

# 사회적 환경 변화에 따른 복지기관의 정책적 대응 고찰

## Research Policy Countermeasures of Welfare Agency While the Social Environmental Changes

김영춘, 정민숙  
남부대학교

Young-Chun Kim(minsun0917@hanmail.net), Min-Suk Chung(welfarej@nambu.ac.kr)

### 요약

본 연구는 급변하는 사회적 환경 속에서 지역사회 주민들의 종합적인 복지서비스 제공을 목적으로 설립 운영되고 있는 지역사회복지관의 정체성 확립과 활성화를 위한 대응방안을 모색하고자 하였다.

사회복지 환경의 변화를 크게 제도적 측면과 실천적 측면으로 구분하여 지역사회복지관의 대응방안에 대하여 살펴보았다. 지역사회복지의 핵심기관으로서 지역 주민들의 삶의 질 향상을 위한 서비스 제공과 더불어 체계적인 관리를 위한 사례관리기관으로서 역할과 지역주민의 조직화를 통한 지역사회 문제의 공동대처를 위한 방향을 제시할 수 있는 역할이 요구된다. 또한 대상별 다양화되고 있는 단종복지 기관의 출현과 유관기관의 설립으로 과거의 종합적 복지서비스 제공에서 다양한 기관과의 차별화된 서비스 제공이 필요할 것이다. 마지막으로 시장화, 민영화로 이루어진 최근의 사회복지 환경변화에 따른 단순한 서비스 제공기관이 아닌 타기관과의 경쟁적 관계에서 생존할 수 있는 기관의 정책적 대응 전략이 필요할 것이다.

■ 주제어 : | 지역사회복지 | 지역사회중심 | 사회서비스 |

### Abstract

The research examine countermeasures of community welfare center, total welfare service provider in the local, to establish of identity and revitalization in the rapidly changing social circumstances. It examine countermeasures of the community welfare center in institutional and practical environment of welfare environment.

The community welfare center has to provide welfare service which is improvement the quality of life in local, to be as methodical casework facility and to solve the community matters throughout organized residents. Also, comparison with specific welfare center and similar welfare facilities, the community welfare center has to provide differentiation services from totally welfare services.

Finally, in privatized and market economic welfare environment, the community welfare center has to have policy countermeasures strategies to survive in competition not only welfare service provider.

■ keyword : | Community Welfare | Community-based Welfare System | Social Service |

## I. 서론

사회의 각 분야의 급격한 변화는 사회복지분야에서도 새로운 접근방식을 요구하고 있다. 지방자치제의 도입으로 지역적 특성과 욕구에 맞는 적절한 서비스와 지역주민들의 적극적인 참여 속에서 지역복지가 발전을 거듭하고 있다. 특히 지역복지의 최일선에서 주민들과 밀착하여 서비스를 제공하고 있는 지역사회복지관은 1906년 여성 계몽사업을 시작으로 1926년 보혜여자관에서 여성 중심의 야학, 영어, 재봉, 요리프로그램 등 교육프로그램이 진행되었다. 1970년대 말까지 오늘날 지역사회복지관 운영의 기본골격을 마련하였으며, 1980년대 이후 국가의 적극적인 정책적 지원 아래 지역사회복지관 사업은 질적·양적으로 급격히 팽창하게 되었다. 특히 저소득층 밀집지역에서 사회복지관의 효과성이 입증되면서 1989년부터 주택건설촉진법에 의하여 영구임대 아파트 지역 내 의무적으로 건립된 지역사회복지관의 수는 꾸준히 증가하였고, 2010년 현재는 410여개에 달하고 있다. 하지만 이러한 양적 증가는 획일화, 규정에 의한 사업에 치중하여 지역적 특성을 고려하지 않은 채 숫자 채우기에만 급급한 나머지 환경의 변화와 새로운 욕구와 도전에 대한 적절한 대응책을 확보하지 못하고 정체성에 대한 논란 속에 휩싸이고 있다. 또한 정부의 재정적 지원 속에서 민간 복지전달체계로서의 독자성과 자율성을 갖지 못했을 뿐 아니라 부족한 재정의 확보를 위해 주민들의 욕구를 방관시키고 수익사업에 치중하는 오류를 범하기도 하였다. 결국 지역사회에서 지역사회복지관이 차지하는 위상이 모호하게 되었다[1].

이러한 지역사회복지관의 정체성과 환경변화에 따른 역할 정립에 대한 논의가 여러 차례 진행되어 왔다 [2-4]. 이는 급변하는 환경변화에 능동적인 대처를 위한 자구적인 노력으로 보여진다.

현재의 사회복지서비스는 현금 급부로서는 해결하기 곤란한 욕구 충족 즉, 대인서비스의 수요가 급증하고 있으며, 저출산 및 고령화 사회는 노인들에 대한 여가 및 신혼부부를 위한 출산을 확대를 위한 교육의 필요성이 요구되며, 이주여성, 다문화가정, 새터민 등에 대한

사회 적응문제와 양극화로 인한 사회통합적 접근의 필요성이 대두됨으로써 지역사회복지의 통합적 기능이 더욱 강조되고 있다. 이러한 다양한 사회적 위험 요인의 해결과 맞춤형 서비스 제공을 위하여 특화된 지역복지사업을 통한 지역사회 문제 해결 및 주민들이 조직화에 중점적인 과제로 직면하게 되었다. 특히 지방화 시대와 지역주민들의 삶의 질의 세계화를 통한 복지사회 건설이라는 양대 주축을 위해서 주민참여에 의한 사회복지활동이 더욱 증대되어야 할 시점에 와 있다[5].

