

사회서비스 공급에서 정부 역할의 재검토: 서비스산업화론 비판

양난주 (대구대학교 사회복지학과 조교수)

1. 서론

사회서비스 바우처사업은 우리나라 사회복지서비스정책의 성격이 바뀌는 분기점이 되었다고 할 수 있다. 바우처사업을 계기로 정부는 보조금을 지급하여 민간사회복지기관을 육성하는 방식을 중단하고 이용자의 사회서비스 구매력을 보전해주어 사회서비스 시장을 형성하고 이를 통해 사회서비스를 공급하고자 하였다. 이 정책의 도입 이후 바우처는 정부의 사회서비스 공급을 대표하는 정책수단으로 등장하였고 상품화된 사회서비스 구매하는 시장방식은 대부분의 사회서비스 공급에 적용되고 있다.

보건복지부는 사회서비스 공급에 전자바우처방식을 도입하여 행정관리비용이 감소하였으며 재정운영의 효율성과 투명성이 제고되었다고 평가하고 있다. 뿐만 아니라 수요자의 선택권이 강화되었고, 신규시장과 일자리가 창출되었다는 점도 사업의 성과로 제시하고 있다. 그러나 사회서비스바우처사업이 새로운 사회서비스를 공급했다는 점에서 바우처 방식의 유효성을 실증적으로 검증하는 일은 쉽지 않다. 정책수단의 효과를 넘어 사회서비스바우처정책의 성과가 종합적으로 평가될 필요가 있다.

바우처 사업 수행 전후로 진행된 초창기의 연구들은 새로운 정책수단인 바우처에 대한 이해, 나아가 사회서비스 시장방식에 대한 논쟁에 초점을 맞췄다(최재성, 2000; 유한욱, 2006; 강혜규 2007; 박세경, 2007; 배화숙, 2007; 남찬섭 2008; 남찬섭, 2009; 이재원, 2008 등). 바우처사업이 본격적으로 시작된 이후 연구는 주로 시장기제 정책논리대로 이용자의 선택이 이루어지는지, 또 제공기관들이 경쟁하는지 그리고 이러한 선택과 경쟁에 의해 사회서비스의 질 또는 이용자만족도가 높아지는지를 실증하는데 맞춰졌다(김인, 2009; 김인, 2010; 김인, 2012; 양난주, 2009; 정소연·김은정, 2009; 신창환·강상경, 2010; 김민영·백승주·금현섭, 2011; 김슬기·최영, 2012; 신창환, 2012; 신창환, 2013; 조현승, 2012; 황인매, 2012; 한미현, 2012 등). 그러나 이들 실증적 분석의 결과는 하나로 수렴되지 않는다. 왜냐하면 바우처 방식으로 공급되는 사회서비스가 노인, 장애인, 아동, 산모 등 다양한 대상에 대한 다양한 서비스로 편재되어있기 때문이다. 게다가 이 중 지역사회서비스투자사업의 경우 단일한 서비

스 공급이 아니라 바우처지원액만 있고 지역별로 사회서비스사업이 만들어지는 방식이기에 서비스의 종류는 대단히 많고 해마다 변한다. 따라서 이 모든 사업을 포괄하여 시장기제 작동의 효과성을 실증하는 연구를 수행하기도 어렵고, 위 선행연구들이 어떤 사업을 분석하였는지에 따라 이용자 선택의 정도, 제공기관의 경쟁의 정도와 성격은 상당히 상이하게 나타나게 되는 것이다.

한편으로는 바우처사업의 수행과 확대과정에서 발생하는 문제와 과급효과에 주목하는 연구들이 수행되기 시작했다. 특히 바우처사업을 수행하는 비영리조직과 사회복지사에게 나타나는 변화에 주목한다든지(김인숙, 2010; 김미옥 외, 2012, 오윤희·조원일, 2012) 바우처사업 제공기관과 공급인력의 경험 그리고 활동조건에 주목한 연구(최은영, 2010; 박현 외, 2013; 강민희, 2014; 김정희 외, 2014) 등이 이어지면서 사회서비스바우처 사업 자체에 대한 논쟁과 토론보다는 개별 서비스 수행을 둘러싸고 나타나는 문제점과 개선방안 등에 집중하는 연구경향을 볼 수 있다.

그러나 사회복지 분야에서 사회서비스의 비중이 급속하게 확대되고 있으며, 새로 도입되는 사회서비스의 대부분을 바우처 방식으로 공급하는 있는 현 시점에서 지난 9년간 수행되어온 바우처방식의 사회서비스정책이 타당하고 적절한 것이었는지를 다시 한번 분석할 필요가 있다고 본다. 개별 사회서비스사업을 대상으로 하는 연구들에서 동일하게 혹은 다르게 나타나고 있는 문제가 무엇인지 정리하고 공통적인 문제들의 원인을 사회서비스바우처정책의 성격과 정책설계와 연관하여 논의해보는 작업이 필요하다고 하겠다. 이를 위해 본 연구에서는 지금까지 개별 서비스를 대상으로 진행되어온 사회서비스바우처정책에 대한 조사와 연구 결과를 종합하고 이를 재해석하여 정책 그 자체의 성격과 정책 설계의 타당성을 검증하는 데 호출하고자 한다.

본 연구는 선행연구논문과 정책자료, 통계자료들을 분석하여 사회서비스시장화의 포문을 열었던 사회서비스바우처사업에 대한 정책평가를 수행하고자 한다. 사회서비스바우처사업이 2007년에 도입되면서 표방한 정책목표는 세 가지였다. 첫째 수요자 중심의 사회서비스 확충, 둘째 사회서비스 시장 형성 촉진, 셋째, 사회서비스 품질 제고가 그것이다. 현재 사회서비스바우처정책은 본래 의도한 세 가지 목표를 얼마만큼 그리고 어떻게 달성하였는가? 본 연구는 이 질문에 답하고자 한다. 본 연구는 기본적으로 메타분석의 접근법을 활용하고 있으나 계량연구 결과의 재분석이 아니라 선행연구의 내용분석을 토대로 그동안 연구 성과를 확인하고 앞으로의 연구방향에 대한 제언을 목적으로 하였다.

2. 사회서비스바우처정책의 성격과 의미

사회서비스정책은 정부가 사회투자전략에 입각하여 사회복지정책을 추진하면서 본격적으로 확대되었다. 사회투자전략이란 저출산·고령화, 저성장, 양극화 심화, 빈곤 및 실업의 고착화 등 경제사회구조의 변화와 새로운 사회적 위험(new social risks)에 대해 소득보장 위주의 전통적인 복지정책이 아니라 인적자본과 사회자본에 대한 투자확대를 통해 경제성장과 사회발전을 동시에 추구한다는 것을 의미한다(보건복지가족부, 2008:125). 정부는 사회서비스 분야가 높은 고용 창출 잠재력을 가지고 있으며, 사회서비스 공급을 통한 인적자본에 대한 투자는 내생적 성장기반을 확대하며 서비스 영역의 사회화를 통해 여성 등 가구원의 경제활

동 참여 기회를 확대한다는 등의 이유로 사회투자적 기능을 한다고 설명했다(보건복지가족부, 2008:128). 이러한 사회서비스정책을 추진하기 위해 다음과 같은 세 가지 방향에서 사회서비스 발전전략을 추진하였다. 첫째, 사회서비스 확충, 둘째 사회서비스 시장형성 촉진, 셋째, 사회서비스 품질 수준의 제고이다.

사회투자전략에 의한 사회서비스 정책은 기존에 사회복지사업 혹은 사회복지서비스로 명명되던, 정부가 취약계층에 대한 각종 복지적 지원과 서비스를 공급하던 정책과는 완전히 성격을 달리하는 것이었다. 첫째 서비스의 대상을 저소득층, 취약계층으로 한정하지 않았다. ‘사회서비스 확충’의 범위에는 기존 사회복지의 주 수혜층이었던 기초보장 수급자와 저소득층은 물론 중산층까지 포괄되었고 이런 점에서 사회서비스는 보편적 성격을 지향하였다. 이를 위해 사회서비스 급여 적격성을 결정하는 기준은 소득이 아니라 욕구(needs) 중심으로 변화하였다. 둘째, 정부의 역할은 공급자를 선별하고 보조금을 지급하던 것에서 이용자에게 적격성을 부여하고 바우처를 통해 구매력을 보전해주는 것으로 변화하였다. 정부가 지급하는 바우처를 받게 된 사회서비스 이용자를 확보하기 위해 서비스 제공자들이 형성되고 사회서비스 공급은 이용자의 선택과 제공자들의 경쟁으로 이루어지는 사회서비스 시장을 통해 이루어지게 되었다. 사회서비스 시장에서 사회서비스 인력의 일자리가 창출되고 이용자에게 서비스를 제공한만큼 기관의 수익이 높아지는 구조에서 제공기관들은 이용자를 둔 경쟁을 벌이게 된다. 셋째, 사회서비스 시장을 통한 공급방식에서 서비스 질은 이용자의 선택을 둔 제공기관의 경쟁을 통해 높아진다고 가정한다. 이용자의 요구에 대한 민감성이 높아지는 것이 결국 이용자 중심의 서비스를 발전시키고 서비스 질을 강화하게 된다는 것이다.

다시 말해 사회서비스바우처정책은 재정방식의 변화 이상의 정책적 비전을 가지고 있다고 할 수 있다. 그것은 바로 사회서비스산업화전략이다. 정부가 조세재정으로 취약계층에 대해 사회복지서비스를 공급하는 대신 중산층을 포괄하는 보편적인 사회서비스가 공급되는 제도화를 도모하였다. 그리고 바우처를 매개로 사회서비스 시장을 형성하여 보편적 사회서비스의 인프라를 구축하고자 하였다. 사회서비스 시장을 통해 일자리를 창출하고 시장 확대를 통해 중장기적으로 정부의 바우처 지원 없이 서비스를 구매하는 “소비자”를 증가시켜 사회서비스산업을 육성하여 새로운 ‘성장동력’을 만든다는 전략이다. 더 많은 이용자에게 서비스를 제공할수록 기관의 이익이 증가하는 구조에서 제공기관들은 스스로 서비스를 다양하게 늘리고 서비스 질을 향상시킬 것이라는 예상이었다. 그렇다면 정부가 규제와 감독에 소요하는 비용을 절감할 수 있을 것이라는 계산이었다.

2015년은 정부가 2007년 사회서비스바우처를 도입할 당시 발표한 발전계획에 의하면 사회서비스정책의 안정기에 해당한다. 2007년 사회서비스 도입 시기부터 2009년까지는 공공주도로 시장을 형성하는 시기이고 2012년까지는 공공투자와 민간투자가 균형을 이루는 시장성장기, 그리고 2013년부터 2015년까지는 민간투자가 공공투자보다 높아지는 시장안정기로 목표를 세우고 있다(김원중, 2008).

이러한 비전을 가지고 추진된 사회서비스정책으로 처음 등장한 것이 바우처사업이었다. 2007년 5월, 사회서비스바우처는 노인돌봄, 장애인활동보조, 지역사회서비스혁신사업 이렇게 3가지 서비스로 출발하였다. 2008년부터 산모신생아도우미서비스와 임신출산진료비지원 서비스가 추가되었고 취약계층에 대한 무료가사간병방문사업이 바우처사업으로 전환되었다. 2009년 2월부터는 장애아동에 대한 발달재활서비스, 2010년 8월부터는 장애부모를 둔 10세 미만 비장애아동에 대한 언어발달지원서비스가 시작되었다. 2014년부터는 노인단기가사서비스와 발달장애인부모상담, 그리고 치매환자가족휴가지원서비스가 새롭게 시작되었다. 이 가

운데 가사간병방문서비스와 산모신생아도우미서비스를 제외하고는 모두 새롭게 확대된 사회 서비스라고 할 수 있다.

2007년 1,330억원의 제정과 4만7천명의 이용자, 3만3천명의 제공인력으로 출발한 바우처 사업은 2014년 1월을 기준으로 8대 바우처사업¹⁾에 대한 예산은 지방비까지 포함하여 10,081 억원이고 서비스 이용자는 약 70만5986명, 제공인력은 10만2482명, 제공기관은 7,683개소이다. <표 1>에 나와있듯이 모든 서비스는 서비스의 지원기준을 충족하는 신청자에 대해 정부가 일정한 금액(서비스 가격의 약 80%~100%)을 바우처를 통해 지원해주고, 이용자들은 소득 수준에 맞춰 본인부담금을 납부하는 방식으로 운영된다. 서비스의 양은 횟수와 시간으로 정해진다.

<표 1> 사회서비스 바우처사업 현황

사업명	시작 연도	예산 (억원)	대상	선정기준	지원수준	본인부담금
노인돌봄종합 서비스	2007. 5.	968	만65세 이상 노인	노인장기요양등급 외 A, B 판정자로서 전국 가구 월평균소득 150% 이하	•방문서비스 월 27, 36시간 •주간보호서비스 월 9, 12일	면제 ~64,000원
장애인활동지원	2007. 5.	5,567	등록 1, 2급 장애인 (만6세이상 ~ 만65세미만)	장애인복지법상 등록 1급 또는 2급 장애인으로 인정점수가 220 점 이상(소득수준과 무관)	•등급에 따라 47~118시간 •추가급여 10~273시간	면제 ~94,500원
산모·신생아건강관리	2008. 2.	386	출산 가정	전국가구 월평균소득의 65% 이하 단, 소득기준을 초과하는 예외지원대상자에 대하여 시도와 협의 후 시·군·구(보건소)에서 결정하여 지역별 예외 기준을 적용	등급에 따라 12일~24일간 건강관리사 파견	기관별 상이
가사간병방문 관리	2008. 9.	253	기초수급자 및 차상위 계층 (만65세미만)	국민기초생활보장수급자, 차상위계층 중 가사간병이 필요한 자	월24, 27시간	면제 ~19,710원
발달재활서비스	2009. 2.	862	만18세 미만 장애 아동	전국가구평균소득 150%이하 (소득별차등지원)	월 14~22만원 내에서 포인트 지원 (월8회 주2회/회당 50분)	면제~최대 8만원
언어발달지원	2010. 8.	29	만10세 미만 비장애 아동	전 국가 구 평 균 소 득 100%이하 (소득별차등지원)	월 16~22만원 내에서 포인트 제공 (월8회 주2회/회당 50분)	면제~최대 6만원
지역사회서비스투자	2007. 8.	2,016	사업별로 상이	전국가구 평균소득 100%이하 (노인, 장애인 대상 사업의 경우 120% 이하)	사업별로 상이 (월1회~월 20회)	사업별로 상이

출처: 보건복지부 사회서비스 전자바우처 통계 및 현황정보

이러한 사회서비스바우처정책의 핵심적 성격을 어디에서 찾을 것인지는 논쟁적이다. 이는

1) 임신출산진료비지원사업을 제외한 노인돌봄서비스, 장애인활동지원, 지역사회서비스, 산모신생아도우미, 가사간병방문, 발달재활서비스, 언어발달지원, 발달장애인부모심리상담.

한국 사회복지에서 사회서비스바우처사업의 의미를 찾는 문제이기도 하고 정책의 성과를 어떻게 측정할 것인지를 문제이기도 하다.

먼저, 사회복지가 궁극적으로 수혜자의 욕구를 충족하고 삶의 질을 개선하며 역량(capacity)을 증진한다는 점에서 이용자의 권리와 권한 신장에 초점을 맞추는 관점이 있다. 이용자의 서비스에 대한 권리가 얼마나 제도화되었는지, 서비스가 얼마나 이용자의 욕구에 맞추어 공급되는지를 기준으로 본다고 하겠다. 이런 점에서 보면 민간사회복지기관에 보조금 방식으로 재정을 지원하고 서비스의 개발과 서비스 대상 선정, 서비스의 생산과 전달까지 일임하던 이전의 방식에서 이용자중심성은 높다고 할 수 없다. 반면에 바우처방식의 공급이 시작되면서 정부의 책임이 재정적인 차원만이 아니라 서비스 신청과 대상선정을 위한 적격성 심사, 서비스 수급권 통지에 이르기까지 확장되었다는 점은 사회서비스의 발전이라고 볼 수 있다(양난주, 2011).

이용자 중심성을 정부의 역할 강화와 서비스 권리의 제도화가 아니라 소비자주의 입장에서 측정하고 이 관점에서 바우처정책이 이용자의 권한을 강화했다고 해석하는 입장도 존재한다(이재원, 2008). 이 입장에 따르면 정부가 이용자에게 재정을 지원하고 이를 통해 이용자의 선택권이 증가하고 사회서비스 시장이 활성화되면서 사회서비스 이용자는 소비자로서 정체성을 갖고 시장에서 권한을 행사하게 된다는 것이다. 사회서비스를 구매할 수 있는 소비자의 권한이 강화되면서 사회서비스는 더욱 이용자의 욕구에 부응하는 방향으로 서비스 질을 향상하게 된다는 것이다.

다음으로 사회서비스바우처정책이 사회서비스에 대한 사회적 요구에 부응하여 서비스 공급량을 확대하고 이를 매개로 일자리를 창출하는 수단이 되었다는 점을 강조하는 입장이 있다(남찬섭, 2008; 배화숙, 2008). 바우처 등을 통한 시장기제의 도입이 사회서비스의 공급방식을 변화하기 위해 도입된 서구복지국가들과 달리 우리나라에서는 오히려 부족한 사회서비스를 확충하기 위해 추가로 도입된 정책이라는 것을 강조한다. 사회서비스를 확대하고 이를 통해 일자리를 늘린다는 '사회적 일자리 논리'를 통해 사회복지서비스는 권리적 접근으로 나아가지 못하고 시혜적 접근과 국가관리적 접근을 조화시킨 방안(남찬섭, 2008)이 되었다는 것이다.

여기서 더 나아가 사회서비스정책의 의미를 사회서비스 산업을 활성화하여 일자리를 창출하고 성장동력을 형성한다는 데서 주요하게 찾는 입장도 있다(원종욱 외, 2009; 이영범·남승연, 2010; 이재원·손정원, 2011) 우리나라 사회서비스 산업이 산업의 구조를 갖추지 못하고 공적 영역의 일부로 노동집약적 재래산업의 단계에 머물고 있는데 사회서비스산업을 육성하기 위해 시장조성적 산업정책이 필요하다는 것이다. 이 입장에서는 사회서비스정책의 효과를 주로 고용창출, 지역경제 활성화 등 경제적 파급효과에 초점을 맞추어 보며 이러한 관점에서 사회서비스정책의 발전방향을 제시한다.

본 연구는 사회서비스바우처정책이 표방한 사회서비스 확충, 사회서비스 시장 육성, 서비스 질 제고라는 세 가지 목표가 어떻게 달성되고 있는지 살펴보는 과정에서 사회서비스바우처정책의 의미를 다시 묻고자 한다. 또한 바우처 방식의 사회서비스 공급이 만들어온 변화를 고찰하면서 사회서비스정책의 방향의 다시 논의하고자 한다.

