

2005년 6월
박사학위 청구논문

지방 거버넌스의 노인복지서비스 공급네트워크 연구

- 광주광역시 남구의 사례를 중심으로 -

조선대학교 대학원

정치외교학과

황 일 봉

지방거버넌스의 노인복지서비스 공급네트워크 연구

- 광주광역시 남구의 사례를 중심으로 -

A Study on the Local Governance Welfare
Service Provision Network for the Seniors :
Focused on the case of Nam-Gu, GwangJu

2005년 6월

조선대학교대학원

정치외교학과

황 일 봉

지방 거버넌스의 노인복지서비스 공급 네트워크 연구

- 광주광역시 남구의 사례를 중심으로 -

지도교수 오 수 열

이 논문을 박사학위신청 논문으로 제출함


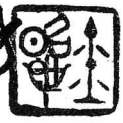



2005년 6월

조선대학교대학원

정치외교학과

황 일 봉

황일봉의 박사학위논문을 인준함

위원장	원광대학교	교수	李勳貞 
위원	배재대학교	교수	金昭坤 
위원	전남대학교	교수	임채완 
위원	조선대학교	교수	이성현 
위원	조선대학교	교수	이우영 

2005 년 6 월 일

조선대학교 대학원

목 차

국문초록

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 체계	5
제3절 연구의 방법	8
제2장 지방거버넌스와 지역노인복지서비스 공급 네트워크서비스	11
제1절 거버넌스 패러다임과 지방거버넌스	11
1. 거버넌스 패러다임의 대두	11
2. 지방 거버넌스의 개념 정의	24
제2절 지역노인복지 서비스와 복지공급 패러다임의 변화	34
1. 지역복지의 개념 및 특성	34
2. 지역노인복지서비스의 의의 및 특성	38
3. 복지서비스 공급 패러다임의 변화	52
4. 지역복지서비스 공급과 공공·민간관계	58
5. 지역복지서비스 전달체계와 네트워크	75
제3절 지역노인복지서비스 공급 거버넌스 인식체계 및 연구분석 모형의 설정	102
1. 지역노인복지서비스 공급 거버넌스의 인식체계	102
2. 연구분석 모형의 설정	115
제3장 지역노인복지서비스 공급네트워크 분석	126
제1절 광주광역시 및 광주광역시 남구 노인복지서비스 공급여건	126

1. 광주광역시의 노인복지서비스 공급여건	126
2. 광주광역시 남구의 노인복지서비스 공급여건	129
제2절 노인복지서비스 공급 네트워크 참여자 분석	131
1. 지역노인복지서비스 공급 네트워크 구성	131
2. 공급 네트워크의 주요 참여자 분석	139
3. 공급네트워크 주요 참여자간 연계구조 분석	143
제3절 지역노인복지서비스 공급네트워크 구조 분석	150
1. 네트워크 지표별 분석	150
2. 네트워크 내용별 분석	155
3. 네트워크 구조와 서비스 효과성 분석	161
제4장 효율적인 지역복지서비스 공급네트워크 형성 방안	166
제1절 지역노인복지서비스 공급 네트워크 형성조건과 전략	166
1. 지역노인복지서비스 공급 네트워크 구성을 위한 자원의 이해	166
2. 지역노인복지서비스 공급네트워크 형성 조건	173
3. 지역노인복지서비스 공급네트워크 형성 유지 전략	178
제2절 지역적 맥락하에서 네트워크가 갖는 특성 반영	183
1. 지역적 맥락의 의의	183
2. 지역적 네트워크의 특징과 형성의 맥락	189
3. 지역노인복지서비스 공급 네트워크의 기반요소 강화	190
제3절 지역거버넌스 구현을 위한 지방자치단체의 역할과 과제	195
1. 지역복지에 있어 지방자치단체의 역할	195
2. 지방 거버넌스 구현을 위한 네트워크 형성 절차와 단계	201
3. 지방자치단체의 주도적 네트워크 형성	203
4. 지방정치 역량 제고와 지역복지 증진	208

제5장 결론	215
참고문헌	220
1. 국내문헌	220
2. 국외문헌	229
Abstract	245
부록	248

표 목 차

〈표 2-1〉 거버넌스 개념과 내용의 변화과정	13
〈표 2-2〉 피터스(Peters)의 거버넌스 제 유형	18
〈표 2-3〉 거버넌스와 정부 개념의 특징	23
〈표 2-4〉 지방정부 패러다임과 지방 거버넌스 패러다임	25
〈표 2-5〉 노이의 특성과 문제점	41
〈표 2-6〉 연령 계층별 인구 및 구성비 추이	43
〈표 2-7〉 2004년도 재가복지 사업예산	51
〈표 2-8〉 복지국가의 유형 분류	53
〈표 2-9〉 글래너스터(Glennerster)의 정부·민간 역할분담 모형	59
〈표 2-10〉 기드론(Gidron)등의 복지 공급관계 모형	62
〈표 2-11〉 역할분담 모형간 특성 비교	63
〈표 2-12〉 공·사간 지역복지서비스 공급체계 비교	66
〈표 2-13〉 협력생산의 유형 비교	75
〈표 2-14〉 오우치(Ouchi)의 Clan Organization 개념	82
〈표 2-15〉 자릴로(Jarillo)의 Strategic Network 개념	83
〈표 2-16〉 포웰(Powell)의 Network 개념	85
〈표 2-17〉 사회적 자본의 구성 차원	90
〈표 2-18〉 복지문제에 대한 시장중심적 접근과 정부중심적 접근	102
〈표 2-19〉 복지 혼합의 원천	111
〈표 2-20〉 복지혼합의 예 : 사회보호의 경우	112
〈표 2-21〉 사회네트워크의 구조적 특징에 관한 선행 연구	117
〈표 3-1〉 광주광역시시의 65세 이상 노인인구	126
〈표 3-2〉 노인시설보호운영 현황	127
〈표 3-3〉 노인이용시설 현황	127
〈표 3-4〉 광역자치단체별 노인복지시설 수용현황	128

〈표 3-5〉 광주광역시의 사회개발비 비중 추이	129
〈표 3-6〉 광주광역시 노인복지 서비스 기관	137
〈표 3-7〉 광주광역시 남구 노인복지서비스 기관	137
〈표 3-8〉 광주광역시 노인복지서비스 제공 시민봉사단체	138
〈표 3-9〉 조사 대상자 특성	139
〈표 3-10〉 서비스 제공기관의 특성	142
〈표 3-11〉 노인복지관련 연계가 필요한 기관	144
〈표 3-12〉 노인복지서비스 공급주체 중 역할확대가 필요한 기관	145
〈표 3-13〉 서비스 공급대상 노인의 경제적 특성	146
〈표 3-14〉 광주광역시 남구 보건·복지 서비스 제공 현황	147
〈표 3-15〉 지역사회 자원연계 서비스 실적	148
〈표 3-16〉 노인대상 실제 제공서비스	149
〈표 3-17〉 네트워크의 밀도	150
〈표 3-18〉 클라이언트 의뢰의 연계정도 중심화	151
〈표 3-19〉 자금교환의 연계정도 중심화	151
〈표 3-20〉 조직간 접촉의 연계정도 중심화	152
〈표 3-21〉 기관별 연계정도 중심성	153
〈표 3-22〉 매개중심성	153
〈표 3-23〉 근접중심성	154
〈표 3-24〉 클라이언트 네트워크의 특징	155
〈표 3-25〉 클라이언트 네트워크내에서의 중심성 순위	155
〈표 3-26〉 자금교환 네트워크의 특징	157
〈표 3-27〉 자금교환 네트워크 중심성 순위	157
〈표 3-28〉 조직간 접촉 네트워크의 특징	159
〈표 3-29〉 조직간 접촉 네트워크 중심성 순위	159
〈표 3-30〉 변수의 단순 기술 통계치	163
〈표 3-31〉 기관간 연계활동에 대한 조직요인 회귀분석 결과	163

〈표 3-32〉 기관간 연계활동에 대한 개인요인 회귀분석 결과	164
〈표 3-33〉 네트워크 서비스 효과성 조사결과	165
〈표 4-1〉 신뢰의 생산 방식에 의한 유형	176
〈표 4-2〉 네트워크의 유지 전략	181
〈표 4-3〉 광주광역시 남구 지역요건	185
〈표 4-4〉 광주광역시 남구 연령별 인구구조	185
〈표 4-5〉 네트워크 설계시 고려할 요소	202

그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 범위와 체계	7
〈그림 1-2〉 연구 방법 및 절차	10
〈그림 2-1〉 노화의 현대화 이론	44
〈그림 2-2〉 노인문제 관련 정책 프로그램	47
〈그림 2-3〉 협력의 유형	67
〈그림 2-4〉 공동 생산의 개념도	71
〈그림 2-5〉 복지체계 모형	110
〈그림 2-6〉 복지 공급 거버넌스 인식틀	115
〈그림 2-7〉 연구의 분석틀	125
〈그림 3-1〉 광주광역시 노인복지 서비스의 공공 전달체계	132
〈그림 3-2〉 광주광역시 남구 사회복지사무소 조직체계도	133
〈그림 3-3〉 지역복지서비스 전달체계 비교	134
〈그림 3-4〉 복지 대상자 지원절차	136
〈그림 3-5〉 클라이언트 네트워크	156
〈그림 3-6〉 자금교환 네트워크	158
〈그림 3-7〉 조직간 접촉 네트워크	160
〈그림 4-1〉 네트워크 형성조건과 원리	174
〈그림 4-2〉 광주광역시 남구 노인복지계획 수립 체계도	199
〈그림 4-3〉 계획진행 과정별 할일	200
〈그림 4-4〉 네트워크 형성과정	205

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적

20세기 후반 이후 국가를 둘러싼 지속적인 환경변화는 그간 지배적으로 작동하던 통치 시스템의 한계를 초래하고 있다. 세계화·정보화·민주화·지방화 등으로 대변되는 새로운 환경은 국가와 사회의 경계를 갈수록 모호하게 하고 있으며, 정책 결정은 국가와 사회의 상호작용에 의해 이루어지는 경향이 더욱 증대하고 있다. 공공서비스의 공급에 있어서도 정부 대 시장의 논쟁은 단순한 정부실패와 시장실패의 구분을 넘어 정부와 시장, 시민사회간의 경쟁과 협력관계로 전개되고 있다.

이런 현상과 인식의 전환은 복지 서비스의 공급에 있어 두드러지게 나타나고 있다. 즉 복지에서의 국가 역할에 대한 태도, 정치적 가능성에 대한 평가, 경제에 대한 신념, 그리고 좋은 사회를 구성하는 것에 관한 세계관의 차이는 복지서비스 공급의 주체, 대상, 방법 및 내용에 커다란 영향을 미침은 물론, 복지 정책 자체에 대한 근본적 성찰을 새롭게 요구하기도 한다.¹⁾

실제 1990년대 스웨덴의 “생산주의자적 복지(productivist social welfare), 영국의 토니 블레어(Tony Blair)정부의 ”일에 의한 복지(welfare to work), 독일 슈뢰더(schroder) 정부의 ‘고효율 복지’, 그리고 한국 김대중 정부의 ‘생산적 복지’ 등은 20세기 복지 국가에서 자립 능력지원 국가(the enabling state)로 국가의 기능이 바뀌어 감을 보여주고 있는 것이다.²⁾

1) 복지국가를 어떻게 바라보느냐에 따라 정책자체의 설계가 달라진다. 조지와 윌딩(George & Wilding)에 의하면 복지에 관한 이데올로기는 크게 신우파, 중도파, 사회민주주의, 마르크스주의, 페미니즘, 녹색주의 등 6가지로 분류되는데 각각의 이데올로기에 따라 복지국가의 역할 등이 달라진다고 한다. 예를 들어 신우파의 복지국가관은 복지국가가 의존문화를 조장하고 성공에 대한 보상과 실패에 대한 처벌을 정착시키는 역사의 힘을 약화시키기 때문에 사회적으로 해악이라는 입장이다. 탈 냉전이후 이데올로기 대립의 역사는 끝났다고 보는 시각이 많지만 복지 이론에서는 더욱 활발히 논의되고 있는데 그것은 복지가 바로 이데올로기이기 때문이라고 한다. George, V. & Wilding, P., 「Welfare and Ideology」, U. K. London : Pearson Education Limited, 1994, pp.5-15.

복지서비스의 공급에 있어 이 같은 국가 기능의 변화는 지방화와 더불어 복지 공급 거버넌스의 등장으로 더욱 가속화 되고 있다. 먼저 지방화는 지방자치의 실시와 함께 새로운 정책적 추세로 자리 잡고 있으며, 지방정치 및 지방행정의 중요성을 더욱 부각시키는 요인이 되고 있다. 지방자치가 실시되면서 지역복지의 증진은 중요한 정책과제 중의 하나가 되고 있다. 지역주민의 자치의식이 향상되고 삶의 질에 관한 관심이 증대하면서 복지에 관한 지역주민들의 관심은 지속적으로 높아지고 있다.³⁾

복지서비스 공급에 있어 두 번째 변화는 거버넌스 개념의 등장이다. 복지 서비스의 공급과 관련하여 전통적으로 시장 중심 국가인 영국, 미국은 물론 국가 중심 국가인 스칸디나비아 제국에 이르기까지 새로운 방식으로 복지공급 거버넌스에 대한 논의와 정책 실험이 보편적 현상으로 전개되고 있다. 이런 일련의 추세는 전통적 관료모형으로부터 거버넌스로, 케인지안 복지국가로부터 스펀네티안 근로국가로의 전환을 의미한다고 할 것이다.⁴⁾

한국의 경우, 복지수요는 양적으로 확대되고 다양화되고 있으나 복지공급 측면은 아직 이를 충분히 소화해낼 만한 역량을 갖추고 있다고 보기 어렵다. 수요측면에서 정보화·세계화·지방화라는 환경변화와 노령화 현상 등으로 복지서비스에 대한 욕구는 매우 다양화되고 있고, 복지서비스 대상자도 특정문제를 지닌 개인뿐만 아니라 일반주민에게로 확대되고 있다. 공급측면에서 이런 현상에 대응하기 위해서는 사회복지이념의 전환이 우선되어야 한다. 즉 종래의 시설 중심주의로부터 재가와 지역사회를 중심으로 한 사회복지로의 시각을 전환하는 것이 선행되어야 한다는 것이다. 과거와 같이 국가 중심의 복지 서비스만으로는 복지수요에 대처할 수 없기 때문에 현대사회에

2) 김태동 외, “새천년의 시장경제” 대토론 요약자료, 대통령 정책기획위원회, 2000, p.19.

3) 지방자치단체의 정책지향성(policy orientation)을 파악키 위한 이론으로 피터슨의 도시한계론이 있는데, 이를 우리나라에 적용한 경험적 연구에 의하면 자치단체에 의한 특정기능의 효과적 수행여부는 당해 자치단체의 정치과정이 그러한 기능을 수행하는데 합당한 특징을 갖느냐에 의해 결정된다고 하며, 복지정책 지향적인 지방정치 구조 하에서는 외부의 강요가 없이도 이를 효율적으로 수행할 수 있다고 한다. 유재원, 「한국지방 정치론: 이론과 실제」, 서울: 박영사, 2003, pp.184-210.

4) 강창현, “사회복지 서비스 공급네트워크에 관한 연구: 서울시 노인지역보호서비스의 정부, 시장, NGO 협력을 중심으로”, 연세대학교 박사학위 논문, 2001, p.1.

서 지역사회 복지는 새로운 복지로서 또는 지방 행정에 있어서 통합화의 목표로서 중요한 의미를 지니고 있다는 것이다.⁵⁾

노인복지의 경우 한국은 인간의 평균수명 증가와 출산율의 저하로 인해 노인인구가 급증하는 고령화 사회⁶⁾로 진입하고 있다. 2000년에 노인인구가 전체 인구의 7.0%를 넘어서 고령화 사회가 되었고 2003년 현재 노인인구는 전 인구의 8.7%인 397만명을 차지하고 있다. 2019년에는 노인인구 비율이 14.4%에 도달하여 고령사회에 진입할 것으로 전망하고 있다.⁷⁾ 그렇지만 고령화 사회를 맞는 우리의 정책 대응자세는 이제 겨우 문제의 심각성을 인지하고 있는 정도라는 느낌을 떨치기 어렵다⁸⁾.

보건복지부에 따르면 현재 65세 이상 노인의 과반수가 열악한 생활을 유지하고 있는 것으로 알려져 있고 노후 준비가 되어있지 않은 노인의 비율이 47%에 이르는 등 대부분의 노인이 스스로의 노후대책이 없어 자녀에게 생활을 의존하고 있는 것으로 파악되고 있다.⁹⁾ 더욱이 핵가족화에 따른 노인단독세대의 증가, 여성의 사회진출에 따른 맞벌이 부부의 증가, 그리고 부양가족의 질병, 출장 등으로 인하여 전통적 가족 부양체계는 점차 허물어지고 있다. 이러한 사회적 상황과 가족부양체계의 변화는 노인복지정책의 수립과 추진 등에 있어 새로운 시각과 접근 자세를 필요로 하고 있다 할 것이다.

노인인구의 증가는 전체 인구구성이나 사회경제적 영향 등의 관점에서 볼 때 이미 주요한 사회문제로 등장하고 있다. 즉 문제와 욕구를 가진 노인의 수는 증가하면서 동시에 전체 인구에 있어서는 생산인구 비율을 감소시켜 사회보장 부담을 가중시키고

5) 김필두, “한국의 지역복지전달체계 개선에 관한 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 1995, p.2.

6) 인구 고령화란 전체인구 중 노인이 차지하는 비중이 증가하는 것을 말한다. (박경숙, 「고령화사회 : 이미 진행된 미래」, 서울 : 의암출판사, 2003, p.3.). UN에서는 65세 이상 노인인구가 7%이상일 때 고령화 사회, 14%이상인 경우 고령사회라 정의하고 있다. 전체적으로 고령화 사회에 접어들었지만 농촌 지역의 경우는 2000년에 고령화율이 14.7%로 이미 고령사회에 진입했다.(통계청, 고령자 통계, 2003, p.2.)

7) 통계청, 장래인구 추계, 2001, p.19.

8) 2004. 2. 9 대통령자문 「고령화 및 미래사회위원회」가 설치되어 출산력 복원 및 육아 지원 강화, 복지서비스 확충과 복지비용의 효율화 등 5대 전략을 중점 추진하고 있어, 향후 고령화 사회에 대비한 국가 차원의 정책적 노력이 제고될 것으로 기대되고 있다.

9) 보건복지부, 보건복지백서, 2002, p.98.

있는 것이다. 이러한 환경적 요인을 고려할 때 구체적으로 노인복지 서비스의 공급은 어떻게 달라져야 하는지, 그리고 이 과정에서 국가, 시장, 시민사회는 어떠한 관계에 있어야 하는지 등은 대단히 중요한 문제가 아닐 수 없다.

이러한 문제에 대한 해답을 찾기 위해서는 사회복지서비스 전달체계가 어떠한 네트워크 구조를 가지고 있으며, 이 과정에서 정부, 시장, 시민사회의 역할이 무엇인지를 먼저 살펴보아야 할 것이다. 물론 우리의 경우, 서구 복지선진국과는 달리 사회복지서비스에 있어 국가의 역할이 미약하기 때문에 서구에서 시작된 국가 부담의 경감을 중심으로 하는 복지서비스 재편 패러다임이 현실에 부합치 않는 측면이 있을 수 있다. 그러나 복지공급 차원의 다변화가 요구되는 현 시점에서 다양한 공급 주체간의 관계를 효율적으로 설계하는 작업은 임의적, 산발적으로 이루어지는 각 주체간의 복지 서비스 공급이 지속적, 안정적으로 이루어질 수 있도록 하게 한다는 측면에서 반드시 선행되어야 할 중요한 작업의 하나이다.

이 연구는 이 같은 문제 인식하에 복지공급 네트워크를 지방 거버넌스의 관점에서 살펴보면서 실제적인 노인복지 정책과정 속에서 추상적인 거버넌스 개념을 구체화 시켜보고자 한다.

이 연구에 있어 구체적인 연구문제는 첫째, 노인복지 서비스 공급에 있어 거버넌스의 실체가 무엇인지를 살펴본다. 둘째, 지역노인복지 정책 수립 및 추진과정에서 정부, 시장, 시민사회간 역할 관계를 자기 조직적 네트워크라 할 수 있는 거버넌스 모형으로 살펴본다. 셋째, 지역노인복지서비스 공급 네트워크의 구조적 특성을 살펴본다. 이는 하나의 네트워크 안에서 참여 행위자의 연계정도와 집중화, 그리고 노인복지서비스 공급 네트워크에서 중심적 역할을 하는 조직은 무엇인지를 고찰하는 것으로 파악한다. 넷째, 노인복지정책의 핵심적 내용이라 할 수 있는 공공기관인 지방자치단체와 지역사회자원, 특히 민간자원과 어떻게 연계할 것인지를 강구한다. 마지막으로 행정 현실에 있어 고려해야 할 노인복지서비스 공급 네트워크 형성에 있어 지방자치단체의 역할은 무엇인지 등을 구체적으로 살펴본다.

제2절 연구의 범위와 체계

분권적 행정구조¹⁰⁾하에서 지방정부의 중요한 일차적 기능은 주민에 대한 정치적 책임과 아울러 공공 서비스의 공급이라 할 수 있다.¹¹⁾ 이 같은 견해는 공공서비스에 있어 서비스 제공자이자 서비스의 내용에 관해 결정하는 정치적 기관으로서의 지방정부 역할을 강조한 측면이 있다. 즉 서비스 제공자로서 지방정부는 주민의 수요와 욕구를 파악하여야 할 뿐만 아니라 광역(기초)지방정부 혹은 중앙정부의 정책과의 상호작용 속에서 서비스를 제공하여야 한다는 것이다. 또한 선출된 정치기관으로서 지방정부는 제공되는 서비스의 본질과 수준뿐만 아니라 지역공동체내의 개별적인 선호(preference) 간 상호 관계성의 선택에 대한 책임이 있다. 즉 효과적인 서비스 전달기관으로서, 그리고 논쟁과 도전으로 구성되는 정치적 기관으로서의 양 역할 사이에 긴장이 존재하는 것이다. 지방 거버넌스는 주로 지역공동체(community)수준의 공사 협력체제와 네트워킹에 논의를 집중하며 이러한 역할간의 긴장을 효과적으로 제어할 수 있는 기제로 주목 받고 있다.

이 연구는 지역사회복지공급 서비스의 공급네트워크 형성을 위한 선행조건으로서, 신공공관리론, 도시레짐이론, 복지다원주의를 기초이론으로 다룬다. 왜냐하면 거버넌스는 공공, 민간, 그리고 비정부 조직 간의 자기 조직적 네트워크 개념을 포함하고 있기 때문이다.¹²⁾ 또한 거버넌스의 개념 속에는 경쟁과 협력의 두 가지 지향점이 있는데 전자인 경쟁 또는 시장의 논리는 신공공관리론으로, 후자인 협력은 지방적 차원에서 공사(公私)간 파트너십의 논리가 레짐이론으로 발현된다고 할 수 있기 때문이다. 레짐이론에 따르면 지방정치 혹은 도시정치는 정부와 시장간의 노동 분업이라는 구조적 맥락 하에 수행된다¹³⁾.

10) 현재 세계 각국은 분권을 대대적으로 단행하고 있는데 그 이유는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 국가라는 장벽이 와해되면서 국제교역의 핵심단위로 등장한 지방정부의 국제 경쟁력을 키워주려는 것과 다른 하나는 1970년대 초반이후 시작된 경제 위기로 유발된 국가의 재정위기를 타개하기 위한 수단으로 분권을 추진하고 있다는 것이다.

11) Leach, S. Stewart, J. and Walsh, K. 「*The Changing Organization and Management of Local Government*」, London : Macmillan, 1994, pp.4-5.

12) Rhodes, R. A., "The New Governance : Governing without Government" , Political Studies, 44(4), 1996, p.653.

이 연구는 이 같은 이론적 기초 하에 실증적인 네트워크 분석을 위하여 공간적으로 광주광역시 남구를 범위로 하였으며 시간적 범위는 2004년 1월1일부터 2004년 12월31일까지 1년 동안의 네트워크 관계로 한정한다.

연구의 구체적 분석대상은 사회보장정책의 한 영역으로서 사회복지서비스 중 지역사회 노인복지공급 서비스이며, 사례는 지역사회 노인복지 서비스 공급에 있어서 정부, 시장, 시민사회간 네트워크이다. 이 연구의 구성내용을 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

제1장 서론에서는 연구의 목적, 연구의 범위 및 체계, 연구의 방법 등에 대해 기술한다.

제2장에서는 지방 거버넌스와 지역복지서비스 공급 네트워크에 관한 이론적 고찰을 수행하였다. 우선 새롭게 대두되고 있는 거버넌스에 대해 문헌 연구를 수행하였다. 먼저 거버넌스와 지방거버넌스의 개념을 살펴보고, 이들과 지방정치와의 관계속에서 복지서비스 공급패러다임의 변화를 고찰하였다. 그리고 지역복지의 의의와 특성, 구성요소, 지역 노인복지 서비스 개념등을 고찰하였으며 특히 복지서비스 공급 거버넌스의 인식체계를 신공공관리론과 도시레짐이론, 복지다원주의를 중심으로 살펴보았다.

아울러 지역복지서비스 공급네트워크의 실증적 분석을 위한 분석 과정에 대하여 살펴보았다. 이 부분에서는 지역 복지 서비스 공급과 관련한 공공·민간관계의 고찰을 공급 유형, 공·사간 역할분담 모형, 공급협력체계 구축으로 구분해 고찰하였다. 아울러 지역복지서비스 전달체계와 네트워크의 의의를 살펴본 후 이 연구에서의 분석모형을 설정하였다.

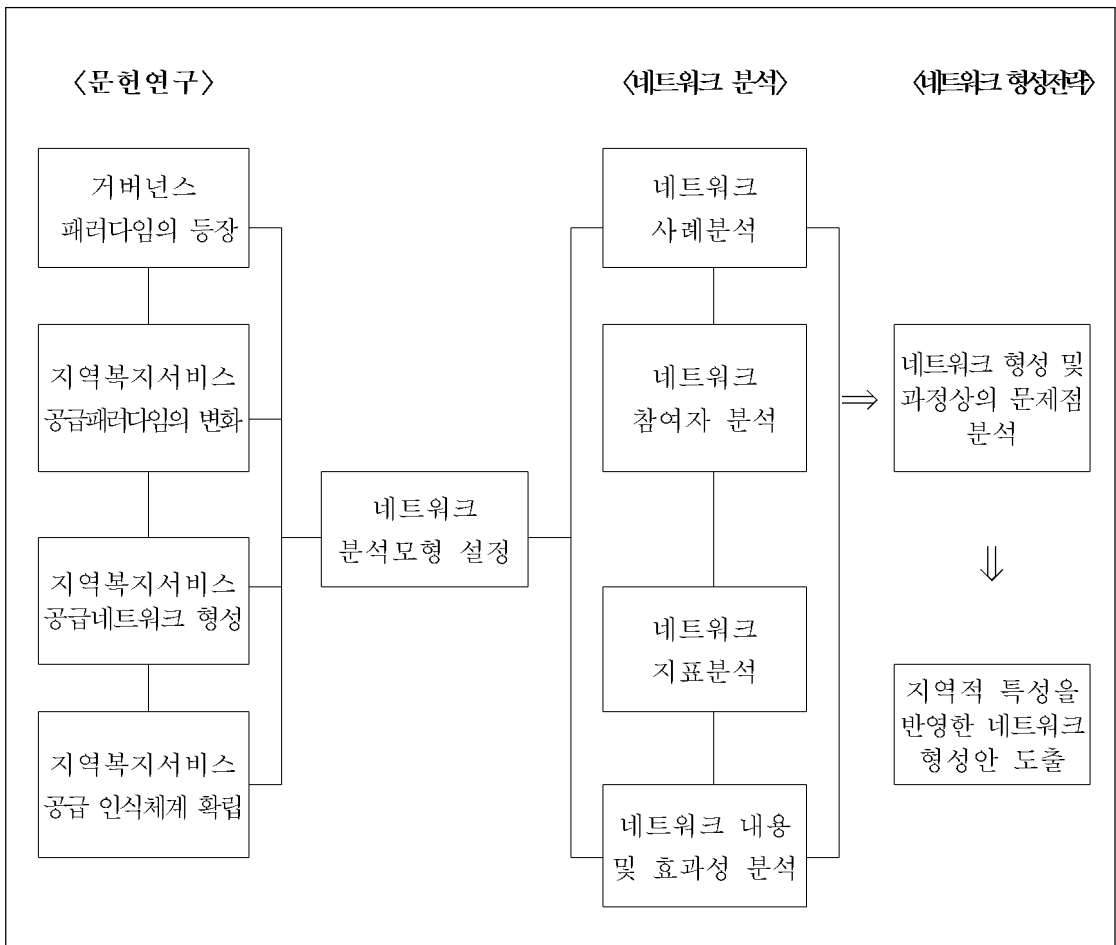
제3장에서는 실증적 네트워크 분석을 실시하였다. 대상지역은 광주광역시 남구이며, 주된 분석내용은 공급 네트워크의 참여자, 네트워크의 주된 지표인 밀도, 중심성, 연계정도 등의 지표분석, 그리고 네트워크의 내용과 서비스의 효과성에 대한 사항을 중심으로 실증분석을 하였다.

13) 레짐이론에 의하면 지방정부 지도자는 선거를 통해 대중에 의해 선출되기 때문에 대중 통제(Popular Control)를 받는 반면, 시장은 투자의 결정권을 쥐고 있는 기업에 의해 주도된다. 레짐은 이처럼 기능이 분리된 정부와 시장을 연결하는 비공식적인 제도로써, 그 성격은 정부와 시장이 어떤 방식으로 결합되어 있느냐에 따라 다르게 규정된다.

제4장에서는 앞의 실증분석 내용을 토대로 효율적인 지역복지서비스 공급네트워크 형성 방안에 대해 논하였다. 우선 지역 노인복지서비스 공급네트워크 형성 조건과 전략을 살펴본 후 지역적 맥락 하에서 네트워크가 갖는 특성을 반영하는 방법, 지방거버넌스 구현을 위한 지방자치단체의 역할과 과제를 논하였다.

제5장 결론에서는 연구결과의 요약과 정책적 시사점 등에 대하여 살펴보았다. 이 같은 이 연구의 범위와 체계를 도식화 하면 <그림 1-1> 과 같다.

<그림 1-1> 연구의 범위와 체계



제3절 연구의 방법

이 연구는 지역노인복지서비스 공급 네트워크를 파악하여 보다 효율적인 노인복지 서비스를 공급하기 위한 방안을 마련하는데 있다. 보다 구체적으로 현재 지역 사회 노인복지서비스의 공급실태를 공급주체의 개별적 속성(attributes)보다는 공급주체간의 관계(relations)에 주안점을 두어 파악하고 향후 이를 보다 효율적으로 개선할 수 있는 방안이 무엇인지를 크게 문헌연구와 구체적 사례 분석을 통해 모색하고자 한다.

우선 문헌연구는 거버넌스의 일반론과 네트워크의 이론적 틀을 중심으로 정리하는데 중점을 두었다. 즉 한국의 지역사회 복지공급 네트워크를 분석하기 위해 국내외 서적과 논문, 정부기관의 각종 통계자료, 복지서비스 공급단체라 할 수 있는 종합사회복지관 등의 내부자료, 언론보도자료, 인터넷자료 등을 적극 활용한다. 그리고 구체적 사례 분석을 통해 이를 검증하고자 한다. 사례분석으로서 지역사회 노인복지서비스 공급네트워크 측정은 공급관련 기관에서 발행한 공식적 보고자료 및 관련 기관 담당자와의 인터뷰 등을 통해 네트워크의 인지적인 전체구조를 파악한다.

첫째, 인터뷰 등과 관련하여 면담내용은 해당기관에서 생산하는 서비스의 종류, 정부, 시장, 그리고 시민사회조직 등 관련 조직과의 연계 필요성, 타 기관과 연계가 있는 경우 연계하고 있는 사업의 내용, 노인서비스 전달과정에서 겪는 현실적 문제점 등을 주된 내용으로 하며 면담 방법은 직접적인 대면면담과 전화인터뷰를 활용하였다.

둘째, 네트워크 실증분석을 실시한다. 광주광역시 남구 지역사회 복지서비스 관련기관과 의료서비스 관련기관인 병원 등을 대상으로 이들 기관 간 연계의 정도와 내용, 방향 그리고 구조적 특징을 측정하는 것이다. 구체적으로 조사대상기관은 광주광역시에 위치하고 있는 노인복지 서비스를 제공하고 있는 지방행정기관인 광주광역시 남구의 사회복지사무소와 동사무소, 종합사회복지관, 노인단체, 병의원, 보건소 등을 전수 조사하되 구체적인 정책과제를 도출하기 위하여 광주광역시 남구를 중심으로 네트워크 구조분석을 실시하였다.

구체적 설문문의 내용은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫 번째 부분은 노인복지서비스 담당자의 전문가적 특성을 파악하는 것으로서, 이는 서비스 담당자의 전문성이 노인복지서비스 공급에 미치는 효과를 파악키 위함이다. 조사내용은 학력, 사회복지사 자격

중 유무, 사회복지사 경력, 노인복지서비스 제공 경력 등이다.

두 번째 부문은 노인복지 서비스 제공기관의 특성에 관한 것으로서, 서비스 제공기관의 특성을 파악해 효율적인 복지공급 네트워크 구성의 기초 자료로 활용코자 한 것이다. 주요 조사내용은 기관의 설립년도, 운영기간, 정식 직원의 수, 기관의 예산, 기관 운영주체, 클라이언트의 수, 클라이언트의 욕구 해결정도(서비스의 효과성), 운영프로그램의 수 등이다.

세 번째 부문은 노인복지 서비스 제공기관의 네트워크 특성을 파악하기 위한 것으로 주된 조사내용은 기관 간 연계정도, 기관 간 연계내용인 클라이언트 의뢰, 자금교환, 기관 간 접촉빈도 등이다.

네트워크 실증분석에 사용되는 프로그램은 네트워크 분석도구인 UCINET6과 네트워크를 도형으로 가시화하는 프로그램인 Krack-plot 3.0을 활용한다. 수집된 자료 분석은 SPSSWIN 10.0을 사용한다.

네트워크 분석을 위한 자료는 설문조사를 통해 확보하였는데 그간의 경과를 요약하면 다음과 같다. 지난 2004년 1월 1일부터 12월 31일까지 광주광역시 남구에 소재하고 있는 노인복지서비스 제공기관 및 병·의원 등 85개 기관에 종사하고 있는 근무자를 대상으로 네트워크 형성 정도 등을 파악하였다. 조사는 2005년 2월 10일부터 2월말까지 설문대상자 85명을 상대로 실시하였으며 설문회수는 74개로 회수율은 87.6%였다. 3월초부터 3월 20일까지 관련내용에 대한 분석작업을 실시하였으며 상세한 내용 및 결과는 3장 이하에 서술하였다. 이 과정에서 조사대상자 특성, 노인복지서비스 제공기관의 특성 등은 SPSSWIN 10.0을 활용해 빈도 분석을 실시하였으며, 네트워크 분석은 UCINET 6을 활용하였다.

이상의 연구방법을 토대로 이 연구의 전체적인 연구절차를 흐름도로 나타내 보면 <그림 1-2> 와 같다.

〈그림 1-2〉 연구방법 및 절차

연구방법	연구목적	연구범위	
		시간적	공간적
<ul style="list-style-type: none"> ○ 문헌연구 ○ 실증연구 	보다 효율적인 노인복지서비스 공급방안 강구 - 지방거버넌스 구현을 통한 대상 노인의 욕구충족 -	2004. 1. 1 ~ 2004. 12. 31	광주광역시남구



문헌연구
지역노인복지서비스 공급네트워크에 관한 이론
<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역복지서비스 공급 패러다임 ○ 지방 거버넌스 ○ 지역복지 네트워크

실증분석
지역노인복지서비스 공급네트워크 분석
<ul style="list-style-type: none"> ○ 네트워크 참여자 분석 ○ 네트워크 구조분석 ○ 네트워크 효과성분석



지역특성에 맞는 네트워크 구축



지방 거버넌스 구현

제2장 지방거버넌스와 지역노인복지서비스 공급네트워크

제1절. 거버넌스 패러다임과 지방거버넌스

현재 외국에선 로컬 거버넌스 혹은 로컬 파트너십의 기치 하에 지방영역의 복지서비스 공급을 위한 지방 정부와 민간 부문간에 상호협력 체제 구축이 한창이다.¹⁾ 아직 까지 행정형 복지공급 조직도 제대로 갖추지 못한 우리의 상황에서 복지공급 조직의 다원화를 뜻하는 파트너십과 거버넌스를 강조하는 것은 자칫 복지공급의 대표적 주체로 작용해야 할 지방정부의 책임의식을 희석시킬 우려가 있다. 그렇지만 지방자치시대를 맞아 주민의 복지수요에 적극 대응하고 각종 복지사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 민간 복지자원을 지역의 복지공급 영역에서 적극 활용하는 공·사 혼합 복지체제의 구성도 필요하다.²⁾ 이는 곧 공·사간 파트너십에 의거해 복지 연계망을 구성한 주민·관이 힘을 합쳐 복지서비스를 공급하는 지방복지 거버넌스(local welfare governance)의 구축이 필요함을 의미한다. 이하에서는 거버넌스 패러다임에 대한 그간의 논의를 중심으로 살펴보고 거버넌스 패러다임의 한 범주인 지방 거버넌스 체제가 가지는 특성을 고찰한 후 지역복지서비스 공급 측면에서 바람직한 지방 거버넌스 유형을 모색해 보고자 한다.

1. 거버넌스 패러다임의 대두

1) 거버넌스 패러다임의 대두배경

전통적인 국가-시민 관계에 변화를 야기한 거버넌스(governance)의 등장배경은 국가의 재정위기, 시장을 향한 이념적 수렴, 세계화와 지방화의 심화, 국가의 정책실패, 정책결정의 부분화와 전문화, 사회적 변화와 복잡성의 증가 등 다양한 관점에서 지적되고

1) Geddes, M. & Benington, J., "Introduction : Social Exclusion, Partnership and Local governance : New Problems, New Policy Disclosures in the European Union", In M. Geddes and J. Benington(eds.), Local Partnership and Social Exclusion in the European Union : New Forms of Local Social Governance?, London : Routledge, 2001, pp.1-2.

2) 박경일, "지방자치단체의 정책시스템에 있어 복지정책 체계화 전략과 과제". 지역발전연구, 1(1) 동국대학교 영남지역 발전연구소, 1995, p.5.

있다.³⁾ 20세기 후반 새로운 환경흐름 속에서 국가는 거기에 걸맞는 통치시스템을 설계하여 적용해 왔다. 그러나 계속적인 환경변화는 지배적으로 작동하던 통치시스템의 한계를 초래하였고 이를 보완하거나 대체하는 새로운 통치시스템을 모색하게 되었으며 이와 관련된 것이 거버넌스 패러다임이다. 그렇지만 거버넌스 패러다임이 사회과학의 새로운 용어로 사용되고 실제 통치에 적용되고 있으나 이론과 개념의 다접근성과 다차원성으로 인하여 아직은 이론적으로나 개념적으로 혼란스러운 상태에 있다.

(1) 거버넌스 체제⁴⁾의 등장과 특성

1970년대까지 거버넌스는 국민국가 차원에서 정부(government)와 동일한 의미로 이해되었으며, 경제·사회적 발전을 위한 공공서비스의 배분과 집합적 행동을 촉진하기 위하여 작동하는 공식적이고 제도적인 체계 및 과정들과 관련하여 주로 언급되었다.⁵⁾

하지만 1970년대 말부터 국가중심관리체계의 위상 및 역할의 한계에 대한 논의가 활발해짐에 따라 거버넌스 개념은 정부 중심의 통치양식에서 분리·분화되면서 적용영역을 확장시켜 왔다. 오늘날 주로 논의되고 있는 거버넌스는 국가, 시장, 시민사회의 기능과 역할, 그리고 이들 상호간의 관계변화를 통해 새로운 제도와 가치체계의 창출을 위한 기제로 그 의미가 사용되고 있다.

3) 김정렬, “정부의 미래와 거버넌스:신공공관리와 정책네트워크”, 한국행정학보, 34(1), 한국행정학회, 2000, pp.21-22.

4) 거버넌스 체제는 적용영역에 따라 기존의 국민국가 체제를 뛰어 넘는 초국가적 이슈나 문제를 단일주권에 기반한 통치권위 없이 통치하는 ‘지구적 거버넌스’(Smouts, M. C. “The Proper Use of Governance in International Relations”, International Social Science Journal, 155, UNESCO, 1998, p.82.)와 국경을 가로지르는 인접 지역간의 협력체계를 모색하는 ‘지역적 거버넌스, 그리고 정치적 분권화와 경제의 세계화 흐름 속에서 지방이 중요한 정치·경제적 장소로 부각됨에 따라 등장한 ‘지방적 거버넌스’가 있는데, 이 연구에서 다루고자 하는 새로운 관리체제로서 거버넌스는 마지막 유형에 해당된다고 할 수 있다.

5) Stoker, G., “Governance as Theory : Five Propositions”, International Social Science Journal, 155, UNESCO, 1998, p.17.

〈표2-1〉 거버넌스 개념과 내용의 변화과정

1970년대	1980년대	1990년대 이후
<ul style="list-style-type: none"> - 정부(government)와 같은 의미로 거버넌스를 이해 - 국가 수준에서의 관리능력에 대한 관심 - 경제, 사회적발전의 동력으로서 공공서비스 공급 체계에 대한 관심 	<ul style="list-style-type: none"> - 거버넌스에 대한 국제 사회의 관심 증대 - 국가차원의 사회통합과 발전 관리 능력에 초점 - 지역경제의 활성화를 위한 민관파트너십 강조 	<ul style="list-style-type: none"> - 거버넌스의 민주주의적 특성강조(시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등) - NGO와 CBO의 역할에 대한 새로운 인식 - 새로운 제도와 기능 및 과정 개발의 필요성 인식

자료: 정규호, “지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의 형성에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위 논문, 2002, p.41. 재인용.

이 연구에서 주목하고 있는 거버넌스 체제는 정치·경제·사회의 제 조건이 변화된 상황에서 새로운 형태로 제기되는 문제영역들에 대한 ‘관리 요구(governing needs)’는 점점 높아지고 있는 반면, 기존 국가중심 체제의 ‘관리능력(governing capacity)’은 점점 약화되는 상황에서 다양한 사회구성원들의 참여와 협력을 통한 새로운 관리 체제를 모색하는 과정에서 등장하였다.⁶⁾⁷⁾ 즉 국가의 개입주의적 노력이 더 이상 효율성

6) Kooiman, J., 『*Modern Governance : New Government-Society Interaction*』, London : sage Publications, 1993, p.16.

_____ . 『*Governance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversity*』, In j. Kooiman(ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, London: sage, 1993, p.47.

7) 1980년대 이후 서구사회는 사회의 복잡성과 역동성으로 인한 혼돈과 방향감각 상실, 그리고 다양성 증대에 따른 분열에 대한 우려가 높아지고 있는 상황에서, 조정과 조종, 조절을 통해 새로운 질서를 형성할 수 있는 통치·관리기체에 대한 요구가 증대되고 있었다 (Kooiman, J. & Van Vliet, M. 『*Governance and Public Management*』, in K.A. Eliassen and J. Kooiman(eds.), *Managing Public Organization*, London : Sage, 1993, p.66). 하지만 경제체제는 산업사회에서 탈산업사회로, 축적체제와 조절양식은 포디즘에서 탈포디즘으로, 문화·생활양식은 근대적인 것에서 탈근대적인 것으로 변화됨에 따라 기존의 권위주의적 국가중심 통치체제는 더 이상 효력을 발휘할 수 없게 되었다(Middttun, A. "The Weakness of Strong Governance and Strength of Soft Regulation", *Innovation*, 12(2), 1999, p.236.

과 효과성을 낳지 못하고 민주주의적 책임성과 투명성 또한 약화되는 상황에서 새로운 의사결정단위의 구성과 관리체제의 혁신을 통해 제도적 안정성과 정당성을 확보하려는 노력이 거버넌스 체제의 등장을 가져온 것이다.⁸⁾⁹⁾

(2) 통치에서 거버넌스로 이동

새로운 거버넌스 패러다임의 모색은 다음과 같은 통치시스템의 변화를 요구한다. 첫째, 거버넌스 쟁점은 상호의존적으로 되고 있다.¹⁰⁾ 그 이유는 환경 속에서 발생하는 사회문제는 복잡하고, 상호 얽혀 있는 ‘해결하기 어려운 문제’(wicked problem)이기 때문이다.

둘째, 정부는 주요한 사회문제를 탐색하고 해결하는 유일한 행위자가 아니므로 민간 부문이나 제3부문의 도움을 필요로 한다.¹¹⁾ 셋째, 정부와 사회가 상호 작용하는 새로운

8) Meadowcroft, J. "Planning for Sustainable Development : Insight from the Literatures of Political Science", *European Journal of Political Research*, 1997, p.443.

9) 논자들마다 거버넌스 등장배경에 대한 설명방식은 다양한데, 거버넌스의 등장을 관리주의에서 기업가주의로의 변화, 또는 케인즈적 복지국가(welfare state)에서 슈페터적 근로국가(workfare)로의 변화(Jessop, B.)에서 찾아가 하면, 지역사회에 기반한 발의와 지역포럼 등을 통한 새로운 제도적 형태들의 형성에 그 원인을 두는 입장도 있다(Smith, S. R. & Ingram). 또한 조직이론의 관점에서 보다 유연하고 역동적인 관리방식으로, 행정학에서는 변화하는 상황에서 보다 반응적이고 책임성 있는 관리기제로, 제도경제학에서는 보다 자율적이고 효율적인 조정기제로, 네오맑시스트 관점에서는 새로운 조절양식으로, 정치학에서는 다양한 이해관계를 가진 행위자들을 포괄하는 통치양식으로 다양하게 거버넌스의 등장을 설명하고 있다(Stoker, G. 「*Public-Private Partnerships and Urban Governance*」, in J. Pierre(ed.), *Partnerships in Urban Governance*, Macmillan Press, 1998, pp.117-145.

10) 정책결정 과정에서 부분화와 전문화의 심화는 공공부문과 민간부문의 경계를 불분명하게 하였고 이처럼 다양한 행위자의 출현은 정치구조의 변화와 이들간 상호 의존관계의 증대를 야기하고 있다.

11) 여기서 제3 부문이란 공사(公私)부문에 속하지 않는 사회적 협동과 자발적 기여 및 집합적 노력 등이 일어나는 자원활동 등을 포함하는 영역을 말한다. 자원활동은 복지영역에서 특히 중요하다고 할 수 있다. 아울러 시장을 향한 이념적 수렴은 국가에 대한 중요한 도전을 의미하는데, 이는 지시(direction)나 통제(control)보다 조정(steering)중심의 역할로 규정되고 있다. 이때 조정이란 국가, 기업, 시민 간 갈등과 같은 대립적 관계를 조화롭게 조율해 나가는 것을 말한다.

모형은 이들 사회문제에 대처하기 위하여 필요하다. 넷째, 거버넌스 배열과 메카니즘은 사회의 수준과 부문에 따라 다르다. 다섯째, 위와 같은 맥락은 국가역할의 재정립을 요구한다. 즉 공사부문은 자원할당과 갈등해결을 위해 공유된 반응을 할 것을 요구하는데 거버넌스는 이의 융통성 있는 결합을 산출하려는 시도라 할 수 있다. 이것은 시민사회에서 발견할 수 있는 사회적 협동과 자발적 기여 및 집합적 노력을 위한 새로운 형태이다. 제3부문에서 자발적 교환은 재화와 서비스의 수요를 만족시킬 수 있고, 사회성을 개선하고 신뢰를 창출하여 새로운 사회자본의 형성에 기여할 수 있다.¹²⁾

따라서 거버넌스의 등장은 전통적 정부의 기능과 역할에 대한 새로운 변화의 필요성과 당위성을 반영한 것이다. 일례로 관료제 중심의 정부가 모든 일에 관여하고 통제하는 것에서, 참여적이고 분권적인 정부로의 변화는 거버넌스의 대표적인 현상이자 결과이다. 이와 같은 거버넌스의 등장으로 기존의 행정 중심적 정부의 역할과 기능 그리고 구조 등에도 변화가 불가피하게 되었는데 이는 기본적으로 두 가지 경향으로 나타났다.

하나는 전통적인 정부의 역량과 역할- 큰 정부-이 점진적으로 변화하여 정부기능이 거버넌스를 중심으로 지속적으로 쇠퇴한다고 보는 관점이다. 다른 하나는 정부가 공공의 집합적 이해를 추구하기 위해 스스로를 재구조화한다고 보는 관점이다. 즉 정부는 공공-민간의 협조구축, 대립적이기보다 협력적인 정책 전략과 도구의 개발, 정부와 시민사회간 연계강화 등을 통해 스스로를 변화시켜가고 있다는 것이다.

그러나 거버넌스의 출현과 관련된 정부의 변화는 일률적이거나 획일적으로 나타나는 것이 아니다. 정부를 둘러싼 정치, 경제, 사회, 문화적 환경에 따라 다양한 형태와 패턴으로 나타나게 되는데, 이는 거버넌스가 다름아닌 상호 협력적 통치방식의 산물이기 때문이다. 제습(Jessop) 또한 이와 같은 거버넌스의 국가간, 지역간 차별적 존재를 지적했다. 그에 따르면, 거버넌스에 대한 일반화는 가능하지 않고 제한된 통치방식에 기반하여 형성되는 제한적인 거버넌스의 대상만이 가능하다고 언급했다.¹³⁾

¹²⁾ Gates, C. "Community Governance", *Futures*, 31(5), 1999, p.523.

¹³⁾ Jessop, B. 「*The Governance of Complexity and the Complexity of Governance : Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance in Ash Amin and Jerzy Hausner*」, *Beyond Market and Hierarchy : Interactive Governance and Social Complexity*, Lyne: Edward Elgar, 1997, p.105.

2) 거버넌스 개념의 다양성

거버넌스는 사전적(lexical)으로는 그리스어에 어원을 둔 ‘키를 잡다(to steer)’의 의미를 지니는데, 이는 사회나 조직이 스스로 조정 또는 키를 잡아가는 과정으로 거버넌스를 파악한다는 것을 뜻한다. 또한 거버넌스는 사전적으로 통치(governing)행위 또는 방식을 의미하기도 한다.

거버넌스는 외부환경에 대한 국가적응의 경험적 증명서로서 통치시스템의 구성과 통치 메카니즘을 다루는 개념적 또는 이론적 장치라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 그런데 거버넌스는 분석의 관점과 차원에 따라 이론모형과 개념정의 및 내용이 상이하다.

거버넌스 개념은 분석관점에서 정치학, 행정학, 경제학, 사회학 등 다양한 이론적 뿌리를 토대로 여러 범주로 나눌 수 있다. 거버넌스 개념을 논의하는데 있어 행정학과 정치학은 역사적 제도주의 이론이나 네트워크이론 및 신공공관리론에 이론적 근거를 두고 통치 또는 정부 개념의 재정립이나 다양한 공사행위자들의 관계를 논하는 반면, 경제학에서는 고전과 경제학의 시장이론이나 신제도주의 경제학의 합리적 선택 제도주의이론을 토대로 정부를 대체 또는 보완하는 측면에서 시장과 조직이나 개인의 합리성과 능률성을 강조한다. 그리고 사회학은 사회학적 제도주의 이론이나 네트워크 이론에 근거하여 정부 및 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정방식이나 자기조직적 네트워크를 주장한다.

이 같은 거버넌스 개념에 대한 사회과학의 다양한 학문적 논의는 수많은 거버넌스 패러다임의 유형을 양산하고 있다. 예를 들면, 로즈(Rhodes)는 거버넌스를 규제, 조정, 통제에 관한 것으로 본다. 구체적으로 그는 거버넌스 개념이 사용되는 용법으로서 다음 여섯가지를 제시하고 있는데 첫째, 공공개입의 범위와 형태를 재정의하는 것과 관련된 ‘최소국가(the minimal state)’, 둘째, 회사의 사업에 있어서 운영보다는 전반적인 방향 제시 등 사기업의 개념이 공공분야에 도입된 ‘기업적 거버넌스(corporate governance)’, 셋째, 시장경제와 같은 유인체계를 공공서비스 제공에 도입하고자 하는 ‘신공공관리(NPM)’, 넷째, 세계은행의 개념정의 방식으로서 NPM과 자유민주주의의 주장을 결합한

¹⁴⁾ Pierre, J. 「Introduction : Understanding Governance」, In J. Pierre(ed.). *Debating Governance*, London : Oxford University Press, 2000, p.3.

‘좋은 거버넌스(good governance)’, 다섯째, 특정 정책분야에서 정책성과는 모든 행위자들간의 사회적·정치적 상호작용의 결과임을 의미하는 ‘사회적 사이버네틱체계(socio-cybernetic system)’, 여섯째, 시장(market)과 계층(hierarchy)의 혼합형태가 아닌 대안으로서의 네트워크가 공공, 민간, 자발적 부문을 연결하는 의미로서 ‘자기조직화 네트워크(self-organizing network)’ 등이 그것이다.¹⁵⁾¹⁶⁾ 이러한 이론은 키커트(Kichert)의 공공거버넌스(public governance)와 유사한 이론이다. 공공거버넌스란 다양한 공사 행위자들로 구성된 네트워크에 의한 관리를 의미한다.

스토커(Stoker)는 거버넌스의 정의에 대해 기본적으로 합의된 것은 공사영역간 경계가 모호한 관리패턴의 발달이라고 하면서 이와 관련된 다섯가지 명제를 제시하고 있는데, 그것은 ① 정부 바깥에서 추출된 조직(institution)과 행위자의 조합, ② 사회경제적 이슈에 대처하기 위한 책임과 경계의 혼합, ③ 집합행동으로 형성된 조직(institution)간 관계에 따른 권력의존성, ④ 행위자들의 자율적인 자기관리 네트워크(self-governing network), ⑤ 정부 강제력에 의하지 않은 임무수행능력 등이다.¹⁷⁾

프레드릭슨(Frederickson)은 거버넌스가 행정과 공공관리로는 충분히 담아내지 못하는 현상에 관한 것으로서 다음의 개념을 포함하는 것으로 본다. ① 공공활동에 연계되어 있는 광범위한 형태의 조직과 기관, ② 복수의 조직체계간 상호작용의 형태 또는 네트워크, ③ 현대 정책가들이 정책집행에 활용하는 다 기관(institution) 조합, ④ 정당성, 공공목적 달성에 긍정적 기여를 함축하는 것 등이다.¹⁸⁾

15) Rhodes, R. A. “The New Governance : Governing without Government” , Political Studies, 44(4), 1996, p.652-667.

16) Rhodes의 정의에 대하여 전영평(2001)은 그의 거버넌스 규정이 다소 포괄적이고 나열적이긴 하지만 뉴거버넌스의 핵심요소가 잘 반영되어 있다고 평가하면서 최근의 거버넌스 논의는 ① 정부 자체적인 관리개혁 노력을 포함한다는 점 ② 민주적이며 참여적인 공동체를 대상으로 한 네트워크 형성을 필수로 한다는 점 ③ 행정이 경영지향적 구조와 관리스타일을 가지고 거버넌스를 주도해야 한다는 점 ④ 거버넌스의 공간을 전 지구적 차원부터 지역공동체의 차원까지 포함될 수 있다는 점을 확인시켜 주고 있다고 주장한다. 전영평, “지방정부의 거버넌스 모형 구축 : 공익형 NGO의 형성정도와 정책 참여 수준을 중심으로”, 행정논총, 41(1), 서울대학교 행정대학원, 2001, p.50.

17) Stoker, G., 「Public-Private Partnerships and Urban Governance」, in J. Pierre(ed.), *Partnerships in Urban Governance*, Condon:Macmillan Press, 1998, pp.23-38.

또한 피터즈(Peters)에 의하면 전통적 모형의 대안이 되는 4가지 거버넌스 모형을 제시하고 있는데 시장모형, 참여모형, 신축모형, 탈규제모형 등이 그것이다.¹⁹⁾ 시장모형은 신고전과 경제학에 근원하는 것으로 정부를 대체하는 시장을 통한 통치를 주장하고, 참여모형은 시장모형과 반대되는 것으로 정부에 투입과 압력을 행사할 수 있는 행위자의 참여를 강조한다. 그리고 신축모형은 환경변화에 정부가 적극적이고 융통성 있게 대응하는 것을 강조하는 모형이며, 탈 규제모형은 정부 내부의 규제를 제거하여 정부에 내재하는 잠재성과 창의성을 통해 통치할 것을 주장한다. 그렇지만 그는 이러한 대안적 시각들이 전통적 모형보다 반드시 우수하다고 이해되어서는 안 된다는 점을 강조하고 있다.

〈표 2-2〉 피터즈(Peters)의 거버넌스 체유형

전통 모형	거버넌스				
	구분	시장모형	참여모형	신축모형	탈규제모형
공무원의 정치적 중립	구조	분권화	평면조직	가상조직	
계층제와 규정	관리	성과급/민간기법	총품질관리 및 팀제	임시적 관리	관리재량권 확대
영속성과 안정성	결정	시장적 유인	협의를/협상	실협	기업가적 정부
제도화된 공무원제	공익	저비용 효과	참여, 협의	저비용/조정	창의성
내부규제	조정	시장	하의상달	조직개편	자기이익
결과의 평등화	수정	시장	정치	오류의 제도	오류수용
	공무원	시장	계층제 축소	임시고용	내부규제철폐
	책임성	시장	소비자 불만		사후통제

자료 : 강창현, “전계논문”, p.10. 재인용.

18) Frederickson, G. H. "Public Administration as Governance", Paper presented at the Conference on New Politics and New Administration, 17-19 NOV. at Jeju island, Korea, 1996, pp.336-338.

19) Peters, B. G., 「The Future of Governing」, Lawrence : kansas University Press, 1999, pp.49-55.

〈표 2-2〉의 4가지 모형에 나타난 거버넌스의 공통적 요소는 구조에 있어서 수직적·위계적 관계가 아닌 분권화된 수평적 구조를 강조하고 있으며, 관리에 있어서는 신축적인 기업가적 관리를, 결정에 있어서는 상의하달식이 아닌 상호협력적 결정을 강조하고 있다. 전반적으로 피터즈(Peters)의 거버넌스에 대한 정의는 조직내적 관리에 치중하고 있어 신공공관리(NPM)의 이론적 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있다고 해도 과언은 아니다.²⁰⁾

문병기(2000)는 거버넌스의 정체를 다양한 이론적 외연에 두고 이들과의 관계성 속에서 찾고 있다. 즉 합리적 제도주의, 역사적 제도주의, 레짐이론, 신공공관리론, 네트워크이론 등과의 연결선상에서 거버넌스와의 유사성과 차이성을 중심으로 개념적 위상을 찾고 있다.²¹⁾

오수길(2000)은 거버넌스의 용법과 중요성이 새로운 방향으로 바뀌고 있다고 하면서 이러한 개념에 대한 관심과 강조는 크게 세 가지 경향에서 이루어지고 있다고 한다. 그 첫째가 복지국가의 비효율성으로 인한 정부재정적자의 증가에 따른 경향, 둘째, 개발도상국과 구사회주의권 국가들을 지원해온 국제기구들의 정부운영지침 성격, 셋째, 보다 역동적이고 복잡하고 다양해지는 사회문제들을 해결하는데 한계를 지니고 있다는 의미에서 통치불능(ungovernability)문제를 극복하기 위한 대안 등이라는 것이다. 보다 구체적으로 거버넌스의 논리를 관료제와 직접적인 정부업무의 성과에 기반하기 보다는 관리주의, 시장, 계약 등에 기반한 통치레짐의 도입과 관련된다는 주장²²⁾에서 찾고 있다. 따라서 단순히 효율성과 효과성을 개선하기 위한 정부의 비효율을 제거하는데 그치지 않고 정치의 문제와 관련하여 정부의 대표성도 확보할 수 있다는 것이다.²³⁾ 이러한 입장은 거버넌스 개념에 대한 영미 주류의 입장을 대부분 수용하면서 전통적 행정과 대비되는 거버넌스를 부각시키고 있다.

20) 강창현, “전계논문”, p.10.

21) 문병기, “거버넌스의 접근방법과 유형, New Governance and Cyver Governance”, 뉴거버넌스 교육연구단 콜로키움 자료집, 이화여자대학교, pp.12-24.

22) Moon, J. "The Australian Public Sector and New Governance", Australian Journal of Public Administration, 58(2), 1999, p.112.

23) 오수길, “뉴거버넌스의 가능성과 한계 : 호주 Centre link를 중심으로” 동계학술대회 발표 논문, 한국행정학회, 2000, pp.2-4.

이상의 논의가 함축하는 바를 보면 거버넌스는 단순히 일개 국가의 전통적 통치행위를 대체하기 위한 개념이 아니라 인간의 사회적 행위 전반에 걸쳐 새로운 문제해결을 위한 하나의 인식체계라는 것이다. 그리고 지향하는 분석의 수준과 차원에 따라 글로벌 거버넌스(global governance), 리저널 거버넌스(regional governance), 내셔널 거버넌스(national governance), 로컬 거버넌스(local governance), 사이버 거버넌스(cyber governance)등으로 나뉘 볼 수 있으며²⁴⁾²⁵⁾, 구현 형태에 따라 독립형, 연립 병존형, 네트워크형 등으로 구분해 볼 수 있다. 네트워크형은 독립형이나 연립병존형과는 달리 개별 주체들이 자율성을 유지하면서도 제도적으로 상호 공동목표와 기본가치를 공유하면서 하나의 실체로 존재할 수 있는 방식으로 연결된 관리체제를 형성하는 것이다.

이 때문에 네트워크형에 소속되는 행위주체들은 어느 하나가 다른 주체들을 통치하는 대신 상호 존중의 파트너십을 통해 하나로 묶여지게 된다. 이 때문에 새로운 거버넌스 체제는 공통된 가치와 목표를 지니면서 다양한 이슈들을 갈등없이 관리할 수 있게 된다는 것이다. 그러나 이러한 해석은 국가, 시장, 시민사회를 거버넌스의 중요 행위자로 보고 있으나 단순히 이들 간의 관계방식에 의하여 독립형, 연립병존형, 네트워크형 등으로 나누어 거버넌스 개념 자체를 새로울 것이 없는 기존의 현상으로 인식하고 있다는 점, 그리고 궁극적으로 네트워크형 거버넌스를 우리 사회가 가야할 새로운 거버넌스 모형으로 제시하고 있다는 점 등을 볼 때 거버넌스에 대한 개념적 추상성을 크게 벗어나지 못하고 있다.

이같은 다양한 개념적 스펙트럼을 가진 거버넌스를 주된 변화의 흐름을 따라 정리하면 다음과 같다²⁶⁾. 첫째, 사회적, 정치적 이슈에 대한 대응능력의 한계로 경제 일변도적 사고가 퇴조했다. 둘째, 국가역할이 감소되고 시민사회의 역할이 증대되는 등 공공부문에서 민간부문으로의 권력이동이 시도되었다. 셋째, 공공부문의 행정적·제도적 개

24) Hewitt de Alcantara, Cynthia. "Uses and Abuses of The Concept of Governance", International Social Science Journal, 155, UNESCO, 1998, pp.110-111.

25) 거버넌스는 대상과 이슈에 따라 green governance, techno governance, internet governance, digital governance, cyber governance, NGO governance, 주체에 따라 국가중심 거버넌스, 시장중심 거버넌스, 시민사회 거버넌스, 내용에 따라 corporate governance, good governance, network governance 등으로 구분되기도 한다. 오수길, "전계논문", 2000, p.3.

26) Hewitt, *op. cit.*, pp.112-113.

혁요구에 대한 대응이 필요했다. 넷째, 민주화와 인권이 새롭게 강조되었다. 다섯째, 후기 갈등 재구조화에 직면한 급격한 도진 등이다.

3) 거버넌스 개념정의

이와 같이 거버넌스 패러다임은 다접근적이고 다차원적이므로 거버넌스의 개념정의와 내용이 다르게 나타난다. 거버넌스 패러다임은 어느 관점과 차원에서 접근하느냐에 따라 추구하는 이념과 체제의 구성 및 통치방식이 다르게 정의되고 범주화된다. 그런데 다양하게 범주화되는 거버넌스 패러다임의 이론유형과 개념정의는 다음과 같은 쟁점을 중심으로 논의가 전개된다. 첫째, 거버넌스의 구성방식에 대한 것이다. 이는 정부와 그것의 환경과의 관계를 기술하는 방식을 의미한다. 둘째, 거버넌스의 능력에 대한 것이다. 이것은 변화하는 환경에 능동적으로 적응하며 효율적으로 통치를 할 수 있는 능력을 말한다. 셋째, 정부의 크기에 대한 것이다. 이것은 상이한 정부수준의 역할 재정립, 특히 중앙정부의 역할을 재정립하는 것이다.

그러나 아직까지 사회과학에서 논의되는 거버넌스 패러다임을 포용할 수 있는 일반적인 거버넌스의 개념 정의는 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 거버넌스의 개념은 국가, 시장, 시민사회 및 국제체제와의 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 상이한 정의가 이루어질 수 있기 때문이다. 정치학과 행정학을 연구하는 학자들은 신공공관리론에 기초하여 거버넌스를 개념화하는 경우도 있지만, 일반적으로 역사적 제도주의 이론과 조직론의 조직간 관계이론에 이론적 뿌리를 두고 있는 네트워크 이론을 가지고 거버넌스를 개념화하고 있는 것이 발견된다.

첫째, 정책통제에 관해 공식적 정책결정 기관이 아닌 행위자들을 결집하는 것이 중요하므로 네트워크를 강조한다. 둘째, 국가역할에 있어서는 통제에서 영향으로의 전환을 의미한다. 하지만 국가는 거버넌스의 형성에 있어 여전히 중요한 네트워크의 일부분으로 남아있게 된다. 셋째, 공사자원의 혼합으로 이들 자원 간 파트너십을 강조한다. 넷째, 정책결정과 집행에 있어 다양한 수단을 활용한다. 이는 목표달성을 위해 정부의 간접개입 수단을 개발하는데 유용하다는 것이다. 즉 거버넌스의 여러 복합적 개념요소들 중 특히 서비스 공급의 실천적 수단으로서 네트워크의 중요성, 통제에서 영향력으로, 사적

자원과 공적자원의 혼합, 다중 정책수단의 활용 등이 핵심적 요소라고 할 수 있다.²⁷⁾

케틀(Kettl)은 21세기의 공공행정이론은 거버넌스 이론을 의미한다고 주장한다. 거버넌스 이론은 정부와 그것의 보다 넓은 정치적·행정적·경제적·사회적 환경의 관계에 초점을 두고 있다.²⁸⁾ 오늘날 통치시스템은 공공부문과 민간부문의 분리로부터 정부와 사회의 공존적 균형으로 이동하고 있다. 이는 환경속에서 발생하는 사회문제에 대하여 국가와 시장을 분리된 상태에서 접근하는 것에서 국가와 시장이 공동으로 대응하는 접근방식으로서의 변화를 의미하며 이것은 거버넌스 방식 또는 유형을 발견하는 것과 연관되는 것이다.

거버넌스 개념은 정부와 그것의 환경, 즉 사회의 관계를 기술하는 방법을 말한다. 이것은 대의민주주의제도에서 국가와 사회의 분리를 전제하는 통치시스템의 틀을 변화시키려는 것으로서 통치시스템 속에 종전의 국가제도뿐만 아니라 이전에 국가의 부분으로 인정되지 않았던 자원부문 또는 제3부문을 포함시켜 통치활동을 하려는 것이다.

거버넌스에는 다양한 행위자 범주, 즉 중앙정부와 지방정부 및 기타 공공기관은 물론 준공공기관·자발부문·민간부문을 포함한다. 이들 다양한 행위자들은 상이한 방식으로 조직화되며 활동영역을 갖는다. 거버넌스를 구성하는 행위자들은 공공정책과 공공 정책 활동에 관심을 갖는다. 그러나 거버넌스 과정은 국가가 덜 개입한다는 측면보다는 특정 영역에 대한 개입여부의 사회적 요구에 대한 정부의 반응을 반영하는 것이다.

현대정부는 직접 ‘노젓기’(rowing)보다는 다른 행위자들을 ‘방향잡기’(steering)에²⁹⁾ 공공서비스를 직접 ‘공급하기’(providing)보다는 다른 행위자의 활동을 ‘촉진하기’(enabling)에 더 큰 관심을 기울이고 있다.

거버넌스의 통치방식인 ‘방향잡기’는 정부의 축소된 역할보다는 전략적 방향을 제시하는 역할을 중시한다. 그리고 ‘촉진하기’는 정부의 협상과 설득 및 유도적 역할강화와 관련

27) Peters, G. and Pierre, J. “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 1998, p.225.

28) Kettl, D. F. 「*The Transformation of Governance : Public Administration for Twenty-First Century America*」, Baltimore & London : The Johns Hopkins University Press, 2002, p.119.

29) Osborne, D. & T. Gaebler. 「*Reinventing Government*」, Reading, Ma: Addison-Wesley, 1992, pp.32-35.

된다. 또한 정부는 목표를 달성하기 위하여 명령이나 지시 및 통제보다는 유도나 협동 및 흥정을 하는데 중점을 두고 있다. 요컨대, 거버넌스 과정은 공공문제에 대응하는데 집합적 행동을 통한 통치과정을 주장하는 것이다. 그러므로 거버넌스는 계층제적 권위에 의한 통치보다는 시장영역에 위임을 하거나, 조직경계를 뛰어넘는 네트워크와 파트너십 및 ‘여러 기관의 협동’(multi-agency working)이 요구된다.

이런 관점에서 스토키(Stoker)는 거버넌스를 ‘자기조직화된 조직들 간의 네트워크’로 정의하면서 거버넌스의 특징을 다음과 같이 설명한다. 첫째, 공공·민간·자원부문의 행위자들인 네트워크구성원들 간의 경계는 애매모호해지고 상호의존성이 높아진다. 둘째, 네트워크 구성원들은 자원을 교환하고 공유된 목적을 협상하기 위하여 계속 상호작용한다. 셋째, 네트워크 구성원들은 합의를 도출하기 위하여 신뢰와 게임규칙에 근거하여 상호작용을 한다. 넷째, 네트워크 구성원들은 높은 자율성을 누린다. 그러므로 네트워크관점의 거버넌스 개념은 환경속에서 발생하는 사회문제를 통치하기 위한 정부·시장·시민사회등 제3부문간의 네트워크구조라고 정의할 수 있다.³⁰⁾ 이러한 거버넌스 개념의 특징을 기존의 정부개념과 비교하면 <표 2-3> 과 같다.

<표 2-3> 거버넌스와 정부 개념의 특징

거 버 넌 스	정 부
국가와 시민사회	국 가
공공, 민간, 제3부문	공공부문
과 정	제 도
정책, 산출	조직구조
조정하기, 촉진하기	노것기, 공급하기
유도, 협력, 흥정	명령, 통제, 지휘
네트워크, 파트너십	계층제, 권위

³⁰⁾ Stoker, G., *op. cit.*, p.23.

이 연구에서는 이런 제 관점들을 수렴하여 거버넌스를 행위주체 측면에서는 정부, 시민사회 등 다양한 주체들의 참여와 연대, 소통과 협력을 중심으로 상호간 정보를 공유하면서 공동으로 문제를 해결하고 발전 방향을 모색해 나가는 협력적 통치 시스템을 특징으로 하는 상호 협력적 조종양식인 네트워크로 파악코자 한다. 아울러 이를 보편적 현상으로 일반화하기 보다는 맥락적 차이가 있는 것으로 본다.

2. 지방거버넌스의 개념 정의

1) 지방거버넌스 패러다임의 대두배경

거버넌스 이론가들이 주장하는 바와 같이 환경변화는 거버넌스 패러다임 발생의 직접적인 원인이다. 지방거버넌스 패러다임의 논의도 예외는 아니다. 지방환경의 변화는 지방정부의 통치에 영향을 주는 외재적 변수라고 할 수 있다. 오늘날 지방환경의 변화 양상은 몇 가지 특징을 지니고 있다.

첫째, 세계화와 정보화는 국가의 역할과 기능이 지구 차원과 지방 차원으로 분산되고, 국가부문에서 비국가 부문으로 수평적으로 확산됨으로써 국가를 구성하는 제도들 사이의 권력과 활동을 재조직화 하고 있다. 둘째, 분권화와 지방자치의 확산으로 지방영역이 중요한 통치대상으로 부상하고 있다. 셋째, 민주화의 진전으로 시민사회가 성장하여 종래의 공식적 정부외에 비공식적 정부의 분출과 성장이 이루어져 이들의 통치과정 참여가 증가하고 있다. 넷째, 공공관리론에 의한 시장원리의 강조와 더불어 공공·민간·제3부문의 정책 네트워크를 통한 통치요구가 증대하고 있다.

지방거버넌스 패러다임은 이러한 환경맥락 속에서 나타나는 다양한 사회현상을 이해하고 설명하는 유력한 이론 또는 개념이다. 과거 지방정부³¹⁾ 패러다임은 단일 지방정부가 주도하는 패러다임을 의미하였으나, 오늘날의 지방정부 패러다임은 지방통치과정에 지역사회를 구성하는 다양한 행위자들이 참여하는 지방거버넌스 패러다임을 의미한다.

지방 통치시스템의 변화는 다양하게 나타나고 있는데 공공서비스를 제공하거나 공공정책 결정을 하는데는 다양한 공공·민간·제3부문의 행위자들이 참여하고 있는 데서도 찾아볼 수 있다. 따라서 지방거버넌스는 지방통치과정에서 더 이상 단일하고 동질적인 권력을 갖고 있는 정부의 관여만을 의미하는 것이 아닌, 상이하지만 상호 의존적인 수

31) 이 연구에서 사용하는 지방정부 개념은 지방자치단체를 가리킨다. 지방자치단체와 지방정부란 별도로 용어를 별도로 구별치 않고 문맥에 따라 혼용한다.

준에서 활동하는 공공기관·준공공 기관·민간조직·자원기관의 결합을 강조하므로 점점 더 조직경계를 침투하는 ‘여러 기관의 협동’, 파트너십, 정책네트워크와 깊은 관련을 맺는다³²⁾. 이 같은 지방 정부 거버넌스 패러다임을 지방 정부 패러다임과 비교한 내용은 <표 2-4> 와 같다.

<표 2-4> 지방정부 패러다임과 지방거버넌스 패러다임

지방정부 패러다임	지방거버넌스 패러다임
단일국가	다양한 정치체제들
의회주권	권력분산
지방정부 책임성	권위위임
중앙-지방관계	여러 수준의 거버넌스
동질성, 단일성	다양성, 분절성
계층제적 권위	파트너십, 네트워크, 공동정부

자료 : Leach, R. & J. Smith, 『Local Governance in Britain』, New York:Palgrave, 2001. p.7.

2) 지방거버넌스 패러다임과 지방정치와의 관계

지방거버넌스에 수많은 행위자들이 관련된다면 권력과 영향력에 관계된 문제가 제기된다. 즉 지방거버넌스에서 궁극적으로 ‘누가 통치하고, 누가 영향력을 행사하며, 누구의 이해관계를 반영하여야 하며, 지방공공서비스로부터 누가 편익을 얻고 손해를 보는지에 대한 것’ 들이다. 이러한 문제는 지방거버넌스가 지방정치 이론에 연관됨을 의미한다. 다시 말해 지방거버넌스는 단순한 거버넌스 이론의 국지적 작용이라는 의미를 넘어 직접 민주주의 체제로의 전환을 위한 실천적 연습과 훈련이라는 점에서 그 의미가

³²⁾ Rhodes, R. A., 『Understanding Governance:Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability』, Buckingham : Open University Press, 1997, pp.9-13.

Leach, R. & J. Smith, 『Local Governance in Britain』, New York : Palgrave, 2001. p.7.

크다는 것이다. 즉 지방거버넌스를 강화한다는 것은 대의 민주주의 하에서 힘의 균형이라는 점에서 특별한 중요성을 갖는다.

선진국의 지방통치이론, 특히 지역사회의 권력구조에 관한 이론은 1950년대부터 대립되어온 엘리트론과 다원주의론으로 크게 나눌 수 있으며, 1970년대 이후 기존의 지배적 이론에 대비하여 변형된 지방통치이론과 새로운 지방통치이론이 대두되고 있다.

엘리트론은 지역사회의 상층부에 속하는 소수의 엘리트가 정치를 좌우한다는 이론이다. 엘리트이론가들은 소수의 경제 및 사회의 엘리트가 공식적인 정치구조 밖에서 정치를 지배한다는 것이다.³³⁾ 헌터(Hunter)에 의하면, 도시의 권력구조는 피라미드처럼 구성되어 있는데, 상층에는 소수의 엘리트가 있고, 그 밑에는 이들에 의하여 지배를 받는 정치적 하부구조가 있으며, 하층에는 일반시민이 존재한다. 이러한 헌터(Hunter)의 연구결과는 밀즈(Mills)의 엘리트 연구와 덤호프(Domhoff)의 연구에 의하여 지지되고 있다. 덤호프(Domhoff)는 지역사회에는 토지에 기반을 둔 엘리트와 사업에 기반을 둔 엘리트로 구성된 권력엘리트가 지역사회를 통치한다고 한다. 한편 다원주의론에 대한 비판적 관점에서 제기된 신엘리트론에 의하면, 지역엘리트는 편견을 동원하여 자신에게 유리한 사회문제만을 공식의제로 채택하여 다루고 자신에게 불리한 사회문제는 공식의제로 채택되지 못하도록 하거나 공식의제로 채택되었다고 하더라도 결정과정에서 질식시키려고 노력한다는 것이다.³⁴⁾

다원주의론은 다양하고 복잡하게 구성된 사회구조 속에서 정치·경제·종교·문화·지리 등의 다양한 환경을 배경으로 나타나는 개인과 집단의 이해관계와 목표를 경쟁과 타협의 원칙에 의하여 조정함으로써 권력균형을 도출하려는 이론이다. 다원주의론은 방법론적 개체주의에 입각하여 개인이나 개인의 집합체인 다양한 집단들을 분석단위로

33) Hunter, F., 「Community Power Structure : A study of Decision Markers」, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1995. 그리고 Mills, C. W. 「The Power Elite」. New York : Oxford University Press. 1956. Domhoff, G. W. 「Who Rules America Now?」, New York : A Touchstone Book, 1983. 등을 참조.

34) 구조적으로 엘리트에게 유리한 문제만을 다루고 불리한 문제는 거론조차 차단되는 것을 ‘무의사결정(non-decision making)’이라한다. Bachrach, P. & Baratz. M. S. “Decision and Non-decision : An Analytic Framework”, American Political Science Review, 58. 1963, p.197.

제시한다. 이 이론은 정치를 정치체제라는 틀 속에서 개별이익을 추구하는 정치적 집단들이 서로 발휘하는 압력에 의하여 조정되는 균형으로 보고, 경쟁하는 집단들의 영향력 투입과정을 중요한 정치과정으로 본다. 이러한 과정에서 지방정부는 갈등하는 집단들을 중재하는 중재자 또는 심판자³⁵⁾이다. 달(Dahl)에 의하면, 지역사회구성원들 사이에는 권력이 분산되어 있어 정책영역에 따라 상이한 엘리트가 선출된 정치지도자와 함께 정치를 지배한다고 한다. 폴스비(Polsby)는 헌터(Hunter)의 계층이론을 비판하면서 도시의 정책영역마다 지배하는 엘리트가 다르다고 말한다. 이들에 의하면, 권력의 분산과 불평등 및 유동성으로 인하여 정책영역마다 행위자들의 영향력 특화현상이 나타난다.

이처럼 엘리트론과 다원주의론이 논쟁되는 가운데 1970년대 이후 환경변화에 따른 새로운 통치현상을 설명하고 분석하기 위하여 국가와 사회의 제도적 연결에 착안한 이론들이 대두하였다. 조합주의이론, 성장기구론, 도시레짐이론, 정책네트워크론 등이 그것이다.

우선, 조합주의이론(corporatism)은 1970년대 서구 산업국가의 경우 자본주의 특징인 개인주의와 자유경쟁원리가 초래하는 계급간의 정치적·경제적 갈등을 해결하고 사회의 조화와 질서를 구현하기 위하여, 그리고 남미 등 후진국가에서는 개인보다 전체적 조화와 질서를 강조하는 문화적 특성을 설명하기 위한 것이다. 이 이론은 다원주의 이론을 비판하면서 대두한 것으로서 국가와 사회를 연결하는 제도적 구조를 설명하는 이론이다.³⁶⁾

조합주의란 국가와 이익집단 사이의 이익중개모형, 즉 국가와 이익집단이 서로 공유하는 또는 최소한 조화되는 목적을 실현하기 위하여 구조화 되어 있는 협동적인 제도적

35) 신다원주의는 다원주의가 집단의 이해관계와 활동의 중요성을 과대평가하고 정부의 이해관계나 활동에 대해 충분히 주목하지 못하고 있다는 비판을 수용한 것으로 정부는 중립적인 조정자가 아니라 자신의 의지에 따라 독자적으로 활동하는 실체이며, 집단에도 특권적 지위를 가지고 우월한 영향력을 행사하는 집단이 존재한다고 본다. Lindblom, C. E., 「*Politics and Markets*」, New York : Basic Books, 1977, p.25.

36) 조합주의에 관한 이론은 Cawson, A. 「*Varieties of Corporatism : The Importance of the Meso-level Interest Intermediation*」, In A. Cawson(ed), *Organized Interests and the state : studies in Meso-Corporatism*, London : Sage, 1985, pp. 44-60. 참조.

