

지역자원 활용 전략 사회복지관 활성화를 위한



최 일 섭
(崔日燮)

서울대학교
사회복지학과 교수

I. 자원동원의 필요성

최근 우리나라는 급격한 산업화 과정과 사회변동으로 부터 야기된 부정적인 요소들, 즉 가족복지기능의 해체, 지역공동체의식의 약화, 개인 이기주의 및 물질만능주의의 만연 등으로 인하여 노인부양의 문제, 청소년문제, 아동양육문제 등의 사회문제가 심각하게 발생하는 양상을 보이고 있다. 이러한 부정적인 측면을 해소하기 위한 일환으로서, 정부는 80년대 부터 저소득층 밀집지역을 중심으로 사회복지관의 설립을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 정부의 이와 같은 방침과 함께 재벌기업과 민간단체에 의한 사회복지관의 설립이 활성화되었으며, 특히 1988년부터는 사회복지관의 건립과 운영에 대한 국고보조가 본격화되어, 사회복지관의 수는 1984년에 24개소에 불과하던 것이 1995년 12월 현재 297개소로 급격히 증가되었다(변철식, 1995). 한편 1995년부터 지방자치제가 본

격적으로 실시됨에 따라 지역사회 복지증진을 위한 사회복지관의 기능과 역할이 더욱 중요하게 될 전망이다. 그러나 대부분의 사회복지관들은 인적자원 및 재정부족의 문제로 인하여 자체사업에 대한 대외홍보가 미진할 뿐만 아니라 일반 지역사회 주민들의 사회복지관에 대한 이해부족과 함께 지역사회 주민들과의 적극적인 협조관계를 형성하지 못하고 있다. 이러한 측면은 사회복지관이 본연의 임무와 역할을 수행하는 데 있어서 중요한 장애요인이 되고 있다는 것을 쉽게 예상할 수가 있다.

예컨대 정부는 사회복지관에 사업비, 운영비, 인건비, 관리비 등을 지원하고 있는데, 이중 국고 및 지방비에서 80%를 지원받고 자체부담으로 20%를 충당하도록 되어 있다. 그러나 사회복지관이 재정적으로 정부에 지나치게 의존하고 있기 때문에 지역사회 주민들의 욕구와 문제에 근거해서 서비스를 설정하거나 프로그램을 개발하기

보다는 어떻게 하면 정부의 지원을 보다 용이하게 끌어낼 수 있느냐에 기준을 두고 있다는 지적이다(황성철·강혜규, 1994, p.36). 특히 사회복지관의 운영비가 정부지원금에 주로 의존하고 있다는 사실과 지역사회의 재원조달 능력이 지역별, 기관별로 큰 차이를 보이고 있다는 사실을 고려하면 앞으로 지역사회복지관의 발전에 있어서 재정부족의 문제는 어떤 형태로든 극복해야 할 주요한 과제가 아닐 수 없다.

지역사회 자원동원의 중요성은 사회복지관 사업의 원칙과 사회복지관의 역할에서도 잘 나타나고 있다. 사회복지관의 목표를 달성하기 위해 설정하고 있는 복지관사업의 기본원칙은 ①전문인력에 의한 사업수행의 원칙, ②기준시설 확보의 원칙, ③인도주의와 수혜자 존엄유지의 원칙, ④주민의 욕구와 지역실정에 맞는 서비스 원칙, ⑤치료 및 예방사업 병행실시의 원칙, ⑥사업의 연계적 운영의 원칙, ⑦지역사회 복지

자원 활용의 원칙, ⑧평가의 원칙 등으로 분류할 수 있다(최일섭, 1996, p.340). 이러한 사회복지관 사업의 기본원칙 중 지역사회 복지자원 활용의 원칙의 내용을 보면, “지역사회 주민들의 다양한 욕구에 따라 다양한 기능인력과 재원을 필요로 하므로 지역사회의 복지자원을 최대한 동원·활용하도록 하여야 한다”고 규정하고 있다(보건복지부, 1995). 이는 지역사회 자원을 얼마만큼 잘 동원하느냐에 따라 사회복지관사업의 성격과 내용이 달라질 수 있다는 점에서 자원동원의 중요성을 말해 주고 있다.

사회복지관이 지역사회를 근거로 서비스를 제공하는 복지기관이라는 점을 고려할 때, 지역주민들의 자발적인 참여를 촉구하고 문제해결을 위한 자원을 동원하고 조직화하는 것은 대단히 중요한 일이다. 다시 말하면 지역사회 자원을 어떻게 동원하고 활용할 것인가가 사회복지관의 운영에 있어서 중요한 관건이며, 지역사회 내에 존재

하고 있는 자원을 효율적으로 동원하기 위한 전략수립은 매우 중요하다고 할 수 있다.

