

〈발표2〉

지역사회복지협의체의 정책심의 과정에 영향을 미친 요인에 관한 연구¹⁾

강영숙(군산대)

조정아(연세대)

1. 문제제기

최근의 세계화, 정보화, 지방화의 흐름은 지역사회복지를 실천하는 주체와 서비스를 제공받는 대상자들에게 새로운 인식의 변화를 주고 있다. 특히 인터넷의 보급은 사회복지서비스의 접근성을 높여주었다. Patti(2000)는 이러한 사회구조적인 변화인해 지역주민들이 서비스의 제공자에게 좀더 양질의 서비스를 요구하게 하게 되었다고 하였다. 게다가 사회복지정책의 지방 분권화는 지역공동체를 재발견하게 하는 환경을 제공해주었다고 하였다.

우리나라의 경우도 세계화와 지방화로 지역주민들은 지역사회복지서비스의 확대와 질적 향상을 요구하고 있다. 따라서 지역사회수준에서 지역주민들의 욕구를 어떻게 충족시킬 수 있는가는 모든 지역의 지방자치단체장 뿐만 아니라 사회복지실천가들에게 새로운 화두를 던져주고 있다.

한편 지역사회복지(community welfare)는 지역사회의 복지향상을 위해 전문 또는 비전문인이 지역사회수준에서 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 문제를 예방하고 해결하려고 하는 사회적 노력으로 다음과 같은 속성을 가지고 있다. 첫째, 일정한 지역사회내에서 이루어지며 지역성과 기능성을 가지고 있다. 둘째, 지역주민의 삶의 질 향상이라는 목표를 가지고 있다. 셋째, 지역사회의 문제를 해결하고 주민의 복지욕구를 충족시키는 기능을 갖고 있다. 넷째, 정부와 민간이 협력하여 문제를 해결하는 추세이다. 다섯째, 지역사회복지는 조직적인 활동을 강조하는 전문적인 서비스를 필요로 한다(오정수·류진석, 2004).

따라서 이러한 지역주민의 다양하고 양질의 서비스에 대한 욕구를 해결하기 위해서는 사회복지 실천 관련자들은 지역사회복지서비스를 체계적이고 전문적으로 실천할 필요성을 제기하고 있다.

이러한 지역사회복지의 역할을 강화시키기 위한 노력의 하나로 2003년에 개정된 사회복지사업법에 따라 지역사회복지협의체는 2005년 각 시군에 마련되었다. 지역사회복지협의체는 지역복지의 효율적인 운영을 위해 민과 관의 파트너십을 증대시키고 민과 관의 네트워크를 통해서 지역사회의 중요안건을 협의하고 조정하기 위한 역할 수행을 위해 신설되었다.

그러나 현재 정부나 도차원의 표준안이나 원칙이 없어서 지역사회복지협의체의 구성, 담당 간사의 확보, 관련예산의 편성에 많은 어려움이 있다.

이에 본 연구는 첫째, 군산지역에서 지역사회복지협의체는 사회복지사업법에서 제시하고 있는

1) 본 연구의 결과물은 군산시사회복지협의회의 지원을 받아 수행한 연구보고서를 일부 수정 보완한 것이다.

관할지역의 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역복지계획을 심의 또는 건의하는 역할을 어떻게 수행하고 있는지에 대한 활동상황을 분석하고자 한다. 둘째, 군산 지역사회복지협의체내에서 사회복지정책 심의과정에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 파악하고자 한다. 그리고 마지막으로 본 연구의 결과를 바탕으로 군산시 지역사회복지협의체의 활성화 방안을 제시하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 지역사회복지협의체의 기능과 역할

지역사회복지협의체가 법적 근거를 통해서 민관이 서로 협의·조정하여 지역사회복지의 중심체의 역할을 수행하게 된다면 지역주민의 삶의 질 향상이라는 지역사회복지의 목표를 실천하는데 효율성과 수월성을 가지고 지역사회복지관련 일을 진행할 수 있을 것이다.

구체적으로 지역사회복지협의체는 지역사회복지관련 조직간의 연계와 협력을 통하여 지역사회중심의 복지기반을 마련하고 지역사회가 가지고 있는 잠재력을 현실화 시킬 수 있는 조직체이다. 지역사회복지협의체가 수행할 수 있는 기능을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역사회복지의 제도화 및 체계화 기능을 수행한다. 지역사회복지협의체는 법적으로 심의 기능을 수행받아 지역사회의 욕구 및 문제를 파악하여 그 개선방안을 위해 지역내의 사회복지 관련 조직들과 대응해 나가기 때문이다. 둘째, 지역사회복지서비스의 연계 및 조정에 대한 지원기능을 한다. 사회복지실무자들이 서비스가 필요한 대상들에 대해서 협의하고 논의하는 과정에서 지역사회복지서비스에 대한 연계가 가능해질 것이다. 셋째, 지역사회복지자원의 개발과 발굴기능을 수행할 수 있다. 지역사회복지협의체내에서 지역사회복지의 자원의 배분에 관한 협의 속에서 지역사회의 자원을 개발하고 발굴하는 기능을 가지게 될 것이다(이현주, 2003).