3. 사회서비스바우처 정책평가: 세 목표에 대한 재검토

1) 사회서비스 공급 확충

사회서비스바우처정책을 통해 사회서비스를 확충한다는 목표는 어떻게 달성되었는가? 개인에 대한 재정지원을 통해 서비스를 확충하는 방식이 도입됨에 따라 기존의 서비스 공급방식에서는 파악하기 어려웠던 서비스 유형별 수요와 공급을 정부가 직접 파악할 수 있게 되었다. 사회서비스는 저소득층을 대상으로 소득보전의 기능으로 공급되는 것이 아니라 개인의 욕구에 부응하여 판정기준과 적격성 심사 체계를 공적으로 수립하는 방식이 도입되었다.

(1) 개인별 서비스 확대

바우처방식으로 사회서비스를 확대하면서 이전과 다르게 몇 명의 이용자에게 얼마만큼의 서비스가 공급되는지를 직접 파악할 수 있게 되었다는 것은 정책을 추진하고 총괄하는 정부의 입장에서는 획기적인 성과라고 할 수 있다. 시설서비스가 아니라 지역사회에 거주하면서 이용하게 되는 재가서비스는 1980년대 말 이후 사회복지관을 중심으로 공급되었다. 정부는 사회복지관의 규모에 따라 정해지는 보조금을 지급하였고 사회복지관은 정부의 보조금과 그 외 공동모금회, 민간재단 등으로부터의 사업지원금, 후원금 등을 동원하여 지역사회에 필요한 사회서비스를 생산하고 전달해왔다. 서비스의 우선순위는 취약계층을 중심으로 한다는 규정이 사회복지사업법에 명시되어 있었다. 하지만 구체적으로 누가 어떤 서비스를 얼마만큼 제공받는지는 파악하기 어려웠다. 1990년대에는 가정봉사원파견센터와 같이 노인에 대한 재가지원서비스라는 단일한 서비스를 제공하는 기관도 설립되었다. 이제 정부는 기관 인력 기준에 맞춰 일정한 보조금을 지급하면서 한 기관이 지역사회에서 '80명의 노인에 대한 서비스'를 제공할 것을 요구했다. 그러나 유급, 무급 자원봉사자들에 의해 80명의 노인에 대한 재가서비스가 수행되었지만 서비스의 양과 서비스의 내용은 마찬가지로 기관의 재량 영역이었다. 이처럼 민간기관에 보조금을 지급하고 복지사업을 일임하는 방식으로 공급하는 사회복지서비스의 경우, 서비스 욕구를 가진 모든 이들에게 공평하게 기회와 서비스가 제공될 수 없다는 단점이 있었다. 또한 정부는 몇 개의 제공기관이 있는지는 파악할 수 있지만 몇 명에서 어떤 서비스가 얼마만큼 제공되는지는 파악하기 어려웠다. 따라서 실제 서비스 수요에 어느 정도 부응하는지를 점검하고 계획을 세우는 것이 구조적으로 불가능하였다고 할 수 있다. 기관의 분포에 따라 지역별 격차가 발생하는 것도 물론이었다.

그러나 바우처 방식으로 공급되는 사회서비스는 서비스 욕구를 가진 이용자들이 자신이 원하는 서비스를 주민센터에 신청하여 자격을 획득하게 되었다. 따라서 신청자 규모를 통해 서비스 수요를 파악하고 바우처를 발급하면서 실제 수요에 대한 공급이 얼마나 이루어지고 있는지 정부는 측정할 수 있게 되었다. <표 2>는 바우처사업별 서비스이용자의 증가를 보여주고 있다. 각 사업의 시작년도 이용자와 2014년 기준 이용자를 비교해본 결과 지난 9년간 서비스 이용자는 약 3배 가량 증가하여 70만 명에 달하는 것으로 나타났다. 가장 큰 증가율을 보인 서비스는 산모신생아건강관리서비스로 약 20배로 증가하였고 가사간병방문관리사업의 경우 이용자가 0.6배로 감소하였다²⁾.

2) 가사간병서비스는 바우처사업 중 유일하게 국민기초생활보장 수급자와 차상위층만이 신청할 수 있는 사업.

<표 2> 사회서비스 바우처 이용자의 증가

사업명	서비스 시작 연도	시작연도 이용자수	2014년	증가율
노인돌봄종합서비스	2007. 5.	14,045	42,282	3배
장애인활동지원	2007. 5.	9,065	52,628	5.8배
산모·신생아건강관리	2008. 2.	2,958	58,569	20배
가사간병방문관리	2008. 9.	18,141	10,878	0.6배
발달재활서비스	2009. 2.	18,005	55,556	3배
언어발달지원	2010. 8.	196	1,222	6배
지역사회서비스투자	2007. 8.	224,848	484,851	2배
합 계		247,958	705,986	2.8배

(2) 욕구 기준으로 서비스 이용

바우처를 통해 공급되는 사회서비스는 저소득층에 제한되어 제공되지 않았다. 사회서비스는 소득을 기준으로 제공되는 것이 아니라 욕구를 기준으로 제공되는 것을 주요 방향으로 삼았다. 그러나 현재 모든 서비스들이 욕구를 기준으로 신청이 가능한 것은 아니다. 소득기준에 의한 신청제한 없이 욕구를 기준으로 신청자격이 부여되는 서비스는 장애인활동지원서비스 하나에 불과하다. 현재 장애인활동지원서비스의 경우 만 6세 이상 만 65세 미만의 1, 2급 등록장애인이면 신청이 가능하다.

그러나 기존 사회복지서비스 공급에 비하여 서비스 신청자격에 소득제한은 상당히 완화되었다. 노인돌봄종합서비스의 신청조건은 노인장기요양 등급판정에서 등급 외 4, 5 등급, 그리고 전국가구평균소득 150%³⁾ 이하라는 소득기준이 있다. 전국가구평균소득 150%는 1인 가구의 경우 약 230만원, 4인 가구의 경우 746만원이 넘는다. 이 기준은 ‘수급자와 차상위’ 범위에서 사회복지서비스를 공급해온 과거에 비하면 서비스 대상을 상당히 확장하였다고 할 수 있다. 그러나 이 소득기준에도 여전히 문제가 발생한다. 요양등급을 받아 노인장기요양 보험제도에 의해 서비스를 받는 노인이용자의 경우 소득기준을 전혀 적용되지 않아 형평성에 위배된다는 비판을 받는다.

장애활동지원서비스 신청에는 소득기준이 적용되지 않지만 장애아동과 장애아동가족에 대한 서비스에는 소득기준이 적용된다. 만 18세 미만의 장애아동이 이용하게 되는 발달재활서

3)

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
전국가구월평균소득 150% (천원)	2,307	4,648	6,635	7,461	7,898	8,335

비스와 발달장애인가녀의 부모가 이용하게 되는 발달장애인부모심리상담서비스는 노인돌봄 종합서비스와 마찬가지로 전국가구평균 150%가 적용된다. 하지만 장애부모의 자녀가 이용할 수 있는 언어발달지원서비스를 이용하기 위해서는 전국가구평균소득 100%⁴⁾ 이하이어야 한다.

산모신생아건강관리지원사업과 가사간병방문지원사업은 저소득층만 신청할 수 있는 사업이다. 산모신생아건강관리지원서비스는 전국가구평균소득의 65%⁵⁾ 이하인 가구의 산모가 신청할 수 있고, 가사간병방문지원서비스는 국민기초생활보장 수급자와 차상위층에 한하여 신청이 가능하다. 이 두 사업은 2007년 바우처서비스 도입 이전부터 저소득층 대상의 재가복지사업으로 존재하던 것인데 사회서비스바우처사업으로 편입된 이후 약간의 대상기준 변화⁶⁾가 있었을 뿐 다른 사업과 같은 수준으로 서비스 대상을 확대하지 못하고 있다.

이상을 정리하면 사회서비스바우처 신청요건은 <표 2>와 같이 구분되는 것을 알 수 있다. 소득기준이 있는 서비스와 그렇지 않은 서비스가 있고 소득기준으로 신청자격을 제한하는 서비스도 사실상 중산층을 포괄하는 범위의 사업과 저소득층에 한정하여 제공되는 사업들로 구분되는 것을 알 수 있다.

<표 3> 사회서비스 바우처 이용신청기준

선정 기준	소득기준 없음	소득기준 있음			
		전국가구평균소득 150%	전국가구평균 100%	전국가구평균 65%	국민기초생활수급자, 차상위
서비스	장애인활동지원	노인돌봄종합(노인단기가사) 치매환자가족휴가지원 발달재활 발달장애인가족심리상담	지역사회서비스 (노인, 장애인 대상 사업은 120%) 언어발달지원	산모신생아	가사간병방문

사회서비스는 가족이나 친지 등 비공식 부문에 의해 충족되던 사회구성원의 욕구를 사회화하여 공급하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 사회서비스 공급에서 서비스 적격성이 소득이 아니라 욕구가 되는 것이 지극히 타당하다. 사회투자전략에 의한 사회서비스정책을 세우면서 정부는 중산층을 포괄하는 보편주의, 비공식부문의 사회화, 그리고 공공부문의 선투자에 대응하는 민간부문 투자유발과 이를 통한 산업적 성장을 설계했다(김원중, 2008). 그렇기 때문에 중산층까지 포괄하는 사회서비스를 공급하면서 소득기준이 존치하는 것은 일관된 정

4)

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인
전국가구월평균소득 100% (천원)	1,538	3,099	4,423	4,974	5,265

5)

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인
전국가구월평균소득 65% (천원)	999	2,014	2,874	3,233	3,422

6) 2006년 산모신생아사업은 최저생계비 130% 이하의 가구의 산모가 둘째아를 출산했을 경우 제공되었다. 2007년에는 도시근로자가구 월평균소득 60%로 이하로 2008년부터는 전국가구월평균소득 65%이하로 2009년부터 2014년까지는 전국가구월평균소득 50% 이하로, 2015년부터는 다시 65%로 조정되었다.

책설계라 보기 어렵다.

2) 사회서비스 시장 형성

사회서비스 시장을 형성하겠다는 목표는 사회서비스정책에서 두 가지 의미를 갖는다. 하나는 시장기제를 활용하여 서비스 질을 높이겠다는 의도이기도 하고 다른 하나는 일자리가 창출되는 장을 형성하겠다는 의미이기도 하다. 정부의 사회서비스바우처정책은 서비스산업 화론에 입각하여 이 두 가지를 모두 추구한 것으로 보인다. 그렇다면 이제 어떤 종류의 시장이 형성되었는지, 이를 통해 소정의 목표가 달성되고 있는지 고찰하여 보기로 하겠다. 시장의 성격을 파악하기 위해 서비스 제공기관 그리고 제공인력에 대한 통계와 연구들을 분석하였다.

(1) 다원화된 사회서비스 공급자

바우처는 공공서비스가 전통적인 중앙 시스템으로 생산과 분배를 담당하는 것이 효율적이지 않다는 비판이 제기되면서 적극적으로 검토되었다(Cave, 2001). 특히 사회복지서비스에 대한 공급측면보조에 의한 인건비, 장비, 건물 등에 대한 재원 투입이 서비스 질을 높이지 못했다는 평가에 기초하고 있다. 이와 다르게 수요측면보조 방식인 바우처 방식의 효율성은 다수의 민간 공급자들 사이에 발생하는 경쟁에 기반한 '상품공급의 유인구조'(incentive structure of commodity supply)를 통해 달성된다(Bradford and Shaviro, 2000). 공급자는 더 많은 이용자를 확보하기 위해 이용자의 요구를 포함한 시장환경 변화에 더욱 반응적이고 혁신적으로 되는 것이 강제된다. 그리고 바우처 이용자는 제공되는 구매력으로 서비스와 공급자를 선택하게 되는데, 이 때 씹씹이에 민감한(cost conscious) 선택을 하게 되면서 효율이 높아지는 것이다.

사회서비스바우처정책에서 제공기관에 대한 정책은 사회서비스 시장 육성이라는 목표와 반드시 정합적인 관계를 갖지는 않는다. 2007년 도입기에 바우처사업 제공기관은 지방자치단체에 의해 지정되는 지정제 방식으로 운영되었다. 복수의 제공기관이 설치될 것을 권장하였지만 제공기관은 지방자치단체에서 지정하는 방식으로 운영되어 실제 다수의 제공기관이 경쟁하는 지역은 많지 않았다. 2012년 8월에는 노인돌봄종합, 산모신생아도우미, 지역사회서비스투자사업, 가사간병방문사업이 등록제로 전환되었다.

<표 4>는 사회서비스바우처사업별로 제공기관의 증가를 보여주고 있다. 제공기관의 양적인 수를 보면 지역사회서비스투자사업이 가장 많은 2,620개소이지만 이 사업은 다양한 서비스들이 지역에서 발굴되는 방식이고 바우처가 1년간만 지원되기에 제공기관의 지속성을 보장하기 힘들다. 6.7배라는 증가율을 보이고 있지만, 다른 서비스와 달리 시작년도부터 계속 동일한 서비스를 제공하면서 수를 증가시켜왔다고 보기 어려운 복잡한 맥락에서 읽어야 하는 수치다. 다음으로 노인돌봄종합서비스 기관이 3배로 증가하여 현재 1,467개소에 이르고 있다. 노인돌봄서비스기관의 증가에는 2008년도부터 시작된 노인장기요양보험제도의 영향이 적지 않다고 할 수 있다. 즉, 노인돌봄종합서비스 시장규모 외에 노인장기요양보험제도에 의해 재가서비스를 이용하는 시장이 증가하여 재가노인기관의 증가를 추동한 것으로 설명할 수 있다. 언어발달지원사업은 단기간에 10배의 증가를 보였다. 2012년 등록제 시행후 영리

기관이 급속히 증가하였는데 영리기관이나 비영리기관이나 모두 이용자규모가 10명 이하인 영세 소규모기관인 것으로 나타났다(김윤수·박민아, 2013).

<표 4>에서 사업별 제공인력의 증가율, 이용자 증가율을 제공기관 증가율과 비교해보면 제공기관의 평균적 규모를 추정할 수 있다. 제공기관 증가보다 제공인력과 이용자 증가율이 높은 사업은 장애인 활동보조, 산모·신생아건강관리사업이 전부다. 언어발달지원사업과 지역사회서비스투자사업은 제공인력증가와 이용자증가에 비해 제공기관 증가율이 현저히 높아 영세한 소규모 기관이 증가하고 있음을 알 수 있게 해준다.

<표 4> 사회서비스 바우처 제공기관과 제공인력의 증가

사업명	서비스 시작연도	제공기관 (개소)			제공인력 증가율	이용자 증가율
		시작연도	2014년	증가율		
노인돌봄종합서비스	2007. 5.	478	1,467	3배	2.7배	3배
장애인활동지원	2007. 5	406	935	2.3배	3.7배	5.8배
산모·신생아건강관리	2008. 2.	164	281	1.7배	2배	20배
가사간병방문관리	2008. 9.	292	485	1.6배	0.3배	0.6배
발달재활서비스	2009. 2.	636	1,408	2.2배	2.8배	3배
언어발달지원	2010. 8.	46	487	10배	2.5배	6배
지역사회서비스투자	2007. 8.	390	2,620	6.7배	2배	2배
합 계		2,412	7,683	3.2배	2.2배	2.8배

바우처사업 제공기관의 확대, 제공기관 간의 경쟁시장이 조성되었는지에 대한 평가는 연구시기, 연구대상 사업에 따라 상이한 결과들이 제출되어있다. 바우처사업 초기, 지정제로 제공기관이 설립되어 활동할 때 노인돌봄바우처사업을 대상으로 수행한 사례연구에서 제공기관들이 지방자치단체로부터 바우처 발급자의 명단을 받아 서로 나누어 서비스를 제공하는 것이 발견되었다(양난주, 2009). 이용자에 의한 기관선택은 물론 제공기관은 경쟁이 아니라 협력관계로 시장에서 움직이고 있는 것이었다. 이후 연구에서도 정책논리가 기대하는 것과 반대로 제공기관에 의한 이용자 선택(황인매, 2012)과 제공기관 간의 경쟁이 발생하지 않는다는 사실은 보고되곤 하였다. 지역사회서비스투자사업에서 지역개발형의 경우 단수의 제공기관이 존재하는 지역이 50%에 이른다는 연구도 그 중의 하나이다(한상미·이상균, 2009).

이와 달리 지역사회서비스투자사업 중 ADHD아동조기개입서비스를 대상으로 진행된 신창환과 강상경(2010)의 연구는 복수의 제공기관이 활동하는 지역이 98%에 달한다고 보고하고 있다. 이들 연구는 공급자가 부족하여 사회서비스 시장 기체의 원활한 작동이 어렵다는 초기 연구를 비판하면서 정부가 구매력을 지원하여 일정한 시장 규모가 달성된 것으로 평가하고 있다. 그러나 조사대상인 ADHD아동조기개입서비스 제공기관의 52.1%가 수익을 내지 못하고 있는 것으로 나타났다

비전문인력에 의한 서비스 제공으로 인해 서비스 질의 문제가 제기되는 것으로 드러났다. 이는 제공기관 양적 확대로 사회서비스 시장의 조건이 충족되었다고 일반적으로 해석하는 것의 위험성을 보여준다고 할 수 있다.

바우처서비스 공급시장의 규모가 정부 예상만큼 확대되지 않고 있는 이유는 서비스구매시장의 성격이 정부의 재정지원에 의존적이기 때문이다. 강혜규 외(2012) 연구팀이 실시한 조사⁷⁾결과, 정부의 바우처 지원이 주된 서비스 구매 재원이 되고 이용자들의 자부담 구매는 미미한 것으로 나타났다. 이용자들 가운데 바우처지원액을 넘어 추가로 서비스를 구매한 경험이 있는 이용자는 21.3%, 추가구매 경험이 없는 이용자는 78.7%로 나타났다. 자부담으로 서비스를 구매한 경험은 더욱 낮아 약 17%의 이용자만 자부담으로 서비스를 구매했고 83%의 이용자는 자부담 구매 경험이 없는 것으로 나타났다. 제공기관들이 겪고 있는 가장 일순위의 어려움은 이용자를 확보하는 것으로 나타났으며 기관들은 73%의 이용자 증가가 필요하다고 응답하였다.

언어발달지원서비스와 발달재활서비스에서도 1인당 서비스 구매액이 바우처 지원금액인 22만원을 넘지 않는다는 것도 이용자들의 자부담 구매가 이루어지지 않고 있다는 것으로 보여준다(김윤수 외, 2013). 이러한 결과는 사회서비스에 대한 자부담에 기반한 구매의사 혹은 일반적인 구매력의 토대가 현실적으로 취약하다는 볼 수 있는 것이다.

현재 추진되는 사회서비스의 상당부분은 가족과 공동체에 의해 이루어지던 돌봄서비스다. 정부가 재원을 투입하여 보육, 노인장기요양 등 비공식 돌봄을 공식적인 돌봄서비스로 육성하였고 이에 대해서는 보편적인 재정지원을 통해 서비스를 공급하고 있다. 그러나 사회서비스바우처사업의 경우 정부의 전략은 사회서비스산업의 육성, 일자리 창출에 있다. 그렇기 때문에 제공기관을 늘리고 제공인력을 늘리는 것이 성과지표로 측정된다. 그런데 정부가 원하는대로 ‘민간이 주도하는’ 사회서비스산업이 육성되기 위해서는 실수요자들의 사회서비스 구매의사와 구매능력이 확인되어야 한다.

