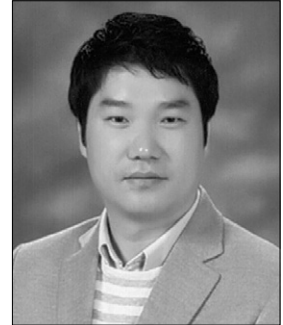


제3기 지역사회복지계획, 전략과 방향

*The Third Community Welfare Planning,
Strategies and Directions*



김보영 영남대학교 지역및복지행정학과 교수

지역사회복지계획이 제3기를 맞이하고 있다. 1, 2기 사회복지계획에 대한 회의적인 평가와 함께 사회적 욕구의 증가, 정치적인 관심의 증가, 주민의 복지에 대한 인식의 변화 등 크게 변화된 복지환경에서 수립되는 제3기 계획은 그만큼 전향적인 접근이 필수적이다. 그러므로 지금 필요한 것은 지역사회에서 이루고자 하는 모습이 나타난 명료한 비전이 있는 계획, 그 비전이 지역사회 이해관계들간에 공유된 계획, 그 비전을 실현하기 위한 체계적인 전략이 있는 계획, 이를 바탕으로 현재 중구난방으로 확대되어 있는 기존 사업부터 재 정비 되는 계획이다.

1. 서론

지역사회복지계획이 이제 제3기를 맞이하고 있다. 2003년 6월 개정된 사회복지사업법 제 15조에 의해 지자체들은 4년마다 지역주민의 복지수요와 전망에 맞추어 사회복지 장단기 공급대책, 보건의료서비스 연계 등을 포함한 지역사회복지계획을 수립해야 한다. 이는 지역사회 차원에서 복지서비스의 청사진을 구현하고 지자체의 복지에 대한 자율성과 책임성을 강화하고자 한 것이다. 이렇게 출발한 지역사회복지계획은 2006년 전국 시도와 시군구에서 수립되기 시작해 2007년부터 2010년까지 1기, 그리고 2011년에서 2014년까지 2기를 마무리하고 이제 3기 계획을 수립해야 하는 시점에

이른 것이다.

하지만 이에 대한 평가는 다소 회의적이다. 실제로 지역사회복지계획의 취지가 얼마나 구현되었는가에 대한 질문에 대해 자신 있게 대답하는 목소리를 찾아보기는 어렵다. 이 계획으로 인해서 우리나라 지역사회복지가 약진되었는가라는 평가는 고사하고, 제대로 된 계획이었느냐라는 평가부터 부정적이기 때문이다. 대부분의 계획은 형식적이라는 지적을 받거나 혹은 잘 짜여져있다 하더라도 실행력이 담보되지 못했다는 것이 보편적인 진단임을 부인하기 어렵다.

그 반면에 변화된 복지환경은 녹록치 않다. 양극화, 고령화, 빈곤 등 사회적 문제가 심화될수록 복지에 대한 사회적 욕구는 커져 이제 더

이상 복지가 소수 취약계층을 위한 선별적인 것이라는 인식을 벗어나 이제 모든 주민과 직접 관련된 보편적인 것으로 인식되기 시작했다. 그만큼 복지에 관심과 기대가 집중되고 있다는 말이기도 하다. 이런 사회적 인식 변화는 복지발전에 긍정적인 힘이 되기도 하지만 한편으로는 감시와 평가의 눈이 많아져 책임이 커진 상황이기도 한 것이다.

3기 지역사회복지계획은 이처럼 1, 2기에 대한 회의적인 평가와 1, 2기 수립 때와는 비교도 안될 만큼 달라진 복지환경 위에 놓여있다. 특히 지역사회복지계획은 단기계획이 아닌 4년 중기계획으로 이처럼 빠르게 변화하는 복지환경에서 관행적으로 접근해 계획을 세운다면 얼마 되지 않아 용도 폐기될 가능성이 크다. 때문에 3기 복지계획을 수립하는데 있어서는 그 어느 때보다도 전향적인 접근이 필요하며 이를 위해서는 지금의 환경변화에 대한 날카로운 인식이 필요한 것이다.

따라서 본 고에서는 우선 1, 2기 사회복지계획의 성과와 한계에 대해서 살펴보고 현재 우리가 직면하고 있는 복지 환경의 변화에 대해서 짚어본 다음 지역사회에 실질적으로 필요한 복지계획은 무엇인가를 논해보고자 한다. 이어 이러한 인식 위에 수립된 제3기 복지계획수립 매뉴얼을 따라 어떻게 계획을 세워야 하는지를 설명해보고자 한다.

2. 1, 2기 지역사회복지계획의 성과와 한계

1) 1, 2기 지역사회복지계획의 성과

앞서 1, 2기 사회복지계획에 대해 회의적인 평가가 지배적이라고는 했지만 그렇다고 성과가 없다고 평가하는 어렵다. 사회복지계획 자체에 대한 평가는 부정적이라고 하더라도 그 계획 수립의 경험 자체가 가져다준 성과가 있기 때문이다. 지역사회복지계획과 별도의 체계이지만 이 과정에서 주요한 역할을 하게 된 지역의 복지 민관협력체인 지역사회복지협의체가 자리 잡은 성과를 빼놓을 수는 없다. 또한 일부 지역에서는 이러한 민관 협의체를 중심으로 보다 적극적인 지역사회복지 계획을 수립함으로써 새로운 지역복지의 모범으로 거론되는 지역도 나타나고 있다.

