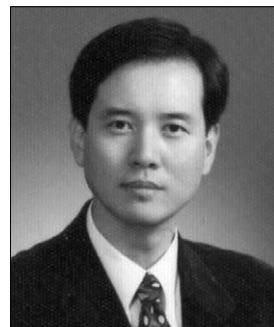


# 시·도 지역사회복지 계획 수립에 관한 논의

*Regional Welfare Planning*



이준영 서울시립대학교 사회복지학과 교수

지역사회복지계획은 지난 2003년 사회복지사업법 개정을 통해 지역사회복지계획의 법적 근거를 마련하였으며, 시·군·구 기초자치단체는 이에 근거하여 제1기(2007년~2010년) 지역사회복지계획을 수립·시행하였고, 현재 제2기(2011년~2014년) 지역사회복지계획이 실행되고 있다. 올해는 제3기(2015년~2018년) 지역사회복지계획이 수립되는 해이다. 제3기 지역사회복지계획은 제1기 및 제2기 계획 수립의 기본원칙을 유지하지만 일부 변경되는 내용들이 있기 때문에 계획수립의 과정에서 이에 대한 면밀한 고려가 필요하다. 본 고에서는 제3기 시·도 지역사회복지계획의 특징 및 주요 내용을 살펴보고, 기존의 계획수립 과정에서 드러난 문제점과 제3기 지역사회복지계획 수립 시에 새로이 고려해야 할 점들에 대해 파악해 보고자 한다.

## 1. 서론

올해는 제3기(2015년~2018년) 지역사회복지계획이 수립되는 해이다. 지역사회복지계획은 지난 2003년 사회복지사업법 개정을 통해 지역사회복지계획의 법적 근거를 마련하였으며, 시·군·구 기초자치단체는 이에 근거하여 '제1기(2007년~2010년) 지역사회복지계획'을 수립·시행하였고, 현재 '제2기(2011년~2014년) 지역사회복지계획'이 실행되고 있다. 이러한 지역사회복지계획의 수립 배경은 참여정부

에서 추진한 지방분권정책에 의한 중앙정부 권한의 지방이양과 그에 따른 지방의 자율성과 책임성 강화 및 민간부문의 복지참여 확대를 통해 복지자원을 체계적, 효율적으로 활용하기 위한 것이다.<sup>1)</sup> 그리하여 지역실정에 맞는 복지정책 수립을 통해 지역의 복지수요에 능동적으로 대응하고 지역복지역량을 강화하도록 사회복지사업법에 의해 지역사회복지계획의 수립이 의무화되었다(제15조3~6).<sup>2)</sup>

사회복지사업법 제15조 3항에 의하면, 시장·군수·구청장은 지역주민 등 이해관계인

1) 보건복지부(2006). 2006 지역사회복지계획 담당공무원연찬회 자료집.

2) 정효정(2009). 지역사회복지계획 수립의 과제와 방향, 한국지역사회복지학, 31, p.141.

의 의견을 들은 후 지역사회복지협의체의 심의를 거쳐 해당 시·군·구의 지역사회복지계획을 수립하고 이를 시·도지사에게 제출하여야 하며, 시·도지사는 제출받은 시·군·구의 지역사회복지계획을 종합·조정하여 사회복지위원회의 심의를 거쳐 시·도의 지역사회복지계획을 수립하도록 되어있다.

지역사회복지계획은 중앙 부처에서 계획하여 지방으로 하달하는 각종 복지정책들이 각 지역에서 주민들의 욕구 충족과 지역의 문제해소에 적합하고 충분한지를 평가하고 그 결과에 따라 지역에서 필요로 하는 복지사업을 자율적으로 계획하고 실행할 수 있도록 하기 위한 것이다. 그러나 이와 같은 긍정적 기대와는 달리 현실적으로 대부분의 복지정책들이 중앙에서 계획되어 지방으로 하달되는 상황에서 시·도나 시·군·구에서 자율적으로 계획을 수립할 수 있는 여지는 매우 제한적이다. 정책결정 권한이나 가용 재원의 한계는 물론이고 지역사회복지계획수립 업무를 맡은 담당공무원의 빈번한 교체로 인한 계획수립 경험의 부족, 지역사회복지관계자들의 계획에 대한 낮은 인식, 계획관련 전문가의 부족, 실질적인 주민참여 경험 및 참여기법의 부족 등이 심각한 문제로 지적되고 있다.<sup>3)</sup> 제3기 지역사회복지계획은 제1기 및 제2기 계획 수립의 기본원칙을 유지하지만 일부 변경되는 내용들이 있기 때문에 계획수립의 과정에서 이에 대한 면밀한 고려가 필요하다. 여기서는 제3기 시·도 지역사회복지계획의 특징 및

주요 내용을 살펴보고, 기존의 계획수립 과정에서 드러난 문제점과 제3기 지역사회복지계획 수립 시에 새로이 고려해야할 점들에 대해 파악해 보고자 한다.

