

지역사회복지계획 논리구성의 타당성과 질 강화

-경주시 지역사회복지계획 사례중심-

강 대 선

(위덕대학교)

[요약]

본 연구는 지역사회복지계획의 논리구성의 타당성과 질 강화를 위하여, 논리구성의 기본 틀과 타당성 점검기준을 설정하고, 이를 경주시지역사회복지계획에 실제로 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 첫째, 논리구성의 타당성 점검기준은 계획서 전체적인 계층구조측면에서의 수직적 일관성, 부문계획간 연관성, 서술의 명확한 이해가능성으로 설정되었다. 둘째, 전반적으로 경주시지역사회복지계획은 논리구성의 타당성 기준을 충족하지 못하는 것으로 나타났다. 이 같은 연구결과에 기반하여 계획서 질과 계획 환경 측면에서 계획가이드라인의 개선방안을 구체적으로 제시하였다.

주제어: 지역사회복지계획, 논리구성, 타당성

1. 서론

한국의 지역사회복지계획은 생활의 질 향상, 지역성 중시, 지역사회참여 등의 지역사회복지이념을 기반으로 지역사회와 관련한 문제와 과제를 종합적으로 제시하는 지방자치단체의 중기법정계획이다(류기형, 2004; 이재완, 2009). 지역사회복지이념과 목적측면에서 지역사회복지계획은 매우 바람직한 역할을 수행할 수 있음에도 불구하고, 그 실효성에 대한 의문이 사회복지학과와 현장에서 지속적으로 제기되고 있다(박용권, 2011). 지방자치단체장의 의지, 사회복지주체 및 이해관계자들의 의지부족 등이 지역사회복지계획 실효성 의문의 요인으로 제시될 수 있지만(오정근, 2009), 계획자체의 질적 수준 및 논리적 타당성 문제도 지역사회 설득 측면에서 중요하게 지적되어야 할 것이다. 계획의 설득은 내적으로 계획의 목적이나 결과가 참이거나 진실한 전체와 가정으로부터 도출되었는가는 논리의 타당

성(이기배·나카이 노리히로·옥석문, 2008; Goldman, 2005) 문제와, 외적으로 주민 및 이해관계자들이 계획내용을 어느 정도로 이해하고, 또 진실이라고 받아들이는가에 따라 좌우될 것이다. 이 측면에서 계획은 계획가가 논리 및 논리구성의 타당성을 확보한 서술을 통하여 정치적 타당성을 주장하는 공적, 정치적 의사소통이고 또 설득행위라고 할 수 있다(김성룡, 2006; Beer, 1993; Milgram, 1995)¹⁾. 그러므로 일정한 틀과 내용으로 논리가 구성되고 서술되는 지역사회복지계획서는 지역사회복지계획가의 주된 의사소통매개체가 된다.

계획의 논리구성은 계획의 내용을 도출하는 과정이나 원리 혹은 각 요소의 관계나 그것을 유기적으로 서술하고 배열하는 일이라고 정의되고 있다(이기배 외, 2008). 계획의 논리구성은 크게 계획적 요소와 형식적 요소로 구분하여 살펴볼 수 있다. 계획적 요소에는 목적, 방침, 실행계획 등 계획의 성격과 특성은 무엇이고, 각 요소는 어떠한 것인가에 대한 정의 및 설명이 포함된다. 주로 개념의 의미와 이의 정확한 전달과 관련된다. 형식적 요소는 지역현황, 관련계획 검토, 미래상 및 비전 설정, 각 부문별 계획 등 계획서상의 목차 및 부분으로 나타난다고 할 수 있다(이기배 외, 2008). 즉 계획적 요소를 어떻게 구성하여 나타낼 것인가와 관련된다. 따라서 지역사회복지 계획의 논리구성은 계획적 요소가 제시한 개념, 설명을 어떻게 계획서의 배열구조로 부합시킬 것인가의 문제라고 할 수 있다. 계획 논리구성의 타당성을 점검하기 위한 공통적 기준은 크게 세 가지로 제시되고 있다. 첫째, 일관성이다(consistency). 이는 계획 전체에 걸쳐서 적용되며, 계획이념이 일관성 있고, 상호간에 모순이 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 이 기준은 가장 기본적인 타당성 점검 기준으로 인식되고 있다. 둘째, 연관성(relevancy)이다. 이는 해당지역의 현황과 욕구, 미래에 대한 적절한 분석과 바른 수요예측을 기반으로 계획의 형식이나 내용이 만들어져야 한다는 것이다. 셋째, 계획의 표현은 알기 쉽고 명확하게 기술되어야 한다는 것이다(地域福祉研究會, 2002; 강대선, 2009; GOPR, 2003; Laverack, 2006). 세 번째 기준은 지역사회 전 구성원의 참여와 이들 간 실질적인 협력 측면에서 더욱 의미가 깊다고 하겠다.

한국의 지역사회복지계획 관련 논의를 지역사회복지계획의 수립이 의무화된 2005년 및 2006년 이전과 제1기 지역사회복지계획의 수립이 끝난 2009년 이후로 시기를 구분하여 살펴볼 수 있다. 지역사회복지계획 수립이 의무화되기 이전(2005년 이전)의 논의는 한국에서의 지역사회복지계획은 어떠한 성격을 가지며, 그 내용이 무엇이 되어야 하는가에 집중되었다(심재호, 2003; 류기형, 2004; 김현진, 2006; 송정부, 2006; 이인재, 2006; 이재완, 2006). 이 시기는 지역사회복지계획의 개념과 의미를 명확화하려는 데 주력하였다고 할 수 있다. 이후의 논의는 제1기 지역사회복지계획에 대한 평가와 개선방안이 주를 이루었다. 구체적으로 계획서 작성지침, 평가기준, 시민참여 확대, 계획구조 및 형식, 이해관계자의 이해용이성 등의 측면에서 평가가 이루어졌고, 이에 따른 이해관계자들의 역할과 기능을 구체화하는 방안들이 논의되었다(박태영, 2009; 이재완, 2009). 이 시기의 논의는 수립된 계획을 어떻게 실제화시킬 수 있는가라는 정치적 타당성의 증진 전략마련에 논의의 중심이 있었다고 판단된다. 이들 논의의 근저에는 계획가가 자신의 주장과 처방들을 정당하다고 주장하고 싶다면, 그 수단인

1) 타당성(Validity)은 강력한, 강함이라는 의미를 갖는 라틴어의 validus로부터 그 어원을 가지고 있다(Beer, 1993).

계획서의 논리 및 논리구성의 타당성을 우선적으로 높여야 한다는 의미가 담겨있다고 하겠다.

이러한 배경 하에 본 연구는 첫째, 지역사회복지계획의 실효성 논의에서 계획서 자체에 대한 타당성에 주목한 연구가 부족하다는 것 달리말해 계획자체에 대한 타당성 검증을 통해서 질적 수준을 향상시킬 필요성이 있다는 것과 둘째, 지역사회복지계획기는 지역사회복지계획의 주장과 논리들을 체계적으로 구성하여 계획의 정당성 및 수용가능성을 높여야 할 의무를 지닌다는 사실에 주목하였다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 지역사회복지계획이 갖추어야 할 논리구성의 타당성 점검기준을 밝히고, 또한 실제의 지역사회복지계획은 이들 기준들을 어느 정도 만족시키기를 분석하여, 계획의 질적 수준과 논리구성의 타당성 강화 방안을 제시하는데 일차적 연구목적과 의의를 두고 있다. 아울러 외국의 사례검토를 통하여 계획의 실제화를 높이는 계획 환경의 특성도 설명할 것이다. 이러한 본 연구의 결과는 지역사회복지계획수립 주체인 지방자치단체에게는 개별부서별로 실행되는 정책과 프로그램들의 상호 유사성과 중복 때문에 발생할 수 있는 전달체계상의 혼선과 예산상의 비효율을 사전에 차단할 수 있게 하고 또, 실제적으로 계획을 수립하는 대학 혹은 연구소단위의 계획전문가에게는 계획의 논리성과 일관성을 유지할 수 있는 평가 기준 및 근거(rationale)의 기초자료로도 기능할 것으로 기대하고 있다.

2. 지역사회복지계획의 논리구성 내용과 기준 검토

대부분의 국가, 지방자치단체의 공적계획은 관련 법 또는, 권위 있는 기관에 의해 발행된 가이드라인을 활용하여 논리구성의 원칙을 참조 및 준수하도록 권고 받는다(GOPR, 2003). 우리나라의 지역사회복지계획 논리구성 요소와 기준은 사회복지사업법과 관련 수립지침에서 기본적으로 제시되었다고 할 수 있다. 지역사회복지계획 논리구성과 관련한 내용 및 기준 분석을 위하여, 사회복지사업법, 보건복지가족부·한국보건인력개발원(2009)의 『지역사회복지계획수립실무과정』, 보건복지가족부(2009)의 『제2기 시·군·구 지역사회복지계획 수립 매뉴얼』을 고찰하였다. 주로 보고자 한 내용은 계획구조, 계획 작성의 기본원칙과 고려사항, 부문별 계획 간의 관계, 용어사용에 관련한 설명이다.

1) 논리구성의 개념과 정의

논리의 사전적 의미는 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 있는 논증(argument)과 관련하여 주로 인식되고 있다(Walton, 1990). 달리 말하여, 어떠한 결과가 옳은 전제로부터 도출되었기 때문이 진실이라고 주장하는 언어내지 문장이고, 또 어떠한 제안이나 의견에 대하여 지지 혹은 반대를 하기 위해 제시되는 근거, 진술문 또는 사실로도 받아들여지고 있다(Curtler, 2004). 이러한 성격 때문에 논리는 타당한 규범과 기준을 형식적 원리에 따라 표현하여

결과 혹은 목적을 정당화하기 위한 계획가의 의도와 밀접하게 연관될 수밖에 없다고 하겠다. 구성은 몇 가지 부분이나 요소들을 모아서 일정한 전체를 짜 이름, 또는 그 이론 결과, 여러 요소들을 유기적으로 배열하거나 서술하는 일 등으로 정의할 수 있다(국립국어원, 2010). 따라서 지역사회복지계획의 논리구성은 계획을 도출하는 과정, 원리, 내용들을 별개의 요소로 구분하고, 이들 간의 관계를 나타내거나 서술하는 일이라고 할 수 있다. 지역사회복지계획은 계획적요소와 형식적 요소로 크게 구분할 수 있다. 지역사회복지계획의 계획적 요소는 목적, 방침, 실행계획 등의 성격과 특성은 무엇이고, 각 요소는 어떠한 것인가에 대한 정의 및 설명을 포함한다. 형식적 요소에는 계획 개요, 지역현황분석 및 관련계획 검토, 비전 및 방향, 사회복지부문별 계획, 지역사회복지기반조성(행·재정)계획, 평가계획, 부록 등 계획서의 목차 및 부분이 해당된다(경주시, 2010). 이 두 요소는 계획내용이 참된 전체에 근거한 참된 결과라는 것과 함께 지역사회에 진실로 받아들일 수 있는 논리적 타당성 점검을 위한 판별 요소라고 할 것이다. 지역사회복지계획가 측면에서 지역사회복지계획과 논리구성의 의의는 크게 세 가지로 제시될 수 있다. 첫째, 지역사회복지계획은 계획서에 제시된 정책과 프로그램이 목적에 가장 적합하다고 지역사회에 주장하는 공적, 정치적 의사소통행위이다. 이는 계획가의 사회적 책임성(accountability)과도 연결된다. 둘째, 계획가는 계획의 정당성과 설득을 위하여 충분한 논리근거 증거를 제시해야 할 의무를 지닌다는 것이다. 이는 계획가의 전문적 성실성(integrity)과 관련되며, 근거가 참 또는 진실인가에 대한 일차적 확인의 책임은 계획가 자신에게 있다. 셋째, 지역사회복지계획서는 지역사회가 계획의 실현가능성과 한계를 파악할 수 있는 기본구조 또는 형식이 된다는 것이다.

