연구보고서 2018-10

공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지전달체계 연구 (Ⅱ)

– 지역 기반 거버넌스를 중심으로

강혜규 · 안수란 · 류진아 · 엄태영
진재문 · 홍재봉 · 유애정 · 권영빈

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

【책임연구자】
강혜규 한국보건사회연구원 선임연구위원

【주요 저서】

공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지전달체계 연구(Ⅰ): 구조와 기능을 중심으로
한국보건사회연구원, 2018(공저)

지자체 복지인력 현황 분석 및 수급방안 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

【공동연구진】
안수란 한국보건사회연구원 부연구위원
류진아 한국보건사회연구원 연구원
엄태영 경일대학교 사회복지학과 교수
진재문 경성대학교 사회복지학과 교수
홍재봉 동의대학교 사회복지학과 교수
유애정 건강보험정책연구원 부연구위원
권영빈 핀란드 유바스큘라대학교 노인복지연구센터 연구원

연구보고서 2018-10

공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지전달체계 연구 (Ⅱ)
- 지역 기반 거버넌스를 중심으로

발 행 일 2018년 12월
저 자 강 혜 규
발 행 인 조 흥 식
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)
인 쇄 처 ㈜한디자인코퍼레이션

ⓒ 한국보건사회연구원 2018
ISBN 978-89-6827-536-4 93330

발간사

한국 사회복지 부문에서는 2005년부터 지역사회보장협의체라는 공적 민관 협력 기제를 운영해 왔다. 이를 통해 민과 관의 복지 관련 논의 구조 형성 및 협력 사업의 추동이 이루어져, 민관 협력의 대표적인 사례로 인식되고 있다.

점차 복지 정책의 지역 기반 추진이 주목되고 궁극적인 수요자, 당사자인 주민의 참여가 중시되는 양상은 1990년대 이후 지방자치 차원에서 지속적으로 추진된 주민자치의 활성화와 접목되면서도 공공 영역의 복지전달체계와 서비스 이용 체계의 개선, 민과 관의 협력, 민간 및 주민 참여에 대한 인식이 상호작용하게 되는 보다 복합적인 과정과 파급 효과가 예상된다.

지난 10여 년간 추진된 민관 협력, 지역 거버넌스에 대한 복지 부문의 정책이 지역 현장에서는 어떤 성과를 도출하고 있는지, 정부가 시도하는 더 넓은 민간 참여, 풀뿌리 자치의 확대는 어떤 과정과 경로로 시너지 효과를 창출할 수 있으며, 어떤 준비가 필요할지에 대한 심도 있는 검토가 필요할 것으로 판단되었던 것이 이 연구의 출발점이다.

본 연구는 사회복지 부문 지역 중심 거버넌스의 특성과 실효성, 영향력, 파급 효과에 주목하여 실태와 문제 구조를 체계적으로 분석하고, 그간의 정책 방향과 지원 방안을 점검하고자 하였다. 특히 대표적인 지역사회보장협의체(시군구-읍면동)의 활동 실태와 성과·영향을 분석하여 복지부문 지역사회 거버넌스의 성장을 위한 과제를 도출하였다.

본 보고서는 강혜규 연구위원의 책임하에 안수란 부연구위원, 류진아 연구원과 엄태영 교수(경일대학교), 진재문 교수(경성대학교), 홍재봉 교

수(동의대학교), 유애정 부연구위원(건강보험정책연구원), 권영빈 박사(유바스큘라대학교 연구원)가 작성하였다.

연구 과정에서 지역 사례 조사에 참여하여 인터뷰, 서면조사에 흔쾌히 응해 고견을 주신 지역사회보장협의체 관계자 여러분 덕분에 보다 실증적이고 의미 있는 연구 결과 도출이 가능했기에 깊이 감사드린다. 또한 연구 착수 과정에서부터 마무리 단계까지 보고서의 검독을 담당하여 세심하게 읽고 조언해 주신 대전복지재단 김지영 연구위원, 본원의 함영진 연구위원에게 감사의 뜻을 전한다.

2018년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract ····· 1

요약 ····· 3

제1장 서 론 ····· 9

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 11

제2절 연구의 내용 및 방법 ····· 17

제2장 주요 개념 및 선행 연구 검토 ····· 23

제1절 거버넌스 개념의 검토 ····· 25

제2절 지역사회보장협의체 관련 선행 연구 검토 ····· 36

제3장 지역 거버넌스의 실태 분석(Ⅰ): 지역사회보장협의체 ····· 43

제1절 지역사회보장협의체의 법적 근거 및 기본 현황 ····· 45

제2절 지역사회보장협의체 운영 실태 및 주요 담당자 인식 분석 ····· 60

제3절 지역사회보장협의체의 심층 사례 분석 ····· 100

제4절 소결 ····· 163

제4장 지역 거버넌스의 실태 분석(Ⅱ): 민간 네트워크와 주민 참여 · 171

제1절 민간 주도 거버넌스 연구 개요 ····· 173

제2절 민간기관 중심 거버넌스 사례 분석 ····· 185

제3절 시민사회단체 및 지역주민 주도 거버넌스 사례 분석 ····· 214

제4절 소결 ····· 257

제5장 지역복지 부문 거버넌스의 해외 사례 분석 ····· 265

제1절 영국 사례 ····· 267

제2절 미국 사례 ····· 283

제3절 일본 사례 ····· 297

제4절 소결 ····· 310

제6장 결론 ····· 313

제1절 주요 연구 결과 및 함의 ····· 315

제2절 정책 제언 ····· 323

참고문헌 ····· 331

부록: 사례조사표 ····· 341

부록: 설문조사표 ····· 349

표 목차

〈표 1-1-1〉 조사 방법 개요 ····· 22
〈표 3-1-1〉 지역사회보장협의체 성격 및 기능 변화 ····· 45
〈표 3-1-2〉 지역사회보장협의체의 법적 근거 변화와 내용 ····· 47
〈표 3-1-3〉 읍면동 지역사회보장협의체의 법적 근거 및 내용 ····· 50
〈표 3-1-4〉 읍면동 지역사회보장협의체 추진 체계별 역할 분담 ····· 51
〈표 3-1-5〉 지역사회보장협의체 구성 현황 변화 추이 ····· 53
〈표 3-1-6〉 대표협의체 참여 구성 현황 ····· 53
〈표 3-1-7〉 지역사회보장협의체 실무분과 구성 현황 ····· 54
〈표 3-1-8〉 지역사회보장협의체 실무분과 유형별 현황 ····· 55
〈표 3-1-9〉 지역사회보장협의체 운영 전담 인력 배치 및 예산 지원 현황 ····· 56
〈표 3-1-10〉 읍면동협의체 전담 직원의 주요 역할 ····· 57
〈표 3-1-11〉 지역사회보장협의체 회의 실시 현황(2016년 연간) ····· 58
〈표 3-1-12〉 시군구 지역사회보장협의체의 주요 성과 변화 추이 ····· 59
〈표 3-1-13〉 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 주요 성과 현황 ····· 60
〈표 3-2-1〉 지역사회보장협의체 운영 실태 및 담당자 인식 조사의 구성 및 항목 ····· 62
〈표 3-2-2〉 지역사회보장협의체 전국 조사 응답자 정보 ····· 63
〈표 3-2-3〉 협의체 참여 구성원에 대한 인식 ····· 64
〈표 3-2-4〉 협의체 참여 구성원에 대한 인식: 지역 유형 비교 ····· 65
〈표 3-2-5〉 협의체 참여 구성원에 대한 인식: 담당자 역할 비교 ····· 66
〈표 3-2-6〉 협의체 구성에 대한 평가 ····· 67
〈표 3-2-7〉 협의체 구성에 대한 평가: 지역 유형 비교 ····· 67
〈표 3-2-8〉 협의체 구성에 대한 평가: 담당자 역할 비교 ····· 68
〈표 3-2-9〉 각 협의체 단위별 회의 빈도에 대한 인식 ····· 69
〈표 3-2-10〉 협의체 회의 안건 및 협의 과정 평가에 대한 인식 ····· 70
〈표 3-2-11〉 협의체 회의 안건 및 협의 과정 평가에 대한 인식: 지역 유형 비교 ····· 71

〈표 3-2-12〉 협의체 회의 시 논의 혹은 결정 사항 ····· 72
〈표 3-2-13〉 협의체 회의 시 논의 혹은 결정 사항: 지역 유형 비교 ····· 72
〈표 3-2-14〉 각 협의체와 실무분과 간의 의사소통에 대한 인식 ····· 73
〈표 3-2-15〉 각 협의체와 실무분과 간의 의사소통에 대한 인식: 지역 유형 비교 ····· 73
〈표 3-2-16〉 각 협의체와 실무분과 간의 역할 분담에 대한 인식 ····· 74
〈표 3-2-17〉 각 협의체와 실무분과 간의 역할 분담에 대한 인식: 지역 유형 비교 ····· 75
〈표 3-2-18〉 협의체 운영을 위한 예산 규모에 대한 인식 ····· 75
〈표 3-2-19〉 협의체 중심의 특화 사업 수 ····· 76
〈표 3-2-20〉 협의체 중심의 특화 사업 예산 출처 ····· 77
〈표 3-2-21〉 협의체 중심의 특화 사업 운영을 위한 주요 노력 ····· 78
〈표 3-2-22〉 협의체의 운영 및 참여 과정에서 구성원 간의 갈등 경험 여부 ····· 78
〈표 3-2-23〉 지역사회보장협의체 운영 과정의 어려움에 대한 인식 ····· 79
〈표 3-2-24〉 지역사회보장협의체 운영 과정의 어려움에 대한 인식: 지역 유형 비교 ····· 80
〈표 3-2-25〉 지역사회보장협의체 운영 과정의 어려움에 대한 인식: 담당자 역할 비교 ·· 81
〈표 3-2-26〉 협의체 운영 과정에서 공공으로부터의 독립성에 대한 인식 ····· 81
〈표 3-2-27〉 협의체 운영 과정에서 공공으로부터의 독립성에 대한 인식: 지역 유형 비교 ···· 82
〈표 3-2-28〉 협의체 운영 과정에서 공공으로부터의 독립성에 대한 인식: 담당자 역할 비교 · 83
〈표 3-2-29〉 지역사회보장협의체(시군구)의 추가 강화 기능에 대한 인식 ····· 84
〈표 3-2-30〉 협의체 운영 성과: 복지서비스 제공 및 협력 체계 구축 변화 인식 ····· 86
〈표 3-2-31〉 협의체 운영 성과에 대한 인식: 지역 유형 비교 ····· 87
〈표 3-2-32〉 협의체 운영 성과에 대한 인식: 담당자 역할 비교 ····· 88
〈표 3-2-33〉 협의체 운영 성과에 대한 인식 비교 ····· 89
〈표 3-2-34〉 협의체 운영에 관한 지역 내 관심과 지원에 대한 인식 ····· 90
〈표 3-2-35〉 협의체 운영에 관한 지역 내 관심과 지원에 대한 인식: 담당자 역할 비교 91
〈표 3-2-36〉 협의체 참여를 통한 성취 정도 인식 ····· 92
〈표 3-2-37〉 협의체 참여를 통한 성취 정도 인식: 담당자 역할 비교 ····· 93
〈표 3-2-38〉 협의체 참여자의 '거버넌스' 개념·용어에 대한 인식 ····· 94
〈표 3-2-39〉 지역 거버넌스 확대에 대한 인식 ····· 94

〈표 3-2-40〉 지역 거버넌스 확대 이유: 지역 유형 비교 ····· 95
〈표 3-2-41〉 지역 거버넌스 확대 이유: 담당자 역할 비교 ····· 96
〈표 3-2-42〉 지역 거버넌스 확대에 공감하기 어려운 이유 ····· 97
〈표 3-2-43〉 지역복지 거버넌스 활성화를 위한 중요한 요건: 지역 유형 비교 ····· 98
〈표 3-2-44〉 지역복지 거버넌스와 사회적 자본과 공동체 의식에 대한 인식 ····· 99
〈표 3-2-45〉 지역복지 거버넌스와 사회적 자본과 공동체 의식에 대한 인식:
지역 유형 비교 ····· 99
〈표 3-2-46〉 지역복지 거버넌스와 사회적 자본과 공동체 의식에 대한 인식:
담당자 역할 비교 ····· 100
〈표 3-3-1〉 지역사회보장협의체 사례 조사 지역 ····· 102
〈표 3-3-2〉 지역사회보장협의체 사례 조사 역할별 대상자 ····· 103
〈표 3-3-3〉 지역사회보장협의체 사례 조사의 구성 및 항목 ····· 103
〈표 3-3-4〉 지역 거버넌스의 파트너십 시너지 결정 요인 ····· 108
〈표 3-3-5〉 지역사회보장협의체 실태 파악의 영역과 평가 요인 ····· 113
〈표 3-3-6〉 주민자치위원회와 읍면동협의체의 위원들 특성 ····· 152
〈표 3-3-7〉 지역사회보장협의체 활동에 의한 주민 가치의 변화 ····· 161
〈표 4-1-1〉 민간 중심 거버넌스 사례 연구 참여자 현황 ····· 181
〈표 4-1-2〉 시민사회단체 및 마을공동체 사례 연구 참여자 현황 ····· 183
〈표 4-1-3〉 민간 중심 거버넌스 사례 조사의 질문 항목 ····· 184
〈표 4-1-4〉 시민사회단체 및 마을공동체 관련 질문 항목 ····· 184
〈표 5-2-1〉 뉴욕주 LTCC 구성: 카운티별 ····· 294
〈표 5-3-1〉 일본 스미다구 지역복지계획 체계 ····· 306

그림 목차

[그림 5-1-1] 영국 LSPs의 조직 관계도 ····· 276
[그림 5-1-2] 영국 LSPs의 설립 단계의 운영상 특성 ····· 279
[그림 5-2-1] Albany 카운티 LTCC의 장기요양시스템 Action Plan 예시 ····· 295
[그림 6-2-1] 지역사회보장협의체가 추동하는 복지 부문 전달체계의 변화 ····· 328

Abstract

Social Welfare Delivery System for Optimizing Public Service Use(II)

: A Focus on the Local Governance for Welfare Services

Project Head · Kang, Hye Kyu

This study aims to examine policy direction and support with focus on the characteristics, effectiveness, influence, and ripple effects of local governance in social welfare. The purpose of the study is as follows.

First, we examined the characteristics of social welfare governance by investigating the structure and management status of local governance in the social welfare sector. Second, we examined the actual state of activities, performance and influence of the Community Welfare Association(si-gun-gu and eup-myeon-dong) as a representative governance and suggested tasks for the growth of local governance in the social welfare sector.

To achieve the goals of this research, the study was composed of the following five parts.

First, analysis of actual conditions of the Community Welfare Association(si-gun-gu and eup-myeon-dong) as a key mechanism of local-based governance in the social welfare sector;

Co-Researchers: Ahn, Su Ran·Ryoo, Jina·Um, Tae Young·Jin, Jae moon·Hong, Jae Bong·Yoo, Ae Jung·Kwon, Young Bin

second, analysis of actual network conditions in local private sectors; third, analysis of international cases of governance in the community social welfare sector; fourth, analyzing the factors for activating the local-based cooperative system(network); lastly, suggestion of a plan for a sustainable public-private partnership system.

The results indicated that awareness of the Community Welfare Association is positively changing instead of the awareness of them staying negative (e.g., centered public power, formal management, unclear results), and the Community Welfare Association is growing as a foundation of a healthy local community in providing social welfare.

While the work of the Community Welfare Association is organized by the network of the connected local communities as a beginning level, it is simultaneously able to fit in citizen initiative, spontaneity, benefits and public-private partnership, and is indicating changes in values, attitudes, interest toward social welfare such as local solidarity, sense of community, social capital, and self and neighborhood social welfare. Therefore, it is a valuable experience beyond contributing to the social welfare delivery system and suggests that attention and investment in policy should be required for solving multi-dimensional problems in order to develop and expand this experience.

요 약

1. 연구의 배경 및 목적

정부의 정책 의지를 확인할 수 있는 사회보장위원회 4차 회의(2013. 9. 10) 안건 자료에는 '지역사회보장협의체와 민관 협력 모델 확산'이 포함되어 있고, 현 정부도 '획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화'(100대 과제 중 74번) 등 지역을 기반으로 하는 복지 정책 추진에 강한 의지를 보이는 등 궁극적 수요자, 당사자인 지역주민의 복지 공급 참여가 중시되는 양상이 나타나고 있음.

이는 1990년대 이후 지방자치 차원에서 지속적으로 추진된 주민자치의 활성화와 밀접하게 접목되는 접근으로서, 공공 영역의 복지전달체계와 서비스 이용 체계의 개선, 민과 관의 협력, 민간 및 주민 참여에 대한 인식 변화를 추동할 것으로 예상됨.

그동안 복지전달체계가 정부-공공 부문 주도의 상의하달(top-down)식 정책 기획-집행 구조에서 민관 공조 또는 민간 주도의 구조로 전환하는 등 다양한 변화를 추구하는 기조로서 복지 부문의 거버넌스 관련 논의와 정책 추진, 그리고 지역의 움직임이 있어 왔지만 이를 체계적으로 확인하고 분석하여 근거 기반의 발전 방안을 제시한 연구는 많지 않음. 본 연구는 사회복지 부문 지역 중심 거버넌스의 특성과 실효성, 영향력, 파급효과에 주목하여, 실태와 문제 구조를 체계적으로 분석하고, 그간의 정책 방향과 지원 방안을 점검하고자 함. 또한 지역 단위 복지 거버넌스 작동의 주요 동인은 무엇인가, 구성 주체에 따라 참여 목적은 동일한가 혹은 차별적인가, 거버넌스의 순기능이 충분히 발휘되는가, 사회복지 공급

부문과 이용자에게 미치는 영향은 무엇인가 등에 대한 검토를 시도하고자 함.

이러한 배경을 바탕으로 연구 목적을 다음과 같이 설정함.

첫째, 복지 영역에서 운영 중인 지역 단위 거버넌스의 구조와 운영 실태를 파악하여 복지 거버넌스의 특성을 분석.

둘째, 대표적인 지역사회보장협의체(시군구-읍면동)의 활동 실태와 성과·영향을 분석하여 복지 부문 지역사회 거버넌스의 성장을 위한 과제를 도출.

연구 목적 달성을 위하여 다음의 다섯 가지 내용으로 연구 내용을 구성함.

첫째, 사회복지 분야의 지역 기반 거버넌스의 핵심 기제인 지역사회보장협의체(시군구 및 읍면동)의 실태 분석

둘째, 지역 민간 부문 중심 네트워크의 실태 분석

셋째, 지역복지 부문 거버넌스의 해외 사례 분석

넷째, 지역 기반 협의 구조(네트워크) 활성화 요인 분석

다섯째, 지속가능한 민관 협력 체계의 구축 방안 마련

2. 주요 연구 결과

가. 지역사회보장협의체의 운영 실태 분석 결과

행정 자료를 통해 지역사회보장협의체의 실태를 파악한 결과, 2017년 기준 전국 228개 시군구에 협의체가 구성·운영되고 있었음. 대표협의체 참여 인원은 5380명, 실무협의체 참여 인원은 5619명, 실무분과 참여 인원은 1만 8513명임. 대표협의체의 참여자 구성은 복지사업기관 단체 대표가 전체의 33.4%로 가장 높은 비율을 차지했으며, 관계 공무원이

18.8%, 기타(기업인, 종교인 등)가 14.6%, 공익단체 추천자가 13.0%의 순으로 나타남. 2016년 말 기준 229개의 협의체 중 상근 간사가 배치된 협의체는 175개, 미배치는 54개였으며, 예산은 151억 9000만 원으로 집계됨.

지역사회보장협의체 운영 실태와 담당자 인식을 파악하기 위해 민간 간사, 공공 간사, 대표협의체 위원장을 대상으로 실시한 자기기입식 설문조사를 분석한 결과 지역사회보장협의체 참여자들은 거버넌스를 '공공과 민간의 협력에 기반한 정책(사업) 추진 체계'(37.0%)와 '상호 신뢰를 바탕으로 한 다양한 주체들의 조직 네트워크'(30.4%)로 인식하는 경향이 강했음. 또, 복지정책 추진에 있어 지역 거버넌스를 확대해야 한다고 인식하고 있었으며(8점/10점), 그 이유로 '다양한 의견을 정책과 사업에 반영할 수 있다'(56.6%)는 점을 선택함.

협의체에 대한 심층적인 실태 파악과 거버넌스 현황을 진단하고 제도적 함의를 도출하기 위하여 협의체 구성원들에 대한 면접 조사를 실시하였음. 분석 결과 협의체가 활성화된 지역에서는 사회서비스를 위한 민관 협력 서비스 네트워크와 지역사회복지에서 풀뿌리 민주주의를 실현하는 데 힘이 될 수 있는 희망적 조직이 형성되기 시작하였다는 점을 확인하였음. 이로써 협의체 활동을 통해 민관 협력의 서비스 네트워크가 풀뿌리 민주적으로 작동함으로써 주민들의 복지 체감도를 높일 가능성을 발견할 수 있었으며, 지역사회복지에 투여되는 공공 재원의 부족에 관한 논의와 별개로 현장에서는 주민 네트워크를 통해 민간 자원이 발굴·개발되는 사례가 늘어나고 있다는 점도 확인함. 향후 사회적 경제, 공동체 만들기 등 구체적 사회서비스 제공을 넘어 사회·경제적으로 건강한 지역을 만들기 위한 사회적 기초가 형성되고 있다는 점을 발견함. 또한 협의체가 성공적으로 활성화되는 데는 공공 간사 및 민간 간사의 의지와 열정, 자치단체

장과 공무원의 태도, 협의체에 참여하는 구성원의 적절성과 자발성이 큰 영향을 미친 것으로 분석됨.

나. 민간기관 중심 지역 거버넌스 사례 분석 결과

지역사회보장협의체와 같은 민·관 지역 거버넌스 외에 민간 복지기관 및 시민사회단체, 마을공동체 중심의 거버넌스 실제 사례를 탐색하고 민간 지역 거버넌스의 활성화 요인 및 활성화를 통해 변화되는 지역사회 모습을 발견하기 위하여 사례 조사를 수행함.

분석 결과 거버넌스에 대한 개념은 공공과 민간, 그리고 지역주민 또는 당사자를 참여의 주체로 보고 지역사회가 지닌 다양한 사회 문제나 욕구의 해결 등 공공의 이익 추구를 위해 이들과 함께 연대, 네트워크 형성을 통하여 협력하고 관계를 형성해 나가는 노력으로 인식되고 있었음. 거버넌스가 다루는 지역사회의 문제는 사회복지관의 고유 업무라 할 수 있는 전통적인 사회복지서비스 관련 내용뿐만 아니라 주거 관련, 세대 갈등, 정신건강, 다문화 문제 등 다양한 영역으로 나타남.

거버넌스 형성의 영향 요인으로는 거버넌스에 대한 적극적 참여, 참여 주체들 간의 협력적 관계 형성, 거버넌스 성과에 대한 시각, 이슈 및 목표 설정, 기본적 이해 및 필요성 인식, 참여 주체들의 이기적이지 않은 참여, 공공과의 관계, 조직 대표의 거버넌스에 대한 이해와 승인, 지역사회 자원 보유, 거버넌스의 지속가능성, 거버넌스를 위한 역할, 주민 중심의 거버넌스 형성으로 분석됨.

민간기관 중심 거버넌스의 성과는 크게 지역주민의 변화, 지역사회의 변화로 살펴볼 수 있음. 지역주민의 변화에서는 거버넌스에 대한 적극적 참여, 태도·행동·인식의 변화, 욕구의 충족과 같은 변화를 발견하였으며,

지역사회의 변화로는 지역복지가 증진되고 지역 내 지원 체계가 형성되어 감을 확인함.

이러한 민간기관 중심 거버넌스의 성과들이 안정적으로 도출되고 유지되기 위한 과제로서, 첫째, 지속가능한 거버넌스가 되기 위한 체계 마련과 장기간의 실질적 성과를 중요하게 보는 인식의 전환. 둘째, 거버넌스 참여 주체들 간 명확한 역할 설정·수행 및 거버넌스 주체들 사이의 협력적이고 상호 호혜적인 관계 마련. 셋째, 거버넌스에 대한 참여가 지속될 수 있는 동기부여 등을 제언함.

다. 시민사회단체 및 지역주민 주도 거버넌스 사례 분석 결과

민관 지역 거버넌스 외에도 지역사회 내에서는 지역의 복지 문제를 지역주민의 힘으로 스스로 해결해 가기 위한 다양한 노력들이 이루어져 왔으며, 본 연구에서는 주목할 만한 거버넌스의 사례를 조사하여 분석함.

시민사회단체 및 지역주민 주도 거버넌스의 형성은 대부분의 사례에서 지역사회 내에 구체적인 문제나 이슈를 함께 해결하고자 하는 과정에서 네트워크가 형성되었고, 그 이후 초기의 지역사회 문제 해결에 머물지 않고 활동을 통해 드러난 새로운 지역사회 문제에 대해서도 지속적으로 대처함으로써 진행되어 왔음. 네트워크를 촉진하고 유지하는 인력의 역량과 유연한 운영, 명확한 역할 분담, 행정기관과의 거버넌스 확장이 이들 거버넌스의 활성화 요인으로 파악됨.

분석을 바탕으로 시민사회단체 및 지역주민 주도 거버넌스의 제도화와 확산을 위한 과제로서, 첫째, 지도력을 갖춘 리더의 지속적 발굴과 양성. 둘째, 지역사회의 새로운 문제 발굴과 이를 기반으로 한 활동 전개. 셋째, 거버넌스를 구성하고 실행할 인력의 확보. 넷째, 시민사회단체나 마을공

동체의 유연성 보호를 전제로 한 정부의 제도적인 지원 등을 제언함.

3. 결론 및 시사점

본 연구에서는 법적 근거를 지닌 독특한 위상의 지역사회보장협의체가 관 주도 조직, 형식적 운영을 위한 모호한 제도라는 그간의 혹평에 머물지 않고 긍정적으로 변화하고 있으며, 보다 건강한 지역사회의 복지 창출 기반으로서 성장하고 있음을 확인함. 아직은 미미하고 작은 출발이지만, 밀착된 지역사회를 중심으로 협의체가 운영되면서, 주민 주도성, 자발성, 수혜성, 민관 협력성을 동시에 충족시킬 수 있고, 연대감, 공동체 의식, 사회적 자본, 자신 및 이웃 복지에 대한 관심 같은 가치나 태도들의 변화를 확인하고 있다는 것은 복지전달체계에 대한 기여를 넘어서는 소중한 경험이며, 이를 키워내고 확산하기 위해서는 다차원적 과제들을 해결하기 위한 정책적 관심과 투자가 전제되어야 할 것임을 제언함.

첫째, 유능한 간사(특히 민간 간사)의 확보와 사무국의 독립성 강화, 간사 양성 과정을 포함하는 사무국의 강화

둘째, 광역자치단체, 중앙정부의 관심과 지원을 통한 지역 격차 해소.

셋째, 인력의 업무 연속성 및 독립된 집중 부서의 확보와 세대 간 인력 재생산과 시스템화를 기반으로 지속가능성의 확보.

*주요 용어: 지역사회보장협의체, 민관 협력, 지역 거버넌스

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 내용 및 방법

1 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

복지 부문에서 거버넌스의 작동에 주목하는 것은 정부-공공 부문 주도의 상의하달(top-down)식 정책 기획-집행 구조에서 이탈하여 다양한 변화를 추구하는 기조라 할 수 있다.

관련 논의와 정책 추진, 지역에서의 움직임은 인식되고 있으나 이를 체계적으로 확인하고 분석하여, 근거 기반의 발전 방안을 제시한 연구는 드문 실정이다.

거버넌스라는 표현이 빈번하게 사용되기 시작한 시기는 1990년대부터이며, 경영 분야에서는 지배구조로, 정치행정 분야에서는 국정 관리나 협치로 번역되지만(김판석, 2008, p. 8), 사전적으로 '지배권, 통치, 관리 방식' 등으로 번역되는 거버넌스의 한국어 표현은 합의되어 활용되고 있지 않으며, 개념의 차원과 범위도 다양하고 넓다. 국내외 학자들이 설명한 거버넌스의 개념을 살펴보면, 공통적으로 '다양한 주체'와 '협력, 네트워크'를 강조하는, 기존 국가사회 운영 원리의 '대안적 관계 방식'으로 해석해 볼 수 있다.

복지 부문에서 활용할 수 있는 거버넌스의 개념은 다차원적으로 접근될 수 있다. 첫째, 광의·거시적 의미에서는 복지 혼합과 관련되고, 둘째, 중범위적 의미에서는 주체 간 역할 분담과 관련되며, 셋째, 협의·수단적 의미에서는 네트워킹과 관련된다.

이는 첫째, 분권화 수준을 배경으로 한 공공의 책임 범위와 서비스 공급 과정에의 참여 정도, 둘째, 공급 주체 다원화에 따른 관리 방식

(quality control)과 다양한 재정 유입 경로(funding stream), 셋째, 시민사회 자발적(voluntary) 부문의 참여 구조와 네트워킹의 문제와 복합적으로 결부되어 있으며, 복지 부문의 다양한 제도 운영 방식과도 결부된 쟁점이다.

한국 사회복지 부문에서는 2005년부터 지역사회보장협의체라는 공적 민관 협력 기제를 운영해 왔으며, 이를 통해 민과 관의 복지 관련 논의 구조 형성 및 협력 사업의 추동이 이루어져, 민관 협력의 대표적인 사례로 인식되고 있다. 시군구 단위 지역사회보장협의체는 지역 사회복지를 위한 우리나라 최초의 법적 근거를 지닌 민관 협력기제로서 2005년 사회복지사업법에 근거하여 지역사회복지협의체로 출발했으며, 2015년 사회보장급여법 시행에 따라 지역사회보장협의체로 변경 운영 중이다.

시장, 군수, 구청장은 '지역의 사회보장을 증진하고 사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 관계기관·법인·단체·시설과 연계 협력을 강화하기 위하여 시군구에 지역사회복지협의체를 둔다'(제41조)고 명시되었으며, 법에 정해진 협의체의 기능은 '지역사회보장계획 수립-시행-평가 관련, 지역사회보장 조사 및 지표 관련, 사회보장급여 제공 관련, 사회보장 추진 관련, 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 구성-운영 관련' 사항에 대한 심의와 자문을 포함한다.

복지 부문의 거버넌스를 추동하는 정책은 4차 사회보장위원회(2013. 9. 10.) 심의·의결 「국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편방안: 지자체 복지행정 체계 개편 및 민관 협력 활성화」방안을 통해 확인할 수 있으며, 이는 지역사회보장협의체 강화와 민관 협력 모델 확산을 두 축으로 한다. 지역사회보장협의체의 강화는 첫째, 참여 범위의 확대를 제시하고(복지 및 보건 이외에 주거, 교육, 고용 등의 분야 등 사회보장 전 분야로 확대, 또한 농협, 우체국, 종교단체, 기업 관계자 등 복지 수행 기관 및 자원 제

공 기관 관계자의 참여 확대 제안), 둘째, 협의체의 효율적 운영을 위한 인력 및 운영비 등 재정 지원 근거를 두었으며, 셋째, 지역사회보장협의체, 실무협의체, 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 조직 운영에 관한 사항을 시군구 조례로 정하도록 하였다. 민관 협력 모델의 단계적 확산 방안은 그동안 '좋은 이웃들' 등 민간 자원을 활용한 복지 사각지대 발굴 및 서비스 연계·지원 노력이 이루어졌고 지자체 단체장의 의지와 리더십에 따라 지역 실정에 적합한 형태의 자율적 민관 협력 체계를 구성하는 방안이 시도되는 등 민관 협력 분위기가 형성된 점을 감안하여 지자체가 중심이 되는 공공 주도형, 지역사회 리더 역할을 하는 민간기관 중심의 민간 주도형 등의 성공 모형을 도출하도록 하였다. 이 밖에 타 부처의 지역 조직화 사업 수행기관과도 연계·협력될 수 있도록 추진(예컨대, 행정자치부의 주민자치회, 마을기업, 국토교통부의 마을만들기 등)하는 방안이 제시되었다. 민관 협력을 촉진하기 위한 인센티브 및 평가 등 유인 체계를 구축, 민관 협력 우수 사례를 적극 발굴 포상하고, 우수 사례집 등을 통해 전국으로 확산시키며, 정부 합동 평가의 민관 협력 활성화 평가지표를 실적 위주의 평가로 변경하는 등 실질적인 평가를 통해 이행력을 확보하는 방안이 강조되었다. 읍면동 복지허브화 추진으로 맞춤형 복지 실현을 위한 노력이 강화되고 이의 일환으로 지역사회보장협의체를 중심으로 민관 협력이 강조된 것이다.

한편, 현 정부의 100대 국정과제 중 '획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화'(74번 과제, 행안부)에서는 자치분권 기반 확보, 국가 기능 지방 이양, 주민직접참여제도 활성화와 함께 마을자치 활성화가 추진 내용으로 제시되었다. 그 내용을 살펴보면, 2018년까지 주민자치회 제도 개선안 마련 및 법률 개정, 2017년에 주민 중심 행정복지 서비스 혁신 추진 계획 수립 및 추진 체계 구축, 주민 주도의 실질적 마을협의체로서 주

민자치회의 역할·지위 강화, 읍면동을 주민자치의 실현 공간이자 서비스 제공의 핵심 플랫폼화 등이다.

이와 같이 복지 정책의 지역 기반 추진이 주목되고, 궁극적인 수요자, 당사자인 주민의 참여가 중시되는, 이전과 다른 양상이 나타나고 있다. 이는 1990년대 이후 지방자치 차원에서 지속적으로 추진된 주민자치의 활성화와 밀접하게 접목되는 접근으로서, 공공 영역의 복지전달체계와 서비스 이용 체계의 개선, 민과 관의 협력, 민간 및 주민 참여에 대한 인식 변화를 추동할 것으로 예상된다. 이미 서울시 '찾동' 사업에서는 그 모형을 실험 중이다. 새 정부의 공약으로 제시되었던 '혁신동' 사업은 복지전달체계의 개선을 마을공동체, 주민자치를 통해 추진하는 방안이다.

이와 같이 지난 10여 년간 추진된 민관 협력, 지역 거버넌스에 대한 정책이 어떤 성과를 도출하고 있는지, 정부가 시도하는 더 넓은 민간 참여, 풀뿌리 자치의 확대는 어떤 과정과 경로로 시너지 효과를 창출할 수 있으며, 어떤 준비가 필요할지에 대한 심도 있는 검토가 필요할 것으로 판단되었던 것이 이 연구의 출발점이라 할 수 있다.

본 연구는 사회복지 부문 지역 중심 거버넌스의 특성과 실효성, 영향력, 파급 효과에 주목하여, 실태와 문제 구조를 체계적으로 분석하고, 그 간의 정책 방향과 지원 방안을 점검하고자 한다. 거버넌스의 강화는 중앙집권적-통제적 구조의 정책 추진 방식에서 분권화, 지역화의 추세와 함께 소통과 참여를 강화할 기제라는 점에서 광범위한 지지를 얻고 있으나, 그 취지의 구현과 실효성의 관점에서의 점검이 필요한 상황으로 판단된다.

정부의 거버넌스 강조 정책이 민간의 자원 활용에 초점을 두고 있다는 의구심에 기반한 문제 제기, 네트워크의 효과, 자발성 차원의 비관적 의견도 빈번하게 제기되어 왔다. 즉, 지역 단위 복지 거버넌스 작동의 주요 동인은 무엇인가, 구성 주체에 따라 참여 목적은 동일한가 혹은 차별적인

가, 거버넌스의 순기능이 충분히 발휘되는가, 사회복지 공급 부문과 이용자에게 미치는 영향은 무엇인가 등에 대한 점검이 필요할 것이다.

이에 다음과 같은 목적으로 연구를 진행하고자 하였다. 첫째, 복지 영역에서 운영 중인 지역 단위 거버넌스의 구조와 운영 실태를 파악하여, 복지 거버넌스의 특성을 분석하고자 하였다. 이를 위하여 법적 근거를 기반으로 운영 중인 거버넌스 구조로서 2005년부터 운영된 시군구 지역사회보장협의체, 2015년부터 구성된 읍면동 지역사회보장협의체를 비롯하여, 정부 주도의 민관 협력 유형, 우수-활성화 사례로 알려진 지역의 자생적 협력 유형 등의 현황 파악을 통해 전반적인 지역 기반 거버넌스의 특성과 활성화 수준을 검토하였다.

둘째, 대표적인 지역사회보장협의체(시군구-읍면동)의 활동 실태와 성과영향을 분석하여 복지 부문 지역사회 거버넌스의 성장을 위한 과제를 도출하고자 하였다. 지역 단위 거버넌스의 구조, 형성, 작동의 효과성과 지속가능성을 진단하고, 영향 요인을 파악하는 체계적인 분석을 실시하였다. 공공관리 측면에서 경직된 민관 협력의 한계를 극복하여 민간의 적극적인 참여를 유도하고 주민 참여를 증진할 전략을 마련하고, 복지전달체계 개편, 복지 부문 공공서비스 이용 여건 향상에 기여할 거버넌스 향상의 과제를 제언하였다.

본 연구는 선행 연구들과 다음과 같은 차별성을 지닌다.

지역 거버넌스에 관한 선행 연구를 살펴보면, 지역 사례 연구, 네트워크 거버넌스의 유형화와 효과성 연구, 지역사회보장협의체 연구 등으로 구분된다. 지역 거버넌스 연구는 특정 지역에 실존하는 거버넌스 체계를 사례로 분석하여 현황과 문제점을 확인하고 발전 방안을 제시하는 경우, 지역 거버넌스를 관심 주제(사회자본, 지방정부 등)와 결부하여 이론적으로 논증하는 경우 등이 확인된다. 일부 설문조사를 통한 양적 자료를 활

용하기는 하지만 위의 두 가지 유형 모두 기본적으로는 이론적 틀에 기반한 문헌 연구, 실태 분석의 성격을 지닌다. 네트워크 거버넌스 유형화와 효과성 연구는 거버넌스에 대하여 네트워크를 중심으로 이해하고, 그 형태를 유형화하려는 연구가 다수 존재한다. 유형화와 함께 유형별 네트워크 효과성을 도출(설문조사 실시, 네트워크 분석)하여 그에 따른 함의를 제시한다. 거버넌스, 네트워크 관련 지역사회보장협의체 연구는 문헌연구에 입각해 지역사회복지협의체를 로컬 거버넌스, 다자간 협력체제, 복지레짐, 네트워크 등의 관점에서 이론적·개념적으로 조망한 후 기본적인 실태 분석을 통해 개선 과제를 제시한다. 지역사회복지협의체 성과 영향요인에 관한 변수를 설정하여 계량적 분석도 시도하였다.

본 연구는 이와 같은 선행 연구들과 비교할 때 대상 범위, 분석의 초점 차원에서 차별적, 진일보한 진행을 계획하였다.

먼저 연구 대상 측면에서는, 시군구를 중심으로 지역 단위에서 작동하는 여러 차원의 협력 구조를 분석 대상으로 하여, 네트워크 형성 기반(제도 및 법적 근거), 주도적 주체의 성격, 형성 과정 등에 따른 차별성을 파악하고자 하였다. 지역사회보장협의체는 시군구 및 읍면동 협의체를 모두 분석 대상 범위로 포함하였으며, 민간 중심 네트워크로서 민간 복지기관 중심, 시민사회단체 중심, 마을공동체 등의 파악을 병행하였다.

분석의 초점 측면에서는, 선행 연구에서 중점을 둔 네트워크 유형(협력빈도, 중심기관 등 네트워킹 자체에 초점) 규명보다 관련 지원 정책 개선의 근거가 될 요소에 집중하였다. 정책 추진의 영향(공공의 개입 수준 및 방식, 적극성), 참여 주체의 자발성 및 다양한 인식 체계, 협력의 목적성, 구체적 활동의 실효성 등에 초점을 두어 분석을 실시하였다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 주요 연구 내용

가. 연구 범위와 핵심 개념

본 연구의 핵심 주제는 복지 부문 서비스 전달체계(서비스 이용-제공)에 영향을 미치는 지역 기반 거버넌스이다. 복지 부문의 공공서비스 이용 여건을 조성하는(영향을 미치는) 전달체계의 관점에서 서비스 제공 주체 간 관계에 주목하고, 지역 현장에서 존재하는 관계의 실체와 작동을 파악하는 데 주안점을 두고, '네트워크'를 주요 분석 대상으로 하여, 지역 기반 거버넌스를 진단하고 관련 정책 대안을 모색하고자 하였다.

특히 복지 부문 거버넌스 실체를 파악하기 위한 개념으로서 '네트워크 거버넌스'에 주목하였다. 이와 관련하여 제2절에서는 전반적인 거버넌스의 개념과 활용 동향, 그 특성과 유형을 정리하였는데, 새로운 거버넌스 맥락은 상호작용과 소통을 강조한다는 점에서 개념 자체에 네트워크라는 속성을 내포하고 있고, 거버넌스의 여러 속성 중 네트워크에 특히 주목하고, 그 중요성을 강조하는 경향을 발견할 수 있다. 사회복지 분야에서도 사회서비스와 복지전달체계 관점에서 활발하게 논의되고 있다.

본 연구에서는 공공서비스의 개념을 사용하고 있는데, '공공'서비스는 공적 책임성을 지닌 국가가 직접 혹은 민간 위탁을 통해 생산하는 서비스로서, 그 주체는 지방자치단체, 공공기관, (위탁사업을 실시하는) 민간기관이 핵심이 되며, 공공서비스의 기획-집행-제공 등을 지원하기 위한 의사결정/협력네트워크에 참여하는 구성원도 공공서비스를 위한 거버넌스의 주체로 포함할 수 있다.

연구의 주안점은 공공서비스 이용의 최적화를 가능하게 하는 복지 부문 거버넌스의 역할 규명에 있지만, 거버넌스의 주요 기능으로서 의사 결정(정책 결정)에도 관심을 두는 종합적인 접근을 시도한다.

지역사회보장협의체는 지방자치단체 중심(공공 주도)의 거번먼트에 민간 등 다양한 참여자를 포함하여 의사결정 구조와 전달체계의 변화를 모색하는 기제(사회보장급여법: 심의, 자문, 기관·법인·단체·시설 간 연계·협력 강화)로서, 지역 단위의 복지 거버넌스를 파악할 수 있는 핵심적인 실체라 할 수 있다.

나. 연구 내용

1) 사회복지 분야의 지역 기반 거버넌스의 핵심 기제인 지역사회보장협의체(시군구 및 읍면동)의 실태 분석

선행 연구 분석을 통해 필요한 개념을 확인하고, 분석 틀을 구성하여 실태를 파악하였다. 지역사회보장협의체에 요구-기대되는 기능, 지역사회보장협의체 구성의 구조적 요소, 지역사회보장협의체의 성공에 영향을 주는 환경 조건 등과 함께 실태 파악을 위해 구조 영역, 운영 및 활동 영역, 수행평가 영역 등으로 구분한 분석 틀을 마련하였다.

이는 행정 자료 분석, 양적 조사와 질적 조사 등 다양한 접근을 통해 파악하였다. 첫째, 보건복지부에서 취합, 생산하는 지역사회보장협의체 관련 기초 구성·운영 현황 데이터를 분석하였다. 둘째, 지역사회보장협의체에 대한 이해가 가장 깊고 실무를 담당하는 사무국의 민간 간사, 공공 간사(지자체 담당 공무원), 실무협의체 위원장을 대상으로, 지역사회보장협의체의 구성, 운영, 성과, 거버넌스에 대한 인식과 평가를 파악하였다. 셋

째, 11개 시군구 지역사회보장협의체를 대상으로 심층 사례 조사를 실시하였다. 심층 사례 조사 결과는 구조 영역, 운영 및 활동 영역, 수행평가(performance) 영역으로 대별하여, 10개 평가 요인(책임성, 포괄성, 민주성, 전문성, 연대(협력)성, 독립성, 관계성, 조직 체계성, 네트워크 참여자의 가치 및 태도 변화, 효율성·효과성)에 대한 분석을 실시하였다.

2) 지역 민간 부문 중심 네트워크의 실태 분석

지역 기반 거버넌스의 핵심 기제인 지역사회보장협의체와는 별개로, 복지를 위한 협력, 의사소통, 주도적 활동이 이루어지는 민간 부문의 역동을 파악하고, 민간 네트워크와 공공 거버넌스, 지방자치단체와의 관계를 진단하였다. 이와 관련한 제도 개선, 정책 개입의 과제를 제시하고자 하였다.

먼저 민간 부문의 복지사업 기관 간의 네트워크가 어떻게 형성되었고, 작동하고 있는지, 복지서비스 제공과 관련하여 어떤 역할-기여를 하는지, 협의체와는 어떤 관계를 맺고 있는지 등을 검토하였다. 지역별 민간(기관) 결사체, 시민사회단체 중 복지 참여가 활발한 사례를 통해 복지 부문 지역 거버넌스에서의 역할, 협의체와의 관계, 복지 거버넌스를 위한 개선 과제 등을 검토하였고, 주민 조직(마을공동체), 주민의 복지 참여가 지역 거버넌스 맥락에서 갖는 의미, 복지 서비스 제공과 관련한 기능적 측면, 협의체와의 관계, 복지 거버넌스를 위한 개선 과제 등을 검토하였다.

3) 지역복지 부문 거버넌스의 해외 사례 분석

해외의 주요 국가에서 지역주민의 삶의 질 향상을 목적으로 복지, 의

료, 고용, 주거, 환경 등의 분야를 포괄하는 지역 정책을 계획-심의-수립-실행하는 과정에 공공, 민간, 시민사회 주체들이 참여하고 책임도 공유하는 거버넌스의 형태(광의의 공공서비스), 특정 공공서비스 영역에서 공공과 민간기관, 또는 민간기관과 주민들로만 구성된 지역의 이해관계자들이 해당 지역 문제를 공동으로 발굴하고 해결하는 것을 목적으로 구성된 거버넌스(협의의 공공서비스)의 사례를 구체적으로 파악하고자 하였다. 이와 관련하여, 관련 법, 제도, 정책적 배경, 거버넌스의 형성 배경 및 목적, 거버넌스의 형태(제도화 수준: 위원회, 협의체, 자발적 네트워크 등), 거버넌스 구조(구성단위: 기초, 권역, 광역), 참여자(공공, 준공공, 민간기관, 지역주민), 거버넌스의 주 기능 및 역할, 거버넌스 운영 과정의 특성(정기성(regularity), 개방성, 자율성, 책임성 등), 지역사회의 공공서비스 전달에 미치는 영향(성과 및 한계), 우리나라에 주는 시사점 등을 자료 접근성을 고려하여 최대한 파악하고자 하였다.

4) 지역 기반 협의구조(네트워크) 활성화 요인 분석

인구, 복지 수요, 자원 분포 등 지역 특성에 따른 협의체의 활성화 수준, 활동 내용 및 방향성, 활성화 영향 요인 등을 파악, 분석하였다. 협의구조의 내적 요인(참여자 인식, 전문성, 종사 분야 및 직위 등)과 외적 요인(지자체 내 참여기관 간 지지-허용정도, 협의체의 물적 기반, 지역 자원 수준 등), 협의체 활성화와 성과 수준의 상호 작용을 파악하고자 하였다.

5) 지속가능한 민관 협력 체계의 구축 방안 마련

서비스 연계와 기관 연결망 중심에서 나아가 지역복지 이슈와 주민 참여 활성화를 위한 민관 협력 생태계의 구축 방안을 검토하였다.

2. 주요 연구 방법

첫째, 선행 연구 고찰

거버넌스의 개념, 유형, 특성, 분야별 적용, 역할 등에 관한 문헌 분석, 정리

복지전달체계 개편과 함께 추진된 민관 협력 정책에 대한 문헌 분석과 읍면동 복지 허브화의 민관 협력 수범 사례를 파악, 성공 모델 유형 분석

둘째, 해외 국가 사례 조사·분석

지역 공동체 문제 해결을 위해 주민 참여, 복지 분야 민관 협력을 위한 정책, 제도적 지원 사례 분석: 영국 Local Strategic Partnerships, 미국 Long-Term Care Council, 일본 마을공동체 사례

셋째, 실태 조사 1: 자기 기입식 설문조사

(대상) 전국 시군구의 지역사회보장협의체 사무국장(간사), 지자체 담당 공무원, 실무협의체 위원장 등 핵심 실무자

(내용) 협의체 참여 동기, 목적, 협의체의 기능-역할에 대한 인식, 협의체 활성화 수준에 대한 진단, 협의체 운영 성과에 대한 인식 및 자체 평가, 지속가능한 거버넌스를 위한 필요 요건, 정책 과제

셋째. 실태 조사 2: 지역별 FGI 및 현장 방문 인터뷰

(대상) 지자체, 민간 복지기관, 학계 전문가 등 민관 협력 참여 경험자

(내용) 복지 부문에서의 거버넌스 필요성, 역할, 유형, 효과, 영향, 장애요인, 제도적 지원 방안 등에 대한 의견 수렴

〈표 1-1-1〉 조사 방법 개요

조사 구분	조사 대상	범위 및 방법
사전 FGI	- 전국지역사회보장협의체 사무국 연합회 간부	- 대표성 있는 협의체 임원
지역사회보장협의체 전국 조사	**〈지자체별 3명〉** - 지역사회보장협의체 사무국 (민간 간사) - 지역사회보장협의체 담당 지자체 공무원(공공 간사) - 실무협의체 위원장	- 전국 전수 조사 - 웹 기반/자기 기입
지역사회보장협의체 사례 조사	**〈지자체별 10명〉** - 지역사회보장협의체 공공 간사: 1명 - 지역사회보장협의체 민간 간사: 1명 - 대표협의체 위원장: 1명 - 실무협의체 위원장: 1명 - 실무협의체 위원: 1명 - 실무분과 분과장: 2명 - 읍면동협의체 위원장 및 위원: 3명	〈사례 선정〉 -11개 시군구(아래 기준 선택 조합) * 지역 유형 4: 대도시(서울-광역시, 인구 50만 이상 시), 중소도시, 군 지역 * 상근 민간 간사가 있고, 협의체 활동이 활발한 지역 〈조사 방법〉 조사기관 위탁 및 연구진의 방문 면접 인터뷰 조사
민간 네트워크 사례 조사	**〈민간기관 중심 거버넌스〉** - 5개 시군구, 15개 사례 **〈시민사회단체 및 지역주민 주도 거버넌스〉** - 6개 사례	〈사례 선정〉 (협의체 사례 지역과는 별도로) 민간 네트워크, 주민 조직이 활발한 특정 지역 대상 〈조사 방법〉 서면 의견 조사 및 연구진의 방문 인터뷰 조사

제 2 장 주요 개념 및 선행 연구 검토

제1절 거버넌스 개념의 검토
제2절 지역사회보장협의체 관련 선행 연구 검토

2 주요 개념 및 선행 연구 검토

제1절 거버넌스 개념의 검토

1. 거버넌스의 개념과 동향

거버넌스는 행적학과 정치학 분야뿐만 아니라 다양한 학문 분야에서 많은 학자들이 지속적으로 논의해 왔지만 일반적이고 명확한 정의는 존재하지는 않는다(장지호, 홍정화, 2010, p. 106; 텐카이, 황진, 2017, p. 75). Peters and Pierre(2000)는 거버넌스가 광범위하게 언급되지만 매우 모호한 개념이라고 지적했으며, 심지어 Frederickson(2005)는 "거버넌스는 이제 어느 곳에나 존재하고, 어떤 의미로도 사용될 수 있고, 모든 것이 될 수도 있다"(Frederickson, 2005, p. 285)며 거버넌스 개념의 광범위함과 모호함을 설명하기도 하였다.

개념의 혼란과 부정형성에도 불구하고, 거버넌스는 이를 다루는 연구들에서 크게 두 가지 의미로 사용되고 있다. 하나는 거버넌스를 '통치 방식', '지배질서'의 의미로 이해하며, 다른 하나는 '협치'의 의미로 사용한다. 일부 학자들은 전자를 전통적 거버넌스로, 후자를 새로운 거버넌스로 구분하기도 한다. 전통적 거버넌스는 대체로 정부를 포함하는 정치 영역에서 권력 행사와 관련된 것으로 이해되며(Tarschys, 2001, 장지호, 홍정화, 2010, p. 107에서 재인용), 더 협소하게는 공공재의 공급을 규율하는 법 체제나 관리 방식을 의미하기도 한다(Lynn jr & Hill, 2004, 장지호, 홍정화, 2010, p. 107에서 재인용). 이처럼 '정부(government)'나 '통치'와 유사어로 사용되던 거버넌스의 개념은 정치·사회적 환경 변화에 따라 '협치'라는 새로운 거버넌스의 개념으로 이행하고 있다.

새로운 거버넌스 개념의 대두는 1980년대 이후 서구의 정치·사회적 환경 변화에 따른 공공 문제 해결 방식의 변화와 관련이 있다(공동성, 윤기웅, 2018, pp. 29-30). 정치·사회·경제 구조가 복잡해지고 구조의 범위가 세계화되면서 사회 문제는 정의하기 어렵고 광범위하여 단일 정부의 자원이나 능력에 의해 해결 불가능한 '사악한 문제(wicked problems)'가 되었다(이명석, 2016, p. 4). 전통적으로 정부의 관료제 조직을 활용하여 중앙집권적으로 문제 해결을 해 오던 방식이 이제는 더 이상 가능하지 않게 된 것이다.

사회 문제에 대한 정부의 대응 실패와 한편으로 시민사회 역량의 증가는 대안적 해결 방식으로서 새로운 거버넌스의 등장을 가능하게 하였다. 이명석(2007)은 새로운 거버넌스를 효율적이고 민주적이며 책임성 있는 사회 문제 해결을 위한 '새로운 방법'으로 관료제 패러다임을 대체하는 대안으로 보았다(이명석, 2007, p. 8). 정재욱(2008)은 거버넌스 자체를 패러다임의 변화로 보고 "거버넌스는 관료 중심의 통치에 의한 국가 운영 방식에서 협치로의 변화로, 즉 관 주도 국가 운영 방식에서 민과 관이 협력하는 새로운 국가 운영 방식의 형태로, 중앙집권적 국가 운영 방식에서 지방자치의 국가 운영 방식으로, 그리고 관 중심의 의사결정에서 주민 참여 정부 운영으로 패러다임이 바뀌는 것"으로 정의하기도 하였다(정재욱, 2008, p. 156). 공공 문제 해결을 위한 새로운 거버넌스는 공공 부문과 사적 부문의 파트너십뿐만 아니라 이들 사이의 다양한 상호작용, 더 나아가 다양한 문제 해결 방식을 만들어 냈다(장지호, 홍정화, 2010, p. 107; 공동성, 윤기웅, 2018, p. 30).

거버넌스 패러다임의 변화와 함께 거버넌스는 보다 광의의 개념으로 정의되는 경향이 있다. Rhodes(1997)는 민관의 경계가 허물어지면서 나타나는 정부, 시장, 시민사회 간의 협력을 거버넌스라고 정의하였으며

(Rhodes, 1997, 주재복, 조석주, 김필두, 박해육, 하동현, 2011, p. 11에서 재인용), 임성학(2002)은 공공과 민간이 함께 정책에 참여할 수 있게 하는 제도, 운영 양식, 체제를 거버넌스로 보았다(임성학, 2002, p. 161). 가장 넓게는 거버넌스를 공동의 문제에 대한 행위자 간의 상호작용, 의사결정, 집행을 포함하는 모든 과정이라고 정의하려는 학자들도 있다(Bevir, 2009, p. 1; Hufty, 2011, p. 405; 공동성, 윤기웅, 2018, p. 33).

이상의 논의에서 보듯 거버넌스의 개념은 하나의 정의로 이해하기보다는 '통치'에서 '협치'로의 변화와 '부정적인 의미'에서 '긍정적인 의미'로의 변모라는 통시적, 맥락적 차원에서 이해할 수 있다.

2. 거버넌스의 특성과 유형

거버넌스의 개념과 더불어 특성과 유형에 대한 논의도 다양한 형태로 시도되고 있다. 다수의 학자들은 공통적으로 참여, 네트워크, 소통, 수평적 권력, 상호작용을 거버넌스의 특성으로 제시하였다(유해숙, 2005; Stoker, 1998; Sorensne and Torfing, 2005). Stoker(1998)은 공공문제 해결에 민관의 공동 참여, 책임에 대한 경계의 모호, 참여하는 주체 사이의 권력 의존과 자율적 네트워크, 정부의 권위에 의존하지 않는 역량을 거버넌스의 특성으로 보았으며(Stoker, 1998, 이명석, 2016, p. 12에서 재인용), Sorensne and Torfing(2005)은 수평적인 네트워크와 상호작용에 덧붙여 자기 규제적인 규범 체계와 공익 달성에의 기여를 제시하였다(Sorensne and Torfing, 2005, 이명석, 2016, p. 12에서 재인용).

거버넌스는 이러한 특성의 속성에 따라 분류되기도 하는데, 참여하는

주체 중 누가 주도적인 역할을 하느냐에 따라 국가 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스로 구분하거나(김석준, 이선우, 문병기, 곽진영, 2000; 장지호, 홍정화, 2010, p. 105), 이해관계에 따라 갈등적 거버넌스, 협력적 거버넌스로 구분하기도 한다(주재복, 조석주, 김필두, 박해육, 하동현, 2011, p. 13; 유해숙, 2004, p. 38; 배응환, 2005).

거버넌스를 국가 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스의 세 유형으로 분류하는 연구에 따르면 국가 중심적 거버넌스는 국정 목표 달성을 위해 운영의 효율성과 대국민 서비스를 강조하지만 관료적 구조를 지향하는 것을 뜻한다. 시장 중심적 거버넌스에서는 국민을 고객으로 보고 수평적 조직과 영리 부문의 기법을 적용하여 서비스를 제공한다는 시장주의적 관점을 지향하며 전통적 관료제의 독점적 지위는 부정된다. 마지막으로 시민사회 중심적 거버넌스는 참여 민주주의와 권력의 수평성 실현에 의미를 두며 그동안 정책 결정 과정에서 배제되었던 국민들의 참여를 강조한다(장지호, 홍정화, 2010, p. 105). 장지호와 홍정화(2010)에 따르면 한국의 경우 역사적 맥락에 의해 정부와 시민사회의 관계를 강조하는 시민사회 중심적 거버넌스 관점의 연구가 주를 이루는 특징이 있다(장지호, 홍정화, 2010, p. 106).

한편 Pirre와 Perters(2000)는 먼저 거버넌스를 크게 구조로서의 거버넌스와 과정으로서의 거버넌스로 구분하고, 구조로서의 거버넌스를 다시 시장으로서의 거버넌스, 계층제로서의 거버넌스, 공동체로서의 거버넌스, 연결망(네트워크)으로서의 거버넌스로 분류한다. 시장으로서의 거버넌스는 자원을 배분하는 데 시장이 가장 공정하고 효율적이라는 관점이며 계층제로서의 거버넌스는 국가와 사회 간의 관계 역시 계층제적 시스템이라고 본다. 공동체로서의 거버넌스는 국가가 아닌 공동체 스스로

자신의 문제를 해결할 수 있다고 보며, 연결망(네트워크)으로서의 거버넌스는 연결망이 공공 정책의 집행과 효율성을 증대시킨다는 관점이다(Pirre & Perters, 2000, 주재복, 2011, pp. 12-13에서 재인용). 특히 연결망(네트워크)으로서의 거버넌스는 다양한 영역에서 활발히 사용되는 하위 개념의 하나로, 네트워크에 주목하여 거버넌스를 이해하고 분석하려는 연구들이 다수 시도되고 있다.

연결망(네트워크) 거버넌스와 함께 거버넌스의 하위 개념으로 가장 많이 쓰이고 있는 협력적 거버넌스는 거버넌스를 이해관계에 따라 분류한 것에서 기인한다. 거버넌스를 구성하는 참여자들의 관계가 상호 배타적인지 협력적인지에 따라 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스로 구분할 수 있다. 복잡하고 어려운 공공의 문제를 해결하는 데에는 유용하다는 점에서 많은 연구자들이 협력적 거버넌스를 논하고 있지만 거버넌스의 정의에 대한 논의와 마찬가지로 협력적 거버넌스의 정의 역시 다양한 견해가 존재한다. Shergold(2011)는 협력적 거버넌스를 상호작용을 통하여 기존 정책을 넘어 새로운 가치를 창조하는 조직 간 협력으로 정의하는 반면, Agranoff(2007)는 의도적 형성과 자발적 운영, 원활한 소통 체계, 수평적 권위를 포함하는 공공관리 네트워크의 개념으로 본다(이명석, 2009, p. 763에서 재인용). Ansell and Gash(2007)는 좀 더 구체적으로 공공 문제 해결을 위해 의사결정과 집행 과정에서 공공과 민간의 이해관계자들이 상호작용하는 것으로 정의하기도 한다(구교준, 김성배, 기정훈, 2013, p. 25에서 재인용).

이처럼 거버넌스의 특성과 유형에 대한 다양한 이해들이 시도되는 가운데 시민사회 중심적 거버넌스, 연결망(네트워크) 거버넌스, 협력적 거버넌스가 새로운 거버넌스의 맥락에 가장 잘 부합함으로써, 이들 개념을 중심으로 활발한 논의가 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

3. 거버넌스와 네트워크

새로운 의미의 거버넌스는 상호작용과 소통을 강조한다는 점에서 개념 자체에 네트워크라는 속성을 내포하고 있다. 거버넌스를 논의하는 많은 연구들에서 거버넌스의 여러 속성 중 네트워크에 특히 주목하고, 그 중요성을 강조하는 경향을 발견할 수 있다.

네트워크 거버넌스는 앞서 거버넌스 개념 고찰에서 보듯 복잡한 사회문제에 대응하는 과정에서의 정부 실패, 시장 실패의 대안이라는 맥락을 공유하면서, 특히 조직과 구조에 집중하는 개념이다. 신정헌, 최지원, 이홍범(2013)은 복잡하고 빠른 환경 변화에 반응할 수 있는 유연한 조직 구조가 필요한 상황에서 정보통신 기술 발전에 기반한 조직 간 연계가 용이해짐에 따라 자발적·수평적 네트워크의 역할이 증가했다고 본다(신정헌, 최지원, 이홍범, 2013, p. 440). 즉, 네트워크 거버넌스는 전통적 관료제나 시장에서 대처하기 어려운 복잡한 사회 문제를 해결하기 위해 분권화와 수평적 구조, 상호의존적 관계에 주목하는 거버넌스라고 정의할 수 있다(신정헌, 최지원, 이홍범, 2013, p. 440; 이주헌, 박치성, 2010, p. 3; 유란희, 2018, p. 83). Rhodes(1997)은 네트워크를 "다양한 구성원으로 이루어지는 비공식적이고 유동적이며 수평적인 사회적 조정 양식"으로 정의하며, 따라서 네트워크를 통한 관계나 책임이 불명확하다는 특징이 있다고 보았다(이명석, 2016, p. 12에서 재인용).

협력 네트워크라는 용어를 사용하는 연구들도 다수 있는데(유란희 2018; 김준현, 2009), 그 용례를 살펴보면 수평적이고 상호 의존적인 관계를 통한 문제 해결이 개념의 핵심이라는 점에서 네트워크 거버넌스와의 차이를 발견하기 힘들다.

네트워크 거버넌스에 대한 논의는 사회복지, 그중에서도 사회서비스와

사회복지전달체계 분야에서 특히 활발하게 이루어지고 있다. 사회서비스를 이용자에게 최종 전달하기까지 다양한 협력이 필요하다는 인식과 함께 사회복지전달체계가 민간 위탁에서 민관 협력의 방향으로 변화하고 있기 때문이다(유란희, 2018, pp. 81-82; 이주헌, 박치성, 2010, p. 3). 이처럼 사회복지 분야에서 네트워크 거버넌스의 중요성이 증가하면서 네트워크 분석을 이용한 국내 연구들이 꾸준히 시도되고 있다(강창현, 2002; 김준기, 이민호, 2006; 김준현, 2009; 이주헌, 박치성, 2010; 신정헌, 최지원, 이홍범, 2013; 민연경, 2015; 박경숙, 2016; 유란희, 2018).

이 연구들은 대부분 특정 지역의 네트워크 거버넌스의 유형을 분류하고 효과성을 검증하려는 형태를 보인다. 네트워크 거버넌스의 유형 분류는 Provan and Kenis(2008)의 네트워크 거버넌스 분류 모형(modes of network governance)에 기반한 경우가 대부분이다.

Provan and Kenis(2008)는 참여자 관리 네트워크 거버넌스(participant-governed networks), 주도 조직 관리 네트워크 거버넌스(lead organization-governed networks), 네트워크 관리조직(network administrative organization: NAO)이라는 세 가지 네트워크 거버넌스 유형을 제시한다. 참여자 관리 네트워크 거버넌스는 공유 거버넌스(shared governance)라고도 불리는데, 전체 구성원이 개입하는 형태로 별도의 공식적 관리체계는 존재하지 않는 형태이다. 주도 조직 거버넌스(lead organization governance) 네트워크는 하나의 주도 조직에 의해 핵심 의사결정이 이루어지는 것으로 비대칭적 권력구조를 보인다. 마지막으로 NAO 거버넌스(Network Administrative Organization governance) 네트워크는 직접적 서비스 공급을 하지 않으면서 네트워크 거버넌스만을 목적으로 하는 조직인 NAO에 의해 주도되는 형태이다

(Provan & Kenis, 2008, 신정헌, 최지원, 이홍범, 2013, p. 449에서 재인용).

박경숙(2016)은 Provan and Kenis(2008)의 네트워크 거버넌스 유형 분류를 적용하여 남양주시의 복지 관련 기관들의 네트워크를 분석한 결과 남양주시의 네트워크 거버넌스는 '소수의 주도 조직이 중심적인 역할을 하는 거버넌스 유형'에 속한다고 주장한다(박경숙, 2016, p. 117). 이주헌과 박치성(2010) 역시 서울시 자치구의 지역사회 서비스 전달체계에 대한 네트워크 유형 분류를 시도하였는데, 각 구들의 전달체계가 제도적으로 동질함에도 자치구별로 다른 네트워크 유형을 보였다고 분석하고 있다(이주헌, 박치성, 2010, pp. 26-27). 유형 분류 외에 네트워크 거버넌스의 효과성에 대한 논의도 이루어졌다. 유란희(2018)는 남양주시의 사회복지전달체계를 Provan and Kenis의 유형으로 분류한 후, 각 유형의 특성이 효과성에 미치는 영향을 분석했으며, 민연경(2015)은 노인돌봄 기본서비스 전달 분야의 네트워크 유형을 밀도와 집중도를 기준으로 집중형, 분산형, 혼합형 등으로 분류하고 각 유형별 효과성을 검증하고자 하였다.

이 외에도 지역 단위의 민관 협력 체계인 지역사회보장협의체를 네트워크 조직으로 보고 네트워크의 특성에 집중하여 접근하는 연구도 다수 시도되었다(초의수, 2008a; 최균, 장영신, 2013; 함철호, 2015; 김진, 김회성, 2015).

4. 로컬 거버넌스

거버넌스라는 패러다임은 정보화, 민주화, 세계화, 지방화라는 20세기 후반의 환경 변화가 공식 정부가 지배하는 통치 시스템에 변화 압력을 행

사하면서 등장하였는데 이는 전 지구적 단위, 국가 단위, 지역의 단위 모두에서 나타난다. 이 중 지역 단위에서의 거버넌스 패러다임을 로컬 거버넌스로 볼 수 있다. 즉, 사회 문제 해결을 위한 방식으로서의 패러다임의 변화가 "정부(government)에서 거버넌스(governance)로 이동하였다면, 지방 차원에서는 지방정부에서 로컬 거버넌스로 이동하고 있는" 것이다(배응환, 2005, pp. 190-191). 한국에서는 지방자치제도 도입 이후 분권화의 진전과 시민사회의 성장과 함께 지역주민들의 욕구에 민감하게 반응하고 지역사회의 특수한 문제를 해결하기 위한 대안으로서 로컬 거버넌스의 개념이 각광받기 시작하였다(진재문, 2004, p. 135).

Leach and Percy-Smith(2001)는 로컬 거버넌스를 민관을 포함한 지역사회의 구성원들이 문제 해결이나 공동의 목표 달성을 위해 네트워크를 형성하고 집단적 활동을 하는 지역사회 차원의 거버넌스로 정의한다(Leach & Percy-Smith, 2001, p. 7). Peters and Pierre(2000)는 공동의 목적 달성을 위해 다양한 이해관계자가 교류, 협의, 합의 등 상호작용을 촉진하는 추진 체계가 지방정부 수준에서 구현되는 것이 로컬 거버넌스라고 설명하고 있다(Peters & Pierre, 2000, 심미승, 2016, p. 95에서 재인용). 이들뿐만 아니라 대부분의 연구자들이 로컬 거버넌스를 지역 차원에서 지역의 문제 해결이나 공동의 목표를 달성하기 위하여 지방정부, 기업, 시민단체, 주민 등 모든 행위자들이 참여하여 네트워크를 형성하고 협력하는 문제 해결 기제 혹은 의사결정 방식으로 정의하는 데 동의하고 있다(Stoker 1998; 주재복, 조석주, 김필두, 박해육, 하동현, 2011; 초의수 2008; 유해숙, 2005; 박재욱, 류재현, 2000; 심미승, 2016; 김생수, 2006; 정재욱, 2008).

이러한 로컬 거버넌스의 특징으로 최병대(2003)는 거버넌스에 비해 지역의 범위와 이해관계 집단의 규모가 한정적이고, 주민과의 접촉성이 상

대적으로 높다고 지적하였고(최병대, 2003, p. 158), 주재복, 조석주, 김필두, 박해육, 하동현(2011)은 자율성과 재량권에 따라 다양한 로컬 거버넌스 관계가 형성될 수 있다고 하였다(주재복, 조석주, 김필두, 박해육, 하동현, 2011, p. 14). Leach and Percy-Smith(2001)은 지방정부 패러다임과 로컬 거버넌스의 패러다임을 대별하여 제시하면서, 로컬 거버넌스 패러다임은 단일 국가보다는 다양한 정치체제를, 의회주권보다는 권력 분산을, 지방정부의 책임성보다는 권위의 위임을, 중앙-지방 관계성보다는 여러 차원의 거버넌스를, 동질성과 단일성보다는 다양성과 분절성을, 계서적인 지위보다는 파트너십, 네트워크 공동정부를 그 특징으로 한다고 설명한다(Leach & Percy-Smith, 2001, p. 7).

한국에서 복지 분야의 로컬 거버넌스에 대한 논의는 참여정부의 분권화 강조 기조 이후 크게 증가하였는데, 이는 지역주민의 다양한 욕구에 효과적이고 효율적으로 대응할 수 있는 공간으로서의 지역사회와 기제로서의 거버넌스가 조응한 결과로 이해할 수 있다. 즉, 지방분권 강화, 재정압박과 복지 수요의 다양화, 문제 해결 기제로서 파트너십의 강조와 같은 지역사회 복지 관리의 환경 변화와 함께 로컬 거버넌스가 주요하게 대두되었다는 것이다(김생수, 2006, pp. 49-51). 이도형(2004)은 로컬 복지거버넌스가 파편적으로 제공해 오던 복지서비스를 조정함으로써 효율적 복지 자원 배분을 가능하게 하며, 공공의 표준화된 복지서비스 생산 능력과 비용 효과성이나 창의성과 같은 민간의 역량을 결합시킬 수 있다고 주장한다(이도형, 2004, p. 224).

로컬 거버넌스라는 기제를 통해 지역의 복지 문제를 다루는 국내의 연구들은 대부분 특정 지역의 복지 거버넌스에 대한 사례 분석을 시도하거나 당위로서 로컬 거버넌스의 형성을 모색하고 전략을 제시하고 있다(김형양, 2004; 진재문, 2004; 이도형, 2004; 김생수, 2006; 정재욱, 2008;

심미승, 2016). 전자의 예로는 경남 지역의 사회복지행정의 로컬 거버넌스를 지방정부의 역량, 시민 사회의 참여 역량, 시장의 역량의 세 가지 차원에서 검토한 진재문(2004)의 연구와 지역사회 문제 해결을 위한 로컬 거버넌스의 특성으로 주민 참여, 네트워크, 민관 협력의 파트너십에 주목하여 광주의 푸른길 사례를 분석하는 심미승(2016)의 연구 등이 있다.

로컬 거버넌스의 형성 전략을 제시하는 연구에서 정재욱(2008)은 지역 단위 복지서비스 제공에서의 로컬 거버넌스 역할을 분석하며 지역에서 사회복지서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 이를 생산하고 제공하는 주체들 간의 협력적 네트워크가 중요하다고 주장한다(정재욱, 2008, p. 162). 또, 김생수(2006)는 로컬 거버넌스에 의한 복지 공급 네트워크 활성화를 위한 전략으로서 복지 네트워크 구축, 지방정부의 거버넌스 실현 환경 조성, 참여자 간의 신뢰와 협력 유인, 주체적인 참여 기회의 보장, 정보, 지식 공개와 공유 기반 구축을 제시하였다(김생수, 2006, pp. 58-63).

로컬 거버넌스를 복지와 접목하려는 시도는 특히 2005년 사회복지사업법 개정 이후 구성된 지역사회보장협의체에 주목하게 된다. 지역사회보장협의체를 “복지 문제를 어젠다로 하는 로컬 거버넌스의 전형”(유해숙, 2005, p. 325)으로 보고 관련 연구가 다수 등장한 것이다(유해숙, 2005; 초의수, 2008; 김창기 2007; 이성로, 2009; 김창기, 정재욱 2009). 유해숙(2005)는 인천시 지역사회복지협의체를 둘러싼 로컬 거버넌스의 형성 과정을 분석하고 비판적으로 검토함으로써 협력적 거버넌스로 나아갈 수 있는 전략을 제시하였으며, 초의수(2008)는 부산 지역 지역사회복지협의체 운영 실태를 분석하여 로컬 거버넌스에 영향을 주는 핵심 요인을 제시하기도 하였다. 지역사회보장협의체가 거버넌스를 논의하는 핵심 실체이므로 관련 논의는 별도의 장에서 다루기로 한다.

제2절 지역사회보장협의체 관련 선행 연구 검토

지역사회보장협의체에 대한 논의는 복지분권, 사회복지전달체계, 사회복지행정, 지역복지에 관심 있는 연구자들에 의하여 제도 도입 이후 꾸준히 이루어져 왔다. 대부분의 연구자들이 지역사회보장협의체를 로컬 거버넌스로서 지방정부와 민간, 지역주민의 참여와 연결을 통해 지역사회 복지의 통합적 네트워크 조직을 추구하는 공동 협력 기제로 보고 있다(김창기, 2007, p. 184; 이성로, 2009, p. 282; 윤기찬, 손능수, 2011, p. 458; 이재완, 김승용, 2012a, p. 138). 시군구 단위에서 지역복지 증진이라는 공동의 목표 달성을 위해 협의적 의사결정, 조직화, 공동 사업, 통합 서비스 제공이라는 거버넌스를 수행하는 것이 지역사회보장협의체라는 것이다(함철호, 2015, p. 220). 지역사회보장협의체의 의미에 대하여 김보영(2015)은 '지역의 다양한 주체의 수평적 협력과 참여를 의도한 또 다른 전형적인 협업 패러다임에 기초한 개혁 시도'라고 평가하였으며(김보영, 2015, p. 41), 유해숙(2005)은 지역주민이 정책 과정에 참여함으로써 사회복지에서 유의미한 지방분권이 실현될 수 있도록 하는 핵심 기제라고 보았다(유해숙, 2005, pp. 323-324).

이러한 지역사회보장협의체가 등장하게 된 배경으로 복지 수요의 급증과 다양성에 대처하는 데 기존의 사회복지전달체계가 비효율적이고 경직적이었다(이성로, 2009, p. 282)는 문제의식과 함께 이에 효과적으로 대처하기 위해 공공과 민간을 아우르는 다양한 주체의 협력을 위한 민주적 협의 구조로서 거버넌스의 대두(박선희, 김수영, 2017, p. 155)가 논의되었다.

하지만 많은 연구자들이 지역사회보장협의체의 등장으로 민관 협력을 위한 형식적 요건은 갖추었으나, 그 활성화 수준은 낮다고 평가하면서 지

역사회보장협의체의 문제와 한계를 지적하고 있다. 가장 대표적인 문제점으로 지적되는 것은 불평등한 권력 자원에서 기인하는 관 주도의 운영과 여전히 계층적인 의사소통 구조이다(김진, 김회성, 2015, pp. 144-156; 함철호, 2015, p. 238; 장현주, 2009, p. 158). 협의체 운영이 공공 재원에 의존하고 다양한 이해관계자들이 참여하지 못함으로써 형식적이고 행정 주도형 운영에 머무르고 있기 때문이다(박선희, 김수영, 2017, p. 160).

두 번째로 파트너십과 네트워크 역시 미흡한 수준이라고 평가하고 있다(이성로, 2009; 함철호, 2015, p. 238; 김창기, 정재욱, 2009, pp. 267-268). 복지부-시도-시군구-읍면동으로 이어지는 연결고리가 미약할 뿐만 아니라 각 층위별 네트워크도 안정적이지 않다는 것이다(함철호, 2015, p. 238).

세 번째로 사무국의 미설치, 열악한 재정, 민간 상근 간사의 미배치, 위원의 선출방식·다양성·인식·역량 등을 포괄하는 협의체의 구조적 문제가 다수 제기되었다(장현주, 2009, p. 158; 박선희, 김수영, 2017, p. 160; 지은구, 2006; pp. 128-130; 이재완, 김승용, 2012a, p. 138). 특히 이러한 협의체 구성과 관련한 문제는 지방자치단체의 역량에 따라 지역별 차이가 크다고 보고되고 있다(이재완, 김승용, 2012a, p. 138; 오민수, 2016, p. 355).

마지막으로 협의체의 목표가 불명확하고 참여자들의 역할과 책임이 모호하다는 문제가 있다. 협의체 구성원이 협의체의 역할과 기능에 대한 이해와 관심이 부족하기 때문에 참여와 협력이 형식적이 될 수밖에 없다는 것이다(김우중, 2013, p. 1; 김진, 김회성, 2015, pp. 144-156). 이 외에도 협의체의 낮은 위상과 구체적 지침 부재, 평가 기제의 실효성 미흡 등이 지역사회보장협의체의 문제점으로 제기되었다.

기존의 지역사회보장협의체 관련 선행 연구들을 연구 방법, 대상 및 범위, 시기와 내용에 따라 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 연구 방법의 측면에서 보면 법령, 매뉴얼, 운영보고서, 회의록 등 문헌 자료와 행정 자료를 기반으로 현황을 진단하고 개선 과제를 제시하는 연구(함철호, 2015; 최균, 장영신, 2013; 지은구, 2006; 김윤경, 제미순, 2011; 장현주, 2009; 유해숙, 2005; 김우중, 2013; 이재완, 김승용, 2012b; 김종건, 2017; 김창기, 2007; 윤기찬, 손능수, 2011)와 지역사회보장협의체 관련자들의 설문조사를 통해 수집한 데이터를 실증적으로 분석하는 연구(김창기, 정재욱, 2009; 이수경, 제미순, 김윤경, 2014; 최항순, 윤춘모, 2011; 초의수, 2008a; 이성로, 2009; 이재완, 김승용, 2012a; 박선희, 김수영, 2017)로 구분할 수 있다.

연구 대상 및 범위로 보면 전국 협의체 혹은 협의체 전반에 관한 연구(함철호, 2015; 지은구 2006; 이수경, 제미순, 김윤경, 2014; 장현주, 2009; 초의수, 2008a; 김우중, 2013; 이재완, 김승용, 2012a; 김종건, 2017; 김창기, 2007)와 특정 지역에 대한 연구(김창기, 정재욱, 2009; 최균, 장영신, 2013; 김윤경, 제미군, 2011; 최항순, 윤춘모, 2011; 유해숙, 2005; 이성로, 2009; 초의수, 2008b; 함철호, 2017; 박선희, 김수영, 2017; 김진, 김회성, 2015; 윤기찬, 손능수, 2011)로 대별할 수 있다.

시기적·내용적 측면에서는 협의체 구축 이전에는 방향 설정을 논하는 연구가 주를 이루었으나(이재완, 김승용, 2012a, p. 133), 협의체 도입 이후에는 대부분 지역사회보장협의체의 활성화 요인을 설정하고, 이를 분석함으로써 개선 방안을 제시하는 연구가 많았다. 지역사회보장협의체의 활성화와 관련하여 어떤 개념에 천착하여 논의를 진행하는지는 연구자마다 차이를 보였다. 시민운동의 영향력(유해숙, 2005), 지방자치단체

와 지역사회보장협의체의 파트너십(초의수, 2008a; 이성로, 2009; 함철호, 2015; 김진, 김회성, 2015), 민관의 인식 수준(이수경, 제미순, 김윤경, 2014; 이재완, 김승용, 2012a), 로컬 거버넌스로서의 면모(이성로, 2009; 초의수, 2008b) 등 다양한 관점에서 협의체를 분석하고자 시도하였다.

윤기찬, 손능수(2011)에 따르면 활성화 요인을 분석하는 데 가장 많이 사용되는 변수는 '회의 개최 횟수, 예산액, 활동 방식(민간 주도), 의사소통 방식, 운영 실적 등의 운영 관리 측면과 공동위원장 여부, 민간 유급 간사 여부, 민간 참여 비율, 위원의 대표성(구성 다양성) 등과 같은 구성 방식 측면, 시민단체의 참여, 민관 협력 파트너십, 관련 기관과의 협조 체제 등과 같은 네트워크 측면'이었다(윤기찬, 손능수, 2011, p. 465).

지역사회보장협의체의 활성화의 영향 요인으로서 부산 지역의 지역사회보장협의체를 조사하여 분석한 초의수(2008b)는 협의체의 중요성에 대한 인식, 네트워크 담당 주체의 역량, 각종 실천적 경험, 네트워크의 행정적 관리와 같은 환경적 여건을 제시하였다(초의수, 2008b, p. 8). 김진과 김회성(2015)은 맥락적 차원, 제도적 차원, 관리적 차원의 세 가지 차원으로 지역사회복지협의체의 성과 영향 요인을 분석하고 있다. 구체적으로 맥락적 차원은 지자체 역량, 민간사회복지 역량, 과거 민·관 협력 경험으로 구성되며, 제도적 차원은 목표의 명확성, 참여자의 역할 분담, 네트워크 거버넌스로 구성된다. 마지막으로 관리적 차원은 Milward and Provan(2006)의 논의를 차용하여 책임성 관리 및 정당성 관리, 갈등 관리, 헌신 관리, 지식 관리로 설정하고 있다(김진, 김회성, 2015, p. 136-138).

이성로(2009)는 로컬 거버넌스의 핵심으로서 지자체와 지역사회보장협의체 간의 파트너십에 천착하여 그 구성요인을 규명하고자 하였다. 파

트너십 요인을 협의체 대내적 차원과 대외적 차원으로 나누고 대내적 차원을 다시 구조적 차원과 개인적 차원으로 나누어 분석하였다(이재완, 김승용, 2012a, p. 139).

이 외에도 장현주(2009)는 회의개최와 민간 상근간사의 배치여부를 중심으로 협의기능 활성화와 영향요인간의 인과관계 경로를 분석하였으며, 최항순과 윤춘모(2011)는 성남시의 복지관계자들을 대상으로 설문하여, 지역사회보장협의체가 민관 협력을 통하여 통합 서비스를 제공하는 데 영향을 미치는 요인으로 거버넌스요인과 네트워크요인을 설정하고 이를 검증하고자 하였다.

한편 지역사회보장협의체를 지역 유형별로 구분하여 분석하는 연구도 시도되었다. 장현주(2009)는 지역사회보장협의체를 대도시형, 중소도시형, 농어촌형별로 유형화하고 유형별 특징에 따라 협의기능을 활성화하기 위한 대안을 제시하였다(장현주, 2009, p. 158). 이재완과 김승용(2012b) 역시 대도시, 중소도시, 농어촌지역별로 협의체를 유형화한 뒤, 조직, 인력, 사업, 재정이 지역 유형에 따라 어떤 차이를 보이는지 고찰하였다(이재완, 김승용, 2012b, p. 226). 그 결과 전반적으로 중소도시에서 협의체 활성화 수준이 양호했으며, 농어촌의 실태가 가장 열악한 것으로 나타났다(이재완, 김승용, 2012b, p. 196). 함철호(2017)는 농촌의 지역사회보장협의체에 관심을 가지고 특정 농촌 지역의 사례 연구를 통해 활성화 수준과 원인을 탐색하는 연구를 시도하기도 하였다(함철호, 2017, p. 61).

지역의 복지 네트워크 추진 체계라는 점에서 사회복지협의회와의 관계 정립을 모색하는 연구도 일부 수행되었다(최균, 장영신, 2013; 채현탁, 2015; 홍선미, 2016). 지역사회보장협의체와 사회복지협의회가 개별적으로 추진되어 왔는데 두 기관의 역할 갈등과 상호 네트워크 미흡 등의

문제가 대두되고 있다는 것이다. 채현탁(2015)은 한정적 자원을 둘러싼 경쟁과 갈등, 통합성 구현 기반 취약을(채현탁, 2015, p. 135), 홍선미(2016)는 기능 및 역할 중복, 취약한 재정과 인력구조, 연계 및 자원 활용 미흡 등을 문제로 제시하고 있다(홍선미, 2016, p. 88).

지역사회보장협의체와 사회복지협의회의 관계 정립을 위한 방안으로 홍선미(2016)는 사회복지협의회는 지역복지 네트워크의 조정자로서 민간 기관의 리더로 역할하며, 시군구협의체는 수평적 파트너십을 통해 지역 내 복지사업 연계 활동을 해야 한다고 주장하고 있다(홍선미, 2016, pp. 89-93). 채현탁(2015)은 기능적 측면에서 사회복지협의회는 개발적 기능을, 지역사회보장협의체는 보장적 기능을 수행하고, 사회복지협의회가 복지 중심으로 지역사회보장협의체는 주민 생활 중심으로 역할 강화를 해야 한다고 제시하고 있다(채현탁, 2015, p. 141).

이상의 선행 연구들에서 지역사회보장협의체 활성화를 위한 개선방안으로 제시된 사항을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 운영의 측면에서 안정적 운영을 위한 예산 확보와 유급 상근 간사 배치, 실무분과 활성화가 다수 언급되었다(김창기, 2007, pp. 188-189; 지은구, 2006, pp. 122-123; 초의수a, 2008, p. 282; 이재완, 김승용, 2012b, p. 196). 독립적인 예산과 유급 상근 간사의 존재는 협의체의 위상 및 실효성과 직결된 문제이며, 참여, 네트워킹, 협력 등 협의체의 목적 구현을 위해 기본 전제가 되는 사항으로 볼 수 있기 때문이다. 다음으로 위원과 관련한 사항으로 위원 구성의 다양화와 전문성, 자질 향상을 살펴 볼 수 있다(박선희, 김수영, 2017, pp. 175-176; 지은구, 2006, pp. 122-123; 이재완, 김승용, 2012b, p. 196). 시민운동가, 지역주민, 지역사회복지시설 관리자 등 다양한 주체들의 참여와 이들의 역량 강화를 위한 연수, 워크숍 등 학습 기회 제공 등이 제시되었다. 세 번째 개선 방안으로 수평적 협력 지향의 민

주적 모델 정립을 들 수 있다. 참여와 조직화, 네트워크 강화를 통한 지역사회 복지 주체들의 광범위한 의견 수렴 기능을 수행하며, 그 의사소통 방식이 수평적이어야 한다는 것이다(함철호, 2015, pp. 238-239; 박선희, 김수영, 2017, pp. 175-176; 이수경, 제미순, 김윤경, 2014, pp. 553-554). 이 외에 협의체가 놓인 환경인 지역 간 차이를 인정하고 지역별로 상이한 접근이 필요하며, 협의체에 대한 인식 전환과 홍보, 지역사회보장계획의 실효성 확보를 위한 협의체의 역할, 사회적 자본 확충 등이 협의체 활성화를 위한 과제로 제시되었다.