휴먼서비스 제공을 위한 서비스 대상자의 다양한 욕구 충족과 사회적 문제해결을 위하여 제도적 뒷받침과 적절한 서비스 제공은 각종 제도의 도입과 정착이 매우 중요한 의미를 갖는다. 또한 직접적 서비스 실천과정에서의 전문적 기술과 서비스제공인력의 전문성은 서비스의 질적 수준을 좌우할 수 있는 중요한 가치로 작용되고 있다

따라서 본 연구에서는 욕구의 다변화에 따른 새로운 제도 도입, 서비스 제공기관의 다양화, 실천 기술의 전문화 요구에 따른 복지기관의 정체성 확립과 역할 정립을 위한 정책적 대응 방안을 모색하고자 한다. 이러한 연구목적을 달성하고자 지역사회복지 실천의 중추적 역할을 수행하고 있는 지역사회복지관[6]을 중심으로 지역복지의 거점기관으로서 역할을 수행하기 위하여 제도적인 측면과 실천적 측면으로 구분하여 문제점을 파악하고 정책적 대응 방안을 파악하고자 한다.

## II. 사회복지 환경 변화와 지역사회복지관

우리나라는 현재 다양한 복지영역에서의 변화의 물결에 휩싸여 있다. IMF라는 국가 경제의 위기를 겪고, 정부의 정권교체가 반복되면서 복지에 대한 국가의 책임과 역할의 변화, 국민들의 의식 수준 향상, 공급자 중심에서 수혜자 욕구 중심으로 변화하고 있다. 지역사회복지협의체의 설치 및 운영, 중앙정부의 사회복지사업 지방 이양과 공적 사회복지 전달체계의 변화, 서민·중산층 이하 국민들을 대상으로 지역사회 서비스 혁신사업 및 노인·장애인·산모의 생활지원 서비스 등을 민간

복지기관을 통해 지원하는 바우처 제도 도입, 노인·장애인장기요양제도 도입 등 다양한 변화를 가져왔다. 이러한 지역사회복지관을 중심으로 한 주변 환경 변화를 제도적 측면, 실천적 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 제도적 측면에서의 환경 변화

사회복지서비스 욕구를 가지고 있는 모든 주민을 대상으로 서비스를 제공하고 있는 지역사회복지관은 보호서비스, 재가복지서비스, 자립능력 배양을 위한 교육 훈련 등 그들이 필요로 하는 복지서비스를 제공을 목적으로 하고 있다. 그러나 사회 환경의 변화는 서비스 욕구에도 다양한 변화를 가져왔다. 특히 제도적 측면에서의 변화로서 지역사회복지협의체 설치·운영, 사회복지전달체계 개편, 사회복지사업의 지방이양, 사회복지서비스 제도 도입, 노인장기요양보험제도 실시 등이 있다.

첫째, 지역사회복지협의체의 설치 및 운영으로 지역 사회중심으로의 복지실천체계의 변화이다. 사회복지서비스의 기본법으로서 사회복지사업법은 1970년부터 지금까지 부분적 수정을 해오고 있었으나 민간이 주축이 된 지역복지에 관한 사항은 2003년에서야 거론되었다. 시·군·구를 중심으로 지역사회복지협의체 설치를 통하여 지역 내의 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역사회복지계획을 수립·심의하도록 하였다[7]. 이것은 사회복지사업의 실시 단위로써 시·군·구 등을 중심으로 한 사회복지실천의 중요성을 강조한 것이며, 사회복지사업의 실시 주체로서 지방자치단체의 역할과 중요성을 명확하게 하는 계기가 되었다.

둘째, 사회복지전달체계 개편을 들 수 있다. 지방자치제도 도입 이후 지방화·분권화 경향 속에서 중앙정부 중심의 복지 책임이 지방자치단체로 이양되면서 지역사회복지관의 지방자치단체와의 동반자적 관계 형성에 노력을 요구하고 있다. 또한 주민들의 지역사회문제에 대한 해결방안으로서 자주적이고 자발적인 접근과 중앙정부의 일방적인 해결보다는 주민들과 지방자치단체의 주체적인 해결하는 사회복지의 지역화에서 지역의 사회복지화로 전환되면서 주민들의 복지체감도를 높이는 방향으로 변화되고 있다[4].

정부보조금의 수혜자로서 위임받은 서비스를 전달하

기만 하는 타율적이고 수동적 자세에서 벗어나 상호신뢰 속에서 지역주민들과 지방자치단체의 사회복지 구상에 적극적으로 참여하고 정책대안을 제시하는 자세가 필요할 것이다.

셋째, 사회복지사업의 지방이양을 들 수 있다. 이러한 지방분권화 경향은 사회복지서비스 전달체계에 충격적인 영향을 주고 있다. 사회복지서비스 전달체계 변화와 지방화(localization)라는 세계사적 조류에는 일치하는 방향으로 진행되고 있다. 2005년부터 적용된 복지예산의 재정분권은 예산 편성의 주 권한이 Top-Down 방식으로 중앙정부에서 지방정부로 대폭 이관됨으로써 한국사회에서 실질적인 사회복지서비스의 지방화가 시작되었음을 의미하는 것이다[8].

사회복지 재정분권으로 인한 일차적인 영향(impact)은 사회복지서비스의 중심축 이동에서 나타난다. 중앙정부에서 지방정부로, 중앙집중식 의사결정 및 집행 구조에서 지방 분산형 구조로 사회복지서비스의 전달체계가 바뀌게 되는 것이다. 2004년 7월부터 효력을 발생한 개정 사회복지사업법은 지역사회복지체계 구축을 사회복지서비스 정책의 중요 목표로 설정한 것으로, 지역사회복지계획을 수립하고 시·군·구 차원에서 사회복지협의회나 지역복지협의체 등의 구성과 운영을 강조하는 것도 이러한 맥락에서 비롯된 것이다[9].

넷째, 사회복지서비스제도의 도입으로 인한 사회복지서비스의 무료중심, 공급자 중심에서 이용자 중심의 자기결정의 원리 도입, 수익 창출 중심으로 변화되고 있다. 사회복지서비스가 수혜자들의 욕구중심의 서비스 제공에서 소비자로서 서비스를 선택할 수 있는 권리를 부여하는 민주적이고 진일보한 접근이라고 할 수 있다. 이것은 휴먼서비스의 시장경쟁 중심의 수익 창출 논리 적용으로 인한 인간의 존엄성을 훼손한다는 비판의 견해도 함께 안고 있는 실정이다.

