

한국 양산시와 일본 타카하마시의 지역사회복지계획 수립과정에서 주민참여에 대한 비교연구

류 기 형(부산대학교), 박 병 현(부산대학교), 이 한 옥(부산대학교)

1. 연구목적

본 연구는 한국과 일본의 중소도시 양산과 타카하마시의 지역사회복지계획 수립과정에서 주민참여를 비교분석하고자 하였다. 기존의 연구들이 지역사회복지계획 수립의 틀과 방향성 및 시행에 있어 주민참여를 향상시킬 수 있는 방안에 대한 연구들이었다면, 본 연구는 지역복지계획 수립과정 자체가 복지권 보장을 위한 주체적인 참정권 행사를 경험하고, 교육받을 수 있는 중요한 장이 될 수 있다는 관점에서 출발하여, 계획 수립과정에서 주민참여에 대해 고찰하고자 한다.

2. 연구방법 및 한계

연구방법은 양산시의 경우는 계획수립과정에서 획득된 자료와 참여경험, 문헌과 웹자료분석을 통하여 진행되었고, 타카하마시의 경우는 문헌과 웹자료와 그간 발행된 단체소식지를 분석하였으며, '07년 2월 6일에서 2월 8일까지 현지답사와 관계자와의 인터뷰 및 세미나를 실시하였다

본 연구의 한계로는 서로 다른 국내 지자체의 복지계획 수립형태와 그에 따른 주민참여의 형태를 다 포괄하고 있지는 못하다는 것이다. 타카하마시의 경우도 일본에서 지역복지계획 수립이전부터도 주민참여가 활성화된 지역복지계획 수립을 위한 모델시여서 일본의 주민참여에 대한 일반적 경향으로 보기에 는 무리가 있다.

3. 이론적 배경

1) 지역사회복지계획에 대한 선행연구

지역사회의 협력을 강조하는 박태영(2005: 15)은 지역사회복지계획을 지역주민 각자가 자기다운 삶을 추구할 수 있는 지역사회를 만들기 위하여 주민과 행정의 협력이 지역 사회복지의 추진에 관한 사항을 전체적으로 정한 계획이라 정의하고 있다. 그간의 지역사회복지계획에 관한 연구들은 지역사회복지 계획의 모형이나 틀에 대한 연구(김영모, 2004; 히라노 다카유키, 2001), 지역복지계획 수립의 합리적 방안이나 지자체나 유관 단체의 역할에 대한 모색(박광덕, 2003; 송정부, 2006), 지역복지계획 수립에 대한 사례연구(김현수, 2006; 정무성, 2006; 박태영, 2006; 표갑수, 2006)로 대별할 수 있다.

히라노 다카유키(2001)는 계획책정이 지향하는 목표에 따라 ‘계획지향’, ‘개선지향’, ‘과정지향’으로 분류하고 있다. ‘계획지향’에서는 지역사회안의 해결해야 할 문제를 명확히 하고, 유효한 해결책을 협의하는 것에 우선 목적이 있다. ‘개선지향’이라는 것은 구체적인 개선을 계획 책정 속에서 실현한다는 점에 무게를 두는 방식이다. ‘과정지향’에서는 지역사회를 구성하는 각 대표멤버가 계획에 담아야 하는 과제에 대해서 충분히 발언할 수 있는 기회를 만들어 동시에 자신들이 지역복지활동의 실천을 계획적으로 수행하는 능력을 키워가는 것에 목적이 있다.

송정부(2006)는 지역복지계획의 수립지역복지계획 수립과정을 ①준비단계 ②기초분석단계 ③ 계획수립단계 ④ 제출 및 시행단계 ⑤평가단계로 구분하고 평가도 하나의 단계로 하여 나누고 있다. 현실적인 구체적으로 지자체 및 지역사회, 전문가가 함께 참여하여 계획팀을 구성하여 계획을 수립하는 방식과 계획의 전 과정을 전문연구기관에 의뢰하여 진행하는 방법을 제시하고 있다. 이는 본 연구에서 비교의 틀로 사용하고 있다.

