

CDI 세미나 2014-36

[충남사회복지연구회 제3차 워크숍]

대전시 ‘복지만두레’의 진단과 과제

일시 : 2014. 6. 18 (수), 10:00

장소 : 충남발전연구원 1층 회의실

■ 충남사회복지연구회 제3차 워크숍 개최 ■

□ 목적

- 지역사회에 나눔과 섬김의 문화를 확산시켜 아름다운 지역공동체를 만들어 가는 주민참여 네트워크이며 시민자율참여형 사회안전망인 대전 복지만두레의 성공사례를 학습함으로써 충남도 지역사회 복지의 향상을 도모

□ 워크숍 개요

- 일 시 : 2014. 6. 18(수) 10:00~11:45
- 장 소 : 충남발전연구원 1층 회의실
- 강 사 : 곽현근 교수(대전대학교 행정학부)
- 참석대상 : 충남발전연구원 연구진, 시·군 사회복지 담당공무원 및 전문가
- 주 제 : 대전시 ‘복지만두레’의 진단과 과제

□ 워크숍 일정

시간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
10:00	10:05	5	■ 입실	
10:05	10:10	5	■ 인사말씀	김용현 박사 (충남발전연구원)
10:10	11:20	70	■ 대전시 ‘복지만두레’의 진단과 과제	곽현근 교수 (대전대학교)
11:20	11:40	20	■ 질의와 응답	
11:40	11:45	5	■ 정리 및 폐회	

대전시 ‘복지만두레’의 진단과 과제

곽현근(대전대학교 행정학부)

I. 서론

최근 시민사회의 대표적 영역이자 거버넌스의 참여주체로서 ‘지역사회’(local community)가 주목받고 있다. 지역사회란 ‘지리적으로 일정한 지역 안에 살면서 자신이 살고 있는 장소와 구성원들에 대하여 사회적·심리적 유대를 가진 사람들’을 의미한다(Mattessich & Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999). 지역사회가 강조되는 것은 도시화·산업화로 인해 원자화된 현대사회의 삭막함에 대해 공동체적 삶의 복원이 갖는 복고적이고 낭만적인 의미 때문만은 아니다. 바로 지역사회가 갖는 사회문제 해결을 위한 도구적 가치 때문이기도 하다. 주민들 사이에 형성된 심리적·사회적 유대 또는 신뢰와 호혜의 관계망은 현대사회에서 ‘사회적 자본’(social capital)이라고도 불리며, 해당 지역문제를 주민 스스로 또는 정부와 함께 해결할 수 있는 중요한 자원이자 역량으로 간주된다.¹⁾

현대사회에서 지역사회는 자연적으로 주어지는 것이 아니라 의식적 노력과 투자를 필요로 하는 부분이다. 이러한 맥락에서 ‘지역사회 형성’(community building)은 사회운동적 성격을 띤다. 지역사회 형성을 위한 공간단위로 주목받는 것이 바로 ‘동네’(neighborhood)다. 최근 선진국에서는 동네를 중심으로 주민들의 관계형성과 역량강화를 통해 해당 동네에 필요한 욕구와 문제를 해결해나가는 다양한 실험을 전개하고 있다. 동네야말로 시민참여 및 정부의 책임성 실현을 위한 최적의 장소일 뿐만 아니라 민간부문과 정부부문이 파트너십을 형성하고 정부의 공공서비스를 혁신할 수 있는 공적 공간으로 간주되고 있는 것이다(Stoker, 2005; Lowndes and Sullivan, 2006).

중앙집권성향이 강한 우리사회 풍토상 동네수준의 거버넌스에 대한 관심은 적은 편이다. 하지만 최근 들어 마을(공동체)만들기, 마을기업 등 동네단위의 지역사회 형성과 참여를 위한 담론과 제도적 노력이 증가되고 추세이다. 동네를 단위로 지역사회가 정부와의 관계형성을 통해 공공서비스의 생성과 공적 가치 구현에 기여하는 과정이나 실천방식을 ‘동네거버넌스’(neighborhood governance)라고 한다면, 동네거버넌스 실천사례들에 대한 학술적 정리와 분석은 앞으로 우리사회의 지역사회 형성

1) 주민들 사이의 좋은 관계가 생산목적을 위한 자원이 될 수 있음을 잘 포착한 개념이 바로 ‘사회적 자본’이다. 사회적 자본은 사회조직 구성원 사이의 협력을 촉진시키는 네트워크, 신뢰와 호혜(reciprocity)와 같은 특징들을 말한다(Putnam, 1993). 지역사회 개념이 내포하는 지역주민들 사이의 사회적·심리적 유대야말로 사회적 자본을 의미한다. 따라서 지역사회를 형성한다는 것은 사회적 자본을 형성하는 것이고 이러한 사회적 자본은 지역의 문제를 지역사회 스스로 해결할 수 있는 역량을 의미하게 된다.

과 참여를 통한 동네거버넌스 구축의 방향과 실천전략을 마련하기 위해 반드시 필요한 부분이다.

이러한 맥락에서 주목할 수 있는 사례가 바로 대전광역시 ‘복지만두레’이다. 민선 3기 대전광역시에서 탄생한 ‘복지만두레’는 행정동 단위의 주민조직화를 통해 자발적 주민참여를 유도하고 복지 사각지대 소외계층을 지원함으로써 지역사회복지를 구현하려는 정책실험이다. 그동안 복지만두레는 대전시 복지사각지대에 있는 취약계층의 삶의 질 향상에 기여했을 뿐만 아니라 참여주민들 사이에 사회적 자본을 형성하는데 기여한 것으로 평가받고 있다. 특히 사회복지 분야에서의 지역사회와 지방정부의 ‘공동생산’(co-production) 모형으로 전국적 주목을 받아왔다.

복지만두레가 정착된 과정은 순탄한 것만은 아니었다. 복지만두레가 초점을 둔 사업영역이 기존 자원봉사조직을 포함한 민간복지조직들의 활동 및 자원영역과 중복되면서 조직간 경쟁 및 갈등뿐만 아니라 지역사회 복지전달체계의 혼란을 가져왔다는 비판도 있었다. 복지만두레가 출범한 이래 최근까지도 사회복지담당 공무원이 동 복지만두레 간사와 같은 역할을 수행하게 되면서 가중된 업무 부담 때문에 불만이 끊임없이 제기되어왔다. 대전시 관심과 지원이 초기 복지만두레 체계구축에 커다란 추동력이 되었다고 한다면, 시장의 교체와 함께 시정의 관심사에서 멀어지면서 전체적으로 위기를 맞기도 하였다. 민선5기 들어와 대전시 복지정책의 중심축으로 부활한 이후 최근 복지만두레 지원업무가 대전시로부터 민간재단인 대전복지재단으로 이관됨으로써 새로운 환경 속에서 유기적 시스템구축이라는 과제에 직면해 있다.

실제 복지만두레의 규범적 의의와 차상위계층 복지에 대한 실질적 공헌과는 별도로 복지만두레 정착과정에서 발생한 문제점과 향후 과제를 진단해보는 것은 향후 우리사회에서 동네거버넌스를 통한 사회문제해결의 단초를 마련한다는 차원에서 중요하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 복지만두레의 의의를 간단히 살펴보고, 2012년 말 필자가 참여한 복지만두레 현장조사 결과를 중심으로 몇 가지 차원에서 복지만두레의 문제점을 진단한 후 향후 과제를 모색하는데 목적을 둔다.

II. 복지만두레 개념 및 추진경과

복지만두레는 공식적으로 ‘행정동을 단위로 지역주민들의 자발적 참여에 의해 복지사각지대에 놓인 어려운 이웃들을 물심양면으로 보호·지원하는 주민참여 복지네트워크’로 정의된다(대전광역시, 2004: 3-4). 복지만두레는 우리나라의 전통적 미풍양속인 ‘만두레’정신과 오늘날의 ‘참여복지’정신을 합성한 복지공급체를 일컫는 용어로서, 다음과 같은 두 가지 주요기능을 수행하게 된다. 첫째, 지역사회의 나눔과 상부상조의 문화를 확산하여 지역사회 스스로 지역문제를 해결해 나갈 수 있는 역량강화이다. 둘째, 지역 내의 분산된 공공과 민간 복지서비스 공급자들 간의 상호협조와

연계를 통해 복지서비스 공급체계의 효율성을 제고하는 것이다.

복지만두레가 수행하는 사업으로는 첫째 복지수요자에 대한 결연 및 후원을 통한 지원에 관한 사항, 둘째 복지수요자에 대한 정신적 지지 및 보건의료지원에 관한 사항, 셋째 복지수요자와 복지공급자의 발굴 및 관리, 넷째 다른 복지단체와의 협력 사업, 다섯째 복지만두레에 관한 각종 서비스 조정 및 배분에 관한 사항, 다섯째 그 밖에 복지만두레 운영에 필요한 사항 등이다(대전시 복지만두레조례, 제4조 사업).

민선3기에 태동한 복지만두레는 민선4기 시장의 교체로 잠시 침체기를 겪었고, 민선5기 이후 다시 부활하여 현재까지 활발하게 추진되고 있다. 그동안 추진경과를 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 복지만두레사업 추진경과

- 복지만두레 구성·운영 기본계획 수립 : '03. 12월
- 동단위 복지만두레 회원모집 및 구성완료(77개동) : '04. 2월
- 대전광역시복지만두레조직및운영에관한조례 제정(2004. 7)
- '복지만두레'와 '만두레' 특허 출원 상표권(업무표장) 등록(2005)
- 복지만두레 홈페이지(2005) 및 통합관리 시스템 구축(2011)
 - 시 구 및 동별 홈페이지(83개)구축, 결연·공급자 통합관리시스템 운영
 - 시민학교, 열린포럼, 외국어 홈페이지 등 운영
- 복지만두레 운영 확대계획 수립 추진(2010. 7)
- 만두레영역확대로 교육만두레 운영(2011. 1)
 - 교육과정이수 대졸자 200명을 만두레 교사로 채용
 - 취약계층 초·중생자녀 1,200명 대상 방과후 학습과정 운영
 - 사회복지관 등 22개소를 교육만두레 거점센터로 운영
- '복지만두레 BI 4건 출원(2011. 7)
- 대전복지재단 설립(복지만두레팀 구성), 복지만두레 사업 민간화 추진(2012. 1)

자료 : 대전시 복지정책과(2012a: 4)

복지만두레는 2012년 2월 현재 대전시 소재 77개 행정동 단위로 구성되어있고, 약 2,600여명의 공식회원이 참여하고 있는 것으로 나타났다.²⁾ 각 동의 복지만두레는 동별로 자율로 편성하되, 일반적으로 운영위원회와 일반회원으로 구성된다. 동의 복지만두레는 일반적으로 각 행정동의 복지자원을 수집관리하고, 복지사각지대의 대상자를 발굴하며, 자원과 대상자를 결연하는 기능을 수행하게 된다. 5개 자치구에도 '자치구 복지만두레 운영협의회'를 두어 각 동의 복지만두레회장, 복지 및 사회단체의 임원이 참여하고 있으며, 자치구내 행정동 사이의 협조체제 구축노력을 기능으로 수행한다.

