

지역사회복지를 위한 민관협치



Public Private Cooperation in Local Welfare

함영진 | 한국보건사회연구원 연구위원

지역사회복지를 위한 민관협치는 지역 내에서 발생하는 복지현안을 공공과 민간영역의 다양한 이해관계를 지닌 주체가 참여하여 논의하고 협력, 연대하는 복지지향으로 이해가능하다. 하지만 공공과 민간영역의 서로 간 이해부족과 '민'과 '민'의 배타적 경쟁 그리고 형식화되어 가는 협의체계 등으로 실질적인 민관협치는 요연한 문제로 여겨지고 있다. 이를 해결코자 법적 근거마련과 다양한 주민 참여 경로의 한계 시도가 이루어졌지만 정책개편의 성숙과 안정적 기반마련을 위한 정책적 인내기간이 필요하다. 아울러 공공과 민간 영역 간 관계는 교집합의 관계로서 각 영역의 특수성을 바탕으로 일정부분 긴장을 유지한 채 서로 간 기능적 연대가 필요하다.

1. 들어가며

최근 들어 '협치'¹⁾라는 용어가 정치권을 비롯하여 여러 영역에서 핵심 화두로 제시되고 있다.

그간 '협치'라는 용어는 정치학, 행정학, 사회학 등 여러 영역에서 줄곧 논의되어 오던 개념이며, 사회복지학에서는 연대와 협력이라는 복지지향으로 활용되어 왔다. 협치의 개념과 구성요소는

1) 일본에서 거버넌스를 협치(協治)로 번역하여 활용하면서, 우리나라에서도 협치를 거버넌스(governance)로 동일시하여 일반적으로 활용되고 있지만, 사실 거버넌스는 통치양식으로 이해하는 것이 옳다. 이와 같은 거버넌스 양식은 계층제, 시장, 네트워크로 보편적으로 구분되며, 서구권 정부를 중심으로 살펴볼 때 거버넌스 양식은 계층제 거버넌스에서 시장 거버넌스를 거쳐 네트워크 거버넌스로 발전하여 왔다(유재원 외, 2005; Thompson, 2003). 이는 다양한 학자들에 각기 상이한 개념적 정의를 내리고 있으며, 용어도 상이하게 활용하고 있다. 본고에서는 거버넌스의 양식 중 네트워크, 특히 중앙-지방 정부간 네트워크, 민과 관의 네트워크, 민과 민의 네트워크, 민과 주민간 네트워크를 협치의 개념으로 사용코자 한다.

학술영역 및 학자에 따라 다양하지만 기존의 수직적 의사결정과 대립적 추진체계 그리고 분절적 집행체계를 극복하고, 다양한 이해관계자 간 소통과 연계 그리고 협력의 중요성을 공히 강조하고 있다.

지역사회복지 협치는 지역 내에서 발생하는 복지문제를 해결하기 위해 다양한 이해관계자들이 모여서 협의하고 협력하는 구조체계이다. 즉, 지역 내 다양한 이해관계자의 협력을 바탕으로 지역 자생력 강화를 위한 노력의 일환으로 협치가 강조되고 있다. 왜냐하면 지역사회복지는 공공영역의 재원과 인력 그리고 시스템의 확보로만 이루어 질 수 없기 때문이다. 따라서 지역사회복지 협치는 공공영역과 민간영역 그리고 주민의 참여와 공조를 기반으로 한 지역복지 네트워크로 이해가능하며, 이는 다양한 이해관계자들이 협력하여 지역 내 복지문제를 스스로 해결하려는 ‘복지자치’를 위한 노력으로 볼 수 있다.

이러한 지역사회복지 민관협치의 개념적 이면에는 공공과 민간영역 간 협력의 한계와 민과 민의 배타적 경쟁, 형식화되어져가는 협의체계 등 다양한 문제점을 내포하고 있다. 지역사회복지 협치는 지역복지 실천 및 문제 해결과정에서 다양한 이해관계자의 참여와 지난한 협의과정과 신뢰관계 형성이 필수임에도 불구하고 공공주도의 형식적인 협의체 구성과 운영 그리고 참여자 간 수직적 관계형성으로 여전히 극복해야 할 문제가 산적해 있다.

결국 지역사회복지를 위한 협치는 다양한 이해관계자가 참여하여 지역복지 실천과 지역문

제를 협력적으로 해결하는데 있지만 공공주도의 수직적이면서 형식적인 협의제도 운영과 지역 내 이해관계자 간 갈등은 여전히 ‘협치’를 듣기 좋게 포장하는 정책적 수사(rhetoric)의 테두리 안에 묶어두고 있다. 이는 지역사회복지를 위한 궁극적인 방향과 맞지 않으며, 지역 내 사회적 부담을 야기할 가능성이 높으므로 개방적이면서 수평적인 지역사회복지 시스템 구축을 위한 정책적 대안모색이 요구된다.

본고의 목적은 지역사회복지 민관협치를 위한 개념 및 구성요소를 살펴보고, 최근 지역사회복지 민관협치 개선을 위한 정책적·실천적 노력을 검토하여 향후 지속가능한 지역사회복지 민관협치의 형성을 위한 정책적 시사점을 제안하는데 있다.

