

연구보고서

노동조합의 지역사회복지체계 참여방안에 관한 연구

2008. 12

한국노총 중앙연구원

노동조합의 지역사회복지체계 참여방안에 관한 연구

2008. 12

□ 연구진

인수범(한국노동사회연구소 연구실장)

이정봉(한국노동사회연구소 연구원)

발 간 사

본 연구는 지역사회와 사회복지라는 중요한 화두를 노동조합 차원에서 어떻게 접근할 것인가의 문제에서 출발하고 있다. 지역사회는 노동자를 포함한 사회구성원들의 일상생활이 이루어지는 공간으로 인식되면서 노동운동은 지역사회에 대한 중요성을 강조하고 있다. 특히 최근 단위 사업장의 문제를 지역 차원에서 해결하는 경험을 축적하면서 노동조합의 지역사회 활동은 한층 강화되는 추세를 보인다. 사회제도 상에서도 지역사회를 강화하기 위한 변화들이 포착되고 있다.

지난 노무현 정부는 지방분권과 국가균형발전을 국정핵심과제로 선정하면서 중앙집중적 구조와 지방 불균형에 대한 변화를 시도하였고, 그 중 중앙정부의 권한을 축소시키고 지방의 자율성을 높인다는 취지에서 국가사무의 일부를 지방으로 이양시켰다. 사회복지분야에서 지방분권은 국고보조사업의 지방이양 및 분권교부세 신설과 같은 변화가 이루어진 한편 지역사회복지를 강화하는 제도적 변화도 수반되었다. 지방정부는 지역사회 내 복지문제를 해결하기 위해 지역사회복지협의체를 설치하고, 지역의 특성을 고려하여 「지역사회복지계획을」을 수립해야 한다. 이는 지방정부가 과거 중앙정부로부터 하달되는 정책을 수행하는 역할에 머물지 않고, 지역차원에서 사회복지 시책이 형성·조정되는 환경이 이르렀음을 의미한다.

이처럼 지역사회와 지역사회복지의 위상과 기능이 확대되는 속에서 노동조합의 지역사회복지 활동은 매우 제한적으로 이루어졌다. 노동조합의 지역사회 활동은 지역노동시장에 대한 개입 및 비정규직 조직화의 문제를 주되게 다루고 있지만 지역의 문제를 폭넓게 수용하고 있지는 못하는 모습을 보여 왔다.

한편 지역사회복지 활동은 ‘이웃사랑 쌀 나누기’, ‘불우이웃돕기’ 등 다양한 명칭으로 지역사회에 거주하는 취약계층을 지원하였고, 때로는 지역 내 사회복지 문제를 해결하기 위해 제도적 개선을 요구하거나 지방정부에 대한 견제활동 등을 벌여왔다. 노동조합의 지역사회복지활동 역시 산발적으로 이루어지거나 일시적 대응의 모습을 보이며 한계를 갖고 있다. 본 연구는 지역사회복지 강화라는 새로운 환경 속에서 노동조합이 지역사회복지에 어떻게 참여할 것인가를 주요하게 다루고 있다.

본 연구를 통해 노동조합의 지역사회복지 활동에 작게나마 도움이 되길 바란다. 그리고 보고서가 완성될 수 있도록 도움을 주신 분들에게 사의를 표한다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 연구자의 견해이며 한국노총 중앙연구원의 견해와 다를 수 있음을 밝혀 둔다.

2008년 12월

한국노동조합총연맹 위원장 장석춘

제목 차례

제1장 서론	1
제2장 지역사회복지와 지역사회복지체계	3
1. 지역사회복지	3
1) 지역사회복지의 개념	3
2) 지역사회복지의 특성	5
3) 지역사회복지의 영역	6
2. 지역사회복지체계	7
1) 지역사회복지협의체	8
2) 사회복지 시설운영위원회	13
3) 주민자치위원회	15
4) 지속가능발전위원회	17
5) 지역사회복지운동단체	20
제3장. 노동조합의 지역사회복지활동	23
1. 노동조합과 지역사회	23
1) 지역노동시장정책 개입	23
2) 비정규 조직화사업	24
3) 지역공헌활동	24
4) 시민운동과의 연대활동	25
2. 노동조합과 지역사회복지 활동	25
1) 사회공헌 차원의 지역사회복지 활동	26
2) 사회운동 차원의 지역사회복지 활동	28
3) 양대 노총의 지역사회복지 활동	30

제4장 지역사회복지체계 운영과 노동조합 35

- 1. 부천시지역사회복지협의체 35
 - 1) 위상 35
 - 2) 구성 35
 - 3) 주요 활동 37
 - 4) 지역사회복지협의체와 노동조합 38

- 2. C주민자치위원회 39
 - 1) 주민자치위원회의 위상 39
 - 2) 구성 39
 - 3) 주요활동 41
 - 4) 재원 43
 - 5) 주민자치위원회와 노동조합 44

- 3. 사회복지 시설운영위원회 44
 - 1) 개요 44
 - 2) 회의개최 45
 - 3) 시설운영위원회의 영향력 46
 - 4) 협력적 운영 48
 - 5) 사회복지시설운영위원회와 노동조합 48

- 4. 지역사회복지운동단체 49
 - 1) 우리복지시민연합 49
 - 2) 울산시민연대 54
 - 3) 지역사회복지운동단체와 노동조합 57

제5장 노동조합의 지역사회복지체계 참여방안과 과제 58

- 1. 요약 58
- 2. 향후 과제 60

1) 기본방향	60
2) 정책적 과제	61
참고문헌	62

표 차례

<표 2-1> 지역사회복지의 개념	4
<표 2-2> 지역사회복지협의체의 기능	9
<표 2-3> 지역사회복지협의체 분야별 참여	10
<표 2-4> 전국 지역사회복지협의체의 대표협의체 구성원 현황(단위:명)	11
<표 2-5> 전국 지역사회복지협의체의 실무협의체 현황(단위:개소,명)	11
<표 2-6> 지역사회복지계획과 연차별 시행계획의 비교	12
<표 2-7> 지역사회복지계획 내용	13
<표 2-8> 사회복지시설 운영위원회 설치기준	14
<표 2-9> 주민자체센터 기능	17
<표 2-10> 지속가능발전위원회 전문위원회 예시	19
<표 2-11> 지역복지운동단체	21
<표 3-1> 노동운동의 지역전략 내용(1,2 순위 합계)	23
<표 3-2> 노동조합의 지역 사회공헌 활동 예시	27
<표 3-3> 사회운동적 차원의 노동조합의 지역사회복지활동 예시	28
<표 3-4> 지역사회복지활동의 감시활동 사례	29
<표 3-5> 한국노총 지역지부의 주된 사업	31
<표 3-6> 한국노총 지역지부의 지역사회 의제 개입 방향	32
<표 3-7> 민주노총 지역조직의 2007년 중점사업	33
<표 3-8> 민주노총 지역본부(지구협의회)의 주요 활동 경험(단위: %)	34
<표 4-1> 서울시 서대문구 C주민자치위원의 직업분포	40
<표 4-2> 서울시 서대문구 C주민자치위원의 연령분포	41
<표 4-3> 주민자치센터 기능 예시	41
<표 4-4> C주민자치센터 주민자치사업 예시	42
<표 4-5> C주민자치센터 주민복지사업 예시	43
<표 4-6> 근무지역 현황	45
<표 4-7> 연령대 현황	45
<표 4-8> 노조가입/ 고용형태 현황	45
<표 4-9> 사회복지 시설운영위원회 회의개최에 대한 인식	46
<표 4-10> 사회복지 시설운영위원회의 영향력에 대한 인식1	47
<표 4-11> 사회복지 시설운영위원회의 영향력에 대한 인식2	47
<표 4-12> 사회복지 시설운영위원회의 협력적 운영에 대한 인식	48

그림 차례

<그림 4-1> 부천지역사회복지협의체 조직도	36
<그림 4-2> 우리복지시민연합 조직도	50
<그림 4-3> 울산시민연대 조직도	55

제1장 서론

사회운동의 다양한 부문에서 지역사회는 중요한 화두로 떠오르고 있다. 지역사회는 노동자를 포함한 사회구성원들의 일상생활이 이루어지는 공간으로 인식되면서 노동운동은 지역사업에 대한 중요성을 강조하고 있다. 특히 최근 단위 사업장의 문제를 지역 차원에서 해결하는 경험을 축적하면서 노동조합의 지역사회 활동은 한층 강화되는 추세를 보인다. 시민사회운동에서도 시민단체는 초기 종합적 의제를 다루는 전국 단위의 조직이 형성되었지만, 1990년대에는 지방 NGO 및 풀뿌리 조직들이 확대되는 과정을 보이고 있다(조희연, 2000).

사회제도 상에서도 지역사회를 강화하기 위한 변화들이 포착되고 있다. 지난 노무현 정부는 지방분권과 국가균형발전을 국정핵심과제로 선정하면서 중앙 집중적 구조와 지방 불균형에 대한 변화를 시도하였고, 그 중 중앙정부의 권한을 축소시키고 지방의 자율성을 높인다는 취지에서 국가사무의 일부를 지방으로 이양시켰다. 2005년부터 국고보조금으로 추진되던 533개 사업 중 149개가 지방이양이 이루어졌고, 특히 보건복지부 소관의 사회복지사업의 경우 실제 지방이양으로 전환된 비율은 44.6%에 달하고 있다.

사회복지분야에서 지방분권은 국고보조사업의 지방이양 및 분권교부세 신설과 같은 변화가 이루어진 한편 지역사회복지를 강화하는 제도적 변화도 수반되었다. 정부는 지역사회 내 복지문제를 해결하기 위해 민주적 의사소통 구조 확립, 수요자 중심의 통합적 복지서비스 제공 기반 마련, 지역사회 복지자원의 효율적 활용체제 조성한다는 목적으로 2005년부터 7월부터 「사회복지사업법」에 근거하여 지역사회복지협의체를 설치하였다. 더불어 지방자치단체는 지역의 특성을 고려하여 주민의 복지향상을 목표로 「지역사회복지계획을」을 수립해야 한다. 이는 지방정부가 과거 중앙정부로부터 하달되는 정책을 수행하는 역할에 머물지 않고, 지역 차원에서 사회복지 시책이 형성·조정되는 환경이 이르렀음을 의미한다. 이처럼 지역사회와 지역사회복지의 위상과 기능이 확대되는 속에서 노동조합의 지역사회복지 활동은 매우 제한적으로 이루어졌다.

노동조합의 지역사회 활동은 지역노동시장에 대한 개입 및 비정규직 조직화의 문제를 주되게 다루고 있지만 지역사회의 문제를 폭넓게 수용하고 있지는 못하는 모습을 보여 왔다. 한편 지역사회복지 활동은 ‘이웃사랑 쌀 나누기’, ‘불우이웃돕기’ 등 다양한 명칭으로 지역사회에 거주하는 취약계층을 지원하였고, 때로는 지역 내 사

회복지 문제를 해결하기 위해 제도적 개선을 요구하거나 지방정부에 대한 견제활동 등을 벌여왔다. 노동조합의 지역사회복지활동 역시 산발적으로 이루어지거나 일시적 대응의 모습을 보이며 한계를 갖고 있다.

본 연구는 지역사회복지 강화라는 새로운 환경 속에서 노동조합이 지역사회복지에 어떻게 참여할 것인가의 문제를 주요 연구과제로 갖는다. 2장에서는 현재 지역사회에 존재하는 다양한 형태의 지역사회복지체계를 공공부문과 민간부문으로 부문으로 분류하여 검토한다. 3장에서는 노동조합의 지역사회복지활동을 점검하고 기존 활동에 의의 및 한계를 짚어본다. 4장에서는 사례를 통해서 지역사회복지체계의 운영구조, 활동 내용 등을 다루고 노동조합에 주는 함의를 찾는다. 5장은 연구 내용을 바탕으로 노동조합의 지역사회복지활동 방향과 과제를 도출하고자 한다.

제2장 지역사회복지와 지역사회복지체계

1. 지역사회복지

인간의 삶의 질 향상이라는 사회복지의 목표를 실현하기 위해 최근 지역사회복지는 중요한 관심의 대상이 되고 있다. 지방자치단체는 지역주민 등 이해관계자의 참여를 바탕으로 지역사회복지계획을 수립하여야 하고, 행정체계 역시 주민들의 복지욕구를 충족시킨다는 목적으로 변화하는 모습을 보이고 있다.

지역차원의 복지에 대한 관심은 지역사회가 지역주민의 욕구를 가까이에서 보다 정확하게 파악하고 민감하게 반응할 수 있는 공간이라는 인식에서 출발한다(함철호, 2003: 310). 인간이 일생을 살아가는 동안 대부분의 활동이 이루어지는 생활공간으로서 지역사회가 재조명되고 있는 것이다. 지역사회는 지역성과 사회적 동질성이 동시에 작용하는 단위로서 사회화, 사회통합, 사회통제, 상부상조 등의 기능이 실질적으로 작용하는 공간이다. 국가 차원의 복지가 실질적으로 국민들의 삶의 질 향상에 크게 기여하지 못한 환경에서 지역 내에서 이루어지는 원조 기능은 중요한 역할을 한다.

지역사회가 수행하는 사회적 기능에 대한 강조와 함께 사회복지 전달체계에서도 패러다임의 변화가 이루어지면서 지역사회복지에 대한 관심이 증가하였다. 사회복지서비스를 필요로 하는 대상자가 시설이 아닌 자신이 속한 지역과 사회적 관계 속에서 지원되어야 한다는 인식이 확산되었다. 특히 지역사회는 생활공간 속에서 긴밀한 사회적 관계가 유지되기 때문에 사회복지를 사후적 대책이 아닌 사회적 문제를 예방하는 차원으로 기능할 수 있다는 점이 강조된 것이다.

지역사회에 대한 재인식과 복지 전달체계에서의 패러다임 변화로 인해 지역사회복지에 대한 중요성이 한층 강화되는 가운데, 지방자치체도의 실시는 이에 대한 체계를 가속화시키고 있다. 지방자치단체는 과거 중앙에서 기획된 정책을 집행하는 단위로 머물지 않고, 지역에 적합한 복지정책을 기획하고 운영하도록 책임을 부여받으면서 지역사회복지에 대한 중요성은 크게 늘어나고 있다.

1) 지역사회복지의 개념

지역사회복지는 ‘지역사회’와 ‘사회복지’의 개념을 어떻게 규정하는냐에 따라 의미를 달리한다. 지역사회에 대한 다양한 개념에서 보여지는 속성은 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 다른 지역과는 구분되는 지역적인 경계이고, 다른 하나는 사회적 혹은 문화적인 동질성 혹은 상호작용을 의미한다(최일섭·류진석, 2000). 지역사회는 지리적 의미의 지역성과 문화적 의미의 동질성 사이에서 무엇을 강조하느냐에 따라 의미가 달라질 수 있는데, 현대 사회에서 어느 하나의 속성에 적확하게 해당되는 지역사회를 규정하기 어렵다. 이에 지역사회는 공동의 관심과 이해를 형성할 수 있는 지역 내에서 구성원들의 상호작용이 이루어지는 것으로 정의할 수 있다. 사회복지 역시 합의된 개념은 없지만 프리들랜드와 앵트(Friedlander and Apte, 1980)에 따르면, “사회복지란 국민의 복지를 도모하고 사회질서를 원활히 유지하는데 반드시 필요하다고 생각되는 사회적 욕구를 충족시키기 위한 제도로서 이를 강화하기 위해 제반시책으로서 입법, 프로그램, 급부와 서비스를 포함하는 제도”를 의미한다.

현재 사회복지사업법에서는 지역사회복지를 “주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지”로 규정하고 있다(제2조 1항). 하지만 지역사회복지를 단순히 사회복지의 지역 축소판으로만 이해하기에는 한계가 있기 때문에 목적, 내용, 주체를 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

<표 2-1> 지역사회복지의 개념

연구자	개념
송정부 (1985)	지역사회 주민의 생존을 위하여 공적·사적기관이 협동하고 조직화하여 생활환경을 개선하는 사회적 시책 및 방법의 체계
김범수 (1986)	재가복지서비스를 중심으로 환경개선서비스, 지역사회 주민의 조직화 활동, 지역사회를 중심으로 지역사회 주민에 대한 생활문제의 전반적인 것을 도모하는 포괄적 개념
최일섭·류진석 (2000)	지역사회에서 전개되는 복지활동으로서 전문 혹은 비전문인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도의 영향을 주고, 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력
사회복지사업법 (2007)	주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지

우선 지역사회복지는 지역성과 사회적 동질성을 동시에 갖는 집단, 즉 지역사회 내지 지역주민의 생활환경을 개선하고 증진시키는 것을 목적으로 한다. 이는 국가

내지 중앙정부의 역할과 구분되는 의미로서 중앙정부 차원의 복지가 국민 전체를 포괄한다면 지역사회복지는 지역 차원의 문제를 해결하고 예방하는 것을 주요한 목적으로 볼 수 있다.

다음으로 지역사회는 다른 지역과 구분되는 욕구, 문화, 자원을 보유함으로써 지역사회복지의 내용은 지역의 특수성을 반영하게 된다. 지역사회는 지리적 특성이나 생활양식 등의 차이로 고유의 문화가 형성될 수 있으며, 지역사회복지는 이러한 지역문화와 긴밀한 관계를 갖게 된다. 지역의 욕구와 문제는 지역사회복지의 일차적 과제로서 지역의 특수성이 가장 잘 반영된다. 또한 지역의 자원은 지역의 욕구와 문제를 해결하는 과정에서 고려되는 요소이다.

마지막으로 주체의 측면에서 지역사회복지의 지역주민들의 참여가 중요하게 작용한다. 지방자치제도는 주민의 생활문제와 관련한 사회제도 및 정책의 입안, 실시, 운영에 있어 주민들의 참여를 본질적 요소로 갖기 때문에, 지역주민들은 지역사회복지의 단순한 수혜자가 아니라 능동적인 참여자로서 역할을 한다.

지역사회복지의 목적, 내용, 주체를 중심으로 개념을 정리해보면, 지역사회복지란 지역 주민들의 삶의 질 향상을 위해 지역의 공식적 비공식적 주체들이 지역의 특수성을 고려하여 지역의 문제를 해결하고 예방하려는 노력으로 볼 수 있다.

2) 지역사회복지의 특성

지역의 특수성을 고려하여 지역 주민들의 삶의 질 향상을 목적으로 하는 지역사회복지의 사회 주체들과 제도적 설계에 따라 그 특징을 달리할 수 있다. 우선지역사회복지의 일반적인 특징을 정리하면 다음과 같다(신대순, 1992).

첫째, 지역사회를 기본단위로 하는 사회복지이다. 지역사회는 생활권역의 의미를 담고 있으며, 이에 지역사회복지의 국가에서 통합적으로 실시하는 사회복지가 아니라 지역사회 단위에서 시행하는 것을 일컫는다.

둘째, 주민조직과 행정조직의 협력관계로 이루어진다. 주민들의 자발적 참여가 중요하나 사회복지의 전문적 지식과 기술을 필요로 하기 때문에 재원이 수반되어야 함으로 행정기관에서 지원할 때 효과가 커진다.

셋째, 사회 취약계층은 물론 주민전체를 대상으로 한다. 지역사회복지에서는 주민들의 건강과 쾌적한 생활을 보장하기 위한 주택, 도로, 공공이용시설 등 주민 전체와 관련된 사업을 추진하면서 장애인, 노인 등과 같은 지원이 필요한 계층을 위한 활동을 포함한다.

넷째, 지역사회복지는 시설중심의 사회복지와 대인중심의 사회복지로 구분되는 특성을 갖는다. 시설중심의 사회복지의 복지관 등의 시설을 통해 주민복지를 향상시키는 것이고, 대인중심의 사회복지의 노인, 장애인 등 특정 집단을 대상으로 하는 활동을 의미한다.

다섯째, 기획, 예산, 그리고 행정에 관한 사항은 지방자치단체가 담당하고 주민의 참여 하에서 이루어진다. 지역사회복지가 실현되기 위해서는 주민의 참여가 전제되어야 하고 공공기관은 이에 대한 인적·물적 자원의 지원이 적절히 조화가 될 때 그 효용이 커진다.