2) 지역사회복지계획의 기본구조

사회복지사업법 제15조4항은 복지수요의 측정 및 전망, 사회복지시설 및 재가복지의 장·단기 공급 대책, 인력·조직 및 재정 등 복지자원의 조달 및 관리, 사회복지전달체계, 사회복지서비스 및 보건의료서비스와의 연계 제공방안, 지역사회복지관련 통계의 수집 및 정리, 사회복지시설 종사자의 처우개선 및 기타 대통령령이 정한 사항 등 8가지를 계획내용으로 규정하고 있다. 그리고 동법 제15조3항은 지역보건의료계획과 사회보장증진을 위한 장기발전방향과 연계도록 하고 있고, 평가(동법시행령 제7조의4)등도 포함도 의무화하고 있다. 지역사회복지계획수립매뉴얼(보건복지가족부, 2009)은 사회복지사업법 제15조의 4항의 내용들을 적절히 구성하라고 권고하면서, 계획의 기본구조로서, 개요, 사회의 수급진단, 지역사회복지계획의 비전과 방향, 복지부문별 사업계획, 자체평가계획을 제시하고 있다. 복지부문별 계획에는 저소득층복지부문, 노인복지부문, 장애인복지부문, 여성보육부문, 아동청소년 복지부문을 기본으로 하여 기초자치단체의 상황에 따라 추가적으로 계획할 수 있는 기타부문을 제시하고 있다. 그리고 각각의 부문별 계획에는 사업기반조성계획을 포함하도록 권고하고 있다. 그러나 어떻게 사회복지사업법이 제시한 내용을 적절히 구성할 것인가에 대한 기준이나 설명은 누락되어 있다.

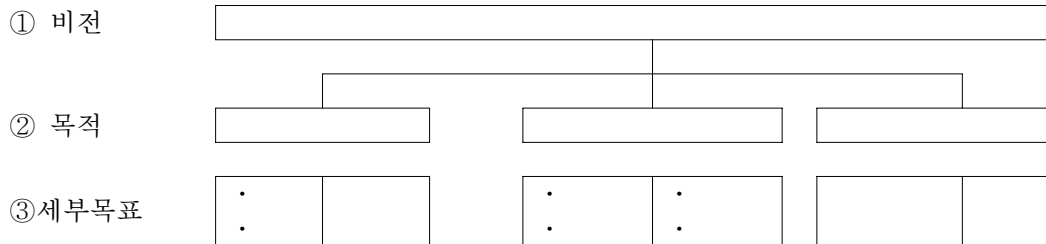
3) 지역사회복지계획 작성의 기준

(1) 계획서작성의 기본원칙과 고려사항

제2기 시·군·구용 지역사회복지계획수립매뉴얼 및 지역사회복지계획수립 실무과정에서 제시한 계획서 작성의 원칙은 다음과 같다. 첫째, 지역고유의 특성이 반영될 수 있는 사업계획수립의 지역성 원칙 둘째, 객관성을 확보할 수 있는 과학적 기초자료확보의 과학성원칙 셋째, 상위계획 및 유관계획, 연차별 계획 등과의 연속성이 확보되어야 한다는 연속성 원칙 넷째, 실천 가능한 계획이 되기 위해 행·재정계획을 수반하는 실천성 원칙을 제시하고 있다. 그리고 유의사항은 첫째, 장기발전방향(사회보장계획) 등 국가시책에 부합 둘째, 관련계획과의 일관성 유지, 셋째, 종합 계획적 성격, 넷째, 복지욕구와 자원에 대한 정확한 진단(지역고유사업의 개발계획 포함) 다섯째, 지역사업과 보편사업의 구분 여섯째, 지역사업은 보다 구체적인 실행계획수립 일곱째, 사업계획수립방식은 투입자원, 활동, 산출, 성과에 대한 논리적 연계를 구축하는 논리모델방식에 근거하여 사업기획을 한다고 권고하고 있다. 그러나 작성과 관련한 별도의 구체적인 설명은 제시하지 않고 있다. 지침의 전반적인 내용을 볼 때, 사업간 일관성과 연관성 그리고 논리적 계획, 계획 내 및 계획간 명확성(clear)과 구분성(distinct)을 획득한 종합적인 계획을 권고한다고 판단된다. 이 같은 판단을 구체적으로 확인하기 위하여, 각 목차별로 제시한 내용 및 고려사항을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 개요부분에는 제1기 지역사회복지계획의 실행결과 분석, 특징 및 방향이 들어가도록 제시되었다. 그 유의사항 및 고려사항으로, 실행결과분석 부분에 계획의 적정성 관점에서 실효성을 점검하도록 하고 있다. 한편 특징 및 방향부분에는 특별한 상황과 특성을 중심으로 간결하게 서술하고, 지역사회 전체적 방향 및 목적과 부합되고, 상위계획 및 관련 계획간 연계성을 통한 통합성을 반영한 계획수립, 공공과 민간의 협력성 강조, 사업수립단계의 지역주민과 사업주체의 참여를 실현하라고 제시하고 있다. 그러나 적정성의 관점 및 실효성, 지역의 특별한 상황이 무엇을 의미하는가에 대한 설명이 없다. 둘째, 지역사회의 수급진단에는 공급 진단과 수요의 전망, 복지자원과 복지공급자원의 흐름분석으로 구분하며, 제2기 지역사회복지계획수립 주요사업의 우선순위 자료로 활용될 수 있도록 권고하고 있다. 즉 자료 분석과 사업결정간의 연관성을 확보하라는 의미로 이해할 수 있을 것이다. 셋째, 비전 및 방향에는 복지비전, 목표가 사업영역, 수행방법, 지역별로 구분된 정책우선의 기준으로 기능하도록 제시하고 있다. 넷째, 부문별 사업계획의 유의사항에는 상위단위 복지사무에 대한 업무계획에 그쳐서는 안 되고, 논리모델 양식에 근거하여 특색 있는 고유사업을 많이 개발해야 한다고 기술되어 있다. 세부사업별 실행계획의 고려사항은 사업수행에서의 과제 및 연차별 계획과의 연계사항 등을 자세히 기술하라고 제시하고 있다. 마지막으로 평가계획은 따로 유의점을 제시하고 있지 않지만, 계획평가의 실시배경 및 평가를 통한 지역복지 기여점에 대하여 상세히 기술하라고 제시하고 있다.

(2) 부문별 계획 간의 관계

제2기 시·군·구용 지역사회복지계획 매뉴얼과 지역사회복지계획수립 실무과정은 부문계획 간의 관계에 대하여 설명을 거의 하지 않고 있다. 매뉴얼 상에 제시된 제안내용들을 살펴보면, 사회복지영역이 포함되는 필수부문, 고용 등의 선택부문으로 부문의 구분을 하고 있고, 그 선택방법으로 지역사회 여건 및 수요에 따라 자율적으로 결정하도록 권고하고 있다. 또, 논리모델에 근거하여 구성된 사업계획서를 활용하라고 기술하고 있다. 논리모델은 자원, 활동, 산출, 단·장기성과, 파급효과를 if-then 이라는 질문을 통하여 논리적으로 연결하는 구조를 기본프레임으로 한다(W. K. Kellogg Foundation, 2004). 그러나 매뉴얼에서는 이에 부합하는 작성지침과 관련 양식을 찾아볼 수가 없다. <그림 1> 양식을 볼 때, 기본적으로 부문별 계획간 구분이 필요하게 되므로, 부문별 계획 간의 명확화, 연계, 환류조정의 여지가 있다고 판단된다.



출처: 제2기 시·군·구용지역사회복지계획 매뉴얼

<그림 1> 부문별 계획의 목적 및 중점추진방향

(3) 용어사용

제2기 시·군·구용 지역사회복지계획 매뉴얼과 지역사회복지계획수립 실무과정은 용어의 사용에 대해 명확하게 설명하고 있지 않다. 단 비전형성과정의 설명에서 적절한 문구의 형태로 비전을 제시하라고 제안하고 있으므로 적절한 용어사용을 권고하고 있다고 판단된다. 그러나 적절한 문구가 어떠한 형태의 서술인지에 대해서는 추가적인 설명이 제시되지 않고 있다. 더욱이 매뉴얼에 사용된 용어에서도 전문적·추상적 용어사용, 영어사용, 목적을 사업전략이라고 정의 하는 등 보편적이지 않은 용어설명을 제시하고 있다. 특히, 비전, 목적, 정책목표, 세부목표, 성과목표 등의 용어는 관계적 측면에서 구체적 재 정의가 꼭 필요할 것이다.

〈표 1〉 매뉴얼상의 비전, 목적, 성과목표, 방향 등과 관련한 용어사용 예

사용부문	용어의 사용 예
비전형성과정	-비전은 잠재된 지역에너지 집중시켜 전력을 다하여 추진할 수 있는 의미를 포함해야 함-사업의 존재이유(사업이 진행되어야 하는 의미)
기본방향과 정책우선순위	-해당 시군구가 지향하는 복지비전. 또는 본 계획을 통해 도달하고자 하는 시군구 지역복지의 목표-기본방향은(또는 비전, 정책목표)
목적 및 목표 설정	-목적은 사업의 추진전략 -세부목표는 각 목적별로 제시된 내용을 구체적 세부목표로 제시
지역사업과 보편사업	-지역사업은 기본적으로 지역의 논의가 필요한 사업 -보편사업은 정부의 위임사무 등 타시군구의 사업과 큰 구별 없이 일반적으로 행하는 사업

3. 외국의 논리구성 사례분석

지역사회복지계획의 논리구성의 기준을 보다 명확히 하기 위해, 미국의 도시계획인 제너럴 플랜가이드라인, 영국의 지역사회보호계획법과 지역사회개발계획가이드라인, 일본의 지역복지계획책정지침을 검토하였다. 미국의 제너럴 플랜과 영국의 개발계획가이드라인은 지방정부의 개발계획 가이드라인이지만, 계획적요소와 일관성의 기준을 비교적 명확히 제시하고 있어, 논리구성의 타당성을 확보하기 위한 기준제시에 매우 유용한 함의를 줄 것으로 판단하여 분석하였다.