2) 정책결정 및 심의모형

지역사회복지협의체의 정책결정 및 심의과정을 설명하기 위해서 고안된 모형은 없다. 그러나 기존에 고안된 거시적인 정책결정 모형들을 살펴보면 각 모형들에서 지역복지협의체의 정책결정 과정을 조금씩 설명하고 있음을 알 수 있다. 지역복지협의체의 정책결정 과정을 이해하는데 도움이 되는 정책결정의 이론적 모형을 제시하면 다음과 같다.

먼저 합리모형(rational model)으로 기존의 전통적인 학문인 “경제학, 경영학, 수학 등의 학문을 기반으로 하여 발전된 정책결정 모형으로 인간의 이성과 합리성을 전제로 하여 정책결정과정을 설명하는 모형(송근원·김태성,2004)”이다. 이 모형은 정책결정에 참여하는 사람들은 주어진 상황에서 합리성을 갖고 판단하며, 목표를 달성하는데 효과적인 최선의 대안을 선택할 수 있다고 전제하고 있다.

이 모형은 이렇듯 인간의 이성·합리성·능력을 신뢰하며 주어진 상황에서 최선의 선택을 할 수 있다고 가정하는데, 이 가정이 충족되는 경우에는 물론 합리모형에서 제시하듯이 최선의 정책 결정이 이루어질 수 있다. 그러나 인간이 항상 이성적이고 합리적인 선택을 하지는 않는다. 또한 정책 목표와 그것을 둘러싼 상황이 항상 명백하게 파악되지 않는 경우들이 현실에서 많이 나타난다. 또한 인간의 이성이나 합리성이 늘 존재하더라도 그것이 활용될 수 있는 시간과 정보가 늘 충분하지 않다. 또한 여러가지 정책적 대안들 속에서 인간은 합리성 이외에 심리적인 갈등 상태에서

선택을 하기도 한다.

다음으로 정책결정을 설명하는 합리 모형이 갖는 한계점과 장점이 결합된 만족모형이 있다. 만족 모형에서는 합리모형처럼 인간의 완전한 합리성을 전제로 하지 않는다. 또한 정책결정자가 완전히 비합리적인 선택을 하는 것도 아니라고 가정한다. 즉, 만족모형에서는 인간의 제한적 합리성을 전제로 하여 만족스런 정책 대안을 선택하여 정책이 결정된다고 본다(송근원·김태성, 2004).

만족모형을 제시한 대표적 학자인 March와 Simon(1958)에 따르면 객관적 상황의 복잡성 때문에 개인이나 조직은 간소화하여 상황을 인지하며 최선의 대안을 찾지 않고 만족할 만한 대안을 선택한다고 한다. 이렇듯 만족모형은 합리모형에 비해서는 좀 더 현실적이고 경험적인 특성을 갖는다.

이러한 이유로 만족모형은 기존의 합리모형이 갖는 한계점을 어느 정도 극복했다고 볼 수 있다. 상황적으로 볼 때 인간이 늘 합리적이고 이성적인 것이 아니고, 또한 늘 비합리적이고 반이성적이지 않다는 점은 합리 모형이 갖는 문제점을 피해갈 수 있다. 그러나 이 역시 적용하는데는 한계점을 갖는다.

만족모형은 제한적 합리성으로 만족하는 수준에서 대안을 선택한다고 했는데, 그 만족스런 수준이라는 것에 대한 객관적이고 보편적인 기준이 없다. 또한 정책의 경중에 따라서 여러 모형중 더욱 장점을 갖는 모형이 다르게 나타나는데 만족모형의 경우 크게 중여하지 않은 결정에서는 정책결정자가 만족모형에서와 같이 행동할 가능성이 높다. 그러나 중대한 정책결정에서는 합리모형에서와 같은 정책결정행태가 더욱 설명력이 있다(송근원·김태성, 2004).

한편, 합리모형이 고전적 경제학 이론에 기반을 둔 정책결정 이론 모형인데 반해, 점증모형(incrementalis model)은 정치학과 사회학을 기반으로 둔 이론 모형이다. 대표적 학자인 Lindblom(1959)는 합리모형이 실제의 현실적인 정책결정에 적용되기 어렵다는 비현실성에 대해 신랄하게 비판하면서 현실적인 정책결정행태를 더욱 잘 설명할 수 있고 동시에 정책의 실현가능성을 높이기 위한 정책결정에 관한 모형으로서 점증모형을 제시하였다(송근원·김태성, 2004).