이상의 특징 중 지역사회복지의 참여주체는 활성화 요인으로 중요하다. 한국의 지역사회복지에 대한 관심은 지방자치제도, 지방분권 등의 제도적 측면과 지역사회에 대한 사회복지 전달체계의 패러다임 변화를 중심으로 이루어지고 있다. 하지만 두 흐름 모두 주체들의 참여를 활성화의 관건으로 본다. 지역사회복지의 참여주체는 크게 지방정부와 지역주민으로 구성되어 있는데 국가단위에서보다 참여의 구조가 제한적이지 않다. 이는 지역 특성에 맞는 사회복지설계를 위해서는 지역에 대한 이해가 높은 구성원이나 지역의 문제에 관심이 많은 주체의 참여가 필요할 수밖에 없기 때문이다. 즉 지역사회복지가 지역의 특수성을 중요하게 고려하여야 하는 만큼 행정조직만의 기획과 운영은 한계를 보일 수밖에 없기 때문에 지역주체들의 참여는 중요하게 인식되고 있다.

3) 지역사회복지의 영역

사회복지의 정책을 수행하기 위해서는 각 프로그램을 실행하기 위한 주체와 영역을 구분하게 된다. 사회복지의 영역을 구분하는 것은 인간의 삶을 어떻게 재구성할 것인가의 문제이기도 하다.

일반적으로 사회복지정책의 주요 분야는 소득보장, 건강, 교육, 주택 그리고 개별적 사회서비스 등 다섯 가지로 볼 수 있다(Townsend et al., 1970). 한편 사회복지정책의 개념을 보다 넓게 생각하는 사람들은 경제정책의 영역이라 할 수 있는 조세정책(Titmuss, 1969)이나, 노동시장정책(Hill, 1980)을 사회복지정책의 영역에 포함시키기도 한다(송근원·김태성, 1995).

현재 보건복지부의 지역사회복지계획 수립 지침에 따르면 자치단체의 지역현안 및 주민복지욕구의 특성을 고려하여 지역사회복지계획의 영역은 자율적으로 결정하도록 되어있다. 다만 저소득층, 아동, 청소년층, 노인, 장애인, 여성에 대한 복지계

획과 보건·의료부문의 연계 방안에 대해서는 필수 사항으로 포함시키고 있고, 기타 실업·고용, 여가·문화·평생교육 등의 문화·복지 부문, 기타 생활체육, 교육 등 생활환경 등은 시군구의 상황에 따라 추가적으로 선택하도록 하고 있다. 행정안전부의 주민생활지원서비스의 영역은 복지를 포함한 주민들의 모든 생활영역을 다루고 있다. 주민생활지원서비스의 영역은 8가지로 복지, 문화, 고용, 보건, 교육, 주거, 관광, 체육으로 구분하고 있다.

사회복지의 개념을 넓은 의미로 해석하면 교육, 고용, 환경, 문화 등 대부분의 영역을 포괄할 수 있고 지역주민들의 생활과 밀접하게 작동되는 지역사회복지의 특성을 고려할 때 정부가 제시하고 있는 지역사회복지 영역은 광범위하게 규정된 측면이 있다. 하지만 노동조합의 지역사회복지체계에 대한 참여방안을 다루는 본 연구에서는 지역사회복지 영역은 협의의 사회복지의 개념을 이용하는 것이 적절할 것으로 보인다. 지역사회복지의 영역을 다양하게 설정할 경우 노동조합의 활동 범위 및 대상이 분산될 가능성이 있기 때문이다. 하지만 실제 지역사회복지활동은 영역과 참여주체가 긴밀히 연결되어 있기 때문에 경계가 약할 수 있다. 따라서 지역사회복지 영역은 일반적인 사회복지의 영역인 소득보장, 건강, 교육, 주택, 개별적 사회서비스로 한정해서 살펴보면, 지역사회복지를 다루는 기구 및 체계의 활동 과정에서 결정되는 것을 고려하여 다루기로 한다.

2. 지역사회복지체계

사회복지체계는 사회복지를 둘러싼 요소 및 요소들 간의 상호관계로 이해할 수 있다. 지역사회복지의 지방정부와 지역주민의 협력관계를 주요한 특징으로 하는데, 이는 지역사회복지에서 지방정부와 지역주민들이 사회복지의 전반을 실질적으로 기획하고 운영하는 주체가 됨을 의미한다. 지방정부는 지역사회복지 목표를 실현하기 위해 지역주민의 욕구를 반영시키는 것과 더불어 지역주민들의 적극적인 참여를 유도해야 하는 과제를 안게 된다. 지역주민 역시 수동적인 복지서비스의 대상자에 머무르지 않고 지역의 사회복지 제도 설계 및 운영에 적극적으로 참여함으로써 지역사회복지를 극대화할 수 있다.

지역사회복지체계는 지역사회복지를 둘러싼 주체들 간의 상호작용이 일어나는 구조 내지 기구로 볼 수 있다. 이에 지역사회복지를 중심으로 공식적 및 비공식적으로 구조화되어 있는 기구들을 살펴본다. 공공 부문에서는 대표적으로 지역사회복지

협의체, 사회복지시설운영위원회, 주민자치위원회, 지속가능 발전위원회가 있고, 민간부문에서는 지역사회복지협의회와 사회복지운동단체가 이에 해당된다. 이 중에서 현재 지역사회복지협의회는 일부 존재하기는 하나 지역사회복지협의체가 그 기능을 대체하고 있다. 이에 민간부문에서는 지역사회에 기반을 두고 있는 사회복지운동단체를 살펴본다.

1) 지역사회복지협의체

(1) 목적 및 기능

정부는 지역사회 내 복지문제를 해결하기 위해 민주적 의사소통 구조 확립, 수요자 중심의 통합적 복지서비스 제공 기반 마련, 지역사회 복지자원의 효율적 활용체제를 조성한다는 목적으로 2005년 7월부터 「사회복지사업법」에 근거하여 지역사회복지협의체를 설치하였다(보건복지부, 2005a).

지역사회복지협의체는 ‘지역사회복지계획’을 심의 또는 건의하고, 사회복지·보건의료 관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력을 강화시키기 위한 기능을 담당한다. 지역사회복지협의체의 기능 중 ‘관할지역 안의 사회복지사업의 중요사항’은 지방자치단체장이 관할 지역 안의 지역복지시책으로 추진하고 있는 사항을 의미한다. 이는 중앙정부로부터 하달되는 정책 이외에 지방정부 차원에서 추진되는 대부분의 시책을 의미하므로 지방정부의 사회복지정책 대부분 사안을 지역사회복지협의체에서 다룬다고 볼 수 있다.

각 지방자치단체에서 4년마다 수립하도록 되어 있는 지역사회복지계획은 사회복지수요, 공급, 전달체계, 시설 종사자의 처우 등 사회복지의 주요한 사항을 담고 있고, 지역사회복지협의체는 이를 심의하는 기능을 담당한다. 따라서 지역사회복지계획을 심의하는 지역사회복지협의체는 사회복지 수요뿐만 아니라 사회복지 노동자에 관한 사항을 개입할 수 있다는 점에서 중요한 위상을 갖는다. 특히 최근 사회복지에서는 ‘수요자 중심 서비스’에 대한 담론이 확대되면서 이용자에게 선택권을 보장하고 서비스의 질을 향상시킬 수 있다는 점을 강조하고 있다. 그런데 이는 사회복지 이용자와 노동자를 대립시키는 인상을 주며 사회복지 분야에 종사하는 노동자들의 권리를 외면할 가능성을 보이고 있다. 사회복지를 필요로 하는 사람과 사회복지 노동자에 대한 고려가 종합적으로 이루어질 필요가 있고, 그 일환으로 지역사회복지협의체를 주목할 수 있다.

<표 2-2> 지역사회복지협의체의 기능

구분	기 능
대표협의체 실무협의체	1. 관할지역 안의 사회복지사업의 중요사항 2. 지역사회복지계획 수립·변경·시행·평가에 관한 사항 3. 사회복지 및 보건의료서비스 연계·협력 강화에 관한 사항 4. 보호대상자별 보호계획 수립에 관한 사항 5. 1-4항목에 관한 실무분과 간 연계 및 조정 6. 1-4항목에 관한 협의체에 심의·건의할 사항 검토 및 안건 상정 7. 지역사회 복지증진을 위해 필요하다고 협의체 위원장이 부의한 사항
실무분과	1. 관할지역 안의 사회복지사업의 중요사항 2. 지역사회복지계획 수립·변경·시행·평가에 관한 사항 3. 사회복지 및 보건의료서비스 연계·협력 강화에 관한 사항 4. 지역사회 내 분야별 사회복지 및 보건의료기관·단체간 공동사업의 추진 및 운영 5. 보호대상자별 보호계획 수립에 관한 세부지침 개발 및 검토 6. 지역사회 복지증진을 위해 필요하다고 실무분과장이 부의한 사항

자료: 보건복지부(2005a)

(2) 구성

지역사회복지협의체는 사회복지부문의 중요 사항을 심의하고 서비스 간의 연계를 강화하기 위해 대표협의체와 실무협의체로 운영되고 있다. 대표협의체는 지자체 장이 분야별 대표성이 확보되는 위원을 임명 또는 위촉하여 10인 이상 20인 이내로 구성된다. 지역사회복지의 분야별 대표는 ▲사회복지 또는 보건의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 ▲사회복지사업을 행하는 기관·단체의 대표자 ▲보건의료사업을 행하는 기관·단체의 대표자 ▲공익단체에서 추천한 자 ▲사회복지업무 또는 보건의료 업무를 담당하는 공무원으로 구성된다. 이와 같은 지역사회복지협의체의 구성 및 운영은 「사회복지사업법」에 근거하지만, 세부적인 사항은 보건복지부의 지침이나 지자체의 조례에 근거하여 진행된다.

지역사회복지협의체의 참여는 각 분야의 대표성을 갖는다는 특징을 가지고 있지만, 사회복지의 민간 참여와 협력을 높인다는 취지에 비춰볼 때 다양한 주체들이 참여할 수 있는 여지는 적지 않다. 예를 들어 ‘공익단체에서 추천하는 자’는 비영리 민간단체지원법 제2조에서 규정한 비영리 민간단체가 추천하도록 되어 있는데, 보건복지부에서는 주민조직과 공익단체를 부녀회, 노인회, 자원봉사회, 복지·환경·경제·고용 관련 단체 등으로 폭넓게 예시하고 있다.

<표 2-3> 지역사회복지협의체 분야별 참여

분야	예시
사회복지 또는 보건의료 관련 전문가	대학 및 연구기관 종사자 사회복지재단 관련 종사자 지자체 의원
사회복지사업 기관·단체의 대표자	사회복지이용시설 대표 사회복지생활시설 대표
보건의료사업 기관·단체의 대표자	국민건강보험관리공단 지사대표, 의사협회 대표, 약사협회 대표 등
공익단체에서 추천한 자	주민조직의 대표, 공익단체 대표, 사회복지 활동에 참여하는 종교계, 사회복지협의회 대표
사회복지업무 또는 보건의료 담당 공무원	복지담당국장, 사회복지사무소장, 보건소장

자료: 보건복지부(2005b),

한편 지역사회복지협의체는 지역 내 민간기관 및 단체의 참여를 폭넓게 확대하기 위해 협력위원을 위촉하여 운영하고 있다. 이는 현재 법령 상 대표협의체와 실무협의체의 인원 수가 제한되어 있는 점을 감안하여 “협의체 위원이 아닌 관할지역 또는 인근지역의 사회복지 시설·기관·단체의 대표 및 축협, 농협 등 정부투자기관, 상공회의소 등 지역사회 내 기업체 대표”를 포함시키기 위한 방안이다. 즉 지역사회복지협의체는 지역의 사회복지를 운영하는 것은 물론 지역의 다양한 자원을 발굴하고 연계하는 것을 과제로 삼고 있기 때문에 지역사회복지 발전에 기여할 수 있는 구성원들의 참여를 권장하고 있다.

전국 지역사회복지협의체의 대표협의체 구성원에서 사회복지와 직접적인 관련성이 약한 집단으로 볼 수 있는 ‘공익단체에 의한 자’와 ‘기타(기업인, 종교인 등)’ 이 약 27%에 이르고 있다. 실무협의체의 경우 이들 두 집단의 비율은 약 18%로 대표협의체보다 낮게 나타나고 있지만 일정 규모를 유지하고 있다.

<표 2-4> 전국 지역사회복지협의체의 대표협의체 구성원 현황(단위:명)

구분	소계	학식경험 풍부한자	복지사업 기관단체 대표	보건의료 기관단체 대표	공익단체 추천	관계 공무원	기타 (기업인,종교인 등)
'07.12	4,151 (100%)	4,14 (10.0%)	1,193 (28.8%)	562 (13.5%)	581 (14.0%)	835 (20.1%)	566 (13.6%)
'08.6	4,159 (100%)	414 (10.0%)	1,207 (29.0%)	553 (13.3%)	586 (14.1%)	837 (20.1%)	562 (13.5%)

자료: 보건복지부 내부자료

<표 2-5> 전국 지역사회복지협의체의 실무협의체 현황 (단위:개소,명)

구분	구성원 내역						
	소계	학식경험 풍부한자	복지사업 기관단체 대표	보건의료 기관단체 대표	공익단체 추천	관계 공무원	기타 (기업인,종교인 등)
'07.12	4,227 (100%)	190 (10.0%)	1,512 (35.8%)	420 (10.5%)	413 (9.6%)	1,306 (30.5%)	386 (8.8%)
'08.6	4,232 (100%)	187 (4.4%)	1,523 (35.9%)	420 (9.9%)	416 (9.8%)	1,322 (31.2%)	372 (8.8%)

자료: 보건복지부 내부자료

(3) 운영

지역사회복지협의체는 지역성, 참여성, 협의성, 연계성, 민주성을 운영방향의 원칙으로 설정하고 있다. 지역성은 지역 내의 사회복지에 관한 사항을 중점적으로 다루고 지역사회의 욕구와 자원을 고려하여 지역사회복지협의체가 운영되어야 함을 의미한다. 참여성은 지역 사회에서 대표성을 갖는 주체들이 적극적으로 참여함으로써 지역사회복지협의체가 민관의 협력을 바탕으로 네트워크 조직으로 작동하기 위한 운영방향이다. 협의성은 지역사회 다양한 주체의 참여를 바탕으로 의사결정 및 문제해결 과정이 협의를 통해서 진행되어야 함을 의미한다. 연계성은 사회복지가 다양한 전달체계 속에서 운영되는 가운데 사각지대가 발생하지 않도록 하기 위한 운영방향이다. 마지막으로 민주성은 앞에서 다룬 운영방향이 견실히 이루어지기 위한 기본적인 사항으로서 지역사회복지협의체가 사회적으로 인정받기 위한 정당성과 관련이 있다.

지역사회복지협의체의 운영 원칙을 바탕으로 실질적인 운영과정은 대부분 회의를 통해서 이루어진다. 대표협의체의 경우 분기별 1회, 실무협의체의 경우 2달에 1회

의 정기회의를 개최하도록 권고하고 있으나, 지자체 조례에서 회의개최를 정기적으로 할 것을 규정하고 있지는 않다.

(4) 지역사회복지계획

지역사회복지협의체는 지역사회복지계획에 대한 심의를 핵심적 기능으로 갖는다. 지역사회복지계획은 지역의 특성에 따라 복지수요를 전망하고 이에 따른 복지자원의 조달·관리 및 사회복지전달체계를 지역단위로 설계·추진하는 것을 목적으로 한다.

지역사회복지계획은 시·도지사 또는 시·군·구청장이 지역주민의 복지욕구와 지역내 복지자원 등에 대한 자료를 수집한 후 실태조사를 바탕으로 수립하되 지역주민의 의견을 수렴해야 한다. 보건복지가족부는 사회복지계획 수립 과정에서 공무원, 지역사회 복지활동가, 지역주민, 복지 전문가 등의 참여를 권장하고 있다. 지역사회복지계획은 지역사회복지협의체의 대표 및 실무협의체 위원과 실무분과의 참여를 통해서 수립되는 것을 기본방향으로 상정하고 있다. 하지만 현재 지역사회복지계획의 수립은 대부분 전문연구기관에 의뢰 하여 진행되고 있는 실정이다.

지방자치단체는 사회복지사업법에 근거하여 4년 단위의 지역사회복지계획 및 연차별 시행계획을 수립하여야 한다. 시·군·구청장은 지역사회복지협의체의 심의를 거쳐 확정된 지역사회복지계획과 연차별 시행계획을 시·도지사에게 제출하여야 하고, 시·도지사는 이를 종합·조정하여 보건복지가족부 장관에게 제출하게 된다.

<표 2-6> 지역사회복지계획과 연차별 시행계획의 비교

구분	지역사회복지계획	연차별 시행계획	
수립주체	시·군·구, 시·도	시·군·구, 시·도	
적용기간	매 4년	매년	
계획의 성격	4년간 중장기 총괄계획	지역사회복지계획을 근거로 당해 연도사업수행을 위한 세부실행계획	
계획수립 및 제출	시·군·구	시행 전년도 6월말	동일
	시·도	시행 전년도 11월말	동일
수립 절차	시·군·구	지역주민의견수렴(공고 등) 지역사회복지협의체 심의	동일
	시·도	지역주민의견 수렴(공고 등) 사회복지위원회 심의	동일

자료: 보건복지부(2005b)

지역사회복지계획은 우선 사회복지와 관련된 현상을 진단하고 향후 계획을 수립하게 되는데, 아래 <표 2-7>에서 보는 바와 같이 수요, 공급, 연계, 인력 등의 사항을 다루게 된다. 지역사회의 복지계획은 행정 및 재정계획을 포함하면서 인력 확보 방안을 다루고 있지만, 공공부문에서 확보되어야 하는 인력에 관한 것으로 민간 복지시설 및 단체의 인력은 포함하고 있지 못하는 한계를 가지고 있다.

<표 2-7> 지역사회복지계획 내용

주요 영역	내용
수요	- 복지수요의 측정 및 전망에 관한 사항
공급	- 사회복지시설 및 재가복지에 대한 장·단기 공급대책에 관한 사항 - 인력·조직 및 재정 등 복지자원의 조달 및 관리에 관한 사항 - 사회복지전달체계에 관한 사항
연계	- 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계제공방안에 관한 사항
인력	- 사회복지시설에 종사하는 자의 처우개선에 관한 사항
기타	- 지역사회복지에 관련된 통계의 수집 및 정리에 관한 사항 - 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

2) 사회복지 시설운영위원회

(1) 목적 및 기능

사회복지시설이란 “법률에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인 보호·직업보도·무료숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관운영·정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을” 수행할 목적으로 설치된 시설 통칭한다(사회복지사업법 제2조). 사회복지시설은 사회복지 전달체계에서 최종 단계에 해당하는 곳으로 사회복지서비스 이용자와의 접점이 가장 높은 곳이자 각종 사회복지 예산이 집행되는 곳이다. 이에 사회복지사업법에서는 사회복지시설에 대한 지역사회의 부정적 인식을 불식하고, 시설운영의 민주성·투명성 제고 및 생활자 권익 향상 등을 위해 사회복지시설 운영위원회를 의무적으로 설치하도록 하고 있다.

사회복지 시설운영위원회는 ▲시설운영계획의 수립·평가에 관한 사항 ▲사회복지 프로그램의 개발·평가에 관한 사항 ▲시설종사자의 근무환경 개선에 관한 사항 ▲시설거주자의 생활환경 개선 및 고충처리 등에 관한 사항 ▲시설과 지역사회와의 협력에 관한 사항 ▲지역사회복지협의체 등과 네트워크 구축 ▲그 밖에 시설의 장이 부의하는 사항을 심의하는 기능을 담당한다. 사회복지 시설운영위원회는 원칙적으로 모든 사회복지시설에 설치·운영하도록 되어 있으나 시설특성, 규모 등을 고려하여 약간의 차이를 보인다.

