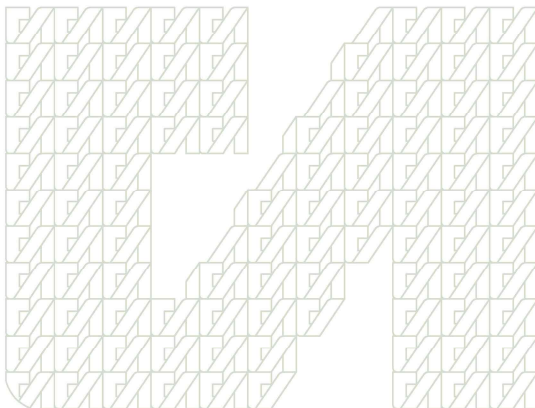


# 대전광역시 마을공동체와 사회복지관의 역할 탐색

양 성 욱



연구책임

• 양성욱 / 도시경영연구실 연구위원

연구지원

• 김경현 / 도시경영연구실 조사원

기본연구 2020-16

## 대전광역시 마을공동체와 사회복지관의 역할 탐색

발행인 정 재 근

발행일 2020년 12월

발행처 대전세종연구원

34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동)

전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3528

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인 쇄 대전문화사 TEL 042-252-7208 FAX 042-255-7209

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시와 세종특별자치시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

## 요약

본 연구는 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업의 관계를 사회복지관의 입장에서 살펴보고자 하였다. 지역주민의 참여와 역량 강화를 통한 지역 문제 해결이라는 측면에서 공통점을 지니고 있음에도 불구하고, 둘 간의 관계에 대한 논의가 제한적으로 이루어졌기 때문이다. 이에 본 연구는 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체의 관계를 탐색적으로 살펴보기 위해 광역시 소재 사회복지관 6개 사례를 대상으로 하는 질적연구를 수행하였다. 이를 통해 사회복지관의 경험을 중심으로 지역조직화가 지향하는 방향은 무엇인지, 이들과 마을공동체 지원사업은 어떠한 관계 속에 있는지, 그러한 관계 속에서 사회복지관은 어떠한 활동을 하고 있는지를 탐색하고자 하였다. 더불어 관계 양상과 사회복지관의 활동에는 어떠한 맥락이 작동하고 있는지, 사회복지관의 역할은 어떠한 방향으로 전개될 것인지를 검토하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지관의 지역조직화는 기관 중심에서 주민 중심으로 변화하고 있었다. 과거 지역조직화는 사회복지관의 주도로 네트워크 조직, 자원개발을 중심으로 이루어졌다. 그러나 현재의 지역조직화는 주민들의 주도, 주민조직화 중심으로 변화하였다. 주민조직화 중심으로 변화하면서 기관이 위치한 지역별로 주민 조직의 활동 내용도 다채로워졌다. 주민조직화의 주민주도는 구체적인 활동뿐만 아니라 활동의 기획, 평가까지 전 과정으로 확대되었다. 이러한 변화 가운데 사회복지관의 역할은 주도자에서 주민 조직을 지원하는 조력자로 변화해 갔다. 사회복지관의 변화는 지역조직화에 그치지 않고, 사업 전반에 지역 중심, 조직개편까지 확대되었다.

둘째, 마을공동체 지원사업에서 사회복지관은 외부자가 되었다. 마을공동체 지원사업의 시작을 사회복지관은 인식하지 못하였고, 지원사업을 담당하는 주무부서 역시 사회복지관의 지역조직화를 모르고 있었다. 자치구 주무부서, 중간지원조직, 시민사회조직 등 마을공동체 사업 이해관계자들과의 협력을 위한 사회복지관의 시도는 무산되었고, 이들은 마을공동체 사업의 변방이

되었다. 그 결과 사회복지관은 ‘마을공동체 구성원의 한 명’으로서 지원사업에 참여하였고, 이를 공모사업의 하나 즉, 자원 동원 원천으로 인식하였다. 이러한 가운데 빠르게 이루어져야 하는 지원사업 공모는 사회복지관의 주도로 이루어져 지역조직화 사업과는 대조적인 양상을 보였다.

셋째, 마을공동체 지원사업에서 외부화된 현 상황에도 불구하고, 사회복지관은 지역 거점기관으로서 다양한 역할 수행이 가능할 것으로 기대하고 있었다. 이들에게는 지난 20년간 지역사회에서 주민들과 함께 다양한 활동을 해 온 경험이 있었다. 사회복지서비스 제공뿐만 아니라 주민들의 참여를 이끌어 내고, 자조적인 조직을 만들어 본 경험이 있다. 또한, 사회복지관은 이미 커뮤니티 공간을 확보하고 있으며, 주민 활동 관련 다양한 정보를 축적하고 있기도 하다. 즉 사회복지관은 주민과 마을공동체 지원사업, 중간지원조직, 민간 주체들 사이를 연결하고, 공동체의 지속성을 담보하는 거점기관이 될 가능성을 지니고 있었다.

넷째, 마을공동체 지원사업과 관련된 사회복지관 역할 제약의 기저에는 유사한 정책 사업의 중복과 분절적 운영 그리고 마을공동체와 관련 주체들 간, 그리고 내부의 갈등이 작동하고 있었다. 주민참여 중심의 공동체 활동과 관련하여 주민자치회, 마을공동체 지원사업, 복지만두레 등이 존재하고 있으며, 이러한 유사한 정책사업을 수행하는 지자체의 주무부서 간 소통은 부족하였고, 이를 통합적으로 관리할 체계도 부재하였다. 또 한편으로 주민과 밀접하게 관계를 맺고 활동하는 민간 주체들 간에는 자신들의 영역을 선점하려는 갈등도 있었다. 이에 더하여 사회복지관 내부에서는 사회복지 전문가로서 사례관리자와 주민조직화 중심의 마을활동가 사이에 역할 혼란도 존재하고 있었다.

종합적으로 본 연구의 결과는 ‘주민참여와 활동을 통한 자주적인 마을 문제해결’이라는 공통의 목적을 지닌 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업이 분절적으로 수행되고 있음을 보여준다. 사회복지관은 마을공동체 지원사업의 변방이 되었고, 이들 역시 마을공동체 지원사업을 협력 대상이 아닌 자신들의 활동을 위한 자원의 원천으로 인식하였다. 그 결과 사회복지관 내에서도 마을공동체 지원사업과 관련된 일은 주민주도에서 기관주도로 역행

하는 부작용도 포착되었다. 그러나 한편으로는 마을공동체 지원사업 과정에서 사회복지관의 역할 가능성도 발견되었다. 이들은 주민들과 관계 맺고, 의견을 수렴하고, 서비스를 제공하며, 무엇보다 주민 조직 형성과 운영의 경험을 지니고 있어, 마을공동체 지원사업의 지역 거점기관 역할을 할 수 있는 여지가 있었다. 그리고 이를 위해서는 유사한 정책 사업의 통합적 관리, 관련 주들 간 소통과 협력을 위한 노력과 갈등의 중재, 사회복지관 내부에서의 역할 혼란을 해소할 필요가 있다고 할 수 있다. 이러한 연구결과를 바탕으로 몇 가지 논의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구를 통해 주민참여를 중심으로 하는 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업은 분절적으로 수행되고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 양상에 대한 변화 방안을 모색하는 것이 필요하다. 주민과 공동체를 기반으로 주민들의 문제를 해결하는 것이 관련 사업들의 목적이라면, 당연히 그 중심에는 주민이 있어야 한다. 주민의 필요에 따라 각 이해관계자의 역할 수행이 가능하도록 이들을 연결하기 위한 체계 구축이 필요하다. 즉, 마을공동체를 지원하는 행정체계 간의 소통을 통해 현 상황의 중복과 분절의 문제를 최소화하려는 노력이 필요하다. 실질적인 사업 수행이 이루어지는 자치구 내 마을공동체, 사회복지관 등 관련 사업 담당자 간 소통을 정례화될 필요가 있다. 이는 자치구 단위에 복지, 환경, 도시계획 등 다양한 마을공동체 관련 업무를 종합적으로 조정하는 기획 조직의 필요성을 지적한 선행연구와 맥락을 같이 한다.

둘째, 마을 단위의 복지, 문화, 환경, 정비 등 다양한 일들은 이와 관련된 다양한 민간조직들과 관계될 수밖에 없다. 따라서, 마을공동체의 실질적인 활동과 그 지속적 성장에는 지역 내 다양한 조직의 협업과 연대가 필요하다. 본 연구결과는 사회복지관들이 마을공동체 지원사업의 지역 거점기관이 될 가능성이 있음을 보여준다. 그들은 지역자원 네트워크 구성의 경험이 있으며, 이를 통해 주민의 문제를 해결해 온 경험을 지니고 있다. 이에 사회복지관이 마을공동체 관련 조직 간 네트워크의 중심점, 지역 거점기관의 역할을 수행하는 것에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 다만, 사회복지관 중심의 네트워크 구축을 위해서는 관련 조직들 사이의 중재 역할이 필요하다. 본 연구의 결과에 기반하면, 마을공동체 지원사업에서 사회복지관은 외부화되었다. 이

는 마을공동체 지원사업의 시작에서 사회복지관이 완전히 배제되었기 때문이었다. 명시적으로 마을공동체 관련 단체·기관 간 조정은 지자체 혹은 중간지원조직의 역할이지만 본 연구의 결과에 기반하면, 이러한 역할이 이루어지지 않거나, 못하거나, 미미할 가능성이 있다. 이에 마을공동체 지원 결정 권한을 지닌 지자체나 자치구 단위 중간지원조직이 관련 조직들 사이의 갈등을 어떻게 중재할 것인지도 논의에 포함되어야 한다.

셋째, 사회복지관 내에서도 자신들의 영역 혹은 역할에 대한 갈등이 존재하였다. 사회복지사와 마을활동가 또는 사례관리자와 주민활동가 등 사회복지관의 역할에 대한 갈등이 있었다. 사회복지관의 역할이 사례관리 중심인가, 지역조직화인가, 통합적 서비스 조정자인가, 지역사회보장계획의 실현인가 등 학술적 연구에서의 역할 논쟁이 실제 현장에서도 나타나고 있었다. 이는 사회복지관이 고유의 역할로 지역사회조직화를 수행하고 있으며, 사회복지대상자와 관련된 마을공동체에 특화된 기관일 수 있다는 점에서 마을공동체 지원사업과 직·간접적인 관련이 있다.

지난 10년 이상 사회복지관 역할 재정립 관련 논의가 진행되어왔으나, 이는 철지난 논쟁이 아닐지도 모른다. 최근 사회복지관의 사례관리와 지역조직화가 결합 될 때 통합적인 실천이 가능하다는 연구는 사회복지관의 역할 정립 논의에 하나의 실마리를 제공한다. 동일한 맥락에서 본 연구에 참여한 몇몇 사회복지관은 개별적 주민이 아닌 지역 혹은 마을을 대상으로 기능을 통합하려는 시도로 조직 개편을 시도하고 있었다. 이처럼 이른바 사회복지관의 3대 기능 중 하나가 사회복지관의 중심 역할이 아니라 이들의 역할이 분절적이지 않다는 관점의 전환이 필요할지도 모른다. 학술적으로 그리고 실천 현장에서 사회복지관의 역할을 더욱 진지하고 세밀하게 논의할 필요가 있다.

# 차 례

1장 서론 .....	3
1절. 연구 배경 .....	3
2절. 연구 목적 .....	7
2장 문헌검토 .....	11
1절. 사회복지관의 지역조직화 .....	11
2절. 마을공동체와 지역조직화 .....	15
3절. 선행연구 경향 .....	19
3장 연구 방법 및 대상 .....	25
1절. 연구 방법 .....	25
2절. 연구 대상 .....	26
3절. 사례 개요 .....	27
1. 대전광역시 마을공동체 관련 법적·제도적 환경 .....	27
2. 연구 참여 기관의 역사와 조직구조 .....	30
4장 연구결과 .....	35
1절. 사회복지관의 지역조직화 양상 : 마을 중심의 욕구 대응 .....	35
1. 주민참여 중심의 지역조직화 .....	35
2. 마을 욕구 중심의 사회복지관 .....	40
2절. 사회복지관과 마을공동체 지원사업 : 외부화된 사회복지관 .....	45
1. 곁도는 사회복지관 .....	45
2. 기관 중심으로 역행하는 마을공동체 .....	49
3절. 사회복지관의 역할 가능성 : 마을공동체 사업의 동반자 .....	52
1. 주민과 밀접한 마을공동체의 거점기관 .....	52
2. 빈틈을 메우는 동반자 .....	55

4절. 사회복지관 역할 제약 : 난발 된 정책과 내부의 역할 혼란 .....	59
1. 유사한 정책사업의 난발 .....	59
2. 고유 영역 선점이 우선인 마을공동체 사업 .....	61
5장 결론 및 논의 .....	67
1절. 연구결과의 요약 .....	67
2절. 결론 및 논의 .....	69
참고문헌 .....	73



## 표 차례

[표 2-1] 사회복지관 사업의 변화 .....	12
[표 2-2] 광역 및 기초자치단체 조례 현황 .....	16
[표 3-1] 연구 참여 기관 특성과 면접 대상 .....	26
[표 3-2] 대전광역시 지역공동체 활성화 조례의 주요 개념 정의 .....	28
[표 3-3] 마을공동체 활성화를 위한 관련 사무 .....	30



# 서론

1절. 연구 배경

2절. 연구 목적

1장



# 1장 서론

## 1절. 연구 배경

본 연구는 사회복지관<sup>1)</sup>의 지역조직화와 지자체 조례에 근거한 마을공동체 사업의 관계를 탐색적으로 살펴보고자 하였다. 구체적으로 지역복지공급 거점기관인 사회복지관의 활동이 마을공동체 지원사업과 어떠한 관계 속에서 진행되고 있는지, 그리고 둘 간의 관계 속에서 사회복지관의 역할은 어떠한 방향으로 전개될 것인지를 탐색해보고자 하였다.

우리나라에서 사회복지관 역할 재정립 혹은 정책성 혼란에 대한 논의는 2000년대 이후부터 지속해서 이루어져 왔다(김진석·유동철, 2013; 신유리, 2018; 양난주, 2015a; 2015b; 유동철, 2012). 사회복지관의 역할은 시간의 흐름에 따라 다르게 규정되고 다양하게 제시되어 왔는데(양난주, 2015a), 선행연구들은 지역주민 자립을 위한 지역복지 제공, 지역사회에 전문적인 서비스 제공, 지역사회 문제 예방과 해결을 위한 지역조직화사업 수행, 지역복지 서비스의 통합적 제공을 위한 서비스 조정자 등 다양한 역할들을 제시하고 있다(권선진, 1996; 남기민, 2000; 신명호, 2012; 양난주, 2015a 재인용). 그리고 제시된 다양한 역할 중 무엇이 사회복지관의 중심적인 역할인가에 대해서는 이견이 존재한다. 다만, 공통된 의견 중 하나는 사회복지관이 지역주민을 위한 직접적인 사회복지서비스 제공의 제한적 역할만을 수행하는 것은 적절하지 않다는 것이다(김수영·오찬옥·문경주·류지선, 2014; 김진석·유동철, 2013; 신명호, 2012; 신유리, 2018; 유동철, 2012).

위와 같이 사회복지관이 지역주민에 대한 직접적 서비스 제공 역할을 지양해야 한다는 공통된 의견이 제시되는 이유는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 사회복지관이 지역적 특성을 반영하지 못한다는 점이다(신유리,

---

1) 사회복지관은 사회복지사업법에 근거하여 설치·운영되는 사회복지시설이다. 사회복지관은 연구마다 지역사회복지관, 종합사회복지관, 사회복지관 등의 다양한 용어로 제시되는데, 본 연구는 사회복지관을 사용하였다.

2018; 유동철, 2012). 사회복지관은 지역사회복지실천 기관으로서 종합적인 사회복지서비스를 제공하는 기관으로 발전해왔다. 그러나 한편으로는 공급자 위주의 직접적인 서비스의 제공이 실제 지역사회의 문제 욕구에 대응하지 못하는 결과를 초래했다는 것이다(김수영 외, 2014; 신유리, 2018). 둘째, 사회복지서비스 공급 환경이 변화했다는 점이다(양난주, 2015a). 앞서 언급했듯이, 사회복지관이 사회복지서비스를 제공하는 기관으로 존재해왔지만, 이와 유사한 형태의 각종 센터와 단종 사회복지서비스 제공기관, 사회서비스 바우처 제공기관 등이 설립, 확대되면서 이들과 유사하고 중복되는 서비스 제공기관들이 존재한다는 것이다.

이러한 가운데 사회복지관의 역할 재정립에 대한 의견 또한 다양하게 제시된다. 구체적으로 선행연구들은 사회복지네트워크 조정자 및 사례관리 중심의 역할(조현순, 2006), 지역 주민참여, 지역사회 다양한 주체들과의 네트워크 형성에 기반한 지역사회 조직화 및 지역 운동 중심의 역할(신명호, 2012; 유동철, 2012), 사회복지관의 소유권에 따라 공립사회복지관은 지자체가 계획하는 지역사회보장계획의 실현, 민간사회복지관은 정부 규정 사업에서의 자율성을 확보, 독립적이고 자발적인 활동을 수행해야 한다는 주장(양난주, 2015a; 2015b) 등을 제시한다.<sup>2)</sup> 그러나 현재까지 사회복지관 역할 재정립의 방안에 대한 견해의 일치는 이루어지지 않은 것으로 보인다.

본 연구는 사회복지관의 역할 중 하나로 제시되는 지역조직화 그리고 지자체 중심의 마을공동체 사업이 어떠한 관련성을 지니고 수행되는지에 초점을 두고자 하였다. 지자체 중심의 마을공동체가 주목받는 시기와 유사하게 주민조직화 중심 사회복지관의 지역조직화 논의가 활발하게 이루어져 왔으며, 실제로 둘 간의 공통점이 존재하기 때문이다(김필두, 2017; 박태정, 2019).

---

2) 양난주(2015a; 2015b)는 사회복지관의 사업, 역할, 정체성 혼란의 대안으로 제시되는 사례관리 거점기관과 주민조직화 중심 혹은 두 가지의 역할을 사회복지관에게 일괄적으로 적용하기에는 어려움을 주장하였다. 즉, 기관의 소유권이 다르고 이에 동일한 특성을 지니고 있다고 볼 수 없기 때문이다. 또한, 사회복지관의 확대가 정부 주도하에 이루어진 점, 사회복지관의 기능이 다른 기관들과 중복되면서 정체성의 혼란이 나타난 점, 사회서비스 바우처에 경쟁자로서 사회복지관들이 활동하고 있다는 점 등을 제시하면서, 일괄적인 역할 변화를 통한 정체성 확립은 어렵다고 보았다. 본 연구는 이러한 견해에 동의하면서도 그동안 사회복지관의 중심적 역할이라고 제시되는 주민참여, 지역의 특성을 반영하는 사회복지실천의 한 측면으로 지역조직화 그리고 마을공동체 사업의 관계에 초점을 두고자 하였다.

마을공동체는 직접적인 주민참여를 통해 공통의 지역사회 문제를 해결하는 주민자치 공동체를 의미하며(박재묵·김도균·민병기·임현정, 2014; 박노동, 2018), 지역의 특성에 맞는 발전을 통해 지역사회 삶의 질 향상에 주요한 요소로 인식되고 있다(박노동, 2018). 그뿐만 아니라 미시적으로는 지역 문제에 대한 구체적이고, 실질적인 운동으로서 주민참여, 지자체 협력과 지역성을 확보하는 데 중요한 요소로 제시된다(김세용·최봉문·김현수·이재주·조영태·김은희·최석환, 2013). 우리나라의 경우 각 지방자치단체를 중심으로 ‘마을만들기 조례’ 등이 활발하게 제정되면서 마을공동체가 주민참여를 통한 자생적 활동에서 하나의 정책으로 주목받고 있다(박태정, 2019).