이 모형에서는 인간은 비합리적이라는 전제를 갖고 있다. 또한 유일하거나 올바른 정책을 찾는 것은 불가능하며 대신 정책에 대한 관계자의 합의가 높을수록 우수한 대안으로 본다. 특히 점증모형에서는 정책 대안을 선택할 때에는 다른 조직과의 상호작용 등의 정치적인 배려가 포함된다고 본다. 점증모형은 오늘날의 다원주의 사회의 정책결정행태를 잘 설명해주고(Lindblom,1959) 정치적 실현 가능성이 높은 정책 대안을 선택하게 한다는 장점이 있다.

반면 점증모형에서는 정책결정의 계획성이 결여되고 평가 기준이 뚜렷하지 않다는 단점이 있다. 또한 목표에 중점을 두기 보다는 정치적으로 실현가능한 정책에 집중하게 되어 소득재분배와 같은 형평성을 중요한 특성으로 갖는 정책을 결정할 때에는 그 사회의 기득권 계층에 더욱 유리하게 작용한다는 단점이 있다. 또한 점증모형은 보다 합리적인 정책결정방법을 시도하지 않는 구실로 사용될 수 있다는 비판이 있다.

마지막으로 쓰레기통 모형(garbage can model)이 있다. 이 모형은 합리성이나 협상 및 타협등을 통해서 정책결정이 이루어지는 것이 아니라, 조직화된 무정부상태(organized anarchies)속에서 나타나는 몇 가지 흐름에 의해 우연히 이루어진다고 보는 전책모형이다(Cohen, March & Olsen, 1972; Kingdon, 1984). 쓰레기통 모형의 초석을 다졌던 Cohen, March & Olsen(1972)에 따르면 정책결정은 ① 정책결정이 이루어질 수 있는 기회를 뜻하는 선택 기회의 흐름, ② 해결되어야 할 문제의 흐름, ③ 문제에 대한 해답으로서의 해결방안의 흐름, ④ 정책결정에의 참여자의 흐름 이 네가지 흐름이 우연히 쓰레기통 속에서 만나게 되면 그 때 정책결정이 이루어진다고 본다.

Kingdon(1984)은 이것을 더욱 발전시켜 본격적으로 쓰레기통 모형을 제시하였다. 그에 따르면 정책은 정치의 흐름, 문제의 흐름, 정책대안의 흐름 이 세 가지 흐름이 각각 개별적으로 존재하며 각 흐름의 주요 참여자도 각각 다르다고 주장한다.

이 세가지 흐름들은 서로 연계되어 형성되지 않고 각각 독자적으로 형성된다는데 그 특징이 있다. 즉, 정치의 흐름은 주로 정치인이나 이익집단들에 의해, 문제의 흐름은 언론매체나 클라이언트에 의해, 정책대안의 흐름은 관료나 전문가의 참여에 의해 활성화된다.

쓰레기통 모형에 따르면 문제에 대한 해결책으로서 정책 대안들은 문제가 사회적으로 이슈화되거나 정책 의제로 설정되는데와 관계없이 학자들이나 관료들에 의해 계속 연구되고 개발되어 일정한 정책의 흐름을 타고 있다가 정치의 흐름 및 문제의 흐름에 의해 이슈화되고 정책적 의제로 형성될 때 재빨리 결합되어 정책 결정으로 연결된다.

쓰레기통 모형은 이미 결정된 정책이 어떤 과정으로 결정되었는지 상황을 집중적으로 분석함으로써 정책 결정을 둘러싼 배경을 이해하는데는 도움이 될 수 있다. 또한 이 모형은 다른 정책적 결정 순위에서 밀려있으며, 사회적 이슈와에 의해 많은 영향을 받는 사회복지 정책 결정과정을 설명하는데 유용하다는 장점이 있다. 그러나 정치·문제·정책의 흐름 속에서 사회복지 영역이 주체가 되어 합리적인 선택을 하기 위한 방안을 제시하는데는 한계가 있다.

3. 연구 방법

본 연구의 목적은 지역사회복지협의체가 실제로 관할 지역내에서 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역복지계획을 심의하는데 있어서 핵심적으로 영향을 주는 요인은 무엇인지를 파악하고 지역사회복지협의체의 기능을 활성화시키기 위한 방안을 마련하기 위함이다. 이를 위해서 지역사회복지협의체에서 대표협의체 위원으로 또는 실무협의체위원으로 활동해온 위원들을 대상으로 개별 및 그룹 인터뷰를 진행하였다.

