

# 지역사회복지관점에서 로컬거버넌스 특성 분석: 광주 푸른길 사례를 중심으로

## Local Governance from the Perspective of Community Welfare: Focusing on 'Gwangju Greenway' as a Case

심미승  
전남대학교 행정학과

Mi-Seung Shim(msshim@chonnam.ac.kr)

### 요약

최근 지역사회가 직면한 문제를 해결하기 위하여 지역주민의 참여, 지역사회 이해관계자들의 네트워크, 그리고 이들의 파트너십에 주목하고 있다. 이는 지역사회문제 해결기제로서 로컬거버넌스의 특성을 활용한 것이다. 이에 본 연구는 광주 푸른길 사례를 중심으로 지역사회복지 관점에서 로컬거버넌스 특성 분석을 시도하였다.

지역사회 문제해결에 있어 지역주민의 참여는 스스로 문제해결에 참여하고 지역사회 구성원과 소통을 통해 더 나은 해결방안을 찾아나감으로써 주민역량을 강화시킨다. 무엇보다 지역주민 참여의 질을 높이기 위해서는 지방정부의 복지정책 입안사항 및 지역사회복지계획 수립과정에 적극적으로 참여하는 등 지방정부와 지역주민간의 네트워크 및 연대의 방안을 모색해 나가야 한다. 광주 푸른길은 지역사회 구성원들이 삶의 질 향상을 위해서 공동의 연대감을 갖고 사회적 상호작용을 통해 지역사회 내의 문제를 함께 해결하면서 지역사회에서의 공공선에 대한 가치를 실현한 지역사회복지의 사례라고 할 수 있다.

■ 중심어 : | 로컬거버넌스 | 지역사회복지 | 광주 푸른길 |

### Abstract

Community recently pays attention to participation, network, and partnership of local residents and community stakeholders for the purpose of solving community problems and issues. This is the typical characteristics of local governance as an institutional setting to solve the problems which communities face with. The aim of this study is to attempt an analysis of local governance from the perspective of community welfare. To do that, it especially focuses on 'Gwangju Greenway' as a case.

Participation of and communications among local residents strengthen their community's capabilities to deal with problems and seek better solutions. Above all, networking and cooperation between local government and local residents are required to improve the quality of local residents' participation at the process of planning and policy-making in the area of community welfare. 'Gwangju Greenway' is a good example of community welfare in that local residents actively seek to solve their own problems and realize common good within their local community through the improvement of social interaction and solidarity among local residents, thus resulting in good quality of life.

■ keyword : | Local Governance | Community Welfare | Gwangju Greenway |

\* 이 논문은 전남대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음

접수일자 : 2016년 08월 01일

심사완료일 : 2016년 08월 22일

수정일자 : 2016년 08월 22일

교신저자 : 심미승, e-mail : msshim@chonnam.ac.kr

## I. 서론

최근 지역사회문제 해결기제로서 로컬거버넌스가 주목되고 있다.

저출산 고령화현상에 따라 변화하는 지역주민의 복지욕구에 효율적으로 대응할 수 있는 지방정부의 역할이 무엇보다 중요시 되고 있으며 이에 따라 지역사회복지의 영역이 확대 되고 있다. 지역사회복지는 지역주민의 필요와 욕구를 정확하게 파악하여 효과적으로 대응할 수 있는 복지서비스를 제공하는 것을 말한다. 이를 위해서 지역주민의 자발적 참여를 바탕으로 지방정부·시민단체·전문가 및 지역주민과의 연계 및 협력을 필요로 한다.

사회가 다원화되면서 공동의 사회문제 해결에 있어서 시장, 시민사회, 전문가, 지역주민 등 다양한 이해관계자들이 참여하는 거버넌스가 중요하게 부각되고 있다. 거버넌스는 분석 수준에 따라 다층적으로 적용되며, 그중 로컬 거버넌스(local governance)는 지역적 수준의 범위에서 형성되는 거버넌스라 할 수 있다.

로컬거버넌스는 지역사회 차원에서 자신들의 삶과 관련된 중요한 의사결정과정에 참여하고 주요 이해관계자들과 상호협력을 통하여 지역사회문제를 해결해 나가는 기제이다. 따라서 로컬거버넌스는 지역주민의 일상적이고 구체적인 필요와 욕구에 부응할 가능성이 크다. 이런 점에서 로컬거버넌스는 지역사회 이해관계자들의 광범위한 참여, 즉 지역주민의 참여를 전제로 공동의 사회문제를 해결해 감으로써 지역주민의 삶의 질 향상 및 공동체의 회복을 위한 지역사회복지와 상당부분 연결된다.

광주 푸른길은 경전선 도심철도구간의 이설에 따른 폐선부지에 푸른길 조성 등 지역주민의 요구와 참여로 만들어진 도심공원이다. 지방정부가 사업계획을 세워 추진하려던 도심폐선부지의 활용방식에 지역주민 및 시민단체가 구체적으로 참여하였으며, 관련된 문제해결을 위해 정부, 지역주민, 시민단체, 전문가 집단 간 활발한 의사소통과 합의의 구조가 작동한 사례이다[1].

이렇듯 광주 푸른길은 지역사회문제 해결기제로서 로컬거버넌스의 특성을 살린 것으로 지역주민의 필요

와 욕구에 대응한 지역사회복지 사례로 이해할 수 있다. 본 연구는 광주 푸른길 사례분석을 통해 지역사회복지관점에서 로컬거버넌스 특성을 분석하고자 한다. 이를 통해 지역의 특성에 맞는 로컬거버넌스의 발전과 지역사회복지 향상을 위한 정책적 대안을 모색하고자 한다.

## II. 지역사회복지관점에서 로컬거버넌스

### 1. 로컬거버넌스

거버넌스는 과거 전통적 정부패러다임에 대한 새로운 시각과 전환을 나타내는 개념으로 학문적 분야와 관심영역에 따라 다양하게 제시되고 있다. Frahm and Martin(2009)의 개념에 따르면 거버넌스 패러다임 하에서 정부는 공공정책이나 서비스를 전달하는 다양한 행위자 중의 하나로서 간주되며, 정부·비영리부문·시장부문·시민사회조직 등의 주요 행위자간의 관계는 수평적 네트워크를 특징으로 한다.