2) 지역복지계획 수립의 법적 근거와 내용

2003년 7월 개정된 사회복지사업법은 지역사회복지체제의 구축을 목적(제1조)으로 하여, 시설보호중심에서 지역사회보호 중심으로의 법적 개편을 시행하였다. 이 개정 법률의 특징은 시군구에 지역사회복지협의체를 신설(제7조2)하고, 지방자치단체장은 지역사회복지계획을 수립(제15조3)하여야 하며, 그 계획은 지역보건의료계획과 연계되어야 한다. 234개 지방자치단체가 2006년 상반기까지 지역복지계획을 수립한 바 있으며, 2007년 - 2010년의 계획년도 중 1차년 계획이 시행에 들어가 있다.

3) 주민참여에 대한 선행연구

커닝햄(Cunningham, 1972; 류기형, 2004: 38)은 주민참여를 “지역사회의 일반 주민이 그 지역의 일반적 사항과 관련된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정”이라고 정의

하여 정책결정에 중심을 두는 견해도 있으나, 참여는 “정책결정과정 뿐 아니라 계획과정에 참여할 기회를 제공하는 것”이라고 정의하고 있는 글래스(Glass)처럼(Glass, 1979; 최일섭외, 2005: 439) ‘정책의 계획과 집행 및 실천’의 전 과정에 걸쳐 이루어지는 것이다(Whitetaker, 1980; 김정훈, 1993: 4).

지역복지에 있어 주민참여의 제 측면에 대한 포괄적 접근과 확대 방안을 연구한 류기형(2004)에서는 주민참여 확대를 위한 방법적 다양화에 대한 모색과 함께 질적인 강화를 위한 방법에 대해 제시하고 있으며, 강기후(2005)는 기부문화 활성화를 위한 구체적인 방법을 제시하고 있다. 현실적으로 주민들의 실질적인 참여는 주민참여에 대한 역할 기대의 차이, 제한적 기회제공 등의 장벽들(임진택, 2000: 201)로 인해 제한받게 된다.

그 외에도 권리와 자유의 신장을 통해 지역민의 공동체 의식이 고양과 같은 주민참여의 순기능과 지역이기주의와 능동적 태도를 지닌 주민의 의사만 반영될 가능성이 높다는 점이 지적되고 있다(박태영 외, 2004: 494). 또한 참여의 강조가 복지의 후퇴를 가져올 수 있는 복지다원주의로 연결되어, 사회복지기능의 축소로 이어져서는 안된다는 지적(박병현, 2004: 146)도 여전히 유의미한 과제로 남는다.

4) 지역사회복지계획 수립에서 주민참여 기제

지역사회복지계획 수립에서 주민참여의 일반적 방법에는 정보제공을 위한 방법으로 전시회, 공청회, 팜플렛과 같은 방법이 있으며, 설문조사나 대중매체를 이용하는 방법 등이 있다. 설문조사 중에서는 일반인을 대상으로 한 조사 뿐 만 아니라 복지관련 여론주도층을 대상으로 한 주요정보제공자(Key Informant Survey)조사, 표적인구조사(Target Population Survey)등도 지역사회복지계획수립과정에서 많이 쓰이고 있다(김기원, 2001: 394-403). 지역사회계획 또는 정책을 결정하는데 있어 델파이 방법¹⁾, 명목집단방법, 세미나 형태의 샤레트 방법 등이 있으며, 이러한 방법은 주민의 욕구를 밀도 있게 파악할 수 있다는 장점이 있다.

