

Gyeongbuk
Happiness
Foundation

이웃사촌복지센터 설치 및 운영방안 연구

책임연구원 |

남영우 경북행복재단 선임연구원

공동연구원 |

김보영 영남대학교 새마을국제개발학과 교수

채현탁 대구사이버대학교 사회복지학과 교수





< 목차 >

요약	1
I. 서 론	25
1. 배경 및 목적	25
2. 연구내용 및 방법	28
II. 이론적 배경	29
1. 이웃사촌복지공동체의 필요성	29
2. 이웃사촌복지공동체의 개념과 유형	32
3. 사회복지전달체계의 문제와 개선방향	37
4. 이웃사촌복지공동체 구현을 위한 지자체 사회복지전달체계의 역할	49
III. 심층인터뷰 분석 결과	55
1. 심층인터뷰 개요	55
2. 심층인터뷰 결과	57
IV. 이웃사촌복지센터 설치 및 운영방안	73
1. 이웃사촌복지센터 운영 모형(안)	73
2. 이웃사촌복지센터 선도사업 운영(안)	88
참고문헌	92

< 표 차례 >

표 1. 경상북도 소멸위험지역 현황	2
표 2. 도시형·농촌형 공동체의 특징 비교	14
표 3. 인터뷰 참여자 특성	31
표 4. 인터뷰 질문 내용	32
표 5. 인터뷰 결과	48

< 그림 차례 >

그림 1. 경북 이웃사촌 행복공동체 사업 운영체계(안)	3
그림 2. 도 이웃사촌복지센터의 주요사업	63

요약

I. 서 론

1. 배경 및 목적

- 경상북도는 전국 고령인구비율 14.21%에 비해 고령인구비율이 19.05%로 특히 고령화가 심각한 상황임(통계청, 2017).
- 2018년 6월 기준, 전국 228개 시·군·구 가운데 소멸위험 지역은 89곳(39%)으로, 경상북도는 23개 시·군 가운데 19개 시·군이 소멸위험지역으로 나타나고 있음(이상호, 2018).
- 군 지역은 복지서비스 제공기관의 부족과 원거리로 인해 필요서비스의 수요욕구가 있음에도 충분한 서비스를 제공받지 못하고 있음.
- 지역 내 체계적 전달체계 미비와 더불어 복지욕구 조정·배분 및 서비스 자원 활용, 복지기관 간 연계·협력 등 이용자 중심의 통합적 지원에 한계를 갖고 있음.
- 이러한 한계를 개선하기 위해 복지 사각지대 문제와 지역의 다양한 복지욕구에 대응할 수 있도록 지역 중심의 맞춤형 전달체계 구축이 필요함.
- 경상북도는 지역의 복지수요 증가, 인구감소 및 고령화 등에 따른 복지환경 개선과 지역 소멸위기 극복을 위해 민선 7기 도정운영 4개년 계획을 통해 경북 이웃사촌 행복공동체 육성계획을 추진하고 있음.
- 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 등 중앙부처 사업과의 연계·협업 및 경북만의 지역 통합적인 복지사업 컨트롤타워 역할을 위해 이웃사촌복지센터 설치를 계획에 담고 있음.

- 이웃사촌복지센터는 취약한 복지 역량과 부족한 지역자원 한계 극복, 공동체적 해법을 위한 이웃사촌 복지공동체 구현과 소생활권(마을)까지 포괄하는 복지직통망 구축을 통해 이웃사촌 같이 가까운 복지 실현을 위해 현장중심 서비스 체계구축을 위한 컨트롤타워 역할을 수행할 예정이다.
- 본 연구는 경북 이웃사촌 행복공동체 육성계획의 원활한 수행을 위해 경상북도 이웃사촌복지센터 설치 및 운영방안을 모색하는데 그 목적이 있음. 이를 통해 지역의 복지수요 증가와 인구감소 및 고령화 등에 따른 복지환경을 개선하고 지역 소멸위기 극복을 위한 지원방안을 마련하여 도민의 복지체감도 증진에 기여하고자 함.

2. 연구내용 및 방법

- 본 연구는 연구목적 달성을 위해 이웃사촌복지공동체 및 사회복지전달체계 관련 선행연구 고찰을 통한 이론적 논의, 경상북도 사회복지전달체계의 운영 실태, 이웃사촌복지센터 운영 모형 및 선도사업 운영방안 등을 연구내용으로 설정하였음.
- 연구방법으로 이웃사촌복지공동체 및 사회복지전달체계의 이론적 배경 및 기능을 파악하기 위하여 문헌분석을 실시하고, 관련 사례를 조사·검토하였음.
- 경상북도 사회복지전달체계의 운영 실태 등을 파악하기 위해 2차 자료를 활용하고, 지역공동체 관련 현장 전문가를 대상으로 심층인터뷰 및 자문회의를 실시하였음.
- 이상의 문헌연구, 2차 자료 활용과 현장 전문가 대상 심층인터뷰, 자문회의를 통해 이웃사촌복지센터 운영 모형 및 선도사업 운영방안을 제시하고자 하였음.

II. 이론적 배경

1. 이웃사촌복지공동체의 필요성

- 이웃사촌복지공동체는 경상북도의 민선 7기 출범과 함께 새롭게 제안된 개념으로 경상북도에서는 이웃사촌복지공동체를 저출생, 고령화 등 사회구조 변화로 인한 가족 해체와 개인의 사회적 고립 위험 등으로부터 복지 사각지대를 해소하고 주민 스스로 지역공동체를 회복하기 위한 개념으로 사용하고 있음.
- 경상북도가 이웃사촌복지공동체에 대한 논의의 기반에는 먼저, 지역공동체 와해 현상이 급속히 진행되고 있어 이에 대한 시급한 대응이 요청되며, 다음으로 지역공동체 와해로 인해 제기된 다양한 지역사회문제에 대응하는 공공 사회복지전달체계 운영의 한계를 극복하는 대안 마련이 시급히 요청되고 있음.
- 주민의 참가에 의한 지역사회문제 해결 경험과 다양한 노하우를 축적하고 있어 이러한 장점을 살려 공공의 사회복지전달체계를 보완하며 지역주민 주도성을 살린 대응 방안을 모색할 현실적 필요성이 제기되고 있음.

2. 이웃사촌복지공동체의 개념과 유형

- 이웃사촌복지공동체라는 용어는 그동안 지역사회 및 지역사회복지 연구 분야에서 사용되어 온 지역사회복지공동체의 개념과 같은 맥락에 있다고 볼 수 있음.
- 지역사회복지공동체는 기본적으로 정주 공간으로서의 일정한 지리적 영역의 공유, 사회적 상호작용, 공동유대감이라는 지역사회를 구성하는 기본적인 구성 요소(김남선, 2015)에 공동체를 실제적으로 추진하

는 구성원, 지역공동체에서 추진되는 사업과 활동, 구성원 간의 긴밀한 상호작용 및 네트워크를 규정하는 시스템을 포함하며, 전자를 무형의 요소, 후자를 유형의 요소로 볼 수 있음(이기태·하현성, 2016).

- 경상북도의 이웃사촌공동체의 개념은 경상북도라는 정주 공간에서 도민들이 활발한 사회적 상호작용을 통해 공동유대감이 보다 확대된 건강한 지역사회로, 새로운 공동체 추진을 위한 다양한 실행 주체와 공동체 사업과 활동, 실행주체 간의 긴밀한 상호작용 및 네트워크를 규정하는 시스템을 포함한 경상북도형 지역사회복지공동체라고 정의할 수 있음.
- 경상북도의 이웃사촌복지공동체는 경상북도의 지리적 특성에 기반하여 분류하고 이것을 토대로 유형화해 볼 수 있음.
- 경상북도는 대도시 및 중소도시와 농·어·산촌이 모두 포함된 지리적 특징을 가지고 있어 지리적 영역에 의한 지역 분류는 이웃사촌복지공동체 분류에 가장 우선적으로 적용해야 할 요소임.

표. 도시형·농촌형 공동체의 특징 비교

도시형 공동체	농촌형 공동체
- 일정한 목적 또는 문제해결을 위해서 지역주민들이 자발적으로 공동체를 형성함 - 자원에 대한 정보 및 교통 인프라 구축이 잘 되어 있어 접근성이 높음 - 구성원의 다양성이 크고 인적 역량이 높음 - 구성원이 쉽게 바뀌기 때문에 소속감이나 유대감이 낮음 - 공동체 주민이 모일 수 있는 거점공간이 부족함	- 지역경제 활성화와 지역 활력의 저하 문제를 해결하기 위해 공동체가 형성됨 - 자원에 대한 정보 및 교통 인프라 구축이 상대적으로 미흡하여 접근성이 낮음 - 장기간 함께 거주하였기 때문에 마을의 소속감과 유대감이 끈끈함 - 구성원이 다양하지 못하며 인적 역량이 낮음 - 주민이 모일 수 있는 거점공간이 많음

자료 : 이기태·하현성(2016)에서 재구성

3. 사회복지전달체계의 문제와 개선방향

- 현 정부의 사회서비스원 정책의 한계는 공공 공급을 확대한다는 명분으로 추진하면서 오히려 이미 건강보험공단지사(장기요양보험 운영), 국민연금공단 지사(장애인활동지원 인정조사), 지방자치단체(그 외 복지서비스 위탁 및 운영), 지역 민간복지기관(위탁 복지서비스 운영) 등으로 분절되어 있는 전달체계의 문제를 오히려 악화시킬 위험을 가지고 있음.
- 바람직한 사회복지전달체계 개선을 위해서는 공공성을 강화한다면서 정작 그 주체로 지자체와는 별개의 기관을 설립하는 것이 아니라 어떻게 하면 본래 지자체가 가지고 있는 역할과 책임을 강화할 것인가에 대한 방안이 필요함.
- 전체 사회복지전달체계에서 광역지자체의 역할과 책임이 무엇이고, 각 지역의 상황이나 정책 방향에 맞게 어떻게 이를 보완해갈 것인가에 대한 대안이 필요하며, 별도의 기관을 설치한다면 그것은 공적 책임의 주체가 되어야 할 지자체를 대체하는 기관이 아니라 오히려 지자체의 역할을 보조하고 지원할 수 있는 조직이 되어야 함.
- ‘지역사회 통합 돌봄’이라는 이름으로 추진되고 있는 보건복지부의 ‘커뮤니티케어(communitary care)’는 대부분의 서구 복지국가에서는 보편적으로 정착되어 있는 개념으로 지역사회복지정책의 궁극적인 정책 목적과 방향을 담고 있음.
- 중요한 것은 어떻게 실질적으로 지역사회에서 민관 자원이 통합적으로 연계될 수 있는 체계를 구축할 수 있을 것인가이며, 중앙정부에서 추진하는 정책이 피상적인 만큼 지역사회에서는 나름대로의 분절성을 뛰어넘을 수 있는 협력적 체계를 구축하는 것이 핵심적인 과제임.
- 단순히 ‘협력’을 해야 한다고 당위적으로 강조하면 되는 일이 아니라 실제 협력적 행동이 이루어질 수 있는 정책적 노력과 자원의 투입이 이루어져야 함.

- 주민자치형 공공서비스는 계획에서 이 사업을 통해 “지역주민이 참여하는 민관협력과 지역복지력 강화를 통해 연계 모델 개발” 하겠다고 하면서 지역복지력의 정의를 “행정이 다 해결할 수 없는 부분에 대하여 지역사회가 대응할 수 있는 힘” 이라고 정의하고 있음(행정안전부, 2018: p. 8).
- 행정이 해결할 수 없는 부분에 대한 지역사회 역량을 강화하는 것은 양적으로 행정이 지원해야 할 것을 민간이 대신하도록 하는 것이 아니라 아무래도 제도적 제약을 받는 행정이 할 수 없는, 혁신적이고, 유연하고, 선도적이고, 공동체적인 지역사회 문제에 대한 질적으로 다른 역할을 수행하도록 하는 것임.
- 읍·면·동의 마을단위에서 추진이 되는 일은 무조건 인력을 동원해서 찾아가는 것이나, 양적으로 민간자원을 동원하는 일이 아니라 질적으로 공동체적 역할을 부여하고 이를 수행할 수 있는 역량을 지원하는 일임.
- 우리나라에서 광역지자체는 기초지자체와 중앙정부의 중간자적 지위를 가지고 있으며, 관내 다른 기초지자체 간에서도 역시 중간자적 지위를 갖고 있음.
- 광역지자체가 사회서비스에 있어 가장 핵심적인 역할은 조정과 배분으로, 기초지자체와 중앙정부 사이에서의 조정과 배분의 역할임.
- 가장 전형적으로는 더 도시화된 지역에 자원이 집중되고 더 소외되는 농어산촌 지역에 자원이 부족한 상황에 대해서 균형을 맞추고 관내 자원을 배분하는 역할을 해야 함.
- 현재의 분절적 구조에서 기초 지자체만으로 할 수 있는 역할이 제한적이며, 지역사회에서 행정조직만 역할을 수행하는 것 역시 바람직한 일이 아니기 때문에 기초 지자체는 지역사회에 다양한 민관자원의 네트워크를 구축하고 촉진시키는 역할을 동시에 수행해야 함.
- 2003년 사회복지사업법 개정을 통해 도입되어 2005년부터 전국적으로

로 조직·운영되어온 지역사회복지협의체는 2015년 사회보장급여법에 의해 지역사회보장협의체로 개편되면서 그 범위가 복지 뿐 아니라 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경의 범위까지 대폭 확대되었음.

- 문제는 여전히 이러한 네트워크의 틀만 존재할 뿐 이러한 네트워크를 통해 무엇을 할 것인지가 불분명하다는데 있음. 네트워크란 활발한 상호작용을 통해서 강화되고 발전될 수 있는 것인데 역할이 불분명하다 보니 민관협력이라는 명분만 유지되고 있었음.
- 기초 지자체에서는 이러한 네트워크를 활용하여 어떠한 사회의 욕구나 문제에 대응하거나 삶을 증진시키기 위한 구체적인 과제를 만들고 추진할 필요가 있음. 이러한 역할을 수행함으로써 민관 네트워크는 활발한 상호작용을 통하여 더욱 긴밀하게 연결되고, 강화되고, 효과적으로 작동할 수 있음.
- 우리나라 복지행정에서 읍·면·동이 가지는 가장 큰 강점은 접근성이라고 할 수 있음. 우리나라에서 독특하게 소생활권까지 배치가 되어 있는 이 행정기관은 그만큼 주민들에게 가장 가깝고 쉽게 다가갈 수 있는 곳임.
- 읍·면·동을 중심으로 한 통합적인 접근은 기초 지자체 단위에서 민관 네트워크를 구축할 때 비로소 의미를 가질 수 있음.
- 읍·면·동이 소생활권 단위로서 필요한 역할은 공동체 촉진자로서의 기능으로, 공동체는 있는 자가 없는 자에게 베풀도록 동원되는 것이 아니라 그러한 구분 없이 함께 참여하고 상호작용함으로써 서로가 성장하고 발전하는 그야말로 공동체적 관계를 만들어야 하는 것이고 읍·면·동은 이를 현장에서 촉진시킬 수 있는 단위로 기능해야 함.

4. 이웃사촌복지공동체 구현을 위한 지자체 사회복지전달체계의 역할

- 경상북도의 이웃사촌복지공동체 구현을 위해서는 이러한 지향점과 현실을 연결해 줄 중간지원조직을 필요로 함.
- 지역공동체 만들기와 관련한 중간지원조직은 이미 전국적으로 ‘마을공동체지원센터’, ‘마을공동체만들기지원센터’라는 명칭으로 광역시·도 혹은 시·군·구 차원에서 지방의회 조례에 따라 많은 지역에 설치되어 운영되고 있음.
- 현재 경상북도 내에 이러한 중간지원조직은 설치되어 있지 않으며 경상북도 차원에서는 마을공동체지원 관련 사업이 개별적으로 운영되고 있는 상황임.
- 경상북도의 이웃사촌복지공동체 구현을 위한 중간지원조직으로 이웃사촌복지센터의 역할을 다음과 같이 제시할 수 있음.
- 첫째, 지역사회 내·외부의 인적 네트워크를 촉진시켜 공동체의 결속력을 강화시키고 협력적 사업 및 활동을 촉진시키는 것임.
- 공동체지원조직이 이러한 부분들을 지원하고 향후에는 스스로 활동할 수 있도록 유도한다는 측면에서 네트워크를 활용하여 지원하고 공동체 사업 및 활동을 개발하고 추진해 나가려는 노력이 요구됨.
- 둘째, 공동체의식 및 주민의 역량 강화를 위한 다양한 복지교육기회를 제공하는 것임.
- 교육을 통한 역량 강화는 공동체에 대한 이해를 높여서 상호작용과 연대의식을 제고시키고 주민들의 활동능력을 키워줌으로써 사업 계획과 추진과정에서 발생하는 불확실성을 낮추어주는 역할을 하며, 역량 강화를 위한 교육은 공동체의 활성화와 지속성을 위해서 반드시 갖추어져야 할 토대라고 할 수 있음.

- 셋째, 지역의 공동체 및 복지 비전을 공유하고 이를 체계화하고 구체적으로 실천해 나갈 활동과 기술을 제공하는 일임.
- 지역사회 내 많은 주민들이 지역사회문제에 대해 심각성을 공유하고 이러한 이슈를 공론화하며, 이렇게 공론화된 지역의 해결과제를 목표의식을 가지고 해결하려는 활동은 중요하며, 이를 위해 가장 직접적으로 활용되는 기술은 마을복지계획을 수립하고 지원하는 활동임.
- 넷째, 공동체 활성화를 위해서 필요한 다양한 자원을 개발하여 중개해주고 제공해주는 것임.
- 우선적으로 이웃사촌복지센터는 경상북도와 시군의 사업으로서 지역사회 주민을 지원할 수 있는 공적 자원을 효과적으로 연계시킬 수 있도록 해야 함. 공동체 자원의 불필요한 낭비를 막고 복지공동체를 통한 지역사회의 성과를 위해서는 우선적으로 공적 자원의 효과적 연계가 전제되어야 함.

III. 심층인터뷰 분석 결과

1. 심층인터뷰 개요 및 결과

- 지역공동체 현황, 주민조직, 지자체 및 중간매개조직의 활동 등을 파악하기 위해 지역공동체 관련 현장 전문가를 대상으로 인터뷰를 실시하였음.
- 타 지역 현장 전문가 인터뷰 결과, 지역공동체의 구성원인 주민 스스로가 지역사회 복지문제 해결을 위해 나서고 있고, 그러한 활동을 높이 평가하거나 향후 트렌드로 받아들이고 있음.
- 결과적으로 공공에 의한 보완이 아닌, 주민 주도로 지역공동체 활동이

이루어지고 스스로 자원을 조직화하는 정도의 주민 주체성이 형성된 것으로 파악됨.

- 주민과 더불어 공공과 민간을 포함한 각종 직능단체는 지역사회 복지 문제 해결에 도움을 줄 수 있는 주요한 자원의 역할을 하고 있음. 초기 공공 주도로 민간기관을 모두 포함한 민간협의체를 구성하거나, 민간기관 간의 자체적 협력을 통해 네트워크(분과)를 구성한 것으로 파악됨.
- 지역공동체 및 주민조직 활동으로 복지사각지대를 실사하여 사례관리가 이루어지고 이를 통해 '안심하우스'와 같은 맞춤형 사업을 개발하고 있음.
- '복지참여예산제' 같은 민관 공동 검토로 결정되는 예산제를 제안·시행하거나 보건소, 노인회, 노인복지관 등 경로당과 관련된 기관·단체를 아우르는 '경로당협의체'를 구성하여 효율적인 자원 연계 및 협력을 도모하는 것으로 파악됨.
- 지역공동체 및 주민조직 활동상의 어려움으로 생업 종사와 더불어 활동에 참여해야 하는 시간적 부담을 겪거나 민간조직 활동을 정치적 활동으로 오해를 받는 경우가 있음.
- 지역공동체를 위한 대의적 성격이라 하더라도 생업을 제쳐두고 활동에 참여할 수는 없기 때문에 이러한 활동에는 체계적인 지원이 필요하며, 불필요한 오해를 방지하는 공공의 지원 또한 요구되는 것으로 파악됨.
- 농촌지역의 복지 관련 인프라가 절대적으로 부족하거나 심각한 고령화 문제를 겪고 있는 점은 경북(군지역)과 별반 다르지 않음.
- 이를 극복하기 위해 풀뿌리모금을 통해 재원을 마련하여 읍면동 지역사회보장협의체가 복지관의 역할을 하거나, 직능단체 간 협업을 지원

하고 있음. 민관협력의 활성화에는 공무원의 시각이 바뀌는 것이 중요하며, 공공의 관심과 협력을 통해 적극적인 민관협력이 이루어질 수 있는 것으로 파악됨.

- 지역공동체 및 주민조직 활동의 지원에는 중간매개조직의 역할이 중요하게 작용하고 있음. 주민은 중간매개조직(사회보장위원회 등)을 통해 복지 관련 교육 및 컨설팅을 제공받아 적극적으로 활동에 참여할 수 있고, 민간 네트워크와 같은 중간조직을 통해 기관 간 민간협력을 효율적으로 도모할 수 있는 것으로 파악됨.
- 경북의 지역공동체 현황은 대체적으로 타 지역에 비해 주민의 참여가 저조하며, 지역매개조직(지역사회보장협의체 등)은 인력 및 재원의 한계로 실제적 활동 추진에 어려움을 겪고 있음. 이러한 원인에는 공공의 인식 부족과 주민자치력의 약화 등이 중요하게 작용하는 것으로 파악됨.
- 이를 극복하기 위해 주민자치형 지역사회복지력이 강화되어야 하며, 동시에 실질적인 민관협력 체계 구축이 필요함. 이를 위해 지자체의 역할과 책임이 강화되어야 하며, 지역매개조직의 보완을 위한 실질적인 지원책이 마련되어야 하는 것으로 파악됨.
- 지역의 한계를 극복하고 주민 참여와 민관협력 체계 구축을 위한 지역공동체 활동이 이루어지고 있음. 협동조합을 통해 마을 주민의 조직화를 지원하거나(칠곡), 복지마을공동체사업을 추진하여 복지정보를 공유하고(영덕), 마을공동체 사업에 참여하여 주민의 자발적 참여를 활성화하고(안동·청송), 마지막으로 마을활동가를 통해 마을리더를 육성하는(의성) 등의 다양한 활동이 파악됨.

