

저자 (Authors)	지은구 Ji, Eun-Gu
출처 (Source)	한국지역사회복지학 19 , 2006.7, 47-75(29 pages) Journal of community welfare 19 , 2006.7, 47-75(29 pages)
발행처 (Publisher)	한국지역사회복지학회 Korea Association Of Community Welfare Studies
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE02377277
APA Style	지은구 (2006). 지역사회 역량강화방안에 관한 연구. 한국지역사회복지학, 19, 47-75
이용정보 (Accessed)	송실대학교 203.246.37.*** 2020/05/02 15:58 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

지역사회 역량강화방안에 관한 연구

지 은 구*

[요약]

본 논문에서는 지역주민들의 욕구나 문제를 해결하여 지역주민들의 삶의 질을 개선하고 지역의 문제를 지역주민들이 중심이 되어 해결할 수 있는 건강한 지역사회로의 전환을 추구하는데 있어 지역사회의 역량을 강화하는 것이 가장 기본적인 출발점이라는 인식 하에 지역사회의 역량을 강화하기 위한 방안을 이론적 배경(상호조직이론, 사회학습이론, 힘의존이론) 그리고 실천적 모델(사회계획화모델, 지역사회개발모델, 사회행동모델)을 중심으로 살펴보았으며 특히 지역에 내재해 있는 자본(인적, 경제적, 그리고 사회적 자본)의 개발과 확충을 통해서 지역주민과 지역사회의 역량을 강화시키는 것이 가능하다는 점을 강조하였다. 또한 지역사회역량강화를 위해 사회복지사가 견지하여야 하는 임무와 역할의 방향성도 제시하였다. 결론적으로 본 논문에서는 지역사회의 역량강화하기 위해서 첫째, 지역사회구성원들의 권리회복(사회적 권리, 정치적 권리, 경제적 권리)과 증진을 통한 자율성 확보에 의해서 둘째, 사회적 자본의 개발과 확충을 통해서 셋째, 지역조직화를 통해서 넷째, 경제적 자본의 개발과 확충을 통해서 그리고 다섯째, 인적자본의 확충 즉, 자기확신과 집합적 확신에 따른 자체적인 능력건설을 통해서 가능하다는 점이 강조되었다.

주제어: 지역사회, 인적자본, 사회적 자본, 경제적 자본, 역량강화, 복지권

I. 서론

1. 문제의 제기

지역중심의 사회복지전달체계의 확립을 보다 강조하는 사회복지사업법의 개정이후

* 계명대학교 사회복지학과 조교수 / 제1저자

지역사회 중심의 사회복지전달체계에 대한 강조와 관심이 급속도로 증가하고 있다. 특히 국민의 정부이후 국민들의 지역복지사업에 대한 욕구는 빠르게 증대하고 있으며 지역사회문제도 보다 복잡화하고 다양화하고 있고 사회복지서비스에 대한 전문성과 책임성에 대한 요구도 동시에 이루어지고 있다. 이러한 급속한 변화의 과정에서 전략적 지역복지기획의 요구가 증대하고 있으며 보다 문제에 응답적이고 문제해결중심적인 지역주민들 중심의 사회문제 해결구조의 확립의 중요성이 제기되고 있다. 지역주민들의 삶의 질의 개선과 지역문제해결의 중심은 지역사회의 역량강화(empowerment)에 달려있다고 할 수 있으며 지역사회의 역량을 강화하는 것이야말로 지역중심의 사회문제해결구조가 확립하고 보다 지역주민 중심적인 사회복지전달체계가 확립할 수 있도록 하는 지름길이라고 할 수 있는 것이다. 특히, 자본주의의 발전과 함께 경제성장에 대한 강조는 사회구성원들과 지역 나아가 국가에 물질적 부의 증대를 가져다 주었지만 또 다른 한편으로 개인과 가족, 집단, 조직, 그리고 지역사회에 수많은 폐해를 동시에 가져다 주었는데 이는 이윤을 최대화하기 위한 생산을 위한 투자의 증대와 인간자본과 발전에 대한 투자의 감소, 시장에 대한 강조로 인한 시장소외집단에 대한 의도적 차별과 배제 등의 결과를 낳았고 이러한 결과는 결국 지역 빈곤화의 심화와 가족해체 그리고 더욱 좁아진 사회적 계급이동에 대한 기회의 박탈 등을 결과하였으며 개인주의, 이기주의, 한탕주의, 엘리트주의 등의 만연에 따른 사회적 윤리적 가치의 몰락을 가져다 주어 심각한 지역사회불균형을 초래하였으며 이러한 지역사회불균형은 각종 지역해체와 지역사회문제를 낳게 하는 단초를 제공하고 있다.

지역사회의 역량강화는 지역을 형성하고 있는 자원(인적, 물질 그리고 사회적 자원)을 통해서 이루어 질 수 있으며 지역사회의 자원을 지역복지문제의 핵심적 해결방안을 지원하고 발전시킬 수 있는 자원으로 활용하는 것이야말로 지역사회 중심의 문제해결구조를 확립하는데 있어 선결과제라고 할 수 있다. 하지만 그동안 지역사회복지학계에서는 지역사회 또는 지역사회자원의 역량강화에 대한 연구가 활성화되지 못하였으며 역량강화방안은 주로 지역사회에서 이루어지고 있는 단위사업의 역량강화방안(박현식·김세원, 2006)이나 인적자원을 강조하는 지역사회자원동원을 위한 시론적 연구(전광현, 2006) 그리고 프로그램이 client의 역량강화에 미치는 효과에 관한 연구(김희성, 2004; 최명민, 2004) 또는 client나 조직성원의 역량을 강화하는 개인 단위적 차원

의 연구(김인숙·우국희, 2002; 김미옥·김희성·이민영, 2005) 등에 머물러 있다.

따라서 본 논문에서는 보다 거시적 측면에서 지역주민들의 욕구나 문제를 해결하여 지역주민들의 삶의 질을 개선하고 지역의 문제를 지역주민들이 중심이 되어 해결할 수 있는 건강한 지역사회로의 전환을 추구하는데 있어 지역사회의 역량을 강화하는 것이 가장 기본적인 출발점이라는 인식 하에 지역사회 역량강화를 위한 이론과 실천적 모델 그리고 적용방안을 시론적 차원에서 살펴보고자 한다.

2. 연구의 목적

본 논문은 지역사회의 역량강화는 현재 지역복지측면에서 핵심적인 화두로 떠오르고 있는 지역중심의 사회복지전달체계의 확립과 이에 따른 지역중심의 복지계획의 실현이라는 과제 안에서 지역중심의 사회문제해결을 위한 토대와 도구를 제공할 수 있다는 전제 하에 기획되어졌으며 구체적인 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 지역사회역량강화를 위해 필요한 이론적 기초를 지역복지이론과 연계하여 살펴보고자 한다.

둘째, 지역사회역량강화의 원칙과 원리 및 역량강화의 가능한 방안을 지역복지실천 모델과 연관하여 살펴보고자 한다.

셋째, 지역사회와 지역사회를 구성하는 인적구성원들의 역량을 강화시키기 위해 필요한 자원에 대해 살펴보고자 한다.

넷째, 지역의 역량을 강화하기 위해 요구되는 사회복지사의 역할을 살펴보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 배제적 지역사회와 포합적 지역사회

지역공동체주의에 따르면 개인적 요구가 아닌 지역주민들의 상호협조적 요구, 공통의 가치와 상호책임감 그리고 힘의 관계의 개혁을 강조하는 지역사회를 포합적 지역

사회라고 한다(지은구, 2003). 포합적 지역사회는 자본주의라는 시장경제체제에 의해서 상처받은 지역사회 즉, 시장개입주의가 추구하는 배제적 지역과는 반대의 입장에 있는 지역사회를 의미하며 일부 지배집단에 의해서 또는 시장에 개입되어 있는 사람들만에 의해서 아니라 고지된 지역토론을 통해서 집합적 행동의 공동의 선이 추구되는 지역 사회를 일컬으며 한 사람의 관점이 일방적으로 다른 사람의 관점을 지배하는 권위주의가 허용되지 않고 지역주민 모두가 책임감을 공유하는 지역사회를 의미한다. 따라서 포합적 지역사회에서는 지역사회구성원들이 그들의 삶에 영향을 미치는 집합적 과정으로의 참여를 통해 기존의 힘의 관계를 수정하여 사회적 차별과 배제를 극복하는 것이 강조된다. 지역주민들을 정치적, 경제적, 사회적으로 의도적으로 배제하는 배제적 지역사회는 지역주민들의 역량이 강화되지 않고 오히려 권위와 시장에 의해서 차별받는 모순구조가 만연할 것이며 반대로 사회취약계층들을 포함하여 모든 지역주민들의 다양성을 인정하고 차별성을 극복하기 위해 노력하는 포합적 지역사회는 지역주민 스스로의 역량을 키워나갈 수 있는 물질적 토대를 제공받을 수 있게 된다. 배제적 지역사회에서 나타나는 자유경쟁시장에 대한 강조는 집합주의적 가치를 배제하며 잃는 자와 얻는 자, 가진 자와 가지지 못한 자, 시장에 참여할 수 있는 자와 참여하지 못하는 자 등으로 이분화하고 이러한 사회적 이분화는 결국 지역의 이분화 그리고 지역주민들의 삶의 파괴 나아가 지역파괴와 지역의 역량약화로 이어진다.

