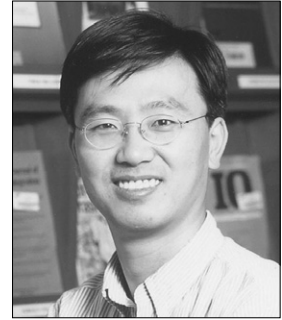


지역사회복지계획의 의의와 제3기 계획 수립 방안

The Significance and Scheme of 3rd Community-based Planning for Social Welfare



정흥원 한국보건사회연구원 연구위원
최 환 보건복지부 지역복지과 사무관

지역사회복지계획은 지역주민의 복지욕구에 대한 전문적 판단을 근거로 하여 지역사회의 변화를 위한 전략인 동시에 지역사회복지의 추진에 관한 사항을 전체적으로 정한 계획이다. 따라서 지역사회복지계획은 지역단위 전략계획이며 실행계획의 성격을 동시에 갖는다. 이러한 맥락에서 지역사회복지계획의 수립을 위해서 국고보조사업과 지자체 자체사업을 통합적으로 고려해야 한다. 또한 계획의 실효성을 제고하기 위해서 예산과 계획내용의 연계성을 확보해야 한다. 지역사회복지계획의 수립과 시행에 있어서 시도와 시군구의 역할은 구별하는 것이 적절하다. 시군구는 지역단위 복지전략과 집행계획으로 지역사회복지계획을 수립하고, 시도는 시군구에 대한 지원 및 시군구간 격차 완화, 그리고 재원·인력 등의 인프라 확충을 중심으로 시도 자체계획을 수립해야 한다. 장기적으로 지역사회복지계획의 수립은 중앙정부가 주도하는 방식에서 탈피하여 지자체가 주도하는 것이 바람직하다. 또한 지역사회복지계획은 지역주민의 복지수준 향상과 지역복지 발전을 견인할 수 있는 메커니즘이 되어야 할 것이다.

1. 논의 배경

1990년대 중반 이후 지방자치체도가 본격적으로 시행되었고, 자치단체장 및 지방의회 의원 선거과정에서 사회복지가 핵심 의제로 자리 잡았다. 또한 2006년 이후 2회에 걸쳐 지역사회복지계획의 수립과 집행은 지역사회 차원에서 사회복지에 대한 인식과 중요성을 각인시키는 계기가 되었다. 사회복지 영역에서 ‘지역사회’를 주목하는 이유는 여러 측면에서 설명할 수 있다¹⁾. 지역사회는 중앙정부 차원에서 기획

된 사회복지정책이 집행되는 현장으로 복지서비스를 이용하는 지역주민이 존재하는 현장이다. 따라서 지역사회는 사회복지정책과 정책대상자가 대면하는 공간이라는 점에서 중요성을 갖는다. 중앙정부 계획의 결과인 정책을 지역사회 특성에 따라 적절하게 변화시키고, 증가하고 있는 사회복지서비스에 대한 지역주민의 욕구를 충족하는 핵심적 역할은 지방자치단체가 담당하는 것이 필연이다. 지역사회 행정을 책임지고 있는 지방자치단체는 사회복지정책의 목표 실현을 위한 의지를 표현하고, 목표를 달성하기

1) 강혜규(2003). 지방자치단체 사회복지계획 수립의 과제와 활성화 방안, 보건복지포럼, 75, pp.75~83.

위한 적절한 방법과 수단을 마련하는 것이 당연하다. 이러한 노력의 집약이 지역사회복지계획이라 할 수 있다.

지역사회복지계획은 2001~2002년에 '지역사회복지협의체 시범사업'을 통해 15개 시·군·구에서 계획을 수립하도록 한 것이 시초이다. 사회복지사업법의 개정(2003.7.30.)으로 지역사회복지계획 수립과 시행의 법적 근거가 마련된 이후, 두 차례(2006, 2010)에 걸쳐 지역사회복지계획을 수립하였다. 2006년에 수립된 1기 지역사회복지계획(2007~2010)은 계획 수립 그 자체를 목적으로 하였다고 할 수 있다.

2기 지역사회복지계획(2011~2014)은 이전 계획에 비해 몇 가지 측면에서 질적 발전을 이루었다. 무엇보다도 2기 지역사회복지계획은 여타 지방자치단체의 계획에 비해 민간영역의 역할이 중요한 비중을 차지하였다. 이는 공공과 민간이 함께 참여하는 지역사회복지협의체가 지역사회복지계획의 작성에 중심적 역할 수행과 계획의 심의를 담당하였기 때문이다²⁾. 이러한 맥락에서 2기 계획이 지자체의 사회복지 영역의 종합계획으로 자리 잡았고, 지역사회복지협의체의 활성화에 기여한 바가 크다. 2기 계획 수립의 성과에도 불구하고, 여전히 풀어야 할 과제와 문제점을 안고 있다. 문제의 핵심은 지자체간의 격차가 크다는 점이다. 지역간 격차는 지역사회복지계획에 대한 관심과 열의, 계획의 실효성, 지역사회복지협의체의 역할과 활성화 정도 등 다양한 측면에서 제기된다. 따

라서 3기 지역사회복지계획의 수립에 있어서 가장 유의할 점은 지역간 격차를 줄이는 방안을 모색하는 것이다. 지역간 격차를 완화하는 것이 하향 평준화가 아닌 상향 평준화의 방향을 지향하기 위한 계획 수립의 방안을 모색하는 것이 핵심이다.

본 논문은 1기와 2기의 지역사회복지계획의 성과를 계승하면서, 3기 계획 수립의 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서 지역사회복지계획의 의의를 검토하고, 이를 기반으로 3기 계획 수립의 방향성을 제시한다. 또한 시·군·구 계획과 시·도 계획의 수립을 위한 필요한 과제의 내용과 범위, 계획의 수립의 주체와 절차 등의 내용을 검토하고자 한다.

2. 지역사회복지계획의 의의와 수립 방향

지역사회복지계획은 일정 지역을 단위로 지역사회에 거주하는 주민의 사회복지 증진을 위하여 목표를 설정하고, 그 목표를 달성하기 위한 과제를 모색하는 것이다³⁾. 이는 지역주민의 복지욕구와 관련된 지역문제를 확인하고, 복지서비스의 공급 실태와 관련자원의 활용 가능성을 점검하여, 복지서비스의 공급체계의 설계와 자원배분의 우선순위를 결정하는 것이다.