연구참여자의 표집방법은 비확률표본추출법 중 평판법을 사용하였다. 지역사회복지협의체로부터 지역사회복지협의체의 활동에 비교적 적극적으로 참여하고 있는 20명의 의원을 추천받아 심층면접을 실시하였다. 연구참여자 20명에게 일대일로 전화하여 인터뷰 허락을 받은 후에 진행을 하였다. 그러나 인터뷰를 허락한 20명 중 3명은 개인적 사정으로 인터뷰를 하지 못함을 알려왔고 1명은 전화인터뷰를 통해서 면접을 진행하였다.

연구설계시에는 개별 심층인터뷰를 할 계획으로 인터뷰를 진행하였으나 연구참여자들이 같은 서비스영역에서 참여하고 있는 위원들은 같은 주제를 놓고 함께 모여 논의를 하자는 의견이 제기되어 개별인터뷰와 함께 2인 그룹인터뷰를 같이 진행하였다.

인터뷰 진행시 모든 것일 비밀보장이 됨을 알려주고 사전에 녹취에 대한 동의를 얻은 후에 진행하였다. 개별인터뷰에는 총 14명의 위원들이 참여하였고 2인 그룹인터뷰는 총 4명으로 2명씩 나누어 2그룹 그리고 1명은 전화인터뷰를 통해서 면접이 진행되었다. 전체 인터뷰 참여대상자는 17명이었으나 전화인터뷰는 녹음이 어려워, 대면 인터뷰가 가능했던 총 16명과의 인터뷰한 내용을 모두 전사하여 16개의 녹취록을 분석에 사용하였다.

면접장소는 연구실, 응답자의 근무지 중 독립적이고 조용한 장소에서 다른 조직원들과 분리되어서 이루어졌다. 면접 2007년 11월 27일부터 시작되어 2008년 1월 10일까지 16차례의 심층면접이 이루어졌다. 면접은 연구자에 의해서 직접 이루어졌다. 면접에 소요된 시간은 최저 45분에서 최고

1시간 10분이 걸렸다.

면접의 질문 유형은 대운곽질문유형(grand tour question)과 선택하여 진행하였다. 면접 조사의 질문들은 “지역사회복지협의체의 역할은 무엇입니까“, “지금까지 다루었던 안건 중에 가장 기억나는 것은 무엇입니까“, “지역사회복지협의체 안에서 사회복지 관련 정책(안건)을 심의하고 결정하는데 주도적인 역할을 하는 요인은 무엇이라고 생각하십니까? 등이었다.

연구참여자는 남자가 75%(12명)이고 여자가 25%(4명)의 분포를 보이고 있다. 연구참여자의 지역사회복지협의체 위원활동은 평균 11.6개월이며, 최저 5개월에서 최고 2년의 근무기간을 가지고 있었다. 연구참여자의 직위는 대표협의체 위원이 44.7%(7명), 실무협의체 위원이 56.2%(9명)이었다. 연구참여자의 근무기관은 민간쪽의 위원이 75%(12명), 공공 쪽이 25%(4명)로 구성되었다.

1) 자료분석방법

본 연구의 분석에 사용된 자료는 16명의 연구참여자가 녹음을 허락해주어 얻은 16개 녹취록(tape recording)과 군산지역사회복지협회의 협조로 얻는 2006년과 2007년에도 지역사회복지협의체 대표협의체와 실무협의체의 회의록 관련 자료이다.

먼저 녹취록은 질적분석과 내용분석의 양적분석을 활용하였다. 질적 내용분석은 연구자와 관련 전문가 1인이 필사된 원자료를 읽고 의미있는 명사와 명사구를 추출한 후에 추출된 명사와 명사구 중 유사한 내용을 묶어 하위범주를 구성한 후에 상위의 범주를 설정하였다. 양적내용분석은 질적 내용분석에서 유목화한 명사와 명사구의 빈도를 보기위해 2명의 코더들(coders)이 지역사회복지협의체 안에서 정책심의 과정과 관련이 있다고 판단이 되는 명사와 명사구를 중심으로 코딩을 하고 계산하였다.

먼저 단순 일치비율에 의한 신뢰도 검증을 위해서 연구자를 포함한 2명의 코더가 내용분석 과정에 참여하였다. 3명의 코더가 내용분석의 코딩 과정에 참여함으로써 우연에 의해 일치할 확률을 50%로 제한시켰다. 2명의 코더들은 두쌍의 결정을 서로 비교할 수 있었다. 검증결과 일치비율에 의한 신뢰도 검증 결과 90%의 신뢰도를 보였다. 스코드 Pi는 0.80이상이다.