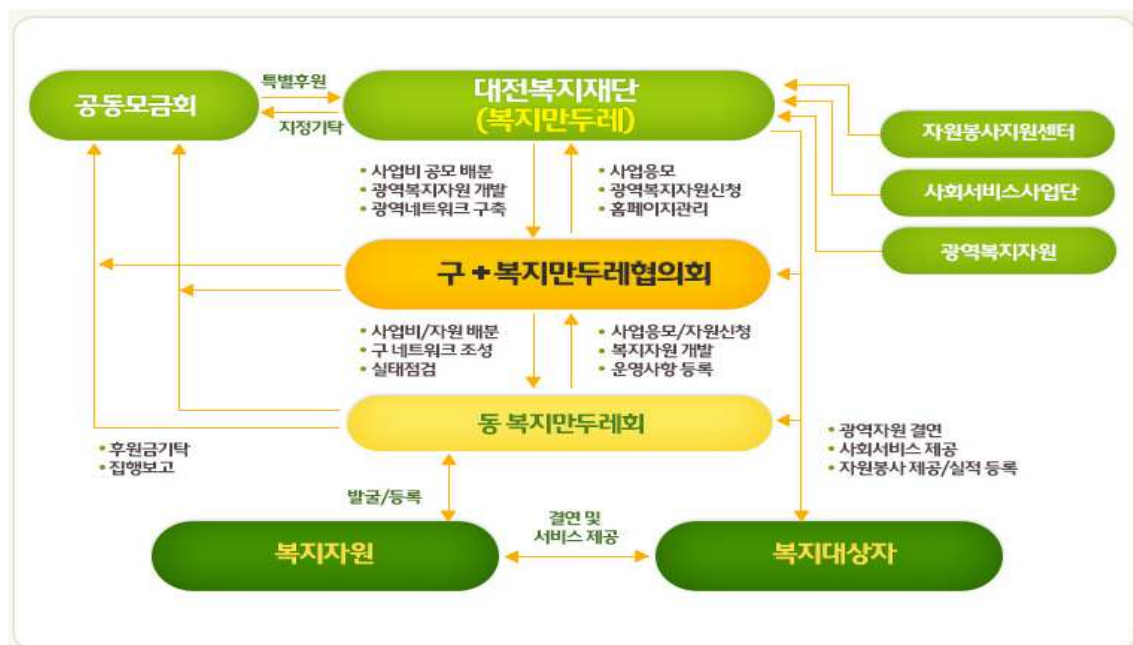
복지만두레는 시 차원에서 단순히 동 단위 조직 활동을 활성화하는 것뿐만 아니

2) 2012년 말 대전광역시에 확인해본 결과 회원수는 행정동마다 차이를 보이고 있다. 최고 많은 곳은 140여명의 회원을 가진 경우도 있고, 최고 적은 곳은 11명의 회원이 활동하고 있는 것으로 나타났다.

라 대전시가 가지고 있는 민간복지자원을 동원하는데도 많은 노력을 기울여왔다. 복지만두레의 태동기인 민선3기 2006년 상반기까지 복지만두레와 관련한 참여기관 단체가 640개소에 불과하였으나 2011년 말 현재 973개 단체 17,000여명이 참여하는 것으로 나타나고 있다. 특히 시 차원에서 광역자원 발굴을 위해 기관단체와 MOU를 추진하여 하나은행 등 24개 기관단체와 협약하여 동 단위 복지만두레에 결연 및 결연 대상자에 대한 학습, 의료, 문화, 건강, 주거안정 지원 등 다양한 맞춤형 서비스를 지원하는 노력을 기울여왔다(대전시 복지정책과, 2012a).

민선5기 부활한 이후 현재까지 자원봉사지원센터, 공동모금회 등과의 협조체제를 구축하고, 복지만두레 홈페이지 구축, 복지만두레 열린포럼, 심포지엄, 실무교육 등을 통해 참여 회원을 대상으로 다양한 정보제공과 교육프로그램을 운영해오고 있다. 민선3기의 시행착오를 거울삼아 모니터단과 사례관리단 운영, 동 사회복지담당자의 업무가중을 고려한 복지만두레 운영도우미 배치 등 다양한 개선책을 모색해왔다. 2011년 대전시 ‘대전복지재단’ 설립과 함께 복지만두레 사업은 대전시에서 대전복지재단에 이관하여 운영되고 있다. 현재 운행 중인 복지만두레의 대내외 조직구성과 관계를 살펴보면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 복지만두레 조직 및 운영체계



자료: 대전복지재단 홈페이지(2014)

2012년 자료에 따르면, 민선 3기에는 결연사업으로 9,254세대와의 결연을 통해 지원이 이루어졌으나 침체기인 민선4기가 끝나는 무렵인 2010년 6월말 1,996세대로 결연사업이 급격히 감소한 상태에서 2011년 말 현재 복지만두레 결연사업 확대운영으로 11,200세대와 결연이 확대된 것으로 나타났다. 특히 민선3기 결연사업이 공급자 중심, 단순 결연사업 이었다면, 2011년 현재 결연사업은 가족과 개인에 맞는 맞춤형 결연으로 결연 후 사례관리 서비스가 추가되어 운영되고 있다는 점이 달라져 좀 더 내실 있는 수요자 측면의 복지서비스가 진행 되고 있는 것으로 평가되고 있다(대전시 복지정책과, 2012a).

III. 복지만두레의 의의

1. 복지만두레의 일반적 의의

- 전통적 관점 : 주민들의 상호부조를 통해 각종 마을 문제를 해결해나간 우리조상의 '두레' 정신과 지혜의 전통을 계승함
- 현대적 관점 : '민관협치'를 통한 지역사회 복지서비스의 공동생산
 - 복지만두레는 시장실패·정부실패의 성찰을 통해 도출된 '민관협치'의 시대정신을 반영하는 제도적 실험임
 - 공공문제해결 또는 공공선(公共善)을 위한 정부, 시장과 시민사회 사이의 균형 잡힌 역할과 책임이 강조되는 가운데, 복지만두레는 광역정부의 촉진자·촉매자 역할을 통해 조직화된 지역사회 참여를 이끌어냄으로써 정부의 사회복지서비스를 보완하는 성격을 띤

2. 복지만두레의 실질적 의의

1) 차상위 계층의 복지욕구 충족

- 정부의 손길이 닿지 않은 차상위계층의 경우 어떤 경우에는 오히려 기초생활수급자보다도 어려운 생활을 하고 있음에도 불구하고, 제도적 제약 또는 정부재원의 부족으로 공적 부조의 사각지대에서 신음하고 있음
- 과거 '정부의 시대'에는 이러한 취약계층에 대한 복지서비스 생성의 모든 책임이 정부에 있는 것으로 간주되었지만, '민관협치 시대'에는 바로 일반 주민들로 구성된 시민사회도 취약계층의 복지와 같은 공공선에 대한 책임을 공유하고 그러한 가치를 실현하는데 공헌할 것이 요구됨
- 주민조직인 복지만두레 활동을 통해 차상위계층의 삶의 질 향상에 기여한다는 것은 취약계층 복지서비스가 정부의 책임과 영역이라는 관행과 통념을 벗어나

사회복지라는 중요한 ‘공적 가치’를 주민들 스스로 생성해내는 것임

- 대전시가 복지만두레라는 제도 탄생의 촉진자, 촉매자, 협력자 역할을 수행한 것을 고려한다면, 복지만두레는 정부와 주민이 지역사회 복지서비스를 함께 만들어내는 ‘공동생산’(co-production)의 대표적 사례라고 볼 수 있음

2) 지역사회 사회적 자본 형성

- 복지만두레는 취약계층의 복지 실현이라는 목표 못지않게 경제적 이해관계에 따라 언제나 떠날 수 있는 ‘상품’으로서의 동네가 아니라, 주민들이 서로 어울려 살면서 ‘지속가능한 지역공동체’로서의 동네를 만들기 위한 실험의 성격을 띠고 있음
- 복지만두레는 정부가 제공하지 못하는 복지서비스를 주민들의 참여를 통해 보완한다는 의미를 넘어서서, 같은 공간 안에 살고 있는 사회적 약자의 문제를 동네 문제로 인식하고 문제해결방안을 지역주민들이 함께 모색하는 과정에서 자신이 살고 있는 장소에 대해, 그리고 같이 참여하는 사람들과 수혜자들에 대해 심리적·사회적 유대를 형성한다는 의미를 가짐
- 단순히 사회적 취약계층의 복지욕구 충족이라는 일차적 목표에 지나치게 집착함으로써 그러한 가치를 실현하는 과정 속에서 생성되거나 파괴될 수 있는 지역사회 사회적 자본이 소홀이 다루어져서는 안 됨
- 지역주민들 사이의 네트워크, 신뢰, 호혜의 규범과 더불어 집단적으로 어떤 일을 해낼 수 있다는 자신감으로서의 사회적 자본의 형성은 복지문제뿐만 아니라 지역의 교육, 치안, 주거환경 등 다양한 공적 가치를 주민들 스스로 생성하는 중요한 자원이자 역량이 된다는 면에서 매우 소중함

IV. 복지만두레의 진단³⁾

1. 비전과 사명

공식 홈페이지에 나타난 복지만두레의 비전은 <그림 2>에 나타난 것과 같이 ‘대전시민 나눔과 섬김의 행복울타리 복지만두레’로 나타나 있다. 이러한 비전은 복지만두레의 활동을 통해 대전시민이 함께 나누고 베푸는 문화를 확산하고, 공적 부조로부터 소외된 취약계층에 대한 사회안전망 역할을 수행하는 모습을 그린 것으로 추측된다.

3) 본 장은 2012년 말 대전광역시 소재 77개 행정동 중 20개 행정동을 직접 방문하여 복지만두레 담당공무원과 회장들을 대상으로 개별 면접을 실시한 결과에 기초한 것이다.

<그림 2> 복지만두레의 비전과 목표



자료: 대전복지재단 홈페이지(2014)

한편, 복지만두레 관련 기존 문헌들을 검토해볼 때, 특별히 복지만두레의 사명으로서 정의된 것을 찾아볼 수 없다. 대신 2004년 제정된 복지만두레 조례의 경우 제 1조 조례의 목적에 “나눔과 섬김의 상부상조 문화를 확산하고 시민의 복지증진에 기여하기 위하여” 복지만두레를 구성한다는 언급과 함께 복지수요자에 대한 결연 및 후원을 통한 지원에 관한 사항, 복지수요자에 대한 정신적 지지 및 보건의료 지원에 관한 사항, 복지공급자와 복지수요자의 발굴 및 관리 등을 복지만두레의 사업으로 열거하고 있다.

문제는 이러한 비전과 사명이 복지만두레의 출범당시부터 충분히 검토되고 공감대를 형성하지 못했다는 것이다. 대전시가 복지만두레를 출범시키면서 복지만두레에 대한 비전과 사명에 대한 공감대 형성에 큰 관심을 기울이지 않았다는 것은 당시 복지만두레에 대한 비전이 회원들에게 충분히 공유되었는가에 대한 질문에 대한 면접결과를 통해서도 확인되고 있다.

그 당시에는 개념조차도 잘 몰랐죠. 시작할 때는 그냥 이것은 따뜻한 이웃 정, 좀 이렇게 삭막한 관계에서 복지만두레라는 조직을 통해 서로 돌보고 나누면 지역이 정서도 좋아질 거고 좀 가진 사람과 그렇지 못한 사람이 관계도 나아지고 따뜻한 마을이 되지 않겠나 하는 막연한 생각을 가지고 참여한 거지요(A동 회장).

