

# 도시영구임대주택지역의 주민조직화 활성화방안: 지역주민대표자의 리더십 강화 프로그램 사례연구

최 종 혁\*

## [요 약]

이 연구는 주민조직화 활성화 방안의 하나로 지역주민대표자 리더십 교육·훈련 프로그램을 개발하기 위한 것이다. 최근 사회복지실천에서는 “지역사회”를 배경으로 한 실천방법의 중요성이 크게 강조되고 있으며 이에 따라 주민들의 역량강화(empowerment)를 위한 지역사회조직의 필요성이 커지고 있다. 그러나 현장에서 일하고 있는 다수의 사회복지사들은 지역사회조직화에 대한 어려움을 호소하고 있다. 특히 사회복지관이 다수 위치하고 있는 도시영구임대주택지역에서는 지역사회조직사업이 더욱 어려운 실정이다. 그 이유 중 하나로 소수의 사례이기는 하나 도시영구임대주택지역에서 활동하고 있는 하위조직의 운영절차가 비민주적이며, 불투명하고 비개방적인 특성을 보이고 있는 점을 들 수 있다.

이 연구에서는 주민조직의 이러한 특성을 극복하고 효과적으로 지역사회조직사업을 실천하기 위한 방안으로 지역주민대표자의 리더십을 강화하는 프로그램을 개발하고자 하였다. 실천방법은 진행단계를 크게 “일반조직화”와 “복지조직화”로 구분하여 소집단 중심의 교육, 훈련방법을 택하였으며 프로그램의 기획, 실천의 전 과정을 질적평가방법으로 분석하였다. 본 연구의 의의는 예비대상자 모집, 프로그램기획, 지역사회조직화사업 단계별 활동방법, 자조집단(self-help) 구성 등에 대한 구체적 실천방법을 제안하고 있다는 점을 들 수 있다.

주제어: 영구임대주택지역, 주민조직화사업, 리더십훈련, 일반조직화, 복지조직화, 질적연구

\* 강남대학교 사회복지학부 조교수

## 1. 문제 제기

80년대 후반부터 시행된 영구임대주택정책은 주택정책 뿐만 아니라 도시빈민대책에 있어서 새로운 방향전환을 의미하는 획기적인 것이었다. 이러한 영구임대주택정책의 가장 큰 사회적 함의는 무주택자인 도시빈민들에게 영구적으로 거주할 수 있는 생활공간을 제공함으로써 소득재분배적인 효과와 함께 주민통합적인 성격을 함축하고 있는 점이라 할 수 있다. 그러나 동시에 입주자에게 경제적 부담감, 상대적 박탈감, 사회적 낙인 등도 함께 안겨 주었다.

이에 따라 영구임대주택지역 주민의 생활실태, 삶의 질 향상이 사회복지학계의 커다란 관심과 연구의 대상이 되었다. 영구임대주택지역의 주민들을 대상으로 한 연구는 크게 물리적, 심리적, 경제적, 사회적 측면과 관련되어 있다(김동배 외, 1994; 장정은, 1994; 김용일, 1995; 고철외, 1996; 김지연, 1997; 김창범, 1997; 최종혁, 2000). 이들 연구에서 제기된 내용들을 종합해 보면, 먼저 물리적 측면에서 공공시설물의 파괴 및 관리의식 약화, 심리적 측면에서는 사회적 차별에 대한 심리적 위축감, 계층간 위화감 등의 심각성, 경제적인 측면에서는 단순노무직, 무직, 저임금과 일자리부족 등의 높은 비율이 지적되고 있다. 사회환경적 측면에서는 알코올중독자, 정신질환자 가정의 문제와 가정폭력, 청소년 탈선, 비행청소년 문제의 빈번한 발생 등이 지적되었다. 이러한 영구임대주택지역의 특성과 관련하여 지역주민 개인의 가치 및 태도에서 빈곤문화의 실재를 밝힌 논문도 있으나(박운영, 1998:109), 상당수의 연구들은 서구의 빈곤계층에서 발견되는 빈곤문화의 부재를 지적하고 있다. 즉 빈민계층의 노동의 동기와 성취동기, 자활을 통한 하층탈피의지, 지역문제해결을 위한 주민조직의 필요성 등이 높게 나타나고 있음을 지적하고 있다(임희섭, 1979; 한상진 외, 1985; 최일섭, 1989; 이윤상, 1991).

영구임대주택지역의 빈곤문화의 실재 여부를 떠나서 여기서 주목해야 할 것은 현재 대다수 영구임대아파트 지역에는 다양한 주민자치조직이 실재하고 있으며, 지역에 따라서는 왕성하게 활동하는 곳도 있다는 점이다. 그런데 문제는 영구임대주택지역에 위치하고 있는 지역사회복지관에서 지역사회문제 해결을 위한 방안으로 주민자치조직을 활성화하고, 지역주민들의 참여를 꾀하는 접근책과 실적이 매우 빈약하다는 점이다.<sup>1)</sup> 학계 역시 지역조직사업과 관련한 연구가 미미한 수준임을 있음을 지적하고 있다(황성철, 1997; 류진석, 1997; 정외영, 1999; 손정원, 1997). 1997년 사회복지학회 주제발표에서 지역사회조직사업에 대한 연구의 부진성이 지적된 이후(황성철, 1997:13) 일부 지역사회조직과 관련한 연구가 소개되고 있으나 대체적으로 기존의 지역사회조직을 분석한 연구가 주류를 이루고 있으

1) 2001년도 서울시 사회복지관 평가결과를 토대로 복지관의 주민조직화 노력을 보면 먼저 주민조직수의 평균은 6개이고, 중간값은 4개, 4분위 값에서 25%짜 복지관 2개, 75%짜 값은 8.5개인 것으로 나타났다. 주민조직의 활동실적을 보면, 평균건수는 3,561건이고, 중간값은 488건, 4분위 값을 보면, 25%짜 복지관 27건, 75%짜 복지관의 값은 1,586건으로 나타났다(서울특별시, 2001: pp.50-51). 그러나 이상의 내용은 사회복지관 평가지표에 따라 복지관에서 기록한 수와 실적의 내용이며, 위의 평가결과에서 알 수 있는 바와 같이 복지관에 따라 사업실적에 따른 편차가 크고, 서비스 제공과 관련한 주민참여의 질과 성과는 전혀 반영되지 못하였다.

며(정외영, 1999; 홍현미라, 1998; 유혜숙, 1999; 한재량, 2001), 영구임대주택에 위치한 사회복지관이 중심이 되어 실시한 주민조직화 연구(최종혁·이연, 2001; 최옥채, 2001) 등은 극히 제한되어 있다.

주민자치조직을 활용한 지역사회조직사업을 분석한 최종혁·이연의 연구결과에 따르면 영구임대주택지역의 소집단 지도자 중심의 주민조직화사업의 장애요인은 민주적 토착지도자의 부재로 나타났다. 비록 단일 사례연구에서 발견된 내용이나 지역사회내의 상당수의 하위조직들은 지역주민들의 지지와 통제 속에 개방적이고, 투명하게 운영되기보다는 소수의 집단리더들이 중심이 되어 장기적이고, 독단적으로 조직을 운영하는 행태를 보임으로써 주민들과는 유리된 집단으로 존재하는 경향을 나타내었다(최종혁·이연, 2001: 584-605).

따라서 본 연구에서는 지역사회복지관이 의도적인 개입을 통해 민주적인 주민자치조직을 운영할 수 있는 토착지도자 양성을 목적으로 개발실시한 프로그램의 전체 진행과정을 분석함으로써 민주적 토착지도자 양성을 통한 지역사회사업의 모델을 제시하고자 한다. 이는 주민조직화사업의 주요 전제요건으로 제기되는 것이 바로 “주민대표자의 민주적 리더십 강화”라는 점과 프로그램 진행과정의 분석이 다른 지역사회복지관이나 지역사회조직 연구자들에게 귀중한 자료를 제공할 수 있을 것으로 기대하기 때문이다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 지역사회조직사업에 관한 논의

지역사회조직사업의 대상인 지역사회는 문제출현과 자원제공이란 양 측면이 모두 실재하는 특성을 갖는다. 최근 들어 지역사회에 대한 논의는 지리성과 상대되는 개념으로서 기능적 사회의 특성을 강조하는 경향도 있으나(정부성, 1997:23), 80년대 이후 사회복지서비스가 화폐적 니즈에서 점차적으로 비화폐적 니즈<sup>2)</sup>에의 대응으로 변화되어 가면서 “지리성”의 중요성이 한층 강조되고 있다.

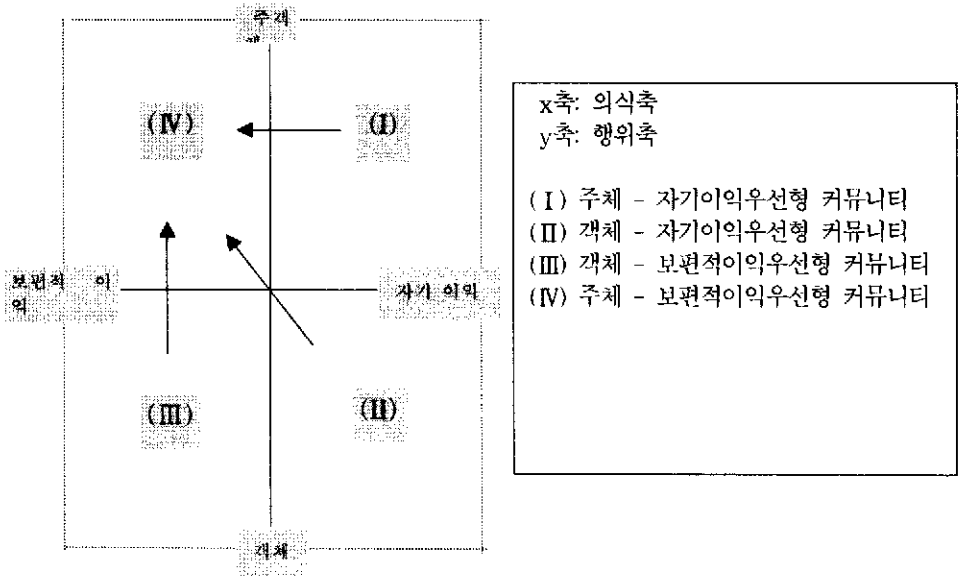
지역사회조직의 개념으로서 일부 학자들은 커뮤니티의 지리성과 기능성을 모두 고려하고 있으며(A. Dunham, 1957; M. O. Weil & D. N. Gamble, 1995), 지역주민의 “행위”와 “의식”의 차원의 중요성을 강조하는 학자도 있다(岡村重夫, 1974:14). 그러나 공통적인 정의는 지역사회조직사업이란 욕구와 자원의 조정을 배경으로 한 의도적인 전문적 과정이라는 점이다(M. G. Ross, 1967; C. G. Murphy, 1954; E. C. Lindeman, 1921; A. Dunham, 1970).

지역사회조직화사업의 방향성과 관련해서는 오키부라 시게오(岡村重夫)의 논의가 주목된다. 그는

2) 미우라( 浦文夫)는 “화폐적니즈”와 “비화폐적니즈”의 차이를 다음과 같이 구분하고 있다. 첫째, 전자는 표준화하기 쉬우나 후자는 그렇지 못하다. 둘째, 전자는 니즈의 충족을 단지 금품급부에 의하나 후자는 니즈의 성격과 내용에 따라 현물, 혹은 대인서비스, 기회제공 등 서비스 방법과 내용이 달라진다. 셋째, 전자는 서비스 제공의 장(setting)을 중요시하지 않으나 후자는 중요하게 취급한다( 浦文夫, 1983:5-6).

사회학자 오꾸다(奥田道人)의 견해를 토대로 크게 4가지의 커뮤니티 유형<sup>3)</sup>을 제시하고 4가지 커뮤니티 유형을 토대로 지역사회조직사업을 “일반조직화”와 “복지조직화”로 구분하고 있다. 이와 같은 그의 견해는 본 연구의 중요한 이론적 배경이 되고 있으므로 그의 이론을 토대로 필자가 재구성해 보고자 한다.

오꾸다라는 “행위축”을 <주체>와 <객체>로, 그리고 “의식축”을 <자기이익>과 <보편적 이익>으로 구분하였다. 이들을 교차해서 살펴보면 <그림 1>과 같이 커뮤니티를 크게 4가지로 유형화할 수 있다. 즉 “주체-자기이익우선형”, “객체-자기이익우선형”, “객체-보편적 이익우선형”, “주체-보편적 이익우선형”이다. 여기에서 각 커뮤니티 유형의 특징을 상세히 설명할 수는 없으나 <그림 1>의 화살표 방향과 같이 지역사회주민조직화의 방향은 지역주민들이 지역사회의 보편적 이익을 위해 자발적으로 주체적인 행동을 보이는 “주체행위-보편적 이익의식형 커뮤니티(IV)”로 발전되어갈 수 있도록 해야 한다는 점이다.



<그림 1> 지역사회유형과 지역사회조직사업의 방향

이러한 주민조직화의 방향성은 대부분의 주민조직화이론에서 제시되고 있는 내용이다. 그러나 오꾸다라는 이와 같은 방향성을 지닌 일반적인 주민조직화를 “일반지역사회조직화(general community organization)”로 명명하는 한편 주민복지에 초점을 맞춘 주민조직화를 “복지지역사회조직화(welfare

3) 오꾸다라는 지역사회를 ‘지역공동체’모델, ‘전통적아노미’모델, ‘시민사회형’모델, ‘커뮤니티’모델 등으로 구분하고, 지역사회조직화운동은 ‘커뮤니티’모델을 지향할 수 있어야 함을 강조하였다(岡村重夫, 1974:12-17).

community organization)”)로 명명하여 구분하였다.