4. 분석 결과

1) 지역사회복지협의체 활동분석

지역사회복지협의체 활동분석을 하기위하여 군산 지역사회복지협의체 회의록을 사용하였다. 군산 지역사회복지협의체2)의 회의관련 내용분석의 분석구성차원은 『군산시 지역사회복지협의체운영조례』(2005년 8월 1일 제정)에 규정된 15개 조항 중에 지역사회복지협의체의 정책심의 결정과정과 관련이 있다고 판단되는 6가지 차원을 중심으로 분석하였다. 구체적으로 첫째, 지역사회복지협의체의 기능(제2조), 둘째 지역사회복지협의체의 구성원(제3조), 셋째, 지역사회복지협의체의 회의(제9조와 제10조), 넷째, 의결사항처리(제11조), 다섯째, 의견의 청취(제12조), 여섯째 공청회 개최(제13조)이다. 이중 기능의 차원은 제 2조에서 제시하고 있는 5가지 사항인 (1) 지역사회복지계획의 수립, 시행, 평가에 관한 사항 (2) 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력에 관한 사항 (3)

2) 군산시 지역사회복지협의체는 2005년 군산시 사회복지협의회 회장단의 간담회를 중심으로 지역사회복지협의체 설립 준비과정을 시작하였다. 자세한 내용은 <부록 2>를 참조할 것.

지역주민의 복지욕구조사, 지역 내 복지자원 조사 및 개발에 관한 사항 (4) 시장이 지역복지시책 추진이 필요하다고 인정하는 사항 (5) 그 밖에 지역사회 복지사업 전반에 관한 협의 및 건의로 구분하였다.

분석에 사용된 회의자료는 2006년 1월 1일부터 2007년 12월 31일 사이에 진행된 회의내용을 중심으로 분석하였다. 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 우선 지역사회복지협의체의 기능차원에서 먼저 2006년에는 지역사회복지계획과 관련된 안건수가 총 6회로 전체 회의 중 60%를 차지하고 있으며 지역주민욕구조사에 대한 안건수가 총 2회로 20% 그리고 지역사회복지 전반안건이 20%를 차지하고 있어 지역사회사회복지계획에 안건이 집중되어 있음을 알 수 있었다. 2007년에는 지역사회복지서비스 연계관련 안건수가 1회로 전체 회의 중 50%를 지역사회복지사업전반 안건이 1회로 전체 회의 중 50%를 차지하고 있었다. 그러나 이 중 지역사회복지서비스 연계안건은 실무협의체에서 논의된 것으로 심의안건은 아니었던 점을 본다면 2007년에는 지역사회복지사업 전반 안건만이 다루어졌음을 알 수 있다.

그리고 구성원의 수는 전반적으로 군산시 지역사회복지협의체의 기준을 충족시키고 있는 것으로 나타났다. 회의차원에서는 대표협의체와 실무협의체를 합산했을 경우에 개최빈도는 2006년에는 8회 2007년에는 4회로 -50% 감소하였다. 2006년에 지역사회복지협의체가 활동을 시작했다는 측면에서 2007년에 개최된 회의 빈도수가 현저히 감소됐다는 것은 바람직한 현상만은 아니라고 생각한다. 특히 대표협의체의 회의개최 빈도는 2006년 5회에서 1회로 -80%로 감소하였다는 측면에서 2007년에는 지역사회복지협의체의 활동이 저조했음을 알 수 있다. 다음으로 참석자수의 2007년에 대표협의체의 경우는 10명으로 62.5%의 참석률을 보이고 있다. 실무협의체의 경우는 총 3회의 회의를 개최했으며 평균 15명이 참석했으며 약 78.9%의 출석률을 보여주고 있다. 실제로 실무협의체 위원이 대표협의체의원보다는 상대적으로 회의에 높은 참여율을 보고주고 있었다.

의결사항은 2006년에 5건 2007년에는 4건으로 회의횟수와 안건수가 2007년에는 2006년보다 줄었다는 상황과 관련이 있다고 본다. 마지막으로 의견청취와 공청회개최건수는 2006년과 2007년에 전혀 이루어지고 있지 않았다. 물론 안건의 내용에 따라 의견청취 혹은 공청회 개최 등이 안건의 심의에 도움이 되지 않을 수도 있으나 지역주민의 사회복지에 대한 욕구가 점차 구체적이고 다양해지고 있다는 측면에서 앞으로의 안건 심의에 두 가지 제도를 적극적으로 활용할 필요성도 있다.

2) 지역사회복지협의체의 정책 심의에 영향을 미치는 요인

“군산 지역복지협의체내에서 정책결정 및 심의에 주요한 영향을 미치는 요인은 무엇인가?”에 관한 질문내용을 분석한 결과 연구참여자들이 제시한 변수는 크게 지역복지협의체의 정책결정 및 심의에 영향을 미치는 요인과 지역복지협의체의 역할 활성화 방해요인으로 분류되었다.

