

읍·면·동 중심의 지역사회보장 민관협력 모델 구축방안 연구

연구진

김필두(한국지방행정연구원 자치분권연구센터 연구위원)

최인수(한국지방행정연구원 자치분권연구센터 연구위원)

연구 요약

□ 본 연구의 목적

- 보건복지부가 추진하고 있는 읍면동 중심의 지역사회보장을 위한 커뮤니티 케어의 개념과 특징을 정의함
- 본 연구를 통해 커뮤니티케어와 주민생활지원서비스, 희망복지지원, 읍면동 복지허브화, 찾아가는 동 주민센터 등 기존 사회복지 전달체계 개편정책과의 연계성을 규명함

□ 연구의 방법

- 문헌연구를 통한 법령과 정책의 분석
- 선행연구 검토와 민관협력 우수사례의 조사 및 분석을 통한 사례 분석
- 민관협력 우수사례지역의 관련 실무자, 사회복지관련 분야의 교수, 연구자, 활동가 등 전문가 등을 대상으로 하는 실증분석

□ 읍면동 중심 지역사회보장 모델대안

- 제1안 : 민간주도의 민관협력 모델
 - 공공기관이 직접 민관협력을 실효적으로 추진하지 못하거나, 또는 민관협력을 추진하기 어려운 경우에 민간이 주도하는 민관협력을 추진함.
 - 지역사회에 충분한 수의 민간단체(기관)가 존재하고, 민간단체(기관) 간의 네트워크가 잘 이루어지는 경우에는 민간주도 민관협력의 추진이 공공기관이 주도하는 민관협력보다 효과적임
 - 사회복지서비스 공급의 한계를 민간단체(기관)가 주도하여 극복하기 위해

서, 사회복지서비스 사각지대의 발굴과 상호부조 등의 사업을 중점적으로 추진함

- 사회복지서비스 수요자의 욕구에 기반을 둔 맞춤형의 통합적 사회복지 서비스를 민간단체와 공공기관의 상호협력으로 제공함
- 지역사회의 물적·인적 자원을 최대한 발굴·활용하여 사회복지서비스 수요자가 필요로 하는 사회복지서비스를 최대한 제공함
- 지역사회복지 관련 과제의 발굴로부터 사회복지서비스 공급 자원의 배분 등 사회복지서비스 공급의 전 과정에서 지역사회 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 마련하여야 함

○ 제2안 : 중간지원조직 주도의 민관협력 모델

- 중간지원조직은 공공부문(중앙정부와 지방자치단체)과 민간단체, 또는 민간단체와 민간단체 등 다양한 지역사회 주체들 사이의 가교임
- 중간지원조직은 지역사회 주체들 사이의 거버넌스적 특성을 지님
- 중앙정부가 주도하는 획일적인 사회복지서비스 공급체계는 다양한 서비스 수요를 충족시키는데 한계가 발생하여, 지역의 다양한 주체들과의 상호협력과 소통 및 네트워크 형성의 대안으로 제시됨
- 이에 따라, 지역의 다양한 주체들과 동반 관계를 형성하여 지역사회 문제를 해결하는 기구의 역할이 강조됨
- 중간지원조직은 지역의 인적 네트워크 구축에 대한 체계적 교육과 관리를 지원하고 다양한 공동체와 주민조직이 지역복지의 주체로서 주민을 조직화할 수 있도록 도움을 줄 수 있음
- 중간지원조직 중심의 민주적이고 자치적인 공론의 장을 마련하여 지역 거버넌스를 구축하고 지속가능한 공동체 형성에 기여함
- 지역사회 내의 상호부조와 돌봄 문화의 활성화를 위한 네트워크 확보 및 지역의 특성에 최적화된 민·관 협력 모델을 창출할 수 있음
- 최근, 지역사회보장 서비스 공급체계의 주요 이슈로는 전체적인 사회보장 서비스 총량의 부족과 노인이나 아동 등에 대한 돌봄서비스 공급총량의 부족

등입

- 이상의 공공서비스 공급총량의 부족에 관한 문제는 중앙정부 중심의 공공 복지 서비스 전달체계만으로 해결할 수 없으며, 지역사회의 자원을 확보 하여 지역주민들의 상호 돌봄과 나눔을 통한 자원 확보가 긴요함
- 중간지원조직은 지역사회의 자발적인 참여와 봉사를 통한 지역사회보장 활동을 구조화하고 네트워크를 확장시키는 특성화된 사업을 시행함으로써 지역사회와 중앙정부, 지역사회구성원 간의 협력모델을 창출함

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
3. 연구의 추진체계	8
제2장 이론적 논의	9
제1절 지역사회보장 추진체계 개편의 필요성 ..	11
1. 사회복지전달체계	11
2. 민관협력	21
제2절 지역사회보장 정책 및 법령 분석	39
1. 지역사회보장정책의 개요와 전달체계개편의 연혁	39
2. 민관협력 법·제도	46
제3절 사례분석	58
1. 영국	58
2. 일본	62
3. 시사점	66

제3장 민관협력체계의 실태 및 문제점	71
제1절 조사설계	73
1. 분석 틀	73
2. 조사·분석 방법	78
제2절 실태분석	80
1. 공공주도	80
2. 민간주도	83
3. 중간지원조직주도	86
제3절 문제점 분석	88
1. 공공주도	88
2. 민간주도	91
3. 중간지원조직주도	92
제4장 민관협력모델 구축방안	95
제1절 기준설정	97
1. 모델설정의 목적	97
2. 모델설정의 기준	101
제2절 민관협력모델 대안	106
1. 사례분석 평가: 문제점 도출	106
2. 모델대안	108





제5장 결 론	117
1. 민간 주도의 민관협력체계의 성공요인 분석	119
2. 민관협력체계 주체의 인식 변화 필요 ...	121
3. 민간복지력의 향상	122
【참고문헌】	123

표 차례

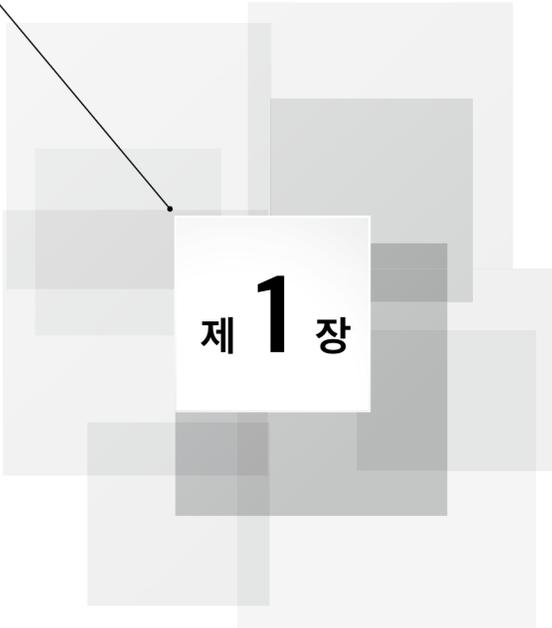
한국지방행정연구원

<표 1-1> 주민생활지원 8대 서비스	6
<표 2-1> 사회복지서비스 공급방식 구분	15
<표 2-2> Gilbert & Specht의 사회복지 정책분석 기준	16
<표 2-3> 사회복지서비스 전달체계 원칙에 관한 선행연구 종합	18
<표 2-4> 역할주체에 따른 서비스 공급유형	51
<표 2-5> 우리나라 지방자치단체 민간위탁구상의 배경	54



그림 차례

<그림 1-1> 연구추진체계도	8
<그림 2-1> 현 정부의 복지전달체계 개편 방향성	46
<그림 2-2> 사회복지전달체계의 원칙	50
<그림 3-1> 전주시 열림 교육 바우처 사업의 서비스 시스템	81
<그림 4-1> 커뮤니티케어 추진체계도	99



제 **1** 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

KRILA

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

- 외국인 주민의 증가에 따른 행정수요의 증가
 - 세계화와 개방화의 영향으로 국가 간의 인적·물적 교류가 활발해 짐에 따라서 다문화 시대가 오고 외국인 주민의 수가 증가하고 있음
 - 외국인주민의 수는 2013년도 144만명, 2014년도 157만명, 2015년도 174만명으로 최근 3년 사이에 약 21%인 30만명이 증가함
 - 이러한 외국인 주민의 증가로 외국인주민의 민원행정수요가 증가되어 이들 외국인주민을 위한 민원서비스의 개선이 필요하게 됨

- 복지전달체계 개편의 필요성 증가
 - 지금까지 정부는 복지사각지대 최소화, 생애주기별 맞춤형 복지 실현 및 국민의 복지체감도 제고를 위하여 노력해 왔음
 - 그러나 지역마다 사회복지서비스 전달체계 환경이 다르며, 복지서비스 수요자 및 공급자의 차이가 있어 지역특성에 맞는 조직변화나 인력재배치 방안을 마련하기가 곤란함
 - 특히 중앙차원의 전달체계 개편모형은 큰 방향을 제시할 뿐 실제 적용하기 위해서는 이를 고려한 적합한 지방차원의 모형이 필요한 실정임
 - 정부는 주민생활지원서비스 강화와 찾아가는 복지서비스 강화 등을 위하여 읍면동 복지허브화 등을 추진하는 등 복지전달체계의 개편에 노력함

- 그러나, 최근 고령화와 경제침체 등의 원인으로 사회복지수요가 급격하게 증가되고 있음
- 정부의 노력에도 불구하고 국민의 복지체감도는 높아지지 않으며, 복지사각 지대가 지속적으로 발생하고 있음
- ‘읍·면·동을 공공서비스의 허브로 삼는다’는 정부의 정책과 맞물려서 주민의 가장 가까운 거리에 있는 읍·면·동을 중심으로 하는 복지전달체계의 구축이 강조되고 있음
- 그간 병원·시설 중심 서비스만으로는 개인의 삶의 질 저하와 고령화에 따른 의료·돌봄 수요 급증에 대응하기 어렵다는 지적이 지속적으로 제기됨
- 또한, 국민이 주인이 되는 정부라는 국정 목표와 관련하여 주민이 주체가 되는 주민자치형 공공서비스의 추진시책에 따라서 공동체를 중심으로 하는 복지전달체계의 구축이 필요함

2. 연구의 목적

□ 커뮤니티케어(Community Care)의 개념과 범위 규정

- 본 연구의 수행으로 커뮤니티 케어의 정의화 사업의 적용범위를 규명함
 - 보건복지부는 “돌봄(Care)을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회(Community)에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하려는 혁신적인 사회서비스전달체계”로 정의함
- 본 연구를 통해 커뮤니티케어와 주민생활지원서비스, 희망복지지원, 읍면동 복지허브화, 찾아가는 동 주민센터 등 기존 사회복지 전달체계 개편정책과의 연계성 규명

- 읍면동 중심의 지역사회보장 추진을 위한 민관협력 모델의 구축방안 모색
 - 읍면동 중심의 지역사회보장 추진 체계 구축의 기본원칙 제시
 - 읍면동 중심의 지역사회보장 추진을 위한 민관협력 사례의 분석 및 평가
 - 읍면동 중심 지역사회보장 체계 확립을 위한 민간영역 주도의 민관협력 모델의 구축방안 제시

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

가. 시간적 범위

기준시점 2018년

○ 2018년을 기준으로 설정

○ 주민생활지원서비스, 읍·면·동 허브화 등의 추진과정을 조사·분석하기 위하여 2006년 이후도 연구범위에 포함

나. 대상적 범위

인적범위

○ 제도권 밖에서 행정서비스의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 대상임

○ 민간자원을 활용한 찾아가는 복지서비스 제공 대상임

복지서비스 범위

○ 주민생활지원 8대서비스를 중심으로 연구범위(사례의 범위)를 설정함

<표 1-1> 주민생활지원 8대 서비스

계	복지	문화	고용	보건	교육	주거	관광	체육
236	115	19	44	36	11	6	4	1

자료: 행정자치부(2006) 주민생활지원서비스 혁신

다. 내용적 범위

- 커뮤니티 케어 개념정의
 - 커뮤니티케어와 지역사회보장서비스의 개념과 범위 확정
- 커뮤니티 케어 민관협력 모델 구축
 - 읍면동 중심의 지역사회보장 추진을 위한 민관협력 사례의 분석 및 평가
 - 읍면동 중심 지역사회보장 체계 확립을 위한 민간영역 주도의 민관협력 모델의 구축방안 제시

2. 연구의 방법

가. 문헌연구

- 법령·정책 분석
 - 주민생활지원서비스, 희망복지지원단, 읍·면·동 복지허브화, 찾아가는 동 주민 센터, 혁신읍면동, 커뮤니티케어 기본계획 등
- 사례 분석
 - 선행연구 검토
 - 민관협력 우수사례의 조사 및 분석

나. 실증연구

- 심층면담조사
 - 민관협력 우수사례지역의 현장을 방문하여 관련 실무자 등을 대상으로 하여 인터뷰형식으로 진행

□ 전문가 조사

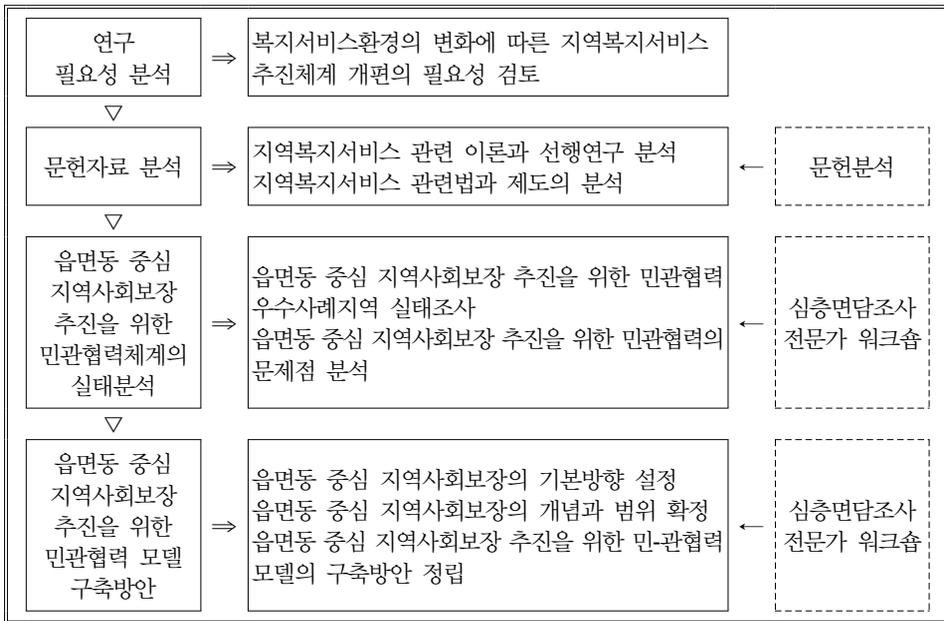
- 사회복지관련 분야의 교수, 연구자, 활동가 등 전문가 중심의 워크숍 개최

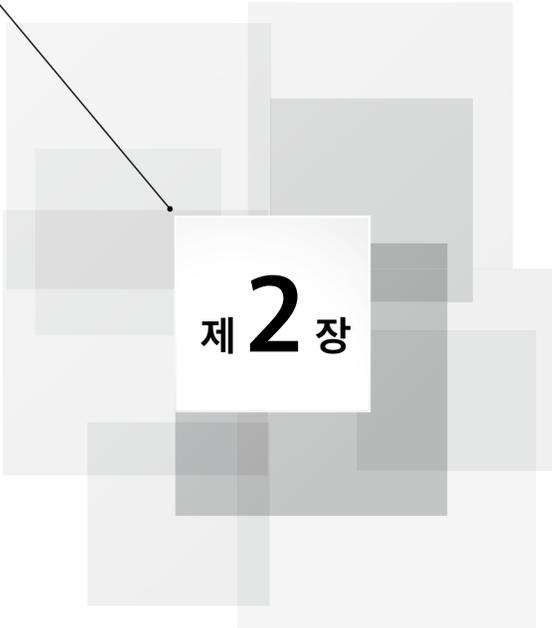
3. 연구의 추진체계

□ 연구내용의 논리적 구성 및 적정 분석방법의 활용

- 전체 연구내용의 논리적 구성과 각 연구 분야 별 적절한 연구방법 활용

<그림 1-1> 연구추진체계도





제 2 장

이론적 논의

제1절 지역사회보장 추진체계 개편의 필요성

제2절 지역사회보장 정책 및 법령 분석

제3절 사례분석

KRILA

제 2 장

이론적 논의

제1절 지역사회보장 추진체계 개편의 필요성

1. 사회복지전달체계

가. 개념정의

- 사회복지 서비스 욕구를 충족시키기 위한 공공서비스 전달체계
 - 주민의 사회복지 욕구에 대응하여 적절한 공공서비스를 제공하기 위한 공공 행정체제임
 - 국민의 복지욕구를 효과적으로 충족하고, 사회복지 대상자들에게 양질의 사회복지 서비스를 제공하기 위해 복지서비스의 공급자인 지방정부와 수요자인 지역주민을 연계시키기 위해 만들어진 체계(김춘희, 2002)
 - 사회복지란 모든 사회구성원이 기본적인 욕구를 충족하고, 사회구성원으로서 기능을 향상시키는 것을 목적으로 하는 사회적 노력으로 정의함
 - 미국의 사회복지사협회(NASW, 1987)는 사회문제의 예방·경감·해결 또는 개인·집단·지역사회의 복지를 증진하고자하는 민간과 정부기관의 조직화된 노력으로 사회복지란 정의함
 - 박병현¹⁾(2015: 21-22)은 현대산업사회에서 사람들이 만족할 만한 수준의 삶과 건강을 누릴 수 있도록 하는 제도적 기능을 수행하는 것으로 사회복지란 정의함
 - 권중돈 등²⁾(2016: 25)은 모든 국민이 최저한도 이상의 삶을 향유하고, 개인·집단·지역사회·전체사회의 차원에서 사회적 욕구 충족과 생활상의 문제를 예방·경감·해결할 수 있도록 원조하는 공공과 민간부문의 조직적인 노력,

1) 박병현 (2015) 사회복지정책론, 정민사, p21-22

2) 권중돈·조학래·윤경아·이윤화·이영미·손의성·오인근·김동기 (2016). 사회복지개론 학지사, p.25

즉 제반법률, 서비스와 급여, 프로그램 등을 총칭하는 체계로 사회복지를 정의함

□ 자본주의 체제 안에서 경제적 효율성과 사회적 균형을 위한 전달체계

○ 복지로서 빈곤층과 저임금 계층을 배려하는 사회적 시장경제(社會的 市場經濟, Social market economy)를 구현하여 복지 지향적, 인도주의적인 자본주의를 실천함

- 경제적 효율성과 사회적 균형의 결합을 통하여 사회구성원 모두가 공정하다고 인정하는 사회적 자원의 분배 정책을 추진함
- 지역사회 전체의 안정성을 유지하기 위하여 계층 간의 격차를 줄이기 위한 정부와 시민사회의 역할이 중요함

○ 자본주의가 살아남기 위해서는 좋은 수준의 고용율과 더 평등한 사회가 뒷받침되어야 함

- 시장경제에 따른 자유경쟁을 지향하면서, 사회적 질서의 형성 및 유지에 있어서는 시장의 ‘사적인 힘’이 아닌 국가의 ‘공적인 힘’이 공동의 선을 위해 주도적으로 이끌어가야 함
- 사회·정치적 합의에 의한 적절한 이윤분배 문화, 그리고 인간의 가장 기본권인 최저생활, 교육, 의료를 보장하는 복지문화 등의 확산을 도모함
- 지방자치시대에 지역사회의 안정과 지역경제의 활성화를 아울러서 달성할 수 있는 생산적 복지전달시스템이 강조되고 있음

