

지역사회복지의 문제점에 관한 구조화분석 -부산진구를 대상으로-

박 정 미⁺

(일본 와세다대학교)

박 성 현

(일본 와세다대학교)

유 동 철⁺⁺

(동의대학교)

[요 약]

본 연구는 구조모델(structural model)방법론의 하나인 DEMATEL법을 활용하여 지역사회복지 현장에 존재하는 복잡한 문제(과제)의 전체 구조를 파악함으로써, 문제발생의 메커니즘과 본질을 추적하기 위한 단초를 마련하고자 하였다.

연구내용으로는 첫째, 지역사회에 내재되어 있는 복지와 관련된 문제는 어떠한 것들이 존재하고 있는가? 둘째, 지역사회복지 업무에 종사하는 사람들은 이러한 문제점들에 대하여 어떠한 의식구조를 가지고 있는가? 셋째, 지역사회복지와 관련된 계획수립, 예산배분 등의 업무를 담당하는 사회복지직공무원과 현장에서 직접 서비스를 제공하는 사회복지사, 시민의 입장에서 비판하고 감시하는 시민운동가는 이러한 문제점들에 관하여 어떠한 인식구조의 차이를 보이고 있는가? 등이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 사례지역을 부산광역시 부산진구로 설정하였고, 시간적 범위는 제1기 지역사회복지계획이 수립된 해인 2005년부터 현재까지로 한정하였다.

연구결과를 보면 부산진구 지역사회복지의 주된 문제구조는 '복지예산 편성이 점차적으로 합리적이 지 못함', '구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음', '지역 불균형 문제가 심각함', '구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함'이 원인이 되어, 결과적으로 '지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음'의 형태로 나타났다.

직종별 결과를 보면 사회복지직공무원은 '지역 불균형 문제가 심각함' 사회복지사는 '구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함'과 '지역내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음'으로,

+ 주저자
++ 교신저자

시민운동가는 ‘단기간의 욕구조사로 인해 다양한 복지수요 파악의 한계가 있음’으로 인식하고 있었다.

본 연구의 결과를 통해 부산진구 지역사회복지계획 수립 및 개별 프로그램 수립의 틀(framework)로 활용 가능할 것으로 보인다.

주제어: 지역사회복지, 문제의 구조화, DEMATEL법, 인과관계, 부산진구

1. 서론

1991년 지방자치제의 실시로 지방정부는 지역사회문제를 주체적으로 해결하고자 지역의 특성과 문제 인식, 문제해결 능력에 대한 관심을 갖게 되었고, 이에 지역사회복지의 중요성도 크게 대두되고 있다. 즉, 사회복지의 지방분권화로 사회복지의 축이 국가에서 지역사회단위로 이동하게 되었고(김홍주, 2005), 이러한 지역사회복지는 지역특성과 조건에 맞는 복지서비스의 발전과 사회복지주체의 명확성 등에 긍정적인 평가를 받게 되었다(이태수, 2005; 강혜규, 2005; 박병헌, 2004).

이러한 흐름에 동승하여, 2003년 7월 7일 사회복지사업법을 개정하여 2005년 7월 7일부터 지역복지계획수립을 의무화(4년 주기)하도록 하고 있으며, 2011년 현재까지 두 차례에 걸쳐 지역복지계획이 수립되었다. 이러한 지역사회복지계획은 지역 내 복지수요 및 현황을 진단하여, 지역사회 모든 주체의 참여를 통해 지역특성에 맞는 복지계획 및 전망을 도출하여 연차별·분야별 추진과제를 종합적으로 제시함을 목표로 하고 있다. 이 계획의 첫 단계에서는 복지수요와 복지자원을 정확하게 파악함과 더불어 지역사회의 특성을 충분히 고려함을 요구한다. 즉, 해당 지역사회에 어떠한 문제점들이 노정되어 있는지, 주민들은 어떠한 복지서비스를 요구하는지에 대한 문제 파악이 중요하다.

그러나 지금까지의 지역사회복지계획은 주민 생활실태 및 욕구조사와 전문가그룹의 의견수렴의 절차를 거쳐 계획을 수립하는 형태로, 효율적이고 집행력 있는 계획대안을 작성하기에는 몇 가지 한계가 노정되어 있다. 첫째, 지역사회복지 현황(실태 및 요구조사)을 통한 문제점 도출과정에서는 계획가(수립자)의 주관적인 기준에 따라 문제점 상호간의 상관성을 무시한 채, 위계설정에 대한 주관성으로 인해 서로 견해의 차이가 발생하는 메커니즘이 존재한다. 이러한 문제점 도출과정의 주관성은 대안작성 및 평가에도 영향을 미쳐 대안에 대한 계획가(수립자)간의 견해 차이가 발생하게 되고, 결국 대안의 집행력과 효율성이 낮아지게 된다. 둘째, 제1기의 지역사회복지계획에서 많이 지적된 문제로서, 아직도 개선되지 않은 지역사회복지계획의 차별성 결여문제이다. 즉, 많은 지자체의 지역사회복지계획은 해당지역의 특징을 제대로 반영하지 못하는(오정근, 2008) 타 지역의 계획과 비슷한 문제제기와 전략을 나열하는 형태이며,¹⁾ 형식적이며 매번 비슷한 문제를 표현만 바꾸어 제기하고 있다. 이 때문에, 현실적인 문제 해결에는 도움이 되지 않는다는 비판이 있다. 이는 관할 사회복지직공무원뿐만 아

1) 박태영(2007)은 광역과 기초자치단체에 있어서 지역사회복지계획의 내용의 차별성이 미비하다고 지적하였다.

나라, 사회복지 현장에 종사하는 사회복지사들도 지역사회 현실에 대한 전반적인 이해의 결핍과 해결 대안의 우선순위도 충분히 인지하지 못한 채 계획(프로그램)을 추진하여 존재의 정당성이 결핍된 계획으로 치부되고 있는 현실이다.

해당지역의 사회복지의 효율적인 과제 분석과 집행력 있는 대안의 작성을 위해서는 주민들이 직접 느끼고 있는 서로 다른 문제점 간 의견조정 과정이 필요하다고 볼 수 있으며, 이를 위해서 가장 좋은 방법은 합의와 객관화일 것이다(배승중, 2010; 박성현·소다오사무·최승영, 2011). 이러한 측면에서 볼 때, 복잡하게 상반되어 있는 문제점들의 인과구조를 계량화할 수 있는 DEMATEL법은 매우 유용한 방법이라고 할 수 있다. 실제, 오늘날 DEMATEL법은 다양한 분야에서 성공적으로 널리 활용되고 있다(Ming-Lang Tseng and Yuan Hsu Lin, 2009: 525). 본래, DEMATEL법은 세계적 복합문제, 환경문제, 도시재개발문제, 교육 커리큘럼 편성 등의 분석에 사용되었다. 최근 국내외 사회과학분야에서 도시쇠퇴 분석(박성현 외 2인, 2011), 주식투자분석(Wen-Shiung Lee·Alex YiHou Huang·Yong-Yang Chang·Chiao-Ming Cheng, 2011), 농촌개발계획(배승중, 2010), 기업환경의 지식관리능력 평가(Ming-Lang Tseng, 2010), 대도시 폐기물 관리평가(Ming-Lang Tseng and Yuan Hsu Lin, 2009), 지자체 경영문제(佐藤徹, 2008) 등의 연구가 진행되었다. 그러나 지금까지의 DEMATEL법을 활용한 대부분의 연구들은 모집단 대비 표본크기의 적절성의 문제와 표본추출의 대표성 문제가 지적되었다.²⁾ 박성현 외 2인(2011)은 이러한 문제가 발생하는 이유로 DEMATEL조사는 일반 설문조사와 다르게 응답과정에서 응답자가 설문지를 복잡하게 느낄 수 있고 실제 질문을 이해하기 쉽지 않으며, 예상외로 응답시간이 많이 소요되기 때문이라고 지적하였다. 따라서 본 연구에서는 이러한 점을 보완하여 대표성을 고려한 표본추출과 정확성을 고려한 표본의 크기의 확보를 하고자 한다. 한편, 본 연구에서 사용될 DEMATEL법은 아직까지 사회복지분야에서 활용한 사례가 없기에 사회복지분야에서의 적용 가능성(유용성)을 검증하는 차원에서 접근하고자 한다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 구조모델(structural model)방법론의 하나인 DEMATEL법을 활용하여 지역사회복지 현장에 존재하는 복잡한 문제(과제)에 대한 관련자들의 인식구조를 파악함으로써, 문제발생의 메커니즘과 본질을 추적하기 위한 단초를 마련하고자 하는 것이다. 구체적인 연구의 내용으로 첫째, 지역사회에 내재되어 있는 복지와 관련된 문제는 어떠한 것들이 존재하고 있는가? 둘째, 지역사회복지 업무에 종사하는 사람들은 이러한 문제점들에 대하여 어떠한 의식구조를 가지고 있는가? 셋째, 지역사회복지와 관련된 계획수립, 예산배분 등의 업무를 담당하는 사회복지직공무원과 현장에서 직접 서비스를 제공하는 사회복지사, 시민의 입장에서 비판하고 감시하는 시민운동가는 이러한 문제점들에 관하여 어떠한 인식구조의 차이를 보이고 있는가? 등이다.

