발표 2

지역사회복지 증진을 위한 주민참여에 관한 연구

박태영* · 이성희** · 김윤경***

1. 서 론

21세기는 사회취약계층의 복지수요 뿐만 아니라 일반주민의 욕구까지 다양하게 증가하여 복지수요의 총량이 크게 증가할 것이다. 지방자치제 이후 '국가적'차원보다는 지역사회를 중심으로 지역주민의 참여와 공동체의식에 기반한 지역사회복지가 사회복지의 새로운 분야로서 더욱 부각되고 있다.

지역사회복지가 더욱 활발하게 전개되기 위해서는 어느 특정 분야만의 노력이 아니라 지역의 여러 전문가와 민간단체나 정치단체, 무엇보다 지역주민의 적극적인 참여가 중요하다. 지역주민은 자신의 일상생활과 밀접한 다양한 문제에 필요한 복지서비스를 받는 대상자인 동시에 지역사회에서 발생하는 복지욕구를 충족시킬 수 있는 복지서비스의 제공자로서 지역사회복지의 자원이다. 따라서 지역주민의 자발적인 참여를 바탕으로 인적 · 물적 자원을 동원하고 지역사회의 문제와 욕구를 해결하려고 노력해 나가야 할 것이다.

우리나라에서의 주민참여는 투표를 통한 개인적인 주민참여, 반상회, 공청회 및 위원회, 자원봉사, 결연 · 후원금 및 공동모금 등으로 이루어지고 있다(이재완, 1998: 84). 이제까지의 주민참여는 위원회나 공청회, 반상회와 같은 정부나 행정기관의 주도적인 경향이 주를 이루었으나 차츰 관과 주민이 상호협력하는 공동협력적 주민참여나 주민 스스로 조직하여 자발적으로 참여하는 형태로

* 대구대학교 사회복지학과 교수
** 대구대학교 사회복지학과 박사과정수료
*** 대구대학교 사회복지학과 석사과정

변화되고 있다.

지역사회복지와 관련한 주민참여의 경향은 주민이 자신의 기본적인 생활보장과 관련된 프로그램을 계획하고 운영하는데 참여할 권리를 갖는다는 견지에서 점차 증대되고 있다. 저소득층, 소수집단이 사회통합적 접근에서 복지정책과 행정결정 과정에 참여할 뿐만 아니라 지역주민이 자신들의 욕구와 사회문제를 스스로 해결하기 위해 지역내의 자원을 동원하는 일련의 과정으로 발전하여 행정의 결정과 집행에까지 직접 참여하므로써 현실적합성을 고려한 사회복지서비스를 요구하는 수준까지 확대되고 있는 추세이다.

그러나 여전히 행정동원적이거나 수동적인 주민참여 형태에 머물러 공공 복지서비스의 대체나 축소, 미비한 공공복지 서비스의 합리화, 공적인 책임의 회피수단으로 이용되고 있으며, 지역사회복지에서 강조되고 있는 주민참여 즉, 지역성에 기반한 지역주민들의 문제를 지역주민 스스로가 해결하기 위한 적극적·자발적인 주민참여는 매우 저조한 실정에 있다. 적극적인 주민참여가 이루어진다 하더라도 대부분의 주민들이 자신들의 이해관계에 직결되는 문제가 아닐 경우 관심을 가지고 참여하려 하지 않을 뿐 아니라 전문지식과 경험, 정보 부족으로 문제에 대해 올바르게 이해하지 못하므로서 편향된 여론을 조성하고 특정집단의 이익만을 내세우게 되는 문제점이 발생할 수도 있다.

지역사회복지실천과 관련한 연구동향을 보면 1960년대부터 새마을운동을 중심으로 한 연구들이 진행되어 왔고, 최근에는 지역사회복지서비스와 지역사회복지기관에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 행정학이나 지역개발분야에서 주민참여의 실태나 형태에 관한 연구들이 꾸준히 진행되어 온 반면, 사회복지에서는 1995년을 전후하여 지방자치제가 시작되면서 주민참여에 대한 관심이 고조되기 시작하였다.

최근 지역복지의 활성화를 위한 주민참여의 방안을 모색하는 연구(한장훈,1993: 문선화,1993: 박종삼,1995: 김종해,1996: 류만희,1997: 이영철,1998: 이재완,1998: 박태영,1998: 조경호,1998: 송정부,1999: 이성록,1999: 윤동성,1999)들이 증가하고 있다. 박종삼(1995)은 주민참여에 있어서 전문사회복지사의 개입과 전문사회복지사의 역할을 제시하고 있고, 지역사회복지에 있어서 지역주민 참여의 중요성을 강조하고 있는 연구(조휘일,1995)도 있다. 그리고 박태영(1998)은 공동협력적 주민참여의 세가지 형태를 제시하면서 주민의 의식변화, 관의 자세변화 및 주민의 자발적 참여로 구성된 주민조직이 있어야 한다고 주장하고 있다.

그러나 이들 대부분의 연구들은 주민참여의 필요성과 포괄적인 주민참여내용을 다루고 있을 뿐 주민참여방안에 대한 구체적인 연구가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

많은 지역사회단체나 사회복지기관에서 지역사회에 대한 새로운 기대와 관심을 갖고 있으며,

더불어 지역사회개입을 위한 주민들의 자발적인 참여가 지역운동이나 지역사회복지 실천을 위해 노력하고 있는 지금, 지역사회복지를 발전시키고 증진하기 위한 지역주민의 주체적이면서도 적극적인 참여방안을 모색한다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

따라서 본 연구는 주민참여와 관련된 문제제기, 지역사회복지에서의 주민참여 의의를 살펴보고 주민참여의 배경과 기능을 검토한 후, 주민참여 형태를 고찰하여 지역사회복지 증진을 위한 주민의 실천적 참여방안을 제시함을 목적으로 한다.

2. 지역사회복지와 주민참여

지역사회복지에 있어서 주민참여는 하나의 목표이고 과제이며 주민협력을 얻어내는 핵심적인 수단이다. 지역주민의 욕구와 이에 근거한 자원의 연계를 보충해 줄 수 있는 인간사회복지 활동이 필요하고 이를 위해서는 주민들의 투철한 시민의식에 의한 적극적인 참여가 전제되어야 한다. 제한된 자원에 비하여 주민의 다양한 욕구에 대처하기 위한 정부의 획일적인 서비스만으로는 개별적인 욕구를 충족시켜 줄 수 없는 한계가 있고 지역의 자원, 주민의 욕구, 해결해야할 문제의 근원에 대한 이해와 관심이 없다면 지역사회복지의 발전은 불가능하며, 주민의 공동체의식의 연대나 자발적 참여 역시 기대하기 어렵다.

따라서 지역사회복지를 증진시키는데 있어서 이렇듯 절대적인 영향력을 가지고 있는 주민참여의 의의를 고찰한 후 지역사회복지에서 가장 중요한 요소로 주민참여가 부각되기 시작한 배경과 그 기능을 살펴보고자 한다.

1) 지역사회복지에서의 주민참여 의의

지역사회복지가 궁극적으로 추구하는 것은 '이상적인 지역사회(ideal community)'를 건설하는 것이다. 이는 지역사회의 주요제도가 맡은바 사회적 기능을 완전히 수행할 수 있도록 하는 노력으로써 그 노력은 어느 특수전문분야나 관계당국에만 국한되는 것은 아니고 전문가들과 민간단체나 주민들의 자원봉사활동 등 광범위한 참여를 필요로 한다(박종삼, 1995:23). 지역사회복지활동은 주민의 상호부조정신 및 지역사회의 문제를 서로 협력하여 해결하고자 하는 자세에서 행하는 자발적인 민간활동에서 시작되어 지역의 공통된 문제에 대해 지역주민이 자발적으로 참여하여 지역사회가 안고 있는 전반적인 욕구나 문제를 파악하고 해결하기 위한 지역주민들의 적극적인 참여를 필요로 한다.

