

碩 士 學 位 論 文

地域社會福祉 增進을 爲한
民間資源活用 戰略에 關한 研究

2 0 0 1 年

漢城大學校 行政大學院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

柳 承 延

碩 士 學 位 論 文

指導教授 黃 振 洙

地域社會福祉 增進을 爲한
民間資源活用 戰略에 關한 研究

- A Study on the Nongovernmental Resource
Utilization Strategy for the Community
Welfare Improvement -

2 0 0 1 年 8 月 日

漢城大學校 行政大學院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

柳 承 延

碩 士 學 位 論 文

指導教授 黃 振 洙

地域社會福祉 增進을 爲한
民間資源活用 戰略에 關한 研究

- A Study on the Nongovernmental Resource
Utilization Strategy for the Community
Welfare Improvement -

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

2 0 0 1 年 8月 日

漢城大學校 行政大學院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

柳 承 延

柳承延의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

2001年 8月 日

審査 委員長

印

審 査 委 員

印

審 査 委 員

印

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위	4
제3절 연구의 방법 및 한계점	6
제 2 장 이론적 배경	7
제1절 지역사회복지	7
1. 지역사회복지의 개념	7
2. 지역사회복지의 특성	12
제2절 지역사회복지를 위한 민간자원개발	14
1. 민간자원활용의 당위성	14
2. 지역사회복지와 민간자원	17
제3절 지역사회복지를 위한 민간자원의 내용	22
1. 제도적 · 법률적 측면	22
2. 조직적 측면	23
3. 인력적 측면	32
4. 재정적 측면	34
제4절 선행연구에 대한 검토	36

제 3 장	민간복지자원활용의 현황 및 문제점	41
제1절	제도적·법률적 측면	41
1.	사회복지사업법	41
2.	사회복지공동모금법	44
제2절	조직적 측면	47
1.	사회복지관	47
2.	재가복지봉사센터	51
3.	사회복지협의회	54
제3절	인력적 측면 : 자원봉사활동	58
제4절	재정적 측면 : 사회복지공동모금	62
제 4 장	민간복지자원활용의 전략	70
제1절	제도적·법률적 측면	70
제2절	조직적 측면	73
제3절	인력적 측면	82
제4절	재정적 측면	84
제 5 장	결 론	87
<참고문헌>		93
<ABSTRACT>		101

표 목 차

〈표 1〉	각국의 사회보장비 비교	20
〈표 2〉	지역특성별 사회복지관 분포 현황	47
〈표 3〉	사회복지관 세입예산 현황	48
〈표 4〉	후원금품 모금현황	49
〈표 5〉	자원봉사자 개발 및 활동현황	49
〈표 6〉	사회복지사 1인당 업무량(행정업무 제외)	
	- 평균 담당 프로그램 수	50
〈표 7〉	재가복지봉사센터 설치 현황	52
〈표 8〉	자원봉사센터 현황(2001. 2월 기준)	59
〈표 9〉	공동모금회 모금 현황	63
〈표 10〉	2000년도 사업대상별 선정현황 및 공동모금	
	배분현황	63
〈표 11〉	모금방법별 이웃돕기성금의 현황	64
〈표 12〉	기부자 유형별 이웃돕기성금의 현황	65

그림 목 차

〈그림 1〉	민간 지역사회복지 조직화 구도	78
〈그림 2〉	공공과 민간사회복지전달체계 구상도	79

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적

사회복지를 발전시키는 과정에서 무엇보다 중요하게 요구되어지는 것은 복지 자원의 개발과 활용이라고 할 수 있을 것이다. 특히 지금처럼 경제 위기 상황에서는 그 필요성이 더욱 절실히 될 수밖에 없다. 이런 상황에서는 정부의 복지 자원 제공이 더 제한적으로 되기가 쉽기 때문에 민간 영역에서의 복지 자원 개발의 필요성이 전보다 상대적으로 커지는 것이다.