표. 인터뷰 결과

구 분	내 용
지역공동체 추진 주체	· 모든 민간기관 포함한 민간협의체 구성(세종) · 자체적 협력을 통한 민간기관 네트워크 구성(대전)
지역공동체 및 주민조직 활동	· 사례관리 통한 '안심하우스' 사업 개발(세종) · '복지참여예산제' 시행, '경로당협의체' 구성(대전)
지역 및 지자체 현황	· 인프라 부족, 고령화, 지역사회보장협의체 활성화(세종) · 공공의 관심과 협력을 통한 적극적인 민관협력(대전)
중간매개조직 활동	· 주민 대상 복지 관련 교육 및 컨설팅 제공(세종) · 민간 네트워크를 통한 민간협력 효율화(대전)
경상북도 지역공동체 관련 지역 현황	· 주민 참여 저조, 지역매개조직의 한계(인력·재원) · 공공의 인식 부족, 주민자치력의 약화 · 주민자치형 지역사회복지력 강화 필요 · 실질적인 민관협력 체계 구축 필요 · 지자체 역할·책임 강화, 지역매개조직 보완 필요
경상북도 지역공동체 관련 활동 내용	· 협동조합을 통한 마을주민 조직화 지원(칠곡) · 복지마을공동체사업을 추진하여 복지정보 공유(영덕) · 마을공동체 사업에 참여하여 주민의 자발적 참여 활성화(안동·청송) · 마을활동가를 통한 마을리더 육성(의성)

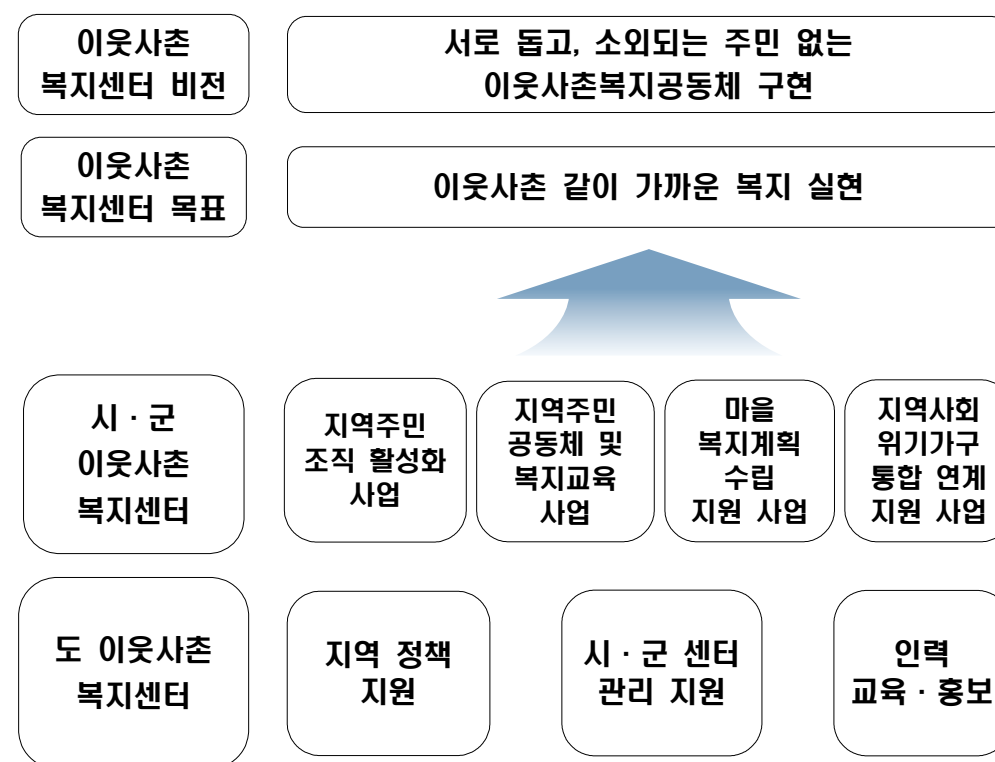
IV. 이웃사촌복지센터 설치 및 운영방안

1. 이웃사촌복지센터 운영 모형(안)

□ 이웃사촌복지센터의 개념

서로 돕고, 소외되는 주민 없는 이웃사촌복지공동체 구현 및
활성화를 지원하는 지역공동체 지원 중간조직

□ 이웃사촌복지센터의 운영체제도



□ 시·군 이웃사촌복지센터의 운영 및 역할

① 시·군 이웃사촌복지센터 운영체계

- 시·군별 1개소 설치
- 이웃사촌복지 지역 컨소시엄 구성하여 운영
 - (기능) 이웃사촌복지공동체 구현을 실현하기 위해 다수의 기관·단체 간 유기적 협력의 협약체계 구축
 - 사업대상 지역에 소재지를 두고 있는 공공·민간조직으로 구성
 - 행안부 주민자치형 공공서비스 구축사업 등 주민자치 활성화 사업에 참여 중인 공공·민간조직(지역사회보장협의체 등) 우선 참여
- 시·군별 1개소 당 현장전문가 3인 배치(팀장 1인, 팀원 2인)
- 시·군 이웃사촌복지추진단 구성하여 이웃사촌복지센터 지원
 - (기능) 시·군 이웃사촌복지센터 사업 운영을 위한 행정지원체계 구축
 - 이웃사촌복지센터에서 실무를 담당하지만 정책추진에 본청이 책임지고 추진해야 그 효과성을 담보
 - 시·군은 국·실장급 이상을 단장으로 하고, 사회복지과장이 총괄하며 관련 계와 희망복지지원단이 참여하는 이웃사촌복지추진단 결성·운영
 - 지역사회보장협의체 별도 분과나 이웃사촌복지추진단의 일환으로 별도 민관협의체 조직·운영, 가급적 별도 협의체보다는 지역사회보장협의체 별도 분과 구성(타 분과와 중복 소속 가능) 추천

② 시·군 이웃사촌복지센터의 운영 원칙

- 지역사회 내외부의 인적 네트워크 축진을 통해 공동체 결속력 강화, 협력적 사업 및 활동 촉진
- 공동체의식 및 주민의 역량 강화를 위한 다양한 복지교육 기회 제공
- 지역의 공동체 및 복지 비전을 공유하고 체계화하여 구체적 실천을 위한 활동과 기술 제공
- 공공 자원의 효과적인 연계 체계 구축 및 지역 공동체 자원 개발과 활용
- 중간지원조직으로서의 역할

③ 시·군 이웃사촌복지센터의 역할

- 지역사회 내·외부의 인적 네트워크를 촉진시켜 공동체 결속력을 강화시키고 협력적 사업 및 활동 촉진
 - 지역주민들 간의 상호작용과 협력을 더욱 공고히 하는 동시에 민간단체, 전문가집단, 공공기관 등 다양한 행위주체들과 협력을 도모하여 활발한 네트워크를 형성하고 단단히 결속시키는 역할
- 공동체의식 및 주민의 역량 강화를 위한 다양한 복지교육기회 제공
 - 교육을 통한 역량 강화는 공동체에 대한 이해를 높여서 상호작용과 연대의식을 제고시키고 주민들의 활동능력을 키워줌으로써 사업 계획과 추진과정에서 발생하는 불확실성을 낮춰주는 역할
- 지역의 공동체 및 복지 비전을 공유하고 이를 체계화하고 구체적으로 실천해 나갈 활동과 기술 제공

- 지역사회 내 많은 주민들이 지역사회문제에 대해 심각성을 공유하고 이러한 이슈를 공론화, 공론화된 지역의 해결과제를 목표의식을 가지고 해결하려는 활동(마을복지계획 수립 지원)

○ 공동체 활성화를 위해서 필요한 다양한 자원을 개발하여 중개·제공

- 지역사회 내 도움이 필요한 위기가구를 지원하는 자원을 중개하고 제공하는 일은 공동체 구축을 위한 매우 중요한 활동

□ 시·군 이웃사촌복지센터의 주요사업

① 지역주민조직 활성화 사업

- (개요) 이웃사촌복지센터의 가장 대표적 사업으로 시·군 및 읍·면·동 단위에서 다양한 풀뿌리 주민모임을 조직화하고 이러한 주민모임이 이웃사촌을 형성하고 지역사회 복지공동체를 구축해 가는 사업

- (목표) 시·군 및 읍·면·동 단위의 다양한 주민 모임 형성 및 활성화 도모로 지역사회 복지공동체 형성

□ 사업 대상(예시)

- 시·군 및 읍·면·동에 거주하는 지역주민
- 다양한 지역사회 문제에 노출되어 있는 주민 당사자
- 읍·면·동 단위에서 지역사회봉사활동을 펼치고 있는 자원봉사자 혹은 후원자
- 기타 본 사업의 목표 달성을 위한 다양한 영역의 지역주민

□ 사업 내용(예시)

- 시·군 및 읍·면·동 단위에서 제기되고 있는 지역사회문제를 지역

주민의 조직력과 협동으로 해결하고 이를 통해 복지공동체를 조성하기 위한 다양한 사업을 기획하고 추진

② 지역주민 공동체 및 복지교육 사업

- (개요) 이웃사촌복지센터가 시·군 및 읍·면·동 단위에 있는 다양한 복지시설, 기관, 평생교육시설 등과 연계하거나, 센터에서 직접적으로 주민 공동체 및 복지교육을 실시하여 주민의 공동체 및 복지의식을 확대하고 복지공동체를 구축하기 위한 기초 사업

- (목표) 지역주민의 공동체 및 복지의식 증진과 지역사회 내 나눔 교육문화 확대로 복지공동체 형성

□ 사업 대상(예시)

- 시·군 및 읍·면·동에 거주하는 지역주민
- 지역사회 내 다양한 복지서비스 대상자
- 지역사회 내 정규교육과정 학생
- 지역사회 내 다양한 평생교육기관 수강생
- 기타 본 사업의 목표 달성을 위한 다양한 영역의 지역주민

□ 사업 내용(예시)

- 시·군 및 읍·면·동 단위에서 공동체 및 나눔 교육문화 조성을 위한 지역주민 대상의 공동체 및 복지의식 교육, 정규교육 및 평생교육 연계와 융합 교육, 복지대상자 대상의 복지서비스 활용 교육 등의 사업을 기획하고 추진

③ 마을복지계획 수립 지원 사업

□ (개요) 이웃사촌복지센터가 읍·면·동 단위의 마을복지계획을 수립할 수 있도록 지원하여 지역의 복지비전을 공유하고 민관이 협력할 수 있는 기반을 조성하며 지역특화사업을 개발하고 상시적으로 추진하는 사업. 향후 이 사업은 시·군·구 지역사회보장계획의 기초 계획으로 기초지자체 단위에서 중요하게 다루어질 전망이다.

□ (목표) 지역주민 간 읍·면·동 단위의 복지비전 공유, 민관협력 체계의 구축 및 주민 스스로 지역특화사업을 개발하고 추진하는 활동을 통한 지역사회 복지공동체 형성

□ 사업 대상(예시)

- 시·군 내 마을복지계획 수립을 희망하는 개별 읍·면·동
- 개별 읍·면·동 내 지역주민이 인식하는 소생활권
- 기타 본 사업의 목표 달성이 가능한 다양한 생활권 단위

□ 사업 내용(예시)

- 마을복지계획 수립을 지역주민 스스로 추진하고 계획의 실시, 모니터링, 평가활동을 하는 다양한 사업을 기획하고 추진

④ 지역사회 위기가구 통합 연계 지원 사업

□ (개요) 이웃사촌복지센터가 시·군 내 다양한 민·관 자원을 조사하고 구체적인 역할을 파악하여 지역사회 내 위기가구를 공공과 민간기관과 비공식기관 등이 연계·협력하여 시의적절하고 상시적으로 지원할 수 있도록 추진하는 사업

□ (목표) 마을위기가구의 긴급성과 적정성을 고려한 적절한 지원으로

위기상황 극복을 하도록 하고 이러한 과정 전반을 통해 지역사회 복지공동체 형성

□ 사업 대상(예시)

- 시·군 내 복지대상자를 공식적으로 지원하고 있는 공공 및 민간기관
- 시·군 내 복지대상자를 공식적으로 지원하고 있는 네트워크 조직
예) 지역사회보장협의체, 사회복지협의회 등
- 시·군 내 복지대상자를 지원하고 있는 비공식 조직 및 기관
예) 주민봉사단체, 종교기관 등
- 기타 본 사업의 목표 달성을 위해 참여가 가능한 민·관 자원

□ 사업 내용(예시)

- 지역사회 내 위기가구 지원을 위한 민·관 자원의 통합적인 연계·협력 사업을 기획하고 추진

□ 도 이웃사촌복지센터의 운영 및 역할

① 도 이웃사촌복지센터 운영체계

- 도 이웃사촌복지추진단 운영
 - (기능) 도 이웃사촌복지센터 사업 운영을 위한 행정지원체계 구축
 - 도 이웃사촌복지센터에서 실무를 담당하지만 정책추진은 본청이 책임지고 추진해야 그 효과성을 담보
 - 도 이웃사촌복지추진단의 역할과 책임, 도 이웃사촌복지센터의 실무적 집행 책임과 지원적 역할을 분명하게 규정
 - 도청 국장급 이상을 단장으로 하고, 사회복지과장이 총괄하는 이웃사촌복지추진단 결성·운영

② 도 이웃사촌복지센터의 역할

- 경북형 이웃사촌복지공동체 사업 모델 개발
- 시·군 이웃사촌복지센터 운영 관리 지원
- 시·군 이웃사촌복지센터 협력 네트워크 구축·운영
- 복지공동체 구현을 위한 필요 서비스·인프라 분석
- 대상별 지역 실정에 맞는 자원 연계·통합 제공
- 지역사회 내 민간·공공 복지자원 현황 파악
- 대상군별·육구별 활용 가능한 지역복지 정보 제공

□ 도 이웃사촌복지센터의 주요사업

사업	지역 정책 지원	시·군 센터 관리 지원	인력 교육·홍보
사업내용	정책 분석·개발 · 시·군 정책 분석 · 센터 모델·정책 개발	시·군 센터 컨설팅 · 기초 컨설팅 · 우수 사례 발굴·확산	인력 교육 · 직무·소양 교육
	지역자원 분석 · 민관 자원 조사 · 정보 제공	시·군 센터 모니터링 · 현장점검 지원 · 개선과제 발굴 · 사업효과 측정	사업 홍보 · 지역 내 홍보

2. 이웃사촌복지센터 선도사업 운영(안)

□ 선도사업의 목적 및 추진목표

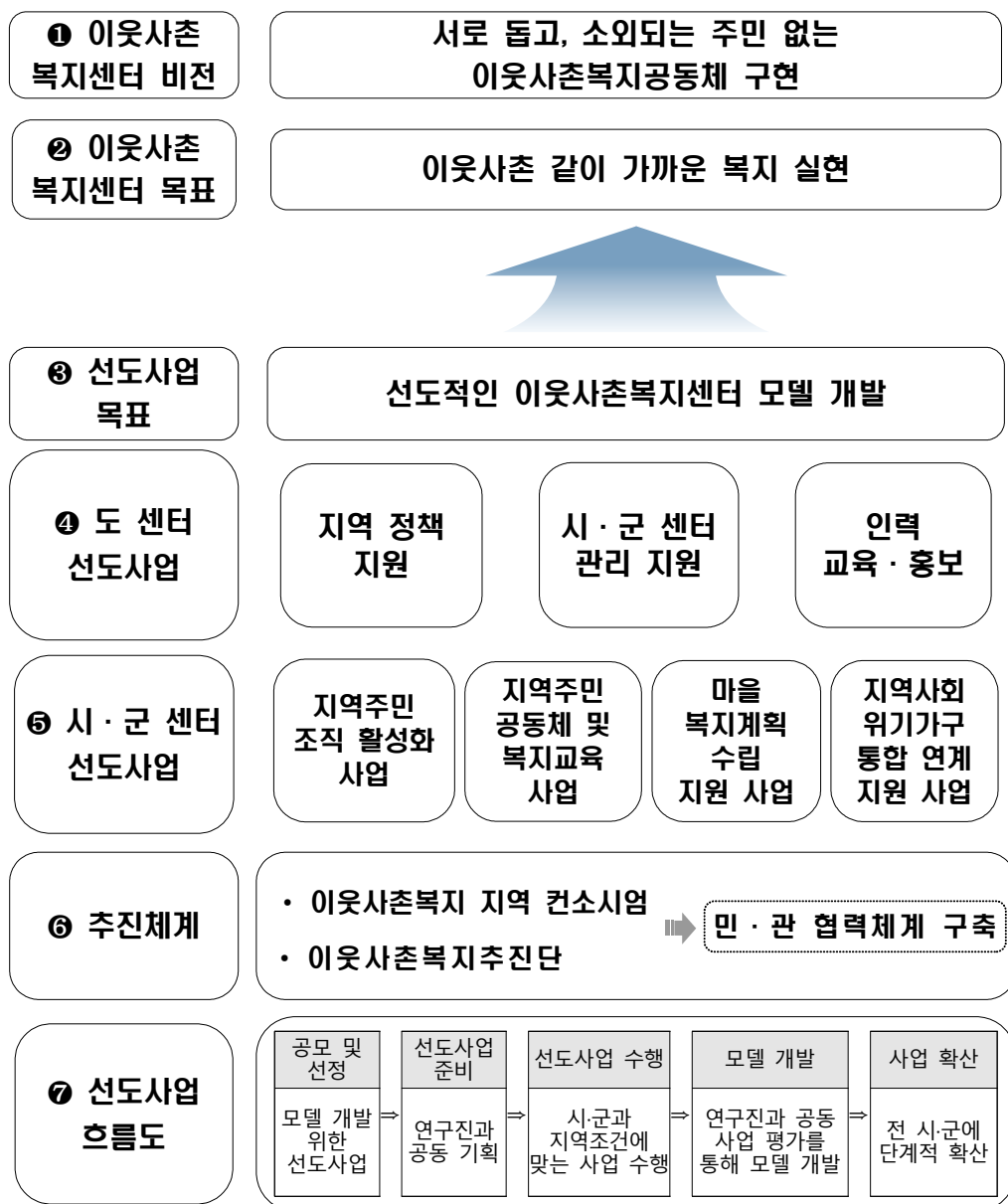
- (목적) 지역 실정에 맞는 선도적 센터 운영 모델 개발
- (추진목표)

- ① 지역사회 내 민간·공공 복지자원 현황 파악
- ② 대상군별·육구별 활용 가능한 지역복지 정보 제공
- ③ 복지공동체 구현을 위한 필요 서비스·인프라 분석
- ④ 대상별 지역 실정에 맞는 자원 연계·통합 제공
- ⑤ 경북형 지역밀착 복지공동체 사업 모델 개발

□ 2019년 선도사업 개요

- (사업대상) '19년 도 센터 1개소, 시·군 센터 5개소를 시작으로 전 시·군 확대
- (사업내용)
 - 도 이웃사촌복지센터 : 정책 분석·개발, 지역자원 분석, 시·군 센터 컨설팅 및 모니터링, 인력 교육, 사업 홍보
 - 시·군 이웃사촌복지센터 : 지역주민조직 활성화, 지역주민 공동체 및 복지 교육, 마을복지계획 수립 지원, 지역사회 위기가구 통합 연계 지원
- (소요예산) 15억원
 - 도 이웃사촌복지센터 : 3억원(1개소, 도비)
 - 시·군 이웃사촌복지센터 : 12억원(5개소)
 - * 개소당 2.4억원, 도비 30%, 시군비 70%
- (사업인력)
 - 도 이웃사촌복지센터 : 4인(팀장1, 팀원3)
 - 시·군 이웃사촌복지센터 : 3인(팀장1, 팀원2)

□ 선도사업 기본 운영모델



□ 운영기관 선정방안

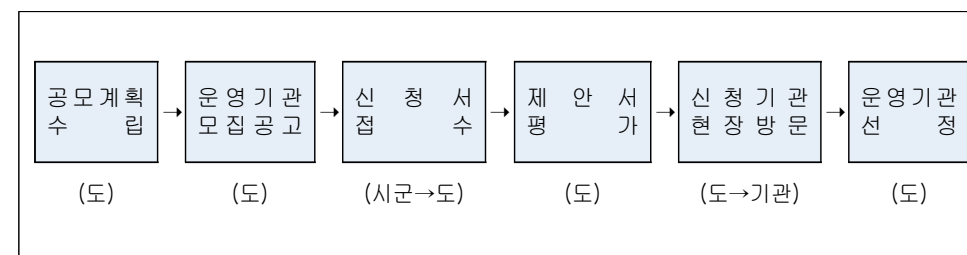
① 선정방법 : 공개모집

② 신청자격

- 시·군(지자체), 지역사회보장협의체, 지역 내 복지재단, 법인, 단체 등 컨소시엄 구성

* 유관사업 선행경험 및 실적 기관 우선

③ 선정절차



④ 선정심사

- (선정심사위원회) 사회보장위원회, 경북도(국·실장), 지역사회보장협의체, 경북도의회, 학계, 연구진 등 5~7인으로 구성
- (절차) 1차 서류심사(1.5배수 선정) → 2차 발표심사 → 3차 현장 확인

⑤ 향후 방향

- 선도사업 종료 후, 사업지역 운영 모델을 발전시키고 확산할 수 있도록 도에서 지원 지속

I. 서 론

1. 배경 및 목적

우리나라는 2000년에 이르러 만 65세 이상의 노인인구가 전체 인구의 7% 이상을 구성하는 고령화 사회에 진입한 이래, 2017년 8월 노인인구가 전체의 14%인 고령사회에 진입하였다. 이는 2018년 고령사회에 이를 거라는 10년 전 예측을 1년이나 앞당긴 것으로, 2026년 초고령사회(노인인구가 전체의 20%)에 도달할 것이라는 전망치가 앞당겨질 수도 있다는 우려를 갖게 한다. 경상북도는 2017년 인구주택 총조사에 따르면, 전국 고령인구비율 14.21%에 비해 고령인구비율이 19.05%로 특히 고령화가 심각한 상황이다. 또한 2018년 6월을 기준으로 전국 228개 시·군·구 가운데 소멸 위험 지역은 89곳(39%)으로, 경상북도는 23개 시·군 가운데 19개 시·군이 소멸 위험지역으로 나타나고 있다(이상호, 2018).

