이달의 초점

지역사회보장계획의 의의와 과제

제5기 지역사회보장계획의 수립 방향과 내용 분석
|김가희|

제5기 지역사회보장조사 결과와 조사 개선 방안
|이한나|

지역사회보장계획 데이터의 관리 및 활용
|박성준|

분권과 돌봄에 기반한 지역사회보장계획 전환 모색
|김보영|

한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

분권과 돌봄에 기반한 지역사회보장계획 전환 모색

Decentralized Community-Led Social Security Planning with a Focus on Care

김보영 영남대학교 휴먼서비스학과 교수

벌써 20년의 역사를 넘어서고 있는 지역사회보장계획은 그동안 많은 시도와 노력으로 적지 않은 성과가 있었지만 여전히 지역의 실질적인 복지정책계획으로 정착되었다고 평가하기는 어렵다. 좋은 지역사회보장계획을 위해서는 논리적 통합성과 함께 사회정치적·통합성이 상호 보완을 통한 균형을 이루어야 하지만, 여전히 중앙집권적인 복지체계의 한계로 인하여 이를 구현하기 어려운 현실을 살펴보았다. 하지만 지역사회 통합돌봄의 경험을 바탕으로 지역에서 돌봄이 분권적으로 이루어졌을 때 그 가능성이 있음을 볼 수 있었다. 이러한 방향을 지속하기 위해서는 지역사회보장계획에서도 평가와 포상 방식의 변화와 지역사회보장지표 공개를 통한 지역 복지담론 활성화가 필요하고, 궁극적으로는 전국적으로 통일된 방식의 지역사회보장계획 수립과 평가를 탈피해야 함을 제시하였다.

1 들어가며

지역사회보장계획이 본격적으로 1기 계획 수립을 시작한 2006년부터 추진되었다고 할 때 제5기 시행 첫해를 맞은 올해 그 역사는 벌써 18년째를 맞고 있다. 2001년 15개 기초지자체에서 지역사회복지협의체 시범사업을 통해 시작되고 2003년 사회복지사업법 개정에 따라 법적 근거를 확보한 것까지 따지면 20년의 역사를 넘어서게 된다(채현탁, 2023: 192). 그렇다면 이제 성인기를 맞이하고 있다고 볼 수 있다. 그동안 적지 않은 기여와 변화를 추동한 성과가 없는 것은 아니지만 지역사회보장계획이 본래의 취지와 역할을 수행하고 있는가에 대한 평가는 여전히 많은 부분 회의적인 것이 사실이다.

지역사회보장계획은 매번 수립 시기마다 지역사

회의 사회보장에 대한 법정 계획으로서의 역할을 실질적으로 수행할 수 있도록 만들기 위한 다양한 시도가 이루어져 왔다. 지방자치제가 도입된 이후 민선 4기와 맞물려 당시 지역사회복지계획으로 제도화되면서 이는 지역사회복지 정책의 기본틀을 바꾼 전환점으로도 평가되고 있다(전준구, 2018). 1기 계획(2007~2010) 때는 구체적 매뉴얼이 없이 지침으로만 진행되었지만, 3기(2015~2018)부터는 매뉴얼의 내용이 구체화되면서 큰 폭의 변화가 있었다(채현탁, 유애정, 박태영, 2014). 1, 2기 계획이 지방자치단체(이하 지자체)에서 운영되는 복지사업들을 나열하는 수준이었다면 3기부터는 지역 나름대로의 비전을 중심으로 기능 중심의 전략과 중점 추진 사업을 중심으로 구성할 수 있도록 하고, 지역욕구 조사도 체계화되었다(윤철수, 김승용, 2016; 이정은, 2017; 채현탁 외, 2014).

2015년에 시행된 「사회보장급여의 이용 · 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 사회보장급여법)은 기존의 지역사회복지계획을 지역사회보장계획으로 개편하면서 또 한 번의 큰 변화를 맞이하였다. 지역사회보장계획으로 전환되면서 복지뿐 아니라 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등 사회보장 영역 포괄, 지역의 사회보장 수준을 알 수 있는 지역사회보장지표 도입, 지역 간의 균형발전을 위한 지원, 지자체장과 의회 보고, 기초지자체와 광역지자체의 내용 구분 등이 새롭게 포함되었다(박은순, 하태수, 2019; 이정은, 2016). 이러한 변화의 내용들은 4기 계획(2019~2022)에 전면적으로 반영되었고, 지자체 자체 사업만을 계획에 포함하고, 목표와 전략체계를 간소화하는 등의 변화가 이루어졌다(강혜규, 2017). 지난해에 수립되고, 올해부터 시행되는 5기 계획(2023~2026)에서는 지자체 사회보장사업 전략체계와 지역사회보장발전(균형발전) 전략체계로 분리하는 투 트랙 체계가 도입되는 등의 변화가 이루어졌다(보건복지부 지역복지과, 2022a, 2022b).

이러한 노력의 성과도 적지 않다. 그래도 지역에 따라서 지자체의 지역사업이 활성화되고, 지자체의 기획력과 실행력이 높아지고, 주민 참여와 민관협력 체계 구축이 이루어지고, 지역 균형발전에 대한 계획과 노력이 시도되고 있다는 점들이 성과로 꼽힌다(채현탁, 2023). 실제 3기부터 자체적인 계획 수립 태스크포스팀(TFT) 구성부터 계획 수립의 경험을 한 사례 연구에서도 이에 참여한 공무원들이 스스로 지역의 복지욕구를 파악하고 기획을 하는 새로운 경험을 하고, 민간 영역과의 협력이 이루어지고, 이 과정을 통해서 함께 토론하고 협의하면서 무언가를 함께 만들어 가는 방법을 배워 가면서 이러한 방식의 복지사업에 대한 생각을 가지게 되었다는 점들을 발견하기도 하였다(윤철수, 김승용, 2016).

하지만 이러한 사례들을 제외하고 전반적인 평가에서는 많은 한계가 드러나고 있다. 우수 지역으로 평가된 47개 지자체에 대해 아동·청소년, 저소득, 노인, 장애인 등 주요한 복지 수요 집단의 규모와 자체 사업 예산의 상관관계를 분석한 연구에서

는 다른 변수를 통제한 결과 유의한 상관관계가 발견되지 않고, 오히려 인구와 예산 사이에 음의 상관성이 드러나기도 하였다(주은수, 2017). 즉 인구규모와 같은 지역 수요에 따라 예산이 변하기보다는 비슷한 수준을 유지하다 보니 해당 수요 집단이 증가할수록 인구 대비 예산은 줄어드는 것이다. 이는 지역사회보장계획에도 지역의 수요가 복지정책에 반영되지 않고 있는 현실을 보여 준다. 17개 광역지자체의 계획서를 검토, 분석한 연구에서도 지역을 고려한 기본적인 방향 설정이나 기획 수준이 미흡하게 나타나는 등 선언적이고 추상적인 수준의 계획 수립으로 실효성 있는 계획으로서의 기능을 하지 못하는 것으로 드러났다(이정은, 2017).