현재 영구임대주택지역의 지역사회복지관의 활동은 지역사회 내의 부녀회, 청년회와 같은 자조집단과 학교, 파출소 등과 같은 공공자원체계 등과 단순연계망 수준에서 협조하고 있는 실정이다. <그림 1>의 주민조직화의 방향과 관련하여 지역사회복지관에서는 먼저 주민 주체의 공공적 이익을 도모하는 “일반조직화”의 방향으로 나가고, 이를 토대로 지역주민들의 복리향상을 이루기 위한 “복지조직화” 방향으로 자조집단을 육성 발전시켜 나가야 할 것이다.

## 2) 지역사회조직사업과 리더십

지역사회조직사업에서 지역주민대표자의 리더십은 사업운영에 중대한 영향을 미치고 있다는 점에서 중요하다. 많은 연구자들은 지역주민대표자의 리더십의 특징으로 높은 지적능력, 정서적 안정감, 독립성, 자발적 적극성, 민주적 리더십, 창조성 등을 들고 있다(Hillman, A., 1954, 3-4; Hollingsworth, L. S., 1929, 31). 리더십에 대한 정의는 다양하나 공통적으로 집단현상과 관련해서 리더십을 규정하고 있다(G. R. Terry, 1960; 長町 生, 1983; H. Koontz and C. O'Donnell, 1959). 즉 지역주민 대표자가 갖추어야 할 리더십에는 집단성원들들로 하여금 집단이 달성해야 할 목표를 위해 스스로 노력하도록 작용하는 활동을 포함한다는 것이다. 그러나 바람직한 지도자는 특정인에 한정된 것이 아니라 조직성원의 특질과 상황에 따라 달라질 수 있다. 따라서 리더십에 대한 연구도 다각적으로 이루어지고 있다.<sup>4)</sup>

지역사회복지에서 효율적인 리더십의 선택은 중요한 과제이다. 이성(2000)은 허쉬와 블랜차드(P. Hersey & K. H. Blanchard)의 상황적 리더십이론(Situational Leadership)을 이용하여 주민 성숙도에 따라서 리더십의 양식도 달라져야 한다고 제시하였다(124-126). 즉 지역주민의 능력·의지·자신감 등의 정도에 따라 리더십 양식도 과제지향적(high task-direction)인 것에 비중을 둘 것인지, 혹은 관계지향적(low relationship-direction)인 특성에 역점을 두어야 할 것인지를 결정해야 한다는 것이다.<sup>5)</sup>

4) 리더십이론에는 분석의 초점을 지도자 개인에 두고 있는 “특질이론(Trait Theory)”, 지도자에게는 공통적 특성이 있음을 전제하는 “유형이론(Type Theory)”, 지도자 개인보다는 지도자가 처해 있는 사회적 상황에 초점을 둔 “상황이론(Situation Theory)”, 또한 지도자 개인과 상황을 포괄한 “상호작용이론(Interaction Theory)”, 추종자에 의한 지도자의 행위나 동기에 대한 인식과 기대에 중점을 둔 교환이론(Transaction Theory), 지도자와 추종자가 높은 수준의 동기부여와 덕성에 초점을 둔 변환이론(Transformation), 지도자와 추종자의 상호 동기부여에 중점을 두면서 “지역사회에 기반하는 리더십이론(The Community-based Leadership Model)” 등을 들 수가 있다.

5) 지역주민의 성숙도: 능력(低), 의지(低), 자신감(低) ⇒ 리더십: 과제지향적(高)/관계지향적(低)  
 능력(저), 의지(고), 자신감(고) ⇒ 과제지향적(고)/관계지향적(고)  
 능력(고), 의지(저), 자신감(저) ⇒ 과제지향적(저)/관계지향적(고)  
 능력(고), 의지(고), 자신감(고) ⇒ 과제지향적(저)/관계지향적(저)

이상은 이성이 Hersey와 Blanchard의 이론을 이용하여 설명한 내용을 요약한 것이다. Hersey Blanchard는 Blake와 Mouton(1964)의 관리격자이론을 지역주민의 성숙도와 상관시켜 리더십의 양식을 확장하였다. 한편 Blake & Mouton(1981)은 高-과제, 低-인간의 행동과 低-과제, 高-인간의 행동이 동시에 나올 수 없으며, 이러한 행동을 보이는 사람들은 질적으로 서로 다르다고 언급하였다(207-210). 이러한 시각은 상호작용적 모델을 지지하는 학자들 사이에서 공통적으로 발견된

또한 동일집단 안에서도 개인이 갖는 성향에 따라 리더십의 역할을 달리 할 수 있다. 즉 집단성원들의 정서적 유대를 돈독히 하는 것에 재능이 있는 개인의 리더십과 과업수행의 경험과 지식이 풍부한 개인의 그것과는 다르다. 따라서 사회복지사는 집단성원 개인의 특성에 따라 리더십을 달리 발휘할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

본 논문은 지역주민대표자의 리더십은 교육훈련을 통하여 향상될 수 있다는 관점에서 지역사회조직사업의 단계와 연관한 리더십 강화훈련에 초점을 두고 있다. 왜냐하면 지역사회를 클라이언트로 하여 의도적으로 접근하는 지역사회조직사업은 지역주민대표자가 사업의 주체가 되며, 일정한 단계를 거치면서 발전하기 때문이다. 따라서 본 논문에서는 지역주민대표자의 리더십 강화노력은 그들이 주민조직화과정에 주체적으로 참여한다는 점을 기본가정으로 하여 실시되어야 한다는 시각에서 접근하였다.

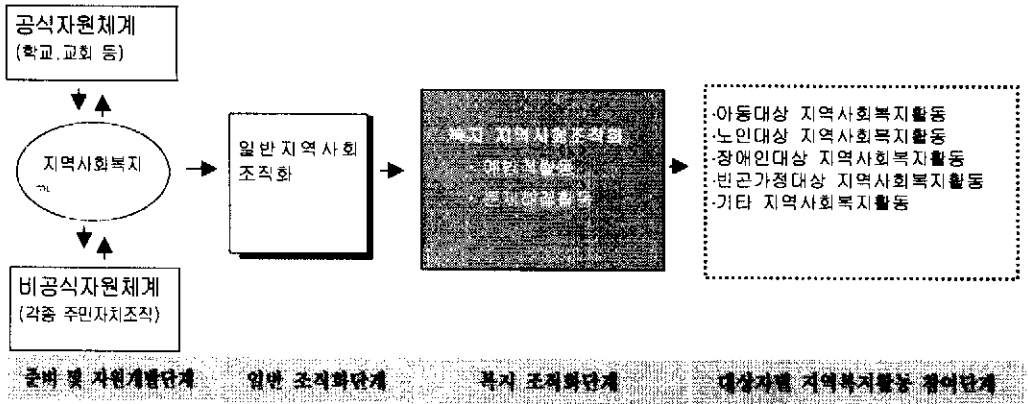
### 3) 리더십 강화훈련과 지역사회조직사업단계

사회복지 실천과정은 개입수준과 상관없이 문제발견, 계획, 실행, 평가 등의 과정을 거친다. 명확히 구분되는 것은 아니나 지역사회 문제해결을 위한 지역사회조직사업에서도 다수의 학자들은 이와 비슷한 유형의 접근방안들을 제시하고 있다(Dunham, A., 1970, 278; Kahn, A., 1969, 61; 최일섭·류진석, 1997, 185; 최옥채, 2001, 107-138). 그런데 로스만(J. Rothman, 1974)이 제시한 지역사회개발모델이나 사회행동모델과 같은 지역사회조직사업은 일정단계에 이르게 되면 사회복지사의 주도적 역할의 축이 지역주민대표자에게로 이동해 가는 특성을 보인다. 그러므로 사회복지사는 지역사회조직사업의 초기 단계부터 자신들을 대신할 도착적 주민지도자를 발굴, 육성해 나가야 하는 과제를 안게 된다.

한편 던햄(A. Dunham)은 지역사회조직사업이 문제해결과정으로 인식되어 가고 있으며, 문제해결 과정이 지역사회조직화방법의 일반적인 틀로 제시되고 있음을 지적하고 있다(1970, 277). 이와 관련하여 필자는 지역주민대표자의 리더십 강화훈련과 관련한 지역사회조직사업의 단계를 <그림 1>의 내용에 근거하여 크게 (1) 준비 및 자원개발단계, (2) 일반조직화단계, (3) 복지조직화단계, (4) 대상자별 복지활동단계로 구분하여 살펴보기로 하겠다.<sup>6)</sup>

다(R. Blake & J. S. Moulton, 1981; R. Likert, 1967; J. Misumi, 1985).

6) 지역사회조직화의 단계별 구분은 오카무라(岡村重夫)의 이론에 기초하였으나 필자가 이를 보다 발전적으로 구체화한 것이다. 따라서 아래의 내용은 필자의 입장에서 정리된 것이다. 그런데 여기서 일반조직화단계-복지조직화단계-대상자별 복지활동 단계로 구분하여 진행할 경우 '과연 주민조직화가 복지만을 위해 존재하는가'에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이와 같은 관점에 대하여 필자는 사회복지적인 시각에서 발전적인 조직화의 틀을 제시하고 있다는 점을 지적하고자 한다.



<그림 2> 지역복지실천을 위한 주민조직화 과정

(1) 준비 및 자원개발 단계

지역사회복지관은 복합적인 니즈를 충족시키기 위하여 종합적인 복지서비스 전달기능을 가지고 있으며, 이를 위해 지역사회내의 공식적·비공식적 자원을 개발, 활용한다(김민두, 1981: 7-10). 따라서 대부분의 지역사회복지관에서는 지역사회 내의 다양한 자원체계와 연계활동을 꾀하고 있다.7) 특히 지역주민대표자의 리더십 훈련을 포함한 지역사회조직사업을 의도하는 사회복지사는 지역사회 내에 뚜렷한 불만요소가 등장하지 않더라도 평상시의 과업수행과정에서 주요집단(subgroup)의 대표자들과 상호신뢰적 관계를 맺는다. 또한 잠재적인 대표자 혹은 주요집단 대표자들을 대상으로 불런티어활동(volunteer activity) 교육 및 훈련과정 등을 실시하여 자조집단의 구성을 꾀하는 경우도 있다(김영호·최종혁, 2000). 이 단계에서의 과정은 크게 세 가지로 집약된다. (1) 지역사회의 특성과약, (2) 주요집단지도자들과의 관계형성, (3) 자원연계망 구성 등이다. 이 단계에서는 리더십 훈련 프로그램의 전단계로서 주로 지역사회지도자, 혹은 프로그램 참가 희망자들과의 관계형성을 위한 노력이 1차적으로 전개된다.

(2) 일반조직화단계

일반조직화단계에서는 지역의 특성이 어떠한가에 따라 전략이 달라지게 된다. <그림 1>의 (I) 주체-자기이익우선형, (II) 객체-자기이익우선형, (III) 객체-보편적 이익형 등의 지역사회는 (IV) 주체-보편적 이익우선형 지역사회로 지향해야 하는 방향성을 갖는다. 이를 구체적으로 살펴보면, (I)의 지역사회유형은 지역사회에 대한 귀속의식이 강한데 비해 자기이익에만 집착하는 경향을 보인다. 따라서 지역사회주민이 보다 보편적 이익을 지향하도록 유도하는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서

7) 2001년도 서울시 사회복지관 평가결과에 의한 지역복지기관 연계망의 개수를 살펴보면, 평균 21.5개 이고, 중간값은 10개, 기관과의 연계사업실적은 평균 4,556건, 중간값은 120건으로 상당히 정적으로 변향된 경향을 보였다(서울특별시, 2001:50-51).

는 지역주민대표자들의 지역사회의 현안에 대한 인식을 높이고, 가능한 주민 성원들이 개인의 의사를 펼칠 수 있도록 지원한다. (II)의 지역사회유형은 지역사회에 대한 귀속의식이 약하고, 자기이익에 우선하는 경향이 높으므로 주민조직화를 꾀하기 힘든 특징이 있다. 그러므로 빠른 시일 안에 성과를 이루려는 시도는 바람직하지 않으며, 가능한 지역주민들이 관심을 보이는 사안부터 활동을 시작하는 것이 효과적이다. 회합과정은 가능한 민주적으로 운영될 수 있도록 도우며, 초기에는 주민이익을 우선하지만 점차 지역의 보편적 이익을 위한 활동으로 확대되어갈 수 있도록 돕는다. (III)의 지역사회 유형은 (I)과 (II)의 유형과는 달리 보편적 이익을 지향하는 경향을 보이나 지역사회에 대한 귀속의식이 약한 특징을 보인다. 이러한 유형은 주로 시민단체활동에서 발견되는데, 이 경우는 지역주민의 의견이 반영되고, 그들의 참여기회를 확대시켜 나가는 방향으로 전개되어야 한다(岡村重夫, 1974).

이상에서 알 수 있는 바와 같이 일반조직화는 해당 지역의 특성에 따라 대응전략 역시 달라지나 공통적인 과제로는 다음과 같은 내용이 제시될 수 있다. (1) 소집단 구성하기(small grouping), (2) 지역사회 문제발견(assessment), (3) 계획세우기(planning), (4) 교육 및 훈련하기(teaching and training), (5) 단기과제 수행하기(short-term intervention), (6) 평가하기(evaluating) 등이다. 이상은 지역주민의 리더십 훈련과정의 주요한 골격이기도 하다.

