

지역사회 복지의제의 정치 담론화

과제에 관한 연구*

- 경상북도를 중심으로 -

채현탁** · 조영진***

[요약]

본 연구는 지방자치단체 단위에서 제기된 복지의제와 이것이 정치 담론화되는 과정을 확인하고 이러한 내용과 과정에서 제기되는 문제와 해결과제는 무엇인지를 검토하기 위한 것이다. 이를 위해 경상북도의 민선 6기 도지사의 공약, 제3기 지역사회보장계획의 수립, 민선 6기(제10대 경상북도의회)의 사회보장 관련 조례의 제·개정 과정을 중심으로 복지의제의 내용과 정치 담론화 과정을 분석해 보았다.

분석 결과, 경상북도지사가 공약한 복지의제는 행정 지자체 내부에서 제안한 기존 사업을 확대하는 방향으로 기획되었고, 지자체, 지방의회, 사회복지현장관계자, 주역주민 간에 정치 담론화가 매우 형식적이고 제한적으로 이루어진 특징을 확인할 수 있었다. 그리고 경상북도의 제3기 지역사회보장계획에서 제시된 복지의제로서 세부사업은 정부나 지자체의 기존 사업을 유지하거나 확대한 수준에 있으며, 지자체와 지역주민이 배제된 정치 담론화 과정이 이루어진 특징을 발견할 수 있었다. 또한 경상북도의회의 복지의제로서 사회보장관련 조례는 전통적인 사회복지영역인 돌봄 영역의 관심도가 상대적으로 낮고 조례가 제·개정되는 과정에서의 정치 담론화는 조례 발의자의 발의 원안이 조례화 되는 특징을 확인할 수 있었다.

* 본 연구는 2018년 한국지역사회복지학회 춘계학술대회에서 주제 발표한 내용을 수정·보완한 것임.

** 대구사이버대학교 사회복지학과 교수(제1저자)

*** 경상북도의회 입법지원 1팀장(교신저자)

이를 통해 제기된 문제를 해결하기 위해서 ①지역사회 정치 주체들의 복지의제에 대한 중요성 인식과 개발 역량 강화, ②지역사회 복지의제의 정치 담론화를 지원하는 행정시스템 마련, ③지역사회 복지의제의 정치 담론화 과정에서 주민참여의 활성화, ④지역사회 복지의제에 대한 입법지원 체계의 강화 등을 과제로 제안하였다.

주제어 : 복지의제, 정치 담론화, 지방자치단체, 지방의회, 지역사회복지

I. 서론

2018년 6월 13일에 실시된 지방선거는 광역단체장과 광역위원, 기초단체장과 기초위원, 교육감이라는 지역대표를 선출하는 일이어서 지역사회복지현장과 학회의 관심과 참여가 여느 선거보다 높았다. 지역사회 복지의제의 주체가 지역주민인 정책대상자와 주도집단인 정책제공자로 나누어진다고 볼 때(Howlett & Ramesh, 2003: 140), 이번 지방선거는 정책제공자를 선출하는 일이어서 매우 중요하였다. 결국 이 일은 정책대상자인 지역주민의 삶과 직결되는 부분으로 지역사회의 복지문제 해결과 직접적으로 연결되어 있다. 지역사회복지현장에서는 지역사회활동을 수행해 온 종사자가 직접 후보자로 나서거나 지역사회복지를 강조하는 후보자 캠프에서 자원봉사로 활동하며 복지와 관련한 현장이슈를 전달하기도 하였다. 또한 사회복지 유권자연맹을 결성하여 복지 관련 공약집¹⁾을 발간하여 지방선거에 지역사회복지와 관련한 이슈를 반영하는 노력도 이루어졌다.

이러한 활동은 과거 6번의 지방선거를 거치면서 높아진 지역사회복지현장의 선거 중요성 인식과 자각의 결과라고도 볼 수 있으나 가장 직접적인 원인은 2010년을 기점으로 지방 정치에 복지의제가 전면에 부상하게 된 계기가 있었기 때문이기도 하다(고원, 2012). 이것은 2009년 경기도교육청에서 제시한 초등학교 5~6학년의 무상급식을 둘러싼 논쟁이 불붙게 되면서부터였다. 당시 보수진영이 장악한 경기도의회는 이 일을 좌파 포퓰리즘으로 몰아 붙였지만, 여론은 폭발적 관심을 보이며 경기도교육청안을 지지했고 오히려 보수진영이 공지에 물리는 현상이 벌어졌다. 이를 계기로 진보진영에서는 복지이슈를 적극적으로 발전시켜 정치적 열세를 극복하는 발판으로 삼았고, 급기야 보수정치세력까지도 이를 자신의 의제로 수용함으로써 복지의제는 정치의 전면에 부상하게 되었다. 이후 2011년 8월에 실시된 무상급식 지원범위에 관한 서울시 주민투표도 서울시장을 사퇴시키는 사건을 만들기도 하였다. 또한 2016년의 경기도 성남시의 청년배당, 서울시의 청년수당 논란도 우리나라에서 복지의제가 핵심적 정치 담론으로 등장하게 된 중요한 사건이었다.

1) 최근 대구지역에서는 대구사회복지협의회와 사회복지시설·기관의 33개 직능단체가 참가하는 대구사회복지유권자연맹 명의로 '613지방선거 대구광역시 사회복지분야 공약요청서'를 발간하여 핵심공약 3개, 분야별 공약 75개, 구군별 공약 110개를 제안한 바 있다.

2017년 진보정권의 출범은 복지의제를 중심으로 중앙정부의 거시적 정치프레임이 변화²⁾하고 현상을 있어 여실히 보여주고 있다. 이러한 현상은 향후 복지의제의 정치 담론화에 주목해야 하는 이유가 되고 있다. 기존에 지역 간 권력 배분, 민주-독재, 개혁-수구, 자본-노동 같은 이슈들과 달리 급식, 등록금, 의료, 보육, 일자리 등의 일상생활 속 복지이슈들로 정치 담론화가 급속히 진행되고 있고, 이러한 복지이슈가 중앙에서 지방으로 확대되는 현상까지 급속히 나타나고 있다. 더욱이 진보정권 출범 이후 치루어진 지방선거에서 이러한 현상은 지역사회 단위에서 복지의제의 정치 담론화 중요성을 여실히 보여주었다.

지금까지 복지의제는 지자체 단체장이나 지방의원 선거 과정에서 공약으로 소개되거나 지역주민의 특별한 사건(예를 들어 저소득층 자살이나 고독사 등)이 언론의 주목을 받으면서 이슈화되는 형태였다. 하지만 최근에는 지자체의 지역사회보장계획이 자체적으로 수립되는 일이 확대되면서 지역단위 복지의제를 발굴하는 노력이 강조되고 있다. 그리고 지역사회보장협의체의 활동이 진행되면서 기초 지자체 단위의 복지의제 발굴 노력 뿐만 아니라 읍면동 단위에서의 복지의제 발굴도 중요해 지고 있다. 이 과정에서 복지의제의 정치 담론화가 활발한 지역은 단체장의 선거 공약과 지역사회보장계획의 지역사업 추진율도 높으며 복지 관련 조례 입법 과정도 활발하게 진행될 수 밖에 없다. 이로 인해 지자체별로 사회복지의 불평등 이슈가 급속히 확산될 소지마저 높은 상황이다.

이처럼 복지의제의 정치 담론화 현상이 활발하게 진행되고 있는 현 시점에서, 본 연구는 중앙정부와는 달리 지방자치단체 단위에서 제기된 복지의제와 이것이 정치 담론화되는 과정은 어떠한지, 이러한 내용과 과정에서 제기되는 문제는 무엇인지에 관한 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 연구질문으로 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체에서 복지의제의 구체적인 내용과 이것에서 나타난 문제는 무엇인가?

둘째, 지방자치단체에서 복지의제의 정치 담론화 과정은 어떻게 진행되며 여기서 제기된 문제는 무엇인가?

셋째, 지역사회복지의 개선·발전을 위한 지방자치단체의 복지의제 정치 담론화 과정은 무엇인가?

2) 2018년 문재인정부의 예산안을 살펴보면 전체 예산 429조원 가운데 보건, 복지, 고용예산 146조원으로 34%를 차지하고 있다(국회예산정책처, 2017).

II. 이론적 배경

1. 지역사회 복지의제 정치 담론화의 개념과 중요성

한 국가 내에서 정책의제가 결정되는 과정은 광범위한 사회적, 정치적 과정을 거치게 되는데, 이런 복잡하고 예측 불가능한 과정을 설명하기 위해 Kingdon은 자신의 이론에서 정책결정에 있어 의제설정을 둘러싼 세가지 흐름을 설정하였다. ①객관적 상황에 대한 문제 흐름, ②그 문제에 대한 해결책의 가용성을 논하는 정책 흐름, ③정치적 사건 및 변동, 국가적 분위기, 사회적 압력 등을 논하는 정치적 흐름이 그것이다. 그의 이론에 따르면 특정정책을 둘러싸고 세 가지 흐름이 각기 진행되다가 어떠한 계기로 인해 세 흐름이 동시에 일어날 때, '정책의 창'이 열려 성공적인 정책변화가 이루어질 가능성이 높으며, 설령 정치적 대응이 해당문제를 해결하는 것이 아닐지라도, 어떤 결과를 만들어 낼 가능성이 커진다고 설명한다(허종호 등, 2014 재인용). 우리사회에 복지의제가 정치 담론의 장(場)으로 분출된 원인은 주로 사회양극화와 민생불안 심화라는 사회경제적 환경의 변화로 설명된다. 하지만 시민사회운동조직의 형성과 활동, 정당체계의 역동성과 가변성 증대, 정치균열의 재편 등도 중요한 원인으로 제시되고 있다(고원, 2012).