□ 사회복지서비스 공급자와 수요자의 만남의 장으로서의 전달체계

○ 지역사회 내에 존재하는 사회복지 서비스의 공급자와 수요자를 연결하는 시스템임

- 사회복지서비스 전달체계는 국가 또는 시장, 시민사회에서 생산된 서비스를 필요로 하는 대상자에게 제공하는 일련의 과정임

- 사회복지서비스의 공급자와 소비자 사이를 연결하는 서비스 제공주체의 조직 및 인력의 구성과 운영체계가 전달체계의 핵심을 이룸(최성재·남기민, 2001)
- 맞춤형 서비스가 강조되면서 대상자의 특성을 파악하기 쉬운 읍면동이 전달체계의 중심으로 떠오르고 있음
- 사회복지전달체계는 주민이 필요로 하는 각종 사회복지서비스를 효율적·효과적으로 전달될 수 있도록 함으로써 주민의 기본적인 생활을 보장하는 핵심기체이며, 공급자와 수요자를 연결시키는 조직적 배열로 정의함
- 사회복지서비스 수요자와 사회복지 서비스 수요자의 욕구를 찾아내고, 그에 대응한 서비스를 제공하는 조직체계로 공공조직과 민간조직의 포괄하는 체계임
- 사회복지전달체계는 그 운영주체에 따라 공적전달체계와 사적전달체계로 구분되며, 공적전달체계는 중앙정부(보건복지부, 여성가족부, 행정자치부 등)와 광역자치단체, 기초자치단체 그리고 읍·면·동 등의 행정체계와 동일함

나. 사회복지 전달체계의 분류

□ 행정체계와 집행체계로의 구분

- 행정체계로서의 사회복지서비스 전달체계는 사회복지서비스 전달을 위한 계획·지원·관리 등의 기능을 수행하는 체계임
- 사회복지계획은 대상자들의 복지욕구조사, 가용 가능한 인적·물적 자원의 조사 등을 바탕으로 수립하는데, 읍면동의 역할이 중요하고, 민간의 적극적인 참여를 위한 기회의 제공이 필요함
- 지원은 사회복지 활동의 근거가 되는 법과 조례의 제정, 사회복지관련 예산의 확보, 사회복지 인력의 확보 등을 말하지만, 민간조직의 활성화를 위한 적극적인 지원도 포함되어야 함
- 관리는 예산 및 재원관리, 인력관리, 시설관리, 대상자 관리 등을 포괄함

- 집행체계로서의 사회복지서비스 전달체계는 서비스 공급자와 수요자가 직접 대면하면서 서비스 전달을 실천하는 체계임
 - 집행체계는 행정체계로부터 규제·지원·감독을 받으며 상호 연계 및 보완 관계에서 사회복지서비스 전달체계를 구성함
 - 집행체계는 시군구 및 읍면동의 사회복지 관련 과 또는 담당(팀), 사회복지 서비스 제공을 위탁받은 민간단체나 민간기관, 순수 봉사단체나 기관 등임
 - 주민자치시대의 집행체계에 참여하는 민과 관의 관계는 종속적인 관계가 아니고 상호 보완적인 관계가 되어야 하고, 지역의 공동체가 주도하도록 민간에 힘을 실어주기 위한 행정의 지원 역할이 중요함

□ 공급방식에 따른 구분

- 공공부문에 의한 공급은 서비스 수요자인 지역주민에게 필요한 서비스를 정부 또는 공기업이 비용과 책임을 부담하는 체계임
 - 사회복지서비스는 공익성이 강한 분야로 정부의 직접공급이 대체적임
 - 특히, 인적·물적 자원과 정보를 독점하여 상대적으로 우월한 지위에 있으며, 일선행정기관이 읍면동의 행정조직까지 활용이 가능한 중앙집권적인 정부 시스템에서는 공공부문에 의한 공급이 효율적일 수 있음
- 민·관의 공동공급 방식은 민간과 공공부문이 공동생산 또는 동반 관계를 통해 사회복지 서비스를 공급하는 체계임
 - 이익이 발생하지 않으나, 종합적인 접근과 신뢰를 필요로 하는 경우에 민·관의 공동공급방식이 적절함
 - 공공부문의 한계를 극복하고 지역사회의 민간자원을 효율적으로 활용하기 위한 최선의 방법이 될 수 있음
 - 관이 서비스를 생산하고 민이 전달하는 방식과 민과 관이 공동으로 서비스를 생산하고 제공하는 방식으로 구분할 수 있음
- 민간부문에 의한 공급은 공공부문이 서비스 공급의 책임을 가지고, 민간부

- 문이 생산과 배분을 담당하여 사회복지 서비스를 공급하는 체계임
- 사회복지서비스의 민간공급 형태는 위탁계약·허가·보조금·바우처 등의 방식이 활용되며, 서비스의 질을 상대적으로 강조함
 - 공급과 수요의 탄력성, 즉 변화에 대한 신속한 대응 및 수요자에 대한 서비스 공급의 대응성을 확대하는 것이 필요한 경우 적절한 체계임

<표 2-1> 사회복지서비스 공급방식 구분

구분	전달방식	특징
공공부문 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 직접공급 • 공기업 등 기관에 의한 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 전통적 공급방식임 • 수요자의 형평성을 강조함
민·관 공동공급	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스의 공동생산 • 제3섹터 	<ul style="list-style-type: none"> • 신뢰와 종합적 조정을 강조함
민간부문 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 계약, 허가, 보조금, 바우처 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스의 질을 강조

다. 사회복지 전달체계의 기준

사회복지정책 분석 기준

- Gilbert & Specht(1986)은 사회복지 정책분석의 기준으로 할당체계, 급여체계, 전달체계, 자원체계를 제시함
 - 사회복지 정책의 주요 관심은 ‘누구에게 무엇을 어떻게 제공하는가’임
 - 할당체계는 수급자격(누구에게), 급여체계는 급여의 종류(무엇을), 전달체계는 전달방법(어떻게), 재정체계는 자원마련방법(어떻게)임

<표 2-2> Gilbert & Specht의 사회복지 정책분석 기준

구분	의미	선택의 대안
할당체계	수급자격 (대상)	<ul style="list-style-type: none"> • 귀속적 요구 • 사회적 공헌·사회적으로 부당하게 당한 손실에 대한 보상 • 전문가 판단에 의한 진단적 차별 • 개인 또는 가족의 자산상태에 대한 연구
급여체계	급여종류	<ul style="list-style-type: none"> • 현금 • 사회서비스 • 등록 • 신용 • 물품교환권 • 기회 • 전력 등
전달체계	전달방법	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙집권 • 지방분권 • 동일건물 내 위치 또는 다른 건물에 위치 • 협력관계 • 전문가 의존 또는 소비자 및 준전문가 의존 • 공공행정가 또는 민간행정가
재정체계	재정마련방법	<ul style="list-style-type: none"> • 공공재원(사회보험, 과세) • 민간재원(사용자부담, 민간보급 등) • 공공과 민간 재원의 혼합

출처: 심영미 (2010) 노인복지 전달체계의 효과성평가 (재인용)

- 전달체계는 사회복지서비스의 효과성과 효율성을 제고하는데 궁극적인 목적이 있음
 - 전달체계는 ‘어떻게 사회복지 서비스를 전달할 것인가?’에 관한 것으로 적절한 사회복지서비스 전달방법에 관한 정책질문임
 - 전달체계는 한 사회에서 지향하는 사회적 가치(예: 개인의 자유, 사회정의, 사회적 적절성 등)를 달성하는데 적절해야 함
 - 전달체계는 지속적이고 포괄적이며 안정적으로 서비스를 공급할 수 있어야 함
 - 전달체계의 효과성 측면에서 수요자의 욕구와 선호도를 고려하는 것이 필요함

- 전달체계의 효율성 측면에서 공공부문의 한계를 보완할 수 있는 민간부분의 참여가 중요함

□ 사회복지전달체계에 관한 기준 제시

- Gilbert & Specht(1986)는 통합성, 지속성, 접근성, 책임성, 전문성, 적절성, 평등성, 노력성 등의 원칙을 제시함
 - 사회복지전달체계를 지역사회에서의 사회복지편익의 소비자와 분배자의 사이, 그리고 분배자들간의 조직적 배분(organizational arrangements)으로 정의함 (Gilbert & Specht, 1986)
 - 이상적인 사회복지서비스 전달체계는 서비스가 통합되고, 지속성, 접근성, 책임성, 전문성, 적절성, 평등성 노력성의 원칙이 확보된 것으로 제시함
- Skidmore(1983)은 수용성, 민주적 참여, 개방적 의사전달 등의 원칙을 제시함
 - 수용성은 복지행정의 조직 구성원들이 위계질서와 관계없이 각자가 제안한 업무를 서로 수용하고, 구성원 스스로 복지서비스 전달에 최선의 도움을 줄 수 있도록 자원과 능력을 발휘해야 함(Skidmore, 1983)
 - 민주적 참여는 복지행정조직의 정책지침이나 절차형성에 있어 모든 조직구성원들을 참여하게 함으로써 보다 나은 서비스 제공에 이바지 할 수 있도록 함
 - 개방적인 의사소통은 조직 구성원들 간의 업무는 물론 일상적인 생각과 감정 등 인간관계에 필요한 사항까지 상호의견을 교환하고 논의하여 조직의 효율성과 효과성을 제고시켜야 함(Skidmore, 1983)
- 성은미(2015)는 통합성, 전문성, 효율성, 접근성을 제시함
 - 경기도의 읍·면·동 복지전달체계 모형개발 연구에서 5개 지역에 기초한 읍·면·동 복지기능 강화 및 전달체계 개편모형을 제시한 바, 통합성, 전문성, 효율성, 접근성에 기초하여 제시함
 - 기초자치단체(시·군)의 역할 중 읍·면·동 복지기능 강화사업을 보다 적극적으로 지원하는 역할을 강조함

- 이재현(2014)은 문화복지서비스를 대상으로 전문성, 효과성, 상시성, 공의성, 연계성을 제시함
 - 문화복지서비스의 전달체계의 요인으로 구성의 전문성, 프로그램의 효과성, 실천의 상시성, 부서의 공의성, 기관들 간의 연계성을 제시함
 - 문화복지서비스 전달체계의 문제점으로 조직·인력 등의 구조적 문제점, 즉 조직 간의 협조미흡 및 서비스 연계의 부재 등을 제시하며, 문제 발생의 원인으로 조직·인력 구조의 적절성, 전문성, 통합성 등의 미확보를 제시함
- 고은주(2011)는 사회복지전달체계의 통합성, 전문성, 접근성, 포괄성, 지속성, 평등성, 효율성, 적절성을 제시함
 - 사회복지전달체계의 법적 근거의 통합성, 전문성, 접근성을 제시함
 - 사회복지전달체계를 통한 서비스 공급의 포괄성, 지속성, 평등성, 효율성, 적절성 등을 원칙으로 제시함

<표 2-3> 사회복지서비스 전달체계 원칙에 관한 선행연구 종합

	사회복지서비스 전달체계 원칙																
	전문성	접근성	통합성	책임성	적절성	지속성	포괄성	효율성	평등성	연계성	공의성	효과성	상시성	연속성	개방성	민주성	수용성
Gilbert & Specht	●	●	●	●	●	●								●			
Skidmore															●	●	●
성은미	●	●	●					●									
이재현	●									●	●	●	●				
고은주	●	●	●		●	●	●	●	●								

- 이상의 논의 종합하여 사회복지서비스의 전달체계의 원칙은 전문성, 접근성, 통합성, 적절성, 지속성, 효율성 등으로 함
 - 개인별 특성을 고려한 사회복지서비스 공급체계의 구축을 위해 실무자의 재량권과 자율권을 제고하는 것이 필요하며, 이를 위해 실무자는 전문성을 갖추어야 함
 - 최근 지역사회복지 전달체계에 나타나는 「접근성」에 관한 문제는 주로 재정적인 한계에 의해 발생하며, 지역사회와 가장 밀접한 곳에서 사회복지서비스가 이루어지지 못하는 것을 궁극적인 문제점으로 지적함
 - 일선행정공무원과 사회복지전문가, 그리고 사회복지서비스 수요자가 밀접한 관계를 형성하는 것이 강조됨
 - 최근 들어, 공공서비스 공급정책에서 ‘맞춤형 서비스 공급’이 강조됨에 따라 국민(주민)은 단순한 정책대상자가 아니라, 사회복지서비스 수요자로 인식함
 - 사회복지 서비스 공급체계는 서비스 수요자의 잠재된 욕구와 표출된 욕구를 모두 파악하여 서비스 공급의 통합성과 적절성을 확보할 것이 요구됨

라. 사회복지 전달체계와 사례관리

□ 사회복지 실천 방법으로서의 사례관리

- 사례관리란, 다양한 욕구를 지닌 사회복지 서비스 수요자들의 욕구를 충족시키기 위해 사회복지서비스 공급자들(기관)이 유기적으로 연계하여 각각의 기관이 공급하는 서비스가 수요자에게 통합적으로 제공되도록 하는 사회복지 실천방법임
 - 결과적으로, 사회복지서비스 수요자에 대한 서비스의 통합과 보호의 연속성을 달성할 수 있는 수단임
 - Moxley³⁾(1989)는 복합적인 욕구를 가진 사회복지 서비스 수요자를 대상으로 사례관리자가 수요자의 욕구에 따른 적절한 서비스·기회·급여를 확인하

3) Moxley, D. P. (1989) Practice of Case Management, Sage Human Service Guides, Volum 58, CA: SAGE Publications Inc.

여 포괄적인 서비스를 개발하고 제공하여 사회복지서비스 전달의 효과성을 제고하는 것으로 정의함

- Roberts-DeGennaro⁴⁾(1987)는 특별한 위협에 처해있는 사회복지 서비스 수요자(표적인구)를 위한 지역사회복지실천의 노력과 직접적인 서비스 실천으로서 개별적 접근이 혼합되어 있는 사회복지 실천으로 정의함
- 사례관리와 관련된 주요 쟁점사항은 용어, 기능, 사회복지실천과의 관계 정립 등임
 - 용어 정의와 관련하여 case management와 care management가 사용되는데, care라는 용어가 이용자의 의존성과 서비스제공자와 이용자 간의 수동적 관계를 내포한 반면 case는 특정 개인에게만 초점을 맞출 뿐 아니라 국제적으로도 널리 통용되기 때문에 바람직하다고 함
 - 사례관리의 주요 기능은 상담, 치료, 교육 등과 같이 클라이언트에게 직접 서비스를 제공하는 것과 서비스 중개, 조정, 연계, 개발과 같은 간접 서비스를 제공하는 것이나 최근 직접 서비스와 간접 서비스를 통합해서 제공하고 있음
 - 사례관리를 전통적인 사회복지실천이 확장된 것으로 보는 입장과 사회복지실천의 하위 모델이나 방법으로 보는 입장으로 대별지만, 최근 사례관리를 사회복지실천의 한 모델로 보는 입장이 우세함

□ 사례관리의 중요성 강조의 심화

- 사회복지서비스의 생산·전달·소비가 지역사회 중심으로 변화함에 따라 사례관리의 중요성이 강조됨
 - 사회복지 서비스 종류별·공급시설별 사회복지서비스 공급체계에서 수요자 중심의 공급체계, 즉 사회복지서비스 수요자가 거주하는 지역사회 중심의 서비스 공급체계로의 변화

4) Roberts-DeGennaro, M.(1987). Developing case management as a practice model. Social Casework

- 사회복지서비스 욕구의 다양성이 증가함에 따라 사례관리의 중요성이 강조됨
 - 전통적인 빈곤의 문제로부터, 소득수준과 무관한 다양한 복지욕구가 증가함에 따라, 중앙정부의 빈곤퇴치 중심의 사회복지서비스의 일률적 공급에서 개인별로 다양화된 욕구에 대응하는 휴먼서비스의 전문적 공급의 중요성이 강조되는 서비스 공급체계로의 변화
 - 구체적으로, 서비스 욕구의 다양화는 보건복지부 관장사무 이외에도 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부 등 부처별 업무와 관련된 많은 사업이 다양하게 전개됨⁵⁾
- 분절화된 행정서비스의 연계와 조정을 통한 효과성 향상이 강조됨
 - 행정서비스로서 사회복지서비스의 효과성제고를 위해서 서비스 공급 조직간의 물리적 통합으로는 한계가 있음
 - 다양하게 제공되고 있는 서비스와 프로그램들을 효과적으로 연계하고 조정할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하며, 사례관리를 통한 서비스 연계와 조정은 상대적으로 효과적인 방법으로 제시됨
 - 구체적으로 다양한 사회복지서비스 수요자의 욕구를 과학적으로 파악하여 적절한 서비스를 연계함으로써 사회복지서비스 공급의 효율성을 제고할 수 있으므로, 사회복지 서비스 수요자의 욕구파악과 서비스 제공 및 모니터링 등의 사례관리가 적절한 전략으로 제시됨

2. 민관협력

가. 개념정의

- 민관협력은 민간부문의 전문성을 활용하여 서비스 공급의 효율성과 효과성을 제고하는 공공서비스 공급체계임

5) 보건복지부(2014)는 총21개 부처에서 360개의 사업이 추진되고 있는 것으로 집계함

- 민관협력의 목적은 공공서비스 공급의 효율성과 효과성을 제고하는 것임
 - 최근의 민관협력 동향은 정부중심의 수직적 통치에서 다양한 이해관계자간 조율, 타협, 협력, 네트워크를 강조하는 유형으로 변화되고 있음
 - 관료 중심 행정시스템에서 발생하는 업관주의와 정실주의 그리고 계층제의 문제점을 극복하고 시장논리가 강조된 신공공관리에서 발생한 정부기능의 분산문제를 민간영역과 공공영역 간 협력적 네트워크를 통해 해결방안을 모색함
- 민관협력의 대상은 공공재의 성격을 갖는 재화 또는 서비스임
 - 공공부문과 민간부문의 영역이 변화함에 따라 공공재로 인식되는 재화와 서비스는 다양함
 - 다만, 공공재의 특징인 비배제성 또는 불경합성의 조건을 충족하는 서비스의 공급으로 민관협력의 대상을 제시할 수 있음
- 민관협력은 정부의 영역을 축소함과 동시에 민관의 역할분담체계를 다양화하는 것임
 - 민관협력에 관해 학문적으로 표준화된 정의는 존재하지 않음(Hodge & Greve, 2007)
 - OECD(2008)는 정부와 민간부문 사업자 간의 협력을 통한 공공서비스의 공급모델로 정의함
 - IPPR(2001: 40; Institute of Public Policy Research)은 공공과 민간 그리고 자발적 조직들이 공통된 목표에 기반을 두어 공공서비스를 협력적으로 공급하기 위하여 위험을 서로 공유하는 관계로 정의함
 - Budäus(1997)는 새로운 형태의 조직 재설정에서 방식 또는 조직적·사회적 혁신으로 정의함
 - Rhodes(1996)는 상호의존성, 자원교환, 게임의 규칙성, 국가로부터의 자율성으로 특징 지워지는 조직 간의 자발적 네트워크로 정의함
 - Kouwernhoven(1993)은 정부와 민간이 상호보완적 역할을 수행하기 위하여

