「지방정부연구」 제22권 제2호(2018 여름): 409-431
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.2 (2018 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.2.17

지방자치와 지역복지계획: 정치인가, 논리인가?
시·군·구 지역사회복지계획의 통합성을 중심으로

전 준 구

국문요약

본 연구의 목적은 지방자치와 지역복지계획의 관련성에 주목하여, 현행의 지역복지계획이 좋은 계획(good plan)으로서 제대로 작동되고 있는지를 통합성(integration) 관점에서 살피고, 지역복지계획이 통합성을 확보할 수 있는 방안에 대하여 제도·정책적인 제언을 하려는 데 있다. 이를 위하여 시·군·구 지역복지계획을 대상으로 지역복지계획과정을 준비·수립·조정 등 3단계로 구분하여 분석하고 있다.

분석결과, 지방자치시대를 맞아 제기되는 지역복지의 핵심이슈를 지역복지계획에 통합적으로 담아내는 데는 아직도 많은 한계점이 있음을 확인할 수 있었다. 이 연구에서는 정치·사회적 합리성이 결여된 과학적 합리성은 공허할 수 있음을 보여주고 있다. 지방자치시대를 맞아, 지역복지계획이 좋은 계획으로 발전해 나가기 위해서는 논리적 측면만이 아니라 정치·사회적 합리성이 확보될 수 있는 정책적인 노력이 필요함을 제언하고 있다.

주제어: 지방자치, 지역복지계획(지역사회복지계획, 지역사회보장계획), 통합성, 좋은 계획

Ⅰ. 서론

1990년대 중반 이후, 지방자치제도가 본격적으로 시행되면서, 지방선거 과정에서 사회복지는 핵심의제로 자리 잡았다(정홍원 외. 2014). 지방자치제 도입에 따른 지방정치 상황의 변화는 지역복지(community welfare)에 많은 영향을 미치고 있는 것이다.[1] 우리에게 지방자치는 지역사회(community)에 대한 '재발견'의 기회이자, 지역복지에 있어서 새로운 '전환점(turning point)'이 되었던 것이다. 지방자치는 자신들이 살아가고 있는 지역사회를 실질적인 삶의 공간이자 지역복지에 대한 의미와 가치를 재인식할 수 있는 새로운 계기가 되었던 것이다.

지방자치가 시행됨에 따라서 지역복지는 지방선거과정에서 중요한 핫이슈(hot-issue)이자 핵심의제(Agenda)로 자리잡아가고 있다. 어찌 보면, 지방자치단체장이나 지방의원 선거과정에서 당락을 결정하는 중요한 요인이 바로 지역복지에 대한 의제로 부각되고 있다고 볼 수 있다. 다시 말해

1) 2018년은 1990년대 지방자치제가 도입된 이후, 민선 제7기(2018.7 ~ 2022.6)를 맞아 전국 동시 지방선거(2018. 6. 13)가 실시되는 해이다. 또한 제4기(2019~2022) 지역사회보장계획이 수립되는 해이기도 하다.

지역주민의 실질적인 삶을 담보하는 지역복지에 대한 청사진이 지역주민들에게 어느 정도 설득력을 지니고 있느냐?, 또 그 청사진을 통하여 지역주민들의 실질적인 삶의 질이 어느 정도 향상되고 있는지? 등은 지방선거과정에서 중요한 의제로 등장하고 있다.

하지만, 지역사회에 대한 재인식과 재발견이 곧 지역주민의 삶의 질을 담보하는 것은 아니다.[2] 지방자치가 지역복지에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대해서는 양면적이며 복합적인 속성을 가지고 있다. 다시 말해 지역복지에서 지방자치제의 도입은 새로운 기회요인이자 다른 한편으로는 위기요인으로 살필 필요가 있다.[3] 기회요인으로는 지역사회를 실질적인 삶의 공간으로 재인식하여 지역주민이 살아가는데 제기되는 지역복지문제를 발굴하고 이를 해결하려는 주민자치에 대한 기대와 관심의 증대이다. 다른 한편으로는 지방자치로 인하여 지역주민 사이에 각기 상이하고 개별적이며, 다양한 이해관계가 분출됨에 따라 자칫 대립적이며 소모적인 갈등을 야기하거나 이를 부추기려는 저급한 정치세력의 득세로 정치선동의 장으로 변질될 수 있는 등 부정적 상황들이다.

특히, 이러한 양면적 상황은 지방선거시기에 보다 복합적으로 연출될 가능성이 높아 보인다. 지방선거는 지역주민들의 지방자치에 대한 관심을 증대시켜 새로운 정치적 리더십의 선택을 가능하게 하며, 주민자치역량을 강화할 수 있는 기회가 될 수 있다. 다른 한편으로는 지방선거를 통하여 이뤄지는 지자체의 정치적 리더십 교체과정은 지역복지계획의 불연속성을 낳고, 자칫 지역주민들의 갈등상황을 조장하거나 소모적인 논쟁을 부추길 수도 있다. 따라서 지방화가 지역복지계획에 미치는 영향은 양면적이거나 복합적이어서 기회요인과 위기요인이 다양하게 상호작용하는 것으로 볼 수 있다.

그렇다면, 어떻게? 지방자치제 도입으로 인한 지방정치의 상황변화를 지역복지증진의 기회로 활용할 수 있을 것인가? 어떻게 하면, 지방자치로 인하여 분출되고 있는 지역복지에 대한 관심과 욕구의 증대를 소모적인 갈등이나 불연속성이 아닌, 지역주민의 실질적 삶의 질(정책성과: performance)로 구현할 수 있을 것인가? 등 지방자치와 지역복지의 관련성을 살피는 일은 중요한 관심사가 될 수 있다. 본 연구에서는 지방자치와 지역복지의 관련성을 살피는 데 있어서 지역복지계획[4]의 매개적 속성을 강조하고자 한다. '지방정치에서 분출되는 다양한 복지욕구를 지역복지계획에 통합적으로 반영하는 정도가 높을수록, 지역주민들의 실질적인 삶의 질이 향상될 수 있을 것이다'라고 가정한다. 즉 통합성이 확보된 계획을 '좋은 계획(good plan)'[5]이라 칭하고, 지방자치로

2) 주지하는 바와 같이 한국에서 지방자치제도의 도입은 지역주민들의 지역복지에 대한 관심의 증대를 낳았고, 이질적이며 다양한 지역주민들의 복지욕구를 분출하였다. 여기서 주목해야 할 점은 지역주민들의 복지욕구의 분출과 다양화가 지역주민들의 삶의 질을 담보해주는 것은 아니라는 점이다. 또한 이러한 복지욕구를 기반으로 한 지자체의 지역복지에 대한 공약이 자칫 맹목적인 구호이거나 공허한 논리로 만연하여 주민들을 현혹하거나 혼란을 조장할 가능성을 함께 지니고 있다고 할 수 있다. 중앙정부와 지방정부의 관련성에 대하여 김석태(2016)의 연구에서는 중앙집권화의 관성에 대응하기 위한 지방자치 이론 자체가 잘 발전되지 못 하고 있는 실정이라고 지적한다.

3) 이재완의 연구(2006: 4-8)에서는 지방자치가 사회복지에 미치는 영향을 발전론(긍정론)과 지체론(부정론)으로 구분하여 살피고 있다.

4) 이 글에서는 '지역사회보장(복지)계획'을 '지역복지계획'으로 사용하고자 한다.

5) 본 연구에서 좋은 계획(good plan)이란 지역복지증진을 궁극적인 목적으로 시간적 연속성과 정치적·논리

분출되는 다양한 욕구를 좋은 지역복지계획에 통합해 낼 수 있을 때, 비로소 지역복지의 증진이 가능할 것이라고 전제한다는 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 지방자치와 지역복지계획의 관련성에 주목하여, 현행의 지역복지계획이 좋은 계획(good plan)으로서 제대로 작동되고 있는지를 통합성(integration) 관점에서 살피고, 지역복지계획이 통합성을 확보할 수 있는 방안에 대하여 제도·정책적인 제언을 하려는 데 있다. 본 연구에서는 지방화시대를 맞아 현행의 제도인 지역복지계획이 다양하고 이질적인 지역주민들의 복지욕구를 잘 통합해내고 있는지? 과연, 지역복지계획이 정치·사회적 합리성과 과학·논리적인 합리성을 통합하는 일련의 기제(mechanism)로서 작동하고 있는지?, 지역복지계획이 통합성을 제대로 수행하고 있지 못하고 있다면, 그것을 제한하고 있는 원인은 무엇이고 그에 대한 해결 대안은 무엇인지? 등에 초점을 두고 이러한 문제에 답하려는 것이 본 연구의 목적이다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. '좋은 계획'으로서 지역복지계획: 정치인가, 논리인가?

지역복지에서 지방자치제도의 도입은 기회요인이자 위기요인이다. 민선 7기를 맞는 현 시점에서도 각기 상이하고 개별적이며 다양한 이해관계가 분출되고 있으며, 분출되는 욕구들은 다양한 형태의 선거공약으로 나타나고 있다. 지역사회에서 지역복지에 대한 다양한 욕구표출은 지방정치의 원동력이 되며 지역주민의 복지증진을 위한 중요한 기반이 된다. 하지만, 상이하고 다양한 욕구표출이 곧바로 주민의 삶을 향상하거나 지역복지의 발전을 의미하는 것은 아니다. 자칫 지방자치제도의 도입으로 나타나는 다양한 욕구표출은 소모적인 지역갈등의 주된 원인이 될 수 있으며, 선거과정에서 선전용의 공허한 선거공약이 될 수도 있다. 지역사회차원에서 볼 때, 지역복지계획은 지역복지에 관한 전략계획(strategy plan)이자 동시에 실행계획(action plan)으로서 의미(정홍원 외, 2014)를 가지고 있으며, 궁극적으로는 지역주민들의 삶의 질을 증진하려는데 목표를 두고 있다. 지역복지에 대한 다양한 관심과 욕구표출이 지역복지증진으로 실현되기 위해서는 무엇보다도 좋은 계획(good plan)이 필수적 요소가 된다.