이러한 결과는 복지만두레 출범이 정부서비스 보완이라는 관점에서 대전시가 정한 계획에 따라 일정 기간 내에 성과를 달성하려는 일방적 프로젝트 방식에 의해 이루어진 점과 무관하지 않다. 복지만두레의 경우 리더와 참여주민들이 함께 비전과 사명을 만들고 공유하려는 충분한 노력 없이 복지사각지대 완화라는 대전시의 단선적 행정목표 아래 기존 자생단체의 동원방식에 의해 조직화가 단기간에 이루어졌다. 결과적으로 복지만두레의 고유한 성격과 사명에 대한 성찰과 소유의식

(ownership)이 충분히 형성되지 못하면서 조직의 정체성, 리더와 자원의 확충, 기존의 다른 자생단체와의 관계 등 다양한 측면에서 혼란과 갈등이 발생하게 된다. 특히 그 과정에서 일부 복지만두레의 경우 조직이 갖는 본질적 가치 실현에는 큰 관심이 없고, 관의 지원과 필요에 따라 움직이는 또 하나의 자생단체처럼 외부에 비추어지면서 정치적 해석의 빌미를 제공하기도 하였다.

2. 리더십

1) 복지만두레 리더십 형성 배경 및 특성

복지만두레 리더십을 이해하기 위해서는 복지만두레의 초기 조직화 과정을 이해하는 것이 중요하다. 민선3기 ‘지방화대전선언’의 핵심과제 중 하나로 2003년부터 ‘복지만두레’ 사업을 추진하게 되면서 일선 행정동에 복지만두레를 조직할 것을 시책으로 내려 보내게 된다. 이 과정에서 일선 동에서는 동장이 중심이 되어 전체 주민을 대상으로 새로운 조직을 구성하기보다는 기존 행정동에 구성된 자생단체장이나 회원들을 중심으로 복지만두레를 구성하게 된다.

풀뿌리 주민참여 문화가 일천한 우리사회에서 복지만두레와 같은 좋은 취지를 가진 시책이라 하더라도 새로운 자생적 주민조직 인프라를 구축하는데 드는 시간과 비용은 실제 그러한 주민조직의 공동생산 참여를 통해 생성하는 편익보다 클 수 있다. 따라서 많은 경우 정부가 주민참여를 이끌어내는 방식은 이미 관계를 형성한 자생단체들을 동원하거나 활용하는 것이다. 복지만두레의 경우도 예외는 아니다. 대전시는 아래로부터의 충분한 의견수렴과 공감대 형성을 생략하고 프로젝트방식으로 조직화를 추진하면서 기존 자생단체 회원들이 대거 복지만두레에 중복적으로 참여하는 결과를 가져오게 되었다. 민선4기를 거치면서 일부 해체된 복지만두레를 민선5기에 재조직하는 과정에서도 기존의 자생단체회원들을 중심으로 조직화가 이루어진 경향이 강하다. 결과적으로 대부분의 동에서는 복지만두레를 자생단체의 하나로 간주되고 있다. 또한 많은 복지만두레 회장들이 자생단체장 또는 회원경험을 가지고 있는 것으로 나타났다.

현재 각각의 행정동에는 일반적으로 10여 개 정도의 자생단체가 활동하고 있다. 이들 단체 대부분은 정부의 필요에 의해 도입되고 손쉬운 정부의 동원 대상으로 간주되어왔다. 지역사회 주민참여가 저조한 현실 속에서 이들 단체들은 행정과 협조하여 지역의 굵은일들을 수행해왔다는 점에서 순기능적 측면을 가지고 있다. 하지만 자생단체장 또는 회원들 사이의 중첩내지 순환되는 관계망을 통해 견고한 지역사회 사회경제적 엘리트연합을 형성하면서 정치·행정과는 무관한 순수한 뜻을 가진 지역사회 참여자들에게는 일종의 진입장벽이자 걸림돌로 작용해온 것도 사실이다. 이러한 자생단체의 명과 암이 복지만두레 운영과 활동을 통해서도 드러나고 있는 실정이다.

연구자들이 방문한 대부분의 복지만두레 회장들은 자신들이 수행하는 일에 대해 자부심을 보여주었다. 특히 복지만두레가 사회적 소외계층을 돕는다는 취지에 깊게 공감하고 있었다. 다양한 자생단체에서 활동하다가 복지만두레를 통해 마지막으로 봉사하겠다는 마음으로 회장직을 수락한 경우도 여러 사례를 통해 확인되었다.

(회장직을 맡은 지) 2년 반쯤 됐나요. 여기 자치위원장이나 자생단체장을 오래 맡고 있다가 나이도 있고 해서 정리하려고 했는데 복지만두레가 새로 출범한다고 설명을 하더라고요. 얘기를 들어보니까 지역의 어려운 이웃들을 도와준다고 해서 힘이 된다고 하면 조금 더 일을 해도 되겠구나 생각을 해서 참여를 하게 됐어요. 시에서 가지고 있는 좋은 취지하고 생각을 해보면 열심히들 하시는데 실제 일선에 지원되는 것은 그렇게 많지 않더라고요. 그래서 거기 참여하는 봉사인원들이 십시일반 출혈도 하고 지역에서 모금활동도 조금 하고 해서 활동을 2년 반 동안 해왔어요(B동 회장).

하지만 일부 복지만두레의 경우 복지만두레 활동보다 우리사회에서 자생단체장이 갖는 상징적 또는 정치적 기능에 집착하는 회장들도 있는 것으로 나타났다. 이 부분은 자생단체장이라는 지위가 지역유지들의 사회적 신분 유지를 위한 하나의 친목 모임이면서 중앙과 수직적·상향적으로 구조화된 지방정치의 동원 대상이자 지방정치의 충원통로가 되는 현상과 관련이 있다.

애로사항을 말하면 저희 회장님에서 ○○○ 이사장이시고, 지역의 다양한 기관들과 관계를 가지고 있어요. 쉽게 이야기하면 만두레 뿐만이 아니라 ○○회와도 연관이 되면서 구청의 표와 연관이 되면서 입김을 발휘할 수 있는 막강한 자리예요. ... 전에 계신던 청장님하고도 긴밀한 관계예요. 그래서 그런지 동장님도 대개 회장 눈치를 보고 계시더라고요. ... 근데 만두레 담당자를 자기 회사 직원 부리듯이 해요. (구체적 사례를 들며) 도대체 (자신이) 주민들을 위해 봉사해야하는 것은 맞지만 이게 진정 봉사하는 것이 맞는 것인가. 기분이 너무 좋지 않더라고요(F동 담당공무원).

하지만 일부 위와 같은 사례에도 불구하고, 적어도 복지만두레 면접에 응한 대부분 회장의 경우 취약계층을 위한 봉사라는 의미에서 복지만두레에 참여하는 동기를 부여하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 분들이 다른 자생단체와 연관되어 있는 모습은 비단 우리사회뿐만 아니라 다른 선진국에서도 나타나는 ‘통상적 용의자’(usual suspects) 또는 ‘소수자놀이’(minority sport) 현상과도 맞물린다. 상대적으로 제한된 수의 지역사회 지도자들이 지역사회 활동을 지배하는 것을 나타내는 이러한 현상의 원인에 대해 Taylor(2003)는 다음과 같이 진단한다.

- 초보자들은 경험이 많은 지역사회 지도자들로부터 일을 이양 받는 것이 부담이 된다.
- (어떤 경우에 있어서는) 파벌이 지배한다.
- 대부분 사람들은 많은 경우에 리더들이 일을 진행시켜나가는 것에 만족한 것처럼 보인다.
- 많은 사람들이 좀 더 관여할 시간과 자원을 갖지 못한다.
- 지역사회 리더는 자신의 머리를 지붕위에 내놓고 있는 것과 같은 위험을 감수하는 것과 같으며, 양쪽 편으로부터 심한 비판에 직면하기도 한다.
- 지역사회 대표들에 대한 기대는 비현실적인 것일 수 있다.
- 일반적으로 열정이 탈진(burnout)된다.
- 통상적 용의자들은 체계, 시간규모 및 파트너십 그 자체의 구조에 의해 탄생한다.

이러한 사실은 지역사회 리더로서 행동하는 것이 매우 어렵고, 보상이 없는 역할이며, 오직 지역사회의 소수의 구성원만이 기꺼이 이러한 희생을 감수하려고 하기 때문에 소수만이 참여하는 경우로 귀결될 가능성이 높음을 말해준다. 이러한 맥락에서 중요한 것은 소수의 지역사회 리더라 하더라도 이들이 행정과 지방정치의 필요에 의해 동원되는 대상이 아니라 지역주민과의 네트워크 형성과 지지 기반위에 지방행정과 정치를 향해 자기 목소리를 내는 리더로서 탈바꿈할 수 있는 제도적 혁신과 개혁이다. 복지만두레의 리더십도 현존하는 자생단체 리더십에서 자유롭지 못하다는 면에서 근본적 처방을 위해서는 현존하는 지역사회 리더십에 대한 철저한 구조적·행태적 진단과 반성 및 종합적이고 장기적 해법을 함께 고민해야할 시점이다.

2) 복지만두레 성공사례의 리더십 특징

복지만두레의 경우 민선4기 들어 자치단체장이 교체되면서 자치단체장의 관심과 행정지원이 사라지면서 많은 지역에서 활동이 미약해지거나 중단되는 경험을 했다. 하지만 이 과정에서도 10여 개 행정동의 복지만두레는 대전시와 상관없이 지속적으로 활발한 활동을 지속해왔다. 정부의 촉매자 역할을 통해 탄생한 주민조직이 정부의 지원과 관심 없이도 지속가능할 수 있었던 가장 큰 이유 중의 하나는 해당 복지만두레의 리더십과도 밀접하게 연관된다. 또한 최근의 몇몇 복지만두레는 매우 훌륭한 사례들로 뿌리내리고 있다. 이러한 사례들을 통해 확인된 리더들의 특징들을 자료의 제시와 함께 살펴보면 다음과 같다.

일단 리더의 복지만두레의 취지에 대한 공감대와 진정성이 매우 중요한 것으로 판단된다.