상호작용하는 것으로 정의함

- Lowndes & Skelcher(1989)는 다양한 부문 간의 협력체계로 재정위기에 직면한 다양한 서비스 전달의 문제를 해결할 수 있는 대안으로 사회복지 서비스 공급을 위해 공공부문이 찾아낸 새로운 재정원으로 정의함
- 민관협력은 공공부문과 민간부문이 상호 협력하는 일련의 행위임
 - 공공부문이 추구하는 목적을 달성하기 위해, 민간부문의 기능을 활용하는 것임
 - 민간부문의 기능을 공공부문의 목적에 적극 활용함으로써 공공의 이익을 증진시키는 방법임
 - 구체적으로, 공공부문과 민간부문이 위험과 수익을 공유하는 협력체계를 구축하는 것임
- 사회복지서비스 전달체계에서 민관협력은 궁극적으로 ‘사회문제의 해결과정에서 공공과 민간이 상호이익을 위하여 협력하는 활동’으로 정의함
 - 사회복지서비스 전달체계에서의 민관협력(partnership)은 공공부문이 직접 담당하지 못하는 서비스를 민간의 자발적인 참여를 이용하여 사회복지서비스를 전달하는 것을 의미함
 - 특히, 공무원 인력 등의 부족으로 발생하는 복지사각지대의 해소에 필요함
 - 민관협력은 다양한 부문 간의 협력체계를 통하여 다양한 사회복지서비스를 효율적으로 전달하는 서비스 전달체계임
 - 지방자치시대를 맞이하여 지역사회 중심 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서 지역의 특성과 수요자의 특징을 가장 잘 파악하고 있는 지역사회 민간단체의 참여가 필수적임

나. 민관협력의 필요성

□ 정부실패와 시장실패의 극복방안으로서의 민관협력

- 서비스의 공급이 반드시 필요하나, 시장에 공급되지 않는 것이 시장실패의 발생 문제
 - 지역공동체를 중심으로 한 민간의 사회복지서비스 전달체계로서 다양한 구호와 상호부조의 관례는 급격한 도시화에 따른 지역공동체의 붕괴로 더 이상 작동하지 않게 됨
 - 일반적으로, 시장실패라 함은 시장기구(가격결정체계)에 의해 한 사회의 효율적인 자원배분이 달성되지 못하는 상태를 의미하며, 완전경쟁시장이 이론적으로 존재하나, 현실적으로 존재하지 않는 것이 원인으로 발생함
- 서비스의 공급이 필요하지 않으나, 정부에 의해 지속적으로 공급됨으로써 시장실패를 치유하지 못하고, 정부의 개입이 또 다른 자원배분의 비효율성을 초래함
 - 정부가 사회복지서비스를 적절하고 충분하게 제공할 역량을 결핍하여, 시장실패에 대해 정부가 정책적인 개입을 하더라도, 사회복지서비스 공급의 적절성을 확보하지 못하여 결과적으로, 사회복지서비스 공급의 목적을 달성하지 못하고, 사회복지 서비스 공급의 효율성도 낮아지는 현상이 발생함
 - 일반적으로, 정부실패라 함은 시장실패를 수정하기 위해 정부가 개입하였음에도 불구하고, 원래의 의도했던 문제를 해결하지 못하고, 더욱 악화시키는 것이 정부실패이며, 대표적인 원인으로 공공서비스의 산출물을 측정할 수 없 등의 정부활동의 특성⁶⁾이 제시됨

6) 정부실패의 원인으로 비용과 수입의 괴리, 내부성과 조직목표, 파생적 외부성 등 다양한 원인이 제시되고 있다.

□ 행정의 능률성 제고를 위한 공공서비스 공급 주체의 다원화

- 정부의 역할과 기능에 대한 패러다임의 변화로 민간부문의 역할확대를 통한 공공부문의 부담축소가 강조됨
 - 1930년대 대공황으로 정부의 역할과 기능의 확대의 필요성이 강조되어왔으나, 1970년대 세계경제의 침체와 더불어 관료주의의 비효율성과 경직성에 의한 비효율성에 대한 반성으로 정부의 역할과 기능의 축소 필요성이 강조됨
 - 1970년대 이후, 작고 강한 정부를 지향하는 패러다임의 등장으로, 비효율·비능률적인 정부 사업과 조직의 축소와 폐지를 통한 정부 규모의 축소와 민간에 의한 행정효율성 제고가 강조됨
 - 이에 따라, 정부는 국가가 수행하지 않으면 안 될 기본적인 임무만 수행하고 나머지는 민간부문에 위임하여야 한다는 주장이 힘을 얻음
- 사회의 다양성의 확대에 따라 모든 정책이슈를 정부가 단독으로 해결하는 데 한계가 발생함
 - 복잡화 다양화 등으로 표현되는 현대사회에서 정부가 단독으로 모든 정책적 이슈에 대응하는 데에는 한계가 발생함
 - 정책의 결정과정에서 시민사회의 참여, 해당 전문과들과의 협력의 중요성이 증가함에 따라 민간과 공공의 협력은 사회경제적인 문제를 효율적으로 해결하는데 긴요하며, 이를 위해 정부의 ‘투명성(transparency)’, ‘대응성(responsiveness)’, ‘책임성(accountability)’의 확대가 강조됨
- 시장실패와 정부실패(비시장실패)가 동시에 발생하는 상황에서 모든 문제를 정부의 역할에 의지하는 것이 효율적이지 않다는 인식의 전환
 - 시장실패가 정부의 개입에 의해 어느 정도 시정되는지 측정할 수 없으며, 또, 시장실패가 수정되었다고 하더라도, 정부의 의사결정이 규칙이나 기준에 의해 효율적으로 이루어졌다고 단정할 수 없으므로, 정부의 역할을 확대하기보다는 민간의 역할을 확대하는 것이 긴요하다는 인식이 확산됨
- 이에 따라, 공공부문과 민간부문의 장점을 결합하여 효율성을 제고시키는 협력체제의 구축의 필요성이 강조됨

□ 민주주의와 주민참여의 확산

- 지방자치의 실시에 따른 시민들의 적극적인 시정참여 의지의 확대로 적극적이고 직접적인 참여의 지향
 - 중앙정부를 비롯하여 지방자치단체 등의 공공부문의 정책과정에 민주적인 참여의 보장에 대한 욕구가 증대하였으며, 대의 민주주의 제도의 민의반영에 대한 의구심이 확산됨
 - 시민사회의 건전한 견제기능으로 공공부문의 역할수행에 효율성·효과성·능률성·대응성 등 행정서비스의 품질개선이 확인됨
 - 민간과 정부의 협력은 정부와 시민을 통합하는 민주주의의 실천, 즉 결사적 민주주의(associational democracy)의 실천 방식으로서 의미가 있음
- 시민사회(NGO 등)의 실패의 보완으로서 정부와 민간 사이의 동반 관계(partnership)가 강조됨
 - Salamon⁷⁾(1987)은 NGO 실패원인을 자원 확보의 어려움, 활동대상집단의 제한성, 비영리단체 후원자의 영향력, 전문성의 결핍 등을 제시함⁸⁾
 - Salamon이 제기한 NGO실패는 정부의 개입, 즉 사회적 강제력에 기반을 둔 안정적이고 지속적인 자원의 확보, 민주적 절차에 의한 국민적 합의에 기반을 둔 형평성의 확보, 그리고 사회복지서비스의 전문성 제고에 기반을 둔 서비스 품질제고 등으로 해결될 수 있으며, 이에 따라, 정부와 비영리 단체와 상호 보완적이고 협력적인 관계를 통해 사회복지서비스 공급체계를 구축할 수 있음

7) Salamon, L. M.(1987). Of market failure, voluntary failure, and third party government: toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. 16(2): 29-49.

8) 자원 확보의 어려움은 자원 확보의 지속성과 안정성에 한계가 있는 것을 의미하고, 활동대상 집단의 제한성은 비영리단체가 제공하는 서비스가 그 서비스를 필요로 하는 모든 사람에게 제공되지 않는 것이다. 또, 비영리단체 후원자의 영향력은 비영리단체의 활동내용과 방식의 결정에서 후원자의 선호를 반영하는 것이고, 전문성의 결핍은 복잡한 사회문제에 접근하기에는 도덕적 신념 또는 종교적 신념에 기초한 비영리 단체 활동가(자원봉사자)의 역할에 한계가 있는 것을 의미한다.

- 정부와 NGO간의 협력은 시민들의 직접참여에 기반을 둔 사회복지서비스의 생산과 배분활동으로 시민, 지역공동체 등의 협력체계를 구축하는 것으로, NGO 조직이 독자적 참여 또는 연대를 통해 사회복지서비스 체계에 참여하는 것임

□ 지역사회 사회복지서비스 환경의 변화에 따른 복합적 사회복지 욕구 증가

- 우리나라 사회의 인구구성 및 사회구성의 변화에 따라 전통적인 사회복지 서비스 수요의 범위를 넘어서는 새로운 사회복지서비스 수요의 발생
 - 과거의 사회복지서비스 수요자는 절대적 빈곤으로부터 발생하는 욕구를 가지고 있었으나, 최근의 사회복지서비스 수요자의 대부분은 상대적 빈곤으로부터 발생하는 욕구와 삶의 질의 향상에 관한 다양한 욕구를 가짐

□ 사례관리에서 민관협력의 중요성 강조

- 사례관리의 경계확장으로부터 민간과 공공 등 서비스 영역간의 경계를 넘어 서비스 제공 주체 간의 통합으로 사회복지서비스 전달체계의 효율성 제고
 - 사례관리가 사회복지서비스 전달체계에서 담당하는 중요한 역할은 경계 확장(boundary spanning)이며, 이 경계확장은 ‘사례관리주체가 사회복지서비스 수요자의 정보를 입수하고, 수요자를 대신하여 자원의 교류를 협상하며, 서비스 전달의 책무성을 확보하고, 서비스 공급의 결과를 모니터링하기 위해 기관·조직·시스템의 경계를 넘나들며 활동하는 과정’임(Hasenfeld & Schmid⁹⁾, 1989)
- 민간과 공공의 서비스 영역 간의 팀워크를 통한 상호 보완·제휴
 - Moxley(1989)는 사례관리에서 상호 보완적 관계를 강조하였으며, 이것은 사회복지서비스 수요자와 수요자의 대리자 등 여러 사람들이 각각의 의견

9) Hasenfeld, Y. & Schmid, H (1989). The community center as a human service organization. Nonprofit and voluntary sector Quarterly, 18(1): 47-61.

을 연계하여 사회복지서비스와 지원계획을 수립하는 것임

- 즉, 사례관리자는 분야별 사회복지서비스와 지원계획을 수립하는데 참여하는 다양한 사람들 중 전문가, 공무원, 사회복지서비스 수요자들과 협력하여 정보를 나누고 상호 보완함으로써 사회복지서비스 전달체계의 효율성을 제고함

다. 민관협력의 형성요인

내부요인

- 자원의 균형은 민관협력(협력적 거버넌스)의 구축에 긍정적인
 - 일반적으로, 민관협력은 협력적 거버넌스로 간주되며, 협력적 거버넌스의 구축에서 경제적·정보적 자원의 불균형은 협력적 거버넌스의 구축에 심각한 장애요인임
 - 경제적자원의 불균형은 일반적으로 정부(공공부문)이 예산의 안정적인 확보를 통해 경제적 우위를 점하는 형태로 발생하며, 일반적으로, 사회복지서비스 전달체계에서 종사자 인건비와 조직의 유지관리를 위한 운영비의 충당을 포함하므로, 이에 따라, 필연적으로 관주도의 민관협력체계로 이어짐
 - 정보적자원의 균형은 협력적 거버넌스를 구축하기 위해 정보의 공유, 정보의 체계적 관리 시스템을 구축하는 것이며, 사회복지서비스 전달체계에서 정보의 점유는 사회복지서비스 전달체계의 전반적인 운영을 주도하는 권력으로 변화하므로, 현재, 행복 e-음 등 전산정보를 독점적으로 정부(공공부문)이 점유하는 시스템에서는 필연적으로 관주도의 민관협력체계가 형성됨
- 긍정적/부정적 과거의 경험(past experience)은 사회복지서비스 전달체계의 민관협력(협력적 거버넌스 구축)에 긍정적/부정적 요인임
 - 특히, 과거의 부정적 경험으로부터 발생하는 사회복지서비스 전달체계 참여자 간의 의심·불신·고정관념의 형성은 악순환 고리를 형성하며, 과거의 긍정적 경험으로부터 발생하는 참여자간의 신뢰 구축으로부터 민관협력체계를 구축하는데 긍정적인 영향요인으로 작용함
 - 사회복지서비스 전달체계에서 민관협력체계 구축에 영향을 미치는 참여자

간 경험들은 사회복지서비스 전달체계와 관련된 경험뿐만 아니라 사회복지서비스와 전혀 관련되지 않은 다양한 경험을 포함함

- 동기부여(motive)는 사회복지서비스 전달체계의 민관협력(협력적 거버넌스 구축)에 긍정적인 요인임
 - 동기부여는 관주도의 협력체계에서도 민관협력(협력적 거버넌스)을 성공적으로 이끌어가는 요인임
 - 일반적으로 관주도 민관협력체계로서의 사회복지서비스 전달체계에서는 대부분의 인력과 경제적 자원이 관(공공)으로부터 제공되고 있으나, 시민의 참여를 통해 성공적인 협력체계를 구축할 수 있을 뿐만 아니라, 시민의 참여가 부재한 경우, 일반적으로 민관협력에 부정적인 영향이 있음

□ 외부요인

- 제도적 설계는 사회복지서비스 전달체계의 민관협력(협력적 거버넌스)을 구축할 수 있도록 함
 - Ansell & Gash(2008)는 협력적 거버넌스를 “하나 또는 두 개 이상의 공공기관이 공식적이고 합의 지향적이면 심의적인 성격을 지닌 공공정책을 집행하거나 공공프로그램이나 공공자산을 관리하는 목적을 지닌 집단적 의사결정과정에 비정부적 이해관계자들을 직접적으로 개입시키는 통제장치’로 정의하고, 제도적 설계를 협력적 거버넌스(민관협력) 구축을 위한 근본적인 토대규칙”으로 정의함
 - 즉, 사회복지서비스 전달체계에서 민관협력을 구축하기 위해서는 비정부적 이해관계자인 협력체계 참여자들의 자율성을 확보하고 참여자들 간의 신뢰를 구축할 수 있는 제도의 설계를 통해 네트워크를 형성하는 것이 긴요함

□ 과정요인

- 민관협력체계 구축과정에서의 면대면 대화는 사회복지서비스 전달체계의

민관협력(협력적 거버넌스 구축)에 긍정적인 요인임

- 면대면 대화는 신뢰형성·상호존중·이해의 공유·과정에 대한 책임성을 둘러싼 협력과정의 핵심(Lasker & Weiss, 2003)으로 사회적 상호관계에 기초한 민관협력체계 구축에 긴요함
- 일반적으로 사회복지서비스 전달체계에서 서비스 수요자와 공급자 간의 대화는 사례관리에서 발생하므로, 사회복지서비스 전달체계의 민관협력에서 사례관리의 중요성이 강조됨
- 또한, 면대면 대화, 사회적 상호작용의 빈번함은 관·민간의 협력체계 구축뿐만 아니라 사회복지서비스 전달체계를 구성하는 조직 간의 협력체계 구축에도 긍정적인 영향요인으로 제시됨(박경숙·이화윤, 2014)
- 구체적으로 다양한 오프라인 상의 사회적 상호작용은 신뢰관계를 형성함으로써 민관협력을 용이하게 함

○ 민관협력체계 구축과정에서의 중간적 성과는 사회복지서비스 전달체계의 민관협력(협력적 거버넌스 구축)에 긍정적인 요인임

- Warner(2006), Chrislip & Larson(1994)의 연구에 따르면, 협력의 목적과 이익이 구체적이며, 협력을 통해 소규모의 성취가 가능할 때, 협력관계가 유지됨
- 단기적이고 소규모인 과정적 산출로서 중간적 성과는 민관협력은 물론이고, 중앙-지방간의 협력체계 구축에 이르기까지 사회복지서비스 전달체계 참여자들 간의 협력체계를 구축할 수 있도록 함

라. 민관협력의 유형

병행보완모형(Parallel Supplement Model)

- 병행보완 모형은 다양한 사회복지 서비스 수요자에게 사회복지 급여를 제공하는 것을 목적으로 공공과 민간이 각각 재원을 마련하는 모형임
- 이 경우, 사회복지 급여 대상자를 결정하는 과정에서 공공과 민간의 동반관계가 이루어짐
- 예를 들어, 공공부문에 의한 사회복지 급여제공 대상자 선정에서 제외된 사

회복지서비스 수요자에게 민간부문이 재원을 마련하여 사회복지 급여를 제공하는 방식임

- 병행보완모형의 민관 거버넌스 체계의 구축은 지역수준에서 다음과 같은 정책방안이 모색되어야 함
 - 스스로 재원조달이 가능하고, 자발적인 사회복지급여 제공이 가능한 지역의 민간조직을 발굴하고, 발굴된 민간조직에 대해 지속적으로 참여할 수 있도록 지원해야 함
 - 공공조직이 제공하는 복지급여의 자격조건 설정 시 민간조직들이 참여할 수 있는 구조를 창출할 필요가 있음
 - 사례관리 접근(case management approach)을 통해 공공부문으로부터의 사회복지서비스 급여와 민간부문으로부터의 사회복지서비스 급여가 동일한 서비스 수요자에게 중복되어 제공되지 않도록 해야 함

□ 병행보충모형(Parallel Complement Model)

- 병행보충모형은 동일한 사회복지 서비스 수요자에 대해 공공부문과 민간 부문이 각각 스스로 마련한 재원을 활용하여 사회복지 서비스 급여를 제공 하되, 서로 다른 방식으로 제공하는 모형임
 - 예를 들어 동일한 사회복지 서비스 수요자에게 민간부문은 사회복지서비스를 제공하고, 공공부문은 사회복지 급여(현금)를 제공하는 방식임
 - 병행보완모형(Parallel Supplement Model)이 사회복지 급여 대상자를 결정 하는 과정에서 공공과 민간의 파트너십이 형성되는 것과 다르게, 병행보충 모형(Parallel Complement Model)에서는 급여의 내용을 결정하는 과정에서 공공과 민간의 이 형성됨
- 병행보충모형의 민관 거버넌스 체계의 구축은 지역수준에서 다음과 같은 정책방안이 모색되어야 함
 - 병행보완모형과 동일하게 스스로 재원조달이 가능하고, 자발적인 사회복지 급여 제공이 가능한 지역의 민간조직을 발굴하고, 발굴된 민간조직에 대해

지속적으로 참여할 수 있도록 지원해야 함

- 지역주민이 가진 욕구를 명세화하고 우선 순위화 할 수 있는 욕구조사가 정기적으로 이루어져야 함
- 병행보충모형에서는 민관 동반관계의 시너지 효과를 위해서 유사한 복지급여를 여러개의 민간조직이 중복하여 제공하는 오류를 제거해야 함

□ 협동대리모형(Collaborative Vendor Model)