2. 지역사회복지 민관협치와 민간과 공공의 역할

협치라는 용어는 다양한 영역에서 활용되고 있지만, 우리나라에서는 협치를 일본의 경우 처럼 거버넌스로 번역된 개념이 활용하고 있다. 협치는 다양한 의미로 해석이 가능하겠지만 정부 중심의 수직적 통치에서 다양한 이해관계자간 조율, 타협, 협력, 네트워크를 강조하는 유형으로 변화를 의미한다. 즉, 협치는 전근대적 행정시스템인 엽관주의와 정실주의 그리고 계층제의 문제점을 극복하고 시장논리가 강조된 신공공관리

행정체계에서 발생한 정부기능의 분산문제를 민간영역과 공공영역 간 협력적 네트워크를 통해 해결하는데 있다.

지역사회복지 협치는 지자체뿐만 아니라 다양한 지역사회 구성원들이 수평적 관계 속에서 지역복지문제를 해결하거나 지역복지정책을 결정할 수 있는 조정기제로 정의된다. 즉, 지역사회복지를 위한 민관협치는 지역 내 통합적 복지서비스 전달과 복잡 다양한 복지문제 해결을 위한 지역사회의 ‘관’과 ‘민’ 그리고 ‘민’과 ‘민’의 교환체계이다.

지역사회복지 협치의 구성요소를 로컬 거버넌스 양식에 비추어 살펴보면 민관 신뢰 및 협력, 파트너십, 지역 민간조직 및 주민의 참여와 분권적 의사결정 등으로 구성된다. 즉, 지역사회복지 협치는 다양한 이해관계자의 참여, 특히 공공영역과 민간영역 참여자들 간 포괄적 협의와 수평적 협력 관계, 지역사회 특수성을 고려한 권한과 자원의 공유체제로 구성된다.

지역사회복지의 강화를 위한 민간영역과 공공영역 간 협의체계 구축이 필요하지만, 무엇보다 선행되어야 할 사안은 공공과 민간영역이 각자의 역할을 충실히 수행하는 것이 중요하며 그 과정에서 수평적 협의와 협력이 중요하다.²⁾ 즉, 지역복지 수행과정에서 공공영역이 민간영역을 포괄하는 합집합의 개념으로 이해하기 보다는 각

영역의 자율성과 개별적 영역을 유지하면서 지역복지문제를 해결하기 위하여 함께 결합하는 교집합적 협력시스템 적용이 필요하다. 공공영역의 강점은 무엇보다 조직력과 자원력이며, 이러한 특성을 고려할 때 공공의 역할은 민관협력 네트워크의 조정자(facilitator)로서 지역 내 협의체를 기획하고, 민간영역의 행위자들의 참여를 유도하고 인적·물적 자원을 제공하는 역할이 필요하다. 특히, 지방자치단체는 주민들과 밀접한 종합행정을 수행하는 일선 행정기관으로서 민간조직들의 참여와 협력 지지를 유도하기 위한 노력이 필요하다. 아울러 민간영역의 강점은 그간 실질적인 지역복지 추진자로서 전문성과 업무처리의 융통성 그리고 조직체계의 신축성에 있기 때문에 지역사회복지를 위한 민간조직의 역할강화가 필요하다.

그럼에도 불구하고 지역 내 ‘민’과 ‘민’의 경쟁 구도가 강하고, 공공영역을 위한 보충적, 보완적 역할로서 운영의 자율성이 약하며, 지역 내 민간조직 간 역량의 편차가 있어 민간영역만으로 지역복지를 추진하는데 한계가 있다. 따라서 지역복지는 민과 관의 특수성과 영역 간 차별성이 있음을 유지하면서, ‘민’과 ‘관’의 강점을 살린 협력적인 관계형성과 ‘민’과 ‘민’의 연대와 공유를 위한 기반마련이 필요하다.

2) 공공조직과 민간조직 간에는 이론적 또는 실천적으로 각각 특수성이 있다는 것은 오래된 견해이다. 대표적인 명제로 Sayer(1953, 102)는 공공조직과 민간조직은 “모든 중요하지 않은 면에서 기본적으로 유사하다(fundamentally alike in all unimportant respects)”로 정의하였다. 달리표현하면 공공조직과 민간조직은 중요한 면에서는 기본적으로 다를 수 있기 때문에, 이들 간 협력을 이끌어 내기 위해서는 서로 간 역할의 충실성과 상호호혜의 원칙, 상호의존의 원칙 그리고 개방성의 원칙이 필요하다.