2. 역량강화에 대한 정의

Mondros와 Wilson(1994)은 역량강화를 심리적인 상태로 정의하였는데 그들에 따르면 역량강화란 힘있게 됨으로서 목적하는 행동들을 추구하는 것을 허락하는 것이라고 한다. Staples(1990)에 따르면 역량강화란 사람들이 그들의 삶과 지역에 대한 통제를 유지하는 과정이라고 한다. 이러한 개념을 받아들여 그녀는 역량강화가 사람들이 그들 자신들의 삶과 지역에 대한 통제를 유지하는 과정으로 인식하며 개개인들은 자기존경심이 증가할 때 역량이 강화될 수 있다고 강조한다. 그리고 지역 안에서 역량강화는 사회변화의 전략이 재화, 서비스, 의사결정을 위한 권위, 그리고 다른 자원들을 획득하기 위하여 사용될 때 발생한다고 한다. Rapp, Shera 그리고 Kisthardt(1993)는 역량강화를 자신감, 통제, 결정권한, 영향력, 자율성 그리고 자기믿음 등으로 정의하였으며

Hardina(2002)는 역량강화가 의사결정과 지도력의 습득을 위한 기술을 통해서 획득될 수 있다고 강조하였다. 또한 Forester(1999)는 지역사회역량을 강화시키는 것은 그들의 삶에 영향을 미치는 결정에서 그들에게 공식적인 역할을 제공함으로써 가능하다고 주장하였다. 결국, 역량강화는 집단 성원들이 그들의 환경에 대한 통제력을 얻는 것을 의미하지만 지역주민들의 스스로의 참여와 자기결정권의 강화 등으로 이러한 통제력이 확보될 수 있다는 점이 강조될 수 있다.

3. 지역사회 역량강화의 이론적 기초

지역사회의 역량강화는 사회학습이론, 조직상호주의이론, 힘 의존이론에서 이론적 기초를 찾을 수 있다.

1) 조직상호주의이론과 역량강화

조직상호주의이론은 조직 상호간의 지지와 상호행동이 지역사회를 발전시킬 수 있음을 설명해주는 이론이다. 따라서 상호조직이론은 지역사회조직간의 협력과 조정을 강조한다. 현실적으로 대부분의 지역사회에는 다양한 형태의 조직들이 있으며 상호조직이론은 이러한 조직들간의 조정과 협력이 지역사회의 역량을 개선, 증진시키는데 있어 중요하다는 것을 강조한다. 상호조직이론은 모든 조직은 생존과 번영을 위해 더 큰 집단이나 조직의 연결 망 안에 놓여있어야 한다는 것과 각각의 조직은 그들만의 특별한 영역을 가지고 있음을 기본전제로 한다. 따라서 각각의 조직은 중첩된 대상자들을 위해 같은 영역에서 활동할 이유가 없으며 협력과 조정을 통해서 지역사회가 필요로 하는 새로운 서비스나 통합된 서비스를 제공할 수 있게 된다. 상호조직이론은 기본적으로 어떤 환경에서든 자원은 부족할 수 있지만 이러한 자원의 부족은 조직 상호간의 협력과 조정으로 극복할 수 있다는 것을 강조하기 때문에 기본적으로 지역사회 안에 존재해 있는 조직들의 상호행동을 통한 역량강화에 많은 부분 이론적 토대를 제공할 수 있다고 보여진다. 결국 어떤 독점적인 조직의 영역이란 존재하지 않으며 현대의 조직적 삶은 실제로 상호 조직적 삶이고 상호 조직적 삶은 복잡하고 계속 변화하는 그리고 예측할 수 없는 환경에서의 끊임없는 협상과정을 포함한다(Aldrich, 1979; Emery and Trist, 1965)라는 점이 상호조직이론에 있어 중요한 개념이라고 할 수 있다.

2) 사회학습이론과 역량강화

지역사회의 역량강화를 설명하는데 있어 사회학습이론은 매우 중요한 이론적 기초를 제공한다. 이는 사회학습이론이 사회복지사들 또는 지역주민들이나 집단들이 주변의 환경에 대한 학습을 통해 지역사회를 발전시킬 수 있음을 강조하기 때문이다.

사회학습이론의 기본 가정은 인간행동이 다른 사람과 그리고 사회환경과 상호 작용하는 동안 학습되어진다는 것이다. 특히, 사회학습이론은 학습효과에 따른 개인이나 집단의 행동수정을 강조하는 개념으로 자기효과성 또는 자기확신과 집단효과성 또는 집단확신을 사용한다. 지역주민들의 **자기확신**(자기 자신이 만족할 만한 결과를 만들 수 있다는 사고)과 **집합확신**(집합이 만족할 만한 결과를 만들어 낼 수 있다는 사고)은 역량강화에 있어 매우 유용한 개념이다. 자기확신이 강한 주민들은 변화에 대한 도전에 있어 적극적일 수 있으며 자기확신이 낮은 주민들은 변화에 대한 도전의지가 약할 수 있다. 지역주민들이 자기 자신의 기술과 지식이 낮아서 또는 적절치 않다고 생각해서 목적하는 바를 수행하는 것을 포기하는 것을 **낮은 효과기대**라고 부르며 주민들이 기술과 지식의 면에서 확신은 있는데 나타나지 않은 방해물을 나타낼 것이라고 생각하거나 응답이 없을 것이라고 생각해서 포기하는 것을 **낮은 결과기대**라고 부른다. 이러한 두 개념을 **학습된 도움박약**이라고 부른다. 개인적 도움박약은 개인이 개인적으로 문제를 해결할 수 없다고 느끼는 것이며 보편적 도움박약은 아무도 그 문제를 해결할 수 없다고 생각하는 것이다(Abramson, Seligman, and Teasdale, 1978).

자기확신이 높은 사람이나 그의 삶이나 주변의 환경에 영향을 미치는 결정에 성공적인 사람은 보편적 희망을 발전시킬 수 있으며 그런 사람은 자신은 성공할 수 있으며 남들도 역시 성공할 수 있다고 믿으며 기꺼이 행동을 취하게 되기 때문에 스스로 역량강화할 수 있는 능력을 고취시킬 수 있다. 집합적 확신은 목적을 성취하기 위한 집단의 능력에 대해서 집단성원들이 공통으로 가지고 있는 인식으로 정의되며(Pecukonis & Wenocur, 1994) 개개인 구성원들의 자기확신이 포함된다. 따라서 지역주민들의 집합적 확신은 지역주민을 하나의 전체로서 그리고 집단연대의 개념으로 보는데 있어 중요한 개념이다. 긍정적 의미에서 집합적 확신은 집합에 속해있는 개개 성원들의 경험과 그룹을 둘러싼 외적 환경에 있는 집단의 능력과의 상호행동에 의해서 형성되며 동시에 이러한 집합적 확신은 집단의 성원들이 유지해야하는 개인적 확신에

도 기여한다. 결국 개인적 확신이 집합확신에 그리고 집합확신이 자기확신에 상호영향을 끼치는 것이다. 경험과 자기 자신 그리고 세계에 관한 지식을 연결시키는 경험적 학습은 또한 의식의 고양을 위한 전기를 만들기도 한다. 이러한 자기확신과 집합적 확신 그리고 경험적 학습 등은 지역주민의 행동을 수정하고 나아가 전체 지역의 능력을 고양시키는데 있어 즉, 역량을 강화하는데 있어 매우 중요한 역할을 한다. 결론적으로 사회학습이론에 따르면 지역주민들이 자기확신을 가질 수 있게 되면 지역주민들 사이에 절망이 사라지고 더 많은 사회적 참여를 하며 자기존경심이 증대되며 결국 집합적 확신이 증대되어 지역사회역량강화를 위한 중요한 역할을 수행한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

3) 힘 의존이론과 역량강화

힘 의존이론은 지역주민이나 집단의 힘의 소유여부가 지역사회의 발전에 중대한 영향을 미친다는 것을 강조하는 이론이다. 따라서 힘 의존이론은 지역사회의 역량을 강화하는 이론적 기초로서 힘의 소유가 지역주민의 역량을 강화하는데 매우 중요한 점이라는 것을 강조하였다는 측면에서 역량강화를 설명하는데 있어 매우 중요한 이론적 기초를 제공하였다고 할 수 있다. 특히, 지역조직을 지역주민들의 힘의 역량을 모으는 중요한 중개구조로 바라보는 지역조직의 강조는 바로 힘 의존이론에 기초한다고 할 수 있다.