지역사회복지에서 주민참여는 주민들이 보다 높은 수준의 사회복지서비스를 제공받고자 하는

적극적인 노력이며, 주민의 선호나 열망에 바탕을 두고 정책을 입안·결정함으로써 주민의 지지기반을 공인하게 되는 것이다(최일섭·류진석, 1999:442).

지역사회복지를 위한 주민참여의 의의를 살펴본다면 다음과 같다.

첫째, 지역주민들이 주체가 되어 지역문제를 해결하므로써 지역사회 및 지역주민의 생활상의 욕구에 대해 즉각적이고 포괄적으로 대응할 수 있다. 특히 환경문제나 교통문제와 같이 주민의 일상생활과 밀접한 영향을 미치는 사항과 관련하여 주민들의 이해관계나 의견의 상충·대립을 조정할 수 있다.

둘째, 지역사회 문제와 욕구를 해결하는 과정에 주민이 직접 참여하므로서 주민에게 자신감과 책임감을 불러 일으킬 수 있고 나아가 공동체 의식을 고취시킬 수 있다.

셋째, 주민참여는 주민의 다양한 의견과 욕구, 민간자원을 파악할 수 있는 기회를 제공한다. 따라서 지역과 주민에 관한 정보수집뿐만 아니라, 지역특성에 적합한 사업을 계획하고 수립하는데 용이하다.

넷째, 정부나 지방자치단체 또는 민간단체에서 실시하는 사회복지사업이나 프로그램에 관한 자료나 정보를 주민에게 직접적으로 알리고 홍보할 수 있다.

다섯째, 행정기관측에서 새로운 정책의 계획, 입안이나 폐기시 그 과정에 주민이 참여하여 동의·승인 하므로써 정책결정에 대한 주민의 협조와 지지를 확보할 수 있다.

끝으로 주민참여는 자신뿐만 아니라 타인과의 상호작용을 통하여 삶의 터전이 유지되므로 주민상호간 신뢰감을 확보하는 역할을 기대할 수 있다.

지역주민의 주도적이고 적극적인 참여가 이루어지는 지역사회복지의 실천은 지역사회의 문제해결과 동시에 지역주민의 욕구를 충족시켜 주므로써 궁극적으로 지역사회복지의 질적 도약을 동반한다.

2) 주민참여의 배경

현대 민주주의하에서는 선거를 통한 의회제도가 확립되면서 그 지역사회에 영향을 미칠 수 있는 참정권이 시민에게 주어지고 또한 그 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 이러한 주민참여는 지역의 일반주민들의 기능성과 목적성에 근거한 공공문제에 대한 영향력을 행사하고 지역사회복지에 직·간접적으로 개입하려는 단순한 인식이나 태도가 아닌 명시적인 행위이자 활동이라 할 수 있다.

지역사회복지실천에서 주민참여가 부각하게 된 주요배경을 살펴보면, 6·29선언 이후 활발해진

시민운동과 시민단체의 증가, 주민의 의식고양에 따른 복지욕구의 증대, 지역사회복지관과 민간기관의 증설, 자원봉사활동 등을 들 수 있다.

(1) 시민운동 및 시민단체의 증가

시민운동은 처음에 노동운동과 같이 저항적이고 투쟁적인 성격을 띠고 시작하여 점차 참여적 운동으로 발전하고 있다. 우리나라의 시민운동은 1987년 6월 10일 민주항쟁을 계기로 시민들의 폭발적인 정치참여가 이루어졌다. 그 후 1989년 경제정의실천시민연합(경실련)·공해추방운동연합(공추련) 등이 창립되면서 단체활동이 본격화되어 90년대에 활기를 띄기 시작한 환경운동, 주거운동 등은 시민들의 권리찾기 의식이 점차 확산되어가고 있음을 보여준다. 1990년에는 무수한 시민단체가 설립되면서 운동의 영역도 다양화되고 참여계층도 확대되는 등 외형적으로 급성장하였다.

시민단체는 자발적·독립된 단체로 그 활동의 목적이 공익에 봉사하는 조직이다. 김대중 정권 및 IMF의 등장과 함께 우리사회에서 폭발적으로 확대되고 있는 시민 단체들은 단지 양적으로만 증가하는 것이 아니라, '경제살리기 범국민운동', '생명의 숲 가꾸기 운동', '도덕성회복 국민운동', '금모으기 운동' 등 다양한 형태의 시민운동으로 복지서비스의 민·관 협력관계를 주도하고 있다.

개개의 시민이 열악한 상황과 여러 장애요인을 극복하고 시민생활의 개선요구를 매개로 정책결정과정에 투입하려는 시민참여의 새로운 주체로서 시민단체는 주민의 참여를 활성화하는데 있어서 큰 영향력을 발휘하고 있다.

(2) 의식고양에 따른 복지욕구 증대

사회가 점차 발전·변화하여 새로운 사회 문제들이 발생됨에 따라 사회복지는 일반적으로 도움이 필요한 사람들을 보호(caring)하는 입장보다 "공동참여에 의한 공동의 복지"라는 입장으로(김영호, 1995:72~74) 바라보게 되었다.

또한 주민의 복지욕구는 주민의 모든 일상생활과 관련된 것으로 경제적으로는 풍요하고 균등한 생활, 사회적으로는 문화적이고 인간다운 생활, 환경적으로는 편리하고 쾌적한 위생적인 생활의 영위를 추구하고 있다. 특히 지방자치제 이후 지역사회를 중심으로 하는 사회적 욕구의 증대, 지역의 특색있는 문화·교육적 욕구의 증대, 일상생활과 관련된 생활환경을 개선코자 하는 환경적 욕구의 증대 등으로 인하여 주민은 지역사회복지에 관심을 가지고 직·간접적으로 참여하기 시작하였다(이정호, 1993:94~95).

지역사회복지서비스에 대한 주민들의 의식고양은 시설병(hospitalism)의 예방과 치료차원에서의 탈시설화(deinstitutionalization)가 시작되었고, 장애인복지 분야에서의 정상화(normalization)

와 사회통합(socialization)이념이 제시되었다(정찬남 외, 1993:164). 이에 따라 사회복지서비스도 시설입소형 서비스로부터 지역사회복지나 재가복지서비스로 변화하게 되었다. 따라서 지역사회복지사업도 노인 및 장애인을 위한 재가복지사업, 자원봉사활동, 입양 및 결연사업 등으로 확대하면서 주민들의 복합적이고 다양한 욕구들을 충족시키기 위해 교통, 환경, 스포츠, 청소년, 예술 등 2차적 복지욕구까지도 고려하게 되었다.

(3) 사회복지관 및 민간기관 증설

사회복지 대상의 확대에 대한 사회적 책임감이 증대되면서 사회복지서비스를 권리로 받아들이는 국민의식 수준의 향상은 서비스의 질적 향상을 가져오게 하였다.

이에 정부는 1980년대 후반 이후 주민들의 복지를 증진시키기 위해 저소득층 밀집지역을 중심으로 사회복지관의 설치를 권장하였고, 이러한 복지관들은 지역사회내의 복지대상자는 물론이고, 지역사회내 일반주민의 욕구를 바탕으로 그 지역의 특성에 맞는 다양하고 포괄적인 서비스를 제공하게 되었다. 사회복지관이 지역주민의 욕구에 적합한 프로그램과 서비스를 제공하므로써 주민은 단순히 서비스를 제공받기 위해 사회복지관을 이용하는 것이 아니라 지역사회기관과의 상호신뢰를 기반으로 자신들의 문제를 스스로 해결하고 예방하기 위해 운영과정에까지 직접 참여하게 되었다.

