

## 지역사회복지를 위한 복지실태 및 욕구조사의 접근방안: 천안시를 중심으로

허준수(호서대학교 사회복지학과 교수), 김형수(호서대학교 사회복지학과 교수), 이현송(호서대학교 사회복지학과 교수)

### I. 천안시의 인구경제학적 특성 및 배경

천안시는 우리 나라의 중서부에 위치한 충남북부 내륙 권의 중심도시이자 충청남도의 동북부에 위치하고 있는 교통, 유통, 교육, 문화의 요지로서 충남 대표도시, 중부권의 핵심도시로서 그 역할과 기능을 다하고 있는 곳이다. 천안시의 중심도심은 인구가 조밀한 편이나 번두리는 아직도 인구밀도가 낮다. 그러나 도시의 집중 개발로 빠른 속도로 인구 성장을 보여오고 있으며 앞으로 급속히 성장하여 대도시권으로 변모할 전망이다. 특히 작년에 발표된 신도시지역 개발계획, 경부고속전철의 완공과 수도권 전철이 연장되는 2000년대에는 외지 인구의 유입 등의 이유로 천안시는 급격한 인구성장을 기록될 것으로 전망되고 그에 따라 지역주민들의 복지욕구가 급상승 할 것으로 예상된다.

1998년도 기준 천안시 재정규모는 총 4,940억 원이며 이중 일반회계와 특별회계는 각각 2,580억 원(52%)과 2,360억 원(48%)을 차지하고 있다. 일반회계의 세입은 국비 1,035억원(40.1%), 지방세 744억 원(28.8%)과 세외 수입 498억 원(19.3%)등의 순으로 구성되어 있으며, 최근 몇 년간 중앙정부의 지원 증가로 재정자립도(현재 48.1%)는 낮은 수준을 보이고 있다. 장기적으로 지방자치시대에 걸맞게 지역적 특수성에 기초한 사회복지 실현을 위해서는 다양한 지방세 세원들을 발굴하고 확충하려는 다각적인 노력이 요망되어야 할 것이다.

1996년 현재 천안시에는 110,604가구에 총 352,294명이 살고 있으며 가구 당 인구수는 3.2명이고 65세 이상 고령자수는 20,240명이며 연평균 5.2%의 증가율을 보이고 있다. 천안시의 인구는

충청남도 지역인구 1,878,130명중에서 약 1/5 정도를 차지하는 충남 권에서 가장 인구가 많은 도시이다. 천안시의 인구는 지난 30년간(1966년 - 1996년)간 약 1.5배 이상 그 절대인구수가 증가하였으며 그 동안 평균 증가율은 2.5%로 수준이며, 특히 최근 5년간(1991년-1996년)에는 외지 인구의 유입 등으로 연평균 증가율이 4.6%로 높게 나타났다. 천안시 연령별 인구구성을 살펴보면 전체 인구 중 10세 미만이 9.2%, 10대가 15.8%, 20대가 19.4%, 30대가 20.4%, 40대가 11.0%, 50대가 7.3%, 60대 5.4%, 70대 이상이 3.5%를 차지하고 있어, 20대와 30대의 젊은 생산 연령 인구가 많은 종형 구조를 취하고 있다고 볼 수 있다. 또 다른 인구학적 특성중의 하나는 가구 수는 지속적으로 증가하고 있는데 반하여 가구 당 인구는 1962년에 6.3명에서 1996년에 3.2명으로 줄어들어 천안시도 예외 없이 급격한 핵가족화 현상이 전개되었음을 나타내고 있다.

천안시 전체 인구 중 경제활동에 참여하고 있는 인구는 약 110,000명으로 전체인구의 32%를 차지하고 있으며 전체 취업구조 중 1차 산업 26.1%, 2차 산업 27.7%, 그리고 3차 산업이 46.2%를 차지하고 있다. 그리고 천안시의 기업체의 현황을 살펴보면, 대기업 15개, 중소기업이 1,361개로 총 1,376개의 업체들이 지역경제의 중추적인 역할을 담당하고 있으며, 그 중에서 금속기계 업체 484개, 비금속업체 243개, 전기전자업체 163개 등의 순으로 구성되어 있다. 이와 같은 통계치는 천안시가 명실상부한 중소도시의 지역 경제적 특성을 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다.

## II. 천안시의 공공복지 실태와 문제점

일반적으로 우리 나라의 중소규모 도시의 경우 예산의 자립도가 미약한 관계로 공공복지에 본격적인 관심을 갖기보다는 지역 개발 부분에 보다 더 관심을 갖고 있다. 이 결과 공공복지의 영역에 있어서는 생활보호사업 및 기존의 복지시설을 관리하는 사업에 예산 및 행정 인력을 주로 배치하는 반면, 새로운 사업, 특히 대인적 사회복지서비스의 확장에 대한 관심은 미약한 것이 현실이다<sup>1)</sup>.

천안시의 일반회계 예산 세입 부분을 보면, 중앙정부로부터의 보조금 및 지방양여금의 비율이 17.9%에 달하여 예산에 있어 중앙정부에 의존하는 비중이 적지 않음을 알 수 있다. 일반회계 예산의 세출 부분을 보면, 사회복지가 포함되어 있는 사회개발비는 1996년 698억 원으로 총 예산의 27.9%를 차지하는 반면, 경제개발비는 총예산의 52.0%를 차지하여 사회개발비의 배에 가깝다. 이러한 예산 환경 속에서 지방자치단체에 의하여 자립적인 공공복지 사업의 내실화를

1) 현외성, 지방화시대의 사회문제와 사회복지, 유흥출판사, 1996.

