

## 사회복지에서 당사자조직의 필요성에 관한 연구

유진복(일본 도시샤(同志社)대학대학원 박사과정)

가족 내 문제는 한국의 가족 중심적 사회규범 속에 가려진 채 사회복지적 관심이 약했던 것이 사실이다. 수발보장보험제도가 도입되고 지역복지계획이 세워지는 과정에 있지만 장애인이나 노인을 수발하는 가족은 케어의 당사자로서도 또는 지역주민으로서도 그 주체성을 갖지 못한 채 사회복지의 수동적인 입장에 서 있다. 같은 동양권에 위치하여 한국사회와 유사한 문화권인 일본의 경험은 여러 면에서 참고가 되고 있다. 그 중에서 가족 내의 문제는 일본사회에서도 사회화되기 어려운 실정에 놓여 있었으며, 자조그룹(모임)으로 알려져 있는 Self-help Group 역시 가족 내 과제를 가진 당사자에게는 관심을 갖기 어려운 영역이었다. 그러나 일본사회에서는 이미 지역사회조직화 사업과 맞물려 가족 내의 복지적 니즈를 가진 당사자가 조직화되었으며, 집에서 개호를 하는 "재택개호자의 모임"은 1983년에 발족하여 전국적으로 25%(2005년 조사)의 조직률을 보이고 있다. 이 "재택개호자의 모임"은 당시의 가족주의적개호의 행태 속에 고립하기 쉬운 개호자간의 네트워크를 형성하게 하고, 정서적인 면에서 위로와 격려, 재충전과 정보교환 그리고 학습의 기회를 제공하여 개호의 복지증진에 이르기까지 이용자에서 당사자로 스스로의 문제를 해결하려고 하는 힘을 주었다(유진복 2006). 본 연구는 Self-help Group으로서의 당사자조직의 기능과 사회복지적 역할을 고찰하였다. 그리고 앞으로의 한국사회에, 복지적 니즈를 가진 당사자가 주권을 행사하고 당사자가 사회복지를 리드해 나가는 사회를 만들기 위한 방법으로서 당사자조직을 제안하고자 한다.

### 1. 당사자란?

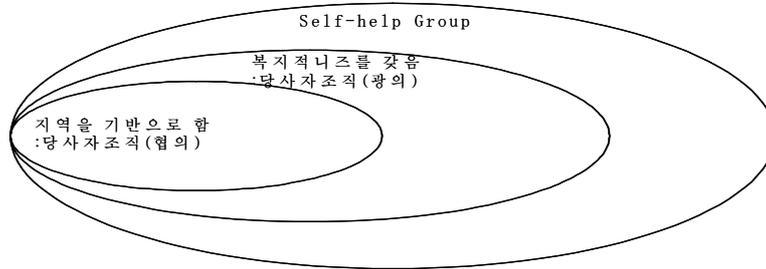
당사자조직은 어떠한 문제나 과제를 안고 있는 본인이나 가족 자신의 그룹이다. 여기서 "당사자"란 사회복지서비스에 대해서 "이용자", "소비자"라고 하는 수동적인 입장이거나 고객본위라는 이기적 사고가 아닌 니즈를 가지고 주권을 행사하는 장본인이다. 나가

니시와 우에노(2003:3-4)는 당사자를 "당사자 주권" 및 그 것을 소유하는 사람으로서의 "주권자"라고 정의하였다. 여기서 말하는 "주권"이란 "자신의 신체와 정신을 누구에게도 침범 당하지 않는 자기 통치권, 즉 자기 결정권"이며, "당사자 주권"이란 "나는 나의 주권자이며, 나 이외 아무도-국가도, 가족도, 전문가도-내가 누구인가, 나의 니즈가 무엇일 까를 대신해서 결정하는 것을 허락하지 않는다고 하는 입장의 표명이다"라고 주장한다. 당사자는 당사자로서 주권을 가지면서 동시에 지역에서 생활을 하는 주민으로서도 주권을 가진다. 이오카(2004)는 주민은 "지역/지방자치체의 주권자이며 스스로의 생활 利害와 관계되는 지역자치체의 문제나 장래 방향에 대한 주민자치와 참여에 의해서 공동으로 대처해 나갈 권리를 가지며", "지역복지계획/정책에 대해서도 주민은 주권자로서 의견 표명하고, 주체적/공동적 방향으로 진척 관리해 나갈 권리를 가진다"라고 말하고 있다. 이러한 의미로 니즈를 가지는 당사자는 자기 자신의 통치권(결정권) 뿐만 아니라, 주민으로서 그 생활의 장소(지역)에 있어도 주권을 가지는 이중의 주권을 행사하는 입장에 있는 것이다.