1) 미국의 제너럴 플랜 가이드라인의 논리구성

캘리포니아주는 주법에 의하여 모든 지방정부에 제너럴 플랜(general plan)을 의무화하고, 가이드라인을 발행하고 있다(GOPR, 2003). 가이드라인은 계획의 기본원리, 구성요소, 표현 및 구성방법 등을 구체적으로 설명하고 있다. 가이드라인은 제1장 제너럴 플랜 기초라는 타이틀에서, 계획적 요소 및 계획의 위계구조를 알 수 있도록 관련 용어를 자세히 설명하고 있다(〈표 2〉 참조). 우선 개발정책 유형의 계획성격을 전반적으로 설명하면서, 목적, 목표, 원칙, 정책, 기준, 계획프로포절, 실행수단에 대한 정의와 함께 그 사용예도 기술하고 있다. 이 가이드라인에 의하면, 제너럴플랜은 목적, 목표, 정책, 실행수단단계로 형식상 정확하게 계층화되는 구조가 될 것이다. 심지어 shall과 should의 구분, 목적과 행동을 구분하는 진술문 등을 제시하며 이의 주의를 강조하고 있다. 이는 계획서에 나타난 진술의 의미 객관화에 기여할 것으로 판단된다.

〈표 2〉 제너럴 플랜의 목적, 목표, 원칙 등의 용어설명 예

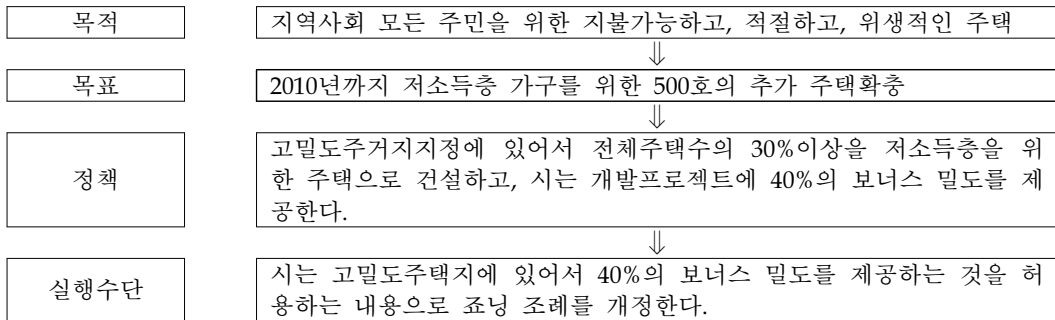
요소	설명
개발정책(development policy)	-개발정책은 행동(action)을 가이드하는 제너럴 플랜의 진술문이고, 목적, 목표, 원칙, 정책, 기준, 계획 프로포절을 포함한다.
목적(Goal)	-목적은 일반적인 방향설정으로서, 공적 건강, 안전, 일반적 복지에 관련된 미래의 이상적인 결과이다(end). -목적은 지역사회가치의 일반적 표현이므로 그 성격상 추상적일 수 있고, 일반적으로 양적이지도 않고, 시간에도 제약받지 않는다. -목적과 목표는 대체로 구분되며, 목적은 포괄적이고 목표는 특정적이다. 목적은 조치 또는 행동(action)으로 표현되어서는 안 된다.-예: 조용한 주거지 거리, 안전한 지역사회 등
목표(Objective)	-목표는 특정화된 목적, 조건, 상태로서 목적을 달성하기 위한 중간단계이다. -목표는 달성이 가능하고, 측정가능하며, 시간 특정적이다. -하나의 목적에 여러 가지 목표들이 있을 수 있다.
원칙(principle)	-원칙은 제너럴 플랜 정책, 프로포절, 기준과 실행수단 등을 가이드 하는 가정, 기본규칙 또는 주의(doctrine)이다. -원칙은 지역사회가치, 일반적으로 받아들여지는 계획 독트린, 최신기법, 제너럴플랜 목표에 기반해야 한다.
정책(policy)	-정책은 의사결정을 가이드 하는 특정의 진술이다. -정책은 제너럴 플랜의 목표의 실행에 도움을 주거나 기반해야 한다. -정책은 실행수단에 의해 수행되어야 하고, 실행에 대한 가이드로서 정책이 유용하기 위해서는 반드시 명확해야하고 애매모호하지 않아야 한다. -진술시 shall(명백한 방향), should(덜 명백한)를 구분하여 진술한다.
기준(standards)	-기준은 완성되고 충족되어야 할 질과 양의 수준을 설정하는 규칙이다. -기준은 목표, 정책 등의 추상적인 용어를 구체적인 상세설명으로 정의하는 것이다.
계획 프로포절(plan proposal)	-계획 프로포절은 한 지역에 정착시키려고 하는 개발을 정의하는 것이다.
실행수단(implementation measure)	-실행수단은 제너럴 플랜 정책을 수행하는 행동, 절차, 프로그램, 테크닉이다. -각 정책은 반드시 하나의 대응하는 실행수단을 가져야 한다.

제너럴 플랜은 〈표 3〉과 같이 내적일관성(internal consistency)기준을 5가지로 구분하여 설명하고 있다. 내적일관성은 어떠한 정책 간, 문장이나 도표 상, 또는 다른 구성요소 간에 어떠한 갈등이나 충돌이 없는 것을 의미한다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이, 가이드라인은 계획 내·계획 간의 정합성과 균형, 적절한 관련 자료의 제시, 용어사용의 정확성과 무모순성 등 매우 엄격한 일관성의 기준을 제시하고 있다. 그리고 캘리포니아주법 §65300.5은 이 기준들이 계획주체 및 계획가의 의무사항이라고 규정하고 있다(GOPR, 2007).

〈표 3〉 내적 일관성의기준

기준	설명
부문계획들 간의 동등한 지위	-모든 제너럴 플랜의 부문계획은 동등한 법적지위를 가지고 있다. -명확한 언어와 정책일관성으로 잠재적 갈등을 해결해야 한다.
부문계획 간의 일관성	-제너럴 플랜의 모든 부문 계획 요소는, 의무적이든 대안적이든, 서로 간 반드시 일관성을 가져야 한다. 예를 들면, 토지계획에서 인구증가를 가져오는 결과를 예측하는 경우, 도로이용계획에서는 인구증가에 따른 교통 혼잡에 대한 예방책도 포함해야 한다.
부문계획 내의 일관성	-개별 계획부문의 데이터, 분석, 목적, 정책, 실행프로그램은 서로 일관성을 유지해야 하고, 또 보완적이어야 한다. -모든 에어리어계획(area)의 원칙, 목적, 목표, 정책, 플랜 프로포절 또는 커뮤니티계획은 반드시 전체적인 제너럴 플랜과 일관성을 유지해야 한다.
지역별 계획 간의 일관성	-이를 위해 제너럴 플랜은 분명하게 에어리어계획의 역할을 논의해야 하고, 또 에어리어계획도 제너럴 플랜과의 특징적인 관계성을 논의해야 하며, 용어 예를 들어 도시지역/비도시지역/도심거주지 등의 용어 간 사용의 불일치 및 일관성도 판단해야 한다.
문장과 도표의 일관성	-제너럴 플랜의 텍스트와 이에 부수하는 다이어그램도 반드시 일치해야 한다.

한편 가이드라인은 목표에서부터 실행수단까지의 연계를 예를 들면서 따로 설명하고 있다(〈그림 2〉 참조). 여기에서 연계는 위계구조를 따르며 일반적인 것에서 특정의 것으로, 목적에서 실행수단으로 연결된다.



〈그림 2〉 계획적 요소의 관계의 예

그 외 이 지침은 충분한 검토와 자문의 기간(Public Resources Code §21000), 계획팀의 구성에서 실행에 이르는 각 과정에서의 공적참여와 참여주체의 명시(§65583), 연방과 주차원 및 해당지역차원의 기금확보(§66014), 정책과 데이터수집과 분석 및 프로그램 실행과의 연관성 이슈 등을 규정하고, 이에 대한 세부적인 설명도 따로 제시하고 있다. 그리고 계획의 실행과 수정 및 업데이트단계에 참여할 주차원의 기관과 그 기관들이 참여할 계획부분도 표로 예시하고 있다.

2) 영국의 지역사회보호계획 및 지역사회개발계획의 논리구성

영국의 지방정부는 NHS 각 지방조직과 협력하여 주로 4년 단위로 지역사회보호계획을 세우고 있다. 이를 지도하는 community care act(2003)에서는 지방정부가 수립하여야 할 플랜에 대한 계획적 요소로서 케어제공자, NHS와 지방정부, 병원환자의 자격, 무상급여 등 서비스제공과 관련하여 자세히 정의내리고 있다(Legislation, 2003). 이 법에 의하면, 지역사회보호계획의 성격은 적절한 서비스 제공의 양과 절차 등을 성과목표로 하는 전략 및 행동계획이라고 할 것이다. 실제의 Inverclyde Council(2009) 지역사회보호계획을 살펴보면, 크게 지역사회외의 개관부분과 서비스 유형 및 대상자 중심의 부문별계획으로 나누어지고, 부록차원에서 용어설명(glossary 혹은 acronym dictionary)을 제시하고 있다. 개관부분에는, 지역사회 케어 관련한 욕구 및 문제의 현황, 계획집단, 비전, 지역사회문제 등에 대한 정보도출과정, 지원인력, 관련 계획 및 정책들과의 연계 상황 등을 간략히 기술하고 있다. 부문별 계획에서는 케어제공자, 노인서비스, 신체장애, 학습장애, 정신건강, 중독 등의 주제로 구분하고, 국가정책과 지방정책 현황, 전 계획기간동안의 성취물, 우선순위설정의 근거 및 이에 따른 목표(objective)들의 타당성에 대한 설명 등을 담고 있다. 전반적으로 살펴볼 때, 국가정책과 지방정책의 연관성을 명확히 설명하고 있고, 케어욕구를 구분한 주제별 정책이므로 부문 계획 간의 구분도 명확하다고 할 수 있다. 그리고 용어설명도 지역사회주민들이 계획을 각기 다르게 이해할 여지를 적게 만들 것으로 판단된다. 한편 영국의 경우 지역사회개발 분야의 계획체계는 더욱 공고하고 체계되어 있다.²⁾ 영국의 중앙정부는 PPS(planning policy statement)와 PPGs(Planning Policy Guidances)를 시리즈형태로 발간하며 지방정부의 계획 및 정책에 대한 방침을 제시하고 있다. 지역공간계획(local spatial planning)에 대한 지침 PPS12에서 계획은 지역의 현황과 문제에 대한 명확한 인식에 의하여 작성되어야 하며, 목표와 목적은 알기 쉽고 명확하게 작성되어야 하고, 또한 일관성 있고 효과적이어야 한다고 규정하고 있다. 그리고 비전을 실현하기 위한 전략과 방침은 목적과 목표의 유기적인 연계속에서 도출하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다. 그리고 효과성, 전달가능성, 유연성 등의 추상적인 용어에 대하여 자세하게 설명을 하고 있다(TSO, 2008). 이 지침은 계획가들이 계획을 작성해가면서 전문적인 견해에 대하여 타당한 근거(soundness)를 제시하고, 또 쉽고 구체적으로 기술하도록 하여 결과적으로 계획의 일관성과 지역사회의 이해가능성을 높이는 데 기여할 것으로 파악된다.

2) 영국의 각 지방정부는 5년 단위의 개발계획을 세우고 있으며, 그 내용에는 사회복지적 요소와 내용이 적잖이 포함되어 있다. 왜냐하면 현재 지역개발의 핵심주제는 지속가능성(sustainability)으로 설정되고 있기 때문이다.