정부패러다임 하에서 제한적이었던 시민참여는 거버넌스 패러다임에서 공공정책 결정과정의 능동적인 이해관계자인 직접참여자로서 중요한 행위자로 간주된다. 또한 거버넌스 패러다임에서의 정책은 지역사회문제를 해결하기 위한 것으로 다양하고 탈집권적인 지역사회에 민감하게 반응한다는 것이다. 따라서 거버넌스는 기존의 정부(government) 개념과 달리 지역사회 문제를 해결하기 위한 수단으로서 참여와 네트워크를 강조하며, 주요 행위자들간의 상호협력과 조정기제로 이해되고 있다.

로컬거버넌스는 지방정부 수준에서 구현되는 거버넌스로 지역의 사회적 목적달성을 위해 다양한 이해관계자간 교류, 협의, 합의 등 상호작용을 촉진하는 추진체계이다. 이로써 지역사회 발전에 지역구성원의 참여와 합의를 중시하며 지역발전의 자원을 보유하고 있는 이해관계자의 참여를 강조한다[2].

Stoker(1998)는 로컬거버넌스를 지방정부의 권력을 바탕으로 한 지역의 통치가 아닌 지방정부, 민간기업, 지역주민, 시민단체 등이 협력과 상호의존적인 환경

을 형성하여 지역사회의 발전과 지역사회 공공의 문제 해결을 위해 공식적·비공식적 네트워크를 통해 활동하는 것으로 설명하고 있다[3].

이러한 로컬거버넌스는 지방자치가 성숙해 가면서 과거 지역사회의 중요 정책결정에서 배제되었던 지역주민들이 지역사회의 문제를 주민 스스로 해결하려는 노력들에서 활성화되고 있다. 로컬거버넌스는 지역을 기반으로 지역내 다양한 구성원들의 참여와 협력으로 공공의 지역사회 문제를 해결하고자 한다. 거버넌스적 행동원리와 실천성을 중요시하고 다양한 이해집단의 참여를 강조하는 지역사회에 로컬거버넌스의 운영방식을 주목할 필요가 있다[4][5].

기존의 연구들에서 논의되고 있는 로컬거버넌스의 특징은 다양한 주체들의 참여, 지속적인 상호협력, 의사결정 과정상의 개방 등이 제시되고 있다[3]. 또한 로컬거버넌스의 구성변수로서 이도형(2004)은 지역환경여건, 지방자치단체의 의지, 민간부문의 참여, 파트너십에 바탕을 둔 네트워크를 들고 있으며, 박기관(2009) 역시 지역환경여건, 참여와 협력, 네트워크, 다양한 이해집단의 역량 및 사회적 자본의 중요성을 로컬거버넌스의 활성화 조건으로 역설하고 있다. 김형양(2004)은 민간부문과 공공부문의 신뢰, 파트너십, 시민단체의 내부역량, 지방자치단체의 행정 및 재정적 지원 등을 들고 있다.

우리사회는 참여민주주의의 확산으로 정부가 주도하는 시대에서 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스 시대로 점차 변화해 가고 있다. 이에 따라 지역적 수준에서 지역주민들의 역량강화를 통해 지역사회 운영의 새로운 대안으로 로컬거버넌스가 제시되고 있다. 이는 거버넌스가 지역사회의 운영을 넘어 지역사회 민주주의 체제로의 발전을 위한 실천적 학습으로서 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다[4].

## 2. 지역사회복지

최근 우리 사회가 성장 중심에서 성숙 중심의 사회로 변화해 가면서, 일 중심에서 일과 삶의 균형을 강조하는 사회로 전환되고 있다. 지역주민의 필요와 욕구에 대응하는 복지서비스를 제공하기 위해 지역사회에 대

한 관심과 참여도 증가하고 있다. 지역사회는 개인이나 집단의 생활 터전으로 개별화된 다양한 정책들이 주민들에게 구체적으로 제공되는 곳이면서 주민 스스로 자신들의 문제를 해결해 나가는 장이다.

Netting et al.(1999)은 지역사회는 일정한 생활권역 내에서 지역주민들의 상호부조, 공동운명, 유대감 등 사회적 상호작용을 통해 이루어진다고 하였다. 따라서 지역사회 구성원들은 일정한 지리적 영역 안에서 사회적 상호작용을 통하여 공동의 연대감을 갖추고 있다. 또한 지역사회 내의 문제를 함께 해결하면서 지역의 공공선을 실현하며 이를 통해 지역사회를 견고히 만들어 간다. 이러한 지역사회를 적절하게 활용한 사회복지의 실천이 바로 지역사회복지이다[6].

최일섭·류진석(2002)은 사회복지와 비교하여 지역사회복지의 지역성을 우선적으로 강조한다. 지역사회복지의 지역성을 바탕으로 지역사회 구성원 개개인의 문제를 지역사회의 문제로 인식할 때, 지역의 문제에 공감하는 지역주민·지역조직·지방자치단체의 참여와 협력을 바탕으로 지역의 사회자원을 활용하여 지역사회에서 해결해 나간다.

또한 지역사회복지는 사회보험이나 공공부조 등의 사회복지에 대한 거시적 접근보다는 지역주민들의 생활상 욕구에 근거하여 지역사회의 현안문제에 개입하게 된다. 이러한 지역사회 현안문제 해결을 위해 지역의 사회자원을 유기적으로 연계하여 활동함과 더불어 필요한 사회자원을 만들어 내는 역할을 담당하게 된다. 지역사회복지의 사회복지의 지역적 실천을 의미하기 때문에 지역 주민들의 삶의 질에 관여하는 사회복지의 구체적인 행동이라 할 수 있다[7].

지역사회복지의 일정한 지역사회 내에서 지역주민의 생활문제를 지역사회 구성원과 주민이 함께 지역사회의 공식적이고 비공식적 자원을 활용·개발하여 해결하거나 예방하는 다양한 노력들이라고 할 수 있다. 여기서 지역주민의 생활문제는 단순한 협의의 사회복지 서비스로부터 지역주민의 생활과 밀접하게 관련된 다양한 영역들, 예를 들면 보건·의료 영역, 안전·교통, 고용·지역산업, 주거환경, 정보, 교육·사회참가 등의 포괄적인 영역까지 점차 넓어지고 있다[8].

지역사회복지를 구성하는 원리로 정상화, 주민참여, 네트워크를 들 수 있다[6][8]. 먼저 정상화의 원리는 지역사회 구성원은 특별한 욕구의 유무에 관계없이 일정한 지역에서 같은 시기에 더불어 살아가는 이웃으로서 이상적인 공동체를 만들어 가는 지역사회복지의 이념적 기반이다.