다섯째, 노인 장기요양보험제도 시행 및 장애인장기요양제도의 도입으로 인한 지역사회복지관의 역할의 축소 및 변화이다. 서비스 대상자 중심의 전문적인 실천으로의 변화를 의미하며, 지역사회복지 패러다임의 전환과 단종 서비스기관의 등장 등 복지환경의 변화를 가속화되는 계기가 되었다.

## 2. 실천적 측면에서의 환경 변화

실천적 측면에서의 환경 변화를 살펴보면, 첫째, 사회복지서비스가 이용자의 권리중심으로 이동하고 있다는 것이다. 이는 소득수준과 무관하게 개인, 가족 내에서 해결하지 못하는 다양한 복지 욕구가 증가하고 있다는 것을 의미하기도 한다. 또한 민간 복지기관에서도 맞춤형 서비스 제공을 위해 공급자 중심으로 변화되고 있으며, 일방적이고 단편적 관점의 지원서비스에서 벗어나 수혜자 중심의 통합적이고 다각적인 접근을 요구하고 있다.

이러한 도전은 보육 및 가족 부양을 제공하는 사회복지서비스가 가족기능을 대체하는 사회적 서비스로의 확충과 여가생활에 대한 관심이 증대되고 자기실현으로서의 노동의 의미가 확대됨에 따라 개개인이 자원봉사 활동, 지역사회 활동을 통하여 보람 있는 삶을 영위할 수 있는 다양한 경로를 필요로 하고 있다. 또한 노인·장애인 등 사회적 취약계층이 사회공동체의 일원으로 생활할 수 있도록 사회참여의 장벽을 제거하기 위한 지원시스템 구축의 필요성과 국민 개개인의 권리에 대한 인식이 신장되고 생활현장에 참여하여 주권을 행사하는 참여문화가 보편화되어 복지제도 운용 과정의 민주화 및 국민의 선택이 가능한 서비스 제공방식으로서의 변화 요구 또한 증가할 것이다.

둘째, 체계적인 사례관리 중심으로의 변화이다. 아동, 청소년, 가족, 장애인, 노인들을 위한 다양한 프로그램이 제공되고 있지만 그들의 욕구에 맞게 원활히 운영해 나가는 것은 간단하지 않다. 많은 재정과 인력 그리고 서비스 프로그램이 필요하기 때문이다. 복합적인 문제를 가지고 있는 클라이언트가 어떠한 욕구를 가지고 있는가를 구체적으로 사정하고, 그 욕구에 따라 서비스 계획을 수립하여 개입하며, 제공된 서비스가 클라이언트의 욕구에 부응하는지를 모니터링하고 만일 부응하지 못할 경우에는 그 원인을 찾아 재사정 과정을 거쳐서 새롭게 계획하는 일련의 전문적 사례관리 과정이 필요하게 되었다. 또한 사례관리자에게 단순관리, 일반관리, 집중관리 등으로 사례관리 수를 구분하여 체계적인 사례관리가 될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다 [10].

셋째, 이용자 및 주민참여의 확대이다. 지금까지의 지역사회복지관의 주요 개입 대상은 저소득 및 취약계층이 주를 이루고 있었으며, 협소한 복지정책의 틀어 넘어 노동시장정책과의 경계를 낮춰 통합적인 접근이 필요하게 되었다. 지역주민들은 과거의 서비스 수혜자에서 머물지 않고 자신의 욕구나 지역사회문제에 대한 적극적인 참여를 통해 스스로 문제를 해결할 수 있는 역량을 강화시켜야 할 것이다.

넷째, 서비스 조직 간의 네트워크 강화이다. 지역 내 복지서비스 기관간의 네트워크를 형성하여 주민의 욕구에 맞는 통합적인 서비스를 제공할 수 있는 연계시스템을 개발, 운영해야 하는 필요성이 제기되었다. 또한 지역단위의 권역별 네트워크 구축은 자원의 효율적인 활용과 유관기관과의 협력체계가 구축될 것이다[11]. 뿐만 아니라 지역사회 내의 공공부조 전달체계와 연계하여 정보의 제공 및 서비스의 보완이 이루어짐으로써 서비스중복 및 사각지대의 발생 예방과 자원의 효율적인 활용이 가능하게 될 것이다.

다섯째, 지역주민에 대한 교육 및 훈련이다. 저소득 밀집지역의 주민들의 복지수준 향상을 위하여 일차적인 욕구 충족을 위한 직접서비스 제공에서 벗어나 자신의 욕구를 스스로 해결할 수 있는 능력 개발과 지역사회문제에 대한 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 주민 조직화와 더불어 취업 및 기술능력 향상을 위한 교육 및 훈련이 필요할 것이다.

지금까지 제도적, 실천적 측면으로 구분하여 지역사회복지관을 중심으로 한 환경 변화에 대해서 살펴보았다. 이러한 변화는 서비스의 공급자 중심에서 이용자 및 주민중심으로의 이동과 중앙정부 중심에서 지역적 특성 중심인 지방분권화의 가속화, 행정중심의 복지에서 실천적인 주민참여의 복지로의 전환, 단순서비스 제공에서 통합적 지역사회복지서비스 제공을 위한 사례관리 강화 요구로 요약할 수 있다.

## III. 지역사회복지관의 현황과 문제점

지역사회복지관(community welfare center), 사회복지

지관(community center), 인보관(neighborhood center) 등으로 다양하게 불리고 있는 지역사회복지관은 지역 사회의 충족되지 못한 욕구와 문제를 발견하여 주민들에게 필요한 서비스를 제공하는 가장 대표적인 직접 서비스기관이다[12].

사회복지사업법 제2조에서는 지역사회복지관을 “지역사회를 기반으로 일정한 시설과 전문 인력을 갖추고 지역주민의 참여와 협력을 통하여 지역사회문제를 예방하고 해결하기 위하여 종합적인 복지서비스를 제공하는 시설”이라고 규정하고 있다. 이러한 목적을 구체적으로 실천하기 위하여 거시적 차원으로 지역주민들의 문제를 해결하기 위한 환경개선서비스, 지역주민의 조직화 활동 등의 사회 개혁적 성격과 미시적 차원에서 지역 주민들의 문제를 치료·예방하고 주민의 복지증진을 위한 주민 상담, 교육, 훈련, 대인관계 치료 등의 자조적 서비스를 제공하는 지역복지 서비스센터로서 정의되고 있다.