제 3 장

지역 거버넌스의 실태 분석(Ⅰ): 지역사회보장협의체

제1절 지역사회보장협의체의 법적 근거 및 기본 현황
제2절 지역사회보장협의체 운영 실태 및 주요 담당자 인식 분석
제3절 지역사회보장협의체의 심층 사례 분석
제4절 소결

3 지역 거버넌스의 실태 분석(Ⅰ): 지역사회보장협의체

제1절 지역사회보장협의체의 법적 근거 및 기본 현황

1. 지역사회보장협의체 관련 법령 및 정책

지역사회보장협의체는 지방분권의 진전과 함께 지자체 중심의 효율적 지역복지 실현을 위해 2005년에 구성되었다. 2003년 7월 '사회복지사업법' 개정으로 법적 근거가 마련되었으며, 2015년 '사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(이하 사회보장급여법)' 제정과 함께 '지역사회복지협의체'에서 '지역사회보장협의체'로 명칭과 법적 근거가 변경되어 현재에 이르고 있다.[1)]

〈표 3-1-1〉 지역사회보장협의체 성격 및 기능 변화

구분	2005. 7. 31. 이전	2005. 7. 31.~2015. 6. 30.	2015. 7. 1. 이후
법적 근거	사회복지사업법 제7조	사회복지사업법 제7조의 2	사회보장급여법 제41조
명칭	사회복지위원회	지역사회복지협의체	지역사회보장협의체
목적	-사회복지사업에 관한 중요 사항을 심의 또는 건의	-관할지역 사회복지사업에 관한 중요 사항과 지역사회 복지계획을 심의/건의 -사회복지서비스 및 보건의료 서비스 연계·협력 강화	-지역의 사회보장 증진 -사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 관계 기관·법인·단체·시설과 연계·협력 강화
성격	심의/자문기구	심의/자문기구	기능 강화
비고	시도 및 시군구에 설치·운영	공공과 민간의 네트워크 강화를 통한 지역복지 거버넌스의 구조와 기능 확대	기존 사회복지에서 탈피하여 사회보장으로 범주 확대

자료: 보건복지부(2017), 지역사회보장협의체 운영안내, p. 5

1) 본 보고서에서는 혼란을 피하기 위하여 2015년 이전의 법령, 연구, 사례의 경우에도 일관되게 '지역사회보장협의체'라는 명칭을 사용하였다.

보건복지부(2017)는 지역사회보장협의체의 추진 배경을 '지방분권과 사회보장전달체계의 근원적 변화', '지역사회보장 환경을 반영한 사회보장급여 제공 기관·법인·시설·단체 간 연계 및 협력 필요성', '지역사회 공동체기능 회복과 사회적자본 증대의 필요성', '정보통신기술의 발전에 따른 새로운 사회 조직화의 가능성'의 네 가지 차원으로 제시하고 있는데(보건복지부, 2017, pp. 2-7) 각각의 자세한 내용은 다음과 같다.

첫째, 사회보장 영역에서 지방분권은 단순히 정부 기능의 이관을 넘어 사회보장전달체계의 근원적인 변화를 의미하며, 이에 따라 지자체의 역할도 중앙정부의 정책을 집행하는 것에서 벗어나 지역사회 중심의 사회보장 계획을 수립하고 이를 달성하기 위하여 지역 내의 자원을 발굴·연계하며, 네트워크를 구축하여야 하는 상황에 놓였다. 둘째, 민간을 중심으로 발달되어 왔던 사회보장서비스 제공 환경에서 민과 관 각각의 한계를 극복하고 이용자에게 통합적 서비스 제공이 가능하도록 민관 협력 파트너십으로의 변화가 필요하다. 셋째, 지역의 복지 문제를 주민 스스로, 지역사회에서 발굴한 복지 자원을 활용하여 해결하는 접근이 필요하다. 넷째, 정보통신 기술의 발전에 따라 지역의 사회보장 관련 행위자들의 네트워크를 통하여 지역사회보장의 현안을 해결할 수 있는 여건이 마련되었다(보건복지부, 2017, pp. 2-7).

위와 같은 배경으로 탄생한 지역사회보장협의체의 목적은 첫째, 민관 협력의 구심점으로서 지역사회 보호 체계 구축·운영, 둘째, 수요자 중심의 통합적 사회보장급여 제공 기반 마련, 셋째, 지역사회 내 사회보장급여 제공 기관·법인·단체·시설 간 연계·협력으로 지역복지 자원의 효율적 활용 체계 조성, 넷째, 민·관 협력을 통해 사각지대 발굴 및 지원 강화를 위한 읍면동 단위 주민 네트워크 조직이다(보건복지부, 2017, pp. 9-10).

〈표 3-1-2〉 지역사회보장협의체의 법적 근거 변화와 내용

구분	기존 (사회복지사업법)	현행 (사회보장급여법)
명칭	시·군·구 지역사회복지협의체	시·군·구 지역사회보장협의체
목적 및 기능	• 지역사회복지사업에 관한 중요사항/지역사회복지계획을 심의/건의 • 사회복지/보건의료서비스 연계·협력 강화	• 지역의 사회보장 증진 및 사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 관련 기관·법인·단체·시설과 연계 협력 강화 • 지역사회보장계획의 수립·시행·평가, 지역사회보장 조사 및 지역사회보장지표, 시군구 사회보장 급여 제공 및 사회보장 추진 등에 관한 사항 심의·자문
위원 자격 요건	시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉 • 사회복지/보건의료 전문가 • 사회복지사업 기관/단체 대표자 • 보건의료사업 기관/단체 대표자 • 공익단체 추천자 • 사회복지/보건의료업무 담당공무원 • 공익단체(비영리 포함) 추천자 • 사회복지공동모금지회 추천자	시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉 • 사회보장분야 전문가 • 지역의 사회보장 활동을 수행하거나 서비스를 제공하는 기관·법인·단체·시설의 대표자 • 비영리민간단체의 추천자 • 복지위원의 대표자 • 사회보장에 관한 업무를 담당하는 공무원
위원회 구성	위원장을 포함한 10명 이상 30명 이하의 위원	위원장을 포함한 10명 이상 40명 이하의 위원
위원장 선출 방법	위원 중에서 호선(임명직/위촉직 공동위원장 선출)	위원 중에서 호선(공무원인 위원/위촉직 공동위원장 선출)
위원 임기	2년	2년, 위원장은 1회 연임 제한

자료: 보건복지부(2017), 지역사회보장협의체 운영안내

구분	기존 (사회복지사업법)	현행 (사회보장급여법)
명칭	시·군·구 지역사회복지협의체	시·군·구 지역사회보장협의체
협의체 운영	• 협의체 업무를 효율적으로 수행하기 위한 실무협의체 구성/운영 -위원장 1명 포함 10명 이상 30명 이하의 위원으로 구성 -위원장은 위원 중에서 호선, 위원은 협의체 위원장이 임명/위촉 -임기는 2년(공무원은 재직 기간)	• 협의체 업무를 효율적으로 수행하기 위한 실무협의체 구성/운영 -위원장 1명 포함 10명 이상 40명 이하의 위원으로 구성 -위원장은 위원 중에서 호선, 위원은 협의체 위원장이 임명/위촉 • 보장기관 장의 인력 및 운영비 등 재정 지원 기능 • 읍면동 단위 지역사회보장협의체 구성 운영 -(기능) 관할 지역의 사회보장대상자 발굴, 지역사회보장 자원 발굴 및 연계, 지역사회보호체계 구축·운영 등 -(위원회 구성) 읍면동장과 읍면동장의 추천을 받아 시군구청장이 임명 또는 위촉(읍면동별 10명 이상), 읍면동장과 민간위원(호선)으로 공동위원장 체제 운영 -(위원 임기) 2년, 연임 가능
조직 운영	시군구의 조례로 위임 규정	시군구의 조례로 위임 규정
비고	·협의체 운영 활성화를 위한 유급 상근직원 배치('14년, 200명)	·전문위원회 및 실무분과 구성 운영의 법적 근거 마련

자료: 보건복지부(2017), 지역사회보장협의체 운영안내, p. 11

지역사회보장협의체는 협치(governance), 연계(network), 통합 서비스의 세 가지 기능을 갖는다. 협치(governance)는 '지역사회보장계획의 수립·과정·평가 등 지역사회보장의 주요 사항에 대하여 민간과 공공이 협력하여 심의·자문'하는 것이며, 연계(network)는 '사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 관계기관·법인·단체·시설과의 연계·협력 강화'를 의미한다. 마지막으로 통합 서비스는 '협의체 내 각 분과 간 통합 및 조정 역할을 수행하고 지역주민의 욕구를 반영한 통합적 서비스 제공 체계 지원', '통합 서비스 제공을 위해 기존 보건복지뿐만 아니라 고용·주거·교육·문화

환경 등 다양한 영역과 연계'함을 뜻한다(보건복지부, 2017, p. 52).

지역사회보장협의체는 지역별 차이는 있지만 크게 대표협의체, 실무협의체, 실무분과, 간사, 읍면동협의체로 구성된다. 대표협의체는 공공과 민간을 포함한 해당 지역사회의 지역사회보장 이해관계자를 대표하는 사람으로 구성된 대표 간 협의체이며, 실무협의체는 해당 시군구의 지역사회보장 주체를 모두 포함할 수 있도록 실무자(현장전문가) 중심으로 구성된 협의체이다. 또, 지역사회 내 사회보장 관련 기관·법인·단체·시설 간 연계·협력 강화 및 실무협의체의 운영을 촉진하기 위해 실무분과를 구성·운영하도록 하고 있다(보건복지부, 2017, pp. 16-50). 협의체 운영 활성화를 위해 공공 간사와 민간 간사를 두고 있는데, 간사는 협의체 사무국의 전담 직원(공공 간사는 지자체 공무원으로서 대부분 겸직, 민간 간사는 유급직원으로 채용, 전담)으로서, 협의체의 일반 행정 및 지역사회보장 증진에 관한 업무, 사회보장관련 기관-단체-시설 간 조정 및 연계 활동 업무, 협의체 내부 회의 개최-운영 등을 담당한다.

지역사회보장협의체는 협치, 연계, 통합서비스 기능을 수행하기 위하여 지역사회보장계획 수립·시행·평가, 지역사회보장지표, 시군구의 사회보장급여 제공에 관한 업무를 수행한다.

읍면동 지역사회보장협의체는 사회보장급여법 제41조 제2항 제5호 및 시행규칙 제7조에 근거하여 복지지원 절차 구체화 및 복지 사각지대 발굴 강화 등을 위해 2017년 3월 신설된 읍면동 단위의 협의체이다. 복지 사각지대 발굴 및 통합적 복지서비스 지원 체계를 마련하여 국민의 복지 체감도 향상을 위해 구축한 기존의 협의체를 보다 촘촘한 읍면동 단위로 확대 개편한 것이다(보건복지부, 2017, p. 39). 시군구청, 시군구협의체, 읍면동 주민센터 및 읍면동협의체가 유기적으로 협력하여 사업을 추진할 것과 지역사회에서 활용 가능한 다양한 인적 네트워크를 최대한 활용할

것을 기본 방향으로 하고 있다(보건복지부, 2017, p. 76).

〈표 3-1-3〉 읍면동 지역사회보장협의체의 법적 근거 및 내용

구분	사회보장급여법의 관련 내용
근거	사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행규칙 제7조 제2항
기능	-위기 가정 상시 발굴 -사각지대의 발굴 및 맞춤형 지원을 위한 지역사회 인적 안전망 구축 -민·관 협력을 바탕으로 한 지역사회 자원 발굴 및 연계(후원, 자원봉사, 사회공헌 등)
위촉 요건	시장·군수·구청장이 위촉 -사회보장을 제공하는 기관·법인·단체·시설 또는 공익단체의 실무자 -사회보장에 관한 업무를 담당하는 공무원 -비영리 민간단체에서 추천한 사람 -법 제44조 제1항에 따른 복지위원 -「지방자치법」 제4조의2 제4항에 따른 행정리의 이장 및 같은 조 제5항에 따른 행정동의 하부조직으로 두는 통의 통장 -주민자치위원, 자원봉사 단체 구성원 -지역의 사회보장 증진에 열의가 있는 사람
처우 수준	-위촉, 명예직(민간 위원)
위원회 구성	-동협의체 위원의 수는 공동위원장 2명을 포함하여 10명 이상이 되도록 구성 -동협의체 위원장은 동장(공공위원장)과 민간위원 중에서 호선한 민간 위원장이 공동으로 구성하고, 부위원장은 민간위원 중에서 호선함
위원 임기	-민간위원의 임기는 2년으로 연임 가능하며, 공무원 위원은 해당 직에 재직하는 기간으로 함
비고	-복지 사각지대 발굴, 자원 연계가 이루어질 수 있도록 소단위 분과 및 운영위원 등으로 구성 가능

자료: 보건복지부(2017), 지역사회보장협의체 운영안내, p. 12

시군구 지역사회보장협의체와의 관계는 수평적 네트워크 형성이 바람직하며, 읍면동협의체 위원장이 실무협의체(또는 실무분과) 위원으로 참여하도록 하거나 읍면동협의체 위원들로 구성된 실무분과의 대표를 대표협의체에 참여하도록 함으로써 시군구와 읍면동 지역사회보장협의체 간

의사소통 구조를 확립하도록 하고 있다. 또한 시군구 단위에서 운영되는 대표협의체(실무협의체, 실무분과 포함)는 그간의 경험을 토대로 읍면동 협의체의 원활한 운영 및 조기 정착을 위해 교육·훈련, 모니터링, 컨설팅 등을 지원하도록 하고 있다(보건복지부, 2017, p. 42).

〈표 3-1-4〉 읍면동 지역사회보장협의체 추진 체계별 역할 분담

추진 체계	역할
시군구	· 사업 홍보 및 예산 지원 · 협의체 운영 근거(조례, 시행규칙) 제·개정 추진
시군구 지역사회보장협의체	· 사업계획서 심의 및 운영 지원 · 읍면동협의체 위원 역량 강화를 위한 교육 및 워크숍 기획·운영 지원 · 읍면동협의체 운영 모니터링 및 컨설팅 지원 · 읍면동협의체 총괄 매뉴얼 마련
읍면동 주민센터	· 읍면동협의체 위원 추천 · 협의체 위원장 선출 및 자체 운영세칙 규정 · 위원이 발굴한 대상에 공적지원·민간지원 연계 및 지원 추진 · 읍면동협의체 회의 지원 및 회의록 관리, 행정 업무(회계 포함) 일체 담당 · 읍면동협의체 연간 사업계획서* 작성 *사각지대 발굴 업무, 사회보장 자원 발굴 및 연계, 지역사회보호체계 구축 및 운영 등 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 주요 기능에 해당하는 사항을 작성 **시군구 차원의 사각지대 발굴 및 지원 방안과 조율될 수 있도록 시군구협의체 심의 사항으로 상정
읍면동 지역사회보장협의체	· 위기가구 등 지원 대상자 발굴 및 복지 자원 발굴 · 자체 특화 사업의 지원 대상자 결정 등 지역사회보호체계 구축·운영 · 시군구 차원에서 추진하는 공동사업 논의

자료: 보건복지부(2017), 지역사회보장협의체 운영안내, p. 77

2. 지역사회보장협의체의 구성 및 운영 현황

가. 지역사회보장협의체 구성 현황

지역사회보장협의체의 구성 및 운영 현황을 파악할 수 있는 공신력 있는 자료는 정부가 발표하는 보도자료이다. 아래 제시한 표는 지역사회보장협의체의 변천을 파악할 수 있도록 각 연도에 발표한 보도자료의 내용을 정리한 것이다. 가장 최근인 2018년 자료(2017년 12월 기준)에는 총 9만 2294명이 지역사회보장협의체에 참여하고 있는 것으로 보고되었다. 지자체 평균 인원은 대표협의체 25명, 실무협의체 26명, 실무분과 90명, 읍면동 단위 협의체 17명이었다(보건복지부, 보도자료, 2018. 10. 10.).

자료를 확인할 수 있는 첫해인 2008년에는 대표협의체 참여 인원이 4184명이었는데, 2018년에는 5715명으로 증가했다. 실무협의체는 4301명에서 5813명으로, 실무분과는 1만 3898명에서 2만 362명으로 증가하여, 실무분과 참여 인원은 지난 10년간 1.5배로 확대되었다. 실무분과의 수는 1641개에서 2059개로 25% 증가한 것으로 볼 때, 분과별 참여 인원이 증가한 것이다. 읍면동협의체도 구성 첫해인 2016년 5만 6576명에서 2018년 6만 404명으로 증가하였다.

〈표 3-1-6〉은 지역사회보장협의체의 대표협의체 구성 현황을 살펴본 결과이다. 자료를 확인할 수 있는 최근 연도인 2012년 기준 복지사업 기관단체 대표(33.4%), 관계 공무원(18.8%), 기타 기업인, 종교인 등(14.6%), 공익단체 추천자(13.0%), 보건의료사업기관단체 대표(11.2%), 학계 전문가(9.0%)의 순이었다. 4개년의 자료에서는 구성원 중 복지사업 기관단체 대표가 다소 증가하고 있는 것으로 확인되었다.

〈표 3-1-5〉 지역사회보장협의체 구성 현황 변화 추이

(단위: 개소, 명)

기준 시점	시군구 수	대표 협의체	실무 협의체	실무분과		읍면동 단위 협의체	
		참여 인원	참여 인원	참여 인원	분과 수	구성 읍면동	참여 인원
2017년 말	229	5,715	5,813	20,362	2,059	3,488	60,404
2016년 말	228	5,380	5,619	18,513	1,834	3,467	57,577
2015년 말	228	4,839	5,042	16,920	1,824	3,413	56,576
2010년 말	230	4,410	4,749	16,101	1,655	-	-
2009년 말	230	4,435	4,690	15,727	1,682	-	-
2008년 말	232	4,484	4,552	14,798	1,667	-	-
2007년 말	232	4,184	4,301	13,898	1,641	-	-

주: 1) 자료의 기준 연도는 표에 제시된 시점 연도의 전년 연말임.
2) 각 협의체를 구성한 시군구 수의 경우, 2016년 실무분과 226개, 2017년 실무협의체 228개, 실무분과 225개, 2018년 실무협의체 227개, 실무분과 225개 지자체 등을 제외하고는 모두 전체 시군구에 구성된 것으로 제시됨.
3) 평균 참여 인원 : 대표협의체 23명, 실무협의체 25명, 실무분과 82명, 읍면동 단위 협의체 17명
4) 2018년 기준 실무협의체 미구성: 전남 곡성군, 세종시, 실무분과 미구성: 인천 옹진군, 대전 유성구, 전남 곡성군, 경북 고령군

자료: 보건복지부 보도자료 각 연도 참고(전국지역사회보장협의체 전국대회 보도자료 내용 중 협의체 현황 자료로 재구성함)

〈표 3-1-6〉 대표협의체 참여 구성 현황

(단위: 명, %)

	계	학계 전문가	복지사업 기관단체 대표	보건의료사업 기관단체 대표	공익단체 추천자	관계 공무원	기타 (기업인, 종교인 등)
2011년 말	4,410 (100.0)	399 (9.0)	1,474 (33.4)	493 (11.2)	574 (13.0)	827 (18.8)	643 (14.6)
2009년 말	4,435 (100.0)	427 (10)	1,392 (31)	519 (12)	626 (14)	837 (19)	634 (14)
2008년 말	4,484 (100.0)	413 (9)	1,349 (30)	558 (13)	642 (14)	853 (19)	669 (14)
2007년 말	4,184 (100.0)	418 (10)	1,218 (29)	554 (13)	571 (14)	855 (20)	568 (14)

주: 1) 자료의 기준 연도는 표에 제시된 시점 연도의 전년 연말임.

자료: 보건복지부 보도자료 각 연도 참고(전국지역사회보장협의체 전국대회 보도자료 내용 중 협의체 현황 자료로 재구성함)

다음은 실무분과 현황을 좀 더 상세하게 살펴보았다. 실무분과는 시군구 평균 8.9개 운영 중이었고, 실무분과가 구성되지 않은 지자체(광역시, 군 지역)도 있었고, 최다 운영 지자체는 23개로 확인되었다(군 지역), 평균 개수는 서울시와 인구 50만 이상 시가 각각 10.0개, 10.6개로서 그 밖의 지역보다 많았다.

〈표 3-1-7〉 지역사회보장협의체 실무분과 구성 현황

시군구별 분과 수	전체	서울시 (25)	광역시 (45)	50만 이상 시 (15)	50만 미만 시 (61)	군 (83)
평균	8.9	10.0	8.5	10.6	8.7	8.7
최대	23	20	22	17	19	23
최소	0	5	0	7	3	0

자료: 보건복지부 취합 자료를 재분석함(2016년 말 기준).

본 분석에서 활용한 보건복지부 취합 데이터에서는 지역사회보장협의체 실무분과를 25개 유형으로 구분하였다. 크게 복지 대상 기준, 기능 기준으로 구분되며, 각 9개, 16개 유형이 포함되었다.

가장 많은 시군구가 운영 중인 분과는 장애인 분과와 노인 분과로서, 17개 시군구를 제외한 모든 시군구에서 운영되고 있었다. 다음으로는 여성 분과(186개), 아동 분과(168개), 청소년 분과(137개)의 순이었다. 청소년 분과보다 많은 유형은 사례관리 분과로서 145개 시군구에서 운영 중이었으며, 고용·자활 분과(124개), 보건의료 분과(121개)도 시군구의 절반 이상이 운영 중이었다. 고용·자활, 보건의료 분과 등의 존재는 지역사회복지협의체의 구성 범위와 사회보장 영역으로 확장되면서 실질적인 변화가 나타나고 있음을 시사하는 결과로 볼 수 있다. 주거 분과(44개), 문화 분과(38개), 체육 분과(14개), 관광 분과(5개)도 소수의 지자체에서 운영 중이었다.

〈표 3-1-8〉 지역사회보장협의체 실무분과 유형별 현황

분과 유형		계	서울시 (25)	광역시 (45)	50만 이상 시 (15)	50만 미만 시 (61)	군 (83)
대상 기준	장애인	212	25	42	12	57	76
	여성	186	22	32	11	53	68
	가족	51	4	11	3	16	17
	다문화	60	6	8	6	18	22
	아동(영유아)	168	18	31	12	51	56
	청소년	137	13	23	9	42	50
	노인	212	25	42	11	58	76
	청년	14	2	1	0	5	6
	장년	18	2	2	0	6	8
기능 기준	기획총괄	92	6	15	10	26	35
	사례관리	145	20	27	10	35	53
	고용자활	124	15	28	11	32	38
	교육	48	8	12	6	11	11
	문화	38	9	9	3	5	12
	체육	14	4	2	0	2	6
	관광	5	1	0	0	2	2
	주거	44	9	4	5	10	16
	보건의료	121	13	22	10	35	41
	자원봉사	40	8	5	2	9	16
	자원발굴지원	36	5	4	2	9	16
	보육	43	4	7	4	11	17
	교육	54	8	11	3	13	19
	평생교육	20	1	4	1	6	8
	지역복지	86	11	17	5	19	34
	기타	75	10	17	7	24	17

자료: 보건복지부 취합 자료를 재분석함(2016년 말 기준).

나. 지역사회보장협의체 운영 현황

지역사회보장협의체 사무국의 운영과 담당 상근 인력의 배치 현황을 살펴보면, 지난 3년간 배치 지역이 다소 증가하여 181개 시군구, 228명의 상근 간사(사무국장)가 근무하는 것으로 확인되었다. 지자체별로 상근 간사 배치 현황의 편차도 상당하여, 경기 수원시는 5명의 간사를, 성남시와 고양시는 4명의 간사를, 이천시, 제천시, 구미시, 세종시는 3명의 간사를

배치하여, 총 36개 지자체가 2명 이상의 사무국 인력을 운영 중이었다.

〈표 3-1-9〉 지역사회보장협의체 운영 전담 인력 배치 및 예산 지원 현황

(단위: 개소, 백만 원)

기준 시점	시군구 수	상근 간사 현황		예산 현황(지자체 자체 보조금)			
		배치(인원)	미배치	소계	운영비	사업비	인건비
2017년 말	229	181 (228)	48	16,089	3,114	4,963	8,012
2016년 말	229	175 (218)	54	15,190	3,046	4,842	7,302
2015년 말	228	175 (208)	53	13,455	2,602	4,330	6,521

주: 1) 상근 간사가 2명 이상 배치된 시군구는 다음과 같음.
2017년 말: 5명(경기 수원시), 4명(경기도 성남시, 고양시), 3명(경기도 이천시, 충북 제천시, 경북 구미시, 세종시), 2명(서울 2개소, 광주 3개소, 울산 울주군, 경기 7개소, 충북 5개소, 충남 당진시, 전남 나주시, 경북 3개소, 경남 4개소, 제주 2개소, 총 29개소)
2016년 말 : 4명(경기 수원시, 성남시, 고양시), 3명(경기 화성시, 충북 제천시, 경북 구미시), 2명(서울 2개소, 광주 3개소, 울산 울주군, 세종시, 경기 7개소, 충북 5개소, 충남 홍성군, 경북 3개소, 제주 2개소, 총 28개소)
2015년 말 : 5명(경북 구미시), 4명(경기 수원시, 성남시, 고양시), 2명(서울 성동구, 광주 서구, 광산구, 세종시, 경기 안산시, 남양주시, 의정부시, 포천시, 충북 청주시, 제천시, 보은군, 영동군, 단양군, 충남 보령시, 홍성군, 경북 포항시, 경산시, 경남 고성군, 하동군, 제주 제주시, 서귀포시)
자료: 보건복지부 보도자료 각 연도 참고(전국지역사회보장협의체 전국대회 보도자료 내용 중 협의체 현황 자료로 재구성함)

한편 보건복지부가 시군구로부터 취합한 현황 자료에 의하면, 읍면동 지역사회보장협의체에도 전담 직원을 배치한 시군구가 25개로 파악되었다. 사회복지공동모금회 및 외부 지원을 활용한 경우가 13개 지자체, 나머지는 시군구 예산을 활용하였다. 기간제계약직 형태가 17명, 나머지는 사회복지 공무원, 공무직 등으로 제시되었다. 2017년 기준 자료에서는 서울, 울산 각 2개 구, 경기 12개시, 강원 1개 시, 충북, 충남 각 1개 군, 전북, 경북, 경남 각 2개 군으로서, 경기도 시군구의 적극성이 확인되었다.

〈표 3-1-10〉 읍면동협의체 전담 직원의 주요 역할

분야	주요 업무
협의체 위원 역량 강화	• 협의체 위원 교육, 워크숍 • 협의체 컨설팅
협의체 운영· 구성 지원	• 회의 모니터링, 관리 • 협의체 참여 범위 확대 기반 마련
읍면동 단위 사업 운영	• 지역 자원 발굴 연계 • 후원자 및 자원개발 지원 • 모금 활동 지원, 모금회 연계 • 홍보 지원 • 민관 협력 사업 • 연계 강화를 통한 사례 발굴 등 • 협의체 운영 활성화 사업 운영: 커뮤니티 네트워크 사업 등

자료: 보건복지부가 시군구로부터 취합한 자료를 정리하여 제시함(2017년 말 기준)

다음은 협의체의 회의 실시 현황을 파악한 결과이다. 대표협의체는 연간 4.5회, 실무협의체는 3.4회, 분과회의는 33.4회 실시한 것으로 나타났다(2016년 기준). 그런데 대표협의체와 실무협의체의 경우는 서면회의와 대면회의 건수를 합산한 결과로서, 대면회의 건수만을 살펴보면, 대표협의체는 2.2회, 실무협의체는 3.1회로 실제 대면회의는 실무협의체가 더 많았고, 대표협의체는 반기 1회 정도의 회의를 하는 것으로 나타났다.

지역 유형별로 구분해 본 회의 건수는 대표협의체의 경우 50만 이상 시가 3.3회(대면회의)로 많았고, 군 지역은 1.5회로 절반 수준이었다. 실무협의체 대면회의는 서울 자치구에서 가장 많았다(4.7회). 분과회의는 50만 이상 시(66.2회), 서울 자치구(50.9회), 50만 미만 시(35.9회), 광역시 자치구(25.9회), 군 지역(21.3회)순으로, 회의 빈도로 본다면 군 지역과 광역시 자치구의 협의체 활성화 수준이 상대적으로 낮은 것으로 파악된다.

〈표 3-1-11〉 지역사회보장협의체 회의 실시 현황(2016년 연간)

(단위: 회)

	대표협의체 회의			실무협의체 회의			분과 회의
	계	서면	대면	계	서면	대면	
서울 자치구	3.3	1.1	2.2	5.2	0.5	4.7	50.9
광역시 자치구	6.5	4.0	2.5	3.2	0.4	2.8	25.9
50만 이상 시	4.7	1.5	3.3	4.9	0.7	4.3	66.2
50만 미만 시	5.1	2.5	2.6	3.7	0.3	3.4	35.9
군	3.4	1.9	1.5	2.5	0.3	2.2	21.3
전체	4.5	2.4	2.2	3.4	0.3	3.1	33.4

주: 1) 2017년 연간 각 협의체 단위별로 실시된 회의 개최 수를 산출함.
2) 응답 사례 수는 229개로서, 서울시 자치구 25, 광역시 자치구 45(세종시 포함), 50만 이상 시 15, 50만 미만 시 61, 군 83개 포함(분과회의의 응답 사례 수는 총 188개 지자체로서, 서울시 자치구 22, 광역시 자치구 31, 50만 이상 시 14, 50만 미만 시 58, 군 63개 포함)
자료: 보건복지부 취합 자료를 재분석함(2016년 말 기준).

다음은 지역사회보장협의체의 성과를 엿볼 수 있는 자료로서, 시군구 지역사회보장협의체 운영의 성과가 첫째, 사회복지사업 중요 사항 심의·자문 건수, 둘째, 연구, 조사, 제도 개선 건수, 셋째, 교육·훈련, 세미나 등 건수, 넷째, 그 외 민관 협력 행사 건수, 다섯째, 서비스 제공 및 연계 건수(액수)로 구분하여 제시되었다.

중요 사항의 심의·자문 건수는 2012년 말 1466건 대비 3.4배로 증가하여 5000여 건으로 확인되고 있으며, 연구·조사·제도 개선 건수는 일관된 증감 추이를 보이고 있지 않으나, 최근 연도에 감소한 상황이다. 이에 비해 교육훈련, 세미나는 크게 증가하였으며, 민관 협력 행사도 증가하였다. 서비스 제공 및 연계 건수도 2015년 이후 3년간 크게 증가한 상태이다.

〈표 3-1-12〉 시군구 지역사회보장협의체의 주요 성과 변화 추이

(단위 : 건수)

기준 시점	사회복지사업 중요 사항 심의·자문	연구, 조사, 제도 개선	교육·훈련, 세미나 등	그 외 민관 협력 행사 등	서비스 제공 및 연계
2016년 말	5,039	158	26,337	3,102	290,044건
2016년 말	5,936	100	10,377	1,079	210.304명
2015년 말	5,604	183	1,412	1,517	229,920명
2014년 말	3,820	885	1,779	-	106,689
2013년 말	1,832	571	1,839	-	111,049
2012년 말	1,466	509	1,579	-	93,918
2011년 말	-	286	1,401	631	77,796

자료: 보건복지부 보도자료 각 연도 참고(전국지역사회보장협의체 전국대회 보도자료 내용 중 협의체 현황 자료로 재구성함)

다음 〈표 3-1-13〉은 읍면동 지역사회보장협의체의 성과를 사각지대 발굴 가구 수, 민간 자원 발굴 건수, 서비스 연계 등 지원 건수, 지역별 특화 사업 수로 파악한 결과이다.

사각지대 발굴 건수는 3년간 3배가량 증가하였고, 지역 특화 사업도 2배 가까이 증가하였다. 2017년 말 기준 시군구 평균 규모를 살펴보면 사각지대 발굴 건수는 3000여 건에 달하며, 민간 자원 발굴은 1500 건에 가깝고, 서비스 연계 등 지원은 7600여 건이다. 지역별 특화 사업도 약 11건으로 확인되고 있다.

〈표 3-1-13〉 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 주요 성과 현황

기준 시점	사각지대 발굴 (가구)	민간 자원 발굴		서비스 연계 등 지원(건)	지역별 특화 사업 (개소 수)
		금액(백만 원)	건		
2017년 말	724,585	46,028	337,388	1,742,561	2,629 (8,824)
2016년 말	497,465	47,985	342,452	2,196,200	1,807
2015년 말	239,370	45,757	133,992	769,958	1,546

주: 1) 읍면동 인적안전망(협의체·복지통(이)장 전체 실적
자료: 보건복지부 보도자료 각 연도 참고(전국지역사회보장협의체 전국대회 보도자료 내용 중 협의체 현황 자료로 재구성함)

제2절 지역사회보장협의체 운영 실태 및 주요 담당자 인식 분석

1. 조사의 개요

본 절에서는 사회복지 분야 지역 기반 거버넌스의 핵심 기제인 지역사회보장협의체의 운영 현황을 검토하기 위하여 본 연구에서 실시한 담당자 인식 조사 결과를 분석하였다. 지역사회보장협의체 중에서 시군구협의체를 조사 범위로 하였으며, 협의체의 주요 참여자인 실무협의체 위원장, 공공 간사(시군구청의 지역사회보장협의체 담당 공무원), 민간 간사(사무국 국장 등 직원)를 대상으로 협의체의 구성과 현황, 성과, 거버넌스에 대한 인식을 확인하고자 하였다.

조사는 2018년 8월 말부터 9월 초까지 약 2주 동안 진행되었으며, 구조화된 설문지를 기반으로 구축된 온라인 설문 링크를 전국 228개 시군구 지역사회보장협의체 담당자에게 발송하여 자료를 수집하였다. 조사표

는 총 4개 영역, 26개 질문, 87개의 세부 질문으로 이루어졌고, 10점 척도의 객관식 문항과 예산액이나 사업의 개수 등을 응답하는 주관식 문항을 포함하였다. 조사표의 구체적인 구성과 항목은 〈표 3-2-1〉과 같다.

협의체 구성원 현황을 파악하기 위하여 구성원의 목표 인식, 신뢰감, 자발성, 소속감의 정도와 협의체의 구성이 다양성, 전문성, 주민 참여성 등을 고려하고 있는지 질문하였다. 협의체의 운영과 관련해서는 회의가 얼마나 자주 있는지와 이것이 협의체 운영에 충분하다고 생각하는지를 질문하였으며, 예상 및 특화 사업에 대하여 조사하였다. 또, 협의체 회의 안건의 논의 범위와 과정, 역할 분담 등을 질문함으로써 협의체 내의 민주성을 파악하였다. 특히 구성원 간의 갈등 경험이나 공공으로부터의 독립성, 기능 강화의 내용을 포함함으로써 협의체 내외부의 역동을 검토하고자 하였다.

협의체의 성과에 대한 영역에서는 협의체 구성 및 운영으로 인하여 지역 내 복지 서비스의 제공과 이를 위한 협력 체계 구축이 성과로 나타났는지, 이를 달성하기 위한 애로사항은 없었는지를 질문하였다. 마지막으로 협의체 담당자가 인식하는 거버넌스는 무엇이며, 이를 활성화하기 위하여 무엇이 필요한지를 질문으로 구성하였다.

〈표 3-2-1〉 지역사회보장협의체 운영 실태 및 담당자 인식 조사의 구성 및 항목

구분	항목	조사 내용
협의체 구성원 현황	구성원 현황	· 구성원의 목표 인식/신뢰감/자발성/소속감 등
	구성의 포괄성	· 구성원의 다양성/사회적 약자 대변/전문가/주민 참여
협의체 운영	운영 현황	· 회의 빈도 및 충분성/예산 총액 및 충분성 · 특화 사업 개수/사업명
	협의체 회의	· 안건 및 협의 과정/논의 범위/의사소통 · 역할 분담/활발한 분과/특화 사업 운영 노력 · 구성원 갈등 경험 유무 및 갈등 관리/운영의 어려움 및 개선 의견 · 공공으로부터의 독립성 · 강화가 필요한 기능
협의체 성과	서비스 제공과 협력 체계 구축	· 지역의 복지서비스 제공 변화/협력 체계 구축 · 지역 내 관계자들의 관심과 지원 정도
	성과	· 협의체를 통한 유형별 성과/협의체 강점 및 애로사항
거버넌스 인식	거버넌스 인식	· 거버넌스의 이해
	거버넌스 확대	· 지역 거버넌스 확대에 대한 의견 및 이유 · 거버넌스 활성화를 위한 요건 · 거버넌스와 사회적 자본 형성 및 공동체 의식 관계

수집된 총 210케이스 중 설문 중단 및 결측 등의 사례를 제외하고 총 138케이스를 분석에 활용하였다. 응답자는 민간 간사가 82명(59.4%)으로 가장 많았으며, 실무협의체 위원장이 38명(27.5%), 공공 간사가 18명(13.0%)이었다. 응답자의 소속 협의체 지자체 유형은 대도시가 49건(35.5%), 군이 48건(34.8%), 중소도시가 41건(29.7%)으로 나타나 지역별 고른 분포를 보였다.

수집된 자료에 대해서는 빈도 분석과 담당자 역할과 지역 유형에 따른 응답의 차이를 확인하기 위해 one-way ANOVA 분석을 실시하였다.

〈표 3-2-2〉 지역사회보장협의체 전국 조사 응답자 정보

(단위: 사례 수, %)

구분		빈도
성별	남성	51 (37.0)
	여성	87 (63.0)
연령대	30대 이하	31 (22.5)
	40대	74 (53.6)
	50대 이상	33 (23.9)
소재지 지자체 유형	대도시	49 (35.5)
	중소도시	41 (29.7)
	군	48 (34.8)
경력	협의체 현직 담당 기간	평균 43개월
	사회복지 분야 경력	평균 126개월
협의체 담당 역할	민간 간사	82 (59.4)
	공공 간사	18 (13.0)
	실무협의체 위원장	38 (27.5)
직위 (실무협의체 위원장만)	기관 운영책임자	14 (15.8)
	기관 중간관리자	15 (36.8)
	기관 실무자	1 (39.5)
	교수	2 (5.3)
	기타	6 (15.8)
	소계	38 (100)
합계		138 (100)

2. 지역사회보장협의체 구성 현황 및 관련 인식

지역사회보장협의체의 구성 상태에 대하여 파악하기 위하여 먼저 협의체 참여 구성원에 대한 주관적 평가 의견을 파악하였다.

지향성 및 목표 인식, 신뢰감, 자발성, 소속감, 관련 협의체의 노력에 대한 다섯 가지 문항에서, 긍정적 평가가 가장 높은 항목은 신뢰감이었다 (‘구성원들은 상호 신뢰감이 높다’ 7.46점). 다음으로는 협의체의 노력

('협의체는 구성원의 목표 인식, 신뢰감, 소속감의 제고를 위해 적극적으로 노력하고 있다' 7.16점), 소속감('구성원들의 협의체 소속감은 비교적 높다' 6.99점), 지향성 및 목표 인식('구성원들은 협의체의 지향성과 목표에 대하여 잘 인식하고 있다' 6.83점), 자발성('구성원들의 협의체 참여는 자발성이 높다' 6.80점)의 순이었다.

〈표 3-2-3〉 협의체 참여 구성원에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
구성원들은 협의체의 지향성과 목표에 대하여 잘 인식하고 있다	6.83	1.97	2	10
구성원들은 상호 신뢰감이 높다	7.46	1.68	2	10
구성원들의 협의체 참여는 자발성이 높다	6.80	2.03	1	10
구성원들의 협의체 소속감은 비교적 높다	6.99	2.04	1	10
우리 협의체에서는 구성원의 목표 인식, 신뢰감, 소속감의 제고를 위해 적극적으로 노력하고 있다	7.16	1.92	2	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

응답자의 소속 시군구 유형에 따른 차이를 분석한 결과, 자발성 문항에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 대도시(7.33점), 중소도시(6.73점), 군 지역(6.31점) 순으로서, 대도시 협의체의 자발성에 대한 긍정 평가가 타 지역 유형에 비해 높았다. 다른 4개 문항에서도 통계적으로 유의한 차이는 아니었으나 도시 지역의 긍정 평가가 높은 편이었다.

〈표 3-2-4〉 협의체 참여 구성원에 대한 인식: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
구성원들은 협의체의 지향성과 목표에 대하여 잘 인식하고 있다	6.83	7.22	6.73	6.52
구성원들은 상호 신뢰감이 높다	7.46	7.76	7.44	7.17
구성원들의 협의체 참여는 자발성이 높다 *	6.80	7.33	6.73	6.31
구성원들의 협의체 소속감은 비교적 높다	6.99	7.31	7.10	6.56
우리 협의체에서는 구성원의 목표 인식, 신뢰감, 소속감의 제고를 위해 적극적으로 노력하고 있다	7.16	7.35	7.32	6.83

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(대도시 49, 중소도시 41, 군 48)

응답자의 담당 역할에 따른 차이를 분석한 결과, 다섯 문항 모두 통계적으로 유의한 차이가 확인되었다. 실무협의체 위원장의 응답이 민간 간사나 공공 간사의 응답과 비교할 때, 긍정 수준이 높았다. 흥미로운 부분은 민간 간사와 실무협의체 위원장의 경우, 협의체 지향성과 목표 인식이 상대적으로 부정적이었는데(각각 6.43점, 7.82점), 공공 간사의 경우 자발성에 대한 응답이 상대적으로 가장 부정적(5.89점)으로 나타나 차이를 보였다.

〈표 3-2-5〉 협의체 참여 구성원에 대한 인식: 담당자 역할 비교

(단위: 점)

구분	전체	담당자 역할		
		민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
구성원들은 협의체의 지향성과 목표에 대하여 잘 인식하고 있다 **	6.83	6.43	6.61	7.82
구성원들은 상호 신뢰감이 높다 **	7.46	7.27	6.89	8.13
구성원들의 협의체 참여는 자발성이 높다 **	6.80	6.46	5.89	7.95
구성원들의 협의체 소속감은 비교적 높다 **	6.99	6.59	6.50	8.08
우리 협의체에서는 구성원의 목표 인식, 신뢰감, 소속감의 제고를 위해 적극 노력하고 있다 **	7.16	6.85	6.78	8.00

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(민간 간사 82, 공공 간사 18, 실무협의체 위원장 38)

다음으로 협의체 구성에 대한 주관적 평가 의견을 파악하였다. 구성의 다양성, 사회적 약자의 대변성, 전문성, 주민 참여성에 대한 네 가지 문항에서 긍정적 평가가 가장 높은 항목은 사회적 약자의 대변성이었다('여성, 아동, 노인, 다문화가족 등 사회적 약자를 대변할 구성원들로 적절하게 구성되었다' 7.93점). 그다음으로는 다양성('다양한 직능, 계층, 집단을 대표하는 구성원들로 적절하게 구성되었다' 7.89점), 전문성('사회보장 영역의 전문가들이 적절하게 참여하고 있다' 7.70점), 주민 참여성('협의체 구성 과정에서 지역으로부터의 추천, 자발적 신청 등 주민 참여의 기회가 보장되고 있다' 7.16점) 순이었다.

〈표 3-2-6〉 협의체 구성에 대한 평가

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
다양한 직능, 계층, 집단을 대표하는 구성원들로 적절하게 구성되었다	7.89	1.72	2	10
여성, 아동, 노인, 다문화가족 등 사회적 약자를 대변할 구성원들로 적절하게 구성되었다	7.93	1.73	2	10
사회보장 영역의 전문가들이 적절하게 참여하고 있다	7.70	1.70	2	10
협의체 구성 과정에서 지역으로부터의 추천, 자발적 신청 등 주민 참여의 기회가 보장되고 있다	7.16	2.14	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

지역 유형에 따라 차이를 살펴보면, 구성의 다양성과 전문성에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 다양성과 전문성 모두 대도시(8.29점, 8.16점), 중소도시(7.95점, 7.61점), 군 지역(7.44점, 7.29점) 순으로 긍정적인 평가가 높았다. 사회적 약자의 대변성과 주민 참여성도 통계적으로 유의한 차이는 아니었으나, 도시 지역의 긍정적 평가가 높은 편이었다.

〈표 3-2-7〉 협의체 구성에 대한 평가: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
다양한 직능, 계층, 집단을 대표하는 구성원들로 적절하게 구성되었다 *	7.89	8.29	7.95	7.44
여성, 아동, 노인, 다문화가족 등 사회적 약자를 대변할 구성원들로 적절하게 구성되었다	7.93	8.41	7.78	7.56
사회보장 영역의 전문가들이 적절하게 참여하고 있다 *	7.70	8.16	7.61	7.29
협의체 구성 과정에서 지역으로부터의 추천, 자발적 신청 등 주민 참여의 기회가 보장되고 있다	7.16	7.45	7.29	6.75

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(대도시 49, 중소도시 41, 군 48)

담당 역할에 따른 차이를 분석한 결과, 구성의 다양성, 사회적 약자의 대변성, 전문성, 주민 참여성 모두 통계적으로 유의미한 차이가 확인되었다. 네 문항 모두 실무협의체 위원장이 민간 간사나 공공 간사의 응답과 비교할 때 긍정 수준이 높았다. 특히 주민 참여성에서 실무협의체 위원장 8.47점, 민간 간사 6.70점, 공공 간사 6.50점 순으로 타 담당 역할 대비 실무협의체 위원장의 긍정 수준의 격차가 다른 문항에 비해 큰 것을 파악할 수 있었다.

〈표 3-2-8〉 협의체 구성에 대한 평가: 담당자 역할 비교

(단위: 점)

구분	전체	담당자 역할		
		민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
다양한 직능, 계층, 집단을 대표하는 구성원들로 적절하게 구성되었다 **	7.89	7.60	7.33	8.79
여성, 아동, 노인, 다문화가족 등 사회적 약자를 대변할 구성원들로 적절하게 구성되었다 **	7.93	7.65	7.22	8.87
사회보장 영역의 전문가들이 적절하게 참여하고 있다 **	7.70	7.30	7.22	8.76
협의체 구성 과정에서 지역으로부터의 추천, 자발적 신청 등 주민 참여의 기회가 보장되고 있다 **	7.16	6.70	6.50	8.47

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(민간 간사 82, 공공 간사 18, 실무협의체 위원장 38)

3. 지역사회보장협의체 운영 현황 및 관련 인식

가. 협의체 회의 운영

지역사회보장협의체 운영 현황에 대해 파악하기 위하여 먼저 각 협의체 단위별 회의 빈도에 대한 주관적 평가 의견을 알아보았다.

협의체의 효과적인 운영(심의, 자문, 논의 등)을 위한 대표협의체 회의 빈도, 실무협의체 회의 빈도, 실무분과별 회의 빈도, 읍면동협의체 회의 빈도에 대한 네 가지 문항에서 긍정적 평가가 가장 높았던 항목은 실무분과별 회의('실무분과별 회의 빈도는 협의체의 효과적인 운영을 위해 충분하다' 7.16점)였다. 그다음으로 읍면동협의체 회의('읍면동협의체 회의 빈도는 협의체의 효과적인 운영을 위해 충분하다' 6.06점), 실무협의체 회의('실무협의체 회의 빈도는 협의체의 효과적인 운영을 위해 충분하다' 6.03점), 대표협의체 회의('대표협의체 회의 빈도는 협의체의 효과적인 운영을 위해 충분하다' 5.82점) 순이었다.[2)]

〈표 3-2-9〉 각 협의체 단위별 회의 빈도에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
대표협의체 회의 빈도는 협의체의 효과적인 운영을 위해 충분하다	5.82	2.46	1	10
실무협의체 회의 빈도는 협의체의 효과적인 운영을 위해 충분하다	6.03	2.36	1	10
실무분과별 회의 빈도는 협의체의 효과적인 운영을 위해 충분하다	7.16	2.21	1	10
읍면동협의체 회의 빈도는 협의체의 효과적인 운영을 위해 충분하다	6.06	2.41	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 95사례

협의체 회의 안건 및 협의 과정에 대하여, 안건의 성격(지역복지사업 개선에 기여할 안건인지, 평소에 지자체로 전달하기 어려운 안건인지, 다소 형식적인 안건 중심인지), 의사결정 방식 및 활용(충분한 논의로 합의 도출, 결정 사항의 정책 반영), 회의 주도성(공공이 안건 상정 주도, 협의 절차 주도)

2) 지역 유형별 분석, 담당자 역할별 분석에서는 4개 문항 모두 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

등으로 구분하여 질문하였다. 분석 결과, 각 문항에 대한 긍정도가 가장 높은 항목은 충분한 논의를 통한 합의('회의에서는 대체로 충분한 논의를 통해 합의가 도출된다' 6.70점)였다. 그다음으로 지역복지사업 관련 안건('지역복지사업 개선에 기여할 안건이 논의된다' 6.64점), 결정 사항의 정책 반영('회의에서 결정된 사항은 대체로 정책에 반영된다' 5.93점), 형식적인 안건('다소 형식적인 안건 중심으로 논의된다' 5.54점), 전달이 어려운 안건('평소에 지자체로 전달하기 어려운 안건이 논의된다' 5.36점), 안건 협의 절차에서 공공의 주도('안건 협의 절차에서 대체로 공공(지자체)이 주도한다' 4.93점), 회의 안건 상정에서 공공의 주도('회의 안건 상정에서 대체로 공공(지자체)이 주도한다' 4.91점) 순이었다.

〈표 3-2-10〉 협의체 회의 안건 및 협의 과정 평가에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
지역복지사업 개선에 기여할 안건이 논의된다	6.64	2.20	1	10
평소에 지자체로 전달하기 어려운 안건이 논의된다	5.36	2.34	1	10
다소 형식적인 안건 중심으로 논의된다	5.54	2.34	1	10
회의에서는 대체로 충분한 논의를 통해 합의가 도출된다	6.70	2.08	1	10
회의에서 결정된 사항은 대체로 정책에 반영된다	5.93	2.25	1	10
회의 안건 상정에서 대체로 공공(지자체)이 주도한다	4.91	2.49	1	10
안건 협의 절차에서 대체로 공공(지자체)이 주도한다	4.93	2.46	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

지역 유형별 분석에서는, '회의에서 결정된 사항의 정책 반영' 문항에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 대도시 6.57점, 중소도시 5.68점, 군 지역 5.50점으로 대도시가 다른 지역 유형에 비해 긍정적인 평가가 높았다. 다른 문항의 경우에도 대도시〉중소도시〉군 지역 순이었으나, '형식

적인 안건 중심 논의' 문항의 경우 군 지역이 5.94점, 중소도시 5.39점, 대도시 5.29점으로 군 지역에서 다소 부정적인 결과가 나타났다.

〈표 3-2-11〉 협의체 회의 안건 및 협의 과정 평가에 대한 인식: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
지역복지사업 개선에 기여할 안건이 논의된다	6.64	7.06	6.51	6.33
평소에 지자체로 전달하기 어려운 안건이 논의된다	5.36	5.82	5.20	5.04
다소 형식적인 안건 중심으로 논의된다	5.54	5.29	5.39	5.94
회의에서는 대체로 충분한 논의를 통해 합의가 도출된다	6.70	7.20	6.44	6.40
회의에서 결정된 사항은 대체로 정책에 반영된다 *	5.93	6.57	5.68	5.50
회의 안건 상정에서 대체로 공공(지자체)이 주도한다	4.91	5.14	5.02	4.58
안건 협의 절차에서 대체로 공공(지자체)이 주도한다	4.93	5.20	5.00	4.60

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(대도시 49, 중소도시 41, 군 48)

〈표 3-2-12〉에서는 지난 1년간 협의체 회의 시 논의 혹은 결정된 사항의 내용을 각 주제의 특성별로, 복지 자원 발굴, 욕구(사각지대) 발굴, 민관 협력, 복지기관 간 협력, 유관기관 협력, 복지전달체계 개선으로 구분하여 파악하였다. 여섯 가지 항목 중 민관 협력('민과 관의 협조 혹은 의사소통' 6.88점)이 가장 자주 논의 혹은 결정된 사항으로 나타났다. 그다음으로 복지기관 간 협력('복지 관련 기관 간 역할 분담 및 협력' 6.70점), 유관기관 협력('사회보장 범위의 유관기관 협력' 6.50점), 욕구(사각지대) 발굴['지역 욕구(사각지대) 발굴' 6.15점], 복지 자원 발굴('지역의 복지자원 발굴' 6.07점), 복지전달체계 개선('복지전달체계 구조 개선' 5.83점) 순이었다.

지역 유형별 분석에서는 통계적으로 유의한 차이를 나타내는 문항이 없었다. 즉, 협의체의 소재 지역과 무관하게 논의 혹은 결정되는 안건의 유형의 차이는 없는 것을 시사하는 결과이다.

〈표 3-2-12〉 협의체 회의 시 논의 혹은 결정 사항

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
지역의 복지 자원 발굴	6.07	2.31	1	10
지역 욕구(사각지대) 발굴	6.15	2.31	1	10
민과 관의 협조 혹은 의사소통	6.88	1.96	1	10
복지 관련 기관 간 역할 분담 및 협력	6.70	1.93	1	10
사회보장 범위의 유관기관 협력	6.50	2.08	1	10
복지전달체계 구조 개선	5.83	2.15	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

〈표 3-2-13〉 협의체 회의 시 논의 혹은 결정 사항: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
지역의 복지 자원 발굴	6.07	6.51	5.59	6.04
지역 욕구(사각지대) 발굴	6.15	6.57	5.46	6.31
민과 관의 협조 혹은 의사소통	6.88	7.16	6.90	6.56
복지 관련 기관 간 역할 분담 및 협력	6.70	7.20	6.54	6.33
사회보장 범위의 유관기관 협력	6.50	6.73	6.39	6.35
복지전달체계 구조 개선	5.83	6.14	5.66	5.65

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(대도시 49, 중소도시 41, 군 48)

나. 의사소통 및 역할 분담

다음은 협의체 내부 구조 간의 소통 현황을 파악하고자 대표협의체, 실무협의체, 실무분과, 읍면동협의체 간에 의사소통이 원활하다고 판단하는지 질문하였다. 분석 결과, '실무협의체와 실무분과 간의 의사소통'이 7.30점으로 가장 높았으며, 다음으로는 '대표협의체와 실무협의체의 의사소통' 6.49점, '시군구협의체와 읍면동협의체의 의사소통' 5.79점, '대표협의체와 실무분과 간의 의사소통' 5.57점의 순이었다.

지역 유형에 따른 각 협의체와 실무분과 간의 의사소통에 대한 인식을 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이를 나타내는 문항은 없었으나 상대적으로 주로 도시 지역에서 긍정적인 평가가 이루어졌다.

〈표 3-2-14〉 각 협의체와 실무분과 간의 의사소통에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
대표협의체와 실무협의체의 의사소통이 원활하다	6.49	2.37	1	10
대표협의체와 실무분과 간의 의사소통이 원활하다	5.57	2.48	1	10
실무협의체와 실무분과 간의 의사소통이 원활하다	7.30	2.09	1	10
시군구협의체와 읍면동협의체의 의사소통이 원활하다	5.79	2.50	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

〈표 3-2-15〉 각 협의체와 실무분과 간의 의사소통에 대한 인식: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
대표협의체와 실무협의체의 의사소통이 원활하다	6.49	7.02	6.22	6.17
대표협의체와 실무분과 간의 의사소통이 원활하다	5.57	5.94	5.34	5.38
실무협의체와 실무분과 간의 의사소통이 원활하다	7.30	7.43	7.76	6.77
시군구협의체와 읍면동협의체의 의사소통이 원활하다	5.79	6.06	5.59	5.69

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(대도시 49, 중소도시 41, 군 48)

다음은 협의체 내부 구조 간의 역할 분담 현황을 파악하고자 대표협의체, 실무협의체, 실무분과, 읍면동협의체 간 각 협의체와 실무분과 간의 역할 분담에 대한 응답자 평가를 분석하였다. '실무협의체와 실무분과 간의 역할 분담은 합리적이다'가 7.09점으로 가장 높았으며, 그다음으로 '대표협의체와 실무협의체의 역할 분담은 합리적이다' 6.87점, '대표협의체와 실무분과 간의 역할 분담은 합리적이다' 6.74점, '시군구협의체와 읍면동협의체의 역할 분담은 합리적이다' 6.46점 순이었다. 이는 앞서 제시한 의사소통에 대한 판단과도 일치하는 결과이다.

〈표 3-2-16〉 각 협의체와 실무분과 간의 역할 분담에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
대표협의체와 실무협의체의 역할 분담은 합리적이다	6.87	2.06	1	10
대표협의체와 실무분과 간의 역할 분담은 합리적이다	6.74	2.24	1	10
실무협의체와 실무분과 간의 역할 분담은 합리적이다	7.09	2.14	1	10
시군구협의체와 읍면동협의체의 역할 분담은 합리적이다	6.46	2.30	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

지역 유형별 각 협의체와 실무분과 간의 역할 분담에 대한 인식을 살펴보면, '실무협의체와 실무분과 간의 역할 분담은 합리적이다' 문항이 통계적으로 유의한 차이를 나타냈으며, 대도시가 7.57점으로 가장 긍정적으로 평가하였으며, 그다음으로 중소도시 7.27점, 군 지역 6.44점 순이었다. 다른 문항의 경우 통계적으로 유의하진 않았으나, 도시 지역이 상대적으로 긍정적인 평가를 했음을 알 수 있다.

〈표 3-2-17〉 각 협의체와 실무분과 간의 역할 분담에 대한 인식: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
대표협의체와 실무협의체의 역할 분담은 합리적이다	6.87	7.31	6.88	6.42
대표협의체와 실무분과 간의 역할 분담은 합리적이다	6.74	7.04	6.80	6.38
실무협의체와 실무분과 간의 역할 분담은 합리적이다 *	7.09	7.57	7.27	6.44
시군구협의체와 읍면동협의체의 역할 분담은 합리적이다	6.46	6.61	6.68	6.10

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(대도시 49, 중소도시 41, 군 48)

다. 사업 운영

먼저 협의체 사업 운영을 위한 기본 여건으로서, 협의체에 부여된 예산 규모에 대한 의견을 파악하였다. 응답 결과는 보통 수준의 긍정도였지만(평균 5.03점), 다른 문항과 비교할 때 상대적으로 부정적인 인식이다. 지역 유형, 응답자 역할별 분석에서 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않아, 지역이나 역할별 개인 인식과 무관하게 전반적으로 운영 예산에 대한 불충분성을 느끼고 있음을 시사하는 결과였다.

〈표 3-2-18〉 협의체 운영을 위한 예산 규모에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
이 예산 규모는 협의체를 운영하기 위해 어느 정도 충분하다	5.03	2.26	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 100사례

다음은 지역사회보장협의체를 주축으로 운영하는 특화 사업의 수를 시군구협의체와 읍면동협의체로 나누어 살펴보았다(2018년 8월 기준), 시군구협의체의 경우 0~4개를 운영하는 지자체가 58.2%로 가장 많았으며, 다음으로 5~9개(22.4%), 10개 이상(19.4%) 순이었다. 반면, 읍면동협의체의 경우 10개 이상이 58.9%로 가장 많았으며, 그다음으로 0~4개(28.4%), 5~9개(12.6%) 순이었다. 조사 결과로 볼 때, 읍면동협의체가 운영하는 사업의 수가 시군구협의체보다 상대적으로 많은 것으로 확인되었다.

〈표 3-2-19〉 협의체 중심의 특화 사업 수

(단위: 개, %)

구분	시군구협의체	읍면동협의체
0~4개	58.2	28.4
5~9개	22.4	12.6
10개 이상	19.4	58.9
계	100.0 (98)	100.0 (95)

협의체를 주축으로 운영하는 특화 사업 중 역점을 두는 우선순위에 따라 세 가지 사업의 예산 출처를 살펴보았다. 예산 출처는 중앙정부, 시도, 시군구, 민간 공모(공동모금회 등), 민간 동원, 비예산 사업으로 구분하였으며, 가장 큰 비율의 예산 출처는 시군구 44.5%이고, 다음으로 민간 공모 27.4%, 민간 동원 14.6%, 비예산 사업 9.7%, 시도 3.4%, 중앙정부 0.3% 순이었다. 역점을 두는 1순위 특화 사업의 예산 출처를 분석한 결과, 시군구가 51.3%로 가장 높았으며, 그다음으로 민간 공모 32.2%, 민간 동원 10.4%, 시도 3.5%, 비예산 사업 1.7%, 중앙정부 0.9% 순이었다. 2순위 특화 사업의 경우 1순위 특화 사업과 유사한 분포를 보였다. 반면 3순위

특화 사업의 경우 민간 동원과 비예산 사업의 비율이 높아지는 경향을 보였다.

〈표 3-2-20〉 협의체 중심의 특화 사업 예산 출처

(단위: 개, %)

구분	1순위	2순위	3순위	전체
중앙정부	0.9	0.0	0.0	0.3
시도	3.5	4.7	2.0	3.4
시군구	51.3	41.5	40.0	44.5
민간 공모	32.2	31.1	18.0	27.4
민간 동원	10.4	13.2	21.0	14.6
비예산 사업	1.7	9.4	19.0	9.7
계	100.0 (115)	100.0 (106)	100.0 (100)	100.0 (321)

주: 1) 예산 매칭비를 고려하여 각 순위별로 중복 선택 가능.

협의체를 주축으로 하는 특화 사업 운영을 활발하게 하기 위하여 어떤 노력을 하는지 파악한 결과, '지자체 등 정부 지원을 통한 예산의 확보'가 27.1%로 가장 높았으며, 그다음으로 '협의체 참여 기관들의 협조를 통한 자원 동원' 19.6%, '민간 공모 사업 지원을 통한 예산의 확보' 19.3%, '민간의 자발적 자원 발굴을 통한 예산의 확보' 15.7%, '지역주민 참여 독려를 통한 자원 동원' 13.0%, '기타' 5.3% 순이었다. 순위별로 살펴보면, 순위가 내려갈수록 예산의 확보보다 자원 동원을 위한 노력을 주로 응답했음을 파악할 수 있다.

〈표 3-2-21〉 협의체 중심의 특화 사업 운영을 위한 주요 노력

(단위: 개, %)

구분	1순위	2순위	3순위	전체
지자체 등 정부 지원을 통한 예산의 확보	45.7	14.5	21.0	27.1
민간 공모 사업 지원을 통한 예산의 확보	20.3	30.4	7.2	19.3
민간의 자발적 자원 발굴을 통한 예산의 확보	10.9	13.8	22.5	15.7
협의체 참여 기관들의 협조를 통한 자원 동원	15.2	22.5	21.0	19.6
지역주민 참여 독려를 통한 자원 동원	6.5	12.3	20.3	13.0
기타	1.4	6.5	8.0	5.3
계	100.0 (138)	100.0 (138)	100.0 (138)	100.0 (414)

협의체의 운영 및 참여 과정에서 구성원 간의 갈등을 경험했는지 파악하였는데, 갈등을 경험했다는 응답은 41.3%였다.

〈표 3-2-22〉 협의체의 운영 및 참여 과정에서 구성원 간의 갈등 경험 여부

(단위: 개, %)

구분	빈도
그렇다	41.3
아니다	58.7
계	100.0 (138)

다음은 지역사회보장협의체 운영 과정에서 겪는 어려운 점에 대하여 파악하였다. 관련하여 구조 소통의 어려움, 구성원 관련 어려움, 법적 기능과 실제 활동의 불일치, 전담 인력 배치의 어려움, 예산 확보의 어려움, 법적 근거 제약의 여섯 가지 항목 중 예산 확보의 어려움('협의체 운영을 위한 예산 확보 관련 어려움' 6.97점)에 대한 긍정도가 가장 높았다. 다음으로는 전담 인력 배치의 어려움('협의체 운영을 위한 전담 인력 배치 관

련 어려움' 6.90점), 법적 기능과 실제 활동의 불일치('법에서 규정하는 협의체의 기능과 실제 활동 내용 불일치로 인한 어려움' 5.75점), 법적 근거 제약('유관 제도 및 법적 근거의 제약, 실효성 등으로 인한 어려움' 5.70점), 구조 소통의 어려움('협의체의 구조로 인한 소통의 어려움' 5.21점), 구성원 관련 어려움('협의체의 구성원의 방대한 참여 범위와 인적 특성으로 인한 어려움' 5.17점) 순이었다.

〈표 3-2-23〉 지역사회보장협의체 운영 과정의 어려움에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
협의체의 구조로 인한 소통의 어려움	5.21	2.21	1	10
협의체의 구성원의 방대한 참여 범위와 인적 특성으로 인한 어려움	5.17	2.54	1	10
법에서 규정하는 협의체의 기능과 실제 활동 내용 불일치로 인한 어려움	5.75	2.42	1	10
협의체 운영을 위한 전담 인력 배치 관련 어려움	6.90	2.73	1	10
협의체 운영을 위한 예산 확보 관련 어려움	6.97	2.48	1	10
유관 제도 및 법적 근거의 제약, 실효성 등으로 인한 어려움	5.70	2.36	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

지역 유형에 따른 분석 결과를 살펴보면, 통계적으로 유의한 차이를 보인 두 항목의 경우 구조 소통의 어려움은 중소도시 5.66점, 군 지역 5.65점, 대도시 4.41점 순이었으며, 구성원 관련 어려움은 군 지역 5.96점, 중소도시 5.20점, 대도시 4.37점 순이었다. 다른 네 가지 항목의 경우 통계적으로 유의한 차이를 나타내진 않았지만, 모두 대도시에 비해 상대적으로 중소도시와 군 지역에서 어려움에 대한 평가 점수가 높았다.

종합해 보면, 전담 인력 배치, 예산 확보의 어려움은 여러 유형의 어려움 중 모든 지역에서 보편적으로 겪고 있는 것으로 파악되었고, 대도시의 경우 협의체 구조나 범위, 인적 특성으로 인한 어려움은 겪지 않고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-2-24〉 지역사회보장협의체 운영 과정의 어려움에 대한 인식: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
협의체의 구조로 인한 소통의 어려움 **	5.21	4.41	5.66	5.65
협의체의 구성원의 방대한 참여 범위와 인적 특성으로 인한 어려움 **	5.17	4.37	5.20	5.96
법에서 규정하는 협의체의 기능과 실제 활동 내용 불일치로 인한 어려움	5.75	5.00	6.22	6.13
협의체 운영을 위한 전담 인력 배치 관련 어려움	6.90	6.20	7.22	7.33
협의체 운영을 위한 예산 확보 관련 어려움	6.97	6.31	7.73	7.00
유관 제도 및 법적 근거의 제약, 실효성 등으로 인한 어려움	5.70	5.18	5.83	6.10

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(대도시 49, 중소도시 41, 군 48)

담당 역할에 따른 지역사회보장협의체 운영 과정의 어려움에 대한 인식을 살펴보면, 구성원 관련 어려움과 법적 기능과 실제 활동 불일치 항목이 통계적으로 유의한 차이를 나타냈다. 두 항목 모두 공공 간사(5.61점, 6.22점), 민간 간사(5.46점, 6.12점), 실무협의체 위원장(4.32점, 4.74점) 순으로 점수가 높았다. 다른 네 항목의 경우 통계적으로 유의한 차이를 나타내지 않았으나, 전담 인력 배치 어려움의 경우 민간 간사가 7.17점으로 가장 어려움이 많다고 응답하였으며, 그다음으로 공공 간사 6.89점, 실무협의체 위원장 6.32점 순이었다.

〈표 3-2-25〉 지역사회보장협의체 운영 과정의 어려움에 대한 인식: 담당자 역할 비교

(단위: 점)

구분	전체	담당자 역할		
		민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
협의체의 구조로 인한 소통의 어려움	5.21	5.35	5.78	4.63
협의체의 구성원의 방대한 참여 범위와 인적 특성으로 인한 어려움 *	5.17	5.46	5.61	4.32
법에서 규정하는 협의체의 기능과 실제 활동 내용 불일치로 인한 어려움 **	5.75	6.12	6.22	4.74
협의체 운영을 위한 전담 인력 배치 관련 어려움	6.90	7.17	6.89	6.32
협의체 운영을 위한 예산 확보 관련 어려움	6.97	6.95	7.39	6.82
유관 제도 및 법적 근거의 제약, 실효성 등으로 인한 어려움	5.70	5.96	6.06	4.95

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(민간 간사 82, 공공 간사 18, 실무협의체 위원장 38)

협의체 구성-운영 과정에서 공공으로부터 어느 정도 독립성을 확보했는가에 대한 평가를 파악하였다. 예산 운용 독립성, 의제 설정 자율성, 실행력의 세 가지 항목 중 실행력('논의된 사항이 대체로 실행으로 이어진다' 6.25점)에 대한 긍정도가 가장 높았다. 그다음으로 의제 설정 자율성('안건 및 의제 설정의 자율성이 있다' 6.14점), 예산 운용 독립성('예산 편성과 운용의 독립성이 있다' 5.01점) 순이었다.

〈표 3-2-26〉 협의체 운영 과정에서 공공으로부터의 독립성에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
예산 편성과 운용의 독립성이 있다	5.01	2.43	1	10
안건 및 의제 설정의 자율성이 있다	6.14	2.09	1	10
논의된 사항이 대체로 실행으로 이어진다	6.25	2.12	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

지역 유형별 분석 결과, 통계적으로 유의한 차이를 나타내는 항목은 없었다. 예산 운용 독립성의 경우 군 지역 5.31점, 중소도시 5.17점, 대도시 4.57점 순이었으며, 의제 설정 자율성은 중소도시 6.27점, 대도시 6.16점, 군 지역 6.00점 순이었다. 마지막으로 실행력의 경우 대도시 6.53점, 중소도시 6.17점, 군 지역 6.04점 순이었다.

담당 역할별 분석에서는 실행력이 통계적으로 유의한 차이를 나타냈으며 실무협의체 위원장 7.00점, 공공 간사 6.28점, 민간 간사 5.90점 순으로 점수가 높게 나타났다. 다른 두 항목의 경우 통계적으로 유의미하지 않지만 모두 실무협의체 위원장〉민간 간사〉공공 간사 순으로 점수가 높았다.

그러나 모두 보통 수준의 응답으로서, 전반적으로 협의체 운영의 독립성 측면에서는 긍정적으로 평가하기가 어려운 상황임을 시사하는 결과이다.

〈표 3-2-27〉 협의체 운영 과정에서 공공으로부터의 독립성에 대한 인식: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
예산 편성과 운용의 독립성이 있다	5.01	4.57	5.17	5.31
안건 및 의제 설정의 자율성이 있다	6.14	6.16	6.27	6.00
논의된 사항이 대체로 실행으로 이어진다	6.25	6.53	6.17	6.04

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(대도시 49, 중소도시 41, 군 48)

〈표 3-2-28〉 협의체 운영 과정에서 공공으로부터의 독립성에 대한 인식: 담당자 역할 비교

(단위: 점)

구분	전체	담당자 역할		
		민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
예산 편성과 운용의 독립성이 있다	5.01	5.00	4.56	5.24
안건 및 의제 설정의 자율성이 있다	6.14	5.89	5.83	6.82
논의된 사항이 대체로 실행으로 이어진다 *	6.25	5.90	6.28	7.00

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(민간 간사 82, 공공 간사 18, 실무협의체 위원장 38)

지역사회보장협의체(시군구)의 기능 중 추가적으로 강화해야 할 기능에 대한 의견을 살펴보았다. '복지 사각지대 해소를 위한 인적 안전망 구축'이 17.0%로 가장 높은 비율을 차지했다. 그다음으로는 '지역사회보장 정책 제안 건의' 16.3%, '지역사회보장계획 수립' 15.6%, '지역사회보장 계획 시행 모니터링' 14.3%, '민관 공동 사업' 13.8%, '지역사회보장 정책 심의' 13.3%, '기타' 4.9%, '지역사회보장 정책 자문' 4.4% 순이었다. 순위별로 살펴보면, 1순위의 경우 '지역사회보장계획 수립' 25.4%, '지역사회보장 정책 심의' 20.3%로 두 항목이 비교적 높은 비율을 보였으나, 순위가 내려가면서 상대적으로 '복지 사각지대 해소를 위한 인적 안전망 구축'과 '지역사회보장계획 시행 모니터링'의 비율이 높아졌다.

〈표 3-2-29〉 지역사회보장협의체(시군구)의 추가 강화 기능에 대한 인식

(단위: 개, %)

구분	1순위	2순위	3순위	합계
지역사회보장 정책 심의	20.3	9.6	9.8	13.3
지역사회보장 정책 자문	2.9	5.2	5.3	4.4
지역사회보장 정책 제안 건의	14.5	17.8	16.7	16.3
지역사회보장계획 수립	25.4	10.4	10.6	15.6
지역사회보장계획 시행 모니터링	10.1	16.3	16.7	14.3
민관 공동 사업	12.3	13.3	15.9	13.8
복지 사각지대 해소를 위한 인적 안전망 구축	12.0	22.0	17.0	17.0
기타	2.2	5.2	7.6	4.9
계	100.0 (138)	100.0 (135)	100.0 (132)	100.0 (405)

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 414사례에서 9개의 결측치를 제외한 총 405사례

4. 지역사회보장협의체의 성과와 관련 인식

가. 협의체 운영 성과: 복지서비스 제공 및 협력 체계 구축 변화

지역사회보장협의체 운영을 통한 성과를 파악하기 위해 먼저 복지서비스 제공 및 협력 체계 구축의 변화에 대한 주관적 평가 의견을 살펴보았다.

본 연구에서는 지역사회보장협의체 운영의 주요 성과를 문제 논의 기회, 관(지자체)에 대한 의견 개진, 기관 간 이해 제고, 지역 내 교류 증가, 복지사업 확대, 공동(협력) 사업 실시, 서비스 제공 기반 통합, 민-관 파트너십 형성, 민-관의 사업 협력 향상, 민간기관 간 협력 향상, 주민 참여 확대에 대한 11가지 문항을 개발하였다. 이 중 긍정적 평가가 가장 높은 항목은 지역 내 교류 증가('다양한 지역 인사들과 교류하여 담당 업무에 도움이 되었다' 7.38점)이었다. 다음으로는 문제 논의 기회('지역복지 문제

를 함께 논의할 기회가 마련되었다' 7.17점), 민간기관 간 협력 향상('복지사업 추진 관련 민간 부문/기관 간의 협력이 향상되었다' 7.17점), 기관 간 이해 제고('서비스 기관 간 상호 이해가 제고되었다' 7.12점), 공동(협력) 사업 실시('서비스 기관 간 공동(협력) 사업을 실시하게 되었다' 6.97점), 관(지자체)에 대한 의견 개진['관(지자체)에 의견 개진을 할 수 있는 기회가 마련되었다' 6.85점], 민-관 협력 향상('복지사업 추진 관련 민과 관의 협력이 향상되었다' 6.81점), 주민 참여 확대('복지사업 추진 관련 주민의 참여가 확대되었다' 6.77점), 서비스 제공 기반 통합('복지사업 및 서비스 제공 기반의 통합성이 제고되었다' 6.70점), 복지사업 확대('지역 복지사업 확대로 실질적인 주민 편익이 증가하였다' 6.57점), 민-관의 파트너십 형성('공공과 민간의 대등한 파트너십이 형성되고 있다' 5.99점) 순이었다.

이와 같은 결과를 정리해 보면, 지역사회보장협의체의 운영을 통해 지역 내 교류 증가, 문제 논의 기회, 기관 간 협력 향상, 기관 간 이해 제고 등은 상대적으로 긍정도가 높게 나타나, 네트워크를 통한 소통, 이해 제고 등 거버넌스의 기본 기능이 작동되고 있는 것으로 보인다.

그런데, 거버넌스의 성숙을 통해 실현될 진일보한 성과들의 경우 상대적으로 평가가 낮게 나타나고 있다. 민과 관의 대등한 파트너십 형성, 복지사업 확대로 인한 주민 편익 증가, 서비스 제공 기반 통합 등에 대한 평가 등 거버넌스 활동의 outcome에 해당하는 항목의 평가가 가장 낮았고, 주민 참여 확대, 민과 관의 협력 향상, 관(지자체)에 대한 의견 개진, 공동(협력) 사업 실시 등 그 매개 과정이 될 수 있는 항목에 대한 긍정 평가는 타 항목 대비 중간 수준으로 확인되었다.

〈표 3-2-30〉 협의체 운영 성과: 복지서비스 제공 및 협력 체계 구축 변화 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
지역복지 문제를 함께 논의할 기회가 마련되었다	7.17	2.04	2	10
관(지자체)에 의견 개진을 할 수 있는 기회가 마련되었다	6.85	2.31	1	10
서비스 기관 간 상호 이해가 제고되었다	7.12	1.93	2	10
다양한 지역 인사들과 교류하여 담당 업무에 도움이 되었다	7.38	1.93	1	10
지역복지사업 확대로 실질적인 주민 편익이 증가하였다	6.57	2.10	2	10
서비스 기관 간 공동(협력) 사업을 실시하게 되었다	6.97	2.03	2	10
복지사업 및 서비스 제공 기반의 통합성이 제고 되었다	6.70	2.07	2	10
공공과 민간의 대등한 파트너십이 형성되고 있다	5.99	2.37	1	10
복지사업 추진 관련 민과 관의 협력이 향상되었다	6.81	2.19	1	10
복지사업 추진 관련 민간 부문/기관 간의 협력이 향상되었다	7.17	2.02	1	10
복지사업 추진 관련 주민의 참여가 확대되었다	6.77	2.10	2	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

다음은 협의체 운영에 따른 복지서비스 제공 및 협력 체계 구축 관련 변화 인식을 지역 유형별로 분석하였다. 통계적으로 유의한 차이를 보인 문항은 세 문항으로서, 기관 간 이해 제고, 민관 파트너십 형성, 기관 간 협력 향상 모두 대도시〉중소도시〉군 지역 순으로 긍정적인 평가가 높았다. 다른 문항들의 경우 통계적으로 유의한 차이는 보이진 않았지만 군 지역에 비해 도시 지역의 긍정적인 평가가 높은 편이었다. 중소도시와 군 지역에서 지역 내 교류 증가에 가장 긍정적이었고(7.66점, 6.94점), 대도시에서는 기관 간 협력 향상에 가장 높은 긍정적 평가를 하였다(7.69점).

〈표 3-2-31〉 협의체 운영 성과에 대한 인식: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
지역 복지 문제를 함께 논의할 기회가 마련되었다	7.17	7.35	7.44	6.77
관(지자체)에 의견 개진할 수 있는 기회가 마련되었다	6.85	6.98	7.34	6.29
서비스 기관 간 상호 이해가 제고되었다 **	7.12	7.67	7.27	6.44
다양한 지역 인사들과 교류하여 담당 업무에 도움이 되었다	7.38	7.57	7.66	6.94
지역복지사업 확대로 실질적인 주민 편익이 증가하였다	6.57	6.78	6.49	6.44
서비스 기관 간 공동(협력) 사업을 실시하게 되었다	6.97	7.41	7.00	6.50
복지사업 및 서비스 제공 기반의 통합성이 제고되었다	6.70	6.84	6.90	6.40
공공과 민간의 대등한 파트너십이 형성되고 있다 *	5.99	6.39	6.32	5.31
복지사업 추진 관련 민과 관의 협력이 향상되었다	6.81	7.04	6.90	6.50
복지사업 추진 관련 민간 부문/기관 간의 협력이 향상되었다 *	7.17	7.69	7.20	6.60
복지사업 추진 관련 주민의 참여가 확대되었다	6.77	7.00	6.73	6.56

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(대도시 49, 중소도시 41, 군 48)

응답자의 담당 역할별 분석에서는, 관(지자체)에 대한 의견 개진, 기관 간 이해 제고, 지역 내 교류 증가 문항에서 통계적으로 유의한 차이를 나타냈다. 세 문항 모두 실무협의체 위원장의 긍정 평가가 가장 높았다. 다른 문항들도 통계적으로 유의한 차이를 보이진 않았지만, 실무협의체 위원장과 민간 간사의 경우 지역 내 교류 증가(7.87점, 7.35점)에 가장 긍정적인 평가를 한 반면, 공공 간사의 경우 기관 간 협력 향상(7.44점)에 가장 긍정적인 평가를 하였다.

〈표 3-2-32〉 협의체 운영 성과에 대한 인식: 담당자 역할 비교

(단위: 점)

구분	전체	담당자 역할		
		민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
지역복지 문제를 함께 논의할 기회가 마련되었다	7.17	6.99	6.72	7.79
관(지자체)에 의견 개진할 수 있는 기회가 마련되었다 **	6.85	6.44	6.61	7.84
서비스 기관 간 상호 이해가 제고되었다 *	7.12	6.98	6.50	7.74
다양한 지역 인사들과 교류하여 담당 업무에 도움이 되었다 *	7.38	7.35	6.44	7.87
지역복지사업 확대로 실질적인 주민 편익이 증가하였다	6.57	6.35	6.17	7.24
서비스 기관 간 공동(협력) 사업을 실시하게 되었다	6.97	6.85	6.67	7.37
복지사업 및 서비스 제공 기반의 통합성이 제고 되었다	6.70	6.50	7.00	7.00
공공과 민간의 대등한 파트너십이 형성되고 있다	5.99	5.65	6.33	6.58
복지사업 추진 관련 민과 관의 협력이 향상되었다	6.81	6.45	7.33	7.34
복지사업 추진 관련 민간 부문/기관 간의 협력이 향상되었다	7.17	6.98	7.44	7.45
복지사업 추진 관련 주민의 참여가 확대되었다	6.77	6.63	7.22	6.84

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(민간 간사 82, 공공 간사 18, 실무협의체 위원장 38)

위의 분석 결과를 종합해 보면, 지역 유형별로 긍정 평가의 양상은 다소 다르게 나타나고 있다는 데 주목해 볼 수 있다. 대도시 협의체의 경우, 민간 부문에서의 협력 향상에 대한 긍정 평가가 가장 높았는데, 중소도시와 군 지역은 지역 인사 교류로 인해 담당 업무에 도움이 되었다는 평가가 가장 높았다. 2순위에서도 대도시는 기관 간 상호 이해 제고를, 중소도시와 군 지역은 논의 기회의 마련이 제시되었다.

5순위 내의 항목 중 군 지역만 주민 참여에 대한 긍정 평가가 포함되었고, 중소도시에서만 관(지자체)에 대한 의견 개진 변화가 포함되었다.

한편 담당자 역할별 분석 결과에서는 민간 간사와 실무협의체 위원장

의 응답과 공공 간사의 응답은 그 경향성에 차이를 보였다. 공공 간사는 서비스 제공 기반 통합, 민-관 협력 향상, 주민 참여 확대를 우위의 성과로 본 반면, 민간 영역의 간사, 실무협의체 위원장은 그렇지 않았다. 대신, 논의 기회 마련, 관(지자체)에 의견 개진, 기관 간 상호 이해 제고, 지역 인사 교류로 담당 업무 도움 등 의사소통 상황, 구체적이고 실질적인 업무상 변화와 관련한 사항은 민간에서 높게 인식하였고, 공공은 그렇지 않은 상당한 경향성의 차이를 보였다.

〈표 3-2-33〉 협의체 운영 성과에 대한 인식 비교

(단위: 순위)

	지역 유형			담당자 역할		
	대도시	중소도시	군	민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
논의 기회 마련	4	2	2	2		3
관(지자체)에 의견 개진		3				2
기관 간 상호 이해 제고	2	4		3		4
지역 인사 교류로 담당 업무 도움	3	1	1	1		1
기관 간 공동(협력)사업	5		5	5	5	
서비스 제공기반 통합					4	
민-관 협력 향상					2	
민간 부문/기관 간 협력 향상	1	5	3	3	1	5
주민 참여 확대			4		3	

나. 협의체에 대한 지역 관계자의 관심·지원

다음은 지역사회보장협의체 운영과 관련하여 지역 내 관계자들의 관심과 지원에 대한 인식을 파악하였다.

긍정적인 평가로 '민간 복지기관 관계자들의 관심과 참여'가 7.33점으로 가장 높았으며, 그다음으로 '지역 유관기관 관계자들의 관심과 참여'

6.78점, '지역주민의 협의체 활동에 대한 인식' 6.12점, '지자체 공무원들의 관심' 5.74점, '지자체의 예산 등 지원' 5.69점 순이었다. 응답자들은 관의 관심과 실질적인 지원에 대하여 상대적으로 낮게 인식하는 것으로 확인되었다.

〈표 3-2-34〉 협의체 운영에 관한 지역 내 관심과 지원에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
지자체 공무원들의 관심	5.74	2.46	1	10
지자체의 예산 등 지원	5.69	2.27	1	10
지역 유관기관 관계자들의 관심과 참여	6.78	1.91	1	10
민간 복지기관 관계자들의 관심과 참여	7.33	1.72	2	10
지역주민의 협의체 활동에 대한 인식	6.12	2.02	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

응답자의 담당 역할에 따른 분석 결과를 살펴보면,[3] '민간 복지기관 관계자들의 관심과 참여'와 '지역 유관기관 관계자들의 관심과 참여' 항목에서 통계적으로 유의한 차이를 나타냈다. 두 항목 모두 실무협의체 위원장〉민간 간사〉공공 간사 순으로 점수가 높았다. 다른 항목들도 통계적으로 유의한 차이를 나타내진 않았지만, 세 담당 역할 모두 관(지자체)의 관심과 지원보다 지역(기관 관계자, 주민)의 관심과 참여에 더 긍정적인 평가를 하였다.

다만 전체적으로는 지자체 예산 지원에 대한 평가가 가장 낮았으나, 민간 간사는 지자체 공무원의 관심에 대한 평가가 가장 낮았다는 점에 주목할 필요가 있겠다. 이는 단지 예산뿐만이 아니라 협의체 운영 전반에 대

3) 지역 유형별 분석에서, 통계적으로 유의한 차이를 나타내는 항목은 없었고, 항목 간 점수의 순위도 유사하여 분석 결과 표는 제시하지 않았다.

한 관의 관심과 지원의 기대가 충족되지 않고 있음을 시사하는 결과라 할 수 있다.

〈표 3-2-35〉 협의체 운영에 관한 지역 내 관심과 지원에 대한 인식: 담당자 역할 비교

(단위: 점)

구분	전체	담당자 역할		
		민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
지자체 공무원들의 관심	5.74	5.39	6.00	6.37
지자체의 예산 등 지원	5.69	5.55	5.44	6.11
지역 유관기관 관계자들의 관심과 참여 *	6.78	6.67	6.11	7.34
민간 복지기관 관계자들의 관심과 참여 *	7.33	7.13	6.83	7.97
지역주민의 협의체 활동에 대한 인식	6.12	5.83	5.94	6.82

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(민간 간사 82, 공공 간사 18, 실무협의체 위원장 38)

다. 협의체 참여를 통한 개인적 성취 인식

다음은 응답자가 지역사회보장협의체의 참여를 통해 성취하고 있다고 인식하는 내용들을 여섯 가지 질문으로 파악하였다. 가장 높은 성취 수준으로 파악하는 사항은 '협의체 구성원들에 대한 신뢰와 연대감 향상'(7.51점)이었으며, 다음으로는 '협의체 구성원들과의 교류와 인적 네트워크 형성(7.47점)', '소속 기관 사업 추진(업무 수행)에 도움(7.19점)'이 7점 이상으로 성취도가 높은 성과로 인식하였다. 이에 비해 의견 개진, 의견 반영 성과에 대한 긍정 인식은 다소 낮게 나타났다(지자체의 지역복지사업 추진 관련 의견 반영 6.20점, 지역복지 문제나 대안에 대한 충분한 의견 개진 6.43점).

응답자 역할별 분석에서는[4] 세 개 항목에서 통계적으로 유의한 차이를

보였다. '협의체 구성원들과의 교류와 인적 네트워크 형성', '협의체 구성원들에 대한 신뢰와 연대감 향상', '지역복지 문제나 대안에 대한 충분한 의견 개진' 등에서 실무협의체 위원장〉민간 간사〉공공 간사의 순으로 성취 수준을 높게 인식하는 것으로 나타났다. 비교 결과 중 역시 민간의 간사와 실무협의체 위원장은 '지자체의 지역복지사업 추진 관련 의견 반영'의 평가가 상대적으로 가장 낮았던 반면, 공공 간사는 '지역복지 문제나 대안에 대한 충분한 의견 개진'이 가장 낮게 나타나 차이를 보였는데, 이는 민간의 경우 보다 실질적이고 구체적인 사업 의견에 대한 기대가 높고, 공공의 경우 전반적인 복지 정책 대안에 대한 미흡함을 느껴 나타난 결과로 파악된다.