지역사회복지계획은 복지욕구에 대한 진단과 전문적 판단에 의해서 도출한 결과를 근거로

2) 보건복지부(2006). 시·도 지역사회복지계획 수립 매뉴얼; 보건복지부(2010). 제2기 지역사회복지계획 수립 매뉴얼(시·군·구용); 보건복지부(2010a). 제2기 시·도 지역사회복지계획 매뉴얼.

3) 강혜규 외(2011). 지역복지 활성화를 위한 공공부문의 역할과 전략 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

하여 지역사회의 변화를 위해 기획하는 전략이다⁴⁾. 동시에 지역사회복지계획은 지역사회복지의 추진에 관한 사항을 전체적으로 정한 계획이다⁵⁾. 따라서 지역사회복지계획은 지역단위 전략계획(strategy plan)이며 동시에 실행계획(action plan)의 성격을 동시에 갖는다.

이러한 맥락에서 지역사회복지계획은 추상적 수준의 전략계획인 동시에 구체성을 갖는 실행계획이고, 전문성·효율성과 참여성·민주성의 추구하는 이중적 속성을 갖는 계획이다. 따라서 지역사회복지계획의 수립에 있어서 방향성이 다른 목표들간의 균형을 이루는 것이 핵심이라 할 수 있다.

지역사회복지계획은 지역주민의 복지요구와 복지자원에 대한 분석을 토대로 지역차원의 복지사업을 종합적으로 고려하여 수립하는 지역사회 차원의 사회복지에 관한 기본계획이다. 지역사회복지계획의 궁극적인 목적은 지역주민의 복지 수준을 증진하기 위한 것이며, 이를 위하여 지역사회 차원에서 성취해야 할 사회복지의 목표와 수단을 결정하는 것이다. 지역사회복지계획 수립의 방향성은 통합성, 협력성, 참여성이라는 3가지로 요약할 수 있다.

통합성이란 중앙정부 차원의 상위계획 및 관련계획을 지역사회 차원에서 통합을 지향한다는 의미이다. 실제로 지방자치단체가 수행하는 복지업무 중 상당수는 중앙정부 위임사무로, 기초자치단체에 전달되는 과정에서 개별적, 분산적으로 시달된다. 개별적으로 시달된 사업들은 지역사회에서 중복 실행되거나 상충되는 경우가 있고, 지역사회의 특수한 문제들에 누락되는 경향성이 있다. 따라서 상위계획 및 관련계획의 검토는 개별적으로 시달된 계획과 사업의 내용을 지역사회 차원에서 통합적으로 파악하고, 적절한 대응방안을 마련할 필요가 있다. 법률적인 측면에서 지역사회복지계획은 사회보장에 관한 기본계획(사회보장기본법 16조)과 사회보장에 관한 지역계획(사회보장기본법 19조)의 하위계획이다. 이는 사회보장은 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고, 삶의 질을 향상시키는데 필요한 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 의미하며(사회보장기본법 3조), 사회보장에 관한 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본(사회보장기본법 17조)이 되기 때문이다⁶⁾. 지역사회복지계획은 지

4) 이재완(2006). 지역복지환경변화에 따른 지역사회복지계획수립의 과제, *한국지역사회복지학*, 19, pp.97~116; 이재완(2009). 지역사회복지계획의 평가(계획) 실태와 과제, *한국지역사회복지학회 2009년 추계학술대회 자료집*, pp.67~90.

5) 이영철(2005). 지방분권화시대의 지역사회복지계획 실천과제, *한국지역사회복지학*, 17, pp.231~260.

6) 사회보장에 관한 지역계획이 지역사회복지계획의 상위계획인가에 대해서는 논란의 여지가 있음. 2013년 3월 이전의 사회보장기본법에는 중앙정부 차원의 사회보장 장기발전방향을 수립하고, 이에 따라 중앙정부와 시·도시지는 사회보장에 관련된 소관주요정책의 추진방안을 매년 수립·시행하도록 되어 있음. 즉 시·군·구 차원의 지역계획의 수립에 대한 내용이 없었음. 그러나 2013년 3월에 새로 시행된 사회보장기본법에는 중앙정부 차원의 사회보장에 관한 기본계획을 수립하고, 이에 따라 시·도지사외 시·군·구청장은 사회보장에 관한 지역계획을 수립·시행하도록 되어 있음. 따라서 현행 법률의 내용에 의하면 지방자치단체는 사회보장에 관한 지역계획과 지역사회복지계획을 모두 수립해야 함. 이 경우 사회보장에 관한 지역계획은 사회보장 전반 즉 사회보험, 공공부조, 사회서비스 전체 영역 중에서 지방자치단체 소관사항에 대한 계획이고, 지역사회복지계획은 지방자치단체가 담당하는 사회복지사업에 대한 계획임. 사회보장에 관한 지역계획과 지역사회복지계획은 동일한 영역에 대한 동일한 내용의 계획이라 할 수 있

역보건의료계획 등 관련계획⁷⁾과의 연계를 강조한다. 이는 지역사회복지계획인 지역단위의 사회복지에 관한 기본계획으로서 위상을 확보하기 위한 것이며, 동시에 관련계획과의 통합성이 중요하기 때문이다.

지역사회복지계획 수립에 있어서 협력성이란 지역사회 복지서비스 공급 주체인 지자체(공공기관)와 민간복지기관과의 협력을 지칭한다. 복지서비스는 서비스 제공자와 이용자의 대면적(face to face) 관계를 통해 실현되며, 복지급여와 서비스는 지방자치단체, 고용센터, 공단 등의 공공기관과 사회복지시설 등의 민간기관에 의해서 제공된다. 공공영역은 주로 현금 형태의 급여를 제공하며, 민간영역은 현물급여와 인적 서비스를 제공하는 방식으로 역할을 분담하는 것이 일반적이다. 따라서 지역사회복지계획에 포함된 복지사업의 효과적인 수행을 위해서는 공공기관과 민간기관, 또는 민간기관과의 협력적 네트워크 구축이 필요하다. 즉 공공과 민간의 역할 분담과 협력을 통한 복지 서비스 제공 체계 구축이 필수적이다.