3. 최근 민관협치를 위한 새로운 움직임

민관협력 활성화를 위한 노력은 상당히 오랫동안 진행되어 왔다. 그러나 민관협력의 당위성에 대한 변죽을 울린 정책적 대응과 제도적 기반 마련은 여전히 해결이 필요한 과제로 여겨진다. 이와 같은 문제점을 완화를 위해 「사회보장급여의 이용 및 제공 수급권자 발굴에 관한 법률」 제 14조에서는 민관협력의 필요성을 강조하고 있으며, 이의 일환으로 사각지대와 민간자원 발굴을 위한 민관협력 활성화 시범사업이 진행되었다. 이를 통해 시·군·구 및 읍·면·동 복지공무원과 민간영역의 다양한 제공자 그리고 지역주민

이 협력하여 은둔형 외톨이, 주민등록 말소자 등이 발굴되었으며, 지역복지 자생력 확보를 위해 민간자원의 발굴이 전반적으로 이루어졌다. 그리고 현장 밀착형 홍보 전략과 지역 복지역량 강화를 위한 다양한 교육이 이루어졌으며 읍·면·동 협의체의 안정적 운영을 위한 기반을 조성하는데 일조하였다.³⁾

최근에 지역 내 민관협치 활성화를 위해 이루어진 시안들을 본고에서는 (1) ‘민’과 ‘관’의 협력적 실행체계 마련을 위한 노력과 (2) ‘민’과 ‘민’의 자발적 실천 그리고 (3) ‘민’과 ‘관’의 협의체계 개선 사례를 중심으로 살펴보았다.

표 1. 지역사회복지 민관협력 수범사례 분류

	협력적 실행체계	구조적 협의체계
민과 관	경기도 시흥시 ‘희망플러스’ 경기도 수원시 ‘휴먼서비스센터’	지역사회보장협의체 읍면동 복지협의체
민과 민	광주광역시 광산구 ‘투게더 광산’	지역사회복지협의회

가. ‘민’과 ‘관’의 협력적 실행체계 마련을 위한 노력

그간 약 30년 동안 공공부조와 사회서비스를 위한 예산은 1990년 5,060억에서 2014년 60조 3,551억으로 119배 증가하였으며, 복지공무원은 1990년 228명에서 2014년 14,344명으로

63배 증가하였다.⁴⁾ 아울러 행정자치부와 보건복지부 간 부처 간 협력을 통해 2014년부터 2017년까지 약 6,000여 명의 복지공무원을 확충하고 복지읍·면·동장의 임용확대를 추진할 뿐만 아니라 통합사례관리와 통합조사관리 등 전문직위제도 확대 추진될 예정임에 따라 공공복지 인프라

3) 김승권 외(2015)., 민관협력활성화 시범사업 모니터링 및 성과평가연구. 보건복지부.

4) 성은미 외(2015)., 경기도 읍면동 복지기능강화 중심의 전달체계 개편 모형 개발 연구. 경기복지재단. p.15.

는 지속적으로 확대될 예정으로 보인다. 이와 같은 복지부문의 발전적 확대에도 불구하고 서비스제공의 분절성, 제도구성의 단편성, 중복성 그리고 대국민 접근성의 한계는 여전히 해결해야 할 복지문제로 제기되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 예산과 인력의 확대뿐만 아니라 공공복지전달체계의 개편을 위한 노력이 지속적으로 있어 왔다. 지역단위에서 복지전달체계의 개편은 1987년 사회복지전문요원을 일선기관에 배치하면서 시작된 이래, 1995년 보건복지사무소 시범사업, 2004년 사회복지사무소 시범사업 그리고 2006년 시·군·구 주민생활지원국 행정체계 개편과 2012년 희망복지지원단 설치 그리고 2014년부터 점진적으로 추진하여 2016년 4월부터 본격적으로 추진하고 있는 읍·면·동 복지허브화 개편 사례를 들 수 있다.⁵⁾

사회복지전달체계의 개편이 시도될 때 마다 핵심 화두로 자리매김했던 아젠다는 공공복지행정기관을 중심으로 구심점을 마련하고, 지역 내 민간시설 및 활동가들의 참여를 독려하는데 있었다. 이를 통해 공공영역이 작동하지 못하는 부분을 민간영역이 보완하고, 부족한 자원을 보충하는 역할 강화를 추구하였다.

2012년 지자체마다 설치된 희망복지지원단은 그간 민간영역에서 수행하였던 사례관리를 공공영역으로 끌어들었다. 희망복지지원단은 읍·

면·동 주민센터, 지역사회복지협의체 그리고 민간영역의 서비스 제공기관 등과 협력하여 위기 가구를 발굴하고 사례관리하여 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다. 아울러 지역사회에 흩어져 있는 공공과 민간의 복지자원을 효율적으로 관리하고 주민에게 상호보완적으로 제공코자 하였다.⁶⁾ 아울러 2014년 7월부터 점진적으로 확대 적용하고 있는 읍·면·동 복지허브화 사례는 통합서비스 제공을 위한 심층상담 및 사례관리 기능을 최일선 복지행정기관인 읍·면·동에서 활성화하고 민관협력 강화로 지역 내 복지사각지대를 발굴하고 지역복지자원 총량확대에 중점을 두고 있다. 희망복지지원단과 읍면동 복지허브화 개편을 통해 중점을 두고 있는 사안은 주민의 접근성 강화를 위해 읍·면·동의 기능강화와 민관협력을 통한 사례관리 기능의 강화이다. 하지만 통합사례관리를 위한 민관 연계 및 협력은 공공과 민간의 수직적 관계, 민간영역의 부족한 역량과 민과 민의 연대 부족 등으로 녹록치 않은 것이 현실이다. 이와 같은 어려움에도 불구하고 경기도 시흥시에서 시행하고 있는 민관협력 통합사례관리 사례인 ‘희망플러스 행복드림’ 사례와 경기도 남양주시 ‘희망케어센터’의 사례는 현재 민관협력을 통한 사례관리 강화측면에서 시사하는 바가 크다.

