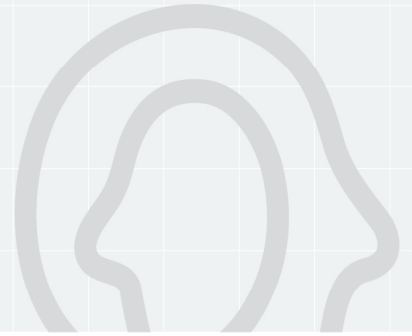


권두언

지역사회보장계획의 성과와 한계, 발전 방향

대구사이버대학교 사회복지학과교수
채현탁



지방자치단체가 산적한 사회문제를 적절하게 해결해 나가는 방법은 무엇인가? 복지 사각지대 발굴, 고독사 예방, 1인가구의 생활 지원 등과 같은 복잡한 사회문제를 해결해 가는 방법으로 지자체에서 지역사회보장계획을 수립한 지 16년이 지났다. 올해는 제5기 지역사회보장계획(2023~2026년)이라는 4년 계획이 수립되어 본격적으로 시행된 첫 해이다. 끝과 시작이 교차하는 시점은 우리 사회에 최근 대두된 사회문제와 이것에 대응하는 활동으로 지역사회보장계획이 가지는 성과와 한계, 그리고 발전 방향을 다시 한번 점검하게 한다.

지역사회보장계획이 우리나라에 도입된 것은 2001년으로 당시에는 사회복지 전달체계를 민관 협력 방식으로 개편하는 일이 매우 중요한 과제였다. 이 과정에서 등장하게 된 지역사회복지협의체의 역할 가운데 하나가 민관 협력 계획의 수립·시행

을 통해 지역사회 내 복지 문제를 해결하는 것이었다. 이후 2003년 사회복지사업법에 지역사회보장계획의 이전 명칭인 지역사회복지계획이 규정되었고, 제1기 계획(2007~2010년)이 2006년 광역시·도와 시·군·구 전체에서 수립되었다. 이후 제2기 계획 수립 시기부터 보건복지부의 계획 관련 매뉴얼이 마련되었는데, 시기별로 강조점을 달리하고 있다.

계획의 책임성과 범위가 크게 변화한 것은 제3기 계획부터라 할 수 있는데, 수립과 시행에서 지자체의 책임이 무엇보다 강조되었다. 2014년에는 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제정으로 지역사회복지계획이 지역사회보장계획으로 재규정되었고 계획의 명칭과 내용에 변화가 있었다. 무엇보다 복지 중심 계획에서 돌봄, 보호안전, 건강, 교육, 고용, 주거, 문화여가, 환경, 삶의

질 및 지역 인프라를 포괄하는 지역사회보장 개념의 도입이 큰 변화였다. 제4기 계획에서는 지역 균형 발전에 강조점을 두었다. 제5기 계획은 지자체 사회보장사업 전략체계와 지역사회보장 발전(균형 발전) 전략체계라는 두 트랙 전략체계의 마련, 지역 사회보장조사의 체계화, 지역사회보장 데이터의 관리와 활용 등을 강조하며 지금에 이르고 있다.

이 같은 지역사회보장계획의 역사는 법정 계획으로서 지자체가 사회문제를 해결하는 데 책임을 져야 하고, 지역의 문제를 민관 협력 방식으로 풀어야 한다는 기본적인 특성을 알려 주고 있다. 또한 계획의 변화 과정에서 성과와 한계를 이끌어 온 4가지 키워드가 있음을 확인할 수 있었다. 필자는 이 4가지 키워드를 성과 지향, 매뉴얼, 민관 협력, 지역 균형 발전이라고 제시한 바 있다.¹⁾ 이 키워드들은 그동안 지자체가 가지는 개별적 특성과 맞물려 계획을 수립·시행하는 역동 요인으로 작동하면서 다양한 성과와 한계를 만들어 왔다. 구체적으로 들여다보면 다음과 같다.

첫째, 성과 지향은 지자체가 사회문제 해결이라는 특별한 성과를 보여 주어야 한다는 것이다. 지역사회보장계획은 지자체의 변화 전략과 성과 목표, 성과 지표를 설정하고 성과 결과를 보여 주는 형태로 수립된다. 여기서 성과는 지자체가 선정한 지역사회보장 관련 과제의 해결과 지역사업의 경우 사업 대상이 겪고 있는 어려움의 해결이라는 ‘변화’를

의미한다. 이것은 지자체가 해결해야 할 사회문제를 법으로 규정한 계획을 통해 해결해 가야 한다는 사회적 의도를 담은 것으로 볼 수 있다. 이로 인해 계획 수립 및 결과 보고에서 가시적인 성과를 드러내기 위해 노력해 온 지자체는 책임성과 효과성을 담보하는 지역 사업을 만들어 가고 있다. 반면 성과에 대한 이해가 부족하고 경험 우선주의에 매몰된 지자체는 성과가 아닌 실적 보여 주기에 급급한 모습을 보이며 계획의 형식화를 고착화시키고 있다.