지역사회복지계획의 수립과 집행에 있어서 지역주민과 지역사회의 여러 기관·단체의 참여를 유도하는 것이 중요하다⁸⁾. 관료조직이 주도하는 복지서비스 공급의 경직성, 대응성 부족 등의 문제점을 완화하기 위해서는 지역사회복

지계획 수립에 지역주민의 참여를 강조하는 것은 당연하다. 지역사회 차원의 변화를 모색하는 지역사회복지계획은 전문성을 강조하는 사회계획(social plan)의 일반적 특징을 공유한다. 전문성을 중시하는 계획은 폐쇄성이라는 관성(inertia)을 보일 가능성이 높다. 지역사회복지계획은 민관협력체제인 지역사회복지협의체를 매개로 하여 지역주민의 참여를 강조함으로써 전문성 중심의 계획이 가지는 문제를 완화하려는 의도를 갖는다. 즉 '전문성에 의한 효율성 제고'와 '주민참여를 통한 민주성의 확보'라는 모순적 가치를 동시에 지향하고 있다. 그런데, 주민참여의 성과를 고려하면 참여에 의한 계획수립이 오히려 효과적이라는 점을 고려할 필요가 있다. 주민 참여의 성과로는 주민의 복지의식 증진, 상호 신뢰의 확대, 복지사업에 대한 수용성 증대 등이 있으며, 지역사회복지계획의 집행과 목표 실현에 있어서 주민참여는 매우 효과적인 정책수단이기 때문이다. 결론적으로 지역사회복지계획의 수립에 있어서 전문성·효율성과 참여성·민주성이라는 방향성이 서로 다른 목표들간의 균형을 추구하는 것이 핵심이다.

음. 따라서 계획 수립의 이중성을 해결하기 위해서 사회보장에 관한 지역계획과 지역사회복지계획을 일원화하는 추가적인 법률개정이 필요하다.

7) 지역사회복지계획의 수립을 위해서 고려해야 할 관련계획으로는 저출산고령사회기본계획, 여성정책기본계획, 농어촌보건복지기본계획, 노인보건복지종합대책, 장애인정책종합계획, 보육계획, 장기요양기본계획, 국민건강증진종합계획, 빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획, 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획, 지역보건의료계획, 시·군·구 도시기본계획 등이 있음.

8) 윤성호(2010). 참여를 통한 지역사회복지계획 수립의 필요조건, *지역사회*, 63, pp.61~68; 지은구·조성숙(2010). *지역사회복지론*, 학지사.

3. 3기 지역사회복지계획의 내용, 범위 및 계획수립의 고려사항

2기 지역사회복지계획에 대한 평가와 계획의 중장기 발전방향에 관한 연구(함철호 외, 2012)에 따르면, 지역사회복지계획의 관심도와 계획의 실효성이 평균 수준 이상이라는 평가를 하면서도 계획의 실효성에 다소의 문제가 있다고 제시한다. 실효성이 없는 이유로는 지역사회복지계획의 내용이 기존의 국고보조사업과 유사하다는 것과 예산과 연계되지 않은 사업이 많기 때문이라는 것이다. 또한 향후 지역사회복지계획은 국고보조사업이 아닌 지자체의 자체사업 중심으로 전환하는 것이 필요하다는 것이다. 구체적으로 국고보조사업을 제외하고 자체사업만으로 계획을 수립해야 한다는 의견이 가장 많고, 다음으로 자체사업을 주로 하고 1~2개 정도의 국고보조사업을 포함하거나, 또는 국고보조사업의 비중을 줄이면서 자체사업을 증대하는 방식을 제시하고 있다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체의 역할이 체계적으로 분담되어야 한다는 맥락에서, 광역자치단체가 해야 할 역할로 시·군·구 계획의 수립·실행·평가를 지원, 시·군·구 복지사업에 대한 지원, 지역사회복지를 수행할 인력의 채용지원과 교육 등의 순서로 제시하고 있다. 이러한 결과는 3기 지역사회복지계획의 수립에 있어서 매우 중요한 시사점을 제시한다.

지역사회복지계획의 실효성을 제고하는 동시에 지역특성을 반영하기 위해서는 지자체 자

체사업을 중심으로 계획이 수립되어야 한다. 자체사업을 중시하는 이유는 계획이란 수립의 주체가 현재 상황을 변화시키기 위한 의도적 노력을 의미하기 때문이다. 지역사회복지계획은 지방자치단체가 지역주민의 복지수준을 향상시키기 위한 의도적 노력이고, 이러한 점에서 지방자치단체의 스스로의 판단과 의지를 반영하는 자체사업이 중심이 되는 것이 당연한 귀결이다⁹⁾. 국고보조사업은 중앙정부의 의도가 관철되어 있으며, 지방자치단체는 중앙정부의 지침에 따라 사업을 집행하는 역할을 한다. 그런데, 지역사회복지계획의 내용에 있어서 국고보조사업을 완전히 배제하는 것은 신중한 판단이 필요하다. 실제로 지방자치단체가 수행하는 복지사업에 있어서 국고보조사업은 절대적 비중을 차지하고 있으며, 지역주민의 복지수준에 미치는 영향 역시 막대하다. 반면에 지방자치단체에 따라서는 재정적 여건으로 인하여 자체사업의 비중이 극히 미미한 경우가 드물지 않다. 또한 전국적인 차원에서 동일한 내용을 가진 국고보조사업의 경우에도 지방자치단체의 의지가 반영되는 경우도 있고, 국고보조사업의 집행에 있어서 지역의 특성을 반영한 사업 추진체계를 구성할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 지역사회복지계획은 국고보조사업의 단순 집행계획이라는 성격에서 탈피하여 국고보조사업과 자체사업을 통합적으로 고려해야 한다. 지자체는 국고보조사업의 분석과 자체사업의 재조정을 통해서 지역사회의 특성을 반영할 수 있는 계획을 수립하고 실천할 수 있도록 노력하

9) 윤일현(2010). 지역특성을 기반으로 하는 지역사회복지계획 수립방안, *지역사회*, 63, pp.69~76.

고, 국고보조사업과 자체사업의 역할 분담을 체계화하도록 지역사회복지계획을 수립해야 할 것이다. 또한 주민 복지욕구와 지역 특성에 적합한 복지사업의 기획과 집행을 위해서는 지자체의 역량강화가 전제되어야 할 것이다.