〈표 4〉 계획의 질과 일관성 관련 용어설명

기준	설명
계획의 질 보장	-계획은 개인, 지역사회, 환경 등을 고려할 때 매우 적절하여야 하며, 질 보장의 검증에서 나온다. - 계획의 질 보장 검증은 주로 절차적 준수와 관련된 법적준수차원(compliance)과 일관성, 효과성 등의 타당성 검증(soundness) 차원으로 구분된다.
법적 준수사항 (legal requirement)	-계획은 우선 법에 부합해야 한다.-여기에는 지역개발정책과 지역사회참여 및 규제의 진술문의 준수, 지속가능성평가, 국가정책, 지역공간전략, 소규모지역의 지속가능한 지역사회전략과의 부합정도에 대한 확인이 포함된다.
타당성 (soundness)	-타당성은 이 계획이 정당화되고, 효과적이고 국가정책과 일관성을 유지해야 한다.-정당화는 강력하고 신뢰할만한 증거에 기반해야 하고, 다른 대안들을 고려할 때에도 가장 적절하다는 것을 그 조건으로 한다. -효과적이라는 것은 전달가능하고, 측정가능하고, 모니터링이 가능하다는 것이다.

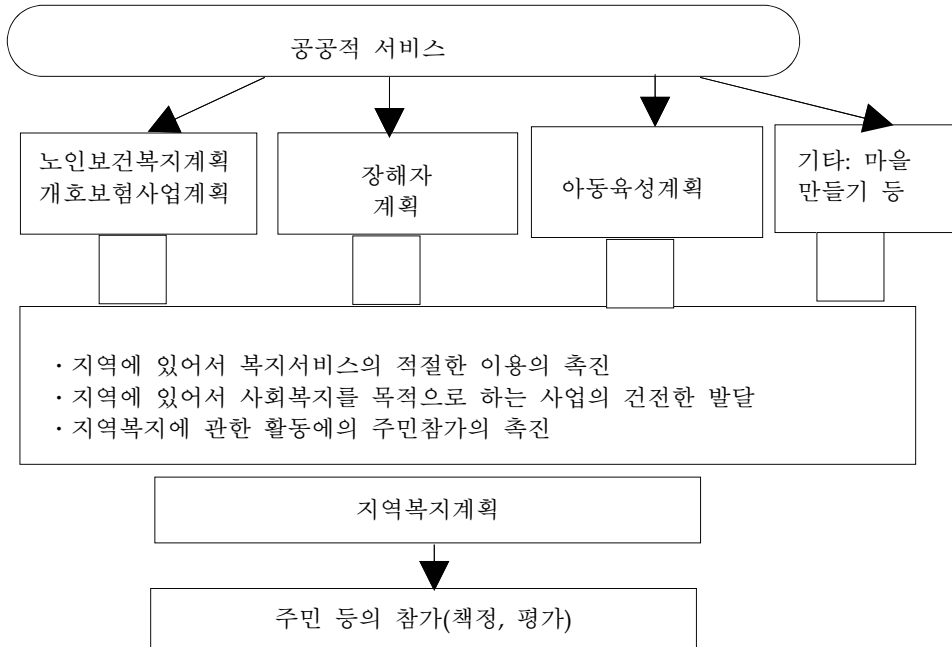
출처: TSO, 2008. Planning Policy Statement 12

그 외 영국의 경우에는 공·사의 합동작업과 지역사회참여를 핵심전략으로 규정하여 이에 대하여 상세한 지침을 제시하고 있다. 그리고 추가적으로 필요한 부분들은 다른 PPS 지침들을 통하여 더욱 구체화시키고 있다. 특히 모니터링은 계획실행의 단순한 사업 산출성과보다 지역사회에 의미 있는 지표개발을 발굴하고, 이의 달성정도가 높을수록 더욱 가치 있게 평가하는 특성을 지니고 있다.

3) 일본의 지역복지계획

일본의 사회복지법(2000)은 지역복지계획과 관련하여, 시·정·촌은 지방자치법제2조제4항 기본구상에 의거 첫째, 지역에 있어서 복지서비스의 적절한 이용에 관한 사항 둘째, 지역에 있어서 사회복지의 목적으로 하는 사업의 건전한 발달에 관한 사항 셋째, 지역복지에 관한 활동에 있어서 주민 참가의 촉진에 관한 사항을 공표해야 한다고 규정하고 있다(107조). 그리고 동법 제3조와4조에는 공·민 협동으로 지역과제를 파악하고 공유화한다는 이념 및 방향성이 나타나고 있다(Yamasaki, 2008). 이에 따라 2003년부터 3년 또는 5년 단위 행정계획으로서 지역복지계획이 시행되게 되었다. 2002년 사회복지장심의간부회는 『시·정·촌 지역복지계획 및 도·도·부·현지역복지지원계획책정지침의 본연에 대해서』라는 수립지침을 발표하였다(地域福祉研究會, 2002). 이 지침에서 지역복지계획의 기본목표는 첫째, 생활과제 달성에의 주민의 적극적 참여 둘째, 이용자 주체의 서비스의 실현 셋째, 서비스의 종합화 확립 넷째, 생활관련 분야에의 참가를 제시하고 있다. 이 지침은 계획책정의 단계와 이에 부합하는 활동내용, 목표설정 및 목표달성을 위한 전략제시, 계획책정추진조직, 시·정·촌사회복지협의회 의 역할, 복지권역의 설정, 공표, 타 계획간의 관계에 대하여 구체적으로 기술하고 있다. 특히 목적에 대해 수치화를 권고하고 있고, 또 계획은 3대 법정계획인 노인보건복지계획·개호보험사업계획, 아동육성계획, 장애인 계획과 동등한 지위를 가지면서 정합성을 이루도록 권고하고 있다. 전반적으로 불

때, 일본의 지침서는 관련 계획간 뿐만 아니라 지역복지추진이념에 부합하는 계획책정과정의 정합성을 매우 강조하고, 또한 구체적인 사업 및 방책 등의 구체적인 열거를 통해 전략과 사업 등을 가이드하는 특징을 가진다.



출처: 地域福祉研究會. 2002.

〈그림 3〉 지역복지계획과 타 복지관계 계획과의 관계

그 외 일본의 경우에는 행정의 주체가 되는 지역복지계획과 지역단위 민간 사회복지협의회 및 지역복지추진협의회가 주체가 되는 지역복지활동계획으로 이원체제로 구분하면서 두 계획 간의 정합성을 지향하도록 권고하고 있다. 그리고 주민참가에 대해서는 자원봉사자 및 시민단체와 시설의 참가를 독려하면서 지역복지계획은 이들의 참여를 지원을 하는 데 초점을 두는 반면에 지역복지활동계획에 대해서는 이들의 직접적 운영을 제시하고 있다.

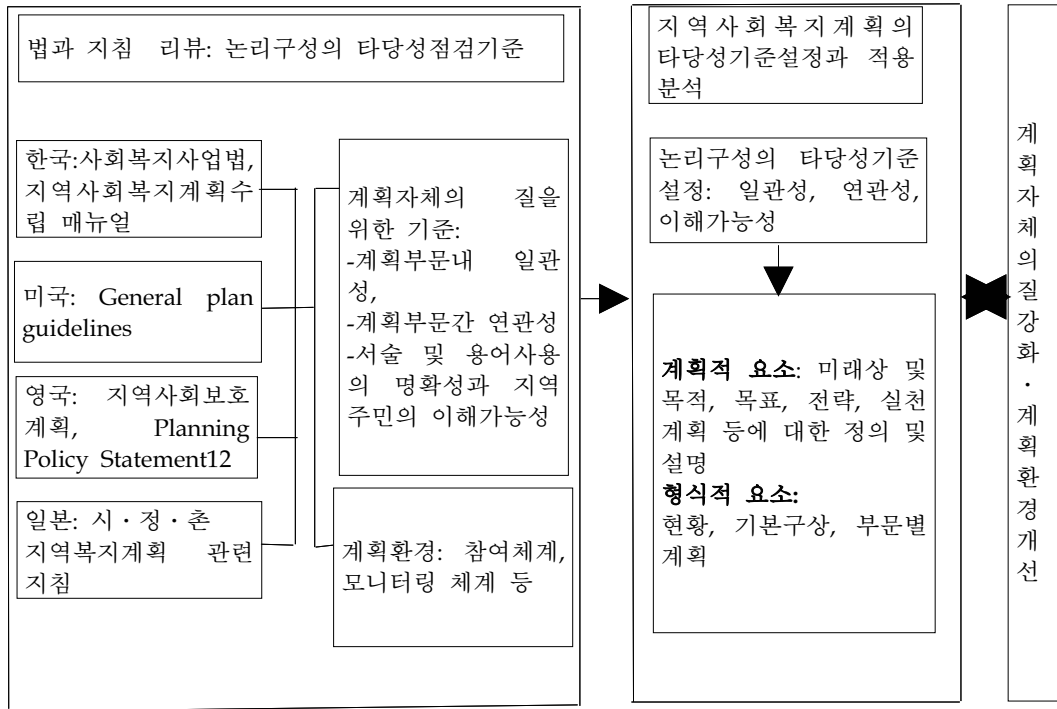
4) 외국사례의 함의

미국과 영국, 일본의 사례가 논리구성의 타당성에 대한 기준설정에 주는 주된 함의는 다음과 같다. 첫째, 계획은 문장으로 나타난 주장, 서술들이 타당한 가에 대해 알 수 있도록 근거를 제시하며 작성하여야 한다는 것이다. 둘째, 계획은 계획 내외 계획 간에서 계획의 이념, 내용이 일관되고 상호간에 모순이 발생하지 않게 작성하여야 한다. 이를 위해서는 이 같은 일관성에 부합하는 형식이 반드시 뒤따라야 할 것이다. 셋째, 계획은 해당지역사회에 대한 적절한 분석과 장래에 대한 바른 예측 즉 과학

적 예측방법을 활용하여 작성하여야 한다는 것이다. 넷째, 계획은 지역사회의 전 구성원이 쉽게 이해할 수 있도록 명확하게 작성하여야 한다는 것이다. 다섯째, 계획의 관련 주체로서 정책결정자, 의회, 전문계획위원회, 주민 모두를 포함시키는 실질적 참여구조와 절차를 마련하여야 한다는 것이다. 마지막으로 모니터링의 참여주체와 역할, 시기 등을 구체화해야 하며, 이 과정에 공적기관 참여주체의 역할의 구체화는 매우 중요한 요소라는 것이다.

4. 연구체계

본 장에서는 이론적 배경에서 고찰한 사회복지사업법 및 수립지침의 내용을 기본으로 미국, 영국, 일본의 사례를 고려하여, 시·군·구 지역사회복지계획 논리구성의 기본 틀과 논리구성의 타당성 분석 기준을 설정하였다. 이를 좀 더 상세하게 설명하면 다음과 같다. 우선 지역사회복지계획의 실제수립은 지역단위에서 기초자치단체와 지역사회복지협의체의 의사결정에 따라 실제계획서가 작성되어 나타나지만, 이 이전에 관련법과 이에 근거한 권위 있는 기관에서 작성한 수립지침은 이들의 작성의 내용과 형식 및 서술방식을 구속할 것이다. 이를 위해 우선 한국과 계획문화와 시스템이 우리보다 앞선 미국, 영국과 일본의 지침 관련한 자료를 내용 분석하였다. 내용분석에서 주로 보고자 한 것은 계획의 계획적 요소와 형식적 요소의 구분을 어떻게 설명하고 있으며, 이러한 계획적 요소와 형식적 요소에서 내적으로 논리구성의 기준들이 어떻게 제시되고 있는 것을 파악하는 것이다. 그리고 지역사회복지계획의 논리구성의 타당성을 점검하기 위한 기본 틀과 기준을 설정하고 이를 실제계획에 적용하여 그 수준을 파악하였다(〈그림 4〉 참조).