## 2. 시·도 지역사회복지계획의 특징 및 주요 내용

### 1) 시·도 지역사회복지계획의 특징

지역사회복지계획은 계획, 실행 그리고 평가라는 3개 부분으로 구성되어 있는데 이 세 부분간의 유기적 조화를 통해 궁극적으로 지역복지의 수준향상과 지역주민의 삶의 질을 개선하는 것을 목적으로 한다. 지역사회복지계획 수립의 목적은 3가지 차원에서 입체적인 방향성을 갖는데, 통합성(integration), 참여성(participation), 협력성(collaboration)이 그것이다. 통합성은 중앙정부와 시·도 등의 상위계획과 지역차원에서 사업이 통합을 이루도록 계획을 수립해야 함을 의미하여, 참여성은 지역주민의 적극적인 참여를 유도하고 촉진하는 것이다. 협력성은 지역의 사회복지 공급주체로서의 공공·민간 서비스 기관들 간의 협력을 의미한다. 또한 지역사회복지계획을 수립·작성하는 과정에서는 지역성, 과학성, 일관성, 실천성의 원칙에 입각하여야 한다.<sup>4)</sup>

따라서 계획 단계에서는 계획수립의 주체, 계

3) 박태영(2006). 도농복합형 지방자치단체의 지역복지계획 수립방향에 관한 연구, 한국지역사회복지학, 19, pp.137~165.

4) 보건복지부(2013). 제3기(2015-2018) 지역사회복지계획 수립 매뉴얼, pp.9~10.

획수립의 책임, 계획의 방향성(통합성, 참여성, 협력성) 등을 고려하고 계획작성의 원칙(지역성, 과학성, 일관성, 실천성)을 준수하여 계획을 수립하고 절차에 맞게 제출하여야 한다. 실행 단계는 계획을 통해 실제 사업을 실행하는 것인데 그 실행과정에 있어 예측하지 못한 복지환경 변화 등으로 인하여 계획을 변경하는 것 등이 포함된다. 평가 단계에서는 그 실행의 과정과 결과를 바탕으로 과정중심의 형성적 평가와 목표성취중심의 총괄적 평가결과를 도출하여 지역복지의 개선에 반영(feedback)하는 것이다.

시·도 광역자치단체의 지역사회복지계획은 시·군·구 기초자치단체의 지역사회복지계획의 상위계획으로 시·군·구 계획에 대해 방향 및 지침을 제시하는 정책 및 전략계획으로서의 성격을 가지면서 동시에 중앙계획과 시·군·구 계획 사이를 연계 또는 매개하는 중간적인 위치에 있다. 또한 시·군·구 계획과 구별되는 특정분야의 전략계획으로서의 역할도 해야 한다.<sup>5)</sup>

#### (1) 시·군·구 지역사회복지계획의 지원계획

시·군·구의 지역사회복지계획은 '실행계획'의 성격이 강하지만, 시·도의 지역사회복지계획은 '정책계획'의 성격이 좀 더 강하다. 시·도 지역사회복지계획은 계획에 대해 방향 및 지침을 제시하는 정책 및 전략계획으로서 시·군·구에서 수립된 계획들이 성공적으로 수행

될 수 있도록 지원하기 위한 계획이 되어야 한다.<sup>6)</sup> 시·도 지역사회복지계획은 시·군·구의 계획들을 단순 취합하여 시·군·구별로 나열하는 것이 아니라 영역별로 취합하여 수급상황을 분석하고 지역 간의 격차를 발견하는 방식으로 점검하여 지원책을 마련하는 방향으로 수립 되어야 한다.

