

## 지역사회복지 발전과정 분석

김태진\* · 손정일\*\* · 김덕진\*\*\*

### 1. 서 론

#### 1. 연구의 필요성

사회복지분야는 인간의 제문제를 해결하기 위하여 개별사회사업, 집단사회사업, 지역사회복지 등 다양한 사회복지방법론들이 발전되어 왔고, 사회복지사는 모든 사회분야에 적용되고 있는 일반화된 개념으로서 널리 사용되어지고 있다. 사회복지방법론의 발달과정을 살펴보면 개인의 문제해결에 초점을 둔 개별사회사업과 동일한 문제를 가진 구성원들의 문제해결을 위한 집단사회사업 위주로 많은 발전을 해 나왔다. 하지만 사회복지방법론이 개인의 문제와 제한된 임상에서 이루어져 그 적용대상과 문제해결의 한계, 고비용의 문제들이 지적되어져 왔고, 거시적인 사회복지정책과는 상호 보완적임에도 불구하고 상호 대립적인 양상을 내포하게 되었다. 이러한 사회복지방법론과 사회복지정책 간의 상호 대립적인 문제를 해결하며 사회복지정책에 기초한 방법론의 적용을 시도한 접근이 바로 지역사회복지인 것이다.

지역사회복지란 지역사회를 기반으로 전개되는 복지활동의 총칭을 의미하는 것으로 전문 혹은 비전문인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고, 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력을 말한다(최일섭 외, 1997, p.35, p.75).

\* 대구대학교 사회복지학과 교수

\*\* 대구대학교 사회복지학과 박사과정

\*\*\* 대구대학교 사회복지학과 석사과정

이러한 지역사회복지가 중요한 실천영역으로 발전해 나오게 된 계기는 사회복지 환경의 변화에 따른 불가피한 현상이라 할 수 있다. 지역사회복지가 발전하게 된 사회복지 환경의 변화를 살펴보면 첫째로 경제발전을 통한 성장위주의 국가정책이 분배와 삶의 질을 중시하는 방향으로 전환되어 가족, 집단, 계층, 지역사회의 통합의 필요성이 증대되었으며, 통합을 위한 방법론으로서 지역사회복지가 대두되게 된 것이다. 둘째로 지방자치체의 실시로 지역사회의 특성에 맞는 사회복지의 실천이 요구되었고 이를 위한 지역사회주민의 참여가 필요하게 되었다. 셋째로 지역사회문제 해결을 위한 사회계획, 사회행동이 지역사회 차원에서 나타나게 되었다. 넷째로 지역복지관, 지역복지협의회, 자원봉사활동 등 지역사회주민의 참여를 조직화하고 지속화하는 기구와 프로그램이 개발되고 확대되고 있는 것이다. 이러한 환경 변화에 적용 가능한 실천방법이 바로 지역사회복지 영역인 것이다.

지역사회의 개념이 잠정적이고 조작적인 개념이기 때문에 지역사회의 구조 및 기능의 변화와 함께 시대와 상황에 따라 다양하게 규정되어 졌듯이 이러한 지역사회를 기반으로 한 복지활동의 전개 역시 가변성과 역동성 그리고 사회적 실체로서 역사성을 지니며 발전되어 왔다. 아울러 우리나라에서도 사회복지 환경 변화에 따라 지역사회복지가 변화 발전되어 오고 있다. 그러나 우리나라는 다른 선진국가들의 발전과정에 비추어 볼 때 지역사회복지의 대두배경과 발전시기에 있어 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 어떻게 보면 우리나라의 지역사회복지는 그 형태를 갖추어 나가고 있는 시기라고 볼 수 있다. 따라서 선진국들의 발전과정에서의 문제점과 그 개선책들을 조명해 봄으로써 우리나라의 지역사회복지가 우리의 실정에 적합한 형태를 갖추어 나가는데 있어 상당한 이론적·실천적 시사점을 찾을 수 있으리라 본다.

## 2. 연구의 의의 및 목적

본 연구에서는 영국과 일본의 지역사회복지 발전과정을 연구의 비교 대상으로 살펴보고자 한다.

영국은 지역사회복지의 역사적 기원이 되는 구빈법 이래 지역사회복지에 대한 법제화를 이끌어왔으며, 현대적 의미의 전문화된 지역사회복지의 시작인 자선조직협회(C.O.S.)운동과 인보관(Settlement)운동을 전개한 국가이기도 하다. 또한 2차 세계대전 이후 지역사회복지가 국가책임 하에 수행되기 위한 지방정부 기구의 구성, 전문적 사회사업제도의 확립, 시설보호의 문제를 개선하기 위한 재가서비스 확대를 위한 지역사회보호서비스 확충 등 다른 여러 국가들에 앞서 다양한 지역사회복지 발전과정을 보이고 있다. 이러한 일련의 발전과정은 일본의 지역사회복지 발전에 영향을 미쳤고, 일본은 영국의 지역사회복지 발전에서 나타난 다양한 제도와 정책을 일본실정에

적합하도록 변형하여 정착시켜 나가고 있다.

한국과 일본은 사회·문화적인 유사성을 갖고 있다. 특히 일본은 우리나라의 사회복지법 체계에 영향을 미쳐 우리나라의 사회복지관련 법제는 일본과 유사한 체계를 구성하고 있다. 또한 양국은 전후 경제발전을 통한 성장위주의 국가정책이 분배와 삶의 질을 중시하는 방향으로 전환되어 지역개발에 대한 관심이 증대되면서 지역사회복지에 대한 중요성을 인식하여 지역사회복지에 관련된 법적·제도적 장치를 마련하게 되었다는 점에서도 유사성을 가지고 있다.

영국, 일본, 한국은 지역사회복지 전개 과정에 있어 상당한 영향 관계에 있는 것은 사실이지만 지역사회복지에 대한 기본 개념, 대두시기 및 배경, 지역사회복지를 위한 서비스 전달체계, 전문인력의 구성체계 등에 있어 상당한 차별성을 가지고 있기도 하다.

영국은 지역사회복지를 지역사회보호와 시설보호를 포괄하는 개념으로 사용하여 왔지만 1950년대 이후 시설보호의 부정적인 평가로 인해 지역사회보호가 지역사회복지의 핵심적인 정책과제로 등장하면서 지역사회보호(community care)는 지역사회복지의 개념을 대체하는 정책적·실천적 의미로 널리 사용되어지고 있다. 1960년대에 들어서 영국은 공공부문 중심 즉, 지방정부 중심의 지역사회보호를 전개해 나왔으며, 1980년대 신보수주의 이념에 의한 사회복지분야의 재정지출 축소로 인하여 공공부문의 역할을 축소하고 민간부문의 역할을 강조하게 되어 현 지역사회복지는 공공부문과 민간부문의 역할을 적절히 강조하는 형태를 갖고 있는 것이 특색이다.

일본은 지역복지라는 용어로 사용하고 있는데 지역사회복지의 대두 시기와 배경이 우리나라와 유사한 역사적 배경을 가지고 있지만 제도적 뒷받침(예 : 복지6법의 완성, 전달체계 확립)이 선행된 후 지역사회복지가 이루어지고 있다는 것과 인구의 노령화에 대한 대비책으로 지역사회복지의 필요성이 더욱 증대되었다는 점에서 차이점이 있다.

영국, 일본은 지역사회복지의 대두 배경에 있어서의 공공부문과 민간부문의 역할이 상이하게 발전되어 왔음에도 불구하고 현재의 지역사회복지의 각국의 실정에 맞게 정착되어가고 있다. 이 시점에서 이들 영국, 일본과 우리나라의 전개과정과의 비교분석을 통하여 현재 우리나라 지역사회복지에서의 문제점과 당면과제에 대한 해답을 선진국의 발전과정에서 찾아 공공부문과 민간부문의 역할을 재정립한다면 우리나라 실정에 적합한 지역사회복지모형 개발이 가능하게 될 것이다.

따라서 지역의 변화와 역사성을 가진 지역사회복지의 발전과정을 사회복지 환경변화에 따라 비교·조명하고, 선진국의 지역사회복지 발전과정을 분석하여 우리나라 지역사회복지의 발전과정과 비교 분석하여 향후 지역사회복지가 나아가 할 방향성을 모색하는데 본 연구의 목적이 있다.