지역사회복지계획의 실효성을 제고하는 또 하나의 방안은 지자체의 예산과 계획의 내용이 연계되는 것이 필수이다. 계획에서 달성하고자 하는 목표의 내용과 도달하려는 수준이 현재의 상황과 차이가 없도록 소극적으로 설정하는 것은 계획의 의의를 반감시키는 것이다. 동시에 지역사회복지계획이 관련 주체들의 희망을 반영하여 지자체가 확보할 수 있는 예산의 범위를 넘어서는 계획 역시 실현가능성에 문제가 있다. 복지자원을 고려하지 않은 지역사회복지계획은 실효성이 낮다고 하겠다. 확보 가능한 예산 등 복지자원의 총량을 고려한다면, 지역사회복지계획은 우선순위에 대한 치밀한 분석과 검토를 통해 실현가능한 사업을 선정하는 것이 필요하다. 즉 사회복지 전체 영역을 망라한 종합계획에서 지역단위 사회복지에 대한 전략계획으로 전환하다는 것이다. 전략계획이란 문제를 해결할 수 있는 역량 수준을 제약조건으로 하고, 필요성(수요)에 대한 분석을 통해서 문제해결의 우선순위를 설정하는 것이다. 지역사회복지계획이 지역사회가 해결해야 할 많은 문제들 중에서 시급하게 해결해야 할 핵심과제를 선정하고, 이를 중심으로 제한된 자원을 활용하여 문제해결의 수단인 복지사업의 선정과 사업의 내용을 결정하는 전략계획이 되어야 한다는 것이다.

지역사회복지계획과 지자체의 예산간의 연계성을 높이기 위한 방안으로 추가적으로 고려

할 수 있는 것은 지역사회복지계획의 수립에 있어서 지방의회의 역할을 제고하는 것이다. 현재의 지역사회복지계획 수립 과정과 절차에 있어서 지방의회의 역할을 사실상 전무하다. 2기 지역사회복지계획의 수립 과정에서 지방의회 의원이 계획 수립에 참여하는 경우가 있었으나, 이는 일부 지자체에서 드물게 볼 수 있는 사례이다. 따라서 3기 계획 수립에 있어서 지방의회의 역할 확대를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 지방의회 역할 확대를 위해서는 계획 수립을 위한 논의과정과 계획안 작성과정에서 지방의회와 정기적인 그리고 지속적인 논의가 요구된다. 시·도의 경우 관련 상임위원회와 협의하는 것을 정례화하거나, 시·군·구의 경우 계획안 작성과정에서 지방의회에게 내용을 설명하는 기회를 가져야 한다. 또한 지역사회복지계획을 작성하여 지역사회복지협의체의 심의를 거쳐 지방의회에 공식적으로 보고하는 절차를 포함하는 것도 필요하다고 판단된다. 계획의 수립과 결정과정에서 지방의회의 역할을 확대하는 것은 지역사회복지계획의 내용과 지자체 예산편성의 연계성을 제고함으로써 계획의 실효성을 제고하는 데 기여할 것으로 예상된다.

지역사회복지계획에 대한 관심도와 계획의 실효성을 높이기 위한 방안으로 단체장과 지방의원 선거에서 제기된 선거 공약을 포함하는 것을 고려할 수 있다. 계획의 실효성이 없는 이유로 단체장과 복지업무 담당부서장 등의 의사결정자의 관심이 적다는 지적이 적지 않은 비중을 차지하고 있다¹⁰⁾. 또한 지역사회복지계획과 단체장의 시·군·구정 계획과 상이한 경우에 지역사회복지계획은 사문화될 가능성이 높다는

점에서 단체장의 선거공약과 관심사를 포함하는 것이 필요하다. 그런데 단체장의 선거공약을 포함하는 것은 긍정적인 측면도 있지만, 동시에 선심성 공약에 따라 선거득표를 위하여 적절하지 않은 내용의 사업을 중심으로 핵심과제가 설정될 위험성을 내포하고 있다. 이러한 우려와 위험성에 대한 사전적 제어장치와 사후적 교정장치가 있다. 사전적 제어장치는 지역사회복지계획의 비전, 전략목표, 핵심과제는 지역의 특성을 반영해야 하며, 이를 위해서는 지역주민에 대한 복지욕구 조사결과 등 지역분석에 근거해야 한다는 점이다. 또한 핵심과제와 관련 사업의 선정 역시 지역사회복지협의체를 중심으로 지역사회의 다양한 주체들의 논의를 통하여 이루어져야 한다는 점이다. 사후적 교정장치는 법률에 명시되어 있는 2가지 방안이 있다. 첫째는 시·군·구 지역사회복지계획에 대해서 중앙정부와 시·도지사가 조정을 권고할 수 있으며, 이에 대해서 시·군·구는 조정 권고 사항을 반영하여 계획을 수정해야 한다(사회복지사업법 15조의3, 동 시행령 7조의2, 동 시행규칙 6조의2)는 것이다. 둘째는 보다 강력한 방안으로 지방자치단체가 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의해야 하며, 협의가 이루어지지 않은 경우에 사회보장위원회가 이를 조정하도록 되어 있다(사회보장기본법 26조)¹¹⁾.

지역사회복지계획의 수립과 시행에 있어서 광역자치단체(시·도)와 기초자치단체(시·군·구)의 역할이 구별된다는 지적은 매우 적절하다. 2기 지역사회복지계획의 수립에 있어서 시·도와 시·군·구의 역할은 명확하게 구별되지 않고, 중첩적인 성격을 나타냈다. 계획 수립에 있어서 시·도의 역할은 시·군·구 계획을 점검하여 조정권고를 하는 것 이외에는 시·군·구 계획을 종합하여 시·도 계획을 작성한다는 점에서 시·도와 시·군·구의 역할에 차별성이 없다고 하겠다. 3기 계획 수립에 있어서 시·도와 시·군·구의 역할을 구분하고, 시·도는 시·군·구와는 별도로 시·도 차원의 독자적인 계획을 수립하는 것이 필요하다. 시·도의 독자적 계획이란 시·군·구 차원에서 대응하기 어려운 혹은 시·도 차원에서 대응하는 것이 적절한 문제를 중심으로 계획을 작성하는 것을 의미한다. 예를 들어 복지시설과 같은 인프라 확충계획, 사회복지인력의 수급과 직무역량 향상을 위한 교육계획 등은 시·군·구보다 시·도 차원에서 계획을 수립하여 대응하는 것이 효과적일 것이다. 또한 시·군·구간의 격차를 조정 또는 완화하기 위한 자원배분 계획, 몇 개의 시·군·구를 권역으로 묶어 복지사업을 추진하는 계획, 그리고 핵심적으로 시·군·구 계획의 추진을 위해 시·도 차원의 지원계획 등을 수립하는 것이 필요하다. 따라서 시·군·구

10) 함철호 외(2012). 지역사회복지계획 중장기 발전방향 연구, 보건복지부·광주대학교산학협력단.