기대하기란 매우 힘들 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 시의 기구조직을 살펴보면, 총 1실 5국의 천안시청 조직 속에서 천안시의 공공복지행정은, 여타 지방자치단체와 마찬가지로 최근 사회과와 가정복지과를 통합하여 만들어진 생활환경국의 사회과에서 담당하고 있다.

지방자치제의 실시에 따라 지역에 따른 다양한 사회복지 사업이 개발되기에 앞서, 공공복지의 경우 무엇보다 우선되는 과제는 최저생활의 보장일 것이다. 이는 전국적으로 일률적인 사회복지 급여수준과 대상인구의 설정 기준을 적용해야 할 것이다. 정부가 2000년까지는 최저생계비의 100%에 이르는 생활비를 공공부조 급여로 제공할 계획을 갖고 있으나, 특히 중소도시 극빈층의 생활수준은 매우 취약한 것으로 파악되고 있다.

천안시 극빈계층의 생활보호 대상자는 1996년 현재 2,923가구에 7,113명에 달하는 것으로 나타난다. 이를 천안시 전체인구에 대한 비율로 환산할 경우 천안시 총인구의 약 2.0%로서 전국의 평균치 보다 약간 낮은 것으로 나타난다. 가구의 비율로는 총 가구의 약 2.6%가 생활보호를 받고 있는 가구로 나타난다. 이를 거택보호와 자활보호로 구분할 경우, 거택보호는 1,082가구로 37%에 달하며, 인원수로는 1,674명으로 23.5%를 차지한다. 반면 자활보호는 1,837가구에 5,038명이 보호를 받고 있으며, 401명이 시설보호의 수혜를 받고 있는 것으로 나타난다. 총 74명이 소년소녀 가장세대에서 살고 있으며 이중 43명은 세대주로서 세대를 꾸려가고 있다.

생활보호 대상자중 소위 일하면서 가난한 사람들(working poor)이 3분의 1 이상을 차지하고 있으며, 근로능력이 있으나 일자리를 잡지 못하고 있는 실직자들의 수는 전체의 5분의 1 이상에 달하며, 막상 노령, 장애, 타아 등의 사정으로 경제활동에 참가하지 못하는 인구는 전체의 절반에 못 미치는 것으로 나타난다. 이러한 통계치 만으로 본다면 천안시의 생활보호 인구의 특징은 비율 면에서는 일반적으로 전국의 평균적인 생활보호 대상인구 비율과 큰 차이를 보이지 않으나, 생활보호 대상 인구의 특성 면에서는 천안시 인구의 상당수가 농업에 종사하는 관개로 농촌 지역의 취업특성이 부분적으로 반영되어 있음을 확인할 수 있다.

천안시가 지역주민들의 복지를 위하여 지원하는 사업들과 예산내역들은 다음과 같다<sup>2)</sup>; 1) 지역주민후원사업: 저소득층 지원사업( 총 6411명, 36억 원), 복지시설 (8개소, 31억 원), 의료보호(7447명, 32억 원); 2) 노인복지증진사업: 노령수당(6900명, 13억 원), 노인교통비( 21,300명, 21억 원), 경노시설 운영비(365개소, 10억 원), 경노당 신축(20개소, 10억 원), 노인복지기금조성(1억 원); 3) 기타: 보육시설(16개소, 30억 원), 여성사회교육(4690명, 2억 원), 청소년 건전육성사업(4,300명, 1억 원). 천안시의 공공 사회복지시설의 경우 여타 지역의 경우와 유사한 특징을 보인

2) 천안시(1998), 천안 1998: 시정공개자료, 천안시청.

다. 우선 총 시설수면에서 매우 미약하여 6개소에 488명이 수용되어 있는 것에 불과하다. 이를 종별로 보면, 아동복지시설 3개소에 193명, 장애인 복지시설 3개소에 295명 이 수용되어 있다. 기타 여성상담소가 1개소 있을 뿐, 공공복지사업의 일부로서 상담사업은 매우 취약하다. 노인복지시설, 여성복지시설, 부랑인 시설 등은 전혀 설치되어 있지 않다. 시설수가 매우 적은 것과 함께 또 다른 문제점으로 이러한 시설들이 일부지역에 집중되어 있다는 점을 지적할 수 있다.

천안시는 상대적으로 젊은 생산연령인구의 유입이 많고 서울로부터 가까우며 교통이 편리하다는 지리적 이점으로 산업체의 입주가 증가하는 점등으로 미루어 볼 때 앞으로 성장가능성이 높은 도시라고 생각된다. 지금까지는, 전국의 여타 중소도시의 경우와 마찬가지로 공공복지의 영역에서 특이한 점을 발견하기 힘들다, 앞으로 소득의 점진적 증대와 함께 지역주민의 사회복지에 대한 관심이 높아짐에 따라 지방자치의 긍정적인 효과가 발휘될 가능성이 높은 지역이다. 지금까지의 경향을 미루어 볼 때, 천안시의 경우 정책담당자로부터의 개혁적 의지, 즉 위로부터의 개혁에 의존하기보다는 지역의 사회복지운동 등을 통한 밑으로부터의 압력이 높아짐에 따라 지역 정부의 복지에 대한 관심이 점차적으로 높아질 것으로 예상된다.