Gilbert는 복지서비스의 공급이 공공부문 뿐만 아니라 민간부문에 의해서도 다양하게 이루어진다는 점에 주목하여 이러한 현상을 복지의 혼합경제라 부르고 복지의 공급주체를 친족, 종교제도, 경제제도, 상호부조제도, 정치제도로 분류한다.¹⁾ 가족은 가족구성원들간에 이루어지는 자원이전이나 정서적인 도움의 제공 등을 통해 복지기능을 수행하며, 종교제도는 신자뿐만 아니라 비신자들에 대한 각종 서비스를 제공함으로써 복지기능을 수행한다. 기업과 노조는 기업복지나 자주복지를 통해 해당 기업의 근로자 또는 직원에게 복지를 제공한다. 상호부조제도는 각종 자조집단과 자원봉사활동, 민간단체 등을 말하며 이들은 조직 목적에 따라 여러 가지 서비스를 제공한다. 정부는 복지증진을 위해 사회의 자원을 동원하고 분

1) N. Gilbert, H. Specht, P. Terrell, *Dimension of Social Welfare Policy*, 3rd ed., Englewood Cliffs, NJ:Prentice-Hall, 1993, pp.52-53

배하는 기능을 하는데, 우리가 흔히 복지 국가라 부르는 체제의 핵심적인 요소이다.

실제로 공공복지가 발달한 나라에서도 많은 사회복지 활동이 가족이나 공동체의 비공식적인 원조망을 통해 이루어지기도 하며, 기업이나 민간 사회복지기관 등의 민간복지에 의해 이루어진다. 특히, 복지국가 위기 이후 복지서비스의 공급체계가 다원화되면서 민간복지체계의 중요성이 새롭게 인식되고 있다. 우리 나라의 경우 60년대 이후 고도 성장과정에서 누적된 성장과실 분배의 왜곡, 계층간 소득격차의 심화 등의 문제가 80년대 이후 민주화의 진전과 국민의 권리의식 신장에 따라 분배정의의 실현과 복지에 대한 국민적 기대수준이 급상승하였다. 더구나 IMF 극복과정에서의 소외계층의 상대적 박탈감은 날로 심화되고 있어 사회부문에 대한 욕구는 날로 확대되고 있는 실정이다. 이와 같이 급증하는 복지수요의 해결에 있어서 가장 핵심적인 제약요인은 복지재원의 조달 문제인데 정부의 복지예산 상승수준은 급증하는 복지수요를 충족시키기에는 역부족인 상황이어서 민간 복지재원 조달의 활성화가 매우 필요한 상황이다.

또한 지방자치제도의 제도화는 지방행정에 있어 커다란 변화를 야기하였으며, 과거의 중앙집권적인 형태를 벗어나려고 지방자치단체는 노력하고 있다. 특히 지방화 시대가 본격적으로 전개되면서 주민의 생활과 밀착된 지방정부에 보다

지역주민의 다양한 복지욕구가 분출되고 지방자치단체에 대한 기대심리가 상승함에 따라 사회복지정책에 대한 지방자치단체의 책임과 역할증대가 요구되고 있는 시점에서 민간부문의 역할을 논의하는 것은 그 의의가 크다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 우리 나라의 지역사회복지증진을 위해 지역복지와 연계하여 민간자원을 효율적으로 활용하는데 그 목적이 있다. 이러한 분야에는 민간사회복지부문의 기능과 구조개선의 방향을 사회복지협의체, 사회복지공동모금, 자원봉사활동, 주민참여에 초점을 두며 제도적으로 또한 재정적인 측면 등을 고려하여 민간부문의 자원을 보다 더 활성화하면서 효율적인 방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구의 범위

현대사회에서는 전체적인 시대적인 조류가 정부의 적극적인 역할보다는 민간에 의해 사회복지활동이 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 우리나라는 사회복지전달체계가 주로 공공부문이 강조되어 왔지만 앞으로는 민간부분에서도 전달체계의 확립을 통한 역할분담이 이루어져야 할 것이다.

그러나 공공부문의 책임이 민간에 무조건 전가되어 공공부문이 부담을 덜게 되는 것은 곤란하며, 공공과 민간의 역할분담은 공공부문이 갖고 있는 조직과 기능, 그리고 인력과 재정 등의 한계로 인하여 민간부문이 그 역할을 분담함으로써 사회복지 서비스의 효율을 높이고 전문성을 확보한다는 차원에서 역할분담이 이루어져야 할 것이다. 복지의 발전은 궁극적으로 정부와 민간이 책임의식을 공유할 때 더 큰 발전을 이룩할 수 있을 것이다.