지역복지라는 대상별 중심에서 1999년 가족기능강화, 지역사회보호, 지역사회운동 이라는 3대 영역의 기능과 목적 중심의 사업을 변화되었다. 2001년에는 사회복지관 인력 및 프로그램의 전문성을 강화시키는 방안의 일환으로 기존 사업 분류를 가족복지, 재가복지, 지역복지, 지역사회보호, 교육문화센터로서의 역할을 강조하면서 [표 3-1]와 같이 가족복지사업, 지역사회보호사업, 지역사회조직사업, 교육문화사업, 자활사업 등 5대 영역으로 재편성되어 현재에 이르고 있다.

이러한 사업 분류방식의 변화는 지역주민 및 사회의 욕구와 환경의 변화를 바탕으로 지역 특성에 적합한 프로그램을 선정 개발하여 수행하는 것이라고 볼 수 있다.

지역사회복지관의 양적 팽창은 1990년대 들어서 급격히 증가하여 400여 개소에 이르고 있으며, 운영주체별로 보면 대부분 민간위탁방식으로서 사회복지법인인 대다수 302개소(74%)를 차지하고 있으며, 가, 나, 다형 등 다양한 규모에 따라 운영되고 있다.

표 3.1 분야별 사업 내용

분야	단위사업	우선사업 대상 프로그램
가족복지사업	·가족관계 증진 ·부양가족 지원 ·가정 문제 해결, 치료 ·가족기능 보완	·개인 및 가정문제 등 상담 ·방과후 아동보호 프로그램
지역사회보호사업	·급식서비스 ·보건의료서비스 ·경제적 지원서비스 ·일상생활지원서비스 ·정서서비스 ·일시보호서비스	·급식서비스(식사배달, 밀 반찬배달, 무료급식 등) ·주간· 단기보호소 운영
지역사회조직사업	·주민조직화 및 교육 ·주민복지 증진 ·복지네트워크 구축 ·자원봉사자 양성 및 후원자 개발조직	·주민조직체 형성 및 운영 ·복지네트워크 구축
교육문화사업	·아동·청소년 기능교육 ·문화복지 ·성인 기능교실 ·노인 여가·문화	·노인 여가·문화 프로그램 ·아동·청소년 사회교육 프로그램
자활사업	·직업기능 훈련 ·취업 알선 ·직업능력 개발 ·자활공동체 육성	·취업부업 안내 및 알선 ·취업부업 기능훈련 및 공동작업장 운영

\*자료 : 김범수신원우, 2008, 지역사회복지론[13].

지역사회복지관에서 실시하고 있는 사업의 변천과정을 보면 1980년대의 가정, 아동, 청소년, 노인, 장애인,

표 3.2 지역사회복지관 현황(2010년 10월 현재)

구분	유형	기관 수
운영주체별	사회복지법인	302
	사단법인	13
	학교법인	24
	재단법인	49
규모별	지자체법인	26
	가 형	172
	나 형	204
지역별	다 형	38
	서울	95
	부산	51
	대구	25
	인천	17
	광주	19
	대전	19
울산	7	
기타	181	

\*자료 : <http://www.kaswc.or.kr>[14].

하지만 일부 기초자치단체에서는 여전히 설치하지 않은 지역도 있는 것으로 나타나고 있다. [표 3-2]과 같

이 지역사회복지관은 출발에서부터 지역별, 유형별, 운영주체별로 현저한 차이가 나타나고 있으며, 복지관 운영자와 사회복지사의 전문성 부족, 인프라 구축 미흡, 재정적 기반 취약 등 많은 어려움으로 제기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다.

이러한 지역사회복지관은 직접적인 서비스를 제공하는 기능에만 치중하고, 지역 내의 서비스를 조정하거나 다른 기관과의 계획수립을 위한 협의와 건의의 기능은 거의 수행하지 못하는 실정이며[1], 기관의 정체성 확립과 정착을 위해서는 재정 부족에 따른 수익사업 치중, 서비스의 중복과 비효율성, 전문성 부족으로 인한 프로그램의 질적 수준 저하 등의 문제점을 제시하면서 서비스 제공방향을 이용자 중심, 지역특성 중심과 지방자치단체와의 유기적인 협력관계 구축, 민간자원의 효율적인 동원, 지역사회조직 등을 통해 지역의 특성에 맞는 복지서비스를 제공해야 한다고 지적하였다[15].

또한 지역성을 띤 복지기관으로서 빈곤 등 지역사회 문제를 사회개혁적 안목에서 해결하려는 체계적인 접근 시도와 모든 분야에서 개발적·예방적·치료적 기능을 동시에 발휘하여 다양한 계층과 연령을 대상으로 하는 거시적 접근을 실시해야 한다고 하였다[7].

이러한 문제점을 안고 있는 지역사회복지관의 역할 재정립을 위한 적절한 대응전략 수립을 통해 정체성을 확립해야 하는 중요한 시기에 사회복지의 주체적인 역할과 직접적 서비스 전달자인 지역사회복지관은 사회·경제적인 변동, 국민 생활과 의식의 변화, 사회정책과 사회보장 등의 발달에 따라 신속하게 대응하게 되는 발판을 마련할 수 있게 될 것이다.

탈시설화의 영향으로 사회복지서비스는 소규모화, 재가보호 수준에서 지역사회중심으로, 치료적 차원에서 예방적 차원으로서 지역복지 패러다임의 변화는 지역사회복지관의 향후 운영 방향에 전환적 접근을 요구하고 있으며, 이러한 변화에 능동적인 대처를 하지 못하는 기관들은 후퇴하게 되는 계기가 되었다. 이와 같이 사회적 환경의 변화에 적극적인 대응과 능동적인 대처가 절대적으로 필요함에도 불구하고 적용하지 못하고 있는 개별 기관들의 문제점을 제도적 측면과 실천적 측면으로 구분하여 살펴보고자 한다.