### (3) 복지조직화단계

복지조직화단계에서는 지역주민대표자들에 의한 지역사회조직화가 어느 정도 진행되어 “지역복지 활동(community well-being activity)”이라는 보다 구체적인 목적을 달성하기 위하여 활동하는 단계이다. 복지조직화는 주민대표자들로 구성된 조직체의 성원들이 지역주민의 복지향상을 위해 주체적으로 복지프로그램에 관여하는 것을 의미한다. 영구임대주택단지의 경우, 다양한 복지대상자층이 거주하고 있으므로 이들을 위한 지역사회보호 차원의 조직운영을 구체화한다. 특히 지역복지사업은 다수 주민들의 협력이 요구되는 프로그램으로서 지역주민들의 적극적인 참여를 필요로 한다.<sup>8)</sup> 그러므로 복지조직화단계에서는 다음과 같은 과제를 수행해야 한다. (1) 소집단의 유지강화, (2) 복지서비스 관련 과제찾기, (3) 복지관련 교육 및 훈련, (4) 복지서비스 관련 계획 세우기 등이다. 이 단계에서의 리더십 훈련은 구체적인 주민복지관련 교육 및 훈련을 통하여 실질적으로 지역사회 내의 과제를 찾고, 이를 수행하기 위한 계획세우기 작업을 실행해 가는 과업이 주요내용이 된다.

### (4) 복지대상자별 활동단계

이 단계에 이르면 주민조직이 안정화단계에 접어들게 되어 대체적으로 주민대표자가 주체적으로 조직을 운영하는 방식을 취하게 된다. 이 때 주의해야 할 점은 그들의 주도로 운영되는 사업 즉, “예방활동사업”, “프로그램 지원사업”, “조사활동보조사업”, “후원활동사업” 등과 같은 사업은 서비스 이용자의 프라이버시를 침해하지 않는 범위에서 전문사회복지서비스를 지원하는 수준에서 전개되어

8) 예를 들면, 강남종합사회복지관의 경우, 아동학대예방프로그램을 실시하기 위한 방편으로 “아동학대 예방 지역주민 네트워크”를 형성하여 지역사회 내에서 아동학대의 징후가 발견될 시에는 즉각 복지관이나 파출소로 연락할 수 있는 연계를 형성하였다.



야 한다는 것이다. 이 단계에서의 주요과제는 “소집단 활동강화”, “서비스프로그램 운용의 지원 및 참여”, “자원활용”, “모니터링 및 평가” 등이다. 복지대상자별 활동단계에서 특히 강조해야 할 점은 평가의 일상화이다. 평가는 가능한 집단성원의 참여 하에 이루어지도록 한다. 이미 프로그램 진행과정에 대한 모니터링과 집단회합을 통한 평가 등으로 지역사회조직사업에 관한 어느 정도의 자료는 축적된 상태이므로 이를 바탕으로 조직체의 진로방향을 모색할 수 있으며, 기존 과제의 지속여부, 혹은 새로운 과제의 탐색 등에 대하여 논의하게 된다.

이 단계에서의 리더십 훈련은 지역사회내의 특징과제를 정하여 구체적으로 활동하게 된다. 특히 이 단계는 리더십 훈련의 중반단계에 해당하므로 실천과정을 통하여 자연스럽게 자조직단의 구성으로 이어질 수 있도록 지원한다.

### 3. 연구방법

#### 1) 자료수집방법

본 연구의 조사방법은 질적연구방법으로서 자료수집은 필자를 포함한 3인(박사과정 1인, 석사과정 1인)이 지역사회조직사업 프로그램에 참여하면서 완전참가자, 관찰자로서 참가자, 참가자로서 관찰자, 완전관찰자 등으로 프로그램 진행상황에 따라서 역할을 달리 하면서 참여관찰하는 방법을 택하였다.<sup>9)</sup> 연구팀은 “일상생활 속의 생명현상”을 강조한 훗설(E. Husserl)의 현상학적 시각(phenomenological perspective)에 입각하여 실무팀 및 조사대상자들(20명 내외)과의 자연스런 관계 속에서 벌어지는 다양한 사실을 관찰하였다.

자료수집 도구는 주로 연구자에 의한 짙은기술(thick description)<sup>10)</sup>로서 비디오나 녹음기 등은 사용하지 않았다. 프로그램 진행과정에서 도구의 사용은 프로그램의 흐름을 방해할 수 있으며, 연구자들의 참여활동을 제한할 수 있다고 판단하였기 때문이다. 짙은기술을 위해 연구팀은 실무팀과 함께 프로그램 진행을 위한 사전·사후 회합을 주 2회(프로그램 진행시 기준) 가졌으며, 조사대상자들과는 밀접한 관계 속에서 다양한 회합을 함께 하였다. 기술(thick description)은 가능한 프로그램을 마친 후 바로 행하는 것을 원칙으로 하였으며, 자료수집의 신뢰도를 높이기 위해 관찰, 면접조사, 기존 자

9) 프로그램에 참여하는 질적연구자는 특정한 참여관찰의 틀을 가지고 있는 것이 아니라 일정한 연속선상에서 ‘참가’와 ‘관찰’의 비중을 달리하면서 실시하게 된다. 즉 질적연구자는 상황에 따라 참여에만(완전참가자), 혹은 관찰에만(완전관찰자) 역할을 충실히 하는 경우가 있으며, 일반적으로는 능동적인 참여형태(관찰자로서의 참가자)나 때로는 수동적인 참여형태(참가자로서의 관찰자)를 취하게 된다. 우리가 흔히 참여관찰이라고 일컫는 좁은 의미의 참여관찰은 ‘관찰자로서의 참가자’를 의미한다.

10) N. K. Denzin은 짙은 기술(thick description)에 대하여 단순히 기술하는 것 이상의 것으로 단순한 사실이나 표면적인 외관을 넘어선 것이라 하였다. 즉 짙은 기술은 박진성을 창출하며, 읽는 이로 하여금 사실을 경험한 듯한 느낌을 줄 수 있을 정도로 상세한 묘사를 의미한다(1989:141-145).

료 등을 이용하는 데이터 삼각대법(data triangulation)을 활용하였다. 연구자의 도구적 활용을 위해 가능한 조사대상자애의 영향을 최소화하고, 자료의 객관성을 높이기 위해 실무팀과 조사대상자와의 상호작용을 이용한 자료수집에도 유의하였다.

조사기간은 준비기간까지 포함하여 2001년 3월부터 2002년 1월까지이며 조사시간은 프로그램의 회합시간(90분 정도), 실무팀과의 프로그램 준비와 평가시간 등이 포함되었다.

## 2) 자료분석방법

자료분석은 크게 현상학적 접근법과 데이터대화형 이론(Grounded Theory)<sup>11)</sup>의 두 가지 이론에 의거하였다. 현상학적 접근법에서는 훗설의 영향을 받은 슈쯔(A. Schutz)가 제시한 반성(反省, reflecting)과 투기(投企, projecting)<sup>12)</sup>를 분석과정에서 활용하였으며, 프로그램 경험 속에서 침전된 사실의 이해를 분석의 자료(data)로 활용하였다. 또 하나는 글래서와 스트라우스(B. G. Glaser & A. L. Strauss)가 개발한 데이터대화형 이론이다. 이 접근법의 강점은 귀납법과 연역법을 같이 활용하는 것으로 특히 글래서(B. G. Glaser, 1978)가 제시한 이론적 감수성(Theoretical Sensitivity)은 연구자의 사적 경험, 전문적 체험과 다양한 문헌자료 등을 융통성 있게 활용할 수 있는 기회를 제공하였다.

자료분석방법은 코딩 제목과 해석과정에서 다양한 아이디어를 얻을 수 있도록 상세히 기술된 현장 노트의 내용들을 행간의 내용을 음미하면서 한 행 한 행씩 읽는 방법을 택하였다. 카테고리리는 코딩작업과정에서 스트라우스와 코빈(A. L. Strauss & J. Corbin, 1990)이 언급한 속성(property)과 차원(dimension)<sup>13)</sup>을 고려하면서 블룸머(H. Blumer)가 언급한 정사(精査)<sup>14)</sup> 작업을 거쳐 구체화되었다. 카테고리 연결에서는 핵심카테고리와 하위카테고리와의 관계를 보다 명백히 하기 위하여 도해(圖解, mapping)를 이용하였으며 성분화는 실천과정에서 생긴 사회적 맥락(social context)을 중심으로 프로그램의 전개 순서에 따라 실시되었다.<sup>15)</sup>

11) 'Grounded Theory'을 국내번역서에는 '근거이론'으로 소개하고 있으나 이는 'Grounded'를 단어 그대로 번역한 것으로 저자들이 의도하는 방향과는 다르다고 판단된다. 그들이 'Grounded'라는 용어를 사용한 것은 거대이론(Grand Theory)의 의미인 'Grand'와 대칭 되는 것으로 '바닥밑바닥으로부터 끌어올림'의 의미가 함축되어 있다. 따라서 '현실밀착형이론'이라고도 부르며, '데이터대화형이론'이라고도 하지만 필자는 'Grounded Theory' 접근법의 특성상 '데이터대화형이론'으로 명명하겠다.

12) 반성은 현상학에서 가장 본질적인 방법의 하나로서 어떠한 체험에 대해서도 가능하다. 반성에 의해서 경험은 파악되고, 식별되게 구분된다. 이에 대하여 투기는 단지 상상하는 것에 그치는 것이 아니라 실현 가능한 수준에서 미래를 사고하는 예기(豫期)라 할 수 있다(최종혁, 2002:124).

13) 속성은 하나의 범주에 속하는 특성(attribute)나 특질(characteristic)을 말하며, 차원은 연속성을 갖는 속성들의 위치를 말한다(김수지·신정림 역, 1996:75).

14) 블룸머가 언급한 정사(精査)란, "어떠한 분석이든 그 경험적 내용에 관하여 집중적, 또는 초점을 맞춘 검토를 분석의 목적으로 하는 것"이며, 유연하면서도 주의 깊게 면밀히 검토하는 것을 의미한다(後藤將之 역, 1991:54-60).

15) 본 연구는 1년 가까운 비교적 장기간 동안 실시되었다. 그러므로 조사자의 개인적 관여(personal commitment)도 연구초기에 비하여 후반기에 보다 깊이 이루어질 수 있었다. 대부분의 질적연구자들은 자신을 조사도구로 활용하므로 개인적인 편견에 항상 주의를 기울이며, 또한 그것으로부터 벗어날 수 있도록 다각적인 노력을 기울인다. 질적연구에서 연구자 개인의 주관이 작용하는 것은

## 4. 지도자 양성프로그램 과정 분석

### 1) 문제사정

문제사정은 크게 두 가지 자료원(資料源)을 기초로 하였다. 하나는 지역사회의 특징과 요구에 초점을 맞춘 관찰 및 면담조사이며 또 하나는 2000년도 주민조직화 진행과정에서 나타난 평가결과이다. 분석결과, 지역사회와 관련한 범주는 크게 환경적 특성, 지역사회의 과제, 주민자치조직의 활동, 지역 사회조직사업의 활동과 앞으로의 과제 등의 5가지로 요약되었다.

**환경적 특성** 연구대상 지역은 1992년 강남의 대단지 아파트가 들어서면서 조성된 영구임대아파트 단지로서 I북지권이 위치한 A지역은 도보 5분 거리에 전철역이 위치해 있다. 최근 역사주변에 고층 건물들이 들어서면서 유동인구가 크게 늘어나고 고층건물 내의 식당가와 함께 넓게 상권이 형성되고 있다. A지역 바로 옆에는 공원이 조성되어 있고 초등학교, 중학교, 파출소, 동사무소 등이 근거리에서 위치하고 있을 뿐만 아니라 생활편의시설들이 많아 쾌적하고 편리한 생활환경을 제공하고 있다.

**지역사회의 과제** 다른 영구임대아파트와 유사한 현상으로 초기에는 청소년문제, 알코올문제 등이 심각하였으나 현재는 이러한 문제들이 많이 해소된 편이다. 지역주민의 상당수는 기초생활수급자가 정이며, 편부모세대와 노인가정세대, 장애인가정세대들이 많다.<sup>16)</sup> 노동능력이 있는 거주자들의 대부분은 파출부, 샵바노진, 식당·백화점 등의 파트타임, 일일건설노동, 거리행상 등 단순노무직에 종사하고 있으며 개인택시운영, 소규모 점포운영 등 개인사업을 하는 자가 극소수나마 등장하고 있다. 교통, 교육, 문화, 오락, 경제활동 등 여러 가지 생활편익면에서 다른 지역에 비해 많은 혜택을 누리며 살 수 있는 지역이나 주민들은 인근지역 주민과 비교해서 생활수준의 차이가 워낙 크다는 것을 실생활 속에서 경험하고 있다. 이로 인하여 열등감, 낮은 계급의식 등을 갖고 있다. 따라서 거주자들의 주된 욕구는 지역사회에 대한 열등감 해소와 인근 지역사회주민과의 관계에서 상대적 박탈감, 상실감 등을 축

피할 수 없겠으나 지나치게 편협된 시각에서 해석하게 될 경우 연구결과는 전혀 엉뚱한 결과를 낳게 된다. 그러므로 질적연구에서는 연구결과와 타당도를 높이기 위하여 체계적인 연구절차를 중시한다. 본 연구에서는 개인의 편견을 최소화하기 위하여 비록 본문에서는 상세히 기술하지는 못하였지만 연구절차를 분명히 하고 그것에 충실을 기하기 위하여 최대한의 노력을 기울였다. 즉 짙은기술(thick description)에서 얻은 실마리를 통하여 코딩(coding)을 실시하고 그 과정에서 해석에 의심이 가는 부분에 대해서는 메모를 통하여 다시 검증하는 절차를 거쳤다. 또한 덴진(N.K. Denzin)이 언급한 내적타당도(internal validity)를 높이기 위하여 연구과정에서 일어난 사상(事象)을 재검증하고, 이를 위하여 동료연구자, 사회복지사, 주민대표자들과의 밀접한 관계 속에서 수시로 사실을 확인할 수 있는 장치를 마련하였다. 또한 수차례 반복해 가면서 현장노트(field notes)를 한행 한행 읊미해 가면서 정독하였다. 그리고 특정범주(category)가 발견되면 '끊임없는 비교하기'를 통하여 사실의 핵심을 끄집어내려고 노력하였다.