〈표 3-2-36〉 협의체 참여를 통한 성취 정도 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
지역복지 문제나 대안에 대한 충분한 의견 개진	6.43	1.88	1	10
지자체의 지역복지사업 추진 관련 의견 반영	6.20	2.05	1	10
협의체 구성원들과의 교류와 인적 네트워크 형성	7.47	1.84	1	10
협의체 구성원들에 대한 신뢰와 연대감 향상	7.51	1.75	2	10
(나의 소속 기관) 사업 추진(업무 수행)에 도움	7.19	1.82	1	10
지역 내 새로운/혁신적 복지사업 여건 조성	6.48	2.07	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례

4) 지역 유형별 분석에서, 통계적으로 유의한 차이를 나타내는 항목은 없었고, 항목 간 점수의 순위도 유사하여 분석 결과 표는 제시하지 않았다.

〈표 3-2-37〉 협의체 참여를 통한 성취 정도 인식: 담당자 역할 비교

(단위: 점)

구분	전체	담당자 역할		
		민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
지역복지 문제나 대안에 대한 충분한 의견 개진 *	6.43	6.16	6.11	7.18
지자체의 지역복지사업 추진 관련 의견 반영	6.20	5.89	6.28	6.84
협의체 구성원들과의 교류와 인적 네트워크 형성 **	7.47	7.34	6.61	8.16
협의체 구성원들에 대한 신뢰와 연대감 향상 *	7.51	7.33	6.89	8.18
(나의 소속 기관) 사업 추진(업무 수행)에 도움	7.19	7.29	6.67	7.21
지역 내 새로운/혁신적 복지사업 여건 조성	6.48	6.27	6.28	7.03

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 138사례(민간 간사 82, 공공 간사 18, 실무협의체 위원장 38)

5. 지역사회보장과 거버넌스 인식

지역사회보장협의체 참여자들이 거버넌스에 대하여 어떻게 인식하고 있는 파악하고자 하였다.

먼저 '거버넌스' 개념, 용어에 대한 인식을 파악하였는데, '공공과 민간의 협력에 기반한 정책(사업) 추진 체계'를 가장 다수가 지적하였다(37.0%), 다음으로는 '상호 신뢰를 바탕으로 한 다양한 주체들의 조직 네트워크' 30.4%, '정책 과정에 다양한 주체들이 참여' 21.1%, '공공 업무 수행 방식의 변화' 5.2%, '공공의 권한과 개입을 최소화' 4.4%, '기타' 1.9% 순이었다.[5)]

5) 응답자의 소속 지역 유형, 응답자 담당 역할에 따른 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았고, 응답 경향성이 유사하여 분석 결과를 제시하지 않았다.

〈표 3-2-38〉 협의체 참여자의 '거버넌스' 개념·용어에 대한 인식

(단위: 개, %)

구분	빈도
정책 과정에 다양한 주체들이 참여	21.1
공공과 민간의 협력에 기반한 정책(사업) 추진 체계	37.0
공공 업무 수행 방식의 변화	5.2
상호 신뢰를 바탕으로 한 다양한 주체들의 조직 네트워크	30.4
공공의 권한과 개입을 최소화	4.4
기타	1.9
계	100.0 (270)

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 135사례로 사례당 최대 2개 중복 선택 가능.

다음으로는 복지정책 추진에 있어 지역 거버넌스 확대가 필요하다고 판단하는지를 0점('전혀 그렇지 않음')에서 10점('매우 그러함')까지의 척도로 파악하였다. 지역 거버넌스 확대의 필요성에 대해서는 평균 8.05점으로 높은 긍정적 의견이 확인되었다.[6)]

〈표 3-2-39〉 지역 거버넌스 확대에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
귀하께서는 복지정책 추진에 있어 '지역 거버넌스'을 확대해야 한다고 생각하십니까?	8.05	1.81	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 135사례

지역 거버넌스를 확대해야 한다고 응답한 사례(6~10점 응답)를 대상으로 확대 이유를 물어본 결과, '다양한 의견을 정책-사업에 반영할 수 있어서'가 56.6%로 절반 이상의 가장 높은 비율을 차지했으며, 다음으로는 '정책 추진의 문제 해결 역량을 높이기 위해' 13.1%, '민간의 창의적인

6) 지역 유형별 분석에서는 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았다.

아이디어를 얻을 수 있어서' 10.7%, '정책(사업)의 목표와 책임을 공유할 수 있으므로' 8.2%, '민간의 물적, 인적 자원을 최대한 활용하기 위해' 7.4%, '정책(사업) 추진에 따른 위험을 분산시킬 수 있어서' 2.5%, '민간의 요구나 불만을 잘 해소할 수 있어서' 0.8%, '기타' 0.8% 순이었다.

지역 유형 간 차이를 살펴본 결과, 통계적으로 유의한 차이는 나타나지 않았다. 세 유형 모두 절반에 가까운 비율을 차지한 '다양한 의견을 정책-사업에 반영할 수 있어서' 항목을 제외하고, 대도시의 경우 '정책(사업)의 목표와 책임을 공유할 수 있으므로'가 16.7%로 두 번째로 높은 비율을 차지하였으며, 중소도시의 경우 '정책 추진의 문제 해결 역량을 높이기 위해' 12.8%, 군 지역의 경우 '민간의 창의적인 아이디어를 얻을 수 있어서'가 19.5%를 차지하였다.

〈표 3-2-40〉 지역 거버넌스 확대 이유: 지역 유형 비교

(단위: 개, %)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
다양한 의견을 정책-사업에 반영할 수 있어서	56.6	54.8	66.7	48.8
민간의 창의적인 아이디어를 얻을 수 있어서	10.7	7.1	5.1	19.5
정책 추진의 문제 해결 역량을 높이기 위해	13.1	9.5	12.8	17.1
민간의 요구나 불만을 잘 해소할 수 있어서	0.8	0.0	0.0	2.4
정책(사업) 추진에 따른 위험을 분산시킬 수 있어서	2.5	4.8	0.0	2.4
정책(사업)의 목표와 책임을 공유할 수 있으므로	8.2	16.7	7.7	0.0
민간의 물적, 인적 자원을 최대한 활용하기 위해	7.4	4.8	7.7	9.8
기타	0.8	2.4	0.0	0.0
계	100.0 (122)	100.0 (42)	100.0 (39)	100.0 (41)

응답자의 담당 역할에 따른 지역 거버넌스의 확대 이유를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이를 보이는 항목은 없었으나 실무협의체 위원장, 민간 간사, 공공 간사 모두 '다양한 의견을 정책-사업에 반영할 수 있어

서'가 절반 이상의 비율을 차지하였다.

한 가지 흥미로운 점은 공공 간사의 경우 '민간의 물적, 인적 자원을 최대한 활용하기 위해'가 31.3%로 실무협의체 위원장 2.9%와 민간 간사 4.2%에 비해 상대적으로 높은 비율을 차지하였다.

〈표 3-2-41〉 지역 거버넌스 확대 이유: 담당자 역할 비교

(단위: 개, %)

구분	전체	담당자 역할		
		민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
다양한 의견을 정책-사업에 반영할 수 있어서	56.6	54.9	50.0	62.9
민간의 창의적인 아이디어를 얻을 수 있어서	10.7	11.3	6.3	11.4
정책 추진의 문제 해결 역량을 높이기 위해	13.1	18.3	0.0	8.6
민간의 요구나 불만을 잘 해소할 수 있어서	0.8	1.4	0.0	0.0
정책(사업) 추진에 따른 위험을 분산시킬 수 있어서	2.5	1.4	6.3	2.9
정책(사업)의 목표와 책임을 공유할 수 있으므로	8.2	8.5	6.3	8.6
민간의 물적, 인적 자원을 최대한 활용하기 위해	7.4	4.2	31.3	2.9
기타	0.8	0.0	0.0	2.9
계	100.0 (122)	100.0 (71)	100.0 (16)	100.0 (35)

반면, 지역 거버넌스의 확대에 공감하기 어렵다고 응답한 사례(0~4점 응답)를 대상으로 그 이유를 물어본 결과, '정책(사업) 추진과정에서 책임 소재와 역할이 불분명해서'가 33.3%로 가장 높았다. 다음으로는 '정책(사업) 추진 과정에서 이해관계 조정이나 의견 합의를 도출하기 어려워서' 22.2%, '기타' 22.2%, '기대에 비해 정책의 성과를 기하기 어려워서' 11.1%, '현재의 관 주도의 협력 방식이 적절하지 않아서' 11.1% 순이었다.

〈표 3-2-42〉 지역 거버넌스 확대에 공감하기 어려운 이유

(단위: 개, %)

구분	빈도
정책(사업) 추진 과정에서 이해관계 조정이나 의견 합의를 도출하기 어려워서	22.2
정책(사업) 추진 과정에서 주체 간 경쟁과 갈등이 잦아서	0.0
기구의 구성과 운영에 비용과 시간이 소모되어서	0.0
참여하는 주체들의 전문성이 떨어지는 것 같아서	0.0
정책(사업) 추진 과정에서 책임 소재와 역할이 불분명해서	33.3
기대에 비해 정책의 성과를 기하기 어려워서	11.1
현재의 관 주도의 협력 방식이 적절하지 않아서	11.1
민과 관의 상호 정보 공유가 잘되지 않아서	0.0
기타	22.2
계	100.0 (9)

지역의 복지 거버넌스를 활성화기 위해 필요한 가장 중요한 요건을 13개 항목으로 구성하여 파악한 결과, '민간과 협력하려는 공공의 적극적 마인드'가 25.6%로 가장 큰 비율을 차지하였다. 그다음으로 '참여 주체들 간의 수평적 관계의 확립' 16.5%, '민관 협력 체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산' 12.0%, '참여 주체 간 활발한 교류 및 소통' 9.8%, '민관 협력 추진 기구(조직)의 위상과 권한의 강화' 9.8%, '지역사회 기반의 다양한 시민단체, 자치조직의 활성화' 9.0%, '정책의 파트너로서 민간에 대한 신뢰' 3.8%, '공무원 인사고과 체계와 적극적 연계' 3.0%, '법률과 제도(조례 등)의 기반 강화' 2.3%, '민간 참여주체들의 전문성 확보 및 강화' 2.3%, '지역 정책과 현안이나 사업 추진에 관한 정보 공개 및 제공' 2.3%, '역할 분담과 책임 소재에 관한 절차와 기준 마련' 2.3%, '기타' 1.3% 순이었다.

지역 유형 간 차이를 살펴보면 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않

았으며, 중소도시 30.8%, 군 지역 26.1%, 대도시 20.8% 순으로 세 지역 유형 모두 '민간과 협력하는 공공의 적극적인 마인드'의 비율이 가장 높았다.

〈표 3-2-43〉 지역복지 거버넌스 활성화를 위한 중요한 요건: 지역 유형 비교

(단위: 개, %)

구분	전체
지역사회 기반의 다양한 시민단체, 자치조직의 활성화	9.0
참여 주체들 간의 수평적 관계의 확립	16.5
법률과 제도(조례 등)의 기반 강화	2.3
민관 협력 체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산	12.0
공무원 인사고과 체계와 적극적 연계	3.0
민간 참여 주체들의 전문성 확보 및 강화	2.3
지역정책과 현안-사업추진 정보 공개 및 제공	2.3
참여 주체 간 활발한 교류 및 소통	9.8
민간과 협력하려는 공공의 적극적 마인드	25.6
정책의 파트너로서 민간에 대한 신뢰	3.8
민관 협력 추진 기구(조직)의 위상과 권한의 강화	9.8
역할 분담과 책임 소재에 관한 절차와 기준 마련	2.3
기타	1.3
계	100.0 (133)

마지막으로 사회적 자본과 공동체 의식 형성에 지역복지 거버넌스가 기여하고 있다고 판단하는가를 파악하였다. 이는 신뢰 차원, 규범 차원, 연결망 차원, 공동체 의식 형성의 네 가지 항목으로 구성된 문항으로서, 연결망('연결망(네트워크 및 파트너십, 참여) 차원에서 기여하고 있다' 7.29점) 차원의 긍정적인 평가가 가장 높았다. 그다음으로 공동체 의식 형성('지역의 공동체 의식 형성에 기여하고 있다' 7.13점), 신뢰 차원 기여['신뢰(개인 간 신뢰, 제도적 신뢰) 차원에서 기여하고 있다' 7.05점], 규범 차원 기여['규범(시민의식 및 소속감) 차원에서 기여하고 있다' 6.87점] 순이었다.

지역 유형 간 차이를 분석한 결과, 신뢰 차원 기여, 연결망 차원 기여, 공동체 의식 형성 항목에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났으며, 모든 항목에서 중소도시〉대도시〉군 지역 순으로 점수가 높게 나타났다.

응답자의 담당 역할에 따른 차이를 살펴보면 규범 차원 기여와 연결망 차원 기여에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 모든 항목에서 실무협의체 위원장〉민간 간사〉공공 간사 순으로 점수가 높았다.

〈표 3-2-44〉 지역복지 거버넌스와 사회적 자본과 공동체 의식에 대한 인식

(단위: 점)

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
신뢰(개인 간 신뢰, 제도적 신뢰) 차원에서 기여하고 있다	7.05	1.83	1	10
규범(시민의식 및 소속감) 차원에서 기여하고 있다	6.87	1.87	1	10
연결망(네트워크 및 파트너십, 참여) 차원에서 기여하고 있다	7.29	1.87	1	10
지역의 공동체 의식 형성에 기여하고 있다	7.13	1.87	1	10

주: 1) 분석에 포함된 사례 수는 총 133사례

〈표 3-2-45〉 지역복지 거버넌스와 사회적 자본과 공동체 의식에 대한 인식: 지역 유형 비교

(단위: 점)

구분	전체	지역 유형		
		대도시	중소도시	군
신뢰(개인 간 신뢰, 제도적 신뢰) 차원에서 기여하고 있다 *	7.05	7.10	7.54	6.57
규범(시민의식 및 소속감) 차원에서 기여하고 있다	6.87	7.10	7.15	6.39
연결망(네트워크 및 파트너십, 참여) 차원에서 기여하고 있다 *	7.29	7.58	7.64	6.67
지역의 공동체 의식 형성에 기여하고 있다 *	7.13	7.38	7.46	6.59

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 133사례(대도시 48, 중소도시 39, 군 46)

〈표 3-2-46〉 지역복지 거버넌스와 사회적 자본과 공동체 의식에 대한 인식: 담당자 역할 비교

(단위: 점)

구분	전체	담당자 역할		
		민간 간사	공공 간사	실무협의체 위원장
신뢰(개인 간 신뢰, 제도적 신뢰) 차원에서 기여하고 있다	7.05	6.99	6.50	7.43
규범(시민의식 및 소속감) 차원에서 기여하고 있다 **	6.87	6.71	6.11	7.59
연결망(네트워크 및 파트너십, 참여) 차원에서 기여하고 있다 *	7.29	7.13	6.61	7.95
지역의 공동체 의식 형성에 기여하고 있다	7.13	7.03	6.44	7.68

주: 1) * .05, ** .01 수준에서 유의함.
2) 분석에 포함된 사례 수는 총 133사례(민간 간사 78, 공공 간사 18, 실무협의체 위원장 37)

제3절 지역사회보장협의체의 심층 사례 분석

1. 분석의 개요

가. 분석 목적

지방정부 차원에서 사회복지 영역의 대표적인 지역 거버넌스(local governance)는 지역사회보장협의체라고 할 수 있다. 사회보장급여법에 근거를 두고 광역시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 세 층위에서 구성되는 지역사회보장협의체는 '공공, 민간, 시민사회의 참여를 통한 지역복지의 통합적 체계 구축'을 지향하고 있다(보건복지부, 2017, pp. 1-4). 이러한 지향은 지역주민들의 복지욕구, 사회적 위험, 사회 문제를 해결하기 위해 지역 거버넌스를 기제로 설정했음을 의미한다.

20세기 후반부터 큰 흐름을 형성한 사회복지의 분권화, 그리고 민간의 지역사회에 대한 역할 강화는 한국의 사회복지, 특히 사회서비스 영역에

서도 일관되게 나타나고 있다. 지역사회보장협의체는 이러한 정책 기조 하에서 지역사회복지를 효과적으로 전달하기 위한 핵심적인 기제이며, 사회복지사업법(7조의 2)에 근거해 설치되었던 지역사회복지협의체의 역할과 기능을 확대·계승하고 있다.

지역 거버넌스로서 지역사회보장협의체의 안정적인 정착과 건실한 기능 수행은 공공서비스의 효과적·효율적 전달을 보장하는 정책적 수단으로 중요성을 더해 가고 있다. 즉, 지역사회가 직면한 복지 문제 및 사회 문제들을 해결함으로써 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 제고하기 위해서는 지역사회보장협의체가 핵심적인 역할을 해야 하는 기구로 위상을 더해 가고 있는 것이다.

결국, 성공적인 공공서비스의 전달과 지역사회의 복지 욕구 충족 및 사회 문제의 해결은 상당 부분 지역사회보장협의체가 얼마나 본연의 역할과 기능을 수행하고 지역사회 주민들의 삶 속에 파고들 수 있는가에 따라 좌우될 수 있다.

이러한 맥락에서 본 절에서는 지역 거버넌스인 전국 시·군·구(읍·면·동 포함) 지역사회보장협의체의 실태를 파악하고, 그 결과에 기초하여 향후 지역 거버넌스로서 지역사회보장협의체의 발전을 위한 정책 과제 및 실천 과제를 모색하기 위한 시사점을 제시하고자 한다.

나. 조사 개요

전국을 범위로 한 제2절 협의체 운영 실태 및 주요 담당자 인식 분석이 현황 파악에 초점을 맞춰 전체적인 협의체의 실태를 개괄하고자 하였다면, 제3절에서는 특정 협의체를 범위로 더 다양한 구성원들을 조사에 포함함으로써 보다 촘촘하고 심도 있는 분석을 실시하고자 하였다. 이를 위하여 구조화된 질문지를 기반으로 개별 인터뷰를 통하여 자료를 수집하였다.

조사 대상은 지역 유형을 특별시와 광역시, 인구 50만 이상의 시를 포함하는 대도시, 중소도시, 군 지역으로 분류하고, 각 지역 유형에서 활성화 수준이 높거나 연구 필요성이 높은 대상 지역을 전국 지역사회보장협의체 사무국연합회의 추천과 연구진의 논의를 통해 선정하였다. 최종적으로 대도시권 6개 지역, 중소도시권 3개 지역, 군 지역권 2개 지역으로 총 11개 지역이 조사 대상으로 확정되었으며(〈표 3-3-1〉 참조), 지역별로 협의체 구성원 10인에 대한 심층 인터뷰를 진행하였다.

각 지역별 구성원 10인에는 민간 간사, 공공 간사, 대표협의체 위원장, 실무협의체 위원장 각 1인이 반드시 포함되도록 구성하였으며, 실무협의체 위원, 실무분과 분과장 및 위원, 읍면동협의체 위원장 및 위원이 고루 포함될 수 있도록 안배하였다.

2018년 8월부터 9월 초까지 약 한 달 동안 조사 대상 협의체를 방문하여 인터뷰를 진행하였으며, 총 109건의 사례를 수집하여 분석에 사용하였다.

〈표 3-3-1〉 지역사회보장협의체 사례 조사 지역

지역 유형	지역	사례 수
대도시 (특별시, 광역시, 50만 이상 시)	서울 성동구	10
	부산 수영구*	9
	광주 서구	10
	인천 계양구	10
	대구 남구	10
	경기 고양시	10
중소도시	경기 김포시	10
	충남 아산시	10
	강원 태백시	10
군 지역	경남 창녕군	10
	경북 영덕군	10
계	11개 시군구	109

주: 1) 부산 수영구는 조사 시점에 공석의 사유로 민간 간사는 조사 대상에서 제외하였음.

〈표 3-3-2〉 지역사회보장협의체 사례 조사 역할별 대상자

조사 대상자	지역 당 사례 수	수집 사례 수
공공 간사	1	11
민간 간사	1	10
대표협의체 위원장	1	11
실무협의체 위원장	1	11
실무협의체 실무위원	1	11
실무협의체 분과장	2	22
읍면동협의체 위원장	3	33
계	10	109

조사 내용은 협의체의 거버넌스, 책임성, 민주성과 협력, 전문성, 독립성, 관계성, 조직의 체계성, 성과의 총 8개 영역으로 구성하였으며, 실제 인터뷰를 진행할 때는 실무적인 내용 등 소속 단위에 따라 인지할 수 없는 사항이 있을 수 있다는 점을 고려하여 대상에 따라 일부 조사 내용을 가감하였다. 구체적인 조사 내용은 〈표 3-3-3〉과 같다. 각 구분 영역이 다루는 상세한 내용은 '라. 분석 틀'에 제시하였다.

〈표 3-3-3〉 지역사회보장협의체 사례 조사의 구성 및 항목

구분	조사 내용
협의체의 거버넌스	· 협의체의 위상과 성격
	· 거버넌스에 대한 이해/협의체와 거버넌스 부합성
협의체의 책임성	· 지역사회보장계획 수립 시 역할/지역 자원 개발에서의 역할
	· 사회(복지)서비스 제공 네트워크 구축 여부 및 운영 실태, 성과
협의체의 민주성과 협력	· 지역주민과의 공유 노력/주민 의견 수렴 및 참여 역할
협의체의 전문성	· 위원들의 전문성 확보 노력 및 개선 사항
	· 분과 활동 활성화 노력
협의체의 독립성	· 협의체 예산의 적절성 및 예산 확대 필요 내용
	· 공공 간사, 민간 간사의 활성화 기여
	· 협의체 관 주도성에 대한 인식

구분	조사 내용
협의체의 관계성	· 협의체 내외부 갈등 여부 및 해소 방식
협의체 조직의 체계성	· 대표협의체와 실무협의체 간/시군구협의체와 읍면동협의체 간 역할 분담 및 관계의 적절성
	· 실무분과 중 활성화 분과
협의체의 성과	· 서비스 주체, 지역주민의 변화/협의체의 활동 성과 및 요인/과제
	· 협의체의 지역사회복지에 대한 긍정적, 부정적 영향

다. 분석 틀의 구성

연구 목적에 따른 정확한 실태 파악을 위해서는 지역사회보장협의체에 요구되거나 기대되는 기능, 지역사회보장협의체를 구성하는 구조적 요소, 지역사회보장협의체의 성공에 영향을 주는 환경 조건 등 제반 요인들을 확인하고 이를 분석 틀로 구조화하는 작업이 요구된다.

우선, 선행 연구의 분석을 통해 필요한 개념들을 확인하고 이를 본 연구의 목적에 맞게 구조화하여 분석 틀을 구성하는 것으로 연구 내용을 정리하고자 한다.

1) 지역사회보장협의체의 구성 요인

(1) 제도적 규정 요인

지역사회보장협의체의 전신인 지역사회복지협의체는 지역사회 복지 문제에 대응하기 위해, 협력적 네트워크의 구축을 기반으로 사회복지서비스 제공을 위해 수행해야 할 기능을 제시하였다. 그 기능은 지역복지계획의 수립, 복지서비스의 연계 기반 마련, 복지 자원의 개발, 지역의 복지 발전을 위한 의견 수렴 및 건의, 지역 내 복지 관련 정보의 수집 및 보급으로 구분하고 있다(이현주, 강혜규, 석재은, 선우덕, 김성한, 백종만 등, 2003,

pp. 158-160; 김창기, 2007, pp. 182-188).

지역사회보장협의체는 지역사회복지협의체의 주요 기능을 기본적으로 승계하였고, 몇 가지 부분에서 확대 개편하는 내용을 담고 있다. 대표적으로 서비스 영역이 사회복지와 보건의료에서 고용, 주거, 교육, 문화, 환경 등의 영역으로 확대된 점과 읍·면·동 단위의 지역사회보장협의체를 두도록 한 점이 주요 변화다. 이는 사회보장기본법의 변화를 반영한 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(사회보장급여법) 시행에 따른 결과이다(함철호, 2015, pp. 214-215).

지역 거버넌스로서의 지역사회보장협의체는 제도적 차원에서 지역복지계획, 지역의 공공-민간의 협력 기반 마련, 자원 개발 및 동원을 핵심적으로 요구받고 있다. 기존 연구들을 종합하면 다음 같이 정리할 수 있다.

- 지역복지계획의 수립
- 복지서비스 연계 기반 마련
- 지역의 복지 자원 개발
- 지역복지를 위한 의견 수렴 건의
- 지역 내 복지 관련 정보의 수집 및 보급

(2) 이론적 요인

지역사회보장협의체의 실태 파악을 위한 기준 요인은 법적·제도적 규정 이외에 이론적 논의로부터 도출할 수도 있다. 1990년 이후 국내에서 소개되거나 수행된 연구들은 지역 거버넌스의 개념, 지역 거버넌스의 파트너십 시너지(partnership synergy) 환경 조건 등 다양한 이론적 논의를 통해 지역사회보장협의체의 평가에 응용할 수 있는 유용한 개념들을 제시하고 있다. 또한 지역사회복지협의체 혹은 지역사회보장협의체에 대한 국내 연구들은 비록 부분적이지만 유용한 분석 개념들을 다루고 있다.

여기서는 본 연구의 목적에 비추어 지역 거버넌스 및 네트워크 차원에서 지역사회보장협의체의 실태를 분석하는 데 필요한 연구를 선정하고 이를 바탕으로 주요 개념들을 논의한다.

(가) 지역 거버넌스의 개념적 구성 요소

스토커(Stoker)는 지역 거버넌스의 특징을 개방성(openness), 참여(participation), 부문 간의 지속적 상호 협력의 세 가지로 요약하고 있다(원구환, 2003, pp. 5-8 재인용). 개방성은 반대 계층이나 소외 계층 등 특정 계층에 대한 비배제적 원칙을 의미한다. 참여는 일반 대중의 관심과 정책 과정에서의 소통과 역할을 강조한다. 그리고 개방성과 참여를 기초로 지역사회의 각 부문이 지속적으로 상호작용할 것을 중시하고 있다. 다만, 스토커의 설명은 지역 거버넌스의 민주적 정치성을 강조하고 있고 공공서비스의 효율성보다는 정당성의 확보를 강조하는 개념이라고 평가받는다.

커티스(Curtis)는 지역 거버넌스의 다섯 가지 요소를 들고 있다(원구환, 2003, pp. 8-9 재인용).

첫째, 보조성(subsidiarity)과 특정성(specificiarity)이다. 보조성은 지방정부의 권력 분산과 보조적 역할을 강조하고 있고 특정성은 지역 공동체의 이익에 부합하는 특정 주체들의 참여를 중시하고 있다.

둘째, 지역주민들에게 공공재의 공급 주체를 결정할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 공공재의 결정 권한을 지방정부가 독점하는 것이 아니라 그 권한을 민간에 넘겨야 함을 강조하고 있다. 일종의 임파워먼트(empowerment)라고 할 수 있다.

셋째, 서비스 조정자(arranger)와 서비스 생산자(producer)의 구분이다. 서비스 조정자는 서비스 소비자에게 제공할 서비스의 생산자를 선정

하여 연계시키는 주체를 의미한다.[7] 서비스 생산자는 말 그대로 서비스를 직접 생산하여 소비자에게 전달하는 주체를 의미한다(Savas, 1987, pp. 60-62). 이는 지역의 다양한 서비스 생산 주체를 이용할 수 있도록 도움을 주는 네트워크 형성이 필요함을 의미한다.

넷째, 시민의식의 함양이다. 이는 지역주민들이 형성하는 가치와 지향을 포함한 거버넌스의 문화적 배경으로 이해할 수 있다. 지역 거버넌스로서 지역사회보장협의체의 성공을 위한 전제 조건으로 작동할 수 있는 개념이다.

다섯째, 지역 거버넌스는 공동의 소유 의식과 의무감이다. 이를 통해 지역 거버넌스가 원하는 목적을 향해 효과적으로 작동할 수 있다고 주장한다. 공동의 소유 의식과 의무감은 주민이 지역사회에 대한 주인의식을 가지고 사회서비스의 대상자, 관망자로서 수동적인 존재가 아니라 능동적인 책임 주체임을 의미한다고 할 수 있다.

(나) 지역 거버넌스의 파트너십 시너지 결정 요인

라스커, 와이스, 밀러(Lasker, Weiss & Miller, 2001)는 〈표 3-3-4〉에서 보는 것처럼 지역 거버넌스의 파트너십 시너지를 결정하는 요인으로 자원, 파트너의 특성, 파트너 간의 관계, 파트너십의 특성, 외부 환경을 들고 있다. 또한 각 요인의 세부 요인을 제시하고 있다.

시너지는 지역 거버넌스에 참여하는 일군의 사람이나 조직들의 관점(perspectives), 자원(resources), 기술(skills)을 통합시키는 힘으로서 협력(collaboration)의 고유한 이점(unique advantage)을 의미한다. 이는 파트너 간의 협력이 목적 달성을 위한 참여자 및 참여 조직들의 역량(capacity)을 증가시킨다는 전제를 기초로 하고 있다(Lasker, Weiss

7) 이러한 이유로 서비스 제공자(provider)로 불리기도 한다.

& Miller, 2001, pp. 183-184).

이 논리에 의하면, 지역사회보장협의체는 개방적 체계로서 지역사회의 다양한 조직들과 상호작용을 하고, 공공서비스의 전달을 위해 다양한 차원의 파트너십을 형성해야 한다. 이때 파트너십의 시너지는 파트너십의 효과성에 긍정적인 영향을 주어 공공서비스의 효과적인 전달을 기대할 수 있다. 따라서 〈표 3-3-4〉에서 제시된 다양한 요인들은 지역사회보장협의체의 실태를 파악하는 데 의미 있게 적용할 수 있다.

〈표 3-3-4〉 지역 거버넌스의 파트너십 시너지 결정 요인

결정 요인	세부 요인
자원	◦ 자금 ◦ 공간, 장비, 재화 ◦ 기술(skills)과 전문성(expertise) ◦ 정보 ◦ 주민(people), 조직, 집단에 대한 연계 ◦ 승인(endorsements) ◦ 소집 능력(convening power)
파트너의 특성	◦ 이질성(heterogeneity) ◦ 관여 수준(level of involvement)
파트너 간의 관계	◦ 신뢰 ◦ 존중(respect) ◦ 갈등 ◦ 권력 차이(power differentials)
파트너십의 특성	◦ 리더십 ◦ 행정 및 관리 ◦ 효율성
외부환경	◦ 지역사회 특성 ◦ 공공 및 조직의 정책

자료: Lasker, Weiss and Miller(2001) p. 189 table 2.

(다) 기타 구성 요인들

국내 연구들도 지역사회보장협의체의 성공적 정착과 발전을 위한 역할, 기능에 대하여 다양한 개념과 과제를 제시하고 있다. 대표적인 연구

의 논의를 소개하면 다음과 같다.

홍선미(2016, p. 83)는 지역사회보장협의체의 발전을 위해 유의미한 분석 개념을 제시하고 있다. 첫째, 포괄성으로서 인적 구성원을 확대하여 배제되는 계층이나 집단이 없어야 함을 강조하고 있다. 둘째, 지역성으로 현장 밀착형 서비스 제공 체계를 마련할 것을 주문하고 있다. 셋째, 참여성으로 복지 문제 해결을 위한 지역주민의 자발적 참여를 강조하고 있다. 넷째, 연대성으로 지역주민 간 연대와 협력을 통해 복지 자원을 공유할 수 있게 해야 한다고 주장하였다.

이재완, 최영(2011, pp. 20-21)은 지역사회복지협의체의 구성 원칙을 제시하면서, 대표협의체는 대표성과 민주성을 원칙으로 구성하고, 실무협의체는 포괄성과 전문성 원칙으로 구성할 것을 주문하고 있다.

김승용, 이재모(2011, pp. 93-97)는 지역 거버넌스인 지여사회복지협의체의 기능 활성화를 위한 과제로서 사업의 명확한 규정을 통한 기능 명확화, 지역 간 차이를 인정하고 고려한 사업, 상근 간사의 보강과 간사 업무의 명확화를 통한 업무 수행성 강화, 단체장 관심, 예산(운영비) 확보, 협의체 위원의 전문성, 실무협의체의 분과 활동 강화 등을 제시하고 있다.

김종건(2017, pp. 34-45)은 지역사회보장협의체의 운영 원리로서 주민 참여, 민관 협력, 지역사회기반을 제시하고 있다. 이러한 운영 원리의 관점에서 지역사회보장협의체의 활성화 과제로서 활성화의 촉진자로서 사회복지사의 참여, 지역사회보장계획에 대한 참여와 책임, 주민자치위원회 등 민간과의 협력 강화를 제시하고 있다.

2) 분석 틀

(1) 지역사회보장협의체의 실태 파악 영역

앞서 살펴본 선행 연구들에서 지역 거버넌스 혹은 지역사회보장협의체와 관련하여 제시된 다양한 개념이나 요소들은, 크게 보아 세 가지 영역으로 재배치할 수 있을 것으로 판단된다.

첫째는 구조 영역이다. 이는 지역사회보장협의체의 정적(靜的)인 측면으로서 협의체의 구조에 관련된 개념이나 요소들이다. 예를 들면, 실무협의체가 어떻게 구성되었는지, 실무협의체는 몇 개의 분과로 되어 있는지, 협의체 위원의 구성은 직능, 계층, 집단별로 포괄성을 보이는지 등에 관련된 것이다.

둘째는 운영 및 활동 영역이다. 이는 지역사회보장협의체의 동적(動的)인 측면으로 운영 및 활동 과정에 관련된 개념이나 요소들이다.

셋째는 수행평가(performance) 영역이다. 이는 지역사회보장협의체가 일정한 구조를 기초로 활동한 결과로서, 산출(output)이나 성과(outcome)를 포함한 다양한 가치 기준들이 포함될 수 있다. 예를 들면, 협의체 논의를 거친 사업 수(산출), 빈곤율의 변화(성과), 사회적 자본의 변화(가치 기준)와 같은 개념들이 적용될 수 있을 것이다.

(2) 지역사회보장협의체의 실태 파악 평가 요인

지역사회보장협의체의 실태 파악을 위한 평가 요인은 실태를 분석하고 해석하는 개념적 기준으로 적용된다.

① 책임성

책임성은 법과 제도로서 지역사회보장협의체에 부여된 기본적 과제를 수행해야 하는 책임을 의미한다. 지역복지계획을 체계적, 합리적으로 수행하고 실천하는지, 지역 자원 개발을 위한 구조를 갖추고 노력하고 있는

지, 그리고 공공서비스를 위한 연계 기반을 잘 구축하고 운영하고 있는지를 파악한다. 또한 세 가지 기본 과제를 수행한 결과에 대한 질적, 양적 분석을 수행한다.

② 포괄성

포괄성의 가장 중요한 초점은 지역사회보장협의체 운영 과정에서 사회적 배제를 방지하는 것이다. 즉, 지역 사회에서 여성, 다문화가족 등 사회적 약자들이 지역사회보장협의체에 직접·간접으로 참여할 수 있는 구조를 가지고 있고, 실제 운영 및 활동 과정에서 반영되는가를 살펴본다. 따라서 협의체 구성의 이질성이 매우 중요하며 집단 및 지역 간 평등이나 형평도 고려한다.

③ 민주성

민주성은 지역주민이나 시민사회의 참여 민주주의가 얼마나 이루어지고 있는지를 구조와 과정의 측면에서 살펴본다. 그리고 지역사회보장협의체의 운영 과정에서 민주적 절차가 얼마나 잘 지켜지고 있는지에 초점을 맞춘다.

④ 전문성

전문성은 공공서비스의 영역별 전문가와 지역복지를 총괄적으로 평가할 수 있는 전문가의 존재 혹은 참여를 살펴본다. 또한 협의체의 위원들이나 네트워크 참여자들에 대한 교육과 연수의 기회를 통해 전문성을 향상시키려는 노력을 얼마나 하고 있는가, 그러한 구조를 가지고 있는가를 분석한다.

⑤ 연대(협력)성

연대성은 협의체의 운영이나 활동 과정에서 네트워크 참여자들의 연대나 협력이 어떻게 이루어지고 있는지, 주민들의 연대가 실제 활동에 어떻게 반영되고 영향을 주는지를 분석한다. 이 부분은 주로 과정에 초점을

두게 될 것이며, 따라서 사례 연구를 통한 질적 분석이 중심이 될 수 있다.

⑥ 독립성

독립성은 협의체가 지방정부인 공공으로부터 얼마나 독립적인 위상을 확보하고 있는가를 분석하는 것이다. 여기에는 민간과 공공의 지역 거버넌스라는 측면에서 어느 쪽이 주도성을 발휘하고 있는지도 중요한 분석의 초점이 될 것이다. 예산은 독자 활동이 가능할 정도로 확보되었는지, 예산의 수립과 지출 과정이 자율적인지를 판단할 것이다. 또한, 공간 등 물적 조건에서 어느 정도 독립적 위상을 가지고 있는지, 민간 출신의 상근 인력이 어느 정도이며 인력의 자율성은 어느 정도 확보되고 있는지도 분석된다.

⑦ 관계성

관계성은 지역사회보장협의체에 참여한 각 주체들 간의 수평적, 수직적 관계의 질을 평가하는 것이다. 상호 간에 신뢰의 정도는 어떠한지, 갈등의 발생 여부는 물론 갈등 관리를 위한 노력과 해소는 어떻게 하고 있는지에 초점이 맞추어질 것이다.

⑧ 조직 체계성

조직의 체계성은 지역사회보장협의체의 내적인 업무 체계와 시·군·구와 읍·면·동의 층위 간에 합리적 업무 체계가 확립되어 있는지를 판단한다. 권한과 책임의 합리적 배분 여부, 대표협의체와 실무협의체와의 합리적 역할 분담과 상호작용, 읍·면·동과 시·군·구의 업무 체계 등이 합리적으로 운영되고 있는지를 분석할 것이다.

⑨ 공동체적 가치

공동체적 가치는 지역사회보장협의체의 궁극적인 지향이라고 할 수 있다. 따라서 지역사회보장협의체의 활동 과정에서 네트워크 참여자들이 어느 정도로 공동체적 가치를 생각하고 있는지, 그리고 활동을 통해 공동

체적 가치에 대하여 어떻게 의식이 변하고 있는지를 살펴본다. 대표적으로 공동체 의식과 사회적 자본의 측면에 초점을 두고 분석하며, 양적 분석의 접근보다는 질적 분석의 접근을 중심으로 한다.

〈표 3-3-5〉 지역사회보장협의체 실태 파악의 영역과 평가 요인

실태 평가 요인		실태 파악 영역[1]		
		구조	운영·활동 (과정)	수행 평가 (결과)
책임성	- 지역복지계획 수립 - 지역 자원 개발 - 서비스 연계 기반(네트워크) 구축	○	○	○
포괄성	- 이질성 - 비배제성 - 양성평등	○	○	
민주성	- 참여 - 민주적 절차	○	○	
전문성	- 영역별 전문가 분포 - 교육 및 연수 기회 - 전문 분과위원회 활성화	○	○	
연대(협력)성	- 민·관의 협력 - 주민 연대의 영향력		○	
독립성	- 예산 - 상근 인력 - 지방정부와 민간의 주도성 - 자율권의 범위	○	△	
관계성	- 수평적/수직적 관계 - 갈등 및 갈등 관리 - 신뢰		○	
조직 체계성	- 수직·수평 차원에서 역할 분담의 명확성 및 합리성 - 부서별 권한과 책임의 명확성 - 의사소통	○	○	
네트워크 참여자의 가치 및 태도 변화	- 공동체 의식의 제고 - 사회적 자본의 향상 - 연대 의식		○	○
효율/효과성	- 인력 및 예산 대비 산출 - 인력 및 예산 대비 성과			○

주: 1) 평가 요인이 전부 적용되면 ○, 부분적으로 적용되면 △

⑩ 효율성과 효과성

지역사회보장협의체가 일정한 구조로 활동한 결과 투입된 예산이나 인력 등 투입 요소를 기준으로 어느 정도로 산출(output)과 성과(outcome)를 보여 주고 있는지를 알아내고자 하는 수행평가의 성격을 지닌다. 투입 요소는 주로 인력과 예산을 기준으로 하며 산출 요소는 회의 빈도, 사업 수, 심의 수, 의결 수 등을 살펴보고, 성과 요소는 사업의 추진 결과 목적과 비교하여 평가 가능한 내용을 선정하여 분석할 것이다.

2. 평가 요인별 분석 결과

전국의 11개 지역을 대상으로 지역사회보장협의체의 운영 실태에 대한 인터뷰 조사를 실시하였고, 이를 통해 확보한 녹취록 데이터를 분석하여 앞서 제시한 〈표 3-3-5〉의 지역사회보장협의체의 실태 파악 영역과 평가 요인을 중심으로 주요 실태와 특성을 정리하였다.[8)9)]

확보한 데이터 분석 결과를 책임성, 포괄성, 민주성, 전문성, 연대와 협력, 독립성, 관계성, 조직체계성, 네트워크 참여자의 가치 및 태도 변화, 효율성 및 효과성 등의 평가 요인을 중심으로 기술하고자 한다. 하위 평가 요인은 확보한 데이터의 질에 따라 선별적으로 논의될 것이다.

가. 책임성

책임성은 협의체의 기본 과제인 지역사회보장계획 수립, 지역 자원 개

8) 인터뷰에 응한 협의체 위원들의 개인정보를 보호하는 차원에서 가능하면 개인의 입장을 드러내는 기술은 최소한으로 줄이고자 한다.
9) 본 분석 결과 서술 과정에서 지역사회보장협의체는 '협의체'로 약칭하고자 한다.

발, 서비스 연계 기반(네트워크) 구축을 중심으로 살펴보았다.

1) 지역사회보장계획

사례 지역들은 지역사회보장계획을 대부분 외부의 대학교수나 연구자에게 용역을 주고 있었다. 이러한 모습은 1기 지역사회복지계획 과정 이후 전국 대부분의 지역에서 이어 오는 관행이라고 볼 수 있다. 다만 4기에 오면서 협의체를 중심으로 외부 용역에 대하여 적극적으로 참여하면서 지역의 공공 및 민간의 요구를 반영하고자 하는 노력들이 증가하고 있음을 확인할 수 있었다.

우선, 협의체 활동이 적극적인 지역에서 공통적으로 나타나는 대응 방식은 실무협의체가 중심이 된 TF팀을 구성하는 것이다. 이를 통해 실무협의체 및 분과 위원들이 외부 용역 과정에 참여하고, 수차례의 논의 과정을 통해 모니터링을 하고 의견을 제시하고 있었다. 이 과정에서 공공과 민간의 상호 의견 교환이 이루어짐으로써 지역사회보장계획이 공공이나 민간 중 어느 한쪽의 일방적 영향력이 작동하는 것을 방지하고 있었다.

다음으로 자체 욕구 조사를 보완적으로 실시하는 지역도 있었다. 예를 들면, 광주광역시 서구의 사례처럼 보건복지부에서 내려보낸 조사표가 지역주민의 욕구 파악에 적합하지 않다는 논의 결과에 따라 전문가 FGI와 주민 의견을 반영하여 자체 조사표를 추가하여 욕구를 파악하고 있다. 고양시는 자체 조사와 경기도에서 실시한 조사를 같이 반영함으로써 보완적으로 적용하고 있다. 이러한 현상은 협의체가 지역의 욕구를 지역사회보장계획에 좀 더 정확하게 반영하고자 하는 책임성의 일면이라고 할 수 있다.

이러한 공통적인 흐름에도 불구하고 미시적으로는 지역마다 독특한 사

정이 드러나고 있다. 고양시의 경우, 3기부터 외부 용역을 배제하고 있다. 다만, 4기에서는 전문성이 요구되는 조사 부분은 외부 연구자에게 맡기되 전체적인 틀과 연차별 계획을 공무원 1명이 주도적으로 작성하고 있다. 물론 이 경우도 절차적으로는 협의체의 논의를 통한 민·관 협치의 과정을 밟고 있다. 여기에는 외부 전문가인 대표협의체위원장의 영향력이 지대했고 복지 리더들의 역할이 크게 작용하고 있다.

태백시의 경우 3기는 민간 간사가 주도하여 직접 지역사회보장계획을 작성했으나 당시 공공과의 조율이 어려워 4기에는 아예 외부 용역을 주고 협의체가 관여하는 방식으로 전환하기도 하였다.

공공과 민간의 조율과 관련하여 협의체가 직면하는 문제는 민간의 참여가 왕성한 협의체의 민주적 의견이 공공에서 지자체장의 선거공약을 반영하려는 입장과 충돌된다는 점이다. 이런 현상은 특히 2018년처럼 지방선거 시기와 사회보장계획 수립 시기가 맞물릴 때 더욱 심할 것으로 판단된다.

> 용역을 줘 가지고 우리 구 자체의 욕구가 나왔어요. 그런데 그걸 가지고 협의체 계획을 수립하려고 하니까 공약사업하고 맞물려야 되는 거예요. 그러니까 그게 공약사업하고 맞물리니까 결국은, 협의체 그걸로 해서 공약사업이 나와야 되는데, 공약사업에 맞추는 협의체 계획이 되고 있어서, 조금 그렇다는 것도 있었고요.(부산 수영구 실무협의체 분과장)

공공의 입장에서는 공약 실현이라는 긍정적인 의미가 있지만 협의체의 민간위원들 입장에서는 객관적으로 확인된 주민들의 욕구가 무시되는 문제로 인식될 수도 있다. 경남 창녕군의 경우, 형식적으로는 민간위원이 적극적으로 TF팀에 참여하지만 결국은 공공의 행정 주도적으로 보장 계획이 수립되었다는 민간 위원의 불만이 제기도 한다.

김포시는 사회보장계획을 외부 용역에 맡기는데 3기부터 협의체가 참여하고 있고 시설 전문가의 의견을 물어 반영하는 구조를 가지고 있다.

그런데, 다른 지역과 달리 공공 간사와 민간 간사 모두 사회보장계획은 협의체가 아니라 사실상 지자체에서 해야 한다는 입장이었다. 협의체의 관리와 운영은 공공이 소극적인 상태에서 민간 간사가 주도하고 있고, 계획 수립 과정에서 협의체를 통한 공공과 민간의 협치 구조가 제대로 작동하고 있지 않았다. 흥미롭게도 민간 간사는 선거공약과 보장 계획이 동떨어져 있다고 문제제기를 하고 있는데, 이는 수영구 협의체의 입장과는 정반대이다.

대구광역시 남구는 외주를 주지 않고 협의체 자체로 욕구 조사를 실시하고 분과별로 차년도 계획을 수립하고 있다. 이는 bottom-up 체계로 네트워크가 잘 구조화되어 있기 때문에 가능하며, 수립 과정에서부터 민간이 주도하고 구청이 적극 지원하는 형태이다. 남구 자체적으로는 지역사회보장계획의 질이 한 단계 발전했다고 자평하고 있다.

이렇게 지역에 따라 협의체의 활성화 정도, 공공과 민간의 관계 정도에 따라 미시적으로 다양한 차이를 보이고 있다. 하지만 전체적으로 보면, 외부 용역 위주의 지역사회보장계획 과정에서 협의체를 통해 지역 특성을 반영하고 주민 친화적인 계획을 만들고자 하는 노력이 점차 강화되는 변화가 시작된 것으로 판단된다.

이러한 노력은 일반적이지는 않을지라도 크게 두 가지 흐름을 보이기 시작한 것으로 보인다. 하나는 주민들의 욕구를 좀 더 정확하게 파악하고 반영하려는 흐름이다. 자체 욕구 조사를 실시하여 보완하려는 시도처럼, 전국적으로 표준화된 중앙정부의 욕구 조사표가 가지는 한계를 극복하고 지역성을 반영하려는 지방정부의 고민과 노력이 반영되고 있다.

다른 하나는 보장 계획의 수립 과정에서 민간의 참여를 통한 모니터링이 점차 증가하고 있다는 점이다. 특히 민간의 전문가들이 결합되어 있는 실무협의체가 외부 용역 수행자의 용역 과정을 통해 적극적으로 참여하

여 의견을 내고 조율하는 흐름이 나타나고 있다. 지역에 따라 강도는 다르지만 공공 역시 이러한 모니터링의 필요성을 인지하기 시작한 것으로 판단된다. 이는 지역사회보장계획의 수립에 대한 참여와 책임성의 증진이란 점에서 바람직한 변화라고 할 수 있다.

2) 지역 자원 개발

지역복지를 위한 지역 자원의 개발에는 거의 모든 지역에서 협의체의 기능이 매우 중요하게 작동하고 있다. 특히 협의체의 네트워크 기반이 핵심적인 토대로 작동하고 있다. 지역에 따라 편차는 있지만 대체로 협의체가 자원 개발과 동원에서 일종의 컨트롤 타워 역할을 하고 있고 읍면동협의체 사업을 지원하면서 자원의 배분 역할도 하고 있다.

여러 지역에서 공통적으로 보이는 자원 개발 및 배분은 광역 단위 사회복지공동모금회와 결합되어 있다. 읍면동협의체와 공동모금회의 결합 방식에서 차이는 있지만 사회복지공동모금회의 지정기탁 방식을 기본 원리로 한다는 점에서는 유사하다. 예를 들어 인천광역시 계양구의 경우 실무협의체 분과활동으로 자원 네트워크를 발굴할 때, 동별로 모금회라고 해서 모금 체계를 갖추고 있다. 동별로 후원계좌와 통장을 만들고 시 사회복지공동모금회에 지정기탁을 하면 동별로 배분된다. 이 돈을 이용해 동협의체가 동 주민을 위해 적절한 사업을 수행한다. 여기서 모금 및 배분 단위를 읍면동으로 할 것인지, 시군구로 할 것인지 등에 따라 다양한 방식이 만들어질 수 있다. 광주광역시 서구의 모금 사업과 강원도 태백시의 '반지씽씽돌봄센터'도 유사한 시스템을 보여 주고 있다.

> 저희가 반지씽씽돌봄센터라고 있어요. 그거를 이제 운영을 해서 저희가 태백 시민들의 기부금으로 이제 운영을 해서 공동모금으로도 넘어가서 오는 부분은 있는데…(중략)…그쪽에서 관리를 하고 있고요. 그 금액을 가지고 이제 민이나 관

> 이나 대상자에 대해서 집수리라든가 이런 부분이 필요할 때 통합분과회의를 해요. 그래서 필요한 대상자의 질병이 있으면 질병 관련 건강증진센터라든가 이런 식으로 같이 연계를 해서, 같이 모여서 회의를 하고 배분금을 정해서 저희가 지원을 해 주는 쪽으로 연계가 많이 되고 있거든요.(강원도 태백시 공공 간사)

하지만 사회복지공동모금회를 이용하지 않는 방식도 있다. 성동구의 '나눔 네트워크'는 사회복지공동모금회를 경유하지 않는 자원 개발과 배분 시스템을 운용하고 있다. 희망온도라는 이웃돕기 성금 프로그램을 발전시킨 것인데, 특징은 협약을 통해 나눔 네트워크에서 협의체에 돈을 직접 사용하게 해 준다는 점이다. 협의체는 지원 분야, 대상 등을 논의하여 선정한 후 배분하는데, 장점은 신속성과 정확성에 있다. 사회복지공동모금회를 경유할 경우 2주 이상 소요되는데 이 시스템은 늦어도 1주일 이내에 완료된다. 또한 협의체의 네트워크를 통해 확인되고 배분되는 관계로 욕구를 가진 주민에게 정확하게 전달될 수 있다.

반면 협의체가 소극적 역할에 머무는 지역도 있다. 김포시의 경우 후원에 대한 의뢰나 문의가 오면, 자체 검토한 후 재단이나 협의회에 연결하는 역할에 머무르고 있다. 법률상으로 직접 후원금을 받지 못하는 한계를 이유로 들고 있다. 하지만 다른 지역이 사회복지공동모금회를 이용한 자원 개발을 하고 있음을 볼 때, 상대적으로 소극적인 태도라고 판단된다.

주목할 지역은 광주 서구이다. 서구의 경우 한가족나눔분과에서 서구의 요식업자 네트워크를 활용하여 일주일당 300집에 반찬을 배달하는 사업을 하고 있다. 중요한 점은 지역의 모금액을 동세가 큰 지역에서 작은 지역으로 지원한다는 점이다. 지역 간 재분배를 통한 균형화 작업의 진전된 모델을 보여 주고 있다. 또한 주목할 점은 일반적으로 협의체 활동 과정에서 민간의 아이디어가 많은 데 비하여 반찬 배달 사업의 경우 구청의 희망복지계 자원 개발 담당 공무원과 한 음식점 주인의 결합으로 시작되었다는 점이다. 지역의 협의체 활동에서 관(공무원)의 적극적인 자세가

가져올 수 있는 긍정적 결과를 잘 보여 주는 사례이다.

인천광역시 계양구의 경우도 눈여겨 볼 만하다. 특이하게도 자원 개발 사업을 계양구의 범위를 넘어 인천광역시 전역을 대상으로 하고 있다. 협의체의 실무분과인 복지자원분과에서 담당하고 있는데, 인천의 각종 협회, 협동조합 등을 자원 발굴 조직으로 연계시키고 있다. 자원 개발의 대상을 지역에 한정하지 않고 확장하고 있다는 점에서 참고할 만한 모델이 될 수 있다.

협의체를 중심으로 한 지역의 자원 개발 사업은 지역사회복지를 공공재원에만 의존하지 않고 민간 재정을 적극적으로 개척하고 있다는 점에서 지역사회의 사회복지재정 확대에 기여하고 있다. 다만, 이러한 민간 재원 모금 방식이 경제적 기반이 약한 모든 지역에서 일반적으로 적용될 수 있을지는 고민이 필요할 것이다.

3) 서비스 연계 기반 구축

지역사회복지의 발전 차원에서 협의체에 부과되는 가장 중요한 과제가 양질의 서비스 네트워크를 구축하는 것이다. 이는 주민들의 참여와 의견 수렴, 자원 개발의 수단일 뿐 아니라, 서비스의 효율성과 효과성을 높이는 기반이기도 하다. 또한 중장기적으로는 사회적 경제, 공동체 의식 등을 증진시키는 요인으로 작동할 수도 있다.

사례 지역에서 거의 대부분의 응답자는 협의체가 지역사회의 네트워크 구축에 핵심적인 역할을 하고 있고, 협의체가 없을 경우 네트워크가 형성되지 않거나 관 주도의 네트워크가 되었을 것이라는 의견을 보이고 있다. 특히 지역복지협의체에서 지역사회보장협의체로 전환되면서 새롭게 등장한 읍면동사회보장협의체는 지역사회 서비스 네트워크를 풀뿌리 단위

에서 살아 움직이게 한다는 점에서 매우 긍정적으로 평가하고 있다.

기본적으로 지역사회의 네트워크는 지역사회보장협의체라는 구조를 통해 이루어진다. 모든 지역에서 대표협의체는 사회복지관, 사회복지시설, 병원, 경찰, 학교 등의 장이나 상당한 사회적 지위를 가진 위원으로 구성되어 있다. 실무협의체는 실행력과 전문성을 가진 복지관이나 시설, 기타 복지 관련 조직의 중간관리자급이 주로 참여한다. 실무협의체는 지역사회의 서비스 제공 기관을 네트워크로 묶는 역할을 하며 지역의 가장 유능한 서비스 제공 전문가를 포섭하는 수단이기도 하다. 읍면동협의체는 통장, 이장, 반장은 물론 부녀회 등 활동적이고 봉사가 가능한 리더십을 발휘할 수 있는 동네의 주민들이 주로 위촉된다.

이렇게 각 단위 협의체별로 각각의 기능과 역할을 고려하여 지역의 인적 자원을 연계하고 있으며 이러한 구조 자체가 지역사회의 서비스 전달을 위한 협의체의 네트워크 구조를 형성하고 있다. 태백시 협의체 간사는 지역에서 가장 큰 네트워크가 지역사회보장협의체라고 평가하면서, 협의체가 지역사회를 유기적으로 활성화시키는 데 가장 중요한 관건이라고 단언하고 있다.

경남 창녕과 같은 군 지역은 다른 조사 지역과 달리 시민사회 조직이 미약하고 주민 조직이 상대적으로 활성화되지 않은 지역이다. 이 때문에 창녕군의 실무협의체 위원장은 네트워크 구축을 민간 부문에서 하는 것이 바람직하다는 것을 인정하면서도, 현실은 관이 주도하여 사업과 네트워크를 구축하고 민간 부문으로 연계시키는 과정이라고 설명하고 있다. 이러한 두 지역의 의견은 지방의 소규모 자치단체일 경우 더욱 분명하게 나타날 것으로 보인다.

물론 11개 사례 지역에서 지역사회의 네트워크가 모두 동일한 수준으로 활성화된 것은 아니다. 한 시군구에서도 네트워크가 잘 구축된 일부

지역이 존재한다. 이러한 지역을 보면 기존에 이미 발달된 네트워크가 존재하고 있는 경우이고, 기존 네트워크가 협의체의 서비스 네트워크로 쉽게 전환되거나 확대되고 있다. 특히, 읍면동협의체 차원에서 이러한 현상이 특징적으로 나타나고 있다.

부산시 수영구 망미1동은 기존 '동 복지기능 강화사업'을 협의체 사업으로 전환시켰다. 이 과정에서 지역의 15개 민간단체와 연계하고, 시간과 노력을 나누고자 하는 주민을 동협의체 위원으로 위촉하였다. 여기서 주목할 것은 시범 사업이었던 동 복지기능 강화사업 시기에 중요한 역할을 했던 '다사랑'이라는 모금 활동 네트워크가 이제는 동협의체의 네트워크 기반으로 작동하고 있다는 점이다.

> 그 동이 다사랑이라 해서 95년도인가 93년도부터 모금활동..천 원부터 후원금을 공동모금회 거치지 않고 자율적으로 주민들하고 활성화가 돼 있었고, 장학회 사업이 90년 정도, 91년? 모금된 게 그 당시에 22억 정도 있었어요. 그래서 그 이자를 가지고 지역 아동한테 주니까 그 동 자체가 지역사회를 위한, 이웃돕기가 잘 되어 있는 동이었거든요, 그 망미1동이...(중략)...그래서 협의체 그분들은 이제... (중략)... 15개 정도 단체가 있는데, 그 중에서도 그런 기술을 가지거나 후원사업에, 아무리 돈이 있고 이렇게 해도 부정적인 사람이 있잖아요. 근데 시간과 노력을 주는 사람들을 지역사회협의체 위원으로 모시는 거예요. 모셔서 필요한 거에 대해서 도움을 줄 수 있도록....(부산 수영구 실무협의체 분과장)

영덕군의 경우는 개신교 네트워크가 읍면동협의체의 네트워크 정착에 기여한 좋은 사례를 보여 주고 있다. 아동청소년분과를 담당하고 있는 개신교 목사님이 자신이 연관되어 있고 마을 단위로 조직된 개신교 조직을 적절히 활용하여 시골 지역에서도 효과적인 네트워크를 구축하고 있다.

> 읍면 단위는 읍면협의체로 구성이 되어 있고, 이것을 더, 활성화를 밀착형으로 해야 되는데 그것이 조금 더뎌지니까, 협의체에서는 영덕에 대개 종교시설을 보면 교회들이 각 마을 단위로 구역이라든지, 단위로 잘 조직이 되어 있으니까 이런 기관들의 조직들을 활용해서 홍보하고 참여하도록 이렇게....(경북 영덕군 실무협의체 위원장)

부산 수영구 광안3동의 경우, 취약한 동 단위 네트워크 기반과 공공 행정의 한계를 협의체 위원 개인이 성당 복지팀의 네트워크를 활용해 극복하는 모델을 보여 주고 있다. 여기서 주목할 점은 성당 복지팀이 실무협의체 위원 개인의 역량으로 협의체가 요구하고 필요로 하는 네트워크 기능을 하고 있지만, 협의체의 네트워크 기반으로 정착하지 않았다는 것이다. 여전히 성당 복지팀은 성당의 복지 네트워크이다. 다만, 성당 복지팀의 네트워크를 활용할 수 있는 사람을 실무협의체 위원으로 위촉했을 뿐이다. 이 사례는 지역사회에는 이미 협의체가 개발하기 힘든 혹은 만들지 못한 양질의 네트워크가 존재하며 협의체가 어떻게 이를 협의체의 네트워크로 연결시킬 수 있느냐가 중요한 과제임을 보여 준다.

> 동 직원들이 계속 공문 보내고, 계속 보내요. 보내는데도, 할머니 홀로 계시는 분들이라 잘 몰라요. 통장들이 좀 보고 해 줘야 되는데, 통장들도 자녀들이 한 번씩 오니까 되겠지 하고 뽑아놓는 거예요. 그래서 이런 부분은 개선해야겠다, 제가 그것을 협의체나 동에 얘기를 못하고 성당 복지팀이 있습니다. "자, 네가 한 번 해 봐라" 그러면 수영구 안에 5개 성당이 있습니다. 그 복지팀들이 다 있어요. 5개 책임도 제가 맡고 있거든요. 그래서 다 발굴해서 동에 넣으라고 해서 1차적으로 그렇게 하다 보니까 고독사 방지도 정부가 하는 것, 보장협의체에서 하는 방지도 다 있습니다. 우리만큼 가톨릭에서 하는 복지만큼 밑바닥을 못 헤맨단 말이에요.(부산 수영구 실무협의체 위원장)

나. 포괄성

포괄성은 협의체의 인적 구성이 이질적이고 다양성을 지니고 있는지, 특정 집단이나 특정인을 배제하고 있는지에 초점을 둔다.

대표협의체를 보면 대부분의 사례 조사 지역에서 이질성, 다양성을 확보하고 있다. 가장 다수를 차지하는 위원은 역시 사회복지관과 시설의 장이며, 대학교수 등 복지 전문가, 병원장, 경찰, 교육청, 국민연금공단이나 건강보험공단 인사, 고용기관의 인사, 공무원, 실무협의체 위원 등 다양

하게 분포하고 있고 읍면동협의체 위원장도 포함하고 있다. 특별히 성별의 비율을 고려하는 것은 아니고 직능과 서비스 및 정책 영역을 가장 중요한 기준으로 위촉하는 것으로 보인다.

다만, 포괄성의 원칙에서 볼 때, 사회보장기본법이 개정된 이후 대표협의체 위원을 위촉하는 데 어려움을 겪는 지역이 나타나고 있다. 사회보장기본법의 개정에 따라 사회보장의 영역이 사회복지서비스에서 사회서비스로 확대되는 과정에서 문화, 환경과 같은 새로운 영역이 포함되었다. 협의체에서 이 분야의 인사를 찾기 힘든 지역이 많다. 서울 성동구는 비교적 성공적으로 다양성을 확보하고 있다. 하지만 도시에 비해 지방은 상대적으로 그 어려움이 더 큰 것으로 판단된다.

> 대표협의체에 보시면 각종 복지관의 관장님은 필수시고 건강보험공단에 우리은행이나 금융업이라든지 다방면으로. 저희가 지금 문화까지 들어왔어요. 그러니까 저희가 말하는 보건복지부에서 복지를 망라하는 부분을 최대한 영입을 다 했죠. 마을공동체까지 다 들어와요, 지금.(서울 성동구 공공 간사)

하지만 더욱 문제가 되는 것은 실무협의체이다. 특히 실무협의체는 문화와 환경을 포함하는 분과가 있어야 하고 이 분과에서 활동할 현장성과 전문성을 갖춘 지역사회 내의 인력을 충원해야 한다. 그러나 현재 시점에서 많은 지역이 환경, 문화 영역의 활동력 있는 중간관리자급 전문 인력을 찾는 데 어려움과 혼란을 경험하고 있다.

다. 민주성

협의체의 민주성은 크게 주민의 참여와 목표·비전의 공유 노력을 어느 정도로 수행하는가에 초점을 둔다. 주민 참여는 의견과 주장이 협의체의 아래로부터 위로 전달되는 bottom-up 과정이며, 목표와 비전의 공유는 협의체 상부의 의견이나 정보가 위에서 아래로 전달되는 top-down 과

정이다. 정도의 차이는 있지만 모든 사례 지역은 주민들을 협의체 활동에 적극적으로 참여시키기 위해 고민하고 노력하고 있다. 이에 비하면 목표와 비전의 공유 노력은 상대적으로 구체적인 수단을 가지고 있지 않은 것으로 판단된다.

1) 주민 참여

주민 참여는 다양한 형태로 논의할 수 있다. 형태는 대표협의체에 참여하는 사회의 유력 인사들, 실무협의체에 참여하는 전문성을 가진 중간관리자급의 복지 인력 및 서비스 인력, 그리고 일반 주민의 참여로 나누어 볼 수 있다. 여기서는 대표 및 실무협의체가 일반 동네의 주민을 사회복지서비스 네트워크로 참여시키려고 한다는 점에서 일반 주민들을 중심으로 논의를 전개한다.

주민 참여의 핵심은 읍면동협의체의 활동이다. 협의체의 출범 이후 민간의 소리 및 주민의 소리에 더욱 귀를 기울이고 있으며, 주민의 참여가 증가하였다는 사실을 모든 사례 지역에서 인정하고 있다. 그만큼 읍면동협의체는 좁게는 협의체, 넓게는 지역사회복지 차원에서 풀뿌리 민주화의 진전에 핵심적인 역할을 하고 있다.

주민 참여를 위한 방법은 다양하게 나타나고 있다. 구체적인 사업명은 차치하고 주요 참여 기제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 마을 주민 중에서 리더에 해당하는 이장, 부녀회장, 통반장들을 읍면동협의체 위원으로 참여시키려고 노력하고 있다. 이들이 협의체 위원으로 읍면동 사업을 진행하는 과정에서 많은 지역주민을 발굴하고 각종 행사에 동원하는 기능을 담당하기도 한다. 이 경우 협의체는 지역사회에서 활동하는 사회복지 관련 기관들의 네트워크를 이용해서 사회복지사

들이 파악한 주민들의 의견을 간접적으로 반영한다. 이러한 방식은 아산시의 공공 간사 말처럼 순수한 주민 참여로 볼 수 없다.

두 번째는 좀 더 직접적으로 주민들을 참여시켜 의견을 듣고 수렴하는 형태이다. 지역사회보장계획이나 사업계획을 위한 각종 공청회, FGI 등에 지역의 일반 주민이나 해당 클라이언트 당사자를 참여시키는 경우도 있다(아산시). 또한 협의체의 지역사회복지 사업에 당사자들의 아이디어나 의견을 반영하여 프로그램을 구성하는 방식도 있다. 청소년문화사업 확충사업 추진 과정에서 청소년의 의견을 직접 듣고 그들의 아이디어를 반영하여 사업 내용을 구성하기도 하였다(계양구). 기존 지역사회복지 서비스에서 정책 서비스 당사자의 목소리가 상당 부분 배제되어 온 경험을 고려할 때 매우 중요한 변화로 볼 수 있다. 또한 협의체의 실무분과별로 주민들의 의견을 반영하기 위해 동 지역에서 매월 월례회를 열고 있다(성동구).

그럼에도 불구하고 사회서비스의 수혜자가 아니거나, 협의체 위원 등 일정한 역할을 맡고 있지 않는 일반 시민의 참여는 아직 미흡한 상황이다. 심지어는 협의체의 존재 자체를 모르는 일반인이 아직 많다는 것 역시 거의 모든 조사 사례 지역에서 인정하는 냉정한 평가이기도 하다. 비록 협의체가 출범한 이후 주민 참여의 기회가 실제로 증가하였지만 아직도 더 많은 노력이 필요한 과제이다.

2) 비전과 목표의 공유

비전과 목표를 주민들과 공유한다는 것은 사실 주민 참여와 밀접한 관계를 가지고 있다. 주민들을 참여시켜 사업을 설계하고 지역사회보장계획을 만드는 과정 자체가 비전과 목표를 공유하는 기회이기도 하다.

그럼에도 불구하고 협의체가 비전과 목표를 공유하는 직접적인 수단은

홍보, 설명회, 보고회, 캠페인 정도인 것으로 나타났다. 조사한 사례 지역의 경우 주민 참여보다 비전과 목표의 공유 사업에 상대적으로 소극적인 것으로 나타나고 있다. 그런 가운데 몇 개 지역에서 나름대로 노력을 하고 있다. 계양구는 복지 사각지대 발굴을 위해 주민들을 대상으로 캠페인 활동을 하고 있으며, 각종 리플릿을 제작하여 배포하고 있다. 또한 지역 축제나 행사에 부스를 확보하여 홍보함으로써 주민들에게 협의체가 추구하는 사업의 목표나 비전 그리고 내용을 소개하고 사업의 신청과 관련한 정보를 제공하고 있다. 특히, 지역 축제 기간에 부스를 이용하는 홍보 방법은 다른 사례 지역에서도 이용하고 있었다.

3) 주민 밀착성

지역사회에서 협의체의 민주성을 평가하는 중요한 요소 중 하나는 협의체의 활동이 얼마나 주민들의 생활 속에 밀착하여 작동하고 있는가이다. 협의체의 풀뿌리 민주주의 성격을 보여 주는 하나의 단면이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 중요한 실체는 읍면동협의체이다.

읍면동협의체의 활동에 대해서는 상당히 높은 긍정적 평가가 이루어지고 있다. 물론 공공 간사나 민간 간사, 실무협의체 위원들 같은 협의체의 핵심 인력이 가지고 있는 전문적 기대치에는 아직 미치지 못하고 있는 것 같다. 하지만 지금까지의 성과나 성장에 대하여 매우 긍정적으로 이야기하는 응답자가 많았다. 심지어는 실무협의체의 위상을 축소하고 대표협의체와 잘 하고 있는 읍면동협의체 중심으로 운영하자는 공공 간사의 의견도 있었다.

읍면동협의체에 대한 이러한 평가에는 이유가 있다. 첫째, 주민들의 입장에서 읍면동의 공식 절차보다 간편하고 편하다. 복잡한 서류가 필요 없

고 멀리까지 움직일 필요가 없고 동네 위원들에게 수시로 자신들의 요구를 말할 수 있는 것이다.

> (주민의 요구가) 늘고 있습니다. 왜 증가하고 있느냐 하면 주민센터나 공공기관에 가면 절차가 있잖아요. 이게 싫으니까. 사실 저부터 시작해서 "위원님, 내가 이런 욕구가 필요한데 좀 알아봐 주세요" 위원들은 그게 생소한 용어보다 해야 되는 의무 때문에 진행이 빨리 되잖아요. 이런 것들을 관을 통해서 하려면 절차가 있어야 돼요. 불쾌해하고. 사실 홍보가 잘 안 되어 있기 때문에....(부산 수영구 실무협의체 위원장)

둘째, 읍면동협의체는 상대적으로 '현장 밀착성'이 강하여, 이른바 '풀뿌리 민주주의' 조직으로서 주민 주도성이 강화되는 경향을 보이고 있다. 기존 주민자치위원 활동보다 더욱 주민 친화적이고 주민 주도적인 활동이 일어나기 시작했음을 확인할 수 있다. 이 점에 대한 참여자의 평가 역시 긍정적이다.

> 주민센터 복지팀이 주도로 사업을 발굴 추진하여 왔다면 지금은 협의체가 존재함으로 우리 지역복지 문제를 알게 되고 서로 논의하고 필요한 사업을 시행하게 되었고 주민들이 주도하게 됐다는 점. 그 점이 좋습니다. 부정적인 것은 제가 봐서는 거의 없다고 생각합니다.(부산 수영구 읍면동협의체 위원장)

셋째, 읍면동 지역별 경쟁심의 작동이 해당 지역주민들의 밀착성을 더 촉진하는 경향이 있다. 읍면동협의체 활동은 그것을 의도적으로 기획하였든 그렇지 않았든 상관없이 어느 지역이나 실재하는 것으로 파악된다. 사업 예산을 조금이라도 더 확보하고 그것으로 자신의 이웃에게 지원하려는 경쟁이 일어나는 경향이 나타나고 있다. 여기에는 집단 이기주의(혹은 소지역 이기주의) 같은 요인이 내재되어 있을 수 있지만 자연스러운 현상으로 보는 것이 타당할 것이다.

> 서구는 다른 구보다도 아마 동 보장협의체 위원들의 참여가 많은 걸로 알고 있습니다. 그래서 주위에서 보기에도 거의 경쟁적으로 각 동별로 좀 많이 참여를 하시고 그런 부분을 많이 보여서 아마 좋은 경쟁이라고 생각을 하고요. 또 그런

> 것들이 아마 주민들의 욕구가 반영이 되어서 복지욕구를 좀 해소하는 데 도움이 되지 않았나 생각합니다.(광주 서구 실무협의체 실무위원)

다만, 일부 협의체 위원들이 인식하듯이 경쟁의 결과 읍면동별 격차가 발생하는 부작용이 있다. 하지만 이러한 지역별 격차는 상위 조직인 실무협의체를 중심으로 격차 해소를 위한 대안을 마련하면 된다. 따라서 읍면동별 협의체의 경쟁 자체를 문제 삼을 필요는 없다고 본다.

라. 전문성

사례 지역 조사 결과 전문성의 입장에서 가장 많은 비판과 불만의 대상이 되는 대상은 대표협의체 위원들이다. 대표협의체는 심의기구이고 지역사회 복지 조직의 장, 병원장, 교수, 경찰, 국민연금공단, 건강보험공단, 금융기관 등 다양한 조직의 유력 인사들이 참여한다. 그런데 실무협의체나 공공 및 민간 간사들이 올리는 각종 안건이나 정보에 대하여 충분히 이해하는 인사는 극소수에 불과한 것으로 파악되었다. 대부분은 맥락에 맞지 않는 질문을 하거나, 침묵을 지키거나, 자기 이익에 매몰되어 의도했건 의도하지 않았건 간에 안건을 형식적으로 다루거나 왜곡시키는 제언을 했다는 등의 비판을 받고 있다. 이로 인해 실무협의체 위원이나 공무원의 신뢰가 높지 않은 상황이다.

대표협의체 위원만큼 비판적 평가를 받는 대상이 공무원이다. 공무원들은 협의체의 공공 파트너이지만 민간 간사에 비하여 잦은 부서 이동을 하게 되어 협의체 역할과 사업에 대하여 충분한 전문성을 축적하기 힘들고, 직접적으로 관련된 복지 부서 이외의 복지 부서나 다른 정책 영역의 부서 공무원들은 관심조차 없고 출석도 잘 안 한다는 비판이 제기되고 있다.

물론 읍면동협의체에 참여하는 주민 대표들 역시 전문성의 비판에서 자유롭지 못하다. 협의체에 대한 이해가 충분하지 못하다는 것이 주를 이루고 있다. 하지만 이들에 대한 비판과 대표협의체 위원 및 공무원에 대한 비판은 성격이 다르다. 읍면동협의체 위원이나 참여주민들에 대하여는 교육이 필요하다고 생각하지만, 전문성이 낮은 것은 자연스러운 상황으로 받아들이고 있고 관대한 입장을 취하고 있다. 하지만 대표협의체 위원이나 공무원에 대한 비판은 말 그대로 적극성 및 책임성과 결부시켜 전문성에 대한 냉혹한 비판이 제기되고 있다.

이에 반해 실무협의체 위원이나 실무분과 위원 그리고 간사들에 대한 전문성 비판은 일부에서 제기되고 있지만 절대적으로나 상대적으로나 거의 없는 상황이다. 그러나 지방의 경우 민간 간사가 퇴직하는 경우 인근 지역에서 전문적이고 유능한 간사를 충원하기가 쉽지 않은 상황이다. 부산의 경우 협의체 경험이 있는 인력을 지역 내에서 구하기 힘들다는 의견을 제기하는데, 민간 간사는 수영구와 해운대구에서만 두고 있다. 이러한 상황을 고려하면 협의체 운영의 핵심 인력인 민간 간사(혹은 사무국장)를 양성하는 전문 과정을 중앙정부가 운영하는 방안도 고민할 필요가 있다.

체계적이고 효과적인 수준은 아니지만 전문성 강화를 위한 노력도 진행하고 있다. 대표협의체, 실무협의체, 읍면동협의체를 불문하고 교육, 워크숍, 연수, 강연, 선진지 견학 등이 거의 모든 사례 지역에서 실시하고 있는 전문성 강화를 위한 대표적이고 보편적인 수단이다. 하지만 이에 대한 효과에 대해서는 평가가 엇갈리고 있다. 교육과 연수를 하지만 눈에 띄는 변화가 없다는 평가가 있는가 하면(김포시), 효과적인 변화를 경험하고 있다는 평가도 있다(창녕군). 이는 교육 내용, 목적, 대상에 따라 달라질 것이다. 교육, 워크숍, 벤치마킹의 방법이 농촌의 경우 비농사철만 가능하다는 시간적 제한도 지적되고 있다(창녕군).

그런데, 협의체가 현시점에서 직면한 전문성의 문제는 정작 예산의 문제라고 판단된다. 예산의 부족으로 양적·질적으로 충분한 교육 기회를 확보하기 힘들다는 하소연을 하고 있다. 실제로 사례 지역의 상황을 보면 연간 일정한 횟수의 교육, 연수, 워크숍, 견학 등을 실시하지만 주어진 예산 제약 하에서 숙제하듯이 이루어지는 경향이 있어 효과를 기대하기 힘든 상황으로 판단된다.

전문성의 한계를 협의체에 참여하는 위원들의 봉사적 성격에서 찾기도 한다. 협의체에 시간을 내어 봉사하는 형태일 경우, 적극적으로 활동할 수 있는 전문적 인사를 영입하는 데는 근본적인 한계가 있다고 본다. 필요하다면 봉사가 아니라 인센티브를 제공해서라도 영입할 수 있어야 한다. 이 역시 근본적으로는 예산의 문제로 귀결된다.

이처럼 협의체 위원들의 전문성 제약은 협의체 이전에 제도적인 제약이 구조적으로 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 인터뷰에 응한 응답자들은 다양한 아이디어를 제시하기도 한다. 연수나 교육 등 사후대처 보다는 처음부터 지역의 역량 있는 전문가를 선발할 수 있도록 노력하는 게 낫다(광주 서구), 협의체 위원에게 부과되는 이수교육 과정을 만들자(김포시), 구청장이 동장을 평가하는 방법, 특히 철저한 이행 평가를 통해 공무원 노력을 유도하자는 의견 등을 제시하고 있다.

하지만 이러한 아이디어가 협의체를 통해 진지하게 논의되고 있다는 응답자는 없었다. 이는 협의체가 아직은 이러한 문제를 전향적으로 검토할 만한 장이 되고 있지 못하다는 것을 반증하는 것으로 읽혀진다. 향후 이러한 제안들을 포함하여 협의체 위원들의 전문성 향상을 위해서 모든 수단을 고민하는 과정이 필요할 것으로 판단된다. 교육, 연수, 워크숍, 선진지 견학 등 기존 모든 수단들은 그것대로 양적·질적으로 강화되고 지속되어야 한다. 하지만 역량 있는 인사를 안정적이고 지속적으로 참여시키

기 위해서는 일정 수준 이상의 예산 배정을 감수하면서 좀 더 근본적인 해결책을 만들어 낼 시점으로 보인다.

마. 연대(협력)성

여기서 연대성은 민과 관이 협의체를 통해 상호 신뢰하에 협력하고 있는 정도를 의미한다. 협의체의 출범 전과 출범 후를 비교하였을 때 달라진 것이 있는가의 질문이나 지역사회 주민들의 가치나 태도의 변화가 있는가라는 질문에서 관련 응답이 제시되었다.

모든 사례 지역에서 확인할 수 있는 것은 협의체 활동을 통하여 공공과 민간의 복지서비스 연계 수단이 만들어지고 있다는 것이다. 물론 이것이 지역사회에 정착했다고 말할 정도로 활성화된 것은 아니다. 하지만 사회복지를 제도적 차원에서 공급하고 있는 공공의 서비스 전달체계 구축 노력과 적극적으로 대응한 주민(민간)들의 노력이 합쳐져서 지역사회에 스스로 문제를 찾아내고 고민하고 도와주려는 연대와 자조의 움직임이 만들어지고 있다. 즉 일회성 도움이 아니라 주민 간의 연대, 공공과 민간의 협력이 결합하여 자조적이면서도 지속적인, 지역사회에 고유한 사회서비스 전달 네트워크가 만들어지기 시작했다는 점이 중요하다.

> 단순히 예전처럼 단순한 한 건의 반찬 지원하는 데 한번 봉사하고 이런 게 아니고 누구를 도와주는데 뭐가 필요하고 같이 고민하고 도와주는데 어떤 게 좋을까? 같이 고민하는 이런 과정 속에서 그런 역량을 많이 키우고 있고, 인식 변화에도 최소한 그 주변 주민들까지는 사실 정확하게 알기는 어렵겠지만 최소한 위원들이 주민의 일원으로서 그런 인식 개선에 영향을 끼치고 있다고 생각하고, 그런 분들이 직접 공이 나가서 반찬을 주고 하는 것도 있지만 그분들이 직접 주민이 나가서 도와주는 거에 대해서 도움을 받는 주민들도 일부는 좋은 영향력을 받을 수 있을 거라고 생각합니다.(인천 계양구 공공 간사)

> 저희는 분과장이 다 민간인입니다....(중략)... 아까 여기 분도 나눔분과 후원인이고, 나눔분과 위원님이시거든요. 70명 정도 되고, 1년에 100만 원에서 150만

원. 그러면 그게 돈이 1억 정도. 7000만 원에서 1억 정도 돼요….(중략)…이분들이 단순히 후원만 하는 게 아니라 협의체의 그런 과제들에 이분들이, 예를 들어서 나눔하고 그런 과정에 참여할 수 있게… (중략)… 여러 가지 사업들이 있는데 소원성취 프로젝트라고 있어요. 여러 가지 사업 중에 소원성취 프로젝트라고 하는데 그거 같은 경우 1년에 1번씩 하는데 아이들 꿈에 관련한 사업이거든요.…(중략)… 나눔분과 위원님들이 직접 아이들의 소원에 맞추려고 전달까지 같이 후원하고. 그러니까 다 사장님들이에요. 지역의 유지들. 그분들이 단순히 후원하고 마는 게 아니라 같이 참여까지 하는. 고민을 하고. 많은 부분은 아니지만 이런 부분이 있습니다.(광주 서구 민간 간사)

이러한 과정에는 협의체를 통해 공공과 민간이 함께 필요한 사업을 만들어 내고 동별로 지역의 특성과 주민들의 문화에 맞는 방법을 찾으려는 공공 및 민간 위원들의 노력이 있었다. 이를 통해 공공 복지제도가 제공할 수 없었던 틈새욕구나 문제까지도 대응할 수 있는 가능성이 열리기 시작한 것이다. 계양구 민간 간사의 의견처럼 자치주의 관점에 기반을 두어 민과 관이 합의점을 찾아가는 단계라고 할 수 있다. 여기에 동 단위에서 주민들이 실질적으로 연결되기 시작하면서 주민들 간의 협력과 연대에 기반을 둔 안전망의 가능성이 열리기 시작한 것으로 판단된다. 또한 협의체의 활동과 사업에 애착의 시선이 생기기 시작했다.

… 같이 캠핑을 가는 경우도 있고, 다양하게 인간미가 나오는 사업들을 많이 하고 있기 때문에 그것을 체험한 당사자나 중간 연계한 실무자들이 만족도가 높고요. 우리에 대해 인정하는 부분도 있죠. 공공이나 실무에서도 협의체는 꼭 필요하다고 생각하는, 태백시 내에서는….(강원 태백시 민간 간사)

…더운 여름에 할머니들 삼계탕 끓여 드리면서 필요한 욕구도 들어 보고, 고추 농사 지으면서 참여해 주신 분들 공동분배를 해요. 그러면서 뭘 하면 좋겠냐고 하면서 들어보고, 현장에서 들어봐야 바른 것을 들을 수 있습니다. 누구를 통해서 오면 글을 예쁘게 다듬다 보면 기본이 날아가 버리니까.(부산 수영구 실무협의체위원장)

협의체 위원님들이 기존에 이거 사업 합시다 하고 나눠주기 식 사업을 했다면 이것이 저희가 한 단계 바뀌는 계기가 됐다. 왜냐면 실질적으로 안부 확인 사업하면서 어떤 파스나 아니면 건강음료나 반찬이나 이런 소소한 것을 줄 수 있는 범위 내에서 준비해 가면서 어르신들의 체온을 경험한 거죠. 사업만 하다가. 그리고 단순히 어르신들도 일부는 그걸 들고 오는 손을 보지만 그냥 오는 그분을

> 기다리기 시작한 거예요. 이것이 만나다 보니까 내가 봉사하는 입장에서 협의체 위원 활동하면서 다양한 주민자치 위원도 해보고 뭐도 해보고 하지만 협의체 위원만큼 내가 보람된 일이 없었다는 고백이 종종 들립니다. 그러니까 이게 실질적으로 현장에서 어르신과 관계를 만들어가고 나를 기다리는 따뜻한 걸 느끼고 오니까 받는 분도 마찬가지지만 하는 분들도 보람을 찾기 시작합니다. 그래서 지금 현재는 약간 이분들에게 뭔가 새로운 동기부여가 필요한 부분이어서 저는 충전할 수 있는 프로그램도 다시 고민하고 있고, 또 하나는 새롭게 뭔가 그분들이 보람을 느낄 수 있는 고민들을 하고 있어요.(광주 서구 민간 간사)

> (동협의체 활동에 대하여) 그런 부분들은 본인들 또한 너무 좋다, 참여하니까 그런 분들이 많이 있으세요. 그분들 도와주는 것도 너무 기쁘게들 하시고 계셔서 제가 더 뿌듯하더라고요. 지금은 읍면동협의체가 주민들에게 직접적으로 가는 서비스들을 하고 있잖아요. 활성화가 된 곳들은 현재 약간 긍정적인 측면이 많이 있다고 보죠. 변화를 감지하고 있죠....(중략)...그래도 물질적인 거나 이런 것들보다는 민관이 함께 가는, 민관은 아니고 민민끼리에 대해서는 조금씩 그 역할에서 좋게 영향을 보인다고 해야 되나.(경기 김포시 협의체 사무국장)

어떻게 보면 협의체의 거의 모든 사업이 민과 관의 협력 혹은 연대에 기초해 있다고 할 수 있다. 처음에는 이러한 협력과 연대가 공공의 강력한 추동이나 민간 위원들의 헌신으로 만들어 시작한 것으로 보인다. 하지만, 주민들의 참여와 호응이 없다면 협의체의 노력은 일회성 사업으로 종결되거나 지역사회에 연대와 협력의 기운이 없을지도 모른다.

적어도 협의체의 활동은 공공과 민간 모두에게 공공만으로 할 수 없는 사업이 있고, 반대로 민간의 의욕만으로 수행하기 어려운 일이 있다는 점을 인식하는 과정으로 이해할 수 있을 것 같다. 이러한 경험을 통해 상대에 대한 존중과 협력의 필요성이 증가하면서 지역사회에 사회서비스 전달을 위한 새로운 연대와 협력의 네트워크가 등장하기 시작했다고 해석된다. 물론 일부 지역의 경우 협의체 내부에 민간과 공공의 협력보다는 갈등적 요소가 보이는 곳이 있기는 했지만 협력 및 연대의 가능성과 필요성 자체를 부정하는 것은 아니었다.

바. 독립성

거버넌스로서의 협의체가 당면한 문제 중 하나는 관으로부터 예산, 인력 등 인적 재정적 자원의 독립성을 확보하는 것이었다. 한 지역을 제외하면 조사한 사례 지역의 응답자들 대부분은 협의체의 운영이 관 주도적이라는 데 동의하고 있다. 다만, 정도의 차이가 있을 뿐이다.

1) 예산과 인력

정도의 차이는 있지만, 협의체의 예산과 관련해서는 김포시 한 곳을 제외하면 부족하다는 응답이 지배적이었다. 협의체의 예산은 지역에 따라 다르지만 관으로부터 사업비가 아닌 인건비, 임대료, 회의비 등 운영비 중심의 지원이 이루어지고 있다. 예를 들어 아산시는 사업비와 인건비를 구분 없이 지원하는 방식을 택하고 있었다.

지역마다 사정이 다르기 때문에 예산 부족의 원인을 조금씩 다르게 답하는 경우도 있다. 하지만 가장 공통적이고 핵심적인 부분은 인건비에 대한 지원이었다. 인건비 부족의 내용을 보면 대부분 민간 간사의 인건비 혹은 민간 간사의 충원에 필요한 예산에 관한 것이었다.

이러한 주장이 나오는 것은 협의체에서 핵심적이고 중심적인 역할을 하는 민간 간사의 중요성을 공공 간사, 대표협의체 위원장, 읍면동협의체 위원장, 실무협의체 위원 모두가 진정으로 인정하고 있기 때문이다. 특히 민간 간사가 적은 인건비에 많은 일을 하고 있음에도 불구하고 고용마저 불안정한 상황에 놓여 있다는 사실에 대하여 안타까움과 미안함 등이 어우러져 나오는 소리라고 생각된다.