우리나라는 현재 정부에 등록한 민간단체가 4천여 개를 넘어 비등록 단체까지 합할 경우 이보다 훨씬 상회할 것으로 보인다. 이들 민간단체들은 1980년대에 21%, 1990년대에 56.5%가 설립되는 등 전체의 77.5%가 80년대 이후에 새로 생긴 것으로(주간매일, 2000:4), 최근 10년간 민간단체들이 크게 늘고 있다. 이처럼 사회복지법인, 사단법인, 재단법인, 사회단체 등 수많은 민간단체가 조직되면서 민간기관도 증가하고 있으며, 이러한 민간기관들은 민주주의에 입각한 주민의 참여를 강조하는 경향이 있고(최일섭 · 류진석, 1999:311), 지역주민의 욕구에 따른 새로운 접근방법이나 전달체계를 개발하여 융통성을 발휘, 전문적인 서비스를 제공하고 있어 그 역할이 중요시되고 있다.

사회복지사업과 관련된 민간기관들은 한국사회복지협의회, 한국사회복지사협회, 한국사회복지관협회, 한국선명회 및 한국이웃사랑회, 사회복지공동모금회, 아동복지시설연합회, 대한사회복지회, 동방사회복지회, 재가복지봉사센터, 자원봉사센터, 가톨릭치매센터 등이 있다.

(4) 자원봉사 활동의 확대

자원봉사 활동은 효과적인 사회 · 심리적인 욕구충족, 보람있는 여가활동, 자신의 잠재능력 개발을 통하여 자신을 성숙하게 만들고, 나아가 공동체의 바람직한 구성원으로 변화시킬 수 있다.

주민 상호간에 서로 돕고 협력하는 것은 공적 서비스의 한계를 보충할 뿐만 아니라 지역사회의 공동체 의식의 형성을 통하여 주인의식을 갖게 만드는데 의의가 있다(전재일 외, 2000:482~485). 그동안 무보수의 자선적인 측면으로만 이해되었던 자원봉사활동은 지역사회복지에 있어서는 다소 다른 의미로 단순히 남을 돕는 개인적인 동기에 의한 행위라기보다는 복지공동체를 이루려는 한 형태로 발전하였다.

우리나라는 불과 몇 년 사이에 자원봉사자의 수적 증대와 참여계층의 확대 및 활동영역의 확대 등으로 자원봉사 구성층도 학생, 직장인, 주부, 노인 등 많은 계층에서 자원봉사 활동의 필요성과 자원봉사 참여요구가 급격히 증대되고, 지난 1994년 6월 중앙일보가 자원봉사 캠페인을 시작한 이후 자원봉사의 분위기가 사회전반에 확대되었으며, 1995년 5·31조치로 중·고생 종합생활기록부에 봉사활동이 포함되면서 청소년 봉사활동도 전국으로 확산되었다.

최근 자원봉사 활동의 외형적 특성은 과거에는 시설에서의 서비스가 주류였던 과거에 비해 지역사회 활동, 재가서비스활동에 이르기까지 확대되고 있으며, 활동내용도 장애인, 노인, 아동, 문화, 환경, 교육 등의 영역까지 확대되어 전반적으로 다양화되고 있다. 뿐만 아니라 최근 자원봉사 활동의 내면적 특성은 시설보호에서 지역사회보호로 전이되는 지역사회 지향성, 동참 지향성, 대인서비스 지향성을 갖고 있다(대구광역시사회복지협의회, 1999:9).

따라서 자원봉사 활동은 주민으로 하여금 자신의 욕구와 동기를 표현하고 실현하므로써 자발적인 사회참여능력을 향상시키고 지역사회 주민들이 지역사회의 문제해결과 공동의 복지증진을 위하여 주인의식과 지역사회의 감정을 배양한 주민참여, 나아가 복지시민으로 성숙하도록 하는 계기가 되었다.

3) 주민참여의 기능

이상에서 살펴본 주민참여는 순기능과 역기능이 동시에 존재하며, 주민참여의 순기능을 먼저 살펴보면 다음과 같다.

(1) 주민참여의 순기능

첫째, 참여를 통한 개인의 권리와 자유의 신장은 지역주민의 공동체 의식을 자극시켜, 사회문제 발생이 타인의 문제가 아니라 바로 자신과 가까운 주변의 문제라는 인식을 가지게 되고 나아가 지역주민 개인의 성숙과 자연스러운 분위기속에서 사회제도의 변화를 가져오게 된다.

둘째, 주민참여는 정보교환기능이 있다. 주민의 입장에서는 PC 열린마당 및 인터넷 홈페이지

개설, 업무추진비 사용내력의 시민공개, 정책실명제, 시민감사청구제, 행정모니터제 등을 통해 지방행정에 관한 정보를 전달받게 되고, 지방자치단체나 민간단체에서는 서비스나 프로그램에 관한 정보와 자료를 제공할 수 있는 기회가 된다.

셋째, 주민참여는 의견수렴의 기능이 있다. 주민의 복지욕구를 바탕으로 한 의견수렴은 공공정책에 대한 시민의 선호 및 요구를 정책 결정자에게 알려 주므로써 정책의 계획이나 결정시 주민의 협조와 욕구에 기초한 복지증진에 기여할 수 있다.

넷째, 주민참여는 합리적 의사결정 기능이 있다. 의사결정과정에서 지역사회의 각종문제와 관심을 둘러싼 다양한 쟁점들을 토론의 장으로 끌어내 주민의 의사에 보다 적합한 서비스 제공을 가능하게 한다.

다섯째, 지역사회의 문제발생시 지역의 특성에 적합한 해결방식으로 서비스를 제공 할 수 있다. 민주적인 생활방식의 발전을 통하여 지역사회의 특성, 지역주민의 요구에 신축적·즉각적으로 대응할 수 있다.

여섯째, 주민참여는 정책의 비판, 평가, 감시기능을 한다. 주민들은 지방공무원들에게 자주성, 창의성을 발휘할 것을 촉구하고, 주민의 활발한 의견투입과 비판, 평가를 통한 감시활동은 공무원들의 의식과 정책과정에 변화를 가져온다.

(2) 주민참여의 역기능

이상과 같이 주민참여는 순기능 뿐만 아니라 역기능도 있다. 그 역기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주민참여로 인한 관료와 주민간의 기존 관계변화와 관료만의 편의성을 제한하므로써 참여에 대한 관료제의 저항이 예견된다. 이런 점에서 공공부문의 참여영역을 설정하는데 있어 기존의 행정관료들의 태도는 시민참여의 활성화를 제약하는 요소로 작용할 수 있다(윤주명, 1998:93). 또한 문제를 적극적으로 해결하려고 하지 않고 지역주민에게 전가해 버릴 수도 있다.

둘째, 주민참여는 자칫 다른 지역이야 어떻게 되든 '우리 지역만 잘되면 그만이다.'라는 지역중심·이기주의가 심화될 수 있다. 주민들은 시각이 편협하고 국지적일 경우가 많아 자신들이 살고 있는 지역의 이해와 지역사회 전체의 이해간에 충돌이 일어날 수 있다(심재호, 1999:132). 이러한 지역이기주의는, 공익을 표류하게 하며, 지역전체적인 차원에서의 사업진행을 어렵게 만든다.