#### (2) 중앙계획과 시·군·구 계획 사이를 연계 또는 매개하는 중간적인 위치

중앙 및 광역의 정책을 점검하거나 자원연계 및 전달체계의 기반을 조성하고 파악하며, 세부계획 내 공급기관들 간의 연계를 모색해야 한다.

#### (3) 시·군·구의 계획과 구별되는 시·도 자체 핵심사업 계획

시·도가 특정분야에서 자체적으로 추진할 핵심사업에 대한 계획을 수립하여야 한다. 거기에는 시장 및 도지사의 선거공약사항 또는 광역자치단체에서 접근하는 것이 효과적인 사업 등이 포함되어야 한다. 예를 들면, 전달체계의 개편 또는 기반을 조성하는 사업 및 재정지원을 필요로 하는 사업 등이 그러하다.<sup>7)</sup> 그러한 사업들의 계획수립 과정에서 시·군·구 지역 간 복지 수급격차를 해소하기 위한 시·도 차원의 전략이 반영되어야 할 것이다.

5) 강대선(2009). 광역자치단체에서의 지역사회복지계획의 현황과 과제, 한국지역사회복지학회, p.4.

6) 함철호 외(2012). 지역사회복지계획 중장기 발전방향 연구, p.249.

7) 안신애(2010). 대구광역시 지역사회복지계획 평가와 과제, 토론편, p.33.

## 2) 시·도 지역사회복지계획의 주요 내용

계획과정의 전반적 흐름을 중심으로 지역사회복지계획을 살펴보면 <표 1>에서 나타나듯이 구상계획, 과제계획(기본계획), 실시계획, 평가계획으로 구성된다. 구상계획에는 지역복지의 기본이념, 지역복지의 현황, 지역의 복지문제 및 과제, 목표의 설정 등이 포함된다. 과제계획(기본계획)에는 정책의 개발, 달성목표의 제시, 계획내용의 결정, 계획기간의 설정 등이 포함된다. 실시계획에는 실시계획의 내용, 실시연도의 결정, 사업주체의 분담, 사업비의 배분 등이 포함되고, 평가계획에는 사업의 달성정도, 주민의 욕구 충족정도, 지역의 조직정도, 계획책임의 소재 유무 등이 포함된다.<sup>8)</sup>

계획의 내용을 중심으로 지역사회복지계획을 살펴보면, 광역 시·도의 지역사회복지계획은 크게 시·군·구의 계획을 지원하는 내용과

시·도가 자체적으로 역점을 두어 추진하려는 내용으로 구분되며, 좀 더 구체적으로는 다음과 같은 내용들이 포함될 수 있다.<sup>9)</sup>

### (1) 시·군·구 계획의 수립·실행·평가를 지원하는 사항

- 계획수립 과정의 총괄: 계획의 주제, 목차 영역, 기반여건, 조사영역, 세부사업별 그리고 지역여건 조성 및 수집자료의 취합
- 시·군·구 지역사회복지계획수립 과정 점검
- 시·군·구 지역사회복지계획의 취합·점검
- 시·군·구 지역사회복지계획의 내용 점검

표 1. 지역사회복지계획의 내용

순서	주요내용	
① 구상계획(기본구상)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역복지의 기본이념</li> <li>• 지역의 복지문제·과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역복지의 현황</li> <li>• 목표의 설정</li> </ul>
② 과제계획(기본계획)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책의 개발</li> <li>• 계획내용의 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 달성목표의 제시</li> <li>• 계획기간의 설정</li> </ul>
③ 실시계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실시계획의 내용</li> <li>• 사업주체의 분담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실시 연도의 결정</li> <li>• 사업비의 배분</li> </ul>
④ 평가계획(평가)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업의 달성정도</li> <li>• 지역의 조직정도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의 욕구 충족정도</li> <li>• 계획책임의 소재 유무</li> </ul>

출처: 박태영(2001), p.8.

8) 박태영(2001). 사회복지 발전을 위한 한 방안으로 지역사회복지계획을 수립하자, 한국자원봉사협의회, p.7.

9) 함철호 외(2012). 지역사회복지계획 중장기 발전방향 연구, p.278.