일반적으로 지역사회의 자원이라 함은 크게 인적자원과 물적자원으로 대별할 수 있다. 인적자원은 다시 전문봉사 인적자원과 단순봉사 인적자원으로 세분화할 수 있다. 전문봉사 인적자원은 의사, 종교인, 법조인, 교육자, 간호사, 공무원 등이 포함될 수 있으며, 단순봉사 인적자원이란 주부, 학생, 노인 등 사회적 봉사활동에 가치를 부여하는 인적자원이라 할 수 있다. 물적자원은 지역사회 내에 존재하는 편의시설, 민간기관, 관청, 토지, 건물 등 유형의 자원을 포함한 자원을 의미한다. 인적자원 및 물적자원의 동원의 필요성은 사회복지관이 직면하고 있는 재원마련 및 인력자원의 부족이라는 당면과제를 극복하고자 하는 목적도 있지만, 다음 세 가지 측면에서 찾을 수 있다.

첫째, 서비스프로그램의 효

과성 및 효율성을 제고시키기 위해서 지역사회의 자원 동원은 필요하다. 왜냐하면 지역사회 주민의 욕구에 맞는 서비스를 제공하기 위한 프로그램의 개발 및 실시가 우선시되어야 함에도 불구하고 자원부족이라는 문제로 인하여 이를 방치하는 결과를 초래하고 있기 때문이다. 즉 사회복지관의 전문성을 발휘하기 위해, 그리고 지역사회 주민의 욕구에 맞는 서비스를 제공하기 위해 필요한 자원을 효율적으로 활용해야 한다는 점이다. 또한 사회복지관의 재원조달방식 및 자원동원방식은 사회복지관 사업의 내용과 프로그램의 활성화에 영향을 미치기 때문에 지역사회의 자원을 체계적으로 동원하기 위한 일정한 경로 내지 제도를 구조화시켜야 한다는 것은 당연한 일이기도 하다. 이러한 일들은 사회복지관이 지역사회 내의 자원을 동원할 수 있는 수단임과 동시에 사회복지관의 사업수행에 있어서 필수적인 것이다.

둘째, 사회복지관의 서비스 프로그램에 대한 접근성을 증진시키기 위해서도 지역사회의 자원동원은 필요하다. 한국보건사회연구원의 조사 연구에 의하면 지역사회 주민과 그 가족이 사회복지관을 알고는 있으나 이용하지 않는 이유로 서비스나 프로그램의 내용을 모르기 때문이 가장 많았고(41%), 서비스가 필요치 않아서(34%), 필요로 하는 서비스와 프로그램이 없어서(16%)의 순으로 나타나고 있다(황성철·강혜규, p.137). 이러한 조사 결과는 지역사회복지관의 접근성을 높이기 위한 방편으로 지역사회주민의 참여동기를 유도할 프로그램을 개발하고 적극적인 홍보가 필요하다는 점을 말해주고 있다.

셋째, 지역사회의 자원동원을 통해서 지역사회 주민들간에 상호 연대의식을 증진시킬 수 있다는 것이다. 사회복지관이 효과적인 서비스프로그램을 계획하고 효율적인 집행을 위해 재원을 마련하는 것은 지역사회 주민들에

의한 재정적인 지원 또는 기부금, 모금을 통해서 이루어질 수 있으며, 이는 주민들의 사회연대의식과 자발적인 참여를 기초로 한다는 것은 재론의 여지가 없다. 따라서 인적자원 동원은 사회복지관 활동에 있어서 개별화되어 있는 지역주민들을 사회복지관으로 통합시키게 됨으로써 주민들간에 상호 연대의식을 증진시킬 수 있기 때문에 대단히 중요한 의미를 띠는 것이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 지역사회의 자원동원은 우리나라의 사회복지관들이 당면하고 있는 만성적인 재정부족과 인력부족의 문제를 극복하고자 하는 방법으로서 뿐만 아니라, 사회복지관이 주민들에게 제공하는 서비스의 효과와 효율성을 증진시키고, 사회복지관에 대한 주민들의 접근성(이용성)을 높일 수 있고, 그리고 지역사회 주민간에 상호 연대의식을 증진시키기 위해서도 필요한 것이다.