- 협동대리모형은 사회복지서비스 전달체계 내에서 공공부문은 재원을 조달하고, 민간부문은 급여를 담당하는 형식의 민·관 분업 모형임
 - 다만, 공공부문과 민간부문은 수평적인 분업관계보다는 수직적인 분업관계를 형성하는 특징을 가짐
 - 협동대리모형에서는 공공부문(정부, 지방자치단체)은 민간단체에게 사회복지서비스 전달체계 내에서의 수행역할을 배분하고, 배분된 역할수행에 대해 관리·감독을 수행함
 - 협동대리모형에서는 공공부문과 민간부문이 재원을 배분하는 과정에서 공공과 민간의 동반관계가 형성됨
- 협동대리모형의 민관 거버넌스 체계의 구축은 지역수준에서 다음과 같은 정책방안이 모색되어야 함
 - 공공부문이 재원조달을 담당, 즉 사회복지서비스 공급을 위한 공공재정이 투입되므로, 민간부문에 의해 사회복지서비스 공급이 집행되는 경우, 공공부문의 관여, 즉 공공부문은 민간부문의 활동에 대한 책임을 요구할 수 있음
 - 사회복지서비스 공급을 위한 공조·협력활동 및 공동사업활동 등 사회복지급여의 생산 및 제공에서, 다양한 사회구성원이 참여하는 것에 대해 더 많은 인센티브를 부여하는 것이 필요함
 - 또, 민간부문의 참여를 촉진하기 위한 유인(incentive)을 다양하게 제공하는 것이 요구됨
 - 다양한 참여자를 포함하는 독립적인 비상설 위원회조직을 활용하여 사회복지

서비스 자원배분의 투명성을 제고하는 것이 필요함

□ 협동동반모형(Collaborative Partnership Model)

- 협동동반모형은 협동대리모형과 동일하게 사회복지서비스 전달체계 내에서 공공부문은 재원을 조달하고, 민간부문은 급여를 담당하는 형식의 민·관 분업 모형이며, 협동대리모형과 다르게 민간과 공공의 관계가 수평적임
 - 협동동반모형에서 민간부문은 프로그램 관리와 정책개발 뿐만 아니라 공공부문의 정책결정과정에도 영향력을 가짐
- 협동동반모형은 이상적인 민관거버넌스 형식이므로, 현실적합성에 한계가 있으므로, 민관 거버넌스 체계의 구축은 지역수준에서 다음과 같은 정책실천 방안이 모색되어야 함
 - 공공부문이 자원조달을 담당, 즉 사회복지서비스 공급을 위한 공공재정이 투입되므로, 민간부문에 의해 사회복지서비스 공급이 집행되는 경우, 공공부문은 민간부문의 활동에 대한 회계책임을 요구할 수 있음
 - 사회복지서비스 공급을 위한 공조·협력활동 및 공동사업활동 등 사회복지 급여의 생산 및 제공에서, 다양한 사회구성원이 참여하는 것에 대해 더 많은 인센티브를 부여함으로써, 결과적으로, 민간조직의 참여에 의한 시너지를 극대화함
 - 민간부문의 참여를 확대하기 위해, 재원의 지불방식은 민간부문이 사회복지서비스 공급의 효율성을 제고할 수 있도록 하는 동시에, 민간부문에 대한 부당한 통제가 발생하지 않도록 적절한 방식을 채택해야 함
 - 협동대리모형은 정책결정과정에서 민간부문의 참여를 보장하는 사회복지서비스 전달 체계임
 - 민간부문은 사회복지서비스 전달체계 내에서 서비스 수요자의 대변가역할 또는 행동가의 역할을 수행하는 민간참여자와 서비스 공급자의 역할을 수행하는 민간참여자가 구분되어야 함

□ 민관협력모형 비교

- 병행보완모형, 병행보충모형, 협동대리모형 그리고 협동동반모형은 모두 공공 부문과 민간부문의 권한(권력)배분의 변화에 따라 하나의 모형에서 다른 모형으로 변화가 가능함
 - 예를 들어, 협동대리모형에서 사회복지서비스 공급체계에 참여하는 민간부문의 역량이 강화되고, 그에 따른 권한이 확대됨에 따라, 민간부문과 공공부문이 대등한 관계에 있는 협동동반모형으로 변화하는 것이 가능함
 - 이와 다르게, 협동동반모형에서 민간부분이 공공재원의 활용을 위해 조직의 목표를 변화시키면, 민간부문은 공공부문으로부터 재원활용에 따른 통제(회계적 책임)를 수용하게 되므로, 사회복지서비스 공급체계에서 민관협력모형은 협동대리모형으로 변화함
- 병행보완모형, 병행보충모형, 협동대리모형 그리고 협동동반모형의 장·단점 등을 고려할 때 병행보충모형과 협동동반모형의 장점을 활용하여 사회복지서비스공급민관협력체계를 구축하는 것이 바람직함
 - 현재 우리나라의 사회복지서비스 공급체계에서 민간자원제공자와 중간자의 역할이 공공부문에 비해 상대적으로 강조되고 있는바, 민간자원과 공공기관의 역할을 적절히 배분하는 것이 긴요함
 - 특히, 공공부문은 사회보험 및 공공부조를 통해 생활보호대상자 등 빈곤계층의 특별한 사회적 위험에 대해 전 국민이 대비하도록 하고, 민간부문은 차상위계층 등에 대한 사회복지서비스 급여(보충급여)와 지역 내 보편적 대상에 대한 서비스를 공급함으로써 병행보충모형에 가까운 형태임
- 민간부문과 공공부문의 권한(권력)배분관계에서 협동대리모형은 민간부문의 자율성을 훼손할 수 있으므로, 상호간의 호혜적 관계가 기본이 되는 협동동반모형으로 사회복지 전달체계를 구축하는 것이 타당함
 - 병행보완모형, 병행보충모형, 협동대리모형 그리고 협동동반모형 중 민간부문의 자발적인 참여를 유도하고, 수평적인 민관거버넌스를 형성하기 위해서는 협동동반모형이 바람직함

마. 민관협력 유형분류 사례

- 세계은행¹⁰⁾의 유형분류는 재산의 소유권, 운영권, 투자관계, 상업적 위험의 귀속, 계약기간을 기준으로 서비스계약, 위탁운영, 임대, 특허경영, BOT, 사유화 등으로 구분함
- 서비스계약(service contract) 유형은 공공부문이 투자하고, 소유권과 상업적 위험부담을 가지며, 공공부문과 민간부문이 운영하고, 계약기간은 1~2년 수준의 단기계약을 체결함
- 위탁운영(management contract) 유형은 공공부문이 투자하고, 소유권과 상업적 위험부담을 가지며, 민간부문이 운영하고, 계약기간은 3~5년 수준의 계약을 체결함
- 임대(lease) 유형은 공공부문과 민간부문이 투자하고, 소유권을 가지며, 민간부문이 운영하고, 계약기간은 8~15년 수준의 계약을 체결하되, 상업적 위험부담은 공공부문과 민간부문이 나눔
- 특허경영(concession) 유형은 공공부문이 소유권을 가지나, 민간부문이 투자하고, 운영하며, 상업적 위험을 부담하되, 25~30년 수준의 장기계약을 체결함
- BOT 또는 BOO 유형은 소유권은 공공부문과 민간부문이 함께 가지나, 투자, 운영, 그리고 상업적 위험은 민간부문이 갖는 방식임
- 사유화(divestiture) 유형은 공공부문과 민간부문이 함께 소유권을 가질 수 있으나, 민간부문이 투자하고, 운영하며, 상업적 위험을 부담하며, 영구적인 계약기간을 갖는 방식임

10) The World Bank, (1997) Selecting an option for private sector participation.

- Savas¹¹⁾는 사회기반시설의 설치·운영의 측면에서 민관협력을 분류함
 - 기존의 사회기반시설의 판매, 임대, 운영관리를 기준을 민관협력유형을 구분함
 - 시설을 민간부문에 판매하고, 민간부문이 운영하고, 경영상의 수익에 책임을 지는 방식을 제시함
 - 시설은 민간부문에게 임대하여, 민간부문이 운영 및 경영상의 수익에 책임을 지는 방식을 제시함
 - 시설에 대한 소유권은 정부가 유지하고, 민간부문이 운영 및 관리하되, 정부가 민간부문에게 비용을 지불하는 방식을 제시함
 - 기존의 사회기반시설의 증축 및 재건에서 민간에 대한 임대와 민간이 구입하는 방식으로 민관협력유형을 구분함
 - 민간부문은 시설을 임대하여 증축 및 재건하여 운영하고, 정부에 허가 비용을 납부하는 방식을 제시함
 - 민간부문은 시설을 매입하여 증축 및 재건하여 운영하고, 정부에 허가 비용을 납부하는 방식을 제시함
 - 민간부문이 정부소유의 시설을 증축하고, 증축된 부분에 대해서만 부분적으로 소유권을 가지되, 시설 전체를 운영하는 방식을 제시함
 - 신규의 사회기반시설의 건설, 소유, 운영, 소유권이전을 기준으로 민관협력유형을 구분함
 - 민간부문이 시설을 건설하고, 소유권은 정부로 이관하되, 장기간(20년~40년) 시설을 운영하여 수익을 소유하는 방식을 제시함
 - 민간부문이 시설을 건설하고, 장기간(20년~40년) 시설을 운영하여 수익을 소유하되, 계약이후, 소유권을 정부로 이관하는 방식을 제시함
 - 민간부문이 건설하고, 소유하며, 운영하는 방식을 제시함

11) Savas, E. S. (1999) Privatization and Public-Private Partnership

- 거버넌스 측면에서의 유형분류는 서비스 공급을 주도하는 주체에 따라 공공 주도형, 민간주도형, 협의기구 중심형, 실행체계 구축형 등으로 분류함
- 공공주도형 민관협력은 정부를 중심으로 다양한 민간부문과 연계·협력을 통해 서비스를 공급하는 유형임
 - 공공서비스의 공급은 민간부문이 담당하되, 공공부문이 서비스공급을 기획·총괄 등 지원하고, 업무상 지도·감독을 수행하는 유형임
 - 공공기관이 주도함으로써 사업의 체계적 추진과 다른 공공서비스와의 연계에 효과적인 유형임
- 민간주도형 민관협력은 민간부문과 공공부문이 협약을 체결하여 협력관계를 구축하고, 공공서비스를 공급하는 유형임
 - 수요자 중심의 맞춤형 공공서비스 공급을 제공하는 데 효과적인 유형임
 - 민간의 전문성을 활용하는 분야에서 효율적·효과적인 유형임
- 협의기구 중심형 민관협력은 공공부문과 민간부문이 참여하는 제3의 공식적인 협의기구를 구성하고 운영하여 공공서비스를 공급하는 유형임
 - 재단 또는 위원회를 구성하여 민관협력을 통해 공공서비스를 공급하는 유형임
 - 공공서비스 공급에 대한 공공부문과 민간부문(자원공여자, 지역주민 등 다양한 주체)의 협의와 실행이 동시에 이루어지는 유형임
 - 공공서비스의 공급뿐만 아니라 지방자치의 차원에서 지역의제를 발굴하고, 문제해결방안을 모색하는 민·관 협력체계 유형임
- 실행체계 구축형 민관협력은 공공부문 또는 민간부문이 주도하여 법인을 설립·운영함으로써 안정적인 공공서비스 공급 체계를 구축하는 유형임
 - 공공은 협의기구를 운영하고, 민간은 실행체계를 운영하되, 실행체계는 민간이 참여하는 기구(재단 등)을 설립함
 - 공공서비스 공급의 현안을 총체적으로 조망하여 공공부문과 민간부문을 연계하는 체계를 구축하는 유형임
 - 공공서비스 공급에서 수요자(주민)의 욕구를 기반으로 상향식 서비스 공급

체계를 구축하는 유형임

- 구체적으로, 협의기구 또는 실행체계 등 별도의 조직을 구성하여 운영하는 방식은 공설공영, 공설민영, 민설민영의 유형으로 분류됨
 - 공설공영 방식의 조직 설치·운영방식은 공공부문이 주도하여 설치·운영함으로써 공공서비스를 공급하는 방식임
 - 조직의 설립주체와 운영주체는 모두 공공부문이고, 구성원은 공무원이며, 예산을 수립하여 운영함
 - 공공부문이 주도하므로, 공공서비스 공급을 위한 재정차원에서의 안정성과 이에 따른 서비스 공급의 지속성을 확보할 수 있음
 - 공공부문의 순환보직제에 따른 직원의 전문성 확보에 한계가 있음
 - 공설민영 방식은 공공부문이 주도하여 설치하고, 민간부문이 주도하여 운영함으로써 공공서비스를 공급하는 방식임
 - 조직의 설립주체는 공공부문이고, 운영은 민간부문이 담당하는 방식으로 위탁운영의 방식이 일반적임
 - 공공부문이 주도하여 공개경쟁 입찰 방식으로 운영주체를 선정하며, 선정된 운영주체에게 운영비를 지급하므로, 사회복지 서비스 공급의 안정성과 전문성을 확보할 수 있음
 - 민간부문이 주도하는 운영주체는 공공부문으로부터 지급되는 재원 외의 재원 확보를 위한 민간주도의 노력을 경주할 수 있음
 - 민설민영 방식은 민간부문에서 자발적으로 조직을 설치·운영함으로써 서비스를 공급하는 방식임
 - 조직의 설립주체와 운영주체는 모두 민간부문이고, 구성원은 민간인 전문가이며, 경영수입을 기반으로 운영함
 - 민간부문이 주도하므로, 서비스 공급의 타당성과 적시성을 확보할 수 있으며, 이에 따른 서비스 공급의 효율성을 확보할 수 있음
 - 다만, 서비스 공급의 안정성과 지속성을 확보하는데 한계가 있음

제2절 지역사회보장 정책 및 법령 분석

1. 지역사회보장정책의 개요와 전달체계개편의 연혁

가. 지역사회보장 정책의 개요

- 지방행정체제와 사회복지 서비스 전달체계의 일치
 - 우리나라의 사회복지서비스 공급체계는 별도의 전문적인 조직이 존재하지 않으며, 행정체제의 활용을 기본으로 함
 - 기본적인 공공부분의 서비스전달체계인 시·도·시·군·구·읍·면·동의 체계
 - 공공부조와 사회복지서비스 공급의 집행은 지방자치단체에 위임됨
 - 고용노동, 교육, 보건 등의 분야에는 특별행정기관 또는 지방자치단체의 직속기관으로 서비스 공급체계를 구축함
 - 고용노동 부분의 공공서비스는 고용노동부 소속 특별행정기관인 지방고용노동청, 지방고용센터 등으로 공급체계를 구축함
 - 교육 부분의 공공서비스는 교육부와 별도로 지방교육청(광역의 교육자치단체)과 지역의 교육지원청(집행기관)으로 공급체계를 구축함
 - 보건 부분의 공공서비스는 지역의 보건소, 보건지소, 보건진료소 등의 전달체계로 운영함
- 지역사회보장계획의 수립
 - 지역사회보장계획은 지난 2003년 「사회복지사업법」 개정을 통해 ‘지역사회복지계획’으로 법적근거를 마련하였음
 - 2015년 7월 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제정과 함께 ‘지역사회보장계획’으로 명칭을 바꾼 채 이어지고 있음
 - 지역사회보장계획으로의 변화는 지역사회복지계획의 한계를 극복하고, 지방자치단체의 책임과 사회보장계획으로서의 위상을 공고하게 다지기 위한 시도임

- 지역사회보장계획에서는 사회복지 영역의 확대와 동시에 지방자치단체의 책임성이 강화되었으며, 광역자치단체와 기초자치단체의 역할의 구분이 명시됨
- 지역사회보장계획으로의 변화는 보다 다양한 차원에서 지역사회보장의 수준을 점검하고 이를 계획함으로써 지방자치단체의 질적 성장을 도모할 수 있는 새로운 출발점이 됨

□ 단계별 지역사회보장계획의 변화 과정

○ 준비단계

- 준비단계는 계획 수립의 주체를 구성하고, 계획매뉴얼의 이해와 관련 교육에 참여하는 단계임
- 1기 계획에서는 광역의 위원회 설치에 대한 내용만을 제시함
- 2기부터 필수적으로 설치된 TF팀은 지역주체간의 참여라는 지역사회복지 계획의 목적이 구현될 수 있는 기제임
- 3기 계획에서는 기초와 광역에 공통적으로 “사회복지계획TF”를 구성하도록 하였으며, 구성에 대한 지자체의 자율성을 강화하고 다양한 주체들의 참여를 가능하게 함

○ 지역사회 분석의 단계

- 기초자치단체는 지역사회복지조사를 실시하게 되며, 광역은 시·군·구에서 실시한 지역사회복지조사 결과를 취합, 분석하는 역할을 수행하게 됨
- 지역사회복지조사는 지역현황 진단과 욕구조사, 자원조사로 구분할 수 있는데, 1기 계획에서는 구체적인 조사방식에 대한 지침 없이 지역 자체적으로 실시 여부를 결정했다면, 2기 계획에서는 지역에서 선택 가능한 다양한 조사방식과 내용을 제시하였고, 3기 계획에서는 구체적인 조사의 방법과 내용을 제시하고 전국 단위의 표준화를 시도하는 방향으로 변화가 이루어짐

나. 사회복지전달체계 개편 연혁

□ 사회복지 전달체계 개편의 주요 내용

- 1987년 사회복지 전담공무원제의 도입을 시작으로 보건복지사무소와 사회복지사무소 운영 시범사업을 추진함
 - 1995년부터 1999년까지 보건소에 복지사업과를 설치하여 읍·면·동의 사회복지 공무원이 보건소에서 근무하면서 복지상담 및 보건·복지 연계 등을 시도하는 보건복지사무소 시범사업을 추진함
 - 2004년부터 2006년까지 시·군·구 본청 내의 사회복지부서를 확대하여 복지전담기구를 설치하여, 시·군·구 본청은 물론이고, 읍·면·동의 사회복지 업무를 이관하여 사회복지 기획과 집행을 동시에 수행하는 사회복지지사사무소 시범사업을 추진함
- 행정자치부는 2006년 주민생활지원서비스 전달체계 개편을 추진함
 - 행정자치부는 읍·면·동을 중심으로 주민생활지원 8대 서비스의 통합지원을 추진함
- 2009년 사회복지전달체계 개선대책은 조사업무와 급여관리업무를 시·군·구 본청으로 일원화하고, 사회복지통합관리망을 구축함
- 2011년 희망복지지원단 확대 개편 및 사회복지 담당 공무원 확충
 - 2011년 복지전달체계 개선 대책의 일환으로 사회복지공무원을 7천명 증원하고, 시·군·구의 서비스 연계팀을 희망복지지원단으로 확대·개편함
 - 2014년부터 2017년까지 6천명을 추가로 증원하는 사회복지공무원 확충 계획을 수립하고, 복지사각지대의 발굴 및 찾아가는 서비스를 강화함
- 2014년부터 사례관리 및 민간자원 연계 등 읍·면·동의 사회복지기능 활성화 추진함
 - 2014년부터 2015년까지 읍·면·동 복지기능 활성화 시범사업으로 추진함
 - 읍·면·동의 복지기능을 강화하기 위해, 경력직 공무원 및 민간전문가 등 평균 4.3명을 증원하여 상담·사례관리·민간자원연계 등을 추진함

- 사회복지분야에서 행정직 공무원의 장기근무를 유도하기 위한 인사우대 및 공무원의 전문성강화 시책이 지속적으로 추진됨
- 읍·면·동 단위에서 지역주민과의 협력을 통해 사회복지인력 및 자원의 보안을 추진하고, 민관협력 활성화 사업으로써 주민네트워크를 활용한 복지사각지대·민간자원발굴·취약계층모니터링·지역복지 거버넌스 구축 등을 추진함