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 사례지역을 부산광역시 부산진구(釜山鎭區)로 설정하고자 한다. 그 이유는 첫째, 부산진구는 부산의 상업중심지, 교통집결지이면서 빈곤지역과 재개발, 재건축이 공존하는 지역으로 부산의 어느 지역보다 사회복지의 수요가 많은 지역이기 때문이다. 둘째, 본 연구자가 부산진구의 지역사회복지계획에 직간접적으로 참여한 경험이 있기 때문에, 이 지역의 특성 및 복지문

2) 구체적인 내용은 박성현 외 2인(2011: 321-337)의 연구를 참조하기 바란다.

제에 대해 전반적으로 인식하고 있기 때문이다. 시간적 범위는 제1기 지역사회복지계획이 수립된 해인 2005년부터 현재까지로 설정하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 지역사회복지에 관한 논의

지역사회와 사회복지의 합성어로 이루어진 지역사회복지는 지역사회를 기반으로 한 사회복지를 의미하며, 지역적 특성을 이해한 사회복지실천이라고 볼 수 있다. 최항순(2007)에 따르면 우리나라에서 지역사회복지 개념은 지역사회주민에게 제공되는 서비스에 중점을 둔 일본의 지역사회복지의 개념에서 비롯되었으며, Ross(1955)는 '지역사회복지'란 지역사회가 필요로 하는 욕구를 찾고 욕구의 순위를 정해 달성하고자 하는 의지를 발전시키고 이들 욕구를 달성하기 위한 실천이라고 하였다. Dunham(1970)은 사회적인 상호작용의 의식적인 과정이라고 정의하였다(이은구·원구환·문병기·최영출·윤경준·김경훈·이재은·박상주·이우권·남기범, 2003). 또한 永田幹夫(나가타 미키오, 1988: 45)는 '지역복지'란 지역사회에서 서비스를 필요로 하는 개인, 가족의 자립을 도모함을 목적으로, 이를 가능하게 하는 지역의 통합화 및 생활기반형성에 필요한 생활·거주조건정비를 위해 환경개선서비스의 개발과 대인적 복지서비스체계의 창설, 개선, 동원, 운영 및 이를 실현하기 위한 조직적 활동을 종합적하는 것이라고 하였다.³⁾ 신섭중(1995)은 지역주민의 공통된 욕구(need)를 충족시키고 주민의 참여를 적극적으로 유도하여 지역문제를 해결해 지역주민의 복지를 증진시키는 활동이라고 하였다. 또한 김성이·오정수·전광현·황성철(1997: 291)은 일정한 지역사회 내에서 주민들의 삶의 질 향상을 목표로 지역의 문제를 해결하고 주민의 복지욕구를 충족시키기 위해 정부나 민간기관의 다양한 조직적 또는 전문적 활동이라고 정의하였다. 이 연구들은 지역사회복지에 대한 중요성과 실천적 영역의 정의는 제공하고 있으나, 지역사회복지의 계획범위나 계획요건 간의 관계에 대한 정의는 부족하다.

이에 대해 김홍주(2005)에 따르면, 지역사회복지는 개인이나 가족 단위의 복지보다 넓은 차원의 개념이며, 청소년복지, 노인복지, 장애인복지, 여성복지 등 대상층을 중심으로 한 복지개념보다 지역성에 더 많은 관점을 둔다고 하였다. 따라서 본 연구에서는 지역사회복지를 지역내에 발생하는 욕구와 문제를 해결하기 위해 이를 지역성에 근거하여 파악하고, 지역주민과 지역전문가의 참여에 따른 문제해결 지역사회발전을 위한 사회적 활동으로 정의하고자 한다.

지역사회복지에서는 개인이나 사회가 가지고 있는 사회적 욕구나 문제를 도출하는데 어려움이 있다. 이는 지역사회 문제가 포괄적이고 진화하기 때문이다. 이런 복잡한 지역문제를 구체적으로 도출하

3) 또한 구성요소로서 재택복지서비스(예방적 서비스, 전문적 케어, 주택 케어, 복지증진서비스를 포함한 대인복지서비스), 환경개선서비스(물적·제도적 시책을 포함한 생활·거주조건 개선정비), 조직활동(지역조직화 및 서비스의 조직화, 관리의 통합적 운영에 의한 커뮤니티 워크의 방법 기술)을 들고 있다.

기 위해서는 문제를 객관화 할 수 있는 다양한 접근이 필요하다. 이를 통해 문제의 본질에 접근하고, 문제의 원인을 파악해서 대안을 찾을 수 있기 때문이다. 하지만 지역사회복지연구에서는 전문적인 과학적 연구방법을 통한 지역사회문제도출에 관한 연구가 미비하다. 지금부터라도 과학적 실천 방법의 중요성이 인식될 필요성이 있다. 근본적인 지역사회문제해결을 위해서는 현재의 어떤 현상이 왜 일어났는지, 문제발생은 어떤 원인에 의해 발생되었는지, 파악된 원인은 어떤 과학적 방법 활용이 필요한지 확인이 필요한지를 파악할 필요성이 있다. 이를 통해 지역사회복지 문제에 대한 과학적 객관성의 유지가 가능할 것이다. 또 과학적인 객관성을 바탕으로 지역의 욕구나 문제를 스스로 해결해 나갈 수 있도록 도와주는 객관적인 지표나 근거자료가 될 수 있다. 이는 지역사회복지를 종합적이고 체계적인 전문적인 활동으로 성장하는 밑거름이 될 것이다.

2) 문제 구조화에 관한 논의

사전적 의미의 구조화(構造化)란 '부분적 요소나 내용이 서로 관련되어 통일된 조직으로 만들어짐, 또는 그렇게 만드는 것(국립국어원 표준국어대사전)'이라고 말하고 있다. 여기서 눈여겨 볼 것은 '서로 관련되었다'는 개념인데, 관련되었다는 것은 복수의 사람, 사물, 현상 따위가 서로 관계를 맺어 매여 있다는 의미이다. 일반적으로, 관계(relation)의 대상을 개념이나 판단 상호간의 논리적 관계, 시간·공간상의 관계, 인과관계와 같은 사실상의 관계라는 측면에서 볼 때, 본 연구에서는 인과관계와 같은 사실상의 관계를 주목하고자 한다.

Sahherwal, R and V. Grover(1989:55)는 발견된 문제에 대한 이해를 증대시키기 위하여 정보를 수집하고, 그것을 기초로 문제의 핵심과 관련된 요인을 추출하여 그들 간의 관계를 모델화하는 과정을 '문제의 구조화(problem structuring)'라고 정의하고 있다. 일반적인 계획과정에서⁴⁾ 문제의 구조화는 과제설정(agenda setting)단계에 속한다. 따라서 이 단계에서는 지역의 경제·사회생활 더 나아가 주민들이 지역사회복지와 관련된 현안문제를 어떻게 인식하고 있는가를 정확하게 파악하는 것이 선결되어야 한다.

이러한 문제 구조화 분석은 회귀분석을 위시로 한 통계적 분석, 계량경제 분석, 최근에는 시스템 다이나믹스(system dynamics) 분석 등을 사용하고 있는데, 이러한 방법들은 시스템의 구조가 이미 이론적·실증적으로 해석되어야 하며, 구조 파라미터를 높은 정도로 추정하기 위한 정량적인 데이터를 이용할 수 있어야 한다. 그러나 복잡다단한 지역사회복지 문제의 원인을 밝히는데 있어, 파급 메커니즘 먼저 판명되는 경우는 흔치 않다. 가령 그 원인의 파급 메커니즘이 판명된다고 하여도, 그 영향도의 구체적인 크기(정도)를 측정하기 위한 정량적인 데이터가 존재하지 않는 경우가 많기 때문이다(박성현 외 2인, 2011).

따라서 이러한 방법론을 보완하기 위하여 KJ법, ISM법, DEMATEL법, 인지구조도 분석(cognitive

4) 학자에 따라 조금은 이견이 있지만, 일반적인 정책(계획)과정은 과제설정(agenda setting), 정책입안(policy making), 정책결정(policy decision), 정책실현(policy implementation), 정책평가(policy evaluation) 등의 5단계모델로 설명되는 경우가 많다.

map)이라는 그래프이론을 근거한 기하학적 구조모델 분석이 대두되었다(岩谷久·石川眞澄, 1982) 이에 관한 설명은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 구조분석기법의 개요

종류	기법명	개발자	특징·개요 등
문제정리·구조화기법	KJ법	川喜多二郎	소집단에서 실시. 주관적으로 요소간의 관계를 평가. 다수의 정보에서 전체적 의미를 찾음.
구조분석기법	Cognitive Map	Edward C. Tolman	문제에 깊은 조예를 가진 정책결정자, 전문가의 인지구조를 기반으로 구조모델을 작성함. 매우 주관적인 특징임에도 국제정치학에서는 유효하게 사용함.
	ISM법 (Interpretive Structural Modeling)	미국 바텔 컴바스 연구소	대상의 서브문제(요소항목)를 선정하고, 항목간의 관계의 유무를 판단. 유효그래프를 작성하고, 계층화하고, 구조모델의 의미를 분석함.
	DEMATEL법	스위스 바텔연구소	세계적인 복합문제의 해결을 위해 개발한 수법. ISM법과 유사하지만, 서브문제간의 관계는 설문조사로 결정. 또한 관계의 정도를 분석가능함.

