

일본 지역사회복지협의회의 성격발달과정 분석을 통한 한국 지역사회복지협의회 성격방향 연구¹⁾

전우일*

한국사회복지협의회

본 연구는 일본 지역사회복지협의회의 발달과정을 살펴봄으로써 향후 우리나라 사회복지협의회의 기능과 역할 정립 방안에 대해 제언하기 위한 것이다. 이를 위해 사회복지협의회가 가장 활성화된 일본 사회복지협의회의 태동시기부터 현재에 이르기까지 어떠한 정체성을 가지고 발달해왔는지를 일본 전국사회복지협의회의 협조 및 국내외 문헌조사를 통해 분석하였다. 일본 사회복지협의회의 성격 발달과정을 분석한 결과, 협의체(50년대), 운동체(60-70년대), 사업체(80년대 이후) 유형의 성격을 가진 사회복지협의회로 발달하였으며, 최근에는 이런 3가지 유형이 혼합된 성격으로 발전하고 있다. 상대적으로 한국의 경우 탑다운 형태의 사회복지협의회가 발달해 오며 따라 지역사회복지협의회 정체성에 대해 충분한 논의가 이루어지지 않은 채 오늘날까지 설립·운영됨에 따라 지역사회에서 그 기능과 역할에 대해 많은 혼란이 일어나고 있는 것이 현실이다. 이에 따라 사회복지협의회에는 새로운 역할이 요구되고 있는데, 지역복지문제해결 중심의 '지역복지공동체' 구축이다. 이와 같은 기능을 수행하기 위해서는 기존 3가지 유형의 성격과 함께 '자원연계형' 사회복지협의회의 성격을 발전시켜 나아가야 할 것이다.

주요어 : 지역사회복지협의회, 협의체형, 운동체형, 사업체형, 자원연계형

1) 이 논문은 석사학위논문(2007) '한국 지역사회복지협의회의 성격유형 분석' 연구를 수정, 재분석, 보완하여 수행되었음.

* 교신 저자: 전우일, 한국사회복지협의회 나눔기획실 실장, (04195) 서울 마포구 만리재로 14
한국사회복지회관 4층, Tel: 02-2077-3960, E-mail: willy486@ssnkorea.or.kr

I. 연구의 필요성

한국의 지역복지는 21세기 지방분권시대를 맞아 새로운 사회복지 패러다임이 형성되기 시작했다. 특히 지역의 특성과 지역주민의 요구에 따라 지역복지를 실천해 나아가고 또한 지역의 복지프로그램을 통한 지역문제의 해결이 무엇보다 중시되고 있다. 그러므로 이를 구체화하고 지역복지의 문제해결에 핵심적인 역할과 기능을 수행해 나아가기 위해서는 지역사회복지협의회의 역할과 기능이 그 어느 때보다도 중요하다고 할 수 있다(최권 외, 2016).

그러나 사회복지사업법 제33조에 의거, 민간사회복지전달체계의 중심으로 서야 할 한국의 사회복지협의회의는 국민 속에서 생성, 발전되어 오지 못하고 시설연합회의 성격으로 이어짐에 따라 조직, 사업활동, 재정 등 각 면에서 위축되지 않을 수 없었고 민간자주조직으로서의 역동적인 발전을 이룰 수 없었다. 그 원인 중의 하나로 우리나라는 일본의 사회복지제도를 들여오는 과정에서 사회복지협의회라는 필요성에 동의했지만 이를 어떻게 채워 나갈 것인가라는 콘텐츠에 대한 고민이 없었다는 점을 들 수 있다. 이는 사회복지협의회의 정체성 혼란을 가져오게 했으며 오늘날 민간복지의 총괄협의기구로서의 명확한 자리매김을 하지 못하게 되는 결과를 초래했다고 볼 수 있다(홍선미 외, 2015).

우리나라에서 지역사회복지협의회가 등장하게 된 시기는 지난 1995년 원주시사회복지

협의회가 설치되면서부터이다. 그 이후 전국 시·군·구 단위의 지역사회복지협의회가 설치되기 시작하였으며, 2003년 사회복지사업법 개정으로 설치·운영에 대한 법적 보호를 받을 수 있게 되었다. 이에 따라 2019년 9월 현재 161개 시·군·구 단위의 지역사회복지협의회가 설치·운영되고 있다(한국사회복지협의회, 2019).

그러나 일부 지역을 제외하고는 실제 지역사회에서 사회복지협의회의 설치운영의 필요성에 대한 충분한 논의 없이 진행되었기에 그 역할과 기능이 상당히 모호한 지역도 발생하고 있으며, 더욱이 지역사회복지협의회가 추진해야 할 사업에 대한 정의도 합의과정을 통해 제대로 규명되지 않은 상태이다²⁾.

특히 지방분권정책과 복지시대가 도래하면서 지역사회보장협의체를 필두로 중앙정부와 지방자치단체, 하물며 민간복지계에서도 다양한 복지전달체계를 구축하여 사회복지협의회를 위협하고 있는 이 시점에서, 지역사회복지협의회의 활성화를 위해 적극적인 노력을 하지 않는다면 향후 사회복지협의회는 지역사회 내에서 사라질 수 있다는 가능성을 배제할 수 없다(전우일, 2007).

이와 같은 한국적 상황을 타개하기 위해서 지역사회복지협의회가 발달되어 있는 나라의 경험을 심도 있게 연구·검토하는 것이 필요함에도 불구하고 이러한 과정들을 거치지 못했던 점도 오늘날 지역사회복지협의회가 위기를 맞고 있는 이유 중의 하나로 볼 수 있다. 특

2) 일부 지역의 경우 사회복지협의회를 설립할 당시 관계자들의 자발적인 참여가 아닌 관의 개입으로 인한 회장단을 선임하는 사례도 보고되고 있어 사회복지협의회의 성격과 역할에 대한 근본적인 논의가 사실상 어려운 상태에서 일부 시·군·구사회복지협의회가 설치된 경우도 있었다.

히 우리나라의 지역사회복지협의회 기능과 역할과 상당부분 유사성을 띠고 있는 일본 지역사회복지협의회의 성격 발달과정을 세부적으로 살펴보고, 그들이 어떻게 합의를 이끌어 내어 왔는지를 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이라 하겠다.

