

민간 중심의 민관 협력 활성화 시범사업의 성과와 과제¹⁾

The Private Sector-Led Public-Private Partnership
Pilot Program: Outcomes and Challenges

함영진 | 한국보건사회연구원 연구위원
김태은 | 한국보건사회연구원 전문연구원

복잡 다양해진 복지 욕구에 대응하고 지역 복지를 구현하기 위해 민관 협력의 중요성이 강조되고 있다. 특히 읍·면·동 복지허브화의 추진에 따라 지역 복지 구현을 위한 지역 내 민관 구성원의 협력이 중요한 정책적 이슈로 자리매김하고 있다. 본고는 2016년 민간 주도 민관 협력 시범사업 결과를 중심으로 지역 내 민관 협력 활성화를 위한 방안을 살펴보았다. 특히 민간기관이 주축이 돼 이루어진 복지 사각지대 발굴, 복지자원 발굴과 연계, 지역 특화사업 추진 체계, 방법과 전략을 유형화하여 분석하였다. 이를 기반으로 향후 민관 협력 제고를 위한 정책적 시사점을 제시하였다

1. 들어가며

복잡 다양해진 복지 욕구를 공공 부문의 표준화된 급여 기준을 적용하여 해소하기에는 한계가 있기 때문에 민간의 역할이 강조되고 있다.

유한한 공공 영역 복지자원의 한계를 보완하고, 복지 수요자 중심의 맞춤형 복지를 제공하기 위해 사회보장 부문에서 공공과 민간 영역 간 협력이 중요해졌다. 특히 사회보장급여의 이용법²⁾의 제정과 ‘읍·면·동 복지허브화’ 정책 추진 과정

1) 본고는 ‘함영진, 황정하, 오민수, 김성욱, 강혜규, 박세경, 김태은(2016). 민간중심의 민관협력 발전방안 연구’를 재구성한 것으로, 더 자세한 내용은 본 보고서를 참조하기 바람.

2) 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(약칭: 사회보장급여이용법).

에서 민관 협력이 핵심 과제로 부각하였다. 그러나 실효성 있는 민관 협력을 위한 여건과 구성원 간 관계 형성에서는 아쉬운 부분이 많다.³⁾

기존 민관 협력의 한계를 보완하고 실질적으로 민관 협력을 증진할 수 있는 방안을 모색하기 위해 ‘지역사회 민관 협력 활성화 시범사업’ (이하 민관 협력 시범사업)을 2014년부터 2016년까지 3차 연도에 걸쳐 추진하였다. 민관 협력 시범사업은 민관 협력 모델과 성공 사례의 추진 방법, 성과를 중심으로 확산함으로써 민관 협력 사업 활성화의 기반을 마련하는 것을 목적으로 하였다. 이를 통해 사회복지 분야의 민간 자원 총량을 확대하고 복지 사각지대 발굴·해결 등 다양한 지역 문제를 해결할 수 있는 토대를 마련하고자 하였다.

본고에서는 3차 연도에 걸쳐 진행한 민관 협력 시범사업, 특히 지역 민간복지기관을 주축으로 이루어진 민간 주도 민관 협력 시범사업의 성과와 전략을 살펴보았다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 기존 문헌 검토를 통해 민관 협력의 필요성을 고찰하였다. 둘째, 민간 주도 민관 협력 시범사업의 모범 사례를 중심으로 복지 사각지대 발굴, 복지자원 발굴과 연계 그리고 지역

특화사업이 어떠한 방법으로 이루어졌는지에 대한 참여 기관별 전략과 방법을 유형화하였다. 마지막으로 민관 협력 시범사업을 통해 도출된 주요 경험을 바탕으로 향후 민관 협력 활성화를 위한 정책 제언을 하였다.

2. 민관 협력의 개념과 시범사업 추진 개요

가. 민관 협력 개념

현대사회가 다양한 분야에서 급변하면서 공공과 민간 영역의 경계가 불분명해지고 있으나 공공과 민간은 이론·실천적으로 상이한 특성을 지닌다. 특히 공공과 민간은 중요하지 않은 모든 면에서 기본적으로 유사하지만(private and public organizations are fundamentally alike in all unimportant respects), 지향하는 가치와 역학구조 및 동력체계 측면에서는 상이하다.⁴⁾ 이와 같이 상이한 특성을 지닌 공공과 민간 영역의 객체임에도 불구하고 민관 협력의 중요성과 필요성은 지속적으로 강조되어 왔다.⁵⁾

복지 분야에서 민관 협력⁶⁾은 효과적인 복지 공급을 위한 공공·민간 영역의 상호협력체계를

3) 김승권 등(2015). 민관협력 활성화 시범사업 2차년도 모니터링 및 성과평가 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. pp.221-227.

4) Sayer, Wallace S.(1958). Premises of public administration: past and emerging. Public Administration Review. 18:2. pp.102-105.