셋째, 행정비용이 증가될 수 있다. 이는 주민참여를 위한 정보의 제공이나 공청회의 개최 또는 위원회 구성 등에 추가적인 비용이 소요(심재호, 1999:132)될 뿐만 아니라 사회전체 이익보다 자기 자신의 입장만을 고집하여 집단적 반발이 생길시 사업은 추진되지 않은 채 장기화되어 비용이 증가될 수 있다.

넷째, 참여자들의 대표성 문제가 제기될 수 있다. 주민참여에 능동적인 사람들의 숫자나 선호가 해당지역 전주민의 의사를 반영하는지의 여부가 문제시 될 수 있다. 따라서 주민참여가 특정집단의 이익을 대표할 경우 다양한 주민의 이익을 포괄적으로 대변할 수 없어 공정성의 상실이 우려된다.

3. 주민참여의 형태

주민참여형태는 학자마다 각기 다른 관점으로 분류하고 있으나 참여의 주도성에 따라 행정동원적 주민참여, 공동협력적 주민참여, 자생조직적 주민참여로 분류하고(유재원, 1995), 자치의식에 따라 전통적 무관심, 지식형 무관심에 따른 비참여, 소극적 참여, 적극적 참여로 분류하였다(강형기, 1984). 또한 참여성격에 따라 개별적 참여와 집단적 참여, 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분하고 있다(정세욱, 1997). 그리고 박태영(1998)은 주민참여가 공사의 협력관계 속에서 지역사회 민간자원들을 체계적으로 조직화하여 활용하는 입체적 형태가 되어야 한다고 강조하면서 협의체 형태, 직능포럼 형태, 마을회의 형태를 제시하였다.

지역사회주민은 사회복지의 수혜자인 동시에 공급자이며, 자원동원 및 활용자로서의 역할을 동시에 수행한다. 그러므로 주민참여는 정책이나 계획의 결정·변경뿐 아니라 주민의 복지증진을 위한 서비스를 이용하고 제공하는 과정에 직접적으로 참여하는 것까지 포함된다.

본 연구에서는 주민참여의 주체가 누구인가에 따라 '관주도적 주민참여', '공동협력적 주민참여', '자발적인 주민·민간단체 참여' 세가지 형태로 분류하여 살펴보도록 하겠다.

1) 관주도적 주민참여

관주도적 주민참여는 정부나 지방자치단체가 법적·제도적 정책 수립시 주민에게 공개적인 접근이 가능한 환경을 제공하고, 주민의 요구나 쟁점에 대한 생각이나 서비스에 대한 평가와 관련된 정보를 수집하기 위하여 주민의 참여를 유도하는 형태이다.

이 형태는 관에서 주민참여를 주도하면 주민이 따라가는 경우이다. 주민과 자치단체간에 갈등이 표면화되지 않고, 전문성 면에서도 상대적으로 유리할 것으로 평가되나 결정된 정책을 정당화하거나 실행과정에서 나타날 수 있는 갈등과 반발을 무마하기 위한 수단으로 이용되기 쉬워 적극적인 주민참여를 유도하기에는 효과가 가장 낮은 것으로 평가되고 있다(유재원, 1995:22). 또한 주민의 관에 대한 거리감이나 불신감으로 적극적인 참여를 기대하기가 어렵고, 주민참여에 대한 공무원들의 소극적, 부정적 태도로 인하여 참여기회나 투입된 의견이 공무원들의 의견 또는 이익과

일치하지 않을 경우 반영되기 어렵다. 따라서 주민은 지방행정에 무관심하고, 귀속의식이 없어 참여를 꺼리고 행정의 객체로써 존재한다.

주민참여는 주민들의 관심과 참여가 저조하여 주민의 의견이 충분히 드러나지 않거나, 특정 이해집단의 참여에 그칠 가능성이 많다. 충분하고 가치있는 의견을 제시하더라도 이의 타당성 여부를 공무원들이 평가하고 반영하기 때문에 이러한 형태는 입안자의 생각을 정당화하거나 약간 수정하는 선에 그칠 수 있다.

관이 주도하는 주민참여형태의 사례를 들자면, 아동복지위원회, 생활보호위원회, 의료보호심의위원회, 모자복지위원회, 지방청소년위원회, 공청회, 반상회 등이 포함된다. 관주도적 주민참여는 수직적인 민관관계를 개선하고 주민과 지방정부간에 상호신뢰를 바탕으로 한 협조적, 동반자적 관계가 형성될 때 진정한 주민참여가 이루어질 것이다.

2) 공동협력적 주민참여

공동협력적 주민참여는 관과 주민·민간단체가 상호평등한 입장에서 협력하는 형태로 재원은 어느 한쪽(예; 시청 또는 구청)이 부담하더라도 주도권이 일방에 있는 것은 아니다. 지역주민과 지역사회기관이 연합해서 공동으로 지역사회 전체의 이익, 즉 공익을 대변하고, 현안 문제를 해결하기 위해 노력하는 형태로 대다수 시민에게 개방되어 있다.

이 형태는 관과 주민간의 갈등의 소지가 적고, 상호 전문성의 부족을 보완할 수 있어 서로 협력하여 지역사회에 비젼을 제공할 수 있다. 정부가 기본적인 복지서비스를 계속 제공하기는 하지만, 정부의 권위주의를 방지하고 서비스의 다양성을 강화하기 위해 정부는 서비스의 전달을 민간 기관에 기탁하여 자금의 지원과 함께 민간의 권위를 존중하며, 독자적이고 광범위한 공공 서비스 센터를 강화하는 대신 실용성을 바탕으로 하는 민간단체와의 계약을 선택한다(성민선, 1998:265).

그러나 관주도적 참여에서와 같이 자칫 자치단체가 사업수행에 따른 비판과 위험을 회피하거나 책임을 전가할 목적으로 이용할 위험이 있어 사업에 반대하는 주민을 흡수할 목적으로 이용할 수도 있다는 한계를 가지고 있다(유재원, 1995:24). 또한 참여의 기회가 흔치 않고 참여의 방식과 범위를 자치단체가 결정하고 있어 주민참여를 유도하고 수용하려는 행정기관의 의식적 노력이 없는 한 실효를 기대하기 어렵다는 한계가 있다. 또한 안건의 설정을 통해 주민참여를 유발시키는 장점이 있으나 관의 적극적 노력이 없이는 잠재적 욕구를 발굴하기 어렵다.

이러한 형태의 사례를 보면 시민축제, 주요 공동시설물 점검, 하천, 공원, 도로 등의 청소, 서울 중랑구의 쓰레기소각장 건설부지선정위원회나 V-타운 21 운동, 바르게 살기 운동, 쓰레기 분리수

거, 방범순찰, 담장 허물기, 벽화 그리기 등이 있다.

3) 자발적인 주민·민간단체참여

자발적인 주민·민간단체참여는 지역주민의 필요에 의해 주민 스스로 조직하거나 지역주민에 의해 자생적으로 조직되어 운영되고 있는 민간단체들이 주체가 되는 형태이다.

이러한 형태는 민간단체가 주민의 이익추구를 위해 지방행정기관과 비정기적으로 접촉하기도 하고, 주민이 직접 겪고 있는 환경, 교통, 교육, 문화, 인권, 복지문제 등에 대해 문제를 제기하고 의견을 제시하므로써 지역의 공감대를 형성하고 있다.