조직성격과 관련해 일본도 한국과 마찬가지로 관의 일방적인 사회복지단체의 통합으로 사회복지협의회가 설립되었지만, 성격 발달과정에서는 한국과 큰 차이를 보였다. 일본 사회복지협의회는 관의 지원하에서도 지역중심의 사회복지협의회라는 점을 분명히 했다. 동 협의회 관계자들은 협의회가 어떤 성격유형으로 지역사회 내에서 인정받을 것인가를 가장 큰 화두로 정하고, 수십년간 운동체와 사업체로 대변되는 협의회 성격논쟁을 거치면서 성장을 해왔다는 사실은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다.

물론 한국의 지역사회복지협의회가 활성화되지 못한 이유로 사회·정치·문화·경제적 측면 등의 외적요인들과 사회복지협의회 관계자들을 중심으로 한 내적요인 등으로 다양한 원인분석이 가능하겠지만, 본 연구에서는 지역사회복지협의회가 어떤 성격유형으로 지역주민에게 접근해야 하는지에 대한 관계자들간의 합의와 사업 부재가 우리나라 지역사회복지협의회가 자리매김하지 못하는 이유 중의 하나로 판단한다.

따라서 이번 연구를 통해 일본의 지역사회복지협의회의 성격 발달과정을 분석하고 이를 통해 한국의 지역사회복지협의회의 성격유형을 제시함으로써 향후 한국 지역사회복지협의회 전문가 및 관계자들 사이에서 성격유형의 논의를 촉발하는 계기가 될 수 있으며, 더 나아가 지역사회복지협의회의 성격유형에 맞는 사

업을 개발하고 이를 활성화하는데 의미 있는 연구자료가 될 수 있을 것이다. 이에 본 연구는 일본의 중앙협의회 격인 전국사회복지협의회의 협조를 통해 일본 시구정촌사회복지협의회의 성격발달과정에 대해 시계열적인 분석을 통해 한국의 지역사회복지협의회에 적용할 만한 유형을 구조화하고자 한다. 또한 구조화된 유형을 정리함으로써 미래 한국사회의 지역사회복지협의회 성격 이론을 정립하는데 기초적인 자료를 제공하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 지역사회복지협의회의 개관

지역사회복지협의회에 대한 이론적 배경을 검토하기 위해 국내 연구물을 참고하기에는 어려움이 많았다. 지금까지 지역사회복지협의회에 대해서는 지역복지관련 교과서에 대부분 게재되어 있으나 외국의 사례를 소개하고 현재 사회복지협의회 운영에 대한 문제점과 개선방안을 중심으로 한 문헌이 대부분이었다(최균 외, 2016).

이에 따라 지역사회복지협의회가 활성화되어 있는 일본의 사례를 중심으로 참고할 수밖에 없었지만 이는 한국의 지역사회복지협의회의 성격을 분석하고 향후대안을 제시한 데에는 매우 귀중한 선행자료라고 할 수 있다.

일본의 사회복지협의회는 우리와 다른 사회·경제적 상황이나 문화적 차이를 감안하더라도 한국과 가장 유사한 측면을 보이고 있다. 많은 나라들이 사회복지협의회 조직형태를 가지고 있지만 전국적인 차원에서 행정단위별로 지역복지사업을 전개하는 기본이념을 갖고 있

는 나라는 사실상 한국과 일본이 전부라고 할 수 있다.

따라서 본 논문에서는 지역사회복지협의회 기본이념에 대해 국내 학자들의 연구내용을 소개하면서 아울러 일본의 지역사회복지협의회를 구성하고 있는 기본이념을 중심으로 함께 언급하고자 한다.

이와 함께 일반적으로 지역단위에서 사회복지에 대한 협의체적 역할을 수행하면 모두 지역사회복지협의회라고 명명할 수 있으나 본 논문에서는 '사회복지협의회'라는 법적 용어를 바탕으로 하여 한국의 경우 시·군·구 단위의 사회복지협의회를, 일본의 경우 시·구·정·촌 단위의 사회복지협의회를 지역사회복지협의회에 대한 정의로 보고자 한다.

1) 지역사회복지협의회 정의

지역사회복지협의회에 관한 제반정의를 정리해 보면 다음과 같다. 일본 전국사회복지협의회(2000)에서는 "사회복지협의회는 지역사회에서 민간의 자주적인 복지활동의 중심이 되어 주민이 참가하는 복지활동을 추진하고 보건복지상의 모든 문제를 지역사회의 계획적·협동적 노력으로 해결하려고 하는 공공성과 공익성이 높은 민간비영리단체로서 주민이 안심하고 생활할 수 있는 복지커뮤니티를 만들고 지역복지 추진을 사명으로 하는 조직"으로 정의하고 있다.

위와 같은 지역사회복지협의회 개념을 종합하여 본 연구에서는 지역사회복지협의회란 "시·군·구 단위의 사회복지협의회로서 지역주민의 복지욕구해결을 위해 지역주민과 민·관 사회복지관계자의 적극적인 참여를 바탕으로 하여 복지자원을 연계하고 지원하는 공공성 높은 민간의 자발적인 조직"으로 정의하고자 한다.

2) 지역사회복지협의회 기능

일본 전국사회복지협의회 '신·사회복지협의회 기본요항(1992)'에서는 협의회의 기능을 총 7가지로 규정하고 있다. 사회복지협의회는 지역복지를 추진함에 있어 ①주민욕구·복지과제의 명확화 및 주민활동의 추진 기능 ②공사사회복지사업 등의 조직화·연락조정 기능이라는 사회복지협의회가 고유기능으로 배양해 온 조직화 기능을 기초로 하여 ③복지활동·사업의 기획 및 실시기능을 발휘하도록 했다. 이와 같은 기능을 유지하기 위해 ④조사연구·개발기능 ⑤계획책정, 제언·개선운동 기능 ⑥홍보·개발기능 ⑦복지활동·사업의 지원기능이 포함되었다. 이 기능들은 사회복지협의회를 법적으로 명시한 사회복지법에도 그대로 반영되고 있어 사업추진의 기본틀이 되고 있다.

3) 사업

지역사회복지협의회 사업은 협의회의 기능과 원칙에 따라 정해진다고 볼 수 있는데 한국의 경우 명확한 기능과 원칙이 부재하기에 사회복지사업법 상에 나온 한국사회복지협의회 업무기준으로 삼고자 한다.

송정부(2002)는 시·군·구사회복지협의회 중점사업을 다음 3가지로 분류하고 있다.