연구결과를 사회복지협의체의 정책 심의에 영향을 주는 요인은 네가지의 상위범주와 열한가지의 하위범주로 나뉘어졌다. 네가지 상위범주는 정책결정 및 안건심의 구조, 정책 및 안건과정에의 참여자, 이슈화(대안존재), 정치, 경제, 사회적 상황로 열한가지 하위범주는 의사전달 행태, 의사결정 구조, 참여자의 인식, 정책결정자의 의지, 인식의 변화, 의제설정, 정책환경으로부터의 압력, 사회적 욕구에의 반응, 경제적 상황, 사건 발생 등으로 나누어졌다. 구체적으로 정책결정구조에는 의사전달 행태와 의사결정구조를 포함시켰고, 정책결정과정에의 참여자에는 참여자의 인식, 정책결정자의 의지, 인식의 변화를 이슈화(대안존재)에는 의제설정, 마지막으로 정치, 경제, 사회적 상황에는 정책환경으로부터의 압력, 사회적 욕구에의 반응, 경제적 상황 그리고 사건 발생을 포함시켰다.

지역사회복지협의체의 역할 활성화의 방해요인은 크게 다섯 가지 상위범주와 열여섯 가지의 하위범주로 구성하였다. 구체적으로 설명하면 첫 번째 상위범주는 인적자원 측면상 방해요인으로 하위범주에는 협의체 멤버구성상 문제, 구성원의 전문성 부족, 간사 또는 상근직원 부재, 공무원(관) 전문성 부족을 포함시켰다. 두 번째 상위범주는 의사소통 측면상 방해요인으로 하위범주에는 의사소통체계 문제, 발언권 보장미흡, 민간의견 반영미흡, 형식적 운영을 포함시켰다. 세 번째 범주에는 협의체 운영 측면상 방해요인으로 하위범주에 형식적 운영 체계, 실무협의체 역할수행미흡, 논의에 필요한 시간 부족, 시(관)와의 수평적이지 못한 관계, 세부분과 미형성으로 구성하였다. 네 번째 상위범주는 지역사회 환경차원에서의 방해요인으로 하위범주는 의제설정 능력부족으로 구성하였고 다섯 번째 상위범주에는 협의체위원 개인적 측면상 방해요인으로 하위범주에는 개인 관심의 우선순위에서 밀려남을 포함시켰다.

5. 결론 및 제언

본 연구의 목적은 지역사회복지협의체가 사회복지사업법에서 제시하고 있는 지역복지사업에 관한 중요사항과 지역복지계획을 심의 또는 건의하는 역할을 어떻게 수행하고 있는지에 대한 활동상황을 분석하고 그리고 협의체의 위원을 대상으로 심층인터뷰를 하여 지역사회복지협의체내에서 사회복지정책 결정 및 심의과정에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 파악하여 지역사회복지협의체의 활성화 방안을 제시하고자 하였다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해서 본 연구에서는 군산 지역사회복지협의체의 대표협의체 위원으로 또는 실무협의체위원으로 활동해온 위원들을 대상으로 개별 및 그룹 인터뷰를 진행하였다. 두 번째 분석 자료는 군산사회복지협의회 협조로 얻는 2006년과 2007년도 지역사회복지협의체의 대표협의체와 실무협의체의 회의록 관련 자료였다.

분석방법은 회의록은 빈도분석을 하였고, 녹취록은 질적분석과 내용분석의 양적분석을 활용하였다. 먼저 지역사회복지협의체 활동분석을 하기위하여 군산 지역사회복지협의체 회의록을 사용하였고 회의록은 군산시 지역사회복지협의체운영조례(2005)에 규정중 정책심의 결정과정과 관련이 있다고 판단되는 6가지 차원-기능, 구성원, 회의, 의결사항, 의견청취, 공청회개최-을 중심으로 분석하였다.

분석결과 기능차원에서 먼저 2006년에는 지역사회복지계획과 관련된 안건수가 전체 회의 중 60%를 차지하고 있으며 지역주민욕구조사에 대한 안건은 20% 그리고 지역사회복지 전반안건이 20%를 차지하고 있어 지역사회복지계획에 안건이 집중되어 있음을 알 수 있었다. 2007년에는 지역사회복지서비스 연계관련 안건이 50%를 지역사회복지사업전반 안건이 전체 회의 중 50%를 차지하고 있었다. 그러나 이중 지역사회복지서비스 연계안건은 실무협의체에서 논의된 것으로 심의 안건은 아니었던 점을 본다면 2007년에는 지역사회복지사업 전반 안건만이 다루어졌음을 알 수 있다. 회의차원에서는 대표협의체와 실무협의체를 합산했을 경우에 개최빈도는 2006년에는 8회 2007년에는 4회로 -50% 감소하였다. 대표협의체의 회의개최 빈도는 2006년 5회에서 1회로 -80%로 감소하였다. 참석자수의 2007년에 대표협의체의 경우는 62.5%의 참석률을 보이고 있다. 실무협의체의 경우는 평균 15명이 참석했으며 약 78.9%의 참석률을 보여주고 있다.