지역사회복지협의체는 지역사회복지계획이 도입된 2003년 사회복지사업법 개정과 함께 법제화되었다. 그 이후 2005년까지 전국 시군구에 지자체 대표, 사회복지 관련 민간기관 대표, 학계 전문가, 이용자 대표 등 민관으로 구성된 사회복지협의체가 설립되었다. 이 지역사회복지협의체는 기본적으로 지역복지계획에 대한 심의, 사회복지서비스의 연계 및 조정, 지역사회자원 개발의 역할을 맡고 있으며 궁극적으로는 지역사회가 스스로 지역문제에 대응하기 위한 민관협력의 공간으로서 기능한다고 할 수 있다. 즉, 비로소 지역사회의 복지에 대해 민과 관이 함께 협의해 합리적인 의사결정을 하고, 각 부문 간의 역할을 통합하고 조정하는 네트워크

가 갖추어진 것이다.¹⁾

과거 지역사회복지에 있어 민간에 대한 의존성이 높고 관이 항상 일방적으로 통제하는 ‘종속적 대항자 관계²⁾’가 주를 이루었으나 지역사회복지협의체 논의를 통해 지역의 복지를 위해 공동으로 협의하고 노력할 수 있는 틀거리가 갖추어진 셈이다. 물론 협의체 구성만으로 종속적 관계가 갑자기 협력적 관계로 변화하는 것은 아니지만 1, 2기 지역사회복지계획을 거치면서 이러한 협력 활동을 통해 변화의 기반이 생긴 것은 사실이다. 그리고 협의체의 활성화를 위해 이제 많은 지역에서 간사를 배치하여 상설화시키고 있고, 또한 분과별 실무협의체가 활성화되어 분야별 서비스의 통합과 조정으로 효과적인 지역복지의 모델을 만들어가고 있다. 협의체를 통한 민주적 의사소통을 통해 사회복지 현장 실무자들의 의지가 반영되고 지역 자원간의 연계와 협력을 통해 복지가 수요자 중심으로 효율적으로 실현될 수 있도록 하는 것이다.³⁾

지역사회협의체가 민관협력을 통해 지역복지를 만들어가는 틀거리라면 지역사회복지계획은 그 내용을 채우는 과정이라고 할 수 있다. 지역사회복지계획은 지역사회의 재구성을 통해 지역사회의 복지증진과 공익을 도모하는 과정인 것이다.⁴⁾ 또한 지역사회복지계획에는 법

상으로 지역의 복지수요와 전망, 시설 및 재가 복지에 대한 공급대책, 인력 조직 및 재정 등 복지자원 조달, 전달체계, 보건복지서비스와의 연계 계획 등이 포함되도록 하고 있으며 이에 따라 4년마다 지역사회의 복지를 전반적으로 재점검할 수 있는 계기가 되는 것이다. 이러한 과정을 통해 지역에서 민관이 함께 지역복지를 점검하고, 미래를 계획하는 기회가 생긴 것이고, 지역에 따라서는 새로운 지역복지의 전형을 만들어내는 모습이 나타나기도 한 것이다.

2) 1, 2기 지역사회복지계획의 한계

하지만 이러한 의의에도 불구하고 앞서 언급한 바대로 전반적인 평가는 긍정적이지 못하다. 지역사회복지계획에 대한 몇몇 지역의 연구들을 살펴보면 지역사회복지계획 수립에 있어서 용역기관에 대한 의존도가 높고, 복지욕구나 자원조사가 형식적으로 진행되며, 예산 확보의 어려움이나 담당 공무원의 잦은 교체로 계획의 실행이 제대로 이루어지지 않는 것으로 나타났다⁵⁾. 또한 계획의 내용에 있어서도 비전이나 사업이 서로 대동소이하여 지역의 특성을 반영하지 못하거나, 구호성 계획에 그치는 경우가 많고⁶⁾ 체계성이나 일관성이 부족하고 사업

1) 안혜영(2010). 지역사회복지협의체 활성화에 미치는 영향 요인에 관한 연구, *사회과학연구*, 26(2), pp.319~346.

2) 이해경(1998). 민간 사회복지부문의 역사와 구조적 특성, *동서연구*, 10, pp.41~75.

3) 소광섭(2008). 논산시 지역사회 복지계획의 발전적 과제, *보건과 복지*, 10, pp.48~71.

4) 이기영·배은석·박해규(2007). 도농복합지역의 노인복지 비교 연구: 지역복지계획 보고서를 기반으로, *지방정부연구*, 11(4), pp.247~263.

5) 조성숙(2011). 대구지역 지역사회복지계획의 문제점과 개선과제, *사회과학논총*, 30(1), pp.267~284.

6) 이기영·배은석·박해규(2007). 도농복합지역의 노인복지 비교 연구: 지역복지계획 보고서를 기반으로, *지방정부연구*, 11(4), pp.247~263.

주체와 역할 구분이 불명확하여⁷⁾ 책임성이 모호한 경우가 많은 것으로 나타났다.

사실 이러한 문제는 연구가 이루어진 일부 지역이라기보다는 대부분의 지역에서 공통적으로 나타나는 한계이다. 전국 사회복지계획의 분석결과에 따르면⁸⁾ 전국 232개 시군구중 90%가 넘는 211개 시군구가 외부용역에 의해서 계획이 수립되었으며 그 중 60% 이상(140개)은 2개 이상의 지역에서 중복 위탁받은 용역기관이 복수로 계획을 수립한 것으로 드러났다. 심지어 그 중 30% 이상(45개)은 5개 이상 지역에서 중복으로 위탁받은 용역기관에서 계획을 수립한 것이다. 그 내용을 비교분석한 결과 역시 중복 위탁받아 수립한 계획은 서로 분석의 틀과 기본 방향이 유사하게 나타났으며 세부계획의 충실성이 부족한 것으로 나타났다. 2기 지역사회복지계획 역시 자체 수립한 시군구는 15%가 넘어(36개) 1기보다는 많지만 여전히 대다수의 지역에서는 외부 용역에 의해 계획이 수립된 것이다. 실제로 중복 수주한 위탁기관에서 계획을 서로 유사하게 수립하면서 미처 시군구 이름을 바꾸지 않은 채 발표해 민망한 경우가 있었다는 사례는 공공연하게 알려져 있다.