5) 앞의 책. p.3

6) 민의 개념은 비영리 등 정부에 의해 운영되지 않고 시민이 참여하는 민간 조직이며, 의료·보건단체, 복지서비스단체, 시민단체, 종교단체, 협동조합 등 정부에 의해 운영되지 않고 사적 이윤을 추구하지 않는 조직이 포함됨. 관의 개념은 정부 조직으로서 중앙정부, 지자체 등 복지 관련 공공기관을 의미함.

의미한다.⁷⁾ 사회복지의 수혜자에 해당하는 시민의 능동성이 강조됨에 따라 민관 협력은 사회복지의 주요 공급자인 국가, 민간(비영리), 비공식 영역, 시장 영역의 장단점을 보완하여 시민들에게 효과적으로 복지를 공급하기 위한 방안으로 제시되었다.

전후 복지국가 발전 과정에서 정부는 관료적인 의사 결정에 따라 획일적인 복지서비스의 공급자로서 역할을 해 왔으며, 이러한 기조 속에서 민간은 공공 영역이 수행하기 어려운 부분을 보충하는 형태로 공공과 서로 다른 역할을 수행해 왔다⁸⁾ 그러나 복지국가의 위기 이후 정부 역할은 축소된 반면 사회 구성원들의 다양한 욕구가 증대되면서 공공 영역만으로는 복지 공급의 한계에 직면하게 되었다. 사회의 분화와 욕구의 다양화 등으로 정부의 서비스 전달체계가 공급자 중심에서 소비자 중심으로 관점이 전환되었고, 공급자와 소비자 사이에서 소통과 교감을 이룰 수 있는 민관 협력의 필요성이 커지게 되었다. 이와 같은 필요에 따라 민간 영역의 복지 공급 역할이 확대되면서 공공과 민간 영역이 동등한 위치에서 복지를 공급하는 복지혼합(welfare mixed) 개념의 민관 협력을 추구하게 되었다.

민관 협력은 복지혼합의 개념을 상당 부분 수

용하면서 발전해 왔는데 복지혼합은 복지사회에서 공급되는 복지 원천이 국가, 민간, 지역, 비공식 복지 등 다양한 주체가 혼합된 것임을 의미한다.⁹⁾ 국가는 민간 영역의 자율성을 침해하지 않는 선에서 다양한 복지 공급 주체의 참여를 촉진하는 역할을 수행하게 하고, 민간도 사회서비스를 직접 공급하거나 정책 결정 과정에 개입함으로써 더욱 효율적이고 민주적인 복지 공급을 가능하게 한다.

민관 협력 체계의 기본 방향은 복지 수요자 중심의 관점에서 사회의 공공기관, 후원자, 비영리조직과 자원봉사자, 가족, 지역 주민 등 다양한 사회복지 주체들이 공동으로 적재적소에 필요한 서비스를 제공하여 지역 주민의 삶의 질을 높이는 것을 의미한다.¹⁰⁾

정기원 등(2000)¹¹⁾은 서비스 전달 주체와 재정 부담을 기준으로 복지서비스 공급체계를 9개의 유형으로 구분할 수 있으며, 이를 기준으로 전달체계 운영 모형을 4가지로 정리하였다.

공공과 민간의 관계 모형을 토대로 우리나라 사회복지서비스 제공체계를 이해하기 위해 필요한 관계 모형을 살펴볼 수 있다. 사회복지서비스 제공 주체인 공공과 민간의 관계 모형을 구분하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

7) 함영진, 황정하, 오민수, 김성욱, 강혜규, 박세경, 김태은(2016). 민간중심의 민관협력 발전방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p.39.
8) 김승권, 김제선, 박종철, 유재운, 오혜인(2014). 민관협력 활성화 시범사업 모니터링 및 성과평가 연구. 보건복지부·한국사회복지협의회. pp.21-24.

9) 김진욱(2011). 한국의 복지혼합. 서울: 집문당. pp.21-30.

10) 함영진, 황정하, 오민수, 김성욱, 강혜규, 박세경, 김태은(2016). 민간중심의 민관협력 발전방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p.40.

11) 정기원, 황창순, 강철희, 류승표(2000). 민간복지지원 총량파악체계 구축방안. 보건복지부·한국사회복지협의회. p.23.

표 1. 복지 전달체계 유형과 전달체계 운영 모형

구분		서비스 전달의 주체					
		정부 부문		비영리 부문		영리 부문	
조직 유형		중앙정부, 지방정부, 공공기관		민간 비영리 서비스 조직		민간 영리 서비스 조직	
재정	정부	① 정부 공급 정부 재원	③ 정부 공급 재정 혼합	④ 비영리 공급 정부 재원	⑥ 비영리 공급 재정 혼합	⑦ 영리 공급 정부 재원	⑨ 영리 공급 재정 혼합
	민간	② 정부 공급 민간 재원		⑤ 비영리 공급 민간 재원		⑧ 영리 공급 민간 재원	

주: ①~⑨ 복지서비스 공급 및 재정 부담 주체에 따른 유형.