다음은 군산시 지역사회복지협의체의 정책결정 및 안건심의에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 지역복지협의체의 정책결정 및 심의에 영향을 미치는 요인과 지역복지협의체의 역할 활성화 방

해요인으로 분류되었다.

지역사회복지협의체의 정책결정 및 안전심의회에 영향을 주는 요인은 네가지 상위범주는 정책결정 및 안전심의 구조, 정책 및 안전과정의 참여자, 이슈화(대안존재), 정치, 경제, 사회적 상황으로 열한가지 하위범주는 의사전달 행태, 의사결정구조, 참여자의 인식, 정책결정자의 의지, 인식의 변화, 의제설정, 정책환경으로부터의 압력, 사회적 욕구에의 반응, 경제적 상황, 사건 발생 등으로 나누어졌다.

지역사회복지협의체의 역할 활성화의 방해요인은 크게 다섯 가지 상위범주와 열여섯 가지의 하위범주로 구성하였다. 상위범주는 인적자원 측면상 방해요인, 의사소통 측면상 방해요인, 협의체 운영 측면상 방해요인, 지역사회 환경차원에서의 방해요인, 상위범주에는 협의체위원 개인적 측면상 방해요인으로 구분되었다.

이상의 연구결과를 바탕으로 군산지역사회복지협의체의 역할을 활성화하기위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째 지역사회복지협의체 위원 선정시에 독립성과 전문성을 고려하여야 한다. 분석결과에서 지역사회복지협의체의 구성멤버가 이미 민의 의견을 반영을 하는 것이 어렵게 구성되는 경우가 있다고 하였다. 그리고 사회복지와 전혀 관련이 없는 멤버가 들어옴으로써 구성원의 전문성이 부족함이 정책결정 및 심의회에 방해요인이 된다고 하였다. 이러한 문제해결에 대한 대안으로 협의체위원의 선정기준에 대한 명확한 기준들이 제시되어야 한다.

둘째 지역사회복지협의체의 간사 또는 상근직원의 고용이다. 상근직원이 없는 상황에서 원활히 지역사회복지협의체를 운영을 하는 데는 많은 한계가 있다고 하였다. 지역사회복지협의체를 운영 하는 기술적인 부분에 대해서는 지역사회복지협의체 모든 운영 및 작업이 공공부문의 종사자 1인이 다른 업무와 겸직을 하는 상황이 지역사회복지협의체가 제 기능을 하는데 어려움을 주고 있다고 하였다. 따라서 상근직원이나 간사를 고용하여 상주시킬 필요가 있다고 하였다.

셋째, 공무원들의 사회복지에 대한 전문성 강화를 위한 학습의 기회제공이 필요하다. 연구결과 공무원들의 사회복지에 대한 충분하지 못한 정보로 인해서 실제적으로 안건을 진행하고 심의하는데 어려움이 있다고 하였다. 그 결과 지역사회복지 관련안건이 다른 경쟁적인 안건 사이에서 우선순위에 밀리는 경우가 있다고 하였다. 이에 대한 대안으로 지역사회복지협의체 구성원들의 지속적인 교육 기회제공 및 필요하다고 하였다.

공무원들의 잦은 인사개편이 지역사회복지협의체의 운영측면에서는 업무의 지속성과 전문성의 약화로 지적되었다. 따라서 사회복지관련 담당 공무원이 사회복지관련 지식을 습득하게 하기위해서는 사회복지연수나 선진 외국사회복지기관의 사례를 접근할 수 있는 기회를 제공해 주어야 한다고 하였다.

넷째, 워크샵등을 통해 자유롭게 의견을 제시하고 토론할 수 있는 환경의 제공이 필요하다. 연구결과 지역사회복지안건을 다루기 위한 난상토론이나, 자유롭게 의견을 발언할 수 기회가 부족하다고 하였다. 안건을 논의 할 수 있는 분위기가 형성되기보다는 잠깐 회의하고 나오는 형식을 취하고 있다고 하였다. 또한 전문가의 의견이나 지역사회복지 민간영역의 의견이 정책에 많이 반영되어야 함에도 불구하고 딱딱한 회의분위기나 형식적인 운영방법으로 인해 자유롭게 의견을 개진하는데 어려움이 있다고 하였다. 이러한 토론의 기회를 갖기 위해서는 워크샵이나 정기적인 모임이 이루어져야 한다.