첫째, 공동사업으로 지역사회의 주민에 대한 복지욕구 조사, 지역복지계획, 사회복지운동, 복지교육, 정보제공 및 홍보, 사회복지대회

둘째, 지역조직화에 관한 사업으로 지역주민의 자주적 복지활동 추진, 일상생활 원조를 필요로 하는 사람 및 가족의 조직화, 지역자원 봉사활동의 개발과 진흥

셋째, 복지조직화에 관한 사업으로 복지단체, 시설, 기관과의 협동화 촉진, 새로운 복지

요구에 기초하여 중간이용시설의 구축, 지역 사회의 사회복지관련 기관단체와의 연계, 사회복지종사자의 계획적 양성 및 훈련 등이다.

위 사업내용을 살펴보면 지역사회복지협의회의 고유한 기능을 수행하기 위해 상당부분 조직화를 중심으로 한 운동체적 성격을 강조하고 있는 점이 눈에 띈다. 이에 비해 일본 사회복지협의회 '신·사회복지협의회기본요항(1992)'에서 사업을 '복지서비스의 기획 및 실시'로 분명히 규정하고 있다. 협의회는 주민욕구에 구체적으로 대응하기 위해 다양한 복지서비스에 대한 연계를 촉진하는 동시에 스스로도 그 운영에 적극적으로 대응할 필요가 있다고 보고 있다. 여기서 말한 복지서비스는 상담, 정보제공, 재택복지서비스로부터 입소형 서비스까지, 그리고 공적인 서비스에서부터 주민참가를 기초로 한 서비스까지 다양한 내용을 포함하고 있다(全國社會福祉協議會, 2000).

III. 연구방법

본 연구에서는 일본 지역사회복지협의회의 성격발달 과정을 분석하여 한국의 지역사회복지협의회의 성격방향을 모색하고자 한다. 이를 위하여 전후 50여년 간의 지역사회복지협의회의 성격 유형을 시대적 상황에 따라 분류하여 분석하고자 한다. 이를 통해 한국의 지역사회복지협의회 성격방향을 가늠하고 이에 대한 제안을 하고자 한다. 본 연구에서 사용된 구체적인 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 일본과 한국의 지역사회복지협의회와 관련하여 기존 논의를 검토하고 국·내외 문헌조사를 실시한다.

둘째, 일본의 지역사사회복지협의회의 발달사 및 성격의 흐름을 분석하기 위해 일본 전국 사회복지협의회의 협조를 얻어 문헌자료를 분석한다.

셋째, 한국 지역사회복지협의회의 성격방향을 제안하기 위해 지역사회복지협의회에 대한 한국사회복지협의회의 정책방향을 분석한다.

IV. 연구결과

1. 일본 지역사회복지협의회 성격 발달과정

1) 지역사회복지협의회 설립

2차 세계대전 이후 일본은 미국의 GHQ(점령군총사령부)에 의해 민간사회사업조직 재편을 시작하였는데 이는 GHQ의 '6항목제안'의 하나인 '단체 및 시설에 의한 자발적으로 수행된 사회복지활동에 관한 사회복지협의회의 설치'가 그 계기가 되었다(牧賢一, 1953).

이에 따라 중앙사회복지협의회(현재 전국사회복지협의회, 이하 전사협)는 1951년 4월 재단법인으로 인가를 받았으며 또한 전국의 시도부현 사회복지협의회(이하 시도부현 사협) 결성이 완료되어 1952년 5월 사회복지법인 '전국사회복지협의회연합회'로 조직변경이 있은 후, 1955년 4월 다시 '사회복지법인 전국사회복지협의회'로 명명하였다. 이와 함께 시정촌사회복지협의회(이하 시정촌사협)의 조직화도 진행되었는데 당초 위에서부터의 급속한 조직화가 아니라 자주적인 조직으로서 결성되어 가는 것을 기대했지만 실제로는 행정주도, 중앙주도적인 급속한 조직화가 이루어졌다(山口稔, 2000).

한편 사회복지협의회(이하 사협)의 설립에

필요한 기능과 역할 등에 대한 이론적 정립 작업도 함께 병행되기 시작하였다. 이에 사협 최초의 지침이라고 할 수 있는 '사협 조직의 기본요강(1950.7)'이 발표되어, 사협은 '일정한 지역에서 넓은 의미의 사회복지사업 공·사관계자들이 모여 해결을 요하는 사회복지 문제에 대해 조사 및 협의를 수행하며, 대책을 세우고 실천에 필요한 모든 수단과 기능을 추진함으로써 사회복지사업을 발전시켜 당해 지역사회의 복지를 증진하는 것을 기획하는 민간의 자주적인 조직'으로 규정되었다. 또한 조직결성에 있어서도 기존단체의 기계적 통합이 아니라 관계자간의 충분한 이해와 납득을 얻는 것이 필요하다고 강조하면서 '협의의 장'으로서의 사협 역할을 공고히 하여 협의체형 사회복지협의회의 성격을 분명히 했다(全國社會福祉協議會, 2000).

2) 사회복지협의회의 기본요항 제정

1960년대는 고도성장과 지역개발로 인한 복지문제해결이 중심이었으며 전국각지에서는 자연발생적으로 주민운동이 생겨 연대의 장으로서 지역사회에 주목받았다. 이런 과정에서 1960년 8월에 전사협 주최로 야마카타현에서도도부현사협 조직지도직원연구협의회가 개최되었는데 여기서는 1951년 사협 창설 이래 10년에 걸친 활동을 총괄해 사협이 지자체의 입장에서 주민의 욕구에 충분히 고려하지 않고 획일적인 활동을 했더라는 반성이 나왔다. 이에 근거해 전사협은 지역조직위원회에서 지금까지의 사협활동의 지침이었던 '사회복지협의회의 기본요강', '시구정촌사회복지협의회당면 활동방침'을 수정해 1962년 4월에 사회복지협의회의기본요항을 책정하여 사협의 성격, 목적, 기능, 조직 등을 명확히 함과 동시에 주

민주체의 원칙을 분명히 했다(山口 稔, 2000).