〈그림 4〉 연구체계

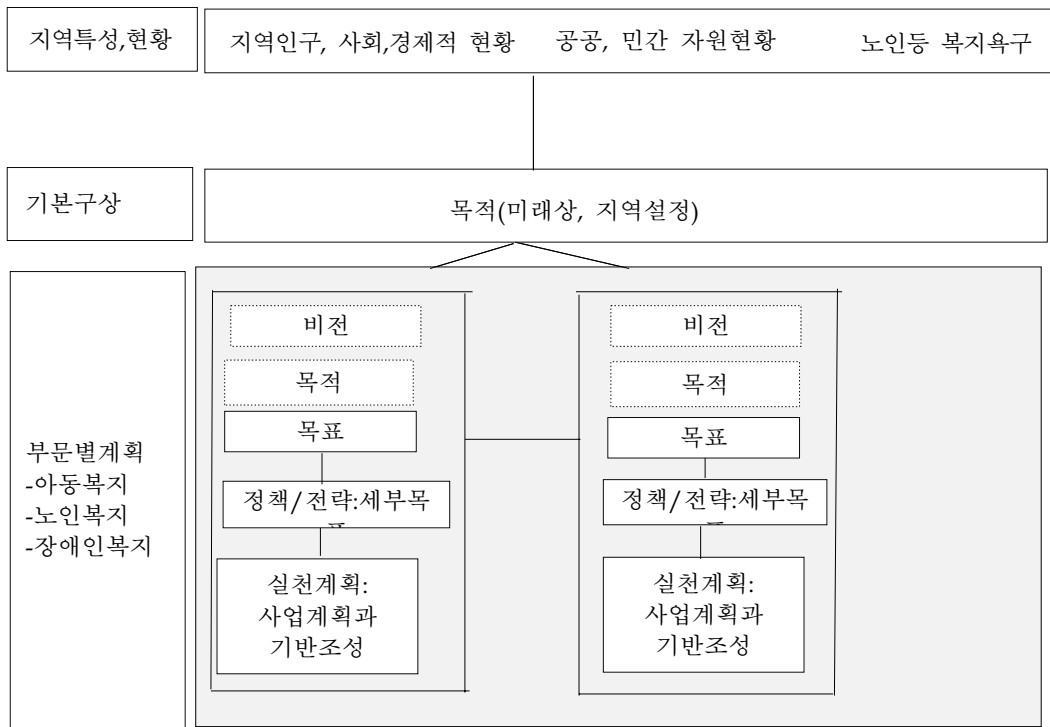
5. 지역사회복지계획의 논리구성의 타당성 분석 기준설정

1) 지역사회복지계획 논리구성의 기본 틀

일반적으로 계획전체는 지역사회 특성과 현황의 결과에 기반 하여 미래상을 구상하고, 이를 부문별 계획으로 구체화하는 구조라고 하겠다.³⁾ 이러한 계획은 크게 수직적 구조측면과 수평적 관계 측면으로 구분하여 논리구성의 기본 틀을 제시할 수 있다. 지역사회복지계획 수립매뉴얼에 의하면 지역사회복지계획의 기본 틀은 지역의 수급진단, 복지비전 및 방향-(부문별 계획의) 수급진단-비전-목적-세부목표-사업계획-사업기반조성계획의 수직적 구조를 취한다고 할 수 있다. 부문별 계획의 수급진단, 비전, 목적의 제시는 앞의 용어와 중복되어, 수직적 구조측면에서 혼란을 일으키고 있다. 이는 목적, 목표 등 계획적 요소에 대한 불명확한 정의와 구분으로부터 발생하는 것이다. 수립지침과 외국의 사례를 참고하여 이를 수직적 구조측면에서 조정해보면 다음과 같다. 첫째, 수급진단과 부문별계획에서의 수급진단은 지역현황과 특성부분에 통합해야 할 것이다. 둘째, 비전과 부문별계획의 비전은 완료

3) 평가계획은 최근에 관리 도구로서 인식되고 있다(차의환, 2002). 즉 목적달성을 위한 미래 구상 또는 활동 절차 및 내용이라고 할 수 있는 계획의 기본성격과는 상당한 차이가 있다.

되지 않은 일반적이고 추상적인 방향과 상태를 의미하는 목적(Goal) 및 지역사회미래상부분에 통합해야 할 것이다. 셋째, 부문별계획의 목적과 목표는 구체적으로 달성할 수 있는 상태로서 목적(Goal)까지의 중간단계 또는 특정시점에 설정되는 목표(Objective)로 전환되어야 할 것이다. 넷째, 부문별계획의 세부목표설정은 판단 및 결정을 가이드 하는 구체적인 진술로서 정책 결정자의 행동에 기준이 되는 정책 및 전략(Policy · Strategy)으로 조정할 수 있다. 마지막으로 부문별계획의 사업계획과 사업기반조성계획은 정책의 실행수단으로 행동, 프로그램, 기술 등의 의미를 담은 실행계획에 해당된다고 하겠다. 이에 의거하면, 지역사회복지계획의 논리구성의 틀은 지역의 특성과 현황에 기반 하여 기본구상단계에서 정책목적 및 사업지역을 설정하고, 부문별 계획에서는 목표, 전략, 실천계획 등을 통하여 기본구상을 구체화하는 수직적 계층구조로 설정될 수 있다(〈그림 5〉 참조).⁴⁾



〈그림 5〉 지역사회복지계획의 기본 틀

2) 수직적 일관성: 기준 1

기본적으로 지역사회특성과 현황, 기본구상, 부문별계획은 지역사회복지계획에서 구조 계층적으로 수직관계에 놓이고, 부문별 계획간 지위는 동등하다. 따라서 내용적으로 기본구상이 지역사회 특성과

4) 그림에서 부문별 계획의 비전과 목적은 지침에 제시되어 있기 때문에 제시한다.

현황을 고려하여 설정되었는가, 부문별계획은 기본구상의 부문의 측면에서 목표를 구체적으로 설정하고 전략과 실천계획을 제시하고 있는가가 수직적 일관성의 첫 번째 기준이 된다. 그리고 부문별계획 내에서 목표, 전략, 실천계획 순서로 계획서가 일관되게 작성되었는가가 두 번째 수직적 일관성의 기준이 된다고 하겠다. 그리고 수립지침에서 사회보장계획 등 중앙단위 상위계획과 지역보건의료계획 등을 검토하여 일관성을 유지하라고 제시하고 있으므로, 이러한 검토사항이 부문별계획 내에서 동일한 위치에서 일관되게 나타나고 있는 가도 세 번째 수직적 기준이 될 것이다.

3) 부문계획간 연관성: 기준 2

이는 각 부문계획이 환류조정(feedback)에 의해 작성되어 상호모순이나 충돌이 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 수평적 연계성의 기준이라고도 할 수 있다. 이와 관련해서 수립지침은 뚜렷하게 부문계획 간 상호연계나 조정(feedback)등을 제시하고 있지는 않고 있다. 그러나 부문별 계획 간 연관성과 연계성을 고려할 필요가 있다. 왜냐하면, 여성 복지를 위한 가족폭력 피해여성 지원정책은 가족복지차원의 가족유지정책과 모순될 수 있고, 또 가족유지정책은 아동학대서비스와 충돌될 수 있기 때문이다.

4) 서술의 명확한 이해가능성: 기준 3

이는 지역사회 및 이해관계자에게 나타내고자 하는 계획 내용을 명확히 전달하는 수 있는가의 문제이다. 이를 위해서는 단어와 용어에 대한 정확한 개념정의에 바탕 하여 이해하기 쉬운 일반적인 표현과 애매모호하지 않은 용어를 사용하여 서술 작성하는 것이 바람직하다고 하겠다.

6. 경주시지역사회복지계획의 분석

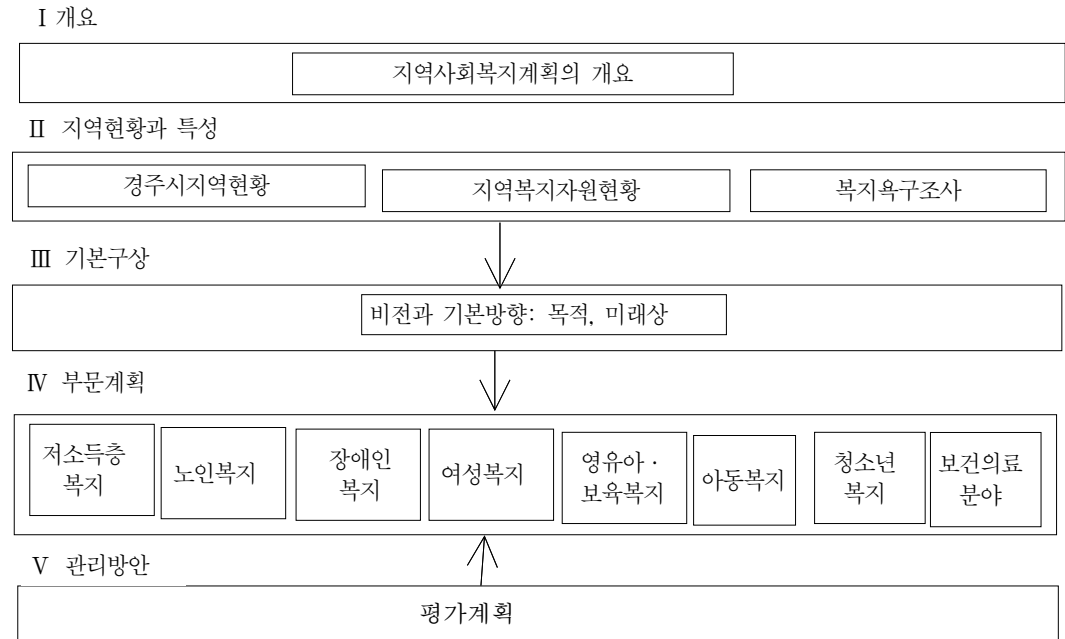
본 장에서는 5장에서 설정한 지역사회복지계획의 논리구성타당성 기준을 가지고 실제의 계획서가 그 기준을 만족하고 있는가를 분석하였다. 분석대상은 제2기경주시 지역사회복지계획서이다.⁵⁾

1) 경주시계획의 논리구성의 기본 틀

경주시지역사회복지계획의 기본구조를 보면, 제1장은 개요를 통하여 계획의 기초를 나타내고 있고, 제2장과 제3장은 경주시지역 및 복지자원 현황과 복지욕구를 제시하고 있다. 제4장은 비전과 기본방

5) 경주시지역사회복지계획을 분석대상으로 선정한 주된 이유는, 본 연구자가 이 계획의 수립과정을 간접적으로 접할 수 있었고, 또한 연구결과 등에 대하여 추가적 사실 확인 작업이 필요할 경우 연구진들과의 대화가 용이할 것이라는 판단이 크게 작용하였다.