좋은 지역복지계획은 지역복지증진을 궁극적인 목적으로 두고, 시간적 연속성과 정치적·논리적인 통합성(integration)이 확보된 계획을 의미한다. 다시 말해 좋은 지역복지계획이란 지역사회의 다양한 담론과 의제들을 정치적으로 적실하게 조정하여, 이를 과학적 합리성(논리성)에 부합하도록 재구성하고 통합하여 만들어진 결과물(products)이다. 이러한 통합적 합리성이 전제될 때, 다양한 이해관계자들과 합리적인 의사소통의 수단이 될 수 있으며, 이러한 합리적인 소통을 통하여 한정된 자원을 효율적으로 배분할 수 있을 것이다. 우리는 이러한 좋은 계획을 통하여 의도하는

적 통합성(integration)이 확보된 계획을 의미한다. 본고 제Ⅱ장에서 자세히 살필 것이다.

지역주민의 실질적인 삶의 질이 확보될 수 있을 것이라 본다.

울리히 벡(홍성태 역, 2006: 69)에 의하면, 과학적 합리성만으로는 현대사회의 위험을 적절하게 대응할 수 없음을 경고하고 있다.[6] 동시에 기술 관료의 합리성에 맹신하거나 전문가의 정보 독점성을 넘어 시민들은 자신들이 직면하고 있는 위험관리에 쉽게 접근하여 참여할 수 있는 길을 열어 놓아야 함을 강조하고 있다. 이러한 주장은 지방자치시대에 즈음하여 제도화되고 있는 지역복지계획이 나가야 할 미래의 방향성과 바람직한 개선방향을 탐색하는데 많은 시사점을 제공해 주고 있다. 미래의 좋은 계획(지역복지계획)은 공허한 정치적 구호에 머물거나 맹목적인 과학자(전문가)들의 논증으로만 이뤄지는 것이 아니다. 다양하고 이질적인 요소를 정치적 공론의 장(public sphere)에서 수렴하고 재통합되어야 하며, 동시에 이들을 논리적 구조(logic structure)를 함께 갖춰나가야 할 것이다.

여기서 통합성(integration)은 좋은(good)계획이 갖춰야 할 필수적 요건으로서 사회·정치적 통합성과 논리적 통합성으로 구분하여 살필 필요가 있다.[7] 우선, 사회·정치적 통합성(socio-political integration)이란 지역의 정치상황이나 다양성 등과 관련하여, 이해관계의 대립과 갈등, 이질적이고 다양한 개별성 등을 하나로 꿰는 유기적이며 정치·사회적인 합리성이 강조된다. 논리적 통합성(logic integration)은 인과성을 전제로 한 과학적 합리성이 강조되는 것으로 실천현장에서 구체적인 실천성을 포함하는 의미로 이해한다. 한편으로 정치적 통합성의 구성은 계획을 도출하는 당위성, 가치와 원리, 과정, 내용들을 고려하여 일련의 단위과정과 내용들 간의 유기적-연결성을 나타내거나 서술하는 일, 부분이나 요소들을 모아서 일정한 전체를 짜내거나 일관되게 꿰는 일이다. 다른 한편으로 논리적 통합성은 부분이나 요소들을 모아서 일정한 전체를 일관되게 꿰는 일을 강조한다는 점에서 유사하나, 과학적인 논리(logic)를 보다 강조한다는 점에서 차이가 있다.[8]

2. 지방자치와 지역복지계획

1) 지방자치가 지역복지에 미치는 영향

지방자치가 지역복지에 미치는 영향에 대해서는 다양한 견해를 가지고 있다.[9] 지방자치의 어떤

---

6) "사회적 합리성이 결여된 과학적 합리성은 공허하고, 과학적 합리성이 없는 사회적 합리성은 맹목적일 뿐이다." (U. Beck. 1986 ; 홍성태 역. 2006: 69).

7) 이러한 구분은 다분히 이념모형(ideal type)을 띨 수밖에 없다. 제도설계에 관한 기본전제는 정책결정이나 계획모형에서와 마찬가지로 합리모형과 점증모형의 입장으로 대별할 수 있다. 정치성을 강조하는 점증주의 입장일지라도 정책의 핵심내용이나 정책의 중심과정과 절차 면에서는 인간의 이성과 논리성을 전면 부정한다고 볼 수는 없다. 실현하고자 하는 지역복지를 증진하고자 할 경우, 제도설계에서 인간의 이성과 논리성을 부정하기는 어렵다. 또한 이성과 논리를 강조한다고 해서 이상적(규범적)인 순수합리모형의 기본전제를 모두 인정하는 것은 아닐 것이다.

8) 사전적 의미로 논리(logic)는 사고나 추리 따위를 맞게 이끌어가는 과정이나 원리, 사물 속에 있는 이치, 또는 사물끼리의 법칙적인 연관이라고 정의되고 있다. 보통 논리는 논리의 주관적 문제 또는 형태라고 할 수 있는데 논증(argument)과 밀접히 관련된 것으로 인식되고 있다(국립국어원. 표준국어대사전. 2010, 참조).

요인이 지역복지에 영향을 미치고 있는지. 그 영향은 긍정적인지, 혹은 부정적인지 등 다양한 견해들이 있을 수 있다. 이는 검토하는 연구과정에서 변수의 선택과 조작화, 그리고 근거이론 등의 차이로 인한 것으로 살필 수 있다. 대체로, 지방자치는 지역복지의 양적·질적인 변화에 어느 정도 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다. 특히 기초단체의 경우, 지방자치제도의 도입에 따라 지방선거과정을 통하여 지역복지정책에 어느 정도 영향을 미친다는 연구결과가 대세이다. 이러한 입장에서는 지방정부의 정책결정권자는 계속적인 집권을 위하여 주민, 이익단체, 정당 등 외부의 요구에 민감할 수밖에 없으며 이들이 복지정책의 확대를 요구한다면 정치적 지지의 획득을 위하여 복지정책을 확대하게 될 것이라는 것이다. 광역과 기초자치단체를 구분하여 연구한 결과에 의하면(이희선·이동영, 2004), 지방자치의 실시, 정치참여, 정치적 경쟁 및 여당소속단체장과 같은 정치적 요인들은 광역자치단체인 광역시와 도에 비교해 볼 때, 기초자치단체의 경우에는 정치적 요인이 사회복지비 지출에 적지 않은 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다.

김태일(2001)은 기초단체 선거과정과 관련하여 지방의회와 자치단체장의 사회복지지출 노력에 대하여 연구를 진행한 바 있다. 이 연구에서 지방의원은 자치단체장에 비해 사회복지지출에 소극적일 수밖에 없는데, 그 이유는 사회복지정책의 혜택은 의원의 지역구 이외에도 공통적으로 나타나는 공공재 특성을 가지고 있어 무임승차가 가능하기 때문에 지방의원 개인은 자발적으로 사회복지정책의 증대를 적극적으로 모색하지 않고 본인의 지역구에 귀속되는 개발정책 또는 할당정책에 더 많은 관심을 갖기 때문이라고 지적한다.

지방자치와 지역복지와의 관련성을 밝히고 있는 연구 중에는 지방자치가 지역복지의 정책결정구조를 질적으로 변화시킬 수 있다고 보는 견해가 있다. 김동규(2005)는 지방자치제의 실시에 따라 지방정부의 정책결정과 관련된 주민, 이익집단, 정당 등과 같은 다양한 외부행위자들의 참여와 압력이 증대될 것이고, 그동안 권위주의적 중앙집권적인 정치·행정제도, 가치관 등이 지방자치제의 실현으로 인하여 지방 중심적으로 혹은 지역사회의 지역주민들을 위한 체계로 바꾸어져서 실질적인 지역복지의 증진을 기대할 수 있을 것이라고 보고 있다.

그러나 지방자치제의 도입이 지역복지에 항상 긍정적인 영향만 미치는 것은 아니다. 지방자치제 실시과정에서 적지 않은 부작용 역시 발생할 수 있다는 것이다. 즉, 빈번한 선거실시로 인한 자원낭비를 초래할 수 있고, 주민 간 불필요한 분열을 야기하며, 자치제의 자율성 증대에 따라 국정의 통합성이 저하될 수 있고(이승종, 1998), 지역의 기득권 세력과 지방공직자의 유착관계형성, 지역이기주의의 팽배 등으로 인한 자원배분의 비효율성, 사회적 갈등의 증대, 지방재정의 불균형, 그리고 지역 간 격차와 불평등 등 다양한 측면들이 보고되고 있다. 이러한 지방자치 실시가 지역복지에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 지적하면서 우려하는 선행연구들도 꾸준히 보고되고 있는 상황이다. 살펴보면, 복지서비스 제공과 관련된 권한이 지방정부로 이양됨으로써 그것이 지역 간 차별을 초래할 수 있고 복지에 대한 중앙정부의 책임을 약화시킬 수 있다는 지적(윤찬영, 2003 ; 구인회 외,

9) 우리나라에서 1990년대 지방자치제도가 도입된 이래, 지방자치는 지역복지에 많은 영향을 미칠 것으로 기대하고 있다. 지방자치의 발전은 지역사회와 지역복지에 긍정적·부정적인 영향을 미치고 있다(김정헌·정연화, 2003).

2009; 박병현 외, 2015; 최영, 2015), 복지 분권으로 인해 권한을 이양 받은 지방정부가 중앙정부의 지침을 거부하거나 이행하지 않는 사태가 발생하지 않을까 하는 두려움(Hansen and Klausen, 2002)이나 지방정부의 복지실험이 중앙정부의 재정부담으로 이어지지 않을까 하는 두려움 등으로 표출(남찬섭. 2016)되기도 한다는 것이다.

2) 지방자치제 실시에 따른 지역복지계획의 제도화

지방자치의 발전과 함께 지역주민의 지역복지에 대한 관심은 증대되고 있다. 이러한 관심의 증대는 다양하고 이질적인 주민의 욕구로 분출되고 있다. 여기에서 보다 주목하는 것은 지방자치의 실시로 급변하는 지역복지 환경에 대응하기 위하여 도입된 지역복지계획의 제도화이다. 한국의 지역복지 역사에서 지역복지계획의 도입은 매우 중요한 변곡점(유혜숙, 2017: 72)이자, 패러다임을 바꾸는 획기적인 시도(윤철수·김승용, 2016)라 할 수 있기 때문이다. 지역복지계획은 사회복지분야에서 서비스를 결정하고 수립하는 기본적인 틀(frame)을 바꾼 것이다. 하지만, 지역복지계획의 제도도입이 곧 좋은 계획을 가져오는 것은 아니며, 지역복지의 발전을 의미하는 것은 결코 아닐 것이다.