- (2) 시·군·구와 시·도가 협의하여  
시·군·구에서 추진해야 하는 사항
- 지역사회복지계획과정의 조정·권고
  - 취합내용별 조정·권고
  - 부문별 세부사업계획별 조정·권고
  - 점검기준별 조정·권고
  - 시·도 단위 공급조정
  - 시·군·구 계획 중복과 누락 검토
  - 시·군·구 중점사업에 대한 예산조정

(3) 시·도 하부권역(3~4개 시·군·구) 차원의  
복지과제에 관한 사항

3~4 개의 시·군·구를 묶어서 하나의 권역으로 보고 권역별로 복지수급의 격차를 해소하거나 서비스기관 및 시설을 설치하는 등의 사업을 과제로 선정할 수 있다.

(4) 시·도 차원의 지역사회복지 추진을 위한  
기반구축에 관한 사항

시·군·구 지역사회복지계획의 취합, 점검, 조정 결과를 중심으로 시·도의 체계적 지원을 위해 중점과제의 선정과 수행전략을 수립하고, 필요하지만 잘 안되고 있는 부분을 중점사업으로 선정한다. 시·군·구의 정책분석에서 가장 취약한 부분을 파악하고 시·도의 입장에서 향후 강화가 필요한 영역을 제시한다. 시·군·구

에서 모범적이거나 잘하고 있는 사업에 대해 중점사업으로 선정하고 인센티브를 주는 방안도 고려할 수 있다. 시·군·구 계획수립의 배경과 기본통계자료 및 욕구 기본현황 등을 점검하여 서로 대응하도록 해야 한다. 그 외에도 지역복지인력양성 및 연수, 복지권리옹호사업과 사회복지전달체계의 개편 등이 포함될 수 있다.

### 3. 기존 시·도 지역사회복지계획 수립의 문제점

지역사회복지계획은 지역주민들의 욕구와 지역사회자원 현황을 근거로 사회복지서비스 계획을 수립하는 것이 기본이다. 광역 시·도 지역사회복지계획은 시·군·구의 욕구조사를 기반으로 한 지역사회복지계획을 조정하고 통합하는 한편 중장기적인 전망을 수립하는 것에 의미가 있다. 그러나 실제로 이러한 계획을 수립하는 과정에는 여러 가지 제약이 있을 수 있는데, 한 광역시의 제2기 지역사회복지계획의 평가 사례를 통해 발견된 문제점들을 과정, 목표 그리고 기능을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>10)</sup>

과정 차원에서의 문제점으로는 비전과 구체적인 목표설정은 이상적이나 세부영역별 계획의 방향성이 분명하지 않아 지역사회복지계획의 핵심인 참여, 네트워크 자원개발과 동원이 실현되지 못한 점, 선별적인 의견만이 반영되어

10) 김만호(2010). 대구광역시 지역사회복지계획 평가와 과제, 제2기 지역사회복지계획 내실화방안 마련을 위한 정책토론회, 대구광역시, pp.13~14.

지역사회의 특성이나 욕구가 충분히 반영되지 못한 점, 정책과 제도의 변화가 있었음에도 불구하고 연차별 계획에 대한 심의가 이루어지지 않은 점, 평가 역시 담당공무원의 형식적인 업무보고로 대신하였으며 욕구조사가 실시되지 못한 것 등의 문제점들이 있었다.

목표 차원의 문제점은 전체적으로 보면 복지사업은 적지 않은 예산과 노력을 기울여 수립한 지역사회복지계획과 무관하게 진행되어 계획과 실행 간의 연관성이 미약하며 사업의 집행은 기존의 관례대로 이루어졌다는 것이다. 또한 미실행된 사업의 개수가 상당수에 달해 실행계획으로서의 의미가 퇴색되었다.

기능 차원에서의 문제점으로 (1)복지수요 측정 및 전망에서 욕구조사의 미 실시, (2)사회복지시설 및 재가복지에 대한 장단기 공급대책으로서의 광역 시·도 지역사회복지계획의 수요측정은 보편적 성격의 사회복지확대를 위한 분석자료로 쓰이기 어려움, (3)인력, 조직 및 재정 등 복지자원의 조달 및 관리에 관한 사항에서는 단편적 전략으로 인해 유기적인 관계 파악이 어려움, (4)사회복지전달체계에 관한 사항으로 지역사회복지계획이 의도한 민관의 협력적 거버넌스를 위한 전달체계가 미흡함, (5)사회복지서비스 및 보건의료 서비스의 연계제공방안에 관한 사항으로 연계방안 역시 형식적인 수준에서 언급되어 있음, (6)지역사회복지에 관련된 통계의 수집 및 정리에 관한 사항으로 지역의 공식·비공식 자원, 영역별 기관과 서비스 등에 대한 자료와 통계가 필요하나 이 부분이 포함되