자료: 정기원, 황창순, 강철희, 류승표(2000). 민간복지자원 총량파악체계 구축방안. 보건복지부·한국사회복지협의회, p.23.

표 2. 공공과 민간의 관계 모형

공공·민간 관계 모형				
개념	이중(dual) 모형		협력(collaborative) 모형	
		① 공공과 민간이 일정한 역할을 뚜렷하게 분리해서 갖고 있음 ② 역할과 기능 수행에서 공공과 민간이 서로 섞이지 (intermingling) 않고 병렬적으로 기능함		① 공공과 민간의 협력적 관계를 가정(상호 협조 내지는 공조(mutual collaboration)) ② 민간이 실행의 자율성과 재량권을 확보할 수 있으나에 따라 대리(대행)자 모형과 동반자 모형으로 구분
모형 명칭	a. 병렬적 보충 모형 (parallel supplement)	b. 병렬적 보완 모형 (parallel complement)	c. 협력적 대리(대행)자 모형 (collaborative-vendor)	d. 협력적 동반자 모형 (collaborative-partner)
기본 전제	“공공조직에서 제공하는 복지급여로부터 제외되는 복지 수요자(사각지대)가 존재한다.”	“복지 수요자의 욕구는 다층적이기 때문에 특정한 제공 주체가 복지 수요자의 욕구를 모두 충족시키는 것은 불가능하다.”	“공공조직과 민간조직의 특성상 공공조직은 재원의 조달에, 민간조직은 급여의 생산 및 제공에 더 적합한 기능을 가지고 있다.”	“공공과 민간의 쌍방적 관계이며, 각각의 재량권과 자율권을 가질 때 문제 해결을 더욱 효과적으로 할 수 있다.”
성공 필요 요소	민간의 자원 동원 능력, 중복 지원의 예방 (사례 관리적 접근)	민간의 자원 동원 능력, 중복 지원의 예방(사례 관리적 접근)	자원 의존에 따라 발생할 수 있는 독립성과 자율성 훼손 방지, 관료화 방지	자율성과 재량권 책무성, 현실 적합성
키워드	보충(추가)	보완	협력적 대리(대행)자	협력적 파트너
재원 조달 책임	공공/민간	공공/민간	공공	공공
급여 제공 책임	공공/민간	공공/민간	민간	민간
협력 시점	급여 대상자 결정 시	급여 내용 결정 시	재원 배분 시	전 과정
공공과 민간의 급여 대상	다름 (공공: 법정 대상 / 민간: 사각지대)	동일	-	-
공공과 민간의 급여 내용	동일	다름 (공공: 현금급여, 민간: 서비스)	-	-
공공과 민간의 관계	급여의 대상에 대해 상호 보완적	급여의 내용에 대해 상호 보완적	민간은 공공의 대리(대행)인	상호 쌍방적 영향

자료: '김영중, 김신열(2007). 민간 복지 활성화에 관한 연구. 기획예산처·한국정책학회, pp.40-44' 및 '이태수(2010). 사회복지전달체계의 개편과 민관협력. 서울: 학지사. p.38' 등을 토대로 재구성.

나. 민관 협력 시범사업 개괄

민관 협력 시범사업은 2014년부터 2016년까지 3차 연도에 걸쳐 지역 복지기관이 주축이 돼 이루어지는 민간 주도 민관 협력 시범사업과 읍·면·동 주민센터가 주축이 돼 수행하는 공공 주도 민관 협력 사업으로 구분돼 병렬적으로 추진되었다. 시범사업의 목적은 공공과 민간 영역의 효율적이고 체계적인 민관 협력 모델과 성공 사례를 도출하여 성과를 확산함으로써 민관 협력 사업 활성화의 기반을 마련하는 데 있다. 이를 통해 사회복지 분야의 민관 협력 가능영역을 살펴보고, 특히 복지 사각지대 발굴·해결 등 다양한 지역 문제 해결을 위해 민관 협력의 방법

론을 제시하고자 하였다. 이를 위해 민관 네트워크의 구축 주체와 참여 기관, 목적, 역할 등이 지역 여건에 맞도록 민관 협력 모델을 설정해 하였다.¹²⁾ 즉, 본 시범사업에서는 민관 협력의 표준화된 모델을 제시하기보다는 지역사회 여건을 고려하여 민관 협력 모델과 추진 방법을 스스로 설정하도록 유도하였고, 민관 협력의 목적을 지역 내에서 발생하는 복지 사각지대 등의 복지 문제 해결, 복지자원 발굴, 주민 조직화, 민민 네트워크 구축 등에 두었다.

본고에서는 지역 복지기관이 주축이 돼 수행한 2016년 민관 협력 시범사업을 중심으로 기술코자 한다. 시범사업 선정 기관과 사업 현황은 아래 표와 같다.