동 '기본요항'에서 나타난 사협의 성격을 규정하는데 있어 주목해야 할 부분은 바로 '주민주체'의 원칙의 강조와 조직의 성격을 '운동체' 형으로 규명하고 있다는 점이다. 또한 사협의 기본적 기능을 CO에 입각한 실천활동과 이에 따른 사회행동(social action)으로 규정하고 있다는 점이다. 사회복지협의회의가 수행하는 조직활동을 무엇보다 주민주체의 원칙에 근거하여 사회행동을 수행해야 한다는 점을 분명히 하고 있어 사협이 '운동체'로서의 성격을 강하게 내세우고 있다. 이는 사협의 기본기능이 조직활동이기에 문제해결에 필요한 계획의 실시를 촉진해야 하지만 관계기관·단체의 사업과의 중복으로 인한 마찰을 피하고 기관단체가 사협과의 협력을 통해 상생될 수 있도록 주민에 대한 직접서비스를 행하는 것을 원칙적으로 피하는 것으로 정의함에 따라 '사업체'가 아니라 '협의체'적 성격이 강한 '운동체'로 규정하고 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있다(山本主稅 外, 2003).

3) 재가복지서비스의 전략과 사협기반강화 지침

당시 사협에서의 재가복지서비스의 대응으로 사협기본요항(1962)에서는 주민에 대한 직접서비스를 수행하는 것을 원칙적으로 피하는 것으로 해, 이를 실시하는 적당한 시설단체가 그 지역에 없는 경우에만 한정하는 것으로 했다. 또한 시정촌사협당면 진흥방책(1968)은 급속한 사회변동에 동반하여 생긴 생활상의 제 문제에 대응하기 위해 시정촌사협이 그 활동강화를 진행함과 아울러 사협이 각각의 지역에서 복지문제 해결을 위한 활동 혹은 복지향상을 위한 운동을 전개하고 단순히 조사, 기획,

연락조정 기능에 멈추지 않고 필요에 따라 지역주민의 적절한 생활복지 과제를 적극적으로 개입해 이를 해결하기 위해 필요한 실천활동, 직접사업을 추진하여 실시하고자 했다(全國社會福祉協議會, 1986).

이에 대해 시구정촌사협활동강화요항(1973)에는 사협의 이념, 기본적 성격, 기능, 조직을 규정한 사협기본요항을 기초로 해 시구정촌사협이 매진해야 할 복지과제와 활동강화를 위한 구체적 대책이 제시되었는데 여기에는 사협이 주민의 복지과제를 실현하기 위해 개척적, 선구적인 입장에서 과도기적으로 행하는 것을 제외하고는 원칙적으로 직접사업은 수행하지 않는다고 하는 입장을 명확히 해 사협 본래사업인 지역조직활동의 기능을 충실히 해야함을 강조하고 있어 직접사업에 대해서는 부정적이었다(全國社會福祉協議會, 1973).

이런 복지관계자의 목소리를 반영해서 전사협의 '재가복지서비스의 위상연구위원회'에서는 '재가복지서비스의 전략(1979)'을 보고했다. 여기에는 '사협은 재가복지서비스의 공급시스템에 있어 민간의 중심으로서 자리매김되어 직접서비스의 상당부분을 담당하는 역할에 있어서도 기대된다'고 해 사협 역할의 중요성을 강조하고 있다. 이는 당시 이미 노인복지법 등에 명시되어 있던 제도적 서비스를 적극적으로 시정촌사협이 받아들였다는 점에서, 기존의 기본요항에서 직접사업을 부정하면서 명시한 '협의체', '운동체'로서의 성격에서 '사업체'로의 대전환을 가져왔다고 할 수 있다. 이 전환점은 재가복지서비스의 급속한 확대가 필요했던 당시 상황으로 인해 사협이 그 조직특성을 활용하여 적극적인 사고의 전환을 가져오게 한 의미 있는 결정으로 평가되고 있다(山本主稅 外, 2003).

한편 전사협은 전국의 147개소를 대상으로 조사를 통해 당시 재가복지서비스 실시현황을 파악한 후, 재가복지서비스라고 하는 새로운 사회복지의 방향에 맞추어 '사협기반강화지침(1982)'을 발표했는데 이는 시구정촌사협의 기능과 사업의 기본방침으로서 지역복지의 종합화를 수행하는 중심적인 전문기관으로 자리매김하고자 했다. 또한 조직화 활동과 동시에 사협 스스로가 직접서비스를 실시 및 운영하는 것을 목표로 분명히 하였다(全國社會福祉協議會, 2000).

4) 신·사회복지협의회의기본요항과 사업형사협

사회경제상황의 변동과 재정압박, 국민의 생활의식의 변화, 복지문제의 심각화를 비롯해 고령화가 진행되는 가운데 1980년대 후반부터 사회복지분야에도 큰 변화가 일어나기 시작했다. 그리고 1990년에 사회복지관계8법이 개정되고 사회복지사업법의 이념에서 지역복지 규정이 포함되었다. 사협에 대해서는 시구정촌사협의 사업으로서 '사회복지사업의 기획과 실시' 등이 추가되어 본격적인 직접서비스 사업을 추진하게 되었다. 이는 사협이 재가복지서비스 등의 사업실시주체로서 법적으로 명확화되었다는 점에서 역사적 의미를 갖는다고 할 수 있다(山口 稔, 2000).

신·사협기본요항 책정과정에서 논점이 된 것은 사협에 의한 재가복지서비스 제공에 대한 개념이다. 사협은 지역복지추진에 있어 주민육구·복지과제의 명확화 및 주민활동의 추진기능, 공사사회복지사업 등의 조직화·연락조정기능이라고 하는 사협 고유기능인 조직화 기능을 기초로 하여 '복지활동·사업의 기획 및 실시기능'을 발휘함과 아울러 지역조직화

기능과 복지조직화기능을 기초로 하여 활동·사업의 기획·실시를 수행하고 그 활동사업의 하나인 재가복지서비스 등의 직접서비스를 분명히 했다(全國社會福祉協議會, 2000).

또한 사회복지사업법 개정에 따른 시구정촌사협은 사업의 기획, 실시가 법제상으로 보장됨에 따라 '협의체', '운동체'로서의 역할에 더하여 '사업체'로서의 역할이 중요하게 여김으로서 신·사협기본요항은 향후 사협의 방향성을 분명히 할 수 있었다고 본다. 이런 요항이 추구한 사협의 이미지는 '지역복지를 종합적으로 추진하기 위해 관계자가 협의 등을 수행하는 조직체로, 주민주체의 활동 등을 수행하는 운동체로, 또한 재가복지서비스의 제공 등을 수행하는 사업체로 정의하고 있다고 볼 수 있다.

