

## 지역사회의 민관협력이 지역사회 목표 성취에 미치는 영향

조 성 속(한림대학교)

### 1. 문제 제기 및 연구의 목적

안전은 기본적인 인간의 욕구 중의 하나이며 (Maslow, 1954), 중요한 사회적 욕구이기도 하다. 따라서, 안전은 경제개발, 교육, 보건, 교통, 환경 등의 목표와 함께 모든 지역사회에서 직접적으로 혹은 간접적으로 추구되는 목표이다. 그러나 거의 모든 지역사회가 어떤 종류의 재해에겐 노출이 되어 있어 안전이 매우 중요한 사회의 목표임에도 불구하고, 큰 재해나 재난이 발생하기 전까지는 안전이 지역사회나 지역주민들의 관심을 불러 일으키지 못하는 경우가 많다. 예를 들어, 지진발생의 가능성이 매우 높은 미국 캘리포니아주의 의사결정자와 주민들을 대상으로 한 서베이 연구에 의하면, 8개의 지역사회문제들 중에서 안전과 관련된 지진위험이 하위권인 7번째의 지역사회문제로 분류되었다 (Rossi, Wright, & Weber-Burdin, 1982). 또한, 안전에 대한 인식이 평소에는 매우 낮고, 큰 재해 후에는 안전에 대한 인식이 급증하는 경향이 있으나 이것조차도 오래 유지가 되지 않는 경향이 있다. 한 연구에 의하면, 큰 재해 후에는 안전에 대한 인식이 급격히 증가하였지만, 약3개월 안에는 거의 사라진다고 보고하고 있다 (Pennebaker & Harber, 1993). 간혹 안전은 다른 목표와의 갈등으로 인하여 우선순위에서 밀려나고 낮은 목표수준을 성취하는 경우도 있다. 예를 들어, 하나의 지역사회정책에 대하여 안전을 옹호하는 집단과 경제개발을 옹호하는 집단 간의 갈등이 표출되고, 이러한 갈등이 각 목표의 성취도에도 영향을 미친다 (Dahrendorf, 1959). 즉, 안전과 경제개발을 포함한 지역사회목표의 성취도는 그것을 옹호하는 집단 간의 역학 속에서 나타나는 결과물이기도 하다. 따라서, 이 연구에서는 지방정부, 비영리 민간단체, 영리단체를 포함하는 이익집단 간의 관계역학에 따라 안전과 경제개발이라는 지역사회목표의 성취도가 어떻게 변화되는지를 이해하며, 안전과 경제개발의 성취도에는 서로 어떤 관계가 있는지를 고찰한다.

## 2. 이론적 배경

이 연구는 갈등이론과 시스템 다이내믹스의 이론에 근거하고 있다. 대표적인 갈등론자인 Collins(1975)는 지역사회를 갈등적인 이해가 펼쳐지는 활무대(p. 289)라고 묘사한다. 즉, 지역사회에는 성취되어야 할 다양한 목표에 비해 자원은 제한되어 있다. 또한, 지역사회에는 서로 상충되는 이해관계가 있으므로, 이런 이해관계가 자원분배과정에서 목표의 갈등을 야기시킨다 (Dahrendorf, 1959). 예를 들어, 같은 자원에 대하여 더 많은 목표가 경쟁하면 할수록, 한 목표에 배분되는 자원은 줄어들고 갈등은 심화된다. 또한, 자기의 이익을 추구하는 사람들은 그들의 만족을 최대화하고 불만족을 최소화하기 위하여 자신의 이익에 유리한 행동을 취한다 (Collins, 1975). 따라서, 그들은 같은 이해관계를 가진 집단들끼리 이익집단을 형성하며, 그들의 목표성취를 위해서 네트워크를 통해 영향력을 행사한다. 예를 들어, 안전을 옹호하는 집단과 경제개발을 옹호하는 집단들은 각각 민·관 협력을 통해 목표를 성취하려고 할 것이다. 갈등이론은 이런 이익집단의 크기와 숫자는 그 지역의 정책과 실천의 방향성에도 영향을 미친다 (Dahrendorf, 1959). 예를 들어, 이익집단의 크기, 활동 및 영향력이 많을수록, 해당집단의 목표가 추구되고 성취되어질 가능성이 높아진다고 갈등이론은 암시한다.