II. 지역사회 자원동원의 고려 요소

지역사회의 자원, 즉 인적 자원, 재정적 자원, 제도적 자원, 문화적 자원을 효과적으로 동원하기 위해 사회복지관이 고려해야 할 중요한 요소는 다음과 같다. 첫째, 주민의 참여를 활성화하는 것이다. 지역사회복지관이 제공하는 서비스가 효과를 거둘 수 있는지의 여부는 지역사회 주민들의 적극적인 참여 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 사회복지관의 자원동원대상으로서의 인적자원은 클라이언트 자원으로서의 주민과 자원봉사 인력자원으로서의 주민 등이 존재하며, 사회복지관 서비스프로그램의 원활한 실행과 지역주민의 복지증진을 위해서는 이들의 적극적인 참여가 전제되어야 할 것이다. 왜냐하면 사회복지관은 지역사회중심의 복지(community-based welfare)를 제공하기 때문이다.

지역사회복지관은 전문사

회사업가(사회복지사)를 통한 직접적인 서비스의 제공만이 아니라, 지역주민들을 조직화하는 활동과 지역내의 각종 사회복지서비스를 조정하는 지역사회조직의 과정을 적극 활용해야 한다는 것이다. 따라서 지역사회 주민들이 그들의 문제를 스스로 해결한다는 주민의 주체성을 강조하기 위해서 주민참여는 인적자원의 동원 측면에서 고려해야 할 중요한 요소인 것이다. 특히 주민참여에 있어서 중요한 것은 주민이 서비스의 대상이라는 전통적인 사고에서 벗어나 자원으로서 주민이 서비스의 공급자라는 점을 인식하게 하는 것이다. 또한 인적자원의 참여동기를 유발하기 위해서는 주민의 욕구를 파악하고 이에 대한 사정(査定, need assessment)의 토대 위에서 주민의 참여의식을 고취시키는 프로그램을 적극 모색해야 한다. 왜냐하면 지역사회의 사회경제적인 특성과 주민들이 당면한 사회복지의 욕구를 합리적으로 파악하고 평

가하는 것은 사회복지관의 사업을 개발하기 위한 기초가 되며, 주민의 참여를 위한 동기조성의 기초가 되기 때문이다.

둘째, 사회복지관의 행정구조 내지는 서비스전달체계(service delivery system)에 지역사회의 주민대표들을 참여시키고 전문인력을 확보하는 것이다. 사회복지관은 지역사회를 근거로 하여 지역사회 주민과의 상호 역동적인 관계 속에서 사업의 진행과 활동이 이루어져야 한다는 것은 무엇보다도 중요한 일인 것이다. 그러나 사회복지관의 자원동원은 자체 프로그램을 통해서 이루어지고 있는 것이 아니라 대부분 행정책임자의 비공식적인 통로를 통해 비조직적이고 체계적이지 못한 상태에서 수행되고 있는 것이 현실이라 할 수 있다. 이러한 비체계적이고 조직화되지 못한 자원동원의 업무를 어떻게 하면 조직구조로 제도화시킬 것인가가 자원동원의 효율성을 증진시키는 방법 중의 하나일

것이다.

그러므로 사회복지관에서 운영하고 있는 이사회와 운영위원회를 활성화하는 것과 함께 여기에 지역대표의 참여를 유도하는 방안을 강구해야 한다. 이를 위해서는 사회복지관의 행정구조를 개방화하는 것이 요구되며, 실제 자원동원을 담당하는 전문부서를 활성화시켜야 한다. 자원동원의 제도화를 위해 사회복지기관 및 지역사회에 있는 자원을 원활하게 활용하는 방법으로서 먼저 사회복지기관 종사자 또는 전문사회사업가의 과업수행에 있어서의 연계성을 증진시키기 위한 노력이 있어야 하며, 이를 위해 서비스프로그램 및 활동사항에 대한 평가가 이루어져야 한다. 왜냐하면 현재 진행중인 프로그램에 대한 평가와 토의 속에서 새로운 자원의 활용과 배분이 결정되기 때문이다. 결국 사회복지관의 행정구조의 개방성과 자원동원을 위한 전문부서의 활동은 전문인력의 확보가 뒷받침되어야 할 것이

다. 전문인력의 확보를 통해 현재 기초자치단체(시·군·구, 읍·면·동)에서 활동하고 있는 사회복지전문요원과 연계성을 강화할 때 사회복지관사업의 목표달성을 용이하게 할 수 있을 것이다.