우리 나라의 사회복지 서비스분야는 민간부문 사회복지가 그 전달의 주된 책임을 수행하고 있으며, 국가는 재정적인 보조, 행정적인 규제와 지도 감독의 기능을 수행하고 있다. 그러나 대부분의 사업이 공공부문과 민간부문간의 역할분담이 명확하지 않은 상태에서 수행되고 있기 때문에 체계성, 조직성이 확보되지 못했으며, 재원의 조달면에서 정부의존도가 높아 민간기관으로서의 독자성과 전문성이 제약을 받아 왔기 때문에 지역특성과 주민의 복지욕구에 대처하는 전문사회복지시설

청되며 이를 통해 안정적인 자원확보가 이루어진 후에야 비로소 효과적인 서비스 기능을 확립할 수 있는 것이다.

따라서 본 연구는 먼저 지역사회복지의 민간자원개발의 환경적인 요소 즉, 민간자원개발의 배경과 구성요소에 대해 살펴본 후 민간복지자원활용을 하는데 있어서의 제도적·법률적 측면, 조직적 측면, 인력적 측면 그리고 재정적 측면을 나누어 민간복지자원활용의 내용들을 살펴보고자 한다.

두 번째로 우리 나라의 민간복지자원활용에 대한 현황을 살펴보면서 제도적·법률적 측면, 주민참여 측면, 재원조달방법측면 실태를 파악하고 이에 대한 문제점을 도출하고자 한다.

마지막으로 이러한 문제점을 바탕으로 민간복지자원활용의 전략방안을 제도적 기반 구축방안, 지역사회 참여의식 제고 방안, 기금·모금활동의 활성화방안으로 나누어 제시하고자 한다.

제3절 연구의 방법 및 한계점

연구방법으로는 문헌적 분석을 통한 서술적 연구방법을 위주로 하면서 제2차적 자료를 이용하여 보완하였으며, 서술적 연구방법에는 여러 단행본들과 국내·외 논문들을 중심으로 하여 민간복지자원활용의 현황을 분석하고 지역사회복지와 민간자원활용과의 관계 등 기타 이론적 토대를 마련하고자 한다. 그리고 정부의 통계자료와 관련단체의 자료집과 연구·조사보고서, 신문 등의 2차적 자료를 이용하여 민간복지자원활용의 현황을 분석·파악하였다.

그러나 이 과정에서 지역사회에서의 민간복지자원활용을 파악하고 평가하려면 지역사회복지와 관련 기관·단체 및 지방복지행정 담당자에 대한 설문지를 통한 설문을 실시해야 했으나 일부관련기관·단체 및 복지행정 담당자와의 면접 조사만을 자료로 활용한 점과 지역사회차원에서 조사된 자료가 다양하지 않아 몇 개 사회복지관련기관·시설의 자료에 치우친 것이 이 연구의 한계점임을 지적하고자 한다.

제 2 장 이론적 배경

제1절 지역사회복지

1. 지역사회복지의 개념

지역사회복지를 개념화하기 위해서는 우선 지역사회(Community)에 관한 정의를 고찰할 필요가 있다. 지역사회란 말은 여러 가지 요인들이 복합되어 있고 각국의 사회문화, 역사적 발전에 따라 다양하게 접근하여야 하기 때문에 간단하게 표현하기는 어렵다고 본다.²⁾

이에 대한 여러 학자들의 견해를 간략히 살펴보면, Nelson은 지역사회란 “일반적으로 제한된 지역에 거주하면서 공동의식을 가지고 조직된 관계를 통하여 공통된 이익을 추구하며 여러 가지 활동을 분담·수행하는 인간 집단”³⁾이라고 말하며, Maclver는 “공동생활권”⁴⁾, Steiner는 “일정한 지역에 거주하는 주민들의 집단으로서 그들의 공통 관심사를 추구하기 위해 필연적으로 조직화된 인간집단”⁵⁾이라고 규정하고 있다. 그리고 Cox도 지역사회를 공동

기관의 존재, 공동생활의 참여, 통일된 의식수준 및 협동 생활 등을 전제로 하고 있다.⁶⁾

지역사회에 관한 대부분의 사회학적 정의를 요약한 Hillery(1955)의 지역사회 정의를 3가지로 살펴보면⁷⁾ 어떠한 지역사회라 하더라도 지역사회는 첫째, 지리적 영역을 가질 것, 둘째, 사회적 상호작용이 이루어질 것, 셋째, 공동의 유대를 가질 것을 강조하고 있다. 따라서 지역사회는 어떤 지리적 영역 안에서 사회적 상호작용을 하며 한가지 이상의 공동의 유대를 가지는 사람들로 이루어져 있다고 하겠다. 요약하면 지역사회란 공통적 이해관계 위에 형성되어진 공동생활권, 즉 공동체사회라고 규정할 수 있다.