4. 양산시 지역사회복지계획 수립과 주민참여

1) 양산시의 지역사회복지계획 수립 배경

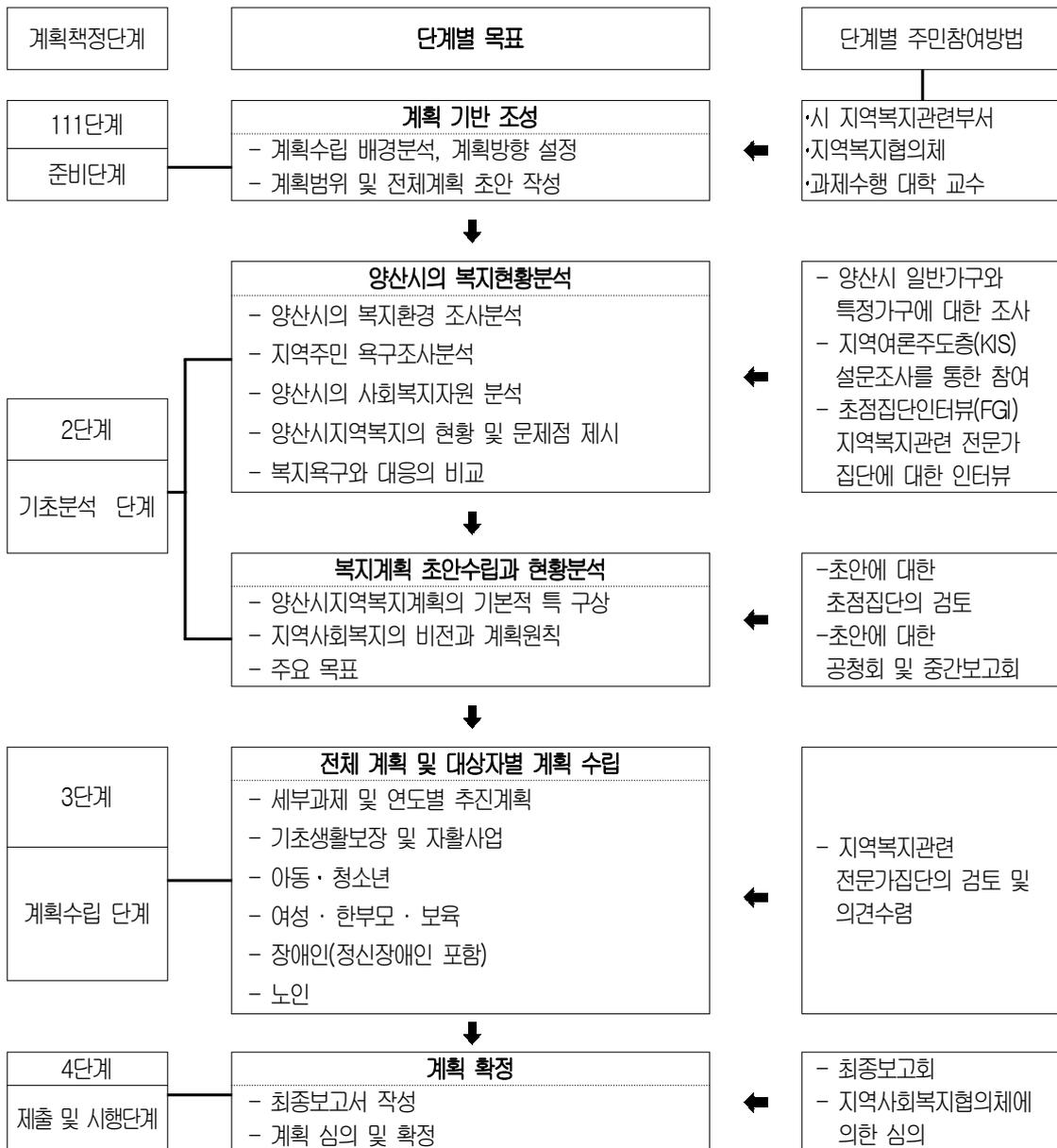
양산시는 경상남도에 속한 시로서, 6개 읍면과 3개동 총 9개의 구역에 2005년 현재 222,299명의 인구조로 이루어져 있다. 65세이상 노인인구 비율은 7.1%이다. 양산시의 지역복지계획은 전 과정을 전문연구기관에 의뢰하여 진행하였고, 그 속에서 주민욕구 반영과 주민참여를 최대화하려는 노력을 기울였다.

1) 다양한 전문가 집단의 지식과 의사를 정책과 계획 내용에 반영하기 위한 설문조사로 목표와 우선 순위 결정, 대안평가에 유용하다. 보다 상세한 방법은 이기영 외(2005), 김기원(2001)을 참조할 것.

2) 양산시의 지역사회복지계획 수립과정에서의 주민참여 기제

양산시의 지역사회복지계획 수립과정에서의 주민참여를 이끌어낸 기제로, 첫째 양산시 주민대상 서베이, 둘째 양산시 여론주도층 조사(Key Informant Survey), 셋째 초점 집단 인터뷰(Focused Group Interview), 넷째 중간 공청회 및 보고회, 다섯째 지역사회복지협의체등이 있다.