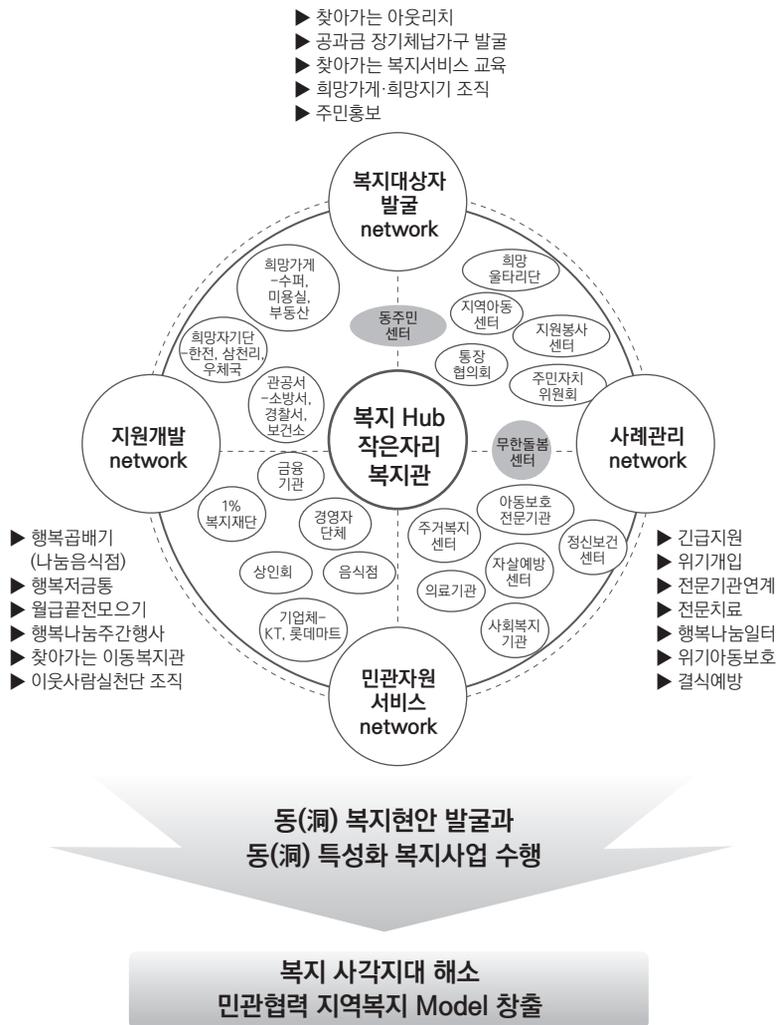
경기도 시흥시 희망플러스 행복드림사례는 시

5) 이현주 외(2015), 공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의. 한국보건사회연구원.

6) 강혜규(2014), 복지 전달체계: 통섭적 인식, 실천의 모색. 사회복지학회 학술대회 발표논문집, pp.141-174.

흥시 내 신천동, 은행동 그리고 신현동에 시행하고 동주민센터 간 협력체계를 형성하여 동복지고 있는 사업으로서 주민과 지역 민간기관 그리고 안정망 구축의 기초를 마련하였다.