지역사회복지계획은 지자체장이 수립하는 계획이고 이는 지역에서 민주적으로 위임된 대표성을 가지는 지자체가 그 지역복지에 대한 책임을 가지고 협력적인 계획을 수립하라는 것인데 외부에서 대신 수립해준 계획이 책임 있는 계획이 되기는 어려울 수밖에 없다. 그렇기 때

문에 서로 대동소이하여 지역특성이 반영되지 못하고, 구체성이 떨어져 실행력이 보장되지 못하고, 사업 주체가 불분명하고 재정이 불투명하여 책임성이 모호한 계획이 되어버리는 것은 당연한 귀결이라고도 할 수 있는 것이다.

지역에서 주체적으로 계획을 세운 경우에는 그렇지 않은 지역보다는 훨씬 주도적이고, 계획의 활용이나 실행에 있어서 보다 적극적인 것으로 나타나지만 또 다른 한계를 보이는 측면이 있다. 계획서가 백여 가지가 넘는 사업들이 병렬적으로 나열되어 있어 전체적으로 이 지역에서 4년간 무엇을 어떻게 하려고 하는지가 분명하게 드러나지 않은 경우가 있는 것이다. 가령 사회복지협의체가 주도적인 역할을 하는 경우 많은 계획들을 분과별 실무협의체 단위에서 만들어내고 각 분과마다 자신들의 분야에서 중요하다고 생각하는 사업을 만들다 보니 전체적으로 우선순위를 조정하기가 쉽지 않아 그냥 모든 사업을 백화점식으로 나열하게 되는 것이다. 그러다보니 하나 하나는 의미있는 사업일지 몰라도 백여 가지 사업을 모두 추진하기도 어렵고, 전체적으로 무엇을 하고자 하는지도 알기 어렵게 되는 것이다. 이마저도 담당 공무원이 바뀌게 되면 예산확보마저 어려워져 유명무실한 계획이 되어버리고 만다.

7) 이영철·윤일현(2010). 제1기 지역사회복지계획(2007-2010) 보고서 디자인 특성에 관한 연구, 한국지역사회복지학, 34, pp.1~22.

8) 안혜영·김영종·주은수·이은증(2011). 제2기 시도 및 시군구 지역사회 복지계획 수립 분석 연구, 한국보건복지인력개발원.

3. 복지 환경의 변화

1) 복지에 대한 인식의 변화

지역복지를 한 단계 발전시키기를 기대했던 1, 2기 지역사회복지계획에 대한 평가가 회의적인 반면 그 기간 동안 우리나라 복지환경은 급격한 변화를 겪어왔다. 기실 지역사회복지계획이 처음 수립된 2006년만 하더라도 사회복지란 정치적으로나 사회적으로 그저 취약계층을 위한 일로만 여겨졌던 것이 사실이다. 하지만 2011년 지역사회복지계획 2기가 시작되었을 즈음에는 정치·사회적으로 복지에 대한 전반적인 인식 변화가 일어나고 있었다. 2008년 경기도 교육감 선거에서 ‘무상급식’ 공약이 등장한 이후 이른바 보편적 복지에 대한 사회적 논의가 촉발되었다. 과거 야당의 전유물인 듯 했던 복지가 2012년 총선 전에는 정부여당 주도로 전격적으로 전면 무상보육이 통과되면서 복지쟁점에서 여야의 구분이 무색해졌다. 이어진 대통령 선거에서도 여야 후보 모두 공공보육 확대, 기초노령연금 확대, 의료비 국가부담확대 등 각종 복지공약을 앞 다투어 내걸고 논쟁을 벌이는 상황이 벌어진 것이다. 박근혜 정부 출범 이후에도 여전히 복지는 언론에서 주요한 쟁점으로 다루어지고 있다. 1기 복지계획 때만 해도 사회면 하단에나 토막 미담기사로 등장하던 복지가 이제 헤드라인을 장식하는 문제가 된 것이다.

주민들이 인식하는 복지 역시 크게 변화된 것이 사실이다. 1기 때만 하더라도 복지라고 하면 불우이웃돕기 정도로 인식했었지만 3기를 앞둔

지금 복지란 자신들도 혜택을 볼 수 있는 관심의 대상인 것이다. 이미 노인인구 70%를 포괄하는 기초노령연금이나 보편화된 보육지원 정책 등으로 인해서 더 이상 복지는 일부 계층을 위한 것이 아닌 모두가 혜택을 볼 수 있는 자신들의 일이 된 것이다. 심지어 지역에서, 특히 자녀를 둔 주부 사이에는 복지에 대한 정보는 마치 입시정보인양 취급되는 현상을 볼 수 있다. 교육비 지원이나 바우처 프로그램에 대한 정보가 있으면 먼저 자신들이 해당되는지 따져보고 서로 공유하고 있다.

2) 정치·사회적인 변화와 복지욕구의 폭증

이러한 변화는 우리나라에서 진행되고 있는 정치·사회적인 변화와 궤를 같이하고 있다. 그간 우리사회의 사회적 욕구나 문제에 대한 지배적인 해법은 바로 경제성장이었다. 그도 그럴 것이 우리나라는 10여 년간 두 자리 수가 넘는 경제성장률을 기록할 만큼 세계 역사상 전무후무한 고속성장의 신화를 이루어낸 바 있다. 이와 같은 괄목할만한 경제적 고속성장은 국민들에게 경제적 기회를 지속적으로 제공할 수 있게 하였고 이는 빈곤이든 노후보장 문제든 웬만한 사회적 욕구를 흡수하기에 충분한 것이었다. 누구나 노력하면 잘 살수 있다는 믿음이 충만하였고, 자신의 세대보다 훨씬 더 풍요로운 자식세대가 더없는 노후보장이 될 수 있었기 때문이다.