## II. 연구방법

### 1. 연구방법

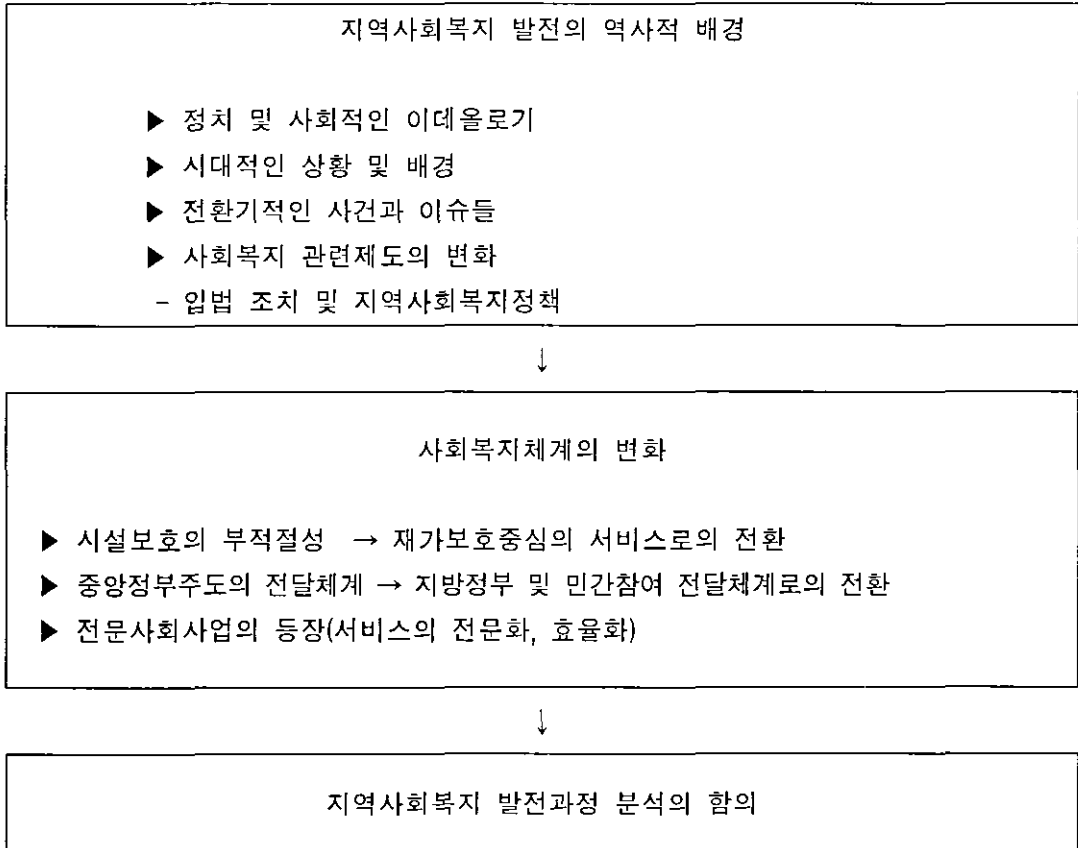
본 연구의 연구방법은 영국, 일본, 한국에서 전개되고 있는 지역사회복지 발전과정을 분석하기 위하여 각국의 지역사회복지 발전의 역사적 배경, 사회복지체제의 변화에 대한 고찰을 선행 문헌 자료를 통하여 비교·분석하고자 한다. 또한 한국에서의 지역사회복지 발전의 방향성을 모색하기 위해 이론적 연구를 수행하고자 한다.

본 연구의 범위는 각국의 정치 및 사회적인 이데올로기, 지역사회복지가 대두하게 된 시대적인 상황과 배경, 지역사회복지로의 전환을 가져다준 전환기적인 사건과 이슈, 사회복지 관련제도의 변화 등을 통하여 지역사회복지 발전의 역사적 배경을 살펴보고, 지역사회복지 발전의 역사적 배경을 기초로 사회복지체제의 변화를 시설보호의 부적절성, 중앙정부 주도의 전달체계, 전문사회사업의 등장으로 나누어 살펴보고자 한다.

### 2. 연구분석의 틀

각국의 지역사회복지 발전과정 연구를 위한 분석틀은 <그림1>과 같이 구성하였다. 각국의 정치 및 사회적인 이데올로기를 기초로 하여 지역사회복지가 대두하게 된 시대적인 상황과 배경, 지역사회복지로의 전환을 가져다준 전환기적인 사건과 이슈, 사회복지 관련제도의 변화 고찰을 통하여 지역사회복지 발전의 역사적 배경을 알아보하고자 한다. 이러한 지역사회복지 발전의 역사적인 배경 분석을 통하여 나타난 사회복지체제의 변화는 시설보호의 부적절성, 정부주도의 전달체계의 단점을 지적하고 이를 개선하기 위한 재가보호 중심의 서비스, 민간주도의 전달체계로 전환하게된 배경들을 살펴볼 것이며 이와 더불어 지역사회복지를 보다 전문적으로 수행할 수 있게 한 전문사회사업의 등장을 살펴볼 것이다.

<그림1> 연구분석의 틀



### Ⅲ. 각국의 지역사회복지 발전과정 비교분석

#### 1. 영국의 지역사회복지 발전과정

##### 1) 지역사회복지의 출발

영국에서의 지역사회복지는 지역사회보호와 시설보호를 포괄하는 개념이지만 1950년대 이후 사회적 보호의 욕구를 지닌 사람들을 위한 보호의 방법으로서 수용시설보호의 부정적인 평가와 함께 지역사회보호가 지역사회복지의 핵심적인 정책과제로 등장하면서 공공과 민간의 지역사회 서비스를 포괄하는 지역사회보호가 지역사회복지의 개념을 대체하는 정책적·실천적인 개념으로

확산되어 있다.

영국 지역사회복지의 역사적 기원은 1601년의 엘리자베스 구빈법(The Elizabethan Poor Law of 1601)으로 볼 수 있다. 이 법은 최초의 사회복지제도로 당시 지방행정기관인 지역의 교구단위에 요보호 인구를 보호하는 책임을 부과하였다는 측면에서 지역사회복지의 기원으로 볼 수 있다. 하지만 이 법은 사회질서 유지와 노동력 확보라는 사회통제의 목적으로 제정되어 현대적인 의미의 지역사회복지와는 차이가 있다.

현대적 의미의 전문화된 지역사회복지는 19세기 후반에 민간 영역에서 나타나기 시작했다. 지역의 요보호대상자 가정을 방문하여 구체적인 원조를 제공한 자선조직협회운동, 빈민지역에 거주하면서 교육문화활동과 사회문제의 조사활동을 통하여 사회문제를 해결하고자 노력한 인보관운동은 인도주의적 지역사회복지의 기원으로 볼 수 있다.

이러한 민간 중심의 지역사회복지는 2차 세계대전 이후 베버리지보고서(Beveridge Report)에 기초하여 전체 국민의 복지욕구 충족의 일차적 책임을 국가가 지고, 지역사회복지의 책임은 지방정부가 관할하는 국가책임하의 지역사회복지로 전환되기 시작하였다. 이는 노동당과 보수당의 양당체제를 구축하고 있는 영국에서 양당간에는 이념상 근본적인 차이에도 불구하고 복지팽창시기인 1950년대와 1960년대 복지국가의 역할과 정부지출 증가의 필요성을 인정하였기에 각 정당의 집권기간 동안 정부 지출 및 사회보장 지출 증가율이 전체적으로는 커다란 격차를 보이지 않고 있음을(이영찬, 2000, p.37) 알 수 있다.

공공과 민간의 지역사회서비스를 포괄하는 지역사회보호(community care)의 개념은 1950년대 이후 나타난 수용시설에 대한 부정적인 평가에서 시작되었다. 지역사회보호는 1957년 '정신병과 정신장애에 관한 왕립위원회의 보고서'(Royal Commission on Low Relating to Mental Illness and Mental Deficiency)에서 최초로 사용되었고 1957년 정신보건법(Mental Health Act 1959)의 제정으로 공식적인 지역보호정책이 시작되었다.

## 2) 시설보호중심의 서비스에서 재가보호중심의 서비스로의 전환

1950년대 이후 영국에서 나타난 현상으로 수용시설의 쇠퇴는 지역사회보호의 확대와 관련되어 있다. 정신병원은 병상·건물·직원 및 예산이 부족하여 인제든지 사고가 날 수 있는 영역이었고, 1953년에 정신병 치료가 환자를 격리하지 않고도 약물로서 외래진료를 통하여 가능하다는 결론이 나오면서 영국에서도 이의 적용가능성을 모색하게 되었다. 정신병 및 정신지체에 대한 왕립위원회는 1957년에 이와 같은 취지의 보고서를 냈고 1959년의 정신보건법에 반영되었다. 1960년대 시

설의 실패를 입증하는 다수의 학술적인 조사연구가 이루어졌고, 이 연구보고서들은 시설에 대해 점증하는 사회적 비판의 이정표가 되었다. 그리하여 정신병과 정신장애를 지닌 사람들을 위한 병상이 현저하게 감소하였으며, 많은 노인이 퇴소하게 되었고, 다수의 노인들은 소규모 주거보호(residential care)에 배치되었다. 이와 같이 초기의 지역사회보호의 개념은 시설보호에서 지역사회로의 포괄적인 의미를 갖고 있었다.

이후 대다수의 환자는 치료를 위하여 자발적으로 병원을 방문하고 강제입원은 특정한 사유가 없는 한 금지되었다. 이는 병원보다 지역에서 환자를 보호하여야 한다는 취지로 공식적으로 지역보호 정책이 시작되는 출발점이 되었다. 그러나 지역보호는 정신질환 및 장애로 인한 만성질환자를 병원의 훈련된 직원으로부터 비숙련 직원 또는 직원이 전혀 없는 지역으로 이전시키는 효과를 가져왔다.