### Ⅲ. 천안시 민간복지 실태와 문제점

천안지역의 민간복지에 대한 체계적인 조사가 이루어지지 않아서 민간복지기관 및 시설에 대한 실태를 파악하기는 어려웠지만 천안시가 마련한 기초자료<sup>3)</sup>와 민간사회복지관련 단체에서 수집한 자료를 중심으로 분석해본 결과, 천안지역에 있는 사회복지관련 시설 및 기관들의 현황은 다음과 같다: 종합사회복지관 2개소, 노인종합복지관 1개소, 노인정 33개소(이용인원 14,582명), 장애인복지관 1개소, 장애인복지시설 3개소(수용인원295명), 아동복지시설 3개소(수용인원 295명), 정신보건시설 2개소(수용인원 248명), 자원봉사센터 1개소.

최근 10년간 천안시의 인구의 성장속도가 매우 빠르게 진행되고 있지만(예 1987년 총인구: 282,456명 ; 1997년 370,738명), 기존의 시민뿐만 아니라 타 지역에서 새롭게 유입되는 인구 층에 대한 지역단위의 실태조사 및 욕구조사가 전혀 이루어지지 않아서, 종합적이며 체계적인 사회복지서비스의 전달에 많은 문제점등을 안고 있다. 특히 천안시에 있는 민간사회복지관들은 특정한 지역에 편중되어 있어서, 전체 시민들의 다양한 사회복지에 대한 욕구들을 반영하는 사회복지사업들의 운영해 나가기에는 어려움 점들이 많다. 단일 사회복지관에서 지역단위의 실태

3) 천안시(1998). 숫자로 본 천안의 모습: 시정자료, 천안시청.

조사 및 욕구조사들을 수행하기에는 많은 경제적, 인적 문제들이 있다. 이를 극복하기 위해서 천안지역에 있는 민간사회복지관들은 사회복지전문가나 학계의 자문을 얻어서 사회복지관의 사업 및 프로그램의 개발과 운영에 필요한 지역주민대상의 사회복지욕구조사를 진행하는 것이 바람직할 것 같다.

지역사회의 사회복지문제해결을 위해서는 지역사회 구성원들의 능동적인 참여가 필요하다. 문제는 지역주민들이 사회복지에 대한 욕구는 있지만 사회복지에 대한 이해 및 지식의 부족으로 이들의 욕구를 반영해 줄 수 있는 사회단체나 조직들이 필요하다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 전국적으로 조직된 사회단체들로는 경실련과 참여연대 등이 있다<sup>4)</sup>. 그 동안 천안지역에는 지역주민들의 사회복지욕구들을 반영해주고, 지역에 산재한 사회복지의 인적, 물적 자원들을 연결시켜줄 수 있는 시민운동단체가 없었으나 최근에 사회복지에 관심 있는 지역사회의 학계, 전문가, 시민들이 주축이 되어 사회복지운동을 주관하는 시민단체를 결성하여 활발하게 활동하고 있다.

#### IV. 지역사회복지를 위한 실태조사 및 욕구조사의 필요성 및 접근전략

##### 1. 지역사회중심의 실태조사 및 욕구조사의 필요성

그 동안 우리 나라에서는 지역사회의 주민들의 사회복지에 대한 체계적인 욕구 및 지역사회의 공적/민간 복지자원에 대한 실태조사는 매우 미흡하였다. 우리 나라에서 행해졌던 지역사회의 실태조사 및 욕구조사는 장기적인 계획 하에서 체계적이며 과학적인 방법에 의해서 실시된 것이 아니라, 중앙행정부처의 요청에 의해서 간헐적으로 지방자치단체가 공식보고를 위한 도구로 지역사회복지조사를 실시하였고, 간혹 지역의 민간 사회복지관이나 사회복지관련 단체들에 의해서 사회복지제도의 실시나 복지프로그램의 개발을 위해서 제한된 지역과 주민들을 중심으로 지역사회의 복지실태 조사 및 욕구조사를 실시하였다.

최근에 서울시에서 실시한 사회복지수요조사(서울시, 1997) <sup>5)</sup>가 지역주민들의 사회복지욕구를 측정하기 위해 지방정부가 유일하게 실시한 대규모의 사회복지수요조사이었다. 서울시의 사회복지 기초수요조사는 2 단계 조사로 구분되어 실시되었다. 1단계는 사회복지 대상인구의 총

4) 이인재(1997), "지방자치와 사회복지운동," 사회복지연구, 9호. 서울대사회복지연구소, p 169.