하지만 1997년 경제위기 이후 이러한 상황은 완전히 바뀌고 말았다. 더 이상 고속성장도 일어나지 않을 뿐 아니라 그나마 이루어지는 경제

성장도 ‘고용 없는 성장’이라는 말처럼 그 과실이 사람들에게 배분되지 않는 성장이었다. 그와 더불어 양극화는 점점 심화되었고, 고령화 역시 빠르게 진행되고 있다. 몇 년 전 발표되어 세계적으로 큰 주목을 받은 영국의 두 보건학자의 연구결과에 따르면 이와 같은 양극화 심화가 기대수명, 영아 사망률, 정신건강, 비만 등 건강상의 문제 뿐 아니라 살인률, 수감률, 10대 임신 등 각종 사회문제 또한 악화시킨다는 사실을 밝혀내었다.⁹⁾

고령화는 상대적으로 돌봄의 욕구가 큰 노인 인구의 증가를 의미하지만 그동안 돌봄을 오로지 감당했던 가족의 규모는 급격히 축소되고 있어 심각한 문제다. 90년대까지만 해도 3~4인 가족이 전통적인 가구형태로 전체가구의 절반 이상을 차지했지만 2010년에 들어서는 오히려 1~2인 가구가 절반 가까이 차지하고 있다.¹⁰⁾ 이는 이제 많은 가구에서 한 사람이라도 돌봄이 필요해지만 돌봄을 포기하거나 소득을 포기하거나 해야하는 상황이라는 것을 의미한다. 사회 전체적인 돌봄의 욕구는 증가하면서 되려 그 돌봄의 욕구를 감당했던 가족의 능력은 급감해 그만큼 사회적으로 표출되는 욕구의 양은 폭증하게 되는 것이다.

이와 같이 사회적 욕구가 폭증하는 반면 경제 성장과 같이 전통적인 사회적 해법은 소멸되면서 이제 우리 사회는 그 문제에 정면으로 직면

하게 되었다. 이러한 사회적 변화가 이제는 경제성장을 넘어 직접 그 문제에 대한 해법을 제시하는 복지문제에 대한 정치적 관심으로 표출되고 있다. 이러한 복지환경의 변화는 최근 들어 정치·사회적으로 복지가 중심 쟁점으로 떠오르는 이유를 설명해주고 있다. 우리사회의 양극화, 고령화, 가족구조의 변화가 계속될수록 복지에 대한 관심은 한때의 유행에 그치는 것이 아니라 오히려 더욱더 핵심적인 사회적, 정치적 쟁점이 되어갈 가능성이 큰 것이다.

3) 복지사업의 증가와 혼란

이러한 변화는 지역복지의 직접적인 변화를 일으켜왔다. 1, 2기 지역사회복지계획 수립 때에는 워낙 복지가 부족하던 시절이었기 때문에 새로운 프로그램이나 사업, 그리고 이에 걸맞는 기관을 세우는 것이 주된 계획이었다. 하지만 지금은 어느덧 중앙정부의 복지사업이 290여개 이상이고, 지방정부에서 집행되는 복지사업 또한 170여 가지에 이르러¹¹⁾ 지자체 전체 예산의 30%를 복지예산에 할애하고 있는 실정이다. 국제적 수준에서 볼 때 우리나라는 정부지출 복지예산 비중이 OECD 최하위 수준으로 절대적인 양은 여전히 부족하지만¹²⁾ 가지수만 따진다면 복지사업은 넘치고 있는 것이다.

하지만 이렇게 넘치는 복지사업은 우리나라

9) Wilkinson, R., & Pickett, K.(2009). *The spirit level: why more equal societies almost always do better*, London: Allen Lane.

10) 통계청(2012). 인구·가구 구조와 주거 특성 변화, 보도자료, 3월 21일자.

11) 관계부처 합동(2013). 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방안-지자체 복지행정 체계 개편 및 민관협력 활성화, 사회보장위원회, 9월 10일 의안 제2호.

12) 연합뉴스(2014). 한국, 정부지출 총 사회보장비 13.1%... OECD 꼴찌, 1월 5일자.

의 복지가 그만큼 체계적이지 못하다는 것을 의미하기도 한다. 가령 노인 돌봄의 경우 대상에 따라 장기요양보험급여, 노인돌봄종합서비스, 노인돌봄기본서비스, 재가노인서비스 등이 있지만 제도에 따라 어떤 것은 소득기준이 있고, 어떤 것은 없고, 운영주체도 건강보험관리공단과 지자체로 이원화되어있으면서¹³⁾ 서로 연계는 제대로 이루어지지 않고 있다.¹⁴⁾ 이러한 상황에서는 가령 소득기준이 없는 장기요양보험급여를 받던 노인이 호전된다면 바우처 대상자가 되지만 소득기준을 넘을 경우 보호를 받을 수 없어 오히려 건강이 좋아진 것이 가족의 부담이 되어버린다. 혹은 저소득 독거노인이 재가노인 서비스를 통해서 도시락 배달과 돌봄 서비스를 잘 받다가 지병이 악화되어 장기요양급여를 받게 되면 도시락 배달과 같은 음식제공은 받을 수 없어 돌봄은 더 받지만 밥은 굶어야 하는 이상한 상황이 발생하는 것이다.

아동의 경우는 또 어떠한가. 지자체의 드림스타트센터, 교육지원청의 교육복지우선지원사업, 지역아동센터, 아동대상 지역사회서비스투자사업 등 유사한 대상에 유사한 사업을 동시에 하고 있어 현장 실무자들 사이에서는 “애들이 없어 사업을 못한다”는 푸념이 공공연하게 나온다. 저소득 한부모 가정의 초등학생 아동이라고 치면 서로 실적을 위해 대상을 잡아야 하는 바람에 소위 학원을 뺑뺑이 도는 것이 아니라 복지를 뺑뺑이 도는 웃지 못할 상황이 벌어지는 것이다. 반면에 중학교 이상이면서 교육복지

사업 대상 학교에 다니지 않는 아동의 경우 오히려 대부분의 사업 대상에서 제외되는 사각지대에 놓이게 된다. 역시 정부의 각 부처와 지자체 부서, 기관에 따라 제각기 사업을 하다 보니 아무리 복지사업수가 늘어나도 지역의 삶이 그만큼 나아지지 못하는 모순된 상황인 것이다.