둘째, 주민참여의 원리로 지역사회에서 주민은 단순히 서비스를 제공받는 서비스 이용자로서 뿐만 아니라 동시에 서비스 제공자로서의 양면성을 지닌다. 지역사회는 사회문제 발생의 장이기도 하지만 해결과 예방을 위한 장이므로 주민참여는 이러한 양면성을 실천하는 방법이다. 주민참여는 주민의 욕구과악과 더불어 주민이 사회의 주인공으로서의 주체성을 가질 수 있게 하는 것으로 주민참여 없는 지역사회복지는 존재하지 않는다.

셋째, 지역사회복지의 네트워크의 원리는 사회적 상호관계에 대한 조직화로 사회의 보건·의료·복지의 연계 및 이용자들의 조직화를 필요로 한다. 다양한 욕구를 가진 주민은 사회의 서비스 공급체계와 이용체계의 네트워크를 통해 원하는 서비스를 제공받아야 한다. 이를 위해 사회복지 공급체계와 이용체계의 조직화 및 네트워킹이 필요하다.

### 3. 지역사회문제 해결기제로서 로컬거버넌스에 대한 선행연구 검토

사회가 복잡해짐에 따라 지역사회가 직면하게 된 문제는 지방정부, 기업, 그리고 비영리조직간 문제해결을 위한 상호간의 긴밀한 협조를 요구하고 있다. 지역사회는 지역주민들이 공공문제를 인식하고 사회의 공공선을 실현하기 위한 것으로 지역사회 이해관계자간의 협력적인 의사결정을 위한 메카니즘의 구축을 필요로 한다[9][10].

지역사회에서 이러한 거버넌스가 원활히 구축되고 운영되고 있는가는 지역사회 이해관계자들 상호간에 자율적으로 협력체계를 구성하고 운영하고 있는가와 직결된다. 즉, 로컬거버넌스는 지방정부가 사회의 다양한 이해관계자들을 효과적으로 정책과정 속에 포용하여 지역의 공공선을 추구하고 있는가의 능력으로

대별될 수 있다. 특히 로컬거버넌스에 주목하는 것은 지역공동체의 주체들이 공통의 관심사에 대해 참여와 협력을 기반으로 지역사회 발전의 중심적 역할과 촉매 작용을 하고 있기 때문이다.

최근 사회의 문제해결을 위한 분석은 로컬거버넌스 패러다임을 통해 이루어지고 있다. 우리나라에서는 2000년대에 들어와 실제적인 지역문제 해결을 위해 로컬거버넌스의 실증분석이 축적되고 있다. 예를 들어, 김환철·김세훈(2007)은 경기도 의정부시의 미군 반환기지 활용 정책 사례를 통해 로컬거버넌스 형성의 문제점 및 영향요인을 분석하였다. 네트워크 관점에서 로컬거버넌스의 개념을 정의하고 의정부시 미군 반환기지 활용정책에 참여자로서 지방정부·시민·비영리단체 등의 행위자들이 다각적으로 관여하고 있는 것으로 파악하였다. 무엇보다 성공적인 로컬거버넌스가 형성되기 위해서는 시민단체의 적극적인 참여와 함께 자체적인 분석능력 및 대안 생산능력이 중요한 요인임을 지적하고 있다[11].

이동규·하민지(2013)[12]는 대전광역시 대덕구의 주민참여예산제도 사례를 중심으로 주민참여예산제도를 전통적 정부운영 방식이 아닌 거버넌스적 관점에서 분석하고 있다. 주민참여예산제도는 지역을 중심으로 주민·정부·의회가 함께 지역 예산의 우선순위를 정하는 것으로 예산편성에 대한 새로운 방식이라 할 수 있다. 특히, 주민참여예산제도는 단순히 하나의 제도가 아니라 지역주민들이 직접 지역공동체의 의사결정에 참여하는 하나의 문화라는 인식 전환을 주장하면서 예산편성과정에서의 주민참여를 활성화하는 노력이 필요함을 지적하고 있다.

조승현·강윤철·김경모(2007)[13]의 연구는 전주천 자연형 하천 조성사업이라는 지역사회문제를 해결하는 과정을 통해 협력적 로컬거버넌스의 형성 요인을 분석하였다. 전주시 자연형 하천 조성사업과 관련해 정책행위자들 사이에 대립과 갈등이 표출되었지만 동등한 사업주체로서 네트워크를 형성해 가면서 협력관계로 나아가는 사례를 설명하였다. 이를 통해 참여와 협상 및 사실중심의 정보교환과 합의는 지역 사회 문제를 해결해가는 성공적인 로컬거버넌스의 형성 요인임을 기술

하였다.

홍성만·유재원(2004)[14]은 지역주민들의 자발적 협력을 통해 수질개선에 성공한 대포천 사례를 거버넌스 시각에서 분석하였다. 대포천 사례의 문제해결방식은 지방정부와 지역주민 등 정책행위자들의 자발성, 네트워크, 협력에 기초하고 있음을 알 수 있다. 또한 공동목표의 달성에 장애가 되는 불신이나 집단행동 등의 딜레마 문제를 해결하는 과정에서는 정책행위자들간 즉, 지방정부와 지역주민은 수질개선을 위해 협력적 파트너십을 형성하였음을 밝히고 있다.

문헌연구는 최근 지역사회가 직면한 문제를 해결하기 위하여 지역주민의 참여, 지역사회 이해관계자들의 네트워크, 그리고 이들의 파트너십에 주목하고 있다. 이는 지역사회문제 해결기제로서 거버넌스의 특성을 설명해 준다. 즉 지역주민의 참여는 개인 간의 단절을 해소할 뿐만 아니라 거버넌스 형성에 중요한 공동의 인식을 형성하게 함으로써 민주적 거버넌스에 필요한 요소로서 작용한다. 이와 더불어 실제적인 지역문제는 지역사회 정책행위자들 간의 협력적인 네트워크 및 사회의 공공선을 실행하기 위한 이들의 파트너십을 통해 해결되고 있음을 주지하고 있다.

지역주민의 필요와 요구를 정확하게 파악하고 효과적이고 대응적으로 복지서비스를 제공하기 위해서는 지역사회 이해관계자들, 즉 지방정부·시민단체·전문가·지역주민의 연계와 협력이 필요하다.