구조를 의미한다. 커슨(Cawson)은 조합주의를 공공정책을 산출하기 위하여 독점적인 기능적 이익을 대표하는 조직이 국가기관과 정치적 교환을 하는 특정한 정치과정으로 정의한다. 이 이론은 방법론적 전체주의에 입각하여 국가와 사회의 조직화된 이익집단의 구조화된 상호관계가 정치를 지배한다고 설명한다. 그는 국가가 우위에 서서 이익집단을 끌고 가는 이론을 국가조합주의로, 이익집단이 국가를 조종하는 이론을 사회조합주의로 유형화한다.

성장기구론(growth machine theory)은 ‘누가 지배하느냐’보다 ‘누가 도시의 물리적 구조개편에 영향력을 행사하며 왜 그리고 어떠한 효과를 갖느냐’에 관심을 갖는 것으로서, 지방통치현상은 성장정책을 추진하는 공사연합세력이 누구인가를 파악하는 것을 통하여 설명할 수 있다는 이론이다³⁷⁾. 성장기구론자들에 의하면, 도시개발을 추진하는 연합세력이 도시정치를 지배한다고 한다.³⁸⁾ 성장기구에는 적극적으로 도시성장을 추구하는 세력뿐 아니라 부차적인 동조세력까지 포함한다. 성장추구세력에는 지주, 부동산중개업자, 기업 범주에 속하는 금융업자, 건설업자, 전기 및 전화회사, 그리고 사채업자 등이 포함되고 부차적 동조세력에는 지역대학, 문화기관, 스포츠클럽, 노동조합, 전문가집단, 소규모자영업자 등이 포함된다. 정치가들은 자신의 명성이나 경력관리가 지역의 개발과 밀접한 관련이 있기 때문에 성장기구의 요구에 민감하게 반응한다고 한다.

이처럼 지역에는 성장을 추구하는 세력들도 있지만 이에 반대하는 반성장세력도 존재한다. 이러한 저항세력은 토지의 교환가치보다는 사용가치를 더 중요시하며 개발이 가져다주는 비용이 편익보다 크다고 생각하는 사람들이다. 이들은 성장연합의 개발노력에 맞서 지역보전을 위한 근린주민운동을 벌이며 저항을 하지만 성장연합의 힘 앞에

37) 유재원, 전게서, pp.6-34.

38) 로간과 몰로츠(Logan & Molotch)는 맑스주의자가 사용하는 개념인 사용가치와 교환가치를 가지고 이를 설명한다. 부동산의 사용가치란 토지와 같은 장소가 거주나 생산의 용도로서 갖는 가치를 말하며, 교환가치란 토지가 매매와 임대용도로서 갖는 가치를 말한다. 행위자들은 지역사회에서 이 두 가치를 얻기 위해 도시개발을 추구하고 그 과정에서 동지를 규합하게 된다는 것이다(Logan, J. R. & H. L. Molotch. 「*Urban Fortunes : The Political Economy of Place*」, Berkeley, CA : University of California Press, 1987, pp.145-150.) 이 같은 정치현상은 지방정부의 정책지향 특히 복지시설 설치나 운영에 함의하는 바가 크다고 할 것이다.

오래 견디지 못하고 좌절하게 된다.³⁹⁾ 반성장 세력의 예로는 신사회 운동의 범주에 속하는 환경 NGO를 들 수 있다. 이러한 반성장 세력의 목소리는 성장세력에 의하여 편견동원이나 공권력 동원 또는 보상과 같은 유인책에 의해 억제되거나 저지 시도가 있게 된다.

도시 레짐 이론(urban regime theory)은 로간과 몰로츠(Logan & Molotch)의 성장 연합이론에 그 이론적 배경을 두고 전개되는 이론으로서 엘리트론과 다윈론의 논쟁초점이었던 누가 지배하느냐 하는 것에서 공공목적을 달성하기 위하여 통치능력을 여하히 획득하느냐의 문제로 초점을 이동시키고 있다. 다시 말해 레짐이론은 ‘무엇에 대한 권력’(power over)이 아니라 ‘무엇을 할 능력’(power to)으로, ‘사회통제’(social control)가 아니라 ‘사회생산’(social production)을 성취할 조건의 탐색에 연구의 중점을 둔다. 따라서 엘리트론과 다윈론의 사회적 통제모형에서의 권력개념이 다른 사람을 내 뜻대로 움직이게 하는 것(power over)을 의미하는 반면, 레짐이론의 사회적 생산모형에서의 권력개념은 공공목표를 달성하기 위하여 다양한 구성요소들을 모으는 능력(power to)을 의미한다.

따라서 도시레짐이론은 지방거버넌스를 정부와 비정부행위자 간의 상호의존성에 토대를 두고 공사행위자들의 관계를 통하여 설명하는 이론을 의미하는데, 이러한 측면은 도시레짐 이론가들의 도시레짐 정의에서도 잘 나타난다. 스톤(Stone)은 도시레짐을 공공기관과 사적이익집단이 통치결정(governing decision)을 하고 이를 수행할 수 있도록 함께 기능하는 비공식적인 제도적 장치라고 정의하고 있다. 그러나 디게타노와 클레만스키(DiGaetano & Klemanski)는 도시레짐을 사업가일 수도 지역사회의 지도자일 수도 있는 민간부문의 엘리트와 선출직과 비선출직을 모두 포함하는 공무원간에 정책을 형성하고 집행할 목적으로 만들어진 공식적 또는 비공식적인 제도적 장치라고 정의한다. 요컨대, 도시레짐은 국가와 사회를 연결하는 공식적 또는 비공식적 제도를 의미하는 것으로서 국가와 사회가 어떤 방식으로 결합되어 있느냐에 따라 상이한 정치가 이루어지며 여기서 상이한 정책이 산출된다고 본다.

39) 유재원, “지방정치와 권력구조”, 박종민(편), 「한국의 지방정치와 도시권력구조」, 서울: 나남출판, 2000, p.27.

정책네트워크론(policy network theory)은 거버넌스의 하나의 이론 또는 모형으로서 정치현상 또는 정책현상을 네트워크 시각을 통하여 바라보는 이론이다. 키크트(Kickert)는 정책 네트워크론을 거버넌스의 새로운 형태로 본다.⁴⁰⁾ 정책 네트워크론은 제도적 분화와 관련되는 거버넌스 체계를 설명할 수 있는 이론, 즉 국가와 사회의 구별을 애매 모호하게 하는 환경맥락에서 국가와 사회가 상호 침투하는 영역을 설명하려는 이론이다. 그 이유는 정책네트워크가 정책과정을 연구하는 데 수많은 하위체제들로 구성된 분산된 정치체제 하에서 하위체제들 간의 상호의존성과 상호작용을 가정하기 때문이다. 정책네트워크의 중요한 요소는 구조적 측면, 즉 네트워크에 관련된 행위자들 사이의 구조적 연결을 강조하면서 네트워크 구조가 정치를 지배하며 여기서 정책결과가 산출된다는 점이다. 따라서 정책 네트워크론에 의하여 정책현상을 설명하기 위해서는 정책네트워크의 개념화와 그 개념적 구성요소를 파악해야 한다.

정책 네트워크를 개념화하는 데 공통적으로 추출할 수 있는 개념적 요소는 국가와 사회의 관계구조에 대한 관점을 든다. 정책네트워크 개념은 국가와 사회의 상호 침투영역에 관련되는 것으로 국가와 사회의 이분법적 논의보다는 국가와 사회의 중간부분을 설명하는 개념이다.

이러한 관점에서 와덴(Waarden)과 로즈와 마쉬(Rhodes & Marsh)는 정책네트워크를 국가와 사회관계의 좀더 세련된 일반적 개념으로 보는데 이는 정치행정 현상 연구에서 국가와 사회가 접촉하는 구조적 배열을 기술하고 설명하는 네트워크 개념을 말한다. 여기서 정치행정현상이란 정치행정환경과 정치체제 속에서 정치행정이 이루어지는 것 특히 정책이 흘러가는 측면, 즉 사회문제가 대두되어 이를 해결하기 위한 정책이 만들어져서 집행되고 평가되어 환류되는 상호작용과정을 말한다. 그리고 네트워크란 행위자를 연결하는 관계를 의미한다. 행위자란 노드라고도 하는 것으로서 구체적으로는 사람과 조직 및 시스템 등을 말하며, 관계란 상호작용을 말한다. 이러한 네트워크 행위자들 간의 연결 구조를 네트워크 구조라고 한다. 요컨대, 정책네트워크란 정치시스템 또는 행정시스템에서 정치과정 또는 정책과정에 관련을 맺고 있는 공사행위

⁴⁰⁾ Kichert, W. "Public Governance in the Netherlands : An Alternative to Anglo-American Managerialism" , Public Administration, 75, 1997, p.33.

자들의 관계를 의미한다.⁴¹⁾

이처럼 정책네트워크 개념이 정의되면 그 개념정의의 내포와 외연에 포함되는 정책네트워크의 여러 구성요소를 추출할 수 있고, 이러한 하위변수를 통하여 정치행정현상을 설명할 수 있다. 정책네트워크의 구성요소에 대하여 학자들은 여러 견해를 제시하고 있다. 와덴(Waarden)⁴²⁾은 행위자, 기능, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자 전략을, 리플리와 프랭클린(Ripley & Franklin)⁴³⁾은 행위자, 행위자들의 관계, 관계안정성, 영향력 정도를 들고 있다. 또한 마린과 마인츠(Marin & Mayntz)⁴⁴⁾는 정책영역, 정책행위자, 조직간 관계로서의 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용을 제시하고 있다.

3) 지방 거버넌스의 개념정의

이상에서 설명한 지방거버넌스 패러다임의 유형 중에서 1990년대 이후 지방거버넌스현상을 설명하는 지배적인 이론으로 등장하고 있는 것이 정책네트워크 이론이다.⁴⁵⁾ 거버넌스를 연구하는 다수의 학자들은 네트워크 관점 또는 정책네트워크 관점에서 지방거버넌스 개념을 정의하고 있다.⁴⁶⁾ 로즈(Rhodes)는 거버넌스를 자기조직화된 조직간 네트워크를 통하여 작동되는 것으로 본다.⁴⁷⁾ 고스(Goss)는 거버넌스가 공식적 또는 비공식적인 정치에 관련된다고 본다.⁴⁸⁾ 이런 견지에서 그는 지방거버넌스를 공공기관들 간의 관계뿐만 아니라 공공기관과 시민사회사이에 상이한 관계를 발달시키는 지방수준

41) 배응환. “환경변화, 제도변화, 그리고 정책변화 : 신제도주의 접근방법을 중심으로”, 행정논총, 39(2), 서울대학교, 2001, p.267-238.

42) Waarden, F. V., "Dimensions : and Types of Policy Networks". European Journal of Political Research, 21, 1992, p.32.

43) Ripley, R. B. & G. A. Franklin. 「Congress, the Bureaucracy and Public Policy」, Homewood : The Dorsey Press, 1980, p.20.

44) Marin, B. & R. Mayntz. 「Policy Networks」, Frankfurt : Campus, 1991, p.18.

45) Leach & Smith, 2001, pp.21-30. 그리고 Rhodes, Stoker 등도 지방거버넌스를 정책네트워크로 파악하고 있다.

46) Rhodes, Keating, Gerristion 등이 대표적인 학자라 할 수 있다.

47) Rhodes, *op.cit.*, p.15

48) Goss, Sue, 「Marking Local Governance Work : Networks, Relationships and the Management of Change」, London : Palgrave, 2001, p.11.

의 새로운 집합적 의사결정방식으로 정의한다. 이와 유사하게, 키팅(Keating)은 지방거버넌스를 정책형성과 정책집행 및 자원동원이 이루어지는 비공식적 또는 공식적 체제로, 게리스천(Gerristion)은 지방거버넌스를 지방정부의 문제해결을 위한 지역사회구성원의 참여시스템으로 정의한다.

네트워크 관점의 지방거버넌스 개념은 지방 수준에서 지역사회를 구성하는 공사부문들 사이의 경계가 상호 침투되어 있다는 것을 전제로 통치하는 시스템과 방식(governing system and method)을 의미한다고 할 수 있다. 지방거버넌스는 지방정치 또는 지방정책과정에 공공부문 외에 시민사회부문과 같은 다양한 행위자들과 이들의 정책이해관계와 정치자원 및 정치권력분포를 포함한다. 그러므로 지방거버넌스는 지방통치시스템을 구성하는 제도설계뿐만 아니라 제도들 사이의 통치과정(governing process)을 강조한다. 여기서 지방통치시스템의 제도설계란 지역사회를 구성하는 공공·민간·제3부문의 행위자들을 연결하는 조직의 설계를 의미하고, 통치과정이란 지역사회의 정치활동 또는 정책활동을 말한다. 이 연구에서는 이런 의미의 지방 거버넌스 개념을 수용한다. 이 같은 지방거버넌스의 개념은 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 상호의존성이다. 거버넌스는 중앙과 지방정부, 정치·사회적 단체, NGO등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다. 이러한 상호의존성은 상대방으로 하여금 당사자가 얻을 것이 있다는 것을 의미한다. 즉, 자금, 물자, 정보 등 구성원 자신이 갖지 못한 것을 상대방에게서 얻을 수 있음을 확신할 수 있을 때 상호의존성은 높아질 수 있다.

둘째, 지속적인 상호작용이다. 자원을 교환하고 목적을 공유할 필요성을 지닌 네트워크 참여자들 간에 지속적인 상호작용이 존재한다는 것이다. 네트워크 구조의 영향으로 행정에서 중요한 것은 정부 내부의 기획이나 정책결정이 아니라, 정부와 사회, 그리고 다양한 참여자들 사이의 상호작용이다.

셋째, 게임의 규칙이다. 상호신뢰관계나 우호관계로서 거버넌스를 하나의 게임으로 인식한다면 게임 참여자들 상호간의 신뢰 및 믿음의 확보 없이는 실제적인 거버넌스의 작동은 불가능할 것이다.⁴⁹⁾ 즉 게임의 규칙이 공정하게 이루어지기 위해서는 파트너

49) 류재현, “지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색”, 한국지방자치학회학회보, 14(3),

상호간의 신뢰, 존경, 갈등, 권한차별 등의 관계가 중요하다. 파트너 상호간의 신뢰와 믿음이 없이는 게임의 규칙이 지켜질 수 없기 때문이다.

넷째, 자율성을 가진 자기조직적인 조직간 네트워크이다. 네트워크는 국가로부터 상당한 정도의 자율성을 지니고 있으며 자기조직화한다. 네트워크 내에서의 정부의 역할은 사회정치적 상호작용을 가능하게 하고, 문제해결을 위한 다양한 노력을 조장하는 것이다.⁵⁰⁾ 결국 이러한 의미의 네트워크를 구성하는 데는 네트워크의 관리주체, 이해관계자의 범위, 네트워크의 구성형태, 책임소재, 참여방식, 참여단체 등이 중요한 요소로 작용한다.

한국지방자치학회, 2002, p.48.

50) 주재현·김태진. "정부-기업간 파트너쉽과 환경정책", 한국행정연구, 10(4), 2001, p.240.

제2절. 지역노인복지서비스와 복지공급 패러다임의 변화

1. 지역복지의 개념 및 특성

1) 지역복지의 개념

지역복지를 간단하게 정의하면 지역사회⁵¹⁾내에서 복지⁵²⁾를 의미한다. 지역복지는 19세기 후반 영국의 Settlement운동과 20세기초 미국에서 전개된 지역사회센터 운동 등에서 찾아 볼 수 있다.⁵³⁾ 한국의 경우는 1950년대의 지역사회개발(community development)개념과 1960년대의 지역사회조직(community organization), 1970년대 지역사회사업(community work)과 지역사회복지(community welfare) 개념의 사용에서 지역복지의 뿌리를 찾아볼 수 있다.

프리드랜더(Friedlander)에 따르면 지역복지란 지역사회의 욕구를 충족시킬 수 있는 규정을 실현하기 위한 법제, 시책, 급여 및 제반 서비스의 체계를 말한다.⁵⁴⁾ 최일섭 등

51) 지역복지의 개념을 명확히 하기 위해서는 지역사회의 개념정립이 선행되어야 한다. 지역사회의 개념은 일반적인 의미로 사용되는 경우와 과학적인 개념정의를 통해 사용되는 경우로 나눌 수 있는데, 전자는 “지역사회의 연대의식의 강화”나 “기능적인 지역”등으로 표현된다(Rose, M. 「*Community Organization : Theory Principles and Practice*」. 2nd ed., New York : Harper Brothers, 1967, pp.41-45.). 이에 비해 후자는 지리적 개념, 집단 상호작용을 강조하는 사회적 동질지역으로서의 개념, 지리적 및 사회적 동질성을 강조하는 자연지역으로서의 개념 등이 있다(최일섭 등. 「지역사회복지론」, 서울대학교출판부, 1997, pp.5-9.).

52) 복지(welfare)란 좋다는 말(well)과 생활의 상태를 나타내는 말(fare)의 합성어로 좋은 상태라는 뜻을 함축하고 있다. 여기서 well이란 물질적인 개선뿐만 아니라 정신적인 면에서의 생활의 개선을 포함하며, 소득 수준이 높고 물질적으로 풍요해질 뿐만 아니라 생활의 질 면에서 만족해지는 상태를 의미한다. 빈호벤은 복지를 자아실현과 인생 만족, 사회성과 국가발전을 모두 포함하는 의미로 개념을 규정하였다(Veenhoven, R., “Is happiness Relative?”, *Social Indicators Research*, 1991, p.4). 즉 참된 복지만 객관적 측면에서는 개인의 자아실현과 사회의 응집력 및 평등을, 주관적 측면에서는 인격적인 충족과 사회적 연대 및 국가발전을 전반적으로 개념화하는 것으로 볼 수 있다.

53) 김영중은 지역사회복지의 근원을 19세기 후반 영국의 정주기반 확립운동(Settlement)에서 찾기도 하고, 미국 지역사회센터의 지역복지서비스 운동에서 찾기도 한다. 김영중, “지역사회복지에 있어서의 지방행정의 역할”, 95국제학술발표대회 기고논문, 대구대학교 사회과학 연구소, 1995, p.74.

54) Friedlander, W. A., 「*Introduction to Social Welfare*」, Englewood cliff, New Jersey :

은 지역사회복지(community welfare)란 전문 혹은 비전문 인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고, 지역사회 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력을 의미한다고 정의한다. 즉 지역사회복지라는 것은 개인복지나 가정복지보다 넓은 차원의 개념이며, 아동복지, 청소년복지, 노인복지라는 대상층 중심의 사회복지 활동보다는 지역성이 뚜렷하다는 점에서 그 차이를 발견할 수 있다고 한다.⁵⁵⁾

신섭중 등은 지역사회복지란 바람직하다고 할 수 있는 표준적 생활수준에서 볼 때 좋지 않은 상태에 놓여있는 지역주민 또는 지역사회에 대하여 개선 또는 향상을 목적으로 주민주체의 원칙에 입각하여 국가, 지방자치단체 및 주민조직, 민간단체가 협동하여 소득보장정책, 주거환경정책, 보건의료정책, 교육·문화정책, 노동정책, 교통통신정책 등 일반 공공정책과 함께 대체 또는 보충하여 개별적, 종합적, 조직적으로 원조를 행하는 지역정책과 지역 활동을 총칭하는 개념으로 정의하고 있다.⁵⁶⁾

岡村重夫(1994)는 지역사회복지구성을 직접적이고 구체적인 서비스 활동으로서 커뮤니티 케어(community care) 및 커뮤니티 케어를 가능케 하는 전제조건 형성으로서 지역조직화 활동과 복지조직화 활동, 예방적 사회복지활동 등으로 구분하였다. 지역사회복지의 중심인 커뮤니티 케어를 가능케 하는 것은 커뮤니티 의식을 가진 집단이며, 새로운 커뮤니티 형성을 하는 활동이 지역조직화활동이다. 또한 사회복지서비스를 필요로 하는 당사자, 그 대변자, 서비스 제공기관, 시설 단체가 동일성의 감정으로 결속되어 사회복지 커뮤니티를 형성하는 사회복지조직화 활동이라고 하였다.⁵⁷⁾

永田幹夫(1985)는 지역사회복지란 사회복지서비스를 필요로 하는 개인이나 가족의 자립을 지역사회에서 이룩하고자 하는 것이라고 주장한다.⁵⁸⁾ 그리고 지역사회복지란 이러한 것을 가능케 하기 위한 지역사회통합화와 기반 형성을 조성하기 위하여 필요한 생활개선서비스와 대인복지서비스 체계의 창설, 개선, 확보, 운영과 이러한 것의 실

Prentice-Hall Inc., 1995, p.4.
55) 최일섭 등, 전계서, pp.34-35.
56) 신섭중 등, 「비교사회복지론」, 서울 : 유풍 출판사, 1990, p.73.
57) 岡村重夫, “地域福祉論”, 「社會福祉改革論 I, II」, 社會保障研究所, 東京大學出版會, 1994, p.50.
58) 永田幹夫. 「地域福祉組織論」, 全國社會福祉協議會, 1985, p.74.

현을 위한 조직화 활동의 총체를 말한다.⁵⁹⁾

일반적으로 지역복지는 지역사회조직(community organization), 지역사회복지계획(community welfare planning), 지역사회관계(community relations), 계획적 변화(planned change), 지역사회사업(community work), 사회적행동(social action), 집단간사업(inter-group work), 지역사회실제(community practice) 등 다양한 용어를 포함하는 매우 다의적인 용어임에 틀림없다.

그러나 이러한 용어가 어떤 것으로 사용되든 지역복지는 지역사회 수준에서 지역사회제도를 개선 혹은 변화시키고 지역사회 문제를 해결하기 위한 개입이라는 의미상의 공유성이 있다.⁶⁰⁾

결국 이러한 논의를 종합해 볼 때 지역복지란 지역주민의 안정된 생활을 위해 공공 부문과 민간부문이 상호 협동하여 지역복지환경을 개선하는 사회정책 및 방법의 체계라고 정의할 수 있다. 즉 지방자치단체나 그 지역에 거주하고 있는 지역 주민들이 복지서비스를 필요로 하는 사람에게 그들이 필요로 하는 복지서비스를 적절한 시기에 효과적으로 전달하는 것이라 할 수 있다.

2) 지역복지의 특성

지역복지의 특성으로 다음의 몇 가지를 살펴볼 수 있다. 첫째, 지역복지는 지역사회를 기본 단위로 하는 사회복지이다. 따라서 지역복지는 지역중심의 복지체계와 지역사회의 특성과 욕구에 따라 복지정책이 수립되고 집행되어야 한다. 즉 지역사회 자체의 정책결정과 프로그램개발에 의해 실천되어야 한다.

둘째, 지역사회주민의 적극적인 참여가 이루어져야 한다. 즉 중앙집권적인 복지체계에 있어서 지역사회주민은 단지 복지서비스의 수혜자(beneficiaries 혹은 consumers)

59) 永田幹夫는 이러한 지역사회복지의 구성요소로 i)예방적 서비스, 전문적 케어, 재가 케어, 복지증진서비스를 포함하는 재가복지서비스, ii)물적, 제도적 조건개선을 위한 서비스, iii)지역조직화, 복지조직화를 포함하는 조직 활동 등을 제시하였다. 永田幹夫, 전게서, 1985, p.13.

60) Cox, F. M., et al., 「Strategies of Community Organization」, 2nd ed., Itasca, Ill : F. E. Pea-cock, 1979, p.3.

일뿐이며, 서비스의 공급자(provider 혹은 producer)라는 의식이 존재하지 않는다. 그러나 지역사회 중심의 복지체계에 있어서는 지역주민은 수혜자임과 동시에 서비스의 공급자로서의 이중적인 역할을 맡게 된다. 따라서 지역사회주민들은 지역사회의 복지 문제에 보다 많은 관심을 갖고 지원을 하게 되는 것이다.

셋째, 사회복지 대상자의 증가에 있다. 이러한 대상자의 증가는 사회복지전문기관 시설만으로 복지문제를 해결할 수 없다. 따라서 주민의 조직적인 활동과 자원의 동원을 필요로 한다.

넷째, 주민전체에 대하여 생활향상 및 편의성을 제공하면서 소외계층의 복지에 힘쓴다. 주민들의 소득증대와 사회 환경을 개선하고 각종 편의시설을 확충하며, 정상적인 생활을 영위할 수 없는 노약자를 보호하는 활동을 전개한다.

다섯째, 지역복지는 시설중심의 복지와 대인중심의 복지로 구분된다. 시설중심의 사회복지란 종합복지관, 지역사회복지관, 경로당, 보육원, 양로원 등의 시설을 통해 주민 복지를 실현하는 것을 의미하며, 대인중심의 사회복지란 생활보호대상자에 대한 생활비지급, 각종보험, 봉사활동 등 어려운 사람을 대상으로 하는 사회복지를 의미한다.⁶¹⁾

여섯째, 기획, 예산, 행정관리사항을 지역사회조직이 담당하며 주민참여에 의하여 추진한다는 특성이 있다. 지역사회복지는 공공기관이 수행의 주체가 되어야 하지만 일방적인 관 주도형이라기보다는 주민의 필요에 의해 관리되는 주민욕구 지향적으로 수행되어진다. 주민조직이 주체가 되어 계획을 수립하고 자체의 인적, 물적 자원에 기초를 두고 추진하는 것이다. 하지만 주민들은 기술, 자금의 측면에서 부족하고, 지속적 사회활동이 어렵기 때문에 정부의 적극적인 지원이 필요하다.⁶²⁾ 공공기관은 주민조직이 효율적인 활동을 할 수 있도록 지원을 하기 위한 조직과 예산이 뒷받침되어야 한다.

61) 신대순. “지역사회 복지를 위한 지방행정의 과제”, 행정문제연구, (1), 경희대학교 사회과학연구원 행정연구소, 1993, p. 54.

62) 국가주도에 의한 복지제공은 국가의 재정부담을 가중시켜 성장잠재력을 상쇄시킨다는 신자유주의의 이데올로기 공세 및 정치적 실천에 기인한 것이 지역복지의 중요성을 증대시킨 것이라 할 수 있다. 따라서 이러한 논리에 따르면 정부의 적극적 지원의 필요성은 다소 줄어들었다고 할 수 있을 것이다. 그렇지만 지역사회보호(community care)가 강조되거나 클라이언트 중심적인 서비스 체계로 변화되면서 자연스럽게 지역사회복지의 중요성이 부각되고 있는 현실을 볼 때 정부의 적극적인 지원은 필수적이라 할 수 있을 것이다.

이러한 특성을 가진 지역복지의 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회복지의 기본적인 기능을 발휘하고 그 목적을 달성하기 위해서는 그 지향하는 바가 생활문제 발생의 근원인 지역사회이어야 한다. 둘째, 사회복지 보호대상자가 갖는 생활상의 욕구를 충족하기 위해서는 지역사회에서 그들이 갖는 모든 사회관계를 유지, 발전시키는 방향으로 원조하여야 한다. 지역사회관계나 가족관계를 단절시키는 보호는 참된 사회복지 원조가 아니다. 셋째, 문제발생후의 사후적 대책보다는 문제발생을 예방하는 대책이 합리적이다. 사회생활상의 곤란을 사전에 방지하고 문제를 사전에 발견하여 해결하는 예방적 사회복지를 발전시켜야 한다. 넷째, 주민의 생활문제와 관련되는 사회제도나 사회적 시책입안, 실시, 운영에 대하여 주민을 효과적으로 참여시킬 수 있도록 해야 한다. 지역사회차원에서 주민과 원조대상자는 거의 같은 입장이기 때문에 주민참여를 유도하기에 가장 적합하다. 민주적인 주민참여를 가능케 하는 지역사회야말로 사회복지의 최대 관심사이다.

2. 지역노인복지 서비스의 의의 및 특성

1) 고령화 사회와 노인문제

(1) 노인의 개념과 특성

노인이란 “나이 많은 자”로 평범하게 사용되는 용어이면서도 국가나 사회의 정치·경제·사회·문화적 배경 및 여건, 개개인의 심리적, 육체적, 정서적 요인에 따라 개념의 차이가 있으며, 논자에 따라 그 정의를 조금씩 달리하고 있다.⁶³⁾

63) 장인협·최성재(1987)는 노인을 한마디로 정의하기가 어렵다고 하면서, 노인에 대한 개념정의를 추상적인 정의와 조작적인 정의로 나누어 검토하고 있다. 추상적인 정의는 노화현상의 복합적인 측면, 즉 생물학적, 심리적, 사회적 측면을 고려해 노인에 대한 개념을 정의하는 것이고, 조작적 정의는 사회적 현상의 실재를 관찰하여 노인의 정의를 규정하는 것으로 개인의 자각에 의한 노인, 사회적 역할 상실에 의한 노인, 역년층(chronological age)에 의한 노인, 기능적 연령(functional age)에 의한 노인 등으로 구분하고 있다(장인협·최성재, 「노인복지학」, 서울 : 서울대학교출판부, 1987, pp.44-48). 노인에 관한 성서의 용어를 보면 히브리어(구약)와 헬라이어(그리스어, 신약)에서 구별되어 사용되고 있는데 구약의 히브리어에는 ‘자켄’, ‘셈바흐’, ‘야시스’가 일반적으로 쓰였다. ‘자켄’은 수염이 희다는 뜻으로 60대 노인을, ‘셈바흐’는 “흰머리”란 뜻으로 70대 노인을, ‘야시스’는 흔들린다는 뜻으로 80대 노인을 지칭했다. 신약에서는 ‘케론’,

브린(Breen)은 노인이란 생리적 및 신체적으로 쇠퇴기에 있는 사람, 심리적인 면에서 정신기능과 성격이 변화되고 있는 사람, 사회적인 면에서 지위와 역할이 상실되어가는 사람이라 정의한다.⁶⁴⁾

이혜원(1996)은 노인을 노화와 더불어 신체적·심리적·사회적 기능이 점차 쇠퇴하여 생활기능 수행상의 장애를 경험하는 사람이라고 보고 있으며⁶⁵⁾, 윤진(1983)은 신체적, 심리적, 사회적 견지에서 생활주기에 따라 변화하는 노화과정에 있는 남녀로 보고 있다.⁶⁶⁾ 이와같은 제 견해는 노인의 개념을 생물학적, 심리학적, 사회학적 측면에서의 기능을 고려한 개념이라 할 수 있을 것이다.

한편 1951년 국제노년학회에서는 노인의 개념을 환경의 변화에 적절히 적응할 수 있는 조직기능이 감퇴되고 있으며 생체의 자체 통합능력이 감퇴되며, 인체의 기관, 조직, 기능에 쇠퇴현상이 일어나 생체의 적응이 제대로 되지 않는 사람으로 정의하고 있다. 이외에도 연령에 따라 노인을 규정하기도 하는데 생활보호법 및 노인복지법에서 65세 이상을 노인으로 규정하고 있다.⁶⁷⁾

이러한 제 개념을 종합적으로 검토할 때 먼저 일정한 연령을 대상으로 노인의 개념을 정하는 것은 사회입법적인 면이나 행정적인 면에서 상당한 장점을 가진다. 그러나 이같은

‘게라스’, ‘포레스부테스’ 등이 쓰였다. 여기서 ‘케론’은 자녀출산이 불가능한 노인(oldman)을, ‘게라스’는 늙은나이(old age)로, ‘포레스부테스’는 늙은이 또는 연장자(older)뜻으로 고령으로 자녀출산의 능력이 없는 생리적 노령과 연령적으로 연장자를 의미한다고 한다. 이성호, “노인”, 「성구 대사전」, 서울: 혜문사, 1968, p.290.

64) Breen, L. B. 「*The Aging Individual*」, In *Handbook of Social Gerontology* by C.

Tibbitts(ed.), Chicago: University of Chicago Press, 1960, pp.150-157.

65) 이혜원, 「노인복지론:이론과 실무」, 서울: 유풍출판사, 1996, p.12.

66) 윤진, 「성인, 노인심리학:성인기 이후의 발달과 노화과정」, 서울:중앙적성출판사, 1994, p.27.

67) 노가튼(Nougarten)은 연령 계층을 3가지로 분류하여, 55~64세를 연소노인기(Young-old), 65~74세를 중노년기(Middle-old), 75세 이상을 고령기(Old-old)로 구분한다(Binstock, R. H., et al. 「*Aging and social science*」, Van Nostrand Reinhold company, 1976, p.168.). 종래 한국에서는 만60세를 회갑으로 하고 있고, “인생 70 고래회”라 하여 70세까지 장수하면 큰 경사로 생각하여 왔으나 평균 수명의 증가와 함께 그 의미가 갈수록 퇴색되고 있다. 한편 우리나라 법제도상 노인의 범위는 보통 60세 이상 또는 65세 이상 인구를 지칭하고 있는데, 고령자 고용촉진법에서는 55세 이상을 고령자로 보고 있으며, 국민연금법상의 노령연금 급여대상자로서 노인은 60세 부터로 규정하고 있다.

일괄적인 노인의 규정은 노화의 개인간 차이뿐만 아니라 개인내의 차이를 무시하고 이로 인해 노인에 대한 고정관념(stereotypes)과 편견을 갖게 만드는 단점이 있다.⁶⁸⁾ 따라서 노인에 대한 개념정립을 위해서는 노인의 생리적, 신체적, 정신적, 사회적 제 측면의 특성을 충분히 고려하여야 할 것이다. 일반적인 노인의 특성으로 거론되고 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 신체적 생리적 특징을 살펴보면 우선 체력이 쇠퇴하는 시기로 자주 피로감을 느끼게 되며, 여러 가지 노환⁶⁹⁾을 수반하게 된다. 둘째, 수입을 상실하게 되는 시기로서 재정적 안정을 위협하는 요소가 될 뿐 아니라 수입활동을 통해서 보유했던 사회적 지위와 역할을 사회에 반환하게 됨으로써 그에 따른 여러 가지 좌절을 경험하게 된다. 셋째, 배우자나 친구들과의 사별이 대두되는 불안의 시기로서 홀로 남게 되고 고독하게 되는 때이다. 넷째, 영유아기와 유사성을 가지며, 자녀에게 점진적으로 의존하기 시작하는 때이다. 다섯째, 전반적으로 상실감을 느낄 때이다.

이상록(1969)은 나이가 들수록 건강 및 경제상의 불안정에 대한 번민, 생활환경의 부적응에 의한 불안과 걱정, 시기심·질투심의 강화, 흥미감퇴·비 활동성·내폐성 경향의 증대, 보수적·완고·고독감 등의 심리적 특성이 현저히 나타난다고 하였다.⁷⁰⁾ 신체적, 심리적, 사회적 측면에서 나타나는 노인의 특성을 정리하면 <표 2-5> 와 같다.

이 같은 노인의 특성 등을 고려하여 노인의 개념을 종합적으로 정의하면 노인이란 노화의 한 과정이며 신체적, 사회적, 문화적 및 본인의 주관적 측면을 포함한 종합적인 증세

68) Butler, R. 「Care Coordination : Case Management」, In A. Romaine-Davis, J. Boondas, A. Lenihan(eds.), Encyclopedia of Home Care for The Elderly, Westport Connecticut : Greenwood Press, 1975, p.7.

69) 장인협·최성재는 노인의 건강보호와 관련된 문제를 크게 의료비 부담 문제, 와병노인의 간호 문제, 의료시설에의 접근 문제로 구분해 고찰하고 있다. 그들의 연구에 따르면 노인의 유병율(有病率)은 전체 인구의 평균보다 2~3배가 되고 입원치료기간도 17세 이하의 3배가 되므로 노인의 건강보호에는 많은 의료비가 소요된다고 하고 있다. 와병노인의 간호문제와 관련해서는 간호할 사람이 부족하여 노인의 간병이 어렵게 되고, 의료시설에의 접근 용이성은 노인건강보호에 특히 중요한 요소이지만 의료시설의 70% 정도가 도시지역에 집중되어 있어 농촌 지역 노인의 의료시설에의 접근이 어렵다는 점을 들고 있다. 장인협·최성재, 전거서, p.140.

70) 이상록. “한국노인복지의 문제점에 관한 고찰”, 사회복지연구소 논문집(제2집), 한국사회사업대학복지연구, 1969, p.44.

를 나타내는 65세 이상의 인간을 말한다고 할 수 있을 것이다.

〈표 2-5〉 노인의 특성과 문제점

특 성	노 화 현 상	문 제 점
신체적 특성	· 신체의 변화	· 신체부위 축소 · 체력감퇴 · 신경계통 지병발생 · 보행장애 · 신체장애 발생
	· 감각기관 기능저하	· 시각적 능력 쇠퇴 · 가청거리 감소 · 평행유지 능력 저하 · 공간 통합능력 저하
	· 호흡, 순환기 기능 저하	· 소화능력 감소 · 친식발생 · 고혈압 환자 증가 · 치아능력 약화
심리적 특성	· 새로운 행동양식에의 부적응 · 융통성의 결여 · 활동영역 축소 · 가족구성원의 상실	· 프라이버시에 대한 욕구 · 추억에 대한 애착 · 불안, 초조감 · 고독감, 소외감 · 인생의 낙오감
사회적 특성	· 사회적 역할의 상실 · 경제적 곤란 · 생활환경의 변화	· 고립감 · 허탈 상실감 · 소유욕구 발생 · 열등감

(2) 고령화 사회의 대두와 노인문제

한국은 2000년에 65세 이상 인구가 총 인구에서 차지하는 비중이 7.2%에 이르러 고령화 사회에 들어섰고, 오는 2019년에는 그 비율이 14%를 넘어 고령사회에 진입할 것으로 전망하고 있다.⁷¹⁾ 현재 고령화 사회(aging society)라는 용어는 일반적으로 현대사회의 변

71) 통계청, 전계서, p.11.

동적 특징을 나타내는 내용으로 활용되고 있는데 그 사용기간은 그리 오래 된 것이 아니다. 고령화 사회(aging society)란 하나의 국가나 사회의 인구 구조변동을 나타내는 용어로서 한 나라의 전체인구 중 65세 이상 노인인구의 비율이 높아지고 있는 사회라고 말할 수 있다. 즉 전체 인구에 대비한 노령인구의 비율이 증가하는 상태로 인구의 고령화 또는 고령화가 진행 중에 있는 사회를 뜻하는 것과 노년인구계수의 구체적인 수치와는 관계없이 국가적 사회적 노년인구계수의 증가 현상이 중단된 상태에서 고령적 상태로 변화된 사회가 상대적으로 증가함을 뜻한다.

여기서 인구구조란 전체인구의 연령별 구성비율의 분포상태를 뜻하며, 다음과 같은 3개의 구조로 분류한다.⁷²⁾ 첫 번째 집단은 비생산적 연소인구로서의 14세까지의 유·소년 인구를 뜻한다. 둘째는 생산연령인구집단으로 15세에서 64세까지의 노동력이 있는 경제활동 인구를 뜻하며, 끝으로 비생산적 노령인구집단은 65세 이상의 인구로서 육체적으로나 정신적으로 노동력을 상실하여 사회적으로 활동력이 부족한 인구를 뜻한다.

인구계수비율과 인구지수를 산출하였을 때, UN에서는 한나라의 인구 가운데 65세 이상의 노령인구 비율이 4%미만인 나라를 유년 인구국(Young Population), 4~7%인 나라를 성년 인구국(Mature Population) 그리고 7% 이상인 나라를 노년 인구국(Aged Population) 이라고 규정하고 있다. 한편, 개발도상국에 있어서 노년인구의 급증이 두드러지게 나타나는 1960년대 이후부터 노년인구 구성비율의 계층을 보다 세분화하려는 경향이 나타나 코그윌(Cogwill)⁷³⁾은 한나라의 전체인구 중 65세 이상 인구가 4%미만인 국가를 유년국 (Young Population), 4~6%인 나라를 청년국(Youthful Population), 7~9%인 나라를 성년국(Mature Aging Population), 그리고 10%이상인 나라를 노년국(Aged Population)으로 구분하고 있다.⁷⁴⁾

일반적으로 65세 이상의 노인이 전체 국민의 7% 이상이 되면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회로 보고 있다. 한국의 경우 <표 2-5> 에서 보는 바와

⁷²⁾ Cole, A. J. 「How the Age Distribution of a Human Population is Determined」, New York : The Biological Laboratory, 1957, p.89.

⁷³⁾ Cogwill, O. 「Aging Around the World」, Belmont, California : Wadsworth Publishing Co, 1986, p.24.

⁷⁴⁾ 김성순. 「고령화사회와 복지행정」, 서울 : 홍익재, 1990, p.19.

같이 65세 이상 인구의 비중은 2000년 현재 약 7.2%로 1994년 5.7%에 비해 1.5%p 증가하였다. 지난 2000년 7.2%로 고령화 사회에 접어든 이래 2019년에는 14.4%로 고령사회에 진입하고 2026년에는 20.0%로 초고령사회에 도달할 것으로 전망된다.

〈표 2-6〉 연령계층별 인구 및 구성비 추이

(단위 : 천명, %)

	1980	1994	2000	2003	2004	2010	2020	2030
총인구	38,124	44,642	47,008	47,925	48,199	49,594	50,650	50,296
0~14세	12,951	10,653	9,911	9,719	9,633	8,552	7,034	6,217
15~64세	23,717	31,446	33,702	34,238	34,396	35,741	35,948	32,475
65세이상	1,456	2,542	3,395	3,969	4,171	5,302	7,667	11,604
구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14세	34.0	23.9	21.1	20.3	20.0	17.2	13.9	12.4
15~64세	62.2	70.4	71.7	71.4	71.4	72.1	71.0	64.6
65세이상	3.8	5.7	7.2	8.3	8.7	10.7	15.1	23.1

자료: 통계청, 장래인구추계, 2001, p.61.

이러한 고령화 사회로의 진전은 다양한 노인문제를 야기시키고 있으며 노인문제의 해결은 정부 및 지방자치단체의 중요한 정책과제의 하나가 되고 있다. 노인문제는 노화⁷⁵⁾ 과정에서 경험하는 생활상의 여러 가지 어려움을 말하며 이러한 어려움 때문에 인간으로서 일상생활을 하는데 필요한 기본적 욕구를 충족하지 못하는 상태를 말한다.

노인문제를 크게 집약하면 병고(심신의 건강상실), 빈곤(경제적인 의존), 고독(인간관계

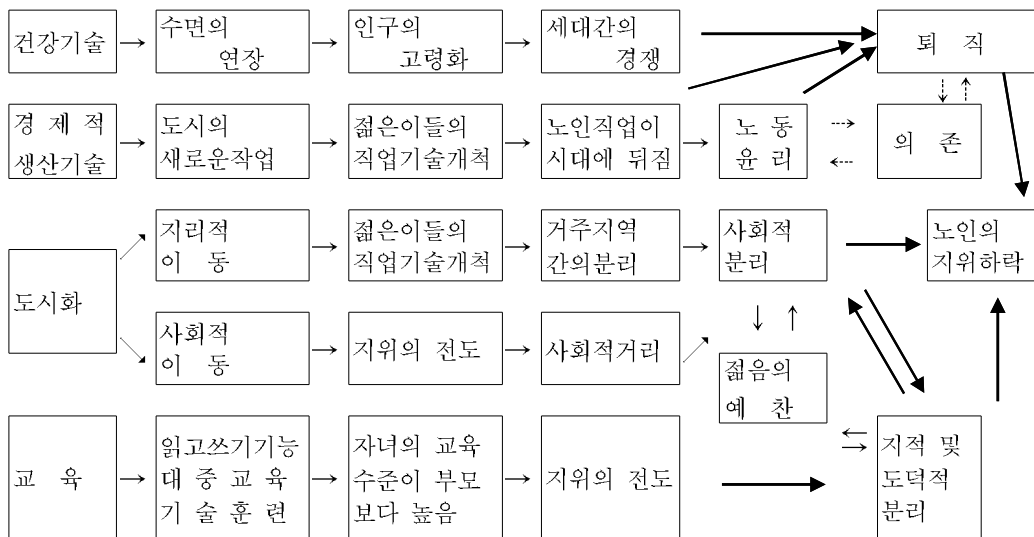
75) 이선영(2002)은 노화와 노인문제를 구별해서 논해야 한다고 주장한다. 노화는 노인문제의 전제가 되며 전통적으로 노년학(gerontology)이나 노년의 학(geriatrics) 분야에서 다루어져 왔다고 한다. 노화에 관한 이론은 이탈이론, 분극화이론, 활동이론, 계속성이론, 연령층화이론, 교환이론, 상호작용이론, 레벨링이론, 역할이론 등이 있다고 하면서 자연적인 노화현상이 노인문제로 전환하는데는 두가지 경로가 있음을 주장한다. 첫째, 노화에 따라 생기는 정신적·신체적 능력의 쇠퇴와 변화가 일상생활능력(Ability of Daily Life : ADL)이나 노동능력, 학습능력 등 각종 사회생활을 영위하는데 필요한 능력에 장애를 초래함으로써 형성되는 노인문제와 둘째, 노화에 따른 기능장애를 이유로 해서 일반인이 노화를 이상현상으로 특별시하여 노인을 불리한 입장으로 내놓거나 배제 혹은 소외시킴으로써 발생하는 노인문제를 들고 있다. (이선영, “사회복지 실천에 있어서의 노화(Aging)와 노인문제에 관한 소고”, 신학과 신앙, 13, 루터대학교 출판부, 2002, pp.205-219.)

의 단절), 무위(사회적 역할 상실)의 4가지로 나눌 수 있다.⁷⁶⁾ 이러한 전통적인 문제 이외에도 사회가 급격히 발전되어감에 따라 새로운 지식, 정보, 문화 등을 제대로 습득하지 못하는 곤란한 문제가 더해지기도 한다.

건강, 신체상의 문제에 대해서는 시대나 나라를 떠나서 대체로 중요한 관심의 공통적 대상이 되고 있으나, 후진국이나 개발도상국에서는 소득보장의 문제가 제일 중요하며 선진국에서는 사회참여, 여가활동 등의 사회적 문제와 고독·소외 등의 심리적 문제를 중요 문제로 여기고 있다. 그러므로 노인문제란 몇 가지만을 지적하기 보다는 다양한 문제의 집합적 표현이라 볼 수 있다.

노인문제의 원인을 포괄적으로 잘 설명해 주는 이론은 “현대화 이론”⁷⁷⁾으로서 한 사회의 현대화 정도가 높으면 높을수록 노인의 지위는 더욱 낮아지게 된다고 지적하고 있다.⁷⁸⁾ 이 이론은 여러 비판에도 불구하고 노인의 지위하락에 따른 노인문제의 원인을 전반적으로 잘 다루고 있다 <그림 2-1> .

<그림 2-1> 노화의 현대화이론



자료 : 장인협, 최성재, “전계서”, 1987, p.23. 재인용

76) 김해동·정홍익. 「사회행정」, 서울 : 한국방송대학교 출판부, 1985, p.35.

77) Cogwill, O. & Holms, L. D. 「Aging and Modernization」, New York : Appleton Croft Century, 1971, pp.1-13.

78) 장인협·최성재, 전계서, p.111.

이외에도 개개 노인들이 그들의 생활환경에 적절히 적응하는데 초점을 두고 노인문제를 파악한 1세대 이론(분리이론, 활동이론, 하위문화이론, 연속이론), 사회구조면을 강조한 2세대이론(연령계층이론 등), 사회공공단체의 사회적 구조를 검토하여 개인과 사회구조의 역동적 상호작용을 탐구한 3세대이론(사회심리적 시각, 정치경제적 접근, 도덕성과 정치경제적 접근)등이 있다.⁷⁹⁾

한국의 노인문제의 원인·양상은 여러 가지 있겠으나, 장인협·최성재(1987)는 수명연장으로 인한 긴 여가시간, 노인들의 역할상실, 조기퇴직 및 사회보장책 미비로 인한 수입절감, 생물학적·신체적 악화로 인한 건강약화 및 건강보건문제, 가치관 변화에 따른 부양보호문제, 사회적·심리적 고립 및 소외현상 등을 대표적인 양상으로 들고 있으며,⁸⁰⁾ 김성순(1991)은 노인문제를 빈곤문제, 건강문제, 고독과 소외의 문제, 지위와 역할의 문제, 삶의 보람과 희망의 문제, 사회참여의 문제, 정보단절의 문제, 문화의 문제 등으로 구분하였다.⁸¹⁾ 대체로 한국의 노인문제의 양상이 빈곤·질병의 문제와 함께 사회·심리·문화적 차원의 문제로 점차 확대되어 가고 있음을 알 수 있다.

2) 지역 노인복지 서비스의 개념

(1) 지역 노인복지 서비스의 개념

지역 노인복지 서비스의 개념은 지역복지 서비스 개념에서 전술한 바와 같이 노인복지의 개념을 전제로 한다. 이 연구에서는 노인복지의 개념을 우선 정립하고 이를 토대로 지역 노인복지 서비스의 개념을 모색코자 한다.

사회복지가 널리 인간의 복지를 추구하는 사회적 노력이라 한다면 노인복지는 많은 사회문제 중 특히 노인에게서 일어나는 문제를 해결하고 노인의 삶의 질⁸²⁾을 향상시키기

79) 고양곤, “한국 노인문제와 노년학 연구에 관한 소고”, 학생생활연구, 5, 강남대학교 학교생활연구소, 1998. p.131.

80) 장인협·최성재, 전게서, p.31.

81) 김성순, 전게서, p.41.

82) 삶의 질(Quality of Life)이란 개념은 매우 주관적이어서 아직 학자들 사이에서 합의된 정의에 도달하지 못하고 있다. 달키(N. C. Dalkey) 와 루커(D. L. Rourke)는 “인간의 복지감, 생활상의 만족감, 불만감 또는 행복감, 불행감”으로 정의하고 있고 로쉴티(M. A. Lothetti)등은 “어떤 개인이 일정기간에 있어서 자신의 수요에 대하여 전반적으로 의식하고 느끼고 있는 만족감”으로 카토나(G. Katona)는 “물질적인 복지는 물론 교육·안

위한 사회적 노력이라 할 수 있다. 그렇지만 앞에서 살펴본 바와 같이 해결을 요하는 다양한 노인 문제는 노인복지의 개념정의를 어렵게 하고 있다.

비록 노인복지(The aged welfare)의 개념을 한 마디로 정의하기는 어렵겠지만 “노인이 인간다운 생활을 영위하면서 자기가 속한 가족과 사회에 적응하고 통합될 수 있도록 필요한 자원과 서비스를 제공하는데 관련된 공적·사회차원에서의 조직적 제반활동”⁸³⁾이라고 말할 수 있을 것이다. 즉 좁게는 불우노인들에게 대한 최소생계 유지에 필요한 자원제공, 넓게는 생활전반에 대한 보장·계발에 필요한 자원제공을 뜻한다고 볼 수 있다.

일반적으로 그 사회의 노인들이 가지고 있는 욕구를 충족시키기 위해 작동하는 서비스는 시대와 욕구의 변화에 따라 이에 대처할 수 있는 많은 서비스 창출을 요구하고 있다. 예를 들어 노인들이 가지고 있는 기본적 욕구를 ① 경제적 안정 ② 직업적 안정 ③ 가족관계의 안정 ④ 의료와 건강의 안정 ⑤ 교육의 기회 ⑥ 사회협동의 기회 ⑦ 문화·오락의 기회라고 볼 때, 노인복지 서비스는 이와 같은 기본적 욕구를 채워줌으로써 ① 노후에 경제적 안정을 누림 ② 일할 수 있는 기회제공 및 소득유지 ③가족관계의 안정을 기함 ④ 의료보장을 통한 건강한 노후 ⑤ 지속적인 교육기회로 자기발전을 기함 ⑥ 사회참여와 역할을 지속 ⑦ 여가를 선용하고 휴식과 오락을 즐기고 문화를 창출하며 삶의 보람을 찾을 수 있도록 하여야한다⁸⁴⁾.

노인문제와 연계된 노인복지 관련 정책프로그램은 다음 <그림 2-2> 와 같이 표현할 수 있을 것이다. 현재 한국의 노인복지서비스는 노후의 기본적인 생활을 보장하는 것조차 힘이 드는 형편이지만, 노인문제에 따른 복지욕구의 단계별 상황과 시대적 욕구를 잘 파악하여 이를 서비스 목표에 적절히 반영하여야 할 것이다.

전·주택·근린관계 등에 대한 만족 또는 불만족의 상태”로 벤(A. W. Benn)은 “사람을 부유하게 함과 동시에 만족한 생활을 누리려는 기대를 최대를 하는 사회체제의 창조와 유지”로 보고 있다. 벤치에 류(Ben-Chieh Liu)는 “ $QOL=f(PS, PH)$ 라는 심리적 투입요인과 물리적 투입요인간의 생산함수의 산출”등으로 각각 정의하고 있다(김명환, “지역생활 지표의 작성과 측정에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위논문, 1992, p.28에서 재인용).

83) 장인협·최성재, 전게서, p.266.

84) 김성순, “고령화 사회에 있어서 지방정부의 역할에 관한 연구”, 지방행정연구, 5(3), 한국지방행정연구원, 1990, p.109-124.

〈그림 2-2〉 노인문제 관련 정책 프로그램

노인문제		정책프로그램	정책추진주체	주요내용
경제적 문제	⇒	소득보장정책	국가 지방자치단체	노령수당, 사회보험, 공적부조, 사적연금 및 퇴직금 간접보조, 노인고용
건강보호 문제	⇒	의료보장정책	국가(시장)	의료진료지원, 의료보험, 의료 보호, 노인건강진단프로그램
주택문제	⇒	주택정책	국가(시장)	노인주택 건설공급, 실버타운 건립
사회·심리적 문제 영양문제 교통문제 정보제공 및 안내	⇒	사회적 서비스 정책	국가 지방자치단체	재가서비스 시설서비스

이러한 노인복지 개념을 바탕으로 지역 노인복지 서비스의 개념을 살펴보면 다음과 같다. 우선 지역노인복지 서비스는 분권화와 관계된 개념이다. 최근 복지서비스 공급의 다원화 경향은 공급자 위주의 중앙집권적 복지로부터 지방분권적 지역복지로의 방향전환을 요구하고 있다.⁸⁵⁾ 그럼에도 불구하고 우리의 지방자치단체는 지역실정에 알맞은 지역복지를 독자적으로 처리하는 것은 물론 중앙정부의 복지정책에 따른 지침이나 도움이 없이 자체적인 지역복지에 관한 정책의 수립과 집행을 거의 하지 못하고 있는 실정이다. 그 원인은 지방자치의 역사가 일천한 이유도 있겠지만 복지에 관한 관련제도와 정책이 아직도 중앙정부에 과도하게 의존하는 경향이 높기 때문이다. 물론 이외에도 지방재정의 미약, 복지전문 인력의 부족 등도 한 원인이 될 것이다.

그렇지만 분권화가 진전되면서 지역복지서비스도 새로운 국면에 접어들고 있다. 복지서비스의 분권화로 표상되는 지역의 복지를 추구하는 지역복지서비스(community welfare service)의 하나인 지역노인복지서비스는 지역사회 노인의 기본적인 생활수준의 향상을 목적으로 국가, 지방자치단체 및 주민조직, 민간단체, 시장이 협동하여 소득보장, 주거환경, 보건의료 등을 개별적, 종합적, 조직적으로 행하는 제반활동을 말한다고 할 수 있다. 결국 이 같은 지역노인복지 서비스는 지역사회 차원의 노인보호를 의미한다고 할 것이다.⁸⁶⁾

85) 김인철, “분권화와 지역주민복지의 상관성 : 보호대상 주민집단에 대한 광역정부의 복지관여 추이 분석”, 지방자치연구, 6(1), 1994, p.88.

지역사회 차원의 노인보호란 노인을 자신이 생활하고 있는 가정을 포함한 친근한 환경에서 지속적으로 살게 하면서 노인에게 필요한 서비스를 제공해 주는 것이다. 이러한 개념 정의에 따르면 의존성이 높은 병약한 노인은 자신의 집에서 생활하기 위해서는 일상생활 수행과 관련한 다양한 욕구에 대한 서비스를 받게 되고 필요시에 보호시설을 일시적으로 이용할 수도 있다. 노인들의 의존성을 중심으로 볼 때 지역사회에는 의존성이 낮은 노인에서부터 의존성이 높은 노인까지의 다양한 노인들이 살고 있다. 이들 다양한 욕구를 가진 노인들을 원조해 주는 지역사회 서비스 체계를 보호연속체(continue of care 또는 care spectrum)라고 한다. 그러므로 보호연속체 속에는 의존성이 낮은 노인들을 보호하기 위한 서비스(예를 들면 요양원, 전문병원)까지도 포함하는 일련의 서비스가 해당되는 것이다.

한국의 지역복지 서비스는 아직 저소득층 노인을 주 대상으로 하고 있어서 지역사회의 모든 노인들을 포함하지 못하고 있다. 그러나 서비스의 형태는 보호연속체의 개념에 따라 나열할 수가 있다. 즉 재가노인서비스-주간보호서비스-단기보호서비스-요양원-전문요양원-전문병원 등을 들 수 있다.

(2) 지역 노인복지 서비스의 특성

노인에 대한 보살핌이 과거에는 주로 가정에서 가족들에 의해 수행되어 왔으나 현재는 가족이외의 사람이나 사회적 장(field)에서 수행되고 있는 보호의 사회화 현상이 점차 확산되고 있다. 지역노인복지 서비스에 있어 이런 현상은 특히 두드러지는데 노인에 대한 보호를 제공하는 장소를 기준으로 재가보호, 지역사회보호, 시설보호로 구분⁸⁷⁾할 수 있다.

86) 지역노인복지서비스의 개념을 정의함에 있어 용어적 개념을 보면 ‘지역’이라는 공간적 영역과 “노인”이라는 인적대상, ‘복지’라는 용어, 그리고 ‘서비스’라는 네가지 용어가 합성되어 있지만 여기서 각 용어의 사전적 의미를 적용하는 것은 별 의미가 없다. 왜냐하면 사회복지의 정치·경제적인 이념과 연계한 정책형성이나 법제화 과정에서 유의미한 분석이 이루어지는 것이며 단순히 사전적 의미로 접근할 경우에는 서비스의 개입방법이 강조될 수 있을 가능성이 있기 때문이다. 즉 ‘지역노인복지서비스’라는 용어는 노인복지라는 이념적이고 목적적인 개념이 중심이 되는 것이지 서비스나 정책이라는 부가적이고 방법론적인 의미에 치중한 정의는 자칫하면 목적과 수단이 전도될 수 있는 것이다.

87) 고양곤은 서비스 제공형태와 장소를 기준으로 노인을 위한 사회적보호 서비스를 시설보호서비스(institutional service), 가정보호서비스(home-based service), 지역보호서비스

재가보호는 노인에 대한 재가복지⁸⁸⁾서비스를 의미하는 것으로 노인이 살아온 생활공간인 자기 집에서 생활을 유지하기를 원하면서 자립조건이 결여되어 타인의 원조를 필요로 하는 사람에 대해서 가능한 한 주택에서 생활을 유지할 수 있도록 제공하는 각종의 복지형태를 말한다.

지역사회보호는 가능한 사회적 보호를 필요로 하는 노인의 가정 또는 그와 유사한 지역사회내의 환경에서 서비스를 제공하는 복지형태를 의미하며 시설보호는 독립적인 생활을 할 수 없는 노인들을 위해 노인의 신체적 자립, 정신적 자율, 사회관계의 유지와 확대를 위한 서비스를 제공하는 복지형태를 말한다.

서구 복지선진국의 경우 1970년대에 들어와서 탈시설화(deinstitutionalization), 정상화(normalization)이념의 확산과 함께 지역사회보호(communitary care)운동이 확산됨으로써 재가복지 서비스 쪽으로 정책전환이 이루어지고 있다. 영국은 1968년 시봄보고서(Seebohm Report)⁸⁹⁾의 “지방당국 및 이에 관련된 대인사회 서비스”에 대한 제안은 지방정부의 재가복지서비스 제공에 중요한 역할을 하였다. 영국에서 재가복지는 지역사회에서 가정을 중심으로 제공되는 서비스로서 가정봉사서비스, 가정간호(지역사회 간호), 이동배식, 작업치료 등으로 구성되어 있다. 노인들은 주로 커뮤니티 케어 서비스(communitary care service) 형태로 지역사회 내에서 보호되며, 가족은 노인들의 기본적인 복지욕구충족을 위한 비공식 부문의 기초단위로서 역할을 수행하고 보건 사회적 보호서비스 등은 공식부문에서 주로

(communitary-based service), 집합주택서비스(congregate housing service)로 구분하고 있으나 이혜원은 서비스의 제공형태에 의한 구분은 욕구의 다양화와 접근방법의 통합화로 인하여 점차 그 의미를 잃어가고 있다고 주장한다. 이혜원, “일본의 생활보호제도 형성과정(1945-1950)”, 한국사회복지학, 33, 한국사회복지학회, 1997, pp.383-384.

88) 재가복지란 용어는 1950년대말 영국에서 대두되기 시작한 Community Care와 혼용되는 경향이 있다. 지역복지는 지역사회의 복지욕구가 발생하는 곳이며 발생된 욕구는 가장 가까운 곳에서 해결하는 것이 바람직하므로 욕구해결의 장이 지역사회여야 한다. 이가옥, 「노인복지의 현황과 과제」, 서울 : 나남출판, 1999, p.11.

89) 1965년 사회서비스에 관한 전면적인 조사에 착수한 시봄(Seebohm)위원회가 1968년에 발표한 보고서로서, 당시 우려의 대상이 되고 있던 문제에 처한 아동이 법원에서 처벌 받는 것을 예방하는 문제와 청소년 비행에 그 초점이 맞추어져 있었지만 시봄위원회에서 다루게 된 중요한 사항이 가족서비스였고, 그 가족이란 개념의 의미는 사실상 모든 사람을 의미해 재가복지 서비스 제공의 중요한 기초가 된 것이다.

제공되어지고 있다.

미국의 재가복지(home care)의 의미는 노인에 대한 장기케어(long-term care)의 개념에 포함되는 시설보호와 대칭 되는 것으로서 지역사회보호의 일종으로 간주되고 있다. 이는 노인들이 자기 집에 머물면서 독립적인 생활을 영위할 수 있도록 원조해 주는 다양한 서비스를 포괄하는 개념이다. 미국의 재가복지는 일반적으로 의료서비스를 강조하는 재가 보건의료서비스(Home health care)와 가사 및 개인적 서비스를 제공하는 가정봉사 서비스(Home maker)로 나뉘어진다.⁹⁰⁾ 재가복지서비스를 실시하는 기관은 국공립병원, 보건소, 영리추구 민간기관, 가족복지기관 등으로 서비스 제공기관이 매우 다양하다.

일본의 재가복지는 일반적으로 전문적 케어서비스와 재가케어를 협의의 재가복지라고 하며 여기에 예방적 서비스와 복지증진서비스를 첨가하여 광의의 재가복지로 다루고 있다. 전문적 케어서비스로서는 가족성원의 원조로서는 대응하기 어려운 일정 수준 이상의 의료, 간호, 재활, 교육, 상담, 어려운 신변 보호적 서비스 등의 전문적 활동을 들 수 있다. 재가 케어서비스로서는 가사원조서비스로서 가정봉사, 급식, 목욕, 세탁, 장보기, 보행원조 잡무 등의 서비스를 들 수 있다. 예방적 서비스로서는 건강, 교육, 조기검진 등의 보건활동, 식생활이나 주생활의 개선 등의 예방적 활동을 들고 있다. 복지증진 서비스로서는 노인의 능력이나 취미를 사회적으로 활용하거나 노인을 위한 오락 여행 등 노인의 사회참가를 촉진하거나 노인의 교양을 높이기 위한 서비스를 말한다. 일본의 경우 재가복지의 운영책임은 기초지방자치단체(市町村)에 있으며, 그 실시는 기초지방자치단체와 민간단체가 분담하는 형태를 취하고 있다. 가정봉사사업, 단기보호사업, 주간보호사업 등이 주요한 서비스이며 재정은 국가가 1/3을 부담하는 것이 원칙이나 고령자 보건복지서비스에 대해서는 1/2의 재정을 부담한다.⁹¹⁾

이같이 선진국에서 지역노인복지서비스 제공방식은 재가복지를 강조하는 방향으로 변화하고 있다. 우리의 경우 현행 노인복지법상 재가노인복지서비스는 가정봉사원 파견, 주간보호, 단기보호로 구성되어 있다.⁹²⁾ 재가복지에 대한 2004년도 정부예산 편성을 보면 다음

90) 김미혜, “미국의 가정봉사원 서비스, 재가복지서비스”, 한국재가노인복지협회편, 재가노인복지서비스, 1999, p.187.

91) 조유향, “일본의 재가노인 복지사업”, 한국재가노인복지협회편, 「재가노인복지 서비스」, 동인, 1999, pp.209-213.

〈표 2-7〉과 같다. 전체적으로 보면 재가복지에 대한 지원이 2003년에 비해 35.8%가 증가한 것으로 나타나 재가복지사업의 중요성을 인식하고 있는 것으로 보인다. 특히 가정봉사원 파견사업은 45.6%가 증가해 눈길을 끌었으며, 2004년부터 재가노인복지시설에 대한 기능보강사업이 새롭게 시작되었다.

〈표 2-7〉 2004년도 재가복지사업 예산

(단위: 백만원)

구 분	2003 예산	2004 예산	증감(%)
계	8,780	11,924	3,144(35.8)
주간보호	2,804	3,621	817(29.1)
단기보호	873	1,035	162(18.6)
가정봉사원 파견	4,354	6,340	1,986(45.6)
가정봉사원 양성	149	185	36(24.2)
실비주간보호시설	600	554	△ 46(7.6)
재가노인복지시설기능보강	-	189	189(100)

자료 : 보건복지부, 재가복지사업 관련 예산 현황, 2004, p.49.

이와 같은 내용을 토대로 이 연구에서 채택하고 지역노인복지서비스의 개념적 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 노인보호 기능의 수행이다. 이는 일정한 지역사회를 기반으로 노인복지정책이나 사회적 서비스를 제공하고 있다는 것이다. 둘째, 대인적

92) 가정봉사원 파견은 신체적 정신적 장애로 일상생활을 영위하기 곤란한 노인이 있는 가정에 가정봉사원을 파견하여 노인의 일상생활에 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회 안에서 건전하고 안정된 노후생활을 영위하도록 하는 활동이다. 주간보호는 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애노인을 낮 시간동안 시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적, 정신적 부담을 덜어주기 위한 것이다. 단기보호는 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 시설에 단기간 입소시켜 보호함으로써 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하기 위한 것을 말한다(노인복지법 제38조).

사회서비스의 관여를 중시한다는 점이다. 노인복지는 무엇보다도 인간에 대한 개별적, 직접적, 대면적 서비스로서의 이행을 촉구하고 있다. 셋째, 서비스 제공 주체면에서 볼 때 재정부담과 서비스의 생산에서 국가나 지방자치단체, 시장, 지역사회 중 어느 일방이 독점적 지위를 가지고 있지 않다는 점에서 다양한 서비스제공 주체간에 교환, 협력이 혼재하고 있다는 것이다. 이러한 관계적 특성으로 인해 지역노인복지서비스는 클라이언트의 욕구에 기초한 복지, 의료, 보건 등이 상호 연계된 시스템인 동시에 공공부문과 민간부문이 상호 협력하는 혼합된 네트워크를 형성하고 있다.

3. 복지서비스 공급 패러다임의 변화

19세기 후반 독일을 비롯한 유럽 각국에서 사회보험제도를 도입하면서부터 출현한 복지국가는 오늘날 그 형태가 매우 다양하다, 복지국가의 형성배경을 설명하는 이론으로는 산업화이론, 근대화 및 다윈주의 이론, 맑시즘, 사회민주주의 및 조합주의 등을 들 수 있다. 복지국가를 유형화하는 방법은 학자들에 따라 조금씩 다르나 가장 전형적인 방법으로는 윌렌스키(Wilensky)와 레뷰우(Lebeaux)의 잔여적 모형(Residual model)과 제도적 모형(Institutional model)분류가 있으며, 티트머스(Titmuss)의 분류, 퍼니스와 톨튼(Furniss & Tilton)의 분류, 조지와 윌딩(George & Wilding)의 분류, 에스핑-앤더슨(Esping & Anderson)의 분류가 있다 <표 2-8> .

〈표 2-8〉 복지국가의 유형분류

학 자	유 형	내 용
Wilensky & Lebeaux	잔여적 모형 (Residual model)	<ul style="list-style-type: none"> - 복지의 제공은 가족이나 시장 등의 정상적인 공급 구조가 사회복지 욕구해결에 실패한 경우 국가의 개입 - 사회복지급여의 수준이 낮고, 수급을 위한 소득, 자산 조사에 의존 - 자격있는 빈자와 자격없는 빈자의 구별
	제도적 모형 (Institutional model)	<ul style="list-style-type: none"> - 복지서비스가 현대산업사회에서 정상적으로 역할을 하며 제공되는 경우 - 국가의 역할이 극대화되고, 복지의 제공이 하나의 사회권으로써 보편적 제공 - 수급자와 비수급자간의 구분이 무의미
Titmuss	잔여적 모형 (Residual model)	<ul style="list-style-type: none"> - 복지부문에서의 가족과 시장의 역할 강조 - 공적부조 프로그램 강조
	산업적성취수행모형 (industrial achievement performance model)	<ul style="list-style-type: none"> - 복지제공의 시장에서의 성과달성과 연관 - 시장에서의 직무수행의 정도와 생산성 강조 - 사회보험 프로그램 강조
	제도적 재분배 모형 (Institutional redistributive model)	<ul style="list-style-type: none"> - 가족과 시장 밖의 보편적 복지제공 강조 - 보편적 프로그램 강조
Furniss & Tilton	적극국가 (positive state)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지를 경제적 효율성이라는 원칙에 종속시키고 사회보험 위주의 복지제도만 유지하는 국가
	사회보장국가 (social security state)	<ul style="list-style-type: none"> - 경제성장과 완전고용을 위한 경제정책과 사회보험 및 공적부조의 제공을 위한 사회정책을 결합하여 국민의 최저 생활을 보장하려는 국가
	사회복지국가 (social welfare state)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가가 보편적인 복지서비스를 제공하여 국민의 최저 생활을 보장하고 계급간의 평등을 이루어, 국민의 시장의존성을 축소하려는 국가

- 표 계속 -

학 자	유 형	내 용
George & Wilding	반집합주의 (anti-collectivism)	- 복지국가는 자유시장경제를 왜곡한다는 입장 - 국가의 복지에의 개입은 시장경제의 효율성, 가족의 역할과 개인의 자유를 저해한다는 입장
	소극적 집합주의 (reluctant-collectivism)	- 국가의 복지 개입을 다소 인정 - 시장체제의 문제점과 사회정치적 불안정을 해결하기 위한 국가의 개입을 인정하고, 민간부문의 역할을 강조
	페비안 사회주의 (Fabian socialism)	- 경제성장, 평등의 실현, 사회의 통합을 위하여 복지국가의 확대가 필수조건이라는 입장 - 복지부문에서 국가의 역할이 절대적으로 강조되고, 민간의 역할이 최소화됨.
	맑스주의 (marxism)	- 복지국가는 자본주의의 모순을 되살린다는 입장. - 자본가의 이익을 위한 복지국가, 국민의 복지를 말살하는 제도라는 견해
Mishra	분화적 복지국가 (pluralist or differentiated welfare state)	- 경제정책과 사회정책은 구분되며 복지정책은 다원주의적 정치를 통해 구체화됨 - 경제에 악영향을 주는 복지는 제한되고 국가는 잔여적 역할
	통합적 복지국가 (corporate or integrated welfare state)	- 경제정책과 사회정책간에는 기능적 협력관계가 존재하며 복지정책은 경제적 이익을 대표하는 경제집단 혹은 계급간의 상호협력 및 합의를 통해서 구체화됨.
Esping-Anderson	자유주의적 복지국가 (liberal welfare state)	- 복지수급자의 자격요건이 엄격하며, 저소득층과 생활보호대상자등에 국한된 최소한의 수혜 - 시장의 역할이 증대, 그에 따라 탈상품화가 극소화되고, 국가복지와 시장복지의 수급자간의 이원적 계층화가 성립.
	사회민주주의적 복지국가 (social democratic welfare state)	- 보편주의 원칙과 사회권 강조 - 보편주의적 보험체제와 사회적연대 형성 - 복지와 노동의 결합으로 완전고용 추구 - 탈상품화적 복지체계
	조합주의(보수주의)적 복지국가 (corporatist welfare state)	- 조합주의적이고 국가주의적 유산이 강한 국가 - 시장을 대체한 조합주의적인 국가가 주된 복지제공자로서의 역할을 함으로써 사적보험이나 기업복지의 역할이 상대적으로 덜 강조됨 - 복지의 수혜는 사회적 지위의 차이와 결부되어 있으며 사회보험의 원리가 강조됨.

이 같은 복지국가의 유형을 살펴보면 자본주의의 틀을 이어온 영·미계의 복지국가들, 사회민주주의의 틀을 이어온 북유럽국가들, 중도적인 모습을 보여 온 국가들로 분류할 수 있다.⁹³⁾

93) <표2-8>의 복지국가 유형을 이용해 현재의 복지국가유형을 분류한다는 것은 오히려 득보다 실이 많을 수 있다. 왜냐하면 오늘날의 복지국가는 그 형태와 성격이 각국의

2차 세계대전 후 서구 선진 복지국가의 역사적 전개과정을 살펴보면, 케인즈 경제이론을 바탕으로 복지가 확대된 시기(1950년대에서 1970년대 중반)와 1970년대 중반에서 1980년대 이르는 기간동안 스태그플레이션으로 인해 복지국가의 위기가 도래하는 시기, 그리고 1980년대 이후 복지국가 위기에 대한 대응양식으로 다양하게 전개되고 있는 대안적 접근을 모색하는 시기로 구분할 수 있다.

특히 1980년대 이후 대안적 접근방법을 모색하는 흐름은 대체로 2가지로 요약할 수 있다. 하나는 영국과 미국을 중심으로 하는 신보수주의적 접근방법과 스웨덴 등을 중심으로 하는 사회조합주의적 접근방식이 그것이다. 전자는 국가에 의한 사회적 복지를 줄이고 경제성장이나 여러가지 서비스의 제공을 민간부문이나 시장의 힘에 의존시키려고 한다. 따라서 민영화, 분권화를 통해 복지지출을 삭감하고 시장메카니즘과 가족복지의 역할을 강조한다.⁹⁴⁾ 후자는 전후에 있어서 복지국가의 목표, 특히 완전고용, 경제성장

역사적, 제도적, 내·외부적 환경에 따라 변화하고 있기 때문이다. 다만 위의 분류는 복지공급 패러다임의 변화를 개괄적으로 살펴보는데 유용한 성격을 갖는다 할 것이다.

94) 신보수주의의 대표적 정책실험기라고 할수 있는 영국의 대처 정부하에서 시장경쟁에서 탈락하여 소득지원을 받을 수밖에 없는 사람의 수가 늘어남으로 인하여 국가의 총 복지 지출이 오히려 늘어난 사실을 보면, 복지불가역의 명제(irreversibility thesis)와 같은 신보수주의적 대응양식에 대한 비판도 간과할 수 없다. 이에 대하여 Mishra는 복지국가에 의해서 표시되는 가치나 제도에 관하여 영국에서의 신보수주의에 의해 가해진 변화가 복지국가의 가역성·불가역성이라고 하는 것과 같은 단순한 2분법에 의해서는 이해할 수 없다고 주장하였다. 그 이유로서 미슈라는 복지국가의 불가역성의 주장자가 ① 일반적인 사회적 프로그램 혹은 전체로서의 사회적 지출에 초점을 맞추어 완전고용의 확보, 최저생활수준의 보증이나 빈곤으로부터의 보호에 관한 본래의 상태로 되돌아가는 것을 무시한 점과 ② 신보수주의에 의해서 초래된 많은 변화가 복지국가의 중핵적인 서비스의 침식에 대해서 갖는 의미를 무시한 점을 들었다. 미슈라는 복지국가가 단기적으로는 불가역적이라고 하여도 장기적으로는 불가역적이라고는 반드시 말할 수 없다는 점, 특히 사회 복지가 침식되는 가능성을 과소평가해서는 안 된다는 것을 지적하였다. 이러한 사실과 관련하여 그는 신보수주의의 정책이 활동적인 혜택받은 집단과 정체적인 혜택받지 못한 집단(저임금 취득자 혹은 실업자)으로 구성되는 이원적인 사회로의 복귀를 가져온 것에 주목하여, 한편에서는 감세가 추진되고 다른 한편에서는 공공지출이 삭감됨에 따라서 일정한 직업을 갖고 고소득과 부가급부를 갖는 혜택받은 사람들은 시장에서 서비스를 구입할 수 있지만 실업자, 저소득자나 그 외에 사회적으로 불리한 입장에 있는 사람들은 용인된 한계수준의 공공서비스에 의존할 수밖에

및 사회복지를 방기하는 것을 거부한다.⁹⁵⁾

사회조합주의는 산업민주주의와 경제민주주의를 제도적 기반으로 하는 사회적 평등과 경제적 평등을 민주적으로 결합시킨 노·사·정간의 합의정치기제를 통해 성장과 복지의 조화를 도모한다는 것이다.⁹⁶⁾ 사회조합주의에서는 복지국가가 산업의 국유화를 전제로 하지 않고 민유·민영기업을 기조로 하는 시장경제의 틀 속에서 기능한다고 하는 사실을 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 1970년대 중반 이후의 스웨덴과 오스트리아 등에서는 복지국가에 대한 기본적인 정책기조를 유지하는 방향으로 복지정책이 수행되어 왔다. 이들 국가에서는 사회조합주의 이념이 비록 누그러지기는 하였지만 오랜 기간의 경제적 불확실성과 낮은 성장에도 살아남았을 뿐만 아니라 고복지·고부담의 갈등, 혹은 복지국가와 그 관료제에 대한 반란의 증거도 거의 없었다.⁹⁷⁾

복지국가는 일반적으로는 정부가 기본적인 사회적 서비스나 이전지출을 공여하는 국가로 간주되지만, 정부가 완전고용을 유지하는 정책을 취하는 국가로 반드시 간주되지 않는 경우도 있다. 그러나 완전고용을 유지하도록 노력하는 것은 사회조합주의의 기본적 특징이고, 게다가 그러한 노력은 상당한 정도까지 순조로운 결과를 가져왔다. 스웨덴의 경우, 완전고용정책은 기본적으로는 반순환적 투자정책과 노동시장평의회에 지시에 따른 노동시장정책의 조합에 기초를 둔 것이다.⁹⁸⁾ 고용수준과 사회적 지출수준을 높게 유지하는 정책의 결과로서 경제성장이나 효율성이 손상을 받은 것은 아니다. 그러나 사회조합주의자들의 정권은 복지국가를 옹호하는 것이 고작이고, 사회적 프로그램이나 서비스를 확장할 수는 없었다. 그리고 조합주의를 성공적으로 이끄는 조건이 매우 엄격하기 때문에 사회적 조합주의가 급속하게 확장될 가능성은 높다고 볼 수 없다.⁹⁹⁾

없다고 주장하였다. Mishra, G. 「*The Welfare State in Capitalist Society : Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*」, New York : Harvester Wheasheat, 1990, pp.223-245.

95) Mishra, G., *ibid*, p.2.

96) 송호근, 「시장과 복지정치 : 사민주의 스웨덴 연구」, 서울 : 사회비평사, 1997, p.142.

97) Mishra, G., *op. cit.*, pp.97-98.

98) Mishra, G., *ibid*, p.49.

99) 이와 관련 스웨덴식 사민주의적 접근방법을 볼 때 사회복지 지출의 경우 위기 기간동안 확대되었지만 1980년대 이후 실질적으로 삭감되었으며, 오스트리아의 경우도 1970년 보편적

복지국가 위기에 대한 새로운 대응양식으로 또 하나 살펴볼 것이 복지다원주의(welfare pluralism) 또는 복지의 혼합경제(mixed economy of welfare) 개념이다. 자본주의 사회에서 복지서비스의 법령에 의한 공급, 자발적인 공급, 비공식적인 공급, 그리고 상업적인 공급간에 가장 적절한 밸런스(balance)가 어떠한 것인가에 대하여 의견의 일치를 본다는 것은 대단히 어려운 일이다. 그 중 복지다원주의에서는 복지의 공급에 관하여 국가 이외의 원천의 역할 확대에 상당한 역점을 두었기 때문에 자발적인 부문이 점진적으로 확대되고, 비공식적인 부문 또한 케어에 관해서 한층 더 큰 책임을 떠맡게 되는 것이 기대되었다. 그러나 실제로 급속하게 확대된 것은 상업적인 부문이었다.¹⁰⁰⁾

복지다원주의자들의 전략은 분권화와 참여에 의해서 특정지어진다. 그들은 분권화를 중앙정부의 권한을 약화시키는 수단으로, 그리고 사람들이 서비스의 급부와 의사결정에 참가하기 위한 전제조건으로 평가한다. 따라서 비교적 소규모 지역에 있어서는 분권화와 참여의 방식에 의해 지역사회를 위한 서비스를 발전시킬 수가 있다. 그 때 각각의 지역은 서비스 제공방식의 어떤 밸런스가 그 지역의 필요를 가장 잘 충족시키는가를 그 지역을 위해 생각해 내지 않으면 안된다고 하는 것이 복지다원주의 철학의 일부이다.¹⁰¹⁾

이러한 변화의 전개과정을 볼 때 최근까지 복지국가 정당성의 위기는 복지 선진국에 있어서 어느 정도 공통적인 현상으로 보이며, 그에 대한 대안으로서 부분적으로는 거버넌스 이론이 검증되고 있는 것처럼 보이기도 한다. 하지만 다른 한편에서 볼 때 복지국가 정당성의 위기가 많은 복지국가에 수렴되는 보편적인 현상은 아니다. 따라서 어떤 세계적인 전환의 징후나 국가개입영역의 축소, 공사부문간 긴밀한 결합, 시장 메카니즘의 도입 등 구체적인 변화는 발견되지 않는다고 본다.¹⁰²⁾ 즉 유럽제국에서 국

사회복지 서비스의 확대에도 불구하고, 1983년 이후 사회지출예산과 일부 사회보험 급부의 실질적 삭감이 단행되었다는 분석이 있다(이혜훈, “외국 복지국가 위기론이 공동체의식 확립에 주는 시사점”, 사회복지, 135, 1997, p.4).