(민선4기가 출범하면서) 구에서 복지만두레 회의소집을 해가지고 공식적으로 통보를 하더라고요. 복지만두레는 지원금도 그렇고 사실상 자체적으로 운영하든지 전과 같은 관에서의 관심과 지원은 없다라고 공식적으로 이야기하시더라고요. 그 때 이야기를 듣고 왜 이게 이렇게 갑자기 해체나 마찬가지로 이렇게 된다는 것이 잘못된 것이 아니냐라고 생각했어요. 지금까지 40가정 정도 돌봄을 해줬는데 이 분들을 딱 끊는다 갑자기 지원을 못한다 했을 때 누가 그것을 공급해줄까. 그분들이 얼마나 큰 실망감을 느낄까. 지속해야 돼지않는가 생각해서 회원들 다 모아놓고 해체할 것인가 지속할 것인가를 난상토론 하기로 하고 10월 달 쯤 난상토론을 하기로 했어요. 그러니까 누가 도와주겠는가 반 정도는 지속하자했고 반 정도는 해체하자 했어요. 그래서 제가 결론을 냈어요. 이것은 어떠한 경우에도 지금 같은 논리에서 종결할 수 없다. 재원은 주민들에게 호소해서 만들어 보자라고 호소했어요. 그리고 그 당시 동장에게 상의를 했죠. ○○○동장님이 그러면 희망릴레이 5,000을 펼치자. 그래서 그렇게 자생단체 캠페인을 벌이자 그 분이 홍보를 해 줬죠, 그러다보니까 월 30만 원 정도 걷히더라고요. 그러다 보니까 전보다 더 넉넉해지더라고요. 여유분이 생겨서 다른 사업을 할 수 있었던 거지요. 생신상 차린다든가 사업을 확대하게 되었습니다. 그래서 그러한 용운동 자체에서는 복지만두레가 제대로 잘한다 이야기가 나오게 되면서 진정성을 인정을 받게 된거죠(A동 회장).

저는 염홍철 시장 바로 끝났을 때 제가 회장을 맡게 됐어요. (민선4기가 들어서고) 그 때 당시 복지만두레를 없앴었잖아요. 없애다 보니까 다들 안하시고 회원들이 나가버리더라고요. 그래서 네 사람을 가지고 시작을 했는데 내가 할머니 할아버지들을 만나러 다니다 보니까 진짜 도와주어야겠다는 생각이 들더라고요. 그러면 구나 시로부터 도움을 받지 말고 우리끼리 해보자 하는 뜻으로 동네를 다 다녔어요. 집집마다 돌아다니면서 도와달라고 만원도 좋고 천원도 좋고 조금이라도 모아서 하자라고 했는데 해주시는 분들은 해주시는데 문전박대하는 분들도 계시고 하더라고요. 그래서 하고자 하는 사람이 서너 명이 모였어요. 그럼 우리가 10만원씩 모아서 하자 그래가지고 서너 명에서 맨 처음 10만 원씩 모았다가 모은 돈을 가지고 알뜰히 하다보니까 일하는 사람이 또 문제가 되더라고요. 일하는 사람들이 맨 처음은 만원씩을 모아가지고 그 돈을 가지고 점심식사하고 나머지 돈 가지고 했는데 그 돈 가지고는 택도 없어요. 안되더라고요. 그래서 봉사하시는 분들은 돈 내지 말고 봉사만 하시라고 하니까 하시더라고요. 근데 이제 몇 십 만원 가지고 하니까 이 동네에서는 호응이 굉장히 좋은 거예요. 왜냐하면 아무도 터치를 안 하고 우리끼리 하니까 그럼 나도 들어갈게 해서 이렇게 해서 30명이 모였어요. 그래가지고 그분들로부터

터 한 달에 5만원씩을 받아가지고 그 돈 가지고 하고 있지요(H동 회장).

현재 성공사례로 꼽히는 복지만두레 회장들에게 리더의 역할과 자질에 대해 질문을 한 결과 솔선수범, 회원들과의 소통, 자기지갑을 여는 것, 투명성과 공정성, 사업에 대한 열정 등에 관한 이야기들이 제시되었다.

저는 회장이 하는 역할이 별로 없는 것 같아요. 왜냐하면 어느 조직이든지 회원들이 참여해야 되잖아요. 회원들 의견을 듣는 게 제일 중요한 것 같아요. 왜냐하면 모든 사업을 하면서 구성원들이 같이 의견을 내고 거기서 방향을 잡고 가야지 회장이 어떻게 하자 그래서 할 수 있는 것은 아닌 것 같거든요. 내가 월급 주는 직원들도 내가 하자고하면 하기는 하겠지만 더군다나 이런 단체 같은 경우는 회원들과 같이 의견 듣고 같이 해나가는 것이 제가 볼 때는 제일 중요한 것 같아요. 저 같은 경우는 작년에 처음 맡아가지고 회원들 얼굴을 제대로 잘 모르고 했던 부분도 있었지만은 회원들과 가까워지고 중요한 것이 회원들끼리 가까워지는 거잖아요. 가까워지고 하기 위해서는 서로 자주 보는 방법밖에 없어요. 그래서 아까도 말씀드렸지만 월회의 1번씩 하는데 중간에 한 번씩 차를 같이 한 다든지 아니면 동사무소 회의실에서 얼굴 보면서 잠깐 얘기하는 부분들이 제일 중요하다고 생각을 해요.

그리고 어디나 마찬가지지만 또 돈도 많이 써야 회장이 잘하는 것 것인데. 그렇잖아요. 어디든지. 입은 닫고 지갑은 열어라. 그런 이야기가 있는데 그게 중요한 부분인데 그게 쉽게 할 수 있는 부분이 아니잖아요. 경제력이 있든지 없든지 쉬운 부분은 아니지만 좀 지갑을 열어야 되지 않나라고 생각해요.

방향도 잘 잡아야 되고. 또 투명해야 되잖아요. 뭐든지. 재정상태라든지 예를 들어 누굴 도와줘야 되는데 회장이 내가 아니까 이사람 추천하고 하면 안 되는 거니까 모든 게 투명하고 공정해야 되고.(E동 회장).

저는 항상 그렇습니다. 회장들의 3대 조건을 제가 이야기해요. 회칙을 지키면서 자기가 몸으로 때워라 나와서 일을 해라 회원들과 똑 같이. 두 번째는 돈을 많이 내라 차라리 내가 못하면 회원들한테 금전적으로 많이 써서 돌아가게 하라. 세 번째는 인맥을 많이 만들어서 후원회 같은 것을 많이 결성을 해서 지원을 받아라.(I동 회장).

3. 자원

1) 물적 자원

복지만두레의 재원원천은 크게 시(재단)의 예산과 사회복지공동모금회의 지원금 및 동복지만두레 자주재원으로 구분할 수 있다. 첫째, 복지만두레에 대한 시의 예산 지원은 민선3기 복지만두레가 태동할 때부터 지원을 시작하였으나, 민선4기 시장이 바뀌면서 지원이 중단되었다. 민선5기 시장이 바뀌면서 지원이 부활되었다. 민선3기에는 대전시에서 동복지만두레에 직접지원을 하였다. 시의 복지만두레에 대한 사업 지원은 모든 당시 79개 동에 균등하게 배분하는 보편적 지원을 하였다. 잠시 중단되었다가 부활한 민선5기의 재정지원이 민선3기와 다른 점은 2011년 대전복지재단의 함께 시의 직접지원에서 재단을 경유한 지원으로 변화하였다는 점이다. 2012년과 2013년에 시가 재단에 지원한 예산현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 재단의 복지만두레 예산현황

구분	2012년	2013년
예산	2억 7천 만원	2억 5천 만원

민선5기에도 민선3기처럼 복지재단의 동복지만두레에 대한 예산지원은 보편적 지원을 하였다. 이러한 보편적 지원에 대하여 찬반양론이 있다. 면접대상자 중에서 어떤 사람들은 보편적 지원이 필요하다는 의견과 선별적 지원이 필요하다는 의견으로 나누어지고 있다.

추천한 몇 개동에 대한 선별지원보다는 현재는 보편적인 지원이 바람직하다(D3동 공무원).

자율성에 초점을 두고 사업비를 모든 77개동에 다 주는 것이 아니고 정말 잘 되는 동에만 집중지원을 하자(O1동 공무원).

시나 재단은 수요가 집중되어 있는 동에는 집중 지원을 하고 어려운 분들이 적은 동에는 적게 지원하는 등 차등지원을 하여 수혜계층에게 실질적 혜택이 돌아가도록 행정적 배려가 필요하다(D3동 만두레회장).

대전시의 복지만두레에 대한 연도별 투자계획을 보면, 2010년부터 2015년까지 총 42억 9천만 원을 투자할 계획인데, 복지만두레 9억9천만 원과 교육만두레 33억 원이다. 연도별배분현황을 보면, 2010년 2.4억원(홈페이지 구축 1.5억 원 + 프로그램 운영 등 0.9억 원), 2011년부터 2015년까지 7.5억 원(프로그램 운영 등 5억 원 +일반 운영비 등 2.5억 원)과 교육만두레 33억 원(11년 16.5억 원, 12년 16.5억 원)이다.

<표 3> 복지만두레의 투자계획(단위: 억 원)

구분	계	2010	2011	2012	2013	2014	2015
시비	42.9	2.4	18	18	1.5	1.5	1.5

자료: 대전시(2012).

둘째, 복지만두레 재원으로는 사회복지공동모금회의 지원금(지정기탁금)이 있다. 사회복지공동모금회가 지원하는 사업별 및 지역별 분포는 다양하게 나타나고 있다. 동복지만두레는 사회복지공동모금회에서 지정기탁 등을 통하여 사업비지원을 받고 있고, 기획 사업이나 현물사업 및 신청사업과 같은 사업비지원은 받지 못하고 있는 상태이다. 일부 동복지만두레에서는 지정기탁형식으로 사업비자원을 받아 사용하였다. 예를 들면, 오정동 복지만두레는 구봉라이온스클럽과 협약을 맺어 지원을 받고 있고, 또한 관저2동에서는 충무라이온스클럽과 자매결연을 맺어 100만원을 후원(지정기탁)받아 경로잔치에 사용하였다.

셋째, 복지만두레 재원으로는 자주재원이 있다. 그러나 자주재원은 동복지만두레마다 커다란 차이가 존재하여 편차가 크다. 예컨대 복지만두레가 잘 되는 동으로 인식되는 산내동은 1년 예산이 1억 원을 넘는 경우가 있는가 하면, 잘 안 되는 동은 자주재원을 마련하지 못하고 재단의 보조금에 의존하는 경우도 존재한다.

종합하면 동복지만두레의 재원통로는 재단의 예산지원과 사회복지공동모금회의 지원, 그리고 자주재원이다. 동복지만두레의 재원조달유형은 첫째 재단의 예산과 공동모금회의 지정기탁금 및 자체재원을 결합한 유형, 둘째 재단의 예산과 자체재원을 결합한 유형, 셋째 재단의 예산에 의존하는 유형, 넷째 순수자주재원에 의존하는 유형으로 나눌 수 있다. 예컨대, B동의 복지만두레 재원은 시(재단)보조금과 회원회비 및 후원금으로 구성되어 있다. 또한 O동 복지만두레는 후원금(3,400만원)과 회비(1달에 150만원)로 마련하여 정부지원을 받지 않고 있다. 반면에 J동은 주로 시(재단)가 지원하는 예산을 토대로 만두레사업을 하는 것으로 나타났다.

2) 인적 자원

민선3기 태동기와 민선5기 부활기 모두 회원구성분포를 보면, 자영업자와 주부의 비율이 가장 높고 기업이나 종교계 및 사회단체와 복지기관 등의 참여는 저조하게 나타나고 있다. 그러나 태동기와 부활기의 복지만두레 회원구성은 명목적인 수치에 불과하고, 실제로 가입한 구성원들은 동 별로 많아야 25명에서 30명 정도이다.