힘 의존이론은 지역에 있는 조직들이 힘을 얻고 힘을 분산하는 것에 의해서 지역이 발전한다는 것을 강조한다. Blau(1964)에 따르면 힘은 자원이 풍부한 사람과 자원이 빈약해 도움을 받아야하는 사람들 사이의 돕는 관계에 내재해있다고 한다. 결국, 힘 의존이론은 지역 내에 존재하는 개개인이나 조직들이 힘이나 권력을 갖든지 또는 힘이나 권력에 의존함으로써 지역사회가 성장가능 하다는 것을 강조한다. 즉, 지역사회 안에서 힘있는 사람과 힘없는 사람사이의 고전적 불균형을 바로잡기 위해 힘의 역할은 중요할 수밖에 없고 힘의 강화 즉, 능력의 고취는 지역조직을 통해서 가능하고 이러한 지역조직은 지역사회의 역량강화에 직접적인 기초가 된다고 하는 것이 지역사회역량강화에 대한 지역조직화의 핵심적 내용이 된다. 따라서 힘 의존이론은 힘의 역학관계에 대한 이해에 기초해서 힘의 불균형 극복을 통한 지역사회역량강화에 이론적

토대를 제공한다고 할 수 있다.

Ⅲ. 지역주민과 역량강화

1. 지역주민의 역량강화원칙

지역사회의 역량을 강화시키기 위하여 지역주민들이 반드시 숙고하여야 하는 원칙들이 있을 수 있으며 이 원칙들은 주민들이 그들의 조건을 개선하고 그들의 문제를 주체적으로 해결할 수 있는 역량을 강화시키기 위한 조건을 형성한다. 이러한 원칙으로 첫째, 자발적 문제의식의 성장 둘째, 참여에 대한 소명감의 인식 셋째, 조직화 넷째, 요구수립 등이 지적될 수 있는데 이들 원칙을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

■ 자발적 문제의식의 성장원칙(또는 비판적 의식의 성장)

자발적 문제의식의 성장은 주민 자신들이 처한 상황에 대한 객관적인 판단을 할 수 있는 능력을 갖추는 상황인식에 대한 노력들이 포함된다. 왜 소외되고 있는가? 그리고 어떠한 방식으로 소외되고 있는가? 또는 사회적으로 배제시키는 보이지 않는 힘의 구조는 주민들의 생활에 어떠한 영향을 미치고 있는가? 지역주민들의 문화와 삶에 영향을 미칠 수 있는 것을 누가 결정하는가? 어떠한 것이 그들의 결정에 영향을 미치는가? 등 주민들의 환경을 둘러싸고 있는 상황에 대한 인식이 중요하다.

■ 참여에 대한 소명감의 인식원칙

지역의 문제는 그 지역주민들이 가장 잘 알고 있으며 문제해결 방식도 문제해결의 직접적 당사자들인 주민들로부터 나올 수밖에 없다. 따라서 문제의 해결과 불합리한 또는 열악한 사회 경제적 조건의 개선을 위해서는 소외와 배제의 직접적 당사자들인 주민들의 자발적인 협조가 필수적이다. 자발적 협조는 참여를 통해서 극복될 수 있다는 점에서 참여에 대한 소명감이 중요하다고 할 수 있다.

■ 조직화원칙

집단의 문제는 개인적으로 해결하기가 어렵다. 따라서 지역주민 집단의 문제는 집단적인 해결의 의사소통구조인 조직화를 통해서 이루어 질 수 있다. 주민들이 가지고 있

는 집단적 욕구나 문제의 해결을 위해 적절한 의사소통구조를 갖기 위한 조직화는 문제해결의 가장 기본적인 수단으로써 역할 할 것이다. 조직화는 주민들의 역량을 강화하기 위해서, 주민들의 삶의 질을 개선시키기 위해서 그리고 주민들에게 더 많은 기회를 확보하고 또는 기회를 개선시키기 위해서 노력할 때 반드시 필요하다고 할 수 있다. 지역주민들은 조직화를 통해서 지도력, 문제분석능력, 계획을 수립하는 능력, 조직화하는 기술 등을 발전시킬 수 있으며 조직화는 사회적 지지를 이끌어 낼 수 있는 수단으로 활용할 수 있기 때문에 지역주민들에게 조직화는 반드시 필요하다고 볼 수 있다.

■ 요구수립원칙

요구를 하지 않으면 어떠한 것도 이루어지지 않는다. 요구를 수립하는 과정은 문제해결 또는 객관적 사회경제적 조건의 개선을 위한 가장 확실한 하나의 토대를 구축하는 과정이라고 볼 수 있다. 현재 만연해 있는 해결해야 하는 문제 또는 개선해야 하는 어떤 불합리한 조건의 해결을 요구하는 요구수립과정은 지역주민들이 축적한 역량강화의 정도와 참여에 대한 소명감의 정도에 따라 그리고 조직적 행동의 정도에 따라 요구에 대한 대응의 내용과 질 등이 결정될 수 있다. 따라서 요구수립은 자발적 문제의식의 성장과 그에 따른 참여와 소명감의 증진 그리고 조직화를 위한 행동의 구체화에 따라 자연스럽게 나타나게 되는 구체적인 행동이라고 볼 수 있다.

2 주민의 권리와 역량강화: 지역주민권리획득 또는 권리강화를 통한 역량강화

자본주의라고 하는 경제체제에서 지역주민들이 갖게 되는 권리는 크게 **정치적 권리**, **경제적 권리** 그리고 **사회적 권리**로 구분할 수 있으며 지역사회의 역량강화는 이러한 지역사회성원들이 갖게 되는 권리의 획득이나 확대를 통해서 이루어질 수 있다. 권리획득을 통한 역량강화를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 정치적 권리

정치적 권리는 민주주의라고 하는 정치체제에서 정치적 참여를 통한 민주주의의 효과적 관리에 직접 주민들이 관여하여야 한다는 것을 의미한다. 사회적 배제가 만연한 사회에서 지역주민들의 정치적 참여는 권위주의라고 하는 방어벽에 의해 통제되어왔으며 이는 관료주의라고 하는 직접적 통치 또는 관리에 의해서 유지되어 왔다. 지역주

민들이 정치적 권리를 행사하기 위해 정치적 결정정과정에 개입하기 위한 가장 기초적인 전제는 욕구해결의 주체인 시민들의 참정권 즉, 시민의 참여가 필수적으로 확보되어야 한다는 점이 반드시 지적되어야 하겠다. Arnstein(1969)은 시민 참여가 높으면 높을수록 시민들에 의한 통제가 가능하고 시민 참여가 낮으면 낮을수록 시민들이 조종될 가능성이 매우 크다고 강조하였다. 주민의 참여는 다음과 같은 사항을 확보하는 것을 통해서 이룩될 수 있다.

첫째, 직면한 지역문제의 범위와 문제를 해결하기 위해 사용할 수 있는 모든 유용 가능한 자원에 대한 정보의 확보

둘째, 참여를 위한 동등한 접근기회의 확보

셋째, 개입을 고취시킬 수 있는 적당한 구조의 확보

넷째, 조직수행과정이나 성과에 개입할 수 있는 평가메커니즘의 확보

2) 경제적 권리

Shionoya(2005)는 자본주의사회에서 시민권리를 경제적 권리와 동일시하였는데 그에 따르면 경제적 권리는 개인적 자율성과 경제적 법칙이나 규정에 부응하는 책임의 윤리에 기초한다. 따라서 경제적 권리란 자율성을 가지고 경제적 활동에 참여할 수 있는 권리를 의미하며 인간의 합리성에 기초하여 모든 인간은 경제적 측면에서 개인적 자율성을 가지고 교환에 참여할 수 있으며 모든 거래나 선택은 타인에 의해서나 강압에 의해서가 아니라 모두 자율적으로 이루어진다는 권리를 의미한다고 볼 수 있다. 경제적 활동에 있어서 개인적 자율성의 확보는 자본주의경제체제의 발전에 매우 중요한 기초를 제공한다고 볼 수 있다. 인간이 정치적 권리를 바탕으로 모든 결정수립에 참여함으로써 그들의 이익을 스스로 대변하며 그들의 권리를 행사함과 동시에 경제적 권리를 바탕으로 모든 경제활동에 자율성을 가지고 주체적으로 참여한다는 것은 매우 중요하다.

3) 사회적 권리

사회적 권리란 민주주의의 발전과 복지국가의 토대인 사회복지에 대한 욕구가 분출되면서 발달된 권리 중의 하나로 인식되고 있으며 기본적으로 약자나 소외받은 계층을 돌보기 위한 **사회적 연대**의 윤리를 바탕으로 한다고 볼 수 있다. 따라서 사회적

권리는 이타주의와 상호주의에 기초한 연대성을 강조하는 권리로서 인식될 수 있다. 지역에 존재해 있는 가족을 포함하는 다양한 부류의 집단은 동일한 입장과 지위와 이익과, 그리고 선호를 가진 개개인들로만 구성되는 것이 아니다. 한 집단을 구성하는 구성원들의 개인적 선호가 서로 상이하고 또 개개인들의 선호와 그 개개인들을 구성원으로 하는 집단의 선호는 일치하지 않고 집단은 집단 나름대로의 선호를 갖게 될 수 있다는 점에서 차이점들이 인정되어야 할 것이다. 한 집단 안에 있는 구성원들의 입장과 상관없이 집단은 그 집단의 이익을 갖는다. 따라서 사회적 집단의 이익을 부양하거나 강조하기 위해서 연대라는 용어가 지역사회복지에서 사용된다. 지역주민이나 집단의 성원들 사이에 형성되어 있는 연대는 지역 또는 집단에 있는 구성원들이 그들 서로 서로에게 책임감을 느끼는 의식으로 자리 매김하며 복지국가는 연대에 대한 상호간의 책임을 국가의 사회적 책임으로 전환한 사회구조물이라고 할 수 있다. 이러한 입장에서 보면 복지는 사회구성원 개개인들을 포함하는 사회적 집단(즉, 전체 사회구성원)의 번영을 위해 사회적 책임(또는 국가적 책임)하에 사회구성원들이 필요로 하는 내용물(예를 들어 욕구)을 충족시키는 사회적 체계를 기반으로 하는 번영을 의미한다고 할 수 있다. 경제적 권리는 모든 인간이 동일한 경제적 자율성을 갖고 경제활동을 추구한다는 것을 의미하지만 자본주의경제체제는 모든 개인을 동일하게 처우하지 않기 때문에 사회적 권리를 통한 사회적 연대성을 강조하여 시장으로부터 소외 받은 또는 배제된 사람들에게 대한 제도나 사회적 체계(즉, 사회복지시스템)를 통한 보호나 시민사회일원들의 상호적 행동을 통한 위험의 분담은 매우 중요한 복지국가의 윤리적 토대로 작용한다.