협의체는 민간 간사의 역할이 매우 중요하다는 성동구 민간 간사의 자

기 경험에 대한 진술이 인상적이다. 실무협의체와 실무분과의 역할이 지방정부 협의체의 역량과 지역사회의 사회서비스 질에 막대한 영향을 미친다고 판단한다면, 민간 간사의 고용 안정과 근로조건은 매우 중요한 성공 요인이라고 할 수 있다.

> 일단은 협의체가 저는 직원 자체가 인프라라고 생각하거든요. 왜냐하면 인적자원과 물적 자원을 모두 다 관리를 할 수 있어야지만 협의체가 활성화가 될 수 있거든요. 그러면 협의체가 잘 돌아가려면 실무분과가 기초라고 생각을 해요. 물론 실무협의체, 대표협의체도 있지만 수많은 사람들이 모여 있고....(서울 성동구 민간 간사)

> (민간 간사는) 제가 봤을 때 아까 말씀대로 여러 가지 네트워크라든가 전달체계 이런 부분에 대해서 기본조건을 마련할 수 있는 기여도가 있었다는 것. 김포가 그런 부분에 약했었는데 협의체라는 걸 통해서 그런 부분의 기초를 닦고 거기에서 크게 벗어나지 않거든요. 그 분야에서 협의체 이외의 것을 통합하지 못하는 부분이 없다고 보이기 때문에 그런 면에서 기여하고 긍정적으로 기여했다고 보여집니다.(경기 김포 실무협의체 실무위원)

이러한 역할을 공공 간사인 공무원이 할 수 있을까? 경기도 고양시처럼 공공 간사로서의 공무원도 강한 열정을 가지고 핵심적인 역할을 하는 지역이 있다. 하지만 많은 지역의 공통적인 평가는 공무원은 순환 배치로 인해 업무의 연속성을 확보하기 힘들다고 보고 있다. 또한 공무원이 행정업무를 보면서 협의체 내부의 다양한 위원들과 주민들을 수시로 접촉하면서 활동하기에는 근본적인 제약 조건이 있다고 보고 있다.

성동구의 민간 간사에 따르면, 서울시의 경우 기초자치단체 중 절반 정도가 민간 간사를 두고 있고 절반은 공무원이 맡거나 하는 상황이다. 민간 간사가 있는 경우 중립성을 유지하기가 용이하고, 공무원이 대신 하는 경우 중립성 확보는 물론 실질적 운영이 힘들다고 평가하고 있다. 민간 조직들을 실질적인 참여로 유도하기 힘들기 때문이다. 따라서 협의체에서 민간 간사를 중심으로 전담 직원을 구조화시키는 작업은 협의체의 성패를 가를 수 있는 매우 중요한 과업이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 협의체 간사는 정규직이 거의 없다. 계약직 형태로 일하는 경우가 대부분이다. 서울시도 모두 계약직이며 관이 언제든지 재계약을 회피할 수 있는 상황이다. 민간 간사 채용 권한이 자치단체에 있는 상황에서 자치단체의 재정 자립도, 공공과의 관계 등 계약 회피의 이유는 얼마든지 존재한다.

몇몇 지자체의 공공 간사는 이러한 민간 간사의 저임금, 과다한 업무 상황을 충분히 이해하고 있었으며, 이러한 상황을 개선하고자 고민하는 사례도 있었다. 이러한 이해와 노력도 한계가 있는데, 지방의 한 공공 간사는 민간 간사(사무국장)의 처우 개선을 위해 공공이 긍정적으로 고민을 해도 보수규정에 대한 적절한 가이드라인이 없는 상태라서 힘들다고 고백하고 있다.

민간 간사의 처우는 협의체 사무국을 정상적인 근로 조건과 근무 환경 속에서 일할 수 있는 시스템으로 만드는 작업과 병행하여 추진되어야 한다. 인터뷰 응답자의 거의 대부분, 특히 민간 간사 혼자서 일하는 사례 조사 지역의 응답자는 간사를 1명이라도 증원할 것을 요청하고 있다.

충남 아산시의 경우 9년째 근무하는 민간 간사의 역할로 협의체 기능이 상당히 활성화되어 있다고 평가받는 지역이다. 이 지역의 응답자들은 간사 1명이 이 정도의 성과를 이루었고, 이제 사업을 더욱 확장해야 할 국면인데 간사 1명으로는 도저히 불가능하다는 답을 하고 있다. 그러면서 충원에 필요한 인건비를 중앙정부가 지원할 것을 요구하고 있다. 재정이 취약한 기초자치단체들의 상황을 고려하면 소위 선진 지역의 간사 충원 요구는 설득력이 있다고 생각된다.

> 아산시 같은 경우에는 굳이 관 주도라고 하지 않아도 될 정도로 민간에서 역할을 하고 있는 것 같고요. 아까 말씀드렸지만, 약간 조금 체계가 다르지만, 읍면동에서 충분히 민간이 활동을 많이 하고 있고 해서, 아산시 같은 경우에는 괜찮은 것 같아요. 예산 지원을 더 많이 해 주면 정말 독창적이거나 개별 사업들을

> 할 수 있을 거라고 생각이 드는데, 아직은 예산 부분이 아무래도 어렵다 보니까, 그런 부분이 좀 아쉽긴 하네요.(충남 아산시 공공 간사)

한편, 예산 지원에 대한 요구는 간사 인건비나 충원 이외에 실무협의체나 읍면동협의체 위원들에 대한 최소한의 활동비 지원에서도 표출되고 있다. 각 단위 협의체의 활성화 정도에 따라 차이가 있지만, 대체로 위원들이 자원봉사 형식으로 일을 하는데 회의비나 교통비 등에 대하여 최소한의 지원은 고려해야 한다는 의견이 많았다. 특히 공공 간사, 민간 간사의 응답에서는 상당한 미안함이 묻어 있다.

2) 관 주도성

협의체가 거버넌스로서 독립성을 확보하는 것은 관 주도적인 상황을 어느 정도 극복하여 대등한 협치 관계를 만드는가, 민 주도성을 어느 정도 성장시키고 있는가에 달려 있다.

협의체의 관 주도성에 대한 응답자들의 견해는 일관되게 정리하기 어렵다. 지역에 따라 응답자들이 관 주도성으로 일관된 답을 하는 경우도 있고, 같은 지역에서 지위와 역할에 따라 상이한 응답을 하는 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 관 주도적이라는 의견이 지배적이다. 주의할 점은 관 주도적이라고 할 경우에도 정도의 차이를 넘어서는 관점의 차이가 있었다.

첫째는 관 주도성을 민간의 역량과 비교하여 상대적으로 평가하는 경우이다. 관의 입장에서 주도하고 싶지 않으나 민간의 역량이 너무 낮아 관 주도적일 수밖에 없다는 관점이다. 이러한 현상이 좋은 것은 아니지만 민간의 역량이 성장하지 않는 한 어쩔 수 없다고 인정하고 있다. 물론 이러한 입장을 갖는다는 것이 민간 위원들이 노력을 안 한다는 것은 아니

다. 현 시점에서의 상황 인식이 그렇다는 것이다.

> 저는 그렇다(관 주도적이다)고 생각해요. 그런데 고양시는 반드시 그렇지는 않아요. 사실은. 그런데 이제 제가 전국적으로 상황을 좀 보면 민간의 전문가들이나 민간대표가 좀 역량이 좀 약하게 되면 자꾸 이렇게 관이 주로 일을 주도해서 하려고 하더라고요. 그런 측면에서는 아직도 많은 협의체가 관 주도가 맞다고 생각합니다.(경기 고양시 대표협의체 위원장)

> 100% 관 주도적이라기보다는, 평가를 정확하게 내려 버리면, 과거에는 100%였다면 지금은 민관 협력으로 가야 된다는 그런 이념까지는 마인드가 왔는데, 당장 실무에 옮겨서 하기에는 아무래도 공무원이 봤을 때는 민간이, 비단 영덕뿐만이 아니라, 제가 객관적으로 판단해 봤을 때, 민간이 과연 공무원으로부터 신뢰를 받을 만큼 100% 역량 강화가 되어 있느냐, 그런 부분으로 봤을 때 그걸 입장을 바꿔 놓고 보면 제가 만약에 공직에 있다면 민간의 역량 강화가 100% 되어 있고, 책임감, 이런 모든 부분이 되어 있겠냐고 봤을 때 아직은 시기상조라는 게 현실적인 거거든요.(경북 영덕군 여성보육분과장)

둘째는, 관 주도성을 인정하면서도 협의체의 성장 과정에 주목하는 견해이다. '초기에는 관 주도적이었으나 점차 대등한 관계로 발전하고 있다. 하지만 여전히 관 주도적인 면이 있다'는 관점이다. 이 견해는 협의체가 구성되고 출범하는 초창기에 관 주도성이 나타나는 필연성을 어느 정도 인정하고 있다. 그러나 초점은 민간 역량의 성장을 강조하는 데 있으며 이것으로 정당화될 수 있다는 견해로 판단된다.

> 과거에 비해 관 주도적 성격에서 민관의 파트너십이 강화되는 방향으로 많이 변화되었다고 생각합니다. 일정 부분 의제 등에 있어서는 관 주도적 성격이 남아 있으나 민간이 적극적으로 참여하고 의견을 제시함으로써 이제는 민관이 파트너로서 서로의 인정하고 협력하는 단계로 어느 정도 성장하지 않았나 생각합니다.(충남 아산시 민간 간사)

세 번째는 관 주도적인 것이 반드시 나쁜 것이 아니라 오히려 필요하기도 하다는 것을 수용하는 관점이다. 관 주도의 순기능성에 주목하는 견해라고 할 수 있다. 이 견해는 근본적으로 예산권을 가진 관이 힘을 가질 수밖에 없다는 점과 생계를 위한 직업을 가지고 있거나 자원봉사 형태로 임

하는 민간이 가지는 힘에는 한계가 있다는 점을 전제로 하고 있다. 그리고 민간이 수행하지 못하고 공공만이 할 수 있는 영역이 있으며 이러한 측면에서 관 주도성을 나쁘게만 폄하할 것은 아니라고 주장하고 있다. 공공이 가지고 있는 권위를 무시할 수 없고 관에서 나서서 이해관계나 갈등을 조정하는 게 유리할 수도 있다는 점을 강조하기도 한다.

> 그거는 그렇게 될 수밖에 없어요. 관 주도가 또 뭐가 나쁜 건데요. 관 주도가 뭐가 나쁜 건지 얘기해 보라고 하세요. 그게 왜 그러냐면 민간은요, 먹고 살기 힘들어요. 자기 밥벌이 해야 되잖아요. 자기 직장이 있잖아요. 자기 먹고 살아야 됩니다. 그러다 보니까 우리 동네에 관심 못 갖고, 내 주변에 살기 어려운 사람에게 관심 가질 수 없어요. 그런데 공무원은 법적으로 우리 동네가 살기 좋은 동네로 만들어야 되고, 우리 동네에서 살기 어려운 사람 찾아서 도와줘야 돼요. 공무원은 본질적으로 그 업무를 해야 돼요. 민간은 먹고 살기 힘드니까 이게 본질적인 업무가 아니에요. 관심을 가질 수 없어요. 그러니까 본질적인 업무를 하는 공무원이 관심 없는 민을 끌고 가야 되는 거예요. 그러니까 관 주도가 될 수밖에 없어요. 그런데 그걸 자꾸 관 주도라고만 얘기하는 것. 그러면 대안을 얘기해 보라고 하세요. 관 주도가 맞다고 생각합니다.(광주 서구 대표협의체 위원장)

> 관 주도적인 부분이 당연히 없지 않아 있지만 그거를 어떻게 보면 나쁘게 보는 게 아니고 그분들이 주도적으로 할 수 없는 부분들을 행정적인 관에서 해 줌으로써 운영이 됐을 때 지금 많이 도움을 주고 있다고 생각합니다. 어떻게 보면 기본적으로 어찌됐든 사업의 아이디어를 구상하고 계획을 수립한다든지 그분이 전문적인 행정인력인 분도 있지만 아닌 분은 순수한 자원봉사활동으로 생각하고 특히 동 단위는 자원봉사활동으로 생각하고 오시는 분들이 많은데 행정적인 업무를 맡긴다든지 그런 부분에서 되게 약한 부분이 많기 때문에. 특히 사업계획서 수립이라든지 이런 거 대부분은 사실 담당 공무원의 아이디어, 담당 공무원이 실질적인 계획 수립 같은 거를 할 수밖에 없고, 그 부분이 그분들이 활동하는 데 도움이 된다고 생각하고....(인천 계양구 공공 간사)

한편, 정반대로 협의체가 민간 주도적이라고 주장하는 응답자도 있다. 태백시는 공공 간사와 민간 간사의 견해가 다르다. 공공 간사는 조심스럽게 아직은 관 주도적이라고 말하는 반면, 민간 간사는 자신 있게 민간 주도성을 강조하고 있다. 대구광역시 남구 역시 민간 간사는, 중간에서 민간 간사가 다리 역할을 함으로써 민과 관이 수평적으로 대등한 관계를 유

지하고 있고 결코 관 주도적이 아니라고 말한다. 반면 같은 지역의 실무협의체 위원장과 대표협의체 위원장은 관 주도성을 인정하고 있다.

> 관 주도적이 아니에요. 제가 볼 때는 협의체는 민간 주도적이에요. 그런데 관이 안 참가하는 것이지, 저희 쪽에는 민간 주도적이에요. 관의 참여가 약해요. 담당 부서만 하지, 다른 부서들은 참여가 굉장히 약해요.....(중략).....저희는 그렇게 생각해요. 모든 사업을 저희가 하고, 저희가 계획하고 공공의 협조를 얻어내고, 계획은 저쪽에서 이렇게 하라고 안 하죠. 저희가 다 사업을 만들어서 공공하고 협의를 통해 결재를 맡아서 시행하는데, 관련 부서는 대부분 협조적이에요. 우리 사업에 굉장히 협조적이고, 참여하는데 공공의 다양한 부서가 그런 인식을 가졌는데 협의체 담당하는 부서만 협의체를 얘기해요. 그러니까 무슨 말인지 알겠죠? 다른 데는 협의체가 무슨 일하는지도 몰라요.(강원 태백시 민간 간사)

협의체가 민 주도적이라는 대구 남구와 강원도 태백시 민간 간사의 견해는, 한편으로는 민간의 역량을 성장시켜 온 민간 간사의 자부심이 반영된 것일 수도 있다. 이와 함께 반드시 고려할 점은 공공의 입장이다. 왜냐하면 민관 거버넌스에서 주도권 경쟁이 벌어진다면 파트너가 가진 능력과 태도에 의해 영향을 받기 때문이다.

현재의 자료로는 판단하기 어렵지만 두 가지 가능성이 있을 것으로 판단된다. 하나는 권한이 큰 공공이 권한을 행사하는 데 관심이 적거나 없기 때문에 주도성을 발휘할 수 있는 상황이 민간 간사에게 주어지는 경우이다. 태백시의 경우 시청 부서 중 직접적으로 연관되는 부서는 협조적이고 다른 부서는 관심이 없는 상황으로 보인다. 이 경우 오히려 민간 간사의 역량에 따라서는 주도성을 발휘할 수 있는 공간이 열린다고 볼 수 있다.

다른 하나는 서울특별시 성동구의 경우처럼 자치단체장이나 공공의 태도가 권한을 포기한 것이 아니라, 협의체의 성격과 거버넌스의 필요성을 이해하는 단계까지 성숙하여 민간 간사의 활동에 상당히 우호적인 환경을 만들어 주고 있다는 해석이 가능하다.

> 일단 많이 대등해지기는 했어요. 민관이 많이 대등해졌고 했지만 성동구에서는 저는 좀 다른 곳보다는 80%는 민관이 정말 대등하게 가고 있다고 생각해요. 관도 충분하게 민의 얘기를 많이 들어주고 있고 뭔가를 결정해야 될 때는 그냥 무조건적 끌고 가기보다는 협의체에 연락해서 자리를 마련해 달라. 논의 장을 마련해 달라 해서 논의 장 만들어서 그래도 최대한 수렴하고 조정해서 가려는 노력을 하고 있어서 성동구 자체만으로 본다면 민관이 대등하다. 관의 주도라고 볼 수 없다고 하는데 생각을 하는데. 한계는 있어요.(서울 성동구 민간 간사)

> 관 주도적이 아니에요. 우리는요. 민 주도예요. 거의 사실은. 우리가 지금 기고 있어요. 진짜. 그 정도로 민을 많이 살려줬어요. 그래 가지고 민이 어떤 사업 낼 때도 정말 부담 없이 내잖아. 우리는 우리가 오히려. 상의 없이….(중략)…하여튼 협조는 같이 하면서 하지. 그런데 그럴 정도로 민이 위상이 높아졌다는거죠.…(중략)…동등해야 되는데 약간 기울어질라 그래. 그래서 조금 조절이 필요해요.(서울 성동구 공공 간사)

인터뷰에서 나타나는 관 주도적인가 민 주도적인가의 문제는 상당히 주관적인 측면이 드러난다. 그래서 어느 지역이 관 주도적이라고 단언하는 것은 어렵고 위험하다. 그럼에도 불구하고 자치단체장의 마인드, 담당 공무원의 태도를 언급하는 것을 보면 관 주도성의 여부는 민간의 노력도 중요하지만 공공의 태도와 생각이 매우 중요한 것으로 이해하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

3) 사무국의 독립: 공간과 인건비

일부 사례 조사 지역의 경우, 협의체의 민간 간사(혹은 사무국장)가 공무원이 일하는 사무 공간과는 별도의 독립적인 공간을 확보하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 독립된 공간이 필요한 이유는 업무 전반에 많은 제약을 받기 때문이다.

> 창녕군 같은 경우는 이제 독립된 사무국이 없다 보니까 사무실 따로 없고 실에 같이 있다 보니까 아무래도 모든 면에서 제재를 제약을 많이 받고 있습니다.(경남 창녕군 민간 간사)

> 지금 영역은 같은 군청에 있지만, 사무실은 사실 독립이거든요....(중략)... 2013년까지는 제가 저 안에서 근무를 했었거든요. 근무할 때는 공무원으로 민간에서 인식을 하는 거죠. 왜냐하면 사실 공공조직에서 공무원 체계에 맞춰서 일해야 되거든요....(중략)... 공무원 조직들의 관료화된 집단들이 되게 저희들을 공무원이 아닌 기간제 근로자 인식으로 바라보면서 메인 업무의 보조적인 자로서의 역할로 인식을 한다...(중략)... 위상 자체가 되게 다릅니다....(중략)... 예를 들면 관련 행사, 전체 과에서 중점적으로 추진하는 사업에 저희도 다 같은 직원의 한 사람으로서 참여해서 본 업무와 상관없는 부수적인 업무를 지원하는 역할들도 하고요.(경북 영덕군 민간 간사)

첫째는 주민들은 공무원과 민간 간사를 구분하지 못하여 공무원으로 인식하고, 둘째는 공무원들은 민간 간사를 기간제 근로자 정도로 대하며, 셋째는 협의체 일을 주도하는 전문 인력이 아닌 공무원의 업무 보조원 정도로 인식하고, 넷째는 행사 준비 및 행사 참여 같은 부수적 업무에 시달리게 된다는 것이다.

관의 입장에서 생각하면, 협소한 공간 문제와 비용 문제를 고려하는 데는 어려움이 있을 수 있다. 그러나 현실적으로 협의체 인력에 대하여 부정적 인식과 잘못된 대우를 야기하는 것이 독립적이지 못한 공간과 연관된다면 이는 과감히 개선해야 할 것으로 보인다.

독립된 공간에서 사무공간은 물론이고 실무협의체 위원이나 읍면동협의체 위원장들이 편하게 모임이나 회의를 진행할 수 있는 최소한의 공간은 확보되어야 할 것이다. 주민들과의 접촉, 네트워크를 강조하면서 그것을 위한 최소한의 물리적 공간을 제공해야 마땅하다.

또한, 사무국의 독립을 관 주도성의 탈피라는 관점에서 보면 간사의 인건비 구조에 근본적 문제가 있다고 할 수 있다. 핵심 인력인 간사의 인건비가 해당 자치단체에서 지급된다는 것은 관(자치단체)으로부터의 민간 간사 독립성을 근본적으로 제한하는 요인이라고 할 수 있다. 협의체 활동 현장에서도 이러한 문제의식이 드러나고 있다.

> 간사가 이제 사실 이게 참 구조적인 모순이에요. 뭐냐 하면 간사가 사실 군에서 주는 월급을 받아 먹고 살잖아요....(중략)... 그러니까 이 친구들이 군의 말을 듣는 거예요. 맞잖아요. 군에다 보고를 하고 군의 말을 듣고. 그러니까 과연 이것이 공공과 민간에 있어서 이게 밸런스를 제대로 맞춰갈 수 있는 구조는 아니다. 그래서 우리가 얘기하는 것이 민간 간사를 공공 간사를 분리를 해 줘라. 독립을 시켜 줘라. 예산도....(경북 영덕군 실무협의체분과장)

여기서 간사의 인건비를 자치단체와 분리한다는 것은 공공이 인건비를 지급하지 말고 민간이나 제3의 주체가 지급하라는 의미가 아니다. 이상적인 상황은 해당 지역의 민간 부문에서 안정적인 수준의 인건비를 민간 간사에게 지속적으로 지급하는 것이다. 하지만 이는 현실적으로 가능하지 않다.

따라서 인건비를 해당 자치단체가 아닌 중앙정부나 광역자치단체에서 지급하는 방법이 가능한 대안으로 판단된다. 즉, 공공 간사나 민간 간사에 대한 통제 가능성을 해당 자치단체로부터 분리시킬 수 있는 가능성을 높인다는 점에서 충분히 고려할 만하다. 뒤에서도 논의하겠지만 현장에서는 간사, 특히 민간 간사의 충원을 강력히 요구하는 상황이다. 이러한 요구를 고려하면 모든 간사의 인건비를 중앙, 광역에서 책임지는 방법을 진지하게 고려할 필요가 있다고 생각한다.

사. 관계성

모든 지역에서 협의체 조직 내부 혹은 외부와의 관계에 대해 대체적으로 긍정적으로 응답하고 있다. 전반적으로 민간 간사나 공공 간사 그리고 실무협의체 실무위원들의 활동 과정에서 상호 신뢰 관계를 발전시키고 있는 과정으로 이해된다. 민간 간사의 경우 교육, 워크숍, 행사 등의 기회를 협의체 위원이나 주민 간의 친교 시간으로 이용하고 있으며, 이를 통

해 상호간의 친밀감과 믿음을 증진시키는 데 상당히 노력하고 있는 것으로 파악된다. 결국, 크게 보면 팀워크가 중요하기 때문으로 보인다.

> 워크숍 가서 역량강화 교육을 꼭 시켜요. 그리고 이제 나름 실무분과 같은 경우는 힐링도 시키고. 그러니까 저희가 대표협의체만 워크숍을 가는 게 아니라 대표협의체 플러스 실무협의체 같이 가서 서로 부딪혀요. 미션 활동도 하고 교육도 하고. 그러니까 서로 스스럼없이 잘 저기 하고 있지. 얼굴을 알면 나중에 일하기 쉽잖아요. 다들 서로 그렇죠. 그러니까 만나게 해 드리는 거죠. 실무하고 대표하고 또...(중략)... 1박을 할 때도 있고요. 이제 이번 년도 같은 경우 작년에 1박을 했으니까. 아이 있는 엄마들이 당일로 가자 그래서 이번에는 당일로 가기로 했어요. 반응이 좋더라고요. 그래서 그때는 업무 얘기 안 하고 조금 프리하게 편안하게 쉬어야 되잖아요. 사람이 지치니까. 교육은 하나는 꼭 시켜 줘요. 간단하게 필요한 거.(서울 성동구 공공 간사)

관계의 악화는 갈등으로 나타나게 되는데 협의체를 운영하는 과정에서 많은 응답자들은 갈등은 없고 관계상의 문제도 크게 못 느낀다는 말을 많이 하고 있다. 하지만 조직이 만들어져서 운영되는 과정, 그리고 수많은 사람이 참여하고 활동하는 과정에서 크고 작은 갈등은 있기 마련이다. 그럼에도 불구하고 그러한 갈등들은 간사, 실무위원, 읍면동협의체 위원, 주민의 노력으로 잘 관리되고 있는 것으로 보인다. 특히, 간사의 갈등 관리 능력이 중요하게 작동하고 있다.

> 큰 갈등 같은 것은 없었어요. 왜냐하면 협의체를 하면서 가장 핵심이나 중점이 된 게 네트워크였고, 거기에 대한 보장, 배려, 이런 것들이 우선이고요. 일단은 우리가 그 사업을 못하더라도 네트워크를 통해서 한다면 지원해 주는 쪽에서도 가급적이면 우리 쪽에 있는 자원은 필요한 분들에게 제공을 하고 있기 때문에 우리 쪽에 갈등은 크게 나타나지 않습니다. 우리가 도우면 도왔지, 그들이 그 사업을 방해하지 않는 쪽에서 우리가 조정해 나가고 있기 때문에....(강원 태백시 사무국장)

그럼에도 불구하고 몇 가지 공통적으로 나타나는 갈등의 축을 확인할 수 있다. 민간과 공공, 지역사회보장협의체와 사회복지협의회와의 관계에서 긴장과 갈등의 단편들이 드러나고 있다.

1) 공공과 민간의 갈등

현재 우리의 지역사회는 협의체가 민관의 네트워크 거버넌스로서 발전해 가는 과정에 있다. 어쩌면 초기 정착기에 해당된다고 평가할 수도 있다. 일반적으로 이러한 단계에서는 민간의 역량이 강한 몇몇 지역을 제외하면, 제도 시행 초기일수록 관이 주도적으로 일을 추진할 수밖에 없다. 하지만 협의체의 기본 원리와 지향이 거버넌스 구조이고 민과 관의 협력과 연대를 기초로 사회서비스 네트워크를 구축하는 데 있기 때문에 민간이 성장하는 과정에서 공공과의 갈등이 불가피하게 나타날 수 있다.

사례 조사 지역에 따라 공공과 민간의 갈등이 한창 진행 중인 곳도 있었고 서로에 대한 불만과 아쉬움이 내적으로 잠복되어 있는 상태에서 서로 인내하고 이해하려고 노력하면서 대안을 찾아가는 지역도 있었다. 공공과 민간의 개인적이고 인간적인 갈등을 논외로 하면 협의체의 성격에 대한 다른 인식, 서로 다른 기대가 바탕에 내재되어 있는 것으로 판단된다.

다음 소개되는 사례는 공공이 협의체를 바라보는 시각의 일면이 드러난다. 즉, 성과주의적 시각이 내재되어 있고 협의체에 대하여 '투입→산출'의 구조로 보는 것 같다. 그러다 보니 협의체를 거버넌스로 만들어 가는 지난하고 느린 과정에 대하여 지루함을 느끼거나 인내심을 보여 주지 못하는 것으로 보인다. 일종의 성과주의적 조급성이라고 할 수 있다.

> 민에서 너무 수동적이다 보니까, 의존하다 보니까 그런 거지 저희가 주도적으로 하고 싶은 생각은 없어요.....(중략)... 그런데 전문성만, 이름만 가지고 실제적인 거는 없기 때문에 그리고 우리 공공에서 의견을 자꾸 가져가려고 하니까. 민간에서 끌어나가는...개발이라든가... 사항이 있어야 되는데 그런 게 없고 그다음에 그런 것들을 실무협의체에 있는 분과장이라든가 분과가 그렇게 역할을 해야 되는데 그런 게 전혀 없어요. 그다음에 너무 미약해. 한다 하더라도. 그리고 그런 것들의 의존도가 다 공공에다 의존을 한단 말이야.(공공 간사)[10]

> 아직 공무원들이 관 주도형이 더 팽배하죠. 저희는 예산을 지원받고 있기 때문에 하나의 법적 기구이다 보다는 하나의 시설로 보고 있는 게 더 많은 것 같아요. 같이 가는 게 아니라, 동떨어져서. 아직은 거버넌스에 부합하지는 않다고 생각합니다.(민간 간사)[11]

> 지역사회보장협의체는 어느 날 하루아침에 갑자기 성장한 게 아닙니다. 그래서 많은 인내심과 많은 노력이 필요하고 또 기다림이 필요한 거예요. 그런데 그걸 너무 모질게 바쁘게 결과물을 창출하려고 하는 그런 모습들을 사실은 우리 군뿐만이 아니고 전국의 행정에서 다 그렇다고 생각하거든요. 그래서 그런 부분들을 보건복지부가 사실은 이 지역사회보장협의체의 역할이 그렇게 크다고 인지를 한다면 그 지역사회보장협의체에 대한 위치 자체를 보건복지부에서 명확하게 세워 주셔야 돼요. 그런데 필요는 한데 지자체에서 알아서 하라, 그러니까 지자체에서는 사실은 보장협의체가 정말 버거운 존재가 되는 거예요. 그러니까 자꾸 견제를 하고 누르려고 하고 이런 역할이 되거든요.(경남 창녕군 민간 간사)

반면, 다른 응답 내용을 종합하면, 민간 간사는 일반 사회복지시설과 달리 협의체가 민관의 진정한 거버넌스로서 지역사회복지 및 사회서비스의 컨트롤 타워로서 기능할 것과 그런 위상을 가질 것을 기대하고 있다. 단기적인 실적보다는 장기적 관점에서 협의체를 관리해 나가고자 하는 관점으로 보인다. 협의체의 성과에 대한 공공의 요구가 민관의 협력적 관계에서 보면 일방적인 요구로 해석될 수 있다.

중요한 것은 이것이 현실이라는 점이다. 지역마다 공공과 민간의 관계가 모두 다르다. 이런 경우일수록 원칙에 충실할 필요가 있을 것으로 보인다. 즉 지역사회의 보장 계획을 세우고, 자원을 개발하고, 적합한 서비스 네트워크를 구축하는 것이 협의체의 기본 임무인데 그 과정을 관이 주도하기보다는 민관의 거버넌스 구조를 통하여 진행하라는 것이 합의된 원칙이다. 그렇다면 관이 이러한 특성을 이해할 수 있도록 변화해야 한다. 물론 결과나 성과도 중요하다. 그러나 협의체는 주민, 공공, 민간이

10) 내용상 인터뷰 대상자가 공개될 경우 민감한 문제가 발생할 수 있어 지역을 밝히지 않음.
11) 바로 위의 인용문과 연계되어 있어 각주 4)와 동일한 이유로 지역을 밝히지 않음.

함께 활동하고 구축해 가는 과정 역시 매우 중요하다는 점을 공공부터 이해하고 받아들일 필요가 있다.

> 밀어붙여서 성과는 바로 나오는데 이거 너무 성과 위주로 가다 보면 조금 공무원들 같은 경우 실적에 민감하거든요. 경쟁이나 어떤 이런 거. 예산이 투입됐으니까 산출결과를 가져오는 거는 맞겠지만 결과에만 연연하다 보면 과정을 등한시하는 경우가 있을 수 있어요. 과정을 등한시하다 보면 실적만 챙기려고 하는데 절대 민관 협력이나 복지나 사람을 대하는 이런 활동들은 과정도 상당히 중시를 해야 되거든요. 그런 부분들을 놓치지 말았으면 하는 생각이 들어요. 조급해하지 않았으면 좋겠다....(서울 성동구 실무협의체위원장)

2) 사회복지협의회와 지역사회보장협의체의 갈등

사회복지협의회(이하 협의회)는 명백히 민간 네트워크 조직이고 지역사회보장협의체는 민간과 공공이 결합한 거버넌스이고 민-관 네트워크이다. 그럼에도 불구하고 두 조직이 같은 지역에서 동일한 주민과 자원을 대상으로 네트워크를 만들고 활동하다 보니 그 과정에서 갈등이 유발된다.

> 협의회가 있다 보니까 협의회 재단, 여기가 원래 재단사무실이었어요. 지금은 다른 데로 갔지만, 업무가 어떻게 보면 비슷하다고 하는데 다 기능과 역할은 틀려요. 그런데 그런 역할들을 하면서도 조금씩 비슷한 것들이 있다 보니까 이런 것들로 인해서 보이지 않는 싸움이 되는 거죠....(중략)...서로 잘 하면 되는데, 협의회가 알다시피 한국사회복지협의회가 있잖아요. 거기가 정치적인 게 좀 세요. 그러다 보니까 복지부도 흔들리는 경향이고, 복지부도 정치적인 것보다 제대로 잡고 가줘야 되는데 자꾸 흔들리고 있으니까 모든 지자체에서도 약간씩 협의회가 더 우위가 되어 있는 데가 있어요. 위, 아래가 아니에요. 같이 협업하고 도와주는 기구인데, 막 경쟁구조로 가려다 보니까 이게 좀 문제가 되는 것 같아요.(○○시 민간 간사)

문제는 지역에 따라 지역에서의 문제가 중앙 정치권의 문제로 확대되어 해석되고 있다는 점이다. 물론 특정 지역 혹은 특정 활동가의 주관적 오해일 수도 있다. 그러나 협의회 및 협의체의 역할이나 기능이 중앙 단위에서 명확히 정리되어 지역 단위로 지침이나 규범으로 내려가야 하는

상황으로 보인다. 이러한 현상을 개별 지역 단위에서 스스로 해결하라고 방치하는 것은 바람직하지 않다.

그럼에도 불구하고 개별 지역에서 민간 간사의 노력으로 협의회와 협의체의 갈등을 포용적으로 풀어가고 있는 사례는 유사한 문제를 경험하고 있는 타 지역에 참고할 만하다. 충남 아산시의 사례를 보면 큰 틀에서 협의체가 협의회조차도 포용하면서 지역의 사회복지를 설계해 가는 것이 중요할 것으로 보인다.

> 저희는 처음부터 딱 역할 구분이 되어 있어서 그런 부분은 겹치지 않게 했어요. 예를 들어 박람회를 예전에 협의회에서 몇 차례 개최했었거든요. 그러다가 메르스랑 AI 이런 것 때문에 3년 없어졌었어요. 저희 쪽에서 위원님하고 저하고 후원업체를 발굴해서 다시 이렇게 진행하려고 하는데 협의회에서 이거는 원래 우리가 했던 사업이니 우리가 하겠다. 그래서 후원업체 연결해 드렸어요. 그렇게 계속 연속성을 가지고 해라 해서 지금 4년째 이번 주 토요일인데 계속 할 수 있게 했고, 그것도 몇 년 있다가 후원이 끊겼는데 작년부터는 저희 쪽에서 사실 기업에서 받는 예를 들어 1500만 원을 후원을 받았는데 그거를 500만 원을 떼서 작년부터 줬죠. 왜? 우리는 우리 사업비 1500이지만 1000만 원 갖다가 어떻게든 할 수 있으니 그쪽을 그렇다고 해서 시 보조금 300, 500밖에 안 되는데 할 수 없으니까 그렇게 해라라고 해서 우리 쪽 내부 회의를 통해서 그렇게 하고....(충남 아산시 민간 간사)

아. 조직 체계성

1) 내부 체계 간의 업무 관계

대체로 대표협의체는 심의를 하고 때로 결정권도 행사하고 있다. 실무협의체는 실무분과의 제안에 대하여 자문 등의 관리 활동을 하면서, 위로는 대표협의체에 각종 안건 상정과 보고를 하는 한편, 전반적인 기획안을 작성하여 지역의 사회복지사업, 네트워크 구축 등에서 실질적인 주도성을 발휘한다. 읍면동협의체는 사각지대 발굴, 자원 개발(주모 모금), 자원

연계 등의 실질적인 활동 조직으로서의 성격을 가진다.

일부를 제외하면 대부분 대표협의체와 실무협의체 간, 실무협의체와 읍면동협의체 사이의 역할과 업무가 명확하게 잘 구분되어 있다고 자평하고 있다. 하지만 대표협의체와 읍면동협의체의 관계에 대해서는 소통이나 접촉의 정도에서 좋은 평가를 받지 못하고 있다. 특히 대표협의체 위원들의 협의체 및 지역사회복지에 대한 포괄적인 이해 정도가 낮아 실제 할 수 있는 일이 많지 않고 회의나 운영 역시 지극히 형식적이라는 평가가 지배적이다.

> 읍면동이 생긴 지가 얼마 안 됐는데 원래 수평조직이다 보니 동협의체 단독으로 많이 하는 게 많고요. 그러니까 공동으로 뭘 하려는 게 어려워서 일부러 우리는 공동으로 이런 사업들을 같이 해보자 해서 동협의체 연합 민간위원장이 연합회를 만들었단 말이에요. 그런데 아직은 조금 같이 구랑 동이랑 같이 뭘 협력해서 하는 쪽은...(중략)...경쟁도 아니고...(중략)... 구에서 이렇게 같이는 하는데 구에서 동협의체를 이렇게 터치, 좀 관여하는 거를 그렇게 좋게만 보지 않는 것 같아요. 그러니까 우리끼리도 잘할 수 있는데 잘하는데 구에서 협의체에서 굳이 우리한테 이래라저래라 하는 거는 조금 안 맞지 않는가? 이런 생각을 하시는 분들도 계시는 것 같아요.(부산 수영구 공공 간사)

대표협의체에 사회복지는 물론 보건, 문화 환경, 경찰, 교육 등 다양한 분야의 유력 인사를 참여시키는 것 자체가 좋은 네트워크라는 평가도 있지만, 단순히 모여 있다는 것만으로 네트워크 효과나 거버넌스 효과를 기대하기는 어렵다. 많은 지역에서 실무협의체의 민간 간사나 공공 간사의 노력으로 그나마 대표협의체의 기능이 유지되고 있지만 중장기적으로 개선이 요구되는 사안임에는 틀림없어 보인다.

내부체계간의 관점에서 좀 더 냉정하게 말하면 대표협의체의 존재 자체가 협의체 전체의 발전에 중요한 변수는 아닌 것으로 보인다. 대표협의체 자체에서 지역사회복지의 어젠다를 독자적으로 설정하고 영향력을 행사할 수 있을 정도로 기능적으로 성장한 곳은 없다. 오히려 대표협

의체에 대한 긍정적 혹은 부정적 평가에 상관없이 실무협의체가 주도적인 역할을 하고 대표협의체를 조정·통제하는 것이 현재의 상황으로 판단된다.

2) 주민자치위원회와 읍면동협의체의 관계

읍면동협의체가 출범하면서 지역사회 주민들은 주민자치위원회와 어떻게 다른지 몰라 혼란을 겪었던 것으로 확인된다. 같은 지역에 수행하는 일이 유사하게 보이는 조직이 하나 더 생김으로써 겪는 혼란의 성격이 짙다.

강원도 태백시에서는 주민 대부분이 읍면동협의체 위원을 주민자치위원이나 통장 등으로 수용하고 있다는 평가가 나온다. 이러한 이유로 주민들 스스로 만들어 간다는 의식보다는 아직도 주민자치센터에 대한 의타적인 부분들이 주민들의 의식 속에 잔존하는 것으로 추정할 수 있다. 이런 지역은 주민들의 활동력이 상대적으로 낮고 그렇지 않은 지역은 활동력이 높게 나타나고 있다. 그러다 보니 읍면동협의체의 성과 측면에서 보면, 읍면동협의체가 자주성을 가지고 활동적으로 사업을 하는 동네와 그렇지 않은 동네 간에 격차가 발생하고 있다.

읍면동협의체가 출범하던 당시 주민들에게 협의체 활동을 권하면 동사무소 복지위원이나 주민자치위원을 떠올렸다고 한다(고양시). 또, 초기 읍면동협의체 위원장을 뽑을 때 주민자치위원회와의 차이를 모르는 상태에서 주민자치원장들을 읍면동협의체 위원장으로 앉히는 일이 벌어지기도 했다(부산시 수영구).

하지만 이런 초기의 혼란은 읍면동협의체의 활동을 통해 두 조직의 차이점이 부각되면서 해결되고 있는 것으로 판단된다. 현재 상태에서 두 조직은 성격이 다른 별개의 조직으로 상호 공존이 가능해 보인다. 부산시

수영구와 고양시의 실무협의체 위원장의 경험을 토대로 정리하면 두 조직의 차이는 다음 〈표 3-3-6〉과 같다.

〈표 3-3-6〉 주민자치위원회와 읍면동협의체의 위원들 특성

주민자치위원회	읍면동협의체
- 상대적으로 연령대가 높음 - 명예직 성격이 강하고 자산가들의 모임 - 상대적으로 관제 성격 강함	- 위원장 포함 상대적으로 젊음 - 뒷골목 사람들을 상대하는 보통 사람들로 서민 편 - 상대적으로 관제 성격이 약함

부산시 수영구 실무협의체 위원장에 따르면 주민자치위원들은 상대적으로 연령이 높고 자기 생활이 바쁜 사람들이 많으며 회의도 주로 저녁에 하는 경향이 있다. 큰 행사나 일에 참석하고 물질적 기여를 중심으로 활동한다. 반면, 읍면동협의체 위원은 상대적으로 젊고 활동력이 있으며, 협의체 활동을 통해 지역주민들에게 복지서비스를 제공한다. 나아가 주민들을 네트워크로 묶어 내는 성과를 올리고 있다. 그러면서 초기 자치위원이 맡았던 협의체 위원장도 활동력이 왕성한 주민으로 점차 바뀌었다.

> 쉽게 얘기하면 동에 큰일, 큰 행사가 주어졌을 때 지원하는 것밖에 없지요. 그러니까 쉽게 얘기하면 이 사람들은 물질적으로 조금 도와주십사 하고, 이게 아주 좋게 잘 운영이 되면 굉장히 좋은데, 제가 보기에는...(중략)...돈으로 때우는 사람들이라 안 맞을 것 같아.(부산 수영구 실무협의체 위원장)

이렇게 볼 때 두 조직은 역할과 기능이 겹치기보다는 각각의 특색과 기능을 가지고 공존할 수 있을 것으로 생각된다. 오히려 주민자치위원회는 읍면동협의체와의 관계 설정의 유형에 따라 지역사회 자원을 효과적으로 동원하는 데 상당한 시너지 효과를 발생시킬 수 있을 것으로 보인다.

3) 협의체 기능의 강화

이 부분에 대하여 심도 있는 의견을 제시한 응답자는 소수이지만, 협의체 기능의 강화 측면에서 크게 사무국의 강화와 실무분과의 활성화로 구분하여 정리할 수 있다.

(1) 사무국 강화

한 지역의 협의체 활동이 활성화되기 위해서는 실무협의체와 실무분과가 중심을 잡고 개별 조직들이 최상의 활동과 목표를 달성할 수 있도록 전체적인 틀을 만들 수 있어야 한다. 이것이 가능하려면 민간 간사를 중심으로 한 사무국이 강화되어야 한다는 의견이 많았다. 앞서 기술한 민간 간사의 처우 개선이나 충원 요구, 사무국에 대한 예산 확대는 모두 이러한 맥락에서 해석될 수 있다. 민간 간사의 역량이 협의체의 활성화에 중요하다는 점은 도시 지역은 물론 지방의 군 단위에서도 확인된다.

> 민간 간사 같은 경우에는 실질적으로 예전에는 관 주도였던 사회보장이나 복지 관련 어떤 실질적인 부분들을 많이 움직여 왔는데 이제 민간 간사가 협의체를 담당함으로 말미암아 민과 관의 연결고리가 그와 관련된 결정적인 부분에 있어서 참여율을 높이기 위한 그런 부분에서 많은 노력하고 있다고 봅니다.(경남 창녕군 읍면동협의체 위원장)

사무국의 강화와 관련하여 신선한 의견이 있었는데, 핵심 인력의 세대 간 재생산과 관련된 내용이었다. 이 문제는 과연 협의체가 지속가능한가에 대한 고민을 반영하는 것이다. 심지어는 성동구처럼 나름 협의체 활동의 선진 지역이라고 하는 데서 이러한 의견이 제시된 것은 상당히 의미가 있다.

> 사실은 이 지역사회보장협의체가 10년이 흘러온 거잖아요, 근데 아까 이야기했던, 이게 잘 될 수밖에 없었던 이유는 초창기의 그런 선배들의 헌신적인 활동,

> 다음에 고민했던 체계들이 이어져 왔다고 하면 이 세대들이 바뀔 수밖에 없다는 거죠. 그러면 이 다음 세대들이 이것을 확장하거나 아니면 이것을 이어 나가기 위한 세대를 준비하는 어떤 교육이라든가 콘텐츠를 발굴할 수밖에 없는데, 사실 이게 부족하기 때문에 세대가 바뀌면서 약화되는 것들이 있는 거예요. 저희 성동구도 마찬가지로 이 십몇 년 전에 있던 분들이 아직까지 있는 게 아니기 때문에 세대가 바뀌면서 이게 좀 조직력이 약화되든가, 아니면 새로운 인재들이 훈련되어지는 것들에 대한 체계의 부족들이 있는 것 같아요.(서울 성동구 실무협의체 위원장)

사무국의 활동에서 중요한 자원이나 파트너인 민간 사회복지 조직의 종사자들도 시간이 지나면서 신분의 변화가 생기고 새로운 직원들로 세대교체가 이루어지고 있다. 이러한 상황에서 사무국의 인력확충은 물론 세대 간 이어질 것과 새롭게 발전시킬 것을 논의하면서 새로운 동력을 만들 수 있는 자연스러운 세대교체 과정이 이루어져야 할 것으로 보인다. 이는 일개 지역의 고민일 수도 있지만, 정부 차원에서도 고민하고 대책을 만들어야 하는 과제라고 판단된다. 상당한 예산을 투자해서 만들어 가고 있는 전국적인 협의체가 지속가능성에 의문이 제기되는 시점이라면 이는 정부 입장에서도 중요한 어젠다가 될 수 있다.

(2) 실무분과의 강화

실무분과의 강화는 사무국 강화와 밀접하게 연계되어 있다. 제기된 의견은 실무분과의 유능한 인력의 존재가 협의체의 가장 중요한 성공 요인이라고 할 수 있는데, 이는 역량 있는 사무국의 존재를 전제로 한다는 것이다. 즉, 민간 사회복지 인프라의 단순한 네트워크 인프라와 민관 거버넌스 과정을 기반으로 지역사회보장의 합의된 지향성을 실천하는 실무협의체 중심의 네트워크가 만들어지는 것은 다르다는 의미이다. 민관 거버넌스를 통한 공공서비스의 합리적 전달을 고려하면 상당히 일리 있는 의견이라고 판단된다.

> 협의체가 저는 직원 자체가 인프라라고 생각하거든요. 왜냐하면 인적자원과 물적자원을 모두 다 관리를 할 수 있어야지만 협의체가 활성화가 될 수 있거든요. 그러면 협의체가 잘 돌아가려 그러면 저는 실무분과가 기초라고 생각을 해요. 물론 실무협의체, 대표협의체도 있지만 수많은 사람들이 모여 있고...(중략)... 가장 기초선에서 모래성을 쌓아주는 역할을 하는 게 실무분과인데 그 실무분과가 활성화되려면 이건 인적자원을 계속 관리를 해 줘야 되거든요. 그런데 협의체에 누군가가 없거나 협의체 자체가 없다면 이 인적자원 관리가 안 된다고 생각이 들어요. 아까 한 예로 자원관리분과를 예로 들었는데 예로 들자면 서울시 복지단에서 디딤돌, 지금은 나눔가게로 바뀐 그거를 가장 우수사례, 가장 좀 벤치마킹하고 싶은 곳이 성동구거든요. 그 이유 자체가 다른 곳은 그냥 기관끼리는 모여 있다 이거예요. 기관끼리는 네트워킹이 되어 있어서 한 번씩 모이기는 하지만 성동구는 특이하게 협의체라는 명확한 구조 아래서 공공과 민간이 구조가 잡혀 있어서 다르게 간다는 거죠.(서울 성동구 민간 간사)

이러한 의견이 현실이 되려면, 사무국에 유능한 민간 간사를 확대 배치하고 이들을 보조할 수 있는 인력을 충원해야 한다. 결국은 예산 문제이다. 현재 기초자치단체의 재정 상황을 고려하면 어떤 방식이든 중앙정부 혹은 광역자치단체의 재정 지원이 필요한 상황임에 틀림없는 것 같다.

한편, 실무분과의 기능 강화 측면에서 분과를 구분하는 방식에 대한 의미 있는 문제제기가 있었다. 이 문제제기는 사회보장기본법의 개정과 연관되어 있다. 즉, 사회보장의 영역 중 사회복지서비스가 사회서비스로 확장되면서 문화, 환경 등 전통적으로 지역사회복지의 행정이나 실천에서 다루지 않았던 영역이 새롭게 포함되었다. 그런데 시간적으로나 현실적으로 기초자치단체에서는 문화나 환경 같은 새로운 영역의 전달체계가 기존의 사회복지서비스 전달체계와 어떻게 결합되어야 하는지에 대한 대안이 없어 혼란을 경험하고 있다. 이러한 혼란은 공공은 물론 민간에서도 발생하고 있다. 지역의 사회보장계획을 수립하는 과정부터 사례관리 같은 활동에 이르기까지 혼란이 발생하고 있는 것이다. 사회보장기본법의 개정에 정합성을 가지도록 사회복지 현장의 전달체계를 조정하는 작업이 필요할 것으로 보인다.

> 공공에 관심도 각 부서별로 사업이 짜깁기해서 올라오다 보니까 주무부서도 이게 뭔지 모르고, 지금은 범위도 넓어져서 복지문화국이라고 하는 것은, 이 문화국 아니면 차라리 괜찮아요. 컨트롤이 문화국에서 돼 버리니까. 그런데 환경도 넘어가다 보니까 진짜 제대로 된 계획이 나올까 싶어요.(경기 김포시 민간 간사)

> (통합 사례관리에서) 대상이 좀 명확한 거죠. 장애인은 장애인, 노인은 노인, 사례관리는 사례관리, 각 파트가 다 하기 때문에, 그리고 자원개발은 자원을 획득하는 것에 대한 명확성이 있고요. 예를 들면 여성보육다문화분과라고 있어요. 여성, 보육, 다문화, 3개가 섞여 있기 때문에 무언가 하나의 방점을 잡을 수 없는 거죠.(서울 성동구 실무협의체 위원장)

(3) 실행 조직의 구성

사례 지역에 따라서는 대표협의체, 실무협의체, 읍면동협의체의 공식적인 수직적 구조에 더하여 자체적으로 실행 조직을 만들어 의사결정, 소통, 협력, 교류 등 다양한 목적으로 운용하고 있다. 이를 통해 공식적인 협의체 조직의 한계를 보완하고 있다는 점에서 의미 있는 시도라고 할 수 있다. 여기서는 충남 아산시의 '운영위원회'와 광주 서구의 '동 보장협의체 위원장회의'를 소개한다.

① 대표협의체 한계 보완 조직: 운영위원회(충남 아산)

조직체계와 관련하여 눈에 띄는 것이 충남 아산시의 운영위원회이다. 운영위원회는 대표협의체가 위원들의 다양성, 회의 소집의 어려움, 위원들의 사회서비스에 대한 전문성 부족 등으로 현안에 빠르게 대응할 수 없는 조직 특성을 보완하기 위한 장치로 볼 수 있다. 위원장, 부위원장, 실무협의체 대표 4명, 공공의 사회복지과장으로 구성된다. 운영위원들은 자주 만나 현안에 대한 의견을 조율한다.

> 운영위원회는 말 그대로 우리가 예산 변경이라든가 각종 사업 변경이라든가 이런 게 수시로 해야 되는데 대표협의체는 심의를 해야 되는데 빠르게 대응하기가 어렵잖아요. 그래서 위원장, 우리 운영지침 만들 때 위원장, 부위원장, 그리고 대표실무 네 분이시죠. 그리고 공공의 사회복지과 과장님 해서 그렇게 구성을

> 했어요.(충남 아산시 민간 간사)

> 사실 그게 필요에 의해서 나온 거예요. 덩치가 너무 크다 보니까 같이 움직이기가 어려우니까, 그렇다고 해서 우리가 너무 이렇게 각각으로 갈 수는 없는 거고. 그래서 위원장하고 부위원장, 이렇게 해 가지고 자주 만나고 또 서로 어려운 점이 있으면 이야기를 하기도 하고, 현안이 있으면 같이 풀려고 하기도 하고, 그렇게 이제 어쩔 수 없는 필요에 의해서 만들어진 거니까, 그게 잘 돌아가는 셈인 거죠, 원래 목적하던 대로...(중략)... 가장 이상적이기는 실무협의체 다 모이고 대표협의체 다 모여서 워크샵도 하고 이렇게 상호작용 할 수 있으면 좋겠지만, 다들 바쁘시고, 또 너무 덩치가 커서 그러니까 빠릿빠릿하게 움직일 수 있는 작은 규모의 그런 거가, 그리고 이제 그런 이야기들은 저도 실무협의체 이야기를 듣고 대표협의체에 가서 위원님들한테 전달을 해 줄 수가 있으니까, 그게 좋은 것 같아요.(충남 아산시 대표협의체 위원장)

운영위원회는 대표협의체 운영의 효율성과 효과성을 높일 수 있는 실행 조직의 성격을 내포하고 있다. 아산시는 다른 사례 지역과는 달리 상대적으로 대표협의체의 운영이 활성화되어 있다는 자체 평가를 하고 있는데, 이는 아산시 협의체가 구성한 운영위원회, 소위원회, 전문위원회 같은 실행 조직이 상대적으로 활성화되어 있기 때문이라고 해석된다. 아산시의 운영위원회 사례는 다른 지역에서 협의체의 효율적이고 효과적인 운영을 위해 참고할 만한 모델이 될 수 있을 것으로 판단된다. 반드시 운영위원회가 아니더라도 협의체와 같은 공식 조직의 경직성을 보완할 수 있는 실행 조직은 참신한 아이디어라고 생각한다.

> 정말 대표협의체는 대표협의체답게 정말 심의예요. 어떤 분들은 대표협의체의 역할이 없는 것 같다라고는 하는데 그분들의 역할이 심의니까.(충남 아산시 민간 간사)

② 사무국연합회(광주)와 동 보장협의체 위원장회의(광주 서구)

광주의 경우 5개 구별로 존재하는 협의체 사무국의 연합 조직인 '사무국연합회'를 구성하고 있다. 개별 구협의체의 사무국장, 간사가 모여 공통의 과제, 의제를 논의하면서 정보를 교환하고 대안을 찾는 조직적 성격

을 갖고 있다. 예를 들면, 2018년 광주광역시 지역사회보장협의체 지역대회 관련 논의 등이다. 이러한 연합 조직은 개별 자치구의 사무국 입장에서 상당한 심리적, 행정적 안정감을 주는 것으로 확인되고 있다. 참여자들은 많은 업무 부담 속에서 소진을 걱정할 정도의 노력을 하고 있다.

> 훨씬 든든하죠....(중략)...그런데 자기 일하면서 하는 거잖아요, 사실은. 자기 일하면서 다 회장 역할 하시고 총무 역할 하시고 이런 역할들 하다 보니까 그분들도 사실은 솔직하게 모르기는 몰라도 많이 소진이 되실 거예요. 그러니까 뭔가 어떤 일을 하려면 딱 집중해서 사실은 해야 뭔가 성과가 나고, 사무국연합회도 마찬가지로 뭔가 하면 집중해서 이런 부분들을 끌고 나가야 우리의 어떤 공통의 의견이라든지 아니면 좀 필요한 요구사항이라든지 이런 부분도 모아지고 취합하고 전달하는 그런 역할을 해야 되고. 인력이 없다 보니까 마음은 있지만 할 수 없는 부분이 있어요.(광주 서구 민간 간사)

광주 서구의 경우 18개 동 보장협의체 위원장단 월례회의가 매월 첫 번째 주 화요일에 협의체 사무국 주관으로 열린다. 이를 통해 다른 구의 활동 및 정보 공유, 사례 발표, 사업 제안, 공통 사업 논의 등 다양한 일을 진행하고 있다. 이러한 논의 구조는 서구의 18개 동이 참여하는 수평적 논의 구조를 만들어 내고 있다는 점에서 참고할 만하다.

> 제가 회의 자료 만들고, 매월 첫 번째 주 화요일날 모여요. 그래서 다른 구에서 유의미하게 했었던 활동들을 서로 공유하고, 그 안에서 사례 발표도 하고, 공통사업을 아까 안부 확인 사업 같은 거는 18개 동의 공통 사업이거든요. 공통 사업에 대한 논의도 하고, 사업 제안도 하고....(광주 서구 민간 간사)

(4) 권역별 네트워크 구성

고양시 협의체는 39개 동 보장협의체를 사회복지복지관 인프라를 고려하여 권역을 구분하고 권역별 네트워크 사업망을 구축하였다. 기존의 서비스권역, 사례관리권역, 일촌 맺기 등의 네트워크가 중복과 누락 등 관리 과정에서 혼선을 야기하였기 때문에 이를 개선하고 통합적으로 관

리하기 위한 목적이었다.

> 저희 보장계획 중에서 그 전에 정권부터 이어 왔던 읍면동허브화 사업부터 해서 그런 것들이 있었고, 동협의체 사업들이 사회보장근로법 이후에 시행이 됐는데 가장 대표적인 성과는 권역개편인 것 같습니다. 그래서 작년에 에너지를 1년 내내 써 왔고, 기존에 저희가 권역별 네트워크 활성화가 있었는데 예전에는 어떻게 되어 있었냐면 사례관리 권역. 사례관리 권역은 왜냐면 경기도 무한돌봄센터라고 있어요. 사례관리 권역 하나, 그다음에 복지관끼리 서비스 권역 하나. 저희가 지금 종사가 지금 늘어나서 8개인데 그때는 6개였거든요, 노인 3개, 장애인 하나가 있는데 그게 다 우선은 구색을 맞춰야 되니까 노인복지관, 장애인복지관 다 해서 쪼개 줬어요, 지역을 39개동을….(중략)…쪼개서 권역관리를 했는데 그게 현장에서 통용되지 못했던 게, 실패했던 게…(중략)…실질적인 정책이랑 연계되는 컨텐츠가 없었고, 복지관에서도 기관에서도 되게 불만이 많았던 게…협의체도 시에서 하라고 하니까 하기는 하는데 뭘 해야 될지 회의 컨텐츠 자체를 못 잡는 거예요. 그래서 불만이 많았고…(중략)…지금 동협의체 기능은 자꾸 강화되고 시민들의 수준은 자꾸 올라가는데 이게 이 사람들이랑 어떤 동은 주민자치위원회 끼어주기도 하고 어떤 동은 안 끼어주고. 이런 부분들이 되게 문제가 많이 됐었고, 앞으로 동협의체가 강화될 건데 정부정책상, 그냥 두면 안 되겠다고 생각했었고, 제가 작년 내내 뭘 했냐면 권역별 네트워크 사업망 가지고 동협의체랑 같이 해서 2개만 가지고 저희가 에너지 모든 걸 다 쏟았어요.(경기 고양시 공공 간사)

복지관을 중심으로 동협의체를 권역별로 관리하는 고양시의 실험이 장기적으로 성공적으로 정착할지 또 다른 과제를 던져 줄지는 알 수 없다. 그럼에도 불구하고 고양시의 권역별 관리는 시도 자체만으로 관심 있게 지켜볼 필요가 있다.

사실, 39개의 동별 협의체의 역량과 조건이 다르고, 사례관리나 사회서비스처럼 독립적인 관리 권역이 있을 경우, 지역사회의 한정된 인력이나 자원을 고려하면 서비스 전달체계가 분절화될 가능성이 높고 현장 인력들이 혼돈에 빠질 수 있다. 이러한 조건에서 동 보장협의체를 개별적으로 관리하기보다는 지역 자원의 한계, 정책적으로 요구되는 서비스 전달 조건 등을 고려하여 협의체와 연계된 서비스의 관리 네트워크를 효율적으로 조정할 필요가 있다. 고양시의 시도는 이러한 측면에서 그 중요성을

인정받아야 할 것으로 보인다. 아울러 유사한 조건의 다른 지방정부에서도 고양시의 시도를 참고하여 다양한 방식을 고민할 필요가 있을 것으로 생각한다.

자. 가치 및 태도의 변화

협의체 활동을 통한 네트워크 참여자나 일반 주민의 가치·태도 변화는 읍면동협의체의 활동의 결과로 인식하고 있다. 그러한 활동을 통해 주민 참여가 증가하고 공적 제도의 사각지대에 있던 주민들이 민간 활동을 통해 지원을 받게 되면서, 주민들은 여러 가지 생각과 느낌을 통해 가치나 태도에서 변화를 보이기 시작한 단계로 판단하는 응답자가 많았다. 그러나 평가는 응답자의 주관적 판단에 따른 것으로 실제로는 기대만큼 큰 변화가 일어난 것은 아닌 것 같다. 아직은 가치나 태도의 변화가 없다거나 못 느끼겠다는 응답도 적지 않았다.

그럼에도 불구하고, 지역에 따라서는 전반적으로 변화의 기운이 만들어지기 시작했다는 것을 충분히 공감할 수 있었다. 물론 이 경우에도 일반 주민보다는 협의체 활동에 참가하였거나 수혜자로서 네트워크에 진입한 주민들의 변화가 중심이 되고 있다. 사례 조사 지역에서 응답자들이 제시한 변화의 내용을 정리하면 다음 〈표 3-3-7〉과 같다.

〈표 3-3-7〉 지역사회보장협의체 활동에 의한 주민 가치의 변화

핵심 개념	내용
관심	공동체적 삶과 협의체 활동에 대한 주민 관심과 인식이 높아지고 있음
연대감	민과 관의 협력 관계와 연대감이 어느 정도 형성되고 있음
공동 주체	민간이나 공공 중 선택이 아니라 같이 만드는 복지라는 생각
bottom-up	민간의 다양한 의견이 정책으로 반영되고 있다는 느낌
자아존중	협의체 활동을 통해 주민 자신이 소중한 사람이라는 정체성 자각
만족	참여하는 주민들이 너무 좋아함. 보람과 기쁨
찾아보기	사각지대에 있는 이웃에 대한 관심 증가
인사	주변에서 알아보고 인사함
자조	주민이 스스로 참여하여 자기 마을 복지를 책임진다는 인식
공동체 의식	동네에 대한 애착심이 강해짐
습관 개선	술을 끊음
공식 기부	사적 도움 행위에서 협의체를 통한 기부
이웃사랑	주민들이 참 좋아지더라
사회적 자본	서로 신뢰하고 참여하려는 변화
고마움	자원 연계를 통해 도움받고 감사한 마음 공공기관, 민간가관 모두에 대한 고마움 표현
포용	주민들이 서로를 알고 포용하려는 태도

〈표 3-3-7〉에서 보듯이 기대만큼 주민들의 가치관이나 태도의 뚜렷한 변화가 크고 보편적으로 일어난 것은 아니지만 상당히 의미 있는 변화들이 나타나기 시작했음을 확인할 수 있다. 연대감, 공동체 의식, 사각지대를 찾아보려는 마음, 고마움의 표시, 기부 행위의 공식화, 관심을 갖고 인사를 건네는 행동 등 상당히 긍정적인 가치나 태도의 내용들이 나타나고 있다.

이러한 긍정적 가치는 그 자체로 협의체 활동의 의미 있는 결과이자 변화의 시작이라고 할 수 있다. 더 중요한 것은 이러한 가치가 지역사회에 더욱 폭넓게 자리 잡게 될 경우, 현재 뿌리를 내리지 못하는 여러 형태의 사회적 경제, 공동체 만들기 사업들의 기초 기반이 튼튼해 질 수 있다

는 점에서 미래의 중요한 사회적 자원이 될 수 있다.

차. 효율성 및 효과성

모든 사례 지역에서 응답자의 구분 없이 효율성과 효과성에 대해서는 매우 긍정적인 응답을 하고 있다. 효율성과 효과성이 의미하는 것이 무엇인가에 따라 다를 수 있다. 하지만 질문에서 투입된 예산 및 인력 대비 효율성과 효과성을 명시했기 때문에, 일관되게 나타난 효율성과 효과성에 대한 응답은 의미 있게 받아들일 수 있을 것이다. 물론, 사례 조사 지역들은 다른 지역에 비하여 협의체의 활동이 상대적으로 활발하고 우수하다고 평가받는 지역임을 고려해야 한다. 따라서 전국의 협의체를 보편적으로 평가할 때 효율성과 효과성은 다르게 나타날 수 있음에 유의할 필요는 있다.

그럼에도 불구하고 사례 지역의 조사에 한정할 경우 기대한 만큼의 효율성과 효과성은 아닐 수 있지만 긍정적인 결과가 나타나고 있음은 확실한 것 같다. 앞서의 기술에서 확인할 수 있듯이 응답자들은 해당 지역의 민간 간사가 매우 많은 업무를 낮은 인건비로 수행하고 있음을 강조하면서 안타까움을 동시에 표하고 있다.

> 지역사회보장협의체의 활동만으로도 민간과 공공이 지역사회 보장을 위해 협력함에 따라 좀 더 다양한 시책들이 생겨나고 시행에 있어서도 협치가 이루어짐에 따라 시행되는 활동의 효과를 높이고 있다고 생각됩니다. 효율성 측면에서는 현재의 인력과 예산으로는 한계를 넘어선다는 느낌이 강합니다. 좀 더 지역사회보장협의체가 활발히 진행되기 위해서는 좀 더 많은 예산과 인력의 충원을 통해 안정적으로 이루어질 수 있는 지원이 필요할 것으로 보입니다.(아산시 실무협의체 위원장)

또한, 서비스 네트워크의 구축이 만들어지고, 참여 주민들을 중심으로

한 공동체 의식이나 사회적 자본에서 변화의 시작을 확인할 수 있다. 지역사회의 민간 자원을 개발하여 주민들에게 자원 연계를 통해 서비스를 전달하는 사업이나 사례들도 늘어 가고 있다.

이러한 맥락에서 평가하면, 사례 지역에 한정할 때, 협의체의 활동이 효율성과 효과성을 보이고 있음을 부정하기는 힘들 것으로 판단된다. 다만, 이러한 결과는 응답자들의 주관적 평가를 종합한 것이기 때문에 향후 정치한 조사 방법으로 다양한 측면의 효율성과 효과성을 양적으로 측정할 필요가 있다.

제4절 소결

본 절에서는 전국 지역사회보장협의체 주요 참여자를 대상으로 한 실태 및 인식 파악 결과와 지역별 사례 분석 결과를 기초로 그 시사점을 제시하고자 한다. 특히 3절에서는 분석 틀의 평가 요인을 중심으로 분석한 결과를 제시하면서 실태, 성과, 특성 등을 함께 기술하였다. 본 절에서는 연구자의 해석에 기초하여 여기에 쟁점과 과제를 부연하였으며, 이들 내용을 재구성하여 좀 더 개괄적인 수준에서 사례 지역 지역사회보장협의체 활동이 낳은 성과와 성공 요인, 제약과 장애 요인, 그리고 과제를 정리해 보고자 한다. 다만, 단순히 평가 요인별로 논의한 내용만을 재구성하지 않고, 평가 요인과 관련이 적어 논의에서 제외되었던 응답 자료를 분석하고 결합함으로써 좀 더 포괄적으로 정리하고자 한다.

1. 지역사회보장협의체 활동의 의의: 주요 성과와 성공 요인

가. 주요 성과

10년여의 역사를 지닌 지역사회보장협의체는 지역 내 복지 부문에 기여하는 거버넌스로 안정적인 활동이 확산되고 있는 것으로 판단된다. 특히 전국 대상 조사 결과에서 나타난 협의체 구성원들에 대한 신뢰감, 협의체의 노력성, 소속감, 지향성 및 목표 인식 등에 평가는 전반적으로 긍정적이었으며, 앞서 커티스(Curtis)가 지적한 지역 거버넌스 요소 중 공동의 소유 의식과 의무감을 기초로 하여, 시민의식 함양, 주민 권한 부여(empowerment), 서비스 조정자(arranger)와 생산자(producer)의 구분 등을 갖춰 가는 상태로 보인다.

사례 지역의 응답 자료를 분석한 결과 현재까지 협의체가 활성화 되었다고 평가받는 지역에 주목하여 보면, 그 성과는 대략 다음과 같다.

첫째, 사회서비스 공급을 위한 민관 협력 서비스 네트워크가 형성되기 시작했다는 점이다. 많은 지역에서 이러한 네트워크를 통해 민관의 협력이 가능해지고 있고 전통적인 사회복지서비스 수혜자인 저소득층 주민은 물론 일반 주민들도 협의체, 특히 민관 협의체의 네트워크에 연결되면서 저변의 서비스 네트워크의 역량이 양적, 질적으로 강화될 수 있는 가능성이 열리고 있다고 판단된다.

둘째, 지역사회복지에서 풀뿌리 민주주의를 실현하는 데 힘이 될 수 있는 희망적인 조직이 생겼다는 점이다. 그동안 사회복지전달체계를 개선하기 위한 몇 차례 시도가 있었다. 그 결과 복지위원, 주민자치위원과 같은 현장 조직의 활동가들이 만들어지곤 했다. 그러나 연구의 사례 지역으로 한정한다면, 읍면동협의체의 출범이야말로 주민 주도성, 주민 자발성,

주민 수혜성, 민관 협력성을 모두 충족시키면서 '민주적 풀뿌리 사회서비스'를 실현할 수 있는 최초의 의미 있는 조직이라고 평가할 만하다. 지역사회복지협의체에서 협의체로 전환한 것은 민주적 거버넌스의 토착화라는 측면에서 분명 진일보했다고 할 수 있다.

셋째, 협의체의 활동은 민관 협력의 서비스 네트워크가 풀뿌리 민주적으로 작동함으로써 주민들의 복지 체감도를 높일 가능성을 보여주고 있다. 아직은 일부 지역, 일부 사업에 한정되고 있고 아직 갈 길이 멀다는 응답자들의 반응도 많았다. 그럼에도 불구하고 지역에 따라 그리고 프로그램에 따라, 느리지만 분명하게 나타나는 주민들의 복지 체감도 향상을 확인할 수 있고 기대감이 높아지고 있음 또한 분명하다. 이러한 미래에 대한 희망적 기대는 긍정적 평가에 인색하거나 신중한 응답자들도 거의 동의하고 있다.

넷째, 지역사회복지에 투여되는 공공 재원의 부족에 관한 논의와 별개로 현장에서는 주민 네트워크를 통해 민간 자원이 발굴·개발되는 사례가 늘고 있다. 이를 기반으로 하여 공공재원의 한계와 공공 사회보장제도의 수혜 범위 밖에 있는 주민들의 틈새욕구를 충족시키는 역할을 함으로써 지역사회에서 민간복지의 확장 가능성을 보여 준다는 점에서 고무적이다. 발전하기에 따라서는 지역사회에서 민간사회복지서비스의 근본적 변화를 추동할 수 있는 단초가 될 수도 있다고 본다.

다섯째, 향후 사회적 경제, 공동체 만들기 등 구체적 사회서비스 제공을 넘어 사회·경제적으로 건강한 지역 만들기를 위한 사회적 기초가 만들어지고 있다는 점이다. 앞의 〈표 3-3-7〉에서 제시한 것이 아직은 어린 싹의 단계이고 사례 지역만의 현상일 수도 있지만 연대감, 공동체 의식, 사회적 자본, 자신 및 이웃 복지에 대한 관심 같은 가치나 태도들의 긍정적인 변화가 보이기 시작했다는 점은 대단히 고무적이다.

엄격하게 말하면 현재 사회적 기업이나 마을기업, 마을만들기 등의 성과가 파편적이고 미진한 것은 지역사회에 기본적으로 존재해야하는 이러한 사회적 가치나 태도가 없거나 부족하기 때문이다. 이러한 기반이 없는 각종 공동체 지향의 복지사업들이 조기에 효과를 내리라고 기대하는 것은 무리이다. 이러한 맥락에서 주민들의 가치나 태도 변화에 대한 가능성을 보았다는 것 자체만으로도 희망적인 성과라고 할 수 있다.

나. 성공 요인

사례 지역에서 비교적 성공적이라고 할 수 있는 협의체의 경우 성공 요인으로 다음과 같은 요인들이 작동하는 것으로 확인되고 있다.

첫째, 사례 지역의 응답 중 성공 요인으로 가장 확실하게 제시되는 것이 공공 간사 및 민간 간사의 의지와 열정이었다. 어느 지역은 공공 간사의 열성과 주도성이 상대적으로 강하고, 다른 지역에서는 민간 간사의 역할이 중요하게 나타나기도 한다. 상대적으로 협의체가 활발한 지역을 보면 민간 간사의 역할이 매우 입체적이고 종합적인 역할을 하고 공공 간사가 적절한 협력적 파트너로서 제도적, 행정적 지원을 해 주고 있다. 따라서 유능하고 열정적인 민간 간사와 공공 간사는 협의체 활성화의 핵심적 요인이라고 할 수 있다.

둘째, 자치단체장과 공무원의 태도가 중요하다. 이들이 협의체의 운영에 대하여, 그리고 민간의 역할에 대하여 열린 마음으로 수용해야 한다. 협의체가 비교적 성공적인 사례 조사 지역의 경우 자치단체장의 마음과 태도가 협의체, 구체적으로는 실무협의체와 읍면동협의체의 자율성과 창의성, 주민들의 참여에 직·간접적으로 영향을 주고 있음을 보여 주고 있다. 자치단체장이나 담당 공무원의 변화에 의해 협의체가 경직되거나 내

부 갈등이 새롭게 조성되는 사례가 있는데, 이는 공공의 태도가 협의체 활성화의 매우 중요한 요인으로 작동할 수 있음을 보여 준다. 특히, 관이 민간에 성과주의적 결과를 조급하게 압박할 경우 민간의 활동이 오히려 위축되거나 양자 간 갈등이 발생하는 사례가 확인되고 있다.

셋째, 협의체에 참여하는 구성원의 적절성과 자발성이다. 각 단위의 협의체 조직에 참여하는 주민이나 그렇지 않은 일반 주민을 구분할 것 없이 자발적으로 참여하고, 적극적으로 의견을 내고, 실천하는 주민의 존재가 필수적이며 이들의 확산이 매우 중요한 과제이다. 그런데 현재 지역사회의 여건을 고려해 볼 때, 이에 대한 주민의 각성과 변화를 기다려서는 안 된다. 협의체가 활발히 활동하는 지역을 보면 각 단위의 협의체가 유기적으로 주민을 찾아서 효과적으로 네트워크로 이끌어 내고 그 과정에서 주민들의 태도를 변화시키고 있다. 이것이 가능한 지역은 사회보장협의제의 활동이 역동적이고 지속적으로 발전할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

넷째, 이미 존재하는 민간 네트워크의 유무가 읍면동협의체의 네트워크 활성화에 중요하다. 협의체, 특히 읍면동협의체 차원에서 주민들을 네트워크로 새롭게 참여시키는 것도 중요하다. 하지만 이러한 접근은 시간과 노력이 많이 필요할 수 있다. 오히려 부산 수영구 광안3동의 사례처럼 성당의 복지조직 같은 기존 조직을 연계·활용하는 방법이 유리할 수 있다.

2. 지역사회보장협의체 운영의 제약과 장애 요인

본 연구에서는 심층 사례 조사를 협의체가 상대적으로 활성화된 지역으로 한정하였고, 이는 협의체의 유용성을 과장하거나 정책적 성과를 부풀리려는 목적이 아니라, 그동안 지역 현장에서 투입한 협의체 참여의 노

력과 활동의 성과가 과소평가되고 있는 것이 아닌가 생각되어, 지역적 편차를 고려하되, 지역 거버넌스로 기여하는 다양한 효과들을 드러내서 인식하고 공유할 필요가 있다는 판단이었다.

앞서 제시했듯이 본 연구를 진행한 결과 그러한 시도의 의의를 충분히 찾을 수 있었다. 그러나 한편 사례 지역에서도 포착되는 제약 여건들을 감안할 때, 사례 지역을 넘어선 보편적인 지역사회보장협의체의 어려움이 매우 심할 수도 있음을 짐작게 한다. 다음은 본 연구를 통해 파악한 지역사회보장협의체 운영상의 제약 여건, 장애요인을 정리해 보고자 한다.

첫째, 지역사회보장협의체는 공공과 민간의 대등한 파트너십으로 형성, 운영되어야 한다는 방향성에 누구나 공감하지만, 현실적으로 실현하기는 매우 어려운 원칙인 듯하다. 본 인식 조사에서는 '공공과 민간의 대등한 파트너십이 형성되고 있다'는 평가가 상대적으로 낮은 점수로 확인되었고, 군 지역일수록, 민간 간사의 경우 더 낮게 평가하는 것으로 확인되었다. 협의체 구성 초기에는 관의 주도가 허용되고 지지되기도 하지만, 협의체의 성장과 안착에 따라 관의 개입 수준에 대한 인식과 지지는 달라지고, 참여 방법에 대한 논란도 확대된다. 예컨대 민간의 참여가 왕성한 협의체에서 지자체장의 선거공약을 지역사회보장계획에 자연스럽게 반영하는 문제에 대한 입장 차이 사례가 확인되기도 했고, 협의체에 대해서도 성과를 중심으로 보는 관점, 참여 공무원의 잦은 교체로 인한 협의체의 이해도 저하, 지속적 교류를 통한 신뢰도 축적의 어려움 등이 확인되고 있다. 이와 관련해서는 관 주도가 지녔던 순기능으로서 공공이 갖는 권위와 지역에 대한 책임성, 이해관계나 갈등에 대한 조정력 등을 견지하면서, 거버넌스 구조에서는 동등한 입장으로 참여할 것인가의 과제가 검토되어야 할 것이다.

둘째, 앞서 논의한 협의체 성과 영향 요인에서 무엇보다 중요하게 지목

된 것은 담당 인력의 문제이다. 이는 협의체의 지속가능성, 성과를 좌우하는 결정적 요소라 할 수 있다. 그런데 현실은 매우 엄혹하다. 시군구의 5분의 1은 사무국 전담자가 배치되지 않았고, 시군구의 5분의 3은 1인의 전담자가 모든 업무를 담당하고 있다. 사무국 담당자의 수만을 협의체 활성화의 전제조건으로 보기는 어렵지만, 최소 2명 이상의 전담자를 확보한 5분의 1의 시군구가 아마도 협의체 운영의 기본 과업들을 고민하며 시도하여 활성화가 가능할 여건이 될 것이다. 본 연구에서 전국 실태를 상세하게 파악하기 어려웠지만, 아마도 사무국 전담자가 배치되지 않은 시군구에서는 담당 공무원의 개인적 성의와 열정이 담보되지 않는 이상 협의체의 정상적인 운영은 거의 불가능할 것이라 예상된다. 본 연구에서 살펴본 우수한 지역사회보장협의체 운영의 사례에서 감당해 내고 있는 일들을 확인했기에 그렇게 이야기할 수 있다. 담당 인력, 운영의 독립성 확보를 위한 공간, 실질적인 협력 사업을 도모할 수 있는 지원 예산의 확보 등은 협의체 운영의 기본 요건이기에 이는 현실적인 제약이자 장애 요인으로 꼽을 수 있는 부분이다.

셋째, 단위별 협의체 운영에 있어 보이는 편차에도 주목할 필요가 있다. 지역사회보장협의체는 대표협의체, 실무협의체, 실무분과의 내부 체계와 함께 읍면동별 협의체로 구성되는 다층적 구조를 갖게 되었다. 협의체 구성 초기에는 대표협의체 중심의 회의 운영과 관의 주도 비중이 대체로 높을 수 있으나, 협의체의 정착은 실무 담당자를 중심으로 한 실무분과, 실무협의체의 운영 활성화와 상호작용하여 가능함이 확인되고 있다. 그러나 이는 한편 상대적으로 대표협의체가 타 단위 협의구조(실무협의체나 실무분과)에 비해 사업 이해나 관심이 부족해지거나, 구체적인 안건 논의가 미흡해짐으로써 대표협의체의 역할 축소, 혹은 퇴보의 양상을 보이는 것으로 확인되고 있다. 예컨대, 본 연구의 전국 조사에서도 회의 빈

도에 대한 충분성에서 대표협의체가 가장 낮은 평가를 받은 것으로 파악되었으며, 대표협의체와 실무분과 혹은 읍면동협의체의 관계에 대해서는 좋은 평가를 받고 있지 못하거나, 대표협의체 위원들의 협의체 및 지역사회복지에 대한 포괄적인 이해 정도가 낮아 실제로 할 수 있는 일이 많지 않고 회의나 운영 역시 지극히 형식적이라는 평가가 지배적인 것으로 확인되었다. 대표협의체가 독자적으로 지역복지 부문의 어젠다를 설정하고 이를 견인해 갈 역량을 지닌 구조로 성장할 수 있을지에 대한 검토가 필요하다. 현실은 실무협의체가 주도적인 역할을 하고 대표협의체를 조정·통제하는 상황으로 판단되었다.

제 4 장

지역 거버넌스의 실태 분석(II): 민간 네트워크와 주민 참여

제1절 민간 주도 거버넌스 연구 개요
제2절 민간기관 중심 거버넌스 사례 분석
제3절 시민사회단체 및 지역주민 주도 거버넌스 사례 분석
제4절 소결

4 지역 거버넌스의 실태 분석(II): 민간 네트워크와 주민 참여

제1절 민간 주도 거버넌스 연구 개요

1. 연구의 목적

가. 민간기관 네트워크

본 장에서는 앞서 살펴본 지역 민관 거버넌스의 전형인 지역사회보장협의체와는 다른 형태로서 민간 복지기관, 시민사회단체, 마을공동체 중심 거버넌스의 실제를 탐색해 보고자 한다. 민간 중심의 지역 거버넌스는 어떤 양상인지를 파악하고 그 활성화 요인 및 활성화를 통해 변화되는 지역사회 모습을 발견하는 것을 주요한 목적으로 한다.

일반적으로 이러한 거버넌스의 등장에 대해서 학자마다 다양한 의견을 가지고 있지만, 대체로 정부 실패(government failure)에 대한 대응 과정으로 나타난 결과로 보는 시각이 크다(차재권, 2017, p. 374). 따라서 민간이 주도하는 거버넌스가 지역사회의 문제를 발견하고 해결해 나가는 과정, 그리고 그 긍정적·부정적 영향 요인을 살펴보는 것이 민관 거버넌스 작동 과정과의 차별성 발견과 함께, 지방분권 이후 지역사회 중심의 다양한 복지 실천적 접근에서 큰 의미가 있을 것으로 판단하였다.

특히 한국의 경우 사회복지 관련 기관이 위탁제도나 업무대행 모델 등의 방식으로 인해 거버넌스가 수직적 계층제에 입각하여 작동될 가능성이 높기 때문에, 민간 조직 중심 거버넌스의 형성 실태를 파악하여, 사회복지 실천에 실질적으로 기여하는 보다 수평적 협력 기제의 존재와 그 가

능성을 탐색하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구에서는 민간 복지기관 중 사회복지관(종합사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 등)을 중심으로 민간 네트워크를 살펴보았다. 사회복지관은 지역사회의 민간 복지 거점으로 그동안 각종 사회서비스 제공이나 지역사회 조직(organizing)의 활동을 수행해 온바, 다양한 지역사회 민간 복지기관들과의 거버넌스 구축 노력과 성과들이 축적되어 있을 가능성이 높기 때문이다.

나. 시민사회단체의 복지 참여 및 마을공동체와 주민 참여

지역사회보장협의체와 같이 관이 먼저 발의하여 시작된 민관 지역 거버넌스 외에도 지역사회 내에서는 지역의 복지 문제를 지역주민 스스로의 힘으로 해결해 가기 위한 다양한 노력들이 이루어져 왔고, 그 활동의 사례와 성과가 해당 지자체의 정책으로 제도화되거나 중앙정부 차원에서 이를 수용하여 정책화하는 거버넌스의 사례도 존재하고 있다.

최일섭, 이현주(2006, p. 25)는 지역사회복지를 '전문 혹은 비전문 인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력'이라고 정의하였다. 본 연구에서는 사회복지 전문 인력이 확보된 민간 복지기관 중심의 거버넌스와는 달리, 사회복지의 비전문 인력이 주류라 하더라도 지역사회 수준의 문제를 해결하기 위해 전개되는 시민사회단체나 마을공동체 차원의 활동에 주목한다. 이를 통해 민간 사회복지기관 및 지역 내 공공기관과의 거버넌스가 구축되어 지역사회의 각종 제도에 영향을 주고 있는 사례를 탐색하고자 한다.

본 절에서는 시민사회단체나 지역주민의 자체적인 노력의 결집체인 마

을공동체를 구심점으로 움직이는 민간 지역 거버넌스의 발생 배경과 추진 과정, 활성화 요인을 확인하여 공공과 결합하는 관·민 거버넌스에 대한 주민의 주도적 참여 방안을 탐색해 보고자 한다.

거버넌스란 공공 부문과 민간 부문, 다양한 시민사회의 조직들이 자발적으로 상호 협력하는 통치 방식 혹은 네트워크 체계라고 설명할 수 있다. 정책 결정 과정에 다양한 행위자가 참여하는 형태를 가리키는 것이다(원구환, 2003). 그런데 민간이 관과 결합된 대등한 관계에서 거버넌스를 주도하거나, 주민들의 주도적 참여를 실행하기는 용이하지 않다. 한편, 주민들의 경우 지역사회 내에서 발생하는 문제들을 직접 체감하다 보니 역량을 가진 주민의 결집체인 마을공동체나 지역 내 시민사회단체가 이를 해결하기 위해 주도적으로 나서면서 선제적 대응을 진행하는 사례들이 있다. 지역사회보장협의체의 한계로 지적되는 관 주도-민간 보조적 경향성을 극복하기 위해서는 민간 차원, 즉, 지역사회 내 역량을 가진 마을공동체나 시민사회단체 주도적 거버넌스에 주목하고, 그 형성 요인, 문제 발견과 해결 과정, 성과를 면밀히 파악해 볼 필요가 있다. 이를 통하여 보다 근본적으로 지역 기반 거버넌스에서 주민의 주도적 참여가 갖는 의미를 가늠해 볼 수도 있을 것이다.

2. 연구 내용

가. 지역 거버넌스의 개념과 사례

본 연구에서는 지역사회의 다양한 문제 해결 과정을 지역 거버넌스의 시각으로 바라보았다. 특히 사회복지관과 시민사회단체, 그리고 마을공동체가 중심이 된 지역 거버넌스의 개념과 사례를 살펴보았으며, 지역사

회의 주요한 문제나 이슈를 다루기 위해 지역 거버넌스가 어떻게 형성되고 실질적으로 작동하는지를 탐색하였다.

그리고 시민사회단체의 복지 참여와 마을공동체·주민 참여를 다루는 제3절에서는 지역사회의 다양한 문제 해결 과정이 관 중심의 발의와 주민의 보조적 참여로 귀결되는 한계를 극복하기 위해 지역사회의 자생적 노력과 주도적 참여에 관심을 두고 분석하였다. 지역사회 문제를 시민사회단체나 마을공동체의 자체적인 노력을 통해 해결해 가는 과정을 살펴보고, 그 노력에 대한 지역사회 내 다양한 주체들 간의 거버넌스 형성 과정을 살펴보았다.

1) 지역사회에서는 거버넌스에 대한 개념을 어떻게 인식하고 있는가?

지역 거버넌스는 유형도 다양하지만 실제 사회복지 실천가나 지역 활동가들이 인식하는 개념도 다양할 수 있다. 따라서 지역 거버넌스가 사회복지관과 시민사회단체, 마을공동체에서는 어떻게 인식되고 있는지를 살펴보았으며, 이를 바탕으로 지역 거버넌스 개념을 정의해 보았다.

2) 지역사회의 어떠한 문제나 이슈를 다루는가?

제2절에서는 사회복지관이 중심이 된 지역 거버넌스가 중요하게 다루는 지역사회 문제나 이슈는 무엇인지를 살펴보았다. 최근 들어 지역사회의 문제라 할 수 있는 고독사, 그리고 도시재생적 차원의 접근들, 읍면동 중심의 맞춤형 복지 등의 과정에서 발견되는 실제 민간 조직 중심의 지역 거버넌스의 사례들을 파악하고 유형화가 가능한지 고려해 보았다. 또한 어떤 개인, 조직들이 지역 거버넌스에 참여하고 있는지를 조사하였으며,

각각의 역할도 살펴보았다.

제3절에서는 시민사회단체나 마을공동체가 중심이 되어 활동하는 지역 거버넌스가 중요하게 다루는 지역사회 문제나 이슈는 무엇인지 살펴보았다. 지역사회의 이슈는 해당 거버넌스를 태동하게 된 배경이 된다. 초창기 활동을 전개한 계기로서의 이슈와 복지 문제, 정책 변화 등으로 인해 새롭게 발견되는 지역 문제와 이슈, 이를 다루어 가는 태도를 확인하였다. 또한 도시재생 뉴딜 등을 통해 지역 내에서 펼쳐지는 도시재생사업, 사회적 경제 정책의 확산, 지역사회보장협의체를 비롯한 관 주도의 거버넌스 참여 등에 대한 입장과 협력 형태를 확인하였다.