동복지만두레 회칙에 의하면, 복지만두레 회원은 운영회원과 일반회원으로 구성된다. 예컨대, O동 복지만두레의 회원구성은 운영회원 30여명과 봉사회원 20여명으로 구성되어 있다. K동 복지만두레는 적극적으로 참여회원이 25인(여성 70% +남성 30%)이고, 일사분란하게 움직이려면 10-20명의 회원구성이 바람직하다고 한다. O1

동 복지만두레는 회원들이 많이 빠져 나가 정식으로 활동하는 회원은 20-25인 정도이다. 재단의 복지만두레 점검결과에 의하면, 후원회원과 운영회원 및 일반회원 등 회원의 이원화로 명칭의 통일성이 필요하다고 한다. N동 공무원은 복지만두레의 문제점으로 18명 중 정기적 활동회원은 6명(33%)으로 지속적으로 회원활동을 저조함을 들고 있다.

대부분의 동복지만두레들은 어려운 점의 하나로 회원수부족을 제시한다. 동복지만두레에 회장에 의하면, 복지만두레 회원이 많으면 사업 확장을 할 수 있으나 이것이 안된다. 또한 일부 동담당공무원들은 인원이 너무 없으니까 활동에 어려움이 있고, 만두레가 활성화되려면 회원확대가 필요하다고 한다. 시담당공무원도 이에 공감하고 있는데, 초창기 복지만두레 회원은 의사나 기업 등의 자원중심이었으나, 실제적인 자원봉사자가 절대부족한 것으로 진단내리고 있다. 회원증가에 부정적 시각도 존재한다. K동 복지만두레회장에 의하면, 복지만두레 회원이 너무 많으면 파벌이 생길 수 있고 의견이 대립할 수 있으며 관리가 어렵고 일사불란하게 움직일 수 없다는 것이다.

복지만두레활동이 잘 안 되는 이유로 지적된 것은 회원의 결속력이 부족하다는 것이다. 예컨대 몇 명 친한 사람들이 모여 참여하다가 갈등이 생기면 참여하지 않고 탈퇴하게 된다는 것이다. 또한 회원에 대한 인센티브가 없다는 점이 회원확대의 장애요인으로 지적된다. 재단의 복지만두레 점검결과에서도 회원에 대한 인센티브가 없어 회원관리에 어려움이 있다는 점을 확인하고 있다. 새마을부녀회와 같이 자녀에 대한 장학금과 같이 동기부여차원의 인센티브가 제공되지 않음으로써 단순한 참여로부터 생기는 보람만 가지고는 충분한 인력확보에 역부족이라는 것이다.

3) 정보자원

동복지만두레가 원활히 돌아가기 위해서는 관련 행위자들 간에 정보가 이동되어야 하는데 이것에 문제가 있다는 것이 관련 담당자들에 의해 제기되고 있다. J동공무원은 복지만두레와 관련한 정보소통이 하향식 접근으로만 이루어졌다고 한다. 복지만두레활동은 시(재단) -> 구 -> 동 -> 동복지만두레의 행정계층에 의해 위에서 아래로 명령지시적으로 이루어졌으며 상향식 의사소통이나 정보교환은 없었다. 이처럼 상향식의 정보소통이 없다는 것은 다음과 같은 복지재단담당자의 진술에도 나타나고 있다.

복지만두레는 민간화하려고 하지만 완전히 민간화 할 수는 없는데, 그 이유는 모든 정보를 시가 가지고 있기 때문이다.

따라서 복지만두레와 관련된 중요한 자원문제의 하나로 정보소통문제가 제기된다. 정보는 위에서 아래로, 그리고 아래에서 위로, 또는 동등한 위치의 조직들 간에 다방향적으로 교환되어야 하는데, 복지만두레에서는 이것에 장애가 발생하고 있다.

IV. 복지만두레의 발전방향

1. 복지만두레 비전과 사명의 명확화

면접에 응한 많은 복지만두레 회원들이 복지만두레의 명확한 비전과 사명을 인식하거나 공유하지 못하면서 단순히 가난한 사람들 돕는 자선사업 또는 자원봉사활동에 참여한다는 생각과 함께 비슷한 봉사활동을 하는 다른 자생단체와의 차별성에 대해 혼란을 겪고 있는 것으로 나타났다. 또한 뭇지는 모르지만 조직이 잘못된 길을 걷고 있다는 생각에 열정이 소진되는 모습도 확인된다. 이러한 현상은 조직이 어떤 사업을 영위해야하며, 어떻게 해야 하는지 명확한 이정표를 제시하지 않아 발생한다. 비영리 주민조직으로서 복지만두레는 다른 주민조직과의 차이를 이해하고 지역사회 발전과 삶의 질 향상을 위한 공동체적 가치를 추구해야 한다. 그러나 현실은 타 단체와의 차이를 이해하지 못하고 자신들의 가치의 우월성에 대한 주장으로 이어지기도 하며, 대립과 갈등의 관계로 발전되기도 한다. 이러한 문제나 갈등은 사명을 객관화하여 조직 존재의 정체성과 정당성을 구성원들이 확실히 내면화할 뿐만 아니라 다른 관련 조직이나 기관들이 해당조직의 정당성과 필요성을 인식하게 되면서 상호협조 및 보완과정을 통해 불필요한 거래비용을 줄였을 때 해소될 수 있다.

복지만두레 활성화를 위해서는 현 시점에서라도 회원들의 의견수렴을 거쳐 분명한 비전과 사명을 설정하는 것이 필요하다. 특히 다음에 설명하게 될 복지만두레의 법인화 추진과 맞물려서 복지만두레에 대한 사명을 분명히 규정함으로써 정체성을 확보하고 그러한 사명을 완수하기 위한 전략들을 모색하는 체계적 접근이 복지만두레가 한 단계 성장하는데 분명한 도움이 될 것이다.

복지만두레의 사명을 정의하면서 앞서 논의한 복지만두레의 규범적 의의를 고려할 필요가 있다. 우선 두레라는 전통을 계승하고 있다는 부분, 복지사각지대 취약계층에 우선적 초점을 두고 있다는 부분, 자기가 살고 있는 동네 단위의 지역사회를 최우선으로 고려하고 있다는 부분, 단순한 자원봉사가 아니라 정부의 전문성과 결합한 공동생산 모형을 지향한다는 부분 등이 사명에 반영되도록 중지를 모을 필요가 있다. 사명선언문이 간결성을 요구한다는 면에서 규범적 의의에 제시된 부분을 하나의 선언문에 담기 어려운 점을 고려할 때, 사명선언문에 대한 해석부분을 추가적으로 정리함으로써 복지만두레가 가지고 있는 가치와 정체성이 분명히 드러나도록 해야 할 것이다. 특히 이 과정에서 강조되어야 할 부분은 복지사각지대의 성격의 변화이다. 앞서 논의한 데로 복지사각지대의 의미가 물질적 결핍뿐만 아니라 노인의 고독사, 아동의 방임 등과 같이 사회관계망의 해체 또는 가족관계의 단절로 인한 문제가 증가되고 있음을 감안할 때, 복지만두레의 사명 중에 일상적 사회적 관계망의 강화와 회복을 통한 지역사회 소외계층 주민들에 대한 모니터링과 같은 비

물질적이고 소프트웨어적 기능을 강조함으로써 물리적 자원이 있어야만 사업을 펼칠 수 있다는 사고의 틀을 벗어나 시대변화에 따른 복지만두레의 존재 이유를 보완해나갈 필요가 있다.

2. 비전과 사명 달성을 위한 제도개선

1) 복지만두레 법인화 및 조직체계화

(1) 법인화의 배경

민선3기 태동한 복지만두레는 민선4기를 거치고 민선5기에 들어오면서까지 정치적 요인에 의해 영향을 받아 왔다. 현재도 많은 복지만두레의 순수한 활동 및 지역사회에 대한 기여와 무관하게 대전시 주도로 탄생한 조직이라는 태생적 한계로 인한 ‘편견의 동원’(mobilization of bias) 내지 일부 복지만두레 회원들의 정치성향으로 인한 정치적 색깔 입히기의 희생양이 되면서 대전시의 소중한 사회적 자산으로서의 가치를 제대로 인정받지 못하고 있는 상황이다. 특히 조사과정을 통해 많은 이들이 지적한 것은 초기 복지만두레가 관주도로 된 점은 어쩔 수 없다하더라도 이제부터라도 관의 영향력을 최소화하고 복지만두레 주민조직 스스로 지속가능할 수 있는 길을 찾으며 새로 출범한 민간재단인 대전복지재단이 그 지원역할을 해야 한다는 것이다. 이러한 가운데 복지만두레의 지속가능성을 담보할 중요한 제도적 처방으로 고려되고 있는 것이 복지만두레의 비영리 사단법인화이다.

복지만두레의 사단법인화는 정부의 영향력에서 벗어나 하나의 독립된 실체로서 활동하기 위한 중요한 전략의 의미를 갖는다. 이러한 맥락에서 현재 5개 구의 복지만두레 협의체를 중심으로 비영리 사단법인화와 추진되고 있는 것은 매우 바람직한 일이다. 하지만 법인화가 시급한 일이라 하더라도 이해관계를 달리는 5개 구의 중지를 모으면서 충분한 합의와 공감대 형성을 통해 법인화를 이루어내는 것이 장기적 관점에서 복지만두레의 역량과 결속력을 이끌어내고 강화하는 관건이 될 것이다. 법인화 과정에서 특정 지역의 영향력이 지나치게 행사되면서 차후 사농공상을 둘러싼 잡음 또는 갈등의 여지를 최소화하기 위해서라도 일부 뜻을 가진 소수 리더들에 의한 일사천리 방식의 법인화가 아니라 그 취지가 충분히 전체 회원들에게 홍보되고 공감대와 지지를 이끌어내는 과정이 번거롭더라도 생략되어서는 안 될 것이다. 특히 법인화 과정의 주체는 복지만두레 회원들이 되는 것이 중요하지만 법인화를 통해 복지만두레가 사명을 달성하기 위해서는 지속적으로 복지 분야를 포함한 다양한 분야의 전문가들의 지원 및 관련 기관과의 파트너십이 필요하다는 차원에서 법인화 단계에서부터 충분히 전문가 집단 또는 대전복지재단을 비롯한 지원기관과의 소통과 이해 및 자문을 구하는 노력이 필요하다.

2) 조직체계화의 방향

법인화와 더불어 복지만두레가 중앙의 필요에 의해 형성되고 하향적 계층성을 갖는 기존 자생단체와 차별화되고 공동생산 모형으로서 바람직한 주민조직으로 뿌리 내리기 위해서는 몇 가지 원칙에 충실할 필요가 있다. 그 원칙 중 하나는 주민조직 연합의 방향성과 관련된다. 현재 우리사회에 뿌리내린 새마을부녀회, 자원봉사협의회 등의 자생단체들의 경우 중앙정부의 필요에 의해 하향식 주민조직화가 이루어진 대표적 경우이다. 이와는 달리 복지만두레는 처음부터 동단위 조직화에 우선적 초점이 주어졌고, 동단위에서의 활동이 주를 이루었다. 법인화가 시 단위에서 추진되면서 간과하지 말아야 할 것은 자칫 잘못하면 중앙이 하위단위 복지만두레 조직의 참여와 활동을 통제하거나 지배하면서 행정동 단위에서의 복지만두레의 정체성과 활동이 상대적으로 미약해질 수 있다는 점이다. 복지만두레가 여타 다른 자생단체들과 차별화되기 위해서는 법인화 과정부터 철저하게 행정동 단위 복지만두레의 역할과 활동을 일차적 목적으로 두되 구 단위 또는 시 단위에서의 연합적 사업을 구상하고 지원하기 위한 구와 시 차원의 연합조직을 둔다는 의미의 상향적 관점에서 접근할 필요가 있다.