○ 2016년 읍·면·동 복지허브화 추진계획을 결정하고 사업을 추진함

- 읍·면·동의 사회복지 서비스 전달체계 개편을 전국적으로 확산하는 것을 목적으로 함

□ 참여정부의 사회복지사무소 설치·운영 시범사업

○ 참여정부는 사회복지전달체계의 개편의 일환으로 지역사회복지협의체 구성·운영과 사회복지사무소 설치·운영을 추진함

- 사회복지사무소는 사회복지전달체계 개편의 중심축으로서 사회복지행정을 전담하는 기구로 설치가 추진되어 시범사업을 수행함
- 사회복지사무소의 시범사업은 2004년부터 2006년까지 2년간 전국 9개 지역¹²⁾에서 시행됨

○ 참여정부가 추진한 사회복지사무소는 주민의 접근성 제고와 서비스 공급의 효율성 제고에 초점을 둠

- 복지행정팀, 통합조사팀, 자활지원팀(도시), 서비스연계 팀 등의 조직체계를 구축하고, 지역사회복지협의체 구성을 추진함
- 사회복지 급여의 신청접수·민원상담을 강화함
- 찾아가는 이동민원실 운영, 사회복지사무소와 사회복지기관을 순회하는 순회차량의 운영 등 주민의 접근성을 강화함
- 복지도우미, 자원봉사자의 활용을 강화하는 등 사회복지서비스 공급의 거버넌스 구축을 시도함

12) 서초구, 부산진구, 사하구, 광주남구, 울주군, 춘천시, 옥천군, 공주시, 안동시

- 사업추진 결과, 긍정적 측면과 부정적 측면을 각각 확인하였으나, 전국적인 확대실시에는 실패하였으나, 주민생활지원서비스 체계개편의 모델로 제시됨
 - 사회복지사무소 설치·운영의 긍정적인 측면으로, 민원접수·처리건수·복지 대상자 발굴실적 등이 증가하였으며, 급여결정 처리단계의 축소로 서비스 공급의 신속성 제고, 상담과 자활지원업무의 내실화 등이 제시됨
 - 사회복지사무소 설치·운영의 부정적인 측면으로, 팀별 대상자관리체계에 따른 정보공유비용 발생, 사회복지사무의 총량 증가, 그리고 신규사무의 발생에 따른 업무부하 과중 등이 제시됨

□ 참여정부의 주민생활지원서비스 행정체계 개편

- 2005년 「희망한국 21」의 서비스 전달체계 개편안의 제시로 주민생활지원 서비스의 개념이 도입됨
 - 2005년 「희망한국 21」 이전에도 고령화 및 미래사회위원회의 ‘주민통합서비스 제공체계 구축방안 연구’(2006), 빈부격차·차별시정위원회의 ‘사회복지 전달체계 개편’ 등으로부터 영향을 받아 추진됨
- 주민생활지원서비스 행정체계 개편의 핵심은 주민생활지원 8대 서비스에 대해 시·군·구의 기획·연계·통합 기능강화 및 읍·면·동의 집행기능을 강화하는 것임
 - 주민생활지원서비스는 사회복지서비스를 비롯하여 보건, 고용, 주거, 교육, 문화 등 8개 분야별 서비스 공급자와 수요자를 연계하여 수요자 중심의 원스톱 맞춤형 통합체제를 구축하는 것을 목적으로 함
 - 이전까지의 사회복지 전달체계가 공급자 중심의 기능별 공급체제로 구축된 것을 개편하여 수요자 편의를 제고하기 위한 통합적 서비스 공급체제로 전환하는 것임

□ 이명박 정부의 사회복지통합관리망 구축

- 서비스 공급주체로서 공공과 민간의 연계를 강화하고, 다양한 사회복지 서비스를 통합적으로 공급할 수 있는 체계를 구축하는 것을 목적으로 함
- 시·군·구에 희망복지지원단을 설치하고, 사회복지통합관리망을 구축하여 개인별·가구별 맞춤형 사회복지서비스 제공의 기반을 마련함
- 사례관리를 강조하여 읍·면·동의 기능을 축소하고, 시·군·구 중심으로 사회복지서비스 공급기능의 강화를 추진함

□ 박근혜 정부의 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방안 제시

- 사회복지서비스 공급체계 개편의 목적으로 찾아가는 서비스 활성화, 통합 서비스 제공, one-stop 서비스, 주민주도의 지역 내 문제해결 등을 제시함으로써 민간영역의 활성화를 강조함
 - 이 중 one-stop 서비스·찾아가는 서비스·통합서비스 등의 추진은 민간영역의 활성화를 추진과 연계하여 추진됨
- 박근혜 정부의 사회복지서비스 공급체계 개편은 사회복지서비스 전달체계 기반 강화, 지방자치단체의 책임과 자율, 민관협력, 고용과 복지의 연계 확산 등을 강조함
 - 사회복지서비스 전달체계의 기반강화를 위해 사회복지제도, 사회복지사업의 총괄 및 조정, 사회복지서비스 체계의 업무 프로세스 개선 등의 업무효율화와 더불어, 지방자치단체의 사무와 인력에 대한 총괄조정이 강조됨
 - 지방자치단체의 자율과 책임에 기반을 둔 상향식 운영, 민관협력을 위한 풀뿌리 복지공동체 확산, 그리고 고용과 복지의 연계성 강화를 중심으로 추진됨
- 박근혜 정부의 사회복지서비스 공급체계 개편안은 읍면동주민센터 복지허브화(도시), 희망복지지원단 강화(농촌) 등이며, 민관협력 활성화를 위해 민간자원의 활성화와 민간협력 법·제도 정비 등의 필요성을 제시함

다. 현 정부의 복지전달체계 개편의 방향성

□ 읍·면·동 중심의 찾아가는 보건복지서비스 공급체계 구축

- 보건복지부는 읍·면·동을 복지기관·보건소·지역주민 등과 함께 협력하여 찾아가는 보건복지서비스 제공의 중심기관으로 개편 추진
 - 보건복지부는 2016년부터 2018년까지 단계적으로 지역주민과 가장 가까운 전국 모든 읍면동을 복지사업 신청·접수만을 받는 곳이 아니라 복지기관·보건소·지역주민 등과 함께 협력하여 찾아가는 보건복지서비스 제공의 중심기관으로 개편할 계획임
- 읍·면·동을 중심으로 찾아가는 통합사례관리 서비스 공급체계 추진
 - 복지사각지대에 있는 사회복지서비스 수요자들을 대상으로 사회복지공무원과 지역사회 주민들이 함께, 적절한 사회복지서비스 지원과 통합사례관리를 제공하는 체계의 구축을 추진 중에 있음
 - 소득·재산 기준초과 등으로 공적급여 및 서비스 수급 대상에서 제외된 사회복지서비스 수요자들을 대상으로 지역자원을 찾아 민간주도의 사회복지서비스와 연계하는 체계의 구축을 추진 중에 있음
- 읍·면·동의 사회복지인력 증원 및 찾아가는 복지전담팀 설치를 통해 지역사회 중심의 복지체계 구축을 추진 중임
 - 읍·면·동에 사회복지공무원 1만2천명, 방문간호전담 공무원 3천5백명 등을 2022년까지 단계적으로 증원하여 읍·면·동에 찾아가는 복지전담팀 설치를 추진 중임
 - 찾아가는 복지전담팀의 주요기능으로 복지상담, 위기가구 통합사례관리, 방문건강관리, 공공·민간 복지자원 발굴 및 연계 등이 제시됨

<그림 2-1> 현 정부의 복지전달체계 개편 방향성



자료: 보건복지부, www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp

2. 민관협력 법·제도

가. 사회복지서비스 민간공급과 기본권 보장 의무

- 사회복지서비스 전달체계의 민간참여에 따른 국가의 보장 의무 변화
 - 국가와 사회복지서비스 수요자(국민)의 관계는 기본적인 틀에서는 변화가 없으나, 민간참여자와 수요자 간의 중재·조정 의무가 신규로 발생함

- 사회복지서비스 전달체계에서 국가는 국민에 대해 기본권보장의무를 가지고 있으며, 이에 따라, 사회복지서비스의 급여결정과 급여이행의 역할을 수행해야 하는 위치에 있음
- 다만, 급여이행에 있어서 민간부문이 사회복지서비스 전달체계에 참여함에 따라, 급여이행의 주체로서의 역할을 축소하였으나, 급여결정의 의무는 그대로 존재하며, 민간의 급여이행을 관리하는 역할이 신규로 발생함

□ 사회복지서비스 전달체계에서 공급자에 대한 규제

- 사회복지서비스 전달체계에서 공급자에 대한 규제는 수요자의 사회적 기본권에 대한 보장의무의 이행으로서의 의미가 있음
- 다만, 직업선택의 자유, 계약의 자유에 대한 제한을 가하게 됨
 - 지정·신고·허가 등의 행정행위를 통한 진입규제는 직업결정의 자유에 대한 제한으로서의 의미를 가짐
 - 사회복지서비스 이용계약에 있어서 수요자와 공급자 간 대등한 관계에서의 계약성립과 공정한 거래를 보호함으로써 사회복지서비스 수요자의 권익을 보호함
 - 이를 위한 규제는 직업의 자유 또는 계약의 자유를 제한함
- 이에 따라, 국가는 각종 규제를 통해 서비스 공급자의 자유를 제한함에 있어서 사회복지서비스 수요자의 이익과의 관계에서 최적의 균형상태를 유지하도록 하여야 함
 - 비례성의 원칙으로 일정한 목적의 실현과 또 다른 목적의 실현을 균형있는 최적의 상태로 만들도록 요구하는 것임
 - 상기의 최적의 상태는 서로 충돌하는 두 개의 목적, 즉 공급자의 자유를 제한하는 것과 수요자의 이익을 확보하는 것을 규범적으로 결정함
 - 국가의 기본권보장의무는 사회적 관계에서 사회복지서비스 수요자의 권익을 보호한다는 점에서 기본권보호의무와 중첩됨

나. 사회복지서비스 전달체계 구축의 일반원칙

□ 급부행정의 일반원칙

- 사회복지서비스 전달체계는 국가에 의한 행정작용으로써 법률상의 기본원리와 행정의 일반원리의 적용대상임
 - 법률에 의한 행정의 기본원리는 첫째, 행정작용은 헌법과 법률에 근거해야 하며, 둘째 정당한 행정작용에 의해 불이익을 받은 개인에 대한 구제제도가 정비되어야 함
 - 행정의 일반원리는 행정청이 일정한 재량권을 가지고 있는 경우, 동일한 사안에 대한 처분은 동일하게 해야 함
- 급부행정의 일반원칙은 사회국가의 원리, 보충성의 원칙, 법률적합성의 원리, 평등의 원리, 과잉금부금지의 원칙, 신뢰보호의 원칙 등임
 - 사회국가원리(社會國家原理)는 우리나라 국가경영의 기본이념 중 하나로, 국민이 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위한 기본적인 생활수요를 국가가 충족시켜 줘야한다는 원리임
 - 사회복지서비스 전달체계에서 강조되는 원칙은 보충성의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙 등임

□ 보충성의 원칙

- 보충성의 원칙은, 일반적으로, 정부 간 관계에서 권한을 구성하는 질서에 관한 구성원리임
 - 보충성의 원리는 최소단위 정부가 스스로의 힘만으로 특정 사무를 수행할 수 없는 경우, 상급의 정부가 해당 사무를 수행하는 것을 의미함
 - 일반적으로 보충성의 원칙은 헌법상의 원리에 해당하지 않으며, 이에 따라, 보충성의 원칙을 근거로 국가의 적극적인 관여를 제한 할 수 없음
- 사회복지서비스 전달체계에서 보충성의 원칙은 일차적으로 개인 또는 사적 부문에 의해 국민생활이 보장되어야 하며, 공익상 필요한 경우만 급부행정

을 통해 국민생활 보장을 확보해야 한다는 의미임

- 국가가 국민에 대해 제공하는 급부행정은 개인 또는 민간(비영리 또는 영리 법인)이 일차적으로 담당하고, 국가는 개인 또는 민간으로 충분히 보장지 못하는 사회복지서비스에 대해 책임을 짐

□ 평등의 원칙

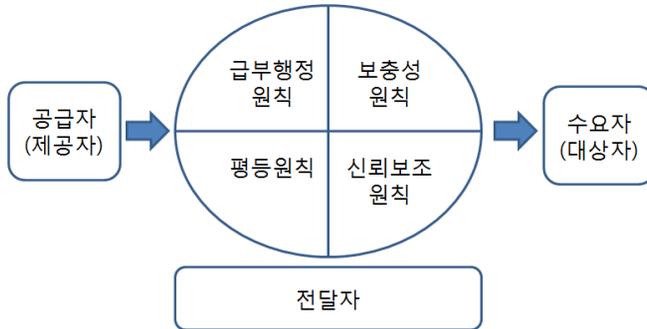
- 평등의 원리는 동일한 사실에 대해서는 동일한 법적 효과를 부여해야 한다는 원리임
 - 일반적으로 불평등한 부담의 금지를 의미하나, 사회복지서비스 전달체계에 관해서는 불평등한 수익의 금지 또는 평등한 분배의 제공을 의미함
 - 구체적으로 사회복지서비스의 공급에서 합리적인 이유 없이 사회복지서비스 수요자를 차별해서는 안된다는 원리임
- 평등의 원리는 형평의 개념에 가깝게 적용되어 무조건적인 동일한 대우를 의미하는 것이 아니며, 합리적인 이유에 근거한 차별은 허용함
 - 사회복지서비스 전달체계에서 평등의 원리는 합리적 차별을 허용하며, 일정 기준(예: 소득, 재산, 장애여부 등)에 따라 급여 여부를 정할 수 있다는 원리임
 - 사회복지서비스 전달체계에서 개인의 사정에 따라 특별한 수요가 있는 경우, 이를 고려하여 서비스 수급권을 결정하는 것이 진정한 평등의 원리임

□ 신뢰보호의 원칙

- 사회복지서비스 전달체계의 참여자들은 법·규범의 안정성에 근거하여 정당성이나 존속에 대한 개인의 보호가치가 있는 신뢰를 보호한다는 원칙임
 - 헌법에서의 신뢰보호는 “법률의 제정이나 개정 시 구법질서에 대한 당사자의 손해가 극심하여 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 그러한 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화 할 수 없다면, 그러한 새 입법은 신뢰보호의 원칙상 허용될 수 없다”는 입장임

- 사회복지서비스 전달체계에서는 재정적 지속성과 안정성이 확보되어야 서비스를 지속적으로 공급할 수 있으므로, 제한된 예산의 범위 내에서 사회복지서비스를 지속적으로 공급하는 재정의 안정성을 의미함
 - 공익상의 이유로 사회복지서비스의 규모를 축소하는 경우에도 과소금지의 원칙을 준수하는 것이 기준으로 제시됨

<그림 2-2> 사회복지전달체계의 원칙



다. 민간위탁

□ 민간위탁의 개념 정의

- 민간위탁은 공공부문이 공급하던 서비스를 공공부문을 대신하여 민간부문이 전부 또는 일부를 공급하도록 하는 것임
 - 이를 통해, 서비스 품질의 향상과 정부의 역할 범위를 축소할 수 있음
 - 결과적으로, 민간위탁은 민영화의 한 방편이며, 공공서비스를 생산·전달하는 내용의 계약을 통해 민간부문에 공공부문의 기능을 위임하는 방식임
- ‘행정권한의 위임 및 위탁규정’은 민간위탁에 대해 “각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 공무원이 직접처리하지 않고, 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것”으로 정의함

- 행정안전부의 지침인 ‘자치단체사무의 민간위탁추진지침’은 민간위탁에 대해 “조례·규칙이 정하는 자치단체의 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것”으로 정의함
- 민간위탁은 정부가 공공서비스를 직접 생산하는 방식에서 서비스의 생산과 전달을 계약을 통해 민간기업에 위탁하는 방식으로 전환하는 것임(Savas, 1987)
- 재화 및 서비스의 생산 및 소비의 핵심적 주체로서 정부, 민간, 그리고 서비스 소비자가 서비스의 생산, 소비, 비용지불에서 담당하는 역할의 변화에 따라 서비스 공급유형을 10가지로 구분함
- 이 중 민간위탁은 민간부문이 실질적인 서비스 생산을 담당하고, 공공부문이 서비스 생산과 전달에 필요한 비용을 담당하는 서비스 공급유형임

<표 2-4> 역할주체에 따른 서비스 공급유형

공급유형	서비스공급자	서비스생산자	비용지불자
• 정부서비스	• 정부	• 정부	-
• 정부 간 협정	• 정부(A)	• 정부(B)	• 정부(A)
• 계약(민간위탁)	• 정부	• 민간기업	• 정부
• 면허/허가(독점)	• 정부	• 민간기업	• 소비자
• 면허/허가(경쟁)	• 정부·소비자	• 민간기업	• 소비자
• 보조금	• 소비자	• 민간기업	• 소비자
• 보증구매권(이용권)	• 소비자	• 민간기업	• 정부·소비자
• 시장공급	• 소비자	• 민간기업	• 소비자
• 자원봉사	• 자원조직	• 민간기업	-
• 자원봉사(계약)	• 자원조직	• 민간기업	• 자원조직
• 셀프서비스	• 소비자	• 소비자	-
• 정부의 서비스판매	• 소비자	• 정부	• 소비자

출처: Savas(1987)

- 민간위탁은 계약을 통해 정부의 기능을 민간이 수행하도록 하는 일종의 정책수단으로 보는 입장이 있음
 - Dehoog & Salamon(2002)은 “정부가 민간 혹은 비영리조직과 금전적인 대가를 주는 계약을 체결하여 해당 민간조직 또는 비영리조직으로 하여금 정부를 대신하여 계약의 제3자인 정책대상 집단에게 특정의 재화와 서비스를 제공하도록 하는 정책수단”으로 민간위탁을 정의함

□ 민간위탁의 배경

- 1998년 행정개혁의 차원에서 지역의 형편에 맞게 민간위탁을 확대·축소 하도록 함
 - 행정자치부의 지침 ‘자치단체 사무의 민간위탁추진지침’으로 시달됨
 - 각종 시설 및 장비의 관리에 관한 기능수행은 지역의 형편에 맞게 민간위탁을 확대 또는 축소하여 수행하도록 함
 - 또한, 일반사무분야에서도 지역의 형편에 맞게 민간위탁을 확대 또는 축소하여 수행하도록 함
- 2009년 공공부문 효율성 제고를 위한 정책과제로서 공기업민영화, 구조재편 등을 추진함
 - 지방자치단체의 자율적 판단에 의해 민간위탁이 이루어지고 크게 활성화됨 (강인성, 2010)

□ 민간위탁의 목적

- 민간위탁의 목적은 경제적 효율성의 향상임
 - 공공부문의 과도한 복지지출과 조직운영의 비효율성 제기에 대응하여 작은 정부와 공공부문 민영화 등의 행정개혁을 추진함
 - 민영화가 점차 보편화 되면서 서비스와 재화의 분배와 공급이 비영리조직이나 영리조직으로 전환됨(Savas, 1988)