3) 지역 거버넌스의 특성은 어떠한가?

거버넌스의 특성을 파악하기 위한 선행 연구들에서는 다양한 분석 틀을 제시하고 있다. 윤희성, 김선주, 김행종(2018, p. 154)은 노숙인 실천현장의 거버넌스 특성을 살펴보기 위해서 거버넌스 행동 주체와 주체들 간의 관계, 지배이념, 추구하는 가치, 그리고 작동 원리를 제시하고 있다. 그리고 신상준, 이숙종, C. 햄든-터너(2015, pp. 83-86)는 협력적 거버넌스의 조건과 과정에 대해 세 가지를 제언하였다. 첫째, 참여 당사자들 간에 권력 및 자원 보유의 불균형 문제가 해소되어야 함을 강조하였다. 불균형이 존재하게 되면 협력은 강한 행위자에 의해 주도되기 때문이다. 둘째, 협력이 이루어지기 전에 선례가 있으면 보다 더 협력이 추동될 수 있음을 강조하였다. 선례는 주요 당사자들 간에 신뢰와 정당성을 판단하는 데 도움을 주게 된다고 보았다. 셋째, 어떠한 인센티브가 있는지이다. 협력 결과 발생할 수 있는 각종 인센티브는 이해 당사자들이 참여 결과로 무언가를 얻을 수 있다는 심리를 발생시킴으로써 협력이 적절히 진행될

가능성을 높여 주기 때문이다. 한편 거버넌스 참여자들 간에 협력이 시작되면 그 협력은, 심층적 의사소통을 통해 가치나 정보를 발견, 공동 목적이나 문제를 정의, 문제에 대한 심사숙고 이후 갈등 해결을 위한 숙의, 실질적 결정 사항과 갈등 해결의 최종 결과물인 결정으로 구성된다고 보았다. 두 번째로 협력과정에서의 신뢰 형성이 중요하다고 강조하였다. 세 번째로 참여자들의 합의 지향적 자세는 협력 거버넌스의 중요한 요소이다. 상호 이익을 추구하기 위한 헌신, 해결하기 어려운 사안에 대한 상호 토론 및 토의 과정을 거쳐 합의에 이르는 과정의 중요성이다. 마지막으로 공동 이해와 목표가 확립되어야 한다. 협의는 문제에 대해 명확히 정의한 후 이해 당사자들 간의 이해관계를 확인함으로써 이루어질 수 있다.

본 연구에서는 이러한 거버넌스의 특성과 관련한 다양한 선행 연구들을 바탕으로 하여, 지역 거버넌스의 특성을 적절히 파악하기 위한 세부 조사 내용을 마련하고 이를 적용하여 지역 거버넌스의 작동과정 등을 제시해 보았다. 특히 지역 거버넌스가 잘 형성되기 위한 주요한 요인과 장벽 요인을 상세하게 다루었다.

또한, 시민사회단체나 마을공동체의 자체적인 노력에 의해 진행되어 온 만큼, 그 성과로 인해 제도화되고 거버넌스가 민간 자체에서 공공성을 가진 주체들과 결합되는 과정, 그로 인해 발생된 거버넌스의 특성 변화에 대해서 확인하였다.

나. 지역 거버넌스의 성과

지역 거버넌스의 성과에 대해서는 거버넌스를 수단으로 보는지, 아니면 목적으로 보는지에 따라 달리 접근할 수 있다. 우선 수단으로 보는 입장에서는 거버넌스의 성과를 양적 성장 규모로 볼 가능성이 높다. 하지만

거버넌스를 목적으로 보게 되면 양적 성장보다는 다른 개념이 요구될 수도 있다. 예를 들면 거버넌스에 참여하고 있는 행위자들이 느낄 수 있는 만족감이나 업무 효능감 등 질적 측면들이 주요한 성과 기준이 될 수 있는 것이다(차재권, 2017, p. 371).

1) 거버넌스의 성과를 무엇으로 보고 있는가?

먼저 지역 거버넌스의 성과가 무엇이라고 생각하는지에 대해 파악하였다. 지역 거버넌스의 성과는 지역사회의 이슈나 문제, 거버넌스 형성 과정 등에 따라 다양하게 나타날 수 있다고 전제하고 해당 지역별 거버넌스의 실제 성과를 살펴보고자 하였다.

2) 성과에 대한 긍정적·부정적 영향 요인은 무엇인가?

지역 거버넌스가 바라보는 성과에 대해 긍정적, 부정적 영향을 미치고 있는 요인은 무엇인지 파악하였다. 즉 지속가능한 그리고 실제 지역사회 문제나 이슈를 적절히 다룰 수 있는 거버넌스로 작동하는 데 있어서 긍정적 요인은 무엇인지, 또한 부정적 장애물은 무엇인지를 각 지역 거버넌스 사례별로 살펴보았다.

다. 지역 거버넌스의 과제와 제도화

1) 제도화를 통한 확산에 대하여 어떻게 인식하고 있는가?

시민사회단체나 주민의 자체적인 힘으로 움직여지는 마을공동체가 그

지역사회 문제를 해결하는 것도 중요하지만, 그 성과가 제도화되고 다른 지역으로 보급되는 것도 매우 중요한 성과라 할 수 있다. 제3절에서는 성과의 확산을 위해 제도화된 결과가 해당 거버넌스에 미치는 영향, 타 지역으로 확산된 신규 거버넌스의 운영이나 정착 과정에 대하여 어떻게 인식하고 평가하는지 확인하였다.

2) 자체적인 노력을 통한 거버넌스 운영과 민관 거버넌스로의 전환(제도화 등)에 따른 긍정적·부정적 변화는 무엇인가?

시민사회단체나 마을공동체의 자체적인 노력에 의한 거버넌스 운영의 성과에 관이 함께 결합하여 민관 거버넌스로 전환되고, 실제 제도화되면서 겪는 긍정적 변화와 부정적 변화는 무엇인지 파악하고, 그에 따른 개선 방안을 제언하였다.

3. 조사 방법

본 장에서는 지역 거버넌스의 다양한 사례들에 대해 거버넌스의 특성과 성과, 성과에 미치는 긍정적, 부정적 요인을 심층적으로 기술하는 데 주안점을 두었다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 조사 방법으로는 이미 지역사회에서 형성된 지역 거버넌스를 면접하거나 문헌을 통해 조사하는 등의 다차원적인 자료 수집 방법을 통해 탐색하였다. 각각의 지역 거버넌스의 실제에 대해 심층적 기술을 통해 발생과 변화 과정을 깊게 이해할 때 활용하는 사례 연구가 적절(남궁근, 2010)하다고 판단하였다.

가. 분석 대상 지역 선정

먼저 제2절에서 다루는 사회복지관 중심 지역 거버넌스의 사례를 선정하기 위해서 그동안 다양한 지역사회 문제 해결에 적극적이었던 기관들을 살펴보고 그 과정에서 지역 거버넌스가 활발하게 형성되고 작동되는지를 사전 전화 인터뷰 등으로 확인한 후 연구 과정에 참여토록 하였다.

종합사회복지관의 경우 통합 사례관리 과정에서 지역 거버넌스가 활용된 경우나 도시재생 과정에서 지역 거버넌스가 형성된 사례를 선택하였다. 노인복지관의 경우 고독사나 노인 대상 사례관리 등의 영역에서 지역 거버넌스가 형성된 사례를 발굴하였으며, 장애인복지관의 경우 장애인 인식 개선 과정에서 지역의 다양한 주체가 거버넌스를 형성하여 관련 문제를 해결해 간 사례를 선정하였다. 대상 지역은 연구진의 접근성을 고려하여, 서울, 경기, 대구, 부산, 전북 지역을 중심으로 구성하였다.

이러한 사례 선정 방식을 통해 최종적으로 본 연구에 참여한 참여자들은 다음과 같다.

〈표 4-1-1〉 민간 중심 거버넌스 사례 연구 참여자 현황

번호	구분	지역	소속 기관	직위
1	참여자1	대구	종합사회복지관	관장
2	참여자2	대구	종합사회복지관	부장
3	참여자3	부산	종합사회복지관	팀장
4	참여자4	부산	노인복지관	관장
5	참여자5	전북	노인복지관	부관장
6	참여자6	대구	노인복지관	관장
7	참여자7	경기	노인복지관	부장
8	참여자8	서울	노인복지관	관장
9	참여자9	부산	장애인복지관	관장
10	참여자10	부산	노인복지관	과장
11	참여자11	서울	종합사회복지관	관장

번호	구분	지역	소속 기관	직위
12	참여자12	부산	종합사회복지관	선임복지사
13	참여자13	서울	종합사회복지관	관장
14	참여자14	부산	노인복지관	관장
15	참여자15	대구	종합사회복지관	부장

연구에 참여한 기관은 서울 3곳, 부산 6곳, 대구 4곳, 전북 1곳, 경기 1곳 등 총 15개소였다. 기관 유형별로는 종합사회복지관 7개소, 노인복지관 7개소, 장애인복지관 1개소였으며, 응답자의 직위는 관장 8명, 부장 4명(부관장 포함), 그 외 중간 관리자(팀장, 과장, 선임 등) 3명이었다.

제3절에서 분석할 사례를 선정하기 위해서는 시민사회단체와 마을공동체 차원에서의 활동을 통해 제도화된 사례를 탐색하였다.

연구 대상으로 선정한 4가지 사례는 첫째, 지역 내 다양한 단체들 간 네트워크 활성화를 통해 제도화된 사례, 둘째, 민간의 자체적인 노력으로 지역사회복지 문제를 해결해 가며 지역 내 거버넌스를 구축하고 있는 사례, 셋째, 지역주민의 자생적 조직에서 관 주도 민관거버넌스의 일원이 되어 영향을 미치고 있는 사례, 넷째, 기존 제도의 사각지대에 있으면서 주민의 자생적인 노력으로 거버넌스를 구축하고 확장해 가고 있는 사례 등으로 구분하였다. 이에 적합한 사례를 선정하기 위해 보건복지부나 지방자치단체의 제도화된 사업, 그리고 각종 공공조직에서 우수 사례로 소개되었던 자료, 각종 보도자료, 관련 책자, 사례집 등의 문헌 자료를 활용하여 해당 유형에 적합한 사례를 선정하였다. 대상 사례는 부산 반송 지역 희망의사다리네트워크, 서울 관악사회복지, 부산진구종합사회복지관 개금2동 이웃사랑회, 동자동 사랑방공제협동조합으로 선정하였다.

인터뷰 대상자는 처음 활동 시작을 주도했던 활동가를 선정하였으며, 그 활동가가 현재 그 단체를 벗어나 있는 경우는 그 활동가를 포함하여 현재 활동에 참여하고 있는 자를 함께 선정하였다.

〈표 4-1-2〉 시민사회단체 및 마을공동체 사례 연구 참여자 현황

번호	구분	단체/네트워크명	현 소속 기관	직위
1	참여자1	희망의사다리	○○청소년문화진흥센터	센터장
2	참여자2	희망의사다리	종합사회복지관	부장
3	참여자3	희망의사다리	○○교육청	교육복지사
4	참여자4	관악사회복지	관악사회복지	활동가
5	참여자5	개금2동 이웃사랑회	종합사회복지관	과장
6	참여자6	동자동 사랑방공제협동조합	동자동 사랑방공제협동조합	활동가

나. 자료 수집 방법

선정된 연구 참여자에 대해서는 거버넌스 개념에 대한 인식, 거버넌스가 다루는 지역 문제, 거버넌스 참여 조직 및 역할, 거버넌스 작동의 주요 긍정적·부정적 요인, 거버넌스의 성과, 성과 도출에 영향을 주는 긍정적·부정적 요인, 그리고 거버넌스의 현재 과제와 제도화 이후 변화 사항에 대한 예측 등을 위한 서면 질문지를 개발하여 자료를 수집하였다. 아울러 제출된 서면 질문지 분석 과정에서 추가적인 검토와 자료 수집이 필요한 경우, 심층 인터뷰를 활용하였으며 이해도를 높이기 위해 해당 거버넌스와 관련한 보도자료나 문헌 자료 등도 참고하였다.

서면 조사는 2018년 9월 3일부터 9월 17일까지 2주 동안 실시하였으며 그 이후 필요에 따라 심층 인터뷰를 시행하였다. 구체적인 서면 조사 질문 항목은 다음과 같다.

〈표 4-1-3〉 민간 중심 거버넌스 사례 조사의 질문 항목

번호	질문 항목
1	귀하께서 만약 거버넌스라는 개념을 정의한다면 어떻게 정의할 것인지 한 문장으로 기술해 주시기 바랍니다.
2	귀하께서 소속된 기관에서 거버넌스 개념을 활용하여 다루고 있는 지역사회 문제는 무엇이 있습니까? 가장 대표적인 문제 한 가지와 그 문제에 대한 간략한 설명을 제시해주시기 바랍니다.
3	그 문제와 관련하여 거버넌스 내에 함께 하고 있는 개인 또는 단체는 무엇이 있습니까? 가급적 상세히 작성해 주시기 바랍니다.
4	거버넌스 과정에서 귀 기관의 역할과 참여하고 있는 개인 및 단체의 역할은 무엇인지 제시해 주시기 바랍니다.
5	거버넌스가 잘 형성되기 위해서 중요한 요인은 무엇인지 생각나는 대로 작성해 주시기 바랍니다.
6	거버넌스가 잘 형성되지 못하는 장벽 요인은 무엇인지 생각나는 대로 작성해 주시기 바랍니다.
7	위의 문제와 관련한 거버넌스의 성과를 무엇으로 보고 계십니까
8	위의 문제와 관련한 거버넌스에서 해결해야 하는 과제가 남아 있다면 무엇이 있는지 작성해 주시기 바랍니다.

제3절은 실제 선정된 사례의 구성 과정, 네트워크의 확장 등의 과정을 확인하기 위해 〈표 4-1-3〉에 제시된 질문과 함께 추가적인 질문을 활용하였다.

〈표 4-1-4〉 시민사회단체 및 마을공동체 관련 질문 항목

번호	질문 항목
1	귀하께서 만약 거버넌스라는 개념을 정의한다면 어떻게 정의할 것인지 한 문장으로 기술해 주시기 바랍니다.
2	지역사회의 어떠한 문제나 이슈를 다루는가 1) 본 단체(네트워크)에 대한 소개를 간단히 해 주신다면? 2) 초기에 활동을 시작하게 된 지역사회 이슈는 무엇인가? 3) 활동을 전개하면서 파생되거나 새롭게 다루게 된 이슈는 무엇인가?
3	지역 거버넌스의 특성은 어떠한가 1) 어떤 활동이 전개되었고, 조직체계는 어떻게 성장해 갔는가? 2) 어떠한 단체들과 함께 협력하고 있으며, 어떠한 활동을 전개하고 있는가?

번호	질문 항목
4	거버넌스의 성과를 무엇으로 보고 있는가 1) 어떠한 성과가 생겼나? 2) 다양한 지역단체 및 조직들 간의 협력은 어떻게 이끌어 냈는가? 3) 공공자원과의 연계는 어떤 형태로 이뤄졌으며, 어떠한 도움을 받았는가?
5	성과에 대한 긍정적·부정적 영향 요인은 무엇인가 1) 활동을 진행하면서 가장 어려웠던 점은 무엇인가? 2) 자체적인 노력보다 거버넌스를 통한 활동이 어떠한 도움을 주었는가? 3) 어떠한 어려움과 과제가 남아 있나?
6	자체적인 노력을 통한 거버넌스 운영과, 실제 제도화 등에 따른 민관 거버넌스로의 전환에 대한 긍정적·부정적 변화는 무엇인가

다. 자료 분석 방법

서면 질문 및 심층 인터뷰를 통해 수집된 자료에 대해서는 내용 분석 방법, 질적 자료 분석을 통해 지역 거버넌스의 유형, 성과 파악, 성과에 대한 긍정적·부정적 영향 요인, 향후 과제 및 제도화 이후의 변화 모습 등을 살펴보았다.

제2절 민간기관 중심 거버넌스 사례 분석

1. 거버넌스의 개념

조사 대상인 사회복지관의 담당자들이 거버넌스 접근에 대한 개념을 어떻게 인식하고 있는지는 다루는 지역사회 문제나 참여 조직, 궁극적 성과 도출 등에 직접적인 영향을 미치기 때문에 매우 중요하다. 따라서 연구 참여자들이 진술한 거버넌스의 개념 관련 내용을 몇 가지 항목으로 분석하여 구분하였고, 그 결과를 살펴보면 다음과 같다.

1) 거버넌스 참여 주체

먼저 개념 진술문에는 거버넌스 형성에 참여하는 주체들과 관련한 내용들이 포함되어 있었는데, 대체로 공공과 민간이 함께하는 것으로 보는 입장이 다수였다. 또한 공공과 민간 외에 지역사회 주민이나 당사자, 학계도 주요한 거버넌스의 참여 주체로 언급한 의견들이 있었다.

> 민과 관, 주민(참여자3), 공공과 민간, 당사자(참여자4), 공공과 민간, 공공과 공공, 민간과 민간(참여자6), 민관의 다양한 조직(참여자7), 공공과 민간(참여자9), 공공과 민간(참여자10), 공공 외에 민간, 학계, 주민 등 다양한 참여주체(참여자11), 민관의 다양한 주체(참여자13)

하지만 특별한 주체를 지정하지 않고 이해관계나 지역 내 단체, 정부 외의 다양한 행위 주체, 다양한 다수의 주체 등으로 표현한 의견도 있었다.

> 다양한 이해관계자(참여자2), 다양한 기관(참여자5), 다수의 주체(8), 지역주민, 지역 내 단체, 기관(12), 정부 외 지역 내 다양한 행위 주체(14), 지역사회 개인 및 단체(15)

2) 거버넌스의 목표

개념 진술문에 포함된 거버넌스 형성을 통해 추구하는 목표와 관련한 개념의 내용을 살펴보면, 지역사회를 기반으로 하여 지역 문제나 욕구 해결, 지역사회 변화나 발전, 지역복지 실현, 지역사회복지 전달체계 구축 등이었다.

> 지역주민에 기반한 사회복지전달체계 구축(참여자3), 사회 문제 해결과 사회 발전(참여자4), 지역사회 문제 및 변화, 지역사회의 긍정적 변화(참여자5), 공통된 지역복지(참여자10), 지역사회 현안 해결(참여자13), 지역 문제나 욕구 해결(참여자14), 지역사회 발전 도모(참여자15)

그리고 지역사회라는 용어를 사용하지는 않고 공동의 이익이나 목적, 과업 등의 내용을 다룬 의견과 주민자치라는 민주주의의 궁극적 목표나 효과적이고 효율적인 공공서비스 구현을 언급한 의견도 있는 것으로 분석되었다.

> 공동의 과업 수행(참여자6), 공공의 이익(참여자7), 공동의 목적(참여자8), 민주주의 주민자치 실현(참여자11), 효과적이고 효율적인 공공서비스 만들기(참여자12)

3) 거버넌스의 방식

개념 진술문에는 거버넌스를 추구하는 방식과 관련한 의견이 포함되어 있었는데, 가장 많이 나타난 용어로는 협력, 협치, 협업, 네트워크, 연대 등의 개념이었으며 다양한 주체들이 함께하는 활동을 주요한 거버넌스 방식으로 인식하고 있었다.

> 수평적 협력(참여자2), 공공, 민간, 당사자 간의 협력, 협치, 네트워크와 관련한 일련의 과정과 노력(참여자4), 연대 활동(참여자5), 네트워크 관계(참여자6), 다양한 조직이 네트워크를 구축 함께 협력적으로 일하는 것(참여자8), 협력 네트워크를 활용(참여자9), 공공과 민간이 협력하여 문제를 해결(참여자10), 공공 정책수립, 집행에 있어 공공주도에서 행정 외의 다양한 주체(민간, 학계, 주민 등)가 함께 참여하는 것, 협치(참여자11), 지역 내 단체, 기관의 협력과 협치의 과정(참여자12), 협업의 네트워크 방식(참여자13), 수평적 네트워크를 형성하여 긴밀하게 협조하고 협력하는 방식(참여자14), 지역사회의 개인 및 단체가 함께 지역사회 발전을 도모(참여자15)

이러한 거버넌스의 개념 관련 진술문 내용들을 종합해 볼 때 사회복지관 중심의 거버넌스는 먼저 공공과 민간, 그리고 지역주민 또는 당사자를 참여의 주체로 보고 지역사회가 지닌 다양한 사회 문제나 욕구의 해결 등 공공의 이익 추구를 위해 이들과 함께 연대, 네트워크 형성을 통하여 협력하고 관계를 형성해 나가는 노력으로 인식되고 있음을 알 수 있다.

2. 거버넌스가 다루는 지역사회 문제

사회복지관 중심의 거버넌스가 주로 다루는 지역사회의 문제가 무엇인지에 대해 조사하였으며, 분석 결과 통합적이고 긴급한 지원이 필요한 지역주민의 문제, 주거 환경 문제, 정신건강 문제, 노인과 관련한 문제, 복지서비스 공급 부족의 문제에 대한 내용이 도출되었다. 보다 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 지역주민의 문제

거버넌스적 접근이 필요한 지역주민의 문제로는 대체로 복합적이고 긴급한 지원이 필요한 위기상황의 지역주민 관련 내용이 많았다. 특히 사례관리 과정에서 필요한 다양한 지원과 함께 예상치 못한 지역주민 문제가 발생하였을 때, 복지 사각지대에 있는 지역주민에 대한 대응의 방법으로 거버넌스를 활용하는 것을 알 수 있었다.

> 지역사회 이슈가 되는 사례들이 많은데, 이에 대해 민간이 공공과 함께 사례 문제를 해결해 가는 과정에서 거버넌스 개념을 활용하고 있음. 특히 관련 학교와 심리상담센터, 병원, 노인복지관, 지역자활센터, 동사무소 등과 함께하고 있으며 복지관은 사례를 제시하고 사례관리에 대한 주 담당을 수행함. 그 외 공공 영역에서는 자원을 연결하고 학교는 아동 상태를 공유하며 심리 상담센터나 병원, 지역자활센터 등에서는 연결된 업무와 관련한 상담 및 자원을 연결하고 있음. (참여자1)

> 긴급지원 및 통합 사례관리 사업이 거버넌스 개념을 활용하여 가장 주체적으로 역할을 수행하고 있는 사업임. 지역사회 내 도움이 필요한 주민들에 대한 긴급지원과 통합 사례관리이며 ○○구 내 4개 권역으로 구분된 것 중 본 노인복지관에 속해있는 ○○권역이 가장 이상적이고 활발하게 잘 운영되고 있음. 대표적인 문제 한 가지로서 지역사회 내 복합적 문제를 가진 위기가정이 발생하면 신속하게 개입하고 지원하여 위기를 벗어날 수 있도록 돕고 있음. 구청과 각 동 주민센터, 사회복지관, 학교, 경찰서, 보건소, 아동보호전문기관, 노인보호전문기관, 지역아동센터, 정신건강복지센터, 치매지원센터, 지역병원 등과 함께 하고 있으

며 본 복지관은 권역의 장으로서 회의를 주재하고 동료 슈퍼비전을 제공하며 구청은 타 권역에 대한 컨트롤 타워 역할을 하고 각 동 주민센터는 사례를 발굴하고 상정하며 공적자원 정보를 공유함. 그 외 기관은 사례 발굴 및 상정, 해당 부분 전문서비스를 제공하고 있음.(참여자8)

복지 사각지대에 있는 대상자를 발굴하여 서비스를 제공해주기 위해 공공과 민간에서 통합 사례 회의를 통한 대상자 사례를 지원하는 과정에서 거버넌스 개념을 활용함. 동 주민센터와 보건소, 경찰서, 지역 전문치료센터 등과 함께 하고 있으며 본 노인복지관은 직접적인 서비스를 제공하고 그 외 참여단체는 간접적인 행정서비스를 제공하고 있음.(참여자10)

2) 주거 환경 문제

주거 환경 문제와 관련해서는 열악하고 노후된 주거와 주변 환경의 문제, 쓰레기나 주정차 문제 및 이에 대한 지역주민의 무관심, 그리고 지역의 상권이 활성화되지 않아 경제적으로 어려운 상황에 대해 거버넌스가 형성되는 것으로 나타났다.

노후된 단독주택 중심 지역의 주거 환경 문제로서 쓰레기 등 환경오염과 주택 및 주거 환경 열악 문제가 있으며 사회복지서비스 공급 부족에 따라 성인의 경우 일자리와 건강, 노인의 경우 건강, 고독, 우울감 문제가 있음. 이를 위해 본 복지관이 기획하고 주민 조직화를 통해 복지관이 설치되어 있지 않은 곳에 작은 복지관을 운영하고 있고, 광역자활센터는 공동 기획과 자원 조직 및 연계, 시니어클럽은 시니어 일자리로서 방범과 마을환경가꾸기 지원, 마을공동체만들기지원센터는 공유 공간 조성을 위한 사업비 지원과 마을복지포럼 지원, 도시만들기지원센터는 도시재생사업 관련 정보를 교류하고 있음. 그 외 지역사회보장협의체는 사업비 지원, 주민목공조직은 재능 나눔 활동, 구청은 경로당 건물 무상 임대, 교육청은 주민교육 사업비를 지원하고 있음.(참여자2)

그동안 마을만들기사업을 하였지만, 실질적으로 주민의 삶에 도움이 되지 않고 또한 그들만의 활동이라고 인식하는 주민들이 있었음. 그리고 마을사업이 일부 주민들에게 과중되어 있었음. 이를 위해 공공은 구청 도시재생추진단과 행정복지센터가, 민간단체는 본 복지관 및 마을활동가와 마을기록팀, 청년마을살이조직, 주민은 해돋이마을협의회 등이 참여하고 있음. 구청은 새뜰마을사업 관련 사업을 추진하고, 민간단체는 새뜰마을사업 내 청년마을살이 진행과 공공, 민간단체, 주민들의 사업을 기록하고 정기회의 진행, 마을 소식지 발간을 하며 본 복지관은 이웃에 대한 돌봄과 주민교육, 지역 자원망 연계를 통한 지역주민 건강

> 증진관련 노력을 기울이고 있음. 해돋이마을 협의회는 마을사업의 중심 단체로서 새뜰마을사업을 공동 진행하며 지역주민과 유관 단체 간의 소통 창구 역할을 수행함.(참여자12)

> 본 노인복지관이 속한 지역은 노숙인 출현 빈도 1위, 유흥가 밀집 1위를 기록하고 있으나 지역주민을 위한 문화시설, 공원, 놀이터 등은 부재하여 아이 키우기 나쁜 동네라는 불명예를 안고 있음. 또한 이러한 지역 문제는 고착되어 지역주민들의 개선 의지가 낮음. 주민들은 공동체의 문제 해결보다는 회피에 익숙해져 개인주의, 이기주의 풍토 만연이 대표적 지역사회 문제임. 이러한 문제를 위해 주민센터와 경찰서 등은 문제 발생에 따른 해결에 중점을 두고 개입함. 하지만 이러한 접근은 문제 해결은 가능하지만 얼마 가지 않아 동일한 문제가 반복됨. 이를 위해 복지관이 예방 차원의 주민프로그램을 개발하여 운영하면서 지역 문제의 컨트롤 타워 기능을 하는 지역커뮤니티 센터의 역할 수행. 그 외 주민자치위원과 복지관 프로그램 추진위원회, 지역상인회 등은 봉사, 후원활동 등과 함께 민관의 다리 역할을 하고 있음.(참여자7)

> 지역 상가들의 주변 지역이 활성화되지 않은 문제를 가지고 있고 그 문제 해결을 위해 상가번영회와 함께 지역 상권 활성화를 위한 마을 축제를 주관하여 진행하게 됨. 이를 위해 개인으로는 자원봉사자, 후원자, 지역주민이 참여하고 있고 단체는 새마을부녀회, 봉사 단체, 주민자치위원회, 백화점, 복지기관, 학교, 어린이집, 자율방범대, 모범운전자회, 병원 등이 참여하고 있음. 복지관은 프로그램에 대한 전반적인 기획과 행정적 지원, 인적자원 확보와 물적자원(사업비, 후원금 등) 확보를 담당하고 있음.(참여자15)

3) 정신건강 문제

정신건강 문제와 관련해서는 우선 장애인복지관의 경우 중도장애인이 경험하는 다양한 사회적 고립과 대인기피증 등의 정신건강 문제를 거버넌스 개념을 활용하여 다루고 있었다. 특히 중도장애인이 보유할 수 있는 우울증 및 폭력성에 대해서는 장애인복지관 자체의 노력만으로는 어려움이 있어 관련한 거버넌스를 형성하는 것으로 나타났다.

이와 함께 지역사회 내 정신건강복지센터가 설치되어 있지만 정신건강의 어려움을 경험하고 있는 지역주민에게 충분히 관련 서비스가 제공되지 못하는 상황이 문제로 제기되었으며, 그 외 독거노인의 우울과 자살,

그리고 고독사 문제도 거버넌스적 접근을 통해 다루고 있는 지역사회 문제로 분석되었다.

> 사고나 질병으로 인한 중도 장애인은 우울증 또는 폭력성이 강하게 나타나 사회적 고립과 대인기피증을 겪게 됨. 이를 위해 대학 디자인학과 학생들과 휠체어 대여기관, 장애인복합문화센터, 구청이 함께 장애인복지관 주도로 휠체어 스포츠커버 만들기 사업을 실시하고 있음. 휠체어를 이용하여 자신의 개성을 표현할 수 있도록 함으로써 사회 적응과 함께 자신감을 향상시켜 우울증을 감소시키고자 함. 여기서 장애인복지관은 장애인에 대한 사례관리를 통해 장애인의 문제를 해결하고 어떤 그림을 그려 휠체어에 장착하는 것이 도움이 될 수 있을지를 함께 고민함.(참여자9)

> 지역에 정신보건 당사자를 위한 정신건강복지센터가 있지만 현재 노출된 정신보건 당사자에 대한 개입이나 복지서비스가 충분히 제공되고 있지 못함. 이로 인해 정신장애 등급이 없거나 타인에게 위협적 요인이 적고 자살 위험이 낮으며 사회성이 현저히 결여되는 대상은 지역 내에서 방치되는 위험에 노출되어 있음. 이로 인해 복지관 사례관리팀도 정신보건 당사자 생활 및 지역사회 적응 어려움으로 사례개입 필요성을 공감하고 있던바, 이런 상황에서 정신보건 당사자의 사회성 향상을 목적으로 지역 기반 민관 통합 사례관리와 지역사회 적응을 위한 접근을 하는 사업을 시행함. 장애인복지관은 당사자 추천과 사업홍보, 정신보건사회복지사는 사회기술훈련 진행 및 자문, 심리상담센터는 심리치료 상담이 필요한 당사자를 연계하여 치료 및 가족상담 진행, 정신건강관련 센터는 정신보건 관련 교육 진행, 그리고 본 복지관은 가정방문을 통한 대상자 발굴, 사회기술훈련 진행, 이웃관계맺기 사업 진행 등 통합 사례관리 사업을 총괄함.(참여자13)

> 독거노인 우울 및 자살, 고독사 등의 정신건강 문제를 거버넌스 개념을 활용하여 다루고 있음. 해당 지역은 가장 높은 비율의 저소득층 노인이 거주하고 있고 저소득 독거노인 비율도 가장 높게 분포하고 있음. 이와 함께 최근 대규모 재건축, 재개발 사업으로 마을의 개념이 사라지고 있고 이웃에 대한 관심 또한 감소하고 있어 지역 내 취약계층인 저소득 독거노인을 주변에서 지지해 줄 직접적 사회관계망이 절대적으로 부족함으로써 이들의 우울, 자살 등의 정신적 건강에 대한 위험이 매우 높음. 따라서 지역 내 저소득 독거노인의 우울 및 자살, 고독사를 예방하고 관련 지역 문제를 공동으로 해결하기 위해 민관 협력 거버넌스 체계를 구축하고 있음. 노인복지관과 지자체, 병원, 정신건강복지센터, 노인보호전문기관, 자살예방센터, 보건소 등과의 연계를 통해 은둔형 노인 및 우울 위험, 자살시도 노인을 발굴하고 있음. 본 노인 복지관은 해당 사업의 전체적 총괄과 지역 내 협력적 거버넌스 과정에서의 사업에 대한 협력 및 조정, 연계업무, 프로그램 운영 등의 역할을 맡고 있음.(참여자14)

4) 노인 관련 문제

노인 관련 문제로는 우선 세대 간, 세대 내 갈등 문제가 제기되었다. 특히 노인과 아동청소년 간의 관계에 있어서, 그리고 노인들 간에 복지관 서비스 이용 과정에서 나타나는 갈등이 확인되었다. 그 외 노인에 대한 지역사회 주민들의 인식이 부정적인 측면을 거버넌스적 접근으로 다루고 있는 것으로 분석되었다.

> 지역사회뿐만 아니라 우리 사회 전반적으로 자리하고 있는 세대 간 갈등의 심각성을 주요 문제로 두고 여러 사업을 추진하고 있음. 복지관이 위치한 곳은 인접한 곳에 초중고등학교가 함께 있어 서로 간 갈등으로 인한 충돌이 빈번하게 이어지고 있음. 가령 어르신 이용 차량과 통학 차량으로 인한 혼선으로 학교 측에서 시청 민원접수를 통한 단절적 대응, 학생들이 노인복지관을 이동통로로 이용하는 경우 이용 통제를 거칠게 하는 등 각종 민원과 직접 충돌이 빈번하게 이어오고 있고, 노인 세대 간 이용 갈등(젊은 노인층의 서비스 이용에 대한 불편 호소, 기존 이용 어르신에 대한 분리 요청) 이 있음. 이를 위해 초등학교 내 학교 사회사업가, 고등학교 선생님과의 면담을 시작으로 학교장과의 만남이 이루어졌고, 이해관계 상충이 이루어지는 상황에 대한 충분한 의견수렴 과정을 거쳐 서로 공감하는 사업에 우리의 문제라는 생각으로 다양한 활동을 함께 함. 여기서 노인복지관은 문제에 대한 참여 의지를 가진 기관과의 연대가 지속적으로 이루어질 수 있도록 실행 과정을 위한 사업 제안, 지속적 모임을 통한 활동 추진, 추진 사업에 대한 질적 평가를 수행함. 초등학교는 세대 갈등 문제 해결에 관심을 가질 수 있도록 선생님과 학생들의 참여를 독려하고 고등학교는 연대 사업의 주체가 되는 학생 참여를 유도하는 역할을 수행함.(참여자5)

> 노인에 대한 부정적 인식이 긍정적 인식으로 개선될 수 있도록 노력함. 이를 위해 노인복지관과 종합복지관, 구립도서관, 청소년 수련원, 행정복지센터, 주민자치위원회, 희망나눔위원, 초등학교, 중학교, 치안센터가 참여함. 노인복지관은 여기서 기관 이용자의 지역에 대한 관심을 고취하고 지역 문제에 대해 함께 고민하면서 해결할 수 있는 다양한 기회를 제공함. 특히 재능기부 중심의 노인의 역할을 수행토록 하여 다양한 지역사회 참여를 제공하고 노인에 대한 긍정적 인식을 개선함.(참여자6)

5) 사회복지서비스 공급 부족의 문제

사회복지서비스 공급 부족의 문제는 지역 내 다문화, 취약계층 등에 대한 서비스 자체가 부족한 측면을, 거버넌스 형성으로 해결하려는 사례들이 조사되었다.

> 지역 슬럼화로 인한 복지 사각지대에 있는 취약계층이 다수이며, 경제적 정서적 위기에 있는 가정의 늘어나는 수요에 비해 서비스 공급이 원활하지 못한 상황임. 이에 사례관리 네트워크를 통해 대상자들에 대한 개입을 효과적으로 실시하고 있음. 사례관리 네트워크는 지역복지기관 간 연계를 통해 지역 내 취약계층에 대한 복지안전망 구축과 다각적 지원을 위해 운영됨. 긴급 도움이 필요하거나 복합적 어려움을 가진 세대의 문제 상황에 맞는 지역의 다양한 기관 및 자원과 연계하여 어려움을 해결해 나가고 있음. 3개의 사회복지관과 장애인복지관, 뇌병변복지관, 지역자활센터 등 6개 기관이 주체가 되어 지역 협력기관(구청, 행정복지센터, 대학 사회복지학과 등)과 연계하고 있음. 통합 사례 회의를 통해 취약계층 지원의 효과적인 방안 논의 및 공동 개입을 실시하고 네트워크 홍보 및 취약계층 발굴을 위한 캠페인과 전문가 자문 등의 공동 사업을 추진하며 참여기관 담당자의 역량 강화를 위한 정기적 정보 및 지식 공유, 사업 연구 등의 실무자 스터디, 다양한 사례 개입 결과를 발표하고 자문위원, 지역 실무자와 사례관리에 대해 함께 고민하는 기회를 가짐.(참여자3)

> 구청의 다문화지원과와 다문화지원사업 실행기관, 경찰서, 근로복지공단 등 관계기관의 기관장 및 실무대표로 다문화사회네트워크 협의체를 구성하고 다문화 정책, 서비스 기획 및 자문, 각 기관 다문화사업과 지역 다문화 이슈를 공유하고 있음. 민간기관의 의견을 바탕으로 구청이 중앙과 광역의 공모 사업을 신청하고 선정되면 사업 예산을 확보하고 그 사업에 대해 제안한 민간 기관이 실행하는 방식의 다문화사업 진행 사례가 많음. 특히 지역 다문화 실태조사, 다문화사회 통합을 위한 100인 원탁토론회, 다문화사회 플랫폼 사업 등은 본 복지관 중심으로 운영한 사례임. 그 외 구청과 민민 네트워크 협력 사업의 예시를 들면 다문화가족운동회, 다문화명예통장, 다문화서포터스 활동 등이 있음. 이러한 다문화사회네트워크협의회에 참여하고 있는 조직들을 상세히 살펴보면 구청 다문화지원과와 복지관, 건강가정다문화가족지원센터, 교회, 근로복지공단, 외국인근로자지원센터, 이주노동자지원센터, 중국동포단체 등임. 여기서 복지관은 지역사회의 이슈를 발굴하고 지역 문제 해결을 위한 정책과 서비스를 구상하여 공공에 제안하면, 공공이 예산을 확보한 이후 복지관이 서비스와 정책을 실행함. 그 외 공공 정책과 서비스에 대한 감시와 정책을 제안하게 됨.(참여자11)

이상으로 사회복지관 중심의 거버넌스가 다루고 있는 지역사회 문제를 살펴보았다. 분석 결과 사회복지관의 고유 업무라 할 수 있는 전통적인 사회복지서비스 관련 내용뿐만 아니라 주거, 세대 갈등, 정신건강, 다문화 문제 등 다양한 영역으로 거버넌스 개념의 접근이 이루어지고 있음을 알 수 있었다.

3. 거버넌스에 참여하는 개인과 조직 및 역할

거버넌스에 참여하는 개인과 조직들, 그리고 이들의 역할을 살펴보기 위해 위에서 언급한 거버넌스가 다루는 문제들을 제시해 보고자 한다.

1) 지역주민 문제에서의 거버넌스 주체 및 역할

지역주민 문제에 대한 거버넌스 내 각종 참여 주체들 및 이들의 역할을 살펴보면 대체로 복지관은 통합 사례관리적 접근을 활용하여 사례관리자로서 기능하는 것으로 나타났다. 그리고 대체로 지자체(시군구청)가 거버넌스 내에 참여하고 있었는데, 지자체는 공공 영역의 자원을 연결하거나 공공기관 간의 조정이 필요한 경우 이를 지원하고 있었다. 그 외 다양한 공공, 민간 기관들은 필요한 서비스를 공급하거나 사례를 발굴하여 공유하며, 해당 기관이 보유하고 있는 자원을 거버넌스 내로 연결하는 역할을 담당하는 것으로 파악되었다.

> 복지관은 사례관리를 담당하고 구청은 공적인 부분에서의 자원 연결, 학교는 아동 상태에 대한 공유, 상담심리센터나 병원, 지역자활센터 등에서는 서비스 공급 관련 업무와 상담, 추가 필요 자원을 연결.(참여자1)

> 우리 기관(노인복지관)은 사례 회의 주재, 슈퍼비전 제공을 하고 구청은 공공영역에 대한 컨트롤 타워의 역할을 수행함. 주민센터는 사례를 발굴하고 공적 자

원정보를 공유함. 그 외 사회복지관은 사례 발굴, 노인 사례 개입부분과 관련한 민간 자원을 공유, 학교는 사례 발굴 및 학부모 상담, 경찰서는 학대와 폭력일 경우 방문동행, 보건소는 사례 발굴 및 의료 자원 연계, 아동보호전문기관은 학대피해아동 방문 조사, 노인보호전문기관은 학대노인 방문 조사, 지역아동센터는 서비스 연계 지원, 정신건강복지센터는 사례 발굴 및 정신보건 자원 연계, 치매지원센터는 치매검진 및 상담, 지역병원 등은 의료서비스를 연계함.(참여자8)

복지관은 사례관리와 직접적인 서비스를 제공하고 각종 후원 물품을 제공함. 참여단체들은 수급자 신청이나 주거급여 신청 등 간접적인 행정 서비스나 관련 서비스를 제공함.(참여자10)

2) 주거 환경 문제에서의 거버넌스 주체 및 역할

주거 환경 문제와 관련한 거버넌스에서는 대체로 사회복지관이 전반적인 주거 환경 문제 관련 프로그램을 기획하거나 직접 수행하면서 필요한 단체나 조직, 자원들을 적절히 동원하는 과정에서 거버넌스가 형성되는 것으로 나타났다. 하지만 도시재생사업에서는 이미 구조화된 사업인 경우이므로 복지관은 기획이나 조정의 역할보다는 주민을 대상으로 하는 교육이나 다양한 자원 동원을 통한 직접서비스 제공의 역할을 수행하는 것으로 분석되었다. 예컨대 먼저 열악한 주거 환경 문제를 도시재생적 접근을 통해 완화, 해소해 보려는 노력에서 복지관은 전반적인 관련 사업을 기획하고 참여 주민을 조직화하는 역할을 수행하고 있었다. 구청은 구청 공간에 대한 무상 임대와 관련 사업비를 지원하고 주민센터는 사업을 홍보하거나 행정적 지원을 하고 있었으며 지역자활센터와 시니어클럽은 자원 연계 또는 관련 사업을 수행하는 것으로 조사되었다. 그 외 지역이 다양한 조직 및 단체의 사업비 지원과 주민자조모임의 재능 나눔 활동을 통해 보다 많은 지역주민들이 주거 환경 개선을 위한 과정에 참여토록 하였다. 또한 마을공동체만들기지원센터나 도시만들기지원센터와 같은 중간 지원조직도 거버넌스 내에 포함되어 각종 지원 조직으로서의 역할을 수

행하고 있는 것으로 나타났다.

> 복지관은 기획, 주민 조직화, 운영, 구청은 무상 임대와 사업비 지원해 주고, 주민센터는 사업 홍보, 각종 행정적 지원을 하며, 지역자활센터는 자원 조직 및 연계, 시니어클럽은 시니어일자리사업 수행, 마을공동체만들기지원센터는 공유공간 사업비 지원 및 마을포럼 지원, 도시만들기지원센터는 도시재생사업관련 정보 교류, 지역사회보장협의체는 관련 사업비 지원, 시민단체는 사업비 지원, 주민자조모임은 재능나눔활동을 수행함.(참여자2)

불법 쓰레기 투기나 불법 주정차 등의 고착화된 지역사회 문제에 대해서 주민들이 무관심한 측면을 위한 거버넌스적 접근에서는 복지관은 주로 전반적인 관련 프로그램을 개발하고 운영하며, 이 과정에서 필요한 주민 조직을 형성하면서 지역주민들과 공공기관의 적극적 동참을 유도하고 있었다. 특히 지역사회 문제와 관련한 컨트롤 타워 기능을 위해 지역 커뮤니티 센터로서의 역할을 강조하면서 주민들의 인식을 변화시키기 위한 교육과 토론의 장 마련에 노력하는 것으로 나타났다. 경찰서나 동 주민센터와 같은 공공기관은 복지관이 추구하는 사업이 구체적으로 실현될 수 있도록 다양한 조력의 역할과 함께 주민자치위원을 포함한 지역주민들이 사업에 적극 동참할 수 있는 지원을 수행하는 것으로 조사되었다.

> 복지관은 주민 조직과 프로그램 개발하고 운영, 주민과 관의 참여 유도, 지역 문제의 컨트롤 타워 기능을 하는 지역 커뮤니티 센터로의 기능을 수행하고 이를 위한 주민 인식 변화를 위한 교육, 토론의 장을 마련함, 경찰서와 동 주민센터와 같은 관은 복지관이 추구하는 사업이 공공의 이익이라는 점을 인식하고 조력자의 역할을 수행하고, 주민자치위원이 적극 동참할 수 있는 지원이 필요함.(참여자7)

새뜰마을사업과 같은 도시재생사업에서 복지관은 주민 대상 교육과 지역 자원을 활용한 건강 증진, 돌봄 사업을 직접적으로 수행하고 있었고, 구청은 새뜰마을사업을 총괄하며, 그 외 민간단체는 청년마을살이 사업이나 마을 소식지 발간 등을, 마을협의회는 새뜰마을사업 공동 진행과 지역주민 및 유관 단체 간 소통의 역할을 하는 것으로 나타났다.

> 복지관은 복지사업으로 주민에 대한 돌봄과 주민교육, 지역 자원망 연계를 통한 지역주민의 건강증진사업을 수행함. 구청은 새뜰마을사업을 총괄하면서 행정복지센터는 새뜰마을사업 업무를 지원함. 민간단체는 새뜰마을사업 청년마을살이를 진행하고 공공, 민간단체, 주민들의 사업을 조율하고 기록하며 마을 소식지를 발간함. 마을협의회는 새뜰마을사업을 공동 진행하면서 지역주민과 유관 단체 간 소통 창구의 역할을 담당함.(참여자12)

지역 상가들에 활력을 불어넣기 위하여 수행하는 마을 행사 사업에서의 거버넌스는 복지관의 경우 전체 프로그램을 기획하고 자원봉사자 등의 인적자원을 확보하며 각종 후원 물품이나 사업비 지원 등의 물적자원을 확보하는 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 그 외 새마을부녀회나 봉사 단체, 각종 복지시설, 구청, 학교, 병원 등은 프로그램에 적극적으로 참여하면서 다양한 자원봉사 활동을 하고 있는 것으로 분석되었다.

> 복지관은 프로그램을 기획하고 수행하며 인적자원 확보(자원봉사자, 행사지원 레크리에이션 재능기부자, 대학생 자원봉사자 등), 물적자원 확보(후원금 및 후원물품 확보, 마을공동체지원사업 제안을 통한 지원금 확보)를 하고 개인 및 단체는 프로그램에서 부여된 역할을 적극적으로 수행하고 자원봉사 활동을 수행하는 역할을 담당함.(참여자15)

3) 정신건강 문제에서의 거버넌스 주체 및 역할

정신건강 문제와 관련한 거버넌스 형성에서는 복지관이 대체로 정신건강 문제를 보유한 대상자를 사례관리적 접근으로 지원하거나 정신건강 관련 사업을 기획하고 수행, 조정하는 역할을 하는 것으로 나타났다. 그 외 다양한 공공, 민간기관들은 보유하고 있는 전문성을 바탕으로 직접서비스 제공 또는 사업 홍보, 사례 발굴 등의 지원 역할을 수행하는 것으로 분석되었다.

예컨대 사고나 질병으로 인한 중도 장애인이 사회적 고립과 대인기피증 등으로 인해 겪는 우울증 혹은 폭력성을 경감시키기 위한 지체장애인

휠체어 커버 디자인 사업에서 장애인복지관은 사업 전반을 기획하면서, 어려움을 겪는 장애인에 대해 사례관리적으로 접근하고 디자인 기능을 보유한 대학생 자원봉사자를 개발, 관리하는 역할을 수행하고 있었다. 구청은 사업 홍보와 사업비 지원, 복지용구 대여점은 사업 홍보와 대상자 발굴, 장애인 단체는 장애인 인식 개선 역할을 담당하고 있었다.

> 장애인 휠체어에 자신만의 개성을 표현할 수 있게 하여 사회 적응과 자신감을 향상함으로써 우울증을 감소시키도록 하기 위해 복지관은 장애인 사례관리를 통해 자신의 문제를 해결하고자 하며, 휠체어 커버 그림을 도안하는 디자인과 학생을 개발, 관리하며 장애인 단체는 휠체어 커버를 이용한 휠체어를 통해 지역사회 장애인에 대한 인식 개선 사업을 실시함. 복지용구 대여점은 이러한 사업을 적극적으로 홍보하고 필요로 하는 장애인을 발굴하며 구청은 사업을 위한 홍보와 사업비를 지원함.(참여자9)

지역정신건강복지센터가 있지만 충분한 서비스가 제공되지 못하는 지역적 상황에 대한 접근으로 복지관은 대상자 발굴 및 통합 사례관리 사업, 정신건강 관련 사업을 기획하며 수행하고 있었다. 그 외 공공, 민간 조직은 대상자 추천, 사업 홍보, 가정방문, 정신보건 관련 교육이나 상담 서비스 제공 등의 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

> 복지관은 대상자 발굴을 위한 가정방문, 사회기술훈련 진행, 이웃관계맺기 사업 진행과 통합 사례관리 사업을 총괄하고 장애인복지관은 당사자 추천과 사업 홍보를, 주민센터와 방문건강관리센터는 사업 홍보와 당사자 추천, 사례 회의 참여, 대상자 발굴을 위한 가정방문을, 심리상담센터는 심리치료 상담이 필요한 당사자를 연계하고 치료상담 및 가족상담을 진행, 정신건강복지센터와 지역정신건강센터는 정신보건관련 교육을 진행함.(참여자13)

독거노인의 우울과 자살, 고독사 등의 정신건강 문제에 대해서는 노인복지관이 관련 사업 총괄과 프로그램 운영, 조정, 연계의 역할을 담당하고 그 외 공공 및 민간기관은 대상자 발굴을, 지자체는 예산 지원, 병원은 전문 의료서비스 제공을 하는 것으로 나타났다.

> 노인복지관은 해당 사업의 전체적인 총괄과 지역사회 내 협력적 거버넌스 과정에서의 사업에 대한 조정, 연계 업무, 프로그램 운영 등의 역할을 맡고 있고 거버넌스 협력 체계 속에 있는 그 외 복지관 포함 공공 및 민간기관은 우울, 자살 시도 등의 정신건강 문제를 앓고 있는 대상자 발굴임. 지자체는 사업에 따른 예산 지원과 행정 지원, 협력 병원은 전문의료서비스 제공을 수행함.(참여자14)

4) 노인 관련 문제에서의 거버넌스 주체 및 역할

노인 관련 문제에 대해서는 복지관이 주로 지역주민이나 다양한 조직들이 노인 문제를 인식토록 하고 개선 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 장을 마련하고 있는 것으로 나타났다.

우선 노인과 다른 세대 간 갈등 및 노인들 간 세대 내 갈등 문제를 해결하기 위해 복지관은 주로 관련 기관, 조직이 문제 해결에 참여할 수 있도록 사업을 제안하고 활동을 추진하며 평가하는 역할을 하고 있었다. 인근 초등학교와 고등학교는 세대 간 갈등 문제에 관심을 가지도록 다양한 참여의 장을 만들고 대학생 동아리들은 다양한 사업에 있어서 특정 역할을 담당하는 것으로 나타났다.

> 복지관은 문제에 대한 참여 의지를 가진 기관과 연대가 지속적으로 이루어질 수 있도록 실행 과정을 위한 사업 제안, 지속적 모임을 통한 활동 추진, 추진 사업에 대한 평가를 하고 대학생 동아리는 복지관 사업에 함께 참여하여 실행과 관련한 세부 역할을 수행, 초등학교는 세대 간 갈등 문제 해결에 관심을 가질 수 있도록 선생님과 학생들이 참여하고 고등학교는 연대 사업에 주체가 되는 학생 참여를 유도함.(참여자5)

지역주민의 노인에 대한 부정적 인식을 개선하기 위하여 노인복지관은 기관을 이용하고 있는 노인이 지역사회에 대한 관심과 함께 지역 문제를 고민하고 해결할 수 있는 다양한 기회를 제공하며 노인들이 지역사회에 참여할 수 있는 구체적 역할을 부여하고 있었다. 그 외 개인과 각종 단체들은 노인 문제 해결을 위해 다양한 방식으로 고민하면서 지역복지 공동

체를 증진하는 역할을 수행하는 것으로 나타났다.

> 노인복지관은 기관 이용자의 지역에 대한 관심을 고취하고 지역 문제에 대해 함께 고민하고 해결할 수 있는 기회를 제공함. 노인의 역할(재능 기부-오카리나 공연, 하모니카 공연, 인형극 공연 등) 부여를 통해 다양한 지역사회 참여를 제공함으로써 노인에 대한 긍정적 인식을 개선함. 도서관이나 청소년수련원, 동사무소, 주민자치위원, 초중등학교, 치안센터 등은 노인에 대한 부정적 인식 문제 해결을 위해 다각적으로 고민하며 함께하는 지역복지 공동체를 증진하고 우리 의식을 강화함.(참여자6)

5) 사회복지서비스 공급 부족 문제에서의 거버넌스 주체 및 역할

지역 내 사회복지서비스 공급 부족 문제의 해결 과정에서 다양한 복지 관련 기관들이 거버넌스를 구축하여 자원을 공유하고, 필요한 경우 공공 또는 각종 공모 사업을 중심으로 예산을 확보하여 사업을 수행하는 역할이 제시되었다. 단, 복지관은 지역 내 서비스 공급 부족 문제 해결을 위한 거버넌스 형성 과정에서 주도적인 역할을 하기보다는 다양한 조직들과의 수평적 협력 관계를 통해 지역 내 서비스 공급량을 확충하기 위한 실제적인 노력을 기울이는 것으로 분석되었다.

복지기관 간 연계를 통해 취약계층에 대한 복지 안전망을 구축하고 다각적인 지원을 하기 위한 거버넌스에서는 종합사회복지관 3개소, 장애인복지관 2개소, 지역자활센터가 주체가 되어 구청 희망복지지원단과 행정복지센터와 협업하고 있었다. 여기에서는 각 기관들이 통합 사례 회의와 취약계층 발굴, 사례 발표회, 실무자 스터디를 하는 것으로 나타났다.

> 각각의 지역 참여기관은 통합 사례 회의를 실시하고 지역 내 각 기관이 연계하여 취약계층 지원의 효과적인 방안 논의 및 공동 개입, 그리고 네트워크 홍보 및 취약계층 발굴을 위한 캠페인을 추진, 다양한 사례 개입 결과를 발표하고 자문위원, 북구 지역 실무자와 사례관리에 대해 함께 고민하는 사례 발표회를 하고 참여 기관 담당자의 역량 강화를 위한 정기적인 정보 및 지식 공유, 사업 연구를 하는 스터디를 실시함.(참여자3)

그리고 다문화 관련 서비스 부족 문제 해결을 위해 복지관을 포함한 민간기관들은 지역 내 다문화 관련 다양한 이슈들에 대해 공공에 의견을 제시하고 이를 바탕으로 공공에 공모 사업을 신청하여 선정됨으로써 사업 예산을 확보하고 그 사업을 제안한 거버넌스가 주도하여 실행하는 방식의 사례가 있었다. 특히 복지관과 민간 네트워크로 구성된 거버넌스에서는 이슈를 발굴하고 서비스를 구상하여 공공에 전달하면 공공은 예산 확보를 위한 시도와 사업 수행을 위한 기반을 마련하는 것으로 분석되었다.

> 복지관과 민간 네트워크는 지역사회 이슈를 발굴하고 어젠다를 합의하여 지역사회 문제를 공공에 전달함. 그리고 지역 문제 해결을 위한 정책과 서비스를 구상하여 공공에 제안하면 공공이 예산을 확보한 후 서비스와 정책을 민간이 실행하게 됨.(참여자11)

4. 거버넌스 형성의 영향 요인

거버넌스 형성에 긍정적, 부정적 영향을 미치는 요인들에 대한 질문에서는 총 13개 항목이 도출되었으며 그 세부 내용은 다음과 같다.

1) 거버넌스에 대한 적극적 참여

총 11명의 응답에서 거버넌스에 적극적으로 참여해야 한다는 의견이 제시되었다. 능동적이고 적극적이며 자발적으로 거버넌스에 참여해야 하며 거버넌스 참여 기관이나 개인에 대해서는 참여 결과에 따른 보상(인센티브) 체계도 마련될 필요가 있다는 내용이었다.

> 참여 주체들의 능동적인 참여(참여자4), 참여 주체들의 적극적 참여(참여자6), 거버넌스에 대한 참여도(참여자8), 자발성을 전제로 하므로 강제하기 어려운 참여(참여자5), 민간과 공공이 적극적으로 참여(참여자13), 구성원들의 소극적인 참여 및 열정 부족(참여자15)

참여기관에 대한 보상(참여자2), 거버넌스 활동으로 지역 문제가 해결될 경우 민관 기관에 비해 개인이나 주민 조직에게는 보상체계가 미약함(참여자7), 인센티브 없으면 동력이 없는 공공시스템(참여자11)

2) 거버넌스 참여 주체들 간의 협력적 관계 형성

거버넌스 참여 주체들 간에 협력적이고 신뢰적인 소통 관계를 형성함으로써 공동체 의식을 향상하고 궁극적으로 거버넌스가 상호 신뢰할 수 있는 장으로 기능해야 함을 9명의 참여자가 제시하였으며 세부적인 내용은 다음과 같다.

민과 관의 협력(참여자1), 상호신뢰 및 수평적 관계 설정(참여자2), 서로 신뢰하는 공유 플랫폼을 형성(참여자9), 민간, 공공 간 수평적인 네트워크와 관계 유지(참여자13)

참여하는 기관 간 연대의식(참여자5), 공동체 의식(참여자6)

공공, 민간의 상호 이해할 수 있는 장을 마련(참여자11), 지속적인 소통 필요(참여자12), 참여하는 각 개인, 단체의 기본적인 조직 특성에 대해서 서로 이해가 필요하고 정기적인 만남과 소통이 요구됨(참여자15)

3) 거버넌스 성과에 대한 시각

거버넌스 성과에 대한 시각과 관련하여 총 8명의 참여자가 언급하였으며 가급적 거버넌스의 성과를 단시간에 보여주기 식이 아닌 장시간의 점진적 변화 과정으로 보아야 함을 강조하고 있다. 또한 작은 성과도 거버넌스의 성공을 위해서는 매우 중요한 경험으로 보고 있었다.

단기적인 성과를 기대하고 진행하는 경우가 많음. 충분한 과정보다 결과에 치중하여 진행(참여자4), 너무 급하게 거버넌스를 내세우며 기본기를 튼튼히 거치지 못한 것(참여자8), 늘 빠른 시간에 눈에 보이는 성과만을 보고자 하는 것(참여자9)

성과에 대한 효과를 유보하고 점진적 변화의 과정을 이해하기(참여자5), 성과

> 및 결과 위주보다 과정에 대한 평가가 더 중요하다고 판단됨(참여자12), 과정보다는 결과 위주의 업무 방식이 문제(참여자13)
>
> 작더라도 성공적인 선행 경험(참여자2), 거버넌스를 통해 작은 경험이라도 지역의 변화에 대한 성공, 성취를 경험(참여자13)

4) 거버넌스의 이슈 및 목표 설정

거버넌스가 잘 형성되기 위해서는 거버넌스 참여 주체들 간에 합의된 이슈나 목표를 설정해야 하고 이와 관련해서 정확한 인식과 현황에 대한 정보를 파악하고 있어야 함을 강조하였으며 총 7명의 참여자가 이와 관련한 내용을 응답하였다.

> 하나의 목표(참여자1), 지역사회를 위한 공동의 목표(참여자2), 공동의 목적과 목표 합의, 거버넌스에 대한 민-관이 상을 공유(참여자11), 문제의식 공유에 따른 서로 간의 입장의 차이 극복(참여자5), 지역사회 문제와 이슈, 어젠다를 공동으로 설정하고 대처(참여자13)
>
> 지역 문제나 욕구에 대한 정확한 인식과 현황 등의 정보 공유(참여자14), 이슈가 명확해야 하고 이슈에 대한 로드맵이 구체적이어야 함(참여자4)

5) 거버넌스에 대한 기본적 이해 및 필요성 인식

거버넌스의 적절한 형성을 위해서는 거버넌스 참여 주체들의 거버넌스에 대한 기본적 이해와 필요성 인식이 중요함을 총 7명의 참여자가 강조하고 있다.

> 거버넌스에 대한 이해도가 있어야 함(참여자8), 거버넌스 필요성과 내용에 대한 이해가 필요함(참여자11), 각각 참여 기관 또는 개인의 거버넌스가 무엇인가에 대한 이해가 기반되어야 하고 거버넌스에 대한 정서적 공감과 필요를 느낄 수 있어야 함(참여자13), 거버넌스에 대한 기본 인식이 부족하고 자신의 일이라고 생각하지 않음(참여자1), 거버넌스 체계 내에 있는 기관은 상대적으로 사업의 중요도를 낮게 인지하고 있으며 거버넌스에 대한 이해와 인식이 부족(참여자14)

실천 과정의 지속성을 담보하기 위해서는 참여하는 사람들의 의지가 중요함(참여자5), 참여 주체들의 거버넌스에 대한 인식 및 의지가 필요함(참여자2)

6) 거버넌스를 위한 인적, 물적 조건

거버넌스가 형성되기 위해서는 거버넌스를 위한 인적, 물적 조건이 필요함을 총 7명의 참여자가 강조하고 있다. 특히 거버넌스에 참여하는 실무자들의 역량과 거버넌스 내에서 수행하는 다양한 사업을 위한 재원, 그리고 보유한 역량 수준에 맞는 사업이 중요하다고 보았다.

참여 실무자의 역량 및 거버넌스에 집중할 만한 인력, 재원(참여자2)

거버넌스 사업 운영에 있어서의 부족한 예산(참여자4), 활동 과정에서 필요로 하는 재원 확보의 어려움(참여자5), 재정적 지원(참여자6)

수행 인력의 마인드와 업무 태도(참여자13), 전문 인력의 부재(참여자15)

마을과 주민의 역량에 맞는 사업 진행 필요(참여자12)

7) 거버넌스 참여 주체들의 이기적이지 않은 참여

거버넌스 형성을 위해서는 거버넌스 참여 주체들이 이기적이지 않고 동업자 마인드를 가지면서 궁극적으로 지역의 이익을 먼저 생각해야 함을 총 6명의 참여자들이 언급하였다.

거버넌스 참여 기관들이 경쟁자가 아닌 동업자의 마인드(참여자3), 함께 연대하는 기관 간의 소통을 통해 자기주의적 활동이 되지 않도록 끊임없이 의견 묻기(참여자5), 기관 이익이 아닌 지역 이익 중심(참여자2)

공유를 하지 않고 각자의 관점만을 주장하는 것(참여자9), 소속된 개인 및 단체의 이기주의(참여자15), 조직들의 이해관계 상충(참여자7)

8) 공공과의 관계

거버넌스 형성 과정에서 공공과의 관계가 중요하다는 점을 총 6명의 참여자가 강조하였다. 또한 공공 중심이 아닌 민간 중심의 의사결정 과정과 공공의 탈권위, 수평적 권력 관계 등이 언급되었다.

> 민관의 암묵적 권력 관계(참여자7), 공공 영역 수행 주체의 다른 주체들을 휘두르는 경향(참여자8), 공공의 권위의식(참여자13), 거버넌스적 사업이 공공 주도형이 많음(참여자4)
>
> 민간 부분에 대한 주도적인 기회 제공(참여자2), 민간에 의사결정권과 예산, 자원 등과 관련한 권한 이양(참여자11)

9) 조직 대표의 거버넌스에 대한 이해와 승인

거버넌스 형성을 위해서는 거버넌스 참여 주체 대표들의 거버넌스에 대한 기본적인 이해와 적극적 참여를 승인해 주는 과정이 필요함을 총 5명의 참여자가 언급하였다.

> 단체장이 협조해 주지 않음(참여자1), 관계기관 대표자의 이해 부족(참여자2), 기관장의 이해 부족으로 회의 참여 불허의 경우(참여자8)
>
> 공공과 민간 조직 리더십의 거버넌스 인식 부족(참여자11), 기관장의 운영 방식에 따른 차이(참여자13)

10) 지역사회 자원 보유

거버넌스가 형성되기 위해서는 참여 주체들이 적절한 자원을 보유하고 있는 것이 중요하며, 요구되는 자원이 거버넌스 내에 없을 때 거버넌스의 형성에 장애 요인이 발생함을 총 4명의 참여자가 언급하고 있다.

> 지역 내 다양한 자원의 존재(참여자2), 지역사회 자원이 제한적일 때 거버넌스

형성에 장벽 생김(참여자13), 폭 넓은, 획일적이지 않은 복지서비스(참여자10), 기관들이 가지고 있는 복지 자원의 규모 등에 따른 참여 정도와 역할을 협의하는 과정(참여자14)

11) 거버넌스의 지속가능성

거버넌스가 형성되어도 담당자가 바뀌는 등의 사유로 분절적으로 운영되는 것은 결국 거버넌스의 지속가능성에 장애 요인으로 작용하고 있음을 총 4명의 참여자가 제시하였다.

지속가능한 환경, 담당자 바뀌고 인수인계가 제대로 되지 않으면 다시 처음부터 시작해야 함(참여자8), 발령제로 인한 담당자의 잦은 교체(참여자13), 구성원들의 잦은 이동 및 변경(참여자15), 공공, 민간의 분절적으로 운영되고 있는 시스템(참여자13)

12) 거버넌스를 위한 역할

거버넌스 형성을 위해서는 조정의 역할을 담당하는 기관이나 실무자가 있어야 하고, 참여 주체들이 각자의 강점을 고려한 역할을 배분받고 수행하는 것이 중요함을 총 4명의 참여자가 강조하였다.

조정자 역할을 담당하는 주담당 기관의 존재(참여자2), 주민, 민간단체, 공공의 의견과 자원을 잘 조율할 수 있는 네트워크 간사가 필요(참여자12)

권한과 명확한 역할 분담(참여자2), 각각의 개인 및 단체의 장점을 살린 역할 분담(참여자15)

13) 주민 중심의 거버넌스 형성

거버넌스 형성을 위해서는 참여 주체가 아닌 주민이 중심이 되어야 하며 이를 위해 주민들의 거버넌스 참여가 강조되어야 한다는 내용을 총 3

명의 참여자가 언급하였다.

> 지역주민을 거버넌스 과정에 개입하게 하여 그들의 문제와 욕구를 즉각적으로 듣고 반응할 수 있는 체계(참여자3), 지역주민의 욕구를 해소하는 것과 거리가 있는 접근이면 안 됨(참여자3)
>
> 민간기관 이외에 당사자 참여가 중요하므로 참여 당사자 이해가 높아야 함(참여자4)

5. 거버넌스의 성과

지역사회의 문제 해결을 위해 형성한 거버넌스가 궁극적으로 어떠한 성과에 도달했는지와 관련해서는 대체로 지역사회 문제와 관련한 지역주민의 변화와 지역사회의 변화에 대한 내용이 도출되었다.

1) 지역주민의 변화

지역주민이 거버넌스 활동의 주체로 참여한 경우 적극적인 참여를 통해 거버넌스가 지속할 수 있었다는 점이 주민 변화 차원에서 강조되었다. 또한 거버넌스가 관심을 가진 문제가 궁극적으로 완화됨으로써 지역주민의 태도, 행동, 인식이 긍정적으로 변화된 성과, 실질적으로 미충족된 욕구가 거버넌스를 통해 충족된 성과를 보였다고 진술하였다. 이와 관련한 구체적 내용들은 다음과 같다.

(1) 거버넌스에 대한 적극적 참여

다양한 노인 관련 정책을 마련하는 거버넌스 과정에 노인 스스로가 거버넌스 주체로 적극적으로 참여함으로써 그러한 정책이 실제 생활 속에서 구현될 수 있도록 하는 변화를 꼽았다. 주거 환경이 열악한 문제를 해

소하기 위한 거버넌스에서는 주민들의 거버넌스에 대한 참여가 지속되면서 참여 주민들 간에 열악한 주거 환경에 대한 인식이 생겨나고 이의 해결을 위한 다양한 활동에 적극 참여하게 된 변화가 성과로 제시되었다.

> 주민 스스로가 주체성을 가지고 참여하고 정책에 의견 제시, 정책 개발 및 실현, 정책 모니터링 및 평가 일련의 과정이 실제로 이루어지는 것(참여자4)

> 거버넌스에 민간기관은 물론 지역주민 조직 및 개인의 참여가 지속됨. 거버넌스를 구성하는 조직원들이 공통의 문제를 인식하고 공통의 목표를 추구하며 소통한다는 점이 성과라고 생각함(참여자7)

(2) 태도와 행동, 인식의 변화

세대 간, 노인세대 내 갈등 해결을 위한 거버넌스 활동에서는 그동안 보여 왔던 세대 간, 세대 내 부정적 태도나 행동들이 거버넌스를 통한 사업 수행 결과, 완전하지는 않지만 어느 정도 개선된 결과가 나타났다. 또한 중도장애인들이 경험하는 사회적 고립이나 대인기피증 완화를 위한 거버넌스 활동 수행 결과 사업에 참여했던 장애인들이 그동안 보여 왔던 우울증 및 폭력성 등을 완화하고 지역사회의 구성원으로 살아가고자 하는, 행동과 인식의 변화를 보인 것으로 조사되었다.

> 문제 해결을 위한 거버넌스 활동이 문제와 관련한 주민들의 태도나 행동에서의 변화를 이끌어 냄(참여자5)

> 장애인들이 자신의 문제를 솔직하게 얘기할 수 있는 것. 지역사회의 구성원으로 스스로 생각하고 사회로 나아가고자 하는 마음이 생긴 것(참여자9)

(3) 욕구의 충족

지역 내 다문화 관련 서비스 공급이 부족하여 거버넌스를 통한 서비스 공급 확대를 도모한 결과 거버넌스 활동에 참여하였던 공공과 민간의 강점들이 적극적으로 활용되면서 궁극적으로 욕구를 충족하는 성과에 도달한 것으로 나타났다. 아울러 독거노인의 우울, 고독사, 자살 등의 문제를

거버넌스 활동으로 해소하려는 접근에서는 사업에 참여한 독거노인이 지역사회의 구성원으로 참여하게 되어 궁극적으로는 이들의 삶의 질이 개선된 결과가 나타난 것으로 진술되었다.

> 지역 문제, 주민 욕구를 공공과 민간의 장점을 상호 극대화하여 효과적으로 충족, 해결함(참여자11)
>
> 독거노인이 지역에서 소외되는 것이 아닌 공동체의 일원으로서 참여하는 등 삶의 질을 향상시킬 수 있음(참여자14)

2) 지역사회의 변화

지역사회의 변화로는 거버넌스 활동이 목적으로 설정한 지역복지 증진이 이루어지고, 형성된 거버넌스가 지역사회의 복지 관련 지원 체계로 지속되는 것을 성과로 보았다.

(1) 지역복지 증진

거버넌스 활동의 성과로 지역 문제가 해결되고 궁극적으로 지역복지가 증진되었다는 점이 제시되었다. 열악한 주거 환경의 문제를 해결하기 위해 다양한 거버넌스 주체들이 사업을 수행하면서 지역 자원을 효과적으로 활용함으로써 사회적 자본이 증대된 성과가 나타났다. 또한 노인에 대한 부정적 인식 개선을 위한 거버넌스 활동에서 건강한 지역이 만들어지고 지역복지가 증진되었으며, 통합 사례관리를 위한 거버넌스 활동에서 공통된 지역복지 문제를 해결하는 성과가 도출된 것으로 조사되었다.

> 이익이 지역주민에게 돌아감, 지역사회의 복지 증진, 자원의 효과적 활용, 지역의 사회적 자본 증대(참여자2)
>
> 공동의 문제 해결, 건강한 지역사회 형성, 우리 마을 문제는 우리가 해결하는 지원 체계 형성으로 지역복지 증진(참여자6)
>
> 공통된 지역복지 문제 해결, 공통된 목표 달성(참여자10)

(2) 지역 내 지원 체계 형성

거버넌스의 형성 결과 지역사회 내의 다양한 복지 관련 문제에 대한 지원 체계가 형성되고 지속되는 성과가 나타난 것으로 조사되었다. 취약계층이 밀집한 지역사회 내에 복지관 중심의 거버넌스가 형성되어 통합 사례관리 체계를 구축함으로써 지역의 문제나 욕구에 공동 대응하는 체계가 마련되었다. 다양한 거버넌스 주체들의 참여로 다양한 자원이 공유되고 서비스도 신속하게 제공될 수 있는 위기가정 통합지원시스템 구축이 성과로 제시되었다. 다문화 관련 문제 해결을 위한 거버넌스에서 도출된 성과들이 다른 거버넌스 형성으로까지 확산되는 결과도 나타났으며, 도시재생 영역에서의 거버넌스는 참여 주체들이 보유한 자원이 활용되어 마을 주민들에게 실질적으로 도움 되는 사업이 지속적으로 제공될 수 있는 체계가 마련되었다. 정신건강 관련 거버넌스에서는 개인정보보호 이슈로 대상자 발굴 등이 어려운 상황에서 민관 거버넌스 형성 결과 관련 서비스가 지속적으로 제공될 수 있는 체계가 마련되었다.

> 지역주민이 겪는 문제 및 욕구에 지역이 함께 대응하도록 돕는 긍정적 기능을 도모하며, 이를 위한 지역사회복지관의 사전 준비 기능이 중요한 밑바탕으로 자리매김할 것(참여자3)

> 여러 주체들이 모여 협의하기 때문에 모든 자원들에 대한 공유 및 서비스가 신속하고 통합적으로 지원하는 것이 가능함. 결국 클라이언트에 대한 체계적이고 통합적인 지원으로 자립 향상과 지역사회 내 위기가정 통합 지원 시스템이 구축됨(참여자8)

> 거버넌스 성과 경험이 지속적으로 협력, 협치 시도들로 이어지도록 하며 여러 단체들에게 확산시키는 효과(참여자11)

> 서로의 자원을 활용하여 실질적으로 마을 주민에게 도움이 될 수 있는 사업을 진행할 수 있는 체계가 마련됨(참여자12)

> 사례 발굴에 대해 민관이 공동 협력 체계 마련. 즉 정신보건 당사자 개인정보에 대한 접근 한계를 극복하고 공무원의 인사 발령으로 야기되는 지속성의 문제를 시스템 구축으로 유지하는 효과(참여자13)

6. 거버넌스의 과제

형성된 거버넌스에서 해결해야 하는 과제가 남아 있다면 무엇인지 묻는 질문에 대해서는 지속가능성 확대, 거버넌스 성과에 대한 인식 전환, 거버넌스에서의 명확한 역할 설정, 거버넌스에서의 관계 설정, 그리고 거버넌스에 대한 지속적 참여가 제시되었다.

1) 지속가능성 확대

거버넌스는 형성되기도 어렵지만 유지하는 것이 더욱 어려우므로 이 같은 측면에서 거버넌스의 지속가능성 확대를 위한 다양한 과제가 도출되었다. 특히 거버넌스 형성과 유지를 위해 필요한 인력과 공동의 목표 실현을 위한 재원이 중요한 내용으로 언급되었으며, 그 외 지역 내 필요한 권한 부여와 거버넌스 수행 사업에 대한 품질 유지도 거버넌스 지속가능성을 위한 과제로 제시되었다.

> 제도적인 차원에서 뒷받침이 되어야 하며 제대로 되기 위한 인력 지원이 필요하다고 봄(참여자1), 수행 인력의 전문성 강화, 안정적 사업 유지를 위한 예산 확보와 지역사회 자원 발굴(참여자13), 거버넌스 활성화를 위한 재원 확보(참여자6)

> 조정자 역할 수행 기관의 업무 부담과 인력 부족, 책임과 더불어 지역 내에서 인정된 권한의 부여(참여자2)

> 거버넌스의 파트너십 근본이 흔들리지 않도록 지속성을 담보하는 일과 재원 확보(참여자5), 지속적인 지원 체계 유지와 서비스 품질 유지. 지속적인 공유 작업(참여자8)

2) 거버넌스 성과에 대한 인식 전환

거버넌스 성과에 대한 인식 전환은 거버넌스 형성 과정에서도 주요한

성공 요인으로 제시되었으나, 다시 언급되었다. 특히 단기간의 보여주기식 성과보다는 장기간의 작고 실질적인 성과가 중요하다는 점이 인식되어야 함을 강조하고 있다. 또한 공공과 민간 간 성과에 대한 시각 차이를 좁히는 것이 거버넌스의 지속가능성을 위해 필요한 과제임을 알 수 있다.

> 공공에서의 유연함이 필요하고, 성과를 단순한 실적보다는 그 과정에 대해 의미를 봐 주었으면 함. 특히 거버넌스 구축에 있어서 큰 규모보다는 작고 효율적인 거버넌스 구축을 통해 실제적 효과들을 가져왔으면 함(참여자4)
>
> 긍정적 변화에 대한 즉시적 성과를 유보하는 인내가 필요(참여자5)
>
> 상호 기대치 낮추기와 속도 맞추기(참여자11)

3) 거버넌스에서의 명확한 역할 설정

거버넌스 형성 및 수행 과정에서 참여 주체별로 명확한 역할이 설정되고 조정되는 것이 중요한 과제로 제시되었다. 특히 무조건적인 주민 참여보다는 주민의 역할과 전문성을 전제로 한 주체들의 역할이 구분될 필요가 있고, 향후 역할 수행과 관련한 매뉴얼도 필요함을 언급하고 있으며 역할과 관련해서는 참여 주체들 간 소통 과정을 통해 조정과 협의가 필요한 것으로 언급되고 있다.

> 주민 참여의 필요성은 분명히 인정되지만, 주민 참여가 모든 것을 대체할 수 있을 것이라는 인식이 변화되어야 함. 따라서 전문가 활동 범위와 주민 참여가 적절하게 구분되어야 함.(참여자3)
>
> 업무 또는 과업 진행시 명확한 업무분장 또는 매뉴얼이 필요(참여자6), 개인 및 단체들에 대한 역할 분담의 과제를 해결.(참여자15)
>
> 거버넌스 협력기관들과의 정기적 소통을 통해 협의 및 조정 등을 통한 사업 추진 체계.(참여자14)

4) 거버넌스에서의 관계 설정

형성된 참여주체들 간의 긍정적 관계 설정이 과제의 하나로 제시되었다. 수직적 관계가 아닌 수평적 관계, 경쟁적 관계가 아닌 협력적 관계, 공공과 민간의 차이점으로 인해 생길 수 있는 문제를 극복하고 상생할 수 있는 관계, 이기적 관계가 아닌 상호적 관계가 중요 과제로 언급되었다.

> 수직적이 아닌 수평적 협력(참여자9), 민관단체와 지역주민들이 수평적 관계를 구축하는 것이 가장 큰 과제. 지금까지 거버넌스 활동이 복지관이 주도하고 관과 주민이 조력자 역할로 참여했다면 앞으로의 거버넌스는 파트너십이 강화될 필요가 있음.(참여자7)

> 공공과 민간이 라이벌 관계가 아닌 상호협력관계(참여자10), 공공, 민간 간 이해를 바탕으로 서로 상생할 수 있는 관계 맺는 방식 필요.(참여자11)

> 상호관계에 따른 이기주의적인 것에 대한 양보(참여자15), 공공과 민간이 상호간의 활동에 대해 칭찬, 평가, 협조가 필요함.(참여자12)

5) 거버넌스에 대한 지속적 참여

거버넌스에서 해결해야 하는 마지막 과제로는 거버넌스 참여 주체들이 어떻게 하면 지속적인 참여를 이끌어낼 것인가와 관련한 내용이었다. 특히 주민들의 적극적 참여와 참여 동기 형성 등이 구체적인 내용으로 제시되고 있다.

> 지속적인 마을 리더 발굴 활동, 민간 공공기관이 메인이 아닌 주민 중심의 활동 필요.(참여자12)

> 거버넌스의 파트너십 근본이 흔들리지 않도록 자발적 참여 확대를 위한 방안 모색.(참여자5)

> 복지관이 계속적으로 참여기관이 지속적으로 참여할 수 있도록 동기부여하고 관리.(참여자13)

제3절 시민사회단체 및 지역주민 주도 거버넌스 사례 분석

1. 반송동 희망의사다리운동

가. 거버넌스의 현황

반송동 희망의사다리운동은 지역 내 교육문제를 해결하기 위해 형성된 아동·청소년 중심의 민관 네트워크로서, 사회복지기관 및 시민단체, 주민의 참여가 활발하게 지속되고 있다. 유사하게 아동·청소년 교육문제에 노출되어 있는 타 지역에서도 이러한 민관 네트워크를 제도적으로 수용할 정도로 지역사회 주도로 운영되는 거버넌스의 실질적인 사례이다.

2004년 12월에 시작된 반송동 희망의사다리운동의 계기와 배경은 다음과 같다. 반송동은 2003년 교육복지투자우선지역으로 선정된 이후 정부의 지원과 지역사회 자원 연계 활동을 통해 다양한 교육복지 사업이 시범 실시되었고, 이를 통해 저소득 아동, 청소년의 교육복지 환경이 향상되고 있다고 평가받던 지역이었다. 그런데 2006년 이후부터 교육복지투자우선지역 지원사업의 예산이 점차 축소될 조짐을 보이자 교육청과 지역주민, 지자체 등을 중심으로 교육복지 공동체를 구성하여, 가난하고 소외받는 아이들의 교육복지 문제를 스스로 해결해 보자는 마음으로 뜻을 모아 지역사회 교육복지 운동을 함께 시작했다.

기존 정부나 각 기관의 자체 지원 사업과 병행하여 복지 사각지대를 메우는 활동을 하게 되었는데, 해운대교육청, 반송지역 학교, 복지단체, 지역주민들이 매월 일정액의 후원금을 “희망의사다리운동” 기금으로 적립하여, 방학 중, 방과 후 결식아동에 대한 지원, 소외아동에 대한 건강 주치의 연결, 정서적 지원이 필요한 아동에 대한 멘토링 사업, 꿈나무에 대

한 장학 지원 사업 등을 추진하게 된 것으로 보고되고 있다(이승훈, 2006).

이와 같은 배경에서 만들어진 반송동 희망의사다리운동의 선언은 "우리 아이들이 더 이상, 밥 굶어 건강을 잃지 않게, 치료받지 못해 아파하지 않게, 사랑받지 못해 외로워하지 않게, 공부하지 못해 꿈을 포기하지 않게 '출발선 평등'을 위한 환경을 구축하자!"이다. 이는 모든 아이들이 출발점에서 공정하고, 공평한 기회를 획득할 수 있도록 지역 교육복지 환경을 구축하는 교육 공동체 운동이라 할 수 있다. 주민과 청소년이 적극적으로 참여하여 마을의 힘을 기르는 것과 함께 지역의 교육, 복지, 문화, 의료 등 전반적 환경을 어린이·청소년 친화적으로 바꾸어 가며, 반송동 자체를 힘 있는 지역으로 만들고자 하는 네트워크 내의 내부적인 목적도 가지고 있다.

반송동은 부산에서 저소득 밀집 지역이라는 오명을 가지고 있고, 여러 정책 시행에 있어 차별을 받았다 인식하여, 반송동에 산다고 무시받는 것, 교육복지 사업의 지속 여부를 외부에서 결정하는 것에 대해 적극적으로 대응하였다.

나. 거버넌스의 특성

1) 조직체계 및 주요 활동

반송동 희망의사다리운동의 조직체계를 살펴보면, 초창기의 추진 체계는 반송동 내의 사회복지관, 시민활동가, 학교 교육복지사, 일반 주민, 기업 관계자 등 다양한 주체들의 참여로 이루어졌다. 반송동은 저소득 밀집 지역으로서 영구임대아파트 2개 단지가 있고, 사회복지관은 4개소가 운

영 중이었다. 또한 지역자활센터, 지역아동센터, 반송희망세상이라는 주민공동체가 활동했는데 이들이 함께 이 활동에 참여했다. 공동대표로 해운대교육청의 교육장과 지역 대표를 추대하고, 조직의 사무는 교육청 프로젝트 조정자가 담당하였으며, 후원금의 관리는 반송동 지역 4개 사회복지관에서 맡는 등 역할을 분담했다.

초창기의 활동을 살펴보면, 월 1회 실무자 회의, 연 1회 대표자 회의를 개최했고, 긴급한 문제에 대한 예산 집행 매뉴얼을 만들어서 소위원회를 통해 예산을 집행했다. 또한 참여 주체들이 지역 청소년을 위한 10대 과제를 선정하고 주요 과업을 수행할 기관에 역할을 분담시켰다. 이 과정을 통해서 개별 참여 단체의 역할을 명확히 했다.

이후 활동이 많아지고 참여 주체도 늘어나게 되면서 네트워크의 운영에 변화를 주었다. 2011년부터는 사업의 지속성과 전문성을 확보하기 위해 네트워크 운영을 총괄하는 대표기관과 사무국을 지역 내 4개 사회복지관이 2년 단위로 책임을 맡아 활동하고 있다. 초창기에 교육청 프로젝트 조정자가 수행하던 사무국 역할을 이관하여, 지역 내 민간기관에서 총괄하도록 전환한 것이다. 700곳이 넘는 민간 후원자 및 지역사회 자원이 참여하고 있으며, 모아진 기금의 지원 사업을 교육, 생계, 치료, 문화기금 등 4개 분야로 나눠 운영한다. 효율적이고 적합한 지원을 위해 기금 지원 사례판정 회의와 공동 사업을 추진하고 있다.

2) 타 단체와의 네트워킹 및 협력 활동

반송동 희망의사다리운동은 지역 내 다양한 주체들이 모이면서 출발하였다. 교육복지 사업의 축소와 중단 위기에 따라 이를 문제로 인식하는 교육청과 지역주민, 복지기관 등을 중심으로 시작되었고, 해운대구청, 지

역 보건소에서 건강 사업을 함께 논의하며 확대되었다. 이후로는 반송동에 새롭게 개관하는 사회복지기관이나 단체는 자연스럽게 이 네트워크에 참여하게 되었다.

회원 기관으로는 복지관 4곳을 비롯하여 지역자활센터, 주민단체인 희망세상, 교육기관인 초·중등학교 7곳, 교육지원청이 있으며, 협력 기관으로는 1318해피존, 반송2동청소년문화의집, 드림스타트센터 등 7개 기관이 함께 활동하고 있다.

다. 거버넌스가 다루는 지역사회 문제(이슈)

초기에 시작하게 된 배경은 앞서 언급하였듯이 교육복지 사업의 중단 위기, 즉, 교육 문제가 이슈였고, 아동·청소년에게 미칠 파장에 대응하기 위하여 지역 안전망이라도 구축해야 한다는 인식에서 출발했다. 마을 기금 사업을 시작으로 이를 아동·청소년을 위한 식사, 치료, 정서 지원, 긴급 지원 등에 사용할 수 있도록 했다. 절실하고 긴급한 문제들을 마을 기금 사업을 통해 해결하면서 지역주민과 단체들에게 큰 관심과 호응을 불러일으켰다. 이와 같은 가시적인 변화가 참여의 동력이 된 것으로 분석된다.

반송동 희망의사다리운동은 지역 내에서 다양한 활동을 전개하면서 지역이 처한 새로운 이슈에 대응했다. 반송동을 무시하는 신문 기사는 주민들의 결집을 유도하는 촉매가 되기도 했다. 주민들에게 관심사가 되거나 이해관계와 연계된 이슈는 주민들의 참여와 결집을 강화시키는데, 이 신문 기사는 주민을 결집시키는 데 영향을 준 것으로 분석된다.

이에 대해서 당시 담당자는 이렇게 설명했다.