셋째, 사회복지관이 자원동원을 효율적으로 수행하기 위해서는 환경적인 요소를 적극 검토해야 한다. 사회복지관이 위치하고 있는 지역의 특성, 지리적인 위치, 주민의 사회경제적 특성에 대한 조사와 평가 위에서 자원동원에 대한 전략을 수립해야 할 것이다. 특히 지역사회에 존재하고 있는 환경적인 요소로서의 제도적 자원, 즉 지역사회의 사회적, 경제적, 종교적인 제도에 대해 파악해야 하고 이를 사회복지관사업과 연계하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 이러한 연계활동을 시도하는 방법으로는 다른 사회복지기관 및 사회복지 관계자와의 모임을 통해 시야를 넓히고, 지역사회 내에서 활동하는 전문단체에 참여하며, 지역사

회프로그램의 기획, 개발, 실행하는 등과 같은 외부활동에 전문직원의 참여를 적극 권장해야 할 것이다. 또한 지역사회주민의 욕구충족이 사회복지관 차원에서 해결할 수 없는 문제일 경우에 정부기관, 전문기관과의 협조속에, 그리고 지역사회에 존재하는 다른 기관과의 연대활동 및 의뢰(referral service)를 통해 종합적이고 체계적인 관계망을 구조화하는 것이 중요하다고 할 것이다.

II. 자원동원의 전략

지역사회 주민들을 정치적, 사회적 행위로 이끄는 동원 전략에 대해 다음과 같이 세 가지를 제시할 수 있다(H.Rubin and I.Rubin, 1986).

첫째, 지역사회의 구조를 활용하거나 강화하는 방식이 있다. 이러한 전략을 실현하는 구체적인 방법으로는 네 가지의 동원전술로 분류할 수 있다. 먼저 지역사회의 기존 조직을 활용하여 회원을 충당하는 가장 손쉬운 방

법인대, 사회복지관의 입장에서 보자면 지역사회내의 다양한 기존 조직과의 연대를 통해 지역주민들의 참여를 모색하는 방법이 여기에 속할 것이다. 예컨대 각종 시민단체, 전문가단체, 친목단체 등을 동원하는 방법을 생각할 수 있다. 조직화되어 있지는 않지만 지역사회내의 다양한 관계망을 활용하는 방법이다. 지역사회내의 지도자를 발견하여 활용하는 방법이다. 사회복지관에서는 지역사회내의 토착적인 지도자(local leaders)와 여론지도자(opinion leaders)의 협조를 구하며, 여러가지 비공식적인 관계망을 활용하는 방법이 여기에 속할 것이다. 주민들의 참여를 활성화시키기 위해 지역사회와의 통합을 강화시키는 전술이다. 이 방법을 활용하기 위해서는 사회복지관에서 지역주민들이 느끼는 공통적인 문제점의 해결을 도모함으로써 참여를 촉진시킬 수 있을 것이다. 현재 활동중인 지역사회내의 기존 조직을 활용하기 위해서 선

행되어야할 점은 지역사회에 관한 많은 정보를 가지고 있어야 한다는 것이다. 예컨대 최근에 들어 가시화(可視化)되기 시작한 각종 복지단체를 중심으로 ‘지역사회위원회’를 조직화하려는 움직임은 이러한 모습 중의 하나로 평가할 수 있다.

둘째, 지역주민을 개인 차원에서 설득하는 방식이다. 지역사회와의 문제해결에 중심적인 역할을 하는 것은 집단이지만 참여는 역시 개인 차원에서 이루어진다고 할 수 있다. 사회복지관에서는 주민들이 개인 차원에서 적극 참여할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 주민들의 개인적인 참여를 촉진하기 위한 구체적인 방법으로서 네 가지를 들 수 있다. 즉 ①지역주민들을 만나서 그들이 느끼는 문제를 확인하는 것이 중요하다. 다시 말하면 생활의 현장에서 “느낀 욕구(felt needs)”를 확인하는 것이다. ②지역주민들이 참여에 소극적이거나 참여를 회피하는 경우에는 그것의 원인을 찾

아서 극복할 수 있도록 시도해야 한다. ③주민들과의 대화시 대화의 중심을 문제와 문제해결에 둬으로써 주민들의 관심을 환기시키는 것이다. ④주민들의 개인적인 관심사와 선호도를 파악하여 이를 적극 활용하는 방식이 있을 수 있는데, 이것은 장기적이고, 지속적인 수단으로 활용해서는 안된다.

셋째, 지역주민들이 헌신적으로 집단활동에 참여하도록 하는 방식이다. 즉, 동원의 마지막 단계는 집단의 성원이나 예비성원으로 하여금 집단활동에 헌신적으로 참여하게 하는 것이다. 헌신적인 참여를 유도하기 위한 전술은 두 가지 차원에서 고려할 수 있는데, 먼저 주민들을 처음 대면할 때는 주민들이 최소한 모임의 목적에 동의하고, 모임의 활동을 지지할 수 있도록 해야 한다. 다음으로 모임에서 참여에 대한 계속적인 동기부여를 해주는 방법이다. 즉 주민들의 관심과 협조가 일회성으로 끝나지 않도록 세심한 배려를 해야

한다는 것이다.