100) Johnson, N. 「*The Welfare State in Transition : The Theory and Practice of Welfare Pluralism*」, Amherst : The University of Massachusetts Press, 1987, p.184.

101) Johnson, *ibid*, pp.58-60.

102) Merrien, F. X. "Governance and Modern Welfare States", *International Social Science Journal*, 155, UNESCO, 1998, pp.59-61.

가역할과 사회복지 지출부분에 있어 큰 변화를 발견키 어려운 것은 국가별로 역사적, 제도적 경로 의존성에 기인하기 때문이라는 것이다¹⁰³⁾.

이상의 제 관점들을 종합해서 본다면 보편적인 패러다임의 전환, 또는 일반화된 거버넌스에 집착하기 보다는 각 국가별로 적합한 네트워크 유형에 주목하는 것이 보다 현실적이다. 즉 새로운 행정패러다임으로서 거버넌스의 부상과 퀘를 같이하여 세계화의 진전, 신보수주의의 등장, 그리고 복지다원주의의 전개 등 일련의 변화 흐름은 복지국가의 재편에 있어 그 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 즉 1950년을 기점으로 약 사반세기 동안 서구 복지국가의 지배적 이념으로 등장했던 사회민주주의가 1970년대 말부터 크게 쇠퇴하면서, 그 자리를 신자유주의에 넘겨주지 않을 수 없었다. 그러나 미래조망의 입장에서 국가는 직접적 개입을 삼가는 대신, 분권화되고 다중화된 네트워크를 통해 사회적 하위체계간의 의사소통을 중재하고 그들을 통해 국사가 이루어지도록 조정한다는 것이다.¹⁰⁴⁾ 결국 복지서비스 공급 패러다임의 변화과정을 볼 때 복지국가가 재편되는 과정에서 부상되고 있는 것은 공공과 민간의 파트너십에 의한 네트워크 패러다임의 도래라 할 수 있다.

4. 지역복지서비스 공급과 공공·민간 관계

1) 공·사간 역할 분담모형

서비스의 공급이란 제공자와 생산자 사이의 관계에 관한 것으로서 복지공급에 참여하는 생산자를 누구로 할 것이며, 그에 관한 규칙은 어떻게 할 것인가를 결정하는 등 관리 기술적 성격보다는 정책적 판단이 요구되는 과정이라고 볼 수 있다.¹⁰⁵⁾ 복지공급의 역할 분담에 있어서 중요한 요소 중의 하나로 “서비스의 실제 생산자가 누구인가”

¹⁰³⁾ Merrien, *ibid*, p.62.

¹⁰⁴⁾ 안병영, “21세기 국가역할의 변화와 국정관리”, 계간사상, 봄, 2000, pp.16-17.

¹⁰⁵⁾ 서비스 제공(provision)은 공급(provision)과 생산(production)으로 구분할 수 있는데 전자는 주로 정책결정, 구매규제, 독점판매허가, 재정 등의 활동을 일컫는 것으로서 정치적 과정에 속하는 활동을 말한다. 한편 후자는 공급하기로 결정된 서비스를 생산하는 것을 말하는데 운영, 전달, 판매, 관리 등의 활동에 관계된 것을 말한다. Kolderie, T., “The Two different Concept of Privatization”, *Public Administration Review*, 46(4), 1986, p.286.

라는 점과 다른 하나는 서비스 생산에 필요한 비용을 “누가 부담하는가”라는 점이라 볼 때, 이는 오늘날 서비스 공급 문제에서 사회복지 서비스는 정부 또는 민간 중 어느 한쪽이 전적으로 비용을 부담한다든지 또는 서비스의 직접 제공하는 책임을 지는 형태로 전개되고 있지는 않다.

복지국가 발전의 선형모델이 가정하는 것은 민간제공(private provision)에서 공공제공(public provision)으로 변환된다는 것이고 한번 이러한 변환이 이루어지면 공공에서 민간으로의 재변환은 어렵다는 것이다.¹⁰⁶⁾ 즉 정부가 서비스를 직접 제공하기도 하지만 동일한 분야에서 민간기관들도 서비스를 제공하는 경우가 많으며, 서비스 제공에 필요한 비용도 정부와 민간이 공동 부담하기도 하고 어느 한쪽이 부담하기도 하는 등 다양한 모습을 띠고 있다.

이와 관련하여 글래너스터(Glennester)는 공급주체와 재정부담 주체라는 2가지 기준에 따라 역할 분담모형을 제시하고 있다 <표 2-9> .

<표 2-9> 글래너스터(Glennester)의 정부·민간 역할분담 모형

구 분		서비스의 공급주체			
		정 부		민 간	
재정부담주체	정부	정부공급/정부재원	정부공급/ 혼합재정	민간공급/정부재정	민간공급/ 혼합재정
	민간	정부공급/민간재원		민간공급/민간재정	

자료 : Glennester, H., 「*Paying for Welfare : Toward 2000*」, New York: Prentice Hall, 1997, p.6

한편, 사회복지 서비스 공급에 있어 국가와 민간간의 역할 분담모형을 칸과 크래머맨(kahn & Krammerman)은 공급주체간 관계의 역사적 발전단계 측면에서 평행봉 모형(parallel bars model), 연장사다리 모형(extension ladder model), 공공대행 모형

¹⁰⁶⁾ Rein, M. & L. Rainwater. 「*From Welfare State to Welfare Society. In Stagnation and Renewal in Social Policy*」, Edited by Rein, M., G. Esping-Anderson and L. Rainwater, London : M. E. Sharpe, 1986, p.18.

(public agent model)등으로 구분하고 있다¹⁰⁷⁾.

① 평행봉 모형(parallel bars model)

초기에는 사회복지의 대상자를 정부의 “구빈법”에 의해 가혹한 원내수용의 대상이 되어야 할 대상자들과, 민간자선단체로부터 보호를 받을 자격이 있는 대상자들로 구분하기 위한 논리로 시작이 되었다. 그러나 점차 사회복지의 개념이 빈곤층에 대한 통제로부터 부조(support)의 개념으로 전환되면서, 정부와 민간의 역할 한계선을 구성하는 이론으로 발전되었다. 즉 기계적이며, 사무적이고, 정치적으로 수혜자를 취급하는 정부의 공적 사회복지는 빈곤층의 치료, 재활, 자립등의 업무를 담당하기에 적합하지 않기 때문에 민간사회복지가 자립과 재활이 가능한 수혜자를 대상으로 치료하여야 한다는 것이다. 따라서 평행봉 모형은 정부의 사회복지 사업에 대한 신뢰가 낮은 19세기 말경의 사회적 분위기를 나타내 주고 있다.

② 연장사다리 모형(extension ladder model)

사회복지가 점차 사후구제에서 사전 예방 차원으로 발전하는 상황에서 정부의 역할이 점차 강조되기 시작하였으며, 이에 따라 사회복지에 있어서 정부가 주도적인 역할을 담당하여야 한다는 측면에서 나타난 이론이다. 연장사다리 모형은 사다리와 같이 가장 기초적이고 광범위한 부분은 국가의 책임 하에 보편적으로 보장하고 이를 기초로 민간부문의 사회복지의 사다리 윗부분의 연장선과 같은 정도의 사회복지 책임을 맡아야 한다는 것이다. 이 모형에 의하면 민간부문은 재정이나 인력 등의 자원에 있어서 많은 결함을 가지고 있기 때문에 확실성, 계속성, 공정성, 및 보편성을 확보할 수 없다고 한다. 그러나 빈곤자의 경제적 급부나 의료적 급부는 보편성과 계속성을 유지하여야 하기 때문에 국가의 공적 책임 아래 수행되어야 한다고 주장한다.

③ 공공대행 모형(public agent model)

상당량의 공공자금이 민간부문에 투입됨으로써 비롯된 것이다. 이 모형에서 주로 공공부문은 정부의 규제를 통해 바람직한 목적 달성을 민간부문을 통해 이룰 수 있다는 것이다. 공공대행 모델은 영국과 미국에서 1970년대 이후에 사회복지서비스의 민영화

¹⁰⁷⁾ Kahn, A.J. & Kammerman, S. B. 「*Social Services in International Perspective*」, Washington, D. C : DHEW, 1976, pp.47-62.

급속도로 진행되면서 나타난 국가와 민간간의 역할분담모형의 시대적 변화를 반영한 것이다. 공공대행의 구체적 형태는 국가가 직접 관리하는 서비스를 민간부문의로의 이양, 민간기관과의 계약, 서비스의 구매, 보조금의 지급 등의 형태로 나타나고 있다. 이 모형은 국가는 바람직한 국가목표의 실현을 위해 민간부문을 형성하고 활용하는 모형으로써 복지의 혼합경제 이념을 반영하고 있다.

공·사 역할 분담 관계를 파악하는 또 다른 이론으로 상호협조론(mutual cooperation theory)과 비판적 상호협조론(critical and mutual cooperation theory)이 있다. 상호협조론은 미국의 뉴딜정책이 발효되기 시작하던 시기에 나온 이론으로 정부의 역할과 민간의 역할을 다음과 같이 구분하고 있다. 먼저 정부의 역할은 첫째, 지역사회의 대다수의 국민이 필요로 하는 서비스를 제공하여야 한다. 둘째, 이미 그 지역사회에 의해 받아들여진 제반 방법의 개선과 기능의 개발 혹은 정부의 자원과 권위를 필요로 하는 제반 서비스를 수행하는 것이다. 셋째, 각각의 정부기관은 타 부처의 기능과 긴밀한 관계를 가진다. 넷째, 실업문제와 같이 사회가 기본적으로 해결할 수 없는 사회적, 경제적, 불평등을 줄이기 위해 사회적으로 공인된 수단으로서 활동한다.

반면에 이러한 정부의 역할에 보충적인 민간부문의 역할은 다음과 같다. 첫째, 국민의 대다수가 아직 인정하지 않는 새로운 욕구(need)에 대응한다. 둘째, 새로운 욕구에 대응하기 위한 모범적 실험을 확대하여 궁극적으로 공적기관의 책임임을 인식시키는 자극제 역할을 한다. 셋째, 법률 혹은 관습에 의해 공적기관에 부과된 여러가지 제한점으로부터 발생하는 프로그램을 보충하는 역할을 수행한다. 넷째, 개별적인 인간관계적 부적응 문제를 처리한다.

비판적 상호협조론은 공·사간의 상호협조가 무비판적인 협력관계가 아니며, 상호건설적인 비판을 바탕으로 발전하여야 함을 주장한다. 즉 협조라는 것은 무비판적으로 상호간의 결합에 대한 묵인이 아니고, 상호간의 사회복지업무의 수행에 있어서 사용되는 관리기술, 클라이언트를 도와주는 기술, 서비스의 내용 등에 대해 날카롭게 점검하여야 한다는 것을 의미한다. 이 이론에서는 결국 공·사의 사회복지 수혜자들이 사회복지서비스의 공급을 의미있게 조명하여야 한다는 것이 강조되고 있다.

기드론 등(Gidron, Kramer, and Salamon)은 서비스의 비용부담방식과 보호제공 주체

를 기준으로 공공-민간간의 관계유형을 정부지배모형(government-dominant model), 민간지배모형(third-sector dominant model), 평행분리모형(dual model, parallel supplement parallel-complement), 협동공조모형(collaborative model: collaborative vendor, collaborative partner)으로 분류하고 있다 <표 2-10> .

<표 2-10> 기드론 등의 복지공급 관계모형

기능	정부 지배모형	평행분리모형		협동공조모형		민간 지배모형
		평행보완	평행보충	협동대리인	협동동반자	
재정	정부	정부/민간 (대상자분리)	정부/민간 (서비스분리)	정부	정부	민간
공급	정부	정부/민간 (대상자분리)	정부/민간 (서비스분리)	민간	민간	민간

자료: Gidron, B., R. M. Kramer & L. M. Salamon. 「*Government and the Third Sector : Emerging Relationships in Welfare State*」, Jossey-Bass Inc, 1992, p.18.

“정부지배모형”은 국가가 복지서비스의 재원조달자이자 서비스 제공자로서의 역할을 수행하는 모형이다. 재원은 주로 조세로 조달되며 서비스 생산은 국가공무원이 담당한다. 민간지배모형은 민간이 재원조달자 및 서비스제공자의 역할을 모두 담당하는 모형이다. 재원은 주로 민간의 자발적인 기부금에 의존하며 서비스 생산 역시 민간 비영리부문이 수행하는 모형이다. 평행분리모형은 국가와 민간이 재원조달과 서비스 제공에 모두 각각의 역할을 수행하는 모형이다. 이때 양자간 역할 분담이 문제가 되는데 민간부문이 공공부문과 동일한 서비스를 공공부문에서 제외된 대상자에게 제공하여 공공부문을 보완하는 방법과 민간부문이 공공부문과 동일한 대상자에게 서비스를 제공하되 서비스의 내용이나 서비스 영역 면에서 공공부문을 보충하는 방법으로 구분된다. 협동공조모형은 민간과 공공이 공존하며 협조관계를 갖는 경우를 말한다. 전형적으로 국가는 재정을 공급하고 민간부문이 생산을 맡는 경우를 의미하는데 이론적으로는 그 반대의 경우도 가능하다.

이러한 협동공조모형은 국가와 민간부문간의 역학관계에 따라 민간부문이 단순히 정부 프로그램 행정가들의 대리인으로 기능할 수도 있고, 반대로 프로그램이나 정책개발

에서 상당한 재량권을 가지고 상호영향을 미칠 수도 있다.

이처럼 복지서비스 제공주체는 대체로 정부(중앙, 지방), 시장(민간영리부문), 비공식 부문(가족, 친지 등 일차적 관계), 시민사회(민간 비영리부문)로 분류할 수 있으며 다시 정부, 시장, 시민사회부문을 공식부문으로 분류할 수 있다. 사회복지 서비스 공급에 있어 역할분담모형과 관련한 국내의 선행연구를 보면 주로 유형화 논의를 중심으로 진행되고 있다.

백종만은 서비스 생산주체와 재정부담 주체를 기준으로 서비스의 지배적 공급유형을 정부운영, 비영리 민간활용, 비영리민간운영, 영리민간운영 모형으로 분류하고 있다. 한국의 경우는 비영리 민간활용 모형에 속하며, 생산주체 면에서는 비영리 민간이 주도적인 서비스 생산주체로서 활동하고 있고, 서비스 공급유형에 있어서도 비영리민간공급/재정혼합의 공급유형과 비영리민간공급/정부재정의 공급 유형이 지배적인 공급유형이라는 점, 그리고 재정부담에 있어서는 정부부담이 민간부담보다 대체로 크게 나타난다고 분석하였다 <표 2-11> .

<표 2-11> 역할분담 모형간 특성비교

구 분	정 부 운 영 모 형	비영리 민간 활 용 모 형	비영리 민간 운 영 모 형	영 리 민 간 운 영 모 형
생산주체 규 모	정부: 다수 비영리민간:소수 영리민간 :최소	정부: 소수 비영리민간:다수 영리민간 :최소	정부: 소수 비영리민간:다수 영리민간 :최소	정부: 최소 비영리민간:소수 영리민간 : 다수
정부와 민간간의 재정부담	정부재정 주도	정부재정 주도 민간자선 보충	민간자선 주도 정부재정 보충	민간재정 주도 (이용자부담주도)
서비스의 지배적 공급유형	정부공급/ 정부재정	비영리민간공급/ 정부재정 비영리민간공급/ 재정혼합	비영리민간공급/ 민간재정 비영리민간공급/ 재정혼합	영리민간공급/ 민간재정

자료 : 백종만, “사회복지 서비스에서 국가와 민간간의 역할분담 유형개발과 적용에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위 논문, 1994, p.37.

박광덕은 서비스 비용부담주체와 서비스 공급주체를 기준으로 정부주도형, 민간주도형, 반공반사형, 공사협동형으로 분류하고 있다.¹⁰⁸⁾

정부주도형은 공적 비용부담에 의해 국가와 지방자치단체가 제공하는 사회복지 서비스 형태이며, 민간주도형은 그 반대의 경우로 다양한 복지수요에 대응하기 위한 것으로 실버산업을 예로 들 수 있다.

반공반사형은 복지시설과 재원은 정부부담인 반면 서비스 공급은 민간부분이 맡는 유형을 말하며 정부가 복지서비스 건물과 시설을 보유하고 민간사업자가 이를 운영토록 하거나 민간사업자의 이러한 활동에 대하여 정부가 재정지원을 하는 형태로서 주로 사회복지법인에 의한 시설복지 분야가 해당한다.¹⁰⁹⁾

공사협동형은 시설비용과 운영비등 비용은 정부부분이 부담하는 반면에 그 운영에 있어서는 민간에 전적으로 맡긴다는 것으로 사회복지협의회 등 재가복지서비스를 위한 공사간 참여협력을 강조하는 유형을 말한다.

석재은은 비용부담과 보호제공의 주체에 따라 시장의존형, 국가의존형, 가족의존형, 가족지원·활용형으로 구분하는데¹¹⁰⁾, 국가의존형은 비용부담과 보호제공의 양 측면에서 국가의 적극적 개입으로 공적·사회적 책임을 극대화한 공급체계이며 여권주의가 높은 사회에 그리고 사회적 고비용에 대한 합의가 전제된 사회에 적합한 특징이 있다.

시장의존형은 개인책임에 입각하여 상품화된 서비스를 사적 비용부담으로 시장에서 매매하는 공급체계가 지배적인 공급유형이며 시장의 활성화가 기대되어야 한다는 전제가 필요하다.

108) 박광덕의 공사역할 분담모형에서는 비공식 주체(가족, 이웃 등 자발적 복지)가 제외되는데 그 이유는 규모와 중요성을 측정키 어려워 신뢰성 있는 통계자료가 부족하기 때문이며 또한 정부서비스에 의해 비공식적 서비스가 강화, 보호되기 때문이라고 설명한다. 박광덕, “사회복지 공급체계의 공사 역할분담 모형 정립”, 한국행정학보, 31(4), 한국행정학회, 1997, pp.169-182.

109) 이를 조치위탁제도라고 하고 있는데 전형적인 민간공급(privatization)의 대표적인 형태인 외주계약(contracting out), 또는 민간위탁방식으로 볼 수 있다(Savas, E. S. 「Privatizing The Public Sector : How to Shrink Government」, New Jersey : Chathan House Publishers. Inc, 1982, pp.53-67. 참고

110) 석재은, “노인 장기요양 보호의 공급주체간 역할분담 유형에 관한 비교 연구 : 비용부담과 보호제공을 중심으로”, 이화여자대학교 박사학위 논문, 1999, p.47.

가족 의존형은 개인책임에 입각하고 국가개입을 최후의 수단으로 여기는 잔여적인 국가개입 전통을 가지고 있고, 가족주의 문화가 지배적인 국가에서 주로 발견되는 공급체계이며 낮은 공적 비용부담과 낮은 공식적 보호제공을 특징으로 한다.

가족지원·활용형은 가족이 서비스 생산의 책임을 지고 비용은 사회적으로 부담하는 형태로 국가는 재원조달의 사회화만을 책임지는 공·사 역할 분담의 유형이라 할 수 있다.¹¹¹⁾

이러한 역할 분담모형에 관한 국내외의 연구들은 공식부문과 비공식부문, 공공과 민간 등 다양한 복지서비스 공급주체를 상정하고 있다는 점, 비용부담주체와 생산주체를 기준으로 모형분류를 시도하고 있다는 점 등에 있어서 공통점이 있으며 또한 서비스 전달체계의 다양화를 위한 기초 자료로 활용될 수 있다는 점에서 그 의의가 크다 할 것이다.

이는 서비스 공급주체도 공식과 비공식, 그리고 공공과 민간이 동시에 상호보완적 협력망(network)을 구축하여 서비스를 전달하는 복합적인 모형이 점차 부각되고 있고, 비용부담 면에서도 정부, 민간, 자발적 모금과 같이 다양한 경로가 반영되어야 한다는 점 때문이다.

그렇지만 이와 같은 사회복지에 있어 공·사간 역할 구분은 종래와는 달리 그 명확한 구분을 하기가 점점 어려워지고 있다.¹¹²⁾

그간 사회복지의 역할 분담에 관한 논의를 보면 재화나 서비스가 공공부문과 민간 부문 중 어느 쪽에서 제공되는 것이 바람직한가 하는 일반적인 주제에 대해서는 논의는 많이 이루어졌지만, 공공부문과 민간부문은 사회적 자원의 효율적인 배분, 평등, 자유 등의 관점에서 각각 장단점을 가지고 있기¹¹³⁾때문에 보다 신중한 접근이 요구된다고 할 것이다. 이상의 논의를 요약하면 <표 2-12> 와 같다.

111) 석재은은 이 모형을 신자유주의 정부에서 미래의 대안으로 강조하는 국가와 가족의 동반자적 관계에 의한 복지혼합의 형태로 보고 있다. 석재은, 전계논문, 1999, p.54.

112) Kammerman, S. B., "The New Mixed Economy of Welfare : Public and Private", Social Work(January-February), 1983, pp.5-10.

113) 전수일·봉민근, 「지방복지행정론」, 서울 : 학문사, 1999, p.176.

〈표 2-12〉 공·사간 지역복지 서비스 공급체계 비교

차이영역	공적복지 공급체계	사적복지 공급체계
철 학	정의	자선
대표성	다수	소수
서비스 제공근거	수혜자의 법적 권리	시혜
재 원	세금	기부금·사용료·정부보조금
기능결정주체	법	선발된 대표자
정책결정주체	의회	규정에 의해 지정된 이사회
책임성 대상	의회를 경유하여 투표자들에게	이사회를 경유하여 지원자들에게
서비스 범위	포괄적	제한적
운영구조	크고 관료주의적	작고 관료주의적
서비스 운영방식	일률적	다변적
조직과 프로그램규모	대규모	소규모

자료 : Kramer, Ralph M., “The Welfare State and Voluntary Sector : The Case of The Personal Social Service.” Social Service Review, (November), 1982, pp. 59-69. 재구성.

2) 지역복지서비스 공급 협력 체계 구축

협력(collaboration)이란 다양한 이해관계자 집단이 서로 공유하고 있는 문제를 해결하거나 아니면 공통의 목표를 달성하는 유동적인 과정을 의미한다. 그리고 협력은 상호의존, 호혜성의 원리에 기초하며, 특성에 따라 제휴, 파트너십, 네트워크(networks) 등으로 언급된다. 일반적으로 네트워크란 상이한 이해관계자 집단간 독립성을 유지하면서 상호신뢰를 바탕으로 전략적 의도하에 장기적인 결속관계를 구축·유지하는 과정으로 받아들여지기 때문에, 기존의 시장과 위계의 규범 및 통제 메카니즘과는 구별된다. 이러한 네트워크의 원리 또는 협력의 원리로서는 상호의존성과 호혜성이 강조되며, 행위자간의 관계의 맥락이 중요시되고 있다. 그리고 공동의 목표를 달성하기 위해 긴밀한 상호의존 관계를 지니고 있으나, 각각의 개별 조직은 자신의 고유목표와 이해관계를 가지고 있기 때문에 수평적 관계가 강조된다.

따라서 지역복지 협력체계란 지역사회 복지수요자의 복지증진을 위해 사회복지서비스

공급주체간의 정보공유, 서비스의 연결 등을 위한 관련 조직간의 체계적·구조적인 협력이 이루어지는 관계 체계라 할 수 있다.

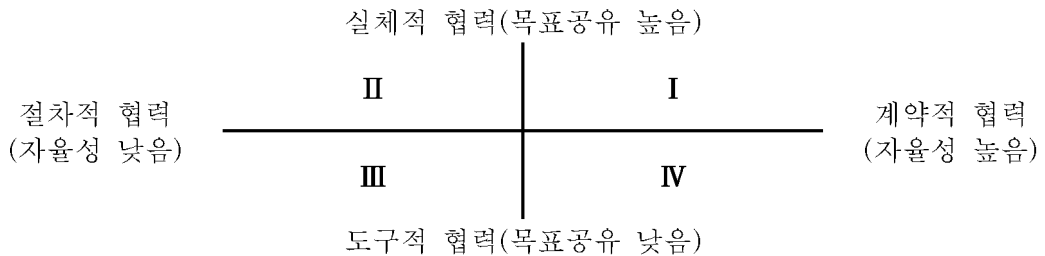
이와 같은 사회복지서비스에서 조직간 협력체계는 역사적으로는 19세기말 영국의 자선조직협회활동에서 찾을 수 있다. 이는 서비스의 중복, 자원활용의 효율성 문제 등 조직간 연계부족으로 야기되는 문제에 대한 대응의 초보적 시도였다고 평가할 수 있다. 이처럼 사회복지서비스를 둘러싼 조직간 협력문제는 비단 오늘날의 문제만은 아니었으며, 과거부터 서비스 전달체계상의 문제를 해결하기 위해 끊임없이 제기되었다고 볼 수 있다.

한편, 협력체계의 유형은 강한 협력인가 아니면 느슨한 협력인가라는 협력의 강도측면이나, 개별조직의 자율성 문제와 어떤 관련이 있는가 등의 기준에 따라 상이할 수 있기 때문에 협력체계의 형태를 이념형적으로 규정하여 살펴본다.

남원석은 지방정부와 주민운동조직간의 협력유형을 공동목표의 공유정도와 조직의 자율성이라는 기준을 중심으로 네 가지로 구분하고 있다 <그림 2-3>. 그에 따르면, 공동목표의 공유정도가 높으면 실체적 협력, 그렇지 않은 경우를 도구적 협력으로 구분하였고, 조직의 자율성 기준에 의해 자율성이 높으면 계약적 협력, 그렇지 않은 경우는 절차적 협력으로 구분하였다.

<그림 2-3>에서 I 유형은 계약에 기반한 협력으로 조직의 자율성이 높은 편이며, 협력의 목표를 공유하면서 기능적인 역할분담이 중심이 된다. 이 유형은 목표실현을 위한 조직간 의사소통 및 조직적 변화가 일어나는 협력유형이다.

<그림 2-3> 협력의 유형



자료: 남원석, “지방정부와 주민운동조직의 협력에 대한 평가 : 임파워먼트와 제도의 상호작용을 중심으로”, 도시연구, 7, 한국도시연구소, 2001, pp.178-208. 재정리.

II 유형은 절차와 합의에 기반한 협력유형으로서 합의과정을 통해 협력의 목표가 공유되지만, 조직의 자율적인 재량보다는 공동의 문제해결이 우선될 수 있는 유형이다. III 유형은 조직의 자율성이 제한됨과 동시에 목표의 공유정도가 낮은 경우로서, 협력유형으로서는 실제 존재하기 힘든 유형이다. 단지 목표 공유정도와 조직의 자율성이라는 기준을 중심으로 이념형적으로 구분한 결과에 따른 것이다. IV 유형은 계약에 기반한 협력으로 조직의 자율성이 보장될 수 있으나, 협력의 목표에 대한 구체적인 공유없이 기능적인 역할분담이 이루어지는 협력유형이다.

이러한 유형화에 따라 순수한 이념형적인 지역복지 협력체계의 선호는 I 유형이라 할 수 있다. 왜냐하면 지역복지 협력체계는 뚜렷한 공동목표의 설정과 동시에 개별 조직의 자율성을 보장하는 형태의 네트워크 구조를 지향하기 때문이다.

이 같은 지역복지 협력체계의 구축이 갖는 의의를 넓게 보면 지역사회중심의 자기결정권과 자주관리라는 분권화와 관련되어 있다. 다른 한편으로는 지역복지 협력체계가 갖는 의의는 두 가지 측면, 즉 지역복지 공급주체간의 역할 재정립이라는 차원과 지역사회 역량의 강화라는 차원으로 분류해 살펴볼 수 있다.

첫째로, 지역복지 협력체계 구축은 지역복지공급 주체간의 역할재정립이라는 의의를 가지고 있다. 일반적으로 사회복지현상의 본질적인 특징은 인간의 욕구충족을 겨냥하고 있다는 점과 이를 위해 사회적으로 존재하고 있는 원조활동(helping activity)을 둘러싼 행위양식이라고 말할 수 있다. 이러한 원조활동을 둘러싼 행위양식은 여러 주체들 즉, 가족, 시장, 국가에 의해서 수행되었으며, 시대와 상황에 따라 달리 규정되어 왔기 때문에 역사적으로 일정한 역할과 관계를 형성하면서 발전하였다고 볼 수 있다. 과거 전통적으로 언급되었던 사회복지 공급주체는 가족, 시장, 국가로 간략하게 언급할 수 있다. 비공식 영역을 대표하는 가족은 일차적 관계를 형성하는 기본 단위이며, 가족에 의해 보호(care)라는 복지기능을 수행하고 있으며, 개인의 독립성과 자율성을 보장해주는 역할을 수행하고 있다. 이러한 가족에 의한 복지기능망은 개별성의 원리에 의해 수행되고 있기 때문에 욕구 충족면에서 볼 때, 가족간 불평등을 심화시킬 수 있다.

시장에 의한 복지공급은 교환관계를 바탕으로 한 구매에 의해 복지실현을 도모하고 있어 선택의 자유와 욕구충족의 개별성이 보장될 수 있다. 그러나 쌍방적 이전관계

(bilateral transfer)를 특징으로 하는 시장에 의한 복지공급은 교환능력이나 구매를 통해 이루어지기 때문에 시장적응능력과 구매능력이 없을 경우에는 욕구충족은 불가능할 뿐 아니라, 선별적으로 욕구충족이 이루어질 수밖에 없다.

반면에 국가에 의한 복지공급은 규범적 의미에서 사회적 취약자에 대한 보호의 용이성, 사회적 시민권(social citizenship)을 실현시키는데 중요한 역할을 할 수 있다. 그리고 국가복지의 기능상 특징으로 제시되고 있는 강제성은 법적, 제도적 형태에 의해 적용대상을 포괄하고 있다는 의미이며, 보편성은 적용대상의 범위나 급여구조의 평등화 수준을 통해 시민적 권리로 인정될 경우를 말한다.

사회복지의 발전과 관련해 시장과 국가간의 관계는 보다 직접적인 관계로 파악되고 있다. 즉 자율적인 시장 메카니즘에 대한 국가개입을 의미하며, 그러한 이유로 국가복지는 시장대체적 전략 또는 시장적응을 통해 재화나 서비스를 탈 상품화(decommodification) 시킴으로써 시장원리에 대한 중대한 수정을 초래하였다. 다시 말해 자유시장 메카니즘에 의한 사회적 결과로서 야기된 빈곤생산, 불평등 심화, 사회적 권리 구현의 제약 또는 시장기체에 내재된 시장실패의 현상 등은 사회복지 공급주체로서 국가개입주의를 낳았으며, 사회복지 공급을 통해 시장기체의 부정적 현상을 수정함으로써 국가의 역할에 대한 정당화 논거를 제공해 주고 있다는 것이다. 따라서 사회복지의 발전맥락을 넓은 의미로 파악할 경우 가족, 시장, 국가라는 공급주체간의 관계에 의해 복지기능이 상호대체 또는 상호 보완되면서 발전되었다고 해도 과언이 아니다.

한편, 가족주의 및 시장에 입각한 민간부문과 공적부문에서 각각의 비교 우위를 보면, 민간부문에서는 비용 효과적이고, 소비자 선택의 폭을 넓힘으로써 자유를 증진시킬 수 있다는 사실 등을 근거로 우위를 강조한다. 반면에 공적부문에서는 사회적 목표달성이 용이하고, 평등가치의 구현과 연대성 증진 등을 실현시킬 수 있다는 것이다. 그러나 실제의 결과는 이와는 다른 경우가 존재하기 때문에 절대적으로 타당성을 갖는다고 볼 수는 없다. 오히려 이러한 비교 우위는 가치와 이데올로기의 문제로서 정책 실천상의 쟁점으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.¹¹⁴⁾ 이러한 사회복지 공급주체에 대한 최근 논의

114) 오정수, “가족주의와 국가주의”, 남세진(편), 「한국사회복지의 선택 : 쟁점과 대안」, 서울 : 나남출판, 1995, pp.76-77.

에서는 서비스의 생산과 전달이라는 관점을 넘어 이제 공급주체의 관계적 맥락을 강조하는 네트워크 역시 복지공급 주체로서 그 중요성이 제기되고 있다는 것이다.

다음으로 지역복지의 협력체계 구축이 갖는 두 번째 의의는 지역사회의 강화, 즉 지역사회의 변화를 주도하는 조직활동 및 연대활동의 발전을 의미한다. 지역복지 협력체계 구축의 궁극적인 목적은 지역복지의 수요에 대응하고, 지역사회를 변화시켜 그에 따른 문제 해결을 도모하는데 있다. 지역사회를 변화시킨다는 것은 지역사회의 역량강화 (community empowerment), 지역사회 변화를 주도하는 조직활동의 강화, 조직활동을 주도하는 지역주민들의 의식화와 주체적 참여확대, 지역주민, 조직, 지역사회차원의 연대활동과 네트워크의 발전을 의미한다.

특히 체크웨이(Checkoway)는 지역사회 변화를 다음과 같은 기본개념으로 설명하였다¹¹⁵⁾. 첫째, 문제해결의 주체로서 지역사회의 강화, 둘째, 연대를 통한 집단행동을 통해 지역사회의 변화유도 셋째, 지역사회 변화과정에서는 조직화를 통한 문제해결을 모색한다는 점과 넷째, 문제해결은 지역주민과 함께 한다는 것, 다섯째, 지역사회 변화를 위해서는 지도력 개발이 요구되며, 여섯째, 다양한 자원활용과 전략전술에 대한 고려가 필요하며, 일곱째, 지역사회 변화 가능성에 대한 신념 등이다. 그러므로 지역복지 협력체계는 지역사회복지 실천(community welfare practice)의 중요한 행동체계이며, 지역복지의 발전과 상호 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다.

아울러 지역복지서비스 전달의 실제에 있어 복합적인 욕구에 대한 대응을 위해 서비스 생산과정에 참여자간 상호협력에 의한 방식을 보면, 공동생산(coproduction), 제3섹터 방식(the third sector), 정부간 협정(agreement), 그리고 사례관리(care management) 방식으로 구분해 살펴볼 수 있다.

(1) 공동생산 방식

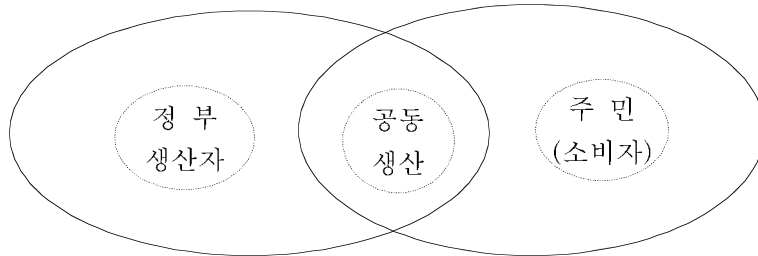
공동생산(coproduction)은 공공서비스 전달과정에서 서비스의 양과 질을 높이기 위해 서비스 기관의 관료와 시민개인, 그리고 시민집단에 의한 협동적인 생산(joint production)을

¹¹⁵⁾ Checkoway, B., "Core Concepts for Community Change". Journal of Community Practice, 4(1), 1997, pp.3-8.

말한다.¹¹⁶⁾ 이러한 공동생산은 사용하는 사람에 따라 여러 가지로 정의되고 있으나 대체로 정부의 서비스 생산활동에 소비자인 시민의 참여, 그리고 생산에 참여하는 행위자간의 교호작용이 개념화의 증추요건이 된다.

한편 공동생산을 광의로 해석하여 공공서비스 전달과 관련한 각종 정책이나 방침의 결정과정에서 이루어지는 각종 자문활동까지 포함시키는 경우¹¹⁷⁾, 정책공동체도 일종의 공동생산에 포함되는 등 그 외연이 지나치게 확장되어 본래의 개념이 모호해질 우려가 있다. 따라서 전통적인 공공서비스의 전달조직 또는 생산자(regular producer)에 중앙정부와 지방정부 기타 공공기관의 조직에 속해 있는 공무원 및 기관종사자를 포함시킬 수 있다. 소비자로서의 생산자(consumer producer)에는 개별적 주민, 서비스의 수혜자 및 주민단체를 포함시켜 구분할 때, 공동생산의 개념적 범위는 정부 및 공공기관과 주민이 함께 공공서비스를 생산하는 부문으로서 주민이 생산자로서 활동하는 역할을 강조하는 영역이라고 할 수 있다 <그림2-4> .

<그림 2-4> 공동 생산의 개념도



공동생산의 구체적 방법으로는 집행과 실행과정에서 주민참여의 한 형태로 이루어지는 주민들의 자원봉사, 자조활동 등을 들 수 있다. 이는 특히 인간적 서비스(human service)와 연성 서비스(soft service : 교육, 건강, 복지 등에 관련된 공공서비스)등에 절대적으로 요청되며, 경성서비스(hard service)에서도 그 중요성이 증가하고 있다고 할 수 있다.

¹¹⁶⁾ Brudney, J. L., “Local Coproduction of Services and The Analysis of Municipal Productivity” , Urban Affairs Quarterly, 19(4), 1984, p.466.

¹¹⁷⁾ 김인, “사회계층에 따른 주민의 공공서비스 수요와 서비스 배분에 있어 관료제적 의 사결정 규칙”. 한국행정학보, 23(2), 한국행정학회, p.78.

요컨대 공동생산은 주로 주민이 행정서비스의 시행과정에 참여하는 것이며, 책임감과 능동성을 가지고 정부와 공동으로 생산자의 역할을 하는 것이다. 주민에 의해 생산되는 부문이므로 일반 민간(기업)부문과 구별되며 공익성과 형평성이 보다 강조되는 부문이지만 서비스 결과에 대한 책임까지도 공유한다고 보기는 어렵다.

사회복지서비스의 공동생산의 예로 지방정부의 노인복지서비스 생산과정에 노인자원봉사 인력의 참여로 이루어지는 것을 생각할 수 있다. 그렇지만 우리의 경우 노인들이 봉사 활동에 참여하는 내용을 보면 조기청소, 자연보호, 교통정리 등과 같은 일상적이고 주변적인 활동이 주가 되고 있어 노인복지 서비스의 공동생산이 실질적으로 이루어지고 있다고 하기는 어려운 실정이다.

(2) 공공과 민간부문간 협력 : 제3섹터 방식

공공서비스 공급방안으로서 제3섹터는 일반적으로 제1섹터인 국가, 지방자치단체 등의 공공활동부문과 제2섹터인 기업 등의 민간영리 활동부문과의 혼합형태, 즉 공공섹터와 민간섹터의 공동출자로 설립된 조직에 의해 추진되는 사업형태라고 할 수 있다. 하지만 이러한 일본식 개념과는 달리 영, 미에서의 제3섹터 개념은 공공섹터(정부)와 민간(기업) 섹터 사이의 중간적 제도로 존재하는 자원봉사집단의 집합체를 지칭한다.

이러한 제3섹터 방식에서 고려되어야 할 요건들은 첫째, 지방정부의 행정목적 달성을 위한 수단으로 의의를 가질 것, 둘째, 관과 민의 중간적 위치의 성격을 가질 것, 셋째, 자본구성상 민간출자를 포함하고 법률상 민, 상법에 기초한 법인의 형태를 취하며 사업자 급에 민간자금이 도입되는 등의 민간적 요소를 가지고 있을 것, 넷째, 관과 민의 역할 분담이라고 하는 사고방식에 따라 민간 활력을 도입할 경우 그 수용장치로서의 역할을 수행하고 있을 것, 마지막으로 민간자본이 없거나 부족한 경우 지역진흥 활성화의 관점에서 행정이 주도권을 지고 사업을 착수하는데 사용될 수 있을 것 등을 지적할 수 있다.

한편 민간자본의 참가동기가 근본적으로 이윤동기인 점은 부정할 수 없지만 민간기업의 제3섹터 진출은 이윤획득기회의 다양화 현상의 하나라고 생각할 수 있다. 특히 저성장시대에 주택, 관리, 레저 등 새로운 서비스 분야에 투자기회를 갖는다는 것은 중요한 의미를 지닌다. 이밖에 민간기업의 참가기저에는 이윤동기가 지배하고 있지만 기업의 사회적 책임

이나 기부 또는 교제적인 동기나 타 기업과의 대항의식 등 반드시 제3섹터로부터 직접적 이익의 획득보다는 간접적, 장기적 이익을 기대하는 경우가 많다.

우리의 경우 지방자치단체 제3섹터 사업의 배경은 자원부족을 해결하고 재정력 강화를 위함이 주된 동기가 되고 있어, 주로 수익성 사업에 치중되어 오고 있다는 비판을 받고 있다.

한편 정부가 민간자본과 협력하여 민간활력을 활용하는 방법으로서 민간자본과의 서비스 외주계약(contracting out)을 들 수 있다. 소위 민간공급(민영화)방법으로 일컬어지는 이 유형은 서비스 생산비용을 절감할 수 있고 소비자 만족도를 높일 수 있는 것으로 고안 되었으나 저소득 계층이 소외될 소지와 서비스의 질을 유지하는데 행정비용이 소모되는 등 부정적 측면도 제기되고 있다. 그리고 서비스 수취권제도(voucher system)를 생각할 수 있는데 이는 정부가 수취권을 제공하고 서비스의 생산은 시장경제에 의존하는 방식이다. 서비스의 전달과정에 정부의 관여를 최소화할 수 있는 것이지만 이는 사회복지 서비스 시장의 발달을 전제로 한다.

(3) 정부간 협력

정부간 협력은 일반적으로 정부간 공동서비스 협정 또는 정부간 서비스 계약의 형태를 취한다. 이러한 방식은 관할구역사이의 서비스 책임의 재할당과 협조가 지역문제를 보다 잘 처리하고 비용절감에도 도움이 된다는 측면에서 강조되고 있다.

정부간 계약을 통한 서비스의 생산도 이러한 범주에 포함시킬 수 있으나 보다 구체적으로 정부간 공동서비스 협정은 대상지역내 주민들에게 어떤 서비스를 전달하기 위한 계획, 자금조달 등을 공동으로 하는 것을 말한다. 이러한 방식은 주로 광역행정의 차원에서 다루어져 왔으며 정보와 인력, 시설과 장비의 공유를 통해 간헐적인 초과수요가 있는 서비스의 경우 규모의 경제성을 확보할 수 있기 때문이다.

이외에도 공공서비스 공급과정에서 야기되는 외부효과를 내부화할 수 있으며 특히 공공성이 강한 서비스의 경우 지역간 서비스 생산 수준의 형평화를 도모할 수 있다는 것도 주요 장점으로 부각된다. 주로 협의회나 비공식적 합의 또는 별도의 공동기구¹¹⁸⁾를 설립

118) 한국의 경우 지방자치단체조합을 들 수 있는데 이것이 정부간 협력방식의 하나인 행정

하여 운영되는 것이 일반적이다. 그러나 협의회의 운영에서 나타나는 문제점처럼 공공과 공공의 협력을 보장하고 강제하는 효과적인 수단이 되지 못한다는 점이 한계로 지적된다. 따라서 법적, 도의적, 시장적 구속력을 확보하는 계약방식이 협의체 설립방식보다 실효성이 높고 그 활용빈도도 높다. 지방자치 그리고 지역간 경제의 격차가 지역복지의 기반인 사회복지시설 및 의료보건시설 등의 격차를 초래하여 지역사회복지 부분이 소홀하게 될 가능성이 크기 때문에¹¹⁹⁾ 지역복지 형평성 유지를 위한 정부간 협력가능성과 필요성이 제기된다고 할 수 있다¹²⁰⁾.

(4) 개별자원의 연결 : 사례관리

사례관리(case management)는 복합적인 욕구를 가진 사람들의 기능회복을 위해 공식적, 비공식적 활동과 지원들을 조직하고 조정하는 것이다. 즉, 복합적, 중첩적 문제를 가진 수혜자들이 필요로 하는 모든 서비스를 시간에 맞게 그리고 적절한 방식으로 제공하기 위해 시도되는 서비스 전달의 한 접근방법이다.¹²¹⁾ 사회복지 서비스 제공주체가 다원화함에 따라 복수의 기관·조직이 한 케이스를 둘러싸고 원활한 처우를 제공하기 위해서는 제공 주체 들간의 연계와 서비스 조정이 필요하게 된다. 여기에 케어 매니지먼트의 필요성이 대두된다. 케어 매니지먼트(care management)란 서비스 제공과 관련된 각 기관·단체가 이용자, 사회자원 및 처우에 관한 정보를 공유하고 이들을 적절하게 관리하는 과정을 말한다. 따라서 클라이언트의 생활을 위해 필요한 복지, 보건, 의료 등의 각종 서비스에 대해 서비스 제공자 및 서비스 이용자 본인과 그 가족 사이에 정보의 연계를 꾀하고, 개개의 클라

협의회와 다른 점은 실질적인 권리의무의 주체가 되는 법인격을 갖추고 있다는 것이다 (지방자치법. 제149조).

119) 정무권, “지방자치와 지역복지”, 지역발전연구(4), 1994, pp.202-203.

120) 특히 도시와 농촌간, 소도시와 대도시간 복지기반의 격차는 복지공급의 비형평적 분포를 보이고 있다.

121) 사례관리(case management)라는 용어는 개별 클라이언트의 욕구에 이용가능한 자원을 가장 효율적이고도 균등하게 대응시키는 것을 의미한다. 하지만 이 과정에서 ‘사례’와 ‘관리’라는 용어가 클라이언트를 의존적이고 의사결정능력이 없는 것으로 간주하는 경향이 있어, 대신에 보호관리, 핵심중사자, 보호조정자, 서비스 중개자 등의 용어가 사용된다(Fine, M. D., “Coordinating Health, Extended Care, and Community support service : Reforming Aged Care in Australia”, Journal of Aging & Social Policy, 11(1), 1999, p.79.

이언트에게 최적의 서비스를 계획적으로 제공할 수 있도록 서비스 내용을 조정해 가는 기능을 갖기 때문에 거의 모든 과정이 정보의 수집·전달·분석·작성이라는 정보활동과 분리해서 성립되기는 어렵다. 특히 지역사회중심의 보호서비스가 증가하면서 서비스 전달이 지방분권화 되고 그에 따라 사회적 지원체계와 지원망의 중요성이 부각됨에 따라 수혜자와 서비스를 효율적으로 연결하는 일이 중요한 과제가 된다.

지금까지 살펴본 주체 간 협력에 의한 서비스 생산방식을 요약하면 다음 <표 2-13> 과 같다. 이는 다양한 주체간 협력의 방식은 공고한 결합을 지향하는 형태(제3섹터)부터 느슨하게 연결된 형태(사례관리)에 이르기까지 다양함을 보여주고 있다.

<표 2-13> 협력생산의 유형비교

생산 주체	정부+주민 (생산자+소비자)	정부+민간자본	정부1+정부2	지역내 개별자원
형태	공동생산 (coproduction)	제3섹터(third sector) 민영화(privatization) 수취권제도(voucher)	정부간 협정 (agreement)	사례관리 (case management)
방식	주민참여	공동투자 법인설립, 계약(contracting out)	협정 또는 제3의기관 설립	조정, 자원연결 네트워크 형성
효과	민주성과 신뢰성/순응	공공성과 수익성의 조화, 효율성	광역행정에 의한 규모의 경제성	클라이언트 욕구복합성 충족

5. 지역복지서비스 전달체계와 네트워크

1) 지역복지 서비스 전달체계의 개념

(1) 사회복지 전달체계의 개념

지역복지 서비스 전달체계는 사회복지 서비스 전달체계에 대한 개념정립이 선행되어야 올바르게 파악될 수 있다. 왜냐하면 지역복지서비스 전달 체계는 사회복지 서비스 전달 체계의 하위체계라 할 수 있기 때문이며, 사회복지 서비스 전달체계를 제대로 이해하려면 전달자와 고객(클라이언트)이 상호관계를 이루면서 서비스를 전달하는 절차는 물론, 서비스 전달을 위한 기획, 지원, 관리기능 수행, 전달기능 수행 등을 동시에 고려해야하기 때문이다.¹²²⁾

122) 성규탁, “사회복지서비스 전달체계 이론적 틀”, 신학논단, 20, 연세대학교, 1992, p.13.

이 같은 복지서비스 전달체계의 개념에 대한 학자들의 정의는 매우 다양한데 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

최성재·남기민은 복지서비스 전달체계란 사회복지서비스 공급자간을 연결시키기 위하여 또는 복지서비스의 공급자와 소비자간을 연결시키기 위하여 만들어진 조직으로 정의하고 있으며¹²³⁾, 전수일·봉민근은 복지서비스 전달체계란 양질의 복지서비스를 보다 효율적으로 제공하기 위한 복지서비스의 공급자(중앙정부와 지방정부)와 클라이언트간을 연계시키기 위하여 만들어진 체계로 정의하고 있다¹²⁴⁾. 프리드랜더와 아페(Friedlander & Apte)는 “클라이언트를 둘러싼 일체의 공적·사적 복지기관의 서비스 전달망”¹²⁵⁾으로 정의하고 있으며, 길버트와 스펜트(Gilbert & Specht)는 “지역사회에서 사회복지 편익을 소비자와 분배자간에, 그리고 분배자들 사이에 조직적으로 배분하는 체계”¹²⁶⁾로 보고 있다.

사회복지 제공기능을 국가가 담당한다고 할 때, 정부는 이를 집행하는 주요 담당기관이라고 할 수 있다. 그러나 사회복지서비스의 전달은 국가가 재정을 확보하고 프로그램만을 준비한다고 해서 그 역할을 다한 것이라고 할 수 없다. 복지 서비스를 가장 능률적이고 효과적으로 전달할 때, 정부는 복지서비스 전달의 기능을 수행한 것으로 인정받을 수 있다. 따라서 복지서비스를 전달하는 조직체계를 갖추는 것이 복지프로그램을 개발하는 것 못지 않게 중요하다고 할 수 있다.

복지서비스 전달체계는 사회복지서비스를 고객에게 전해 주기 위해서 꾸며진 사회적 조직체이다. 그런데 이러한 전달체계는 좁은 의미에서는 사회복지사/ 인간봉사자(서비스 전달자)와 서비스를 받는 고객/ 클라이언트(수혜자)와의 대면적 상호관계를 통하여 일정한 장소에서 서비스(개입)를 전달하는, 즉 서비스 전달업무를 실제로 집행하는 사회적 체계를 말한다. 이러한 관점에서 볼 때, 복지전달체계란 국가가 제공하는 사회복지서비스가 수혜자에게 가장 효율적으로 전달될 수 있는 조직구조라고 할 수 있다.¹²⁷⁾ 따라서 단순히 사회복지

123) 최성재·남기민, 「사회복지행정론」, 서울 : 나남출판, 1993, p.74.

124) 전수일·봉민근, 전계서, p.295.

125) Friedlander, W. A. & Apte, R. Z. 「Introduction to social welfare」, 5th ed. New Jersey : Prentice-Hall, 1980, p.182.

126) Gilbert, N. & H. Specht., 「Dimensions of Social Welfare Policy」, 2nd ed. New Jersey : Prentice-Hall, 1986, p.119.

127) Hodge, B. J. & W. P. Anthony, 「Organization Theory」, Boston : Allyn and Bacon

를 담당하는 기구를 설립하는 구조화에 논의를 집중해서는 안되며 복지서비스가 전달되는 과정에 대한 설계가 같이 다루어져야 한다.¹²⁸⁾ 대부분의 서비스전달 활동은 규제, 재원, 그리고 의뢰 형태로 이루어지는데 이것이 효과적인 협력관계를 제약하므로 적합한 보호체계를 발전시키는데 있어 배타적 조정과정(externally managed process)이 필요하다.¹²⁹⁾

한편 서비스의 전달체계에 있어 서로 다른 부문간 서비스를 통합함으로써 하나의 통합체계(integrated system)로 서비스의 전달을 합리화하는 것이 다양한 서비스 사용자의 욕구에 대응하기 위한 가장 효율적인 구조라는 인식이 있다. 이러한 접근은 공급자에게는 거래비용(transaction cost) 또는 교환비용을 최소화하고, 소비자에게는 서비스간 전환비용(transition cost) 혹은 이전비용(cost of transferring)을 경감하는 것으로 인식하는 것이다. 하지만 조정비용(cost of coordination) 그 자체는 특히 장기적 투자, 경합하는 이익, 복수의 이해당사자 등의 조건에서는 정의하기도 측정하기도 어렵기 때문에 비용통제를 서비스 전달에 필수적인 것으로 간주할 경우 오히려 노인과 같은 복잡한 서비스 욕구를 가진 대상에 있어서는 문제인식에 실패할 수 있다. 따라서 복잡성, 민감성, 제도적이고 지역 공동체적이면서 재가적(home-based) 전달양식이 증가하고 아울러 전통적 경계가 모호해질 때 전달체계상의 어느 한 부문의 향상을 시도한다는 것이 다른 부문에 있어서는 전혀 예기치 못한 역기능적인 변화를 초래할 가능성이 크다. 결국 복잡한 욕구에 대한 효과적인 사회 복지서비스 전달체계는 결코 현시적 비용을 절감할 수 있는 통합시스템이 최선이 아님을 말하는 것이다.

그리고 복지프로그램에 있어 사례관리와 보건영역에서의 조정된 보호는 지방 관료의 집행적 재량권의 증가, 제공자와 구매자간 협의의 활용, 준시장의 발달, 탈규제 형태의 확산에 따라 강조되었다.¹³⁰⁾ 이는 포스트 포디즘 체제에서 복지국가의 변화와 밀접한 관

Inc. 1988, p.20

128) 복지서비스 전달체계에 있어, 단편화(fragmentation), 비연속성(discontinuity), 무책임성(unaccountability), 물접근성(inaccessibility) 등이 일반적으로 지적되는 문제들이다.

129) Mytle, R. C. and K. H. Wilber, "Designing Service Delivery Systems : Lessons from the Development of Community-Based Systems of Care for the Elderly." Public Administration Review, 54(3), 1994, p.247.

130) M. Considine, "Market, Networks and New Welfare State : Employment Assistance Reforms in Australia", Journal of Social Policy, 28(2), 1998, p.186.

련이 있는 것으로 복지제공의 새로운 조직과 체계는 자기조직화 정책네트워크의 형태로써 이것은 관료의 기업가적 행태의 증가, 클라이언트에 대한 재량적 처리의 증가를 의미한다. 따라서 사례 관리자는 상담인, 판매인, 회계인으로서의 기술을 가지고 개별 클라이언트가 필요로 하는 서비스를 확보할 권위를 가지고 있으며 이러한 새로운 모형은 실천적 수준에서의 거버넌스(governance at ground level)가 되는 것이다.¹³¹⁾

서비스 조정을 증진하는 전략으로서, 복잡한 문제에 대한 해결책은 마찬가지로 복잡하다는 필요다양성의 법칙에 따라 고도로 합리화된 통합체계를 형성하는 것보다 조직과 네트워크, 그리고 전달체계를 느슨하게 연결시키는 전략을 고려해야 한다.¹³²⁾

(2) 지역복지서비스 전달체계의 개념

이러한 사회복지 서비스 전달체계의 개념을 기초로 지역복지 서비스 전달체계의 개념을 살펴보면 지역복지 전달체계란 사회복지법과 정책을 지역복지 서비스로 전달시키는 과정으로서 지역복지 서비스 제공에 있어서 필요하고 또한 부수적인 활동을 지원하거나 촉진하는 협동적인 활동과정을 말한다고 할 수 있을 것이다. 즉 복지전담공무원을 포함한 지역복지 행정인력의 활용, 지역복지 정책의 기획, 집행, 관리를 담당하는 조직체계에 상대적으로 지역이 갖고 있는 특정 지역의 고유하고 다양한 복지 수요에 대응하는 것이라 할 수 있다. 지역주민의 다양한 욕구에 대응하는 지역복지 전달체계는 첫째, 시장기구에 의해 전달되는 것, 둘째, 이웃 혹은 지역사회에 의해 전달되는 것, 셋째, 공적 책임체계에 의해 전달되는 것, 넷째, 민간기관에 의해 전달되는 것으로 분류할 수 있다. 최근 지역사회복지를 중심으로 복지 서비스의 전달체계가 다양한 형태로 개발되고 있는데, 이는 복지 서비스의 다원화 시대에 있어 복지욕구에 대하여 어떠한 공급조직에 의하여 복지 서비스를 효율적으로 전달하느냐가 매우 중요한 문제로 대두되고 있음을 반증하는 것이라 할 수 있을 것이다.

지역복지 전달체계에 있어서 복지정책이 지향하는 가치는 어떻게 민주적이고 능률적으로 서비스를 전달하느냐에 관한 문제이며, 동시에 전달체계는 복지정책이 지향하는 가치의 반영물이라 할 수 있을 것이다. 민주적 조직이 부동의 자유에 기반을 두는 반면 관료제 조직은

¹³¹⁾ M. Considine, *ibid*, p.187.

¹³²⁾ Mytles and Wilber, *op. cit.*, p.250.

능률성의 원리에 기반을 두고 있어 이들 양 가치를 충족시키는 것은 매우 어려운 일이며 개인주의적 지향이나 집단주의적 지향이나에 따라 선택의 비중을 달리하게 된다.

이러한 논의를 종합해 볼 때 지역복지전달체계는 양질의 복지서비스를 지역주민에게 보다 효율적으로 제공하기 위한 복지서비스의 공급자인 지방정부와 클라이언트인 지역주민간을 연계시키기 위하여 만들어진 체계로 정의할 수 있다. 지역복지 전달체계는 중앙정부의 행정체계로부터 규제, 지원 및 감독을 받으며 복지서비스를 전달하는 지역단위의 복지전달체계로서 지역내의 모든 공·사조직 등 일체의 공·사적 복지기관과 이들 기관의 서비스 전달망이라 할 수 있다. 즉, 지역복지 서비스 전달체계란 지역사회 차원에서 지역복지수혜자를 둘러싼 일체의 공·사 복지기관과 이들 기관과 복지수혜자 사이의 조직적인 서비스 전달망을 의미하며, 이는 그 지역사회가 추구하는 사회적 가치의 구체적 실현이라 할 수 있다. 지역사회 단위에서 사회복지서비스 전달체계가 온전한 기능을 발휘하기 위해서는 전달체계의 부분 혹은 단위를 구성하는 복지기관들이 적절한 기능을 수행해야 한다. 왜냐하면 단위조직이나 몇 개의 단위조직들로 구성된 협력체가 맡은바 기능을 수행하지 못할 때는 자원의 낭비, 서비스의 중복 및 누락은 물론 복지대상자의 치료나 재화에 역기능을 할 수 있기 때문이다.¹³³⁾ 결국 이런 의미의 지역복지 전달체계는 하나의 네트워크로 파악할 수 있다.

2) 네트워크의 의의 및 특성

(1) 네트워크의 개념

¹³³⁾ 필만 등(Perlman, et al.)은 이에 대해 모든 사회복지기관은 복지대상자를 돕기 위한 일련의 과업을 수행해야 하는데, 이에 따른 현상적인 기능으로 초입기능, 책임기능, 서비스 제공기능, 계획 및 통제기능 등을 제시하였다. 여기서 초입기능이란 복지수요를 가진 주민들에게 이용 가능한 서비스에 대해 홍보와 교육활동을 하고, 다른 사회복지기관과의 협력하는 기능을 말하며, 책임기능이란 복지대상자의 문제를 사정하고 이용 가능한 자원을 찾아내어 복지대상자가 이를 활용하도록 원조하고, 복지대상자를 타 기관에 위탁하고 보호하는 기능이라 할 수 있다. 서비스 제공기능이란 사회사업가와 사회복지기관에 의해 주어지는 특정한 형태의 서비스(개별사회사업, 재활서비스, 법률구조사업, 재정적 부조)기능을 의미하며, 마지막으로 계획 및 통제기능은 복지 대상자의 욕구와 이를 충족시켜줄 수 있는 능력을 평가하는 기능이다(Perlman, R., et al., 「Community Organization and Social Planing」, New York : John Wiley & Sons, 1972, p.22.)

일반적으로 여러 조직들, 혹은 여러 기관들 간의 연계체계 또는 관계, 연계 형태 등으로 정의되는 네트워크의 개념에 대해 일치된 학문적 정의는 아직까지 없다. 다만 연구자들마다 중요한 분석측면을 열거하는 수준에 그치고 있다.¹³⁴⁾ 지역복지에 있어서 네트워크 개념을 살펴보면 다음과 같다.

지역복지서비스 공급주체, 즉 행위자들 간의 관계에 대한 상호작용의 동기를 기준으로 수평적인 교환관계(시장)와 수직적인 위계적 관계로 파악하는 것이 중심적 경향이다. 두 시각은 각각 거래와 권위를 강조함으로써 행위자들의 관계를 정형화된 관계로 이해하거나 단선적으로 변화되는 관계로 이해하는 것이다. 그러나 현실적으로 행위자들이 끊임없이 상호간에 영향을 주고받기 때문에 단순히 시장이나 위계적 관점에서 볼 것이 아니라 상호의존적인 다수 행위자들 간의 연계(네트워크)라는 측면에서 파악하는 것이 필요하다.

포웰(Powell)은 조직의 경제적 행위는 사회구조적 맥락 속에 있음을 지적하고 시장과 위계에 의한 지배보다는 사회적 맥락이라는 연계 속에서 경제적 행위가 조정되는 형태로써의 네트워크¹³⁵⁾를 제시하고 있다.

일반적으로 네트워크 조직은 위계조직과 시장의 양극단 사이에서 출현하는 조직적 유형으로 시장실패와 경직된 관료주의의 폐해를 피하기 위해서 나타난 형태라고 알려져 있다. 이러한 시각은 기업간 경계가 불명확해지고 있다는 점과 경제적 조정양식에서

134) 이시경, “조직간 관계의 연구방법론 재검토”, 대구·경북행정학회보, 3, 대구·경북행정학회, 1991, p.52.

135) 네트워크의 이론적 배경은 크게 자원의존이론(resource dependence theory), 거래비용이론(transaction cost theory), 기업진화론(evolutionary theory) 등이 있다. 자원의존이론은 에머슨(Emerson)의 권력모델을 조직간 관계에 적용하면서부터 발전되어온 권력통제이론, 자원통제이론이 통합되어 자원의존모델이라는 보다 일반화된 명칭으로 정착되었는데 조직과 조직간, 조직과 여타 환경과의 상호의존개념을 기초로 한다. 거래비용이론은 커스(Coase)와 윌리엄슨(Williamson)에 의해 발전된 것으로 거래를 분석단위로 하며 거래비용 절감을 중심으로 여러 계약관계간의 유효성을 분석함으로써 기업의 존재근거, 시장과 위계 등 다양한 거래의 지배조정구조를 설명한다. 거래비용이론은 조직문제를 보는 독특한 관점에 기인하여 자원의존이론, 제도화이론과 같은 다른 거시조직이론과의 이론적 접목이 가능하며, 특히, 조직형태를 시장과 위계의 양극단으로 구분하여 중간형태 또는 혼합형태의 조직과 비교가 가능한 시각을 제시함으로써 네트워크 이론의 형성에 기여한 것으로 볼 수 있다. 기업진화론은 슈페터가 제시한 기술혁신이론을 시발점으로 펜로스(Penrose)의 성장개념에 기초하여 넬슨(Nelson)과 윈터(Winter)에 의해 전개되었다.

양극단-시장과 위계-이외의 다양한 조직 유형의 변이들이 발견되는 현상에서 비롯된 것이다. 이런 관점에서 조직간 관계를 연구했던 학자들은 “네트워크”(Jarillo, Powell)¹³⁶⁾, “관계적 교환”, “계획적인 조정”, “합리적 계약”, “전략적 네트워크” 등으로 네트워크 조직 유형을 개념화하고 있다¹³⁷⁾.

한편, 사회학자들은 네트워크에 대해 관심을 갖는 이유를 사회적 네트워크 관계 (social network relationship)가 사회적 자본(social capital)이라는 새로운 형태의 자본을 만들어내기 때문이라고 본다. 여기서 사회적 자본은 타 행위자의 관계에서 드러나는 것으로, 한 행위자에 독점되지 않고 사회적 관계를 맺은 행위자들 간에 공유되며, 어느 한 행위자가 관계를 종결하면 사회적 자본은 그 순간 소멸되는 특징을 갖는다. 신뢰 (trust)는 이러한 사회적 자본의 대표적인 형태이다. 이런 사회적 자본은 사회적 관계에 자리 매겨져 있지만(embedded), 동시에 새로운 자리매김(embedding)을 통해 축적되기도 한다.

오우치(Ouchi,1980)는 거래비용에 입각하여 시장, 위계를 대체하는 관계나 구조의 개념으로써, 시장과 위계조직 이외의 제3의 조직인 동류(clan)조직의 개념을 제시하였다.¹³⁸⁾ 동류조직은 구성원 사이에 공동체적 의식이 강하게 작용하는 상태일 때를 가정하는데, 이런 상태에서 소위 사회화 과정이라고 부르는 일련의 프로세스를 통하여 조직의 규범과 가치가 자연스럽게 구성원들에게 수용되는 특징을 가지고 있다. 동류조직이 등장하게 되는 배경은 일반적으로 시장이 실패함에 따라서 위계조직이 등장하고, 위계조직의 한계점이 노출됨에 따라 동류조직이 제3의 통제조직의 형태로서 도입된다는 것이다. 이들 세 가지 조직이 거래를 능률적으로 수행할 수 있는 조건을 비교하면 <표 2-14> 와 같다.

¹³⁶⁾ Jarillo, J. C., "On Strategic Networks", Strategic Management of Journal, 9. 1998, pp. 1-25. 및 Powell, W., "Neither Market nor Hierarchy : Network Forms of Organization : In Markets, Hierarchies and Networks : The Coordination of Social Life" , Edited by Thompson, G. J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell. London : sage, 1991. 참고.

¹³⁷⁾ Gulati, R., "Network Location and Learning : The Influence of Network Resource and Firm Capabilities on Alliance Formation". Strategic Management Journal, 2000, p.210-256. 참고.

¹³⁸⁾ Ouchi, W. G., "Markets, Bureaucracies, and Clans." Administrative Science Quarterly, 25, 1980, pp.129-140.

〈표 2-14〉 오우치(Ouchi)의 Clan Organization 개념

통제양식 (Mode of Control)	규범적 요구 (Normative Requirements)	정보적 요구 (Informational Requirements)
시장 (Market)	호혜성 (Reciprocity)	가격 (Prices)
위계조직(관료조직) (Bureaucracy)	호혜성 정당한 권한 (Legitimate Authority)	규칙 (Rules)
동류조직 (Clan)	호혜성 정당한 권한 공통된 가치와 믿음 (Common Values and Beliefs)	전통 (Traditions)

자료 : Ouchi, *ibid*, p.137.

〈표 2-15〉에서 규범적 요구(normative requirements)는 성과에 대한 감시비용 없이도 네트워크의 기능이 효율적이기 위해서 거래적 네트워크의 모든 구성원들이 공유해야만 하는 사회적 합의를 의미하며, 정보적 요구(informational requirements)는 각각의 통제양식이 필요로 하는 가격, 규칙, 전통에 대한 정보를 의미한다.

〈표 2-15〉에 따르면, 동류조직은 교환메카니즘에 입각하여 모든 거래행위가 네트워크 구성원 각각에게 이익이 되어야 한다는 호혜성(reciprocity), 네트워크 구성원들이 합의하고 인정한 정당한 권한(legitimate authority), 구성원들의 기회주의적 행동을 제거하고 이해관계의 조화를 위한 공통된 가치와 믿음(common values and beliefs)등이 전제되어야 한다.

자릴로(Jarillo)는 네트워크의 생성을 수직적 통합과 대체적인(alternative)관점에서 파악하는 입장에서 살펴보고 있다. 그의 주장에 따르면, 어떤 특정한 행동을 조직의 내부활동으로 처리하거나 외부조직에 의한 활동에 의해 처리하는가에 관한 의사결정에 있어서 핵심적인 요소는 총비용이다.

내부 생산비용이 외부자에 의한 생산비용과 거래비용의 합보다 적으면 수직적 통합이 유리하고 그렇지 않은 경우에는 (내부 생산비용이 외부자에 의한 생산비용과 거래비용의 합보다 많은 경우) 해당 특정 활동에 대한 네트워크의 형성이 가능해진다. 즉, 네트워크는 통합의 해체에 의해 생기기보다는 거래상의 긴밀성 및 거래비용의 측면에서 시장 규율에 의해서 결정되며, 네트워크 참여조직들은 네트워크 외부의 경쟁 조직들에

비해 경쟁적 우위를 획득·유지해야 한다. 따라서, 네트워크가 유지되기 위해서는 네트워크에의 참여가 장기적으로 각각의 조직에 유리해야 하며, 신뢰에 의한 정보소통 증대와 감시 필요성의 감축에 따른 거래비용의 절감이 필수적이어야 한다. 특히 전략적 측면에서 중요 자원에의 접근보장, 내부에서 생산할 수 없는 중요기술이나 무형자산의 습득가능, 불확실성 감축, 중요 정보에의 신속한 접근, 신뢰성 증대 등이 보장될 경우 네트워크 참여는 증가하게 된다.

또한 자릴로(Jarillo)는 윌리엄슨(Williamson)과 오우치(Ouchi)가 제시한 경제조직 구분 개념을 참조하여 전략적 관점에서 네트워크의 개념을 다른 내용을 <표 2-15> 와 같이 정리하였다.

<표 2-15> 자릴로(Jarillo)의 Strategic Network 개념

		관계적 특성	
		경쟁적(Competitive) 제로섬게임 (Zero-Sum Game)	협동적(Cooperative) 비제로섬게임 (Non Zero-Sum Game)
Legal Form	시장(Market)	고전적시장(Classic Market)	전략적 네트워크 (Strategic Network)
	위계(Hierarchy)	관료제(Bureaucracy)	친밀집단(Clan)

자료 : Jarillo, *op. cit.*, p.24.

자릴로(Jarillo)는 통상적인 시장과 위계를 경제활동을 수행하는 조직들의 관계적 특성(경쟁적, 협동적)에 따라서 다시 두 개의 조직화 양식으로 구분했다. 경쟁적인 관계를 가진 조직들의 특징은 목표의 낮은 일치성, 적대적 내부관계, 높은 거래비용 등이며, 협동적인 관계를 가진 조직들의 특징은 목표의 일치에 따른 신뢰의 존재, 장기적 관계의 형성 및 유지, 불특정 계약관계 등이다.

여기서 전략적 네트워크는 기업간의 친밀한 관계, 장기적인 관점, 개별적인 독립성 유지, 자산의 특수성 관계 등의 개념적 특성을 가지고 있으면서 협동적이고 시장적인

관계를 가지고 있다.

특히 전략적 측면에서 관계가 설정되기 때문에 협동에 따르는 생산적 상호이익의 가능성이 존재한다고 볼 수 있다.

한편 복지분야에서 네트워크 개념은 국가복지의 대안으로 등장하게 되었다.¹³⁹⁾ 워커(Walker)에 따르면 1970년대 중반이후 경기 침체로 재정적 위기의식이 증대되어 공식적 서비스를 비공식적 지원망(Informal Support Network)을 통해 제공하고자 하는 움직임이 일어났고, 공식적 서비스 기관이 관료제적 조직으로 변화하여 더 이상 클라이언트의 서비스 욕구에 반응하지 못한다는 비판 때문에 복지국가가 다른부문과의 네트워크를 통한 복지 제공 방안을 모색하게 되었다고 한다.¹⁴⁰⁾

뿐만 아니라 사회복지에 대한 욕구는 대부분 복합적이기 때문에 사회복지 서비스 제공기관간 네트워크를 통해 이를 충족시켜 줄 수 있다. 이때 사회복지서비스 네트워크는 서비스의 중복 및 누락을 방지하여 자원 효율성을 높이고 클라이언트의 만족을 확보하는 방안이 될 수 있다는 점에서 중요하다.¹⁴¹⁾

(2) 네트워크의 특성

포웰(Powell, 1991)은 시장, 위계, 네트워크의 개념적 특성을 <표 2-16> 과 같이 제시하고 있다¹⁴²⁾.

여기에 따르면 시장(market)은 자기의 이익 추구상의 합리성, 일관성을 지니는 자동 조정기구로서 자기 이익 추구하고 비협동, 비개성적, 이타적인 성격 부재 등의 특징을 가지므로 유인 효과는 크나 학습, 기술, 이전 면에서는 열등하다.

139) 박광덕, “사회복지 공급체계의 공사 역할분담 모형 정립”, 한국행정학보, 31(4), 한국행정학회, 1997, p.170

140) Walker, R., 「*The Political Economy of Privatization*」, In J. Le Grand and R. Robinson(eds.), *Privatization and Welfare State*, London : George Allen and Unwin, 1985, pp.42-50.

141) 이현주 외, 「지역단위 사회복지 관련 서비스 연계체계 모형개발」, 한국보건사회연구원, 2000, pp.39-43.

142) Powell, W., “Neither Market nor Hierarchy : Network Forms of Organization : In Markets, Hierarchies and Networks : The Coordination of Social Life”, Edited by Thompson, G. J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell, London : sage, 1991, p.269.

〈표 2-16〉 포웰(Powell)의 Network 개념

구 분	시장(market)	위 계(hierarchy)	네트워크(network)
규범적 기초	계약-재산권	고용관계	보충능력
의사소통수단	가격	일상적 절차	관계
갈등해결 방법	홍정, 사법적 강제	행정명령-감독	호혜-명망과 관심
신축성 정도	높음	낮음	중간
집단간 기여도	낮음	중간	높음
분위기	정확 또는 의심	공식적, 관료적	개방적, 상호이익
행위자 선호	독립적	의존적	상호의존적
혼합적 특징	거래반복, 위계적 문서로서의 계약	비공식 조직, 시장적 특징 : 영리센터, 이전가격	지위계층, 복수의 파트너, 공식적 규칙

자료 : Powell, *ibid*, p.269.

위계(hierarchy)는 권위적 명령, 전문화, 명백한 권한체계, 공식적 의사결정 절차 등에 의존하므로 변화가 큰 경우 탄력성이 결여될 수 있다. 네트워크(network)의 경우 당사자 간 자원 의존적이고 그 결합에 따른 이익이 있으며 상호지향성, 보완성, 적응성, 상호의존성의 특징을 가진다. 따라서 네트워크 내에서의 정보흐름은 시장보다 두텁고 위계보다 자유스럽다. 특히 관계의 상호성과 안정성은 학습, 정보교환, 신뢰, 협동을 촉진하는 동시에 갈등, 의존, 배타성도 내포한다.

네트워크를 파악할 때, 시장은 선택의 폭이 넓고 유연성과 기회를 제공하는 장점이 있지만 매우 단순한 가격기구를 통해서 의사소통을 하기 때문에 이질적이고 복잡한 거래 관계에는 한계가 있다. 위계는 시장기구가 가진 단점을 극복하긴 하지만 유연성이 낮고 관료적이며 특히 규모가 커지게 되면 내부 구성요소들을 통합하는데 많은 조정비용이 발생하게 된다. 이와 같은 시장이나 위계의 장점을 흡수하고 단점을 보완한 거래관계의 형태가 네트워크라 할 수 있을 것이다. 거래 형태로서 네트워크의 기본적인 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 호혜성(reciprocity)이다.¹⁴³⁾ 네트워크에서의 거래는 시장이나 행정적 명령을 통하여 일어나지 않고 호혜성이라는 일반적인 맥락내에서 무한히 지속적인 거래를 수반한다. 둘째, 상호의존성(interdependence)이다. 네트워크는 어느 한 단위가 대규모의 위계 조직하에서 다른 단위에 공식적으로 종속되어 있지 않은 다 조직 혹은 다부문간에 걸친 상호의존적 구조이다.¹⁴⁴⁾ 셋째, 느슨한 연계(loose coupling)이다. 네트워크에서 조직간 느슨한 연계는 거래 당사자간의 자율성을 보장하며, 복수의 리더가 존재하면서 구성원의 진입과 퇴출이 자유롭다는 것을 의미한다.

이러한 네트워크의 특성을 거버넌스와 관련하여 제습(Jessop)¹⁴⁵⁾은 거버넌스를 시장의 무정부 상태(anarchy)와 명령통일의 계층제적 정부(hierarchy)사이에 이러한 엄격한 양극화를 거부하고 시장, 국가, 시민사회 등 상호의존적 행위자들간 수평적 자율조직인 복합조직(heterarchy:network)의 개념으로 구체화한다. 이러한 맥락을 배경으로 궁극적으로 “문제”(problem)¹⁴⁶⁾를 제어할 수 있는 기제로서 던사이어(Dunsire)¹⁴⁷⁾는 균형과 과정에의 참여를 의미하는“Collibration”으로 개념화하고, 키크트(Kickert)¹⁴⁸⁾의 경우에는 “Network”로 표현한다. 이러한 개념들이 함의하는 것은 결국 다양하고 복잡한 문제의 역동적 상황에 대한 대응은 문제해결과정 또한 다양한 행위자의 참여와 연계로 구조화 된 복합적 기제로 기능하게 된다는 것이다.¹⁴⁹⁾

클리인 등(Klijin, et al.)¹⁵⁰⁾은 네트워크를 정책문제나 자원을 놓고 형성되는 상호의존

143) Powell, *ibid*, p.268.

144) O’Toole, L. J., “Treating Networks Seriously : Practical and Research Based Agenda in Public Administration” , Public Administration Review, 57, 1997, p.45.

145) Jessop, B., “The Changing Governance of Welfare : Recent Trends in Its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination” , Social Policy & Administration, 33(4), 1999, p.351.

146) 여기서의 “문제(problem)”는 균형상태의 혼란 또는 어떤 하위체계의 불균형으로 정의된다.

147) Dunsire, A., 「*Modes of Governance*」 , In Jan Kooiman(ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, London : Sage, 1993, pp.30-31.

148) Kichert, W., “Complexity, Governance and Dynamics : Conceptual Explorations of Public Network Management” , In *Modern Governmance : New Government -Society Interaction*, Edited by Kooiman, J., London : Sage, 1993, pp.191-192.

149) Mytle and Wilber, *op. cit.*, p.250.

150) Klijin, E. H., J. Koppenjan & K. Termeer., “Managing Networks in The Public Sector

적인 행위자간 사회적 관계의 안정적 형태로서 일련의 게임에 의해 형성, 유지, 변화된다고 본다. 여기서 게임은 공식적 비공식적 규칙에 따라 행동하는 상이한 행위자간의 연속적인 일련의 행동으로서 행위자가 관심을 가지고 있는 이슈나 결정에 따라 야기되는 것을 말한다.

서비스 공급과 관련하여 네트워크는 지방 거버넌스의 실천적, 집행적 메카니즘으로 이해된다. 즉 서비스 공급과정에 있어서 국가, 시장, 시민사회조직 간의 참여를 토대로한 협조적 상호작용관계가 안정적으로 지속되는 형태로 파악되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 서비스의 전달은 역할분담과 협력에 의해 생산된 서비스가 소비자에 이르도록 하는 다양한 경로간 조정과 연계체계를 필요로 한다는 것을 의미한다.¹⁵¹⁾

서비스 전달과정에서의 조정(coordination)은 다음 세가지 형태의 거래를 관리하는 것으로 구성된다. 첫째, 서비스 통합(service integration)으로서 클라이언트 수준의 조정을 말하며 복합적 문제의 욕구가 총체적, 포괄적으로 드러나도록 서비스 전달지점에서 클라이언트와 전문가 사이의 상호작용을 구조화하는 것이다. 둘째, 시스템통합(system integration)으로서 이는 복합욕구를 가진 클라이언트가 고도의 다원적 전달체계로부터 계속적이면서 통합된 일련의 서비스를 받을 수 있도록 조직간 장애와 서비스 불연속을 줄이는 것을 말한다. 셋째, 시스템 전개(system development)는 각각의 보호체계간 즉, 제도보호와 지역보호체계간, 단기와 장기보호체계간, 보건과 사회복지서비스체계간 상호작용과 관계를 합리화하는 것을 말한다. 따라서 체계들과 그 조직들간 서비스 합리화를 위한 수직적 통합을 강조함으로써 전체체계의 성과를 향상시키는 것이다.

대부분의 서비스전달 활동은 규제, 재원, 그리고 의뢰형태로 이루어지는데 사회복지서비스 전달에 있어 네트워크 구축이 중요한 이유는 조직간 연계관계 형성을 통해 자원 활용을 극대화함으로써 클라이언트의 복합적 욕구를 보다 효과적으로 충족시키자

: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks”, Public Administration, 73(3), 1995, p.439.

151) 서비스 조정을 증진하는 전략으로서, 복잡한 문제에 대한 해결책은 고도로 합리화된 통합체계를 형성하는 것보다 조직과 네트워크, 그리고 전달체계를 느슨하게 연결시키는 전략을 고려해야 한다. Mytles and Wilber, *op. cit.*, p.252.

는 데 있다. 특히 사회복지서비스의 전달을 생각할 때 클라이언트에게 서비스를 제공하기 위하여 어떤 특정 서비스 기관은 그 클라이언트가 필요로 하는 서비스를 다 제공할 수 없으므로 다른 여러 종류의 기관들과 관계를 갖게 된다. 이때 특정 서비스 기관은 자신을 중심으로 한 여러 기관들과 체계를 형성하게 되는데 이것이 서비스 전달체계(social service delivery system) 또는 서비스 전달 네트워크(social service delivery network)가 되는 것이다.¹⁵²⁾

(3) 네트워크 형성의 요건

사회복지서비스 전달 네트워크 형성을 위한 전제조건은 지역적으로 활용가능한 자원의 확보이며 이러한 자원의 균형적인 분포는 네트워크의 형성을 용이하게 한다는 점에서 매우 중요하다. 특히 노인복지서비스와 같은 복합적 욕구에 대한 지역적 해결에 있어서는 다양한 자원의 연계에 의한 복합기제의 효과성이 크다는 주장이 제기되어 온 바, 국가의 책임성과 시장, NGO 자원의 축적과 개발, 그리고 이들 상호간의 연결은 네트워크의 요건이 된다.