복지의제가 우리나라의 지배적 정치 담론으로 등장하면서 지자체 단위에서도 복지의제와 관련한 다양한 갈등지점이 나타나고 있다. 2015년부터 시작된 경상남도의 무상급식 논란, 성남시의 3대 무상복지(무상교복, 무상공공산후조리원, 청년배당), 대구광역시 무상급식, 경상북도의 누리과정 예산부담 등이 그 사례이다. 이러한 사회적 이슈는 정치적 논점으로 부각 된 문제나 요구를 말한다. 정부에서 이러한 사회문제의 이슈가 성공적으로 투입되면 그것은 정책담당자들의 관심을 받으면서 그 해결방법들이 논의되는데 이때 정책담당자들의 논의가 이루어지는 이슈가 된 정책문제를 정책의제라 한다(남기민, 2007). 이를 통해 볼 때, 본 연구주제인 지역사회 복지의제는 지역단위에서 복지와 관련한 정책의제로 개념 정의할 수 있다. 여기서 지역사회는 정책의제의 해결과정의 실제 주체를 상징하는 것이 합리적이라고 볼 때, 광역 혹은 기초지자체로 보는 것이 적절할 것이다. 이 의제는 공중의제와 정부의제 두 가지로 나누어진다. 공중의제는 거시적 시각에서 다루어지는 의제이며, 이러한 거시차원의 공중의제 틀 속

에서 미시차원의 정부의제가 만들어진다. 정부의제는 정부가 공식적인 의사결정에서 문제해결을 위해 고려하기로 명백히 밝힌 문제이다(문혜정, 2013). 정부의제는 문제해결을 심각하게 고려한다는 점에서 정부가 불만세력을 무마하기 위해 겉으로만 관심을 가지는 위장의제와는 다르다. 그러나 실제 현장에서 정부의제와 위장의제를 구분하는 것은 쉽지 않다. 위장의제에서도 정부의 책임자들이 표면적으로는 진실로 해결하려는 의도가 있는 것처럼 보이려고 노력하기 때문이다.

의제의 정치 담론화는 정치를 공공정책의 달성을 둘러싸고 발생하는 공공적 의사결정(이극찬, 2015:126)이라는 관점에서, 정부의제로 채택되어가는 과정이나 이후 사업화되거나 법제화되는 과정에서의 다양한 이해관계자들(행정부, 의회, 지역주민 등)과의 의사소통, 조정, 협의, 합의 등의 정치적 논의 과정이라고 할 수 있다. 이러한 논의 과정을 통해 의제는 정부와 이해관계자를 포함한 대중의 관심과 이해를 촉구하게 되고 사회적 합의에 이르는 모습을 보이게 되기도 한다.

이러한 지역사회 복지의제가 정치 담론화되는 것이 중요한 이유는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 복지의제의 정치 담론화 과정을 통해 최상의 정책대안을 만들어 갈 수 있다. 현실적으로 정책 결정이 전혀 새로운 정책대안을 기초로 하여 이루어지기보다는, 정치 담론화 과정에서 제시된 여러 가지 대안들을 구체화 하거나 또는 부분적으로 수정·보완하는 수준에서 결정되기 때문에 이 과정은 중요하다. 특히 특정한 사회문제들은 정치 담론화 과정에서 의도적으로 은닉되거나 관련 이해관계자들 간의 역학 관계 속에서 사장될 수도 있다. 따라서 복지의제의 활발한 정치 담론화 과정 가운데서 매우 중요한 문제들이 부각되고 최상의 정책 대안으로 다듬어질 수 있게 된다.

둘째, 복지의제의 정치 담론화 과정을 통해 정책제공자와 정책대상자 간의 활발한 소통이 가능하며, 채택된 정책 집행 과정에서 대상자의 협력을 견인할 수 있다. 정치 담론화 과정에서 자신의 문제를 정책의제로 등장시키는데 성공하거나 또는 실패한 지역주민을 포함한 다양한 이해관계자들은 그 이후에 정책결정·집행·평가과정에 직·간접적으로 개입할 여지가 높다. 따라서 복지의제에 정치 담론화는 정책과제의 성격과 내용, 관심과 참여에도 영향을 미칠 수 있어 중요하며 주민 참여를 통한 정책 성과를 만들기에 용이하다.

셋째, 복지의제의 정치 담론화 과정을 거치면서 다양한 정책제공자 즉, 지자체, 지방

의회, 공공기관, 민간서비스기관 등과의 지역사회복지 거버넌스 구축이 가능하다. 활발한 정치 담론화는 정책대상자 중심의 정책제공자간 협의, 합의, 그리고 협력을 도모하게 한다. 이 일은 정책대상자 중심의 정책 집행을 가능하게 하는 기초적인 활동이어서 매우 중요하다. 또한 지자체 차원에서 이루어지는 지역사업 경우 다양한 정책제공자의 공공, 민관협력이 필수적으로 요구되므로 이를 위한 지역사회복지 거버넌스 구축을 가능하게 한다.

2. 복지의제의 정치 담론화 관련 이론과 지역사회복지현장

의제 설정은 기본적으로 정치적인 과정이다(허종호 외, 2014). 복지의제의 정치 담론화 과정은 정책의제설정 모형의 이해가 필요하다. 이와 관련하여 지금까지 가장 잘 알려져 있고 활용도가 높은 것은 1976년 Cobb과 Elder가 제시한 세 가지 모형이다. 구체적인 내용은 다음과 같다(박정호, 2007 재인용).

첫째, 외부 주도(outside-initiative) 모형이다. 이것은 정부 바깥에 있는 관련 개인이나 집단들이 자신들에게 피해를 주는 사회문제를 정부가 해결해 줄 것을 요구하여 어떤 계기에 의해서 이를 사회 쟁점화하고 공중의 의제로 전환시켜 결국 정책의제로 채택하도록 한다. 이때 이 이슈는 대중매체를 통하여 대중에게 확산된다. 이 모형은 대중의 참여와 대중의 정당화 과정을 주요 내용으로 한다. 선진국의 정책형성과정에서 쉽게 적용될 수 있으며, 대부분의 사회복지정책의 형성 모형들이 공감하고 있는 것이기도 하다. 그러나 일반 대중이 특정 문제에 대해 관심이나 지식이 부족하거나, 민주주의가 발달하지 못한 사회에서는 이러한 정책의제 형성모형이 적용되지 않을 수 있다.

둘째, 동원(mobilization)모형이다. 이것은 정부가 스스로 문제를 이슈화한다. 이슈가 정부에 의해 시작됨으로써 자동적으로 정책의제가 되고 이후 성공적인 정책집행을 위해 대중에 대한 인지 확산과 대중의 정당화가 시도된다. 하나의 새로운 정책 혹은 프로그램이 정부에 의해 공표되며, 동시에 자동적으로 정책의제가 된다. 이 경우에 대중은 이슈에 대한 깊은 관심이나 지식이 없는 것이 보통이므로 주도권은 정부에게 있다. 새로운 정책이 공표될 때에 세부적인 사항까지 언급되는 일은 거의 없으나, 이후 정부 주도로 대중의 기대, 협조 또는 지지, 인적자원, 인식과 행동의 변화 등에 따라서 구체적인 내용을 정하기 시작한다. 또한 공표된 정책과 관련하여 사회집단들에게 그 정책

의 유용성을 주지시키면서 정책의 성공적 집행을 도모한다. 이러한 확산단계에서 상징과 대중매체가 흔히 이용된다.

셋째, 내부접근(inside-access) 모형이다. 이것은 이슈가 정부 내부에서 제기되어 정부의 정책의제로 성립된다. 이 경우에 정책의제는 대중의 인지와 정당화 과정을 거치지 않고 바로 집행되는 경우를 나타낸다. 이 모형은 정부가 의도적으로 사회집단들이 정책형성과정에 접근하지 못하도록 봉쇄하는 경우에 적용된다. 정부 주도에 의해 정책안이 제기되고 아울러 일반적인 정책안이 구체적인 정책안으로 전환된다. 이 모형에서는 의제를 대중에게 확산시키는 이른바 확산단계가 없다.

Howlett과 Ramesh(2003)은 이 세가지 모형이 정부의 적극적인 역할과 대중들의 참여도가 높은 사안의 경우가 반영되어 있지 않다고 비판하며 앞의 세가지 모형에 공고화 모형을 추가하고 있다. 그들이 제시한 공고화(consolidation) 모형은 이미 대중적인 지지도가 강한 공중문제의 해결과정을 정부가 주도하는 것을 의미한다. 이 경우 이슈는 촉발되는 것도 아니고 공중의 지지도에 의해 동원되는 것도 아니다. 이것은 정부가 기존의 지원과 정책결정으로 이미 많이 세력화 된 것의 성공 가능성을 굳히는 것이다.

이처럼 복지의제의 정치 담론화 관련 이론을 통해 본 의제설정 형태와 경로는 다양하고 복잡하다. 따라서 지자체 단위에서 이러한 모형이 어떤 모습으로 나타나고 있는지는 복지의제의 발생 현장을 명료하게 고정하여 그 과정을 구체적으로 검토하려는 노력이 요구된다. 이를 정책제공자 관점에서 복지의제 발생에 따른 정치 담론화 현장을 살펴보면 다음의 세가지 현장을 상정해 볼 수 있다.

첫째, 지자체단체장의 선거 공약이 만들어지고 추진되는 현상이다. 지자체단체장에 의해 제기된 복지의제로서 선거 공약은 지역사회 내 다양한 주체들과의 정치 담론화 과정을 통해 정책과제가 된다.

둘째, 지자체에 의해서 추진되는 지역사회보장계획 수립 및 실천 현상이다. 지역사회보장계획 수립 시 기획되는 다양한 세부사업은 복지의제로서 기능하며 이것을 적절하게 수립하기 위한 정치 담론화 과정이 요구된다.

셋째, 지방의회의 조례 제·개정 현상이다. 지방의회는 입법활동이라는 직접적인 정치활동을 수행하고 있다. 특히 조례 발의는 복지의제로서 인식되며 정치 담론화 과정이 실제화 되는 장소여서 중요하다.

