 평가의무 규정이 약화되면서 프로그램의 기획 및 의사결정이 중요성이 강조되었다. 지역사회복지에 관한 최근 문헌들은 지역사회문제의 복잡성과 다양한 원인을 가정하고 이들이 각각 다른 개입전략을 필요로 함을 강조하고 있다. 특히 지역사회 욕구를 충족하는 전달체계를 구축하기 위한 지역사회 사정(assessment)에 대한 강조를 많이하고 있다. 또한 보다 활발한 지역사회의 참여를 통한 욕구충족에 초점이 맞추어지고 있다

## VI. 맺는말

과거 우리나라 사회복지사업은 주로 요보호대상자(고아, 무의탁노인, 장애인 등)를 대상으로 하는 수용시설 중심의 사업들이었다. 그러나 80년대들어 도시 빈곤지역을 중심으로 사회복지관과 같은 이용시설 중심의 사회복지사업이 활성화되었다. 정부는 지역주민의 복지증진을 효과적으로 달성하기 위하여 80년대부터 취약지구를 중심으로 지역사회복지관을 설립하기 시작하여 현재 약300개의 사회복지관이 전국적으로 산재되어 있다. 특히 지방화시대가 본격화되면서 지역주민의 복지증진을 위한 최일선의 이용시설로서의 사회복지관의 기능과 역할은 점차 중요해지고 있다.

이러한 경향은 서구에서도 마찬가지인데, 이는 사회복지의 이념 중 정상화(normalization), 사회통합(social integration)의 이념이 확산되면서 더욱 발전하였다. 영국에서는 이를 지역사회보호(community care)의 형태로 발전시켰고 일본은 재택복지로 구체화하였는데, 복지대상자들을 수용시설보다는 지역사회 안에서 통합적으로 인권적인 상황에서 처우하는 것이 효과적이라는 정상화의 이념의 실현에 따른 것이다.

또한 7,80년대 신보수주의의 영향으로 지역사회계획 및 지역사회조직에 대한 관심이 퇴조한 반면 사회복지행정 및 임상에 대한 관심이 고조되고, 지역사회복지에서는 자조(self-help)를 강조하는 모델이 관심을 받게되었다. 이는 지역사회복지를 위한 자원이 제한되었기 때문이다. 그러나 어느 사회 어느 시대에도 사회복지 분야에서 자원이 풍부한 적은 없었다. 사회복지서비스는 공급이 이루어질수록 그에 따른 수요가 증가하는 경제적 성격을 가지고 있기 때문에 사회복지조직은 항상 자원부족을 경험하게 된다. 따라서 지역사회복지를 담당하는 주체들은 언제나 자원개발에 대한 전략을 수립하여야 한다.

우리나라에서도 지방자치시대의 활성화에 따라 지역 주민의 합의와 참여를 기반으로 한 지역



사회복지 활동이 활발해지고 있다. 문제는 이러한 조류에 사회복지 지식과 기술들이 얼마나 유용한 실천방법들을 제공해주고 있는가이다. 복지선진국의 경험에서 본 바와 같이 시대 변화에 따른 지역사회복지 실천모델의 적절한 개발 노력이 꾸준히 계속되어 왔다. 우리도 이러한 노력을 통해 한국 사회의 급속한 사회변동에 사회복지 실천방법이 핵심적인 기여를 할 수 있어야 하겠다.

최근의 지역사회복지 실천모델 변화는 사회복지교육에 있어서도 많은 함의를 제공하고 있다. 사회복지 실천 방법론의 핵심 분야인 지역사회복지가 활성화되기 위해서는 사회복지교육과정에서 지역사회복지의 가치에 대한 강조가 더욱 강화되어야 하며, 학계에서 보다 활발한 연구와 논의가 이루어져야 한다. 특히 사회의 소외계층에 대한 관심을 기본으로 하고 있는 사회복지의 가치를 지속적으로 유지하기 위해서는 지역사회 차원의 전문적 개입이 필수적임을 인정하고 지역사회복지 실천모델을 지속적으로 개발할 필요가 있다.