5)서울시시정개발연구원. 1997. 서울시 사회복지 기초수요조사 및 정책연구. 서울:서울특별시

량 및 기초특성의 파악을 위해서 서울시내 전 가구를 대상으로 전수조사를 실시하였고, 2 단계 조사에서는 구체적인 사회복지 욕구파악을 위해서 대상집단별로 각각 2000 표본 씩 할당하여 표본조사(총 10,000 표본)를 실시하였다. 서울시가 실시하였던 전수조사는 경제적 여건 및 인적 자원들의 부족으로 다른 지방자치단체가 주관하여 실시하기에는 역부족이다. 서울시에서 행한 전수조사는 지방자치단체로서 처음으로 주민전체를 대상으로 사회복지조사를 실행하였다는 사실에 높은 의의가 있다. 지방자치정부에서도 사회복지정책의 올바른 방향정립을 위해선 서울시가 실시한 전수조사의 방법을 활용하여 전 주민들을 대상으로 사회복지조사를 실시하거나, 비용 적인 측면에서 부담이 될 경우에는 무작위 추출방식에 의거한 대표성을 가진 지역주민집단을 표본으로 사회복지조사를 수행하는 것이 바람직하다.

지역사회나 주민들을 대상으로 하는 사회복지조사들은 대학연구소나 사회복지단체 관련기관들에 의해서 각각의 특별한 소기의 연구목적을 가지고 소규모의 사회복지 실태조사 및 욕구조사들이 한정적인 범위에 대해서 실시되었다. 그러나 이러한 조사들로 통해서 각 지역사회가 지니고 있는 사회복지문제와 지역주민들의 총체적인 사회복지에 대한 욕구를 가늠하기에는 부족한 점이 많고, 그 결과의 해석에 주의를 기울려야 한다. 그 중에서 최근에 중소도시의 지역주민들을 대상으로 사회복지욕구조사 및 실태조사를 수행한 것으로 대표적인 것을 다음과 같다: 1) 한림대학교의 사회복지연구소가 실시한 춘천지역의 공적/민간복지전달체계 및 지역주민들의 욕구조사; 2) 원주지역의 사회복지 대상별 조사 및 복지의식, 복지시설, 환경문제 등에 대해서 원주시사회복지사협의회에서 지역의 학계인사와 전문가를 중심으로 조사를 실시했다.

그 동안 지역사회구성원들의 복지욕구조사를 등한시 한 가장 큰 이유는 지방자치제도의 미정착이라고 생각한다. 지방자치시대 이전의 공공행정기관에서 실시하는 모든 사회복지정책 및 제도들은 지역사회의 구성원들의 진정한 욕구를 바탕으로 기획되고 운영된 것이 아니라 중앙행정부의 편의와 정치적인 논리에 의해서 대부분이 결정되었다. 우리 나라의 경우 건국 이래로 지속되어온 중앙행정부의 관치행정은 정책이나 행정에 대한 시민들의 참여를 제도적으로 방지하여왔다.<sup>6)</sup> 그러나 1995년부터 지방자치제도시대가 열리고 그 동안 중앙행정부에서 담당해왔던 많은 역할, 제도 및 프로그램들이 지방정부에 이관이 되었고, 주민의 직선에 의한 지방자치단체장의 선출로 인해서 지방자치단체들의 행정가와 정치인들이 지방행정 및 제도를 기획하고 운영하는 데 있어서 점차적으로 지역주민들의 욕구들에 대해서 관심을 가지기 시작했다. 하지만

6) 한림대학교사회복지연구소. 1996. 춘천복지리포트. 춘천: 한림대학교 출판부

7) 송정부외. 1996. 원주지역복지문제에 대한 주민의식조사.

8) 이인재. 1997. "지방자치와 사회복지운동," 사회복지연구, 제9호, 서울: 서울대학교출판부.

아직도 지방자치단체들의 행정 행태를 살펴보면 진정으로 지역사회주민들의 욕구 및 실태를 반영하여 지방자치단체의 정책의 결정과 제도의 운영을 하는 공공기관은 매우 적은 편이다.

그 동안 사회복지정책의 결정과정에서 중앙행정부가 사회복지정책의 입안에서 제정에 이르기까지의 전과정을 독점적으로 운영하여 지역사회구성원들의 사회복지욕구들을 무시한 채로 행정 편의주의 적인 관점에서 기획하여 지방자치단체에 일방적으로 결정을 통고하는 명령하달 식의 행정체계였다. 하지만 1995년부터 지방자치제도의 실시와 지방자치단체장의 직선제 선출은 그 동안 정치가와 행정가들이 외면해왔던 지역주민의 욕구의 반영이 정책결정과정의 중요한 요소로 등장하였다. 아직도 지방자치제도가 완전히 정착되지 않았고, 지방자치단체의 재정자립도가 취약하기 때문에 중앙의 행정기관에 의존하는 경향은 줄어들 지 않고 있지만, 앞으로는 지역사회를 구성하는 지역주민의 욕구는 지방자치단체의 정책결정에 큰 변수로 작용할 것이다. 지방자치시대를 맞이하여 이제는 시민들도 수동적으로 지방자치단체들의 정책과 제도들을 무비판적으로 따라가는 것이 아니라 시민단체들이나 사회복지운동을 통해서 지방자치단체의 사회복지정책과 제도의 형성과정에 참여하여 협력자와 감시자의 역할을 수행하여야 한다. 이 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 지역사회에 있는 공공, 민간사회복지시설과 관련기관의 인적·물적 자원들에 대해서 정확히 파악하고 있어야 하고, 또한 주민들의 사회복지에 대한 인식과 태도 및 충족되지 않은 서비스 욕구들에 관한 객관적인 자료의 확보가 매우 시급하다.