Ⅲ. 연구방법

사회문제로부터 복지의제가 도출된다고 볼 때, 복지의제의 정치 담론화가 가장 시급히 요청되는 지역은 결국 사회문제 발생 가능성이 높은 지역이라 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 사회문제의 발생 가능성을 확인해 볼 수 있는 사회지표로 지방소멸위험지수(이상호, 2016)를 상정하여 이를 기준으로 연구대상지역을 선정하였다. 지방소멸은 고용 불안정과 양육부담, 결혼 및 자녀관 변화 등으로 출산율이 하락하는 데서 시작된다. 젊은층은 더 나은 교육 여건과 일자리를 위해 대도시 또는 수도권으로 옮겨가는 현상이 반복되면서 인구 감소를 부추긴다. 농어촌지역 정비와 출산율 제고, 일자리 창출, 귀농귀촌정책 점진 등은 물론 멀리는 분권 및 지역균형발전 정책에 이르기까지 종합적인 접근이 요청된다(대전일보, 2018년 4월30일자). 이에 따라 우리나라 전역에서 지방소멸위험지수가 가장 높은 기초지자체를 가장 많이 포함하고 있는 경상북도를 연구대상지역으로 한정하여 이 지역을 중심으로 복지의제의 정치 담론화 관련 내용을 분석하였다.

이 지역에 대한 구체적인 연구대상은 앞에서의 논의를 바탕으로 지자체 단위에서 복지의제가 발생되는 현장인 선거공약, 지역사회보장계획, 지방의회의 조례 제·개정 내용과 과정을 중심으로 한정하였다. 이에 따라 본 연구는 경상북도의 민선6기 도지사의 공약, 제3기 지역사회보장계획의 수립, 민선 6기(제10대 경상북도의회)의 사회보장 관련 조례의 제정과 개정 과정을 중심으로 복지의제의 내용과 정치 담론화 과정을 분석해 봄으로써 문제점을 확인해 보고자 한다.

이를 위해 김이배(2014), 이태수·홍영준(2016)의 연구방법을 기본으로 설정하였다. 이것은 문헌연구를 기본으로 하되 관계자들의 의견을 수렴하여 부족한 정보를 보충하는 형식으로 본 연구는 이를 따랐다. 또한 특정한 주제는 성격상 많은 정보 및 공식 자료가 존재하지 않음을 고려하여 지자체의 공식적인 자료와 더불어 공개 가능한 회의록 등 비공식적 자료도 분석에 포함하였다.

IV. 지역사회 복지혜의 내용과 정치 담론화 과정 분석

1. 지방자치단체장 공약

1) 복지혜의 내용

지자체 단체장은 지방선거의 후보자 시기에 공약한 다양한 정책혜를 당선 이후 정치 담론화 과정을 거쳐 실천계획으로 수립하게 된다. 경상북도지사의 경우 민선 4기, 5기를 거쳤고 2014년 7월부터 2018년 6월까지 민선 6기의 지방선거를 준비하는 과정에서 다양한 공약을 제시하였다. 이때 경상북도는 도청 이전이라는 큰 물리적 행정인프라 구축사업을 목전에 두고 있었고 국내외의 급변하는 사회환경 속에서 지역 발전과 도민의 삶의 질을 향상시켜야 하는 과제를 안고 있었다. 이에 따라 당시 도지사 후보자는 투자유치 3조·좋은 일자리 10만개, 더 안전하고 도민이 감동하는 행정, 골고루 잘사는 경북, FTA대응·3촌(村)희망시대, 한국정신의 창(窓)·문화융성의 새로운 길, 노인·여성·장애인이 행복한 경북, 도내 1시간 30분·전국 2시간대 교통망 구축과 같은 7대 분야에서 22개 시책 98개 단위사업을 공약하였고 재정을 64조3,846억원으로 계획하였다(www.gb.go.kr 민선 6기 공약실천계획 현황자료).

이 가운데 복지분야 공약은‘섬기고 돌보고...노인, 여성, 장애인이 행복한 경북’을 슬로건으로 하였다. 공동체 회복을 위한 세대교류의 장 확대, 도민이 행복한 환경 조성 등을 통하여 고령화와 사회적 약자에 대한 경북형 복지모델 시행으로 건강 100세 시대를 만드는 것을 제안하였다. 민선6기 경상북도지사 공약실천계획(www.gb.go.kr)에 제시된 세부적인 복지분야 공약은 11개 사업 5,931억원으로 편성되었다. 구체적인 내용은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 민선 6기 경상북도지사의 복지분야 공약

연번	복지의제(단위사업)	사업비(억원)	사업 성격
1	효 복지 3대 약속	524	기존사업확대(국,도,시군비)
2	'할매·할배의 날' 제정	130	신규공약사업(도비)
3	사각지대 없는 복지시스템 구축	363	기존사업확대(국,도비)
4	'경북여성가족플라자' 건립	290	기존사업추진(도비)
5	'여성 및 장애인인권지킴이' 도입	4	기존사업확대(도비)
6	장애인 복지·생활 안정	104	기존사업확대(도,시군비)
7	장애인 보조기구 지원 확대	13	기존사업확대(국,도,시군비)
8	다문화가족 SOS 긴급지원팀 운영	3	기존사업확대(도비)
9	어린선비(경북혼) 교실운영	5	신규공약사업(도,시군비)
10	아이돌봄 서비스 확대	806	기존사업확대(국,도,시군비)
11	친환경 농산물 학교 급식 확대 운영	3,689	기존사업확대(도,시군비)
계	11개 사업	5,931	

민선 6기 경상북도지사 공약사업은 총 64조3,846억원 가운데 미래창조벨트 및 SOC 관련 사업 예산이 전체의 88.1%에 달하는 반면, 복지분야 사업은 11개 사업에 5,931억원으로 0.9%으로 매우 미미한 수준에 있다. 또한 이 사업들의 개시 일자를 확인하기 위해 경상북도의 세입·세출예산서를 대조해 본 결과, 기존 정부사업을 확대하여 제시한 것이 9건이며 자체 신규 공약사업은 2건에 지나지 않았다. 앞에서 살펴본 복지분야의 거창한 비전 제시에 비해 공약한 복지의제는 매우 제한적임을 알 수 있다.

복지분야의 사업 내용을 보다 상세히 살펴보기 위해 경상북도 홈페이지(www.gb.go.kr)를 통해 공개된 공약내용(E-book)을 검토해 본 결과, 지역사회문제에 대한 전반적인 진단 없이 사업 내용만을 명기하고 있어 복지의제 제안에 따른 합리성과 객관성을 의심하게 하였다. 사실 공약한 복지의제를 자치단체장이 선출되고 약 1개월, 취임 이후 3~6개월 정도의 기간에 정책과제로 완성하다 보니 지역사회에 문제를 진단하고 대안방안을 모색할 시간적 여유가 부족한 것이 현실이다. 하지만 공약한 복지의제는 단체장이 의지를 가지고 실천할 가능성이 매우 높은 정책과제여서 합리성과 객관성을 담보하려는 노력이 무엇보다 중요하다. 이러한 점에서 지역사회문제 및

현황에 대한 객관적인 자료 제시가 요구된다.

공약으로서의 복지이제가 객관적인 지역사회문제에 대한 진단 없이 지자체 내 실·국·과 등의 공무원이 제기하는 의제(기존 정부정책 반영 및 확산 등)를 중심으로 제기되고 있음은 다음의 자료분석을 통해서도 확인할 수 있었다.

공약 사업의 개시 시점 및 구체적인 변화 내용을 경상북도 세입·세출서(2006~2018년)를 중심으로 분석해 본 결과, 효복지 3대 약속의 세부내용 중 치매극복 프로젝트, 공동홈 운영, 행복경로당 사업은 2014년 예산(2013년 12월 편성)에 치매검사항동 및 치매쉼터 지원, 치매광역센터 운영, 공동거주의 집, 경로당활성화 및 물품 지원 사업 등으로 편성되어 있었다. 사각지대 없는 복지시스템 구축 사업인 찾아가는 행복병원·닥터헬기·이동산부인과 운영 사업은 찾아가는 행복병원이 2012년, 닥터헬기가 2013년, 이동산부인과가 2009년부터 시행하던 사업이었다. 그리고 여성 및 장애인 인권지킴이 사업은 기존 여성 폭력지원센터(해바라기센터)를 1개소 추가 설치하고, 장애인단체 지원을 통한 인권지킴이 활동을 장애인거주시설로 확대하는 수준으로 공약에 포함되었으며, 장애인복지·생활안정사업의 기존 활동보조서비스는 지원시간을 월20~30시간에서 월 30~47시간으로 확대한 것이었다. 또한 경북여성가족플라자 건립사업도 2013년 공유재산 관리계획에 반영된 사업을 예산을 확보하여 시행하는 것이고, 장애인 보조기구 지원 확대 사업은 2013년부터 단체 지원을 통하여 시행하던 사업이었다. 한편, 다문화가족 SOS 긴급지원팀 운영사업과 아이돌봄 서비스 확대 사업은 2014년 본 예산에 편성되어 있었고, 친환경농산물 학교급식 확대 운영사업도 2006년부터 시행하던 사업을 확대 시행한 것으로 나타났다. 이러한 사업의 이행율은 2017년 12월말 기준으로 96.2%에 달하고 있으며, 11개 공약 사업 가운데 이미 10개 단위사업은 완료되었으며, 1개(경상북도 여성가족플라자 건립)사업만 현재 건립시행 중인 것으로 나타났다(www.gb.go.kr 민선6기 공약실천계획 현황자료).

이를 통해 볼 때, 공약에 필요한 의제를 도출하는 지자체의 입장에서는 국가정책이나 그동안 추진해 오던 사업을 확대할 경우 예산확보가 용이하여 실·과별 또는 공무원 개인별 업무 추진이 쉬운 반면, 새로운 사업이거나 추진과정에서 다양한 주체들이 참여하게 되는 의제는 추진상의 어려움에 직면하게 되고 업무평가에서도 불이익을 당할 수도 있어 신규사업을 꺼리는 요인이 되고 있는 것으로 판단된다. 결국 경상북도지사가 공약한 복지이제는 행정 지자체 내부에서 제안한 기존 사업을 확대하는 방향으로 기획된 특징을 발견할 수 있었다. 이 과정에서 지방선거가 새로운 출발점임에도 3선이

라는 경상북도의 특수성으로 인해 기존사업을 재점검하거나 지역사회문제를 진단하고 새로운 복지의제를 제시하려는 노력은 매우 미약했다고 평가해 볼 수 있다.