## 2.

사회복지적 시점에서의 당사자 조직의 필요성 현재 일본에서는 영어의 Self-help Group와 当事者組織의 두 개념이 명확하게 정의되지 않은 채 같은 개념으로 사용되고 있다. 그러나 본 연구에서는 Self-help Group을 광의개념으로 정의하고 그 중에서 복지적 니즈를 갖는 Self-help Group을 당사자조직으로 구분하였다. 왜냐하면 미국을 비롯한 Self-help Group은 생활의 절실한 문제 외에도 포괄적 니즈를 대상으로 하고 있기 때문에 "Self-help Group의 유형이 그 수만큼 있다"라고 할 만큼 급증하고 있다. 그러나 Self-help Group 속에는 복지적 니즈를 과제로 하고 있는 활동도 있으며 그 복지적 니즈는 Self-help Group 중에서도 우선적으로 지지를 받아야만 하며, 아직 Self-help Group으로 자립하지 못한 당사자에 한해서는 Self-help Group을 형성할 수 있도록 사회복지의 지원해야 할 것이다. 예를 들어, "재택개호자의 모임"과 같이 동아시아권의 가족중심의 개호가 암묵적으로 진행되고 있는 사회에서 개호의 당사자가 주체성(자발성)을 가질 수 있도록 제의하는 역할이 필요한 것이다. 그리고 복지적 니즈를 가지는 당사자는 생활의 터전인 지역사회에서 임파워먼트되어야 하므로 지역사회복지에 있어서의 Self-help Group의 어프로치가 필요하다. 그것을 담당하는 조직이 "당사자 조직"이다. 특히 "당사자 조직"의 기능은 Self-help Group의 기능과 동일하며 Self-help Group의 기능이 농축적으로 기능하는 조직이라고 이해할 수 있다.

그림1. 당사자조직 (유진복의 안)



### 3. 사회복지에서 당사자 조직

#### 1) 지역 복지에 있어서 당사자 조직

일본의 지역복지에 있어서의 당사자 조직의 위치설정을 위해서 지역사회복지를 어떻게 파악하고 분명히 할지를 두고 많은 견해가 있는데 본 논문에서는 이오카의 견해를 소개한다. 이오카(2003 : 46-47)는 "지역복지란, 지역자치체 레벨에서 현대 일본사회(자본주의 사회/ 시장경제 체제/ 사회문화적 규범)가 필연적으로 발생하는 주민(노동자·근로 주민)의 지역 생활 조건을 둘러싼 미비/결핍이나 악화/파괴 상태를 사회운동에 의해 사회적 해결을 필요로 하는 사회문제로서 제기된 지역생활 문제를 대상 과제로 하여, 이것에 대한 기본적 사회 제시책(취업·고용, 노동, 사회보장, 관련 공공 시책)과의 유기적 관련을 유지하면서, 주민의 일상생활을 최종적으로 지켜내는 정책 체계상의 위치에 있고, 그러한 개선·향상을 움직이는 역할도 담당하는 사회복지시책/활동의 총체(복지커뮤니티 만들기)"라고 설명하고 있다. 이러한 지역복지의 수법으로서는 미국의 지역조직화(community organization)를 들 수 있으며, 일본에서는 오카무라(1974:62-63)가 지역복지의 개념정의에서 지역조직화를 "일반적인 지역조직화 활동"(새로운 지역사회 구조로서의 커뮤니티 만들기)과 "복지 커뮤니티"만들기를 목적으로 하는 "복지 조직화 활동"(커뮤니티 만들기를 기반으로 하는 복지 활동의 조직화)으로 2분화하여 정의했다.

그리고 이 "복지조직화"활동을 마키자토(1989:75)는 서비스 이용자인 "당사자 조직화를 중심으로 하는 복지의 네트워크 형성"이라고 설명하고 있다. 또한, 마키자토(1989:76)는 "복지조직화"의 목표로서의 "복지 커뮤니티"를 "일반적인 커뮤니티에 대하여, 지역사회를 기반으로 핸디캡을 가지는 계층의 복지 추구를 원점으로 하여 서비스·시설의 체계적 정비와 함께 公私협동, 지역 주민의 복지 의식·태도의 양성을 도모하려고 하는 기능적 커뮤니티의 하나"라고 정의하여 "복지 커뮤니티"에 있어서 당사자와 당사자 조직 활동의 복지 추구를 원점으로 하고 있음을 분명히 하였다.