1962년에는 탈시설화와 지역보호를 주장한 보건장관 포월의 병원계획이 발표되었다. 1963년에는 지방정부에게 관할하는 주민에 대한 보건 및 복지서비스 상황보고서를 제출하도록 함으로써 최초의 지역보호계획이 만들어졌다.

또한 1960년대에는 수용보호시설 및 정신병원시설에 대한 연구조사가 이루어졌으며, 1971년과 1975년에 정신질환자 및 정신지체인에 대한 서비스를 개선하는 백서(Better Services for the Mentally Handicapped 1971, Better Services for the Mentally Ill, 1975)를 통해 지방정부가 시설이 아닌 지역에서 정신질환자를 보호하기 위한 계획과 지방병원의 정신과에서 정신질환자들을 치료하도록 하였다.

### 3) 중앙정부에서 지방정부 및 민간참여 전달체계로의 전환

제2차 세계대전 직후 구방법 체계가 종결되면서 지역사회 내 사회적 의존인구의 다양한 욕구를 충족시키기 위해 지방정부의 여러 부서들에 의하여 서비스가 개발되어 왔고, 주요 복지서비스의 업무를 수행하면서 지방정부 또는 지역사회 내에서 한정된 자원의 분배를 둘러싸고 경쟁관계에 놓이게 되었다.

1965년에 구성된 시봄위원회(Seebohm Committee)는 지방행정의 대인사회서비스 조직과 책임을 검토하고 지역사회에 기초하여 가족 지향적인 서비스를 제공하는 새로운 사회서비스 부서의 창설을 제안하는 시봄보고서(Seebohm Report)를 1968년에 제출하였다. 서비스통합의 중요성을 강조한 이 제안은 1971년 지방정부에 사회서비스국(Social Service Department : SSD)을 창설함으로써 대인사회서비스의 효율적인 조정에 기여하였으며 지역사회를 사회서비스의 수혜자일 뿐만 아

나라 서비스의 제공자로 인식하고 지역복지서비스에 초점을 두게 된 계기가 되었다.

1960년 후반 이후 사회복지서비스 부문의 주요한 정책적 근거가 된 시범보고서에서는 지역사회 보호가 지방정부 사회복지서비스국의 서비스를 중심으로 고용, 교육, 주택당국, 가정원조, 경찰, 교회, 자원봉사조직, 친구, 이웃에 의한 서비스를 포괄하는 것으로 이해되고 있었다. 즉, 지역사회보호의 주체는 공공기관이며, 민간의 다양한 조직을 포함하는 것이었다. 그리고 이미 지역사회 중심의 공공복지 전달체계가 확립된 영국에서는 지방행정당국을 중심으로 공공과 민간의 다양한 서비스가 제공되었다(한국사회복지관협회, 1997, p.112). 공공의 법정서비스가 지역주민의 복잡하고 다양한 모든 욕구를 해결할 수 없으며, 자조집단의 서비스에도 한계가 있어 재정적인 원조와 지원이 필요함을 인식하게 되었고, 따라서 지역사회에 기초한 접근방법이 사회복지서비스국에 의해 개발될 수 있었던 것이다. 이에 따라 복지국가체제가 지속적으로 확대되어 온 1970년대 말까지 지역사회보호는 공공부문 중심으로 수행되었으며, 이를 1970년대 말 성인을 위한 지역사회 주간보호서비스의 전달주체별 서비스 분담비율로 살펴보면 지방정부 사회복지서비스국 47%, 지역보건당국 26%, 민간기관 23%, 기타 4%로 공공부문이 3/4 이상의 지역사회보호를 분담하고 있었다(김성이외, 1997, p.112).

1979년 보수당의 대처정권이 등장한 이후 신보수주의 이념에 의한 사회복지개혁이 추진되면서 공공재정지출의 축소라는 정책적 목표하에 기존의 지역사회보호정책의 결과에 대한 강한 비판이 제기되었으며 새로운 정책대안 수립의 필요성이 제기되었다.

기존의 지역사회보호정책에서는 민간 주거보호(residential care) 비용에 대하여도 국가에 의한 사회보장지출(보충급여, 현재는 소득부조)이 허용되었으며, 이러한 정책의 결과 공공재정이 팽창되고 저비용의 민간 재가서비스(domiciliary care)의 발전은 저해되었다는 점이 비판되었다. 노인 인구의 증가에 따라 상대적으로 고비용이 소요되는 민간 주거보호시설에 대한 공공재정지출은 대처정부의 사회복지부문에 대한 재정지출 억제정책에도 불구하고 1980년대 중에 급속하게 증가하였고, 따라서 보수당정부의 정책적 검토의 주요대상에 오르게 되었다. 이에 따라 영국 보수당 정부는 1986년 그리피스(Griffiths)경을 위원장으로 하는 위원회를 구성하고 지역사회보호를 지원하는 공공재정을 전면적으로 재검토하고 보다 효과적인 지역사회보호를 향한 재정활용방안을 1988년 그리피스보고서(Griffiths Report)로 알려진 'Community Care : Agenda for Action' 이란 제목의 보고서를 통하여 발표하였다. 이 보고서는 첫째, 지역사회보호의 일차적 책임을 지방당국이 가진다는 점 둘째, 지방당국은 대인사회서비스의 직접적인 제공자가 아닌 계획, 조정, 구매자로서의 역할을 수행한다는 점 셋째, 주거보호에 대한 욕구는 지방당국에 의하여 사정된다는 점을 강조하였다. 1990년에는 이상의 내용이 입법화되어 '국민보건서비스 및 지역사회보호법'(the National



Health Service and Community Care Act)으로 공표되었다.

그리피스보고서에서의 지역사회보호의 개념은 보다 다양한 실천현장에서의 광범위한 서비스의 발전을 추구하면서 지방당국의 역할보다는 가족 등의 비공식부문, 민간조직부문, 자원부문의 역할을 강조하고 있다. 이러한 지역사회보호 실천주체의 다양화는 이른바 신보수주의 이념의 경향 하에서 좁게는 '케어의 혼합경제(the mixed economy of welfare)', 넓게는 복지다원주의(welfare pluralism)라는 논리에 의하여 뒷받침되고 있다.

살펴본 바처럼 지역사회보호의 개념은 복지국가의 개편 이전부터 사용되어온 비교적 오래된 개념이며, 1970년대까지의 복지국가의 확대시기와 복지국가의 위기 이후의 개편 시기를 비교할 때 상이한 맥락에서 그 개념이 사용되고 있다. 가령 1960년대에 발간된 시범보고서에서 지역사회보호의 개념은 지방행정당국의 서비스를 중심으로 고용, 교육, 주택당국, 가정원조, 경찰, 교회, 자원봉사조직, 친구, 이웃에 의한 서비스를 포괄하는 것으로 이해되고 있다. 반면에 1980년대에 발간된 그리피스보고서에서 지역사회보호의 개념은 보다 다양한 장(setting)에서의 광범위한 서비스의 발전을 추구하면서 지방당국의 역할보다는 가족 등의 비공식부문, 민간부문, 자원부문의 역할을 더 강조하고 있다. 그리고 지역사회보호의 발전과정을 살펴볼 때 이 용어가 지난 30년간 일관되게 가족주의에만 기반을 두었던 것은 아니며, 복지국가의 확대시기에는 공공부문의 역할을 강조하는 방향으로 전개되었으며, 1980년을 전후한 신보수주의 이념의 득세와 더불어 비로소 가족주의가 강조되고 있다는 점이다.

#### 4) 전문사회사업의 등장

영국에서의 전문사회사업은 자선조직협회의 자원봉사자들에 의한 우애방문활동과 이후 국가 사회사업 전문인력의 기초가 된 유급인력(paid worker)에 의한 의료사회사업 부원(almoner)과 보호감찰관(probation) 활동에서 기원한다. 그리고 1차 세계대전 이후 미국에서 영향받은 정신과적 사회사업이 민간차원에서 활성화되기 시작하였다.