3) 양산시 지역사회복지계획 수립단계별 주민참여



<그림 1> 양산시 지역복지계획 수립과정

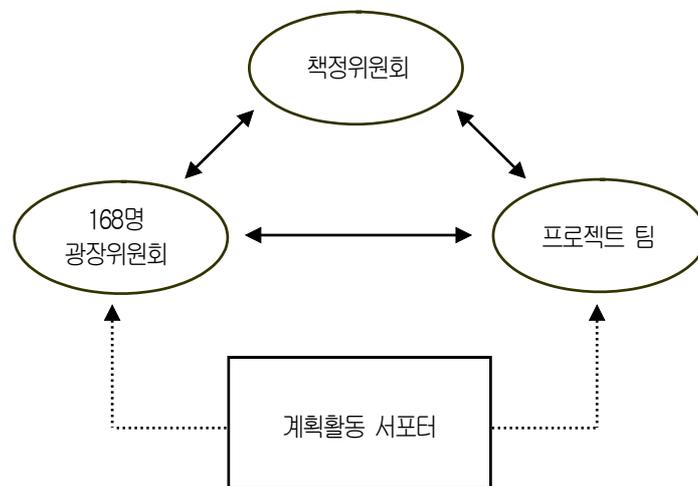
5. 타카하마시 지역사회복지계획 수립과 주민참여

1) 타카하마시 지역복지계획 수립배경

타카하마시(高兵市)는 일본의 중부지방의 중심 도시인 나고야시 남동쪽으로 25킬로미터 지역에 위치하고 있다. 인구는 42,796명(2006년 9월 현재)이며, 고령자수 6,851명으로 고령화율 16.06%를 나타내고 있는 도시이다. 이곳에서 본격적으로 지역복지계획 책정에 착수한 것은 2002년 2월이며, 책정된 것은 2003년 3월이다. 그러나 타카하마시의 경우 일본전국사회복지협의회에서 2001년 2월 지역복지계획 수립 모델시로 선정되어, 2002년 3월 모델지역복지계획안을 제출하는 전 작업이 있어 왔다.

일본의 지역사회복지계획은 2000년 6월 사회복지사업법의 개정(2001년 4월 시행)에 의해 시정촌(기초자치단체)의 지역복지계획 및 도도부현(광역자치단체)의 지역복지지원계획을 명확히 규정(제107조)하고 있다. 여기에 포함되어야 할 내용으로 (1) 지역의 복지서비스의 적절한 이용의 추진에 관한 사항 (2) 지역의 사회복지를 목적으로 하는 사업의 건전한 발달에 관한 사항 (3) 지역사회에 관한 활동으로의 주민의 참가 촉진에 관한 사항으로 규정하고 있다.

2) 타카하마시 지역사회복지계획 수립과정에서의 주민참여 기제



<그림 2> 지역사회복지계획 수립활동을 시행하는 3가지 주체

(1) 히로바 위원회

2001년 전국사회복지협의회에 의해, 지역복지계획 모델시로 선정되면서 계획책정을 위한 주민의 폭 넓은 참가를 얻기 위해 지역복지에 관심을 가지는 주민으로 구성된 조직

이 필요했다. 책정위원회의 설치에 앞서 지역복지의 뜻을 검토해 나가기 위해 만든 조직이 “168명(광장)위원회”이다

<표 3> 히로바위원회 그룹별 대상인원과 내용

그룹	대상	참여인원(명)		내용
		2001년	2002년	
제1그룹	아동 (어른과 아동으로 나뉨)	38	26	아이의 권리에 대해 생각하고 실제로 행동함
제2그룹	사회복지시설(양로원직원, 주부, 장애아동부모)	18	18	'자원봉사 광장 센터(가칭)' 모델 운영
제3그룹	자원봉사	35	20	타카하마시 다운 복지지도 만들기
제4그룹	복지협의회	27	24	지역복지모델 계획의 재검토 및 지역복지활동계획 제언
제5그룹	지역사회조직	19	18	주민의 손으로 의한 "복지의 마을 만들기 조례"를 만들기

특히 주목되는 점은 그중 소학교 학생이 18명, 중학생이 12명, 고등학생이 6명 포함되어 있다. 5개 그룹으로 구성되어, 월 2 회 모임을 통해 그룹별 활동을 보고하며, 그룹마다 지도자, 부지도자 있고, 각 그룹의 리더들이 따로 모임을 갖는다.