갈등이론은 이익집단 간의 관계역학과 지역사회 목표 성취도의 관계에 대한 일반적인 통찰력을 제공한다고 할 수 있다. 그러나, 이 이론은 원래 정적인 이론(static theory)으로서 안전과 경제개발간의 관계에 대한 일반적인 시사점만을 줄 뿐, 이 두 가지 변수사이에 작용하고 있는 역학이나 메커니즘을 성공적으로 파악하지 못하고 있다. 그러므로, 이런 정적인 이론을 보완해 줄 시스템 다이내믹스 (system dynamics)의 이론적인 가정들이 매우 도움이 된다. 시스템 다이내믹스는 시스템의 행동 양태가 인과적으로 폐쇄된 영역 안에서 시스템 구성요소의 상호작용에 의해 발생된다고 가정한다 (Forrester, 1961; Richardson & Pugh, 1981). 시스템 다이내믹스는 특정변수의 영향에 관심이 있는 것이 아니라, 시간이 지남에 따라 변화하는 시스템의 동태적 행태변화에 영향을 미치는 피드백 루프(feedback loop)에 초점을 맞춘다(Forrester, 1969; Richardson, 1991). 즉, 시스템 다이내믹스는 주요 변수들이 피드백 루프, 즉 원인과 결과의 폐쇄된 회로로 서로 밀접한 관계가 있다고 가정하고 있다. 이런 피드백 루프에는 양의 피드백 루프(positive feedback loop)와 음의 피드백 루프 (negative feedback loop) 두 종류가 있다. 양의 피드백 루프는 성장이나 감소를 촉진하며, 눈덩이 효과, 악순환 등이 그 좋은 예이다. 음의 피드백 루프는 목표를 추구하는 행동(goal-seeking behavior)들을 포함하며, 균형이나 항상성 등이 좋은 예라고 할 수 있다. 이 두 가지 피드백 루프의 상호작용이 시스템의 다양한 행동패턴을 만들어 내게 되는데, 비선형 관계(non-linear relationship)는 종종 이러한 피드백 루프의 결과라고 할 수 있다 (Richardson & Pugh, 1981; Sterman, 2000).

### 3. 연구방법

이 연구는 사례연구로서, 분석의 단위는 행정구역상의 지역사회이다. 본 연구는 인구 1만명 이상 10만명 이하의 중·소규모 지역사회에 초점을 두었다. 이 연구를 위해 이 범주에 해당하는 미국 Illinois주의 196개 중·소규모 지역사회 중 인구면에서 평균치에 가까운 지역사회 하나가 연구 지역사회로서 선정되었다. 이 지역사회는 미국의 중서부에 위치하고 있으며, Illinois주에서 재해예방 정책을 모범적으로 실행하고 있는 선두주자로 알려져 있다. 이 지역사회는 홍수, 태풍, 지진이 발생할 가능성이 높은 지역에 속하는 지역사회이나, 기준선 기간인 15년(1990-2004)동안에는 큰 자연재해를 경험하지는 않았다.

본 연구를 위해 두 가지 종류의 자료가 활용되었다. 첫째, 지방정부의 재정자료, 지방정부가 공표한 지역사회목표, 지방의회 월례회 회의록, 안전과 경제개발의 성취도 등 15년간(1990-2004)의 기록자료가 분석하였다. 둘째, 지역사회의 안전과 경제개발에 관여하는 지방정부 공무원과 비영리 민간단체의 직원 등 총17명(N=17)을 반구조화 면접을 통해 자료를 수집하였다. 이 연구의 기준선 (baseline) 기간은 1990년부터 2004년까지 15년이다. 수집된 두 가지 종류의 자료를 바탕으로 시스템 다이내믹스 모델이 개발되었다. 먼저 안전과 경제개발의 관계를 고찰하였고, 안전을 옹호하는 집단과 경제개발을 옹호하는 집단 간의 활동에 따라 경제개발과 안전이 어떻게 변화하는지 등이 실험되었고, 안전과 경제개발의 목표를 동시에 증가시킬 수 있는 여러 가지 정책실험이 시뮬레이션을 통하여 분석되었다.

### 4. 주요 결과

안전관련 집단과 경제개발관련 집단들은 각각의 목표를 성취하려는 의도 하에 지역사회의 의사결정과정에 영향을 미치기 위해 다양한 노력을 하였다. 안전과 경제개발에 관여하는 지방정부 관료나 비영리민간단체 직원과의 면접을 분석한 결과, 경제개발 관계자들이 안전 관계자들보다 훨씬 더 잘 조직화되어 있음을 발견하였다. 경제개발의 경우, 영리단체와 지역사회에 근거를 둔 비영리 민간단체들의 활동이 활발했고, 지방정부 내의 경제개발사무소가 적극적으로 비영리 민간단체나 영리단체와 공식적 혹은 비공식적인 파트너십의 관계를 유지하며, 다양한 형태의 모임을 정기적으로 갖고 있었다. 이 지역사회에는 경제개발과 관련된 5개의 비영리 민간단체가 활발히 활동하였다. 그들은 주로 지방정부와 영리단체 간의 연결고리 역할을 해 주었고, 영리단체의 이익을 대변해 주었으며, 사업개발과 관련된 정보를 영리단체에게 제공해 주고 있었다.