16) 이 곳의 주민은 2000년 기준으로 총 1,486세대, 3,942명이 거주하고 있으며, 이중 1종 거택보호대상자는 212세대, 379명이며, 2종 자활보호대상은 381세대 961명으로 생활보호대상자는 전체주민의 34%, 세대수로는 전체 가구수의 40%를 차지하고 있다.

소하는 것이다.

**주민자치조직의 활동** A지역의 주민자치조직으로는 다른 지역과 마찬가지로 부녀회, 노인회, 청년회, 통반장단 등이 있으며, 각기 자치적으로 활동하고 있다. 각 조직의 대표자들은 자신들의 활동에 대한 자부심이 매우 높으며, 지역주민들을 위하여 열성을 다하고 있다고 생각한다. 부녀회는 노인위안잔치, 마을축제 등을 주관하거나 참여하고 있으며, 노인회는 노인친목활동을, 통반장단은 지역사회의 각종 행사나 과업에 관여하고 있다. 청년회는 청소년폭력예방활동과 지역사회환경 정화활동을 정기적으로 실시하고 있다. 청년회의 활동인원은 10명 내외로 정신·지체(肢體)장애인이 상당수 차지하고 있는데 거의 매일 새벽녘까지(2-3시정도) 마을자킴이활동을 실시하여 지역주민들로부터 지지를 받고 있다. I복지관에서는 이러한 활동들이 보다 원활하게 진행될 수 있도록 직·간접적으로 지원하고 있으며, 특히 청년회활동에 대해서는 다른 조직에 비해 적극적인 지원을 하고 있다. 이들 소집단들간에는 효율적이고 체계적인 지역사회활동을 전개할 수 있는 상호협력체계가 구성되지 못하고 제각기 활동하고 있는 형편이다. 특히 문제가 되는 것은 특정 대표자들 중심의 일부세력에 의한 장기적 조직운영과 재정운영에 대해서 일반지역주민들에게 공표하지 않고 있다는 점이다. 이로 인해 일반지역주민들의 관심으로부터 멀어지고 있는 형편이다.

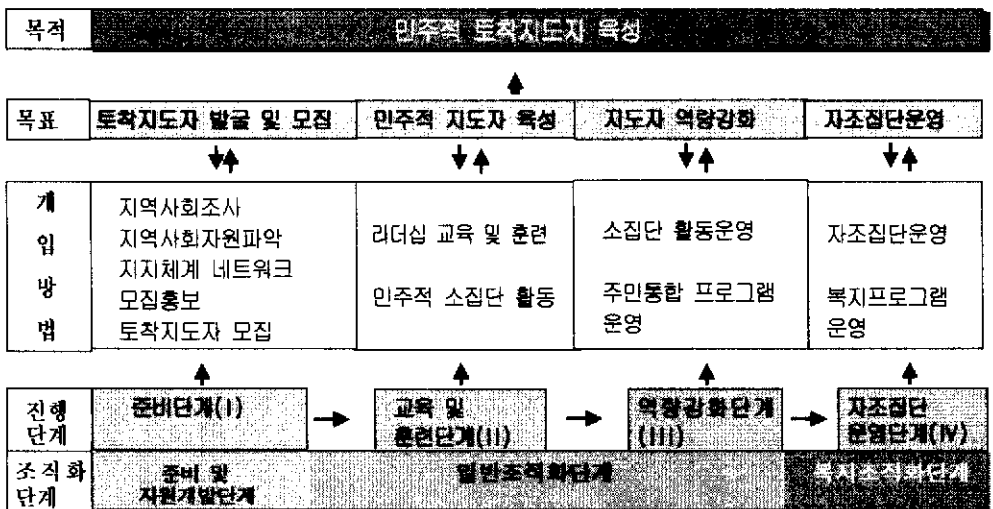
**주민조직사업의 활동과 앞으로의 과제** I복지관에서는 보다 효율적으로 주민의 복리향상을 위해 소집단 대표자들이 참여하는 주민조직화 프로그램을 실시하였다.<sup>17)</sup> 그러나 주민조직이 구성되고 주민대표자에 의해 조직을 주체적으로 운영해 나가는 과정에서 복지관과의 긴장과 갈등이 야기되었다. 갈등은 주민조직 대표인 k의 비민주적인 독선적 운영에서 비롯되었다. 복지관에서는 조직대표가 성원들의 자발적인 의사를 존중하면서 지역의 요구에 주체적으로 대처해 나갈 수 있도록 안내하고자 하였으나 대표는 일부 추종세력을 중심으로 끊임없이 자신의 정치적 영향력 강화를 시도함으로써 주민참여에 의한 “주민복리”의 실현과는 동떨어진 정치세력화된 조직으로 변모해갔다. 복지관에서는 이러한 주민대표 k의 전횡에 대처하기 위한 전략으로 다양한 방안을 고려하였지만 그가 이끄는 “주민복지회”는 오히려 복지관을 압박하면서 k중심의 사조직화하는 양상을 보이게 되었다.<sup>18)</sup> 이를 <그림 1>의 커뮤니티 유형을 기초로 살펴보면 복지관에서는 “주체-보편적이익우선형(IV)”으로 추진하려 하였지만 “주민복지회”는 k의 지배적인 영향으로 “주체-자기이익우선형(I)”으로 진행되었음을 알 수 있다.

결국 복지관에서는 비민주적인 주민조직을 해체하게 되었고, 평가결과 다음과 같은 과제가 제기되었다. 즉 (1) 조직형성단계부터 특정인물への 의존을 탈피하고 대상지역의 범주를 확대할 것, (2) 민주적 조직운영을 위해 소집단활동을 이용한 지도자리더십 교육을 활발히 전개할 것, (3) 주민조직을 지역사회내의 구체적인 문제를 해결하기 위한 조직으로 발전시켜야 할 것 등이다. 이러한 과제들은 다음의 지도자 양성프로그램의 주요한 골격을 이루게 된다.

- 17) 주민조직화 프로그램은 2000년도 삼성복지재단 프로그램 신청사업의 지원을 받아 실시하였으며, 이에 대한 내용은 최종혁·이연의 “지역사회복지증진을 위한 주민조직화에 관한 요인”, 2001 한국사회복지학회 춘계학술대회에 발표되었다.
- 18) 복지관과 k의 관계에 대하여는 최종혁 외(2001), “주민조직화에 관한 연구: 영구임대아파트를 중심으로”, 한국사회복지연구소에 기재된 내용을 참고하도록 한다.

### 2) 지도자 양성프로그램의 설계

지도자 양성프로그램은 문채사정의 내용에 기초하고 있으며, 앞의 <그림 2>와 같이 단계별로 전개된다. 본 프로그램의 목적은 “민주적 토착지도자의 육성”에 있으며, 이는 2000년도 주민조직화 프로그램에서 나타난 주민조직 대표의 독선적 전횡을 타파하고, 새로운 토착지도자를 발굴, 육성의 필요성의 인식에 의한 것이다. 이를 실현하기 위한 구체적 내용을 다음의 단계별 진행과정을 통해 살펴보기로 하겠다.



<그림 3> 토착지도자 양성과정 프로그램의 계통도

### 3) 단계별 진행과정 분석

단계별 진행과정은 “민주적 토착지도자 육성”을 목적으로 설계된 세부목표, 즉 토착지도자 발굴 및 모집, 민주적 지도자 육성, 지도자 역량강화와 자조집단 운영 등을 달성하기 위한 방편으로 구성되어 있다. 이에 대한 구체적인 내용을 각 단계별로 분석하여 살펴본다.

### (1) 준비 및 자원개발 단계

준비 및 자원개발단계는 목표에서 제시한 바와 같이 “토착지도자 발굴 및 모집”을 달성하기 위한 세부전략으로 지역사회조사 및 자원파악, 지지체계 네트워크형성, 지역대상범위 설정 및 홍보, 예비지도자 모집 등으로 구성되었다.

#### ① 조사

지역사회 주민의 요구조사는 A지역에 대한 지역주민들의 관심정도와 지도자 교육에 대한 참여 가능성의 타진, 욕구파악을 위해 지역의 통반장을 중심으로 지도자 양성교육에 대한 조사를 실시하였다. 자원은 사회복지사가 평소 지역사회활동을 통해 알게 된 자원들을 파악하여 목록화하였다. 파출소, 학교, 교회, 동사무소, 관리사무소 등과 같은 공식적 조직체계의 경우는 기관 대표자 혹은 실무자들을 중심으로 개별 및 집단수준에서의 만남이 이루어졌다. 이들의 적극적 지지나 관심 정도도 주요한 자원 요소이므로 기관장들과의 만남에서 주민지도자 양성 프로그램의 내용을 소개하고, 지역사회조직화사업에 대한 설명과 함께 진행과정에서 필요한 내용 등에 대한 협조를 요청하였다.

#### ② 지역사회소집단과의 접촉

통반장, 부녀회, 청년회, 노인회 등과 같은 자조집단에 대해서는 이미 그 성격 등이 충분히 파악된 상태이므로 이들을 대상으로 공식적인 만남을 갖기보다는 개별적인 접촉과 조사를 하였다. 통반장단에서는 지난 주민조직화사업의 핵심인물인 k가 이번 교육활동에도 적극적인 참가의지의 의사를 표시하였으나 복지관에서는 k를 단순히 양성과정 참가자 중의 1인으로 취급하였다. 복지관의 이와 같은 접근방식에 대하여 부녀회장인 o는 교육참여에 노골적인 불참의사를 표시하기도 하였다. 청년회에 대해서는 참여를 적극 권장하지 않았으나 대표를 비롯하여 지역사회사업에 관심 높은 성원들이 다수 참여하였다. 노인회에서는 지난번 주민조직사업과 마찬가지로 참여가 없었다.

#### ③ 대상지역사회의 확대

주민조직사업을 활성화하기 위한 접근방식은 전회의 작업에 대한 반성을 토대로 지역사회범위의 확대, 일부 특정 토착지도자 의존 탈피, 새로운 잠재능력의 토착 지도자 발굴 등에 역점을 두고 대상지역의 확대와 홍보에 주력하였다. 지난 조직화사업에서의 문제점은 대상지역사회를 협소하게 한정하여 k주도로 주민조직사업이 진행되었다는 점이다. 그러므로 이 번의 주민조직사업은 대상지역을 확대하여 리더십을 갖춘 다양한 지도능력을 가진 자의 참여를 유도하기 위해 대상지역을 영구임대아파트 지역뿐만 아니라 일반 주택지역도 포함하였다.

#### ④ 홍보

홍보는 플랭카드, 전단지 배포, 개별방문, 관리사무소 방송 등을 이용하여 전개하였다. 지역조직사업에서 개별방문은 매우 중요하다. 방송, 지역신문, 플랭카드 등과 같은 간접적인 홍보방법으로는 지

도자 육성프로그램 참여자 모집에 한계가 있기 때문이다. 그러므로 평상시 사회복지관의 서비스 전개 과정에서 사회복지사들이 지도능력이 있다고 판단되는 지역주민들을 상대로 1:1 접촉을 꾀하는 형식을 취하였으며 이에 따라 복지관에서는 사회복지사 전원이 참여하게 되었다. 초기에는 사회복지사들의 주도하에 실시하나 점차 예비 지역사회지도자들에 의한 홍보가 이루어지도록 하였다.

⑤ 자원체계 네트워크 형성

자원체계 네트워크 형성은 이미 파악된 자원들을 중심으로 전개된다. 주로 공식단체 대표자들로 구성되며, 이들의 지지와 협조는 앞으로 전개되는 지역사회조직사업의 중요한 지지체계가 된다. 주민대표자들 대상의 자원체계 네트워크 형성작업은 주로 지역사회복지관의 대표가 담당하며, 이들의 이해를 돕기 위한 자료제공과 사업설명은 담당 사회복지사가 맡는다. 네트워크 형성은 단시일에 이루어질 수 없으므로 평상시 지역 단체장들과의 상호 밀접한 교류가 전제된다. 네트워크 형성은 자원리스트 작성 ⇒ 개별접촉 ⇒ 잠재대상자 반응탐색 ⇒ 대상자 반응 종합검토 ⇒ 참여대상자 확정 ⇒ 정기적 소집단 모임결성의 흐름 안에서 이루어진다.

⑥ 예비지도자 모집

예비지도자 모집은 준비단계의 최종단계에 해당한다. 이 단계에 이르면 해당 예비참여자들의 윤곽이 드러나고 이들을 상대로 구체적인 모집활동이 실시된다. 예비지도자들의 참여의사는 홍보과정에서 확인되는데 본 프로그램에서는 일일연수프로그램을 통해 그들의 참여의사를 확인하는 과정을 거쳤다. 모집에서 중요한 것은 예비지도자들이 처음에는 적극적인 참여 의지를 표명하지만 그것만으로 그들의 자발적인 참여를 기대해서는 안 된다는 점이다. 그들은 주민지도자 양성사업이라는 것에 대한 이해가 부족할 뿐만 아니라 모임 그 자체에 부담감을 갖는다. 특히 경험이 부족한 예비지도자의 경우는 자신의 참여자격 등에 대해 회의적인 생각을 가질 수 있다. 따라서 사회복지사는 그들의 참여의지를 재차 확인하고, 그들이 경험할 수 있는 심적 부담을 덜어줄 수 있도록 상세한 안내를 해야 한다.