표 3. 민간 주도형 민관 협력 시범사업의 선정 기관과 현황

선정 기관		사업명	2014년 (1차연도)	2015년 (2차연도)	2016년 (3차연도)
민간기관	지자체				
투게더광산 나눔문화재단	광주 광산구	이웃이 이웃을 살피는 '마을등대' 프로젝트	○	○	○
작은자리 종합사회복지관	경기 시흥시	복지 소외계층 보호와 지원을 위한 지역사회 민관 협력 네트워크 활성화 사업	○	○	○
수원시 휴먼서비스센터	경기 수원시	지역사회 안전망 구축을 위한 민관 협력 활성화 사업	○	○	○
금천누리 종합사회복지관	서울 금천구	금천구 민관 복지 지원 네트워크를 통한 복지 사각지대 해소 '금북네'	○	○	○
성산 종합사회복지관	서울 마포구	민관 협력 네트워크 활성화와 지역사회 참여를 통한 복지 공동체 구현 프로젝트 '마포, 나누면 행복'	○	○	○
강서구 종합사회복지관	부산 강서구	복지 소외계층 지원을 위한 민관 협력 네트워크 '행복 충전 강서구'	-	○	○
충주시 종합사회복지관	충북 충주	행복한 지역사회를 만들기 위한 민관 협력 네트워크 '행복지기'	-	○	○
길보름 종합사회복지관	전북 김제	같이에 가치를 더하는 '지평선복지마을'	-	○	○
고창군 종합사회복지관	전북 고창	복지 사각지대 없는 명품 고창 만들기 '농어촌 주민 주도형 민관 협력 체계 구축 사업'	-	○	○
영주시 종합사회복지관	경북 영주	지역사회 문제 해결을 위한 '영주시 민관 합동 네트워크'	-	○	○
전체 참여 기관 수			5개	10개	10개

자료: 보건복지부 내부 자료(2016).

3. 시범사업 모범 사례 분석¹³⁾

가. 복지 사각지대 발굴

공공의 복지인력 확충과 전달체계 개편에도 불구하고 여전히 복지 사각지대에 대한 문제 제기가 계속되고 있다. 복지 사각지대는 관측이 어렵기 때문에 지역 내 다양한 주체와 협력하여 복지 사각지대를 발굴하는 시스템을 상시적으로 운영해야 하며, 이를 위해 접근이 용이한 지역 주민 혹은 복지기관의 협력이 중요하다. 특히 지역 주민, 민간기관 등이 참여하여 위기 가구를 발굴하고 예방하기 위한 민관 협력 네트워크 구축이 필요하다.

민관 협력 시범사업에 참여한 10개 기관은 해당 지역의 특성을 고려하여 다양한 복지 사각지대 발굴 방법을 추진하였다. 복지 사각지대 대상자를 발굴하고 지원하기 위한 구조체계를 유형화하면 다음과 같다.

첫째, 사례 관리 등 지자체가 수행하는 공공 복지업무와 연계하는 유형이다. 이는 민간기관에서 발굴한 위기 가구를 읍·면·동 주민센터 또는 시·군·구의 사례 관리 회의에 연계하거나 공공에서 신청 접수된 복지 대상 중 수급자와 긴급지원 탈락자, 위기 가구 사례 관리 대상자 등

을 민간기관으로 연계하는 복지 사각지대 업무 연계 유형이다. 이를 위해서는 지자체 통합 사례 관리 및 솔루션 회의에 민간기관이 참여할 필요가 있고, 복지 대상자 정보 공유와 복지지원의 연계가 필요하다. 즉, 지역 내 민간기관과 지자체가 발굴한 복지 사각지대 대상자를 서로 연계하고 이를 해결하기 위해 통합 사례 관리를 통해 복지 대상자를 공동으로 관리하는 방식이다. 특히 복지 대상자 발굴뿐만 아니라 통합 사례 관리를 통해 도출된 복지 욕구가 공적 급여 등 공공 부문의 재원으로 충족되지 못할 경우 민간 재원을 연계하는 방식이다.

둘째, 읍·면·동 지역사회보장협의체 등 지역 주민이 참여한 주민결사체를 중심으로 복지 사각지대를 발굴하는 유형이다. 즉, 복지시설과 지역사회보장협의체, 이통장 등 주민결사체의 협력을 통해 복지 사각지대를 발굴하고 대상자를 지원하는 유형이다. 시범사업을 통해 도출된 주민결사체의 초기 조성은 대부분 지자체를 중심으로 이루어졌다. 그러나 해당 결사체 구성원의 범위 확대와 역할 설정은 주민 주도로 이루어졌고, 지자체의 역할은 사업의 핵심 주체에서 조정자로 변모하였다. 즉, 초기 주민결사체 조직화는 공공 중심으로 추진되었지만 민간기관 핵심 인력이 참여하고 지역 활동가의 역할이 강

12) 민관 협력 시범사업은 시범사업 추진 시점에서 공공 주도형과 민간 주도형 모델로 병렬적으로 추진되었음. 2014년부터 2015년까지 2년간은 주로 공공을 중심으로 시범사업이 운영되다가(2014년 공공 30개 지역+민간 5개 기관, 2015년 30개 지역+10개 기관) 2016년부터 공공 주도형은 읍·면·동 복지허브사업으로 통합되고 민간 중심형으로 추진되었음.