지방자치제 도입이후, 민선 제4기(2006.7～2010.6)와 맞물려 지역복지계획이 본격적으로 제도화되기 시작한다. 지역복지계획은 2001년부터 2002년에 걸쳐 15개 시·군·구에서 시범사업의 일환으로 수립되어 검토되었고(이현주 외, 2002; 정홍원 2014), 2003년 개정된 「사회복지사업법」을 통해서 지역복지계획의 수립과 실천 및 평가에 대한 법적근거가 마련되었다. 그러나 이러한 법적 근거가 보다 가시화된 것은 2006년 제1기 지역복지계획수립과 2007년부터 2010년까지 연차별 실행계획에 의한 실천이다. 2006년은 제1기 지역복지계획의 수립시기이자, 동시에 민선 제4기가 출범하는 시기였다. 이렇게 시작된 지역복지계획은 그 후 제2기(2010)를 거쳐 제3기(2014)계획이 수립되었으며, 이 시기는 민선5기(2010), 민선6기(2014)의 출범시기와 맞물려 있다. 지난 2015년 7월부터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」제정과 함께 '지역사회보장계획'으로 개칭·확대되어, 현재 2018년에는 제3기 4년차 실행의 해이자, 제4기(2019~2022)계획이 수립되는 해이기도 하다.

지금까지 제1,2,3기 지역복지계획이 수립되었고 실행되는 과정에서 많은 성과가 있었던 것이 사실이며, 동시에 적지 않은 문제점들이 노출되고 있는 상황이다. 이러한 점에 착안하여 많은 선행연구들이 진행되었다(함철호 외, 2013; 윤철수·김승용, 2016). 지역복지계획 수립과정에 초점을 둔 선행연구로는 계획의 수립과 실천과정에서 지역사회보장협의체가 민관 협력체로서 작동되기 위한 요인들을 살피고 그 대안을 제시하는 연구(이수경 외, 2014), 협의체가 제대로 기능하기 위해서는 최소한의 예산배정이 필수적이며 상근 간사의 배치와 그 역할이 중요함을 적시하는 연구(함철호 외, 2013), 또한 지역복지계획의 작성과정에서 고려해야 할 매뉴얼을 제시하는 연구(채현탁·유애정·박태영 2014) 등 다수가 있다.

지방자치와 지역복지계획과의 관련성에 주목하고 있는 선행연구는 그리 많지 않았다. 김보영의 연구(2014)에서는 지방선거가 지역사회복지계획 수립에 미치는 영향이 악재인가, 기회인가?라는 질문을 제기하면서 지방정치가 빠진 지역복지계획은 한계가 있음을 지적하고 있다. 또한 이전

의 지역사회복지계획(1, 2기)이 사업나열식 종합계획 방식이라 비판하면서 제3기 계획은 여기에서 탈피하여 비전과 전략을 중심으로 한 전략계획으로의 접근이 필요함을 강조하고 있다. 이 연구에서는 결국 지방정치가 다양한 이해관계자들 간 이해조정의 과정이라면 지역복지는 지방정치 그 자체라는 것이다. 지방정치와 지역복지계획은 불가분의 관계임을 강조했다는 점에서 본 연구문제와 관련하여 볼 때, 많은 시사점을 제공해주는 연구라고 이해된다.

하지만, 지역복지계획이 이미 3차례에 걸쳐 수립되어 실천되어 왔음에도 불구하고, 그 수립과정과 실천적 측면에서 볼 때, 아직까지도 지역의 고유한 특성이나 지방정치 상황이 제대로 반영되고 있다고 보기에는 한계를 지니고 있는 실정이다. 주로 지역복지계획과 관련하여 진행된 선행연구들은 민관 사이의 협력체계 구축이나, 협의체의 운영상의 문제점 등을 살피고 그 대안을 모색하고 있다. 이러한 선행연구들은 현 제도적 상황에서 볼 때, 지역복지계획의 주체인 지역사회보장협의체의 운영상 개선을 꾀하는 데는 어느 정도 도움을 줄 수 있다. 하지만, 지방자치와 지역복지계획의 관련성을 통합적 관점에서 보거나 좋은 계획으로서 지역복지계획을 살피려 할 때, 지역복지계획을 통하여 지역주민의 실질적인 삶의 질을 확보해 나아가기에는 한계가 있다고 이해된다.

3. 지역복지계획의 중요성

오늘날 지역사회는 다양화·이질화되고 있다. 특정 지역사회문제와 관련한 정책문제 역시 그 지역적 특성에 따라 표준화나 정형화가 매우 어려운 상황이다. 지역사회에서 제기되는 수많은 문제들은 그 지역적 특성이 새롭고 이질적이어서 그 해결과정과 전망 역시 불확실하다. 따라서 이제는 과거처럼 획일적이고 수직적인 정부 관료제 구조만으로는 지역사회복지서비스를 효율적이고 효과적으로 제공할 수 없다. 지역복지서비스가 지역주민이 체감하는 삶의 질 향상에 기여하기 위해서는 정부 관료제만이 아니라, 시장(기업)이나 시민사회, 전문가집단 등의 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 협력적 과정이 필수적이라고 볼 수 있다. 과거 하향식 방식(top-down approach)에서 벗어나 지역 주체들의 참여에 기반을 둔 발전(participatory development) 양식으로 전환되고 있으며, 좀 더 구체적으로는 지역사회에 기반을 둔 발전(community-based development)에서 이제는 지역사회가 주도하는 발전(community-driven development)으로 그 정책 패러다임이 바뀌고 있다(Mansuri and Rao, 2004)는 것이다.

이승종(2016)은 과거 우리 지방자치를 과정중심 패러다임이었음을 비판하면서, 한국의 지방자치가 '성숙한 지방자치'를 지향하기 위해서는 목적중심 패러다임으로 재정립되어야할 필요가 있다고 제안한다. 새로운 패러다임은 지방자치가 정부나 공직자를 위한 것이 아니며, 국민을 위한 것이라는데 대한 새로운 인식을 토대로 한다는 것이다. 그에 의하면 지방자치의 수행을 위하여 권한과 자원의 분산이나 주민참여 그리고 중앙의 협력과 지원 등은 필요하고 중요한 것이지만, 그것이 지방자치의 궁극적인 목적이 아니며, 어디까지나 목적달성을 위한 실현수단이라는 점에 대한 인식이 필요하다는 것이다. 지방자치의 궁극적인 목표가 지역주민의 복지(행복)의 증진에 있다면, 지방자치는 그 목적에 성실히 기여할 수 있어야 한다는 것이다.

우리나라에서 성인기에 접어든 성숙한 지방자치는 그 목적으로 민주화, 균형발전, 국가의 총체적 발전 등 여러 가지를 제시하고 있지만, 그 궁극적 목표가 지역주민의 복지(행복)의 증진이라는 데에는 큰 이론이 없다(이승종. 2016: 3). 이와 같이 지방자치를 지역복지증진이라는 목표중심으로 이해할 때, 한국에서 지역복지계획은 지역복지정책에서 차지하는 의미와 위상은 매우 크다 할 것이다. 더구나 지방자치의 궁극적 목적인 지역복지증진을 위해서는 지역복지계획의 위상과 역할은 막중하며, 좋은 계획의 필요성은 절실한 상황이다. 그 중요성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 그동안 지방자치가 진전됨에 따라서 사회복지정책과정에서 획일적인 중앙정부 중심에서 벗어나 지역적 특성과 지역주민의 복지욕구를 반영하고자 하는 노력이 계속되었다는 점이다. 둘째로 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 지방정부에게 지역복지에 대한 발전방향과 구체적인 실천계획을 수립할 수 있는 기회를 제공하였다는 점이다(이재완,2006: 98, 참조). 셋째로, 한국에서 지방자치제도의 도입에 따른 지역사회에 대한 재발견이 주민의 삶의 질 향상과 지역복지에 대한 책임성을 제고할 수 있는 계기를 마련했다는 점이다. 넷째, 지방분권화와 지역주민의 참여가 곧바로 지역복지증진을 의미하는 것은 아니며, 결국 좋은 계획을 통하여 궁극적인 지역주민의 복지는 향상될 수 있을 것이고, 자치단체의 책임성을 다할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 지역복지계획의 과정과 분석체계

1. 지역복지계획의 과정

지역복지계획은 복잡한 정치적·논리적 과정의 산물(products)이다. 계획은 다양한 주체 사이의 정치적이고 논리적인 상호작용적 결과물이라 볼 수 있다. 특히 지역사회에서 지방자치제도의 도입으로 지역복지에 대한 새로운 인식은 좋은 지역복지계획의 필요성을 증대시키고 있다. 좋은 지역복지계획은 정치적·논리적인 통합성을 강조하고 있는데, 관주도적인 현실적 상황에서 좋은 계획을 만드는 일은 쉬운 일이 아닐 것이다. 오늘 날 지방자치 실시에 따른 지방정치와 지역복지계획의 상황, 그리고 현실적으로 계획의 주체인 지역사회보장협의체의 활동상황 등을 고려해 볼 때, 다양한 지역복지의 욕구를 정치적으로 조정하고 이를 논리적으로 재구성하는 일은 그리 쉬운 일만은 아닌 듯싶다. 계획이 복잡한 과정의 산물임을 고려해 볼 때, 지역복지계획이 만들어지는 계획과정을 통합성의 관점에서 단계적으로 구분하여 각 단계마다 중요하게 고려해야 할 내용을 살펴볼 필요가 있다.

본 연구에서는 보건복지부의 안내서(보건복지부, 2005 ; 2010 ; 2013 ; 2015)와 제3기 지역복지계획 수립과정을 살핀 연구(정홍원 외, 2014 ; 이정은, 2016) 등을 참고하여 다음 3단계로 구분하여 살필 것이다. 시·군·구 지역복지계획의 수립절차는 준비 및 지역분석, 계획수립 및 심의, 그리고 조정 및 확정 등의 단계로 구분할 수 있다. 시군구 지역복지계획이 수립되는 과정을 다음과 같이 구분하여 살필 것이다.

① 제1단계: 준비·분석단계
- 계획의 주체구성(협의체 및 TFT 구성), 외부전문가 활동.
- 지역현황 진단, 욕구 및 자원분석.