어있지 않음, (7)사회복지시설 종사자의 처우개선에 관한 사항으로 소규모종사자들의 장시간 근무에도 불구하고 저임금을 감수하고 있는 상황 등에 대한 조정사항이 포함되어 있지 않음, (8)기타로 다문화가족, 가출청소년, 해체위기가정, 수급자격은 없지만 실제적으로 도움을 필요로 하는 가정 등에 대한 대응전략 수립과 지원을 위한 지역주민의 참여 및 조직화 방안이 부재한 점 등의 문제가 지적되었다.<sup>11)</sup>

앞에서 제시한 사례 외에도 지역사회복지계획의 수립과 관련하여 욕구조사, 네트워크 그리고 담당인력 등과 관련된 문제들은 다양하다. 각 시·군·구의 지역사회복지계획들에서 욕구조사가 개별적으로 수행되고 설문도 상이하야, 일관성이 없는 조사내용을 기반으로 광역 시·도가 전체적으로 조정하고 통합하는데 많은 어려움이 있었다. 민간복지조직의 협력과 네트워크가 제대로 작동되지 못하고 있는 것도 문제였다. 민간복지조직은 사회복지협의회와 각 직능단체들이 있으나 각 직능단체는 개별적으로만 연계망을 구축하고 있으며 민간복지조직들을 통합할 수 있는 구심점이 부재하였다. 지역사회복지계획은 지역의 자원을 개발하고 동원하고 배분하는데 큰 의미를 두고 있으나, 시·도에서 사회복지위원회가 이러한 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 광역 시·도 행정의 현실은 한 사람의 담당자가 기본계획 뿐 아니라 다른 업무까지 담당하고 있다. 지역사회복지계획은 광역 시·도 보건복지 관련 ‘국’ 전체를 관통하는 계획이지만, 계획수

11) 김만호(2010). 대구광역시 지역사회복지계획 평가와 과제, pp.13~14.

립은 용역으로 수립되고 이후 연차별 계획수립은 담당자 한 두 사람이 정리하다 보니 ‘과’ 단위 논의도 필요 없고, 이로 인해 지역사회복지계획 ‘국’ 단위 기본계획으로 되지 못하는 문제도 지적되었다.<sup>12)</sup>

## 4. 제3기 시·도 지역사회복지계획 수립 시 고려 사항

지역사회복지계획을 시·도 차원에서 자율적으로 수립하도록 한 것은 지역단위에서 자율적인 조정과 협력을 통해 지역의 복지문제를 해결하려는 이른바 ‘지역에서의 협치(local governance)’를 실현하고자 하는 취지이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 시·도 지역사회복지계획 과정에는 여러 가지 현실적인 어려움들이 나타났다. 여기서는 그러한 어려움들에 대한 인식하에 지역사회복지계획의 본래 취지에 부합하는 제3기 시·도 지역사회복지계획을 수립하기 위해 고려하여야 할 사항을 살펴보았다.

### 1) 계획의 성격

시·도의 지역사회복지계획은 시·군·구의 계획을 지원하고 시·도에서 자체적으로 역점을 두어 추진할 핵심사업들에 대한 계획이다. 시·군·구 계획들을 단순히 취합하여 나열하는 방식은 지양되어야 하며, 소수의 사업

이라도 시·도에서 실제로 필요로 하고 적극적으로 실행할 수 있는 것을 위주로 수립되어야 할 것이다.

광역자치단체인 시·도의 지역사회복지계획은 기초자치단체인 시·군·구 지역사회복지계획을 지원하는 계획의 성격을 가져야 한다. 시·군·구의 지역복지추진을 지원하기 위한 기본적 방침에 관한 사항, 사회복지 종사자의 확보와 자질향상에 관한 사항, 복지서비스의 이용 촉진 및 사회복지사업의 활성화를 위한 기반정비에 관한 사항 등이 그것이다. 기반정비는 시·군·구에서 실시하는 복지서비스에 필요한 사회복지인력의 확충 및 사회복지시설의 확충 그리고 전달체계의 개편 등이 중심이 되어야 한다. 또한 민간복지 역량을 강화하기 위해 사회복지법인, 비영리조직, 민간사업자 등에 대한 운영지원 및 서비스평가 등의 실시방안, 광역적 사업 및 전문성이 높은 사업정보제공 및 상담체제의 구축 등도 포함되어야 한다. 제3기 지역사회복지계획에서는 시·군·구가 1차 지역사회복지계획서를 6월에, 2차 계획서는 8월에, 그리고 최종계획서를 10월에 제출하도록 하고, 시·도가 이를 점검하고 분석하여 지원계획을 세울 수 있도록 하였다.