지역사회복지(Community Welfare)는 지역사회 차원에서 전개되는 정부 또는 민간기관의 활동과 전문가 및 비전문가에 의해 수행되는 다양한 사회복지와 관련된 활동들로 정의 할 수 있다<sup>9)</sup> 지역사회복지는 공식 혹은 비공식 기관들이 사회의 문제 해결을 위해 지역사회 내 또는 밖의 자원을 동원하여 문제를 예방하고 해결하고자 하는 총체적인 노력이라고 규정하고 있다. 그러므로 지역사회복지를 위한 실태조사들 하기 위해서는 사회복지에 관련된 모든 분야들을 조사의 대상으로 하여 지역사회 전반의 문제를 확인하며, 문제해결의 우선 순위, 적절한 개입대상 인구 및 적절한 서비스 수준 등의 지역사회복지의 현황 및 실태에 대한 전반적인 윤곽을 파악하여야 한다. 또한 사회의 중심의 욕구조사는 실제 사회복지서비스와 프로그램에 참여하고 있는 클라이언트에 대한 욕구조사를 통하여 기존서비스들에 대한 효과성과 효율성을 측정해야하고, 전지역주민들의 대상으로 하는 사회복지욕구조사를 통해서 지역사회에 존재하는 잠재적 클라이언트의 발견 및 서비스개발에 초점을 두어야 한다.

9) 최일섭, 류진석 공저. 1997. 지역사회복지론. 서울: 서울대학교출판부.

## 2. 지역사회복지를 위한 실태조사 및 욕구조사의 접근전략

### (1) 지역사회복지 개입을 위한 욕구조사의 방법

Warheit의 (1985)는 지역사회욕구조사의 방법을 5가지로 구분하고 있다<sup>10)</sup>: 1) 주요정보제공자, 2) 지역사회 공청회, 3) 이용자실태조사, 4) 사회지표, 5) 현장조사(field survey)(표1. 참조). 위에서 제시한 방법들 이외도 지역사회주민을 대상으로 한 복지욕구조사 및

표1. 지역의회의 욕구조사의 방법들에 대한 장, 단점 비교

방법	장점	단점
주요정보제공자 (Key Informant)	정보의 획득이 용이하고, 비용이 절감되며, 지역사회에서 제공되는 서비스와 중요현안 및 욕구에 대한 파악이 쉽다.	정보제공자가 소속되어 있는 조직과 단체의 성격에 따라서 편중된 정보를 획득하게되며 획득한 자료의 분석에 신중을 기하여야 한다.
지역사회 공청회 (Community Forum)	공청회의 개최가 용이하고 적은 비용으로 개최할 수 있으며, 지역사회주민들의 참여를 통해서 실제적인 지역의회의 충족되지 않은 욕구들을 파악할 수 있다.	모든 지역주민들의 의견보다는 공청회에 참석한 소수의 의견이 반영되기가 쉽고, 공청회에서 획득한 의견이나 욕구들을 체계적으로 수렴하는 데에 문제점이 있다.
이용자실태조사 (Rates-Under-Treatment Approach)	자료들의 획득과 분석이 용이하고, 이 자료들을 통해서 지역사회주민들의 사회서비스의 이용실태에 대하여 신속하게 파악할 수 있다.	이용자실태조사들에서 획득한 자료들이 지역의회의 다양한 욕구들을 전면적으로 반영한 것이 아니므로 자료의 해석에 있어서 세밀한 주의가 요청된다.
사회 지표 (Social Indicators)	공공기관이나 사회단체들에서 수집한 다양한 정보들을 매우 손쉽게 획득할 수 있고, 동일한 사회지표들을 통하여 한 지역의회의 욕구들을 다른 지역사회와 비교하기가 용이하다.	각 기관마다 자료의 조사목적 및 수집 방법들이 다양하기 때문에 자료의 해석에 주의를 요하고, 사회지표에서 나타난 결과들이 실제의 지역사회욕구들을 반영하지 않을 경우가 있다.
현장조사 (Field Survey)	지역사회의 특정분야기관, 일반 인구층, 혹은 관심대상 인구층에 대한 욕구들에 대한 심층적인 조사를 할 수 있다.	지역사회의 다양한 욕구들을 반영하기 위해서는 조사방법과 설계에 있어서 세밀한 주의가 요청되고, 다른 방법들보다도 비용이 많이 소요될 수 있다.

(출처: Cox, M. et al., 1985. Tactics and Techniques of Community Practice. III: Peacock).

10) Warheit, G. et al., 1985. "Selecting the needs assessment approach," In Tactics and Techniques of Community Practice. edited by Cox M., et al. III: Peacock.

복지의식에 대한 조사도 지역사회의 다양한 복지욕구를 조사하는 데에 매우 필요하다.

이용자실태조사(Rates-under-treatment)는 현재 지역사회에 있는 공공기관이나 민간 사회복지 시설 및 프로그램들에 대한 지역주민들의 이용 및 활용실태를 파악하는 중요한 방법이지만, 이 방법은 지역사회에 있는 제도, 프로그램 및 서비스를 현재에 이용하고 있는 경우만을 반영하기 때문에 실질적이며 전체적인 지역사회의 사회복지 욕구를 파악하기에는 문제점이 있다. 이 방법에 의해서 지역사회의 복지욕구를 조사하는 방법으로는 공공기관 및 사회복지 관련 단체들에서 운영하는 제도나 프로그램들의 대기자 명단(waiting list)을 통해서 각각의 제도 및 프로그램들에 대한 잠재적인 욕구들을 파악할 수는 있지만 진정한 의미에서의 지역사회의 복지욕구 조사를 위한 방법으로는 미흡한 점이 있다.