11) 사회복지기본법 제26조(협의 및 조정) 2항과 3항의 내용은 다음과 같음. ②중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 함. ③제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정함.

는 2기 계획의 연장선에서 지역단위 사회복지 전략 및 집행계획으로 지역사회복지계획을 수립하고, 시·도는 시·군·구에 대한 지원계획, 시·군·구간 격차 완화 계획, 자원·인력 등의 복지인프라 확충 계획 등을 중심으로 시·도 자체 계획을 수립하는 것이 타당하다.

4. 시·군·구 지역사회복지계획의 수립

시·군·구 지역사회복지계획의 수립에 있어서 우선적으로 고려해야 할 점은 지역사회복지협의체의 역할 설정 문제이다. 현행 법률에 의하면 지역사회복지계획의 수립의 최종적인 책임은 시·군·구청장이고, 지역사회복지협의체는 계획의 심의를 담당해야 한다. 또한 1기와 2기 계획의 수립과 시행에 대한 기존 연구¹²⁾에 의하면 시·군·구 계획 수립에 있어서 지역사회복지협의체가 중심적인 역할을 담당하였으며, 또한 협의체의 역할이 자치단체별로 큰 차이를 보이고 있다. 또한 협의체가 대표협의체와 실무협의체로 구성되어 있고, 각각의 조직단위의 역할을 분담하고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

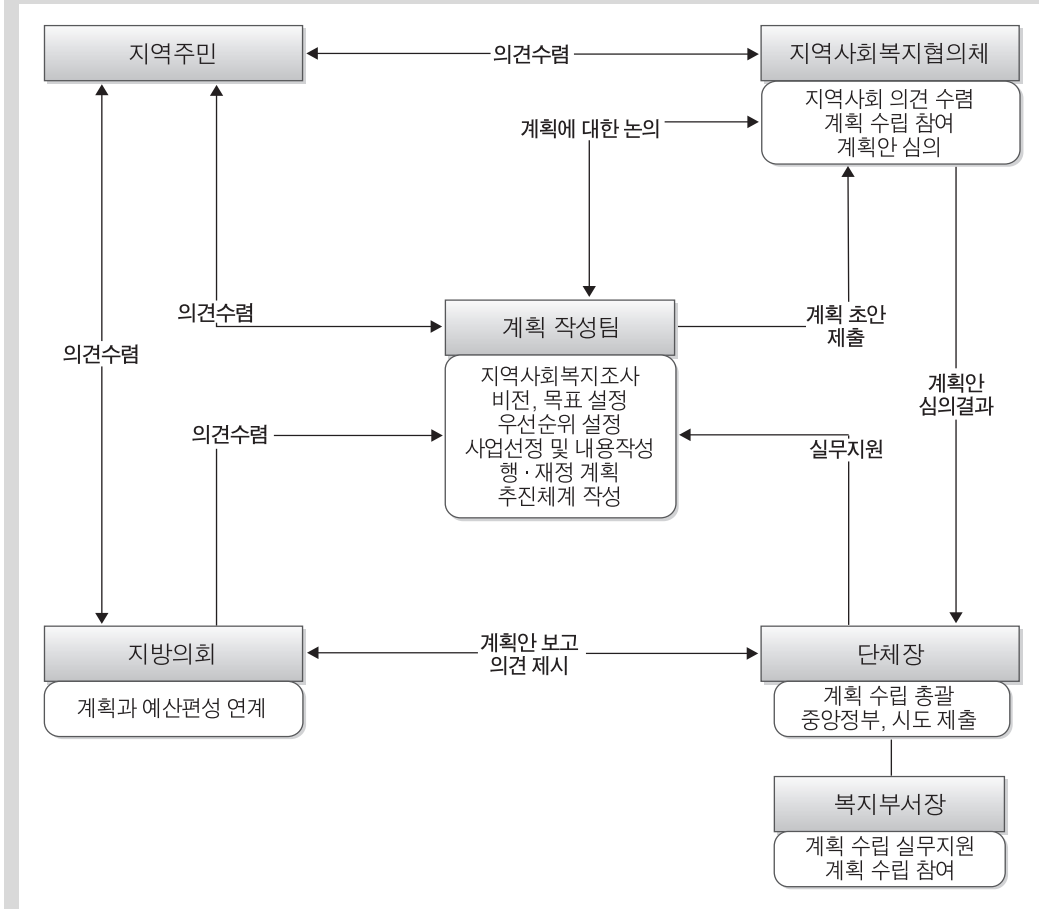
3기 시·군·구 계획의 수립은 지방자치단체의 책임성과 지역사회복지협의체의 중심성을 강화하기 위한 방안을 모색하는 것이 적절하다. 핵심은 지역사회복지계획안을 작성하는 방식과 주체를 설정하는 문제이다. 지방자치단체 복

지부서가 계획안을 작성하거나, 계획안 작성을 위한 별도의 TF를 구성하거나, 또는 협의체가 담당하는 것을 고려할 수 있다. 복지업무 담당 부서가 계획안의 작성을 담당하는 경우에 지자체의 책임성을 높일 수 있으나 협의체의 중심성에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 반면에 협의체가 계획안의 작성을 담당하는 경우에는 협의체의 중심성을 강화할 수 있으나, 지자체의 책임성을 저하시킬 가능성이 있다. 또한 별도의 TF를 구성하는 것은 TF의 구성원과 조직의 위상에 따라 다양한 결과를 낳을 수 있다. 따라서 계획안 작성을 담당하는 주체의 구성은 지역사회복지협의체의 논의와 지방자치단체의 상황에 따라 자유롭게 구성하는 것이 오히려 적절하다. 협의체의 상근간사가 없고 협의체의 역할이 활성화되지 못한 경우에는 지자체 복지부서를 중심으로 계획안을 작성하게 될 것이며, 협의체가 활성화된 지자체의 경우에는 협의체가 계획안의 작성을 담당하는 것이 적절하다. 그러나, 계획안의 작성을 외부기관이나 전문가에게 전적으로 위탁하는 연구용역방식은 지양해야 한다. 연구용역방식에 의한 계획 수립은 지자체의 역량 강화와 협의체의 활성화에 도움이 되지 못하며, 지역의 특성과 지역주민의 복지욕구를 반영한 계획 수립과는 무관해질 가능성을 내포하고 있기 때문이다.