표 1. 경상북도 소멸위험지역 현황

시군명	전체인구	20-39세 여성인구	65세 이상 인구	소멸위험지수
의성군	53,166	3,112	20,567	0.151
군위군	24,386	1,522	9,008	0.169
청송군	25,874	1,642	8,921	0.184
영양군	17,482	1,137	6,074	0.187
청도군	43,171	2,913	15,008	0.194
봉화군	33,177	2,171	11,012	0.197
영덕군	38,381	2,617	13,248	0.198
상주시	100,217	7,783	28,905	0.269
성주군	44,745	3,500	12,996	0.269
예천군	52,068	4,291	15,777	0.272
고령군	33,360	2,601	9,299	0.280
문경시	72,608	5,873	20,180	0.291
울진군	50,454	4,194	12,981	0.323
영천시	100,312	8,643	26,400	0.327
영주시	107,578	9,172	26,087	0.352
울릉군	10,010	877	2,268	0.387
안동시	162,720	16,267	36,586	0.445
경주시	257,137	25,571	51,809	0.494
김천시	141,978	14,860	29,989	0.496

자료 : 이상호(2018)

- 주 1) 소멸위험지수 0.2 ~ 0.5 미만 : 소멸위험진입 단계
 2) 소멸위험지수 0.2 미만 : 소멸고위험 지역

특히 군 지역은 복지서비스 제공기관의 부족과 원거리로 인해 필요서비스의 수요욕구가 있음에도 충분한 서비스를 제공받지 못하고 있다. 또한 지역 내 체계적 전달체계 미비와 더불어 복지욕구 조정·배분 및 서비스 자원 활용, 복지기관 간 연계·협력 등 이용자 중심의 통합적 지원에 한계를 갖고 있다. 이러한 한계를 개선하기 위해 복지 사각지대 문제와 지역의 다양한 복지욕구에 대응할 수 있도록 지역 중심의 맞춤형 전달체계 구축이 필요하다.

경상북도는 지역의 복지수요 증가, 인구감소 및 고령화 등에 따른 복지환경 개선과 지역 소멸위기 극복을 위해 민선 7기 도정운영 4개년 계획을 통해 경북 이웃사촌 행복공동체 육성계획을 추진하고 있다. 특히 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 등 중앙부처 사업과의 연계·협업 및 경북만의 지역 통합적인 복지사업 컨트롤타워 역할을 위해 이웃사촌복지센터 설치를 계획에 담고 있다.

이웃사촌복지센터는 취약한 복지 역량과 부족한 지역자원 한계 극복, 공동체적 해법을 위한 이웃사촌 복지공동체 구현과 소생활권(마을)까지 포괄하는 복지직통망 구축을 통해 이웃사촌 같이 가까운 복지 실현을 위해 현장 중심 서비스 체계 구축을 위한 컨트롤타워 역할을 수행할 예정이다.

본 연구는 경북 이웃사촌 행복공동체 육성계획의 원활한 수행을 위해 경상북도 이웃사촌복지센터 설치 및 운영방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이를 통해 지역의 복지수요 증가와 인구감소 및 고령화 등에 따른 복지환경을 개선하고 지역 소멸위기 극복을 위한 지원방안을 마련하여 도민의 복지 체감도 증진에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.



그림 1. 경북 이웃사촌 행복공동체 사업 운영체계(안)

자료 : 경상북도(2018)

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 연구목적 달성을 위해 이웃사촌복지공동체 및 사회복지전달체계 관련 선행연구 고찰을 통한 이론적 논의, 경상북도 사회복지전달체계의 운영 실태, 이웃사촌복지센터 운영 모형 및 선도사업 운영방안 등을 연구내용으로 설정하였다.

이를 위해 본 연구는 문헌연구 및 관련 사례 분석과 현장 전문가를 대상으로 한 심층인터뷰, 그리고 전문가 자문과 현장의견수렴 등을 그 방법으로 택하였다.

먼저, 이웃사촌복지공동체 및 사회복지전달체계의 이론적 배경 및 기능을 파악하기 위하여 문헌분석을 실시하고, 관련 사례를 조사·검토하였다.

둘째, 경상북도 사회복지전달체계의 운영 실태 등을 파악하기 위해 2차 자료를 활용하였다.

셋째, 지역공동체 관련 현장 전문가를 대상으로 심층인터뷰, 자문회의를 실시하여 이웃사촌복지센터 운영 모형 및 선도사업 운영방안을 도출하였다.

이상의 문헌연구 및 관련 사례 분석, 2차 자료 활용과 현장 전문가 대상 심층인터뷰, 자문회의를 통해 이웃사촌복지센터 설치 및 운영방안을 제시하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 이웃사촌복지공동체의 필요성

이웃사촌복지공동체는 경상북도의 민선 7기 출범과 함께 새롭게 제안된 개념이다. 경상북도에서는 이웃사촌복지공동체를 저출생, 고령화 등 사회구조 변화로 인한 가족 해체와 개인의 사회적 고립 위험 등으로부터 복지 사각지대를 해소하고 주민 스스로 지역공동체를 회복하기 위한 개념으로 사용하고 있다. 이를 위해 경상북도의 그동안 복지공동체 사업이 행정이 주도했던 것을 지역사회 복지문제 해결을 위해 주민 스스로가 문제 해결의 중심에 설 수 있도록 정책 방향을 전환하는 것이 핵심으로 이를 위한 민·관 협력을 활성화하는 플랫폼을 구축하는데 업무역량을 집중할 계획으로 다양한 논의를 전개하고 있다.

이렇게 경상북도가 이웃사촌복지공동체에 대한 논의의 기반에는 다음과 같은 필요성이 존재하고 있다. 첫째, 지역공동체 와해 현상이 급속히 진행되고 있어 이에 대한 시급한 대응이 요청된다. 지역공동체의 와해는 지역사회구성원들의 낮은 소속감 혹은 연대의식, 공동 목표보다 개인 목표의 추구, 지역사회활동의 자발적 참여보다 이해관계에 따른 피동적 참여와 같은 부정적인 사회관계적 현상에서 뿐만 아니라 지역사회 내에서 급속히 발생하고 있는 다양한 이웃 갈등 및 사건 사고, 복지사각지대의 지역주민 사망 사고 등에서 광범위하게 목격되고 있다.

지역경제의 위축, 저출산·고령화 현상으로 지역사회 고령화와 지속적인 인구 감소가 진행되고 있는 우리나라의 경우, 가족 해체와 개인의 사회적 고립 위험이 증가하는 과정에서 지역공동체의 와해는 지역주민들의 사회적 관계를 축소하고 단절시켜 사회적 고립과 같은 사회문제를 급속히 양산하고 있다. 특히 최근의 전국에서 다양한 형태로 나타나고 있는 이웃 간의 다툼이나 상해 사건을 넘어 심지어 이웃살해 사건까지 발생하고 있는 현실은 지역공동체가 와해된 모습을 전적으로 보여주고 있다.

경상북도도 예외는 아니어서 2015년 경북 상주의 한 마을회관에서 일어

난 이른바 '상주 농약 사이다' 사건은 전국을 떠들썩하게 했다. 이 사건으로 같은 마을 주민 2명은 숨지고 4명은 중태에 빠졌다. 당시 피해자와 가해자 모두 80대 노인의 이웃이라는 사실에 국민들은 경악했다. 그리고 2016년 8월에는 청송, 2018년 4월에는 포항에서 이웃 간에 농약투입사건이 발생하기도 하였다(정승화, 2018). 또한 2018년 8월에 봉화군에서 평소 상수도 사용 문제 등으로 이웃과 갈등을 빚던 중 양심을 품고 이웃과 면사무소 직원에게 엽총을 쏘 2명을 숨지게 하고 1명을 다치게 한 사건이 발생(이준삼, 2018)하여 지역공동체 성찰에 대한 여론을 환기시키는 계기가 되기도 하였다.

현대와 미래사회의 특성에 기초한 지역공동체의 건설은 자본주의의 부작용을 경험한 복지선진국에서 다양한 활동과 제도 마련 등을 위해 노력하고 있는 사회적 과제이다. 선진국의 따뜻한 자본주의와 공생(共生)사회에 대한 고민은 건강하고 새로운 지역공동체 건설에 대한 지속적인 논의를 촉발시켜 오고 있다. 이에 경상북도의 이웃사촌공동체는 건강하고 새로운 지역사회를 만들어가는 기초 작업으로서 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

둘째, 지역공동체 와해로 인해 제기된 다양한 지역사회문제에 대응하는 공공 사회복지전달체계 운영의 한계를 극복하는 대안 마련이 시급히 요청되고 있다. 정부는 포용적 복지 국가의 기조 속에서 공공 사회복지전달체계를 확대 개편하는 노력을 지속적으로 추진하고 있다. 이것의 핵심적인 내용은 복지 인프라의 확대 및 공공성 강화, 공공인력의 확대를 구축구축 찾아가는 보건·복지서비스 강화, 주민자치력을 강화하는 지역주민 참여와 민관협력 등이다. 이것은 정부의 공공의 주도적 활동과 주민자치 강화를 동시에 도모하는 전략으로 요약될 수 있다. 하지만 실제 정부의 이러한 방안 제시가 지자체 단위에서 적절히 작동되고 있는가와 관련해서는 다양한 의문이 제기되고 있다.

우리나라의 사회복지전달체계가 2006년 시·군·구의 주민생활지원서비스 체계로 전환된 이후 2016년 읍·면·동 복지허브화 사업으로 공공서비스 제공의 지리적 영역이 읍·면·동 단위까지 내려와 공공서비스의 지역밀착화가 더욱 강화되었으며, 2015년 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자

발굴에 관한 법률(이하 사회보장급여법) 제정으로 지역사회복지에서 보건·의료, 교육, 주거, 문화 등을 포괄하는 지역사회보장 관점으로 전환됨에 따라 공공서비스의 통합성이 더욱 강화되었다. 이에 따라 2016년부터 공공의 최일선 사회복지전달체계인 읍·면·동 주민센터(사무소)를 행정복지센터로 전환하고 맞춤형 복지팀을 설치하여 공무원 인력을 보강하여 통합사례관리 추진, 인적안전망으로서 지역사회보장협의체 구성, 지역특화사업을 기획하여 운영하고 있다.

하지만 여전히 공공서비스 분절성과 파편성, 서비스의 유사 중복, 기초지자체의 복지역량과 자원의 부족, 복지사각지대의 지속 등의 문제가 나타나고 있어 지역공동체 와해로 인해 나타나는 다양한 지역사회문제에 대응하기에는 많은 한계가 있는 상황이다. 특히 경상북도의 경우에는 광역시에 비해 읍면동 행정복지센터로의 전환과 맞춤형 복지팀 설치비율도 높지 않아(박종철 외, 2018) 사회복지전달체계 개선 효과도 적은 편으로 평가된다. 이에 지역사회문제의 해결과 지역공동체 구현이라는 두 가지 사회적 목표에 적절하게 대응하기 위한 경상북도형 사회복지전달체계 개편 노력이 시급히 필요한 시점이며, 이웃사촌복지센터가 이러한 역할을 적절히 수행할 수 있도록 역할 모색이 필요한 시점이다. 이것에 대한 보다 자세한 분석은 다음 장에서 보다 구체적으로 다루고자 한다.

셋째, 경상북도는 주민의 참가에 의한 지역사회문제 해결 경험과 다양한 노하우를 축적하고 있어 이러한 장점을 살려 공공의 사회복지전달체계를 보완하며 지역주민 주도성을 살린 대응 방안을 모색할 현실적 필요성이 제기되고 있다. 현재 정부에서 추진하고 있는 주민자치형 공공서비스 구축사업의 경우 무엇보다 지역주민의 자치력을 높이는데 주력하고 있다. 이것은 공공인력이 제한적 배치에 따른 한정된 활동으로는 급속히 증가하고 있는 지역사회문제에 대응할 수 없을 뿐만 아니라 빠르게 진행되고 있는 지역공동체 와해 현상을 막연히 지켜볼 수밖에 없는 자조 섞인 현실적인 비판에 근거한 것으로 보인다. 즉 공공서비스 지원을 담당하는 공공인력 축과 함께 사회보호 인적안전망으로서 지역주민 축을 어떻게 형성해 나갈 것인가 하는 것이 매우 중요한 한 축이 된 것이다.

하지만 주민 참여와 주민자치력 만들기와 같은 적극적인 주민 참여와 주민 역량 강화 방향은 다양한 실험과 사회적 경험이 축적되어야 가능한 오랜 시간이 걸리는 활동이다. 정부의 공공 사회복지전달체계의 개편 과정에서 이와 관련한 다양한 활동이 지역사회 특화사업, 민관협력 사업, 마을복지계획 수립 등으로 나타나고 있지만 일부 선도적인 지역에서 이러한 활동 내용을 보고하는 수준에 있으며 전국화 현상으로 보기는 어렵다. 경상북도에서도 이러한 활동이 형식적으로 진행되고 있는 수준에 있다고 평가해 볼 수 있다.

과거 경상북도는 청도군 신도마을에서 시작된 주민의 자발적인 지역사회 개발사업이 국가사업인 새마을운동에 아이디어를 제공한 사례도 있으며, 주민 참여형 지역사회개발사업인 새마을사업에 관한 다양한 노하우도 많이 축적된 지역이다. 또한 어려운 지역 경제 상황에도 불구하고 경상북도의 공동 모금액은 전국에서 가장 높은 지역이어서 모금 참가 및 공동체의식도 높게 평가되고 있다. 따라서 경상북도의 사회적 자본인 주민 참여에 대한 경험과 노하우를 지역공동체 활동에 융합할 필요가 있다. 지역공동체 구현을 위한 가장 기본적인 요소가 이웃에 대한 연대감과 공동체의식이 높은 지역주민을 양성하고 이들의 적극적인 지역사회활동이라고 볼 때, 이 일은 매우 중요한 의미를 가지며 경상북도에 적합한 건강하고 새로운 지역공동체 형성 모델에 아이디어를 제공할 수 있을 것이다.

2. 이웃사촌복지공동체의 개념과 유형

1) 이웃사촌공동체의 개념과 구성요소

이웃사촌복지공동체라는 용어는 그동안 지역사회 및 지역사회복지 연구 분야에서 사용되어 온 지역사회복지공동체의 개념과 같은 맥락에 있다고 볼 수 있다. 이것은 경상북도에서 제시해 온 이웃사촌복지공동체 용어의 핵심요소가 지역공동체의 회복과 주민 스스로의 문제해결 즉 주민 주체성의 강조에 있다고 볼 때, 지역사회복지공동체의 핵심요소와 연결되어있기 때문이다.

지역사회복지공동체의 개념 정의는 학자 및 연구에 따라 지역공동체, 마

을공동체 등과 함께 다양하게 사용되어왔다. 하지만 이와 관련한 정의들 대부분은 일정한 지리적인 영역 내에서 소속감, 정서적인 유대감을 가지고 밀접하게 상호작용하는 주민집단을 마을공동체로 보았으며 지리적 영역에 관계없이 나타나는 정신적 공동체와는 구별하고 있다. 이러한 주민집단은 공동의 가치와 공동의 목표를 기반으로 한 연대의식과 사회적 상호작용을 특징으로 한다(김현호, 2013; 황익주·정현목, 2012). 이와 관련한 최근의 연구에서 가장 폭넓게 사용되고 있는 개념적 정의는 마을공동체는 ‘지리적으로 일정한 지역 내에서 각 정주를 단위로 하여 공동의 목표를 가지고 사회적 관계와 심리적 유대를 공유하면서 사회적·경제적 편익을 생산하는 집단’으로 보고 있는 것이다(이기태·하현성, 2016).

한편, 정세구 외(2002)는 오늘날의 우리가 공동체 건설에 관한 과업을 새로이 착수하고자 할 때, 과거의 전통으로 회귀시키려는 복고주의적 발상은 매우 위험한 일이라고 하며, 현대와 미래사회의 특성을 잣대로 하여 건강한 공동체가 갖추어야 할 기본적인 요소를 여섯 가지로 제시하고 있다. 그것은 다양성을 통합하는 통일체, 핵심가치의 공유, 이타적 덕(배려, 신뢰 그리고 협력)의 추구, 참여의식의 제고, 공동체 정체성 확립과 제도적 장치의 마련이다.

이를 통해 볼 때, 지역사회복지공동체는 기본적으로 정주 공간으로서의 일정한 지리적 영역의 공유, 사회적 상호작용, 공동유대감이라는 지역사회를 구성하는 기본적인 구성 요소(김남선, 2015)에 공동체를 실제적으로 추진하는 구성원, 지역공동체에서 추진되는 사업과 활동, 구성원 간의 긴밀한 상호작용 및 네트워크를 규정하는 시스템을 포함하며, 전자를 무형의 요소, 후자를 유형의 요소로 볼 수 있다(이기태·하현성, 2016).

먼저 지역사회가 성립되기 위해서는 구성원 간의 연결이 이루어질 수 있는 지리적 영역이 요구된다. 이것은 지역주민 간의 상호교류를 가능하게 하여 공동생활환경을 형성하며 지역만의 특별한 문화권을 형성하게 된다. 즉 지리적 영역의 공유는 공동생활권 또는 문화권의 형성을 의미한다.

다음으로 사회적 상호작용은 지역주민들의 상호 교류를 의미한다. 이것은 지역사회 구성원들의 공동 관심과 공동 유대감을 만들어 내는 기반이며, 지

역사회 구성원인 한 인간의 사회화 과정을 만드는 토대이기도 하다. 지역주민은 상호 교류를 통해 공동의 이해관계나 욕구 충족을 도모하며 본래의 자기 본성을 지역사회 구성원에게 요구되는 방향으로 수정함으로써 안정된 자아를 형성하게 된다.

이러한 일정한 지리적 영역의 공유에 기반한 지역주민 간의 상호작용은 공동유대감을 형성하게 한다. 공동유대감은 상호호혜성, 충만함, 연대의식, 일체감, 친밀성, 정서적 연계, 상호영향 의식, 우리 의식, 소속감, 공동체 의식 등으로 혼용되며, 지역주민들이 사회생활(상호교류)을 통해 나타난 획득적 공동의식을 의미한다. 이것은 지역사회 변화의 원동력으로 지역사회복지공동체 구성의 가장 중요한 요소이다. 즉 지역주민 간의 상호교류는 공통적인 경험을 형성하며 이 과정에서 지역사회가 요구하는 공통적인 가치체계를 형성하게 된다. 이후 이것은 지역주민의 기존 태도와 행위의 변화를 요구하며 이 과정에서 새로운 규범과 제도의 창출을 요구하게 되는 과정을 통해 지역사회의 변화를 견인한다. 하지만 지나친 공동체의식은 사회문제의 원인으로 작용하기도 한다.

이상의 무형의 요소에 지역사회복지공동체를 실체화 하는 유형의 요소로 가장 먼저 공동체를 추진하는 구성원을 들 수 있다. 이들은 지역주민 이외에 공무원, 사업가, 전문가, 시민단체, 학교 및 연구소, 자원봉사자 등을 들 수 있으며, 공동체사업이나 활동의 행위주체라고 할 수 있다.

공동체사업 혹은 활동은 지역이라는 범주 안에서 구성원의 삶의 질을 높이고 사회적·경제적 편익을 생산하기 위한 활동들을 의미하며, 일정한 정주공간에서 공동체의식을 기반으로 공동체 구성원, 사업 혹은 활동, 시스템에 의해서 활성화되는 사회적 관계 활동의 일체로 정의할 수 있다.

마지막 요소인 구성원 간의 긴밀한 상호작용은 공동체사업 및 활동의 행위 주체들 간의 상호 네트워크 및 조직적 행위를 의미하며, 네트워크를 규정하는 시스템 요소는 이러한 활동 전반과 관련한 제도 및 인프라를 지칭하며, 구성원 간의 긴밀한 상호작용은 이러한 시스템에 의하여 촉진되고 때로는 제약을 받는다(성경룡, 2006).

이를 통해 볼 때, 경상북도의 이웃사촌공동체의 개념은 경상북도라는 정

주 공간에서 도민들이 활발한 사회적 상호작용을 통해 공동유대감이 보다 확대된 건강한 지역사회로, 새로운 공동체 추진을 위한 다양한 실행 주체와 공동체 사업과 활동, 실행 주체 간의 긴밀한 상호작용 및 네트워크를 규정하는 시스템을 포함한 경상북도형 지역사회복지공동체라고 정의할 수 있다.

2) 이웃사촌복지공동체의 분류와 유형

경상북도의 이웃사촌복지공동체는 경상북도의 지리적 특성에 기반하여 분류하고 이것을 토대로 유형화해 볼 수 있다. 특히 경상북도는 대도시 및 중소도시와 농·어·산촌이 모두 포함된 지리적 특징을 가지고 있어 지리적 영역에 의한 지역 분류는 이웃사촌복지공동체 분류에 가장 우선적으로 적용해야 할 요소이다. 사실 지역공동체 분류에서 농촌과 도시로 양분하는 것은 전통적으로 가장 보편적인 분류방법이다(정지웅 외, 2001). 이것은 지역의 성장 과정에서 농촌은 도시로 변화되어 가고 있어 지리적·물리적 영역 속에서 농촌사회와 도시사회는 우리가 쉽게 목격할 수 있는 도시 형태이기 때문이다. 여기서도 이러한 전통적인 분류에 의해 이웃사촌복지공동체를 유형화해보고자 한다.

먼저 도시형 공동체는 교육, 환경, 도시 슬럼화와 같은 도시에서 주로 발생하는 사회문제를 해결하기 위해 해당 지역에 거주하는 자발성과 전문성을 갖춘 지역주민을 중심으로 연합체를 형성하고, 문제해결을 원하는 지역주민들을 흡수해 범지역적 공동체로 성장한다(이기태·하현성, 2016). 따라서 공동체 구성원의 다양성이 크고 자발적으로 지역사회문제를 해결하기 위해서 전문성을 갖춘 지역주민을 중심으로 공동체가 형성되기 때문에 공동체로의 자원과 전문기술의 투입이 어렵지 않다. 하지만, 도시형 공동체는 주민들의 구성이 유동적이며, 서로 함께 지내온 시간이 대체로 짧기 때문에 구성원 간의 교류와 지속성이 부족하다. 그리고 밀집된 건물, 시설과 도로 등으로 인하여 주민들이 함께 사용할 수 있는 거점공간이 부족하다. 이로 인해 공동체의 결속력이 부족하다는 특징을 가진다. 또한 도시형 공동체의 마을사업은 일반적으로 마을공동체의 자율적인 사업으로 시작하여 추후 정부 재정지원

사업과의 연계를 통해 사업을 공고화하는 양상을 보이며, 마을공동체의 범주 또한 지리적 영역보다는 사업단위, 공동체 단위로 형성되며 사후적으로 영역이 형성되는 특징을 가지고 있다(김현호, 2012).

반면에, 농촌 공동체는 지역에 유희지가 많아서 새로운 건물과 시설을 조성하기 쉽기 때문에 거점공간 확보가 용이하고 해당 지역만이 가질 수 있는 지역 특산물 등의 자원이 많다는 특징을 가지고 있다(정규호, 2008). 또한 주민들의 구성이 유동적이지 않고 오랜 시간 함께 지내온 경우가 대부분이기 때문에 주민들 간의 친밀도와 지속성이 상대적으로 도시형 공동체에 비하여 높다. 그러나 이러한 높은 ‘유대’와 ‘지속성’이 주민들 간의 높은 신뢰를 구성하여 사업을 추진하는 과정에서는 긍정적인 요소로 작용하기도 하지만 반대로 구성원 간의 지나친 유대와 지속성으로 인해 새로운 지식과 기술을 가진 인력이 투입을 막고 마을공동체가 전반적으로 낮은 인적역량을 가지게 되는 요인으로 작용하기도 한다(김현호, 2013).