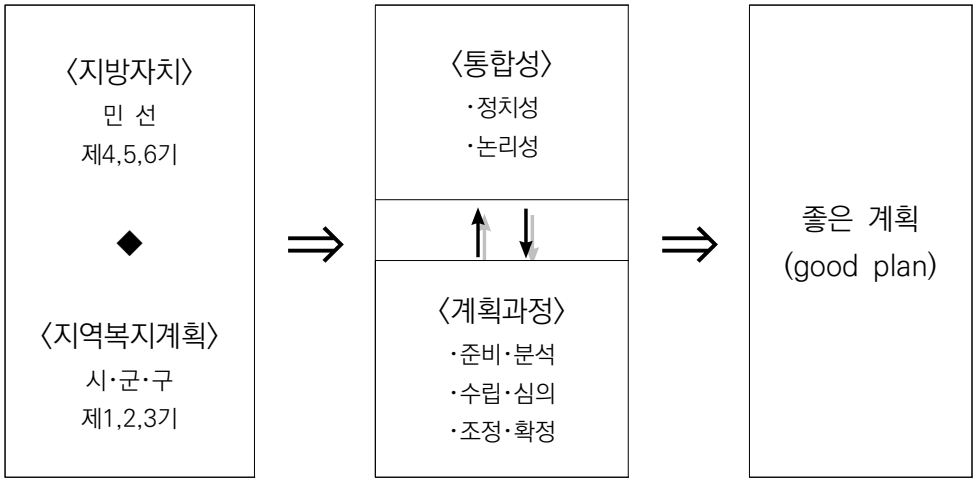
② 제2단계: 수립·심의단계
- 기본방향(비전, 전략목표), 핵심과제, 세부사업계획, 지원 및 평가계획.
- 심의 및 결정, 지방의회 보고, 광역 및 중앙기관 제출

③ 제3단계: 조정·확정단계
- 중앙정부 및 시도의 권고조정사항 반영 및 수정
- 최종계획 제출 (2014. 12. 31)

2. 분석체계

이 연구의 대상은 지방자치가 실시됨에 따라서 제도화되어 운영되고 있는 제1,2,3기 시군구의 지역복지계획이다. 그 중에서도 제3기 계획에 중점을 두고자 한다. 그 이유는 제1,2기를 거쳐 오면서 개선된 형태로 적용된 것이 제3기 계획이기 때문이다. 2006년 지방자치 민선4기 출범과 맞물려 제1기 지역복지계획이 도입되기 시작하여 매4년 단위로 수립되고 있는 지역복지계획은 제2기(2010년)를 거쳐, 2014년도에는 제3기 지역복지계획이 수립되게 되었다[10].

〈표 1〉 분석 체계



10) 2006년 최초의 지역복지계획인 제1기 계획(2007~2010년)이 수립 되었다. 이를 시작으로 2010년 제2기 지역복지계획(2011~2014년), 2014년 제3기 지역복지계획(2015~2018년)이 수립되었으며, 2018년도 현재 제3기 4차년도 실행계획이 진행 중에 있다. 지역복지계획은 4년간의 중기계획이므로 계획의 실천력을 담보하기 위해서 매년 연차별 실행계획을 수립하고 연차별 계획의 시행결과를 평가하여 차년도 계획에 반영하도록 하고 있다

본 연구 목적에서 제시하고 있는 지방자치와 지역복지계획의 관련성에 주목하여, 〈표 1〉과 같이 분석체계를 설정하였다. 본 연구는 3차례에 걸쳐 수립되고 있는 지역복지계획이 좋은 계획으로서 정착되고 있는지를 살피기 위하여 제1,2,3기 지역복지계획 수립과정을 통합성 관점에서 분석하여 그 함의를 논의해 보고, 좋은 계획이 수립되기 위해서 요구되는 제도·정책적 사항들에 대하여 제언하게 될 것이다.

Ⅳ. 지역복지계획의 과정분석과 제언

1. 개요

오늘 날, 지역복지 환경은 급변하고 있다. 특히 지방자치제 도입에 따른 지역복지 환경은 기대반 우려 반이 섞인 복잡한 환경임을 고려할 때, 지역복지증진을 위한 의식적인 제도·정책적인 개입(노력)은 신중할 수밖에 없는 상황이었다. 앞서 살핀 바와 같이 1990년대 지방자치제가 본격적으로 도입된 이후, 민선 제4기 출범에 즈음하여 지역복지계획이 법제화되었다. 급변하는 복잡한 지역복지환경에 대응하기 위한 다양한 제도적 장치를 마련하려는 일환으로 지역복지계획은 일련의 시범사업(2001-2002)을 거쳐 2003년 사회복지사업이 개정되었고, 일정 기간 준비과정을 거쳐 2006년 민선 4기 출범과 맞물려 전국 모든 기초단체에서 지역복지계획(제1기)이 의무화되어 본격적으로 실시되었다. 그 후, 2010년은 민선 5기 출범시기이자 지역복지계획이 두 번째로 수립되는 해이기도 했다. 그리고 2014년에는 민선 6기 출범과 맞물려 제3기 지역복지계획의 기본계획이 수립되었고, 이에 근거하여 2015년도부터 2018년도까지 각 년도 실행계획이 마련되어 실행 중에 있다.

2014년은 제3기 지역복지 기본계획이 수립되는 해이자, 동시에 지방자치 제6기가 출범하는 시기이었다. 사회복지사업법에 근거하여 지방자치단체는 지역사회보장계획을 매 4년 단위로 수립하도록 함에 따라 제3기 지역사회보장계획(2015-2018)이 2014년에 수립되었다(사회복지사업법 제6조). 동시에 2014년은 6.4 지방선거를 통하여 민선6기가 출범(2014. 7.1)되는 시기로 지방정치의 역동적 상황이 연출되는 시기이기도 하였다. 특히 각 기초단체별로 새로운 리더십이 창출됨에 따라서 시군구별로 지방선거과정에서 제안된 다양한 선거공약들이 재조정되어 새로운 비전이 제시되는 과정이었다. 지방자치제 실시에 따른 지역복지환경변화의 복잡한 상황을 고려해 볼 때, 지역복지 측면에서 2014년은 단순히 지역복지 기본계획을 수립하는 의미 그 이상의 복합적인 의미를 지니는 해(년도)이기도 하였다.

2. 지역복지계획의 과정분석

1) 제1단계: 준비·분석(상황 및 문제인식) 단계

제1단계의 준비 및 분석단계는 계획수립의 주체를 구성하고, 계획수립의 전제가 되는 상황 및 문제인식 단계라 볼 수 있다. 지역사회가 시공간적 상황과 인구사회학적 상황, 정치경제학적 상황 등 지역의 특정한 상황 속에서 욕구조사와 주민의견수렴 등을 통한 활동 등으로 이뤄지는 단계이다, 이 단계야 말로 지역적 고유성을 다지는 기초적 과정으로 중요한 단계이다. 고유성을 기반으로 한 욕구조사와 같은 과학적인 근거와 지역주민들의 상호작용 속에서 이뤄지는 의견수렴은 고유한 지역복지계획을 수립하는데 필수적이며 선행적 요소가 된다. 준비단계와 분석단계로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

우선, 준비단계에서는 계획 수립의 주체를 구성하고, 계획 매뉴얼의 이해와 관련 교육에 참여하는 단계이다. 시·군·구 지역복지계획 수립을 위한 추진체계를 구성하고 참여할 구성원을 확정하는 일, 계획수립의 참여주체들 간의 역할분담, 계획수립을 위한 전체적인 기획, 그리고 복지욕구 및 복지자원 조사를 위해 필요한 활동으로 구성된다. 1~3기를 거치며 준비단계에서 가장 큰 변화는 외부 전문기관의 활용과 TF팀의 구성이다(이정은. 2016). 1~2기 계획에서는 외부 전문기관의 연구용역에 의한 계획수립이 과도했던 점이 지적되었으며[11], 이러한 문제를 해소하기 위해 3기 계획에서는 보다 적극적으로 외부전문기관의 역할을 한정하였다. 이정은(2016)은 TF팀 구성 그 자체만으로도 지역주체간의 참여라는 지역사회복지계획의 목적이 구현될 수 있는 기제라는 것이다. 다만, 2기에 비해 3기 계획에서는 기초와 광역에 공통적으로 “사회복지계획TF”를 구성하도록 하였으며, 지자체의 자율성을 강화하고 다양한 주체들의 참여를 가능하게 했다는 점에서 차이를 보인다.

다음으로 분석단계에서는 지역사회복지조사를 실시하는 단계이다. 지역사회복지조사는 지역현황 진단과 욕구조사, 자원조사로 구분할 수 있는데, 1기 계획에서는 구체적인 조사방식에 대한 지침 없이 지역 자체적으로 실시 여부를 결정했다면, 2기 계획에서는 지역에서 선택 가능한 다양한 조사방식과 내용을 제시하였다(정홍원 외. 2014). 그러나 자율적으로 실시하는 비전문적인 지역사회복지조사에 따른 다양한 문제점들이 제기되었고, 이를 보완하기 위해 3기 계획에서는 구체적인 조사의 방법과 내용을 제시하고 전국 단위의 표준화를 시도하는 방향으로 변화가 이루어졌다(이정은. 2016).

2) 제2단계: 수립·심의(목표설정 및 대안설계) 단계

제2단계에서는 준비·분석단계에 근거하여 지역복지에 대한 비전과 전략목표를 설정하고, 우선

11) 보건복지부, 한국보건복지인력개발원(2007, 2011)의 연구에 따르면, 외부전문기관에 의한 연구용역은 1기 계획의 경우 90.0%인 211개 시·군·구, 2기 계획의 경우 83.9%인 193개의 시·군·구인 것으로 확인되고 있다.