본 연구는 광주 푸른길을 중심으로 지역사회문제 해결기제로서 지역사회복지 관점에서 로컬거버넌스의 특성을 분석하고자 한다. 광주 푸른길은 경전선 광주구간이 폐선 된 후 폐선 철도 부지에 지역주민이 참여하여 조성한 도시공원이다. 광주 푸른길은 지역사회 구성원들이 삶의 질 향상을 위해서 공동의 연대감을 갖고 사회적 상호작용을 통해 지역사회 내의 문제를 함께 해결해 나간 지역사회복지의 실천사례로 볼 수 있다. 연구의 분석틀은 선행연구에서 도출된 주민참여, 네트워크, 파트너십의 관점에서 광주 푸른길을 분석하는 것이다. 이를 통해 지역사회복지 향상을 위한 로컬거버넌스의 방향을 모색하고자 한다.

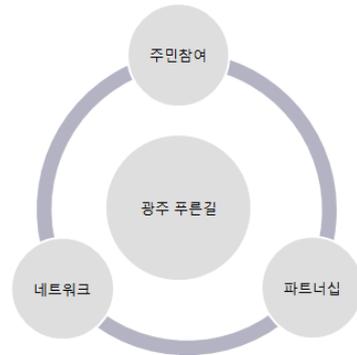


그림 1. 지역사회복지관점에서 로컬거버넌스 특성 연구분석 틀

### III. 지역사회복지관점에서 광주 푸른길 분석

광주 푸른길은 광주시가 사업계획을 세워 추진하려던 경전선 도심철도 폐선부지의 활용방식에 대해 폐선부지 인근의 지역주민이 참여하면서 시작된다. 지역사회 구성원들이 지역사회 공동체의 문제에 대해 직접 참여하고, 활용방안에 대한 대안을 제시하고, 대안의 실현을 위해 공동으로 노력하였다는 점에서 지역사회복지의 실천사례를 보여준다고 할 수 있다. 이러한 경전선 도심철도 구간의 이설과 폐선부지의 푸른길 조성 등 지역사회 문제해결을 위해 지방정부, 전문가집단, 시민단체, 기업 등의 활발한 의사소통 통로와 협의구조가 작동되어 광주 푸른길이 탄생되었다.

광주 푸른길과 관련된 연구들<sup>1)</sup>은 주로 폐선 부지를 활용한 도시설계 및 공원의 공간구조 특성 등 건축학적 관점에서 도심재생에 접근하고 있으며, 최근 사회과학적 관점에서 광주 푸른길의 진행되는 과정을 갈등 관리 관점에서 분석한 연구가 존재한다. 본 연구는 지역사회 구성원들의 삶의 질 향상을 위한 지역사회복지관점에서 광주 푸른길이 보여주는 로컬거버넌스의 특성을 분석하는데 목적을 두고 있다.

1) 광주 푸른길과 관련하여 연구들이 진행되었다. 주로 건축학적 관점에서 도심재생에 접근한 연구들(이현준, 2014; 장은주, 2013; 정영범, 2014; 최재은, 2011)이며, 최근 사회과학적 관점에서 분석한 연구로는(김선경·이민창, 2014)을 들 수 있다.

### 1. 광주 푸른길 사례개요

광주 푸른길은 경상도와 전라도를 잇는 경전선 철도의 부지였던 곳으로 경전선이 광주 도심을 관통하여 지나가는 것 때문에 교통체증·열차사고·도시발전의 단절·소음 및 진동으로 인한 지역주민들의 생활불편 등 지역사회의 성장을 저해하는 요인으로 작용해왔다. 철도청은 광주시민들의 오랜 기간에 걸친 요구<sup>2)</sup>를 받아들여 1990년에 도심철도를 외곽으로 이설하기로 결정하였다. 1995년 철도이설공사가 착공된 이후 남겨진 폐철도 부지의 활용방안을 놓고 광주시와 지역주민 및 환경단체 사이에 끊임없는 논란이 존재하였다.

1998년 2월 폐선부지 지역주민 300여명이 폐선부지에 자전거도로 설치, 녹지조성 및 공원을 요청하는 청원서를 광주시 의회에 제출하였다. 2000년 8월 광주역과 여수역을 잇던 10.8km의 철길이 폐선되었고, 도심철도 폐선 이후 공원과 계획이 수립되면서 철도부지의 활용방안을 둘러싸고 광주시와 지역주민을 포함한 시민단체와의 갈등이 발생하였다.

광주시는 폐선 철도부지를 순환전철 등 지하철 1호선 이후 대안노선으로 활용하는 경전철 방안을, 환경단체 및 지역주민들은 공원으로서의 ‘푸른길’을 제안함으로써 대립양상을 보였다. 지역주민들은 광주시와의 3년여간의 갈등 속에서 폐선부지의 공원을 위해 자발적으로 서명활동을 펼쳤으며, 지역전문가, 민간단체, 지역주민 등은 푸른길을 실현시키기 위한 다양한 활동을 진행하였다. 이후 2003년부터 2013년까지 지역주민의 참여로 7.9km의 푸른길공원이 완성되었다<sup>1)</sup>[15]. 이러한 도심철도 폐선부지의 푸른길공원 조성과정을 정리하면 다음 [표 1]과 같다.

표 1. 폐선부지의 광주 푸른길 조성과정

시 기	추진 내용
1998.02.	폐선부지 주변 주민 300여명이 광주광역시의회에 녹지 조성·공원·자전거도로 등을 요청하는 청원서 제출

2) 1974년 10월부터 주민들이 제기한 철도이설의 주요내용은 경전선은 남평에서 호남선 노안으로 직결하는 철도를 신설하고 경전선 남평-효천간(6km)은 무연탄 단지인 입선으로 존치·활용하며, 사람들의 통행이 잦은 효천-광주역-송정리간 철도(23km)를 철거할 것을 철도청에 요구하였다.