계획안의 작성을 담당하는 조직단위에는 지역사회복지계획과 관련 복지업무를 담당하는 공무원, 사회복지협의체 위원 및 간사, 그리고 지역 내 연구기관과 사회복지 전문가 등 다양한

12) 안혜영(2007). 지역사회복지계획수립 현황분석 및 발전방향 연구, 한국보건복지인력개발원.

그림 1. 지역사회복지계획 수립과 참여주체별 역할(예시)*



* 계획안 작성을 담당할 계획작성팀 또는 TF를 구성한 경우에 대한 예시이며, 계획안 작성을 담당하는 주체의 구성방법에 따라 주체별 역할은 변화될 것임.

구성원의 참여가 필요하다.

대학 또는 연구기관의 전문가는 계획수립 과정을 이끌어주고 보조해 줄 촉진자(facilitator)로서 계획수립과 관련된 의사결정을 지원하는 역할을 담당한다. 또한 외부전문가는 지역사회복지조사 및 결과 분석, 기존사업 분석 등 데이터를 분석하고 자료를 제공하는 역할을 수행할 수 있다.

지역사회복지계획 업무를 담당하는 공무원 은 계획안 작성에 있어서 실무를 담당하며, 사회복지 업무부서와의 소통, 부서의 직제에 따라 상급자와 단체장에게 정기적으로 보고하고, 타 부서의 협조를 얻는 등의 역할을 담당한다. 또한 협의체 간사와 공동으로 지방자치단체와 지역사회복지협의체간의 의견을 조율해야 한다.

협의체 간사는 계획 수립에 주도적으로 참여

하면서 협의체와의 소통을 전담한다. 이를 위해서 수시로 계획수립의 진행과정을 협의체에 전달하고 의견 수렴을 하여 이를 반영한다. 또한 협의체 간사는 협의체 대변인의 역할에 한정되지 않으며, 지역사회복지계획에 대한 실무적 책임을 공유해야 한다. 협의체 위원은 전문가로서의 역할과 지역주민·협의체의 대표로서 역할을 동시에 수행해야 한다.

시·군·구 계획수립의 절차는 준비, 지역분석, 계획작성, 의견수렴, 심의·확정 등의 단계로 구분할 수 있다. 준비단계는 시·군·구 계획수립을 위한 추진체계를 구성하고, 참여할 구성원을 확정하는 것이 핵심이다. 또한 계획수립의 참여 주체들간의 역할 분담과 계획수립을 위한 전체적인 기획, 복지육구 및 복지자원 조사를 위한 준비 작업이 필요하다. 중앙정부(보건복지부)는 계획수립을 위한 매뉴얼 제시와 관련 교육을 실시한다. 이러한 준비단계는 계획을 본격적으로 수립하기 이전에 완료하는 것이 적절하다.

지역분석 단계는 시·군·구 계획수립에 필요한 지역주민 복지육구조사와 복지자원조사를 실시하고, 그 결과를 분석한다. 또한 2기 지역사회복지계획과 상위계획·관련계획을 분석한다. 복지육구조사는 지역주민을 대상으로 하는 설문조사가 중심이 되지만, 주요관련자의 면담, FGI, 홈페이지 게시판의 내용분석 등 다양한 방식으로 지역주민의 의견을 수렴하도록 한다. 육구조사와 자원조사를 하는 목적은 지역사회차원의 복지서비스의 수요와 공급을 전망하고, 이에 대한 대응방안을 도출하기 위한 것이다. 또한 각종 복지서비스와 지역문제 해결의 우선

순위를 결정하고, 지역사회복지의 비전, 목표, 핵심과제를 선정하려는 목적을 갖는다. 육구조사와 자원조사의 결과는 지역사회복지계획수립의 근거로서 사회복지시설 및 재가복지의 장기·단기 공급대책, 인력·조직 및 재정 등의 복지자원의 조달 및 관리방안, 그리고 사회복지전달체계 계획 등에 직접적인 연관성을 갖는다.

계획작성 단계는 지역분석과 지역주민의 의견수렴을 통해서 작성된 비전, 목표, 핵심과제 등을 기반으로 총괄계획 및 핵심과제에 대한 내용을 작성하는 단계이다. 목표달성과 핵심과제의 해결을 위한 사업을 선정하여 내용을 구성하며, 또한 기반조성계획과 계획추진을 위한 행·재정계획을 수립해야 한다. 이 과정에서 시·군·구 계획의 초안을 시·도에 제출하는 절차가 필요하다. 초안의 작성과 제출은 두 가지 측면에서 의미가 있다. 첫째는 현행 법률에 의하면 시·군·구 계획을 6월 30일까지 완료하도록 하고 있는데, 이는 지방선거를 통해 당선된 신임 단체장이 7월 1일에 취임하는 것을 고려한다면 6월 30일까지 단체장의 임기동안 시행할 계획의 수립을 완료하는 것은 적절하지 않다. 따라서 6월 30일에 초안을 제출하는 것은 현행 법률의 규정을 고려하는 동시에 신임 단체장 취임 이후에 계획안을 수정·보완하여 결정하기 위한 사전조치이다. 둘째는 시·군·구 계획의 초안은 시·도 계획의 수립을 위한 기초자료가 된다. 앞에서 서술한 바와 같이 시·도 계획의 핵심내용이 시·군·구 계획에 대한 지원계획이 되고, 지원계획을 수립하기 위해서는 시·군·구가 핵심적으로 추진할 내용과 시·도의 지원이 필요한 사항이 무엇인지를 알아야

