

지역사회 중심의 주민복지 추진

: 자치구 지역사회복지계획 수립의 기본구상

자치구 지역사회복지계획 수립의 필요성

지역복지 주체로서의 자치구 역할 증대

- 사회복지서비스 전달체계에서 광역자치단체인 서울시는 기획 및 지도감독 기능을 수행하는 반면, 기초자치단체인 자치구는 주로 집행기능을 담당하고 있음.
- 그러나 최근 사회복지의 경향은 지역사회를 중심으로 하는 지역복지를 새로운 패러다임으로 받아들이는 추세임. 지역복지란 지역사회가 주민교류의 장(場)으로서, 주민이 서비스의 대상임과 동시에 주체로서 계획 및 공급과정에 참여하는 것임.
- 이처럼 지역사회를 중심으로 주민들이 교류하고 참여하기 위해서는 광역단위보다는 기초단위에서 지역복지가 추진되어야 하며, 따라서 자치구의 계획기능이 강화되어야 함.

장기적·종합적 목표 설정 필요

- 사회복지와 관련하여 자치구 단위는 물론, 서울시 단위에서도 장기적이고 종합적인 비전이나 계획이 수립되지 못하고 있음.
- 사회복지분야는 노인, 장애인, 여성, 아동 등 각 서비스 대상집단별로 법체계 및 행정체계가 분산되어 서비스간 중복 또는 누락 문제가 발생하고 있으나, 이에 대한 종합적인 검토 및 연계·조정 역할이 거의 수행되지 못하고 있음.
- 특히 자치구 단위에서 종합적인 목표나 비전이 없기 때문에, 일부 민선구청장들의 선심성 복지시설 건립이 늘어나고 있으며, 이는 부족한 복지자원이 비효율적으로 이용되는 문제를 초래하고 있음.

복지서비스의 지역간 차별화 필요

- 서울시만 하더라도 25개 자치구 각각의 복지여건과 지역주민의 욕구가 서로 다르기 때문에, 1천만 서울시민을 하나의 동일집단으로 간주하고 복지계획을 수립하는 것은 비현실적임.

- 따라서 기초자치단체인 자치구 단위로 주민들의 욕구를 파악하고 지역여건을 고려하여 지역복지계획을 수립할 필요가 있음.
- 특히 지역복지 관점에서 지역주민이 서비스의 대상임과 동시에 주체로서 계획 및 공급과정에 참여하기 위해서는 광역단위보다는 기초단위에서 지역복지계획이 추진되어야 함.

자치구의 계획·조정기능의 강화 필요

- 사회복지서비스 욕구의 증가는 지방자치단체로 하여금 국고부담 사업 이외에 자치단체 스스로 주민복지 증진을 위한 고유사업을 개발·시행할 것을 요구하고 있음.
- 특히, 지방자치 실시로 중앙정부의 감독과 지시를 받는 형태에서 벗어나 지역특성에 맞는 복지모델을 설계하고 이를 실행하기 위한 계획 및 추진체계가 필요함.
- 자치구의 계획기능을 강화하는 경향은 다른 영역에서 이미 나타나고 있음. 지역보건법에서는 1995년부터 시·도 및 시·군·구 단위 지역보건의료계획을 수립하도록 하였고, 장사법에서도 광역 및 기초자치단체 단위로 장묘시설 수급계획을 수립하도록 하고 있음.

사회복지사업법 개정과 서울시의 구상

이러한 사회적 여건변화에 따라 보건복지부는 2003년 7월 사회복지사업법을 개정하여 기초자치단체 단위의 지역사회복지계획을 수립하도록 하였음.

- 개정법률에 따르면, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지역보건의료계획과 연계하여 시·도 및 시·군·구 지역사회복지계획을 수립·시행하도록 하고, 보건복지부장관 또는 시·도지사는 시·도 또는 시·군·구의 지역사회복지계획의 시행결과를 평가하도록 되어있음.(제15조의3 내지 제15조의6 신설).
- 지역사회복지계획에 대한 구체적인 내용, 예를 들어 계획의 주기, 내용, 방법 등은 시행령에서 명시하도록 되어 있으나, 아직 시행령은 마련되지 않은 상태임.