<표 2-8> 사회복지시설 운영위원회 설치기준

구분	기준	기준
사회복지생활시설	생활자 수 10인 미만	3개소당 1개
	생활자 수 10-20인 미만	2개소당 1개
	생활자 수 20인 이상	1개소당 1개
사회복지이용시설	모든 시설	1개소당 1개

자료: 보건복지부(2007)

(2) 구성

사회복지시설은 지역사회의 특성과 지역주민의 복지욕구가 반영된 사업을 수행해야 하는데 이를 위해서 지역주민의 복지욕구에 대한 조사, 관계 행정기관 및 단체의 의견을 수렴하게 된다. 이에 사회복지기관은 시설운영위원회를 통해서 관련 주체들의 참여를 보장하고 의견을 수렴하게 된다.

사회복지 시설운영위원회는 위원장 및 시설의 장 각 1인을 포함하여 5인 이상 10인 이하의 위원으로 구성된다. 시설운영위원회의 위원은 시설생활자(이용자) 또는 시설생활자(이용자)의 보호자 대표, 지역주민, 후원자 대표, 관계공무원, 기타 시설운영에 관하여 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 시설의 장을 추천을 받아 관할 시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉을 하게 된다.

(3) 운영

사회복지 시설운영위원회는 분기별 1회 이상 정기회의와 운영규칙에 따라 수시회

의를 할 수 있다. 하지만 보건복지가족부는 사회복지 시설운영위원회가 매년 1회 정기 및 수시회의의 결과를 요약하여 시·군·구청장에게 제출하도록 의무화하고 있어 대부분의 사회복지 시설운영위원회는 년 1회 정도가 개최된다.

시설운영위원회의 회의는 시설생활자, 시설종사자, 지역주민 등에게 공개를 원칙으로 하되 불가피한 사유가 있을 경우 위원장이 비공개결정을 할 수 있다.

3) 주민자치위원회

현재 읍·면·동 단위의 지방행정조직은 행정기능을 수행하는 주민센터(구 읍·면·동 사무소)와 주민자치와 지역공동체 형성을 위한 주민자치센터로 구성되어 있다. 주민자치센터는 “주민이 이용할 수 있도록 읍·면에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램”을 지칭하는 것으로서 행정기능과 주민생활지원 기능을 수행하는 주민센터와 구분된다. 즉 주민자치센터는 지역주민의 편의와 복지를 도모하고 주민자치기능을 강화하기 위해 과거 읍·면·동사무소의 명칭과 성격을 변화시킨 것이다. 주민자치위원회는 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하는 기구를 의미한다.

(1) 목적 및 기능

주민자치위원회는 각 기초자치단체의 조례에 근거하여 읍·면·동의 자치센터 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위하여 읍·면에 설치되어 있다. 주민자치위원회는 주민의 복지증진과 지역공동체 형성 촉진, 주민 참여의 보장 및 자치활동의 조장, 읍·면·동별 자율적 운영 유도, 건전한 육성 및 발전을 위한 행정·재정 지원, 정치·적 이용 목적의 배제를 운영원칙으로 삼고 있다.

주민자치위원회는 ▲자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항 ▲주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항 ▲주민의 자치활동 강화에 관한 사항 ▲지역공동체 형성에 관한 사항 ▲기타 자치센터의 운영에 관하여 필요한 사항을 심의하는 기능을 담당한다. 주민자치위원회는 주민자치기능을 강화하기 위한 주민센터의 운영기구이기 때문에 사회복지 부문에 한정되지 않고 지역 전반의 사항을 관여하게 된다. 주민자치위원회가 다루게 되는 영역은 행정자치안전부가 주민생활지원서비스의 분

야로 제시하는 것과 동일하게 볼 수 있는데, 즉 지역 내 복지, 문화, 고용, 보건, 교육, 관광, 주거, 체육이 이에 해당된다.

(2) 구성

주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 25인 이내로 구성되어 있고, 3인 이내의 고문을 별도로 두고 있다. 주민자치위원이라 함은 통상 고문을 제외한 인원을 의미한다.

읍·면·동장은 당해 구역 내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자 중 추천을 받거나 선출된 사람을 위촉하게 된다. 주민자치위원회의 위원은 추천에 따른 위촉방식과 공개모집을 통한 선출방식으로 선정된다. 우선 읍·면·동장은 지역에 소재하는 각급 학교, 통·리장대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술 기타 시민·사회단체에서 추천하는 자를 일정한 기준에 의해 위촉한다. 다음으로 공개모집을 통해서 교육계, 언론계, 문화·예술계, 관계, 경제계, 일반 주민 등 다양한 부문에서 균형있게 참여를 할 수 있도록 모집을 한 후 위원으로 위촉한다. 위원장, 부위원장, 위원 및 고문의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있고, 위원장은 1회에 한하여 연임할 수 있다.

(3) 운영

주민자치위원회는 정기회의와 임시회의를 두고 있으며, 정부는 정기회의는 월 1회, 임시회의는 위원장 또는 읍·면·동장이 필요하다고 인정하는 때와 위원 1/3 이상의 요구가 있을 때 개최하도록 권고하고 있다. 주민자치위원은 회의 참여 이외에도 매월 자치센터 운영을 위해 자원봉사 활동을 할 수 있도록 권고를 받고 있다.

주민자치위원회는 주민자치센터의 시설 및 프로그램 운영에 비중 있는 역할을 담당한다. 주민자치센터의 시설 및 프로그램 운영에 관한 최종 권한은 동장에게 있지만 주민자치위원회 차원에서 실질적으로 운영된다. 특히 주민자치센터가 운영하는 프로그램에 대한 수강료를 책정하고 징수하는 책임을 담당하고 있다.

(4) 주민자치센터

주민자치센터는 지역공동체 형성을 위해 주민이 직접 운영하는 시설과 프로그램으로서, 행정·민원기능 및 주민생활지원서비스 기능을 수행하는 주민센터(읍·면·동사무소)와 구분된다. 즉 주민자치센터는 일정한 시설 및 공간을 형성하고 있지만 물리적 공간을 의미하지는 않는다.

주민자치센터는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능을 수행하면서 주민자치 및 주민을 위한 문화·복지·편익 증진을 도모한다. 지역의 실정에 따라 적합한 기능을 특화하여 운영되고 있으나 대부분의 주민자치센터가 가장 역점에 두는 사업은 주민편익기능의 일부인 프로그램(강좌) 운영이다. 현재 주민자치센터에서 운영되는 프로그램은 유아, 어린이, 청소년, 청장년, 노인, 장애인 등 대상별로 운영되고 있다.

<표 2-9> 주민자치센터 기능

기능	사업내용
주민자치기능	지역문제토론, 마을환경가꾸기, 자율방재활동 등
문화여가기능	지역문화행사, 전시회, 생활체육 등
지역복지기능	건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등
주민편익기능	회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등
시민편익기능	평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등
지역사회진흥기능	내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등

주민자치센터는 주민의 참여를 핵심으로 한다. 이에 기초자치단체장과 읍·면·동장은 주민의 참여를 적극적으로 강구해야 하며, 지역 내 주민이나 단체는 기초자치단체장 또는 읍·면·동장에게 자치센터의 운영에 대한 참여를 요구하거나 의견을 제출할 수 있다. 또한 자치센터의 운영에 있어서도 “시장·군수·구청장은 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 읍·면·동장과 위원회의 의견을 들어 자치센터의 운영을 공무원이 아닌 자 또는 단체에 위탁할 수” 있도록 하고 있다.

4) 지속가능발전위원회

(1) 목적 및 기능

지속가능발전위원회(이하 '지속위')는 2008년 2월 4일 「지속가능발전 기본법」에 근거하여 중앙정부와 지방정부 차원 모두에서 '지속가능한 발전'이 이루어질 수 있도록 하기 위해 16개 시·도에 의무적으로 설치하도록 의무화된 조직이다.¹⁾ 즉 지속가능발전을 위한 국가와 지방의 관계를 협력적 파트너십으로 설정하였으며, 국가의 지속가능발전 업무는 시행령으로 지방의 지속가능발전 업무는 조례로 명확히 구분하고 있다. 지속가능발전 기본법 시행령은 2008년 4월 16일에 시행되었으며, 시·도 지속가능발전 기본조례 표준안은 2008년 1월 8일에 송부되었다.

지속위는 각 도시에서 지속가능발전이 체계적으로 이루어질 수 있도록 만들어진 것이며, 주요 기능은 지방 차원의 전략 및 이행계획 수립, 점검 및 지속가능성을 평가하는 것으로 되어 있다. 「지속가능발전 기본법」은 지속가능발전의 기본 원칙으로 정책결정에 대한 시민참여, 지속가능한 경제발전 촉진, 지속가능한 토지 이용과 생산시스템 및 기술혁신 등을 제시하고 있다.

지속위는 지역의 지속가능발전 기본 전략을 중앙정부의 국가 기본전략과 조화를 이루도록 20년 단위로 수립하고, 기본 전략을 실행하기 위한 이행계획을 5년 단위로 수립하고 각 2년마다 이행계획의 추진상황을 점검하도록 되어 있다. 또한 지속위는 지속가능발전 관련 지방 행정계획의 수립·변경시 검토의견을 제시하고, 지속가능발전지표에 따라 2년마다 지방의 지속가능성을 평가하고 종합적인 '지속가능성보고서'를 작성·공표해야 한다.

(2) 구성

지속위는 시·도 차원의 지속가능발전을 추진할 새로운 거버넌스(governance) 기구로, 시·도별로 수립된 기본전략과 이행계획을 심의·점검하고 제반 행정계획을 사전 검토함으로써 지역의 지속가능성 제고에 기여할 수 있다. 현재 일부 시·도에서 지속위가 개별 조례를 근거로 하여 설치운영하고 있는 곳도 있으나, 이 기구들은 「지속가능발전 기본법」에 의한 기본 조례를 신규로 제정하여 기본법에서 요구하는 위상과 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 기존의 지속위는 자문기구적 성격이라면 기본법에 의한 지속위는 심의 및 자문 기능을 함께 하는 기구이기 때문이다.

지속위의 명칭은 각 지방자치단체에서 조례로 자율적으로 정하게 되어 있지만 가급적 '00시·도 지속가능발전위원회'라는 명칭을 쓰도록 권유하고 있다. 지속위의 구

1) 시·군·구 기초자치단체는 자율적으로 설치하도록 하고 있다.

성은 위원장 1명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성된다. 위원은 당연직 위원과 위촉위원으로 이루어지는데, 당연직위원에는 기획관리실장, 산업경제국장, 환경국장, 건설교통국장, 사회복지국장 등이 포함되도록 되어 있다. 위촉위원은 학계, 산업계, 시민사회단체 등에서 지속가능발전에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 시·도 지사가 위촉하게 된다. 지속위의 위원장은 위촉위원 중에서 시·도지사가 위촉하며, 위촉위원의 임기는 2년이고 연임가능하다.

(3) 운영

지속위 회의는 위원장이 회의를 소집하고 그 의장이 되며, 의결정족수는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하게 되어 있다. 중요 사항에 대해서는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 2/3의 찬성으로 의결한다. 중요 사항에는 기본전략의 수립변경에 관한 사항, 이행계획의 수립변경에 관한 사항, 지속가능성보고서의 작성 및 공표에 관한 사항이 포함되어 있다.

또한 운영위원회를 두어 상정할 안건을 사전에 검토·조정하고 지속위로부터 위임 받은 사항을 처리하며, 그밖에 위원회의 활동을 지원하는 역할을 하도록 되어 있다. 운영위원회의 의장은 위원장이 되고, 구성은 위원장, 전문위원회 간사, 지속가능발전 책임관으로 하고 그밖에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

<표 2-10> 지속가능발전위원회 전문위원회 예시

전문위원회 명칭	주요 분야
국토관광전문위	국토, 관광, 인간정주, 교통, 물, 해양 등
환경생태전문위	환경, 생태계, 생물다양성, 폐기물, 농업 등
경제산업전문위	산업, 에너지, 소비패턴, 과학기술 등
사회복지전문위	여성, 복지, 보건, 청소년, 교육, 빈곤 등

자료: 김병완(2008: 234)

전문위원회는 위원회의 원활한 운영을 지원하기 위해 구성하는 것으로, 주로 위원회의 심의사항을 분야별로 연구검토하는 기능을 한다. 전문위원회의 위원은 위원장이 전문위원회의 간사와 협의하여 각 10인 내외로 위촉하고, 각 전문위원회에는 간사 1명을 둔다. 전문위원회 간사는 위촉위원 중에서 위원장이 지명하는 위원이 맡도록 되어 있다. 전문위원회는 지속위 활동을 지원하기 위한 것으로 주로 경제,

사회, 환경분야의 3-4개 분과위원회를 두는 방식으로 구성하며, 전문위원회 위원은 각 지역의 공무원, 전문가, 시민사회, 기업을 비롯한 행정·시민·기업분야의 인사들로 이루어지게 되어 있다(<표 2-10> 참조).

5) 지역사회복지운동단체

(1) 목적 및 기능

한국의 사회복지 발달 과정에서 국가복지의 형성이 경제적 수준에 비해 상당히 지체되면서 이를 보충하기 위한 민간차원의 복지공급이 활발히 이루어졌다. 사회복지에 대한 국가재원의 절대적 부족과 제도의 허점들로 인해 민간 차원의 의식적인 활동이 이루어진 것이다.

1990년대 지역복지에서 민간 차원의 발전양상은 크게 지역주민운동과 지역복지운동단체로 요약할 수 있다(김성기, 2002). 지역주민운동은 지역사회에서 바람직한 변화를 추구하기 위하여 전개하는 지역사회복지운동의 일환으로서(현외성, 2006: 307), 과거 도시빈민운동이 1990년대 중반 이후 자활사업과 실업극복사업으로 발전하였다. 지역복지운동단체는 사회복지를 주제로 지역차원의 복지서비스의 제공뿐만 아니라 지자체 감시 및 견제 등 다양한 활동을 실행하고 있다. 이러한 민간의 사회복지 활동은 1995년 지방자치제를 전후하여 지역에서의 주민참여에 대한 관심을 높였고, 사회복지사업법의 개정으로 자치단체의 사회복지에 대한 역할과 책임이 커지면서 지역에서의 개입 수준을 확대하였다.

지역사회복지운동단체는 지역사회의 복지 증진을 기본 목표로 삼고 있다. 지역복지운동단체의 설립목적이나 방향성은 대부분 '복지공동체', '인권이 보장되고 차별과 배제가 없는 사회', '사회정의를 기초로 한 복지국가의 구축' 등으로 표현되고 있다. 또한 지역사회에 기반을 한 복지운동단체로서 지역사회 주민들의 참여에 대한 의미 부여가 강하게 나타나고 있다.

(2) 구성

지역사회복지운동단체의 회원 구성은 크게 개별 단체와 연대체로 나뉜다. 개별

지역사회복지운동단체는 지역사회에서 사회복지에 대한 관심과 활동이 있는 개인이 주축이 되어 이루어지고, 이후 개인회원들을 확대하는 방식으로 취한다. 지역사회복지운동단체는 개인을 단위로 회원을 운영하는 것을 특징으로 하고, 단체의 설립목적에 동의하는 사람은 누구나 가입할 수 있다. 반면 지역사회복지연대체는 지역사회복지단체들이 상설적인 조직을 구성하여 개인이 아닌 단체가 회원의 자격을 갖게 된다.

<표 2-11> 지역복지운동단체

구분	단체명
개별단체	경기복지시민연대, 관악사회복지, 광진주민연대, 구로건강복지센터 나눔과연대, 대전참여자치시민연연대, 복지세상을 열어가는 시민모임, 서울복지시민연대, 우리복지시민연합, 울산시민연대, 위례지역복지센터, 인천사회복지보건의연대, 인천참여자치연대, 행동하는복지연합,
연대체	광진복지네트워크, 성동지역복지연대

(3) 활동

지역사회복지단체 및 지역사회복지연대체의 활동은 크게 복지서비스 제공, 주민참여 사업, 복지네트워크 구축, 지역복지정책 개입으로 구분할 수 있다.

첫째, 복지서비스의 제공은 중앙정부를 포함한 지방정부가 제공하는 복지서비스가 불충분할 경우 이들 단체들이 자원 동원 및 전달체계를 직접 가동시키는 경우를 말한다. 예를 들어, 음식을 후원받아 음식이 필요한 주민들에게 배분하는 푸드뱅크 사업, 지역의 저소득 주민들의 자활을 위한 지역자활센터 운영, 지역 취약계층에 대한 진료 및 의료비 지원 활동 등이 있다. 사회복지운동단체의 복지서비스 제공은 정부로부터 지원을 받아 운영되기도 하지만 그렇지 않은 경우 지역의 민간자원을 연계하는 방식으로 진행된다. 때문에 사회복지운동단체가 제공하는 서비스는 매우 제한적이고 특정 집단을 대상으로 하는 특징을 갖는다.

둘째, 주민참여를 확대시키는 활동이다. 주민참여는 정부의 정책결정과정에 영향을 미치기 위한 일반주민의 행위로서(김진덕, 2004: 14), 지역사회에 대한 정체성 및 협력적 의식을 높이고 지방자치의 일방적 수혜자가 아닌 적극적인 행위자로서 역할을 하도록 만든다. 이에 지역사회복지단체들은 주민들이 지역사회 문제에 직접 참여할 수 있도록 각종 프로그램들을 개발하고 운영하는 사업을 진행하고 있다.

셋째, 복지네트워크를 구성하는 활동이다. 지역사회복지단체들은 빈곤, 주거, 아동

등 다양한 주제로 활동하면서 단체들 간의 직간접적인 접촉을 가지게 되고, 이 과정에서 자원의 한계를 극복하고 사업의 추진력을 극대화하기 위해 긴밀한 네트워크의 필요성을 느끼게 된다. 특히 지방자치단체를 견제하는 활동을 전개할 경우 사회복지의 다양한 분야를 대응하기 위해서 개별단체가 특정 분야에 대한 전문성은 한계를 가질 수밖에 없다.

넷째, 지방자치단체 및 지방의회에 대한 견제활동이다. 이는 옹호 및 대변활동의 일환으로 지역사회복지운동단체들이 전개하는 대표적인 활동의 한 영역으로서(이영환, 2005: 175), 지역사회복지예산 분석 및 감시활동, 조례 제정·개정 운동, 장애인 주차장 감시 등이 있다.

제3장. 노동조합의 지역사회복지활동

1. 노동조합과 지역사회

노동조합이 지역사회에서 사회적 책임을 다해야 하고, 노동자 생활과 관련해서도 지역의 중요성이 점점 더 증가하고 있는 추세이다. 지역차원에서 결정되는 고용, 복지, 경제정책이 늘어나고 있으며, 노동조합운동의 발전을 위해서 지역사회의 지지기반을 확충하고 더 나아가 노동조합이 지역사회에서 사회적 책임을 다 해야 한다는 논의가 이루어지고 있다. 또한 지역차원에서 노동조합운동과 시민운동의 협력적 네트워크 형성을 통해 전체적인 지역사회의 민주화가 이루어질 수 있도록 노력해야 한다는 주장도 대두하고 있다. 여기에서는 노동조합이 지역사회에서 할 수 있는 영역을 크게 네 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 지역노동시장정책 개입

노동조합이 지역차원에서 할 수 있는 주요 의제는 지역노동시장정책에 개입하는 것이다. 지역노동시장정책에는 고용, 교육훈련, 노동복지와 같은 전통적으로 노동운동이 주요하게 관심을 가져 왔던 주제들이 대부분 포함되어 있기 때문에, 노동운동의 핵심적인 정책과제라고 할 수 있다. 양대 노총의 광역시·도 지역본부, 산별연맹 상근자를 대상으로 한 조사에서도 노동운동의 지역전략 의제로 “지역 노동시장 개입”이 가장 높은 비율을 보이고 있다.