이후 영국의 전문사회사업은 1950년대 말과 1960년대 초에 급속한 발전을 하였다. 전쟁직후 폭발적으로 태어난 10대 아동의 범죄가 사회문제가 되었고, 이 아동과 문제아동을 가진 가족에 대하여 관심이 고조되었다. 이에 대처하기 위한 방안으로 1960년에 잉글비 위원회(Ingleby Committee)가 구성되어 관련기관과의 협조를 권고하였다. 당시는 의료사회사업가(medical social worker/almoner), 정신사회사업가(psychiatric social worker), 보호감찰사무관(probation officer), 아동보호사무관(child-care officer), 정신-복지사무관(mental-welfare officer), 복지사무관(welfare

officer), 주택-복지사무관(housing-welfare officer), 교육-복지사무관(educational-welfare officer) 등 8가지 유형의 대인복지서비스 인력이 있었지만 각각 별도의 과정에서 교육을 받아 양성되었고 분절적인 다른 행정조직에 근무하여 서로 의사소통이 되지 않았으며, 이러한 분절적 행정조직에서 활동하는 사회사업가들은 대상별 casework 중심의 specialist 접근을 시도하였다. specialist 접근은 서비스의 분절성을 초래하여 1950년대 중반부터 통합적 접근을 시도한 generalist에 대한 논의가 시작되었다. 또한 사회사업에 종사하는 많은 사람들은 무자격자이거나 수준 이하의 자격을 가지고 있었으며 임금수준도 낮았다. 이러한 분석결과를 토대로 사회사업을 위한 일반(Generic)과정을 마친 후, 특별분야로 진출하기를 원하는 사람들에게 대학원 수준에서 기본지식과 훈련을 시키기 위한 과정이 1954년에 런던정치경제대학에 설치되었다.

1955년에는 '지방정부의 보건 및 복지서비스를 담당할 전문사회사업가를 위한 작업반'이 정부 내에 설치되어 영허스밴드가 위원장을 맡았다. 1959년에 발간된 보고서는 지방정부에서 사회사업가의 고용을 크게 확대하여 지원서비스를 확대하고, 2년제 전문대학에서 획득할 수 있는 사회사업 자격증제도를 도입하며, 일정자격수준을 유지하는 책임을 가진 전국훈련협의회(a National Training Council)를 설치하고, 국립사회사업훈련원(a National Institute of Social Work Training)을 중앙에 직무훈련용 대학으로 설치할 것 등을 제안하였다. 주요 제안은 1962년의 보건방문원 및 사회사업가 훈련법(the Health Visitors' and Social Workers' Training Act of 1962)에 반영되었다.

1950년대 후반부터 1960년대 전반에 걸쳐 generic social work은 사회사업 통합을 위한 경향에 따라 점점 대중화되어 갔다. 이와 더불어 사회사업이 전문적으로서 확립되기를 바라는 열망도 증가하게 되었다. 1970년 시범개혁에 따른 대인복지서비스의 제도적 확립은 서비스 전달 조직기구의 통합, 서비스 전달 인력체계에서의 사회사업 전문직 확립을 가져다 주었고, 국가사회사업의 기본적 성격이 generic social work으로 변화하게 하였다. 이는 클라이언트에 대한 접근방법에 있어서 이전의 specialist 서비스에서 통합적 가족중심서비스를 위한 generalist 서비스로 변화한 것이지만 specialist의 역할을 완전히 배제한 것은 아니었다.

1970년의 지방정부 사회사업법(the Local Authority Social Services Act)은 사회사업의 교육과 훈련을 위한 중앙위원회의 설치근거를 마련해 주어, 사회사업과 학생의 교육과정 및 자격을 감독하게 되었다. 이 위원회는 런던에 본부를 두고 교과과정의 인정, 전문기준의 유지, 전문직종 입학 자격 인정 등을 책임지고 있다. 또한 기존의 정신사회사업가, 아동보호 공무원 및 병원사회사업가를 통합한 영국사회사업가협회(the British Association of Social Workers : BASW)가 결성되어 전문 사회사업가를 대표하고 사회사업의 중요한 압력집단으로서의 역할을 수행하였다.

또한 1971년에는 중앙사회사업교육위원회(the Central Council for Educational and Training in

Social Work : CCETSW)가 설치되어 모든 사회사업 관련 종사자의 교육과 강의개설 및 자격증 수여(CQSW, CSS)를 총괄하였으며, 새로운 사회사업의 개발과 출판업무를 담당하였고, 자격취득 후 2년 이상의 경험을 가진 사회사업가들을 위한 강의를 개설하여 새로운 지식을 흡수하고 실질적 기술을 심화하도록 하였다.

generic social work은 구체성 결여에 따른 문제와 거대해진 사회서비스국의 위계성과 욕구 비민감성, 특수문제에 대한 지식의 결여라는 한계로 인해 비판되기 시작하였다. 이를 개선하기 위해 1982년 바클레이 보고서(Barclay Report)는 새로운 국가사회사업 전문인력의 역할과 과업을 사회보호계획(social care planning)이라 칭하고 가능자(enabler)와 계획가(planner)의 역할을 강조하였다. 또한 간접적 서비스의 비중 증가, specialist 서비스의 재활성화를 통한 사회사업 전문직의 고유성을 강조하였다.

1988년 다윈주의의 전제 속에서 대인복지서비스의 혼합경제를 권고한 그리피스 보고서는 사회사업가의 역할을 직접적 제공자가 아니라 가능케 하는 자(enabler)로 보았으며, 이는 사회사업의 위기를 초래하였다. 사회사업가의 위기는 비전문가(volunteer) 활용의 활성화와 증가에 따른 전문직 역할 상실과 관련된 것과 사회경제적 변화에 따른 주요 클라이언트 대상의 변화에 따른 역할 혼미와 관련된 것이었다. 그리고 대처 정권하의 사회사업 전문자격증의 통합 움직임은 사회사업 전문직 확장을 제한하는 것으로 사회사업 전문직의 정체성에 심각한 위협이 되었다.

## 2. 일본의 지역사회복지 발전과정

### 1) 지역사회복지의 출발

일본에서의 근대적 의미의 지역사회복지라는 용어는 제2차 세계대전 이후 나타났다. 사회복지협의회가 중심이 되어 지역사회복지를 지향하고, 실천기술로서 지역사회조직사업(communitary organization)을 도입하였다. 1970년대에 이르러 주민의 생활문제가 심각해지고 복지욕구의 변화가 현저해지는 가운데 이에 대응하기 위하여 '복지서비스' 이념이 발전하게 되었고 이에 기초한 다양한 사회복지정책이나 지역사회정책이 확대되기 시작하였다. 일본의 지역사회복지는 지역주민이 안고 있는 생활상의 문제(곤란)에 대하여 '주민주체'의 관점에서 경감, 제거, 예방을 도모하며, 주민의 생활·복지권을 보장, 확충하려고 하는 사회적 방책과 수단의 총체라고 할 수 있다.

일본은 1955년부터 경제성장이 시작되고 몇 차례의 불황을 극복하면서 고도경제 성장을 계속해왔다. 이러한 결과로 산업구조의 고도화로 인하여 농촌에서 도시로의 인구가동으로 도시의 확대와 핵가족세대의 증가, 농촌에서는 인구의 과소 현상의 문제를 발생시켰다. 경제성장은 가족의 상

호부조기능의 저하나 사람들의 연대성 상실 등으로 안심하고 더불어 살 수 있는 생활환경도 위협하게 되었다. 생활환경의 어려움은 비화폐적인 욕구를 확대시켜, 대인서비스나 재가복지서비스의 필요성을 인식시키는 결과를 낳았다. 또한 신체적, 심리적, 사회적 장애를 갖고 있다고 하더라도 이 사람이 통상적인 생활을 할 수 있는 사회적인 환경이 지역사회 내에 조성된다면 지역사회의 일원으로 일반인과 같이 생활할 수 있다는 정상화(normalization) 이념이 '더불어 사는 사회'와 '공생사회'라는 지역사회복지의 사상에 도입되었다.

이와 관련하여 지역사회복지활동이 활발하게 전개되었고 지역사회복지활동에 주민참가도 활발하게 되었다. 또한 사회복지협의회, 사회복지관 등에 의한 지역사회보호의 전개와도 관련하여 '지역사회복지'라는 용어가 의도적으로 개념화되고 체계화된 용어로 사용되게 되었다.

지역사회복지가 정책으로 등장한 것은 1970년대에 들어와서이다. 그 이전까지 사회복지영역에서 지역을 언급한 이론은 민간단체를 중심으로 전개된 지역사회조직(community organization)이다. 이는 미국의 사회복지방법론의 하나로 전쟁 후 일본에 도입되어 1950년대 각지에서 실천을 축적하는 과정을 거쳐 1960년대에 들어와서 정착을 하게 되었다. 이러한 민간조직이 주체가 된 지역사회복지활동은 1970년대 초까지 계속되었고 그러다가 1970년대에 들어와서 지역사회복지의 중심무대가 민간에서 정부·자치단체로 이행되기 시작하였다. 이러한 전개는 전후의 고도성장과정에서 야기된 지역생활문제의 심각화와 이에 대한 새로운 대응책으로서의 재택복지, 지역사회복지가 필요하게 되었다. 또한 1973년 말의 석유과동을 계기로 하여 나타난 '복지 재검토론'에 의한 정부·자치단체의 정책으로서 지역사회복지를 강조하게 되었다.