## 1. 제도적 측면으로서의 지역사회복지관

지역사회복지관은 지역주민들의 복지향상을 위하여 지역사회를 개혁하고, 지역 내 주민들에게 복지서비스를 제공하는 이중의 책무를 갖고 있다. 특히 지방분권과 국가 균형발전을 국정목표를 바탕으로 사회복지 분야에서도 분권화로 인해 많은 어려움이 있으며, 지역적 불평등 현상이 더욱 심화되고 있다고 할 수 있다. 이는 정권 교체로 인한 새로운 정부가 구성될 때마다 정권유지의 목적으로 사회복지 분야가 악용되는 산물이라고도 볼 수 있다. 이러한 정치적, 제도적 여건 속에서 지역사회복지관이 지역 내에서 제역할을 제대로 하지 못하게 된 것은 법적·제도적 장치 미비와 능동적 대처 부족, 재정적 뒷받침의 부족 등을 들 수 있다.

첫째, 법적·제도적 장치의 미비와 능동적인 대처의 부족이다. 복지관 설치·운영규정이 제정된 이후 정부의 저소득층을 대상으로 한 영구임대주택(아파트) 단지를 건립하면서 복지관 건립 의무화를 제도화하면서 수적인 증가가 이루어졌다. 또한 사회복지전달체계의 개편과 지역사회복지협의체 구성을 통한 지역사회중심의 복지로 변화를 요구하고 있다. 복지관 주변의 영구임대주택단지 주민들은 지역사회복지관이 저소득층에 낙인(stigma)을 제공하는 결과를 낳았으며 저소득층의 공유물이 되었다. 이러한 사업대상의 불평등의 이유로 지역사회복지관을 이용하는 주민들은 줄어들게 되었고 결국은 존폐위기의 위급한 상황에 처하게 되었다. 최근 들어오면서 중산층이 거주하는 지역에 설립된 지역사회복지관은 주민들에게 휴식공간을 제공하고 알맞은 프로그램을 적극적으로 전개해 나가면서 지역사회복지관에 대한 인식과 참여도가 매우 긍정적인 측면으로 변화되고 있다. 이러한 결과로 인하여 계층별 사회복지서비스는 더욱 심화될 것으로 예상된다.

또한 이용자중심의 권리 이동으로 인한 사회복지서비스 제도의 지역사회복지관에서의 실천 방안을 제시하고, 노인, 장애인 등 장기요양서비스의 욕구를 가지고 있는 주민들의 복지욕구를 해결하기 위해서는 새로운 제도 도입과 서비스 선택권과 자기 결정권을 뒷받침할 수 있는 새로운 제도 도입이 필요할 것이다.

둘째, 재정적 지원 뒷받침이 절대적으로 요구된다. 복

지관의 운영에 있어서 가장 민감하게 작용하는 부분은 재정적 문제를 들 수 있다. 지역복지의 환경변화와 더불어 복지관의 수적 증가에 따라 정부는 재정 이유를 들어 민간으로 위탁하게 되었고, 재정이 열악한 민간법인에서는 사업규모를 축소하거나 인력 축소와 대부분의 지역사회복지관이 설립 운영된 지 20여년 이상이 되어 주민들의 욕구 다변화 및 시설의 노후로 인한 유관기관과의 상대적으로 열악한 환경은 경쟁관계에 있어서 후진성으로 서비스의 질적 수준이 하락하게 되었다

또한 지방이양사업으로 인한 대부분이 중앙정부의 보조금에 의존하고 있는 현실에서 지방 여건에 따라 지역사회 중심의 사회복지사업이 위축될 수도 있는 위기에 대한 우려가 나타나고 있다. 시설의 낙후성은 열악한 시설로 인하여 서비스 수혜자로부터의 접근성을 떨어지게 하는 요인이 되고 있다. 이는 결국 주민참여를 이루어내지 못하고 뒷골목에 유명처럼 존재하게 되는 원인을 제공하고 있다. 특히 정부보조금에만 의존하고 있는 사회복지관들이 대부분이기 때문에 지역별, 유형별 재정적 기반의 격차가 더욱 심화되었다. 이러한 재정적 차이, 시설의 열악함으로 인하여 사업에 대한 적극성 결여와 복지서비스의 질적 수준이 크게 차이가 나타나게 되었다. 이로 인해서 지역사회복지관 사업은 틀에 박힌 고정 사업만 하게 되었고 새로운 서비스 환경에 대응하지 못하고 낙후되어 가는 실정이다.

## 2. 실천적 측면에서의 지역사회복지관

최근 사회복지를 둘러싼 환경은 빠르게 바뀌어 가고 있으며 지역사회복지관을 둘러싸고 있는 환경 또한 크게 바뀌고 있다. 이에 지역사회복지관이 그 설립 목표를 달성하고 지역사회복지의 구심점으로서의 기능을 충실히 수행해야 한다. 그러나 변화하는 대상자들의 복지욕구에 부응해야 하는데 여러 가지 문제점들에 대한 과제를 안고 있다. 여기에서는 실천적 측면에서 주민참여의 결여, 지역사회복지관의 전문성 및 다양성 결여, 지역복지공동체 구축의 실패 등의 문제점을 살펴보고자 한다.

첫째, 주민참여의 결여이다. 지역사회복지관은 지역주민을 위한 시설임에도 불구하고 수혜대상자나 여가

생활을 할 수 있는 여유가 있는 특정대상만이 이용하는 곳이라고 생각하는 주민이 많아 전체 주민들의 관심도나 참여도가 낮다. 또한 의사결정과정에서 지역주민의 참여를 활성화시키려는 노력이 부족하다. 사회복지관 운영규정상 주민참여의 활성화를 위해서 자문위원회를 두도록 되어 있지만 대부분 사회복지기관에서는 혈연, 지연, 학연 등을 중심으로 구성되어 있으며 특히 선거 등 정치적 목적을 둔 지역주민들이 참여하고 있는 실정이다. 이러한 사정으로 인하여 주민의 목소리와 욕구는 무시되고 시민사회의 시대적 요청에 제대로 부응하지 못하고 있는 실정이다. 지역주민들의 지역사회에 대한 관심과 정보의 활용능력, 지적 수준의 향상을 위해서는 지속적인 교육과 훈련을 통한 자발적인 문제해결능력을 배양해야 할 것이다.