> 반송동은 정책적 이주 지역으로서 외부에서 소위 못사는 동네로 낙인을 찍는 경

> 우가 많았는데 이 기사는 주민들이 적극적으로 대응해야 한다고 생각을 가지게 했다. 이를 대응하는 과정에서 청소년들이 지역에 대한 자부심을 가질 수 있는 방안도 함께 고민되었다. 위기 아동, 청소년 지원과 함께 무엇보다도 지역 빈곤 아동·청소년이라도 당당할 수 있어야 하고, 작은 성취감들을 마을에서 길러 낼 수 있어야 한다는 인식이 있었다.(당시 반송동 희망의사다리운동을 추진한 교육복지 프로젝트 조정자 이○○)

세 번째 이슈는 도서관 건립 운동이었다. 청소년이 당당할 수 있고 지역에 대한 자부심을 지닐 활동으로 반송동의 모든 지역아동센터와 함께 체육대회나 축제 등의 공동 행사를 진행했다. 그러나 청소년들이 상시적으로 와서 배우고 교류하는 공간 확보는 여전히 숙제로 남아, 이를 해결하기 위해 진행한 것이 도서관 건립 운동이었다. 이 새로운 이슈는 많은 주민들의 호응을 불러일으켜서 '느티나무도서관'을 설립하게 되었다.

네 번째는 아이들의 문화적 생활수준을 향상시키기 위한 노력이 필요하다는 이슈였다. 이는 반송동 희망의사다리운동 네트워크 내에서 지속적으로 제기되고 있다.

> 아동문화축제나 각종 아동 문화생활에 대한 기금 지원과 관련해서 접근 방식과 내용의 변화가 필요하다는 인식이 반송동 희망의사다리운동 네트워크 내에서도 일어나고 있다. 정례화된 기금 지원 규약과 문화축제 등이 주는 효과가 과거와 달라지고 있기 때문에 아이들의 문화적 생활수준을 현재의 생활환경에 근거해서 더욱 향상시킬 수 있는 노력이 필요함을 인식하고, 그에 따른 활동의 방향을 정립해 가고 있다.(현재 반송동 희망의사다리운동 네트워크 사무국장 홍○○)

라. 거버넌스의 성과 및 영향 요인

1) 이루어 낸 성과

반송동 희망의사다리운동이 이뤄낸 가장 큰 성과는 마을의 공동 이슈에 대해 네트워크를 통한 문제 해결이 가능해졌다는 점이라 할 수 있다.

교육복지 사업의 위기로 지역에서 어려움을 겪는 아동·청소년에 대한 실질적인 지원이 마을 기금을 통해 해결되었다. 반송동 지역 내 700곳이 넘는 후원자나 지원 단체가 생겼고, 이를 전문적으로 운영할 수 있는 네트워크 체계가 강화되었다.

두 번째로는 지역 내 참여 단체들이 상호 역할 분담과 아울러 공동사업을 추진하면서 지역사회의 협력 체계를 갖추고 힘을 결집해 왔다는 점이다. 아동·청소년 10대 과제를 선정하였고, 이를 함께 해결해 가기 위해 역할을 나누고 참여한 기관, 실무자와 지역이 공동으로 협력하여 문제를 해결하는 경험을 쌓았다. 이를 통해 지역사회 문제를 해결하는 지역사회의 역량을 지니게 되었다.

> 청소년을 위한 10대 과제를 선정하고 이를 함께 해결하기 위해 참여한 기관, 실무자와 지역이 힘을 가지게 되었다. 필요에 따라서 구청이나 교육청, 학교와도 이슈를 논의하고, 도움을 요청할 수 있었다.(당시 반송동 희망의사다리운동을 추진한 교육복지 프로젝트 조정자 이○○)

세 번째로는 반송동 희망의사다리운동이 부산의 다른 교육복지투자우선지역에도 확산되었다는 점이다. 당시 부산광역시 교육감은 반송동 사례에 깊은 호감을 가졌고, 이를 확대하기 위한 준비를 교육청 차원에서 적극 추진할 수 있도록 지원했다.

> 반송동과 동일하게 적용하기는 어렵지만 반송동 희망의사다리운동은 교육복지사업에서 매우 중요하다. 다른 지역으로의 확대는 그 자체로 의미가 큰 것이지만, 사업 자체만을 확대하는 것이 아니라 그 지역주민의 의지를 키워 내는 것은 여전히 과제로 남는다.(타 지역 희망의사다리운동을 추진하고 있는 교육복지사 윤○○)

마지막으로는 지역 내 네트워크에 다양한 기관이 참여하면서 지역의 문제를 해결하기 위한 충분한 자원을 확보할 체계가 갖춰진 것이다. 또한 지역의 아동·청소년이 가진 복합적 문제를 해결할 협력 체계를 갖춤으로

써 민과 관, 주민의 협력 활동이 전개되고 있다는 점이다. 지역사회 이슈를 끊임없이 발굴하고 이를 공동으로 해결하는 활동 역량을 갖추고 있다는 점도 의미 있는 성과로 제기된다.

> 다양한 기관들이 결집하여 운영되는 네트워크 체계를 통해 아이들에 대한 지원을 할 수 있는 충분한 자원을 확보할 통로가 되었다. 또한 아이들이 가진 문제는 단순히 학습지원만은 아닌데 아이들이 가진 복합적 문제를 직접 해결할 수 있는 협력은 물론 역량도 담을 수 있었다. 지역사회 어젠다에 대해서 관심을 가지고 함께 해결할 수 있는 능력 또한 갖추어 가고 있다.(현재 반송동 희망의사다리운동 네트워크 사무국장 홍○○)

2) 타 단체와의 네트워크 및 공공의 협력 정도

초기에는 교육복지투자우선지역 사업 담당 프로젝트 조정자가 드러난 이슈에 대한 문제해결을 위해 사회복지관은 물론 지역 내 다양한 단체들과의 협력 관계를 구축했다. 반송동 희망의사다리운동은 지역 내 아동·청소년을 위한 지원은 물론 네트워크에 참여하는 기관들의 사업을 공유하고, 공동으로 추진할 수 있는 사업을 함께 진행했다. 또한 네트워크 정례회의, 실무자 워크숍, 기관 간 활동, 대표기관 회의를 통해 운영 체계를 잡아 나갔다.

차츰 반송동에서 아동·청소년을 기반으로 사업을 추진하는 민간기관과 해운대구청과의 협력으로 확대되었다. 학교와 지역 민간기관의 교류를 활발하게 하는 데에는 교육청이나 구청의 역할도 도움이 되었다. 대체로 교육기관은 외부 교류가 그다지 활발하지 않은데, 반송동 희망의사다리운동을 통해 아동·청소년과 관련된 자원을 공유하고 공동 사업에 함께 참여할 수 있는 기반이 조성된 점은 공공의 협력이라는 차원에서 상당히 긍정적인 요소가 되었다.

또한 지역의 활발한 활동은 경직된 의사결정 구조를 가지고 있는 해운

대구청이나 해운대교육청의 태도 변화를 이끌어 내었다는 점에서 주목할 만하다. 즉, 반송동 희망의사다리운동을 주도하는 네트워크의 역량은, 다소 경직되어 거버넌스의 유연한 활동에 장애가 될 수 있는 행정기관의 태도 변화는 물론 네트워크 참여기관의 적극적인 참여에도 영향을 준 것으로 파악되었다.

> 해운대교육청에서 편성한 교육복지예산과 해운대구청의 대응투자금은 총액이 1억 원 내외였지만 지역 내 주민들의 관심을 촉발시키고, 사업 관련자들을 둘러앉게 하는 데에 큰 도움이 되었다. 그런데 희망의사다리운동이 지역사회 내에서 활성화되었지만, 교육복지와 관련된 예산은 증액되지 않았다. 그럼에도 반송동 희망의사다리운동을 통한 지역 변화는 해운대교육청과 해운대구청도 지역에서 일어나는 이슈들에 대해서 적극적이고 협력적인 태도를 취하도록 만들었다.(당시 반송동 희망의사다리운동을 추진한 교육복지 프로젝트 조정자 이○○)

3) 성과의 영향 요인

반송동 희망의사다리운동이 지역사회에서 자리 잡고 성과를 얻을 수 있게 된 요인은 의지를 가진 인력의 존재에 있다고 분석된다. 지역 내 아동·청소년의 교육 문제가 이슈로 제기되었고, 이를 해결하기 위해 열정적으로 움직였던 교육복지 사업 프로젝트 조정자의 역할이 성과를 창출할 기반이 되었다.

또한 정례적인 회의는 물론 청소년 10대 과제를 선정하여 네트워크 참여 단체 간의 역할 분담을 통해 협력 체계와 소속감을 가지게 한 것도 그 요인으로 분석된다.

여기에 추가될 수 있는 영향 요인은 기존 지침이나 규정에 얽매이지 않는 유연한 의사결정과 기금 운용으로 파악된다. 앞서 언급하였듯이, 지침이나 규정으로 실행하지 못했던 문제를 네트워크를 통해 해결할 수 있게 되었고, 그로 인한 성취감은 참여의 동기부여로 작용했다.

물론 초창기에는 지역 문제를 네트워크를 통해 해결하는 경험이 부족

했고, 기관 중심의 사업 수행 방식을 네트워크 형태로 전환하는 것에 어려움이 존재했다. 지역사회 문제 해결에 실질적인 도움이 필요하지만 기존 지침이나 규정에 얽매여 제대로 도움이 되지 않거나 절차 또한 복잡한 상황에 있었다. 하지만, 네트워크 운영 과정에서 지역에서 발생하는 문제의 해결을 우선순위로 두는 사업 실행 방식으로 전환했고, 이와 같은 유연한 운영 방식이 네트워크 참여 기관은 물론 외부 관계자들에게도 실질적인 동기부여가 된 것으로 분석되었다.

이는 무엇보다도 지역주민들로부터 모은 기금을 유연하게 활용할 수 있었기 때문에 가능했다. 즉, 정부 지침이나 기준에 얽매여 실제로 도움이 필요하지만 지원하지 못했던 사안을, 함께 논의하고 결정하는 지원 방식을 취함으로써 참여의 동기를 촉진할 수 있었던 것이다.

> 행정가와 지역복지 실천가들의 시혜적 관점을 바꾸는 것이 어려웠다. 기존에 해왔던 사업의 틀을 벗어나지 못했고, 지원하는 것에만 초점을 두어 온 것이 원인이다. 이러한 관점은 일반 주민들과의 소통에 괴리감을 가져왔다. 중간자로서 이러한 서로의 입장과 언어, 문화의 차이로 인한 미묘한 갈등을 관리하는 것이 어려웠다. 또한 네트워크에 대한 부정적 경험을 가진 사람들이 많았다. 실무자들은 회의에 참여하지만 문제를 해결하기 힘들다고 생각하고 있었다. 바쁜 일 중에 모이는 것이어서 작은 성취감, 재미, 효율성 등을 고려해야 했다.(당시 반송동 희망의사다리운동을 추진한 교육복지 프로젝트 조정자 이○○)

또한 반송동 희망의사다리운동은 지역에서 필요한 사업을 수행할 수 있는 역량을 확보한 것으로 분석된다. 지역사회 문제를 해결하기 위해 다양한 지역 기관과 단체가 협력하고 있고, 많은 기금을 자체 기준에 의해 사업에 활용하는 시스템이 정착되었다. 기존 지침·규정의 제약을 넘어 필요한 지원을 탄력적으로 운용할 만한 역량을 지니게 되었다는 점은 네트워크 참여 주체들에게 매우 중요한 동기가 된 것으로 분석되었다.

> 교육복지투자우선지역 지원사업의 중단을 막아 낼 수 있었고, 도서관을 건립하고, 지역아동센터와 학교의 연대를 만들어 청소년 공부방을 만들기도 했다. 지

> 역에 갈등과 위기가 왔을 때 사람들의 이런 관계망이 문제를 해결하는 힘이 되어 주었다. 지역 공동의 이슈를 발굴하고 함께 해결해 가는 과정을 만들 수 있었다. 마을교육복지 공동체라는 모형을 만들어 낼 수 있었다.(당시 반송동 희망의사다리운동을 추진한 교육복지 프로젝트 조정자 이○○)

> 이를 통해 이루어 낸 성과는 나열하기 어려울 만큼 크고 값진 것이다. 거버넌스를 통한 활동은 지역 차원에서는 다양한 서비스에 대한 정보를 공유하고, 서비스 전달자와 이용자의 입장에서 모두 편의성과 신속성을 가진 지역사회 서비스 전달체계를 구축하게 되었다. 또한, 개별 기관 차원에서는 개개 기관이 가진 자원의 한계를 극복하고, 지역사회의 협력 지원, 공동 사업을 통한 공동의 목표 달성 등을 위한 가용 자원을 활용할 수 있게 되었다. 이를 통해 개별 기관의 업무 역량 또한 확장되고 있다.(현재 반송동 희망의사다리운동 네트워크 사무국장 홍○○)

마. 거버넌스의 과제

거버넌스를 통한 활동은 개별 기관의 차원을 넘어서서 지역사회 문제 해결에 대한 역량을 확보하며 성과를 지속적으로 만들어 가고 있지만, 활동이 지속되면서 과제도 여전히 존재한다. 반송동 희망의사다리운동의 경우도 그러하다.

이 사업이 추진되면서 지역 내 다양한 단체들이 참여했고 그 활동의 성과를 나누는 것에 대해서는 미묘한 입장 차이가 존재하게 되는데, 대표적인 것이 공동의 성과에 대한 입장과 이의 활용에 대한 태도이다.

반송동에서 활동하는 단체들은 큰 혼란을 겪지 않았지만, 행정기관인 해운대구청이 예산을 지원하면서 성과와 실적 활용에 대해서 의견 차이가 생겼는데, 예산 지원을 이유로 지역에서 만들어 낸 성과를 임의로 활용하는 사례였다. 또한 교육청은 지역 내의 성과를 토대로 또 다른 지역으로 확산하고자 했는데, 물론 다른 지역으로 확산하는 것 자체가 매우 중요한 성과일 수 있지만, 반송동 희망의사다리운동이 가진 본연의 가치와 철학이 확산되기보다 외형적인 체계와 주요 사업만 보급되었기 때문

에 이에 대한 평가에는 이견이 존재한다.

> 희망의사다리운동이 일반화되는 데 필요한 과정이라고 생각했지만 그 성취와 자랑이 지역주민과 청소년, 실무자들에게 오지 않았다. 해운대교육청이 자신들의 성취를 타 지역으로 확산하려 했다. 부산시교육청 차원에서 노력했다. 하지만 힘 있는 지역을 만들어야 한다는 생각에까지 이르지 못하고, 체제만을 원했다. 협약서를 작성하고, 공동대표를 세우고, 기금을 만드는 데에 집중하느라 관계를 쌓아 가지 못했다. 해당 지역의 특색과 모인 사람들의 관심과 역량에 따라 색깔을 담아야 했고, 결국 지역의 자랑으로 힘 있는 공동체로 변화를 도모했어야 했는데 자칫 시혜성, 전시성 사업으로 느껴지게 만들었다. 또 민관 협력을 예산 절감의 방편 정도로 생각하는 오류를 실무자와 행정기관이 지니게 되었다. (당시 반송동 희망의사다리운동을 추진한 교육복지 프로젝트 조정자 이○○)

또한 초기에는 보이지 않았던 네트워크의 내부적인 협력 체계도 시간이 지나면서 조금씩 한계를 보이게 되었다. 다양한 주체들의 참여는 외형적으로 드러나는 협력 사업에서는 맡은 역할을 수행하지만, 사업에 대한 이해관계에 따라 참여의 정도에는 차이를 보였다. 20여 개의 회원 및 협력기관이 참여하는 네트워크이기 때문에 각자가 가진 인식의 차이는 존재할 수밖에 없다. 그런데 회원 및 협력기관은 주요 업무가 희망의사다리운동은 아니기 때문에 이슈에 따라서 업무의 우선순위를 뒤로 미루는 기관도 존재하는 것으로 분석되었다.

자체적으로는 이를 해결하기 위해 2년마다 네트워크 사무국을 복지관 4곳이 순환 운영하고 있지만, 이런 체계 내에서도 사안에 따라 참여의 정도가 달라서 여전히 사무국 활동에 부담감이 존재한다.

바. 거버넌스 제도화에 대한 인식과 태도

반송동 희망의사다리운동에 참여한 관계자들은 대체로 제도화를 통해 일반화, 전면화하는 것에 다소 부정적 의견을 지닌 것으로 확인되었다.

이전의 경험에서도 알 수 있듯이 본래 추구하고자 했던 가치와 이를 실현해 가기 위한 장치가 필요한데 그것이 없으면 형식적인 확산에 그칠 것이라는 이유에서다.

> 제도화하되 형식화하지 않는 방법을 강구했으면 좋겠다. 마을교육 복지 공동체에 대한 상과 철학, 지역을 이해하는 관점 등에 대해서는 명확히 조작하지만 그 내용에 같이 하려고 등장한 시민과 지역의 자산, 역사, 역량에 따라서 다양성을 담을 수 있었으면 한다. 결국 우리가 만들려고 했던 것은 아동, 청소년을 돌보고, 키울 수 있는 힘 있는 지역, 그러니까 사회적자본, 교육자본, 문화자본을 만드는 일이었다. 제도와 시스템이 필요하지만 유연하고, 틈이 있어야 살려 낼 수 있다고 본다.(당시 반송동 희망의사다리운동을 추진한 교육복지 프로젝트 조정자 이○○)

지역의 문제 해결을 위해 활동이 진행된 네트워크의 성과가 확산되고 보급되는 것은 매우 의미 있는 일이다. 비슷한 문제를 지닌 다른 지역에 제도적으로 지원할 수 있는 체계가 마련되는 것도 매우 중요하다. 그래서 부산광역시교육청에서도 이를 적극적으로 확대했다. 하지만 네트워크의 본질을 유지하면서도 지역 특성을 반영한 운영이 이뤄지기 위해서는 유연한 제도와 시스템이 구비되어야 한다. 그런데 희망의사다리운동은 외부적으로 드러나는 성과를 중요시하는 것으로 나타났다.

> 희망의사다리운동을 타 지역으로 확산하는 것에 대해서는 명확한 방향성에 대한 고민이 있어야 한다. 반송동은 반송동에 적합한 거버넌스 운영 형태가 있었지만, 타 지역에도 적합한 다양한 거버넌스의 운영 형태에 대한 진단이 필요하다. 단지 제도화만 될 경우 정착하는 데 무리가 여전히 존재하기 때문에 사전 조사를 비롯한 철저한 준비가 선행되어야 한다.(타 지역 희망의사다리운동을 추진하고 있는 교육복지사 윤○○)

반송동 희망의사다리운동은 민간의 주도로 진행되었지만, 부산광역시교육청에서 이를 부산 전역으로 확대하는 과정에서는 여전히 행정의 속성을 드러내며 관에서 주도적으로 추진해 왔다. 이와 같은 관 주도의 확산 과정에서 지역 내 마을교육 공동체 운동으로서 주민의 역량 강화와 주

도적 참여를 유도하기 위한 과제, 민의 주도적인 참여를 이끌어 내기 위한 제도적 뒷받침의 과제가 확인되었다.

2. 관악사회복지

가. 거버넌스의 현황

지역사회 내에는 민간의 자체적인 노력으로 지역사회 문제를 해결하며 지역 거버넌스를 구축해 가는 활동이 전개되기도 한다. 이는 지역사회에서 드러난 문제의 근본적 원인에 대해 접근하거나 제도적인 변화를 요구하는 행동으로도 확장될 수 있다. 관악사회복지는 그런 관점에서 의미 있게 제시되는 사례라 할 수 있다.

관악사회복지는 관악구를 중심으로 사회복지운동을 펼치는 NGO로서, 소외된 이웃의 복지 문제를 함께 풀어가고, 마을 안에서 따뜻한 관계를 만들어 이를 확장해 나가며, 지역주민의 참여를 기반으로 인간미 넘치는 복지 공동체를 만들어 가는 것을 목적으로 설립되었다. 1995년 12월 21일 창립을 시작으로 활동이 전개되었는데, 재개발과 철거 저항, 주거권 확보를 위한 투쟁과 희생 등이 뒤따르는 활동의 한계를 극복하고, 변화하는 지역 운동에 대한 고민, 그리고 주민의 삶에 밀접하고 포괄적으로 접근하기 위해 지역과 사회복지의 결합을 추진했다.

관악사회복지 20주년 기념 자료를 살펴보면 그 시작과 활동이 이렇게 표현되고 있다.

관악구는 전국 최대 규모의 재개발지역으로서 13개 동이 해당되었다. 재개발에 대한 반대, 그리고 철거에 대한 대안을 찾아가는 과정으로서 주거권 확보를 위한 많은 활동이 전개되었다. 그 많은 투쟁의 과정 속에서

절대로 사람이 죽어서는 안 된다는 생각과 합리적인 대안을 만들어 가는 지역사회 운동의 원칙으로 재개발에 대처하는 활동의 필요성이 제기되었다. 이를 위해 관악주민연대와 관악구 전 단체와 종교기관들이 다 동참했고 무엇보다 실무자들이 헌신적으로 이를 막기 위한 활동을 펼쳤다. 이 당시 대부분의 지역사회단체들이 작든 크든 1980·90년대의 틀과 방법에 매이고 관성에 치우쳐 있었다. 어떻게 변화하는 지역에 대한 운동을 전개할 것인가 진지하게 고민하면서, 주민의 삶에 보다 밀접하고 포괄적으로 접근할 수 있는 대안을 생각하면서 지역과 사회복지의 결합을 추진했다. 사회복지가 실현되는 지역사회 현장에 개입해서 가난한 사람들의 삶의 질을 실질적으로 개선하며, 가난한 사람들을 생활보호대상자로 대상화시키는 것을 넘어 인간의 존엄성을 지닌 주체로, 사회복지를 하나의 권리로 당당하게 요구할 필요가 있다고 생각하고, 그 적합한 모델이 관악사회복지라고 주장하고 그것을 전국 처음으로 지역에서 실천했다(송경용, 2018).

나. 거버넌스의 특성

1) 조직체계 및 주요 활동

관악사회복지 자체 발간자료(2018)에 따르면, 관악사회복지의 조직체계는 이사장을 포함한 이사회, 운영위원회가 있고, 사무국을 중심으로 마을사업, 협동사업, 연대사업, 풀뿌리 조직 경영을 하고 있다. 사무국에는 총 6명이 활동하며, 3명의 고문과 10명의 이사, 22명의 운영위원회로 구성되어 있다. 마을사업으로는 사랑방운동과 노인 참여나눔터 운동, 관악푸드마켓의 주민자조모임, 협동교육운동을 운영하고 있다. 지역과 연대

하는 활동으로는 관악공동행동, 관악에너지환경네트워크, 관악복지정책실천네트워크, 관악먹거리운동본부, 관악참여예산네트워크 등에 참여하고 있다.

또한 민관 거버넌스의 형태로 전개되는 활동은 지역사회보장협의체에 참여하여 관악구 지역사회보장계획 수립 및 운영, 지역참여예산제도에 참여하여 주민 생활 의제 발굴 및 제안, 관악복지정책실천네트워크를 통한 복지정책, 예산 분석 및 제안 활동 등을 하고 있으며, 관악혁신교육지구 활동에 협력하고 있다.

특히 연대사업에 있어 관악구는 관악공동행동이라는 시민사회단체연합조직에 참여하여 지역사회의 통합적 거버넌스의 대항 주체로 활동하고 있는 것으로 파악되었다.

2) 타 단체와의 네트워킹 및 협력 활동

관악사회복지는 그 역사나 활동의 깊이만큼 지역사회의 다양한 문제해결을 위해 활동을 주도하고, 타 단체들과의 연대도 활발한 것으로 분석된다. 관악사회복지는 특정 문제에 대처하기 위한 네트워킹에 머물지 않고, 전반적인 지역사회 복지 문제, 주민의 삶의 질 향상, 주민의 주도적 역량 강화 등 전 분야에서 활동을 전개하며 그에 따른 협력 체계를 구성하고 있다. 또한 주민의 삶에 밀접하게 관련된 복지 문제는 자체적인 활동 체계를 구성하는 조직화 활동을 진행하고 있다.

연대 단체만으로도 관악공동행동, 관악마을지원센터, 관악지역자활센터, 신림종합사회복지관, 난곡사랑의집, 관악의료복지사회적협동조합 등을 비롯하여 지역 내 32개 단체와 연대하고 있을 정도로 활발하게 움직이고 있다.

마을공동체 활동으로 관악사회복지여성모임, 어르신모임 등이 지역사회 마을공동체 모임들과 연대하여 동 단위 주민 활동에 참여하고 있으며, 관악구의 시민사회단체 연합 조직으로 관악공동행동 참여, 복지 의제 정책포럼, 지방선거 복지정책 제안 등의 활동을 펼치고 있다.

다. 거버넌스가 다루는 지역사회 문제(이슈)

관악사회복지가 초기에 활동을 시작하게 된 지역사회 이슈는 앞서 언급하였듯이 재개발 투쟁, 즉 주거권 문제에서 시작되었다. 당시 최대 재개발지역으로 부상된 관악구는 단순히 한 지역의 재개발에 대한 투쟁으로는 저지할 수 없는 상황이어서, 관악 지역 전체가 공동으로 대응해야 했다. 이와 같은 상황에서는 네트워크 형태의 협력 체계가 필요했고, 그러기 위해 관악주민연대를 중심으로 한 활동이 펼쳐졌다. 이를 지속적으로 추진해 가기 위해서는 주민의 실제적인 변화가 필요했고, 지역사회 문제에 대한 대응, 사회복지에 대한 실질적인 권리 보장 등을 이루기 위해서는 지역과 사회복지의 결합된 활동이 필요했다.

이를 토대로 관악사회복지는 지역 내 다양한 복지 문제를 이슈로 정하여 그에 따른 활동을 전개했고, 지역의 실제적인 변화, 제도의 제정이나 개정 등을 요구하는 사회행동을 펼쳤다. 청소년 자원 활동 제도화, 주민생활 기본선 확보 운동, 국공립어린이집 비리 문제, 국민기초생활보장법 제정에 따른 사각지대 이슈 등 다양한 복지 문제를 아우르는 것이었다.

또한, 경제적으로 취약한 주민들이 가진 건강 문제, 돌봄이 필요한 어린이와 청소년의 복지 문제, 청소년들의 지역사회 참여 활동 확대, 경제적 취약계층 주민들의 공제조합, 어르신들의 지역사회 돌봄 문제, 여성들의 지역사회 참여 확대 등 지역사회 내 주민복지의 전반적인 영역에까지

다양한 이슈를 발굴하고 그에 따른 대응을 하고 있다.

라. 거버넌스의 성과 및 영향 요인

1) 이루어 낸 성과

관악사회복지는 지역 이슈를 중심으로 전통적, 시혜적 복지를 넘어서서 지역의 지속적 변화를 위한 주민 역량 강화, 지역 이슈를 중심으로 한 주민 참여, 제도 변화를 위한 사회행동을 추진했다. 즉 지역사회에서의 사회행동을 기반으로 한 복지 실천이 가능함을 보여 준 것이 무엇보다 큰 성과라 할 수 있다.

관악사회복지가 사업적으로 이루어 낸 성과도 많이 있지만, 자체적으로 가장 우선적으로 내세우는 성과로 지역과 주민의 변화를 꼽고 있는 것도 이와 같은 맥락에 있다. 주민의 자발적인 참여를 통해 모든 활동을 전개했고, 주민의 자체적인 힘으로 현재까지 그 활동을 지속하고 있다.

주민의 자발적 참여로 청소년부터 어르신까지, 힘든 이웃들의 경제적 문제 해결을 위한 생활조합, 마을을 가꾸는 주민 활동가의 성장, 지역사회에서 일어나는 많은 일들에 대해 주민 스스로 문제를 해결하기 위한 연대를 했다. 거점 공간, 사랑방 조성 등 지역사회 문제 해결을 위한 수많은 활동들이 펼쳐졌기 때문에 너무나 많은 성과들이 존재하고 있다.

앞서 언급하였듯이, 관악사회복지는 시혜적인 복지의 개념을 전환시켜 지역사회 변화를 추구하는 복지를 현장에서 실천해 왔다. 여기에서 활동했던 활동가들은 빈곤과 복지를 재구성하고, 그에 따른 가장 큰 성과로 관계의 회복을 들었다. 과거의 전통적 복지인 쌀과 생계비를 지원하는 시혜적 복지를 넘어서서 신빈곤이라 불리는 관계의 단절과 소외를 고민했

다. 관계의 단절이 가지는 문제를 해결하기 위한 활동을 전개했다. 특정 약자에 대한 단기적인 프로그램에 국한하지 않고 다양한 영역에서 박탈을 경험한 사람들에게 조직화를 통한 주민 모임으로 양성했다. 즉 개인의 문제를 집단화해서 스스로 해결할 수 있는 주체로 서게 한 것을 가장 큰 성과로 꼽는다. 관계의 확장과 주민이 자기 삶의 주체로 존재하는 자로서 복지를 수행한 것이다.

> 우리가 '신빈곤'에 대해 사회적 배제다 박탈이다 이야기는 했지만, 이게 관계성을 말살시켜 버린다는 거잖아요. 현재의 자본주의, 특히 금융자본주의 하에서 문제는 철저히 개인화되고. 가난이라는 이름으로 묶일 수 있는 사람들이 계속 나뉘고 파편화되는 상황에서 관악사회복지는 한 지역에서 모임을 중심으로 활동하고, 그 모임이 어떤 식으로든 연결돼서 새로운 관계를 만드는 데 역할을 했다는 것은 굉장히 중요한 것 같아요.... 그래서 제가 봤을 때 하나의 가치는 이 복지의 외연을 확대시킬 수 있는 작업을 우리가 주장할 수 있다는 거죠. 관악사회복지에서 활동하는 사람들조차도 좁은 의미의 복지라는 것을 많이 생각하면서 작업을 했지만, 그것과는 별개로 관계성을 복원하는 작업, 모임을 만들어가는 작업 역시 중요한 복지활동이라는 거잖아요. 많은 사람들이 좁게 가둬 온, 그리고 평가기준이라든가 빈자와 비빈자를 구획하는 시스템 속에서 갇힌 복지라는 부분을 관악사회복지가 해체시켜 볼 수 있고....(관악사회복지 전 상임활동가 주○)
>
> - 조문영(2015). '사람'의 현장, '빈민'의 현장: 관악사회복지 20년 성찰적 평가를 통해 본 신자유주의 시기 한국주민운동의 역동성'. 2015 관악사회복지 20주년기념 자료집. p. 98 재인용

또한 지역사회 내 다양한 단체들 간의 연대를 통해 개별 단체의 역량만으로 해결하기 어려운 활동을 공동으로 전개함으로써 주민에게 공공 정책에 대한 관심을 불러일으키고 주민을 복지의 주체로 서게 했다.

> 지역사회 내 거버넌스를 통한 활동은 개별 단체의 역량으로 해결하지 못하는 활동을 연합조직을 통해 실천할 수 있다. 이런 활동으로 관악구 공공 정책에 대한 관심과 안목이 생기고 주민들의 참여의 폭을 확대할 수 있는데 주민들에게 그걸 심어 준 것 같다.(관악사회복지 운영위원 홍○)

2) 타 단체와의 네트워크 및 공공의 협력 정도

관악사회복지는 개별 단체의 역량으로 해결하지 못하는 활동은 연합조직을 통해 실천해 왔다. 지역 내에서 다양한 활동이 전개되고 있었고, 필요하면 주민이 주체가 되는 사랑방 모임 등의 자조모임을 형성했다. 그리고 지역 의제를 발굴하고 그에 따른 대응을 위해 지역사회가 함께 연대할 수 있도록 활동해 온 것으로 조사되었다. 앞서 언급하였듯이 관악사회복지는 주민에게 관악구 공공 정책에 대한 관심과 안목을 가질 수 있고, 스스로 참여할 수 있도록 했다. 지역사회 내에 협력할 수 있는 단체나 주민들에게 공동으로 함께 할 수 있는 활동을 제안하여 협력했고, 구체적인 성과를 함께 공유하면서 거버넌스를 강화해 왔다.

> 공동의 실천을 제안하고 함께 경험하며 구체적인 성과들을 공유하는 과정을 만들어가면서 협력해 왔다.(관악사회복지 운영위원 홍○)

또한 행정기관과의 협력도 확대되고 있다. 도시재생, 사회적 경제 활성화 등에 따라 마을공동체, 주민 주도적 역량 등이 필요한 공공 정책과 결합되면서 관악사회복지는 행정기관과도 유기적으로 협력하고 있었다.

> 그동안 지역에서 활동해 온 주민모임들은 마을공동체라는 공공 정책과 연결되면서 지역사회 내 주민을 위한 공간이 확보되었다.(관악사회복지 운영위원 홍○)

3) 성과의 영향 요인

관악사회복지의 성과는 주민의 삶의 문제와 주거의 문제를 실제 주민의 복지 문제로 보고 이를 해결할 역량을 강화시키고자 했던 활동의 방향성에서 찾을 수 있다. 관악사회복지의 시작이 단지 주거권 투쟁에 그치지 않고, 주민의 실제적인 변화와 지역사회 문제에 대한 대응, 사회복지에

대한 실질적인 권리 보장 등 주민의 생활 문제를 지속적으로 해결할 수 있는 환경을 만들어 가기 위해 사회복지를 결합시켰던 것이다.

또한 활동가들의 헌신적인 활동이 밑받침된 것으로 조사되었다. 관악사회복지는 정부 보조금을 받지 않고 순수하게 민간 자원을 기반으로 활동을 펼쳐 왔다. 주민들에게 당면한 문제를 해결하기 위해 시혜적인 복지 문제에 접근하지 않고, 주민의 역량을 키웠다. 관계의 단절을 넘어선 조직화를 통해 지속적인 활동의 기반을 구축한 것이 관악사회복지의 많은 성과를 이루어낸 원동력으로 분석된다.

마지막으로 복지에 대한 관점을 전환시키고자 한 것이 성과에 영향을 주었다고 판단된다. 관악사회복지는 활동의 방향을 '마을협동민주주의'로 정하고, 그 사명으로는 '주민 스스로 참여하고 주민과 함께 실천하며 행복한 관악을 만드는 디딤돌이 된다'는 것을 표방하고 있다. 앞서 제기했던 것과 마찬가지로, 관악사회복지가 시혜적인 복지를 추구했다면 막대한 자원과 사업비가 해마다 필요했을 것이며, 이를 감당하기 위해서는 외부 지원 사업을 끊임없이 수행해야 했을 것이다. 그럴 경우 일반 사회복지기관과 별반 차이가 없이 정부 재정 지원 기반의 복지서비스를 제공하는 체계에 포함되었을 것이지만, 관악사회복지는 이를 거부했다는 점이 성과에 영향을 미친 것으로 분석된다.

> 활동가로서 이 지역사회에 뛰어들었는데 주민들이 절 보는 눈은 좀 특별한 사회복지사일 뿐인 걸 많이 느꼈거든요. 쌀 포대 하나를 드리면 그다음 주에 왜 두개 안 주냐고 물어보시고, 두 개 받았던 내용을 얘기하면 안 될 것 같다고 저한테 숨기시고... 나한테 왜 이러시지? 나는 안 그런데... 근데 어느 순간 그게 또 재밌는 거예요. 한 포대 드릴 거 두 포대 챙겨 드리고 개인파산 연결해서 빚 탕감해 드리고 그러면 내가 뭔가 큰 걸 한 것처럼... 근데 알고 보면 그런 것도 아닌 것 같고. 활동가로서 빈곤과 복지를 바라보는 공부를 주욱 해 왔지만 실제 지역사회 안에서 활동가가 주민에게 어떻게 비춰질까. 우리도 그냥 술 잘 먹는 사회복지사 외엔 크게 다르지 않지 않을까... 어르신 나들이 가면 맨날 그런 이야기밖에 안 하시거든요. 여기는 술 준다고. (다들 웃음) 우리가 특화된 건 이거밖에 없나... 이백 가정 돌 때는 덥고 짜증나고. 대체 이걸 왜 하는 거야. 우릴 반겨 주지

> 도 않고. 완전 떨거지 취급하고. 그때 활동가로서 지역주민들에게 어떻게 보여야 할까, 어떻게 비춰지고 있을까 하는 그런 고민들을 많이 했어요.(관악사회복지 전 상임활동가 주○)
>
> - 조문영(2015). '사람'의 현장, '빈민'의 현장: 관악사회복지 20년 성찰적 평가를 통해 본 신자유주의 시기 한국주민운동의 역동성'. 2015 관악사회복지 20주년기념 자료집. p. 98 재인용

관악사회복지는 주민의 주도적인 역량을 키우고자 했고, 이를 통해 참여하는 주민들이 자체적인 자원을 획득할 수 있도록 했다. 필요하다면 주민의 복지 문제 해결을 위해 사회행동도 전개했다. 이것이 관악사회복지가 일반 사회복지기관과 대비되는 차이이며 20년간 이루어 낸 성과의 기반이라고 볼 수 있다.

마. 거버넌스의 과제

여느 조직과 마찬가지로 관악사회복지 또한 지속적 운영체계에 대한 과제가 남아 있다. 상근 인력과 주민 활동가들의 활동으로 사업이 전개되고 있다. 정부 보조금을 받아서 운영하는 것이 아니라 회원의 참여와 후원을 통해 운영되고 있어 안정적인 사무국 운영에 대한 과제가 여전히 남아 있다. 20주년기념자료집의 감사보고서를 살펴보면, 2018년부터 무상으로 제공된 공간을 활용하게 되지만 그 이전의 공간 임차료나 인건비 등에 대한 부채가 남아 있다고 지적하였다. 이는 정부 지원을 받지 않고 자체적 역량으로 운영하는 조직의 공통적인 과제라 할 수 있다.

> 공공 자원을 통한 문제 해결은 근원적인 해결이 될 수 없다. 이는 일시적인 결합(투입)의 경우가 대부분이며 정부 보조금은 원래 하고자 하는 활동의 제약이 크다. 따라서 재정적인 자립을 위한 지속적인 회원 확보와 증가가 필수적으로 요구된다.(관악사회복지 운영위원 홍○)

바. 거버넌스 제도화에 대한 인식과 태도

관악사회복지는 정부의 보조금이 아닌 지역주민의 자생적인 힘으로 운영되는데, 지역사회 문제 해결을 위한 제도화는 단체의 노력과 사회행동을 통해 실현하고자 한다. 하지만 거버넌스 운영 자체를 제도화하는 것에는 부정적인 시각을 가진 것으로 조사되었다.

> 우리 사회에는 제도는 있으나 거버넌스에 대한 성공 경험이 미미한 상황이다. 한 지역의 성공을 기반으로 제도적인 지원 체계를 통해 확산하는 것은 그 자체로 의미가 있지만, 본질적으로 추구하는 가치와 지역사회 문제에 대한 명확한 인식이 부족할 경우에는 제도를 통해 드러내야 하는 성과에 치중하여 형식적 운영과 실적 위주로 귀결될 것이라는 우려가 공존한다.(관악사회복지 운영위원 홍○)

거버넌스는 그 성공적인 경험을 축적하고 그 요소를 포함하여 제도화할 때 의미가 있을 것이다. 단지 거버넌스 자체의 실적 위주로 운영될 경우 본연의 가치를 잃어버릴 수 있다. 그러므로 관악사회복지와 같은 활동이 시군구 단위로 확산된다면 매우 의미 있는 일이지만, 지역사회 문제 해결을 위해 제도적 변화, 지역사회의 구조적인 변화를 이끌어 내기 위한 사회행동까지 실천해 가고 있는 활동과 그 가치와 철학이 뒷받침된 거버넌스 운영을 제도화하는 것은 어려운 일이다.

> 복지란 "제도화"와 "자조모임"으로 간단히 축약될 수 없는 '운동/싸움'의 영역이었다. 하지만 가정방문에 동참했던 주민 활동가나 실습생 대부분이 "구조의 문제"를 봐야 함을 알면서도 "개인의 문제"로 접근할 수밖에 없었던 아쉬움을 내비쳤다. 개인의 사정을 주민모임 구성을 통해 집합적 차원으로 확대하기도 했지만, 대개는 한 사람 한 사람의 사정이 너무 안타까웠고, 대책은 종종 개별적인 방식으로 이루어질 수밖에 없었다는 것이다.(관악사회복지 운영위원 홍○)
>
> - 조문영(2015). '사람'의 현장, '빈민'의 현장: 관악사회복지 20년 성찰적 평가를 통해 본 신자유주의 시기 한국주민운동의 역동성. 2015 관악사회복지 20주년기념 자료집. p. 96

따라서 거버넌스 자체의 제도화보다는 문제 해결에 대해 사회구조적 관점으로 제도적인 대응을 해 가는 데 초점을 두어야 한다. 즉 거버넌스 자체의 제도화가 아니라 거버넌스가 해결하고자 하는 문제와 추구하는 방향을 어떻게 제도화할 것인가가 더욱 심도 있게 검토되어야 할 것이다.

3. 사랑방마을주민협동회(사랑방마을공제협동조합)

가. 거버넌스의 현황

지역사회 내에서 시민단체나 사회복지기관의 주도로 지역사회 문제를 해결하기 위해 활동을 전개하며 거버넌스를 구축하는 움직임이 존재한다. 본 사례는 지역사회에 거주하는 주민들의 문제를 주민 스스로 해결하기 위해 주민 조직을 구성하고, 그들이 처한 문제를 체계적으로 해소하기 위해 거버넌스를 확대해 왔다는 점에서 분석 사례로 주목하였다. 사랑방마을주민협동회(사랑방마을공제협동조합이라는 명칭을 2018. 3 총회에서 현 '사랑방마을주민협동회'로 개칭)는 소위 '쪽방촌'이라 불리는 서울시 용산구 동자동의 주민들이 2011년에 창립한 공제협동조합이다. 사랑방마을주민협동회의 내부 자료에 따르면, 조합원 약 400명에 출자금 약 2억 3000만 원 규모로 운영되고 있다(2018. 9. 기준). 주요 사업은 소액대출 사업으로, 저소득계층이지만 대출 상환율이 90.1%에 이를 정도로 조합원 간 협동심, 연대감이 강한 단체이다(사랑방마을주민협동회 내부자료, 2018).

나. 거버넌스의 특성

1) 조직체계 및 주요 활동

사랑방마을주민협동회에 따르면, 조합원은 서울시 용산구 동자동 일대 쪽방 주민 409명으로 구성되어 있다. 조직체계로는 총회, 이사회, 감사회, 사업·조직연대·교육·홍보위원회를 기본으로 운영하고 있다.

사랑방마을주민협동회는 출자와 대출을 기본 사업으로 하며, 마을 행사, 마을 청소, 조합원 교육, 임원 연수, 회원 복지 활동, 공동경제 사업, 연대활동(자활공제협동조합연합회·반빈곤활동·주민운동), 지역 문제 조직 활동(주민이용시설요구·마을장례·주거문제)을 실행하고 있는 것으로 조사되었다.

2) 타 단체와의 네트워킹 및 협력 활동

사랑방마을주민협동회는 자체적으로 펼치는 활동에 따라 다른 단체와의 다양한 네트워킹 활동을 전개하고 있다.

자활공제협동조합연합회(현 '전국주민협동연합회')의 회원 조합으로 2012년에 가입하였고, 이를 통해 교육, 회의, 전국 조합원 한마당, 공동구매 등을 진행하고 있다. 전국에 40개가 참여하는 연합회 회원 조합 활동으로서 '천원의 행복' 사업에 동참하고 있다.

또한 동자동사랑방, 홈리스행동 등과 반(反)빈곤 연대 활동을 하고 있고, 나눔과나눔(장례지원NGO)과 함께 무연고 사망자 장례를 치르고 있다. 앞서 언급한 이 협력단체들과 다른 단체들과의 연대를 통해 매년 12월 '홈리스 추모제'의 공동 기획단으로 참여하고 있다. 그리고 한국주민

운동교육원의 도움을 받아 임원 지도력 교육을 하고 있다.

다. 거버넌스가 다루는 지역사회 문제(이슈)

사랑방마을주민협동회의 태동은 쪽방 주민들이 겪는 여러 어려움과 문제 중 '급전 문제 해결'을 위해 시작된 것으로 조사되었다. 쪽방 주민들이 가진 금전적 문제 해결이 가장 시급한 이슈로 제기된 것이다.

> 쪽방 주민에 대한 대출은 금융권에서 거의 이뤄지지 않는다. 긴급히 병원진료를 받아야 하는데, 이를 해결하기 위해 필요한 급전을 구할 방법이 없었다. 50만 원 미만의 금액이 소액일 수 있지만 쪽방 주민에게는 구하기 어려운 큰 돈이었고, 일수나 급전을 통해 해결할 경우 비싼 이자를 갚을 일이 막막했다. 그래서 이를 해결하기 위해서 쪽방 주민을 중심으로 조합원을 모으고, 재활용쓰레기나 공병 수집 및 판매 등을 통해 기금을 조성했다.(사랑방마을주민협동회 간사 선○○)

사랑방마을주민협동회의 활동이 전개되면서 제기된 삶의 이슈는 확대되었다. 공동체 실현, 의료, 고독사, 쓰레기, 일자리, 주거권(강제퇴거) 문제를 주요하게 다루게 되었다. 쪽방 주민은 고립될수록 상당한 어려움에 처하게 되므로, 서로 의지하고 돕는 일은 중요한 이슈가 될 수밖에 없다.

사랑방마을주민협동회는 주민들의 고립되고 소외된 삶의 조건을 서로 돕고 협력하는 공동체 실현을 위한 고민으로 발전시켰다. 쪽방 주민의 건강상 어려움 해결, 만성질환과 음주 등으로 인해 위급한 상황의 공동 대처, 고독사 예방, 주민 일자리, 강제 퇴거에 대처하기 위한 주거권 확보 등으로 그 활동의 영역을 확대해 가고 있다. 이를 위해 지역사회 내 다양한 단체들과의 네트워킹을 활발하게 진행하고 있음을 확인할 수 있다.

> 처음에는 급전 문제로 시작했다. 아파서 병원에 가서 검사를 받아야 하는데 검사비가 몇십만 원 하는데, 이것을 구할 수 있는 방법이 없어서 급전을 빌리든지, 아니면 그냥 방치해야 된다. 그래서 이 문제를 해결하려고 했다. (중략) 그런데 진짜 서글픈 사실은 죽어도 장례를 치를 가족이 없다. 우리는 서로 의지하고 그렇

> 게 지내지만, 일생을 돌보지 않던 유가족이 찾아와서 장례도 제대로 치르지 않고 남긴 돈만 가져가는 것을 보면 화가 난다. 그래서 장례도 우리 손으로 치르고 있다. 혼자서 살아가다 죽는 것도 서러운데, 장례도 제대로 치르지 못하는 것이 안타까워 그 일도 함께 하고 있다.(사랑방마을주민협동회 초대 이사장 이○○)

라. 거버넌스의 성과 및 영향 요인

1) 이루어 낸 성과

사랑방마을주민협동회의 활동은 주민 자치 역량의 향상과 지역사회의 긍정적인 변화를 위한 밑바탕이 되고 있으며 동자동 내 협동공동체를 실현해 가는 동인이 되는 것으로 파악된다. 무엇보다 중요한 성과는 주민의 변화를 실질적으로 이끌어 내고 있다는 점이다. 쪽방 주민이라는 인식은 주민 스스로에 대해 낮은 자존감, 패배감, 무기력감을 가지게 하는데, 사랑방마을주민협동회는 이를 전환하여 주민들의 자치 역량을 배양한 것이다.

> 처음에는 주민들을 모으기가 어려웠다. 하루 일하고 현금을 조금 가지고 있으면 모두 술을 먹는데 쓰는 경우가 많았다. 술을 먹다가 보면 싸움이 일어나고, 그런 일들이 흔했다. 그래서 할 수 있을까에 대해 자신하기가 어려웠다. 꾸준히 했다. 어려움이 있을 때마다 활동을 할 수 있도록 일깨워 준 사람이 있었다. 그리고 간사님의 역할도 무척이나 컸다. 체계적으로 일을 해 줬고, 사람들이 함께 할 수 있도록 이끌어 주었다.(사랑방마을주민협동회 초대 이사장 이○○)

이런 변화는 같은 지역에 거주하는 주민들이 공동체가 되어 함께 살아간다는 인식을 가지게 했다. 즉 서로 들여다보는 관계망이 생기게 된 것으로 조사되었다.

> 여기는 아픈 사람이 많다. 다들 병을 몇 개씩 가지고 있다. 나도 약을 먹고 있다. 혼자 있으면 별로 좋은 생각이 안 들었다. 그런데 비슷한 처지에 있는 사람들을 챙기게 된다. 칸칸이 질러져 있는 쪽방인데, 옆에 무슨 소리가 들리거나 하면 들

> 여다보게 된다. 그러면서 서로 의지가 된다.(사랑방마을주민협동회 초대 이사장 이○○)

이런 주민의 변화는 조합에 참여하는 주민이 늘어나는 원동력이 되었으며, 조합을 안정적으로 운영할 수 있는 기반이 된 것으로 분석된다. 조합 운영을 통해 이윤 배당은 물론 의료비 지원, 후원 행사 등을 진행할 수 있는 역량 또한 확보하게 되었다. 무엇보다도 중요한 것은 사랑방마을주민협동회가 다양한 주민 교육을 할 수 있는 역량까지 확보했다는 점이다. 사랑방마을주민협동회는 前 이사장을 활동가로 파견하여 돈의동 지역 쪽방 주민에 대한 자조적 활동을 지원하고 있을 정도로 역량이 강화되었다.

> 한국주민운동교육원에서 계속 와서 교육했다. 실제 어려움이 있으면 어떻게 헤쳐 나가면 될지 같이 고민했다. 이제 우리 지역은 새로운 이사장과 간사가 함께 잘 진행하고 있는데, 돈의동에도 쪽방 거주민이 많다고 해서 그쪽에서 활동하게 되었다. 그런데 거기는 여기보다 좀 더 어려운 것 같다. 요즘은 여기저기에서 교육을 해 달라고도 많이 한다.(사랑방마을주민협동회 초대 이사장 이○○)

2) 타 단체와의 네트워크 및 공공의 협력 정도

사랑방마을주민협동회를 주목해야 하는 이유 중 하나는 자체 역량을 확보해 가는 과정에도 공공 자원의 연계나 도움이 없었다는 점이다.

민간사회복지기관(지역자활센터나 쪽방상담소 등)이 오히려 활동에 어려움을 주기도 한 것으로 조사되었다. 사랑방마을주민협동회가 자조적 역량을 키우기 위한 노력을 꾸준히 해 왔는데, 제도권의 복지기관이 쪽방 주민의 자조 역량보다는 서비스 대상으로서의 지원에 중점을 두고 일정한 정량적 성과를 취하는 사업을 중심으로 함에 따라 오히려 주민들의 자조적 역량을 키우기 위한 노력에 걸림돌이 되었다는 것이다.

> 지역 내 사회복지기관과는 전혀 협력이 되지 않았다. 오히려 비제도권 기관에 도움을 요청하기도 했지만, 제도권에 있는 기관은 소통이 안 되었다. 그들도 우

> 리와는 소통을 하지 않았다. 그들이 관리하는 세대만 하려고 했다. 우리는 우리 문제를 스스로 해 보려고 하는데, 물품을 갖다 주거나 시혜적인 틀에 갇혀 있어서 오히려 방해가 될 때도 많았다. 그들은 의도하지 않았겠지만 쪽방 거주민 중에 일부만 받는 사람으로 만들기도 했다.(사랑방마을주민협동회 간사 선○○)

사랑방마을주민협동회는 제도적 보호를 받지 못하는 사람들을 돕기 위해 비제도권에서 활동하고 있는 다양한 단체들과 지속적이고 일상적인 만남이나 제안을 통해 협력을 이뤄 왔던 것으로 조사되었다.

3) 성과에 대한 영향 요인

사랑방마을주민협동회의 성과는 활동가의 주도적 활동을 기반으로 하여 쪽방 주민 간의 신뢰를 구축한 것을 그 요인으로 제시할 수 있다. 활동가는 이 지역에서 주민들과의 지속적인 만남과 신뢰 구축, 관계 형성을 상당기간 지속해 왔다. 활동 과정에서 어려움에 직면하더라도 쪽방 주민의 힘을 믿고 꾸준히 활동해 온 것이 밑바탕이 된 것으로 분석되었다.

> 활동가가 지역에서 활동하면서 고생을 많이 했다. 성격이 활발하거나 그런 것은 아니지만 꾸준히 우리 이야기를 일로 풀어 갔다. 그냥 얼마 동안 하다가 간 것이 아니라 이 지역에서 우리와 함께 계속 활동했다.(사랑방마을주민협동회 초대 이사장 이○○)

또 하나의 성과는 지역 내에서 신뢰받는 지도력을 키운 점을 꼽을 수 있다. 한국주민운동교육원에서 주민(지도자) 교육 기회를 통해 다양한 방식으로 필요한 내용을 전수해 준 것이 '주민 지도력 발굴·형성 및 역할인식·성장'에 큰 도움이 되었다. 이런 기회를 통해 주민 지도력을 갖춘 리더가 쪽방 주민 중에 발굴되었다. 이들을 중심으로 주민들 간의 연대감이 형성되면서 사랑방마을주민협동회는 400명이 넘는 조합원을 갖춘 조직으로 성장하게 되었다.

> 활동을 진행하면서 가장 어려웠던 점은 사람(주민)은 많은데 주도적으로 활동할 사람(주민 지도자)이 부족하다는 것이다. 쪽방 주민들이 가진 무기력과 패배감, 주민 간의 불신, 갈등이 존재했고, 이를 기반으로 협동조합을 만든다는 자체가 어려운 도전이었다. 초기 단계에서 주민 간 신뢰 구축에 어려움이 있었고, 리더 간 갈등은 성과에 치명적일 때도 있다. 지도력을 키우기 위해 한국주민운동교육원의 트레이너 2명이 지속해서 함께 해 주고 있다.(사랑방마을주민협동회 간사 선○○)

세 번째로는 자체적으로 부족한 자원을 확보하기 위해 외부 지원 사업에 의존하지 않고 협력이 가능한 단체들과의 거버넌스를 확장한 것을 들 수 있다. 사랑방마을주민협동회는 그 자체로 자원을 확보하고 있지 않지만, 새롭게 관심을 가지는 이슈를 중심으로 연대 활동과 협력 체계를 구축했던 것으로 조사되었다. 앞서 언급하였듯이 새로운 지도력 발굴을 위한 교육기관, 의료 문제를 돕기 위한 단체, 반(反)빈곤 연대 활동, 장례 지원 NGO 등과 협력 체계를 구축하고 있다. 행정기관이나 외부 지원금에 의존하지 않고 스스로 필요한 활동에 대해 협력 체계를 구축한 것이 현재의 성과를 이루어온 힘이 된 것으로 분석된다.

> 주민지도력을 갖추고 새로운 지도력을 발굴하기 위한 교육기관, 새롭게 발생되는 이슈인 주거권 문제, 고독사 문제, 무연고 사망자 문제 등에 대한 단체들 간의 연대가 이뤄지면서, 자체적으로 하기에는 역부족(준비, 재정, 의식, 참여, 영향력 등의 측면에서)인 큰 행사를 치러 왔다.(사랑방마을주민협동회 간사 선○○)

마. 거버넌스의 과제

2011년 창립총회를 통해 출범한 사랑방마을주민협동회는 자조 역량을 기반으로 내실을 다져 가고 있지만, 조직 유지를 위한 자체적인 과제도 존재하고 있다. 가장 절실한 과제는 주민 지도력을 갖춘 리더의 발굴과 양성이다. 어느 단체나 거버넌스이든 공통적인 과제는 바로 리더의 양성

과 리더의 승계에 있다. 사랑방마을주민협동회는 공제협동조합으로서 출자와 대출을 기본 사업으로 하는데, 여기에서 가장 중요한 것은 신뢰가 뒷받침되어야 한다는 점이다. 신뢰가 무너지면 경제공동체로서의 지속성은 일시에 붕괴될 가능성이 높다. 따라서 신뢰받는 주민 지도력을 지속적으로 배출해야 하는 과제가 있다. 현재의 리더가 신뢰받는 지도력을 가졌다고 하더라도 한 사람이 계속해서 리더 역할을 할 수는 없기 때문이다.

> 주민의 힘으로부터 성과가 나오는 것이고, 그 성과가 다시 주민의 힘을 강화한다는 점을 리더는 명확히 인식할 필요가 있는데, 현재 조합의 운영과 겉으로 드러나는 외형적 규모에 관심을 가지게 되면 외부 협력과 지역 내 역할 간 부조화가 일어날 수 있다. 사랑방마을주민협동회는 많은 주민(조합원)의 참여를 이끌어 내야 하고, 이를 이끌어 내는 역할을 책임 있게 담당해야 하는 리더의 지속적 발굴이 과제로 남아 있다. 기금이 커져 감에 따라 리더 간 협력(집단 지도력 형성)과 공동목 표를 지속적으로 점검해야 한다. 왜냐하면 안정된 집단 지도력이 지속가능성을 담보할 수 있기 때문이다.(사랑방마을주민협동회 간사 선○○)

또 하나의 과제는 보다 많은 주민들의 참여를 이끌어 내야 한다는 점이다. 출자와 대출을 기본으로 하지만, 공동체로서의 삶을 살아가기 위해 펼쳐지는 다양한 이슈를 해소하기 위해서는 지역 내 주민의 참여가 무엇보다도 중요하다. 조합원의 참여가 전제되지 않으면 외부 자원에 의존할 수밖에 없는데, 사랑방마을주민공제회가 지녀 왔던 자생적인 노력이 유지되기 위해서는 주민의 참여가 필수적인 과제로 남는다.

바. 제도화를 통한 거버넌스 확산에 대한 인식

앞서 언급하였듯이 사랑방마을주민협동회는 정부의 지원을 전혀 받지 않으면서 운영되고 있다. 사회적 경제, 도시재생, 찾아가는 동 주민센터 등 다양한 정책들이 확대되고 있음에도 이들과 연대하거나 해당 사업을 외부 지원 기금으로 유치하고자 하는 관심, 의지는 없는 것으로 조사되었다.

애초 출발점도 정부나 제도권으로부터 상대적으로 소외되어 있는 주민들의 어려움을 해소하기 위해서 시작되었고, 그 이후의 활동도 제도적으로 지원되지 않는 문제를 주민들의 자조와 협동을 통해 해결해 왔다. 또한 지역사회의 이슈를 자체적으로 해결할 역량이 부족하면, 부족한 자원을 민간 차원에서 협력이 가능한 곳들과 네트워크를 형성하면서 해소해 왔다. 따라서 제도화를 통한 거버넌스 확장에는 부정적인 의견을 가진 것으로 조사되었다.

> 많은 방문자들이 자주 질문하는 것 중 하나가 왜 정부나 기업 등의 지원을 받지 않느냐는 것이다. 외부의 지원(재정, 행정적 지원)을 받으면 편한 길을 갈 수도 있을 것이라 생각하고 하는 질문일 텐데 협동조합은 자율성이 아주 중요하다. 자율적으로 운영하고 자체의 힘으로 독립하는 것이 협동조합 원칙에도 맞고, 자체적인 노력을 통한 자율적 운영은 서로 돕고 협동하는 데 큰 자부심과 원동력으로 작용한다. 민관 거버넌스는 아무래도 정부 개입이나 압력이 없을 수 없을 듯하다. 민 주도, 민관 대등이 아니라 관 우위, 관 주도가 되기 쉽다. 또한 여러 부분에서 여전히 정부(중앙, 지방정부) 비판적 입장을 견지할 수밖에 없는 현 동자동과 주민의 상황을 고려할 때, 민관 거버넌스가 그 의미나 취지와는 달리 득보다는 걸림돌이 될 가능성이 있다. 지금처럼 관이 요구하는 것이 아니라, 우리가 필요로 하는 것을 찾아서 하려면 자체적인 노력을 통한 거버넌스 운영을 유지하는 게 좋다고 본다.(사랑방마을주민협동회 간사 선○○)

현재 지역사회보장협의체는 복지 사각지대를 발굴하고, 이를 해소하기 위하여 다양한 자원을 연계하고 신규 자원을 개발하면서 지역복지 문제를 해소하기 위한 활동을 펼치며 민관 거버넌스를 구축해 간다. 그럼에도 그 전달체계가 단지 시혜적 복지 수준에 머물러서는 안 되는 상황을 본 사례를 통해서 되짚어 볼 필요가 있다. 복지 사각지대 자체를 시혜적 관점이 아니라 당사자들의 문제 해결 능력을 높이기 위한 지원 방안, 그리고 사각지대 발생의 구조적 원인을 점검하여 어떻게 제도적 변화를 추구해야 하는지를 함께 고민해야 할 것이다.

4. 개금2동 이웃사랑회

가. 거버넌스의 현황

사회복지관의 주민 조직 사업으로서 마을공동체를 형성하고, 이를 기반으로 지역의 다양한 활동을 전개하는 사례는 다수 존재한다. 이 중에 마을공동체의 활동이 사회복지관은 물론 동 주민센터와의 적극적인 협력 체계를 구축하며 확장해 가는 적합한 사례를 탐색하였고, 그 대상으로 개금2동 이웃사랑회를 심층적으로 조사하고자 하였다. 사회복지관이 지역사회 주민 조직화에 관심을 가지고 마을에 활동가를 투입하여 마을공동체를 조직하고, 동 주민센터는 물론, 도시재생사업, 지역사회보장협의체와도 활발한 협력 체계를 이루어 가는 사례이다.

개금2동 이웃사랑회(이하, 이웃사랑회)는 2010년 부산사회복지공동모금회 기획 사업을 부산진구종합사회복지관이 공모하여 선정되었고, 이를 통해 투입된 활동가의 활동으로 조직된 마을공동체이다. 2018년 9월 현재 개금2동 내에 거주하는 50~70대의 여성 40명이 참여하고 있다.

이웃사랑회는 2013년 창립총회를 통해 본격적인 활동을 전개했다. 이후 2013년부터 부산시가 추진한 행복마을 만들기 사업에도 참여하여 개금2동주민센터(이하, 동 주민센터)와 부산진구종합사회복지관(이하, 복지관)의 지원과 협력을 받아 당면한 지역 활동을 전개했다. 이런 활동을 지속함으로써 동 주민센터와 복지관과의 협력도 정착되었다.

도시재생사업으로 추진되는 마을만들기 활동은 물론, 읍면동 지역사회보장협의체에도 참여하면서 지역사회 내 복지 사각지대 발굴과 서비스 지원 등에도 활발한 활동을 전개하고 있다.

나. 거버넌스의 특성

1) 조직체계 및 주요 활동

이웃사랑회는 시작 당시 주민 5명이 참여했는데, 현재는 40명의 회원이 움직이고 있다. 회장과 총무를 비롯하여 쿠키사업단장이 임원으로 활동하고 있으며, 복지관의 사회복지사가 활동가로서 간사 역할을 수행하고 있다.

주요 활동으로는 주민 회의, 주민 워크숍, 마을 대청소, 문패 사업, 우체통 달기 사업, 옥상 텃밭 사업, 밑반찬 지원, 경로당 한끼 식사 나눔, 엄광산 정비 활동, 화단 가꾸기, 환경 캠페인 등 다양한 사업을 실시하고 있다. 또한 마을지기사무소[12]를 위탁받아 운영하고 있으며, 공동 작업장을 활용해서 쿠키 제조 및 판매 사업을 하고 있다. 복지관과 동 주민센터의 고유 사업에도 협력하고 있으며, 최근에는 일부 임원이 지역사회보장협의체에 위원으로 위촉되어 참여하고 있다.

2) 타 단체와의 협력 활동

이웃사랑회는 앞서 언급하였듯이, 부산사회복지공동모금회의 기획 사업으로 지원을 받아 운영되는 복지관의 주민 조직화 활동으로 시작되었다. 이후 부산시가 추진하는 도시재생사업인 '행복마을 만들기'가 이 지

12) 마을지기사무소는 부산시가 저소득 밀집 지역의 주거 노후 문제로 인한 불편 사항을 해소하고, 주민 생활 편의와 복지 증진을 위해 추진한 사업이다. 주요 서비스로는 주택의 긴급서비스(누전, 누수, 동파, 배관 막힘 등 보수)와 교체 수리(문·창 부속, 배선·전등 등 부속품, 욕실용품 등)를 비롯해 주택 유지·관리 교육 및 공구 대여, 24시간 무인 택배 보관함 서비스, 팩스 및 문서 출력 등의 행정서비스를 제공하고 있으며, 마을지기와 만물수리공을 배치하고 있다. 개금2동이웃사랑회는 2015년 7월 개소할 때부터 운영하고 있다.

역에서 시행되었는데, 동 주민센터가 이 사업을 수행함에 있어서 지역 내에 있는 복지관은 물론 지역의 유관 단체, 이웃사랑회 등을 모아 '개금2동 행복마을 만들기 추진협의회'를 구성하였다. 또한 부산시도시재생센터로부터 행복마을 만들기의 성공적인 수행에 대해 인정을 받았으며, 이로써 이웃사랑회가 유관 단체와 같은 공식적인 단체로 자리 잡게 되었다.

지역사회보장협의체가 구성되어 이웃사랑회의 회원이 그 위원으로 참여하면서 거버넌스 확대에 기여하고, 자체 활동뿐만 아니라 지역 내 복지 사각지대 발굴 및 그에 따른 서비스 지원 활동도 활발하게 추진하고 있다.

다. 거버넌스가 다루는 지역사회 문제(이슈)

이웃사랑회는 초창기에 특별한 지역사회 이슈를 중심으로 조직된 것이 아니었다. 복지관의 주민 조직 사업을 추진하기 위해 부산사회복지공동모금회로부터 지원을 받아 사업을 수행하는 과정에서 활동가와 함께 지역사회의 문제를 찾았다.

> 처음에는 개금2동이 노후되어 있는 데다 경사진 도로이기 때문에 주민들의 불편이 큰 것에 주목했다. 국민임대주택이 있지만 너무 낡아서 미관상에도 좋지 않았다. 공동모금회 사업을 수행하기 위해서 복지관이 위치해 있으면서 노후된 지역에서의 변화를 추구하기 위해서 시작했다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

초기 단계에는 주민들과 함께 지역사회의 이슈를 도출하는 과정을 회의와 마을 둘러보기를 통해 진행했다. 이런 방식을 통해 도출한 지역사회의 문제는 무단 쓰레기 투기와 주택 및 옹벽 노후로 인한 슬럼화였다. 또한 이를 도출하는 과정에서 발견된 또 하나의 문제는 주민들이 가진 무기력함이었다. 이에 따라 주민들이 할 수 있는 작은 실천에서부터 활동을 전개해 나가야만 했다.

> 처음에는 우리 지역에 어떤 일을 하면 좀 더 나은 동네가 될 수 있을까를 두고 지금 회장님 집에 5명이 모여서 이야기를 나누었다. 동네에 쓰레기를 너무 아무렇게 버린다는 것과 옹벽으로 인해 너무 어둡다는 것, 그리고 화단 같은 곳이 너무 방치되어 있다는 것을 이야기했다. 그렇지만 더 큰 문제는 주민들이 가진 힘으로는 아무것도 할 게 없고 작은 것부터 실천해 봤자 그 효과는 별로 없다는 인식이 컸다. 결국 지역 일은 주민이 아니라 동 주민센터에서 해야 한다고 생각했다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

우선 마을 청소, 화단에 꽃 심기를 전개했는데, 이를 통해 확연히 줄어든 쓰레기 무단 투기는 주민 스스로 만족도를 높이고 자신감을 갖게 해주었다.

다음 이슈로 제기된 노후된 옹벽으로 인한 어두운 분위기의 해결은 주민들이 전문적 기술을 보유하지 못했기에 우선적으로 주민의 손으로 할 수 있는 옹벽 청소와 페인트 작업을 진행했다. 주민들의 손길로 변해 가는 마을 분위기와 이웃의 관심, 동 주민센터의 칭찬 등은 새로운 활동을 전개하고자 하는 의욕을 가지게 했다. 즉 이런 활동에 대한 지역의 긍정적 반응과 칭찬으로 주민들이 자기 효능감을 얻게 되고, 그것이 지역 활동에 대한 동기부여가 되었던 것으로 분석되었다.

> 활동이 진행되면서 이웃사랑회 어머님들이 칭찬을 받기 시작했다. 동 주민센터에 가면 인사도 안 하던 직원들이 인사도 하고, 동장님이나 사무장님이 알아봐 주고 커피도 한잔 하고 가라고 하면서 이웃사랑회의 활동에 대해 인정해 주니까 그것이 활동을 하는 데 큰 힘이 되었던 것 같다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

이웃사랑회는 초창기 지역사회의 이슈가 마을의 환경이라고 여겨 이에 관심을 두었지만, 이후 주된 관심사를 '마을 사람의 변화'로 전환시킨 것으로 조사되었다. 활동가는 주민들이 좋아하지 않더라도 지속적인 주민리더 교육은 물론 인식 전환 교육 등을 실시했는데 이 같은 교육을 통해 주민들의 관점이 전환된 것으로 파악되었다.

> 처음에 8회기 교육을 한다고 했는데, 그랬더니 어머님들이 정말 거부를 많이 했

> 다. 교육을 뭐 그렇게까지 하냐고 하는 말도 많이 했는데, 우리 회장님도 처음에는 그랬지만, 그 교육을 받고 난 뒤 우리가 하는 활동의 의미와 방향을 잘 인식하게 되었다고 했다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

> 진짜로 처음에 교육한다고 했을 때 놀라 기절하는 줄 알았다. 무슨 교육을 8번이나 하냐고, 못한다고 했는데, 그래도 꾸준히 참여해서 잘 들었다. 그때 그 교육이 우리를 잘 이끌어 준 것 같다.(개금2동 이웃사랑회 회장 김○○)

이후로도 쓰레기 청소와 캠페인의 병행 실시, 주민과의 접촉을 늘리기 위한 문패 사업과 우체통 달기 사업을 실행했다. 이웃사랑회는 겉으로 보이는 변화뿐만 아니라 자신이 거주하는 지역에서 실질적으로 주민에게 도움 되는 이슈를 발굴하고 실행하고자 노력했던 것으로 분석된다.

이웃사랑회가 최근에 관심을 가지는 주요 이슈는 고독사 예방으로 파악되었다. 이웃사랑회 회원들은 연령대가 60대 후반에서 70대에 이를 정도로 고령자이며, 혼자 살고 있는 회원도 다수 있다. 그래서 회원 간의 유대감과 관계망을 형성하여 회원 스스로 고독사 등의 문제를 해결하고자 노력하고 있다. 또한 지역 내 혼자 거주하는 노인에 관심을 두고 있는데, 여성 노인은 회원으로 영입할 수 있지만 독거 중인 남성 노인의 경우 식생활 문제의 어려움뿐만 아니라 외로움에 처할 가능성도 높다고 인식하여 이들을 돕기 위한 활동을 전개하고 있다.

> 우리는 그래도 같이 모여서 밥도 먹고 놀러 다니기도 하고, 동네를 위해서 봉사도 하니까 괜찮은데, 혼자 사는 영감들은 반찬 문제도 그렇고 안되어 보이는 사람이 많다. 그래서 그 사람들을 위해서 매주 반찬이라도 해 줘야겠다 싶어서 복지관 옥상에 텃밭도 만들고 반찬을 만들어 지원하고 있다.(개금2동 이웃사랑회 회장 김○○)

실제 최근 이슈가 되고 있는 고독사 예방을 위해 지역사회보장협의체에서도 다양한 활동을 전개하고 있는데, 이웃사랑회는 지역 내 통장의 도움으로 복지 사각지대에 있는 독거노인을 발굴하여 매주 17명에게 반찬을 지원하는 사업도 자체적으로 실시하고 있다.

라. 거버넌스의 성과 및 영향 요인

1) 이루어 낸 성과

이웃사랑회의 활동을 통해 이루어 낸 성과를 돌아보면, 앞서 언급하였듯이 주민이 스스로 할 수 있다는 인식을 가진 것을 들 수 있다. 즉 자기효능감과 자존감을 높인 것이다. 처음 시작할 때 가지고 있었던 무기력감, 즉 주민이 지역에서 작은 일을 한다고 동네가 바뀌지 않는다는 인식이 전환되었고, 그 같은 인식의 전환이 이웃사랑회를 지역 내에서 가장 활발한 활동을 하는 마을공동체로 자리 잡게 하는 원동력이 된 것으로 조사되었다.

> 이웃사랑회의 주도적 활동을 통해 지난 40년 동안 멈춰 있었던 개금2동에도 주요한 변화가 생기기 시작했다. 무기력했던 주민들이 지역의 일에 관심을 가지고 이웃사랑회라는 이름으로 공동체를 만들어 힘을 모았다. 그리고 동 주민센터와 복지관과 함께 지역사회의 다양한 변화와 흐름에 관심을 가지고 개금2동의 여러 복지 문제를 해결하기 위한 사업을 협력해서 추진하고 있다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

또한 지역의 환경적인 변화도 수반되었다. 40년 동안 정비되지 않았던 옹벽은 이웃사랑회의 주도적인 활동을 토대로 도시재생사업이 추진되면서 상당한 변화를 가져왔다.

또한 마을회관과 마을지기사무소를 운영하고 있고, 공동작업장으로 쿠키 사업을 실행하면서 5년 동안 일자리 창출은 물론 수익에서도 흑자를 유지하고 있는 것으로 확인되었다.

> 처음 옹벽은 더럽고 분위기를 어둡게 했다. 어머님들이 수세미 등을 가지고 나와서 깨끗하게 청소했는데, 부산시도시재생센터의 마을공동체 역량강화 지원사업을 통해 '배수관을 미술관으로'라는 활동을 진행하면서 배관을 청소했다. 이 사업을 통해 공동체 활동 사례로 소개도 되고, 옹벽 문제에 관심이 높아지면

서 옹벽에 타일벽화 등이 만들어지는 등 큰 변화가 계속되고 있다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

이웃사랑회는 지역 내 공식적 거버넌스와 연계하여 활동을 활발히 전개하고 있다. 지역사회보장협의체의 위원으로 참여하여 동 주민센터와 복지관과의 협력 체계를 공식적으로 마련하였고, 실질적인 민관 협력 거버넌스를 실현하고 있다.

이런 거버넌스의 확장과 협력 활동으로 지역주민의 역량 또한 강화된 것으로 분석된다. 실제 이웃사랑회의 경우 지역사회보장협의체 내에서 동 주민센터와 지역 활동을 함께 논의하고 있고, 이웃사랑회의 주민 리더는 현재 부산시 마을만들기 사업 추진 지역에 컨설팅, 심사 등을 수행하는 활동, 타 지역에 사례 전파, 강의 등을 수행하고 있을 만큼 그 지위와 역량이 향상된 것으로 조사되었다.

외부에서 이웃사랑회의 활동을 견학 오시는 사례가 많은데, 이를 처음에는 복지관에서 소개하다가 지금은 저희 회장님이 하고 있다. 회장님이 활동을 소개할 때 질문을 훨씬 더 많이 하시는 것 같고, 감동을 받는다는 후문도 많다. 회장님의 소문이 나면서 외부에서도 많이 오지만 실제로 교육 강사로 초대되거나 마을공동체 역량 강화 사업에 심사위원이나 컨설팅 위원으로도 초대되어 활동하신다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

2) 타 단체와의 네트워크 및 공공의 협력 정도

이웃사랑회의 활동 초기에는 주민들이 가진 무기력함에서 보이듯이 개금2동의 거버넌스 협력 분위기가 경직적이었던 것으로 조사되었다. 동 주민센터가 기존 유관 단체와의 활동은 원활하더라도 새로운 마을공동체에 대해서는 그다지 협력적인 분위기는 아니었던 것이다.

하지만 이런 분위기에서도 협력이 가능했던 이유는 이웃사랑회를 조직한 복지관의 활동가가 동 주민센터와 협력적 유대관계를 유지해 왔기 때

문으로 분석되었다. 활동가는 복지관 사회복지사로 근무하면서 개금2동의 청년회에 가입하여 지역 활동을 활발하게 했는데, 이로 인해 동 주민센터나 유관 단체의 협력이나 지원을 원활히 이끌어 낼 수 있었다.

> 초기에는 개금2동의 분위기가 지나치게 고착되어서 협력을 얻는 데 다소 폐쇄적인 분위기가 있었다. 아무래도 청년회에서 10년 정도 활동을 하니까 동 주민센터와는 관계가 좋았고, 다른 유관 단체와도 사이가 좋았기 때문에 이웃사랑회가 하는 활동에 협력이 잘되었던 것 같다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

이웃사랑회, 그리고 행복마을 만들기 추진협의회의 활동 등은 지역의 공공의 이익을 추구하는 공동의 목표를 토대로 움직이고 있는 것으로 확인되었다. 개인의 이익보다는 주민센터, 복지관, 그리고 지역사회에 도움이 되는 활동을 공동으로 수행했기 때문에 어느 정도 신뢰 관계가 형성된 단계 이후부터는 협조가 원활히 진행되고 있다.

> 저희 회장님은 우리 모임의 회원을 명품이라고 늘 강조한다. 항상 모범이 되어야 하고 우리 개인의 이익을 위해 하면 사람들이 욕을 할 거라고 하면서 이웃을 사랑하는 마음으로 하자고 했다. 그리고 항상 명품 회원이라고 자랑한다. 지역에서 모범이 되는 일을 하자고 하니까 사람들이 잘한다고 칭찬을 해 주는 것 같다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

이러한 주민들의 노력은 동 주민센터의 태도 변화를 가져왔다. 초기 단계에서 동 주민센터가 가진 관심은 회의 참석이나 단순 행정적 지원에 머물렀지만, 주민들의 활동 성과가 드러나기 시작하면서 인력 지원도 원활히 전개되고 있는 것으로 조사되었다.

3) 성과의 영향 요인

이웃사랑회가 성과를 이루어낸 요인은 타 네트워크와의 협력을 이끌어낸 것에서도 언급하였듯이, 지역 내 다양한 단체들과 긍정적 관계를 형성

해 온 활동가의 노력이 있었음을 확인할 수 있다. 또한 개인의 이익을 추구하지 않고 공공의 이익을 위한 활동을 전개하여 지역사회에 긍정적 인식을 심어 준 것도 주요한 요인으로 꼽을 수 있다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 주민의 주도적 참여라고 판단된다. 주민 스스로도 우리의 작은 노력이 아무런 변화를 이끌어 내지 못할 것이라는 무기력함을 이야기했지만 주민 수준에서 할 수 있는 마을 변화를 이뤄 내면서 주민의 주도적인 참여가 시작된 점이다. 이를 잘 이끌어 준 활동가의 관점 또한 매우 중요한 요인으로 분석된다.

활동가는 고령자를 중심으로 주민의 참여를 이끌어 내는 것이 쉬운 일은 아니었음을 언급했다. 아무런 보상 없이 주민들의 참여를 유도하기가 어려웠지만 작은 성공의 경험을 쌓게 하고, 주민 스스로 할 수 있는 만큼 성과를 체험하게 하면서 자기 효능감을 높일 수 있었다고 진술했다.

또한 꾸준한 주민 교육이 성장의 기반이 된 것으로 분석되었다. 고령자이기 때문에 교육은 당연히 싫어할 것이라는 인식이 있고, 실제로 초기의 교육도 주민들은 어려워했다. 하지만 지금도 주민들은 그 당시 교육은 공동체 활동에 중요한 기반이 되었고, 이후로 지속적인 교육을 통해 활동에 대한 의미를 부여하고, 방향을 함께 정했다.

이러한 이웃사랑회의 활동은 주민 스스로 개인의 이익보다는 공공의 이익을 생각하고, 금전적 요인에 의한 참여가 아니라 자발적인 참여로 주도적인 운영을 해 오고 있기 때문에 외부에서도 주목받고 있다. 활동가에 의하면 이곳을 견학하기 위해 방문하는 인원만 매년 600명이 넘으며, 사회복지기관은 물론 도시재생 관련 마을공동체, 지역사회보장협의체, 이를 지원하는 공무원에 이르기까지 다양한 사람들이 방문하는 것으로 조사되었다.

이와 같은 외부적 관심은 주민들의 자부심을 높이는 데 기여한 측면이

있고, 내적으로 좀 더 성숙하게 진행할 수 있는 자극이 되기도 했지만, 다른 관점에서는 주민의 활동에 혼란을 준 것으로도 분석되었다. 활동가는 외부의 시선으로 주민의 활동을 판단하거나 평가하는 사람들이 방문자들 속에 존재했다는 점을 지적했다. 구체적으로 언급하면, 외부자의 관심은 주민과 지역의 특성에 따른 이해를 하려 하기보다 자신의 입장에서 단기간 성과를 내기 위한 활동의 소스를 얻어 가려는 목적에 치중하는 경향성이 있었다는 점을 지적했다.

> 개금2동은 매년 관광지가 아님에도 불구하고 600여 명의 관공서, 사회복지기관, 교수님들이 방문하고 있다. 방문의 목적은 어떻게 주민들이 홀로 마을에서 일을 잘하고 있는가가 아닌 어떻게 주민들과 민간 그리고 공공기관이 협력해서 일을 진행할 수 있는가라는 주제로 방문하고 있다. 지금 개금2동이 외부로부터 주목받고 여러 성과를 낼 수 있었던 이유는 주민공동체 혹은 복지관 혹은 주민센터가 단독적으로 활동을 하지 않았기 때문에 가능했던 부분이다. 3박자가 수평적인 관계에서 잘 맞아들었기에 좀 더 높은 성과와 시너지 효과를 낼 수 있지 않았나 생각한다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

또 다른 요인으로 자체적인 활동은 물론 동 주민센터와 함께한 거버넌스 활동이 이웃사랑회의 활발한 활동 전개에도 도움을 주었다는 점이다. 복지관의 도움으로 이웃사랑회가 결성되었고, 도시재생사업을 수행하면서 동 주민센터와 복지관과의 긴밀한 협력이 지속되었다. 이를 통해 이웃사랑회와 동 주민센터, 복지관과의 거버넌스를 통한 지역 내 활동이 활발하게 이뤄졌다. 이를 지속적으로 유지할 수 있었던 것은 복지관의 사회복지사와 이웃사랑회의 주민 리더가 동 주민센터와 함께 꾸준한 신뢰 관계를 유지하고 그 역량을 축적해 왔기 때문에 가능했다고 분석된다.

라. 거버넌스의 과제

이웃사랑회는 지역 내에서 활발한 활동을 전개하고 있지만 고령자들로

이루어진 마을공동체이기 때문에 점차 고령화되어 가는 것이 가장 큰 과제이다. 이웃사랑회 활동으로 주민들 간의 단합은 물론 주민들 간의 유대감도 커진 것으로 분석된다. 고령자이기 때문에 지역사회 내 교류의 접촉빈도 또한 높다. 하지만 회원 전체가 고령자이기 때문에 가지는 이웃사랑회의 과제 또한 많은 것으로 조사되었다.

고령자로서 현재 하고 있는 사업을 언제까지 지속할 수 있을지, 그리고 향후 지역의 이슈를 어떻게 계속 발굴하고 어떤 일들을 매년 진행할 수 있을지가 명확하지 않다. 결국 고령자 중심의 이웃사랑회가 젊은 세대의 참여를 어떻게 유도하여 세대교체를 이뤄 낼 것인가가 가장 큰 과제로 제기되고 있다. 현재의 지도력을 어떻게 유지할지, 동시에 새로운 지도력을 어떻게 발굴해야 할지에 대한 고민이며, 새로운 주민의 참여와 새로운 이슈의 개발을 통한 주민 역량 강화를 어떻게 이뤄낼 것인가에 대한 숙제이다.

> 이웃사랑회는 초기에 지역에서 저기서 활동하면 재미있다는 소문이 났고 워낙에 회원 분들의 분위기가 좋았다. 이를 이끌어 가는 회장님의 생각도 좋았기 때문에 잘 운영되어 왔는데, 시간이 지날수록 나이가 들어가는 것은 어쩔 수 없는 것 같다. 그동안 해 왔던 일을 지속해서 하기도 어렵고 새로운 이슈를 발굴하여 활동하기도 쉽지 않다. 새로운 지도력도 필요하고 젊은 사람들의 참여가 필요하다. 그리고 회장님을 대체할 수 있는 지도력의 성장도 중요한데 이것이 큰 과제로 남아 있다.(○○종합사회복지관 한**)

마. 거버넌스 제도화에 대한 인식과 태도

앞서 언급하였듯이, 이웃사랑회는 초창기에 공동모금회의 지원을 받아서 시작되었는데 그 당시 공동모금회의 지원도 대체로 유연한 형태를 취하고 있었다. 주민의 주도적 참여와 역량 강화를 사업의 성과로 제시했고, 문제 해결은 크게 중요하게 여기지 않았다. 주민들의 인식 공유와 활

동, 성장에 초점을 두고 사업을 수행해 왔다. 따라서 이웃사랑회가 가진 제도화나 외부 지원에 대해서는 그 사업 자체가 유연성을 가지지 않으면 어렵다고 인식했다.

> 이웃사랑회는 자체적인 활동을 계획하고 진행할 때는 큰 부담이 없었다. 수행 결과에 대해서도 주민들 노력의 결과를 공유하고 그에 대한 의미를 스스로 부여하면 된다. 공동모금회 사업도 약간의 어려움은 있었지만 강조점은 주민들과의 노력, 얼마나 관계 형성에 집중하는가에 있었기 때문에 사업하기가 수월했다. 지역 단위에서 할 수 있는 만큼 소소하게 진행해도 되고, 어려우면 굳이 강요하지 않아도 된다. 제도화를 하게 되면 정부기관으로부터 예산을 지원받는 것인데, 이것이 있으면 보고, 감사, 실적 등에 연연하여 정말 중요한 것을 놓치게 된다. 지원받지 않으면 그런 측면에서는 자유로움이 있었다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

이웃사랑회는 외부적인 성과에 치중하지 않고 주민들 스스로 할 수 있는 작은 성공의 경험을 쌓게 했는데, 제도화는 작은 성공의 경험을 쌓는 시간을 주지 않고 드러나는 성과에 치중하게 된다는 점을 경계하는 것으로 조사되었다. 특정한 틀에 얽매이거나 외부적으로 드러나는 성과에 치중해서는 안 된다. 그로 인해 거버넌스가 가진 장점이나 주민의 역량을 훼손할 수 있기 때문이다. 그런 측면에서 제도화는 걸림돌로 존재한다는 것은 분명한 사실이다.

하지만 이웃사랑회는 제도화나 외부 지원의 긍정적인 면도 제시하고 있다. 마을의 변화를 이끌기에는 지역주민이 가진 역량의 한계가 존재하며 주민의 다양한 욕구와 의견을 수용하고 문제를 해결하기 위해서는 재원을 필요로 한다. 따라서 잘만 활용한다면 제도화 또한 그 효용성이 있다고 판단하고 있다.

> 지자체에서의 지원이 없으면 주민의 욕구를 해결하기 위한 사업을 수행함에 있어 한계도 분명히 존재한다. 문제가 해결되지 않으면 주민의 의지도 저하될 수 있다. 제도화가 되면 가장 좋은 이점은 이와 같은 한계를 극복할 수 있다는 것이다. 실질적으로 지역사회의 의견과 상황을 반영한 상태로 제도화되면 그게 가장

이상적인 것이다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

즉, 제도화는 결국 정부의 예산을 활용하게 되는 것이고, 예산이 들어가면 겉으로 드러나는 가시적인 성과가 도출되어야 한다. 제도화를 통해 도출해야 하는 성과가 사람을 중심으로 평가되지 않고, 겉으로 드러나는 물리적 환경 변화, 예산 집행의 경직성 등과 관련될 수 있다는 우려가 남아 있으므로, 이에 대한 적절한 대안을 준비할 필요가 있음을 지적했다.

제도화 등에 따른 전환으로 좀 더 투명한 마을공동체 활동을 할 수도 있다. 주민 자체적으로 시행되는 곳에는 금전적인 문제로 조직이 와해되는 경우가 허다하다. 그렇기에 적절한 관리와 점검도 필요하다. 하지만 이런 제도와 거버넌스 운영은 충분히 대화하고 소통하여 각 지역사회에 맞도록 시행이 되어야 한다. 무조건적으로 이렇게 하니 좋더라 그러니 따라라 식의 형태는 맞지 않다. 그리고 제도적으로 시행이 될 시에는 주민에게 혜택이 가는 방향으로 나아가야 한다. 현 실태는 제도들이, 지침들이 주민을 믿지 않는 것 같다. 그렇기에 예산 사용에도 제약이 많다. 주민들이 서로 화합하고 관계하는 데는 예산 집행이 힘들다. 무조건적으로 활동을 하고 환경적인 요인을 바꾸는 데만 집중하고 허락하고 있다. 지금 거버넌스나 주민 조직이나 마을만들기 사업은 결론적으로 사람이 살기 좋은 세상을 만들기 위함이다. 그러니 제도도 사람 중심이 되어야 하지 않나라는 생각을 한다.(○○종합사회복지관 과장 한**)

기존 마을공동체가 복지전달체계의 일원으로 참여하거나 이를 기반으로 한 거버넌스를 확장함에 있어서 제도적인 지원은 필요하지만, 마을공동체가 가진 활동의 유연성을 어떠한 형태로 유지하면서 지역사회의 문제를 해결하기 위한 지원 체계를 갖추는가 하는 점은 여전히 과제로 남아 있다.