## 2) 시설보호중심의 서비스에서 재가보호중심의 서비스로의 전환

일본에서는 1960년대 중반 재가보호 중심의 서비스로 전환을 가져다준 행정시책을 통하여 재택복지가 활성화되기 시작하였다. 노인가정봉사원사업의 확대, 신체장애인 상담원 및 가정봉사원 설치, 정신박약자 상담원 설치, 노인사회활동촉진사업 등을 통하여 재택복지의 기반을 갖추어 나갔으며, 복지사무소의 서비스부문을 강화하기 위하여 복지5법 담당직원이 배치되었다. 그리고 시설 중심의 시책에 대한 반성의 기운이 높아지고, 시설의 사회화나 질적인 충실화가 요구됨에 따라 후생성이 1971년 '사회복지시설 긴급정비 5개년 계획'을 통해 지역단위에서의 시설형 복지에서 지역사회복지, 재택복지로의 전환에 대한 체계적인 시책을 표방하였다. 또한 1960년대로부터 1970년대에 이르러 사회복지시설에는 수용보호형만이 아니라 통원이나 이용형 시설이 나타나기 시작하였다. 더욱이 요보호자의 환경정비, 보호나 환경개선에서부터 재택복지의 역할이 지역사회복지에서

중요시되어 점차 요보호세대 등에게도 방문파견사업이 확대되었다.

민생위원활동에서 재가보호 중심의 서비스 전개는 1967년 민생위원제도 50주년 전국총회에서 '민생위원 활동강화요강'을 결정하여 종래의 개별활동에 民協을 거점으로 한 조직적, 공동적인 지역사회복지활동 전개방침을 내세운 것에서 찾을 수 있다. 1968년에는 '와신노인 실태조사'를 통하여 재택복지의 필요성을 제기하였고 이 조사결과에 의거하여 기존의 '노인 가정봉사원사업'을 필두로 '신체장애자 상담원', '신체장애자 가정봉사원'의 설치와 '노인보호 파견사업', '일상생활용구 지급사업' 등의 구체적인 재택서비스를 실현하게 되었다.

사회복지협의회는 1965년 복지활동 지도원을 배치하고 1966년에 市·町·村협의회의 법인화를 통해 지역복지문제에 조직적 해결을 위한 체제를 갖추게 된다. 또한 1973년에 지역사회 구상과 병행하여 자원봉사정책의 중요성을 강조하였고, 자원봉사정책의 일환으로 도·도·부·현협의회에 '봉사는행'이 설치되었다. 이후 자원봉사정책은 1975년 '중앙자원봉사센터'의 설치와 1977년에는 '전국자원봉사활동진흥센터'의 설치, '자원봉사보험제도'의 창설로 계속 이어진다. 1975년에 사회복지협의회는 '지역사회복지의 기능강화에 관한 연구위원회'를 설치하였으며, '재택복지서비스의 향방에 관한 연구위원회'를 발족시켰고, 1976년 '전국지역사회복지연구회'에서는 재택복지와 지역사회복지의 사상을 보급하였으며, 1979년에는 '재택복지서비스 전략'을 발표하였다.

### 3) 중앙정부에서 지방정부 및 민간참여 전달체계로의 전환

1960년대에 일본은 지역사회복지가 본격적으로 시작되었다. 1960년도 판 '후생백서'의 부제는 '복지국가의 길'이었으며, 대장성의 사회보장비용의 대폭 삭감에 대하여 생활보장을 위한 주민운동이 확대되었다. 또한 공해, 환경파괴 등의 문제로 인하여 분출된 주민 운동과 연합하여 정책 전환의 시대를 맞이하게 되었다. 아울러 혁신 자치단체의 등장은 이러한 지역의 복지나 생활의 복지에 관심을 갖게 되는 계기가 되었다. 여기에 '지역사회'의 개념까지 등장하여 '지역사회복지'라는 말이 일반화되기 시작하였다.

지역주민의 욕구가 다양화, 고도화되어 전문적인 지식과 기술이 요구됨에 따라 협의회는 지역사회복지를 담당하는 기구가 되었다. 1962년 '사회복지협의회 기본요강'에서는 지역조직화활동 이론 등의 도입을 바탕으로 소지역에서의 주민의 연대화, 기초적인 조직화와 독자성을 언급하였다. 이러한 활동의 조건을 정비하기 위하여 1963년 이후에 도도부현협의회와 지정도시협의회에, 그리고 1969년 협의회의 법인화로 복지활동전문원이 배치되었다. 한편 행정관리청이 1967년 후생성에 제시한 '공동모금에 관한 재권고'는 협의회 전체의 인사, 조직, 사업활동의 자발성과 자주성을 약

체화시켰다. 즉, 협의회의 사무비, 인건비 배분이 비판을 받았고, 이 때문에 협의회는 재정적인 면에서 전면적으로 행정에 의존하지 않으면 안되게 되었다. 따라서 낙하산 인사나 행정위탁사업이 증대되게 되었다.

또한 영국의 '시범위원회 보고서'는 일본의 사회복지정책에도 영향을 미쳐 점차적으로 사회복지정책이 지역사회복지를 향하게 되었다. 1964년 佐藤내각 성립 후부터는 경제개발에 치중하였던 정책이 사회개발에도 관심을 갖게 되었다. 이러한 지역사회개발정책은 지역사회정책과 관련되게 되었다. 지역의 경제개발과 사회개발이 동시에 전개되는 가운데 지역사회복지정책이 처음으로 등장하게 된 것은 '경제사회발전계획(1967-1971)'에서 이다. 즉, 국민생활심의회에 의한 지역사회문제 소위원회 보고인 1969년 '지역사회생활의 장에서의 인간성 회복'에서는 생활의 장인 환경정비의 지향을 지역정책으로 생각하며 지역사회 형성의 필요성까지 발표하였고 이는 일본의 지역사회발상의 계기가 되었다. 같은 해에 경제기획청이 '신전국종합개발계획' 가운데 '풍부한 환경의 창조'를 언급하였고 다른 정부기획도 지역정책과 계획을 발표하였다. 이 정책에는 市·町·村의 종합계획정책이 의무화(지방자치법 제 2조 개정)가 포함되어 있었는데 이것도 단독의 지역사회복지계획이 아니라 종합계획으로 하도록 되어 있었다.

1981년 정부는 '증세 없는 재정개혁'을 슬로건으로 삼으면서 '제2회 임시행정조사회'를 설치하였다. 이들의 제1차 정책제안에 나타난 '활력 있는 복지'는 '자조, 상호보조, 민간의 활성화'를 기본으로 하여 복지에 관한 공적 책임의 축소와 가족, 지역사회로의 책임전가를 표방하고 있다. 국가예산 가운데 사회보장비는 전쟁 후 최저의 증가율을 보였고 1985년도 사회보장의 복지예산에는 국가부담금, 보조금이 일방적으로 10% 축소되었다. 이처럼 시책은 복지삭감으로 향하게 되었다. 재정재건을 계기로 국가는 지방의 고율 보조금을 삭감하기 위하여 행정개혁을 감행했으며, 이는 지방자치단체에서부터 시작되었다. 그리고 행정개혁은 법률, 제도면에서부터 조치제도나 사회복지사업법 등의 근본적인 개혁까지 지방자치단체에 요구하게 되어 결국 지방공공단체의 역할(책임)분담에 대한 재검토가 이루어졌다. 더욱이 이러한 재검토 작업이 실시되는 가운데 '기관위임사무의 정리 합리화계획'이 부상되게 되었다. 1986년에는 '지방공공단체의 집행기관이 국가의 기관으로서 실시하고 있는 사무의 정리 및 합리화에 관한 법률'이 제정되어 종래의 사회복지에서의 조치업무인 기관위임사무가 단체위임사무로 전환되었고 이에 따라서 지역주민과 밀착한 지방공공단체의 책임과 역할이 증대되었다.

#### 4) 전문사회사업의 등장

전후 일본 사회복지정책의 주요변화는 1945년의 '후생성 사회국'의 부활, 사회복지행정의 정비를 추진하기 위한 '사회복지주사의 설치(1950)' '사회복지사업법(1951)'과 복지 3법의 행정기관인 '복지사무소'의 설치(1951)와 사회복지주사가 보조기관으로 배속된 것 등이다. 점령정책에 의거하여 전쟁 전의 방면위원이 '민생위원령'(1946)에 따라 민생위원이 되었다. 이 위원은 전쟁 전의 행정보조기관에서 협력기관으로 바뀌었으며 거기에 '봉사성, 자주성, 지역성'의 원칙에 의거하여 지역에서 복지활동을 하는 공설자원봉사자로 변화하였다. 또 '아동복지법'이 제정되고 나서는 아동위원을 겸직하는 경향이 나타났다.