이렇게 네트워크 형성조건이 충족되고 나면 네트워크 활성화 조건으로 지역 내 서비스의 중복성 조정을 위한 관련기관 간 협의회를 상설해야 하며, 매개중심성이 높은 조직에게 사례관리방식 등의 도입을 통해 전체 네트워크 상에서의 조정자적 역할을 규정해 나가야 할 것이다. 다조직간 파트너십의 성장은 자원의 관점에서 볼 때 신축성, 시너지, 부가가치, 그리고 목적달성의 용이성 등을 강조하는 것이며 공공, 민간, 자발적 공동체의 이익의 존재가 전제조건이 된다.¹⁵³⁾ 따라서 우선적으로 공공서비스 공급에 있어서 복합구조인 네트워크적 접근이 가능하기 위해서는 시장형성, 자발성 촉진 등 다양한 공급자원의 축적이 선행되어야 할 것이다.

152) 정순돌, “사회사업에의 체계망 분석법 적용”, 연세사회복지연구(4), 연세대학교, 1997, pp.211-232.

153) Lowndes, V. and C. Skelcher, "The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships : an Analysis of Changing Modes of Governance". Public Administration, 76(summer), 1998, p.316.

3) 지역복지서비스 전달 네트워크의 기반요소

지역복지서비스 전달 네트워크 구축을 위해서는 사회적 자본, 복지시장 형성, 지방자치단체의 기능(역할) 등이 그 기반요소라 할 수 있다.

(1) 사회적 자본¹⁵⁴⁾

사회적 자본은 네트워크의 가장 중요한 이념적 토대라 할 수 있다. 콜만(Coleman, 1988)¹⁵⁵⁾은 신뢰를 사회적 자본의 주요 형태의 하나로 들고 있다. 사회적 자본의 형태와 기능은 다양하지만 크게 거래비용의 감소, 정보소통의 통로, 도덕과 규범의 강화를 통한 공공재의 공급 등으로 요약할 수 있다.¹⁵⁶⁾ 또한 행위자는 합리적으로 신뢰관계에 투자하고, 유지하며, 적극적으로 이용한다는 관점에서 신뢰관계는 역동성을 배태하고 있다고 할 것이다.

이러한 신뢰의 생산은 대체로 공동체가 규칙적이고 정직한 행동을 예상할 수 있는 방식으로 일련의 도덕적 가치를 가지고 있을 때 일어나며¹⁵⁷⁾, 콜만(Coleman)에게 있어 신뢰의 발생은 신뢰자(trustor)가 미래시점에서 피신뢰자(trustee)와의 신뢰관계를 통해 이루어질 특정이득의 확률로 취급된다.¹⁵⁸⁾

154) 사회적 자본에 대해서는 개념상의 문제나 측정, 그리고 규범성 등과 관련하여 많은 논란이 있다. 그럼에도 불구하고 사회적 자본에 관련된 연구는 현실을 설명하는 해석학적 유용성과 경제성장의 요인 분석을 통한 실천적 유용성 때문에 계속 연구되고 있으며, 특히 복지공급자와 관련된 논의에서는 사회적 자본의 연구가 도움이 된다는 견해가 있다(정연택, “사회정책 연구의 분석틀로서 사회적 자본 : 가능성과 한계”, 사회과학연구제14권, 충남대학교 사회과학연구소, 2003, p.300.

155) 콜만은 물질적 자본이나 인적 자본과의 대비를 통해 사회적 자본을 정의한다. 즉 관찰 가능한 물질적 형태로 체화되어 손으로 만질수 있는 도구, 기계, 생산설비 등을 물질적 자본으로, 개인안에 체화된 기술이나 지식 등을 인적자본으로, 그리고 사람들 사이의 신뢰관계에 내재된 것을 사회적 자본으로 정의한다. Coleman, J. S., "Social Capital In The Creation of Human Capital". American Journal of Sociology, 94(supplement), 1988, pp.95-120.

156) 이재열, “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본”, 계간사상, 여름호, 1998, pp.68-70.

157) 후쿠야마 저 구승희 역, 「사회도덕과 번영의 창조」, 한국경제신문사, 1996, p.211.

158) 신뢰는 일반적으로 세 단계를 거치면서 발전하는데 첫 단계로서 신뢰를 어길 경우의 불이익이 신뢰를 유지함으로써 얻게 되는 이익을 초과하므로 신뢰를 지키는 ‘계산적 신뢰(calculus-based trust)단계’이고, 두번째, 상호교류가 증가하면서 상대방에 대한

이 경우 신뢰에 영향을 미치는 신뢰대상의 속성으로 미슈라(Mishra)¹⁵⁹⁾는 능력, 개방성, 상대방에 대한 배려, 그리고 행동의 일관성을 꼽고 있다.

사회적 자본은 후쿠야마의 신뢰, 사회적 미덕 등 정성적 판단이 필요한 내용부터 정량화가 가능한 내용, 즉 자원봉사자의 수, 각종 자발적 결사단체의 수 등 그 개념 및 종류가 다양하나 그 기초는 자발성에 근거하고 있으며, 이들 사회자본이 영·미 등지의 선진국 사회에서는 이미 공공부문에서의 공급자 역할을 상당기간 수행해 오고 있다. 사회적 자본을 개념정의 구성차원에서 범주화하면 <표 2-17> 과 같다.

<표 2-17> 사회적 자본의 구성차원

연구자	사회자본의 구성차원
Putnam(1993, 1995)	신뢰, 협동, 장기적 관계
Temkin & Rohe(1997)	사회문화적 환경, 제도적 기반
Briggs(1997)	연결고리와 정치적 지원으로서 사회자본
Keyes, Schwartz, Vidal, & Bratt(1996)	장기적 신뢰와 관계, 공유된 비전, 상호이해를 위한 경제적 유인, 연결관계
Granovetter(1973)	약한 유대

자료 : Gittel, R. & A. Vidal, 「*Community Organizing : Building Social Capital as a Development Strategy*」, Thousand Oaks, CA : Sage Publications, 1998, p.16.

퍼트남(Putnam)¹⁶⁰⁾은 사회구조에 의해서 촉진되는 행동에 초점을 두는 콜만의 사회

경험과 자료가 축적되어 상대방의 행동에 대한 예측가능성이 높아져 상대방을 믿게 되는 ‘지식의 신뢰(knowledge-based trust)단계’이며, 마지막으로 쌍방의 목표, 가치, 규범 등이 일치하는 것이 확인되면 서로를 대신할 수 있고 내 이상으로 상대방이 나를 대변해 줄 것으로 믿는 ‘동일화의 신뢰’로 발전하게 된다(Lewicki, R. J. & B. B. Bunker. 1996. *Developing and Maintaining Trust in work Relationships.*” *In Trust in Organization : Frontiers of Theory and Research.* Edited by Kromer, Roderick M. et al. CA : Sage Publication, 1996, pp.119-124).

¹⁵⁹⁾ Mishra, *ibid*, pp.266-269.

¹⁶⁰⁾ Putnam, R. D., 「*Making Democracy work : Civic Traditions in Modern Italy*」,

자본 은유를 이탈리아 지역연구에 적용하였다. 이후 사회자본 개념은 퍼트남(Putnam)이 이탈리아의 지방거버넌스와 경제개발에서 사회자본의 역할에 대한 경험적 연구(1993)를 발표한 이래 중요한 연구영역으로 등장하였다. Putnam은 사회적자본¹⁶¹⁾을 주관적 사회규범(신뢰)과 사회의 객관적 특징(사회네트워크) 및 결과(효과성, 효율성)의 혼합물로 취급하고 있다. 그리고 그는 사회적 자본의 유형을 결속사회자본(bonding social capital)과 연결사회자본(bridging social capital)으로 구분한다.

결속사회자본은 이미 서로 알고 있는 사람들이 서로 밀접한 관계를 유지하는 것을 말하며, 이와 상치되는 연결사회자본은 이전에 서로 알지 못하던 사람 또는 집단 사이에 밀접한 관계를 유지하는 것을 말한다.

템킨과 로우(Temkin & Rohe)는 사회자본의 구성요소로 사회문화적 환경과 제도적 기반을 들고 있다. 사회문화적 환경은 지역사회 구성원들이 상호간에 환경에 몰입하는 측면을 말하고, 제도적 기반은 사회문화적 환경을 집합적 행동으로 전환하는 능력을 뜻한다¹⁶²⁾.

브릭스(Briggs)와 케에스 등(Keyes, et al.)은 사회자본의 연결요소 측면, 즉 지렛대사회자본(leverage social capital)과 네트워크를 강조한다. 브릭스(Briggs)는 사회자본을 지렛대(leverage)와 사회적 지원으로 정의한다. 지렛대 사회자본은 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있는 다른 사람을 끌어 올 수 있는 능력을 말하고, 사회적 지원으로서 사회자본은 문제해결을 하는데 다른 사람에 의지하는 것을 말한다¹⁶³⁾.

케에스 등(Keyes, et al.)은 퍼트남(Putnam)의 연결사회자본에 초점을 두고 사회자본을 네트워크 측면에서 정의한다. 사회자본은 지역사회의 발달을 지원하는 재정적·기술적·정치적·기타 범주를 연결하는 정부 및 비정부 제도의 네트워크로 정의

Princeton : Princeton University Press, 1993, p.67.

161) 퍼트남(Putnam)은 사회자본의 지표로 투표참여, 신문구독율, 자발적 협회에 참여, 공동체 회의에 참여, 종교구성원, 정치클럽, 노조, 스포츠클럽과 조직들을 열거하고 있다. Putnam, *ibid.*, pp. 48-49.

162) Temkin, K. & W. Rohe, "Social Capital and Neighborhood Stability", Housing Policy Debate, 9, 1997, pp.4-7.

163) Briggs, X. S., "Brown Kids in White Suburbs:Housing Mobility and the Multiple Faces of Social Capital." Housing Policy Debate, 9, 1998, p.1.

한다. 이러한 제도적 네트워크는 신뢰와 상호성의 장기적 관계, 공유된 비전, 상호이익, 재정적 연결 등과 같은 요소들로 구성되어 있다.¹⁶⁴⁾ 또한 그라노베터(Granovetter)는 종전의 사회자본 개념을 좀더 풍부하게 만드는 개념으로 ‘약한 유대’라는 개념을 제시한다.¹⁶⁵⁾ 이 개념은 분리되어 있는 사회집단에 소속되어 있는 사람들을 연결하는 것을 말한다.

이같은 논의를 보면 사회자본의 개념을 정의하는데 있어 거버넌스 또는 집합적 행동을 위한 자원으로서의 사회적 관계를 강조하고 있다는 공통점이 있다. 사회자본 개념은 크게 세 가지 범주로 요약할 수 있다.¹⁶⁶⁾

첫째 사회자본은 중심 행위자의 행동을 촉진하는 자원 또는 중심 행위자가 다른 행위자와 연결되는 사회네트워크의 본질적인 자원으로 본다. 둘째, 위의 관점에 대비되는 또 다른 사회자본 개념은 개인 행위자로부터 구별되는 집단·조직·공동체·지역·국가 등 집합적 행위자로 구성되는 내부 연결구조의 특성으로 보는 것이다. 셋째, 사회자본 개념으로 위의 둘을 종합하는 중립적 견해가 있다. 사회자본을 개념화하는데 외부자원 관점과 내부특성 관점은 상호 배타적인 것이 아니고 상호 결합될 수 있다. 이에 양자를 통합하는 사회자본 개념은 중심 행위자가 외부환경인 외부 행위자와 연결하는 것 뿐만 아니라 내부 연결구조도 포함하는 것으로 정의한다. 거버넌스에서 효율적인 행동을 위한 능력은 양자의 기능으로 볼 수 있다.

사회자본의 구성요소는 그 개념의 다양성에 연유하여 여러 가지 차원이 제시되고 있으나 사회제도, 문화패턴, 심리적 특성, 연결관계 등으로 요약할 수 있다.¹⁶⁷⁾ 사회제도란 가족, 도당, 지역조직, 경제조직, 정치조직 등과 같은 제도적 자본이라고 부르는 사회구조의 구성요소들로서 사회자본의 하위범주를 구성한다. 이들은 사회구성원들을 재

164) Keyes, L., et al., "Networks and Nonprofits : Opportunities and Challenges in an Era of Federal Devolution", *Housing Policy Debate*, 7(2), 1996, pp.21-28.

165) Granovetter, M., "Economic Action, Social Structure, and Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91, 1985, pp.481-510.

166) Adler, P. S. & Kwon., "Social Capital : The Good, The Bad, and The Ugly", *Journal of Korea- International Society of Community Development*, 2, 2000, pp.164-165.

167) Inkles, A., 「*Measuring Social Capital and Its Consequences*」, In J.D. Montgomery and Alxe. Inkles (eds.), *Social Capital as a Policy Resource*, London : Kluwer Academic Publications, 2000, pp.22-23.

생산하고, 유지하며, 지역사회의 효율적 기능을 수행하기 위한 집합적 노력을 위해 필수적이다.

문화패턴이란 사회관계에 체화된 상호성과 협력 등의 문화규범을 말한다. 규범이란 개인들 사이 또는 집단 간에 공유된 표현과 해석 및 의미체계 등을 의미한다. 이러한 문화규범의 범주에는 상호성이나 협력 등이 포함된다. 상호성은 구체적인 것과 포괄적인 것으로 나누어진다. 구체적 상호성은 비슷한 값을 가지는 항목을 동시에 교환하는 것으로 국회의원들의 담합입법(logrolling)을 예로 들 수 있다. 그리고 포괄적 상호성은 상호 인정과 상호 기대를 전제로 지속적인 교환관계를 맺는 것으로 우정관계나 상호부조모임을 뜻한다. 또한 협력은 서로 돕는 마음으로 힘을 모으는 것을 말한다. 지역사회의 문화규범은 지역사회의 유대감을 강화하거나 사회적 행위자들 사이에 네트워크를 형성하고 ‘공유지의 비극’(tragedies of the commons)을 해결하기 위한 집합적 행동을 원활하게 하는 기제로 작동한다.

심리적 특성이란 지역사회를 구성하고 있는 행위자들이 가지고 있는 신뢰와 새로운 경험에 대한 개방성 등 반응성향을 말한다. 여기서 신뢰란 행위자들 간에 원하는 기대가 발생하리라는 상호인정을 의미하는 것으로 정부에 대한 신뢰와 동료시민에 대한 신뢰로 범주화할 수 있다. 그리고 개방성이란 새로운 시도나 행동에 대한 열려 있는 마음이나 자세를 말한다.

연결관계란 지역사회를 구성하는 사회제도나 구성원들 사이의 의사소통과 상호작용의 유형을 말하는 것으로서 그 범주는 공식화된 제도관계와 공식화의 정도가 약한 비제도관계로 나눌 수 있다. 공식화된 제도관계는 위원회 등 의회나 정부기구에 참여를 들 수 있고, 비공식적 제도관계는 당국자와 간담회, 면담, 회의, 설명회, 공개토론회, 공청회 등을 말한다. 이러한 공식적·비공식적 제도관계는 경계침투를 구성하는 요소들이다.

사회자본은 공공정책의 내생적이고 중요한 자원으로 기능한다. 이러한 사회자본의 기능은 사회자본이 민주적 정책결정능력이나 집합적 행동능력에 순기능적으로 작용할 수 있음을 암시한다. 요컨대, 사회자본은 다양하게 개념화 할 수 있지만 본질적으로 행위자들 관계에 본질적인 복합자원이며 지역사회에서 자발적 사회활동 또는 공공 참여의 양과 질에 관련되는 복합적 개념이라고 할 수 있다. 그러므로 지방 거버넌스의 효과성은 사

회자본의 양과 질에 의해 결정되며 지방 거버넌스의 성공과 실패를 좌우할 수 있다.

(2) 복지시장 형성

네트워크의 지향성 중 하나인 경쟁을 촉진하는 요소로 시장화(marketization)를 들 수 있다. 시장화란 민영화와 상업화 그리고 민간영리사업의 신규허가와 같은 시장진입 및 형성을 포함한다.

민영화(privatization)는 소유권, 재원, 규제, 관리, 공급기능을 공공부문에서 민간부문으로 전환하는 현상을 말한다. 여기서 공공부문이란 국가의 일부로서 운영되는 기관과 국가가 소유하는 조직을 포함한다. 공공기관이 공기업으로 만들어지는 현상처럼 민간부문 내에서도 비영리조직이 영리기업으로 변화하는 것과 같은 동일부문 내에서의 변화는 상업화(commercialization)라고 한다. 사회복지 서비스와 관련하여 민영화란 국가로부터 민간부문으로 복지활동 및 기능의 이동과 상품 및 서비스의 생산을 공공부문으로부터 민간부문으로 전환하는 것을 의미한다.¹⁶⁸⁾ 특히 민영화와 관련하여 서비스 생산과 공급은 구분된다. 서비스 생산의 민영화는 단순히 서비스 생산주체가 정부기관에서 비정부조직으로 전환 또는 대체됨을 의미하며, 서비스 공급의 민영화는 서비스의 수요자, 규제자, 기준 설정자, 정책결정자로서의 정부역할을 축소시켜 주민들 스스로 서비스의 구입여부와 대가 지불 여부를 결정하는 것을 말한다.¹⁶⁹⁾

아울러 생산과 소비측면에서도 구분지어 설명할 수 있다. 예를 들어 “보건서비스의 민영화(privatization of health care)”의 경우, 생산측면에서 민영화란 의료시설의 소유권이 공공에서 민간으로 이전되는 것을 말한다.¹⁷⁰⁾

전술한 복지다원주의 인식은 사회보험보다는 대인사회서비스의 영역에서 확고히 자리를 잡고 있다. 이는 사회복지서비스에 있어서 최근 다음과 같은 변화를 보이고 있는데서 찾을 수 있다.

첫째, 수용시설 중심의 사회복지서비스에서 이용시설(사회복지관, 장애인복지관,

168) Starr, P., 「*The Meaning of Privatization and The Welfare State*」, Edited by Kammerman, S and A. Kahn, Princeton University Press, 1989, pp.21-23.

169) Kolderie, T., “The Two different Concept of Privatization”, *Public Administration Review*, 46(4), 1986, p.286.

170) Starr, *op. cit.*, p.23.

노인복지관, 재가복지센터, 보육시설, 여성회관, 청소년회관)의 설립을 통한 사회복지 서비스의 제공이 확대되고 있다. 둘째, 국가와 사회복지법인으로 한정되었던 사회복지 사업에의 참여가 기업과 개인으로 확대되었으며, 이들의 참여가 적극 장려되고 보장되기 시작했다. 셋째, 민간부문에서 자원봉사를 활성화하고 기업, 개인, 종교단체가 이에 참여하도록 유도하고 있다. 이러한 변화 중에서 가장 의미있는 변화는 기업과 개인이 사회복지사업에 참여하도록 허가되었고 장려되기 시작했다는 것이다. 이는 영리를 목적으로 하는 기업이 사회복지부문에 참여할 수 있도록 하였다는 면에서 서구에서의 민영화와 유사한 의미를 지니고 있다 하겠다.¹⁷¹⁾

기업의 사회복지 활동은 공익재단의 설립, 자체프로그램 운영 및 사회복지시설에 기부 또는 후원의 방법으로 이루어지고 있다. 공익재단법인의 설립을 중심으로 이루어지고 있는 기업의 사회복지참여는 점차 증가하고 있으나, 사업내용이 대부분 장학사업 등에 편중되어 있어 실제로 사회복지부문에의 투자는 미미한 수준에 머무르고 있는 실정이다. 기업이 재단을 설립할 경우 매년 기업의 수익에 영향을 받지 않고 비교적 안정적으로 재단설립의 목적을 수행할 수 있다는 이점이 있다. 또한 재단을 통하여 공익활동에 필요한 전문지식이나 경험을 가진 인력을 양성해 낼 수 있어서 기업 공익성의 폭과 깊이를 제고할 수 있다.

재단이 사회가 필요로 하는 서비스를 적절히 창출할 때 재단운영의 성과가 증가하게 될 것이다. 재단이 주어진 사업을 효율성만을 추구하는데 초점을 맞추면 장기적으로 유효성을 상실하게 된다. 재단이 창출하는 사회적 기여는 일반적으로 불특정한 다수를 대상으로 하므로 공공재의 성격에 가깝다. 이러한 공공재의 창출은 기업의 사회적 책임의식 모형에 그 근거를 두고 있다고 본다.

수익을 구성원에게 배분하지 않는다는 원칙은 기업이 복지에의 참여에 수동적이 되도록 하는 요소가 있다고 본다. 사회복지 기존시설이 절대적으로 부족한 상황 하에서는 사회복지시설의 투자나 운영에 대하여 일정범위까지 영리성을 인정해야 한다고 본다. 더욱이 사회복지 참여자가 절대적으로 부족하며, 사회복지 참여에는 상당한 기술이

171) 이선우, “사회복지의 민영화와 비영리기관의 역할 확대”, 한국사회복지의 현황과 쟁점, 인간과 복지, 한국사회과학 연구회편, 1998, p.67.

필요하고 상당부분 자발적 참여에 의존하는 상황에서 이들에 대한 보상이 가능하기 위하여는 일정범위 내에서의 영리성이 필요하다. 이는 부족한 사회복지 시설을 증대시키면서 사회복지시설에 대한 초과수요를 상당부분 메울 수 있는 수단이 된다. 그리고 공공과 민간부분이 서로 경쟁관계에 이르면서 민간사회복지시설은 본인부담중심, 서비스 중심으로 차별화될 것이다. 또한 민간부분의 특정 복지서비스가 필요한 저소득 복지서비스 대상자는 정부로부터 쿠폰(voucher)등을 받아서 민간부분의 고난도 서비스를 받을 수 있도록 한다.

아울러 복지부문에 있어서의 민간의 영리성이 사회복지부문의 성장에 저해요인이 되지는 않는다고 볼 수 있다. 따라서, 사회복지부문의 소규모 영리법인에 대하여 비영리법인과 같은 조세혜택을 부여한다면 사회복지를 업으로 하는 복지참여자를 적극 육성하면서 사회복지의 공급이 활성화되는 계기가 된다고 본다. 즉 유료복지시설 등 기업의 복지투자를 촉진시키기 위해서는 유료노인복지시설 소요토지를 비업무용 토지에서 업무용 부동산으로 인정해 주어야 한다. 또 기업의 노인복지시설 취득, 등록에 대한 지방세 면제 또는 경감방안이 마련되어야 할 것이다.¹⁷²⁾ 국민이 받는 복지수혜는 부담능력이 있는 개인 혹은 가족은 반드시 그 대가를 치르도록 해야 함을 인식시켜야 한다.

이런 맥락에서 재가노인 복지서비스는 사회적 소외계층뿐만 아니라 일반노인도 포괄하고 있는 점, 그리고 서비스의 소비는 매우 개별적이며 배제가능하다는 사실 때문에 시장의 참여가 효율적이다. 그러나 1993년 개정 노인복지법상 재가노인복지사업자로 민간영리조직이 참여할 수 있도록 하였음에도 불구하고 이에 대한 시장형성은 아직 미미한 형편이다. 초기 복지시장을 형성하는데 국가가 유인수단을 강구하지 않으면 자본은 복지에 대한 투자를 꺼리게 되며 따라서 복지시장은 형성되기 어렵다.¹⁷³⁾ 그

172) 정부는 국민연금기금에서 1995년도 1천억원, 2000년까지 매년 1천억원 규모의 용자와 서민주택이나 임대주택 건축 또는 취득시 부여하는 취득세, 등록세, 재산세 감면혜택을 개인이나 기업의 노인복지시설 설치용 부동산에도 확대하였다. 또한 입소노인 보호의 측면에서 최초시설을 설치하는 경우 현행 자기자본 확보 비율을 30%로 계속 존치하되 제2, 제3의 시설을 추가 설치할 경우 자기자본 확보비율을 축소하여 제2시설은 20%, 제3시설 및 그 이후 시설은 시설마다 10%로 하향 조정하는 등 유료노인복지서비스의 확대에 필요한 조치들을 취하였다. 강욱모, “한국 유료 노인복지 서비스 발전 전략”, 노인복지연구, 1(2), 한국노인복지학회, 1998, p.42.

결과 다양한 시장적 기반이 전제되어야 하는 서비스 수취권(voucher)제도도 공급수단으로서의 적용가능성은 제약된다.

또한 재가노인복지서비스 중 유료 가정봉사원파견사업을 실시하고 있는 기관은 한국노인복지회 뿐이며, 유료사업으로 추진되고 있는 가정간호서비스의 경우는 1997년부터 시범사업으로 추진되어오다 2001년 확대되었으나 사업등록 현황은 미진한 편이다. 따라서 정부는 우선 현행 재가노인복지기관의 실비수준의 제공서비스를 시장 가격으로 확대 공급할 수 있도록 하여 다양한 수요에 대응할 필요가 있고, 중산층 이상을 주로 대상으로 하는 유료시장서비스인 가정간호서비스의 공급주체를 의료기관으로 제한하고 있는 개정 의료법(2001. 1)을 간호사회와 같은 전문자격을 갖춘 기관에서도 공급 가능하도록 하는 제도적 정비가 필요하다.

나아가 다양한 유료서비스 공급 시장의 조력자로서 정부는 이러한 서비스에 대한 정보를 클라이언트가 용이하게 획득할 수 있도록 하는 등 수요현시의 수단을 개발해 나가야 할 것이다. 왜냐하면 정보는 공공재의 성격을 가지고 있어 일단 생산된 정보는 어떤 사람이 소비한다고 하여 다른 사람이 소비하지 못하는 것이 아니며, 민간이 공급할 경우 배제불가능성으로 인해 공급기업은 이용대가를 받기가 어려울 것이므로 사회 전체적으로 적정수준보다 과소공급될 우려가 있다. 따라서 정부는 이러한 시장서비스에 대한 정보생산을 통해 복지시장에 대한 유효수요를 창출하고, 시장거래비용을 낮추며, 지대추구행위를 예방하는 등 전체적으로 시장을 포함한 서비스 공급네트워크를 활성화 할 수 있게 된다.

(3) 지방자치단체의 기능 : 책임성과 연결성

정부가 직접적으로 복지서비스를 제공하지 않기로 결정한 부분의 경우라도 민간에서

173) 2004년부터 검토되고 있는 BTL(Build Transfer-Lease)사업이 본격적으로 추진되면 복지시장 형성에 큰 도움이 될 것으로 판단된다. BTL 사업은 사업시행자가 위험을 부담하는 기존의 BTO(Build-Transfer-Operation)방식과는 달리, 사업시행자가 건축 등을 시행하고 국가(지방정부)가 일정한 협약에 의해 원금과 이윤을 보전해 주는 제도로 사업시행자는 위험을 거의 부담하지 않는 사업 방식이다. 현재 노인복지시설, 학교등의 복합화를 대상으로 사업을 추진 중에 있다(기획예산처, 2005년도 BTL사업 추진지침안, 2005, pp.1-13. 참고.)

제공하는 복지서비스의 질적 수준 유지와 향상을 위하여 규제와 감독의 역할을 담당해야 할 것이다. 이는 결국 네트워크 형태의 거래관계에서 정부의 역할을 어떻게 구체적으로 가져갈 것인가의 문제라 할 수 있다.

복지혼합(welfare mix)에 의한 서비스 전달체계의 경우 서비스의 질적 수준을 유지하기 위한 수단은 서비스 구매계약 단계에서의 조건명세화, 서비스 제공과정에서의 점검, 클라이언트의 불만처리 절차 등을 통해 제도화 할 수 있겠다. 예를 들어 재가복지사업의 경우 그 특수성을 감안하여 사업실적에 대한 양적평가 뿐 아니라 질적인 평가를 토대로 지원의 여부와 책임의 소재를 따져야 할 필요가 있기 때문이다. 하지만 보건복지부 담당과별로 차등을 보이고 있는 현행의 방식은 서비스의 개선과 발전을 위한 유인의 역할을 하지 못하고 있으며 따라서 구체적인 지침의 제공, 실사를 통한 평가가 이루어져야 할 것이다.¹⁷⁴⁾

한편 위탁형태의 서비스일 경우 정부가 사업운영상태를 평가하여 보조금을 차등 지원하고 있지만 평가척도에 있어 객관성의 미비, 그리고 기탁자금의 지출에 있어 융통성의 제한 등이 오히려 서비스의 질적 수준을 저해하는 측면도 있다. 오스트롬(Ostrom)¹⁷⁵⁾은 일반적으로 공공서비스의 전달과정에서 발생하는 문제에 대한 기존의 처방으로서 외재적인 정부통제나 민간화(privatization)의 방법이 제시되었으나 이는 최선의 방책이 될 수 없음을 주장한다. 이와 같은 공공재의 관리에는 자율관리와 자율규제를 보조하고 유도하는 정부의 역할이 요청된다.

이는 다양한 행위자들을 상호 연결하는 조정자로서의 역할이 무엇보다 중요함을 강조하고 있다. 복합적 문제를 가진 사람은 다중보호체계로부터 서비스를 필요로 하기 때문에 시스템 설계활동의 일부분은 서비스전달체계를 시스템의 시스템(system of systems)으로 연결시키는 방향으로 이루어져 왔다.¹⁷⁶⁾

연결은 매개적 기능을 수행하는 조직의 측면과 통합적 콘텐츠를 제공하는 결절의 형성을 통해 촉진될 수 있다.¹⁷⁷⁾ 노인재가복지서비스의 경우 다원화된 생산주체를 유지,

174) 보건사회연구원, “재가 복지사업 평가”, 보건복지포럼, 31, 1999, pp.17-27.

175) Ostrom, B., 「*Governing the Commons : The Evolutions for Collective Actions*」, Cambridge : Cambridge University Press, 1990, pp.15-18.

176) Mytles and Wilber, *op. cit.*, pp.249-250.

177) 영국의 경우 지난 30년간 일부지역에서 진행된 보건과 복지의 연계시도는 크게 두 유

관리하면서 서비스 전달의 통합화를 실현하기 위해서는 각 서비스를 연계하는 조정자가 필요하다.

서울시정개발연구원의 연구(1995)¹⁷⁸⁾는 서비스 공급단계와 생산단계를 구분하여 공급 단계에서는 재가노인복지위원회(가칭)가 재가서비스 공급대상이 되는 각 노인에 대하여 공급되어야 할 서비스 내용 및 공급주체를 정하는 과정에서 여러 주체들 간에 상호 조정과 협의과정을 거치게 함으로써 서비스의 종합화 역할을 수행하도록 하였다. 아울러 생산단계에서는 사회복지전문요원은 재가서비스 공급과정에 참여하는 점조직과 같은 개별 주체들을 네트워크화하고 각 단계를 시스템화하는 등 전 과정에 걸친 조정자 역할을 상정한 바 있다.

또한 노인종합복지관, 노인복지기관, 그리고 복지관 부설 재가센터 등으로 분산되어 있는 노인재가서비스 공급기능을 각 기관으로부터 분리하여 노인재가서비스센터로 통합화의 필요성을 제기하였다. 이것은 실질적인 서비스 공급네트워크 상에서의 공급 주체간 연결성을 도모하는 중심조직의 중요성이 강조되기 때문이다.

1997년 사회복지공동모금법 제정으로 98년부터 사회복지공동모금회가 조직되어 중앙과 지방, 민간간에 상호보완적이고 긴밀한 협력관계를 이룰 수 있도록 제도화되고 있다.

한편 통합적 콘텐츠를 제공하는 결절의 형성은 네트워크의 거래비용을 최소화하고, 정보공유는 행위자간의 연결을 극대화시키는 효과적인 수단이 된다. 왜냐하면 정보는 기본적으로 공공재의 성격을 가지고 있어 일단 생산된 정보는 어떤 사람이 소비한다고 하여 다른 사람이 소비하지 못하는 것이 아니기 때문이다.

또한 정보화는 시장거래비용과 조직비용을 낮출 가능성을 가지고 있다. 그 예로써 불런티어 활동이 시민의 지역사회문제 해결의 주체적 활동으로 인식되면서 참여 희망자가 늘어나고 있으며, 문제 당사자의 사회 서비스 욕구가 증대되면서 제도적 서비스 외에 인간적 관계망에 대한 기대가 커짐으로써 불런티어 서비스 자원의 수요와 공급이 동시에 증대되고 있다. 따라서 불런티리즘의 가치를 실현하고 효율적으로 활용하

형으로 구분되는데 하나는 보건과 복지에 연계된 매개조직을 구축하여 연계사업을 추진하는 경우이며, 또 다른 하나는 기존 보건과 복지조직 상호간의 의뢰체계를 구축하고 주기적으로 상호 협의를 통하여 프로그램상의 연계에 중점을 두는 방식이다.

178) 서울시정개발연구원, 「노령인구를 위한 재가서비스 확대방안 : 서울시내 가정방문 서비스를 중심으로」, 1995, pp.35-68.

기 위해 자원의 수요와 공급을 적절히 조정하는 일이 매우 중요한 과제가 된다.¹⁷⁹⁾

다양한 활동의 수요를 충족시키려면 자원봉사자 공급이 충분해야 하고, 자원봉사자인 공급자 개인은 각자 고유한 특성에 따라 분류가 가능하므로 개인별 관리와 참여경로의 접근용이성 등 수요와 공급의 연결을 위한 자원봉사전산망(VT-NET)이 적극 활용되어야 할 것이다. 이러한 행정정보체계(PMIS)와 관련한 분산데이터시스템(distributed data systems; DDS)의 논의는 필요할 때 어느 특정 이용자의 욕구를 충족시키기 위해 거리상 떨어져 있으면서 서로 연결되어 있는 일련의 프로세스들을 이용하여 데이터 처리 자원과 자원을 분산하도록 계획하고 종합하는 것을 말한다.

컴퓨터망을 집중처리형 또는 분산처리형으로 할 것인가에 대한 판단은 업무의 성격, 지역간 거리, 입력지점의 분포 등 여러가지 변수를 고려하여 결정해야 하나 볼런티어 네트워크는 지역중심의 활동 등의 볼런티어 특성적 측면과 데이터 갱신의 신속성, 융통성, 의사결정과정 등의 측면에서 중앙집중처리 방식보다 분산처리방식을 채택해야 한다.¹⁸⁰⁾ VT-NET의 데이터 베이스는 그 지역에서 구축하고 제어할 수 있어야 한다.

이러한 자원봉사 정보체계(VMIS)의 구현은 먼저, 볼런티어 데이터 베이스를 구축하고, 운용요원을 훈련시켜 배치하고, 효율적인 네트워크 시스템을 설계함으로써 구현된다.

디지털 정보혁명의 낙관론자들은 전통적인 국가적 혹은 단일문화적 국가 형태가 디지털 혁명의 시대에 와서는 “globalization, virtualization, 지역공동체의 활성화”등의 도전들을 받게 될 것이라고 전망하고, 이같은 ‘지역공동체’ 중심의 거버넌스 모델의 정착을 새로운 거버넌스 모델로 제시하는 탭스코트와 애그뉴(Tapscott and Agnew, 1999)의 연구는 그 특징을 다섯 가지로 꼽고 있다.¹⁸¹⁾

첫째, 새로운 네트워크 테크놀로지는 서비스 전달이 최종 이용자(시민)의 욕구에 따라 조직화되므로 정부간, 정부기관들간 영역구분을 없애게 될 것이다.

둘째, 새로운 형태의 정부, 시민사회, 시장 네트워크는 3대 섹터간 영역구분이 붕괴되고 중요한 것은 누가 가치를 가장 잘 추가해서 구축할 것인가에 초점이 맞춰지게 되

179) 이성록, “민간사회복지 전산망 구축방안 - 볼런티어 네트워크를 중심으로”, 사회복지(125), 1995, pp.30-31.

180) 이성록, 전제논문, pp.38-39.

181) 주성수, 「글로벌 거버넌스와 NGO」, 서울 : 아르케, 2000, p.145. 재인용

면서 공공서비스의 본질을 다시 정의하게 될 것이다.

셋째, 서비스 전달의 개혁조치들은 시민들이 서비스 전달에서 정부구조의 합리화 제고를 요청함으로써 정부내부에 근본적인 변화가 따를 것이다.

넷째, 시민중심의 정부는 거버넌스 체계들이 홍보민주주의에서 보다 친밀하고 즉각적인 모델로 이동해 시민들의 참여를 유도함으로써 시민들을 위한 새로운 역할과 시민 참여의 획기적인 진전을 이뤄낼 것이다.

다섯째, 정책개발과 서비스 전달에서는 시민들은 지나치게 많은 정부의 특징이 되는 하향식 과정을 바꿔서 정책결정에 자신들이 직접적으로 광범위하게 참여하게 될 것이다. 이러한 디지털 거버넌스는 참여의 기회를 확장하는 일면이 있는 반면에 자기 지역 공동체의 문제에만 관심을 갖게되어 좁은 민주주의와 얽은 민주주의를 초래할 가능성도 있다.

제3절. 지역노인복지서비스 공급 거버넌스의 인식체계 및 연구분석 모형의 설정

1. 지역노인복지서비스 공급 거버넌스의 인식체계

1) 신공공관리론(NPM)과 복지공급 거버넌스

공공서비스 공급에 있어서 가장 핵심적인 논쟁의 초점은 정부를 중심으로 공급할 것이냐 혹은 시장을 중심으로 공급할 것이냐 하는데 있다. 이는 복지서비스 공급에 있어서도 같다(〈표 2-18〉 참조).

〈표 2-18〉 복지문제에 대한 시장 중심적 접근과 정부 중심적 접근

	시장 중심적 접근	정부 중심적 접근
관점	<ul style="list-style-type: none"> · 복지상품(서비스)도 일반 재화 · 복지상품 시장 확대되어야 	<ul style="list-style-type: none"> · 복지부문의 특수성 강조 (누구나 최소한 필요, 생필품과 비슷) · 복지국가는 국가목표
기능	<ul style="list-style-type: none"> · 복지상품의 가격은 시장수급에 따라 결정 · 개인 대상 	<ul style="list-style-type: none"> · 복지상품수혜의 공정성 확보 · 전 국민이 대상
수단·방법	<ul style="list-style-type: none"> · 수익자 부담원칙 · 복지상품의 장래 소비를 위해 지속적인 개별축적제도 개발 (개인연금, 개인의료보험, 기업연금 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 공적보험 체계(4대 공적보험)강화 · 공공부조 강화 · 최소한의 복지 제공
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> · 복지지출의 최소화 · 복지상품 다양화, 다기능화, 저가격화 · 효율적인 자원 배분 	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 국민을 위한 복지 · 복지국가의 완성
문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 최소한의 복지 · 복지 수혜자 계층과 미수혜자 계층간의 갈등구조 · 상대적 박탈감 심화 	<ul style="list-style-type: none"> · 과잉복지 · 복지수혜자의 모럴헤저드 유발 가능성 · 재정악화 · 복지상품의 효율성 저하 가능성
국내현실	<ul style="list-style-type: none"> · 생산적 복지(수익자 부담원칙강조) · 자기책임형 (시장주도형)강화해야 	<ul style="list-style-type: none"> · 생산적 복지(정부지원 강조) · 정부개입(조세 및 복지상품 공급·지원체계의 효율성제고를 전제)
외국사례	<ul style="list-style-type: none"> · 미국식 시장 주도형 	<ul style="list-style-type: none"> · 서유럽식 정부 주도형

자료: 김승욱 등, 「시장인가? 정부인가?」, 서울 : 부키, 2004, p.140. 재구성

1980년대 영국의 대처 정부와 미국 레이건 행정부¹⁸²⁾에 의해 진행된 신자유주의 정책 기조는 이후 세계화의 흐름과 함께 신공공관리(NPM) 지향의 정부 개혁을 촉진시켰다. 이런 현상은 정치행정 이원론과 테일러의 과학적 관리론, 베버의 관료제 모형에 기초한 전통적 행정 패러다임의 종언과 함께 새로운 패러다임으로의 이동을 의미한다.¹⁸³⁾

NPM은 여러 가지의 원칙을 가지고 있으며, 영국, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등을 비롯한 많은 국가들이 이러한 원칙을 지키려고 노력해 왔다. 이런 원칙은 일반적으로 다음과 같이 일곱 가지로 정리할 수 있겠으나, 이러한 원칙들이 모든 경우에 똑같이 요구되는 것은 아니며 완전히 상호 병존해야 할 필요도 없다.

첫째, 공적 부문에서의 적극적인 참여와 관리의 전문화이다. 가장 상급의 임명직 관리로부터 조직에 대한 적극적이고 가시적인 재량권의 통제가 이루어진다.

둘째, 외부의 표준과 성과측정이 요구된다. 양적 개념으로 표현된 목표의 정의, 성공에 대한 지표가 필요하며, 정확한 책임성을 강조하고 있다.

셋째, 산출·통제를 매우 강조하며, 측정된 성과에 대해서 자원할당과 보상을 한다. 즉, 중앙집권적인 관료제적 인사관리가 파괴되고 과정보다 결과에 중점을 두게 된다.

넷째, 공공부문에서의 조직단위를 분할한다. 즉, 관리가능한 단위로 조직을 만들어냄으로써 공공부문 내외적으로 능률성 확보에 노력한다.

다섯째, 공공부문에서 보다 확대된 경쟁을 유도한다. 이는 원가절감과 더 나은 기준을 가능하게 해 주는 열쇠가 된다.

여섯째, 사적부문의 경영기법을 도입한다. 군대식의 공무윤리를 탈피하고 고용과 상벌에서 유연성을 강화하고 PR기법을 많이 활용한다. 특히 검증된 사기업경영관리 기법을 공공부문에서 활용할 필요성이 높아진다.

182) 대처리즘(Thatcherism)이라 불리는 정책의 주요 프로그램은 통화주의, 공공지출축소, 민영화 등을 들 수 있고, 레이거노믹스(Reaganomics)의 주요 정책은 공급 위주 경제학으로서 세율인하, 공공사회지출 감축(국방비 지출은 확대) 탈규제 등이 주요 내용이다. King, D. S., 「*The New Right Politics, Markets and Citizenship*」, London : Macmillan, 1987, pp.56-58.

183) Fox, C. & Miller, H., 「*Postmodern Public Administration*」, London : Sage, 1995, pp.69-90.

일곱째, 자원활용에 있어서 규율과 절약을 보다 강조한다. 직접비를 감액하고 근로기장을 확립하며, 노조의 요구를 규제하며 기업에의 순응비용을 제한한다.

이러한 원칙들은 NPM을 지탱하는 것이며, 이러한 개념은 종전의 많은 행정철학과 같이 NPM도 보편적인 공공관리, 즉 일반적으로 적용되는 이론 틀로서 전개되었다. 이러한 보편화가 이루어진 것은 첫째, NPM이 여러분야에서 관리적인 문제를 해결하는데 활용됨으로써 확산되었고, 둘째, NPM이 갖고 있는 정치적 중립성 즉, 다른 여러 가치들이 효과적으로 추구되는 비정치적인 틀로서 받아들여졌기 때문이다. 바로 이 점이 NPM이 갖고 있는 중요한 특징의 하나라고 할 수 있다.

후드(Hood)¹⁸⁴⁾는 NPM의 핵심적 내용으로 고위행정가의 정책결정기능보다는 관리기술의 중시, 과정보다 산출의 중시, 공공서비스 공급에 있어 계약경쟁체제의 도입, 고정임금에서 변동임금제로의 변화 등을 들고 있다. 즉 NPM은 공행정에 있어서 기업가적 정부의 출현을 주창하고 있는 것이다.

1990년대에 들어서면서부터 공공선택이론이나 에이전시 이론의 영향을 받아 공공부문의 매니지먼트 형태를 기업경영의 발상에 기초하여 검토하는 NPM이론이 본격적으로 주목을 받게 된 것은 공공부문의 관리수법에 민간기업의 경영수법을 최대한으로 도입하고, 공공부문의 효율화·활성화를 도모하고자 한 때문이다. 공공부문의 관리자에게는 재량권을 넓게 주고(Let's the Managers Manage), 그 대신에 결과를 중시하여(Managing for Result), 책임성(accountability)을 강하게 요구한다는 생각이 그 배경에 있다.

大住莊西郎도 NPM이론의 핵심을 ① 행정서비스 부문을 보다 분권화, 분산화 한 단위로 재구성하고, 각 단위의 활동을 조정함으로써 「경쟁원리」의 도입을 도모하는 것. ② 시책의 기획·입안 부문과 집행부문을 분리하고 전자는 집권적으로 전체적인 정합성을 배려하면서 의사결정을 행하고, 후자는 분권화한 단위에 권한을 위양하는 것. ③ 성과/결과(output/outcome)에 기초한 관리수법을 가능한 넓히는 것이라는 세 가지로 집약하고 있다.¹⁸⁵⁾

¹⁸⁴⁾ Hood, C., "Contemporary Public Management : A New Global Paradigm", Public Policy and Administration, 10(2), 1995, pp.104-117.

¹⁸⁵⁾ 白川一郎 外, 「行政改革をどう進めるか」, 日本放送出版協會, 1998, pp.87-88.

NPM은 거버넌스와 비교해 볼 때 많은 유사점을 가지고 있다. 이를 간략히 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 선거직 관료의 역할과 중요성이 경시되며 변화한다. 즉 목표를 설정하고 우선 순위를 결정하던 역할에서 네트워크를 형성하고 공공과 민간의 자원을 유치하며 책임운영기관(agency)에 많은 재량권을 위임하는 것 등이다.

둘째, 정치적 기업가정신의 요구로 인해 통제와 책임성이 취약해지고 그 대신 소비자 선택이 책임성의 대안으로 제시되지만 집합적 자원으로 재원이 조달되는 경우, 특정 서비스의 소비자 혹은 이해당사자가 아닌 사람에게도 이용 가능한 수단이 필요하다는 것이다.

셋째, 국가는 사회로부터 유리되어 왔기 때문에 시장의 경쟁압력 하에서 협동행위자들이 정교한 관리 및 자원배분 모델을 개발해 왔을 동안에도 공공관료제는 이러한 경제적 압력으로부터 유리되어온 결과, 조직이완, 비능률, 고객욕구에 대한 무관심 등의 현상을 낳았다는 입장이다.

넷째, 공공과 민간의 이원적 구분은 시대착오라는 것이다. 이러한 이원적 구분론이 공공부문 개혁의 걸림돌로 작용했고, 모든 관리는 유사한 도전을 받고 있으므로 공공과 민간 모두 유사한 방식으로 해결되어야 하기 때문에 공공조직에도 민간의 관리전략과 목표가 도입되어야 한다는 것이다.

다섯째, NPM의 경우 공공서비스에 경쟁을 도입하는 것이 핵심이다. 하지만 거버넌스는 공공서비스 생산 및 전달의 대안으로서 민간과 공공의 자원을 혼합하는데 기본적으로 관심이 있기 때문에 정부 내 경쟁보다는 민간과 공공의 창조성 경쟁에 있어서 호의적인 입장이다. 양 개념의 차이점은 거버넌스의 경우 조직간에, 그리고 NPM의 경우 조직 내에 초점을 두고 있다는 것이다.

결국 신공공관리는 행정 패러다임의 전환이라는 관점에서 볼 때 전통적인 행정모형을 대체하는데 목적을 두고, 공공부문과 정부와 사회간의 관계를 전환시키고 있으며 보다 중요한 것은 NPM에 의한 정부혁신은 거버넌스 즉 국가, 시장, 사회간 상호작용의 질서를 재배열하는 촉매가 되었다는 사실이다.

2) 도시레짐(Urban Regime)이론과 복지공급 거버넌스

도시정치는 정부와 시장간의 노동분업이라는 구조적 맥락하에 수행된다는 점을 강조하는 것이 레짐¹⁸⁶⁾이론이다. 레짐이론에 따르면 정부지도자는 선거를 통해 대중에 의해 선출되기 때문에 정부는 대중통제(popular control)를 받는 반면 시장은 투자의 결정을 쥐고 있는 기업에 의해 주도된다.¹⁸⁷⁾ 이 같은 도시레짐 이론의 등장은 도시 정치·경제 환경의 변화 및 정치·경제 간 상호작용의 증대, 지역사회 내 엘리트간의 협력의 필요성 제고,公私협력관계의 진전 등에 기인한 것이다. 특히 정부가 시장과 연합하여 레짐을 형성하는 이유는 복잡성과 권위의 분절성을 특징으로 하는 현대사회에서 변화를 관리하는 기획과 분석, 갈등해결, 문제해결을 위한 자원동원 등과 같은 정부의 핵심기능을 자력으로 수행하기에는 정부의 권한과 자원이 미약하기 때문이다. 따라서 정부는 권한과 자원의 부족을 보완해줄 사적 행위자와 연대하여 통치연합(governing coalition)을 형성하도록 유도되며, 이렇게 형성된 레짐은 지역에서 정책리더십 기능을 수행하게 된다.

¹⁸⁶⁾ 레짐(regime)의 개념적 용법도 사용자에 따라 다르다. 먼저, 레짐(regime)의 사전적 정의로 Webster사전에서는 정부 혹은 통치형태인 정치체제, 특정정부, 사회체제 혹은 질서, 집권기관등 주로 정치권력과 사회질서 체계의 의미로 정의하고 있다.

에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)에 있어서 복지국가 레짐의 개념은 동시 발생적인 사회 정책결정, 지출발전, 문제정의, 그리고 복지소비자와 시민들의 요구 및 반응구조가 형성되고 또 지침이 되는 제도적 배열, 규칙, 이해를 담고 있다. 따라서 그의 복지국가 레짐 유형론은 자본주의의 시장경제, 민주주의, 국가 그리고 사회계층이라는 관계와 질서의 전체 복합구조물이 결정화되어 있는 레짐(regime)의 분화된 구별로써 이루어진다. 결국 정책 레짐이 존재한다는 것은 국가간 질적으로 상이한 역사적 제도화의 틀 내에서 발생하는 단기정책, 개혁논쟁, 그리고 결정 환경을 반영하고 있다 (Esping-Andersen, Gosta. ed. 「Welfare states in Transition : National Adaptation in Global Economics」, London : Sage, 1996, p.80). 도시레짐이론의 레짐(regime)은 단순한 정권적 차원의 레짐과 구별된다. 또한 지방레짐은 지방정부차원에서의 거버넌스의 한 형태로서 형성된다고 말할 수 있으나 거버넌스 그 자체는 아니다. 거버넌스는 레짐보다 더 큰 개념으로서 오히려 레짐보다는 네트워크에 더 근접한 개념이라 하겠다. 하지만 정부, 시장(기업), 시민사회, 정당이 참여해 네트워크를 형성하는 4자 협력체제를 상징하는 거버넌스 체제에서 참여집단간 힘의 역학관계와 동반자적 관계의 성격 파악은 레짐이론의 분석적 도구를 활용함으로써 보다 명확하게 규명될 수 있다.

¹⁸⁷⁾ 유재원, 전계서, p.37.

정치를 사회생산을 가진 통치연합을 구성하는 것으로 파악하는 레짐이론은 정부와 기업 집단간에 형성된 연대가 가장 안정적이면서 효과적인 통치연합이라고 한다. 이는 도시정치에서 공사간 협력관계를 근간으로 하고 있기 때문에 도시이슈의 구조와 산출에 관한 공사영역간 배열의 중요성을 강조하고 있음을 의미한다.

스톤(Stone)¹⁸⁸⁾은 도시권력론을 재해석하여 다원주의론자들의 권력개념은 “사회 통제적” 권력일 뿐이고 결코 “사회 생산적” 권력이 못된다고 하면서 ‘행동하는 역량’을 획득하기 위해서 레짐 형성이 필요하다고 주장하면서 도시권력론의 초점을 지배와 갈등으로부터 협력과 생산으로 재 정향시켜 놓았다. 하지만 스톤(Stone)자신은 미국의 지방정부가 헌법에 의하여 제한된 권한을 부여받고 있는 제약들이 레짐역량의 한계로서 작용하고 있음을 직시하여, 지방정부에서의 당사자간의 협력을 증진하기 위해서는 ‘비공식적 배열(informal arrangements)’을 활용하라고 권고하고 있다. 또한 스톤(Stone)은 엘킨(Elkin)의 국가와 시장간의 2분법적 분업론이 헌법에 반영되어 있기 때문에 지방정부의 거버넌스(Governance)는 운영상 제약을 받게 마련이므로 지방은 레짐을 형성하여 양자간의 분절을 극복해나가야 한다고 보고 있다. 바로 여기서 레짐은 하나의 governance 형태로서 바로 이러한 분절적 사회의 구성원들에게 힘을 실어주고 역량을 강화해주는 것인(empowering) 반면에, 레짐없는 정부운영은 힘이 전혀 없는 상태(powerlessness)이다. Stone의 레짐이론은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 도시레짐은 행동하기 위한, 정책목적을 달성하기 위한, 집단간 알력을 관리하기 위한, 외생적 사회변동과정에 적응하기 위한 배열(arrangements)이다. 둘째, 도시레짐은 하나의 비공식적 정부운영(governing)의 제도적 배열이다. 셋째, 도시레짐은 공공이익과 사적이익간의 연합이다. 넷째, 그 배열은 비공식적이고, 명령(command)형태는 아니다. 다섯째, 그 배열은 자원의 동원과 협력증진 등의 노력을 촉진한다. 여섯째, 공식적 정부권위가 부적절하므로 도시레짐 형성의 토대가 마련되고, 시민적 협력(civic cooperation)을 가져올 비공식적 배열의 개발이 필요해진다. 이 같은 Stone의 이론에서 거버넌스의 한 형태로서 레짐은 연구 초기의 주된 관심분야였던 도시개발에서 점차 치안, 환경, 주택, 사회보호 등의 영역으로 확장되고 있음을 확인할 수 있다.

188) Stone, C. N., 「*Regime Politics*」, Harmondsworth : Penguin, 1989, p.227.

한편 브라운(Brown)의 경우는 레짐이론이 공공과 민간의 파트너십을 핵심으로 하고 있음에 주목하여 공공(public)을 정부, 민간(private)을 시장경제로 구분하는 전통적 이분법으로부터 나아가 보건복지서비스(구체적으로 AIDS issue)공급의 경우 공공과 민간의 다차원적인 구체화가 필요하다고 주장하고 있다. 이러한 공사간 다차원화를 통한 복지생산의 개념을 통해 과거 정부 중심의 복지에서 한걸음 나아가 시장과 시민사회와의 역할 분담과 협력생산을 통한 총량복지의 개념을 제시하고 있다고 하겠다.

이러한 레짐의 유형화 시도와 공사영역의 구체화 작업 등을 통해 한 도시, 단일 이슈 내에 발생할 수 있는 거버넌스의 다차원성에 대한 인지와 분석이 가능하게 된다. 이는 서비스의 성격, 이슈의 맥락, 지방정치구조, 서비스공급자원의 분포, 참여자간 역할 분담체계 등 거버넌스 관련 요소들을 효과적으로 제어하고 조정하며 설계할 수 있도록 하는 것이 유용하다는 것이다. 예를 들면 사회복지 서비스의 경우 사회적 일탈행위 또는 소외집단을 그 대상으로 하고 있고, 사회 일반으로부터의 차별성, 심리적 거리감의 문제가 있기 때문에 공식적, 제도적 기제와 비공식적, 대면적 채널 등의 동원화를 통해 문제해결 메카니즘을 설계할 필요가 있다는 것을 의미한다.

이러한 측면에서 레짐이론과 거버넌스를 상호 비교할 때 레짐이 거버넌스는 아니지만 레짐이 국가와 시장, 공적권한과 사적 통제를 매개하는 일련의 기제인 점을 감안한다면 거버넌스의 필요조건으로 이해할 수 있다.¹⁸⁹⁾

3) 복지다원주의(Welfare Pluralism)와 복지공급 거버넌스

2차 세계대전이후 서구의 선진자본주의 국가들에서 복지국가의 발달은 사회복지에 대한 국가의 책임을 확대시켰다. 당시의 주된 경향은 복지공급 주체로서 국가의 역할을 강조하였고, 시장이나 기업, 시민단체 등 다른 공급주체들이 담당하고 있는 사회복지에

189) 이종원(1999)은 도시레짐은 지방정부 차원에서의 governance의 한 형태로서 형성된다고 주장할 수는 있으나 거버넌스가 레짐은 아니며, 거버넌스는 레짐보다는 더 큰 개념으로 현대 정부관리의 불확실성을 해소하고 정부와 민간간의 상호 협력을 통한 문제대응력을 높이고자 네트워크에 기반하여 효율적으로 국정관리를 해 나가는 기술(art)이며, 행정이며 체제라고 주장한다. 이종원, “레짐(Regime Theory)이론의 발전과 과제”, 하계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 1999, pp.146-157.

대한 역할은 소홀하게 다루거나 아예 간과되어 왔다. 하지만 이런 경향은 1980년대 영국의 대처 정부와 미국의 레이건 행정부에 의해 대표되는 신보수주의의 등장과 더불어 바뀌기 시작한다. 이들에 따르면 복지국가는 미시적 수준에서 개인의 경제활동에 대한 동기를 떨어뜨려 복지의존성을 높이고, 거시적 수준에서 사회내 하위계층(underclass)의 형성을 초래하며 경제성장에 저해가 된다는 것이다. 그리하여 이들은 사회복지에 대한 국가의 책임과 역할이 시장, 지역사회, 자원조직 등 다양한 다른 공급주체들에 의해 대체되어야 한다고 주장한다. 이러한 배경 하에서 등장한 것이 복지다원주의 또는 복지 혼합경제(the mixed economy of welfare) 개념이다.¹⁹⁰⁾

복지다원주의는 몇 가지 주요한 특징을 가지고 있는데, 첫째 복지다원주의에서는 사회복지 공급을 위한 주체로서 국가이외의 다른 주체들, 즉 상업부문(commercial sector), 비공식부문(informal sector), 자원부문(voluntary sector)등이 존재한다고 본다.¹⁹¹⁾

에버스(Evers)¹⁹²⁾는 국가, 시장, 자원부문, 비공식부문으로 구성되어 있는 복지체제 모델을 제시하고 있다<그림 2-15>. 이 모델에서 그는 한 사회의 복지체제는 복지공급을 위한 여러 부문들로 구성되어 있으며, 이들은 복지공급 과정에서 서로 복잡한 관계를 맺고 중첩된 역할을 수행함에 따라 다양한 유형의 복지 혼합을 형성한다고 주장

190) ‘복지의 혼합경제(mixed economy of welfare)’와 복지다원주의(welfare pluralism)’는 다원주의와 역사적, 개념적, 가치적 차원을 공유한다는 점에서는 동일하지만 다음과 같은 점에서 다소 차이가 있다. 즉 전자가 다원적 복지체제의 각 부문간 상호작용, 연계 및 균형에 집중하여 기술적 측면(the descriptive)을 강조하는 데 반해, 후자는 국가가 복지서비스의 유일한 공급자가 아님을 강조하는 정치적 처방(prescriptive)을 부각한다는 점에서 차이가 있다(Johnson, N., 「*The Welfare State in Transition : The Theory and Practice of Welfare Pluralism*」, Amherst : The University of Messachusetts Press, 1987, p.55. ; Evers, A., “Shifts in The Welfare Mix, the case of Care for the Elderly-Mapping the Field of a Cross-National Research Project” , Paper Presented at an International Conference in Montreal.(May), 1990, p.27.). 하지만 경제학적 시각을 가진 정부관료나 전문가 그리고 사회과학자들이 복지다원주의 논의를 효율성을 중시하는 복지의 혼합경제(mixed economy of welfare)와 결부시키기 때문에 복지다원주의(welfare pluralism)’는 시장과 자원봉사 부문의 역할을 증대시키려는 시도로 사용되었다.

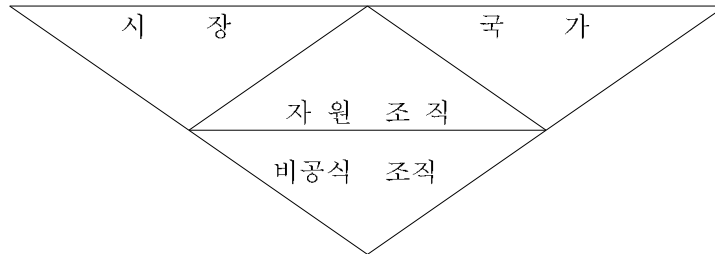
191) Johnson, N., *op. cit.*, p.55.

192) Evers, A., *op. cit.*, p.27

한다.

둘째, 복지다원주의는 국가가 자원조직, 비공식조직, 그리고 시장 등이 담당해 왔던 복지공급의 역할을 효과적으로 대체하기 어렵기 때문에 이를 해결하기 위해서는 분권화(decentralization)와 수혜자들의 참여(participation), 권한부여(empowerment)에 관심을 기울이고 있다.¹⁹³⁾

〈그림 2-5〉 복지체제 모형



자료 : Evers, *ibid*, 1990, p.27.에서 재인용

셋째, 복지다원주의는 사회복지에 대한 역할과 책임이 국가로부터 다른 공급 주체들에게 옮겨져야 하며, 국가는 자발적 부문 또는 비공식 부문에 재원을 보조하는 재원보조자(financial supporter)로서의 역할과 시장에 대한 규제자로서의 역할을 유지해야 한다. 즉 국가역할의 축소를 주장하고 있는 것이다.¹⁹⁴⁾

넷째, 사회정책에서의 핵심은 사회복지의 제공을 위한 어떤 공급주체를 선택할 것인가의 문제가 아니라, 가장 효율적으로 서비스를 전달하기 위하여 각 공급주체들 간의 역할을 어떻게 결합할 것인가가 관건이라고 주장한다. 즉 복지국가 체계 내에서 비용절감과 동시에 수혜자들의 효용을 극대화하기 위한 최상의 방법은 시장의 원리를 도입하는 것이라고 할 수 있으며 이는 복지다원주의가 복지의 상품화를 추구하고 있다는 것을 보여준다.

이러한 복지다원주의의 조망은 ‘복지가 사회전체의 생산품이다’라는 기본 인식을 토

¹⁹³⁾ Johnson, *op. cit.*, p.58.

¹⁹⁴⁾ 구드(Gould)는 이런 변화양상을 복지다원주의로의 신수렴화 현상이라고 표현하고 있으며 포웰과 휴이트(Powell & Hewitt)는 이를 복지에 대한 새로운 합의(new consensus on welfare)라고 한다.(Powell, W. & M. Hewitt, “The End of Welfare State?”, *Social Policy & Administration*, 32(1), 1998, pp.5-7.).

대로 인간의 기본적 욕구를 충족시키고 사회적 보호를 제공하는 복지는 다수의 원천에서 나온다는 것이다. 이는 결국 다양한 사회복지공급주체를 상정한다는 것인데, 로스(Rose)¹⁹⁵⁾는 최소한의 복지원천을 국가(혹은 공공부문), 시장(사적 부문), 가계로 구분되고 한 사회의 전체 복지를 이들 세 부문 활동의 총합으로 단순화시킨다.¹⁹⁶⁾

또한 사회복지서비스의 형태는 생산과 소비가 화폐로 이루어지는지 여부에 따라 네가지 형태로 구분되는데 <표 2-19>, 각각에 해당하는 복지원천은 프로그램의 경우에 따라 독립적으로 또는 상호 결합하여 비교우위를 살릴 수 있음을 강조한다.

<표 2-19> 복지혼합¹⁹⁷⁾의 원천

생 산 (화폐에 의한)	소 비 (화폐에 의한)	Yes	No
Yes		시 장	국 가
No		물물교환	가 계

자료 : Rose, *ibid*, 1989, p.77.

복지혼합은 중앙 및 지방정부의 통제를 줄이면서 다음 세 가지 차원에 영향을 미치는데 공급측면의 제공자(provider), 재원(funding)을 의미하는 수요측면, 그리고 규제(regulation)가 그것이다.¹⁹⁸⁾ 먼저 공급주체로서 첫째, 공공부문은 일반행정 기능을 수

¹⁹⁵⁾ Rose, R., 「Welfare : The Public/Private Mix. In *Privatization and The Welfare State*」, Edited by Kamerman and A. J. Kahn. New Jersey : Princeton University Press, 1989, pp.74-78.

¹⁹⁶⁾ 로스(Rose)는 사회에 있어서 복지의 전량(TWS)이 가족에 의한 복지제공(H), 민간시장에서 판매되는 유료복지(M), 국가에 의해 제공되는 복지(S)라고 한다면 $TWS=H+M+S$ 로 표시할 수 있다고 가정한다. Rose, *ibid*, p.78.

¹⁹⁷⁾ 에머스(Evers)와 울크(olk)에 사용되는 복지혼합이란 개념은 한 사회 내에서 사회복지에 대한 책임과 역할이 국가, 시장, 비공식부문, 그리고 자원부문간에 어떻게 나누어져 있는지를 보여주는 경험적·기술적 개념이다.

행하는 정부기관을 포함하여 사회복지전문 행정기관이 공공부문 공급의 중심이 되며 둘째, 자원봉사부문(voluntary sector)은 정부로부터 독립적인 모든 공식적 조직을 포함한다. 비록 수익이 있더라도 비배분적(non-distribution constrains)이며 많은 경우 조세특혜의 지위를 가진다. 셋째, 민간부문(private sector)은 당연히 수익축적이고 배분적이며 정부와 별개의 조직이지만 최근 그 중요성이 증가하고 있다. 넷째, 비공식 또는 가계부문(informal or household)인데 가족이나 이웃 등과 같이 공식적 규칙이나 구성이 없는 소규모 집단들을 말한다.

이와 같은 복지혼합을 사회보호의 예를 들어 설명하면 다음 <표 2-20> 과 같다. 표에서 강제적 집합 수요는 정부가 구매자가 되고 재원은 세금으로부터 충당된다. 비강제적 자발적 집합수요는 자원봉사 조직이 기부금을 사용하여 서비스를 구매하는 경우이며 결정권은 자원봉사조직에 있다. 기업수요(corporate demand)는 민간 기업에 의해

<표 2-20> 복지혼합의 예 : 사회보호의 경우

구매, 수요 재원조달		서비스 공급			
		공공부문	자원봉사부문	민간부문	비공식부문
집합적	강제	지방정부의 현장 사회산업 서비스	주간보호서비스의 계약	공공자금에 의한 민간 주택배치	보충급여에 의한 가족의 아동보호
	비강제	공공부문의 훈련 프로그램에 자원 봉사조직의 지불	대규모 자원봉사 조직의 전문가 상담에 대한 자조집단의 지불	자원봉사조직에 의한 물품 및 서비스 구매	자원조직에 의해 재원 조달이 되는 가족배치
기업수요		시 등기 및 감사에 대한 민간거택 시설의 지불	자선단체에 대한 기업의 기부	민간요양원에 의한 기부	종업원의 자녀양육에 대한 고용주의 지불
선택적	비보상	시의 가정원조 서비스에 대한 사용자 부담	취학전 아동보호에 대한 부모의 지불	민간거택 보호에 대한 가족이나 거주인의 지불	민간 자녀양육 서비스
	보상	연금으로 충당되는 시의 거택시설 사용료	자원가정에 대한 하숙비 지불	민간주택에 대한 사용자 보조	보조금에 의한 지역 보호 프로그램의 구매
개인기부		시의 중간치료 부서에서의 자원봉사	기부	민간 거택보호시설에서의 자원봉사	자원(resource)과 보호(care)의 가족내 이전

자료 : Wistow, et al., *ibid*, p.37.

198) Wistow, G., et. al. 「*Social Care in a Mixed Economy*」, Buckingham and Philadelphia : Open University Press, 1995, pp.31-35.

재원이 충당되는 경우를 말한다. 비보상적 개별소비는 사회보장제도나 기타 이전 지불 제도에 의해 보조되지 않고 전적으로 서비스 구매자에 의해 지불되는 경우를 말한다. 보상적 소비는 사회보장과 같은 이전지불제도에 의해 보조되는 것을 말하며 개인기부는 공급자에게 직접 지불된다

복지 다원주의에 있어 가장 중요한 것은 각각의 공급 주체가 가지는 특성을 전반적으로 서비스 전달체계상의 효율성을 제고하기 위해 역할을 분담하는 것에 있다고 할 수 있다. 또한 공급 주체간 관계는 상호 보완적이어야 한다. 즉 정부, 시장, 시민사회가 협력하여 참여하는 복지공급 거버넌스의 이론적 토대를 복지다원주의에서도 찾을 수 있는 것이다. 현대국가에서 복지공급자로서 국가의 역할이 줄어들지라도 국가는 복지다원주의가 움직이는 전체적 틀을 마련하고 그 발전에 유리한 조건을 창출, 유지해야 하는 것이다.

4) 지역노인복지서비스 공급 거버넌스의 인식틀

이상에서 논의한 것을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 신공공관리론은 신자유주의의 이념이 실천적, 관리기술적 차원에서 투영된 것이다. 즉 정부가 고객중심 공공서비스(client oriented public service)의 창조자이자 효율적이고 효과적인 서비스를 장려하는 수단으로서 관리적·기술적 혁신(managerial and technological innovation)을 조장하는 것이다. 관료들은 주어진 자원을 효과적으로 활용하고 임무를 효율적으로 수행하도록 결정할 수 있는 창조력을 개발하게 되는 것이다. 또한 공공부문의 기획 입안부문은 집행부문에 예산이나 인원을 배분함과 함께 목표달성을 요구하는 것이기 때문에 공공부문내에서 이른 바 계약이 체결되는 형태가 된다. 그러므로 서비스 공급체계에 시장적 요소를 강조하는 패러다임의 이동을 수용하고 이것의 한계를 비판함으로써 다원적 협력망으로 정의되는 새로운 패러다임인 거버넌스를 이해하기 위한 기초가 된다. 지역 노인복지서비스를 위한 민간영리성격의 공급주체의 분포도, 공공서비스의 민간공급기법(privatization)의 도입여부, 복지조직에 대한 시장적 관리기법의 시행여부 등이 이러한 논점과 관련된 요소라 할 수 있다.

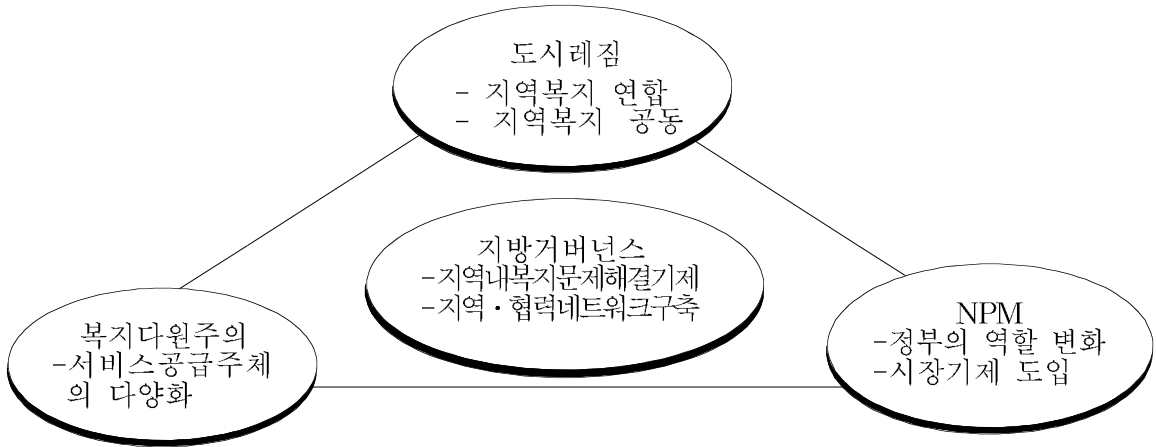
둘째, 도시레짐이론은 분권화된 정치체제하에서 지방적 차원 또는 도시공간에서 형

성되는 정치권력적 연합과 공사간 파트너십을 설명해 준다. 아울러 도시정부의 관리적 역할과 민주적 내지 참여적 역할 사이의 균형을 이루게 하는 조정 기능을 하게 된다. 거버넌스 이론의 목적 가운데 하나는 공공부문에 시장적 기준의 적용을 비롯해 공공 서비스 제공자가 서비스의 생산과 공급에도 역할을 맡도록 허용한다면 정부·민간부문 모두가 더 풍요로워질 수 있다는 것이다. 도시 레짐이론은 복지공급 거버넌스 인식에 있어 과정, 가치, 제도를 이해하는데 도움을 준다. 또한 도시레짐은 공공과 민간의 협력 기제와 네트워크에 대한 지역적 기초를 제공하고 있다. 지역내 사회복지협의체의 구성 여부와 활성화 정도, 기타 성장연합(growth machine)의 지역내 영향력에 버금가는 지역복지연합(welfare coalition)의 실체와 구성원의 성격, 서비스 전달체계상에 존재하는 공적부문과 민간부문의 협력관계를 밝히는데 도움을 준다. 또한 사회복지 서비스 생산 방식에 있어 공동생산(coproducton)의 적용 여부등이 이 범주에 포함될 수 있다.

셋째, 복지다원주의는 그것이 지향하는 복지서비스의 공급틀이 공급주체의 다원화를 기초로 하고 있다는 점에서 거버넌스와의 이론적 친화성을 가진다. 물론 국가가 정치 기업가적 리더십으로 사회적 자원을 동원하고 이들간에 네트워크를 형성하는 것을 목적으로 하지만 국가를 제외한 타 공급주체의 능력과 사회계층에 따른 서비스의 범주에 따라 형평성과 효율성 사이에 논란의 여지가 있는 것도 사실이다. 그렇지만 앞서 언급한 신공공관리(NPM), 도시정책 공간에서의 도시레짐이론과 함께 서비스 공급 구조에 대한 기본적 인식을 공유하고 있다는 점을 간과해서는 안된다.

특히 사회복지서비스는 다른 공공서비스에 비해 정치경제적 요소와 사회계층적 성격, 다층 욕구 기반이 혼재하는 복잡한 성격을 가지고 있다. 그러므로 복지다원주의는 서비스 공급주체를 공식부문과 비공식부문, 공공부문과 민간부문 등으로 확대하여 서비스 전달체계에 복합적 사고를 투영할 수 있는 방법을 제시하고 있으며, 이런 측면에서 복지공급거버넌스의 주요한 인식체계로 기능한다. 이같은 복지공급거버넌스 인식 체계를 도식화하면 다음 <그림 2-6> 과 같다.

〈그림 2-6〉 복지공급 거버넌스 인식틀



2. 연구분석 모형의 설정

1) 네트워크 분석 모형(Network analysis model)

(1) 네트워크 분석의 의의

사회네트워크 분석(social network analysis)방법은 네트워크 구조를 측정하는 방법이다. 이는 주로 정책공동체, 정책네트워크 및 조직이론 등에 있어 행위자간의 관계형태를 구조화하는 작업에 사용되어 왔다.

국내에서는 연결망 분석 또는 체계망 분석으로 소개되고 있다.¹⁹⁹⁾ 사회네트워크는 행위자들간 상호작용(interaction)을 통해 구축되는 구조로서, 이는 행위자에게 주어진 (given)것이 아니라 행위자들에 의해 구축되는 실체이며, 이는 다시 행위자들의 행위와 상호작용을 제약하는데 이들 구조의 이중성(duality of structure)²⁰⁰⁾이라 한다.

199) 사회네트워크 분석(social network analysis)방법은 그 동안 사회학, 사회복지학자들에 의해 주로 사용되어 왔으며 연결망분석(김용학, 이재열), 체계망 분석(정순돌), 그리고 관계망 분석(이현주,)등 여러가지 용어로 소개되고 있다. 이 연구에서는 네트워크 분석(network analysis)으로 통칭한다.

200) 구조의 이중성이란 기든스(Giddens)가 고안한 개념으로 ‘구조는 행위의 매개체이며 동시에 재생산되는 행위의 산물’이다(Giddens, A., 『The Constitution of Society :

이를 공급네트워크 분석에 적용하면 지역복지서비스의 각 공급주체간의 상호연계는 행위를 통해 (재)생산되거나 유지되며, 각 주체가 맺고 있는 연계의 전체적 형태가 또한 그들의 행위에 영향을 미친다고 표현할 수 있다.

사회네트워크 분석은 미시적인 구조뿐만 아니라 조직간, 계급간, 국가간 상호작용의 형태로서의 사회구조를 분석하는데도 사용될 수 있다. 네트워크 분석의 결과에 근거하여 발전하는 네트워크 이론은 관계성의 형태의 특징을 도출하는데 그치는 것이 아니라, 한걸음 더 나아가 관계성으로 체계의 특성이나 체계를 구성하는 요소의 행위를 설명하고 이론화하려고 한다.²⁰¹⁾

결국 사회네트워크 이론은 개인의 개별적 속성(attribute)보다는 개인의 관계적 속성(relational property)에 논의의 중점을 둔 것이라 할 수 있다.²⁰²⁾

이 분석방법을 지역복지서비스 공급네트워크에 적용하면 네트워크를 형성하고 있는 모든 기관들의 다양한 역할과 위치를 명확히 파악할 수 있게 되며 복지서비스 공급에 참여하는 조직들과 행위자들이 클라이언트에게 효과적이고 효율적인 서비스를 제공할 수 있도록 서비스 제공기능을 향상시키는데 사용할 수 있다.

즉 네트워크 분석을 통해 복지서비스 공급 체계를 한 눈에 파악함으로써 문제점을

Outline of Theory of Structuration, California : University of California Press, 1984, p.5.). 기든스(Giddens)는 구조화 이론을 전개하면서 구조는 행위를 강요하지만 동시에 그 강요받는 행위에 의해 매순간 다시 생산되는 존재라는 점을 강조한다.

201) Knoke, D. and J. H. Kuklinski, 「*Network Analysis*」, Beverly Hills : Sape Publication, 1982, p.13. 및 Laumann, E. D. 「*The Structure of Event Linkages with Hung-Hak Kim*」, In D. Knoke & E. D. Lauman (eds.), *The Organizational State : Social Choice in National Policy Domains*, Madison : Wisconsin, 1979, p.349.

202) 네트워크 분석에 있어 관계와 속성의 개념을 비교해 볼 필요가 있다. 사회과학에서 일반적으로 활용되는 변수들은 속성(attribute)들의 집합이다. 속성은 사회적 실체들이 가지는 내적인 성격으로 흔히 다른 사회적 실체와의 관계에 의해 영향을 받지 않는 것으로 가정된다. 하지만 관계는 둘 이상의 관찰단위 사이의 연계에서 규정되는 출현적 특성(emergent property)으로 속성과는 달리 맥락 의존적이다. 예를 들어 행위자의 수가 달라지면 관계는 변화하며, 개별 행위자간의 관계유형이 변화하면 전체의 네트워크도 달라진다. 따라서 속성에 관심을 두는 기존의 연구방법으로는 행위자간의 관계, 즉 조직간, 네트워크 그 자체를 적절하게 분석할 수 없게 된다. 김용학, 「사회연결망이론」, 개정판, 서울 : 박영사, 2004, p.34.

찾아내고, 기관간 연계의 공백을 의미하는 관계의 갭(crack)을 찾아내며 관계의 활성화를 위해 그 중심역할을 할 수 있는 기관들의 발견 등 대안도 제시해 주기 때문에 유용한 방법이라 할 수 있다.²⁰³⁾

(2) 네트워크 분석지표

사회네트워크의 구조적 특징을 나타내는 지표는 학자들마다 다소 다르지만 크게 사회네트워크의 전체적 윤곽을 나타내는 구조적 측면과 네트워크 구성원의 특징을 나타내는 관계적 측면으로 나눌 수 있다. 사회네트워크의 구조적 특징에 관한 선행연구를 살펴보면 다음 <표 2-21> 과 같다.

<표 2-21> 사회네트워크의 구조적 특징에 관한 선행연구

학 자	구조의 구분	지 표
Mitchell(1969)	형 태	중심성도 밀접성 근접성
Liang et al(1980)	객관적인 면 주관적인 면	상호작용의 양 친밀감의 지각
Barrera(1981)	구 조	결혼상태 접근성 지역사회조직과 문화활동 참여 가정내 양부모의 존재
	관 계	지지에 대한 만족 주요 관계에 대한 행복 사회적 밀착의 적합성
Eckenrode & Gore(1981)	구 조	크기 신근친 친밀 기성성

-표 계속-

203) 정순돌, “사회사업에의 체계망 분석법 적용.” 연세사회복지연구,4, 연세대학교, 1997, pp.211-232.

학 자	구조의 구분	지 표
McLanahan et al(1981)	구조와 관계	중심성도 밀접내방지강접촉빈도 속성도 접촉빈도 위
Gallo(1984)	구 조	크기 접촉빈도 지속기간 지방친밀도
Kessler & McRae(1984)	구 조	가족형태 상호작용빈도 사회활동 참여 사회관계망 성원과의 밀착정도
Tietjen(1985)	구 조	종류 크기 접촉빈도 위성 호혜성
Rands et al(1979)	구조	크기 밀부 구분성
	구성	관계망의 종류 관계망성원의 성별 관계망성원의 결혼상태 상호작용
	상호작용	접촉빈도 지속성 밀도 대칭성 교환의 다양성 배우자의 목표 추진 정도
Surra(1985)	구조	내용 다양성 정착빈도 지속성 강도 대칭성 방해정도

이 연구에서는 개별조직의 특성을 전체 관계 속에서 파악하면서, 관계되는 여러 조직의

조직간 관계를 전체적으로 조망하는 네트워크 전체의 구조적 특성은 밀도(density)와 중심성(centrality)을 주된 지표로 하였다. 그리고 중심조직에 대해서는 개별 행위자의 네트워크상의 위치를 나타내는 행위자의 연결정도 중심성, 매개중심성(between centrality), 근접 중심성 및 중심화(centralization)등을 지표로 이용하였다.