서울시는 2004년부터 자치구 단위 지역사회복지계획을 수립할 예정임.

- 서울시는 지역복지의 중요성을 인식하고, 사회복지사업법이 개정되기 전인 2002년에 민선3기 4년 동안 추진할 주요사업 및 우선순위를 제공하는 「서울시정 운영 4개년 계획」을 수립하면서 자치구 단위 지역사회복지계획 수립을 복지부문 주요시책사업의 하나로 설정한 바 있음.
- 아직 보건복지부 차원에서 계획에 대한 구체적인 지침이 마련되지 않았지만, 서울시와 서울시정개발연구원에서는 자치구 지역사회복지계획에 대한 기본구상 및 매뉴얼을 작성하였으며, 이를 토대로 2004년부터 자치구별 지역사회복지계획 수립작업에 들어갈 예정임.

자치구 지역사회복지계획의 목적 및 성격

자치구 지역사회복지계획은 지역주민의 “복지욕구”를 충족시켜 주기 위해서, 각 자치구가 처해 있는 “복지환경”과 활용 가능한 “복지자원”을 고려하여, 자치구가 실시해야 할 복지사업의 “우선순위 및 달성목표”를 “지역사회의 참여”를 통해 결정하는 것을 목적으로 함.

- 이러한 목적을 달성하기 위해서, 자치구 지역사회복지계획은 다음과 같은 성격이 되어야 함.

집행계획 · 실천계획

- 자치구 지역사회복지계획은 추상적 청사진을 제시하는 기본구상 수준이 아니라, 계획기간 동안 자치구가 실제로 수행할 사업 및 사업별 달성목표를 제시하는 action plan 성격을 지향해야 함.
- 따라서 계획내용은 구체적이어야 하며, 분야별 사업우선순위 및 목표량 설정은 물론, 이를 실행하기 위한 실천전략과 행·재정계획 등의 실현화 방안을 포함해야 함.

중·단기 계획

- 자치구 지역사회복지계획의 실천가능성을 담보하기 위해서는 사업계획의 주기가 장기적인 것은 적절치 않음.

- 자치구 단위의 정책을 실천하는 데 있어서 단체장의 역할은 매우 중요하며, 실제 지방자치 실시 이후 자치단체의 정책목표 및 사업우선순위는 민선 자치단체장에 따라 크게 변화하는 것이 현실임.
- 따라서 자치구가 지향하는 복지정책 방향 등 거시적인 부분에 대해서는 10년 단위의 장기전망이 필요하지만, 사업계획에 대해서는 민선 구청장의 재임기간인 4년을 단위로 하는 것이 현실적임.

주민복지 증진을 위한 종합계획

- 자치구 지역사회복지계획은 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 종합계획의 성격을 갖고 있음.
- 따라서 노인, 장애인, 아동, 여성 등 모든 복지대상 집단을 망라하고, 이들간의 연계·조정 및 종합화에 초점이 주어져야 함.
- 또한 본 계획의 핵심 내용은 사회복지 분야이지만, 광의적 의미에서 주민복지와 관련된 분야, 예를 들어 보건·의료, 체육, 문화, 여가, 고용 등 유관분야도 포함하는 종합복지계획이 되어야 함.

자치구별로 차별화된 계획

- 자치구 지역복지계획이 필요한 이유는 각 자치구마다 지역사회의 문제가 다르고 주어진 여건이 다양하기 때문임.
- 따라서 자치구 지역사회복지계획의 내용 및 구성체계는 일률적·획일적인 계획이 아니라, 실제 각 지역의 문제를 이해하고 해결하는 방법으로 접근해야 함.
- 또한 계획의 범위는 국고보조사업과 같은 단순집행 업무를 넘어, 자치구 자체의 고유사업을 개발·실천하는 내용이 포함되어야 함.

지역사회 참여를 통한 이용자 중심의 계획

- 복지사업의 집행주체는 자치구이기 때문에 계획 수립과정에서도 자치구가 중심적 역할을 담당해야 함.