제4절 소결

이상으로 지역 사회복지관과 시민사회단체, 마을공동체 중심의 거버넌

스 특성과 영향 요인, 성과 및 과제를 살펴보았다. 우선 사회복지관 중심의 거버넌스와 관련해서는 대체로 공공과 민간, 지역주민과 지역 문제의 당사자들이 거버넌스의 참여 주체가 되어 지역사회의 문제나 욕구 충족을 위해 네트워크를 형성하거나 협력 관계를 통하여 다양한 노력을 수행하는 것으로 인식되고 있었다.

사회복지관 중심의 거버넌스가 다루는 지역사회 문제는 통합 사례관리적 접근을 중심으로 한 위기나 복합적 문제를 보유한 지역사회 주민의 문제와 열악한 주거 환경 문제, 정신건강 문제, 노인 문제, 그리고 복지서비스 공급 부족의 문제가 제시되었다. 특히 이러한 문제들은 사회복지관 단독으로 해결하기 어렵고 지역사회의 다양한 주체들의 공동 노력이 필요한 경우로 볼 수 있다.

거버넌스에서 사회복지관의 역할은 거버넌스 주도자에서부터 서비스 제공자까지 매우 다양했다. 우선 지역주민의 문제나 정신건강 관련 문제에서는 형성된 거버넌스 체계 속에서 통합적 사례관리 접근을 수행하면서 주도적으로 대상자의 문제를 다루거나 관련 서비스를 제공하는 것으로 나타났다. 즉 사회복지관이 사례관리자로서의 역할을 담당하고 있었다. 두 번째로 주거 환경 관련 문제에서는 사회복지관이 주거 환경 개선을 위한 지역사회 내 각종 사업을 기획하고 진행하면서 다양한 단체를 조직화하고 자원을 동원하는 등의 역할을 수행하고 있었다. 새뜰마을사업과 같은 도시재생사업에서는 거버넌스 주체로 참여하지만 기획의 역할보다는 교육이나 프로그램 제공의 역할을 담당하는 것으로 나타났다. 세 번째로 노인 문제에 대한 대응에서는 지역주민들이 노인 문제에 대해 생각할 수 있는 기회를 제공하거나 실제 노인들이 자신들의 문제를 개선하기 위하여 구체적인 활동에 참여할 수 있는 장을 마련해 주는 기회 제공자의 역할을 주로 하고 있었다. 마지막으로 서비스 부족 문제에서는 자원을 공

유하고 부족한 자원을 확보하기 위해 문제를 알리면서 공공의 참여를 촉진하는 역할을 수행하는 것으로 분석되었다.

본 분석을 통해 거버넌스 형성 과정에서의 영향 요인을 정리해 보자면, 우선 참여 주체들이 거버넌스에 자발적이고 능동적이며 적극적으로 참여할 수 있는 체계가 마련될 필요가 있는 것으로 확인되었다. 또한 거버넌스 참여 주체들 간에 협력적인 관계가 형성, 유지되어야 하며 거버넌스 성과에 대한 단기간의 보여주기 식 인식이 전환되어야 하고 명확한 거버넌스의 이슈와 목표가 설정되어야 하는 것으로 나타났다. 또한 거버넌스에 대한 기본적인 이해는 물론 거버넌스의 필요성을 인식해야 하며, 거버넌스가 안정적으로 유지되기 위한 인적, 물적 자원을 마련하는 것이 중요하다. 참여 주체들의 이기적이지 않은 참여와 공공과 민간의 긍정적 관계 설정, 조직 대표의 거버넌스에 대한 올바른 이해 및 참여 승인, 공유할 자원의 존재, 거버넌스의 지속가능성 유지, 거버넌스 내에서의 적절한 역할, 주민 중심의 거버넌스 등이 주요한 영향 요인으로 분석되었다.

형성된 거버넌스의 성과를 살펴보자면, 우선 거버넌스가 다루는 문제와 관련하여 지역주민들이 거버넌스의 주체로 적극 참여하는 변화, 거버넌스 형성 과정에 참여한 주민들의 태도, 행동, 인식의 변화, 그리고 거버넌스의 문제 접근을 통한 실제 주민들의 복지 욕구 충족을 들 수 있다. 또한 지역사회의 변화로는 복지가 실질적으로 증진된 점뿐만 아니라, 지역사회 내 해결이 필요한 문제에 대해 안정적인 지원 체계가 조성된 점을 들 수 있다.

이러한 거버넌스의 성과들이 안정적으로 도출되고 유지되기 위해서는 지속가능한 체계 마련, 장기간의 실질적 성과를 중요하게 보는 인식의 전환, 그리고 거버넌스 참여 주체들 간의 명확한 역할 설정, 구성원 간의 협력적이고 상호 호혜적인 관계 형성과 함께 거버넌스에 지속적으로 참여

할 수 있는 동기부여가 그 과제로 제시되었다.

원구환(2003)은 거버넌스가 공공 부문과 민간 부문, 그리고 시민사회의 조직들이 자발적으로 상호 협력하는 통치 방식 혹은 네트워크 체계라고 설명했다. 지역 내 시민사회단체나 마을공동체는 지역사회에서 발생하는 문제에 대해 자발적이고 주도적으로 해결하기 위한 노력을 기울인다. 지역 문제로 인한 폐해를 주민이 직접 체감하고 있기 때문에 실제적이고 유연한 활동을 전개하게 되는 것이다. 앞서 조사 분석한 사례들에서는 지역사회 내 역량을 가진 마을공동체나 시민사회의 주도적인 참여를 통해 거버넌스가 형성되고 확대되었다.

박선희, 김수영(2017)은 인력 확보, 신뢰 제고와 규범 마련을 통한 사회적 자본 확충, 역량 강화를 위한 교육 훈련, 공동 사업 추진을 통한 활성화 등을 지역복지 거버넌스 강화 전략으로 제시한 바 있다. 본 연구에서도 거버넌스를 성공적으로 이끌기 위해서는 크게 신뢰, 인력, 공동 사업 등 3가지에 요소에 대해 주목할 필요가 있음을 확인하였다. 신뢰는 민과 관의 상호 협력에 필요한 중요한 요소이다. 상호 신뢰를 쌓기 위해 교육이나 워크숍 등을 통해 함께 방향을 설정하고, 민이 주도하고 관이 지원하는 구조를 가져야 한다. 이러한 신뢰를 쌓고 축적하기 위해서는 반드시 인력이 담보되어야 한다. 신뢰는 지속적인 관계 형성을 통해서 쌓이게 된다. 그런데 인력이 자주 변동되면 함께 활동하면서 발생하는 신뢰와 사회적 자본을 축적할 수 없다. 그리고 공동 사업의 추진이다. 모여서 회의만 하는 거버넌스는 성공하기 어렵다. 모여서 함께 논의하고 이를 실행하기 위한 공동 사업이 있어야 거버넌스는 강화된다.

한편 지역사회보장협의체는 민관 거버넌스를 통해 복지전달체계를 보완하고자 하며, 사각지대를 발굴하고 그에 따른 지원 체계를 마련하는 데 중점을 두고 있다. 제도적으로 지원하지 못하는 세대를 발굴하여 이들에

게 적절한 자원을 연계하거나 지역 내 자원을 개발하는 것에 중점을 두는 것은 앞선 조사를 통해서도 드러난 사실이다.

하지만 지역사회 내 마을공동체나 시민사회의 주도적 참여와 그 거버넌스 활동이 요구되는 것은 사각지대에 대하여 제한적인 공공 자원의 한계를 민간의 자원을 통해서 해결하는 데 머물지 않는 또 다른 역할이 존재하기 때문이다. 사각지대는 단지 '제도의 사각지대'만 존재하는 것이 아니라 '욕구의 사각지대'도 함께 존재한다. 그동안 지역사회 내에서 문제라고 보지 않았던 지역사회의 욕구에 관심을 두는 것이 '욕구의 사각지대'를 발굴하는 것이다. 이는 정부의 법정 급여, 제도화된 지원 영역에 포함되지 않았지만 지역사회에서 꼭 해결해야 할 문제라고 인식한 이슈들이며, 마을공동체나 시민단체 등은 이 '욕구의 사각지대'를 민간의 자체적인 노력과 거버넌스 확장을 통해서 지속적으로 발굴하고, 스스로 해결해 가고 있다. 따라서 복지전달체계에서 민간 거버넌스를 주목해야 하는 이유는 '욕구의 사각지대'를 우선적으로 발굴하고 그에 따른 자체적인 전달체계로서 이를 해결하는 민간 거버넌스 활동의 성과가 존재하기 때문이다. 따라서 민간 거버넌스의 활성화를 위한 정부 차원의 노력도 우선순위가 높게 논의되어야 한다.

따라서 지역사회보장협의체와 같은 정부 주도 차원의 거버넌스 즉, 관주도-민간 보조의 한계를 극복하기 위해서는 자발적으로 형성된 네트워크의 활동에도 주목하고 그 긍정적 효과와 시사점을 살펴보아야 한다.

첫째, 본 연구에서 살펴 본 사례에서 네트워크는 지역사회의 구체적인 문제나 이슈를 함께 해결하고자 하는 과정에서 형성되었다. 네트워크는 막연히 지역 내 여러 단체들이 모여서 협력하는 것이 아니다. 지역에서 두드러지는 문제를 중심으로 이를 해결하기 위해 인식을 함께하는 주체들이 공동의 사업을 추진했고, 그 과정에서 지역 내 다른 단체는 물론 행

정기관까지 거버넌스가 확대된 것이다.

둘째, 초기의 지역사회 문제 해결에만 머물지 않았고, 활동을 통해 드러난 새로운 지역사회 문제에 대해서도 지속적으로 대처했다. 그런 과정을 통해서 지역사회 거버넌스는 확대되었다. 다양한 주체들이 협력하게 되고, 자체의 역량도 성장하게 되었다.

셋째, 네트워크 활동은 결국 이를 촉진하고 유지하는 인력의 역량이 중요하게 작용했다. 지역 내에서 발생한 문제의 해결을 위해 지역 내 주민, 단체의 참여를 이끌어 내는 것은 물론 공동 활동이 전개되면서 상호 간의 신뢰 구축, 관계 형성, 정보 교환 등의 사회적 자본 축적을 가능하게 하는 인력이 존재했다.

넷째, 네트워크의 유연한 운영도 거버넌스 활성화의 중요한 요인으로 판단된다. 지역사회에 드러난 문제를 해결하자면 당초 계획대로 시행되지 않거나 새로운 지역사회 문제에 부닥쳐 수정이 필요할 때도 있다. 이는 네트워크가 상당한 유연성을 가지지 않으면 대처하기 어렵다. 이러한 상황에서 규정이나 지침에 얽매이지 않고 문제 해결에 유연하게 대처할 수 있었고, 이는 참여의 동기를 자극했다. 거버넌스 자체가 자발적이면서 자율적인 운영을 해 왔고, 계획 등의 변경은 회의를 통해 유연하게 대처함으로써 가능했던 것이다.

다섯째, 거버넌스 내에는 명확한 역할 분담이 존재했다. 네트워크 내에서 의제를 정하고 그에 따라 각자에게 역할이 분담될 때 네트워크에 참여한 주체는 소속감과 주도성을 유지한다.

여섯째, 행정기관까지 포함하게 되는 거버넌스의 확장은 결국 거버넌스 내의 추진 체계가 주도적이고 적극적인 활동과 함께 지역사회에서 보여 주는 역량에 영향을 받는다. 당초 경직적이었던 행정기관의 유연한 태도 변화는 결국 거버넌스 추진 체계가 지역사회에서 어떠한 역량을 지니

고 신뢰를 받는가에 따라 달라진다. 이는 단지 행정기관의 태도 변화뿐만 아니라 지역 내 다른 단체와의 네트워크 확장에도 영향을 미친다.

마지막으로 민간 중심으로 형성된 거버넌스를 제도화하고 확산하기 위한 과제를 살펴보고자 한다. 먼저 지도력을 갖춘 리더의 지속적인 발굴과 양성이 필요하다. 초기의 활동은 지역사회에 드러난 문제를 중심으로 시작되거나 열정과 역량을 지닌 활동가나 리더에 의해서 시작된다. 하지만 활동이 지속되고 일정한 시간이 지나게 되면 활동의 범위가 커지기 때문에 지도력을 가진 새로운 인력의 참여가 필요하게 된다. 거버넌스의 목적, 철학, 방향을 이해하고 이를 유지하면서 활동을 새롭게 전개해 가기 위해서는 지도력을 갖춘 새로운 리더의 발굴과 양성은 어렵지만 필요불가결한 과제이다.

두 번째는 지역사회의 새로운 문제를 발굴하고 이를 기반으로 활동을 전개하고 확산시키는 역량이 필요하다. 지역사회의 새로운 문제 해결을 위한 활동이 전개되지 않으면, 회의만 하는 거버넌스로 머물게 된다. 회의만 하는 거버넌스는 그 자체로 활동력을 잃게 되고, 관성화된 활동만 유지한다. 따라서 지역 내 새로운 문제를 발굴하고 이를 해결하기 위한 활동을 적극적으로 수행하는 것이 관건이다.

세 번째는 이 거버넌스를 구성하고 실행할 인력을 확보해야 한다. 리더의 발굴과 육성은 매우 중요하지만, 그만큼이나 중요한 것은 리더를 발굴하고 육성하도록 돕는 활동가의 역할이다. 분석 사례에서도 활동가는 거버넌스 형성은 물론 유지, 확장, 리더 발굴과 양성 등 전 영역에 걸쳐서 중요한 역할을 수행했다. 변화를 촉진할 인력의 투입과 확보는 핵심적 전제이다.

네 번째는 민간 중심의 거버넌스가 정부 부문과 결합하는 제도화를 추진할 경우 시민사회단체나 마을공동체가 추진해 온 활동의 유연성을 보

호하는 가운데 정부의 지원이 이루어져야 한다는 점이다. 제도화의 속성은 경직성을 포함하기 때문에 지역사회 문제를 유연하게 발굴하고 대처하기 위해 활동해 온 지역의 거버넌스는 제도화를 통해 경직된 구조로 변질될 수 있다는 우려가 지속되고 있다. 지역 문제 해결에 대한 정부의 지원 노력과 제도화는 민간이 자체적으로 수행하기 힘든 문제에 대해 접근할 수 있고, 민간이 가진 자원의 한계를 극복할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 사람을 중심으로 지역사회의 힘을 키우기 위해 유연하게 가동해 온 거버넌스가 업무나 성과 중심으로 경직화될 우려를 해소하기 위한 전략이 동시에 요구된다.

따라서 제도화는 거버넌스 자체에 대한 지원보다 거버넌스가 해결하고자 하는 지역사회 문제에 대한 제도적인 지원 노력이 우선되어야 한다. 무엇보다 근원적으로 고민해야 할 것은 무엇을 제도화할 것인가에 하는 점이다. 거버넌스는 지역사회의 문제 해결을 위해 형성되고 움직인다. 거버넌스 체제를 통한 지역사회 문제 해결은 매우 효율적이면서도 상당한 성과를 가져올 수 있지만, 거버넌스 자체를 제도화할 것인가, 거버넌스가 제기하는 지역사회 문제나 이슈를 제도적으로 해결하도록 할 것인가에 대해서는 보다 근원적인 고민이 필요하다. 거버넌스가 제기하는 지역사회 이슈에 대해 토론하고 제도화할 수 있는 준비가 우선되어야 할 것이다.

제 5 장

지역복지 부문 거버넌스의 해외 사례 분석

제1절 영국 사례
제2절 미국 사례
제3절 일본 사례
제4절 소결

5 지역복지 부문 거버넌스의 해외 사례 분석

본 장에서는 지역 거버넌스 활성화를 가능하게 하는 요인들을 도출하기 위해 복지 부문 서비스 전달체계에 영향을 미치는 지역 기반 거버넌스의 해외 사례를 살펴보았다. 국가별 사례는 지역을 중심으로 공공서비스가 기획·제공되고, 공공서비스 정책 의사결정 과정에서 공공과 민간(영리, 비영리)기관의 협력적 거버넌스 체계가 형성되어 있으며, 지역 공동의 문제를 발견하고 해결하는 데 있어 주민(시민사회) 참여와 자율성이 강조되었던 사례를 검토하였다. 먼저 유럽 국가 중 영국의 사례를 살펴보고, 미국, 일본의 사례를 검토하여 시사점을 도출하였다.

제1절 영국 사례

유럽의 지역 거버넌스의 발단 및 발전에는 OECD의 LEED(Local Economic and Employment Development) 프로그램이 주요한 역할을 하였다. 유럽뿐 아니라 세계 여러 나라의 협의체 사례들이 LEED 포럼을 통해 소개되고 발전되었으며 각국은 자국의 여건에 맞는 프로그램으로 독자 개발을 거듭하고 있다. 본 절에서는 대표적인 유럽의 지역 거버넌스 사례로서, 가장 널리 알려진 영국의 Local Strategic Partnerships (LSPs)를 살펴보고자 한다.

1. LSPs 도입 배경 및 관련 제도

1990년대 초반 영국은 경제위기에 따른 경제·사회적 침체를 겪었다.

구조조정을 통해 위기를 극복해 내는 것처럼 보였으나 실제 주민들의 삶은 크게 나아지지 않았다. 상대적으로 낙후된 지역 문제는 점차 심해지는 양상을 보였다(Yamaguchi, 2008). 당시 영국 정부는 지역경제를 되살리기 위한 정책(1980년대 Urban Programme, the Urban Development Corporations, 1990년대 Single Regeneration Budget)들을 시행하였으나 큰 효과를 보지 못하였다. 사회적배제전담반(Social Exclusion Unit: SEU)은 (1) 지역 현안들을 통합적으로 처리할 국가 단위 정책의 부재, (2) 지역 문제에 대한 하향식(top-down) 정책 접근, (3) 중앙정부와 지방정부의 협력 부재를 정책 실패의 주요 요인으로 보고 새로운 접근을 계획하고 있었다(SEU, 2001).

한편 1990년대 후반에서 2000년대 초반, 영국 전역에서 지역 문제의 자구 해결을 위한 조직들이 산발적으로 생겨나기 시작하였다(Bailey, 2003). 특히 지역재생 전략의 시행과 동시에 중앙-지방정부가 주민 참여를 통한 지역 문제 해결 방식을 선호하면서 협의체의 필요성이 꾸준히 제기되었다.

이러한 흐름에 맞추어, 2001년 토니 블레어 정부는 "마을 재생을 위한 신(新) 규범: 국가전략행동계획"(A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan)을 수립하고, 침체된 지역경제 회복 및 사회 문제 해결을 시도하였다.

Local Strategic Partnerships(이하 LSPs) 용어는 '마을 재생을 위한 신 규범'의 정책 도구로 처음 등장하였다. 사회적배제전담반(SEU)은 당시 영국 내에서 가장 낙후된 88개 지역을 자체 낙후도 측정 기준(indices of deprivation 2000)에 따라 분류하고, 이 지역에서 발생하고 있는 사회 문제 해결을 위해 LSPs와 마을재생기금(Neighbourhood Renewal Fund: NRF)이 통합된 지역재생 정책을 시범적으로 실시하였는데, 이것

이 LSPs 모델 개발의 발단이 되었다(Yamaguchi, 2008).

LSPs는 자발적 협의체로 조직의 활동 및 구성에 법·제도적 영향을 받지 않는다(Russell, 2010). 한편, 이러한 특성과는 별도로 정부는 LSPs의 지원 및 효과적인 활용을 위해 기존 법·제도의 정비를 비롯한 신규 정책 개발에 착수한다. 사실 LSPs에 속해 있는 정부 및 공공기관은 법률에 근거한 활동이 전제되기 때문에 협의체가 법·제도로부터 완전히 분리되어 활동하는 것은 불가능하다. 보다 이해를 높이기 위해 LSPs와 관련된 정책·법·제도적 사안을 살펴보면, 크게 LSPs의 '설립'에 관련된 규정과 '운영'에 관련된 규정으로 구분할 수 있다.

먼저 LSPs의 설립과 관련한 정책으로는 "마을 재생을 위한 신(新) 규범: 국가전략행동계획"(A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan)이 있다. 전술한 바와 같이 이는 블레어 정부가 발표한 정책으로 LSPs 모델 개발의 기반이 되었다. 이 정책은 2000년대 초반 영국의 경기를 부흥하기 위한 정책으로 산발적으로 흩어져 활동하던 협의체들에 대한 통합적인 관리 방안 및 가이드라인을 제시하는데 목적을 두고 있다(Bailey, 2003; Yamaguchi, 2008).

지방정부연합(Local Government Association)이 고안한 "도시재생을 위한 신(新)협약(New Commitment to Regeneration: NCR)은 LSPs와 연계된 또 다른 제도적 장치이다(Bailey, 2003). 이 협약은 LSPs에 예산을 지원하기 위한 중앙-지방정부 간 협력을 골자로 하고 있어, 예산 지원이 필요한 22개 지방정부에서 LSPs 모델을 도입하는 계기가 된다(Russell, 2001).

운영 측면에서는 지방정부법(Local Government Act 2000)이 LSPs와 관련된 대표적 법률이다. 법률에 따르면 지역의 모든 공동체 전략(community strategy)이 LSPs를 통해 실시되도록 규정되어 있다. 특히

법률의 제정 이후 마을재생전략(Local Neighbourhood Renewal Strategy: LNRS) 수립 과정에서 기존에 존재하던 협의체들(Health Action Zones, Community Planning Partnership, LA21, Single Generation Budget partnership, Local Government Association)은 LSPs로 통합 운영되도록 규제되었다(DETR, 2000; Yamaguchi, 2008). 이 외에도 지역이 해결해야 할 문제들의 우선순위를 결정하는 "지속가능한 지역사회전략"(Sustainable Community Strategies: SCSs), 중앙정부 – 지방정부 - 지역의 다양한 서비스 공급자들 간 우선순위 협의를 위한 "지역 협약"(Local Area Agreement: LAAs)도 LSP의 운영에 제도적 영향을 미치고 있다.

LSPs의 활동 및 지원을 전담하는 중앙정부 기구는 앞서 잠시 언급된 사회적배제전담반(SEU)이다.

2. LSPs의 형성 배경 및 목적

지역 단위 협력의 부재는 1990년대 영국의 낙후된 지역에서의 지속 가능한 경제적 및 사회 물리적 재생을 어렵게 하는 가장 주요한 요인으로 부각되었다(OECD, 2006). 낙후된 지역의 재생을 위해서는 중앙/지방정부를 비롯한 지역 내 공공서비스 제공 기관의 업무 처리 방식에 변화가 필요했고, 자원의 재분배 방식, 사회 문제 해결 방식과 관련된 대안적 접근이 동시에 요구되었다. 그뿐만 아니라 당시 지역사회에서 우후죽순으로 설립된 협의체들을 효율적으로 활용하고 관리하는 방안을 마련하는 것 또한 영국 정부의 주요 골칫거리였다(Bailey, 2003).

주무 부처인 사회적배제전담반(SEU)은 이러한 정부 차원의 필요성과 사회적 요구에 부응하기 위한 방안 중 하나로 LSPs 도입을 추진하였다.

선정된 88개 낙후 지역을 대상으로, 마을재생전략(Local Neighbourhood Renewal Strategy: LNRS)과 마을재생기금(Neighbourhood Renewal Fundind: NRF)에 의한 LSPs 설치가 시작되었다(Bailey, 2003; OECD, 2006; Yamaguchi, 2008).

LSPs 도입을 통해 의도한 정책 차원의 목표는 (1) 공공, 민간, 지역사회, 자원 섹터가 지역 현안에 참여하는 빈도를 높이고, (2) 지역 현안에 대한 이해 당사자의 관심을 증대시키고, (3) 정부 예산 외 외부 자금이 유입될 수 있는 통로를 구축하여 자원의 규모를 확장하는 것으로, 가용 자원의 확장을 통한 지역 문제 해결의 용이성을 확보하는 것이었다(DETR, 2001; OECD, 2006). 보다 넓은 차원에서는 (1) 국가 차원의 지속가능한 성장, (2) 낙후 지역의 경제, 사회 및 물리적 재생, (3) 공공서비스의 효율적 전달, (4) 지역 의사결정 과정 개선, (5) 지역 내 다양한 행위자의 참여 유도, (6) 제도적 지역사회 발전 전략(statutory community strategy)의 도입, (7) 기존 협의체들의 간소화(simplify) 및 합리화(rationalise), (8) 건강, 교육, 지역사회 안전 및 기타 삶의 질 문제를 국가 및 지역 차원에서 해결하기 위한 중앙정부와 지방정부 간 원활한 지역 협약(local agreement), (9) 낙후 지역 재생을 위한 국가 단위의 전략 시행, (10) 지역 격차 완화 등을 주요 목적으로 꼽는다(DETR, 2001; Bailey, 2003; Yamaguchi, 2008).

미시적 차원의 LSPs의 설립 목표는 (1) 지역 문제 해결을 위한 의사결정 기회 제공, (2) 이해 당사자의 역할 및 활동 분배 메커니즘 역할, (3) 협의체 활동을 위한 물리적 공간 제공(DETR, 2001)으로, "하나 이상의 조직이 협의체를 이루어 지역의 비전을 설정하고 지역주민들의 삶의 질 개선을 위한 서비스를 함께 제공하는 것(조직)"으로 정의된다(OECD, 2006).

이상의 내용을 통해 LSPs의 특성을 종합하면, 지역의 공동 목표 달성을 위한 지역사회 전략(Community Strategy)의 일환으로 지역 문제를 보다 효과적으로 처리하고, 지역에 필요한 광범위한 사안들에 대한 결정을 내리는 기구로 요약할 수 있다(Geddes & Fuller, 2007).

3. LSPs의 조직 형태, 제도화 수준 및 특성

LSPs의 형태는 앞서 서술한 것과 같이 "자발적인 협의체"로 구분되며, 영국 내 법률이나 제도의 직접적인 영향을 받지 않는 것을 기본으로 한다(Russell, 2010). 이러한 LSPs의 특징을 여러 연구에서는(DETR, 2000; DETR, 2001; Bailey, 2003; Russell, 2010; Yamaguchi, 2008) 다음과 같이 묘사하고 있다.

(1) 지역 단위(local level)에서 민간(private), 기업(business), 지역사회(community), 자원조직(voluntary sectors)을 연결
(2) 비법적(non-statutory), 비상임(non-executive) 조직
(3) 지역 내 다양한 행위자들의 직접적인 참여가 보장되고 자발적인 조직에 가까우며 전략적 결정이 가능한 수준에서 운영
(4) 지역사회 내에서만 연계 관계를 맺고 활동하는 조직

한편, (1) 협의체에 공공기관이 참여하고 이들이 법률의 적용을 받는 점, (2) LSPs의 설치 및 운영을 위한 정부지침이 존재하는 점, (3) LSPs를 통한 정부 재정지원을 받고자 하는 경우 관련 규정에 따라야 하는 점은 LSPs가 자발적 특성과 더불어 제도적인 영향권 내에서 활동하는 조직이라는 점을 강조하고 있다.

LSPs의 제도적 측면을 보다 구체적으로 살펴보면, 우선, 지방정부가

지역발전 기금을 통해 자금 지원을 받기 위해서는 LSPs의 설립과 마을재생전략(LNRS) 수립을 동시에 만족시켜야 하는 규정이 있다(Bailey, 2003; Geddes & Fuller, 2007; OECD, 2006). LSPs의 조직 규모 또한 협의체 내의 구성원 규모 및 지역 문제의 크기를 동시에 고려하여 결정된다고 지침상 규정되어 있다(DETR, 2001). LSPs는 공공서비스 예산, 협의체 참여 기관의 기금, 중앙정부 보조금(grants)을 통해 운영되는 만큼, 설립 초기에 마을재생기금(NRF)은 필수적[13]이다. 정부가 요구하는 제도적 요구사항은 LSPs 운영에 더욱 비중 있게 다루어질 수밖에 없다(OECD, 2006). 따라서 LSPs의 제도화 정도는 거의 자금 지원 관련 제도와 연계되어 있다고 추론할 수 있다.

LSPs 관련 자금지원 제도는 크게 세 가지로 구분된다. 가장 먼저, 마을재생기금(The Neighbourhood Renewal Fund: NRF)이 있다. 교육, 고용, 건강, 범죄, 주거 분야와 관련된 LSPs의 활동 지원 기금으로, 지역발전 계획이나 공공서비스 제공과 관련된 의결에 지역사회 내 단체가 참여하는 경우 지급된다. LSPs가 마을 재생기금을 신청하는 경우 우선 기금 신청에 대한 협의체 내부의 의결이 있어야 하며, 의결을 바탕으로 정부지방출장소(Government Office for the Region)에 예산 집행 허가를 신청하여야 한다. 예산 신청 및 지급 절차는 마을재생전략(local neighbourhood renewal strategy)과 함께 정부지방출장소에 신청서가 제출되면 심의가 시작된다(Bailey, 2003). 이후 지속적인 기금 수령을 위한 자가 평가(self-assessment) 과정이 수반되며, 평가는 전략성, 포괄성, 활동 중심성(action-focused)[14], 성과관리(performance managed),

13) 글로스터셔(Gloucestershire)의 LSP는 마을재생기금(NRF)의 지원 없이 운영되고 있는데, 협의체의 역할이 매우 제한적인 범위에 국한되고, 협의체 운영에 적극성이 떨어지는 등의 문제점을 드러내고 있다(Bailey, 2003).

14) 활동 우선순위, 활동 목적의 정립 여부 및 활동의 정책적 협의 여부 측정

효율성(efficient), 학습 및 개발(learning and development)[15] 지표를 통해 이루어진다.

둘째, 지역사회강화기금(Community Empowerment Fund)이 있다. LSPs에 자원조직 및 지역주민을 전략적으로 참여시키기 위해 조성된 기금이다. 주로 마을재생기금(NRF)과 동시에 지급되며, 지방정부와 협의체 참여 기관들이 공동으로 관리한다(Bailey, 2003).

마지막으로 지역사회 공동모금(Community Chests)이 있다. 이 기금은 LSPs에 참여하는 자원조직(voluntary sector)을 특정하여 지원할 목적으로 조성되었으며, 자금 지원 규모가 작다(Bailey, 2003).

4. LSPs 협의체의 조직 및 네트워크 구조

반복적으로 언급했다시피 LSPs의 본질은 특정된 구조나 협력 패턴이 없는 자발적인 협의체이다(Russell, 2010). 따라서 LSPs를 특징지을 만한 네트워크 구조는 존재하지 않는다. 다만 협의체의 구성원(행위자)의 특성 또는 조직의 목적에 따라 몇 가지 형태로 구분된다. 먼저 Russell(2010)이 제시한 협의체 구성원 특성에 따른 LSPs 형태는 아래의 7가지이다.

(1) 전략적 의사결정 위원회(a partnership board for strategic decision-making)
(2) 협의체 관리자, 운영자 집단, 고위 공무원이 포함된 공공서비스 위원회
(3) 주제별 협의체(thematic partnerships)
(4) 주제별 협의체 하부조직(sub-group), 실무조직(task group)

15) 성공적인 협의체 활동 사례의 기록 여부

(5) 마을포럼(neighbourhood forums) 또는 지역협의체(local area partnerships)
(6) 지역사회 포럼(community forum)[16]
(7) 지역 자원조직(voluntary and community sector: VCS) 포럼

둘째, 조직 목적에 따라 LSPs는 다음의 형태로 구분할 수도 있다. (1) 현안 논의 및 의사결정 포럼, (2) 자문기구(advisory), (3) 지속가능한 마을 전략(sustainable community strategy)의 개발 및 실행 기구, (4) 마을재생전략(Local Neighbourhood Renewal Strategy) 실천 기구(OECD, 2006).

LSPs의 규모는 지역의 여건과 해결해야 할 문제의 우선순위에 따라 다양하다(DTLR, 2001). 규모의 크기와 관계없이 LSPs의 내부적 대표성은 참여자 성분의 비율에 따라 변한다. 사회적배제전담반(SEU)과 지방정부연합(Local Government Association)은 신생 LSPs의 가입 단체인 경우 공공 및 자원 영역(voluntary sector)에서 최소 30명 또는 30개 단체의 참여를 권장하고 있으며, 민간 및 시민사회의 참여는 이보다 적은 규모로도 대표성을 가지는 것으로 보고 있다(LGA, 2001; SEU, 2001). 물론 가장 이상적인 LSPs 모델은 지역사회와 자원 영역을 포함한 지역 내 모든 주민 및 단체의 참여이다. 그러나 모든 행위자의 참여는 실질적으로 어렵기 때문에 사회적배제전담반(SEU)은 최소한의 LSPs 구성 요건을 권고하고 있다. 이에 따르면 중앙정부 기관, 지방정부 기관, 지방자치단체의 장, 지역사회 조직, 민간 섹터의 참여 형태이면 LSPs로 활동하는 데 문제가 없다(DTLR, 2001; SEU, 2001).

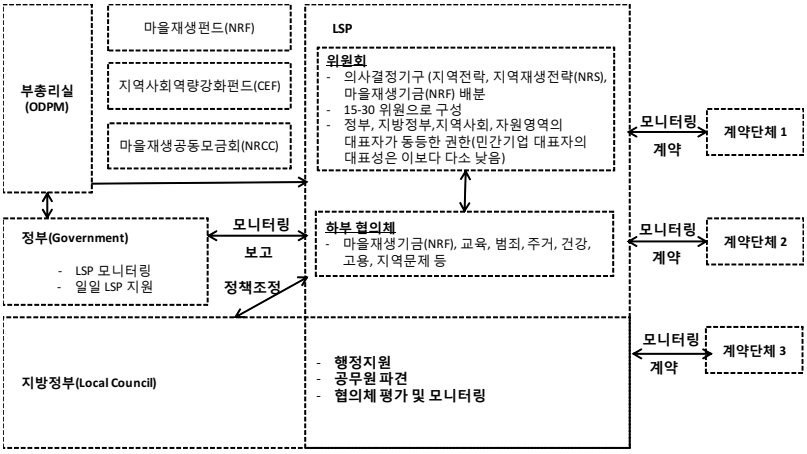
LSPs 조직 구성의 대표적 예시로는 공공 부문(시청, 보건소, 경찰서,

16) LSPs와 유사한 자체 하부조직 보유가 특징적

고용센터, 환경청) 소속의 (고위) 공무원, 민간기업, 마을, 자원조직의 대표, 대표로 선발된 시민들로 구성된 협의체가 있다(OECD, 2006). 이 경우 협의체의 의장은 대체적으로 해당 지방정부의 선출직 단체장이 역임하며, 후보군을 만들어 돌아가며 역할을 수행하기도 한다(ALG, 2003; LGA, 2001).

LSPs에 속한 조직 및 조직 간 관계를 도식화하면 아래의 [그림 5-3-1]과 같다.

[그림 5-1-1] 영국 LSPs의 조직 관계도



자료: Yamaguchi, 2008, p. 113

5. LSPs의 주요 기능 및 역할

LSPs의 기능과 역할은 크게 중앙정부의 정책 집행 측면과 네트워크 측면, 그리고 지방정부의 문제 해결 측면에서 살펴볼 수 있다. 지역의 문제 해결을 위해 조직된 협의체인 만큼 지방정부의 정책, 지역사회의 발전 및

유지 차원에서의 기능 및 역할이 가장 많이 부여되어 있고, 또 가장 많이 부각된다.

가장 먼저 중앙정부의 정책 집행 측면에서 LSPs의 기능은:

(1) 지역 간(경제, 사회, 문화적) 격차 감소(Yamaguchi, 2008)

(2) 정책적 협의체 운영 도구(예시. 낙후 지역의 선정 등)(Bailey, 2003)

(3) 경기침체 극복을 위한 목표 설정(Yamaguchi, 2008)이 있다.

조직 간 네트워크 측면에서 LSPs의 기능은 (1) 지역 내 조직 간 전략적 협력 관계 형성 및 다른 정책·계획들과의 연계를 통해 지역 구성원 협력 기회 제공(OECD, 2006); (2) 지역사회 내에서 전략적인 협업 관계의 제공, 중앙-광역-기초 단위에 설립되어 있는 공공기관들의 연계 계획 수립(OECD, 2006); (3) 광범위한 협의체 차원의 지원 및 교육훈련 기회 제공(OECD, 2006); (4) 지역사회의 서비스 공급자들(지방정부, 경찰서, 보건소, 중앙정부의 지방분소, 공공기관 외 조직들)이 효과적으로 협력할 수 있도록, 지역의 정책, 협의체, 계획 등의 통합(Yamaguchi, 2008); (5) 지역의 공공서비스 협약 개발 및 주요 목표 달성을 위해 지방정부와 협력(Yamaguchi, 2008)하는 것이다.

지방정부의 문제 해결 과정에서 LSPs는 지역사회의 모든 영역(sector)을 아우르는 초기관적(cross-agency) 상부 협의체로 다음과 같은 기능도 수행한다.

(1) 지역을 대표하여 공동의 목표를 설정하고 지역 문제 해결 방식을 협업의 방식으로 변화시키는 역할(OECD, 2006)

(2) 일관성 있는 지역 서비스 정책 및 지속가능한 커뮤니티 개발 및 유

지 기능(OECD, 2006)

(3) 효과적인 지역 합의(Local Area Agreements: LAAs)의 실행, 지역의 리더십 개발, 위임된 의사결정권(devolved decision-making)의 행사, 지역주민 참여 유도를 위한 조언자 역할(consultation positions)(Geddes & Fuller, 2007)

(4) 지속가능한 공동체 전략(Sustainable Community Strategy)[17]의 준비 및 집행을 위한 동인 개발 및 제공(OECD, 2006)

(5) 지방정부법(Local Government Act 2000)에 따른 지역사회전략(Community Strategy)[18]의 수립 및 시행(Bailey, 2003)

(6) 일자리 창출, 교육환경 개선, 주민 건강 증진, 범죄율 감소, 주거 환경 개선을 위한 마을재생전략(LNRS) 개발 및 시행(Yamaguchi, 2008)

(7) 지역에 필요한 정책 관련 결정 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이양(Bailey, 2003)

(8) 지역의 주요 이해 당사자들의 지역재생 전략 접근성 증대(Bailey, 2003)

6. LSPs의 운영 과정상 특성

LSPs는 영국 지역 거버넌스 역사에서 가장 혁신적 패턴으로 평가받고 있다(Geddes & Fuller, 2007). LSPs 활동은 지속가능한 마을 전략 또는

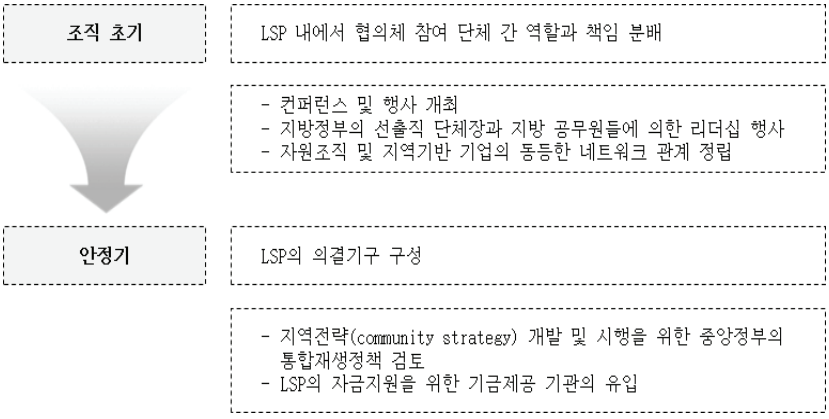
17) 지역주민, 지역 내 기업, 공공기관 등 모든 영역의 참여자들이 수립한 지역발전 목표 및 우선순위가 담긴 전략

18) 지방정부가 관할 지역의 경제, 사회, 환경 복지 개선 방법을 구체화한 문서로 (1) 주민생활 개선을 위한 목표 및 계획 수립, (2) 지역 내 개인 또는 조직의 상호 협력 및 합의 도출 방안 마련, (3) 주민들의 요구에 맞는 정책 설계 및 집행을 위한 전략적 행동규범(strategic framework)의 개발을 내용으로 담고 있다(Bailey, 2003; SEU, 2001).

지방/중앙정부의 정책에 따라 주제별 협의체로 분화되어 활동이 이루어진다(OECD, 2006). 이러한 특성을 두고 OECD(2006)는 LSPs의 조직적 특성을 협의체 속의 협의체의 형태로 구분하고 있다.

LSPs의 단계별 업무는 일반적으로 [그림 5-1-2]의 과정을 따른다.

[그림 5-1-2] 영국 LSPs의 설립 단계의 운영상 특성



자료: Bailey (2003)의 내용 재구성

위의 과정을 통해 설립된 LSPs는 지역 문제를 해결해 가는 과정에서 여러 가지 운영상의 특징이 나타난다. 대부분의 특징은 동시에 LSPs 운영상의 문제점으로 지적된다.

가. 포괄성(involvement)

LSPs는 지역사회 내에 최대한 많은 행위자들의 참여를 기본 원칙으로 하는 만큼 상당한 수준의 포괄성이 포함된다(DTLR, 2001; SEU, 2001).

우선 정책 의결 및 의사결정을 위한 상위 협의체에서 포괄성은 지역사

회 내 다양한 단체 및 개인들의 참여가 가능하고 동등한 지위와 책임을 보장하는 방식으로 나타난다(Russell, 2010). 의사결정 기구의 구성과 관련해서도 민주적 절차에 따라 포괄성을 해치지 않는 범위에서 선발이 이루어진다(Yamaguchi, 2008).

한편, 하부 협의체의 경우 포괄성의 범위가 제한되는 특성을 보인다. 예를 들어 지역의 노인 문제, 성소수자 문제 등을 다루는 주제별 협의체(thematic partnership)나 포럼(forum)의 경우 모든 행위자들에 대한 참여 및 의사결정권의 보장이 어렵다(Russell, 2010). 특정 개인이나 조직의 참여를 배제하지는 않으나 협의체 활동의 효율성을 위해 주제별 제한적인 범위에서 참여를 유도하고 있다(Russell, 2010).

추가적으로 너무 넓은 포괄성의 인정에 따른 부정적 효과도 보고되고 있다(Bailey, 2003). 맨체스터 LSP에 참여한 단체는 41개로 그다지 규모가 크지 않음에도 불구하고 투명하지 못한 의사결정 과정으로 아래에 소개될 대표성(representativeness) 및 책임성(accountability)의 문제를 불러일으켰다.

나. 동등성(equality)

동등성은 LSPs가 지향하는 최우선의 조직 목표이며, 목표 달성을 위한 다양한 형태의 노력들이 발견된다. 동시에 동등성 문제는 LSPs의 운영상 가장 복잡하고도 어려운 당면과제로 꼽힌다. 구성 조직 간의 대표성(representativeness) 및 리더십(leadership), 자율성(autonomy)문제와 연계되어 있다.

LSPs는 기본적으로 모든 참여 기관/개인에게 동등한 대표성을 부여하지만(Bailey, 2003), 대표성과 관련하여 LSPs 내에서의 역할에 따른 대

표성 차이가 발생한다(Russell, 2010). 가장 먼저 LSPs 내 의사결정기구와 조직운영 지원기구(교육, 시설 지원 등) 간 대표성의 차이가 발생했다(Russell, 2010). 둘째로, 비교적 큰 규모[19]의 협의체 구성에 따른 균등한 권한 배분의 실패도 발생하고 있다(Bailey, 2003). 셋째로 너무 작은 규모의 LSP에서 지나치게 높은 지방정부의 대표성 때문에 협의체 전체의 자율성(autonomy)의 문제가 발생한다(Bailey, 2003). 지방정부의 정책적 결정에서 자유롭지 못하여, 공공 부문의 결정에 의존하게 되는 결과가 발생하여, 협의체 본연의 역할을 수행하지도, 협의체에 적합한 역량을 보이지도 못하는 것으로 확인되었다(Johnson & Osborne, 2003).

LSPs 내에서 지방정부의 지나치게 강력한 리더십은 협의체 설립 초기에는 발생 기제(drivers)로 작동하여 긍정적으로 평가될 수 있으나 이후 운영 과정에서는 참여자 및 참여 기관 간의 불균형을 일으켜 협의체의 운영에 방해 요소로 작용한다(Geddes & Fuller, 2007).

다. 책임성(accountability)

주민자치기구이자 정책 집행 도구 역할을 하고 있는 LSPs는 지역현안 해결을 위한 협의 및 관련 계획 수립에 대한 막중한 책임을 부여받는다. LSPs의 결정에 따라 지역 내 공공 정책의 방향성, 자원의 분배 등 지역주민의 생활과 직접적으로 연관된 많은 것들이 변화되기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 영국 하원(House of Commons)은 2003년 "LSP의 성과가 책임성의 부재로 불투명하다"고 지적하면서 지역(local)과 소구역(sub-region) 간의 연계 관계에 대해 조사할 필요성을 제기하였다(House of Commons, 2003). LSPs가 지역의 정치적 필요성에 따라 변

19) 4) LSPs 협의체의 네트워크 구조 참조

질되는 것에 관한 우려였다. Geddes 외(2007)의 연구는 LSPs 내 지방정부의 과도한 대표성이 협의체 운영의 책임성 문제 및 비효율성 문제를 야기하고 있다고 보고하고 있다. 이들의 연구에서는 해결해야 할 지역 문제의 우선순위를 결정하는 과정에서 관할 지방정부의 과도한 대표성이 협의체의 민주적 의사결정 과정에 부정적 영향을 미치고 있으며, LSPs의 지속가능성 또한 해치고 있다고 분석하고 있다(Geddes & Fuller, 2007).

반대로 책임성이 동반되지 않은 대표성도 운영상 특징으로 부각된다. 전반적인 지역 문제에 대한 고려 없이 이해관계에 기반하여 대표성이 행사되는 경우가 이에 해당된다(Russell, 2010).

7. 지역사회 공공서비스 전달에 미친 영향

앞서 소개된 내용을 바탕으로 LSPs가 지역 내 공공서비스 전달에 미친 영향을 살펴보면, (1) 정부 정책의 효과적인 지역 현지화(localisation): 지역 내 이해 당사자(지역사회)가 중앙정부에서 일괄적으로 계획한 정책에 대해 논의할 기회를 가지면서 보다 지역 밀착적이고 효과적인 정책으로 발전, (2) 낙후 지역과 타 지역 간 격차 완화: LSPs를 통한 낙후 지역 자원 투입량 증가로 낙후 지역의 공공서비스 질 증대, (3) 지역의 다양한 부문(민간, 시민사회, 자원 영역)이 공공서비스 제공을 위한 역할을 할 수 있도록 유도: 지역 내 공공서비스 제공 자원(서비스 공급자 등)이 공동의 목표를 두고 협력할 수 있는 기회를 제공하여 보다 수준 높은 공공서비스 제공, (4) 지역의 문제를 스스로 진단하고 해결할 수 있는 방식 제공: LSPs를 통해 지역사회 구성원이 지역의 문제에 대해 관심을 가지고 고민할 기회를 제공할 뿐 아니라 상호 의견 교환의 기회를 가질 수 있도록 유도하여 지역 문제에 대한 보다 실질적인 해결 방안에 도달, (5) 지역 문제

해결을 위한 자체적 기금 확보 모델 확립: LSPs의 조직에 따른 인센티브를 활용하여 지역 문제 해결을 위한 재원 마련, (6) 지역의 요구에 적합한 정책적 접근: 지방정부가 지역에서 발생한 문제뿐 아니라 지역주민의 요구를 들을 수 있는 기회가 LSPs를 통해 마련되어 공공서비스 수요 예측 가능, (7) 지역의 문제에 민주적 접근 기반 마련: LSPs의 조직적 특성에 따라 기본적으로 민주적 논의 절차 확립을 위한 기반이 마련되어 특정 이슈에 대한 민주적 해결 방식의 증대 가능으로 구분할 수 있다.

이상을 기준으로 LSPs에 의한 지역사회 변화를 종합하면 대부분 긍정적으로 평가되고 있으며, 이상적인 지방자치, 지역협력 사례로 소개되고 있다(OECD, 2006).

제2절 미국 사례

1. 미국 사회서비스 영역에서 로컬 거버넌스

미국 사회서비스 영역에서 로컬 거버넌스의 중요성이 강조된 배경을 살펴보면, 1980년대 레이건 행정부의 신연방주의(New Federalism) 기조에 근거한 복지 개혁이 전환점이 되었다고 볼 수 있다. 레이건 행정부의 사회서비스 개혁은 크게 두 가지로 요약될 수 있는데, 첫째, 총괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981)을 통과시켜 복지국가 황금기에 급격히 증가한 연방 복지지출을 축소한 것, 둘째, 사회서비스 보조금 체계를 범주형(categorical grant)에서 포괄보조금(social service block grant)으로 전환한 것이다. 사회서비스 세부 예산 수립과 운영 주체가 주정부로 이양되면서 복지전달체계에서 지방정부(local government)의 책임성이 강조되었고, 효율적이고 통합적인 지역

기반 사회서비스 프로그램 기획과 운영을 위한 공공과 민간의 협력 필요성이 부각되었다(Smith, 2012).

다른 한편으로는 동 시기에 지역사회가 당면한 문제를 해결하기 위한 주체는 '지역사회' 구성원이 되어야 한다는 인식과 함께 수평적 형태의 새로운 거버넌스에 대한 사회적 요구가 증대된 점도 주목할 필요가 있다. 이러한 요구는 특히 아동복지 영역에서 강하게 나타났다. 1985~1995년 10대 출산율 및 한부모 가구 비율, 저체중아 비율, 청소년 범죄율, 10대 폭력 치사율, 아동 빈곤율, 학업 중단율 등 아동의 삶의 질을 나타내는 주요 지표가 악화되면서, 연방정부 주도의 아동복지 서비스는 실패했다는 비판이 중론을 이루었다. 이에 주민의 욕구를 가장 가까이에서 정확하게 파악하고 민감하게 반응하기 위해서는 지역사회가 문제 해결의 주체가 되어야 하며, 바람직한 성과 도출을 위해서는 개인 또는 일부 집단이 아닌 지역사회 전체의 관점이 반영된 의사결정 과정을 통해 포괄적 지역사회 전략(broad_based community strategies)이 마련되어야 한다는 공감대가 형성되었다(Center for the Study of Social Policy, 1996).

이러한 배경 하에 1990대 중반 이후 로컬 거버넌스는 정부 개혁과 지방으로의 권한 이양을 추동하는 레토릭으로 사용되어 왔다. 미국 공공서비스 분야에서 로컬 거버넌스는 휴먼서비스 개혁을 위한 전략으로 출현하였으나, 이후 지역경제 및 지역사회개발 등 다양한 분야로 확대되어 구현되고 있다.

2. 미국 로컬 거버넌스 사례: 지역 장기요양위원회(Local Long Term Care Council)

본 절에서는 공공과 민간이 협력적 파트너십을 형성하여 지역주민의

서비스 욕구에 대응하는 로컬 거버넌스의 대표적인 사례로 노인, 장애인 서비스 분야의 장기요양위원회(Long Term Care Council, 이하 LTCC)를 뉴욕주 중심으로 검토하였다. 구체적으로 LTCC 추진의 제도적 근거, 운영 구조와 활성화 가능 요인, 운영 실태 및 성과 등을 간략히 살펴본 후, 시사점을 도출하였다.

가. LTCC 관련 법 및 제도

미국 지역 장기요양위원회는 1965년에 제정된 노인복지법(Older Americans Act)에 법적 근간을 두고 있다. 노인복지법은 노인들이 거주하는 지역사회에서 가능한 한 독립적인 생활을 유지할 수 있도록 지역사회 중심의 포괄적 복지서비스를 제공하는 데 그 목적이 있으며, 연금, 공적 부조 및 의료보험을 제외한 서비스 프로그램 제공, 연구 및 교육 훈련에 소요되는 재정 지원, 노인복지서비스 전달체계를 구체화하는 내용을 담고 있다.

장기요양위원회의 설립과 관련된 규정은 동법 제3장(Title Ⅲ) 제306조(Section 306)의 지역계획(area plan)에 명시되어 있다. 지방정부의 지역노인과(Area Agencies on Aging, AAAs)와 주 정부의 노인국(State Unit on Aging, SUA)은 2년에서 4년 주기로 지역의 노인복지계획을 수립하여 연방정부의 승인을 받아야 하는데, 이 계획의 수립 및 운영과 관련된 정책 기구로 주 정부에 장기요양자문위원회(Long Term Care Advisory Council, LTCAC)를 설립하도록 규정하고 있다.

지역 단위의 장기요양위원회는 주정부의 자문위원회와 별도의 기구로 운영된다. LTCC의 설립, 구성, 운영, 역할에 대한 구체적인 지침은 지방정부 관련 규정에서 독자적으로 정하는데, 뉴욕주의 경우 'NY

Connects Program Standards'에 LTCC의 설립과 관련된 내용이 포함되어 있다(New York State Office for the Aging and NYS Department of Health, 2006).

NY Connects는 뉴욕주의 노인·장애인 자원센터(Aging and Disability Resource Centers, 이하 ADRCs)이다. ADRCs는 장기요양 서비스 유관기관들의 네트워크로 구성된 통합 장기요양 서비스 지원시스템으로, 지역사회에서 제공되는 다종다양한 장기요양 서비스에 일원화된 접근(Point of Entry, POE)을 가능하게 하는 단일 관문의 역할을 한다. 2006년 노인복지법이 개정되면서, 연방정부는 모든 주에 ADRCs를 설치하도록 제도화하였다. NY Connects는 2007년 뉴욕주 노인법(New York State Elder Law, section 203(8))에 의해 법정 의무화되었으며, 2015년 기준 뉴욕주 전역에 53개의 NY Connects 프로그램이 운영되고 있다(강혜규, 함영진, 김동진, 안수란, 김보영, 김효진 등, 2017).

NY Connects Standard 13번 조항에 따르면, 뉴욕주는 NY Connects 프로그램을 운영하는 모든 카운티에 LTCC를 설립하여, 지역 장기요양 시스템의 계획과 발전을 위한 노력을 기울이도록 요구하고 있다(New York State Office for the Aging and NYS Department of Health, 2006).

나. LTCC의 주 기능 및 역할

LTCC는 지역사회(주로 카운티 단위)의 장기요양 욕구를 구체적으로 파악하고, 지역 내 유관기관의 협력과 소통을 강화하여 일원화된 서비스 전달체계를 구축하기 위한 목적으로 설립되었다. Standards 13에는 LTCC의 역할과 책임을 다음과 같이 명시한다(New York State Office

for the Aging and NYS Department of Health, 2006).

- 서비스 접근성(accessibility), 이용 가능성(availability)에 기반한 지역사회 장기요양 서비스 전달체계 욕구 분석 및 욕구 대응을 위한 전략 수립
- 지역 여건(자원, 서비스 제공 기관), 관련 법, 관련 규정 변화와 관련된 장기요양 서비스 이해관계자들의 요구 수렴
- 장기요양 서비스 전달체계 검토: 이용자들의 서비스 접근(entry point) 및 탐색 경로 명확화
- 장기요양 서비스 시스템 조정(modification) 관련 자문

다. LTCC의 운영 구조 및 거버넌스 활성화 요인

뉴욕주 LTCC는 장기요양 정책을 집행하는 카운티의 소관과 공무원, 지역사회 내 서비스를 직접 제공하는 민간기관과 시설의 대표 및 종사자, 서비스 이용자 등으로 구성된다. 이때 카운티 지역노인과(Area Agencies on Aging, AAA)와 지역사회서비스과(Local Department of Social Services, LDSS)의 장(Director 또는 Commissioner)은 반드시 위원으로 참여해야 한다. 일반적으로 지역노인과 또는 지역사회서비스과가 LTCC의 주도 기관(lead agency) 역할을 하면서 운영을 위한 행정적 지원을 전담하고, LTCC에서 논의 및 결정된 사항은 카운티 장에게 직접 보고하는 체계로 운영된다.

뉴욕 주는 NY Connects 도입 당시 LTCC 운영을 위한 일종의 지침서(Technical Assistance Resource)를 아래와 같이 구체적으로 제시하여 지역의 LTCC 운영 성과를 최대화하는 데 역점을 두었다(New York

State Office for the Aging, 2006). 지침은 지역 단위 거버넌스가 LTCC 안에서 활성화될 수 있는 방안을 제시하고 있으나 그 내용이 강제성을 지닌 것은 아니다.[20]

1) 운영 정책(governing policies)의 수립

LTCC는 다양한 이해관계를 지닌 개인들이 모인 협력체이기 때문에 설립 초기에 운영 정책을 수립하는 것이 중요하다. 운영 정책에는 위원회와 지역노인복지계획 실행 주체(lead entity)의 관계성 및 책임 소재 설정, 위원회 운영 절차, 조직구조, 구성원 모집/선정/임기/임무, 회의 절차 등 운영 전반에 대한 구체적인 내용이 포함되어야 하며, 위원회 설립 단계에서 구성원들에게 그 내용이 충분히 공유되어야 한다. 운영 원칙과 운영 절차의 공식화 여부는 지역이 자율적으로 선택할 수 있으나 운영의 연속성을 위해 문서화하도록 권고한다. 2008년 뉴욕주 노인국에서 발간된 보고서에 따르면 Niagara 카운티를 포함한 6개의 카운티에서 운영 정책을 수립한 것으로 나타났다(New York State Office for the Aging, 2008).

2) 지역사회 내 다양한 이해관계자들의 조기 개입(early engagement) 독려

LTCC 구성 단계에서 지역사회 내 모든 이해관계자들이 조기에 적극적으로 참여하는 것은 프로그램의 성공을 결정짓는 중요한 요인이다. LTCC 위원은 이용자, 지역 내 유관 서비스 제공 기관, 지방 정부 관계자

20) 지침의 내용은 NY Connects Technical Assistance Resource: Long Term Care Council을 요약 정리함.

등을 반드시 포함하여야 하며, 서비스 이용자의 다종다양한 특성(인종, 언어, 경제적 계층 다양성 등)을 반영하여 대표성을 지닌 집단으로 구성되어야 한다.

3) LTCC 운영 규모 및 운영 구성 최적화

지역사회 대표성과 기능성을 대변할 수 있는 적정 규모의 위원회 구성이 필요하다. 위원회는 지역사회 내 다양한 이해관계자들로 구성되는데, 각 이해관계자들에게 기대되는 역할은 다르다. 앞서 언급한 바와 같이 지역노인과와 지역사회서비스과의 장은 반드시 LTCC의 위원으로 참여하여 위원회의 활동이 지역노인복지계획 수립과 연계되도록 해야 한다. 구성원들은 그들이 대표하는 조직 안에서 의사결정 권한과 책임을 지닌 주체로 구성될 때, 지역사회 내 시스템의 변화를 만들고, 그 변화가 이행될 가능성이 높다. 서비스 이용자는 서비스를 받고 있거나 받은 경험이 있는 자(예: 장애아동 돌봄자, 장애인, 장기요양이 필요한 노인 등)를 포함하여 서비스 이용접근성 문제와 서비스 이용 장애 요인을 명확화하는 역할을 해야 한다. 이때 NY Connects 프로그램을 이용하는 모든 인구 집단을 포함하는 것이 중요하다. 장기요양 서비스를 제공하는 지역사회 기반 제공 기관, 재가 서비스 제공 기관은 서비스 전달체계, 인력 운용, 서비스 격차 등에 대한 의견을 위원회에 제안할 수 있는 대표성을 지녀야 한다. 옹호기관(advocacy groups)은 거시적 관점에서 장기요양 서비스에 내재된 제도적 문제들을 의제화할 수 있어야 한다.

위원회는 모든 구성원의 적극적인 참여를 독려하기 위해 적정한 규모로 운영되는 것이 좋다. 위원회 규모가 너무 커질 경우, 집행(대표)위원회(executive committee)와 소위원회(subcommittee)를 별도 구성하여

위원회별 기능과 업무를 배분함으로써 운영 효율화를 도모한다. 예를 들면 자원관리 소위원회(Resource Directory subcommittee), 이동지원 소위원회(Transportation subcommittee) 등을 구성할 수 있다. 자원관리 소위원회는 지역사회 내 장기요양 서비스 유관기관과 직접서비스 제공 기관 정보 수집 및 제공, 정보 시스템의 기능과 내용 개선에 관한 업무, 이동지원 소위원회는 이용자 맞춤형 이동지원 서비스 평가, 이동지원 기관 연계 강화 등에 관한 업무를 분담하여 발전 방안을 논의한 후, 집행위원회에서 종합적인 전략 수립이 가능하도록 기능할 수 있다.

4) 운영회의 주기

위원회 구성 초기는 격월, 안정화 이후는 분기별 회의가 효과적이다. 소위원회 구성 시 집행위원회보다 회의 빈도는 높이는 것을 권고한다.

5) 지도력을 가진 리더십의 발굴

다양한 이해관계를 지닌 집단의 모임인 만큼 성공적인 회의 운영을 위해서는 구성원들 간 의사소통을 원활히 이끌 숙련된 리더의 역할이 매우 중요하다. 지역사회 내 공통의 이익 추구를 도모할 수 있는 리더(위원장) 선출이 필요하다.

6) 참여 주체 교육

위원회 운영에 앞서 오리엔테이션을 통해 구성원의 배경과 경험을 공유하는 충분한 시간을 가지는 것이 중요하다. 이를 통해 구성원 간의 신

뢰를 형성하고, 특정 집단을 대표하는 소수가 회의 과정과 논의 방향을 지배하고 주도하는 상황을 방지할 수 있다. 회의 때 사용되는 전문 용어는 다양한 분야에서 참여한 구성원이 모두 이해할 수 있도록 용어집을 만드는 것이 필요하다. 오리엔테이션에는 NY Connects 프로그램의 목적과 미션, 메디케이드와 장기요양 개혁, 장애인 및 노인 대상 서비스 등 지역사회 내 장기요양 서비스와 관련된 포괄적 주제에 대한 개괄적 논의를 진행해야 한다. 이때 참여 당사자가 소속되어 있는 기관의 프로그램을 직접 소개하도록 하여, 위원회 내에서의 역할을 정하고 공유해야 한다. 또한 실행 계획(Action Plan)을 수립, 공유하여 위원회가 운영되는 목적과 목표를 분명히 설정하고, 추진 일정(time frame)에 따라 우선적으로 논의되어야 할 사항들을 정하고 점검해 나가야 한다.

7) 회의 양식

효과적인 회의를 진행하기 위해 회의 안건, 안건 관련 자료, 전 회의록은 적어도 회의 일주일 전에 공유되어, 회의 전에 내용을 충분히 숙지하고 올 수 있도록 한다.

8) 참여 접근성 제고

원활한 회의 진행을 위한 접근성을 다양한 차원에서 고려할 필요가 있다. 이는 회의 장소 및 시간의 접근성뿐 아니라 회의 자료 접근성, 회의 참여 가능성을 모두 포괄하는 의미이다. 예를 들어, 시청각 장애가 있는 이용자가 회의 자료를 불편 없이 볼 수 있도록 하는 것, 모든 구성원이 참여 가능한 시간에 회의를 소집하는 것, 대중교통을 이용 가능한 곳에서

회의를 개최하는 것, 돌봄자의 회의 참여를 위한 돌봄서비스 이용이 가능하도록 하는 것 등 다양한 고려가 필요하다.

9) 구성원의 소진(burnout) 예방 및 지속적 헌신(commitment)을 위한 노력

구성원들의 헌신적이고 지속적인 위원회 참여를 독려하기 위해서 지역사회 내에서 기여한 바를 적절한 방식으로 보상하는 것이 필요하다. 지역 신문을 활용하여 위원회의 활동 내역을 소개하거나 위원회가 추진한 우수 프로그램을 시상하는 것도 한 방법이다. 새로운 구성원 참여는 그룹 내에 새로운 관점을 제시할 수 있기 때문에 독려될 필요가 있다. 새로운 구성원이 참여할 경우 위원회의 역할에 대한 충분한 설명과 교육이 필요하다. 이를 위해 기존 구성원이 멘토의 역할을 수행할 수도 있다.

라. LTCC 운영 실태

이상의 지침 내용을 바탕으로 보면, 뉴욕주 LTCC는 운영에 있어 민-관 네트워크, 자율성, 포괄성, 개방성, 책임성, 정기성 등의 가치를 추구하도록 권고된다. 그러나 지역 여건에 따라 거버넌스가 구현되는 방식은 다양하게 나타나며, 그 내용을 살펴보면 지역별로 어떤 가치를 중시하는지 확인할 수 있다. 예를 들면, 〈표 5-2-1〉에 제시된 바와 같이 카운티에 따라 위원회 규모 및 위원 구성에 차이가 있는 것이 확인된다. Yates 카운티는 인구 규모 대비 위원회 규모가 큰 편으로 다른 카운티에 비해 지역사회의 다양한 분야의 이해관계자들이 위원회에 참여하여 운영의 포괄성 수준이 높은 것을 알 수 있다. Oneida 카운티는 인구 규모가 큰 편이

나 위원회는 소규모로 운영된다. Rockland 카운티는 위원회 구성에 있어 이용자 집단의 참여를 중시하여 다양한 계층을 포괄하려는 노력을 기울이고 있다(New York State Office for the Aging, 2008).[21]

LTCC의 운영 상황은 NY Connects 홈페이지를 통해서 제한적으로 확인할 수 있으나, 공개되는 정보 또한 지역에 따라 차이가 있다. 예를 들면, Schuyler 카운티는 위원회 회의 일정과 장소, 회의록을 홈페이지(http://www.schuylercounty.us/463/LTCC-Long-Term-Care-Council)에 공개하지만, Washington 카운티 홈페이지(www.co.washington.ny.us/844/Long-Term-Care-Council)는 회의 일정에 대한 공고만 할 뿐 회의록을 공개하지는 않는다. LTCC 운영 상황에 대한 공개적 문서가 제공되는 않는 지역도 다수 발견된다. Schuyler 카운티의 회의록에는 회의 시간, 장소, 참여 위원 및 소속, 안건 및 논의 내용, 차기 회의 안건 등에 대한 내용이 기재되어 있어, 해당 지역의 장기요양 서비스 프로그램 운영 변화를 확인하기 용이하다. 즉 Schuyler 카운티의 LTCC 운영은 다른 지역에 비해 개방성을 지닌다고 평가할 수 있다.[22]

---

21) 뉴욕주는 NY Connects Expansion and Enhancement(EE) Reporting Requirements를 통해 분기별로 LTCC의 운영 회의록과 위원명단을 보고하도록 의무화하고 있으나, 그 내용이 공개되지는 않는다.

22) 보다 개방적인 형태의 위원회 운영을 하는 사례로 위스콘신 주정부의 장기요양자문위원회(Wisconsin Long Term Care Advisory Council)를 참고할 수 있다. 위스콘신 장기요양자문위원회는 주 정부 보건국 산하 기구로, 장기요양 서비스 품질, 인력 수급, 지역사회 개발 등과 관련된 자문역할을 수행한다. 위스콘신 주는 자문위원회 홈페이지를 별도로 개설하여 2008년부터 현재까지 위원명단과 임기, 회의 안건, 회의록을 공개하고 있다. 위원회 회의는 격월로 개최되며, 지역주민 누구나 참여를 희망하면 회의를 참관할 수 있다(https://wcltc.wisconsin.gov/index.htm).

〈표 5-2-1〉 뉴욕주 LTCC 구성: 카운티별

구분	Yates 카운티	Rockland 카운티	Oneida 카운티
인구규모	2.5만	31만	32만
위원회 규모	71명	35명(14명은 서비스 이용자로 구성)	17명
위원회 구성	**(공공)** ▪ Department of Social Services ▪ Office for the Aging ▪ County Administrator **(민간)** ▪ Alzheimer's Association ▪ Council of Churches ▪ Finger Lakes Health Systems Agency ▪ A Traumatic Brain Injury support group ▪ AIDS Rochester ▪ Veterans Agency ▪ Child & Family Resource Center ▪ Yates Arc(NPO for people with developmental disablities) ▪ Advocacy Center 등	**(공공)** ▪ Department of Social Services ▪ Office for People with Disabilities ▪ Health and Human Service **(민간)** ▪ Hospital provider ▪ Adult homes ▪ Home aides ▪ Alzheimer's Association 등	**(공공)** ▪ Office for the Aging & Continuing Care **(민간)** ▪ Gerontologist ▪ Mohawk Valley Community College ▪ the United Way ▪ Independent Living Center ▪ Faith-based organization ▪ Visiting nurses ▪ Housing ▪ Board of Cooperative Educational Services 등

주: 카운티별 인구 규모는 http://www.ny.gov/counties 에 제시된 현행 자료를 활용
자료: New York State Office for the Aging (2008), pp. 3-4의 내용 재구성.

Albany 카운티 LTCC는 Standard 13에 제시된 위원회의 역할을 내실 있게 수행하는 지역의 대표적인 사례로 꼽힌다. 2007년 LTCC가 구성된 이후 Albany 카운티는 장기요양 시스템 개혁을 위한 청사진 보고서(Recommendations for rebalancing the long term care system in Albany County)를 2008년에 공개했는데, 이 보고서 안에는 Albany 카운티의 장기요양 시스템 전반에 대한 평가와 향후 전략, 2008~2012

년 사이 5년간의 장기요양 실행 계획(Action Plan)이 구체적으로 포함되었다(Albany County Long Term Care Council, 2008).

실행 계획에 제시된 목표는 매년 LTCC의 모니터링 및 평가를 통해 연차별 실행 우선순위 전략 과제가 조정되는 과정을 거친다. 2012년에 공개된 보고서("Recommendations for rebalancing the long term care system: Progress update 2012")에는 2010년 대비 2011년, 2012년의 실행 우선순위를 명확화하고, 실행 계획의 세부목표에 따른 추진 상황을 점검하는 구체적인 내용을 제시하고 있다(Albany County Long Term Care Council, 2012).

〔그림 5-2-1〕 Albany 카운티 LTCC의 장기요양시스템 Action Plan 예시

Goal #3: Increase the availability to the elderly and disabled of safe, affordable permanent housing options, including units in both independent living and supportive, congregate settings.

Strategy	Action Steps	Lead Entity	Timeframe for Anticipated Completion
Establish a home modification program to assist low-income elderly and disabled individuals to remain in the community.	Award a contract through a competitive process for a community-based agency(ies) to develop and implement a home modification program.	Albany County	CY 2008 **Revised Indeterminate Timeframe**
	Support and pursue opportunities for funding to be secured through State and federal sources for the expansion of a home modification program.	Albany County, Contract Agency(ies), LTCC	CY2008 **COMPLETED CY 2009**
	Collaborate with area service providers, faith communities and municipalities to identify elderly and disabled persons for priority participation in a home modification program.		**Ongoing Referrals to Home Modification Programs**

PROGRESS UPDATE 2012

It was determined that Albany County should provide encouragement with existing providers to expand home modification programs throughout Albany County. During the last several years, encouragement has led to the establishment of the Access to Home Program, and expansion of the Umbrella Program into the Town of Colonie. The LTCC members have worked to ensure Albany County residents in need can access these home modification programs. The LTCC should continue to assess whether there is the potential and need to establish additional home modification programs through other means.

자료: Albany County Long Term Care Council(2012). p. 9에서 발췌.

마. LTCC 운영 성과 및 시사점

2008년 NYSOFA가 발간한 보고서에 따르면, LTCC를 운영하고 있는 카운티는 LTCC가 지역사회의 장기요양 서비스에 대한 포괄적 정보 공유 확산, 유관기관과 서비스 이용자들의 의사소통 증진, 기관 간 협력 강화에 효과적인 기제로 작동하고 있다고 평가하였다. 또한 LTCC 운영은 지역사회에 상존한 장기요양 서비스의 문제점과 한계를 명확화하는 데 긍정적인 역할을 했다고 보고한다. 특히 돌봄자 지원 서비스, 이동지원 서비스, 주거 서비스, 지역기반 서비스의 부재와 파편화된 서비스 간 연계 및 조정 문제는 대부분의 카운티에서 공통적으로 드러나는 문제로 파악되었다. 이러한 문제점에 대응하는 방식은 카운티별로 다양하게 나타났다. 예를 들면, LTCC 내에 소위원회나 작업분과(Workgroup)를 만들어 특정 이슈에 대한 대응을 하거나, 이슈브리프 또는 연차보고서를 작성하여 주정부, 다른 카운티와 문제 상황을 공유하고, 공동의 해결 방안을 도출하고자 하는 노력들이 이루어졌다(New York State Office for the Aging, 2008).

뉴욕주 LTCC 운영의 지역적 차이가 지역복지 거버넌스의 활성화, 더 나아가 사회서비스 이용에 어느 정도 영향을 미치는지 객관적으로 평가하는 것은 자료 접근성의 문제로 한계가 있다. 다만 앞서 제시한 뉴욕주 LTCC Technical Assistance Resource를 바탕으로 생산적이고 효과적인 거버넌스 운영을 위해 고려되어야 할 핵심 사항들은 재검토될 수 있을 것이다.

제3절 일본 사례

일본에서 지역복지의 개념은 크게 구조적 또는 기능적으로 이를 어떻게 볼 것인가에 따른 내용으로 구분된다(牧里每治, 2002).

구조적 관점에 근거하여 지역복지란, 자본의 운동 법칙에 따라 필연적으로 생성되는 주민(노동자, 근로자)의 지역생활 조건을 둘러싼 결핍, 악화, 파괴가 진행되는 가운데 저항하는 사회운동을 모개로, 사회 문제로 제기된 지역생활 문제에 대한 사회적 대책의 하나로 보는 것이다. 기능적 관점에서 지역복지란, 지역사회에서 발생하는 각종 생활의 어려움(복지문제)을 가능한 한 그 지역사회에서 해결하는 데 초점을 두고 지역복지의 문제를 지역사회가 해결하는 기능체계를 유발한다는 점에 큰 특징이 있다. 즉, 지역주민의 주체적이고 공통적인 문제 해결 과정과 주민의 조직적인 문제 해결력의 형성이 중시되는 것이다.

위와 같은 지역복지는 실제로 로컬 거버넌스를 시범해 보는 장이며, 그 성공 여부는 지역복지와 관련한 활동을 영위하는 주체 간에 어떤 협력 관계를 형성하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 즉, 지역복지 추진과 관련한 행정기관(지방자치단체)이나 NPO, 자원봉사 단체, 민간기업 등 관련 조직 및 단체 간에 어떻게 관계성을 형성해 나가느냐가 향후 지역복지 추진의 과제가 되는 것이다(金蘭姬, 2009).

2002년 사회보장심의회복지부회의 '시정촌 지역복지계획 및 도도부현 지역복지지원계획 책정지침의 방향에 관한 보고서'에서는 지역복지 추진의 기본 목표로서 파트너십형 주민 참여를 강조하고 있는데, 여기에서 파트너십이란 민간 상호의 파트너십뿐만 아니라 공사(公私) 간의 파트너십으로서 행정 및 지역사회의 구성원이 상호 이해하고 상호 협력하는 이른바 '협동'의 의미로 정의되어 있다.

이렇게 일본의 지역복지 추진 체계에서는 행정 및 지역사회 구성원 간 협력 관계를 거버넌스로 재정의하고, 이를 지역복지계획 수립과정에서 최대한 활용될 수 있도록 유도하고 있다. 이와 함께, 한국처럼 민관이 함께하는 지역사회보장협의체와 같은 법적 규정에 기반한 협의기구는 없지만, 기본적으로 지역복지와 관련된 모든 활동을 수행함에 있어 지자체 단위의 위원회 등을 구성하여 지역적 특성에 기반한 자율적인 운영을 강조하고 있다.

이에 본 절에서는 지역 단위 거버넌스에 기반한 일본의 사례를 분석하기 위해 일본의 지역복지 개념 및 추진상의 특징, 거버넌스에 기반한 지역복지계획 수립 내용 및 프로세스, 그리고 거버넌스에 기반한 마을만들기 사례를 분석함으로써 일본 현황을 종합적으로 정리해 보고자 한다.

1. 일본의 지역복지 추진상의 특징

일본의 지역복지에는 서구로부터 유입된 미국의 지역사회 조직(community organization) 이론과 영국의 지역사회 케어(community care) 이론이 큰 영향을 미쳤다(히라노 타카유키, 2012).

CO이론은 일본에서 지역복지 추진 단체로 법정화된 사회복지협의회 조직의 실천 이론으로 그 바탕을 이뤘고, 일본의 사회복지협의회는 제2차 세계대전 후 민간 사회사업 조직이 재편성되면서 조직이 구축되었다. 이 과정에서 사회복지협의회는 CO이론을 도입하면서 주민 주체 원칙을 제시하였고, 시구정촌(市區町村) 기초자치단체의 사협 조직화와 함께 지역 조직화 활동을 추진해 왔으며 사회복지협의회의 실천이 지역복지라고 인식하는 배경을 이루게 되었다.

일본은 1970년대 초부터 주민의 복지 욕구가 증가하고 다양화되기 시

작했고 그런 가운데 복지서비스의 공급 방법이 시설 입소에서 재가 생활 중시로 바뀌는 정책 변화 경향이 나타났다. 1970년대 후반에 커뮤니티 케어라는 용어가 재택복지라는 새로운 용어로 정의되었다. 이를 계기로 지역복지를 논할 때 재택복지의 측면이 강조되는 경향을 보인다.

이러한 유입 이론에 근거하여 1980년대에 노인복지를 중심으로 사회복지의 보편화가 진행되었고, 그 과정에서 지역주민의 주체화보다는 재가 서비스 공급 조직의 다원화가 지역복지 추진의 주류를 이루게 되었다. 즉, 1980년대의 주민 참가형 재가복지 서비스라는 용어에서 볼 수 있듯이 당시의 주민 참여는 재가복지 서비스 제공자로서의 의미가 중시되었다. 전통적인 CO를 추진했던 사회복지협의회도 복지서비스의 다원화가 강조되는 가운데 직접서비스를 제공하는 사업 조직으로 재가복지 서비스를 담당하게 되었으며 이로 인해 1990년대 일본의 지역복지 개념에 정체기를 겪게 되었다.

위와 같은 과정을 거치면서 오카무라 시게오를 중심으로 본격적인 이론의 체계화가 이뤄지고, 오카무라는 CO와 커뮤니티 케어를 지역복지의 하위 개념으로 통합하여 지역복지를 이론적으로 체계화하였다. 오카무라의 지역복지 체계화에서는 일반적인 사회복지가 서비스 공급자들에 의해 이루어지는 것이라면, 지역복지는 지역사회에 의해 이루어지는 것으로 지역주민이 주체자임을 강조하였고 1980년대에 들어 종단적인 대상별 복지제도를 극복하려는 관점이 새롭게 부각되면서 지역복지에 대한 기대가 높아지게 되었다.

일본에서는 지역복지 영역만을 의미하는 독자적인 법률은 존재하지 않으며, 지역복지에 관련한 사항은 사회복지법 내용에 일부 포함되어 있다. 사회복지법 제4조에서는 사회복지의 기반으로서 지역복지 추진이 강조되고 있는데, “복지서비스를 필요로 하는 지역주민이 지역사회를 구성하

는 일원으로서 일상생활을 영위하고, 사회와 경제, 문화, 그 외 모든 분야의 활동에 참여하는 기회를 얻을 수 있도록 한다."라는 사회적 포섭을 명시하고 있으며 "지역주민, 사회복지를 목적으로 하는 사업을 경영하는 자 및 사회복지에 관한 활동을 행하는 자는 상호 협력하고……지역복지 추진에 힘써야 한다."라는 조항에서처럼 주민 등이 주체가 되어 실천하는 복지라는 지역복지의 성격을 명확히 제시하고 있다.

지역복지를 추진하는 주요한 축의 하나인 정책도구로 지역복지계획을 제시하고 있는데, 지역복지계획은 주민 참여를 통한 계획 수립의 과정을 중시하는 정도로만 제시되고 있으며 정부의 지역복지정책 유도와 같은 명확한 정책 구조를 갖고 있지는 않은 상황이다.

2. 지역복지계획 수립과 거버넌스

1) 지역복지계획 수립 개요

실제로 지역복지 추진의 필요성은 1980년대 후반부터 강조되기 시작했다. 즉, 지역단위 재가노인복지서비스 확충을 위한 노인보건복지계획들이 수립·추진되면서 지역의 기능을 활성화시키며 사회복지서비스의 기반을 구축해 나가는 작업이 강조되기 시작했다. 이와 더불어 복지서비스의 주체로서 시정촌 지방자치단체의 역할이 강화되고, 복지행정의 문화 등이 요구되면서 지역단위 복지서비스 기반 구축이 추진되는 계기를 맞게 되었다.

이러한 복지 환경의 변화로 1990년 후반부터 계속적으로 사회복지 관련 제도 시행 과정에서 지역복지의 필요성은 더욱 강조되었으며, 2000년 사회복지사업법 개정 시에 지역복지의 추진이 새로운 사회복지의 기본

이념으로 제시되며 복지정책 추진 방향을 전환하는 계기가 되었다.

최근의 일본 지역복지계획은 지역복지이론에 근거하여 지역복지 활동 조직화 등의 기술, 서비스 활동 지침으로서 사회복지심의회에서 책정·활용되었으나, 1980년대에 들어 복지 행정의 선진화가 강조되면서 도시 중심 행정 계획으로 그 성격이 변화되어 임의적으로 수립하기 시작했다.

2000년 사회복지법 개정 시 지역복지계획이 법적 근거를 마련하게 되었고, 그 이후로 일본의 지역복지계획은 복지 분야의 기반 계획 역할을 담당하고 있다. 즉, 법제화된 지역사회복지계획은 기존 노인, 장애인, 아동 분야 계획의 기반을 구축하는 역할뿐만 아니라 관련 생활 분야 정책계획과의 연계를 도모하며, 지역복지 추진을 중심으로 한 공통의 이념·목표 아래 추진 방향을 제시함으로써 타 복지 분야의 지역 계획과 그 방향성을 공유하고 있다.

일본은 크게 시정촌(기초자치단체) 지역복지계획과 도도부현(광역자치단체) 지역복지지원계획으로 구분하여 수립·추진하고 있다(厚生労働省通知, 2002). 즉, 시정촌 지역복지계획은 지역 단위 주민들의 상생과 협력을 도모하기 위한 구체인 사례가 내용으로 담겨 있다면, 도도부현 지역복지지원계획은 이를 지원하기 한 기반 정비 성격의 내용을 담고 있다고 볼 수 있다.

일본에서 제1기 지역복지계획 수립은 사회보장심의회 복지분과에서 제시한 시정촌 지역사회복지계획, 도도부현 지역복지지원계획 책정 지침의 방향과 관련한 세부 내용의 지침을 후생노동성이 각 지자체에 시달하는 형태로 운영되고 있다(유애정 외, 2013). 도도부현 지역복지지원계획은 시정촌 지역복지계획 추진 목표를 달성하기 위해 시정촌 지역복지 추진 지원을 위한 기본 방침에 관한 사항과 사회복지를 목적으로 하는 사업에 종사하는 자의 확보 및 자질의 향상에 관한 사항으로서 인재 확보, 복

지 종사자 연수 체계의 정비 등의 내용을 포함하고 있다.

2) 지역복지계획 수립과 거버넌스: 책정위원회 구성

일본은 위와 같은 지역복지계획을 수립함에 있어 공공과 민간 관계자의 협력 모델을 적용하여 행정, 관련 사업 관계자, 지역주민이 함께 참여하고 있다.

각 지자체별로 별도의 위원회를 구성하고 있는데, 앞서 제시한 바와 같이 시정촌 단위에서 지역복지계획을, 도도부현 단위에서는 지역복지지원계획을 수립하고 있으며 관련한 내용은 각 지자체별로 운영 요강을 작성하여 그 가이드라인에 따라 운영되고 있다.

우선, 본 연구에서는 도쿄도가 운영하고 있는 '도쿄도 지역복지지원계획책정위원회 설치요강'을 중심으로 지역복지지원계획 책정위원회의 운영 구조를 파악해 보고자 한다(http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/shisaku/sienkeikaku/sakuteiiinkai.html). 도쿄도 지역복지지원계획의 내용 검토를 목적으로 도쿄도 지역복지지원계획 책정위원회를 설치·운영하고 있는데, 책정위원회에서는 다음과 같은 사항을 논의한다.

(1) 지역의 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 기타 복지를 수행함에 있어 공통적으로 구축해야 하는 사항
(2) 구시정촌 지역복지 추진을 지원하기 위한 기본적 방침에 관한 사항
(3) 사회복지를 목적으로 하는 사업에 종사하는 자의 확보 또는 자질 향상에 관한 사항
(4) 복지서비스의 적절한 이용 추진 및 사회복지를 목적으로 하는 사업의 건전한 발전을 위한 기반 정비에 관한 사항

(5) 구시정촌의 지역복지 추진을 위한 포괄적인 지원 체계 정비 지원에 관한 사항
(6) 그 외 도쿄도 지역복지 추진에 관한 필요한 사항

위와 같은 사항을 논의하기 위해 책정위원회는 복지보건국장이 위촉하는 위원으로 구성하며, 이는 지역복지에 관한 학식이 있는 자, 지역복지 또는 사회복지를 추진하는 것에 목적을 두고 있는 단체의 직원, 구시정촌 직원이 포함된다. 실제로 도쿄도 지역복지지원계획위원회의 구성원을 살펴보면, 사회복지학 관련 교수, 구시정촌의 담당자, 민생위원연합회장, 사회복지협의회 관계자 등이 함께 참여하고 있음을 알 수 있다.

그리고 구시정촌 단위에서 책정하고 있는 '지역복지계획'의 원활한 수립 및 운영을 위해서 책정위원회를 운영하고 있다. 구시정촌 단위로 해당 지역의 특성을 반영하여 지역복지계획책정위원회 설치요강을 제시하고 관련 가이드라인에 따라 운영하고 있다.

도쿄도 시나가와구의 경우에도 시나가와구 지역복지계획책정위원회 운영을 통해 지역복지계획을 수립하고 있는데, 책정위원회는 지역복지계획 책정에 관한 사항과 그 외 계획의 책정에 필요한 사항을 논의하기 위한 기구로 운영되고 있다.

시나가와구 지역복지계획책정위원회는 40명 이내로 구성하고 지역 내 학식 경험자, 복지·의료관계단체 대표자, 지역관계단체 대표자, 교통관계 사업자·기관의 대표자, 지역 내 기업 대표자, 공모로 선출된 구민, 그리고 그 외 구청장이 필요하다고 인정한 자가 그 위원에 포함되며 임기는 위촉일부터 계획이 완료되는 시점까지이다.

위의 사례를 살펴보면, 구시정촌 단위 지역복지계획책정위원회는 실제로 지역주민들의 적극적 참여와 관계 분야 전문가, 관련 단체 종사자, 행

정가들의 협력에 기반하여 운영되는 반면, 이러한 구시정촌 단위 지역복지계획 운영을 지원하는 도도부현 지역복지지원계획 수립 과정에는 구시정촌에 비해 전문가, 관계자로 국한된 구성원으로 조직·운영되고 있음을 알 수 있다.

3. 스미다구 마을만들기 사례에서 볼 수 있는 거버넌스 추진 특징

일본의 경우, 우리의 지역사회보장협의체와 같은 거버넌스 체계에 기반한 법적 기구는 없지만 각 지자체의 특성을 반영하여 지역 문제를 공사(公私) 협동 모델로 극복하기 위한 노력을 취하고 있다.

일본의 기초지방자치단체 가운데 지역적 특성을 반영하여 별도의 조례를 제정하고, 그에 따른 특별 기구를 만들어 공사(公私) 협력에 기반한 마을만들기 사업을 추진하고 있는 도쿄도 스미다구(東京都 墨田区)의 사례를 구체적으로 살펴보고자 한다(https://www.city.sumida.lg.jp).