마을공동체가 주목받는 이유에 대해 김필규(2017)는 다음과 같이 설명한다. 첫째, 국가를 중심으로 시행되는 복지서비스가 가지고 오는 지역사회의 불균형이다. 정부가 주체가 되는 사회복지는 지역사회가 지니는 서로 다른 문제를 해결하기에는 적절하지 않다는 것이다. 둘째, 이러한 지역적 특성을 반영한 정책을 수립하고 집행하는 주체로서 지방자치가 대안으로 제시되었다는 점이다. 이와 같은 마을공동체는 소규모 지역의 주민참여와 공동체 형성, 공동체의 자주적인 문제해결 역량강화 등을 주요한 내용으로 한다는 점에서 사회복지관의 지역조직화와 유사하다. 또한, 지역사회의 특성을 반영할 수 있다는 점에서 사회복지관의 역할 변화의 한 방향으로서 주목받기도 하였다.

사회복지관의 지역조직화에 주목하는 연구들은 사회복지관 중심의 마을공동체 또는 마을만들기 사업을 주제로 수행되었다. 선행연구들은 사회복지관을 중심으로 하는 마을공동체사업의 내·외부적 성공요인(김진석·유동철, 2013), 마을만들기의 성공적인 사례분석, 마을공동체 형성과정의 경험과 주요 요인들(강병노·유영림, 2015; 조혜진·유동철, 2014), 마을만들기의 성공요인 간 인과관계구조(김수영 외, 2014), 마을만들기 사업에서의 사회복지사의 역할에 대한 고찰과 그에 대한 평가(최종복, 2017), 마을만들기 실천 과정의 맥락, 행위, 경험들의 의미(박태정, 2019; 신유리, 2018) 등을 주제로 사회복지관의 역할 혹은 기능으로서 지역조직화의 중요성을 주장하고 있다. 이러한 연구들은 사회복지관을 중심으로 하는 마을(혹은 지역사회) 공동체가 어떻게 구조화되고 지속되는지에 대한 다양한 요소들을 제시하고 있다는 점에서 의의를 지닌다. 즉 지역기반 마을공동체 형성과 발전과 관련한 사회복지

관의 역할을 논의하고 있다는 측면에서 의미가 있다. 다만, 선행연구들은 사회복지관의 지역조직화와 유사한 정책사업인 마을공동체 지원사업의 관계가 어떠한지 논의하지 못하고 있다. 이에 사회복지관 지역조직화와 마을공동체 지원사업과 관계는 어떠한지, 즉 사회복지관과 관련된 환경변화가 이들에게 어떻게 작동하는지를 검토할 필요가 있다.

앞서 언급했듯이, 사회복지관의 역할 중 하나인 지역조직화와 조례에 근거한 마을공동체 지원사업은 관련이 있다. 그러나 한편으로는 사회복지관 중심의 지역조직화와 다르게 중간지원조직, 지방자치단체의 역할과 협력이 강조되는 마을공동체 지원사업이 관련 없이 진행되고 있을 가능성 또한 배제하기 어렵다. 즉 둘 간의 공통적 요소가 존재하지만 양난주(2015a; 2015b)가 지적하였듯이, 사회복지관의 3대 기능은 기존의 사회복지서비스 제공에 더해 새로운 변화의 대안에 대한 포괄적 규정일 수도 있다. 따라서 사회복지관의 지역조직화 중심 역할 재정립 논의는 지역사회복지실천의 한 부분으로 강조해 온 주민조직화를 관성적으로 주장하는 것일 가능성도 있다(강병노·유영림, 2015; 김진석·유동철, 2013).

이에 본 연구는 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업의 관계를 탐색적으로 살펴보고, 그 안에서 사회복지관의 역할은 어떠한 방향으로 전개될 수 있는지를 논의하고자 하였다. 일차적으로 본 연구는 지역사회문제의 예방과 해결을 위한 주민조직화를 사회복지관의 역할 재정립의 방향으로 제시하는 관점(유동철, 2012; 신명호, 2012; 신유리, 2018)과 맥락을 같이한다. 그러나 한편으로는 사회복지관의 활동이 마을공동체 지원사업과 관계없이 이루어지고, 그 기능이 중첩된다면 사회복지관의 역할이 재논의 될 가능성이 있음을 함께 고려하고자 하였다. 이에 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업이 어떠한 관계 속에서 진행되고 있는지를 포괄적으로 살펴본다.



## 2절. 연구 목적

본 연구 목적은 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업이 어떠한 관계 속에서 진행되고 있는지를 살펴보는 것이다. 앞서 언급했듯이, 둘 간의 공통점과 관련성에도 불구하고, 이를 살펴보는 연구는 제한적이다. 김필두(2017)는 지방자치단체의 ‘읍·면·동 복지허브화’와 같은 정책사업이 행정 중심 개편에만 초점을 두어 실질적인 지역주민 참여와 마을공동체와 연결이 적절하게 이루어지지 못하고 있다고 지적하기도 하였다. 이러한 논의와 같은 맥락에서 유사한 목적을 지닌 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 사업의 관계를 살펴보는 것은 중요하다 할 수 있다. 이는 지역사회 공동체 중심의 민관협력의 현 상황뿐만 아니라 사회복지관의 역할 논의와 관련된 함의를 제시할 수 있기 때문이다. 이에 본 연구는 주민조직화, 복지마을만들기 등 지역조직화를 수행하는 사회복지관과 마을공동체 지원사업 간에 어떠한 관계가 있는지를 포괄적으로 살펴보고자 하였다. 그리고 둘 간의 관계 양상 안에서 사회복지관의 역할에 대한 방향을 모색하고자 하였다. 이러한 본 연구의 세부 목적을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지관의 지역조직화는 어떠한 지향성을 가지고 이루어지는지를 살펴본다.

둘째, 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업은 어떠한 관계 속에서 진행되고 있는지를 살펴본다.

셋째, 둘 간의 관계 속에서 사회복지관의 역할은 어떠한 방향으로 전개될 것인지를 검토한다.



## 문헌검토

- 1절. 사회복지관의 지역조직화
- 2절. 마을공동체와 지역조직화
- 3절. 선행연구 경향

## 2장



## 2장 문헌검토

### 1절. 사회복지관의 지역조직화

사회복지역사에서 사회복지관은 인보관 운동(settlement house movement)을 모체로 등장한 일종의 사회운동조직이라 할 수 있으나, 우리나라의 사회복지관은 서구사회의 사적 개념과는 다르게 제도화된 것이라는 점에서 차이가 있다(양난주, 2015a; 최종복, 2017). 현재 우리나라에서 일반적으로 받아들여지는 의미의 사회복지관은 최근 30년 안에 등장하였고, 이는 1983년 개정된 사회복지사업법 제2조 사회복지사업법 정의에 사회복지관 운영이 명시되고, 법정사업이 되면서부터 이루어진 것이라 할 수 있다(양난주, 2015b). 이러한 사회복지사업법에 따르면 사회복지관은 ‘지역사회 내에서 일정한 시설과 전문인력을 갖추고 지역사회의 인적·물적 자원을 동원하여 지역사회복지의 중심으로 한 종합적인 사회복지사업을 수행하는 사회복지시설’로 이는 현재까지 사회복지관의 일반적인 정의로 통용되고 있다.

이렇듯 통용되는 개념과는 달리 사회복지관이 사회적·제도적 조직으로서 무엇이며, 무엇을 해야하는가 즉, 사회복지관의 정체성과 역할에 대한 논쟁은 현재까지도 지속해서 이루어지고 있다(김영중, 2015; 민소영·신재은, 2017). 몇몇 연구는 사회복지관 정체성 논쟁의 이유를 사회복지관이 변화하는 사회복지환경에 능동적으로 대처하고 있지 못하기 때문이라고 주장한다(김윤재·금유현, 2013; 김진석·유동철, 2013; 조혜진·유동철, 2014). 구체적으로 사회복지관의 과업 환경인 지역주민의 욕구와 특성의 변화에 대한 대응보다 공급자 중심, 전문가 관점의 서비스 기획과 제공, 관성적인 취약계층 대상 직접서비스, 지역적 특성을 반영하지 못하는 유사한 서비스 제공 등 기존의 틀을 벗어나지 못한다는 지적이다.

그러나 이러한 비판은 사회복지관의 역할 변화가 법적 규정에 귀속된 측면이 존재한다는 점에서 가혹한 것으로 보인다. 왜냐하면, 사회복지관은 그들

을 통해 사회복지서비스 공급을 의도한 한 정부에 의해 확대되었으며, 사회복지사업법, 사회복지관 운영지침, 사회복지시설 평가에 따라 사업 방향과 운영방식이 제도화되는 과정에서 역할이 변화해 왔기 때문이다(양난주, 2015a).

[표 2-1] 사회복지관 사업의 변화

구분	1989년~2004년	2004년~2012년	2013년~현재
사업 분류	6대 사업 31개 단위사업	5대 사업 22개 단위 사업	3대 기능
사업 분야 및 내용	<p>1) 가정복지사업 가정문제종합상담, 직업·부 업기능훈련, 취업·부업안내 (무료직업안내소운영), 보건 ·의료서비스, 선의봉사실 운영, 생활안정자금지원, 부 녀자교양교육 및 취미교실, 생활보호대상자의 상담 및 사후관리</p> <p>2) 아동복지사업 아동선도 및 사회교육, 어린 이공부방, 어린이기능교실, 모자상담 및 교육, 유아보육 교실</p> <p>3) 청소년복지사업 청소년상담 및 교양교육, 청 소년독서실, 근로청소년사회 교육, 청소년기능교실</p> <p>4) 노인복지사업 노인사회교육 및 여가지도, 불우노인 결연, 노인부업실, 노인가정봉사원파견, 노인식 사 및 목욕서비스</p> <p>5) 장애인복지사업 장애인서비스알선 및 이송, 자립작업장설치·운영, 재가 장애인서비스</p> <p>6) 지역복지사업 주민사회교육, 자원봉사자양 성, 후원자개발, 주민취미교 육, 사회조사, 주민편의시설 제공</p>	<p>1) 가족복지사업 가족관계증진, 가족 기능보완, 가정문제 해결·보 완, 부양가족지원</p> <p>2) 지역사회보호사업 급식서비스, 보건의 료서비스, 경제적지 원, 일상생활지원, 정서서비스, 일시보호서비스</p> <p>3) 지역사회조직사업 주민조직화및 교육, 복지네트워크구축, 주민복지 증진, 자원 봉사자양성 및 후원 자개발 조직</p> <p>4) 교육·문화사업 아동·청소년기능교 육, 성인기능교실, 노인여가문화, 문화 복지</p> <p>5) 자활사업 직업기능훈련, 취업 알선, 직업능력·개 발, 자활공동체육성</p>	<p>1) 사례관리기능 사례발굴 사례개입 서비스연계</p> <p>2) 서비스제공기능 가족기능강화사업 지역사회보호사업 교육문화사업 자활지원 등 기 타사업</p> <p>3) 지역조직화기능 복지네트워크구 축사업 주민조직화사업 자원개발및관리 사업</p>

출처 : 보건복지부(1989, 2005, 2013), 양난주(2015a)

또 한편으로는 보건복지부(2020)의 사회복지관 운영 관련 업무처리 안내에 제시된 정의와 목표가 포괄적이고 모호하기 때문이기도 하다. 이처럼 사회복지관의 정체성 위기 혹은 역할 재정립 논쟁을 초래한 이유는 여전히 다툼의 여지가 있다. 이와 같은 논의가 장기간 공공부문 복지의 대리인으로서 지역사회 복지증진을 위해 다양한 역할을 담당한 이들의 존재 자체에 위기를 야기한다는 측면에서(김영중, 2015), 그에 대한 대안을 제시하기 위한 연구가 활발하게 수행되어왔다.

선행연구에서 나타난 사회복지관의 역할 재정립의 방향은 연구마다 차이를 보인다. 이는 연구가 이루어진 시기의 차이 때문이기도 하고(양난주, 2015a), 학자마다 사회복지관을 바라보는 관점에 따른 것이기도 하다.

2000년 이후 노인, 장애인, 청소년, 아동 등 다양한 인구대상별 사회복지기관들이 확대되면서 사회복지관의 6대 사업에서 제공되는 서비스와의 중복으로 인해 사회복지관의 독창적인 영역은 무엇인가가 논의되기 시작하였다(전광현, 2004). 구체적으로 사회복지관의 역할은 직접서비스 제공이 아니라 지역 내 사회복지서비스의 조정자로서 사례관리를 중심으로 하는 지역복지네트워크의 구심점 역할 수행이라는 주장이 제기되었다(조현순, 2006). 이와는 다르게 지역사회복지 증진을 위해서는 지역 주민참여와 지역사회 다양한 주체들과의 관계 형성에 초점을 두는 지역사회조직화 및 지역 운동 거점 역할을 수행해야 한다는 주장도 존재한다(김진석·유동철, 2013; 유동철, 2012; 신명호, 2012). 이러한 사회복지관 역할 재정립의 의견들은 그 방법에는 차이를 보이지만 공통적으로 사회복지관이 다른 기관들과 중복되는 직접서비스 제공을 지양해야 하며 또한, 지역주민 참여를 바탕으로 지역사회문제에 접근해야 한다는 것이다.

한편, ‘중앙정부차원의 ’읍·면·동 맞춤형복지’, 지자체 차원의 ‘희망복지지원단’, ‘서울시 : 찾아가는 동주민센터’ 등 공공 영역의 사례관리가 지속해서 확대되었다. 이로 인해 한편으로는 공공과는 다른 대상과 지역 단위의 사례관리를 수행하는 사회복지관과 민·관 협업을 논의하지만, 다른 한편으로는 공공과 민간 사례관리의 명확하지 않은 경계, 협력을 위한 체계 부족에 따른 갈등에 대한 우려도 함께 제시되었다(김용득, 2015). 이러한 맥락에서 최근

사회복지관의 지역조직화 기능에 대한 관심이 더욱 증가한 것으로 보인다.

사회복지관의 중심적 역할이 지역조직화라는 주장의 배경은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 지역조직화는 지역사회복지의 실천 영역과 기술 중 하나라는 점이다. 지역조직화는 전통적인 실천의 구분에서 개별, 집단, 지역 사회복지실천의 한 방법이다(민소영·신재은, 2017; 이경은 외, 2016). 지역 조직화에 대한 주목은 사회복지관의 3대 기능 중 하나로 규정되면서 강조된 측면이 존재하기는 하지만(최종복, 2017), 사회복지관이 직접적인 서비스 공급 중심의 지역사회보호에서 벗어나 더욱 다양한 지역복지욕구에 대응할 수 있는 전략이라는 주장이다(김진석·유동철, 2013). 둘째, 지역조직화는 사회복지관이 지역 특성을 반영하지 못하고 획일적으로 운영되면서 탄력적 대응이 부족하다는 비판에 대응하는 하나의 전략이 될 수 있다는 점이다(신유리, 2018). 지역조직화는 지역의 문제를 해결하기 위한 과정에 주민참여를 강조한다. 즉, 지역주민들이 자신들이 부족한 것이 무엇인지를 인식하고 이를 해결하기 위한 방안들을 모색할 수 있는 역량강화에 초점을 두기 때문에 이러한 과정에서 지역의 특성이 반영될 가능성이 크다는 것이다. 따라서, 지역조직화가 지역별로 보이는 문제와 욕구의 차이를 발견하고 이를 분명하게 할 수 있으며 변화하는 욕구에 더욱 잘 대응할 수 있는 효과적인 방법이라는 주장이다(신유리, 2018; 최종복, 2017).

그러나 사회복지관의 지역조직화는 직접적 서비스 중심, 리더의 인식 부족, 지역조직화 관련 실천 경험 부족, 지역사회 사회적 자본 부족, 전달체계의 구조적 문제 등의 이유로 주요 역할로 발전하지 못하고 있다고 지적되기도 한다(김진석·유동철, 2013; 최종혁, 2005; 최종복, 2017, 재인용). 이러한 사회복지관의 지역조직화는 최근 중앙정부와 지자체 주도의 마을공동체 사업이 주목받으면서 더욱 활발하게 논의되고 있다. 다음 절에서는 마을공동체와 사회복지관 지역조직화의 관계에 대해서 살펴본다.



## 2절. 마을공동체와 지역조직화

앞서 언급했듯이, 최근 마을공동체에 대한 관심이 지속되고 있다. 마을공동체, 마을만들기, 마을기업, 협동조합 등 지역 기반 공동체에 대한 관심은 우리나라뿐만 아니라 세계적인 현상으로 개인주의화 된 현대 사회의 다양한 문제를 극복하기 위한 하나의 방안이라 여겨진다(여관현·계기석, 2013, 이마리아·이경은, 2017). 서구사회는 20세기 후반 사회구조의 변화와 새로운 사회적 위협에 대한 정부 실패에 대한 대안으로 시민사회의 역할에 주목하면서, 다양한 시민 참여, 거버넌스 형태가 등장하였고, 이는 다시 사회적 자본의 개념으로 확장되어 다양한 공동체 형성을 위한 사업들로 귀결되었다(김학실, 2018).

우리나라의 경우 그 시작은 1990년대 시민단체 중심의 마을만들기였다. 그러나 최근까지 이어지는 마을공동체에 대한 관심은 정부가 주도한 것이라 할 수 있다. 2000년대 초반 행정자치부, 농림식품부, 문화체육부, 환경부 등 12개 부처에서 공모를 통한 지자체 지원 사업이 추진되어 왔다(김학실, 2018). 또한, 2009년 제주도의 ‘특별자치마을 마을만들기 지원 조례’ 제정 이후 거의 모든 광역 및 기초자치단체가 공동체 지원 조례를 제정하면서 공동체에 대한 관심은 더욱 확대되었다(김학실, 2018; 여관현·계기석, 2013). 2020년 현재 17개 광역시·도 중 경상남도과 경상북도를 제외한 15개, 기초자치단체는 약 130개가 마을공동체 관련 조례를 제정하였다. 이에 더하여 협동조합 등 사회적 경제 영역의 사업까지 다양한 형태의 정부 지원사업들이 확대되어 왔다(김경화 외, 2015; 이마리아·이경은, 2017). 즉 우리나라에서 마을공동체는 지리적·사회적 지역사회를 기반으로 하는 자발적 주민운동에서 정부가 예산을 투입하여 법적 보호를 제공하는 일종의 정책사업으로 변화하고 있다고 할 수 있다.

이러한 마을공동체 개념은 새로운 것이 아니다. 마을공동체의 영어 표현은 “Community Building”으로 이는 공동체 형성, 지역사회 형성으로 번역될 수 있고, 이전부터 꾸준히 사용해왔던 개념이다(권효림, 2015). 한편, 현재 마을공동체는 마을만들기, 지역주민 공동체, 마을공동체 만들기, 사회적 자본

등 다양한 용어가 관련 연구 및 정부 사업과 지자체 조례에서까지 혼용되고 있으나, 주된 용어는 마을공동체와 마을만들기다.