일반적으로 지역사회복지조사에서 많이 사용하는 방법의 하나가 사회지표(social indicator)에 의한 방식이다. 대부분의 공공행정기관에는 초보적인 수준의 지역의 경제, 사회적, 문화적 배경에 대한 통계나 사회지표에 대한 자료를 갖고 있으나, 각각의 기관에서 행해지는 사회지표작성에 대한 의의와 목적이 상이하기 때문에 결과의 해석에 주의를 기울여야 한다. 또한 우리나라의 공식 사회지표에 대한 조사가 체계적으로 이루어지지 않고 있어서 이 지표에 의해서는 정확한 지역의 사회복지욕구를 측정하기는 어려우나 전반적인 지역사회와 지역구성원들의 일반적인 인구, 사회, 경제적인 동향을 파악하는 데에는 적절하다.

지역사회의 사회복지의 실태조사 및 욕구조사에 가장 많이 이용하는 방법의 하나가 Field 조사이다. 공공기관이나 특히 민간 사회복지기관에서 새로운 복지정책의 제정에 따른 복지제도나 프로그램의 개발을 위하여 지역사회의 대상 인구 중에서 관심 있는 대상이나 시설을 선정하여 그들의 사회복지욕구조사 및 실태조사를 행하는 것이다. 이 조사의 문제점은 조사의 대표성을 확립하는 절차를 무시하고 편의적인 표본을 대상으로 하는 경우가 많아서 조사결과의 해석에 많은 주의가 요망된다.

Rothman<sup>11)</sup>은 지역사회복지를 위한 개입(intervention)을 위한 지역사회복지사업의 세 가지 유형들에 대하여 다음과 같이 서술하였다: 1) 지역사회개발사업(Locality Development): 지역사회의 조건을 개선하고 지역사회의 일에 대한 자기방향 및 통합된 노력을 위한 사람의 능력을 개선하기 위한 사람들의 조직적인 노력; 2) 사회계획(Social Planning): 정부, 도시 계획국 및 지역복지협의회 등에 의해서 이루어지는 지역사회의 문제를 해결하기 위한 합리적인 계획수립과 통제된 변화. 3) 사회행동(Social Action): 지역사회 소외되거나 불우한 계층에 처한 주민들이 사

11) Rothman, J., et al., 1995. Strategies of Community Intervention: fifth edition. Ill: Peacock.

회정의와 민주주의에 입각해서 보다 많은 자원과 향상된 처우를 그 지역사회에 요구하는 행동. 지역사회복지를 위한 지역사회조직들의 현황, 활동 및 문제점 등을 체계적으로 분석하기 위해서, 위에서 제시한 세가지분야들을 중심으로 각 분야에서 관련기관들이 어느 정도의 성과를 거두었는지에 대한 조사를 진행하여도 바람직할 것 같다.

지역사회의 사회복지의 현황 및 실태조사들을 위한 정보들은 다음과 같은 곳에서 획득할 수 있다. 1) 중앙정부기관들의 공식통계 및 자료집: 보건복지부, 행정자치부, 노동부, 통계청 등; 2) 도나 시 단위 지방자치단체들의 공식통계 및 자료집: 시나 도의 사회복지담당부서의 내부 및 공식자료, 시나 도의회의 공식자료집; 3) 동사무소의 사회과의 공적부조대상자에 대한 자료; 4) 사회복지사협의회, 사회복지관, 사회복지시설, 및 사회관련단체들의 자료; 5) 학계의 지역사회 관련 논문 및 지방신문의 기사들. 지역사회를 대상으로 실태조사나 욕구조사를 할 경우에는 우선적으로 조사의 목적과 방향을 확실히 정하고 다양한 조사방법들의 장점과 단점들을 잘 파악하여 체계적이고 객관적인 차원에서 자료를 수집하고 분석하여야 한다. 그리고 지역사회전체를 대상으로 조사를 실시할 경우에는 지역에 있는 사회복지사, 공공기관의 종사자, 학계 및 사회단체들이 연계하여, 각자의 전문영역(공공복지, 민간복지, 주민대상의 욕구조사 등)을 할당하여 조사를 시행하는 것이 비용절감이나 인적자원의 활용에 많은 도움이 될 것이다.

위의 각 방법들은 장점과 단점들을 가지고 있어서 각각의 지역사회조사의 목적에 부합하는 방법을 선별하여 사용하는 것이 바람직하다. 그러나 사회의 실태조사가 전혀 이루어지지 않은 지역을 처음으로 조사할 때에는 우선 사회복지에 관련된 공공기관의 책임자나 민간사회복지관련단체의 전문가들로부터 지역의 실태 및 욕구에 대한 의견 및 정보를 획득하고, 지역사회공청회를 통하여 지역주민들과 전문가들로부터 지역의 현안 및 문제점들을 청취하여 지역사회조사의 방향을 정립하고, 이에 따라서 지역의 주요현안이나 관심 분야 및 대상인구 층들을 중심으로 심층적이며 체계적인 조사를 진행하는 것이 바람직하다.