그러나 주민·민간단체참여는 조직적이거나 지속적인 활동을 전개하기 보다는 지역의 당면한 문제에 관심을 가지는 일시적인 형태가 되기 쉽다. 그리고 전문성과 대안을 갖추고 활동하는 것만은 아니므로 주민의 판단에 대한 갈등과 혼란이 야기될 수 있고, 상대방이 제시하는 가치와 관계없이 일방적으로 특정 주민의 욕구를 관철시키시기 위해 협상에서 우위를 점하려는 사고가 전제되어 갈등의 소지가 있다.

자발적인 주민·민간단체 참여의 대표적인 사례로는 마을 음악회, 열린문화교실, 동호회, 동네 한바퀴 생활 의견함 운동, 단지별 마을명 지정, 아파트 공동체 운동, 공동육아, 새마을부녀회, 주민협의회 형성, 자치신문, 주민자치센타, 지역사회복지 서비스 프로그램 등의 참여, 올바른 지방자치 실현을 위한 대전시민모임, 부천시의 의정지기단, YMCA아름다운 마을 만들기 시민운동, 도봉사랑시민모임, 사랑의빵, 어린이에게 새생명을 등이 있다.

이상에서 살펴본 내용을 요약·정리하면 다음 <표 1>과 같다.

구분	관주도적 주민참여	공동협력적 주민참여	자발적 주민·민간단체 참여
목적	·관의 행정에 대한 홍보와 정책결정시 반영하여 지역문제를 해결	·공동의책임하에서 상호협력하여 지역문제를 해결	·6주민·민간단체가 지역사회문제에 직접 개입·해결
특징	·행정홍보위주 ·주민이 수혜자로서 참여 ·낮은 자율성	·이상적인 의사교류-수평형 ·지역주민 통합·참여 통해 주민 시각과 능력배양 ·문제해결중심	·주민의 높은 참여 ·정책결정에 주민의 의견을 제도화, 지역사회의 계획이나 자원할당에 적극적 개입
주도	·정부·지방자치단체 주도	·정부·지방자치단체와 주민·민간단체이 공동	·주민·민간단체 주도
내용	·공람, 투표, 위원회, 공청회, 반상회, 행정절차제도, 서베이, 고충처리센터	·지역과 지방 환경, 경제 개발, 의료 서비스 보급, 사회정의 연대-일시적 연맹	·이익집단, 시민단체, 근린조직, 시위, 공동모금, 주민단체
사례	·아동복지위원회 ·생활보호위원회 ·모자복지위원회 ·지방청소년위원회 ·동정자문위원회 ·주민숙원사업추진위원회 ·주민직접투표제 ·반상회	·서울 중랑구의 쓰레기소각장 건설부지선정위원회 ·낙동강 물관리 종합대책 ·장묘문화개선을 위한 서울시민 토론회 ·주차문화 시범지구 ·V-타운 21 운동 ·바르게 살기 운동 ·담장 허물기, 벽화 그리기 ·쓰레기 분리수거, 방범순찰	·올바른 지방자치 실현을 위한 대전시민모임, 도봉사랑시민모임, 부천시의 의정지기단 ·YMCA아름다운 마을 만들기·어린이에게 새생명을, 사랑의 빵 ·걷고 싶은 도시만들기, 쓰레기 소각장 시민대책 위원회 ·공동모금회
효과	·제도적 안정성이 높고 전문성을 최대한 활용 ·정책의 공개	·민주성, 공동협력, 공동체의식 ·지역문제의 적극적 해결	·주민의 욕구와 의견수렴 ·주민의 공감대 형성

4. 지역사회복지 증진을 위한 주민참여 방안

이상에서 주민참여와 관계된 문제제기, 지역사회복지와 주민참여의 의의, 주민참여의 형태를 고찰하였다. 지역사회복지는 지역사회의 특성을 기반으로 주민이 지역복지의 주체적 역할을 다하기 위한 복지적인 환경을 만들고자 하는데 의의가 있으나 실제로 참여환경이 열악한 현실에서 지역사회 복지증진을 위한 주민참여를 활성화 할 수 있는 몇가지 방안을 제시하고자 한다.

1) 복지·시민교육의 확대

지역사회에서 주민이 적극적인 참여를 실현하기 위해서는 사회변화에 따라 약화된 사회연대의식을 강화하고, 상부상조하는 공동체의식을 조장하기 위한 폭넓은 복지·시민교육의 실시가 우선시 되어야한다.

복지·시민교육은 주민이 지역에 대한 공동체 의식을 갖게 하고 지역사회의 문제를 해결하거나 예방해 나가는 원동력이 되며 주민이 주체가 되어 사업을 계획·결정할 수 있는 능력을 길러줄 수 있어야 한다(박태영, 1998:115). 특히 주민들이 지역사회복지에 참여해야 하는 이유와 동기부여를 제공할 수 있는 교육이 포함되어야 하며, 주민의 권리의식 강화에도 중점을 두어야 할 것이다.

복지교육을 통하여 주민들이 국민연금, 의료보험, 고용보험, 산업재해보상보험 등 사회보험을 올바로 이해하고 적극 활용하도록 하며, 또한 지역주민들이 가지고 있는 능력과 자원을 활용할 수 있도록 체계적인 자원봉사교육을 실시하여 서비스를 제공받는 수혜자의 입장에서 벗어나 복지권리의식을 가진 많은 주민들이 복지활동에 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있다.

사회복지시설이나 기관에서 지역주민에게 제공하는 전문적인 각종 서비스는 매우 다양하며, 주민을 대상으로 하는 각종 교육프로그램을 실시하는 정도가 높을수록 주민이 시설운영에 참가하는 정도가 높다고 한다. 주민을 대상으로 할 수 있는 각종 교육프로그램은 자원봉사자 교육, 노인대학, 장애아 부모교실, 요육지도, 사회복지시설과 시설생활자의 이해, 사회복지의 이해 등이 있으며, 강의나 영화·비디오 상영, 견학, 실습 등 다양한 방법으로 진행될 수 있다(박태영, 1995:49~50).

복지·시민교육은 지역사회복지와 관련하여 각종 프로그램에 대한 이해와 관심을 늘릴 수 있는 기회를 제공하고, 지역주민에게 지역사회복지를 이해시키고 지역사회복지 증진을 위한 지역주민의 참여를 유발시킬 수 있다는 점에서 지방자치단체는 물론 민간사회복지기관, 시민단체, 학교 또는 기업, 주민단체 등과 연계할 수 있다. 복지·시민교육의 중요한 매개체로써 지역내 학교시설을 이용할 수 있으며 주민자치센터나 복지(시민)대학에서의 평생교육과의 연계하에 학교와 지역사회간의 장벽없이 이루어지도록 해야 한다. 그러므로 복지·시민교육의 대상은 시민뿐만 아니라 정치인과 공무원 등 공직자도 포함시킬 수 있으므로, 앞서 언급한 관주도적 주민참여, 공동협력적 주민참여, 자발적 주민·민간단체참여 세가지 형태 모두에서 다 활용해야 할 것이다.

2) 주민홍보기능 강화

주민이 지역사회를 위해 자발적인 참여를 하고 싶어도 지역문제나 시·군정에 대한 정보를 충

분히 제공받지 못하는 한 참여하기가 쉽지 않고, 행정의존적인 사고에 길들여져 있는 주민들은 지역의 새로운 정보에 관심을 가지기 어렵다.

관주도형 주민참여의 경우 정책수립에 관련된 정보뿐만 아니라 주민의 일상생활과 연관된 정보를 충분히 공개하므로써 주민의 적극적인 참여를 기대할 수 있다. 홍보방법에 있어서도 의례적인 반상회보, 유선방송, 지역신문, 현수막 등의 획일적인 방법보다는 언론매체, 방송매체, 안내책자, 정기간행물 등 다양하고 효과적인 홍보매체를 활용할 필요가 있으며, 특히 케이블 TV나 인터넷, 아파트 밀집지역내 게시판 등을 이용하여 주민참여에 대한 관심부터 이끌어 내야 할 것이다.