표 1. 시·군·구 지역사회복지계획 수립 일정

시기		주체	주요 활동	활동 내용
년	월			
2013	10	시·군·구	계획 수립 주체 구성 등 사전 준비	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구 계획수립 주체 구성: 담당인력, 추진체계 및 역할분담, 주요활동 등 서술
	11	복지부	업무 매뉴얼 제시	<ul style="list-style-type: none"> 지역분석: 복지욕구 및 자원조사 계획의 수립과 평가
	11~12	복지부 시·군·구	계획수립 관련 교육 계획 수립 및 기초 조사 준비	<ul style="list-style-type: none"> 협의체 간사 및 담당공무원 교육 실시 계획 수립의 전체적인 기획(디자인) 복지욕구조사 및 복지자원조사 준비
2014	1~2	시·군·구	사회복지조사(욕구 및 자원) 실시 2기 계획 자체 평가	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민 욕구파악을 위한 조사(설문조사, FGI, 전문가 의견수렴 등 자원파악 및 자원네트워크 분석) 실시 2기 지역사회복지계획 추진실적 등 자체 평가
	2~3	시·군·구	지역분석 및 사업 우선순위 설정	<ul style="list-style-type: none"> 주민욕구와 지역자원의 연계성, GAP 분석 지역사회복지 비전, 전략, 목표 작성 우선순위 설정과 핵심사업 선정 욕구 및 자원조사 결과의 시·도 단위 합산
	3~8	시·군·구	계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 총괄 계획 및 핵심과제 기획 핵심과제별 목표, 성과지표 결정 기반조성계획, 행·재정계획 수립 중기계획과 연차별 계획과의 연계 방안 ※ 1차 초안을 시·도에 제출(6.30)
	8~9	시·군·구	지역사회 의견수렴 및 계획 심의	<ul style="list-style-type: none"> 지역의견·여론 수렴, 공청회 협의체 심의, 지방의회 보고 지역사회복지계획 결정 및 제출(9.30)
	12	시·도 시·군·구	권고조정사항 반영	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부 및 시·도가 제시한 권고조정사항을 반영하여 계획을 수정 최종 계획 제출(12.31)

하기 때문이다.

의견수렴 단계는 계획의 정당성을 확보하기 위한 노력을 본격적으로 시작한다. 계획이 지역사회에서 적절성을 확보하기 위해서는 지역전체의 의견수렴이 다각도로 이루어져야 한다. 공고, 공청회, 간담회 등을 통하여 지역주민의 의

견 수렴 절차를 거쳐 계획의 정당성을 확보한다. 의견수렴과정은 복지계획의 홍보와 지역주민의 관심을 불러일으키는 계기가 되어지도록 하며, 실제 계획의 실행단계에서 지역주민의 참여를 활성화시키는데 기여할 수 있다.

심의·확정 단계에서는 지역사회복지협의체

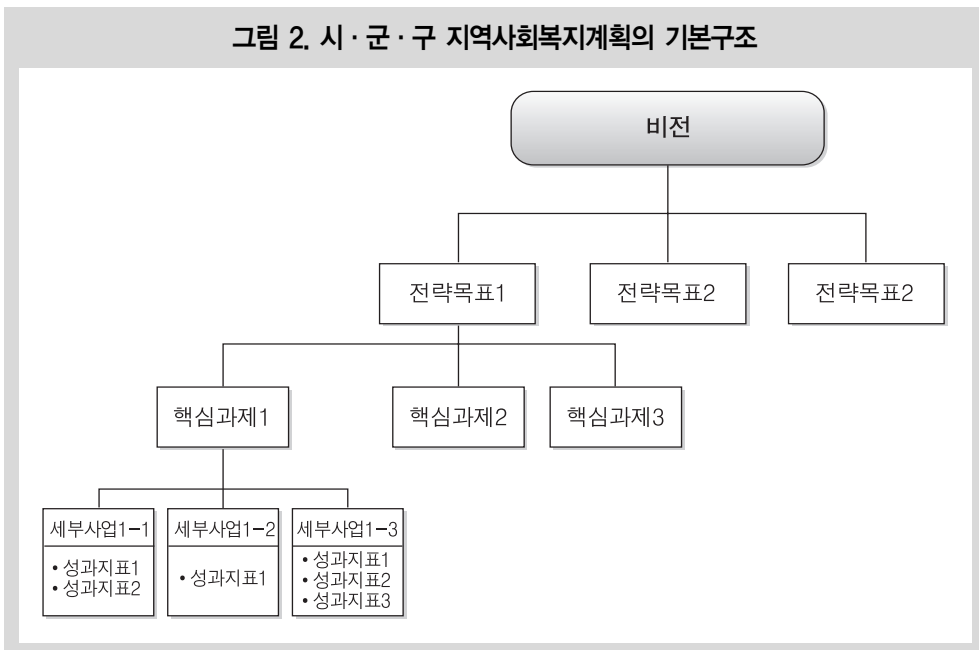
의 대표협의체를 중심으로 지역사회복지계획을 심의하고 계획안을 확정하는 과정을 거친다. 심의·확정된 지역사회복지계획을 지방의회에 보고함으로써 향후 시·군·구 계획의 내용과 예산 편성의 연계성을 제고하기 위한 노력을 한다. 최종 확정된 지역사회복지계획을 시·군·구청장에게 보고 후, 시·도로 제출한다.

앞에서 서술한 바와 같이 시·군·구 계획은 전략계획인 동시에 실행계획이 되어야 한다. 이를 위해서는 지역사회복지의 비전 - 전략목표 - 핵심과제 - 세부사업이 체계적으로 구성되어야 하며, 각각이 적절하게 설정되고 내용이 구성되는 것이 핵심이다. 지역사회 분석, 정책 환경 및 여건 변화 전망을 토대로 해당 시·군·구가 지향하는 사회복지 비전을 제시한다. 비전은 본 계획을 성공적으로 집행하여 4년 후

도달하고자 하는 수준과 성취하고자 하는 모습을 표현한 것이다. 전략목표는 비전을 실현시키기 위해 달성되어야 할 과제의 표현으로 지역사회복지 비전과 실제 사업을 연결시키고, 성과관리 기준의 역할을 한다.

비전과 전략목표를 기초로 하여 핵심과제를 결정한다. 핵심과제는 계획 수립에 참여하는 여러 주체들의 논의를 거쳐 합의하는 방식으로 이루어지는 것이 중요하다. 핵심과제는 지역의 사회문제 발생 원인과 지역의 복지자원 상황을 고려하여 우선적으로 추진해야 할 과제이다. 핵심과제는 지역문제 해결을 위한 지방자치단체의 자발적 의지와 노력 그리고 사업에 대한 자기결정권을 강조한다는 점에서 국고보조사업이 아닌 지자체의 고유사업(자체사업)을 중심으로 고려하는 것이 적절하다. 국고보조사업은 전국적

그림 2. 시·군·구 지역사회복지계획의 기본구조



인 차원에서 확일적으로 실시되는 것으로, 지역 사회복지에 있어서 기반의 역할을 담당한다. 국고보조사업을 효과적으로 집행하는 것을 전제로, 국고보조사업과의 연계성을 통해서 지역사회복지의 핵심과제를 달성하기 위한 자체사업을 선정하고, 그 내용을 작성한다. 핵심과제는 복지육구조사, 복지자원 현황, 그리고 지역사회의 특성 등에 근거하여 도출한다. 따라서 핵심과제와 세부사업은 복지급여와 서비스의 신설·확대·확충을 의미하기도 하며, 부족한 복지자원의 확충 방안, 전달체계 개선 방안, 민관협력의 증진 방안, 지역사회복지계획 및 사업의 효과적 추진을 위한 지자체 내부의 혁신 방안, 복지서비스와 보건·고용 등의 관련서비스와의 연계 방안 등의 내용으로 이루어질 수 있다.