그러나 산업화와 도시화로 인해 급속한 인구유동을 경험하고 있는 현대 사회에서는 지역사회를 지역 혹은 공간 개념 이상으로 인식하여야 한다. 즉, 특정 가치를 공유하고 상호작용을 하며 권력이 분배되어 있는 사람들의 집단도 지역사회로 볼 수 있다<

한 최일섭·류진석은⁹⁾ 세 가지 범주로 구분하고 있다 : ① 지리적인 의미의 지역사회, ② 사회적으로 동질성을 띤 지역으로서의 지역사회, ③ 지리적 및 사회적 동질성을 강조하는 자연지역으로서의 지역사회라는 것이다. 일반적으로 지역사회의 지리적인 측면은 강조하는 경우는 특정 지역의 공간적 정체성에 초점을 두고 개념화한다.

우리 나라의 경우에도 외국과 비슷한 수준에서 일정한 공간과 사회적 상호작용, 공동체 등을 강조하고 있다. 그래서 지역사회의 개념은 일정한 지리적 공간인 생활권 안에서 사회적 상호작용을 통하여 공통된 이해관계, 문화, 규범 등을 형성하여 공통의 경험과 공동생활을 향유하는 일정지역의 범위를 지역사회라 규정할 수 있다고 한다.¹⁰⁾ 그러므로, 지역사회는 일정한 공간적 의미를 갖으며 동시에 공동체적 연대의식을 향유할 수 있는 곳이다.

일반적으로 지역사회복지에 관한 개념은 완전하게 고정화되어 있지

왔다. 그러다가 일본에서 널리 사용되는 ‘지역복지’란 용어가 소개되면서 이 용어가 부분적으로 사용되기에 이르렀다. 일본의 지역복지개념은 지역과 사회복지의 합성어로 지역차원에서의 주민주체 사회복지가 전개되었다는데 그 특성이 있다. 그러나 지역복지라는 용어가 아직 우리나라에 정착되었다고 보기는 어렵다. 현재 우리나라에서는 지역사회복지, 지역복지, 재가복지 등의 용어가 혼용되어 사용되고 있는 실정이다. 학자에 따라 다양할 수 있는 문제이긴 하나, 이보다는 외국에서 발전된 개념들을 그대로 사용되기 때문이라고 여겨진다.

최근 우리나라에서 사용되는 지역사회복지의 개념을 그 발생적 배경을 중심으로 살펴볼 때 일반적으로 지역사회의 수준에서 전개되는 사회복지활동을 말하며, 사회복지활동 가운데서 사회복지서비스 또는 대인적 서비스 제공과 밀접히 관련되어 있으며 지역차원의 각종 정부 또는 민간기관의 사회복지서비스 계획, 조직, 개발, 전달을 통해서 지역사회의 각종 사회문제를 해결하는 종합적인 복지활동을 지

분야라고 하였다.¹³⁾

‘지역사회복지’란 매우 포괄적인 개념으로서 전문가 혹은 비전문가가 지역사회에 존재하는 여러 제도를 개선하고, 지역사회의 문제를 예방하며 해결하고자 하는 각종의 사회적 노력을 의미한다고 정의하고 있다. 이러한 지역사회복지는 사회복지의 하위개념이고 개인복지나 가정복지보다는 넓은 개념으로서 아동복지·청소년 복지·노인복지라는 대상층 중심의 복지활동이 아니라 지역성을 강조하는 복지사업이라고 할 수 있다. 그러나 지역사회복지라는 개념은 개인·가정·집단 등 개별적 수준의 사회체계의 복지와 대립적인 위치에 있는 것이 아니라 사회복지라는 연속성상의 다른 차원에 위치하며 개별적인 사회복지와 상호보완적인 관계를 가진다고 말할 수 있을 것이다.¹⁴⁾

역사회 문제 해결을 위해 지역사회 내·외의 자원을 동원하여 문제를 예방하고 해결하고자 하는 총체적인 노력이라고 할 수 있다.

2. 지역사회복지의 특성

최근 우리 나라 사회복지분야에서도 지역사회복지라는 용어를 많이 사용하고 있다. 특히 과거 중앙중심의 복지체계에서 벗어나 자치단체와 지역의 특성과 욕구에 따른 복지서비스가 요구되고 주민참여가 중시되고 지방화 시대를 맞이함에 따라 지역사회복지는 더욱 부각될 전망이다.