그리고 사회복지시설이나 기관은 시설운영자가 지역사회주민과의 관계를 형성·유지해 나가려는 의식을 꾀하여, 주민에 대한 홍보활동을 강화해야 할 것이다. 결국 사회복지시설이 비민주적이고 폐쇄적인 시설운영을 배제하고 시설운영에 주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 적극적인 홍보를 통해 주민이 시설에 대한 이해를 변화시킬 수 있어야 한다. 현재 지역사회에 있는 시설이나 기관의 상황, 실시하고 있는 프로그램의 내용과 이용방법, 절차, 운영방식 등에 대해 알려 주므로써 주민이 사회복지 서비스 제공의 한 주체로서, 또한 수혜자로서 기능할 수 있게 될 것이다. 아울러 주민의 자원활동에 대한 계몽과 활동욕구를 조장하는 홍보도 함께 실시되어야 한다.

3) 사회복지자원의 개발 및 활용

지역사회복지에 주민을 참여시키기 위한 또 하나의 방안은 지역사회내의 인적, 물적, 정보, 조직 자원들을 개발하고 활용하는 것이다.

지역사회에 있는 기업, 종교단체, 기관이나 시설중심의 후원회 등의 자원들에 대해 충분히 검토하여 지역사회복지에서 필요로 하는 자원들을 개발하고 동원하여 활용하는 적절한 방법으로는 자원봉사자를 이용하는 방법이 있다. 주민들 각자가 가지고 있는 내적·외적자원을 활성화시켜 사회복지, 국민보건증진, 환경분야, 교육분야, 청소년 선도, 재해구조, 범죄예방 등의 자원봉사활동에 주민을 참여시킬 수 있다. 병원이나 시설의 간병인, 기금모집을 위한 캠페인의 권유자, 기관에서 실시하는 프로그램의 보조자 외에도 지원한 자원봉사자들이 활용될 수 있는 장소를 개발, 연계해 주는 것도 필요하다.

많은 자원봉사조직과 단체들이 활동하고 있으나 효율적인 자원봉사인력의 동원과 관리가 이루어지지 못한다면 단순 수혜성 주민참여에 불과하다. 그러므로 주민들을 적재적소에 자원봉사자로 배치하여 개개인의 일회성 자원봉사로 끝나지 않고 이들이 일관성있고 유기적인 협조관계를 이룩할 수 있는 연계조직체계를 구축하여, 자원봉사활동의 체계성·지속성이 유지되어야한다.

그리고 민간기관의 복지기금, 가두모금, 기금형성 캠페인 등을 통해 물적 자원동원에 주민들의 참여를 적극 활용하여야 한다. 사회복지시설에 대한 지역주민의 재정적 지원은 제한된 규모의 개인이나 사조직들에 의해서 대형사고 발생시나 연말연시 등 특정 시기뿐 아니라 사회복지에 대한 주민들의 공감대를 형성하여 조직적이고 정기적인 참여[1]를 유도해 내야 할 것이다.

따라서 지역사회에서 필요로 하는 물적 자원을 개발하고 확보하는 과정에 주민을 참여시키므로서 주체적인 역할을 할 수 있도록 하여 다양한 모금기법이나 효율적인 모금방법 등에 관한 아이디어를 주민에게서 얻는 것부터 체계적·전문적으로 후원자를 관리하여 기부동기를 강화하는 것까지 주민참여를 촉진하는 방안이 된다.

4) 법적· 제도적 보장

지역사회에서 주민참여를 이끌어내기 위해서는 지역주민의 적극적 참여와 노력만 요구할 것이 아니라, 참여에 따른 지위와 권한을 제도적으로 보장하는 것이 중요하다. 현재 지역주민들이 지역사회복지의 주체로서 참여할 수 있는 제도적 방법으로는 반상회, 모니터제도, 각종 위원회, 간담회, 공청회 자문·운영위원회 등이 있지만 주민의 직접참여는 극도로 제한되어 있다.

그러므로 주민참여를 활성화하기 위해서는 주민이 참여하는 운영위원회에 대해 사회적·법적 권위를 인정하는 장치가 마련되어야 하고(이성록, 1999:124), 지역사회복지 정책수립과 사회복지서비스 전달체계를 확립하는데 직·간접적으로 제도적인 접근이 가능하도록 주민 참여통로를 제도화하여야 한다.

지방자치단체는 지역주민의 시급한 복지욕구와 이것을 해결하는데 사용될 수 있는 가용복지자원간의 한계를 주민들에게 숨김없이 제시하여 지역사회 전체가 공동으로 시급한 지역문제를 해결할 복지자원 확보에 공동체적 책임을 갖게 하고 이에 따른 조치를 취할 정책과 제도가 개발되어져야 한다(박종삼, 1995:28).

공동협력적 주민참여형태일 경우, 지역주민들이 지역사회의 특정문제를 해결하기 위한 단순한 비공식적, 소규모 집단이라 하더라도, 일정한 조직체를 구성하도록 원조하고 자문·운영 위원회의 법적 지위를 담보해 주므로써 주민들의 의견이 본질적으로 반영될 수 있는 힘을 길러 주어야 할 것이다.

---

1) 예를 들면 불우이웃돕기성금, 재해대상자 모금, 사회복지사업 기금모금, 대한결핵협회의 크리스마스 실, 구세군의 자선냄비모금, 백만인걷기운동, 아동 및 노인결연사업 등의 모금은 수혜대상자에게 직접 전달되는 자선적·구호적·일시적인 주민참여가 되고 있을 뿐 사회복지기관들의 활동을 지원해주는 조직적·지속적인 주민참여라고 보기는 어렵다(최일섭, 1995:34).

법적·제도적 보장은 관주도적 주민참여일 경우 지방자치단체의 영향력이 크지만, 자발적인 주민·민간단체 참여형태에서, 부천시의 담배자판기설치금지조례와 학교급식조례는 주민단체들의 조직적 서명운동과 청원으로 이루어졌던 사례인 점으로 볼 때, 보다 조직적인 주민참여의 영향력은 지방자치단체로부터 법적인 보장을 충분히 확보해 낼 수 있다.

5) 지방행정의 개선

지방행정은 시민의 여론을 존중하여 시민토론회 개최 및 청원활동 등에 주민을 적극 동참시켜 시정에 대한 주민들의 의견을 수렴하여 지역의 특성과 지역주민의 복지수요에 적절한 복지정책 수립과 시행을 하여야 한다.

특히 관주도적 주민참여형태일 경우, 기획과정에서 자신들의 역할은 중요하게 여기고 주민들의 역할은 상대적으로 낮게 평가하여 주민의 의견을 무시하거나, 행정시책을 단순히 홍보하는 경향이 있다. 그러므로 주민참여에 대한 공무원들의 인식을 전환시켜 군림에서 봉사로, 복지부동에서 솔선수범하는 관의 자세변화가 지역사회복지를 위해 주민참여를 유도할 수 있는 기초가 될 것이다(박태영, 1998:121).

그리고 지방자치단체는 무엇이든 행정기관에서 담당해야 한다는 생각 자체를 버리고 새로운 시각으로 현재 행정기관에서 맡고 있는 사업중에서 민간과 공동으로 가능한 사업들, 또는 민간위탁을 할 수 있는 사업들을 점검해 보는 것이 필요할 것이다. 그리고 주민이 쉽게 사회복지서비스의 혜택을 볼 수 있도록 이용절차에 대한 자세한 홍보와 간편한 절차를 마련하고, 지방행정기관의 접근이 용이하도록 우선 주민과의 자주 접촉할 수 있는 기회를 제공해야 할 것이다.