안전의 경우, 지방정부의 활동이 가장 두드러졌다. 특히 지방정부 내의 주요관계그룹은 주로 지역사회의 안전을 감독하고 있었고, 안전에 대한 공공인식을 증가시키는 일을 주업무로 하고 있었다. 그러나, 이 지역사회에는 안전과 관련된 비영리 민간단체는 전혀 없었고, 이 지역사회로 부터 조금 떨어져 있는 두개의 비영리 민간단체가 지방정부의 안전증진 노력에 협조를 하고 있었다. 그러나, 보험회사와 같은 안전과 관련된 영리단체의 활동은 매우 미미하였다.

시뮬레이션 결과, 이 지역사회에서 기준선 기간(1990년-2004년)동안 안전의 실제수준은 감소되었고, 경제개발의 실제수준은 증가하였다. 안전의 의도수준과 실제수준 간에는 약45%정도의 차이가 있었던 반면, 경제개발의 의도수준과 실제수준의 차이는 미미하였다. 또한, 기준선 기간(1990년-2004년)동안 안전의 실제수준과 경제개발의 실제수준간의 관계는 부적인 관계를 보여주었으나, 향후 30년(2005년-2034년)의 시뮬레이션 추정결과는 정적인 관계를 나타내었다. 즉 안전과 경제개발과의 관계는 비선형의 관계임을 보여주고 있다.

## 5. 지역사회복지 실천, 정책 및 연구에의 함의

갈등이론은 지역사회 문제와 그 문제역학을 이해하는데 유용한 이론틀이다. 특히, 지역사회에는 상충되는 이해관계가 있고, 서로 다른 이해관계가 있는 이익집단들의 지역사회문제에의 참여는 결국 그 지역의 목표 성취도에도 영향을 미친다는 것은 매우 도움이 된다. 특히, 지방정부가 주요 관계자인 안전의 목표와는 달리, 지방정부, 영리단체, 비영리 민간단체들 간의 공식적·비공식적 협력관계 하에서 추구되는 경제개발이라는 지역사회 목표의 경우, 성취도에도 상당한 영향을 미친다는 것은 주목할 만하다. 그러나, 갈등이론은 단지 안전과 경제개발간의 부분적인 관계만을 설명할 뿐이며, 장기적인 관점에서 완전한 관계를 설명하는 데는 부적절하다. 즉, 갈등이론과 같은 정적인 이론 (static theory)에 의해 제시된 안전과 경제개발간의 정적 혹은 부적 관계 등과 같은 단순한 가설은 매우 근시안적이라고 할 수 있다. 따라서, 본 연구결과는 사회현상의 두 변수간 관계나 복잡한 사회문제를 이해하는데 있어서 비선형 관계(non-linear relationship)의 중요성에도 많은 시사점을 던진다. 또한, 안전과 경제개발이라는 지역사회목표 간에 정적인 관계 (positive relationship)가 존재할 수 있다는 시뮬레이션결과는 지역사회 정책 수립과 지역사회복지 실천에 있어서 많은 시사점을 제시한다. 즉, 모든 지역의 목표들이 항상 갈등관계에 있는 것은 아니며, 특히 안전과 경제개발이라는 공공재의 문제를 이해하는데 있어서는 좀 더 포괄적인 이해가 선행되어야 함을 시사한다. 마지막으로, 지역사회에서 안전과 경제개발이라는 두 가지 목표의 성취도를 동시에

증가시키기 위해서는 각 목표내의 민·관 협력이 매우 중요할 뿐만 아니라, 안전과 경제개발 관련 집단들 간의 긴밀한 협력도 필요함을 강력히 시사하고 있다.

## 참 고 문 헌

- Collins, R. (1975). *Conflict sociology: Toward an explanatory science*. New York: Academic Press.
- Dahrendorf, R. (1959). *Class and class conflict in industrial society*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Forrester, J. W. (1961). *Industrial dynamics*. Cambridge, MA: Productivity Press.
- Forrester, J. W. (1969). *Urban Dynamics*. Portland, OR: Productivity Press.
- Maslow, A. (1954). *Motivation and personality*. New York: Harper.
- Pennebaker, J. W. and K. D. Harber (1993). A Social Stage Model of Collective Coping: The Loma Prieta Earthquake and the Persian Gulf War. *Journal of Social Issues* 49: 125-145.
- Richardson, G. P. (1991). *Feedback thought in social science and systems theory*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Richardson, G. P., & Pugh, A. L. (1981). *Introduction to system dynamics modeling with dynamo*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rossi, P. H., J. D. Wright and E. Weber-Burdin (1982) *Natural Hazards and Public Choice: The State and Local Politics of Hazard Mitigation*. New York: Academic Press.
- Sterman, J. D. (2000) *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. New York: McGraw-Hill.