4) 복지와 관료행정의 위기

이러한 상황이 계속된다면 복지에 대한 관심은 오히려 복지의 위기를 불러올 가능성이 커진다. 복지에 대한 지금의 관심이 사회적 욕구 폭증에 의한 것이었는데 그나마 이루어진 복지의 확대가 이런 문제 해결에 거의 도움이 되지 않았다면 당연히 복지 무용론 등 역풍이 불어 닥칠 위험성이 큰 것이다. 복지가 중구난방으로 이루어지는 상황을 그대로 방치하는 것은 다가오는 사회복지계 전체의 위기를 방치하고 있는 꼴이 되는 것이다.

이러한 복지환경의 변화는 전통적인 관료행정의 위기 또한 불러오고 있다. 그동안 우리나라 지방행정이란 중앙 지침의 충실한 집행자가 최선인 듯했다. 지방자치제가 실시되었다고 하더라도 아직도 권위주의적인 중앙집권체제의 관행이 여전했기 때문에 지자체가 자체적으로 무언가를 하더라도 중앙 정부의 정책이 바뀌면 모두 헛수고가 되는 것이 일반적이었기 때문이다. 하지만 사회적 욕구가 급증하고 그만큼 공적 대응이 어려워지면서 이제는 충실한 집행자

13) 강욱모(2010). 노인장기요양보험서비스와 노인돌봄서비스 간 파트너십체계 구축방안, 사회과학연구, 26(3), pp.49~74.

14) 권진희·한은정·이정석·박종연(2010). 노인장기요양보험 등급의 판정자의 관리현황과 개선방안, 보건행정학회지, 20(2), pp.104~127.

이기 보다는 문제에 대한 공적 책임과 대응에 대한 요구가 높아지고 있다. 이미 선진국에서 전형적인 관료주의의 행정은 7~80년대를 기점으로 변화를 맞이하였고, 현재에는 공적 책임아래서 다양한 지역주체간의 협업을 통해서 실질적으로 지역의 문제를 해결해야 하는 협영(거버넌스)이 중심적인 패러다임이 된지 오래이다.¹⁵⁾

이런 흐름에 있어 주민과 지역의 문제보다 중앙의 지침을 먼저 쳐다보고 있는 지금의 지방행정의 관행은 이제 일을 복잡하게 만들지 않는 지혜이기 보다는 지역을 도태시키는 원인이 되고 있다. 하지만 우리나라에서 여전히 중앙집권적 전통이 강한 듯하지만 정부가 직면한 사회적 문제로 인해 선진국이 경험한 변화와 유사한 경향이 나타나고 있다. 가령 최근 앞서 지적한 복지 전달체계 문제를 해결하기 위한 대안으로 추진되는 개편안의 경우 중앙에서 일방적으로 지침을 만들어 하달하는 것이 아니라 남양주시, 서대문구, 완주군과 같은 지역에서의 사례가 중앙의 정책으로 채택되는 현상이 나타나고 있는 것이다.¹⁶⁾ 결국 지금과 같이 점차 증대되는 복합적인 사회문제에 직접적인 공적대응이 요구되고 있는 환경에서는 더 이상 중앙에서 일관된 지침을 내리기 어렵게 되고, 지역에서 만든 사례가 길이 되는 시대가 되는 것이다. 그럴수록 지역과 주민보다 중앙만 바라보는, 관행적인 관료행정에 갇혀있는 지방정부는 그만큼 도태되고 주민의 지탄과 외면의 대상이 되어갈 것이다.

4. 복지의 시대, 어떤 복지계획이 필요한가

3기 지역사회복지계획을 맞이하는 지금 1, 2기의 성과와 한계는 무엇이었고, 얼마나 변화된 환경에 직면하고 있는가를 살펴보았다. 이러한 상황에서 또다시 제3기 계획이 용역에 의한 형식적 계획, 무엇을 할지 알 수 없는 백화점식 계획, 담당자만 바뀌면 유명무실해지는 책임성 없는 계획이 되어 버리는 관행을 답습한다면 그만큼 복지자원은 낭비되고, 지방정부는 도태되고, 주민은 방치되는 상황이 심화될 수밖에 없다. 그렇기 때문에 이 4년의 계획은 늘어나는 주민들의 복지욕구 앞에서 뒤영겨 허우적대는 지역 복지를 바로 세워 주민도 만족하고, 복지도 살고, 지방정부도 앞서나갈 수 있는 그런 계획이 되어야 하는 요구를 받고 있는 것이다. 복지환경의 변화는 지속될진대 현실적인 이유로, 관행적인 이유로 과거와 같은 계획에서 벗어나지 못한다면 아무리 보기 좋게 꾸며도 1년도 되지 않아 용도 폐기되는 운명을 피하기는 어려울 것이다. 그렇다면 어떤 계획이 필요한 것인가.

1) 의미있고 명료한 비전이 있는 계획

우선 무엇을 하고자 하는지 알 수 있는 계획을 세워야 한다. 외부 용역에 의한 계획서가 형식적이 되는 것은 그렇다하더라도 주도적으로 세운 계획이 무엇을 하고자 하는 것인지 알 수

15) 김보영(2013). 사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스, 협영(協營)에 대한 이론적 탐색, *사회복지정책*, 40(3), pp.107~132

16) 김승권 · 이혜영 · 신윤경 · 이형진 · 이애희(2013). *복지전달체계 개편 우수사례 매뉴얼*, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

없는 백화점식 계획에 그치는 것은 공유된 비전이 부재하기 때문이다. 계획이 일관성 있고, 체계적이며, 명시적인 성과를 만들어낼 수 있으면 먼저 가고자 하는 지점, 즉 비전이 제대로 제시되어야 한다. 현실적으로 각종 공단과 지자체, 각 부서와 기관들이 제각기 사업을 하더라도 가고자 하는 지점만 공유될 수 있다면 그 맥락 안에서 각자의 역할을 정하고 그 틀에서 지역복지를 체계화시킬 수 있다.