순위를 결정하며. 이에 따라 핵심과제와 세부사업을 선정해 나가는 단계이다. 이 단계야 말로 비전과 전략목표를 설정하는 과정에서 정치적 통합성이 요구되는 과정이며, 동시에 계획의 순차성과 연결성, 그리고 일관성 등을 살피는 과정에서 논리적 통합성이 중시되는 과정이다. 이를 수립단계와 심의과정으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 지방자치와 시·군·구 지역사회복지계획(제3기) 수립 단계 및 활동내용

지방자치	시·군·구 지역사회복지계획 (제3기)					
	단계	년	월	주체	주요 활동	활동 내용
민선 제5기 (~6.30)	(Ⅰ) 준비 및 분석	2013	10	시·군·구	계획 수립 주체 구성 등 사전 준비	•시·군·구 계획수립 주체 구성: 담당인력, 추진체계 및 역할분담, 주요 활동 등 서술
			11	복지부	업무매뉴얼 제시	•매뉴얼(안) 공청회 •표준 매뉴얼 제시
					계획수립 관련 교육	•지역사회복지계획 담당자 교육 (공무원, 협의체 간사)
			11~12	시·군·구	계획 수립 및 기초조사 준비	•계획 수립의 전체적인 기획(디자인) •지역사회복지조사 준비
		2014	1~2	시·군·구	지역사회복지(욕구 및 자원)조사 실시 / 제2기 계획 진단	•지역사회복지조사 실시 •제2기 계획 평가, 상위계획 및 관련계획 분석 •주민욕구와 지역자원의 연계성, GAP 분석
	(Ⅱ) 수립 및 심의		2~3	시·군·구	목적 및 목표, 우선순위 설정	•지역사회복지 비전, 전략, 목표작성 •우선순위설정과 중점추진사업 선정
민선 제6기 지방선거 (6.4) / 민선 제6기 출범 (7.1~)			3~8	시·군·구	총괄계획 수립 추진전략 수립	•핵심과제별 목표와 성과지표 결정 •기반조성계획, 행정·재정계획 수립 •중기계획과 연차별 계획과의 연계 * 1차 초안을 시도에 제출(6.30)
			8~9	시·군·구	지역사회 의견수렴 / 계획 심의	•지역의견·여론 수렴, 공청회 •협의체 심의, 지방의회 보고 •지역사회보장계획 결정 및 제출(9.30)
	(Ⅲ) 조정 및 확정		12	시·도 / 시·군·구	권고/조정/반영	•중앙정부 및 시도가 제시한 권고조정사항 반영 계획 수정(시·군·구) •최종 계획 제출(12. 31)

* 민선 제5기(2010. 7. 1 ~ 2014. 6. 30), 민선 제6기(2014. 7. 1 ~ 2018. 6. 30),

우선, 계획 수립의 단계에서는 앞 단계에서 실시한 지역복지 분석을 바탕으로 관련계획의 분석을 실시하게 된다. 관련계획의 분석은 앞 기수의 지역복지계획을 바탕으로 한 개선방향논의, 관련계획 등을 검토하는 것을 주요 내용으로 한다(이정은. 2016). 관련계획 검토가 완료되면, 본격적으로 지역복지에 대한 비전과 방향을 제시하고 관련 사업에 대한 계획, 사업을 지원하기 위한 행·재정 계획, 평가계획 등을 제시한다. 통합성의 관점에서 제3기의 변화를 살펴보면, 큰 진척 사항은 발견되지 않고 있다. 다만, 1기에 비해 2기에서는 정책의 우선순위 제시에 대한 중요성을 강조하

고 있으며, 3기에서는 우선순위에 근거하여 전략목표를 설정하였다는 점에서 차이를 보인다. 이러한 변화는 우선순위에서 좀 더 분화된 형태인 전략목표와 비전, 그리고 실제사업을 보다 논리적으로 연결시켜 나가는 데에는 진일보하고 있지만, 정치사회적인 통합성 면에서는 별다른 변화를 감지하기 어려워 보인다.

다음으로 사업계획과 관련한 다양한 대안을 발굴하고 이를 심의하는 단계이다. 1, 2기 계획에서는 지역 마다 차이는 있으나 저소득층, 노인, 장애인, 여성/보육, 아동/청소년, 기타, 보건의료 등으로 구성된 부문(영역)을 설정하고, 부문별 사업계획을 제시하였다. 부문별로 지역주력사업과 일반 사업을 구분하여 제시하도록 하였으며, 비전과 목표, 사업영역, 세부사업 등을 제시하고 수요공급의 격차와 관련문제를 분석하도록 하였다(이정은. 2016). 반면에 제3기 계획에서는 지역사업과 국고보조사업의 구분 없이 지역의 비전과 전략목표를 달성하기 위한 핵심과제를 선정·제시하고, 핵심과제를 달성할 수 있는 세부사업을 설정하도록 하였다. 심의와 결정 과정을 분석해보면, 1기에는 해당 지역에서 실시한 심의나 보고 절차에 대해 관련 내용을 보고서에 제시하는 수준에 머물렀다면 2기에는 보다 절차를 강화하여 지자체장의 보고를 필수적으로 수행하도록 하였다.

통합성 관점에서 보다 눈에 띄는 큰 변화는 제3기에서는 지방자치단체의 책임성을 보다 확보하기 위해 지자체장의 보고 전에 심의·결정된 계획을 지방의회에 보고하도록 명문화하였다는 점이다. 이러한 변화는 1, 2기에 비하여 3기에는 사업의 범위를 자체사업 중심에서 국고보조사업을 포함하여 포괄적으로 다루고 있다는 점에서 진전된 것으로 볼 수 있다. 특히, 그동안 지역복지계획이 논리적 통합성에서만 머무는 것이 아니라 정치적 통합성을 인식하려는 작지만 소중한 시도라고 보여 진다. 하지만, 사전절차로 지방의회에 보고를 명시했다는 점만으로는 지방의 정치사회적 요인을 충분히 반영했다고 보기에는 아직도 많은 한계가 있어 보인다.

3) 제3단계: 조정·확정단계

제3단계는 시군구에서 심의 의결된 계획(안)이 사회보장증진 관련 계획과의 연계성을 고려하여 권고·조정되고, 광역자치단체(시도) 차원에서 조정과정을 거쳐 확정되는 단계이다.[12] 이 단계의 변화는 제1, 2, 3기 모두 지역복지계획에 대한 시도와 시군구 사이의 역할 구분이 명확하지 않다는 많은 비판이 있었다(이정은. 2016). 특히 시군구와 시도 사이의 지역복지계획 수립과정에서 역할이 모호할 뿐 아니라, 시도는 시군구의 계획을 단순 취합하는 수준에 머물고 있다고 보여 진다. 시군구 지역복지계획을 전국 단위의 관련 계획과 시도 단위의 지역복지계획 간의 연계성과 통합성을 고려하는 데는 많은 한계점이 있었다고 여겨진다. 이를 통합성 관점에서 살펴보면, 시군구 계획을 관련 상위 계획이나 시도 산하의 다른 시군구 지역복지계획과 관련성 속에서 상호 연결된 복합체계로 이해하기 보다는 하나의 단일체계로 이해함으로써 통합성을 소홀히 다루고 있다. 이 단

12) 시·군·구는 지역주민 등 이해관계인의 의견을 들은 후 지역사회복지협의체의 심의를 거쳐 해당 시·군·구의 지역사회복지계획을 수립하고 이를 시장·도지사에게 제출하여야 한다. (중략) 지역보건법 제3조1항에 따른 지역보건의료계획 및 사회보장기본법 제20조에 따른 사회보장증진을 위한 장기발전방향과 연계되도록 하여야 한다(사회복지사업법. 제15조의3).

계에서는 시도 관내 모든 시군구의 지역복지계획 수립 절차를 파악하고, 이를 조정 및 권고를 통해 시군구간 균형적 발전을 도모하는데 목적을 둔다면, 시도단위에서 단순 취합이 아니라 개별 시군구에서 추진하기가 어려운 사업, 사업효과가 여러 지역에 걸쳐 나타나는 경우, 시도 차원에서 추진하는 것이 적절하기 때문이다(정홍원 외. 2014). 예컨대 특정 시군구가 인력, 재정, 복지자원 등의 확보가 자체적으로 어려운 경우, 이를 고려하여 시군구의 요구사항을 정리하고 시도 계획에 반영할 수 있도록 대비하는 일은 중요해 보인다.

3. 분석결과: 해석 및 시사점

이상에서 제1,2,3기 시군구 지역복지계획 수립과정에 대하여 통합성 관점에서 개괄적으로 분석하였다. 이는 본 연구의 목적에 따라 지역복지계획이 좋은 계획(good plan)으로서 제대로 작동하고 있는지를 통합성(integration) 관점에서 살펴본 것이다. 지방자치가 실시되고 있는 지역복지환경 하에서 볼 때, 좋은 계획이란 지역복지증진을 궁극적인 목적으로 논리적·정치적인 통합성이 확보된 계획을 의미한다. 때로는 과학적인 논리적 합리성을 근거로 서로 상이한 이해관계자들을 다양한 의사소통 과정을 통하여 설득하고 조정함과 동시에, 때로는 상호작용적 정치적 합리성을 근거로 하여 과학적인 논리성을 재구성해 나가는 환류작업이 필요한 영역이기도 하다. 이상의 통합성 관점에서 분석한 결과가 갖는 의미를 해석해 보면 다음과 같다.

첫째, 준비 및 분석단계이다. 지방자치제 실시에 따라서 지역복지 욕구는 종전에 비하여 점차 다양하고 이질적이며, 대립적 갈등상황을 연출하고 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 제1,2,3기 지역복지계획의 준비 및 분석단계는 변화하는 정치사회적 환경을 충분히 고려하기 보다는 전문성과 논리적 합리성을 상대적으로 강조해왔다고 해석된다. 물론 제1,2기에 외부전문기관에 의해 주도되었던 것을 제3기에는 "사회복지계획TF"를 구성하도록 하여, 지자체의 자율성을 강화하고 다양한 주체들의 참여를 가능하게 하였다는 점에서는 어느 정도 진일보한 측면이 있다고 볼 수 있다. 하지만, 계획주체로서 TF구성이나 지역복지협의체의 구성과 운영 면에서 볼 때, 지역사회를 포괄하고 있는지, 다양하고 이질적인 요소들을 조정하고 통합해 내고 있는지 등은 아직도 많은 한계점을 지니고 있다고 이해된다는 것이다.[13] 계획주체가 지역사회의 복지욕구를 어떻게 확인하고 정의하느냐에 따라서 모든 후속적인 계획단계는 영향을 받을 수밖에 없다. 계획의 첫 단계인 준비 및 분석단계가 잘못 되거나 편향된 문제정의가 있을 경우, 계획수립과정 전반에 걸쳐 근본적인 메타 오류(meta-error)를 범할 수 있다는 점이다. 특정 전문가 집단에 의해서 구성되는 주체는 때로는 효율적이고 합리적인 논리체계를 세우는 데는 유리할지 모르지만, 정치사회적 맥락을 등한시함으로써 합리성의 함정에 빠질 우려를 안게 된다. 지역복지계획이 공허한 구호가 아닌 실효성을 담보하기 위

13) 오늘날 지방분권시대에 맞춰 지역복지계획의 주체를 획일적인 정부 관료제 중심에서 벗어나 지역단위의 민관협력체계를 강조하고는 있지만, 지역복지거버넌스로서 협의체의 역할에 대해서는 아직도 많은 과제를 안고 있는 상황이다. 선행연구에 의하면(채현탁 외. 2014), 전국의 협의체들이 협의체의 가장 중요한 활동으로 지역복지계획이라고 인지하고 있으나 실질적으로 민·관협치를 통한 지역복지계획을 수립하는 시군구는 많지 않는 것으로 보고되고 있다.