[표 2-2] 광역 및 기초자치단체 조례 현황

광역자치단체	재정월	조례명
서울특별시	2012.3	서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례
경기도	2012.8	경기도 따뜻하고 복된 공동체 만들기 지원에 관한 조례
부산광역시	2012.7	부산광역시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례
대구광역시	2013.11	대구광역시 마을공동체 지원 등에 관한 조례
인천광역시	2013.5	인천광역시 마을공동체 만들기 지원 조례
광주광역시	2010.3	광주광역시 살기좋은 마을만들기 지원조례
세종특별자치시	2013.7	세종특별자치시 마을공동체 만들기 지원 조례
대전광역시	2013.2	대전광역시 사회적 자본 확충 조례
울산광역시	2020.7	울산광역시 마을공동체 만들기 지원 조례
제주특별자치도	2009.1	제주특별자치도 특별자치마을 만들기 지원 조례
강원도	2014.7	강원도 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례
충청북도	2016.12.	충청북도 마을공동체 활성화 지원 조례
충청남도	2012.12.	충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기 지원 조례
전라북도	2009.12.	전라북도 마을만들기 지원 조례
전라남도	2015.12.	전라남도 마을공동체 지원 등에 관한 조례
경상북도	-	-
경상남도	-	-

출처 : 마을만들기 내부자료(2017), 자치법규정보시스템: 김학실(2018) 재구성

한편, 문종화(2012)는 마을만들기를 “주민의 삶을 향상시키기 위해 지역주민들이 유기적으로 결합하여 공동의 문제를 해결하고 단절된 이웃관계를 개선하여 마을공동체를 만드는 일”로 정의하며, 심익섭·심화섭(2016)은 “지역 애착, 지역정체성, 주민 간의 상호작용 등의 공동체 의식을 통해서 지역사회 문제를 공론화하고, 지역 자원을 활용하여 지역문제를 해결하는 공동체를 스스로 만드는 것”이라고 정의하고 있다(최종복, 2017 재인용). 이처럼 마을만들기의 궁극적인 목적은 마을공동체 형성으로 제시되고 있다. 본 연구는 마

을만들기가 마을공동체로 귀결된다는 점 그리고 최근 연구들이 마을공동체의 용어를 사용하고 있다는 점을 고려하여(김학실, 2018; 안현찬·구아영, 2017; 이마리아·이경은, 2017) 마을공동체 개념과 용어를 사용하고자 한다.

마을공동체의 개념에서 ‘마을’은 전통적으로 지리적 인접 공간을 의미하였지만, 현재 마을의 의미는 사회적 범위까지 포괄하고 있다(박노동, 2018). 즉, 물리적인 공간의 개념에서 사람들 간의 상호작용, 공감, 연대 등을 포함하는 확대된 개념으로 이해한다. 이러한 맥락에서 마을의 의미에는 사회적 동질성을 지니는 지역으로서 공동체 의미까지 포괄하고 있는 것으로 보이기도 한다. 다만, 마을공동체의 의미는 학문 영역마다 서로 다르게 사용된다(김학실, 2018; 이기태·하현상, 2016). 예컨대, 이기태·하현상(2016)은 마을공동체의 정의에 나타나는 공통적 요소를 일정 지역 내의 소속감, 정서적 유대감을 지니고 밀접한 상호작용을 하는 주민집단이라고 지적하였다. 반면, 권효림(2015)은 선행연구들이 마을이나 공동체의 개념을 명확하게 규명하지 않고 단어가 주는 긍정적 이미지만을 부각시키는 잘못을 범하고 있다고 지적하면서, 우리나라의 마을공동체는 전통적인 공동체와 마찬가지로 사람들 사이의 유대와 정서적 측면을 강조하지만, 오히려 필요와 이익에 의해 인위적으로 형성된 결사체로 볼 수 있다고 주장하였다.<sup>3)</sup>

이러한 공동체, 마을공동체에 대한 개념적 정의 논쟁에도 마을공동체에 나타나는 공통적인 요소는 사람, 참여와 활동 그리고 공동의 목적이 있는 조직 내지는 결사체라는 것이다. 이러한 마을공동체 개념의 공통적인 요소는 사회복지관의 지역조직화 중에서 주민조직화와 연결된다.

사회복지관 운영 관련 업무지침(2020)에 따르면 지역조직화 기능 중 주민조직화는 “주민이 지역사회 문제에 스스로 참여하고 공동체 의식을 갖도록 주민 조직의 육성을 지원하고, 이러한 주민협력강화에 필요한 주민의식을 높

---

3) 현재까지 우리나라에서 마을공동체는 공통된 기준 없이 관련법이나 조례에서 제시된 정의가 적용되고 있다. 중앙정부가 추진하고 있는 지역공동체 지원법안을 보면 “지리적으로 근접한 일정한 공간에 거주하는 사람들이 생활전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 상호작용을 하면서 공동의 목표와 가치를 추구하는 정서적으로 유대감을 형성하며, 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호 대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치공동체”로 정의되어 있다. 이와 유사하게 박노동(2018)은 마을공동체를 “마을’의 범위를 기준으로 주민들이 직접 참여하여, 지역의 다양한 문제를 해결하고, 지역의 경제, 문화 등을 활성화하기 위해 조직된 주민자치 공동체를 의미한다”고 정의하였다.

이기 위한 교육을 실시하는 사업”으로 제시된다. 이렇듯 지역성과 주민 공동체와 참여가 강조되는 마을공동체와 주민조직화의 공통적 요소 그리고 사회복지관 역할 재정립의 필요성에 기반하여 몇몇 연구들은 마을공동체와 사회복지관 지역조직화의 관련성을 언급하였다(강병노·유영림, 2015; 김수영 외, 2014; 김진석·유동철, 2013; 민소영·신재은, 2017; 이마리아·이경은, 2017). 예컨대, 김진석·유동철(2013)은 지역사회복지 논의가 주민참여, 주민조직화에 초점을 맞추고 있어 마을공동체와 맥락적으로 연결된 개념이며, 사회복지관은 마을지향성을 위한 방안을 모색할 것을 요구받고 있다고 주장하였다. 이와 유사하게 이마리아·이경은(2017)은 공동체, 지역성을 강조하는 마을공동체 확대와 활동은 지역사회복지의 실천 영역 중 지역사회조직화로 볼 수 있다고 주장하였다.

종합해보면, 마을공동체는 주민참여와 공동체 조직 그리고 지역 문제를 해결하는 공동체 조직의 역량 강화, 끝으로 주민들의 자주적 문제 해결을 목표로 한다는 점에서 사회복지관의 지역조직화와 관련이 있다. 즉 둘 간에는 지역주민의 참여와 역량 강화를 통한 지역 문제해결이라는 측면에서 공통점을 지니고 있다.

그러나 마을공동체 지원사업과 사회복지관의 지역조직화 사이의 관련성을 다루는 연구는 매우 드물다. 구체적으로 선행연구들은 사회복지관의 지역조직화에 초점을 두고, 마을만들기 과정을 탐색하거나(강병노·유영림, 2015), 성공요인이 무엇인지를 고찰하거나(이마리아·이경은, 2017), 공공 영역과의 차별적인 활동 요소(민소영·신재은, 2017), 사회복지사의 역할(최종복, 2017) 등을 살펴보고 있다. 이들은 사회복지관의 지역조직화 방향, 활성화를 위한 다양한 측면의 논의라는 점에서 의미가 있지만, 한편으로는 지역조직화와 밀접한 관련이 있는 제도적 환경 변화를 고려하지 못하고 있다는 점에서 한계를 지니고 있다. 이에 다음 절에서는 관련 선행연구를 구체적으로 살펴보고, 그 한계와 본 연구에서 다루고자 하는 사회복지관의 역할과 마을공동체 지원 사업에 대한 논의가 필요한 이유를 제시한다.

### 3절. 선행연구 경향

마을공동체와 관련된 연구들은 사회학, 정책학, 정치학, 행정학 등 다양한 학문 영역에서 진행되었다. 선행연구들은 마을공동체 자체에 초점을 두고 마을공동체 형성과정, 마을공동체가 지니는 민주적 의의, 마을공동체 활성화 그리고 성공 요인을 살펴보거나(권효림, 2015; 김경화 외, 2015; 김철희·하혜수, 2016; 송인하, 2010; 여관현, 2013), 마을공동체의 효과에 주목하여 주민자치 실현 방안, 지역 경제 활성화 방안을 논의하기도 하였다(김찬동·서윤정, 2012; 김필두, 2017; 박시현 외, 2016). 또 한편으로는 지자체와 마을공동체 관련 조례에 초점을 두고 마을공동체 지속을 위한 지자체의 역할, 공동체 지원 조례 확산 방향과 효과 내지는 조례 자체에 대한 내용 분석을 수행하기도 하였다(김학실, 2018; 문석진, 2013; 여관현·계기석, 2013; 태운재·박소현, 2010). 한편, 본 연구의 초점인 마을공동체 사업과 사회복지관의 지역조직화를 함께 논의하는 연구도 수행되었다. 관련 연구들은 사회복지관 역할 재정립의 대안으로 지역조직화를 제시하기도 하고, 지역사회복지실천의 한 방안으로서 마을공동체 형성을 논의하기도 하며, 사회복지관을 중심으로 하는 마을공동체 형성 과정 그리고 과업들을 제시하기도 한다.

유동철(2012)은 지역사회실천의 새로운 방향, 직접적 서비스 제공의 대안, 지역사회복지실천의 한 방안으로 주민조직화와 마을만들기를 제시하면서 이를 실천하는 방법을 제시하였다. 그는 시작단계의 과업으로 주민접촉, 지역알기, 잠정적 개입전략 세우기, 조직화 단계의 과업으로 예비 모임 조직, 본격적인 주민 접촉, 본 모임 조직, 실천단계의 과업으로 주민 지도력 개발, 자원동원을 제시하였다. 김진석·유동철(2013)은 지역사회복지 향상을 목적으로 하는 지역사회복지와 마을공동체, 마을지향복지는 밀접한 관련이 있다고 지적하면서, 사회복지관의 역할 재정립의 방향성을 마을지향복지로 제시하였다. 그리고 사회복지관들의 마을지향복지 과정과 성공요인들을 살펴보았다. 사회복지관들이 마을지향복지관 시범사업에 참여하게 된 동기는 진행 사업과의 동질성이었지만, 익숙치 않은 사업 방향과 내용에 부담이 있음도 발견하였다. 성공요인은 사업에 대한 이해, 실무자 의지, 지속적인 교육지원, 공간

개방 주민과의 호혜적 관계 등이었고 한계요인은 사업 방향성의 불확실성, 지자체 공무원 등의 사업 이해도, 공동체 문화에 대한 부정적 인식, 실무자의 사업에 대한 부담 등을 제시하였다. 김수영 외(2014)는 지역복지실천 현장에서의 마을공동체 형성 관심 증가를 지적하면서, 마을공동체 형성을 가능하게 한 요인들을 분석하고자 하였다. 연구자들은 문헌검토와 FGI를 통해 성공요인을 도출하고 이러한 요인들 간 인과지도 분석을 수행하였고, 그 결과 마을공동체 형성과 지속에는 지역사회에서의 사회자본 구축 및 물적 기반 조성이 중요함을 발견하였다.

강병노·유영림(2015) 역시 마을공동체 운동과 지역사회복지, 복지마을 만들기의 관계와 지역복지실천을 위한 마을공동체 형성의 중요성을 제시하였다. 이들은 마을만들기 관련 실무자라 할 수 있는 시민단체, 공공기관 실무자, 사회복지관 실무자, 사업단 등의 인터뷰를 통해 복지마을만들기 의미를 탐색적으로 발견하고자 하였다. 연구결과 복지마을만들기의 의미를 주민들의 주체적 활동, 복지문제와 주민 생활의 연결, 주민모임 관계 형성을 통한 지역복지실현 등으로 제시하였다.

민소영·신재은(2017)은 주민조직화에 지역사회 문제해결을 위해 자신의 문제를 가장 잘 알고 있는 지역주민 참여가 필수적임을 지적하면서, 공공영역 주도의 마을공동체 사업과 차별성, 전문성을 지니기 위한 사회복지관 주민조직화 수행 방안에 대해 논의하였다. 이들은 사회복지관 주민조직화 관련 직무들이 무엇인지 제시하고자 하였다. 주민조직화 과정을 7단계로 나누고 단계별 총 20개의 과업, 과업별 활동으로 총 74개의 활동을 제시하였다. 이를 통해 주민조직화 각 단계별 과업을 위한 역량개발과 강화, 실무자들의 직무 연속성 확보와 주민조직화의 철학과 가치 공유의 필요성을 언급하였다.

이마리아·이경은(2017)은 마을공동체에 대한 관심 확대와 지역사회조직화의 관련성을 언급하면서, 지역사회조직화 관련 연구들이 질적연구로 수행되어 일반화의 어려움이 있음에 주목하고, 질적메타 분석을 수행하였다. 이를 통해 공통적인 요소들을 발견함으로써 주민조직화를 위한 지침을 제공하고자 하였다. 성공적인 지역사회조직화 관련 연구들의 공통적인 주제는 지도자, 이슈, 구성원, 전략, 교육훈련, 의사소통이었고 그 안에 기술적 주제가 발견

되었지만, 이 모두가 성공을 위한 구성요소는 아닐 수 있다고 제시하였다. 또한, 외부자원과의 네트워크의 중요성, 지역사회조직화에 대한 지식과 경험에 대한 요구, 지역사회가 문제를 해결하기 위해 함께 공유한 경험들이 중요함을 발견하기도 하였다.

신유리(2018)는 마을공동체 확대 맥락에서 지역사회복지 거점기관인 사회복지관 마을만들기 사업 실천의 맥락과 행위들을 탐색적으로 분석하였다. 부산지역 사회복지관 마을만들기 사업 실무자들을 대상으로 인터뷰를 통해 사회복지관과 지역의 민간기관, 주민자치센터 및 공공기관들과의 관계망과 사회적 자본을 형성하고 있음을 발견하였다. 그러나 한편으로는 마을만들기에 대한 실무자들의 경험이 부족하고 관련 지역 인프라가 적절하게 갖추어지지 못하고 있음도 발견하였다.

이와 같은 연구들은 마을공동체 사업과 사회복지관 지역조직화의 관계를 환기하고, 지역조직화 과정과 성공적인 조직화에 필요한 요소들을 밝히고 있다는 점에서 의의를 지닌다. 그러나 사회복지관의 지역조직화가 어떠한 과정으로 진행되고 있는지에 초점을 두으로써 기존의 관련 연구와 유사한 주제를 논의하고 있다. 앞서 언급했듯이, 사회복지관 지역조직화의 제도적 환경 변화 즉, 전국적으로 확대된 지자체의 마을공동체 사업과 사회복지관의 역할 변화 혹은 관계를 고려하지 못하고 있다는 한계를 지니고 있다. 김진석·유동철(2013)의 경우 지자체가 지원하는 마을지향복지관 시범사업을 사회복지관이 어떻게 받아들이고 진행하고 있는지를 살펴보고 있지만, 이는 마을공동체 지원 조례가 전국적으로 확대되기 이전의 상황임과 동시에 사회복지관을 사업 주체로 선정했던 일부 사업에 한정된 논의라고 할 수 있다. 민소영·신재은(2017)의 경우 사회복지관의 주민조직화와 지자체 주도의 마을공동체 지원사업과의 관련성을 언급하면서도, 사회복지관의 고유 영역으로서 전문성과 차별성을 갖추는 것에 주목하면서 둘 간의 관계를 언급하지 못하였다.

이에 본 연구는 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업이 어떠한 관계 속에서 이루어지고 있는지 그리고 마을공동체 사업 과정에서 사회복지관의 역할은 무엇인지를 탐색적으로 살펴보고자 하였다. 이는 사회복지관의 민간 사례관리와 중앙 및 지방정부의 공공 사례관리의 관계에서 협업과 갈등

의 가능성을 논의하는 것과 같은 맥락에서 사회복지관의 활동과 정책사업의 관계를 살펴보는 것이라 할 수 있다. 나아가서 지역조직화가 사회복지관의 전문성과 정체성을 확보하는 영역일 수 있는지에 대한 논의이기도 하다.



## 연구 방법 및 대상

- 1절. 연구 방법
- 2절. 연구 대상
- 3절. 사례 개요

## 3장



## 3장 연구 방법 및 대상

### 1절. 연구 방법

본 연구는 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업의 관계를 탐색적으로 살펴보기 위한 연구방법으로 질적연구방법을 선택하고자 한다. 본 연구가 질적연구방법을 선택하고자 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업의 관계에 대한 논의가 부족하다는 점이다. 지금까지 마을공동체, 마을만들기, 주민조직화 등 관련 연구들이 진행되었지만, 지자체가 지원하는 마을공동체 사업과 사회복지관의 관계를 살펴보는 연구는 부족하였다. 앞서 살펴보았듯이, 선행연구에서 마을공동체 형성은 사회복지관의 독자적인 역할을 중심으로 논의되었다. 따라서, 유사한 정책사업인 마을공동체 지원사업의 등장이라는 환경변화를 포착하는 연구는 부족한 실정이다. 이처럼 현재까지는 잘 알려지지 않은 내용에 대한 탐색을 위해서는 질적 접근이 적절하다 할 수 있다(김인숙, 2016).

둘째, 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업의 관계가 어떠한 것인지를 확신할 수 없다. 이러한 상황에서 둘 간의 관계를 포착하기 위해서는 실제 활동이 이루어지는 현장에서 당사자의 경험을 심도 있게 살펴보고, 그 경험을 포괄하는 보다 큰 체계에 대한 탐색을 통해 파악하는 것이 가능할 수 있다.

사회복지관을 분석 단위로 한다는 점에서 본 연구는 다중사례연구의 성격을 지닌다. 하지만, 사례연구가 사례와 관련된 총체적·체계적 조사 그리고 환경과의 상호작용 관련 자료를 포괄한다는 점을 고려하면, 본 연구를 사례연구로 보기는 어렵다. 다만, 사회복지관을 중심으로 마을공동체 지원사업과의 관계와 그들의 역할에 분석의 초점을 두고 수집된 자료를 해석하는 방법을 활용했다는 점에서 관련한 주요 내용들의 주제를 도출하는 일반적인 질적연구방법에 가깝다고 할 수 있다.

## 2절. 연구 대상

본 연구는 자료수집방법으로 개별심층면접을 사용하였다. 사회복지관과 마을공동체 지원사업의 관계에 대한 연구참여자들의 개별적 인식과 경험들을 살펴봄으로써 둘 간의 관계가 어떠한지, 그 안에서 사회복지관의 역할은 어떠한지를 면밀하게 파악하고자 하였다. 면접 대상은 사회복지관 관리자의 위치에 있는 관장 또는 부장 이상의 직위에 있는 사례를 선정하고자 하였다. 이는 사회복지관 운영에 대한 경험 및 지역조직화 사업에 대한 풍부한 경험과 기관의 정체성 그리고 역할 방향성에 대한 충실한 답변을 얻을 수 있다고 판단했기 때문이다. 또한, 연구 참여 대상은 기관의 위치(자치구, 기관 위치한 지역의 특성)를 고려한 의도적 표집방법(purposeful sampling)을 활용하였다. 사회복지관이 위치한 지역적 특성이 실제 그들의 사업에 영향을 미치고 있을 것으로 판단했기 때문이다.

연구참여자 선정은 대전광역시 소재 사회복지관<sup>4)</sup>을 대상으로 전화를 통해 연구 참여 의향을 묻고, 이를 수락한 기관을 방문 조사하는 방식으로 진행되었으며, 최종적으로 기관을 대표하는 6명이 연구에 참여하였다. 실제 기관 방문과 면접조사는 2020년 9월 7일부터 21일까지 총 2주간 진행되었고, 연구에 참여한 6개 기관과 면접자의 특성은 아래 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 연구 참여 기관 특성과 면접 대상

구분	기관		면접 대상	
	지역특성	설립연도	직위	경력 (사회복지관 경력)
A	임대주택단지	1993년	관장	28년
B	주거지역	1998년	관장	22년
C	임대주택단지	1993년	관장	26년(24년)
D	상업지구	2009년	관장	20년
E	다가구지역	2001년	부장	17년
F	임대주택단지	1995년	관장	27년(25년)

4) 대전광역시 소재 사회복지관은 총 21개소로, 소유권이 공공에 있는 기관이 18개소(시 2개소 등), 민간이 소유하고 있는 기관은 3개소이다(대전광역시 홈페이지).