이러한 시장조건에서 제공기관의 양적 증가는 새로운 시장수요를 확대하는 것이 아니라 고정된 정부 예산범위 내에서 수익을 나누는 방식으로 작동하여 기관당 매출에 영향을 미친다. 기관이 제공하는 서비스의 양, 이를 통한 매출규모를 보는 것이 형성된 사회서비스 시장의 특성을 파악하는 데 도움이 된다. <표 4>는 바우처사업별로 제공기관의 규모와 기관별 매출규모를 보여주고 있다. 가장 많은 제공기관과 가장 높은 매출을 보이고 있는 사업은 지역사회서비스투자사업으로 2012년 기준 총 3,272개소의 제공기관이 활동하고 기관당 약 5천만 원이 넘는 매출을 보이고 있었다. 가사간병사업 역시 약 5천만원, 장애인활동지원과 발달재활서비스, 언어발달지원 등 장애인 사업이 약 3천만원을 상회하는 매출을 보였고 노인돌봄종합서비스와 산모신생아서비스의 경우 1천만원대의 매출을 보였다.

<표 4> 바우처사업별 제공기관 평균매출(2012년 기준)

구분	노인돌봄종합	가사간병	산모신생아 도우미	장애활동지 원	지역사회서 비스	발달재활서 비스	언어발달지 원
기관수 (개소)	703	276	249	718	3,272	2,303	69
평균매출	10,739,357	5,038,769	13,614,108	36,838,961	53,428,738	34,863,600	3,166,768

7) 2012년 6월, 전국의 노인돌봄종합서비스 제공기관 171개소, 이용자 271명과 장애활동지원서비스 제공기관 172개소, 이용자 220명을 대상으로 실시.

(원)

자료출처: 김윤수·박민아(2012), 김윤수·박민아(2013),

그러나 제공기관의 매출규모 못지 않게 중요한 것이 실제 제공기관에서 일하는 인력의 규모라고 할 수 있다. <표 5>는 보건복지부 홈페이지에서 제공하는 사업별 제공인력, 제공기관, 이용자 통계를 토대로 평균을 구한 것이다. 기관당 평균 제공인력의 수는 기관 규모를 가늠하게 해주는데 언어발달지원사업의 경우 제공기관 1인당 평균제공인력 수가 1명도 되지 않는 다소 충격적인 결과를 보여주고 있다. 이는 중간에 폐업한 기관까지 집계에 포함되면서 발생한 오류로 보이는데 그만큼 영세한 제공기관들이 실제 바우처 서비스 이용자 규모에 비해 과도하게 설립되어있다는 것을 알 수 있다. 장애인활동지원사업을 제외하고 제공기관의 평균 제공인력은 10명 내외라는 것을 알 수 있다.

<표 5> 바우처사업 평균 이용자 및 제공인력 수

(단위: 명)

구분	노인돌봄 종합서비스	장애인 활동지원	산모신생아 건강관리	가사간병 방문관리	발달재활 서비스	언어발달 지원	지역사회 서비스투자
제공인력 1인당 평균 이용자 수	3.2	1.3	17.1	2.9	10.8	4.9	13.5
제공기관 1개소당 평균제공 인력 수	8.9	43.8	12.2	7.6	3.6	0.5	13.7
제공기관 1개소당 평균 이용자수	28.8	56.3	208.4	22.4	39.5	2.5	185.1

자료출처: 김윤수·박민아(2012), 김윤수·박민아(2013),

하지만, 2013년 9월 기준으로 4대 바우처사업을 대상으로 연구한 결과에 따르면 1개 사업만 운영하는 기관은 79.1%이고, 2개 사업은 14.2%, 3개 사업 이상은 6.6%라는 것을 알 수 있었다(이철선 외, 2013). 이 연구에서는 <표 5>처럼 고용규모 10인 미만의 제공기관이 다수로 집계되는 것은 제공기관들이 한 가지 이상의 사업을 하고 있는 것을 고려하지 않고 사업별로 제공기관의 수를 집계하고 사업유형별로 제공인력의 수를 계상하기 때문으로 추정한다. 이 입장에 따른다면 현재 정부통계를 통해 파악되는 사회서비스 제공기관의 수나 인력 규모는 중복을 제외하지 않아 실제보다 더 부풀려졌을 가능성을 노정한다.

제공기관의 양적 증가를 경쟁으로 보고 경쟁도가 서비스 질을 강화한다는 시장기제의 원리를 검증하려는 연구 중에 김진(2012)은 장애인활동보조사업을 대상으로 시장점유율과 독점지수를 중심으로 서비스산업분석을 수행하였다. 독점지수가 낮은 광역시에 비해 광역도에서는 경쟁도가 활성화되지 않을 정도로 제공기관 수가 적은 것이 확인되었다. 사업자가 자발적으로 제공기관으로 등록하는 구조에서 이용자가 밀집되어 있는 대도시와 그렇지 않은 지역에서 제공기관의 분포는 상이할 수밖에 없다. 이는 농어촌지역의 경우 서비스 제공기관과 제공인력이 부족한 문제점으로 드러나기도 하고(강혜규 외, 2012) 도서벽지의 경우 제공기관에 대한 접근성 제약으로 인해 서비스 미이용사태가 발생하기도 한다(김동기, 2014).

박세경 외 연구팀(2013)에서는 노인돌봄종합서비스 제공기관의 접근성을 시·군·구 기초자치단체 단위로 분석한 결과, 제공기관 클러스터가 대부분의 지역에서 노인인구 밀집지역과 중첩(match)되지 않는 것으로 나타났다. 즉 수요집단의 인구분포와 제공기관의 밀집에 차이가 있다는 것이다. 제공기관들은 서울과 서울인근, 부산, 광주 등 대도시에서 밀집되어 있

는 경향을 보였다. 제공기관과 이용자들의 평균 거리는 2.7km에서 최장 8.5km까지 차이가 났다. 이는 사회서비스바우처 인프라의 불균형한 분포를 보여준다. 그리고 중앙정부에 의해 정해진 시간당 서비스 가격 안에서 제공인력의 인건비와 운영비를 해결해야 하는 제공기관들이 상이한 환경에서 서비스를 제공하고 있다는 것을 의미한다.

사회서비스를 산업화하기에는 간단하지 않은 조건들이 따른다. 자본주의 시장경제에서 독립적인 산업 부문으로 자리매김하기 위해서는 해당 부문에서 평균 이상의 생산성을 가져야 하고 부가가치를 창출할 수 있어야 한다(이재원·손정원, 2011). 그러나 사회서비스산업은 노동집약적 성격을 가지기에 생산성이 낮다. 뿐만 아니라 산업 활성화와 일자리 확충이라는 과제를 동시에 추구할 때 제공기관과 제공인력의 이해갈등이 첨예해진다. 기업으로서 제공기관은 인력의 효율적이고 유연한 운영을 통해 이윤을 창출하고자 하고 이는 제공인력의 임금수준과 노동안정성을 약화시키게 된다. 휴먼서비스의 특징을 가지는 사회서비스의 경우 서비스가 갖는 관계적 특성으로 인하여 제공인력의 임금수준, 노동환경 등이 저하된다는 것은 결국 서비스 질에 부정적 영향을 미치게 된다(최은영, 2010; 윤자영 외, 2011).

사회서비스바우처사업의 제공기관들의 상당수는 사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 자활센터 등 기존의 사회복지기관이 바우처 사업에 참여함으로써 형성되었다. 상담과 재활치료, 언어치료 영역에서 사설치료기관 등 영리사업자들이 참여하였고 지역사회서비스투자사업의 경우 노인 건강과 여가 분야, 아동에 대한 사회서비스 분야에 새로운 제공기관들이 육성되었다. 기관 매출의 상당부분이 바우처지원액에 의해 이루어지며 서비스 이용자의 추가 구매와 자부담 구매의사가 낮은 조사결과를 참고할 때 공적 투자와 독립된 사회서비스 시장이 육성 전략은 그다지 성공한 것으로 보기 어렵다.

(2) 사회서비스 일자리의 특징

정부가 사회서비스바우처사업의 성과지표로 제시한 것 중의 하나는 사회서비스 일자리 창출이다. 2007년 약 3만3천명으로 시작된 사업은 2014년 기준으로 약 10만 명에게 일자리를 제공하고 있다. 그러나 대부분이 1년 이하의 기간제 근로자로 임금수준은 낮은 편이다.

강혜규 외 연구팀(2012)의 조사결과, 노인돌봄서비스와 장애인활동지원서비스 제공인력의 월평균 임금은 77.3만원이고 주당 평균 근로시간은 35시간으로 나타났다. 운영주체의 성격으로 보면 비영리조직의 경우 월평균임금은 78.6만원, 영리조직의 경우 64.1만원으로 조사되었는데 주당 근로시간이 비영리의 경우 35.4시간, 영리의 경우 27.9시간으로 차이가 나 임금차이는 결국 근로시간에 의해 결정된다는 것을 확인할 수 있었다.

이 조사결과는 사회서비스바우처사업을 총괄하는 한국보건복지정보개발원에서 발행한 전체 공급현황 자료에 의해 산출된 사업별 1인당 매출이 70만원 전후로 형성되거나 그보다 낮은 것보다 흡사한 것을 알 수 있다(<표 6> 참조).

<표 5> 바우처사업 제공인력의 평균 매출

구분	노인돌봄종합서비스		산모신생아도우미		장애인활동지원서비스	
	제공인력 당 평균이용자수	인력평균매출	제공인력 당 평균이용자수	인력평균매출	제공인력당 평균이용자 수	인력평균매출
2008	3.6	714,563	1.03	993,131	1.8	660,966

2009	3.8	929,076	1.6	880,752	1.2	579,533
2010	2.5	664,590	1.5	729,454	1.1	609,650
2011	3.0	749,015	1.5	874,226	1.1	586,641
2012	3.1	776,225	1.5	727,961	1.1	673,862

자료출처: 김윤수·박민아(2012), 김윤수·박민아(2013),

이철선 외 연구팀(2013)이 4대 바우처사업을 대상으로 수행한 연구에 의하면 근로자 1인 당 월 평균 인건비를 결제액의 인건비 비중 75%⁸⁾를 적용하여 산출하면 약 75~80만원 수준이다. 장애인활동지원사업이 평균 약 91만원으로 가장 높았고, 가사간병서비스가 40만원으로 가장 낮았다. 4대 보험 중 고용보험 가입률은 71.3%이고, 전체 근로자 근속기간이 4년차 이상은 42.9%에 불과했다.

노인돌봄종합서비스와 장애인활동지원서비스 제공기관의 경우 전체 81.3%가 시간제 임금체계를 9.9%가 월급제를 시행하고 있는 것으로 조사되었다(강혜규 외, 2012). 운영주체별로 보면 비영리기관은 시간제와 월급제의 비율이 83.2%, 9.7%로, 영리기관은 68.7%와 12.5%로 나타났다. 제공기관이 임금을 지급하는 데 차등을 두는 기준은 근속기간이 전체 조사대상의 13.1%, 자격증 소유 여부 7%, 입사 전 경력이 5.8%로 조사되었다. 전체 가운데 정규직의 비중은 평균이 35.9%였고, 이는 조사 당시인 2012년 전체임금노동자 정규직 비중인 52.5%보다 17%p 낮았다(강혜규 외, 2012).

바우처사업 노동자를 대상으로 박세경 외(2009) 연구팀은 일을 하고 있는 이유에 대해 조사하였다⁹⁾. 조사결과 생계유지를 목적으로 한다는 응답이 25%, 교육비, 병원비 등 특별한 용처가 있어서라는 응답이 16%, 가구내 2차 소득자로서의 특성을 보여주는 가구소득에 보탬, 여유시간을 활용한 가구소득보조라는 항목의 응답율이 각각 26.3%, 31.1%로 나타났다. 전체 응답자 중 95.1%가 여성이었고, 평균연령은 46세로 40대가 38.6%, 50대가 33.9%를 차지했다. 80% 이상이 3명 이상의 가구원이 있는 가구에 속해 있었고 가구당 평균 취업자 수는 1.9명이었다. 배우자가 있는 경우 80% 이상이 취업 중인 것으로 나타나 대다수의 사회서비스바우처 제공인력이 맞벌이 가구의 2차 소득자의 지위를 가지고 있는 것으로 파악할 수 있었다.

이철선 외 연구팀(2013)에서는 사회서비스바우처 제공인력인 돌봄노동자 임금체계에 문제가 있다고 진단한다. 바우처사업 제공인력의 처우가 열악한 것은 첫째, 서비스 수가 동결 둘째 시급제인 임금체계 셋째 연차, 주휴 유급휴가 등 법정근로수당 지급 지침 부재 넷째 제공기관과의 결탁으로 4대 보험 가입 취소 다섯째 일부 제공인력이 다수의 제공기관에 가입하여 관리가 어려운 점에서 찾았다. 임금체계 개선방안으로 기본급에 법정근로수당을 더한 월급제를 제안하였다. 그리고 실질적인 임금개선 효과를 가져오기 위해서는 한시적인 처우개선수당을 이 월급제에 더할 것을 제안하였다. 월급제로 전환하기 위해서는 법정근로수당 등을 제공기관들이 보전해야 하는데 이 역시 정부가 정해놓은 시간당 서비스 가격과 밀접하게 연관되는 문제다. 그리고 처우개선수당의 경우도 정부의 추가적인 재정지원이 필요할 수밖에 없는 해결방안이다.

8) 현재 바우처사업 지침에서 서비스 단가의 직접 인건비(사회보험비 등 간접인건비 제외)와 기관 운영비 비중은 75:25로 설정되어 있다.

9) 2009년 9월부터 11월까지 전국 사회서비스바우처사업 718개 기관의 1500명 종사자를 대상(유의 할당 표집)으로 설문조사 실시.

사회서비스바우처정책에 의해 육성된 제공인력의 임금과 노동조건에 대한 조사와 연구를 살펴보았을 때 다양한 공급자들 사이에서 노동력이 이동하고 가격이 책정되는 방식이 작동한다고 보기는 어렵다. 대부분의 바우처사업 노동자들이 시간당 서비스 가격을 지급하는 정부 정책에 준하여 시간당 임금체계에 속한 비정규 계약직 노동자로서 활동하고 있는 것을 알 수 있었다. 사회서비스 확충을 통해 확충하려는 일자리가 사실상 최저임금 수준이거나 그에도 못미치는 보수의 저임금 일자리를 의미하는 것이었던가? 아니면 유희노동력을 활용한 시간제 여성일자리를 의미하는 것이었던가?

사회서비스 부문이 산업으로써 지속가능성을 구축하는 것 뿐만이 아니라 정부가 사회서비스 공급을 통해 돌봄에 대한 사회적 욕구를 해결하고 서비스 부문의 안전망을 구축하기 위해서라도 안정적인 일자리로서 사회서비스 노동을 구축하는 것은 대단히 중요한 문제라고 할 수 있다.

3) 서비스 질의 제고

민간공급자에게 사회서비스 공급을 일임하는 공급유형에서 서비스 질의 향상은 이론적으로 공급자의 전문성, 자발적인 이타성에 의한다고 가정한다(Le Grand, 2001). 민간위탁을 통해 정부가 외부 계약자를 통해 사회서비스를 공급할 경우 정부는 계약 체결과 수행 그리고 성과를 평가할 수 있는 능력을 갖추고 계약을 통해 제공되는 서비스의 질을 보장해야 한다(Van Slyke, 2003). 바우처 방식에서 서비스의 질은 다양한 서비스와 서비스 공급자가 존재한다고 전제된 시장에서 이용자는 자신의 욕구를 최적화할 수 있는 서비스를 스스로 선택하여 욕구를 충족하게 된다. 이러한 이용자의 선택을 받고자 하는 유인을 가지는 공급자들은 욕구에 민감하게 반응하는 과정을 통해 서비스 질을 향상시킨다고 가정한다.

공급측면에서 공급자들의 경쟁이 중요하다면 수요측면에서는 소비자의 선택 능력이 바우처의 성과를 좌우하는데 영향을 미친다. 공급자에 대한 충분한 정보는 이용자의 선택권 실현에 핵심적인 부분이 된다. 서비스 이용자가 선택을 위한 정보를 가지지 못할 때(information failure) 공급자는 소비자 선택을 이용, 불공평한 이득을 취할 가능성이 높다. 또 다른 문제 중의 하나는 서비스 선택이 서비스 이용자가 아니라 다른 이에 의해 이루어질 수밖에 없는 경우, 예를 들어 아동과 취약한 상태에 있는 노인, 특정한 장애인의 경우 이용자의 선택과 이해(interests)의 대변이 제대로 실현되는지가 또 다른 문제가 된다.(Daniels and Trebilcock, 2005; Steuerle, 2000)

선택과 경쟁의 작동은 바우처라는 정책수단의 효과성을 보장하는 이론적 가정이 되었고 따라서 다수의 선행연구에서 이를 통해 사회서비스바우처사업의 성과를 증명하고자 하였다. 김인(2010)의 연구에서는 가장 중요한 것은 바우처 사업의 종류에 따라 시장경쟁성이나 이용자선택성이 서비스 질에 미치는 영향이 상이하게 나타났다는 것이다. 시장경쟁성은 대부분 서비스 질에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났는데 아동인지발달서비스의 경우 시장경쟁성이 높을 경우 오히려 서비스 질이 낮아진다는 결과가 나왔다. 이용자 선택성과 정보가 용성의 경우 가사간병서비스를 제외하고 모두 유의하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 제공기관에 의한 이용자의 역선택은 노인돌봄서비스의 경우 서비스 질을 높이는 영향을 가지는 것으로 나타났다.

산모신생아도우미사업을 대상으로 한 연구(김인, 2009)의 결과에서 이용자 선택보다 기관 경쟁이 서비스 질에 영향을 미쳤다고 했지만 다른 서비스들과 함께 실증한 결과(김인, 2010)

시장경쟁정보보다는 이용자 선택성 강화가 서비스 질을 높이는 데 유효한 전략이라고 제시한다. 하지만 신창환(2012)은 지역사회서비스투자사업을 대상으로 경쟁과 선택 모두 이용자만족도에 의미 있는 영향을 미치지 못하고 있음을 밝히고 있다. 반면 지정제 방식으로 운영하는 장애인활동지원서비스 대상의 연구(김슬기, 최영, 2014)에서 이용자의 선택이 서비스 질에 유의미한 결과를 미친다는 결과가 도출되었다.

이렇게 이용자 선택이 이용자 만족도와 서비스 질에 영향을 미친다고 연구결과를 발표하는 있지만 바우처 사업 시행 5년이 지나 시행된 설문조사에서도 제공기관으로부터 연락이 와서 선택하였다는 응답이 1/4로 나타났다(강혜규 외, 2012). 보건복지부와 깔럼이 바우처서비스를 평가하기 위해 시행한 이용자 만족도 조사에서도 제공기관에 의한 이용자 선택이 1/5 이상으로 나타났다.