해서는 논리적 합리성과 함께 정치적 합리성을 갖춰나가는 노력이 절실하다고 여겨진다.

둘째, 제2단계로서 수립 및 심의단계이다.[14] 제1단계에서 이뤄진 내용을 근거로 이 단계에서는 지역복지에 대한 비전과 전략목표를 설정하고, 지역의 우선순위에 따라 핵심과제와 세부사업을 선정함으로써 계획의 체계성과 일관성을 중시하는 단계이다.[15] 계획의 체계성은 다양한 의미를 함축하고 있는데 그 하나는 기본계획(basic plan)의 속성으로 중앙과 지방의 복지계획 사이의 통합성을 강조한다. 다른 하나는 전략계획(strategy plan)의 속성으로 지역사회내의 비전과 전략목표의 설정과정에서 포괄성과 정치적 통합성을 강조하는 영역이기도 하다. 또 다른 하나는 실행계획(action plan)의 속성으로 핵심과제와 세부사업의 내용이 구체적이고, 목표달성을 위한 실천방안, 추진체계 및 자원(인력 및 재정)계획을 포함하는 실행계획의 성격을 지향하고 있다.[16] 따라서 이 단계야말로 지역복지계획이 복합체계로서 기본계획, 전략계획, 실행계획 사이의 통합성 확보가 중요하며, 복합체로서 체계성을 갖춰나가는데 있어서 핵심적 단계이다. 계획의 수립과 심의는 지역의 여러 주체들의 다양한 이해관계자들이 관여하고 논의하는 구도에서 진행되어야 하지만, 주로 계획의 일관성과 체계성을 확보하여 하나의 청사진을 구성하는 일은 TF팀을 중심으로 다층적인 협의체와 민관조직단위, 그리고 지역주민들의 의견을 조정하고 재구성함으로써 이뤄진다. 여기서 비전-목표-핵심과제와 세부사업들로 연결되는 논리적 통합성(Logic integration)이 계획의 체계성과 일관성을 유지하는 근간이라 살필 때, TF팀의 역할, 계획전문가의 협력, 그리고 상근간사의 역량 등이 매우 중요함을 살필 수 있는 대목이기도 하다.

셋째, 지역복지계획은 지역복지증진이라는 궁극적 목표실현을 전제하고 있다. 실효성이 담보되지 않은 계획수립은 공허할 뿐이다. 실효성을 담보하기 위해서는 복합체로서 체계성을 갖춰나가는 계획의 수립단계에서부터 지자체장이나 지방의회와 보다 긴밀한 상호관계를 유지하면서, 이를 조정하고 통합하는 일은 매우 중요해 보인다. 제1,2기에 비하여 3기에는 지자체장의 보고 이전에 지방의회에 보고하도록 규정하는 것은 어느 정도 진일보했다고 보인다. 하지만, 실효성이 담보된 행·재정적 지원계획이나, 지방정치의 책임성을 북돋우기에는 아직도 많은 한계가 있다고 이해된다.[17] 지방의회에 사전적 단순 보고만으로는 행·재정적 지원계획이 실효성을 담보할 수 없다. 지

14) 계획수립과정에서 문제확인-목표설정-대안설계-정책결정-시행계획 등은 하나의 단편적인 단계의 흐름이 아니라 일련의 연속적 과정이자, 환류적인 과정으로 살필 필요가 있다. 여기서 일차적으로는 계획수립과정을 단계별로 각각을 구분하여 살피고, 각 단계 사이의 유기적인 통일성을 살피는 일은 좋은 계획을 수립하는데 있어 매우 중요하다.

15) 좋은 계획에서 비전과 목표설정은 계획의 방향성을 결정하는 방향타이자 나침판이 된다. 협치와 협력적인 의사결정과정을 통하여 산출되는 비전과 목표설정이야말로 좋은 계획수립의 필수적 요소로 파악할 수 있다.

16) 매4년 단위로 수립되는 지역복지계획은 기본계획이자 전략적 계획으로 매년도 수립되는 지역복지 실행계획의 근거가 된다. 지역복지계획이 중장기적 입장에서 전략적인 통합성을 강조한다면, 매년 수립되는 실행계획은 단기적인 입장에서 수립되는 구체적인 실천성이 강조된다고 보아야 한다, 따라서 전략적인 장기계획과 구체적인 실행계획 사이의 내용적 통합성을 살피는 일 또한 중요하다할 것이다.

17) 선행연구에서도 지자체의 책임성을 강화할 수 있는 지방의회와의 협력시스템 마련이 필요하다고 지적하고 있다(최현탁 외. 2014). 이 연구에서는 1, 2기에 비하여 3기에서는 지방의회 보고절차를 포함하고 있다는 점에서 나름의 의미를 가지지만, 보다 실질적인 책임성을 확보하기 위해서는 계획수립과정에서

역복지계획의 체계성을 갖춰나가는 일련의 과정에서부터 지자체장이나 지방의회의 정례적 상호작용이 공식화될 필요가 있다. 그동안 제1,2,3기 계획수립과정에서 '계획 따로, 실행 따로'라는 현실적 격차(gap)를 해소해 나가기 위해서는 계획의 전문성 강화나 협의체의 상근간사의 역량에만 의존하기에는 한계가 있음을 감지할 수 있는 부분이기도 하다.

4. 제도·정책적 제언

지역복지계획이 정치적·논리적인 통합성을 지니고 있는지를 검토하였다. 이러한 검토를 통하여 지역복지계획의 통합화 방안에 대하여 정책적인 제언을 하고자 한다. 여기서 제언하고자 하는 내용은 현제도하에서 실현가능한 부문도 있지만, 지방자치를 목적론적 입장에서 이해하고 보다 근원적인 관점에서 고려해야 할 제도·정책적인 제언도 포함하고 있다.

1) 계획의 주체로서 지역복지협의체의 위상 정립

지역복지계획에서 계획주체의 구성은 매우 중요하다. 협의체의 민·관협력을 실현하기 위해서는 민주적인 운영구조를 확립하여 관의 통제에 의한 것이 아니라 참여구성원의 자유로운 의사소통이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 선행연구에서 보면(함철호 외. 2013 ; 채현탁 외. 2014), 전반적으로 민·관의 공동의사결정 수준이 높지 않은 상황으로 이에 대한 대책이 요구된다. 특히, 지역복지협의체의 역할은 참여하고 있는 구성원들 각각의 역량에 기인하는 측면도 있지만, 본래 역할은 협의체의 위상과 구조설계에 따라 규정됨을 이해할 필요가 있다. 따라서 협의체의 역할이 최적화될 수 있는 위상정립과 민주적 운영구조가 마련되어야 할 것이다. 아울러서 구성원들의 역량을 강화시키기 위한 지속적인 노력이 요구된다. 무엇보다도 좋은 계획을 수립하기 위해서는 지역복지거버넌스로서 협의체의 위상과 역할의 재정립이 절실한 상황이다.

지방자치제 실시의 궁극적 목적이 지역주민의 복지증진이라는 점을 고려할 때, 협의체의 위상정립은 실질적 참여가 보장될 수 있는 지역복지거버넌스로서 정착되어야 할 것이다. 지역복지계획의 주체는 협의체가 중심이 되어 공공과 민간을 포괄하는 협력체계 구축을 통하여 구성되어야 한다. 공공의 영역으로 단체장, 지방의회, 기획실, 그리고 해당 실국이 민간영역으로는 지역복지서비스 공급주체, 다양한 이해관계자 등을 포괄하는 협력체이어야 할 것이다. 특히, 시군구의 기획을 총괄하는 기획실(국)이나 지방의회와의 상시적 상호관계를 공식화할 필요가 있다. 예컨대 행정·재정적 지원계획을 수립하는 과정에서 협의체와 지방의회의 해당 상임위, 혹은 행정관청의 기획실(국)이나 해당 실국과의 구체적 사항들에 대하여 공유하고, 사전적으로 조정해 나가는 공식적 채널이 필요하다할 것이다. 또한 지역복지계획이 실행계획임을 고려한다면, 협의체의 다층구조와 해당 공무원들의 팀장, 실무자 선에서도 유기적인 협력체계 구축이 필요한 사항이다. 이러한 제반의 사항들은 지역복지계획의 핵심적 주체인 협의체를 중심으로 이뤄지되, 협의체의 위상과 역할

부터 지방의회와 어떻게 협력할 것인가를 고려해야 한다는 것이다.

은 자치단체장과 지방의회와의 관계설정에서부터 이뤄져야 하며, 이는 지방자치제의 목적론적 접근에 근거해야 할 것이다.[18]

이러한 역할 역시 다층적인 협의체구조를 중심으로 이뤄지는 활동들이기에 지역복지거버넌스의 협치 기능으로서 통합성이 강조되는 영역이다. 이러한 지역복지거버넌스 협치의 기능이 통합적으로 수행되기 위해서는 협치의 외연이 지방의회의 예산활동으로 확대될 필요가 있다. 지방의회에 대한 단순 보고가 아닌 계획수립에서부터 지방의회와의 유기적인 연계가 필요하다. 시군구 지역복지계획은 해당 지역의 복지사업을 중장기적으로 기획하는 종합적인 청사진을 마련하는 것이므로, 계획의 실효성을 담보하기 위해서는 단체장의 적극적인 실행의지와 함께 의회와의 관계에서 정치력이 요구된다. 따라서 지역복지계획의 수립과 실행과정에서 최종적인 책임은 지자체의 장인 단체장이 갖도록 되어있으며, 기초단체장의 적극적인 관심과 의지, 그리고 정치적 리더십에 따라 지역복지계획의 통합성 정도가 결정된다고 해도 과언이 아닐 것이다.