초기 출석상황은 초기 80%에서 하락, 주로 그룹 당 10명 내외로 참석하고 있으며, 꾸준히 참석하는 인원은 50-60명 정도이다. 1년에 2차례정도 그룹에서 논의된 내용을 가지고 발표회를 가지고 있었다. 초기의 모임은 주로 앞으로 이 그룹에서 무엇을 해야 하는가에 대한 논의를 해오다가 그룹구성원들이 직접 강사를 초빙하거나 견학을 가고 스터디그룹을 만드는 등의 활동을 하게 된다. 10회를 넘어가면서 실질적인 지역복지활동을 조금씩 시작함(설문조사, 장애체험, 장애인 및 부모들과 식사회 등). 이 사람들도 처음에는 이 위원회에 참석해야하는 당위성 내지는 필요성에 대해 잘 알지 못하고 모임 시에도 제대로 토론이 이루어지지 않은 적이 많지만, 회가 거듭하고 위원회의 실질적인 활동이 시작되면서 자신들의 역할을 체감하고, 지역복지계획 수립시 위원회의 각 그룹에서 토의된 내용이 반영되고, 위원들은 설명회에 참석해서 자신들의 의견이 어떻게 반영되었는지 확인하게 된다. 위원들은 자신들에게 필요한 부분(스터디 모임, 강사초빙, 견학, 설문조사 등)을 직접 계획하고 실시하며, 위원회가 제언을 할 뿐 아니라, 실험 사업까지 수행하여 계획과정만이 아니라 시행과정에서도 참여하고 있다. 그 결과, 광장 위원회로부터 나온 제언이나 실험의 성과가, 계획서에 포함되었다. 계획 책정 후, 광장 위원회는 기본적으로 지금까지의 활동을 계속하고 있다. 지역복지계획 수립 및 시행에 있어 주민참여를 위한 주요기제로 역할하고 있다.

계획책정만이 아니라 계획추진에 있어서도 주민자신의 참가가 요구되어 또한 이 위원회에서의 활동을 통해 새로운 지역복지 리더의 발굴이나 새로운 지역복지의 핵을 형성하여 지역에 보낸다는 지역인재의 순환을 도모하는 것도 기대 되어있습니다.

그림 활동에서는 중시하였던 원칙은 1. 선생님은 없다 2. 손님이 아니다 3. 정해진 답은 없다 4. 몸을 사용하자 5. 웃음을 포함하자이다.

(2) 책정위원회

책정위원회에는 총 15인으로 구성되며, 이제까지와 같은 각종단체 ‘조직의 대표자만이 아니라 “차세대형”으로 더욱 젊은 연령층으로 해서 새로운 발상’ 아이디어나 행동에 의한 계획 활동이 이루어져, 승인기관으로 형식화되어 있는 책정위원회로부터의 탈각을 목표로 하고 있다.