시·도가 시·군·구의 사업을 지원하는 것과는 별도로 자체적으로 역점을 두어 추진해야 할 핵심사업에는 지역 간 복지공급의 불균형을 해소하기 위한 장기적인 전략사업이나 시장·도지사의 공약 사업 등이 해당된다. 시·도의

12) 류기형(2004). 부산광역시 지역사회복지계획의 현황과 발전방안, 한국지역사회복지학, 15, p.65; 은재신(2010). 2기 대구시 지역사회복지계획, 무엇을 담아야 하나?, 제2기 지역사회복지계획 내실화방안 마련을 위한 정책토론회, 대구광역시, p.22.

지역사회복지계획은 한 부서의 계획이 아니라 저출산 고령화 문제, 고용문제 등을 담은 광역 시·도 전체의 계획이다.

## 2) 계획의 범위

시·도의 지역사회복지계획은 시·도 전체가 관련된 포괄적인 사업을 포함하여야 하지만, 시·도에서 실시하고 있는 모든 복지사업들에 대한 계획을 새롭게 수립해야 하는 것은 아니다. 우리나라의 경우 중앙에서 수립된 복지정책들이 지방으로 하달되는 형태가 대부분을 차지하기 때문에 시·도나 시·군·구가 자율적으로 계획을 수립할 수 있는 범위는 매우 제한적이다. 따라서 시·도의 지역사회복지계획수립의 기본방향은 각 서비스 영역별로 중앙부처 및 유관기관의 복지계획을 통합적으로 취합·점검하여 지역 간 수급상황을 분석하고 격차를 해소하기 위한 핵심사업을 도출하여 그것의 실행을 위한 계획을 수립하는 데에 역점을 두어야 할 것이다. 시·도의 지역사회복지계획은 중앙부처 및 유관기관들의 복지사업 계획들을 시·도 단위에서 이용자인 주민의 욕구의 관점으로 취합하고 점검하여 ‘재해석’하고 복지수급의 격차해소를 위한 자체계획을 추가하여 하나의 통합된 계획으로 ‘재구성’하는데 더 큰 의미를 부여하여야 할 것이다. 그 과정에서 지역사회의 이해당사자들이 참여하고 민과 관이 협력하는 거버넌스의 체계를 갖추는 것을 일차적인 목표로

로 삼아야 할 것이다.

관련 계획들의 취합도 저출산·고령화기본 계획이나 사회보장기본계획과 같은 상위계획이나<sup>3)</sup> 지역보건의료계획 등에서 활용 가능한 프로그램이나 서비스의 공급을 파악하고 분석하는 것을 주목적으로 해야 한다. 특히, 각 시·군·구들의 지역사회복지계획의 취합을 통해 지역 간 불균형을 파악하고 그것을 해소하기 위한 지원계획과 장기적인 시책사업 및 광역자치단체장의 공약사항의 이행을 위한 사업 등을 핵심사업으로 추진해야 할 것이다. 또한 시·도의 복지인프라를 구축하기 위한 전달체계 개편도 중요한 사업으로 포함되어야 한다.

## 3) 계획수립의 과정

시·도 지역사회복지계획을 자체적으로 수립하기 위해서는 행정기관 내부의 관련계획 및 생활관련 분야와의 연계를 위한 관계부서 간 검토회의를 실시하고 지역주민, 연구전문가, 의료보건복지관계자, 사회복지위원, 공무원 등이 참가하는 계획수립 전담조직(TF-Team)을 구성하여야 한다. 또한 계획수립을 전담하는 직원의 업무를 경감해주어야 하며, 전문성 제고를 위한 교육이 실시되어야 할 것이다. 제3기 지역사회복지계획은 시·도에서 자체적으로 수립하는 것을 원칙으로 하여 계획수립의 전 과정을 외부기관의 용역으로 추진하는 것을 지양하도록 하고 있으나, 지역사회복지조사 및 자원조사 그리

13) 사회보장기본법에 의하면 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회보장 증진을 위하여 사회보장에 관한 기본 계획(이하 "기본계획"이라 함)을 5년마다 수립하여야 함(제16조 ①).