이러한 한계점은 실제 지역사회보장계획에 대한 컨설팅이나 평가 과정에서도 그대로 드러난다. 지자체의 실제적인 사회보장계획으로 기능하기보다는 계획서 작성을 위한 계획이 되어 버리는 모습이 흔히 관찰되는 것이다. 지역사회보장계획이 지자체가 수립하는 사회보장 영역의 가장 상위 법정 계획임에도 불구하고 단순히 주무과나 팀의 담당자 계획서 작성 업무 수준으로 진행된다. 그러다 보니 다른 사회보장 영역의 부서들은 물론 복지 부서의 다른 과나 팀조차도 관심이 없어 협조가 안 되는 경우가 많은 데다 지역사회보장협의체 등의 과정을 거쳐 사업계획을 해도 오히려 담당과에서 업무 부담을 이유로 거부하는 사례들도 나타나고 있다. 또한 시행계획 평가 과정에서 지표 달성률을 높이기 위해 처음부터 목표치를 매우 낮게 설정하거나, 달성률이 낮은 지표의 목표치를 낮추기 위해 신설·변경을 하는 경우가 많이 나타나고 있다. 계획에 따라 사업이 이루어지는 것이 아니라 사업에 계획이 맞춰지는 상황이 벌어지고 있는 것이다.

그렇다면 그동안의 많은 변화와 시도에도 불구하고 왜 아직까지 지역사회보장계획은 지역의 실질적인 사회보장계획으로 자리잡고 있지 못하는 것일까? 어쩌면 지역사회보장계획만의 변화로는 불가능한 일인 것은 아닐까? 이를 보다 광범위한 범위에서 살펴보고 중장기적인 전환적 방향을 모색해 보고자 한다. 이를 위해 우선 우리가 지향해야 하는 좋은 지역사회보장계획은 무엇인지를 다시 점검해 보고, 이를 저해하는 우리나라 지방자치와 복지행정의 현실을 진단해 본다. 이에 더하여 최근 새로운 변화를 기대할 수 있는 변화를 살펴보고, 결론적으로 향후 전환적 방향성을 제시해 보고자 한다.

2 좋은 지역사회보장계획과 지방자치의 현실

가. 좋은 지역사회보장계획과 이를 위한 조건

우선 살펴봐야 하는 지점은 우리는 어떤 지역사회보장계획을 바라고 있는가이다. 기본적으로 지역사회보장계획은 지역마다 서로 다른 상황과 조건이 있기 때문에 중앙정부와는 다른 독자성을 가지고 지역에 맞는 복지정책을 수립하고 시행할 필요가 있다는 것이다(주은수, 2017: 28). 보건복지부에

서는 지역사회보장계획이 지역 내 복지 수요와 자원을 면밀히 진단하여 사회보장 발전 전략을 제시하는 것으로 4년 동안 지자체 사회보장 정책의 이정표 역할을 하고, 국가 정책의 보편적 방향을 반영하면서 중앙과 시·도, 시·군·구의 계획을 연계하는 역할을 수행한다고 설명하고 있다(보건복지부 지역복지과, 2022a: 4). 간단하게 말한다면 중앙정부의 정책 방향을 반영하면서 지역의 수요와 자원에 맞는 정책 수행을 위한 계획을 의미하는 것이다.

하지만 정작 문제는 이를 어떻게 구현할 수 있는가이다. 이러한 의미에서 전준구(2018)는 통합성(integration)을 좋은 계획이 갖추어야 할 필수 요건으로 제시하고 있다. 이 통합성은 사회·정치적 통합성과 논리적 통합성으로 구분할 수 있다. 사회·정치적 통합성이란 지역의 다양한 이해관계의 이질성으로 인한 대립과 갈등이 있을 수 있는데 이를 유기적으로 통합하는 것이고, 논리적 통합성은 인과성을 전제로 과학적 합리성과 구체적인 실천성을 전제로 하는 통합성이다(전준구, 2018: 412). 지역사회보장계획이 지역의 수요와 자원을 반영하는 것이라면 수요는 모든 사람이 단일하게 가지고 있는 것이 아니라 집단별로 매우 다양하게 나타날 수밖에 없는 것이다. 이에 비해 자원은 한정적일 수밖에 없다. 그렇다면 기본적으로 한정적인 자원을 둘러싼 다양한 이해관계가 대립하고 갈등할 수밖에 없는데, 이를 조정하고 엮어서 하나의 유기적이고 일관된 정책계획으로 반영하는 것이 사회·정치적인 통합성이라고 할 수 있다. 반면에 논리적 통합성은 이러한 이질적인 이해관계보다는 논리적 인과성을 기초로 객관적인 근거를 기반으로 논리적인 일관성을 확보하는 통합성이라고 할 수 있다.

이 두 가지의 통합성은 어떠한 측면에서는 서로 보완될 수 있지만, 어떤 측면에서는 서로 상충될 수 있다. 즉 사회·정치적 통합성에 대한 고려와 논리적 통합성에 대한 고려가 항상 일치하지는 않는다는 것이다. 일면 객관적인 근거의 논리적 정합성을 따지는 논리적 통합성이 가장 합리적일 것 같지만, 문제는 '객관적인 근거'는 '측정의 불완전성'의 문제 때문에 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다. 가령 성과를 객관적으로 측정한다고 해도 우리가 사용할 수 있는 그 측정이라는 것은 성과 자체가 아니라 만족도나 수혜자 수와 같은 대리지표나 간접지표를 사용할 수밖에 없다(Marr, 2008). 만족도가 높다고 해서 그 서비스나 급여의 질이 높은 것을 그대로 보여 준다기보다는 그 일부일 뿐이며, 그것도 이용자 만족감을 직접 측정한 것도 아니고 이용자가 만족감으로 인식하고 응답으로 표출하는 것을 전제로 하는 간접지표일 뿐이다. 수혜자 수가 많다고 해서 그 욕구가 얼마나 충족되었는지를 직접 확인할 수 있는 것은 아니고 수혜자가 많을수록 더 많은 욕구가 충족되었을 것이라는 가설 아래 상대적으로 확인할 수 있는 대리지표일 뿐인 것이다. 그렇기 때문에 이러한 불완전한 측정에 포상과 처벌로 접근할수록 성과가 개선되기보다는 수치상 성과를 높이기 위한 왜곡 행동을 촉진시키는 부작용의 위험이 크다는 것이 성과관리 문헌의 일관된 지적이다

(Dooren, W., Bouckaert, G., and Halligan, J., 2010; Moynihan, 2005; Radnor, 2011).

그렇기 때문에 사회·정치적 통합성에 대한 고려가 매우 중요할 수밖에 없다. 결국 다양한 사회적인 이해관계를 조정하고 통합하는 것이 정치의 역할이고, 이를 위해 시민과 이해관계자들이 참여하는 과정이 민주주의이며, 지역 차원에서는 지방자치가 된다. 하지만 이 과정에서 확보되는 통합성이 반드시 논리적 통합성과 일치할 수는 없다. 다양한 이해관계의 정치적 조정의 결과가 더 우선하기 때문이다. 물론 이러한 조정 과정에서 논리적 근거들은 중요하게 다루어질 수 있기 때문에 어느 정도 반영될 수는 있지만, 그 결과가 반드시 일치할 수는 없는 것이다. 따라서 좋은 계획을 위해서는 "때로는 과학적인 논리적 합리성을 근거로 서로 상이한 이해관계자들을 다양한 의사소통 과정을 통하여 설득하고 조정함과 동시에 때로는 상호작용적 정치적 합리성을 근거로 하여 과학적인 논리성을 재구성해 나가는 환류 작업이 필요한" 것이다(전준구, 2018: 422). 다시 말해 좋은 지역사회보장계획은 사회·정치적 통합성과 논리적 통합성의 상호 보완적이면서도 적절한 균형을 조건으로 한다고 할 수 있다.