13) 본고에서는 시범사업 모범 사례 분석을 통해 도출된 주요 내용과 유형을 중심으로 제시하였으며, '함영진 등(2016), 민간중심의 민관협력 발전방안 연구'에서 '계획-활동-성과-환류'의 과정별 주요 내용과 기관별 사업 추진의 상세한 내용을 확인할 수 있음.

화되면서 지자체의 역할은 조직을 지원하는 것으로 바뀌었다.

셋째, 지역 내 다양한 민간기관 간 연대를 통해 복지 사각지대를 발굴하는 유형이다. 지역 내 복지 문제, 특히 복지 사각지대를 발굴하고 대상자를 지원하기 위해 민간기관 간 연대를 강화하는 형태이다. 민간기관 간 보유 자원과 역할이 상이하기 때문에 민간기관 간 연대를 강화하여 지역 내 특정 복지 문제 또는 대상자를 지원하는 방식이다. 예를 들면, 지역 내 의료복지 사각지대를 해소하기 위해 복지시설과 의료기관의 연대를 강화하여 공공 부문의 획일적인 급여 기준으로 보장받지 못하거나 재정적 어려움에 처해 있는 민간병원 환자 등 복지 사각지대

대상자를 발굴하고 의료 및 약재서비스를 지원하는 방식이다.

마지막으로 지역 내 다양한 기관이 참여하는 방식이 아니라 단일 민간기관이 자체적으로 주민 조직화 사업을 추진하여 복지 사각지대를 발굴하고 지원하는 유형이다. 자체 발굴 체계형은 민간기관이 복지 사각지대 발굴 체계를 자체적으로 구현해 운영하는 형태로, 운영 과정에서 공공과 대상자 및 서비스 연계가 이루어진다. 민간 주도의 복지 사각지대 발굴 시스템의 구축 및 운영에서는 복지관이 기존의 사업을 자체적인 복지 사각지대 발굴 경로로 활용하고, 공공에서 기본 대상자 정보 등을 제공받거나, 주민 활동가를 양성하는 방식이 활용되었다.

표 4. 시범사업 지역의 복지 사각지대 발굴 시스템 구조 유형

지역	참여 기관	공공업무 연계형	주민결사체 연계형	민간기관 연계형	자체 발굴 체계형
경기 수원시	수원시휴먼서비스센터	사례 회의에서 연계			
경기 시흥시	작은자리종합사회복지관	3개 주민센터와 연계	통장 등 주민 리더 활용		
경북 영주시	영주시종합사회복지관	읍·면·동 연계	협의체 연계		
광주 광산구	투게더광산나눔문화재단		마을대동회		마을등대
부산 강서구	강서구종합사회복지관				행복지기(주민 활동가) 양성 운영
서울 금천구	금천누리종합사회복지관		통통나래단	의료기관을 통한 복지 사각지대 발굴	
서울 마포구	성산종합사회복지관	사례 회의에서 연계			
전북 고창군	고창군종합사회복지관	면사무소 연계	희망안전지킴이(읍·면·동협의체) 연계		독거노인 기본 서비스 사업 활용
전북 김제시	길보른종합사회복지관	주민센터 등 연계		지역 내 기관 간 네트워크	
충북 충주시	충주종합사회복지관	읍·면·동 연계	읍·면·동 복지위원회		

주: 시범사업 모니터링·컨설팅 및 기관별 사업결과보고서 등 관련 자료를 토대로 유형화한 것임.

나. 복지자원 발굴

민관 협력 시범사업에 참여한 지역 복지기관은 다양한 목적을 갖고 사업을 추진하였다. 그 중 복지자원 발굴을 위한 사업은 부족한 공공복지자원 보완, 지역 내 나눔문화 확산, 사례 관리 대상자 복지 욕구 해소 등을 목적으로 추진되었다. 지역사회 내 잠재적 복지자원을 적극적으로 개발, 발굴함으로써 지역 내 복지 총량의 확대를 도모하기 위해 추진되었다. 또한 다양한 기부 캠페인 활동과 후원자 개발 등 지역 내 나눔문화 확산을 통해 지역사회 내 공동체 의식을 제고하고 궁극적으로는 지역 내 다양한 갈등 해결의 토대를 마련하고자 하였다. 한편, 민관 협력을 통해 조성된 복지자원을 공공 재정보다 유연하게 활용함으로써 다양한 복지 욕구를 해소하고자 하였다.