2) 실질적인 주민참여 활성화 및 제도화 방안

지역복지계획은 복합체계로 구성되어 있다. 앞서 살핀 바와 같이 기본계획, 전략계획, 실행계획이 그것이다. 4년 단위의 기본계획이나 전략계획의 수립과정 뿐만이 아니라 연차별 실행계획수립 및 평가과정에서도 실질적인 민·관참여가 이루어질 수 있도록 제도적 장치가 필요하다.[19] 주민참여 활성화 방안과 함께 그 참여가 지역복지증진으로 전환될 수 있도록 하기 위해서는 중앙정부차원 및 지방정부차원의 강력한 정책적인 지원의지가 절실히 필요한 상황이다. 매 4년 단위로 수립되는 기본·전략계획 수립을 다시 경험하기 위해서는 4년을 다시 기다려야하며, 이러한 기본계획이 각 년도 연차별 실행계획 수립 및 평가의 근간이 된다는 점을 고려해 볼 때, 기본·전략계획 수립과정에서 민·관의 실질적 참여를 활성화 할 수 있는 방안마련과 함께 이러한 참여를 통하여 좋은 계획을 수립할 수 있도록 강력하고도 치밀한 제도설계가 있어야 할 것이다.

기존의 방식에 따라서 지역복지계획의 작성과 제출에 대한 책임을 맡고 있는 해당 실국(부서)이 중심이 되어 주민참여와 협력을 이끌어 내려는 노력도 필요하지만, 좋은 계획을 기대하기에는 이것만으로는 많은 한계점을 노출되고 있다. 예컨대 그동안 오랜 관행이 중앙집권과 관주도적인 상황임을 고려해 볼 때, 자칫 주민에 대하여 잘못된 참여를 독려하거나 형식적 참여를 조장하는 일

18) 물론, 지방자치제의 실시 목적을 '지역복지증진'이라는 목적론에 둔다고 할지라도, 선거에 의하여 선출된 단체장과 지방의회, 계층구조를 가지고 있는 행정관료, 그리고 지역복지협의체 간의 상호관계를 규정하여 그 위상과 역할을 규정하는 일은 많은 논의가 필요한 영역이다.

19) 주민 참여만으로는 좋은 계획을 수립할 수 없다. 더구나 주민참여가 곧바로 지역복지증진을 가져다주는 것은 아니다. 다양한 복지욕구 표출이나 지역주민의 참여는 지방자치의 원동력이자 계획수립의 원재료가 된다. 다양한 주민참여 활성화와 함께 주민참여가 지역복지증진으로 전환될 수 있는 제도적 노력이 요구된다. 예컨대 주민참여는 지역복지계획의 주체 구성에 반영되어 좋은 계획으로 나타날 때, 비로소 지역주민의 삶의 개선으로 실현될 수 있을 것이다. 따라서 지역복지협의체의 구성과 운영에 대한 합리적인 제도설계는 좋은 계획을 수립하기 위한 중요한 전제요건이 된다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 협의체에 대한 제도설계의 논리 개발에 관한 후속연구가 기대된다.

은 오히려 주민참여의 원동력을 왜곡시키거나 민주성을 가장한 채 지방자치 자체를 병들게 할 수도 있다. 자칫 주민참여를 의사결정과정의 의례적 절차사항 정도로 형식화 한다면, 풀뿌리 민주제 자체를 뒤흔드는 오류를 범할 수도 있다. 실질적 참여는 규범적 차원에서 참여를 독려하거나 지자체 조례제정 등의 차원에서 접근할 문제가 아니다.[20] 주민의 실질적 참여를 활성화하고 이렇게 활성화된 참여의 원동력이 지역복지증진으로 전환되기 위해서는 중앙정부 차원에서 제도·정책적인 지원과 특단의 노력이 필요한 상황이다. 아울러 실질적 참여가 좋은 계획으로 통합되어 나타나고 지역복지증진으로 실현되기 위해서는 전문가 집단의 제도설계에 대한 노력이 절실히 요구된다고 할 것이다.

3) 논리와 정치의 통합성을 향한 지속적인 노력

통합성이 확보된 좋은 계획수립은 계획의 실효성을 확보하는데 있어 매우 중요하다. 지역사회에서 복지에 대한 의제가 맹목적인 정치적 구호이거나 공허한 주장을 앞세워서는 아니 된다. 무엇보다도 지역복지에 대한 다양한 지역주민들의 욕구와 담론들을 통합적으로 담아내는 지역복지거버넌스의 역할이 무엇보다 중요하다. 다시 말해 지역사회단위에서 분출되는 다양한 담론과 의제들을 적실하게 해체하고 재구성하여 사회적 합리성과 과학적 합리성에 부합하도록 재통합되어야 한다.[21]

이는 지역복지계획의 형식적 측면에서, 지역복지계획의 기본 틀은 개요-현황-기본구상(비전과 목적)- 방침(부문별 계획)으로 구조화하고, 부문별 계획은 부문별 목표를 중심으로 실천계획 성격을 강화하는 방향으로 유도해야 할 것이다. 계획수립지침은 계획간 연관성 강화를 위해서 부문 계획간 환류, 상호조정을 반드시 거치도록 명시해야 할 것이다. 예를 들어, 지역복지현황 및 욕구조사의 결과를 어떻게 각 부문별 계획에 반영할 것인가에 대한 조정과정에서 합리적인 소통의 근거는 논리적인 통합성이 되어야 한다. 소통의 근거로서 계획은 사용하는 용어가 구체적이어야 하고 공유된 틀에서 사용되어야 할 것이다. 계획에서 사용되는 용어 및 문장사용에 대한 명확성이 확보되어야 할 것이다. 예를 들어 누가(Who?) 무엇을(What?) 어떤 수준으로 어떻게(How?) 한다와 같이 가능한 완전한 서술형 문장방식을 권고해야 할 것이다. 또한 달성하고자 하는 목표의 서술은 SMART하게 기술되어야 한다.

4) 더 좋은 계획을 향하여: 계획의 체계성 확보방안

지방자치시대에 지역복지계획은 지역복지증진을 위한 새로운 기제로 대두되고 있다. 지방자치

---

20) 제1,2,3기 계획수립의 매뉴얼 상에 제시하고 있는 공고, 공청회, 간담회방식 등은 실질적인 주민참여방안으로서는 많은 문제점을 가지고 있다고 보여 진다.

21) 아무래도 지방선거에서 지자체장이나 지방의회가 바뀔 수 있어 계획의 지속성면에서 볼 때, 어떻게 해야 할지 난감하다는 것(김보영, 2014)이다. 사실 지자체 선거에서 지자체장이 새롭게 바뀌게 되면 지자체장에 따라 그 전에 수립된 지역사회복지계획의 내용은 많은 변화가 있게 된다. 새롭게 제시되는 장기 비전과 방향이 설정되고 이들이 지역복지계획에 반영되기 까지는 혼란스러울 수밖에 없을 것이다.

의 궁극적 목적을 지역복지증진으로 인식할 때, 시군구 차원의 지역복지계획은 지역복지증진을 위한 기본계획(basic plan)이며, 전략계획(strategy plan)이자, 실행계획(action plan)의 성격을 동시에 지니고 있다. 지역복지계획의 성격을 어떻게 규정하느냐의 문제는 지역복지계획의 통합성을 확보하는데 있어 선행적·개념적인 과제가 될 것이다. 지역복지계획은 단일체계가 아니다. 다층적이며, 복합체계로 인식하는 일은 계획의 체계성을 살피는데 선결요건이라 할 것이다.

첫째, 지역복지계획은 지역주민의 복지증진을 위한 기본계획(basic plan)으로서 성격을 갖는다. 시군구 지역의 주민들은 동시에 대한민국의 국민이다. 기본계획으로서 계획은 국가단위의 사회보장기본계획, 광역자치단체의 지역복지계획, 그리고 인접 생활권과의 조정과 통합을 통하여 시군구 지역주민들의 삶의 질을 향상하려는 역할을 강조한다. 중앙정부에서 지역 간 불균형을 조정하여, 형평성이 확보될 수 있도록 전국적인 기본골격을 형성하는 것이다. 기본계획에서는 시군구 계획을 독립된 고유성보다는 전국적인 관점에서 하나의 통합체로서 성격을 강조하는 것으로 볼 수 있다. 자칫 지방자치제 실시로 인하여 지역 간 심각한 불균형을 초래할 수 있고, 중앙과 지방간의 소모적인 대립각을 세울 수도 있다. 기본계획으로서 지역복지계획은 전국적인 안목에서 지역주민들의 삶의 질이 보다 균형 있게 변화될 수 있도록 중앙정부 차원에서 기본골격을 형성해주는 역할을 강조한다.

둘째, 지역복지계획은 전략계획(strategy plan)이다. 시군구의 지역단위 내에서 다양한 지역복지욕구와 자원이 산재하고 있다. 경우에 따라서는 매우 이질적이어서 비생산적인 논쟁과 갈등을 초래할 수 있다. 이러한 비생산적인 논쟁은 지방자치를 선동의 정치, 공허한 공약잔치로 치부될 수도 있다. 전략계획으로서 복지계획은 지역 내의 다양하고 이질적인 이해관계를 포괄적으로 조정하고 통합하는 기능을 강조한다. 이러한 역할은 주로 지역복지계획의 주체인 지역사회보장협의체의 핵심적 역할에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 전략계획이 통합적으로 수립되기 위해서는 지역복지거버넌스로서 협의체의 위상 및 역할정립이 무엇보다도 중요하다. 시군구 협의체의 비전을 궁극적인 지역복지증진에 목표를 두고 이를 이뤄나갈 수 있는 위상과 역할이 재정립되어야 할 것이며, 자치단체의 장이나 지방의회와의 관계설정에서 협의체의 실질적 참여가 보장될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

셋째, 지역복지계획은 실행계획(action plan)의 의미를 갖는다. 지역주민의 복지증진은 구체적인 실행계획을 통하여 실현된다. 실행계획은 앞서 살핀 기본·전략계획을 근거로 하여 각 년도 실행계획을 수립한다. 따라서 기본·전략계획과는 위계성을 지니고 있으며, 시간적으로도 기본·전략계획이 중장기적 계획이라면, 실행계획은 매년도 단위로 수립되는 단기계획이다. 지역복지계획이 일관된 논리성을 확보함과 동시에 실행계획으로서 구체적인 사업실천을 목표로 실현가능성을 확보하려는 노력으로 볼 수 있다. 이는 지역사회보장계획수립의 주체인 지역복지거버넌스를 통하여 개별부서별로 실행되는 이질적이고 다양한 정책과 프로그램들의 상호 유사성과 중복으로 인하여 발생되고 있는 문제 이상으로 좋은 계획의 전략적인 통합성을 위협하는 요인으로 살필 수 있다.