제공기관을 선택하는 것이 과연 이용자의 선택권을 증진하는 본질적인 요소인가에 대한 문제제기는 일찍부터 이루어졌다(양난주, 2009). 이용자의 선택이란 사회서비스를 이용하는 과정에서 이용자가 서비스의 욕구를 드러내고, 서비스의 종류와 양, 서비스 제공시간, 장소 등을 결정하는 과정에서의 능동적 참여를 의미하는 것으로 이용자의 권한을 강화하는 전략이라는 것이다. 따라서 ‘제공기관의 수’를 선택의 조건으로 ‘제공기관 선택’을 이용자 선택권의 행사로만 이해하는 것은 대단히 협소하다는 것이다.

이런 맥락에서 김은정·정은아(2012)의 연구에서 이용자의 선택을 세분화하여 서비스 질에 미치는 영향을 실증연구한 것은 의미가 있다. 이 결과 서비스 제공기관과 장소는 영향을 미치지 않았고 제공자와 제공시간의 선택 여부는 서비스 질에 의미 있는 영향을 미친 것으로 결과하였다. 장애인활동지원서비스를 대상으로 한 연구에서도 이용자들이 서비스(기관, 활동보조인, 시간, 내용)를 직접 선택하고 서비스 제공계획에 참여할수록 이용자가 인식하는 서비스 질은 높은 것으로 나타났다(김슬기·최영, 2014). 이 연구에서 제공기관에 의한 이용자의 역선택은 보통 이상으로 조사되었는데 제공기관의 사정에 의해 선택에 제한을 받을수록 이용자들은 서비스 질이 낮은 것으로 인식하였다.

이상으로 바우처방식의 사회서비스 공급에서 서비스 질을 향상시키는 원리, 즉 이용자 선택과 공급자 경쟁이라는 정책원리를 실증한 연구들을 살펴보았다. 연구결과가 하나로 수렴되지도 않았고, 효과 여부를 두고 실증연구들이 양 진영으로 대립하고 있는 것도 아니었다. 제공기관의 경쟁, 특히 서비스 질의 향상에 영향을 미치는 변수로서 공급자 경쟁은 의미있게 형성되었다고 보기 어려웠다. 이용자의 선택은 증진되었으며, 이용자 선택성의 향상이 서비스 질에도 의미있게 영향을 미친다는 연구가 다수였으나 선택을 무엇으로 측정할 것인가, 또 서비스 질을 무엇으로 측정할 것인가라는 또 다른 의문을 열어두는 방식의 결론들이라고 할 수 있었다.

사회서비스바우처정책의 추진과정에서 아이러니한 것은 시장기제를 활용할 뿐 아니라 산업화 전략으로 사회서비스 공급정책을 추진하면서 한편으로 다시 정부가 제공기관에 대한 관리감독을 강화하고 있는 점이다. 바우처의 효과성 중의 하나는 행정비용을 줄이는 것이고, 여기에는 선택과 경쟁에 의해 서비스 질이 향상되기에 사실상 서비스 질에 대한 관리감독의 필요성이 사라진다는 점도 포함된다. 하지만 한편으로 산업을 육성하기 위해 등록제 방식을 도입하면서도 다른 한편으로는 설립된 제공기관들에 대해 전산망으로 인력 현황과 서비스 공급 현황을 관리하면서도 3년에 한번씩 제공기관에 대한 서비스 품질 평가를 시행하는 것이다.

한국보건사회정보개발원이 주관하고 있는 사회서비스 제공기관 품질 평가는 2010년과

2011년 시범사업을 거쳐 2012년부터 법적 근거를 가지고 사회복지시설평가와 마찬가지로 3년에 한번 씩 수행되었다. 평가지표가 미리 공표되고 평가인력이 제공기관을 방문하여 기록을 확인하고 지표별로 점수를 매기는 방식은 사회복지시설평가와 동일하지만 사업별로 이용자에 대한 만족도 조사가 덧붙여지고 현장평가점수 70%에 더해서 평가점수에 합산된다는 차이가 있다. 2013년 1850개 기관, 2014년 1634개 기관에 대한 평가가 시행되었고 평가결과는 기관명단과 함께 최우수, 우수, 양호라는 등급으로 공개된다.

현재 사회복지서비스바우처정책을 집행하면서 서비스 질을 제고하기 위해 강화하고 있는 제공기관 평가를 어떻게 해석해야 할까? 이재원(2008)은 소비자 방식에서 품질관리체계 구축 방향은 국가 규범에 대한 지시 이행이라는 소극적 접근보다는 시장 활성화를 위한 적극적 관점으로 전환해야 하고 이를 위해 제공기관이 자율적으로 자체 품질을 평가하여 공개하고 소비자들이 이 사실의 정확성을 자율적으로 표시하는 자발적 시장관리방식으로 운영할 필요가 있음을 역설했다. 그러나 이러한 시장관리방식의 품질 향상 활동은 이루어지지 않았고 정부는 다시금 공급자보조금, 민간위탁방식에서와 마찬가지로 서비스 제공기관을 관리감독하는 수순을 밟았다. 수요자 중심의 사회복지서비스 공급이라는 목표를 세운 후 5년 만에 정부가 결정한 공급자 관리감독 강화라는 현실의 모습은 사회복지서비스 시장이 결코 '보이지 않는 손'에 의해 움직여지지 않는다는 것을 인정하게 한다.

수요자 중심 서비스 공급에서 서비스를 소비하는 이용자는 자신들이 받는 서비스의 품질을 가장 잘 평가하고 결정할 수 있는 존재이고 따라서 서비스 질은 위험을 감수할 권리를 포함하여 소비자 만족에 중점을 둔다(이재원, 2008:10-11). 하지만 지난 9년간의 이용자 권한 강화, 이용자 중심성을 표방한 사회복지서비스바우처정책의 집행과정을 살펴보면, 사회복지서비스 공급에서 서비스를 공급하는 제공기관과 인력 그리고 서비스를 이용하는 이용자의 계약에 의해 모든 공급이 원활하게 수행되는 모습은 보이지 않았다. 이용자의 규모와 서비스 가격을 결정하는 정부에 의해 사회복지서비스 시장의 크기가 결정되었고 공급자와 이용자는 결국 정부가 정한 규칙 안에서 움직일 수밖에 없었다. 사회복지서비스 산업화 3단계 전략을 세워 추진한 사회복지서비스바우처정책 역시도 결국 사회복지서비스 공급에서 서비스 질 관리(care quality control)는 사회복지서비스를 공급하는 최종 책임 주체인 정부의 몫이 될 수밖에 없는 현실을 보여주었던 것이다.

4. 결론 및 논의

본 연구에서는 사회복지서비스바우처정책의 목표가 정책 설계와 추진전략에 부응하여 수행되었는지 평가하는 것을 목적으로 하였다. 지난 9년간 외형적으로 사회복지서비스바우처사업은 크게 성장했다. 2007년 도입당시 1,330억원이었던 예산은 2014년 기준으로 국비와 지방비를 합하여 10,081억원으로 증가했다. 4만 7천명이었던 서비스 이용자는 70만 명을 넘는다. 3만 3천명의 제공인력은 10만이 넘게 양성되었으며 제공기관도 7천개소를 넘는다. 이 외에도 바우처방식을 이용하여 공급되는 보육서비스, 노인장기요양서비스의 규모까지 더하면 우리나라의 사회복지서비스 공급의 대부분은 사회복지서비스 시장방식에 의존한다고 해도 과언이 아니다.

따라서 사회복지서비스의 양적 확대와 일자리 창출에만 주목하는 것이 아니라 공급방식의 효과성과 창출된 사회복지서비스 시장, 그리고 일자리의 성격이 어떠한지 살펴보는 것이 정책의

지속가능성을 논의하는 데 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

사회서비스 확충, 사회서비스 시장, 사회서비스 질 향상이라는 사회서비스바우처정책의 세 가지 정책목표의 핵심은 이전과는 다른 새로운 방식의 사회서비스를 공급하는 데 있다고 할 수 있다. 정부가 선별된 사회복지공급자에게 서비스 공급을 일임하는 것이 아니라 이용자를 직접 선정하고 서비스의 양도 직접 관장하는 것을 통해 사회서비스의 표준화, 제도화를 이루어낸 것이다. 이는 사회보장기본법에 명시된 것처럼 정부가 사회보장의 한 영역으로 사회서비스를 자리매김하고 사회구성원에게 그 책임을 다 하기 위해 필수불가결한 초기적 조치였다고 할 수 있다. 사회서비스가 욕구에 기반하여 제공되고 사회구성원은 시민적 권리에 근거하여 사회서비스를 이용할 수 있기 위해서는 임의적이거나 시혜적인 방식이 아니라 서비스의 자격이 법률로 정해질 필요가 있다. 바우처 방식의 사회서비스 제도화는 다른 무엇보다 정부가 사회서비스의 수요와 공급을 파악하고 조정할 수 있도록 개인 단위로 사회서비스의 유형과 공급량 등을 표준화했다는 데 의미를 가진다.

정부가 바우처를 통해 보조하는 사회서비스 이용자의 구매력을 기반으로 형성된 사회서비스 시장의 작동방식은 재정의존적이라고 할 수 있다. 제공기관에 대한 선행 연구와 조사들(강혜규 외, 2012; 김윤수 외, 2012; 김윤수 외, 2013)은 현재 사회서비스시장의 수요가 정부의 바우처 재정지급 안에서 형성되고 있음을 밝히고 있다. 따라서 정부가 2015년까지 달성하고자 한 사회서비스 산업화 전략은 사실상 성공하지 못했다고 할 수 있다.

이용자 재정지원방식으로 새로운 사회서비스 공급을 시작할 때 표방했던 사회서비스 시장에 의한 이용자의 권한 강화, 서비스 질의 향상 역시 의도한대로 보장되지 않고 있는 것이 밝혀지고 있다. 선행연구들은 제공기관의 경쟁이 서비스 질에 미치는 효과가 없거나 크지 않다는 것을 밝히고 있다. 그리고 정부는 사회서비스바우처정책을 추진하는 지난 과정에서 지속적으로 제공기관에 대한 운영 지침과 서비스 가격 이용에 대한 규제, 제공인력에 대한 규제를 강화시켜왔으며 2012년부터는 제공기관에 대한 평가 방식으로 서비스 질 관리에 나서고 있다.

본 연구에서는 사회서비스 시장을 육성하여 일자리를 창출하고 정부 재정 부담을 줄이면서 보편적 사회서비스를 공급하겠다는 정책 목표는 이루어지고 있지 않다는 것을 잠정적인 결론으로 제출하고자 한다. 9년 동안 육성한 사회서비스 시장은 시장방식의 효과와 효율을 달성하는 방식으로 작동한다고 보기 어렵다. 영세한 사회서비스 제공기관을 확대하는 방식의 공급자 확대가 이루어졌고 제공인력의 월평균 임금은 2인 가구 최저생계비에도 미치지 못하고 있다. 과연 정부 주도로 사회서비스 시장을 육성하고, 사회서비스 일자리를 늘리는 것이 경제와 사회복지에 어떤 영향을 미치는 것인지 진지한 검토가 필요하다고 하겠다.

참고문헌

- 강민희, 2014, “장애인활동보조인의 경험에 대한 현상학적 연구: 주체적 행위자로서의 돌봄 인식과 전문성 구축을 중심으로”, 『한국장애인복지학』, 35: 83-111.
- 강혜규, 2007. “한국 사회서비스 정책의 현황과 서비스 확충의 과제”. 『보건복지포럼』 2007. 3월호. 한국보건사회연구원.
- 강혜규, 박수지, 양난주, 엄태영, 이정은. 2012. 사회서비스 바우처사업의 정책 효과 분석 연구. 한국보건사회연구원.
- 김미옥· 이해경· 박은아, 2012, “사회복지사의 장애인활동지원사업 실천 경험”, 『사회복지연구』, 43(3): 327-350.
- 김동기. 2014. “장애인 활동지원서비스 제공기관 현황과 과제”. 『보건복지포럼』 2014년 11월호.
- 김민영· 백승주· 금현섭, 2011, “기관경쟁과 이용자선택이 사회서비스만족도에 미치는 영향: 지역사회서비스투자사업 중 아동대상 대인서비스를 중심으로”, 『지방정부연구』, 15(4): 153-176.
- 김슬기, 최영. 2014. “장애인활동지원 바우처 이용자의 선택권이 서비스 질에 미치는 영향”, 『한국지역사회복지학』, 51: 191-221.
- 김원중. 2008. “수요자 중심 사회서비스 확충 시행 1년의 성과와 과제”. <한국 사회복지의 선진화를 위한 사회서비스 정책의 성과와 과제> 토론회(한국보건사회연구원 주최, 한국언론재단, 2008. 6. 12). 자료집 pp. 7-20.
- 김윤수·박민아. 2012. 사회서비스 제공기관 공급실태 분석. 한국보건복지정보개발원.
- 김윤수·박민아. 2013. 사회서비스 제공기관 공급실태 분석. 한국보건복지정보개발원.
- 김인, 2009, “사회서비스 바우처 프로그램의 효과성 및 고객만족도 영향요인: 산모신생아도우미서비스를 중심으로”, 『지방정부연구』, 13(4):127-152.
- 김인, 2010, “일반논문: 사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향”, 『한국행정논집』, 22(2): 397-426.
- 김인, 2012, “아동인지능력향상서비스 바우처제도 운영상의 특성이 서비스 질과 수급자 서비스 만족도에 미치는 영향”, 『한국거버넌스학회보』, 19(3): 267-300.
- 김인숙, 2010, “바우처 도입에 따른 사회복지전문직 정체성의 변화와 그 의미”, 『한국사회복지학』, 62(4): 33-58.
- 김정희· 조운경· 박주영· 이의정, 2014, “발달재활서비스 제공기관의 서비스 및 인력 현황과 개선방안”, 『발달장애연구』, 18(1): 1-23.
- 김진, 2012, “전자바우처를 통한 사회서비스 창업활성화: 장애인활동보조사업을 중심으로”, 『한국창업학회지』, 7(3): 15-67.
- 남찬섭, 2008, “한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가: 바우처 사업의 사회적 맥락을 중심으로”, 『비판사회정책』, 26: 7-45.
- 남찬섭, 2009, “최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망: 지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰”, 『비판사회정책』, 28: 7-49.
- 박세경, 2009, “가족의 회복탄력성 제고를 위한 사회서비스 전자바우처 사업의 현황과 발전과제: 지역사회서비스투자 사업의 지역개발형 사업을 중심으로”, 『보건복지포럼』, 2009. 3월호.

151: 18-29.

- 박세경, 양난주, 이정은, 신수민. 2013. 사회서비스 수요 공급의 지역단위 분석연구. 한국보건사회연구원.
- 박현·이명순·박찬희, “바우처 언어재활사의 직무스트레스 요인과 이직의도”, 『言語治療研究』, 22(4): 227-250.
- 배화숙, 2007, “사회복지서비스에서 바우처제도 도입의미와 과제”, 사회복지정책, 31:319-342.
- 보건복지가족부. 2008. 2007 보건복지가족백서.
- 양난주, 2009, “노인돌보미바우처 정책집행분석: 선택과 경쟁은 실현되는가?”, 『한국사회복지학』, 61(3): 77-101.
- 양난주. 2011. “사회서비스 바우처, 무엇을 남기고 무엇을 버릴 것인가?”. 『복지동향』 2011년 10월호.
- 유한욱, 2006, “재정효율성 재고를 위한 시장원리 활용방안-바우처 제도를 중심으로”, KDI 정책연구시리즈.
- 신창환·강상경, 2010, “한국의 지역사회서비스 투자사업이 공급구조와 바우처 작동기제에 관한 연구”, 『한국사회복지학』, 62(2): 399-420.
- 신창환, 2011, “서비스 만족도 지표 개발에 관한 연구 -지역개발형 바우처 서비스 이용자를 중심으로-”, 『사회복지연구』, 42(1): 151-177.
- 신창환, 2012, “바우처를 활용한 사회서비스의 이용자 만족도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 지역사회서비스투자사업을 중심으로”, 『한국사회복지학』, 64(4): 137-161.
- 오윤희·조원일, 2012, “장애인 활동지원서비스 코디네이터의 서비스제공 경험에 대한 질적 연구”, 『한국장애인복지학』, 17: 65-89.
- 원종욱, 이귀진, 윤문구. 2009. 사회서비스산업의 산업활성화 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 윤자영, 김경희, 최영미, 김양지영. 2011. 돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구 I. 한국노동연구원.
- 이영범·남승연, 2009, “효과적인 사회서비스 시장화에 관한 연구 : 사회서비스 전자바우처를 중심으로”, 『한국지방자치학회 세미나』, 2009(8): 307-346.
- 이재원. 2008. 사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안 I. (재)사회서비스관리센터.
- 이재원, 2009, “사회기반 확충을 위한 ‘지역사회서비스투자사업’의 특성 분석 : 정책가치와 제도 그리고 개선과제”, 『한국사회와 행정연구』, 19(4): 27-47.
- 이재원·손정원. 2011. “사회서비스 공급정책에서 시장과 산업 활성화 과제”. 『동향과 전망』 82호, pp. 45-84.
- 이철선, 남상호, 최승준, 민동세, 권소일. 2013. 돌봄서비스 종사자 임금체계 표준화 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 정소연·김은정, 2009, “노인돌보미 바우처서비스 효과성과 영향 요인: 노인부양가족 생활상의 긍정적 변화를 중심으로”, 『가족과 문화』, 21(1): 117-149.
- 최은영, 2010, “사회서비스 품질 요소로서 제공인력의 근무특성: 노인돌보미 바우처 사업을 중심으로”, 『한국인구학』, 33(3): 101-121.
- 최재성, 2000, “사회복지서비스 교환권제도(voucher)도입의 가능성과 과제”, 『한국사회복

- 지행정학』, 2:153-172.
- 한미현, 2012, “지역사회서비스투자사업의 성과에 대한 실증 연구 : 『취약가정 아동 집중관리 프로그램』의 효과를 중심으로”, 『保健社會研究』, 32(1): 177-200.
- 한상미·이상균, 2009, “지방자치단체의 특징과 사회서비스 공급유형간의 관계: 지역개발형 지역사회서비스투자사업을 중심으로”, 『사회복지정책』, 36(3): 423-447.
- 황인매, 2012, “선택과 경쟁에 관한 바우처 정책집행 연구: 성공회대학교 멘토링 서비스 사례를 중심으로”, 『保健社會研究』, 32(3): 272-297.
- Bradford, David F. and Daniel N. Shaviro. 2000. “The Economics of Vouchers”. In Steuerle, C.E., Van Doorn Ooms, G. Peterson, R. D. Reischauer. (eds). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington D.C: Brookings Institution Press, Committee for Economic Development, Urban Institute Press. 40-91.
- Cave, Martin, 2001. “Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services”. OECD Journal of Budgeting. 1(1): 59-88.
- Le Grand, Julian. 2007. *The Other Invisible hand*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Steuerle, C. E. 2000. “Common Issues for Voucher Programs”. In Steuerle, C. E. Van Doorn Ooms, G. Peterson, R. D. Reischauer.(eds). *Vouchers, C. E., Provision of Public Services*. Washington D.C: Brookings Institution Press, Committee for Economic Development, Urban Institute Press. 3-39.
- Van Slyke, David M. 2003. “Mythology of Privatization in Contracting for Social Services”. *Public Administration Review* 63(3): 296-315.