2) 복지의제의 정치 담론화 과정

자치단체장의 선거공약인 복지의제가 실행계획으로 수립되는 일은 당선 이후부터 시작된다. 새로운 단체장의 경우³⁾ 인수위원회를 구성하여 분야별 전문가 참여를 통한 선거과정에서 공약을 했거나 이슈화 되었던 내용을 중심으로 최종적으로 공약으로 확정을 한다. 일반적으로 단체장 취임 이후 3개월 전후에 걸쳐 공약이나 이슈화 되었던 내용을 중심으로 자치단체별 실·국·과 등의 검토와 관련 분야 전문가 의견을 반영하여 공약을 확정하게 된다. 이 과정에서 주민들의 의견수렴절차(인터넷 공고 등)를 거쳐 최종적으로 공약을 확정하고 홈페이지에 공개하는 과정을 거치게 된다.

경상북도는 3선 도지사의 당선으로 인수위원회 개념보다는 기존 정책을 발전시키기 위하여 63명의 위원으로 새출발위원회를 구성하였다. 여기에는 새경북창조 분과(17명), 공약실천분과(16명), 공공개혁분과(13명), 화합상생분과(16명)의 4개 분과가 포함되었고 분과별 전문가, 23개 시·군 지역대표, 여성·장애인·청년·다문화·노동계 등 직능단체 대표, 관련분야 업체대표 등으로 위원이 위촉되었다(www.gb.go.kr 민선6기 공약실천 계획 현황자료).

새출발위원회에서는 민선 6기 공약을 다듬고 여론수렴 절차를 거쳐 확정하고, 선정된 공약을 분야별 전문가와 단체 대표로 구성된 23명의 공약이행평가위원회에서 확정하는 과정을 거쳤다. 관련된 세부적인 과정을 보면, 위원회는 도지사 공약사항 실천계획서를 2014년 6월 9일 작성하고, 공약사항실천계획서작성 실과관계자회의 4회, 공약실천분과회의를 2회 개최하여 공약사항 반영 여부, 공약내용의 적정성, 이행가능성 검토 등을 검토하였고 공약사항 실천계획 보고·조정회의를 1회 개최하여 공약 초안을 완성하였다.

새출발위원회는 도지사의 공약(복지의제)을 다양한 이해관계자들과의 담론화의 장(場)으로 기능하기 위해 마련된 것으로 생각해 볼 수 있다. 하지만 위원 63명중 복지

3) 연임되는 단체장의 경우 인수위원회가 없거나 유사한 성격의 위원회를 구성하여 공약을 확정하기도 한다.

관련 위원은 6명(여성협의회회장, 자원봉사센터 이사 2명, 사회복지사협회장, 어린이집 연합회 이사, 지체장애인협회장)만이 참여(경상북도, 2014b)하고 있어 사회복지현장에서의 참여가 미흡했던 상황을 확인할 수 있었다. 이러한 상황에서 불과 7회 정도의 회의로 이해관계자들의 다양한 의견을 반영하거나 지역주민의 대변자로서 복지관련 위원의 역할을 기대하기에는 한계가 있을 밖에 없을 것이다. 결국 공무원들이 제시하는 의제를 추진하거나 일부 수정하는 정도에서 공약에 의한 담론화가 이루어졌다고 판단해 볼 수 있다.

이후 위원회는 경상북도 홈페이지를 통하여 도민의견을 2주간 수렴(2014년 9월 30일 ~10월 13일 2주간)을 하고 35건의 의견을 접수하여 반영 28건, 별도추진 6건, 원안추진 1건을 진행하였다. 공약이외의 별도 의견도 12건이 접수되었고 이 가운데 6건은 공약에 반영되었으며 나머지 6건은 별도로 검토되었다(www.gb.go.kr 민선6기 공약실천계획 현황자료). 여기서 정책대상자인 지역주민과의 소통으로서 담론화 방법이 홈페이지라는 단일 매체를 통해 2주간의 짧은 기간에 이루어진 점은 지역주민과의 담론화 과정이 매우 형식적으로 이루어지고 있음을 보여준다. 총 공약 98개 사업 64조 3,846억원의 예산이 소요되는 공약임에도 도민의 의견이 35건 수준에 그쳤다는 것은 주민의 의견제시가 매우 제한적임을 여실히 보여주고 있다.

이상의 과정을 바탕으로 최종적인 도지사 공약사항 실천계획안은 2014년 11월 24일 마련되었으며, 이후 23명으로 구성된 민선6기 공약이행평가위원회를 1회 개최하여 이를 7대 분야, 22개 시책, 100개 단위사업으로 2014년 12월 24일 최종확정하여 도민에게 공개되었다(www.gb.go.kr 민선6기 공약실천계획 현황자료). 이 과정에서 공약된 의제인 경상북도의 할매·할배의 날 제정과 관련한 추진과정을 보면, 이것이 경상북도의 고령화율(17.3%, 2014년말 기준)과 농촌지역이 많은 특성을 감안하여 후세대에게 효행의 가치를 심어주고 가족관계를 강화하거나 회복할 목적으로 기획되었다. 하지만 이미 노인복지법에서 노인의 날을 규정하고 있고 행사성 사업을 상당수 포함하고 있는 관계로 낭비적인 요소가 많아 실효성 문제가 제기되어 의회의 반대에 직면하였음에도 불구하고 도지사의 강한 추진의지에 따라 조례가 제정되어 각종 사업을 시행하게 되었다(경상북도의회, 2014). 이 일은 의회와의 소통 시간도 상당히 부족했음을 보여주고 있다.

이를 통해 볼 때, 경상북도의 지방선거 공약인 복지의제는 정치 주체인 지역 내 지자체, 지방의회, 사회복지현장관계자, 지역주민 간에 담론화 과정이 매우 형식적이고

제한적으로 이루어졌음을 확인할 수 있다. 이것은 앞 장의 이론적 검토해서 제시된 Cobb와 Elder의 동원모형으로 설명될 수 있다. 지자체 내부에서 이슈를 제기하고 정책 의제화(공약)하여 지역주민, 즉 대중에 대한 인지 확산이 시도되었다. 하지만 대중의 정당화에 대한 활동이 매우 형식적, 제한적으로 이루어진 부분은 현실적으로는 내부접근 모형으로서의 해석 가능성에 대한 여지도 남겨두고 있다.

2. 지역사회보장계획

1) 복지의제의 내용

지자체단체장의 공약 외에 지자체 단위에서 복지의제가 정치 담론화 되는 곳은 개별 법률 및 조례에 따른 계획 수립 현장이다. 경상북도에서는 개별 법률 및 조례에 따라 45개 이상의 중·장기 계획을 수립하고 있다⁴⁾. 이 가운데 가장 대표적인 것이 사회보장기본법 제19조(사회보장에 관한 지역계획의 수립·시행 등), 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제35조(지역사회보장에 관한 계획의 수립)에 따라 수립하는 지역사회보장계획⁵⁾이다. 경상북도의 지역사회보장계획은 2018년 현재 제4기 계획(2019~2022)을 수립 중에 있다.

경상북도의 제3기 계획은 지역주민의 욕구와 정책환경·여건 전망에 기초한 지역의 미래지향적 전략과제를 중심으로 23개 시·군의 제3기 지역사회복지계획 추진을 지원하고, 민선6기 경상북도지사의 사회복지분야 공약의 내용을 실현하기 위한 성격을 가지고 있다(경상북도, 2014a). 이에 따라 계획의 내용은 ‘사람 중심, 함께 만드는 복지경북’을 비전으로 제시하고, 4개의 전략목표⁶⁾와 핵심과제 9개⁷⁾로 구분되어 수립되었다. 이것에

4) 중·장기 계획 중 사회보장과 관련된 계획은 지역사회보장계획, 지역의료보건계획, 지역응급의료시행계획, 주거종합계획, 장애인 정책 종합계획, 발달장애인 지원계획, 장애인가족지원 계획, 장애인 차별금지 및 인권보장 기본계획 등과 중앙정부의 계획에 따라 양성평등정책기본계획, 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획, 건강가정기본계획, 아동정책기본계획, 다문화가족정책기본계획, 외국인정책기본계획, 청소년보호종합대책, 청소년정책기본계획, 노인일자리창출계획 등이 1년 단위 시행계획으로 수립되고 있다(경상북도, 2018).

5) 지역사회보장계획은 2003년 사회복지사업법에서 지역사회복지계획을 규정되었으나, 2015년 7월 1일 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률이 제정되면서 지역사회보장계획으로 변경되었다.