- 민간위탁은 공공서비스의 전달체계에서 시장기제의 활용으로 효율성을 제고하고, 시민들의 욕구와 관리적 목적에 부합하며, 지역경제를 발전시키는 것으로 인식되어 옴
- 공공부문의 과도한 팽창에 따른 재정적 압박과 비능률의 발생, 그리고 사회후생의 극대화 달성의 실패 등의 정부실패에 대응함
 - 다양한 행정수요, 사회복지서비스 수요에 대응하기 위해서는 이전의 지방자치단체의 재정과 인력 그리고 기술 등으로는 한계가 있으므로 민간위탁이 바람직하다는 견해임
- 신공공관리론의 입장에서 민간위탁은 공공부문에 의한 서비스 공급으로 달성할 수 있는 책임성과 민간부문에 의한 서비스 공급으로 달성할 수 있는 효율성을 모두 달성할 수 있는 서비스 공급방식임
 - 민간위탁은 공공부문에서 공공서비스의 생산과 공급에 관련된 책임과 서비스 배분의 권한을 보유하고, 민간부문이 공공서비스를 생산하고 전달하는 것을 위탁받음으로써 서비스 공급의 책임성과 효율성을 모두 확보함
 - 경제원리의 도입, 고객위주의 행정, 시장친화적 규제완화, 성과지향적 체계 등을 공동적인 내용으로 하고, 이를 추진하기 위해 시장경쟁, 탈규제, 민영화, 반지대추구, 성과강조, 생산과 공급의 분리, 책임운영기관, 공-사파트너십, 민간위탁 등의 다양한 방법을 제시함

<표 2-5> 우리나라 지방자치단체 민간위탁구상의 배경

민간위탁의 배경 →	민간위탁 촉발요인 →	목적과 구현수단 →	결과
<ul style="list-style-type: none"> • 민영화의 시대적 조류 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 및 지방자치단체의 역할 증대 • 규제·지도중심에서 조정·보완중심으로 방향전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 행정사무의 처리 • 삶의 질, 후생복지의 향상 • 경제원리, 신 경영 기법의 도입 	민간 위탁
<ul style="list-style-type: none"> • 행정기능의 비대화와 자성적 비판 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직확장 및 공무원증가 등에 따른 행정관여 심화 • 관료제의 심화, 능률성의 저하, 창의력 제한, 수요에 대한 대응력 부족, 전문성 결여 등 역기능 초래 	<ul style="list-style-type: none"> • 작은 정부의 구현 • 행정기능의 생산성 증대 • 행정서비스의 효율성 제고 • 공공부문의 이양과 축소 • 민간부문의 확대·활성화 	
<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 재정 취약 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정적 압박의 심화 • 주민 등 주변의 기대심리가 증가 • 행정수요의 급증 및 복잡화 • 납세저항, 행정기능 축소 등 시민운동 전개 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정부족의 타개 • 서비스 기능의 제고 • 조례에 위탁근거 마련 • 단순기능 위탁에서 운영 전반 위탁으로 확대 	

출처: 이창균 외 (2000)

□ 민간위탁의 장점

- 민간위탁의 장점은 공공서비스 제공에 투입되는 자원을 절감할 수 있는 것으로 비용절감과 같은 잠재적인 효율성임
 - 다만, 비용절감의 궁극적인 원인은 정부가 서비스 공급과정에서 통제를 감소시킨 데 있으며, 비용절감을 달성하기 위해 통제를 포기하는 수준이 고려됨
- 민간위탁은 규모의 경제를 실현할 수 있음
 - 소규모의 지방정부가 다양한 욕구에 부응하는 서비스를 공급하기 위해 시설투자를 위한 재정투입을 투입하는 것보다 시설·인력·기술·노하우 등을 가지고 있는 대규모의 민간업자가 생산단가를 감소시킬 수 있는 경우, 민간위탁에 의한 서비스 공급이 경제적임
- 민간위탁은 시민들의 요구에 대응성을 제고할 수 있음

□ 민간위탁의 단점

- 민간위탁으로 정부의 공공서비스를 제공하는 경우, 정부와 민간위탁업체와의 책임성 범위가 모호해 짐
 - 공공서비스(사회복지서비스) 공급이 성공하지 못하였을 경우, 책임성이 모호해지는 문제가 드러날 수 있으며, 고객(주민)이 불편을 감수하게 됨
 - Savas(1994)는 공공서비스를 공공재에 포함되는 것으로 보는 시각에서 공공서비스는 비배제성과 불경합성을 가지나 민간위탁의 전달체계에서는 공공성과 책임성의 확보에 한계를 갖는다고 함
 - 다만, 민간위탁이 사업자는 정부를 대신하여 서비스를 제공하지만 지도·감독 권한의 책임성은 정부에 있음
- 서비스의 연속성 확보에 한계가 발생함
 - Ferris & Graddy(1986)에 따르면, 서비스 불연속성(service discontinuity)은 민간위탁에서 서비스 공급의 문제가 될 수 있음
 - 공공부문 직원의 저항, 즉 공공조직의 규모를 줄이는 것에 대한 공공부문 직원의 반발이 발생할 수 있음
 - 공공서비스 공급의 연속성 확보에 한계가 발생하는 경우, 경합생산방식(joint production)으로 서비스 연속성을 확보할 수 있음
 - 경합생산방식으로 생산한 공공안전과 관련된 서비스는 민간위탁 비용절감과 서비스 공급의 연속성 확보가 가능함
- 민간위탁을 통한 공공서비스 공급에서, 민간위탁 사업자의 선정과정에서 지대추구가 발생할 수 있음
 - 민간사업자 선정과정에서 부정부패, 민관유착, 정치적 요인이 작용하여 공공서비스 공급의 효율성 제고에 부정적인 영향을 미칠 수 있음
 - 또, 계약과정에서 구체적인 위탁내용이 구체적으로 기재되지 않을 수 있으며, 이 경우, 수탁기관에 대한 정부의 지도·감독이 충분치 못하여 서비스 이용자가 불편을 감수하게 됨

□ 민간위탁 전담기구의 기능 및 필요성

- 개별부처들이 예산범위 내에서 민관협력 프로젝트를 설계하고 관리하도록 지원함
 - 민관협력의 부외자산 성격으로 정부는 예산을 초과하여 재정을 지출할 우려가 높음
 - 전담기구(unit)는 관련부처와 적정한 거리를 두고 정부 내 규제기관으로 프로젝트 적합성판단 및 초과재정의 위험 방지
- 정부기관이 개별기관에 할당된 미래 예산범위를 초과하지 않도록 범정부 차원에서 조정
 - 전담기구(unit)는 개별부처에 할당된 예산 내에서 미래 지불능력을 증명하도록 요구하고 이를 승인함으로써 사전 모니터링 가능
- 민관협력 프로젝트 설계 및 계약 지원을 위한 지식센터의 기능 제공
 - 민간협력과 같이 복잡한 거래를 추진할 때, 민간기관과 동등한 조건으로 협상할 수 있는 전문가를 확보하거나 외부 컨설턴트 활용이 중요
 - 전담기구(unit)는 지식센터(knowledge centre)로서 정부기관에 지식과 기술적 지원 제공
- 프로젝트가 적합성, VFM 및 risk 이전 등의 기준에 충족하도록 규제
 - 전담기구(unit)는 민관협력 관련 정부기관이 법적 기술적 요구사항을 충족하도록 규제·승인메커니즘을 통해 관련기관을 감독하는 기능 담당
 - 적합성, VFM(value for momey), 공공-민간기관 간 risk 분담 등의 기준에 따라 프로젝트 평가 및 승인
 - 일부 국가에서 전담기구는 정부수준별로(중앙-지방) 설립운영
- 민관협력(PPP) 이행과 정책을 분리
 - 전담기구는 민관협력 정책 자문 및 감독 기능만을 담당하므로 프로젝트 이행 과정에서 이해의 충돌이 적으며, 보다 객관적으로 VFM 달성 추구

□ 민관협력 전담기구(PPP unit)의 전문성

○ 민관협력 추진을 위한 전문가의 적절한 능력 배양

- 법규제 프레임워크 개발, 잠재 파트너와 투자자 유인, 민간파트너간 신뢰 구축, VFM 등 민관협력에 대한 가치평가(valuation), 프로젝트 관리 및 감독 능력 등 요구

제3절 사례분석

1. 영국

가. 사회복지서비스의 발달과정

- 1940~1970년대: 공공행정부의 발전
 - 2차 세계대전 후, 영국은 중앙정부, 지방정부, 그리고 국가보건서비스(National Health Service: NHS)를 중심으로 사회보장 서비스 전달체계를 구축함
 - NHS 구축 이후, 노인, 만성질환자, 장애인 등의 장기병상 점유에 관한 문제점이 제기됨
 - 영국의 사회복지서비스 전달체계는 행정기관의 역할을 강조하는 관료주의적 시스템(공공행정부: the public administration model of welfare delivery)으로 발전함

- 1980~1990년대: 복지국가체제에 대한 비판 및 사회보장법 제정
 - 보수당 정부는 전통적인 복지국가 체제의 비효율성과 공급자 중심성, 그리고 책임성의 결핍에 대해 비판하고, 개혁을 추진함
 - 1986년 사회보장법(the Social Security Act)을 제정하여 선택적 복지체제로 전환함
 - 자조와 책임을 강조하는 자유주의적 사회복지서비스 정책을 추진함
 - 1997년 노동당 정부는 사회복지서비스의 공급에 앞서 개인의 자활노력이 전제되어야 함(welfare to work)을 강조

□ 2000년대 이후: 예방적 복지 및 통제권 강조

- 2003년 개인예산제를 시행하여 사회복지서비스 이용자의 선택권과 통제권을 확대함
- 2012년 보건의료와 사회적돌봄법(2012 Health and Social Care Act)을 제정하여 예방적 사회복지서비스를 강조함
- 2014년 사회적돌봄법(2014 Care Act)의 제정은 사회복지서비스 수요자의 보호자에 대한 지원과 사회복지서비스에 대하여 지방정부의 권한 제고

나. 사회복지서비스의 특징

□ 지방정부 중심의 사회복지서비스 전달체계 구축

- 자원의 재분배와 형평성을 확보를 위해 국가가 적극적으로 개입함
 - 영국은 자유주의적 복지국가로서 사회복지서비스 전달체계에서 민간(영리) 부문의 역할이 상대적으로 강조됨
 - 영국의 사회복지서비스 전달체계는 민간참여자에 대한 의존도가 다른 여타 유럽국가보다 상대적으로 높으나, 자원의 재배분과 형평성의 확보를 위해 중앙정부가 적극적으로 시장에 개입함
- 중앙정부는 사회보험과 공공부조 급여를 담당하고, 여타의 사회복지서비스는 지방정부 또는 별도의 공공조직이 담당함
 - 중앙정부는 사회보험과 공공부조 급여를 포함하여 정책결정(근로연금부: Department for Work and Pensions), 자원배분 및 감독기능을 수행함
 - 중앙정부의 근로연금부(DWP)는 복지행정의 책임을 지고 전반적인 사회복지관련 정책을 입안하고 관장하고 있으나, 재무부, 무역산업부, 교육기술부 등도 사회복지 관련 정책을 시행함
 - 연금·국민보험 및 공적급여 등 사회보장성 프로그램에 대해서는 중앙부처의 직접감독을 받는 별도의 하부조직을 설치하여 집행함
 - 노인, 만성질환자, 장애인 등의 돌봄에 대한 책임과 권한이 지방정부에 있

으며, 각 지방정부는 지방정부사회서비스법(1970 Local Authority Social Service Act)에 의해 사회서비스국으로 사회서비스 담당조직을 통합하여 설치·운영함

□ 이용자의 선택권 강조

- 1996년 직접지불제도(Community care Direct Payment Act)를 시행함
 - 직접지불제도는 자신이 필요로 하는 지원의 유형을 결정할 수 있도록 하였으며, 이에 따라, 사회복지서비스 수급권자 중에서 직접지불을 원하는 사람에게 한하여 현금을 지급함
 - 직접지불제도를 이용하기 위해서는 수급자가 직접 서비스 제공기관을 방문하여 신청하고, 또 지급받은 비용에 대해 지방정부에 정산보고를 해야 함
 - 직접지불제도에 대한 비판, 즉, 사회복지서비스 공급자와의 관계에서 서비스 수요자의 책임이 가중된다는 비판으로 개인예산제도(Personal Budgets System)를 도입함
- 2003년 개인예산제도(Personal Budgets System: PBS)의 도입 등 개인화
 - 개인예산제도는 직접지불제도에 대한 비판으로 논의되었으나, 직접지불제도와 별도의 제도로 도입되어 직접지불제도의 단점을 보완하여 이용자의 선택권(통제권)을 강화함(Glasby¹³), 2014: 256)
 - 사회복지서비스 이용자는 정부가 지정한 서비스 제공기관이나 지정된 서비스에 국한하여 사회복지서비스를 이용하던 것에서 이용자가 원하는 서비스를 광범위하게 이용할 수 있도록 개선함
 - 사회복지서비스 이용자가 서비스를 선택할 수 있을 때, 자립의 목적을 달성할 수 있는 것으로 이해되었으며, 직접지불제와 개인예산제는 개인의 사회복지서비스에 대한 통제권(선택권)을 강화하는 핵심수단이 됨

13) Glasby, Jon (2014). the Controversies of choice and control: Why some people might be hostile to English Social Care Reforms, British Journal of Social Work. vol.44: 256

□ 공급주체의 다원화 및 민간의 역할 확대

- 지방정부는 직접서비스를 공급하는 공급자의 역할보다는 공공 및 민간자원을 조정하는 역할을 수행함
 - 공공과 민간, 그리고 비영리 기관 등이 경쟁적으로 참여하는 가운데 지방정부가 계약을 통해 서비스를 구매하고, 계약이 종료되면, 경쟁 입찰을 통해 재구매하는 입찰제도의 도입
 - 사회복지서비스의 공급주체 다원화로 사회복지서비스 전달체계에서 공급기관간의 경쟁과 이용자의 선택을 강화함
 - 이를 통해, 사회복지서비스 품질 향상은 물론이고, 민간의 사회복지서비스 공급주체의 증가로, 사회복지서비스 공급구조가 지방정부 중심에서 (영리) 민간단체로 전환됨
- 다만, 서비스 현장에서는 정보의 불충분, 사회복지서비스 수요자가 선택하기 위한 정보와 정보처리능력의 부재 등 실질적인 선택권(통제권) 제고에 한계가 발생함(전용호·전영순¹⁴⁾, 2010)
 - 사회복지서비스 전달체계에 있는 민간공급자들과 서비스 수요자들 간의 정보의 비대칭성에 의한 자원배분의 비효율이 발생함
- 사회복지서비스 공급자들 간의 경쟁심화와 인건비 부담의 증가 등이 발생함에 따라, 제공되는 사회복지서비스의 품질저하에 대한 우려가 증가함

□ 사회복지서비스 품질규제 강화

- 사회복지서비스를 비롯하여 공공부문 전반에 대한 중앙 정부의 감독·규제의 강화
 - 서비스 품질관리를 목적으로 사회복지서비스를 민간이 참여하는 시장을 통해 공급함에 따라 발생할 수 있는 서비스 품질의 저하에 대응함

14) 전용호·정영순 (2010). 영국사회서비스 분야의 유사시장 형성과 발전과정에 관한 연구: 한국 노인장기요양보험제도에 주는 시사점, 한국사회정책 17(3): 271

- 사회복지서비스 전달체계에서 민간의 참여와 시장에 의한 서비스 공급체계를 유지함과 동시에 서비스 품질확보 및 서비스 공급의 안정성 제고를 위해 정부의 감독과 규제를 강화함
- 사회적 돌봄 점검 위원회(Commission for Social Care Inspection: CSCI), 돌봄 품질 위원회(Care Quality Commission: CQC)등의 역할 강화
 - CSCI는 국가최소기준(national minimum standard)을 적용하여 사회복지서비스 품질관리를 수행함
 - CQC는 보건서비스와 돌봄서비스의 품질관리기능을 통합하여 사회복지서비스 시장을 감독하는 역할을 수행함
 - 2014년 이후 전문가를 활용하여 품질관리를 강화하였으며, 2015년부터는 사회복지서비스 공급자의 재정적 안정성을 실사하여 공급자의 파산에 의한 서비스 공급의 지속성이 훼손되는 것을 예방하는 것에 관리의 초점을 둠

2. 일본

가. 사회복지서비스의 발달과정

1960~1970년대: 일본형 사회복지제도 구축

- 사회복지제도는 행정기관과 사회복지 수요자를 중심으로 구성됨
- 사회복지서비스의 이용구조는 행정기관의 일방적 처분행위를 중심으로 이루어져 사회복지서비스 수요자는 수동적 입장에서 서비스 이용

1970~1980년대: 시설중심의 제한적 서비스 공급

- 노인을 대상으로 한 연금 및 의료 등의 정책분야가 확충되었으며, 노인의료비무료화 등의 시책이 시행되었으나 10년만에 폐지함
- 1973년 노인의료비무료화 시책을 추진하였으나, 재정부담과 경제침체 등으로

1982년 노인보건법제정으로 노인의료비무료화 시책을 폐지함¹⁵⁾

□ 1990년대: 사회복지서비스의 다양화

- 1995년 고령사회대책기본법을 제정하여 고령사회에 대한 주요 사항을 규정하고, 세부분야별 기본시책을 결정함
 - 노인복지법 외, 노인보건법을 제정하여 사회복지서비스 대상을 40세 이상의 주민으로 확대하였으며, 각종 노인 보건사업, 개호보장(개호보험법), 소득보장(연금법), 노령연금 및 고용정책에 의한 소득보장, 주거보장 등의 보장이 다변화가 추진됨

□ 2000년대: 지역사회복지서비스로의 패러다임 전환

- 2000년 사회복지법의 전면적 개정을 계기로 지역복지정책이라는 패러다임으로 전환되기 시작함
 - 국가가 사회복지서비스를 더 이상 공급할 수 없으며, 지역사회가 사회복지서비스를 종합적으로 공급하여야 한다는 것임
 - 복지국가에서는 장애인, 기초수급자, 모자세대, 고령자 등 할거적으로 사회복지서비스를 공급하였고, 시설을 중심으로 공급하였음
- 사회복지서비스 수요자의 입장에서는, 다양한 사회복지서비스들이 상호 연계되지 않고, 각각이 개별적으로 공급됨에 따라, 서비스 공급이 중복되는 예산낭비가 발생함
 - 사회복지서비스 수요자의 입장에서 통합적·종합적인 서비스 공급체계의 결여로, 수요에 따른 서비스 공급이라기보다는 전국 획일적인 기준으로 서비스가 공급되는 것이므로, 이에 따라, 사회복지서비스 공급과 사회복지서비스 시설 설치 등에서 예산낭비가 발생함
 - 사회복지서비스 수요자는 다양한 각종 사회복지서비스가 종합적으로 공급

15) 임성근 (2012). 효율적인 복지서비스 전달체계를 위한 개선방안, 한국행정연구원, pp.171-172

되고, 지역의 상황 및 사회복지서비스 수요자의 상황에 부합하는 서비스가 공급되는 것이 긴요함

- 이에 따라, 사회복지서비스의 공급에 관한 의사결정에 지역사회의 주민이 자발적으로 참여하고, 지역사회에서 공급되는 사회복지서비스 중 자신에게 필요한 것을 스스로 선택할 수 있는 전달체계 구축이 필요함
- 이를 통해 사회복지서비스의 공급과 이용에 대한 자율성과 책임성을 확보할 수 있도록 함
- 지역복지란, 지역이 주축이 되어서 공동체적 커뮤니티를 만들고 커뮤니티가 사회복지전달체계의 중심이 된다는 것을 의미함
- 커뮤니티는 주민간 상부상조를 기반으로 함