2. 기존 지역사회복지협의회 성격유형

일본 사회복지협의회 성격유형 논의에서 살펴본 바와 같이 우리나라 사회복지협의회 발달과정에서는 지역사회복지협의회 성격유형을 파악할 수 없었기에 일본 지역사회복지협의회에서 나타난 성격유형을 다음 3가지로 구분하여 정리하고자 한다.

1) 협의체형

지역사회복지협의회 성격유형에서 가장 기본이 되는 것은 협의체형이다. 이는 '협의회'라는 명칭을 사용하고 있다는 점은 어느 특정한 지역에서의 협의기구를 말하며, '사회복지협의회'라는 것은 사회복지에 대한 협의기구를 의미한다. 따라서 사회복지를 목적으로 하고 있는 단체 및 개인들이 모여 협의하고자 하는 모임을 갖는 것을 말하며 이들 간의 협의·조정·연락이 근간을 이루고 있다. 협의

체형 협의회가 일정한 지역을 기반으로 한 협의·조정 기능을 수행한다는 점은 회원의 권익옹호가 주된 기능인 협회나 연합회와는 다르다고 볼 수 있다.

협의체형 지역사회복지협의회 성격의 파악하기 위해서는 일본의 지역사회복지협의회 설립초기를 살펴보면 잘 드러내고 있다. 초기 일본의 지역사회복지협의회를 가장 잘 설명하고 있는 것은 1950년 7월에 발표된 '사회복지협의회 조직의 기본요항'이다. 여기서의 핵심은 지역주민이 주체가 되는 것이 아니라 '사회복지사업 공·사관계자들이 모여 협의를 수행'하는 것으로 정의함으로써 협의조정을 기반으로 한 협의체형 지역사회복지협의회 성격이 분명히 하였다.

이처럼 협의체형은 지역사회복지협의회를 설립하고 이를 유지하는 기본적인 성격으로 인정받을 수 있지만 사회복지관계자들 간의 협의조정으로 지역사회의 문제해결이 가능하지 않다는 점을 인식할 때 상당히 제한적인 조직성격으로 볼 수 있다.

2) 운동체형

永田幹夫(1995)는 "지역복지란 주민생활 향상을 목적으로 하지만 주민주체라고 하는 관점에서 지역복지를 봄으로서 주민자신이 일상 활동을 통해 생활을 지켜내는 것을 의미하여, 지역의 민주화, 주민자치의 확립이 되어야 함을 의미한다."고 하여 이를 위한 주민운동을 육성하는 것을 통해 역할을 달성하는 것이 지역사회복지협의회 역할로 보고 있다. 이를 공식화 한 내용이 바로 1973년에 일본 전국사회복지협의회에서 발표된 '시구정촌사협활동강화요항'으로 기본적인 활동상의 원칙을 제시하고 있으며 그 중에서 운동체형 조직성격

을 명확히 보여준 것으로 '주민주체의 원칙'과 '운동성의 원칙'을 분명히 하였다.

특히 '운동성의 원칙'을 다음과 같이 기술하고 있는데, "지역사회복지협의회는 복지향상을 위한 운동체로서 지역의 복지문제 해결을 중시하고 실현시키기 위한 활동을 최우선해야 한다. 조직·재정 등에 대해서도 운동성의 원칙입장에 서서 복지문제해결의 활동을 선행시켜, 활동을 통하여 사협에 대한 주민의 관심과 지원을 넓히는 가운데 조직이나 재정을 확립해 가는 태도가 필요하다."고 하여 운동체형 조직성격을 명확히 하고자 하였다. 한편, 운동체형 지역사회복지협의회는 핵심은 지역주민의 적극적인 참여라고 할 수 있으며, 지역사회주민들이 지역사회 복지정책 결정 과정에 관여하여 주민들의 욕구를 정책이나 계획에 반영되도록 적극적인 노력하는 것을 말한다. 일본의 운동체형 지역사회복지협의회는 이런 '주민참여'를 기반으로 한 한 걸음 더 나아가 '주민주체'의 이념을 정립하였다(全國社會福祉協議會, 2000).

하지만 이러한 운동체형 지역사회복지협의회는 지역사회조직이론에 가장 근접한 이상적인 이론으로 볼 수 있지만 지역사회의 민주화나 협의회 및 주민의 역량문제 등으로 인해 현실성이 결여될 수 있다는 점, 그리고 지역사회 내에 시급한 복지욕구를 가진 복지대상자들을 외면함으로써 지역주민과 유리되는 결과를 초래할 수 있다는 점은 조직성격을 규정할 때 고민해야 할 부분이다.

3) 사업체형

사업체형 조직성격을 공식화한 것은 1979년에 연구 보고된 '재가복지서비스의 전략'으로 "협의회는 선구성, 유연성, 창조성을 발휘하여

욕구에 맞는 지역복지·재가복지사업의 개발, 조직화를 촉진해야 하며, 그 실현을 위해서 당사자의 참가, 가족기능의 개발, 주민참가, 자원봉사활동의 추진을 도모함과 동시에 재가복지서비스 공급을 위한 민·관 자원을 동원함으로써 사협이 직접 이를 경영하고 사업체의 개발과 설치에 노력해야 한다"고 했다. 이에 따라 일본 전국사회복지협의회에서는 '사협기반강화지침(1982)'을 결정했는데 이는 시구정촌사협의 기능과 사업의 기본방침으로서 지역복지의 종합화를 수행하는 중심적인 전문 서비스기관으로 자리매김하고자 했다. 또한 조직화 활동과 동시에 사협 스스로가 직접서비스를 실시·운영하는 것을 목표로 분명히 하였다. '재가복지서비스의 전략'은 1994년에 발표된 '신·사회복지협의회 기본요항'에 큰 영향을 미쳤으며 이는 오늘날의 사업형 사회복지협의회가 탄생하게 된 계기가 되기도 하였다.

이 기본요항에서 지역사회복지협의회 사업 중 '복지서비스 등의 기획·실시'를 분명히 함으로써 '사업체형' 조직성격을 공식화하였다. 사협이 직접사업을 실시로 얻을 수 있는 가장 큰 장점은 서비스 제공을 통한 이용자와의 직접적인 연결이 가능하다는 것이다. 이는 욕구의 파악과 더불어 사협에의 지역주민의 이해를 넓힐 수 있는 계기가 된다. 말하자면 조직화활동이 지역주민으로부터 잘 보이지 않는 것이기에 이런 직접서비스 제공이나 참가로 인해 사협의 조직화 기능이 지역주민 관계자에 이해될 수 있는 연결고리라는 점이다.