6) 지역사회복지 인력의 전문화

주민참여를 효율적으로 하기 위해서는 사회복지전문기관과 사회복지전문인력을 확보하여 지역사회복지 전문성을 확립해야 한다. 종래의 사회복지 대상은 요보호자가 중요한 대상이었으나 사회적 요구 및 사회문제에 관심이 높아지고 있어서 사회복지의 기능도 고도의 전문화가 요청되고 있다(이정호, 1993:100). 또한 지역사회에서 활동하고 있는 사회복지 실천가들은 주민참여의 경로가 부족한 현실에서 주민참여의 효과를 제고할 수 있는 유력한 집단이 되어야 할 것이다.

지역복지사업은 지역내의 시민단체, 종교단체와의 역할분담체계 및 자원공유 체계를 구축하여 주민단체 또는 민간단체를 조직해야 하고 이미 지역사회내에서 분야별(종교계, 학계, 기업계, 의료계 등)로 잘 조직된 단체들과 유기적 관계망을 맺으면서 지역사회민간 단체들 간의 사회적 연결망

(social network)을 구축해야 할 것이다.

또한 지역복지실천현장에 주민의 참여를 촉진할 수 있는 전문적인 지식과 기술을 갖춘 사회복지 전문직원을 확보하여 배치하므로써 전문성을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 또한 지방행정의 사회복지재정의 확충을 통해 적극적인 역할이 발휘될 내실있는 주민복지의 증진과 지역사회간, 부문간 이해와 협조의 균형된 지역사회 개발의 촉진이 선행되어야 한다.

지역사회복지를 전문적으로 추진하기 위해서는 예를 들면, 사회복지사가 생활보호대상자에게 생계비를 지급하는 업무와 함께, 자활하려는 의지를 가질 수 있도록 상담을 하거나 직업훈련, 취업알선, 자녀교육 등에 관한 지원을 총망라하는 전문적 서비스를 제공하여 주민이 이러한 서비스를 이용하도록 유도하여야 한다.

7) 사회복지시설 및 프로그램의 확대

지역사회복지에서 주민의 참여를 이끌어내기 위해서는 사회복지시설과 기관에 주민이 참여할 수 있는 기반을 조성해야 서 주민이 필요로 하고 참여할 수 있는 프로그램을 확충하는 것이 필요하다. 사회복지시설은 지역사회를 근거로 하는 복지서비스를 제공하게 되므로, 사회복지시설이 위치하고 있는 지역사회의 특성, 지리적 여건과 주민의 사회경제적 특성, 주민의 욕구에 대한 조사와 평가가 선행되어 욕구의 필요도, 해결의 가능성, 해결에 필요한 지역사회의 경제적·인적 능력의 파악에 따라 과제의 우선 순위를 결정한 후 주민 욕구를 충족시킬 수 있는 시설과 프로그램을 마련해야 할 것이다.

지역주민들은 자신들의 욕구에 가장 적합한 시설과 프로그램에 참여하게 될 때, 사회복지시설과 관계를 형성하고 자원을 동원하기 위한 노력을 할 수 있게 된다.

그리고 지역사회복지 실천가들은 지역내의 다른 사회복지시설 및 사회복지 관계자와의 모임을 통해 시야를 넓히고, 지역에서 함께 활동하는 다른 전문단체의 프로그램 기획, 개발, 실행 등의 외부활동에 가능한 한 동참하여 새로운 프로그램들을 고안하고 확대할 수 있도록 해야 한다.

지역사회복지기관이 매개가 되어 주민들로 하여금 현실적인 지역사회복지에 대한 관심과 해결과 예방을 위한 자발적인 참여의 동기부여와 실천할 수 있는 계기를 만들어 지역복지와 관련하여 주민들이 참여를 생활화할 수 있도록 의도된 프로그램의 계획이 필요하다. 또한 사회복지기관에서 운영되는 이사회나 운영위원회에 지역사회의 대표를 참여시킴으로써 주민이 가장 절실히 필요로 하는 것에 대한 참여를 할 수 있는 실제적인 근거를 제공하여야 한다.

8) 지역주민조직의 활성화

지역사회복지에 주민들을 참여시키기 위한 또 하나의 방안은 공식적·비공식적으로 활동하고 있는 지역주민들을 조직화하는 것이 된다.

사회복지사업과 관련하여 사회복지기관들이 지역사회를 근거로 주민의 참여를 유도하기 위하여 조직을 형성하려 할 때, 주민들과의 유기적인 상호 협동관계 속에서의 사업진행과 활동을 계획하고 실행해야 한다. 주민의 관심과 의견이 반영된 조직일 때 가장 적극적이고 활동적인 주민조직이 형성될 수 있다.

자발적인 주민·민간단체참여의 경우, 주민들을 조직하고 기존의 주민조직을 활성화하는 것이 더욱 중요하다. 주민조직은 조직 그 자체를 유지하기 위해 존재하는 주민조직에서 지역사회복지를 증진하기 위해 존재하는 주민조직으로, 연합활동에 배타적인 주민조직에서 연합활동에 협력적인 주민조직으로, 동원된 회원으로 구성된 주민조직에서 주민의 자발적 참여로 구성된 주민조직으로 바뀌어야 할 것이다.

공동협력적 주민참여의 예를 들면, 서울 관악구에서 다양한 소규모 사회복지시설, 주민단체들이 '관악주민연대'를 만들어서 한 목소리를 내는 것처럼, 사회복지기관은 다른 단체와 힘을 합할 때 정당성을 얻고 힘을 발휘할 수 있으며(이용교, 1995:106), 보다 많은 주민들이 참여할 수 있게 된다. 따라서 지역사회복지기관은 같은 지역에서 활동하는 광범위한 시민단체들과 함께 다양한 조직들을 만들어서 공동의 의견을 정책적·제도적으로 반영하도록 영향력을 발휘할 수 있어야 한다.

이와 같이 간략하게 살펴 본 주민참여방안들은 앞서 구분한 세가지 참여형태에서 지역사회복지증진을 위해 공통적으로 해당되지만, 각 참여형태마다 보다 강조되어야 하는 사항을 중심으로 정리해 보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 7> 주민참여형태에 따른 주민참여방안

주민참여형태 / 주민참여방안	관주도적 주민참여	공동협력적 주민참여	자발적인 주민·민간단체참여
복지·시민교육 확충	○	○	○
주민홍보기능 강화	○		
사회복지자원 개발 및 활용		○	○
법적·제도적 보장	○		
지방행정 개선	○		
사회복지사업의 전문화		○	
사회복지시설·프로그램의 확대		○	○
지역주민조직의 활성화		○	○

V. 결 론

우리나라는 현재 지방자치제의 본격적인 실시를 계기로 주민의 생활과 복지증진이 더욱 강조되고 있다. 지역사회복지를 증진시키기 위해서는 무엇보다 지역주민들의 능동적인 참여가 중요하다고 하겠다. 최근 지역주민과 지역사회복지와의 관계에 보다 깊은 관심을 가지게 되면서, 지역사회복지에서 주민참여의 중요성과 방안을 모색하는 연구들이 증가하고 있고, 이들 연구에서 주민참여의 다양한 형태와 방법들을 제시하고 있다.