협의회는 전후 지역사회의 중추적인 기관이 되면서 주민의 복지발전에 기여하기 위한 조직화의 계기가 마련되었다. 협의회는 전쟁 전에 '중앙사회복지협회'(1921)와 '전일본사설사회사업연맹'(1931)이 합병하여 '일본사회사업협회'(1947)로 개칭한 후 '전일본민생위원연맹'(1946)과 '은사재단동포후원회'가 해산 통합되어 '중앙사회복지협의회'(1951)가 된 것에서 찾을 수 있으나 이는 관제 단체적 체질을 갖고 있었다. 그후 '전국사회복지협의회연합회'(1952)와 다른 조직의 재보를 받은 '사회복지법인 전국사회복지협의회'(1955)가 설립되었다. 협의회는 빈곤문제에서 보건위생 측면으로 확대하는 의미를 지녔다. 그리하여 협의회는 주민의 생활과제에 폭넓게 관계하게 되었고 동시에 주민의 조직화를 새로운 과제로 삼게 되었다.

### 3. 한국의 지역사회복지 발전과정

#### 1) 지역사회복지의 출발

우리 나라에 있어서 현대적 의미의 지역사회복지라는 용어가 사용된 것은 1940년대에 들어와서 부터 사용되기 시작하였지만 지역주민이 당면하고 있는 사회·경제적 문제를 해결하려는 지역 공동의 노력은 훨씬 이전부터 존재하여 왔다. 현대적인 의미의 지역사회복지와 우리 나라의 정통성을 가지고 시작된 지역사회복지 발전과정을 살펴보기 위해 정부 수립 이후부터의 발전과정을 살펴보고자 한다.

우리 나라 사회복지사업에서의 외원기관의 역할은 역사적 특수성을 갖고 있다. 6.25동란 중 제한외국민간원조단체연합회(KAVA)와 같은 외원기관들은 전문화된 사회복지사업을 실천을 통해 전문지식을 제공하였다. 이들 외원기관들은 이 시기 민간사회복지사업의 주축을 이루어 오다가 1960년대에 이르러 대부분 철수하거나 한국인에 의한 사업으로 전환되었다.

우리나라에서 지역사회복지가 이루어지게 된 주된 계기는 지역사회개발사업을 주된 정책수단

으로 채택하면서부터이다. 1957년 한미합동경제위원회, 1958년 지역사회개발위원회가 구성되어 지역사회개발사업이 실시되는 기반이 구축되었다.

1970년대 지역사회개발사업은 새마을운동사업으로 전환되어 획기적인 전기를 마련하게 되었다. 새마을운동은 농촌생활환경개선사업으로부터 소득증대사업으로까지 확대되었고 도시에서는 의식개선운동으로 전개되기도 하였다. 새마을운동은 지역사회복지의 실천을 위한 기반을 마련하였다는 점에서 그 의의가 있으나 관주도의 운동이라는 점에서 지역사회복지의 자발성 원칙에서 벗어나는 한계를 지니고 있었다고 볼 수 있다.

1980년대에 들어서면서 새마을운동은 민간주도로 전환되는 각종의 조치들이 시행되었지만 1980년대 중반 이후 우리 나라의 정치, 경제, 사회적 변화는 새마을운동과 같은 지역사회개발사업에서 지역사회행동사업 즉, 지역사회복지로 점차 전환되는 경향을 보이기 시작한다.

지역사회행동은 1980년대 후반 민주화 운동과 더불어 생존권 보장 차원에서 전개된 사회운동과 연관되면서 구체화되기 시작하였고 민간단체를 중심으로 각종 복지관련 사회운동이 이루어졌다. 이들 민간단체 중심의 사회운동은 지역사회와의 구체적인 연계가 미비하였지만 지역주민의 문제 해결을 위한 각종 주민참여운동은 사회행동의 일환으로 평가될 수 있다.

## 2) 시설보호중심의 서비스에서 재가보호중심의 서비스로의 전환

우리나라는 산업화로 인한 핵가족화, 노령화 등 가족기능의 약화와 같은 사회 변화에 따라 재가 복지서비스의 욕구가 증대되게 되었다. 일정한 보호 수준에 있는 대상자들에게 제공된 보호는 시설보호 중심으로 전개되어 왔다. 그러나 시설보호는 폐쇄성, 클라이언트의 사생활과 선택의 자유를 침해할 소지를 항상 내포하고 있었다.

우리나라에서 생활보호대상자에 대한 서비스는 1984년 생활보호법의 실시상의 보호원칙이 바뀜에 따라 시설보호중심에서 재가보호 중심으로 전환되는 계기가 되었다. 재가보호 중심의 서비스를 전개하기 위하여 1992년 사회복지관 부설로 재가복지봉사센터를 설치하였고, 가정봉사원과 견사업소, 자원봉사정보안내센터, 주·단기보호소 등 각종 사회복지시설 및 기관들이 설립·운영되었으며, 여기에는 자원봉사자의 적극적인 참여가 이루어졌다.

## 3) 중앙정부에서 지방정부 및 민간참여 전달체계로의 전환

우리 나라는 1970년대 관주도의 전국적인 차원에서 지역사회개발사업을 중심으로 지역사회복지가 출발하여 1990년대에 들어와 본격적인 지방자치제가 실시됨에 따라 다양한 지역사회복지 실



천들이 이루어지게 되었다.

지방자치는 지역사회복지의 전개에 있어 중요한 제도적 뒷받침이라 할 수 있다. 지방자치는 주민 참여의 활성화를 통하여 지역사회복지정책의 결정과 집행에 참여하여 사회복지서비스의 적절성을 높여주고, 지역주민들의 자원봉사활동의 활성화에 기여하며, 지역 실정에 적합한 지방행정조직 개편을 통하여 행정의 생산성 제고, 지역사회에 적합한 사회복지서비스를 전개할 수 있다. 그러나 사회복지서비스에 필요한 재정의 상당부분을 중앙정부에 의존하고, 정부주도의 지역사회개발사업의 추진에 종속될 수 밖에 없다는 점 등에서 현실적인 지역사회복지 전개의 한계는 지속되고 있는 실정에 있다.

현행 우리 나라 사회복지서비스 전달체계는 보건복지부를 정점으로 각 시·도, 시·군·구, 일선조직인 읍·면·동으로 이어지고 수혜자에게 최종 전달되는 상부하달식의 수직적인 조직으로 되어 있다. 또한 사회복지사업법 제15조 1항에는 사회복지사업에 관한 업무를 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 시·군·구 또는 읍·면·동에 복지사무를 전담하는 기구를 지방자치단체에 따로 설치할 수 있도록 하고 있다. 하지만 영국의 사회서비스국과 같은 지방정부차원의 사회복지 전달체계가 현재 구성되어 있지 않은채 보건복지사무소 시범사업을 운영해 본 경험이 있을 뿐이다.

지역사회복지 활성화를 위해서는 보건복지부 중심의 복지체계를 지방자치단체 중심의 복지체계를 개편하고 이에 따르는 새로운 조직의 신설과 적정 전문인력의 배치도 이루어져야 할 것이다. 지방화·지방자치 시대의 사회복지에 있어 가장 중요한 지역사회복지의 과제는 지역사회의 특성과 욕구를 반영하는 사회복지 전달체계를 어떻게 확립할 것인가 하는 것이며, 이를 위한 지방정부 중심의 전달체계의 구성은 당면한 과제이다.

현재 우리 나라의 지역사회복지의 서비스 제공체계는 민간참여 형태가 대부분으로 사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 노인복지회관, 재가복지봉사센터, 주간보호소, 단기보호소, 사회복지생활시설, 어린이집, 각종 임의단체 등이 있으며, 이들 각각의 시설 및 기관들은 고유사업 목적을 달성하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있으나 일정 지역사회 안에서 종합적인 지역사회복지계획수립과 체계적인 추진을 위한 연계체계를 확립하지 못하고 있다.

#### 4) 전문사회사업의 등장

우리나라 전문사회사업교육은 1947년 이화여자대학교에 기독교사회사업과가 설치된 이후 전국 80개 대학교에서 사회복지분야교육을 실시하여(교육통계연보, 1999) 많은 사회복지사를 배출하고

있다. 하지만 우리나라의 사회사업교육은 미국의 영향을 받아 거의 동일한 교과과정을 운영하고 있어 지역사회조직에 대한 교육이 초기부터 실시되어 전문 지역사회조직가 배출에 일조를 하고 있다. 사회복지사업법에서 자격증 관련과목으로 필수 10과목, 선택 4과목으로 지정함에 따라 전국 사회사업교육이 일정한 교과 과정을 따를 수 있도록 구성되었다. 우리 나라에서는 대학교육 정도에 따라, 일정한 교육과정 이수에 따라 확일적으로 주어지던 사회복지사 자격증이 2003년 1월 1일부터 사회복지사 1급에 한하여 시험제도로 전환한 것은 전문사회사업을 위한 전기로 보여지며 정신보건사회복지사 자격과 같은 지역사회 중심의 전문사회사업을 전개하는 전문인력양성체제가 마련된 것은 우리 나라 전문사회사업이 전개되는 계기를 마련한 것이라고 볼 수 있다.

#### IV. 지역사회복지 발전과정 분석의 함의

전술한 영국, 일본, 우리 나라의 지역사회복지 발전과정 분석을 본 연구의 분석틀에 기초하여 비교하여 본 후 현재 우리 나라 지역사회복지가 발전하는데 있어 분석적 함의를 도출하여 보고자 한다.