둘째, 지역사회복지관의 전문성 및 다양성 결여이다. 시설에 종사하고 있는 사회복지사들의 전문성 문제는 과잉공급, 검증되지 않은 무능력한 사회복지사 채용으로 복지관 사업의 정체성에 대한 위기를 초래하게 되었다. 또한 지역사회복지관의 효율적인 운영과 지역사회 내의 복지의 중심으로서의 역할을 수행하기 위해서는 운영주체는 물론 시설을 운영관리하고 있는 시설장의 복지에 대한 인식이 매우 중요한 부분을 차지한다.

급변하는 복지서비스 환경은 사회복지사의 능력과 전문성을 요구하게 되면서 지역사회복지관의 존재 위기는 이들의 잠재적 능력에 달려 있다고 할 수 있다. 열악한 재정과 시설의 낙후로 인하여 대부분의 복지관에서는 틀에 박힌 고정적 프로그램만 운영하고 있다. 이것은 지역사회복지관이 과거의 종합적 서비스를 제공했던 시기에서 유관기관 및 단종복지관의 등장으로 전문화되고 국민들의 인식이 변화되고 있는 사회적 환경 변화에 유연하게 대처하지 못하고 과거의 사고에서 벗어나지 못하는 구시대적 사고의 결과라고 볼 수 있다. 그래서 지역사회복지관은 시대적 요청에 부응하지 못하여 본연의 역할을 다하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 따라서 시대에 부응할 수 있는 다양하고 전문적인 프로그램 운영을 위해서는 지역사회자원 연계와 지역주민의 참여를 유도할 수 있는 전문성을 가진 사회복지사를 필요로 하게 되는 것이다.

또한 지역사회복지관이 지역사회 내에서 중심센터로서의 역할을 상실하고 있다는 것이다. 서비스 대상자들에게 체계적인 사례관리를 통한 맞춤형 서비스 제공과 지역사회가 활성화되고 주민들을 조직화하기 위해서는 지역사회의 자원을 한 곳으로 집중할 수 있는 근거가 필요하다. 이러한 역할을 지역사회복지관이 담당한다면 복지관의 활성화는 물론 재정적 어려움을 해소할 수 있는 기반이 조성될 수 있을 것이다. 하지만 지역사회복지관의 전문성 부재로 인하여 다른 단종 복지기관들에게 그 자리를 내주게 될 것이다.

셋째, 지역복지공동체 구축의 실패이다. 주민들의 적극적인 참여 부족과 유관기관과의 교류협력체계의 구축 실패는 자원의 비효율적인 활용과 낭비를 초래하게 되었다. 또한 특정 법인 중심의 운영, 유관기관간의 경쟁적 관계, 지방자치단체의 잦은 지도감독으로 인한 기관의 자율성이 저해되어 있다는 것이다. 한 법인이 여러 기관들을 위탁받아 중복 또는 병합 운영하는 특혜 우려도 과감히 시정해야 할 사항이다. 이러한 이유로 인하여 지역사회복지관이 지역 중심에서 벗어나 공급자중심의 시설 운영으로 존재위기를 가져오는 결과를 초래하기도 한다.

사회복지에 대한 국가의 재정적 투자는 물론 서비스 제공기관의 수의 부족 등 사회복지환경이 열악한 시기에 시작된 지역사회복지관은 지역사회내의 다양한 욕구나 문제를 해결할 수 있는 종합적인 서비스를 제공하는 역할 수행하여 지역사회복지 실천의 중추적이고 실질적 역할을 하고 있다. 특히 저소득층 등 사회적 약자를 대상으로 하는 프로그램 운영은 지역사회내의 다양한 자원개발과 기관과의 네트워크 확립 및 종사자들에게 적절한 슈퍼비전 제시를 통하여 서비스의 질적 향상과 더불어 지역사회내의 복지중심센터로서의 역할수행이 가능하게 될 것이다.

하지만 국민들의 의식수준 향상과 세금으로 조성된 국민의 혈세를 통한 재정적 지원을 받고 있는 현재의 지역사회복지관은 재정지원의 반대 급부로서 서비스의 책임성을 요구하게 되었으며, 다양한 서비스 제공기관의 등장으로 서비스의 질적 향상을 통한 전문성을 요구하고 있다. 다시 말해서 과거의 저너럴리스트

(generalist)에서 스페셜리스트(specialist)로서의 역할을 필요로 하게 된 것이다.

#### IV. 복지기관의 대응적 고찰

급속한 사회복지 환경 변화는 다양한 유형의 사회복지기관에서도 적절한 대응방안을 절실하게 요구하고 있다. 변화의 시대에는 변화된 의식이 필요하다. 사회복지서비스의 지방화에 대한 지역사회의 일차적인 대응은 시민의식의 변화도 요구하고 있다. 그러한 의식변화를 전제로 지역사회복지관이 지역사회 문제의 해결과 복지욕구 충족을 위한 지역사회 주민들을 조직화하여 지역사회복지의 핵심기관으로서의 역할을 수행해야 한하며, 단종 서비스기관 및 유관기관과의 차별화된 기관 운영과 사회복지서비스(바우처)제도 도입에 따른 복지관 차원에서의 대응 방안을 모색함으로써 앞에서 논의한 여러 가지 문제점들을 보완할 수 있고 급변하는 사회 환경에 대처할 수 있을 것이다.