이상과 같은 동원전략은 사회복지관의 경우 원론적 측면이 그대로 적용될 수는 없다. 그렇지만 전술적인 원칙을 각 복지관 나름대로 그것이 위치해 있는 지역사회 특성에 맞게 독특하게 활용할 수 있을 것이다.

지역사회주민을 동원하는 것은 앞으로 사회복지관사업의 성공적인 프로그램 수행을 보장하는 하나의 계기를 제공할 수 있다. 따라서 사회복지관이 정부의 제한된 재정지원의 테두리 내에서 한정적인 프로그램을 수행하는 차원에 머무를 것이 아니라, 지역사회내에서 적극적인 역할을 수행하기 위한 자세가 필요하며, 지역사회내에 있는 다른 사회복지기관, 나아가 시민단체, 전문가 단체와의 연대를 모색하는 일도 적극 검토해야 한다.

Ⅳ. 지방화 시대의 책임성

앞으로 지방자치제의 본격적인 실시로 중앙정부의 사

회복지에 대한 책임이 상당 부분 지방정부로 이양되게 될 것이다. 특히 사회복지서비스의 핵심기관으로서의 사회복지관에 대한 지방정부의 책임은 커질 것이다. 지방정부의 재정이 취약하고 지방간에 재정자립도의 격차가 심하기 때문에 사회복지관에 대한 정부의 지원은 약화될 가능성이 있다고 판단된다. 다시말하면 사회복지관들의 정부에 대한 재정적인 의존도가 약화되어 자체적인 재원조달의 필요성이 커지게 될 것이다.

선진국의 경우에 있어서 사회복지기관들의 존폐(存廢)는 사회복지서비스에 대한 주민들의 요구와 밀접히 관계되어 있다. 즉 민간 사회복지기관들은 시장 원리에 따라서 주민들로부터 복지서비스에 대한 수요가 크면 사업이 확장되고, 수요가 감소하면 그 사업이 축소 내지는 소멸해 버리는 속성을 지니게 된다. 지방자치제를 실시하고 있는 외국의 이러한 경험에 비추어 볼 때, 우리나라

의 사회복지관들도 지역사회 주민들의 복지수요에 대한 면밀한 분석과 진단을 해야 하고 서비스의 전문화를 위한 배전의 노력을 하지 않을 수 없게 될 것이다.

앞으로 지역사회내에는 복지대상자의 수요에 따른 각종 사회복지기관이 설립될 필요성이 더욱 증대될 것이다. 다시 말하면 주민들에게 사회복지서비스의 이용성과 접근성을 높여주기 위한 기관들이 설립된다는 것이다. 이러한 현상은 사회복지관을 포함한 사회복지기관들 간에 긴장과 경쟁을 초래할 가능성이 높아질 것을 시사한다. 이러한 경쟁에서 살아남기 위해서는 사회복지관들이 주민에 대한 책임성(accountability)을 확인하는 일이다(최일섭·이창호, 1993, p.23). 외국의 경험에 비추어 볼 때, 앞으로 사회복지사업은 그 자체가 목적이 아니고 사회적으로 인정된 목표를 달성하는 수단으로 여겨질 것이 분명하다. 이에 따라 사회복지관들은 그들이 수행하는

모든 사업들이 사회적인 목표 달성을 데에 이바지할 수 있다는 것을 객관적으로 제시하지 못하게 되면, 정부는 물론이고 지역사회로부터 필요한 자원을 받아낼 수가 없게 될 것이다. 더구나 사회복지관들은 그들이 수행하는 서비스운영의 효율성이라는 행정의 전문화를 높이는 노력이 절실히 요청되는 것이다. **영광**

참 고 문 헌

- 변철식, “사회복지관의 현황 및 정책방향,” 지역 사회복지의 이론과 실제, 한국사회복지관협회, 1995, pp.99-112.
- 보건복지부, 사회복지관 설치·운영규정, 1995.
- 최일섭, 지역사회복지론(개정판), 서울: 서울대 출판부, 1996.
- 최일섭·이창호, 사회계획론, 서울: 나남, 1993.
- 황성철·강혜규, 사회복지관 운영평가 및 모형개발, 한국보건사회연구원, 1994.
- Rubin, H. and Rubin, I., *Community Organizing and Development*, Columbus; Ohio : Merrill Publishing Co., 1986.