* 출처, 岩谷·石川(1982), 門間(1991), 佐藤(2008)의 연구를 종합하여 필자가 정리한 내용임.

본 연구에서 활용하고자 할 DEMATEL법(DECision MAKing TRIal Evaluation Laboratory)은 ‘복잡 다단한 사회문제에 대해 전문가집단 또는 관계자들의 의견을 수렴한 데이터를 분석하여 해당 문제의 구조와 문제복합체의 본질을 명확히 밝히고, 공통의 이해를 이끌어내는 분석법’이다. 본래 세계문제(World Problematique), 남북문제, 동서문제, 자원·환경문제 등의 해결책을 탐색하기 위해 바텔(Battelle Memorial Institute)의 제네바연구센터(Geneva Research Centre)가 1971년에 개발했다(Gabus, A., and Fontela, E., 1973). 이 분석법은 행렬과 유향그래프(digraph) 이론을 이용하여 복잡한 인과관계의 구조를 시각화하는데, 특히 실용적이고 유용하다(Fontela, E. and Gabus, A., 1976). 숫자로 영향력의 정도를 나타내는 행렬이나 유향그래프는 시스템 요소사이의 문맥상(contextual)의 관계를 묘사한다. 따라서 DEMATEL법은 시스템의 명료한 구조모델에 원인과 기준의 효과 사이의 관계를 변환할 수 있다.

3) DEMATEL법의 조사 및 분석절차

DEMATEL법의 조사 및 분석절차는 해당 연구분야와 연구자의 관점에 따라 조금씩 상이하게 표현되지만(Wen-Shiung Lee, et al, 2011; 배승중, 2010, Ming-Lang Tseng and Yuan Hsu Lin, 2009; 佐藤徹, 2008; 오윤표·이원규·本多義明·大井麻理子, 1998) 기본골자는 다음과 같다. 본 연구 또한 이러한 분석절차를 따르기로 한다(박성현 외 2인, 2011).

첫째, 조사대상지역의 현재 해결해야 할 과제가 무엇인지를 객관적인 자료를 통해 파악하는 단계이다. 각종 통계자료와 언론보도, 관련 단체와의 인터뷰 등의 1차 자료조사를 통해 해결과제를 파악해야 한다.

둘째, 문제인식의 공유화 시도와 조사항목의 추출이다. 과연 해당 과제들 중에서 전문가들은 어떤 과제들을 더 심각하게 여기고 있는지를 인식 공유화 과정을 통해 최종적인 문제항목을 추출한다.

셋째, 설문조사를 통해 직접인과행렬을 작성하여 일반화(generalization) 과정을 시도한다. 자료는 $N \times N$ 행렬 형태인 설문조사를 통해 수집한 후, 각 항목별로 평균을 구하여 직접인과행렬을 일반화한다.

넷째, 직접인과행렬의 표준화(normalization)과정이다. 각 행렬에 대하여 행(row)의 합을 구한 후, 그 중에서 가장 큰 값으로 행합들을 나누어 표준화한다. 여기서 가장 큰 행합은 1을 초과하지 않는다. 표준화된 직접인과행렬 X 는 다음 식 (2)의 형태로 산출한다.

$$k = \frac{1}{\max \sum_{j=1}^n a_{ij}}, \quad i, j=1, 2, \dots, n. \quad (1)$$

$$X = k \times A \quad (2)$$

다섯째, 종합인과행렬(Total-relation matrix)의 산출과정이다. 종합인과행렬(T)은 투입산출모형에서의 유발계수와 같은 개념으로, 사이클을 고려한 전체의 영향을 의미한다. 여기서 I 는 단위행렬(identity matrix)이다.

$$T = X + X^2 + X^3 + \dots + X^m = X(I - X)^{-1} \quad (3)$$

마지막으로 평가지표의 산정 및 분석과정이다. 종합인과행렬 T 는 다음 식(4)와 같은 형태를 지니게 된다.

$$T = [t_{ij}]_{n \times n}, \quad i, j = 1, 2, \dots, n \quad (4)$$

$$D = \left[\sum_{i=1}^n t_{ij} \right]_{n \times 1} = [t_i]_{n \times 1} \quad (5)$$

$$R = \left[\sum_{j=1}^n t_{ij} \right]_{1 \times n} = [t_j]_{n \times 1} \quad (6)$$

종합인과행렬 T 의 행(row)의 합(D)은 영향도로서 문제점 전체에 대하여 각 문제점이 차지하는 원인의 정도를 의미하며, 열(column)의 합(R)은 피영향도로 문제점들 전체가 모여서 해당 문제점을 야기하는 정도를 의미하게 된다. 이때 $D+R$ (중심도)은 영향도와 피영향도의 합이며, 원인과 결과의 여부와 관계없이 문제 전체에 대한 해당 문제점의 중요도를 의미한다. 반면, $D-R$ (원인도)은 영향도와 피영향도의 차이이며, 그 문제점이 전체 문제점 중에서 원인이 되느냐, 결과가 되느냐를 보여주는 지표가 된다. 즉, $D-R > 0$ 이면 원인자(dispatcher)의 성격이 강한 것이고, $D-R < 0$ 이면 결과자

(receiver)의 성격이 강한 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 중심도와 원인도를 통해 복잡한 인과관계의 구조를 유향그래프로 시각화한다.

3. 부산진구 지역사회복지의 현황과 조사설계

1) 지역환경적 특징

부산광역시 중심부에 위치한 부산진구는 서면교차로를 중심으로 가야로, 전포로, 새싹로가 사방으로 뻗어 있어 타 지역으로 통하는 길목이며, 지하철 1·2호선이 교차하는 1일 통행인구 약 40만 명에 이르는 교통의 중심지이다. 또한 부산 최대의 상업지역으로 서민경제의 중심축으로 자리잡고 있다. 2011년 8월 기준, 총 인구는 395,172명(부산 총인구의 11.1%)으로 여성의 성비가 높은 편이다. 총 인구수는 매년 감소추세이지만, 노인단독 및 일반 단독가구의 증가로 세대수는 증가하는 추세이다. 연령별 인구구성비율은 유년인구 12.1%, 노동가능인구 75.7%, 노인인구 12.2%로, 시대적 흐름에 맞게 이 지역 또한 노인인구의 비율이 점차 증가하는 추세이다.

〈표 2〉 부산진구의 인구현황

(단위: 인)

연도	인구	성별		세대당인구	인구증가율(%)	인구밀도(인/km ²)	65세이상고령자	외국인
		남	여					
2005	412,055	204,890	207,165	2.8	1.28	13,888	36,250	1,445
2006	407,397	202,417	204,980	2.7	-1.13	13,726	38,461	1,622
2007	404,331	200,609	203,722	2.7	-0.76	13,623	41,069	1,972
2008	402,942	199,531	203,411	2.6	-0.34	13,576	43,249	2,426
2009	398,101	196,892	201,209	2.6	-1.20	13,409	45,117	2,412
2010	395,826	195,905	199,921	2.5	-0.57	13,336	47,487	2,348
2011.8	395,172	195,295	199,877	2.5	-0.17	13,314	48,046	2,356

* 출처, 연도별 부산진구 주민등록 인구통계 자료(<http://www.busanjin.go.kr>)

2010년 말 기준, 주택보급률은 103.5%이고, 주택형태의 구성비는 공동주택 60.2%, 단독주택 39.8%이다. 상업·공동주택·영세민 밀집지역 등 다양한 주거문화가 혼재된 최대의 복지수요지역으로 노후화된 주거지역 개선을 위해 주거환경정비사업으로 총 92개소 5,377.1km² 지정되어 있으며, 이중 주택재개발지역은 62개소 4,637.1km², 주거환경개선지구는 20개소 346.1km², 주택재건축지역은 10개소 391.5km²로, 이들 지역은 전체 면적의 18.1%를 차지하고 있다. 또한 부동산 경기의 침체로 재개발 추진사업 등의 장기화로 인해 개발지역내 주택 공동화 현상은 범죵, 사회적 낙인효과, 관계망(이웃 신뢰) 붕괴 등

새로운 사회문제를 유발시켜 쾌적한 주거환경 조성에 많은 문제점이 내포되어 있다.

한편, 부산시에서 부산진구는 서면이라는 이미지가 강하여 경제적으로 여유가 있는 곳으로 인식되고 있다. 그러나 복지수급자 비중이 부산시의 상위권이고, 서면일대를 제외한 지역은 경제적 낙후가 심각한 편이다. 이는 지역경제의 불균등의 문제를 양산하였고, 특히 구의 외곽지역의 경제적 낙후는 더욱 심하다. 이러한 형태의 문제가 발생한 것은 지형적인 도시형성 입지조건에 기인한다. 즉, 서면지역은 평지로 중심에 십자 형태로 상업지역이 구성되어 있지만, 구의 외곽지역은 구릉과 사면(斜面)에 빈민주택가가 형성되었다. 또한 접근성의 문제 즉, 서면중심의 도로와 지하철역의 입지도 지역격차를 심화시키고 있다.