### 3절. 사례 개요

본 절에서는 본 연구와 관련된 맥락을 이해하기 위해 대전광역시의 마을공동체 지원사업과 연구 참여 기관들의 배경 등 사례 개요를 제시하였다. 구체적으로 본 연구가 선택한 지역인 대전광역시의 법과 제도적 환경 그리고 연구 참여 기관들의 역사와 조직구조, 지역적 환경, 지역조직화 사업의 구성 등을 제시하였다. 이처럼 사례 개요를 제시하는 이유는 연구와 관련된 현상에 대한 더욱 면밀한 질적분석을 위해서는 관련 배경과 맥락을 이해하는 것이 동반될 필요가 있기 때문이다(김인숙, 2016).

#### 1. 대전광역시 마을공동체 관련 법적·제도적 환경

대전광역시 마을공동체 지원사업과 관련한 환경은 법적 환경과 제도적 환경으로 구분할 수 있으며 먼저, 법적 환경을 살펴보면 다음과 같다.

대전광역시는 「사회적 자본 확충 조례」를 2013년 2월 28일 제정, 2018년 4월 20일 일부 개정(제2조 정의)하였다. 총 15조로 구성되었으며, 시민공동체 형성과 그를 통한 사회적 자본 확충에 관한 내용을 포함하고 있다. 지원 조례에서 정의하는 시민공동체는 “사회구성원 개인의 자유와 권리가 존중되면서 공공선을 인식하고 실천하는 개인들의 집합체”이며, 제13조에서는 사회적자본지원센터를 통한 사회적 자본 확충사업 지원, 마을만들기 관련 사업 및 활동가 발굴·육성, 시민공동체 조직 간의 연계와 협력에 관한 사항을 포함하고 있다. 또한, 「대전광역시 마권장외발매소 주변 지역 지원조례」 제3조에 따른 사업 중 공동체 활성화 사업을 명시함에 따라 공동체 활성화와 관련된 범위는 다소 협소한 것을 알 수 있다.

한편, 대전광역시는 「지역공동체 활성화 조례」를 2017. 12. 29일 제정하였다. 이는 사회적 자본 확충 조례보다 더욱 구체적으로 지역공동체 활성화를 위한 원칙과 지원 내용을 포함하고 있다. 조례에 제시된 지역공동체, 공동체 활성화, 조직, 마을기업에 대한 정의를 정리하면 다음 [표 3-2]와 같다.

[표 3-2] 대전광역시 지역공동체 활성화 조례의 주요 개념 정의

구분	정의
지역공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 일정한 지역을 중심으로 상호작용을 하며 사회적·심리적 유대감과 소속감을 가지는 시민 전체</li> <li>- 「지방자치법」제3조제3항에 따른 동 또는 같은 법 제4조의 2 제4항에 따른 행정동</li> <li>- 그 밖에 시민들이 경제·문화·생활기반 등을 공유하는 공간적·사회적 범위</li> </ul>
지역공동체 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 주민 간 상호작용을 통하여 사회적·심리적 유대감과 소속감을 강화하고 지역공동체의 경제·사회·문화적 발전을 도모하는 활동</li> <li>- 주민의 소득과 일자리 창출</li> <li>- 지역공동체의 생활환경 개선</li> <li>- 주민의 복지 향상 등 삶의 질 개선</li> <li>- 지역자원의 개발 및 지역문화 창달</li> <li>- 그 밖에 주민 간 상호작용 및 유대감·소속감 증진을 위한 활동</li> </ul>
지역공동체 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 지역공동체의 주민 전체 또는 일부가 해당 지역공동체 활성화를 위하여 결성한 조직</li> </ul>
마을기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 소득 및 일자리를 창출하는 등 지역공동체 활성화를 목적으로 운영하는 기업</li> </ul>

출처 : 박노동(2018), p.67 [표 4-3]

지역공동체 활성화의 구체적인 내용에는 주민의 소득과 일자리 창출, 생활환경 개선, 복지 향상 등 삶의 질 개선 등의 내용이 포함되었고, 이는 포괄적 의미에서 사회복지관의 역할과 공통점을 지니고 있다(제11조 6.주민의 주거 및 복지 증진 사업). 또한, 지역공동체 조직에 주민 전체 또는 일부가 결성한 조직으로 명시하여 특정 개별 주민이 아니라고 할지라도 공동체 조직의 구성원이 될 수 있는 여지가 있음을 알 수 있다.

한편, 자치구별로 동구는 2018년 3월 14일 「대전광역시 동구 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」, 중구는 2019년 2월 18일 「대전광역시 중구 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」, 서구는 2019년 4월 16일 「대전광역시 서구 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」, 유성구는 2017년 7월 14일 「대전광역시 유성구 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」, 대덕구는 2016년 12월 16일 「대전광역시 대덕구 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」를 제정하였다. 약간의 시차가 있지만, 5개 자치구 모두 최근 관련 조례를 제정 시행하고 있음을 알 수 있다.

제도적 환경으로서 대전광역시 본청을 살펴보면, 2019년에 신설된 공동체 지원국 아래 2017년 설치된 지역공동체과가 공동체 정책과 기반 등의 관련 사업을 총괄하고 있다. 구체적으로는 공동체 정책인 공동체 활성화 종합계획 수립, 공동체 관련 조례·규칙 정비, 공동체 기금 관리 등, 공동체 기반으로 공유타워크 조성, 공동체 역량 강화를 위한 교육, 공동체 조직, 기구 관리 등, 생활공동체에서는 마을공동체 사업 기획·운영(공모사업), 대전형 민관협치, 민간인 참여 협력체계 구축 등의 역할을 수행한다.

한편, 중간지원조직으로서 대전광역시 사회적자본지원센터가 2014년 설치·운영되었고, 마을공동체 만들기 인프라 구축, 마을일꾼 발굴육성, 시민참여 활성화 촉진, 마을공동체 네트워크 구축 등의 지원 역할을 수행하였다. 2020년 현재는 공모사업을 담당하는 중간지원조직의 역할이 각 지자체 공동체지원센터로 이전 혹은 자치구별 담당 부서로 이전되었다. 2020년 5월 현재 대덕구 공동체지원센터와 동구 공동체지원센터가 개소되었고, 유성구는 10월 설치 운영예정이 있다.

중간지원조직 또는 지자체 담당 사무의 구체적인 내용은 5개 자치구의 조례에 포함되어 있다. 각 자치구 조례에 명시된 마을공동체 활성화를 위한 관련 사무의 내용을 살펴보면 다음 [표 3-3]과 같다. 마을공동체 관리를 위한 사무는 총 8가지로 전문인력의 양성 및 활동지원, 프로그램 개발 및 보급, 관련 연구·분석 및 평가, 컨설팅 지원 및 모니터링, 주민 교육·홍보 및 네트워크 구축 운영, 관련 단체·기관의 지원사업, 마을커뮤니티 공간 운영, 그 밖에 마을공동체 활성화와 관련하여 필요한 사항 등으로 규정되어 있다.

[표 3-3] 마을공동체 활성화를 위한 관련 사무

구분	내용
마을공동체 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 마을공동체 활성화 사업에 참여하는 전문인력의 양성 및 활동지원</li> <li><input type="checkbox"/> 마을공동체 활성화를 위한 프로그램 개발 및 보급</li> <li><input type="checkbox"/> 마을공동체 연구·분석 및 평가</li> <li><input type="checkbox"/> 마을공동체 컨설팅 지원 및 모니터링</li> <li><input type="checkbox"/> 주민 교육·홍보 및 네트워크 구축 운영</li> <li><input type="checkbox"/> 마을공동체 관련 단체·기관의 지원사업</li> <li><input type="checkbox"/> 마을커뮤니티 공간 운영</li> <li><input type="checkbox"/> 그 밖에 마을공동체 활성화와 관련하여 필요한 사항</li> </ul>

자료 : 대전광역시 각 자치구별 조례에서 발췌(동구 제12조, 서구 제9조, 대덕구 제10조)

이와 같은 마을공동체 활성화 관련 사무는 사회복지관 운영지침에 제시된 지역조직화 관련 내용과 유사하다. 사회복지관 운영 관련 업무처리 안내를 보면, 사회복지관의 지역조직화 기능에는 지역사회연계사업, 지역육구조사 사업, 공동체 의식을 함양하는 주민 조직 육성 지원, 주민협력강화를 위한 주민의식 교육 등이 포함되어 있다(보건복지부, 2020). 이는 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업이 공통적인 요소가 있음을 보여준다.

## 2. 연구 참여 기관의 역사와 조직구조

다음으로 연구에 참여한 각 기관의 위치, 설립 시기, 사업 수행과 관련된 조직구조, 지역조직화 사업 내용을 살펴보면 다음과 같다.

연구 참여 기관 6개 중 임대주택 단지에 위치한 기관이 3개소, 주택단지 2개소, 상업지구에 위치한 기관이 1개소였다. 기관의 설립 시기는 1990년대 초반에서 2000년대 후반까지였다. 조직구조는 2개소를 제외하고 보건복지부 운영지침 3대 기능인 서비스제공, 사례관리, 지역조직화를 기준으로 구성되었다. 지역조직화는 네트워크, 주민조직화, 자원개발 영역으로 구분하고 있으며, 각 사업명은 차이를 보였다. 몇몇 기관들은 사회복지관 운영지침에 제시



된 사업명을 그대로 사용하고 있었고, 이와는 다르게 나름의 지역조직화 사업 영역을 구분하는 기관도 있었다. 이를 기관별로 살펴보면 다음과 같다.

사례 A는 임대주택단지 내 위치한 기관으로 1990년대 초 설립되었다. 현재 조직구조는 마을돌봄사례팀, 이웃성장지원팀, 마을공동체팀, 복지행정팀으로 마을공동체팀에서 지역조직화 업무를 담당하고 있다. 보건복지부의 운영 지침의 3대 기능 팀별 분업하고 있지 않고, 마을공동체와 관련된 전담팀을 설치 운영하고 있었다. 지역조직화사업으로는 크게 주민조직화, 마을네트워크, 자원개발사업으로 구분하고 있었고, 주민조직화에는 마을의제발굴, 주민 상호소통, 마을미디어 아카이빙, 공간공동체, 아동친화적마을만들기, 청소년 마을문화기획사업 등이 있다.

사례 B는 주거 밀집 지역에 위치한 기관으로 1990년대 후반 설립되었다. 현재 운영지원팀, 서비스제공팀, 지역조직팀, 사례관리팀으로 3대 기능별로 조직구조가 구성되어있다. 지역조직화사업은 지역사회복지사업, 복지네트워크, 주민역량강화 및 교육, 주민복지증진사업, 어린이마을리더학교, 지역주민 모임 등이 있다.

사례 C는 임대주택단지 내 위치한 기관으로 1990년대 초 설립되었다. 사례 B와 같이 현재 운영지원팀, 서비스 제공팀, 지역조직팀, 사례관리팀으로 3대 기능별로 팀이 구성되어있다. 지역조직화사업은 크게 지역조직화기능, 주민조직화, 자원개발로 구분되고, 네트워크사업은 지역조직화기능에 포함되어 있다. 주민조직화에는 지역주민 주민사례발굴, 자조모임, 마을축제, 마을소통(공연, 영화상영), 공간대여 등이 있다.

사례 D는 상업지구 내에 위치한 기관으로 2000년대 후반 설립되었다. 현재 운영지원팀, 지역조직팀, 사례관리팀, 지역보호팀으로 3대 기능별로 팀이 구성되어있으나, 법정동별 조직개편을 논의 중에 있었다. 지역조직화사업에는 크게 복지네트워크 구축, 주민조직화, 교육문화사업으로 구분되고, 주민조직화에는 동네 문화 형성, 소외계층 정서 지원, 청년자원봉사컨퍼런스, 찾아가는 청소년 봉사학교, 벽화동아리, 공동육아, 어린이 원탁회의 등이 있다.

사례 E는 다세대 주택 밀집 지역에 위치한 기관으로 2000년 초반 설립되었다. 현재 조직구조는 3대 기능별로 지원팀, 지역조직화팀, 사례관리팀, 서

비스제공팀으로 구성되어있다. 지역조직화사업은 크게, 복지네트워크 구축, 주민조직화, 자원개발 및 관리로 나누어지고 주민조직화에는 공간대여, 지역 커뮤니티, 주민활동 활성화, 마을축제, 주민조직활동지원, 지역주민공청회 등이 있다.

사례 F는 임대주택단지 내 위치한 기관으로 1990년대 중반 설립되었다. 대부분의 연구 참여 기관과 마찬가지로 총무팀, 서비스 제공팀, 지역조직팀, 사례관리팀으로 3대 기능별로 팀이 구성되어있다. 지역조직화사업은 크게 복지네트워크 구축, 주민조직화, 자원개발 및 관리로 나누어지고, 주민조직화에는 지역주민 잔치, 공간대여, 어린이 축제, 주민 동아리, 주민 교육, 자원봉사학교, 장애인자조모임 등이 있다.

## 연구결과

1. 사회복지관의 지역조직화 양상 : 마을 중심의 욕구 대응
2. 사회복지관과 마을공동체 자원사업 : 외부화된 사회복지관
3. 사회복지관의 역할 가능성 : 마을공동체 사업의 동반자
4. 사회복지관 역할 제약 : 난발된 정책과 내부의 역할 혼란



## 4장 연구결과

본 장에서는 연구에 참여한 6개의 사회복지관에 대한 조사자료 분석을 통해 “사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업이 어떠한 관계 속에서 이루어지고 있는가”에 대한 답을 찾아보고자 하였다. 분석은 첫째, 연구에 참여한 6개 사회복지관의 진술 자료에서 현재 사회복지관의 지역조직화는 어떤 지향을 지니고 있는지를 제시하였다. 둘째, 마을공동체 지원사업과 사회복지관의 지역조직화 사이의 관계는 어떠한지, 그러한 관계 속에서 사회복지관은 어떠한 역할을 하고 있는지를 제시하였다. 마지막으로 마을공동체 지원사업과 관련된 사회복지관 역할은 어떠한 방향으로 전개될 수 있을지, 둘 간의 관계와 사회복지관의 역할에 작동하는 맥락은 무엇인지를 제시하였다.

### 1절. 사회복지관의 지역조직화 양상 : 마을중심의 욕구 대응

#### 1. 주민참여 중심의 지역조직화

사회복지관 운영지침은 지역조직화 기능의 사업 분야를 지역사회연계, 지역욕구조사, 실습지도를 포함하는 복지네트워크 구축사업, 주민복지증진사업, 주민조직화 사업, 주민교육을 포함하는 주민조직화, 자원봉사자 개발·관리, 후원자 개발·관리를 포함하는 자원개발 및 관리 세 영역으로 구분한다. 사례 개요에서도 살펴보았듯이, 일부 기관은 지역조직화 사업의 분류가 운영지침과 일치하였다. 그리고 실제로 과거 그리고 현재까지도 운영지침의 사업들이 지역조직화의 주요 내용이었음을 언급하기도 하였다. <사례 C>의 기관장은 지역사회 네트워크 조직, 자원봉사 조직과 관리, 지역사회자원개발 등 정부의 사업비를 지원받아 수행하는 사업들 외에 다양한 일들을 지역조직화 영역으로 분류하고 있다고 했다. 한편, <사례 E>는 2003년경 진행되었던 지역조직화는 현재의 관점과는 차이가 있으며, 주민조직화보다는 자원개발을 중심

으로 이루어졌음을 이야기했다. 이 시기에 주민조직화는 사회복지사가 주체가 되어 “사회복지사가 주도하고 계획하고(〈사례 A〉)”, 진행하는 즉, 사회복지관이 주도해서 진행하는 사회복지관 중심의 사업임을 말했다(〈사례 B〉). 이러한 기관 중심의 사업에 대해 〈사례 A〉의 관장은 “사회복지사의 언어나 사회복지사의 용어가 아닌 주민의 눈높이가 될까?”를 고민하기 시작하였다고 말했다.

복지를 하든 복지를 하고 있지 않든 여러 기관들이 모여서 협력하는 일을 같이 참여하거나 이끌어 내는일? 이런것도 조직화에 들어가고...(중략)...밑반찬이 이만큼 60세대를 한달에 한번은 적어도 혹은 한달에 두번은 드려야 하는데 이거를 사회복지사들이 만들수는 없잖아요 봉사자들을 어떻게 조직하고 봉사자들한테 그 활동을 하고 그리고 이분들이 계속 일을 할 수 있도록 같이 관계를 유지하는 것 이것도 조직화로 보고 있고요...(중략)...수혜계층을 돕기 위해서는 사회복지사들이 직접 자원과 인력을 인적물적 자원을 다 대지는 않거든요. 그럴때에 국가에서 하는 순수하게 복지관 일을 하는데, 사업비를 주는 것 말고 그 외로 많은 이뤄지는 도움을 주는 지역사회 주민들과 관계 맺는 일은 다 조직이라고 보는 거죠(사례 C)

조직화는 있었죠. 계속 있었는데 진행되는 방식이 많이 달랐죠. 관점도 많이 달랐고, 제가 2003년도 3월 달에 처음와서 처음 맡았던 게 조직화였어요. 조직화였는데 그때는 단순하게 지역자원이나 말 그대로 조직이 목적이 아니라 봉사나 학생들 중심으로 그렇게 많이 진행되었죠. 옛날에 시혜 활동이라고 아시죠? 정부에서 많이 지원하다보니까 학생들도 봉사활동이 학교성적이나 생활기록부에 반영되기 시작하면서 그런 것들이 욕구가 상당히 많았어요. 처음에는. 그러다보니 조직화 자체가 주민조직보다는 봉사자관리 후원자관리 자원개발 거의 봉사쪽...(사례 E)

예전에는 13년도까지는 말 그대로 우리가 판을 깔죠. 저희가 예산도 있고, 물론 거기에 주민들이 결합도 하지만, 그랬으면 저희가 이 방식을 어떻

게 바꾸었냐면 100인의 주민준비위원을 초대를 하는거죠(사례 B).

보통 전통적으로 하면 사회복지사가 기획하고 강사 오고 이용자들 오시잖아요. 그럼 많아야 이용자 몇명, 사회복지사 기획했으니 참가하고, 강사 소개하고 강사 진행하고, 이런 부분들이 그들끼리만의 이야기잖아요...(중략)...조직화 사업들이 주민들을 위한다고 해놓고 사회복지사들이 주도하고 계획하고 사회복지사의 용어로 그것을 해놓았기 때문에 그런 한계점이 누적되었다고 보는 거고, 그래서 그러한 장치들을 벗어나고자 생각해보니까 사회복지사의 언어나 사회복지사의 용어가 아닌 주민의 눈높이가 될까?(사례 A)

과거 사회복지관이 주도했던 지역조직화는 주민 중심으로 변화하기도 하였다. 지역조직화 주체는 사회복지관에서 주민 중심으로, 지역조직화 내용은 자원개발과 네트워크 중심에서 주민조직화로 중심적인 활동이 변화하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 즉 지역조직화는 마을 중심의 문제해결 능력 즉, “마을력을 키우는 게 가장 중요(〈사례 E〉)” 한 사업으로 변화하였다. 이러한 과정에서 기관들은 주민조직화를 중심으로 “자조전략이어야 되고, 당사자 중심이어야(〈사례 A〉)” 한다고 인식하기 시작하였다.

가장 큰 변화는 복지관이 움직이는 것이 아니라 마을이나 지역 주민이나, 행정기관 가장 말단에 있는 동주민센터들이 움직일 수 있는 모터가 되었던 것 같아요(사례 E).

복지관이 주체가 되게 되면 제가 봤을 때는 복지관에 근무하는 저도 마찬가지고 다른 기관도 마찬가지겠지만 마을력을 키우는게 가장 중요한거잖아요. 저희가 궁극적인 목적은 마을안에서 마을의 힘을 키우고 궁극적인 목적인데 그게 순탄하게 그렇게 안될 것 같다는 생각을 했어요(사례 E).