5. 시·도 지역사회복지계획의 수립

시·도 계획은 시·도 차원의 자체 계획과 시·군·구 지원계획으로 이루어진다. 시·도 자체계획이란 시·군·구 계획의 상위계획으로서, 시·군·구 계획의 취합계획이 아닌 시·도가 자체적으로 역점을 두고 추진할 전략사업에 대한 계획을 의미한다. 시·도 자체계획이 필요한 이유는 개별 시·군·구에서 재원이나 인력 부족으로 추진하기 어려운 사업이나 사업의 효과가 여러 지역에 걸쳐 나타나는 경우에서 시·도 차원에서 추진하는 것이 적절하기 때문이다. 또한 사회복지시설의 신설·확대, 인력 확충 등과 같은 복지인프라 구축은 시·도 차원

에서 추진하는 것이 중복투자 방지와 규모의 경제를 실현하기 유리하다.

시·군·구 지원계획은 시·군·구 계획 수립의 절차와 내용을 접거하고, 이를 기초로 시·도 차원에서 지원이 필요한 내용을 작성하는 것이다. 지역사회복지계획의 핵심은 지역사회의 복지육구에 적합한 사업을 기획하여 추진하는 것이다. 따라서 시·군·구 차원에서 지역주민의 복지육구를 타당하게 분석하고, 이에 대응하기 위한 계획이 적절하게 이루어졌는지를 분석해야 한다. 그리고 시·군·구의 사업을 복지사업의 핵심대상(빈곤층, 노인, 장애인, 영유아, 아동, 청소년, 여성, 가족 등) 또는 사업 영역(공공부조, 주거, 교육, 문화, 고용, 요양, 보육 등)에 따라 취합한다. 이후에 시·도 차원에서 시·군·구에 대한 복지자원과 정책적 지원의 필요 여부를 판단하여 필요한 지원에 대한 계획을 작성한다. 지원계획은 시·군·구별로 작성할 수 있으며, 경우에 따라 몇 개의 시·군·구를 묶어서 권역별로 지원계획을 수립하는 것도 가능할 것이다.

시·도 계획에 있어서 중요한 비중을 차지하는 것은 시·도 차원의 복지자원 수급 분석 및 지원 계획의 수립이다. 사회복지영역에 있어서 시·도의 핵심적 역할 중 하나는 지역별 형평성을 고려한 복지자원의 공급이다. 시·군·구 계획의 점검 결과를 바탕으로 시·군·구 단위의 복지자원이 부족, 누락 및 중복 여부를 파악해야 한다. 복지자원의 수급에 대한 계획을 수립하여 자원의 중복을 방지하거나 격차를 완화하는데 노력해야 할 것이다. 시·도 차원의 복지자원계획 내용은 시·도 및 시·군·구 차원의

복지자원 현황파악, 복지서비스의 수요-공급 격차 분석, 시·군·구별 복지자원의 배정, 복지시설·기관의 신설 및 확충, 인력조정, 예산 배분의 조정 등으로 구성될 것이다. 또한 시·군·구와는 별도로 시·도 차원의 복지자원 확충, 복지시설·기관의 신설과 확충, 인력 및 자원 확충 등에 대한 계획을 수립할 필요가 있다.

6. 결론

지역사회복지계획은 지역주민의 복지수준 향상과 지역사회의 변화를 위하여 지역주민의 참여를 기본으로 수립되어야 한다. 지역 특성과 복지욕구의 다양성을 반영할 수 있도록 복지자원과 조직을 활용하여 복지서비스의 수요에 대응할 수 있어야 할 것이다. 따라서 지역주민의 복지욕구에 대한 정확한 확인과 복지자원에 대한 과학적 조사를 바탕으로 계획이 수립되어야 하며, 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 시책의 일관성을 유지하면서 실천가능한 구체적인 계획의 수립이 필요하다(김종숙 외, 2009)¹³⁾.

이러한 맥락에서 지역사회복지계획의 수립에 관한 정책은 중앙정부 차원의 정책 주도에서 벗어나서, 궁극적으로 지방자치단체가 주도하는 것이 바람직하다. 또한 지역사회복지계획을 지역사회 자체적으로 유용성과 함의를 지역

복지 발전과 결부해서 이끌어갈 수 있는 기제가 되어야 한다. 그러나 우리가 직면하고 있는 현실은 바람직한 상태와 간격이 크다. 지역사회복지계획의 수립을 지방자치단체가 전적으로 주도하기에는 역량이 다소 미흡하고, 지자체별로 격차가 크다. 여전히 중앙정부의 지침과 매뉴얼에 의존하는 경향이 크고, 계획의 수립과 집행은 평가의 방법과 내용에 민감하다. 3기 계획의 수립을 위하여 중앙정부가 제시하는 업무 매뉴얼을 어떻게 활용할 것인가 하는 점이 계획 수립에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 3기 매뉴얼은 2기와 마찬가지로 계획서 작성의 목차와 내용을 제시하고 있을 것이다. 또한 전략계획의 수립 과정과 절차를 서술하고 있으나, 이를 충족할 수 있는 지자체의 상황은 차이가 있을 것이다. 따라서 3기 매뉴얼은 모든 지자체가 필수적으로 준수해야 할 사항을 규정하고 있다고 해석하기보다 계획 수립에 활용할 수 있는 방법을 제시하고 있는 것으로 이해할 필요가 있다. 매뉴얼의 내용과 표현을 그대로 준수하기 보다는 지역사회복지계획의 수립 취지를 벗어나지 않은 범위에서 제시된 내용을 자체적으로 응용하여 자율적으로 활용하는 보다 중요하다. 4기 지역사회복지계획을 수립할 때는 중앙정부가 작성하여 제시하는 매뉴얼이 없고, 지방자치단체가 스스로의 판단으로 주도할 수 있어야 할 것이다. 본
문
중
의
문
자

13) 김종숙 외(2009). 한국과 외국의 지역사회복지계획 수립 정책비교, 경기복지재단.