2000.08.10	도심철도 폐선 10.8km(광주역~남광주역~동성중~효천역)
2000.12.20	폐선부지 활용 기본 및 실시계획 운영발주
2002.03.27	폐선부지 푸른길 가꾸기 운동본부 결성
2002.05.07	도시관리계획시설(공원) 지정고시(광고 43호)
2002.06.26	도시근린공원 조성계획 수립결정고시(광고 74호)
2002.10.14	푸른길공원 조성공사 착공
2013.01.01	광주 푸른길공원 시민참여 관리운영 조례 제정
2013.02.	푸른길공원 조성 완공(7.9km)

출처: 최재은, 2011, p.56. 바탕으로 재구성

### 2. 광주 푸른길 분석

#### 2.1 주민참여

광주 푸른길은 지역주민들의 적극적인 제안과 추진으로 이루어졌다. 지역주민들은 공청회, 토론회, 시위, 서명운동 등을 비롯한 다양한 방법으로 푸른길 사업에 참여하였다. 처음 경전선 도심철도구간의 이설과 폐선부지의 활용에 대한 논의는 지역주민들의 자발적이고 주도적인 참여로 만들어졌다. 이후 폐선부지를 공원으로 활용하자는 시민단체의 의견수렴 및 정책제안, 푸른길 운영에 시민단체 및 지역주민의 적극적인 참여의 관심 등을 통해 광주 푸른길 사업의 주민참여를 분석할 수 있다[16].

광주 푸른길 조성에 있어서 지역주민 및 시민들의 자발적 참여는 도심철도 폐선부지 결정에서부터 푸른길공원 조성, 그리고 푸른길공원 관리까지 크게 3시기로 나눌 수 있다[1].

제1기는 1998년부터 2000년까지 갈등과 대립의 시기로 구분된다. 이는 1998년 폐선부지 지역주민 300여명이 광주시의회에 녹지조성·공원·자전거도로 등을 요청하는 청원서를 제출하는 것으로 시작하여, 시의회·시민단체·전문가·지역주민이 참여하여 ‘푸른길가꾸기 시민회의’가 조직화되었던 2000년까지로 구분하고 있다. 지역주민을 비롯한 시의회·시민단체·전문가의 참여를 중심으로 ‘도심철도 폐선부지 활용을 위한 위원회’가 구성되었고 폐선부지 활용방안에 대한 시민대토론회가 개최되었으며, 경전철반대 폐선부지 푸른길 가꾸기 서명운동 및 시민한마당 등의 참여활동이 이루어졌다. 이렇듯 제1기는 도심철도 폐선 이후 공원과 계획이 수립되면서 철도부지의 활용방안을 둘러싸고 경전철 방안을

주장하는 광주시와 지역주민간의 갈등과 대립의 시기로 대변된다.

제2기는 2002년부터 2012년까지로 상생과 협력의 시기라 할 수 있다. 2002년 시민환경단체 및 관련전문가 23명이 모여서 폐선부지 푸른길가꾸기 간담회를 개최하면서, 푸른길공원을 범시민 참여운동으로 확대·전개하였다. 푸른길운동본부는 지역주민, 시민단체, 전문가를 중심으로 푸른길공원의 주민참여를 목적으로 2002년 3월 결성되었다. 푸른길운동본부는 도시계획·환경·생태·조경·건축 등 푸른길공원 조성과정에서 검토되어야 할 분야에 대해 전문가를 배치하고, 전문가들은 푸른길공원 설계 및 조성을 분석하면서 푸른길공원 조성과정에서 시민참여가 가능한 부분을 제시하였다[17]. 특히, 지역주민을 중심으로 푸른길가꾸기 자원봉사단 발족, 푸른길 어린이지킴이 선언, 시민이 설계하는 참여의 숲, 푸른길 내나무심기 및 나눔의 숲 조성 등은 지역주민의 자발적 요구와 참여로 만들어졌다.

예를 들어, ‘푸른길100만그루헌수운동’은 지역주민 및 시민들이 자발적으로 헌수기금을 모금하고, 헌수자가 직접 나무를 심는 방식으로 진행하면서 지역민이 푸른길공원의 설계 및 조성활동에 직접 참여하는 모습을 보였다. ‘참여의 숲’<sup>3)</sup>은 푸른길공원의 일부구간을 지역주민이 책임지고 완성하는 것으로 지역주민이 직접 나무의 종류를 결정하고 조경 등의 설계에 자발적으로 참여한 전국 최초의 시민참여형 도심지 공원조성 사례로 평가받고 있다[18].

제3기는 2012년 이후로 푸른길이 조성된 후 푸른길공원 관리에 관한 것으로 지역주민 주체의 생태문화적 푸른길 만들기에 초점을 두고 있다. 지역주민의 참여로 만들어 낸 푸른길이 지역주민과 더불어 함께 살아가기 위한 지역공동체로서의 역할 시기라 할 수 있다. 특히 푸른길공원 관리에 대한 방향은 도시숲·사람·마을을 잇는 생태문화적 푸른길을 지향한다(사단법인 푸른길 2015 정기총회 자료집, 2015). 구체적으로 도시숲을 잇

는 푸른길은 지역민 스스로 푸른길을 관리하고 푸른길의 생태적 건강성을 확보하는 것이다. 사람을 잇는 푸른길은 지역주민들이 표출하고자 하는 다양한 행위의 장으로서 지역주민들을 엮는 공공적 공간으로 활용하는 것이다. 마을을 잇는 푸른길은 지역사회의 단위인 마을에서 다양한 자원과 인재를 발굴하고 활용, 발전시킴으로써 지역사회의 활성화를 꾀한다는 것이다. 즉 푸른길을 매개로하여 도시 주민이 마을의 지역사회로, 마을 주민들이 도시로 서로 교류하면서 도시와 마을의 지역사회에 대한 다양한 시각을 형성하고 공유하는 것을 의미한다.

## 2.2 네트워크

네트워크는 자율성을 가진 다수의 이해관계자로 구성된다. 따라서 바람직한 네트워크란 다양한 이해관계자 즉, 행위주체들이 동등한 자격으로 네트워크를 통해 지속적으로 협상을 추진하고 서로 자원을 공유하는 것이다.

네트워크는 정부, 지역주민, 시민단체, 정치가, 전문가, 지역기업 등 여러 행위 주체들의 의사소통 및 상호작용이 가능한 공식적·비공식적 협의과정이라 할 수 있다[16]. 이들 행위주체들 간의 네트워크는 상호협력을 위한 연대·협의·회의 등을 통해 견고해진다.

광주 푸른길 추진과정에서 지방정부, 지역주민, 시민단체, 전문가, 지역기업 등의 행위주체들은 공식적 혹은 비공식적인 연대와 의사소통을 통해 갈등의 원인과 해결방안을 찾기 위해 활발하게 의사소통을 진행하였다.