6) 경상북도 제3기 계획의 전략목표는 취약계층 경제적 자립기반 조성, 사각지대 없는 지역공동체 실현,

기초하여 제시된 복지의제로서 세부사업은 중점추진과제 9개에 따른 세부사업 36개로 구체적인 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 경상북도 제3기 지역사회복지계획 시행 현황(2015~2017)

(단위 : 백만원)

중점추진사업(9) 세부사업(36)	제3기 계획		실적(2015~2017) 8)	
	사업량	예산	사업량	예산
① 취약계층 일자리 확대		206,133 (205,733)		175,179
저소득층 자활특성화사업 활성화 지원	특성화사업단 20개 등	3,400	13개	260
노인일자리 및 사회활동지원사업 활성화	노인맞춤형, 시니어클럽 74개소 등	201,941	82,330명	172,814
경력단절 여성 일자리 확충	취업활성화 프로그램 지원	727	30개소 등	825
결혼이민여성 이중언어 강사 일자리 창출사업	취업실태조사, 사업참여자 선발 등	65	215명	1,280
② 일자리 지원 역량 강화		21,074		42,757
광역자활센터 운영 지원	자활사업단 12개소 등	180	7건	556
장애인 직업재활시설 운영 활성화	인력지원 30명	900	73개소	23,788
여성일자리 지원역량 강화	여성일자리사관학교 지원 등	12,850	8개기관 등	14,119
요보호·위기청소년 자립지원 강화	학교밖청소년지원센터 설치 운영 등	7,144	15개소 등	4,294
③ 위기가구 조기발견 및 사각지대 해소		1,156 (1,106)		2,454
지역복지 전문가 양성 및 읍면동 인적안전망 강화 지원	읍면동 지역전문가 양성 및 배치 등	170	265개 읍면동	1,501
다문화가족 SOS 긴급지원팀 운영 확대	신규사업 9개소 및 운영지원 등	380	80건	150
독거노인 공동거주의 집 운영 지원	신축 11개소 등	606	123개소	803
④ 민관 협력 네트워크 강화		20 (1,065)	100%	15
통합사례관리 광역지원센터 설치 운영	미시행			

도민 복지권 보장 및 강화, 서비스 인프라 확충으로 제시되었다.

7) 경상북도 제3기 계획의 핵심과제는 취약계층 일자리 확대, 일자리 지원 역량강화, 위기가구 조기발견 및 사각지대 해소, 민관협력 네트워크 강화, 복지서비스 질 관리 및 선택권 강화, 복지권리옹호 및 예방 복지 실현, 지역사회서비스투자사업 활성화, 장애인 지역사회자립생활 지원시스템 구축, 가족공동체성 회복 및 가족기능강화의 9개 과제로 제시되었다.

8) 이것은 경상북도의 2015, 2016, 2017년 연차별 시행계획의 결과 평가서 실적에 근거함.

지역사회 복지의제의 정치 담론화 과제에 관한 연구

광역지원 협의기구 조직·운영 활성화	정례회의 개최	20	100% 등	15
경북형 장기자원봉사조직 다빈드레 운영	미시행			
⑤ 복지서비스 질 관리 및 선택권 강화		1,650 (2,510)		510
평가인증제 지원 사업 (평가인증센터 지정 운영)	인건비 및 운영비 지원	240	145개소	90
지역자활센터 다기능화 사업 지원	미시행			
경북행복지도 시스템 운영	운영관리비 지원	1,410	745회 등	420
사회복지시설 종사자 처우개선위원회 설치 운영	미시행			
⑥ 복지권리옹호 및 예방복지 실현		6,843		7,601
장애인 인권증진사업 활성화	인권센터 3개소 등	1,270	1,200명 등	234
아동인권증진 및 권리옹호를 위한 상담체계 강화	아동학대 예방 홍보 등	175	홍보 45건 등	4,574
육아종합지원센터 운영 확대	운영지원	2,184	5건	1,360
어린이집 부모 모니터링단 운영 활성화	사업지원	80	3,394명	257
노인복지시설 안전 강화(노인안전 및 인권보호 강화)	위험관리 매뉴얼 개발 등	3,134	54건	1,176
⑦ 지역사회서비스 투자사업 활성화		49,795		38,680
시군 지역사회서비스 투자사업 운영 효율화 지원	시·군 사업지원	49,636	116,736명	38,602
시군 지역사회서비스 투자사업 품질관리 강화	합동지원점검	20	54개소	5
제공기관 컨설팅 및 제공인력 전문성 강화	사업비지원	116	2,600명	49
지역특화 신규사업 개발	아이템발굴 12건, 신규 4건	23	14건	24
⑧ 장애인 지역사회자립생활 지원시스템 운영		43,275		23,798
발달장애인지원시스템 구축	발달장애인지원센터 설치	1,200	2개소	1,035
중증장애인 자립생활 지원시스템 강화	신규 5개소, 운영지원 19개소	2,100	30개소	5,063
장애인 자립생활체험홈 운영 강화	설치 3개소, 운영 10개소	840	3개소	100
교통약자 이동권 확대 지원	광역이동지원센터 3개소 등	39,135	3개소 등	17,600
⑨ 가족공동체성 회복 및 가족기능 강화		75,808 (71,794)		53,609
경북 할매할배의 날 활성화	사업추진	5,200	100%	7,139
공공형 보육운영 확대	공공형 신규/전환 14개소 등	57,950	435개소	30,627
장난감 도서관 설치 운영	신규설치 8개, 운영 42개	5,933	27개소	3,837
다문화가정 자녀 부모역량 강화	사업지원 900명 등	300	23개소 등	7,410
한부모가정 가족기능 강화 지원	한부모가족 자립학교 480세대 등	6,425	692세대	4,596

() 예산은 당초 수립 당시 예산금액

여기서 제시된 9개 과제 36개 세부사업을 계획 수립 시기인 2014년 당시 경상북도 세입·세출서와 비교해 본 결과, 대부분이 기존에 시행하던 정부 정책 또는 지역사업을 반영하거나 확대하여 수립한 것이다. 다만, 복지권리옹호 및 예방복지 실현 사업 중 노인복지시설 안전강화와 관련 세부사업 ‘배연창 설치 및 긴급피난 나선형 미끄럼틀 설치’, 가족공동체성 회복 및 가족기능강화 사업의 ‘경북 할매·할배의 날 활성화 사업’은 신규사업으로 파악되었다. 할매·할배의 날 사업은 민선 6기 공약사업을 반영한 것이었다. 노인복지시설 안전강화와 관련한 배연창 설치 및 긴급피난 나선형 미끄럼틀 사업은 당초 계획에서는 구체적으로 제시되지 않았으나 연차별 시행계획을 확인해 본 결과, 2015년 연차별 계획 수립 이후에 반영된 것으로 나타났다.

또한 제3기 계획의 실효성을 확인해 보기 위해 당초 세부계획의 사업량과 예산을 2015년부터 2017년까지 연차별 시행계획의 결과평가내용과 비교해 본 결과, 4년간 예산액 405,734백만원 가운데 집행액은 344,603백만원으로 84.9%에 이르는 것으로 나타났다. 하지만 계획 당시의 성과지표와 연도별 계획량의 기준이 일관되지 않아 사업량의 수치를 계획과 대비하여 산정하기에는 무리가 있었다. 그리고 당초 계획에는 포함되어 있으나 시행과정에서 예산미확보 등의 사유로 통합사례관리 광역지원센터 설치 운영, 경북형 장기자원봉사조직 다빈드레 운영, 지역자활센터 다기능화 사업 지원, 사회복지시설 종사자 처우개선위원회 설치 운영 등 4개 사업이 시행되지 않는 것으로 나타났다.

이를 통해 볼 때, 경상북도가 제시한 복지의제로서 세부사업은 정부나 지자체의 기존 사업을 유지하거나 확대한 수준에 있으며, 민선 6기 단체장의 공약까지 고려한다면 새로운 복지의제를 개발하려는 노력이 제대로 이루어지지 않았음을 여실히 보여주고 있다. 이것은 지역사회보장계획이 새로운 지역사회문제에 대처하는 역할을 할 수 있는가? 자칫 행정에서 기존 일을 새로운 방식으로 정리하는 수준으로 진행되다 보니 업무 과정이나 계획 수립예산을 낭비하는 결과를 초래하고 있지 않은지 반문이 필요해 보인다.

2) 복지의제의 정치 담론화 과정

지역사회보장계획은 민관협력과 주민참여에 의해 공론화하는 과정을 거치면서 수립된다. 이 공론화 과정을 복지의제의 정치 담론화 과정으로 이해해 볼 수 있다. 보건복

지부(2014)가 제시한 계획 수립 매뉴얼에서는 이 과정을 계획수립 준비, 지역사회조사 및 분석, 계획 수립, 계획 심의 및 결정 단계를 거칠 것을 권고하고 있다.

경상북도 제3기 계획은 계획수립 준비 단계, 기초자료 수집, 기초자료 분석, 의견 수렴, 계획 수립, 의견 수렴 및 계획(안) 확정 단계를 거쳐 2014년 3월부터 12월까지 10개월 동안 수립되었다(경상북도, 2014a). 계획수립 준비 단계에는 계획수립 TF팀이 기획총괄, 계획작성, 평가분석의 3개팀 22명으로 구성되었고 연구용역기관으로 지역 내 연구기관이 선정되었다. 앞에서 살펴본 신규 사업이 미비한 계획내용과 연결지워 볼 때, 경상북도의 계획 수립은 지자체와 연구용역기관 중심으로 진행되었을 여지가 다분하다. 계획수립TF팀의 주도적인 역할이 부족한 문제는 계획 수립과 관련한 우리나라 전반의 문제이기도 하다(함철호 등, 2012). 기초자료 수집 단계에서는 23개 시군의 욕구 및 자원조사 내용 분석, 제2기 계획 실행결과 평가, 관련계획 및 민선 6기 공약 등을 분석하는 일이 이루어졌으며 기초자료 분석 단계에서는 수집 단계에서 이루어진 내용을 구체적으로 분석하여 추진 과제 리스트를 만들고 지역사회에서 반드시 해결해야 할 핵심과제를 도출하는 과정을 거쳤다.