IV. 지역복지실천모델과 역량강화

지역복지실천의 영역에서 지역사회와 지역주민의 역량을 강화하는 문제에 대한 대응은 지역복지 이론적 틀에 기초한 실천모델에 따라 다양한 방법들이 논의될 수 있다. 가장 일반적으로 지역사회복지실천을 위한 모델은 지역개발(또는 지역사회개발)모델, 사회계획화(또는 사회기획)모델 그리고 사회행동모델로 분류될 수 있으며 지역사회의 역량강화는 이러한 실천적 모델에서 구체적으로 실현될 수 있다. 지역사회실천모델에

기초한 역량강화를 위한 방법들에 살펴보면 다음과 같다.

1. 지역조직활성화를 통한 역량강화

1) 지역조직활성화의 배경

지역조직과 지역사회의 역량강화는 매우 밀접한 관계에 있다고 볼 수 있다. Figueira-McDonough(1991)는 지역사회 내부에 존재하는 조직의 수와 지역의 기능적 상실은 밀접한 연관이 있음을 사회비조직화이론을 통하여 강조하였다. 그녀에 따르면 조직화가 덜되어 있는 비조직화된 지역이란 일시성(주민들의 이동이 높음을 의미)과 자원의 부족으로 공식적 그리고 비공식적 연락망을 발전시키기 어려운 인구 특성을 갖는 지역이라고 강조하였다. 따라서 사회비조직화이론에 따르면 조직화가 잘되어 있는 또는 조직이 잘 설립된 지역은 낮은 빈곤율과 낮은 인구이동률을 나타내기 때문에 높은 공식적 그리고 비공식적 연락망의 활동을 유지할 수 있는 것으로 기대될 수 있고 그리고 이들 지역주민들은 다른 지역이나 지역 외부의 조직으로 재화나 서비스를 구하기 위해 지역을 빠져나갈 욕구를 갖지 않는다고 한다. 반면에 높게 비조직화된 지역은 빈곤율이 높고 인구이동이 빠르고 일시적이기 때문에 이들 지역은 적은 공식적 그리고 비공식적 연락망을 가지고 있는 것으로 성격이 규정될 수 있고 이러한 지역은 생산적 기능을 상실하여 사회문제의 발생이 매우 높고 지역주민들이 삶의 질 또는 생활의 안정을 확보하기가 어렵게 된다. 따라서 조직을 적게 가지고 있는 지역 또는 비조직화가 이루어져 있는 지역사회에서의 지역주민들의 역량강화 또는 지역사회의 역량강화는 현실적으로 불가능하기 때문에 지역 역량강화를 위하여 지역조직화사업은 매우 절실한 문제가 된다.

2) 지역조직과 역량강화

Kahn(1995)은 지역조직을 위해 힘(power)의 역할을 강조하였다. 그에 따르면 지역조직은 힘있는 사람과 힘없는 사람사이의 고전적 불균형을 바로잡기 위해 모든 사회와 문화에서 사용하는 하나의 도구라고 한다. 그는 지역조직이 사회변화를 고취시키고 증진시키기 위해서 잘 만들어진 방법들 중에 하나라고 강조함으로써 지역조직을 통한 사회변화를 중요시하였다. 그에 따르면 사회변화의 과정으로서 조직화는 사회 안에서

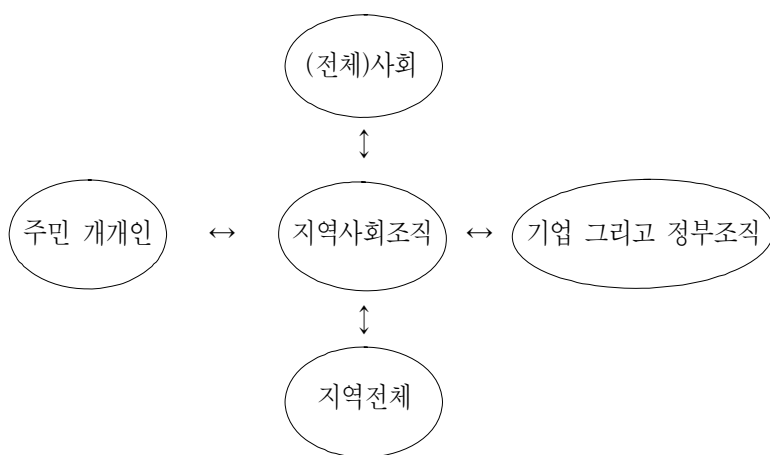
의 힘의 관계에 대한 전진하는 도전을 창조하고 유지한다고 한다. 그는 사회를 변화시키기 위해서는 첫째, 서비스, 둘째, 지지, 셋째, 동원, 그리고 조직화가 중요하며 특히 조직화과정을 통해서 지역사회성원들은 집합적으로 그리고 개인적으로 역량이 강화된다고 강조하였다(Evans and Boyte, 1986).

Rubin과 Rubin(2001)도 지역조직을 위해서 힘(power)을 분석하는 것의 중요성을 인정하였다. 그들은 지역조직이란 **개개인들과 그들이 살고 있는 지역사회를 위한 사회적 힘을 찾는 것이다**라고 정의한다. 그들에 따르면 지역조직사업은 사람들이 공통의 문제를 가지고 싸우도록 하는 것을 포함한다고 하며 그들의 삶에 영향을 미치는 의사결정에 있어 그들의 입장을 증진시키는 것이 중요하다고 한다. 따라서 조직화하는 것은 공동의 문제에 지역주민들이 느끼는 무력화에 대한 해독제라고 강조한다. 이러한 의미에서 그들은 어떻게 사람들이 효과적으로 요구되는 사회변화와 지역개선을 가져오기 위해 싸울 것인지가 중요하다고 강조하며 이를 극복하기 위한 방법으로서 조직화를 강조한다. 이를 위한 실천방법으로서 Rubin과 Rubin은 **집합적 역량강화**를 위한 조직화와 조직화를 통한 지역문제의 해결을 강조하였으며 문제해결을 통한 사회변화를 구현하기 위한 두 실천 방법론으로서 사회행동모델과 사회적 생산(social production) 모델을 제시하였다. 사회행동모델은 정부나 기업에게 변화를 할 수 있도록 압력을 가함으로서 문제에 대한 주의를 불러일으키는 지역조직의 대항과 압력을 의미한다. 그리고 사회적 생산모델에서 지역조직들은 이웃 재건설을 조정하고 서비스와 물질적 재화를 제공한다. 사회적 생산모델에서 지역조직은 가난한 이웃지역에 기업을 만들고 집을 건설하며 필요로 하는 지역서비스를 제공하게 된다. 결국 Rubin과 Rubin은 지역조직화가 집합적 역량강화를 위한 선결과제라고 보았음을 알 수 있다. 즉, 집합적 행동을 위한 힘의 획득을 통한 **역량강화가 지역조직화의 가장 중요한 목적**이며 이는 구체적으로 사회행동모델과 사회적 생산모델을 통해서 구현될 수 있다고 믿었던 것이다.

지역조직사업의 목적은 억압받고 있는 지역사회 구성원들의 역량을 강화시키는 것에 있다고 할 수 있다. 역량강화라는 것은 어떻게 획득될 수 있는가에 대한 구체적인 방법에 대해서 Hardina(2002)는 힘(power)을 획득함으로서 역량강화가 이루어질 수 있다고 함으로서 사회변화에 대한 역량강화를 위해 역시 힘의 중요성에 대해 지적하

였으며 결국, 힘의 결집은 조직화를 통해서 이루어진다는 것을 강조하였다. Bruggemann (2002)에 따르면 지역조직사업이란 지역의 기관, 단체 등에 있는 사람들이 그들의 지역이 안고 있는 사회문제를 해결할 수 있는 그리고 그들 자신들의 문제를 개선할 수 있는 강력한 지역조직을 만들기 위해 함께 연합하는 과정이며 그리고 지역조직은 정부나 기업과 동반관계로 함께 오랫동안 해결책을 수행한다고 한다. 특히 그는 지역조직이 지역조직성원들의 역량을 강화시키고 정의를 추구케 함으로서 억압과 희망 없음을 타파할 수 있다고 강조하였다.