나. 사회복지서비스의 특징

사회보험방식에 의한 보편적 복지 운영

- 공공부조적인 선별적 서비스에서 보편적 사회복지서비스 제공으로 전환
 - 사회보험형식의 보편적 서비스 체계와 행정기관의 일반적 처분에 의한 사회복지서비스 공급체계의 병행
- 기초자치단체인 시·정·촌이 사회보험 운영
 - 노인복지서비스 전달체계에서 시·정·촌은 개호보험, 건강보험 등 운영주체의 역할 수행
 - 시·정·촌은 보험료 수납에 따른 재원 외 중앙정부와 광역자치단체(都·道·府·縣), 피보험자, 연금보험자 등으로부터 재원확보
 - 개호보험의 재원은 피보험자 50%, 공적부담 50%로 구성하며, 개호보험서비스 이용자는 보험료 이외의 이용료 중 10%를 자부담으로 납부하며, 시설 서비스 이용자는 식대를 별도로 납부함
- 사회복지서비스 수요자의 세분화
 - 개호보험의 피보험자는 연령에 따라 65세 이상과 40세 이상의 의료보험가

입자로 구분함

- 40세 이상의 의료보험 가입자의 경우, 뇌졸중, 초기치매, 노인성질환 16종에 대해 개호 서비스 제공

□ 포괄적 지역케어서비스 전달체계로의 전환

- 2011년 개호보험법의 개정으로 사회복지서비스 수요자 중심의 다양한 서비스가 연계되어 포괄적으로 제공됨
 - 고령자가 지역에서 자립생활을 영위할 수 있도록 의료, 개호, 예방, 주거, 생활지원서비스를 연계함
 - 노인의 심신상의 건강유지 및 생활안정을 위해서 거택에서 개호(재가서비스)나 노인시설 입소(시설서비스) 등의 조치를 종합적으로 실시하며, 비용 부담은 국가, 광역자치단체, 기초자치단체가 각각 부담함
 - 노인복지법, 노인보건법, 개호보험법 등이 연계하여 노인복지조치를 종합적으로 실시하고 있으며, 그 외의 경우, 생활보호법에서 일상생활비, 개호보험의 보험료, 생활부조 등 담당
- 일본의 지역복지계획은 사회복지법에 의하여 시정촌이 수립하게 되어 있음
 - 시정촌이 시정촌지역복지계획을 수립하고, 도도부현이 그것을 지원하는 도도부현 지역복지지원계획을 수립함
 - 시정촌 지역복지계획은 지역복지를 종합적·계획적으로 수립하는 것으로서, 단체자치의 담당자인 시정촌이 법제도에 기초한 지방자치의 일환으로 수립함
 - 지역복지계획은 ‘지역복지계획’과 ‘지역복지활동계획’이라고 하는 두 가지 측면으로 나누어지는데, 지역복지계획은 시정촌이 독자적인 시책으로서 추진하는 계획이고, 지역복지활동계획은 주민자치의 담당자인 지역사회의 주민, 단체, 기업, 법인 등이 자원봉사적(voluntary) 복지활동으로서 추진하는 활동임

3. 시사점

가. 민간주도의 사회복지서비스 공급

민간이 사회복지서비스 전달체계의 주도적 참여자로서 역할 수행

- 영국과 일본 모두 민간(비영리단체 & 영리단체)이 사회복지서비스 전달체계의 주도적 참여자로서의 역할을 수행함
 - 현장의 목소리를 반영하기 위해서는 지역사회 현장의 사정을 가장 잘 알고 이해하는 민간단체가 주도하여 현장 중심의 복지시책을 추진하여야 함
 - 지역사회복지서비스 제공과 관련된 역할과 권한을 협의하고 조정하는 민관협력시스템은 민간 주도로 이루어지는 것이 바람직함
- 사회복지서비스 공급 주체는 국가(중앙정부)와 민간, 비영리법인, 영리법인, 개인 등으로 다양화함
 - 복지의 외형적 규모는 커졌지만 관련된 권한이 지방으로 분산되면서 지역 간 불균형의 문제가 나타나고 있음
 - 어떤 곳은 필요 없는 복지제도를 만들어내는가 하면 어떤 곳은 꼭 필요한 지원마저 재원이 부족해 지원하지 못하는 현상이 나타나고 있음
 - 따라서 다양한 역량을 갖춘 주체들이 참여하여 해당 지역에서 필요로 하는 서비스를 맞춤형으로 제공할 수 있음

국가의 역할은 사회복지서비스 전달체계의 참여자에 대한 관리로 전환

- 정부는 사회복지서비스 전달체계에서 주도적인 역할수행으로부터 사회복지서비스 전달체계 참여자에 대한 관리(감독·규제) 수행으로 그 역할이 전환함
 - 관 중심의 민간복지주체들이 범하기 쉬운 문제점이 정부의 복지정책을 수동적으로 수행한다는 문제점이 제기되고 있음
 - 사회복지서비스 시장의 형성과 시장 참여자에 대한 감독과 규제, 재정지원으로 역할로 변화되어야 함

- 지역현장에서의 사회복지서비스 제공은 민간단체나 공동체가 주도하는 것이 바람직함
 - 복지의 사각지대를 찾아내고 그 사람들에게 협약기관 등 민간과 연계한 맞춤형 복지를 제공할 수 있는 역할을 현장을 잘 아는 지역공동체나 민간조직이 주도해 나가는 것이 바람직함
 - 현장 중심, 지역중심, 직능중심의 지역사회복지서비스의 제공을 위해서는 지역공동체와 민간조직이 적극적으로 참여하여야 함

나. 지역사회 중심, 수요자 중심의 사회복지서비스 전달체계 구축

□ 지역사회 중심의 사회복지서비스 전달체계 구축

- 지방화 시대를 맞이하여 지방자치시대를 맞아 사회복지계획은 중앙정부차원 보다 오히려 지역사회차원에서 절실히 요구되고 있음
 - 지역사회복지계획은 지역사회 주민의 적극적인 참여와 지역주민의 자율성과 독자성에 기초하여 수립되어야 함
 - 지역사회중심의 사회복지 발전을 도모하기 위한 지역복지계획은 중앙정부의 획일적인 지침으로 만들기 보다는 각 지역에 거주하는 수요자의 욕구와 특성을 반영하여 수립하여야 함
- 지역사회중심의 사회복지제도화가 필요함
 - 지역사회복지계획은 각 지역의 특성, 사회복지서비스에 대한 지역주민의 욕구 그리고 사회자원의 과다나 과소, 정책현황 등에 대하여 조사를 실시하여야 함
 - 지역사회복지 서비스의 수급조정과 안정적 공급을 위한 제도적 장치가 필요함

□ 수요자 중심의 사회복지서비스 전달체계로의 전환

- 사회복지서비스 수요자가 사회적 약자로 간주되던 것에서 능동적이고 자율적인 사회복지서비스의 권리와 의무의 주체로 인식됨

- 사회복지서비스 수요자의 권익보장이 상대적으로 강조됨
- 맞춤형 복지서비스는 수요자의 욕구가 최우선적으로 고려되어야 가능한 것임
- 수요자 중심 전달체계는 사례관리가 가능한 체계를 구축하여야 함
 - 민간 및 공공조직에서 이미 인지하고 있는 위기 빈곤층(개인, 가정, 세대)을 대상으로 종합적이고 연계적인 복지서비스를 제공함
 - 사례관리는 최소한의 생계를 보장받지 못하는 사회복지서비스 대상자의 수를 최소화하고, 사회복지전달체계의 제도적 한계를 극복할 수 있는 실효적인 관리 수단임
- 사각지대에 놓여 있는 위기 빈곤층(가정과 개인)을 발굴 가능하고 적절한 상담제공이 가능한 조직이어야 함
 - 사회복지서비스 공급에 관한 정보를 구득하지 못하여 적절한 서비스를 신청·제공받지 못하는 사회복지서비스 수요자에게는, 찾아가는 서비스 공급 형태로, 가능한 한 규모가 작은 공동체나 지역사회를 단위로 해서 제공될 수 있음
 - 사회복지수요자 개인별 맞춤형 복지서비스 제공을 위한 상담시간의 확보와 적절한 서비스 공급을 위한 전문인력을 확보하는 조직체계의 구축이 필요함
- 보편적 복지와 복지서비스의 다양화
 - 보편적 복지서비스로의 전환 고려
 - 보편주의(universalism)는 ‘필요를 가진 모든 사람이 동등한 사회 급여나 복지 서비스 수급권을 갖는 것’을 의미함
 - 선별주의(selectionism)는 ‘서로 다른 처지에 있는 이들을 서로 다른 제도로 보장’하는 것을 의미함
 - 영국은 ‘사회급여는 모두를 위해 적용되어야 하며, 소득이 있는 모든 국민이 같은 제도에 기여하고 정액의 급여를 받아야 한다’는 원칙을 제시

○ 복지서비스 급부의 다양화

- 사회복지서비스 공급의 재정부담 감축이 주요 과제로 제시되고 있으나, 사회복지서비스 전달수단으로 현물서비스 이외의 현금지급제도 등으로 다양화됨
- 바우처 등 현금지급을 통한 사회복지서비스 공급은 서비스 수요자의 선택권을 확대하고 공급자 간의 경쟁을 촉발하여 사회복지서비스 전달체계의 효율성을 제고함



제 3 장

민관협력체계의 실태 및 문제점

제1절 조사설계

제2절 실태분석

제3절 문제점 분석

KRILA

제 3 장

민관협력체계의 실태 및 문제점

제1절 조사설계

1. 분석 틀

가. 민관협력 유형분류 분석틀

- 본 연구의 이론적 논의로부터 분석틀을 도출한 바, 민관협력을 주도하는 주체에 따라 공공주도형, 민간주도형, 중간지원조직주도형으로 구분함
- 본 연구에서 민관협력사업의 분류는 민관협력을 주도하는 주체를 기준으로 분류함
- 민관협력을 주도하는 주체는 서비스의 기획·총괄의 영역을 담당하며, 서비스 공급을 위한 자본을 제공함
- 민관협력을 주도하는 주체는 서비스공급 체계의 상업적 이익과 부담, 즉 재정 운영의 책임을 갖는 주체임

나. 민관협력 서비스 복지전달체계의 원칙에 관한 분석틀

- 본 연구의 이론적 논의로부터 사회복지서비스 전달체계의 전문성, 접근성, 통합성, 적절성, 효율성을 기준으로 분석함
- 본 연구는 공공주도형, 민간주도형, 중간지원조직주도형 민관협력 사업에 대해 사회복지서비스 전달체계로서 서비스 공급의 전문성, 접근성, 통합성, 적절성, 효율성과 서비스 수요자의 접근성을 기준으로 분석함

□ 전문성

- 전문성은 사회복지서비스 수요자의 욕구충족과 문제해결을 위해 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 것을 의미함
 - 사회복지서비스 분야는 다양한 전문영역의 서비스를 포함하고 있으며, 이에 따라, 다양한 전문가와 함께 사회복지서비스를 전달하는 것이 긴요함
 - 또한, 사회복지서비스 업무에 대한 정보와 필요한 자원을 사회복지서비스의 수요자에게 효과적으로 연계하는 전문성이 필요함(성은미, 2015)
 - 전문성은, 궁극적으로, 사회복지서비스 수요자의 욕구를 정확하게 분석함으로써, 수요자 중심의 서비스, 즉 서비스 수요자의 욕구에 효과적으로 대응할 수 있는 사회복지서비스를 전달할 수 있도록 하는 것임
- 전문성의 확보는 전문가의 확보와 전문가가 역량을 발휘할 수 있는 환경의 확보를 의미함
 - 사회복지서비스 전달체계의 특정분야에서 전문성을 확보한 전문가는 업무 수행에 있어서 자율성과 책임성을 확보하여야 함
 - 사회복지서비스 수요자 중심의 서비스 공급을 위해서는 전문가가 전문성을 가지고 사회복지 서비스를 전달할 수 있는 환경을 확보하는 것이 긴요함
- 전문성을 측정하는 변수는 다음과 같음
 - 사회복지서비스 전달체계에서 전문적인 서비스 제공 기술 활용정도
 - 사회복지서비스 내용 관련 전문성 정도
 - 사회복지서비스 전달체계에서 서비스 제공의 전문적인 체계 구축 정도 등임
- 일반적으로, 우리나라의 사회복지서비스 전달체계에서 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지담당 공무원 중 일반행정직의 비율이 상대적으로 높은 것이 문제점으로 지적됨
 - 사회복지전문가보다는 비전문가에 의해 사회복지서비스 전달체계의 내용이 결정되는 한계가 발생함
 - 또한, 순환보직제에 따른 잦은 인사이동으로 사회복지서비스 전달체계에 있는 일반행정직이 업무수행 중 전문성을 확보하는데 한계가 발생함

□ 접근성

- 접근성은 사회복지서비스 수요자들에게 필요한 서비스를 전달함에 있어서 수요자의 접근에 제약이 없는 것을 의미함
 - 일반적으로, 사회복지서비스 전달체계에서 공급자의 물리적(지리적·공간적) 위치와 서비스 수요자의 거주지 간의 거리를 의미하나, 접근성은 물리적 뿐만 아니라 비 물리적 한계에 의해 서비스 전달체계에 제약을 받는 것도 접근성이 낮은 것으로 판단함
 - 사회복지서비스에 대한 정보가 부족하여 수요자가 사회복지서비스를 요청할 기회를 잃는 것뿐만 아니라, 교통수단의 부재, 심리적 수치심 발생, 절차의 복잡성 등을 모두 포함함
- 접근성을 확보하기 위해서는 사회복지서비스 공급자가 물리적으로 적절하게 분산 배치되어야 하며, 충분한 인력이 확보되어야 함
 - 서비스 수요자의 입장에서, 사회복지서비스의 이용이 용이할 수 있도록 정보를 제공하고, 충분한 인력을 확보하고 물리적 분포가 적절해야하며, 이용자의 비밀보장이 확고해야 함
- 접근성을 측정하는 변수는 다음과 같음
 - 사회복지서비스 이용 또는 공급의 위치의 편리한 정도
 - 사회복지서비스 이용의 심리적 부담감 정도
 - 사회복지서비스 수요자의 서비스 이용비용
 - 사회복지서비스 수요자의 정보획득의 용이성 정도 등

□ 통합성

- 통합성은 복잡한 문제를 가지고 있는 사회복지서비스 수요자가 문제의 해결을 위한 서비스 이용에 불편함이 없도록 서비스를 통합하여 제공하는 것을 의미함(박경숙·이화운, 2014)
 - 통합성은 사회복지서비스 전달체계에서 서비스 공급자보다는 서비스 수요

자의 입장을 더 고려해야 하는 것을 의미함

- 사회복지서비스 수요자의 대부분은 복합적이고 상호연관성이 있는 문제를 가지고 있으므로, 서비스의 상호 연관성에 대한 파악의 중요성을 강조함

○ 통합성은 분산된 사회복지서비스 전달체계(공급기관)에 따른 서비스의 중복·누락 문제를 방지하기 위해 사회복지서비스 공급계획 및 자원배분을 조정할 수 있는 체계를 구축하는 것을 의미함

- 포괄적인 사회복지서비스의 제공으로 복합적인 자원과 기술들이 통합적으로 제공되도록 다양한 서비스 제공기관들을 연계시키는 것을 의미함
- 사회복지서비스 수요자의 복잡한 문제를 해결하기 위해 필요한 서비스가 서로 통합하고 네트워크를 형성하여 유기적인 관계를 통해 문제해결에 적합한 체계를 갖추는 것을 의미함

○ 구체적으로, 사회복지서비스 전달체계를 구성하는 주체들 간의 원활한 정보 교류, 협력, 연계 등의 수준을 의미함

- 중앙정부와 광역자치단체로부터 시작되는 사회복지서비스(사업)들이 지역 차원에서 수요자 중심으로 통합되어 제공될 수 있도록 하는 것임
- 사회복지서비스와 유관정책과의 연속성을 확보하고, 지역의 사회복지서비스 욕구를 반영하여야하며, 수요자 중심의 서비스를 제공하는 것이 필요함

○ 통합성을 측정하는 변수는 다음과 같음

- 공공기관과의 원활한 정보교류
- 타 기관과의 연계망 구축과 타 기관과의 협력수준
- 타 기관을 통한 문제해결 권고
- 민간과의 연계망 구축 등

□ 적절성

○ 적절성은 사회복지서비스의 품질과 제공량, 그리고 서비스 제공기간이 수요자의 욕구를 충족시키고, 서비스 목표 달성에 충분하여야 하는 것을 의미함

- 서비스 수요자의 욕구충족은 전문가가 진단한 욕구와 규범적 욕구를 최대한 조화시킬 수 있도록 보장하는 것(Friedlander & Apte, 1980)을 의미함
 - 사회복지 서비스의 목적달성을 위해 서비스 수준을 적절하게 제공하는 것을 의미함
 - 적절성을 확보하기 위해서는 재정이 충분해야 하며, 적절한 수준에 대한 합의가 전제되어야 함
- 적절성은 사회복지서비스 전달체계와 관련한 정책내용의 적절성과 더불어 정책전달 구조의 적절성을 의미함
- 사회복지서비스 수요자의 적절한 욕구파악과 욕구의 충족, 즉 목표달성을 위한 서비스 내용의 타당성, 전달체계의 효율성에 관계함
 - 사회복지서비스 수요자를 보편적으로 개방할 것인가(보편적 복지), 또는 선별적으로 제한할 것인가(선별적 복지)에 관한 접근임
- 적절성을 측정하는 변수는 다음과 같음
- 사회복지서비스 수요자의 욕구에 적합한 사회복지서비스의 제공여부
 - 긴급서비스 필요시 적합한 서비스 제공 여부
 - 적합한 사회복지서비스 선택기회의 부여 여부 등
- 우리나라의 사회복지서비스 전달체계의 주체인 지방자치단체는 적절한 사회복지서비스를 제공하기에는 지방재정이 부족한 한계가 노출되고 있음
- 중앙정부와 광역자치단체와의 매칭 펀드 방식은 사회복지서비스 수요자가 상대적으로 많은 지방자치단체의 경우 충분한 예산을 확보하는데 한계가 발생하고 있음

□ 효율성

- 일반적인 효율성의 정의는 효과성과 능률성을 통합한 개념으로 사용되며, 경제학적 차원에서는 투입대비 산출을 의미함
- 사회복지서비스 전달체계에서는 경제학에서와 다르게 투입대비 산출로만

효율성을 평가하기 보다는 효과성과 능률성 모두에 초점을 두어, 목표달성도(효과성)와 투입대비 산출로서 만족도 등을 함께 고려하는 개념임

- 투입대비 산출에 대한 평가와 서비스 품질만족도 평가를 통해 산출물(서비스)의 양적·질적 수준을 모두 고려함
- 효율적인 사회복지서비스 전달체계는 공적기관 간의 연계협력 뿐만 아니라 지역사회와 민간자원의 연계협력을 통한 이용편이성의 제고가 가장 효과적이며, 행정계층의 축소와 행정구역 광역화를 통해 확보할 수 있음
 - 행정구역확대 또는 행정계층의 축소 등 행정구역의 개편을 통한 사회복지서비스 전달체계의 효율성 확보는 규모의 경제를 통해 서비스 생산단가가 낮아지는 것을 기대하는 것이나, 사회복지서비스 수요자의 욕구충족의 측면에서는 상대적으로 효율성 제고효과에 한계가 있음
 - 이에 따라, 사회복지서비스 전달체계의 효율성을 제고하는 방안으로, 적절한 것은 공공기관, 지역사회, 민간단체 등 다양한 연계협력체계를 구축하는 것임
- 효율성을 측정하는 변수는 다음과 같음
 - 사회복지서비스 전달체계에서 사회적 자원을 효율적으로 운영하는 정도
 - 사회복지서비스 전달체계에서 재정지출의 효율성 정도
 - 사회복지서비스 전달체계의 이용편이성과 이용편이성 제고를 위한 투입 비율
 - 사회복지서비스 수요자에 대한 상담의 효율성
 - 사회복지서비스 전달체계 운영의 효율성 정도 등임