- 그럼에도 불구하고 지역사회복지계획은 행정당국에 의한 일방적인 계획이 아니라, 지역사회 모든 주체가 참여하고 의견을 수렴하는 이용자 중심의 계획이 되어야 함.
- 계획 작성팀에는 관련 공무원 집단·복지사업 활동가·지역복지 전문가 등이 모두 참여해야 하며, 계획수립과정에서 간담회·토론회·공청회 등을 통해 계획과정을 공개하고 다양한 의견을 수렴해야 함.

기초자료에 근거한 과학적인 계획

- 지역사회복지계획은 지역주민의 복지욕구를 충족시켜 주기 위해서, 각 자치구가 처해 있는 복지환경과 활용가능한 복지자원을 고려하여 수립하는 계획임.
- 따라서 자치구민의 복지욕구는 무엇이고 주어진 지역환경과 자원은 어떠한지 등 자치구 현황에 대한 기초조사 및 자료에 대한 과학적인 분석을 토대로 한 계획이 되어야 함.

자치구 지역사회복지계획의 활용도 및 기대효과

지역사회복지계획은 자치구 복지사업의 기본방향 및 표준지침을 제공함.

- 지역사회복지계획은 자치구 단위 복지업무에 대한 추진방향과 수준을 결정하는 종합지침서로 활용될 수 있음.
- 자치구 차원에서 추구해야 할 정책방향을 명확히 하고 이러한 목표에 따라 사업의 우선순위 및 자원을 배분함으로써, 한정된 복지자원 활용의 효율성·효과성을 극대화할 수 있음.

종합적인 주민복지 향상이 가능해짐.

- 노인, 장애인 등 각 복지대상 집단별로 분산된 서비스 전달체계를 최일선 기관인 자치구 단위에서 종합함으로써 주민복지 향상을 위한 종합적인 접근이 가능해짐.
- 자치구 지역사회복지계획의 주 내용은 사회복지이지만, 보건·여가·문화·교육·체육·고용 등 광의적 개념의 주민복지 향상을 위한 유관 영역을 함께 계획함으로써 종합적인 서비스 공급체계 구축이 가능해짐.

주민참여 및 사회복지 교육 기능을 담당함.

- 지역사회복지계획은 공무원·지역사회·전문가 등 지역사회 내 다양한 계층의 참여와 의견수렴 과정을 통해 수립되기 때문에 그 자체로서 지역사회복지에 대한 교육 기능을 수행하게 됨.
- 또한 계획수립 과정에서 각 참여 주체들간의 의사소통 통로를 제공해줌으로써, 서로간의 이해를 증진하고 계획의 실현가능성을 높이게 되는 효과도 기대됨.

자치구의 정보축적 기회를 제공함.

- 현재 우리나라는 자치구는 물론 중앙정부 수준에서도 사회복지와 관련하여 객관적·과학적인 자료의 축적이 이루어지지 못하고 있음.
- 계획의 합리성을 확보하기 위해서는 자치단체의 복지현황에 대한 과학적인 조사와 기초자료 분석이 필요하기 때문에, 지역사회복지계획 수립과정을 통해 해당 자치구의 정보 및 데이터 구축 기회를 제공함.

지역사회복지계획 수립과정에서 자치구의 역할

궁극적으로 자치구 지역사회복지계획의 집행주체는 자치구이기 때문에 자치구는 계획의 전 과정에서 주체적인 역할을 담당해야 함. 지역사회복지계획 수립 및 시행과정에서 자치구가 담당해야 할 역할은 다음과 같음.

계획수립을 위한 준비작업

- 먼저 자치구 담당공무원은 계획수립을 위한 기획·기안·예산확보 등의 준비계획을 수립하고,
- 자치구 사회복지위원회와 함께 계획팀을 구성해야 함.

계획수립 과정에 참여

- 계획작성팀의 일원으로서, 지역사회 대표 및 전문가들과 함께 각 부문별 사업계획을 수립해야 하고,

- 계획의 실천을 위한 행·재정계획 및 기반조성계획은 자치구 공무원이 주도적으로 담당해야 함.
- 또한 기초자료 분석을 위해 자치구 관련 기초자료를 제공하고, 현황조사 등 실사 과정에서는 조사협조 및 지원업무를 담당함.