## (2) 공공복지전달체계에 대한 사회복지실태조사의 방향

공공복지전달체계의 실태조사의 방향을 논의하기 이전에 우선 우리 나라의 공공복지전달체계의 문제점들에 대해서 서술하고자 한다. 우리 나라의 공적 사회복지전달체계에서는 사회복지정책과 제도의 주관 부서가 명백하지 않아서 지역주민을 위한 복지정책 및 계획의 수립에 문제점들이 생기고, 사회의 급변하는 사회복지욕구에 대해서 민첩하게 대응하는 데에 부족한 점이 많다. 지방자치단체의 자치제도가 강화되면서 각 지역의 지방자치단체는 단체장이나 관료들

의 권한으로 사회복지에 관한 업무가 한 부서로 통합되어 운영되기도 하고 또는 각기 다른 부서로 나누어서 사회복지관련업무들을 수행하고 있다. 지역사회의 공적전달체계의 실태조사를 위해서는 우선적으로 그 지역의 사회복지업무를 관장하고 있는 공공행정기관들 중에서 상급기관들을 중심으로 사회복지관련 통계 및 현재 실시하고있는 다양한 사회복지사업들에 대해서 담당책임자들과의 개별적인 면담을 활용하거나, 지역공청회를 개최하여 관계기관의 담당자들의 의견을 청취할 수도 있고, 끝으로 일반시민들에게 공개되는 관련정보들을 수집하여 지역사회 사회복지에 관한 실태조사를 할 수 있다.

그러나 이러한 접근방법에서 획득한 사실이나 정보의 활용에는 다음과 같은 여러 가지의 문제점들이 존재한다: 1) 일반적으로 공공기관의 사회복지 책임 부서의 담당자들과의 개별적인 면담이 어려울 경우가 많다; 2) 일반적인 공공행정기관의 인사관리체계에 인해서 사회복지부서의 책임자들이지만 잦은 자리이동으로 인해서, 다양한 사회복지업무를 제대로 파악하기가 어려워서 심층적인 면담을 진행하기에 문제가 있다; 3) 지역공청회에서는 체계적이나 심도 있는 사실의 발견이나 정보의 획득이 어렵다; 4) 일반적으로 공공기관의 통계자료들은 체계적으로 정리되어 있지 않아서 정보의 활용에 문제가 있다; 5) 공공기관의 내부자료와 일반에게 공개되는 정보들 사이에 차이가 있을 수도 있다. 이처럼 위에서 언급한 접근방법으로 지역사회의 실태조사를 하는 데에는 문제가 있지만, 지역사회에서 총체적인 사회복지실태조사를 한번도 실시하지 않았을 경우에는 공공기관의 자료나 담당자들과의 면담에 의해서 얻어낸 정보들을 바탕으로 하여 지역사회조사의 방향을 잡을 수 있다.

### (3) 민간복지전달체계에 대한 사회복지실태조사의 방향

1980년대 이후로 급속한 속도로 증가하는 사회복지관의 운영과 사회복지시설의 재정적 취약성과 전문인력의 부족 등이 민간복지전달체계의 큰 문제점들로 지적되고 있다. 민간사회복지관들은 만성적인 재정적자로 중앙정부 및 지방정부에서 지원하는 예산에 많은 부분을 의존하고 있지만 최근의 경제위기 상황 속에서 정부의 지원은 줄어들고 있어서, 지역사회의 민간사회복지관들은 재정을 확보하기 위해서 전통적인 요보호 대상자들에 대한 사회복지서비스나 프로그램들의 운영보다는 일반주민들을 대상으로 행해지는 사회교육부분에 많은 인적자원들의 투입하고 있는 실정이다. 지역사회복지의 향상과 지역사회의 한정된 물적, 인적자원들의 낭비를 막기 위해서라도 지역사회에 있는 민간사회복지기관들이 어떠한 사업들을 어떠한 목적을 위해서 어떤 대상층 들을 중심으로 사회복지서비스를 전달하고 있는지에 대한 심층조사 및 분석에 매우

필요하다.

우리 나라의 지역단위의 사회복지단체들은 구성된 협의체 활동이 매우 부족하며, 지역 내 전문가들의 의견교환, 사회복지사업의 계획 및 홍보, 사회복지서비스의 통합 및 조정의 기능 등의 활동들을 제대로 수행하고 있지 못하다<sup>12)</sup>. 외국의 경험들을 살펴보면 지역사회 내에 다양한 사회복지관련 협의체들이 존재하여 지역 내에 긴급한 사회복지문제가 발생하면 각 단체들이 연대하여 잘못된 정책이나 제도의 수정 혹은 소외된 클라이언트의 이익을 대변하는 역할을 수행하는 데, 아직 우리 나라에서는 지역을 거점으로 하는 사회복지협의회 및 사회단체들의 활동이 매우 미약한 것이 사실이다. 지역사회복지에서 민간차원의 자원과 실태에 대해서는 지역의 사회복지협의회와 사회복지관단체들이 중심으로 하여 체계적인 조사를 실시해야 한다.