나. 사회·정치적 통합성과 중앙집권체계의 한계

그동안 지역사회보장계획과 관련된 논의에서는 상대적으로 논리적 통합성에 대한 강조가 이루어졌어도 사회·정치적 통합성에 대한 고려가 부족했던 것이 사실이다. 이러한 통합성을 기초로 지역사회보장계획 수립 과정을 분석하였을 때 준비와 분석 단계, 수립과 심의 단계에서 과학적이고 체계적인 조사와 이를 근거로 한 논리적으로 일관된 계획 수립이 주로 강조되고 있다(전준구, 2018). 물론 3기 때부터 지방의회 보고와 지자체장 보고 등 정치적 과정을 염두에 둔 고려가 있기는 했지만, 여전히 이를 통해 사회·정치적 통합성을 확보해 가기에는 부족하다고 할 수 있다. 또한 계획 수립 TFT와 모니터링, 평가 과정에 다양한 주체와 주민의 참여가 강조되고 있는 것도 일각 사회·정치적 통합성을 고려한 것이라고도 볼 수 있지만, 다양한 이해관계자의 참여를 위한 것이라기보다는 지역복지 전문가나 개별화된 주민의 참여에 국한되고 있어 역시 제한적이라고 볼 수 있다. 그리고 실제 사회복지 현장이나 사회복지계에서 정치적 과정이란 이해관계를 조정하는 과정이라기보다는 일부 정치적 영향력이 행사되는, 오히려 전문적이고 합리적인 과정을 저해하는 부정적 요소로 인식하는 경향이 있는 것도 사실이다.

일면 이러한 인식은 현실적 경험과 근거가 있기도 하다. 우리나라에서 사회복지가 정치적인 쟁점으로 다루어지기 시작한 역사는 길지 않다. 사회복지의 역사에서 최초로 복지체계를 구축해야 했던 1960년대 방향은 반공과 경제개발이라는 목적을 위해 복지 분야의 자원 배분을 최대한 억제시키는 것이었다(김조설, 2017). 이러한 정책적 기조 아래 민간 복지 영역은 협력의 파트너라기보다는 동원의

대상이 되었다. 민주화 이후 1990년대 사회복지의 제도적인 발전이 이루어지는 가운데에서도 주로 지역에서 이루어지는 사회서비스 영역에서는 이러한 기조가 지금까지 유지되고 있다(김보영, 2019). 단지 민간의 동원 방식이 서비스를 위탁하고 지원은 최소화하여 나머지를 채우도록 하는 방식에서 낮은 수가를 유지하면서 민간 기관 간의 경쟁을 활용하는 방식으로 바뀌었을 뿐이다. 이렇게 기본적인 정부의, 특히 사회서비스에서 역할이 필요한 지자체의 복지에 대한 책임성이 낮다 보니 주민의 복지를 향상시키기 위한 정치적 과정이 제대로 이루어지기 어려운 조건이 있는 것이다.

물론 이러한 조건에도 변화가 없었던 것은 아니다. 2009년 경기도교육감 선거에서 무상급식이 쟁점으로 부상한 이후 서울시의 무상급식 주민투표에서 서울시장이 사퇴하는 일이 벌어지고, 2016년에는 성남시 청년배당, 서울시 청년수당 등 복지 의제가 쟁점화되면서 복지는 점차 중요한 정치 의제가 된 것이 사실이다(채현탁, 조영진, 2018: 87-89). 하지만 여전히 이러한 지역의 복지 의제화가 제한적일 수밖에 없는 이유는 우리나라가 특히 복지 영역에서 매우 중앙집권적 체계를 유지하고 있기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 전국적인 통일성과 형평성이 중요한 소득보장과 달리 지역의 특수성과 개별적 특징이 반영되어야 하는 사회서비스에서 지자체 역할이 중심이 되어야 한다. 하지만 복지에서의 지자체의 역할은 여전히 매우 제한적인 것이 현실이다. 이미 지자체 복지 사무는 세출 기준으로 전체의 30%를 넘기고 있지만, 여전히 기초연금 등 중앙정부 사업의 매칭이 큰 비중을 차지하고 있다. 지자체 자체 예산의 비중은 10%도 되지 않아(김형용, 김승연, 남기철, 박세경, 이재원, 2020) 지역에서 이루어지는 대부분의 복지는 사실상 중앙정부가 좌지우지하고 있다.

사실 이런 정책 현실은 좋은 지역사회보장계획을 위해 필요한 사회·정치적 통합성을 결정적으로 제약하는 요인이 된다. 지역 주민의 삶의 문제에서 지자체의 사회·정치적 역할 자체가 제한되어 있기 때문이다. 지방자치에 대해 헌법에서도 "주민의 복리에 대한 사무"를 가장 먼저 언급하고 있고(제117조), 지방자치법에서도 지자체 사무 범위에서 지자체의 구역, 조직, 행정관리 등 가장 기초적인 사무 다음으로 "주민의 복지 증진"을 규정하고 있을 정도로(제13조 제1항 제2호) 지방자치에서 주민 복지는 가장 기본적인 역할임에도 불구하고 정작 지방자치에서 지자체가 할 수 있는 영역은 지극히 제한되어 있다. 그렇다 보니 지방선거와 같은 핵심적인 지방자치 과정에서 사회복지 영역은 대부분 중요한 영역이 되지 못하고, 된다고 해도 실질적인 변화를 체감하기 어렵다 보니 관심의 대상이 되지 못하고 있다. 지자체에서는 절대적인 예산 비중이 높다고 해도 주요한 정책 영역으로 다루어지지 못하는 악순환이 계속되고 있는 것이다. 그렇기 때문에 점차 복지 영역에서 지자체장의 공약이나 정책 과제로 선정되는 경우가 있고, 이것이 지역사회보장계획에 반영되는 경우도 많지만, 그 내용에서 새로

운 비전이나 정책으로 나타나기보다는 기존 정부 사업이나 자체 사업을 확대하는 수준에서 그치고 있다(채현탁 외, 2018).

서울·수도권 지역과 지방 도시 2곳의 기초지자체 복지정책 부서와 복지사업 부서 팀장 또는 차석을 대상으로 한 초점집단인터뷰(FGI)에서 이러한 문제는 그대로 드러났다(김보영, 2021). 복지정책에 대한 지자체 역할에 대한 요구가 늘어나고 관련 사업이 추진됨에도 불구하고 지자체의 핵심인 총무나 인사, 예산 부서에서는 의도적으로 관련 업무를 배제하거나 무시하는 모습이 나타났다. 지자체 복지정책을 총괄해야 하는 복지 주무 부서장의 경우 업무 능력보다는 승진 순서가 우선시되어 관련 업무 경험이 없는 행정직이 6개월 정도 단기간 배치되는 경우가 많았다. 그렇다 보니 복지정책 총괄의 역할은 부재하다시피 하였다. 게다가 복지사업 부서의 경우에는 자체적인 사업을 추진할 수 있는 여력은커녕 부족한 인력에 가장 기초적인 시설관리 업무조차도 감당하기 어려워 과도한 스트레스에 소송의 두려움까지 느끼고 있었다. 이러한 현상들은 얼마나 지자체 내에서 복지정책의 우선순위가 떨어지는가를 보여 준다. 지자체에 복지정책의 우선순위가 있다면 복지사업을 의도적으로 배제하거나 무시하는 일은 당연히 없을 것이다. 주무 부서장에 경험도 없는 승진 대상자를 형식적으로 배치할 리도, 기초적인 업무도 감당하지 못할 정도로 인력 배치를 방치할 리도 없다.