3) 자치구 단위 복지만두레 조직의 기능 및 지원 강화

현재 복지만두레 활동은 행정동 단위의 활동에 중심을 두고 자치구나 시 단위 활동은 명목상의 주기적 회의나 동원중심의 형태를 벗어나지 못하고 있다. 복지만두레가 활성화되기 위해서는 행정동으로부터 시 규모에 이르기까지 조직체계화를 통한 활동의 보완과 강화가 이루어져야 할 것이다. 실제 많은 피면접자들이 현재로서는 시나 구 단위의 복지만두레 운영위원회 또는 협의회가 명목상의 활동에 그치고 있으나 시나 구 차원의 실질적 활동을 위한 조직으로 거듭날 필요성을 강조하였다. 시나 구 단위 조직의 활성화는 행정동 단위보다 큰 규모에서의 참여를 원하는 사람들에게 동기부여가 될 뿐만 아니라 자원의 동원 또는 동 단위 조직 간의 협력 및 자원의 조정 면에서도 이점이 있다는 지적이 많았다. 이러한 맥락에서 현재 형식적으로 운영되는 시나 구 단위 운영위원회 내지 협의회를 법인화함으로써 법적 지위를 갖는 실질적 기구로 만드는 노력이 매우 중요할 것으로 보인다. 이와 관련하여 시단위에서는 대전시 복지만두레센터, 구 단위에는 복지만두레지부, 그리고 행정동 단위에는 복지만두레회를 운영하되 활동과 기능은 철저히 상향적 관점을 가지고 접근할 필요가 있다. 법인화와는 무관하게 대전시 또는 대전복지재단이 복지만두레 지원하는 방식 역시 대전시 단위의 복지만두레 조직을 통한 하향식 접근을 지향하기보다는 복지만두레 하부체계의 강화에 초점을 두면서 그 기반위에 최종적으로 시 단위 만두레 조직이 최소한의 보완적 역할과 기능을 수행하도록 유도하고 격려한다는 원칙을 가지고 접근해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 복지만두레 활성화를 위해 가장 중요한 보완적 역할을 할 수 있는 것은 바로 자치구 수준의 복지만두레지부가 될 것으로 보인다. 복지만두레가 기본적으로 작은 지리적 단위의 지역에 대한 관심과 애착심을 형성하고 동원하려는 전략을 취하고 있음을 고려할 때, 자치구는 대전시 전체보다는 주민들의 정체성을 형성하고 동원하면서 규모의 경제 달성과 조정을 통해 복지만두레 사업을 보완할 수 있는 유리한 단위가 된다. 또한 복지만두레와 관련된 복지서비스의 최종 전달책임자가 자치구라는 점에서 자치구 단위에서의 복지만두레 조직 강화는 자치구의 협력을 도출해낼 수 있는 중요한 계기를 마련하는데 기여할 수 있다.

4) 복지만두레 평가제도의 개선

대전시는 매년 복지만두레 활성화를 위해 시민참여 제고, 복지만두레 결연 및 연계실적, 홍보, 그리고 자치구 및 동 단위 자체 시책(프로그램)에 대한 운영 사업추진 결과를 평가해왔다. 2012년의 평가 결과를 보면 대부분의 자치구에서 복지만두레 활성화를 위한 시민참여 확대 노력, 특히 결연 및 자원 연계를 위한 노력을 해왔으며, 특히 자치구 및 동 만두레의 프로그램 개발을 통한 취약계층 지원, 홈페이지를 통한 홍보가 확대 된 것으로 진단하고 있다(대전광역시, 2012). 구체적으로 복지만두레 회원수는 2011년 말 2,503명 대비 2012년 11월 7일 기준 3,424명으로 전년도 대비 921명 36.7% 증가한 것으로 나타났다. 또한 결연자수는 58%, 공급자 수는 24%가 증가하여 복지만두레가 점진적으로 활성화되고 있음을 보여주고 있다.

이렇듯 복지만두레의 확산과정을 점검하고 복지만두레에 대한 관심과 참여를 독려하는 수단으로서 자치구 평가가 갖는 순기능적 측면을 부인할 수 없다. 하지만 현장공무원들의 면접을 통해 확인된 사실은 복지만두레에 대한 평가가 복지만두레에 대한 현장공무원들의 불만요소가 되고 있고, 그 과정에서 실질적 결과보다는 평가받기 위한 문서작업에 치우침으로써 사업결과가 부풀려진 측면이 있다는 것이다. 복지만두레와 관련하여 현장 공무원들로부터 일관성 있게 드러난 불만은 평가제도의 불공정성과 비효과성, 그리고 평가에 따른 업무부담의 과중이다. 불공정성과 관련해서는 지역마다 여건이 다른데도 불구하고 정량적 평가가 이루어짐으로써 담당 공무원과 복지만두레 회원들의 노력이 제대로 평가받지 못하고 있다는 것이다. 또한 좋은 평가를 받기 위해 페이퍼워크에 치중하거나 자료들을 과장함으로써 실질적 산출과는 거리가 있음을 지적하였다. 복지만두레가 자치구에 대한 시의 복지 분야 평가에 지나치게 높은 점수를 차지함으로써 다른 중요한 복지업무들과의 형평성 차원에서 균형을 잃었던 측면과 자료입력을 위한 정보시스템의 부실로 인한 엄청난 인력의 낭비가 문제점으로 지적되었다. 현장 공무원들의 업무부담 감소를 바라는 마음으로부터 다소 과장된 측면이 있다고 하더라도 복지만두레에 대한 사회복지공무원들의 태도변화와 자발적 협력을 유도해내기 위해서는 복지만두레 평가제도 개선이 시급하다는 것을 확인할 수 있었다.

단순하게는 복지만두레 자료입력 전산시스템의 개선만으로도 현장공무원의 불만을 상당 부분 완화할 수 있을 것으로 보이며, 이 점은 대전시와 대전복지재단에서도 충분히 인식하고 있어 곧 개선될 것으로 기대된다. 평가제도와 관련해서 중요한 것은 자치구 복지만두레의 복지분야 평가비중 문제이다. 현재 사회복지분야 전체 배점의 1/3에 달하는 비중을 줄이는 것에 대해서는 시 담당공무원과 대전복지재단 관계자도 대체로 찬성하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 간과할 수 없는 것은 평가비중을 지나치게 낮췄을 때 아직까지 복지만두레에 대한 소유의식을 뿌리내리지 못한 상황에서 자치구의 복지만두레 운영에 대한 관심과 협조가 낮아질 가능성이 있다. 특히 정착초기단계에서 대전복지재단의 경우 민간재단으로서 복지만두레 지원을 위해서는 자치구의 행정 협조가 꼭 필요함에도 불구하고, 행정계층인 자치구와의 관계 설정이 애매모호한 상황에서 대전시의 평가제도는 자치구의 복지만두레에 대한 관심과 협조를 이끌어낼 수 있는 중요한 매개가 되고 있음을 간과할 수 없다. 이러한 맥락에서 현재 대전시가 계획하고 있는 10% 내외로 평가비중을 줄이기로 계획하고 있는 것은 바람직한 방향이 될 것이다.

또한 현재 대전시는 평가자를 공무원이 하는 평가에서 외부전문가가 참여하는 평가로 전환하고, 회원수와 결연수와 같은 정량적 기준의 비중을 대폭 완화하려는 방침을 세운 것은 현장 공무원의 부담을 덜어준다는 측면에서 긍정적으로 평가해야 할 것이다. 2012년 평가결과 보고서는 복지만두레 회원들이 대부분 자영업 등으로 실제 프로그램의 지속적인 운영 어려움, 운영위원, 일반회원, 후원회원 등으로 구성되어 있으나 사업을 추진할 수 있는 적정 인력이 부족하다는 점을 지적하고 있다(대전광역시, 2012). 조사과정을 통해 확인된 사실은 복지만두레가 잘 되는 동의 경우에도 팀별 운영을 하고 있는 산내동과 같이 극히 예외적 경우를 제외하고는 운영위원과 일반회원이 15~30명 정도로 구성된 경우이다. 그 이유 중 하나는 회원들 사이의 결속력을 다지고 회원관리의 효율성을 높이기 위해서는 적절한 조직규모가 필요하다는 것이다. 단순히 평가에서 요구하는 명목상 회원수 증가 목표 때문에 발생하는 공무원 또는 복지만두레의 불필요한 부담을 최소화하고 좀 더 실질적 활동을 통해 자발적이고 자연스러운 회원수 확대가 이루어지는 분위기를 만드는 것이 바람직하다.

5) 복지만두레 역량강화 지원체계 구축

대전시와 대전복지재단은 복지만두레 구·동 복지만두레 운영자(회장, 총무, 전담요원, 복지만두레담당자)의 교육 및 역량강화의 중요성을 일찍부터 인식하고 다양한 사업들을 수행해왔다. 단순한 동네의 자선조직 또는 봉사조직으로서가 아니라 복지사각지대 문제의 완화를 목적으로 복지 분야에 특화된 공동생산조직으로서 복지만두레 조직에 대한 교육 및 역량강화를 위한 지원은 복지만두레가 성공적 공동생산 사례로 뿌리내리기 위해서 꼭 필요한 부분이다. 그 동안 대전시 또는 대전복지재단

은 서비스 대상인 결연대상자에 대한 이해, 지역자원을 연결하는 공동모금회 이용 방법, 복지만두레 자율적 운영을 위한 회계처리 교육 등을 중심으로 전문교수 및 공동모금회 전문가, 자원봉사 전문들의 지식과 현장 경험을 토대로 교육을 실시해 왔다.

복지만두레 현장에서의 복지만두레 관련 교육에 대한 평가는 엇갈리게 나타나고 있다. 바쁜 시간에 비슷한 교육이 되풀이 되면서 되도록 교육 때문에 시간낭비하는 일이 없었으면 좋겠다는 의견도 많이나온 반면, 실제 교육의 효과로 복지만두레 회계처리를 복지만두레 총무들이 직접 수행하는 곳도 여러 곳 확인되었다. 실제 교육의 필요성과 효과는 피교육자 스스로의 자발성에 기초할 때 크게 되겠지만 복지만두레 운영자들의 교육의 경우 다분히 동원적 성격을 가지게 되면서 그 효과가 반감되는 측면을 무시할 수 없을 것으로 판단된다. 앞으로 복지만두레 교육이 적은 비용으로 큰 효과를 거두기 위해서는 대전복지재단이 주체가 되어 현재까지의 교육내용과 성과 및 문제점을 전체적으로 진단하고 종합적 처방을 내리는 것이다. 복지만두레 교육과 역량강화 지원체계 구축과 관련하여 몇가지 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 복지재단이 가지고 있는 사명으로서 복지관련 주민조직 역량형성 (Community Organization Capacity Building)이라는 새로운 영역을 공식적으로 개발해나가는 것이다. 즉, 지금과 같이 복지만두레와 관련하여 산발적으로 필요한 지식을 제공하는 교육프로그램에 설계보다는 공식적으로 거시적 관점에서 주민조직의 역량강화라는 관점에서 어떻게 주민조직의 비전과 사명, 리더십, 자원, 파트너십, 성과와 관련된 역량을 키울 것인가에 대한 자체 연구와 사업지원을 통해 사회복지분야의 지역사회 참여를 전문적으로 선도하는 대표적 조직으로 거듭나는 것이다. 이를 위해서 현재 대전복지재단이 가지고 있는 연구 인력을 활용하여 단순한 사회복지사업의 개발과 평가가 아닌 지역사회 주민조직 역량에 초점을 맞춘 연구를 수행할 수 있을 것이다. 또한 복지프로그램 위주가 아니라 리더십 개발, 복지만두레 주도의 자생단체간 파트너십 형성과 같이 순수하게 복지만두레의 역량강화에 초점을 맞춘 사업지원도 가능할 수 있을 것이다.