##### 1. 지역사회복지의 핵심기관으로서의 역할

지역사회복지관이 지역주민들의 복지향상을 위하여 공공복지의 내실화 정착 유도과 클라이언트의 다양한 욕구에 따른 전문적인 서비스를 제공하기 위해서는 지역주민들의 적극적인 참여 유도와 지역복지공동체를 구축해야 한다. 이는 지역사회를 개혁하고 지역 내 주민들에게 복지서비스를 제공하는 이종의 책무를 진다. 따라서 지역주민들의 참여와 공동체 의식 함양을 위하여 주민조직화와 교육 및 훈련을 통한 지역사회문제에 대해 스스로 해결할 수 있는 역량을 키워야 한다. 따라서 지역사회복지관은 거시적 차원에서 사회개혁을 위한 노력에도 일정 정도 참여함으로써 지역사회복지운동의 거점기관으로서 필요성이 제기된다. 이를 위해 지역사회전문가나 시민단체들을 중심으로 주민들의 복지마인드를 개발 및 활성화시킬 수 있는 주민들을 위한 공청회, 토론회, 세미나, 각종 교육 등 다양한 프로그램을 개발해야 한다.

또한 복지기관 종사자들은 일상생활 속에서 지역주



민들의 적극적인 참여와 조직화를 위하여 각종 단체와 지역조직 간의 연계 협력을 강화해 우리 지역사회의 낙후된 삶의 질 문제를 지역적으로 확대시켜 나가야 할 것이다. 지역사회복지관이 핵심 역할을 확보하기 위해서는 “사회복지 네트워크 센터”를 설치하고 민간 사회복지정보망을 구축함으로써 원스탑 서비스 체제를 구축하도록 제도화 되어야 한다. 이는 접근성을 확보함으로써 주민을 위한 보편적 복지서비스의 제공을 위한 사회복지 총량의 확대를 꾀하기 위함이다. 이와 더불어 사례관리 기능 활성화를 통하여 클라이언트의 복합적인 서비스 욕구를 충족시키고 지역사회에 존재하는 민간 파트너십 형성으로 사회복지 네트워크 센터의 기능이 가능하도록 해야 한다.

## 2. 차별화된 기관 운영

지역사회복지관의 효율성과 효율성 제고를 위한 지역사회 내에 있는 여러 단종 서비스기관과 서비스의 차별화 전략이다. 서비스 차별화는 경쟁시대의 가장 뚜렷한 전략이며, 자원의 확보와도 밀접한 관련이 있다. 사회복지기관에서 400여개가 넘는 많은 비중을 차지하고 있는 지역사회복지관이지만 획일적이고 단순한 프로그램 운영, 서비스 이용의 전문성과 지속성 결여와 낮은 만족도는 서비스와 기관은 도태되고 말 것이다. 특히 단종복지관의 증가와 복지의 참여 영역의 다양화로 전문가에 의한 복지서비스 제공 증가는 복지관의 정체성에 위협을 주는 요소로 작용하고 있으며, 이는 서비스 중복의 심각성을 나타내고 있다.

또한 다양한 욕구와 더불어 기관 운영의 다변화를 통한 차별화 시도이다. ‘클라이언트 중심의’ 접근과 지역사회나 서비스 이용자들이 기관에서 지역주민들과 지역사회문제를 의논할 수 있는 ‘사랑방’과 같은 장소와 기회를 제공하여 지역사회복지관이 지역사회보호의 책임을 수행하는 일선기관으로서 이용자들의 다양한 욕구와 문제에 대하여 종합적인 대응과 가족의 기능을 강화시키고 지역사회연대 기능을 강화하는 프로그램을 제공하여야 한다. 시설이라는 제한적인 개념에서 탈피하여 시설의 자원을 지역사회에 개방하는 유연성을 늘림으로써 지역사회의 이러한 참여를 통해 자원을 확보

하는 운영방향을 재정립할 때이다.

새로운 사회복지제도의 도입과 욕구의 발견에 대한 적극적 대처는 종사자들의 전문성 확보와 전문프로그램 개발과 실천으로 서비스의 차별화를 이루어 특화된 서비스의 개발과 운영만으로 담보되는 것이 아니다. 이는 단종 서비스기관이 늘어남에 따라서 가족문제, 사회문제 등 클라이언트의 욕구는 개별 맞춤형 프로그램을 요구하고 있다. 또한 시민단체 및 국민들의 의식수준의 향상으로 지역사회복지관에서 다문화가정, 이주여성, 새터민 등 새로운 욕구나 문제 해결을 위한 접근방법도 다루어져야 할 것이다. 이러한 개별 맞춤 프로그램에 능동적으로 대처하기 위해서는 사회복지사의 자질을 강화시켜 전문성과 경쟁력을 갖추도록 해야 한다.

## 3. 사회서비스(바우처)제도 도입에 따른 대응

사회서비스 확충이라는 대세적 추세를 실행시키는 방법으로 정부는 바우처 제도를 선택하여 시행하고 있다. 지금까지의 공급자 중심에서 벗어난 문제 해결과 끊임없이 혁신하게 하는 환경과 욕구의 다변화에 따른 서비스의 소비자인 국민들에게 서비스를 선택하게 한 발상의 전환으로 보여진다. 이러한 사회서비스는 수급자와 저소득층의 수동적 보호에서 수요자의 지위를 강화하는데 일조를 하게 되었다. 또한 서비스 선택권 강화 및 본인부담금 납부를 통해 소극적 복지 수급자에서 능동적 서비스 구매자로 변화되게 하였다. 본인이 선호하는 서비스를 선택적으로 이용함으로써 높은 소비자 만족도를 달성할 수 있게 한 긍정적 효과를 가져 왔다고 할 수 있다.

이와 같이 사회서비스 도입 등 새로운 서비스 제공방식의 도입으로 복지기관들의 경쟁 심화와 우후죽순으로 늘어났던 지역사회복지관들은 사회서비스가 시장형성을 위한 유효한 수단임에도 불구하고 열악한 환경의 지역사회복지관들은 경쟁구도에서 밀려나고 있다. 종합사회복지관이 ‘종합성’에 의해 다양한 사업을 포괄적으로 해야 하는 것은 결코 아니다. 하지만 사회복지서비스가 바우처 사업으로 변화되는 상황에서 지역사회복지의 차별화 전략을 통한 지역복지의 핵심기관으로서의 자생력을 갖출 필요성이 있다고 본다. 지역사회복

지관이 사회서비스 도입을 통해 자생할 수 있기 위해서는 부족한 인력자원 보충과 민간 인프라를 구축·활용, 지역사회중심 서비스로의 특성화, 시설 운영자의 경영 마인드를 통한 전문성 강화, 대상자의 욕구에 부응한 서비스 제공을 통한 품질관리 강화로 질적 향상을 도모해야 할 것이다.