결국, 지역조직은 또한 힘이 없는 사람들의 역량을 강화시킴으로서 능력(capacity)을 가진 사람으로 전환시키고 의존을 자립심으로 전환시키며 그리고 비인간성을 인간존엄으로 전환시키는 것을 강조한다고 볼 수 있다. 또한 지역조직사업은 사람들이 그들 자신들을 위해 결정할 수 있도록 상호능력과 결합력을 제공해준다. Hardina(2002)는 지역조직사업이 주민들과 시설(또는 제도, institutions)들간의 그리고 주민들 사이의 연계와 관계를 발전시키는 것임을 강조하였다. 이러한 연계와 관계를 강조하면 지역조직들은 개인과 이웃들을 위해 서있고 그리고 이웃과 정부 또는 기업조직들 사이에서 서있고 그리고 지역과 전체 사회를 위해 서 있는 중개구조라고 볼 수 있다(Bruggemann, 2002). 따라서 지역조직은 지역사회역량강화의 기초가 될 수 있는 상호행동의 중심에 놓여 있다고 할 수 있다. 이것을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



<그림 1> 중개구조로서 지역조직들

2. 지역포럼의 활용

지역포럼은 지역주민들이 주체가 되어 그들의 문제나 욕구를 파악하기 위해 시행되는 가장 광범위한 여론 추출 방식 중의 하나이다. 일반적으로 지역포럼은 지역주민들이 가지고 있는 시급히 해결해야 할 문제나 욕구를 지역주민들의 관점에서 결정하기 위한 하나의 방식으로 사용되어져 왔으며 전체 지역주민모두나 또는 특정 집단의 사람들을 대상으로 이루어지는 하나의 회합이라고 말할 수 있다. 또한 포럼은 지역주민들이 문제의 해결이나 대책 또는 지역이나 사회문제의 본질에 대한 공통의 인식을 갖게 하기 위해 사용되는 가장 손쉽고 편리한 방법이라고 알려져 있다. 따라서 지역포럼을 통해서 지역주민들은 해결하기를 원하는 문제나 개선되어야 하는 조건에 대한 대책 그리고 그들이 직면한 문제에 대한 공통의 인식을 가질 수 있기 때문에 지역포럼은 지역주민들이 스스로 의식의 고취를 통한 역량을 강화할 수 있는 학습의 장이 될 수 있으며 지역포럼을 통해서 지역주민들이 개선 또는 극복하고자 하는 지역문제에 대한 사회적 계획을 토의하고 상정하며 설정하고 사회복지사를 포함하는 사회계획가들은 이에 따른 다양한 프로그램을 제시하고 실행할 수 있게 된다.

결국, 지역포럼의 주된 목적은 지역사회의 각계 각층에 포진되어 있는 주민들의 욕구를 파악하여 지역주민들이 중심이 되어 어떠한 불합리한 조건이나 기들이 가지고 있는 문제를 해결해 나가도록 하는 것이 될 수 있기 때문에 포럼의 주체는 중앙정부도 아니고 지방정부도 아니며 포럼의 주체는 바로 지역주민들 자신들이며 문제를 해결해나가는 문제 또는 욕구해결사도 바로 지역주민 자신들이 강조되어야 하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

3. 자조와 참여를 통한 지역주민 역량강화

지역주민들이 스스로 자신들이 가지고 있는 문제나 불편한 조건을 극복할 수 있는 방법으로 즉, 역량을 스스로 강화하는 방법으로 지역개발실천모델이 강조하는 자조(self-help)를 수 있다. 즉, 자조는 지역주민들이 그들의 문제를 극복하기 위해 사용할 수 있는 강력한 무기이자 힘이다. 자조는 지역주민들의 역량강화를 통해서 구체화 또는 실현될 수 있기 때문에 결국 역량강화가 자조를 위한 가장 중요한 극복방안이 될

수 있으며 자조와 역량강화는 밀접한 관계에 있다고 볼 수 있다. 자조를 통해 지역주민들의 역량이 강화되었다는 것은 주민들의 힘을 강화하여 주민들의 삶에 영향을 미치는 결정이나 결정과정에 주민들이 공식적인 영향력을 행사할 수 있다는 것을 의미한다. 즉, 지역주민의 문제를 해결하는 결정이나 결정과정에 주민들이 참여함으로써 주민의 역량이 강화된다는 것을 의미한다. 결국 지역주민들의 자기결정권의 강화가 역량강화를 의미한다고 볼 수 있다. 의사결정과정으로의 참여는 기존의 또는 현존하는 결정구조가 주민들의 이익과 관점을 충분히 반영하지 않고 차별과 소외를 지속화 또는 확대 재생산하고 있기 때문에 이러한 불합리한 결정구조를 지역주민들의 의사가 충분히 반영되는 결정구조로 바꾸기 위해 중요하다고 볼 수 있다. 지역주민들이 스스로 자기 자신을 돕는 자조와 스스로 자신들의 문제를 해결해나갈 수 있는 힘을 키워나가는 역량강화는 누가 대신 만들어 주는 것이 아니며 지역주민들 스스로가 다음과 같은 문제점들에 대한 심각한 인식을 하였을 때 이러한 문제점들을 극복할 수 있는 방안으로 채택되어지는 주민들의 생존을 위한 그들 나름대로의 문제해결방식이다. 지역주민들이 극복하여야 하는 문제점들로는 다음과 같은 점들이 지적될 수 있다.

첫째, 지역주민들이 그들의 문제를 해결해 나가는데 있어 정치적으로 또는 경제적으로 소외되어 있다는 문제점에 대한 인식

둘째, 지역주민들이 그들을 빈곤과 의존상태에 계속적으로 머무르게 하는 어떤 사회적 힘과 그러한 과정에 대한 이해를 하는데 있어 한계를 가지고 있다는 문제점에 대한 인식

셋째, 자립을 위한 재정자원, 지식, 기술, 정보에 기초한 행동계획을 수립하는데 있어 주민들이 그들 자체적인 힘을 조직하고 동원하는데 한계를 가지고 있다는 문제점에 대한 인식

넷째, 주민들을 의존적으로 만들고 힘없게 만드는 개인적 또는 집단적 문화를 해결 또는 해소할 수 있는 사회적 경로가 구성되어 있지 못하다는 문제점에 대한 인식

위의 문제점들을 대표하는 하나의 단어는 바로 **의존**이다. 그리고 위의 문제점들을 극복 또는 해결해나가는데 있어 가장 큰 지역주민 내부의 적은 **방관자**이다. 따라서 위의 문제점들을 극복하기 위해서 중요한 점은 의존을 중심으로 형성되어 있는 사회적

결정구조를 주민들의 자조와 역량강화를 통해 형성된 주체적 의사결정구조로 바꾸는 것이라고 할 수 있다. 또한 이러한 목적을 달성하기 위해 무엇보다도 중요한 것은 주민 스스로가 방관자적 입장에서 주체적 참여자로서 인식을 전환시켜야 한다는 점이다. 주체적 참여자로의 인식의 전환의 중요성은 주민들이 가지고 있는 문제와 극복방안에 대해 지역주민들만큼 잘 아는 집단은 존재하지 않는다는 명제 때문이다. 참여를 통한 자조와 역량강화를 위해서 주민들은 그들의 문제를 그들 스스로 해결해 나가야한다는 공동참여에 대한 소명감이 중요하며 스스로 문제를 해결하고 소외문제를 극복해나갈 수 있다는 소명감은 주민들에게 가장 강력한 하나의 행동지침이 될 것이다. 자조와 역량강화는 참여와 지역주민들 스스로의 의식발전에 힘입은 소명감과 합치될 때 결국 문제해결을 위한 구체적인 행동으로 나타날 것이다. 구체적인 행동은 첫째 조직화이며 그리고 둘째는 요구수립이다. 즉, 지역주민들은 자체적으로 그들이 처한 상황이나 조건을 문제해결을 위해 그들에게 유리한 조건이나 상황으로 전환시키기 위한 토대로써 그들이 행동의 중심이 되는 조직화가 필요한 것이며 조직화와 함께 더 나은 조건이나 상황을 요구하는 요구수립단계에 들어가게 된다. 따라서 지역포럼과 같은 수단들은 지역주민들에게 의존적이고 소외와 배제를 강요하는 사회, 경제, 그리고 정치적 상황을 극복하기 위한 조직화를 위한 첫 단계로서 인식되어 질 수 있다.

V. 자본의 확충을 통한 역량강화

지역에 내재해 있는 자본을 개발하거나 활용하게 되면 지역사회의 역량은 크게 강화될 수 있다. 지역사회에서 활용 가능한 또는 축적 가능한 자본으로는 크게 인적자본의 개발과 확대를 통한 역량강화와 사회적 자본의 고취를 통한 지역사회의 역량강화 그리고 경제적 자본의 확충 및 개발을 통한 역량강화로 분류할 수 있다. 인적자본의 개발과 확충은 지역주민의 역량강화에 직접적인 영향을 미치고 경제적 자본의 확충은 지역사회의 역량강화에 직접적인 영향을 미치며 사회적 자본의 발전과 확충은 지역주민과 지역사회의 역량강화에 모두 영향을 미친다고 할 수 있다.