계획 수립 과정에서 복지의제의 정치 담론화는 의견 수렴 단계부터 활발하게 이루어진다고 볼 수 있다. 의견수렴 단계에서는 분야별 전문가 자문회의와 권역별 간담회가 진행되었다. 전문가 자문회의는 대학교수, 공무원, 현장실무전문가, 단체대표 등 61명으로 구성된 위원이 11회의 회의에 참석하였으며, 간담회는 경상북도 북부, 중서부, 남동부의 3개 권역에서 53명이 참석하였다. 이 회의들의 내용은 지역의 저소득, 노인, 장애인, 아동·청소년, 여성·가족·보육, 다문화, 지역일반 등 7개 분야의 우선과제를 논의하고 핵심과제 리스트를 도출하는 일이었다. 계획 수립 단계, 의견수렴 및 계획(안) 확정단계에서는 경상북도 내 실무부서의 검토와 협의·조정, 연구용역기관에서의 중간보고, 경상북도 홈페이지(20일 공고), 공청회, 사회복지위원회 심의, 지방의회 보고 등의 공론화 과정이 수행되었다(경상북도, 2014a). 이를 분류해 보면, 사회복지현장 논의 과정은 분야별 전문가 자문회의 권역별 간담회, 사회복지위원회 심의를 들 수 있으며, 지자체와의 협의과정은 지자체 실무부서의 검토와 협의 조정, 연구용역기관에서의 중간보고가 포함될 수 있다. 지역주민 참여는 경상북도 홈페이지(20일 공고), 공청회를 들 수 있으며 지방의회 참여는 지방의회 보고를 들 수 있다. 하지만 이 과

정에서의 도출된 다양한 회의내용이 경상북도만의 지역적 특성과 사회문제, 핵심해결 과제 등의 3기 계획내용에 반영되었는가는 의문이 있다. 이것은 다양한 이해관계자들과 여러 차례 회의를 거쳐 도출한 내용이 실무부서와의 협의 과정에서 제대로 반영되지 못했거나 계획 사업이 기존사업에 부합되도록 수정되어 수립되었다는 현실을 반영하고 있다.

이를 통해 볼 때, 경상북도의 제3기 계획내용(복지의제)의 다양한 정치 담론화 과정은 지자체나 지역주민보다 사회복지현장과의 논의과정이 상대적으로 활발하게 이루어진 특징을 발견할 수 있다. 그리고 정치 담론화 과정에서 중요하게 다루어지는 주민 참여도 매우 형식적이고 미비한 것을 알 수 있다. 하지만 그 결과는 결국 지자체 중심으로 다루어진다는 점을 확인해 볼 수 있었다. 경상북도 3기 계획 또한 복지의제에 대해 다양한 이해관계자들과 담론화 과정을 거친다는 점에서 Cobb와 Elder의 동원모형으로 설명될 수 있지만 지자체가 그 주도권을 강력하게 행사한다는 점에서 내부접근 모형으로 해석하는 것이 더 바람직할 것으로 판단된다.

3. 조례 제·개정

1) 복지의제의 내용

지방의회의 조례는 지역사회문제에 대응한다는 점에서 또 하나의 복지의제이다. 지방재정법 제23조 제3항⁹⁾ 및 제36조 제1항¹⁰⁾에서 국가정책 또는 지방자치단체의 예산이 사실상 필요한 경우 또는 법령이나 조례로 정하는 범위에서 보조금교부 및 예산 편성을 하도록 규정하고 있다. 따라서 지역사회문제에 대응하기 위한 지자체의 다양한 사회서비스는 관련 법령에서 규정한 경우와 자치단체 자치조례로 지원근거를 규정하지 않을 경우, 예산 편성을 할 수 없도록 하고 있다. 이러한 조례 발의는 지방자치법에서 자치단체장, 지방의원, 주민청원을 통하여 발의할 수 있도록 규정하고 있다. 이 가운데 지방의회는 주민투표에 따라 직접 선출된 사람들에

9) 제23조(보조금의 교부)

③ 제1항 및 제2항에 따라 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령이나 조례에서 정하는 경우와 국가 정책상 부득이한 경우 외에는 재원 부담 지시를 할 수 없다.

10) 제36조(예산의 편성))

① 지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다

의해서 발의되고 대의기관인 의회에서 의결하는 입법활동이라는 점에서 정치활동이며 의정활동의 꽃이라고 할 수 있다. 이처럼 다양한 이해관계자들과 지역사회문제에 대응하는 기제로서 조례안을 제·개정하는 일은 복지의제의 정치 담론화 과정을 거치는 중요한 일로 볼 수 있다. 이에 민선 6기 기간 동안 경상북도의회에서 제·개정된 지역사회복지 관련 조례 현황을 구체적으로 분석해 보았다. 이를 위해 우선 조례 분류 기준¹¹⁾을 설정하고 이 기준에 따라 분류해 본 결과 <표 3>과 같이 나타났다.

<표 3> 지역사회보장지표별 조례 제·개정 현황(2014.7~2017.12)

지역사회보장 영역	조례 제·개정 수	자치단체장 발의	의원 발의
돌봄(아동)	5	2	3
돌봄(성인)	6	1	5
보호안전	8	2	6
건강	13	2	11
교육	6	-	6
고용	14	3	11
주거	2	-	2
문화여가	7	4	3
환경	4	3	1
총괄(삶의 질 및 지역인프라)	13	3	10
합계	78	20	58

<표 3>에서 조사된 바와 같이 민선 6기(2014.7~2017.12) 동안 경상북도의 사회보장과 관련이 있는 제·개정된 조례는 총 78건으로 나타났다. 조례는 고용 14건, 건강 13건, 총괄(삶의 질 및 지역인프라) 13건, 보호안전 8건, 문화여가 7건 순으로 나타났다.

11) 조례 분류는 사회보장급여법 제36조제2항에 따라 제시된 지역사회보장지표와 관련된 영역 즉 돌봄(아동), 돌봄(성인), 보호안전, 건강, 교육, 고용, 주거, 문화여가, 환경, 총괄(삶의 질 및 지역 인프라) 등 10대 영역에 해당되는 조례와 매년 7월 행정안전부의 지방자치단체 예산편성 운영 기준에서 사회복지로 분류하는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 등 9가지 부분에 해당하는 조례(민선 6기 기간)를 대상으로 하여 분류하였다

이 가운데 경상북도지사가 발의한 조례는 20건이고, 의원이 발의한 조례는 58건이다. 경상북도지사 지사가 발의한 조례의 특성은 상위법 개정 또는 조직기구 개편에 따른 후속적인 조례 제·개정 발의가 많은 반면, 의원 발의의 경우 인권보장, 교육, 지원 등의 조례가 주를 이루었다. 다만, 경상북도지사가 발의한 ‘경상북도 할매·할배의 날 조례’, ‘경상북도 청년창업지원 조례’, ‘경상북도 청년 기본조례’는 지역적 특성인 고령화 현상을 반영하고 청년창업과 취업을 지원하기 위한 조례로서 단체장이 관심을 가지고 추진하려고 했음을 알 수 있다.

이를 통해 볼 때, 경상북도의회의 복지외제로서 사회보장관련 조례는 고용, 건강, 총괄(삶의 질 및 지역 인프라), 보호안전 영역에서 많은 수가 제·개정되어 있어 전통적인 사회복지영역인 돌봄 영역의 관심도가 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

2) 복지외제의 정치 담론화 과정

복지외제인 조례의 제·개정을 위한 지역사회 내 다양한 이해관계자들의 담론화 과정은 조례안 성안(입법필요성 및 관련부서 협의), 입법예고(20일), 조례규칙심의회 심의, 자치단체장 결재(의회제출)·의원발의, 의회 의안접수, 본회의 보고, 상임위원회 심사회부, 입법예고(의원발의 5일), 상임위원회 심사·의결, 본회의 상정·심의·의결, 단체장 이송, 사전보고(행정자치부), 조례규칙심의회 심의(의원발의, 수정안), 공포 순으로 진행된다(최민수, 2010: 747).

먼저 시작 단계인 조례안 성안에 있어 특징은 관련 조문을 구체적으로 검토하는 과정에서 발견할 수 있었다. 조례의 내용이 형식적이거나 포괄적으로 규정되는 사례가 많고, 예산 부담에 있어서도 ‘예산의 범위에서 지원할 수 있다’로 규정되는 경우가 대부분이다(www.elis.go.kr 경상북도 자치법규정보시스템). 이러한 현상은 사회보장과 관련된 조례에서 더욱 두드러지는 경향이 있다. 이것은 사회보장 영역에서 조례가 규정되고 지원이 이루어질 경우 쉽게 지원을 중단할 수 없는 특성을 갖고 있기 때문이다. 특히 민선 6기 경상북도지사의 복지분야의 11개 공약사업 중 7개에 대한 조례가 제정¹²⁾되었다. 이 가운데 도지사가 발의한 조례는 ‘경상북도 할매·할배의 날 조례’뿐이며

12) 경상북도 치매관리 및 광역치매센터 설치·운영 조례, 경상북도 독거노인 지원에 관한 조례, 경상북도 할매·할배의 날 조례, 경상북도 응급의료에 관한 조례, 경상북도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례, 경상북도 문화예술 진흥에 관한 조례, 경상북도 친환경 학교급식 지원 조례(7개 조례)

나머지는 의원발의로 제정되었다. 이것은 공약 내용이 기존 법령이나 정책에 해당되어 조례제정의 필요성이 없는 경우에 해당된다. 의원이 발의한 조례의 경우도 공약 시행을 지원하기 위한 것이기보다 이미 시행하고 있는 기존 정책을 바탕으로 포괄적인 내용과 예산을 지원하는 형태(경상북도의회, 2014~2017)이다. 이를 통해 볼 때, 공약으로서 복지의제는 기존 사업과의 차별성이 부족하여 내용과 예산지원과 관련한 조례제정의 필요성이 낮은 특성을 보여주고 있다. 이것은 조례안 성안 초기부터 사업 추진을 위한 기본적인 조건을 갖추는 선에서 지자체와 지방의회의 협의가 진행되고 있는 것으로 판단된다.