농촌형 공동체는 젊은 주민들의 ‘이촌향도’ 현상으로 인한 이탈과 고령화로 인하여 인적역량이 부족하다. 이로 인해 농촌형 공동체는 귀향이나 귀농한 새로운 자본과 인원 흡수를 통해 마을의 지속성 강화와 새로운 활력소를 창출하는 경우가 많아지고 있다. 또한, 자원 및 인프라가 제대로 구축되어 있지 않은 경우가 많아 도시형에 비하여 정보와 기술 확보가 상대적으로 더 어렵다는 특징을 가진다. 또한, 농촌형 공동체는 도시형에 비해서 정부의 행정적·재정적 지원을 통해 마을공동체를 활성화시키는 경우가 더 많다. 전문 행정인력의 조력을 통해 마을의 비효율적인 구조를 개선하고, 정부 재정 지원 사업, 민간투자유치 등 자본을 끌어와 지역경제를 활성화시켜 새로운 구성원들이 유입될 수 있도록 하여 공동체 활력을 불어넣고자 하는 것이다(전대옥 외, 2012). 이 경우 낮은 인적역량을 가지고 마을공동체를 운영할 시 자칫 구성원들에 의해 마을이 발전하는 것이 아닌 외부에서 유입된 전문가들에 의해 발전하고 구성원들은 그저 반사이익만을 얻는 주객전도 현상이 발생할 수도 있다. 또한 낮은 인적역량으로 인해 마을공동체 사업을 위한 역량강화와 인프라 구축에 지나치게 많은 시간을 쏟다 정작 사업은 추진하지 못하는 경우가 발생할 수도 있다.

이러한 측면에서 도시형과 농촌형 공동체의 차이점을 간략하게 정리하면 <표 2>와 같다.

표 2. 도시형·농촌형 공동체의 특징 비교

도시형 공동체	농촌형 공동체
- 일정한 목적 또는 문제해결을 위해서 지역주민들이 자발적으로 공동체를 형성함 - 자원에 대한 정보 및 교통 인프라 구축이 잘 되어 있어 접근성이 높음 - 구성원의 다양성이 크고 인적 역량이 높음 - 구성원이 쉽게 바뀌기 때문에 소속감이나 유대감이 낮음 - 공동체 주민이 모일 수 있는 거점공간이 부족함	- 지역경제 활성화와 지역 활력의 저하 문제를 해결하기 위해 공동체가 형성됨 - 자원에 대한 정보 및 교통 인프라 구축이 상대적으로 미흡하여 접근성이 낮음 - 장기간 함께 거주하였기 때문에 마을의 소속감과 유대감이 끈끈함 - 구성원이 다양하지 못하며 인적 역량이 낮음 - 주민이 모일 수 있는 거점공간이 많음

자료 : 이기태·하현성(2016)에서 재구성

이렇게 도시형과 농촌형 공동체의 차이점은 공동체사업 활동 추진에 있어서 차별성 있는 접근 방식을 요구한다. 도시형 및 농촌형 공동체가 가지는 지역적 특성을 고려한 실천적 접근이 가장 우선적으로 필요하다.

3. 사회복지전달체계의 문제와 개선방향

1) 문재인 정부의 사회복지전달체계 정책과 평가

이제 집권 2년 차를 넘기고 있는 문재인 정부는 “모두가 누리는 포용적 복지국가”를 내세우고, “내 삶을 책임지는 정부”를 표방하면서 사회복지전달체계에 있어서도 국가의 역할을 강화하려는 정책이 추진되고 있다. 대표적인 정책으로 민간 일변도였던 사회서비스 공급에서 국가의 직접 공급을 확대하겠다는 취지로 추진되고 있는 ‘사회서비스원’, 이제는 돌봄이 필요하더라도 시설 수용이 아니라 살던 집에서 살 수 있도록 하겠다는 ‘지역사

회 통합 돌봄(커뮤니티케어)', 주민자치 활성화와 함께 모든 읍면동에 찾아가는 복지 전담팀을 설치하고 인력을 확대하겠다는 '주민자치형 공공서비스' 등이 그것이다. 모두 국가의 책임성을 높이겠다거나, 직접 공급을 확대하겠다거나, 서비스를 위한 공공인력을 확대하겠다는 정책으로 '시장화'와 '산업화'를 앞세우던 지난 정부들과 달리 사회서비스에서 이른바 '공공성'을 강화하겠다는 것이다.

하지만 이러한 정책들은 아직 본격적인 추진의 단계라고 말하기는 어렵다. 광역 지자체가 설립하는 사회서비스원은 올해 서울, 경기, 대구, 경남 등 4개 지역에서 시범사업으로 추진될 예정이다. 그리고 기초 지자체가 참여하는 지역사회 통합 돌봄도 올해 전국 8개 지역이 선정되어 추진되고 있다. 주민자치형 공공서비스도 주민자치 활성화와 함께 모든 읍·면·동에 찾아가는 복지 전담팀을 설치하고 2022년까지 관련 인력 1만 5천명을 확대한다는 계획이다. 하지만 이렇게 광역 지자체에서 읍·면·동까지 주로 사회서비스 체계를 새롭게 구축하기 위한 정책들은 앞으로의 방향을 결정짓는 의미를 가지기 때문에 궁극적으로 더욱 큰 의미를 가질 수 있다. 따라서 이 정책들의 내용에 대해서 비판적으로 평가해 본 후 개선 방향을 논의해보도록 하겠다.

(1) 사회서비스원 정책과 한계

먼저 사회서비스에 대한 직접 공급 확대를 핵심적인 내용으로 하고 있는 사회서비스원을 살펴보면 역사적으로 민간일변도의 사회서비스를 볼 때 그 의미는 더욱 도드라진다. 잘만 추진이 된다면 사회서비스에 대한 책임을 민간에게만 전가하는 것이 아니라 정부가 그 역할을 성실하게 수행하겠다는 역사적인 정책 전환이 될 수도 있기 때문이다. 하지만 현 정부의 사회서비스원 정책의 한계는 공공 공급을 확대한다는 명분으로 추진하면서 오히려 이미 건강보험공단지사(장기요양보험 운영), 국민연금공단 지사(장애인활동지원 인정조사), 지방자치단체(그 외 복지서비스 위탁 및 운영), 지역 민간복지기관(위탁 복지서비스 운영) 등으로 분절되어 있는 전달체계의 문제를 오

히려 악화시킬 위험을 가지고 있는 것이다.

광역 지자체 단위로 설립하도록 되어 있는 사회서비스원은 “사회서비스 제공인력에게 양질의 일자리를 제공하고 이용자의 수요에 대응하는 보다 질 높은 사회서비스 제공”(p. 4)하는 것을 목적으로 국·공립 제공기관 위탁 운영, 종합재가센터를 통한 재가서비스 직접 제공, 민간 제공기관 사회서비스 품질관리 지원, 지자체 사회서비스 체계적 관리 지원 등을 주요 업무로 하고 있다(관계부처 합동, 2018). 하지만 이미 건강보험공단, 국민연금공단과 같이 공공기관으로 인한 분절 문제가 있는 마당에 사회서비스원이라는 또 다른 공공기관을 설치하는 것은 기본적으로 분절적 구조를 더욱 악화시키는 위험성이 있는 것이다.

그렇다면 이러한 위험성을 최소화하기 위해서는 사회서비스원이라는 공공기관이 사회서비스에서 가지는 역할과 책임이 명확하게 규정되는 것이 필수적일 것이다. 그런데 정부에서 추진하고 있는 남인순 의원 대표발의의 “사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률 제정법률안(이하 남인순 법률안)”을 보면 그 역할의 범위를 상당히 포괄적으로 규정하고 있을 뿐 아니라 관계 법률에 대한 우선 적용 조항에 더하여 지자체 권한 위탁까지도 가능하다고 규정해 놓아 거의 무제한으로 열어두고 있다. 이러한 규정은 그 이전 사회서비스공단에 대한 논의에서부터 “종합적 관리체계를 구축”(김연명 외, 2016: p. 276), “지역단위에서 사회서비스 컨트롤 타워 역할”(김연명, 2017) 등이 강조되어 왔던 내용을 반영하고 있다고 할 수 있다. 이러한 접근의 이면에는 마치 분절적인 사회서비스 구조를 사회서비스원으로 통합할 수 있겠다는 구상이 있는 것으로도 해석된다. 하지만 설사 형식적으로 통합한다고 하더라도 책임성의 문제가 해결될 수 있는 것은 아니다. 공적 책임성을 담보하는 주체는 민주적 위임을 받은 중앙 또는 지방정부이지 이를 대신하는 위탁운영기관이 될 수 없기 때문이다. 반대로 사회서비스원 입장에서도 광역 지자체로부터 위탁받은 범위와 정해진 예산 안에서 역할을 수행하는 것이 그 이상 주민에 대한 책임을 이행할 이유도, 권한도 가지고 있지 않다.

따라서 바람직한 사회복지전달체계 개선을 위해서는 공공성을 강화한다면

서 정작 그 주체로 지자체와는 별개의 기관을 설립하는 것이 아니라 어떻게 하면 본래 지자체가 가지고 있는 역할과 책임을 강화할 것인가에 대한 방안이 필요한 것이다. 이를 위해서는 전체 사회복지전달체계에서 광역지자체의 역할과 책임이 무엇이고, 각 지역의 상황이나 정책 방향에 맞게 어떻게 이를 보완해갈 것인가에 대한 대안이 필요한 것이다. 그렇기 때문에 별도의 기관을 설치한다면 그것은 공적 책임의 주체가 되어야 할 지자체를 대체하는 기관이 아니라 오히려 지자체의 역할을 보조하고 지원할 수 있는 조직이 되어야 할 것이다.

(2) 지역사회 통합 돌봄 추진과 한계

‘지역사회 통합 돌봄’이라는 이름으로 추진되고 있는 보건복지부의 ‘커뮤니티케어(communitary care)’는 대부분의 서구 복지국가에서는 보편적으로 정착되어 있는 개념으로 지역사회복지정책의 궁극적인 정책 목적과 방향을 담고 있다. 1980년대 커뮤니티케어를 가장 명시적인 정책으로 추진했던 영국의 경우 이미 1950년대부터 복지국가 이전 빈민법(Poor Law) 시절에 있었던 비인권적인 수용시설에 대한 반성으로부터 수용과 격리가 아닌 지역사회 안에서 인간다운 삶을 보장해야 한다는 방향은 기본적인 것이었다(Morris, 1992). 프랑스도 1970년대부터 시설이 아닌 지역사회 중심 정책으로 전환되었으며 독일은 1994년 수발보험이 도입되면서 시설보다는 집에서 서비스 제공이 먼저라는 원칙을 명확히 했다. 일본의 경우도 2000년대 개호보험이 도입되면서 지역사회를 중심으로 한 포괄케어 시스템을 발달시켜 왔다.

이러한 국가들에서 지역사회 중심의 돌봄을 구현하는 방식은 서로 차이가 있지만 몇 가지 공통요소를 발견할 수 있다. 유동철 외(2018)의 연구에서는 이 국가들의 사례연구를 통해 그 공통요소를 당사자 중심의 통합성, 서비스 설계의 유연성, 서비스 구성의 다양성, 지방정부 중심의 책임성으로 제시하고 있다. 노령이나 장애 등으로 인해서 신체적으로나 정신적으로 생활에 어려움이 있는 사람에게 지역사회에서 인간다운 삶을 보장하기 위해서는 기본

적인 수발부터 가사에 대한 도움, 식사 제공, 이동에 대한 지원, 주택 개조, 보장구 등 다양한 서비스가 그 사람의 욕구와 상황에 맞게 통합적이고 유연하게 설계될 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 지역사회 주민에 대한 위임된 책임과 공적 자원에 대한 권한을 가지고 있는 지방정부가 책임을 지고 개별 당사자의 서비스에 대한 결정을 할 수 있어야 하며 이를 적절하게 지원할 수 있는 다양한 서비스와 프로그램이 갖추어져 있어야 한다.

하지만 우리나라의 지역사회복지는 앞서 언급된 바와 같은 분절성으로 인하여 이 모든 공통요소와는 정반대의 특성을 가지고 있다. 장기요양보험의 등급 판정과 운영을 맡고 있는 건강보험공단 지사나 장애인 지원의 핵심 제도인 장애인활동지원의 대상자 선정을 위한 인정조사를 담당하고 있는 국민연금공단 지사 조직은 지역주민에 대한 책임성이나 그 외 서비스에 대한 권한이 있는 것도 아니니 주민의 기본권에 대한 책임을 질 수 있는 주체가 아니다. 기초 지자체는 그 나머지 복지서비스를 담당하고 있지만 이러한 서비스도 종류가 다양하고, 서로 다른 중앙부처와 부서 단위의 예산과 지침으로 묶여 있어 일부는 바우처, 일부는 위탁운영 등으로 운영형태도 다르고, 담당자도 달라 통합적이고 유연한 설계는 구조적으로 가능하지 않다. 다양한 서비스 제공을 담당하고 있는 지역사회 복지기관도 위탁된 범위에서 각자 서비스를 제공하고 프로그램을 운영하고 있을 뿐이다. 서비스가 개수가 많다고 해도 개별 부처와 부서별로 파편적으로 만들어진 것들이다 보니 당사자의 다양한 욕구에 적절히 대응하도록 체계적으로 구성되어 있는 것도 아니다.

이러한 우리나라 사회서비스의 문제를 볼 때 현 정부의 지역사회 통합 돌봄은 매우 중요하고 적절한 정책방향이 아닐 수 없다. 그런데 문제는 이 정책을 추진하면서 이러한 문제들을 제대로 인식하고 이를 극복할 수 있는 적합한 전략과 수단을 제시하고 있지 못하다는 데 있다. 올해 추진하고 있는 선도사업의 내용을 보면 이러한 구조적 문제들을 해소해갈 수 있는 정도의 전략이나 수단은 보이지 않는다. 복지부는 선도사업의 기본적인 틀로서 읍·면·동 사무소에 ‘케어안내창구’를 운영하고, 시·군·구청에는 지역사회의 다양한 민관 서비스 기관들이 참여하는 ‘지역케어회의’를 운영하도록 하고 있다(보건복지부, 2019). 그나마 이 지역케어회의가 파편적이고 분절

적인 서비스를 조정할 수 있도록 하는 장치로 보이지만 아무런 정책적 조치 없이 중앙정부에서부터 파편화되고 분절된 서비스가 회의만 만든다고 통합적으로 조정되고 설계될 수 있을지는 만무하다.

게다가 복지부는 계획에서 이 지역케어회의의 실무를 위해 융합서비스팀을 구성한다고 되어 있는데 기존의 희망복지지원단을 전환하여 설치하라고 되어 있다(보건복지부, 2019). 희망복지지원단은 2012년에 통합 사례관리(case management)가 도입이 되면서 설치된 조직이다. 통합 사례관리는 지자체와 다양한 공공과 민간기관에서 제공하는 급여와 서비스를 말 그대로 ‘통합’ 하여 당사자의 ‘사례’를 중심으로 ‘관리’ 한다는 것으로 일면 지역사회 통합 돌봄에서 역할을 맡는 것이 타당해 보인다. 하지만 실제 현실과는 거리가 멀다. 통합 사례관리사 사례별로 욕구를 파악하는 것은 맞지만 통합적으로 급여나 서비스가 설계되거나 구성하지는 못한다. 단지 긴급복지 지원제도와 같은 일부 급여나 서비스 이외에 대부분은 단순 기부나 후원 연계 위주로 지원이 이루어지고 있다. 즉 당사자의 욕구에 따라 공적 지원이 연결되는 것이 아니라 담당 사례관리사나 공무원의 능력에 따라서 혹은 지역에서 가능한 기부나 후원에 따라서 조금 더 서비스를 받을 수도 있고, 못 받을 수도 있는 임의적 수준의 복지에 머물고 있는 것이다. 사실 사례관리라고 부르기도 부적합한 상황이다.

따라서 정작 중요한 것은 어떻게 실질적으로 지역사회에서 민관 자원이 통합적으로 연계될 수 있는 체계를 구축할 수 있을 것인가이다. 중앙정부에서 추진하는 정책이 피상적인 만큼 지역사회에서는 나름대로의 분절성을 뛰어넘을 수 있는 협력적 체계를 구축하는 것이 핵심적인 과제가 된다. 하지만 이것은 단순히 ‘협력’을 해야 한다고 당위적으로 강조하면 되는 일이 아니라 실제 협력적 행동이 이루어질 수 있는 정책적 노력과 자원의 투입이 이루어져야 하는 것이다.

(3) 주민자치형 공공서비스와 읍·면·동 단위의 역할 문제

행정안전부를 중심으로 추진되고 있는 주민자치형 공공서비스는 “읍면동

중심으로 공공서비스를 민과 관이 함께 계획·생산·전달하는 小지역 단위 혁신” (p. 3)으로 규정하는 이 서비스에서는 마을을 단위로 중앙부처와 지자체 등의 공공 서비스를 주민참여의 원칙 아래 주민총회 등을 통해 계획하고, 서비스를 생산하고, 찾아가는 보건·복지 서비스를 전달하겠다는 내용을 포괄하고 있다(행정안전부, 2018). 특히 이 중 사회서비스에 해당할 수 있는 찾아가는 보건·복지 서비스의 경우에는 0세 아동과 노인가구를 찾아가는 방문건강서비스 등 보건·복지 연계서비스를 제공할겠다는 것이며 이를 위해 22년까지 복지 1만 2천여 명, 간호 2천 5백여 명 등 1만 5천명 인력을 증원하겠다는 것이다.

이렇게 마을자치와 보건·복지서비스를 읍·면·동 단위에서 시행하겠다는 정책 모델은 서울시의 ‘찾아가는 동주민센터’ (이하 찾동)를 원형으로 하고 있다. 서울시의 찾동을 통해 지역의 사회보장 증진과 주민자치 실현을 공동의 목표로 설정하고 0세 아동, 노인가구를 모두 찾아가는 보편방문 사업과, 주민에 의한 마을 의제 설정과 해결, 주민 중심의 행정혁신을 추진하면서 읍·면·동의 복지직 공무원을 두 배가량 증원시켰던 사업이다. 주민자치형 공공서비스는 거의 이러한 사업의 틀을 거의 그대로 가져와 전국적으로 확산하고자 하는 사업인 셈이다.

하지만 이미 찾동에 대해서는 읍·면·동 복지인력을 과감하게 증원한 부분을 제외하고는 사실상 민간자원을 동원하기 위한 정책이며, 지역의 모든 노인과 모든 출산 가정을 찾아가겠다는 복지플래너라는 보편방문 사업도 명확한 서비스의 목적 없이 질병, 가족관계, 심리적 상태, 종교 등에 대한 민감한 개인정보를 과도하게 수집하여 가부장적인 과잉행정의 문제까지 가지고 있다는 비판이 제기된 바 있다(김보영, 2017). 이러한 문제는 사업평가에서도 그대로 나타나고 있다(김승연·권혜영, 2018). 노인에 대한 방문율은 60% 정도에 불과하고 출산 가정의 방문율은 5%가 되지 않는다. 정작 주민들은 뚜렷한 목적 없이 공무원의 방문을 잘 반기지 않고, 이를 위해 일부러 시간을 내기도 부담스러워하는 것이다. 빈곤 위기 가구의 경우에는 방문율이 높지만 공적급여로 연계된 건수는 10%를 약간 넘는 수준이고 대부분 민간자원을 연계한 단순서비스가 80% 이상을 차지하고 있다. 서울시

의 공공정책임에도 불구하고 실제로는 민간자원에 의해서 사업이 이루어지고 있는 것이다.

그렇다면 주민자치형 공공서비스는 이러한 찾동의 문제를 보완하면서 추진되고 있는가? 하지만 여전히 그 내용에 있어 찾동과의 차별성은 거의 보이지 않는다. 그러면서 그 계획에서 이 사업을 통해 “지역주민이 참여하는 민관협력과 지역복지력 강화를 통해 연계 모델 개발” 하겠다고 하면서 지역복지력의 정의를 “행정이 다 해결할 수 없는 부분에 대하여 지역사회가 대응할 수 있는 힘” 이라고 정의하고 있다(행정안전부, 2018: p. 8). 물론 좋은 의미로야 당연히 국가가 모든 문제를 해결할 수 없으므로 지역사회의 자치적 능력을 배양한다는 뜻으로 이해할 수도 있다. 하지만 앞선 경험으로 볼 때에는 실제로는 그러한 의미보다는 공공이 제공해야 할 취약계층에 대한 지원에 민간자원을 동원하는, 공공이 주도하는 ‘불우이웃돕기’ 가 될 가능성이 더 커 보인다.

21세기 세계 10위권의 경제대국으로서 복지선진국을 지향하는 대한민국이 정책적으로 ‘불우이웃돕기’ 를 추진한다는 것은 어불성설이다. 행정이 해결할 수 없는 부분에 대한 지역사회 역량을 강화하는 것은 양적으로 행정이 지원해야 할 것을 민간이 대신하도록 하는 것이 아니라 아무래도 제도적 제약을 받는 행정이 할 수 없는, 혁신적이고, 유연하고, 선도적이고, 공동체적인 지역사회 문제에 대한 질적으로 다른 역할을 수행하도록 하는 일이다. 그렇기 때문에 읍·면·동의 마을단위에서 추진이 되는 일은 무조건 인력을 동원해서 찾아가는 것이나, 양적으로 민간자원을 동원하는 일이 아니라 질적으로 공동체적 역할을 부여하고 이를 수행할 수 있는 역량을 지원하는 일이다.

2) 사회복지전달체계 개선방향과 지자체의 역할

(1) 사회복지전달체계에서 광역 지자체의 역할

우리나라에서 광역지자체는 기초지자체와 중앙정부의 중간자적 지위를 가

지고 있다. 또한 관내 다른 기초지자체 간에서도 역시 중간자적 지위를 갖는다. 이러한 점을 고려할 때 그렇기 때문에 광역지자체가 사회서비스에 있어 가장 핵심적인 역할은 조정과 배분이 되는 것이다. 우선은 기초지자체와 중앙정부 사이에서의 조정과 배분의 역할이다. 기초지자체에서 올라오는 사회서비스에 대한 요구를 가지고 중앙정부와의 관계 속에서 적절한 자원이 중앙과 지방 사이에서 배분될 수 있도록 조정해야 한다. 그리고 또한 관내 기초지자체 간의 조정과 배분이다. 가장 전형적으로는 더 도시화된 지역에 자원이 집중되고 더 소외되는 농어산촌 지역에 자원이 부족한 상황에 대해서 균형을 맞추고 관내 자원을 배분하는 역할을 해야 할 것이다. 이러한 역할은 원래 공공공급을 확대하기 위해서 설립된 사회서비스원의 취지에도 가장 적합하게 부합하는 역할이 될 것이다.