주민조직화 사업은 과정 중심이고, 자조전략이어야 되고, 당사자 중심이어야 되고, 이런 걸 지켜야 되는데(사례 A).

‘지역조직화를 주민 중심으로’라는 인식 변화를 통해 구체적인 내용도 주민 욕구에 대응하는 것으로 변화해 갔다. 즉, 지역조직화가 주민참여 중심으로 바뀌는 과정에서 구체적인 내용도 주민들의 욕구별로 다르게 구성되었다. 이는 동별 혹은 작은 단위의 아파트에서 주민들이 참여하고 자신들의 일을 이야기하는 과정에서 결정되는 것이었다. 상업 지역에 위치한 <사례 D>의 기관장은 동별 주민 구성에 따라 주민 조직 활동이 차이가 있음을 이야기했다. 신도시 지역은 장터 중심의 활동, 다른 지역의 경우 “빌라 단지 중심이다 보니까 돌봄(<사례 D>)”에 관심을 두고 돌봄공동체 활동이 주가 되고 있다고 했다. 주민 조직에 참여하는 인구대상이 차이를 보이기도 하였다(<사례 E>). 또한, 지역조직화의 주민참여는 기획, 활동, 평가라는 전 과정에서 이루어지고 있었다. 이는 주민들이 “과정에 참여하고 그 과정과 결과들을 함께 평가하고 함께 나눌 수 있도록 하는(<사례 B>)” 장을 마련하는 것으로, 그 가운데 그들의 역량 강화, 리더 형성 등 자조적 조직으로 변화하는 요건들을 갖추어 가는 과정이 되어갔다(<사례 B>).

각 동별로 만들어가는 마을공동체 사업이 약간 다들 형태가 달라요. 그럴 수밖에 없는 상황이기도 하고. 그리고 지금 저희가 중점적으로 하고 있는 곳은 ○○동 쪽에 있는 XX신도시 중심으로 여태까지 많이 만들고 있는 상황이죠. 주민들의 참여라든지, 그리고 또 아무래도 아이디어라든지 이쪽 중심으로 많이들 활동하고 계셔서요. 그리고 또 ○○동 △△동 같은 경우에는 아무래도 빌라단지 중심이다 보니까 돌봄쪽으로 많이 이제 되어 있고...(사례 D).

조직화 나름대로의 지역적인 특성에 따라서 진행되고 있는데 저희 복지관 같은 경우는 조직화가 극과 극으로 봐야 하나? 대상 자체가 지역주민 주류 자체가 이쪽 같은 경우에는 다가구 원룸이 상당히 많아요. 그러다보니 마을에는 관심이 전혀 없어요. 그런데 저쪽으로 가면 어르신들 노인인구가 상대적으로 많아요. 오래 사셨던 분들? 그런 분들 같은 경우에는 마을에 관심이 많고 하다보니 그런 아무래도 다가구나 1인가구 중심보다는 조금 어르신들 중심으로 해서 조직화 프로그램이 진행되고 있는 것 같아요(사례 E).



축제의 내용과 틀에 맞게 많이 변하지 않지만 그 안에 주민의 참여와 과정에 참여하고 그 과정과 결과들을 함께 평가하고 함께 나눌 수 있도록 하는 그래서 마을의 주체들이 서로가 역량이 강화될 수 있게 하고 그 안에서 활동하는 주민들 누군가 리더가 되게끔 하는 기획의 장을 만들어 주는 거죠....(중략)..결국은 자꾸 주민의 다양한 참여들을 통해서 그 안에서 주민들이 자신들의 역할들을 찾거나 제안하거나 인식하거나 이것을 사업 전반에 다 깔아주는 거예요(사례 B).

지역조직화에서 사회복지관의 역할은 주도자에서 조력자로 변화해 갔다. 사회복지관이 기획에서 평가까지 모든 과정을 주도했던 이전과는 다르게 주민참여 중심으로 진행되면서 이들의 의견을 듣고, 반영할 수 있도록 지원하는 역할로 변화하였다. 모임의 공간 제공을 통한 주민 조직의 구심점, 주민 조직을 지속시키기 위해서 주민 조직을 독려하는 지원자, “마을에서 직접 움직일 수 있는 힘(〈사례 E〉)” 즉, 마을에서 이루어지는 일들을 주민 스스로 해결할 수 있는 자생력 향상을 위한 조력자로 변화하였다.

하나는 마을지원센터를 통해서 지역에서 모일 수 있는 공간을 제공해서 구심점의 역할을 하기도 했구요. 그런 부분들로 확대를 했지요. 저희의 사업들은 다 그런 방향으로 초점이 맞춰져 있어요(사례 B).

일주년 기념행사를 하자 마을잔치 하자 그런데 이분들이 어떻게 하는지 모르다 그래서 충분히 하실 수 있다. 회원들이 모여서 의논을 했죠. 벽화 거리에 참여했던 분들의 명단을 정리를 해서 일주년 기념에 초대 하자 그리고 이 벽화거리가 생김으로 인해서 혜택을 받던 분들 또는 축하할 만한 분들을 초대를 해서 우리가 마을의 공연도 하고 우리가 스스로 출연도 하고 준비도 하고 사회도 보고 다 하자 그래서 그 당시 담당자가 저였거든요. 그것을 같이 준비하면서 마을공동체를 좀 더 탄탄하게 하는...(사례 B).

예전에는 거의 진행자 역할? 사회복지사들이 거의 끌고가는 역할을 많이 했었는데 지금도 그런 역할을 전혀 안하는 것은 아닌데 그런 역할도 많이

하긴 하지만 아무래도 조력자 역할을 하려고 노력을 많이 하는 편이죠. 그리고 또 지역주민들 그러려면 지역 주민들 마을에서 직접 움직일 수 있는 힘 그런 것들을 키워주기 위해서 저희가 그런 역할을 한다고 생각하면 좋을 것 같아요(사례 E).

## 2. 마을 욕구 중심의 사회복지관

앞서 언급했듯이, 보건복지부의 운영지침에서 규정한 사회복지관의 사업은 시대별로 변화해 왔다. 1990년대에서 ~ 2004년까지 사회복지관 사업은 아동, 청소년, 노인, 장애인 등 대부분의 인구대상별 서비스 제공으로 규정되었고, 2004년~2012년에는 5대 사업으로 규정되어 이전의 인구대상별에서 가족, 지역사회, 교육문화, 자활 사업으로 변화하였다. 2013년 이후부터 현재까지는 사례관리, 서비스 제공, 지역조직화라는 3대 기능이 제시되었다. 연구 참여 기관의 조직구조에서 살펴보았듯이, 다수의 기관은 이 3대 기능을 기준으로 조직이 구성되어 있었다. 그러나 기관들이 수행하는 중점적인 사업은 다소 차이를 보이기도 하였는데, 이러한 차이는 지역조직화가 주민 중심으로 변화했던 것과 동일한 맥락에서 지역주민들의 욕구에 대응하는 것이었다.

대부분의 기관들은 현재 위치한 지역주민의 구성과 그들의 욕구에 따라 집중적으로 수행하는 사업 영역을 다르게 이야기했다. 임대주택단지에 위치한 <사례 C>는 “의식주를 해결하는데” 집중하는 사례관리가 중점 사업이었다. 다가구주택 밀집 지역에 위치하여 “의식주보다는 교육, 여가, 문화<사례 E>”에 대한 욕구가 크다고 인식하는 <사례 E>는 교육·여가 프로그램을 기관의 주요 사업으로, 가장 많은 자원이 투입되는 사업이었다. 다문화 여성과 장애인 인구가 다수인 지역에 위치한 <사례 F>의 경우 이들을 대상으로 하는 교육·여가 프로그램과 방과후 아동 보호를 기관의 중점 사업이라 이야기했다.

주활동은 사례관리죠. 사례관리를 둘러싸고 다양한 지역자원들이 있는 거죠...(중략)...이 동네에서 제일 많이 요구하고 있는 거는 일단 먹을것들은 다.. 나 아프다 돈이 없다 의료비 못냈다 이런것들 가장 많구요. (중략) 그

래서 그런 의식주를 해결하는데에 아직은 저희가 더 많이 소모를 하고 있어요(사례 C).

저희는 교육문화도 상대적으로 많이 진행되고 있어요. 25개 정도 프로그램이 진행되는데 지역적인 욕구가 아무래도 의식주보다는 교육, 여가, 문화 중산층이 조금 많다보니까 그런 욕구가 많기 때문에 그런 것들을 중심으로 사업이 진행되고 있고...(사례 E).

저희가 중점으로 하는 것은 서비스 제공 기능 같은 거는 교육사업으로 해서 여기는 여성 다문화여성들이 많이 계시기 때문에 다문화 여성 교육 프로그램이 전문적으로 집중해서 하고 있는 상황이고 장애인분들이 많으세요 이 쪽이. 장애인 분들이 많다보니 장애인 여가 프로그램을 많이 하고 있고, 그 다음에 방과후 아동보호 프로그램을 많이 하고 있어요(사례 F).

주민 중심으로의 변화는 사회복지관의 사업 변화에 그치지 않고 조직의 변화까지 이어졌다. 서비스 제공, 사례관리, 지역조직화의 3대 기능을 기준으로 하는 조직구조에서 기능을 통합하는 방식, 행정동을 기준으로 통합하는 방식으로의 팀을 개편하는 기관을 확인할 수 있었다. <사례 A>, <사례 B>, <사례 D>는 기관이 위치한 지역 특성에 초점을 두는 조직개편을 하였거나, 이후 할 예정에 있으며, 3대 기능 구분을 통합적으로 변화시키기 위한 노력을 기울이고 있었다.

<사례 A>는 3대 기능 기준이 아닌 마을돌봄사례팀, 이웃성장지원팀, 마을공동체팀으로 작은 단위의 마을 그리고 통합적 기능을 기준으로 조직을 개편하였다. <사례 B>의 경우 팀은 3대 기능 중심으로 구조화되었지만, 자체 공모사업을 통해 마을지원센터를 설치 운영하고 있으며, 내부적으로 대부분 “90%에 가까운 일들이 다 마을공동체 지원사업의 일환”으로 진행되었을 만큼 지역주민들과 소통에 노력을 기울이고 있었다. <사례 D>는 3대 기능이 아닌 지역주민 특성, 욕구별 기능 통합을 위한 행정동별 팀으로의 조직개편을 준비하고 있었다.

마을지원센터를 저희가 별도로 냈어요. 공부방 개념을 확대를 한거죠 마을 지원센터로 그래서 그 지역의 마을 주민들이 모여서 교육하고 활동하고 서비스를 받는 마을의 어떤 활동공간 혹은 주민공간으로 공동모금회 3년짜리 사업으로 내서...(중략)...우리가 대표적인 예인데, 일을 하다가 13년도에는 거의 90%의 가까운 일들이 다 마을공동체지원사업의 일환이었어요. 저희 일의 양이 거의 대부분 여기랑 회의하고 만나고 함께 준비하고 사업하고 이렇게 훨씬 더 많은 부분을 차지를 했거든요(사례 B).

저희기관에서도 내년부터는 기관의 직원들을 현재는 기능중심으로 사업중심으로 편제를 했다고 하면 저희는 지금 지역중심으로 다 바꿀 예정이거든요. 그래서 그것과 관련해서 직원들하고 어떻게 운영을 할까 이게 가능한 할까. 몇 개 동의 몇 명을 하는 것이 최적화될까 동별, 지역별로도 성격이 다 다른데 어떻게 하는게 좋을까 계속 지금 회의하고 진행하고 있었는데 그래서 앞으로는 지역중심의 직원 한 사람이 사례관리도 하고 돌봄에 대한 것들도 하면서 지역의 자원연결도 하고 지역에 있는 주민들의 욕구를 파악해서 조직화 부분들도 할 수 있는 지역활동가 개념으로 지금 가려고 해요(사례 D).

지역조직화를 포함한 사회복지관들의 변화 기저에는 “마을이 클라이언트(사례 A)”라는 인식이 있었다. 마을 자체가 클라이언트라는, 마을 중심으로의 인식 변화는 사회복지관의 활동이 기능적 구분이 아닌 통합적으로 변화할 필요가 있음을 인식하게 하였다. 그리고 지역조직화 뿐만 아니라 사회복지관의 조직구조까지 마을 중심으로 변화시키는 중요한 요인 중 하나는 기관장의 인식과 리더십을 바탕으로 한 마을 중심으로의 변화였다. 즉, 기관장이 어떠한 관점을 지니고 있는지, 이를 통해 어떻게 기관의 미션과 운영 방향을 설정하느냐가 마을 중심 사업변화와 조직개편을 이끄는 동력이라고 할 수 있다. 이는 선행연구들이 지역조직화와 관련된 성공 요인으로 자주 언급하는 지도자의 중요성과 같은 맥락이다. 즉, 사회복지관의 운영에 책임을 지고 있는 기관장의 인식과 경험이 사회복지관의 사업과 조직 재구조화를 견인하는 주요한 동력이라고 할 수 있다.

마을이 클라이언트라는 시각, 마을이 복지에서 우리가 가장 관심을 가져야 할 대상이라는 것, 이 부분에 대한 관점들이 생겨나야 되고, 그것이 만들어 진다면 얘기가 달라져요(사례 A).

결국은 모든 서비스는 마을이라는 한 동네라는 공간으로 들어와 버리면, 결국은 다 섞이거든요(사례 B).

기관장의 마인드나 또는 기관의 역사에 따라서도 접근하는 방법이 전혀 다릅니다(사례 A).

전임 관장님이 굉장히 원칙주의적이시고, 이런 데 대한 어떠한 확고한 신념이 있어서 사실은 관장님이 이러한 사업들을 대부분 하겠다 해서...(중략)...우리 관장님이 딱 원론적인 이야기 한마디만 하셨죠. 마을의 일이지 않냐, 우리의 일이다(사례 B).

이러한 마을 중심 혹은 주민 중심의 인식 변화는 조직구조를 개편을 단행 준비하는 기관뿐만 아니라 다수의 기관에서 나타났다. 교육·여가 프로그램의 비중이 가장 높았던 기관인 <사례 E>의 부장은 기관의 목적을 “마을 안에서 우리를 필요로 하는 곳 그리고 우리가 할 수 있는 역할들을 찾아서 하는 것”이라고 말했다. 다문화 여성, 장애인 대상 프로그램이 주라고 했던 <사례 F> 역시 “어떤 역할로 해야 더 이렇게 마을을 위해서” 사회복지관이 활동할 수 있는지를 고민하고 있었다. 즉, 대부분 연구 참여 기관들은 마을, 지역주민의 특성을 고려하여 그들에게 필요한 기능과 역할 수행이 사회복지관의 책임이라고 생각하고 있었다. 다만, 개별기관의 중점 사업 간 차이는 기관이 위치한 지역주민의 특성과 욕구의 차이로 인해 나타나는 것이라 할 수 있다.

복지관에서 동네분들과 한다고 하면 예전에는 주로 돕고 이런저런 일을 했었다면 지금은 아파트 단지에 관심을 가졌으면 좋겠다.(중략). 우리동네 사람들 힘으로 이런걸 할 수 있는데...(사례 C).

저희가 할 수 있는 역할을 찾아서 하는거죠. 마을안에서 우리를 필요로 하는 곳 그리고 우리가 할 수 있는 역할들을 찾아서 하는 것 같아요(사례 E).

어떤 역할로 해야 더 이렇게 마을을 위해서 더 시너지 효과가 될지... (사례 F).

그 전까지만 해도 조직화는 일반지역주민들을 조직하고 그런 것만 조직화로 알고서 프로그램을 진행했었거든요? 그런데 불과 3년 5년전 사이에 많이 바뀌었던 것들이 그런 것들이죠. 마을안에서 다 마을이라는 단어가 나오면서 그 안에서 조직화든 사례관리든 서비스 제공이든 다 이루어져야 한다는 것들이 많이 생긴거죠(사례 E).

## 2절 사회복지관과 마을공동체 지원사업 : 외부화된 사회복지관

### 1. 길도는 사회복지관

앞선 2장에서 언급했듯이, 대전광역시 지역공동체 활성화 조례에서는 활성화 영역에 주민복지 향상 등 삶의 질 개선, 지원사업의 하나로 주민의 주거 및 복지증진 사업을 명시하고 있다. 또한, 지원센터의 기능 수행(제21조)을 보면 지역공동체 민관협력 네트워크 형성(3항), 인재 발굴·육성을 위한 교육 사업 전반에 관한 사항(4항), 지역공동체 활성화를 위한 자원관리(5항) 등 사회복지관 운영지침의 지역조직화 내용과 유사한 맥락의 내용이 포함되어 있다. 그러나 마을공동체 지원사업이 시작되었을 때 사회복지관들은 이를 인지하지 못하고 있었다(〈사례 D〉, 〈사례 F〉). 〈사례 D〉의 기관장은 마을공동체 지원사업을 홍보물을 보고 알게 되었다. 그뿐만 아니라 구청의 주무부서가 사회복지관의 지역조직화를 모르고 있었다고 말했다. 〈사례 F〉 역시 유사한 사업 내용, 효율적인 운영을 위해 사회복지관과 역할 조정, 협력 등이 필요함에도 불구하고, 주무부서가 이를 인지하지 못하고 있었음을 이야기했다.

3년정도 전에서부터 했었는데 이제 저희가 그거를 나중에 포스터 붙여있는거 보고 구로 찾아갔었어요. 이게 뭐냐? 그리고 이런 사업을 할거면 지역 사회 복지관에 알려주셨으면 좋았을텐데 우리가 협조할 수 있거나 이런 것을 할 수 있었을 텐데 왜 안했냐 하면 지역사회복지관에서 그런 걸 하는 줄은 몰랐대요(사례 D).

마을자치과에서 하는 사업들은 조금 더 민간기관에도 조금 더 설명이 필요하고 이 지역에 이런 사업이 들어왔다. 이런 사업이 들어왔을 때 복지관에서 해줄 수 있는 역할도 확인할 수 있는 거잖아요? 조금 더 잘 되려면. 이제 그런 과정들이 마을자치과하고 거의 공유되는 부분이 없어요. 저희도 인터넷에 들어가서 확인해요. 어떤 사업들이 선정되었는지.....(사례 F), 사회복지관과 점점 없이 시작된 마을공동체 사업에 더 많은 자원이 투입되

어 ‘사회복지관의 지역조직화가 사라지는 것이 아닌가’라는 위기감이 들기도 하였다(〈사례 D〉). 또 한편으로는 지원사업을 사회복지관이 선점했어야 한다는 생각을 하기도 했다(〈사례 F〉). 한편으로는 마을공동체 지원사업 이해관계자들인 자치구 주무부서, 중간지원조직, 시민사회조직과 협력하기 위해 노력해 보았지만, 별다른 진척은 없었다(〈사례 D〉, 〈사례 F〉). 이렇듯 마을공동체 지원사업에서 사회복지관은 외부자가 되었다.

변화라기보다는 처음에는 당황했죠. 우리가 하는 사업인데 다른데서 그것도 저희는 아주 적은 예산으로 복지관에서 해서 진짜 만들어가고 있는데 갑자기 저쪽.. 오히려 공동체 지원과에서 하는 거는 예산이 엄청 크더라구요 거의 돈을 쏟아붓는 정도여서 야 이거 잘못하다가 우리가 여태껏 진짜 돌 많은 밭을 만들어 놨더니 홀라당 가져갈려고 하는거 아닌가? 정도의 위기의식을 느끼게 되었는데...(중략)...저희도 이거를 어떻게 하면 될까 아니면 저쪽에서 나왔던 의견을 바탕으로 해서 해야지 될까 아니면 서로 협의를 할까 그런데 협의는 안되더라구요(사례 D).