그림 1. 경기 시흥시 작은자리종합복지관의 민관협력 활성화를 위한 운영체계

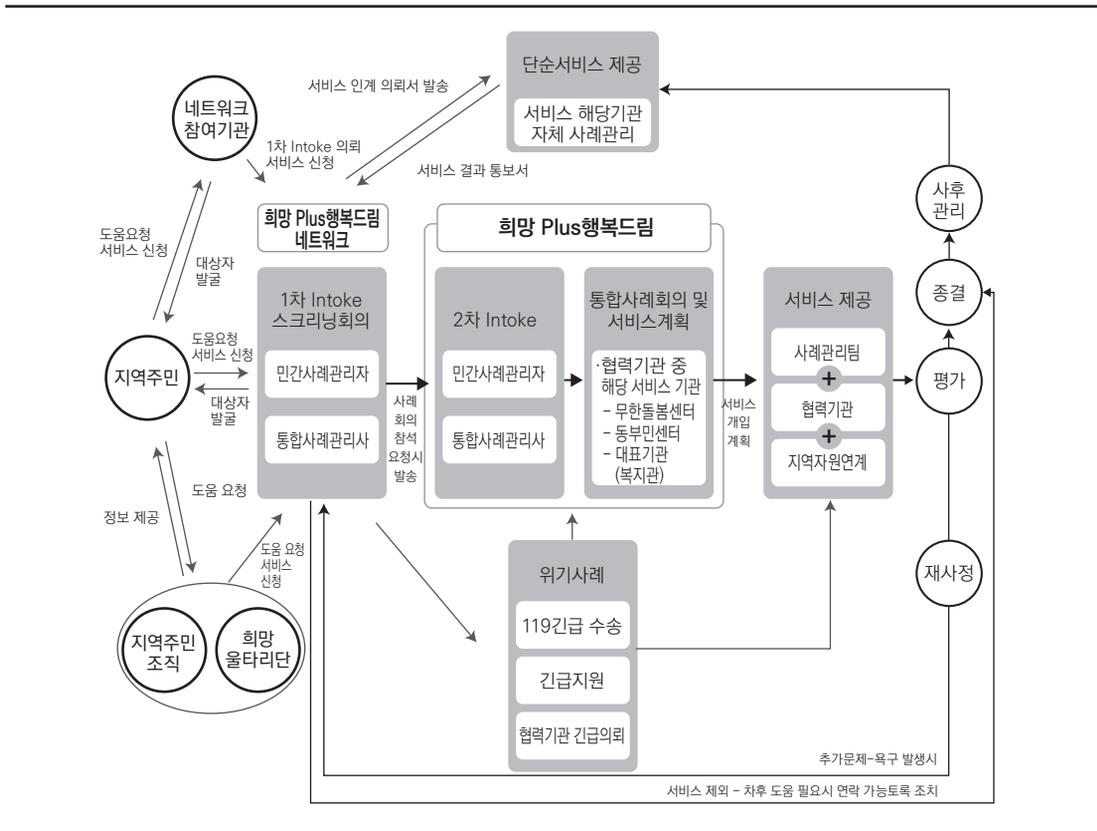


자료: 김승권 외(2014), 민관협력 활성화 시범사업 모니터링 및 성과평가 연구. 보건복지부. P.66.

시흥시 사례는 주민을 비롯하여 다양한 지역복지 주체들이 참여하여 위기가구를 발굴하고 민관 통합사례관리를 통해 기관별 역할을 분담하고 지역복지문제 해결을 위해 노력하는 모델이다. 이를 도식화 하면 아래 <그림 2>와 같다. 주요 맥락은 지역 주민에 의해 동주민센터로 위기가구 발굴이 이루어지면 지역 내 희망플러스 민관협력팀

에 의뢰가 이루어지고, 이를 해결하기 위해 지역복지관, 봉사회, 서비스제공자 등 민간영역 기관들과 시흥시 무한돌봄센터, 동주민센터 등 공공기관과 함께 참여한 민관통합 사례회의를 개최하여 사례별 위기도를 고려하여 기관별 역할분담을 설정하고 복지자원 공유를 통해 민과 관이 협력적으로 사례관리를 하는 사례이다.⁷⁾

그림 2. 경기도 시흥시 민관협력 통합사례회의의 프로세스



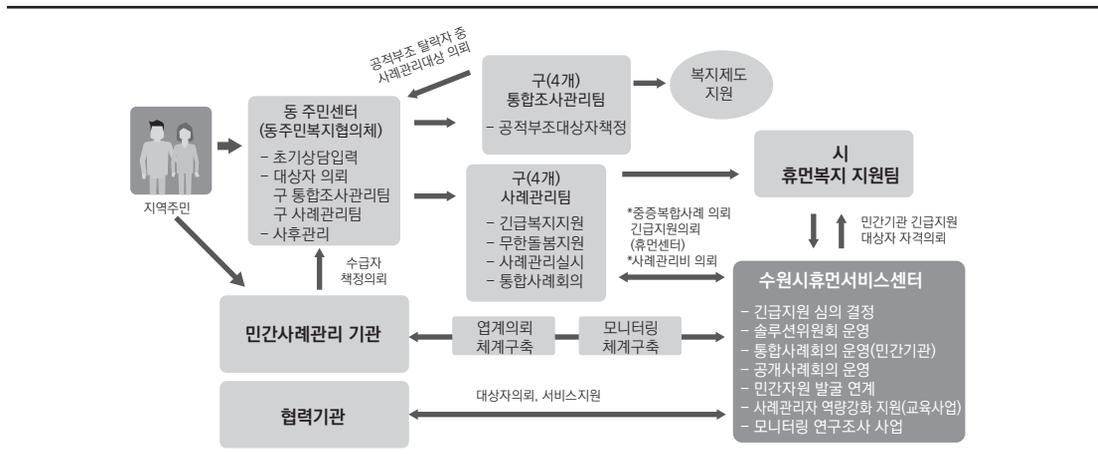
자료: 2016 민관협력 활성화 시범사업 민간기관 간담회 중 작은자리종합복지관 발표자료.

7) 김승권 외(2014)., 민관협력의 모형 개발과 매뉴얼: 우수사례 분석을 기초로. 한국보건사회연구원. pp.37-38.