물론 이러한 역할을 광역 지자체가 수행하기 위해서 반드시 사회서비스원이라는 별도의 기관을 고집할 필요는 없다. 사실 현재 사회서비스원 정책의 출발점이 된 서울시 사회서비스재단 연구(김연명 외, 2016)에서 지방정부 조직 안에서 담당할 경우 순환보직으로 인해 전문성이 약화되므로 공공성을 강화하면서도 탈관료화할 수 있는 방안으로 별도 조직의 설립 필요성을 주장하고 있지만 정작 이러한 별도 기관의 설립이 더 우수한 대안이라는 근거는 제시되지 않고 있다. 연구보고서에서 공공기관 수탁운영, 지자체 직접운영 등의 기존 대안들을 평가하고 있는데 공공기관 수탁운영 사례에 대해서는 더 우수했다는 연구결과는 없는 반면, 직접 운영 사례에서 기존 직원의 고용 승계를 보장하고, 전 직원을 정규직인 공무원으로 전환하는 성과와 함께 전문성에 대한 문제도 시설장은 시간제 계약직 공무원으로 복지 분야 전문가를 공개 채용하는 등의 방식으로 극복하였다는 긍정적인 평가가 있다.

오히려 별도의 기관을 설립한다면 지자체의 역할에 대한 지원적 역할이 더욱 적합할 것이다. 1차적으로 필요한 것은 광역 지자체의 정책적 지원 역할이다. 광역 차원 복지정책의 일관된 추진을 위하여 광역 지자체의 복지정책 주무부서의 정책 기능을 지속적으로 지원해주는 것이다. 광역 지자체로서 핵심적 역할인 조정과 배분 역할 수행을 지원하기 위해서는 관할 시군별로 욕구와 자원에 대한 파악과 이에 대한 분석을 수행하는 역할이 중요할 것이

다. 그다음은 기초 지자체를 지원하는 것이다. 시군이 균형적으로 발전할 수 있도록 하기 위해서 시군 복지정책과 추진에 대한 컨설팅을 제공하고, 우수한 사례가 확산될 수 있도록 촉진하는 역할을 수행할 수 있다. 이러한 역량 개발을 위해서 지원할 수 있는 또 하나의 기능은 인력에 대한 교육기능이다. 광역 지자체와 기초 지자체의 정책 수행인력을 비롯하여 지역사회의 민관인력에 대한 교육을 통하여 광역과 기초 지자체의 복지정책 추진에 있어서 효과성을 높여갈 수 있으며 지역역량의 성장을 촉진시킬 수 있다.

(2) 지역사회 사회복지전달체계 중심으로서 기초 지자체의 역할

앞서 살펴본 것처럼 우리나라에서 커뮤니티케어가 실제로 실현되기 위해서는 당사자를 중심으로 욕구에 맞는 다양한 서비스가 유연하고 통합적으로 설계되어 제공될 수 있어야 한다. 하지만 우리나라의 파편적이고 분절적인 현재의 사회서비스 구조로 이는 매우 어려울 수밖에 없다. 이러한 구조를 바꾸나간다고 한다면 그 출발은 지방정부의 책임성을 회복하는 데에서 찾을 수 있다. 결국 다른 복지국가들의 사례들처럼 직접 주민을 접촉하고 주민에 대한 책임을 지고 있는 일선 지방정부에서 책임과 권한을 가지고 개별 사례에 대해 결정하고 자원을 투입할 수 있을 때 비로소 가능한 일이기 때문이다. 그렇기 때문에 현재의 사회서비스가 파편적이라고 하더라도 분절적 구조를 완화하고, 지방정부 중심으로 권한과 책임을 집중시키는 방향이 바람직한 정책 대안이 될 수 있을 것이다.

하지만 현재의 분절적 구조에서 기초 지자체만으로 할 수 있는 역할이 제한적인 것이 사실이다. 또한 지역사회에서 행정조직만 역할을 수행하는 것 역시 바람직한 일이 아니다. 그렇기 때문에 기초 지자체는 지역사회에 다양한 민관자원의 네트워크를 구축하고 촉진시키는 역할을 동시에 수행해야 한다. 앞서 언급하였듯이 제도적으로 공적 지원을 분담하고 있는 공단 지사와 함께 실질적으로 지자체의 위탁을 받아 지역사회 복지를 수행하고 있는 민간기관, 더 나아가 보건의료, 안전, 고용, 문화, 환경 등 지역의 다양한 민관자원들 간의 네트워크를 구축하고 이들의 협력을 통해 지역사회 삶의

질 증진을 촉진시키는 중추적 역할을 해야 하는 것이다.

기실 이러한 네트워크는 기존에 이미 존재하고 있다. 지역사회보장협의체가 그것이다. 2003년 사회복지사업법 개정을 통해 도입되어 2005년부터 전국적으로 조직되어 운영되어온 지역사회복지협의체는 2015년 사회보장급여법에 의해 지역사회보장협의체로 개편되면서 그 범위가 복지뿐 아니라 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경의 범위까지 대폭 확대되었다. 하지만 문제는 여전히 이러한 네트워크의 틀만 존재할 뿐 이러한 네트워크를 통해 무엇을 할 것인지가 불분명하다는 데 있다. 네트워크란 활발한 상호작용을 통해서 강화되고 발전될 수 있는 것인데 역할이 불분명하다 보니 민관협력이라는 명분만 유지되고 있었던 것이다.

따라서 기초 지자체에서는 이러한 네트워크를 활용하여 어떠한 지역의 욕구나 문제에 대응하거나 삶을 증진시키기 위한 구체적인 과제를 만들고 추진할 필요가 있다. 이러한 역할을 수행함으로써 민관 네트워크는 활발한 상호작용을 통하여 더욱 긴밀하게 연결되고, 강화되고, 효과적으로 작동할 수 있을 것이다. 그것이 커뮤니티케어든, 사각지대 발굴과 보호든 이러한 네트워크를 통해서 실질적인 성과를 기대할 수 있는 것도 사실이다. 이를 통해 지역사회에서 긍정적인 변화를 만들어갈 수 있고, 이러한 경험은 다시 네트워크를 강화시켜 더욱 효과적인 복지정책이 가능하도록 만드는 긍정적인 순환을 만들어갈 것이다.

(3) 사회복지전달체계에서의 읍면동의 역할

우리나라 복지행정에서 읍·면·동이 가지는 가장 큰 강점은 접근성이라고 할 수 있다. 우리나라에서 독특하게 소생활권까지 배치가 되어있는 이 행정기관은 그만큼 주민들에게 가장 가깝고 쉽게 다가갈 수 있는 곳이기도 하다. 복지 욕구의 특성과 공공 서비스 이용자의 경험을 분석한 연구에서도 도움이 절박한 상황에서는 적어도 한 번은 읍·면·동사무소를 찾아가는 경향을 발견할 수 있었다(강혜규 외, 2017). 그렇기 때문에 사회서비스에서도 읍·면·동에 가장 적합한 역할은 통합접수 기능이라고 할 수 있다. 현재의

파편화되어 있고, 분절되어 있는 서비스 구조에서는 도움이 필요한 사람들이 각각의 서비스의 내용을 알아내고, 담당자나 담당기관을 찾아내서 신청하거나 찾아가야 하는 것이지만 읍·면·동에서 한 번의 신청으로 적절한 모든 서비스가 주어질 수 있도록 해야 하는 것이다.

그렇기 때문에 읍·면·동에서의 통합접수가 실제로 기능하기 위해서는 위의 지역생활 보장 체계와 같이 기초 지자체 단위에서 담당자와 기관 간에 협의하고 조정될 수 있는 체계가 전제되어야 한다. 공단 지사든, 복지관이든, 교육지원청이든 모든 유관기관의 단위는 기초 지자체 단위일 뿐만 아니라 독자적인 권한을 가질 수 있는 지방자치의 최소 단위 역시 기초 지자체이기 때문에 기초 지자체 이하의 행정 단위에서는 의미 있는 협의나 조정이 이루어지기 어렵다. 따라서 읍·면·동 단위로 무언가를 통합하고 연계하겠다는 발상은 결국 단순 신청만 모아놓겠다는 의미 이상이 될 수 없는 것이다. 다시 말해 읍·면·동을 중심으로 한 통합적인 접근은 기초 지자체 단위에서 민관 네트워크를 구축할 때 비로소 의미를 가질 수 있다.

또 하나 소생활권 단위로서 필요한 역할은 공동체 촉진자로서의 기능이다. 여기에서 주의해야 하는 것은 공동체 ‘동원자’가 아닌 ‘촉진자’로서의 역할이라는 점이다. 현실적으로 당장 공공 지원이 지역사회 욕구에 충분하지 않기 때문에 이를 보완하는 역할을 지역 공동체가 수행한다고 하더라도 지역사회를 단순히 동원의 대상으로 보는 한 공동체는 소진되고 지속적 발전은 기대하기 힘들 것이다. 그렇기 때문에 공동체는 있는 자가 없는 자에게 베풀도록 동원되는 것이 아니라 그러한 구분 없이 함께 참여하고 상호작용함으로써 서로가 성장하고 발전하는 그야말로 공동체적 관계를 만들어야 하는 것이고 읍·면·동은 이를 현장에서 촉진시킬 수 있는 단위로 기능해야 하는 것이다.

특히나 최근 커뮤니티케어에서 보듯이 과거와 같이 단순한 생계의 문제가 아니라 지역사회에서의 생활의 문제에 대해서는 주는 자와 받는 자의 구분이 무의미할 수 있다. 지역사회에서 참여에 의한 관계를 통해서 서로의 생활이 풍요로워지는 것이기 때문이다. 인간이라면 누구나 늙게 되고 늙을수록 신체적, 정신적 기능이 약화될 수밖에 없는데 경제적 여유를 기준으로 주는

자와 받는 자의 구분은 가능하지가 않다. 또한 현대사회에서 누구나 전통적 가족관계의 약화를 경험하고 있는데 연령을 기준으로 주는 자와 받는 자를 구분하는 것 역시 무의미한 것이다. 참여에 의한 서로 간의 관계에 의해 공동체적 유대감을 경험하고, 생활의 의미를 찾을 수 있으며, 이는 신체적, 정신적 건강으로 이어진다.

하지만 관계만을 위한 관계는 사적인 친밀감 이상으로 이루어질 수 없는 것이므로 지역사회 공동체의 증진을 위해서는 공적인 활동이 결합되어야 한다. 그리고 이를 통해 구체적인 지역사회의 공동의 문제나 욕구에 대응해 나갈 때 지역사회 공동체는 자신의 의미를 발견하고, 더욱 활발한 상호작용을 통해 발전할 수 있는 것이다. 이를 촉진하기 위해서 어느 정도 공적 역할이 요구되는 것이다. 만남의 기회가 제공되고, 공동의 과제를 찾아내고, 이를 위한 참여가 이루어지기 위해서는 일정 수준의 촉진자 역할이 필요한 것이다. 우리나라 행정체계에서 마을단위로 촘촘하게 위치하고 있는 읍·면·동이야말로 이에 적합한 공간이라고 할 수 있다.

4. 이웃사촌복지공동체 구현을 위한 지자체 사회복지전달체계의 역할

경상북도의 이웃사촌복지공동체 구현을 위해서는 이러한 지향점과 현실을 연결해 줄 중간지원조직을 필요로 한다. 지역공동체 만들기과 관련한 중간지원조직은 이미 전국적으로 ‘마을공동체지원센터’, ‘마을공동체만들기지원센터’라는 명칭으로 광역시·도 혹은 시·군·구 차원에서 지방의회 조례에 따라 많은 지역에 설치되어 운영되고 있다. 하지만 현재 경상북도 내에 이러한 중간지원조직은 설치되어 있지 않으며 경상북도 차원에서는 마을공동체지원 관련 사업이 개별적으로 운영되고 있는 상황이다.

이러한 중간지원조직의 역할과 관련하여 이기태·하현성(2016)은 ‘조직과 조직의 중간에 위치하여 인적자원, 물적자원, 기술, 정보 등을 필요한 조직에 제공하고 네트워크를 형성하며 조직구성원, 이해관계자 및 조직 간의 조정자 역할을 수행하는 조직’으로 정의하고 있으며, 그 역할로 내·외부인적 네트워크 촉진, 다양한 자원의 중개와 제공, 공동체 역량강화를 위한

교육 기회 제공, 공동체 사업 운영을 위한 실무지원을 제시하였다. 또한 고재경·주정현(2012)은 종합적인 중간지원조직의 기능과 역할을 ①다양한 서비스를 제공하고 지원하는 지원서비스 역할 ②단체나 기구의 활동을 촉진하는 역량강화 역할 ③자금지원 단체나 지원단체에 대해 자신의 활동이나 단체를 옹호하는 대변인 역할 ④여러 단체나 지역의 이해관계자 및 주민을 연결하고 조정하는 조정자 역할 지역의 목표를 기반으로 다양한 단체와 자원을 연결하고 조정하는 조정자 역할 ⑤지역의 목표를 기반으로 다양한 단체와 자원을 연결하는 네트워킹 역할 ⑥활동을 평가하고 모니터링 등의 역할을 수행하는 정책효과성 제고 역할 등으로 총 여섯 가지로 구체화하여 제시하기도 하였다.

하지만 경상북도의 이웃사촌복지공동체 구현을 위한 중간지원조직은 그 논의의 출발이 현재 경상북도가 가지고 있는 다양한 사회복지문제 및 지자체 사회복지전달체계의 한계에 관한 인식과 해결방안으로서 시작되어 일반적인 지역공동체만들기와 관련한 중간지원조직의 역할과는 차이점을 가진다. 즉 저출산·고령화, 가족해체와 사회적 고립 위험 등으로 복지사각지대가 상존하고 고립된 가족이나 이웃을 지지할 수 있는 지역사회공동체 와해 현상이 급속하게 진행되고 있으며, 이러한 문제에 공공영역의 사회복지전달체계가 적절하게 대응할 수 없다는 자성에서 출발하였다. 따라서 이를 위한 경상북도의 중간지원조직은 앞에서 논의한 문제인 정부의 사회복지전달체계의 방향과 문제점, 지자체의 역할 등에 기반하여 지역공동체 만들기와 관련한 중간지원조직의 역할을 융합하여 제시되어야 한다. 이를 정리하면, 경상북도의 이웃사촌복지공동체는 지역공동체 지원노력이 실제 지역사회복지로 연결될 수 있도록 기획되어 있어 다른 지자체의 활동과 차별성을 가진다고 볼 수 있다.

이상의 내용에 기초하여 경상북도의 이웃사촌복지공동체 구현을 위한 중간지원조직으로 이웃사촌복지센터의 역할을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 지역사회 내·외부의 인적 네트워크를 촉진시켜 공동체의 결속력을 강화시키고 협력적 사업 및 활동을 촉진시키는 것이다. 공동체 활성화와 사업 추진에서 있어 그 핵심이 사람 만들기라는 관점에서 지역주민들 간의 상

호작용과 협력을 더욱 공고히 하는 동시에 민간단체, 전문가집단, 공공기관 등 다양한 행위주체들과 협력을 도모하여 활발한 네트워크를 형성하고 단단히 결속시키는 역할이 필요하다. 많은 경우에 주민들의 결집을 위한 공동의 주제를 공론화하는 것, 지자체의 관계 부서와 협업체계를 구축하는 것, 주민합의를 위한 제도를 마련하거나 다른 지역공동체 리더, 활동가, 전문가, 정책결정자들을 연결시켜주는 활동은 주민 스스로 하기에는 역부족인 것들이 많다(여관현, 2015). 따라서 공동체지원조직이 이러한 부분들을 지원하고 향후에는 스스로 활동할 수 있도록 유도한다는 측면에서 네트워크를 활용하여 지원하고 공동체 사업 및 활동을 개발하고 추진해 나가려는 노력이 요구된다.

둘째, 공동체의식 및 주민의 역량 강화를 위한 다양한 복지교육기회를 제공하는 것이다. 교육을 통한 역량 강화는 공동체에 대한 이해를 높여서 상호작용과 연대의식을 제고시키고 주민들의 활동능력을 키워줌으로써 사업 계획과 추진과정에서 발생하는 불확실성을 낮추어주는 역할을 한다. 지역공동체의식을 높이기 위한 공동체 교육뿐만 아니라 지역의 다양한 복지시설, 기관, 평생교육시설과 연계하거나, 중간지원조직에서 직접적으로 복지교육을 실시하여 주민의 공동체 및 복지의식을 확대하고 지역공동체를 구축하기 위한 기초작업을 마련해 갈 필요가 있다. 이러한 지역주민의 역량강화교육은 지역사회 구성원 간의 정보격차, 전문성 격차를 줄이고 구성원 면면이 자주적이고 창의적인 의사결정을 할 수 있는 역량을 키워주고 상호 간의 역량에 관한 신뢰를 높여 갈 수 있다. 하지만 실제 관련 현장에서 개인적 이익 극대화를 위한 이기적인 행위들이 난무하면서 오히려 공동체가 파괴되고 사업도 수포로 돌아가면서 많은 재정손실만 초래하는 경우가 비일비재하다(이기태·하현상, 2016). 이 같은 문제를 사전에 예방하기 위해서 주민역량교육 및 복지교육은 필수적으로 요청된다. 주민들 스스로가 지역에 맞는 복지사업을 찾아내고 합의를 통한 민주적 의사결정을 실천하는 능력을 가져야 한다. 그리고 지역의 지도자를 육성하고 사업 단계별로 주민들이 발전전략 및 운영방향을 설계해나가는 역량을 갖추 수 있도록 맞춤형 교육프로그램을 제공할 필요가 있다. 이러한 역량 강화를 위한 교육은 공동체의 활성화와 지속성

을 위해서 반드시 갖추어져야 할 토대라고 할 수 있을 것이다. 이러한 교육 활동을 중간지원조직이 적극적으로 제공할 필요가 있다.

셋째, 지역의 공동체 및 복지 비전을 공유하고 이를 체계화하고 구체적으로 실천해 나갈 활동과 기술을 제공하는 일이다. 지역사회 내 많은 주민들이 지역사회문제에 대해 심각성을 공유하고 이러한 이슈를 공론화하며, 이렇게 공론화된 지역의 해결과제를 목표의식을 가지고 해결하려는 활동은 중요하다. 이를 위해 가장 직접적으로 활용되는 기술은 마을복지계획을 수립하고 지원하는 활동이다. 마을복지계획 수립 활동은 지역에 꼭 필요한 지역특화사업을 지역문제에 기반하여 기획하고 다양한 지역자원을 계획적으로 활용하여 사업 추진을 도모해 갈 수 있는 장점이 있다. 기존에 지역특화사업을 개별적으로 계획하여 추진하는 형태보다 진일보한 방식이어서 국내의 마을공동체지원 관련 중간조직에서 광범위하게 사용되어 오고 있으며 최근에는 정부의 주민자치형 공공서비스 구축 사업에서 조차 주민자치력을 높이기 위한 활동으로 권장되고 있다. 이미 서울, 경기, 광주 등의 일부 읍·면·동 행정복지센터에서 이를 실천하고 있으나 경상북도에서 이와 관련한 활동은 매우 부족한 실정이다. 이 활동은 두 가지 결과물을 만들어 갈 수 있는데, 하나는 마을복지계획 수립을 통해 지역주민들이 지역사회를 보다 객관적으로 이해하게 되고 지역과제 해결의 청사진을 가지며, 또 다른 하나는 이러한 활동 과정에서 친밀하고 협력적인 네트워크를 만들어 갈 수 있게 된다는 것이다. 따라서 공공이 예산 투입이 필수적인 공동체 구축을 위한 중간지원조직에서 지역사회 변화, 즉 성과 도출을 확인하기 위한 기준으로서 마을복지계획을 적극적으로 활용하려는 노력이 무엇보다 요청된다.

넷째, 공동체 활성화를 위해서 필요한 다양한 자원을 개발하여 중개해주고 제공해주는 것이다. 무엇보다 지역사회 내 도움이 필요한 위기가구를 지원하는 자원을 중개하고 제공하는 일은 공동체 구축을 위한 매우 중요한 활동이 될 수 있다. 우선적으로 이웃사촌복지센터는 경상북도와 시군의 사업으로서 지역사회 주민을 지원할 수 있는 공적 자원을 효과적으로 연계시킬 수 있도록 해야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라 복지 전달체계는 분절적이고 파편적인 문제로 인하여 ‘필요’에 따라서 적절하게 공적 지원이 이

루어지기보다 ‘정보’를 가진 사람에게 우선적으로 배분되는 역진성의 문제를 가지고 있다. 이러한 문제를 그대로 두고 공동체를 활성화할 경우, 공동체의 자원이 공동체를 위해 활용되기보다는 비효율적인 공적 지원을 대체하는 자원 동원으로 변질될 가능성이 크다. 이 때문에 공동체 자원의 불필요한 낭비를 막고 복지공동체를 통한 지역사회의 성과를 위해서는 우선적으로 공적 자원의 효과적 연계가 전제되어야 하는 것이다.

이렇게 공적 자원을 통해 가장 취약한 위기 가구를 효과적으로 지원할 수 있을 때 공동체의 자원은 이러한 기초적인 지원에 동원되기보다는 공적 지원에 더하여 보다 유연하고 혁신적인 방법으로 궁극적인 문제해결을 위해서 활용될 수 있다. 공동체 활동의 기초는 지역사회 내 주민 개인이 가진 자원을 공동체 의식에 의해 공동 자원화하고 이를 바탕으로 지역주민의 지혜를 모아 공동체적인 다양한 방법으로 문제를 해결해가는 방향으로 활용하는 과정에 있다. 따라서 공동체 활성화를 통해 지역사회 내 가장 취약한 곳 혹은 문제를 찾고 이를 위한 공동의 대응 노력을 촉구하는 활동으로 지역자원을 개발하고 중개하며 활용하는 일은 중요하다. 최근 지자체에서 수행하고 있는 복지사각지대 대응 및 예방 노력은 이러한 사고에 기초하고 다양한 활동으로 추진되고 있다. 하지만 지역사회 내 활동인력의 부족과 단순 동원 방식으로 획일화되는 등으로 구체적인 성과를 만들어 내고 있지 못하다. 공동체 구축을 지원하는 중간지원조직에서 이를 위한 다양한 주민 인력을 양성하고 다양한 활동거리를 개발하는 일이 요청되며 향후 지역사회 내 도움이 필요한 주민을 위한 상시적인 지원체계로 확대하려는 활동까지 필요한 시점이다.

III. 심층인터뷰 분석 결과

1. 심층인터뷰 개요

1) 인터뷰 참여자 특성

본 연구는 지역공동체 현황, 주민조직, 지자체 및 중간매개조직의 활동 등을 파악하기 위해 지역공동체 관련 현장 전문가를 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 참여자는 총 7명으로 경상북도 4개 지역 지역사회보장협의체 등의 현장 실무자, 그리고 세종시와 대전시의 현장 전문가를 대상으로 선정하여 진행하였으며 참여자 특성은 다음과 같다.