다섯째, 민과 관의 수평적 관계를 위한 노력이 필요하다. 분석결과 민과 관이 서로 협의하고 조

정할 수 있는 조직체가 법적 기반위에 설립되어있음에도 이를 잘 활용하지 않고 있다고 하였다. 협의체 위원들간의 네트워크가 활발히 이루어지고 있지 않고 있기 때문에 다양한 대안에 논의가 부족했다고 하였다. 또한 민의 준비의 미비성으로 필요한 안건들을 제시하지 못하고 있고, 준비없이 회의에 참석하는 상황 속에서는 관이 제시하는 안건들을 중심으로 회의가 진행될 수 밖에 없으며 이러한 상황의 반복이 수평적 관계를 유지하는 어려움을 주고 있다고 하였다. 실제로 구조적으로 민과 관이 수평적인 관계를 형성하고 있지 못하고 있기 때문에 민이 주도적으로 지역사회복지 관련 문제들을 제안할 수 없다고 하였다. 이러한 문제 상황을 해결하기 위한 대안으로 지역사회복지에 관한 안건을 먼저 실무협의체에서 활발히 논의하고 토론해야한다고 하였다.

여섯째, 연구와 조사에 초점을 둔 기관운영 방식의 전환이 안건의 형성에 도움을 줄 수 있다. 분석결과 지역사회의 분위기가 지역사회복지관련 문제를 조사하고 토론회 등을 개최하는 등의 노력이 있어야 안건이 형성될 수 있었다. 그러나 현재는 대부분의 지역사회복지 관련 기관이나 센터는 프로포절을 작성하여 프로그램을 운영하는데만 초점을 두고 있으므로 연구와 조사에 초점을 두어 안건을 형성해주어야 한다고 하였다.

일곱째, 협의체 위원들의 지역사회복지활성화를 위한 개인적 노력이 필요하다. 분석결과 지역사회복지협의체 활동이 협의체 위원의 개인 관심의 우선순위에서 밀려나고 다른 곳에 좀 더 집중하다보면 지역사회복지협의체 활동에 적극적으로 개입할 수 없다고 하였다. 대부분의 위원들이 겸직으로 기관의 대표자, 혹은 실무자 또는 운영자로 활동하기 때문에 집중을 못하고 있다고 하였다. 이러한 상황에 대한 대안으로 사회복지관련기관의 실무자의 경우에는 과다한 업무량이 지역사회복지협의체의 활동 몰입에 어려움을 주고 있으므로 프로그램관리의 비율을 줄이고 지역사회복지 관련 안건 논의의 모임에 대한 일이 업무에 포함시키는 등의 노력이 필요하다고 하였다.

여덟째, 지역사회복지협의체의 운영매뉴얼의 개발이 필요하다. 지역사회복지협의체의 운영에 대한 가이드 라인이 제시되어 협회의 운영의 구체적인 활동 지침이 제공된다면 협의체 위원의 활동 내용, 예산집행, 회의 등의 구체적 기준 등의 제시가 지역사회복지협의체를 효율적으로 운영할 수 있을 것이다.

아홉째, 안건상정을 위해서 지역사회 내에 존재하는 다양한 사회복지 관련문제들을 표면화시키려는 실제적인 노력이 필요하다. 분석결과 지역사회복지협의체에 상정될 안건은 지역사회, 기관 등에서 이슈화된 안건이 회의에 상정하고 심의할 수 있다고 하였다. 따라서 지역사회내에 존재하는 사회복지문제들에 공공분야의 관리자 및 지역주민이 관심을 기울일 수 있는 활동들 즉 토론회, 홍보 등의 구체적인 노력이 있어야 한다.

<참고문헌>

- 군산지역사회복지협의체(2006). 지역사회복지협의체 회의록
군산지역사회복지협의체(2007). 지역사회복지협의체 회의록
송근원·김태성(2004). 사회복지 정책론, 나남출판.
오정수·류진석(2004). 지역사회복지론, 학지사.
이현주(2003). 지역사회복지협의체에 관한 연구, 2003년 춘계학술대회 자료집, 비판사회복지학회.
Cohen, M., I. March & J. Olsen(1972). "A garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, 17(1); 1-25.
Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper and Row.
Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, Spring; 79-88.
Patti, J. P. (2000). "The Environment Context of Social Welfare Administration," in J. P. Patti(ed.), *The Handbook of Social Welfare Management*. Sage Publications, Inc., 55-65.
Riffe, D., Lacy, S., & Fico, F. G.(1998). *Analyzing Media Messages*. 미디어 내용분석 방법론(배현석 역). 서울: 커뮤니케이션북스.