경기도 수원시휴먼서비스센터 민관협력 사례는 공공영역의 수원시 휴먼복지지원팀과 일반 행정 4개 구청(장안구, 권선구, 팔달구, 영통구) 및 보건소의 무한돌봄사례관리팀 그리고 42개 동 주민센터와 수원시방문보건센터, 수원시고용복지플러스센터, 수원시자원봉사센터와 민간영역의 복지 87개 기관, 기업 12개, 종교 7개, 교육 12개, 의료 31개 등 168개 민간기관이 협업하고, 자원을 공유하는 민관협력 수범사례이다. 수원시휴먼서비스센터를 중심으로 수원시 권역별 민관 통합사례관리회의 및 솔루션회의가 월1

회 이상 정기적으로 개최되고 있으며, 휴먼나눔 자원공유시스템을 통해 민관 사례대상자 자료관리 및 자원배분이 이루어지고 있다. 2015년 기준 1,942 사례관리 등록가구를 중심으로 민관협력 통합사례관리를 수행하였으며, 민간자원 약4억 원을 발굴하여 지역 내 민간기관에게 시의적절하게 배분하는 역할을 수행하고 있다. 이는 조정자로서의 공공(수원시)의 역할과 실천가로서의 민간(휴먼서비스센터)간의 적절한 역할배분과 협력이 이루어진 수범사례이다.

그림 3. 경기도 수원시휴먼서비스센터 민관협력통합사례관리 프로세스



자료: 2016 민관협력 활성화 시범사업 민간기관 간담회 중 수원시휴먼서비스센터 발표자료.

나. ‘민’과 ‘민’의 자발적 실천

지역사회복지 구현을 위한 민관협치를 구현하기 위해서는 다양한 이해관계자의 참여가 필수

적이며, 이를 위해서는 수평적인 문화와 소통채널이 핵심적인 과제이다. 그러나 공공과 민간영역 간 소통과 ‘민’과 ‘민’의 연대를 위한 소통은 원활치 못한 상황이다. 아울러 지역복지를 위한

주민참여는 더 녹록치 않은 것이 현실이다. 지역 내 시·군·구와 민간기관은 1:N의 관계이고, 읍·면·동과 민간기관은 N:1의 관계이기 때문에 원활한 소통채널 구축이 요연한 상황이며, 주민들의 참여는 더더욱 어려운 실정이다. 즉, 그간 민관협력을 위해서는 다양한 이해관계자의 참여가 필수적이며, 이를 위해서는 (1) 공공영역의 권한 배분과 정보공유, (2) 민관 민의 연대, 그리고 (3) 주민의 적극적인 참여가 필요하다. 이러한 측면에서 광주광역시 광산구 ‘투게더광산 나눔문화재단’ 민관협력 사례는 시사하는 바가 크다.

광주광역시 광산구의 투게더광산 사례는 주민

자치에 기초한 마을 중심의 공동체 복지 구현을 목표로 민관협력을 강화하고 있다. 특히 지역 주민들이 스스로 후원금을 바탕으로 재단의 기본 재산을 형성하여 자발적인 복지재단을 구성하였으며, 이를 기반으로 지자체의 협력을 주도하고 있다. 그리고 투게더재단에서 시행중인 ‘이웃이 이웃을 돌보는 마을 등대지기’ 사업을 통해 21개 동복지 위원회를 구성하였다. 아울러 지역 복지 역량 강화를 위해 매달 ‘마을복지 동대회’를 개최하여 지역 내 복지현안에 대해 토론하고, 마을 복지이제를 선정하는 등 주민 스스로 해결책을 도모하는 자리를 마련하고 있다.

그림 4. 광주시 광산구 투게더 광산 나눔문화재단 민관협력 체계



자료: 2016 민관협력 활성화 시범사업 민간기관 간담회 중 투게더광산 발표자료.

다. ‘민’과 ‘관’의 협의체계 개선 노력

지역단위에서 공공영역과 민간영역의 협업을 강화하기 위해 제도적으로 규정한 조직은 시·도

사회보장협의체와 지역사회보장협의체 그리고 사회복지협의회다. 광역자치단체를 중심으로 시도사회보장협의체와 기초자치단체 내 지역사회

보장협의체는 「사회보장급여의 이용 및 제공 수급권자 발굴에 관한 법률」제40조와 제41조에 명시되어 있으며, 사회복지협의회는 「사회복지사업법」제33조에 규정하고 있다. 법률에서 명시한 두 조직의 역할과 기능은 다소 상이하지만, 지역사회에서 지역사회보장협의체와 사회복지협의회 역할과 기능이 유사하여 역할 중복과 대립이 상존하고 있으며, 갈등의 소지를 내포하고 있다. 지역사회보장협의체는 지역사회복지협의체의 발전 형태이다. 사회복지협의회는 「사회복지사업법」에 근거하여 사회복지관련 중요사안을 수행하였지만, 「사회보장기본법」제정으로 지역사회보장협의체로 확대발전하였다. 뒤를 이어 「사회보장급여의 이용 및 제공과 수급권자 발굴

에 관한 법률」제정으로 지역사회보장협의체, 지역사회보장계획 및 지표관리 등 지역사회복지와 관련하여 기존 「사회보장기본법」과 「사회복지사업법」을 명확히 하였다.