3 변화의 흐름과 전환의 모색

가. 지역사회 통합돌봄의 분권적 경험과 의미

지역사회보장계획이 좋은 계획이 되기 위한 사회·정치적 통합성이 여전히 중앙집권적인 복지체계로 인해 결정적으로 저해되고 있다고 한다면 과연 지역분권적으로 복지체계가 변화했을 때 좋은 지역사회보장계획을 기대할 수 있을 것인가? 사실 우리나라에서 지자체는 그 전통과 역사에서 사회복지를 주요한 임무로 간주한 적도 없고, 그러한 역량을 형성하지도 못했다고 평가되고 있기도 하다(남찬섭, 2009), 따라서 복지분권이야말로 지역의 복지를 혁신적으로 발전시킬 수 있는 전제조건이라고 말할 수 있다고 해도 역사적으로 그러한 경험이 존재하고 있지 않기 때문에 오히려 지방자치의 발달이 지역복지의 발전을 저해할 수 있다는 우려 역시 제기되는 것이 사실이다(박병헌, 2006). 그렇다면 과연 복지분권이 이루어져서 지자체가 주도적으로 지역의 복지정책을 실질적으로 주관할 수 있게 된다면 그것이 복지정책의 발전으로 이어질 수 있을 것인지에 대한 근거가 필요할 것이다.

이에 대해 주목할 지점은 바로 지난 정부에서 추진되었던 지역사회 통합돌봄 사업의 경험이다. 지난 정부에서는 2018년 돌봄이 필요한 주민들이 살던 곳에서 지역사회와 어울려 살아갈 수 있도록 하는 지역사회 통합돌봄(community care) 정책 추진을 발표하고, 2019년부터 2022년까지 16개 기

초지자체에서 지역 주도로 모형을 개발하기 위한 선도 사업을 진행하였다(보건복지부 지역복지과, 2020a). 지역사회 통합돌봄은 "주민들이 살던 곳(자기 집이나 그룹 홈 등)에서 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역 주도형 사회서비스 정책"으로 정의되고 있다(보건복지부, 2018: 22). 즉 중앙집권적으로 제각기 진행되던 "주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활의 지원" 등을 "지역 주도형 사회서비스 정책"을 통하여 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 "통합적으로 확보"되도록 한다는 방향을 표방한 것이다. 물론 이러한 정부의 지역사회 통합돌봄 사업은 의미에 비하여 명백한 한계를 가지고 있었다. 이를 위해서 기존에 중앙집권적 제도에 대한 개편이 이루어진 것은 아니었다. 그렇다 보니 실제 시설 입소 위험이 높은 대상자보다는 기존 지역의 복지사업 연장선에서 예방적 대상 등 욕구 수준이 낮은 대상이 대부분을 차지하고 있었던 것도 사실이다(보건복지부 지역복지과, 2020a: 83).

그럼에도 불구하고 이 지역사회 통합돌봄에서 주목할 만한 점은 중앙정부에서 일괄적인 사업 모델이나 지침에 따라 일방적인 개편을 시도하는 것이 아니라 "지역 주도형" 정책을 표방하면서 '선도사업'이라는 이름으로 "지역 실정에 맞는 서비스를 발굴하고 제공 모델을 검증·보완하여 다양한 커뮤니티케어 모델 개발" 방식으로 추진했다는 점이다(보건복지부, 2018: 29). 이러한 특징은 기존의 복지체계가 상당히 중앙집권으로 이루어져 왔다는 점을 고려하면 적지 않는 의미를 가진다. 사실상 우리나라 지역복지 역사상 최초로 돌봄이 필요한 주민이 지역에서 살 수 있도록 통합적인 돌봄을 하라는 과업만을 부여한 채 정책 기획이나 서비스 설계, 대상자 선정 등에서 중앙정부의 지침에 의하지 않고 지역 스스로 만들어서 시행하도록 한 최초의 정책 모델이라고 할 수 있다.

이뿐만이 아니라 이와 별도로 지자체의 자체적인 돌봄서비스 사업도 있었다. 서울시에서 추진하고 있는 돌봄SOS센터 사업은 기존의 제도에서 소외된 긴급하고 일시적인 돌봄욕구, 즉 돌봄공백에 대응하여 욕구에 맞는 돌봄서비스를 재가, 시설, 이동, 주거, 식사, 건강 등 다양한 영역의 8대 서비스를 조합하여 제공하는 새로운 서울시의 돌봄정책으로 제시되고 있다(지역복지통합본부 공공돌봄지원팀, 2020). 서울시는 이 사업에서 역시 기존의 중앙집권적인 돌봄서비스의 문제를 지적하면서 자치구청 본청과 동주민센터에 복지직 및 간호직 공무원을 돌봄매니저로 배치하여 일시적이고 긴급한 돌봄 문제에 대해서 포괄적이고 통합적인 서비스 제공을 통해 자신이 살던 지역에서 자립생활을 영위할 수 있도록 하였다. 서울에서 자체적으로 추진한 지역사회 통합돌봄 사업이라고 볼 수 있다.

이러한 분권적 돌봄서비스가 어떻게 다를 수 있는지는 몇 가지 연구 결과를 통해 엿볼 수 있다. 먼저 지자체 복지정책과 행정에서 나타난 변화는 지

역사회 통합돌봄과 서울 돌봄SOS센터 사업에 참여한 일선 읍·면·동 공무원과 시·군·구 본청 관리자들을 인터뷰한 연구(최지선, 김보영, 김이배, 2021)에서 찾아볼 수 있다. 이 인터뷰에 참여한 공무원들은 주민의 욕구에 기반하여 서비스를 설계하고, 관리자들은 사업에 대한 주도성과 부서 간 협력과 협상을 이끌어 내는 경험들을 진술하였다. 관리자들의 경우에도 사업을 주도적으로 실행하기 위한 주도적인 기획 역량을 인식하면서 필요한 타 부서의 협조를 얻어내기 위해 필요에 따라 달래기도 하고, 또 강하게 요구하기도 하는 협상행동도 나타나고 있었다. 민간 기관과의 관계에서도 단순한 관리를 넘어 서비스의 질적 보장을 위한 기준을 세우는 등 능동적 관리가 나타나기도 하였다. 통합돌봄에서나 돌봄SOS센터 사업에서나 일선 담당 공무원들까지도 대상자에 대해 직접적인 방문조사를 하고 이를 가지고 사례회의를 통해 대상자를 선정하였다. 욕구에 따라 종합적이고 통합적으로 서비스를 설계하고 있었으며, 초반에 어려움을 겪지만 경험을 통해 자체적인 기준과 방법을 습득해 가고 있었다. 즉 복지정책에서 자체적인 기획·총괄 기능이 부재하고, 중앙의 지침을 집행하는 것에 급급했던 기존의 모습과는 질적으로 다르게 스스로 기획하고, 욕구를 진단하고, 서비스를 설계하는 모습이 나타났다.

민간 기관과의 관계에서도 변화가 관찰되었다. 건강보험공단의 평가연구(이용갑, 정현진, 유애정, 박상희, 이기주, 최은희,…, 노미소, 2020)에 따르면 통합돌봄 담당자의 경우 민간 기관을 이전의 단순한 보조사업 기관으로 바라보고, 지도감독의 대상으로 취급했던 것에서 벗어나 파트너로 함께 사업을 기획하는 관점의 변화가 나타나기도 했다. 민간 기관에서도 기존에는 연계나 협력을 이야기해도 실제로는 다른 기관의 영역에 침범하지 않으려 하고, 기관 간의 미묘한 실적 경쟁으로 인해 정보나 자원의 공유가 원활하지 않았지만, 통합돌봄을 통해서는 잦은 협의를 하면서 상호 간의 이해도 높아지고, 서비스를 주고받는 관계로 변화했다고 진술하였다. 이를 통해 지역사회의 네트워크가 활성화되었다는 평가를 하기도 하였다. 기존의 민관 관계에서 민간 복지 영역은 동원의 대상으로 취급되었던 것에 비해 지역사회 통합돌봄 사업을 통해 동반자적 협력의 모습이 나타났으며, 민간 기관 간에도 실질적인 협력과 네트워크 활성화를 경험하기도 한 것이다.