##### 1. 지역사회복지의 출발에 있어 분석적 함의

지역사회복지의 출발에 있어서 각국의 특색을 살펴보면, <표IV-1>에서 보는 바와 같이 영국은 1600년대 정부 중심의 사회통제적 지역사회복지에서 출발하여, 19세기 후반 민간중심의 지역사회복지 발전과정을 거쳐, 1950년대 이후 국가책임하의 지역사회복지로 전환되었다. 현재는 공공과 민간의 지역사회서비스를 포함하는 지역사회보호가 지역사회복지의 개념을 대체하는 정책적·실천적인 개념이 되었다. 일본은 1950년대 민간단체 중심의 지역사회조직에서 1970년대 정부 및 자치단체의 정책으로서 지역사회복지가 발전해 왔으며, 공공과 민간 영역에서 다양한 제도적 뒷받침을 통하여 지역사회복지가 정착되게 되었다. 우리 나라는 1950년대 민간단체 중심의 지역사회복지로 출발하여, 1970년대 관주도의 지역사회개발사업단계를 거쳐, 1990년대 법적·제도적 뒷받침을 통하여 지역사회복지가 이루어지게 되었다고 볼 수 있다.

&lt;표 IV-1&gt; 지역사회복지 출발에 있어 국가별 특색

영국	일본	한국
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 정부의 사회통제목적 (1601년 엘리자베스구빈법)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 민간중심의 지역사회복지 실시(1950년대 지역사회조직)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 민간중심(외원기관중심)의 지역사회복지 시작(1950년대)</li> </ul>
↓	↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 민간중심의 지역사회복지 실시(19C 후반 자선조직협회, 인보관운동)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 국가책임하의 지역사회복지 시작(1970년대 경제성장에 따른 지역생활문제의 대응책)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 관주도의 지역개발사업 수행 (1950년대 후반 지역사회개발사업, 1970년대 새마을운동등)</li> </ul>
↓	↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 국가책임하의 지역사회복지로 전환 (베버리지보고서)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 국가·자치단체의 정책으로 지역사회복지 강조(1973년 '복지재검토론')</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사회운동을 통한 민간 지역사회복지실천(1980년대 후반)</li> </ul>
↓		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지역사회보호 개념으로 대체(1950년대 이후)</li> </ul>		

## 2. 재가보호중심 서비스로의 전환에 있어서 분석적 함의

시설보호중심의 서비스에서 재가보호중심의 서비스로 전환된 과정을 살펴보면, <표IV-2>에서 보는 바와 같이 영국은 1950년대 정신병원 수용보호의 문제점이 지적된 후 1959년 정신보건법 제정으로 공식적인 지역보호정책이 시작되었고, 1970년대에 지역사회 및 재가보호중심의 지역사회보호가 전개되게 되었다. 일본은 1960년대 이후 통원이나 이용형 사회복지시설이 나타났고, 1970년대에 이르러 지역단위에서의 시설형 복지에서 지역사회복지, 재택복지로 전환될 수 있는 체계적인 시책이 실시되었고 자원봉사정책의 활성화, 재택서비스를 위한 각종 사업실시 등으로 재가보호중심의 지역사회복지가 전개되게 되었다. 우리 나라는 사회복지사업법의 제정과 개정을 통하여 지역사회복지가 실시될 수 있는 각종 제도적 장치들이 만들어지게 되고, 생활보호법에서 재가보호 중심의 지역사회복지가 전환될 수 있는 계기를 마련하였다.

<표 IV-2> 재가보호중심의 서비스 전환에 있어 국가별 특색

영국	일본	한국
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 정신병원 수용보호의 문제점 지적(1950년대)</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 공식적인 지역보호정책 시작(1959년 정신보건법 제정)</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 지역사회 및 재가보호중심의 지역사회보호 전개 (1962년 탈시설화와 지역보호를 주장한 포월의 병원계획, 1970년대의 정신질환자 및 정신지체인에 대한 서비스 개선 백서)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 통원이나 이용형 사회복지 시설 신설 (1960년대 이후)</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 지역단위에서의 시설형 복지에서 지역사회복지, 재택복지로 전환될 수 있는 체계적인 시책 실시(1971년 '사회복지시설간급정비5개년 계획')</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 재가보호중심의 지역사회복지 전개 (1970년대 중반 자원봉사정책의 활성화, 재택서비스를 위한 각종 사업실시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 재가보호 중심의 지역사회복지 계기 마련(생활보호법상의 거택보호 우선 원칙)</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 민간 자원봉사활동을 통한 재가보호 중심의 서비스 활성화 (1992년 사회복지관 부설 재가복지봉사센터 144개소 설치)</li> </ul>

영국과 일본의 재가보호 중심의 서비스 전환을 살펴보면 체계적인 법적·제도적 장치가 마련된 이후 재가보호 중심의 서비스를 전개시켜 나가고 있음을 알 수 있다. 이에 비해 우리나라에서 재가보호 중심의 지역사회복지 서비스로 전환된 계기는 시설보호의 문제 - 시설수의 절대 부족, 획일적인 시설보호프로그램, 시설보호인력의 전문성 부재, 시설에 대한 부정적인 인식 등 - 로 인한 불가피한 서비스 전환으로 보여진다.

현행 시설보호의 문제점을 개선하고 재가보호 중심의 지역사회복지가 이루어지기 위해서는 첫째로, 체계적인 재가복지정책이 수립되어야 할 것이며 둘째로, 재가보호서비스를 제공할 전문인력을 양성하여 배치하여야 하며, 셋째로, 적절한 정부의 재정지원체제 마련하여 양질의 서비스가 제공될 수 있도록 하여야 하며, 넷째로, 재가서비스에 필요한 민간인력자원의 개발과 활성화를 위한 제도적 장치 - 자원봉사활동 프로그램 개발, 관리, 조정 등 - 가 마련되어야 한다. 다섯째, 시설보호 대상자에게 적절한 시설보호 서비스가 제공되기 위하여 시설의 적정 공급, 시설생활자의 입소선택권 보장을 위한 제도적 장치 마련, 전문인력의 확보 등이 필요하다.

### 3. 지방정부 및 민간참여 전달체계의 전환에 있어서 분석적 함의

중앙정부에서 지방정부 및 민간참여 전달체계로 전환된 과정을 살펴보면, <표 4IV-3>에서 보는 바와 같이 영국은 1971년 지방정부에 사회서비스국이 만들어져 지방정부 중심의 지역사회보호가 실시되게 되었고, 이후 공공부문 중심의 지역사회보호는 1980년대 이후 신보수주의 이념에 의한 사회복지재정 축소정책과 1988년 그리피스보고서에 의해 비공식부문, 민간부문, 자원부문의 역할을 강조하게 되면서부터 민간차원의 전달체계가 구축되게 되었다. 일본은 1960년대에 사회보장비용삭감에 대한 주민운동과 도도부현협의회, 지정도시협의회에 복지활동전문원의 배치, 사회복지협의회 법인화를 통하여 민간차원의 전달체계가 구성되었으며, 국가차원의 지역사회복지정책은 1967년 '경제사회발전계획'에서 시작되었다. 1980년대에 국가예산의 축소를 통한 민간부문의 책임 확대의 경향으로 지방자치단체와 중앙정부간의 역할분담을 재검토하게 되었다. 우리 나라는 1990년대 이후 지방자치제 실시로 지방정부 중심의 지역사회복지를 전개할 수 있는 기초가 마련되었으며, 민간 참여의 형태는 1950년대 외원기관 활동을 기점으로 현재의 사회복지협의회, 지역사회복지관 등 다양한 지역사회복지 수행체계를 만들어 실시하고 있다.

<표 IV-3> 지방정부 및 민간참여 전달체계의 전환에 있어 국가별 특색

영국	일본	한국
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지방정부중심의 사회서비스 부서의 창설 제시 (1968년 시범 보고서)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 민간중심의 전달체계가 구성 (1960년대에 사회보장비용삭감에 대한 주민운동, 도도부현협의회, 지정도시협의회에 복지활동전문원이 배치, 협의회의 법인화 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 민간중심의 전달체계구성 (1950년대 외원기관 활동)</li> </ul>
↓	↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지방정부에 사회서비스국을 창설(1971년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 국가차원의 지역사회복지정책 시작(1967년 ~ 1971년 '경제사회발전계획')</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1980년대 사회복지협의회, 지역사회복지관 등 다양한 지역사회복지 수행체계 구성</li> </ul>
↓	↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 민간차원의 전달체계가 구축 (1980년대 이후 신보수주의 이념에 의해 공공부문의 사회복지재정 축소정책과 1988년 그리피스보고서에서 비공식부문, 민간부문, 자원부문의 역할 강조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 국가예산의 축소로 민간부문의 책임확대의 경향, 지방자치단체와 중앙정부간의 역할분담 재검토작업(1980년대)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1990년대 이후 지방자치제 실시를 기점으로 지방정부 중심의 지역사회복지를 전개할 수 있는 기초가 마련됨</li> </ul>

영국과 일본의 지방정부 및 민간참여 전달체계의로의 전환을 살펴보면 영국은 지방정부중심의 사회복지전담기구와 민간부문의 전달체계가 구성되어 있고, 일본은 사회복지협의회를 중심으로 민간전달체계와 중앙과 지방정부가 적절한 역할분담을 하는 공공전달체계를 구성하고 있다. 이에 비해 우리 나라는 지역사회복지를 수행하기 위한 사회복지전달체계가 완성되어 있지 못한 실정이다. 각 지방자치단체의 실정에 적합한 사회복지전담기구를 설치할 수 있는 근거가 사회복지사업법에 마련되어 있음에도 불구하고 보건복지부를 중심으로 일선 사회복지전담공무원까지 이루어진 상의하달식 사회복지전달체계에 의존하는 공공부조정책이 중심이 된 정형화된 서비스를 제공하고 있다.