향을 제시하는 기본구상을 제5장은 저소득층복지 등 총 8개 분야의 부문별 계획을 배치하고 있다. 제6장은 이들 부문별계획들의 수행평가를 위한 관리방안으로서 평가계획을 제시하고 있다. 그리고 부록으로서 연구진명단과 설문지를 첨부하고 있다. 보통의 일반적인 계획구조를 따르고 있다고 할 것이다.



〈그림 6〉 경주시지역사회복지계획의 기본구조

2) 계획의 수직적 일관성

(1) 지역사회특성과 지역사회복지 목적 간 일관성

지역사회복지의 목적은 현재의 지역사회 복지관련 문제와 한계, 동원 가능한 기존 및 잠재적 자원을 모두 고려하여 설정된 미래에 완성될 지역사회의 모습으로 미래상이라고도 할 수 있다. 여기에서 지역사회문제는 주로 사회복지 욕구조사결과를 통해 파악될 것이다. 경주시지역사회복지계획은 제4장 비전과 기본방향에서 복지와 문화가 융합된 복지문화도시 명품 경주로 미래상을 구상하고 있다.⁶⁾ 이들 미래상은 이상을 표현하고 있다. 그러나 복지와 문화 또, 이 둘 간의 융합이 무엇을 의미하고, 또 융합이 이루어진 명품 경주의 모습이 쉽게 그려지지 않는다고 할 것이다. 즉 개념이 전달하는 의미가 불투명하다고 할 수 있다. 더욱이 빈부격차, 인구감소, 고령화 증가 등의 지역사회문제 및 욕구조사의 결과가 복지문화 융합으로 이어지는 근거도 발견할 수 없다. 예를 들어, 복지와 문화, 또는 역사와 문

6) 경주시계획은 비전과 기본방향에서 부문별 계획의 계층 구조도를 그대로 활용하여 목적, 세부목표, 및 전략을 제시하고 있다.

화 및 관광이 서로 어떻게 구분되고, 또 역사적 문화적 환경을 이용한 관광 사업이 빈부격차 등 지역 사회문제를 해결하려는 수단으로 이해해도 되는지가 명확하지 않다. 따라서 지역사회미래상은 지역현황과 특성에 관련된 충분한 증거자료와 분석에 기반 하여 설정되었다고 판단할 수 없다.

<표 5> 지역사회문제, 복지수요 및 자원의 분석현황

지역사회문제	복지수요 및 욕구	자원	분석결과 및 개선방향
빈부격차문제	다문화증가	사회복지시설(62개)	-일관성이 있다고 판단할 근거 불충분
복지시설부족	고령화 증가	풍부한 역사, 문화, 관광 및 해양 자원	
교육환경문제	학업성적 및 진로(사회조사) 아동맞춤형시설 필요(FGI)	지역밀착형 대기업과 인접	- 증거기반 자료 분석과 결과와의 결합이 필요함
인구감소 낮은 사회참여	노인복지관 필요(FGI) 장애인의 저소득문제(사회조사) 장애인편의시설 필요(FGI) 여성을 위한 전문적 기관부족(FGI) 종합사회복지관의 네트워크 형성 추진 기관 필요(FGI)	3대 국책사업 유치	

(2) 목적과 부문별 계획의 목표 간 일관성

기본구상의 미래상은 부문별계획의 목표에 의하여 측정 가능하게 제시되어야 한다. 그러나 경주시 계획의 부문별 목표 진술은 전반적으로 구체적이지 못하다. 이는 정책 결정자를 포함하여 행정기관의 결정 및 행동에 방향을 제시해야 하는 목표로서의 역할과 기능에 한계로 작용할 수 있다. 예를 들어, 저소득층 복지에서 목표로 하고 있는 저소득층 주민의 생활보장과 사회안전망 구축, 튼튼한 인프라 구축 등은 구체적이고 측정 가능한 상태로 진술되었다고 할 수 없다. 그러므로 목적과 목표 간의 내용적 일관성은 유지되고 있다고 판단할 수 없다. 이를 측정 가능한 시간과 양이 나타난 서술형 문장으로 전환하는 것이 필요하다고 판단된다.

<표 6> 부문별 계획의 목표 진술 예

부문계획	목표(경주시계획에서는 목적으로 작성)	분석결과 및 개선방향
저소득층복지	-저소득층 주민의 생활보장과 사회안전망 확충 -저소득층주거환경개선 -일자리창출 및 고용역량강화 - 튼튼한 인프라구축	-일관이 있다고 판단할 근거 불충분함
노인복지	-노년기 자립을 위한 소득보장 -활기차고 행복한 노후 생활보장-노인의 의료 및 주거의 통합적 서비스 보장	
장애인복지	-생애주기별 맞춤형 서비스로 개인의 역량강화 -자립생활능력향상으로 사회활동참여기회의 확대 -여가활동 및 통합프로그램을 통한 장애인인식개선	-측정가능한 시간과 양이 나타난 문장으로 전환 요
아동복지	-지역사회아동의 복지증진 및 보호육성 도모 -교육 문화적 격차해소 및 학습능력 향상도모 -저소득층 아동 및 소외아동의 건전성장 지원	

* 경주시지역복지계획에서는 이외에 여성복지, 영유아보육복지, 청소년복지, 보건의료분야로 부문별계획의 구분되고 있으나, 지면관계상 본 분석에서는 생략한다.

(3) 부문계획서상에 목표-전략-실천계획의 내부 일관성

경주시 계획은 부문계획을 목표-전략에 해당되는 세부목표, 실천계획에 해당하는 사업계획과 사업 기반조성계획 순으로 일관성 있게 작성하고 있다. 그리고 실천계획은 논리모델 양식에 근거하여 작성되고 있고, 사업대상과 예산, 사회복지정책 주체 등이 명확하게 나타나고 있다. 그러나 전반적으로 개조식 문장을 사용하여 구체화 정도에서 제한을 보이고 있고, 또 어느 정도의 강도를 갖는 주장인지 알 수가 없다. 예를 들어, 방과 후 프로그램의 내실화, 아동급식 내실화 등 애매모호한 단어 사용도 적잖이 존재하고 있다. 정책이나 전략은 구체적이면서도 명확하고, 또 주장의 정도를 나타낼 수 있는 문장을 사용하여 전략과 실행을 가이드해야 할 것이다.

〈표 7〉 부문별계획서상의 목표-전략-실천계획의 내부일관성

아동복지계획	내용	분석결과 및 개선방향
목표	지역사회아동의 복지증진 및 보호육성도도	
정책/전략	아동복지시설운영지원/아동권익 및 복지증진사업/아동의 안전보호망 확보/지역아동센터의 운영지원 및 복지교사 파견	-일관성 있게 작성됨 -단어의 의미를 분명히 해야 함 -주장의 정도를 나타낼 수 있는 서술이 필요함
실천계획	세부사업계획 사업기반조성계획	아동복지시설지원.시설아동교육기능교육비/시설아동교육자재비 지역인프라계획/인력계획/조직정비계획/지원계획 및 확보방안

(4) 부문별 계획 내 관련계획 검토의 일관성

경주시계획은 제2장 경주시지역 및 복지자원 현황에 관련계획 검토 부분을 제시하고 있다. 그러나 여기에서 제시된 사회보장계획, 지역보건의료계획, 경주시장기발전계획, 아름다운 동행은 구체적으로 어떠한 부문계획과 연관되는지를 알 수가 없다. 따라서 이들 상위계획들이 부문별 계획상에 어떠한 정책과 프로그램에서 참조되고 또 부합되는가를 분석할 수 없다. 따라서 일관성을 검토할 수 없으므로, 관련계획은 부문별 계획의 동일 위치에서 일관되게 작성된다고 할 수 없다. 이들 계획들이 각각의 부문별 계획과 연관되고 있다는 것을 알려주기 위하여 부문별 계획에서 다시 정리해야 할 것이다.

3) 부문계획 간 연관성(수평적 연계성)

경주시계획은 타 부문 계획과의 관련성 및 연계성을 거의 고려하지 않고 있다. 예를 들어, 일자리사업의 경우에 저소득층 복지는 저소득층 일자리지원을 위한 지원조례 제정을 제안하고 있다. 반면 노인복지에서는 고령자인력개발센터의 설치 및 예산지원, 농촌 및 문화체험민박가구 지원 등이 제안되

었다. 또 장애인복지는 장애인 취업정보지원체계운영 등을 제안하고 있다. 이 경우에, 저소득층일자리 지원을 위한 조례에 각기의 사업들을 포함시키면 제도와 정책, 프로그램들이 유기적으로 연계될 것이다. 또 다른 예를 들어보면, 국제다문화가족 맞춤형 취업지원은 저소득층, 노인, 장애인, 한부모 가족 취업지원과 비교하여 어떻게 다르고 또 이들 간의 우선순위를 어떻게 정할 것인가에 대해 제시하지 않고 있다. 더욱이 같은 일자리 사업이라도 각 부문별로 각기 다른 목표를 위한 방침으로 설정되고 있다. 따라서 경주시 계획은 부문계획간 조정이나 환류의 고려가 거의 없다고 할 수 있다.

4) 서술의 명확한 이해가능성

한국어 서술의 명확성을 저해하는 문장은 너무 복잡한 문장, 가리키는 주체나 대상이 명확하지 않은 문장, 문법적으로 옳지 않은 문장 및 생략형 문장으로 나눌 수 있을 것이다. 그리고 전문적이고 추상적인 용어와 영어 용어의 사용은 그 의미를 알지 못하는 지역주민의 계획내용에 대한 이해를 저하시키는 요소이므로 이를 분석에 포함시켰다. 여기에서는 장애인복지부문의 표현과 문장을 주로 살펴 보았다.

(1) 복잡한 문장구조

한국어는 서술어가 자주 등장하고, 또 부사어가 발달되었다는 특성 때문에 문장이 복잡하면서도 길 가능성이 크다고 할 수 있다(국립국어원, 2010). 아래의 경우 이 문장은 최소한 7개의 문장성분을 가지고 있다. 의미상, 이 문장의 중심어는 지역인프라구축계획으로 볼 수 있다. 따라서 수식어보다는 주어로 사용하는 것이 전체문맥상 적합한 것으로 판단된다. 그리고 지역인프라구축계획에는 부사구이므로 피수식어 구축해야한다 앞에 놓이는 것이 문법적으로 적합하다. 만일 독자가 이 문장을 오해하면, 장애인들이 정보화시스템을 구축해야 한다는 주장으로 이해할 수도 있다.