1. 인적자본

지역사회의 역량강화는 지역에 거주하는 또는 지역을 구성하는 인적구성원들의 역량강화와 직접적으로 연관이 있다고 할 수 있다. 이는 지역사회는 무형의 제도로서 지역사회를 구성하는 지역주민들의 역량강화가 바로 지역사회의 역량강화를 의미하기 때문이다. 인적자본이 지역사회의 역량강화를 위해 중요하다는 것은 바로 인간 즉, 지역주민의 능력을 개발하고 발전시킬 수 있는 것은 긍정적 사회복지시스템에 의해서 이루어질 수 있기 때문이다. 다양한 교육프로그램이나 자기발전 또는 자기개발프로그램 등을 통한 인적자본의 육성은 개인적 역량강화로 이어지고 이는 결국 지역사회의 역량강화로 이어진다. 개인이 살아온 삶의 경험이나 기술, 노력 등은 모두 인적자본에 포함될 수 있으며 구체적으로 인적자본은 자존심, 자기존경, 자기확신, 태도, 기술이나 지식, 행동의 요소들을 포함한다(Macgillivray and Walker, 2000). 따라서 자존심, 자기존경, 자기확신, 태도, 기술이나 지식, 행동 등의 인적자본의 확충을 통한 주민 개개인의 역량강화는 집합적 의미로서 집단적 역량강화 또는 조직적 역량강화를 위한 토대를 제공할 수 있으며 나아가 주민 개개인들의 역량강화는 지역 전체의 역량강화에 기여한다. 지역주민의 역량을 강화하기 위해 지역개발모델에서 강조하는 자조와 참여는 기본적으로 인적자본의 강화와 확충을 통해서 이루어진다고 할 수 있다.

2. 사회적 자본

사회적 자본(social capital)은 사회-경제적 개념으로서 현대의 경제에서 효율적인 기능을 한다. 즉, 사회적 자본은 현 자본주의 경제체제 하에서 사회 경제적 발전을 위한 중요한 동력으로서 중요시되고 있다. 이는 사회적 자본이 한 국가의 경제성장과 발전의 과정 그리고 경제적 수행력에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 사회적 자본은 지역사회의 경제적 발전과 성장에 영향을 미치기 때문에 지역 역량강화에 기여한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

Putnam(1995)은 사회적 자본을 모든 사회적 연계의 집합적인 가치이고 서로 서로 무엇을 하기 위해서 이 연계로부터 일어나려는 경향이라고 정의하였으며 사회적 자본으로 신뢰와 협동을 강조하였으며 사회적 자본을 두 가지 유형으로 구분하였는데 첫

번째 유형의 사회적 자본은 이미 알고 있는 사람들을 더욱 가깝게 하도록 하는 결합 자본(bonding capital)이고 또 다른 하나의 유형은 잘 알지 못하는 사람을 함께 하도록 하는 교량자본(bridging capital)이다. 따라서 지역사회의 역량을 강화시키는데 있어 사람들 간의 신뢰와 협동이라는 사회적 자본을 통해서 지역주민들을 결합하고 교량역할을 하도록 함으로써 지역사회의 역량이 강화될 것이라고 볼 수 있다. 그리고 Fukuyama(1999)는 사회적 자본이란 두 사람 이상의 개인들 사이에 협력을 증진시키는 입증된 비공식적 규범이라고 정의하였다. Briggs(1998)는 사회적 자본이 지렛대이며 사회적 지지라고 강조하였다. 그에 따르면 지렛대는 사회문제를 해결하기 위해 다른 사람들을 개입하게 하는 능력이고 사회적 지지는 문제해결을 위해 다른 사람이 당신을 돕는 것이라고 한다. 그리고 Cohen과 Prusak(2001)은 사회적 자본을 구성하는 구성요인으로 신뢰, 상호이해, 그리고 인간연계망과 지역의 구성원들을 함께 묶는 것이고 가능하면 집합적 행동을 할 수 있도록 하는 공유된 가치와 행동 등이 포함된다 고 하였다. 사회적 자본을 구성하는 구성요소들에 대해 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 1> 사회적 자본의 구성요소

학자	사회적 자본의 구성요소
Putnam(1995)	신뢰, 협동, 장기적 관계
Briggs(1998)	사회적 지지와 지렛대
Keys, Schwartz, Vidal과 Bratt(1996)	장기적인 신뢰와 관계, 공유된 비전, 상호이익에 대한 경제적 보상, 재정적 연관
Cohen과 Prusak(2001)	신뢰, 상호이해, 공유된 가치와 행동

결국, 사회적 자본이란 신뢰, 제도, 사회적 규범, 사회적 연계망(network), 공유된 사고 그리고 한 사회 안에서 사회구성원들의 상호행동을 형성하는 그리고 번영을 위한 개인적, 집합적 생산의 자산으로 정의되어질 수 있다. 경제적 자본 또는 물질적 자본이 물질적 대상과 연관이 있고 인간자본이 개개인들의 속성과 연관이 있다면 사회적 자본은 사회구성원 개개인들에서 일어나는 신뢰, 상호호혜의 규범, 공유된 가치, 사회적 연계 등의 지역주민 개개인들의 상호연계와 연관이 있음을 알 수 있다. 사회적 자

본의 축적과 발전이 집합적 의미에서 지역사회의 역량강화에 직접적으로 도움이 된다는 것은 다음과 같은 이유 때문이라고 할 수 있다.

첫째, 사회적 자본은 사람들이 더욱 쉽게 집합적인 문제를 해결하는 것을 허락하기 때문이다. 이는 만약 사람들이 상호협력을 한다면 더 나은 지역사회의 번영이 올 것이라는 전제에 기초하기 때문이며 이러한 집합적 지역사회의 번영은 지역사회의 역량강화에 기초를 제공한다고 볼 수 있다.

둘째, 사회적 자본은 지역사회가 잘 기능할 수 있도록 바퀴에 기름을 치는 것과 같은 역할을 하기 때문이다. 사람들이 상호신뢰하고 믿으면 모든 기업이나 경제활동 등의 모든 사회적 거래는 더 낮은 비용으로 더 잘 돌아갈 것이며 이러한 경제적 측면에서의 발전은 지역사회의 역량강화를 위한 경제적 기초를 제공하게 된다.

셋째, 사회적 자본은 다른 사람들과의 상호 호혜적이고 신뢰를 바탕으로 하는 연계를 강조하기 때문에 지역사회의 구성원이 전체 지역을 위해 선(good)을 행할 수 있는 성격을 유지시키고 발전시키도록 하며 이러한 지역주민들의 선을 향한 인식은 지역전체의 역량을 강화시키는 문화적 기초를 제공한다. Putnam(2000)은 사회적 자본이 지역사회에 가져다주는 혜택을 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 아이들의 발전이 사회적 자본에 의해서 개발된다. 가족, 학교, 동료집단, 그리고 지역 안에서의 신뢰, 연계망, 상호호혜의 규범 등은 아이들의 선택과 기회에 영향을 미치고 그리고 그들의 행동과 개발에 영향을 준다.

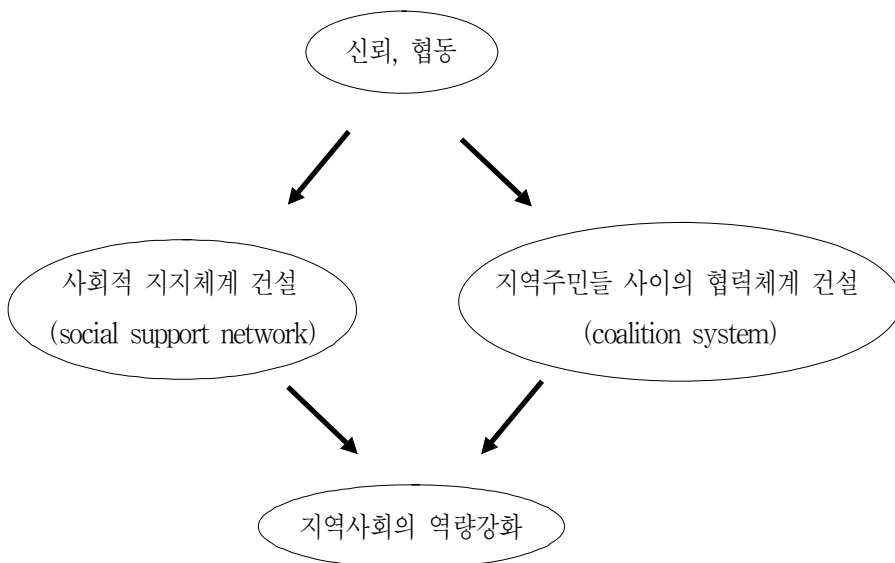
둘째, 더 깨끗한 공공장소, 더 친절한 사람들, 보다 안전한 거리를 만드는데 사회적 자본이 일조함으로써 범죄율의 감소, 빈곤의 감소 등에 영향을 미친다.

셋째, 신뢰와 사회적 연계가 번창 곳에서는 개인, 기업, 나아가 국가가 번창하기 때문에 사회적 자본이 사회경제적 불이익을 완화시키는 역할을 담당한다.