이러한 변화는 지역의 이용자 체감으로 이어졌다. 다시 건강보험공단의 평가연구에서 참여자 개별면접조사 결과를 살펴보면(이용갑 외, 2020) 통합돌봄이 필요한 것을 종합적으로 도와주면서 시설에 입소하지 않도록 하는 것이라고 인식하면서 긍정적인 개인 변화와 지역사회의 변화를 진술하고 있었다. 통합돌봄 선도 사업 이용자들은 혼자서 살아가기 어려운 것에 대해 요양원 등 시설에 가지 않고도 건강과 물질적, 정서적 도움을 종합적으로 받을 수 있도록 하는 서비스라고 통합돌봄 서비스를 별도로 구분하지는 못하더라도 그 취지를 거의 명확하게 표현하였다. 그러면서 이 서비스를 통해 더

활발해지고, 심리적으로도 안정을 갖게 되었으며 대인관계를 포함해 일상생활에도 긍정적인 변화가 있었다고 진술하였다. 그래서 요양병원이나 시설에 가지 않고도 오래 집에 머무를 수 있다는 기대와 지역에서 돌봄을 받고 있다는 느낌, 지역이 살기 좋아지고 좋은 동네가 되었다는 표현들을 하기도 하였다. 이전의 사회서비스 이용자 경험에 대한 연구(전용호, 김요은, 김광현, 맹성준, 김보영, 2022)들에서 나타나는 지자체 서비스 경험에 대한 진술이 일선 공무원의 무지와 배제적인 태도로 인한 모멸감과 같이 매우 부정적이었던 것과 매우 대조적이었다. 지역에서 중앙의 지침을 단순히 집행하는 방식으로 사업이 이루어진 것이 아니라 분권화된 조건에서 주민의 욕구와 상황에 맞는 포괄적 접근이 가능했던 것이 차별화된 이용자 경험을 만들어 냈다고 볼 수 있는 지점이다.

이는 성과 지표상의 변화로도 나타났다(유애정, 최재우, 이기주, 변진옥, 방효중, 박현경,…, 유기봉, 2022). 사업 참여 노인들과 대조군 노인을 비교한 결과 지역사회 통합돌봄에서 궁극적으로 시설 입소를 감소시키고, 지역에서 거주할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다고 했을 때 이와 관련하여 요양병원 입원율, 장기요양시설 입소율 모두 통계적으로 유의미하게 감소하였을 뿐만 아니라 재가 거주기간이 유의미하게 증가하였다. 이뿐 아니라 노쇠정도, 돌봄 필요 욕구는 감소하면서 전반적인 삶의 질, 사회적 안정감, 주관적 건강 수준, 외로움 및 고립감 등 삶의 질과 관련된 지표는 개선된 것으로 나타났다. 그동안 사회서비스 영역의 사업 성과가 지표상으로 드러나는 경우는 많지 않았다. 이러한 점을 고려하면 이번 사업에서 이렇게 나타나는 사업적 성과들은 이번 사업이 이전 사업과 가장 분명하게 차별화되는, 분권적인 포괄적 접근의 영향과 관련이 있다고 할 수 있다.

나. 지역사회보장계획 전환을 위한 시사점

지역사회 통합돌봄과 관련해 많은 긍정적 변화와 성과들이 나타났다고 해서 일부 지자체에서 시행된 사업 경험만을 근거로 지나친 장밋빛 희망을 품을 수는 없다. 하지만 앞서 살펴보았던 것처럼 지역사회보장계획을 실질화시키기 위한 20년의 노력에도 불구하고 좀처럼 자리잡지 못하고 있는 현실을 볼 때 분명 혁신적인 변화를 위한 단초를 발견할 수 있었던 것은 분명하다. 특히 복지분권에 대한 주장이 제기될 때마다 과연 지방자치가 지역복지 발전에 도움이 될 것인가에 대한 논란이 반복되어 왔다는 것을 고려하면(전준구, 2018; 2022) 분권적인 조건이 주어졌을 때 이전까지 잘 나타나지 않았던 변화와 성과가 나타났다는 것은 복지에서 지방자치를 구현할 수 있다면 지역복지의 발전으로 이어질 수 있다는 경험적 근거가 될 수 있는 것이다. 이러한 점을 종합하여 지역사회보장계획의 전환적 모색을 위한 시사점은 다음과 같이 짚어 볼 수 있다.

우선 무엇보다도 분권을 통한 지자체의 역량 성

장 가능성을 볼 수 있었다는 점이다. 지역사회보장계획에서 기수를 거듭할수록 매뉴얼은 지속적으로 지자체의 정책 기획 역량을 요구하고 있지만, 이러한 요구가 충족되고 있다는 평가를 내리기는 어려웠다. 물론 이러한 원인이 전체 지역의 복지정책에서 지자체가 자체적으로 기획할 수 있는 여지 자체가 적다는 문제가 있었지만, 다른 한편으로는 그러한 여지가 많아진다고 해도 과연 기획 역량이 발휘될 수 있을 것인가에 대한 회의적인 시각이 많았던 것도 사실이다. 하지만 지역사회 통합돌봄에서는 중앙에서 정해진 사업 없이 모든 사업을 자체적으로 기획해서 시행하도록 하였을 때 실제 지역 주도적인 인식이 변화하고, 기획의 경험을 통해 역량의 성장이 나타나고 있었다. 특히 그동안 지역사회보장계획으로 영역이 확대되었어도 타 부서와의 협력에는 어려움을 느끼고 소극적인 경우가 많았는데 보건의료, 주거 등 타 부서의 협력이 필요한 지역사회 통합돌봄 사업에서는 사업 추진을 위해 타 부서에 보다 능동적으로 협상을 하는 모습도 나타났다.

이러한 변화는 지자체 내부의 역량뿐만 아니라 민간 복지 영역의 역량과 협력에서도 나타났다. 민간 복지 영역도 연계·협력을 강조하고 있지만, 지역사회보장계획에서 그동안 나타났던 모습은 형식적으로 이루어지거나, 민간 복지 영역 간의 협력이 이루어진다고 하더라도 지자체에 영역별 민간 복지기관들의 숙원사업을 일부 삽입시키는 형태를 크게 벗어나진 못하였다. 하지만 지역사회 통합돌봄에서는 지역에서 돌봄이 필요한 주민을 지역에서 살 수 있도록 한다는 분명한 과업을 중심으로 예산이 주어지는 방식으로 진행되면서 사업 기획 단계에서부터 민간 복지 영역과 머리를 맞대고 사업을 같이 만들어 가는 모습이 나타났던 것이다. 말로만 이야기하던 수평적 파트너십이 실제로 이루어지는 경험이 나타난 셈이다. 민간 기관 간의 관계에서도 각자의 사업에만 급급한 것이 사실이었는데 수발, 이동, 식사영양, 가사 지원 등 다양한 사업이 엮인 돌봄사업의 특성상 각자의 역할이 충실히 이루어져야 한 사람의 돌봄이 제대로 이루어질 수 있다 보니 서로의 사업에도 관심을 가지고 시너지를 모색하게 되기도 한 것이다. 이러한 역량은 단지 지자체뿐만 아니라 민간 복지 영역의 역량과 이들 간의 협력적 역량의 성장 가능성을 보여 주었다.