2004년 127개 국고보조사업 중 67개 사업이 분권교부세 신설로 지자체로 이양되는 등 지자체 단위의 지역사회복지의 중요성이 강조되었다. 이를 기반으로 2005년 지역사회복지협의회가 설치와 지역사회복지계획 수립이 법적 의무사항으로 규정되었다. 지역사회보장협의체는 시·군·구 단위와 읍·면·동 단위로 구분지어 살펴볼 수 있으며, 공히 지역사회 복지문제를 해결하기 위해 주민을 비롯한 지역 내 다양한 이해관계자가 참여하기 위한 지역복지 네트워크 조직이다.

표 2. 지역사회보장협의체와 동복지협의회 구성

체계		역할	
시·군·구 단위	시·군·구청	지역복지계획 수립, 지역복지 홍보 및 역량강화 사업 등 운영 총괄	
	지역사회보장협의체	구성	- 시·군·구청장 위촉(위원장은 위원 중 호선) - 10명이상 40명 이상 - 시·군·구 조례로 위임 규정
		역할	- 지역사회보장계획 수립 및 시행평가 - 지역사회보장조사 및 지역사회보장지표 - 시·군·구 사회보장급여 제공 - 읍·면·동 단위 지역사회보장협의체 추진 및 지원
읍·면·동 단위	읍·면·동 센터	협의회 구성 및 운영지원, 복지대상자 및 자원발굴계획 수립 및 지원	
	읍·면·동 복지협의회	구성	- 읍·면동장 추천 후 시·군·구청장 위촉 - 10명이상
		역할	- 지역 내 사회보장대상자에 대한 선도 및 상담 - 사회보장대상자 권익보호를 위한 조치사항 - 지역 내 민관 기관 협력기반 조성 - 지역주민 사회보장 증진을 위한 사항

자료: 김이배 외(2015), 부산복지 전달체계 혁신전략 수립 연구. 부산복지개발원, pp.32-35 재구성

지역사회보장협의체는 지역사회보장계획 및 지표보장 등에 대한 심의·자문을 통해 지역복지 핵심 기능을 수행하고 있으며, 협의체를 구심점으로 민관협력의 활성화를 위한 노력이 강조되고 있다.

그러나 그동안 민관협업을 위한 제도적 뒷받침이 없었던 것도 아니고, 논의가 부족했던 것도 아니다. 그간 지역복지를 고민하는 많은 학자들은 지역사회복지협의체가 행정주도형으로 운영되고 있으며, 공공재원에 의존하여 형식적인 운영에 머무른다는 문제점을 지속적으로 제기하여 왔다. 이와 같이 공공주도형의 협의체 구성과 운영은 민간영역의 자발성과 자생력을 저해하여 왔고, 지역사회 민간기관들이 지자체에 귀속되는 문제를 초래하여 왔다. 법률적으로 보장된 지역사회보장협의체를 구성하고 있지만, 지역 내 다양한 이해관계자의 협력관계를 형성하지 못하고, 형식적인 운영에 그치고 있다. 공공영역 주도의 협의체는 관료제 거버넌스의 형태를 띠기 십상이며, 다양한 이해관계자들이 참여하기 어려운 구조적 문제점을 내포하고 있다. 물론 지역사회보장협의체의 구심점은 지역주민이 선출한 지자체가 되어야 하지만, 실질적인 민관협치가 이루어지기 위해서는 권한과 책임을 재배분하여 구조적 기제를 마련할 필요성이 있다.

현재 지역사회보장협의체 구성과 읍면동 복지허브화 등 지역복지 관련 굵직한 정책들이 매우 발 빠르게 전개되고 있고 이에 따라 급격한 변화

를 보이고 있다. 하지만 대도시뿐만 아니라 농어촌 지역에서도 정책변화에 대응할 수 있는 여건과 역량이 마련되었는가에 대한 문제와 지역복지를 민관협력의 큰 틀을 지향하는 현 정책을 추진하기에 앞서 민간 영역의 협의와 공감대가 형성되었는지에 대한 문제에 대한 고민은 매우 중요하다.

지역사회보장협의체를 중심으로 한 민관협치는 공급자 중심이 아닌 주민을 지향하고 다양한 이해관계를 가진 주체들의 참여를 보장과 각각의 책임과 역할을 분명히 할 필요성이 있다. 그럼에도 불구하고 그간 협의체는 다양한 주체들의 참여 수준이 높지 않고 특정 사업과 문제를 중심으로 의제형성이 이루어져 왔다. 그리고 공공주도로 형식적인 협의체 구성이 이루어져 왔으며 의사결정구조와 과정이 성숙된 협치의 모습을 찾아보기 어려웠다.⁸⁾ 이러한 시점에서 서울특별시 마포구 지역사회복지협의체와 서울특별시 성북구 동복지협의체 그리고 부산광역시 북구 금곡동 거버넌스는 주민, 복지기관, 전문가, 동주민센터 및 시군구청 등이 참여하여 협의체를 구성하고 지역 내 다양한 복지현안 문제를 해결을 주도적으로 한 사례로 제시되고 있다. 이는 협의기구의 참여 주체는 주민으로 확대되고 물리적 범위는 마을(동)단위로 작아지는 경향을 보임으로써 다양한 참여자가 참여하되 자신들의 마을(동 단위)의 복지현안을 스스로 해결하려는 노력을 보여주고 왔다.