지역의 특성을 고려하여 시범사업에 참여한 민간기관들은 다양한 방법을 활용하였고, 이를 유형화하면 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 복지기관이 주도적으로 지역 내 복지자원을 발굴하는 유형이다. 지역 내 소상공점 등을 개별적으로 방문하거나 공공기관과의 협력을 이끌어 내어 복지자원을 발굴하는 유형이다. 이를 위해 민간기관 내 복지자원 발굴을 위한 조직화가 이루어졌고, 지역 주민 등을 대상으로 복지자원 발굴 캠페인과 지역기관 및 상점 등을 연계하는 방식으로 진행되었다. 특히 민간복지기관이 지역사회 소상공점을 대상으로 업무협약(MOU)을 체결하여 나눔 현판식 등 지역 복지자

원 나눔활동에 대한 참여를 유도하였다.

둘째, 지역 주민을 중심으로 이루어진 자생조직 활성화형으로 지역 내 복지자원 개발과 배분에 관심을 가진 복지 리더를 발굴하여 적극적인 발굴체계의 주체로 교육하고 훈련하는 유형이다. 특히 지역 소상공인회를 중심으로 복지 리더를 양성하고 이들을 중심으로 복지자원 발굴 및 협력체계를 형성하여 기존의 복지기관과 소상공점 간 1:1 접촉점을 다변화하였고, 자원연계체계를 효율화하였다.

셋째, 복지기관을 중심으로 지역 축제 등 캠페인을 추진하여 복지자원 발굴이 이루어진 유형이다. 특히 지자체와 연계하여 복지자원 발굴 필요성을 홍보하고, 지역 축제 등 이벤트를 중심으로 지역 주민과 소상공인을 대상으로 복지자원 발굴 활동을 수행하였다. 이 유형에서는 지역 이벤트를 복지자원 발굴의 촉진제로 활용함으로써 정책을 홍보하고 지역 문제 참여를 독려하는 데 효율적으로 활용하였다.

마지막으로 중간(매개)조직 연계형으로 효율적인 자원 발굴을 위해 지역 내 다양한 민관 복지 관련 기관 간의 협력적 네트워크 구성을 주도하고 네트워크의 체계적인 관리·운영을 통한 지역 복지자원의 총량을 늘리는 유형이다. 읍·면·동 복지허브화 정책이 추진되면서 역할이 강화된 읍·면·동 지역사회보장협의체에 복지시설 직원과 사회복지사가 참여하여 지역 민간 주도적으로 복지자원 발굴이 강화되었다.

표 5. 시범사업 지역의 자원 발굴 체계의 유형

지역	참여 기관	기관 주도 접촉형	지역주민 연계형	지역 이벤트형	중간조직 연계형
경기 수원시	수원시휴먼서비스센터	소상공인 직접 접촉	-	-	-
경기 시흥시	작은자리종합사회복지관	-	-	1% 복지통장	1% 복지재단, 희망울타리단
경북 영주시	영주시종합사회복지관	-	-	해피투게더 사업, 기부 박람회	-
광주 광산구	투게더광산나눔문화재단	-	-	-	지자체, 지역사회 보장협의체
부산 강서구	강서구종합사회복지관	-	-	희망나눔캠페인	동 지역사회보장 협의체
서울 금천구	금천누리종합사회복지관	-	통통희망나래단, 지역 주민 조직	-	동 지역사회보장 협의체
서울 마포구	성산종합사회복지관	-	-	-	구 또는 동 지역사회 회보장협의체
전북 고창군	고창군종합사회복지관	-	희망나누리위원회	나눔릴레이	-
전북 김제시	길보른종합사회복지관	-	-	지역 축제 모금	민민 연대 조직화
충북 충주시	충주종합사회복지관	지역 기관 및 상점 연계	-	-	공동모금회 연합 모금

주: 시범사업 모니터링·건설링 및 기관별 사업결과보고서 등 관련 자료를 토대로 유형화한 것임.

다. 지역별 특화사업

지역별로 중요시되거나 해결해야 할 시급 사안을 고려하여 자발적으로 특화사업을 추진하고 있다. 특화사업은 지역의 특성과 복지 수요에 대응하기 위해 지역 스스로 의제를 형성하고 사업을 설계하여 지역 내 의료, 주거 등 특별한 수요에 능동적으로 대응하기 위해 추진되고 있다. 그리고 민간 주도로 주민 조직화 역량 강화와 의사 결정 참여 등 지역 특화사업을 추진하여 지역 공동체 회복과 지역사회 네트워크 확대

그리고 지역 복지 사각지대 및 복지자원 발굴 등 지역 복지 현안 해결을 유도하고 있다.