조례의 제·개정 과정에서 지방의회와 지역주민간의 소통은 입법예고 기간을 이용한 공식적인 의견 개진과 심의과정에 의원을 통한 간접적인 의견을 통해 이루어진다. 지방자치단체장 발의는 20일간¹³⁾, 지방의원의 경우 5일간¹⁴⁾의 홈페이지를 통하여 입법예고 기간에 공식적이고 직접적인 의견 개진을 할 수 있다. 간접적인 방법으로는 조례가 심사·의결하는 해당 의회의 상임위원회와 본회의 심사과정에 의원을 통한 간접적인 의견 개진을 할 수 있다. 경상북도의회의 2014년부터 2017년까지의 관련 내부 회의자료를 분석해 본 결과, 조례 제·개정 과정에서 지역주민이 직접적으로 의견을 개진한 경우는 전무한 상황이다. 이 과정에서 공청회나 간담회 등을 통해 주민 의견을 수렴하기도 한다. 하지만 이 또한 민선 6기 기간동안 경상북도지방의회에서 이루어진 일은 없었다. 이러한 이유는 공청회, 간담회 등의 필요성을 느끼지 못하거나 공식화되어 있지 않고 행사 진행에 따른 번거로움, 의견 대립 시 제·개정이 많은 시간이 소요됨으로 꺼리는 일로 인식되고 있기 때문인 것으로 사료된다. 여기서도 주민 의견 개진을 통한 담론화의 장은 마련해 두고 있으나 전혀 활성화되어 있지 않은 현실을 보여주고 있다.

이를 통해 볼 때, 경상북도의회의 사회보장 관련 조례가 제·개정되는 과정에서의 정치 담론화는 조례발의자의 발의 원안 그대로가 조례화되는 특징을 보여주고 있다. 이

13) 행정절차법 제43조(예고기간)입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다.

14) 경상북도의회 회의 규칙 제21조의2(조례안 입법예고)

- ① 의장은 위원회에 회부된 조례안에 대하여 그 취지·주요 내용·전문·의견제출에 관한 사항을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있다.
- ② 입법예고 기간은 특별한 사정이 없는 한 5일 이상으로 한다.

과정에서 담론화는 지자체와 지방의회를 중심으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 경상북도의 사회보장 관련 조례 제·개정과 관련한 담론화 과정은 제도적으로는 Cobb과 Elder의 동원모형이지만 실재는 내부접근 모형으로 진행되고 있음을 알 수 있다.

V. 지역사회 복지외제의 정치 담론화 과제

이상의 논의를 바탕으로 지역사회 복지외제가 더욱 활발하게 정치 담론화되기 위한 몇가지 과제를 제안해 보면 다음과 같다.

첫째, 지역사회 정치 주체들의 복지외제에 대한 중요성 인식과 개발 역량 강화가 필요하다. 앞의 분석 결과에서 제시되었듯이 복지외제의 정치 담론화가 시급히 요청되는 경상북도에서 현재 이루어지고 있는 정치 담론화 현장의 모습은 Cobb와 Elder의 내부접근모형에 가까웠다. 일부 동원 모형의 모습을 보이고 있지만 엄밀하게는 내부접근모형으로 해석하는 것이 정확하다. 결국 정치 주체가 지자체단체장과 관련 공무원, 지방위원들로 한정되어 담론화 과정이 진행되고 있는 것이다. Howlett과 Ramesh(2003)의 구분처럼 정책제공자뿐만 아니라 정책대상자까지 포함하는 개념으로 사고의 전환이 필요하다. 지역사회 복지외제의 경우 지자체단체장과 관련 공무원, 지방의원, 사회복지현장실무자, 불특정 지역주민까지 정치 주체에 대한 생각을 확장할 필요가 있다.

다음으로 지역사회 복지외제의 중요성과 발굴 혹은 개발에 관한 중요성 인식과 역량 강화 노력이 필요하다. 지자체단체장과 지방위원의 경우 선거에 의해 선출되므로 향후 사회환경 급변에 따라 복지외제를 가진 인물을 주민들이 선호하게 될 것이고 지역별 복지 불평등에 관한 국민적 관심도 높아지고 있어 지역사회복지 지향적 인물이 선출될 가능성이 높아져 있다. 하지만 선거에 의해 선출된 인물과 협업하게 되는 관련 공무원이나 사회복지현장실무자의 경우에는 지역사회 복지외제에 관한 인식과 전문지식·기술이 요구된다. 지역주민의 욕구나 지역 특성에 민감하고 좀 더 객관적이고 합리적으로 지역사회문제를 진단하며 이를 해결할 수 있는 지자체 단위의 지역사업을 기획할 수 있는 역량을 높여가는 일이 필요하다.

또한 사회보장위원회, 시군구 지역사회보장협의체 위원, 그리고 읍면동 지역사회보장협의체 및 주민자치위원회 위원을 대상으로 복지외제의 중요성 인식과 개발을 위한

기초교육이 필요하다. 사회보장위원회, 시군구 지역사회보장협의체의 공공 주도적, 형식적 운영(박태영·채현탁, 2016)을 탈피하고 지자체의 다양한 복지의제가 제안되고 논의될 수 있는 분위기를 만드는 일이 시급하다. 그리고 최근 읍면동 지역사회보장협의체, 주민자치위원회에서도 마을단위 의제 발굴이 강조되고 있어 이들을 대상으로 하는 다양한 복지교육을 추진하는 활동도 필요하다. 이 일은 현재 읍면동 단위에 행정복지센터가 설치·운영됨으로 인해 지역주민의 복지의식을 높이기 위한 다양한 활동(예를 들어, 대구광역시의 복지허브스쿨, 대전광역시의 지역사회보장협의체 및 거점복지관 네트워크 활성화 사업, 부산광역시의 다복동사업 등)으로 추진되고 있어 성과가 기대된다.

둘째, 지역사회 복지의제의 정치 담론화를 지원하는 행정시스템 마련이 필요하다. 앞의 분석 결과에서도 나타났듯이 경상북도의 단체장 공약, 지역사회보장계획의 세부사업, 조례에 신규 제안이 부족하고 이와 관련되어 진행되는 지자체 사업의 경우 합리성과 객관성이 부족한 것으로 나타났다. 이러한 이유는 기존 지자체 행정의 연속성 속에서 신규사업이 기획되었고, 새로운 지역사회문제나 객관적인 지역사회 데이터에 근거하여 지역사회를 진단하려는 노력 등이 부족했기 때문이다. 따라서 지자체 단위에서 제기되는 복지의제가 좀더 활발하게 담론화 되기 위해서는 이를 지원하는 행정시스템을 마련하는 일이 요구된다.

이와 관련하여 가장 우선적으로 필요한 것은 풍부한 지역사회 관련 통계자료를 공급받을 수 있는 일, 심지어 읍면동 단위의 데이터까지 확인해 볼 수 있는 일과 지자체 단위에서 활용할 수 있는 지역사회보장지표를 개발하는 일이다. 이것은 지역사회 복지의제의 객관성을 담보할 수 있는 기초로서 중요하다. 지자체 단위에서 복지의제가 다양하게 제안될 수 있도록 정치 주체들의 의견 제안 통로도 다각화하는 일도 요구된다. 경상북도의 조사결과에서도 나타났듯이 의견 제안 방식은 홈페이지를 통한 확정과제·사업의 일방적인 공지 형태가 일반적이었다. 이것과 관련한 지자체 홈페이지 활용 방식을 양방향식으로 바꾸고 의견 제안에 따른 다양한 인센티브를 제공하는 일도 필요하다. 또한 기존의 제도화 되어 있는 지자체의 복지의제 논의 현장을 보다 활성화하는 지원 노력도 요구된다. 사회보장위원회, 지역사회보장협의체 등에서 복지의제가 보다 활발하게 논의되는 과정에서 지역사회문제의 해결 가능성을 높여갈 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 이러한 심의기구를 지원하는 다양한 행정지원 노력이 요구된다. 여기

에는 대표성과 실천력을 가진 인물의 위원 위촉에서부터 협의체의 실질적인 위상 강화, 협의체 직원의 역량 강화, 읍면동 단위 협의체 간사 채용 등의 행정지원 활동을 제안해 볼 수 있다.

셋째, 지역사회 복지외제의 정치 담론화 과정에서 무엇보다 주민참여의 활성화가 요구된다. 앞에서 제시된 경상북도의 복지외제 결정 과정에서 가장 큰 문제는 형식적인 정치 담론화라고 결론지을 수 있다. 정치 담론화 과정 전반에 지역주민 참여의 흔적은 매우 미비한 것으로 나타났다. 지자체 공무원 입장에서 제도화된 주민참여는 집단행사에 공권력에 의한 주민 동원 문제를 만들어 내기도 한다. 따라서 복지외제의 정치 담론화 과정에 있어서 주민 참여에 중요성을 인식하고 활성화 하려는 노력이 무엇보다 시급하다.

지역주민의 정책대상자로 이들과의 협력은 지역주민 욕구와의 정합성을 높이고 정책이나 사업 집행과정에서 협력적인 추진을 가능하게 한다. 이 일은 결국 정책이나 사업의 성과를 만드는 중요한 동력으로 작동된다. 주민 참여는 지자체의 복지외제를 주민 스스로 제안하는 일에서 제도화 된 주민참여 행사의 활성화, 정책 혹은 사업 집행 과정에서 성과 극대화, 향후에는 주민 자치형 복지로의 전개도 가능하게 할 수 있어 매우 중요하다. 이와 관련하여 경상북도 복지외제의 정치 담론화가 보다 활성화 되려면 내부접근 모형을 보여주고 있는 현장이 개선되어야 할 필요가 있다. 보다 다양한 형태의 정책외제설정 모형이 현장에서 제시될 필요가 있으며 정치 담론화 과정에서, 그리고 결정된 정책이나 사업의 공론화 과정에서도 주민 참여가 확대되어야 한다. 이 일은 주민들의 복지외제와 실질적인 참여활동을 통해 이루어질 수 있다. 지역사회복지와 관련한 활동이 주민 생활 가까이에서 이루어질 때 복지외제의 증진과 활동 참여 가능성을 높여갈 수 있다. 지자체 단위에서 평생교육과 연결된 복지교육, 주민자치학교 및 자원봉사교육, 생활상에서 손 쉽게 참여할 수 있는 자원봉사활동과 기부활동 등은 이 일을 가능하게 하는 기반이 될 수 있을 것이다.