우리나라 복지제도의 방향에 대한 젊은 세대의 태도: 예측모형의 활용

(Welfare Attitude of Young Generation towards Welfare Reform in South Korea)

이정화 (성균관대학교)

I. 문제제기

우리나라의 사회경제적 환경이 변화하고 그에 따라 복지욕구가 다양해지면서, 최근 우리나라 복지체계 변화의 필요성과 그 방향에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

Svalfors(2010)는 복지국가가 개인의 태도를 고려해야 하는 이유를 두 가지로 설명한다. 첫째, 태도란 장기적으로 형성되어 쉽사리 바뀌지 않는 상태로 정책 변화를 촉발시키는 기제인 한편, 이와 같은 변화의 자원(resource)이자 기회로써 기능하기 때문이다. 둘째, 지속적으로 태도를 연구하면 일반대중 집단의 견해와 태도를 파악할 수 있게 되는데, 이는 현존하는 또는 변화하는 정책의 필요성 및 정당성을 판별할 수 있는 준거를 제공한다.

이처럼 복지제도를 시행하고 방향을 설정하기 위해서 어떤 집단의 평균적인 태도와 인식의 분산, 그리고 응집적인 견해의 분포도를 파악하는 것은 중요한 시사점을 갖는다(최유석, 2011:58). 특히 우리나라의 경우 복지국가 역사가 매우 짧은 편이므로 국민의 수요와 제도의 성숙도가 일치하지 않을 가능성이 있고, 급속한 복지제도의 변화를 겪으며 국민의 인식도 그로부터 많은 영향을 받았을 여지도 존재하므로 더욱 중요성을 띤다(김태일 외, 2011:333). 또한 태도에는 국가적 차원의 요인(복지레짐, 노동시장정책 등)과 개인 차원에서의 사회경제적 요인이 함축되어 있다(Blekesaune and Quadagno, 2003). 따라서 복지제도의 성격 또는 방향성을 지지하는 태도를 탐구하는 작업은 대중의 선호와 지지를 얻기 위해서도 필요하지만, 이는 곧 현 시점에서 이들이 해결을 요하는 문제들을 내포하기 때문에 현실 문제에 대한 올바른 이해를 동반하는 정책대응의 차원에서도 함의를 갖는다.

제도를 운영하고 개혁할 때에는 반드시 국민들이 직면하는 사회경제적 상황과 욕구를 정책적으로 인지해야 한다.

이상의 논의에 근거하여, 본 논문에서는 청년세대의 복지태도가 형성되는 지형을 예측하고자 한다. 먼저 현재 청년세대의 태도에 영향을 미치는 요인을 살펴본 후, 복지제도의 향방에 대

한 이들의 태도를 예측해본다. 복지제도의 방향은 보편성의 확대를 기준으로 하였으며, 이는 복지제도의 혜택의 범위를 통하여 설명되었다.

II. 연구설계

분석 자료는 한국복지패널을 사용하되, ‘복지인식’ 자료의 사용을 위하여 제8차 자료(귀속연도 2013년)를 사용하였다. ‘복지인식’ 자료가 존재하는 성인남녀 30대 581명이 본 논문의 최종 표본으로 취합되었다.

본문에서는 이분형 로지스틱 회귀분석과 의사결정나무모형을 분석 방법을 선택하였다. 먼저 이분형 로지스틱 회귀분석을 통하여 현재 개인의 태도에 대하여 영향을 미치는 요인들을 살펴보고, 다음으로 의사결정나무모형을 활용하여 특정한 요인들을 통하여 형성되는 개인의 태도를 예측해보았다. 의사결정나무모형은 의사결정규칙(decision rule)을 도표로 나타내어 관심의 대상이 되는 속성(attribute)에 대한 예측을 수행하는 분석방법이다(Stephenie et al, 2003). 이 때 양자 간에 투입하는 독립변수의 형태를 달리 하였는데, 특히 의사결정나무모형에서는 더미변수만을 사용할 수 있으므로 연속변수 및 서열변수의 경우에는 평균값(mean)을 기준으로 더미를 생성하였다.

분석에서 사용하는 변수는 다음과 같다. 독립변수의 대분류 영역은 개인변수·가구변수와 소득 및 지출, 복지인식으로 정의하였다. 먼저 개인변수는 성별과 연령, 혼인여부, 경제활동상태로 구성하였다. 연령을 제외한 나머지 변수들은 더미의 형태를 취하는데, 성별은 남성을 기준으로 하였으며 혼인여부의 경우 기혼상태이며 배우자가 존재하는 유배우자 상태를 기준으로 1의 값을 부여하여 더미변수로 구성하였다. 경제활동상태도 취업자가 1의 값을 취하는 더미변수로 재구성하였다. 연령은 의사결정나무모형에서만 평균값에 준거하여 더미 형태로 투입되었다.

다음으로 가구변수에는 가구원 수, 부모의 동거여부, 주거지 점유형태, 복지서비스 이용경험이 포함된다. ‘가구원 수’는 현재 동거 중인 가구원을 의미하며, ‘부모의 동거 여부’는 부모가 동거하는 경우를 기준으로 더미 변수를 형성하였다. 또한 주거지의 점유형태는 주거지를 소유하는 경우에, 그리고 가구에서 복지서비스의 이용 경험이 있다는 응답에 1의 값을 부여하는 더미변수로 구성하였다. 이 때 복지서비스는 설문조사 시점을 기준으로 지난 1년간의 시기에 해당하며, 산모신생아 도우미 사업이나 임신출산 진료비지원사업과 등의 복지바우처서비스를 의미한다. 여기서 ‘가구원 수’는 의사결정나무모형으로 투입 시 평균을 기준으로 더미변인으로써 재구성되었다.

소득 및 지출의 변인은 1년간의 가구소득(경상소득) 및 가구지출(총지출)을 고려하며, 가구의 경제적 수준에 대한 만족도를 투입하였다. 이는 가구원의 수입에 대한 만족도에 관한 문항으로, 가구단위 소득 및 지출만으로 파악되지 않는 가구의 경제적 상황을 간접적으로 드러내는 요인으로 판단되었다. 가구소득 및 가구지출은 로그를 취한 후 회귀분석에 투입되었으며, 의사결정나무모형의 경우에는 평균에 의하여 더미로 재구성되었다. 또한 후자와 관련하여 경제적 만족도 역시 더미로 변환되었는데, 이 때 5점 리커트 척도의 응답에서 1점(매우 불만족)부터 3점(보통)까지는 ‘0=불만족’으로 통합되었으며 4점(다소 만족) 및 5점(매우 만족)은 ‘1=만족’으로 정의되었다.

마지막으로 개인의 ‘복지인식’은, 복지제도 및 관련 현황과 관련하여 세부적인 영역보다는 개

략적인 사항을 다루는 문항으로 구성하였다. 이는 모두 4점 또는 7점의 리커트 척도로 구성되어 있다. 첫 번째는 우리나라의 소득 및 재산의 분배 상황에 대한 내용으로, 경제적 평등에 관한 인식을 드러낸다. 두 번째는 복지예산의 확대를 위한 증세에 관한 설문으로 개인의 복지비 부담 의지를 반영하며, 세 번째 변인은 성장과 분배의 스펙트럼에서 개인의 선호를 설문하는 문항이다. 의사결정나무모형 분석을 위하여 이들을 모두 더미변수로 재구성 하였는데, 나열한 순서대로 ‘평등’, ‘복지예산 위한 증세 찬성’, ‘분배’에 모두 1의 값을 부여하였다. 여기서 ‘보통’ 등의 중앙값은 더미변수에서 ‘1’로 처리되는 의미에 대한 동의가 아닌 것으로 고려하여 모두 ‘0’의 방향으로 투입하였다.

본문에서 측정하고자 하는 종속변수는 복지제도의 혜택 범위에 준거하여 선별성 및 보편성에 대한 선호를 설문에 근거하여, 이를 ‘복지태도’로 재정의하였다. 복지제도의 시행과 관련한 영역을 크게 부담(burden)과 혜택(benefit)으로 양분할 수 있다면, 본 논문에서는 복지제도의 성격을 후자의 측면에서 이해하여 이를 종속변수로 설정하였고 전자인 재정적 부담을 독립변수로 배치하여 양자를 고루 투입하고자 하였다. 이 때 복지제도의 보편성에 기준을 두어 5점 리커트 척도의 응답에서 복지제도 혜택의 범위가 ‘모든 국민 대상’에 가까울수록 ‘1=보편성 찬성’으로 정의하였으며, ‘가난한 사람들을 대상’을 지지하는 응답일수록 ‘0=보편성 반대(선별성 찬성)’로 정의하였다¹⁰⁾. 이상의 모든 변인은 개인 횡단가중치를 적용하였다.

표 11. 변수의 선정

영역	변수	변수값		비고
		이분형 로지스틱 회귀분석	의사결정 나무모형	
독립변인	인적요인	성별	1=남성, 0=여성	(동일함)
		연령	(세)	1=35세 이상, 0=34세 이하
		혼인여부	1=유배우 상태, 0=사별·이혼·미혼	(동일함)
		경제활동상태 ^{a)}	1=취업자, 0=비취업자	(동일함)
	가구요인	가구원 수	현재 동거 중인 가구원	1=4명 이상, 0=3명 이하
		부모 동거여부	1=부모 동거, 0=부모 비동거	(동일함)

10) 엄밀히 말하면 보편성을 반대한다는 입장은 선별성을 찬성하는 입장으로 환원되지 않는다. 그러나 본 논문에서 준거하는 설문항이 보편성과 선별성을 양 끝으로 하는 스펙트럼을 제시하는 바, ‘가난한 사람에게만’ 복지를 제공해야 한다는 선별성에의 지지를 보편성에 대한 반대로 해석하는 방향은 무리가 없을 것으로 판단되었다.

영역	변수	변수값		비고	
		이분형 로지스틱 회귀분석	의사결정나무모형		
			(사망 포함)		
		주거지 점유형태	1=주거지 소유, 0=주거지 비소유	(동일함)	
		복지서비스 이용경험 ^{b)}	1=있음, 0=없음	(동일함)	
	소득 및 지출	가구소득(연/만원) ^{c)}		1=6,012만원 이상, 0=6,012만원 미만	
		가구지출(연/만원)		1=5,114만원 이상, 0=5,114만원 미만	
		경제적 수준 만족도	1=불만족, 5=만족	1=만족, 0=불만족	리커트 척도
	복지인식	경제적 평등 ^{d)}	1=평등, 7=불평등	1=평등, 0=불평등	리커트 척도
		복지예산 증세 ^{e)}	1=매우 찬성, 7=매우 반대	1=찬성, 0=반대	리커트 척도
		성장과 분배 ^{f)}	1=성장, 4=분배	1=분배, 0=성장	리커트 척도
	종속변인	복지태도 ^{g)}	1=보편성 찬성 (모든 국민), 0=보편성 반대 (가난한 사람)	(동일함)	리커트 척도

a: 취업자: 임금근로자, 자활 및 공공근로, 고용주 및 자영업자, 무급가족종사자 / 비취업자: 실업자, 비경제활동인구

b: 복지바우처서비스: 노인돌봄종합서비스사업, 장애인활동지원제도, 산모신생아도우미사업, 가사간병 방문서비스사업, 아동인지능력 향상서비스, 비만아동 건강관리 서비스, 임신출산 진료비 지원사업

c: 가구소득(경상소득): 근로소득, 사업 및 부업소득, 재산소득, 사적이전소득, 공적이전소득

d: 한국복지패널 제8차 '복지인식' 설문 3번

영역	변수	변수값		비고
		이분형 회귀분석	로지스틱 의사결정 나무형	

- e: 한국복지패널 제8차 ‘복지인식’ 설문 15번
- f: 한국복지패널 제8차 ‘복지인식’ 설문 8번
- g: 한국복지패널 제8차 ‘복지인식’ 설문 17번

III. 분석 결과

1. 기술통계량

분석표본의 일반적인 특성은 다음과 같다. 남성의 수가 다소 많으며(54.9%), 평균 연령은 34.8세이다. 기혼으로 배우자가 존재하는 비율이 69.2%이며, 취업자의 비율도 74.2%로 높다. 가구변인을 살펴보면 평균 가구원 수는 3.4명이고, 부모와 동거하는 비율이 높다(71.9%). 표본의 절반가량만이 주거지를 소유하고 있으며(51.8%), 복지서비스를 이용해본 경험이 있는 개인은 표본의 43.0%이다. 특히 복지서비스 이용의 경우, 임신·출산 진료비 지원의 경험이 있는 개인이 20.5%, 아이사랑 보육서비스(유아학비지원 ‘아이즐거운카드’ 포함) 이용 경험이 84.1% 등으로 집계되었다. 한편, 평균적인 가구소득(연)은 6천여만원이고 가구지출(연)은 5천1백만원 가량이다. 가구의 경제적 수준에 대한 만족도는 평균 2.8점(5점 만점, 5=매우 만족)으로 보통 수준이다.

다음으로 복지인식의 경우, 소득·재산의 분포로 대리되는 우리나라의 경제적 평등 정도에 관한 평가는 5.3점(7점 만점, 7=매우 불평등)으로써 불평등하다는 인식이 우세하다. 또한 복지에 산의 증대를 위하여 세금을 인상시키는 방안에 대해서는 평균 3.6점(7점 만점, 7=매우 찬성)으로 중립에 가깝다. 성장과 분배에 관한 선호는 평균 2.6점(4점 만점, 4=분배)으로 분배를 더 선호하는 편이다. 마지막으로 복지태도의 경우 선별성에 찬성하는 견해로 다소 치우치는 경향이다.

표 12. 기술통계량: 표본의 일반적 특성

(N=581)

영역		변수		평균 / %	표준편차
독립변인	인적요인	성별	남성	54.9%	0.02
			여성	45.1%	
		연령		34.8세	0.12

영역		변수		평균 / %	표준편차
		혼인여부	0=사별·이혼·미혼	30.8%	0.01
			1=기혼 및 유배우자	69.2%	
		경제활동상태	0=비취업자	25.8%	0.01
			1=취업자	74.2%	
	가구요인	가구원 수		3.4명	0.04
		부모 동거여부	0=부모비동거 (사망 포함)	28.1%	0.01
			1=부모동거	71.9%	
		주거지 점유형태	0=주거지 비소유	48.2%	0.02
			1=주거지 소유	51.8%	
		복지서비스 이용 경험	0=없음	57.0%	0.02
	1=있음		43.0%		
	소득 및 지출	가구소득 (연/만원)		6,012만원	0.18
		가구지출 (연/만원)		5,114만원	0.21
		경제적 수준 만족도		2.8점 (5점 만점, 5=만족)	0.03
	복지인식	현재 우리나라 경제적 평등: 소득-재산의 평등 정도		5.3점 (7점 만점, 7=불평등)	0.04
복지예산 증세		3.6점 (7점 만점, 7=찬성)	0.06		
성장과 분배		2.6점 (4점 만점, 4=분배)	0.03		
종속변인	복지태도		0.44 (1=보편성 찬성)	0.5	

이분형 로지스틱 회귀분석 추정 결과

개인의 태도를 예측하기에 앞서, 이분형 로지스틱 회귀분석을 통해서 현재 이들의 태도에 영향을 미치는 요인을 살펴보았다. 이 때 최초에 형성한 변수의 형태를 그대로 유지하여 투입하되, 가수단위의 소득 및 소비는 로그를 취하였다.

추정 결과는 다음과 같다. 인적요인 및 가구요인에서는 유의한 변인이 검증되지 않았으며, 가구소득(+)과 가구지출(-)이 유의수준 내에서 검증되었다. 또한 우리나라의 경제적 평등(+)과 성장 및 분배에 관한 인식(+)이 유의한 요인으로 확인되었다. 이를 해석하면 가구의 소득수준이 높을수록 보편성을 지지하는 반면, 지출액이 높은 가구의 구성원은 선별성에 찬성하는 태도를 형성하고 있다. 또한 우리나라의 소득 및 자산이 불평등하게 분포되어 있다는 인식은 보편성을 지지하는 태도로 연결되며, 이는 성장보다 분배를 지지하는 경우에도 동일하다.

그렇다면, 복지제도의 성격과 관련한 개인의 태도를 예측할 수 있는 요인은 무엇인가? 이와 관련하여 다음 장에서 논의를 이어가도록 하겠다.

표 13. 이분형 로지스틱 회귀분석 추정 결과: 태도에 영향을 미치는 요인 검증

영역	변수	β	S.E.	P	Exp(B)	
독립변인	인적요인	성별	.111	.199	.578	1.117
		연령	.010	.032	.767	1.010
		혼인여부	.392	.332	.239	1.479
		경제활동상태	-.294	.229	.443	.966
	가구요인	가구원 수	.062	.103	.549	1.064
		부모 동거여부	.202	.305	.508	1.224
		주거지 점유형태	.364	.194	.260	1.439
		복지서비스 이용경험	-.393	.229	.287	.675
	소득 및 지출	가구소득(연/만원)	1.557	.786	.018	4.507
		가구지출(연/만원)	-1.346	.889	.042	.535
		경제적 수준 만족도	.076	.113	.501	1.079
	복지인식	경제적 평등	.133	.081	.030	1.178
		복지예산 증세	-.051	.059	.394	.951
		성장과 분배	.284	.121	.004	1.285
	상수항		-2.837	2.624	.003	.000

종속변인: 복지태도

의사결정나무모형 추정 결과

본 논문에서는 의사결정나무모형에서 훈련표본을 70%로 할당하고, 표본의 크기를 고려하여 최소 케이스 수를 상위노드 70개 및 하위노드 40개로 지정하였다. CHAID 알고리즘을 적용하여 모형의 타당성 평가를 확인한 결과, 각기 표준오차 범위 내에서 추정된 훈련표본 및 검정 표본의 추정값이 큰 차이를 보이지 않았으므로 본 예측모형의 일반화 가능성을 뒷받침하였다.

표 14. 모형의 타당성 평가: 위험도 추정

표본	추 정 값	표 준 오 차
훈 련 표 본	.350	.024
검 정 표 본	.390	.037

성장방법: CHAID / 종속변수:
복지태도

<그림 1>은 개인의 복지태도에 대한 예측요인에 관한 의사결정나무모형 추정 결과를 나타낸다. 독립변수를 가하지 않은 뿌리마디를 통하여 복지제도의 보편성에 반대하는 응답이 우세한 경향을 확인할 수 있는데, 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개인의 태도에 대하여 가장 높은 예측력을 도출한 변인은 소득 및 재산의 평등 정도에 관한 인식이다. 이것이 평등하다고 생각할수록 복지제도의 보편성에 찬성하는 응답이 기존의 41.2%에서 23.3%로 줄어들고, 불평등하다는 인식을 갖는 경우에는 이 비율이 42.6%로 비슷한 수준을 유지한다.