지역사회복지의 실천 방법으로 "지역 조직화"가 의도 되어지고, 그것을 기반으로 복지적 니즈를 가지는 당사자를 지역복지의 추진주체로 인정하고 조직화를 도모해 가는 과정이 복지 커뮤니티 만들기로 연결되어지는 것이라고 할 수 있겠다. 즉, 지역복지에 있어서 당사자는 조직화의 대상자이며, 당사자의 조직화는 지역복지를 추진하는데 빠뜨릴 수 없는 사업이기도 하며, 당사자 조직의 활동은 복지 커뮤니티 만들기의 활동이라고 말할 수 있다.

표1. 당사자(가족)의 회의 조직화상황

(단위 : 상단=사회복지협의회수, 하단=%)

종류	독거노인의 모임	누워 지내는 노인의 모임	치매노인의 모임	개호자의 모임	신체장애인(가족)의 모임	지적장애인(가족)의 모임	정신장애인(가족)의 모임	모자 가정의 모임	부자 가정의 모임	기타
합	717 (21.5)	369 (11.1)	359 (10.8)	841 (25.2)	2019 (60.6)	1782 (53.5)	812 (24.4)	1611 (48.8)	313 (9.4)	345 (10.4)

출전 : 일본 전국사회복지협의회2005 “2003년 사회복지협의회활동실천조사”

## 2) 지역 복지 활동으로서 당사자 조직의 특성

지역생활 문제에 관심을 가지는 당사자 조직은 민간 사이드로부터의 주민 주체적 지역복지 활동이며 지역복지의 추진 조직이기도 하다. 또한 당사자 조직은 Self-help Group의 제 기능(자기변용적 기능, 사회변혁적 기능)을 도모하면서 지역 복지 활동으로서의 특성을 가진다.

- ① 지역성 : 당사자 조직은 지역·지방자치체 레벨에서 활동을 한다. 당사자 조직의 활동은 당사자의 생활 문제에서 복지 요구를 찾기 때문에 그 생활에 밀착한 지역 생활권역에서 행해질 필요가 있다.
- ② 과제성 : 당사자 조직은 지역사회에서 생활상의 불이익이나 생활 곤란을 더 겪기 쉬운 복지 서비스의 현재적·잠재적 이용자(당사자)를 중심으로 생성된 조직체이며, 지역생활에서 발생하는 문제를 그 대상과제로 한다.
- ③ 미션(목적성) : 사회적 주체성을 가지는 당사자 조직은 당사자의 지역 생활권을 최종적으로 지켜 내는 조직으로서의 미션을 가져야 한다.
- ④ 사회 행동 : 당사자 조직은 존재 그 자체가 과제를 제시하고 대책을 개선·향상시키는 역할도 담당하는 사회운동이다. 이러한 활동은 당사자를 비롯하여 지역 주민의 복지 의식과 시민 의식을 높이기도 한다.
- ⑤ 주체성 : 당사자 조직은 주민 주체와 참여를 높여서 조직 내는 물론 조직을 넘어 지역 내에서 주민간의 교류와 학습, 지원 연대의 수를 넓혀 당사자의 주체적인 자기 변용을 높이고 주체적으로 사회 변혁을 도모하는 것이다.

- ⑥ 연대성 : 당사자 조직은 지역 복지의 담당자로서 지역주민의 활동과 공·민의 복지 서비스를 제공하고 조직간 네트워크를 도모한다. 다만, 사회복지협의회나 복지 서비스 제공 기관 등 추진 조직간의 대등 평등한 파트너십도 필요하다.

### 3) Self-help Group으로서 당사자 조직의 특징

당사자 조직에는 "재택개호자의 모임"과 같이 Self-help Group으로서 특성이 다소 그 형태를 달리하는 경향이 있다. 이것은 당사자조직이 당사자의 자발성에 의한 출발이 아니라 는 점과 대집단에 의한 대면적 활동이 어려운 점이다. 그리고 볼런터리조직으로서의 책임의식을 들 수 있다. 이 볼런터리조직으로서의 책임의식은 당사자 조직에 한정되 기보다는 Self-help Group의 전체에 해당되며, 복지적 니즈에 응하는 당사자조직에서는 더욱더 중요시된다고 할 수 있다.