네트워크 분석에 사용된 지표와 지표의 산출의미는 다음과 같다. 첫째, 중심성(centrality)은 네트워크 속의 개별 행위자가 차지하는 위치를 보여주는 것으로 개별행위자의 조직간 특성을 고찰하기 위해 연결정도중심성(degree centrality)과 매개중심성(betweenness centrality), 근접중심성(closeness centrality)²⁰⁴⁾을 파악한다. 연결정도 중심성(degree centrality)²⁰⁵⁾은 행위자가 조직간 관계에서 어느 정도 관계를 맺고 있는가를 나타내는 것으로 특정 행위자와 연결된 행위자들의 수의 총합으로 산출되며 국지적 중심성을 나타내는 개념이다. 즉 한 행위자가 다른 행위자와 관여하는 정도를 나타내는 것으로 행위자의 위치와 중요도를 파악하는 기본 개념이다.²⁰⁶⁾ 이 지표가 높은 행위자는 다른 많은 행위자와 관계를 맺고 있는 것을 의미한다. 반면에 지표가 낮은 행위자는 관계구조속에서 적은 수의 행위자와 관계하며 네트워크의 주변에 위치하는 것을 의미한다.

매개중심성(betweenness centrality)²⁰⁷⁾은 네트워크내에서 한 점이 담당하는 매개자 혹은

204) 중심성을 파악하는 지표에는 여러종류가 있다. 먼저 관계의 방향을 기준으로 내향중심성(in-centrality), 외향중심성(out-centrality)으로 구분되며, 분석 초점에 따라 포인트 중심성(point centrality)과 그래프중심성(graph centrality), 포인트 중심을 기준으로 로컬중심성(local centrality), 글로벌 중심성, 측정방법을 기준으로 연결정도(degree) 중심성, 근접(closeness)중심성, 매개(betweenness)중심성 등으로 구별된다(손동원, 2002:93-97)

205) 연결정도 중심성을 구하는 수식은 다음과 같다.

$$C_d(P_k) = d(P_k) / (g - 1)$$

d : 인접한 행위자의 수, g : 네트워크의 전체 행위자의 수

206) Wasserman, S. & K. Faust. 「*Social Network Analysis*」, Cambridge University Press, 1994, p.215.

207) 매개중심성은 절대적 매개성과 상대적 매개성으로 나뉘어진다. 이 구분은 서로 다른 네트워크내 점들 간 매개 중심성을 비교 분석하기 위한 필요에 의한 것으로 이들을 표준화할 필요가 있을 때 상대적 매개 중심성을 사용한다. 상대적 매개 중심성을 구하는 수식은 다음과 같다.

$$C_b(i) = \sum_k g_{jk}(i) / g_{jk} [(g-1)(g-2)/2]$$

은 중재자 역할의 정도로서 중심성을 측정하는 방법이다. 매개중심성은 한 기관이 다른 기관들을 연결해 주는 가장 짧은 경로에 위치하여 다른 기관들을 잠재적으로 통제할 수 있는 위치를 나타내는 것으로서 복지서비스 공급에 있어 중심조직을 파악하는 중요한 지표가 된다. 이는 개별행위자가 중개자(broker)나 문지기(gate keeper)로서 활동함으로써 다른 행위자들에게 영향을 줄 수 있는 정도를 말한다. 한 행위자의 매개중심성이 높다면 그 행위자는 다른 행위자들에게 큰 영향을 주게 된다. 전체적인 조직간 네트워크내에서 매개하는 조직을 찾는다는 것은 미시적인 측면에서 조직간 관계를 재형성할 경우 경로를 모색하는데 있어, 그리고 거시적 측면에서 조직간 관계를 계획하거나 조정하는데 있어 중요한 정보가 된다. 근접중심성(closeness centrality)²⁰⁸⁾은 네트워크내에서 각 점간의 거리를 근거로 하여 중심성을 측정하는 방법이다. 이 근접중심성은 연결정도 중심성과는 달리 직접적으로 연결된 점뿐만 아니라 네트워크 내 간접적으로 연결된 모든 점들 간의 거리를 계산하여 중심성을 측정한다. 근접중심성은 한 기관이 다른 기관에 쉽게 접할 수 있는 정도를 나타내는 것으로 전체적 중심성을 나타낸다.

지역적으로 중심이라는 것은 물론 전체적으로 중심적일 수 있지만 반드시 일치하는 것은 아니다. 근접중심성 지수가 높을수록 다른 행위자 내지 조직들과 가까이 위치하고 있다는 의미이며, 이는 정보, 권력, 영향력, 사회적 지위에 대한 확보와 접근이 쉽다는 것을 의미한다.

밀도, 밀도²⁰⁹⁾는 한 네트워크내에서 행위자들 사이의 연결된 정도를 의미한다. 즉, 네

ijk : 네트워크속의 행위자

$g_{jk}(i)$: i 를 포함하는 j 와 k 를 연결하는 가장 짧은 경로의 수

g_{jk} : j 와 k 사이에 존재하는 최단거리 경로의 수

208) 근접중심성 역시 절대적 중심성과 상대적 중심성으로 나뉘어진다. 상대적 근접중심성을 구하는 수식은 다음과 같다.

$$C_{Ri} = (g-1) \left[\sum_{j=1}^n d_{ij} \right]^{-1}$$

C_{Ri} : i 의 상대적 근접중심성

d_{ij} : i 와 j 를 잇는 가장 짧은 경로거리

209) 밀도(density)를 구하는 수식은 다음과 같다.

$$D = 2k/g(g-1)$$

k = 네트워크에 존재하는 라인(line)의 수

g = 네트워크에 존재하는 점(node)의 수

트위크내 전체 구성원이 서로간 얼마나 많은 관계를 맺고 있는가를 표현하기 위한 개념이다. 밀도는 네트워크내의 행위자들이 어느정도 긴밀하게 연결되어 있는지를 측정하는 것으로서 0과 1사이의 값을 가진다. 이때 0은 조직간 아무런 관계가 없음을 나타내며 1은 모든 행위자들과 관계를 가지고 있음을 의미한다.

셋째, 중심화(centralization)²¹⁰는 전체 네트워크의 형태가 어느 정도 중앙에 집중되어 있는지를 나타내는 개념이다. 즉 연결정도, 매개성, 근접성등 중심성 지표가 개별행위자의 중심성이 아닌 네트워크 전체의 중심성을 나타내는 집단중심성(group centrality)의 지표이다.

중심화는 각 행위자의 중심성의 최대치와 다른 모든 행위자 중심성과의 차이로 산출되며, 개별행위자들간의 중심성 값의 차이가 크다면 그 행위자 집단의 중심성 값이 커진다. 즉 중심화는 한 네트워크가 전체적으로 얼마나 중심화된 혹은 집중화된 구조를 가졌는가에 초점을 두어 이 수치가 높으면 연계활동이 일부 조직에 집중되어 있음을 의미한다. 이는 밀도가 네트워크 전체의 결속도를 측정하는 것에 비해 그 결속도가 얼마나 한점을 중심으로 이루어졌는가를 측정한다는 점에서 차이가 있다.

2) 분석대상과 내용 및 방법

(1) 사례분석 대상의 선정

일반적으로 네트워크 분석은 일정한 경계²¹¹를 설정함으로써 이루어진다. 이 연구에 있

210) 중심화 지수는 다음과 같이 구할 수 있다.

$$C_D = \frac{\sum_{j=1}^g [C_D(n^*) - C_D(n_i)]}{\max \sum_{j=1}^g [C_D(n^*) - C_D(n_i)]}$$

g : 집단내 행위자의 전체 수

$C_D(n^*)$: 집단내에서 연결정도중심성이 가장 큰 행위자의 연결정도 중심성의 값

$C_D(n_i)$: 집단내에서 모든 행위자의 연결정도 중심성의 값

211) 네트워크의 경계를 설정하는 일반적인 방법으로는 지위에 따른 접근(positional approach), 명성에 의한 접근(reputation approach), 눈사람(snowballing)기법 등이 있다. 지위에 따른 접근법은 지위를 중심으로 경계를 설정하는 것인데 여기서 지위란 보통 사회적 위치를 말한다. 이 방법에 의해 경계를 정한다는 것은 특정한 사회적 위치를 점하고 있는 사람이나 집단구성원에 한정하여 네트워크를 구성하는 표본을 추출하는 방법이다. 명성에 의한 접근은 연구대상에 의한 정보가 불확실할 때 사용하는 것으로 연구대상에 대해 여러 정보 원천에게 물어보아 네트워크의 범위를 결정하는 방법이다. 눈사람 기법은 소수의 정보원을 택하고 이들로 하여금 다른 사람들을 추천하는 과정을 연속적으로 실행하는

어 경계는 지리적 경계로서 광주광역시 남구를 선정하였고, 행위자 선정은 지위에 따른 접근법을 원용해 설정하였다.

우선 지리적 경계를 광주광역시 남구로 한정된 것은 지역노인복지 서비스 공급 거버넌스의 실천적 전개가능성이 시군 지역보다는 대도시 지역이 지방거버넌스를 구현하는데 상대적으로 유리하기 때문이다. 또한 도시권이 시장적 요소와 시민사회적 자원, 그리고 이들 간의 협력기체인 도시레짐 등 거버넌스의 구성요소 및 네트워크 구조를 실증적으로 파악하는데 용이하기 때문이다.

구체적인 선정기준으로는 우선 지역노인복지서비스 공급네트워크 분석을 사례로 하고 있으므로 노인인구가 상대적으로 많은 지역인 광주광역시 남구를 선택하였고, 둘째, 정부, 시장, 시민사회간 교호작용 또는 유·무료 서비스 자원의 이용관계를 살펴보는 것이 이 연구의 목적중의 하나이므로 이에 대한 정책적 문제의식이 있는 지역이어야 하는데 대상 지역인 광주광역시 남구는 ‘효사랑 실천운동’²¹²⁾이란 정책을 적극 추진 중이고 또한 정부의 ‘사회복지시범사업’²¹³⁾실시기관으로 사회복지사무소를 설치 운영하고 있다.

이런 요건을 전제로 대상지역을 선정하였고 행위자 선정은 광주광역시 내에서 지역 노인복지 서비스를 공급하는 종합사회복지관, 노인복지기관, 동사무소, 사회복지사무소, 관련 사회단체의 종사자를 대상으로 지위에 따른 접근법을 활용해 노인복지 서비스 공급에 종사하는 자를 대상으로 선정하였다. 행위자를 광주광역시로 범위를 넓힌 것은 복지 서비스 제공이 광주광역시 남구에 한정하여 행해지는 것이 아니며 광주광역시는 물론 타 자치구에서도 광주광역시 남구 주민을 위한 관련 서비스가 제공되고 있기 때문이다. 이렇게 하여 광주광역시내 노인복지서비스에 종사하는 기관 등 85개를 선정하였다.

방법을 말한다. 손동원, 「사회네트워크 분석」, 서울 : 경문사, 2002, pp.43-45.

212) 효사랑 실천운동은 남구만의 독특한 지역노인복지 관련 시책으로 고령화 사회에 대비해 지역노인복지를 강화하고 지역사회복지 안전망을 구축코자 하는 사업이다(광주광역시 남구, 2004년도 효사랑실천 추진계획).

213) 사회복지 시범사업은 국민의 복지체감도 및 만족도 향상 등을 위해 공공·민간 지역복지 전달체계를 개선하고자 추진하는 사업으로 2004년부터 2006년 상반기까지 시행된다. 현재 광주광역시 남구 등 9개 기관을 시범기관으로 운영중에 있다(보건복지부, 사회복지시범 사무소 시범사업 안내, 2004).

(2) 분석내용

노크와 커크린스키(Knoke & Kuklinski)는 조직간 관계²¹⁴⁾의 특성을 내용(content)과 형태(form)에서 파악할 수 있다고 구분하고 있다. 내용은 관계를 구성하는 실질적인 기초를 의미하며 형태는 관계의 내용과 연관하여 나타나는 행위자들 사이의 관계상 특성을 의미한다. 즉 관계의 내용은 구체적으로 그 관계가 무엇의 흐름으로 구성되고 있는가에 관한 것이며 관계의 형태는 그 관계의 강도와 방향성 등의 형태상 특성을 다루게 된다.

반데벤과 페리(Van de Ven and Ferry)²¹⁵⁾는 조직간 관계를 관계의 과정차원과 구조적 차원으로 나누고 관계의 과정은 행위자들간 자원의 흐름에 관한 것으로 평가한다. 그리고 이러한 자원의 흐름을 측정하는데 고려해야 하는 중요한 측면은 그 흐름의 방향과 빈도 그리고 질에 관한 것이다. 구체적으로 과정차원은 조직간에 무엇이 어떤 방향으로 얼마나 교환되는가에 관한 것이다. 관계의 구조적 차원은 과정의 차원에서 도출되는 것으로 관계의 공식화 정도, 구조적 복잡성, 그리고 중심성, 밀도에 관련된 것이다.

기존 연구에서 자원교환의 내용으로는 클라이언트 교환, 인적교환, 자금교환, 정보교환, 서비스교환, 물적자원·관리활동의 교환 등으로 조직간 관계를 측정한다. 여기서 서비스 교환은 상담, 평가, 슈퍼비전, 치료, 재가보호 등의 교환을 내용으로 하고 있으며, 정보 교환은 클라이언트의 모니터, 클라이언트에 대한 정보교환, 그리고 서로의 클라이언트에 대한 정보의 공유를 내용으로 하고 있다. 물적자원·관리활동의 교환은 수송, 클라이언트 집단의 확대, 클라이언트의 옹호, 기관운영의 모니터, 공동이사회, 공동협의, 공동프로젝트, 조직 간의 동의, 공공지지·옹호 등을 내용으로 한다.²¹⁶⁾

이 연구에서 연계의 주체는 지역노인 복지서비스 공급주체간의 연계이며, 조직의 성격으로 볼 때는 정부, 시장, 시민사회간의 연계를 의미한다. 연계 조정업무는 대상자 관리와

214) 미첼(Mitchell,1969)은 관계의 개념을 3가지 차원으로 분류한다. 첫째, 전달내용으로, 조직간에 이동하는 정보를 의미하고, 둘째는 교환내용(Exchange Contents)으로 조직간에 이동하는 자원을 의미한다. 셋째는 규범적인 내용(Normative Contents)으로 사회적 속성으로 인해 어떤 조직이 다른 조직에 대하여 갖고 있는 기대를 말한다.

215) Van de Ven and Ferry, D. I., 「*Measuring and Assessing Organizations*」, A Wiley Interscience Pub, 1980, pp.301-306.

216) 이현주, “사회복지조직 구성원의 조직간 관계 : 장애인 복지관련 조직을 중심으로”, 서울대학교 박사학위 논문, 1998, pp.22-24.

프로그램 관리업무가 될 것이다. 대상자 관리의 내용은 대상자 관련 정보의 공유 대상자의 상호의뢰 연계, 대상자 공동발굴 및 욕구조사, 대상자 욕구에 따른 서비스 배분 등이다. 프로그램 관리 업무의 내용은 시설간 프로그램의 조정, 공동개발 및 추진, 복지정보공유, 프로그램 등이 될 것이다.

그리고, 이 연구에서 조직간 관계의 내용은 대상자의 의뢰, 자금교환, 조직간 접촉등 3가지를 설정하였으며 지난 1년간(2004. 1. 1~12. 31)의 실적을 통해 측정하였다. 대상자 의뢰는 전화나 팩스 또는 대면접촉을 통해 실제적으로 의뢰가 이루어진 경우이며, 자금교환이란 정부예산, 후원금, 기부금 등을 제공한 경우와 제공받은 경우로 구분하였다. 조직간 접촉은 전화나 서면 또는 대면접촉을 통해 대상노인의 서비스 제공과 관련하여 의사소통이 이루어진 경우를 포함하였다.

(3) 분석방법

기관들간의 관계구조를 파악하기 위하여 네트워크 분석프로그램인 UCINET6을 사용하였으며, 분석결과를 도형으로 표현하기 위하여 Krackplot 3.0을 활용하였다. 그리고 빈도 분석 및 회귀분석에는 SPSSWIN 10.0을 활용하였다. 분석은 기관간 연계의 빈도, 내용, 방향, 네트워크의 구조적 특징을 중심으로 실시하였다.

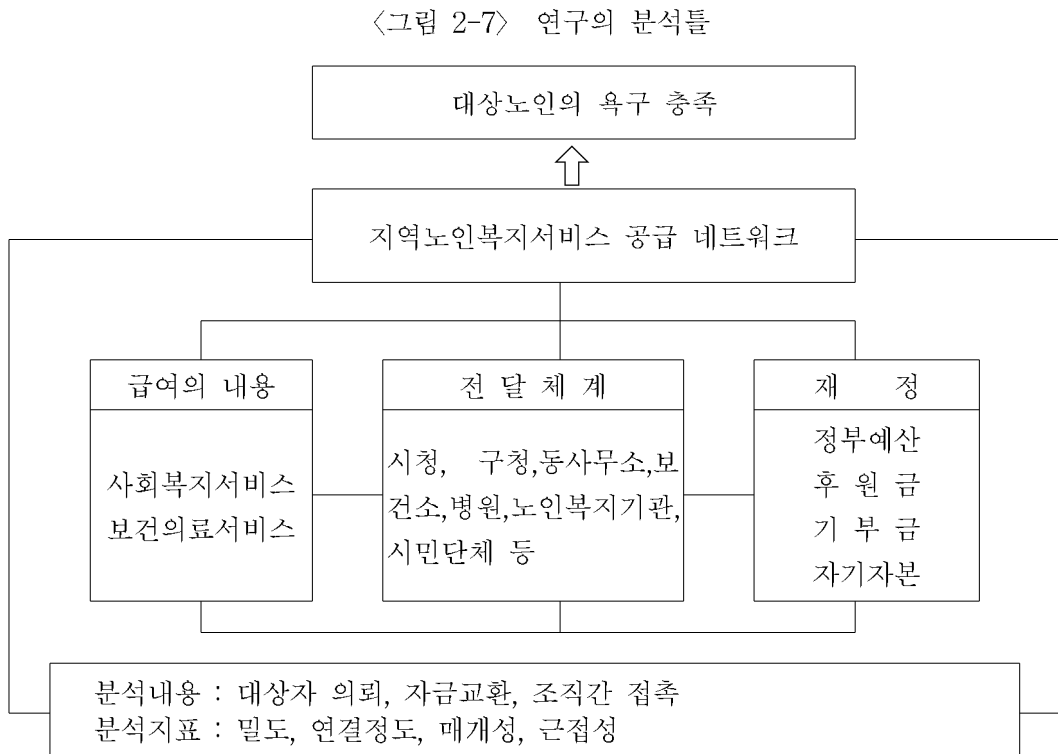
조직간 관계의 내용별(대상자 의뢰, 자금교환, 조직간 접촉)로 세 개의 관계망 매트릭스(matrix)가 구성되는데, 조직간 관계의 결정요인을 분석하기 위해 세 개의 매트릭스를 합하여 하나의 매트릭스로 재구성해 연결정도 중심성을 도출해 냈다.

조직적 요인중 기관의 특성을 나타내는 변수로는 기관의 설립연도, 연계를 맺고있는 외부조직의 수, 기관의 직원 수, 기관의 형태 등을 포함하였다. 대상자의 욕구해결 정도, 즉 서비스 효과성에 대해서는 대상자 의뢰, 자금교환, 접촉빈도, 정보교환 빈도 등을 5점 척도로 하여 조사하였다.

조직 내적인 요인의 또 다른 변수인 개인변수는 개인의 전문적 능력등을 중심으로 조사하였는데 이는 학력, 전공, 현재 기관 종사기간, 노인복지서비스 제공기간, 직위 등을 중심으로 측정하였다. 개인의 학력은 최종학력을 기준으로 교육연수를 환산하여 고졸은 12, 대졸은 16, 석사 18, 박사 21로 처리하였다. 전공은 더미변수로 처리하여 사회복지비전공은 기준변수를 0으로 사회복지전공은 1로 처리하여 측정했다.

3) 연구 분석틀의 설정

이 연구의 분석틀을 도식화하면 <그림 2-7> 과 같다.



이 연구는 급여대상자로서 65세이상 노인을 주된 대상으로 하며 소득 수준이나 기타 요건에 대한 제한은 없다. 전달체계는 서비스 제공 과정에 정부만 개입되는 것이 아니라 다양한 민간부문이 포함되며 이는 지역복지 공급 거버넌스에 기초한 협력 네트워크가 된다. 그리고 급여의 내용은 현금, 현물, 증서 등 다양한 형태로 제공될 수 있으며 수준 또한 다양하다. 이 연구에서는 노인사회복지 서비스와 보건의료 서비스를 통합 연계한 것으로 설정하고 있다. 재정의 조달과 운영은 공공부문재원과 민간부문 재원으로 구분해 살펴본다.

제3장 지역노인복지 서비스 공급네트워크 분석

제1절 광주광역시 및 광주광역시 남구 노인복지 서비스 공급여건

광주광역시의 지역노인복지 서비스 제공과 관련하여 광주광역시와 남구의 기본적인 서비스 공급능력을 노인인구, 노인복지 수용시설, 재정 등 지역 노인복지서비스 공급네트워크를 구성하는 몇 가지 자료를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 광주광역시의 노인복지서비스 공급 여건

먼저 광주광역시의 노인인구 현황을 보면 2003년말 현재 65세이상 노인인구는 89,423명으로 광주광역시 전체인구의 6.4%에 이르고 있으며 생활수준향상과 의료기술의 발달등으로 날로 증가 추세에 있다.

〈표 3-1〉 광주광역시의 65세이상 노인인구

(단위: 명, %)

구분 구별	전체인구(A)			노인인구(B)			비율 (A:B)
	계	남	여	계	남	여	
계	1,400,683	696,014	704,669	89,423	33,501	55,922	6.4
동 구	117,059	58,063	58,996	11,439	4,760	6,679	9.8
서 구	314,319	155,217	159,102	18,222	6,620	11,602	5.8
남 구	216,417	106,224	110,193	16,044	6,030	10,014	7.4
북 구	463,518	230,305	233,213	27,684	10,384	17,300	6.0
광산구	289,370	146,205	143,165	16,034	5,707	10,327	5.5

자료 : 광주광역시, 광주 통계연보, 2004, p.265.

각 구별 노인인구 비율을 보면 동구가 9.8%로 가장 높고 남구가 7.4%, 북구 6.0%, 서구 5.8%, 광산구 5.5%순이다.

광주광역시의 노인복지서비스의 주된 급여 내용을 보면 크게 노인시설보호 운영, 노인복지회관 운영, 경로당운영, 경로효친사상 양양, 사랑의 식당 운영, 재가노인보호시설 운영, 노인 물리치료실 설치 운영, 노인건강문화타운 조성, 장묘관리 업무 등 법에 규정된 업무를 중심으로 시행되고 있다.

노인시설 보호는 부양의무자가 없는 노인들을 대상으로 그들에게 가정과 같은 안식처를

제공하고, 건전한 생활을 유도하여 건강하고 편안한 노후생활을 영위하도록 하는 서비스를 말한다. 2003년 12월말 현재 서비스 제공현황은 <표 3-2> 와 같다.

<표 3-2> 노인시설보호 운영현황

(단위 : 개소, 명)

구 분	계	양로시설	요양시설	실비양로시설	전문요양시설
시설수	10	4	4	1	1
노인수	624	276	254	28	66

자료 : 광주광역시, 시정백서, 2004, p.265

광주광역시의 노인이용시설 현황 <표 3-3> 을 보면 노인복지회관은 모두 5개소를 운영중이며, 노인대학을 비롯한 취미생활 공간과 일반교양실, 도서실, 회의실, 이발소 등의 편익시설을 갖추어 종합적인 노인복지시설로 운영 중에 있으며 2003년도의 이용인원은 1,233,580 명이였다. 그리고 노인들의 중요한 휴식공간인 경로당은 모두 875개소 설치되어 있으며, 이곳을 이용하는 노인은 42,200명에 이르고 있다. 경로당 운영은 지역에 따라 도시형, 농촌형, 아파트 단지형으로 구분하여 각 경로당 특성에 알맞은 프로그램을 보급하여 건전한 여가시설로서의 역할을 원활히 수행할 수 있도록 지원하고 있다. 경로회관 1개소, 노인교실 10개소, 노인물리치료실 11개소를 설치해 현재 운영중에 있다.

<표 3-3> 노인이용시설 현황

(단위 : 개소, 명)

구 분	노인복지회관	경로회관	노인교실	경로당	노인물리치료실
시설수	5	1	10	875	11
이용인원	1,233,580	300	49,416	42,200	80,100

자료 : 광주광역시, 전개서, p.266.

참고로 2002년말 현재 노인복지시설 수용현황을 서울시를 제외한 타 광역자치단체와 비교하면 <표 3-4> 와 같다.

〈표 3-4〉 광역자치단체별 노인복지시설 수용 현황

(단위 : 개소, 명)

계	계		무료양로시설		무료노인요양시설		실비 및 유료시설	
	시설수	수용자수	시설수	수용자수	시설수	수용자수	시설수	수용자수
부 산	14	1,096	5	379	9	717	-	-
대 구	14	796	5	300	8	450	1	46
인 천	13	1,038	3	125	7	575	3	338
광 주	9	563	4	276	4	275	1	12
대 전	8	569	2	73	5	472	1	24
울 산	3	137	1	36	2	101	-	-

자료 : 통계청, 노인복지시설 수용현황, 2003, pp.662-663.

경로효친사상 양양을 위하여 10월을 경로의 달로 지정 운영하고 있으며, 가정형편이 어렵거나 기타 부득이한 사정으로 식사를 거르는 노인들에게 무료 점심 식사를 제공하고자 26개소에 사랑의 식당을 개설하여 1일 2,260명의 노인들에게 무료 제공하고 있다.

한편 방문보건(가정간호)사업은 지역주민의 요구에 적합한 포괄적인 보건의료 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다. 2003년도말 광주광역시의 방문보건사업 추진현황을 보면 65세이상 노인가구 3,898가구, 4,875명을 등록 관리하고 있다.¹⁾

노인복지관련 재정현황을 광주광역시의 일반회계 세입세출 결산을 기준으로 사회개발비의 비중 추이를 살펴보면 〈표 3-5〉와 같이 매년 꾸준히 증가하고 있는데 특히 자치구의 증가추세가 뚜렷하다.

1) 광주광역시, 시정백서, 2004, p.305.

〈표 3-5〉 광주광역시의 사회개발비 비중 추이

(단위 : 백만원)

연 도	결 산 액			사 회 개 발 비		
	계	광주광역시	자치구	계	광주광역시	자치구
1998	1,226,501	823,080	403,421	357,700 (29.2%)	206,387 (25.1%)	151,313 (37.5%)
1999	1,309,021	870,599	438,422	418,153 (31.9%)	244,914 (28.1%)	173,239 (39.5%)
2000	1,301,541	849,122	452,419	457,253 (35.1%)	262,832 (31.0%)	194,421 (43.0%)
2001	1,566,332	1,065,837	500,495	653,608 (41.7%)	409,600 (38.4%)	244,008 (48.8%)
2002	1,638,689	1,123,660	515,029	674,213 (41.1%)	417,749 (37.2%)	256,464 (49.8%)
2003	1,856,031	1,267,578	588,453	761,895 (41.0%)	460,190 (36.3%)	301,705 (51.3%)

자료 : 광주광역시, 광주통계연보(1999-2004년) 재구성

2. 광주광역시 남구의 노인복지서비스 공급여건

광주광역시 남구의 노인복지서비스 공급여건을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 복지업무를 담당하는 행정조직은 2개과(복지지원과, 복지사업과) 51명, 효사랑사업추진팀 13명 등 63명의 인원이 관련 업무를 추진하고 있으며, 관내 16개동에 복지도우미를 1명씩 배치 운영하고 있다(광주광역시 남구 사회복지사무소, 내부자료).

지역노인복지 관련 서비스 급여의 내용은 경로연금, 노인교통수당 지원, 노인일자리 지원, 노인질병예방 및 건강보호, 재가노인복지관련사업, 노인복지시설 운영 등으로 광주광역시와 거의 동일하며 자체시책으로 효사랑 사업을 추진하고 있다.

2003년도의 노인복지서비스 제공 상황을 간단히 살펴보면 거동불편 재가노인을 위한 도시락배달사업(41,420천원), 사랑의식당 운영(307,344천원), 노인일자리사업(4개사업 160명), 경로당개보수사업(433,000천원)등을 추진하였으며, 효사랑 사업으로는 소외노인에 대한 종합방문

보건 서비스 체계구축²⁾ 효사랑 푸르름 65축제, 장수부부 합동회혼례. 효사랑주민자치대학 개설 운영, 효사랑브랜드 사업을 통한 기금조정(2003년말 현재 84, 296천원 조성)등을 추진 하였다.

특히 남구의 경우 효사랑 시책을 통한 노인복지서비스 공급네트워크를 구축코자 광주광역시 남구관내 주민등이 참여하는 효사랑 기능봉사대를 구성하여 노인가정, 노후경로당을 수 리하는 사업을 추진하고 있으며, 관내 경로당과 일반주민, 지방자치단체, 시민사회단체, 기업 등이 참여하는 효사랑 연결고리 맺기 운동을 전개해 모든 경로당과 연결고리 맺어 복지 네 트워크를 구축하고 있다.

그리고 무의탁 독거노인을 위한 효스텔을 광주광역시 광주광역시 남구 월산동에 설치해 무의탁 독거노인의 평안한 생활을 돕고 있는데 이 사업은 민간단체인 사랑의 독거노인돕기 운동본부가 주관이 되어 추진하고 있다.

전체적으로 광주광역시 남구의 노인복지서비스 공급여건을 볼때 네트워크 거버넌스 실현 을 위한 초기단계에 있다고 볼 수 있다. 2절이하에서 광주광역시 남구의 네트워크 구조를 보다 상세히 살펴본다.

2) 방문보건서비스 공급을 위해 효사랑방문봉사단을 26개 기관 630명으로 구성 운영하였다. 특히 ICP(집중관리프로그램)운영을 위해 심청 방문보건사업단을 의사 등을 포함 11명 으로 구성하여 2003. 12월말까지 건강호출 및 무선페이징 19,204명, 증상관리 등 재가 서비스 제공 5,450명, 민간의료기관 연계 전문의료 서비스제공 182명 등의 성과를 거양 하였다(광주광역시 남구 보건소 내부자료).

제2절 노인복지서비스 공급네트워크 참여자 분석

1. 지역노인복지서비스 공급 네트워크 구성

지역사회에서 노인복지 서비스를 공급하는 주체는 정부와 시장사이의 구조적 틈새 속에서 다품종 소량의 다양한 공공서비스를 공급할 수 있는 NGO³⁾, 보편적이고 일반적인 서비스를 공급하는 정부 및 지방자치단체, 그리고 선택적 서비스를 공급하는 시장 등을 들 수 있으며, 이들간의 협력체제는 사회적 가치와 요구에 대응할 수 있는 대안적 기제로 작동할 수 있다. 노인복지 서비스 공급에 있어서 정부 부문의 발달은 과거 서구 선진국의 복지국가의 예에서 본 것처럼 세금만 증가시키며 사회적 결속과 시민의 책임의식을 함양시키는데도 효과적이지 못하다. 반면 시장에 의한 복지서비스 공급은 재정적으로 구매나 지불능력이 있는 일부 사회구성원에 집중되어 사회적 불평등을 강화할 가능성이 대단히 크다. 그렇다고 자원봉사 부문과 가족의 참여에 의지하는 것도 자원 등의 부족으로 한계가 있다.

그렇지만 각각의 공급 주체는 각기 내재적 강점 내지 이점을 가지고 있다. 주로, 재정 보조 형태로 개입하는 정부 부문은 비 혜택집단을 원조할 수 있으며 서비스 공급에 관한 운영규칙을 확립할 수도 있다. 시장은 화폐로 조정되지 않는 고착된 관계의 측면을 회피할 수 있게 하는데 이점이 있으며, 자발적 활동은 지역사회의 연대감을 강화시켜 주는 효과가 있다. 따라서 이 세 부문이 갖는 이점이 최대한 유지되면서 시너지 효과를 낼 수 있도록 하는 것이 노인복지 서비스 공급네트워크 구성에 있어서 가장 중요한 요소라 할 것이다.

1) 지방자치단체

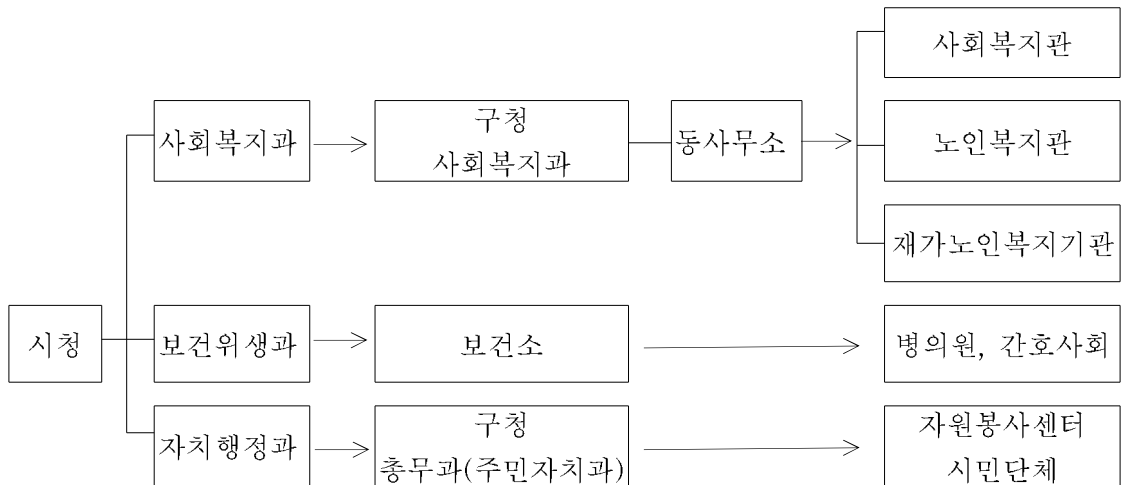
지역복지 서비스 전달체계는 지역사회 차원에서 서비스의 제공자와 소비자를 연결하는

3) NGO(Non Governmental Organization)은 자발적 비영리부문, 즉 공공의 이익을 추구하기 위하여 민간이 자발적으로 만들고 운영하는 영리를 추구하지 않는 조직을 말한다. 이에 유사한 개념으로 NPO(Not for Profit Organization), The Third Sector, CSO(Civil Society Organization), CDC(Community Based Development Corporation), VO(Voluntary Organization), 제3의 정부 등이 있다. NGO의 특징으로는 법인격의 유무와 무관하며, 비공식적인 임시적 모임이 아닌 지속성을 가지며 제도적으로 정부와 분리되어 민간이 설립·운영 한다는 것이다. 또한 이익이 사회에 귀속되는 편익의 비배분성, 조직의 생성·활동·소멸에 관한 자기결정성, 자원봉사 등 개인의 독립적 판단에 의한 자발적 참여, 비종파성(non-religious), 비정치성 등을 들 수 있다.

조직적 연계의 의미를 내포하고 있다. 사회복지 전달체계의 경우 복지의 전달을 담당하는 주체에 따라 공공전달체계와 민간전달체계로 대별할 수 있다. 일반적으로 중앙정부와 지방자치단체의 예산으로 사업의 주요 자원과 담당인력 인건비의 대부분을 충당하는 경우 공공전달체계로 분류할 수 있다.⁴⁾

광주광역시의 노인복지 서비스 공공 전달체계에 있어 담당하는 행정기관은 시청의 사회복지과, 보건위생과, 자치행정과가 직접적으로 관련되어 있고 구청 단위에서는 사회복지과, 보건소, 자원봉사센터가 참여하고 있다 <그림 3-1 참조> .

<그림 3-1> 광주광역시 노인복지서비스의 공공전달체계



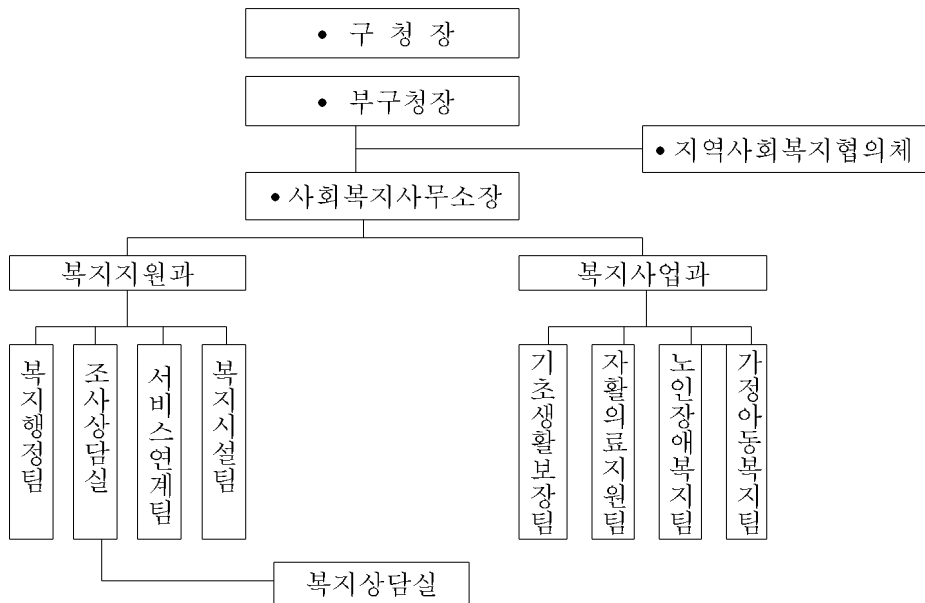
한편 광주광역시 남구의 경우는 2004. 7. 1 보건복지부의 사회복지사무소 시범기관으로 지정되어 현재 운영되고 있어 <그림 3-1>의 전달체계와는 약간 다르다. 즉 광주광역시 및 광주광역시 남구를 제외한 광주광역시내 타 자치구의 전달체계는 개별 복지서비스가 동사무소를 통해 전달됨에 비해 광주광역시 남구는 동사무소를 통하지 않고 사회복지사무소와 클라이언트를 직접 연계함으로써 전달체계 과정을 한 단계 줄여 보다 신속한 서비스를 전달할 수 있는 체계를 갖추고 있다는 것이다. 이 같은 사회복지사무소 시범기관은 사회복지사업법 제15조 및 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 의한 규정 제6조에 의

4) 강혜규, 「지역단위 사회복지 관련 서비스 연계체계 개발모형」, 한국보건사회연구원, 2000, p.49.

하여 설치되었다. 사회복지사무소는 시범사업을 통해 기존 사회복지 전달체계의 개선 효과 및 문제점을 사전 검증하고자 실시하고 있는 사업으로 2004년 7월부터 2006년 6월말까지 2년간 시행되며 광주광역시 남구, 서울특별시 서초구 등 9개 시·군·구가 참여하고 있다.⁵⁾

사회복지사무소는 지역내 다양한 복지 공급자의 중심축으로서 수요자의 욕구에 맞게 자원을 연계·조정하는 역할을 수행하는데 이는 이 연구의 복지서비스 공급 네트워크와 맥락을 같이한다. 현재 광주광역시 남구의 사회복지사무소 조직체계는 <그림 3-2>와 같으며, 동 사업에서 노인복지서비스의 중추적 역할을 담당하는 지역사회복지협의체⁶⁾는 2004. 10월 구성 운영 중에 있다.

<그림 3-2> 광주광역시 남구 사회복지사무소 조직 체계도



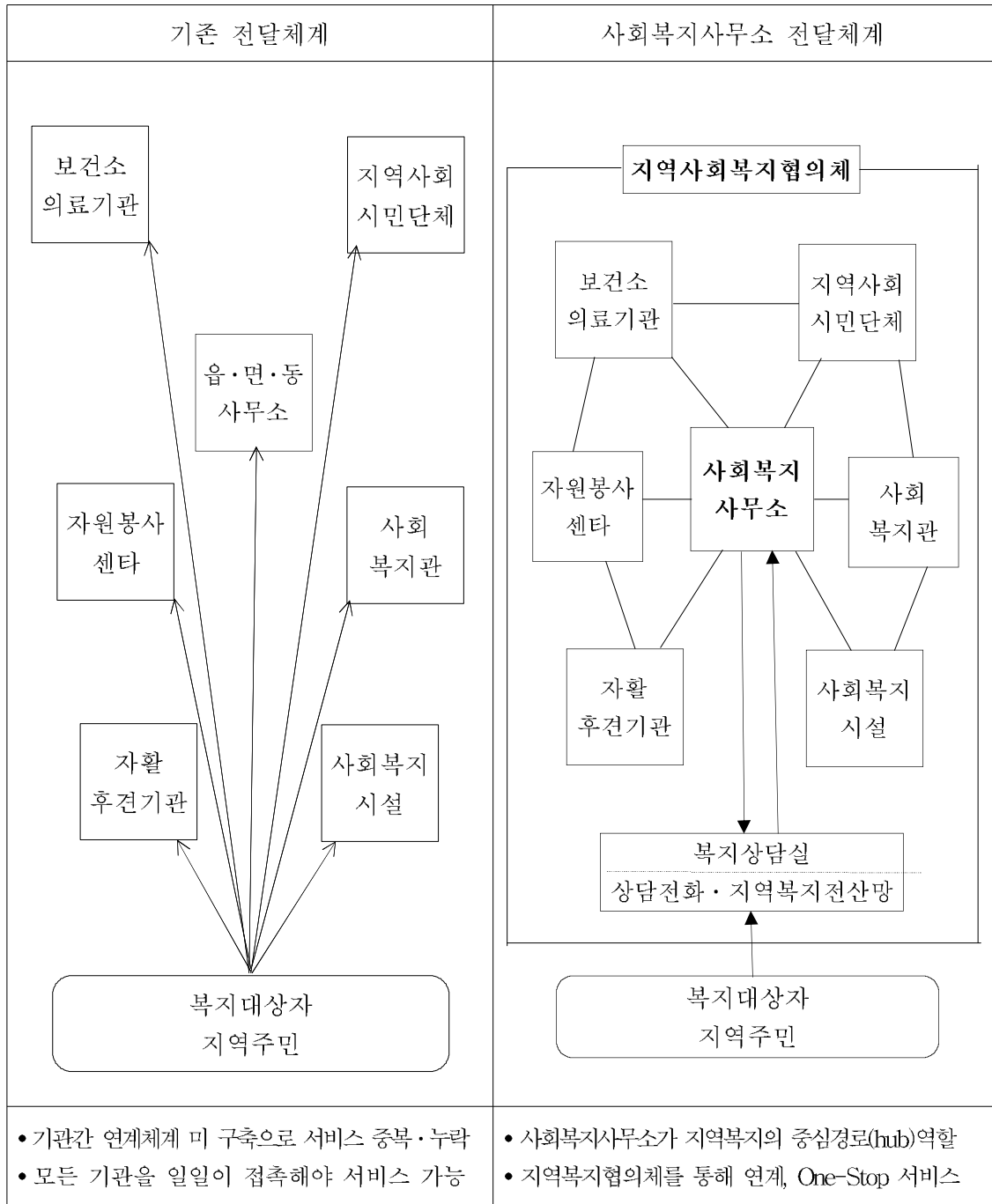
자료 : 광주광역시 남구

5) 보건복지부, 사회복지시범사무소 시범사업 안내, 2004, p.2.

6) 광주광역시 남구 지역사회복지협의체는 사회복지 및 보건의료 업무분야에 종사하는 분야별 대표자 20명으로 구성하여 2004. 10. 29. 정식 출범했다. 지역사회복지협의체는 사회복지사업법 제7조의 2에 근거를 두고 구성되는데, 협의체의 기능은 사회복지부문의 중요사항에 대한 심의기능과 서비스 부문간 연계강화 기능으로 대별되며, 협의체의 효율적인 업무 수행을 위해 실무협의체를 두고 있다. 보건복지부, 지역사회복지협의체 및 서비스 연계 직무교육교재, 2004, p.3.

사회복지사무소와 기존의 사회복지서비스 공공전달체계를 비교하면 <그림 3-3> 과 같다.

<그림 3-3> 지역복지서비스 전달체계 비교



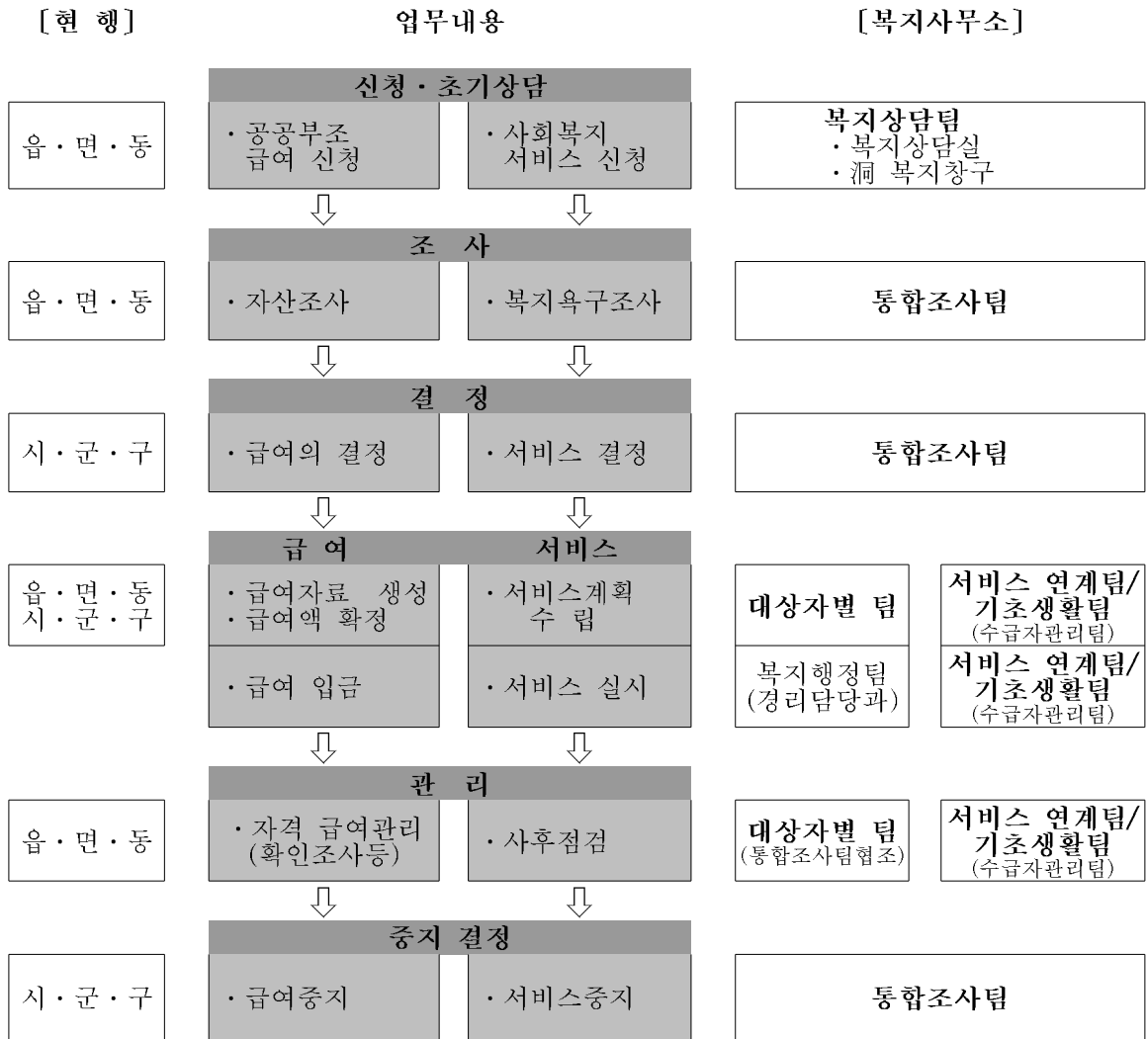
자료 : 보건복지부, 사회복지사무소시범사업 기본계획, 2004, p.3. 재구성

기존의 체계와 시범사무소 전달체계의 가장 큰 차이점은 기존에는 복지서비스를 받기 원하는 주민이 직접 각 개별서비스 제공기관을 방문해야 했으나 시범사무소 전달 체계는 주민이 시범사무소에 서비스 공급을 원하면 시범사무소가 각 개별기관과 연계해 신속·정확하게 해결해 준다는 점이다. 따라서 시범사무소는 지역복지의 중심 경로로서의 역할은 물론 복지 관련 One -Stop서비스가 가능하다는 것이다.

광주광역시 남구의 경우 노인복지서비스를 직접 생산하는 경우보다는 주로 민간자원을 활용하고 있는데 준 공공의 법인을 통한 서비스 생산, 위탁경영, 재가노인복지 서비스 및 방문간호서비스를 제공하고 있으며, 전문적 치료를 요하는 경우, 민간의 병의원에 의뢰하는 것으로 나타났다. 노인복지서비스 전달과 관련하여 지원절차를 간단히 정리하면 <그림 3-4> 와 같다.

<그림 3-4> 의 지원절차 역시 기존과는 다른데 기존의 동사무소를 활용하는 체제하에서는 복지대상자 조사는 동에서, 결정은 구에서 함으로써 사실조사와 복지대상자 지원 결정간에 상이가 발생할 수 있으나 시범사무소 체계에서는 시범사무소가 이것을 동시에 처리함으로써 불필요한 시간낭비나 지원이 불 필요한 사람이 대상자가 되는 불합리성을 줄일수 있는 장점이 있다고 할 수 있다.

〈그림 3-4〉 복지대상자 지원절차



※ 사회복지서비스의 실시 절차는 2003년 개정된 사회복지사업법에 의한 신규업무임.

자료 : 보건복지부, 전개서, p.16.

2) 노인복지서비스 기관

광주광역시 노인복지 서비스 공급주체로서 민간부문의 주요 주체라 할 수 있는 노인복지서비스 기관인 재가노인복지시설, 노인복지회관, 요양시설 등의 현황을 보면 아래 〈표 3-6〉 과 같다.

〈표 3-6〉 광주광역시 노인복지서비스 기관

계	양로시설	실비 양로시설	요양시설	전문요양	복지회관	가정봉사원 파견시설	주간보호	단기보호
31	4	1	4	1	5	7	6	3

자료 : 광주광역시사회복지협의회, 광주광역시사회복지편람, 2003, pp.119-120 재구성

노인복지서비스 기관은 시설의 종류에 따라 노인주거복지시설, 의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설로 구분된다. 노인주거복지시설은 양로시설, 실비 양로시설, 유료양로시설, 실비노인복지주택, 유료노인복지주택⁷⁾등으로 구별한다. 의료복지시설에는 요양시설, 실비요양시설, 유료노인요양시설, 전문요양시설, 유료전문요양시설, 노인전문병원 등이 있다. 여가복지시설에는 노인복지회관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소 등이 있으며, 재가노인복지시설에는 가정봉사원 파견시설, 주간보호시설, 단기보호시설 등이 있다. 광주광역시 남구의 노인복지 서비스기관은 〈표 3-7〉 과 같다.

〈표 3-7〉 광주광역시 남구 노인복지서비스 기관

구분	기관명	구분	기관명
양로시설	성요셉 양로원	요양시설	전남성로원
복지회관	광주공원 노인복지회관	가정봉사원 파견 시설	광주공원가정봉사원 파견센터
	남구 노인복지회관		백운가정봉사원 파견센터
주간보호 시설	남구실비주간보호센터	단기보호	인애단기보호센터
	백운주간 보호센터		효경의 집
		유료단기 보호시설	한희그린실버

자료 : 광주광역시 남구 사회복지사무소시범사업, 신청관련 내부자료(2004.02.27)

7) 실비양로시설은 노인을 입소시켜 저렴한 요금으로 급식, 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설이며, 유료양로시설은 급식, 기타 일상생활에 필요한 서비스를 제공하되 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영하는 시설을 말한다. 실비와 유료의 구분은 서비스를 제공받은 대가를 지급한다는 면에서 같으나 금액의 과다, 전부부담이나 일부 부담이나에 따라 차이가 있다.

노인 재가복지기관의 서비스를 이용하는 대상자는 노인복지법에서 규정하고 있는 자에 한하며 주로 저소득층 노인에 한정된다. 기초생활수급권자인 경우에는 무료로, 기타 저소득 노인인 경우 실비수준의 요금을 받도록 하고 있으며, 일반 노인에 대한 서비스 제공기회는 부족한 실정이다.

3) 시민봉사 단체

광주광역시의 비영리 민간봉사 단체는 광주광역시 자치행정과에 민간 비영리 단체로 등록된 단체중에서 노인에 대한 직접적인 서비스를 공급하는 단체를 중심으로 살펴보았다. 이들 단체의 주요사업은 독거노인 또는 불특정 다수 노인에 대한 무료 급식사업, 평생교육 등이 주종을 이루고 있으며, 대한노인회 광주광역시지회 등 협회 형식의 노인단체는 노인에 대한 서비스 제공보다는 정치적 활동에 더 많은 관심을 가지고 있는 것으로 보인다.

시민봉사단체는 구청 등 행정기관이나 사회복지기관, 노인 복지기관과의 연계에 대해 필요성은 느끼고 있으나 구체적인 방법 등은 깊이 모색해 보지 않는 것으로 나타났다(광주광역시 남구 노인복지회관 종사자와의 면담, 2004). 한편 자원봉사센터나 사회복지관 등은 자원봉사자의 조달을 주로 비공식적인 자체 연계망 등에 의거해 운영하고 있는 실정이어서 이에 대한 정보공유나 조정은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 현재 광주광역시의 노인복지서비스 관련 시민봉사단체는 <표 3-8> 과 같다.

<표 3-8> 광주광역시 노인복지서비스 제공 시민봉사단체

단 체	기 능
노인과 청소년공동체 빈들회	노인과 청소년문제에 대처
광주 한빛사랑의 봉사단	소외계층에 대한 인보·사랑의 돕기 운동
(사)한국노인의 전화 광주·전남지회	노인복지증진을 위한 유용한 정보제공 등
광주광역시 사회복지협의회	지역사회주민복지 증진에 기여
사회복지공동모금회 광주광역시지회	사회복지공동모금회법에 의해 설립
한울복지회	노인가정에 대한 각종 서비스제공
(사)대한노인회 광주광역시연합회	노인의 지위향상과 복지증진 등에 기여
(사)광주노인사랑방	노인문제의 이해와 복지증진을 위한 서비스제공
광주광역시 노인대학	노인문제 이해 및 평생교육을 통한 노인복지 증진
광주 노인복지 시설협회	노인복지시설 실태조사, 노인상담, 정책건의 등
광주시니어 클럽	노인의 적극적인 사회참여 및 보람있는 노후생활 구현

자료 : 광주광역시, 광주지역 시민사회단체편람, 2004, pp.250-280. 재구성

2. 공급네트워크 주요 참여자 분석

1) 조사 대상자의 일반적 특성

노인복지서비스 공급네트워크의 주요 참여자에 대한 조사대상은 공공기관 근무자, 민간기관 근무자, 시민봉사단체 등의 근무자를 중심으로 하여 그들의 노인복지서비스 관련 전문가적 특성 등을 조사하였으며 그 결과를 <표 3-9> 과 같이 정리하였다.

<표 3-9> 조사대상자 특성

(단위 : 명, %)

특 성	범 주	빈도(N=74)	비 고
성 별	남 자	27(36.5)	
	여 자	47(63.5)	
학 력	고졸미만	0	
	고 졸	9(12.2)	
	대 졸	49(66.2)	
	석사졸업	15(20.3)	
	박사졸업	1(1.4)	
전 공	사회복지 전공	37(50.0)	
	" 비전공	35(47.3)	무응답 2
자 격 증	의 사	0	
	간호사 또는 간호조무사	13(17.6)	
	사회복지사 1급	29(39.2)	
	" 2급	8(10.8)	
	물리치료사	0	
	없 음	20(27.2)	
	기 타	2(2.8)	무응답 2
연 령	20대	10(13.5)	평균 38.5세
	30대	33(44.6)	
	40대	23(31.1)	
	50대	6(8.1)	
	60대	2(2.7)	

-표 계속-

특 성	범 주	빈도(N=74)	비 고
직 위	관리직	22(29.7)	
	서비스 전달자	52(70.3)	
근무기간	1년미만	3(4.1)	평균 4.44년
	1~5년 미만	31(41.9)	
	5~10년 미만	12(16.2)	
	11년 이상	8(10.8)	
종사기간 (재직기간)	1년미만	8(10.8)	평균 재직기간 5.21년
	1~5년 미만	40(54.0)	
	5~10년 미만	13(17.6)	
	11년 이상	13(17.6)	
서비스제공기간	1년미만	20(27.0)	평균 3.45년
	1~5년 미만	41(55.4)	
	5~10년 미만	9(12.2)	
	11년 이상	4(5.4)	

〈표 3-9〉에 나타난 조사대상자의 특성을 살펴보면, 성별로는 남성(37.5%)보다 여성(63.5%)의 비율이 높게 나타났다. 성비에 있어 여성의 비율이 높은 것은 여성의 사회 참여 기회가 확대되면서 나타난 현상으로 해석된다. 노인복지서비스 제공의 전문성을 좌우할 수 있는 학력 등을 살펴보면 다음과 같다. 우선 학력을 보면 대졸이상이 87.9%로 나타났다으며 석사졸업은 20.3% 였으며 박사 졸업도 1명으로 나타났다. 전공과 자격증을 살펴보면 사회복지 전공이 50.0%, 사회복지 비전공이 50.0%로 나타났는데, 이는 보건소, 구청, 동사무소의 서비스 제공자들인 일반 행정직 공무원들이 포함되었기 때문인 것으로 해석된다.

자격증 보유현황을 보면 간호사 또는 간호조무사가 17.6%, 사회복지사 1급이 39.2%, 사회복지사 2급이 10.8%, 자격증 없음이 27.2%로 나타났다. 사회복지사 자격증 소지자가 전체의 50.0%를 차지하고 있으나 재가 방문보건 서비스를 위한 간호사 등의 자격증 소지자는 13.6%에 불과해 이 부분에 대한 대책이 요구된다고 할 것이다.

조사대상자의 연령은 20대가 13.5%, 30대가 44.6%, 40대가 31.1% 등으로 나타났으며 30대

와 40대가 주를 이루고 있는 것으로 조사되었다. 광주광역시 남구 노인복지서비스 제공을 담당하고 있는 종사자의 평균 연령은 38.5세로 나타났다. 조사대상자는 노인복지서비스의 직접제공자와 기관의 관리자를 중심으로 하였는데, 관리자의 직함은 부장, 과장, 총무, 팀장, 시설장 등이었으며, 관련단체의 경우 사무국장의 직함을 소유하는 자였다. 서비스 전달자는 선임사회복지사, 사회복지사, 사회복지도우미, 생활지도원 등의 직함을 가진 자들이었다.

서비스 제공의 전문성에 직접적인 영향을 미치는 노인복지분야 경력은 사회복지분야에 종사한 총 근무기간 등을 중심으로 조사하였다. 먼저 사회복지에 종사한 총 근무기간은 1년 미만이 4.1%, 1년~5년 미만이 41.9%, 5년~10년 미만이 16.2%로 나타나 1년에서 5년 사이의 근무자가 가장 많았으며, 평균 근무기간은 4.44년이었다.

평균 근무기간이 4.44년에 불과한 것은 서비스 제공의 전문성 제고에는 도움이 되지 않는 것으로, 어느 정도 업무에 익숙해 질 단계가 되면 이직하는 것으로 해석되는데 노인복지서비스의 전문성 제고를 위해 시급히 개선되어야 할 부분으로 보인다.

현 종사하고 있는 기관에서의 재직기관을 조사한 결과 1년 미만이 10.8%, 1년~5년 미만이 54.0%, 5년~10년 미만은 17.6%, 11년이상 17.6%로 나타났으며, 평균 재직기간은 5.21년으로 이 역시 문제가 있는 것으로 보인다. 노인복지서비스 제공기간에 대해서는 1년 미만이 27.0%, 1년~5년 미만이 55.4%, 5년~10년 미만이 12.2%, 11년 이상은 5.4%였으며 평균 서비스 제공기간은 3.45년으로 나타났다.

사회복지 분야에서의 종사기간 등이 짧은 것에는 다양한 원인이 있겠지만 열악한 근무여건 등으로 인해 이직을 결심하는 것으로 나타났으며(광주광역시 남구 노인복지회관 종사자 면담결과), 무한봉사를 강요하는 기관의 분위기 등도 재직기간을 짧게 하는 하나의 동인으로 작용한 것으로 보인다.

2) 서비스 제공기관의 특성

지역노인복지서비스 네트워크 형성에 있어 주요 참여자인 기관의 특성은 기관의 설립연도, 연계를 맺고 있는 외부 조직의 수, 기관의 종류, 기관정규 직원의 수, 1인당 담당하는 노인의 수, 사회복지사 종사자수 등을 중심으로 조사하였으며 이를 <표 3-10> 과 같이 정

리하였다. 먼저 기관이 설립된 연도에서 현재(2004년 말)에 이르기까지, 기관들의 연령 분포를 보면 1년 미만의 신생기관으로부터 최장 53년까지의 연령분포를 나타내었으며, 평균 연령은 11.2년이였다. 노인복지 서비스 제공을 주된 업무로 하는 기관은 특별한 사정이 없는한 비교적 장기간 관련업무를 추진하지만 재정여건 등으로 인해 중도에 포기하는 기관도 상당할 수 있는 것으로 해석된다.

〈표 3-10〉 서비스 제공기관의 특성

(단위 : 명, %)

특 성	범 주	빈도(N=74)	비율	비 고
설립년도	평균연령	11.2		단위 : 년
기관의 종류	노인종합복지관	1	1.4	
	가정봉사원 파견시설	3	4.1	
	주간보호시설	2	2.7	
	단기보호시설	1	1.4	
	시민단체	1	1.4	
	사회복지재단	7	9.5	
	주민대표조직	0	0	
	자원봉사센터	0	0	
	관공서	16	21.6	
	보건소	1	1.4	
기타	16	21.6		
직원 수	평균 정규직원 수	31.45		
	평균 사회복지사 종사자수	8.43		
	평균 자원봉사자 수	175.33		
예 산	2억원 미만	14	18.9	
	2억원~4억원 미만	13	17.6	
	4억원~6억원 미만	9	12.2	
	6억원~8억원 미만	2	2.7	
	8억원~10억원 미만	1	1.4	
	10억원 이상	35	47.3	
운영주체	사회복지 법인	32	43.2	무응답 5
	재단법인	3	4.1	
	영리법인	3	4.1	
	학교법인	2	2.7	
	종교법인	4	5.4	
	지방자치단체	19	25.6	
	기타	6	8.1	

대상기관의 종류로는 노인종합복지관 1.4%, 가정정보사원 파견시설 4.1%, 주간보호시설 2.7%, 단기보호시설 1.4%, 관공서 21.6%, 보건소 1.4%, 시민단체 1.4%, 사회복지재단 9.5% 등 다양하였으며, 기타 21.6%는 병·의원 등이 포함된 비율이다. 대상기관의 평균 정규직원수는 31.45명으로 공공기관인 사회복지사무소, 보건소, 동사무소 등과 병·의원이 포함됨으로 인하여 비교적 높게 나타났는데 공공기관을 제외하면 10.34명이었다. 기관에서 종사하는 사회복지사는 평균 8.43이며, 자원봉사자수는 평균 175.33명으로 자원봉사활동이 그리 활발하지 않은 것으로 조사되었다. 예산부분에서는 47.3% 이상이 10억원 이상으로 조사되었으며 2억원 미만은 18.9%로 나타났다. 그렇지만 공공기관을 제외한다면 재정역시 그리 넉넉한 형편은 아닌 것으로 보인다.

운영주체를 구분해 본 결과 사회복지 법인이 43.3%로 가장 많았고 재단법인, 영리법인, 학교법인, 종교법인 등이 골고루 분포하는 것으로 나타났다.

전체적으로 광주광역시 남구의 노인복지서비스 제공기관은 인력, 재정 면에서 열악한 상황에 있는 것으로 보이며, 이는 네트워크 거버넌스를 구현함에 있어 상당한 장애 요소가 될 것으로 예상된다.

3. 공급네트워크 주요 참여자간 연계구조 분석

1) 참여자간 연계정도

인간의 문제가 상호간에 복잡하게 얽혀있는 오늘의 현실을 볼 때, 연계는 갈수록 중요성을 더하고 있다. 예를 들면, 각종 비행, 범죄, 질병 등의 문제는 빈곤이라는 사회문제와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 현상적으로 나타난 하나의 사실만을 중심으로 접근하거나 문제 해결책을 강구하는 것은 온전한 문제 해결을 기대하기 어렵다.

노인복지서비스 공급과 관련하여 인간의 부적응 문제를 취급하는 직접 서비스기관은 클라이언트의 욕구를 충족하기 위해서 여러가지 관련 서비스에 접근하지 않을 수 없다. 이 때문에 지역노인 복지서비스 공급주체들 간에는 위탁절차의 공식화, 서비스 요금과 조건에 대한 협의, 시설과 직원의 공동이용방안 등을 통한 상호교류를 갖을 수밖에 없게 된다. 정책적인 차원에서 각 기관 혹은 주체들은 상호 관심을 갖는 문제에 대해 대처방안을 마련한다거나, 클라이언트의 치료계획을 공동으로 모색한다거나, 기관의 정책을 변경하기

위한 협의 등을 함으로써 상호 연계하는 구조를 형성하게 된다. 또한 상호의존성(Interdependence)의 증가로 조직간 관계를 지속화시키고 유지시킬 필요가 있는 것이다.⁸⁾ 이와같은 연계의 필요성을 고려하면서 지역노인복지서비스 공급네트워크에 참여하고 있는 주요 기관들의 네트워크 연계구조 등을 참여자별 특성을 중심으로 실증 분석한 결과를 보면 다음과 같다.

먼저 광주광역시 남구의 노인복지서비스 공급기관이 상호관계를 맺고 있는 외부 조직의 수를 파악한 결과 평균 14.64개로 나타났다. 공공기관인 보건소, 사회복지사무소, 동사무소의 연계기관 수가 가장 크게 나타났으며, 학교법인 및 종교법인에서 운영하는 종합사회복지관의 외부조직의 수도 크게 나타났다. 아울러 노인복지 관련 업무를 수행하는데 있어 연계가 필요한 기관을 파악한 결과는 <표 3-11> 과 같다.

<표 3-11 > 노인복지 관련 연계가 필요한 기관

기 관 별	우 선 순 위					
	1순위		2순위		3순위	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
시청·구청	26	33.8	2	2.6	1	1.3
동사무소	14	18.2	17	22.1	7	9.1
보건소	3	3.9	9	11.7	13	16.9
가정간호병원	10	13.0	6	7.8	3	3.9
가정도우미센터	4	5.2	2	2.6	6	7.8
민간봉사단체	3	3.9	12	15.6	9	11.7
사회복지관	4	5.2	6	7.8	1	1.3
노인복지관	4	5.2	11	14.3	8	10.4
재가노인복지기관	9	11.7	3	3.9	6	7.8
자원봉사센터	1	1.3	7	9.1	11	14.3

<표 3-11> 에 의하면 연계가 필요한 기관 1순위로는 시청·구청 및 동사무소, 가정간호병원을 들었고, 2순위로는 동사무소, 민간봉사단체, 노인복지관을 3순위로는 보건소, 자원봉사센터를 들고 있다. 이 같은 결과는 지역노인복지 서비스 공급에 있어 지방정부의

⁸⁾ Gibelman, M., & Demone, H. W., "Negotiating : A Tool for Inter-Organizational Coordination", Administration in Social Work, 1990. p.30.

비중이 큼을 응변하고 있다 할 것이다. 공공기관 이외에 가정간호병원이 1순위를 차지하고 있으며 노인복지관이 2순위, 자원봉사센터가 3순위로 나타난 것은 노인복지 서비스 공급에 있어 보건과 복지의 연계 서비스가 중요하다는 것을 인식하고 있다는 것으로 해석된다. 아울러, 클라이언트의 욕구 충족을 위한 인력의 효율적인 지원에 대한 필요가 자원봉사센터를 3순위로 꼽고 있는 것으로 해석된다.

조사결과 특이한 것은 자원봉사단체가 3순위로 밀려있고, 1순위를 시청, 구청 등 공공기관을 꼽고 있는 것은 기관의 운영에 필요한 안정적인 재정보호를 위해서는 주된 재정의 제공자인 공공기관과 상호협력이 우선 필요하다는 인식과 자원봉사의 필요성은 인정하지만 실제 자원봉사자 활용에 있어 자원봉사센터보다는 대학의 사회복지학과 학생들을 이용해 서비스를 제공하고 있다는 현실적 고려가 크게 작용한 것으로 보인다.

조사대상자 특성을 가지고 교차 분석을 한 결과를 보면 여성중사자 52.8%가 시청·구청 등 공공기관을 1순위로 들고 있으며, 학력에 있어서는 석사졸업 이상은 가정간호병원, 재가노인복지기관에 우선 순위를 높이 둔 반면, 대졸 중사자는 공공기관에 높은 우선 순위를 두었다. 이것은 기관운영상의 현실적인 측면이 반영된 것으로 해석된다. 한편 연령별로는 연령이 높을수록 공공기관을 선호한 반면 연령층이 젊을수록 가정간호병원, 재가노인복지센터, 민간봉사단체에 우선 순위를 둔 것으로 파악되었다. 근무기간 등에 있어서도 유사한 경향을 보였는데 근무기간이 길수록 공공기관에 높은 우선 순위를 두고 있었다.

또한, 향후 노인복지서비스 공급주체로서 역할 확대가 필요하다고 생각되는 기관에 대한 조사 결과는 <표 3-12> 와 같다.

<표 3-12> 노인복지서비스 공급주체 중 역할확대가 필요한 기관

구분	정부	노인복지민간단체	민간영리기관	자원봉사단체	비고
빈도(N=74)	39	20	5	9	무응답 1
비율(%)	52.7	27.0	6.8	12.2	

<표 3 -12> 에 의하면 조사대상자의 52.7%가 중앙정부, 지방자치단체 등 정부의 복지 역할 확대가 필요하다고 응답하였고, 노인복지 민간단체는 27.0%, 자원봉사단체 12.2%,

민간영리기관 6.8% 순으로 나타났다. 이 같은 조사결과를 보면 노인복지서비스 제공기관의 종사자들은 중앙정부나 지방자치단체의 복지역할에 대한 기대가 큰 것으로 보이며, 이 같은 인식은 네트워크 거버넌스 구현에는 문제가 있는 것으로 해석된다. 즉, 네트워크 내 각 행위주체가 자율적 자기 결정하에 서비스를 제공하는 것이 가장 바람직한 모습이라 상정할 때 정부에의 의존성은 건전한 네트워크 구축에는 마이너스가 되기 때문이다. 또한 이 같은 결과는 서비스 제공기관 종사자의 인식전환을 위한 정책적 노력이 필요함을 말해주고 있다 할 것이다.

2) 노인복지 서비스 공급 대상자 및 프로그램 분석

조사대상 기관에서 서비스를 제공하는 대상 노인의 경제적 특성에 관한 조사결과는 <표 3-13> 과 같다.

<표 3-13> 서비스 공급대상 노인의 경제적 특성

특 성	빈 도(N=74)	비 율
기초생활보장 수급권자만을 대상으로 한다	14	18.9
주로 저소득 계층을 대상으로 한다.	31	41.9
중산층 이상이 주요 대상이다.	1	1.4
소득수준에 상관없이 전 소득계층의 노인을 대상으로 한다.	28	37.9

<표 3-13> 에 의하면 주로 저소득 계층을 대상으로 서비스를 제공하는 것이 41.9%. 소득수준에 상관없이 모든 노인을 대상으로 한다가 37.9%로 나타났다. 이는 자원분포와 보건복지 수요 등을 감안할 때 저소득층을 주된 대상으로 하는 보건소, 사회복지시범사무소, 동사무소 등에서 제공하는 서비스의 내용과 밀접한 관계가 있는 것으로 보인다. 특기할만한 것은 중산층 이상이 주요대상이라는 응답은 1.4%로 나타났는데, 이는 중산층, 상류층,

하류층의 계층 구분보다는 전 소득계층의 노인을 대상으로 한다는 응답(37.9%)이 보여주듯이 서비스 제공기관은 특별한 경제적·사회적 계층의식을 가지고 있지는 않는 것으로 해석된다.

참고로 광주광역시 남구 보건소의 보건·복지 연계 서비스 제공 사업추진 현황을 보면 저소득계층을 주된 대상으로 복지서비스를 공급하고 있는 것을 한 눈에 알 수 있다 <표 3-14참조> . 광주광역시 남구 보건소의 방문보건사업 대상자는 독거노인 세대와 차상위 계층인 건강보험 하위 30%인 자를 중심으로 보건복지서비스를 제공하고 있는데 그 현황은 <표 3-14> 와 같다.

<표 3-14> 광주광역시 남구 보건복지서비스 제공 현황

분 류	내 용	필요수(명)	연계수	연계율(%)
보건의료기관 연계서비스	의료기관통원치료	453	359	79.2
	의료기관입원치료	87	67	77.0
	보건소 검사 및 진료	184	152	82.6
	의료기관가정간호	31	28	90.3
	호스피스	30	22	73.3
	기타(간병등)	33	18	54.5
시설연계 서비스	주간보호서비스	12	4	33.3
	정신보건센터	13	3	23.0
	단기보호센터	26	14	53.8
	노인요양시설	18	11	61.1
	노인전문병원	20	15	75.0
노인복지연계 서비스	가정봉사원파견	132	128	96.9
	식사배달	131	113	86.2
	어려운이웃결연	97	82	84.5
	여가지도	20	16	80.0
	노인부업	13	2	15.4
	이미용, 목욕	72	60	83.3
기 타	의료기기 및 보조기대여	106	94	88.7
	차량봉사	127	116	91.3

자료 : 광주광역시 남구보건소, 광주광역시 남구 대도시방문보건사업 보고서, 2004 p.33. 재구성

보건의료기관 연계서비스 중 가정간호사업이 90.3%, 보건소 검사 및 진료가 82.6%로 높은 비율을 보이고 있으며 간병서비스 제공은 54.5%였다. 시설연계서비스는 노인전문병원과의 연계서비스 제공이 75.0%로 가장 높은 반면 정신보건센터 연계 서비스제공은 23.0%로 낮게 나타났다. 노인복지 연계서비스는 가정봉사원파견사업이 96.9%로 가장 높았으며 노인부업은 15.4%로 가장 낮았다.

지역사회 자원과의 연계 서비스 실적은 <표 3-15> 와 같다.

<표 3-15> 지역사회 자원연계 서비스 실적

(단위 : 명)

분 류	내 용	기관수	연인원	실인원
보건의료 서비스	의료기관통원치료	26	1,858	352
	의료기관입원치료	7	1,764	67
	보건소검사 및 진료	1	15,150	676
	의료기관 가정간호서비스	2	1,034	29
	호스피스서비스	2	130	24
	한방무료 진료	2	224	123
	무료백내장수술	2	298	36
	무료틀니시술	20	291	37
시설 서비스	주간보호서비스	5	74	4
	정신보건센터	2	105	4
	단기보호센터	2	469	15
	노인요양시설	6	14	14
	노인전문병원	1	655	15
노인복지 연계 서비스	가정봉사원 파견	12	1,559	113
	식사배달	10	6,959	131
	어려운 이웃 결연	8	475	59
	여가지도	5	52	18
	노인부업	1	2	2
	이미용, 목욕 서비스	10	363	62
	119 응급벨	1	69	64
	돌보기, 보청기 지급	1	166	166
기 타	의료기기 및 보조기 대여	1	242	89
	희귀 난치성질환 의료비 지급	1	58	11

자료 : 광주광역시 남구 보건소, 전계서, p.34. 채구성

한편 조사대상기관에서 실제 제공하는 서비스 내용을 조사한 결과는 <표 3-16> 과 같은데, 주된 서비스는 건강상담, 노인상담, 가족상담 등 상담서비스와 병원에 진료의뢰, 시설입소 알선, 이·미용 서비스, 경로잔치 등이었다. 그렇지만 상대적으로 노인 재취업을 위한 교육훈련 서비스, 취업훈련, 가내수공업 연결 서비스 프로그램을 제공하는 기관은 적었다.

<표 3-16> 노인대상 실제 제공서비스

(단위 : 개소)

빈도가 높은 서비스 프로그램			빈도가 낮은 서비스 프로그램		
연번	서비스 종류	빈도(%)	연번	서비스 종류	빈도(%)
1	노인상담	58(78.4)	1	가내수공업 연결	3(4.1)
2	건강상담	56(75.7)	2	순회차량 운행	5(6.8)
3	병원에 진료 의뢰	55(74.3)	3	취업 훈련	6(8.1)
4	시설입소 알선	51(68.9)	4	독서실 운영	7(9.5)
5	가족상담	50(67.6)	5	공동작업장 운영	7(9.5)
6	이미용서비스	46(62.2)	6	이동목욕차량운행	8(10.8)
7	한방진료	44(59.5)	7	전세금 지원	10(13.5)
8	경로잔치	40(54.1)	8	노인지역봉사조직 결성	10(13.5)
9	방문간호	38(51.4)	9	작업치료	12(16.2)
10	치과 진료	37(50.0)	10	단기보호	13(17.6)

이 같은 노인대상 제공서비스를 보면 주된 공급서비스가 노인상담이나 건강관련 내용이고, 공공기관에서 하는 경로잔치 등으로서 노인의 다양한 욕구를 충족시키기에는 미흡한 것으로 판단된다. 특히 노인교육 프로그램은 거의 찾아보기 힘들었는데 이는 현대사회의 변화 양상을 따르지 못하고 있는 것으로 해석된다. 고령화 시대에 당면한 노년기의 생활을 영위하기 위해서는 청·장년기에 경험했던 상식이나 보유했던 지식만으로 대응하기 어렵다. 따라서 노인들에게 현대의 흐름을 이해시키고 이에 동참해 나갈 수 있는 능력을 배양해주는 것이 노인 교육이라 할 수 있을 것이며, 이에 평생교육과 여가활동으로서의 기능이 포함되어야 한다. 즉 노인이 스스로 당면한 사회적 현실로서의 노인문제와 그 해소를 위한 하나의 복지 정책적 수준으로 노인교육에 접근해야 한다.9)

9) 광주광역시 남구에서는 노인교육의 문제를 해결하기 위한 정책 대안으로 평생학습도시

제3절 지역노인복지서비스 공급네트워크 구조 분석

1. 네트워크 지표별 분석

지역노인복지 서비스 공급네트워크의 구조적 특징을 밀도(Density), 중심성(Centrality), 중심화(Centralization), 연계정도(Degree)등을 중심으로 살펴본다. 이는 관련 조직들간에 연계활동이 얼마나 활발하게 전개되고 있는지 여부와 어느 조직간에 주로 연계활동이 이루어지고 있으며, 상호작용 체계에서의 중심적 조직이 어느 것인지를 파악하는데 도움이 된다.

1) 네트워크의 밀도(Density)

네트워크의 밀도는 가능한 모든 관계에 대하여 실제로 이루어진 관계의 비율로 산출되며 0에서 1사이의 값을 갖는다. 밀도가 높다는 것은 다양한 기관과 연계를 맺고 있다는 것을 의미한다. 이 연구 조사결과 네트워크의 밀도는 <표 3-17> 과 같다.

<표 3-17> 네트워크의 밀도

클라이언트 의뢰	자금교환	조직간 접촉
0.29	0.03	0.08

연계의 내용면에서 볼때 클라이언트 의뢰가 가장 활발한 것으로 나타나고 있다. 클라이언트 의뢰가 29%, 자금교환 3%, 조직간 접촉 8%로 자금교환이 연계의 내용 중 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 클라이언트 의뢰는 지방정부, 복지기관 사이에 활발하게 이루어지고 있었다. 반면 조직간 자금교환은 주로 중앙정부나 지방자치단체로부터의 보조금이 주된 재원임을 감안할 때 후원금, 기부금, 공동모금등의 자금교환은 거의 이루어지지 않고 있음을 의미한다. 조직간 접촉 또한 저조해 전반적으로 조직간 관계의 형성 수준이 낮음을 보여주고 있다.

2) 연계정도 중심화(Degree Centralization)

(1) 클라이언트 의뢰의 연계정도 중심화

조성사업을 추진중에 있다. 동사업은 효사랑 실천사업과 함께 노인복지의 수준을 제고 하기 위한 주요한 정책적 노력이다(광주광역시 남구, 평생학습도시조성사업추진계획,2003).

와서만 등(Wasserman & Faust)에 의하면 집단의 연계정도(Group degree)값인 중심화 값이 25.0% 내외인 경우 네트워크 행위자간 중심성 편차가 크지 않는 것으로 해석한다. 이런 기준으로 볼때 광주광역시 남구의 연계정도는 <표 3-18> 과 같이 연계활동이 활발한 기관과 그렇지 못한 기관간의 편차가 크다고 볼 수 있는데, 이는 클라이언트 의뢰 연계활동이 특정조직에 집중되어 일어나고 있음을 의미한다.

<표 3-18> 클라이언트 의뢰의 연계정도 중심화

(단위 : %)

상호간의뢰 (Symmetry)	주도적의뢰 (Out - degree)	의뢰수용 (In- degree)
48.52	52.01	22.87

클라이언트 의뢰가 상호간에 이루어지는 경우(Symmetry)를 볼때 48.52%로 특정조직에의 집중도가 높다. 주도적 의뢰의 경우(Out-degree)는 52.01%로 양방향(Symmetry)의 경우에 비해 집중도가 더욱 심화되고 있으며, 클라이언트 수용(In-degree)은 22.87%로 나타났다. 이는 여러 조직간에 클라이언트 개인 자원(예 : 상담, 노인보호 등)의 보유에 있어서 큰 차이가 없음을 뜻한다. 그리고 클라이언트 의뢰가 특정조직 특히 행정기관에 집중되어 있는 경향이 높게 나타났다.