일반적으로 민간복지기관이나 시설에 대한 실태조사에서 조사하여야할 기본 사항들은 다음과 같다: 1) 기관의 목적 및 형태; 2) 기관의 구조 및 조직체계; 3) 기관의 예산 및 집행; 4) 직원현황 5) 주요사업현황; 6) 세부프로그램의 활동 및 이용인원. 지역사회복지관의 실태를 조사하고 사업활동을 평가하기 위해서는 지역사회에서 사회복지관의 복지자원동원능력에 대한 조사가 선행되어야 한다. 지역복지 자원동원능력의 실태조사는 자원봉사, 자문위원회 및 후원회의 활동으로 구분할 수 있다<sup>13)</sup>. 또한 우리 나라의 경우 저소득층에 대한 복지서비스의 공급이 절대적으로 부족하여 정부의 보조를 받는 지역사회의 사회복지관의 저소득층에 대한 복지서비스의 이용 실태 및 총 복지사업에서의 저소득층을 위한 프로그램들의 비율 등은 지역사회 사회복지관의 실태조사에 필요한 중요한 요소들이다. 지역사회복지를 위한 사회복지사의 활동영역에 대해서 다음과 같은 사항을 조사하여야 한다<sup>14)</sup>: 1) 지역사회 자원 정보제공 및 연결; 2) 지역주민대상 프로그램운영 현황; 3) 직접적인 서비스의 제공; 4)가족관리 및 후원활동; 5) 대외활동 및 사회행동; 6) 자원봉사자 모집 및 관리운영.

최근에 지역사회를 거점으로 요보호 대상자들을 보호관리하는 일부 사회복지시설들에서 많은 구조적인 문제점들이 발견되고 있다: 1) 재정의 비 투명성; 2) 정부 지원금의 사적유용; 3) 시설의 폐쇄성; 4) 재단과 직원들간의 분규; 5) 인권유린의 문제. 적어도 중앙정부 및 지방자치단체에의 지원을 받고 있는 복지시설들에 대한 관리감독은 사전에 체계적으로 심사할 수 있는 제도

12) 한림대학교사회복지연구소. 1996. 춘천복지리포트. 춘천: 한림대학교출판부

13) 이변송, 김진옥, 함건식. 1996. "서울시 사회복지관 단순평가모형 개발," 한국사회복지학, 29호, pp. 111-112

14) 윤현숙(1997), "사회복지 교육의 발전 방향: 실천현장 분석," 사회복지연구. 9호 서울대 사회복지연구소, p 54.

를 확립하도록 대책을 강구하여야 한다. 특히 지역사회의 사회복지시설의 운영 및 서비스체계를 위한 실태조사나 보호시설의 수용대상의 욕구조사를 진행하는 데에는 시설의 폐쇄성으로 인해서 민간단체나 학계에서 접근하기가 매우 어려운 실정이다. 이러한 경우에는 정부에서 보조를 받고 있는 시설을 중심으로 관계공무원들의 협조를 얻어서 조사를 진행하면 개인적 혹은 민간단체 차원만의 접근보다는 용이할 것이라고 생각한다.

#### (4) 지역주민들에 대한 욕구조사의 방향

지역사회 구성원들의 전반적인 사회복지욕구들을 체계적으로 조사하기 위해서는 전체주민들을 대상으로 전수조사가 필요하다. 하지만 전 주민들을 대상으로 하는 전수조사의 경우에는 종합적인 시민들의 욕구들을 파악하기에는 적합하나 조사를 위한 인적·물적 비용이 많이 소요되기 때문에 재정자립도가 취약한 지방자치단체에서는 이를 시행하기가 어렵다. 또한 심층면접에 의한 조사가 어려우므로 결과에 대한 세심한 해석이 요구된다. 전수조사를 실행하기에 어려운 점이 있을 경우에는 지역사회의 다양한 사회복지분야나 욕구들 중에서 우선 순위를 정하여 경제적인 여건에 맞추어서 단계적으로 조사를 수행할 수도 있다.

서울시가 기초수요조사를 하면서 마련한 아래의 중점과제의 선정기준들을 참조하여 지역의 특성에 부합하는 방향으로 조사를 실시하는 것이 바람직하다: 1) 시민들의 요구가 높은 사업 및 분야; 2) 사회적인 경제적인 상황의 변화에 따른 수요가 증대되어야 하는 사업 및 분야; 3) 인구 사회학적인 지역의 특성으로 인해서 미래에 도입해야되는 사업; 4) 현재 진행중인 사업 중에서 개선 또는 강화가 절실히 요구되는 사업이나 분야; 5) 지방자치단체 차원에서의 계획과 집행이 필요한 사업 및 분야.<sup>15)</sup> 지역주민들에 대한 심층적인 사회복지욕구를 조사하기 위해서는 특정 대상집단별로 표본을 추출하여 조사할 수도 있다. 표본조사를 위한 사회복지 대상집단들은 다음과 같다: 1) 노인; 2) 장애인; 3) 여성; 4) 청소년; 5) 아동; 6) 저소득층. 끝으로 지방자치단체들은 일방통행 식의 정책결정과정을 탈피하고, 지역사회의 사회·경제적인 환경변화와 주민들의 진정한 욕구들에 부합하는 사회복지정책, 제도 및 서비스를 마련하기 위해서는 지역사회의 다양한 사회복지관련 단체 및 학계와 협력하여 체계적인 사회복지실태조사 및 욕구조사를 우선적으로 실행해야만 한다.

15) 서울시시정개발연구원. 1997. 사회복지 기초수요조사 및 정책연구. 서울: 서울특별시.