<표 3-1> 노동운동의 지역전략 내용(1,2 순위 합계)

내용	빈도	비율
지역 노동시장 개입	83	31.8
지역사회 의사결정 구조의 개입과 활용	42	16.1
지역사회와의 유대 강화	19	7.3
진보적 지역 발전계획 수립과 추진	22	8.4
지역 차원의 사회공공성 이슈 선도	60	23.0
지역 시민운동, 부문운동과의 결합력 강화	35	13.4
합 계	261	100

자료: 김현우·이상훈·장원봉(2006)

현재 노동운동의 지역노동시장에 대한 개입은 지방자치단체에 영향력을 참가하는 방식, 지역노사정협의회에 참여하는 방식, 지역사회복지협의체에 참여하는 방식, 독자적인 지역노동네트워크를 형성하여 정책 활동을 하는 방식 등 다양하다. 지역노사정협의회는 ▲지역 내 노사정협력방안에 관한 사항 ▲지역 내 실업 및 고용대책에 관한 사항 ▲그 밖에 지역경제 및 지역 노사관계 발전에 관한 사항을 협의하는 것을 목적으로 하고 있어 그간 한국노총의 지역단위에서 적극적인 참여가 이루어졌다. 또한 이명박 정부에서 구성된 ‘지역파트너십 협의체’가 “일자리 창출과 인적자원개발 등 지역노동시장 활성화”를 목표로 설치됨으로서 한국노총은 이에 대한 참여를 결정하였다²⁾.

2) 비정규 조직화사업

노동조합운동 지역조직의 중요 사업은 그동안 투쟁사업장에 대한 연대활동 및 미조직·비정규직 조직화활동이었다. 노동조합조직은 산별노조로 전환되면서 미조직·비정규직 조직화는 한층 강화된 사업으로 인식되고 있으며, 지역조직은 “중심주체”로 위상을 갖는다. 또한 비정규직노동자의 문제나 비정규직사업장 투쟁사례는 증가 추세에 있으며, 노동조합 차원에서 비정규직노동자에 대한 정책적·실천적 전략을 모색하고 있는 상황에 있다. 특히 최근 단위 사업장의 문제를 해결하는 과정에서 지역차원의 연대가 중요했던 뉴코아-이랜드 투쟁, 연세대학교 청소용역 비정규직 투쟁 등의 경험들이 축적되면서 비정규직 문제가 지역사회와 결합될 필요성이 중요하게 제기되고 있다.

3) 지역공헌활동

최근 들어 노사의 사회적 책임을 강화해야 한다는 논의가 증가하고 있다. 지역사회에서 노동조합이 영향력을 높이기 위해서도 지역주민과 함께 하는 지역공헌활동

2) 한국노총은 이명박 정부에서 제안된 ‘지역 노사민정협의체’에 대한 참여를 논의하다, “지역 노사가 구호성이나 평화선언을 통한 노사관계 안정 및 이에 따른 지방교부세 차별 지급계획에 반대하면서” 노사민정협의체의 참여를 중단한 바 있다(한국노총, 2008). 그러나 2008년 8월 한국노총은 노동부와 명칭변경(‘지역노사민정협의체’→‘지역파트너십 협의체’)과 개선방향에 대한 합의를 이루면서 ‘지역파트너십 협의체’ 참여를 결정하게 된다. 한국노총이 제시한 개선방향은 △정부주도 배제(노사 자율 견지) △지역고용거버넌스 중심의 내용 지향 △중앙 노사정위원회의 확대개편과 중앙 노사정위원회의 지원과 협조 연계체계 구축 이상 3가지이다.

을 강화할 필요가 있다. 노동조합은 개별 기업노조 차원에서 불우이웃돕기, 문화행사, 동아리모임을 통한 영역별 사회봉사활동을 진행하고 있고 조합원들은 개별적으로 다양한 형태의 지역 활동을 하고 있다.

4) 시민운동과의 연대활동

노동조합은 지역에서 일어나는 중요 사회·환경 문제에 대해 사회운동적 관점에서 연대활동을 해 나가야 한다. 모든 지역에서는 다양한 사회·환경문제가 지속적으로 일어나고 있으며, 이런 문제는 지역주민뿐만 아니라 노동자의 생활과도 관련 있는 경우가 대부분이다. 지역 사회·환경 문제는 교통, 환경, 주택, 교육, 의료, 인권문제 등 다양하다.

지역현안에 대해서는 노동조합 이외에 지역 시민운동이 많은 관심을 가지고 활동하고 있는 것이 일반적인 상황이다. 특히 환경문제, 지자체 감시, 사회복지 개선, 지역주민참여 문제를 주로 다루는 시민운동단체들이 활동하고 있으며, 노동조합은 지역현안 문제에 대해 사안별로 직·간접적으로 함께 참여하고 있다. 현재 노동운동이 지역현안에 개입하는 수준은 낮은 단계에 머물러 있다.

노동조합이 지역현안에 대해 어느 수준으로 참여해야 될 지에 대한 논의도 이루어져야 하겠지만, 현재 수준보다는 지역친화적인 활동을 확대해 나가야 할 것이다. 이를 위해 지역현안에 대해 주로 활동하는 시민운동 및 사회단체와의 연대활동을 강화하고, 사안에 따라서는 노동조합이 주도적으로 지역현안 개선사업을 해 나갈 필요도 있다.

2. 노동조합과 지역사회복지 활동³⁾

한국의 노동운동은 민주화 과정을 거친 후 하나의 세력으로 자리 잡으면서 사회복지에 대한 개입을 꾸준히 전개하였다. 국가는 사회복지에 대한 책임을 개인이나 가족에 이전시키는 한편 보편적 사회복지제도를 구축하는데 있어서도 소극적인 태도를 취했다. 이에 노동운동은 사회복지의 제도와 예산의 확충을 요구하며 서명, 집회, 위원회 참여 등 다양한 방식으로 운동을 전개하였지만, 사회복지에 관련된 의제

3) 본 절은 이정봉(2008a)를 수정·보완하여 작성되었다.

설정, 자원동원 등에 있어서는 많은 한계를 보였다(이정봉, 2008b).

노동조합의 사회복지 개입 활동은 전 국민의 사회복지를 향상시키기 위해 중앙정부를 상대로 투쟁을 전개했을 뿐만 아니라 사회복지서비스를 직접적으로 제공하거나 지역 차원의 사회복지 활동도 수행해 왔다. 그러나 노동조합과 지역사회가 연계될 수 있는 다양한 쟁점 중 사회복지의 한 부분이고 노동조합의 지역사회활동은 참여영역과 참여방식에 있어 매우 복합적인 양상을 띠기 때문에 노동조합의 지역사회복지활동은 크게 주목 받지 못하였다. 즉 노동조합의 지역사회복지 활동은 단위 노동조합 차원에서 개별적으로 수행되거나 지역 사회에서 하나의 주체로서 연대하는 방식으로 결합되는 양상을 보이며 전략적인 과제로 대두되지 못한 게 현실이다.

이에 본 절에서는 노동조합의 지역사회복지활동 사례를 중심으로 그 유형을 정리해보고자 한다. 노동조합의 지역사회복지활동은 지역사회 저소득층에 대한 지원, 사회복지시설에서의 자원활동, 지역 사회복지 관련 조례 제·개정 등 다양한 형태로 이루어지고 있는데, 지역사회복지활동의 참여유형은 크게 사회공헌 차원의 접근과 사회운동적 접근으로 양분해 볼 수 있다.

1) 사회공헌 차원의 지역사회복지 활동

현재 노동조합에서는 ‘이웃사랑 쌀 나누기’, ‘사랑의 김장 나누기’, ‘불우이웃돕기’ 등 다양한 명칭으로 지역사회에 거주하는 취약계층에 대한 직접적인 지원을 하고 있는데, 이러한 활동을 사회공헌이란 개념으로 요약해 볼 수 있다. 사회공헌이란 “사회문제를 일시적으로 위안하는데 머물지 않고, 민간차원에서 사회문제의 해결, 나아가 삶의 질을 향상시키기 위해 행하는 비영리적인 행위”를 의미한다(이현정, 2004).

사회공헌 활동은 현금기부, 현물기부, 시설제공, 인적자원 제공, 지원 성격의 투자 등으로 이루어지는데(오필승, 2000), 노동조합의 사회공헌 활동은 현금·현물기부와 인적자원 제공이 주를 이룬다. 현금 및 현물기부는 조합원들에게 각출을 통해서 성금을 마련하여 전달하거나 일정한 재원을 이용하여 물품으로 전달하는 방식이 된다. 또한 사회복지 시설에 자원봉사 활동을 지원하거나 전문적 기술을 보유하고 있는 경우 직접 서비스를 제공하는 형태는 인적자원을 제공하는 것에 해당된다.

<표 3-2> 노동조합의 지역 사회공헌 활동 예시

노동조합	주요활동
구 전국과학기술노동조합	<ul style="list-style-type: none"> · 대전 유성구에서 독거노인을 대상으로 김장 나누기 · 대전 유성구에서 장애인 가정에 난방유 지원 · 대전 유성구 어린이 공부방에 컴퓨터 기증
완도군 공무원노동조합	<ul style="list-style-type: none"> · 김장배추 수확작업 후 지역푸드뱅크에 기증 · 지역 사회복지시설에 쌀 전달
전국금융산업노동조합	<ul style="list-style-type: none"> · 기초생활수급대상자에게 연탄배달
한국노총 성남지역지부	<ul style="list-style-type: none"> · 독거노인 대상 가전제품 전달 · 장애인단체 봉사활동

노동조합의 지역사회공헌은 노동조합의 활동 대상과 범위가 조합원 내지 작업장 단위에 머물지 않고 지역사회의 빈곤층을 지원하는 형태를 띠고 있다. 이러한 활동은 몇 가지 특징을 갖는데, 첫째, 저소득층 및 소외계층을 주된 대상으로 활동한다. 예를 들어, 구 전국과학기술노동조합은 지역 독거노인을 대상으로 김장김치를 제공하고, 전국금융산업노동조합은 기초생활수급자에게 연탄을 전달하는 활동을 진행하였다. 이러한 활동은 자선적 성격을 가지며 수혜집단으로부터 특별한 대가를 바라고 진행되지는 않는다. 즉 물질적·정신적으로 도움이 필요한 사람들에게 직접적인 서비스 및 여타의 지원을 하는 활동의 일환으로 볼 수 있다.

둘째, 노동조합의 지역사회공헌활동은 대부분 노동조합 단독적으로 이루어진다. 김장 나누기, 쌀 전달, 연탄배달 등은 지역 단체와 연계하여 함께 하는 경우도 존재하나 대체로 개별 노동조합 차원에서 이루어지는 특징을 보인다. 이는 노동조합이 사업을 기획할 단계에서 노조 차원의 활동으로 한정을 짓는 데서 기인한 것으로 보인다. 즉 동일한 사업을 지역 내에 있는 노동조합, 사회단체 등과 공동으로 진행을 하더라도 소요되는 자원의 차이는 크지 않음에도 대부분 개별사업으로 진행된다.

셋째, 노동조합의 지역사회공헌활동은 비공식적인 성격을 갖는다. 노동조합의 지역사회공헌은 사회복지의 제도적 수혜를 받지 못하거나 국가차원에서 실시되는 사회복지의 공급량이 부족한 것을 보충하는 성격을 갖는다. 이는 사회제도를 개정하거나 제정하는 활동이 아닌 현재의 제도가 유지되는 가운데 이를 보완하는 역할을 하는 차원에서 비공식적인 영역으로 볼 수 있다.

이러한 노동조합의 지역사회공헌 활동은 노동조합 내부적으로 조합원들 간의 유대감을 높이는 효과를 갖는다. 사회복지시설을 방문하여 서비스를 필요로 하는 사람들을 대상으로 동일한 활동을 하는 과정에서 개별 조합원은 집단 내에서 정체성

을 확인할 수 있게 된다. 또한 사회공헌 활동은 조합원들이 지역사회에 존재하는 다양한 문제를 인식하는 계기로 작용하게 되고, 이후 노동조합이 지역사업을 전개하는데 있어 적극적인 주체가 될 수 있는 토양이 될 수 있다. 또한 노동조합의 지역사회공헌 활동은 노동조합에 대한 지역사회 구성원들의 인식과 태도에 변화를 야기할 수 있다. 즉 노동조합은 지역사회공헌 활동을 함으로서 지역사회에서 노동조합의 위상과 책임이 강화되는 효과를 얻게 된다.

2) 사회운동 차원의 지역사회복지 활동

사회운동적 차원에서 이루어지는 노동조합의 지역사회복지활동은 사회공헌과 달리 사회복지 정책 및 제도와 밀접하게 관련된다. 지역사회복지 확대를 위한 지자체에 대한 요구, 사회복지 관련 조례 제·개정 활동, 지자체 및 사회복지시설에 대한 견제 등이 대표적인 활동이다. 사회운동적 차원의 지역사회복지활동은 노동조합이 재원이나 서비스를 직접적으로 제공하는 것이 아니라 사회복지 확대를 위해 노력하는 일체의 노력을 볼 수 있다.

<표 3-3> 사회운동적 차원의 노동조합의 지역사회복지활동 예시

노동조합	주요활동
보건의료노조 경기본부	성남시 시립병원 설립을 위한 조례제정 활동
전교조 하남광주지회	영유아 및 아동보육조례제정 활동
한국노총 성남지역지부	성남시 시립병원 설립을 위한 조례제정 활동

노동조합이 수행하는 사회운동적 차원의 지역사회복지활동은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째 활동의 목적이 특정 집단에 국한되지 않고 지역주민 전체를 주된 대상으로 한다. 사회운동적 차원의 지역사회복지활동은 취약계층을 포함하면서도 지역사회에 거주하는 주민들과 관계된 사회복지 전반을 다루기 때문에 활동의 목적이 특정 집단에 국한되지는 않는다. 예를 들어, 보건의료노조 경기본부와 한국노총 성남지역지부는 성남시 구시가지에 시립병원을 설립하기 위해 ‘성남시립병원설립을위한범시민추진위원회’에 참여하였고, 전교조 하남광주지회는 경기도 광주에서 영유아 시설의 문제를 해결하고 보육시설관리체제를 구축하기 위한 ‘영유아및아동보육조례제정을위한광주운동본부’에 참여하여 활동하였다. 의료시설로부터 배제된 집단

이나 영유아 시설을 이용하는 집단을 대상으로 하는 활동으로 볼 수 있으나, 포괄하는 범위가 넓고 잠재적으로 지역주민 전체가 이용하는 시설이기 때문에 전체 지역주민을 대상으로 하는 사업의 성격을 갖는다.

둘째, 사회운동적 차원의 노동조합의 지역사회복지활동은 지역 시민사회단체와 긴밀한 연계를 갖는 특징을 보인다. 앞에서 언급한 성남시와 광주시에서 전개된 활동은 지역사회에서 활동하는 다양한 시민단체, 정당, 노동조합 등이 연대체를 구성하여 운영되었다. 이는 사안의 특성 상 개별 단체가 단독으로 진행하기 어려운 과제라는 점이 주요한 요인이지만, 무엇보다도 지역사회에 중요한 현안이라는 인식이 공유되기 때문에 가능하다.

셋째, 사회운동적 차원의 노동조합의 지역사회복지활동은 활동의 결과가 공식적이고 제도적으로 귀결되는 특성을 갖는다. 앞에서 살펴본 노동조합의 사회공헌적 지역사회복지활동은 현 제도에서 부족한 부분을 직접적으로 보충하는 성격을 갖는 것에 반해 사회운동적 차원의 지역사회복지활동은 정책의 변경이나 제도의 구축을 통해서 사각지대를 발생시키지 않도록 하는 예방적 성격을 갖는다.

넷째, 사회운동적 차원에서 진행되는 노동조합의 지역사회복지활동은 사회복지 부문에서 지자체 및 지방의회에 대한 견제기능을 갖는다. 지역사회복지활동의 견제기능 중 대표적인 형태는 사회복지시설 및 재단의 비리에 대한 감시활동이다. 예를 들어 정립회관의 수영장 공사의 경우 ‘정립회관 민주화를 위한 공동대책위원회’와 이수정 서울시의원은 비리의혹을 제기하며 감사원 감사를 이루어냈다. 또한 ‘영유아 및 아동보육 조례’ 제정과 같은 활동은 지자체가 영유아 및 아동보육시설에 대한 평가가 전제되는 활동이자 지방자치단체가 보육시설에 대한 관리·감독이 적절하게 이루어졌는지를 점검하게 된다.

<표 3-4> 지역사회복지활동의 감시활동 사례

서울 광진구 정립회관은 2003년 8월 서울시로부터 27억 9천만 원의 예산을 지원받아 수영장 재건축 공사를 시작된다. 하지만 시공업체는 예산부족을 문제로 2004년 4월부터 공사를 중단하게 된다. 2년여의 시간동안 방치됐던 수영장은 서울시가 15억 원의 예산을 증액 지원하면서 공사를 재개할 수 있었다. 결국 총 공사비 42억원이 투입된 가운데, 정립회관 수영장은 지난해 7월 준공됐다.

이와 관련하여 ‘정립회관 민주화를 위한 공동대책위원회’와 이수정 서울시의원은 30억원 이상의 보조금을 지원받아 진행하는 공사의 경우 지방재정법에 따라 지방재정 투·융자사업심사를 받아야 하나 정립회관은 심사를 피해갈 목적으로 서울시 담당공무원의 조언을 받아 최초 책정한 30억 3천만원이 아닌 27억 9천만원을 책정했다고 주장하고 있다.

현재 사회운동적 차원에서 진행되는 노동조합의 지역사회복지활동은 의료, 보육, 시설민주화 등 다양한 영역에서 이루어지고 있지만, 이러한 활동들이 체계적으로 기획되어 운영된 것으로 보기는 어렵다. 노동조합의 지역사회복지활동의 참여 경로를 살펴보면, 우선 지역사회 내에서 사회복지와 관련한 긴급한 현안이 발생한 경우이다. 지역 내에 있는 사회복지시설 및 재단에서 비리문제가 발견되어 시설 내 노동자들이 적극적인 주체로 나서게 되면, 주변 노동조합은 노동쟁점이자 시설 민주화투쟁의 일환으로 연대를 하게 된다. 사회복지시설에 종사하는 노동자들이 시설 비리의 문제를 폭로하게 되면 해고 등의 노동탄압이 발생하게 됨으로 노동쟁점의 성격을 갖게 되는 것이다. 사회복지시설의 비리나 인권침해 등의 문제가 드러나는 것은 시기를 예측하기 어렵기 때문에 기획된 연대사업으로 존재하기는 어렵다.

노동조합의 지역사회복지 참여의 또 다른 형태는 지역사회복지와 관련된 제도 개선 및 조례제정과 지자체 및 지방의회에 대한 견제활동에서 나타난다. 즉 지역 내 특정 사안에 대해 시민사회단체 및 정당 등과 노동조합이 연대체를 구성하여 활동하는 방식으로 지역사회복지활동에 대한 참여경로를 보이는 경우이다. 이 경우는 “지역사회에 어떤 사안이 발생하거나 참여를 요구받는 경우 노동조합이 일정한 자원을 투입하고 연대하는 것”으로서(김현우·이상훈·장원봉, 2006), 노동조합이 초기에 사안을 쟁점화시키거나 중심으로 활동하는 경우는 드물다. 다만 노동조합과 긴밀히 관련된 문제일 경우, 즉 노동조합이 있는 사회복지시설의 비리문제를 해결하기 위한 지역사회복지의 시설민주화 투쟁과 같은 노동운동의 쟁점일 경우에는 노동조합이 중심으로 나서는 모습을 보인다.

3) 양대 노총의 지역사회복지 활동

노동운동은 인간의 활동이 이루어지는 생활공간이자 노동조합의 일상 사업이 이루어지는 근거지로 지역의 중요성을 인식해 왔다. 하지만 노동조합이 지역사회에 연계를 가질 수 있는 고용, 복지, 환경, 지역발전 등 다양한 영역이 존재하는 가운데 지역사회에 대한 전략은 노동 중심인 활동으로 매우 제한된 측면이 없지 않다. 또한 현재 노동조합의 조직체계에 있어 지역조직은 총연맹의 집행기구로서 중앙의 사업을 처리하는데 많은 시간과 자원을 투입하고 있다. 이런 가운데 지역사회 복지에 대한 노동조합의 인식은 매우 낮을 수밖에 없으며, 지역조직 내지 단위 노

동조합에서 수행되는 지역사회복지활동은 개별화되어 있다.