둘째, 매뉴얼은 계획 수립에 필요한 전문지식을 빠르게 습득·적용하여 계획이 갖추어야 할 과학성과 합리성을 일정 수준 이상으로 담보할 수 있게 지원한다. 상당한 복잡성을 가진 지역사회보장계획의 수립에서 매뉴얼은 계획을 현재 수준까지 발전시킨 중요한 요인이다. 제2기 계획에서 시작되어 지금까지 세 차례 개편된 매뉴얼은 지자체의 계획 관련 기획력과 실행력을 높여 가는 기제로 작동해 왔다고 볼 수 있다. 하지만 지자체의 관료제적 업무 환경 속에서 매뉴얼은 단순한 지침으로 인식되고, 순환보직이 잦은 근무 환경에서 관련 전문성을 만들기 힘든 현실적인 한계도 제기되고 있다. 이로 인해 전문성 수준이 높아진 매뉴얼을 여전히 초보적인 수준에서 활용하는 아쉬움이 상존한다.

셋째, 민관 협력은 지역사회보장계획을 통해 지자체가 해결해야 할 사회문제를 발견하고 성과 지향적으로 해결해 나가는 핵심적인 방식이며 계획

1) 채현탁. (2023). 지역사회보장계획의 성과와 한계에 관한 연구: 제4기 계획의 평가결과를 중심으로. 한국지역사회복지학 제86집, 191-219.

전반에서 강조되는 활동이다. 지역사회보장계획은 지역 주민과 행정이 대등한 관계에서 상호 협조·협력하는 관계 만들기와 이러한 관계가 정착되길 희망하고 있다. 지자체가 결정권을 가지지만 지역 주민의 필요에 의해 협의가 가능하고 계획에 적극적으로 반영되길 기대하는 것이다. 이로 인해 계획 수립 과정에서 지역 주민이 제안한 신규 지역 사업의 반영·확대와 민관 협력적인 실행 체계의 구축 활동이 실제화되고 있다. 하지만 지자체가 기획하고 지역 주민이 동원되는 관료제적 행정 행위 속에서 계획 관련 민관 협력도 여전히 형식적인 수준에 머무르고 있다.

넷째, 지역 균형 발전은 그동안 지역사회보장 활동에서 크게 주목받지 못한 부분이다. 이것은 제4기 계획에서 강조되었는데, 제5기부터는 지자체 모두가 반드시 고려해야 할 필수적인 지역사회보장 활동으로 체계화되었다. 사회보장급여 이용 및 제공 기반 구축, 지역사회 민관 협력 제고, 지역사회 거버넌스 구축, 지역사회보장 인프라 확충에 초점을 두고 계획을 통해 한 단계 더 성숙하길 기대하게 된 것이다. 이로 인해 지자체는 지역사회보장계획을 통해 지역 균형 발전 활동을 체계화하고, 실제 활동으로 이어지는 기반을 만들어 가고 있다. 하지만 지자체의 급변하는 상황을 적극적으로 고려한 계획 활동인가에 대해서는 제한적인 부분도 있다.

이를 통해 볼 때 16년 동안 추진된 우리나라의 지역사회보장계획은 지자체가 책임지는 지역사업의 활성화, 지자체의 기획력과 실행력의 증진, 민관

협력 체계 구축과 활동, 지역 균형 발전을 위한 계획의 체계화 노력 등과 같은 성과를 만들어 왔다고 볼 수 있다. 반면 성과 지향이 가지는 현실적인 한계로 인한 계획 수립의 형식화, 지자체의 계획 관련 전문성 부족과 매뉴얼 지침주의 경향, 형식적인 민관 협력 활동, 지역 균형 발전을 위한 시의적절한 활동 부족 등과 같은 한계점도 함께 제기되어 왔다고 볼 수 있다.

끝으로 제5기 계획이 시작된 올해부터 계획 수립과 시행 과정을 보다 세심하게 살펴보는 활동이 본격화되어야 한다. 실제 활동의 냉철한 분석과 평가, 그리고 미래 지향적인 전략을 만들어 가는 지혜를 지금부터 4년간 찾아가야 한다. 제5기 계획에서 강조하는 전략체계의 재검토와 더불어 제5기 지역사회보장 조사 개선 방안, 지역사회보장 데이터의 관리와 활용 방안, 사회서비스 보장과의 관련성을 고려한 지역사회보장계획의 새로운 방향 모색 등을 구체적으로 검토하는 활동이 의미 있게 다루어져야 한다. 지역사회의 산적한 사회문제를 지자체가 슬기롭게 해결해 나가는 유익한 지혜로 지역사회보장 계획이 활용되길 희망해 본다. ■