넷째, 사회적 자본이 사람들이 더 좋은 건강을 유지하도록 도움을 주기 때문에 사회적 지출을 줄이는 역할을 한다. 이는 혼자 활동하고 혼자 생각하고 혼자 생활하는 것보다 같이 행동하고 같이 생활하고 같이 행동하는 것이 정신건강이나 신체건강을 위해서 훨씬 더 좋기 때문이다.

불신과 반목의 연속 그리고 파괴적 의미의 갈등은 지역의 역량을 약화시키고 경제 성장을 위한 사회적 지출을 증대시키며 결국 경제 사회적 불안을 가져다 주지만 사회적 자본이 확충된다면 이러한 사회적 지출을 사라지게 되어 더욱 안정적인 경제발전을 추구할 수 있게 되어 지역사회의 역량은 강화되게 된다. 또한 Fukuyama(1999)는 사회적 자본을 확충시키는 방법으로 국가는 간접적으로 사회적 안전망과 같은 사회복지재화와 서비스 등의 필요한 공공재를 효과적으로 제공함으로써 사회적 자본의 창출에 기여할 수 있다고 강조하였다.

결국, 사회적 자본의 확충 즉, 지역사회의 성원들이 공유된 가치를 추구하고 상호호혜에 기초하여 행동하고 상호간에 신뢰하며 집합적 행동을 추구하고 사회적 지지가 확산하게 된다면 지역사회의 역량은 경제적 토대의 확충과 공유된 도덕적 그리고 사회적 가치의 확산으로 강화될 것이다. 사회적 자본을 통한 지역사회의 역량강화를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



<그림 2> 사회적 자본을 통한 지역사회의 역량강화

3. 경제적 자본

경제적 자본은 지역사회의 역량강화를 위한 물질적 토대를 제공한다. 즉, 경제적 자본은 지역사회가 스스로 자립을 통해 역량을 강화할 수 있는 물질적 토대인 것이다. 지역이 스스로 자립할 수 있는 경제적 능력을 상실한다면 그 지역은 생산과 소비 그리고 분배적 측면에서의 기능을 상실하게 되고 빈곤의 심화와 다른 외부적 조직이나 환경에 대한 의존이 심화되어 자생력을 상실하게 된다. 또한 경제적 측면에서 외부적 힘에 대한 의존은 특정지역의 힘의 약화와 이에 따른 중요한 의사결정과정에서 주역 주민들의 배제로 이어지고 결정적으로 배제적 지역사회로의 전환이 이루어질 수 있다. 배제적 지역사회는 지역사회의 역량강화를 위해 가장 경계하여야 하는 제도이자 극복 대상이기 때문에 경제적 자본의 개발과 확충은 지역사회역량강화를 위한 조건이 될 수 있다.

경제적 자본의 개발과 확충은 지역주민들 특히 저소득층의 주민들이 스스로 자립할 수 있는 지원체제를 강화하고 지역사회가 발전할 수 있도록 하는 물질적 토대를 제공하는 것을 목적으로 한다. 경제적 개발과 발전을 통한 지역사회의 역량강화를 위해서 중앙 또는 지역정부는 저소득층의 자립경제확립을 위한 공적투자의 확대와 지역주민들의 소규모 창업지원을 위한 다양한 프로그램을 확대하여야 한다. 특히 지역정부는 그 지역이 처해있는 정치, 경제적 환경을 고려하여 지역경제활성화를 위한 전략적 계획을 제시하여야 할 것이며 해당 지역경제의 특수성을 고려하여 그 지역을 대표할 수 있는 특성화된 산업정책을 수립하고 실행하기 위하여 지역 중소기업의 활동을 지원하여야 할 것이고 기업의 사회적 책임을 강조하여 지역에 대한 투자를 활성화하도록 유도하도록 하여야 할 것이며 자립경제가 가능하도록 지역 특성에 맞는 조세의 재원을 개발하는 등의 다양한 분야에서 해당 지역의 경제적 자원을 개발하고 확충하여야 할 것이다. 특히, 기업가와 정부관리 그리고 지역주민이 함께 하는 지역경제활성화를 위한 조직적 체계를 구성하여 경제적 자본을 개발 확충할 수 있도록 하는 것도 지역사회의 역량강화를 위하여 필요하다.

인적 자원의 개발과 사회적 자원의 개발 및 확충은 모두 경제적 자원을 발전시키고 개발하는데 중요한 지렛대의 역할을 담당한다. 인적자원과 사회적 자원의 개발 및 확

충없이 경제적 자원만을 중요시하는 경우 소득의 증대나 부의 축적은 가능하겠지만 자연, 환경파괴와 지나친 경쟁에 따른 반인간적 가치의 강조, 시장에 참여할 수 없는 사람에 대한 배제 등으로 인적자원과 사회적 자원을 파괴하여 지역사회의 역량강화에 반하는 결과를 초래할 수 있기 때문에 경제적 자본의 확충은 반드시 인적자원과 사회적 자본의 확충과 개발을 통해서 이루어져야 하겠다.

VI. 지역사회와 역량강화 그리고 사회복지사의 역할

사회복지사들은 사회변화를 추구하는 사회적 양심세력이다. 특히 사회복지사들은 위험에 있는 집단이나 억압받고 있는 개개인들이나 집단의 사람들의 역량을 강화시키기 위해 노력하며 나아가 그들을 대신해서 사회변화를 추구한다. 따라서 사회복지사들의 사회변화를 위한 노력들은 일차적으로 빈곤, 실업, 차별 등의 문제를 포함하여 광범위하게는 사회적 불공평의 문제에 초점이 맞추어지며 노력들은 또한 다양한 유형의 억압이나 사회적 배제에 대한 지식과 민감성을 증진시키는 것을 추구한다고 볼 수 있다. 사회복지사들은 모든 사람들을 위해 필요한 정보, 서비스 그리고 자원에 대한 접근, 기회의 평등, 의사결정과정으로의 의미 있는 참여를 보장하기 위해 노력하는 집단이다. 따라서 사회복지사들의 지역사회의 역량강화에 대한 영향력은 그들이 소속된 사회 안에서 위험에 있는 집단이나 억압받고 있는 개개인들이나 집단의 사람들을 위해 또는 사회적 경제적 약자 편에 서서 필요한 정보, 서비스 그리고 자원에 대한 접근, 기회의 평등, 의사결정과정으로의 의미 있는 참여를 보장할 수 있는 공평한 조직 나아가 지역을 건설하고 운영하는 것으로 집약될 수 있으며 이것은 구체적으로 지역사회의 역량을 강화한다는 것을 의미한다. 결국, 사회적 소외계층이나 약자들을 대신해서 그들에 대한 불공평을 제거하려는 제반 사회적 변화노력들은 지역사회의 역량강화를 통해서 구체화될 수 있다. 사회복지사들이 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 지역사회 역량강화에 대한 영향력은 다음과 같이 구분할 수 있다.

첫째, 지역사회구성원들이 사회, 경제적 차별을 받게 하는 제 현상을 보다 쉽게 이해할 수 있도록 도우며 그 극복방안에 대한 유용한 정보를 제공할 수 있는 영향력