<표 8> 복잡한 문장의 사용 예

내용	문장구조 분석
지역인프라 구축계획에(a) 장애인의 사회 참여를 촉진하고(b) 그들의 활동영역을 확장하기 위해(c) 취업정보, 장애인복지 서비스 지원 내용 및 이용절차에 관한 정보를(d) 장애인들이(e) 편리하게 열람할 수 있는(f) 정보화 시스템을(g) 구축해야 한다(h).	-부사구(a) -b와 c는 대등관계이나 문장성분이 틀림 -d는 목적어 -e는 주어 -e+f는 명사절(~는) -g는 목적어 -h는 서술어 -지역인프라구축계획이 중심어임. -장애인과 그들의, 장애인들이 같은 의미의 단어임. -문장구조가 매우 길고 복잡하기 때문에 조사의 사용이 적절하지 못함(주격조사 2) -구축해야 한다는 주체가 불명확함
교정: 장애인의 사회참여 촉진과 활동영역 확대를 위해(a/지역인프라구축계획은(b) 정보화시스템계획을(b) 수립해야 한다. /이 정보화시스템은(a) 장애인들이(b) 취업정보.....를(c) 편리하게 열람할 수 있.....	-장애인의 사회참여촉진과 활동영역확대는 대등관계로 같은 성분의 명사구로 전환함(과 사용) -지역인프라구축계획을 주어로 전환함 -계획과 관련된 서술어는 수립해야 한다가 적합함. - 두 문장으로 구분함.

(2) 대상이 명확하지 않은 문장

실천계획과 전략은 정책결정자나 행정기관의 결정이나 행동방침을 지도해야 한다. 즉, 계획서는 누가, 무엇을 어떻게 해야 할 것인가에 대하여 구체적이고 명확하게 서술해야 한다. 전반적으로 경주시 계획은 세부사업 양식표에 의하여 사업명과 예산, 양을 정확히 기술하고 있다. 그러나 세부목표나 사업기반조성계획에는 가리키는 대상이나 이에 대한 설명이 부족한 경우가 종종 발견되고 있다. 이러한 요소는 행정기관, 사회복지시설, 서비스제공기관뿐만 아니라 지역주민에게도 정책결정, 서비스 조정, 정보 획득 등에 혼란을 일으킬 수 있다.

〈표 9〉 가리키는 대상이 불명확한 문장 사용 예

내용	문제점
사회복지시설을 새로 설치하기보다 기존 시설의 추가적인 지원을 통해 거점기관의 인력이나 서비스를 확장하여... 또한 거점기관으로 활용할 수 있는 기존의 공간 즉 읍면사무소, 보건소, 학교, 기술지원센터 등을 확보해서...	-기존시설의 대상이 불명확함 -거점기관 선정방식에 대해서도 알 수 없음. -거점기관에 사회복지시설과 기타 시설이 모두 포함되는지, 보건소 등만 포함되는지가 모호함
필요시 사회복지기관의 역량을 강화하여 서비스 이용에 제한적인 지역주민들의 욕구에 부응하는 서비스를 개발하고 제공해야 한다.	-필요시의 판단근거가 불명확함. -사회복지기관의 역량강화의 의미와 주체가 불명확함. -서비스 이용에 제한적인 지역주민의 구체적의미가 모호함.

(3) 조사의 생략이나 문법적으로 옳지 않은 문장

한국어에서 조사의 생략은 문장의 의미가 자연스럽게 드러나도록 하는 데 걸림돌이 될 수 있다(국립국어원, 2010). 전략과 실천계획의 문장에는 조사나 어미가 생략된 문장이 많으며, 문법적으로 바르지 않은 문장도 더러 보이고 있다.

〈표 10〉 조사의 생략이나 문법적으로 옳지 않은 문장 사용 예

실제	교정
재가 장애인의 자립생활 및 사회참여증진/ 장애인편의시설 및 이동권 확보/ 농·어촌 중증장애인 주거환경개선사업, 장애아부모지원체계마련	재가 장애인의 자립생활 및 사회참여(의) 증진/장애인 편의시설 및 이동권(의)확보 / 농·어촌 중증장애인(의) 주거환경 개선사업/ 장애아 부모(의)지원체계 마련
장애인에게/...어려운 개별적 사회적 조건에 의해 경제적 자립의 의지가 실현되지 못하는 경우가 많으며, 사회적 편견이 직업 활동 참여의 기회를 제한하고 있다.	장애인에(집단일 경우에는 예라는 부사격 조사를 사용함)/ 사회적 편견은(이 문장에서 사회적 편견은 주체어로서 이미 앞에서 언급한 것을 말할 때, 누구나 알고 있는 일반적인 것을 말할 때에는 은/는 을 사용함.

(4) 전문적·추상적 용어 및 영어의 사용

경주시계획에는 전문적·추상적 용어 및 영어 사용이 적지 않게 나타나고 있다. 그리고 장애인복지 부문에 기술된 ‘~에 있어’ 라는 표현은 일본어의 고유한 표현을 직역한 듯한 표현이라고 볼 수 있다.

〈표 11〉 전문적·추상적 용어 및 영어사용 예

실제	교정
전문가 FGI 심층면접조사, NGO, ADHD, ONE-STOP, DB 구축, 내실화, 안락한, 통합 활동	-의미를 알지 못하는 주민을 위하여 전문가 표적 집단(FGI:Focus Group Interview) 심층면접조사. 비정부조직(NGO)/주의력결핍과잉행동장애(ADHD) 등으로 고쳐야 함.-내실화, 안락 등은 그 의미를 정의나 각주 등을 활용하여 좀 더 구체적으로 설명할 필요가 있음.
~장애인활동보조 지원 사업에 있어, ~신변처리에 있어	일본어의 고유한 표현을 직역한 듯한 표현

7. 함의 및 결론

본 연구는 지역사회복지계획의 논리구성의 타당성과 질 강화를 위하여 기본 틀과 타당성 점검 기준을 설정하고 이를 경주시지역사회복지계획에 실제적으로 적용하여 분석하였다. 주요 연구결과와 그 의미를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 계획 논리구성의 타당성 점검기준은 현황, 기본구상, 부문별 계획으로 이어지는 기본 틀이 내용적, 지위적 일관성을 유지하는가라는 수직적 일관성, 각 부문별 계획들은 상호조정을 통하여 타 부문계획들과 연계성을 확보하는가라는 부문계획 간 연관성, 계획의 서술은 주민 및 이해관계자들에게 쉽고 명확하게 전달될 수 있는가라는 서술의 명확한 이해가능성 세 가지가 설정되었다. 둘째, 경주시 지역사회복지계획에서 지역사회특성과 목적 간 일관성, 목적과 부문계획의 목표 간 일관성, 부문계획의 내부일관성, 부문계획내의 관련계획 검토의 일관성 수준은 낮은 것으로 분석되었다. 셋째, 경주시 지역사회복지계획은 비전, 목적, 목표의 성격구명이 불명확하고, 정책진술도 구체적으로 측정 가능한 형태를 취하지 못하는 것으로 나타났다. 넷째, 경주시 지역사회복지계획은 부문계획간 환류의 고려 또는 조정이 거의 없기 때문에 계획간 연관성 수준은 낮은 것으로 분석되었다. 이러한 요인 때문에 부문 계획별로 비슷한 사업들이 나열되고 있고, 통합이 필요한 경우에도 각기 별개로 계획내용이 제시되고 있다. 다섯째, 경주시 지역사회복지계획은 복잡하고 긴 문장, 가리키는 대상이 명확하지 않은 문장, 개조식 문장, 추상적·전문적 용어, 영어사용 심지어 일본식 문장사용도 곳곳에 나타나고 있다. 이러한 낮은 수준의 일관성과 연관성, 서술의 불명확성의 결과는 지역사회복지계획 수립지침이 구체적이고 명확한 개념정의 및 논증의 방식을 제시하지 못하는 데에 일차적 원인을 찾을 수 있다고 판단한

다. 이는 계획의 일차적 실행 책임자인 지방자치단체의 약속이행을 약화시킬 수 있고, 심지어 비효율적인 정책실행으로도 이어질 수 있는 요인이 될 것이다.

이 같은 문제가 계획의 질과 계획 환경에 시사하는 의미 및 이슈는 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 계획서의 질 보장이 갖는 의미이다. 외국의 경우 지침들은 공통적으로 목적, 전략 등 계획적 요소관련 뿐만 아니라 효과성 등 추상적 용어에 대해서도 구체적인 개념정의 및 설명을 제시하고 있다. 그리고 실제계획에서 이들 용어가 갖는 의미가 혼란스럽게 전달되지 않도록 적절한 예와 이에 대한 설명에 많은 부분을 할애하고 있었다. 심지어 주장의 강도까지 나타내는 단어의 예도 설명할 정도이다. 또한 타당성의 기준 및 지표의 설명과 제시, 과학적 연구절차와 증거기반의 강조 등을 통하여 계획가가 스스로 계획의 질 평가를 할 수 있도록 지도하고 있다. 왜 그렇게 철저하게 논리구성을 강조하고 또 이를 계획가의 의무로 부과하는가? 이러한 노력은 단순히 계획서의 질만 높이라는 의미로 한정할 수 없을 것이다. 왜냐하면 공적계획은 지역사회에 대하여 책임을 지겠다는 정치적 약속과정이기 때문이다. 행정조직 및 정치권력은 보다 좋은 지역사회를 위해서 실행가능하면서도 또 미래를 위해 추구해야 할 약속의 목록이 필요한 것이다. 특히 지역사회 전체가 영향을 받는 공적 중·장기계획은 약속의 기간과 파급력을 고려할 때 더욱 더 엄밀하고 타당한 계획을 필요로 한다. 이러한 맥락에서 계획은 계획가의 성실성을 통하여 정치·행정 관료의 사회적 책임성을 다하게 하려는 증거물이라고 해석할 수 있다. 둘째, 계획 환경의 조성과 관련된 의미이다. 외국의 경우 지침들은 계획의 실행을 높일 수 있는 메커니즘과 수단들에 대해서 상세히 제시하고 있다. 이러한 메커니즘과 수단의 실질적 효과를 위해서 의미 있는 지역사회참여와 모니터링을 강조하고 있다. 그렇다면 의미 있는 지역사회참여는 무엇이고 또, 어떻게 발생시킬 수 있는가? 하버마스(Harbermas)는 이의 의미파악의 실마리를 제공해주고 있다. 하버마스는 권력을 시민들이 갖는 의사소통적 권력(communicative power)과 정치·행정 관료가 갖는 행정적 권력(administrative power)으로 구분하고, 공적 담론을 지배하는 정치·행정 권력층이 의사소통적 권력을 행정적 권력으로 전환시킬 때 의미 있는 참여가 발생한 것이라고 주장하고 있다. 그러므로 정치·행정 권력층은 우선적으로 의사소통적 권력을 작동시킬 수 있는 편안하고 일상생활과 분리되지 않는 대화환경을 조성해야 할 것이다. 여기에서 대화문화는 모두가 말하고 듣는다는 것일 것이다. 예를 들어 열린 포럼, 청문회, 지역사회위원회, 시민기획단, 시민 모니터링단 등의 제도를 활용할 수 있을 것이다. 이와 덧붙여 계획의 통제력은 결국 정치·행정 관료에게 의존할 수밖에 없다는 것을 유의해야 할 것이다. 어떻게 정치·행정 관료들의 약속이행을 작동시킬 것인가? 가장 간단하면서도 유효한 전략은 이들 권력자들이 모두가 말하고 듣는 곳에서 스스로 약속을 하게 하는 것일 것이다. 아울러 사회의 취약계층 사람들은 말하는 자체가 매우 어려운 과업이므로 이들에 대한 임파워먼트 또는 역량개발 강화는 계획의 실제화를 위한 지역사회환경조성의 한 전략이 된다고 할 것이다. 셋째, 모니터링의 목적 및 지표개발과 관련된다. 외국의 경우 사업의 산출성과 평가와 더불어 지역사회에 의미 있는 지표를 개발하고 이를 모니터링 지표로 활용하라고 규정하고 있다. 한국의 경우도 이 같은 지표개발과 활용을 관련법이나 지침에 규정할 필요가 있다. 예를 들어 지역사회안전감, 안심감 등과 관련한 지표를 개발하고, 이를 모니터링 하는 방안을 제시할 수 있다. 모니터링은 사업량의 가시적인 달성의 평가보다는 사업 방향이 적절하게 진행하도록 지도하고 또 핵심사업