이상과 같이 지역사회복지협의회 성격유형은 대체적으로 3가지 형태의 유형(협의체형, 운동체형, 사업체형)으로 구분할 수 있다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 지역사회복지협

의회의 역할과 기능이 활발하지 못한 한국에서의 사례연구가 아닌 일본의 지역사회복지협의회 성격유형을 상당부분 인용할 수 밖에 없었다. 특히 지역사회복지협의회 성격유형은 사회복지협의회 이론에서 바로 도출된 것이 아니라 지역사회복지협의회가 설립한 이후 수십 년 간 당시 시대환경변화 속에서 협의회의 역할과 기능을 정립하고자 노력했던 협의회 관계자들의 끊임없는 논의구조 속에서 이루어져 왔다. 이런 과정들에 대한 정확한 이해 없이는 지역사회복지협의회 성격유형 분석은 요원하다고 판단하기에 이론적 맥락에서 일본의 지역사회복지협의회 성격발달과정을 살펴보는 것이 무엇보다 필요하다.

이를 통해 분석한 결과, 오늘날 일본의 지역사회복지협의회는 사업형 사회복지협의회를 지향하면서도 기존의 협의체형과 운동체형을 함께 통합하는 모형으로 발전해가고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 우리나라 또한 일본의 특정 시대적 상황에 따른 성격유형이 아닌 통합적 성격이 어느 때보다 절실히 필요하다고 볼 수 있다.

3. 미래사회에서 우리나라 지역사회복지협의회 성격유형 제시

지금까지 일본의 지역사회복지협의회 성격발달과정을 시대적 상황에 따라 정리하였으며, 이를 유형별로 분류하여 분석하였다. 1945년부터 발전해 온 일본 지역사회복지협의회와 달리 우리나라의 경우 경제성장의 패턴과 유사하게 지역사회복지협의회도 2000년대 들어와 법적인 설립근거가 명시되면서 압축성장해 오고 있다. 이에 따라 기 언급한 것처럼 우리나라의 지역사회복지협의회 성격에 정의함에

있어 특정 유형이 아닌 포괄적 성격유형으로 거듭나야 할 것이다. 특히 사회복지 환경 패러다임이 급속히 변화하는 미래사회에서는 지역 중심의 통합적 문제해결식 접근방법이 대세를 이룰 것으로 예측됨에 따라 사회복지협의회 적극적 대응이 필요한 시점이다.

더구나 복지영역을 전 사회부문으로 확대하고 다양한 섹터 간의 협력 즉 정부, 기업, NGO 등의 파트너십을 통해 진정한 선진사회로의 복지수준을 한 단계 끌어 올려야 하는 시기이다. 특히 사회복지협의회는 다양한 지역문제에 대응하기 위한 지역사회복지공동체 구축을 통해 새로운 역할 정립에 대한 필요성이 증대되고 있다.

신정부 출범으로 '공공복지 대폭 확대' 및 '사회적경제 활성화' 중심으로 정책이 수립되고 있다. 공공복지 확대 정책으로 돌봄 관련 사회서비스 확대 및 사회서비스원 설립 등 공공인프라를 확대하는 방향설정을 하였다. 하지만 이러한 공공복지 확대만으로는 지역사회의 복지증진 및 주민의 삶의 질 향상에는 한계가 있으므로 민간차원의 적극적이고 자발적인 참여를 통해 지역복지공동체가 구축되어야 한다. 이에 따라, 사회복지협의회는 지역의 소외 계층을 비롯한 전 주민을 돕는 지역복지공동체 활성화를 위한 역할 정립이 필요하다.

미래사회에서 사회복지협의회 방향성은 크게 두 가지로 첫째, 지역복지공동체 활성화 기반 조성이다. 지역복지공동체가 지속적으로 활성화될 수 있도록 지역주민 및 활동가 등 공동체 관련 인력 및 조직의 역량을 강화하고, 프로젝트 개발 및 재원확보, 지역 간 시설단체 및 NGO 등과 교류를 통해 활성화 기반을 조성하는 것이다. 둘째, 지역공동체 역량 강화이다. 지역공동체의 역량 강화를 위한 프로젝트를

실시하여야 한다. 프로젝트사업을 수행하려면 재원이 필요한데 자체 모금을 하거나, 기업 사회공헌활동과의 연계를 통한 방법이 있다. 그리고 사회복지공동모금회와의 연계를 통해서 재원을 확보할 수도 있다.

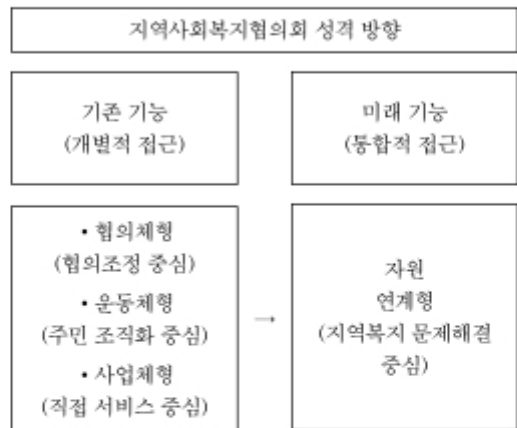
사회복지협의회가 지역복지공동체 구축을 위한 지역복지 문제해결기관으로 자리매김하기 위해서는 지역사정에 알맞는 혁신프로젝트 사업을 추진해야 한다. 이를 위해서는 지역사회 문제해결과정에 대한 전문성을 발휘할 수 있어야 한다. 사회복지협의회는 다양한 이해관계자들의 집합체인만큼 지역의 복지현안문제를 도출하는데 상당히 좋은 여건을 가지고 있다. 공공의 지역사회보장계획, 각종 위원회 등을 활용하여 공급자 중심의 복지문제가 아닌 수요자 중심의 지역복지문제를 협의과정을 통해 도출함으로써 사회복지협의회가 명실공히 협의조정기능을 수행하는 데에도 기여토록 하는 것이 중요하다.