넷째, 지역사회 복지외제에 대한 입법 지원체계의 강화가 필요하다. 앞에서도 밝혔듯이 복지외제의 정치 담론화가 시급히 요청되는 지역은 결국 사회문제 발생 가능성이 높은 지역이라 할 수 있다. 특히 농산어촌 지역이나 도농복합지역이 많은 지자체의 경우 도시 불안정으로 인해 사회문제 발생 가능성이 높아 지자체를 포함한 정치 주체들의 적극적인 참여가 요청된다. 이 점에서 지방의회의 역할이 매우 중요하다.

지방의회는 지역 단위의 입법활동이 직접적으로 일어나는 정치의 장(場)이어서 지방의회가 복지의제의 정치 담론화 장(場)으로서 기능해야 할 필요가 있다. 이에 지방의회의 자치입법활동인 조례 제·개정 과정에 지자체, 사회복지현장실무자, 시민단체, 지역주민 등과 논의할 수 있는 체계를 마련하고 활성화하려는 노력이 필요하다. 조례와 관련한 경상북도의회의 분석 결과에서도 제시되었듯이 사회보장 조례의 경우 지원 조례가 대부분을 차지하고 있고, 내용의 구체성과 예산부담의 강제성이 미흡한 조례의 경우 제정이 필요한가 하는 의문이 제기되기도 하였다. 이것은 조례를 단순 입법활동으로만 인식하여 내용과 실행력보다는 형식에 치우치는 경향이 있기 때문이다. 이를 해결하기 위해 지방의회 차원 또는 의원 중심의 복지의제 도출을 위한 세미나, 공청회, 간담회 등을 공식화해 나갈 필요가 있다. 물론 사안에 따라 이러한 절차가 필요하지 않을 수도 있으나 제·개정 시 일정금액 이상(예를 들어, 연간 1억원 이상)의 예산이 소요되는 조례의 경우 의무적으로 세미나, 공청회, 간담회 등을 거치도록 하거나, 일정 수 이상의 관련 단체 및 지역주민의 의견수렴을 받도록 하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다.

VI. 결론

본 연구는 복지의제의 정치 담론화 현상이 활발하게 진행되고 있는 현 시점에서, 지방자치단체 단위에서 제기된 복지의제와 이것이 정치 담론화되는 과정은 어떠한지, 이러한 내용과 과정에서 제기되는 문제와 해결과제는 무엇인지를 검토하기 위해 시도되었다. 이를 위해 먼저 지역사회 복지의제의 정치 담론화의 중요성과 정치 담론화와 관련된 이론들을 살펴 이것을 분석하기 위한 현장을 명료화 하였다. 그리고 이에 따라 지역사회 복지의제의 정치 담론화 현장을 경상북도의 민선 6기 도지사의 공약, 제3기 지역사회보장계획의 수립, 민선 6기(제10대 경상북도의회)의 사회보장 관련 조례의 제·개정 과정을 중심으로 복지의제의 내용과 정치 담론화 과정을 분석해 보았다.

여기서 나타난 분석결과는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 첫째, 경상북도지사가 공약한 복지의제는 행정 지자체 내부에서 제안한 기존 사업을 확대하는 방향으로 기획된 특징을 발견할 수 있었다. 이 과정에서 새로운 복지의제를 제시하려는 노력은 미

약하였으며, 지자체, 지방의회, 사회복지현장관계자, 지역주민 간에 정치 담론화 과정도 매우 형식적이고 제한적으로 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 둘째, 경상북도의 제3기 지역사회보장계획에서 제시된 복지의제로서 세부사업은 정부나 지자체의 기존 사업을 유지하거나 확대한 수준에 있으며, 민선 6기 단체장의 공약까지 고려한다면 새로운 복지의제를 개발하려는 노력은 미비한 것으로 나타났다. 또한 정치 담론화 과정은 지자체나 지역주민보다 사회복지현장과 논의 과정이 상대적으로 활발하게 이루어진 특징을 발견할 수 있었으며 주민 참여는 매우 형식적 수준에서 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 셋째, 경상북도의회의 복지의제로서 사회보장관련 조례는 고용, 건강, 총괄(삶의 질 및 지역 인프라), 보호안전 영역에서 많은 수가 제·개정되어 있어 전통적인 사회복지영역인 돌봄 영역의 관심도가 상대적으로 낮은 것을 확인할 수 있고, 조례가 제·개정되는 과정에서의 정치 담론화는 조례발의자의 발의 원안이 조례화 되는 특징을 볼 수 있었다.

이를 통해 제기된 문제를 해결하기 위해서 ①지역사회 정치 주체들의 복지의제에 대한 중요성 인식과 개발 역량 강화, ②지역사회 복지의제의 정치 담론화를 지원하는 행정시스템 마련, ③지역사회 복지의제의 정치 담론화 과정에서 주민참여의 활성화, ④지역사회 복지의제에 대한 입법지원 체계의 강화 등을 과제로 제안해 볼 수 있다.

본 연구는 지역사회 복지의제의 정치 담론화 현장을 행정 및 의회체계로 한정하여 분석한 한계가 있다. 이로 인해 지역사회 복지의제와 관련한 중요한 주체인 시민단체의 활동에 대한 분석은 제대로 이루어지지 않았다. 물론 경상북도 내 시민단체의 활동이 미비한 현실을 감안하였지만, 시민단체의 활동을 연구 초기 단계부터 포함하지 않은 부분은 한계점으로 볼 수 있다.

참고문헌

- 고원. 2012. “한국에서 복지의제의 지배적 정치담론화 과정 분석”. 『경제와사회』 : 12-38.
- 국회에산정책처. 2018. 예산안총괄분석.
- 경상북도. 2014a. 제3기 지역사회복지계획(2015~2018).
- 경상북도. 2014b. 새출발위원회 위원명단(내부자료).
- 경상북도. 2015, 2016, 2017. 연차별 시행계획.
- 경상북도. 2015, 2016, 2017. 연차별 시행계획의 결과 평가.
- 경상북도. 2017. 연차별 시행계획의 결과평가서.
- 경상북도. 2018. 경상북도 수립 중장기 계획 목록(내부자료).
- 경상북도의회. 2014. 제273회 경상북도의회 행정보건의복지위원회 회의록(2014.9.23.).
- 경상북도의회. 2014~2017. 조례검토보고서(내부자료).
- 김영중. 1999. “정책환경의 변화와 사회정책의 의제형성과정”. 『개발론집』, 8: 1-10.
- 김이배. 2014. “공공사회복지전달체계 개편의 특징과 한계”. 『비판사회정책』, 42 : 44-91.
- 남기민. 2007. 『사회복지정책론』. 학지사.
- 박정호. 2007. 『사회복지정책론』. 학지사.
- 박태영·채현탁. 2016. 『지역사회복지론』. 정민사.
- 보건복지부. 2014. 제3기 지역사회복지계획 수립 안내.
- 문혜정. 2013. “한국 복권정책의 변화에 관한 연구: 의제설정과정을 중심으로”. 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사학위논문.
- 이극찬. 2015. 『정치학』. 법문사.
- 이상호. 2016. “한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석”. 『지역 고용동향 브리프』, 4~17.
- 이태수·홍영준. 2016. “서울시 ‘찾아가는 동주민센터’의 정책결정과 의의”. 『비판사회정책』, 53 : 246-281.
- 최민수. 2010. 『지방의회 운영』. 서강출판사.
- 함철호·박태영·이재완·류만희·김승용·채현탁·김종건. 2012. 『지역사회복지계획 중 장기 발전방향 연구』. 보건복지부·광주대학교산학협력단.
- 허중호·김주경·오주환·권순만. 2014. “보건의료 분야의 의제 설정과정 분석: 영·유아 국가필수예방접종 지원정책과 세계보건기구 담배규제기본협약에 기초한 금연정책의 비교”. 『보건과사회과학』 35:55-86.

Howlett, M. & Ramesh, M. 2003. Studying Public: Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto, Canada: Oxford University Press.

대전일보, 2018년 4월 30일자. “살 여건 만들지 않고선 지방소멸 못 막는다”.

경상북도 홈페이지 <http://www.gb.go.kr> 민선6기공약실천계획 현황자료.

경상북도 자치법규정보시스템 홈페이지 <http://www.elis.go.kr>

Abstract

A Study on the Tasks of Political Discourse in Community Welfare Proposal

-Focusing on Gyeongsangbuk-do area-

Chae, Hyun-tak* · Cho, Young-Jin

The purpose of this study is to examine the welfare system proposed by the local government entity and the process of its discourse on politics, and to examine the problems and the problems posed by these contents and processes. For this purpose, the pledge of the 6th provincial governor to Gyeongsangbuk-do Province, establishment of the 3rd social security plan, the first and the revision process of the social security-related ordinance of the sixth term of the elected(the 10th Gyeongsangbuk-do Assembly), I analyzed the contents of welfare and political discourse process.

The results of the analysis are as follows.

The welfare system promised by the governor of Gyeongsangbuk-do Province was designed to expand the existing projects proposed within the administrative local government, and it was confirmed that the political discourse between the local government, a local assembly, social welfare workers, and local residents was very formal and limited.

And the welfare system proposed in the 3rd Social Security Plan in Gyeongsangbuk-do is the level of maintenance or enlargement of the existing projects of the government or local government, and that the process of political discourse was excluded from the local government and local residents.

15) Daegu Cyber University
Gyeongsangbuk-do Provincial Council

In addition, the social security ordinance as the welfare system of the Gyeongsangbuk-do provincial council is relatively low in the care which is a traditional social welfare area. The political discourse in the course of the revision of the Ordinance was able to confirm the characteristics of the ordinance initiator's initiative.

In order to solve the problem raised through this ①Recognizing the importance of community political entities' welfare system, empowerment development ②Providing administrative system to support the political discourse of proposal of community welfare ③Activation of residents' participation in the process of political discourse on the proposal of community welfare ④Strengthening the legislative support system for the community welfare proposal, I can suggest them as an assignment.

Key Word : community welfare proposal, political discourse, local government, local assembly, community welfare

[논문투고일: 2018.06.30, 심사일: 2018.08.13, 심사완료일: 2018.08.20]