(1) 한국노총

한국노총 산하 지역지부를 대상으로 이루어진 조사에 따르면(박운, 2006), 한국노총의 지역지부는 노조 간 협의체 구성 및 운영에 관련된 사업이 가장 많은 부분을 차지하고, 다음으로 부당처우 상담과 취약사업장을 지원하는 역할을 주되게 수행해 온 것으로 나타나고 있다. 한편 동일한 조사에서 노동조합의 지역전략의 주요 내용 및 노동조합이 개입해야 할 지역쟁점에 대해 한국노총 지역지부 간부들은 ‘지역노동시장에 대한 개입’과 ‘고용안정 및 고용의 질’로 응답하며 ‘고용’에 대한 높은 관심을 보이고 있다. 더불어 한국노총의 지역지부가 향후 지역사회에서 개입해야 할 지역 의제로 ‘고용, 직업 훈련 등 고용안정 및 고용의 질 변화’에 관한 사항이 가장 높은 비율을 보이고 있다. 반면 지역사회의 의제로 사회복지에 관한 개입의 필요성은 매우 낮게 나타나고 있다.

<표 3-5> 한국노총 지역지부의 주된 사업

활동 내용	빈도	비율(%)
지역 취약사업장 투쟁 지원	12	17.4
지역 소재 노동들 간의 협의체	27	39.1
지역단위 사회, 노동 정책 개발	2	2.9
지역단위 사회운동과의 연대	4	5.8
지역 미조직 노동자의 조직화	8	11.6
지역 노동자의 부당처우 상담 및 대응	15	21.7
지역 간부역량 육성	1	1.4
합 계	69	100

자료: 박운(2006)

<표 3-6> 한국노총 지역지부의 지역사회 의제 개입 방향

지역 의제	빈도	비율(%)
임금 근로시간 등 노동자의 생존권	20	28.6
고용, 직업훈련 등 고용안정 및 고용의 질 변화	28	40
지역 산업구조 및 경제발전	17	24.3
주택, 보건 등 사회복지	4	5.7
생태, 교통 등 생활환경	1	1.4
합 계	70	100

자료: 박운(2006)

한국노총의 지역사업에서 중심적인 의제 중 하나는 고용 및 인적자원의 개발이다. 한국노총의 지역고용 및 인적자원 사업은 ‘지역파트너십 협의체’ 구축으로 압축되는데, 한국노총은 기존 ‘지역노사정협의회’를 활성화하거나 정부 부처에서 운영되는 각종 지역협의체를 통합적으로 운영하자는 취지에서 ‘지역파트너십 협의체’를 제안하고 있다⁴⁾. 이는 지역 일자리창출 및 지역 인적자원개발 활성화 대책, 지역 내 기업의 작업장 혁신 및 노사대화와 협력체제 구축방안, 지역노동시장 인프라 구축을 주요한 과제로 삼으면서 지역고용 거버넌스를 마련할 것을 목표로 한다.

지역에서 노동쟁의 사업장의 지원과 지역고용 거버넌스 구축 이외에 ‘지역사회복지’와 연관성을 갖는 사업으로는 지역노동상담소 운영과 사회공헌 활동이 대표적이다. 한국노총의 지역상담소는 1989년부터 노동과 관련한 무료상담, 교육사업, 신규 조직 설립사업 등을 수행해왔다. 한국노총의 지역노동상담소는 노동자뿐만 아니라 지역의 주민들에게 법률서비스를 제공한다는 목표로 운영되면서 지역사회복지의 성격을 담고 있다.

한편 한국노총의 사회공헌 활동은 2008년 사회공헌실천단을 발족하면서 협의의 사회복지활동을 단일한 체계로 실시하기 시작했다. 그 동안 한국노총의 지역본부 및 지부와 가맹조직들에서 수행한 사회공헌 활동을 한국노총 차원에서 조직적인 네트워크를 구축하고 사업의 범위를 확대하기 위해 ‘사회공헌실천단’을 발족하였으며, 기부활동, 자원봉사활동, 정책개발을 주요 사업으로 전개하는 방향을 잡고 있다.

(2) 민주노총

4) 정부 부처별 지역협의체는 노동부의 ‘지방고용심의회위원회’, 교육과학기술부의 ‘지역인적자원개발협의회’, 지식경제부의 ‘지역혁신협의회’, 노사정위원회의 ‘지역노사정협의회’가 있다.

민주노총의 지역본부는 중앙의 집행조직으로서 지역 내 노동자들의 권익 향상을 목표로 지역 내 노동조합 간의 연대·교류 사업, 지역 내 미조직 비정규직 노동자 조직화 등 지역사회를 중심으로 한 각종 활동을 수행하는 역할을 담당한다.

민주노총 역시 지역본부 및 지구협의회 주요 사업은 노동쟁점을 중심으로 사업이 전개되고 있다. 민주노총의 지역조직을 대상으로 이루어진 조사 결과를 보면⁵⁾, 지역본부 및 지구협의회가 중점적으로 수행하는 사업은 미조직·비정규직 노동자 조직화가 가장 높은 비율을 보이고 있고, 다음으로 투쟁하고 있는 노동조합을 지원하는 사업으로 나타나고 있다.

<표 3-7> 민주노총 지역조직의 2007년 중점사업

중점 사업	빈도	비율
투쟁노조지원	22	26.5
노조 일상활동 지원	2	2.4
교육 및 조직강화 사업	13	15.7
미조직·비정규 노동자 조직화	29	34.9
취약층 노동자(청소년, 영세사업장 등) 보호	2	2.4
민주노총 수임 사업 집행	5	6.0
민주노동당 지원·연대 등 정치활동	5	6.0
민중운동 및 시민사회단체와의 연대	4	4.8
지역 현안에 대한 대처	1	1.2
합 계	83	100

지역본부와 지구협의의 활동 경험을 살펴보면 지역사회 이슈에 대한 지역 내 집단과의 연대활동이 매우 높게 나타나고 있다. 반면 ‘지역 사용자단체와의 교류 및 공동 활동’과 ‘지역 노사정협의체 참여’가 이루어지지 않고 있다는 응답이 각각 95.7%와 97.8%를 차지하고 있다.

‘지역의 소외계층을 위한 지원 등의 복지활동’이 활발하게 이루어지고 있다고 응답하는 비율은 13.1%에 불과하고, 지역사회복지의 운영을 담당하고 있는 지방자치단체와의 정책협의나 자문활동 참여는 역시 적극적으로 이루어지고 있지 않는 것으로 나타나고 있다.

5) 민주노총 지역조직에 대한 실태조사는 2007년 11월 21일부터 약 2주간 민주노총 지역본부 및 지구협의회 상근간부를 대상으로 이루어졌다.

<표 3-8> 민주노총 지역본부(지구협의회)의 주요 활동 경험(단위: %)

구분	전혀 없음	별로 없음	보통	약간 활발	매우 활발
지역 사회이슈에 대한 지역의 집단과의 연대활동	0	2.2	19.6	60.9	17.4
지역 소외계층을 위한 지원, 봉사, 복지활동	15.2	58.7	13.0	10.9	2.2
지역 노동문제에 대한 지자체와 협의나 입장개선	15.2	30.4	37.0	15.2	2.2
지자체의 정책 협의나 자문 활동 참여	47.8	37	10.9	4.3	0
지역 사용자단체와의 교류나 공동 활동	78.3	17.4	0	4.3	0
지역의 노사정 협의체 활동에의 참여	76.1	21.7	0	2.2	0

노동조합의 지역조직은 지역 내 지역 내 노동자들의 권익 향상을 위한 목표로 노동조합 간의 연대·교류, 지역 내 미조직·비정규직 노동자에 대한 조직화, 쟁의의 공동지원과 조정활동 등을 수행하고 있다.

사회복지의 영역을 폭넓게 사회보장, 의료, 교육, 주택, 개별적 사회서비스와 함께 고용과 조세까지 고려한다면 노동조합의 지역사회복지활동은 고용 영역에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 하지만 지역 주민들의 삶의 질 향상을 위해 지역의 공식적 비공식적 주체들이 지역의 특수성을 고려하여 지역사회의 문제를 해결하는 과정인 지역사회복지의 개념에 비춰본다면 고용을 중심으로 활동은 노동쟁점의 성격이 강한 것으로 볼 수 있다.

제4장 지역사회복지체계 운영과 노동조합

1. 부천시지역사회복지협의체

지역사회복지협의체는 지역 단위에서 사회복지 관련 기관 간 연계로서 상호 간의 자원, 기능, 접촉, 지식을 가지고 있는 사람들 내지는 조직의 비공식적 또는 공식적 연결의 의미를 갖는 하나의 시스템이자 네트워크이다(함철호, 2003: 317). 부천시 지역사회복지협의체는 네트워크 조직의 특성이 잘 반영되어 있는 곳으로 평가되며, 전국적으로 모범적으로 운영되고 있는 대표적인 사례이다.

부천은 우선 지역사회복지협의체가 만들어지기 이전부터 부천지역의 사회복지단체들의 협의회가 활발하게 운영되고 있었고, 2001년부터 보건·복지를 연계하는 실천 사례 모형을 개발하는 등 시범사업을 운영하는 등의 활동을 초기부터 진행하였다.

1) 위상

부천시지역사회복지협의체는 「사회복지사업법」 과 「부천시지역사회복지협의체 구성 및 운영조례」에 근거하여 운영되고 있다. 부천시지역사회복지협의체는 △지역사회복지계획의 수립, 시행, 평가에 관한 사항 △사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력에 필요한 사항 △지역주민의 복지욕구 조사, 지역내 복지자원 조사 및 개발에 관한 사항 △부천시장이 지역복지시책 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 △「긴급복지지원법」 제12조의 규정에 의한 긴급지원심의위원회에서 처리할 사항 △그 밖에 지역사회 복지사업 전반에 관한 사항을 심의하거나 시장의 자문에 응하는 것을 기능으로 한다.

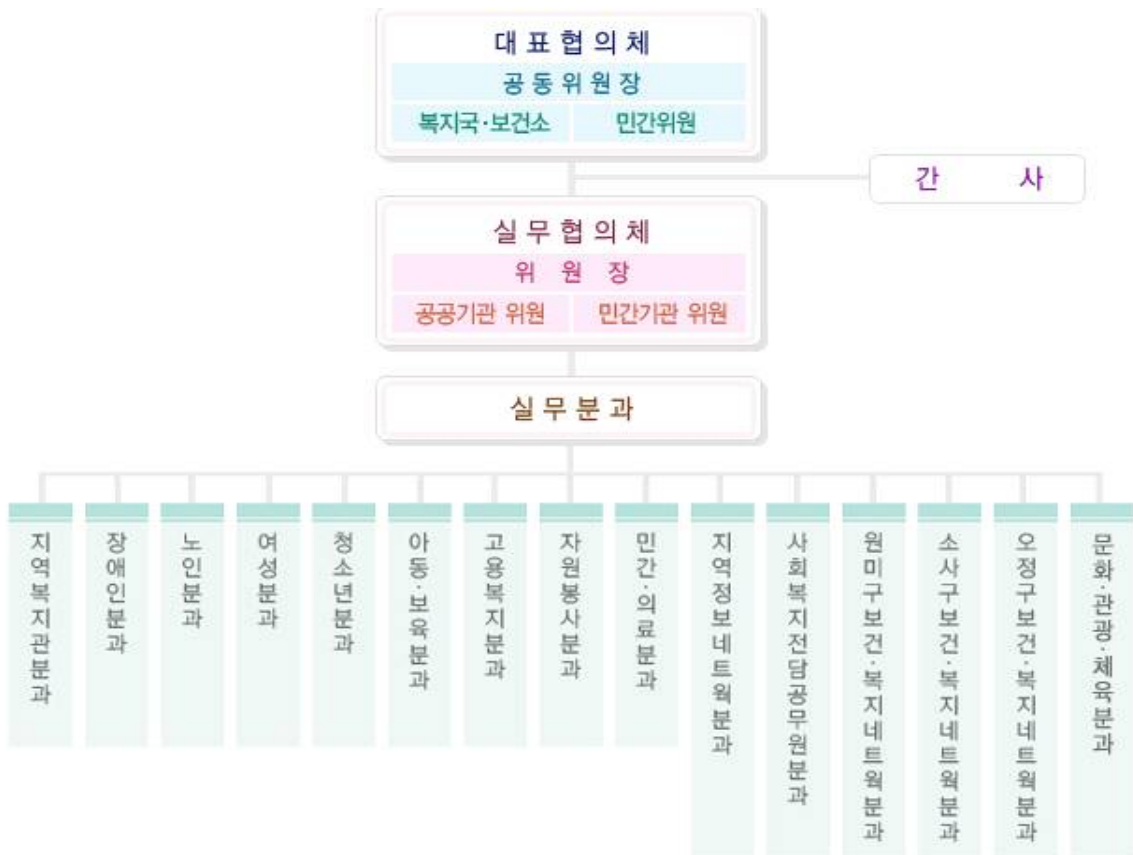
2) 구성

부천시지역사회복지협의체의 조직구성을 보면, 대표협의체·실무협의체·실무분과로 이루어져 있다. 대표협의체는 공동위원장 2명(행정 1명, 민간 1명)에 민간기관위원과 공공기관 위원으로 이루어지고, 실무협의체는 위원장 1명에 민간기관 위원과 공

공기관 위원으로 구성되어 있다.

가장 실무적인 기구가 ‘실무분과’로 현재는 12개 분과로 구성되어 있다. 12개 분과는 지역복지관·노인·장애인·여성가족·아동보육·고용주거·보건의료·청소년교육·자원봉사·지역정보네트워크·통합서비스·문화체육관광분과로 이루어져 있다. 부천시역사회복지협의체는 운영상에서 실무분과가 중요한 역할을 하고 있으며, 분과회의 추천을 통해 실무협의체 위원 및 대표협의체 위원을 선출한다. 실질적으로 부천지역의 사회복지 문제를 다루고 실천해 나갈 수 있는 단위는 실무분과에 속한 위원들이기 때문에 실무분과가 활성화되는 것이 부천시역사회복지협의체의 발전에 핵심적인 요인이라고 할 수 있다.

<그림 4-1> 부천시역사회복지협의체 조직도



자료: 부천시역사회복지협의체 홈페이지(www.blswc.or.kr)

부천은 노동조합의 참여와 관련해서도 협의체의 실무분과 중에 고용주거분과를 두고 있다. 고용주거분과는 전에는 고용분과였다가 주거와 통합되어 고용주거분과

가 되었는데, 원래 고용관련 위원들이 참여하고 있다. 고용주거분과는 주로 고용문제와 관련된 단체들이 요구를 해서 만들어지게 되었고, 여기에는 부천노총이 참여하고 있으며 이밖에 노동부, 고용안정센터, 실업극복운동본부, 노동복지회관 등이 함께 하고 있다. 사회복지협의체에 노동조합이 참가하고 있는 경우는 드문데, 부천노총은 초기부터 적극적으로 참가하고 있다는 점에서 커다란 의미가 있다고 할 수 있다.

한편 사회복지협의체의 운영에서 중요한 상근간사도 2001년부터 두고 있다. 사회복지협의체는 그 구성 상 상근간사의 존재 유무가 협의체의 활동 정도를 결정하는 중요한 기준 중의 하나이기도 하다. 전국적으로 사회복지협의체에 상근간사를 두고 있는 협의체는 60개 정도 밖에 안 된다. 상근간사는 대표협의체 및 실무협의체의 안전작성이나 일상적인 운영을 담당하고 있기 때문에, 상근간사가 없는 경우에는 실질적인 운영이 활성화되기 힘들다고 할 수 있다.

3) 주요 활동

부천지역사회복지협의체는 민관의 협력체계가 비교적 잘 형성되어, 현재는 다음과 같은 방향으로 활동이 이루어진다고 밝히고 있다. 첫째, 민·관·학 연계의 새로운 패러다임을 지속적으로 모색하여, 복지·보건·고용·주거·교육·체육·문화·관광 등 8대 서비스를 통해 부천시민의 복지욕구를 통합적으로 반영하는 데 앞장서고 있다. 둘째, 민·관·학·기업이 함께 참여하고 협력하는 네트워크를 활성화해서 지역사회에 잠재되어 있는 인적·물적 서비스 자원을 발굴하고 있다. 또한 연계·협력·강화·조정 등을 통하여 자원을 효율적으로 활용하고 서비스의 중복과 누락을 방지하며 높은 수준의 서비스를 제공하고 있다. 셋째, 부천은 실무협의체를 중심으로 사회복지 정보네트워크를 활성화하여, 찾아가는 복지·지역의 복지욕구에 부응하는 ‘맞춤형 복지’를 이루고자 한다. 특히 선구적인 복지서비스정책의 개선과 발전으로 사회안전망을 튼실하게 짜 대시민서비스의 사각지대가 없는 복지도시를 지향하고 있다.

부천지역사회복지협의체의 주요 활동은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 부천시 지역사회복지에 대해 지방정부에 심의·건의하거나 자문에 응하는 역할을 하고 있다. 여기에는 지역사회복지계획의 수립·시행·평가에 관한 사항, 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계 및 협력에 필요한 사항, 지역주민의 복지욕구조사 및 지역 내 복지자원 조사개발에 관한 사항, 지방정부가 지역복지시책 추진을 위해 필요하다고 인정하는 사항, 지역사회 복지사업 전반에 대한 협의 및 건의 등이 포함

된다.

둘째, 사회복지, 보건의료서비스 등의 연계 및 협력을 강화하는 역할을 하고 있다. 여기에는 사회복지, 보건의료 등 지역 내 사회복지관련 기관의 서비스 연계 및 협력을 위한 민-관, 복지-보건 부문 간의 협의 및 연계 사업의 시행, 연계사업에 대한 평가 및 세부 추진방법 및 개선방안의 개발 및 건의 등이 포함된다.

부천시지역사회복지협의체가 2007년에 한 주요 사업은 지역사회정책수립사업, 지역사회 보건·복지연계 네트워크 구축 및 분과 활성화, 효율적·효과적인 민관학 협력서비스 체계 구축을 진행하였다. 지역사회복지정책사업은 지역사회복지계획 연차별 평가사업, 노인복지 변화 이해 및 서비스 네트워크 발전방안 모색, 일자리 창출을 위한 여성 포럼, 민간위탁 사무운영 기준 마련 계획 등을 진행하였고, 지역사회 네트워크 구축 및 분과활성화 사업은 분과별 회의 및 워크숍 활성화, 보건분야 자원 개발 및 실무자 모임 강화, 보건복지서비스 기능연계의 단계별 기초 마련 사업을 진행하였다. 또한 민관학 협력체계 구축사업으로 종사자 사례관리 교육, 사회복지의 날 워크숍, 민관협력 체육대회, 선진복지지역 벤치마킹, 사회복지 EXPO 대축제, 연구지원팀 구성 등의 사업이 이루어졌다.

4) 지역사회복지협의체와 노동조합

노동조합이 관심을 가질 수 있는 고용주거분과는 부천시역 내 고용관련 사업을 진행하고 있는 기관 및 단체의 네트워크를 통하여 취약계층 및 저소득층의 지속적인 소득보장과 고용창출 방안을 모색하고 이를 해결해 나가기 위한 정보공유 등 연계활동을 하고 있다.

고용주거분과에 포함된 기관들은 부천시 사회복지과 기초생활보장팀, 지역경제과 노사협력팀, 원미자활후견기관, 나눔자활후견기관, 소사자활후견기관, 부천노총, 부천시노동복지회관, 부천외국인노동자의 집, 부천시니어클럽, 부천여성인력개발센터, 부천여성근로자복지센터, 실업극복부천시민운동본부들로, 대부분 고용창출과 관련된 노동관련 기관들이다. 노동조합은 고용분과에 참여해서 지역차원의 고용창출 및 소득안정에 대한 문제에 체계적으로 개입할 수 있게 되는 것이다.

노동조합은 실무분과로는 '고용분과'의 한 위원으로 활동하면서, 해당 지방정부의 지역복지에 대한 심의 및 제안을 할 수 있다. 고용분과는 대부분 노동 및 복지 등 노동자가 관심을 비교적 많이 가지고 있는 여러 기관들이 소속되어 있기 때문에 고용네트워크를 활용해서 지역차원의 고용창출 및 실업문제 해결을 위한 대응을 조직

적으로 추진할 수도 있게 된다. 지역사회복지협의체는 민관의 협의체이기 때문에 지방정부의 의견도 중요하게 논의되기는 하지만, 노동조합이 협의체에 참여하여 지역복지체계의 질적인 발전에 크게 기여할 수 있는 가능성도 열어 준다고 할 수 있다.