두 번째로 꼽을 수 있는 시사점은 이러한 긍정적 경험의 상당 요소가 돌봄 영역을 중심으로 지자체의 중추적 역할이 부여되었기 때문이라고도 볼 수 있다는 점이다. 앞에서 살펴보았듯이 사회복지에서 소득보장과 사회서비스로 크게 구분할 수 있다고 할 때 지방정부가 주된 역할을 해야 하는 영역은 사회서비스라고 할 수 있다. 하지만 사회서비스는 사회보장기본법에서 규정하고 있듯이 범위가 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등 매우 광범위하다. 그렇다면 그중에서도 지자체가 가장 우선적으로 책임져야 하는 부분이 무엇일까 했을 때 인간의 생존, 성장, 발전을 위해 필수적인 기본적 욕구 영역(김보영, 2016: 53)으로서 돌봄이라고 말할 수 있다. 돌봄은 태어났을 때부터 생존과 성장

을 위해 필수적일 뿐만 아니라 선천적 또는 후천적인 질병이나 장애로 인해, 혹은 고령으로 인해 인간이라면 모두 생애에 걸쳐 필요하거나 돌봄을 제공하는 사람으로서 욕구를 가지게 된다. 그만큼 돌봄은 모두에게 필수적이면서도 보편적인 영역이다.

또한 돌봄은 단지 한 영역의 문제가 아니라 사회서비스의 다양한 영역에 걸쳐 있다. 복지는 물론 보건의료와의 협력, 학령기 아동의 교육과도 연관된다. 돌봄 제공자의 고용 문제가 연관되는 것은 물론 돌봄 자체가 지역 일자리의 중요한 축이다. 주거 역시 돌봄에서 빠질 수 없는 영역이며, 문화나 환경 역시 지역사회 관계와 참여 측면에서 중요한 영역이기도 하다. 이렇듯 돌봄은 단일한 영역의 제한된 정책 영역이 아니다. 돌봄 욕구에 대응하고 돌봄 문제를 해결하기 위해서는 지역 차원에서 다양한 영역 간의 협력과 연계가 필수적이다. 반대로 얘기하면 이미 중앙부처별로 나누어져 있는 중앙정부보다는 그런 모든 영역이 생활공간 안에서 연계될 수 있는 지역이 돌봄 문제에 대한 중추적 역할을 하기에 적합하다고 할 수 있다. 주요한 복지국가들에서 돌봄에 대한 정책적 책임과 역할을 모두 일선 지방정부에 부여하고 있는 것(유동철, 김미옥, 김보영, 김용진, 김정하, 박숙경, …, 홍인옥, 2018) 역시 이러한 적합성과 관련 있다고 볼 수 있다.

그렇기 때문에 다른 분야보다 특히 돌봄에서 지자체에 구체적인 과업이 주어지고 분권적으로 접근하였을 때 그만큼 긍정적인 변화가 나타날 수 있었을 것이다. 돌봄이야말로 지자체가 복지 영역에서 핵심적으로 수행했어야 역할이었기 때문이다. 기실 지역사회 통합돌봄은 중앙정부에서 16개 지자체를 대상으로 제한적으로 시행해 본 사업이었지만 복지부와 건강보험공단 등에서 파악한 내부 자료에 따르면 전국적으로 75개 지자체에서 자체 사업으로 추진 중인 것으로 나타나고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 지자체가 그동안 중앙정부 사업 집행 역할에 익숙했었다는 점을 고려하면 괄목할 만한 현상이라고 할 수 있다. 어쩌면 원래 지자체가 주도적으로 했어야 했던 정책 영역이었기 때문에 중앙정부의 일부 지자체 대상 정책이 계기가 되어 자발적인 지자체 사업으로서의 확산을 촉발시켰다고도 볼 수 있다.

마지막으로 돌봄을 통해 나타나는 주민 체감과 정책 성과로 사회·정치적 통합성을 확보할 수 있는 지방자치의 선순환적 과정을 기대할 수 있다는 점이다. 기존의 다양한 사회복지 사업에 대한 평가에서 해당되는 서비스에 대한 만족감은 느낀다고 하더라도 그것이 어떠한 구체적인 개선의 효과나 삶의 질의 개선과 같은 궁극적인 변화를 보기는 어려웠던 것이 사실이다. 그동안의 사회복지 사업이 대상자의 문제에 포괄적으로 접근하기보다는 일부에만 대응한 파편적인 경우가 많았고, 따라서 서비스의 제공이 상황 변화를 만들어 내기에는 기본적으로 한정적이었기 때문이다. 하지만 앞서 지역사회 통합돌봄 평가연구의 이용자 진술에서 볼 수 있듯이 이용자들은 이 사업이 목적하는 바를 명확하게 인식하면서 실제로 그러한 변화를 체감하고 있었다. 실제 성과지표상에서도 그러한 긍정적 변화가

유의미하게 포착되었다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 돌봄이 원래 지자체가 중심적으로 수행했을 때 효과적일 수 있는 영역이기도 하였을 뿐만 아니라 중앙정부의 파편적 서비스를 단순 집행하는 것이 아니라 욕구를 중심으로 포괄적으로 접근했던 사업 방식의 성과일 수 있다.

어쨌든 중요한 점은 실제 복지사업의 성과가 주민에게 체감되고, 지표를 통해서 가시적으로 드러난다는 것이다. 이는 이전까지 지역사회보장계획에서도 계획 수립과 평가에서 우수한 지자체라고 하더라도 주민 체감이나 성과지표상의 변화까지 가시적이지는 않았다는 점을 고려하면 상당히 고무적인 결과이다. 즉 이제 지역에서 복지정책을 우수하게 수행했다는 것이 논리적인 통합성을 구현하는 차원을 넘어 실질적인 지역사회 변화로 나타나고, 지역 자치 과정에서의 관심으로 표면화되어 궁극적으로 사회·정치적인 통합성으로 이어질 수 있는 선순환적 구조를 기대할 수 있다는 단초를 보여 준다. 다시 말해 돌봄정책에서 어떤 지자체가 우수한 평가를 받으면 실제 주민의 삶에도 영향을 주고, 그만큼 지역에서 돌봄 의제가 담론화가 되며, 지방선거 과정에서도 쟁점이 된다는 것이다. 이에 따라 이것이 지역사회보장계획에 반영되어 정치적 실행력을 확보할 수 있게 된다. 이러한 정치적 과정은 지역 주민의 구체적인 삶의 개선이라는 과업을 중심으로 지역사회의 다양한 이해관계를 조정하고 실질적인 기능을 수행할 수 있게 한다.

여전히 복지정책이 중앙집권적이어서 지자체가 자체 사업으로 돌봄정책을 추진하기 어려운 여건이더라도 제도적으로 지역 자율성이 발휘될 수 있는 정책만 능동적으로 활용한다면 차별성 있는 돌봄정책의 성과를 기대할 수도 있다. 가령 지역사회서비스 투자 사업의 경우에는 이미 국가균형발전특별회계에서 지자체가 자율적으로 편성할 수 있는 자율계정으로 전환되어서 얼마든지 지역 수요에 맞게 활용할 수 있다. 또한 이미 지방으로 이양되어 있는 지역의 종합사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 등도 중앙 지침이 아니라 지역 수요에 맞게 운영할 수 있다. 이 외에도 노인일자리사업이나 자활사업 등을 돌봄서비스 제공에 활용한다든지, 주거 관련 사업이나 지역 개발 관련 예산을 돌봄 친화적인 주거 환경과 인프라를 갖추는 데 활용하는 것 역시 가능하다. 중요한 점은 이전까지 일반적으로 자율성을 가질 수 있는 사업조차도 중앙정부의 정책을 단순 집행하기만 했다면 이제는 자기 정책을 주도적으로 추진하면서 중앙의 다양한 재정 지원 사업을 활용하는 지자체가 늘어 가고 있다는 것이다.