광주 푸른길과 관련된 네트워크의 중요 행위주체로서 광주시, 지역주민, 푸른길시민회의, 푸른길운동본부, 전문가집단 등을 들 수 있다. 초기 철로 폐선부지의 활용 방안에 대한 논의가 진행될 때 광주환경운동연합을 비롯하여 6개 단체<sup>4)</sup>가 결합되어 1999년 푸른길시민회의가 결성되었다. 푸른길공원의 설계에 지역주민의 참여가 광주시에서 계속 거부<sup>5)</sup>되자 푸른길공원의 시민참

3) 광주시 남구 주월동과 동구 계림동에 ‘참여의 숲’을 조성하면서 지역민들이 나무 종류 결정, 조경 등 설계에 참여했다. 지금도 참여의 숲 나무들엔 “사랑하는 ○○이의 건강을 바라며. 엄마-아빠가” 같은 사연 적힌 이름표가 달려 있다(한겨레, 2013. 기차가 떠난 길에...이웃이여주는 ‘녹색길’ 열렸다).

4) 푸른길시민회의는 6개 시민단체, 즉 광주환경운동연합, 광주경찰청, 광주YMCA, 자건기이용활성화시민회의, 교통문화정책을 위한 시민회의, 무등산보호단체협의회로 결성되었다.

5) 광주시가 푸른길공원의 설계와 조성을 행정의 역할로 규정함으로써 푸른길공원의 설계에 시민이 참여하는 것을 행정에 대한 간섭으로

여를 목적으로 지역주민, 다양한 시민단체, 전문가를 중심으로 2002년 푸른길운동본부가 결성되었다. 푸른길운동본부는 푸른길시민회의를 바탕으로 푸른길을 제안했던 지역주민들과 시민들의 참여 및 책임을 강화하면서 다양한 민간단체들이 참여할 수 있도록 조직을 확대하였다. 푸른길시민회의가 푸른길운동본부로 명칭이 변경되면서 다양한 시민단체를 포함하여 푸른길조성을 위한 정책연대를 도모한 것으로 나타났다.

초기 소수의 조직들에서 시작되었던 폐선부지 활용에 대한 논의들이 2000년 지구의 날 기념행사를 치르면서 30여개의 다양한 시민단체<sup>6)</sup>가 참여하여 문제를 협의해 나가는 조직으로 발전되었다. 지구의 날 기념행사는 광주 도심의 중요 도로에 차 없는 거리를 설정함으로써 폐선부지를 푸른길로 만들었을 때의 가능성을 보여주었다. 도심에서 자동차의 방해 받지 않고 편안하게 걸을 수 있고, 공원과 축제를 즐길 수 있고, 자전거를 마음껏 탈 수 있는 공간을 설정함으로써 푸른길공원에 대한 공감대가 지역주민과 시민들 사이에 확산되었고 광주시도 푸른길공원을 수용하게 되는 계기가 되었다.

푸른길공원 조성과정에서 행위주체의 한 부분인 전문가들은 푸른길에 대한 의미와 가치를 객관적·전문적 자료들을 통해 푸른길의 필요성에 대한 공감대를 지지하는 역할을 이끌어냈다. 전문가들은 광주시민환경연구소를 중심으로 폐선부지 활용방안 토론회, 전문가 정책간담회와 대중교통 활성화, 자전거 시범사업지구 조성, 보행권 회복 등에 대한 주제의 토론회 및 포럼 등을 열어 폐선부지의 푸른길 조성에 대한 가치에 대해 토론하고 푸른길 조성에 있어 주민참여 활성화 방안을 마

련하였다[17].

지방정부·지역주민·민간단체·전문가 등 행위주체들은 폐선부지 활용방안에 대해 각각의 다른 방안으로 네트워크를 시작하였다. 지방정부인 광주시는 경전철로의 활용방안을 주장하였고, 지역주민·민간단체·전문가는 푸른길공원으로의 활용방안을 제기하였다. 그러나 처음부터 지역주민들 모두가 푸른길공원 활용방안을 수용한 것은 아니었다. 폐선부지 안에 있던 동구지역 주민들은 무계획적으로 주택이 들어선 동구지역의 도시기반시설 확충을 위해 폐선부지를 활용한 도로개발을 주장했었다. 이후 행위주체들의 의사소통 및 공식적·비공식적 협의과정을 통해 이해당사자인 지역주민들이 폐선부지의 푸른길공원 활용에 합의하게 된 것이다. 이로써 광주 푸른길은 폐선부지가 푸른길이라는 녹지공간으로 변화되는 것을 넘어 행위주체들간의 소통과 협의를 통한 네트워크의 실현으로 지역문제가 해결되어가는 과정을 보여주었다(푸른길 시민회의, 2000).

### 2.3 민관 협력의 파트너십

광주시는 폐선부지를 경전철로 활용할 경우 국가로부터 50%이상의 사업비를 지원받을 수 있는 반면, 푸른길공원 조성시 소요되는 재원은 지방자치단체의 부담이었기 때문에 폐선부지를 개발사업으로 활용하는 방안을 모색하게 되었다. 그러나 지역주민과 민간단체는 폐선부지를 개발사업이 아닌 자전거도로와 공원조성으로 활용하자는 의견을 제시함으로써 경전철 도입을 반대하였다. 광주시의 경전철 도입을 반대하기 위해 광주환경운동연합을 비롯한 시민단체와 지역주민, 전문가가 참여하는 ‘푸른길시민회의’가 조직되었으며 폐선부지가 푸른길로 결정되기까지의 여론조사, 정책간담회, 포럼 등을 개최하며 민관협력의 파트너십을 발휘하게 되었다[1][17].

제1기의 푸른길시민회의는 폐선부지와 관련하여 철도변 주민들의 의견을 모았고, 전문가들의 의견을 반영하여 이를 여론화하였다. 경전철의 문제점과 반대를 알리는 홍보전단, 여론조사, 서명운동, 포럼을 진행하는 한편 다양한 문화프로그램을 기획하고 실행하면서 경전철을 반대하고 푸른길을 알리는데 적극적으로 활동

여기게 되었다. 광주시는 푸른길공원의 ‘폐선부지토지이용기본계획’과 실시설계를 함께 발주함으로써 기본계획과 실시설계를 분리하여 발주하여야 한다는 민간의 요구를 무시하고 행정절차를 진행하였다 [17].