## V. 결론

본 연구에서는 다양한 사회복지 환경 변화에 능동적인 대처를 통해 지역사회복지관을 중심으로 기관의 활성화 및 정체성 확립을 위한 문제점과 대응방안을 모색해보고자 하였다. 이를 간략하게 요약하면, 사회복지 환경의 변화에 따라 지역사회복지관이 지역사회복지의 핵심기관으로서의 역할을 수행하기 위한 지역주민의 조직화, 역량강화 및 네트워크센터로서의 역할을 수행해야 하며, 단종 복지관 및 유관기관과의 경쟁과 시장 경쟁논리에 적극적인 참여와 대처를 위한 서비스의 차별화 전략으로서 새로운 제도와 욕구에 적극적인 대응과 방안 모색, 지역 주민에게 다양한 교육과 훈련, 지역사회문제를 의논할 수 있는 사랑방과 같은 장소와 기회를 제공하는 개방체계로서 위치를 확고히 해야 할 것이다. 또한 기관 및 종사자들의 전문성 강화와 경쟁력을 확보해야 함을 강조하였다.

마지막으로 사회서비스(바우처)제도 도입에 따른 대응전략으로 부족한 인적자원을 확보하기 위해서 종사자들의 전문성 강화, 민간 인프라 구축과 지역사회중심 서비스로 특성화된 프로그램 개발, 복지관 운영의 경영 마인드 확립과 서비스 소비자의 욕구에 부응한 서비스 품질관리를 강화해야 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 사회복지서비스 환경의 급격한 변화의 물결 속에서 누가 핵심적 역할을 해낼 수 있는가 하는 것이다. 그렇다면 전국적으로 400여개가 넘는 지역사회복지관의 효율적인 운영관리와 지역사회 내에서 서비스 공급 지원센터로서의 역할을 할 수 있도록 방향을 모색해 보아야 할 것이다. 지역사회복지관이 향후 진정한 주민 복지증진을 위한 종합복지센터

로서의 역할을 수행할 수 있도록 중앙정부는 물론 지역복지의 핵심적 역할을 해야 하는 지방정부의 지속적인 관심과 정책적인 배려가 있어야 할 것이다. 또한 사회복지관의 전문성과 정체성을 재정립하고 타 관련기관의 차별화를 위한 시설 운영자의 의식 전환과 발전적 방향제시를 통해 가능하게 될 것이다. 마지막으로 지역사회내의 다양한 복지영역과 네트워크와 역할 재정립, 프로그램 콘텐츠 개발로 바람직한 운영을 위한 방향성을 모색하는 지역사회복지관의 적극적인 자조노력이 절대적으로 요구된다.

## 참고 문헌

- [1] 김홍주, “지역중심 사회복지체제의 비판적 검토”, 농촌사회, 제15권, 제1호, pp.257-288, 2005.
- [2] 한국사회복지관협회, “복지로 여는 세상”, 겨울호, 제37권, pp.3-29, 2007.
- [3] 전광현, “지역사회복지활성화를 위한 지역사회복지관의 실천방안”, 한국지역사회복지학, 제15집, pp.119-137, 2004.
- [4] 박태영, “지역사회복지 거점기관으로서의 사회복지관 역할 정립”, 한국지역사회복지학회 2008춘계학술대회, pp.3-29, 2008.
- [5] <http://wwwk.dongguk.ac.kr/~pki/nonje/eassy/bang.html>
- [6] 최선희, “사례관리를 통한 거점기관으로서 지역사회복지관의 기능과 역할”, 제21회 전국사회복지관 관장세미나, pp.23-37, 2007.
- [7] 이택룡, 노무지, 권정호, 조현순, *지역사회복지론*, 양서원, 2007.
- [8] 김영중, “지방분권 정책과 지역복지의 과제”, 부산지역 정책연구회 자료집, 한국보건복지인력개발원, 2005.
- [9] 김영중, *사회복지행정*, 학지사, 2007.
- [10] 서울복지재단, “사회복지프로그램 매뉴얼 개발 연구 사례관리 실천방법-지역사회보호사업”, pp.1-192, 2005.

- [11] 이인재, “사회복지전달체계 개편과 과제-주민생활지원서비스 체계개편을 중심으로”, 사회복지, 제176호, pp.6-19, 2008.
- [12] 최일섭, “사회복지환경변화에 따른 전망과 과제”, 미발간 자료, 1997.
- [13] 김범수, 신원우, *지역사회복지론*, 공동체, 2006.
- [14] [http://www.kaswc.or.kr/gboard/bbs/board.php?bo\\_table=data\\_01&wr\\_id=315](http://www.kaswc.or.kr/gboard/bbs/board.php?bo_table=data_01&wr_id=315)
- [15] 변용찬, “사회복지관 운영현황과 정책과제”, 보건복지포럼, 제97권, 제8호, pp.72-79, 2006.

**저 자 소 개**

**김 영 춘(Young-Chun Kim)**

정회원



- 1993년 2월 : 원광대학교 사회복지학과(문학사)
  - 2004년 2월 : 목포대학교 사회복지학과(사회복지학석사)
  - 2010년 8월 : 원광대학교 사회복지학과 박사과정 수료
  - 2005년 9월 ~ 현재 : 남부대학교 사회복지학과 겸임 교수
- <관심분야> : 사회복지행정, 사회복지실천, 사례관리

**정 민 숙(Min-Suk Chung)**

정회원



- 1976년 2월 : 조선대학교 물리학과(이학사)
  - 1998년 8월 : 서울여자대학교 사회사업학과(사회복지학석사)
  - 2003년 2월 : 부산대학교 사회복지학과(사회복지학 박사)
  - 2003년 3월 ~ 현재 : 남부대학교 사회복지학과 교수
- <관심분야> : 노인복지, 여성복지, 지역사회복지, 장애인복지