고 그에 따른 수급분석 등에서 대학이나 연구소 등 외부 기관의 지원이나 전문가의 자문은 받을 수 있다.

지역사회복지계획의 수립, 실행 및 평가의 모든 단계에서 지역의 이해당사자가 얼마나 참여하는지와 관련된 참여성은 지역사회복지계획에 있어 매우 중요하기 때문에<sup>14)</sup> 계획의 각 단계에서 주민과 지역사회의 민간복지주체들의 적극적인 참여를 보장하여 그들의 의견을 충분히 반영하여야 한다. 주민참여는 사회복지사업법에서도 강조되고 있을 뿐만 아니라, 제1기 계획부터 보건복지부의 계획평가기준에도 '지역주민의 참여도와 만족도'가 포함되었다. 제3기 계획에서는 기획 및 지역사회복지조사 단계에서부터 설문조사, 시·도 또는 시·군·구 홈페이지 게시판 분석, 필요한 주요 대상에 대한 추가 조사, FGI 등 다양한 방식으로 지역주민의 의견에 접근할 수 있다. 또한 계획수립 단계에서는 계획수립 과정에 지역주민이 직접 참여하는 것이 바람직하나 이것이 어려울 경우 다양한 방식을 활용할 수 있다. 예를 들어 민간기관에서 진행하고 있는 사업(프로그램)실행 단계에서의 문제를 분석해보면, 사업의 대상인 지역주민과 직접 관련된 문제가 나오고 이것을 곧 주민의 욕구로 파악하여 문제를 해결하는 것이 크게 보면 지역주민의 참여로 볼 수 있다. 마지막으로 심의·보고 단계에서는 공청회나 공고 등의 형태로 지역주민의 의견을 수렴할 수 있다.<sup>15)</sup>

#### 4) 핵심사업의 선정

시·도에서 자체적으로 역점을 두어 추진해야 할 핵심사업의 선정은 행정적 차원과 정책적 차원으로 구분할 수 있다. 먼저, 행정적 차원은 서비스 영역별 지역 간 복지수급의 격차를 분석하여 중점적으로 추진할 사업을 계획하는 방법이다. 8대 영역(보건, 복지, 고용, 주거, 교육, 문화, 평생교육, 생활체육) 또는 5대 영역(소득, 교육, 주거, 돌봄, 건강)별로 지역 간 수급의 격차를 분석하여 그것을 해소하는데 필요한 사업들을 채택하는 방안으로 이를 위해 지역사회복지 조사를 통한 지역별 욕구의 총량을 취합하고, 그것을 충족하는데 활용 가능한 중앙정부의 프로그램과 자체 프로그램의 공급 수준을 비교, 격차를 파악하여 핵심사업을 도출하는 방식이다. 지역사회복지계획 수립과 관련된 조사는 지역사회복지조사로서 '지역주민의 복지욕구 조사'와 '복지자원 조사'로 구성되어 있다. 제3기 지역사회복지조사는 조사결과의 신뢰성과 타당성을 확보하기 위하여 '조사내용 표준화'와 '조사방법 표준화'를 통해 조사내용과 질문을 표준화하고, 표본추출, 조사방법 등의 표준화를 통해서 조사의 일관성, 타당성과 신뢰성을 제고하도록 하였다.<sup>16)</sup> 조사시점과 관련하여 광역시·도의 계획은 시·군·구 계획을 취합하고 조정하는 계획이지만, 광역시·도의 사회보장지수 및 자원의 조사는 시·군·구의 계획에 선행하거나 동시에 진행될 수 있다.

14) 박태영(2009). 지역사회복지계획에서의 주민참여방안, 한국지역사회복지학회 추계학술대회 자료집, p.67.

15) 보건복지부(2013). 제3기(2015-2018) 지역사회복지계획 수립 매뉴얼, pp.44~45.

16) 보건복지부(2013). 제3기(2015-2018) 지역사회복지계획 수립 매뉴얼, pp.147~148.