(2) 자금교환의 연계정도 중심화(Degree Centralization)

자금교환의 연계정도 중심화를 살펴보면 <표 3-19> 와 같다.

<표 3-19> 자금교환의 연계정도 중심화

(단위 : %)

상호간교환 (Symmetry)	주도적교환 (Out-degree)	자금제공수용 (In-degree)
52.03	53.04	15.07

자금교환의 연계정도 중심화에서 연계의 방향을 고려하지 않는 양방향(Symmetry)의 상호간 교환의 경우는 52.03%로 나타났는데 이는 소수조직만이 자금교환 활동에 연계되

어 있음을 의미한다.

자금을 제공한 주도적 교환(Out-degree)은 53.4%, 자금을 제공받은 경우(In-degree)는 15.7%로 나타났는데, 자금을 제공한 조직은 집중화 경향이 높은 반면 자금을 제공받은 조직은 특정 조직에 국한되어 있지 않다는 것을 의미한다. 특히 자금을 주도적으로 제공한 경우의 집중도가 높은 것은 자금제공의 원천이 특정조직에 집중되어 있음을 말한다. 광주광역시 남구의 경우는 공공행정기관의 구청과 사회복지사무소가 그 역할을 주도하고 있는 것으로 나타났으며 자금을 제공받은 조직은 일부 조직에 한정되지 않고 다양하게 분포하고 있다.

(3) 조직간 접촉의 연계정도 중심화(Degree Centralization)

조직간 접촉의 연계정도 중심화는 <표 3-20> 과 같다.

<표 3-20 > 조직간 접촉의 연계정도 중심화

(단위 :%)

상호간 접촉 (Symmetry)	주도적 접촉 (Out-degree)	접촉제의 수용 (In-degree)
34.51	38.34	26.40

조직간 접촉의 연계정도 중심화에서 상호간 접촉인 양방향(Symmetry)의 경우는 34.51%로 나타났다. 아울러 주도적 접촉인 접촉을 제의한 경우는 38.34%, 접촉을 제의받은 경우는 26.4%로 와서만(Wasserman) 등의 기준에 비취보면 중심성 편차가 그렇게 크게 나타나지는 않은 것으로 조사되었다.

전반적으로 조직간 접촉에 있어서 중심성 편차는 그리 크지는 않지만 주도적 접촉, 즉 접촉을 제의한 경우는 특정조직에 집중화 되어 있음을 알 수 있으며, 접촉제의를 받은 경우는 조직간의 차이가 크지 않은 것으로 볼 수 있다.

(4) 광주광역시 남구 서비스기관간 연계정도 중심화(Degree Centralization)

앞에서 살펴본 남구의 연계정도 중심화를 보면 중심화 경향이 비교적 높은 것으로

나타났는데 네트워크 전체의 중심화 경향에 대한 분석 결과를 토대로 기관별 중심성 수치로 추출된 결과는 <표 3-21> 과 같다.

<표 3-21> 기관별 연계정도 중심성(Degree Centralization)

순위	클라이언트 의뢰	자금교환	조직간 접촉
1	보건소	남구청	남구청
2	남구청	양지사회복지관	보건소
3	노인복지시설(벤엘타운)	광주·전남의 전화	양지사회복지관
4	봉선2동	동신대종합사회복지관	방림2동
5	광주·전남의 전화	봉선2동	동신대종합사회복지관

클라이언트 의뢰에 있어서는 보건소와 남구청 및 노인복지시설인 벤엘타운이 국지적으로 중심적 위치에 있으며 자금교환에 있어서는 남구청과 양지사회복지관이 중심적 역할을 하는 것으로 나타났다. 조직적 접촉에 있어서도 남구청과 보건소 등이 중심적 역할을 수행하고 있는 것으로 나타났다.

3) 매개중심성(Betweenness Centrality)

매개중심성은 네트워크 내에서 하나의 조직(기관)이 담당하는 매개자 혹은 중재자의 역할의 정도로써 중심성을 측정하는 방법이다. 즉 매개중심성은 특정기관이 다른 기관을 연결(매개)하는 가장 짧은 거리에 위치하는가를 나타내는 것으로서 이 점수가 높으면 다른 기관을 중재하고 통제하는 힘이 크다는 것을 의미한다. 결국 네트워크 전체의 매개중심성이 높다는 것은 이러한 힘이 특정기관에 집중되어 있다는 것으로 대부분의 관계 경로에 이 기관이 위치하고 있음을 나타낸다고 볼 수 있다.

<표 3-22> 매개중심성(Betweenness Centrality)

(단위 :%)

클라이언트 의뢰	자금교환	조직간 접촉
29.75	9.56	23.78

<표 3-22> 에 나타난 것처럼 클라이언트 의뢰는 29.75%로 네트워크 전체의 매개성은

비교적 높지 않아 특정기관이 중재적 위치를 독점하는 경향은 약하다. 한편 자금교환은 9.56%로 별도의 중재조직(매개자)를 거치지 않고 직접 교환된다고 볼 수 있으며, 조직간 접촉은 23.78%로 조직간 접촉의 중재성의 집중도 역시 그리 크지 않는 편이다.

전체적으로 연계정도 중심화(Degree Centralization)의 경우와는 달리 매개중심성의 정도는 특정 조직에 집중화되는 경향을 보이지 않고 있다. 이것은 특정조직이 매개적 위치, 즉 ‘브로커’ 혹은 ‘문지기(Gate Keeper)’로서의 역할이 약함을 의미한다.

또한 기관별 매개 중심성을 통해 네트워크내에서 다른 조직을 통제하고 영향을 미치는 중심조직이 어느 조직인가를 파악할 수 있다. 클라이언트 의뢰의 경우 구청과 보건소의 매개성이 강한 편이며, 자금교환에 있어서는 구청의 매개성이 높아 자금교환에 있어 구청이 독점적 위치에 있음을 확인할 수 있다. 조직간 접촉에 있어서는 구청이 중심적 역할을 담당하고 있다. 특히 조직간 접촉에 구청이 중심적 역할을 하는 것은 관내 동사무소와의 연결 때문인 것으로 보인다.

4) 근접중심성(Closeness Centrality)

근접중심성은 한 기관이 다른 기관에 쉽게 접할 수 있는 정도를 나타내는 지표이다. 이는 연계정도(Degree)와는 달리 네트워크내에서 직접적으로 연결된 조직(기관)뿐만 아니라 네트워크내에서 간접적으로 연결된 모든 조직들간의 거리(Distance)를 계산하여 중심성을 측정한다. 광주광역시 남구의 서비스 제공기관간의 근접중심성은 <표 3-23> 과 같다.

<표 3-23> 근접 중심성(Closeness Centrality)

(단위 : %)

클라이언트 의뢰	자금교환	조직간 접촉
4.89	1.96	2.95

광주광역시 남구의 근접중심성은 대단히 낮게 나타났는데 이는 네트워크의 경계가 넓고 각각의 행위자가 포괄하는 서비스의 범위가 다르기 때문인 것으로 보인다. 그리고 연계정도(Degree)가 네트워크 하위체계내의 국지적 중심성을 나타내는 지표임에 비해 근접성(Closeness)은 네트워크 전체의 중심성을 나타내는 지표라는 점을 감안할 때 각 행위자간

연계활동은 극히 저조하다고 볼 수 있다.

이같은 근접중심성 지수가 낮다는 것은 집단간의 영향력이 특정기관에 집중되어 있지 않고 분산되어 있으며, 각 행위자 즉 행정기관, 종합사회복지기관, 병원, 시민사회조직 등 각 행위주체 간을 영향력 있게 연계하는 위치에 있는 기관이 없다는 것을 말해 주고 있다 할 것이다.

2. 네트워크 내용별 분석

1) 클라이언트 네트워크

광주광역시 남구의 클라이언트 네트워크의 특징을 살펴보면 다음 <표 3-24> 와 같다.

<표 3-24 > 클라이언트 네트워크의 특징

(단위 : %)

밀도(Density)	연계정도 중심화			매개중심성 (Betweeness)	근접중심성 (Closeness)
	Symmetry	Out-degree	In-degree		
0.29	48.52	52.01	22.87	29.75	4.89

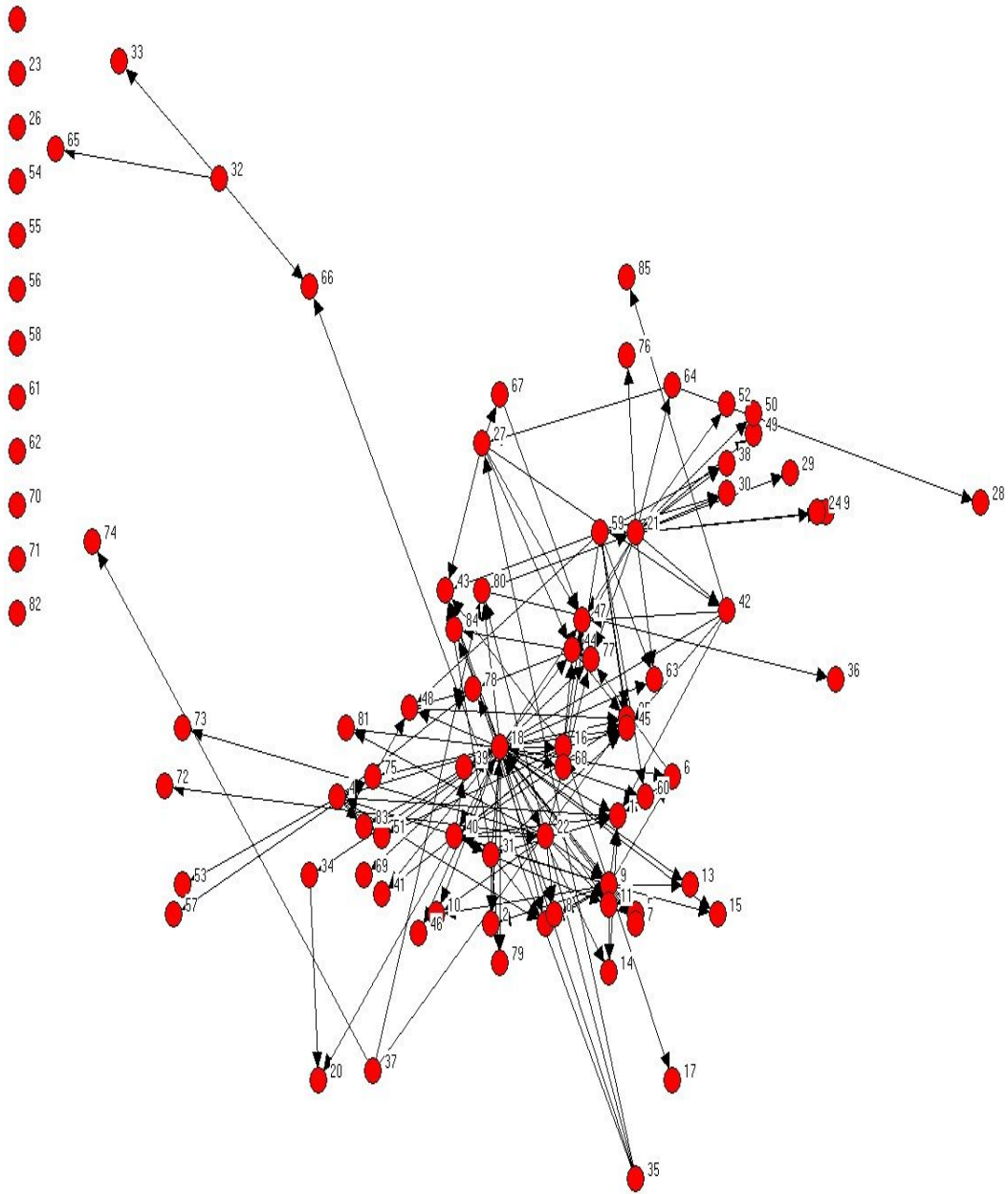
전체 네트워크 밀도(Density)를 보면 매우 낮은데 이는 경계내에서 조직의 수가 많기 때문인 것으로 보인다. 반면, 국지적 중심성인 연계정도의 중심화는 높게 나타났는데, 이때 중심적 역할은 보건소와 남구청에 집중되어 있다. 집단 매개중심성은 집중도가 크지 않으나 남구청이 매개적 통제력을 가지는 것으로 분석되었다.

<표 3-25 > 클라이언트 네트워크내에서 중심성 순위

순위	연계정도 중심화	매개중심성
1	보건소	남구청
2	남구청	보건소
3	벤엘타운	양지종합사회복지관
4	봉선2동	벤엘타운
5	광주·전남 노인의 전화	방림2동

이러한 결과를 도형으로 살펴보면 <그림 3-5> 과 같다.

<그림 3-5> 클라이언트 네트워크



2) 자금교환 네트워크

자금교환 네트워크의 특징은 연계 밀도가 매우 낮다는 것이며, 연계정도 집중화(Degree Centralization)가 매우 높아 특정조직간 거래 관계에 집중되어 있다는 것이다 <표 3-26 참고> .

<표 3-26> 자금교환 네트워크의 특징

(단위 : %)

밀도(Density)	연계정도 중심화			매개중심성 (Betweeness)	근접중심성 (Closeness)
	Symmetry	Out-degree	In-degree		
0.03	52.03	53.04	15.07	9.56	1.96

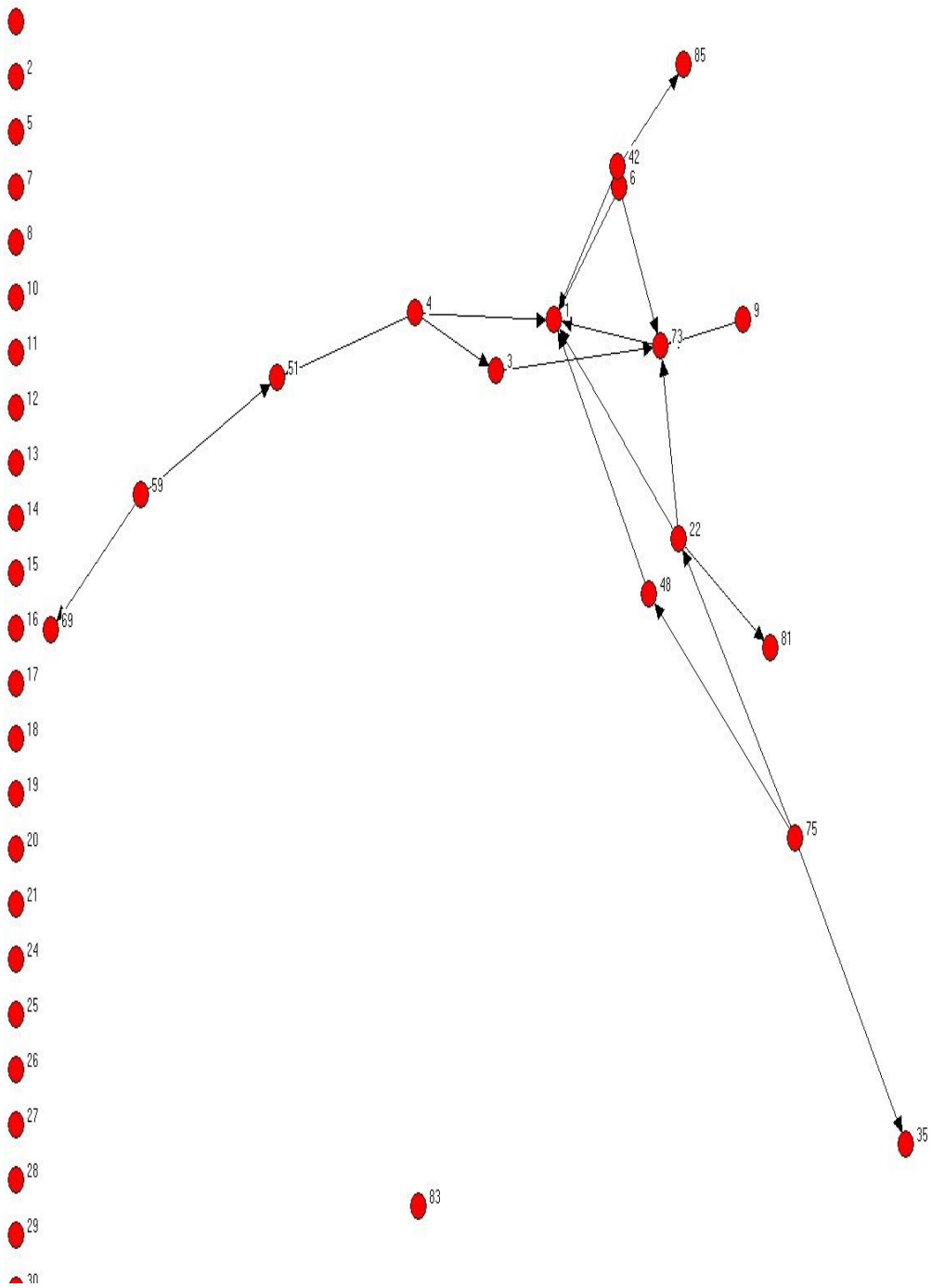
광주광역시 남구의 경우 많은 조직이 네트워크에서 이탈된 가운데 구청을 중심으로 사회복지 조직간 거래관계가 형성되고 있다 <그림 3-6> . 이는 사회복지시범사무소를 운영하면서 동사무소의 복지 기능이 구청으로 이관되면서 발생된 현상으로 보인다.

<표 3-27> 자금교환 네트워크 중심성 순위

순위	연계정도 중심화	매개중심성
1	남구청	남구청
2	광주·전남의 노인의전화	
3	양지종합사회복지관	

자금교환 네트워크의 중심기관이 구청으로 나타나고 있는 것은 정부예산을 중심으로 제한된 범위 내에서 자금교환이 일어나고 있기 때문인 것으로 보인다.

<그림 3-6> 자금교환 네트워크



3) 조직간 접촉 네트워크

조직간 접촉 네트워크의 특징은 연계밀도가 매우 낮고 연계정도의 중심화는 크게 높은 편은 아니다. 매개중심성은 집중화되어 있지 않은 편이다.

〈표 3-28〉 조직간 접촉 네트워크의 특징

(단위 : %)

밀도(Density)	연계정도 중심화			매개중심성 (Betweeness)	근접중심성 (Closeness)
	Symmetry	Out-degree	In-degree		
0.08	34.51	38.34	26.04	23.78	2.95

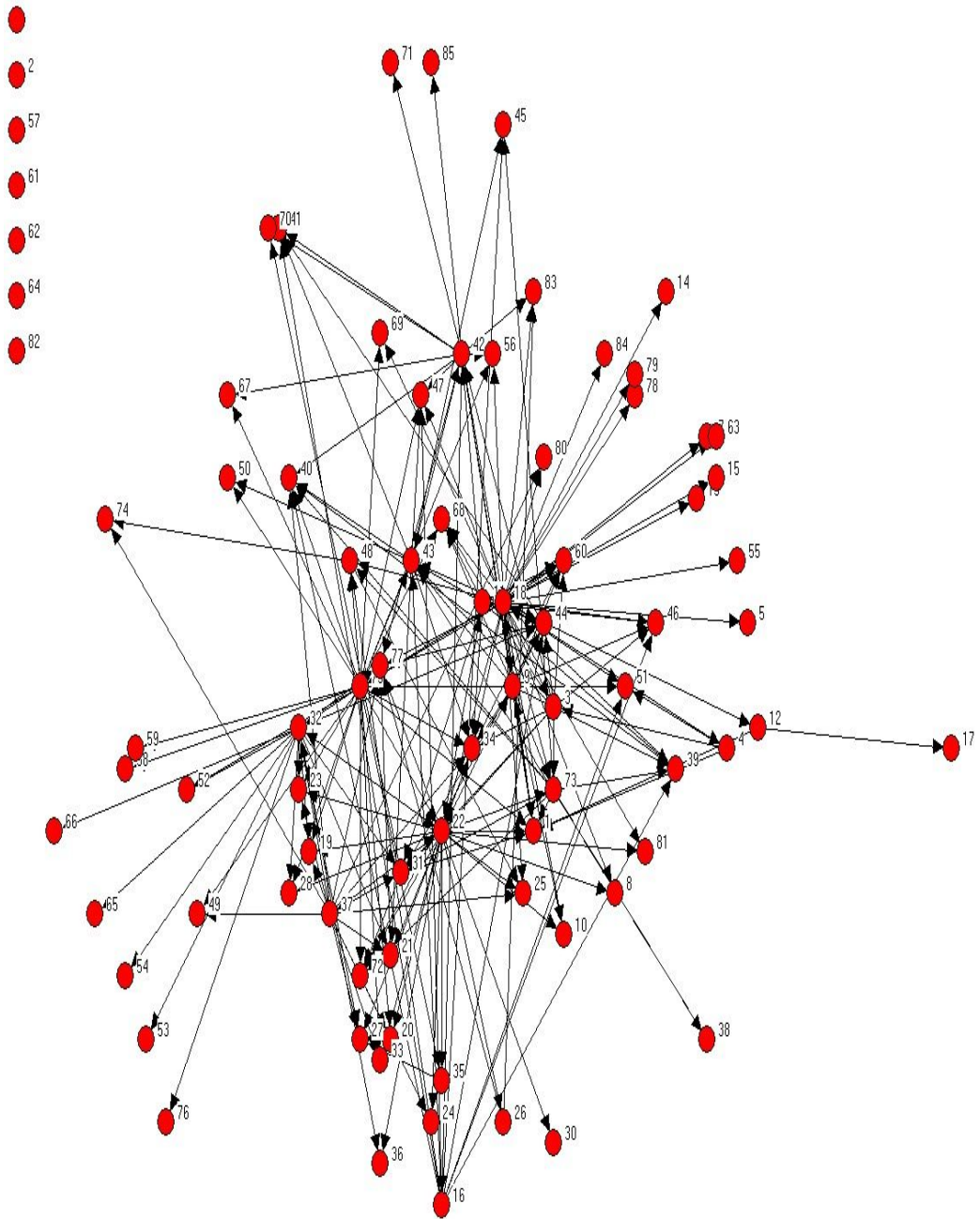
조직간 접촉 네트워크의 중심조직을 보면 구청, 보건소, 종합사회복지관 등이 주된 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-29〉 조직간 접촉 네트워크 중심성 순위

순위	연계정도 중심성	매개중심성
1	구청	구청
2	보건소	양지종합사회복지관
3	인애종합사회복지관	동신대종합사회복지관
4	양지종합사회복지관	봉선2동
5	벤티엘타운	보건소

조직간 접촉 네트워크 분석에 있어 조직간 능력의 차이는 대체로 자원에 대한 불균등한 접근성과 통제로 인해 야기된다고 할 수 있다. 그 결과 클라이언트를 위한 조직의 목표 수행능력과 서비스 제공능력에 상당한 영향을 줄 수 있다. 그리고 네트워크의 구조적 형태는 조직간 교환을 통해 발현된다. 따라서, 조직간 네트워크의 형태는 자원의 교환을 통해 어떤 욕구를 충족시키기 위한 경쟁적 과정의 산물이라 할 수 있다.

<그림 3-7> 조직간 접촉 네트워크



앞에서도 언급한 바와 같이 하나의 체계 내에서 어떤 조직이 차지하는 구조적 지위를 설명하는 방법 중의 하나는 네트워크의 중심성을 계산하는 것이다. 이 방법은 중심성이 높은 조직이 보다 영향력이 높은 위치에 있고 자원의 흐름등에 영향을 미친다는 것이다. 올리버와 캐들린(Oliver & Kathlin)은 접촉 중심성(Contact Centrality)과 인지된 영향력(perceived influence)이 네트워크상의 조직간 관계와 서비스 전달체계의 효과성을 이해하는데 도움을 준다는 사실을 밝히고 있다.¹⁰⁾ 그들은 일반적인 접촉 또는 정보 네트워크에서 중심성을 예측할 때 가장 중요한 것은 클라이언트 의뢰 네트워크에서의 중심성이라는 점을 말하고 있으며, 접촉중심성과 인지된 영향력은 정(正)의 상관관계에 있다는 사실을 말하고 있다.

이같은 그들의 견해는 하나의 네트워크내에서 다른 조직에 클라이언트를 의뢰하는데 가장 많이 관여하는 조직이 가장 체계화된 상호작용을 한다는 것이며, 이 같은 사실은 다음과 같은 의미를 함축하고 있다. 즉, 클라이언트를 타 기관에 의뢰하는 기관은 서비스를 제공하기 위해 클라이언트를 접수하는 기관에 비해 하나의 체계내에서의 영향력이 보다 크다는 것이다. 그 이유는 여러 가지 복합적 서비스를 클라이언트에게 전달하는데 관여하는 조직이 클라이언트 의뢰 흐름상의 중심에 위치하게 되고, 그 결과 상대적으로 영향력을 갖게 된 것이다.¹¹⁾

따라서 지역 노인복지서비스 전달체계가 시설수용중심에서 재가보호 중심으로 설계되기 시작하면서 서비스 공급의 계속성과 적절성을 유지하기 위한 공급 네트워크 구성에 있어 바람직한 체계조정을 위해서는 클라이언트를 접수하는 조직보다 의뢰하는 조직을 확인하는 것이 보다 중요하다 할 것이다. 그리고 자금교환과 조직간 접촉의 관점에서 볼 때 재원을 할당 통제하는 조직이 보다 큰 영향력을 가지게 된다.

3. 네트워크 구조와 서비스 효과성 분석

1) 네트워크 구조분석

지역노인복지 서비스 전달에 있어 네트워크 구축이 중요한 이유는 조직간 연계 관계

¹⁰⁾ Oliver, A. L. & M. Kathlin, "A Network Approach to Outpatient service Delivery Systems : Resources Flow and System Influence." Health Service Research, 1996, p.778.

¹¹⁾ 김용학은 의뢰관계와 정보의 비대칭성을 가지고 권력의 생성 조건을 이야기하고 있다 (김용학, 전개서, pp.14-15.).

형성을 통해 자원 활용을 극대화함으로써 클라이언트의 복합적 욕구를 보다 효과적으로 충족시키는데 있다.¹²⁾ 여기서는 이 같은 네트워크를 구성하는 조직간 연계관계의 결정요인을 검증하기 위한 회귀분석 등을 실시한 내용과 그 결과를 살펴본다.

(1) 기관 간 연계활동의 필요성

지역 노인복지 서비스 공급네트워크를 구축하기 위한 가장 현실적인 방안으로 실무자들 모임의 활성화를 기반으로 한 협의체의 구성을 통해 거시적인 연계 체계를 갖출 필요가 있다는 것에 대해서는 어느 정도 의견의 일치를 보이고 있다. 실제 보건복지부가 주관해 시행하고 있는 사회복지시범사무소 운영내용 중 지역사회복지 실무협의체를 구성·운영하고 있는 것이 이를 잘 반영해 주고 있으며, 이는 시범기관 뿐만 아니라 비 시범지역으로까지 확대되고 있다. 실무자들과의 인터뷰(광주광역시 남구 사회복지사무소 근무자 5명 및 남구 노인복지회관 근무자)에서 강조하고 있는 것은 실무협의체나 모임의 활성화는 지역 기관의 연계 및 협력을 도모하는데 있어 긍정적인 영향을 미치고, 지역내 기관 및 자원을 파악하는데 용이하게 해 줄 것이라 말하고 있다. 이와 더불어 종사자간의 신뢰 및 유대감 증대, 제공하는 서비스의 질적 향상을 도모하는 등 파급효과를 거양할 수 있을 것으로 보고 있다.

(2) 기관간 연계활동 분석

연계활동 분석의 단순 기술 통계치를 살펴보면 <표 3-30> 과 같다. 독립 변수는 조직적 요인으로는 외부조직의 범위, 서비스 범위, 기관의 유형을 대상으로 하였으며, 개인적 요인으로는 학력, 전공, 현재기관, 종사기간 등을 선정하였다.

조직적 요인인 외부조직의 범위는 응답자가 근무하는 기관이 연계를 맺고 있는 외부조직의 수를 말하는 것으로 평균 14.64개 인 것으로 나타났다. 서비스 범위는 응답자의 근무기관에서 평균 17.58개의 서비스를 실시하고 있는 것으로 조사되었다. 기관의 유형에서는 종합사회복지관에 근무하고 있는 응답자는 전체의 1.47%이며, 재가시설(가정봉사원 파견시설, 주간보호시설, 단기보호시설)은 9.2%였고, 공공기관 기타 근무자가 89.4%였다.

12) 김인숙·신은주·김혜선, “가정폭력 피해자를 위한 서비스 네트워크 모델 개발”, 한국가족복지학, 3, 1999. pp.1-29.

개인적 요인으로 학력을 살펴보면 교육연수는 평균 15.98년으로 대부분 대졸의 학력이고, 석사학위 소지자 15명, 박사학위 소지자는 1명으로 나타났다. 전공은 사회복지 전공자가 전체 응답자의 50.0%를 차지하였다. 현재의 기관에서의 종사기간은 평균 5.21년으로 조사되었다.

〈표 3-30〉 변수의 단순기술 통계치(N = 74)

	변수	단 위	평 균	최소값	최대값
조직요인	외부조직의 수	대상수	14.64	1	75
	서비스 범위(SEVNUM)	서비스수	17.58	1	44
	기관의 유형				
	- 복지관(TYPORG 1)	더 미	.014	0	1
- 재가시설(TYPORG 2)	"	.092	0	1	
개인요인	학력(EDU)	연 수	15.98	12	21
	전공(MAJOR)	더 미	.50	0	1
	현재기관 종사기간(WOTERM)	년 수	5.21	1	20

주 : 더미변수 ; 기관의 유형단체, 전공은 비사회복지전공

(3) 기관간 연계활동이 네트워크 구조에 미치는 영향

먼저 기관 연계활동에 대한 조직요인 회귀분석 결과는 〈표 3-31〉 과 같다.

〈표 3-31〉 기관간 연계활동에 대한 조직요인 회귀분석 결과

변 수	B	표준오차	β	Sig
클라이언트 범위	.003	.010	.029	.807
서비스 범위	.182	.129	.260	.166
기관의 유형				
- 복지관	-0.001	.002	-.058	.625
- 재가시설	.184	.212	.104	.387
상 수	1.026			
R ²	.016			

결과를 보면 조직요인이 조직간 접촉 등 관계에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 즉 외부조직의 수, 서비스 범위, 기관의 유형 등 조직적 요인은 기관 간 연계활동에 큰 영향을 미치지 못했다.

지역사회복지 조직의 경우 조직간 협력이 조직간 관계의 주된 내용이라고 볼때 조직간 협력은 상호 협력할 만한 사안이 있어야 가능하다. 그런데 조직의 영역이 넓다는 것은 조직내의 협력할 만한 다양한 사안이 있음을 의미한다. 따라서 <표 3-31>은 중앙정부나 지방 정부로부터 운영에 필요한 예산 지원을 받고 있는 기관들이 기관마다 복지 서비스 공급에 필요한 자원을 확보하는 경로와 보유량에 있어 크게 차이가 없고, 그 외의 변수들 역시 사안의 다양성에 있어 차이를 보이지 않기 때문에 나타난 결과로 보여진다.

다음, 개인적 요인을 가지고 분석한 결과 <표 3-32>와 같다.

<표 3-32> 기관간 연계활동에 대한 개인요인 회귀분석 결과

변 수	B	표준오차	β	Sig
학 력	-2.741	.801	-.138	.857
전 공	-1.791	1.815	-.181	.638
현재기관 종사기간	.425	.700	.233	.483
상 수	6.265			
R ²	.257			

* P < 0.10 ** P < 0.05

개인적 요인을 가지고 기관간 연계활동을 설명할 수 있는 분석 모델의 설명력은 25.7%인 것으로 나타나 통계적 결과가 유의미하다고 말하기는 어렵다. 단지, 현재기관 종사기간의 회귀 계수값($\beta = 0.233$)을 볼 때 기관간 연계활동에 약간의 긍정적 영향을 미친 것으로 조사 되었고 학력과 전공은 영향을 미치지 못했다. 하지만 이 같은 개인적 요인이 기관간 연계활동에 있어 유의미한 영향을 미친다고 해석되는 요인도 조직요인과 조직 외적요인의 영향을 통제하지 않음으로 인해 나타난 가식적인 관계일 수 있음을 유념할 필요가 있다고 본다.

이 같은 네트워크의 조직간 접촉 및 구조에 대한 분석결과는 그 시사하는 바가 크다.

즉 지역노인복지 서비스 전달체계 내에 존재하는 연관성의 부족은 효과적인 서비스 제공에 걸림돌이 됨은 물론 노인 클라이언트에게도 직접적인 영향을 미친다는 것이다. 따라서 네트워크 구조를 설계할 시 행위자들이 클라이언트들에게 효과적이고 효율적인 서비스를 제공할 수 있도록 서비스 제공 기능을 향상 시키는데 주목할 필요가 있는 것이다.

2) 네트워크의 서비스 효과성 분석

이 연구에서는 클라이언트의 욕구해결 정도를 가지고 서비스 효과성을 분석하였다. 지역 노인복지 서비스 공급 주체인 정부, 종합복지기관, 병원 등에 근무하는 종사자의 주관적 판단에 의존한 서비스 효과성을 파악한 결과는 다음 <표 3-33> 과 같다.

<표 3-33> 네트워크의 서비스 효과성 조사 결과

구 분	빈 도(N=74)			비 율(%)			평 균	비 고
	부정	유보	긍정	부정	유보	긍정		
클라이언트 의뢰	3	11	59	4.1	14.9	80.8	4.22	
자금교환	9	16	47	12.2	21.6	63.5	3.62	무응답 2
조직간접촉	3	12	58	4.1	16.2	78.4	4.09	무응답 1
정보교환	1	8	62	1.4	10.8	83.7	4.19	무응답 3

<표 3-33> 을 보면 클라이언트 의뢰에 대하여 기관간에 상호 연계하여 처리하면 욕구 해결에 가장 효과적일 것이라고 응답한 비율이 평균 4.22로 가장 높았고, 그 다음이 기관간 정보교환을 들고 있다. 자금교환에 대해서는 긍정적 응답 비율이 상대적으로 낮았는데 이는 자금을 교환하기 보다는 자기기관에서 독자적으로 사용하려는 의식의 발로로 보여진다. 지역노인 복지 서비스 네트워크가 효과성을 갖기 위해서는 재정 조달의 다양성을 확보할 필요가 있으며, 지방자치단체가 재정운영의 중심적 역할을 담당하면서 지역 내 자원을 최대한 활용하는 운영의 묘와 지혜를 살릴 필요가 있음을 보여 준다고 하겠다.

제4장 효율적인 지역복지서비스 공급네트워크 형성 방안

제1절 지역노인복지서비스 공급네트워크 형성조건과 전략

1. 지역노인복지서비스 공급네트워크 구성을 위한 자원의 이해

지역사회복지, 특히 지역노인복지서비스 제공을 위한 하나의 방법으로서 네트워크를 구성하기 위해서는 지역사회 구성원, 그 중에서도 네트워크를 구성하는 기관들의 문제 인식과 공유, 중요성 또는 필요성의 인식과 공유, 실천방안에 대한 구체적 제안들이 있어야 한다. 3장에서 실증분석 결과를 보면 이 부분에서의 취약성이 발견된다. 즉 노인복지 서비스 제공기관 종사자들의 잦은 이직은 물론, 향후 역할 확대가 필요한 부분에 대한 인식에 있어서도 지나친 중앙정부와 지방자치단체 의존성의 일면이 나타나고 있어 이에 대한 인식의 전환이 시급함을 잘 보여 주고 있다. 따라서 이런 부분에 대한 적절한 대책수립과 추진 및 노인복지 수요의 변화, 노인복지의 중요성 그리고 지역사회의 기능과 역할을 바탕으로 지역사회 노인복지 증진을 위한 실천적 방안이 모색되어야 함은 웨언을 요치 않는다

노인에 대한 기본적인 이해는 물론 그들의 언어와 문화, 노인에 대한 사회적 요구, 노인복지 실천과 연관된 자원 활용과 네트워크, 실천 가능한 복지 프로그램, 지역사회의 노인복지 실천에서 공유될 수 있는 공통의 목적 등을 지역민은 물론 네트워크에 참여하는 기관 및 그 종사자들이 충분히 이해하고 있어야 할 것인바, 몇 가지 기본적인 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역사회의 자원 활용을 위한 개념의 정리가 선행되어야 한다. 지역 사회 내에는 노인복지를 실현하기 위해 활용할 수 있는 자원이 매우 다양하게 분포되어 있으며 노인복지의 목적과 목표에 따라 그 자원을 적절하게 활용할 수 있다. 여기서 중요한 점은 각 자원들의 기능과 역할이 고정적이지 않을 수 있음을 이해해야 한다는 것이다. 예를 들어 지역사회의 종합복지관이 노인을 대상으로 보호나 치료의 목적을 두어 1차적인 서비스를 제공하기도 하지만 지역사회의 환경, 지역사회 종합복지관의 사업방향이나 담당자의 시각에 따라 다른 전문적 복지 내지 문화프로그램을 제공할 수도 있으며 중요한 상담기관 혹은

취업기관으로서의 역할도 할 수 있다는 것이다.

이는 복지관뿐만 아니라 민간부문의 유료복지시설 혹은 노인복지관련 시민단체 또한 마찬가지이다. 결국 지역사회에 존재하는 자원들의 기능과 역할은 고정적인 것이 아닌 유동적일 수밖에 없다는 것이다. 누가 어떤 목적을 가지고 어떤 정책수단을 사용하느냐에 따라 자원 활용의 방법이나 내용은 달라질 수 있다는 것이다.

또한 지역사회의 특성에 따른 자원의 이해가 필요하다. 자원의 유동적 역할과 기능에 대한 이해를 기본으로 지역사회 특성에 맞는 자원들에 대한 이해가 요구된다. 동일한 자원이라도 지역사회의 맥락에서 하는 일이 다를 수 있기 때문이다. 지역사회 자원에 대한 조사활동은 물론 각각의 자원들에 대한 조직과 운영, 방향성 등에 대한 이해가 반드시 있어야 하며, 자원의 이해를 위한 방문 등 조사활동 자체가 지역사회 네트워크 구성의 단초, 혹은 끈이 되어 주기도 하는 것이다.

둘째, 지역사회 네트워크에 대한 이해가 필요하다. 네트워크에 대한 개념이 매우 다양하게 사용되고 있어 통일된 개념을 정립하기가 쉽지는 않지만, 개념의 다양성을 인정하는 것이 오히려 노인복지 네트워크를 구성하는데는 도움이 될 수 있다. 이 연구의 개념을 중심으로 네트워크의 의미를 요약하면 네트워크는 자원과 자원의 연결이며 연대라 할 수 있을 것이다. 따라서, 자원의 다양함과 마찬가지로 네트워크의 구성 또한 매우 다양한 형태로 존재한다. 개인과 개인의 의사소통이 서로의 다름을 인정하면서 시작되는 것과 마찬가지로 자원간, 네트워크 구성단위(nodes)간의 다름을 인정하고, 네트워크간의 다양함을 인정할 수 있어야 진정한 연대를 준비할 수 있는 것이다.

또한 각 자원들의 이해와 협력을 위한 노력과 시간이 필요하다. 지역노인복지 서비스 공급네트워크를 구성하기 위해서는 다양한 조직이나 자원들 간의 관계를 잘 알고 있어야 한다. 기본적인 의사소통과 상호작용이 보다 충분해야 하며 그를 이루기 위한 시간의 투자가 있어야 한다. 지역사회 안에서의 내실있는 연대는 많은 시간과 노력을 필요로 한다. 당장 사업의 성과를 위해 서두르기만 한다면 장기적인 관점에서 지역노인복지서비스 공급 네트워크는 실패할 가능성이 대단히 크다고 할 것이다.

셋째, 네트워크의 각 구성단위(nodes)가 중심성을 갖기 위해서는 수용력과 전문성을 함께 갖고 있어야 한다. 노인복지를 실천하기 위해 필요한 네트워크 간에는 수평적이긴하나

나름대로의 중심을 이끌어 갈 수 있는 네트워크의 핵심을 필요로 한다. 형태에 따라서는 완벽한 역할 분배가 가능하기도 하지만 실제에 있어 그것은 매우 힘든 일이다. 1차적으로 지방자치단체가 핵심적인 역할을 수행해야 하겠지만 사업에 따라 요구되는 전문성 등을 감안할 때, 각각의 특성을 갖고 있는 자원들에게 사업의 목적과 방향에 따라 네트워크의 중심에 위치할 수 있도록 네트워크가 구성되어야 하며, 이를 적절히 수행하기 위해서는 다양한 자원들의 요구와 특성을 수용할 수 있는 수용능력이 있어야 한다. 결국 지방 거버넌스 구축모형으로서 네트워크를 구성하고 이것이 제대로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 사회복지기관과 전문가 등의 수용력과 전문성을 키울 수 있는 재교육 시스템이 필요하다 할 것이다. 지역노인복지 서비스 공급네트워크 구성을 위한 기본 전제로서 살펴보아야 할 사항으로 지방환경 조건과 정체성, 행위자의 범주와 이해를 간단히 고찰하면 다음과 같다.

1) 지방 환경조건과 정체성

지방거버넌스에서 중요한 개념 중의 하나는 지역사회이다. 지역사회는 종종 상이한 정치, 행정, 사회, 문화와 전통, 그리고 각기 다른 정치행정 구조와 과정을 가질 수 있고 NGO와 민간부문의 역할이 다를 수 있음을 이해하여야 한다.¹⁾ 따라서 지역사회에 대한 올바른 이해를 위해서는 지역의 환경조건을 알고 있어야 하는데 여기서 환경조건은 지역사회를 둘러싸고 영향을 미치는 모든 외적 요소들의 집합을 의미한다. 그 유형은 학자들마다 다양하게 제시하고 있으나 여기서는 자연적 환경, 경제사회적 환경, 정치적·문화제도적 조건 등으로 구분해 살펴 볼 수 있다.²⁾

-
- 1) 지역사회에 대한 개념화 작업은 다양하게 이뤄지고 있는데, 하나는 지역사회 개념을 사람들의 생활과 활동패턴으로부터 추론하는 것이고, 다른 하나는 사람들이 정체성과 충성심을 느끼는 정서적 공동체에 초점을 맞추는 것이다. 이것은 지역사회를 지역공동체 관점에서 접근하는 것으로 그들은 공동체라는 용어를 세 가지 범주로 사용한다(포프린·데니스 저. 홍동식·박대식 역, 「지역사회학」, 서울 : 경문사, 1985. pp.17-41). 하나는 여러 사회현상에 공동체라는 개념을 적용하는 것으로 공장, 노동조합, 회사, 종교조직과 같은 것을 공동체라고 보는 것이고, 다른 하나는 공동체를 정신적 현상을 나타내기 위하여 사용된다. 마지막으로 공동체라는 용어는 작은 마을, 촌락, 읍, 시, 거대도시지역과 같은 사회적, 지역적 조직단위를 나타내는데 사용한다.
 - 2) 지방 환경조건에 대한 보다 구체적이고 상세한 내용은 후술하는 '지역적 맥락의 의의' 부분에서 서술한다.

자연적 조건은 지역사회에 존재하는 무생물적인 자연자원과 기후 및 지형 등 물적 조건, 사람이 이용할 수 있는 식량과 기타 동식물 등 생물적 조건 등이 포함된다.³⁾

경제 사회적 조건은 지역의 산업구조와 생활수준 등 경제체제의 상태와 인구학적 조건, 조직사회의 조건, 사회계층을 포함한 사회구조의 특성을 말한다.

정치적 조건은 지역의 정치체제의 발전 정도와 정치체제의 분위기와 규범, 그리고 정치체제의 구조와 과정을 말한다. 정치체제의 발전정도는 산업화 등 경제적 요인과 민주화 등 정치 행정적 요인의 영향을 받는다. 정치체제의 분위기와 규범이란 정치행정문화, 즉 정부가 무엇을 해야 하고 어떻게 운영되어야 하는가에 대한 것과 그리고 정부와 시민의 관계에 대한 가치와 신념 및 태도를 의미하는 것으로⁴⁾, 향리형·신민형·참여형 정치문화로 나눌 수 있다.⁵⁾ 정치체제의 구조란 정치체제의 짜임새, 즉 정치체제를 구성하는 요소들 간의 유형화된 상호관계를 의미하는 것으로서 여기에서 다양한 정책 활동이 전개된다.

문화제도적 조건은 지역사회가 갖고 있는 문화나 제도 또는 이들에 의해 연결되는 자원 등의 상태를 말한다. 문화란 지역의 밑바닥에 흐르고 있는 정신적 바탕으로서 지역사회 구성원들에게 공유된 신념, 가치관, 관행, 규범, 생활양식, 사회적 관계유형 등을 말한다. 특히 지역 사회에서는 문화로서 공동체의식과 몰입이 중요하다. 공동체의식이란 어떤 환경속에 존재하는 구성원들 사이의 상호연결성과 상호성의 정도를 말한다. 그리고 몰입(commitment)이란 특정한 개인이나 집단 또는 조직이 지역사회에서 발생하는 것에 대한 반응성을 뜻하는데, 그것은 지역사회 구성원들을 지역의 집합적인 일에 이해 관계자로 보는 것과 이들이 이해관계자로서 적극적으로 참여하려는 의지를 가지는 것을 포함한다. 그리고 제도란 장기간에 걸쳐 인간 행동의 정형화된 패턴 또는 사회를 구성하는 인간들 사이에 형성된 집합적 구성단위들의 긴밀한 사회적 관계나 규범 및 조직 등 각종 사회적 행동 유형을 말한다. 이같은 지역의 환경조건은 지역의 정체성을 형성하고 변화시키는데 중요한 요인이 된다.

정체성이란 우리는 누구이고 우리를 둘러싼 세계는 어떠하며 실재하는 것은 무엇인가와

3) 오석홍, 「조직이론」, 서울 : 박영사, 1999, p.765.

4) 정정길, 「정책학원론」, 서울 : 대명출판사, 1997, pp.123-128.

5) Almond, G. & Berba, 「The Civic Culture. Boston : Little, Brown and Company」 1965, pp.11-26.

관련하여 자신을 규정하는 행위를 말한다. 다시 말해 정체성은 자신과 타인들, 그리고 자연과의 복잡다기한 관계에 일정한 질서를 부여함으로써 자신과 자신을 둘러싼 관계를 이해할 수 있게 해주고, 이에 따라 자신이 어떻게 행동하고 생각하여야 하는가를 방향 지워주는 틀이다.⁶⁾ 정체성은 환경 속에서 개인이나 집단이 다른 개인이나 집단과의 관계 속에서 정의하고 범주화한 결과로서 지속적인 생성의 과정에 있는 역동적 실체이다. 따라서 정체성을 규정하는 범주는 매우 다양하고 복잡적⁷⁾이지만 일반적으로 개인적 정체성과 집단적 정체성으로 분류할 수 있다.

개인적 정체성은 미시적인 개인이 현상에 대하여 가지게 되는 정체성을 말하며, 집단적 정체성은 중범위 또는 거시수준의 집단이나 조직, 그리고 국가 등이 현상에 대하여 가지는 정체성을 말한다. 집단적 정체성의 규정은 우리와 구별되는 그들이 누구인가와 그들이 우리를 어떻게 보는가, 그리고 그들과의 관계 속에서 우리가 어떠한 태도와 관계를 가질 것인가를 규정하는 기초가 된다.

이 같은 집단적 정체성에 관련되는 개념이 지역 정체성이다. 지역 정체성이란 일반적으로 해당 지역의 자연이나 사회적·정치적 측면에 대한 집단적 지향을 의미한다. 지역 정체성에 대한 논의는 일정한 지역사회의 지리적 경계 안에서 이루어진다.

지역의 범주는 특정도시일 수도 있고 보다 넓은 지역일 수도 있으나 일반적으로 법령에 의하여 인위적으로 구성되는 행정구역에 의해 결정된다. 지역이라는 단위가 사회과정에서 자신의 삶을 결정하는 주요한 요인으로 인식될 때 비로소 지역 정체성이 발달되며, 그 장소는 단순한 물리적 공간이 아닌 지역사회 구성원의 삶이 실제적으로 일어나는 장소이다. 아울러 정체성을 둘러싼 논의가 이루어지는 장소는 그 자체로서 살아있는 정치가 작동되는 공간이다. 다양한 행위자들이 경쟁적으로 정체성을 형성하는 공간인 만큼 그 내부에는 다양

6) 강희경, “지역사회의 상징구성 모형으로 본 지역정체성”. 한국사회문화학회, 사회와 문화, 2000, pp.97-120.

7) 정체성을 규정하는 보편적 범주로서 인종이나 계급, 지역, 종교 등을 들 수 있지만 실제 생활에서는 훨씬 다양하고 복잡한 범주들이 정체성 구성에 관여한다. 또한 어느 한 범주로 자신을 규정하는 것이 아니고 다수의 자기규정을 가지며, 상황에 따라, 그리고 논의의 맥락에 따라 선택적으로 효과를 발휘한다. 이 범주들은 복합적이며 때로 경쟁적이다. 어떤 정체성 범주가 지배적인지를 결정하는 것은 사회적·정치적 상황에 따라 달라질 수 있다.

한 권력관계나 정치구조를 갖게 되며 이를 '정체성 정치(Identity Politics)' 라고도 한다.

대부분의 정체성 정치는 일정한 정체성을 공유하는 개인이나 집단의 집합적 주장과 관련된다. 정체성들 사이의 긴장은 개인적 그리고 집합적 수준에서 피할 수 없는 것이다. 우리 모두는 다양하고 불완전하고 분절적인 정체성을 가지고 있다. 여기서 여러 행위자들 사이에 정체성을 둘러싼 긴장과 갈등 및 대립이 발생한다. 특정한 정체성 범주는 지배적인 담론 속에서 억압되고 비정당화되며 탈가치화 되어 왔으나 이에 대한 반응은 억압받는 범주에 속하는 사람들의 가치를 통하여 나타난다.⁸⁾

지역노인복지서비스 공급네트워크 구성에 있어 정체성 정치의 중요성은 상대적으로 간과되고 있으나 네트워크가 제대로 작동하기 위해서는 정체성 정치의 개념에 대한 이해와 확산이 대단히 필요하다고 하지 않을 수 없다.⁹⁾

2) 행위자의 범주와 이해관계

지역사회는 여러 하위체계들의 집합이다. 지역사회 수준에서 발견되는 독특한 제도적 체계의 수는 지역에 따라 달라지지만 주요 하위체계로는 지방정부, 지역경제, 사회·문화 제도 등이 있으며, 이들은 다양한 공공, 민간, 시민사회의 행위자들로 구성되어 있다.

오늘날 지역사회에 나타나는 현상의 주된 특징은 거버넌스로 요약되는 비정부 기관의 확산을 들 수 있다. 지방 거버넌스는 지역사회를 구성하는 다양한 행위자들을 포함하는데, 여기서 행위자란 단일한 방법으로 그들의 목표, 즉 이해관계를 추구할 수 있는 사회적 실체를 말한다. 이러한 행위자 개념을 처음으로 언급한 것은 이스턴(Easton)이다. 그는 정치생활에서 행위자의 명시가 필요하다고 하면서 행위자는 정치생활에서 구체적인 역할 본질과 관련하여 정의된다고 본다. 이러한 이스턴(Easton)의 행위자 개념이 개인을 의미하는 것임에 반해, 막스(Marx)나 벤트리(Bentley)의 행위자 개념은 집합적 행위자인 계급과 집

8) 1960년대 미국의 여성운동, 게이/레즈비안 운동, 인종운동, 문화비판운동, 반전운동, 생태운동 등은 이런 맥락에서 파악할 수 있다. 이러한 운동은 공통적으로 신사회운동(New Social Movement)과 연관되며, 이런 운동이 네트워크 내에서 함축하고 있는 의미는 특히 크다고 할 것이다.

9) 노권운동, 노인의 정치 집단화 등은 이런 측면에서 이해될 수 있으며 지역노인들이 정체성을 공유할 때 네트워크의 효과는 더욱 커질 것이다.

단을 의미한다.

지방 거버넌스 개념과 관련하여 행위자의 개념을 정의하면 정치행위자란 정치 시스템내의 정책과정에 영향을 미치는 개인 또는 사회집단을 의미한다.¹⁰⁾ 요컨대 정치행위자란 정책과정에 자신들의 이해관계를 가지고 참여하는 공·사 행위자를 말한다고 할 수 있다.

정책과정에서 행위자의 선정기준에 의하여 발견되는 행위자는 크게 자원과 영향력을 가지고 있는 핵심 행위자와 그렇지 못한 주변 행위자로 범주화할 수 있다. 핵심행위자란 정책과정의 핵심에 위치하면서 실질적인 영향력을 행사하는 행위자를 말하며, 주변 행위자란 정책과정에서 핵심부의 주변에 위치하면서 제한적 또는 잠재적 영향력을 행사하는 행위자를 말한다. 실제 정책결정에 관여하는 행위자들이 핵심행위자인가 아니면 주변 행위자인가는 환경 속에서 발생하는 정책문제의 성격이 무엇인가와 이에 관여하는 행위자들이 가지고 있는 권력자원이나 권력분포, 네트워크의 개방성 정도 등에 결정된다. 그리고 각 행위자들은 정책 문제의 성격이 어떤 것이냐에 따라 핵심행위자로 활동할 수도 있고 주변 행위자로 활동할 수도 있다.

현실에 있어서 정책활동에 참여하는 공공, 민간, 시민사회의 주요 행위자를 보면 공공부문에서는 중앙정부, 지방정부 등이고, 민간부문에서는 기업이나 시민 등을 들 수 있고, 시민사회 부문에서는 주요 시민 단체 즉 NGO 등이 있다.

이처럼 범주화된 행위자들은 정책 문제에 관련하여 어떠한 이해관계를 가지고 있으며 행위자의 이해관계는 행위자가 가지는 구체적 선호인 정책목표를 의미한다. 아울러, 정책이익을 실현하기 위해 세력화(Empowerment)를 추구하게 된다. 세력화는 힘을 키워가는 과정으로서, 힘을 얻고, 힘을 축적해 나가는 것이며 혹은 가능케 할 수 있는 힘을 증강시키는 것으로 정의하고, 또한 세력화는 유연성 있는 활동으로서, 자신의 힘이나 자신의 결정권을 찾는 사람에 의해 기본적으로 존재하는 것뿐만 아니라 유지가 가능한 과정이라 정의하고 있다. 이밖에도 세력화는 타인에 대한 통제, 권위, 영향력의 소유라는 측면과 개인 자신의 삶을 통제하는데 도움이 되는 원조를 제공하는 것이며, 현대 사회의 특성을 고려해서 개인의 자기주장, 사회적 상향이동, 개인적 진보, 심리적 강인함 등이 세력화의 개념

¹⁰⁾ Frey, F. W., "The problem of Actor Designation in Political Analysis", Comparative Politics, January, 1985, pp.127-128.

에 포함되어야 한다고 설명하고 있다.¹¹⁾ 이 같은 세력화의 개념을 사회복지측면에서 살펴 보면 세력화란 사회사업가에 의하여 클라이언트 행동의 형태 안에 연관되어 있는 과정으로, 그 목적은 클라이언트를 칭하여 온 부정적인 가치로 인해 낙인찍힌 집단의 무력감을 감소시켜 나가는 것 이라고 할 수 있다. 요컨대 세력화는 개인적 이유이든 혹은 사회구조적 이유이든 간에 사람들이 그들의 환경과의 상호작용 속에서 권리, 기회, 자원을 확보할 수 있도록 하는 노력이라 정의할 수 있으며, 이를 통해 다양한 행위자의 이해관계를 파악할 수 있다¹²⁾. 특히 클라이언트의 욕구와 이에 따른 서비스 공급기관의 이해관계를 분석하는데 도움이 되고, 그간 단순히 서비스 제공대상으로만 여겨졌던 노인들이 지역복지의 한축을 구성하는 주체로서의 역할을 제고한다는 점에서 함축하는 의미는 크다고 할 것이다.

2. 지역노인복지서비스 공급네트워크 형성 조건

연계적 관점내지 네트워크 관점에서 볼 때 지역노인복지 서비스를 효과적이고 효율적으로 공급, 전달하기 위해 일차적으로 필요한 것이 지역사회의 복지 네트워크를 구축하는 일이다. 이때의 네트워크는 합목적인 조직의 진화과정에서 나타난 하나의 전략적 형태라 할 수 있다. 즉, 네트워크를 형성해 지역노인복지 서비스 제공에 드는 거래비용을 삭감할 것인지 혹은 지역노인복지 서비스 제공의 이윤 극대화, 혹은 최적의 효율성을 달성할 것인지를 결정하는 하나의 전략적 행위로 이해할 수 있다. 네트워크를 어떻게 인식하느냐에 따라 네트워크의 형성 모습은 달라지게된다. 이 같은 경제행위와 네트워크 개념을 접목하는 것이 배태(Embeddedness)¹³⁾이다.

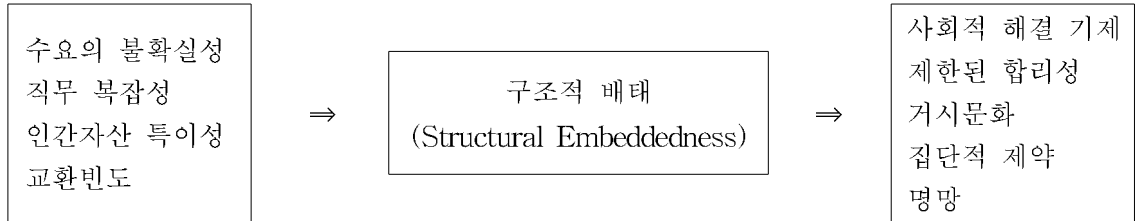
11) Browne, C. V., "Empowerment in Social work practice with older women", Social work, 1995, p.7.

12) 세력화의 개념 정의와 관련하여 이를 보다 구체적으로 보면 Solomon은 세력화가 요보호 클라이언트를 대상으로 하는 하나의 개입(Intervention)이라 규정하였고, 세력화를 사회사업가가 활용하는 하나의 기술(Skill)로 인식하였는데, 이같은 접근은 세력화가 원조자에 의한 것이 아니라 클라이언트 내에 존재하는 것을 뜻한다. 이 같은 개념은 세력화가 개인, 스스로 혹은 대인관계를 통해서 또는 정치적인 측면에서 클라이언트 각자의 힘을 키워 나가는 과정이며, 클라이언트는 자신들이 처한 환경을 개선하기 위하여 직접적인 행동을 취하여야 한다는 점을 강조한다.

13) 배태(Embeddedness)에 대해 김용학은 '자리매겨짐'으로 표현한다. 배태의 유형에는 문화적 배태(Cultural Embeddedness), 구조적 배태(Structural Embeddedness), 정치적 배태,

보가티 등(Borgatti et al)¹⁴⁾에 있어서 네트워크의 형성원리는 교환조건의 상호작용으로 인해 사회적 문제해결기제의 기초로서 구조적 배태가 발생하고 이것이 진화된 형태가 네트워크임을 밝히고 있다.

〈그림4-1〉 네트워크 형성조건과 원리



자료 : Borgatti et al. ibid, 1997, p.916.

수요의 불확실성, 인간자산의 특이성, 직무복잡성 그리고 빈번한 교환 등의 조건은 구조적 배태를 발전시키며, 이는 단일, 양자간 관계의 질과 깊이에 관계된 것이다. 결국 구조적 배태란 양자간 관계의 상호 접촉이 제3자에게 연결된 정도를 말한다.¹⁵⁾ 이것은 자율적 단위간 조정을 증진시키기 위한 가치와 규범을 확산시키고 안정적 교환관계를 증진하기 위한 행위자의 행위에 대한 정보를 확산시킨다. 이렇게 함으로써 모든 행위자는 수요 불확실성의 조건하에서 안정적인 교환을 위한 무한 접촉이 가능하게 되는 것이다.

지역노인복지 서비스 전달네트워크는 이러한 상호행위적 네트워크를 토대로 하여 전략적 네트워크의 의미를 수용한다. 직무 복잡성과 수요 불확실성은 노인복지 수요의 복합적 성격을 반영한다고 할 수 있다. 그리고 인간자산 특이성은 네트워크 참여자인 정부, 시장, 시민사회간의 자산 특이성이 일상화된 교환관계를 통하여 상호작용하게 되는 협력을 의미한다. 따라서 정부주도 서비스 전달체계로부터 네트워크 전달체계로의 변화를 위한 지방정부의 역할은 바로 이러한 자산의 특이성을 발현할 수 있도록 하는 것이며 이는 민영화¹⁶⁾, 규제완화, 공공·민간협동 프로그램 등을 통해 촉진될 수 있다 할 것이다.

인지적 배태 등 4가지가 있다.

14) Borgatti, S., et al., "UCINET6 for Windows : Software for Social network analysis", Natick : Analytic Technologies, 1997, pp.916-920.

15) Granovetter, *op. cit.*, p.35.

16) 한국에서 민영화의 한 방식인 민간위탁에 대하여는 실정법적인 근거를 가지고 있다. 행

광주광역시 남구의 민간위탁 추진내용을 보면 2004년까지 12건이 민간위탁 되었다. 내용별로 보면 사회복지시설 위탁 8건, 환경위생사무 위탁 2건, 공공시설 및 체육 청소년 시설 위탁이 2건으로 사회복지시설에 대한 민간위탁이 주를 이루고 있다(광주광역시 남구 기획감사실, 내부자료). 그렇지만 이같은 민간위탁 추진 실적도 그 내용을 보면 시설에 대한 관리가 대부분이어서 자산의 특이성을 발현하는데에는 미치지 못하고 있다. 또한 보건복지분야의 규제완화 사항을 보면 노인복지회관 위탁운영상의 취소 요건 완화 등 대단히 미미한 편이다. 복지분야에서의 공공·민간 협동프로그램으로는 효사랑 실천사업, 평생학습도시 조성사업 등을 추진하고 있는데, 효사랑 실천사업은 지역사회 복지네트워크 구성을 목표로 각종 복지기관, 병·의원, 시민 등이 참여하는 정책으로 민영화나 규제완화 등 신자유주의적 논리에 입각한 정책추진보다는 상대적으로 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다.

1) 네트워크와 신뢰구축

네트워크에 의한 거래는 특정 파트너와의 관계에 의존하는 장기적인 양상을 띤다. 이 장기적 거래는 당사자간 신뢰를 축적하며 반복적인 거래로 진전한다. 이 같은 반복 거래가 약속되면 기회주의적 행위와 이기적인 행위가 줄어든다. 네트워크는 행위자간 신뢰가 쌓이기 위한 하나의 공간이다. 신뢰(Trust)는 비경제적인 자원이긴 하지만 근대 경제활동 및 거래의 기본적인 토대로 일찍부터 인정되어온 개념이다. 신뢰에 대한 관심은 한 사회의 경제적 성과가 그 사회가 축적한 신뢰(혹은 사회적 자본)의 양에 직접적으로 영향을 받는다고 주장한다. 후쿠야마(Fukuyama, 1995)와 퍼트남(Putnam, 1995)의 연구가 대표적인 것이라 할 수 있다¹⁷⁾

지역노인 복지서비스 공급네트워크 구성에 있어서 조직간, 행위자간 신뢰체계를 구축하는 것은 성공적인 네트워크 실현의 기초가 된다는 점에서 중요한 조건의 하나라 할 수 있

정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정이 그것이다. 동 규정에 의하면 행정사무의 범위와 관련하여 조사, 검사, 검정, 관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무는 민간위탁할 수 있다고 밝히고 있다.

17) 경영환경의 변화도 신뢰의 중요성을 촉진한 한 요인이다. 글로벌화와 정보기술의 발전에 의해 형성된 새로운 경영환경은 오랜 기간동안 함께 해왔던 '수직적 통제' 보다는 '수평적 협력'을 요청하고 권장한다.

다. 네트워크 형성과 관련하여 저커(Zucker, 1986)는 신뢰가 생산 방식에 의해 어떻게 형성되는가를 <표 4-1> 과 같이 유형화 하고 있다.¹⁸⁾

<표 4-1> 신뢰의 생산의 방식에 의한 유형

신뢰의 유형	근 거	근거의 예	신뢰구축방안
과정의존적 신뢰	반복되는 교환	평판	신뢰에 대한 투자 (타인에게 양도될 수 없으므로 신뢰에 대한 시장부재)
특성의존적 신뢰	개인이나 집단의 귀속적 특성	혈연, 인종, 성	신뢰는 주어지는 것
제도의존적 신뢰	공식적인 사회제도	신뢰를 제공하거나 보증하는 제도나 조직	신뢰에 대한 투자 및 구매

자료 : 김용학, 전게서, 2004, p.137. 재인용

여기서 과정의존적 신뢰란 지속적인 상호작용을 통해서 축적되는 신뢰를 지칭한다. 특성의존적 신뢰란 한 개인이 속하는 집단의 귀속적 특성, 즉 집단이 주는 신호(Signal)에 의해서 형성되는 신뢰이다. 제도의존적 신뢰란 공식적인 제도가 제공하는 신뢰로써 개인의 평판이나 귀속적인 특성과는 상관없이 공식적으로 제도나 조직이 특정 행위자는 신뢰할 만 하다고 보증해 주는 신뢰로써 학위나 자격증 등에 의해 부여되는 신뢰가 여기에 속한다.¹⁹⁾

이 같은 신뢰는 시민사회에의 참여 정도에 따라, 그 크기가 달라진다. 예를 들어 교회, 노동조합 등의 단체에 가입하면 이러한 단체에 소속함으로써 하게 되는 활동 외에도 좋은 이웃과 동료들을 만나 대화를 나누고 이를 통해 사회적 관계를 쌓을 수 있는 기회 등을 얻을 수 있게 된다. 결국 시민사회의 자발적 결사체에 참여함으로써 시민들 사이에 축적

18) Zucker, L.G., "Production of Trust : Institutional sources of Economic Structure 1840-1920", Research in Organizational Behavior, 8, 1986, p.60.

19) 김용학은 Zucker의 신뢰유형에 대해 신뢰생산의 원천에 초점을 맞춘 유용한 것이지만 신뢰의 근거를 신뢰하는지에 대한 물음이 간과되어 있음을 지적하면서 상대적으로 신뢰와 사건으로서의 신뢰를 구별하고 있다(김용학, 전게서, pp.138-145).

되는 신뢰를 얻어낼 수 있으며 이는 네트워크 구성의 필수적 요소가 되는 것이다. 지역사회에서 노인복지서비스 공급네트워크를 구성하는 개별주체, 혹은 행위자, 조직들은 신뢰를 구축할 수 있는 기본조건 및 제반 신뢰의 유형을 획득해 나갈 수 있도록 일정한 역할을 수행해야 하며, 그것이 네트워크 형성의 기본적 조건인 동시에 상호 협력의 선행조건이 된다.²⁰⁾

2) 네트워크와 거버넌스

네트워크는 특정한 경제적·비경제적 행위를 확산시키는 매체이기도 하다. 즉 한 경제 행위자의 선택이 마치 바이러스가 옮겨가듯이 다른 행위자로 전염되는데 여기서 네트워크는 통로(Conduit)역할을 맡고 있다. 따라서 한 행위자가 어떠한 행위를 선택할 것인가를 정확히 이해하기 위해서는 그 행위자가 누구와 연결되어 있는가를 알아야 한다.

이는 네트워크의 지배구조인 거버넌스와 관련되는 것으로서 독립적인 조직들이 협동을 통하여 부가가치를 창출하기 위해서 자원과 서비스를 교환하고 이를 상호 관리하는 특정한 방식을 말하는데, 이것은 네트워크 내에서 각 행위자의 역할과 지위를 지칭하는 것이다.

굴라티(Gulati)는 전략을 착상하고 수행하는데 필요한 조직의 힘 또는 강점(Strengths)에 대해서 고려할만한 조직자원의 특수한 형태를 네트워크 자원(Network Resource)이라고 정의한 바니(Barney)의 논리를 구체화하였다. 그는 네트워크가 조직간 또는 행위자간 연계에 내재되어 있는 경향이 강하기 때문에 조직 또는 행위자가 특정한 네트워크 속에 참여할 때 비로소 네트워크 자원의 가치가 발생하며, 조직 또는 행위자의 전략적 행동에 영향을 미칠 수 있다고 보았다.

한편, 반데벤 등(Van de Ven & Ring)은 사회적 네트워크를 구성하고 있는 조직간 관

20) 협력의 전제조건으로서 신뢰는 매우 중요하다. 그러나 특이한 경우이기는 하지만 신뢰 없는 협력도 가능하다. 신뢰 없이 협력이 성립하는 것의 대표적인 예는 지속적인 거래에서 맞대응(tit-for-tat)전략이다. 여기서 맞대응이란 상대가 협력하면 나도 협력하고, 상대가 배신하면 나도 배신하는, 이른바 직전의 상대전략을 그대로 따라하는 전략이다. 이럴 경우 상대 혹은 내가 먼저 협력을 택하면 맞대응 원칙에 의해 협력에 도달하게 된다. 그런데 이 경우에 어떤 돌연적인 비협력이 나타나게 되면 그 비협력이 지속적으로 맞대응되는 불안정성이 있다. 근본적으로 협력이 지속적이고 안정적이기 위해서는 행위자들의 기회주의와 자기이해만을 추구하는 행위선택을 최소화할 수 있도록 통제되는 것이 요구된다. 여기에서 보듯이 맞대응에 의해 성립한 협력은 비교적 쉽게 깨질 수 있다(손동원, 전게서, p.220.).

계에 있어서 당사자들의 역할이 네트워크를 운영하는 중요한 요소임을 강조하고 있다. 이들은 네트워크의 구성조직간 갈등을 해결하기 위해서는 당사자간의 신뢰가 필요하고, 네트워크의 효율성과 당사자들의 지분을 고려하는 동시에 성과를 기대하기 위해서는 각각의 역할이 충분히 기능을 발휘해야 한다고 설명하였다.

이러한 네트워크 내에서의 역할은 로렌스와 로쉬(Lawrence & Lorsch)가 거론한 분화와 통합의 관점에서 역할이 서로 조합되어 혼합적으로 구성될 수 있는데, 이를 역할 역동성(Role Dynamics)이라고 부른다. 이를테면, 혼합적 성격의 네트워크-합작사업(joint venture), 라이선스 협정(license agreements), 공급자 관계 설정(supplier arrangements)등에 참여한 주체들은 네트워크에 참여함으로써 얻을 수 있는 이익의 반대급부로 저마다의 고유한 역할 수행이 요구되며, 이런 각자의 역할들은 역할 역동성에 의해 서로 조합됨으로써 혼합조직(hybrid organization)의 형태가 다양해지는 것이다. 이런 혼합조직의 사회적 교환관계에서 신뢰를 바탕으로 목적했던 상호이익의 실현과 역할수행이 끝날 때까지의 역할 역동성을 통해 정착, 유지, 개발, 해체되는 과정을 겪게 된다. 이런 역할 역동성이 일어나는 것은 네트워크내에서의 지위를 확보하기 위한 것인 바, 지역노인 복지서비스 공급네트워크 형성단계에 있어 이에 대한 고려는 대단히 중요한 요소가 되는 것이다.

3. 지역노인복지서비스 공급네트워크 형성 유지 전략

1) 상호협력적 관계의 기반 구축

네트워크의 구조적 핵심은 당사자간 협력이 보장되면서 동시에 안정성 및 지속성을 가질 수 있느냐의 여부에 달려있다. 이같이 새로운 형태의 공급 네트워크를 구축하는데 있어 성패여부는 당사자간 또는 구성요소들 간의 협력을 어떻게 유도하느냐로 집약된다고 할 수 있다.²¹⁾ 이러한 협력은 연합(Coalition), 연계(Linkage), 네트워크, 전략적 동맹(Strategic Alliance), 협력(Cooperation), 조정(Coordination), 파트너쉽 등 다양한 형태로 이야기되고 있다.

협력은 상호이익, 상호의존성, 호혜성, 공동생산 등을 특징으로 하며 공통적인 시각을

21) 손동원, “정보기술과 신뢰 : 사회적 자본의 매개 역할”. 경영논집5(2). 인하대학교 경영연구소, 1999, pp.51-52.

수반하고 구조를 연결하고 개발하며, 일, 자원, 보상 등을 공유한다. 협력을 위해서는 관계 당사자들의 기회주의와 자기이익추구를 통제할 수 있는 장치가 요구된다. 한쪽 당사자의 다른 당사자에 대한 통제가 미비될 경우에는 양자간의 신뢰(trust)가 이를 대체할 수 있다. 즉, 서비스 공급에 있어 당사자간 역할의 강제는 공식적인 법률적 계약으로 이루어지는 것이 일반적이지만 기회주의의 관리와 신뢰가 상호 대안이 될 수도 있는 것이다.

한편 당사자간 협력을 이루기 위해서는 ‘협력은 곧 이익’이라는 인식이 필요하다. 하지만 집단행동이론이나 게임이론에서 보이는 것은 행위자가 비록 협력에 관심이 있다 하더라도 상호작용의 상황구조는 행위자가 비협력적 전략에 집착하는 것으로 결론지어진다. 이와 같이 죄수의 딜레마나 공유지의 비극(the tragedy of commons)같은 게임이론에서 협력의 문제는 집단이익뿐만 아니라 자기이익까지도 손상되는 것을 보여주고 있는 것이다.

그렇다면 집단목표를 이루기 위한 협력은 오로지 강제되어야 한다는 가정에 이르게 된다. 하지만 행위자가 개인적 합리성을 견지한다하더라도 게임이 반복되면서 행위자의 협력전략 선택은 논리적으로 정당화되어 협력을 설명할 수 있게 된다. 그러므로 정보교환²²⁾, 규칙의 설정²³⁾, 그리고 네트워크 관리²⁴⁾등은 협력에 이르게 하는 수단이 될 수 있다.

이 연구에서 조사한 바 협력관계가 요청되는 기관의 순위는 구청, 동사무소, 보건소 등 정부기관이 1순위에 있고 가정간호병원 등이 뒤를 있고 있다(제 4장 참조). 정부와 민간간의 관계는 대체로 정부가 민간의 역할을 간섭, 통제하거나 조장하게 됨에 따라 상호 독립적이라기보다는 협동, 갈등, 의존적인 관계에 놓이기 쉽다. 특히 둘 사이의 관계는 이념이나 가치관의 차이로 인하여 협동보다는 갈등 관계에 놓이는 경우가 발생하므로 이상적인

22) 죄수의 딜레마에서 가정하는 행위자간 의사소통의 부재는 현실적으로 타당하지 않으므로 행위자간 정보교환을 통해 합의된 해결책에 이를 수 있도록 위치지우는 것이 중요한 협력수단이 된다는 것이다.

23) 마치와 올센(March & Olson)은 복잡한 행동의 형태는 계산과 일상의 혼합이라고 하면서, 비용편익을 고려한 행태와 표준운영과정(SOP)인 규칙에 따른 행태로 이루어진다고 본다. 그렇다면 게임에 참여하는 행위자의 기회주의적 행동(철회나 무임승차)을 포기하는 약속인 규칙의 설정(set of rule)이 유용하다. 그 예로 협력협정, 계약, 공동투자 등이 있다.(March, J. and J. P. Olson, 「Democratic Governance.」 New York : Wiley, 1989, pp.21-38.

24) 행위자가 협력할 수 있는 좋은 상황이 아닌 경우, 상호작용할 수 있도록 조건을 변화시키는 등 강제적이 아닌 자율적으로 협력할 수 있는 수단으로서 네트워크관리를 말한다.

협동관계가 형성되기 위한 전제로서 양자간의 힘이 균형이 제도화 되어야 한다.²⁵⁾

이를 위하여 지방 정부는 민간조직의 등록을 공식화하고 적법한 절차와 규정을 통하여 이러한 조직들의 활동을 유도하는 역할을 수행하면서 부정적 영향은 최소화 할 수 있도록 통제할 필요가 있으며, 민간조직 또한 정부의 예산지원(보조금 등), 등록관리 등으로 인해 종속화 되기보다는 자율성을 유지하면서 지방 정부를 견제 할 수 있는 균형관계가 형성될 수 있도록 노력하여야 한다.²⁶⁾

2) 네트워크 유지관리 전략

네트워크 관리는 게임관리와 네트워크 구조화 등 두 가지 유형으로 구분된다. 전자는 행위자간 상호이익이 되는 활동의 조건을 촉진하는 것을 말하며, 후자는 네트워크내의 변화와 행위자간의 관계, 자원의 배분, 규칙 등을 재구조화 하는 것을 말한다.

게임관리는 네트워크내의 지배적인 규칙과 자원의 배분을 염두에 두고 현존하는 행위자들, 자원, 그리고 행위자의 지각 등을 통합하는 것을 목적으로 한다. 따라서 네트워크내에 현존하는 방해요인과 기회요인을 전략적으로 예측해 협력 행위와 공동생산을 창출하기 위한 조건을 촉진하는 것이다. 네트워크 구조화는 행위자간 관계, 자원배분, 지배적인 규칙, 그리고 현존하는 지각 등을 변화시키는 전략들을 의미한다.

행위자(Actor)는 네트워크의 일부로서 이들 간의 관계를 통해 네트워크의 특징이 결정

25) 김용학은 네트워크 사회의 출현은 위계를 수평적인 관계망으로 변화 시키면서 권력이 동이라는 현상을 낳고 있다고 말한다. 교환이론과 사회연결망 이론을 가지고 이를 설명하는데 교환이론에서 권력(Power)이란 의존(Dependence)의 역함수라고 한다. 즉 A가 B에 대해서 갖는 권력은 B가 A에 의존하는 정도에서 A가 B에 의존하는 정도를 뺀 함수이다. 따라서 의존도가 대칭인 교환관계에서 권력은 발생하지 않는다. 또 정보의 비대칭성이 권력관계를 낳는다고 주장한다. 여기서 정보 비대칭, 혹은 자원획득의 용이함을 키움으로써 상호작용의 폭을 넓히고 이것이 ‘권력이동’을 야기한다고 한다 (김용학, 전제서, pp.10-12).

26) 행정자치부가 시행하고 있는 민간단체 지원 사업과 관련해 사업목적을 보면 NGO와 정부의 파트너십 구축을 통한 공익활동 증진, 참여민주주의 실현으로 민주사회 발전에 기여하고 풀뿌리 NGO의 육성 및 시민운동 활성화 등을 표방하고 있다. 이 사업은 시민사회 조직을 육성키 위해 재정 지원에 중점을 둔 것이지만, 정부와 민간 조직 간의 균형 관계 형성에 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

된다. 자원(Resources)은 권력, 지위, 정당성, 지식, 정보, 자금 등을 의미하며 규칙은 네트워크 내에서 게임이 이루어지는 절차를 일반화하는 것을 말한다. 여기서 절차는 행위자들이 공동으로 상호작용하는 과정에서 발생되며 행위자의 행태를 규제하게 된다. 또한 지각(Perceptions)은 행위자가 자신과 다른 행위자의 행동을 해석하고 평가하는 기초로서 현실에 대한 이미지나 정의를 의미하는데 이는 <표 4-2> 와 같이 요약될 수 있다.

<표 4-2> 네트워크 유지전략

구 분	행 위 자	자 원	규 칙	지 각
게임관리	선택적 활성화	동원	예측가능	타협, 협동, 이미지
네트워크 구조화	행위자간 관계의 변화	배분의 변화	규칙변화	규범,가치,지각의 변화

자료 : Klijn, et al., *op. cit.*, p.442

클라인 등(Klijn, et al.)은 네트워크의 특징을 협력의 문제로 보고 성공적 네트워크 관리를 위해서는 행위자간 협력을 촉진하고 협력을 방해하는 요소들을 제거, 예방하는 것이라 본다. 그러면서 일반적으로 좋은 네트워크 관리의 규범을 다음 여섯 가지로 지적하고 있다.

첫째, 윈-윈 상황의 달성, 둘째, 행위자와 자원의 활성화, 셋째, 상호작용 비용의 제한 넷째, 자발적 기여의 확보, 다섯째, 정치 행정적 관리, 여섯째, 상호작용의 질과 개방성이 그것이다.

반면 외적 통제는 바람직하지 않다. 왜냐하면 외적 통제전략이 조직 수준에서 어느 정도 효과성이 검증되었다 할지라도 조직간, 전달체계수준 등에서의 상황은 달라질 수 있기 때문이다. 다시 말해 조직간 수준에서 발생한 문제에 대해 조직간 교환관계의 거래비용구조를 수정하는 것으로 한정한다면 비가시적 비용과 편익을 간과하는 오류를 범하게 된다. 따라서 유인(incentive)은 거래비용부담을 상쇄하는데 충분치 않다는 것을 인식하여 비용구조를 바꾸는 것보다는 위임과 할당을 통해 행위자간 부담을 분배하는 것이 중요한 전략 중의 하나가 되어야 한다. 이는 재량을 제약함으로써 시장의 단점인 “클라이언트 거부”를 최소화할 수 있게 하는 장점이 있다. 한편 네트워크간 활동을 촉진하기 위해서는 조직을 창설하는 전략이 용이하다.²⁷⁾ 지역내 공사간 협의체나 관련조직간 조정기구 등이 그 예가 될 수 있겠다.

광주광역시 남구는 사회복지시범사무소를 설치 운영하면서 동 사업의 효율적 추진을 위해 지역사회복지협의회를 구성 운영하고 있는데 이는 위와 같은 조직의 한 예라 할 것이다. 2004년 12월말 현재 지역사회복지협의회는 공공기관, 생활시설, 이용시설, 의료기관, 학계, 시장 등 남구 지역의 다양한 지역복지서비스 공급주체가 참여하고 있다²⁸⁾. 지역사회복지협의회 주요기능의 하나로 복지, 보건, 의료등 연계·협력의 강화를 들 수 있다. 즉 사회복지, 보건의료 등 지역 내 사회복지 관련 기관 및 단체의 서비스 제공의 연계 협력을 위한 민·관·복지·보건 부문간의 협의 및 연계사업 시행 등을 주된 목적으로 하고 있다. 이 같은 지역복지서비스에 대한 네트워크 구축은 복지자원의 발굴, 동원과 복지문제 해결에 새로운 시금석이 될 것으로 예상된다.