표 3. 인터뷰 참여자 특성

참여자	성 별	소속 및 직위	비 고
A	여	지역사회보장협의체 사무국장	칠곡
B	남	지역사회보장협의체 사무국장	영덕
C	여	지역사회적경제허브센터 실장	안동
D	여	전 지역사회보장협의체 팀장	의성
E	남	사회보장위원회 분과장	세종
F	여	사회보장위원회 팀장	
G	남	행복네트워크 공동대표	대전

2) 조사내용 및 자료 분석 방법

인터뷰는 반구조화된 형태로 진행하였고, 참여자에게 연구 배경과 연구의 목적, 연구수행 과정 등에 대해 간략히 설명하고, 사전에 인터뷰 참여에 대한 동의를 받은 후 진행하였다.

인터뷰 전에 참여자의 개인정보 수집 및 이용 동의를 위한 개인정보 활용 동의서에 서명을 받았으며, 인터뷰 시간은 각 참여자와 1시간에서 2시간 정도 소요되었다. 인터뷰 기간은 2019년 7월 12일부터 7월 22일까지 진행되었으며, 직접 연구자가 방문하거나 참여자가 재단을 방문하여 진행하였다.

연구자가 참여자에게 인터뷰 내용 녹취에 대한 동의를 받고 녹취를 진행하였으며, 재단 소개 및 연구의 목적과 내용을 설명하는 순서로 시작해 본격적인 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 내용은 녹취 후 이를 기록하여 분석에 활용하였으며, 인터뷰 진행은 연구자가 전체 인터뷰 과정을 이끌어 가는 방식으로 진행하였다.

표 4. 인터뷰 질문 내용

■ 타 지역 현장 전문가 대상 주요 질문

- 지역공동체 정도와 추진 주체
- 지역공동체 및 주민조직 활동
- 지자체 및 중간매개조직의 활동

■ 경상북도 현장 전문가 대상 주요 질문

- 지역공동체 관련 지역 현황
- 지역공동체 관련 활동 내용

2. 심층인터뷰 결과

1) 지역공동체 정도와 추진 주체

(1) 지역공동체 참가 정도

지역공동체의 구성원인 주민 스스로가 지역사회 복지문제 해결을 위해 나서고 있고, 그러한 활동을 높이 평가하거나 향후 트렌드로 받아들이고 있었다. 결과적으로 공공에 의한 보완이 아닌, 주민 주도로 지역공동체 활동이 이루어지고 스스로 자원을 조직화하는 정도의 주민 주체성이 형성된 것으로 파악되었다.

뭐 그냥 의심 없이 지역에 좋은 일이라고 하니까, 조금씩 십시일반 한번 해보자는 마음들이 있으셨던 것 같고 또 지금 활동하는 분들이 그 안에 다양한 욕구들은 있으시긴 하지만 그래도 대체적으로 앞에서 좀 끌어가시는 분들이 사심 없이 말씀해드리면 그 제안에 수용해 주시고... 그것을 위해서 호응해주시고 그런 거에 같이 응답해주시는 것 같아요. 그러다 보니까 지금 이제 4년 정도 활동하고 있었는데, 나름대로 그냥 잘한다, 뭐 전국적으로 잘한다, 못한다, 이런 것을 떠나서 그냥 열심히 하시는 것 같아요. 나름대로 리드하는 사람들이 조금씩 나오는 것 같고, 또 한편으로 보면 복지사가 아닌데도 불구하고 지역에서 그런 마인드를 갖고 있고, 그런 시각을 갖고 계신다는 부분에서는 굉장히 놀랍기도 하고 감사하기도 하고, 그냥 업무로 담당하고 있는 분들보다 오히려 이분들이 그런 면에서 훨씬 더 높이 평가를 받으셔야 되지 않을까 하는 생각을 해봅니다. (E)

이제는 공동모금회에서 모금을 해가지고 사업을 하는 것은 한계가 왔고, 결국 어디에 포커스를 주냐면 지역사회를 변화시켜서 지역주민들 스스로가 자기들 스스로 자원내서 이렇게 할 수 있도록 그 도와줄 역할 변화, 지역사회 변화, 조직, 네트워크 해주고 이렇게 하면 그게 자원이 될 수 있게 해주는 쪽으로 지

금 가고 있거든요. 지금 앞으로 트렌드는 그렇게 안 가면 한계가 오는 거죠.
(G)

(2) 지역공동체 추진 주체

주민과 더불어 공공과 민간을 포함한 각종 직능단체는 지역사회 복지문제 해결에 도움을 줄 수 있는 주요한 자원의 역할을 하고 있다. 초기 공공 주도로 민간기관을 모두 포함한 민간협의체를 구성하거나, 민간기관 간의 자체적 협력을 통해 네트워크(분과)를 구성한 것으로 파악되었다.

초창기 이제 첫 세팅은 공무원 한 분이 이걸 읍면동 지역사회보장협의체 바로 직전에 시범사업으로 민간협의체 사업을 준비해서 모았어요. 한 백 명을 모았어요. 그런데 공무원이 속된 말로 저희끼리 농담 삼아 얘기했을 때, 미친 공무원이라고... 정말로 열과 성의를 다해서 지역에서 사심 없이 일하실 분들, 그다음에 정치색을 갖지 않고 하실 분들, 그다음에 자리에 연연하지 않고 하실 분들을 다 물색하고 다니면서 이렇게 일일이 만나면서 설득하고 해서 백 명 정도 모였어요. 그렇게 이제 시작을 했죠. 저도 사실은 드러내 놓고 이렇게 다니는 걸 싫어하는 스타일이라서 그래서 제가 우스갯소리로 내 인생도 귀찮은데 남의 인생 무슨 수로 돕겠냐, 그냥 우스갯소리로 말씀드리고 그랬는데 이름만 올리라고 하시더라고요. 하는 수 없이 인맥으로 잘 아시는 분들 해서 그냥 그렇게 들어왔죠. 그렇게 참여하고 됐고, 공무원 한분이 그걸 조직할 때 그만큼 열과 성의로 했었던 걸로 알고 있어요. (E)

금남면이 초창기에 딱 세팅을 할 때 백 명이란 인원을 세팅했잖아요. 거기에 는 지역주민들뿐만 아니라 어떻게 보면 지역에 있는 자선단체들, 흔히 말하는 직능단체들 있잖아요. 거기에 있는 직능단체에 단체장님들이 다 들어와 계셨어요. 그러니까 컨트롤 타워 역할을 할 수 있는, 방향성을 잡을 수 있게끔, 왜냐하면 그분들이 배제되면 움직일 수가 없거든요. 주민들이 그리고 장들이 들어오시는 걸로 인해서 그 안의 들어있는 모든 회원들이 함께 들어올 수 있는 그런 장을 만들었기 때문에 인원이 백 명이라는 인원, 거기에 학교, 경찰서, 공공이란 공공은 다 들어와 있고, 그러니까 그 안에 어떻게 보면 모든 자원이

다 들어가 있다고 보시면 될 거 같아요. 다 만들어 놓고 그러고 나서 이제 여러 가지를 함께 진행을 하기 시작한 거죠. 그래서 이렇게까지 다 같이 들어온다는 자체가 어렵거든요, 그분들 한 사람 한 사람 다 설득하고 다 들어올 수 있게끔 만들어 놔다는 것이 하나의 원동력이 됐고요, 또 이 분들한테 동기는 금남면이라는 지역은 우리들 밖에 알 수가 없고, 이 지역에 대한 지역성을 많이 강조하셨다고 들었어요. 그래서 그분들이 움직일 수 있는 그러한 지역성을 계속해서 꾸준히 넣으면서 그분들이 우리 지역은 우리가 이제 지역민으로서 참여해야겠다는 것이 들어 있었고... (F)

주민생활과 관련된 서비스는 거기서 민간기관들이 협력해가지고 하도록 되어 있었어요. 그래서 저희들이 7개 분과예요. 대상별로 영유아분과, 아동청소년분과, 청장년분과, 여성분과. 노인분과, 장애인분과, 그다음에 자원분과 이렇게 해가지고 분과별로 조직을 해서 이 조직은 상하 조직이 아니고, 수평 조직... 예를 들어 장애인분과다 그러면 그 장애인분과 관련된 기관들이 모이는 거예요. 꼭 복지시설만 아니고 장애인연구소라든지 장애 관련 교수라든지, 어디든 장애인과 관련된 거는 복지를 넘어 모임 갖자, 그래서 지금 현재 장애인분과 25개 다 들어가 있고... (G)

2) 지역공동체 및 주민조직 활동

(1) 대표적 활동 내용

지역공동체 및 주민조직 활동으로 복지사각지대를 실사하여 사례관리가 이루어지고 이를 통해 '안심하우스¹⁾'와 같은 맞춤형 사업을 개발하고 있었다. 또한 '복지참여예산제' 같은 민관 공동 검토로 결정되는 예산제를 제안·시행하거나 보건소, 노인회, 노인복지관 등 경로당과 관련된 기관·단체를 아우르는 '경로당협의체'를 구성하여 효율적인 자원 연계 및 협력을 도모하는 것으로 파악되었다.

저희는 대부분이 뭐 어떤 복지사각지대 발굴이 됐다, 도움을 요청했다, 하면 실사를 가요. 가서 눈으로 보고 직접 듣고 그렇게 하고 나서 지원범위를 결정을 해요. 그분이 실제로 어떤 도움이 필요한지 또 그냥 일반적 도움, 전에는 저희가 이제 흔히 말씀드리면, 뭐 지원한다 하면 엑셀 짝 뽑아서, 1~20번까지 리스트 잡아가고 이렇게 하는 스타일이었잖아요. 어쩌면 그게 제일 편할 수 있는 방법이고요. 그렇지만 저는 그렇게 하지 않고, 명절 지원한다 하면, 이번에 마을 30가구를 지원한다, 추천을 받아요. 그래서 리스트가 40~50개가 나온다. 그중에서 그걸 갖고 실제로 마을 집집마다 다 다닙니다. 그 어르신 가구에 가봤는데 더 필요한, 이번 명절 한 번만이 아니라 지속적인 지원이 필요하다, 그런 것들이 면밀히 살펴보고 오셔서 보고서를 작성하십니다...(중략)... 저희가 그런 어떤 그 주민들이 그런 걸 알고 하는 게 아니라 그렇게 해야 하는 것들이 룰이 생기다 보니까 그렇게 가는 것 같아요. 실제로 봤더니, 눈으로 봤더니 그렇더라, 그래? 그러면 우리가 지원을 해보자. 그리고 공공에서 최대한 끌어올 수 있는 지원들을 최대한 끌어오라고 얘기를 해요. 금남면 안심하우스 같은 경우는 지금 앞에서 말씀드린 사례관리와 맞춤형이 지속되면서 온 결과라고 보시면 더 좋을 것 같아요. (E)

주민참여예산제가 있듯이 복지참여예산제를 만들자. 그래서 장애인분과에서

우리 유성구에 이런 사업이 필요하다, 이런 정책이 필요하다, 올리면 민관이 공동으로 검토해서 올려서 예산반영해서 내년에 그것을 할 수 있도록 그런 이제 복지참여예산제로 명칭을 했었어요. 올해도 하려고 구상 중에 있거든요...(중략)... 저희들이 유성구 같은 데서는 경로당협의체를 만들었어요. 뭐 경로당에 서비스 들어 간 단체가 어디 어디냐, 그러니까 보건소, 노인회, 노인복지관, 생활체육협회, 건강보험공단, 보건소... 그럼 협의체 만들자, 그래서 지금 현재 자기들이 주고 있는 서비스가 어느 경로당인지 확인하고, 그러면 이 경로당이 주목되지 않게 하자, 그러면 중복되지 않고 시간 저기하고 그다음에 이제 그렇게 하고, 그다음 이제 예를 들면 보건소에 갑자기 무슨 일을 더해야 되는 게 생기잖아요. 그분들이 하려고 할 때 네트워크 안 되면 다시 그 어르신만의 신뢰 관계 쌓아야 되고 또 어렵게 만들어서 가면 힘든데 우리 복지관 오는 거예요. "아 이런 거 해야 하는데 어떡하면..." 그러면 우리 하는 경로당 몇 군데 딱 선택해가지고 여기 가서 해라. 그럼 여기 전화만 해주면 돼요. "오늘 보건소에서 갈 거니까 그 교육받으시라고..." 그러면 다시 관계 안 쌓아도 되고 시간절약 되고 바로 가서 할 수 있으니까, 그러니까 서로가 그런 어떤 같이 협력하는 게 이런 이점이 있다는 것을 알게 해주는 거죠. 자원도 절약되고 시간도 절약되고 이런 같이 하니까 이런 메리트가 있다고 하는 것을, 네트워크 하니까 이런 메리트가 있다는 것을 알게 해주는 게 필요해요. 그리고 그 성과는 같이 가져가는 거죠. (G)

1) '안심하우스'는 주택붕괴 위험, 화재 등으로 주거 위기에 놓인 지역주민이 안전하고 편안하게 머물 수 있는 임시 주택으로 방, 화장실, 부엌, 거실, 다용도실, 마당, 텃밭을 갖췄으며, 일시적 단기 주거복지 서비스 제공을 위해 1일부터 최장 2개월까지 이용이 가능하다("세종시 금남면 안심하우스 문 열었다", 세종시 보도자료, 2018.11.8).

(2) 활동상의 어려움

지역공동체 및 주민조직 활동상의 어려움으로 생업 중사와 더불어 활동에 참여해야 하는 시간적 부담을 겪거나 민간조직 활동을 정치적 활동으로 오해를 받는 경우가 있었다. 지역공동체를 위한 대의적 성격이라 하더라도 생업을 제쳐두고 활동에 참여할 수는 없기 때문에 이러한 활동에는 체계적인 지원이 필요하며, 불필요한 오해를 방지하는 공공의 지원 또한 요구되는 것으로 파악되었다.

안심하우스 운영하면서 어려운 거는 저도 생업이 따로 있는 사람이고 그러다 보니까, 여기에 매달려서 하다 보면 분명히 민원이 생기고 또 아마 입주하시는 분들 사례가 굉장히 다양할 텐데 이것을 그때그때마다 맞춰줘서 해야 하는데, 그래야 사례가 좋은 결과로 마무리가 지어질 수 있는데 그게 쉽지 않다, 왜냐면 시간투자를 그만큼 해줘야 하고 그걸 뒷바라지해줘야 하는데 아쉬운 건 공에서도 그게 쉽지 않아요. 또 저는 이제 또 민이라고 얘기하는 거, 그러니까 공이라는 것은 공공기관이라고 하고 보통 민은 민간복지사라고 생각하는데, 이제 저희는 말 그대로 진짜 민인 거죠. 이 민이라고 하는 사람들이 생업이 있는 상태에서 이걸 한다는 건 쉽지 않은... (E)

이게 지역사회보장협의체도 있고 사회복지협의회도 있는데, 또 무슨 조직해가지고... 이 사람이 정치하려고 하는 건 아닌지, 또 뭔가 자기 이익을 위해서 하는 게 아닌지, 오해를 많이 받았죠. 그렇지만 끊임없이 설득을 하는 거죠. 그런 게 아니고 우리 민의 힘이 정치가 바뀔 때마다 우리는 바뀌지 않고 정말 구민들을 위해서 뭔가를 같이 논의하고 하는 자리가 필요하다, 그걸 하는데 한 6년 걸렸죠. 그 설득하는데 지금 와서는 “아 이게 이제 맞다.” 트렌드가 이게 맞다 얘기가 되는데, 결국 나중에도 말씀드리지만 정말 필요한 것은 헌신된 사람, 이 일이 정말 헌신적인 사명을 갖고 일할 수 있는 사람을 찾아내는 것, 각 센터, 군이면 군, 시면 시의 정말 어떤 정치성향 없이 진짜 헌신된 사람을 찾아서 그 사람으로 하여금 일하게끔 만들어주는 게 저는 굉장히 중요하거든요. 그게 이제 그래서 헌신된 사람들과 사람을 길러내는 거 교육, 그래서 이제 큰 어떤 목표를 놓고 시군구마다 그런 사람들, 헌신된 사람을 찾아서

교육을 해서 그분들이 기여할 수 있도록 지원을 해주는 것, 그리고 이 사람 하는 일이 여기 관에서 지원해줘야 할 것이 뭐냐 하는데, 이 사람에 대한 신뢰성을 관에서 보여줄 때, 이 사람은 힘을 갖고 하거든요, “아 저 사람 관에서 정말 지원해 주고 이 지역을 위해 헌신된 사람이구나.” 하나의 연계성 이게 필요한 거죠. (G)

3) 지자체 및 중간매개조직의 활동

(1) 지역 및 지자체 현황

농촌지역의 복지 관련 인프라가 절대적으로 부족하거나 심각한 고령화 문제를 겪고 있는 점은 경북(군지역)과 별반 다르지 않다. 이를 극복하기 위해 풀뿌리모금을 통해 재원을 마련하여 읍면동 지역사회보장협의체가 복지관의 역할을 하거나, 직능단체 간 협업을 지원하는 것으로 파악되었다. 또한 민관 협력의 활성화에는 공무원의 시각이 바뀌는 것이 중요하며, 공공의 관심과 협력을 통해 적극적인 민관협력이 이루어질 수 있는 것으로 파악되었다.

어떻게 보면 지금 솔직히 읍면동 단위의 지역사회보장협의체가 읍면동 단위의 복지관 역할을 다하고 계세요. 지금 들어보셨겠지만 복지관 없어요. 시설이 아무것도 없어요. 금남면 같은 경우에는 요양원도 없어요. 흔히 말하는 요양원도 없고 시설도 없어요. 장기요양 시설, 장기요양 파견해주는 재가서비스 해주는 것만 3~4개 정도만 있지 아무것도 없는 상태거든요. 복지 관련된 게 없습시다. 그런데 그 역할들을 협의체가 하고 있어서 저희는 어떻게 보면 저희는 읍면동 지역사회보장협의체가 읍면동 복지관이라고 얘기할 정도로 실제적인 전달체계로서의 역할을 하고 계세요. 그러니까 금남면뿐만 아니라 다른 곳도 그렇게 많이들 노력을 하려고 노력을 하시고, 왜냐하면 돈이 있잖아요. 풀뿌리모금으로 모금액이 있다 보니까, 4년 정도 되고 나니까 금남면이 가장 많아요. 비용으로 따지면, 솔직히 말하면, 그런데 많이 쓰셨고 다른데도 그 정도는 되고 있거든요. 그런 비용들로 그러니까 이제는 공이 얹드릴 수밖에 없는 게, 공에서 해주지 못하는 것을 협의체가... 어떻게 됐든 간에 협의체 재원이 되는 데다가 그런 역할들을 충분히 할 수 있는 능력이 되다 보니까 협의체에 의존할 수밖에 없는 상황이 될 수밖에 없죠. (F)

면지역은 뭐 어디를 가게 되면 내가 막내야 하고 오시는 분이 65세, 70세 정도 되시는데 왜냐하면 원래 연기군이었잖아요. 시골 동네 연기군이 세종으로 바뀌면서 기본적으로 있는 동네는 그대로였고요...(중략)... 면지역 같은 경우에

는 직능단체가 많잖아요. 초창기에는 워낙 국장님께서 금남면 같은 경우, 국장님께서 그걸 인지를 다 하셨기 때문에 각각 직능단체 싸움 없이 조율을 하셨는데 다른 데는 직능단체별로 싸우는 게 있었어요. 우리가 할 일을 왜 너네가 하느냐 이·미용 봉사 우리가 하는데, 적십자 우리가 하는데 왜 너네가 와서 대뜸 이·미용 봉사하니 이런 것도 있어서 저희가 못하게 하고 하거든요. 경로당도 그렇고 지금은 이제 협업이 많이 되셔서 이제는 같이 협업해서 하는 분위기가 됐고 지역사회보장협의체가 우선 돈이라는 것이 있다 보니까요, 어디에서 사업을 하고 싶다 하면 야 너네 돈 있으니까 우리 같이 협업하자고 이제 사업계획서를 주면 이제 그런 식의 역할들을 하고 있어요. (E)

공무원들의 시각이 바뀌는 게 중요한 것 같습니다. 저도 유성구와 협력을 하지만 그래도 그 전 지금 시장님이시지만 그때 구청장님이셨거든요. 그분들이 항상 민관협력에 대해서 강조를 하셨어요. 그러다 보니까 공무원들이 그쪽으로 관심 갖게 되고, 그러다 보니까 틈우고 마음이 열리니까 협력이 되는 거죠. 그러니까 그렇게 위에서 뭐 도지사님이나 시장님이나 군수님들이 그런 마인드로 또 이렇게 자리를 펼쳐주셔야 그게 가능한 거죠. 그래서 이제 저는 관에서 역할은 그것만 해줘도 큰 역할을 해요. 공무원들이 민에서 어떤 협력이, 요청이 오면 적극 협력해줘라. 이것만 잘해주셔도 정말 그것처럼 큰 힘이 없어요. (G)

(2) 중간매개조직 필요성

지역공동체 및 주민조직 활동의 지원에는 중간매개조직의 역할이 주요하게 작용하고 있었다. 주민은 중간매개조직(사회보장위원회 등)을 통해 복지 관련 교육 및 컨설팅을 제공받아 적극적으로 활동에 참여할 수 있고, 민간 네트워크와 같은 중간조직을 통해 기관 간 민간협력을 효율적으로 도모할 수 있는 것으로 파악되었다.