보고 및 공표

- 계획안이 확정되면, 자치구는 이를 지방의회에 보고하고, 사회복지위원회 또는 지역복지협의체에 보고·심의과정을 담당함.
- 마지막으로 계획안이 확정되면 이를 서울시에 제출하고, 자치구민에게 공표해야 함.

집행 및 감독업무

- 자치구가 담당하는 가장 중요한 역할은 지역사회복지계획의 내용을 집행하는 업무임.
- 자치구가 직접 사업을 수행하거나 민간위탁방식으로 사업을 수행함. 민간위탁사업에 대해서는 재정지원 및 지도·감독 업무가 자치구가 담당해야 할 역할임.
- 마지막으로 전체적인 계획의 집행실적 및 과정에 대한 평가업무도 자치구에서 주기적으로 실시해야 함.

자치구 지역사회복지계획 수립을 위한 서울시의 역할

자치구 지역사회복지계획의 실천을 위해서는 서울시의 지원이 절대적으로 필요함. 지역사회복지계획 수립 및 시행과정에서 서울시가 담당해야 할 역할은 다음과 같음.

지침 및 기준 제공

- 자치구 지역사회복지계획의 수립 및 집행을 위해서는 서울시의 지원이 절대적으로 필요함.
- 우선, 계획서의 기본적인 구성항목 및 계획수립 방법, 과정 등 계획수립을 위한 지침서를 제공해야 함.

- 또한 서비스 및 시설 유형별로 적정 공급기준 및 입지기준 등을 제시함으로써 자치구 계획의 합리성을 확보하도록 하며,
- 치매노인이나 장애인 인구추계 등 자치구 단위로 분석이 불가능하거나 의미가 없는 경우에 서울시 단위에서 기초데이터를 작성하여 제공해야 함.

광역단위 계획 수립

- 개정 사회복지사업법에 의하면, 광역자치단체 계획은 기초자치단체 계획을 종합 조정하여 수립하도록 되어 있으나, 단순히 종합 수준을 넘어 방향성을 제시해야 함.
- 서울시 차원에서 지향하는 복지정책의 기본방향을 각 자치구에 제시해줌으로써, 동일생활권으로서 서울시 전체 복지정책의 일관성을 유지하도록 해야 함.
- 한편, 자치구 단위에서 수급계획을 수립할 수 없는 경우, 예를 들어 치매노인시설이나 장애인요양시설과 같이 서비스 대상범위가 광역적인 경우, 서울시 단위에서 수요과약 및 공급목표를 먼저 설정하고 이를 각 지역별로 적정 배분하는 작업을 수행해야 함.

조정 및 지원 역할

- 광역자치단체인 서울시는 각 자치구 복지수준에 대한 조정자 역할을 담당해야 함.
- 서울시 전체의 시설 및 서비스 공급현황을 토대로 각 자치구 지역사회복지계획의 내용을 검토하여 조정함으로써, 자치구간 복지수준의 편차를 완화하고 지역간 복지시설 및 서비스의 중복·누락을 방지하는 기능을 담당함.
- 한편, 자치구별 재정자립도는 크게 차이가 나며 일부 자치구를 제외하고는 서울시의 재정지원 없이는 사회복지사업을 실천하기 어려운 자치구가 많음.
- 따라서 지역사회복지계획의 실현가능성을 높이기 위해서는 자치구 사업계획에 대한 서울시의 재정지원계획이 동반되어야 함.

감독 및 평가기능

- 서울시는 각 자치구가 지역사회복지계획을 제대로 집행하고 있는지를 감독하고 평가하는 역할을 담당해야 함.
- 개정 사회복지사업법에서도 보건복지부장관 또는 광역자치단체장은 기초자치단체 지역복지계획의 시행결과를 평가할 수 있고, 필요한 경우 평가결과를 기초자치단체의 비용보조에 반영할 수 있도록 하고 있음(사회복지사업법 제15조의6).

김경혜 | 서울시정개발연구원 도시사회연구부장
02-2149-1251
Kkhkim@sdi.re.kr