그러나 그동안 지역주민들은 주민참여에 대한 관심이 그다지 높지 않았고, 주민참여에 필요한 지식, 정보, 기술을 충분히 갖추지 못하고 있어, 실제적인 주민참여는 제대로 이루어지지 않고 있을 뿐 아니라 그 영향력의 범위도 극히 미약한 실정이다.

이에 본 연구는 주민참여와 관련하여 문제제기, 지역사회복지에서 주민참여의 의의, 주민참여의 배경과 기능을 검토한 후, 주민참여 형태를 고찰하여 보았다. 주민참여는 시민운동과 시민단체의 증가, 의식고양에 따른 복지욕구 증대, 사회복지관 및 민간단체 증설, 사회적·경제적·정치적 이슈에 따른 자원봉사활동 등의 영향으로 발전되어 오고 왔다. 그리고 주민참여의 형태는 여러 가지 기준에 따라 분류하고 있으나 본 연구에서는 관주도적, 공동협력적, 자발적인 주민참여로 구분하여 검토한 후, 지역사회복지에서 주민을 참여를 시킬 수 있는 방안을 모색해 보았다.

지역사회복지를 증진시키기 위해서는 우선 지역사회 주민들이 스스로 지역사회 문제의 해결과 복지증진에 노력할 수 있는 자발적인 참여의식이 고양되어야 하겠다. 이를 위하여 복지·시민교육의 확대, 다양한 홍보매체를 통해 주민홍보기능을 강화하고, 주민이 참여할 수 있는 사회복지자원의 개발 및 활용, 주민참여에 대한 법적·제도적 보장, 지역사회복지 인력의 전문화, 사회복지시설 및 프로그램의 확대 등은 지금까지의 주민참여의 미흡함을 개선할 수 있는 장치가 될 것이다. 그리고 지방행정은 관료주의적 사고에서 탈피하여 주민참여의 순기능을 최대한 부각시켜 주민참여를 통해 지역사회 문제를 해결하려는 자세로 변화해야 하는 것이 필요하다. 지역복지에서 사회복지분야의 실천가들은 주민들을 프로그램을 통해 조직화하여야 한다.

그러나 지역사회복지 증진을 위한 주민참여를 위한 활성화는 어느 한 부분의 개선이나 보강으로 가능한 것이 아니며 지역사회복지의 주·객체 모두가 함께 노력하고 상호협력할 때 가장 극대화할 수 있다.

참 고 문 헌

강형기. 1984. "지방행정에 있어서 시민참여의 결정요인에 관한 연구." 박사학위논문. 건국대학교.

김수영. 1998. "지역사회 복지자원의 개발에 관한 연구." 《사회복지연구논문집》 제21집. pp.119~153.

김영모. 1993. "지역사회복지의 전망과 과제." 《지역사회복지론》 한국사회복지협의회. pp.61~68.

———. 1995. "지역사회복지에 있어서 주민참여전략." 《지역사회복지의 발전과제》 대구대학교 사회과학연구소. pp.71~89.

김용택. 1995. "지역사회복지서비스 전문화의 방안에 관한 연구." 《지역발전연구》 제1권. 동국대학교 지역정책연구소. pp.5~25.

김종해. 1996. "지역복지에 있어서 주민참여 방안." 《상황과 복지》 창간호. pp.163~180.

김태영. 1989. "지방자치와 지역복지의 과제와 전망." 《계간 사회복지》 제102호. 한국사회복지협의회. pp.133~141.

대구광역시사회복지협의회. 1999. 《대구광역시 사회복지시설·기관의 자원봉사 활동실태》 대구: 대구광역시사회복지협의회.

류만희. 1997. "지역복지 활성화를 위한 주민참여운동에 관한 연구." 《지역사회복지운동》 제4집. 한국지역사회복지학회. pp.89~101.

문선화. 1993. "지방자치와 사회복지 자원개발." 《지역사회복지론》 한국사회복지협의회. pp.69~92.

박종삼. 1995. "지역사회복지의 활성화와 주민참여." 《계간 사회복지》 제124호. 한국사회복지협의회. pp.17~30.

박태영. 1995. 《사회복지시설과 지역사회》 서울:백산출판사.

———. 1998. "지역주민의 복지증진을 위한 주민참여 활성화 방안." 《주민복지 향상을 위한 대토론회》 pp.107~121.

변재관 강혜규. 1999. "공공복지 전달체계 구축방안." 《'99 한국사회복지학회 추계학술대회》 한국사회복지학회. pp.95~120.

성민선. "21세기 복지사회를 위한 파트너쉽: 정부 기업 민간의 역할." 《경제위기시대의 행정의 역

할》 대구대학교 사회과학연구소. pp.261~277.

심재호. 1999. "민간 사회복지 전달체계의 재편." 《'99 한국사회복지학회 추계학술대회》 한국사회복지학회. pp.129~147.

유재원. 1995. 《지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화방안》 서울:한국행정연구원.

윤동성. 1999. "지역주민과 지역사회복지와의 관계." 《지역사회복지운동》 제7집. 한국지역사회복지학회. pp.129~134.

윤주명. 1998. "시민참여에 대한 지방관료의 태도." 《한국지방자치학회보》 제10권 제2호.

이승종. 1998. "한국사회의 위기와 시민의식의 과제." 《'98 전국학술 발표대회 논문집》 대구대학교 사회과학연구소. pp.11~28.

이성록, 1999. "지역주민과 지역사회복지와의 관계." 《제3사회안전망과 지역사회복지》 한국사회복지관협회. pp.119~125.

이영철. 1998. "한국지역사회복지 공동체의 전략." 《지역사회복지운동》 제6집. 한국지역사회복지학회. pp.96~131.

이재완. 1998. "지방화시대 복지분권화를 위한 시론." 《지역사회복지운동》 제5집. 한국지역사회복지학회. pp.63~89.

이정호. 1993. "지방사회복지행정의 방향." 《지역사회복지론》 한국사회복지협의회. pp.93~102.

전재일 외. 2000. 《사회복지개론》 서울:형설출판사.

정세욱. 1997. 《지방행정학》 서울:법문사.

정찬남 · 구종회. 1993. "지역사회복지와 사회사업통합방법에 관한 소고." 《계간 사회복지》 제119호. 한국사회복지협의회. pp.163~189.

조경호. 1998. "지방자치 활성화와 시민참여 실천 전략." 《'98전국학술 발표대회 논문집》 대구대학교 사회과학연구소. pp.47~69.

조휘일. 1995. "지역사회복지와 자원봉사활동." 《한국지역사회복지운동연구회 연구발표 논문집》 한국지역사회복지운동연구회. pp.49~61.

최일섭. 1995. "지역사회 발전과 공동모금운동의 과제." 《한국지역사회복지운동연구회 연구발표 논문집》 한국지역사회복지운동연구회. pp. 33~46.

최일섭 · 류진석. 1999. 《지역사회복지론》 서울:서울대학교출판사.

최종혁. 1999. "21세기 민간부문의 복지환경과 과제." 《계간 사회복지》 한국사회복지협의회. pp.88~109.

표갑수. 1995. "지방화와 지역사회복지의 발전 방안." 《제8회 전국사회복지대회자료집-세계화와

사회복지의 과제》 pp.171~195.

한국사회복지프로그램연구회. 1997. 《복지공동체 건설을 위한 자원봉사시범마을운동 최종보고서》

한장훈. 1993. "지역사회복지와 주민참여." 《지역사회복지론》 한국사회복지협의회. pp.103~112.

황성철. 1997. "지역사회복지와 전문적 사회복지 실천." 《1997년 한국사회복지학회 추계학술대회》 한국사회복지학회. pp.4~20.

주간매일. 《매일신문》. 2000.1.20. p.4.