민관 협력 활성화 시범사업에 참여하였던 기관들의 지역별 특화사업은 다음의 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 지역 복지 수요 대응형 특화사업으로 주거, 의료 등 지역 내 특정한 복지 수요에 적극적으로 대응하기 위해 자원을 집중하여 수행하고 있는 사업 유형이다. 지역 내 의료, 주거와 관련된 특별한 수요에 능동적으로 대응하고자 의

료복지 네트워크(지자체, 보건소, 복지기관, 병원 등), 주거복지 협력체(지역 기업, 지자체, 지역 소상공인, 복지시설, 지역 주민 등)가 형성되었고, 이를 통해 대상자 선정 및 자원 마련과 사업 집행이 이루어졌다.

둘째, 지역사회 네트워크(지역공동체) 강화형 특화사업으로, 실질적이고 지속적인 민관 협력을 도모하기 위해 지역 주민의 참여율을 높이고 민간 복지 제공 기관 간 네트워크를 강화하여 공공기관과 대등한 협력 파트너로서의 역량 제고에 초점을 두고 수행되고 있다고 할 수 있다. 지역공동체 회복과 지역사회 네트워크 확대, 지역복지 문제 해결을 통해 주민 만족도와 효과성을 높이고자 하였으며, 지역사회 문제를 지역 주민 스스로 해결해 가면서 주민 간 신뢰 증진, 주민 자긍심 제고, 지역의 자생력 촉진 등을 위한 지역공동체의 선순환적 발전이 지속될 수 있도록 유도하는 것을 목적으로 한다.

셋째, 지역 복지 인적 자원 강화형 특화사업으로 지역 내 복지업무 수행 인력의 역량 강화와 지역 주민의 복지력 제고를 목적으로 한다. 지역 내 다양한 복지 제공 기관이나 지역 복지 역량을 제고하기 위해서는 민관 협력의 토대인 민간시설 실무자의 전문적 업무 능력 제고와 지역 내 복지활동가의 역량 강화가 필요하다. 이를 위해서는 체계적인 교육 지원과 노력이 필요하다. 이를 위해 통합 사례 관리 담당 인력의 역량 강화 교육, 주민 조직화를 위한 지역 주민 대상 인식 개선 교육, 지역 내 복지활동가의 양성 및 지속적인 역량 강화 교육 등 지역 내 복지업

무 수행 인력의 역량 강화와 지역 주민의 복지력 제고를 위한 교육을 수행하였다.

넷째, 복지자원 관리 효율화형 특화사업으로 복지자원의 배분과 연계의 효율화를 위한 통합 관리 시스템 구축을 목적으로 한다. 지역별로 부족한 자원의 확보와 극대화가 강조되고 있으나 다른 한편으로는 기존에 확보된 자원에 대한 효과적이고 효율적인 관리를 통해 자원 낭비를 최소화하는 시스템의 구축이 요구된다. 복지 제공 주체의 다양화로 인한 복지서비스의 중복이나 누락을 방지하기 위해 복지자원 배분 시스템의 통합화를 추진하며, 위기 가정 발굴과 복지 자원의 효과적인 연계를 위한 지역별 복지자원 관리시스템 구축을 시도하였다.

표 6. 시범사업 지역의 특화사업체계 유형화

지역	참여 기관	지역 복지 수요 대응형	지역사회 네트워크 강화형	지역 복지 인적 자원 강화형	복지자원 관리 효율화형
경기 수원시	수원시휴먼서비스센터	-	-	사례 관리 담당자 역량 강화	-
경기 시흥시	작은자리종합사회복지관	-	-	복지 리더 발굴 및 주민 역량 강화 교육	-
경북 영주시	영주시종합사회복지관	-	-	-	복지자원의 데이터 베이스 구축, 민간 자원의 효율적 배분
광주 광산구	투게더광산나눔문화재단	-	-	지역 복지활동가 발굴 및 교육·훈련	-
부산 강서구	강서구종합사회복지관	지역사회 주거복지 욕구 대응	-	-	-
서울 금천구	금천누리종합사회복지관	지역사회 의료복지 욕구 대응	-	-	-
서울 마포구	성산종합사회복지관	-	민간복지기관 역량 강화, 민관 연대 강화	-	-
전북 고창군	고창군종합사회복지관	-	지역사회 자발적 복지사 각지대 발굴체계 구축	-	-
전북 김제시	길보른종합사회복지관	-	-	-	민관의 역할 및 책임 분장, 지역복지공동 시스템 구축
충북 충주시	충주종합사회복지관	의료복지 사각지대 대응력 제고	-	-	-

주: 시범사업 모니터링·컨설팅 및 기관별 사업결과보고서 등 관련 자료를 토대로 유형화한 것임.

4. 나가며

본고는 2016년 민간 주도 민관 협력 시범사업의 결과를 중심으로 민관 협력의 목적과 방법을 유형화하였다. 특히 복지 사각지대 발굴, 복지자원 발굴 그리고 특화사업 수행을 위한 민관 협력 방법을 유형화하고 이에 대한 모범 사례를 살펴보았다. 지속 가능한 민관 협력을 구현하

기 위해서는 구성원 간 협력적 연대가 필수적이다. 민간기관이 공공으로부터 보조금을 받고 있기 때문에 당연히 공공 영역에 협조해야 한다는 당위성보다는 민간복지시설의 참여를 유도하고 시너지를 극대화하기 위한 화학적 연대와 기능적 협업의 민관 협력이 중요하다. 더 나아가 지역 주민의 적극적인 참여와 협조를 이끌어 내기 위한 재정적, 제도적, 인식적 개선 전략 마련이

필요하다.