2) 사회복지 현황과 과제

2010년 말 기준, 부산진구의 재정자립도는 23.96%(전국 평균 52.5%)이고, 세출예산 291,569백만원 중 사회복지분야의 예산은 143,772백만원으로 전체예산의 49.3%를 차지하고 있다. 자치구 세출예산의 50% 정도를 차지하는 복지 분야의 예산이 재정자립도가 취약한 부산진구의 재정운영상 부담요인으로 작용하고 있다. 그러나 표면적으로는 복지예산이 많은 비율을 차지하지만, 34.3%가 기초생활수급자에 대한 지원금으로 실제적으로 일반 지역사회복지 예산에 투입될 수 있는 예산은 제한적이다. 따라서 많은 예산에 비해 지역의 불균등 해소나 지역격리현상, 지역의 사회적 자원에 대한 빈부격차 해소 등의 문제에 대한 충분한 예산집행이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

2010년 기준, 국민기초생활보장수급자는 8,813세대로 총 14,223명이며, 개금3동이 1,449명(부산진구의 10.2%)으로 가장 많으며, 상대적으로 가장 적은 지역은 부전2동이 246명(부산진구의 1.7%)이다. 전체 노인인구 중 33,219명(73.6%)이 기초노령연금을 받고 있으며, 등록 장애인은 18,796명(전체 인구의 4.5%)을 차지하고 있다. 전체 사회복지서비스의 수급자는 총 74,308명으로, 구 전체 인구의 18.8%에 해당된다.

〈표 3〉 동별 사회복지기관 현황

행정동	기관수 (%)	행정동	기관수 (%)	행정동	기관수 (%)	행정동	기관수 (%)	행정동	기관수 (%)
부전1동	10(3.9)	양정1동	11(4.3)	부암1동	7(2.7)	당감4동	12(4.7)	개금2동	13(5.1)
부전2동	1(0.4)	양정2동	19(7.5)	부암3동	14(2.5)	가야1동	6(2.4)	개금3동	14(5.5)
범전동	3(1.2)	전포1동	13(5.1)	당감1동	4(1.6)	가야2동	10(3.9)	범천1동	9(3.5)
연지동	8(3.1)	전포2동	24(9.4)	당감2동	3(1.2)	가야3동	9(3.5)	범천2동	10(3.9)
초읍동	8(3.1)	전포3동	5(2.0)	당감3동	19(7.5)	개금1동	18(7.1)	범천4동	5(2.0)
							합 계	255(100.0)	

출처, 부산광역시 부산진구, 2010, 『제2기 부산진구 지역사회복지계획』, p.24.

부산진구에 소재한 사회복지 관련기관은 총 255개소이며, 전포동(16.5%)과 개금동(17.7%)에 가장

많이 분포하고 있으며, 반면 부전2동(0.4%), 범전동(1.2%), 당감2동(1.2%)은 사회복지 관련기관 분포가 매우 낮다. 양적인 측면에서 보면, 부산시의 평균 이상의 사회복지 관련기관이 부산진구에서 운영되고 있는 것으로 조사되었다.

이용대상별 사회복지관련 기관을 살펴보면, 장애인 30개소(11.8%), 아동·청소년 173개소(67.8%), 노인 23개소(9.0%), 여성 8개소(3.1), 저소득 2개소(0.8%), 노숙인 3개소(1.2%), 일반 16개소(6.3%)으로, 장애인시설과 아동복지시설에 비해 저소득층 대상 시설과 노숙인보호시설이 상대적으로 부족한 것으로 나타났다.

한편, 지역내 사회복지관 외에는 이러한 시설들의 운영 프로그램에 대한 공시사항이 희박하며, 주민서비스통합시스템으로 관리되는 민간 사회복지기관 운영 프로그램의 비현행화로 전반적인 주민서비스 정보제공은 미흡하다.

부산진구에는 종합사회복지관이 4개소가 운영되고 있으며, 프로그램은 지역자원의 네트워크를 통한 지역사회지원 및 조직화사업은 활발하나, 운영 프로그램 중 고용과 자활 관련한 사업은 4.8%에 불과해 낮은 비중을 차지하고 있다.

〈표 4〉 부산진구의 종합사회복지관 현황

복지관	직원 수(명)	프로그램 수	영역별 프로그램
개금종합사회복지관	31	65	가족복지 56개(16.7%), 지역사회보호 103개(30.7%), 지역사회조직 103개소(30.7%), 교육문화사업 54개소(16.1%), 자활사업 16개(4.8%), 바우처사업 4개(1.2%)
당감종합사회복지관	36	87	
부산진구종합사회복지관	23	117	
전포종합사회복지관	32	67	

출처 : 부산광역시 부산진구, 2010, 『제2기 부산진구 지역사회복지계획』, pp. 25~25. 참조 제작성.

3) 조사설계

(1) 문제의 추출

부산진구 지역사회복지 현장에 존재하는 제반 문제점들을 도출하기 위하여 기존 지역사회복지계획, 각종 통계자료, 언론보도를 검토하였다. 이를 통해, 다음 〈표 5〉와 같이 지역환경, 사회구조, 행정체계, 지역사회복지서비스, 클라이언트, 프로그램 등 6개 분야로 총 29개의 문제점을 도출하였다. 도출된 문제들은 부산진구지역사회복지계획서와 부산시지역사회복지계획서에서 문제점으로 지적된 내용을 기초로 하였다. 본 연구에서 도출한 문제점들은 세부사업의 문제가 아닌 지역사회복지의 전체적인 틀에서 과제를 도출하였다.

이와 같이 도출된 문제점들의 인식 공유화와 주요 최종 문제항목을 추출하기 위하여 전문가(교수 4인, 연구원 2인, 사회복지사 2인) 8⁵⁾인을 대상으로 2011년 8월 1일과 2일에 걸쳐 기초 설문조사를

실시하였다. 설문조사의 형태는 29문항의 중요도를 기입하는 형식으로 진행되었으며, 이를 통해 중요도가 가장 높게 나타난 15문항을 최종적으로 선정하였다. 분석결과, 전문가들은 행정체계나 프로그램 보다는 지역환경과 사회구조 영역에서 부산진구 지역사회복지의 중점 해결과제가 많다고 인식하고 있었다. 따라서 부산진구 사회복지정책만의 대안 도출이 아닌 타 정책의 연대를 통해 해결대안을 도출되는 구조로 이루어져야 한다는 것을 전문가들도 충분히 인식하고 있는 것으로 판단된다. 신섭중(1995)이 지역사회복지를 지역주민 또는 지역사회에 대하여 개선 또는 향상을 목적으로 주민주체의 원칙에 입각하여 국가·지방자치단체 및 주민조직, 민간단체가 협동하여 소득보장정책, 주거환경정책, 보건의료정책, 교육·문화정책, 노동정책, 교통통신정책 등 일반 공공정책과 함께 상호보완적으로 보충하여 개별적, 종합적, 조직적으로 원조를 해주는 지역정책과 지역활동이라고 정의한 것과 그 맥을 같이 한다.

〈표 5〉 진구 지역사회복지와 관련된 해결과제(문제)

No	분야	문제내용	응답 평균 점수	최종 구조화 항목
1	지역 환경	잡은 재개발·재건축 등으로 인해 지역개발, 활성화가 어려움.	3.3	
2		지역불균형 문제가 심각함.	3.9	✓
3		서면지역의 대형상업시설과 지역복지서비스의 연계가 전혀 없음.	4.3	✓
4		부산지역의 평균보다 복지수요가 많음.	3.5	✓
5	사회 구조	구내 문화시설이 부족함.	4.1	✓
6		구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함.	4.0	✓
7		지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음.	4.0	✓
8		구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음.	3.6	✓
9		실업률의 높음.	3.6	✓
10	행정 체계	복지예산편성이 절차적으로 합리적이지 못함.	3.6	✓
11		민관 협력체계가 원만하지 못함.	3.3	
12		행정상의 복지정보 접근성이 어려움.	2.6	
13		지역사회복지계획 수립시에 시민참여가 제한되어 있음.	3.3	
14	지역 사회	저소득층은 기본적 의료서비스를 이용하기도 어려움.	3.0	
15		대중교통을 통해 복지시설을 이용하기가 어려움.	3.0	
16	복지 서비스	사회복지시설이 양적으로 부족함.	3.0	
17		사회복지시설의 다양성이 떨어짐.	3.6	✓
18		복지서비스 제공인력이 부족한 편임.	3.5	✓
19		복지인력의 근무여건이 열악한 편임.	3.5	✓
20	클라이 언트	부산시의 평균적인 수준에 비해 복지수혜자가 많은 편임	3.1	
21		복지분야에 시민참여가 활발하지 못한 편임.	3.1	
22		지역주민은 지역사회 전반에 대한 이해도가 부족함.	4.3	✓
23		사회복지사와 클라이언트 간의 수평적인 관계형성이 어려움.	3.0	
24		지역주민은 사회복지 자원을 획득하는 방법을 모름.	4.0	✓
25	프로	대상별 복지서비스 프로그램이 다양하지 못함.	3.4	
26	그램	타 복지서비스 프로그램 간의 연계성이 부족함.	3.4	

- 5) 교수 4명은 부산진구 소재 4년제 대학의 사회복지전공교수들이며, 연구자 2명은 부산복지개발원의 소속연구원이며, 사회복지사 2명은 부산진구소재 사회복지관에서 종사하는 사회복지사이다.