저희한테 조직, 이렇게 읍면동 지역사회보장협의체가 활동하기 초창기부터 세팅부터 시작해서 진행하는 과정 중간 중간에 어떤 필요에 대해서 채워줬던 곳이 중간조직인 것 같아요. 저희는 이제 중간조직으로 사회보장위원회가 그 역할을 해주었어요. 컨설팅도 해주시고 교육도 해주시고 운영에 대한 필요한 부분 채워 주시고 이 모든 뒷바라지를 다 했어요. 이제 저희 국장님이나 위원님들이 초창기부터 읍면동 지역사회보장협의체가 그런 활동을 해야 된다, 제가 보기엔 전국 어디서나 마찬가지일 것 같아요. 농사짓던 분이고 생업으로 다른 일을 하셨던 분, 좋은 일은 하고 싶고, 좋은 일은 알겠지만 사회복지적 접근이라든가 지역사회복지가 뭔지, 마을복지가 뭔지, 사례관리가 뭔지, 이런 거가 뭔지 어떻게 아세요? 그럼 어쨌든 그거에 대한 어떤 보편적인 정서를 만들어내고 당신이 하는 일이 지역에서 이런 일이다, 너네 역할이 이런 거다, 이런 걸 가르쳐 줄 수 있었던 역할을 했던 게 이제 중간조직 역할인 것 같아요. 물론 편차는 있겠지만 그걸 지원해주는 중간조직이 있느냐 없느냐에 따라서 제가 보기에는 성패가 많이 갈려질 거 같아요...(중략)... 이웃사촌복지센터(사업내용) 저걸 보내주셨을 때, 요걸 활용하면 주민조직화라든가, 전달체계를 활성화시키는 역할로 되게 좋겠다, 우리는 아직 시청에서 그런 마인드가 없거든요. 그런데 오히려 경북은 하드웨어를 공공에서 벌써 준비한다 하니까 저는 나름대로는 훨씬 더 좋다고 생각했죠. (E)

네트워크가 발전할수록 시간과 돈과 형식들이 절약됨으로 인해서 오는 시너지 효과가 엄청 큰 거죠. 그거는 돈으로 환산할 수 없죠. 투자할 그 시간, 예를 들어서 아까 얘기했던 보건소 간호사가 그 경로당 가서 신뢰 쌓아야 하는 시간, 비용 이걸 다 환산하면 엄청나잖아요. 그런데 그걸 다 일시에 없애고

다이렉트로 가는 거는 어떤 예산보다도 훨씬 더 절약되는 거죠. 그래서 이제 제가 말씀드리는 것은 이 네트워크는 돈보다 큰 자산이다, 돈보다 큰 자산이기 때문에 우리 이제 코디네이터가 기관에 있는 민간협력 간사들은 그런 자원 개념이 된다, 이제 시간, 돈으로 모두 해결하려고 하지 말고 돈이 아니라 관계나 어떤 네트워크, 또 이런 영향력 이런 것들을 통해서 하면 훨씬 더 가능하다 그런 걸 하면 좋죠. (G)

4) 경상북도 지역공동체 현황

(1) 지역공동체 관련 지역 현황

경북의 지역공동체 현황은 대체적으로 타 지역에 비해 주민의 참여가 저조하며, 지역매개조직(지역사회보장협의체 등)은 인력 및 재원의 한계로 실제적 활동 추진에 어려움을 겪고 있다. 이러한 원인에는 공공의 인식 부족과 주민자치력의 약화 등이 주요하게 작용하는 것으로 파악되었다. 이를 극복하기 위해 주민자치형 지역사회복지력이 강화되어야 하며, 동시에 실질적인 민관협력 체계 구축이 필요한 것으로 나타났다. 마지막으로 이를 위해 지자체의 역할과 책임이 강화되어야 하며, 지역매개조직의 보완을 위한 실질적인 지원책이 마련되어야 하는 것으로 파악되었다.

지금 주공(주민자치형 공공서비스)이라든지, 찾북(찾아가는 보건복지 서비스) 시스템이라든지 이런 것들이 전부 다들 좀 중앙과 온도차가 심각해요, 경북이... 그리고 공공이 가지는 인식 자체도 좀 심각하고, 민간의 역량도 다소 떨어지는 것은 사실입니다. (A)

영덕의 경우, 지난 2015년에 추진했던 공동모금회 기획 사업에는 이런 고민이 시작이었어요. 그러니까 지역사회보장협의체가 마땅히 해야 될 과제들을 수행해가는 데 있어서의 해결점, 그러니까 걸림돌 문제들을 어떻게 해결할까, 이렇게 출발했던 거죠. 그러면 지역사회보장협의체가 지역의 중요한 사항을 심의 의결할 만한 일들을 해내야 하는데. 과연 지금 행정이 지역사회보장협의체에 대한 이해가 좀 낮고, 복지 변화에 둔감하고, 공공이 기관 이기주의에 익숙해져 있고 그러니까 협치와 협력하는 과정들이 이대로는 어렵다는 고민들을 하는 거죠. (B)

저희 안동 같은 경우는요. 지역공동체 관련되어서 사업들이 도시재생지원센터 관련 도시재생 사업을 기존에 하고 있던 곳과 새로이 하고자 하는 곳이 있습니다. 그래서 도시재생지원센터에서 주무부서는 도시재생전략과 중심으로 많

이 이루어지고 있고요. 올해 되어서 작년에 주민자치학교 출범식 하고 나서 행정지원실 주무부서에서 주민자치 관련되어서 이렇게 많이 활성화하려고 올해 예산 편성을 해가지고, 안동 같은 경우 24개 읍면동이거든요. 그런데 각 마을에 예산편성을 해 놓고, 주민들한테 공모해라, 주민자치위원님들한테 공모신청을 해라, 그러면 어떤 것이든 되게 해 줄게. 단 조건이 있었어요. 되게 큰 평가점수에 큰 영향력을 받았던 게, 주민 의견 수렴했어, 민주 의사 결정했어, 이거가 안 되면 아무리 좋은 아이템으로 좋은 행정서류가 올라와도 다 탈락이었거든요. 그런데 지금 그렇게 해서 두 가지 정도로 안동은 지역공동체 활성화되기 위한 어떤 되게 큰 움직임에 있다고 보시면 될 것 같고요. (C)

저희도 이제 공동체사업, 제가 1년 반을 들어갔지만 마을에 들어가서 이제 한 어르신에 대해서 위기상황이 발생했는데 개입을 하려고 이렇게 마을 주민들의 의견을 모아봤는데 "저 집은 안 돼."라는 얘기를 하는 거예요. 그게 왜 그럴까라는 생각을 하고, 결국은 마무리를 못하고 나왔지만 드는 생각이 그분들에 대한 지원체계가 안 되는 거예요. 그러니까 이분들의 인식이 위기상황이 발생해도 일단은 그거는 네 문제였고, 네가 해결이 돼야 할 부분이라고 생각하는 부분이 있었고, 마을에서 이렇게 개입을 했을 때, 마을에서도 어떻게 해 줄 수 있는 게 없는 거예요. 해 줄 수 없다고 생각하는 거예요. 돈을 줄 수 있는 것도 아니고 뭐 지속적으로 그분들 케어할 수 없다는 생각이 드니까 마을에 대한 개입도 안 돼요. (D)

(2) 지역공동체 관련 활동 내용

지역의 한계를 극복하고 주민 참여와 민관협력 체계 구축을 위한 지역공동체 활동이 이루어지고 있었다. 협동조합을 통해 마을주민의 조직화를 지원하거나(칠곡), 복지마을공동체사업을 추진하여 복지정보를 공유하고(영덕), 마을공동체 사업에 참여하여 주민의 자발적 참여를 활성화하고(안동·청송), 마지막으로 마을활동가를 통해 마을리더를 육성하는(의성) 등의 다양한 활동이 파악되었다.

저희 지역에 있는 최고 인문학 네트워크, 인문학사업을 비교를 해보면 여기는 중간지원조직 체계가 있어요. 인문학마을협동조합과 알배기협동조합이 있어요. 그래서 그 지원체계가 끊임없이 주민이 움직일 수 있는 교육지원, 역동할 수 있는 모아내는 에너지 벽, 그다음에 예산부터 시작해서 모든 것들이 여기에서 서포터하거든요. 그래서 계속 끊임없이 지속성에 대한 고민, 그다음에 사회적 기업이나 마지막으로 주민들 스스로 자생할 수 있는 그런 협동조합화시키는 이 자크까지 계속 가고 있는 중이거든요. 그래서 이거와 같은 모델로 동시에 보면 협의체가 이렇게 해서 엮어내서 마을주민들을 조직화하고 조금 정성을 두는 거죠. (A)

민간의 역량이 강화되고 또 공공이 이런 복지전달체계에 대한 이해가 깊어져야 된다는 고민들이, 이 공동모금회 기획 사업을 통해서 복지아카데미나 복지포럼이나 이러한 복지주민들이 복지에 대한 정보가 취약하기 때문에 복지소식지를 만들어서 전달한다거나 좀 기관을 강화한 역할들은 해왔다고 생각이 됩니다. 그게 3~4년 사업에, 사업의 성과는 금방 드러나지 않지만 어쨌든 기관의 예산을 받아서 집행하다 보니까, 평가가 드러나야 되니까 빠른 감이 있지만 복지마을공동체사업을 추진하게 된 겁니다. 그런데 그게 아주 주민력이 강화되었을 때 주민주도적인 이웃을 살피기도 하고 마을의 문제들을 의제를 끌어내기도 하고 이런 과정들이 있을 텐데 그런 사업을 추진하기에는 사실 많은 한계들을 느꼈던 게 사실입니다. 어쨌든 그런 과정을 준비하여 영덕이 그런 일을 추진해왔고 이번에 이웃사촌복지센터는 그러니까 협의체 측면에서 보면 뭔가 지역사회가 작동될 수 있도록 하는 또 다른 어떤 기반을 만들어내는 과정에 역할을 할 수 있겠다는 기대는 사실 있습니다. (B)

저희가 진행하고 있는 사업 중에 하나가 뭐냐면 청송에서 행복청송모듬과 공동체라는 사업들을 진행하고 있습니다. 청송 같은 경우에는 8개 읍면이 있거든요. 그 8개 읍면을 대상으로 해서 저희가 각 마을에 3천만 원씩 예산을 편성하고 신청을 받았어요. 그러니까 면의 이장님 회의를 찾아가서 우리 이런 사업을 진행을 할 거니까 신청하세요, 신청조건은 5명에 젊은 사람들, 나이가 어리면 어릴수록 조건이 좋습니다, 선정될 가능성이 많습니다, 5명 조건으로 신청하면 3천만 원씩 그 마을공동체 활성화할 수 있는 걸로 비용을 드리는 것으로 8개 지역을 설정을 했습니다. 그런데 자발적이세요. 자발적으로 이 분들이 신청을 하시고 참가하고자 하시는 의지가 있으시면 저희가 찾아가서 뭐 하고 싶은지 여쭙고 이 제안서 내용들을 타이핑 쳐주는 수준으로 저희가 작성을 했거든요, 예산도 마찬가지로 주민 분들이 거의 편성을 하시고 저희가 거의 머슴 역할을 했었는데 지금 이 사업들이 8개 읍면동으로 해서 정말 잘 돌아가고 있어요. 저희처럼 활동가가 전혀 안 들어가고 있는데 그 마을 안에서 이 사업들이 잘 돌아가고 있는데 그 마을 안에 리더 분들, 그러니까 이장님, 부녀회장님 중심으로 해가지고 사업별 실제 집행하고 계시면서 이 사업을 진행하고 있습니다...(중략)... 참여하시는 주민 분들, 그러니까 평생에 이런 일들을 처음 해봤고 이런 일들을 해보는 것에, 내가 요즘 사는 재미가 있다고 하시고, 내가 요즘처럼 아 마을에서 뭔가 이렇게 재미있는 것들을 해 본 적이 없는 것 같다고, 그래서 마을에서도 동제나 마을축제나 어버이날 되면 마을잔치나 이런 것들을 하기는 하지만, 정기적으로 이런 모임들을 하시는 것은 거의 없으셨기 때문에 되게 많이 즐거워하고 계시고... (C)

마을활동가 역할이 굉장히 중요한 게 마을활동가가 마을을 주도해서 가면 안 되고 마을을 계속해서 서포트해 주고 조력자가 되어주고 이런 역할을 해줘야 되잖아요. 저도 계속해서 던져주고 던져주기만 하고 이렇게 계속해서 정말 한결같은 모습으로 들어가고 계속 서포트를 해줬을 때, 아 우리 마을의 뭔가 마을의 우리가 할 게 뭔가가 있구나, 그리고 마을공동체 활동도 같이 하는 게 있었고 그러니까 우리 마을 이런 사업을 한다고 옆에 이장님들한테 자랑도 하시고요. 그러면서 마을의 생기가 생기는 거죠. 그 속에서 한계를 느꼈던 것은 활동가를 아무리 그거를 주민들한테 주도를 주고자 해도 어쩔 수 없이 던져주는 그런 것들 통해서 활동가가 끌고 가는 그런 부분이 있더라고요, 그러니까 그래서 1년 몇 개월이지 그래서 1년 4개월 정도 들어가서 하고 나서 활

동가가 빠졌을 때, 다시 마을이 원상복귀가 됐던 것 같은 거예요...(중략)... 결국은 활동가와 마을리더... 마을리더는 젊은 사람 주축이 아니고, 분명히 마을에 들어가면 마을의 중심이 되시는 분이 계시더라고요. 이장님, 노인회장님 제외하고 무게가 실리는 분들이 분명히 계시더라고요. 그분들을 해서 결국 마을리더 구성이 잘 되어야 할 것 같고, 계속 얘기 나오지만 성과에 대해서, 너무 눈에 보이는 성과를 요구하지는 않았으면 좋겠다, 마을이 정말 한발 한발 나서서 조그마한 성과들을 자체적으로 내서 “아 이렇게 하면 되겠구나.” 감을 잡을 시기까지는 계속 지원을 해주고, 성과에 대해서 조금 얘기를 하지 않았으면 좋겠다는 생각이 듭니다. (D)

표 5. 인터뷰 결과

구 분	내 용
지역공동체 추진 주체	· 모든 민간기관 포함한 민간협의체 구성(세종) · 자체적 협력을 통한 민간기관 네트워크 구성(대전)
지역공동체 및 주민조직 활동	· 사례관리 통한 '안심하우스' 사업 개발(세종) · '복지참여예산제' 시행, '경로당협의체' 구성(대전)
지역 및 지자체 현황	· 인프라 부족, 고령화, 지역사회보장협의체 활성화(세종) · 공공의 관심과 협력을 통한 적극적인 민관협력(대전)
중간매개조직 활동	· 주민 대상 복지 관련 교육 및 컨설팅 제공(세종) · 민간 네트워크를 통한 민간협력 효율화(대전)
경상북도 지역공동체 관련 지역 현황	· 주민 참여 저조, 지역매개조직의 한계(인력·재원) · 공공의 인식 부족, 주민자치력의 약화 · 주민자치형 지역사회복지력 강화 필요 · 실질적인 민관협력 체계 구축 필요 · 지자체 역할·책임 강화, 지역매개조직 보완 필요
경상북도 지역공동체 관련 활동 내용	· 협동조합을 통한 마을주민 조직화 지원(칠곡) · 복지마을공동체사업을 추진하여 복지정보 공유(영덕) · 마을공동체 사업에 참여하여 주민의 자발적 참여 활성화(안동·청송) · 마을활동가를 통한 마을리더 육성(의성)

IV. 이웃사촌복지센터 설치 및 운영방안

1. 이웃사촌복지센터 운영 모형(안)

1) 설치 및 운영의 필요성과 방향

(1) 경상북도의 사회복지문제

- 지역경제의 위축, 저출산·고령화 심화, 가족 해체와 사회적 고립 위험 등으로 지속적인 복지사각지대의 상존
- 지역사회공동체 와해 현상의 급속한 진행과 주민 갈등 심화
- 지역사회문제에 대응하는 공공 사회복지전달체계 운영의 한계, 기존 공공 사회복지전달체계의 분절성과 파편성, 지자체의 역량 부족 문제 대두

(2) 현 정부의 사회복지전달체계 개편 방향성과 과제

- 공공성 강화 → 지자체의 역할과 책임 강화
- 지역사회 통합 돌봄 강화 → 실질적인 민관협력 체계 구축
- 주민자치력의 강화 → 공공 보완이 아닌 실질적인 주민자치형 지역사회복지력 강화

(3) 경상북도의 사회복지전달체계 활동 평가

구분	관련 부서	활동 평가
광역 행정조직	도 관련 부서	· 타 지역의 지역사회복지전달체계 개편을 위한 활발한 움직임(사회서비스원, 지역사회 통합 돌봄 선도지역 추진 등) · 지역사회복지전달체계 개편에 관한 계획 부재 및 실제적인 노력 부족 · 중앙-기초 간, 관내 지역 간 자원의 조정과 배분, 기초지자체에 대한 컨설팅, 인력 교육 등 역량 지원 역할 필요

구분	관련 부서	활동 평가
기초 행정조직	시·군 관련 부서, 읍면동 행정복지센터	· 개별 지자체 단위의 전달체계 보완 및 서비스 확대 노력 부족 · 행정복지센터를 도시는 기본형 중심, 농촌은 권역형 중심으로 현재 운영함으로 여전히 공공서비스 제공의 한계 · 민관자원의 네트워크 구축과 촉진 역할, 네트워크의 역할과 성장을 위한 구체적 과제 추진 필요성 증가 · 읍면동에서는 통합접수, 공동체 촉진자로서의 기능 확대 요구 증가
기초 협의기구	시군 지역사회 보장협의체, 읍면동 지역사회 보장협의체	· 시군 협의체의 경우 민관협의기구로 인력과 재원의 한계로 실제적인 활동 추진 어려움 · 읍면동 협의체는 형식적인 구성과 제한적인 활동으로 상시적인 지역 인적안전망으로서의 역할 한계
기초 민간기관	종합사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 등	· 민간기관의 목적 사업 추진으로 지역사회 단위 역할 확대 한계 · 일부 기관에서 주민 조직화 사업 추진하고 있으나 지역 단위의 주민자치력으로 확대하기에는 한계

(4) 경상북도의 사회복지전달체계 개편 과제

- 실질적인 주민자치형 지역사회복지력 강화
- 실질적인 민관협력 체계 구축
- 지자체의 역할과 책임 강화

(5) 경상북도의 사회복지전달체계 개편을 위한 핵심 사업

【이웃사촌복지센터 설치 및 운영】

- 이웃주민 인적안전망 구축으로 복지사각지대 해소
- 지역사회문제를 주민 자치로 해결하는 이웃사촌복지공동체 회복

(6) 이웃사촌복지센터의 추진방향

① 이웃사촌복지공동체 구현

- 취약한 복지역량과 부족한 지역자원 한계 극복, 공동체적 해법을 위한 복지공동체 촉진
- 다양한 공동체 활동과 자조 모임 등을 통해 복지문제 예방·완화, 스스로 살기 좋은 공동체 구현
- 마을의 문제를 함께 찾아내고 함께 해결해가는 주민 주도형 자치 실현

② 이웃사촌 같이 가까운 복지 실현

- 소생활권(마을)까지 포괄하는 복지직통망 구축
- 위기가구·고위험군을 우선으로 통합 지원되는 선택과 집중의 복지체계 마련
- 꾸준한 복지역량 성장·축적을 통해 지속적인 지역사회복지 발전

③ 지역 자원과 역량의 적극적이고 효율적인 투입·활용

- 지역이 보유한 인력·자원·전문성 및 민·관 자원을 적극적이고 효율적으로 투입·활용하여 사업 성과 극대화

④ 함께 만들어 나가는 지역사업으로 운영

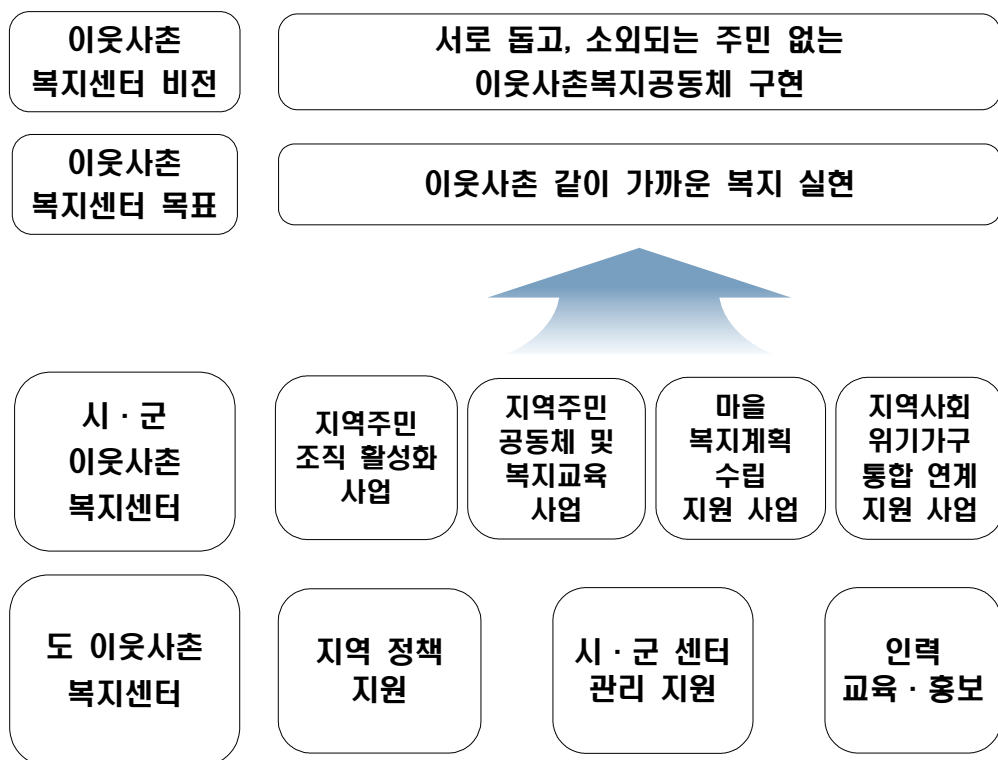
- 민·관 협력, 주민 참여 등 지역의 다양한 구성원이 참여할 수 있는 사업으로 기획·추진
- 추진과정에서 상황에 맞추어 지속적으로 보완·발전

2) 이웃사촌복지센터의 운영 및 내용

(1) 이웃사촌복지센터의 개념

서로 돕고, 소외되는 주민 없는 이웃사촌복지공동체 구현 및
활성화를 지원하는 지역공동체 지원 중간조직

(2) 이웃사촌복지센터의 운영체계도



(3) 시·군 이웃사촌복지센터의 운영 및 역할

① 시·군 이웃사촌복지센터 운영체계

- 시·군별 1개소 설치
- 이웃사촌복지 지역 컨소시엄 구성하여 운영
 - (기능) 이웃사촌복지공동체 구현을 실현하기 위해 다수의 기관·단체 간 유기적 협력의 협약체계 구축
 - 사업대상 지역에 소재지를 두고 있는 공공·민간조직으로 구성
 - 행안부 주민자치형 공공서비스 구축사업 등 주민자치 활성화 사업에 참여 중인 공공·민간조직(지역사회보장협의체 등) 우선 참여
- 시·군별 1개소 당 현장전문가 3인 배치(팀장 1인, 팀원 2인)
- 시·군 이웃사촌복지추진단 구성하여 이웃사촌복지센터 지원
 - (기능) 시·군 이웃사촌복지센터 사업 운영을 위한 행정지원체계 구축
 - 이웃사촌복지센터에서 실무를 담당하지만 정책추진은 본청이 책임지고 추진해야 그 효과성을 담보
 - 시·군은 국·실장급 이상을 단장으로 하고, 사회복지과장이 총괄하며 관련 계와 희망복지지원단이 참여하는 이웃사촌복지추진단 결성·운영
 - 지역사회보장협의체 별도 분과나 이웃사촌복지추진단의 일환으로 별도 민관협의체 조직·운영, 가급적 별도 협의체보다는 지역사회보장협의체 별도 분과 구성(타 분과와 중복 소속 가능) 추천