조례에서 사업을 계속 지속적으로 해야된다고 하면 ○○동도 뭔가 달라지는 게 있을 수 있을텐데 아직까지는 이 사업을 했기 때문에 이 사업을 복지관에서 했었어야 했는데 이분들이 먼저 시작을 했네 하고 안타까워하고 도전 의식도 받고 그런 단계는 아직 아닌거예요. 이 지역은.....(사례 F).

이와 같은 상황에서 다수의 기관들은 마을공동체 지원사업에 공식적인 참여는 원칙적으로 불가능하다고 입을 모았다. 실제로 사회복지관은 한 명의 공동체 구성원이 되어 마을공동체 지원사업에 참여하였다. 예를 들어 마을공동체가 “아홉 분은 주민이고 한 명은 복지관의 직원(〈사례 C〉)”으로 구성되어 지원사업에 참여하는 방식이었다. 한편으로는 마을공동체 지원사업에 참여는 기존에 조직화 된 주민 조직을 지원사업으로 유도하는 방식으로 이루어졌다(〈사례 B〉, 〈사례 C〉). 즉 사회복지관을 통해 조직된 주민 조직이 공모를 통해 지원을 받는 것이었다. 〈사례 C〉의 기관장은 “주민들이 어떻게 알고 있는지 같이할 마음은 있는지”를 협의한 후에 지원사업에 참여한 경험을



말했다. <사례 B> 역시 기존에 구성되었던 주민모임으로부터 함께 지원사업에 공모하자는 제안을 받기도 하였다. 사회복지관의 입장에서 볼 때, 마을공동체 사업은 공식적으로는 접점이 없지만, 아무런 관계가 없는 것도 아닌 모호한 관계에 있다고 할 수 있다(<사례 C>, <사례 D>, <사례 E>).

원래 공동체 사업자체가 사람들이 참여를 하는 거지 기관으로 참여할 수는 없어서 공동체가 복지관이라는 이름을 대고 참여하는 게 아니라, 예를 들면 마을에 2014년도도 그렇고 한 서너 번의 참여를 했는데 주민들이 △△△△이라는 이름을 가지고 참여를 했어요. 10명이 참석을 한다고 하면 그중에 아홉분은 주민이고 한명은 복지관의 직원이 참여를 하는거죠...(중략)...그렇죠 비공식적 참여가 되는 거죠(사례 C).

복지관으로는 안되고 복지관은 전면에 나서면 안되고 주민분들의 이름으로 해야 하는 거예요(사례 D).

그래서 뭘 했냐면 가족문화제를 한 2년 하셨더라고요. 그 분들이 주축이 돼서 밑에 강당에서 영화상영을 하는 거죠 한달에 한번 동네 마을 아이들하고. 그 조직을 저희가 어떻게 바꿨냐면 그렇게 오시는 엄마들을 사회적자본 지원센터가 생기면서 사자센터 처음에 주민공동체지원사업들 공모사업들을 하잖아요. 그 첫 단계를 복지관에서 같이 내라고 해주신 거죠(사례 B).

가끔씩 공동체 지원센터에서 공동체 공모사업을 할 때 이거를 주민들이 어떻게 알고 있는지 같이할 마음은 있는지 이런 것도 지역조직 안에 들어가고.....(사례 C).

한편 마을공동체 지원사업과 모호한 관계는 사회복지관이 공동체 구성원의 한 사람으로 참여하는 것에 그치지 않는다. 이들은 마을공동체 지원사업을 지역조직화가 아니라 마치 공익재단의 공모사업으로 생각하기도 하였다. 예컨대, <사례 C>는 마을공동체 지원사업을 주민조직화가 아닌 자원 동원 영역으로 인식하고 있었다. 즉 기관의 입장에서 공익재단의 사업은 신청 주체

가 기관이지만, 마을공동체 지원사업은 지역주민이어야 한다는 것에서 차이가 있을 뿐 동원할 수 있는 지역 자원의 하나였다.

복지관에서는 공동체 공모사업을 하든 예를 들어 △△복지재단에서 공모사업을 하든, 복지관사업의 일부로 보고 있어요.. △△복지재단은 직접적으로 공모사업을 하면 사업 하는 주체가 저희가 되는거예요. 그래서 복지관한테 사업비를 주는데 공동체사업은 사람이 주체가 되고 기관이 주체가 되는게 아니라 그래서 같은 사업을 해도 사람들에게 이권이 되는 거예요(사례 C).

여기서 주목할 점은 마을공동체 지원사업 참여를 기관의 주민조직화를 연결하여 인식하지 않는다는 것이다. 마을공동체 자원사업은 자신들의 주민조직화를 지원하는 사업이 되었다. 즉, 사회복지관의 주민조직화를 진행하는데 자원의 원천이 어느 곳인지는 중요하지 않았다. 기관은 기존에 조직화된 주민 조직이든, 새롭게 형성하려고 하는 주민 조직이든 주민 조직을 운영할 수 있는 자원을 동원하면 되는 것이었다. 이에 마을공동체 지원사업은 협력할 대상이 아니라 기관의 주민 활동을 위해 활용하는 자원이 되었다.

복지관 입장에서 주민의 공동체 사업의 연장선상인데, 이게 중앙이나, 시나, 또는 대전시에서 부서가 어디냐에 따라서 어떤 건 연계가 있고, 어떤 건 연계가 전혀 없고 그렇잖아요(사례 A).

지역에서 주민참여 가능한 주민들한테 홍보를 해서 이분들을 모집해서 그걸 한번 지역에서 만들어 보자 이게 지역 마을공동체사업의 기본 틀인 것 같은데 저희 같은 경우에는 기존에 계속 오랫동안 해왔던 사업이 있어서 거기에 연장선상으로 사업들을 만들어가야 되겠다 했던 거고.....(사례 D).

## 2. 기관 중심으로 역행하는 마을공동체

마을공동체 지원사업을 기관 사업에 필요한 자원 동원의 원천으로 인식할 때, 마을공동체 지원사업과 관련된 일들은 주민주도에서 기관주도로 역행하기도 하였다. 주민들이 찾아와 공모에 함께 참여하는 경우도 있었지만, 지원을 받을 만한 일을 찾아내고 관련 기관들과 함께 주도적으로 지원한 경우도 있었다. 실제로 <사례 C>는 주민들의 의뢰로 마을공동체 지원사업에 참여하기도 하지만, 반대로 지원을 받기 위해 지역 내 관련 기관들과 함께 연합으로 공모 서류를 제출한 경우가 있었다고 말했다. <사례 E>의 기관장은 “마을 단체들 중에서 여러 단체에서 제안(<사례 E>)”을 받고 기관의 사업과 벗어나지 않는 범위 내에서 공모사업에 참여하고 있음을 이야기했다.

가끔씩 공동체 지원센터에서 공동체 공모사업을 할 때 이거를 주민들이 어떻게 알고 있는지 같이할 마음은 있는지 이런 것도 지역 조직안에 들어가고...(중략)...반대로 최근에는 ○○○구에서 공모 사업을 했어요. 그러면 거꾸로 지역사회에서 공모 사업에 참여하기 위해서 저희가 일원이 되어서 참여를 한 거예요. 다른 지역아동센터라든지 동에서 활동하는 여러분들이랑 저희랑 같이 꺼서 그 사업을 진행하는 거예요. 그러면 동네 분들은 참여자로..... (사례 C).

마을 단체들 중에서 여러 단체에서 제안이라고 해야되나? 어떤 사업을 같이 해보자 뭐를 해보자 하는데 그럼 복지관에서 다는 하긴 어렵고 기본적으로 기존에 해왔던 사업들 중심에서 크게 벗어나지 않게 하고는 있는데... (사례 E).

이러한 상황은 사회복지관의 역할에도 작동하였다. 앞서 언급했듯이, 주민 조직화에서 사회복지관은 주도자가 아닌 주민 조직의 구심점, 지원자, 조력자의 역할을 담당하였다. 한편, 마을공동체 지원사업에서는 공모 서류 작성과 회계를 담당하는 행정가 역할이 추가 되었다. 마을공동체 지원 공모사업

에는 신청사업 분야, 사업개요 및 예산, 단체명과 사업담당자 등의 내용을 포함하는 신청서 작성을 해야 한다. 또한, 지원받은 비용은 일반활동비, 사업 운영비, 업무추진비의 집행기준에 규정에 부합하게 편성·사용해야 한다. 신규 공동체를 위한 지원을 받기 위해서는 어려운 서류작업을 빠르게 처리해야 했다. 또한, 이미 활동하고 있는 주민 조직들에게도 공모사업 신청과 규정에 부합하는 비용 처리는 어려운 일이었다. 따라서 공모사업 신청서류작성, 예산편성과 운영 및 관련된 보고 등 행정적 업무는 마을공동체의 일원으로 참여한 사회복지사의 몫이 되었다(〈사례 C〉, 〈사례 D〉, 〈사례 E〉, 〈사례 F〉). 이러한 과정에서 마을공동체 지원사업은 “사회복지사가 사업계획서를 다 쓰는(〈사례 E〉)” 사회복지관이 주도하는 일이 되어 버렸다.

저희는 행정적으로 이런 걸 지원할 테니까 하겠느냐 그랬더니 본인들이 하셨어요. 얘기하는 거는 이분들이 막 글을 잘 쓰거나 계획서를 잘 쓰거나 하지는 않아요. 그런 일들은 지원을 하고 본인들이 하고 싶은 것은 해서 사업비를 받아서 집행을...(중략)...꽃밭을 만든다 하면 참여를 하고 행정하시는 분들은 행정을 하고, 회계도 들어가는 거예요. 동네 분들이 회계는 잘 모른다고 하니까 회계에 대한 기술적인 거는 저희 사회복지사들이 지원을 하고..... (사례 C).

저희 쪽에서 같이 주민분들하고 만들었던 주민 공동체 소규모 공동체 분들한테 기안 같은 거 쓰시는 것을 도와드리기도 하고 또 실제 돈을 받아서 사업을 하시면서도 마을공동체에서 예산이나 회계 부분에 대한 거나 사업 진행에 대한 자문도 하신다고 되어있는데, 저희 기관에서 담당자들이 많이 가서 도와주고 했었죠(사례 D).

마을조직 리더라는 사람이 와서 이 자리에 사회복지사가 앉고 여기는 마을 리더가 앉고 여기는 구두로만 사회복지사가 사업계획서를 다 쓰는 거예요. 말씀하셨듯이 주체 주관은 단지 조직구성원의 OO합사회복지관, 예를 들어서 팀장? 누구누구 그 정도만 들어가는 것이죠. 이게 조직구성 회원이나 명단 그 정도밖에는 안 되는데 실질적으로 하는 것은 상당히 일은 많죠(사례 E).

오히려 페이퍼를 쓰는 걸 도와주기도 했어요. 아이템을 갖고 오면 본인들이, 주민들이 힘들어하면 우리 복지관 봉사자 중에 그걸 써보고 싶다고 하면 안내도 해주고 쓰는 방법도 알려주고 해서 더 적극적으로 지원 해주죠 (사례 F).

한편, 사회복지관과 함께 마을공동체 지원사업에 참여하는 일이 주민들에게는 같은 일을 두 번씩 반복하는 ‘피로도’가 쌓이는 일이 되기도 하였다. 즉, 주민들의 입장에서는 자신들의 의견을 취합하고, 활동 거리를 찾고, 공동체를 만들어 활동하는 똑같은 일을 지원사업 따로, 사회복지관 따로 반복하는 피곤한 일이 되었다. 즉 마을공동체 지원사업과 사회복지관의 지역조직화는 제도적으로 분리되고, 모호하고 빈약한 관계 속에서 분절적으로 수행되고 있지만, 이러한 양상은 실제로 마을공동체의 중심인 주민들의 활동은 분리될 수 없음을 보여준다.

저희도 풀어나가는 방식은 마을공동체지원센터에서 하는 방식하고 거의 비슷해요. 주민들 총회를 하고 거기서 의견을 어떻게 만들고 하는 방식은 퍼실리테이션을 통해서 하는 방식이라서 그래서 거기서 의견을 모으고 하는 방식은 거의 동일해요. 그러다보니까 주민분들이 얘네도 했고 왜 복지관도 하느냐 그런데 이건 똑같은 일을 두 번 한다 주민 입장에서는 그렇죠. 그래서 피로도가 상당히 최근에 많이 생각, 얘기를 하고 계시죠(사례 D).

### 3절. 사회복지관의 역할 가능성 : 마을공동체 사업의 동반자

#### 1. 주민과 밀접한 마을공동체의 거점기관

마을공동체 지원사업에서 사회복지관이 외부화되고, 공식적이지 않은 공동체의 한 구성원으로 지원사업에 참여하고 있는 현재 상황과는 다른 예외적 사례가 발견되기도 하였다. <사례 B>의 기관장은 마을공동체 지원사업 중간지원조직인 사회적자본센터에게 공동체 인큐베이팅 역할을 의뢰받은 경험을 이야기했다. 중간지원조직이 사회복지관의 기획과 관리를 통해 마을공동체를 지원하고자 했던 것이다. 이러한 사례를 중간지원조직과 사회복지관 둘 간의 공식적인 협업이라 할 수는 없을 것이다. 다만, 마을공동체 지원사업 과정에서 사회복지관의 역할에 대한 실마리를 제공한다. 사회복지관은 마을공동체 조직의 인큐베이팅 역할 수행이 가능하다는 점이다.

사회적자본센터에서 2015년부터 사업을 하나 우리공동체가 받았는데, 주민협의체였어요. 주민협의체 사업을 하는데 저희 복지관도 들어가 있고, 거기서 하고 싶었던 게 주민 원탁회의였거든요....(중략)...사자센터에서 그 진행을 직접 도울 수도 없고, 주민들을 역량이 안되고, 그러한 경험도 없으셔서 그래서 결국에는 우리 복지관이 몽땅 준비해서 저의 복지관에서 진행도 하고 스텝으로 들어가고 원탁회의를 주민들하고 저희가 다 준비를 해서 그 결과물을 사자센터에 쫓쫓(사례 B).

이처럼 마을공동체 중간지원조직이 사회복지관에게 공동체 인큐베이팅을 의뢰했던 이유는 이들이 지역사회복지의 거점기관으로 활동해 온 경험이 있기 때문이다. 사회복지관은 1990년대 후반부터 종합적인 사회복지서비스를 제공해 왔으며, 이들보다 오랫동안 지역에서 활동해 온 복지기관은 없다. 이러한 맥락에서 연구 참여 기관들은 자신들이 마을공동체 사업을 위한 거점기관으로서도 역할 수행이 가능할 것이라고 말했다(<사례 A>, <사례 B>, <사례 F>). 마을공동체의 지역 거점기관으로서 중간지원조직과 주민들 사이에서 마

을공동체 사업에 필요한 공간 제공, 마을활동가 교육 등 다양한 역할 수행이 가능할 것이라 전망하였다. <사례 B>는 주민 접근성을 확보하는 마을 단위 조직의 필요성을 언급하였다. 그리고 사회복지관이 가진 공간, 주민 조직, 주민 교육의 경험 등을 활용하여 마을 거점기관이 될 수 있을 것이라 이야기했다. 사례관리에서 성공적인 민·관 협력을 경험한 <사례 F>는 지역사회에서 활동해 온 사회복지관과 주민의 관계가 마을공동체 활동에 주민참여를 유도할 수 있는 좋은 자원임을 이야기했다. 즉, 사회복지관은 주민조직화, 주민조직 지원의 경험자로서 공동체 조직과 지원사업을 잇는 지역 거점기관이 될 수 있다는 것이다.

사자센터는 한계가 있지 않냐 시 단위의 하부조직이 있는 것도 아니고 현장성을 담보하기에는 한계가 있다. 마을 단위의 조직이 있는 게 아니기 때문에 시 단위의 일들은 분명히 다른 부분이고, 나는 그러니 중복 아니 사회복지관, 지역사회복지관이 정말 훌륭한 거점 센터다(사례 B).

사자센터가 21개나 되는 대전에 사회복지관들은 어쨌든 CEO의 경험들도 있고, 있으니 그리고 지역사회 조직화에 대한 기능들도 이미 기능으로 정립을 했으니 그 지역의 특성에 맞는 그 곳을 공간을 활용하든 또는 교육의 거점이 되든 그들이 가지고 있는 조직이 되든 또는 새로운 조직을 만들든 거점기관으로 굉장히 의미가 있다. 거기를 플랫폼 삼아서 거기랑 일들을 같이 하셨으면 좋겠다라고 제안을 했었고요(사례 B).

마을공동체 지원사업은 지자체랑 우리랑 공유된게 거의 없기 때문에 사실 공유하는 것도 필요한 것 같아요. (중략) 복지관이 거점이 되어서 민관협력 사업으로...(중략)...거점복지관에서 역할을 여기서 했던 20년의 마을에서의 관계성을 이제 접근할 수 있는 그런 방법들이 많잖아요. 다른 동네 거점복지관에서도 금방금방 해내는 거예요. 사회복지사들이 그게 참 복지관의 장점이죠(사례 F).

앞서 언급했듯이, 마을공동체 활성화를 위한 지역 거점기관으로서 사회복지

지관이 지나는 강점 중 하나는 마을과의 밀접성이다. 즉 이들은 지역복지의 거점기관으로서 지역 욕구 조사, 주민 의견 조사 등 지역주민들의 의견을 취합하고 이에 대응하는 기관으로서 존재해왔다. 또한, 지역주민들의 문제, 욕구에 대한 다양한 자료를 축적하고 있으며, 주민들의 참여를 이끈 경험이 있고(〈사례 F〉), 활용 가능한 자원을 이미 파악하고 있으며, 주민들이 자신들의 문제를 논의하는 논의의 장으로서 기능을 갖추고 있다는 것이다(〈사례 B〉, 〈사례 D〉). 이러한 마을 커뮤니티 공간 운영은 2019년 지자체의 마을공동체 활성화 조례 개정에서 관련 사무로 추가되었다.

복지관의 장점은 그거예요. 다양한 프로그램들이 있잖아요. 어떻게 하면 친근해지는지 우리는 알아요. 우리는 한번 하면 아 어떻게 하면 될지 유사경험이 많기 때문에...(사례 F).

도시와 주무관은 와가지고 여기에 있는 컨텐츠들을 채우지는 못해요. 문화적 컨텐츠도 약하고, 복지적 시각은 더 약하고 그럼 결국은 그건 마을에서 우리가 거들어야 되는 일이 잦아요. 우리 마을에 어우 기다리시라고, 우리 마을에 이런 예술가가 있으니까 추천하겠다, 그래서 그분이 들어오거나, 이러면서 의견들을 잘 할 수 있거나 또는 우리가 장을 깔아줘도 되거든요 (사례 B).

다양한 의견들이 나오기 시작한거죠. 그래요? 그러면 그것들에 관한 논의를 한번 해봅시다 해서 아파트 주민협의체 여성회장님이나 거기 대표님이나 그쪽 관리사무소 소장님이나 각동에 있는 대표님들 중심으로 해서 논의하는 시간을 만들고, 그러면 우리끼리만 만들지 말고 최소한 거기의 임원분들이나 관심있는 주민들 참여할 수 있게끔 해봅시다(사례 D).



## 2. 빈틈을 메우는 동반자

사회복지관은 지역조직화 기능의 하나로 지역네트워크를 구축하고 지역 자원을 연계하는 중개자의 역할을 수행한다. 기관들은 공공기관, 지역 내 다른 사회복지기관, 자원제공자, 지역주민까지 다양한 사업 영역에서 다양한 이해관계자들과 네트워크를 구성하고 활동한 경험이 있었다. 이러한 경험은 마을공동체를 위해 필요한 공공과 민간, 민간과 민간기관 등 다양한 주체들의 네트워크를 구축하는데도 유효한 것이라 할 수 있다. <사례 E>는 주민조직화 과정에서 주민자치위원장과 마을활동가 사이에 중재의 어려움을 이야기하면서 이들을 “복지관의 숙명”이라고 표현했다. <사례 F>는 “이미 많은 지역 주민들이 이용”하고 있는 사회복지관은 주민들과의 관계 형성뿐만 아니라 활용할 수 있는 지역 자원과의 네트워크 형성이 강점이라고 말했다.