둘째, 노드에 대한 이익 도표를 통하여 복지제도의 보편성에 찬성하는 태도에 대해서는 우리나라의 소득 및 재산 배분 정도를 불평등한 상태로 평가하고(노드2) 가구소득이 높은 편이며(노드3), 가구원 수가 비교적 많고(평균 4명 이상)(노드5), 복지서비스를 이용한 경험이 있는(노드9) 조합의 예측력이 가장 높다. 이 때 가구의 규모가 크다면 가구 소득이 높다 하더라도 1인당 확보하는 경제적 효용은 적을 가능성을 시사한다. 또한 동일한 조합에서 복지서비스의 이용 경험의 노드를 제외한 조합이, 복지제도의 보편성을 찬성하는 태도에 대하여 두 번째로 예측력이 높다. 이 때, 복지서비스의 이용 경험이 있음으로써 보편성에 찬성할 확률이 57.5%에서 69.2%로 상당부분 증가함을 알 수 있다.

다음으로 복지제도의 선별성을 지지하며 보편성에 반대하는 태도의 경우, 이에 대한 예측력이 가장 높은 조합은 우리나라의 소득 및 재산 배분 정도를 불평등한 상태로 평가하고(노드2), 가구소득 수준이 비교적 낮은 편에 속하지만(노드4) 가구의 경제적 상태에는 만족하는(노드8) 집

단이다. 그리고 두 번째로 예측력이 높은 집단은 우리나라의 소득 및 재산 배분 정도를 불평등한 상태로 평가하고(노드2) 가구소득수준이 비교적 낮은 편이며(노드4), 가구수입에 불만족하고(노드7) 비취업 상태인(노드12) 집단이다. 가구수입에 불만족할 때에는 복지제도의 선별성을 선호하는 비율이 약간 줄어들지만, 비취업자 집단과 조합될 경우 해당 비율이 70.4%로 상승하고 있다.

그림 1. 의사결정나무모형 추정 결과: 복지태도 예측 요인

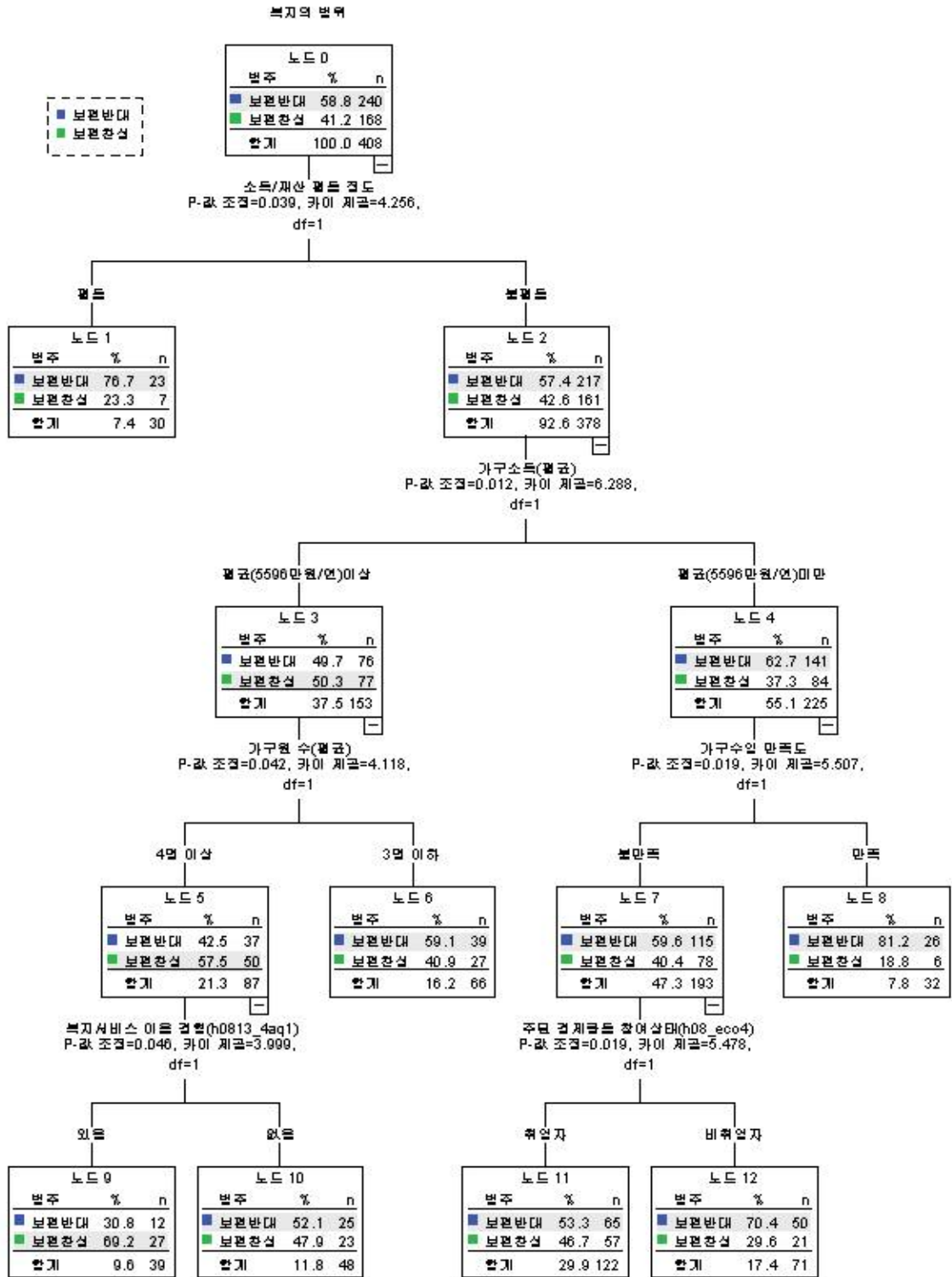


표 15. 복지태도의 예측모형에 대한 이익 도표

표본	노드	노드		이익		응답	지수
		N	퍼센트	N	퍼센트		
보편성 찬성	9	39	9.6%	27	16.1%	69.2%	168.1%
	10	48	11.8%	23	13.7%	47.9%	116.4%
	11	122	29.9%	57	33.9%	46.7%	113.5%
	6	66	16.2%	27	16.1%	40.9%	99.4%
	12	71	17.4%	21	12.5%	29.6%	71.8%
	1	30	7.4%	7	4.2%	23.3%	56.7%
	8	32	7.8%	6	3.6%	18.7%	45.5%
보편성 반대	8	32	7.8%	26	10.8%	81.2%	138.1%
	1	30	7.4%	23	9.6%	76.7%	130.3%
	12	71	17.4%	50	20.8%	70.4%	119.7%
	6	66	16.2%	39	16.2%	59.1%	100.5%
	11	122	29.9%	65	27.1%	53.3%	90.6%
	10	48	11.8%	25	10.4%	52.1%	88.5%
	9	39	9.6%	12	5.0%	30.8%	52.3%

성장방법: CHAID / 종속변수: 복지태도

IV. 결론 및 함의

본 논문에서 수행된 추정 결과를 통하여 다음과 같은 함의를 제시할 수 있다. 첫째, 복지태도에 대한 예측률이 가장 높은 요인은 우리나라의 경제적 평등에 대한 인식이다. 이는 소득·자산으로 대리하여 측정되었는데, 현재 개인의 복지태도 형성에도 영향을 미치는 요인으로 검증되었다. 불평등과 개인 선호 간 관계의 초기 연구인 Meltzer and Richard(1981)과도 일치하는 결과로, 불평등의 정도가 악화될수록 개인은 보다 관대하고 재분배적인 정책을 선호한다는 것이다. 또한 우리사회 구성원의 복지 성격에 대한 선호가 주관적 인식으로부터 더 영향을 많이 받음을 드러낸다(김사현·홍경준, 2010).

둘째, 경제적 평등을 뒤이어 두 번째로 예측력이 높은 변인은 가구소득이며 이 역시 로지스틱 회귀분석에서도 동일하게 식별되었다. 노드에 대한 이익 도표를 비롯하여 전체적인 노드별 예측력을 살펴보면, 복지태도의 본격적인 차이는 가구소득으로부터 발생하기 시작함을 알 수 있다. 즉, 가구소득이 비교적 높은 집단에서는 복지의 보편성을 지지하는 태도에 대한 예측력이 높고, 평균소득이 낮은 집단에서는 이에 반하여 선별성을 지지하는 태도의 예측력이 높다는 점이다. 이처럼 사회적 위치(social location)는 복지제도에 대한 개인의 의존도에 영향을 미치는데, 사회적으로 취약한 계층일수록 복지제도를 지지하며 보호받고자 하는 의지가 높기 때문이다(Yang and Barrett, 2006). 이 때 취약계층은 선별적 복지를 지지하는 한편, 부유한 계층일수록 복지비의 부담분을 늘리고 보다 양질의 혜택을 받을 수 있는 보편적 복지를 지지하는 경향이다(Jordan, 2013).

셋째, 복지제도의 보편성에 대한 반대(선별성에 대한 찬성)가 보편성에 대한 찬성보다 더 뚜렷한 경향으로 예측된다. 전자의 최고 예측률은 81%이며, 후자의 예측률은 최대 57%로 추정되었다. 이는 복지제도 수혜자의 범위를 확장시킬 경우 동반되는 재정적 부담에 대한 우려가 작용한 것으로 예측해본다. 기술통계량에서도 복지예산 확대를 위한 세금 인상의 의향은 평균적으로 보통 수준이었는데, 우리나라 복지제도의 선별적 경향이 강한 오늘날 현실에서 이러한 점이 보편성 확대의 찬성을 저지할 가능성이 있는 것으로 본다. 또한 선별적·잔여적 복지의 경험만이 축적된 상태에서 보편성의 확대를 지지하는 태도는 단기간에 형성되기 어려울 것으로 보인다. 그러므로 이에 대한 긍정적 인식과 지지를 확보하기 위해서는 복지제도의 질을 제고할 필요가 있는데(우명숙·남은영, 2014), 본문에서도 복지서비스의 이용 유무가 태도의 변화를 상당 수준 조정하는 결과는 이러한 설명을 뒷받침한다.

본 논문에서는 복지제도의 특성을 규정하지 않고, 비교적 개략적인 사항에 대해서만 접근하였다. 하지만 복지제도의 종류·영역 등에 따라 개인의 태도는 매우 다양화 될 수 있기 때문에, 보다 구체적으로 접근하여 비교한다면 더욱 풍부한 함의를 도출할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김사현. 2010. 개인의 주관적 인식이 복지제도의 보편성에 대한 선호에 미치는 효과: 도구변수를 활용한 접근법. 「사회복지연구」. 41(3): 213-239.
- 김태일·최하정. 2011. 복지에 대한 정부역할 인식의 비교분석. 「사회보장연구」. 27(2): 331-356.
- 우명숙·남은영. 2014. 공적 제도 인식이 친복지태도에 미치는 영향: 한국과 독일을 중심으로. 「사회보장연구」. 30(1): 167-195.
- 최유석. 2011. 한국인의 사회복지에 대한 인식과 분산: 정치적 성향과 정치적 지식의 역할을 중심으로. 「사회복지정책」. 38(1): 57-83.
- Jordan. 2013. Policy Feedback and Support for the Welfare State. *Journal of European Social Policy*. 23(2): 134-18.
- Meltzer, A. H. and Richard, S. F. 1981. A Rational Theory of the Size of Government. *The Journal of Political Economy*, 914-927.
- Stephenie, C. et al. 2003. Classification and Regression Tree Analysis in Public Health: Methodological Review and Comparison with Logistic Regression. *Annals of Behavioral Medicine*. 26(3): 172-181.
- Svallfors, S. 2010. Public Attitudes. in *The Oxford Handbook of Welfare State*, Castles et al., Oxford Press, p.141-151.
- Yang, P. and Barrett, N. 2006. Understanding Public Attitudes towards Social Security. *International Journal of Social Welfare*. 15(2): 95-109.

지역중심 복지공동체 사례분석¹¹⁾

The Case Study of Community-Based Welfare

서 종 녀(서울시복지재단)

1. 서론

보건복지부(1995)는 사회안전망의 확보를 위한 복지공동체 구축으로 가족 및 지역사회 중심의 복지서비스를 강화하고 공공복지 전달체계의 전문화와 민간의 복지참여 활성화를 위한 계획을 수립하였다. 복지공동체에 대해 합의된 정의는 없지만, 권순원(1997: 58-59; 이영철, 1998 재인용)은 복지공동체란 지역사회 주민들의 자발적인 노력에 의한 복지증진을 추구하는 사회적 기본단위라고 하였다. 복지공동체 실현을 위해 정부(중앙정부, 광역 및 기초자치단체 포함), 민간 부문 그리고 지역주민 등 지역특성에 기반한 체계를 구축해야 한다고 하였다(이영철, 1998). 최근에는 지역사회 문제의 주요 기제로서 지역성에 기반한 공동체의 역할이 부각되고 있다(변미리, 2011; 이영철, 1998). 이는 주민생활의 장이자 참여의 장인 지역에 대한 인식 변화, 단순 복지서비스 대상자가 아닌 전체 주민들의 적극적인 참여 확대에 의한 주체성 인식 고양, 그리고 지역사회 전반의 종합적이고 포괄적인 서비스 제공으로 변화함에 따라 지역사회복지에 대한 관심으로 이어지고 있다(이재완, 2013). 지역사회복지에 대한 개념은 다양하게 정의되지만 「사회복지사업법」제2조에 따르면 지역사회복지란 ‘주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지’를 의미한다. 즉, 지리적 공간의 개념인 지역성에 기반한 사회복지로서 지역주민의 복지서비스 지원을 위한 개입, 정책과 제도 변화를 위한 (비)전문가적인 활동으로 해석되어진다(양만재, 2012: 119).

서울시는 행정동 단위 이하 지역중심 주민주도형 복지의제 발굴 및 복지사업 개발을 통해 분야별 전달체계를 넘는 지역중심 복지공동체 기반 조성을 위한 사업을 계획·수립하였다. 구체적인 운영계획은 복지기반이 취약한 지역을 선정하고 해당 지역에 지역복지전문가와 청년혁신활동가를 파견하여 주민참여를 통한 복지사업을 추진하는 것이며 시범운영할 지역을 선정하여 2013년부터 사업을 실시하였다. 이 사업은 지역주민 중심으로 민간과 공공기관을 포함하여

11) 이 연구는 서종녀(2014)의 “지역중심 복지공동체 활동의 활성화 방안”의 내용을 일부 수정 및 보완하였음.

* 서울시복지재단 연구개발실 연구위원

지역사회 차원의 통합적 접근을 위한 사례로 볼 수 있다. 그러므로 본 연구에서는 지역사회복지실천 방법 중 대표적인 로스만(Rothman)의 지역사회개발(locality development) 모델을 기반으로 지역사회복지실천가의 역할을 통해 문제해결 과정을 파악하고자 한다.

따라서 본 연구는 시범사업 지역을 중심으로 복지공동체 형성을 위한 실천 과정에서 나타나는 경험을 파악하고 분석하였다. 이를 통해 지역사회 중심의 차이를 이해하는데 기초가 될 뿐만 아니라 현실적으로 어떤 성과가 있는지를 파악할 수 있게 된다.

2. 문헌 고찰

1) 사업 개요 및 현황¹²⁾

서울시에서 실시하고 있는 시범사업은 동(洞) 단위 이하 복지기반이 취약한 지역을 중심으로 주민들 스스로 만들어가는 지속가능한 나눔, 돌봄의 지역공동체를 만드는 것이다. 이는 새로운 복지서비스나 복지전달체계 중심이 아닌 주민주도의 주민공동체에 기반하여 운영되는 사업이다. 즉, 복지기반이 취약한 ‘사각지대’를 대상으로 ‘지역사회 문제(취약계층 지원 포함)를 해결’하기 위한 기반을 구축하는 것이다. 본 사업은 지원인력을 파견하고 활동의 거점이 되는 공간을 지원하는 형태로 운영되고 있다. 지역별 인력(이하 ‘활동가’로 명명)은 시범사업에서 지원되는 지역복지전문가 2명과 함께 청년인턴사업으로 지원되고 있는 청년혁신활동가로 구성되어 있다.

시범사업 지역은 주거지역 2곳과 상업지역 1곳이다. 주거지역인 2개 시범사업 지역은 강서구 화곡본동과 용산구 보광동이며, 주요 활동내용은 지역사회 현장에서 주민들을 만나고 그들과 관계를 형성하면서 잠재 주민리더를 발굴하고 지역사회 네트워크 형성을 통한 지역사회 이슈를 파악하는 것이다. 상업지역은 영등포구 영등포동5가이며 기존 저층식당 공간을 활용하였다. 영등포구는 시범사업 지역이 확정된 후 사업을 시작하였고, 지역의 요구가 반영된 금융복지상담서비스와 어르신돌봄서비스를 포함하여 활동을 시작하였다. 영등포구 지역의 주요 활동은 지역의 핵심 대상자인 시장 상인들과 취약계층에 대한 문제를 해결하기 위한 사업을 시작하였다.

2) 선행연구 고찰

로스만(Rothman)의 지역사회개발 모델은 주민의 참여를 통해 자조에 기반한 문제해결 능력을 키워 지역사회 능력을 향상시키고 사회통합을 이루는 것이다(홍현미라 외, 2013: 91). 즉, 지역사회 역량을 강화하기 위해서는 지역주민이 함께 지역문제를 해결하여 공동체 능력을 강화시키고 모든 집단간 조화로운 관계 형성을 통해 지역사회 통합을 촉진시켜야 한다(Cnaan and Rothman, 1995; Rothman, 2000 재인용). 지역사회개발을 잘 수행하기 위한 조건은 다음과 같다(Rothman, 2000). 1) 공동체 자체적으로 기본적인 역량이 있어야 한다. 2) 목표에 적합한 비교적 간단한 임무가 있어야 한다. 3) 작은 규모의 프로젝트들은 목표를 달성해야 한

12) 본 내용은 재단에서 시범사업을 실시할 초기에 작성된 사업의 목적 및 운영방식을 중심으로 작성됨(출처: 재단 내부 자료 요약 정리).

다. 4) 지역사회 약속이 프로젝트에 있어야 한다. 5) 공통 관심사가 있어야 한다. 6) 편익이 존재해야 한다. 7) 비용보다 편익이 더 커야 한다. 개방적이고 민주적인 환경을 조성하고 의사결정구조와 교육, 전문가뿐만 아니라 다양한 조직의 참여 등이 필요하다.

이 모델은 지역 주민의 적극적인 참여와 의사결정과정의 핵심적이지만 무엇보다 활동가의 역할이 중요하다. 지역사회개발 모델에서 활동가들의 역할유형의 특징을 보면, 촉매자(catalyst)는 어떤 계기를 부여하여 주민들이 어떤 변화 노력이 자발적으로 시작되기를 기대하며, 촉진자(facilitator)는 주역주민의 욕구에 기반하여 연결·통합·조장 같은 직접적인 목표달성에 초점을 두고 활동하며, 우군(ally)은 지역사회 주민들에게 직간접적인 도움을 주지 않고 지지세력으로 활동하며, 마지막으로 옹호자(advocate)는 주로 지역사회 취약계층 편에서 이들을 대변하는 역할을 하며 실질적인 활동도 수행한다(Suarez-Balcazar & Harper, 2004; 김옥진·김태연, 2012: 55-56). 이러한 활동가의 역할유형은 지역사회에서 한 가지 역할로 제안되는 것이 아니라 다양한 역할을 수행할 가능성이 크기 때문에 본 연구에서는 활동가의 관점에 따라 그들의 역할과 문제해결 역량강화 방법이 어떠한가에 대해 살펴보았다.