그 다음으로, 정책적 차원은 장기적 시책사업이나 시장 또는 도지사의 공약사항을 반영하여 핵심사업을 선정하는 방법이다. 장기적 시·도 정책사업의 경우 복지인프라의 확충 및 전달체계의 개편 등 시·도 정책으로 장기적으로 추진해야 할 사업을 채택하는 방안 또는 사회복지시설이나 법인의 대표, 사회복지 학계 및 연구자 그리고 주민대표 등의 의견을 청취하여 시책사업을 발굴하는 방식으로 이를 위해 여러 차례 FGI를 실시하거나 또는 지정된 응답자를 대상으로 반복적인 설문을 통해 다수가 지지하는 대안을 선택하는 델파이(Delphi)기법을 활용할 수도 있다.<sup>17)</sup>

### 5) 계획의 실행가능성

실현가능한 지역사회복지계획이 되기 위해서는 계획만 나열하는 수준을 넘어 지방예산 수립의 절차와 예산개요 등에 대한 학습이 먼저 이루어져야 한다. 지역사회복지계획의 수립이 단지 계획서의 작성으로 끝나지 않고 실제로 실행되고 평가되어야 하는데 이러한 실행력을 높이는 데는 시장 및 도지사의 관심과 의지가 중요하다. 시장, 도지사의 공약사항을 핵심사업에 포함하게 되면 시·도를 이끌어가는 시장 및 도지사의 비전과 의지가 반영될 수 있어 실행가능성이 높아진다. 시·도 지역사회복지계획이 장기적 차원의 시책사업과 연계되어 추진될 수 있다면 더 많은 상승효과를 기대할 수 있다. 제3기에서는 시·도에서 지역사회복지계획의 수립

을 위한 별도의 전담팀을 구성하도록 하고 복지담당 부서 최고책임자를 팀장으로 하여 행정·재정계획과 연계될 수 있도록 하였다. 그리고 아울러 계획된 사업들을 예산에 반영하기 위해서 시·도 의회에 대한 보고를 거치도록 하였다. 또한 6.4 지방선거 이후인 10월에 최종본을 제출하도록 하여 당선자들의 복지공약이 지역사회복지계획에 반영될 수 있는 가능성도 열어놓았다.

## 5. 결론

지금까지 지역사회복지계획의 수립과 관련하여 고려되어야 할 사항들을 살펴보았다. 지역사회복지계획과 관련하여 여러 가지 현실적인 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 지역사회복지협의체나 지역사회복지계획의 수립 등을 법제화하고 실행하기 위해서 노력을 해야 하는 이유는 그렇게 함으로써 지역복지를 이용자관점에서 재평가하고 민과 관의 협력을 통해 조정하고 연계하여 개선할 수 있을 것이라고 기대하기 때문이다.

시·도의 지역사회복지계획이 본래의 취지에 부합하도록 수립되었는지에 대한 평가가 중요하다. 시·도 지역사회복지계획의 평가지표로 계획내용의 충실성, 시행과정의 적정성, 시행결과의 목표 달성도, 지역주민의 참여도와 만족도 등이 있다(사회복지사업법 시행령 제7조의4항). 시·도의 시·군·구 지역사회복지

17) 배은석·이기영(2013). 지방자치단체 복지수요·공급력에 따른 지역사회복지계획 수립방안, 사회복지조사연구, 34, pp.187~213.

획에 대한 평가나 보건복지부의 시·도 지역사회복지계획에 대한 평가에서 계획서의 내용적 충실성도 중요하게 다루어져야 하겠지만, 아직 초기라고 할 수 있는 제3기에서는 계획수립 과정의 적절성과 지역주민의 참여도에 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 즉, 계획수립 과정에서 주민과 복지서비스공급 주체 및 자원제공자 등 이해당사자들의 참여가 충분히 보장되고 민

과 관의 긴밀한 협력과 조정이 이루어졌는지를 좀 더 높게 평가해야 할 것이다. 그리고 장차 여건이 좋아져서 사업의 결정권한과 예산집행에 대한 시·도의 재량권이 확대된다면 그때는 좀 더 완벽하고 과학적인 내용의 지역사회복지계획의 수립을 목표로 계획 내용의 충실성이나 시행결과의 목표달성도에 좀 더 많은 비중을 두어 평가할 수 있을 것이다. **본문**