지역복지 현안문제를 도출하였다면 이를 해결하기 위한 프로젝트를 개발하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 콜렉티브 임팩트³⁾ 개념을 활용할 필요가 있다. 이 또한 사회복지협의회의 주요강점인 협의조정기능을 활용하여 지역문제를 해결하는데 모든 이해관계자가 참여토록 함으로써 각자의 역할을 통해 자연스럽게 프로젝트에 참여시키는 것이 중요하다. 지역 혁신 프로젝트를 완수하는데 필요한 결정적인 역할은 자원연계이다.

지역의 복지문제 해결을 통한 지역복지공동체 구축을 위해서는 문제해결에 필요한 인적,

물적 자원이 절실하다. 자원 없이 복지문제를 해결할 수 없으며, 자원연계는 콜렉티브 임팩트를 통한 문제해결방식에 반드시 필요하다. 따라서 사회복지협의회는 이러한 지역문제해결과정을 통해 다양한 인적·물적·기업·단체의 자원을 동원할 수 있도록 네트워크 체계를 갖추도록 노력해야 하며, 적재적소에 자원을 연계할 수 있도록 준비해야 한다. 이러한 프로젝트를 수행하는 과정에서 사회복지협의회가 중심 사무국(중추기관)의 역할을 수행하면서 참여기관단체 및 개인에게 적절한 역할배분 및 관리기능을 해야 한다. 프로젝트가 종료되면 전 과정에 대한 평가 및 성과분석을 해야 하며, 이를 통해 지속가능한 사업이 될 수 있도록 지속적인 피드백을 할 필요가 있다.

이처럼 지역복지공동체를 구축하기 위한 지역사회복지협의회의 성격으로는 기존의 협의체형, 운동체형, 사업체형을 모두 포괄하는 '자원연계형' 지역사회복지협의회로 자리매김해야 할 것이다. 이를 도식화 하면 다음과 같다.



3) Collective impact(집합적 협력의 힘)는 복잡한 사회문제를 해결하기 위해 정부, 기업, 개인 등 다양한 분야의 조직들이 협력해 공유가치를 창출하는 창조적 해결방법이다.

V. 결론 및 함의

이상과 같이 사회복지협의회가 미래사회의 지역에서 자원연계형 성격유형으로 자리매김하기 위해 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 시군구사회복지협의회는 지역사회의 민간복지전달체계로서 그 역할과 기능을 공고히 해야 하며 이에 대한 사회복지협의회 관계자들의 공통된 인식제고가 필요하다. 정부는 지역사회보장협의체 등을 통해 지역에서의 복지전달체계 개선을 위해 노력하고 있지만 관주도의 일방정책과 민간사회복지계와의 협조체계가 원활히 유지되지 못하고 있어 성과를 내는데 한계를 드러내고 있다. 또한 민간사회복지계의 대표협의기구인 사회복지협의회도 지역복지전달체계의 중요성을 아직 인지하지 못하고 있다. 향후 1-2년이 지역의 복지전달체계를 구축하는 중요한 시기인데도 정부의 변화에 민간에서 적극적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다. 물론 현재 지역단위의 복지가 사회복지협의회가 중추가 되지 못하고 사회복지관 등 민간복지기구들의 사업에 치중하고 있는 현실적인 측면과, 이와 더불어 우리나라의 사회복지협의회가 지역주민에 기반을 둔 협의조직이 아니라 공공의 위탁사업 중심의 기능을 우선시해 왔기에 시군구사회복지협의회 필요성을 피부로 느끼지 못하고 있기 때문이기도 하다.

둘째, 시군구사회복지협의회는 성격을 기반으로 하여 동 협의회의 역할과 기능 등에 대한 전국적인 공통지침이라고 할 수 있는 가칭 '지역사회복지협의회 운영 기본방침' 개발이 속히 이루어져야 한다. 1995년 이후 시군구사회복지협의회가 시·군·구 단위로 설치되고 있

으나 아직까지 지역주민을 포함한 복지현장에 종사하는 사람들에게도 협의회에 대한 이해가 매우 부족한 상태이다. 이는 사회복지협의회 필요성을 지역주민에게 분명하게 설득할 수 있는 이론과 실재가 부족함에서 나온다고 본다. 이미 알려진 바와 같이 지역사회복지협의회는 일본의 형태를 따온 것인데 제도적인 부분만 받고 그 이념이나 역할에 대해서는 우리나라에서 합의가 되지 못한 상태에서 사업이 진행되어 왔다. 이로 인해 사회복지협의회에 근무하고 있는 직원이나 관계 학계인사들도 정확히 한국식 사회복지협의회론에 대해 지적할 수 있는 사람이 드물다고 하겠다. 일본의 경우 사회복지협의회의 활동초기단계인 1950년대에 전국의 지역사회복지협의회의 실무자들이 모여 수년간의 끊임없는 토론과정을 거치면서, 1962년 4월 '사회복지협의회 기본요항'을 책정하여 사회복지협의회 성격, 목적, 기능, 조직 등을 명확히 함과 동시에 '주민주체'의 원칙을 분명히 했다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

이런 점에서 볼 때 시군구사회복지협의회는 정체성을 확보하기 위해서는 시군구사회복지협의회 성격유형을 명확히 하고, 사회복지협의회 역할과 기능을 이해하고자 하는 '전문가 그룹'을 양성해야 한다. 이를 통해 이들의 활동을 적극 지원하여 한국에 맞는 사회복지협의회 이론, 즉 가칭 '지역사회복지협의회 운영 기본방침'을 개발하는 것이 필수적이다. 동 '기본방침'을 시군구사회복지협의회 운영의 기준들로서 자리매김하고 각 지역별 실정을 감안하여 각 시군구사회복지협의회가 운영될 수 있도록 해야 한다. 여기에 들어갈 내용으로는 지역사회복지협의회에 대한 개념, 조직, 사업,

사무국 등을 포괄해야 하며, 시도 및 중앙협의회 시군구사회복지협의회에 대한 지원협력 체계 등이 포함되어야 한다. 이를 위해서는 동 '기본방침' 개발 시 전국 협의회 관계자들이 충분히 납득할 수 있도록 논의구조를 튼튼히 하는 것이 무엇보다 절실하다고 하겠다.