8) 김승권 외(2015)., 민관협력 활성화 시범사업(2차년도) 모니터링 및 성과평가 연구, 보건복지부.

4. 나가며

지역사회복지의 발전은 공공영역 중심의 제도 개편과 조직 및 인력 확충 등 복지인프라의 확대만으로 이루어질 수 없고, 민관협력과 함께 지역 내 복지문제를 스스로 해결하려는 '복지 자치'를 위한 노력이 필요하다. 공공복지 전달체계의 개편과 인프라의 확보는 분명 지역복지의 질적 향상을 이끌어온 것이 사실이다. 하지만 지역 내 복지문제를 공공의 역할로 한정하고 민간영역을 공공영역의 보완적 제공자 또는 보충적 제공자로 제한하거나, 주민 스스로를 피동적인 복지급여 이용자로서 한정짓는다면 지역사회복지의 구현은 요연할 수밖에 없다. 앞서 살펴본 그간 정책적 노력과 민관협치를 위한 새로운 움직임에 기초하여 지역복지구현을 위한 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역 내 민관협치를 활성화하기 위해서는 지역 특성을 고려한 다양한 양식이 필요하다. 지자체 특성을 고려하지 않고 표준화된 모델을 도출하여 확산방안을 고민하는 정책적 대안은 지양할 필요성이 있다. 지역사회복지는 본래 지역마다의 자기주도적 복지현안을 해결하려는 지향성이 중요하기 때문에, 지역 내 민관협치를 위한 방법도 지역특성을 고려하여 다양성을 인정하고 유연한 실천력을 회복시키는 것이 중요하다.

둘째, 공공중심으로 이루어지던 민관협치의 방식전환이 필요하다. 물론 공공영역 중심에서 강조되어 온 제도적 기반마련과 재원의 확충은 지역 내 민관협력의 기반을 조성하는데 일조한

것이 사실이다. 하지만 이는 민관협치의 필요충분조건은 아니기 때문에 민간영역의 적극적인 참여와 협조 그리고 민과 관의 시너지 효과를 내기 위해서는 형식적 협치 형태를 탈피하여 민간영역이 다양한 역할을 수행하고 적극적으로 참여할 수 있는 방안마련이 필요하다. 이를 위해서는 지자체와 민간영역 간 업무협업과 정보공유가 선행되어야 한다. 특히, 지역 내 '민과 관' 그리고 '민과 민'의 복지자원 공유가 필요하고, 자발적 민관협력을 위한 일선 복지제공자의 인식전환이 필요하다.

셋째, 민간과 공공의 역할 정립이 필요하다. 그간 민간이 공공의 보조금으로 움직이는 공공의 보충기관으로 인식하던 관계에서 탈피하여 상호보완적인 역할정립이 필요하다. 특히, 이들 관계는 영역별 특수성을 인정하면서 서로 협력이 필요한 교집합 관계로 인식전환이 필요하다. 이를 위해서는 공공의 역할은 지역 내 조정자로서 역할을 수행하고 민간기관의 예측화에 대한 인식개선이 필요하다. 그리고 민간기관 간 역량의 편차가 큰 것이 사실이기 때문에, 민간영역은 실질적인 복지 실천자로서 역량을 강화하고, '민'과 '민'의 연대를 위해 개방과 공유를 위한 적극적인 자세가 필요하다.

넷째, 법적 근거 마련과 전달체계 개편으로 민관협치가 금방 이루어질 수 있다는 제도만능주의에 대한 경계가 필요하다. 정책개편 후 제도성숙에 필요한 절대적 인내시간이 필요함에도 불구하고 지나치게 급한 성과평가와 성공여부의 판단은 자제할 필요성이 있다. 즉, 민관협력을 위

한 다양한 정책적 시도들이 있어왔지만 그에 대한 평가가 너무 이른 점도 있고, 한두 해 시행 후 폐지된 사례도 많았다. 따라서 지역사회복지 민관협력의 활성화가 어려운 만큼 제도개편에 따른 초기 저항효과, 정책순응 여부, 정책방향에 대한 면밀한 검토와 모니터링도 필요하고, 제도성숙에 필요한 정책적 인내도 필요하다.

다섯째, 지역사회복지 민관협력 구현을 위한

전문가의 시각다양화가 필요하다. 특히, 그간 지역사회복지 전달체계에 대한 고민은 공공부문의 전달체계 개선을 중심으로 이루어져 왔다. 따라서 공공복지전달체계의 맥락에서 민관협치의 논의는 공공중심에서 이루어질 수밖에 없기 때문에 민간영역의 측면에서 민관협력에 대한 논의와 고민도 필요하다. ■