기존의 계획에도 비전이라는 것은 있었다. 하지만 의미가 없었다. 대부분은 ‘21세기’, ‘더불어 사는’, ‘살기 좋은’, ‘공동체’ 등 그냥 보기 좋은 단어들의 아무런 의미 없는 조합이 비전이라고 만든 것이었기 때문이다. 이는 비전의 중요성을 인식하지 못하고, 그저 사업 계획부터 끼워 맞추는 다음에 대충 그럴싸한 구절을 위에도 올려놓기만 한 탓이다. 하지만 제대로 된 비전이 없는 계획은 지향점 자체가 불분명한 것이므로 일관성이 있을 수도, 체계적일 수도, 논리적일 수도 없는 것은 당연하다.

비전은 이루고하는 하는 바를 묘사한 것이다. 지역사회복지계획의 비전이란 지역복지로 만들고자 하는 지역과 자신들의 모습을 말로 그려놓은 그림이다. 지역사회복지계획으로 만들고자 하는 지역의 모습은 무엇인가, 지역복지로 우리 지역의 아이들은, 어른들은, 장애인들은, 부모들은, 여성들은, 어떤 모습이 되기를 바라는가, 그런 성과를 만들기 위한 우리의 모습은 어떻게 되고자 하는가를 몇 개의 문장으로, 또는 한 문단으로 그려놓은 것이다. 비전은 당장 성취하기 보다는 지향하는 것이므로 이상적일 수는 있지만 누가 보아도 그 의미를 알 수

있도록 되도록 생생하고 구체적이어야 한다. 이를 위해서 복지계획에 참여하는 사람들이 복지 업무를 담당하는 공무원으로서, 복지사업을 하는 사회복지사로서, 지역의 평범한 주민으로서 정말 꿈꾸는 지역의 모습이 무엇인가를 질문해보고 공통된 지점을 찾아나갈 필요가 있다.

여기서 분명이 짙어야 할 지점은 흔히 계획에 대해서 가지는 합리주의의 함정이다. 많은 경우 계획은 제시된 지역복지 조사의 데이터를 통해서 객관적으로 세워야 한다고 생각하는 경우가 많다. 하지만 특히 복지와 같이 한정된 자원으로 다양한 이해관계를 조정해야 하는 영역에서 객관적인 계획이란 존재할 수 없다. 그래서 복지계획 과정은 다양한 주체와 이해관계자간의 타협과 조정이 필수적으로 수반되고 공유된 비전을 만들어가는 과정은 이를 위한 가장 현명한 방법일 수 있다. 당장 현실적인 사업 계획부터 따지기보다 궁극적인 지향을 먼저 합의함으로써 향후 구체적인 사업을 조정할 수 있는 기준부터 세우는 것이다. 또한 그만큼 비전수립은 복지계획에 정치적 판단과 의지를 심는 과정이 되어야 한다. 지자체 장의 공약이나 지향, 지방의회의 인식을 비전으로 반영함으로써 그 계획에 정치적인 책임성과 실행력을 부여해야 하는 것이다.

그래서 계획 수립의 과정은 기존과는 거꾸로 되어야 한다. 과거에는 먼저 사업을 만들고 그 위에 대충 목표와 전략, 비전을 끼워 맞추었다면 이제는 먼저 비전을 수립하고 그 비전을 이루는데 문제가 되는 전략장점을 도출하고, 이에 대한 대안으로 전략을 설정하며 그 전략의 성공을 측정하기 위한 목표를 세우고, 그 다음 그 목

표를 이루기 위한 사업을 배치해야 하는 것이다. 이렇게 과정을 밟을 때 비로소 일관되고 체계적이고 논리적인 계획이 가능하며 다양한 사업들도 백화점식 나열에 그치지 않고 먼저 설정된 비전과 목표에 따라 통합하고 조정할 수 있는 것이다. 물론 이런 기능을 할 수 있는 제대로 된 비전을 수립하는 것부터 쉽지 않은 과제이지만 이번 3기 매뉴얼에서는 질문 기법, 신문기사 작성 기법, 고위 관리자 인터뷰 등 도움이 될 수 있는 구체적인 방법을 제시하고 있다.

2) 지역에서 공유되어 실행력이 담보된 계획

이전의 복지계획이 담당자만 바뀌어도 유명 무실해졌던 이유는 담당자와 수립에 참여한 사람만의 계획이었기 때문이다. 지역복지계획이 지역의 계획이 되기 위해서는 그만큼 소통과 공유의 과정이 필수적이다. 비전을 수립하는데 있어서도 다양한 이해관계자간의 공유의 과정이 필수적이듯 계획의 존재와 과정이 지역에서 되도록 깊고 넓게 이루어지게 해야 하는 것이다. 그러기 위해서는 계획의 과정에 앞서 계획 수립을 위한 소통과 공유의 계획을 세우는 것이 중요하다.

우선적으로는 지자체 내 복지부서들과 소통과 공유가 이루어져야 한다. 복지계획 담당자들이 가장 어려워하는 부분이 이것이지만 그만큼 계획의 성패를 가름하는 매우 중요한 부분이다. 지자체의 복지계획에서 지자체의 복지사업부터가 통합되고 조정되지 못한다면 출발부터 단추가 잘못 끼워진 꼴이기 때문이다. 이를 위해서는 무엇보다 상부 관리자와 궁극적으