중간에서 역할 이런 것들이 좀 힘들었던 것 같아요. 어찌 되었든 복지관의 숙명이라고 생각을 해요. 예를 들어서 주민자치위원장님하고 어떤 마을 조직하고 상당히 관계가 안 좋아 ○○같은 경우는 그랬을 때, 주민자치위원장님도 어떻게 보면 같이 상생을 해야되는 사람이고 이 마을조직 어떤 단체도 마을을 위해서 활동을 하는 단체니까.(사례 E)

조금 더 우리는 네트워크 할 수 있는 기관들이 훨씬 풍성하다는 거죠...(중략)...네트워크 할 수 있는 부분이, 조직들이 많으면. 그러면 지속적으로 갈 수 있고 그런거고...(사례 F).

복지관의 이용이 이미 많은 지역주민들이 이용하시는 거잖아요. 복지관을 조금 더 활용한다는 말은 그렇지만 파트너십으로 갈 수 있는 부분이 있거든요. 왜냐하면 마을은 역동적이어서 관계가 형성이 되어야 하는 것이거든요. 그런데 복지관은 이미 많은 관계가 형성되어 있죠. 주민 간의 다양한 주민간....(사례 F)

마을공동체는 주민들이 모이고, 공동의 문제가 무엇인지 논의하고 어떻게 해결할 것인지를 결정하는 등의 주민자치를 강조한다. 사회복지관들은 주민 조직화를 통해 주민들이 모임의 계기를 만드는 것, 스스로 마을 문제를 찾는 것에 어려움을 느끼며, 어떻게 활동할 것인지를 결정하는 데 어려움을 느끼고, 2~3년간 이어져 온 공동체 활동을 지속하지 못하는 상황을 경험하였다. <사례 B>는 정기적으로 식사를 하는 식사 모임부터 시작하여, 지속적으로 관계가 형성되면 다른 활동을 할 수 있는 조직화가 가능함을 이야기했다. <사례 C>와, <사례 F>는 마을공동체 지원사업에 참여 했던 주민들의 지속적 활동 유지를 위해서는 주민 리더가 필요하다고 했다. 사회복지관은 주민모임, 이들의 활동 내용 결정, 활동 지속을 위한 독려, 주민 리더 교육을 수행해 본 경험이 있는 기관으로서 마을공동체의 지속적 활동을 지원하려는 의지를 지니고 있었다.

우리가 3개월에 한 번씩 거길 돌아가면서 정기적으로 음식을 하자. 자장면을 시켜먹든, 탕수육을 한 번씩 먹든 먹는데, 그 때에 우리 복지관 직원들이 계획적으로 한 번씩 들어가겠다. 배달을 하면서 각 가정의 문을 한 번 열고, 주민들을 싹 만나겠다. 1년 또는 2년 동안 그러면 거기에 새로운 사례가 발굴되면, 지역에 있는 공동체나 자생 단체나 또는 저희의 후원조직이나 이런 데서 그 조직들을 연결하겠다라는 거예요(사례 B).

지금은 공모사업에 이분들이 이제, 그 본인들이 몇번 해보더니 자치는 것도 있었어요. 어떤 면에서 지쳤냐면 이게 예를들어서 본인들이 한다고 했어요. 한달에 한번 모여서 장터도 열고 뭐도 하자 했는데 막상 생계.. 한달에 한번 모여서 이 활동을 한다는게 쉬운일이 아니라는 것을 본인들이 알게 되었어요...(중략)...누군가.. 나서는 분들이 있어야 돼요. 공동체는 항상 공동체도 그렇고 저는 뭔가 동네의 일에 관심을 갖고 나서는 분들이 있으면 보통 사람들은 참여에는 다들 100점이에요. 그런데 본인이 회장이 되었던 뭐가 되었던 중심이 되어서 나서는 마을 리더 이런분들은 조금 양성 해야되겠다 이런 생각을 하게 되어요(사례 C).

아직까지는 마을 자생적으로 모든 것들을 소화되기는 복지관이 그렇다고 월등히 뛰어나고 그런 것은 아니지만 그런 도움이 일정 부분 필요한 것 같으니깐 같이 하는 것이죠(사례 E).

소속감을 키울만한 뭐가 구심점이 있어야 하거든요. 처음에는 구심점 찾는데 쉽지는 않잖아요. 복지관은 그래서 리더교육도 하고 역량강화하는 거를 역할이 나중에 주어진다고 하면 그런쪽으로.....(사례 F).

한편, 마을공동체의 활동 영역은 다양하다. 이 가운데 사회복지관의 활동과는 다른 영역들이 존재한다. 예를 들어, 2020년에 선정된 마을공동체 사업에는 수제 마스크 제작, 마을방송국, 선비체험교실 등 사회복지관의 주된 활동과는 다른 영역들이 존재하고 있다. <사례 D>의 관장은 마을공동체 사업과 사회복지관 지역조직화의 공존 가능성을 이야기했다. 그중 하나가 사회복지관의 “고유의 영역<사례 B>”이라고 할 수 있는 취약계층을 대상으로 하는 마을공동체 활동이다. 즉, 전통적 사회복지대상으로 여겨지는 “사회적 약자(<사례 B>)”가 중심이 되는 마을공동체는 사회복지관의 경험을 살릴 수 있는 특화된 영역이라는 것이다. <사례 F> 기관장은 역시 해결되지 못한 마을 문제가 산재해 있는 상황에서 마을공동체 지원사업 영역과 사회복지관의 영역은 중복되지 않을 수 있다고 말했다.

마을공동체는 사회적 약자에 포커스를 찍지는 않잖아요. 공동체성에 있어서에 모두의 그 거기서 말하는 공동체 중에서도 누구를 중심으로 할 거냐 될 공동체로 정의할 거냐 공동체 바운더리를 뭘로 할 거냐 이렇게 얘기하면 모르겠지만, 거기에 우선적인 사회적 약자에 관련된 부분들은 저희 고유의 영역이라고 보는 거죠(사례 B).

똑같은 사업을 가지고 애네가 서로 지분나누기를 하는 것이 아니냐 하는데 주민분들은 지분나누기 하기보다는 주민 숫자가 훨씬 많거든요 그리고 더 다양한 욕구들이 있어요. 지분나누기가 아니라 이런 욕구를 갖고 계신분들은

여기서 서비스를 받으면 되고 또 저희 복지관에서 준비되어 있는 그런 사업들에 요구가 계시면 저희 쪽에서 같이 하시는 거구요(사례 D).

지역공동체 활성화 조례 때문에 시나 구에서 마을공동체를 디렉트로 OO동까지 사업하는 것은 아직 활성화 되어있다고 보기 어려워서 저희 기관 이랑 중복되는 것은 없어요. 아직까지는...(중략)...변화는 되게 많아서 스트레스도 되게 많은데 다들 우리가 했던것들 뺏어간다고 속상해 하고 하는데 이걸 우리가 했던 거를 나눠주면 우리는 뭐해 하는데 할 게 많아요. 할게 많지 사실 지역에서 사람에 관한 거는 정말 많잖아요(사례 F).

## 4절 사회복지관 역할 제약 : 난발 된 정책과 내부의 역할 혼란

### 1. 유사한 정책사업의 난발

마을공동체 사업과 사회복지관의 지역조직화 간에는 주민주도의 공동체 형성과 활동이라는 공통점 그리고 사회복지관이 지니는 관련 경험을 기반으로 하는 협업 가능성이 존재한다. 그럼에도 불구하고, 이 둘이 연결되지 못하는 데는 먼저, 외부적인 요인이 작동하고 있었다. 이는 유사한 내용의 정책사업들이 관련성 없이 독립적으로 수행되고 있다는 것이다. 주민 공동체 활성화와 관련된 정책사업은 주민자치회, 마을공동체 자원사업, 사회적 자본 지원 등 지속해서 늘어났다. 중앙정부 차원의 사업뿐만 아니라 지방정부 단위의 유사한 사업들이 분절적으로 수행되고 있어 다양한 형태의 중복이 나타난다.

예를 들어, 대전광역시 맞춤형 나눔 공모사업은 복지만두레를 대상으로 하여, 협의회 역량 강화 프로그램을 지원, 동별 프로그램 운영을 통한 공동체 기능 강화 등을 목적으로 이루어지고 있다(2020 맞춤형 나눔공모사업 추진 계획). 복지만두레는 ‘행정동을 단위로 지역주민들의 자발적 참여에 의해 복지사각지대에 놓인 어려운 이웃들을 물심양면으로 보호, 지원하는 주민참여 복지네트워크’로 정의된다(안성호 외, 2019). 완벽히 일치하지는 않지만, 마을공동체 지원사업, 사회복지관의 지역조직화와 유사한 정책사업이라 할 수 있다. 이렇듯 유사한 다수의 정책사업은 각각 운영지침, 수행 체계가 다르며, 분절적이다.

사회복지관의 입장에서 마을공동체 지원사업, 복지만두레, 주민자치위원회 모두 주민조직 지원사업이지만(사례 A)). 정책사업별 주무부서, 주무부서 간 소통의 부족, 통합 관리 체계의 부재 등 유사 정책의 분절적 운영에 최적화되었다. 이러한 상황은 각종 정부 주도의 지원사업들이 유행처럼 시도되어 중복 가능성이 있다는 지적이 실제 현장에서 나타나고 있음을 보여준다(김경화 외, 2015).

지역에 있는 기존 조직들 만두레 사업 있죠, 주민자치위원회 있죠, 지역사회보장협의체 있죠, 주민협의회에서 주민자치회 만들죠. 어디가면 몇 개가 짬뽕으로 섞여서 진짜 옥상처럼 존재하죠. 재미있는 건 만두레에서 지원 사업 따로 하고요. 공동체 공모 사업 따로 하지요. 이게 말이 되냐고요...(중략)...사자센터는 공동체과나 공동체지원센터나 이런 부분 같은 경우도 구로 내려오면 과학국이나 경제과에서 맡고 있어요. 구의 복지정책과 사업은 공동체지원센터와는 아무런 상관이 없어요. 만약 공동체 사업이라면 공동체국에서 포괄해 버리던지, 아니면 시민분권이면 시민의 자치 영역에 해당되는 것은 그쪽으로 일괄정리를 하던지 해야 하는데 이 사업이 뒤죽박죽 다 열켜있다는 거예요(사례 A).

유사한 정책사업의 중복과 분절적 수행은 사회복지관과 마을공동체 지원사업의 양상에도 고스란히 적용되고 있었다. 사회복지관의 사업은 사회복지사업법과 사회복지관 운영지침, 마을공동체 활성화는 광역과 자치단체의 조례로 운영되는 정책사업이다. 대부분의 기관들은 지자체 주무부서 간 소통이 이루어지지 못하고 있음을 이야기했다. 예를 들어, 지자체 단위에서 마을공동체 사업의 주무부서는 마을자치과, 사회복지관은 복지정책과이다. 마을자치과는 “복지관에서 지역사회조직사업을 하는 것도(사례 F)” 모르고 있었다. 유사한 성격의 사업을 다루는 주무부서는 분리되어 있었고, 소통도 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다. 심지어, 사회복지관이 각 주무부서에 마을공동체와 지역조직화의 연계, 그리고 소통의 필요성을 이야기했지만, 이들은 전혀 변화하지 않았다(〈사례 A〉).

국 단위의 역할이 갈라져 버리니까 공모 사업을 할 기회도 없고 알지도 못하고 그래서 웃긴 게 뭐냐면 복지관의 사업은 그거이고 평가도 그걸로 받고 있고 직원도 공동체팀이 있어요. 마을공동체팀 이렇게 일을 하고 있는데 시로 들어가 버리면 더 웃긴 거죠(사례 A).

구청은 저희가 복지정책과 소관이잖아요. 그런데 여기는 마을 자치과잖아요. 마을 자치과는 이런 복지관에서 지역사회조직사업 하는 것도 몰라요(사례 F).

제가 제발 좀 하자고 이걸 잘못되어 있다 보고를 같이 받으니까 공동체, 시민분권국, 보건복지부가 왜 당신들이 소통을 안 하느냐 이야기를 그렇게 많이 했는데 정말 이만큼도 안 변해요(사례 A).

## 2. 고유 영역 선점이 우선인 마을공동체 사업

마을공동체 활동에는 공공기관 간 협력뿐만 아니라 공공과 민간, 그리고 무엇보다도 주민과 함께 활동하는 민간기관들 사이의 협력도 중요하다. 앞서 언급했듯이, 주민의 입장에서 이들과 직접적인 관계를 맺고 활동하는 것은 민간기관들이기 때문이다. 그러나 마을공동체 사업과 관계된 민간 주체들 간에는 자신들의 고유한 영역을 선점하는 것이 우선시 되었다.

〈사례 A〉는 마을공동체의 성공은 “민관이 어떻게 협력하느냐의 문제”이지만, 실제로 공공기관, 마을활동가, 시민 조직들과 협력이 이루어지지 않고 있다고 이야기했다. 심지어 다른 민간 주체들이 마을공동체 지원사업과 사회복지관의 영역을 구분하고 있음을 말했다. 〈사례 B〉는 자치구 담당자에게 “적어도 마을에서 협업하셨으면 좋겠다”고 이야기 했지만, 마을활동가들과의 협업 시도는 없다고 말했다. 사례관리와 같이 공공과 주도권 싸움이 될 수도 있지만, 다양한 협력 기관이 “만나서 공유“해야 한다고 이야기한 〈사례 F〉는 이해관계자 사이를 중재하는 역할이 필요하다고 이야기했다.

관련 조례상에는 공동체 네트워크 형성, 관련 기관의 지원을 업무를 규정하고 있고, 중간지원조직의 역할 중 마을공동체 네트워크 구축 지원이 있다. 따라서, 명시적으로 중재는 지자체나, 중간지원조직의 책임으로 볼 수 있다. 그러나, 현재 중간지원조직은 사회적자본센터에서 자치구 단위 지원센터로 분리되어 그 역할이 이전 중에 있어, 중재 역할을 기대하기 어려운 상황이다. 그리고 현재 영역 갈등이 발생하고 있다는 점에서 지역 단위의 마을활동가나 시민사회 주체들과의 협력, 그리고 이들 사이를 중재는 이루어지지 못하고 있다고 할 수 있다.

어떤 곳은 사례관리를 더 잘해서 공공을 이겨야 되고, 우리가 프로그램을

더 잘해야 되고, 이렇게 설명하는 분들이 계세요. 저는 조금 다르게 생각하거든요. 국가의 역할은 경쟁이 부분이 아니라 민관이 어떻게 협력을 하느냐의 문제라는 거예요....(중략)...복지관이 중요한 게 아니라 마을을 지향하는 사람들이 모여서 마을공동체 일에 머리를 맞대야 하는 것이지 시민사회니까 우리 꺼 복지관이니까 너희들은 빠지고 이렇게 말하는 것은 마을을 지향하는 관점이 잘못된 것 같다. 좁혀 지지가 않는 거예요....(중략)...대전은 어떤 시민사회의 영역이다. 너희들은 복지 쪽 영역이라고 구분시켜 논다는 거예요 (사례 A).

이 조례에 의해서 분명히 구 단위의 마을지원센터가 분명히 생길 것이다. 그러면 적어도 마을에서 협업하셨으면 좋겠다. 다른 조직들이 그런 것처럼 그게 어떠한 태도와 생각들을 가지고 활동하느냐의 문제이지 않냐 결국 하부 단위로 내려오면.....(사례 B).

공동체적인 것을 필요로 하는 시대에 온 거예요. 그럼 해야하는데, 관이랑 중복되고 당연하게 갈등을 빚을수 있죠 사례관리처럼. 주도권 싸움이 될 수도 있고 역할이 애매모호해서 서로 속상해 하기도 하고 그 과정을 겪긴 겪어야되는데 문제는 만나서 공유해야 된다는 거예요. 마을공동체는 더 일방적이면 안되거든요 사실은. 많은 협력기관이 있어야 되는 거예요. 협력기관이 있어야 탄탄하게 기반을 닦을 수 있는 거지.....(사례 F).

위에서 제시한 영역 갈등과 유사한 상황이 사회복지관 내부에서도 나타나고 있었다. 앞서 언급했듯이, 서비스 제공, 사례관리와 더불어 지역조직화는 사회복지관의 주요 기능 중 하나로 규정된다. 그리고 각각의 기능별로 사회복지사의 역할은 서비스 제공자와 중재자, 사례관리자, 지역사회 조직가로 차이를 보인다.<sup>5)</sup>

---

5) 지역조직화의 단계는 준비, 계획, 조직화, 활동, 평가 단계로 나눌 수 있으며, 단계별로 사회복지사의 역할은 다르게 제시된다(이경은 외, 2016). 예컨대, 계획 단계에서는 분석가, 활동 단계에서는 옹호자 등이 그것이다. 지역조직화의 단계별 사회복지사의 역할을 구체적으로 다루는 것은 본 연구의 범위를 벗어난다고 판단하여, 사회복지사의 역할을 축약하여 지역사회 조직가로 표현하였다.



“마을공동체가 뭐고 시민조직화가 뭐고 이러면 뭐라는 줄 아세요? 당신 시민단체야? 당신 운동권이야”라는 말을 들었던 경험이 있는 <사례 A>의 기관장은 전통적인 서비스 제공, 대상자에 대한 사례관리가 사회복지사의 전문적 영역으로 여기는 구성원이 있다고 말했다. 사회복지사들 사이에서도 마을공동체 중심 역할 변화에 대한 갈등이 존재하고 있음을 알 수 있다. 기관의 사업을 마을 중심으로 개편하려고 시도해왔던 <사례 B> 역시 “사회복지사와 마을활동가, 주민활동가 사이의 이 지점이 오히려 더 고민”임을 이야기했다. 이처럼 사회복지관 내부에서도 마을활동가와 유사한 역할을 수행하는 지역조직화에 대한 인식 부족, 관련 역할 수행의 거부감 등 내부적인 갈등이 존재하고 있었다.

어떤 친구는 사회사업 케이스 사례관리만, 사회복지의 가장 이상적인 것은 사례관리만을 이야기하는 친구가 있어요. 조직화가 뭔지도 모른 채 지역사회 복지를 어떻게 배웠는지도 모르게 나오는 친구들이 태반이에요...(중략)...거기에 어떤 친구들한테 마을공동체가 뭐고 시민조직화가 뭐고 이러면 뭐라는 줄 아세요? 당신 시민단체야? 당신 운동권이야? 이렇게 이야기 하거든요(사례 A).

실제로 마을공동체 사업을 하면서도 계속 헛갈리는거죠. 공동체와 일을 하면서 내가 사자센터 직원도 아니고 마을활동가도 아닌데, 그런데 사실은 그 어떤 주인을 만나는 기술이나 공부나 이거는 가는 거죠 뭐. 주민동 교육원에서 나오는 글도 보고 거기에 있는 트레이너 모셔다가 우리 공부하는 모임도 갖고 주민역량교육에 그분들을 강사로 모시기도 하고...(중략)...공동체 회원의 지위보다는 오히려 더 고민스러웠던 건 내가 사회복지사와 마을활동가, 주민활동가와 사회복지사와 주민활동가 사이의 이 지점이 오히려 더 고민스럽죠. 마을공동체 활동하는 회원보다는.....(사례 B).