6) 지구의 날 광주위원회(2000)에 따르면 지구의 날 행사에 다양한 시민단체의 참여를 보고하고 있다. 그 예로 광주YMCA, 광주YWCA, 광주경찰청, 광주광역시 지체장애인협회, 광주문화연대, 광주여성민우회, 광주전남미술인공동체, 광주환경운동연합, 광주홍사단, 극단토박이, 놀이패신명, 맥지청소년사회교육원, 무등산보호단체협의회, 새마을운동광주시지부, 생활체육자전거연합회, 시민생활환경회의, 우리밀살리기운동본부, 자전거활성화시민회의, 전교조광주시지부, 청년환경모임지킴이, 한국민족예술총연합, 한국의래종생태환경연구회, 환경교원협의회 등이다.

하였다[16].

그러나 제2기의 푸른길운동본부는 푸른길공원 조성 과정에 시민들의 참여방법을 구체적으로 제시하기 위해 광주시와 협의가 필요했다. 광주시 역시 푸른길공원 조성을 위한 여론의 지지를 얻기 위해 푸른길운동본부와의 협력이 필요한 시기로 민·관 간의 상생과 협력의 시기라 할 수 있다.

광주시와 민간 사이의 갈등은 광주 푸른길 조성사업에 시민이 직접 참여하는 것을 두고 발생하였다. 지역주민을 비롯한 민간부문에서는 광주시에 시민참여를 지속적으로 요구하였다. 푸른길공원의 주민참여를 목적으로 지역주민·시민단체·전문가를 중심으로 푸른길운동본부를 결성하고, 푸른길공원을 제도화하는 과정에 민간단체의 협력을 이루어 나갔다. 광주시 또한 폐선부지의 푸른길공원 지정·설계·시공 등에 시민, 시민단체, 전문가로 구성된 푸른길공원 자문위원회<sup>7)</sup>의 협력을 받았다. 이는 푸른길공원의 조성이 민·관의 협력을 통해 범시민운동으로 확산된 계기가 되었다.

2010년 12월에는 ‘광주광역시 푸른길 공원 시민참여 관리·운영 조례안’이 광주시의회에서 통과되어 푸른길공원의 관리 및 운영을 시민단체에 맡길 제도적 근거가 마련되었다. 민·관의 협력으로 철도폐선부지를 공원으로 바꾼 것은 시민단체와 지역주민 및 지방정부가 협력한 열매라는 게 광주 지역사회의 전반적인 평가이다 [18].

#### IV. 결어

사회구성원 모두가 인간다운 삶을 살 수 있는 사회를 만들고 이를 유지해 가는 것이 사회복지이다. 이를 위해서 오늘날 복지서비스의 방향은 공급자중심 체계에서 이용자중심 체계로, 정부주도 민간중속 형에서 정부와 민간이 대등한 파트너십으로, 중앙정부 중심에서 지방정부 혹은 지역사회 중심으로 변화하고 있다[8].

지역사회의 지속가능한 발전을 위해서 지방정부, 지역주민, 시민단체, 그리고 기업 등 다양한 이해관계자들이 협력하여 지역사회의 문제를 진단하고 해결해 나가는 거버넌스 방식의 운영이 주목되고 있다. 거버넌스의 기본속성은 이해관계자들이 참여하고 협력하는 구조이기 때문에 참여주체들 간의 네트워크와 파트너십이 요구된다. 따라서 로컬거버넌스는 지역사회 이해관계자들의 광범위한 참여, 즉 지역주민의 참여를 전제로 공동의 사회문제를 해결해 감으로써 지역주민의 삶의 질 향상 및 공동체의 회복을 위한 지역사회복지와 상당부분 연결된다.

광주 푸른길은 지역주민의 생활터전인 지역사회의 장에서 지역주민 스스로 지역사회문제를 해결해 가면서 지역사회의 공공선에 대한 가치를 실현하는 지역사회복지의 실천을 보여준 사례라고 할 수 있다. 이러한 광주 푸른길의 사례는 지역사회복지 관점에서 지역의 특성에 맞는 로컬거버넌스의 발전과 지역사회복지의 향상을 위한 시사점을 제시하고 있다.

첫째, 주민의 참여를 들 수 있다. 경전철 폐선부지의 주변 주민들에 의한 주민청원에서부터 폐선부지 활용 대안으로 푸른길이 결정되기까지, 푸른길공원이 착공되고 조성되는 과정에서 푸른길100만그루 현수운동 및 참여의 숲 조성, 그리고 푸른길공원의 조성이 완료되고 푸른길 관리에 대한 대안 모색까지 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여를 볼 수 있다. 이는 지역사회에서 지역주민의 위치가 단순히 정부의 서비스를 제공받는 이용자의 위치에서 지역사회 공동체를 위해 서비스를 제공하는 제공자의 위치로 주민참여의 질을 한 단계 높였다고 볼 수 있다. 또한 지역주민의 욕구파악과 더불어 지역주민이 지역사회의 주인공으로서 주체성을 갖고 지역사회복지를 실천하였다는 점에서 주민참여의 의의가 있다.

둘째, 지역사회문제 해결의 이해관계자, 즉 행위주체들간의 네트워크를 들 수 있다. 광주 푸른길 추진과정에서 광주시, 지역주민, 푸른길시민회의, 푸른길운동본부, 전문가집단 등의 행위주체들은 공식적 혹은 비공식적 연대와 의사소통을 통해 폐선부지 활용방안을 해결하기 위해 지속적으로 협상을 추진하였다. 행위주체들

7) ‘도시철도 폐선부지 푸른길 공원 자문위원회’는 시의회 1인, 시민단체 4인, 전문가 및 학계 4인, 지역주민대표 3인, 공무원 2인으로 구성된 위원회로 2002년 7월 발족되었다.

의 의사소통 및 공식적·비공식적 협의과정을 통해 이해 당사자인 지역주민들이 폐선부지의 푸른길공원 활용에 합의하게 되어 행위주체들간의 소통과 협의를 통한 네트워크의 실현으로 볼 수 있다.