현행 중앙정부 중심의 전달체계를 개선하고 지방정부 및 민간참여 전달체계가 이루어지기 위해서는 첫째로, 각지방자치단체에 지역사회에 적합한 지역사회복지서비스를 제공하는 사회복지전담기구의 신설이 필요하다. 현재 사회복지전담기구 신설에 대한 다양한 논의가 학계에서 이루어지고 있으므로 여기에서는 전담기구의 신설의 필요성만을 언급하고자 한다. 둘째로, 민간영역에서의 지역사회복지를 실천하기 위해서 사회복지협의회가 지역의 사회복지기관 및 단체간의 업무 조정과 분담, 지역사회복지계획 수립 시 참여, 자원봉사활동 활성화를 위한 각종 행사 개최 및 훈련 프로그램 마련, 지역사회 자원의 분배와 조정을 위한 지역사회 network 형성 등의 역할을 수행할 수 있도록 하여야만 한다. 그러기 위해서는 사회복지협의회 역할이 재정립될 필요성이 있다. 또한 사회운동 차원에서 지역사회 환경개선을 위한 활동전략도 모색되어야 할 것이다.

#### 4. 전문사회사업에 있어서 분석적 함의

전문사회사업의 등장에 있어 국가별 특색을 살펴보면, <표 IV-4>에서 보는 바와 같이 영국은 1950년대 중반 통합적 접근을 시도한 generalist에 대한 전문가 과정에 시작되었고, 1970년 영국사회사업가협회 형성, 1971년 중앙사회사업교육위원회 설치 등으로 전문사회사업가 양성이 이루어지게 되었다. 일본은 1946년 민생위원, 1951년 사회복지주사가 배치되어 지역사회복지업무를 담당하였고, 사회복지협의회가 주민의 복지발전에 기여하기 위하여 조직화되면서 지역사회복지를 증진한 전문사회사업단체로서 활동을 하게 되었다. 우리 나라는 1947년 대학에서의 전문사회사업교육이 실시되었고, 현재 사회복지사 자격증을 시험제도로 전환하여 전문사회사업가 양성을 위한 전기를 마련하였고 정신보건사회복지사 자격과 같은 지역사회 중심의 전문사회사업을 전개하는 전문인력양성체계가 만들어지고 있다.

<표 IV-4> 전문사회사업의 등장에 있어 국가별 특색

영국	일본	한국
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1950년대 중반 generalist에 대한 전문가 과정이 시작</li> <li>↓</li> <li>● 국가사회사업의 기본적인 성격이 generic social work으로 변화(1970년 시범개혁),</li> <li>↓</li> <li>● generic social work은 구체성 결여에 따른 문제로 specialist 서비스의 재활성화를 통한 사회사업 전문직의 고유성이 강조</li> <li>↓</li> <li>● 사회사업 전문자격증의 통합 움직임으로 사회사업 전문직의 정체성에 심각한 위협(대처 정권)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 민생위원이 지역사회복지 업무를 담당( 1946년 '민생위원령')</li> <li>↓</li> <li>● 사회복지정책의 일환으로 1951년 '복지사무소'가 설치, 사회복지주사가 보조기관으로 배속</li> <li>↓</li> <li>● 협의회는 전후 지역사회의 중추적인 기관이 되면서 주민의 복지발전에 기여하기 위한 조직화의 계기가 마련, 협의회는 폭넓게 주민의 생활과제에 관계하게 됨과 동시에 주민의 조직화를 새로운 과제로 삼게 됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1947년 이화여자대학교에 기독교사회사업과가 설치(이후 전국 80개 대학에서 사회복지교육을 실시)</li> <li>↓</li> <li>● 사회복지사업법에서 자격증 관련과목으로 필수 10과목, 선택 4과목으로 지정 사회복지사1급자격증 시험제 도입 (2003년 1월 1일부터), 정신보건사회복지사 자격과 같은 지역사회 중심의 전문사회사업을 전개하는 전문인력양성체제 마련</li> </ul>

영국과 일본의 전문사회사업이 이루어진 과정을 살펴보면 전문자격을 갖춘 지역사회전문인력을 양성하여 지역사회에서 서비스를 제공할 수 있는 전문인력 양성체계를 갖추고 있는 반면에 우리나라는 지역사회복지 전문인력이 양성되기 위한 제도적 장치가 상당히 미흡하고 전문직으로서의 위상이 정립되기 어려운 실정이다. 사회복지사업법에서 2003년 1월 1일부터 사회복지사 1급 자격에 대한 국가시험제도를 실시하게 되었지만 실질적인 전문인력 양성을 위한 제도로 보여지기는 미흡하다.

지역사회복지 전문인력이 양성되기 위해서는 연차적으로 모든 사회복지사 자격증은 국가시험 제도로 전환하여야만 하고, 지역사회복지를 수행할 수 있는 전문인력을 양성할 수 있는 자격증 제도의 신설이 필요하다. 그리고, 사회복지현장실습을 강화하여 대학교육과정 중 실천 현장에서의 실천 기술을 습득할 수 있게 하여야 한다. 이를 위해서 사회복지현장실습시간을 대폭 늘여야만 하고, 대학에서는 사회복지실습 전담교수를 배치하여 이론교육과 현장 실습을 병행하여 전문 인력

양성에 노력하여야만 하며, 실천 현장에서는 사회복지실습 전담인력을 배치하여 전문 인력양성을 위한 실습 프로그램 설치, 기관간의 실습 연계체계 구성 등이 마련되어야 할 것이다. 또한 기존의 사회복지 전문인력에 대한 의무재교육 과정이 사회복지협의회 차원에서 마련되어 사회복지환경 변화에 따른 새로운 사회복지 실천지식이 습득되어 현장에서 활용될 수 있도록 하여야만 한다.



## 참 고 문 헌

- 권오구. 1994. 《사회복지발달사》. 서울:홍익제.
- 김범수. 1992. 《재가복지론》. 서울:홍익제.
- 김성이외. 1997. 《비교지역사회복지》. 서울:한국사회복지관협회.
- 김영모편. 1990. 《지역사회복지론》. 서울:한국복지정책연구소출판부.
- 김익균, 고순철. 1997. 《한국지역사회복지론》. 서울:대학출판사.
- 류상열외. 1997. 《지역복지론》. 서울:도서출판신한.
- 신섭중외. 1997. 《현대복지학총람》. 서울:대학출판사.
- 오정수. 1994. “영국에서의 커뮤니티 케어의 발전과 평가”. 《한국사회복지학회》 통권 24호 pp.199-219.
- 오혜경. 1996. “영국의 지역사회보호서비스의 전개와 기본조건”. 《사회복지리뷰》 창간호 pp.73-95.
- 이영찬. 2000. 《영국의 복지정책》. 서울:나남출판.
- 이춘기. 1987. "지역사회복지의 전개방법". 박사학위논문. 대구대학교.
- 정영순. 1994. “사회복지서비스 정책이 행정체계에 미치는 영향분석:영구과 한국의 비교연구”. 《한국사회복지학회》 통권23호 pp.225-259.
- 최일섭,류진석. 1997. 《지역사회복지론》. 서울:서울대출판부.
- 한국복지연구회. 1985. 《사회복지의 역사》. 서울:홍익제.
- 한국사회과학연구소. 1998. 《한국사회복지의 현황과 쟁점》. 서울:인간과 복지.
- 한국사회복지관협회. 1997. 《지역복지 발전방안》. 한국사회복지관협회교육교재 97-2.
- 한국사회복지관협회. 1997. 《한국적 지역복지 실현을 위한 재가복지모형개발》. 한국사회복지관협회교육교재 97-1.
- 함세남외. 1996. 《선진국의 사회복지발달사》. 서울:홍익제.
- 현 숙. 1992. “영국 대인복지서비스 제도의 전달체계와 사회사업전문인력 변천과정에 관한 연구”. 석사학위논문. 이화여자대학교.
- Younghusband, Eillin. 1978. Social Work in Britain:1950-1975. London:George Allen & Unwin.