27) Mytle, R. C. and K. H. Wilber, "Designing Service Delivery Systems : Lessons from the Development of Community-Based Systems of Care for the Elderly", Public Administration Review, 54(3), 1994. pp.250-251.

28) 광주광역시 남구 지역사회복지협의회는 20명의 위원으로 구성되어 있으며, 산하에 실무협의체를 두고있다. 실무협의체는 65명으로 구성되어 있는데 민간부문에서 32명이 참여하고 있다.(광주광역시 남구 사회복지사무소, 내부자료)

제2절 지역적 맥락하에서 네트워크가 갖는 특성 반영

1. 지역적 맥락의 의의

오늘날 지역사회를 둘러싼 환경 조건은 복잡하며 카오스적이고 역동적이다. 지역사회 복지 서비스 공급역량, 특히 지방정부의 공급에 중요한 영향을 미치는 환경조건으로는 세계화, 민주화, 지방화, 정보화 등을 들 수 있다. 세계화는 신자유주의 이념을 토대로 국가의 경계가 무너지면서 전 세계가 지구촌화 되는 현상이다. 이는 국가 또는 중앙정부의 권력과 권위가 상대적으로 축소되는 대신 지방정부와 민간부문의 기업, 시민사회단체의 자율성 향상과 권력 증대로 나타나고 있다. 민주화는 중앙에 대한 지방의 민주화와 개인과 집단의 정치적 효능감 증대로 인하여 시민의 정치 요구와 시민 참여로 연결되고 있다. 정보화는 정보통신 기술과 인터넷의 발달로 인하여 정보의 생산과 활용이 증가하는 현상을 의미한다. 이런 환경변화의 추세가 지방의 사회복지 서비스 제공에 미치는 영향에는 긍정적인 부분과 부정적인 부분이 존재하고 있다²⁹⁾.

이 같은 환경 변화는 지역 노인복지 서비스 공급 네트워크를 형성함에 있어 지역적 맥락을 반영해야 함을 의미한다. 즉 유사한 네트워크라 할지라도 지역적 맥락의 차이에 따라 그 효과에서는 크게 달라진다는 것이다. 특히 네트워크 구조의 차이는 서비스 효과성의 차이를 유발시키며 이러한 구조적 원인은 네트워크의 맥락적 특성으로 해석된다.

네트워크의 맥락적 특성은 어떤 네트워크의 특성이 존재하게 되는 사회경제적 배경을 말한다. 프로반과 밀워드(Provan and Milward)는 이를 시스템의 안정성과 자원의 풍족성으로 표현하고 있다. 이들의 연구결과에 따르면 조직간 서비스를 단순히 통합하는 것만으로는 효과성을 제고할 수 없고 다음과 같은 조건이 충족 되었을 때 체계 수준의 산출 효과성을 향상시킬 수 있다는 것이다. 우선 네트워크 구조에 있어서는 밀도가 낮고 중심화로 통합된 구조가, 밀도가 높고 네트워크 참여자간 응집적으로 연결된 분산 통합구조에

29) 지역복지서비스 공급에 있어 새로운 환경 변화는 클라이언트의 욕구를 충분히 반영한 서비스를 제공해야 한다는 것과 서비스 공급 방식의 다원화 등으로 인해 복지 서비스 내용을 보다 알차게 할 수 있다는 긍정적 측면이 존재하는 반면, 환경 변화를 빌미로 대상자들의 욕구를 충분히 충족시켜줄 수 없음에도 자원의 부족 등을 이유로 한 클라이언트의 형식적인 관리 및 복지 서비스의 최저 수준 공급, 복지 대상자와 일반인 간의 정보 격차 누증 등의 부정적 측면이 존재한다.

비해 효과적이며, 상위정부의 재정 통제가 파편화되지 않은 직접적 외부통제일 때 효과적이라 말하고 있다. 또한 네트워크의 맥락에 있어서는 자원이 충분하며 시스템이 안정적인 네트워크가 자원이 부족한 상황에서 심각한 변화를 겪고 있는 시스템에 비해 효과적임을 밝히고 있다. 이러한 그들의 연구는 사회경제적 배경에 따른 네트워크의 다양성을 고려해야 함을 시사하는 것이라 할 수 있다. 여기에서는 이 같은 논의에 따라 광주광역시 남구의 지역적 맥락에서 지역노인복지서비스 공급 네트워크 구조를 형성함에 있어 무엇을 고려해야 할 것인지를 살펴본다.

1) 지방 환경 및 지역 복지서비스 제공

네트워크 형성을 통한 지방 거버넌스 체제 구축을 위해 고려해야 할 변화의 범주는 국내외의 정치·경제·사회적 환경변화로부터 나타나는 새로운 요구와 압력이다. 이는 지역 사회에서 인간이나 조직이 환경변화에 부적응하여 발생하는 다양한 사회문제들이 존재함을 의미하며, 이런 문제들은 대개 서로 복잡하게 얽혀있는 해결하기 어려운 문제(Wicked Issue)이다.³⁰⁾ 이런 지역사회의 해결하기 어려운 문제(Wicked Issue)를 해결하기 위한 기제가 바로 네트워크라 할 수 있다. 잭슨과 스타인비(Jackson & Stainby)가 네트워크 조직을 거버넌스의 구조로서 공사조직들이 직면하고 있는 해결하기 어려운 문제를 해결하기 위한 조직으로 정의한 것은 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

광주광역시 남구의 지역 환경을 살펴보면 남구의 전체면적은 61.07km²이며 총인구는 214,431명(2004. 12. 31 현재)이며, 법정동은 30개, 행정동은 16개이다 <표 4-3>. 연령별

30) 이러한 사회문제의 범주에는 다양한 정책 영역이 포함된다. 예를 들면 도시개발, 도시재개발, 환경보호, 환경기초시설, 복지정책 등이 있다. 이 연구대상지역인 광주광역시 남구 역시 이런 다양한 사회문제가 발생하고 있으며, 공공, 시장, 시민사회부문에 속하는 행위자들 사이에 갈등과 대립이 야기되고 있다. 노인복지와 관련하여 광주광역시 남구에 건설예정인 ‘노인건강 문화타운 건립사업’은 지역사회문제에 얽힌 이해관계를 반영하는 사례의 하나라 할 수 있다. 이 사업은 광주광역시 남구 지역의 미래 중심이 될 예정지역에 노인의 복합적 수요를 동시에 해결해 줄 수 있는 다양한 공급 시설을 갖추는 등 공공, 민간의 모든 행위자가 함께할 수 있는 종합복지시설로 노인문제 해결에 커다란 기여를 할 것으로 예상된 프로젝트이지만, 대상 부지를 둘러싼 주민과 환경단체의 반대로 현재 사업추진 자체가 불투명한 상태이다. 이는 민간, 시민사회가 노인문제라는 새로운 환경변화에 적응치 못해 발생한 사례라 할 수 있을 것이다.

인구구조는 1998년부터 2003년까지 19세 이하의 인구는 감소하고 있으며 20세 이상의 성인과 노인인구의 비율은 계속 증가하고 있다 <표 4-4> .

<표 4-3> 광주광역시 남구 지역여건

면적	인구	법정동	행정동	재정규모
61.07km ²	214,431명(71,624세대)	30	16	1,077억원 (2005년도 예산)

자료 : 광주광역시 남구 기획감사실, 내부자료(기준일 : 2004. 12. 31)

<표 4-4> 광주광역시 남구 연령별 인구구조

(단위 : 명, %)

연령별	1998	1999	2000	2001	2002	2003
19세이하	79,582 (32.57)	73,952 (31.19)	69,690 (30.11)	65,080 (28.78)	61,033 (27.58)	57,719 (26.71)
20~64세	150,990 (61.78)	148,816 (62.75)	147,154 (63.57)	145,937 (64.53)	144,727 (65.37)	142,239 (65.87)
65세이상	13,810 (5.65)	14,370 (6.06)	14,657 (6.32)	15,126 (6.69)	15,597 (7.05)	16,044 (7.42)
계	244,382 (100)	237,138 (100)	231,501 (100)	226,143 (100)	221,357 (100)	216,102 (100)

자료 : 광주광역시 남구, 광주광역시 남구 통계연보, 2004, p.53. 재구성

특히 노인인구 추계를 보면 지속적으로 증가하여 2002년에 7.05%로 고령화 사회에 진입하였으며, 2003년은 7.24%로 갈수록 노인인구 비율이 높아지고 있다. 한편 지역노인복지서비스와 관련한 지표를 보면 65세이상 노인 인구는 16,044명이며 이 가운데 의료 취약 인구라 할 수 있는 독거노인³¹⁾1,003명(전체 인구의 0.46%), 의료급여대상자³²⁾788명(전체인

31) 여기서 독거노인은 경로 연금 수급대상자 및 국민 기초생활 수급자 중 주민등록상 단독세대로 되어 있는 노인 인구를 대상으로 파악하였다.

32) 여기서 의료급여대상자는 1939.12.31 이전 출생자로서 국민기초생활수급자를 말한다.

구의 0.36%), 노인부부세대는 690세대(전체세대의 0.96%)가 분포하고 있다. 보건관련 지표를 보면 보건소와 2개의 보건진료소가 있으며, 의료기관은 병원11개소, 의원 100개소, 치과의원 57개소, 한의원 26개소가 있다. 사회복지시설은 14개소, 노인복지시설 11개소, 종합사회관 3개소가 위치하고 있다.

보건소와 협력관계를 갖고 있는 민간의료 기관은 전체 26개소가 있으며 광주광역시 남구내 의료기관은 14개소, 광주광역시 남구 외 의료기관은 12개소이다. 이들 기관은 광주광역시 남구의 효사랑 실천사업 추진 및 방문보건 의료사업과 환자진료 및 치료에 있어 연계체계를 형성하고 있다.

전반적으로 광주광역시 남구의 지역노인복지서비스 제공여건은 보건·의료 및 복지 통합 서비스 제공이라는 측면에서 볼 때 어느 정도 갖춰져 있다고 판단된다. 그러나 현재 보건소와 협력관계를 갖고 있는 민간의료기관의 협력 내용은 환자 의뢰 등으로 단순한 실정이고 사회복지시설과의 업무협력관계는 일상적인 업무협조 수준에 머물러 있는 형편이다. 따라서 사회복지사업과 보건의료 사업 간의 전문성을 조화시켜 제공하는 서비스 수준에는 미치지 못하고 있다고 평가할 수 있다. 이 분야 민간조직과의 관계도 적극적인 협조체계가 부족하다.

그러므로 효율적인 지역복지 서비스 제공을 위해서는 정부, 시장, 시민사회 단체간의 협력을 제고하기 위한 지역사회의 조직화가 필요하다. 지역사회 조직에 대해 존스와 디마치(Johns & Demarche)는 지역사회 조직은 수단(Mean)이며 목적(End)이 아니라는 점을 밝히고 있다. 그들에 의하면 기관, 직원, 사업, 지식, 기술은 수단에 불과하며 인간의 복지와 성장이 목적이라고 한다. 그들이 말한 지역사회 조직의 일반적 원칙을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역사회는 개인과 마찬가지로 자기결정(Self-Determination)의 권리를 갖고, 둘째 사회복지기관 자체의 이익보다 지역사회 복지가 사업을 선정하는데 최우선 고려되어야 한다. 셋째 조정(Coordination)이란 성장을 위한 과정이며, 넷째, 지역의 서비스는 공평하게 분배되어 모든 사람들이 차별 없이 평등하게 이용할 수 있어야 하며, 다섯째, 지역복지기관의 효과적인 운영과 사업을 위해서는 집중과 분산간의 균형이 있어야 한다.³³⁾

33) 존스와 디마치(Johns & Demarche)는 이외에도 의사소통의 장애요인 제거, 다양성 존중,

이 같은 지역사회 복지 조직의 원칙은 지역적 맥락 하에 네트워크를 구성하는데 있어 하나의 가이드라인이 될 수 있을 것이며, 이것은 지역의 자원 발굴 및 동원 등에 있어 자발적 참여를 이끌어내는데 중요한 요소가 된다고 할 것이다.

2) 지역의 복지공급 역량 반영

커츠(Kurtz, 1940)는 지역사회 조직의 발전단계를 8단계로³⁴⁾ 구분하면서 지역사회 복지 공급을 위한 조직의 과정은 모든 관할 지역사회 차원에서 사회복지기관들이 그들의 목적을 달성하기 위해, 개별적 혹은 연합해서 활용하며, 그들 간에 다양한 관계를 맺고 있다고 말하고 있다. 지역의 복지 공급 역량을 반영하기 위해서는 지역 내 산재하는 복지 서비스 제공기관의 활동 프로그램, 1인당 담당 클라이언트 수, 정규직원의 수 등을 반영하여야 한다.

이미 앞에서(3장) 파악한 바와 같이 노인복지 서비스 공급기관에서 제공하고 있는 서비스 프로그램은 노인상담, 건강상담, 병원에 진료의뢰 등 단순 서비스 제공수준에 머물러

지역사회 조직을 수행하기 위한 구조의 단순화, 사회적 욕구, 전문가의 도움 필요 등을 추가적으로 언급하고 있으며, 맥닐(McNeil)은 지역사회 조직의 원칙으로 지역사회 조직 목표, 지역사회가 일차적인 클라이언트라는 점, 지역사회 환경이해, 지역 각계각층의 참여, 욕구변화의 고려, 기관간의 상호의존성 과정으로서의 지역사회 조직 등 7개 원칙을 제시한다(McNeil, C. F. “Community Organization for Social Welfare”. Social Work Year Book. New York : American Association of Social Workers. 1954, p.123).

34) 커츠(Kurtz)의 8단계는 다음과 같다. 제1단계 : 어떤 상황에서 일반인들이 전문가의 도움없이 지역사회 복지활동에 활발하게 참여한다. 제2단계 : 모든 사회복지기관은 그들의 생존과 발전을 위한 투쟁에서 필연적으로 지역사회 조직 활동을 실천하게 된다. 제3단계 : 지역사회 조직의 과정은 모든 지역사회에 있어서 사회복지 기관들간에 공식적인 협의회가 존재하지 않더라도 그들의 필요에 따라 활용하게 된다. 제4단계 : 지역사회 복지를 목적으로 하는 협의회와 지역 공동모금 단체와 같은 전문기관에 의해 보다 적극적으로 활용하게 된다. 제5단계 : 지역사회 조직은 일정 지역사회에 있는 사회복지 기관들 간에 수평적으로 전개될 뿐 아니라 어느 지방의 기관과 이를 회원 단체로 삼고 있는 도 혹은 전국적 수준의 기관 간에 수직적인 관계 속에서 전개된다. 제6단계 : 전문가와 비전문가가 공동으로 참여하지만 비전문가의 발언권은 약하다. 제7단계 : 도 단위에서 정부기관과 민간기관에 의해서 수평적·수직적으로 활용된다. 제8단계 : 지역사회 조직은 국가적인 차원에서 정부기관과 민간기관에 의해 개별적 또는 공동으로 전개된다(최일섭·류진석, 「지역사회복지론」, 서울대학교출판부, 1997, p.304.).

있는 형편이며, 노인의 취업 관련 프로그램, 취업훈련, 독서실 운영, 공동작업장 운영 등은 대단히 취약한 편으로 광주광역시 남구의 복지 공급 역량은 충분치 않다. 여기에 지역경제 여건과 재정력 지수도 대단히 열악한 편으로 갈수록 늘어나고 있는 사회복지 재정지출에 대응하기에는 어려움이 많은 편이다. 지역에 산재한 다양한 유형의 서비스 자원들 가운데서도 재정자원은 서비스 인력이나 기타 물리적인 자원들의 수급에 우선하는 중요성을 띤다. 또한 복지 서비스 제공 조직들의 입장에서도 가장 희소하면서도 조직의 통제력이 쉽사리 미치지 못하는 취약부문이 재정자원의 수급 문제이다. 이런 맥락에서 볼 때 복지 공급 주체의 다원화 및 사회복지의 거시적인 기저 환경의 변화는 충분히 이해 될 수 있는 현상이다.

그렇지만 이런 환경변화에 대응하는 우리의 노력, 특히 지역사회의 노력은 그다지 성공적이지 못했던 것으로 보인다. 지역사회의 각종 지역노인복지서비스 공급주체의 정부 및 지방자치단체에 대한 의존도는 여전히 높은 것으로 나타났고, 민간자원의 동원과 활용에 있어서도 많은 문제점을 안고 있는 것으로 파악되었다(제3장 참조). 따라서 이런 어려움을 해결하기 위해서는 지역의 복지공급 역량에 대한 면밀한 실태분석을 통해 이를 서비스 생산에 반영할 수 있어야 한다는 것이다.

일반적으로 역량이란 힘의 개념에서 도출된 것으로, 힘의 사전적 의미는 ‘타인에 대한 통제력이나 영향력의 소유’, ‘법적 또는 사무적인 권위(Authority), 능력(Capacity), 권리(Right)’, 혹은 ‘물리적 힘’ 을 의미한다.³⁵⁾ 도드와 구티에레즈(Dodd & Gutierrez)는 힘을 ① 원하는 것을 얻을 수 있는 능력, ② 타인의 사고, 감정, 행동, 신념에 영향을 미치는 능력, ③ 가족, 조직, 지역사회, 사회와 같은 사회적 체계 내에서 자원의 배분에 영향을 미치는 능력으로 정의하고 있다. 이들의 이론에 따르면, 지역의 복지공급 역량은 공급주체와 클라이언트 양자를 모두 포함하는 개념이라 할 수 있을 것이다. 즉 공급주체 측면에서는 복지 서비스 제공의 힘을 의미하며, 클라이언트 측면에서는 노인 스스로 자신의 역량을 강화해 노인들의 자조노력과 참여의식을 강화하고, 제도적 차원의 노인 정책 형성과정에도 까지 영향을 미칠 수 있는 힘을 의미하게 된다.

네트워크 거버넌스에 있어 각 행위자의 주체적 행위역할이 강조되고 있는 현실을 볼 때

³⁵⁾ Webster 's ninth New Collegiate Dictionary, Springfield, MA : Merriam-Webster, 1991.

지역의 복지공급 역량을 충분히 반영한 네트워크 설계 역시 대단히 중요한 요건의 하나라 아니할 수 없다. 따라서 수요자인 노인들의 역량이 어느 정도인지를 확인하고, 이에 걸맞는 공급역량을 확보하는 작업은 네트워크의 효과성을 결정하는데도 많은 영향을 미치게 된다 할 것이다.

2. 지역적 네트워크의 특징과 형성의 맥락

앞서 살펴본 프로반과 밀워드(Provan and Milward)³⁶⁾의 네트워크 효과성 모형을 토대로 광주광역시 남구의 지역적 맥락과 대비한 네트워크의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 노인 인구지표를 보면 광주광역시 남구의 인구구조는 이미 고령화 사회에 진입했다. 따라서, 네트워크의 구조 역시 이에 대비한 형태로 구축·형성 되어야 한다. 2003년 말까지 노인 인구는 꾸준한 증가율을 보이고 있으며 노인부양지수는 10.0%를 넘어서고 있다. 특히 광주광역시 남구 소재 대촌동의 경우는 노인인구 비율이 17.9%로 농촌과 같은 고령화 현상을 보이고 있으며, 2003년도에 실시한 노인 실태조사에 따르면 노인 인구 중 11%가 가족구조의 변화에 따라 독거로 생활하고 있어 이들에 대한 안전망(Network) 구축의 필요성이 대두되고 있다.³⁷⁾ 이 같은 인구 구조의 변화는 지역사회에 새로운 정책과 제를 던져주고 있다 할 것이다.

둘째, 지역 내 의료 자원은 3차 의료기관³⁸⁾을 포함한 민간의료기관 282개 공공기관 3개(보건소, 보건진료소 2)등이 위치해 있고, 사회복지시설도 다양하게 분포되어 있는 편이다. 그렇지만 각 의료기관간에 충분한 네트워크는 구축되어 있지 못하고 있는 실정이다. 광주광역시 남구관내 병원이 효사랑 방문보건사업 등으로 연계체계를 구축하고 있지만 충분치 못한 실정이다. 앞으로 이들 간의 연계 협력체계를 더욱 공고히 할 필요가 크다.

셋째, 광주광역시 남구는 정부나 공공부문 중심의 복지정책보다는 공공·민간의 협력

36) Provan, K. and H. Milward. *op. cit.*, p.24.

37) 광주광역시 남구보건소, 전개보고서, pp.2-3.

38) 3차 의료기관은 1989년 의료전달체계 도입 당시 500병상 또는 400병상이상 대학병원 중에서 일정기준 이상의 종합병원 25개소를 지정하면서 도입된 명칭이다. 이 의료기관은 의료법에서 규정하고 있는 의료기관 종류의 하나는 아니다. 다만 법적 규정은 의료보험 급여와 연관된 국민건강보험법에 있다. 이에 대해 학계, 병원관계자, 보건행정 당국 등은 종합전문요양기관을 3차 의료기관으로 인식하고 있다.

체 구축 등 네트워크 형성을 위한 기초자원의 촉진 정책에 많은 비중을 두고 추진하고 있다. 이러한 사실을 종합하여 볼 때 광주광역시 남구의 네트워크 형성을 위한 기초자원, 예를 들면 민간병원과 같은 영리자원, 시민, 사회적자본 등은 타 지역에 비해 비교적 양호한 편이라 할 수 있다. 또한 참여자간 연계를 도모하기 위한 정책적 노력과 실제 연계정도는 비교적 높은 편이라 할 수 있으나 아직 개선해 나가야 할 점들은 많이 있다고 평가할 수 있다.

우선, 휴먼서비스의 특성상 조직이 산출하는 서비스는 무형이며, 서비스의 질에 대한 평가가 어려운 것이 보통이다. 그리고 서비스의 직접수요자(Client)와 간접수요자(Consumer)가 분리되어 있거나 혼재하는 경우가 많으며, 서비스의 목적과 내용에 대해 서로 상충된 이해관계를 가질 수도 있다는 점이다. 특히, 공공기관이나 사회복지시설의 경우 주된 서비스 대상이 빈곤층이므로 소비자로서의 클라이언트가 조직의 재생산에 필요한 자원을 조직에 직접 제공하지 못한다는 사실은 네트워크 형성에 있어 고려해야 할 중요한 문제이다. 이같은 휴먼 서비스의 특성은 지역노인복지서비스 공급 네트워크 구축에 있어 시장기제의 참여를 어렵게 만드는 주요한 요인으로 작용하고 있다.

아울러 이 문제는 조직 활동에 갈등적인 요소로까지 작용하기도 한다. 왜냐하면 조직의 생존과 활동을 위해 필요한 자원들이, 클라이언트에 대한 서비스 제공과는 별도로 확보되어야 하기 때문이다.

따라서 지역노인복지서비스 공급조직의 행태를 적절히 이해하기 위해서는 이들 조직이 명시적으로 내세우는 서비스의 목적이나 기술적인 속성, 클라이언트 집단 등에 대한 파악은 물론 조직이 활동에 필요한 자원들을 어떤 맥락에서 동원하고 사용하는지를 알아야 보다 효과적인 네트워크 구축이 가능해지는 것이다.

3. 지역노인복지서비스 공급 네트워크의 기반요소 강화

지역적 맥락에서 효율적인 복지서비스 공급 네트워크를 구축하기 위해서는 지역이 안고 있는 기반 요소에 대한 재검토 작업이 선행되어야 한다. 현재 광주광역시 남구 지역 복지서비스 공급네트워크의 행위자들이 가지고 있는 기반 요소는 크게 인적자원과 물적자원(재정)으로 나뉘 볼 수 있다. 인적자원의 경우 이미 앞에서 살펴본 바 있듯이 사회복지 전

공자가 50.0% 비전공이 47.3%등 응답자의 절반가량이 복지 분야를 전공한 것으로 조사되었다. 그리고 자격증에 있어서도 사회복지사 1급 자격증이 39.2%, 2급이 10.8%였다. 물론 이 같은 결과는 행정기관인 동사무소, 보건소 등이 조사대상에 포함되었기 때문이기도 하지만, 전체적으로 복지서비스의 전문성을 제고하는데는 상당한 문제가 있는 것으로 보인다. 따라서, 복지서비스 공급의 전문성을 제고하기 위해 지역노인복지서비스 공급 담당자의 재교육 등 복지인력의 양질화를 추진할 필요가 있다. 특히, 주어진 한정적인 물적 자원을 효과적으로 사용할 수 있는 하는 인력자원의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 복지관련 공무원의 전문화를 통한 질적 업무 수준을 고양시키고, 민간복지 부분의 복지인력의 전문성 제고를 통해 효율적인 복지업무를 추진할 수 있어야 한다. 아울러 민간부문과 공공부문의 양 측면에서 서비스를 효율적으로 기획, 실천, 평가할 수 있는 복지 인력을 양성하여야 할 것이며, 실제 서비스 담당자인 공무원과 민간복지 담당자의 복지 실천지식과 기술 등의 능력 및 기본적인 복지실천 철학의 소양을 함양할 수 있도록 노력하여야 한다.

그리고 공공부문과 민간부문의 인적교류를 실시할 필요가 있다. 네트워크 내 행위자중 중심축을 차지하는 공공부문의 공무원과 민간부문인 사회복지시설 및 기관, 각종 시설 협회 직원간의 정보 교환과 상호교류 등을 통한 상호이해 및 협조를 높이는 연대 강화 방안이 강구되어야 한다. 공공·민간부문간의 협조 동반자적 관계를 발전시키는 데는 양 부문의 전달체계의 합리화 작업과 함께 민주적인 행정능력, 정보연결망과 조직이 구축되어야 한다. 또한 민간과의 연계는 획일적인 형태보다는 서비스의 종류와 수준, 수혜 대상자의 범위와 민간부문 행위자의 구체적인 형태에 따라 관계 성립 형태가 달라져야 할 것이다.

인적자원과 관련하여 지역복지 종사자와 운영자 및 단체간의 반목과 질서를 해소하고 협력체계를 구축하는 방안도 함께 검토되어야 한다. 제한된 복지자원의 사용 및 취득, 선점과 기득권 주장에서 야기된 단체 간, 집단 간의 이질감과 소외감은 네트워크 형성에 있어 무시할 수 없는 장애요소이다. 여기에 공무원들의 복지행정 시행에 있어 공조직 내 주변부에 위치해 있다는 심리적 취약성에 따른 권력과의 괴리감, 정책 시행상의 관료제적 경직성에서 야기되는 추진력과 책임성의 부족 또한 문제이다. 이 같은 것들은 공공부문과 민간부문 사이의 불신감을 낳게 하고 지역복지 발전에 커다란 장애요소가 된다. 그러므로

민간복지 실천분야에서의 내적인 양보와 미덕으로 공동선을 추구하는 협력적인 자세 정립이 필요하고 각 행위 주체들이 상호 협력하는 동반자적 관계 형성이 필요하다 할 것이다.

지역노인복지서비스 공급 네트워크에서 인적자원 요소 중 중요한 또 다른 축은 자원봉사자이다. 이 연구에서 각 행위주체들이 사용하는 평균 자원봉사자 수는 연간 175.33명으로 조사되었다. 이는 대단히 미흡한 수준으로 이를 제고하기 위한 정책적 노력이 필요하다. 광주광역시 남구의 경우 자원봉사센터를 설치해 자원봉사 활동을 체계적으로 관리·운영하고 있지만 아직은 많이 부족하다. 네트워크내 주요 행위자인 지방정부와 복지시설(기관), 시민사회단체 등이 보다 적극적으로 자원봉사활동을 촉진할 수 있게 하는 전략을 수립 추진해 나가야 한다. 우선 지방정부는 지역사회 교육활동을 강화하면서 지역중심의 사회복지운동이 주민들 사이에서 자발적으로 일어날 수 있도록 하여야 한다. 이런 지역사회복지 운동은 주민, 전문가, 클라이언트 등이 주체가 되어 지역 복지 문제에 대한 이슈를 중심으로 대응해 나가는 것으로 시민사회의 영역을 확장하는 효과를 가지며, 우리사회에 부족한 사회적 자본의 확충은 물론 자원봉사 활동가를 확보하는 하나의 계기가 될 수 있다. 아울러 자원봉사 활동의 특성과 원칙³⁹⁾에 입각한 자원봉사자의 관리·교육 등을 통해 필요한 기관이나 시설, 클라이언트에게 양질의 서비스를 제공할 수 있어야 한다.

그리고 민간부문의 지역 복지서비스 공급기관, 즉 종합사회복지관 등은 주민이 서비스의 또 다른 공급자라는 점을 인식하여 주민의 자발적 참여 특히 자원봉사 활동을 고취시키는 활동을 적극적으로 전개해야 한다. 왜냐하면 그들이 제공하는 서비스 프로그램의 성패는 지역사회 주민의 적극적인 참여에 달려 있기 때문이다. 따라서 그들은 그들이 위치하고 있는 지역사회의 특성, 지리적 위치, 주민의 사회경제적 특성에 대한 조사와 평가의 기반위에서 자원봉사 자원의 동원을 위한 전략을 수립해야 할 것이다. 특히 지역사회에 존재하고 있는 환경적 요소로서의 제도적 자원, 즉 지역사회의 사회적·경제적·종교적인 자원에 대한 파악과 이를 사회복지 사업과 연계하기 위한 노력 등을 경주해야 할 것이다.

39) 자원봉사 활동의 원칙으로는 기본적 인권변호, 시민적 성격 견지, 민주주의 정신과 절차나 방법을 존중하는 것 등을 들 수 있으며, 자원봉사 활동의 특성은 자아실현성, 자발성, 무보수성, 이타성, 사회성, 공동체성, 복지성, 민주성, 개척성 및 지속성 등으로 집약될 수 있다(양창삼, “사회봉사의 철학과 기능”. 한양대학교 사회봉사단. 「대학의 사회봉사」. 한양대학교출판원. 1995, pp.19-27).

다음으로 물적자원에 대한 기반요소를 검토하고 강화하는 방안을 마련해야 한다. 충분한 재정을 확보하는 것은 지역 복지서비스에 있어 가장 시급히 해결해야 할 과제이지만 그 해결책을 모색하는 것이 쉬운 일은 아니다. 기본적으로 지역 경제가 어느 일정 수준에 도달하여야겠지만 분배의 욕구는 이것을 기다려주지 않으며 일정 수준의 성장이라는 것도 그 척도가 애매모호해 쉽게 답할수 있는 성질의 것이 아니다. 정부의 재정은 별도로 한다 하더라도 민간복지기관의 재정여건은 대단히 취약하기 짝이 없다. 이 연구 조사결과를 보면 연 예산이 2억원 미만인 기관이 18.9%, 2억원~4억원 미만이 17.6%, 4억원~6억원 미만 12.2%, 6억원~8억원 미만이 2.7%, 8억원~10억원 미만이 1.4%, 10억원 이상이 47.3%로 나타났다. 여기서 공공행정기관인 구청과 보건소, 동사무소를 제외하면 이 비율은 더욱 낮아질 것이다. 이처럼 민간 복지기관의 재정여건은 매우 취약한 상태이다. 더욱이 이들 기관의 재정은 주로 정부 보조금에 의존하고 있다. 남구노인복지회관 실무자와의 인터뷰에서 확인했지만 정부보조금 외에 기관단체의 원조, 자체수입, 회비, 찬조금 등이 주된 수입원이긴 해도 이 비용으로는 기관의 운영과 사업에 충분치 못하다는 것이다. 우리의 경우 지역사회 주민들로부터 재정적인 지원을 거의 받지 못하고 있다는 것이다. 또한 사회복지의 성급에 참여하고 있는 기업들도 이를 준조세라 생각하는 경향이 강하며 국민들도 정경유착의 일종이라 간주하는 경향이 있다.

그론버그(Gronbjerg)⁴⁰⁾의 연구에 의하면 지역복지서비스 제공 기관들이 보유하는 이용료, 민간기부금, 정부지원금 등의 재정 자원이 기관의 서비스와 조직 활동에 영향을 미친다고 한다.⁴¹⁾ 현재 대부분의 지역복지 서비스 제공기관들은 조직의 안정성에 상당한 비중

40) Gronbjerg, K. A. Nonprofit Human Service Organizations : Funding Strategies and Patterns of Adaptation. In Y. Hosenifield (ed.), Human Services as Complex Organization. Newbury Park, CA : sage. 1992. p.42.

41) 그론버그(Gronbjerg)는 이용료, 민간기부금, 정부지원금 3가지 유형의 재정자원이 지역복지에 다음과 같은 영향을 미친다고 분석하고 있다. 첫째 정부지원은 대체로 조직활동의 안정성을 높여 주며, 관리가 비교적 까다롭기는 하지만 장래에 대한 예측 가능성을 크게 해준다는 장점으로 조직들이 선호하는 경향이 있다. 둘째, 민간 기부금과 이용료는 관리에 있어 융통성이 높고, 자율성이 크다는 장점이 있지만 조직의 환경에 대한 통제력 저하와 자원에 대한 예측력과 안정성이 떨어진다. 셋째, 이용료 전략은 조직이 클라이언트를 선별할 수 있는 능력을 갖춘다면, 민간기부금보다는 자원 환경에 대한 통제력을 높일 수 있다고 한다. 이 같은 연구는 우리의 사회복지서비스 조직들의 형태를 이해하는데도 상당한

을 두는 관계로 정부 자원에 대한 선호도가 높은 것이 현실이다. 그렇지만 이는 정부에 대한 의존을 심화시키기 때문에 바람직스러운 것이 아니다. 따라서 지역 복지기관 자체적으로 자원 확보 방안을 강구해야 한다. 그 대안으로 지역 공동모금제를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 물론 현재 공동모금회를 통해 배분되는 후원금은 그 액수의 많고 적음을 떠나 개별기관들로서는 당장 1년 후를 기약할 수 없는 불안정한 자원이므로 기관들의 상시적인 서비스 활동을 계획하기 힘든 실정이다. 따라서 공동모금회의 배분비율을 정률화시킬 필요가 있으며, 이를 위해 정치적 연합을 구축할 필요가 있다. 그리고 공동모금의 모금방법도 다원화시킬 필요가 있다.

아울러 동일한 재정자원이라 하더라도 개별 조직이 느끼는 효용성의 크기는 서로 다를 수 있기 때문에 클라이언트 수급관계나, 서비스의 중별 구분 등과 같은 법·제도적 규범들을 재정비할 필요가 있다. 즉 제도적 여건의 엄격성을 완화시켜 시설들이나 기관들의 자율성을 강화함으로써 자원 활용의 효용성을 극대화 할 필요가 있는 것이다..

도움을 줄 것으로 보인다.

제3절 지방 거버넌스 구현을 위한 지방자치단체의 역할과 과제

1. 지역복지에 있어 지방자치단체의 역할

1) 법적·제도적 측면에서의 역할

지방자치제도를 실시하는 큰 목적은 지역주민의 사회참여를 통한 책임성의 향상에 있다. 지역주민에게 행정의 일부에 참여케 하여 주민의 공공심을 키워주고, 민주 의식과 자치정신을 함양시켜 주민으로 하여금 성숙한 민주 시민으로 성장 할 수 있도록 도와 주어야 한다. 분권화가 심화되면서 지방자치제도의 이 같은 이념적 측면과 기능적 측면은 주민 복지와 더욱 밀접한 관련을 가지게 된다. 지역사회 복지증진을 위한 측면에서 보면, 보다 효과적, 효율적인 지방자치제도는 지역사회 혹은 지방이 행정단위 측면에서 설정되기보다는 하나의 복지 단위란 측면에서 설정되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.⁴²⁾

지역사회 복지는 주민들이 지역사회 문제를 스스로 발견하고 이를 해결할 수 있는 방안을 강구하며 제도와 시책을 정비 보완하고 협력을 통해서 공통의 문제를 해결하는 노력이 요구되며, 주민들의 참여 속에서 해결할 수 있어야 하므로 주민자치 능력이 매우 중요한 작용을 한다고 할 수 있다.

요람에서 무덤까지(from the cradle to the grave)국민의 모든 정신적·물질적 생활을 보존하고 보장한다는 복지국가의 이념 하에서 지방자치단체는 주민의 기본적인 생계를 보장하고 생활의 충실한 향상을 도모하는데 있어 주민의 신변 가까이에서 주민의 복지를 증진하는 것은 지방자치단체의 임무라 할 것이다.

복지와 관련하여 지방자치단체가 수행하여야 하는 사회 복지 기능은 공적부조(생활 보호)기능, 사회보험의 기능, 공중위생과 보건의 기능 그리고 적극적인 사회복지 기능으로 구분할 수 있다. 이러한 기능은 지방자치단체의 고유한 기능이기도 하지만 중앙정부의 지도, 감독, 경비부담 등에 의해 형성되는 행정이기 때문에 전국적인 규모의 기준, 재원, 전달체계 등은 중앙정부의 책임 하에 있다고 볼 수 있다.

지방자치단체가 수행해야 할 사회복지적 기능 중 첫째는 공적부조의 기능이다. 국민 기초생활보장법은 대표적인 공공부조에 관한 법으로서 지방자치단체는 보장기관으로서

42) 이흥구. 「지방자치와 정치발전」. 서울대학교 출판부. 1984. pp.14-17.

의 위상을 가지고 있다(법 제2조 제4호, 제19조). 이 법에 의한 급여는 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 지방자치단체가 행하며(법 제19조 제1항), 급여의 결정(법 제26조), 급여의 변경(법 제29조), 급여의 중지(법 제30조)등도 같다. 아울러 보장기관인 지방자치단체는 수급자의 보장시설에 대한 입소조치나 다른 보장시설에 위탁하는 업무를 맡는다(법 제19조 제2항). 그리고 이 법에 의한 보장업무의 수행을 위해 지방자치단체는 사회복지 전담공무원을 배치하여야 하며(법 제19조 제4항), 생활보장사업의 기획, 조사, 실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 생활보장위원회를 둔다(법 제20조 제1항). 이 같은 단체사무는 지방자치단체의 책임 하에 처리된다. 그리고 급여 신청에 대한 조사(법 제22조), 수급자에 대한 확인조사(법 제23조), 차상위 계층에 대한 조사(법 제24조)등의 기관사무들이 부여되어 있다.

둘째, 사업보험이란 사회적 보장사업으로 피보험자가 어느 정도 부담을 하고 불의의 사고가 발생하였을 때 치료, 보상, 급여 등으로 이를 보상해 주는 제도이다. 의료보험, 실업보험, 국민연금 등의 제도가 있다.

셋째, 공중위생과 보건의 기능은 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 것이다.

넷째, 적극적 사회복지 기능이다. 사회복지 서비스 분야의 기본법으로서 사회복지기본법과 개별 법률들 사이를 연계하는 중요한 법이 사회복지사업법이다. 이 법의 목적을 보면 사회복지의 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적정을 기하고 지역사회복지의 체계를 구축함으로써 사회복지의 증진에 이바지 한다고 규정하고 있다. 이 법에 따라 지방자치단체는 사회복지 증진의 책임을 진다(법 제4조 제1항). 이를 위해 광역자치단체에는 사회복지위원회를(법 제7조), 기초자치단체에는 지역사회복지협의체(법 제7조의2)를 두도록 규정하고 있다.

또한 지방자치단체는 사회복지 자원봉사활동을 지원, 육성해야 하며(법 제9조), 사회복지사업에 관한 업무를 담당하게 하기 위하여 조례를 제정하여 사회복지전담기구를 설치할 수 있으며(법 제15조), 여기에 사회복지전담공무원을 배치하여야 한다(법 제14조). 또한 사회복지의 날 취지에 부합하는 행사 등 사업을 실시하여야 한다(법 제15조의2 제2항).

지방자치단체의 사회복지 관련 업무 중 중요한 것은 사회복지시설의 설치, 운영이다

(법 제34조 제1항). 이는 필요에 따라 사회복지법인 또는 비영리법인에 위탁하여 운영할 수 있다(같은 조 제5항). 또한 민간시설에 대하여 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있으며(법 제42조), 시설의 책임보험 가입의무(법 제34조의2)에 따라 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다(같은 조 제2항)

이러한 단체사무에 따라 지방자치단체장은 시설의 설치, 운영을 지연시키거나 제한해서는 아니되며(법 제6조 제2항), 복지위원 위촉(법 제8조), 시설 설치신고 접수(법 제34조 제2항), 시설 개보수 명령(법 제34조의3 제3항), 시설의 개선, 사업의 정지, 폐쇄 명령(법 제40조), 시설 평가(법 제43조), 시설 지도감독(법 제51조) 등의 기관사무가 위임되어 있다.

이외에 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 모자복지법, 영유아보육법 등 개별적인 사회복지 서비스법들에서 지방자치단체의 역할과 책임을 규정하고 있다.

2) 지역단위의 노인복지 계획 수립 및 추진

지역복지의 핵심이 되는 사회복지 서비스 업무는 주민들의 일상생활과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 중앙 정부보다는 지방정부, 특히 지역과 밀착된 최일선 행정기관인 기초자치단체가 담당하는 것이 효과적이다. 광주광역시내 5개 자치구는 지역주민의 생활 실태 및 복지요구는 물론, 지역 내 복지자원 및 환경여건이 다르기 때문에 각 지역별 특성에 따라 차별화된 복지서비스 계획이 필요하다. 따라서, 광주광역시 각 자치구별로 자체계획을 수립 추진하는 것이 요구된다 할 것이다.

광주광역시 남구에서는 지역단위 종합사회복지 계획 수립을 위해 지난 2004년 말부터 관련 업무를 추진 중에 있다. 이 연구에서는 노인, 장애인 등 각각의 복지대상 집단별로 분산된 사회복지서비스 수요 및 공급을 종합적으로 계획하고, 보건, 여가, 문화, 교육, 체육등을 포함한 광의적 개념의 주민복지향상을 유관영역과 함께 계획함으로써 종합적인 서비스 공급체계 구축이 가능해진다는 장점을 가진 종합계획의 한 분야로서 중장기 노인복지 계획수립 및 추진 방향을 제시코자 한다.

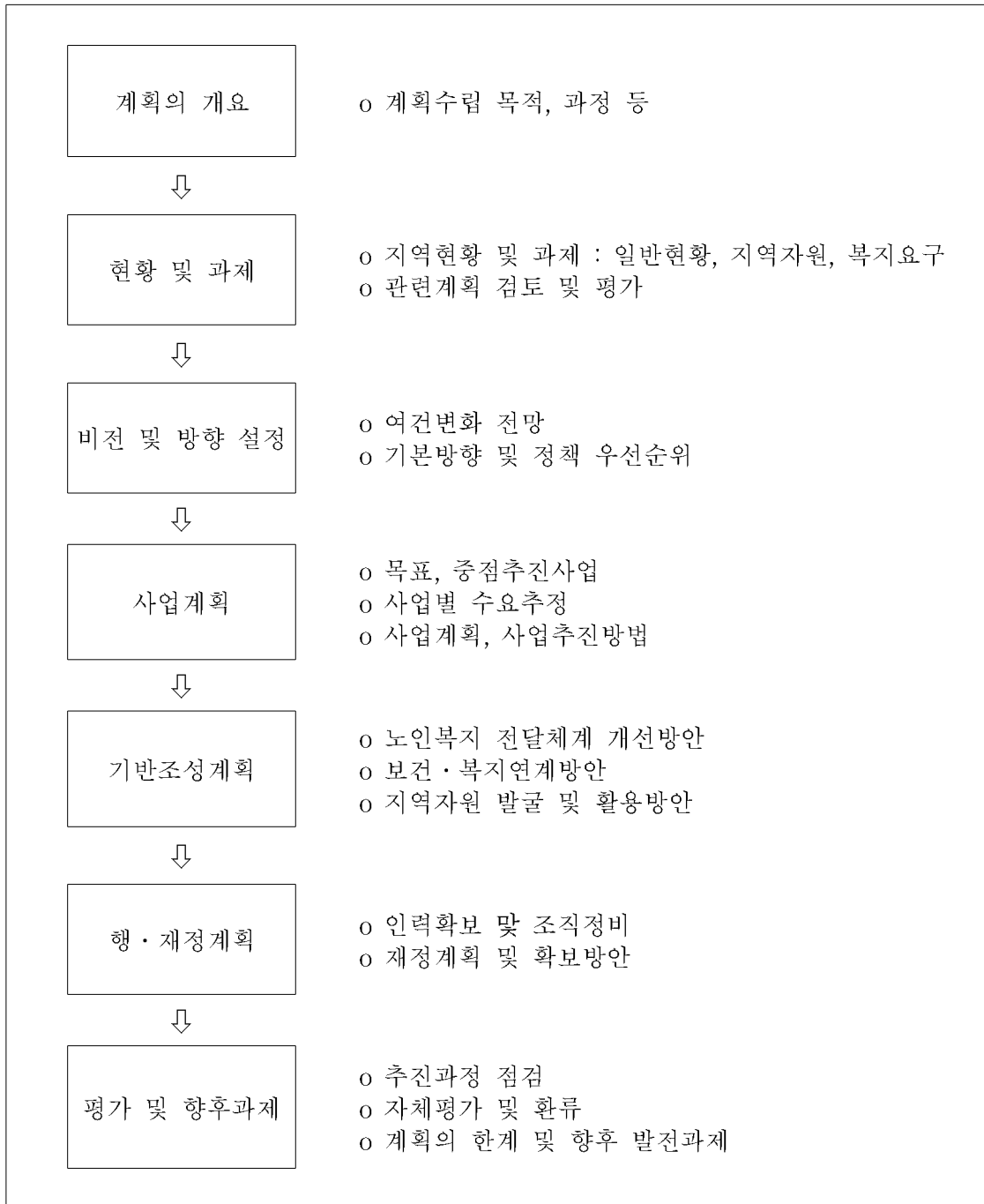
우선 지역노인복지 계획은 그 자체로서 독립된 계획이지만, 지역복지라는 종합적 틀 속에서 기능하고 조정되어야 한다. 왜냐하면 노인복지서비스 제공은 지역복지의 한 부분

이기 때문이다. 따라서 지역노인복지계획을 수립 시행할 시 이점을 유념해야 할 것이다. 또한, 자치구 단위에서 수립 시행하는 노인복지 계획은 추상적 청사진을 제시하는 기본 구상 수준이 아니라, 계획기간동안 자치구에서 실제로 수행할 사업 및 사업별 달성목표를 구체적으로 제시하는 집행계획(action plan)성격을 지향해야 한다. 그러므로 계획내용은 구체적이어야 하며, 분야별 사업 우선순위 및 목표량 설정은 물론 이를 실행하기 위한 실천 전략 과 인력 및 재정지원 계획 등의 실천계획을 포함해야 한다.

아울러 지역노인복지 계획은 주민의 복지욕구는 무엇이고 주어진 지역환경 및 자원은 어떠한지 등 기초자료에 대한 과학적인 분석을 토대로 한 계획이 되어야 하며, 자치구 관련 행정기관에 의한 일방적 계획이 아닌 지역사회 모든 주체가 참여하고 의견을 수렴하는 이용자 중심의 계획이 되어야 한다. 이런 기본적인 내용을 토대로 추진하는 광주광역시 남구 노인복지계획의 구성체계 및 주요내용은 〈그림 4-2〉와 같아야 한다.

전체적인 계획수립 과정에서 특히 유의해야 할 점은 지역내 네트워크를 구성하는 주체가 모두 참여하여야 한다는 것이며, 계획의 효율적인 진행을 위하여 별도의 계획팀을 구성해 추진해야 한다는 것이다. 특히 후자인 역할 주체가 명확하지 않으면, 부실한 계획이 되기 쉽다. 아울러 각 계획과정별 지역사회 의견수렴 등이 필요하며, 이렇게 수립된 계획은 지역노인복지 서비스 제공의 가이드라인 역할을 담당할 수 있도록 해야 한다.

〈그림 4-2〉 광주광역시 남구 노인복지계획 수립 체계도



계획의 진행과정별 역할주체 및 의견수렴 방법을 종합 정리하면 <그림 4-3> 과 같다.

<그림 4-3> 계획 진행과정별 할일



2. 지방 거버넌스 구현을 위한 네트워크 형성 절차와 단계

앞에서 살펴본 바와 같이 지역노인복지서비스는 노인복지 증진이라는 특수한 목적을 가지고 형성된 조직(Special purpose bodies), 자원봉사 부문(Voluntary sector), 민간부문(Private sector), 공공부문(Public sector)의 상호협력과 조정 등을 통해 전달된다. 이런 서비스 공급의 특성은 거버넌스의 이념과 상당부문 일치하고 있다. 즉 거버넌스는 지역 정치나 지역복지에 있어서 지방정부만의 주된 행위자인 단일 센터만을 갖는 것이 아닌 다양한 행위 중심을 갖는 다중센터를 의미하는 것이며, 또한 네트워크는 자율적이기 때문에 지배적 권위가 없는 것이다. 아울러 공공부문, 민간부문, 자원봉사 부문간의 구분 같은 것도 거버넌스 개념에서는 점차 그 의미가 퇴색되고 있다. 즉 모든 부문이 게임의 참여자이며, 이 같은 게임 형태의 상호작용은 자원의 교환과 공유된 목적의 협상 때문에 야기된다고 할 수 있기 때문이다.⁴³⁾

결국 지역단위 복지서비스 연계 구축을 위해서는 복지 서비스 공급 조직의 운영주체가 공공이든 민간이든 관계없이 상호 연계, 의뢰체계를 갖는 것이 필요하지만 공공시설과 지역단위 민간 이용시설과의 연계·의뢰 체계 구축이 현실적으로 용이한 것은 아니다. 공공기관이 가지기 쉬운 운영의 경직성이나 폐쇄성, 민간부문의 영리 추구 등으로 인해 시설간의 협조나 연계가 쉽지 않다. 그렇지만 공공부문에서 제공하는 서비스와 민간부문에서 제공하는 서비스의 내용이 유사할 경우 연계체계 구축은 더욱 필요한 것이다.

문제는 네트워크에 참여하는 행위자간의 역할관계와 힘의 균형을 어떻게 구조화 할 것인지, 그리고 실제 지역노인복지서비스가 공급되고 있는 현실은 어떤 형태를 가지고 있는지에 대한 검토가 이루어져야 한다는 것이다.

이는 앞서 살펴본 네트워크 행위자 분석과 구조 분석을 통해 판단될 수 있다. 지역적 맥락에 따른 시장 자원의 분포정도 및 자발성 형성수준의 측정에서부터 이들 자원을 매개하는 위치에 있는 행위자를 확인하는데 이르기까지 전체적인 구조를 파악하는 것이 복지 네트워크를 설계하는데 도움이 된다.

따라서 지역노인복지서비스 공급 네트워크 형성에 있어 일차적으로 고려해야 할 사항은

⁴³⁾ Rhodes, *op. cit.*, p.109.

지역내 자원 분포도를 파악하는 것이다. 이때 함께 고려해야 할 사항으로는 독립적인 행위주체간의 네트워크를 방해하는 요소를 제거하는 방법이다. 네트워크 구축으로 인해 야기되는 불평등, 불확실성의 증가는 네트워크 설계 시 경계해야 할 사항이다.⁴⁴⁾

이 같은 지역내 자원의 분포도 파악을 기초로 실제 지방정부 차원에서 네트워크 설계 전략시 고려해야 할 사항을 규범적 차원과 자원 혼합적 관점에서 살펴보면 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 네트워크 설계시 고려할 요소

구 분	고려할 사항	비 고
규범적 관점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전략적 행위자 관계도 작성 ○ 실제적·잠재적 자원 파악 ○ 선행사례 고찰 ○ 제약요인 및 성공·실패 사례 추출 	
자원혼합적 관점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 욕구와 수요정리 <ul style="list-style-type: none"> - 인구지표, 탐문, 조회, 상담 등의 기법 활용 ○ 구매자와 제공자 분리 	

네트워크 설계시 규범적 관점에서 고려해야 할 요소로는 다음의 몇 가지를 들 수 있다. 첫째, 지방정부의 지역복지 서비스 공급 업무와 관계있는 기관을 확인한다는 관점에서 전략적 행위자 관계도를 작성한다. 둘째, 지방정부가 영향력을 행사할 수 있는 실제적, 잠재적 자원을 파악한다. 이러한 자원에는 보조금, 토지와 건물의 대여, 정보, 인적자원, 법적 규제력, 정당성 등 민주적 자원이 포함될 수 있다. 셋째, 이러한 자원의 발굴과 효과적 동원 방법 등을 전략적 학습과정의 일부로서 기관의 형태 및 정책에 영향을 준 성공적인 선

44) 사회가 복잡해짐에 따라 돌발사고나 재앙 등 불확실성의 증가는 네트워크화 사회가 안고 있는 문제점이라 할 수 있다. 금융위기 등의 전 지구적 파급확산은 이런 네트워크 사회의 위험성을 잘 보여준다. 여기에 ‘가진 자가 더 갖는다’라는 네트워크의 수확체증의 효과에 의한 경제 불평등의 진행은 경계대상이라 아니할 수 없다(김용학, 전제서, pp.17-18). 지역노인복지서비스 공급 네트워크 설계 시 이런 부정적 영향을 최소화 할 수 있는 방안이 함께 고려되어야 하는 것이다.

행 사례를 고려한다. 넷째 이러한 영향에 대한 제약 요인을 확인하고 과거 연계의 유사성에 대한 관찰을 통해 성공과 실패의 교훈을 추출하여 적용한다.⁴⁵⁾

자원 혼합적 관점에서 위스토우 등(Wistow, et al.)이 정리한 요소는 지역노인복지서비스 공급 네트워크 형성에 있어 참고가 될 수 있다고 본다. 관련내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 욕구(Need)와 수요(Demand)지도 작성이다. 이는 클라이언트의 상황을 파악해 이에 대응하기 위해서 필요하다. 욕구는 개인복지에서 부족한 부분을 느끼고 표현하고, 판단하는 것을 의미한다. 수요는 그 부족한 부분을 충족하기 위한 수단을 확보하는 것을 말한다. 욕구를 파악하는데는 기본적으로 인구지표를 활용하며, 현 서비스 사용자에 대한 탐문, 조회, 서비스 신청자 대기표, 인구집단별 상담, 정부 통계연보 등의 자료를 다각적으로 확보한다. 아울러 기관 간 정보 공유를 통해 보다 정확한 욕구지도를 작성할 수 있다.⁴⁶⁾

그리고 지방정부의 기능에서 구매자와 제공자를 분리하는 것이 필요한데 이는 일상적인 수요 관리에 매달리지 않도록 하고 제공자의 욕구보다 사용자의 욕구를 반영하는 서비스 제공 네트워크가 설계되도록 하기 위함이다.

3. 지방자치단체의 주도적 네트워크 형성

1) 지역복지서비스 공급 네트워크 구조 설계

앞에서 살펴본 지역적 맥락, 효과적인 전달 네트워크의 조건, 지역 내 서비스 전달과정에서 제기된 현안들을 종합하여 지방 정부는 지역 복지서비스 공급 네트워크를 설계하여야 한다. 이를 중심으로 지방자치단체가 고려해야 할 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 네트워크의 구조이다. 지역 내 자원이 풍족하지 않을 경우 자원 간 연계의 정도는 높지 않더라도 센터(중심조직)를 중심으로 한, 즉 느슨하면서도 집중화된 구조를 형성하는 것이 효과적일 것이다. 따라서 센터는 사회복지사무소의 사회복지전문요원과 협의체 등을 이용한 공고한 관계를 유지하되, 참여자원과는 유연한 관계를 지속하는 것이 필요하다.

⁴⁵⁾ Painter, C., K. Issac-Henry & J. Rouse. " Local Authorities and Non-Elected Agencies : Strategic Responses and Organizational Network" Public Administration, 75(summer), 1997. p.238.

⁴⁶⁾ Wistow, G., et. al., *op. cit.*, pp.70-92.

둘째, 참여자원간 역할 분담이다. 이와 관련하여서는 최근 각 자원 간 서비스의 성격이 유사해지고 있는 경향, 그리고 최종서비스 전달자, 즉 예를 들면 방문간호사, 가정도우미, 가정간호사, 사회복지사 등의 신분이 점차 고용주체와 실적에 기초한 계약관계에 있기 때문에 기관 간 실적경쟁과정에서 갈등이 발생하고 또 잠재되는 경향이 있다. 이러한 맥락에서 센터는 타 기관과 경쟁관계를 형성할 수 있는 서비스 생산 등의 역할은 피하는 것이 보다 효과적일 것이다. 오히려 지역자원을 탐색하고 협의조정기구를 구성 유지하는 기능에 치중하는 것이 기관 간 불필요한 갈등을 최소화하고 협력을 도모해 나가는 데 도움이 된다.⁴⁷⁾

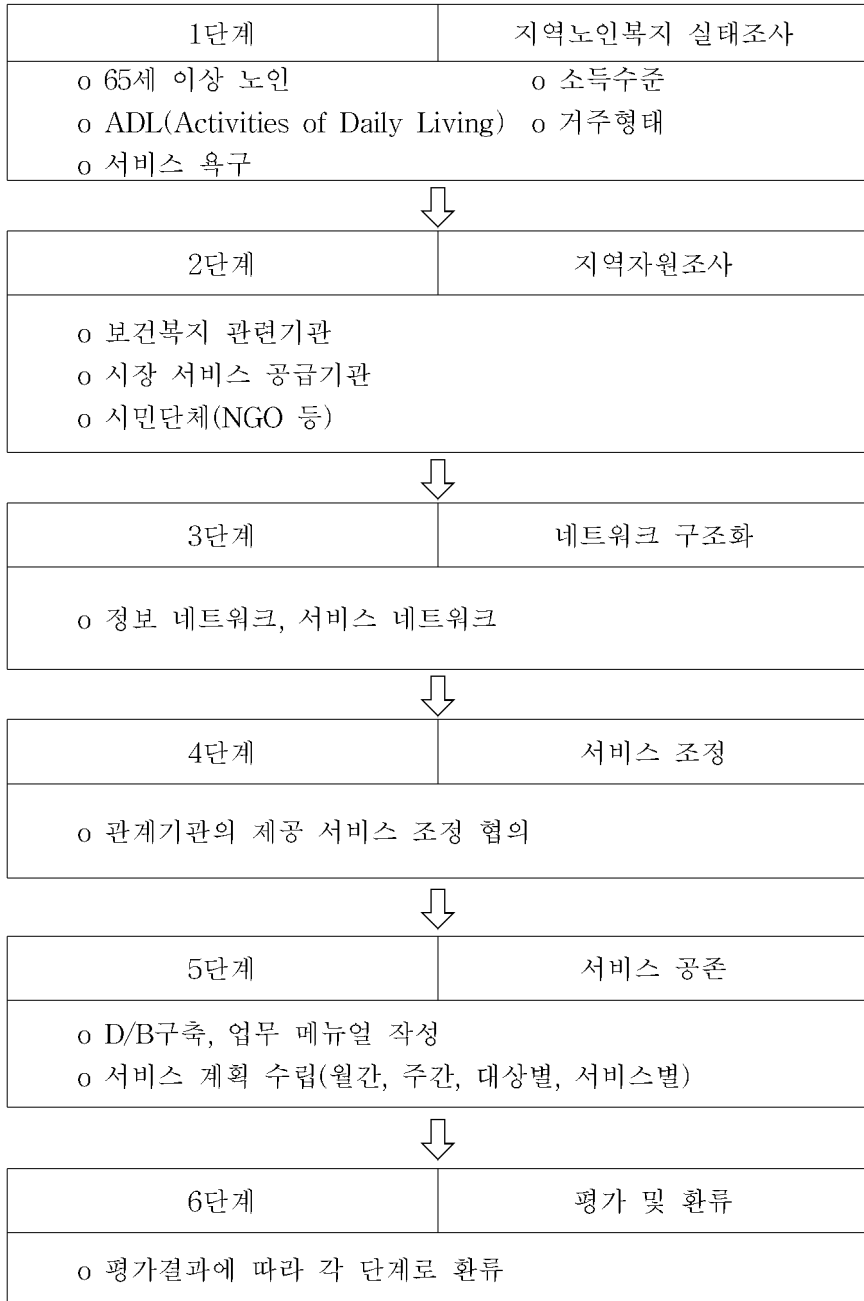
셋째, 네트워크 참여자원간 협력의 유인이다. 센터(중심기관)는 노인보호에 필요한 정보를 축적하고, 지역자원을 개발 동원하며, 서비스의 질을 평가하는 등 기획 조정하는 기능을 수행하는 것이 타당하다. 이를 위해서는 공적권능이 부여(Empowerment)되어야 한다. 따라서 비공식적 네트워크의 중심조직을 활용하지 않고 센터를 인위적으로 설치할 경우에는 공공기관을 선택하는 것이 효과적이다. 또한 인센티브를 통해 네트워크에 참여를 유지해 나가는 것도 필요하다. 기관별 서비스에 대한 만족도 평가와 그 결과를 재정정보조에 대한 기초 자료로 활용하는 수단 등이 여기에 해당된다.

넷째, 공동사업의 개발이다. 공동사업의 개발은 네트워크를 유지해 나가는 데 필수적인 요소이다. 각 기관에서 산발적으로 실시하고 있는 클라이언트 실태 및 욕구조사를 공동의 재원을 출연하여 공동 시행하는 방안이 효과적이다. 왜냐하면 클라이언트 입장에서는 비슷비슷한 조사에 여러번 응하지 않아도 되며, 생산자 입장에서는 보다 광범위하면서 정확한 정보를 획득할 수 있는 기회가 되기 때문이다. 이외 기관 간 산재해 있는 최종서비스 전달자에 대한 교육프로그램을 공동으로 개발해 나가는 작업 등도 여기에 해당된다고 할 것이다. 이러한 사항들을 고려하면서 지방정부가 지역노인복지서비스 공급 네트워크를 형

47) 뉴질랜드 크라이스처치의 공중보건서비스, 전달네트워크의 성공적인 사례를 보면, 보건과 안전을 유지할 ‘공공’ 과 서비스를 생산하는 ‘민간’ 간 역할분담이 된다. 에이즈 정책의 경우 지역중심기관은 각각 역할 분담되어 있는 다수의 민간기관으로부터 예방, 치료, 교육, 상담, 홍보 등 필요한 서비스를 구매하고 있다(Brown, M, “Reconceptualizing Public and Private in Urban Regime Theory : Governance in AIDS Politics”, International Journal of Urban and Regional Politics, 23(1), 1999. pp.78-79.).

성하는 과정을 도식화하면 다음과 같다 <그림 4-4> .

<그림 4-4> 네트워크 형성과정



2) 지방 거버넌스의 장애요인 극복을 위한 노력 강화

지방자치란 일정한 지역의 주민들이 지방 공공단체를 구성하여, 국가의 일정한 감독 아래 그 지역안의 공동문제를 자기 부담에 의하여 스스로 처리하는 것을 말한다. 따라서 지방자치의 핵심은 지역공동의 문제를 지역주민 스스로가 해결한다는 것을 의미한다. 지역사회의 문제들을 주민 스스로 파악하고 해결하는 과정 속에서 지방정부 행정의 초점은 지역주민의 복지 증진에 두어질 것이며, 그에 따라 지역 복지의 새로운 차원을 기대할 수 있는 것이다. 특히 지역 수준의 사회복지의 사회보험과 공적부조와 같은 보편적·제도적 복지보다는 개별적 복지 서비스에 치중되기 때문에, 주민의 개별적, 사회적 욕구를 소홀히 하고 중앙정부의 지시에 의한 획일적 복지시책에서 탈피하여 지방적 수요에 부응하는 사회복지에 비중을 두어야 한다⁴⁸⁾는 점에서도 지방자치는 효율적인 지역복지에 필수적인 조건이 된다.⁴⁹⁾ 그렇지만 이런 당위론적인 논의에도 불구하고 반드시 지방자치가 지방의 복지를 증진시킨다고 보기에는 어려움이 있다.

특히 지방 거버넌스를 구현함에 있어 많은 장애요인들이 가로 놓여있다. 불균등한 정부 간 관계, 비대칭적 국가-사회관계, 불완전한 대표, 취약한 사회적자본, 국가와 사회에 대한 인식과 형태 등 넘어야 할 요소들이 산적해 있다. 이런 요소들을 어떻게 극복하느냐가 지방 거버넌스를 성공적으로 구현하는데 있어 관건이라 할 것이다. 이하에서 지방 거버넌스 구현에 장애가 되는 요소 및 이를 극복하기 위한 방안을 간단히 살펴본다.

오늘날 지역사회에서 발생하는 정책 문제는 그것에 관련되는 다양한 행위자들이 공동으로 행위할 것을 요구하고 있으며, 이때 지방 거버넌스는 행위자들의 이해관계와 정체성을 통합하고 협동을 유도하는 역할을 한다. 이러한 지방 거버넌스의 맥락을 고려한다면 기존 정부 시스템의 단일정부 위주 또는 중앙·지방관계에 초점을 두었던 것으로부터 국가의 권한 위임과 시민사회의 역할 강화 및 참여, 그리고 국가와 시민사회의 권력 공유를 토대로 하는 지방 거버넌스 체계로 구조가 변환되어야 하며 여기에서 네트워크 구조의 장점이 발휘된다. 현실적으로 지방정부 홀로 지역사회의 모든 목적을 수행할 수 없다. 대부분의

48) 2003. 2. 25 출범한 참여정부의 참여복지 정책은 대상차원에서의 보편적 복지, 절차적 차원에서 수혜자가 직접 참여하는 민주적 복지, 공간적 차원에서 지역사회 혹은 지방자치단체가 중요한 장(場)이 되는 자치복지를 기본 방향으로 하고 있다.

49) 전재일·모지환. “지역사회복지의 구성요소에 관한연구”. 사회복지개발연구6(2). 2000. p.141.

지방정부는 지역사회의 문제를 해결하기 위해 다양한 행위자들과 집합적으로 행동한다. 지방 거버넌스 체계는 지역사회의 문제에 관련되는 다양한 행위자들과 행위자들의 이해관계와 권력자원을 포용하는 다양한 수준에서 많은 기관들의 행동을 요구하고 있는데 이는 지방 거버넌스 체계가 지역사회 문제에 관련을 맺고 있는 공공·민간·시장 부문의 행위자들이 참여를 할 수 있는 정치적 기회 구조를 만들어야 함을 의미한다. 여기서 정치적 기회구조란 자원흐름과 경계 침투가 원활하게 이루어지도록 하는 제도적 구조를 말하며, 이러한 구조에서 지방 통치과정에 참여를 하는 다양한 공사 행위자들은 권력 공유를 통해 상호 이해관계를 조정하고 조화시킬 수 있게 되는 것이다.

그렇지만 이런 지방 거버넌스를 구현하는데 있어 현실적인 장애요인들을 극복하고 이를 기회요인으로 만드는 것은 쉬운 일이 아니다. 먼저, 불균등한 정부간 관계(IGR)를 살펴보면 중앙정부와 광역정부 및 기초 지방정부 사이에는 포용·권위형관계가 지배하고 있다. 즉 기초 지방정부가 지역 통치에 필요한 복지시설의 설치를 요구하면 중앙정부와 광역 지방정부는 이를 자신들의 정책 목적과 우선순위, 그리고 법 제도적 권한을 가지고 대응하려고 한다. 여기서 중앙정부와 광역 지방정부의 요구 및 압력과 지역사회의 요구에 대응하려는 기초 지방정부의 지방 자율성 사이에서 긴장과 대립이 발생한다. 기초 지방정부는 자신의 영역에서 수행되는 정책 결정과 공공서비스 배분을 함에 있어서 자율성을 가지고 수행하려 하는데 이것이 법·제도적 권한, 정책우선순위, 재정 배분 등에 의해 제약을 받게 되는 것이다. 이런 측면은 분명 지방 거버넌스 구현에 장애요인이지만 반면에 기회요인이기도 하다. 즉 지방정부가 네트워크를 구축하고 있다면 이들의 정치적 역할을 동원하여 오히려 자원을 이끌어 낼 수도 있다는 것이다. 따라서 지방정부가 자신의 과업을 원활하게 수행하려면 정부간 관계를 수직적·수평적으로 연결하는 중첩·권위형 정부간 관계를 형성할 수 있도록 노력하여야 한다.

다음으로 비대칭적 국가-사회관계를 들 수 있다. 지방 통치과정에서 지방정부와 시민사회단체, 주민사이에는 균형적 권력관계가 유지되기도 하지만 비균형적 또는 비공생적 권력관계가 더 많이 발견되고 있다. 이런 비대칭적 국가-사회관계는 자원의 배분을 둘러싸고 이루어지는데, 특히 정책 이해관계가 상충되는 경우에 심하게 나타난다. 지역의 복지시설 입지에 있어 나타나는 지방정부와 지역주민 및 지역NGO의 제로섬적 권력다툼은 좋은

에이다. 이런 영향력 싸움의 결과는 복지네트워크 기반 자체를 위태롭게 한다. 따라서 국가와 사회에 비판적 또는 협력적인 권력 공생관계가 필요하다 하겠다.

이외에 지역주민 조직이나 지역시민 단체가 자신의 이해관계를 표현하여 반영시키는데 불완전한 대표를 하고 있는 점도 지방 거버넌스 구현에 장애요소가 되고 있다. 이는 네트워크 활동을 수행함에 있어 공식적 경계 침투 통로가 빈약함을 의미하는 바 이들이 온전한 네트워크 활동을 할 수 있도록 충분한 정보흐름, 참여의 실질적 기회보장 등이 있어야 한다.

4. 지방정치 역량 제고와 지역복지 증진

1) 지방정치 역량 제고를 위한 자원의 활용

지방 거버넌스가 원활히 작동하기 위해서는 행위자들이 자원을 어떻게 동원하고 이용하느냐 하는 문제와 관련된다. 왜냐하면 지방 거버넌스를 구성하는 행위자들은 지역사회에서 발생하고 있는 사회문제에 대응하여 자신들의 이해관계를 반영하는데 있어 그들이 가지고 있는 다양한 권력자원을 사용하기 때문이다. 지방 거버넌스의 전통적 권력자원으로 로즈(Rhodes)⁵⁰⁾는 정부간 관계분석에서 공공부문 조직의 요구에 사용할 수 있는 자원으로 권위·돈·정당성·정보·조직을 제시하고 있으며, 리치와 스미스(Leach & Smith)⁵¹⁾는 사회적 자본을 들고 있다. 이 같은 지방 거버넌스의 권력자원은 지역 정치 역량을 제고하는데 있어 중요한 요소가 된다. 이하에서는 토지, 인적자원, 자본, 권위와 정당성, 정보, 조직 등의 자원을 중심으로 살펴본다.

먼저, 토지는 산업시설의 입지 장소이자 쾌적성을 결정해 주는 실체이며, 생산과 수송에 필요한 에너지원의 제공처로서 지역사회가 통제하는 생산요소이자 경제적 자원이다. 반면 토지는 지역사회를 제한하는 요소이기도 하다. 지역사회는 지역사회 구성원의 이해관계를 정의하고 범주화하는 공간적 단위이기 때문이다. 따라서 한 지역의 토지이용과 사용이 중앙정부와 같은 외부적 힘에 의해 영향을 받는다고 할지라도, 지방정부가 그의 토지 사용을 통제할 수 있다는 사실은 지역의 미래에 영향력을 행사할 수 있는 능력을 가지고 있음을 의미한다. 지역노인복지서비스 공급 네트워크와 관련해서 지방 정부의 토지

50) Rhodes, R.A. Beyond Westminster and Whitehall : The Sub-Central Governments of Britain, London : Unwin Hyman, 1998, pp.90-91.

51) Leach, R. & J. Smith. *op. cit.*, p.121.

사용에 대한 통제권은 복지 공급 메커니즘을 규제하거나 이용을 촉진하는데 사용될 수 있다는 점에 상당한 정치적 의미를 가진다. 즉 복지수급에 필요한 시설이 시장가치에 의해 한 지역에 편중될 수 있는 가능성을 사전에 차단하며, 필요한 시설이 꼭 필요한 장소에 입지할 수 있도록 한다는 것이다. 이런 과정에서 지방정부는 지방정치력을 구사하며, 성숙한 정치역량을 발휘해 관련 사업이 추진될 수 있도록 한다. 그리고 필요하다면 정책형성 과정에서 네트워크 참여자의 협력을 이끌어 낼 수도 있다.

두 번째, 인적자원은 공공부문, 시장, 시민단체를 구성하는 중요한 인력이다 과거 지방정부 패러다임에 있어 지방정부의 인적자원은 집행부와 지방의회의 구성원으로 한정되어 있었으나 오늘날 지방 거버넌스 패러다임하에서는 다양한 인적 구성요소를 포함하고 있다. 지역사회 생활의 질은 복지서비스 공급 네트워크에서 지방 인적자원의 역량에 크게 의존하고 있다.

세 번째, 자본은 재정을 의미하는 것으로 양질의 공공서비스를 제공하기 위해서는 보다 많은 재정지원을 요구한다. 특히 노인복지 수요 증가와 관련하여 상응하는 재정지출이 요구되고 있다. 그러나 자본은 거버넌스를 위한 중요한 자원이지만 실질적으로 지역사회의 통제 밖에 있다. 따라서 급증하는 복지문제를 해결하기 위해서는 시장이나 시민사회단체, 시민의 자본 지출의 도움을 받는 것이 중요하다. 복지서비스 공급네트워크에 있어 행위자는 공공 또는 준공공기관으로부터 일반적인 지원을 끌어낼 수 있지만, 다양한 기금형성을 통하여 그 수입을 보충할 수 있다. 최근의 경향을 보면 공공기관과 민간부문을 파트너십을 통해 조직화된 자원을 동원하고 있다. 지방정부는 지역사회 복지 증진과 지역사회 개발을 위해 민자 유치 등을 통해 자금을 조달할 수 있는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

네 번째 권위와 정당성이다. 공공기관이 가지는 모든 법적 권위는 지방통치 과정에서 매우 중요한 자원으로 이것은 공식적인 권력과 권위를 의미한다. 정당성은 지방통치를 담당하는 공식정부와 비공식 정부의 행동을 인정하고 수용하는 도덕적 권위 또는 권력을 말한다. 자원봉사단체 등 자원기관이 가지는 정당성은 다른 조직이나 대중의 의미있는 행동을 유도하는데 중요한 자원이 된다. 지역사회를 통치하는데 있어 권위나 정당성이 부족한 조직은 지역사회에서 정당성을 부여받고 있을 것으로 인식되는 다른 기관과 연합할 수 있

다. 지역복지 서비스 공급과 관련하여 복지NGO를 활용하는 것은 좋은 예인 것이다.

다섯 번째, 정보는 특정상황에서 가치가 평가된 자료이며 문제해결에 유용한 것, 즉 사용자에게 의미가 있고 현재나 미래의 행동이나 결정을 위해 가치가 있을 것으로 판단되는 형태로 처리된 자료를 의미한다. 정보의 의사소통은 쌍방향 과정이다. 공공기관으로부터 시민사회에로 그리고 시민사회로부터 공공기관에로의 정보 이동은 효율적인 정책결정과 공공서비스 관리를 위해 중요하다. 그러나 그러한 정보가 반드시 자유롭게 제공되는 것은 아니다. 특히 자신들에게 불이익한 정보는 공개하기를 꺼리는 경우에는 더욱 그렇다. 지방 거버넌스에서 작동하는 여러 조직들의 네트워크 활동은 관련 조직들의 정보 교환을 요구한다. 지방정부가 지역노인복지 서비스를 공급하기 위해서는 여기에 이해관계를 가지는 다양한 기관과 전문가의 정보지원을 필요로 한다. 관련 정보의 교환이 원활하게 이루어질 때 지방 거버넌스는 제대로 작동되어 가는 것이다.

여섯째, 조직을 들 수 있다. 조직이란 환경 속에서 특정한 목표를 달성하기 위하여 인위적으로 만들어진 시스템을 말한다. 조직은 구성원의 이익을 위하여 활동하는 것이 일반적이지만, 구성원의 삶을 초월하여 자신의 목표를 추구하는 존재이기도 하다. 지방정부의 조직은 관료적이지만 지방시민단체와 같은 조직도 관료화 되어가는 추세이며 고정된 구성원이나 정형화된 규칙이 부족한 경우도 있다. 그렇지만 오늘날 지역노인복지서비스를 공급하는데 있어 복지 NGO의 조직적 중요성이 더욱 강조되고 있으며, 네트워크 조직 등은 공급을 더욱 생산적이고 효율적으로 할 수 있다.

마지막으로 사회적 자본의 활용이다. 이미 앞에서 사회적 자본의 개념을 살펴보았듯이 사회적 자본은 지역사회 복지 네트워크에서 신뢰나 상호성 및 협력 규범 등을 의미한다.

이상의 사실을 종합하여 보면 지방 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서는 이 같은 자원의 흐름이 원활하여야 하고, 급변하는 카오스적 환경 속에서 행위자들이 잘 적응해 나갈 때 지역복지 문제를 해결해 나 갈 수 있는 단초를 얻게 된다는 것이다. 결국 지역노인복지 문제는 중요한 지방정치 문제의 하나이며, 여러 행위자들의 자신이 가지고 있는 이해관계와 정체성, 권력자원을 가지고 정치과정에 참여할 때 지역의 복지 역량은 더욱 증진된다고 할 수 있을 것이다.

2) 다원적 주체의 복지에 대한 역할 분담

(1) 클라이언트인 노인의 역량강화 전략 추진

지방정부는 다원적 복지공급 주체가 제 역할을 다 할 수 있도록 선도하는 기능을 수행할 필요가 있다. 특히 복지공급 네트워크의 수요자라 할 수 있는 노인의 역량 강화를 위한 지역복지 전략을 수립 추진할 필요가 있다.

캠(Kam)⁵²⁾은 지역중심의 노인 역량강화를 위한 전략으로 지역사회 모임에의 참여, 자조와 상호부조, 노년의 힘에 대한 자각증진과 지도력 훈련, 노인중심의 지역사회 집단 결성, 정치적 교육, 연합 등 여섯 가지를 제안하고 있다.

첫째, 지역사회 모임에의 참여는 노인이 자신의 생활 환경에 대한 이해를 높이도록 원조하는 전략을 말한다. 네트워크 내의 행위자(기관)나 관련기관의 활동 중에 지역사회를 방문하는 프로그램 또는 지역사회의 소식과 정보를 수집하는 프로그램 등을 배정하여 지역사회에 대한 지식을 고양하고, 지역사회의 발전상과 이와 관련된 지방정부의 역할을 이해할 수 있도록 돕는다.

둘째, 자조와 상호부조는 노인들의 자원봉사 활동을 격려함으로써 달성해나간다. 노인들이 자조 집단이나 상호부조 집단에 참여하도록 프로그램을 만들고 지원함으로써 그들이 가지고 있는 능력을 적절히 발휘하도록 돕는 것은 그들의 자존감 회복과 무력감을 극복하는데 도움이 될 것이다.

셋째, 노년의 힘에 대한 자각증진과 지도력 훈련전략은 대부분의 노인들이 복지서비스에 대한 권리를 인식하지 못하고 있다는 점과 관련하여 그들의 권리에 대한 정보 제공, 계획된 체계적인 지도력 훈련 프로그램을 통해 자신들의 문제를 주도권을 가지고 해결할 수 있게 도움을 준다.

넷째, 노인들로 구성된 지역사회 관심집단 결성은 그들의 관심을 격려해서 단순한 건의를 행동화하고, 단순한 논쟁이 건전한 해결책이 될 수 있도록 원조하는 역할을 함으로써 노인문제 해결에 기여할 수 있다.

다섯째, 정치적 교육은 노인들에게 유리한 정책이 입안될 수 있도록 교육하는 전략이다. 투표에의 참여나 노인의 권리와 의무에 적합한 후보자의 선택, 정당 방문이나 기존 정치

52) Kam, Ping-Kwong, "Empowering Elderly People : A Community Work Approach", Community Development Journal, 31, 1996, pp.230-240.

인이 노인복지 증진에 기여할 수 있도록 감시하거나 평가하는 등의 활동을 수행한다.

여섯째, 연합은 주민과 지역의 문제는 어느 한 집단에 국한된 것이 아니라는 점이다, 즉 노인문제의 개선은 노인 자신에게만 유용한 것이 아니라 전체 지역주민에게 유용한 것이라는 인식하에 전체 주민과 동맹이나 연합을 할 수 있도록 유도하는 것이다.

이러한 클라이언트인 노인의 역량을 강화하는 것은 지역복지 네트워크를 확고히 하는데 큰 도움이 된다.

(2) 지방정부의 책임 영역

지방정부는 지역노인복지 서비스 수준을 향상시키기 위하여 다양한 노력을 기울여야 한다. 우선 지역보건·의료·복지 서비스의 종합화를 도모해야 한다. 즉 지역 단위의 보건·의료·복지 수요에 대한 적절한 서비스를 신속하게 제공하기 위해서는 보건·의료·복지 서비스의 조정·종합화를 도모하고 가까운 곳에서 쉽게 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위한 거점으로서 복지시설의 균형적인 확충과 내실있는 운영을 기해야 한다.