지역사회의 복지를 향상시키려는 노력은 어느 특수 전문분야에 국한되는 것이 아니고, 사회사업, 공공행정, 도시계획, 정신건강 등의 전문가들과 민간단체의 자원봉사자들에 의해서 광범위하게 수행된다. 따라서, 지역사회복지활동은 반드시 전문적인 활동이라고 말할 수는 없으며, 고대사회에 있어서의 자연발생적인 민간활동에서부터 오늘날의 민간자선활동, 지역개발운동, 그리고 전문적인 지역사회조직사업을 내포하는 포괄적인 성격을 띤다.¹⁶⁾

둘째, 지역사회복지는 기초자치단체에 의해서 지원되는 복지이다. 효율적인 지역사회복지 실현을 위해서는 지방자치가 필수적인 것이며 지역사회복지를 지역사회 주민이 참여하여 주민 스스로 해결하여 이룩해야 한다.

셋째, 지역사회복지는 지역주민 주도체형이다. 추진주체는 어디까지나 지역주민이며 지역사회의 주인의식을 갖고 지역문화를 바탕으로 창조되는 복지라는 특성을 갖는다고 본다.

제2절 지역사회복지를 위한 민간자원개발

1. 민간자원활용의 당위성

1970년대에 복지국가 위기론이 서구 여러 나라들에서

초래하였다. 시장실패를 강조하는 논자들은 공공부문에서 생산하는 재화나 용역의 생산성이나 효율성은 시장경제의 경우보다 오히려 더욱 낮게 나타난다고 주장한다.¹⁸⁾

정부가 생산하는 재화와 용역의 독점적 성격은 시장경제가 지니고 있는 경쟁상황하에서의 품질과 가격경쟁의 기회를 배제함으로써 부적절한 재화와 용역의 공급을 초래한다.¹⁹⁾ 이러한 정부정책 및 활동에 대한 수요와 공급의 특성은 정부부문에 있어서 수요와 공급이 불균형 상태를 이루는

기능은 고정되어 있지 아니하다고 주장한다. 즉 과거 정부개입의 논거로 사용되어왔던 시장실패의 논저가 현 시점에서는 그 의의를 상실했다고 본다. 공공부문의 주된 속성인 규제적 측면의 강조는 그 자체가 지닌 독점적 성격으로 말미암아 경쟁을 저하시키고 이는 결과적으로 기술진보가 경영혁신을 제약하게 된다. 따라서 시장경제에 내재한 경쟁의 긍정적인 요인을 공공부문에서는 기대하기 어렵다고 주장하고 있다.²¹⁾

따라서 사회복지에 있어서도 이러한 조류에 따라 민간복지자원에 대한 적극적인 활용을 수용하여야 한다고 설득력 있게 제기되고 있다.

마지막으로 사회복지에 환경의 변화이다. 세계화 및 신보수주의 물결과 더불어 지역사회에서도 환경적인 변화를 맞이하게 되었다. 이러한 환경변화는 기존의 공공부문에 의하여 이루어진 복지정책에 한계를 지니게 되었다.²²⁾

복지욕구의 다양화와

2. 지역사회복지와 민간자원

지역사회가 성립되기 위해서는 지역사회 주민들간에 공동 유대감이 형성되어야 하며, 이는 상호교류를 통하여 나타나는 우리의식(We-Feeling)을 들 수 있다. 즉 주민들간에 함께 살아간다는 의식과 서로 상부상조해야 된다는 의식이 성립되어야 하며, 지역사회 성립조건 중에서

에 관련되어 있으므로 각각의 관계된 개인과 민간단체 행정기관들이 주체적으로 추진하지 않으면 달성될 수가 없다. 즉 지역주민 공동체 형성과 지역사회복지는 지역사회구성원이 자발적으로 복지활동에 참여하는 자원개발활동 없이는 추진하기가 용이하지 않다.

충은 인간화를 위한 최소한의 발걸음이라고 할 수 있다. 그러나 실제로 우리 나라는 경제수준에 비해 국가의 복지투자가 가장 미흡한 국가 중의 하나이다. OECD 기준에 따른 우리 나라의 사회보

셋째, 주민의 주체적 참여에 의한 지역사회복지의 증진이 효과적이기 때문에 그 필요성이 인정될 수 있다.