27		저소득층을 위한 프로그램이 부족함.	3.0	
28		자활사업 프로그램이 부족함.	3.0	
29		단기간의 욕구조사로 인해 다양한 복지수요 파악의 한계가 있음.	4.1	✓

(2) DEMATEL조사 실시

최종 추출한 제반 문제점들의 인과관계를 파악하기 위해, DEMATEL법의 조사형식인 행렬조사표를 작성하여 조사를 실시하였다. 조사는 해당 항목이 다른 항목에 어느 정도 직접적인 영향을 미치고 있는가를 질문하는 형식이다. 인과관계를 이용하여 행(row)쪽에는 원인, 열(column)쪽에는 결과를 나타내며, 평가요인간의 영향정도에 따라 0점(전혀 관련 없음), 1점(다소 관련 없음), 2점(관련 있음), 3점(다소 관련 있음), 4점(관련 있음), 5점(매우 관련 있음) 등 6점 척도의 비교행렬을 작성하였다. 이렇게 작성된 행렬을 직접인과행렬(Direct Relation Matrix)로 지칭한다.

DEMATEL조사는 2011년 8월 3일부터 25일까지 3주간에 걸쳐 실시되었다. DEMATEL법은 일반적인 설문조사와는 다르게 일대비교조사 형식으로 응답자의 직감적인 판단에 의해 이루어지기 때문에, 문제와 밀접한 관계를 가진 자 또는 정통한 자를 응답자로 선정하는 것이 유효하다. 따라서 지역사회 복지에 직접 종사하는 서비스 제공자인 공무원⁶⁾과 사회복지사,⁷⁾ 시민운동가⁸⁾를 조사대상자로 선정하였다.⁹⁾ 이를 통해 공통으로 인식하는 지역사회복지 과제를 이해할 수 있으며, 실증적으로 시스템 구조를 파악할 수 있을 것으로 사료된다.

6) 공무원은 부산진구 사회복지행정연구회를 통해 조사자를 선정하였다.

7) 부산진구종합사회복지관, 전포종합사회복지관, 당감종합사회복지관, 개금종합복지관, 부산진지역자활센터, 양정재가노인복지센터에 종사하는 사회복지사를 대상으로 조사를 실시하였다.

8) 사회복지연대는 부산진구지역 유일의 사회복지관련 시민단체이며, 종사하는 시민운동가를 대상으로 전수조사를 실시하였다.

9) 일반 주민을 대상으로 실시할 경우, 자신의 이해관계와 개인적인 바람이 강하게 표출될 개연성이 높으며, 지역사회복지에 대한 관심의 정도가 다르기 때문에 정확한 응답을 도출하는데 한계가 있다.

이루어졌다. 총 조사응답자는 64명이며, 응답자의 일반적 현황을 보면, 다음 <표 7>과 같다. 먼저 성별은 남자 24명(37.5%), 여자 40명(62.5%)이며, 연령대는 20대 20명(31.3%), 30대 33명(51.6%), 40대 10명(15.6%), 50대 1명(1.6%)이었다. 이들의 근무연수는 1년 미만 9명(14.1%), 1년~5년 미만 22명(34.4%), 5년~10년 미만 17명(26.6%), 10년 이상 16명(25.0%)이었으며, 직종은 사회복지직공무원 5명(7.8%), 사회복지사 57명(89.1%), 시민운동가 2명(3.1%)이다¹⁰⁾. 20, 30대 연령층이 다수를 차지하였으며, 근무연수는 고르게 분포하였고, 직종은 사회복지사의 응답률이 높았으며 이는 직종별 모집단의 크기에 비례한 것이다.

<표 7> 응답자의 일반적 현황

구분		응답자		구분		응답자	
성별	남	24명	37.5%	근무 연수	1년 미만	9명	14.1%
	여	40명	62.5%		1년~5년 미만	22명	34.4%
연령대	20대	20명	31.3%		5년~10년 미만	17명	26.6%
	30대	33명	51.6%		10년 이상	16명	25.0%
	40대	10명	15.6%	직종	사회복지직공무원	5명	7.8%
	50대	1명	1.6%		사회복지사	57명	89.1%
	60대이상	0명	0%		시민운동가	2명	3.1%

4. 실증분석 결과

1) 주요과제 항목간의 종합적 영향 관계 분석

전술하였듯이, DEMATEL조사를 통해 수집한 각각의 직접인과행렬을 일반화와 규준화 과정을 거쳐, 최종적으로 다음 <표 8>과 같이 종합인과행렬을 산출하였다. 종합인과행렬은 투입산출모형에서의 유발계수와 같은 개념으로 사이클을 고려한 전체의 영향, 즉 직접적 인과와 간접적 인과를 고려한 것이다.

10) dematel 분석기법은 응답자수에 구애받지 않는다.

〈표 8〉 종합인과행렬

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15
C1	0.6674	0.6129	0.6626	0.6009	0.7270	0.7622	0.7127	0.5903	0.6564	0.6794	0.6796	0.6565	0.6836	0.6860	0.6858
C2	0.6153	0.4513	0.5410	0.5011	0.6013	0.6270	0.5881	0.4889	0.5416	0.5689	0.5533	0.5339	0.5618	0.5630	0.5600
C3	0.6628	0.5536	0.5486	0.5536	0.6795	0.6979	0.6547	0.5402	0.6049	0.6351	0.6356	0.6116	0.6314	0.6336	0.6413
C4	0.5939	0.4854	0.5307	0.4278	0.5846	0.5975	0.5608	0.4614	0.5212	0.5579	0.5391	0.5163	0.5427	0.5478	0.5407
C5	0.7173	0.5863	0.6404	0.5784	0.6451	0.7314	0.6878	0.5755	0.6482	0.6769	0.6657	0.6429	0.6694	0.6720	0.6726
C6	0.7349	0.5968	0.6533	0.5822	0.7164	0.6659	0.6997	0.5823	0.6464	0.6713	0.6590	0.6337	0.6707	0.6754	0.6738
C7	0.7566	0.6098	0.6730	0.5996	0.7351	0.7700	0.6416	0.5946	0.6642	0.6939	0.6819	0.6542	0.6899	0.6959	0.6880
C8	0.6312	0.5108	0.5645	0.4965	0.6150	0.6403	0.6010	0.4441	0.5525	0.5742	0.5628	0.5440	0.5719	0.5728	0.5703
C9	0.7255	0.5870	0.6380	0.5819	0.7191	0.7363	0.6904	0.5720	0.5799	0.6779	0.6693	0.6499	0.6608	0.6616	0.6641
C10	0.6732	0.5562	0.5958	0.5443	0.6733	0.6771	0.6369	0.5259	0.6013	0.5663	0.6205	0.5963	0.6233	0.6278	0.6254
C11	0.6731	0.5582	0.6006	0.5403	0.6810	0.6832	0.6393	0.5265	0.6068	0.6383	0.5631	0.6184	0.6321	0.6369	0.6419
C12	0.6246	0.5211	0.5594	0.5072	0.6361	0.6397	0.5981	0.5006	0.5687	0.6048	0.6028	0.5079	0.5910	0.5938	0.5953
C13	0.6132	0.5098	0.5464	0.5005	0.6124	0.6309	0.5889	0.4881	0.5567	0.5798	0.5681	0.5479	0.5196	0.6008	0.5862
C14	0.6137	0.5077	0.5459	0.4956	0.6066	0.6278	0.5856	0.4878	0.5426	0.5733	0.5582	0.5346	0.5863	0.5168	0.5760
C15	0.6505	0.5320	0.5682	0.5229	0.6583	0.6614	0.6174	0.5138	0.5915	0.6174	0.6004	0.5758	0.6100	0.6094	0.5472

0.730이상
 0.700이상~0.730미만
 0.680이상~0.700미만

다음으로 종합인과행렬을 통하여 각 과제들의 중심도(D+R)와 원인도(D-R)을 산출하였다. 중심도는 문제가 되는 구조에서 해당 항목이 어느 정도 중심적인 역할을 하고 있는가를 나타내며, 원인도는 수치가 플러스인 경우에는 다른 항목에 미치는 영향의 크기를 나타내면서 원인으로서는 어느 정도 작용하고 있는가를 나타낸다.