둘째, 지역사회의 모든 구성원들이 정당한 사회 경제적 혜택을 받을 수 있음으로 인

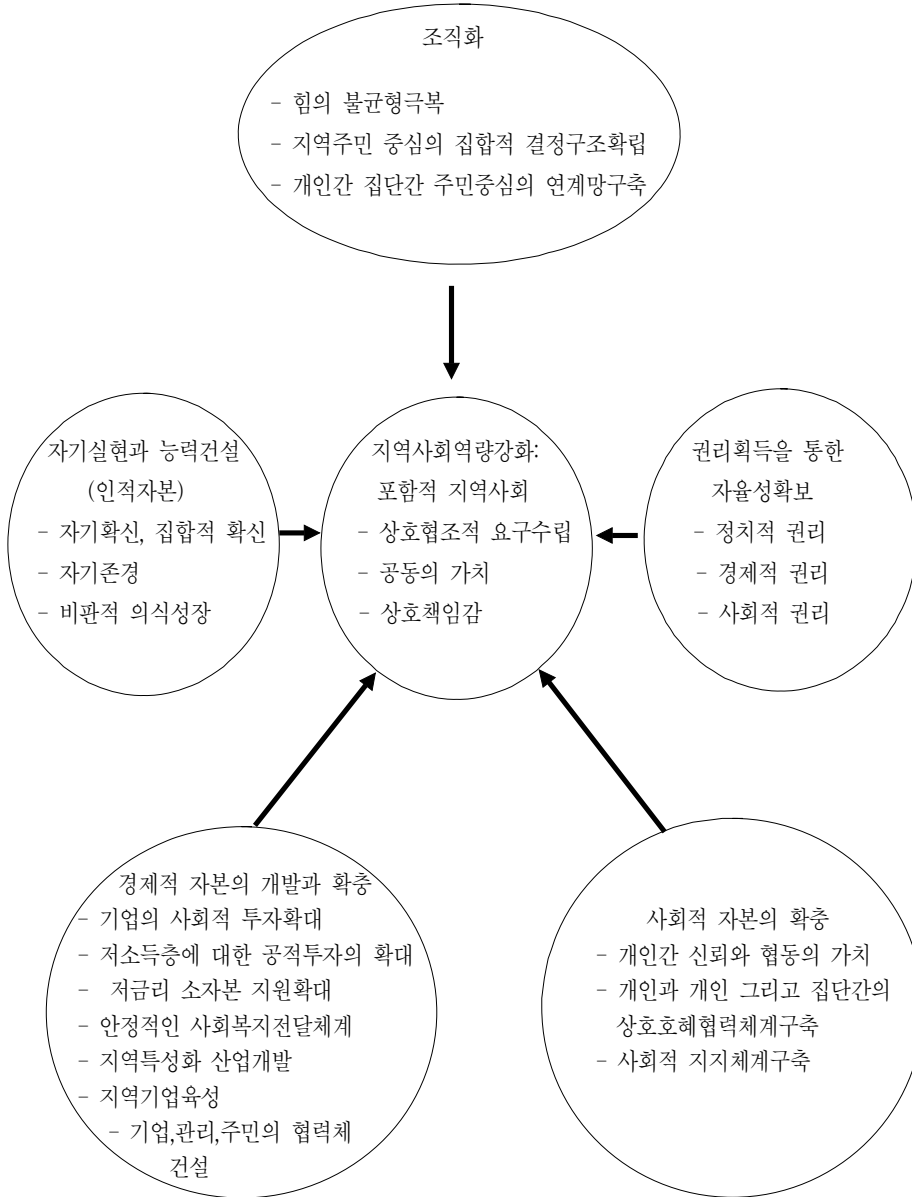
해 그들의 복지를 증진시킬 수 있는 영향력

셋째, 보편적 인간으로서의 권리와 지위를 박탈당하거나 그러한 권리로부터 지역사회로부터 배제되어 있는 사회소외계층을 위한 차별적 분배를 위한 영향력

사회복지사들의 위와 같은 영향력을 행사하기 위해서 나아가 지역사회의 역량을 강화시키기 위하여 다음과 같은 능력의 강화가 필수적이라고 보여진다. 첫째, 지역에 대한 철저한 분석과 이해가 필요하며 둘째, 다양한 지역의 욕구와 문제를 집단적으로 다루기 위해 필요한 기술과 힘을 개발하는 것이 필요하고 셋째, 지역주민들의 협력자로서 사회복지사들은 경제적 세계화의 정황 속에서 인간의 욕구를 충족시킬 수 있는 전략을 실행하고 계획하고 분석하기 위해서 반드시 경제적 원칙이나 경제현상이나 과정에 관한 지식을 가지고 있어야 한다. 지역의 역량의 역량을 증진시킬 수 있는 실천 방안뿐만 아니라 사회적 차별을 받는 계급이익의 분석을 위한 분석적 도구를 제공해주는 정치경제에 관한 개념적 틀은 현재의 정치적 환경 하에서 사회복지사들의 문제해결능력을 강화시킬 수 있는 힘을 제공해준다고 할 수 있다.

VII. 결론

지역사회의 역량강화는 현재 지역복지측면에서 핵심적인 화두로 떠오르고 있는 지역중심의 사회복지전달체계의 확립과 이에 따른 지역중심의 복지계획의 실현이라는 과제 안에서 지역중심의 사회문제해결을 위한 토대와 도구를 제공할 수 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 결론적으로 지역사회 역량강화는 첫째, 지역사회구성원들의 권리회복과 증진을 통한 자율성확보에 의해서 둘째, 사회적 자본의 개발과 확충을 통해서 셋째, 지역조직화를 통해서 넷째, 경제적 자본의 개발과 확충을 통해서 그리고 다섯째, 인적자본의 확충 즉, 자기확신과 집합적 확신에 따른 자체적인 능력건설을 통해서 가능하다고 보여지며 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



<그림 3> 지역사회 역량강화

참 고 문 헌

- 김미옥 · 김희성 · 이민영. 2005. “장애인의 임파워먼트 과정에 관한 연구” 『한국사회복지학』 57: 31-60.
- 김인숙 · 우국희. 2002. “사회복지사가 인식하는 임파워먼트의 의미에 관한 질적 연구” 『한국사회복지학』 49: 34-61.
- 김희성. 2004. “빈곤가정 청소년의 자립준비에 대한 임파워먼트의 매개효과 연구” 『한국사회복지학』 56: 135-157.
- 박현식 · 김세원. 2006. “지역자활사업의 임파워먼트 확립을 위한 개선방안” 『한국지역사회복지학』 18: 387-110.
- 전광현. 2006. “지역사회자원동원 및 활용방안에 관한 소고” 『한국지역사회복지학』 18: 111-132.
- 지은구. 2003. 지역복지론. 청목출판사.
- 최영민. 2004. “정신장애인 자원봉사 프로그램의 임파워먼트 효과” 『한국사회복지학』 56: 89-112.
- Abramson, L. V., Seligman, M., and Teasdale, J. D. 1978. Learned helplessness in humans: Critique and reformulation. *Journal of Abnormal Psychology*, 87, 49-74.
- Aldrich, H. E. 1979. *Organizations and environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Arnestein S. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planner*, 35(4), 216-24.
- Blau, P. 1964. *Exchange and power in social life*. New York: Wiley.
- Bourdieu, P. 1983. Forms of capital. In J. C. Richards(ed.), *Handbook of theory and research for sociology of education*. New York: Greenwood Press.
- Briggs, X. S. 1998. Forthcoming. Brown kids in white suburbs: Housing mobility and the multiple faces of social capital. *Housing Policy Debate* 9:1.
- Brueggemann, W. G. 2002. *The practice of macro social work* (2nd ed.). Belmont, CA: Brooks/Cole.
- Cohen, D. and Prusak, L. 2001. *In good company. How social capital makes*

- organizations work*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Coleman, J. C. 1988. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Emery, F. E. and Trist, E. L. 1965. The causal texture of organizational environments. *Human Relations*, 18, 21-32.
- Evans, S. M. and Boyte, H. C. 1986. Free space: The sources of democratic change in America. New York: Harper & Row.
- Figueria-McDonough, J. 1991. Community structure and delinquency: A typology. *Social Service Review*, 65, 68-91.
- Forester, J. 1999. *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning process*. Cambridge, MA: M.I.T.
- Fukuyama, F. 1999. *The great disruption: Human nature and the reconstitution of social order*. London: Profile Books.
- Hanifan, L. J. 1920. *The community center*. Boston: Silver Burdett.
- Hanifan, L. J. 1916. The rural school community center. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 67, 130-138.
- Hardina, D. 2002. *Analytical skills for community organization practice*. New York: Columbia University Press.
- Jacobs, J. 1961. *The death and life of great American cities*. New York: Random.
- Kahn, S. 1978. *How people get power*. New York: McGraw-Hill.
- Kahn, S. 1995. Community organization. In *Encyclopedia of social work* (19th Ed.). Washington, DC: NASW Press.
- Key, L., Schwartz, A., Vidal, A., and Bratt, R. 1996. Networks and nonprofits: Opportunities and challenges in an era of federal devolution. *Housing Policy Debate* 7(2): 21-28.
- Kramer, R. M. and Specht, H. (Eds.). 1975. *Reading in community organization practice* (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Macgillivray A. and Walker, P. 2000. Local social capital: Making it work on the ground. In S. Baron, J. Field, and T. Schuller(Eds). *Social capital*. London:

- Oxford University Press.
- Mondros, J. and Wilson, S. 1994. *Organizing for power and empowerment*. New York: Columbia University Press.
- Pecukonis, E. V. and Wenocur, S. 1994. Perceptions of self and collective efficacy in community organization theory and practice. *Journal of Community Practice*, 1(2), 5-21.
- Putnam, R. D. 1995. Bowling Alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6:1, 65-78.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone: The collapse and revival of american community*. New York: Simon and Schuster.
- Rapp, C., Shera, W., and Kisthardt, W. 1993. Research strategies for consumer empowerment of people with severe mental illness. *Social Work*, 38(6), 727-36.
- Rubin, H. and Rubin, I. 2001. *Community organizing and development* (3rd Ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Shionoya, Y. 2005. *Economy and morality*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Staples, L. 1990. Powerful ideas about empowerment. *Administration in Social Work*, 14(2), 29-42.

Abstract

Community and Empowerment

Ji, Eun-Gu

The main purpose of this study is to find a possible structure to empower the community on the theoretical and practical background of community welfare practice. Further, this study seeks for the duty and role of social worker to empower the community. The conclusions of this study are the followings.

First, the community empowerment is possible to build through self awareness about problems to solve and the environments surrounding the community and gaining of self- autonomy of community members.

Second, it is possible that empowerment of the community is built through development and expansion of social capital such as trust and network based on advanced social welfare delivery system.

Third, building community empowerment is possible through development and expansion of human capital based on not only self- efficacy and group efficacy but self-capacity building.

Fourth, the community empowerment is possible to set up through development and expansion of economic capital.

Finally, it is possible that empowerment of the community is basically through community organizing.

Keywords: community, social capital, community empowerment, empowerment, community organization

[논문투고일 : 2006. 4. 27, 논문심사일 : 2006. 5. 8, 심사완료일 : 2006. 5. 24]