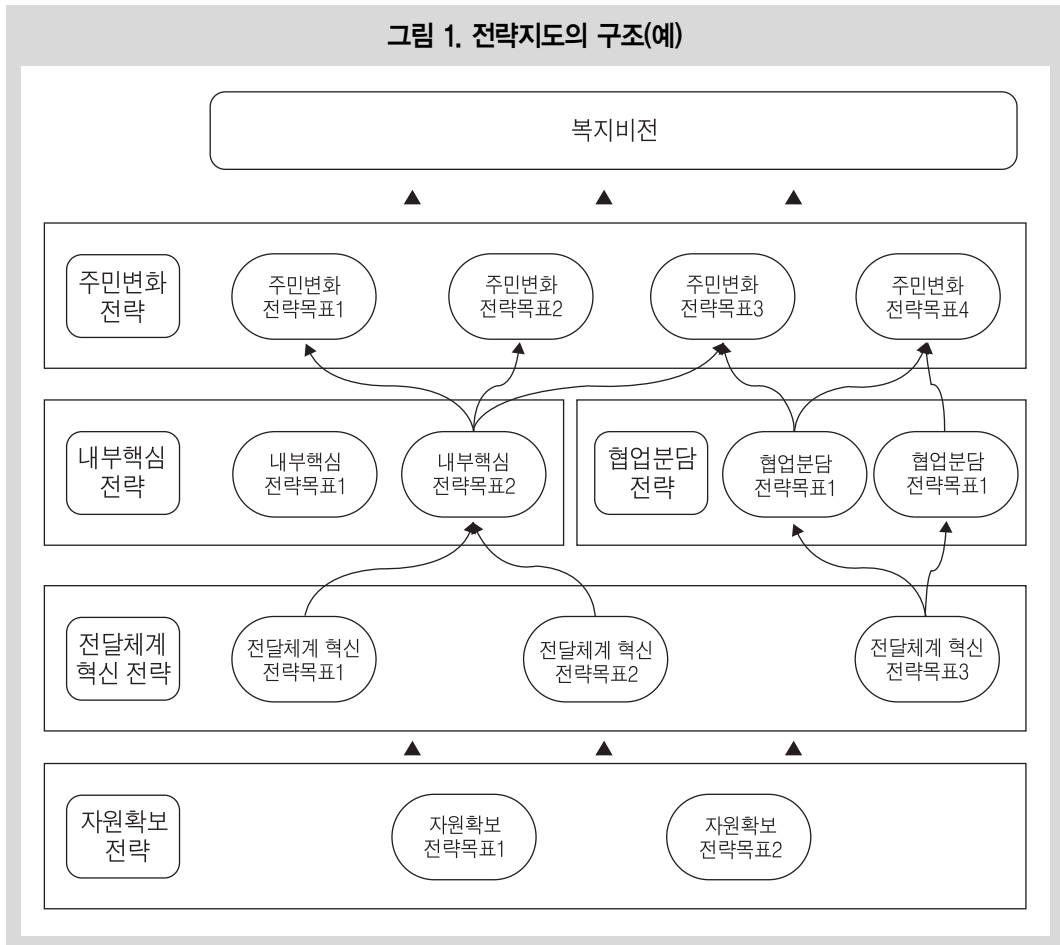
로는 단체장의 관심과 지도력이 중요하다. 이것없이 각 사업 담당자들이 알아서 협력할 것을 기대하기 어렵기 때문이다. 이 때문에 지자체 내 공유에서 가장 중요한 대상은 지자체장이라고도 할 수 있다. 지자체장의 복지계획에 대한 관심과 지지는 성공적인 복지계획의 중요한 지름길이고 그만큼 복지계획은 책임성 있게 수립될 수 있다.

또한 주민들의 역할도 크다. 결국 주민들이 지역사회복지계획을 인식하고 중요하게 된다면 단체장의 관심과 지지가 자연스럽게 따라올 수 있기 때문이다. 이 부분에 있어서는 지역사회복지협의체와 민간 복지주체들의 노력이 중요할 것이다. 지역사회복지계획이 협의체의 계획에 그치지 않고 실질적인 지역의 계획이 되게 하기 위해서는 지역의 민주적 위임을 받은 지자체의 주도적 역할이 필수적이고 민간 복지주체들은 지역과의 밀착성을 기반으로 이를 이끌어 낼 수 있기 때문이다. 특히 이번 3기 지역사회복지계획 수립기간은 지방선거를 끼고 있어 더욱 중요하다 선거 과정에서 복지계획이 사장되기보다 그 기회를 활용하기 위해서는 민간 복지계가 지역복지의 쟁점이 주목받을 수 있도록 조직적인 노력을 기울일 필요가 있는 것이다. 선거 과정에서 지역복지계획이 이슈가 될 수 있다면 지방선거는 지역복지계획의 악재가 아닌 호재가 될 수 있을 것이다.

3) 비전을 실현하기 위한 체계적 전략이 담긴 계획

그 다음 앞서 언급했듯 공유된 비전이 설정되

그림 1. 전략지도의 구조(예)



었다면 어떻게 그 비전을 구현해나갈 것인지를 보여줄 수 있어야 한다. 비전은 지향적인 만큼 쉽게 이루어질 수 있는 것은 아니다. 경우에 따라서는 평생과업으로 추진해야 하는 부분도 있을 수 있다. 하지만 중요한 것은 복지계획의 수립과 실행을 통해서 꾸준히 그 비전을 향해 다가갈 수 있고, 그렇게 다가가고 있다는 것을 보여주고 점검할 수 있도록 하는 것이다. 그래서

제3기 계획에서 도입하고 있는 것이 그것을 한 눈에 보여줄 수 있는 전략지도이다.

전략지도는 최근 공공행정 혁신을 위한 접근으로 많이 활용되고 있는 균형성과관리(Balanced Scorecard, BSC)의 핵심적인 기법이다.¹⁷⁾ 균형성과관리는 이미 우리나라에서도 많은 지방정부와 공공기관에서 활용되고 있다.¹⁸⁾ 여기에서 전략지도란 전략 간의 논리적 인과관

17) Niven, P. (2008). *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Nonprofit Agencies*, Wiley.

계를 표현한 그림으로, 말 그대로 비전을 어떻게 이루어나갈지를 보여주는 지도인 것이다. 이 지도는 각 부분의 전략과 그 전략에서 성취하고자 하는 목표, 그리고 그 목표 간의 상관관계로 표시된다.