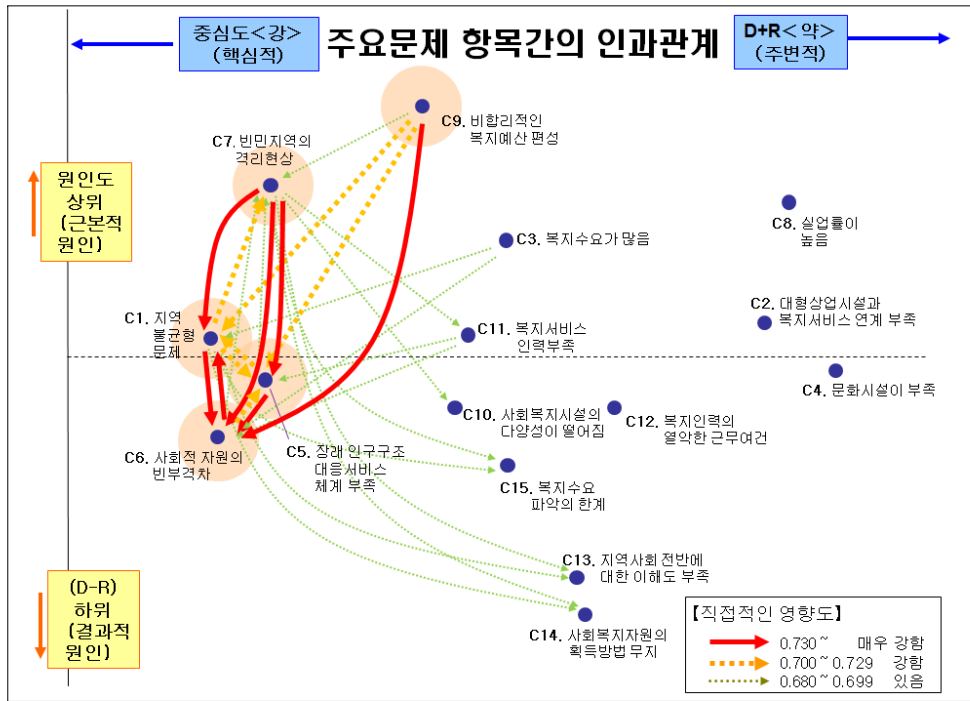
〈표 9〉 각 과제들의 중심도(D+R)와 원인도(D-R)

도출된 문제점(Criteria)		행합 (D)	열합 (R)	중심도 (D+R)	원인도 (D-R)
C1	지역 불균형 문제가 심각함.	10.0632	9.9732	20.0364	0.0899
C2	서면지역의 대형상업시설과 지역복지서비스의 연계가 미비함.	8.2966	8.1789	16.4755	0.1177
C3	부산지역의 평균보다 복지수요가 많음.	9.3045	8.8684	18.1729	0.4361
C4	구내 문화시설이 부족함.	8.0076	8.0327	16.0402	-0.0251
C5	구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함.	9.8098	9.8907	19.7006	-0.0809
C6	지역내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음.	9.8618	10.1487	20.0104	-0.2869
C7	구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음.	10.1483	9.5030	19.6513	0.6452
C8	지역 내 실업률이 높음.	8.4522	7.8918	16.3440	0.5604
C9	복지예산 편성이 절차적으로 합리적이지 못함.	9.8138	8.8829	18.6968	0.9309
C10	사회복지시설의 다양성이 떨어짐.	9.1433	9.3154	18.4587	-0.1721
C11	복지서비스 제공인력이 부족한 편임.	9.2397	9.1593	18.3990	0.0804
C12	복지인력의 근무여건이 열악한 편임.	8.6510	8.8240	17.4750	-0.1729
C13	지역주민이 지역사회 전반에 대한 이해도가 부족함.	8.4492	9.2444	17.6936	-0.7952
C14	지역주민은 사회복지자원의 획득방법을 모름.	8.3586	9.2937	17.6523	-0.9351
C15	단기간의 육구조사로 인해 다양한 복지수요 파악의 한계가 있음.	8.8762	9.2686	18.1448	-0.3925

먼저, 원인정도(D)에 대해 살펴보면, 부산진구 지역사회복지의 현안 문제점들의 가장 중요한 원인으로 파악된 것은 C7(구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음, 10.1483)이며, 계속해서 C1(지역불균형 문제가 심각함, 10.0632), C6(지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음, 9.8618), C9(복지예산 편성이 절차적으로 합리적이지 못함, 9.8133), C5(구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함, 9.8098) 등의 순으로 도출되었다. 즉, 부산진구의 근본적인 지역사회복지의 현안 문제점들은 상기한 주요원인들의 해결을 목표로 작성되어야 한다.

다음은 결과정도(R)에 대해 살펴보면, 각 문제점들의 가장 중요한 결과로는 C6(지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음, 10.1487)이며, 계속해서 C1(지역불균형 문제가 심각함, 9.9732), C5(구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함, 9.8907), C7(구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음, 9.5030), C10(사회복지시설의 다양성이 떨어짐, 9.3154) 등의 순으로 도출되었다. 즉, 상기한 현안 문제점들이 부산진구의 현실적인 지역사회복지의 과제임을 확인할 수 있다.

〈그림 1〉은 중심도(D+R)와 원인도(D-R)를 각각 X축, Y축으로 하는 X-Y좌표계에 각 문제항목의 위치와 항목간의 유향을 표시한 것이다. 분석결과, 먼저 영향도와 피영향도의 합을 나타내는 중심도(D+R)를 살펴보면, 전체적으로 가장 중심적인 문제점으로는 C1(지역 불균형 문제가 심각함, 20.0364)이며, 계속해서 C6(지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음, 20.0364), C5(구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함, 19.7006), C7(구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음, 19.6513), C9(복지예산 편성이 절차적으로 합리적이지 못함, 18.6963) 등의 순으로 도출되었다. 즉, 원인과 결과를 통틀었을 때의 종합적인 문제점들이기 때문에 이에 대한 개선효과를 극대화할 수 있는 대안의 도출이 필요하다.



[그림 1] 문제요소의 유향그래프

다음은 영향도와 피영향도의 차를 나타내는 원인도(D-R)를 살펴보면, 원인자의 성격이 가장 강한 문제점은 C9(복지 예산 편성이 철차적으로 합리적이지 못함, 0.9309)로 나타났으며, 계속해서 C7(구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음, 0.6452), C8(지역 내 실업률이 높음, 0.5604), C3(부산지역의 평균보다 복지수요가 많음, 0.4361), C2(서면지역의 대형상업시설과 지역복지서비스의 연계가 미비함, 0.1177) 등이 상대적으로 원인자의 성격이 강한 것으로 분석되었다. 역으로 결과자의 성격이 강한 문제점은 C14(지역주민은 사회복지자원의 획득방법을 모름, -0.9351)로 나타났으며, 계속해서 C13(지역주민이 지역사회 전반에 대한 이해도가 부족함, -0.7952), C15(단기간의 욕구조사로 인해 다양한 복지수요 파악의 한계가 있음, -0.3925), C6(지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음, -0.2869), C12(복지인력의 근무여건이 열악한 편임, -0.1729) 등으로 분석되었다.

종합해보면, 부산진구 지역사회복지 과제의 주된 문제구조는 '복지예산 편성이 철차적으로 합리적이지 못함', '구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음', '지역 불균형 문제가 심각함', '구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함'이 원인이 되어, 결과적으로 '지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음'이라는 것이다.

또한, '구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음'이 원인이 되어, '지역 불균형 문제가 심각함', '구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함'으로 이어져, 결과적으로 '지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음'이 되는 구조를 보이고 있다. 반면, '지역 불균형 문제가 심

각함'과 '지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음'은 서로 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

종합적인 유행그래프를 통해 살펴본 중심적인 문제구조의 형태는 좌하향 패턴으로 부산진구의 지역사회복지 종사자들이 인식하는 문제해결의 흐름이 불명확한 것으로 판단된다. 명확한 문제해결 흐름의 구조는 핵심적이고 근본적인 문제에서 주변적이고 결과적인 패턴으로 이루어지는 것이 문제해결의 우선순위 결정이나 체계적인 접근방안의 도출에 용이하다.

2) 직종별 의식구조의 차이 분석

상기의 결과는 전체 응답자의 평균적인 의식구조의 분석이다. 지금부터는 지역사회복지 업무에 종사하는 공무원, 사회복지사, 시민운동가의 의식구조를 밝히기 위하여 분석하고자 한다.

각 직종별 중심도(D+R)와 원인도(D-R)의 차이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 가장 중심적인 문제로 지적한 항목에 대해 보면, 사회복지직공무원은 C1(지역 불균형 문제가 심각함, 18.155)로, 사회복지사는 C5(구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함, 17.195)와 C6(지역내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음, 17.190)으로, 시민운동가는 C15(단기간의 욕구조사로 인해 다양한 복지수요 파악의 한계가 있음, 5.764)로 인식하고 있었다.