3. 분석의 틀

1) 조사대상 지역 현황¹³⁾

(1) 강서구 화곡본동

강서구 화곡본동은 2000년 이후 지속적으로 인구 유입이 있는 지역이다. 2010년 대비 2013년 세대수는 서울시가 0.18(2010년 3,540,492세대, 2013년 4,182,351세대), 강서구가 0.30(2010년 173,789세대, 2013년 226,607세대) 증가한 반면 화곡본동은 0.48(2010년 10,134세대, 2013년 14,971세대) 증가하였다. 2010년 대비 2013년 인구수는 서울시가 0.001(10,373,234명, 2010년 10,388,055명), 강서구는 0.10(2010년 522,962명, 2013년 575,236명)인 반면 화곡본동은 0.25(2010년 29,835명, 2013년 37,233명) 증가하였다.

강서구 화곡본동은 다른 지역과 달리 다세대주택의 비율이 높은 지역이다. 2010년 기준 주택유형을 보면, 서울시는 아파트가 58.8%, 다세대주택이 18.4%이고 강서구는 아파트가 60.6%, 다세대주택이 25.6%인 반면 화곡본동은 다세대주택이 78.5%, 단독주택(다가구주택 포함)이 9.1%, 연립주택이 6.5%로 나타났다. 화곡본동은 2000년대 초반 LH공사에서 빌라 및 다세대 주택을 매입하고 임대주택 공급을 하면서 200여 가구 이상의 임대가가구가 있는 취약계층이 많은 지역이다. 특히 서울시 중 다가구매입 임대주택이 많은 지역이 강서구청이며, 강서구청 내에서도 화곡본동에 다가구매입 임대주택이 가장 많다. 서울에서 가장 임대료가 저렴한 지역으로 젊은 신혼부부가 들어와 살기 시작하지만 자녀가 초등학교 고학년이 되면 좋은 교육 환경을 위하여 외부로 이사를 간다. 그래서 지역 주민들은 아이들 교육환경이 좋지 않은 이미지를 가지고 있어 언제든지 자신의 사정이 좋아지면 이곳을 떠나는 것이 희망인 사람들이 많이 있다. 그러나 실제 조그만 지역에 초등학교가 2개나 있을 만큼 10대 인구가 많은 지역이기도 하다.

화곡본동 주변은 봉제산을 비롯하여 10여 곳에 공원이 있어 녹지공원이 제공하는 심리적

13) 개별 지역 특성에서 제시되는 인구학적 및 지역적 현황 수치는 서울시 통계홈페이지 자료임.

안정감과 이를 자원으로 활용할 수 있는 기회가 있다. 그래서 공원에 가면 지역 주민들이 항상 있고 낮 시간에도 사람들이 북적인다. 지역 특성을 살펴볼 때, 주민들의 욕구 혹은 문제는 낮은 소득 수준으로 인한 경제적 문제, 육아 및 교육 환경에 대한 문제, 봉제산을 비롯한 풍부한 자연환경 활용 등에 대한 것이라고 추측된다.

(2) 영등포구 영등포동5가

이 지역은 지난 40, 50년 동안 영등포 지역 내 대표 도매 시장인 영등포시장에 위치해 있다. 주거지에 위치한 다른 시범사업 지역과 달리 이 지역의 주민들은 상인, 오피스텔 거주자, 고시원 거주자 등이다. 이 지역은 사전에 복지기반이 취약한 지역으로 선택된 것이 아니라 본래 저축식당을 목적으로 생겨난 건물에 시범사업이 시작되었다.

저축식당은 자활이 어려운 사람들에게 회원으로 가입하게 하고 밥값의 반은 지불하고 반은 매칭펀드로 적립해주었다가 회원이 자활하려고 할 때 적립금을 내어주어 자활을 돕고자 하는 의도로 계획되었다. 하지만 저축식당 개소식에 서울시장이 참여하였고 그 때 상인들이 극심히 반대 간담회를 거쳐 저축식당 개소를 무산시켰다. 대신에 지역 주민들의 요구를 받아들여 어르신 “휴센터”와 “서울시복지재단 금융복지상담센터”와 함께 시범사업을 시작되게 되었다.

이 지역은 저축식당이 서울시장의 주력 사업으로 활용할 계획이었으나 해당 공간을 시범사업의 공간으로 사용되면서 자연스럽게 활동에 대해 지역주민이 알게 되었다. 따라서 이 지역은 시범사업 초기부터 지역 주민들의 관심을 받으면서 운영되기 시작하였다.

(3) 용산구 보광동

용산구 보광동의 인구학적 특성을 보면, 2013년 기준 세대수는 8,435세대이고 인구수는 17,961명이다. 인구수 대비 등록외국인 비율은 4.8%이며 이는 서울시(2.4%)보다 약 2배 높은 수치이다. 보광동은 서울 시내 중심가에 위치한 지역임에도 불구하고 임대료가 매우 저렴한 편이며, 비교적 소득 수준이 낮은 사람들이 많이 살고 있다. 또한 저렴한 임대료와 함께 서울 중심가에 위치해 있고, 남산과 가깝고 이태원에 인접해 있어 젊은 프리랜서들과 작가들이 많이 거주하고 있다. 보광동 주민들은 토착주민과 결혼하고 다시 이 지역으로 돌아온 토착 주민의 자녀 가정, 저렴한 임대료와 서울 중심지에 위치해 있다는 이유로 이사 온 젊은 프리랜서나 작가들, 소득 수준이 낮은 젊은 부부들, 다양한 국가에서 온 다문화가정 등이다. 그래서 보광동은 초등학교부터 중학교, 고등학교, 대학교 등 모든 교육기관이 있고 교회를 비롯하여 점집과 무슬림사원도 있는 그야말로 여러 가지 측면에서 다양성을 보유하고 있는 지역이다.

용산구 보광동은 용산 역세권과 한강로의 배후지로서 개발 기대지역이며 1990년대부터 재개발계획지역으로 지정되면서 이를 투자 기회로 삼아 땅을 구입하여 빌라나 다세대주택을 지은 투자자 주인들과 세입자들이 급속하게 유입되고 있다. 2010년 기준 용산구 주택보급률이 109.9%인 반면 보광동은 80.5%로 가구수에 비해 주택수가 많이 부족한 실정이다. 주택유형별로 보면, 서울시와 용산구는 아파트 비율이 50% 전후인 반면 보광동은 단독주택(16.3%), 다가구주택(36.4%)과 다세대주택(23.4%)이 76.1%를 차지하고 있다(2010년 기준). 그리고 투자자 주인들과 세입자들의 급속한 유입으로 인해 인구밀집도가 높아지고 남산의 고도제한 등 사업성이 불투명해지면서, 조합 설립도 되고 구청의 승인도 받았지만 시공·시행사가 나서지 않아 20여 년이 지난 지금까지 재개발계획 지역으로 지정만 된 상태로 재개발사업의 진행이 불투명한 상황이다. 이런 상황이 지속되면서 보광동은 과거에 지어진 주택들은 노후화가 진행되

고 재개발이 확정되지 않고 있어 지역에 빈집도 있고 골목은 복잡하며 지저분한 장소가 많이 있다.



[그림 1] 시범사업 지역 분포 현황

2) 연구방법

본 연구의 공간적 범위는 시범적으로 운영된 3개 지역을 중심으로 사례를 분석하였고 시간적 범위는 2013년 사업이 시작된 이후부터 2014년 11월 기준이다. 면접조사 대상자는 활동가(지역복지전문가와 청년혁신활동가)를 대상으로 사업의 활동 과정에서 어떤 관계가 형성되고 작용하고 있는지를 파악하였다. 면접조사 대상자 중에서 지역복지전문가는 사업의 전반적인 과정을 이해하고 있기 때문에 모두 포함시켰고 청년혁신활동가는 사업 초기부터 활동하면서 사업에 대해 이해가 있는 사람들을 지역복지전문가로부터 추천을 받아 면접조사가 실시되었다. 각 지역별로 3~4명을 인터뷰하였고 인터뷰 순서는 먼저 지역복지전문가 1명으로부터 지역의 특성과 활동의 전개과정 등 전반적인 현황을 파악한 뒤, 나머지 인터뷰 대상자를 통해 구체적인 지역 활동에 대해 질문하는 방식을 취하였다.

3) 분석틀

본 연구의 분석틀은 지원 방법이 동일한 사업에서 지역의 특성과 활동가의 관점에 따라 방법과 수단이 어떻게 달라지는가를 파악하고 이를 통해 활동가의 역할과 지역사회 주민들의 역할은 어떠한지에 대해 알아보려고 한다. 따라서 활동가의 활동 전개과정과 문제 해결 역량 강화 형성과정을 파악하고 활동가의 관점에서 어떤 결과가 나타났는지를 살펴보았다. 사례 지역들은 약 1년 정도 사업을 실시한 상황이므로 지역 주민 또는 지역사회 역량 강화에 대한 결

과보다는 주로 실천과정에 초점을 두고 설명하였다.

4. 사례분석

1) 강서구 화곡본동

(1) 활동 전개과정

강서구는 지역 선정부터 시작되었다. 강서지역 임대주택 단지에 있는 사회복지기관에서 지역복지에 오랜 경험을 가지고 있는 지역복지전문가가 기존의 일방적이고, 수직적인 복지서비스 전달체계가 주민을 대상화시키고, 프로젝트라는 틀 안에서 프로젝트를 위한 프로젝트로 이루어지는 것을 개선하고자 하는 욕구에서 출발하였다. 이 지역은 지역 선정을 위해 활동하던 중에 엄마모임을 하고 있는 주민리더 한 분과 이야기를 하면서 선정되었다. 지역에서 주민들의 욕구가 높을 것이라고 예상되는 육아, 교육 분야에서 주민 주도의 지역 복지를 실현할 수 있을 것이라는 가능성을 보고 지역을 최종 선정하였다. 지역을 선정한 후에는 거점기관(사무실)을 정하고, 함께 일할 청년들을 대상으로 3주간 교육을 실시하고 7월말에 시범사업을 본격적으로 시작하였다. 주요 활동은 주민들과의 만남으로 시작하였으며, 활동가들이 지역을 구역으로 나누어 각자가 다양한 방법으로 주민을 만나 인사를 하며 시범사업을 소개하였다. 2013년 9월 15일에는 떡을 만들어 동네에 돌리고, 9월 24일에는 집들이 행사로 60~70명의 주민들과 잔치를 했다. 떡과 잔치를 하면서 1차 주민워크숍이 있다는 것을 알렸다.

주민들과 지속적인 만남을 하면서 주민들로부터 지역의 좋은 점과 문제점에 대한 의견을 듣고자 2013년 9월 26일 1차 주민워크숍을 실시하였다. 그 동안 만나온 주민들과 한자리에 만나고자 이를 알렸으나, 처음 모임에 참석한 인원은 2명이었다. 1차 워크숍을 마치고, 사업을 할 만한 예비 주민 리더 6명을 초청하여 11월 7일에 2차 워크숍을 실시하였다. 1차와는 달리 2차 워크숍은 예비 주민리더를 선정하여 지역 주민의 이야기를 듣고자 하였다. 2차 워크숍에 참여한 주민들은 후에 주요 사업의 주민리더들로 성장하였는데, 이 때 이들은 지역에 대한 자신들의 관심과 애정을 서로 이야기하고 공유하면서 깊은 공감을 하였다고 한다.

이 후 2차 워크숍에 참여했던 주민들을 중심으로 “나는 화곡본동에 살아요?”라는 주제로 2013년 12월 6일에 토크콘서트를 열었다. 토크콘서트는 6명의 주민들이 특별한 사전 계획이나 리허설 없이 자신들이 지역에서 하고 싶은 것들을 초대 받은 지역 주민들에게 이야기하는 시간이었다. 6명의 주민들이 이야기하고 싶었던 내용은 도시농업, 골목길 역사 탐방, 커뮤니티, 교육, 마을 축제, 공동 아이돌봄 등이었다. 토크콘서트를 마치고 2014년 초에 예비 주민리더들을 만나면서 함께 각자의 꿈을 사업으로 비전화하기 시작하였다. 예비 주민리더들과 함께 지속적인 만남을 통해 최종적으로 텃밭운영, 아이스레(아이돌봄), 마을 축제 사업이 선정되었고, 2014년 4월부터 본격적으로 사업들이 진행되었다.

작년에 이어 2014년 상반기에 시작된 3개 주요 사업들은 지속적인 활동으로 결실을 맺고 있으며, 또한 새로운 국면들을 맞이하고 있다. 그리고 이 활동 이외 다가구매입 임대주택에 거주하고 있는 취약계층들이 스스로 자신들의 문제를 인식하고 해결하는 힘을 가질 수 있는 도움을 주기 위해 이들을 조직화하기 위한 노력을 시작하려고 한다. 주민들이 사업을 주도적으로 이끌어 감에 따라 활동가들은 지역사회 내 새로운 주민들을 만나 새로운 사업을 희망함

과 동시에 기존의 사업들을 서로 연계하여 확대하는 방안을 고민하고 있다.

(2) 지역사회 문제 해결 역량 형성 과정

활동 과정에서 지역 주민을 대상으로 참여를 유도하여 개별 사업 내용(예, 주민토크파티 등)을 공유하고 협력이 필요한 사항에 대해 연계를 유도하고 있다. 마을텃밭 가꾸기 활동은 다른 활동과는 다르게 시작부터 거주하고 있는 주민을 비롯하여 관련 시민단체, 활동가, 강서구청과의 네트워크를 활용하였다. 관련 시민단체는 생태보전시민모임으로 이 지역에서 경작할 텃밭을 탐색할 당시에 도움을 주었고 활동가의 연계로 이루어졌다. 강서구청과의 네트워크는 텃밭 가꾸기 주민 모임이 영농체험장의 책임이 있는 강서구청의 공원녹지과에 경작지 활용을 위한 제안을 할 때, 주민자치과의 네트워크를 활용하여 텃밭 경작에 대한 의미가 제대로 전달될 수 있도록 하였다. 텃밭 경작에 대한 승인 후에도 주민 스스로 텃밭을 처음 경작하는 것이기 때문에 텃밭 경작에 대한 기초 사전 교육을 위해서 네트워크가 활용되었다. 텃밭 경작을 통해 얻어진 수확물 역시 공동분배 원칙이 있으며, 수확물의 50%를 기부하도록 하였다. 이 때 지역사회 내 기부할 곳으로 지역의 경로당으로 정하는 과정에서 지역 경로당과의 네트워크가 형성되었다. 이 외에도 마을텃밭 가꾸기 활동은 성과가 수확물 이 외에 아이들의 체험학습장으로서의 활용, 자원봉사 텃밭 경작을 원하는 주민과의 네트워크 등 다양한 형태의 주민 모임과 다양한 기관과의 네트워킹이 예상된다.

아이스레 공간을 마련하기 위해 노력을 하는 중에 활동가들은 주민워크숍과 토크콘서트에 참여하면서 자신들의 요구(바람)를 지역 주민들에게 알렸다. 주민워크숍과 토크콘서트를 함께 했던 주민 중에 북카페 등을 하고 싶어 공간을 가진 주민을 알게 되고 뜻이 맞아 초기에 문고 공간을 아이스레 공간으로 전환하는 방법에 대해 논의하게 되었다. 이런 과정에서 공간지원 사업으로 진행될 경우, 문고공간의 유지비 문제가 발생하여 무산되었고, 아이스레는 자체적으로 공간지원 사업에 제안서를 제출하여 승인을 받았다. 즉, 아이스레 모임이 공간지원사업을 진행하는 기관과의 네트워크를 형성한 것이다. 이 외에도 아이스레는 활동 거점공간에서 자신들의 프로그램을 진행하면서 봉제산 방과 후 학교라는 사회적 기업과도 협력하고 있다. 봉제산 방과 후 학교는 주로 학교에 다니는 학생을 대상으로 방과 후 프로그램을 진행하는 사회적 기업이다. 아이스레 모임은 방과 후 학교 보다 나이 어린 아이들이 주로 대상이 되고 있기 때문에 미취학 아동이 초등학교로 진학할 때 적합한 프로그램을 봉제산 방과 후 학교에서 제공할 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 봉제산 방과 후 학교 대상자인 초등학생의 동생과 엄마들에게 제공할 프로그램이 필요했기 때문에 아이스레 활동에서 필요한 프로그램을 협력하여 진행하였다. 이 외에도 아이스레는 아이와 엄마를 대상으로 한 다양한 분야의 교육과 기타 관련 프로그램을 필요로 하기 때문에 이 후에 다른 주민모임과의 네트워크, 관련 기관과의 네트워크 등 연계가 확대될 것이다.

(3) 활동가의 관점

이 지역을 선정하면서 알게 된 (잠재)주민리더와 함께 지역주민을 통해 다양한 욕구를 파악하면서 이 지역의 주된 초점은 주민주도형 활동을 확대하는 활동을 강조하였다. 즉, 모든 지역의 주민이 대상이 되고 관계에서 일방적인 것이 아닌 상호관계 형성을 촉진하고 있다. 마을텃밭 가꾸기 활동은 마을텃밭의 공동경작을 통해 획득된 수확물을 경작에 직접 참여한 주민들과 지역 내 경로당이나 급식아동 지원에 공동 분배하였다. 이를 통해 텃밭 가꾸기에 참여한

당사자는 본인 참여에 대한 급부를 제공받았고 지원이 필요한 취약계층에도 그 혜택이 돌아가게 함으로써 자원이 순환되게 하였다. 또한 마을텃밭 가꾸기는 아이들의 정서발달과 현장학습장으로 역할 해 주었고 아이들은 텃밭 경작에 자원봉사로 참여하고 그에 대한 대가를 받을 수 있다. 마을텃밭 가꾸기에 참여하는 주민은 어떤 형태라도 인적·물적 자원의 수요와 공급의 당사자가 될 수 있다. 이러한 구조는 자원을 순환하게 해준다.

마을축제 활동은 경제력이 취약하고 어렵게 자영업을 하고 있는 업체들이 마을축제에 협찬금을 제공하는 대가로 전단지에 광고물이 게재되며 협찬금의 일부가 어르신, 저소득층에게 기부금으로 제공되는 흐름을 가진다. 기부금을 받은 주민은 다시 지역의 자영업체 물건을 구입하고 이용하면서 다시 자영업자의 매출을 올려줄 수 있다. 마을축제의 나눔장터는 판매될 제품을 주민으로부터 기부 받거나 장소를 저렴하게 제공해주고 얻은 수익금을 장터 운영에 필요한 인력의 인건비와 일부 어려운 주민들에게 전달하는 체계를 가지고 있다. 또한 나눔장터에 직접 참여하는 주민이나 주민모임은 자신의 상품을 판매할 수 있는 장소를 저렴하게 빌려서 수익을 올릴 수 있다. 이 때 자영업자도 협찬금을 제공할 수 있고 나눔장터에서 상품 판매를 통해 수익을 얻을 수도 있다. 축제에 참여하는 주민들은 나눔장터에 자신의 물건을 남을 위해 기부하거나 저렴한 가격으로 상품을 구입하거나 나눔장터에서 일자리를 제공받아 수입을 올릴 수도 있다. 따라서 마을축제 또한 참여하는 모든 주민이 수요와 공급의 당사자가 될 수 있으며 이러한 구조는 자원을 순환하게 해준다.