둘째, 교육내용과 관련하여 전문가적 관점에서 필요하다고 판단되는 교육을 제공하는 것도 중요하지만 현장 공무원과 복지만두레 운영자의 입장에서 현장에서 겪은 애로사항과 직접적으로 관련된 교육프로그램을 개발하여 제공할 필요가 있다. 또한 복지만두레 회원들이 교육에 따른 특별히 물리적 보상이나 유인이 없다는 점을 고려할 때 지나치게 교육목적만을 내세우기 보다는 복지만두레 활동에 대한 위로 겸 친목과 결속의 계기가 되도록 교육프로그램에 이벤트 성격을 가미하려는 의식적 노력도 중요하다고 판단된다.

셋째, 제한된 인력과 재원으로 인해 대전복지재단이 다양한 교육프로그램을 개발하고 현장 중심으로 찾아가는 서비스를 제공하기 어렵다 하더라도, 전문성을 가진 복지만두레 회원 또는 재능기부 희망자들의 풀을 조성하고 필요한 정보나 지식을 교환할 수 있는 시스템을 구축하고 장려하는 것도 모색해볼 수 있을 것이다.

3. 리더십

1) 우수사례의 정착 및 확산

복지만두레를 대전시 전체 행정동에 뿌리내리려는 전략보다 일차적으로 현재 우수한 사례들을 선별 지원함으로써 그러한 사례들이 지속가능하도록 만드는 것이 복지만두레 전체 리더십 향상에 도움이 될 것이다. 실제 정부주도 프로젝트 방식으로 탄생한 한계 속에서 아직도 적지 않은 복지만두레 리더들이 제도의 본질적 가치에 대한 충분한 공감대가 형성하지 못한 채 개인의 이해관계 속에서 재단과 시의 재정 지원에 기댄 채 소극적 자세로 복지만두레를 이끌어가고 있다. 이런 상황에서 복지만두레에 대한 일률적 행·재정 지원은 리더십을 키우기보다 지원금 사용을 위한 형식적 운영을 강화하고 행정력 낭비를 가져올 뿐만 아니라 복지만두레에 대한 정치적 해석과 오해도 그만큼 키울 수 있다. 진정성을 가진 리더들이 회원들과 함께 만들어가는 복지만두레 성공사례들을 우선적으로 선별하여 정착시키는 것이 복지만두레가 가지고 있는 비전과 가치를 공유할 수 있는 확산전략이 될 수 있을 뿐만 아니라 진정성을 결여한 복지만두레 리더들에 대한 자극제가 될 수 있을 것이다.

2) 관계형성에 초점을 둔 리더십 강조

복지만두레와 같은 주민조직이 지역사회 발전에 기여하기 위해서는 우선적으로 지역사회 관계구조에 대해 회원들이 관심을 갖고 그러한 관계를 개선하기 위한 의식적 노력을 필요로 한다. 주민조직 리더십은 다른 지역사회 주민이나 참여회원들이 갖지 못한 특성, 자질 등을 리더가 가지고 있음을 의미하는 것이 아니라 리더와 추종자들 사이의 상호작용을 통한 영향관계를 통해 형성된다. 리더와 추종자들 사이의 상호작용과 영향관계는 공동목적의 생성과 공유를 통해 나타난다. 복지만두레와 같은 지역공동체를 지향하는 주민조직의 리더십은 회원들이 개인 또는 사적 이익을 뛰어 넘어 공적 목적을 공유하도록 영향력을 발휘하는 정도만큼 리더의 역할이 분명해진다. 이러한 맥락에서 복지만두레 리더에게 기대되는 것은 자신의 영향력을 행사하여 회원들 사이의 호혜와 민주적 상호작용 구조를 이끌어내고 회원들이 개인의 지위 또는 물질적 이익과 같은 세속적 요인들보다 더 큰 의미의 공동목적으로부터 행위의 의미를 찾도록 촉진하는 것이 될 것이다.

지나치게 산출과 성과 중심의 리더십을 강조할 것이 아니라 관계형성의 관점에서 복지만두레 리더십을 강조할 필요가 있다. 이와 관련하여 앞서 논의한 사회적 자본 관점은 매우 유용한 초점을 제공해준다. 만두레 회원 사이의 결속적 사회적 자본, 다른 만두레와 지역사회 기업 등과의 교량적 사회적 자본, 그리고 담당공무원과 그 밖의 정부관계자들과의 연계적 사회적 자본의 균형 잡힌 리더십 역할을 강조할 필요가 있다. 그리고 그러한 리더십의 기본은 권위적 또는 하향적인 것이 아니라 민

주적이고 수평적 관계가 되어야 할 것이다.

3) 복지만두레의 선도역할을 통한 자생단체간 파트너십 형성

복지만두레가 성공적으로 뿌리내린 곳은 비교적 자생단체들 사이의 관계가 좋은 곳이라고 볼 때, 자생단체들의 네트워크 구축을 통한 자원 활용의 시너지를 이끌어 낼 수 있는 촉매자 역할의 중요성을 복지만두레 리더들에게 강조할 필요가 있다. 복지만두레와 다른 자생단체들과의 관계는 복지만두레가 만들어질 당시 자생단체 사이의 역학구조에 의해 영향을 받기도 했지만 많은 경우 회장들의 생각이 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 실제 한 동네의 자원을 영합적 게임(zero-sum game)의 대상으로 보느냐 win-win 게임의 대상으로 보느냐에 따라 주민조직간 경쟁과 갈등의 정도는 달라진다. 이와 관련하여 모 자생단체가 사사건건 복지만두레 사업에 대해 시비를 걸어와서 자신이 모든 것을 양보하니까 오히려 복지만두레 활동에 도움을 주더라는 한 복지만두레 회장의 이야기를 새겨볼 필요가 있다. 자생단체들 사이의 네트워크를 통한 상호교환이 모든 조직을 위해 긍정적 시너지 효과를 가져다주고, 그러한 상호작용은 자기 강화적으로 미래의 상호작용과 교환에 관여할 가능성을 높이면서 지역사회의 번영을 가져다준다는 사회적 자본의 기본원리에 충실할 필요가 있다(Putnam, 1993).

4) 민주적 리더십 계승을 위한 노력

리더의 계승문제에 대해서도 지속적인 관심을 가지고 시스템화하려는 노력을 기울여야 할 것이다. 많은 경우 훌륭한 리더십을 발휘한 리더가 바뀌는 경우 전체 조직의 성과에도 큰 영향을 미치게 된다. 이것은 주민조직도 예외가 아니다. 그나마 정부와 기업과 같은 관료조직들은 시스템화되어 있기 때문에 리더의 교체의 영향을 완충할 수 있는 부분이 있지만 주민조직의 경우 그러한 구조와 시스템이 상대적으로 미약하기 때문에 리더의 역할이 더욱 중요할 수 있다. 복지만두레 회원들로 하여금 주민조직의 리더십이 어느 한 개인에게 의존하기보다는 쌍방향적 성격이 강하다는 측면을 주지시키고, 회장들이 교체되더라도 지속적으로 복지만두레에 참여하면서 자문 또는 고문역할을 수행하도록 함으로써 일종의 집단리더십 시스템을 구축할 수 있도록 세밀한 관심을 기울여야 할 것이다.

5) 행정동 공무원의 리더십 지원과 유인체계 구축

공동생산이라는 관점에서 복지만두레를 보면 실제 복지만두레 회장뿐만 아니라 동장 및 담당공무원의 리더십도 매우 중요해진다. 실제 현장조사를 통해 확인된 것은 동장 및 담당공무원의 관심과 열정에 따라 복지만두레의 활성화 정도가 달라진

다는 것이다. 복지만두레가 대전시뿐만 아니라 대한민국의 대표적 공동생산 모형으로 거듭나기 위해서는 리더십의 초점이 복지만두레라는 주민조직뿐만 아니라 공동생산의 또 다른 주체인 일선공무원에게 맞추어져야 한다. 기존의 정부와는 독립적인 자원봉사조직이 아니라 더 나은 사회복지서비스 생산과 결과를 위한 파트너로서 복지만두레를 바라보고, 전문가로서 뿐만 아니라 협력자, 촉진자로서의 역할까지도 일선 공무원들에게 기대된다. 실제 복지만두레 담당공무원과 복지만두레 회원들과의 파트너십 형성을 위해서는 형식적이고 불필요한 업무 부담을 줄여주는 것뿐만 아니라 복지만두레 사업과 관련된 재량을 일선 공무원에게 부여하고 결과에 대해 보상해주는 유인체계가 마련되어야 할 것이다. 이와 관련하여 5개 자치구의 협조가 매우 중요하다고 판단된다. 현재는 복지만두레가 대전시사업으로 간주될 뿐 복지만두레에 대한 자치구의 소유의식은 거의 찾아볼 수 없다. 이런 상황에서 대전시의 자치구평가기준에 복지만두레가 포함되어 있지 않다면 자칫 자치구의 관심과 행정지원이 사라지면서 복지만두레의 활동과 기능이 현저히 저하될 가능성이 높다. 복지만두레를 순수 민간자원봉사 개념이 아니라 자치구 공동생산 실험의 관점에서 바라볼 때 복지만두레는 행정서비스에 대한 귀중한 자산이 될 수 있다. 현재 일선공무원들이 복지만두레 인프라를 십분 활용해 자신들만의 색깔을 내는 우수사례를 만들어낼 수 있는 여건조성이 시급한 상황이다. 이를 위해서는 일선 복지만두레 담당 공무원들에 대한 구청장과 동장의 적극적 지원과 격려 및 인사상의 실질적 혜택이 요구된다.

4. 자원

1) 교량적 자원 협력의 강화

복지만두레가 비교적 활성화되고 지속가능한 주민조직으로 뿌리내린 곳의 특징은 안정된 재원의 출처를 가지고 있는 곳으로 확인되었다. 특히 공기업 또는 지역소재 기업들로부터 후원체계를 잘 구축한 복지만두레들이 활발히 활동하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 어떤 지역은 거의 기업이 없거나 있더라도 영세한 기업 또는 자영업자들이어서 후원을 받기 어려운 실정에 있어 회비와 대전시 또는 복지재단의 사업지원비에 의존해서 운영되고 있었다. 특히 회장 또는 동장의 의지와 노력에 따라 후원자 개발의 성과가 크게 달라지는 것으로 나타났다. 일부 동은 복지만두레 회장 개인의 재정적 기여가 복지만두레 유지의 물질적 기반이 되는 곳도 확인할 수 있었다. 결과적으로 각각의 동이 처한 상황이 너무 다르고 그 결과 자원의 성격이나 양에 있어서도 큰 차이를 보였다.