## 결론 및 논의

- 1절. 연구결과의 요약
- 2절. 결론 및 논의



## 5장 결론 및 논의

### 1절. 연구결과의 요약

본 연구는 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업의 관계를 사회복지관의 입장에 입각해서 살펴보고자 하였다. 이를 위해 사회복지관의 경험을 중심으로 지역조직화가 지향하는 방향은 무엇인지, 이들과 마을공동체 지원사업은 어떠한 관계 속에 있는지, 그러한 관계 속에서 사회복지관은 어떠한 활동을 하고 있는지를 탐색하고자 하였다. 더불어 관계 양상과 사회복지관의 활동에는 어떠한 맥락이 작동하고 있는지, 사회복지관의 역할은 어떠한 방향으로 전개될 것인지를 검토하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지관의 지역조직화는 기관 중심에서 주민 중심으로 변화하고 있었다. 과거 지역조직화는 사회복지관의 주도로 네트워크 조직, 자원개발을 중심으로 이루어졌다. 그러나 현재의 지역조직화는 주민들의 주도, 주민조직화 중심으로 변화하였다. 주민조직화 중심으로 변화하면서 기관이 위치한 지역별로 주민 조직의 활동 내용도 다채로워졌다. 주민조직화의 주민주도는 구체적인 활동뿐만 아니라 활동의 기획, 평가까지 전 과정으로 확대되었다. 이러한 변화 가운데 사회복지관의 역할은 주도자에서 주민 조직을 지원하는 조력자로 변화해 갔다. 사회복지관의 변화는 지역조직화에 그치지 않고, 사업 전반에 지역 중심, 조직개편까지 확대되었다. 구체적으로 사업(혹은 기능) 중심 조직에서 작은 단위의 지역을 중심으로 사업을 통합하는 조직 구조 변화를 시도하였다. 이러한 사회복지관의 변화 기저에는 사회복지관의 인식 변화와 리더십 즉, 개인이 아닌 마을이 클라이언트라는 인식 변화, 마을 중심의 사업과 조직개편을 이끄는 리더십이 있었다.

둘째, 마을공동체 지원사업에서 사회복지관은 외부자가 되었다. 마을공동체 지원사업의 시작을 사회복지관은 인식하지 못하였고, 지원사업을 담당하는 주무부서 역시 사회복지관의 지역조직화를 모르고 있었다. 자치구 주무부서, 중간지원조직, 시민사회조직 등 마을공동체 사업 이해관계자들과의 협력

을 위한 사회복지관의 시도는 무산되었고, 이들은 마을공동체 사업의 변방이 되었다. 그 결과 사회복지관은 ‘마을공동체 구성원의 한 명’으로서 지원사업에 참여하였고, 이를 공모사업의 하나 즉, 자원 동원 원천으로 인식하였다. 이러한 가운데 빠르게 이루어져야 하는 지원사업 공모는 사회복지관의 주도로 이루어졌고, 주민 조직의 조력자였던 이들의 역할은 공모 서류 작성 등 행정가 역할이 주가 되었다. 이렇듯 사회복지관의 주민조직화와 대조적인 양상은 마을공동체 지원사업에서 사회복지관이 외부화되면서 초래된 결과라 할 수 있다. 그리고 이러한 상황이 지니는 궁극적인 문제는 마을공동체의 중심인 주민들의 활동은 분리될 수 없다는 점을 고려하지 못한다는 것이다.

셋째, 마을공동체 지원사업에서 외부화된 현 상황에도 불구하고, 사회복지관은 지역 거점기관으로서 다양한 역할 수행이 가능할 것으로 기대하고 있었다. 이들에게는 지난 20년간 지역사회에서 주민들과 함께 다양한 활동을 해 온 경험이 있었다. 구체적으로는 주민들과 관계를 맺고, 주민 의견을 수렴하고, 이에 대응하는 서비스 제공뿐만 아니라 주민들의 참여를 이끌어내고, 자조적인 조직을 만들어 본 경험이 있다. 또한, 사회복지관은 이미 커뮤니티 공간을 확보하고 있으며, 주민 활동 관련 다양한 정보를 축적하고 있기도 하다. 더불어 오랫동안 지역사회의 자원을 파악하고 활용한 경험을 통해 활용 가능한 자원의 네트워크를 구축하고 있고, 무엇보다도 주민들을 조직하고 그들이 활동을 지속할 수 있도록 지원한 경험 즉, 주민 조직의 지원자, 조력자로서 존재해왔다. 결론적으로 사회복지관은 주민과 마을공동체 지원사업, 중간지원조직, 민간 주체들 사이를 연결하고, 공동체의 지속성을 담보하는 거점기관이 될 가능성을 지니고 있다.

넷째, 마을공동체 지원사업과 관련된 사회복지관 역할 제약의 기저에는 유사한 정책사업의 중복과 분절적 운영 그리고 마을공동체와 관련 주체들 간, 그리고 내부의 갈등이 작동하고 있었다. 주민참여 중심의 공동체 활동과 관련하여 주민자치회, 마을공동체 지원사업, 복지만두레 등이 존재한다. 이러한 유사한 정책사업을 수행하는 지자체의 주무부서 간 소통은 부족하였고, 이를 통합적으로 관리할 체계도 부재하였다. 마을공동체 지원사업과 사회복지관의 관계에서 이러한 양상은 유지되었다. 앞서 분석결과에서 언급했듯이, 관련 이해관계자들 간 소통을 위한 노력도 부족하였다. 또 한편으로 주민과 밀접

하게 관계를 맺고 활동하는 민간 주체들 간에는 자신들의 영역을 선점하려는 갈등도 있었다. 즉, 마을공동체를 위해 활동하는 시민사회와 사회복지관은 영역 구분 짓기를 하고 있었다. 그리고 이를 중재해야 하는 지자체나 중간지원조직의 역할은 부재하였다. 이에 더하여 사회복지관 내부에서는 사회복지 전문가로서 사례관리자와 주민조직화 중심의 마을활동가 사이에 역할 혼란도 존재하고 있었다.

## 2절. 결론 및 논의

종합적으로 본 연구의 결과는 ‘주민참여와 활동을 통한 자주적인 마을 문제해결’이라는 공통의 목적을 지닌 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업이 분절적으로 수행되고 있음을 보여준다. 사회복지관은 마을공동체 지원사업의 변방이 되었고, 이들 역시 마을공동체 지원사업을 협력 대상이 아닌 자신들의 활동을 위한 자원의 원천로 인식하였다. 그 결과 사회복지관 내에서도 마을공동체 지원사업과 관련된 일은 주민주도에서 기관주도로 역행하는 부작용도 포착되었다. 그러나 한편으로는 마을공동체 지원사업 과정에서 사회복지관의 역할 가능성도 발견되었다. 이들은 주민들과 관계 맺고, 의견을 수렴하고, 서비스를 제공하며, 무엇보다 주민 조직 형성과 운영의 경험을 지니고 있어, 마을공동체 지원사업의 지역 거점기관 역할을 할 수 있는 여지가 있었다. 그리고 이를 위해서는 유사한 정책사업의 통합적 관리, 관련 주들 간 소통과 협력을 위한 노력과 갈등의 중재, 사회복지관 내부에서의 역할 혼란을 해소할 필요가 있다고 할 수 있다. 이러한 연구결과를 바탕으로 몇 가지 논의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구를 통해 주민참여를 중심으로 하는 사회복지관의 지역조직화와 마을공동체 지원사업은 분절적으로 수행되고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 양상에 대한 변화 방안을 모색하는 것이 필요하다. 주민과 공동체를 기반으로 주민들의 문제를 해결하는 것이 관련 사업들의 목적이라면, 당연히 그 중심에는 주민이 있어야 한다. 주민의 필요에 따라 각 이해관계자들의 역할 수행이 가능하도록 이들을 연결하기 위한 체계 구축이 필요하다. 그렇지

못한 상황이 지속 되면, 같은 주민들은 다른 행정체계, 지역의 민간조직들과 여러 번 같은 일을 반복적으로 되풀이하며, 이에 투입되는 자원 역시 비효율적으로 사용될 가능성이 높다. 실제로 현재 마을공동체와 관련하여 다양한 법규와 조례가 적용됨으로써 혼란이 야기될 수 있다는 지적이 있었다(여관식·계기석, 2013).

이에 적어도 공동체, 주민, 마을로 묶이는 행정 주체들이 주기적으로 관련 사업을 공유하는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 즉 마을공동체를 지원하는 행정체계 간의 소통을 통해 현 상황의 중복과 분절의 문제를 최소화하려는 노력이 필요하다. 실질적인 사업 수행이 이루어지는 자치구 내 마을공동체, 사회복지관 등 관련 사업 담당자 간 소통을 정례화될 필요가 있다. 이미 선행연구 역시 자치구 단위에 복지, 환경, 도시계획 등 다양한 마을공동체 관련 업무를 종합적으로 조정하는 기획 조직의 필요성을 지적한 바 있다(김찬동·서운정, 2012).

둘째, 마을 단위의 복지, 문화, 환경, 정비 등 다양한 일들은 이와 관련된 다양한 민간조직들과 관계될 수밖에 없다. 따라서, 마을공동체의 실질적인 활동과 그 지속적 성장에는 지역 내 다양한 조직의 협업과 연대가 필요하다(조혜진·유동철, 2014). 다만, 누가 중심이 되어 연대, 네트워크를 구축할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 자치구가 될 수도 있고, 중간지원조직이 될 수도 있고, 주민자치회가 될 수도 있다. 최근의 연구는 사회복지관을 중심으로 주민, 지역자생단체와 네트워크가 형성되고 이를 통해 주민역량이 확대되었음을 보고하였다(신유리, 2018). 본 연구결과에서도 사회복지관들은 자신들이 마을공동체 지원사업의 지역 거점기관이 될 수 있다고 생각하였다. 그들은 지역 자원 네트워크 구성의 경험이 있으며, 이를 통해 주민의 문제를 해결해 온 경험을 지니고 있다. 이에 사회복지관이 마을공동체 관련 조직 간 네트워크의 구심점, 지역 거점기관의 역할을 수행하는 것에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

다만, 사회복지관 중심의 네트워크 구축을 위해서는 관련 조직들 사이의 중재 역할이 필요하다. 본 연구의 결과에 기반하면, 마을공동체 지원사업에서 사회복지관은 외부화되었다. 이는 마을공동체 지원사업의 시작에서 사회



복지관이 완전히 배제되었기 때문이었다. 그 결과 마을공동체 활동에 관계된 시민사회영역과 사회복지관 사이에 영역 갈등이 존재하였다. 이러한 갈등을 해결할 방안을 강구 하는 것이 필요하다. 마을공동체 활성화 관련 조례를 보면 ‘지역공동체 민관협력 네트워크 형성’, ‘주민 교육·홍보 및 네트워크 구축 운영’, ‘마을공동체 관련 단체·기관의 지원사업’ 등을 관련 사무로 규정하고 있다. 즉 명시적으로 마을공동체 관련 단체·기관 간 조정은 지자체 혹은 중간지원조직의 역할이다. 그러나 본 연구의 결과에 기반하면, 이러한 역할이 이루어지지 않거나, 못하거나, 미미할 가능성이 있다. 이에 마을공동체 지원 결정 권한을 지닌 지자체나 자치구 단위 중간지원조직이 관련 조직들 사이의 갈등을 어떻게 중재할 것인지도 논의에 포함되어야 한다.

셋째, 사회복지관 내에서도 자신들의 영역 혹은 역할에 대한 갈등이 존재하였다. 사회복지사와 마을활동가 또는 사례관리자와 주민활동가 등 사회복지관의 역할에 대한 갈등이 있었다. 사회복지관의 역할이 사례관리 중심인가, 지역조직화인가, 통합적 서비스 조정자인가, 지역사회보장계획의 실현인가 등 학술적 연구에서의 역할 논쟁이 실제 현장에서 나타나고 있었다. 이는 마을공동체 지원사업과 직접적이든 간접적이든 관련이 있는 문제라 할 수 있다. 현재 사회복지관은 마을공동체 지원사업의 외부자로서 관여하고 있지만, 고유의 역할로서 지역조직화 사업을 수행하고 있다. 또한, 마을공동체 활동에 다양한 영역 중 전통적인 사회복지대상자 관련 영역에 특화된 기관일 수 있기 때문이다.

지난 10년 이상 사회복지관 역할 재정립 관련 논의가 진행되어왔으나, 이는 철지난 논쟁이 아닐지도 모른다. 최근 사회복지관의 사례관리와 지역조직화가 결합 될 때 통합적인 실천이 가능하다는 연구는 사회복지관의 역할 정립 논의에 하나의 실마리를 제공한다(최지선·민소영, 2018). 연구결과에 따르면 사례관리 속에서 지역조직화가 자원으로 기능하기도 하며, 사례관리의 성과로 주민 조직이 형성되기도 하고, 주민 조직을 통한 사례관리도 이루어졌다. 이와 같은 맥락에서 본 연구에 참여한 몇몇 사회복지관은 지역별로 차이를 보이는 주민 욕구에 대응하기 위해 행정동을 기준으로 팀을 구성하는 등의 조직개편을 시도하고 있었다. 이는 개별적 주민이 아닌 지역 혹은 마을을 대상으로 기능을 통합하려는 시도이다. 이처럼 이른바 사회복지관의 3대

기능 중 하나가 사회복지관의 중심 역할이 아니라 이들의 역할이 분절적이지 않다는 관점의 전환이 필요할지도 모른다. 학술적으로 그리고 실천 현장에서 사회복지관의 역할을 더욱 진지하고 세밀하게 논의할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강병노·유영림(2015), “복지마을 만들기의 경험과 의미 - 질적탐색”. <한국지역사회 복지학>, 제53권, 197-228.
- 권선진(1996), “사회복지관의 조직효과성: 평가와 과제”. <연세사회복지연구>, 제3권, 306-329.
- 권효림(2015), “결사체주의 관점에서 본 ‘마을공동체 만들기’의 민주주의적 의의 : 마포파티(Mapo Party) 사례를 중심으로”. <한국사회학>, 제49권 5호, 151-180.
- 김경화 외(2015), “마을 만들기의 주민참여 활성화 요인 도출”. <도시행정학보>, 제 28권, 2호, 267-285.
- 김수영·오찬옥·문경주·류지선(2014), “마을공동체 형성의 인과구조 분석”. <한국지역 사회복지학>, 제49권, 337-381.
- 김세용·최봉문·김현수·이재주·조영태·김은희·최석환(2013) “우리나라 마을만들기의 현재와 앞으로의 방향”. <도시정부>, 제371권, 3-20.
- 김영종(2015), “한국 사회복지관의 제도적 정체성 규명에 관한 연구”. <한국사회복지행정학> 제17권 3호, 27-56.
- 김용득(2015), “지역사회 사례관리체계에서 공공과 민간의 역할, 이대로 괜찮은가?”. <한국사회복지행정학회>, 제17권, 1호, 241-266.
- 김윤재·김유현(2013). “지역사회복지관의 기능전환에 따른 정체성 확립방안 연구”. <벤처창업연구>, 제8권, 1호, 205-222.
- 김인숙(2016), <사회복지연구에서 질적방법과 분석>, 집문당.
- 김진석·유동철(2013), <마을지향복지관 역할 강화 방안연구>. 서울복지재단, 연구보고서.
- 김찬동·서윤정(2012), <마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안>. 서울시정개발 연구원 연구보고서.
- 김철희·하혜수(2016), “성미산 마을공동체 형성의 성공요인에 대한 분석: Woolcock의 사회자본 분석틀을 중심으로”. <국정관리연구>, 제11권, 1호, 79-103.
- 김필두(2017), “마을만들기-주민자치와 복지의 상생”. <보건복지포럼>, 253호, 56-73.
- 김학실(2018), “지방자치단체 공동체지원조례 확산 효과 분석”. <정책분석평가학회보>, 제28권 1호, 25-46.
- 남기민(2000), “사회복지관의 책임성과 변화”. <사회과학논총>, 제21권, 223-238.
- 문석진(2013), “지속가능한 마을공동체를 위한 지방자치단체의 역할”. <공공사회연구>, 제3권, 2호, 36-48.
- 민소영·신재은(2017), “사회복지관의 주민조직화 직무 개발 : 경기도 사회복지관을 중

- 심으로”. <한국지역사회복지학>, 제60권, 1-28.
- 박노동(2018), <대전시 마을공동체의 현황과 실태조사>. 대전세종연구원, 기본연구 보고서.
- 박시현 외(2016), <마을공동체 활성화를 통한 농가소득 증대방안>, 한국농촌경제연구원 연구보고서.
- 박재목·김도균·민병기·임현정(2014), <대전시 마을공동체의 현황과 실태조사>. 대전광역시 사회적자본센터. 용역연구보고서.
- 박태정(2019), “마을공동체 활동의 본질적 의미에 대한 질적 연구”. <인문사회21> 제10권, 3호, 471-483.
- 보건복지부(2020), <2020 사회복지관 운영관련업무처리 안내>, 보건복지부.
- 송인하(2010), “마을공동체운동의 성공조건과 과제”. <지방자치연구>, 제14권, 33-64.
- 신명호(2012), “사회복지관에서 주민운동은 가능한가? 방아골종합사회복지관의 사례를 중심으로”. <정신문화연구>, 제35권, 2호, 69-99.
- 신유리(2018), “지역사회복지관 중심의 마을만들기 사업에 관한 탐색적 고찰 -부산의 사회복지관 실무자의 경험과 의미를 중심으로”. <향도부산> 제36권, 355-392.
- 안성호 외(2012). <대전광역시 ‘복지만들레’ 사업의 진단과 발전전략>. 대전복지재단.
- 안현찬·구아영(2017). <서울시 마을공동체 지원사업 성과평가와 정책과제>, 서울연구원.
- 양난주(2015a), “사회복지관의 역할 정체성을 찾아서: 제도적 맥락에서 본 정체성 확립의 방향”. <사회복지정책>, 제42권 2호, 245-270.
- 양난주(2015b), “사회복지관 사업 재구조화 방향의 모색”. <한국사회복지행정학>, 제17권 4호, 123-146.
- 여관현(2013), “마을 만들기를 통한 공동체 성장과정 연구 : 성북구 장수마을 사례를 중심으로”. <도시행정학보>, 제26권, 1호, 53-87.
- 여관현·계기석(2013), “지방자치단체 마을만들기 조례의 제정 방향 연구”. <도시행정학보>, 제26권, 4호, 241-270.
- 이경은 외(2016), <지역사회복지론>. 서울: 학지사.
- 이기태·하현상(2016), “마을공동체 활성화를 위한 중간지원조직의 역할 - 거래비용 이론 관점에서 -”. <한국정책학보>, 제25권, 1호, 455-490.
- 이마리아·이경은(2017). “지역사회조직화 성공경험에 관한 질적 메타분석”. <지역사회연구>, 제25권 1호, 129-156.
- 조현순(2006), “지역사회복지사업 환경변화에 따른 종합사회복지관의 역할 연구: 지역복지의 민간전달체계의 통합담론을 중심으로”. <임상사회사업연구> 제3권, 3호, 273-293.
- 조혜진·유동철(2014), “지역사회복지관이 주도하는 마을만들기 사업 과정에 관한 탐

- 색적 연구 : 사회복지관 실무자의 경험을 중심으로". <한국사회복지학>, 제66권, 3호, 159-183.
- 최종복(2017), "사회복지사의 지역사회조직사업 역할수행 척도 개발: 마을만들기 사업을 중심으로", 가톨릭대학교 박사학위논문.
- 최지선·민소영(2018), "사례관리실천 속 지역사회조직화 경험에 관한 탐색". <한국지역사회복지학>, 제65권, 137-168.



34863 대전광역시 중구 중앙로 85 (선화동)  
TEL. 042-530-3500 FAX. 042-530-3508  
[www.dsi.re.kr](http://www.dsi.re.kr)

ISBN 979-11-6075-203-8 93350