4 나가며

지금까지 지역사회보장계획이 그동안 많은 시도와 노력에도 자리잡고 있지 못한 원인을 짚어 보고, 좋은 지역사회보장계획이란 논리적 통합성뿐 아니라 사회·정치적 통합성이 확보된 계획임을 이야기하면서 이를 위해서는 분권과 돌봄을 중심으로 한 지역복지의 변화가 필요하다는 점을 제기하였다.

이는 지역사회 통합돌봄 사업 경험에서 변화의 가능성을 관찰하고 제안한 것이다. 다른 한편에서 보면 지역사회보장계획 자체의 전환보다는 분권적인 제도적 변화를 통해 지역사회보장계획의 전환을 꾀하는 접근이라고도 할 수 있다. 하지만 이러한 분권과 돌봄을 중심으로 한 지자체의 정책이 분권적 제도 변화 전이라도 지자체 자체적으로 추진할 수 있는 부분도 적지 않은 것처럼 이러한 지역사회보장계획의 전환 역시 현재의 지역사회보장계획 운영 방식의 변화로도 꾀할 수 있는 부분이 있다.

가장 먼저 고민해 봐야 하는 지점은 지역사회보장계획의 평가와 포상 방식의 변화이다. 현재의 지역사회보장계획에 대한 평가는 계획의 논리적 통합성을 중심으로 구성된 평가지표를 기준으로 부과된 점수 결과에 따라 우수 지역을 선발하여 포상을 주는 방식이다. 하지만 이러한 방식으로 평가와 포상을 하는 것이 지역사회보장계획의 개선을 가져온다는 근거는 없다(박은순, 하태수, 2019). 이미 오랜 평가의 경험 속에서 포상을 받는 지자체가 매년 유사하여 오히려 다른 지자체들의 동기를 높이는 효과 역시 제한적인 것이 사실이다. 사실 성과관리에 대한 문헌에서는 성과 정보를 가지고 보상이나 제재를 하는 방식이 오히려 성과관리의 역효과를 극대화시킬 수 있기 때문에 성과 정보는 저성과 원인을 진단하거나 성과 증진 방안을 모색하는 재료로 삼고, 인정과 같은 비재정적 보상을 활용하는 접근을 활용해야 한다고 강조하고 있다(House of Commons Public Administration Select Committee, 2003; Marr, 2008).

이러한 점들을 고려하면 평가 결과를 가지고 지자체들을 줄세우고, 우수자에게 포상하는 지금과 같은 평가와 포상 방식에는 변화가 필요하다. 하지만 그동안 이러한 평가와 컨설팅을 통해 지자체의 계획 역량을 발전시켜 온 측면도 있기 때문에 평가는 지속하되 반복적으로 같은 지자체에 포상을 부여하는 방식보다는 이러한 지자체에는 일정 횟수를 넘기면 '사회보장 선도 지자체'와 같은 인증을 부여하고, 다른 지자체 컨설팅에 참여시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 우수 지자체의 경우에도 그만한 '인정'은 필요하기 때문에 똑같은 포상보다는 '인증'을 부여하고, 계획 양식 자율화, 평가 간소화 등 일정한 인센티브를 부여하되 다른 지자체를 지원하는 역할을 맡기는 것이다. 이를 통하여 우수 지자체부터 지역사회보장계획의 자율성을 갖도록 확대하면서 이들의 경험을 통해 다른 지자체의 상향 평준화도 꾀할 수 있을 것이다.

두 번째는 지역사회보장지표의 체계화와 공개를 통한 지역의 복지담론 활성화이다. 현재 지역사회보장지표는 계획에 활용되고는 있지만, 계획의 근거와 성과 정보로서 체계적으로 활용되기에는 아직 부족하다. 체계화 과제가 남아 있다고 할 수 있다. 그리고 지표 영역별로 어느 정도 안정화된 지표부터 인터넷 등을 통해 공개함으로써 지자체뿐 아니라 연구기관, 언론, 지역단체 등이 활용할 수 있도록 하여 이를 통한 복지의 지역 담론이 활성화되는 것을 촉진시킬 수 있다. 지자체에서 계획이나 성과

를 다른 지자체와 비교하여 분석하기 위해 활용할 수도 있고, 연구기관이 다양한 변수와 함께 지역 간 복지 수준을 비교하기 위해 활용할 수도 있으며, 지역 언론이 자기 지역의 복지에 대한 평가와 비판을 위한 근거로 활용할 수도 있다. 이렇게 자기 지역의 복지를 다른 지역과 비교하여 진단하고 평가할 수 있는 공인된 데이터를 공개하는 것은 지역의 다양한 복지담론을 촉발시킬 수 있는 중요한 기반이 될 수 있을 것이다.

이렇게 복지 의제가 담론화되는 것은 여러 가지 의미를 가진다. 이러한 담론화 과정을 통해 더 나은 정책 대안에 대한 모색이 이루어지고, 정책 제공자와 대상자 등 다양한 주체 간의 활발한 소통과 협력도 견인될 수 있다. 이를 통한 실질적인 거버넌스 구축도 가능해진다(채현탁 외, 2018: 90-91). 이를 통해 보다 논리적으로 통합적인 지역사회보장계획이 이루질 수 있는 것과 동시에 정치적인 담론화 과정에서 지역사회보장계획이 사회·정치적인 통합성을 확보할 수 있는 여지가 더욱 커지게 되는 것이다. 다시 말해 보다 과학적이고 체계적인 근거를 통해 논리적 통합성, 이에 기초한 지역사회 담론화 과정과 정치적 논의를 통하여 사회·정치적 통합성도 촉진시켜 논리적 통합성과 사회·정치적 통합성이 서로 보완적이면서 균형을 맞출 수 있는 지역사회보장계획의 조건을 만들어 갈 수 있는 기반이 될 수 있는 것이다.

이렇게 지역사회보장계획을 보다 자율적으로 수립할 수 있는 인증 지자체가 점차 늘어나고, 지역사회보장지표의 공개를 통해 이를 근거로 한 지역복지 담론이 활성화될 수 있다면 전국적으로 통일된 형식의 지역사회보장계획도 점차 무의미해질 수 있을 것이다. 지역사회보장계획의 전환적 모색에서 지향해야 하는 것은 통일된 양식과 표준화된 평가가 이루어지는 지역사회보장계획을 벗어나는 것이다. 아직까지 복지분권이 자리잡지 못한 상황에서는 어느 정도 지자체의 정책 계획을 추동하고, 역량 향상을 위한 표준화된 양식과 매뉴얼, 평가가 필요하겠지만, 지역사회보장계획이 지향하는 지역의 고유성을 반영한 정책 계획이 정착된다면 이러한 계획이 전국적으로 통일될 필요도, 전국적인 평가를 받을 이유도 더 이상 없을 것이다.

중앙정부(보건복지부)가 전국의 지자체를 평가한다는 것은 중앙과 지방의 수직적 관계를 전제로 한 것이다. 하지만 제각기 선거와 같은 과정을 통한 민주적 위임을 기반으로 구성되고 운영되는 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체는 상하관계에 있는 것이 아니라 지리적 범위와 그에 따른 역할이 다른 것일 뿐이다. 그렇다면 중앙정부는 전국적인 차원에서, 광역지자체는 광역 시·도 차원에서 정책적 방향성을 제시하고, 보다 포괄적인 역할을 담당하며, 지역 내에서 조정 역할을 수행할 수는 있다. 하지만 중앙정부와 지자체가 상호 동등한 주체로서 서로 협의·조정하는 과정이 아니라 마치 중앙정부가 하급기관을 대하는 양 일방적으로 평가하고 줄을 세우는 방식은 관선 시대에나 어울리는 모습이다. 다른 민주적 위임 주체에 대한 통제나 개입은 주민의

인권이나 안전 보호, 상위법 위반과 같은 예외적인 경우에 한정되어야 한다.