(2) 일반조직화단계

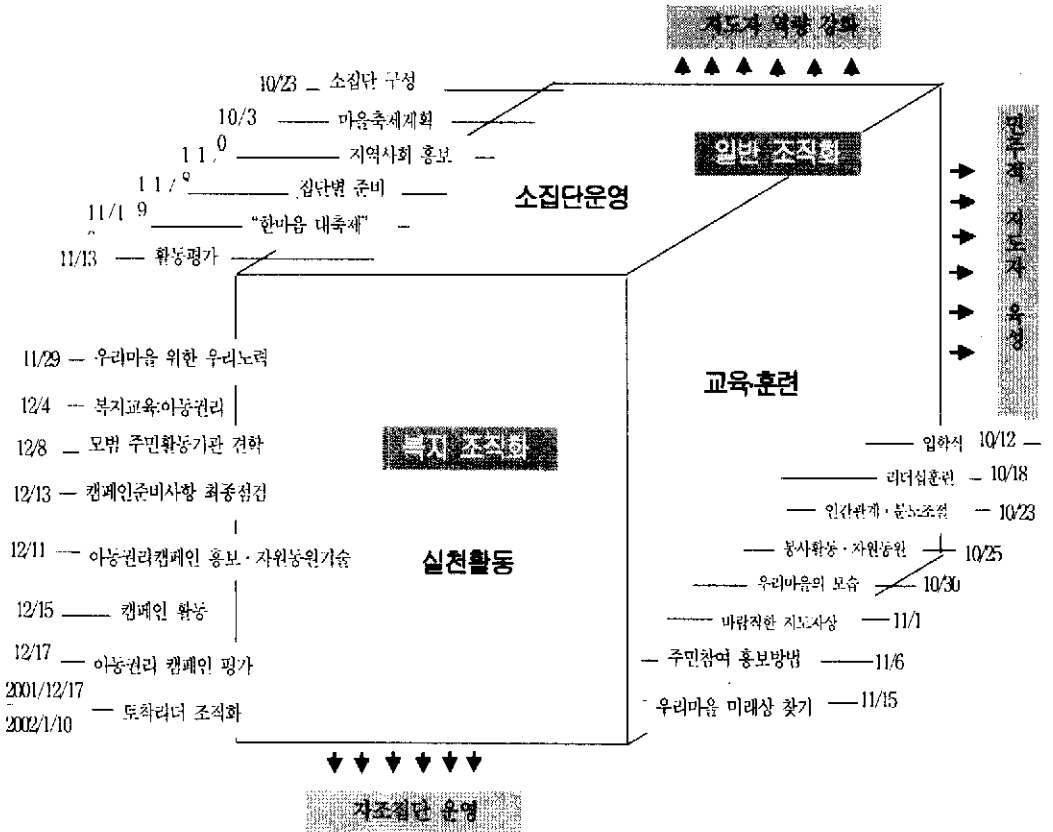
일반조직화단계에 있어서는 지역주민의 지역사회에 대한 주체적 책임의식을 높이고, 지역의 공공문제에 대하여 상호연대해서 대처해 나가는 것에 목적을 두고 있다. 따라서 지도자양성프로그램에 있어서는 이와 같은 관점에서 지도자의 능력배양에 역점을 둔다.

① 교육·훈련 프로그램의 전개

교육·훈련 프로그램은 크게 강의 및 토의와 소집단을 이용한 직접적인 참여활동으로 구분된다. 프로그램은 <그림 4>에서 제시된 내용으로 약 1개월간 진행되었다.

리더십 교육·훈련 프로그램은 기초소양교육, 복지교육프로그램, 리더십훈련 프로그램 등으로 구성된다. "기초소양교육"에서는 객관적인 자기반성을 통하여 민주시민으로서의 자기인식을 높이고 자신의 장·단점과 타인의 행동을 이해할 수 있는 기회를 제공한다. 복지교육프로그램은 자신이 참여한

지역사회 발전을 위한 활동이나 자원봉사활동의 한계점과 앞으로 강화해 나가야 할 점을 제시하도록 하였다. 또한 지역사회 자원의 동원방법과 모금활동 방법, 동원된 자원의 활용방법 등을 익히도록 하였다. 리더십훈련 프로그램은 긍정적 인간관계 형성능력의 배양뿐만 아니라 우리마을의 문제, 바람직한 우리마을을 위한 과제, 타지역 주민참여활동 사례 등을 토론하여 지도자로서 갖추어야 할 자세와 역할 등을 이해하도록 하였다.

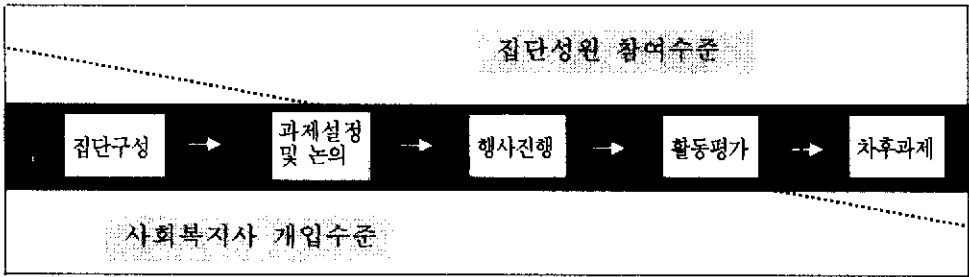


<그림 4> 지도자 양성 프로그램의 구조와 내용

② 소집단활동과정

소집단활동은 교육훈련과정에서 직접적인 체험을 통해 지도자로서의 능력을 배양하는 과정으로서 주민조직화사업 수행의 도구로 활용된다. 참여자들은 리더십에 대한 이론교육을 적용한 소집단 실천 활동을 통해 지도자로서 성장해 간다. 소집단활동과정은 초기에는 사회복지사의 높은 개입수준을 유지하면서 진행되다가 집단의 응집력이 형성되면서 집단성원의 참여수준을 높여 나가는 특징을 보인다. 소집단활동의 전체과정과 활동내용은 다음과 같다.





<그림 5> 소집단활동과정과 사회복지사 개입수준

#### ㉔ 집단구성

집단구성은 지역주민대표 5-6명, 사회복지사 1인으로 구성되었다. 지역주민들은 통장단, 부녀회장단, 청년회, 그 밖의 개인적 수준에서 참여한 사람이었다. 일정한 시간이 경과하면서 집단은 크게 3개로 구분되었으며, 각 집단별로 집단명칭, 집단리더 선출, 연락체계 등을 구성하였다. 집단모임은 매주 2회, 저녁 7시 30분부터 9시 30분간 2시간씩 이루어졌다. 참여자들의 의견을 수렴하여 모임시간을 저녁시간대로 정하였으나 대부분의 참여자가 주부들로서 정기적인 참여가 어려웠다. 따라서 불참자들이 많아 집단구성원들이 자주 바뀌는 양상을 보여주었다. 이와 같은 현상은 집단과제 선정 및 토의에 커다란 장애가 되었다.

#### ㉕ 과제선정 및 논의

전체 과제에 대해 집단별로 수행과제를 정하고 주체적으로 집단과제를 풀어 나갈 수 있도록 하였다. 전체집단의 첫 과제는 “한마음대축제”를 통해 마을주민 전체의 화합의 장을 제공하는 것이었다. 이는 매년 복지관과 A지역부녀회가 연합해서 치르는 행사의 하나이나 금년에는 지도자 훈련의 수단으로 활용하였다. 축제를 위해 제1집단은 먹거리준비와 판매, 제2집단은 당일의 행사진행, 제3집단은 홍보와 자원동원을 집단과제로 설정하고 계획, 실행, 평가과정을 소집단별로 수행하였다. 소집단토의를 통해 구체적인 작업과제를 결정하고, 이를 주체적으로 준비해 가는 과정에서 집단성원들은 우리마을에 대한 자신의 역할과 책임에 대하여 보다 구체적으로 생각해볼 수 있는 기회를 갖게 된다. 그 예로 성원들은 행사일이 가까워지면서 과제수행을 위한 토의에 진지하고 적극적인 자세로 임하는 모습을 보이고 참신한 아이디어도 다양하게 제시하게 되었다.

#### ㉖ 행사진행

A지역 공터에서 실시된 행사는 크게 두 부분으로 나뉘어 먹거리 제공과 많은 지역주민들이 참여할 수 있도록 한 다양한 게임들이 진행되었다. 이를 통하여 그들의 주체적인 참여과정과 약 1개월간에 걸쳐서 실시해온 지도자 훈련의 효과를 평가할 수 있었다. 먹거리는 단지별로 메뉴를 다르게 하였으며 먹거리를 생업으로 하는 사람들이 많은 A지역 주민팀은 행사경험이 부족한 B, C지역 주민팀을 지원하면서 적극적으로 협조하는 모습을 보여주었다. 게임은 OX게임, 줄다리기게임 등 주민 전체가 참여할 수 있는 게임에 중점을 두었다.

이 행사과정은 주민들이 주체적으로 준비를 하고, 이를 실행에 옮김으로써 자신들도 지역사회를 위

해 역할을 할 수 있다는 점을 확인할 수 있는 계기가 되었을 뿐만 아니라 주민들간의 일체감과 지역에 대한 소속감을 키울 수 있는 기회가 되었다. 이러한 행사는 지역의 다른 행사로 이어질 수 있는 가교가 되며, 예비 토착지도자들은 행사를 준비하고 실행하는 과정에서 이와 같은 주민참여의 연속성을 인식할 수 있는 기회를 얻게 된다.

#### ㉔ 활동평가

활동평가는 리더십 육성이라는 차원에서 전 단계의 계획, 행사진행 못지 않게 중요한 과정이다. 활동평가는 각 집단별로 준비사항, 실행과정, 지역주민들의 반응 등에 대하여 집단성원 전체가 참여하는 형태로 이루어졌는데 다른 과정에서보다 적극적으로 자신의 의견을 표시하는 성원들이 눈에 띄게 늘었다.

참여자들은 전체활동에 대해 보다 발전적인 안목에서 평가의견을 제시하였다. 특히 행사장소의 위치, 홍보방법 등이 주민들의 참여를 제한하였다는 비판적인 의견이 다수 제기되었다. 즉 행사장소가 복지관이 위치하고 있는 A지역에 위치하고 있으므로, 다른 지역주민의 참여가 저조하였으며 벽보 붙이기, 1일 가두홍보, 플랭카드 설치 등의 일반적인 홍보만으로는 지역주민들의 관심을 끌기가 어려우므로 보다 창의적인 홍보방법의 개발이 필요하다는 의견이 주류를 이루었다. 행사진행에 있어서는 행사실무자들의 상호협조 속에 처음 경험하는 진행자가 포함되어 있음에도 불구하고 원활하게 이루어졌다는 평가를 내렸다.

토착지도자들에 의한 활동평가는 자신들의 행위를 재점검해 보고, 지역사회의 일에 대한 앞으로의 방향성을 탐색할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 또한 지역행사에 그다지 경험이 없는 예비지도자들은 자신들의 주도로 지역사회의 일을 추진할 수 있었다는 사실에 자신감을 얻게 되었다. 이와 같이 예비지도자들에 의한 평가는 단순하게 행사결과에 대한 점검뿐만이 아니라 참여자 개개인들에게도 자아인식을 할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

#### ㉕ 차후과제

차후과제의 설정은 지역사회활동에 있어 중요한 의미를 갖는다. 지역사회를 대상으로 하는 접근방식은 지역주민의 능력범위 내에서 이루어져야 한다. 과도한 과제는 사업수행에 대한 부담을 주게 되며 사업수행에 있어 지역주민들의 자발성을 살리지 못하고, 오히려 무력감을 안겨줄 우려가 있기 때문이다. 과제탐색에서 중요한 것은 민주적인 의사결정의 준수와 지역주민의 귀속의식, 공공의식에 대한 관심을 증대시켜 나가는 일이다. 이와 같은 의식을 토대로 복지조직화를 구축하고, 지역복지사업을 수행할 수 있는 과제를 선정해 나가야 한다.

차후과제 선정에 있어서 예비지도자들은 앞으로의 수행과제를 쉽게 결정하지 못한다. 비록 1회성 행사에 지나지 않는 사업이라 한지라도 여러 사람과 서로 협력하면서 조화롭게 일을 추진한다는 것이 얼마나 힘든 일인가를 깨달았기 때문이다. 동시에 그들 모두는 지역조직화의 필요성과 그 과정의 일환으로 지도자 훈련과정의 중요성을 인식하게 되었다. 이에 따라 사회복지사는 “한마음대추제”를 통하여 경험한 민주적 사업수행능력과 지도자로서의 역량을 강화하고, 자조집단으로 성장할 수 있는 토대를 마련하고자 “아동권리 인식의 확대”를 위한 “아동권리캠페인” 사업을 제시하였다. “아동권리캠페인” 사업은 지역사회로 특장으로 약물, 가출, 절도 등 청소년 문제와 학원폭력, 아동구타 등의 문제

가 실패한다는 점과 관련하여 앞에서 언급한 “복지조직화” 작업을 위한 방향을 확고하게 하기 위하여 기획되었다.