② 시·군 이웃사촌복지센터의 운영 원칙

- 지역사회 내외부의 인적 네트워크 축진을 통해 공동체 결속력 강화, 협력적 사업 및 활동 촉진
- 공동체 의식 및 주민의 역량 강화를 위한 다양한 복지교육 기회 제공
- 지역의 공동체 및 복지 비전을 공유하고 체계화하여 구체적 실천을 위한 활동과 기술 제공
- 공공 자원의 효과적인 연계 체계 구축 및 지역 공동체 자원 개발과 활용

○ 중간지원조직으로서의 역할

③ 시·군 이웃사촌복지센터의 역할

- 지역사회 내·외부의 인적 네트워크를 촉진시켜 공동체 결속력을 강화시키고 협력적 사업 및 활동 촉진
 - 지역주민들 간의 상호작용과 협력을 더욱 공고히 하는 동시에 민간 단체, 전문가집단, 공공기관 등 다양한 행위주체들과 협력을 도모하여 활발한 네트워크를 형성하고 단단히 결속시키는 역할
- 공동체의식 및 주민의 역량 강화를 위한 다양한 복지교육기회 제공
 - 교육을 통한 역량 강화는 공동체에 대한 이해를 높여서 상호작용과 연대의식을 제고시키고 주민들의 활동능력을 키워줌으로써 사업 계획과 추진과정에서 발생하는 불확실성을 낮춰주는 역할
- 지역의 공동체 및 복지 비전을 공유하고 이를 체계화하고 구체적으로 실천해 나갈 활동과 기술 제공
 - 지역사회 내 많은 주민들이 지역사회문제에 대해 심각성을 공유하고 이러한 이슈를 공론화, 공론화된 지역의 해결과제를 목표의식을 가지고 해결하려는 활동(마을복지계획 수립 지원)
- 공동체 활성화를 위해서 필요한 다양한 자원을 개발하여 중개·제공
 - 지역사회 내 도움이 필요한 위기가구를 지원하는 자원을 중개하고 제공하는 일은 공동체 구축을 위한 매우 중요한 활동

(4) 시·군 이웃사촌복지센터의 주요사업

① 지역주민조직 활성화 사업

□ (개요) 이웃사촌복지센터의 가장 대표적 사업으로 시·군 및 읍·면·동 단위에서 다양한 풀뿌리 주민모임을 조직화하고 이러한 주민 모임이 이웃사촌을 형성하고 지역사회 복지공동체를 구축해 가는 사업

□ (목표) 시·군 및 읍·면·동 단위의 다양한 주민 모임 형성 및 활성화 도모로 지역사회 복지공동체 형성

□ 사업 대상(예시)

- 시·군 및 읍·면·동에 거주하는 지역주민
- 다양한 지역사회 문제에 노출되어 있는 주민 당사자
- 읍·면·동 단위에서 지역사회봉사활동을 펼치고 있는 자원봉사자 혹은 후원자
- 기타 본 사업의 목표 달성을 위한 다양한 영역의 지역주민

□ 사업 내용(예시)

- 시·군 및 읍·면·동 단위에서 제기되고 있는 지역사회문제를 지역주민의 조직력과 협동으로 해결하고 이를 통해 복지공동체를 조성하기 위한 다양한 사업을 기획하고 추진

- ① 읍·면·동 단위의 위기주민을 발굴·지원하기 위한 마을지킴이 주민모임 조직화
- ② 독거노인의 건강과일 도시락 배달과 정서 지원을 위한 동료 친구모임 조직화
- ③ 독거 청장년층과 취미생활 공유 및 친구 되기 주민모임 조직화
- ④ 다문화가정의 아동학습 지도를 위한 주민모임 조직화
- ⑤ 마을 경로당이 주민의 사랑방 역할을 할 수 있도록 유도하는 주민모임 조직화
- ⑥ 취미활동을 지역사회에 자원봉사로 보급하고 경로당, 복지시설, 공원 등에서 무료 공연하는 지역공연자모임 조직화

- ⑦ 저장강박문제를 가진 어르신의 거주환경 개선을 위한 마을 환경지킴이 주민 봉사모임 조직화
- ⑧ 고혈압, 당뇨, 비만 등 만성질환을 가진 주민들이 스스로 건강관리를 하기 위한 모임 조직화
- ⑨ 알코올 문제의 심각성을 인식하고 있는 알코올 남용 주민모임 및 알코올 문제로 고통을 겪고 있는 가족모임 조직화
- ⑩ 기타

② 지역주민 공동체 및 복지교육 사업

□ (개요) 이웃사촌복지센터가 시·군 및 읍·면·동 단위에 있는 다양한 복지시설, 기관, 평생교육시설 등과 연계하거나, 센터에서 직접적으로 주민 공동체 및 복지교육을 실시하여 주민의 공동체 및 복지의식을 확대하고 복지공동체를 구축하기 위한 기초 사업

□ (목표) 지역주민의 공동체 및 복지의식 증진과 지역사회 내 나눔 교육 문화 확대로 복지공동체 형성

□ 사업 대상(예시)

- 시·군 및 읍·면·동에 거주하는 지역주민
- 지역사회 내 다양한 복지서비스 대상자
- 지역사회 내 정규교육과정 학생
- 지역사회 내 다양한 평생교육기관 수강생
- 기타 본 사업의 목표 달성을 위한 다양한 영역의 지역주민

□ 사업 내용(예시)

- 시·군 및 읍·면·동 단위에서 공동체 및 나눔 교육문화 조성을 위한 지역 주민 대상의 공동체 및 복지의식 교육, 정규교육 및 평생교육 연계와 융합 교육, 복지대상자 대상의 복지서비스 활용 교육 등의 사업을 기획하고 추진

- ① 시·군 및 읍·면·동의 특성을 반영한 주민공동체 및 복지교육 교육과정 개발과 정기적인 교육
- ② 지역주민의 복지활동과 연계된 주민복지교육
- ③ 지역사회 내 초·중·고등학교의 교육과정과 연계된 공동체 및 복지교육
- ④ 인근 대학교와 연계된 공동체·복지교육 및 학점 취득과 연계된 교과과정 개발 및 교과목 개설
- ⑤ 복지대상자가 공공 및 민간기관에서 제공하는 복지서비스를 주체적으로 활용 하기 위한 복지교육
- ⑥ 지역주민의 공동체 및 복지의식 확대와 연계된 문해교육
- ⑦ 지역의 취약계층 학습권 지원을 위한 평생교육지도자 교육
- ⑧ 지역사회 건강문제를 인식하고 해결하기 위한 주민역량강화 교육
- ⑨ 마을 단위 독거노인의 지역사회보호 목적의 평생교육
- ⑩ 다문화가정의 아동학습 지도를 위한 배후 광역지역의 대학생 공동체 및 복지 의식 교육
- ⑪ 지역주민의 취미활동과 공동체 및 복지활동이 융합된 복지교육
- ⑫ 기타

③ 마을복지계획 수립 지원 사업

□ (개요) 이웃사촌복지센터가 읍·면·동 단위의 마을복지계획을 수립할 수 있도록 지원하여 지역의 복지비전을 공유하고 민관이 협력할 수 있는 기반을 조성하며 지역특화사업을 개발하고 상시적으로 추진하는 사업. 향후 이 사업은 시·군·구 지역사회보장계획의 기초 계획으로 기초자치단체 단위에서 중요하게 다루어질 전망이다.

□ (목표) 지역주민 간 읍·면·동 단위의 복지비전 공유, 민관협력 체계의 구축 및 주민 스스로 지역특화사업을 개발하고 추진하는 활동을 통한 지역사회 복지공동체 형성

□ 사업 대상(예시)

- 시·군 내 마을복지계획 수립을 희망하는 개별 읍·면·동
- 개별 읍·면·동 내 지역주민이 인식하는 소생활권
- 기타 본 사업의 목표 달성이 가능한 다양한 생활권 단위

□ 사업 내용(예시)

- 마을복지계획 수립을 지역주민 스스로 추진하고 계획의 실시, 모니터링, 평가활동을 하는 다양한 사업을 기획하고 추진

- ① 최근 서울, 경기, 광주 등에서 추진된 마을공동체계획 혹은 마을계획 등의 선행 활동 참고
- ② 마을복지계획 수립을 위한 지역주민 TF팀 구성
- ③ 마을복지계획이 가지는 정부·지자체 계획과의 통합, 민·관 협력, 주민 참가 가능성 등을 고려
- ④ 마을복지계획 내 마을단위 지역사회문제(수요, 공급에 따른 격차 검토), 마을의 복지 비전 제시, 매년 수행해야 할 다양한 지역특화사업 계획, 지역특화사업 모니터링과 평가활동 등을 포함
- ⑤ 마을복지계획의 내용을 계획 참여자 스스로 결정하여 지역의 특성에 맞는 계획 수립 도모
- ⑥ 마을복지계획 수립 과정과 수립내용이 지역공동체 형성과 연결되도록 기획
- ⑦ 기타

④ 지역사회 위기가구 통합 연계 지원 사업

□ (개요) 이웃사촌복지센터가 시·군 내 다양한 민·관 자원을 조사하고 구체적인 역할을 파악하여 지역사회 내 위기가구를 공공과 민간기관과 비공식기관 등이 연계·협력하여 시의적절하고 상시적으로 지원할 수 있도록 추진하는 사업

□ (목표) 마을위기가구의 긴급성과 적정성을 고려한 적절한 지원으로 위기상황 극복을 하도록 하고 이러한 과정 전반을 통해 지역사회 복지공동체 형성

□ 사업 대상(예시)

- 시·군 내 복지대상자를 공식적으로 지원하고 있는 공공 및 민간기관
- 시·군 내 복지대상자를 공식적으로 지원하고 있는 네트워크 조직
예) 지역사회보장협의체, 사회복지협의회 등
- 시·군 내 복지대상자를 지원하고 있는 비공식 조직 및 기관
예) 주민봉사단체, 종교기관 등
- 기타 본 사업의 목표 달성을 위해 참여가 가능한 민·관 자원

□ 사업 내용(예시)

- 지역사회 내 위기가구 지원을 위한 민·관 자원의 통합적인 연계·협력 사업을 기획하고 추진

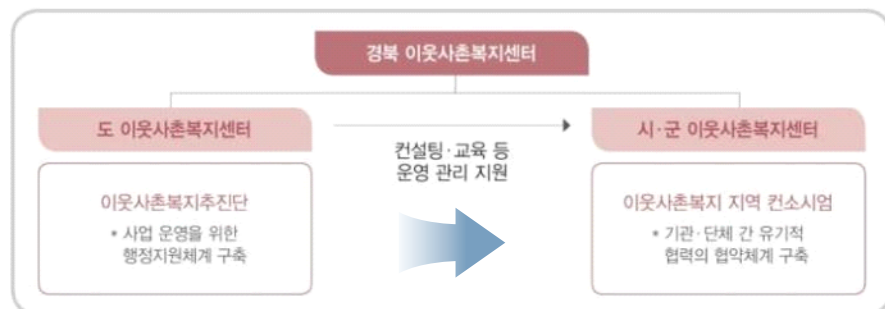
- ① 지역사회 내 다양한 재가지원서비스의 통합 연계를 위한 협력체계 구축
- ② 지역사회 내 위기가구 지원을 위한 다양한 민·관 자원 발굴
- ③ 지역사회 내 위기가구와 민·관 자원간의 신속한 연계를 위한 온라인 망 구축
- ④ 지역사회 내 위기가구 발굴을 위한 IT 융합 활동
예) 독거노인의 안부 확인을 위한 카카오톡 활용 등
- ⑤ 지역사회 내 위기가구 지원을 위한 민·관 연계·협력 활동
- ⑥ 지역사회 내 위기가구 지원을 위한 민·관 네트워크 활동 및 협의기구 구축
- ⑦ 지역사회 내 위기가구 지원을 위한 시·군 지역사회보장협의체 활동 개발
- ⑧ 지역사회 내 위기가구 지원을 위한 읍·면·동 지역사회보장협의체 특화사업
- ⑨ 통합적인 지역사회 위기가구 지원 사회서비스 체계 구축
- ⑩ 기타

(5) 시·군 이웃사촌복지센터 운영 로드맵



(6) 도 이웃사촌복지센터의 운영 및 역할

① 도 이웃사촌복지센터 운영체계



○ 도 이웃사촌복지추진단 운영

- (기능) 도 이웃사촌복지센터 사업 운영을 위한 행정지원체계 구축
- 도 이웃사촌복지센터에서 실무를 담당하지만 정책추진은 본청이 책임지고 추진해야 그 효과성을 담보
- 도 이웃사촌복지추진단의 역할과 책임, 도 이웃사촌복지센터의 실무적 집행 책임과 지원적 역할을 분명하게 규정

- 도청 국장급 이상을 단장으로 하고, 사회복지과장이 총괄하는 이웃사촌복지추진단 결성·운영

② 도 이웃사촌복지센터의 역할

- 경북형 이웃사촌복지공동체 사업 모델 개발
- 시·군 이웃사촌복지센터 운영 관리 지원
- 시·군 이웃사촌복지센터 협력 네트워크 구축·운영
- 복지공동체 구현을 위한 필요 서비스·인프라 분석
- 대상별 지역 실정에 맞는 자원 연계·통합 제공
- 지역사회 내 민간·공공 복지자원 현황 파악
- 대상군별·육구별 활용 가능한 지역복지 정보 제공

(7) 도 이웃사촌복지센터의 주요사업

① 지역 정책 지원

□ 정책 분석·개발

- 사업 내용 : 시·군 정책 분석, 센터 모델·정책 개발
- 사업 방법
 - 수요조사, 모니터링 등을 통한 지역별 사업모델 연구·개발·관리
 - 이웃사촌복지센터 사업 효과성 측정 등을 통한 사업성과 분석

□ 지역자원 분석

- 사업 내용 : 민간 자원 조사, 정보 제공
- 사업 방법
 - 공적 지원, 급여 파악·목록화, 보조금 지원받지 않는 지역사회자원도 정기적으로 조사·파악, 대상군별·육구별 활용 가능한 지역복지 정보 제공
 - 지역자원 데이터베이스 관리

② 시·군 센터 관리 지원

□ 컨설팅

- 사업 내용 : 지역 맞춤 이웃사촌복지공동체 모델 발굴, 찾아가는 보건복지 계획 수립·시행·평가, 지역 통합 돌봄체계 및 기반 구축, 민관협력 및 주민조직화
- 사업 방법
 - 시·군 센터 등 컨설팅 수요를 조사하여 대상 선정
 - 현장 방문 및 내방 컨설팅 실시
 - 컨설팅지원단 구성
 - 시·군 이웃사촌복지센터 운영 컨설팅
 - 찾아가는 보건복지서비스 컨설팅

□ 시·군 센터 모니터링·평가

- 사업 내용 : 현장점검 지원, 개선과제 발굴, 사업성과 평가 및 개선과제 발굴
- 사업 방법
 - 이용자 모니터링 실시, 지역별 현장 점검 시, 도 센터 인력 투입
 - 정기점검, 시군점검

③ 인력 교육·홍보

□ 인력 교육

- 사업 내용 : 직무·소양 교육(관련 공무원, 시·군 센터 인력, 지역사회보장협의체 위원 및 주민, 기타 시·군 요청 대상)
- 사업 방법
 - 시군별·권역별 교육 실시
 - 신규교육, 정기교육, 대응교육

□ 사업 홍보

- 사업 내용 : 지역 내 홍보, 우수사례 발굴·확산
- 사업 방법
 - 홍보물, 우수사례집 등 제작 및 배포
 - 홈페이지, 홍보물 제작, 우수사례집 발간



그림 2. 도 이웃사촌복지센터의 주요사업

2. 이웃사촌복지센터 선도사업 운영(안)

1) 이웃사촌복지센터 선도사업 개요

(1) 선도사업의 목적 및 추진목표

- (목적) 지역 실정에 맞는 선도적 센터 운영 모델 개발
- (추진목표)

- ① 지역사회 내 민간·공공 복지자원 현황 파악
- ② 대상군별·육구별 활용 가능한 지역복지 정보 제공
- ③ 복지공동체 구현을 위한 필요 서비스·인프라 분석
- ④ 대상별 지역 실정에 맞는 자원 연계·통합 제공
- ⑤ 경북형 지역밀착 복지공동체 사업 모델 개발

(2) 2019년 선도사업 개요

- (사업대상) '19년 도 센터 1개소, 시·군 센터 5개소를 시작으로 전 시·군 확대
- (사업내용)
 - 도 이웃사촌복지센터 : 정책 분석·개발, 지역자원 분석, 시·군 센터 컨설팅 및 모니터링, 인력 교육, 사업 홍보
 - 시·군 이웃사촌복지센터 : 지역주민조직 활성화, 지역주민 공동체 및 복지교육, 마을복지계획 수립 지원, 지역사회 위기가구 통합 연계 지원
- (소요예산) 15억원
 - 도 이웃사촌복지센터 : 3억원(1개소, 도비)
 - 시·군 이웃사촌복지센터 : 12억원(5개소)
 - * 개소당 2.4억원, 도비 30%, 시군비 70%

○ (사업인력)

- 도 이웃사촌복지센터 : 4인(팀장 1, 팀원 3)
- 시·군 이웃사촌복지센터 : 3인(팀장 1, 팀원 2)

(3) 선도사업 기본 운영모델



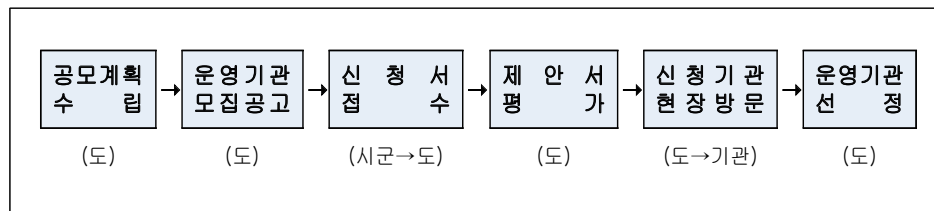
(4) 운영기관 선정방안

① 선정방법 : 공개모집

② 신청자격

- 시·군(지자체), 지역사회보장협의체, 지역 내 복지재단, 법인, 단체 등 컨소시엄 구성
- * 유관사업 선행경험 및 실적 기관 우선

③ 선정절차



④ 선정심사

- (선정심사위원회) 사회보장위원회, 경북도(국·실장), 지역사회보장협의체, 경북도의회, 학계, 연구진 등 5~7인으로 구성
- (절차) 1차 서류심사(1.5배수 선정) ➡ 2차 발표심사 ➡ 3차 현장확인

⑤ 향후 방향

- 선도사업 종료 후, 사업지역 운영 모델을 발전시키고 확산할 수 있도록 도에서 지원 지속

참고문헌

경상북도. (2018). 경북 이웃사촌 행복공동체 육성계획.

고재경 · 주정현. (2012). 경기도 저탄소 녹색마을 중간지원조직 발전방안 연구. 경기개발연구원 연구보고서.

관계부처 합동. (2018). 사회서비스원 설립 · 운영 방안. 관계부처 합동.

김남선. (2015). 지역사회교육론. 서울: 형설출판사.

김보영. (2017). 무엇을 위한 ‘찾아가는 동주민센터’ 인가. 월간 복지동향.

김승연 · 권혜영. (2018). 서울시 찾아가는 동주민센터 2.0과 전국화를 위한 과제. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집.

김연명. (2017). 사회서비스 질 향상을 위한 사회서비스공단 설립 및 운영 방안. 남인순의원실, 더불어민주당 정책위원회 공청회.

김연명 · 김진석 · 백선희 · 송인주 · 이태수 · 정창수 · 홍영준 · 이성희 · 윤승희 · 이선영. (2016). 서울시 사회서비스재단 설립 타당성 검토 연구. 중앙대학교 산학협력단.

김현호. (2013). 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안. 한국지방행정연구원 연구보고서.

박종철 · 배은희 · 석희정. (2018). 찾아가는 보건복지서비스 민관협력 유형분석 연구. 경북행복재단.

보건복지부. (2019). 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획. 보건복지부.

성경룡. (2006). 살기좋은 지역 만들기를 위한 정책의 비전과 정책: 국가균형발전위원회(편). 서울: 제이플러스에드.

여현관. (2015). 마을만들기 추진단계별 주민자치의 실천에 관한 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로. 2015 한국정책학회 추계학술대회 발표논문집.

유동철 · 김미옥 · 김보영 · 김용진 · 김정하 · 박숙경 · 윤상용 · 이주언 · 이왕재 · 전근배 · 정진 · 조아라 · 홍인옥. (2018). 탈시설 자립지원 및 주거

지원 방안 연구. 동의대학교 산학협력단.

이기태 · 하현성. (2016). 마을공동체 활성화를 위한 중간지원조직의 역할 - 거래비용이론 관점에서 -. 한국정책학보.

이상호. (2018). 한국의 지방소멸 2018. 한국고용정보원.

이준삼. (2018). 봉화 면사무소 업종 난사...공무원 2명 사망. 연합뉴스 8월 21일 자.

장지웅 외. (2000). 지역사회학. 서울: 서울대출판부.

전대옥 · 최인수 · 박승규. (2012). 지역공동체 주도의 발전전략 연구. 한국지방행정연구원 연구보고서.

정규호. (2012). 한국 도시공동체 운동의 전개과정과 협력형 모델의 의미. 정신문화연구.

정세구 외. (2002). 공동체주의 교육. 서울: 교육과학사.

정승화. (2018). 농약으로 무너진 농촌인심!. 국제뉴스 4월 23일 자.

통계청. (2017). 인구주택총조사.

행정안전부. (2018). '18년 주민자치형 공공서비스 구축 추진계획. 행정안전부.

황익주 · 정현목. (2012). 도시 이벤트를 활용한 도시 지역 공동체 형성의 과제: 4개 도시 사례의 비교연구. 정신문화연구.

Morris, J. (1992). "Us' and 'them'? feminist research, community care and disability". Critical Social Policy, 11, 22-39.

참여연구진

책임연구원 남 영 우 (경북행복재단 선임연구원)
공동연구원 김 보 영 (영남대학교 새마을국제개발학과 교수)
채 현 탁 (대구사이버대학교 사회복지학과 교수)

이웃사촌복지센터 설치 및 운영방안 연구

발 행 일 : 2019. 8. 30

발 행 인 : 편 창 범

발 행 처 : 경북행복재단

경상북도 구미시 박정희로 155(상모동 500-7)

전화 054)710-8843 전송 054)710-8899

홈페이지 <http://www.ghf.or.kr>

· 본 보고서의 내용이 경북행복재단의 공식적인 입장을 나타내는 것은 아닙니다.