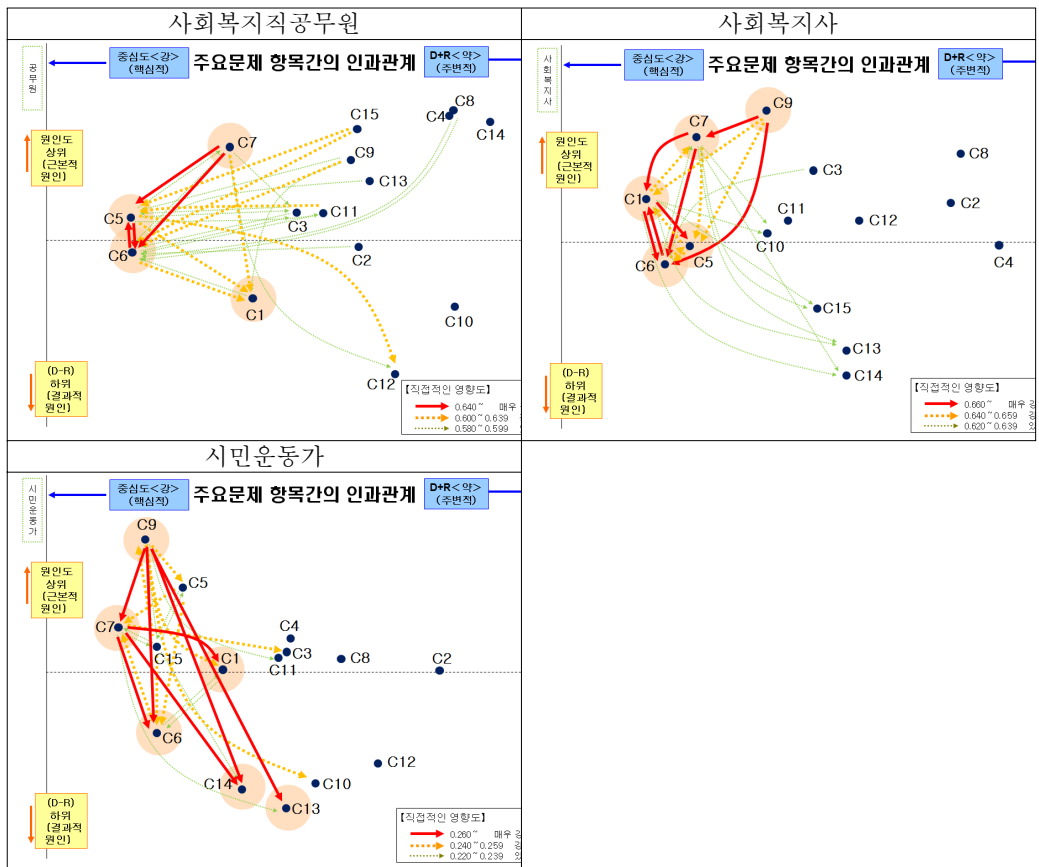
〈표 10〉 직종별의 중심도(D+R)와 원인도(D-R)

	사회복지직공무원				사회복지사				시민운동가(복지관련)			
	D	R	D+R	D-R	D	R	D+R	D-R	D	R	D+R	D-R
C1	7.643	8.410	16.053	-0.768	9.161	8.994	18.155	0.166	2.604	2.530	5.134	0.075
C2	7.366	7.695	15.061	-0.329	7.491	7.338	14.829	0.153	1.590	1.527	3.117	0.063
C3	7.792	7.843	15.636	-0.051	8.397	7.969	16.365	0.428	2.351	2.185	4.536	0.166
C4	7.476	6.717	14.193	0.759	7.122	7.242	14.363	-0.120	2.310	2.128	4.438	0.182
C5	8.555	8.640	17.195	-0.085	8.764	8.895	17.659	-0.131	3.030	2.468	5.497	0.562
C6	8.406	8.784	17.190	-0.379	8.865	9.095	17.959	-0.230	2.719	2.956	5.675	-0.237
C7	8.387	7.898	16.285	0.489	9.111	8.538	17.649	0.573	3.220	2.283	5.502	0.937
C8	7.485	6.704	14.188	0.781	7.591	7.112	14.703	0.479	2.081	2.880	4.961	-0.798
C9	7.748	7.388	15.136	0.361	8.825	8.001	16.826	0.823	3.355	1.942	5.297	1.413
C10	6.659	7.495	14.154	-0.837	8.396	8.430	16.826	-0.034	1.828	2.498	4.326	-0.669
C11	7.664	7.725	15.389	-0.061	8.341	8.270	16.611	0.072	2.372	2.437	4.809	-0.065
C12	6.678	8.040	14.719	-1.362	7.919	7.909	15.827	0.010	1.591	2.220	3.811	-0.628
C13	7.568	7.388	14.956	0.180	7.598	8.352	15.950	-0.754	1.895	2.087	3.982	-0.193
C14	7.259	6.575	13.833	0.684	7.513	8.470	15.984	-0.957	2.148	2.648	4.796	-0.500
C15	7.847	7.230	15.077	0.616	7.900	8.377	16.277	-0.477	2.970	2.795	5.764	0.175

다음은 원인자의 성격이 강한 문제점에 대해 보면, 사회복지직공무원은 C9(복지예산 편성이 절차적으로 합리적이지 못함, 0.823)로, 사회복지사는 C8(지역 내 실업률이 높음, 0.781)로, 시민운동가는 C9(복지예산 편성이 절차적으로 합리적이지 못함, 1.413)로 인식하고 있었다. 역으로, 결과자의 성격

이 강한 문제점에 대해 보면, 사회복지직공무원은 C14(지역주민은 사회복지자원의 획득방법을 모름, -0.957)로, 사회복지사는 C12(복지인력의 근무여건이 열악한 편임, -1.362)로, 시민운동가는 C8(지역 내 실업률이 높음, -0.798)로 인식하고 있었다.

이와 같은 결과를 통해 직종별 응답자는 각자 중사하는 업무의 성격에 따라 관련 문제의 인식정도가 다른 것으로 드러났다. 즉, 사회복지직공무원은 계획수립과 예산 분배 등의 행정업무를 담당하므로 지역 전체의 틀에서 인지하는 반면, 사회복지사는 실제 현장에서 요구되는 것의 문제를 인식하고 있으며, 시민운동가는 감시의 역할로서 문제를 인식하고 있는 것으로 보인다.



[그림 2] 직종별의 유향그래프

유향그래프를 통해 문제구조의 형태를 분석해 보면, 사회복지직공무원과 사회복지사는 좌하향 패턴으로 문제해결의 흐름이 불명확한 것으로 나타났으나, 시민운동가는 우하향 패턴으로 문제해결의 흐름이 명확한 것으로 나타났다¹¹⁾. 즉, 시민운동가는 어떠한 시안을 가장 먼저 해결해야 할지를 잘 파

11) 원인을 나타내는 좌상측 방향에서 결과를 나타내는 우하향 방향으로의 패턴이 나타날수록 논리적

악하고 그 문제해결의 순위를 결정할 수 있는 구조로 되어 있다.¹²⁾

5. 결론

지금까지 본 연구에서는 부산진구의 지역사회복지현장에 존재하는 제반 문제점들의 인과관계를 파악하고 근본적인 문제발생의 메커니즘과 본질을 추적하기 위한 단초를 마련하고자 하는 것이다. 구체적으로, 부산진구지역에 내재되어 있는 복지와 관련된 문제는 어떠한 것들이 있으며, 이 지역의 사회복지업무에 종사하는 사람들은 이러한 문제점들에 대하여 어떠한 의식구조를 가지고 있는지, 또한 각 직종별로 어떠한 인식구조의 차이를 보이고 있는지에 대해 분석을 실시하였다.

분석 결과 및 그에 따른 정책적 제안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 제1차 조사를 통해 도출한 29개의 부산진구 지역사회복지 제반 문제를 지역의 복지전문가에게 문제 인식의 공유화와 주요 문제항목을 추출한 결과, 총 15문항으로 도출하였다. 전문가들은 행정체계가 개별 프로그램보다는 지역환경과 사회구조 영역에서 부산진구 지역사회복지의 중점 해결과제가 많다고 인식하고 있었다. 이러한 지역적 특색에 따라 초래되는 문제는 단일 사회복지정책으로 해결하기에는 여러 측면에서 무리가 있다. 따라서 조속히 구상할 수 있는 방안은 도시재생사업과의 연계 전략이라고 할 수 있으며, 나아가서는 지역경제정책, 주거환경정책, 교육·문화정책, 교통정책, 환경정책 등의 장기적이고 유기적인 연계를 통한 접근이 요구된다.

둘째, 조사대상자 64명에게 DEMATEL조사를 실시한 결과, 원인자의 성격이 강한 문제는 '복지예산 편성이 절차적으로 합리적이지 못함'으로 나타났으며, 역으로 결과자의 성격한 문제는 '지역 주민은 사회복지자원의 획득방법을 모름'으로 나타났다. 또한 중심적인 문제는 '지역 불균형 문제가 심각함'으로 원인과 결과를 조합할 때의 종합적인 문제이기 때문에 이에 대한 개선효과를 극대화할 수 있는 대안의 도출이 필요하다. 전술한 바와 그 맥락이 일치하는 내용인 바, 이러한 지역의 불균형 문제해결을 위해서는 사회복지사업과 더불어, 현재 부산진구 내에서 추진되고 있는 도시재생사업과의 전략적 연계방안이 요구된다. 또한, 부산진구의 지역사회복지 문제를 야기하는 근원인 '복지예산 편성의 문제'를 우선적으로 해결하는 것이 계획의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

셋째, 부산진구 지역사회복지의 주된 문제구조는 '복지예산 편성이 절차적으로 합리적이지 못함', '구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음', '지역 불균형 문제가 심각함', '구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함'이 원인이 되어, 결과적으로 '지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음'이라는 것이다. 또한, '구의 외곽지역이 빈민지역의 형태로 격리되고 있음'이 원인이 되어, '지역 불균형 문제가 심각함', '구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함'으로 이어져, 결과적으로 '지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음'이 되는 구조를 보이고 있다. 반면, '지역 불균형 문제가 심각함'과 '지역 내 사회적 자원의 빈부격차가 나타나고 있음'은 서로

흐름이 명확하다고 볼수있다.

12) C9→C7→C1과 C6→C14→C13의 순서로 체계적인 해결대안을 작성할 수 있다.

상관관계가 있는 것으로 나타났다. 따라서 앞으로 부산진구의 지역사회복지계획 및 개별 프로그램의 효율성과 집행력을 제고시키기 위해서는 이러한 주된 문제구조에 대한 인식을 전제로 한 계획 수립과 프로그램 작성이 이루어져야 한다.