(3) 프로젝트팀

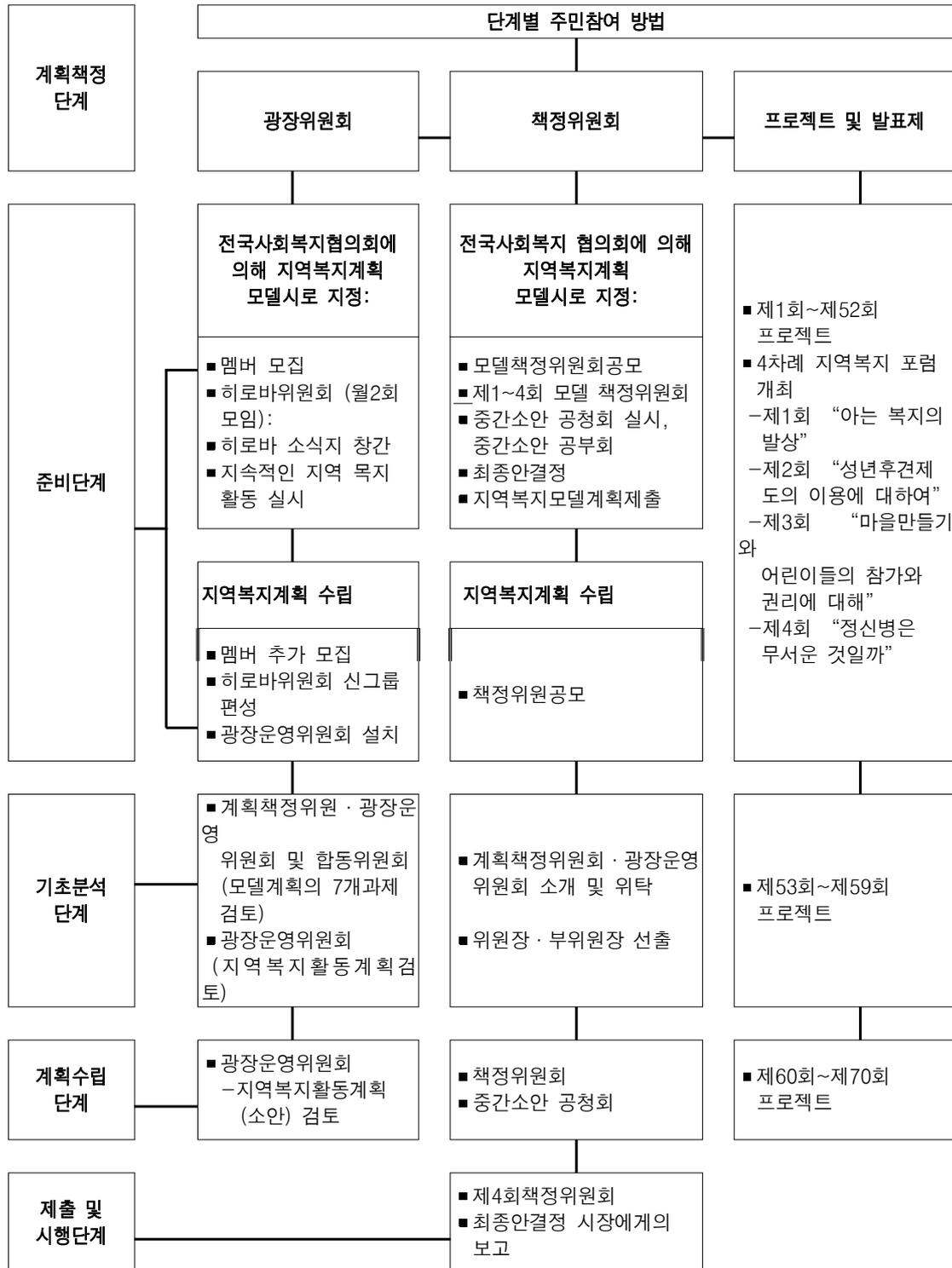
지역복지계획은 개별의 복지시책을 총합적으로 추진하는 계획임과 동시에 보건의료나 마을 만들기, 아니면 자원봉사, NPO지원 등의 광범위한 조정이 필요합니다.

그래서 행정 내부에서는 관계 부서를 연결한 통합적인 “프로젝트 팀”을 설치하여 상호 연락조정을 행할 수 있는 체제 확보에 노력하였다. 이 “프로젝트팀”은 복지부(복지과, 장수과, 보건과)를 중심으로 아동과, 마을 만들기과 및 사회복지협의회 직원으로 구성하여 기동력 있는 조직을 목표로 하고 있다. 지역복지의 실천 연구자나 대학원생에 의한 “계획활동 서포터”와 연결하여 계획활동의 추진에 관한 방법상의 도움을 받고 있다.