셋째, 민관 협력의 파트너십으로 광주 푸른길은 도심 철도 폐선 이후 철도부지의 활용방안을 둘러싸고 광주시와 지역주민간의 갈등과 대립의 시기를 거쳤다. 그러나 푸른길운동본부는 푸른길공원 조성과정에 주민참여를 목적으로 광주시와 협의가 필요했으며, 광주시 역시 푸른길공원과 관련하여 여론의 지지를 얻기 위해 푸른길운동본부의 협력이 필요하였다. 이로써 갈등관계를 넘어 민·관간의 상생과 협력의 파트너십을 구축하게 되었으며, 마침내 푸른길공원 시민참여 관리·운영 조례가 제정됨으로써 푸른길공원 조성이 완성된 후 관리와 운영에 있어 민·관 협력이 제도화되었다.

지역사회 문제해결에 있어서 무엇보다 지역주민 참여의 중요성은 정책적 측면에서 정확한 지역의 문제 진단 및 지역주민의 정책에 대한 지지 확보를 용이하게 한다. 더 나아가 지방정부의 한계를 보완하고 지역주민에 대한 서비스의 질 향상에 기여한다. 또한 실천적 측면에서 지역주민의 참여는 주민 스스로 문제해결에 참여하고 지역사회 구성원과 소통을 통해 더 나은 해결방안을 찾을 수 있는 자율권을 고양시킨다. 그러나 지역주민의 참여는 제도과 법규 속에서 수동적으로 이루어지는 것이 아니라 사회적 관계를 바탕으로 지역의 공동체 의식 즉, 지역사회에서의 공공선에 대한 가치 실현을 통해 이루어진다.

주민의 참여는 지역사회 문제 해결을 위해 주민들의 의견 및 정보를 수집하기 위한 지방정부 활동에 지역주민이 정보제공 형식으로 수동적으로 참여하는 것에서 벗어나야 한다. 지역주민 스스로 지역사회 문제를 탐색하고 해결방안을 모색하는, 그리고 토론과 협의를 통해 지방정부의 정책과정에 주민들의 견해를 제시하는 보다 적극적인 참여와 협력이 요구된다고 할 수 있다.

지역주민의 참여가 항상 긍정적인 면만 있는 것은 아니다. 지역주민의 시각이 편협하고 국지적일 경우 지역사회 전체의 이해와 충돌을 가져올 수 있으며 지역이기주의 및 집단이기주의를 유발할 위험성이 있다. 따라서

지역주민의 참여의 질을 높이기 위해서는 지방자치단체의 복지정책 입안이나 지방자치단체의 복지계획 수립과정에 참여하는 등 지방정부와 지역주민간의 네트워킹 및 연대의 방안을 모색해야 한다.

다양한 욕구를 지닌 지역주민이 원하는 서비스를 제공받기 위해서는 서비스 이용자들의 조직화, 서비스 제공기관의 조직화, 관련 기관과의 연계 등 다양한 네트워크를 통해 지역사회에 필요한 효과적인 서비스 공급과 이용체계를 만들어 갈 수 있다.

로컬거버넌스는 지역주민의 참여를 바탕으로 사회적 상호관계의 조직화를 통한 네트워크의 연계와 협력을 추진하는 기제로서 지역사회복지를 실현해 나가는 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

#### 참고 문헌

- [1] 푸른길홈페이지, www.greenways.or.kr, 2015.
- [2] B. G. Peters and J. Pierre, "Citizens versus The New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment," *Administration and Society*, Vol.32, No.1, pp.9-28, 2000.
- [3] G. Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, Vol.50, pp.17-28, 1998.
- [4] 박기관, "로컬거버넌스의 실험과 정책과제: 지역사회 실천운동을 중심으로," *한국정책과학 학회보*, 제13권, 제1호, pp.25-50, 2009.
- [5] 정재욱, "로컬거버넌스 수준에서의 지역복지 서비스 제공방안," *한국콘텐츠학회논문지*, 제8권, 제4호, pp.155-163, 2008.
- [6] 박태영, "지역사회복지의 정체성에 관한 연구," *한국지역사회복지학*, 제43권, pp.639-668, 2012.
- [7] 유혜숙, "시민운동의 복지정치 실천과 전략: 인천 지역 거버넌스 사례를 중심으로: 특집:지역과 지역정책의 재발견," *동향과 전망*, 제65호, 2005.
- [8] 박태영, *지역사회복지론*, 학현사, 2008.
- [9] J. H. Svava, "Politics-Administration/Officials-

Citizens: Exploring Linkages in Community Governance," *Administrative Theory & Praxis*, Vol.21, No.3, pp.309-324, 1999.

- [10] 박희봉, "시민참여와 로컬 거버넌스," 한국정책과학학회보, 제10권, 제2호, pp.1-23, 2006.
- [11] 김환철, 김세훈, "지역 현안에 대한 로컬거버넌스 형성의 영향요인 연구: 의정부시의 미군 반환기지 활용 정책을 중심으로," 한국거버넌스학회보, 제14권, 제1호, pp.197-215, 2007.
- [12] 이두규, 하민지, "참여예산제도의 거버넌스적 접근: 대전광역시 대덕구 주민참여예산제도 사례를 중심으로," 한국행정학회 하계학술발표 논문집, pp.1466-1491, 2013.
- [13] 조승현, 강윤철, 김경모, "협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구," 정치정보연구, 제10권, 제1호, pp.257-278, 2007.
- [14] 홍성만, 유재원, "수질개선을 위한 정부-주민 간 환경협약 사례: 대포천의 수질개선·유지를 중심으로," 한국정책학회보, 제13권, 제5호, pp.95-119, 2014.
- [15] 최재은, *폐철도부지 활용을 통한 도심재생 방안 연구: 광주광역시 푸른길 공원을 대상으로*, 고려대학교 대학원, 석사학위논문, 2011.
- [16] 김선경, 이민창, "갈등관리 관점에서 본 곳 거버넌스: 광주 푸른길 사례를 중심으로," 지방정부연구, 제18권, 제1호, pp.701-725, 2014.
- [17] 이경희, *생태적 녹지운동단체에서 통합적 문화운동단체로: '푸른길시민회의'에서 (사)푸른길로의 정체성 변화에 대한 사례연구*, 목포대학교 대학원, 석사학위논문, 2013.
- [18] <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/884.html>

저자 소개

심 미 승(Mi-Seung Shim)

정회원



- 1995년 2월 : 전남대학교 행정학과(행정학석사)
- 2009년 8월 : 뉴욕주립대학교(SUNY-Albany) 사회복지과(사회복지학박사)
- 2010년 8월 ~ 현재 : 전남대학교 행정학과 부교수

<관심분야> : 사회복지행정, 사회복지정책, 지역사회복지서비스