(1) 지역사회간 자원 교류의 강화

행정동 단위의 복지만두레 운영의 장점은 작은 지역단위로 활동을 했을 때 결속

력을 키우고 또 활동의 결과를 쉽게 확인할 수 있다는 점이다. 복지만두레 활동이 일종의 주민들 사이의 사회적 자본을 활용하여 사회복지라는 공적 가치를 생성하는 것이라고 보았을 때 주민들 사이의 관계형성 및 참여를 위해서는 행정동 규모가 자치구 또는 대전시 규모의 활동보다 유리하다. 하지만 실제 복지만두레가 제공하는 서비스에 대한 수요와 그러한 서비스를 만들어내기 위한 물적 자원까지 고려한다면 동 규모에 집착한 복지만두레 운영이 반드시 바람직하다고 볼 수 없다. 예를 들면, 신시가지에 위치한 중상층 밀집 아파트 지역이 대부분을 차지하는 동의 경우 기본적으로 복지만두레에 대한 서비스 수요가 크지 않을 수 있다. 역으로 상대적으로 취약계층이 밀집한 동의 경우 수요는 많지만 해당 지역 내에서 동원할 수 있는 자원은 부족할 수 있다. 이 경우 동 단위의 정체성은 다소 희생하더라도 자치구 단위로 동간의 복지만두레 협력 사업을 전개하는 것이 가능하다. 실제 사회적 자본의 관점에서 보면 동네의 결속력만큼이나 중요한 것이 다소 이질적인 지역사회 간의 교류와 유대 형성으로서 우리는 이것을 '교량적 사회적 자본'이라 부른다. 취약동네의 입장에서 보면 자기 동네 사람들 사이의 결속도 중요하지만 좀 더 많은 자원을 가진 외부 지역사회와 네트워크를 만들고 자원을 동원하는 것이 매우 큰 의미를 갖는다. 이러한 맥락에서 서로 다른 여건에 놓여있는 복지만두레 사이의 네트워크를 통한 자원의 흐름은 교량적 사회적 자본의 대표적 사례로 발전할 가능성이 크다. 법인화 또는 대전복지재단의 지원을 통해 자치구 복지만두레지부가 만들어진다면 이러한 교량적 자원 교류의 매개 역할을 수행하는 것이 중요한 임무가 될 것이다. 하지만 그 이전이라도 대전복지재단의 촉진자 역할을 통해 서로 다른 여건의 동 복지만두레 사이의 자원협력 모형을 추진해볼 필요가 있다.

(2) 지역기업의 사회적 공헌의 활용

실용적 차원에서 주목할 수 있는 것이 바로 지역에 소재한 기업들이다. 현재 상대적으로 대규모 기업들은 '기업의 사회적 책임'(corporate social responsibility; CSR)이라는 '글로벌스탠다드'에 부합하고자 구성원들의 사회봉사를 어느 때보다 강조하고 있다. 일부 대기업을 제외하고는 CSR을 수행하기에는 아직까지 익숙하지 않은 많은 기업들이 시행착오를 겪고 있는 것이 현실이다. 이와 관련하여 사회복지분야의 전문성을 가진 지방자치단체들이 CSR을 민간자원으로 끌어들이는 의식적이고 적극적인 노력이 필요하다. 특히 이러한 CSR과 연관된 기업자원을 취약동네 또는 특정 지역사회 주민조직과 연관시키는 것이 중요한 전략이 될 수 있다. 기업의 입장에서조차 자기가 뿌리내리고 있는 사회의 실질적 삶에 기여한다는 의미뿐만 아니라 아이디어와 자원의 결합을 통해 다양한 프로그램을 개발할 수 있고, 특정 지역에 자원을 집중함으로써 사회공헌 노력의 완결성을 쉽게 확인할 수 있다는 장점이 있다.

실제 대전복지재단의 경우 '쪽방마을 사랑나누기' 사업을 통해 철도시설공단의 사

회공헌 자원을 끌어들이는 경험이 있고, 복지만두레의 활성화를 위해 일사일촌 자매 결연을 통해 복지만두레의 재정보완 및 안정성을 확보하려는 노력을 기울이고 있다. 이러한 방향은 자원 활용의 효율성이라는 측면 외에도 자원부문(voluntary sector) 또는 지역사회 부문(community sector)과 민간부문(private sector) 사이의 거버넌스구축을 통한 사회문제해결이라는 의미와 함께 사회의 서로 다른 부문사이에 신뢰와 호혜의식을 확산시킴으로써 우리사회의 사회신뢰라는 사회적 자본의 증진에도 크게 기여하게 될 것이다.

(3) 복지만두레 서비스 수혜자의 참여 활성화

공동생산의 관점에서 바라보았을 때 복지문제해결을 위해서는 지역사회의 참여뿐만 아니라 복지서비스의 직접 수혜자의 서비스생산을 위한 기여도 중요하다. 공동생산은 복지서비스 수혜자가 단순히 물질적 자원을 결핍하고 있어 그것을 보전해준다는 소극적 관점을 넘어 그러한 수요자들도 무엇인가 기여할 수 있는 자산을 가지고 있다는 적극적 관점으로의 전환을 강조한다. 공동생산은 공급자와 수혜자 사이의 명확하게 정의된 이분법보다 상호지지와 관계망을 강조한다. 공동생산은 모든 이들의 새로운 상호교환의 생성을 필요로 한다. 이러한 변혁적 힘은 자원봉사 또는 서비스의 수혜지점에 있는 사람들이 협력하도록 '초대되어졌을 때' 생기게 된다. 복지만두레의 경우도 서비스대상자 중 봉사활동에 참여할 수 있는 능력이 있는 수혜자들의 참여기회를 마련하는 것도 수혜자들의 자존감과 효능감을 향상시키고 공동생산자로서의 복지만두레의 의미를 강화하는 계기가 될 수 있을 것이다.

2. 기부금 또는 지원금 활용 절차 간소화

사회복지공동모금회의 기부금 또는 대전복지재단의 지원금 사용과 관련하여 그 절차나 정산과정이 지나치게 복잡하고 융통성이 부족하다는 지적이 상당히 많이 제기되었다. 투명성과 책임성을 확보하기 위해 불가피한 절차라고 하지만 현장의 목소리를 경청해서 형식적이고 불필요한 절차나 문서작업을 최소화하려는 관련기관들의 적극적이고 가시적 노력이 복지만두레 회원들의 열정이 소진되는 것을 막고 복지만두레 활성화에 기여할 것으로 판단된다.

<참고문헌>

- 곽현근. (2008). 현대 지역공동체의 의의와 형성전략. 이종수 (편). 「한국사회와 공동체」. 서울: 다산출판사. 125-159.
- 곽현근. (2010). 대전시의 민·관협치(거버넌스) 활성화방안. 한국공공행정학회 하계세미나.
- 장창수. (2010). 복지거버넌스로서의 복지만두레의 이해와 역할. 대전광역시 복지만두레 열린 포럼 자료.
- 이은재 · 박호숙 · 김종철. (1988). 주민조직실태에 관한 연구. 「한국지방행정학보」, 5(1): 1-1112.
- 정지웅 · 임상봉. (1999). 「지역사회개발학」. 서울대학교출판부.
- 한상철. (2001). 「시민행정론-시민활동의 전개와 행정-」. 서울: 법문사.
- 「동아일보」. (2006). 불신해결방안은. 12.26.
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., and Fenger, M. (eds.) (2007). *Governance and the Democratic Deficit*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., and O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
- Bovaird, T. (2011). Who is really creating neighbourhood level outcomes - self organising communities, co-production or public agencies? <http://publicservicematters.blogspot.com/2011/12/who-is-really-creating-neighbourhood.html>
- Bovaird, T., and Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcome and Public Value. *Voluntas*. DOI 10.1007/s11266-012-9309-6.
- Bovaird, T., and Loffler, E. (2011). From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services. in T. Brandsen and V. Pestoff. (Eds.). *New Public Governance, the Third Sector and Cop-Production*. London: Routledge.
- Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Boca Raton, FL: Auerbach Publications.
- Davies, W. K., and Herbert, D. T. (1993). *Communities within Cities: An Urban Social Geography*. London. Belhaven Press.
- Durose, C., and Richardson, L. (2009). 'Neighbourhood': a site for policy action, governance...and empowerment? in C. Durose, S. Greasley and L. Richardson. (eds). *Changing local governance, changing citizens*. 31-52. The Policy Press.
- Forrest, R, and Kearns, A. (2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighborhood. *Urban Studies*, 38(12): 2125-2143.
- Guo, C., and Musso, J. A. (2007). Representation in Nonprofit and Voluntary Organization: A Conceptual Framework. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2): 308-326.
- Hummel, R. and C. Stivers. (1998). Government isn't us: The possibility of democratic knowledge in representative government. In C. King and C. Stivers, ed.

- Government is us: Public administration in an anti-government era*, 28-48. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kearns, A. (2004). Social Capital, Regeneration and Urban Policy. CNR Paper 15.
- Korten, D. (1984). People-oriented Development: Theoretical Framework. In D. C. Korent and R. Kaluss. (eds). *People Centered Development: Contributions Toward Theory and Planning Framework* West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Lerner, J. (2004). Building a Democratic City: How Participatory Budgeting Can Work in Toronto. Program in Planning, University of Toronto.
- Lelieveldt, H. Dekker, Volker, B., and Torenvlied, R. (2009). Civic Organizations as Political Actors: Mapping and Predicting the Involvement of Civic Organizations in Neighborhood Problem-Solving and Coproduction. *Urban Affairs Review*, 45(1): 3-24.
- Loffler, E. (2010). Why co-production is an important topic for local government.
- Lowndes, V., and Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86(1): 53-74.
- Marschall, M. (2004). Citizen participation and the neighborhood context: A new look at the coproduction of local public goods. *Political Research Quarterly*, 57(2): 231-244.
- Mattessich, P., and Monsey, B. (1997). *Community Building: What Makes It Work* Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation.
- New Economics Foundation(NEF)/National Endowment for Science, Technology and the Arts(NESTA). (2009). The Challenge of Co-production.
- Perdue, D. (2001). Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital, *Urban Studies*, 38(12): 2211-2224.
- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Euproe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas*. DOI 10.1007/s1266-012-9308-7.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schmitter, P. C. (1997). Civil Society East and West. in Larry Dimond, Marc F. Platter, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien(eds). *Consolidating Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schweigert, F. J. (2007). Learning to Lead: Strengthening the Practice of Community Leadership. *Leadership*, 3(3): 325-342.
- Smith, D. H. The Effective Grassroots Association II: Organizational Factors That Produce External Impact. *Nonprofit Management & Leadership*. 10(1): 103-116.
- Slatter, P. (2010). Looking Sideways: A Community Asset Approach to Coproduction of Neighbourhoods and Neighbourhood Services in Birmingham. Birmingham City Council.
- Stone, W., & Hughes, J. (2002). Social Capital: Empirical Meaning and Measurement Validity. Australian Institute of Family Studies.
- Woolcock, M. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, 27(2): 151-208.