(4) 발표제

“히로바 위원회”의 활동내용은 일상에서 지역주민에 대해 다양한 의사 소통의 기회를 충분히 제공하고, 지역복지에 대한 의식향상을 촉진함과 동시에 그 내용에 대한 의견을 요구하는 것이 필요합니다. “히로바 위원회”의 그룹활동이나 여러 가지 에피소드는 “광장 뉴스”나 타카하마시의 홈페이지를 통해 전해질 수 있으나, 지역주민의 의견을 수렴할 수가 없다는 단점이 있었다. 그래서 위원회 스스로 기획·운영하는 “발표제”를 정기적으로 개최하여 활동내용을 전함과 동시에 직접 지역주민과 의견 교환의 장을 연 것이다. 이 발표제로 인하여 (1)주민자신의 발표내용에 대한 설명책임 (2)주민의 상호협동에 의한 의식 및 지식의 향상, (3)주민 서로의 신뢰감이나 지역으로의 애정의 창출 등이 기대되며, 거기서 수렴된 의견들은 주민의 복지 욕구에 맞는 더 나은 시책으로 이어지게 된다.

3) 타카하마시 지역사회복지계획 수립단계별 주민참여



<그림 3> 타카하마시 지역사회복지계획 수립단계별 주민참여

6. 결론 및 함의

두 도시의 계획수립 배경 및 주민참여 기제, 송정부(2006)의 계획수립과정에 대한 단 계구분을 기준으로 하여 두 도시의 주민참여에 대해 비교·분석을 해 본 결과는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 양산시의 지역복지계획 수립과정은 ‘계획지향’의 과정이다. 양산시의 계획수립 과정에서 여론주도층 혹은 초점집단인터뷰와 같은 방법이 실시되는 것과 연관지어 볼 수 있다. 지역문제 개선을 위한 계획수립을 과학적인 방법을 기반으로, 보다 효율적으로 행할 수 있다 그러나 주민의 지역에 대한 각성과 교육의 장으로서의 기능에는 한계가 있다.

복지권 보장과 주체적 참정권 행사(김승오, 2005)로서 주민참여를 파악하고, 지역복지 계획 수립과정을 그 실천의 장으로서 파악하는 입장에서 본다면, 지속되어 질 지역복지 계획 수립에 있어 수립방식, 그 속에서의 주민참여에 대한 보다 다양한 접근방법이나 시도를 모색해 볼 때가 되지 않았는가 하는 점이다.

둘째, 타카하마시의 지역복지계획 수립과정은 ‘과정지향’이다. 이는 지역의 어린이들까지도 포함되는 히로바 위원회의 운영과정과 발표제 그리고 자발적인 팀에 의해 선정된 주제에 대한 학습회, 실행회 등과 연관지어 볼 수 있다. 그리고 지역복지계획의 수립을 위한 법적, 공식조직인 계획조정위원회와도 많은 부분연계 되어 있다. 타카하마시의 지역복지계획의 경우 주민 자치력의 측면에서 강점을 가진다. 과정을 통해 키워진 주민력은 계획 실행과정에 있어서도 지역방역, 순찰, 장애인에 대한 프로그램 등을 많은 것을 직접 수행하는 실행의 주체가 되기도 하고 있다. 이것은 계획지향형의 수립과정이 중심을 이루고 있는 우리의 과정에서는 시사하는 바가 있다.

그러나 분절적인 일본의 지역복지계획구조와는 다른, 지역차원의 통합적 대안모색 틀로서의 우리의 지역복지계획은 강점이 있다. 시정촌(기초자치단체)의 사회복지행정은 고령자 복지계획과 장애인 복지계획, 그리고 지역복지계획으로 나뉘어져 있어, 주민참여에 보다 집중하게 된 구조적 이유가 되고 있다. 우리의 경우 지역복지계획은 지역의 문제에 대한 통합적 접근이 가능할 수 있는 틀이라는 점은 상당한 가능성을 가진 장점으로 생각되어진다.

지역계획 수립과정을 비교분석하건데, 톱다운 방식이 중앙정부단위에서 지역단위로 시행단위는 바뀌었지만, 문제 해결적 관점에 중심을 둔 계획수립과정에서는 톱다운 방식의 지역단위화로 볼 수도 있을 것이다. 물론 그 과정에서는 주민 욕구 반영과 심의의 다양한 기제들이 마련되어 있으나, 주민의 자생력 강화에 주목적을 둔 다운업 방식의 주민참여와는 많은 다른 특징을 갖게 된다. 본 연구는 통합적 접근 체계로서의 한국의 지역사회복지계획의 장점을 유지하면서 대안 찾기의 작은 시작일 뿐이다.