#### ㉞ 사회복지사 개입수준과 집단성원의 참여수준

사회복지사는 주 담당자와 보조담당자로 나누어진다. 그들은 연구팀들과 함께 정기모임과 프로그램 진행 전·후 모임을 통해 개입수준과 진행방향을 의도적으로 조정한다. 그들은 끊임없이 사회복지사를 대신할 수 있는 지도자 역량을 갖춘 자가 누구인지를 찾으며, 진행과정에서 사회복지사의 역할을 확인한다. 프로그램의 주 진행자는 주로 안내자의 역할을 담당하고, 보조진행자는 촉진자, 지지자 등의 역할을 담당한다.

대체적으로 <그림 5>에서 볼 수 있는 바와 같이 집단조직화 초기의 “집단구성”과 “과제선정 및 논의”에 있어서는 사회복지사의 개입정도가 높게 나타났으나 “행사진행”을 기점으로 사회복지사의 개입수준보다 집단성원의 참여수준이 높게 나타남을 알 수 있다. 이는 집단응집력이 형성되기 전에는 사회복지사가 주도적으로 집단을 안내하지만, 중반 이후에는 주민들의 역할을 강화하려는 의도에서 개입하기 때문이다. 사회복지사는 집단활동 초기에는 개방된 상태에서 다수의 사람들이 참여하도록 권장한다. 하지만 매주 2회, 2시간 이상의 회합과 주민조직화 활동을 전개하면서 자주적이고, 민주적으로 자신의 역량을 드러내 보이는 성원들이 남을 수 있도록 집단모임을 안내하였다. 이러한 과정을 거치면서 적극적으로 참여하는 자와 그렇지 못한 자가 확연하게 구분되어 초기 약 30명 정도의 회원이 집단활동 후반기에는 약 15명 정도만 남게 되었다. 이들은 전에 비해 지역사회에 대해 높은 관심을 갖고 매사에 긍정적이고 적극적으로 의사표시를 하게 되었다.

### (3) 복지조직화단계

복지조직화단계의 과제는 “아동권리캠페인”이며, 소과제는 복지교육과 캠페인활동이다. 사회복지사는 이러한 활동과정을 통하여 주민주체의 “자조직단”이 구성될 수 있도록 돕는다.

#### ① 복지교육

지도자 양성훈련에서의 강의는 주로 복지관의 사회복지사들이 담당하였다. 이는 2000년도 조직화사업의 평가결과에 의한 것으로 특정인물에 한정된 현상이긴 하지만 일부 지역주민대표는 사회복지사의 능력과 역할에 대하여 부정적인 시각을 갖는 것으로 나타났기 때문이다. 사회복지사들은 지역대표자로서의 권위를 인정하여 그들에게 가능한 공손한 태도를 취하였으나 오히려 그들은 이러한 태도를 취하는 사회복지사들을 폄하(貶下)하는 태도를 보였다.

복지교육에서는 아동권익보호에 초점을 맞추어 강의를 진행하였다. 이 분야에서 다년간의 경험을 갖고 있는 복지관 관장, 과장, 대리 등이 아동권리의 기초이념, 아동권리의 실태, 그리고 아동권익보호를 위한 접근방법 등을 중심으로 강의하였다. 이를 통해 예비지도자들은 아동권리의 중요성을 실감하게 되었고, 어떠한 형태로든 아동권익을 위한 일에 자신들이 참여해야 한다는 공감대가 형성되었다. 교육을 통한 이와 같은 분위기 형성은 다음 훈련과정으로 이어지는 중요한 기초작업이다. 캠페인 활동 준비전략은 이와 같은 공감대 위에서 보다 구체적으로 전개되어진다.

## ② 캠페인활동

캠페인활동은 크게 “실행계획의 수립”, “사업실행”, “평가”의 세 가지 단계를 거친다.

### ㉠ 실행계획 수립

캠페인활동의 실행계획은 사회복지사와 주민대표자들이 함께 수립한다. 계획에는 사업목적과 수행 방법, 평가, 예산 등이 고려된다. 사업목적은 “아동권리에 대한 인식 증대”에 두고 이를 실행하는 주요방법으로 캠페인활동을 선택하였다. 캠페인활동은 (1) 지하철역 및 학교에서의 이벤트와 (2) 길거리 순회 피켓팅의 두 가지가 계획되고 세부내용으로 아동권리에 대한 정보제공을 위해 다양한 게임, 피켓팅, 팸플렛 배부, 뱃지 달아주기, 구호 등을 구상하였다.

주민대표자들은 캠페인활동에 처음 참여하는 자들이 대부분이라 담당사회복지사가 캠페인활동의 전략과 참여자의 역할을 소개하였다. 참여자들은 “한마음축제” 수행을 통해 얻은 자신감과 소속감으로 캠페인 계획수립에 열성적인 태도를 보이고, 캠페인 준비와 학교 및 지하철 관계자 섭외도 적극적인 자세를 취하였다. 이와 같은 모습은 초기와는 판이하게 다른 모습이었다. 초기에는 자기표현에 소극적이며, 행동에서 자발성을 찾기 힘들었으나 복지조직화단계에서는 계획수립에 적극적으로 참여하여 다양한 창의적인 아이디어를 제공하였다.

### ㉡ 사업실행

사업실행에서 예비지도자들은 비록 “아동권리캠페인”은 처음 경험하는 것이기는 하지만 그 동안 각자 준비해온 방식에 따라 맡은 역할을 수행하였다.

**학교에서의 행사** 학교에서의 행사는 아동을 대상으로 하는 행사로 사진과 그림, 아동권리를 깨우치는 표어판 등의 홍보물 설치, 게임, 확성기를 이용한 아동권리보호의 필요성 홍보 등으로 이루어졌다. 홍보물은 교문을 중심으로 설치하였는데 이는 전체학생들을 쉽게 만날 수 있고, 지역사회주민들도 접근이 용이하기 때문이다. 주민대표자들은 아동권리와 관련한 어깨띠를 착용하고, 게임담당자, 홍보담당자, 안내자, 설분담당자 등의 역할을 맡는다. 아동권리에 충분한 지식과 경험을 갖춘 사회복지사는 확성기를 이용하여 아동권리의 필요성을 알리고, 아동들에게 관심을 갖도록 촉구하였다.

프로그램은 아동권리에 대한 간단한 상식을 묻는 OX게임 등 아동 스스로 권리에 관한 이해를 돕고 캠페인에 참여할 수 있도록 기획되었다. 다수의 학생들은 집에 가지 않고, 반복적으로 행사에 참여하는 모습을 보이기도 하였다. 주민대표들은 처음 참여하는 캠페인활동임에도 불구하고, 아동들에게 정성스럽게 아동권리캠페인 뱃지를 달아주고, 스티커도 배부하면서 “아동권리” 인식의 중요성을 알려 주는 등 진지한 태도로 임하였다.

**지하철에서의 행사** 지하철 행사는 일반인을 대상으로 하였는데 각종 홍보물 설치, 홍보지 배포, 뱃지 달아주기, 아동권리 인식정도를 알아보는 게임으로 구성되었다. 주민대표들은 처음에는 불특정 다수의 성인들을 상대로 하는 활동에 계면적어 하면서 홍보활동에 소극적인 태도를 보였으나 시간이 지나면서 보다 적극적인 태도를 보이기 시작하였다. 행인들에게 다가가 뱃지를 달아주면서 적극적으로 아동권리를 홍보하고 아동권리에 관한 의견을 묻는 행사 참여를 권유하였다. 길가는 행인들은 주민대표자의 안내에 따라 성실하게 참여하는 자, 그냥 외면하고 지나가는 자, 관심을 표하지만 참여하지 않는 자 등 다양한 반응을 보였다.

**지역사회 순회활동** 지역사회순회활동은 지하철역을 중심으로 1시간 정도의 코스를 정하여 아파트단지 내의 주민들을 대상으로 전개하였다. 참여자는 30여명으로 피켓을 들고, 아동권리 구호를 외치면서 행인이나 상점에 전단지과 소책자를 나누어주었다. 행인 중에는 소책자를 받자마자 쓰레기통에 바로 버리는 사람이 있는가 하면, 캠페인에 적극적인 관심을 표하는 사람들도 있었다. 풀러블레이드를 타고 캠페인 활동대열을 따라오며 동네 사람들이나 상점 등에 홍보지를 돌리는 아동들도 있었다. 주민대표자들은 순회활동을 하면서 평상시 생활 속에서 익숙해진 지역사회에 대한 인상과는 다른 관점에서 지역주민의 반응과 지역사회 환경을 관찰할 수 있는 기회를 갖게 되었다.

#### ㉔ 평가

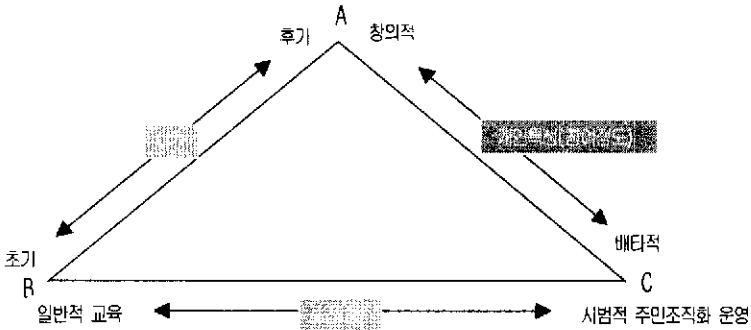
“아동권리캠페인” 행사는 지역주민 대표자 교육훈련의 일환으로서 대 지역주민들에 대한 접근방식, 지역 내 아동들에 대한 관심 촉구, 행사준비 과정, 사업수행 등에 역점을 두어 진행되었다. 프로그램에 참가한 주민대표자들에 의해 이루어진 평가에서는 지역주민들이 마을의 일에 보다 관심을 가져야 할 것이며, 이와 같은 집단활동이 보다 활발히 이루어져야 한다는 점에 성원들 모두가 공감하였다.

#### ③ 자조집단활동의 구성

자조집단의 구성은 지금까지의 훈련활동을 기초로 추진되었다. 참여자들은 두 차례의 행사를 거치면서 마을일에 자신을 갖게 되었으며, 이제는 자체적으로 일을 추진해야 할 필요성과 이를 위한 자조집단의 구성, 집단을 이끌어갈 지도자 선정의 필요성을 깨닫게 되었다. 이러한 과제는 지금까지의 소집단활동에서 나타난 성원들의 특성에 토대로 하여 이루어진다. 그동안 수 차례에 걸친 소집단활동과 행사과정을 통해 집단활동에 열심히 참여하고 일을 창의적으로 만들어가려는 자, 참여는 하지만 앞장 서려 하지 않는 자 등 개인의 특성이 명백하게 나타났으므로 이를 토대로 신중하게 집단운영에 합당한 지도자를 선정하려는 태도를 보였다.

#### ㉕ 소집단활동의 참여유형

대표자들은 소집단활동에 다양한 형태로 참여하게 된다. 참여유형은 시간과 개인의 특성, 그리고 진행내용에 따라 다르게 전개된다. 즉 동일한 사람이라도 초기보다는 후기에 보다 적극성을 갖고 참여하는 경향을 보였다. 또한 동일한 시간대라 할지라도 개인의 특성에 따라 참여의 적극성은 달리 나타난다. 프로그램 내용 역시 개인의 참여에 적지 않은 영향을 미친다. 예를 들면 야외연수 프로그램에서는 지도자과정에 특별한 관심을 갖지 않는 특정 개인도 적극 참여하고 나서는 경우를 들 수 있다. 소집단활동의 참여는 크게 이상의 세 가지 요인의 변수에 따라 참여정도가 달라지게 된다. 이를 <그림 6>과 같이 나타낼 수 있다.



<그림 6> 소집단 활동의 참여유형

“시간”을 축으로 한 참여형태 시간을 축으로 참여유형을 살펴본 결과 다음과 같은 사실이 발견되었다. 즉 초기의 참가자들은 자신감 결여, 소극적 언행, 수동적 학습참여활동 등과 같은 소극적 참여형태가 두드러지게 나타난다. 그러나 후기에 이르게 되면 참여자들은 적극적이고 주체적인 모습의 적극적 참여형태를 보이게 된다. 이는 시간이 경과하면서 프로그램에 배타적이고 소극적 성향의 개인이 중도탈락하고, 주로 적극적이고 창의적인 성원들이 남기 때문이다. 최종단계까지 남은 성원들도 초기에는 수동적이며 소극적인 언행을 보였으나, 다양한 교육과 행사를 통해 경험한 자신감과 성취감이 계속참여의 유인으로 작용하였다.

“사업내용”을 축으로 한 참여형태 지도자 양성교육 프로그램은 이미 앞에서 언급된 바와 같이 강의식 교육, 소집단활동, 주민참여 행사활동 등으로 전개된다. 강의식 교육과 소집단활동은 매주 2회 약 2시간 정도 일반적 교육활동으로 이루어진다. 주민참여행사는 주민들의 주체적인 주민조직 운영 능력을 배양하기 위한 목적으로 실시되는 시범적인 주민조직화 운영활동이다. 집단성원 중에는 평상시 실행되는 일반적 교육활동에는 저조한 참여율을 보이다가 시범적 주민조직화 운영활동에는 높은 참여율을 보이는 사람들도 있었다. 사업내용에 따라 개인의 인내와 열의를 요구하는 소집단과정에는 소홀하면서도 집단과정의 결과라 할 수 있는 일과성의 지역행사에는 일시적으로 참여하는 일부 집단 성원들의 이와 같은 모습은 개인의 특성보다 매우 밀접한 관련이 있다.