민관 협력 모범 사례 결과를 중심으로 향후 지역복지 민관 협력 증진을 위한 정책적 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민관 협력 증진을 위한 재정적 지원책이 마련돼야 한다. 읍·면·동 복지허브화의 핵심 역할을 수행하는 읍·면·동 지역사회보장협의체의 주민 참여 극대화과 지역 복지시설 및 서비스 제공 기관의 참여 확대를 위해서는 지역에서 활발히 활동하는 지역사회복지사 또는 서비스 제공 인력 등 지역 활동가를 중심으로 운영할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 이를 위해서는 시·군·구 지역사회보장협의체의 상근 간사 채용이 필요하고, 읍·면·동 지역사회보장협의체의 간사 역할도 읍·면·동 복지 담당 공무원이 아닌 상근 간사가 담당할 수 있도록 채용을 확대해야 한다. 즉, 민간 영역의 재정 지원을 통한 복지기관 및 협의체의 인력 확충과 역량 강화가 필요하다.

둘째, 민간복지시설의 민관 협력 적극성을 제고하기 위한 재정적 지원책 마련이 중요하다. 이를 위해서는 현재 이루어지고 있는 복지시설 평가 과정에서 민관 협력을 강화할 수 있는 지표체계에 대한 점검과 함께 민관 협력 노력에 상응하는 재정적 지원이 수반되어야 한다. 지역 복지 사각지대 발굴과 복지자원 발굴 그리고 민과 관 또는 민과 민 간의 원활한 자원 공유를 위

한 민간복지시설의 노력을 사회복지시설 평가와 민간위탁심의 체계에 반영하고, 이들의 노력에 대한 재정 지원이 수반되어야만 민관 협력의 지속가능성이 제고될 수 있을 것이다.

셋째, 민관 협력의 활성화를 위해서는 무엇보다 협력 목적을 구체화하고 방법을 효율화하는 등 민관 협력 사업 설계와 기획 역량 강화가 필요하다. 그리고 민관 협력 사업을 추진하는 데 참고할 수 있는 면밀한 사업 매뉴얼 등 정책 지원도 필요하다. 피상적으로 관과 민이 같이 일을 해야 한다는 인식보다는 민과 관이 무엇을 목적으로 협력하고, 어떻게 협력할 것인가에 대한 사업 기획, 전략 및 방법론적 지원이 필요하다. 이 부문은 읍·면·동 복지허브화 정책 추진으로 민관 협력이 강조되었지만 협력 방법과 전략, 사업 기획 등에서 어려움을 겪고 있는 복지 공무원의 애로 사항과 맥락을 같이한다(함영진 등, 2016).¹⁴⁾

넷째, 지속 가능한 민관 협력을 증진하기 위해서는 민과 관의 인식 개선이 필요하다. 민관 협력의 활성화와 지속가능성 제고를 위해서는 참여 기관 간 관계 형성이 중요하고, 앞서 살펴본 바와 같이 민관 협력의 유형 중 ‘협력적 동반자 관계’ 형성이 필요하다. 이를 위해서는 구성원의 인식 개선이 중요하고, 이를 위한 교육 등 다각적인 지원책 마련이 필요하다.

마지막으로 민과 관의 공동 목표 설정을 위

14) 함영진, 강혜규, 박세경, 하태정, 김지영, 박수지, 박종철, 오민수, 이중섭, 황정하(2016). 읍면동 복지허브화 지역 모니터링 및 개선 방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. pp.330-334.

해 '접촉 빈도'를 높일 수 있는 활동을 강화하고, 이러한 활동에 대해 공식적으로, 체계적으로 접근할 필요가 있다. 특히 접촉 빈도는 민간기관과 공공기관뿐만 아니라 민민 연대를 위한 민간기관 간 연계와 협력에서도 매우 중요한 사안이다. 즉, 민관 협력에 앞서 동일 영역 내 기관 간 협력이 중요하다. 왜냐하면 공공기관 간 협력과 민간기관 간 협력이 선행되어야만 민관 협력의 지속가능성도 제고될 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 지역 복지 네트워크 내 구성원 간 간담회, 위원회 구성, 공통의 기능인 주민 조직화, 사례 관리, 지역사회보장협의체 등의 공식적인 접촉과 기능 연계를 위한 환경 마련이 필요하다. 이를 강화하기 위해서는 무엇보다 공공이 조정자로서 역할을 바꿀 필요가 있고, 민간의 협력을 유도하고 이끌어 내기 위한 정책 및 재정 지원의 확대가 필요하다. ■