2. C주민자치위원회

지방자치는 주체의 측면에서 단체자치와 주민자치로 나누어 볼 수 있다. 단체자치는 지방자치단체가 주민의 생활과 관련된 지방행정을 국가로부터 상대적 자율성을 가지며 처리하는 것을 의미하며, 주민자치는 지방자치를 구성하는 요소로서 지방정부의 정책결정에 주민이 참여하는 것을 의미한다(김진덕, 2004). 한국에서 지방자치에 따른 주민자치는 과도기적 단계로 아직 활성화되어 있지는 못하다. 이런 가운데 현재 읍·면·동 단위에 설치된 주민자치센터의 실질적 기능, 운영, 활동 등을 살펴봄으로서 노동조합의 지역사회복지체계 개입의 가능성을 찾아보고자 한다.

1) 주민자치위원회의 위상

서울시 서대문구에 위치한 C주민자치위원회는 「서대문구주민자치센터설치및운영조례」와 「서대문구 주민자치센터운영세칙」에 근거하여 주민자치와 관련된 사안에 대해 심의, 의결, 집행의 기능을 수행한다.

C주민자치위원회는 △자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항 △주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항 △주민의 자치활동에 관한 사항 △지역공동체 형성에 관한 사항 등을 심의하는 기능을 갖는다. 이러한 기능은 과거 행정자치부가 지방자치단체에 하달한 ‘주민자치센터설치및운영조례 준칙’을 따른 것이다. C주민자치위원회는 심의기능 이외에 주민자치센터 시설사용료 및 프로그램 수강료를 결정하는 의결기능을 갖는다. 또한 프로그램 수강료를 징수하고 이를 동장과 협의 하에 자치센터의 운영에 필요한 경비로 사용할 수 있는 집행기능을 일정 부분 수행한다.

2) 구성

주민자치위원회의 위원은 해당 지역에 소재하는 학교, 주민자치위원회, 교육·언론·문화 기타 시민사회단체에서 추천하는 자와 공개모집에 의해 선정된 자가 참여하게 된다. 서울시 서대문구의 C자치위원회의 경우 위원의 선정은 두 가지를 병행하는 가운데 주로 추천의 방식으로 이루어진다. 서울시 7개 구의 주민자치센터 주민자치위원의 직업분포를 보면, ‘기타’와 ‘경제계’에 주민자치위원이 편중되어 있지만 교육, 예술, 사회복지 등 다양한 영역에서 종사하는 주민들이 참여하고 있다.

C주민자치위원회의 자치위원 인적구성은 서울시 7개 구와 유사하게 경제계와 기타 영역에서 참여하는 주민이 많은 것으로 나타나고 있다. 현재 C자치위원회에 참여하고 있는 주민자치위원들의 직업 분포는 아래 <표 4-1>와 같다. ‘기타’가 46.2%로 가장 많은 분포를 보이는데 주부와 직업 업종분류에 명시되지 않는 영역에 종사하는 회사원이 해당된다. 다음으로 자영업자나 기업가를 포함하는 경제계의 비율이 38.5%인데 실질적으로 주민자치위원회에 참여하고 직업분류로 있는 가장 높다고 볼 수 있다.

<표 4-1> 서울시 서대문구 C주민자치위원의 직업분포

합계	교육계	관계	예술계	언론계	사회복지	경제계	종교계	기타
서울시 7개 구	3.5%	2.9%	3.2%	0.7%	4.7%	32.0%	1.3%	51.6%
C주민 자치위원회	7.7%	2.6%	2.6%	-	-	38.5%	2.6%	46.2%

주: C주민자치위원의 직업분류에서 경제계는 자영업 및 기업가를 나타내고 있고, 기타는 분류에서 명시되지 않은 직업을 가진 사람과 주부가 포함되어 있다.

자료: 서울시 7개 구(김병국·김필두, 2007)

C주민자치위원회의 자치위원의 평균 연령은 62.4세로 매우 높게 나타나고 있고, 60대가 가장 많은 분포를 보이고 있다⁶⁾. 주민자치위원회에 참여하는 위원의 연령이 높게 나타나고 있는데, 이는 지역사회에 대한 젊은 층의 관심이 낮다는 점과 주민자치위원회의 활동이 주로 낮에 이루어진다는 점에서 기인한 것으로 보인다.

6) 주민자치위원 내의 직위는 위원장, 부위원장, 고문, 간사, 감사, 위원으로 나뉘는데, 일반적으로 주민자치위원이라 함은 고문을 제외한 구성원을 일컫는다. 주민자치위원의 연령분포를 나타내고 있는 <표 4-5>에서는 고문을 포함하고 있다.

<표 4-2> 서울시 서대문구 C주민자치위원의 연령분포

연령대	40대	50대	60대	70대	계
인원	4	9	17	7	37
비율	10.8%	24.3%	45.9%	18.9%	100%

무보수고 그리고 일과 중에 보통 우리가 일과 후에 회의를 하고 하는데 주로 젊은 사람들은 직장이 다 있잖아요. 그러다 보니까 직장생활을 해야되니까 실질적으로 이 동네를 다니면서 이런 사업을 하거나 이런 여력이 있는 사람들을 모을 수가 없어요. 그렇다보니까 주로 이제 나이 드신 분들이라든지 뭐 퇴직하신 분들 이런 위주로 가기 때문에 나이층이 젊은 층이 아니고 50대 이상 대부분 60대 70대까지 이런 게 있다보니까 일을 할 수 있는 좀 자원이 부족한 것 같아요.

(2008. 10. 22. C주민자치센터 담당 공무원)

3) 주요활동

C주민자치센터는 현재 자치센터운영분과, 주민자치분과, 사회진흥분과로 운영하고 있다. 자치센터운영분과는 교육, 행사, 자치센터 관리 및 프로그램 운영과 타 분과에 속하지 않는 기능을 수행한다. 주민자치분과는 지역문제 토론, 분쟁 예방조정, 지역개발 등 소규모 사업을 전개하는 역할을 갖는다. 사회진흥분과는 자율방재활동, 불우이웃돕기, 내집 앞 청소, 기초질서 지키기 등 지역사회진흥을 위한 활동을 주된 기능으로 갖는다. C주민자치센터는 주민자치사업, 지역복지사업, 교육 및 문화여가 사업을 주요 사업으로 실시하고 있다.

<표 4-3> 주민자치센터 기능 예시

기능	사업내용
주민편익기능	회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등
시민편익기능	평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등
주민자치기능	지역문제토론, 마을환경가꾸기, 자율방재활동 등
문화여가기능	지역문화행사, 전시회, 생활체육 등
지역복지기능	건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등
지역사회진흥기능	내집앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등

자료: 「서울특별시서대문구주민자치센터설치및운영조례」 (2008. 5. 20)

(1) 주민자치사업

C주민자치위원회에서 실시하고 있는 ‘주민자치사업’은 주민자치센터가 지역 내 다양한 기관, 단체들의 주민을 연계하는 기능을 수행한다. 예를 들어 대학생들의 저소득층 자녀에 대한 멘토링 활동, 장애·비장애 멘토링 활동은 공식적인 복지서비스 이외에 지역 내에서 추가적인 지원이 이루어지는 사례로 볼 수 있다. C주민자치센터는 이러한 사업을 구상하고 간접적인 비용을 지원하는 방식으로 이러한 지역사회 복지 활동을 활성화시키는 역할을 한다. 구체적인 지원 방식은 멘토링 활동이 이루어지는 과정에서 필요한 교재, 체험학습비, 간식비 등을 지원한다.

<표 4-4> C주민자치센터 주민자치사업 예시

<p>◆ 지역 대청소</p> <ol style="list-style-type: none">1. 추진주체: 지역주민, 가족단위 자원봉사자, 노숙인, 청소년 등2. 추진기간: 2007년 3월부터 지속3. 추진배경 및 목적 다양한 계층의 지역주민이 지역과 이웃에 대한 자원봉사 활동을 통해 지역공동체 의식을 형성시키고자 함.4. 사업내용 - 다양한 계층이 참여하는 지역 대청소 실시 - 월 1회
--

(2) 지역복지사업

‘지역복지사업’으로 지역 내 다양한 문제를 지역 차원에서 해결방안을 마련하는 등 지역공동체로서의 기능을 높이는 활동이 주를 이룬다. C자치위원회가 수행한 ‘지역복지사업’은 노숙인을 위한 인문학 강의 지원, 소외계층 찾아가는 작은 음악회, 지역복지시설 연계 경로잔치 개최 등이 있다. C자치위원회는 자원봉사자와 함께 사회 소외계층을 대상으로 정서적 안정을 높이고 인생의 새로운 비전을 찾을 수 있도록 음악회, 인문학 강의를 실시하고 있다.

<표 4-5> C주민자치센터 주민복지사업 예시

<p>◆ 소외계층을 위한 지원사업</p> <ol style="list-style-type: none">1. 추진주체: 주민자치위원회, 자원봉사자 등2. 추진기간: 2007년 7월부터 지속3. 추진배경 및 목적 사회양극화 현상으로 늘어나는 소외계층이 정서적 안정과 삶의 의지를 갖도록 하여 사회복지율을 높이고 함.4. 사업내용<ol style="list-style-type: none">1) 인문학 강의<ul style="list-style-type: none">- 노숙인 시설과 연계하여 주민자치위원회에서 인문학과 기타연주 강의를 지원함.- 매주 1회 2시간2) 음악회<ul style="list-style-type: none">- 노숙인 시설에 있는 노숙인을 대상으로 지역 내외 단체들과 연계하여 음악회 개최 및 자원봉사활동 시설- 월 1회 이상
--

(3) 교육 및 문화여가프로그램

주민자치센터에서 가장 활성화되어 있는 사업은 지역주민들이 이용할 수 있는 문화여가 프로그램을 운영하는 것을 볼 수 있다. C주민자치센터에서 2008년 현재 운영하고 있는 프로그램은 39개로서 어린이·청소년·가족 프로그램과 성인프로그램으로 구분된다. 어린이·청소년·가족 프로그램을 이용하는 대상은 주로 미취학 아동부터 초등학교생들이 다수를 차지한다. 프로그램 운영시간이 오전 10시부터 저녁 6시까지인 점에서 알 수 있듯이 성인프로그램은 주부나 자영업, 고령자등이 다수를 차지한다.

4) 재원

주민자치센터의 운영재원은 수강료 수입과 기부금 통해서 마련되는데, 주민자치센터에서 운영하는 프로그램 수강료 수입이 대부분을 차지한다. 수강료 수입에서 강사료를 제외하고 남은 금액이 주민자치센터에서 자체적으로 운영할 수 있는 실질적인 예산이 된다. C자치센터는 2006년의 경우 17개의 프로그램을 운영하여 수입액은 약 3,100만원 정도이고, 2008년은 38개의 프로그램을 운영하여 약 5,000원의 예산 규모를 가지고 있다.

5) 주민자치위원회와 노동조합

지방자치제도가 확대되는 흐름에서 주민자치는 현재 과도기의 모습을 보이고 있다. 주민자치는 일정한 지역 내에서 주민 스스로가 자신들의 생활과 밀접한 정책에 참여하는 것을 의미하지만 진정한 주민자치를 이루기 위해서는 많은 과제들을 해결해야 한다. 주민자치위원회는 시민편익기능과 문화여가기능으로 대표되는 교육 및 문화여가프로그램 운영을 핵심 사업으로 수행하고 있다. 더불어 사회복지제도에서 제공하지 못하는 사회복지서비스를 부분적으로 제공하는 역할을 일부 실시하고 있다. 하지만 주민자치위원회는 행정구역의 가장 하부단위에서 운영되는 기구로서 지역사회복지 및 기타 지역사회의 문제를 다양하게 논의할 수 있는 체계로 위상을 갖는다. 또한 읍·면·동 단위에 설치된 주민자치센터는 지역주민들과 가장 밀착된 관계를 형성할 수 있는 공간으로서 노동조합이 지역사회복지 및 지역문제에 대한 개입하는데 유용할 수 있다.

현재 주민자치센터는 사업영역과 재원에 있어 활성화되어 있지 못하지만 무엇보다 문제로 나타나고 있는 것은 지역사회 구성원들의 참여가 부족하다는 점이다. 즉 주민자치센터의 활성화 요건은 지역사회 구성원들의 적극적인 참여로 볼 수 있다. 현재 주민자치위원회는 구역 내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자 모두 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 노동조합이 자신이 속해 있는 지역의 사회복지를 확대하고 현재의 문제점을 개선하기 위해서는 전략을 수립한다면 지역주민과 밀착도가 높은 주민자치센터를 우선적으로 고려할 필요가 있고, 주민자치위원회에 대한 참여에서 시작해 볼 수 있다.

3. 사회복지 시설운영위원회

1) 개요

사회복지 시설운영위원회에 대한 사회복지 노동자들의 의식을 파악하기 위해 설문조사를 진행하였다⁷⁾. 설문조사는 서울, 경기, 강원 지역에 다소 편중되어 있고

일부 지역에서는 조사가 진행되지 않았다.

사회복지 노동자는 사회복지시설에서 일하는 노동자로서 직종은 사회복지사, 직업재활사, 생활지도사, 간호사, 사무직 등 다양하다. 설문 조사 대상자들의 특징을 살펴보면 여성이 81.2%로 압도적 다수를 차지하고 있다. 노조 가입 상태는 절반에 약간 못 미치는 인원이 노동조합에 가입해 있는 것으로 나타나고 있고, 고용형태는 81.6%가 정규직인 것으로 조사되었다.

<표 4-6> 근무지역 현황

지역	인원	비율
서울	110	33.6%
인천	16	4.9%
부산	22	6.7%
광주	1	0.3%
경기	94	28.7%
강원	67	20.5%
충남	10	3.1%
전북	7	2.1%
계	327	100%

<표 4-7> 연령대 현황

구분	20대	30대	40대 이상	계
인원	110	97	119	326
비율	33.7%	29.8%	36.5%	100%

<표 4-8> 노조가입/ 고용형태 현황

구분	성별		노조가입 유무		고용형태	
	여성	남성	비조합원	조합원	정규직	비정규직
인원	259	60	129	158	248	56
비율	81.2%	18.8%	55.1%	44.9%	81.6%	18.4%

2) 회의개최

7) 본 연구의 실태조사는 전국공공서비스노동조합 사회연대본부에서 진행한 '2008 사회복지노동자 노동실태'에서 얻은 데이터를 이용하였다.

사회복지시설운영위원회의 회의개최와 관련하여 설문조사에 참여한 사회복지노동자들은 자신들이 일하는 사회복지시설에서 시설운영위원회의 회의는 대체로 규정대로 운영되고 있는 것으로 보고 있었다. 하지만 사회복지 시설운영위원회의 회의가 규정대로 운영되고 있지 않다고 응답한 비율이 24%에 이르고 있다. 이는 실제 개별 사회복지기관에서 운영위원회가 없거나⁸⁾ 노동자들이 운영현황을 정확하게 파악하고 있지 못한 상황을 배제할 수 없다. 그러나 사회복지시설운영위원회가 존재하더라도 일부 기관에서는 사회복지노동자들이 인지하지 못할 만큼 형식적으로 운영될 수 있음을 보여준다.

<표 4-9> 사회복지 시설운영위원회 회의개최에 대한 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
전체		15.8	8.2	38.7	29.4	7.9
고용형태	정규직	16.7	9.9	35.6	29.3	8.6
	비정규직	11.6		51.2	30.2	7.0
노조지위	비조합원	4.0	6.7	44.7	37.3	7.3
	조합원	30.3	11.0	33.9	17.4	7.3

3) 시설운영위원회의 영향력

(1) 시설운영계획

사회복지 시설운영위원회의 가장 기본적인 기능은 ‘시설운영계획의 수립 및 평가’에 관한 사항을 심의하는 것이다. ‘사회복지 시설운영위원회가 운영계획의 수립 및 평가에 영향을 미치는가’에 대한 질문에 긍정적인 인식을 보인 노동자는 31.7%에 불과했다. 사회복지시설운영위원회가 시설운영계획의 수립 및 평가에 영향을 미치고 있지 못하거나 그저 그렇다는 비율이 68.3%에 이르고, 특히 노동조합에 가입한 노동자들이 사회복지 시설운영위원회의 기능이 제대로 작동되지 않는 것으로 보고 있다.

8) 사회복지시설 중 생활시설은 시설규모에 따라 2-3개의 시설이 묶여서 하나의 사회복지시설운영위원회가 존재하는 경우도 있다. 이럴 경우 사회복지시설운영위원회에 대한 노동자들의 인지는 낮을 수 있을 것으로 보인다.

<표 4-10> 사회복지 시설운영위원회의 영향력에 대한 인식1

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
전체		15.1	12.2	41	27	4.7
고용형태	정규직	15.4	13.1	41.2	25.8	4.5
	비정규직	11.6	7.0	39.5	34.9	7.0
노조지위	비조합원	2.7	13.4	48.3	32.2	3.4
	조합원	32.1	11.0	33.9	18.3	4.6

(2) 근로환경 개선

‘사회복지 시설운영위원회가 시설 종사자의 근무환경 개선에 영향을 미치고 있다’에 부정적인 응답이 37.2%이고 긍정적인 응답이 21.3%를 보이고 있다. 앞서서와 노동조합에 가입되어 있는 노동자들이 부정적인 응답에 높은 비율을 보이고 있다. 한 가지 주목해야 할 것은 노동조합이 없는 사회복지시설의 경우 사회복지 시설운영위원회에서 사회복지 종사자의 근무환경 개선에 논의하지 않는다면 사회복지노동자들의 처우문제를 논의할 수 있는 구조는 거의 존재하지 않는 것으로 볼 수 있다. 즉 사회복지시설운영위원회가 시설 종사자의 근무환경 개선에 영향을 미치고 있지 않는 것으로 응답한 비조합원 노동자는 자신의 노동조건이 기관의 일방적인 결정에 따라 수밖에 없는 구조에 놓인 것으로 유추할 수 있다.

<표 4-11> 사회복지 시설운영위원회의 영향력에 대한 인식2

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
전체		18.4	18.8	41.5	17.7	3.6
고용형태	정규직	19.5	20.8	40.3	15.8	3.6
	비정규직	9.5	9.5	45.2	31.0	4.8
노조지위	비조합원	6.1	25.7	48.0	19.6	0.7
	조합원	35.8	11.0	33.9	13.8	5.5

4) 협력적 운영

사회복지 시설운영위원회는 시설 이용자는 물론 지역사회의 문제와 자원을 고려하여 운영되는 것을 목표로 하고 있다. 이에 사회복지 시설운영위원회는 사회복지 시설 내에 관한 사항 뿐 아니라 지역사회와의 협력에 관한 사항과 지역사회복지협의체 등과 네트워크 구축에 관한 사항을 논의하도록 되어 있다.

사회복지노동자 중 사회복지 시설운영위원회가 사회복지기관과 지역사회의 협력적 관계를 향상시키는 역할을 하고 있다고 응답한 비율은 22.8%에 불과했다. 대부분의 사회복지노동자는 부정적이거나 유보적인 인식을 보이고 있고, 노동조합에 가입되어 있는 노동자의 경우 더욱더 그러하다.

<표 4-12> 사회복지 시설운영위원회의 협력적 운영에 대한 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
전체		18.8	14.5	43.8	19.9	2.9
고용형태	정규직	20.0	15.9	42.3	18.6	3.2
	비정규직	11.9	4.8	50.0	31.0	2.4
노조지위	비조합원	5.4	18.9	48.0	27.7	
	조합원	38.0	9.3	39.8	8.3	4.6

5) 사회복지시설운영위원회와 노동조합

사회복지시설에 대한 노동조합의 참여는 세 가지 측면에서 의의를 갖는다. 첫째, 지역사회의 복지서비스 질을 향상시키기 위한 목표 속에서 사회복지 전달체계 상에서 최종 단계에 있는 사회복지시설에 대한 참여이다. 이는 사회복지시설이 지역의 욕구 및 문제를 적극적으로 대처할 수 있도록 운영에 참여하는 것을 의미한다.