1) 도쿄도 스미다구의 지역적 특성

도쿄도 스미다구의 인구는 2015년 10월 기준 26만 943명이며, 고령화율은 22.8%로 전국 평균 26.0%보다 비교적 낮은 수준이다. 스미다구의 세대 수는 계속적으로 증가하고 있으며, 2015년 1월 기준으로 14만 1176세대이다. 그 가운데 한 세대당 인원은 감소하고 있어 핵가족화와 단독세대의 비율이 증가하고 있는 상황이다. 65세 이상 노인 인구는 계속적으로 증가하고 있으며, 향후 후기노인 인구수도 증가하여 전체 노인 인구 중 10% 정도를 차지할 것으로 예측되고 있다. 노인이 포함된 세대 비율의 증가율은 9.9%이며, 특히 독거노인의 증가폭이 크게 늘어나고 있

다. 도쿄도 스미다구의 장애인 수는 2014년 기준 신체장애인이 8922명, 지적장애인 1442명이며 2011년 이후 계속적으로 증가하고 있고, 정신장애인 수도 증가하고 있다. 2010년 이후 출생아 수는 2000명 전후이며 2014년에 2247명으로 가장 많다. 스미다구의 합계특수출생률은 2014년 기준 1.22인으로 도쿄도 전체에서 가장 높게 나타나고 있으나 출생률 증가 추이는 계속 저하되고 있는 상황이다. 또한, 생활보호의 피보호 세대수와 피보호 세대원은 2013년까지 계속적으로 증가 추세에 있었지만, 이후부터는 그 수준이 유지되고 있다. 피보호 세대의 세대 유형을 살펴보면 약 50%가 노인세대이고 독거세대가 다수를 차지하고 있다.

스미다구의 경우 2012년 도쿄스카이트리 개업이나 도시재개발 등으로 지역 자체의 특성이 변화하고 있다. 1998년부터 2013년 사이에 주택 수는 약 1.4배 증가하였고 이로 인해 인구도 증가하였다. 공동주택이 증가하고 있는 가운데 지역주민 간 네트워크 구축이 필요한 주거 환경으로 둘러싸여 있으며, 핵가족화 및 독거세대가 증가하고 있지만 주민자치회 가입 세대도 계속적으로 증가하는 상황이다.

2) 스미다구 지역복지계획 수립의 특징 및 마을만들기 사업 추진

도쿄도 스미다구의 경우, 1993년에 제1차 스미다구 지역복지계획을 최초 수립한 이후 5년 단위로 지역복지계획을 수립하고 있다. 2015년에는 제3차 지역복지계획(후기판)을 수립하였으며 그간의 지역복지활동을 지원하는 내용이 대폭적으로 보완되는 특징을 보인다.

스미다구 지역복지계획에서는 지역복지란, 지역주민들이 생활해 나가는 과정에서 욕구가 다양화, 복잡화되며 공적서비스뿐만 아니라 지역에서 생활하는 주민 간 돌봄 네트워크를 구축하고 동시에 지역에 존재하는

다양한 주체를 연계 및 협동함으로써 아동부터 노인까지 장애, 비장애인도 구민 누구나가 자신답고 안심하며 살아갈 수 있는 지역을 만들어 가는 것이라고 정의하고 있다.

2016년도에 수립된 스미다구 지역복지계획에서는 기본적으로 스미다구 지역주민의 개인적 존엄성을 확보하면서 지역에 거주하는 관계자 등이 함께 생활하면서 지역 조성, 협치(거버넌스)를 실행하는 내용 등을 주요 이념으로 다루고 있다.

이러한 기본 이념에 근거하여 구민이 안심하고 생활할 수 있도록 복지마을을 조성함과 동시에 그들이 안심하고 이용할 수 있도록 복지서비스를 제공하고, 구민의 적극적인 지역 활동 추진, 구민 스스로의 지역 내 돌봄 네트워크를 확립할 수 있도록 지원하는 기본 목표를 설정하고 있다.

위와 같은 기본 이념, 목표에 근거하여 관련 목표를 달성하기 위한 사업 내용을 제시하고 특히, 협치(거버넌스) 실행을 위해서는 지역 내 주민, 관계자가 함께 참여하는 네트워크 구축, 안부 확인 활동 추진, 지역 내 플랫폼 조성 등 복지 중심의 마을만들기를 구축하는 내용을 제시하고 있다.

〈표 5-3-1〉 일본 스미다구 지역복지계획 체계

기본 이념	기본 목표	추진 방향성
개인의 존엄을 존중함	구민이 안심하고 생활할 수 있는 복지마을을 조성함	1) 지역에서 함께 생활하는 인식 고조 2) 누구나 이동하기 쉬운 마을 만들기 3) 요보호자를 보호하는 방범, 방재 체계를 정비함
함께 생활하는 지역을 조성함	구민이 안심하고 이용 가능한 복지서비스를 제공함	1) 지역의 생활지원 체계를 충실히 함 2) 지원이 필요한 사람의 권리를 옹호함 3) 복지서비스의 양과 질을 확보함 4) 생활상의 어려움이 있는 자의 자립을 지원함
	구민의 적극적인 지역활동을 추진함	1) 복지시책이나 활동에 관한 정보를 제공함 2) 지역복지에 관한 배움의 장을 마련함 3) 지역복지를 추진할 인재를 양성 및 지원함 4) 지역 활동을 활성화함

기본 이념	기본 목표	추진 방향성
협치 (거버넌스)를 실행함	구민 스스로의 지역 내 돌봄 네트워크를 확립함	1) 평상시 지역 내 네트워크를 구축함 2) 지역 단위 안부 확인 활동을 추진함 3) 지역을 연결한 플랫홈을 조성함

자료: 스미다구(2016), 제3차 스미다구 지역복지계획(후기판)

스미다구에서는 이를 적극적으로 추진하기 위해 사단법인 '스미다마을만들기공사'를 별도로 조성하고, 마을만들기공사에서 마을만들기 활동의 추진 및 지원, 주환경만들기 상담 및 지원, 마을만들기 추진을 위한 시설 관리, 강습 및 강좌, 커뮤니티시설 관리 및 운영 사업을 추진하고 있다.

이와 함께, 스마다구 자체의 별도 조례를 제정하여 마을만들기 관련 사업이 효과적으로 운영될 수 있도록 관련 기구를 조성하는 노력을 취하고 있다.

스미다구 마을만들기 조례를 살펴보면, 거버넌스에 기초하여 원활한 마을만들기 사업 추진이 이뤄질 수 있도록 마을만들기 검토위원회를 조직하고, 마을만들기 관련 단체들의 네트워크 구축, 마을만들기 사업 추진, 마을만들기 사업 추진 지원 등의 내용을 구체화하여 담고 있다.

〈스미다구 마을만들기 조례〉

제1장 총칙
제2장 스미다구 마을만들기 검토위원회
제3장 지구(地區) 마을만들기 단체 등
제4장 지구 마을만들기
제5장 마을만들기 지원
제6장 도시계획안의 작성 등
제7장 위임

제정 목적

스미다구는 지방분권·자치시대를 맞아 우리들에게는 마을만들기의 주인공으로서 애착 있게 좋은 마을을 만들고, 새로운 세대를 짊어지고 나갈 아이들의 꿈이나 의견을 소중히 하여 매력 있는 마을만들기를 해 나갈 책무가 있음

이에 우리들은 '자신들의 마을의 미래는 자신들의 손으로 꿈을 그리고, 자신들의 손으로 만든다'라는 것을 목표로 마을만들기와 관련한 관민, 사업자 및 구의 역할, 마을만들기에 관한 절차 등을 정함으로써 스미다구의 마을만들기를 종합적으로 추진하기 위한 '스미다구마을만들기조례'를 제정함

제1장 총칙

(목적)

제1조 이 조례는 마을만들기 기본 이념 및 구민, 사업자 및 구의 역할 등을 명확히 함과 동시에 마을만들기에 관한 절차 등의 필요한 사항을 정함으로써 구민의 자발적인 마을만들기를 구민, 사업자 및 구가 협동하여 수행하는 것을 목적으로 함

(정의)

제2조 이 조례에 있어서 다음의 각 호에서 정하는 용어의 의의를 각각의 사항에서 정하는 것에 따름

(1) 마을만들기란 안전하게 쾌적하고 매력 있는 좋은 마을 형성에 기여하는 활동을 뜻함

(2) 마을만들기 기본방침은, 스미다구 기본구상 및 스미다구 기본계획, 스미다구 도시계획 마스터플랜에 기반하여 마을만들기에 관한 목표, 기본적인 방침을 의미함

(3) 구민 등이란, 구내에 주소를 두고 있는 자, 도내에 토지 및 건물을 소유한 자, 지상권자 또는 임대권자, 구내에서 사업을 운영하는 자 및 구내에서 근무하는 자 및 재학생 등을 의미함

(4) 사업자란, 구내의 시자니 정비 및 개발과 관련한 사업을 행하는 공공단체, 거기에 준하는 단체, 법인 및 개인을 의미함

(마을만들기 기본 이념)

제3조 구의 역할, 문화, 자연 및 커뮤니티를 소중히 하고, 세대를 잇는 활기 있는 살기 좋은 마을을 실현하기 위한 구민 등, 사업자 및 구는 각각의 역할을 담당하고, 협동해서 마을만들기를 만들어 감

(구민 등의 역할)

제4조 구민 등은 마을만들기 기본 이념에 기초해서 지역의 특색을 살리면서 개성 있는 풍요로운 마을을 실현하기 위해 지역의 발상을 중요하게 다루면서 지역별 마을만들기에 자주적으로 참여하는 것이 가능함

2) 구민 등은 아동부터 노인까지 모든 세대가 마을만들기에 참여하도록 함

(사업자의 역할)

제5조 사업자는 마을만들기 기본 이념에 근거하여 구민 등 및 구와 협동에서 살기 좋은 마을만들기에 공헌하도록 노력함

2) 사업자는 마을만들기 기본방침 및 구민 등에 따른 마을만들기에 관한 계획 등을 존중하고, 사업 실시에 있어서는 구민 등의 이해를 얻을 수 있도록 노력함

(구의 역할)

제6조 구는 마을만들기 기본 이념에 근거하여, 구민 등 및 사업자와의 협동으로 마을만들기를 추진하도록 노력함

2) 구는, 마을만들기 기본 방침에 근거하여 구민 등 및 사업자의 자발적인 마을만들기 성과를 반영한 시책을 행할 수 있도록 노력함

3) 구는, 구민 등 및 사업자에게 마을만들기에 관한 정보를 제공함과 동시에 마을만들기 의식 계발 및 마을만들기에 관한 지식 보급을 노력함

제2장 스미다구 마을만들기 검토위원회

(스미다구 마을만들기 검토위원회)

제7조 구민 등, 사업자 및 구의 협동에 의해 마을만들기를 추진하기 위해 구청에 소속 기관을 두고 스미다구 마을만들기 검토위원회를 설치함

(소관업무)

제8조 마을만들기 검토위원회의 소관사무는 다음에서 열거하는 사무로 함

(1) 지구 마을만들기 단체 인정 등에 관한 것

(2) 지구 마을만들기 계획 및 지구 마을만들기 협정 인정 등에 관한 것

(3) 지구 계획 등 추진 지구의 지정에 관한 것

(4) 개발사업자명 등의 공표에 관한 것

(5) 표창에 관한 것

(6) 제안 검토에 관한 것

(7) 그 외, 구청장이 필요하다고 안정하는 사무에 관한 것

(조직)

제9조 마을만들기 검토위원회는 구민 등 학식 경험이 있는 자 및 관계 행정기관의 직원 가운데 구청장이 위촉하는 위원으로 조직함

2) 위원은 6인 이내로 함

3) 위원의 임기는 2년으로 함. 단, 위원이 사임할 경우의 보충위원 임기는 전임자의 남은 기간으로 함

4) 위원은 재임이 가능함

(마을만들기 검토위원회의 조직 및 운영)

제10조 마을만들기 검토위원회의 조직 및 운영에 관해 필요한 사항은 구청장이 별도로 정함

제3장 지구(地區) 마을만들기 단체 등
(지구 마을만들기 단체의 육성)
제11조 구민 등은 자주적으로 지역의 마을만들기를 수행하기 위해 지구 마을만들기 단체를 결성하는 것이 가능함. 이 경우, 지구 마을만들기 단체는 각 단체 결성을 구청장에게 통지하는 것이 가능함
2) 구청장은 지구 마을만들기 단체에 필요한 정보제공을 지원하고, 육성에 노력해야 함
3) 구청장은 제1항의 규정에 근거하여 통지를 받은 지구 마을만들기 단체를 공표하는 것이 가능함
4) 구청장은 구민 등 지구 마을만들기 단체 간 정보 교환, 연계 등이 이뤄질 수 있도록 노력해야 함

제4절 소결

이상에서 살펴 본 3개 국가의 사례들은 지역의 복지 현안을 지역 구성원의 협의를 통해 해결하고, 지역 내 행위자들의 자발적 참여로 특정 조직 형태를 형성했다는 유사점을 보인다.

영국 LSPs의 경우 협의체의 개념이 보다 넓은 지역에서 통용되는 점, 중앙정부가 기존에 존재하던 협의체 관리의 편의성 증진을 위해 정책적으로 일원화한 점, 중앙정부 기관의 협의체에 참여하는 점, 주로 국가 정책을 통해 협의체의 활동이 보장되는 점이 특징적이었다.

시사점은 첫째, 협의체 조직을 통해 주민 참여를 유도할 수 있는 기제를 마련할 수 있다는 것이다. 영국의 LSPs의 경우 협의체의 존재 자체로 주민들의 의사를 교환하고 이해관계를 확인하는 계기로 활용되었을 뿐 아니라 지방정부에 지역에 필요한 서비스 및 지역현안에 대한 우선순위

를 확인할 수 있는 계기를 마련해 주었다. 둘째, 협의체를 통해 지역 현안에 보다 효과적으로 접근할 수 있다는 것이다. 지역 구성원들의 참여를 통해 정책의 수요와 공급의 불일치에 따른 비효율성이 제거되는 효과가 발견되었다. 셋째, 협의체 내에서 지방정부의 대표성이 지역현안 해결에 긍정적·부정적 영향을 모두 미칠 수 있다는 것이다. 영국의 LSPs 사례에서는 협의체 내 지방정부의 강력한 권한이 협의체의 운영 및 의사결정 방향을 왜곡하였다. 이처럼 조직된 협의체에서 특정 현안을 논의하는 사례에서는 지역 구성원(섹터)별 균형이 보다 중요시된다. 넷째, 영국 LSPs 사례를 통해 협의체 조직 시 기금을 활용한 재정지원 정책과 연계할 경우 협의체의 지속 가능성 및 활용성이 높아진다는 점도 확인되었다. 글로스터셔(Gloucestershire) LSPs 사례는 기금의 지원 없이 운영되는 협의체의 제한적 속성을 드러내면서 재정적 지원 유무에 따른 협의체의 역할 변화를 보여주었다.

미국 뉴욕 주의 장기요양자문위원회(Long Term Care Advisory Council, LTCAC) 사례에서 얻을 수 있는 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 거버넌스 구성에 있어 공공, 민간기관뿐 아니라 실질적 서비스 수요자인 지역주민의 참여가 증대되어야 한다. 둘째, 거버넌스 지속성을 위한 기술적 지원 및 참여 주체 대상 교육이 강조될 필요가 있다. 셋째, 거버넌스 운영 성과 및 한계 등을 보고서 등의 문서화된 형태로 작성하여 지역 간에 공유하고, 수범 사례는 벤치마킹하도록 하는 기제가 필요하다. 또한 거버넌스 운영 성과를 지역사회 내 다양한 방식으로 알리는 것도 중요하다. 이는 참여 주체들의 책임성을 담보하고 참여의 동기를 고무시키는 순기능을 할 수 있다.

제 6 장 결 론

제1절 주요 연구 결과 및 함의
제2절 정책 제언

6 결 론

제1절 주요 연구 결과 및 함의

1. 연구의 개요 및 의의

정부-공공 부문 주도의 상의하달(top-down)식 정책 기획-집행 구조를 전환하여 다양한 변화를 추구하는 기조로서 복지 부문의 거버넌스 관련 논의와 정책 추진, 지역에서의 움직임이 있어 왔지만, 이를 체계적으로 확인하고 분석하여 근거 기반의 발전 방안을 제시한 연구는 드물었다.

복지 부문에서 활용할 수 있는 거버넌스의 개념은 광의·거시적 의미에서 복지 혼합, 중범위적 의미에서 주체 간 역할 분담, 협의·수단적 의미에서 네트워킹과 같이 다차원적으로 접근될 수 있다. 이는 첫째, 분권화 수준을 배경으로 한 공공의 책임 범위와 서비스 공급 과정에의 참여 정도, 둘째, 공급 주체 다원화에 따른 관리 방식(quality control)과 다양한 재정 유입 경로(funding stream), 셋째, 시민사회 자발적(voluntary) 부문의 참여 구조와 네트워킹의 문제와 복합적으로 결부되어 있으며, 복지 부문의 다양한 제도 운영 방식과도 연동된 쟁점이다.

복지 부문의 거버넌스를 추동하는 정책은, 4차 사회보장위원회(2013. 9. 10.) 심의·의결 「국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편방안: 지자체 복지행정 체계 개편 및 민관 협력 활성화」 방안에 따르면 지역사회보장협의체와 민관 협력 모델 확산의 두 축으로 구성된다. 현 정부 역시 100대 국정과제의 하나로 자치분권 기반 확보, 국가 기능 지방 이양, 주민직접참여제도 활성화와 함께 마을자치 활성화를 포함하는 '획기적인 자치분

권 추진과 주민 참여의 실질화'(74번 과제, 행정안전부)를 제시하였다.

이와 같이 복지 정책의 지역 기반 추진이 주목되고, 궁극적인 수요자, 당사자인 주민의 참여가 중시되는, 이전과 다른 양상이 나타나고 있다. 이는 1990년대 이후 지방자치 차원에서 지속적으로 추진된 주민자치의 활성화와 밀접하게 접목되는 접근으로서, 공공 영역의 복지전달체계와 서비스 이용 체계의 개선, 민과 관의 협력, 민간 및 주민 참여에 대한 인식 변화를 추동할 것으로 예상된다.

본 연구는 지난 10여 년간 추진된 이러한 민관 협력, 지역 거버넌스에 대한 정책이 어떤 성과를 도출하고 있는지, 정부가 시도하는 더 넓은 민간 참여, 풀뿌리 자치의 확대는 어떤 과정과 경로로 시너지 효과를 창출할 수 있으며, 어떤 준비가 필요할지에 대한 심도 있는 검토의 필요성으로부터 출발하였다.

연구 과정에서는 사회복지 부문 지역 중심 거버넌스의 특성과 실효성, 영향력, 파급효과에 주목하여, 실태와 문제 구조를 체계적으로 분석하고, 그간의 정책 방향과 지원 방안을 점검하고자 하였다. 또한 정부의 거버넌스 강조 정책이 민간의 자원 활용에 초점을 두고 있다는 의구심에 기반하여 지역 단위 복지 거버넌스 작동의 주요 동인은 무엇인가, 구성 주체에 따라 참여 목적은 동일한가 혹은 차별적인가, 거버넌스의 순기능이 충분히 발휘되는가, 사회복지 공급 부문과 이용자에게 미치는 영향은 무엇인가 등에 대한 검토를 시도하고자 하였다.

이러한 배경을 바탕으로 첫째, 복지영역에서 운영 중인 지역 단위 거버넌스의 구조와 운영 실태를 파악하여, 복지 거버넌스의 특성 분석, 둘째, 대표적인 지역사회보장협의체(시군구-읍면동)의 활동 실태와 성과·영향을 분석하여 복지 부문 지역사회 거버넌스의 성장을 위한 과제 도출을 연구의 목적으로 설정하였다.

연구 목적을 달성하기 위하여 첫째, 사회복지 분야 지역 기반 거버넌스의 핵심 기제인 지역사회보장협의체(시군구 및 읍면동)의 실태 분석, 둘째, 지역 민간 부문 중심 네트워크의 실태 분석, 셋째, 지역복지 부문 거버넌스의 해외 사례 분석, 넷째, 지역 기반 협의구조(네트워크) 활성화 요인 분석, 다섯째, 지속가능한 민관 협력 체계의 구축 방안 마련 등의 내용으로 연구를 수행하였다.

다차원의 내용의 연구를 수행하기 위한 방법으로 선행 연구 고찰, 해외 국가 사례의 조사분석, 자기기입식 설문조사를 통한 실태조사와 지역별 FGI 및 현장 방문 인터뷰를 통한 질적 조사 등 다양한 연구 방법을 사용하였고, 이를 분석함으로써 정책 제언과 연구의 함의를 도출하였다.

2. 주요 연구 결과

가. 지역사회보장협의체의 운영 실태 분석 결과

지역 거버넌스의 실태를 점검하기 위하여 지역 기반 거버넌스의 핵심 기제인 지역사회보장협의체에 대한 행정 자료 분석, 담당자 인식 조사 분석, 심층 사례 분석을 실시하였다.

행정 자료를 통해 지역사회보장협의체의 실태를 파악한 결과, 2017년 기준 전국 228개의 시군구에 협의체가 구성 및 운영되고 있었으며 대표협의체 참여 인원은 5380명, 실무협의체 참여 인원은 5619명, 실무분과 참여 인원은 1만 8513명이었다. 대표협의체의 참여자 구성은 복지사업 기관·단체의 대표가 전체의 33.4%로 가장 높은 비율을 차지했으며, 관계 공무원이 18.8%, 기타(기업인, 종교인 등)가 14.6%, 공익단체 추천자가 13.0%의 순으로 나타났다. 2016년 말 기준 229개의 협의체 중 상근 간

사가 배치된 협의체는 175개, 미배치는 54개였으며, 예산은 151억 9000만 원으로 집계되었다.

지역사회보장협의체 운영 실태와 담당자 인식을 파악하기 위해 민간 간사, 공공 간사, 대표협의체위원장을 대상으로 실시한 자기기입식 설문조사를 통해 총 138건을 회수하여 분석하였다. 분석 결과 협의체 구성원 특성(지향성과 목표 인식, 상호 신뢰감, 참여의 자발성, 소속감)에 대하여 6.80~7.46점(10점 만점), 협의체 구성의 포괄성에 대해서는 7.16~7.93점으로 응답하였다. 협의체 운영과 관련해서는 회의 빈도의 충분성 여부를 묻는 질문에서 5.82~7.16점으로 인식하였으며, 예산 충분성 점수의 평균은 5.03으로 다른 질문에 비하여 낮은 점수였다. 협의체 성과에 대하여 '지역복지 문제를 함께 논의할 기회가 마련되었다'와 '복지사업 추진 관련 민간 부문과 기관 간의 협력이 향상되었다'는 항목의 평균이 7.17점으로 성과 유형 중 가장 높게 나타난 반면 '공공과 민간의 대등한 파트너십이 형성되고 있다'는 질문의 평균은 5.99점으로 가장 낮게 나타났다.

협의체 참여자들은 거버넌스를 '공공과 민간의 협력에 기반한 정책(사업) 추진 체계'(37.0%)와 '상호신뢰를 바탕으로 한 다양한 주체들의 조직 네트워크'(30.4%)로 인식하는 경향이 강했으며, 복지정책 추진에 있어 지역 거버넌스를 확대해야 한다고 보았다(8.0점). 그 이유로는 '다양한 의견을 정책과 사업에 반영할 수 있다'(56.6%)는 점을 꼽았다.

이와 같은 행정 자료 분석 및 인식 조사를를 바탕으로 보다 정확한 실태 파악을 위하여 11개 시군구 지역사회보장협의체에 대한 심층 사례 분석을 실시하였다. 각 지역 지역사회보장협의체의 민간 간사, 공공 간사, 대표협의체 위원장, 실무협의체 위원장, 실무협의체 위원, 읍면동협의체 위원 등 10인에 대한 심층 인터뷰를 통해 자료를 수집하였으며, 인터뷰 내용은 지역사회보장협의체에 요구되거나 기대되는 기능, 지역사회보장

협의체를 구성하는 구조적 요소, 지역사회보장협의체의 성공에 영향을 주는 환경 조건 등으로 구성하였다.

조사 내용의 분석 틀로서 지역사회보장협의체의 실태 파악 영역과 평가 요인을 설정하였으며, 평가 요인으로서 책임성, 포괄성, 민주성, 전문성, 연대(협력)성, 독립성, 관계성, 조직 체계성, 공동체적 가치, 효율성과 효과성이라는 개념적 기준을 가지고 분석을 실시하였다.

분석 결과 협의체가 활성화되었다고 평가받는 지역에서는 사회서비스를 위한 민관 협력 서비스 네트워크와 지역사회복지에서 풀뿌리 민주주의를 실현하는 데 힘이 될 수 있는 희망적 조직이 형성되기 시작하였다는 점을 확인할 수 있었다. 이로써 협의체 활동은 민관 협력의 서비스 네트워크가 풀뿌리 민주적으로 작동함으로써 주민들의 복지 체감도를 높일 가능성을 발견할 수 있었으며, 지역사회복지에 투여되는 공공 재원의 부족에 관한 논의와 별개로 현장에서는 주민 네트워크를 통해 민간 자원이 발굴·개발되는 사례가 늘어나고 있다는 점도 확인하였다. 향후 사회적 경제, 공동체 만들기 등 구체적 사회서비스 제공을 넘어 사회·경제적으로 건강한 지역 만들기를 위한 사회적 기초가 만들어지고 있다는 점을 성과로 도출하였다.

이와 같은 협의체가 성공적으로 활성화되는 데는 공공 간사 및 민간 간사의 의지와 열정, 자치단체장과 공무원의 태도, 협의체에 참여하는 구성원의 적절성과 자발성이 주요 원인인 것으로 분석되었다.

주요 성과와 성공 요인을 분석하여 크게 사무국 강화, 지역 격차 해소, 지속가능성 확보라는 지역사회보장협의체 운영 관련 세 가지의 향후 과제를 제시하였다. 첫째, 사무국 강화는 유능한 간사(특히 민간 간사)의 확보와 사무국의 독립성 강화, 간사 양성 과정의 필요성을 포함하며, 둘째, 지역 격차 해소는 광역자치단체와 중앙정부의 관심과 지원을 통해 가능

한 과제이다. 마지막으로 지속가능성의 확보를 위해서는 인력의 업무 연속성 및 독립된 집중담당부서의 확보, 세대 간 인력 재생산과 시스템화가 필요하다는 결론을 도출하였다.

나. 민간기관 중심 지역 거버넌스 사례 분석 결과

지역사회보장협의체와 같은 민관 지역 거버넌스 외에 민간 복지기관 및 시민사회단체, 마을공동체 중심의 거버넌스 실제 사례를 탐색하고 민간 지역 거버넌스의 활성화 요인 및 활성화를 통해 변화되는 지역사회 모습을 발견하기 위하여 사례 조사를 수행하였다. 이를 위해 지역사회의 민간 복지 거점으로 각종 사회서비스 제공이나 지역사회 조직(organizing)의 활동을 수행해 왔기 때문에 다양한 민간 복지기관들과의 거버넌스 구축 노력과 성과들이 축적되어 있을 가능성이 높은 사회복지관(종합사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 등)을 중심으로 면접조사와 분석을 실시하였다.

선정된 면접 대상자에 대해서는 거버넌스 개념에 대한 인식, 거버넌스가 다루는 지역 문제, 거버넌스 참여 조직 및 역할, 거버넌스 작동의 긍정적·부정적 요인, 거버넌스의 성과, 성과 도출에 영향을 주는 긍정적·부정적 요인, 그리고 거버넌스의 현재 과제와 제도화 이후 변화 사항에 대한 예측 등을 위한 서면 질문지를 개발하여 자료를 수집하였다.

분석 결과 사회복지관의 거버넌스에 대한 개념은 공공과 민간, 그리고 지역주민 또는 당사자를 참여의 주체로 보고 지역사회가 지닌 다양한 사회 문제나 욕구 해결 등 공공의 이익 추구를 위해 이들과 함께 연대, 네트워크를 통해 협력하고 관계를 형성해 나가는 노력으로 인식되고 있음을 알 수 있었다. 거버넌스가 다루는 지역사회의 문제는 사회복지관의 고유

업무라 할 수 있는 전통적인 사회복지서비스 관련 내용뿐만 아니라 주거 관련, 세대 갈등, 정신건강, 다문화 이슈 등 다양한 영역으로 나타났다. 거버넌스 형성의 영향 요인으로는 거버넌스에 대한 적극적 참여, 참여주체들 간의 협력적 관계 형성, 거버넌스 성과에 대한 시각, 이슈 및 목표 설정, 기본적 이해 및 필요성 인식, 참여 주체들의 이기적이지 않은 참여, 공공과의 관계, 조직 대표의 거버넌스에 대한 이해와 승인, 지역사회 자원 보유, 거버넌스의 지속가능성, 거버넌스를 위한 역할, 주민 중심의 거버넌스 형성이 도출되었다.

조사 대상자들은 거버넌스의 성과는 크게 지역주민의 변화, 지역사회의 변화로 살펴볼 수 있는데, 지역주민의 변화에서는 거버넌스에 대한 적극적 참여, 태도·행동·인식의 변화, 욕구의 충족과 같은 변화를 발견할 수 있으며, 지역사회의 변화로는 지역복지가 증진되고 지역 내 지원 체계가 형성되어 감을 확인할 수 있었다. 마지막으로 이러한 거버넌스의 성과들이 안정적으로 도출되고 유지되기 위해서는 지속가능한 거버넌스가 되기 위한 체계 마련과 장기간의 실질적 성과를 중요하게 보는 인식, 거버넌스 참여 주체들 간 명확한 역할의 설정·수행 및 협력적이고 상호 호혜적인 관계 마련, 그리고 거버넌스에 대한 참여가 지속될 수 있는 동기부여가 과제로 제시되었다.

다. 시민사회단체 및 지역주민 주도 거버넌스 사례 분석 결과

민관 지역 거버넌스 외에도 지역사회 내에서는 지역의 복지 문제를 지역주민의 힘으로 해결해 가기 위한 다양한 노력들이 이루어져 왔다. 본 연구에서는 그 활동의 사례와 성과가 지역복지 부문에 확산되고 본보기가 될 거버넌스의 사례를 조사하여 분석하였다.

반송동 희망의사다리운동, 관악사회복지, 사랑방마을주민협동회, 개금2동 이웃사랑회를 심층 조사하여 각 사례의 거버넌스 현황을 개괄하고 거버넌스의 특성과 그 거버넌스에서 다루는 지역사회 문제가 무엇인지 살펴보았으며, 마지막으로 성과와 영향 요인을 분석하여 과제를 도출하였다.

분석 결과 거버넌스 형성의 과정은 대부분 지역사회 내에 구체적인 문제나 이슈를 함께 해결하고자 하는 과정에서 네트워크가 형성되었고, 그 이후 초기의 지역사회 문제 해결에 머물지 않고, 활동을 통해 드러난 새로운 지역사회 문제에 대해서도 지속적으로 대처함으로써 진행되어 왔음을 확인하였다. 네트워크를 촉진하고 유지하는 인력의 역량, 유연한 운영, 명확한 역할 분담, 행정기관과의 거버넌스 확장과 같은 요인들이 시민사회단체 및 지역주민 주도 거버넌스의 활성화 요인으로 파악되었다.

분석을 바탕으로 거버넌스를 제도화하고 확산하기 위해 필요한 과제를 도출하였다. 첫째, 지도력을 갖춘 리더의 지속적인 발굴과 양성, 둘째, 지역사회의 새로운 문제 발굴과 이를 기반으로 한 활동 전개, 셋째, 거버넌스를 구성하고 실행할 인력의 확보, 넷째, 시민사회단체나 마을공동체의 유연성 보호를 전제로 한 정부의 제도적인 지원 등이다.

제2절 정책 제언

1. 지역사회보장협의체의 활성화

가. 협의체 사무국의 강화

사무국의 강화는 실무협의체를 강화시키는 핵심 수단이며, 실무협의체의 강화는 대표협의체나 읍면동협의체의 활성화를 이끌어낼 수 있는 구조적 중요성을 갖는다. 사례 지역의 분석 결과를 기초로 하면 사무국의 강화를 위해서는 다음의 과제들이 필요불가결한 요건이 될 것이다.

1) 유능한 간사(특히 민간 간사)의 확보

유능한 민간 간사를 확보하기 위해서는 인건비 등 민간 간사의 처우가 개선되어야 한다. 업무가 민간 간사에게 집중되는 구조를 감안하면 협의체의 발전 과정에 따라 간사의 충원이 필수적으로 요구된다.

2) 사무국 독립성의 강화

아직도 지역사회보장협의체에 대한 전반적인 현장의 평가는 관 주도성이라는 견해가 지배적이다. 물론 지역에 따라 정도의 차이는 있지만 진정한 민관 거버넌스로서의 협의체는 사무국의 독립성 강화로부터 만들어질 것으로 보인다.

이를 위해서는 지자체 공무원과 사무국의 사무실 공간을 독립시킬 필요가 있다. 또한 사무국이 해당 자치단체의 영향력으로부터 벗어날 수 있

는 조건으로서 공공 간사와 민간 간사의 인건비를 중앙정부가 지원하는 방식을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

3) 간사 양성 과정

사례 지역의 경우 경험 있고 유능한 민간 간사의 존재가 협의체 활성화에 중요한 역할을 하고 있다. 그런데 민간 간사가 중도에 그만두거나 간사가 없는 지역의 경우 지역사회조직, 지역사회복지 등에 대한 지식과 활동 경험을 가진 유능한 인력을 구하는 것이 쉽지 않다. 사례 지역 외의 전국 대부분의 지자체가 이러한 상황일 것으로 추정된다. 따라서 전국적으로 협의체의 활성화를 기대하고자 한다면 유능한 간사를 육성하는 양성 과정을 운영할 필요가 있다. 물론 이는 중앙정부가 담당하는 것이 적절할 것으로 보인다.

나. 지역 격차 해소

읍면동협의체의 활동 결과 지역주민의 참여와 복지 체감도의 증가, 네트워크 활성화, 민간 자원 발굴 등 여러 가지 긍정적 효과가 나타나는 것으로 확인되었다. 동시에 읍면동 간의 경쟁에 의해서 지역 간 격차가 커지는 현상도 나타나고 있다. 이러한 격차가 반드시 경쟁만의 결과는 아닐 것이다. 읍면동에 따라서 주민들의 인구사회학적 구성이 다르고, 자원이 다르고, 읍면동협의체 구조 자체가 다를 수 있다. 이러한 측면을 종합하여 실무협의체의 조정 기능이 강화될 필요가 있다. 고양시와 같은 권역의 조정, 광주 서구와 같은 확보된 민간 자원의 타 지역 지원 같은 다양한 수단을 참고할 수 있을 것이다. 협의체가 시·군·구 단위로 설치되어 있기

때문에 적게는 기초자치단체의 행정 및 정책 기술적인 조정 작업이 필요하고 이에 대한 광역자치단체와 중앙정부의 관심과 지원이 필요하다.

다. 지속가능성의 확보

본 연구의 사례 조사에서 확인된 중요한 개념이 협의체의 지속가능성이다. 상당수의 지역에서 협의체의 지속가능성에 대해 우려하는 것을 확인할 수 있었다. 세부적으로 보면 하나는 업무의 연속성이고 다른 하나는 장기적 측면에서 핵심 인력의 세대 간 재생산의 문제이다.

1) 인력의 업무 연속성 확보-독립된 집중 부서

협의체 구성원으로부터 공통적으로 제기되는 문제가 공공 간사를 포함한 공무원들의 순환 배치의 문제이다. 업무를 익히고 민간 인력과의 팀워크가 만들어질 즈음이면 다른 부서로 옮겨간다. 이를 통해 실무협의체 등 전체적으로 협의체를 추동하는 힘이 약화되거나 모든 관계를 재설정해야 하는 낭비적 현상이 나타나고 있다는 지적이다. 이러한 현상은 빈도는 낮지만, 민간 인력에서도 나타난다. 처우가 열악하여 민간 간사가 그만두고 새로운 간사를 구하지 못해 활동이 침체되는 사례 지역도 있었다.

이를 해소하기 위해서는 민간 인력의 처우 개선과 함께 담당 공무원이 같은 부서에서 순환될 수 있도록 협의체 전담 팀을 활성화시키고 팀 내부에서의 승진 구조를 만들 필요가 있다. 즉, 일반적인 공무원 순환 배치 구조에서 벗어난 특화된 집중 부서가 필요하다.

2) 세대 간 인력 재생산-시스템화

종합사회복지관 등과 같은 지역사회의 민간 사회복지 조직은 신규 인력이 충원되고 중간 관리자가 이직하는 등 인력의 세대교체 주기가 공공보다 빠르게 진행되고 있다. 이러한 상황에서 본 조사의 사례 지역 중 일부는 민간 간사 등 실무협의체를 구성하는 인력의 재생산 문제를 우려하고 있었다.

10년 이상 지역에서 활동하면서 사회보장과 지역 네트워크를 고민해 온 인력이 연령상으로, 사회적 지위상으로 계속 현재의 지위를 고수하는 것이 가능할 것인가, 또 고수할 수 있다 해도 그것이 민간 사회복지 조직과 사회복지 인력의 세대교체를 고려했을 때 바람직한가 하는 고민이다. 나아가 실무협의체나 사무국을 새로운 세대의 인력으로 구성했을 때, 지역별로 나름대로 성장해온 협의체가 현재의 수준을 유지하는 것을 넘어서, 핵심 가치를 유지하면서 새로운 환경에 적응하고 발전할 힘이 유지될까를 고민하고 있다.

이러한 고민이 때 이른 고민으로 해석될 수도 있을 것이다. 하지만 협의체가 지속적으로 진화하고 발전하는 것은 인력의 개인적 특성과 능력에 의존하는 한 언제든지 중단될 수 있다. 인력의 측면에서 앞서 제시한 전문 인력의 양성 과정을 통해 새로운 인력을 지속적으로 육성하는 것과 함께 간사 등 핵심 인력의 변동으로 인한 충격이 최소화되도록 실무협의체와 분과 그리고 읍면동협의체의 내적 외적 관계를 시스템으로 구조화해야 한다. 이를 위한 전문 연구와 수단의 개발이 협의체의 비전과 목표를 고려하여 전략적으로 이루어져야 한다.

2. 지역 기반 거버넌스와 복지전달체계: 공공서비스 이용 향상의 과제

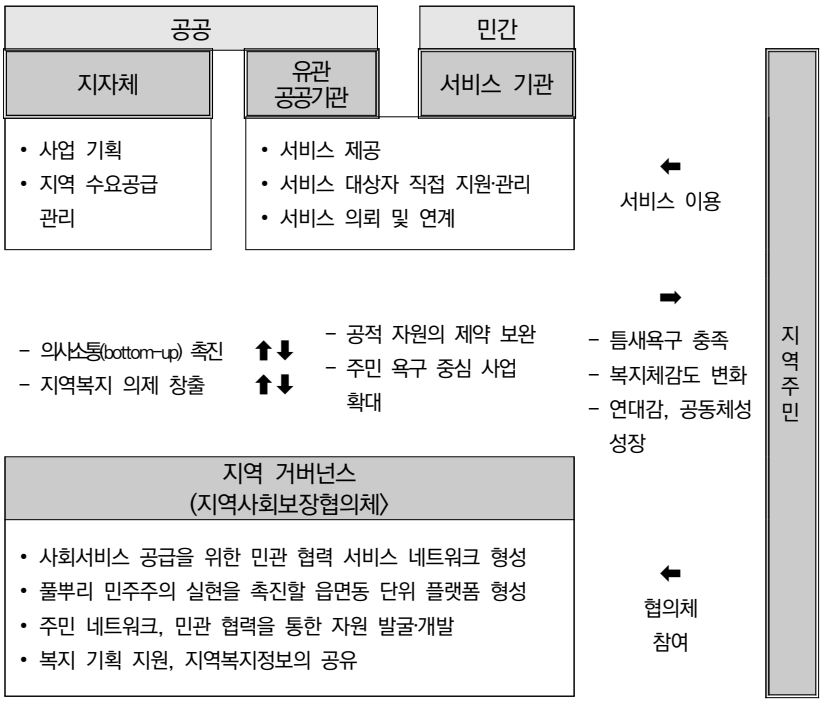
당초 공공서비스 이용의 활성화를 위한 복지전달체계 연구의 두 번째 테마로서 지역 거버넌스를 연구하고자 한 것은, 거버넌스 구조를 통해 복지 부문의 행정가, 서비스 기관의 관리자와 서비스 담당 전문직 등의 실무자 모두가 함께 소통하고, 복지 문제가 논의되고, 실질적인 협력의 형성과 체계화가 가능하다고 판단했기 때문이다.

본 연구에서는 법적 근거를 지닌 독특한 위상의 지역사회보장협의체가 관주도의 조직, 형식적 운영, 유명무실한 제도라는 그간의 혹평에 머물지 않고 변화하고 있으며, 보다 건강한 지역사회의 복지 창출 기반으로서 성장하고 있음을 확인하였다.

다음 〔그림 6-2-1〕에서 정리한 바와 같이, 지역사회보장협의체의 거버넌스 구조는 복지 부문 전달체계의 주축인 지자체, 유관 서비스기관(공공 및 민간)의 고유 기능과는 차별적인 역할을 수행해 내고 있다. 협의체 활동을 통해 사회서비스 공급을 위한 민관 협력 서비스 네트워크가 형성되고, 풀뿌리 민주주의 실현을 촉진할 읍면동 단위 플랫폼의 가능성이 담지되고 있으며, 실질적으로 주민 네트워크, 민관 협력을 통한 자원의 발굴·개발, 복지 기획 지원, 지역복지정보의 공유 등이 활성화되고 있다.

복지 부문 전달체계에서 이러한 민관의 거버넌스가 작동함으로써 복지전달체계의 주체 간 의사소통(bottom-up) 촉진과 함께 지역복지 의제가 창출되며, 공적 자원의 제약이 보완되고, 주민 욕구 중심의 사업이 확대되는 긍정적 파급을 경험하고 있다. 궁극적으로 지역주민에게는 틈새욕구의 충족, 복지체감도의 변화, 연대감과 공동체성의 성장을 촉진하게 되는 것이다.

[그림 6-2-1] 지역사회보장협의체가 추동하는 복지 부문 전달체계의 변화



우리의 복지전달체계는, 지자체를 중심으로 한 공공기관은 공적 책임성을 기반으로 지역 전반의 복지 수요공급을 관리하되 법정 급여 관리와 제도의 집행을 담당하고, 대부분의 민간 기관은 상당수의 위탁을 통한 서비스 제공을 담당하는 두 축을 중심으로 형성되었다. 지역사회보장협의체의 운영은 기존 전달체계가 지닌 법과 행정의 테두리에서 담보하지 못했던 기능을 보충하거나, 보다 혁신적인 방식으로 견인할 수도 있는 가능성을 담지하고 있는 것으로 보인다.

그동안 사회복지와는 분리된 영역에서 주민자치의 활성화, 지역재생의 노력이 경주되어 왔는데, 이제는 주민의 삶, 전 생애주기에 위치한 주민

들의 상태와 욕구, 결핍에 대한 세심한 배려를 통한 문제의 확인과 대응 방법의 마련을 고심하는 사회복지적 관점이 결합한 새로운 접근에 대하여 그 어느 때보다 정책적 관심이 높다.

아직은 미미하고 작은 출발이지만, 현장에 밀착된 지역사회를 중심으로 협의체가 운영되면서, 주민 주도성, 자발성, 수혜성, 민관 협력성을 동시에 충족시킬 수 있고, 연대감, 공동체 의식, 사회적 자본, 자신 및 이웃 복지에 대한 관심 같은 가치나 태도들의 변화를 확인하고 있다는 것은 복지전달체계에 대한 기여를 넘어서는 소중한 경험이다.

다만, 앞서 제시한 다차원의 과제들을 해결하기 위한 정책적 관심과 투자가 전제되지 않는다면 새싹처럼 자라고 있는 이 경험들을 키워 내고 확산시키기 어려울 것이다.

참고문헌

강창현. (2002). 지역복지공급거버넌스 연구, **한국행정학회, 36**(2), 313-332.

강혜규. 함영진. 김동진. 안수란. 김보영. 김효진. 등. (2017). **공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지전달체계 연구: 구조와 기능을 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.

공동성, 윤기웅. (2018). 공공 거버넌스의 유형: 모델링을 위한 메타분석을 중심으로. **국정관리연구, 13**(1), 29-58.

이승훈. (2006). 희망의 사다리 발대식. 공릉청소년문화정보센터 웹페이지. (2018). http://blog.naver.com/2psalm/140023523899에서 인출.

관악사회복지. (2015). **2015년 관악사회복지 20주년 기념자료집**. 서울: 관악사회복지.

관악사회복지. (2018). 우리함께 마을 협동 민주주의. 관악사회복지 지속가능보고서 2017. 서울: 관악사회복지.

구교준, 김성배, 기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석. **지방정부연구, 17**(3), 23-46.

국정기획자문위원회. (2017.7.). **문재인정부 국정운영 5개년 계획**.

김보영. (2015). 우리나라 복지행정 개혁과 사회복지 환경의 변화 분석을 통한 공공 복지행정의 방향 모색. **한국사회복지행정학, 17**(1), 35-63.

김생수. (2006). 지역사회의 로컬 거버넌스 형성에 관한 시론적 모색. **한국행정과 정책연구, 4**(1), 47-67.

김석준, 이선우, 문병기, 곽진영. (2000). **뉴거버넌스 연구**, 서울: 대영문화사

김승용, 이재모. (2011). 지역사회복지협의체 기능의 실태와 과제. **한국지역사회복지학회 논문 발표 자료집,**

김우중. (2013). 거버넌스로서의 지역사회복지협의체 참여성 평가. **한국사회복지행정학, 15**(1), 1-30.

김윤경, 제미순. (2011). 지역사회복지계획과 지역사회복지협의체. **한국지역사회복지학회 학술대회**, 208-215.

김종건. (2017). 지역사회보장협의체 활성화의 쟁점과 과제. **사회복지정책과 실**

천, 3, 35-52.

김준기, 이민호. (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직 효과성, **행정논총, 44**(1), 91-126.

김준현. (2009). 네트워크 효과에 관한 연구: 지역자활센터를 중심으로, **한국행정학보, 43**(4), 307-333.

김진, 김회성. (2015). 지역사회복지협의체의 협력적 네트워크 활성화를 위한 효과적 관리방안 연구. **비판사회정책, 46**, 125-163.

김창기, 정재욱. (2009). 지역사회복지협의체의 성공적 정착을 위한 공공과 민간의 governance 구축에 관한 연구. **한국콘텐츠학회논문지, 9**(3), 262-269.

김창기. (2007). 로컬 거버넌스적 접근을 통한 지역복지협의체의 의미와 역할. **한국지역사회복지학, 22**, 175-192.

김판석. (2008). 거버넌스와 굿 거버넌스 그리고 발전. **Korean Association of Governmental Studies**, 20(2), 8-11. 한국정부학회

김형양. (2004). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구. **한국행정논집, 16**(1), 29-47.

남궁근. (2012). **행정조사방법론 제 4 판**. 경기도: 법문사,

민연경. (2015). 노인돌봄기본서비스의 전달네트워크 거버넌스 유형화와 효과성. **한국지방정부학회 학술대회자료집**, 185-204.

박경숙. (2016). 남양주시 지역사회 민관 복지관련기관 네트워크의 구조적 특성과 거버넌스 유형. **사회보장연구, 32**(3), 93-124.

박선희, 김수영. (2017). 지역사회보장협의체 거버넌스에 사회적 자본이 미치는 영향. **지방정부연구, 21**(2), 153-179.

박재욱, 류재현. (2000). '로컬 거버넌스'(local governanve) 와 시장의 리더쉽. **한국행정학회 학술발표논문집**, 33-47.

배응환. (2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. **지방행정연구, 19**(2), 187-215.

보건복지부. (2017). **지역사회보장협의체 운영안내**, 세종: 보건복지부.

빈민지역운동사 발간위원회. (2017). **마을공동체의 원형을 찾아서**, 서울: 한울.

사랑방마을주민협동회. (2018). 사랑방마을주민협동회 2018년 9월 소식지 (2018.9.7.).

사회보장위원회(2013.9.10.). 안건자료_국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편 방안: 지자체 복지행정체계 개편 및 민관 협력 활성화.

송경용. (2018). 사람을 키우고 공동체를 회복하는 도시재생 뉴딜의 길. **국토. 442,** 2-4.

스미다구(2016), 제3차 스미다구 지역복지계획(후기판)

신상준, 이숙종, C. 햄든-터너. (2015). 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정. **한국지방자치학회보, 27**(2), 79-111.

신정헌, 최지원, 이홍범. (2013). 네트워크 거버넌스에 관한 연구. **한국행정학회 학술발표논문집**, 440-469.

심미승. (2016). 지역사회복지관점에서 로컬거버넌스 특성 분석. **한국콘텐츠학회논문지, 16**(9), 94-104.

오민수. (2016). 사각지대 발굴체계의 현황 진단: 읍면동 지역사회보장협의체를 중심으로. **한국사회보장학회 정기학술발표논문집**, 352-378.

유란희. (2018). 네트워크 거버넌스 유형과 효과성에 대한 연구. **지방정부연구, 22**(2), 147-172.

유애정·김동화, (2013), 시·도 지역사회복지계획 발전 방안 모색을 위한 탐색적 연구; 일본 오사카부지역복지지원계획 사례 검토를 통해, **한국지역사회복지학, 46,** 203-227

유해숙. (2004). **지역복지운동의 거버넌스 유형 연구**, 가톨릭대학교 사회복지박사학위논문.

유해숙. (2005). 로컬 거버넌스 형성을 위한 전략. **한국지역개발학회지, 17**(4), 321-340.

윤기찬, 손능수. (2011). 지역사회복지협의체 운영성과 및 개선방안에 관한 연구: 경상북도의 사례를 중심으로. **한국정책학회 추계학술발표논문집**, 457-485.

윤희성, 김선주, 김행종. (2018). 한국의 노숙인 거버넌스 특성과 개선방향. **주거**

환경, 16(1), 149-161.

원구환. (2003). **로컬 거버넌스의 등장과 발전**. 이은구 외(편.[로컬거버넌스], 서울: 법문사. 1-26.

이도형. (2004). 로컬 복지 거버넌스 전략. **한국행정학보, 38**(3), 221-238.

이명석. (2007). 행정학 패러다임과 거버넌스. **국정관리연구, 2**(2), 3-30.

이명석. (2009). 협력적 거버넌스와 공공성. 한국행정학회 학술발표논문집. 760-775.

이명석. (2016). 거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론?, **국정관리연구, 11**(3), 1-26.

이성로. (2009). 로컬거버넌스로서의 사회복지협의체: 경북북부지역 사례. **한국공공관리학보, 23**(4), 281-307.

이수경, 제미순, 김윤경. (2014). 지역복지계획수립과정에서의 지역사회복지협의체 민· 관 협력 역할에 대한 인식연구. **지방정부연구, 18**(2), 539-557.

이재완, 김승용. (2012a). 지역사회복지협의체에 대한 비판적 검토. **비판사회정책, 34**, 195-236.

이재완, 김승용. (2012b). 지역사회복지협의체의 거버넌스 인식수준에 관한 연구. **한국지역사회복지학, 40**, 131-157.

이재완, 최영. (2011). 지역사회복지협의체 구조의 현황과 과제. 지역사회복지협의체의 구조와 기능 그리고 평가. **한국지역사회복지학회 학술대회자료집**, 17-58

이주헌, 박치성. (2010). 지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구. **한국행정학보, 44**(3), 1-35.

이현주. 강혜규. 석재은. 선우덕. 김성한, 백종만. 등. (2003). **지역사회복지협의체 시범사업평가와 모형개발**, 서울: 한국보건사회연구원.

임성학. (2002). **정책결정의 거버넌스: 이론적 접근**, 김석준 외(편).[거버넌스의 정치학], 서울: 법문사

장지호, 홍정화. (2010). 국내 거버넌스 연구의 동향. **한국사회와 행정연구, 21**(3), 103-133.

장현주. (2009). 지역복지 거버넌스의 협의기능에 영향을 미치는 요인. **한국지방자치학회보, 21**(3), 141-160.

정재욱. (2008). 로컬거버넌스 수준에서의 지역복지서비스 제공방안. **한국콘텐츠학회논문지, 8**(4), 155-163.

조문영. (2015). '사람'의 현장, '빈민'의 현장: 관악사회복지 20년 성찰적 평가를 통해 본 신자유주의 시기 한국주민운동의 역동성. **2015 관악사회복지 20주년기념 자료집**. 서울: 관악사회복지.

주재복, 조석주, 김필두, 박해육, 하동현. (2011). 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안. **한국지방행정연구원 연구보고서, 451**, 1-389.

지은구. (2006). 사회복지전달체계의 개편과 지역사회복지협의체 개선방안. **한국사회과학연구, 25**(2), 119-150.

진재문. (2004). 지역사회 사회복지행정의 로컬 거버넌스 (local governance): 가능성과 한계. **사회복지정책, 18**, 133-156.

차재권. (2017). 지방거버넌스와 체제 능력 연구: 지역발전적 시각에서의 분석을 중심으로. **시민사회와 Ngo, 15**(1), 369-403.

채현탁. (2015). 읍면동 복지기능 강화에 따른 지역사회복지협의체와 사회복지협의회의 협력방안. **한국지역사회복지학, 52**, 117-145.

초의수. (2008a). 지역사회복지협의체의 운영 실태와 네트워크 영향요인에 대한 연구. **지방정부연구, 11**(4), 265-290.

초의수. (2008b). 지역사회복지의 로컬 거버넌스 영향요인에 대한 연구. **한국지역사회복지학, 24**, 1-26.

최균, &장영신. (2013). 지역복지 네트워크 모델 비교. **한국지역사회복지학, 45**, 211-228.

최병대. (2003). 함께 다스림 (governance) 의 재조명: Local governance 의 의미와 서울시 시정참여사업을 중심으로. **한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문.**

최일섭, 이현주. (2006). **지역사회 복지론**, 서울: 서울대학교 출판부.

최항순, 윤춘모. (2011). 지역사회복지협의체의 통합서비스제공에 영향을 미치

는 요인에 관한 연구. **한국정책연구, 11**(3), 367-386.

텐카이, 황진. (2017). 거버넌스 이론의 발전맥락: 과정과 성찰. **성균차이나브리프, 5**(2), 72-78.

함철호. (2015). 지역사회복지거버넌스. **한국지역사회복지학, 54**, 213-243.

함철호. (2017). 농촌 지역사회보장협의체에 대한 질적 사례연구. **한국지역사회복지학, 63**, 59-96.

홍선미. (2016). 읍면동 단위에서의 지역사회보장협의체와 지역사회복지협의회의 기능과 과제. **한국지역사회복지학회 학술대회**, 75-96.

히라노 타카유키, (2012), **일본의 지역복지 정책 및 방법**, 김영종·박유미 공역, 서울: 학지사

厚生労働省通知, 2002, 市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について

牧里毎治, 2002, 地域福祉, 有斐閣

金蘭姫, 2009, 地域福祉政策における公私協働関係のあり方について一考察；ガバナンス論を分析視点として, 人間福祉学研究2(1), 人間福祉学会

墨田区, 2016, 第3次墨田区地域福祉計画

Sumida City 홈페이지. (2018). http://www.city.sumida.lg.jp/reiki_int/reiki_honbun/g108RG00001216.html

Sumida City 홈페이지. (2018).http://www.city.sumida.lg.jp/reiki_int/reiki_honbun/g108RG00001224.html

Bureau of Social Welfare and Public Health 홈페이지. (2018). http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/shisaku/sienkeikaku/sakuteiiinkai.html

Agranoff. R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations.* Washington, DC: Georgetown University Press.

Albany County Long Term Care Council. (2008). *Recommendations for rebalancing the long term care system.* Albany, NY.

Albany County Long Term Care Council. (2012). *Recommendations for rebalancing the long term care system. Progress update 2012.* Albany, NY.

ALG 2003. Local Strategic Partnerships and Neighbourhood Renewal in London. London: Association of London Government.

Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 13*, 1-29.

Bailey, N. (2003). Local strategic partnerships in england: The continuing search for collaborative advantage, leadership and strategy in urban governance. *Planning Theory & Practice, 4*(4), 443-457.

Bevir, M.(2009). *Key concepts in governance*. London: Sage.

Cabinet Office. Social Exclusion Unit.(2001). *A new commitment to neighbourhood renewal: National strategy action plan*. London: Social Exclusion Unit.

Center for the Study of Social Policy (SRI International).(1996). *Toward new forms of local governance: A progress report from the field*. Washington, D.C: The Center.

DETR.(2000). *Indices of local deprivation 2000*. London: Department of Environment, Transport and the Regions.

DETR.(2001). *Local strategic partnerships, government guidance.* London: *Department of Environment*, Transport and the Regions.

DTLR.(2001). *Strong leadership: Quality public services*. London: *Department of Transport*, Local Government and the Regions.

Frederickson, H. G.(2005). *Governance, governance everywhere*. New York: Oxford University Press.

Geddes, M., Davies, J., & Fuller, C. (2007). Evaluating local strategic

partnerships: Theory and practice of change. *Local Government Studies, 33*(1), 97-116.

HOUSE_OF_COMMONS.(2003). *The effectiveness of government regeneration initiatives*. London: The Stationery Office.

Hufty, M. (2011). *Investigating policy processes: The governance analytical framework (GAF)*. In H. H. Wiesmann (Ed.), Research for sustainable development: Foundations, experiences, and perspectives (pp. 403-424). NCCR North-South: Geographica Bernensia.

Johnson, C., & Osborne, S. P. (2003). Local strategic partnerships, neighbourhood renewal, and the limits to co-governance. *Public Money and Management, 23*(3), 147-154.

Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly, 79*(2), 179-205.

Leach, R., & Percy-Smith, J.(2001). *Local governance in britain: Contemporary political studies series*. Basingstoke: Palgrave Publications.

LGA.(2001). *Examples of local strategic partnership in development.* London: Local Government Association.

Lynn, L. e., Jr. & Hill, C. J. (2004). Governance and public management: an introduction. *Journal of Policy Analysis and Management. 23*(1), 3-11.

New York State Office for the Aging and NYS Department of Health.(2006). *NY connects program standards New York State Office for the Aging and NYS Department of Health*.

New York State Office for the Aging.(2006). *NY connects technical*

assistance resource: Long term care council New York State Office for the Aging.

New York State Office for the Aging.(2008). *A preliminary report on the long term care councils established through the NY connects program and their impact on the long term care system in NYS.* Albany, NY: New York State Office for the Aging.

OECD.(2006). *Local strategic partnerships (LSPs)- united kingdom (england)* , OECD.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2000). Citizens versus the new public manager: The problem of mutual empowerment. *Administration & Society, 32*(1), 9-28.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(2), 229-252.

Rhodes, R. A.(1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Bristrol: Open university press.

Russell, H.(2001). *Local strategic partnerships: Lessons from new commitment to regeneration*. Bristol: Policy Press.

Russell, H.(withLepine, E., Newman, I., Dickinson, S., Meegan, R., Lawrence. R., Luanaigh. A. N., Swift. J., Grimshaw. L., Chanpmen. R.)).(2010). *The role of local strategic partnerships and local area agreements in promoting equalities.* Manchester: Equality and Human Rights Commission.

Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House.

Schuyler County Long Term Care Council 홈페이지 (2018). http://www.schuylercounty.us/463/LTCC-Long-Term-Care-Cou

ncil에서 2018.10.15. 인출

Shergold, P. (2011). Getting through Collaboration. In J. OFlynn & J. Wanna.(Eds.), *Collaborative Governance A new era of public policy in Australia? (*pp.13-22). Australia and New Zealand School of Government Series, 2008.

Smith, S. (2012). Social Services in Salaman, L.(Ed) The State of Nonprofit America(Second Edition). Washington, DC: Brookings Institution Press.

Sorensen, E. & Torfing. J., (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies. 28*(3). 195-218.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.

Tarschys, D. (2001). *Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance. Governance in the 21st Century.* OECD.

Washington County Long Term Care Council 홈페이지 (2018). www.co.washington.ny.us/844/Long-Term-Care-Council에서 2018.10.15. 인출

Wisconsin long term care advisory council. Retrieved from https://wcltc.wisconsin.gov/index.htm

Yamaguchi, Y. (2008). *Local strategic partnerships in london: An investigation of local collaborative action*, Doctor of Philosophy (PhD), University College London.

부록: 사례조사표

본 조사표에 기재된 내용은 통계법 제33조에 따라 비밀이 보장됩니다. 통계법 제33조(비밀의 보호 등에 대한 조항) 통계 작성 과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다	ID -

지역사회보장협의체 사례조사

안녕하십니까? 한국보건사회연구원입니다.

국무총리실 산하 국책연구기관인 본원에서는 「공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지 전달체계 연구(2): 지역 기반 거버넌스를 중심으로」를 수행하고 있습니다.

본 연구에서는 복지부문 지역 거버넌스의 **중추적인 역할을 담당하는 지역사회보장협의체의 운영 현황과 그 성과를 파악하기 위하여, 협의체의 주요 책임자 및 참여자의 경험을 청취하고** 지역 단위의 통합적 복지 전달체계 구축을 위한 개선 방안을 마련하고자 합니다. 이를 위하여 지역사회보장협의체를 대상으로 전국조사(공공간사, 민간간사, 실무협의체위원장)를 실시함과 동시에 보다 심도있는 현황 파악과 의견 수렴을 위하여 13개 시군구에 대한 사례조사를 순비하고자 협조를 요청드립니다.

귀하께서 응답해주시는 내용은 통계법 제32조(성실 응답의무)와 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 연구 목적으로만 사용될 예정이오며, 개인정보(기관명, 지역 등)은 공개되지 않고 분석 자료로만 활용됩니다.

바쁘신 중에도 귀한 시간을 내주셔서 감사드립니다.

2018년 8월

한국보건사회연구원 연구책임자

강 혜 규 선임연구위원

면접원 기입란

조사원 성명		조사 지역	□ ① ○○○ □ ② ○○○ □ ③ ○○○ □ ④ ○○○ □ ⑤ ○○○ □ ⑥ ○○○ □ ⑦ ○○○ □ ⑧ ○○○ □ ⑨ ○○○ □ ⑩ ○○○ □ ⑪ ○○○ □ ⑫ ○○○
조사 일시	2017년 월 일 (: ~ :)		

<table>
<tr><th colspan="6">응답자 정보</th></tr>
<tr><td>성명</td><td colspan="2"></td><td>연락처</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>연령</td><td colspan="2">_____세</td><td>성별</td><td colspan="2">☐ ① 남성 ☐ ② 여성</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지역사회보장협의체</td><td>담당 역할</td><td colspan="2">① 대표협의체(☐위원장)
② 실무협의체(☐위원장 / ☐위원)
③ 실무분과(☐위원장 / ☐위원)
④ 간사(☐공공 / ☐민간)
⑤ 읍면동협의체(☐위원장 / ☐위원)</td><td>③ 실무분과명</td><td></td></tr>
<tr><td>협의체 참여 기간</td><td colspan="2">_____년 _____개월</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">현재 소속기관 관련 정보</td><td>기관명</td><td colspan="2"></td><td>현 소속기관 근무경력</td><td>_____년 _____개월</td></tr>
<tr><td>직위</td><td colspan="4">☐ ① 기관 운영책임자 ☐ ② 기관 중간관리자 ☐ ③ 기관 실무자
☐ ④ 교수 ☐ ⑤ 지자체 공무원(_____직)(____급)
☐ ⑥ (기타:_____)</td></tr>
<tr><td colspan="2">복지(보건) 분야 총 근무경력 (현 소속기관 근무경력 포함)</td><td colspan="4">_____년 _____개월</td></tr>
</table>

A. 지역사회보장협의체의 거버넌스

A1 귀하는 지역사회보장협의체가 지역사회에서 어떤 위상과 성격을 가져야 한다고 생각하십니까?

A2 지역사회보장과 관련하여 거버넌스라는 용어가 많이 쓰이고 있는데요, 귀하가 이해하는 거버넌스는 무엇입니까?

A2-1 현재의 지역사회보장협의체는 귀하께서 생각하시는 거버넌스에 부합한다고 생각하십니까?

B. 지역사회보장협의체의 책임성

B1 지역사회보장협의체는 지역사회보장계획 수립에서 어떤 역할을 하고 있습니까?

B2 지역사회보장협의체는 지역 자원의 개발 및 동원과 관련하여 어떤 역할을 하고 있습니까?

B3 지역사회보장협의체를 중심으로 사회(복지)서비스 제공을 위한 네트워크(협력 체계)가 구축이 되어 있습니까?

☐ 1) 그렇다 ➔ 문B3-1로 이동 ☐ 2) 아니다

B3-1 네트워크 구축이 어떤 과정을 통해 가능했는지, 어떻게 운영되고 있으며, 그 성과는 무엇인지 말씀해주세요.

C. 지역사회보장협의체의 민주성과 협력

C1 귀 협의체는 지역사회보자의 지향과 목표를 지역주민들에게 공유하기 위하여 어떤 노력을 하고 계신지요?

C2 지역사회보장협의체가 지역주민의 의견을 수렴하여 복지사업에 반영하고, 주민들의 복지 참여를 가능하게 하는데 역할을 하고 있다고 보시는지요?

D. 지역사회보장협의체의 전문성

D1 귀 지역사회보장협의체는 위원들의 전문성 확보를 위해 어떤 노력을 하고 있다고 보십니까? 이를 위하여 어떤 개선이 필요하다고 생각하십니까?

(연수, 교육, 강연 등의 연간수행 건수 등 확인)/ 직원의 잦은 이동 문제

D2 분과 활동을 활성화하기 위해서 어떤 노력이 이루어지고 있습니까?

☞면접원 공공간사, 민간간사만 해당

E. 지역사회보장협의체의 독립성

G1 지역사회보장협의체의 연간 예산은 협의체 운영 및 사업 추진에 적절한 규모라고 보십니까?

☞면접원 공공간사 혹은 민간간사

G1-1 예산의 추가 소요가 필요한 내용은 주로 무엇입니까?

G2 귀 협의체의 공공간사, 민간간사가 협의체 활성화를 위해 주로 어떤 측면에서 기여하고 있다고 보십니까?

G3 지역사회보장협의체에 대하여 '여전히 관주도적이다'라는 평가가 많이 있습니다. 귀 협의체는 이러한 점에서 어떠하다고 보십니까?

(응답예시: 관주도적, 민-관의 대등한 파트너쉽으로 변화, 민간주도성 강화 등)

F. 지역사회보장협의체의 관계성

F1 혹시 협의체 활동과 관련하여 협의체 내부 혹은 외부와의 갈등이 발생한 적이 있습니까?

☐ 1) 그렇다 ➔ 묻F1-1로 이동 ☐ 2) 아니다

F1-1 어떤 갈등이었으며, 그 갈등은 어떤 방식으로 해소되었습니까?

G. 지역사회보장협의체 조직의 체계성

☞면접원 공공간사, 민간간사, 대표협의체, 실무협의체

G1 귀 지역사회보장협의체의 대표협의체와 실무협의체는 역할이 명확히 분담되고 적절한 관계 설정이 되고 있다고 보십니까?

G2 시·군·구 지역사회보장협의체와 읍·면·동 지역사회보장협의체는 역할이 명확히 분담되고 적절한 관계 설정이 되고 있다고 보십니까?

G3 실무분과 중 활동이 활성화된 분과는 어느 분과입니까?

H. 지역사회보장협의체의 성과

H1 귀하의 지역사회보장협의체 활동 기간 중 협의체 활동으로 인하여 공공과 민간의 서비스 주체, 지역주민들의 가치나 태도에 변화가 있다고 감지하시는지요?

(가치: 공동체 의식, 연대감, 사회적 자본_신뢰, 호혜, 참여 등)

H2 지역사회보장협의체의 존재가 지역사회의 복지(공공서비스 전달체계 등)에 어떤 영향을 주고 있다고 보시는지요. 긍정적 측면과 부정적 측면으로 구분하여 말씀해주시기 바랍니다.

H3 지역사회보장협의체의 예산 및 인력을 고려할 때, 그 활동 성과는 어떠하다고 평가하십니까?

(효율성과 효과성 측면)

H4 귀 지역사회보장협의체가 귀하의 기대만큼 충분히 역할을 하고 있다고 보십니까?

☐ 1) 그렇다 ➔ 문H4-1로 이동 ☐ 2) 아니다

H4-1 충분히 역할을 하는 활성화된 협의체가 된 주요 요인을 무엇이라 생각하십니까?

H5 현재 협의체 활동과 역할에 아쉬운 점이 있다면 무엇이며, 이를 보강하기 위해서 필요한 과제는 무엇이라고 생각하십니까? (h4의 답과 상관없이 모두 답하는 문항)

부록: 설문조사표

본 조사표에 기재된 내용은 통계법 제33조에 따라 비밀이 보장됩니다.

통계법 제33조(비밀의 보호 등에 대한 조항)
통계 작성 과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다

ID					

지역사회보장협의체 조사

안녕하십니까? 한국보건사회연구원입니다.

국무총리실 산하 국책연구기관인 본원에서는 「공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지 전달체계 연구(2): 지역 기반 거버넌스를 중심으로」를 수행하고 있습니다.

본 연구에서는 복지부문 지역 거버넌스의 **중추적인 역할을 담당하는 지역사회보장협의체의 운영 현황과 그 성과를 파악하기 위하여, 협의체의 주요 책임자 및 참여자의 경험을 청취하고** 지역 단위의 통합적 복지전달체계 구축을 위한 개선 방안을 마련하고자 합니다.

귀하께서 응답해주시는 내용은 통계법 제32조(성실 응답의무)와 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 연구 목적으로만 사용될 예정이오며, 개인정보(기관명, 지역 등)은 공개되지 않고 분석 자료로만 활용됩니다.

바쁘신 중에도 귀한 시간을 내주셔서 감사드립니다.

2018년 8월

한국보건사회연구원 연구 책임자

강 혜 규(사회서비스정책연구실장)

응답자 정보

지역(광역 단위)	_____(시)(도) _____(시)(군)(구)				
연령	_____세	**성별**	□ ① 남성 □ ② 여성	**협의체 담당역할**	□ ① 실무협의체 위원장 □ ② 공공 간사 □ ③ 민간 간사
경력(전체)	**지역사회보장협의체 현직 담당기간**	_____년 _____개월		**사회복지 분야 경력**	_____년 _____개월
실무협의체 위원장만	**직위**	□ ① 기관 운영 책임자 □ ② 기관 중간관리자 □ ③ 기관 실무자 □ ④ 교수 □ ⑤ 지자체 공무원(____급) □ ⑥ (기타:_____)			
	소속 기관명				

A. 지역사회보장협의체 구성(기본 현황)

A1 현재 귀 협의체에 **참여하는 구성원**들은 다음 각 사항에 대하여 어떤 상태라고 판단하십니까?

	전혀 그렇지 않음								매우 그러함		
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
A1-1 구성원들은 협의체의 지향성과 목표에 대하여 잘 인식하고 있다											
A1-2 구성원들은 상호 신뢰감이 높다											
A1-3 구성원들의 협의체 참여는 자발성이 높다											
A1-4 구성원들의 협의체 소속감은 비교적 높다											
A1-5 우리 협의체에서는 구성원의 목표 인식, 신뢰감, 소속감의 제고를 위해 적극적으로 노력하고 있다 (오리엔테이션, 자체 학습모임, 주제별 회의 개최 등)											

A2 귀 **협의체의 구성**과 관련된 다음 각 사항에 대하여 어떻게 평가하실 수 있습니까?

	전혀 그렇지 않음								매우 그러함		
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
A2-1 다양한 직능, 계층, 집단을 대표하는 구성원들로 적절하게 구성되었다											
A2-2 여성, 아동, 노인, 다문화가족 등 사회적 약자를 대변할 구성원들로 적절하게 구성되었다											
A2-3 사회보장 영역의 전문가들이 적절하게 참여하고 있다											
A2-4 협의체 구성 과정에서 지역으로부터의 추천, 자발적 신청 등 주민 참여의 기회가 보장되고 있다											

B. 지역사회보장협의체 운영

B1 (2017년 1년간을 기준으로) **협의체의 회의 횟수**를 기입해 주시기 바랍니다. **회의 빈도**는 협의체의 **효과적인 운영(심의, 자문, 논의 등)을 위해 충분**하다고 생각하십니까?

※ 간사께서만 응답

		대면 회의 (2017년 1년간)	서면 회의 (2017년 1년간)	전혀 그렇지 않음								매우 그러함		
				0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
B1-1	대표협의체 회의	회	회											
B1-2	실무협의체 회의	회	회											
B1-3	실무분과별 회의	회	회											
B1-4	읍면동협의체 회의	회	회											

B2 **귀 협의체의 올해 예산액**에 대한 질문입니다. **2018년의 총 예산액과 사업비**(운영비, 인건비 제외) **총액을 기입**해 주시기 바랍니다. 이 예산규모는 협의체를 운영하기 위해 **어느정도 충분**하다고 생각하십니까?

※ 간사께서만 응답

	총 예산액	사업비 총액	전혀 충분치 않음								매우 충분함		
			0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
2018년 협의체 예산액	백만원	백만원											

B3 귀 협의체에서는 **협의체를 주축으로 운영하는 특화 사업**이 있습니까? **총 몇 개입니까(2018년 8월 현재 기준)?**

※ 간사께서만 응답

협의체가 주축이 되어 운영중인 사업 수(2018년 기준)	시군구협의체 총_____ 개 읍면동협의체 총_____ 개

B3-1 **협의체를 주축으로 운영하는 특화사업 중 역점을 두는 우선순위에 따라 3가지의 사업 명칭을 기입**해주시고, **사업예산의 출처를 기입(해당번호 모두 표시)**해주시기 바랍니다

※ 간사께서만 응답

	사업명칭	예산지원처 ① 중앙정부 ② 시·도 ③ 시·군·구 ④ 민간공모(공동모금회 등) ⑤ 민간 동원 ⑥ 비예산사업
1		
2		
3		

B4 (**지난 1년간**을 기준으로) **협의체 회의 안건 및 협의과정**과 관련하여 어떻게 평가하십니까?

※ 간사께서는 대표협의체 및 실무협의체를 기준으로, 실무협의체 위원장께서는 실무협의체 회의를 기준으로 응답

	전혀 그렇지 않음									매우 그러함
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
B4-1 지역 복지사업 개선에 기여할 안건이 논의된다											
B4-2 평소에 지자체로 전달하기 어려운 안건이 논의된다											
B4-3 다소 형식적인 안건 중심으로 논의된다											
B4-4 회의에서는 대체로 충분한 논의를 통해 합의가 도출된다											
B4-5 회의에서 결정된 사항은 대체로 정책에 반영된다											
B4-6 회의안건 상정에서 대체로 공공(지자체)이 주도한다											
B4-7 안건 협의절차에서 대체로 공공(지자체)이 주도한다											

B5 (**지난 1년간**을 기준으로) **협의체 회의시 다음과 관련한 논의 혹은 결정**이 이루어졌습니까?

※ 간사께서는 대표협의체 및 실무협의체를 기준으로, 실무협의체 위원장께서는 실무협의체 회의를 기준으로 응답

	전혀 없었음									매우 자주
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
B5-1 지역의 복지 자원 발굴											
B5-2 지역 욕구(사각지대) 발굴											
B5-3 민과 관의 협조 혹은 의사소통											
B5-4 복지 관련 기관 간 역할 분담 및 협력											
B5-5 사회보장범위(복지이외 교육,고용,문화,주거,환경 등)의 유관기관 협력											
B5-6 복지전달체계 구조 개선											
B5-7 기타 주요 안건(기입:_____)											

B6 대표협의체, 실무협의체, 실무분과, 읍면동협의체 간의 **의사소통은 어느 정도로 원활하다**고 생각하십니까?

* 협의체 및 분과 간에 운영 상황을 잘 알고 있고, 상호 필요한 안건을 전달하며, 다양한 현황 및 사업에 대한 지적과 제안이 이루어지는 경우, 활발한 의사소통을 하고 있는 것으로 볼 수 있음.

	전혀 그렇지 않음									매우 그러함
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
B6-1 대표협의체와 실무협의체의 의사소통이 원활하다											
B6-2 대표협의체와 실무분과간의 의사소통이 원활하다											
B6-3 실무협의체와 실무분과간의 의사소통이 원활하다											

B6-4	시군구협의체와 읍면동협의체의 의사소통이 원활하다	
B6-5	협의체간 의사소통을 위하여 자체적으로 노력하신 부분이 있다면 무엇입니까?	*의견 기술*
B6-6	협의체간 의사소통을 위해 어떤 노력이 더 필요하다고 보십니까?	*의견 기술*

B7 대표협의체, 실무협의체, 실무분과 간의 **역할 분담은 합리적**으로 이루어고 있다 생각하십니까?

		전혀 그렇지 않음								매우 그러함	
		0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
B7-1	대표협의체와 실무협의체의 역할 분담은 합리적이다											
B7-2	대표협의체와 실무분과간의 역할 분담은 합리적이다											
B7-3	실무협의체와 실무분과간의 역할 분담은 합리적이다											
B7-4	시군구협의체와 읍면동협의체의 역할 분담은 합리적이다											
B7-5	협의체간 합리적 역할 분담을 위하여 자체적으로 노력하신 부분은 무엇입니까?	*의견 기술*										
B7-6	협의체간 합리적 역할 분담을 위하여 어떤 노력이 더 필요하다고 보십니까?	*의견 기술*										

B8 실무분과 중 가장 **활발하게 운영되는 분과**는 무엇이며, 그 이유는 무엇이라 생각하십니까?

1순위	(분과명)	(이유)
2순위	(분과명)	(이유)
3순위	(분과명)	(이유)

B9 귀 협의체에서는 **협의체를 주축으로 하는 특화사업 운영을 활발하게 하기 위하여 어떤 노력**을 하고 있습니까? **(우선순위에 따라 1순위, 2순위, 3순위 기입)**

- ☐ 1) 지자체 등 정부지원을 통한 예산의 확보
- ☐ 2) 민간 공모사업 지원을 통한 예산의 확보
- ☐ 3) 민간의 자발적 자원 발굴을 통한 예산의 확보
- ☐ 4) 협의체 참여 기관들의 협조를 통한 자원(예산, 인력 등) 동원
- ☐ 5) 지역 주민 참여 독려를 통한 자원(예산, 인력 등) 동원
- ☐ 6) 기타(적어주십시오:

B10 귀 지역사회보장협의체의 **운영/참여 과정에서 구성원간의 갈등을 경험**한 적이 있습니까?

☐ 1) 그렇다 ➔ [redacted] ☐ 2) 아니다

B11 귀 지역사회보장협의체의 **운영/참여 과정에서 구성원간의 갈등을 경험**한 적이 있다면 어떤 사례였는지, 어떻게 **갈등 관리, 해소를 위해 노력**하고 계신지 말씀해주시기 바랍니다.

B12 귀 지역사회보장협의체의 **운영 과정에서 겪는 어려운 점**이 있다면 무엇입니까? 어려운 점이 있을 경우, **개선 필요사항에 대한 의견**을 말씀해주시기 바랍니다.

	전혀 어렵지 않음									매우 어려움
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
B12-1 협의체의 구조(대표협의체-실무협의체-실무분과-읍면동협의체)로 인한 소통의 어려움											
B12-1-1 개선에 대한 의견:	*의견 기술*										
B12-2 협의체의 구성원의 방대한 참여범위와 인적 특성으로 인한 어려움											
B12-2-1 개선에 대한 의견:	*의견 기술*										
B12-3 법에서 규정하는 협의체의 기능과 실제 활동 내용 불일치로 인한 어려움											
B12-3-1 개선에 대한 의견:	*의견 기술*										
B12-4 협의체 운영을 위한 전담인력 배치 관련 어려움											
B12-4-1 개선에 대한 의견:	*의견 기술*										
B12-5 협의체 운영을 위한 예산 확보 관련 어려움											
B12-5-1 개선에 대한 의견:	*의견 기술*										
B12-6 유관 제도 및 법적 근거의 제약, 실효성 등으로 인한 어려움											
B12-6-1 개선에 대한 의견:	*의견 기술*										
B12-7 기타 의견:	*의견 기술*										

B13-1 귀 협의체는 그 구성-운영과정에서 **공공(시군구)으로부터 어느 정도의 독립성을 확보**하고 있다고 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않음									매우 그러함
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
B13-1 예산 편성과 운용의 독립성이 있다											
B13-2 안건 및 의제 설정의 자율성이 있다											
B13-3 논의된 사항이 대체로 실행으로 이어진다											

B14 지역사회보장협의체(시군구)의 기능 중 현재보다 **더욱 강화해야한다고 판단하시는 기능**은 무엇입니까? 우선순위에 따라 3가지를 1, 2, 3으로 기입해주시기 바랍니다.

- [ ] 1) 지역 사회보장 정책 심의
- [ ] 2) 지역 사회보장 정책 자문
- [ ] 3) 지역 사회보장 정책 제안·건의
- [ ] 4) 지역사회보장계획 수립
- [ ] 5) 지역사회보장계획 시행 모니터링
- [ ] 6) (협의체 참여기관이 함께하는) 민관 공동 사업
- [ ] 7) 복지사각지대 해소를 위한 인적 안전망 구축
- [ ] 8) 기타(적어주십시오:)

C. 지역사회보장협의체 성과

C1 귀 시군구에서는 지역사회보장협의체 운영에 따라 **지역의 복지서비스 제공 및 협력체계 구축에 어떤 변화**가 있었다고 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않음								매우 그러함	
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
C1-1 지역 복지 문제를 함께 논의할 기회가 마련되었다											
C1-2 관(지자체)에 의견 개진을 할 수 있는 기회가 마련되었다											
C1-3 서비스 기관간 상호 이해가 제고되었다											
C1-4 다양한 지역 인사들과 교류하여 담당업무에 도움이 되었다											
C1-5 지역 복지사업 확대로 실질적인 주민 편익이 증가하였다											
C1-6 서비스 기관 간 공동(협력)사업을 실시하게 되었다											
C1-7 복지사업 및 서비스 제공 기반의 통합성이 제고 되었다											
C1-8 공공과 민간의 대등한 파트너쉽이 형성되고 있다											
C1-9 복지사업 추진 관련 민과 관의 협력이 향상되었다											
C1-10 복지사업 추진 관련 민간 부문/기관간의 협력이 향상되었다											
C1-11 복지사업 추진 관련 주민의 참여가 확대되었다											

C2 귀 지역의 지역사회보장협의체 운영과 관련하여 **지역 내 관계자들의 관심과 지원**은 어느 정도라고 생각하십니까?

	매우 낮음								매우 높음	
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
C2-1 지자체 공무원들의 관심											
C2-2 지자체의 예산 등 지원											
C2-3 지역 유관기관 관계자들의 관심과 참여											
C2-4 민간 복지기관 관계자들의 관심과 참여											
C2-5 지역 주민의 협의체 활동에 대한 인식											

C3 지역사회보장협의체의 참여를 통해 다음 사항들은 **어느 정도 성취**되고 있다고 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않음								매우 그러함	
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
C3-1 지역 복지 문제나 대안에 대한 충분한 의견 개진											
C3-2 지자체의 지역 복지사업 추진 관련 의견 반영											
C3-3 협의체 구성원들과의 교류와 인적네트워크 형성											

C3-4	협의체 구성원들에 대한 신뢰와 연대감 향상											
C3-5	(나의 소속기관) 사업 추진(업무 수행)에 도움											
C3-6	지역 내 새로운/혁신적 복지사업 여건 조성											

C4 귀 지자체의 지역사회보장협의체가 (타 협의체와 비교할 때) 지닌 **강점은 무엇**이라고 판단하십니까? 그 원인은 주로 **무엇 때문인지** 말씀해주시기 바랍니다.

C5 귀 지역사회보장협의체 운영에 있어 어려운 점(애로사항)**은 주로 무엇인지** 말씀해주시기 바랍니다.

D. 지역사회보장과 거버넌스 인식

D1 귀하께서는 **'거버넌스'를 어떤 개념/용어로** 이해하고 계십니까? (2가지를 선택)

- ☐ 1) 정책과정에 다양한 주체들이 참여
- ☐ 2) 공공과 민간의 협력에 기반한 정책(사업)추진체계
- ☐ 3) 공공업무 수행방식의 변화
- ☐ 4) 상호신뢰를 바탕으로 한 다양한 주체들의 조직 네트워크
- ☐ 5) 공공의 권한과 개입을 최소화
- ☐ 8) 기타(적어주십시오:)

D2 귀하께서는 복지정책 추진에 있어 **'지역 거버넌스'을 확대해야 한다**고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않음								매우 그러함	
0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점

D2-1 **(D2에서 6~10점 응답한 경우)** 복지정책 추진에 있어 **'지역 거버넌스'를 확대해야 한다**면 그 이유는 무엇입니까?

- ☐ 1) 다양한 의견을 정책-사업에 반영할 수 있어서
- ☐ 2) 민간의 창의적인 아이디어를 얻을 수 있어서
- ☐ 3) 정책추진의 문제해결 역량을 높이기 위해
- ☐ 4) 민간의 요구나 불만을 잘 해소할 수 있어서
- ☐ 5) 정책(사업) 추진에 따른 위험을 분산시킬 수 있어서
- ☐ 6) 정책(사업)의 목표와 책임을 공유할 수 있으므로
- ☐ 7) 민간의 물적, 인적 자원을 최대한 활용하기 위해
- ☐ 8) 기타(적어주십시오:)

D2-2 **(C8에서 0~4점 응답한 경우)** 복지정책 추진에 있어 **'지역 거버넌스'를 확대해야 한다**는 의견에 **공감하기 어렵다면**, 그 이유는 무엇입니까?

- ☐ 1) 정책(사업) 추진과정에서 이해관계 조정이나 의견합의를 도출하기 어려워서
- ☐ 2) 정책(사업) 추진과정에서 주체 간 경쟁과 갈등이 잦아서
- ☐ 3) 기구의 구성과 운영에 비용과 시간이 소모되어서
- ☐ 4) 참여하는 주체들의 전문성이 떨어지는 것 같아서
- ☐ 5) 정책(사업) 추진과정에서 책임소재와 역할이 불분명해서
- ☐ 6) 기대에 비해 정책의 성과를 기하기 어려워서
- ☐ 7) 현재의 관주도의 협력 방식이 적절하지 않아서
- ☐ 8) 민과 관의 상호 정보 공유가 잘되지 않아서
- ☐ 8) 기타(적어주십시오:)

D3 지역의 복지 **거버넌스를 활성화**하기 위해 필요한 **가장 중요한 요건**을 무엇이라 생각하십니까?

- ☐ 1) 지역사회 기반의 다양한 시민단체, 자치조직의 활성화
- ☐ 2) 참여 주체들 간의 수평적 관계의 확립
- ☐ 3) 법률과 제도(조례 등)의 기반 강화
- ☐ 4) 민관협력체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산
- ☐ 5) 공무원 인사고과 체계와 적극적 연계
- ☐ 6) 민간 참여주체들의 전문성 확보.강화
- ☐ 7) 지역정책과 현안이나 사업추진에 관한 정보 공개.제공
- ☐ 8) 참여주체 간 활발한 교류·소통
- ☐ 9) 민간과 협력하려는 공공의 적극적 마인드
- ☐ 10) 정책의 파트너로서 민간에 대한 신뢰
- ☐ 11) 민관협력 추진기구(조직)의 위상과 권한의 강화
- ☐ 12) 역할분담과 책임소재에 관한 절차와 기준 마련
- ☐ 13) 기타(적어주십시오:)

D4 귀하께서는 지역 복지 거버넌스가 지역의 **사회적 자본 형성과 공동체 의식 형성**에 기여하고 있다고 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않음									매우 그러함
	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점
D4-1 신뢰(개인 간 신뢰, 제도적 신뢰) 차원에서 기여하고 있다											
D4-2 규범(시민의식 및 소속감) 차원에서 기여하고 있다.											
D4-3 연결망(네트워크 및 파트너쉽, 참여) 차원에서 기여하고 있다											
D4-4 지역의 공동체 의식 형성에 기여하고 있다											

D5 귀하께서는 **지역 복지 거버넌스의 활성화**를 위해 **필요한 일**은 무엇이라 생각하십니까? 의견을 기입해주시기 바랍니다.

◆ 조사에 협조해 주셔서 대단히 감사합니다. 귀중한 정보, 소중하게 활용하겠습니다. ◆

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
  간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 737-7498
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 영풍문고(종로점) 399-5600
- 서울문고(종로점) 2198-2307
- Yes24 http://www.yes24.com
- 알라딘 http://www.aladdin.co.kr