의 연속성을 보장하는 데 초점을 두어야 할 것이다. 이와 더불어 평가조직 및 평가자는 지역사회가 인식하는 바람직성과 효과성을 발견하려는 노력을 해야 할 것이다. 즉 모니터링단계는 지역사회와 함께하는 구조와 절차를 구축해야 한다. 마지막으로, 계획의 질과 논리구성의 타당성의 점검기준의 실제적 활용과 관련된다. 현재 한국에서 지역사회복지계획의 수립 및 책임성의 주체는 지방자치단체이지만, 대부분의 계획은 대학 및 연구소 단위의 전문가들이 실제적으로 수립하고 있다. 계획과 관련하여 이 두 집단은 기본적으로 지향하는 목적이나 이념이 상이할 수밖에 없다. 우선 지방자치단체 및 공무원들은 가시적인 성과 및 사업 달성량과 예산제약에 민감할 수밖에 없기 때문에 기존의 사업과 확실하게 실행 가능한 사업을 우선순위로 선택하는 경향이 강하다고 할 것이다. 이와 다르게 계획가는 좋은 지역사회라는 비전과 이상에 충실하려고 할 것이다. 즉 현재의 지역사회 상황보다는 미래의 지역사회모습으로 가는 노력과 과정을 중요시하고, 이를 위한 계획실행자의 성실성에 보다 더 가치를 둘 것이다. 이러한 상충적 관계성은 계획가의 자율성을 침해하는 과도한 공적조직으로부터의 압력을 발생시킬 수 있고, 또한 지방자치단체의 현실과 여건을 고려하지 않는 이상적 종이계획으로 비난받을 수도 있다. 따라서 계획수립단계에서부터 이 두 집단이 상호 합의하고 공유할 수 있는 계획의 질과 타당성 점검기준이 필요한 것이다. 이러한 계획의 질과 타당성 점검기준을 충족시킨 계획은 계획수립 단계에서부터 지방자치단체의 사업의 중복이나 불명확성을 줄여주고, 또 사업우선순위 설정에 과학적이고 합리적인 근거를 제공하여 지방자치단체가 자신 있게 사업을 추진할 수 있는 자산이자 증거로 기능할 것이다. 그리고 계획 전문가들에게는 공무원들과의 의논과 협력단계에서 느낄 수 있는 자율성의 침해 및 계획내용의 잦은 변경 등을 사전에 방지하면서 지역사회미래와 지역상황에 적절한 계획을 수립하였다고 주장할 근거가 될 것이다.

이 같은 연구결과와 함의를 바탕으로 향후 지역사회복지계획 수립지침의 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지역사회복지계획 수립지침은 계획요소 측면에서, 목적, 목표, 세부목표, 정책, 전략, 행동계획에 대한 구체적이고 명확한 성격규명을 해야 한다. 이를 위하여 관련 용어에 대한 정의 및 활용 예를 구체적으로 제시해 줄 필요가 있다. 예를 들어, 구상부문의 목적은 방향적이고 추상적으로 정의하고, 이를 부문별 계획에서 구체화하는 세부목표로 구분하는 것이다. 둘째, 지역사회복지계획의 형식적 요소측면에서, 지역사회복지계획의 기본 틀은 개요-현황-기본구상(비전과 목적)-방침(부문별 계획)으로 구조화하고, 부문별 계획은 부문별 목표를 중심으로 실천계획 성격을 강화하는 방향으로 유도해야 할 것이다. 셋째, 수립지침은 계획간 연관성 강화를 위해서 부문 계획간 환류, 상호조정을 반드시 명시해야 할 것이다. 예를 들어, 지역복지현황 및 욕구조사의 결과를 어떻게 각 부문별 계획에 반영할 것인가에 대한 조정회의 규정, 지역복지현황 및 욕구조사 결과는 부문별계획서에 어떻게 반영되는가에 대한 서술방식 규정 등이 제시되어야 할 것이다. 넷째, 수립지침은 용어 및 문장사용에 대한 명확한 지침을 제시해야 할 것이다. 예를 들어 계획주장의 강도를 알 수 있는 문장 즉 완전한 서술형 문장방식을 권고해야 할 것이다. 다섯째, 수립지침은 계획의 강력한 증거기반 성격을 위하여 증거 기반 계획의 의미, 판단기준 등을 상세히 설명할 필요가 있다. 여섯째, 지역사회복지계획은 매년 사업평가를 통하여 계획내용의 수정이나 업데이트를 권고하고 있다. 그러므로 전문가들과 시민들이 계획의 수정이나 업데이트 과정에 참여할 수 있도록 지침 상에 이를 규정할 필요가 있다.

본 연구는 경주시 지역사회복지계획의 내용분석에 한정된 연구결과라는 한계를 갖는다. 그러나 각 지자체 지역사회복지계획은 동일 수립지침에 의해 구축받는 다는 것을 고려하면, 여타의 지역사회복지계획에도 경주시계획서상에 나타난 문제점들이 유사하게 나타날 것으로 생각한다. 추후에는 지역사회복지계획과 같은 공적복지계획뿐만 아니라 각 시설에서 작성되는 프로그램계획들의 논리구성의 타당성 강화를 위한 논의와 연구들도 지속적으로 이어져야 할 것이다.

참고문헌

- 경주시. 2010. 『제2기(2011-2014) 지역사회복지계획』. 세종인쇄사.
- 국립국어원. 2010. “교정교열의 원칙과 실제”. <http://www.korean.go.kr>.
- 김성룡. 2006. 『법적논증의 기초』. 경북대학교출판부.
- 김현진. 2006. “지역사회복지계획의 수립을 위한 정부의 평가기준에 관한 고찰”. 『한국지역사회복지학』 11 : 43-63.
- 류기형. 2004. “부산광역시 지역사회복지계획의 현황과 발전방안 연구”. 『한국지역사회복지계획학』 15: 47-75.
- 박용권. 2011. “지역사회복지계획의 수립과정 및 실천과제-제2기 경상북도 지역사회복지계획을 중심으로-”. 『한국복지행정학회 하계 학술대회 자료집』 45-75.
- 박태영. 2009. “지역사회복지계획에서의 주민참여방안”. 『한국지역사회복지학회 2009추계학술대회 자료집』 65-90.
- 법제처. 2012. “사회복지사업법.” <http://www.moleg.go.kr>.
- 보건복지가족부. 2009. 『제2기 지역사회복지계획 수립매뉴얼(시·군·구용)』
- 보건복지가족부·한국보건복지인력개발원. 2009. 『2009 지역사회복지계획수립실무과정』
- 송정부. 2006. “한국지역사회복지계획의 발전전략 연구”. 『한국지역사회복지학』 19: 77-96.
- 심재호. 2003. “지역단위 공공복지전달체계의 재편방안”. 『한국지역사회복지학』 13: 81-109.
- 오정근. 2009. “기초자치단체에서의 지역사회복지계획의 현황과 과제”. 『한국지역사회복지학회 2009 추계학술대회 자료집』 29-59.
- 이기배·나카이 노리히로·옥석문. 2008. “도시기본계획의 논리구성의 타당성에 관한 연구”. 『국토계획』 43(5) : 7-22.
- 이인재. 2006. “안산시 사회복지발전전략연구”. 『한국지역사회복지학』 20: 117-140.
- 이재완. 2006. “지역복지환경변화에 따른 지역사회복지계획수립의 과제”. 『한국지역사회복지학』 19: 97-116.
- 이재완. 2009. “지역복지계획의 평가실태와 과제”. 『한국지역사회복지학회 2009 추계학술대회 자료집』 91-114.
- 차의환. 2002. 『정책평가의 이론과 실제』. 서울: 한울아카데미.
- 노동厚生省. 2000. “社會福祉法(抄)”. <http://www.mhlw.go.jp>.
- 地域福祉研究會. 2002. 『地域福祉計劃お創る-地域福祉計劃の基本的考え方-』東京: 中央法規.
- Beer, F. A. 1993. “Validities: A Political Science Perspective.” *Social Epistemology* 7(1): 85-105.
- Curtler, H. M. 2004. *Ethical Argument: Critical Thinking in Ethics*. Oxford University Press.
- Goldman, A. H. 2005. “Reason Internalism.” *Philosophy and Phenomenological Research* LXXI(3):

505-532.

- GOPR. 2003. "State of California General Plan Guidelines." <http://www.opr.ca.gov>.
- GOPR. 2007. "The Planning And Zoning Law." <http://www.leginfo.ca.gov>. Inverclyde Council. 2009. "Inverclyde Joint Community Care Plan 2009-2012." <http://www.inverclyde.gov.uk>.
- Laverack, G. 2006. "Evaluating Community Capacity: Visual Representation and Interpretation." *Community Development Journal* 41(3): 266 - 276.
- Legislation. 2003. "Community Care(Delayed Discharges etc.) Act 2003." <http://www.legislation.gov.uk>.
- Millgram, E. 1995. "Was Hume A Humean?." *Hume Studies* XXI(1): 75-93.
- TSO. 2008. "Planning Policy Statement 12: Creating Strong Safe and Prosperous Communities through Local Spatial Planning." <http://www.tsoshop.co.uk>.
- W. K. Kellogg Foundation. 2004. "Logic Model Development Guide." <http://www.wkkf.org>.
- Walton, D. 1990. *Practical Reasoning: Goal-Driven, Knowledge-Based, Action-Guiding Argumentation*. Maryland: Savage.
- Yamasaki, Y. 2008. "A study on Method and Issue in Integrating the Policy and Programs in Community Work - Focusing on the Case of Chikushino City-." <http://www.lib.chikushi-u.ac.jp>.

A Study on the Quality and Logic Construction's Validity Improvement of Community Plan

- Focused on the Case of Gyeongju-si Community Plan -

Kang, Dae-Sun
(Uiduk University)

The paper aims to improve the quality and validity of community plan using the content analysis on gyeongju-si. To achieve it, the relevant literatures reviewed, and established the basic framework and three criteria of community plan, then adapted these criteria to the gyeongju-si community plan. Findings are like: Firstly, the measurement criteria of validity are clarified into three; vertical consistency on the whole plan's hierarchical structure, horizontal relevancy between the section plans, clearness of statement. Secondly, generally, gyeongju si plan didn't satisfy the criteria of validity. Based on these results, it specifically offers a impoverishment strategy including the guidelines' upgrading.

Key words: Community Plan, Logic Construction, Validity

[논문 접수일 : 12. 04. 25, 심사일 : 12. 05. 07, 게재 확정일 : 12. 07. 02]