“개인특성”에 따른 참여형태 지도자 양성프로그램에서 가장 눈에 띄게 달라진 참여자들의 모습은 집단활동 참여태도이다. 참여자들은 초기 집단활동에서 대부분 소극적인 참여행태를 보였다. 역지로 참여한 듯한 태도와 진행과정에 대한 불만을 서슴지 않고 표현하였다. 토의에서는 의견제시에 소극적인 태도를 보이고, 지역사회에 대한 시야도 자신이 생활하는 아파트 단지에만 국한되어 있었다. 그러나 후기에 접어들면서 그들은 집단활동에 매우 진지하게 반응하였으며, 자신의 의견을 적극적으로 제시하고 집단활동을 점차 주도적으로 이끌어가게 되었다. 여기에는 집단활동 프로그램의 교육적 효과도 크게 작용하였으나 개인적 특성도 적지 않게 작용하고 있음이 발견된다. 즉 소극적이고, 비사교적이며, 자기주장이 강한 배타적 성원들은 집단활동에 끝까지 참여하지 못하고 중도에 탈락하거나 “시범적 주민조직화 운영활동” 등에만 한정하여 참여하는 경향을 보였다. 이에 반하여 상대의 의견을 존중하고, 자신의 발언에 적극적이며 창의적인 의견을 끊임없이 제시하는 창의적 성원들은 집단활동

에 끝까지 참여하며, 자신의 잠재능력을 개발해 갔다. 이들이 앞으로 사회복지사의 역할을 대신할 수 있는 예비 토착적인 지도자라 할 수 있다.

㉔ 자조집단 구성을 위한 집단성원의 탐색

민주적 토착지도자의 발굴육성 프로그램을 통하여 프로그램 내용과 시간 그리고 사람 등의 요인으로 참여형태가 달라지게 됨을 발견할 수 있었다. 여기에서 중요한 것은 지역사회사업을 이끌어갈 "사람"을 발굴하여, 그들이 주체적으로 사업을 운영해 나가도록 하는 일이다. 그러므로 프로그램의 내용과 시간은 사람을 발굴 육성하기 위한 독립변수라 할 수 있다.

초기 프로그램의 내용은 지역단위의 행사보다는 강의식 교육과 소집단활동이 주된 활동이다. 이 단계에서는 "배타적 성원들"의 영향이 크게 작용하였다. 그들은 이전부터 부녀회 활동이나 통반장 활동에 참여해 온 사람들로써 지역사회를 위한 사회활동 경험이 다른 성원들에 비하여 풍부하고 지역사회의 과제를 수행하기 위한 나름대로의 참여방식을 지니고 있다. 그들은 리더십 훈련프로그램에서 자신들의 경험을 살려서 지역사회활동에 대한 의견을 제시하였으나 대체로 독선적이며, 불투명하고, 소수의 사람들에 의한 조직 운영의 양태를 반영한 것이었다. 이들에 비하여 상대적으로 지역사회 활동경험이 적은 사람들은 자기표현에 자신이 없었으며, 활동이 위축되는 경향을 보였다. 그러나 리더십훈련의 핵심은 민주적인 의사교환을 통한 성원간의 의견합의를 끌어내는 과정으로서 이러한 특성의 강조는 독단적 운영에 익숙한 사람들의 흥미를 약화시키는 결과를 가져왔고 이에 따라 시간이 경과하면서 자기주장이 강한 사람들은 집단활동에 점차 참여하지 않게 되었다.

후기에 접어들면서 처음에 소극적이었던 사람들이 보다 적극적으로 자신의 의견을 제시하는 모습을 보였다. 이러한 현상은 "배타적 성원들"의 불참도 하나의 이유이나 그보다는 끊임없이 타인들과 의견을 교류하면서 창의적으로 새로운 의견합의를 도출하는 과정을 경험함으로써 스스로 성장하였기 때문이다. 그것은 "한마음축제", "아동권리캠페인" 등의 행사를 주체적으로 계획하고 준비하는 과정에서 얻게 된 산물이다. 그들은 행사를 준비하면서 자신감을 얻고, 그것을 성공적으로 마무리하면서 자연스럽게 자조집단구성의 필요성을 논의하게 되었다. "창의적 성원들"은 교육과정을 통하여 지역사회를 위한 주민주체 조직이 필요하다는 것을 절감하게 된 것이다. 물론 이러한 과정은 사회복지사에 의해서 사전에 계획된 것이다. 사회복지사는 주민들의 행동과 사업실행 등에서 보여준 참여양태를 관찰하면서 "과연 사회복지사의 역할을 대신할 지도자는 누구인가"를 찾는다. 이러한 탐색활동은 자조집단을 주체적으로 운영해나갈 인재를 발굴하기 위해 집단활동 전체과정에서 지속적으로 이루어진다.

㉕ 자조집단 구성을 위한 과제들

자조집단 구성은 지도자 훈련과정에서 지향하는 또 하나의 목적이다. 토착지도자의 발굴과 육성은 자연적으로 자조집단의 구성과 연결된다. 그러나 중요한 것은 자조집단 구성은 지역사회의 과제를 해결하기 위한 수단으로서 존재한다는 점이다. 그러므로 지도자 교육 및 훈련과정에서도 지역사회 주민의 복리향상을 위한 시범프로그램에 역점을 두었다. 복지조직화 단계에서 이루어지는 자조집단은 주민복리 향상을 달성하기 위한 조직이라 할 수 있다. 자조집단구성을 위해 집단성원들은 다음과 같은 문제를 해결해 나가야 한다는 점을 공통적으로 인식하게 되었다. 즉 조직구성 및 운영, 조직성원의 확보, 그리고 사업계획 및 진행 등이다.

**조직구성과 운영** 조직구성 및 운영은 자조집단 구성에 있어서 가장 우선적으로 해결해야 할 과제이다. 집단성원들은 이미 몇 개월에 걸쳐서 지도자로서의 역할과 과업수행을 위한 일과 관련한 훈련을 받아왔으며 그 과정에서 지역사회를 위한 일에 적극적인 자세로 바뀌고 있는 자신들을 발견하였다. 또한 지역사회 단위의 일에는 가능한 전체 주민들의 자발적 참여와 협조가 중요하다는 사실을 깨달았다. 그러나 조직구성과 관련하여 그들은 보다 현실적인 과제에 직면하게 된다. 즉 주민조직의 구성과 운영을 누가 주체적으로 추진해 나갈 것인가, 조직운영에 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인가, 조직의 규칙과 운영방식은 어떠한 내용으로 꾸밀 것인가 등의 문제에 부딪치게 된 것이다. 이러한 문제들은 주민조직화의 필요성의 인식에도 불구하고 적극적으로 추진하지 못하는 결핍들이 된다.

**조직성원의 확보** 조직성원의 확보 역시 자조집단 구성뿐만 아니라 지도자 훈련과정에서도 중요한 과제의 하나이다. 교육프로그램 참여를 희망하다가도 자녀교육, 종교 활동, 기타의 사회활동 등의 이유로 중도에 그만두는 사례가 빈번히 발생하였다. 그만큼 지역사회를 위한 일에 자발적으로 참여한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 특히 일반 주민이 자조집단 구성에 찬동하고, 적극적으로 참여하는 일은 결코 용이한 일이 아니다. 그러므로 토착지도자들과 사회복지사들은 지역사회의 과제를 끊임없이 찾아 나서고, 이를 알기 쉽게 집약시켜 지역주민들에게 알리는 일에 적극적이어야 한다. 또한 토착지도자들은 이웃에 가까이 지내는 사람들에게 사업의 필요성을 알리고, 함께 참여할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

**사업계획과 개입활동** 사업계획과 개입활동은 자조집단 구성과 매우 밀접하게 연관되어 있다. 지역사회의 복리향상과 관련한 과제가 발견되고, 이를 추진하기 위한 네트워크가 형성되면 주민조직은 구체적으로 사업계획과 진행을 추진하게 된다. 지나치게 조직구성에만 열중하여 정작 사업추진에는 소홀히 하였던 과거 주민조직화사업은 사업이 구체적으로 진행되지 않으면 조직은 그 의미를 상실하게 되고, 처음 취지와는 다른 방향으로 진행하게 된다는 점을 일깨워주었다. 사업수행은 조직구조를 강화시켜 주며, 성원확보에 있어서도 그 당위성을 제공해 주기 때문에 조직구성과 성원확보가 원활하게 이루어지도록 하기 위해서라도 사업계획과 추진활동을 함께 진행하는 것이 바람직하다. 지도자교육에서 사업계획과 개입활동을 시범적으로 수행한 것은 이와 같은 의도가 담겨져 있기 때문이다. 이는 1차 주민조직사업에 대한 평가결과를 바탕으로 주민지도자 교육프로그램을 기획하는 단계에서부터 고려된 것으로서 예비지도자들은 자조집단 구성에 대한 논의와 함께 수행과제와 방법도 논의하였다.

자조집단 구성작업에는 이상과 같이 조직구성과 운영, 성원확보, 그리고 사업계획과 개입활동이 요구되는데 이러한 사업수행의 전제는 토착지도자들의 훈련과 교육이 병행되어야 하며, 조직이 안정화되는 일정단계에 이르기까지는 사회복지사의 개입이 필요하다는 점이다.

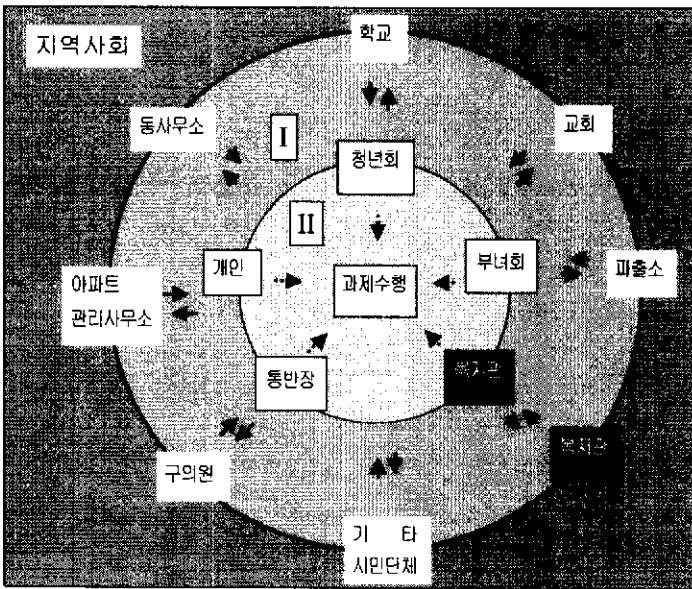
#### ㉔ 자조집단의 구조

<그림 7>에서 보는 바와 같이 자조집단은 이중구조로 구성되어 있다. <I>은 지지체계 네트워크의 성격이 강한 집단으로 잦은 모임을 갖지는 않으나 집단성원간의 상호 정보교류와 과업수행집단을 지원한다. <II>의 집단은 지역의 소집단 대표들로 구성되는 이른바 과업수행집단의 성격을 갖는다. 양 집단은 주로 복지관을 매개로 하여 상호 의사교류가 이루어지며 복지관에서는 <I>의 지지체계집단을



구성하고, 이를 배경으로 <II>의 자조집단이 주체적으로 지역사회 내의 과업을 잘 수행해 나갈 수 있도록 다양한 정보를 제공한다.

<I>의 집단은 대체적으로 지역사회내의 공식집단의 대표들로 구성된다. 그들은 자조집단을 위한 모임뿐만 아니라 지역사회와 관계되는 다양한 과업을 수행하기 위하여 개별적으로 접촉하기도 한다. 이 경우 복지관에서는 개별적인 접촉의 수준에서 주민 자조집단을 중핵으로 하는 지지체계집단을 구성하고, 상호 연대감을 강화시켜 줄 수 있는 매개자, 촉진자 역할을 수행한다. 한편 주민자조집단은 공식화된 조직들의 지지를 배경으로 주민 주체적으로 구성되며, 주된 사업은 지역사회주민의 복리향상을 목적으로 한다. 주민자조집단은 초기에는 사회복지사의 적극적인 개입으로 주민조직화 작업이 진행되지만 점진적으로 주민대표자들이 주체가 되어 과업을 수행하게 된다. 주민자조집단은 조직내부 성원과의 긴밀한 상호교류를 통하여 지역사회내의 하위집단들이 상호협력하여 과제를 수행할 수 있도록 돕는다. 동시에 공식화된 조직들로 구성된 지지체계집단들과도 상호 의사교류를 통하여 지역사회 단위의 활동이 보다 통합적으로 전개될 수 있도록 한다.



<그림 7> 자조집단의 구조

본 연구에서는 이상과 같은 자조집단을 초기단계부터 구상하여 지역사회내의 자원을 개발하고, 공식·비공식 자원체계들간의 상호 유기적 관계가 형성될 수 있도록 지역단위의 행사를 기획, 실행하였다. 그러나 이러한 자조집단의 구조는 과업수행집단인 (I)의 자조집단의 수행과제가 사회의 환경변화, 특히 공공전달체계의 변화에 초점이 맞추어질 경우, (II)의 지지체계는 “지지”적 성격의 조직이라기보다는 “변화대상”으로 전락되기 쉽다. 이는 많은 사회운동조직이 공공기관이나 제도를 변화대상으로 하고 있는 점에서도 알 수 있다.

## 5. 결 론

### 1) 앞으로의 과제

토착지도자의 발굴·훈련 교육사업은 장시간을 거치면서 주민조직화까지 연결하는 접근방식이다. 연구분석 결과에서 나타난 바와 같이 토착지도자 교육은 크게 (1) 지도자 교육훈련, (2) 일반조직화 과정 훈련, (3) 복지조직화과정 훈련의 세 단계로 전개되었다. 본 연구에서는 각 단계를 거치면서 다음과 같은 과제를 결론적으로 얻게 되었다.