이번 3기 계획의 경우 누구에게 어떤 변화를 만들 것인가에 대한 주민변화 영역, 이 변화를 위한 지자체의 과제인 내부핵심 영역, 또한 주민변화를 위해 누구와 어떻게 협력할 것인가에 대한 협업분담 영역, 이를 추진하기 위한 전달체계 변화를 위한 전달체계 혁신 영역, 전체적인 전략 추진에 있어 필요한 자원확보 영역으로 구분되어 있으며 이를 위한 각각의 전략과 이 전략추진을 평가할 목표들이 설정되면 전체적으로 어떻게 비전을 이루어갈 것인가에 대한 [그림 1]과 같은 지도가 완성되는 것이다. 여기에서 가장 상위의 비전이 당장 실현되지 않는다고 하더라도 이와 가장 밀접한 주민변화의 지표를 통해 비전을 향해 가고 있는지를 볼 수 있고, 그 변화가 더디더라도 이 주민변화를 위한 내부핵심이나 협업분담의 목표들을 통해 그 변화를 위해 어떤 노력을 얼마나 하고 있는지를 볼 수 있으며, 이를 위한 전달체계 혁신이나 자원확보 목표를 통해 그 기반이 잘 제공되고 있는지를 볼 수 있는 것이다.

4) 기존의 사업부터 체계화하고 사각지대에 신규사업을 수립하는 계획

이제 지역사회복지계획에서 지향하고자 하는 비전이 제시되고 이 비전을 이루어나가기 위한 지도까지 완성되었다면 남은 것은 어떻게 지도 위의 길을 갈 것인가에 대한 사업을 계획하는 일이다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 기본적으로 지방정부는 170여개의 중앙정부의 사업을 집행하고 있으며 이에 대한 국고 보조율을 맞추느라 이미 30% 내외의 예산을 복지에 지출하고 있다. 그래서 대부분 지방정부는 새로운 복지사업을 할 수 있는 여력이 없는 것이 현실이다. 게다가 지자체에서 지원하고 있는 복지시설과 기관들의 사업을 합친다면 그 수는 훨씬 늘어난다. 그렇기 때문에 새로운 사업을 만드는 게 문제가 아니라 기존의 사업을 설정된 지자체의 복지비전과 전략지도에 맞게 재구성하는 것이 우선인 것이다.

기존에는 중앙정부의 위임사업인 보편사업과 지자체에서 개발한 자체사업을 구분하고 자체사업과 함께 보편사업을 그대로 나열하는 경우가 일반적이었다. 하지만 이번 3기 계획에서 그렇게 사업을 나열하는 것은 부록에 포함될 사항이고 계획에서 중요한 것은 우선 어떤 보편사업을 어떻게 더 효과적으로 만들 것인가이다. 즉, 앞선 노인관련 사업의 예로 들면 지자체가 지향하는 노인 삶의 변화(주민변화)를 위해서 현재 서로 다른 주체가 각자 하고 있는 장기

18) 임광현·이동진·이동기·전영옥(2012). BSC 성과관리의 효율성제고를 위한 전략지도에 관한 연구, 한국자치행정학보, 26(3), pp.259~281.

요양, 노인돌봄기본서비스, 종합서비스, 재가노인서비스, 방문간호 등을 어떤 지자체의 노력(내부핵심)과 유관기관과의 협력(협업분담)을 통하여 더욱 효과적으로 만들어갈 것이며 이를 위해 어떤 전달체계의 혁신과 자원 확보를 이루어나갈 것인가에 대한 사업이 기획되어야 하는 것이다.

이 과정에서 비전과 전략을 이루기 위해 기존 사업으로는 부족하거나 비어있는 부분이 파악될 것이고, 새로운 사업은 이런 부분을 보완하기 위해 필요할 수 있다. 이러한 기존 사업의 재구성 작업이 없이 새로운 사업부터 만든다면 그것은 지역복지를 더욱 발전시키는 것이 아니라 현재 중구난방 복지사업으로 인한 혼란과 낭비를 더욱 악화시키는 일일 뿐이다. 그래서 기존에 공유된 전략이나 목표 없이 각자 수행해 오던 복지사업들을 수립된 전략과 목표에 맞게 재정렬하고 그러한 사업들이 서로 합쳐져서 주민의 복지에 의미있는 변화를 만들어갈 수 있도록 새롭게 구성하는 것만으로도 우리나라 지역복지는 새로운 단계의 발전을 만들어 갈 수 있을 것이다.

5. 결론

새로운 복지의 시대에 필요한 계획이란 지역에서 무엇을 하고자하는 명확한 공유된 비전에서 있는 계획이며 그 비전을 어떻게 이루어갈지 알 수 있는 계획이다. 이를 위해서는 기존의 진행되고 있거나 계획중인 사업부터 체계화시키는 것이 우선 되어야 한다. 이러한 계획은 당연

히 회의적인 평가가 지배적인 1, 2기의 계획과는 다를 수밖에 없으며 중앙의 지침만 답습하는 행정적 관행과도 거리가 있는 계획이다. 그런 만큼 익숙하지 않을 수 있어 혹자는 현실적이지 못하다고 지적할 수 있다. 하지만 분명히 더욱 비현실적인 계획이란 관행대로 수립하여 의미도 없고, 책임성도 없고, 실행력도 없는 계획이다. 오히려 어렵더라도 정말 지역에서 하고자하는 바를 담은 계획이 그만큼 현실적인 계획이 될 것이다.

또한 아직도 많은 지자체에서 이렇게 체계적으로 계획을 세울 여력이 없다는 이야기를 하기도 한다. 계획 담당자만 해도 이 업무만 있는 것이 아니기 때문에 오랜 기간 동안 계획수립에 매달릴 수 없다는 것이다. 이러한 불평은 그 지자체가 아직도 지역사회복지계획을 그저 올해 처리해야 할 수많은 업무 중 하나로 인식하고 있음을 단적으로 보여줄 뿐이다. 엄연히 지역사회복지계획은 앞으로 4년에 대한 지역의 전체 복지사업 계획이고, 이 계획을 어떻게 세우느냐에 따라서 그 수많은 업무들의 효과성이 크게 달라질 수 있다. 특히 전술한 바와 같이 급격히 변화하는 복지환경 아래에서 맞이하고 있는 이 제3기 지역사회복지계획을 어떻게 하느냐에 따라서 앞으로 지역 주민의 삶과 복지가 달라지는 계기가 될 수도 있고, 지역의 복지가 도태되어 가는 기점이 될 수도 있는 것이다. 보건의 복지