셋째, 지역사회보장협의체와의 상생협력체계를 구축해야 한다. 지난 2003년 사회복지사업법 전면개정을 통해 지역사회보장협의체는 법적 의무설치를, 시군구사회복지협의회는 필요한 경우 설치할 수 있는 임의설치조항이 삽입되었다. 이후 사회복지급여관련 법률이 제정되어 협의체와 협의회는 법안 상 분리되었지만 지난 십수년간 지역사회 현장에서 협력 또는 경쟁, 때로는 무관심한 관계에서 각자 활동해오고 있다. 시군구단위의 행정구역을 기반으로 하여 지역의 복지문제에 대응해나가는 기구인 협의체와 협의회는 기능과 역할은 각 법률적 사업내용에 충실히 따른다면 상호 충돌되거나 중복될 여지는 없다. 그러나 지자체 관계성 및 지역거버넌스 구조에 따라 협의회와 협의체의 사업범위가 상호 넘나들고 있는게 현실인 만큼 하루빨리 상호 협의를 통해 역할과 기능중복이라는 오명을 벗어나야 할 것이다. 향후 커뮤니티케어, 사회서비스원 등 복지환경의 급변속에서 지역의 주요한 네트워크 기관인 협의회와 협의체가 상호협력 모델을 개발하여 이를 공론화 한다면 지역복지 거버넌스 구조에 상당한 긍정적인 효과를 가져올 것으로 기대된다.

넷째, 시군구사회복지협의회가 지역사회에서 인정받기 위해서는 협의회만이 할 수 있고 또 해야 하는 특화된 공동사업을 개발하고 이를 실시할 수 있어야 한다. 그 동안 시군구사회

복지협의회가 제대로 뿌리를 내리지 못했던 주 이유가 바로 사회복지계가 바라보는 협의회의 사업내용에 대한 불신으로 볼 수 있다. 시군구사회복지협의회가 설립되면 기존에 역할을 하고 있던 지역사회복지관 등과의 사업중복 우려 때문인 것으로 안다. 하지만 시군구사회복지협의회는 회원기관인 지역의 복지시설 및 기관단체의 사업과 중복적이거나 이를 제한하는 역할을 하지 않는다. 시군구사회복지협의회는 그 지역전체를 두고 복지결여상태를 파악하고 이에 결여된 부분을 사업화하고 수행해 가는 기관이다. 따라서 시군구사회복지협의회는 이런 오해를 불식시키는 노력을 해야 하며, 오히려 협의회를 통하는 것이 자신들의 사업이 활성화되는 하나의 중심점으로 작용될 수 있다는 점을 이해시켜야 한다.

이와 같이 본 연구는 지역사회복지협의회가 가져야 할 성격유형을 분석하고 실제 우리나라의 지역사회복지협의회의 현 성격 실태를 파악을 통해 미래의 사회복지협의회의 방향성을 설정하는데 어느 정도 기여하였다고 본다. 지역사회복지협의회가 활성화되기 위해서는 협의체형, 운동체형, 사업체형 개별 성격으로 협의회를 규정하지 말고 지역문제해결을 위한 지역복지공동체 구축에 필요한 자원연계형 지역사회복지협의회로 통합적인 성격으로 방향설정이 필요하다. 아울러 무엇보다 중요한 것은 본 연구의 지역사회복지협의회 성격유형 분석을 바탕으로 하루빨리 지역사회복지협의회가 지역사회에 뿌리내릴 수 있도록 '지역사회복지협의회 운영 기본방침' 제정을 서둘러야 하며, 시도 및 중앙협의회 또한 이를 적극 지원할 수 있는 시스템으로 전환해야 할 것이다. 이는 후속연구의 과제로 제안한다.

참고문헌

- 송정부 (2002). 사회복지협의회의 조직운영에 관한 연구, 한국지역사회복지학회, 11(1), 83-107.
- 전우일 (2007). 지역사회복지협의회의 성격유형 분석, 중앙대학교 석사학위 논문
- 최균, 배도, 장진용, 장영신, 김성미, 최란주 (2016). 지역복지체계 발전을 위한 지역사회보장협의체와 사회복지협의회의 관계 : 향후 사회복지협의회의 위상, 역할 정립. 한국사회복지협의회.
- 한국사회복지협의회 (2019). 시군구사회복지협의회 운영안내, 지역복지지원단.
- 홍선미, 민소영, 선남이, 이연, 장영신 (2015). 지역사회 민간자원 연계·활용을 위한 시·군·구 사회복지협의회 역량분석 및 컨설팅. 한국사회복지협의회·한신대학교 산학협력단.
- 山口 稔 (2000). 『社會福祉協議會理論形成と發展』, 八千代出版.
- 永田幹夫 (1995). 『地域福祉論』, 全社協 出版部.
- 牧 賢一 (1953). 社會福祉協議會讀本, 中央法規出版株式會社.
- 山本主稅 外 (2003). 『地域福祉新時代の社會福祉協議會』, 中央法規出版株式會社.
- 全國社會福祉協議會 (1973). 『市區町村社協活動強化要項』, 全社協 出版部.
- 全國社會福祉協議會 (1986). 『在宅福祉サービスの戰略』, 全社協 出版部.
- 全國社會福祉協議會 (1992). 『新·社會福祉協議會基本要項』, 全社協 出版部
- 全國社會福祉協議會 (2000). 『全國社會福祉協議會活動論』, 全社協 出版部.
- 全國社會福祉協議會 (2000). 『地域福祉論』, 全社協 出版部.

투고일자: 2019. 9. 30.

심사일자: 2019. 11. 18.

게재확정일자: 2019. 11. 28.

A Study on the Characteristics of Community Welfare Council in Korea through the Analysis of the Personality Development Process of Community Welfare Council in Japan

Wooil Jeon

Korea National Council on Social Welfare

The purpose of this study is to suggest ways to establish the functions and roles of the Korean Council on Social Welfare by looking at the development process of the Community Welfare Council in Japan. To this end, this study analyzed how Japanese Social Welfare Council, the most active social welfare council in Japan, has developed its identity from the earliest days to the present. According to the analysis, it has developed the identity within the characteristics of the consultative model, athletic model, and business model, recently progressing to the combination of these three types. Compared to the case of Japan, there is confusion in Korea regarding the function and the role of social welfare council because it has been developed in top-down management style without sufficient discussion about its identity. Accordingly, a new role is required in the Council for Social Welfare, that is, the establishment of a "local welfare community" centered on solving local welfare problems. To carry out such function, the government will have to develop the nature of the "resource-linked" social welfare council along with the three existing types of characteristics.

Keywords : *Characteristics of the consultative model, Athletic model, Business model*