### 4) 조직 운영의 한계성과 과제

#### (1) 회원간의 네트워크 형성

당사자 조직은 동료의식에서 형성되며, 인포털한 활동으로 서로서로를 지지하는 것이 주가 되고, 사회적 주체성을 도모하기 위해 조직으로서의 형식을 갖추는 것이다. 그 때문에 회원으로서 의무를 묻는 회원의식을 먼저 주장하는 것은 당사자 조직에서는 어려운 점이기도하며, 조직에 대한 지원도 주로 동료 만들기과 신뢰 관계를 맺을 수 있도록 해야 할 것이다. 단지 동료의식의 지원은 어떠한 활동보다는 동료가 만들어 질 수 있는 장소(기회)를 제공하고, "당사자의 전문성"을 기대하는 것이다.

당사자 조직이 자발적이든 그렇지 않든, 어렵게 구축한 지역복지를 이끄는 주체로서의 지위를 "소비자단체"의 역할만을 기대하는 것은 아까운 일이다. 지역 내 망라적인 성격 은 당사자 생활의 장소인 지역에서 연결이 되는 것으로 의의가 있으며 그 특성을 살려 발전시켜야 하는 것이라고도 할 수 있겠다.

#### (2) 전문직과의 관계

조직은 당사자 주체로 대등하고 평등의 평면적인 조직을 지향하고 있다. 그 때문에 많은 연구자가 전문직과의 관계를 논하고 있다. 특히, 나카타(2000:225-229)는 전문가에 의한 전문적 원조와 Self-help Group의 비전문성을 너무 강조하면 외부로부터 적절한 원조를 받을 수 없게 되거나, 반대로 전문직이나 행정에 의지하면 자립성이나 주체성을 잃어서 비영리적인 측면이나 지역에 기인해 활동하는 것에 제약을 받는 다고 지적하고 있다. 이런 경우 결국, 당사자조직은 행정의 보조와 전문직에 협력자로서만 활용될 우려가 있다. 전문성에 의한 당사자 조직의 지원은 전문성과 당사자 조직이 함께하는 파트

너관계이어야 한다.

#### 4. 결론

당사자 조직은 복지적 니즈를 가지는 당사자에 의한 Self-help Group의 기능과 지역 성과 공공성을 가지는 민간 지역복지 조직이다. 전문직의 서비스로부터 얻을 수 없는 체험에 의한 지식을 분담하는 조직이며, 당사자의 자립이나 자기 변용을 도모한다. 그리고 그 인포털한 활동이 사회의 자원을 적극적으로 활용하며, 회원의 시민 의식을 촉진시키는 것과 동시에, 지역사회에서 당사자로서 그리고 주민으로서 주체적으로 참가하여 보다 좋은 지역 만들기에 공헌하는 활동이다. 일본의 당사자조직은 개호뿐만 아닌 한국의 가족 중심적 사고로 인해 복지적 니즈를 갖게 되는 당사자가 주체적으로 주권을 행사하고 복지사회를 개척하는 개척자로 발전하게 하는 가능성을 사사하며, 사회복지적 실천방법이라 할 수 있겠다.

그러나 일본의 당사자 조직의 상황이 당사자에 의한 Self-help Group으로서 그 기능을 다하지 못하는 면도 있다. 따라서 이후 연구과제는 당사자 조직의 사회적 지원과 운영면에서의 당사자조직의 기능을 살린 평면적인 조직운영의 방법에 중점을 두고자 한다.

### 참 고 문 헌

- 유진복 (2006) "일본 재택개호자모임의 연구"2-2대한케어복지학
- 나카니시/우에노 中西庄司/上野千鶴子(2003) 『당사자주권』 岩波新書
- 오카岡知史 (2006) "당사자組織 Self-help Group" 일본지역복지학회편 『新版地域福祉事典』
- 쿠보/이시카와 久保紘章/石川到編著 (1998) 『Self-help Group의 셀프헬프그룹의의理論과展開』 中央法規出版
- 나카타中田智壽海 (2000) 『Self-help Group-自己再生의援助形態-』 八千代出版
- 이오카井岡勉他3人 (2003) 『地域福祉論』 明石書店
- 이오카井岡勉 (2004) "住民主체의地域福祉政策" 『都市問題喫究』 56권9호
- 오쿠무라岡村重夫 (1974) 『地域福祉論』 光生館
- 마키자토牧里-治 (1989) "地域福祉の構成" 『地域福祉論』 中央法規出版
- 일본전국사회복지협의회 (2005) 『2003사회복지협의회활동실천조사』 일본사회복지협의회