둘째, 사회복지시설의 민주적 운영을 위한 참여이다. 사회복지시설에서 발생하는 비리 및 인권침해는 다양한 형태로 반복되고 있음에도 이에 대한 조치가 개선되고 있지 못하다. 1996년 11월 ‘에바다 사건’이 발생하면서 사회복지시설의 투명성과 사회화에 대한 요구가 확산되고 사회복지사업법 개정이 되었음에도 사회복지시설 비리는 끊이지 않고 있다. 즉 사회복지시설의 투명성과 관련된 문제로서 비리 및 인권침해에 발생하는 것에 대한 감시 기능을 의미한다.

셋째, 사회복지 노동자들의 노동조건을 향상시키기 위한 참여이다. 최근 정부는 사회복지와 관련하여 ‘수요자 중심 서비스’를 강조하는 한편 서비스를 제공하는 노동자에 대한 논의는 중요하게 다루어지지 않고 있다. 심지어 사회복지서비스 이용자들에게 선택권을 보장하고 서비스 제공기관 간의 경쟁을 유도하면 서비스 질이 향상된다는 논리를 전개하며 사회복지 이용자와 노동자를 대립시키는 인상마저 주고 있다. 국가가 국민을 대상으로 하는 보편적이고 질 높은 복지서비스를 제공할 것이라는 지향점이 결여된 상황에서는 사회복지노동자의 노동조건은 외면될 수밖에 없다.

사회복지시설에 대한 노동조합의 참여는 현재 사회복지시설이 안고 있는 문제이기도 하다. 사회복지시설 내에서 발생하는 이와 같은 문제는 예산 부족, 제도의 허점 등으로 반복되고 있다. 그러나 사회복지시설운영위원회에 대한 참여는 사회복지서비스가 이루어지는 가장 최종 단계에서 일상적 견제와 사회복지 확대를 위한 행동의 의미를 가질 수 있다.

4. 지역사회복지운동단체

1) 우리복지시민연합

(1) 목적 및 기능

우리복지시민연합은 1989년 사회복지시설의 비리문제 해결과 인권개선을 위한 활동을 시작하면서 1998년에는 “인권과 복지가 바르게 실현되는 복지사회를 건설” 한다는 목적으로 창립되었다. 우리복지시민연합의 설립목적은 복지기본권 확보 운동을 표방하면서 모든 인간이 차별받지 않고 배제되지 않는 사회, 인권과 복지권이 실현되는 사회, 사회적 연대를 통해 정의와 진실이 바로 서로 사회를 지향한다.

우리복지시민연합은 복지사회를 구체적으로 실현하기 위해 △조사연구 및 토론과 정책개발 △시민들의 다양한 복지욕구의 수렴과 실천을 위한 시민조직사업 △지방자치단체의 복지정책과 행정에 대한 시민들의 감시와 참여 △올바른 사회복지실현을 위한 교육과 홍보활동 △사회정의와 공익을 실현하기 위한 시민행동 △사회복지대상자의 인권을 옹호하고 향상시키기 위한 사회적·제도적 노력 △아동·청소년·노인·

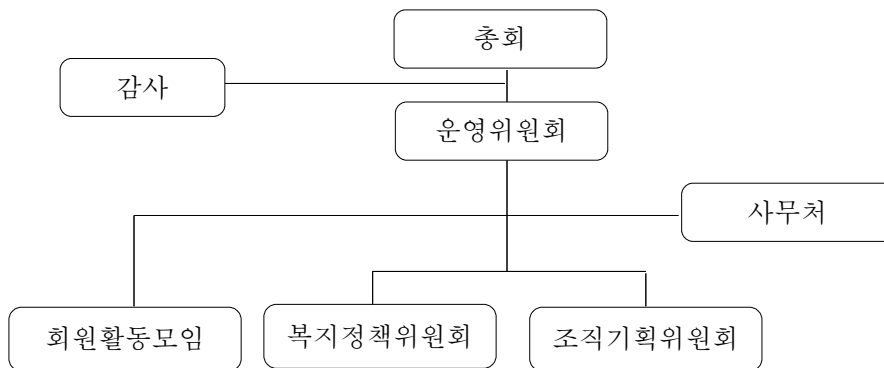
장애인 등 사회복지사업 등을 주요 사업으로 실시하고 있다.

(2) 조직 구성 및 운영

우리복지시민연합은 단체의 목적에 동의하여 회원가입신청을 한 사람으로 회원을 규정하고 있고, 가입단위는 개인으로 하고 있다. 회원은 단체의 운영과 활동을 발하고 참여할 수 있는 권리를 갖고, 총회의 의결권과 임원의 선거권 및 피선거권을 갖는다⁹⁾. 또한 회원은 회비 납부와 함께 단체의 규약, 내규 및 결의를 준수할 의무, 단체의 사업과 활동에 적극적으로 참여할 의무를 갖는다.

우리복지시민연합은 총회, 운영위원회, 사무처, 위원회를 규약 상 조직으로 운영하고 있다. 복지정책위원회는 복지정책에 관한 사항을 담당하고, 조직기획위원회는 회원참여 및 확대, 조직활성화를 위한 사업, 회원활동 지원을 담당한다. 우리복지시민연합의 규약에 명시된 조직은 아니지만 회원활동 모임 역시 단체 활동에 중요하게 영향을 미치고 있다. 현재는 회원활동모임은 대학생연합 자원활동모임, 대국경북 지역 사회복지학과 학생모임, 그 밖의 회원자치모임 등이 운영되고 있다.

<그림 4-2> 우리복지시민연합 조직도



(3) 주요활동

9) 총회의 의결권과 임원의 선거권 및 피선거권은 “회원에 가입한 후 3개월이 경과하고 회원의 의무를 충실히 이행한 사람”으로 제한하고 있다.

우리복지시민연합의 주요 사업은 복지예산감시운동, 지역사회복지운동, 복지행정 감시운동, 사회복지법인·시설 공공성확보 운동, 연대운동 이상 5개의 영역으로 재구성된다.

① 사회복지예산감시운동

한국 사회에서 사회복지운동은 사회복지제도의 확충과 예산확대를 축으로 이루어졌다. 사회복지운동에서 사회복지 제도와 예산 확충은 공적복지의 총량을 늘리는 의미를 담고 있다. 이에 반해 사회복지예산감시운동은 사회복지의 확대에 있어 질적 성장과 관련된 것으로 볼 수 있다. 즉 복지예산감시운동은 기본적으로 예산편성, 예산집행의 적절성을 확인함으로써 중앙정부와 지방정부의 예산배분 뿐만 아니라 사회복지기관의 재정운동을 점검하는 활동을 포함한다. 따라서 “복지예산 민주화운동은 시설과 법인의 민주와 운동이며, 로비와 유착으로 얼룩진 복지예산 구조를 바로잡는 운동이며, 투명한 절차와 원칙에 의해 복지예산의 왜곡과 불평등을 해소하면서 복지예산을 확충하는” 성격을 갖는다.

우리복지시민연합은 복지제도 확대 및 예산 확충 운동과 사회복지법인·시설 예결산 공개운동을 전개하고 있다. 우선 복지제도 확대에 있어서는 2002년과 2006년 지방선거에서 복지공약을 제시하고 단체장 후보들과 정책연대활동을 전개하였다. 2006년에 선출된 자치단체장은 우리복지시민연합이 제시한 ‘저속득 주민을 위한 지원조례’제정, 매입임대주택 확대, 활동보조인 제도 도입 등을 받아들였다.

사회복지법인·시설 예결산 공개운동은 2002년 전국에서 처음으로 실시되었다. 지역 내 사회복지법인, 복지관, 생활시설, 자활후견기관 등 200여 곳을 대상으로 예결산 현황은 제출받아 문제점과 특성을 분석하였고, 결산서 양식의 미흡, 결산서 소계나 합계의 불일치, 법인회계와 시설회계, 수익사업회계 구분 미흡, 법인전출금·시설전입금이 불일치 및 미비 등의 문제를 밝혀냈다. 우리복지시민연합이 수행한 사회복지법인·시설 예결산 공개운동은 예결산 점검을 통해서 밝혀낸 문제를 바탕으로 지자체에 시정을 촉구하는 것은 물론 법에 명시된 사항을 현실화시키는 의의를 가지고 있다. 「사회복지법인 재무·회계규칙」에 따르면, 회계별 예산을 편성하여 이사회의 의결을 거쳐 확정하고 이를 자치단체장에게 제출해야 하도록 되어 있고, 자치단체장은 이를 일간신문 또는 정기간행물에 게재하도록 되어있다. 결산서 역시 법인은 시설회계의 세입·세출 결산보고서를 작성하여 이사회의 의결을 거친 후 다음 연도 3월 말까지 자치단체장에게 제출하고, 자치단체장은 자치단체의 게시판에 공고하고 법인의 대표이사로 하여금 당해 법인과 시설의 게시판에 공고하도록 되어

있다(제10조, 제19조). 사회복지법인·시설 예·결산 공개운동은 명문화된 제도를 실제로 작동하도록 함으로서 사회복지법인 및 시설의 투명성을 높이고, 관련 기관의 책임성을 강화시키는 효과를 이끌어 내고 있다.

우리복지시민연합이 사회복지예산의 감시활동에 성과를 낼 수 있었던 것은 지역 사회복지기관에 종사하는 노동자들의 참여가 있었던 점이 크게 작용하고 있다. 실제 사회복지 현장에서 일하고 있는 노동자들은 사회복지예산의 특성이나 기관이나 법인에서 발생할 수 있는 문제점을 파악하고 있다는 점에서 활동의 중요한 주체였다.

② 사회복지행정감시운동

사회복지행정감시운동은 주민의 직접적인 자치활동의 일부로서 사회복지예산 감시와 유사하게 “권력감시운동”의 성격을 갖는다. 주민의 직접참여 제도는 크게 주민발의, 주민투표, 주민소환, 주민청원으로 구분할 수 있는데(강용기, 2008), 우리복지시민연합은 감사청구와 같은 주민발의 활동을 중심으로 전개하고 있다.

사회복지행정감시 운동에 있어 우리복지시민연합의 대표적인 사례는 지자체 산하 4개의 사업소에 대한 ‘조직진단위원회’를 구성하여 활동한 것이다. 이는 지자체 산하 사회복지시설이 다른 민간위탁 복지기관과 다르게 평가체계가 운영되고 있는 점에서 출발하였다. 사회복지기관 간의 형평성을 유지하고 사회복지기관의 투명성을 높이는 활동으로 의의를 갖는다. 더불어 지자체 산하의 복지시설에 대한 감시활동은 향후 민영화에 대한 논의에 영향을 줄 수 있어 중요성이 배가된다. 현재 사회복지기관이 대부분 민영화의 일환으로 민간위탁으로 운영되고 있는 가운데 공공기관이 직영으로 운영하는 복지시설이 자칫 ‘비효율적’이고 ‘비전문적’ 기관으로 낙인을 받을 수 있다. 이와 같은 상황에서 우리복지시민연합의 활동은 지자체가 직접 운영하는 것을 전제로 사회복지시설의 전문성과 효율성을 향상시키기 위한 개입으로 볼 수 있다.

다음으로 우리복지시민연합의 감사청구 활동은 사회복지재단의 비리문제를 경계하는 활동으로 주목할 수 있다. 2005년 행정자치부가 해당 지자체를 상대로 조사를 실시한 결과 특정 복지재단에 대한 불법·특혜·비리 의혹이 제기되면서 K지역사회복지운동단체는 지역 내 32개 단체와 공동대책위원회를 꾸려 보건복지부 감사를 이끌어 냈다. 보건복지부의 주민감사 결과 시민단체가 제기했던 부분이 완전히 해소는 되지 않았지만, 특정 복지재단은 연1회 지도점검 및 감사를 받고 그 결과를 언론

등에 공개하도록 만드는 성과를 이루었다.

③ 지역사회복지운동

우리복지시민연합의 지역사회복지운동은 빈곤·의료·주거 등 지역 현안 문제에 대한 대응 및 대안 제시, 주민참여 활성화 및 시민복지의식 강화를 중심으로 이루어지고 있다. 지역사회복지운동의 일환으로 국공립 보육시설 확충 및 영유아보육조례 제정운동 및 지역사회복지협의체 모니터링이 이에 해당된다.

우리복지시민연합은 대구광역시의 국공립보육시설이 타 지역에 비해 설치비율이 낮고 국공립보육시설을 이용하는 아동 수가 매우 낮은 상황에서 지방자치단체가 제시한 「보육발전 계획」이 예정대로 진행되지 않고 있는 점 등을 지적하며 시민사회단체와 함께 국공립 보육시설을 확충하기 위한 활동을 전개하였다.

지역사회복지운동은 주민들의 참여를 적극적으로 이끌어 내야하는 과제를 수반하는데, 주민들의 참여가 보장될 수 있도록 제도를 감시하는 것은 지역사회복지운동의 주요한 활동영역이 된다. 우리복지시민연합은 지역사회 내 복지문제를 해결하기 위해 민주적 의사소통 구조를 확립한다는 취지가 내재되어 있는 지역사회복지협의체에 대한 참여와 모니터링 활동을 수행하고 있다. 지역사회복지협의체가 지역복지계획을 제대로 심의하고, 심의한 내용을 주민참여가 보장되도록 공청회를 실시하도록 지자체에 촉구하였다.

④ 사회복지법인·시설 공공성확보운동

사회복지시설은 사회복지의 전달체계에서 서비스 이용자와 가장 밀착된 접점이자 각종 사회복지 예산이 집행되는 곳이기도 하다. 이러한 특성으로 인해 사회복지시설에 문제가 발생할 경우 복지서비스 이용자에 대한 인권침해나 사회복지예산과 관련된 횡령과 관련한 사항이 주를 이룬다.¹⁰⁾ 대구광역시 관할 사회복지재단에서 아동성추행, 주부식비 등 정부보조금 횡령, 지역사회 후원금 착복 등의 문제를 드러나게 되자, 우리복지시민연합은 시설의 노동자(노동조합) 및 지역단체와 2008년 4월

10) 사회복지시설의 운영비리나 회계부정, 족벌체제와 비민주적 운영, 불공정한 인사, 서비스 이용자의 인권침해 등의 문제는 시설 내 노동조합의 결성과도 긴밀히 연결되어 있다. 일반적으로 노동조합이 결성되는 주요한 동기는 노동자 스스로의 권익옹호인데 반해, 사회복지 시설의 경우에는 노동조합이 이와 같은 문제에 대항하는 과정에서 설립되는 사례가 다수 존재한다(심재호, 2005)

공동대책위원회를 결성하여 재단에 대한 지자체의 감사를 촉구하는 활동을 벌이고 있다.

2) 울산시민연대

(1) 목적 및 기능

울산시민연대는 2007년 4월에 ‘울산 참여연대’와 ‘울산 경실련’이 통합에서 새롭게 만들어진 단체이다. 그 동안 두 단체는 지방정부에 대한 견제·감시 및 정책 활동을 해왔지만, 일부 전문가회원 중심의 활동에서 시민들이 참여하는 새로운 운동방식으로 전환할 필요성을 공감하면서 통합하게 되었다. 울산시민연대는 창립선언문에서 “울산시민연대는 사회경제적 불평등을 해소하고 실질적 민주주의를 진전시키기 위하여 사회공공성을 확대하는 구체적인 정책대안을 마련하기 위해 노력할 것이다. 이를 실현하기 위해서 그동안 진행해온 감시비판자, 대변형 운동의 장점을 살리면서 백화점식 사업을 지양하고 구체적인 대안을 마련하기 위하여 현장성을 강화하고자 한다. 그리하여 사회적 약자와 함께 하는 사업을 중심으로 전개할 것이다”라고 밝히고 있다.

울산시민연대는 “사회구성원이 개인의 경제적 능력으로 차별받지 않고 인격체로 존중받는, 자유와 평등이 조화롭게 실현되는 사회를 위해 노력하고, 참여와 감시를 통해 실질적 지방자치를 회복하여 생활 자치와 풀뿌리 민주주의를 실천해 나가는 것을” 설립목적으로 하고 있다. 그에 수반되는 사업으로는 △조사연구 △시민조직 △시민교육 △시민행동 △시민행동 △지역 또는 전국적으로 진행되는 연대사업 등이 있다.

(2) 조직 구성 및 운영

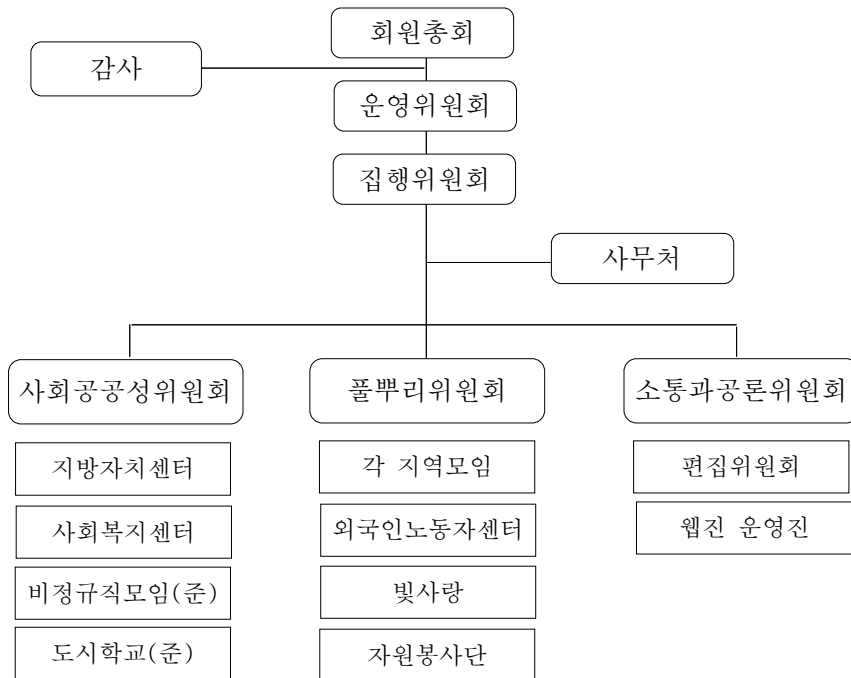
울산시민연대는 단체의 목적에 동의하고 회비를 납부한 사람을 회원으로 규정하고 있고, 가입단위는 개인으로 하고 있다. 회원은 운영 및 의사결정에 참여할 권리와 선거권 및 피선거권을 갖고, 동시에 회비납부, 정관준수, 사업참여의 의무를 갖는다.

울산시민연대의 조직구성은 크게 보아 사회공공성위원회, 풀뿌리위원회, 소통과공

론위원회로 이루어져 있으며, 사회복지 관련 기구는 사회공공성위원회로 구성되어 있다. 사회공공성위원회는 사회 각 분야의 공공성 확대를 위해 지방자치, 사회복지, 기업의 사회적 책임 등 지역사회 전반에 대해 감시와 참여를 통해서 시민들의 의사를 결집하고 여론을 형성하는 활동을 전개하는 기구로 설정하고 있다. 사회공공성위원회에는 지방자치센터와 사회복지센터를 두고 있다. 지방자치센터는 의회 감시 및 행정부 감시를 내용으로 활동하고 있고, 사회복지센터는 사회복지와 관련된 운동을 전개하고 있다.

울산시민연대는 지역주민들의 참여를 이끌어내기 위해 ‘풀뿌리위원회’를 만들어서 모든 활동영역에서 시민들과 함께 호흡할 수 있도록 노력하고 있다. 풀뿌리위원회는 시민생활 전반에 걸친 지역문제를 시민들의 참여로 해결하고, 다양한 지치공동체를 만들어 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위해 활동하는 기구로서 위상을 갖는다. 풀뿌리위원회에서는 현재 5개의 지역모임과 3개의 회원모임이 구성되어 있다.