첫째, 교육과정에서 예비지도자들의 참여기회를 점증적으로 확대해 나가야 한다. 토착지도자들이 민주적 리더십을 획득하고, 지도자로서의 역량을 강화할 수 있기 위해서는 교육과정에서부터 성원 개인의 주체적인 참여가 요구된다. 그러므로 토착지도자 교육 프로그램은 강의식 교육과 함께 소집단활동, 그리고 시범적 행사계획과 참여활동 등의 구성이 필요하다.

둘째, 지도자 모집을 위한 홍보방법은 다양한 매체의 활용을 원칙으로 하나 지역대표자들과의 개별적인 접촉이 무엇보다 중요하다. 홍보방법이 다양하더라도 지역대표자들과의 사전 개별접촉이 없으면 일반주민들 반응은 매우 낮아질 우려가 있다. 그러므로 사회복지사는 평상시 지역사회를 위해 활동하는 사람들과의 잦은 개별접촉을 병행하면서 다양한 홍보방법을 활용하는 것이 바람직하다.

셋째, 리더십 훈련대상을 기존의 지역대표자에 한정하는 것은 바람직하지 않다. 기존 지도자들은 과거의 지역사회사업의 경험을 통한 그들 나름대로의 노하우를 갖고 있으나 본 연구에서 발견된 사실은 그들의 조직운영 양태가 소수 중심의 불투명하고, 독선적이며, 임기응변적이라는 점이다. 그들의 이와 같은 태도는 민주적 리더십의 양성을 목적으로 하는 교육프로그램에 부정적인 영향을 미치게 된다.

넷째, 교육이 진행되면서 예비지도자들의 태도는 시간, 프로그램 내용, 개인적 특성에 따라서 달리 나타난다는 점이다. 시간의 축으로 볼 때 프로그램 초기보다는 후기에 구성원들의 태도가 보다 적극적이 된다. 프로그램 내용에서는 강의식 교육보다 행사활동에서 성원들이 보다 높은 참여율을 보였다. 또한 개인적 특성에서는 프로그램에 대한 배타적인 성향의 개인보다는 개방적이고 순응적 성향의 개인이 프로그램 종료까지 남게 되며, 참여태도 역시 보다 적극적으로 바뀌게 되는 경향을 보였다.

다섯째, 사회복지사는 교육프로그램 진행과정에서 시간의 경과에 따라 점차 자신의 역할을 축소해 나가야 한다는 점을 인식하고, 집단을 이끌어갈 지도자를 물색해야 한다. 그러나 교육 참여자들의 자발적인 참여가 불안정하고, 사회복지사를 대신해서 주체적으로 역할을 수행할 수 있는 단계에는 이르지 못하여 사회복지사의 역할을 대신할 수 있는 지도자의 발견은 쉽지 않다. 사회복지사는 이 점을 충분히 이해하여 집단성원들에게 지속적으로 사회복지사의 역할을 알려주고, 가능한 그들이 판단하고 해결점을 찾을 수 있도록 도와주어야 한다.

여섯째, 자조집단의 구성에서 주민대표자들이 어려움을 겪는 요소로서 조직구조와 운영, 조직성원

확보, 사업계획 및 수행 등이다. 이러한 요소들은 경험이 부족한 예비지도자들에게 적지 않은 심적 부담과 자조집단 구성의 장애요소로 작용한다. 그러므로 사회복지사는 지역사회 내의 주민복지 향상을 위한 사업계획과 수행을 돕고, 이를 추진하기 위한 조직구조와 조직성원 확보에 주민들이 적극적으로 참여할 수 있도록 지원해 주어야 한다. 여기서 주의해야 할 점은 자조집단 구성에 있어서 과제의 우선순위를 사업계획 및 수행보다는 조직구조와 조직성원 확보에 우선할 경우, 집단구성이 와해되거나 의도하지 않은 다른 방향으로 진행될 수 있다는 점이다. 이러한 사실은 토착지도자의 민주적 리더십을 양성하고, 그들이 주체적으로 자조집단을 운영해 나갈 수 있도록 하기 위해서는 사회복지사의 역할이 무엇보다 중요하다는 점을 시사하고 있다. 따라서 사회복지사는 주민조직사업의 이론적 지식과 함께 실천과정에서 얻어지는 실천지혜(practice wisdom)를 개념화하여 주민복지 향상을 위한 주민조직사업을 수행할 수 있는 역량을 갖추어 나가야 할 것이다. 본 프로그램은 이러한 과제를 해결하기 위한 연장선상에서 기획되고 실행되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

## 2) 연구의 한계점

본 연구는 주민조직사업의 활성화 방안의 하나로 주민대표자 리더십 훈련 프로그램을 질적연구방법으로 분석하였다. 따라서 그 밖의 주민조직화사업의 활성화에 필요한 다른 접근법은 다음의 연구과제에 넘기기로 하였다. 또한 본 연구는 사례연구이므로 여기서 나온 연구결과를 일반화시키는 데는 앞으로 지속적인 연구노력이 뒤따라야 할 것이다. 예를 들면 본 연구의 결론부분 셋째의 '리더십 훈련 대상을 기존의 지역대표자에 한정하는 것은 바람직하지 않다'는 내용도 사례연구 결과의 하나일 뿐이다. 마지막으로 본 연구는 지역사회조직사업에 대한 이론적인 배경과 방향성을 제시하여 가능한 그 틀 안에서 프로그램을 진행하고자 하였다. 그러나 질적연구의 성격상 분석시작 이전단계부터 일정한 분석의 틀을 가지고 자료수집 및 분석을 시도하지 않았다. 오히려 전혀 사전 전제를 가정하지 않고 프로그램 진행과정에서 발생하는 다양한 사상(事象)을 있는 그대로 수집하여 그것들을 가능한 추상적인 형태로 범주화하려고 하였다. 이러한 작업과정에서 폴라니(M. Polanyi)가 언급한 개인적인 관여(personal commitment)를 깊게 하여 조사자의 주관(主觀)을 활용하였다. 그러므로 본 문에서 언급한 바와 같이 연구절차를 체계화하여 조사자의 '주관활용'과 이에 따른 '편견'의 배제 노력을 최대한 기울였으나 해석과정에서 후자로부터 자유롭지 못하다는 한계점을 갖는다.

## 참 고 문 헌

- 고 철 외. 1996. "공공임대주택의 발전방향에 관한 연구", 대한주택공사.
- 김동배·이익섭. 1995. "영구임대주택 입주가구의 주거환경 및 가족기능에 대한 시론적 연구", 연세사회복지연구소
- 김만두. 1981. "지역사회복지 증진을 위한 사회복지관의 역할", 사회복지관 관리자반 교재, 국립사회복지연수원
- 김영호·최중혁. 2000. 학교폭력예방을 위한 자원봉사(복지)활동 프로그램 연구. 경기도자원봉사단체협의회회
- 김용일. 1995. 영구임대아파트단지내 사회복지관의 문제점과 개선, 사회과학연구 제10집.
- 김지연. 1997. 영구임대주택 저소득층 생활실태에 관한 연구, 서울시립대 석사학위논문.
- 김창범. 1997. "우리나라 공적임대주택의 공급현황과 주거환경개선방안", 97관악보건복지포럼자료집.
- 류진석. 1997. "지역사회의 개념과 지역사회복지모델", 『장애인과 고용』, 제25호, 한국장애인고용촉진공단.
- 박윤영. 1998. 영구임대주택단지내 생활보호대상자의 빈곤문화에 관한 연구, 중앙대 박사학위논문.
- 서울특별시. 2001. "2001년도 서울시사회복지관 평가결과", 서울시사회복지관협회.
- 손정원. 1997. 지역사회문제해결을 위한 지역사회문제해결과정에 관한 연구, 서울여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 유혜숙. 1999. 지역사회운동에서의 네트워크에 관한 연구, 가톨릭대 석사학위논문.
- 이 성. 2000. "지역사회지도력과 개발", 정지웅 편, 『지역사회개발과 사회교육』, 교육과학사.
- 이윤상. 1991. 도시민민의 지역사회 주민조직 참여에 관한 연구, 이화여대 석사학위논문.
- 임희십. 1979. "한국에 있어서의 빈곤문제", 한국사회개발연구(1), 고려대아세아문제연구원소.
- 장정은. 1994. 영구임대주택정책에 관한 연구, 서울특별시를 중심으로, 서울시립대학교 도시행정대학원 석사학위논문.
- 정무성. 1997. "지역사회복지 실천모델에 관한 이론적 고찰", 지역사회복지실현을 위한 이론과 실천적 과제, 한국사회복지학회.
- 정외영. 1999. 지역사회조직사업 활성화방안에 관한 연구, 가톨릭대 석사학위논문.
- 최옥채. 2001. "지역사회주민조직화모형에 관한 소고", 한국사회복지학회(추계학술대회).
- 최일섭. 1989. "도시민민의 실태와 욕구", 『한국사회복지학』 제14호, 한국사회복지학회.
- 최일섭·류진석. 1997. 『지역사회복지론』, 서울대학교 출판부.
- 최중혁. 2000. "지역사회복지관중심의 주민참여 프로그램개발연구", 『강남대 논문집』 제36집.
- \_\_\_\_\_. 2002. 『사회복지실천프로그램의 질적평가방법론』, 청북출판사.
- 최중혁·이연. 2001. "지역사회복지증진을 위한 주민조직화에 관한 요인", 한국사회복지학회(춘계).
- 최중혁 외 2인. 2001. 주민조직화에 관한 연구 : 영구임대아파트지역을 중심으로, 한국사회복지연구소.
- 한상진 외 5인. 1985. 도시비공식부문연구: 서울시3개 영세민지역중심으로, 현대사회연구소.
- 한재량. 2001. 지역사회조직화의 실천사례에 관한 연구, 서강대 석사학위논문.
- 홍현미라. 1998. 도시저소득층지역의 지역사회조직실천에 대한 비교사례 연구, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 황성철. 1997. "지역사회복지와 전문적 사회복지실천, 지역사회복지실현을 위한 이론과 실천적 과제", 한

국사회복지학회

- Blake, R. R. & Moution, J. S. 1964. *The Managerial Grid*, Houston: Gulf Publishing Co.
- \_\_\_\_\_. 1981. *Management by Grid Principles or Situationalism: Which? Group and Organization Studies*, 7.
- Blumer, H. 1969. *Symbolic Interaction*/後藤將之譯(1991). 『シンボリック相互作用論』, 東京. 勁草書房
- Denzin, N. K. 1989. *The Research Act*. Chicago, Adine Publishing Co.
- Dunham, A. 1957. *Community Welfare Organization*, N.Y. : Thomas Y. Crowell Co.
- \_\_\_\_\_. 1970. *The New Community Organization*, N.Y.: Thomas Y. Crowell Co.
- Glaser, B. G. 1978. *Theoretical Sensitivity*. The Sociology Press. California.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. I. 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine De Gruyter. N.Y.
- Rersey, P. & Blanchard, K. H. 1982. *The Management of Organizational Behavior*, 3rd ed, Englewood Cliff, NJ; Prentice Hall
- Hillman, A. 1954. *Community Organization and Planning*, N.Y.: The Macmillan Company
- Hollingsworth, L. S.(1929). *Gifted Children: Their Nature and Nurture*, N.Y. : The Macmillan Company
- Kahn, A. 1969. *Theory and Practice of Social Planning*, N.Y.: Russell Sage.
- Likert, R. 1967. *The human organization: The management and value*, N.Y.: McGraw-Hill
- Lindeman, E. C. 1921. *The Community*, N.Y. : Association Press
- Misumi, J. 1985. *The behavioral science of leadership: The interdisciplinary Japanese research program*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press
- Murphy, C. G. 1954. *Community Organization Practice*, Boston: Houghton Mifflin Co.,
- Ross, M. G. 1967. *Community Organization: Theory, Principle, and Practice*, N.Y.: Harper & Row, Publishers
- Rothman, J. 1974. "Three Models of Community Oranization Practice", in Fred M. Cox, et al. ed, *Strategies of Community Organization: A Book of Readings*, F. E. Peacock Publishers.
- Strauss, A. & J. Corbin. 1990. *Basics of Qualitative Research*/김수지·신경림 역(1996). 『난제이론의 이해』, 한울아카데미.
- Terry, G. R. 1960. *Principle of Management*, 3rd. Homewood. III.: Richard D. Irwin, Inc
- Weil M. O. & Gamble D. N. 1995. "Community Practice Models", NASW, *Encyclopedia of Social Work*, 19th ed.
- 長町 三. 1983. 『소집단활동의 이론과 실제』, 이순요 역. 박영사.
- 岡村重夫. 1974. 『地域福祉論』, 光生館.
- 浦文夫. 1983. 『社會的ニーズの變化と福祉政策』. 永田幹夫編. 『地域福祉論』, 全國社會福祉協議會

## A Study on the Activating plan for Community Organizing in the Long-Lease Urban Housing project : Focused on the Reinforcement Leadership Program of the Resident Representatives.

Choi, Jong-Hyug  
(Assistant Professor, KangNam University)

This study intends to develop the resident leadership training in order to activate community organizations. Recently, it has been largely stressed the importance of "community" approach in social welfare practice. Traditionally, the community organization approach was emphasized in the community work methods. But many social workers express their difficulty of doing community organizations when they confront with the practice. Although there were a few cases, it was pointed out that the subgroups of long-lease housing project were not democratic, accountable, or open. This study shows the way to overcome these problems and suggests the programs that can reinforce the resident leadership development. To accomplish these tasks, I have planned programs, implemented, and then analyzed their process by qualitative evaluation methods. I have divided "the general community organization" and "the welfare community organization" to operate the leadership program and took the education and training methods using small groups. This study is significant to suggest the specific program of program planning, the activity methods of step by step community organization practice, and the formation of self- help groups.

[접수일 2002.8.31 게재확정일 2002.10.3]