지역사회보장계획이 궁극적으로 지향해야 하는 것은 지자체가 스스로 논리적 통합성과 사회·정치적 통합성을 확보해 더 이상 중앙의 개입 없이도, 스스로 지역에 맞는 정책 계획을 수립·시행하고 그에 대한 평가는 지방자치의 정치적 과정을 통해 이루어지는 상태이다. 이럴 때 지역사회보장계획은 지역의 복지정책을 더욱 효과적으로 수립하고 관리할 수 있는 틀로 활용될 수 있다. 지금 필요한 것은 이러한 지역사회보장계획의 정착을 더욱 촉진시키고 앞당기기 위한 노력과 시도이다.

참고문헌

강혜규. (2017). 제4기 지역사회보장계획 수립 어떻게 할 것인가?: 실천중심에서의 접근. **한국지역사회복지학회 추계학술대회**. pp. 103-133.

김보영. (2016). 지역사회복지 수요와 공급에 있어서의 민간 사회복지 지위와 역할에 대한 개념적 모색. **한국사회복지행정학**, 18(2). pp. 37-62.

김보영. (2019). 구호뿐인 공공성? 문재인 정부의 사회서비스 정책 평가와 대안 모색. **비판사회정책**, (64). pp. 7-52.

김보영. (2021). 복지분권을 위한 기초자치단체 역량의 과제: 인적자원관리를 중심으로. **한국사회정책, 28**(1). pp. 65-102.

김조설. (2017). 정치경제학 관점에서 살펴보는 한국 복지정책 형성의 역사: 국가와 국민 생활의 변혁. **인간과복지.**

김형용, 김승연, 남기철, 박세경, 이재원. (2020). **사회서비스분야 기초자치단체 분담방안 연구**. 서울: 동국대학교 산학협력단.

남찬섭. (2016). 유사·중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의. **비판사회정책**, (50). 126-164.

남찬섭. (2009). 최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망 – 지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰. **상황과 복지**. (28). pp. 7-49.

박병현. (2006). 사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰. **한국사회복지행정학. 8**(2). pp. 1-31.

박은순, 하태수. (2019). 지역사회보장계획 시행결과에 따른 포상의 영향요인 분석. **지역정책연구, 30**(1). pp. 17-41.

보건복지부. (2018). **1단계 : 노인 커뮤니티케어 중심 – 「지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)**. 세종: 관계부처 합동.

보건복지부 지역복지과. (2022a). **제5기(2023~2026) 지역사회보장계획 수립 안내 [시·군·구].** 세종: 한국보건사회연구원 지역사회보장균형발전지원센터.

보건복지부 지역복지과. (2022b). **제5기(2023~2026) 지역사회보장계획 수립 안내 [시·도].** 세종: 한국보건사회연구원 지역사회보장균형발전지원센터.

유동철, 김미옥, 김보영, 김용진, 김정하, 박숙경, 윤상용, 이주언, 이왕재, 전근배, 정진, 조아라, 홍인옥. (2018). **탈시설 자립지원 및 주거지원 방안 연구**. 세종: 보건복지부.

유애정, 최재우, 이기주, 변진옥, 방효중, 박현경, 이현지, 김세진, 김회성, 어유경, 강혜규, 주하나, 전용호, 유원섭, 윤주영, 유기봉. (2022). **지역사회 통합돌봄 선도사업 모니터링 및 종합평가 연구(4차년**

도). 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원, 원주: 국민건강보험.

윤철수, 김승용. (2016). 제3기 지역사회복지계획 수립 과정의 의미와 한계 대한 고찰 – 천안시 사례를 중심으로. **한국지역사회복지학**. (58). pp. 1-27.

이용갑, 정현진, 유애정, 박상희, 이기주, 최은희, 강하렴, 김재윤, 이주향, 이연주, 장소현, 박인태, 노미소, 전용호, 이혜진, 노혜진, 이자호, 조경희. (2020). **지역사회 통합돌봄 선도사업 모니터링 및 효과성 분석 연구(2차년도)**. 원주: 건강보험연구원.

이정은. (2016). 지역사회보장계획 수립의 변화와 과제. **보건복지포럼**. (237). pp. 62-75.

전용호, 김요은, 김광현, 맹성준, 김보영. (2022). 사회서비스의 정보접근권에 관한 질적 연구. **생명연구, 64**. pp. 139-168.

전준구. (2018). 지방자치와 지역복지계획: 정치인가, 논리인가? 시·군·구 지역사회복지계획의 통합성을 중심으로. **지방정부연구, 22**(2). pp. 409-431.

전준구. (2022). 지방자치와 지역사회보장계획: 완주군 사례 – 선거 및 계획의 주기를 중심으로. **한국자치행정학보**. 36(1). pp. 209-229.

주은수. (2017). 기초지방자치단체의 사회복지욕구의 복지노력의 정합성: 지역사회복지계획에 포함된 지역사업을 중심으로. **한국사회복지조사연구**. (54). pp. 27-50.

지역복지통합봄부 공공돌봄지원팀. (2020). **돌봄SOS센터 서비스 제공기관 실무도움서.** 서울: 서울시복지재단.

채현탁. (2023). 지역사회보장계획의 성과와 한계에 관한 연구-제4기 계획의 평가결과를 중심으로. **한국지역사회복지학.** (86). pp. 191-219.

채현탁, 유애정, 박태영. (2014). 시군구 지역사회복지계획 수립 매뉴얼의 발전 방향에 관한 연구. **한국지역사회복지학.** (48). pp. 249-268.

채현탁, 조영진. (2018). 지역사회 복지의제의 정치 담론화 과제에 관한 연구 – 경상북도를 중심으로. **한국지역사회복지학.** (66). pp. 85-116.

최정호, 남성진, 이재모 (2015). 지방공무원의 노인 통합관리 주체에 관한 인식연구. **노인복지연구, 69**. 215-237.

최지선, 김보영, 김이배. (2021). **공직생애주기를 고려한 사회복지전담공무원 직급별 교육체계수립 연구.** 오송: 한국보건복지인력개발원.

Dooren, W., Bouckaert, G., and Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector.* Oxon: Routledge.

House of Commons Public Administration Select Committee. (2003). *On target? Government by measurement: Fifth report of session 2002-3 Volume I*. London: The Stationery Office.

Marr, B. (2008). *Managing and delivering performance: How government, public sector and non-for-profit organisations can measure and manage what really matters*. Oxford: Elsevier.

Moynihan, D. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review, 65*(2), pp. 203-216.

Radnor, Z. (2011). *Hitting the target and missing the point? Developing an understanding of organizational gaming. Performance information in the public sector: How it is used. Walle, S. And W. Dooren eds.* London: Palgrave macmillan.

Decentralized Community-Led Social Security Planning with a Focus on Care

Kim, Bo-Yung

(Yeungnam University)

The Community Social Security Plan, despite having been in place for over twenty years and the considerable achievement it has met with after numerous attempts and efforts, has yet to evolve into a truly community-driven welfare policy framework. A good community social security plan should balance logical integration and socio-political integration, a process that, as this study finds, is difficult to implement in the current framework of welfare policymaking where national government guidance holds predominant sway. However, this study also identifies, through an examination of the implementation of pilot integrated community care, the potential for a shift toward decentralized, community-led care. For local welfare policies to continue on the decentralized path, changes need to be made to how community social security planning is evaluated and rewarded. Additionally, opening up local social security indicators could further the welfare discourse. This study also argues for the need to do away with the nationally uniform methods employed in the planning and evaluation of local social security.