<그림 4-3> 울산시민연대 조직도



자료: 울산시민연대 홈페이지(www.hopeulsan.net)

(3) 주요 활동

울산시민연대의 조직 중 사회복지와 관련된 일을 주로 담당하는 '사회공공성위원회'는 시민 참여를 통해 견제와 감시기능을 확대하고 사회적 약자를 위한 사회공공성확대 사업을 진행하고 있다. 사회공공성위원회의 주요 활동을 보면, 시정·의정 모니터단 운영, 사회적 약자를 위한 사회공공성 확대, 노동·기업의 사회적 책임을 주로 하고 있다.

사회공공성위원회의 활동을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 시정·의정 모니터단 운영을 통해 시민참여를 통한 지방자치 감시 활동을 주로 하고 있다. 우선 기존에 경실련 및 참여연대의 회원, 정년퇴직자, 주부 등을 주로 모집하여 모니터단을 구성하고 있다. 모니터단 운영은 의회 및 시정책 모니터 등을 통하여 실질적인 감시와 견제 기능이 이루어지도록 하고, 시정책에 대한 주민감시가 확대되도록 하고 있다.

둘째, 사회적 약자를 위한 공공성 확대 운동은 다양하게 전개되고 있다. 여기에는 주민참여 복지마을 만들기, 임대주택 20% 확보운동, 대중교통 활성화, 외국인 노동자센터 활동 등이 있다. 이 중에서 '주민참여 복지마을 만들기'가 지역복지와 관련된 내용이 많이 포함되어 있다. 회원 및 주민들이 소외계층인 어린이·노인 등에 대하여 자원봉사를 하고 교육·의료 등의 다양한 지원을 통해 공동체 마을을 조성하는 활동을 하고 있다. 또한 지역주민이 필요로 하는 복지정책 만들기, 사회복지협의체의 내실화, 사회복지 참여예산제 운영에 관한 정책활동을 하고 있으며, 사회복지 관련 다양한 단체 구성 지원 및 네트워크 활성화를 추진하고 있다.

셋째, 노동·기업의 사회적 책임은 지역경제의 주요한 이해당사자인 노동과 기업이 지역사회에 대한 기여를 하도록 지원하는 역할을 말한다. 기업의 사회적 책임 즉 원하청의 불공정 개선·고용 확대·지역사회 공헌 등에 대한 평가 및 확대를 하도록 하고, 대기업 노동자들이 집단이기주의에 머무르지 않고 지역사회에 기여할 수 있는 방안을 모색하는 활동을 하여 노동자·기업·행정·시민사회 등이 공동의 사회적 합의 유형을 창출할 수 있는 활동을 하고 있다.

한편 울산시민연대는 지역복지의 중요한 기구인 지역사회복지협의체에 구청에서 조례를 제정할 때부터 참여하고 있다. 지역복지 발전을 위해서는 민간단체의 참여를 통한 활성화가 중요한 부분이라는 의견을 제시하고 위원 구성에 있어서도 시민운동단체들이 참가하는 것이 바람직하다는 활동을 해왔다. 울산 지역의 지역사회복지협의체는 구청장의 정책판단이 중요하게 작용하는 것으로 보인다. 북구와 동구에서는 시민단체와의 파트너십이 비교적 원활하게 진행되고 있는 상황이다.

일반적으로 사회복지협의체는 주로 복지시설 운영자들이 참여하고 있어서, 타 지역에서는 울산시민연대와 같은 시민운동단체가 참가하기가 쉽지 않은 상황이다. 울

산은 초기 조례제정 및 위원구성부터 노력을 기울여 사회복지협의체에 참가하고 있는 상황이다. 울산시민연대가 참여하고 있는 지역은 울산의 5개 구·군 중에서 울산 북구와 동구이다. 다른 시민단체 중에는 YMCA 정도가 사회복지협의체에 참여하고 있는 상황이다. 이렇게 사회복지협의체에 시민운동단체가 참여할 수 있는 근거는 공익단체로서 참여할 수 있다는 조항이다.

3) 지역사회복지운동단체와 노동조합

노동조합은 일상적으로 일어나고 있는 지역현안 문제들을 가지고 지역복지단체들과 연대사업을 하는 경우가 많이 있다. 노동조합이 지역복지체계에 개입하기 위해서는 지역사회복지협의체에 참여하는 방법도 있지만, 지역에 존재하는 사회복지단체협의회 및 지역복지단체와 사업을 함께 하는 방식도 생각할 수 있다.

지역사회복지협의체는 민관협력 기구이기 때문에 내부적 한계를 가지는 경우도 있을 수 있기 때문에 지역복지단체와의 공동 협력을 통해 새로운 대안이나 실천방법을 모색할 수도 있고, 경우에 따라서는 지자체의 정책에 대해 비판하는 공동행동을 조직할 수도 있다.

노동조합은 지역에 있는 복지기관에서 일하고 있는 노동자의 임금 및 고용조건 향상에 대해서 지역복지단체와 함께 공동 행동을 할 수도 있고, 지역복지체계 개선을 위한 정책활동에도 함께 연대할 수 있는 가능성도 높일 수 있다. 노동조합의 간부나 조합원이 지역복지단체의 회원으로 참여하여 활동하면서, 지역복지 개선활동에 함께 하는 노력도 적극적으로 추진할 필요가 있다.

제5장 노동조합의 지역사회복지체계 참여방안과 과제

1. 요약

최근 사회복지제도에서 나타나는 주요한 흐름은 지방분권과 시장화를 뽑을 수 있다. 지역사회에 대한 재인식과 사회복지 전달체계에서의 패러다임 변화로 지역사회복지에 대한 중요성이 한층 강화되는 가운데, 지방자치제도의 실시는 이에 대한 체계를 가속화시키고 있다. 지방자치단체는 과거 중앙에서 기획된 정책을 집행하는 단위에 머물지 않고 지역에 적합한 복지정책을 기획하고 운영하도록 책임을 부여받게 되었다. 더불어 2005년부터 국고보조사업으로 수행했던 일부 사업이 이양되면서 사회복지 분야에 대한 지방자치단체의 책임은 강화되었다.

노동조합은 평등과 사회적 재분배를 지향하면서 보편적 사회복지제도 확충을 위해 투쟁해 왔지만 중앙정부를 상대로 하는 예산과 제도 확충 요구가 중심을 이루었다. 또한 노동조합의 지역사회복지활동 개별적으로 사회복지서비스를 직접 제공하거나 사안이 발생할 때 대응하는 방식으로 지역사회복지 활동을 진행하였다. 즉 노동조합의 지역사회복지활동은 '사회공헌적 활동'과 '사회운동적 활동'으로 유형화시킬 수 있다. 노동조합의 사회공헌적 지역사회복지활동은 특정 집단을 주된 대상으로 하고, 노동조합 단독으로 진행되는 특징을 보인다. 또한 제도의 부족한 부분을 보완하는 의미에서 비공식적인 성격을 가지고 있다. 이에 반해 사회운동적 지역사회복지활동은 지역주민 전체를 주된 대상으로 하고, 지역 시민사회단체와 연계하여 사업을 전개하는 특징을 보인다. 또한 사회운동적 차원의 노동조합의 지역사회복지활동은 활동의 결과가 공식적이고 제도적으로 귀결되는 모습을 띠고 있고, 지자체와 지방의회에 대한 견제기능을 갖는다. 하지만 노동조합의 지역사회복지활동은 두 가지 유형 모두 산발적으로 이루지고 있고, 노동조합의 지역사회와 긴밀한 관계를 형성하지 않는 상태에서 진행되는 한계를 보여 왔다. 이에 노동조합이 지역사회복지 확충을 위한 장기적이고 체계적인 계획을 수립하기 위해 다양하게 존재하는 지역사회복지체계를 검토하였다.

첫째, 지역사회복지협의체는 민관의 네트워크 조직체계로서 지역 내 복지문제를 해결하기 위해 설치된 기구이다. 지역사회복지협의체는 「지역사회복지계획」을 심의하고, 지역 내 사회복지 기관들의 연계·협력을 강화시키는 기능을 수행하며 한다. 2005년 사회복지사업 중 절반 정도가 지방으로 이양됨에 따라 지방자치단체에 대한 권한과 책임이 강화되는 가운데 지역사회복지협의체는 지속적으로 그 역할이 확

대될 것으로 전망되고 있다. 현재 지역사회복지협의체는 일부 지방자치단체를 제외하고 활성화되지 못한 측면이 있지만, 지역사회복지협의체가 갖는 기능과 활동을 고려한다면 노동조합의 개입은 적극적으로 모색되어야 할 필요가 있다. 지역사회복지협의체는 사회복지 관련 주체 뿐 만 아니라 ‘공익단체에서 추천한 자’와 기업인 및 종교인 등 다양한 부문의 지역사회 구성원들이 참여하고 있다. 즉 지역사회협의체에 참여할 수 있는 구조가 존재하고 일부 지역에서는 지역사회복지협의체 내의 고용의제를 중심으로 참여하고 있다.

둘째, 주민자치센터는 행정구역의 가장 하부단위에서 운영되는 기구로서 지역사회복지 및 기타 지역사회의 문제를 다양하게 논의할 수 있는 체계로 위상을 갖는다. 현재 주민자치위원회는 시민편의기능과 문화여가기능으로 대표되는 교육 및 문화여가프로그램 운영을 핵심 사업으로 수행하고 있다. 더불어 사회복지제도에서 제공하지 못하는 사회복지서비스를 부분적으로 제공하는 역할을 일부 실시하고 있다. 주민자치센터는 지역주민들과 가장 밀착된 관계를 형성할 수 있는 공간으로서 노동조합이 지역사회복지 및 지역문제에 대한 개입하는데 유용할 수 있다.

셋째, 사회복지시설운영위원회는 사회복지전달체계 상 이용자와 노동자와의 접점이 가장 높은 사회복지시설의 운영, 프로그램, 시설종사자의 근무환경, 지역사회와의 협력 등에 관한 사항을 다루는 지역사회복지체계의 일부이다. 노동조합의 사회복지시설운영위원회에 대한 참여는 시설의 운영, 프로그램 등에 개입함으로써 지역사회의 복지서비스 질을 향상시키기 위한 활동의 첫걸음이 될 수 있다. 또한 사회복지시설에서 반복되는 비리 및 인권침해 등의 문제를 일상적으로 견제함으로써 사회복지시설의 민주적 운영을 위한 정착시킬 수 있는 참여의 의의를 갖는다. 더불어 노동조합의 사회복지시설운영위원회에 대한 참여는 사회복지 노동자의 노동조건 향상에 기여할 수 있다. ‘수요자 중심 서비스’를 강조하는 사회복지 영역에서의 흐름은 서비스를 제공하는 노동자에 대한 논의는 중요하게 다루어지지 않을 가능성이 있고 이에 대한 제동장치로서 노동조합은 사회복지시설운영위원회에 대한 개입을 모색할 수 있다.

지역사회복지협의체, 사회복지시설운영위원회, 주민자치위원회는 지역사회복지체계 중 공공 부문으로 분류될 수 있는 반면 지역사회복지운동단체는 민간부문의 지역사회복지체계로서 중요한 역할을 수행하고 있다. 지역사회복지운동단체는 지역사회의 복지증진을 기본 목표로 사회복지서비스 제공, 주민참여 사업, 복지네트워크 구축, 지역복지정책 개입을 주된 활동으로 수행하고 있다.

2. 향후 과제

1) 기본방향

노동조합의 지역사회 활동은 주되게 지역노동시장 개입, 비정규직 조직화, 지역사회 공헌, 시민운동과의 연대 차원에서 이루어졌다. 지역노동시장 개입과 비정규직 조직화의 활동은 노동조합의 내부적 사안이면서 노동 중심적 쟁점의 성격을 가지면서 다른 쟁점들은 산발적으로 이루어거나 노동조합 단독으로 사업을 추진하는 모습을 보여 왔다. 그 동안의 노동조합의 지역사회활동 및 지역사회복지활동에 대한 평가 속에서 향후 지역사회복지활동을 전개하는데 있어 고려되는 기본적인 방향은 다음과 같다.

첫째, 노동조합은 지역사회활동(지역사회복지활동)을 전개하는데 있어 노동쟁점에서 지역사회쟁점으로 중심 이동이 필요하다. 노동조합의 지역조직은 고용창출, 교육훈련 등을 중심으로 지역사업을 전개해 왔으며 지역의 문제를 중심에 놓고 사업을 전개하지 못하고 있다. 또한 지역 내 사회복지기관의 비리 및 인권 침해 문제가 발생하여 해당기관의 노동자가 고용불안 등의 문제에 직면하면 노동조합은 지역의 복지문제로 인식하기보다는 노동조합의 쟁점을 받아들이는 모습을 볼 수 있다. 이에 노동조합이 시민사회단체와 연대하여 장기적인 계획 속에서 지역사회복지에 대한 개입을 모색하려 한다면 지역사회 문제를 적극적으로 받아 안을 필요가 있다.

둘째, 노동조합의 지역사회복지 활동은 공식적 영역에 대한 개입을 확대할 필요가 있다. 노동조합의 지역사회복지활동은 사회공헌적 차원에서 진행되는 경우가 다수를 차지하고 있고 이는 현 제도를 보완하는 보충적 성격을 갖는다. 취약계층에 대한 복지서비스를 직접 제공하는 활동이 갖는 의미가 나름대로 존재하지만 개별 노동조합의 활동이 사회적 의의를 갖기 위해서는 비공식적 영역에 국한되지 않고 공식적 영역에 대한 개입이 필요하다.

셋째, 노동조합의 지역사회복지 활동은 장기적이고 체계적인 기획 사업으로 구상되어야 한다. 일부 노동조합은 중앙 단위에서는 진행되지만 지역 단위에서는 실시되지 않는 경우도 있고, 또한 동일한 노동조합에서 특정 지역 단위에서 실시하지만 다른 지역 단위에서는 유사한 지역사회복지활동이 존재하지 않는 경우도 존재한다. 노동조합이 지역사회복지활동을 전개함에 있어 지역의 문제와 자원에 대한 고려 없이 동일한 사업을 추진하는 것은 지양되어야 하나, 조합원들이 지역사회복지활동을

전개함에 있어서 노동조합 활동의 일부로 중요하게 인식할 수 있는 방향성이 설정될 필요가 있다.

2) 정책적 과제

노동조합의 지역사회복지 활동에 대한 방향으로 지역사회 문제에 대한 재인식, 공식적 영역에 대한 개입 강화, 일관된 사업배치를 다루었다. 이와 같은 지역사회복지 활동방향을 바탕으로 현재 노동조합의 정책적 과제는 다음과 같다.

첫째, 노동조합은 지역사회의 복지계획을 수립하거나 지방자치단체의 「지역사회복지계획」에 대한 개입을 일차적 과제로 설정할 수 있다. 지역사회복지활동에 체계적으로 개입하기 위해서는 지역사회의 복지 현실에 대한 점검에서 출발하여야 한다. 즉 지역사회에서 필요한 복지서비스가 무엇인지 혹은 현재 지방자치단체가 추진하는 지역사회복지계획은 무엇인지에 대한 검토가 이루어지지 않는다면 지역사회복지활동은 산발적으로 이루어지기 쉽다. 노동조합이 능동적으로 지역사회복지활동을 전개하고자 한다면 지역사회복지문제에 대한 인식을 바탕으로 지역사회복지에 대한 향후 비전과 전망이 계획되어야 한다.

둘째, 지역사회복지체계에 대한 참여를 적극적으로 모색할 필요가 있다. 공공부문의 지역사회복지체계인 지역사회복지협의체, 사회복지시설운영위원회, 주민자치위원회에 대한 참여는 노동조합이 수립한 지역사회복지계획을 실현하기 위한 통로가 될 수 있다. 즉 노동조합이 지향하는 평등과 사회적 재분배의 가치가 공식적 체계 속에서 적극적으로 논의될 필요가 있고 그 일환으로 지역사회복지체계에 대한 참여는 매우 의미 있는 과정이다.

셋째, 지역사회복지네트워크 구성 및 참여를 위한 노력이 필요하다. 지역사회복지계획을 수립하거나 지방자치단체의 「지역사회복지계획」을 모니터링 작업은 노동조합 단독으로 진행하기에 매우 많은 자원이 소요된다. 또한 다른 주체들과 연대하여 힘을 집중할 때만이 노동조합이 구상한 지역사회복지계획을 실현할 가능성이 커진다. 현재 일부 지역에서는 사회복지운동단체를 중심으로 사회복지네트워크가 구성되어 있고 지역사회복지 발전을 위한 다양한 사업이 이루어지고 있다. 지역사회복지운동단체가 존재하는 지역의 경우 노동조합은 일상적 연대 기구를 구성하여 사회복지네트워크를 구성하고, 그렇지 않은 지역에서는 노동조합이 중심이 되어 사회복지네트워크를 조직할 필요가 있다.

참고문헌

- 김성기. 2002. “1990년대 이후 지역사회복지운동단체의 성격 연구”. 성공회대학교 시민사회복지대학원 석사학위 논문.
- 김범수. 1986. “사회복지협의회의 이론적 배경에 관한 고찰”. 『사회복지』 가을호, 통권 90호, 한국사회복지협의회.
- 김병완. 2008. “지속가능발전법과 지자체의 대응”, 『지구의 희망! 지역의 행동! 지방의제21』, 제10회 지방의제21 전국대회 자료집
- 김병국·김필두. 2007. 『지방자치단체의 주민생활지원 행정체계 정비방안』. 한국지방행정연구원.
- 김진덕. 2004. “주민자치위원회의 구성과 운영에 관한 분석”. 성균관대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김현우·이상훈·장원봉. 2006. 『지역사회와 노동운동의 개입전략』. 한국노동사회연구소·프리드리히에버트재단.
- 박운. 2006. 『지역노동운동 활성화와 관련한 지역대표자 의식조사』. 한국노총 중앙연구원.
- 보건복지부. 2005a. 『지역사회복지협의체 구성·운영 안내』.
- 보건복지부. 2005b. 『지역사회복지계획 수립 안내(2005. 10)』
- 보건복지부. 2007. 『2008년도 사회복지시설관리 안내』.
- 심재호. 2005. “사회복지 노동조합운동의 성과와 과제”. 『한국의 사회복지운동』. 인간과 복지.
- 송정부. 1985. “지역복지”. 『지역사회복지론』. 한국복지정책연구소 출판부.
- 신대순. 1992. “우리나라 지방의회와 지역사회복지의 구현방안” 『지역복지정책』 제 5집. 한국지역사회복지정책학회
- 오필성. 2000. “기업의 이미지 결정요인 연구: 기업의 사회공헌활동을 중심으로”. 동국대 경영대학원 석사논문.
- 이영환. 2005. “시민운동과 사회복지”. 『한국의 사회복지운동』. 인간과복지.
- 이정봉. 2008a. ““지역사회복지협의체”를 통한 노조의 지역사회 개입방안”. 『노동사회』 통권 137호. 한국노동사회연구소.
- 이정봉. 2008b. “한국 노동조합의 사회복지개입 현황과 과제”. 『산별노조시대 노동복지전략』. 한국노동사회연구소·프리드리히에버트재단.(미발간)
- 이현정. 2004. “사회공헌활동이 기업 이미지에 미치는 영향”. 성균관대 언론정보대학원

석사학위논문.

조희연, 1999 “한국의 민간운동, 어디까지 왔나: 한국의 민주주의 이행과 시민사회운동의 변화”. NGO 서울대회 발제문(1999. 10)

최일섭·류진석. 2000. 『지역사회복지론』. 서울대학교 출판부.

한국노총. 2008. 「시도지역본부 의장단 회의 회의자료」 (2008. 8. 18)

함철호. 2003. “지역사회복지실천에 있어서 기관간 연계의 효과성 평가: ‘지역사회복지협의체’ 사업의 참여자와 수혜자의 태도”. 『한국사회복지학』 Vol. 55. 한국사회복지학회.

현외성. 2006. 『사회복지운동론』. 집문당.

Friedlander, Walter A.. and Apte, Robert Z.. 1980. *Introduction to Social Welfare*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall

Titmuss, R. M. 1969. *Essays on the Welfare State*. Boston: Beacon Press.

Townsend, Peter.. 1970. *The concept of poverty*. New York: American Elsevier Publishing Co.