아이스레 활동은 아이스레를 중심으로 부모와 아이가 다양한 프로그램의 수요와 공급의 당사자가 될 수 있다. 또한 아이스레 운영은 다양한 프로그램 운영으로 인한 자체 수익을 올릴 수 있으며, 수익의 일부는 지역의 취약계층에게 무료로 참여할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 취약계층은 아이스레 프로그램의 수혜자로 참여하면서 나중에는 공급자로서의 역할을 할 수도 있고 공급자로 수익을 얻을 수도 있다.

2) 영등포구 영등포동5가

(1) 활동 전개과정

영등포구는 사전에 지역에 대한 탐색도 없고, 구체적인 계획이나 지역에 대한 정보 없이 시범사업이 시작되었다. 이 지역 활동은 영등포시장 내에 새로운 공간이 생기자 주변 오피스텔에 거주하고 있던 주민이 자신이 알고 있는 옆집 사람들과 함께 영어 재능기부를 하고 싶다고 이야기하면서 어린이를 대상으로 영어 수업을 시작하게 되었다.

활동가들은 영등포지역의 연고와 정보가 없고, 저축식당이 무산되면서 시작한 활동이기 때문에 빨리 뭔가를 해야 한다는 생각하였다. 그래서 지역과 관련된 영등포지역의 네트워크 현황을 파악하여 이들에게 도움을 받고자 네트워킹을 시작하였다. 지역적 특성을 감안하여 시장 상인을 대상으로 한 활동을 하고자 시장 관련 컨설팅을 받고, 재단의 도움을 받아 문화체육관광부에서 시행했던 “문전성시” 프로젝트를 진행했던 분을 소개받아 전통 시장의 활성화를 위한 노력을 시도하였다. 그리고 중소기업청에서 하는 중소기업인을 위한 “협업지원 사업”에 대한 정보를 시장 상인들과 공유하면서 관계를 형성하려고 하였다. 하지만 이런 노력에도 불구하고, 상인들의 반응이 시큰둥하여 지속되지 못하였다.

기존 정부 부처와 공공기관에서 시장과 시장 상인들을 위한 다양한 지원제도들이 있었다. 하지만, 시장 상인들이 인지하고 있는 것은 진정 상인들이 원하는 것에 대해서는 들으려 하지 않고 성과위주의 행정편의로 지원제도들을 오히려 이용했다고 느끼고 있었다. 따라서 이 시범

사업도 서울시에서 파견되었기 때문에 비슷할 것이라고 생각했다고 하였다.

집들이 행사 형식으로 2014년 7월에 시범사업을 관내에 공표하는 행사를 가졌는데 이것은 반드시 해야 하는 것으로 요청을 받아 시행하였다. 본래는 4월에 시행할 예정이었으나, 세월호 사건 등으로 연기되어 7월에 시행하게 되었다. 하지만 7월에는 어느 정도 주민들과 친해진 후였기 때문에 중간 점검의 성격이 강하게 되었다. 이 후에는 주요 구성원인 상인들을 위한 활동에 집중하여 다른 지역 시장도 벤치마킹하고, 자체적으로 상인들 모임을 만들기에 나섰다. 한편 이 지역에 마련된 어르신 휴센터를 활용할 수 있도록 하고 지역 내 노인복지관에서 하고 있는 노인돌봄사업과 연계하여 노인들 대상 교육과 교제의 공간을 제공하고 있다.

(2) 지역사회 문제 해결 역량 형성 과정

영등포구는 주거지역에 위치한 다른 시범사업 지역과 달리 영등포시장에 위치하고 있고 저축식당 사업이 무산되면서 지역주민의 욕구(휴센터, 금융복지상담센터)가 반영되어 운영되고 있다. 기존 제도 및 협력에 필요한 정보를 제공하여 협력과 신뢰를 바탕으로 공동의 이해관계를 형성하여 새로운 자원을 구축하고 있다. 이 지역은 연고와 정보가 없기 때문에 지역의 특성을 파악하고 기회 확보를 위하여 영등포 지역 내 관련 단체들을 탐색하고 네트워킹하는데 주력하였다. 특히 시장상인들을 대상으로 한 시장 활성화가 지역 욕구를 찾아낼 수 있다고 생각하여 영등포 지역 내에 있는 중앙시장상인회의 네트워크화에 힘쓰고 있다. 그리고 마을넷 활동가를 만나 시장 활성화를 위한 도움을 받았고, 마을공동체지원사업단의 단장을 만나 영등포 지역에서 활동하고 있는 다양한 지역 관련 단체들과의 만남을 가졌다. 이들의 활동과 향후 영등포지역에서 하는 활동을 함께 할 수 있는 기회를 탐색하고 공동 활동을 진행하기도 하였다.

노인복지관에 노인돌봄서비스가 있는데, 노인돌보미들은 독거어르신과 개별적 만남을 통해 돌봄 활동을 하고 있으며, 한 달에 한 번 한 명의 돌보미가 담당하고 있는 4, 5명의 독거어르신과 함께 모임을 갖고 있다. 그런데 마땅히 모일 장소가 없어서 특정 집에 모이거나, 자주 모이지 못하고 있었다. 그 때 거점공간이 생기면서 이 공간을 이용하여 독거어르신들을 한 곳에서 뵈 수 있게 되었다. 한 명의 노인돌보미가 아니라 3, 4명의 돌보미들이 담당하고 있는 어르신을 함께 모셔 서로 교제할 수 있는 기회를 제공해 드렸다. 옆에 살고 있는데도 서로 얼굴을 모르고 교제 없이 지내고 있는 어르신에게 서로 교제할 수 있도록 하는 시간을 마련해주고, 어르신에게 유용한 정보도 거점공간에서 강사를 모셔서 강좌를 진행하기도 하였다. 이런 모임이 많아지게 되면, 어르신들을 대상으로 활동을 할 수 있는 기회를 가질 수 있게 되고 노인복지관과 네트워크를 통한 협력의 기회를 갖게 될 수 있을 것이다.

(3) 활동가의 관점

지역은 거점공간을 통해 조직화전략을 강화하였다. 즉, 지역자원과 사람들을 연계하는 구심점이 되는 활동을 강조하는 것이다. 그 결과는 다른 지역과 달리 공공과 민간 영역의 네트워크를 활발하게 진행시켰고 이를 통해 지역 주민의 참여를 활성화시켰다. 지역 주민의 욕구를 바탕으로 새로운 자원이나 서비스를 제공하기 보다는 기존 정책을 기반으로 다양한 활동을 통해 정책 자체의 목적 달성뿐만 아니라 부가적인 편익을 창출함으로써 정책의 효과성을 높이고 있다.

현 시점에서 이 지역 활동의 실천성과는 다른 지역에 비해 어려운 점이 있다. 그것은 지역

대부분이 상인들로 구성되어 있고, 그들은 주로 자신들의 생업에 주력하고 있어 지역 활동을 적극적으로 하기에는 어려움이 있다. 영등포시장에 위치하여 인근 주민인 어린이, 어르신 등과의 교류와 연계보다는 대상별 각각의 활동이 강조되고 있다. 이런 상황에서도 영등포 지역은 기존 제도와 연계하여 더 많은 긍정적인 성과를 거두고 있다. 예를 들어, 어르신 쉽터는 노인돌봄서비스를 받는 독거어르신들의 교류 및 활동의 장을 이루면서 다양한 경험과 기회를 제공하여 그들의 삶의 활력을 강화시키고 있다. 노인돌보미와 독거어르신의 관계형성에서 벗어나 이웃의 독거어르신간의 교류가 형성되고 수동적으로 서비스를 받는 입장에서 능동적으로 사회활동에 참여할 수 있게 되었다. 상인들은 상인 모임을 통한 시장상인 조직화, 1인 가구 청년네트워크, 자치구생태계지원단과의 연계 등 타 지역에 비해 공공과 민간 영역의 네트워크가 활발하게 진행되고 있다. 시장 상인은 생업에도 불구하고 최근에는 개인 관심사를 중심으로 마을동아리 활동 등 새로운 지역복지모델을 기대하고 있다.

3) 용산구 보광동

(1) 활동 전개과정

용산구는 지역 선정부터 시작되었다. 우선 지역복지전문가가 일차적으로 서울시 25개 자치구 지역복지계획수립 자료를 수집하여 지역별 보유하고 있는 단체를 살펴보면서 자원이 상대적으로 없는 지역을 선정하였다. 그리고 난 뒤, 자원이 상대적으로 없는 최종 5개 지역을 선택하여 직접 현장 조사를 통해 낮 시간동안 지역에 다니는 사람들이 많고, 복적거리며 활기가 있는 지역을 최종적으로 선정하였다.

용산구는 우선적인 기준인 지역에 사회적 자원이 적고 낮 시간에 활동하는 사람들이 많다는 것에 부합되어 최종 선정되었다. 또한 낙후되고 노후화된 주거 밀집 지역으로 주거문제, 낮은 소득 수준으로 인한 문제, 육아 및 교육에 대한 문제 등 다양한 사회문제가 있을 것이라고 생각하였다. 지역을 선정한 후에 거점기관(사무실)을 정하고, 함께 일할 청년들을 대상으로 3주간 교육을 실시하고 2013년 7월말에 사업을 시작하였다.

활동가들의 주요 활동은 주민들과 인사로 시작하였으며, 꾸준히 주민들을 만나는 활동을 하였다. 그러다가 활동가들이 먼저 뭔가를 해보자 마음을 먹고 각자 사업계획을 수립하였다. 사업계획 중에서 “이야기를 들어드립니다”라는 제안을 선정하여 “이야기 꽃이 피었습니다”라는 집들이 행사를 진행하였다. 이 행사를 위하여 떡을 만들어 400여명의 주민에게 돌리면서 인사를 하였고, 전단지를 만들어 행사에 초대하였다. 집들이 행사 당일에는 총 40여명의 주민들이 왔는데, 참여한 주민들은 초등학교 학생부터 어르신들까지 다양했다. 집들이 행사에 참여했던 주민들 중에 초등학교 3학년 학생 1명은 이후에도 시범사업 지역의 사무실에 자주 찾아와 많은 행사에 참여하였고 같은 학교 학생들도 많이 데려와 사업을 알리는데 도움을 주었다.

집들이 행사인 “이야기 꽃이 피었습니다”를 통해 보광동에 거주하는 작가(도자기, 토피어리, 실크스크린), 비등록협동조합모임 주민, 그리고 아이들이 사업에 참여하는 계기가 되었다. 집들이 행사가 계기가 되어 진행된 대표 사업은 체험전이고, 운영 과정은 보광동에 거주하는 작가들이 전시회를 제안하고 몇 차례 회의를 통해 진행되었다. 집들이 행사는 주요한 지역 사업인 바른말카드와 체험전, 아이들 모임을 만드는데 토대가 되었다.

집들이 행사 후에도 주민 만나기는 이어졌으며, 주민들에게 지역의 문제점을 인식시키고 시범사업을 매력적으로 보이게 하기 위하여 지역 청소와 달맞이 공원에 가서 놀다가 다치는 아이들을 치료해 주는 활동을 시작하였다. 그러나 지역 청소와 달맞이 공원에서 주민 만나기 활

동은 청년활동가들의 계약이 끝남에 따라 활동이 잠시 중단되었다.

이 후 주민들 중 몇 명이 필요하다고 인식하면서 2014년 5월부터 주민과 함께 골목 청소가 다시 시작되었다. 골목청소는 매주 화요일과 금요일 오전에 특정 골목을 주민과 활동가가 함께 하고 있는 활동이다. 4월부터 본격적으로 시작된 또 하나의 활동이 비등록협동조합모임의 바른말카드 제작 및 배포 사업이다. 지난 1년 6개월 기간 중에서 1년 동안은 활동가가 활동을 위한 기초 다지기과 준비 기간이었고, 나머지 6개월은 본격적으로 활동을 하기 시작한 시기이다.

(2) 지역사회 문제 해결 역량 형성 과정

용산구는 지역 내 사회복지기관 또는 유사 조직이 없고 낮 시간동안 지역주민의 활동이 있는 지역을 선정하였다. 전개 과정에서 집단 간 특징과 요구를 파악하여 연계를 진행하고 있다. 이 지역은 골목청소와 바른말카드 활동을 중심으로 다양한 활동들간 연계가 형성되고 있다. 바른말카드 활동은 초기 카드 제작은 회원만 참여하였으나 이 후 주민이 이미지 제작에 참여하게 되었다. 다음에는 전 과정에 주민들이 참여할 수 있게 될 것이다. 그리고 동일한 콘텐츠를 카드로 제작하고 주민들의 사연을 덧붙여 책으로 펴낼 수도 있을 것이다. 현재는 보광동에 “청년창업하는 사람들”이라는 일러스트레이터 협동조합이 있는데, 그 조합원 중 한 분이 출판업을 해서 이 사업에 대한 이야기를 듣고 장소를 제공해서 전시회를 열게 되었다. 보광동의 가장 큰 특징은 보유 자원의 다양성이다. 다양한 사람들에게 소개를 계속할 수만 있다면, 향후 주민들간 다양한 네트워크의 가능성은 있다고 생각된다.

(3) 활동가의 관점

다양한 문화와 인적 자원이 모여있는 보광동은 상대적으로 취약한 계층이 많이 거주하고 있다. 따라서 이 지역의 활동 목표는 취약계층이 지역에서 함께 살아갈 수 있는 사회포섭(social inclusion)을 강조한 활동을 하고 있다. 즉, 골목청소와 바른말카드 제작 활동을 중심으로 다양한 주민들간의 만남과 소통의 장이 되어 많은 활동을 지원하고 활동간 연계 역할을 하고 있다. 바른말카드 제작 활동을 통해 다양한 인적 자원간 네트워크가 활성화되고 있다. 이 지역의 활동 결과들은 직접적인 연계가 보이지는 않지만 직·간접적으로 연계성을 가지고 있으며 이 활동들은 지역사회 역량을 강화시키는 토대가 된다. 골목청소 활동은 지역주민이 참여하면서 활성화되기 시작하였고 이 외에 지역의 아이들과 작가들도 골목청소에 참여하기 시작하였다. “이야기 꽃이 피었습니다” 행사를 통해 바른말카드 활동을 알게 되면서 아이들 모임과 지역주민은 바른말카드의 사진작업에 참여하고, 바른말카드에서 제작된 카드는 작가모임에 배포되고, 작가모임에서는 홍보디자인에 참여하게 되었다. 그리고 작가모임은 지역주민(아이들, 어르신, 지역주민 등)을 대상으로 문화 활동을 지원하였다. 이 지역은 각각의 개별 활동간 연계가 순환적이지는 않지만 다양한 자원간 연계를 통해 많은 활동이 이루어지고 있다.

이상의 내용에서 주요 특징을 보면, 첫째, 지역 욕구 반영 및 해결은 가장 기초가 되는 것이 특정 지역의 상황, 특성에 기반하여 문제를 인식하고 정의하는 것이다. 지역중심 활동은 지역 욕구를 반영하고 이를 해결하는데 도움이 되었는가가 중요한 성과가 되고 있다. 활동가들은 지역주민의 의견을 수렴하고 문제를 인식하기 위해 주민들과 관계를 형성하고 지원하는 활동을 하였다. 그 결과, 지역의 현안 문제에 대해 지역 주민이 공유하고 이를 해결하기 위한

참여가 이루어졌다.

둘째, 자발적 주민 참여와 주민 주도성은 기존 기관 주도성과 달리 해석되고 있다. 지역의 활동가들은 기존 지역 활동에 대한 최소한의 관리, 수동적 개입이 특징으로 나타났다. 반면, 지역주민들은 자발적인 주민 참여를 통해 주도적으로 문제를 인식하고 적극적으로 문제 해결을 하고 있다. 그리고 기존 활동뿐만 아니라 다른 주민, 다른 주민 조직, 관련 기관의 협력을 고려하면서 문제해결 능력이 증가되고 있다.

4. 결론

본 연구의 사례에서 알 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 활동가 위주가 아닌 지역주민의 참여를 통해 해야 하는 일과 하고 싶은 일이 일치되면서 목표달성 과정에서 지역주민의 자발적 참여가 강화된다는 것이다(자발적 참여). 활동가가 구체적인 목표를 지향하는 것이 아니라 주민들의 경험과 욕구에 의해 전 과정에서 주민이 주체가 될 수 있도록 해야 한다. 둘째, 활동가의 역할과 주민의 역할이 명확하게 구분되고 이것에 대해 처음부터 주민들과 의견이 합이 됨으로써 실현가능하다(주민주도적 참여). 이는 지역사회개발실천에서 활동가와 주민의 수평적 관계가 무엇보다도 중요하다는 것이다(김옥진·김태연, 2012). 셋째, 지역주민의 참여를 통해 기존 복지서비스 지원체계에서 소외되었던 중간층에게 스스로 복지서비스를 제공하는 기회가 마련된 점이다(기회 제공). 즉, 복지공동체 활동 과정에서 지역주민이 단순히 클라이언트가 아닌 지역주민으로 참여할 수 있도록 기회를 제공함으로써 새로운 자원이 개발됨을 알 수 있었다. 이 연구의 사례분석 결과를 일반화하기에는 한계가 있지만, 지역주민을 변화시키는 것이 아니라 주민들이 참여할 수 있는 기회가 보장될 수 있도록 시스템의 구축이 필요하다는 것을 알 수 있다.

지역사회에서 조직화된 주민 조직이 어떠한 형태로든 지속가능성은 확보할 수 있다. 마을카페나 마을넷 등에 개인적으로 접근한 사례를 살펴보면, 지역 내에서 활동을 하면서 외부의 다양한 네트워크를 활용하여 활동의 지속성을 확보할 수 있는 기회가 많다는 것이다. 중요한 것은 조직화된 주민들이 자신들의 활동을 향후에도 지속할 의향을 가지고 있는가하는 것이다. 그러기 위해서는 주민들 각각의 역량강화가 필요하고 활동가들은 이를 위해 어떻게 지원해야 하는가에 대해 고민해야 한다.

참고문헌

- Rothman J. (2000). Collaborative self-help community development. *Journal of Community Practice*. 7(2). 89-105.
- 김옥진. 김태연(2012). 지역사회개발과 디스임파워먼트: 지역사회를 디스임파워하는 실천가의 역할유형에 관한 연구. *비판사회정책*. 37. 49-84.
- 변미리(2011). 사회통합을 위한 지역공동체 역량 강화. *정책리포트*. 103. 1-18.
- 보건복지부(1995). 보건복지백서.
- 양만재(2012). 지역사회복지 정체성에 관한 비판적 분석: 「지역사회복지론」 교재의 이론적 지식과 가치 중심으로. *비판사회정책*. 36. 105-151.
- 이영철(1998). 한국지역사회복지 공동체의 전략. *지역사회복지운동*. 6. 95-131.
- 이재완(2013). 한국 지역사회복지운동의 발전과 과제. *복지동향*. 182. 4-5.
- 홍현미라. 김가을. 민소영. 이은정. 심선경. 이민영. 윤민화(2013). *지역사회복지론*. 학지사.