넷째, 직종별의 차이를 보면 다음과 같다. 원인자의 성격이 강한 문제를 보면, 사회복지직공무원과 시민운동가는 '복지예산 편성이 철차적으로 합리적이지 못함'으로, 사회복지사는 '지역 내 실업률이 높음'으로 인식하고 있으며, 역으로 결과자의 성격이 강한 문제를 보면, 사회복지직공무원은 '지역주민은 사회복지자원의 획득방법을 모름'으로, 사회복지사는 '복지인력의 근무여건이 열악한 편임'으로, 시민운동가는 '지역 내 실업률이 높음'으로 인식하고 있었다. 중심적인 문제를 보면, 사회복지직공무원은 '지역 불균형 문제가 심각함'으로, 사회복지사는 '구의 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응체계가 부족함'으로, 시민운동가는 '단기간의 욕구조사로 인해 다양한 복지수요 파악의 한계가 있음'으로 인식하고 있었다. 이렇게 도출된 연구결과를 활용하여 각 업무분야에서는 중심적 목표와 우선순위 전략을 설정할 수 있는 기초자료로 활용하여야 한다. 예를 들어, 사회복지직공무원은 지역 불균형 문제를 해결하기 위한 중심적 목표를 세우고 접근하여야 하며, 사회복지사는 장래 인구구조에 맞는 복지서비스 대응 프로그램을 작성하여야 하며, 시민운동가는 욕구조사의 문제점을 해결을 위한 중심적 목표를 설정하여야 할 것이다. 또한 사회복지직공무원과 시민운동가는 복지예산 편성의 철차적 합리성 문제를 해결하기 위하여 집행의 우선순위를 두어야 하며, 사회복지사는 지역 내 실업률을 해결할 수 있는 프로그램 작성에 우선순위를 두어야 한다.

모든 계획(計劃)과정에 있어 대상의 문맥(context)을 정확히 읽어내는 것은 기초필수요건이라고 할 수 있으며, 지역의 사회복지문제를 다루는 지역사회복지계획과정에서도 지역성(지역문맥, local context)을 정확히 읽어내는 것은 간과할 수 없는 중요한 문제이다. 그러나 아직도 많은 지자체의 지역사회복지계획은 이에 대한 충분한 논의가 결핍된 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 본 연구는 계획의 집행력과 효율성을 도모하기 위하여 지역사회와 지역복지문제에 정통한 사람들이 인식하고 있는 제반문제를 DEMATEL법을 활용하여 구조화하였고, 이 결과가 지역사회복지계획 수립 및 개별 프로그램 수립의 틀/framework)로 활용 가능할 것으로 보인다.

끝으로, 본 연구에서는 조사대상자 전체의 의식구조와 직종별 의식구조의 차이 분석만을 대상으로 제한하였지만, 본 연구에서 간과한 소속기관별 의식구조의 분석도 의미가 있을 것으로 사료된다. 따라서 후속 연구에서는 종합사회복지관별 의식구조의 차이를 분석하여 기관별 목표와 세부 프로그램 작성에 활용할 수 있도록 하였으면 한다.

참고문헌

- 강혜규, 2005, “지방분권과 사회복지정책 동향”, 『사회복지회보』, 24호, pp. 9-34.
- 김성이·오정수·전광현·황성철, 1997, 『비교지역사회복지』, 서울 한국사회복지관협회
- 김홍주, 2005, “지역중심 사회복지체계의 비판적 검토”, 『농촌사회』, 제15집 1호, pp. 257-288.
- 박병현, 2004, “한국 사회복지의 중앙정부와 지방정부의 역할: 시·군의 소지역을 중심으로”, 『한국사회복지학회 2004년도 춘계학술대회 논문집』, pp. 135-150.
- 박성현·소다오사무·최승영, 2011, “DEMATEL법을 활용한 도시쇠퇴 문제의 구조화 분석”, 『부동산학보』, 제46호, pp. 321-337.
- 박태형, 2007, “지역사회복지계획의 수립과 실천, 그 성과와 과제”, 『한국지역사회복지학회 2007 추계학술대회집』, pp. 25-39.
- 부산광역시 부산진구, 2010, 『제2기 부산진구 지역사회복지계획』.
- 배승중, 2010, “DEMATEL 및 내용분석기법을 활용한 농촌마을종합개발사업 문제점 및 개선방안의 정량적 분석”, 『농촌계획』, Vol. 16, No. 3, pp. 173-184.
- 신섭중, 1995, 『현대복지학총람』, 서울: 대학출판사.
- 이은구·원구환·문병기·최영출·윤경준·김경훈·이재은·박상주·이우권·남기범, 2003, 『로컬거버넌스』, 서울: 법문사.
- 이태수, 2005, “지방분권화 시대와 카톨릭 사회복지계의 대응”, 『사회복지회보』, 24호, pp. 36-58.
- 오윤표·이원규·本多義明·大井麻理子, 1998, “한·일 경사도시 계획의 과제 및 평가에 관한 연구”, 『국토계획』, 제33권 제3호, pp. 331-345.
- 오정근, 2008, “지역사회복지계획의 수립과정에 관한 연구”, 『한국사회복지학회 2008 춘계학술대회집』, pp. 309-316.
- 최향순, 2007, 『지역사회복지론』, 서울대영문화사
- Fontela, E., and Gabus, A., 1976, “The DEMATEL observer”, *DEMATEL 1976 report*. Geneva, Switzerland: Battelle Geneva Research Center.
- Gabus, A., and Fontela, E., 1973, “Perceptions of the world problematique: Communication procedure, communicating with those bearing collective responsibility”, *DEMATEL Report No.1*. Geneva, Switzerland: Battelle Geneva Research Centre.
- Ming-Lang Tseng, 2010, “An assessment of cause and effect decision-making model for firm environmental knowledge management capacities in uncertainty”, *Environ Monit Assess*, vol. 161, pp. 549-564.
- Ming-Lang Tseng and Yuan Hsu Lin, 2009, “Application of Fuzzy DEMATEL to develop a cause and effect model of municipal solid waste management in Metro Manila”, *Environmental Monitoring and Assessment* 158, pp. 519-533.
- Ross, M. (1955) *Community organization - theory and principles*. Harper & Row Publishers: New York.
- Sabherwal, R. and V. Grover, 1989, “Computer Support for Strategic Decision Making Process: Review and Analysis”, *Decision Sciences* Vol.20, No.1, pp. 54-76.
- Wen-Shiung Lee·Alex YiHou Huang·Yong-Yang Chang·Chiao-Ming Cheng, 2011, “Analysis of decision making factors for equity investment by DEMATEL and Analytic Network Process”,

Expert Systems with Applications 38, pp. 8375-8383.

岩谷久・石川眞澄, 1982, “社會システムの分析手法”, 『シミュレーション』. 第1巻2号, pp. 28-36.

門間敏幸, 1992, “DEMATEL法による農道整備の影響評価”, 『農村計畫學會誌』. 167, pp. 7-20.

佐藤徹, 2008, “自治体経営における問題構造の解明:DEMATEL法による分析”, 『會計検査研究』. No. 37, pp. 87-97.

국립국어원 표준국어대사전(<http://stdweb2.korean.go.kr>)

부산진구청 홈페이지(<http://www.busanjin.go.kr>)

Structural Analysis of the Community Welfare Problems

- In Busanjin-gu, Busan, Korea-

Park, Jung-Mi

(Waseda University)

Park, Sung-Hyun

(Waseda University)

Yu, Dong-Chul

(Donggeui University)

The purpose of this study is to clarify the mechanism and essence of problems by understanding the whole structure of the complicated problems that exist in the social welfare field with DEMATEL method, one of structural models.

This paper consists of (1) What kind of social welfare problems exist in the community that is related to welfare? (2) What kind of thoughts do people who work in social welfare field have related to these problems? (3) Are there any differences in structure of thoughts among social welfare civil servants who take charge of planning and dividing budgets for community welfare, social workers who provide services personally and civic activists who criticize and keep watch on behalf of civilians? In order to achieve the purpose of this study, data were collected in Busan Busanjin-gu and the survey was conducted from the year of 2005 when community welfare plan was first established up to now.

The major structural problems of the community welfare of the Pusan Jin-gu, Korea, are: 1) welfare budget allocation procedure is not logical, 2) the outskirts of the Pusan Jin-gu are isolated as poor areas, 3) geographic imbalance is severe among communities, and 4) the social welfare response system to support future population structure needs to be more developed. All of these problems are the fundamental origin to the social resource disparity within communities.

The major problems of the community social welfare in Pusan Jin-gu, Korea were recognized by different perspective in terms of professional career such as social welfare civil servants, social workers, and civic activists. Majority of the social welfare civil servants thought "severe geographic imbalance"; majority of the social workers believed "lack of the social welfare response system to support

the structure of the population in the future” and “disparity in social resources within the communities”; and majority of the civic activists said “limitation for understanding various social welfare needs because of short term need assessments” as main issues of the community social welfare.

It seems that this paper is able to be used as a framework to establish community welfare plans and individual programs in Busan Busanjingu.

Key words : community welfare, structural problems, DEMATEL, Causal relation, Busanjingu.

[논문 접수일 : 11. 10. 13, 심사일 : 11. 11. 10, 게재 확정일 : 11. 11. 29]