V. 결론

우리나라에서 지방자치제도 도입은 지역복지에 대한 인식을 새롭게 하는 중요한 계기가 되었다. 본 연구에서는 지역사회에 대한 새로운 인식이 '지역주민의 복지증진'으로 연결되기 위해서는 좋은 계획(good plan)이 필수적 요건임을 전제하고, 그동안 지역복지계획 수립과정에 대하여 좋은 계획으로서 갖추어야 할 통합성 관점에서 계획과정을 준비·수립·조정 등 3단계로 구분하여 살펴보았다.

분석결과, 지역복지계획은 1,2기를 거쳐 3기에 이르는 동안 진화 발전되고 있음을 확인할 수 있었다. 하지만, 통합성 관점에서 살펴볼 때, 계획주체의 구성이나 사전분석, 그리고 복합체로서의 계획의 체계성을 갖춰나가는 노력은 아직도 부족한 것으로 파악된다. 특히 지방자치제 실시로 인한 지역의 정치상황을 전략적으로 통합하는 데는 많은 한계점을 지니고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 지역복지계획이 지역복지증진을 위한 명실상부한 기제로서 정착하고, 그 실효성을 담보하기 위해서는 좋은 계획이 갖춰야 할 정치적·논리적인 통합성을 확보하려는 노력이 중요함을 확인하고 있다는 점에서 의미가 있다. 좋은 계획은 지역복지증진을 목적으로 논리적 합리성만이 아니라 정치적 합리성이 통합적으로 반영된 복합체계로서 계획을 의미한다.

지방자치제도의 도입으로 인한 지역복지에 대한 관심의 증대가 지역복지의 실질적 성과(삶의 질의 증대)로 구현되기 위해서는 지역복지에 대한 의제가 맹목적인 정치적 구호이거나 공허한 과학성만을 앞세워서는 아니 된다. 무엇보다도 지역복지에 대한 높은 관심과 다양한 지역주민들의 욕구가 실질적인 삶으로 구현되고, 지역복지에 대한 지역주민들의 다양한 담론들을 통합적으로 담아내는 지역복지계획의 역할이 무엇보다 중요하다. 다시 말해 지역사회단위에서 분출되는 다양한 담론과 의제들을 적실하게 해체하고 재구성하여 사회적 합리성과 과학적 합리성에 부합하도록 재통합되어야 한다.

결국 이러한 통합적 노력이 지역복지계획 속에 녹아들어가 좋은 계획으로 거듭날 때, 종국적으로는 우리가 의도하는 지역주민의 실질적 삶의 질을 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 한정된 자원과 제한된 상황 속에서 모든 것을 잘 할 수는 없다. 또한 단순한 부분의 합이 통합된 전체가 될 수는 없다. 나쁜 계획과 좋은 계획은 구분되어야 한다. 양질의 계획은 통합성이 확보된 계획서(청사진)이며 양질의 좋은 계획서는 계획의 실현가능성과 한계를 분명히 파악할 수 있는 기본구조이자 통합된 틀이어야 함을 되새겨야 할 것이다.

참고문헌

구인회·양난주·이원진. (2009). 사회복지 지방분권 개선방안 연구. 「사회복지연구」, 40(3): 99-124.
김동규. (2005). 지방자치와 지역사회복지의 상관성에 관한 연구. 「공공행정연구」, 7(1): 161-182.

김보영. (2014). 제3기 지역사회복지계획과 지방선거, 복지정치의 새로운 단계. 「월간 복지동향」, (186): 8-13.

김석태. (2016). 지방분권 사상과 한국의 지방자치. 「지방정부연구」, 19(4): 1-24.

김은정. (2014). 사회서비스 재정의 지방화에 따른 지역의 대응방안. 「지방정부연구」. 18(1): 219-241.

김정헌·정연화. (2003). 지방자치가 지역복지에 미치는 영향에 관한 연구: 영천시를 중심으로. 「복지행정논총」, 13(2): 41-72.

김진·김희성. (2015). 지역사회복지협의체의 협력적 네트워크 활성화를 위한 효과적 관리방안 연구. 「비판사회정책」, (46): 125-163.

김태일. 2001. 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 35권 1호: 69-89.

남찬섭. (2016). 지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지 분권에의 함의. 「2016 사회정책연합 공동학술대회 자료집」: 49-76.

박병현·박상미·최현미·고재수. (2015). 노무현 정부의 사회복지 재정분권: 옳은 정책이었는가 아니면 잘못된 정책이었는가. 「사회복지정책」, 42(3): 347-376.

박태영. (2012). 지역사회복지의 정체성에 관한 연구. 「한국지역사회복지학」, 43: 639-668.

류영아. (2013). 시민참여 활성화 영향요인 연구: 지역복지 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(2): 317-338.

안혜영. (2013). 지역복지 추진체계와 지역사회복지협의체의 역할과 과제. 「한국지역사회복지학회 학술대회 자료집」, 41-41.

유혜숙. (2017). 안산시 지역사회복지계획 수립과정 연구. 21세기사회복지연구. 제14권 제2호.

윤찬영. (2003). 지방분권론과 지역사회복지의 전망. 「사회복지정책」. 16: 27-41.

윤철수·김승용. (2016). 제3기 지역사회복지계획 수립 과정의 의미와 한계 대한 고찰. 「한국지역사회복지학」, 58, 1-27.

이수경 외 . 2014. 지역복지계획수립과정에서의 지역사회복지협의체 민·관 협력 역할에 대한 인식연구. 「지방정부연구」제18권 제2호(2014 여름): 539-557.

이승종, (1998), "지방화시대의 주민의 삶의 질과 주민참여", 「지방자치」, 2월호.

이승종. (2016), 서론: 성숙한 지방자치 지향. 「한국지방자치: 발전과제와 미래」, 지방자치발전위원회 엮음. 박영사: 1-11.

이재완. (2006). 지방선거와 사회복지: 복지공약만들기. 「월간 복지동향」, (89): 4-6.

이재완. (2010). 지방선거와 보건복지. 「월간 복지동향」, (136): 5-7.

이재현. (2017). 지방정치와 지방정부 성과. 「한국정치학회보」, 51(2): 23-45.

이정은. (2016). 지역사회보장계획 수립의 변화와 과제, 「보건복지포럼」, 237. 한국보건사회연구원.

이현주·강혜규 외. (2002) 「지역사회복지협의체 시범사업 평가와 모형개발」, 한국보건사회연구원.

이희선·이동영. (2004). 사회복지비지출의 결정요인에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 8(2), 152-173

정홍원·최환. (2014). 지역사회복지계획의 의의와 제3기 계획 수립 방안. 「보건복지포럼」 (2014. 2.): 18-31.

채현탁·유애정·박태영. (2014). 시군구 지역사회복지계획 수립 매뉴얼의 발전방향에 관한 연구. 「

한국지역사회복지학」, 48: 249-268.
최영. (2015). 재정분권과 사회복지(서비스)의 지역 간 불평등. 「2015 사회정책연합 공동학술대회 발표논문」.
함철호·박태영·이재완·류만희·채현탁·김종건. (2013). 지역사회복지계획 중장기 발전 방향에 대한 탐색적 연구. 「한국지역사회복지학」, 46, 255-285.
홍성태 역(U. Beck, 1986). (2006). 「위험사회 - 새로운 근대(성)을 향하여」. 새물결.

보건복지부. (2005). 「지역사회복지협의체 구성 운영 안내」.
보건복지부. (2010). 「제2기 지역사회복지계획 수립 매뉴얼(시·군·구용)」.
보건복지가족부. (2013). 「제3기 지역사회복지계획 수립매뉴얼(시·군·구용)」.
보건복지부. (2015). 「지역사회보장협의체운영안내」.
보건복지부. (2016). 「제3기 지역사회보장계획의 2017년도 연차별 시행계획 수립 매뉴얼」.

Hansen, T. & Klausen, J. E. (2002). Between the welfare state and local government autonomy. *Local Government Studies*, 28(4): 47-66.
Khator, P. & Brunson, N.A. (2001). Creating Networks for Interorganizational Settings. P. A. Mandell(ed.). *Getting Results through Collaboration*. Westport: Quorum Books.
Mansuri, Ghazala. & Vijayndra. Rao. (2004). *Community-Based and Driven Development: A Critical Review*. The World Bank Research Observer, 19(1): 1-39.
McGuire, Michel. (2002). Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. *Public Administration Review,* 62(5).
Musso, J.A., C. Weare, N. Oztas, & W.E. Loges. (2006). Neighborhood Governance Reform and Networks of Community Power in Los Angeles. *American Review of Public Administration,* 36(1): 79-97.
Rothman, J. (2001). Approaches to Community Intervention. In J. Rothman, J. L. Erlich, & J. E. Tropman(ed.), *Strategies of Community Intervention,* (6th ed.), Itasca, IL: Peacock Publishers.

전준구(全俊九): 행정학 박사학위(한국장애인고용정책의 집행과정에 관한 연구, 동국대학교, 1996)를 취득하고, 전주대학교 사회복지학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 비영리조직(사회복지조직)의 성과관리, 정책 및 제도변화, 사회복지정책과정 등이다. 주요 논문으로는 사회규제정책으로서 장애인고용정책: 설계논리와 평가, 한국 사회복지정책 산출의 결정요인분석, 세계화가 사회복지비 지출에 미치는 인과적 효과 등이 있다(jjg2897@naver.com).

〈논문접수일: 2018. 7. 9 / 심사개시일: 2018. 7. 17 / 심사완료일: 2018. 8. 23〉

Abstract

Local Autonomy and Community Welfare Plans: Is it politics or logic?: Focusing on the integration of community welfare plan

Jeon, Joon Goo

The purpose of this study is to examine implications and limitations in the process of community welfare planning in the context of local autonomy, it is in discovering the policy implications required for the community welfare plan to develop into a good plan. The planning process was divided into three stages and analyzed for community welfare plan.

As a result of the analysis, it can be confirmed that there are still many limitations in integrating the issue of community welfare that is raised in the local autonomy into the community welfare plan. This study shows that scientific rationality lacking political and social rationality can be empty. In order to develop the community welfare plan into a good plan in the era of local autonomy, it is necessary not only logical rationality but also policy efforts to secure political and social rationality.

Key Words: Local Autonomy, Community Welfare Plans, Integration, Good Plan