지역 네트워크가 제대로 작동하는데 있어 주요한 역할을 담당하는 민간부문이 제 기능을 다 할 수 있도록 산과 내지 조정자로서의 역할⁵³⁾을 수행해야 한다. 복지서비스의 제 영역 즉 공공적 영역, 상업적 영역, 자발적 영역, 비공식적 영역에 대한 공급주체간의 연계와 협력을 강화할 수 있도록 해야 하며, 특히 복지서비스 전달 체계를 개선해 나가야 한다. 지역복지서비스 공급에 있어서 광역자치단체인 시·도는 네트워크의 종합조정자로서 역할을 수행하고, 기초자치단체인 시·군·구의 사회복지사무소나 사회복지과는 일반 사회복지 행정업무와 민간을 상호 연계시켜 서비스를 제공토록 한다. 예를 들면 보건소에서는 해결하기 어려운 전문적 복지 서비스 업무는 사회복지 사무소나 관련 복지시설에 의뢰하고 보건의료 서비스는 국·공립 전문 의료기관이나 네트워크에 참여하고 있는 민간

53) 에반스(Evans)는 산업화 과정에서 정부가 수행하는 역할을 관리인(custodian)역할, 조물주(demiurge)역할, 산과(midwifery)역할 및 경작자(husbandry)역할로 구분한다. 여기서 관리자 역할과 조물주 역할은 전통적으로 알려져 온 규제자 역할과 생산자 역할에 대한 변형이다. 그리고 산과 역할과 경작자 역할은 국가 기관과 사기업 집단간의 관계를 보여주는 역할이라 할 수 있다(Evans, P., 「Embedded Autonomy : State & Industrial Transformation.」, Princeton. N. J. Princeton University Press. 1995, pp.13-18).

의료기관과 연계해 처리한다. 또 네트워크 내 행위자간의 상호 정보교환, 자원 활용을 통해 유기적인 협력체계를 유지한다.

그리고 지역주민의 자율적 조직의 구축을 유도한다. 지역주민이 참여하는 동 단위의 주민복지협의회를 설치해 행정기관과 연계 체계를 갖추고 복지서비스 배분과정에 실질적으로 기여할 수 있도록 한다. 이것은 지방자치의 본령이라 할 수 있는 주민참여의 또 다른 제도적 구현이라 할 수 있을 것이다.

(3) 지역 복지기관의 역할

지역의 사회복지관이나 노인 복지시설 등은 지방정부와 직·간접적으로 연계관계를 맺고 있다. 특히 종합사회복지관의 경우 다른 복지시설에 비해 계약에 의한 민간위탁 경영의 형태가 두드러지는데 이는 종합사회복지관이 지역 주민들을 대상으로 하는 보편적 복지시설로 인식되고 있기 때문이며 주민들과 밀착된 서비스를 공급하기 위해서는 주민의 실정을 잘 아는 민간에서 그 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 판단에 기인하고 있다.

이처럼 지역의 복지기관은 지방정부와 상호 호혜성을 유지하고 있을 뿐만 아니라 복지서비스 공급 네트워크를 구성하는 시민사회단체 등과도 다양한 연계를 구축하고 있다. 그렇지만 연계의 내용에서 보면 아직 미흡한 점이 많다. 지방정부의 재정지원 등으로 인해 종합사회복지관등의 의존성이 심화되고 있는 것도 네트워크 구축에 있어 결코 바람직스런 현상은 아니다. 아울러 지역복지기관과 지방정부가 함께 계획하고 시행하는 사업도 그리 많지 않다. 이것은 지역사회에 대한 가치와 문제 인식을 공유하지 못한 것에 기인한 것으로 보이며, 이런 부분 역시 개선되어야 한다. 또한 지역복지 기관에서 제공하는 서비스에 대한 책임성, 관리감독, 서비스 기준의 설정, 회계 책임성 등에 있어서도 문제가 발견되고 있다. 공적부문에 의한 복지서비스의 제공이 평등, 보편주의, 그리고 공적 서비스에 대한 자격을 보장할 수 있다면 상대적으로 민간부문에 의한 서비스의 제공은 이런 책임을 보장하기 어렵기 때문이라 생각된다.

따라서 이런 문제들에 대한 지역 복지기관의 자체 해결 노력이 지속적으로 유지되어야 하며 그러할 때 지역복지기관이 지역사회 복지서비스의 핵심적인 공급 주체로 자리매김할 수 있을 것이라 생각된다.

(4) 지역주민 등의 역할

지역주민은 네트워크의 가장 중요한 이념적 토대인 신뢰, 즉 사회적 자본을 형성하는 주체이다. 사회적 자본은 신뢰, 사회적 미덕 등 정성적 판단이 필요한 내용부터 정량화가 가능한 내용, 즉 자원봉사자의 수, 각종 자발적 결사 단체의 수 등 그 개념과 종류가 다양하나 그 기초는 자발성에 근거하고 있으며 이들 사회적 자본이 영미 등 선진국 사회에서는 이미 공공부문에서의 공급자의 역할을 상당기간 수행해 오고 있다는 것도 주지의 사실이다.

그렇지만 우리의 경우 기초 자치단체 단위에서 자생적으로 형성·활동하는 자원봉사단체의 기반이 매우 취약하다. 따라서 이런 사회적 자본을 형성할 수 있도록 지방정부 등의 인식의 변화와 지원이 있어야겠지만 지역주민의 인식전환도 대단히 중요하다 할 것이다. 지역 주민들은 지역사회의 주인으로서의 인식을 확고히 하면서 복지공급 네트워크 형성의 구조적 틈새를 메우는 서비스 생산과 전달의 역할을 담당해야 할 것이다.

제5장 결 론

이 연구는 저출산과 의학 등 현대과학의 발달에 힘입은 인간 평균수명의 증가로 인해 갈수록 고령화되고 있는 사회의 점증하는 지역노인복지 수요에 정부만의 노력으로 대처하기에는 한계가 있다는 문제의식 하에 시작하였다.

다양한 지역노인복지 수요에 정부와 지방자치단체 중심의 복지서비스 공급만으로는 복지 욕구를 충족시키기에는 인적·물적 자원이 크게 부족하다. 이런 현상은 비단 복지 분야에만 한정된 것은 아니고 사회 전반의 제반 문제에 있어 나타나고 있다. 이런 사회 전반의 문제를 해결하기 위한 기제의 하나로 20세기 후반부터 정부의 역할과 기능에 대한 성찰에서 새롭게 나타나고 있는 거버넌스 패러다임은 그 좋은 예라 할 것이다. 이 연구는 이처럼 새롭게 제기되고 있는 거버넌스에 이론적 기반을 두고 정부 중심의 지역 노인복지 서비스 공급이 안고 있는 한계를 극복하는 방안이 무엇인지를 구체적 사례로서 광주광역시 남구 노인복지 서비스 공급네트워크 분석을 통해 살펴보았다. 따라서 이 연구의 결과는 크게 이론적 부문과 사례분석의 결과 부문으로 나뉘 요약할 수 있다.

먼저 이론적 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역노인복지 서비스 공급네트워크를 지방 거버넌스 차원에서 조명하는 인식체계를 구성하였다. 국내외에서 진행되고 있는 거버넌스에 대한 다양한 연구를 정리하여 특징되는 이론적 요소를 추출함과 동시에 이들 간의 관련성을 살펴보았다. 우선 거버넌스는 정부와 정부를 둘러싼 다양한 자원(주체)들간의 경쟁과 협력을 지향한다고 할 수 있다. 다시 말하면 정부, 시장, 시민사회단체 등 상호 이질적이고 경쟁적인 행위자간에 협력적 관계를 지향한다는 것이다. 이런 거버넌스의 개념 정의 하에 거버넌스의 한 분야인 지방 거버넌스를 지방정치와의 관계 속에서 개념을 정의하였다. 즉 지방 거버넌스를 네트워크적 관점에서 지방수준에서 지역사회를 구성하는 공사 부문들 사이의 경계가 상호 침투되어 있다는 것을 전제로 통치하는 시스템과 방식으로 파악하였다. 아울러 거버넌스 논의가 복지서비스 공급 패러다임에 어떻게 영향을 미치는지에 대하여 그간의 주요한 연구성과를 개괄하면서 복지공급 거버넌스의 인식체계를 신공공관리론과 도시레짐이론, 복지다원주의를 중심으로 정리하였다. 먼저 신공공관리론은 지역복지 서비스 공급체계에 있어 시장적요소를 강조하는 패러다임을 수용한다. 따라서, 민간영리 성격의 공급주체의 분포도, 공공서비스의 민간공급기법 도입, 복지조직

에 대한 시장적 관리기법의 시행여부 등이 도입될 수 있다. 그리고 도시레짐은 도시정부의 관리적 역할과 민주적 내지 참여적 역할사이의 균형을 이루게 하는 역할을 하며, 복지공급 거버넌스 인식에 있어 과정, 가치, 제도를 이해하는데 도움을 줌은 물론, 공공과 민간의 협력 네트워크에 대한 지역적 기초를 제공한다. 복지다원주의는 공급주체의 다원화를 기초로 하고 있다는 점에서 거버넌스와 이론적 친화성을 가진다. 특히 사회복지서비스는 다른 공공서비스에 비해 정치경제적 요소와 사회계급적 성격, 다층 욕구기반이 혼재하는 복잡한 성격을 가지고 있다. 따라서, 복지다원주의는 서비스 공급주체를 공식부문과 비공식부문 등으로 확대하여 서비스 전달체계에 복합적 사고를 투영할 수 있게 하는 방법을 제시하고 있다 할 것이다. 그리고 지역노인 복지서비스를 지역노인복지라는 큰 틀 안에서 개관하면서 지역복지의 특성, 구성요소, 지역노인복지서비스 공급에 있어 공공과 민간의 역할관계, 전달체계 등을 고찰하였다.

둘째, 이 연구에서는 이런 복지공급 거버넌스의 인식체계로부터 복지공급 거버넌스를 네트워크로 정의하였다. 즉 지역노인복지 서비스 전달과정에서 포착되는 거버넌스의 실체는 지역노인복지서비스 공급 네트워크인 것이다. 아울러 네트워크의 구체적 내용을 사회복지 서비스의 유형에 따른 공급의 모습, 공사간 역할 분담, 공급협력 체계구축 등을 중심으로 살펴보았다. 그리고 네트워크 전달체계와 네트워크의 일반이론을 중심으로 사례 분석을 위한 모형을 도출하였다.

이러한 이론적 기반위에 이 연구에서 밝힌 사례 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 서비스 공급주체면에서 정부, 시장, 시민사회간의 관계는 매우 불균형한 상태에 있다는 점이다. 특히 분권화가 진행되면서 지역노인복지서비스는 각 서비스 공급주체들이 갖는 장점이 최대한 유지되고 있다기보다는 지방정부에의 의존성이 대단히 크다는 것이다. 그렇지만 지역노인복지서비스에 있어 중추적 역할을 담당하는 지방정부는 열악한 인적·재정적 자원으로 인해 자체적인 지역복지계획 수립 등 정책적 측면은 물론 집행적 차원에서도 제 역할을 다하지 못하고 있다는 것이다. 시장의 경우는 유료서비스에 대한 구체적인 욕구가 있음에도 불구하고 복지시장의 발달이 대단히 미약하다는 것이며, 이를 해결하기위한 공적 책임에 의한 안전망 구축도 미흡한 것으로 나타났다. 시민사회의 경우는 자원봉사 활동이 제대로 이뤄지지 않고 있으며, 재정지원이란 정책적 수단이 이익 결집

형태의 민간단체를 행정에 종속시키는 방편으로 사용되고 있으며, 실질적으로 정부와 시장의 구조적 틈새를 메우는 시민단체에 대한 지원은 그리 크지 않다는 것이다. 또한 개별 자원봉사와 지역노인복지기관을 연결하는 매개점에 대한 인식도 상당부분 결여되어 있어 사회적 자본의 축적에 소홀하다는 것이다. 특히 기초자치단체 수준에서는 이에 대한 인식이 거의 없으며, 지역내에서 활동하고 있는 자원단체의 현황조차 제대로 파악치 못하고 있는 실정이다. 이런 제반 문제점들로 인해 지역노인복지 서비스 공급주체인 정부, 시장, 시민사회간 관계는 매우 불균형한 상태에 있으며 조직간 협력적 연계 활동이나 지역적 자원 형성에 있어서도 매우 취약한 상황이다.

둘째, 공급네트워크에 있어 자금교환이나 조직간 접촉은 대단히 미약한 반면 클라이언트 의뢰는 비교적 활발하게 나타나고 있다는 것이다. 특히 지방정부를 중심으로 연계활동이 이루어져 특정조직, 즉 보건소나 사회복지사무소를 중심으로 연계가 이루어지고 있다. 자금교환은 소수 조직만이 관계되어 있으며, 조직간 접촉 역시 이런 범주를 벗어나지 못하고 있다.

셋째, 네트워크의 효과성을 보면 기관 간 연계활동의 필요성에 대해서는 공급주체간에 인식을 공유하고는 있으나, 이를 구체화 시키지는 못하고 있으며, 조직적요인은 연계활동에 영향을 미치지 못하지만, 개인적 요인 중 현재기관에서의 종사기간은 연계활동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

이 같은 이론적 연구와 사례분석을 토대로 효율적인 지역노인복지서비스 공급네트워크 형성 방안을 살펴본 결과는 다음과 같다. 첫째, 지역노인복지서비스 공급네트워크 형성 조건으로 우선되어야 할 것은 지역 환경조건과 정체성 등에 대한 이해가 있어야 한다는 것이다. 아울러 네트워크 형성을 통해 서비스 공급에 따르는 거래비용을 삭감할 것인지, 혹은 서비스 극대화를 지향할 것인지를 결정하는 전략적 행위가 선행되어야 하며, 이에 따라 네트워크의 형성 모습도 달라진다. 그리고 각 공급주체가 네트워크를 형성할 수 있도록 협력 유인책과 유지관리 전략을 지역사회가 가지고 있어야 한다는 것이다. 둘째 지역적 맥락하에서 네트워크가 갖는 특성을 반영해야 한다는 것이다. 지방정부는 지역적 맥락을 충분히 이해하고 지역이 안고 있는 지역적 특성 및 기반요소에 대한 검토 및 자원활용 방안을 가지고 있어야 한다. 마지막으로 지방거버넌스 구현을 위한 지역노인복지서비스

공급네트워크를 확대하고 지방정부는 각 공급주체가 네트워크내에서 제 역할을 다 할 수 있도록 행위자의 역량을 제고하는 노력을 기울일 필요가 있다.

지역주민들의 복지서비스 공급의 양과 질에 대한 요구 수준이 높아지고 있는 상황에서 지방정부는 주된 공급자에서 조력자로서, 산파로서의 역할 변화가 요청되고 있다. 따라서 이제 지방정부에 의한 통치가 아니라 시민, 사회단체, 시장 등 지역의 모든 주체가 지역사회 공동문제에 대해 의사결정권을 공유하며 지역주민의 참여의식을 고양시키고, 이를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정을 제공하는 지방거버넌스가 원활하게 작동될 수 있도록 하여야 한다. 지금까지 살펴 이 연구결과를 토대로 지역노인복지 관련 정책설계에 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역노인복지 관련 정책의 지향성(Polity Orientation)은 지역이 안고 있는 복지역량의 극대화에 초점이 맞춰져야 한다는 것이다. 즉 단순한 시설의 설치나 단편적인 노인복지 관련 서비스의 제공이 아닌, 지역사회 전체가 노인문제의 심각성을 인지하고 함께 풀어나갈 수 있도록 해야 된다는 것이다. 이를 위해서는 지역의 정체성 정치를 확립해야 한다. 지역이라는 단위가 사회과정에서 자신의 삶을 결정하는 중요한 요인으로 인식될 때 비로소 지역 정체성이 발달하게 되는 바, 정체성 정치를 확립하기 위해서는 지역의 환경과 정체성을 밝히는 ‘지역학’에 대한 교육과 함께 노인복지 문제를 지역 차원에서 스스로 해결해 나간다는 인식의 확산에 정책의 주안점이 주어져야 한다. 또한 지역노인복지 관련 행위자들의 정치적 역량을 제고해 나가야 한다. 클라이언트인 노인들의 정치세력화는 물론 공급 행위자들 간의 정치적 연합, 동맹 등이 활발하게 일어날 수 있도록 지방정치의 장을 만드는데 정책의 지향성을 두어야 한다.

둘째, 자원(Resource)과 네트워크 형성을 동시에 추구해야 한다는 것이다. 우선 자원형성에 있어 이미 제도화된 정책 수단들이 있음에도 제대로 집행되지 못하고 있으며, 복지시장 형성이나 자원봉사활동 등의 자원도 제대로 형성되지 못하고 있다. 우선 복지시장 형성을 위해서는 민간의 투자 유치나 참여를 적극적으로 유인할 수 있는 정책수단의 발굴이 시급한 바 기 논의되고 있는 BTL 방식의 사업추진이나 보건, 복지, 교육, 문화가 복합적으로 연계된 사업시장을 발굴하는 것도 하나의 수단이 될 수 있을 것이다. 즉 기존의 노인복지 시설이 가지고 있는 노인중심의 시설이라는 관념에서 탈피해 지역주민 모두가

이용할 수 있는 문화, 체육, 교육의 종합적인 시설로 건립하는 방안을 마련 추진함으로써 민간, 특히 기업의 참여를 이끌어내야 한다는 것이다. 또 자원봉사활동은 참여하겠다는 잠재적 자원을 참여하여 활동하는 현시적 자원으로 만들기 위해서는 행정자치부의 민간단체 지원사업과 같은 형태의 자원봉사 활동에 대한 보조금 정책을 고려할 수 있다.

네트워크 형성에 있어서는 지역사회의 자원에 대한 파악과 동시에 조직간, 행위자간 신뢰체계를 구축하는 것이 선행되어야 한다. 아울러 네트워크 참여자간 연계를 강화하고, 각각의 행위자별 역할과 기능이 정립되어야 한다. 특히 효율적인 네트워크가 구성되기 위해서는 네트워크의 각 구성단위가 수용력과 전문성을 함께 갖고 있어야 한다.

셋째, 지역의 복지공급 역량을 반영한 네트워크를 설계하여야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 지역내 산재하는 복지서비스 제공기관의 역량을 측정하여야 한다. 기관의 활동 프로그램, 1인당 담당 클라이언트 수, 정규직원의 수, 재정능력 등에 대한 객관적 조사와 함께 공동이용이 가능한 영역에 대한 조사를 실시하여 네트워크 운영에 반영하는 노력이 필요하다. 또한 네트워크 설계시 규범적 관점에서 전략적 행위자 관계도 작성, 지역의 실제적·잠재적 자원 파악, 성공 및 실패의 선행사례 고찰 등을 실시하고 자원통합적 관점에서는 노인의 욕구와 수요를 정리할 필요가 있다.

마지막으로 지방자치단체는 지역적 맥락, 효과적인 전달 네트워크의 조건, 지역내 서비스 전달과정에서 제기된 현안들을 종합적인 안목에서 정리 접근하여야 한다. 네트워크 구조를 공고히 하기 위한 협의체의 운영이나 참여자원과의 유연한 관계 유지, 참여자원간의 적절한 역할 분담, 관련 정보의 축적 및 활용, 공동사업의 개발에 적극적으로 나서야 한다. 아울러, 지방거버넌스를 구현함에 있어 장애요인이 되고있는 불균등한 정부간 관계, 비대칭적인 국가-사회관계, 취약한 사회적 자본 등을 어떻게 극복할 것인지를 복지라는 하나의 속성만으로 접근할 것이 아니라 복지는 하나의 관계라는 네트워크적 개념으로 접근해 문제를 해결해 나가려는 자세가 확립되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 강욱모. 「21세기 사회복지정책」. 서울:청목출판사. 2004.
- _____. 「서울특별시 사회복지행정체계 구축에 관한 연구」. 서울시정개발연구원. 1994.
- 강혜규. 「지역단위 사회복지 관련 서비스 연계체계 개발모형」. 한국보건사회연구원. 2000.
- 곽진영. “뉴 거버넌스와 주요이슈·행위주체”. 김석준외. 「뉴거버넌스 연구」. 서울 : 대영사. 2000.
- 김경혜 등. 「서울시 지역복지 전달체계 개선방안」. 서울시정개발연구원. 1999.
- 김상규 외. 「사회복지론」. 서울: 형설출판사, 1994.
- 김석준 외. 「뉴거버넌스 연구」. 서울 : 대영문화사. 2000.
- 김성순. 「고령화사회와 복지행정」. 서울 : 홍익재. 1990.
- 김승욱 등. 「시장인가? 정부인가?」. 서울 : 부키. 2004.
- 김용학. 「사회연결망 이론」. 개정판. 서울 : 박영사. 2004.
- _____. 「사회연결망 이론」. 서울 : 박영사. 2003.
- _____. 「사회연결망 분석」. 서울 : 박영사. 2003.
- 김일철. 「한국의 사회구조와 지역사회」. 서울대학교 출판부. 1999.
- 김해동·정홍익. 「사회행정」. 한국방송대학교 출판부. 1985.
- 노화준. 「정책학원론」. 서울 : 박영사. 2003.
- 미건고프 저. 성규탁 역. 「사회복지행정론」. 한국사회개발연구원. 1985.
- 박경숙. 「고령화 사회 : 이미 진행된 미래」. 서울 : 의암출판사.2003.
- 박순달. 「선형계획법·네트워크 이론연구(I, II)」. 서울 : 교우사. 2004.
- 박용관. 「네트워크론(커뮤니케이션 총서 24)」. 서울 : 커뮤니케이션북스. 1999.
- 박재희·서성아. 「정부기능 효율화를 위한 제3섹터 활용방안」. KIPA 연구보고서 96-13. 한국행정연구원. 1997.
- 반다이크저. 배현석 역. 「네트워크사회」. 서울 : 커뮤니케이션북스. 2002.

- 서울시정개발연구원. 「노령인구를 위한 재가서비스 확대방안 : 서울시내 가정방문 서비스를 중심으로」. 1995.
- 손동원. 「사회네트워크 분석」. 서울 : 경문사. 2002.
- 송근원 · 김태성. 「사회복지정책론」. 서울 : 나남출판. 1995.
- 송호근 외. 「한국사회의 연결망 연구」. 서울대학교 출판부. 2004.
- 송호근. 「시장과 복지정치 : 사민주의 스웨덴 연구」. 서울 : 사회비평사. 1997.
- 신섭중 등. 「비교사회복지론」. 서울 : 유풍출판사. 1990.
- 양참삼. 「사회봉사의 철학과 기능」. 한양대학교 사회복지사단. 「대학의 사회복지」. 한양대학교출판원. 1995.
- 오석홍. 「조직이론」. 박영사. 1999.
- 오정수. 「가족주의와 국가주의」. 남세진(편). 「한국사회복지의 선택」. 서울 : 나남출판. 1995.
- 유재원. 「한국지방정치론 : 이론과 실제」. 서울 : 박영사. 2003
- _____. 「지방정치와 권력구조」. 박종민(편). 「한국의 지방정치와 도시권력 구조」. 서울 : 나남출판. 2000.
- 윤 진. 「노년기의 심리적 특성, 핵가족화와 노인복지」. 한국인구보건연구원. 1983.
- _____. 「성인, 노인심리학 : 성인기 이후의 발달과 노화과정」, 서울:중앙적성출판사. 1994.
- 이가옥. 「노인복지의 현황과 과제」. 서울 : 나남출판. 1999.
- 이광호. 「청소년의 효과적인 진로탐색을 위한 지역사회 네트워크 구축방안」. 한국청소년개발원. 2000.
- 이성호. “노인”, 「성구 대사전」. 혜문사. 1968.
- 이혜원. 「노인복지론 : 이론과 실무」. 서울 : 유풍출판사. 1996.
- 이현주 외. 「지역단위 사회복지 관련 서비스 연계체계 모형개발」. 한국보건사회연구원. 2000.
- 이흥구. 「지방자치와 정치발전」. 서울대학교 출판부. 1984.
- 임혁백. 「시장 · 국가 · 민주주의」. 서울 : 나남출판. 1997.
- 장인협 · 최성재. 「노인복지학」. 서울대학교출판부. 1987.
- 전수일 · 봉민근. 「지방복지행정론」. 서울 : 학문사. 1999.

- 정정길. 「정책학원론」. 서울 : 대명출판사. 1997.
- 조성한. 「사회복지행정서비스 전달체계 연구」. KIPA연구보고 97-01. 한국행정연구원. 1998.
- 조애리·배화옥·이상영. 「지역단위 사회복지서비스 연계체계 구축방안」. 한국보건사회연구원. 1996.
- 조유향. “일본의 재가노인 복지사업.” 한국재가노인복지협회편. 「재가노인복지서비스」. 서울 : 동인. 1999.
- 주성수. 「글로벌 거버넌스와 NGO」. 서울 : 아르케. 2000.
- 최배근. 「네트워크 사회의 경제학」. 서울 : 한울. 2003.
- 최성재·남기민. 「사회복지행정론」. 서울 : 나남출판. 1993.
- 최순남. 「현대노인복지론」. 한신대학교 출판부. 1997.
- 최승범. “평택시 사례” . 박종민(편). 「한국의 지방정치와 도시권력구조」. 서울 : 나남출판. 2000.
- 최일섭 등. 「지역사회복지론」. 서울대학교출판부. 1997.
- 최향순. 「복지행정론」. 서울 : 신원출판사. 1993.
- 포프린·데니스 저. 홍동식·박대식 역. 「지역사회학」. 서울 : 경문사. 1985.
- 홍성욱. 「네트워크 혁명 그 열림과 닫힘」. 서울 : 들녘. 2002.
- 황학삼. 「네트워크 사업가의 미래와 Know-how」. 서울 : 죽천. 2002.
- 후쿠야마 저. 구승희 역. 「사회도덕과 번영의 창조」. 한국경제신문사. 1996.
- 휘태커 저. 문인숙 역. 「노인복지의 이해」. 서울 : 흥익재. 1992.

2) 논문

- 강욱모. “한국 유료 노인복지 서비스 발전 전략.” 노인복지연구, 1(2). 한국노인복지학회. 1998.
- 강창현. “지역복지공급거버넌스 연구 : 네트워크 접근.” 한국행정학보, 36(2). 한국행정학회. 2002.
- _____. “사회복지서비스 공급네트워크에 관한 연구 : 서울시 노인지역보호서비스의

- 정부, 시장, NGO간 협력을 중심으로.” 연세대학교대학원 박사학위 논문. 2001.
- 강희경. “지역사회의 상징구성 모형으로 본 지역정체성.” 사회와 문화, 12. 한국 사회문화학회. 2000.
- 고양곤. 「한국노인문제와 노년학 연구에 관한 소고」. 학교생활연구, 5. 강남대학교 학교 생활연구소. 1998
- _____. “2000년대의 바람직한 노인복지 대안.” 생명연구, 3. 서강대학교 생명문화 연구원. 1997.
- 곽진영. “거버넌스와 정당, NGO:국가로부터의 자율성 확보를 중심으로.” 하계학술 회의 자료집. 한국정치학회. 2001.
- 김명환. “지역생활 지표의 작성과 측정에 관한 연구.” 성균관대학교 박사학위논문. 1992.
- 김미혜. “미국의 가정봉사원 서비스, 재가복지서비스.” 한국재가노인복지협회편. 재가 노인복지서비스. 1999.
- 김병식. “지방자치단체장의 선거공약과 공약이행평가에서 나타난 사회복지정책방향에 관한 연구.” 한국지방자치학회보, 14(2). 2002.
- 김성순. “고령화 사회에 있어서 지방정부의 역할에 관한 연구.” 지방행정연구, 5(3). 한국지방행정연구원. 1990.
- 김영중. “지역사회복지에 있어서의 지방행정의 역할.” 95국제학술발표대회 기고논문. 대구대학교 사회과학 연구소. 1995.
- 김 인. “사회계층에 따른 주민의 공공서비스 수요와 서비스 배분에 있어 관료제적 의사 결정 규칙.” 한국행정학보, 23(2). 한국행정학회. 1997.
- 김인숙·신은주·김혜선. “가정폭력 피해자를 위한 서비스 네트워크 모델 개발.” 한국 가족복지학, 3. 1999.
- 김인철. “분권화와 지역주민복지의 상관성:보호대상 주민집단에 대한 광역정부의 복지 관여 추이 분석.” 지방자치연구, 6(1) 1994.
- 김정렬. “정부의 미래와 거버넌스:신공공관리와 정책네트워크.” 한국행정학보, 34(1).

- 한국행정학회. 2000.
- 김태동 외. “새천년의 시장경제”. 대토론 요약자료. 대통령정책기획위원회. 2000.
- 김필두. “한국의 지역복지전달체계 개선에 관한 연구”. 건국대학교 박사학위 논문. 1995.
- 김희연·한인숙. “네트워크 이론에서 본 지역사회복지:지방정부와 사회복지관의관계를 중심으로” 한국지방자치학회보, 14(1). 한국지방자치학회. 2002.
- 남기민. “한국사회복지 조직의 분석 : 상황적합적 접근방법을 중심으로”. 한국 사회복지학, 7. 1991.
- _____. “사회복지 조직내에서의 리더십에 관한 연구”. 서울대학교 박사학위 논문. 1990.
- 남원석. “지방정부와 주민운동조직의 협력에 대한 평가 : 임파워먼트와 제도의 상호 작용을 중심으로.” 도시연구, 7. 한국도시연구소. 2001.
- 류재현. “지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색”. 한국지방자치학회보, 14(3). 한국 지방자치학회. 2002.
- 류진석. “지역복지의 발전과 NGO의 역할 : 지역복지협력체계의 구축을 중심으로”. 사회 과학연구, 13. 충남대학교 사회과학연구소. 2002.
- _____. “사회복지 공급의 정치 : 가족, 시장, 국가”. 사회복지연구, (8) 1996.
- 문병기. “거버넌스의 접근방법과 유형. New Governance and Cyver Governance”. 뉴거버넌스 교육연구단 콜로키움 자료집. 이화여자대학교. 2000.
- _____. “지방정부간 경쟁과 협력의 조화 : 미국정부 분권화 정책의 교훈”. 한국 지방자치학 회보, 11(4). 한국지방자치학회. 1999.
- 박경일. “지방자치단체의 정책시스템에 있어 복지정책 체계화 전략과 과제”. 지역 발전연구, 1(1). 동국대학교 영남지역 발전연구소. 1995.
- 박광덕. “사회복지 공급체계의 공사 역할분담 모형 정립”. 한국행정학보, 31(4). 한국행정학회. 1997.
- 배우환. “환경변화, 제도변화, 그리고 정책변화 : 신제도주의 접근방법을 중심으로” 행정논총 39(2). 서울대학교. 2001.
- 백종만. “사회복지 서비스에서 국가와 민간간의 역할분담 유형개발과 적용에 관한 연구” .

- 서울대학교 박사학위 논문. 1994.
- 보건사회연구원. “제가 복지사업 평가”. 보건복지포럼, 31. 1999.
- 석재은. “노인 장기요양 보호의 공급주체간 역할분담 유형에 관한 비교 연구:비용 부담과 보호제공을 중심으로”. 이화여자대학교 박사학위 논문. 1999.
- 성규탁. “사회복지서비스 전달체계 이론적 틀.” 신학논단, 20. 연세대학교. 1991.
- 손동원. “정보기술과 신뢰:사회적 자본의 매개 역할”. 경영논집5(2). 인하대학교 경영연구소. 1999.
- 송정부·류만희. “신사회복지협의회 기본요강” 사회복지 126-7. 한국사회복지협의회. 2000.
- 신대순. “지역사회 복지를 위한 지방행정의 과제.” 행정문제연구, (1). 경희대학교 사회과학연구원 행정연구소. 1993.
- 신섭중. “경제성장과 사회보장의 조화”. 사회보장연구 11(1). 한국사회보장학회. 1995.
- _____. “지방화 시대를 맞이한 사회복지 체계의 공사 분담”. 사회복지 겨울호. 한국사회복지협의회. 1990.
- 신연희. “한국노인복지 정책방향 전환에 관한 연구 : 통합적 노인복지 정책을 중심으로”. 서울립대학교 박사학위논문. 2004.
- 심재호. “지역복지네트워크 구축에 관한 연구 : 주민자치센터와 사회복지관을 중심으로”. 한국사회복지행정학 3호. 한국사회복지행정학회. 2000.
- 안병영. “21세기 국가역할의 변화와 국정관리”. 계간사상, 봄. 2000.
- _____. “복지다원주의에 관한 연구.” 연세행정논총, 18. 연세대학교. 1993.
- _____. “신보수주의와 복지국가” 사회과학논집, 23. 연세대학교. 1992.
- 오수길. “뉴거버넌스의 가능성과 한계 : 호주 Centrelink를 중심으로”. 동계 학술대회 발표논문집. 한국행정학회. 2000.
- 이상록. “한국노인복지의 문제점에 관한 고찰”. 사회복지연구소 논문집(제2집). 한국사회사업대학복지연구. 1969.
- 이선영. “사회복지 실천에 있어서의 노화(Aging)와 노인문제에 관한 소고”. 신학과 신앙, 13. 루터대학교 출판부. 2002.

- 이선우. “사회복지의 민영화와 비영리기관의 역할 확대”. 한국사회복지의 현황과 쟁점. 인간과 복지. 한국사회과학 연구회편. 1998.
- 이성기. “사회부조의 유형화에 관한 연구”. 서울대학교 박사학위 논문. 1996.
- 이성록. “민간사회복지 전산망 구축방안 - 볼런티어 네트워크를 중심으로”. 사회복지, (125). 1995.
- 이시경. “조직간 관계의 연구방법론 재검토”. 대구·경북행정학회보, 3. 대구 경북 행정학회. 1991.
- 이인재. “지역복지 실천의 의미와 주체”. 「상황과 복지」 제11호. 비판과 대안을 위한 사회복지학회. 2002.
- 이재열. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본”. 계간사상, 여름호. 1998.
- 이종복. “시군구 사회복지협의회와 지역사회단체의 연결망 구축”. 계간사회복지 156호. 봄호. 2003.
- 이종원. 레짐(Regime Theory)이론의 발전과 과제”. 하계학술대회 발표논문집. 한국행정학회. 1999.
- 이혁구. “한국 사회복지서비스 공급체계에 있어서 민간부문의 역할과 발전 방향”. 사회과학, 36(1). 성균관대학교 사회과학연구소. 1997.
- 이현주. “공공복지전달체계에 대한 새로운 대안 모형의 모색”. 사회복지 연구 8호. 한국사회복지연구회. 2001.
- _____. “사회복지조직 구성원의 조직간 관계 : 장애인 복지관련 조직을 중심으로”. 서울대학교 박사학위 논문. 1998.
- 이혜경. “사회복지 제3부문 연구를 위한 이론적 고찰 : 개념의 이해와 이론적 쟁점을 중심으로”. 「동향과 전망」 45호. 한국사회과학연구소. 2000.
- 이혜원. “일본의 생활보호제도 형성과정(1945년 - 1950년)”. 한국사회복지학 33. 한국사회복지학회. 1997.
- 이혜훈. “외국복지국가 위기론이 공동체의식 확립에 주는 시사점”. 사회복지, 135. 1997.
- 전영평. “지방정부의 거버넌스 모형 구축 : 공익형 NGO의 형성정도와 정책참여 수준을 중심으로”. 행정논총, 41(1). 서울대학교 행정대학원. 2003.

- 전재일 · 모지환. “지역사회복지의 구성요소에 관한연구”. 사회복지개발연구6(2). 2000.
- 정용덕. “정부와 시장간의 관계 : 행정학적 관점”. 공공정책연구, 5. 1999.
- 정규호. “지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의 형성에 관한 연구”.
서울대학교 박사학위 논문. 2002.
- 정근식. “지역정체성과 도시상징연구를 위하여”. 전남대사회과학연구소(편).
「지역사회 연구방법의 모색」. 전남대학교출판부. 1997.
- 정무권. “지방자치와 지역복지”. 지역발전연구(4). 1994.
- 정순들. “사회사업에의 체계망 분석법 적용.” 연세사회복지연구(4). 연세대학교. 1997.
- _____. “보스턴 노인그룹서비스 기관들의 관계에 관한 연구”. 한국사회복지학, 31. 1997.
- 정연택, “사회정책 연구의 분석틀로서 사회적 자본 : 가능성과 한계”. 사회과학연구
제14권. 충남대학교 사회과학연구소. 2003.
- 조명래. “신도시 정치(학)의 문제 설정과 쟁점”. 공간과 사회, 11. 1999.
- 주재현· 김태진. “정부-기업간 파트너쉽과 환경정책”. 한국행정연구, 10(4). 2001.
- 홍경준. “전주지역 자활관련조직들의 네트워크 구조에 관한 연구”. 한국사회복지학,
49. 2002.

3) 기타

- 광주광역시. 시정백서. 2004.
- _____. 광주통계연보. 2004.
- _____. 광주지역 시민사회단체 편람. 2004.
- _____. 광주통계연보. 2003.
- _____. 광주통계연보. 2002.
- _____. 광주통계연보. 2001.
- _____. 광주통계연보. 2000.
- _____. 광주통계연보. 1999.
- 광주광역시 남구. 2004년도 효사랑실천 추진계획. 2004.

- _____ . 광주광역시 남구 통계연보. 2004.
- _____ . 구정백서. 2004.
- _____ . 평생학습도시조성사업 추진계획. 2003.
- 광주광역시 남구 보건소. 광주광역시 남구 대도시 방문보건사업 보고서. 2004.
- 광주광역시사회복지협의회. 「광주광역시 사회복지 편람」. 2003.
- 기획예산처. 2005년도 BTL사업 추진지침안. 2005.
- 보건복지부. 사회복지시범 사무소 시범사업 안내. 2004.
- _____ . 재가복지사업 관련 예산 현황. 2004.
- _____ . 사회복지사무소시범사업 기본계획. 2004.
- _____ . 지역사회복지협의체 및 서비스연계 직무교육 교재. 2004.
- _____ . 보건복지 백서. 2002.
- 보건복지부의. 참여복지 5개년계획(안)의 주요내용. 2004.
- 통계청. 한국통계 연감. 2004.
- _____ . 고령자 통계. 2003.
- _____ . 노인복지시설 수용현황. 2003.
- _____ . 장애인구 추계. 2001.

2. 국외 문헌

- Abramson, J. S. & B. B. Rosenthal. "Interdisciplinary and Interorganizational Collaboration." *Encyclopedia of Social Work*. NASW. 1995.
- Adler, P. S. & Kwon. "Social Capital : The Good, The Bad, and The Ugly." *Journal of Korea- International Society of Community Development*, 2. 2000.
- Almond, G. & Berba. *The Civic Culture*. Boston : Little, Brown and Company. 1965.
- Arrow, K. "Gifts and Exchange." *Philosophy and Public Affairs*, 1. 1972.
- Axelrod, R. *The Evolution of Cooperation*. New York : basic Books. 1984.
- Bachrach, P. & Baratz. M. S. "Decision and Non-decision : An Analytic Framework." *American Political Science Review*, 58. 1963.
- _____. "Two Face of Power." *American Political Science Review*, 57. 1962.
- Barley, S. R. "The Alignment of Technology and Structure Through Roles and Networks." *Administrative Science Quarterly*, 35. 1990.
- Barrera, M. J. *Social Support in the Adjustment of Pregnant Adolescents : Assessment Issues Social Networks and Social Support*. Beverly Hills: Sage. 1981.
- Binstock, R. H., et al.. *Aging and social science*. Van Nostrand Reinhold company. 1976.
- Bolland, J. M and Wilson, T. V. Three Face of Intergrative Coordination : A model of Inter Organizational Relations in Community Based Health and Human Service." *Health Service Research*, 29. 1994.
- Borgatti, S., et al.. "UCINET6 for Windows : Software for Social network analysis." Natick : Analytic Technologies. 1997.
- Bourdieu, P.. *The forms of Capital*. In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* Richardson. J. G. New York : Greenwood. 1986.
- Breen, L.B. *The Aging Individual*. In *Handbook of Social Gerontology* by C. Tibbitts(ed.). Chicago : University of Chicago Press. 1960.
- Brian, B. Corporate linkages and Organizational Environment : A Test of Resource Dependence Model." *Strategic Management of Journal*. 1990.

- Briggs, X. S. "Brown Kids in White Suburbs:Housing Mobility and the Multiple Faces of Social Capital." *Housing Policy Debate*, 9. 1998.
- Brodkin, E. Z. "Policy Politics : If We can't Govern, Can We Manage?" *Political Science Quarterly*, 102(4). 1987.
- Brooke, R. *Managing the Enabling Authority*. Harlow : Langman/Local Government Training Board. 1989.
- Brown, M. "Reconceptualizing Public and Private in Urban Regime Theory : Governance in AIDS Politics" . *International Journal of Urban and Regional Politics*, 23(1). 1999.
- Browne, C. V. "Empowerment in Social work practice with older women" . *Social work*, 40(3). 1995.
- Brudney, J. L. Local Coproduction of Services and The Analysis of Municipal Productivity" . *Urban Affairs Quarterly*, 19(4). 1984.
- Butler, R. *Care Coordination : Case Management*. In A. Romaine-Davis, J.Boondas, A. Lenihan(eds.), *Encyclopedia of Home Care for The Elderly*. Westport Connecticut : Greenwood Press. 1995.
- Calhoun, S.. *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford : Black well.1994.
- Cawson, A. *Varieties of Corporatism : The Importance of the Meso-level Interest Intermediation*. In A. Cowson(ed), *Organized Interests and the state : studies in Meso-Corporatism*. London : Sage. 1985.
- Chaskin, R., P. Brown., S. Venlatesh & A.Vidal. *Building Community Capacity*. NewYork : Aldine De Gruyter. 2001.
- Checkoway, B. "Core Concepts for Community Change" . *Journal of Community Practice*, 4(1). 1997.
- Clarke, M. & Stewart. J. D. *General Management in Local Government : Getting the Balance Right*. Longman : Harlow. 1988.
- Clay, J. A. "Public-Institutional Process : Beyond Conventional Wisdom about

- Management Process". *Administration and Society*, 26(2). 1994.
- Cogwill, O. & Holms, L. D. *Aging and Modernization*. New York : Appleton Croft Century. 1971.
- Cogwill, O. *Aging Around the World*. Belmont. California : Wadsworth Publishing Co. 1986.
- _____. "Aging and Modernization, A Revision of the Theory " in *Later Life : Community and Environmental Policy*. (ed.) By J. A. Gubrium. Springfield, Ill : Charles C. Thomas. 1974.
- Cole, A. J. *How the Age Distribution of a Human Population is Determined*. New York : The Biological Laboratory. 1957.
- Coleman, J. S. "Social Capital In The Creation of Human Capital" . *American Journal of Sociology*, 94(supplement). 1988.
- Considine, M. "Market, Networks and New Welfare State : Employment Assistance Reforms in Australia" . *Journal of Social Policy*, 28(2). 1998.
- Cox, F. M., et al. *Strategies of Community Organization* 2nd ed. Itasca, Ill : F. E. Peacock. 1979.
- Dahl, R. *Who Governs?*. New Haven : Yale University Press. 1961.
- Desai, V. & Imrie, R. "The New Managerialism in Local Governance : North-South Dimensions" . *Third World Quarterly*, 19(4). 1998.
- Digaetano, A. & Klemanski, J. S. "Urban Regime Capacity : A comparison of Birmingham, England and Detroit, Michigan". *Journal of Urban Affairs*, 15(4). 1993.
- Dodd, P. & Gutierrez, L. "Preparing Students for the Future : A Power Perspective on Community Practice" . *Administration in Social Work*, 14(2). 1990.
- Domhoff, G. W. *Who Rules America Now?*. New York : A Touchstone Book. 1983.
- Dore, R. *Goodwill and the Spirit of Market Capitalism*. in M. Granovetter and R. Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life*. Colorado : Westview

Press. 1992.

- Dunsire, A. *Modes of Governance*. In Jan Kooiman(ed.), *Modern Governance : New Government–Society Interactions*. London : Sage. 1993.
- Emerson, R. M. “Power–dependence Relations.” *American Sociological Review*, 27. 1962.
- Esping–Andersen, Gosta. ed. *Welfare states in Transition : National Adaptation in Global Economics*. London : Sage. 1996.
- Evans, P. *Embedded Autonomy : State & Industrial Transformation*. Princeton. N. J. Princeton University Press. 1995.
- Evers, A. “Shifts in The Welfare Mix, the case of Care for the Elderly–Mapping the Field of a Cross–National Research Project.” Paper Presented at an International Conference in Montreal.(May). 1990.
- Evers, A. and I. Svetlik. *Balancing Pluralism : New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Adershot : Avebury. 1997.
- Fine, M. D. “Coordinating Health, Extended Care, and Community support service : Reforming Aged Care in Australia” . *Journal of Aging & Social Policy*, 11(1). 1999.
- Flora, P. & A. Heidenheimer. *The Developments of Welfare States in Europe and America*. New Brun Swickand London : Transaction Book. 1981.
- Fortinsky, R. H. “Coordinated Comprehensive Community Care and The Older Americans Act”. *generations*.(summer/fall). 1991.
- Fox, C. & Miller, H. *Postmodern Public Administration*. London : Sage. 1995.
- Fredericrson, G. H. “Public Administration as Governance” . Paper presented at the Conference on New Politics and New Administration, 17–19 NOV. at Jeju island, Korea. 1996.
- Frey, F. W. “The problem of Actor Designation in Political Analysis.” *Comparative Politics*, January. 1985.
- Friedlander, W. A. & Apte, R. Z. *Introduction to social welfare*. 5th ed. New

- Jersey : Prentice-Hall. 1980.
- Friedlander, W. A. *Introduction to Social Welfare*. Englewood cliff, New Jersey : Prentice-Hall Inc. 1995.
- Furniss, N. & Tilton, T.. *The Case for the Welfare State From Social Security to Social Equality*. Blomington : Indiana University Press. 1979.
- Gates, C. "Community Governance". *Futures*, 31(5). 1999.
- Geddes, M. & J. Benington. "Introduction : Social Exclusion, Partnership and Local governance : New Problems, New Policy Disclosures in the European Union". In M. Geddes and J. Benington(eds.), *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union : New Forms of Local Social Governance?*, 1-14. London Routledge. 2001.
- George, Vic & Wilding, Poul. *Welfare and Ideology*. U. K. London : Pearson Education Limited. 1994.
- Gerristion, Rolf. "Local Governance and Intergovernmental Relations in Australia : Philosophy, Institutions, Politics and Policy". Paper to an Australian Local Government Association/ Australian Centre for Regional & Local Government Studies, Janpan Local Government Centre Symposium on Challenges to Asia Pacific Local Governance and Inter governmental Relations, July/7. 1997.
- Gibelman, M., & Demone, H. W.. "Negotiating : A Tool for Inter-Organizational Coordination", *Administration in Social Work*, 14(4). 1990.
- Giddens, A. *The Constitution of Society : Outline of Theory of Structuration*. California : University of California Press. 1984.
- Gidron, B., R. M. Kramer & L. M. Salamon. *Government and the Third Sector : Emerging Relationships in Welfare State*. Jossey-Bass Inc. publisher. 1992.
- Gilbert, N. & H. Specht. *Dimensions of Social Welfare Policy*. 2nd ed. New Jersey : Prentice-Hall. 1986.

- _____. *Dimensions of Social Welfare Policy*. Prentice Hall Inc. 1974.
- Gillbert, N. and B. Gilbert. *The Enabling State : Modern Welfare Capitalism in America*. New York : Oxford University Press. 1989.
- Gittel, R. & A. Vidal. *Community Organizing : Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA : Sage Publications. 1998.
- Goss, Sue. 「*Marking Local Governance Work : Networks, Relationships and the Management of Change*」, London : Palgrave. 2001.
- Gough, I. *The Political Economy of the Welfare State*. London : Macmillan. 1979.
- Granovetter, M. "Economic Action, Social Structure, and Embeddedness" . *American Journal of Sociology*, 91. 1985.
- Gronbjerg, K. A. *Nonprofit Human Service Organizations : Funding Strategies and Patterns of Adaptation*. In Y. Hosenifield (ed.), *Human Services as Complex Organization*. Newbury Park. CA : sage. 1992.
- Gulati, R. "Network Location and Learning : The Influence of Network Resource and Firm Capabilities on Alliance Formation". *Strategic Management Journal*. 2000.
- Gutierrez, L. "Working with Women of Color." *Social Work*, 35. 1990.
- Harding, A. *Elite Theory and Growth Machines*. in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman(eds.). *Theories of Urban Politics*. London : Sage Publications. 1995.
- Helco, H. *Issue Networks and the Executive Establishment*. In Anthony King (ed.), *The New American Political System*. Washington : American Enterprise Institute. 1978.
- Hewitt de Alcantara, Cynthia " Uses and Abuses of The Concept of Governance." *International Social Science Journal*, 155. UNESCO. 1998.
- Hodge, B. J. & W. P. Anthony. *Organization Theory*. Boston : Allyn and Bacon. Inc. 1988.
- Hood, C. "Contemporary Public Management : A New Global Paradigm." *Public Policy and Administration*, 10(2). 1995.
- Horan, C. *Coalition, State, and Market : Postwar Development Politics in Boston*.

- In Reconstructing Urban Regime Theory : Regulating Urban Politics in A Global Economy.* Ed. by M. Lauria. London : sage. 1997.
- Hunter, F. *Community Power Structure : A study of Decision Markers.* Chapel Hill : University of North Carolina Press. 1953.
- Inkles, A. *Measuring Social Capital and Its Consequences.* In J.D. Montgomery and Alxe. Inkles (eds.), *Social Capital as a Policy Resource.* London : Kluwer Academic Publications. 2000.
- Jarillo, J. C. "On Strategic Networks". *Strategic Management of Journal*, 9. 1998.
- Jessop, B. "The Changing Governance of Welfare : Recent Trends in Its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination" *Social Policy & Administration*, 33(4) 1999.
- _____. *The Dynamic of Partnership and Governance Failure.* in G. Stoker (ed.), *The New Politics of Local Governance in Britain.* Oxford : Oxford University Press. 1999.
- _____. "The Rise of Governance and The Risk of Failure : The Case of Economic Development". *International Social Science Journal*, 155. UNESCO. 1998.
- _____. *The Governance of Complexity and the Complerity of Governance : Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance in Ash Amin and Jerzy Hausner.* *Beyond Market and Hierarchy : Interactive Governance and Social Complexity.* Lyne. Edward Elgar. 1997.
- _____. "Towards a Schumpeterian Workfare Regime in Britain? Reflection on Regulation, Governance and Welfare State". *Environment and Planning*, 27(6). 1995.
- Johnson, N. *The Welfare State in Transition : The Theory and Practice of Welfare Pluralism.* Amherst : The University of Messachusetts Press. 1987.
- Jordan, A. G. & J. J. Richardson. *Policy Communities : the British and European Style.* *Policy Studies Journal*, 11(June). 1983.

- Kahn, A.J. & Kammerman, S. B. *Social Services in International Perspective*. Washington, D. C : DHEW. 1976.
- Kammerman, S. B. "The New Mixed Economy of Welfare : Public and Private." *Social Work*(January-February) 1983.
- Kam, Ping-Kwong. "Empowering Elderly People : A Community Work Approach." *Community Development Journal*, 31. 1996.
- Keating, M. *Comparative Urban Politics : Power and City in the United States, Canada, Britain and France*. Aldershot : Edward Elgar. 1991.
- Kennis, P. & V. Schneider. *Policy Networks and Policy Analysis : Scrutinizing a New Analytical Analysis*. In. B. Martin & R. Mayntz(eds.), *Policy Networks : Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag Westview Press. 1991.
- Kessler, M. S. & D. McRae. *Social support and Mental Health in Community Samples*. Social Support and Health. NY : Academic Press. 1984.
- Kettl, D. F. *The Transformation of Governance : Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore & London : The Johns Hopkins University Press. 2002.
- Keyes, L., et al. "Networks and Nonprofits : Opportunities and Challenges in an Era of Federal Devolution". *Housing Policy Debate*, 7(2). 1996.
- Kichert, W. "Public Governance in the Netherlands : An Alternative to Anglo-American Managerialism." *Public Administration*, 75. 1997.
- _____. "Complexity, Governance and Dynamics : Conceptual Explorations of Public Network Management." In *Modern Governance : New Government -Society Interaction*. Edited by Kooiman, J. London : Sape Publication. 1993.
- Kickert, W., E. H. Klijin and J. Koppenjan. *Managing Complex Networks : Strategies for The Publics Sectors*. London : sage. 1997.

- King, D. S. *The New Right Politics, Markets and Citizenship*. London : Macmillan. 1987.
- Klijn, E. H., J. Koppenjan & K. Termeer. "Managing Networks in The Public Sector : A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks." *Public Administration*, 73(3). 1995.
- Knoke, D. and J. H. Kuklinski. *Network Analysis*. Beverly Hills : Sape Publication. 1982.
- Kolderie, T. The Two different Concept of Privatization. " *Public Administration Review*, 46(4). 1986.
- Kooiman, J. & Van Vliet, M. *Governance and Public Management*. in K.A. Eliassen and J. Kooiman (eds.). *Managing Public Organization*. London : Sage. 1993.
- Kooiman, J. *Modern Governance : New Government-Society Interaction*. London : sage Publications. 1993.
- _____. *Governance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversity*. In j. Kooiman(ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*. London: sage. 1993.
- Kramer, R.M. "The Welfare State and Voluntary Sector : The Case of The Personal Social Service." *Social Service Review*, (November). 1982.
- Laumann, E. D. *The Structure of Event Linkages with Hung-Hak Kim*. In D. Knoke & E. D. Lauman (eds.). *The Organizational State : Social Choice in National Policy Domains*. Madison : Wisconsin. 1979.
- Leach, R. & J. Smith. *Local Governance in Britain*. New York : Palgrave. 2001.
- Leach, S. Stewart, J. and Walsh, K.. *The Changing Organization and Management of Local Government*. London : Macmillan. 1994.
- Lewicki, R. J. & B. B. Bunker. *Developing and Maintaining Trust in work Relationships*. " *In Trust in Organization : Frontiers of Theory and Research*. Edited by kromer, Roderick M. et al. CA : Sage Publication. 1996.
- Liang, J., et al.. "Social Intergration and Morale : A Reexamination." *Journal of*

- Gentology, 35. 1980.
- Lidz, Theodore. *The Person, His Development through The Life Cycle*. New York : Basic Books. 1968.
- Lindblom, C. E. *Politics and Markets*. New York : Basic Books. 1997.
- Logan, J. R. & H. L. Molotch. *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*. Berkeley, CA : University of California Press. 1987.
- Lowndes, V. and C. Skelcher. "The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships : an Analysis of Changing Modes of Governance". *Public Administration*, 76(summer). 1998.
- March, J. and J. P. Olson. *Democratic Governance*. New York : Wiley. 1989.
- Marin, B. & R. Mayntz. *Policy Networks*. Frankfurt : Campus. 1991.
- Mayo, M. *Communities and Caring : The Mixed Economy of Welfare*. New York : St. Martin's Press. 1994.
- McLanahan, S. S., et al.. "Network Structure, Social Support and Psychological Well-Being in the Single, Parent Family." *J. of Marriage and the Family*, 43. 1981.
- McNeil, C. F. "Community Organization for Social Welfare". *Social Work Year Book*. New York : American Association of Social Workers. 1954.
- MaMillan, D. W & D. M Chavis. "Sense of Community : A Definition and Theory". *Journal of Community Psychology*, 14. 1986.
- Meadowcroft, J. "Planning for Sustainable Development : Insight from the Literatures of Political Science". *European Journal of Political Research*, 31. 1997.
- Merrien, F. X. "Governance and Modern Welfare States". *International Social Science Journal*, 155. UNESCO. 1998.
- Midttun, A. "The Weakness of Strong Governance and Strength of Soft Regulation". *Innovation*, 12(2). 1999.
- Mills, C. W. *The Power Elite*. New York : Oxford University Press. 1956.

- Mishra, G. *Distribution of Surplus Land and Rural Poor*. New Delhi : APH Pub. 1996.
- _____. "The British Welfare State : Retrospect and Prospect". Presented at International Conference on Social Welfare at Seoul Korea. 1992.
- _____. *The Welfare State in Capitalist Society : Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*. New York : Harvester Wheasheat:. 1990.
- Mitchell, J. C. *Social Networks in Urban Situation*. Manchester University Press. 1969.
- Molotch, H. "The City as a Growth Machine". *American Journal of Sociology*, 82. 1976.
- Moon, J. "The Australian Public Sector and New Governance". *Australian Journal of Public Administration*, 58(2). 1999.
- Mytle, R. C. and K. H. Wilber. "Designing Service Delivery Systems : Lessons from the Development of Community-Based Systems of Care for the Elderly." *Public Administration Review*, 54(3). 1994.
- Nye, J. "Information Technology and Democratic Governance" . In *Democracy com? Governance in a Networked world*. Edited by Kamarck E. and Nye, J. Hollis N. H : Hollis publishing. 1999.
- O'Toole, L. J. "Treating Networks Seriously : Practical and Research Based Agenda in Public Administration" . *Public Administration Review*, 57. 1997.
- Oliver, A. L. & M. Kathlin. "A Network Approach to Outpatient service Delivery Systems : Resources Flow and System Influence." *Health Service Research*, 30(6). 1996.
- Osborne, D. & T. Gaebler. *Reinventing Government*. Reading, Ma : Addisan. Wesley. 1992.
- Ostrom, B. *Governing the Commons : The Evolutions for Collective Actions*.

- Cambridge : Cambridge University Press. 1990.
- Ouchi, W. G. "Markets, Bureaucracies, and Clans." *Administrative Science Quarterly*, 25. 1980.
- Painter, C., K. Issac-Henry & J. Rouse. "Local Authorities and Non-Elected Agencies : Strategic Responses and Organizational Network." *Public Administration*, 75(summer). 1997.
- Pierre, J. and G. Peters. *Governance, Politics and the State*. London : Macmillon Press Ltd. 2000.
- _____. "Governance without Government? Rethinking Public Administration. " *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2). 1998.
- Perlman, R., et al.. *Community Organization and Social Planing*. New York : John Wiley & Sons. 1972.
- Peters, B. G. *The Future of Governing*. Lawrence : kansas University Press. 1999.
- Pfeffer, J. & J. R. Salancik. *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*. New York : Haper & Dow Cmpany. 1978.
- Pierre, J. *Introduction : Understanding Governance*. In J. Pierre(ed.). *Debating Governance*. London : Oxford University Press. 2000.
- Polsby, N. W. *Community Power and Political Theory*. New Haven, Conn : Yale University Press. 1980.
- Powell, W. & M. Hewitt. "The End of Welfare State?" . *Social Policy & Administration*, 32(1). 1998.
- Powell, W. "Neither Market nor Hierarchy : Network Forms of Organization." : *In Markets, Hierarchies and Networks the Coordination of Social Life*. Edited by Thompson, G. J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell. London : sage. 1991.
- _____. "Neither Market Nor Hierarchy : Network Forms of Organization". *Research in Organizational Behavior*, 12. 1990.

- Provan, K. and H. Milward. "A Preliminary Theory of Inter Organizational Network Effectiveness : A Comparative Study of Four Community Mental Health System" . *Administrative Science Quarterly*, 40(march). 1995.
- Putnam, R. D. *Bowling Alone*. New York : Simon & Schuster. 2000.
- _____. *Making Democracy work : Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton : Princeton University Press. 1993.
- Rands, M., et al.. *Implicit Theories of Relationship : An Intergenerational Study*", *J. of Personality and Social Psychology*, 37. 1979.
- Ray, J. and D. F. Demarche, *Community Organization and Agency Responsibility*. New York : Association Press. 1951.
- Rein, M. & L. Rainwater. *From Welfare State to Welfare Society. In Stagnation and Renewal in Social Policy*. Edited by Rein, M., G. Esping-Anderson and L. Rainwater. London : M. E. Sharpe. 1986.
- Rhodes, R. A & D. D. Marsh, *Policy Networks in British Politics : A Critique of Existing Approaches*. In D. Marsh & R. A. Rhodes(eds.), *Policy Networks in British Government*. Oxford : Clarendon Press. 1992.
- Rhodes, R.A. *Beyond Westminster and Whitehall : The Sub-Central Governments of Britain*. London : Unwin Hyman. 1988.
- _____. *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham : Open University Press. 1997.
- _____. "The New Governance : Governing without Government" . *Political Studies*, 44(4). 1996.
- Ripley, R. B. & G. A. Franklin. *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Homewood : The Dorsey Press. 1980.
- Rose, M. G. *Community Organization : Theory Principles and Practice*. 2nd ed.. New York Harper Brothers. 1967.
- Rose, R. *Welfare : The Public/Private Mix. In Privatization and The Welfare*

- State*. Edited by Kamerman and A. J. Kahn. New Jersey : Princeton University Press. 1989.
- Savas, E. S. *Privatizing The Public Sector : How to Shrink Government*. New Jersey : Chathan House Publishers. Inc. 1982.
- Schmitter, P. C. *Trends toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills. CA : Sage Publications. 1979.
- Simon, R. L. "The Architecture of Complexity." Proceedings of the American Philosophical Society, 106. 1990.
- Smith, S. R. & Ingram, H. "Institutional and Polices for Democracy". A Discussion Paper Center for the Study of Democracy. UC Irvine. 1997.
- Smouts, M. C.. "The Proper Use of Governance in International Relations." International Social Science Journal, 155. UNESCO. 1998.
- Solomon, B. *Black empowerment : Social work in Oppressed Communities*. New York : Columbia University Press. 1976.
- Starr, P. *The Meaning of Privatization and The Welfare State*. Edited by Kammerman. S and A. Kahn. Princeton University Press. 1989.
- Stoker, G. "Governance as Theory : Five Propositions" . International Social Science Journal, 155. UNESCO. 1998.
- _____ . *Public-Private Partnerships and Urban Governance*. in J. Pierre(ed.), *Partnerships in Urban Governance*. Macmillan Press. 1998.
- Stone, C. N. "Urban Regimes and The Capacity to Govern : A Political Economy Approach." Journal of Urban Affairs, 15(1). 1993.
- _____ . *Regime Politics*. Harmondsworth : Penguin. 1989.
- _____ . *Power and Social Complexity*. In Robert J. Waste(ed.), *Community Power : Directions for Future Research*. Beverly Hills, CA : Sage. 1986.
- Surra, C. A. "Courtship Types : Variations in Interdependence between Partners and Social Networks" . J. of Persanality and Social Psychology, 49. 1985.

- Temkin, K. & W. Rohe. "Social Capital and Neighborhood Stability". *Housing Policy Debate*, 9. 1997.
- Trattner, W. *From Poor Law to Welfare State*. New York : Free Press. 1984.
- Truman, D. *The Governmental Process*. New York : Alfred A. Knopf. 1971.
- Van de Ven and Ferry, D. I. *Measuring and Assessing Organizations*. A Wiley Interscience Pub. 1980.
- Veehoven, R. "Is happiness Relative?." *Social Indicators Research*. 1991.
- Waarden, F. V. "Dimensions : and Types of Policy Networks". *European Journal of Political Research*, 21. 1992.
- Walker, R. *The Political Economy of Privatization*. In J. Le Grand and R. Robinson(eds.). *Privatization and Welfare State*. London : George Allen and Unwin. 1985.
- Wasserman, S. & K. Faust. *Social Network Analysis*. Cambridge University Press. 1994.
- Webster 's ninth New Collegiate Dictionary. Springfield, MA : Merriam-Webster. 1991.
- Weigert, A. J. *Social and Identity*. Cambridge : Cambridge University Press. 1986.
- Weiner, M. E. "Trans-Organizational Management ; The New Frontier for Social Work Administrators." *Administration in Social Worker*, 14(4). 1990.
- Whitaker, G. P. "Coproduction : Citizen Participation in Service Delivery." *Public Administration Review*, 40(3). 1980.
- Wilensky, H. L. *The Welfare State and Equality*. Berkeley and Los Angeles : University of California Press. 1975.
- Wilensky, H. & Lebeaux, C. *Industrial Society and Social Welfare*. New York : Free Press. 1965.
- Williamson, O. *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press. 1985.
- _____. *Markets and Hierarchies : analysis and Anti-Trust Implications : A Study in the Economics of Internal Organization*. New York : Free

Press. 1975.

Wistow, G., et. al.. *Social Care in a Mixed Economy*, Buckingham and Philadelphia
: Open University Press. 1995.

岡村重夫, “地域福祉論” 「社会福祉改革論 I,II」 社会保障研究所. 東京大学出版会. 1994.

永田幹夫. 「地域福祉組織論」. 東京 : 全国社会福祉協議会. 1985.

白川一郎 外. 「行政改革をどう進めるか」. 東京 : 日本放送出版協会. 1998.

(Abstract)

**A Study on the Local Governance Welfare
Service Provision Network for the Seniors :
Focused on the case of Nam-Gu, GwangJu**

Hwang Il-Bong

Advisor : Prof. Oh Soo-Yol Ph.D.

Department of Political Science and Diplomacy
Graduate School of Chosun University

In the increasingly aging society, it is true that it's becoming more difficult to meet the local need for welfare services for seniors solely through the supply from local governments or from the market. While there are some ideas in the midst of discussion on the governance for welfare supply, an alternative in overcoming the limitations revealed by welfare supply models led by the state or the market, most of them remain in an abstract stage and need to be more specific to be implemented.

The study is about seeking the ways of reaching the equilibrium of welfare demand and supply through the efficient design of the relations in a proposed network that consists of local government which is the main provider of welfare service to local seniors, the market which provides paid-services, and such non-governmental organizations as senior advocacy groups and volunteer worker groups. In the process, it is the network that is considered as the ultimate unit of governance paradigm and the mechanism of problem-solving in the practical sense.

The study proceeds in two ways: First, the study identifies the governance by a research on related literature, both from home and overseas, and based on the research, establishes a theoretical framework for the network. From the normative and theoretical perspective, the study figures the structure and the problems with the regional welfare service network for seniors.

Second, a theoretical model of thus established network is put into the real supply situation of regional welfare service for seniors in Nam-gu, Gwangju Metropolitan City for a positive analysis. The case analysis was performed with its focus on the study

of such part of the network structure as the characteristics of the suppliers, the operating program, the linkage structure among the subjects, the referral by the clients, the fund exchange and inter-organizational contacts as well as on the effectiveness of the network.

From the research, the study found the following: First, in the theoretical aspect, the study resulted in a cognitive system through which it can have a look at the service supply network in the dimension of local governance. It finds the local governance is a system, a way of reigning the community and a network run on the premise that the borders of the heterogeneous and competing actors, i.e. such constituents as the local government, market, NGOs, have permeated to one another.

Along with that, the study finds the impact that such local governance has on the welfare service paradigm, that is, the cognitive system of welfare service governance with its center on new public management(NPM), urban regime theory and welfare pluralism. Here, NPM was found to be working as a principle of promoting competition in welfare service as in privatization and marketization, while the urban regime theory was working as a mechanism principle of cooperation between public sector and private sector in the level of local community, and while the welfare pluralism as the principle by which the complex ideas of various subjects - responsible for welfare service of the community such as local governments, market, families, citizens, and NGOs - are reflected.

Second, in practical sense, the relations among local government, market and NGO society are in a quite unbalanced situation. While it is the ultimate purpose of local governance that local subjects will solve the problems of their own as de-centralization proceeds, the reality is far from that. The dependence on the local government is disproportionately high while few of the pros with the subjects are kept up. Such dependence on the local government could work as an aggravating factor on the burden of the local government in its human and fiscal resource dimensions and could be a stumbling block to the formation of a sound network.

When it comes to the welfare market, it has been surprisingly undeveloped despite there is solid need for paid-service. Also, the establishing the safety net out of public responsibility to replace it remains insufficient. In the non-governmental community, volunteer activities are not carried out as much they are supposed and the fiscal aid to

them is confined to few organizations, marking the support to NGOs which actually fill the structural gaps left by the government and the market is not plenty enough.

A look into the analysis of local welfare service for seniors from the outlook of supply network, client referral is being done relatively actively while the fund exchange or the inter-organizational contact remain really poor. Only a few organizations are involved in the fund exchange, with it centered on such public institutions as social welfare office and public health center. The situation with inter-organizational contact is no exception. It has not grown. As for the network effectiveness, the service providers share the perceived necessity for concerted efforts by participating institutions, but have not been able to specifically do so.

With the results, the study presents some methods of realizing local governance through an effective network of local senior welfare service as follow:

First, there needs to be some understanding on the conditions under which a network could form. As a condition for local senior welfare service network, knowledge is necessary on the local situation, the condition and the identity of the locality. The scope of actors and their interests need to be figured out in advance. The direction for forming a network needs to be decided beforehand. In other words, it must be decided whether it will focus on cutting the transaction cost of the welfare service or on maximizing the service.

Second, the local characters and the factors of the infrastructure under the regional context need to be adequately counted in the formation of the network, since the local context has the potential of causing similar networks to have quite different effects afterward.

Finally, efforts need to be exerted to keep up the participants' capability so that each subjects in the network can play their role unsparingly. The local government should be capable of mobilizing important resources in the process of local governance and continue to keep the strategy for enhancing seniors' self-supporting capability, uplifting the role and the responsibility of the senior welfare institutions and the policy efforts to motivate active participation from citizens to bolster volunteer activity.

(부록)

지역 노인복지 서비스 공급 네트워크에 관한 조사

안녕하십니까?

귀 기관과 임직원여러분의 무궁한 발전을 기원합니다.

이제 노인복지 서비스의 전달에 있어 어느 한 조직의 역할만으로는 더 이상 복잡한 욕구를 충족시킬 수 없는 시대가 되고 있습니다. 갈수록 고령화되고 있는 사회 현상은 노인복지의 중요성, 심각성을 더욱 일깨우고 있습니다.

이 연구는 이처럼 변화하는 시대속에서 노인복지 서비스 전달과정에서 가장 바람직한 것은 무엇인지를 찾아보고자 시행하고 있습니다. 서비스 전달 과정에는 국가, 지방정부, NGO등 시민사회단체, 영리단체(시장)등 다양한 자원을 가진 여러 조직들이 상호간 협력을 토대로 하나의 네트워크를 구축하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

이에 본 조사는 광주광역시 남구를 중심으로 노인복지 서비스 공급네트워크의 현 실태를 파악 하여 앞으로 보다 바람직한 형태의 네트워크를 구축하기 위한 기초자료를 수집하기 위한 것입니다. 이와 같은 연구 취지를 이해하셔서 바쁘시더라도 성심껏 설문에 응답하여 주시기를 간곡히 부탁드립니다.

참고로 여러분이 응답해 주신 내용은 익명으로 통계 처리되며, 연구 목적 이외에는 사용치 않을 것을 약속드립니다.

감사합니다.

2005년 1월 일

지도교수 오 수 열 (조선대학교 정치외교학과 교수)

연구자 황 일 봉 (조선대학교 정치외교학과 박사과정)

※ 본 조사에 대한 문의가 있으시면 다음 연락처로 연락하여 주시기 바랍니다.
황일봉

I. 기관의 특성

1. 귀하가 근무하는 기관은 언제 설립이 되었습니까? (년)
2. 노인을 대상으로 한 업무와 관련하여 현재 귀 기관이 연계를 맺고 있는 외부 조직의 수는 얼마나 됩니까? (개)
3. 선생님께서 종사하시는 기관의 종류는 무엇입니까?
① 노인종합복지관 ② 가정봉사원 파견시설 ③ 주간보호시설 ④ 단기보호시설
⑤ 시민단체 ⑥ 사회복지재단 ⑦ 주민대표조직 ⑧ 자원봉사센터
⑨ 관공서 ⑩ 보건소 ⑪ 기타 ()
4. 근무하는 기관의 정규직원(상시고용)의 총 수는 몇 명입니까? 명
5. 1인당 담당하는 노인의 수는 몇 명입니까? 명
6. 근무하는 기관의 직원 중 사회복지사 종사자 수는 몇 명입니까? 명
7. 귀 기관에서 근무하는 자원봉사자 수는 몇 명입니까? 명
8. 선생님이 근무하는 기관의 운영주체는?
① 국가, 지방정부 ② 법인 ③ 개인
9. 기관의 법인 형태는?
① 사회복지법인 ② 재단법인 ③ 영리법인 ④ 학교법인
⑤ 종교법인 ⑥ 지방자치단체 ⑦ 기타
10. 귀 기관의 1년 예산은 어느 정도입니까?
① 2억원 미만 ② 2억원~4억원 미만 ③ 4억원~6억원 미만
④ 6억원~8억원 미만 ⑤ 8억원 ~ 10억원 미만 ⑥ 10억원 이상

11. 귀 기관에서 서비스를 제공하는 대상노인의 경제적 특성은 어떠합니까?

- ① 기초생활보장 수급권자만을 대상으로 한다.
- ② 주로 저소득계층을 대상으로 한다.
- ③ 중산층 이상이 주요 대상이다.
- ④ 소득 수준에 상관없이 전 소득계층의 노인을 대상으로 한다.

12. 귀 기관이 노인복지 관련업무를 수행하는데 있어 연계가 필요한 기관을 순서대로 3가지만 적어주십시오. (), (), ()

- ① 시청, 구청 ② 동사무소 ③ 보건소 ④ 가정간호병원
- ⑤ 가정도우미센터 ⑥ 민간봉사단체 ⑦ 사회복지관 ⑧ 노인복지관
- ⑨ 재가노인복지기관 ⑩ 자원봉사센터

※ 클라이언트의 욕구해결정도(서비스 효과성)에 관한 내용입니다.

문 항	전 히 그 령 지 않 다	별 로 그 령 지 않 다	보 통 이 다	약 간 그 령 다	매 우 그 령 다
13. 클라이언트 의뢰를 관련기관과 연계하여 처리하는 경우 대상노인의 욕구해결에 도움이 된다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
14. 관련기관과 자금을 교환하는 것이 대상 노인의 욕구해결에 도움이 된다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
15. 관련기관과의 접촉이 많을수록 대상노인의 욕구해결에 도움이 된다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5
16. 관련기관과의 정보교환이 많을수록 대상노인의 욕구해결에 도움이 된다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5

17. 향후 우리나라 노인복지서비스 공급주체로서 역할확대가 필요하다고 생각되는 기관은?

- ① 정부 ② 노인복지 민간단체 ③ 민간 영리기관 ④ 자원봉사단체

18. 아래의 서비스 중 선생님 기관에서 실제 제공하고 있는 서비스들을 골라 제공하는 서비스 항목에 대해서만 √ 표를 하여 주십시오.

목록에 없는 경우는 기타 란에 제공하는 서비스를 기록하여 주십시오.

일련 번호	서비스 종류	제공한다	일련 번호	서비스 종류	제공한다
1	무료급식서비스		23	송영서비스	
2	무료목욕지원		24	가정봉사원 파견	
3	이동목욕차량운행		25	가사지원	
4	건강상담		26	우애서비스	
5	병원에 진료의뢰		27	주간보호	
6	방문진료		28	단기보호	
7	방문간호		29	순회차량운행	
8	간병지원		30	도시락배달	
9	내과, 외과진료		31	반찬서비스	
10	한방진료		32	무료한글교실	
11	치과진료		33	예체능관련지도(노인교실)	
12	영양제공급		34	노인지역봉사조직결성	
13	약물 및 알콜치료		35	독서실 운영	
14	재활프로그램운영		36	이미용서비스	
15	물리치료		37	나들이지원(효도관광)	
16	작업치료		38	경로잔치	
17	일상생활동작훈련		39	가내수공업연결	
18	운동치료		40	공동작업장운영	
19	노인상담		41	취업훈련	
20	가족상담		42	후원물품(금)지원	
21	시설입소알선		43	집수리, 이사지원	
22	직업, 부업알선		44	전세금지원	

	일련 번호	서비스 종류		일련 번호	서비스 종류
기 타	1		기 타	1	
	2			2	
	3			3	
	4			4	

II. 조사자 일반사항

※ 물음에 대해 보기에서 V 표시 하거나 번호를 골라 기입하여 주시기 바랍니다.

19. 선생님의 성별은 무엇입니까?

- ① 남 ② 여

20. 선생님의 연령은 몇 세입니까? 만_____세

21. 선생님의 학력은 어떻게 됩니까?

- ① 고졸미만 ② 고졸 ③ 대졸 ④ 석사졸업 ⑤ 박사졸업

22. 선생님의 전공은 무엇입니까?

- ① 사회복지전공 ② 사회복지 비전공

23. 선생님께서는 어떤 자격증을 가지고 계십니까?

- ① 의사 ② 간호사 또는 간호 조무사 ③ 사회복지사 1급 ④ 사회복지사 2급
⑤ 사회복지사 3급 ⑥ 물리치료사 ⑦ 없음 ⑧ 기타 (_____)

24. 선생님의 직위(담당하시는 일)는 무엇입니까?

25. 선생님이 사회복지분야에 종사한 총 근무기간은 얼마입니까? 총_____년

26. 선생님이 현재 종사하는 기관에 종사한 기간은 얼마입니까? 총_____년

27. 귀하의 노인복지 서비스 제공기간은 얼마입니까? 총_____년

Ⅲ. 다음은 조직간 네트워크에 관한 내용입니다. 다음 표에 응답해 주시기 바랍니다.

28. 먼저 클라이언트 의뢰에 관한 사항입니다.

귀하는 지난 1년(2004. 1. 1~ 2004. 12. 31)동안 다른 기관에 서비스가 필요한 노인을 의뢰한 적이 있습니까? 귀 기관이 의뢰한 횟수와 의뢰 받은 횟수를 구분하여 (표) 28번 해당조직의 란에 구체적으로 적어 주십시오.

※ 여기서 의뢰란 귀하가 전화나 팩스, 또는 대면접촉을 통해 실제적으로 의뢰가 이루어진 경우에 한합니다.

29. 다음은 귀하가 다른 조직(기관)과 자금을 교환한 것에 관한 사항입니다.

지난 1년(2004. 1. 1~2004. 12. 31)동안 자금을 교환하였던 조직을 찾아 (표) 29번 해당 조직의 란에 평균적인 교환횟수를 귀하가 자금을 제공받은 경우와 자금을 제공한 경우를 구분하여 표기하여 주십시오.

※ 여기서 자금은 정부예산, 후원금, 기부금 등을 포함합니다.

30. 다음은 다른 조직(기관)과의 접촉빈도에 관한 질문입니다.

지난 1년(2004. 1. 1~2004. 12. 31)동안 접촉이 이루어졌던 조직을 찾아 얼마나 자주 접촉하였는지를 (표) 30번 해당조직의 란에 주도한 경우와 제의 받은 경우를 구분하여 다음 예시에 해당하는 번호로 표기해주십시오.

- ① 매일 ② 매주 ③ 매달 ④ 1년에 한 두 번 ⑤ 접촉한 적이 없다

※ 여기서 접촉이란 전화나 서면, 또는 대면접촉을 통해 대상노인의 서비스 제공과 관련하여 의사소통이 이루어진 경우를 말합니다.

〈표〉 네트워크 관련 조직

조직 종류	조 직 명	클라이언트 의뢰(28)		자금교환(29)		조직간 접촉(30)	
		의 뢰 한 도 빈	의 뢰 받은 도 빈	제 공 한 도 빈	제 공 받은 도 빈	제 의 한 도 빈	제 의 받은 도 빈
행 정 기 관	1. 남구청						
	2. 양립동						
	3. 방림1동						
	4. 방림2동						
	5. 봉선1동						
	6. 봉선2동						
	7. 사직동						
	8. 월산동						
	9. 월산4동						
	10. 월산5동						
	11. 백운1동						
	12. 백운2동						
	13. 주월1동						
	14. 주월2동						
	15. 효덕동						
	16. 송암동						
	17. 대촌동						
	18. 남구보건소						
중 합 사 회 복 지 관	19. 각화						
	20. 광주						
	21. 금호						
	22. 동신대						
	23. 두암						
	24. 무등						
	25. 무진						
	26. 빛고을						
	27. 송광						
	28. 시민						
	29. 쌍촌시영						
	30. 쌍촌						
	31. 양지						
	32. 오치						
	33. 우산						
	34. 인애						
	35. 침단						
	36. 하남						
	37. 호남						

조직 종류	조 직 명	클라이언트 의뢰(28)		자금교환(29)		조직간 접촉(30)	
		의뢰한 도	의뢰받은 도	제공한 도	제공받은 도	제 의 한 도	제의받은 도
노 인 복 지 시 설	38. 동일동산양로원						
	39. 성요셉양로원						
	40. 이일성로원						
	41. 천혜경로원						
	42. 벨엘타운						
	43. 베데스다요양원						
	44. 벨엘요양원						
	45. 세실리아요양원						
	46. 전남성로원						
	47. 동명전문요양원						
	48. 광주공원노인복지회관						
	49. 동구노인복지회관						
	50. 서구노인복지회관						
	51. 남구노인복지회관						
	52. 북구노인복지회관						
	53. 광산가정봉사원파견센터						
	54. 광산가정봉사원파견센터						
	55. 광주가정봉사원파견센터						
	56. 광주공원가정봉사원파견센터						
	57. 동구가정봉사원파견센터						
	58. 백운가정봉사원파견센터						
	59. 서구가정봉사원파견센터						
	60. 인애가정봉사원파견센터						
	61. 나들목주간보호센터						
	62. 남구실버주간보호센터						
	63. 백운주간보호센터						
	64. 북구실버주간보호센터						
	65. 사랑의주간보호센터						
	66. 송광노인주간보호소						
	67. 베데스다단기보호센터						
	68. 인애단기보호센터						
	69. 효경의 집						

조직 종류	조 직 명	클라이언트 의뢰(28)		자금교환(29)		조직간 접촉(30)	
		의 뢰 빈 도	의 뢰 받 은 빈 도	제 공 빈 도	제 공 받 은 빈 도	제 의 빈 도	제 의 받 은 빈 도
관 련 단 체 (NGO)	70. 광주노인대학						
	71. 광주노인복지시설협회						
	72. 광주 시니어클럽						
	73. 광주·전남 노인의 전화						
	74. 대한노인회 광주시연합회						
	75. 백운재가노인 복지센터						
	76. 한울 시니어 클럽						
병 · 의 원	77. 광주기독병원						
	78. 동아병원						
	79. 한일병원						
	80. 원광대학교 병원						
	81. 동신대학교 병원						
	82. 미래아동병원						
	83. 광주씨티병원						
	84. 제일병원						
	85. 밝은미래 병원						