2. 조사·분석 방법

가. 유형분류

- 성공사례로 제시된 민관협력사례를 대상으로 민관협력 유형을 분류함
- 성공사례로 제시된 민관협력사례에서 사업의 기획·총괄 주체와 집행주체를 중심으로 분류함

- 민관협력사업 추진의 맥락에 대한 전반적인 흐름을 기준으로 분류함

전문가를 활용하여 반복적인 분석을 수행하여 유형을 분류함

○ 민관협력사례에 대한 다수의 전문가가 반복적으로 분석을 수행함

○ 반복적인 전문가 분석으로 민관협력사례의 최종적인 유형분류를 도출함

나. 패러다임 모형 도출

제시된 민관협력 유형으로부터 정책적·실천적 함의를 도출하고, 이를 통해, 민관협력의 패러다임 모형을 도출함

○ 제시된 민관협력사례를 범주화함으로써 민관협력의 속성과 수준에 관한 함의를 도출함

- 민관협력사례에서 사업의 기획·총괄·집행의 추진주체 등 민관협력 사업들이 공통적으로 가지고 있는 성질을 범주화함

- 민관협력 사업에 대한 특성·속성에 대한 범주화를 대상으로 상위범주로 재분류함

제2절 실태분석

1. 공공주도

가. 전주시 열린교육 바우처 사업: 바우처 운영 유형

학업지원을 통해 초등·중학교 학생들의 자신감 회복을 사업목적으로 함

○ 가정형편 상 학업이 뒤처질 수밖에 없는 환경에 있는 아이들에 대한 학업 지원을 통해 자신감을 회복할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함

학원수강료 지원 사업임

○ 전주시 교육법무과에서 학원수강료를 지불하고, 학원수강료 기준금액 초과분을 분담할 학원을 모집하여 운영함

전주시 교육법무과, 전주시 학원연합회, 전주시 서점조합, (주)푸르미코리아, 전주시 청소년상담복지센터, 전북청소년상담복지센터 등이 참여함

○ 전주시 교육법무과는 계획수립, 학생지원 및 관리, 가맹점 모집·관리, 시스템 총괄, 모니터링 및 성과평가 등의 역할을 수행함

○ 전주시 학원연합회는 재능기부확산, 사업홍보, 참여학원모집, 학생교습 및 인성지도 등의 역할을 수행함

- 재능기부 확산 및 학습과목에 대한 선택권 확대의 역할을 수행함

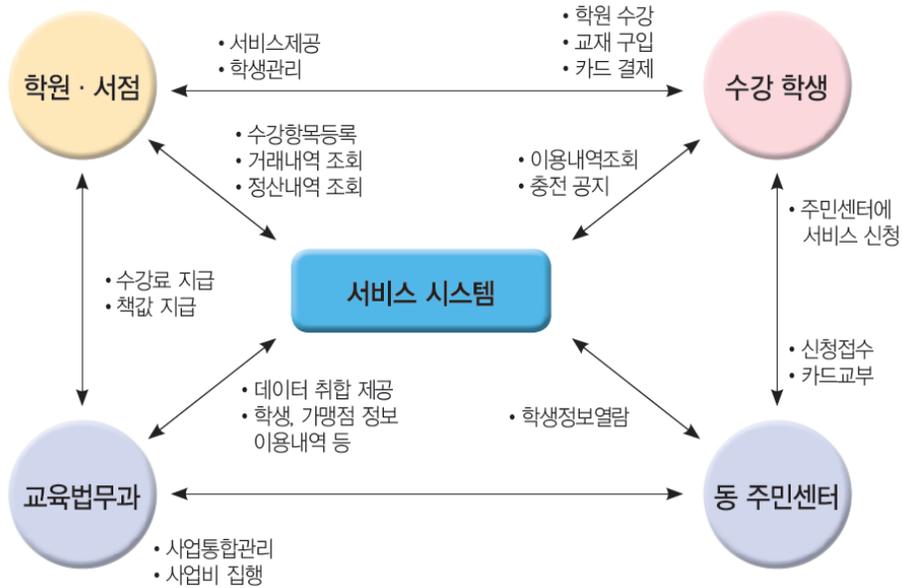
○ 전주시 서점조합은 사업홍보, 참여서점모집, 교재구입지원 등의 역할을 수행함

- 학원수업에 필요한 교재구입 지원의 역할을 수행함

○ (주)푸르미코리아는 전자카드 시스템 운영, 학생 및 가맹점 자료 제공 및 관리 등의 역할을 수행함

- 전자카드 시스템 운영으로 투명성과 효율성을 제고하는 역할을 수행함
- 전주시청소년상담복지센터와 전북청소년상담복지센터는 교습환경 부적응 학생 등 청소년문제 전문가의 상담지원 역할을 수행함
- 청소년문제 전문가 상담 서비스 공급의 역할을 수행함

<그림 3-1> 전주시 열림 교육 바우처 사업의 서비스 시스템



나. 중소기업청의 상권정보시스템 운영사업: 관-민 간 정보교류·제공 유형

□ 창업을 지원하기 위해 지역의 상권정보를 제공하는 것을 목적으로 함

- 다양한 인문·사회 데이터를 종합적으로 분석한 상권분석 자료의 제공을 목적으로 함
- 정확한 상권정보를 제공함으로써 창업과밀, 점포평가 등의 모형개발을 지원함

- 상가업소 DB를 공공데이터 포털을 통해 무상으로 사용함으로써 정보이용료 지출을 절감할 수 있도록 함

상권 DB 공유센터를 설치하여 서비스를 공급함

- 상권 DB 공유센터를 중심으로 민관협력사업의 협력주체로부터 자료를 제공받아 상권정보로 가공하여 제공함

중소기업청, 소상공인진흥공단, 행정자치부, 네이버, 한국감정원, NICE평가정보, SK텔레콤 등 공공기관과 민간기업, 그리고 민간단체가 참여함

- 중소기업청은 사업추진에 대한 관리·감독 및 지원의 역할을 수행함
- 행정자치부는 시·도 새을 인·허가업소 데이터를 제공함
- 소상공인진흥공단은 데이터 수집을 위한 연계, 정제, 병합 등 자료가공의 역할을 수행함
- 네이버는 지역정보를 제공하고, NICE평가정보는 상가업소정보를 제공하며, 한국감정원은 상가업소 임대시세정보를 제공함
- SK플래닛과 현대엠엔소프트는 내비게이션 지도 위치정보를 제공함
- KIS, KICC, 스마트로 등은 데이터에 대한 개·폐업 유무를 검증하는 역할을 수행함

다. 시흥시 행복교육지원센터: 관-관 협력의 중간지원조직 유형

행정전문가, 교육전문가, 중간지원조직의 일원화된 시스템 구축

- 마을교육공동체의 추진을 위해 시청과 교육청, 학교와 마을을 연결하는 중간지원조직과 행정전문가, 교육전문가의 협력시스템을 구축함
- 지방자치단체의 행정인력과 교육청의 교육전문인력이 한 공간에서 근무하는

시흥행복교육지원센터를 운영함

경기도 시흥시와 시흥교육지원청이 참여함

- 경기도 시흥시는 기초자치단체와 교육지원청 간 교육협력체계 구축을 위한 시흥행복교육지원센터를 설립·운영함
 - 센터 구축을 위한 행정·재정적 지원
 - 지역자원발굴 및 역량강화 추진
 - DB 통합관리망 운영 및 관리
 - 지역자원학교 연계 프로그램 공동기획 및 사업추진 등
- 경기도 시흥교육지원청은 인력파견과 업무체계 통합을 추진함
 - 지역자원 학교연계 프로그램 공동기획 및 컨설팅·모니터링 지원
 - 지역자원 대상 학교 교육과정 워크숍 및 수업분석 실시
 - 학교행정시스템 및 교육청 내부 행정망 활용을 통한 학교정보체계 공유
 - 지역자원 학교 연계 프로그램 통합 홍보 및 교사 연수 추진 등

2. 민간주도

가. 도봉구 독거어르신 영양죽 배달 모니터링 사업: 민간단체 중심유형

독거노인에 대한 복지서비스 공급을 목적으로 함

- 독거노인에 대한 식사제공 및 안부확인, 위기상황 대처, 그리고 생활불편 해소 등의 복지서비스 공급을 목적으로 함

민간복지거점기관과 동 복지위원회, 그리고 관이 협력하여 운영함

- 민간복지거점기관이 영양 죽을 만들어, 동복지위원회에 전달하고, 동 복지 위원회는 영양죽을 배달하고 모니터링 함

- 도봉구청과 동주민센터, 동복지위원회, 그리고 민간복지거점기관이 참여함
 - 도봉구청은 협력지원체계를 마련하고, 종합계획을 수립하여 시달하며, 사업비 신청과 정산 및 사업평가 등의 역할을 수행함
 - 동 주민센터는 사업계획의 수립보고, 대상자 선정, 영양죽 배달 및 모니터링 운영, 변동사항 관리, 행복 e음 입력, 사례관리, 자원연계 등의 역할을 수행함
 - 동 복지위원회는 영양죽 배달, 모니터링, 상담일지기록, 정보안내, 위기상황 알림 등의 역할을 수행함
 - 민간복지거점기관은 영양죽을 직접 만들어 각 동 복지위원회에 연계하는 역할을 수행함

나. 중랑구 지역아동센터 희망찬 새단장 사업: 기업중심 유형

- 지역아동센터의 환경개선을 목적으로 함
 - 지역아동센터의 내부시설물과 환경개선 등 노후환경개선을 목적으로 함
 - 지역아동센터 내부의 싱크대 교체·보수, 가구 개·보수 및 신규설치 등
 - 장판시공 및 도배
 - 놀이터 조성 및 급식시설 설치 등
- 기업의 사회공헌활동으로 추진함
 - 기업의 부담으로 지역아동센터의 환경을 개선하고, 기업의 임직원이 재능 기부방식으로 참여함
- 한국전력 서울송변전지사, ING생명, GS 건설, 한샘, 더 펠리스 등이 참여함
 - 한국전력 서울송변전지사는 사내 ‘희망터전만들기 사업’의 일환으로 서울 지역 내 지역아동센터 4개소에 장판교체, 도배, 화장실, 싱크대 조명 등의 개·보수 및 책상과 의자를 지원함

- ING 생명은 지역아동센터의 도배, 페인트칠, 세면대 및 DIY 가구 설치 등 환경개선사업을 담당함
- GS건설은 사내 ‘꿈과 희망의 놀이터’ 사업과 연계하여 아동센터 옥상에 놀이터를 조성하는 사업을 담당함
- 한샘은 지역아동센터에 책상·의자·식탁 등 가구를 지원하는 역할을 수행함
- 더 팰리스는 사내 ‘외식지원사업’을 통해 지역아동센터의 아동들에게 뷔페 식사를 제공하는 역할을 수행함

다. 홍성군 주민주도 마을만들기 홍성통 운영: 정보교류유형

- 주민이 주도하고 지속가능한 마을만들기 지원시스템 구축을 목적으로 함
 - 지역의 사업과 정책에 대해 공공부문과 주민이 정보를 공유하고 자유롭게 논의하는 시스템 구축
 - 다양한 분야별 민관 주체가 협력하는 민관협력체계를 통해 마을만들기 시스템을 구축함
 - 지역인재 발굴양성, 소통구조 구축, 협력사업 발굴 추진 등을 운영함
- 홍성군 농정발전기획단과 지역의 지역협력네트워크가 참여함
 - 농정발전기획단과 지역협력네트워크는 코디네이터 역할을 담당함
 - 공공부문의 참여는 해당분야에 참여의사를 타진 후 참여를 결정함
 - 민간부문의 참여는 참여역할에 기초하여 기존운영위원회의 추천으로 결정함
 - 홍성군은 메모보고를 통해 회의자료와 회의록 회의결과를 공유함
 - 홍성군의 각 과별 일부 사업추진을 담당하기도 함
 - 지역협력네트워크를 중심으로 한 민간부문은 사안에 따라 다양한 관련주체들이 자발적으로 자율적으로 역할분담을 수행함

3. 중간지원조직주도

가. 수원지속가능도시재생재단: 통합형 중간지원조직 유형

- 지속가능한 도시발전을 위한 도시관리 기반 마련을 목적으로 함
 - 수원지속가능도시재생재단의 조직목표는 “경제성장·사회안정과 통합·환경보전이 균형을 이루는 방향으로 성장해 가는 지속가능한 도시를 구현하여 시민들의 삶의 질 향상”임
- 수원지속가능도시재단은 지속가능한 도시발전의 중추역할, 도시협력네트워크 구축, 지역경제활성화 등의 역할을 수행하고, 수원시는 운영비용을 지원함
 - 수원지속가능도시재단은 마을르네상스센터, 도시재생지원센터, 주거복지지원센터, 사회적경제지원센터, 창업지원센터, 학교급식지원센터를 설치·운영함
 - 마을르네상스센터는 주민참여를 지원하고 주민역량강화를 위한 교육프로그램을 운영함
 - 도시재생지원센터는 도시재생사업의 추진을 위한 맞춤형 지원 및 주민참여와 공동체 활성화를 지원함
 - 주거복지지원센터는 주거복지시스템을 구축하고, 주거복지네트워크를 통한 주거취약계층에 대한 종합적인 지원을 수행함
 - 사회적경제지원센터는 사회적경제기업을 육성하고, 구매촉진 등의 지원 역할을 수행함
 - 창업지원센터는 예비창업자에 대한 공간지원과 사업화아이템 발굴지원의 역할을 수행함
 - 학교급식지원센터는 식자재 공동구매와 안전성 검사 등의 역할을 수행함
 - 수원시는 이사회에 참여하여 수원지속가능도시재단의 사업추진에 대한 관리·감독기능과 재단전입금 등 예산지원을 담당함

나. 고양시자치공동체지원센터: 전문형 중간지원조직 유형

- 지역의 주민참여를 통한 지역공동체 활성화를 지원함으로써 지역공동체의 지속가능한 성장을 통해 민관협력을 지원하는 것을 목적으로 함
 - 지역의 문제를 주민 스스로 인지하고 해결할 수 있도록 지원함으로써 지방자치단체와 주민이 협력할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 함

- 고양시자치공동체지원센터는 주민참여지원, 주민교육사업 등 사업추진의 역할을 수행하고, 고양시는 위탁비용의 지급으로 운영비용을 지원함
 - 고양시자치공동체지원센터는 주민참여지원, 주민교육사업, 지역자원조사사업, 지역자원 기반 Big data 구축사업, 직접민주주의 지원시스템 구축사업 등의 사업 추진 역할을 담당함
 - 고양시는 고양시자치공동체지원센터 운영위원회에 참여하여 고양시자치공동체지원센터의 사업추진에 대한 조언을 제공하고, 위·수탁계약을 통해 관리·감독기능과 예산지원을 담당함

제3절 문제점 분석

1. 공공주도

가. 전주시 열린교육 바우처 사업

- 공공부문의 기관별 분업에 따른 문제점을 제시할 수 있음
 - 동 주민센터에 서비스를 신청하고 서비스이용카드를 지급받도록 하는 바, 동 주민센터의 업무가 증가함
 - 동 주민센터의 업무증가보다는 복지카드 등 기존에 이용하던 카드를 사용하고 부가기능으로 기능을 추가하는 방안을 모색할 필요가 있음

- 동일한 서비스를 제공하는 공공기관이 중복되는 문제점이 부각됨
 - 전주시청소년상담복지센터와 전북청소년상담복지센터의 청소년문제 전문가 상담은 동일한 서비스 제공 주체가 중복되며, 열린교육바우처 사업과 직접 관련이 없음
 - 청소년문제 전문가 상담은 상시 서비스로 열린교육 바우처 사업의 추진여부와 상관없이 공공부문에서 집행하는 서비스임
 - 전주시 내의 청소년상담복지센터의 업무중복이 부각되며, 양 기관의 경쟁에 따른 문제점이 발생할 수 있으며, 나아가 청소년상담복지센터의 통합논의로 논의의 핵심이 와전될 수 있음

나. 중소기업청의 상권정보시스템 운영사업

- 상권정보 제공 민간기업의 활성화에 부정적인 영향을 미침
 - 상권정보를 제공하는 기존의 민간기업은 상권정보시스템의 영향으로 영업 활동에 부정적인 영향을 받음
 - 민간에서 정보를 수집하고 가공하여 제공하는 정보산업의 경쟁력을 민간

스스로 제고할 수 있는 기회를 박탈함

- 기존 업주들의 정보제공 동의가 필요한 부분을 다수 포함하고 있으므로, 장기적으로, 상권이 활성화되지 않는 지역으로부터 정보의 신뢰성(정확성)을 확보하는데 한계가 발생할 수 있음
 - 기존 사업자의 매출정보, 임대시세정보를 비롯하여 현 사업자의 사업노하우에 대한 정보이용에 한계가 발생하여 창업정보 자체에 대한 신뢰도를 유지하는데 한계가 있음
 - 이에 따라 프랜차이즈 사업의 창업에만 국한하여 사업의 목적을 달성할 수 있는 한계가 발생할 수 있으며, 프랜차이즈 사업의 창업에는 프랜차이즈 본사의 정보제공과 현지 부동산업소의 정보제공으로 충분한 바, 사업 자체의 타당성을 유지하는데 한계가 있음
- 사업을 통해 제시한 DB의 정확성에 대한 책임성 확보에 한계가 있음
 - 창업지원을 위해 제시한 DB에 오류가 발생하는 경우, 또는 정보수집과 제공의 시간차를 극복하지 못하는 경우, 창업의 실패요인으로 전락할 수 있음
 - 창업지원 DB가 정확하지 않은 경우, 책임주체를 밝히는데 어려움이 발생하며, 손해는 이용자(주민)이 모두 감당해야 하는 부작용이 발생할 수 있음
 - 공공주도의 민관협력에서 상대적으로 큰 강점이 책임성 확보에서 문제가 발생하는 경우, 사업추진의 타당성에 대한 비판이 있을 수 있음
- 균일한 품질의 정보제공을 통한 서비스 정확도의 유지에 한계가 있으며, 사업 참여자의 타당성에 관한 문제가 제기됨
 - 상권정보 제공을 위한 다양한 정보를 취합하기 위한 각 정보들의 품질을 확보하고 유지하는데 한계가 있음
 - 한국감정원의 임대시세정보와 실제임대계약과 차이가 발생하며, 국토교통부가 제공하는 은나라 부동산정보와 경합할 수 있음

다. 시흥시 행복교육지원센터

- 행정전문가, 교육전문가를 포함한 중간지원조직의 운영상의 문제점이 제기됨
 - 지방자치단체와 교육청의 인력파견, 업무체계 등의 통합에 한계가 발생할 수 있음
 - 이와 같은 한계 또는 문제점에 대한 대응방안을 모색하는 것은 궁극적으로 지방자치단체와 교육청의 업무체계, 프로세스를 일치시키는 것임
 - 교육청과 지방자치단체의 업무체계와 프로세스를 일치시키는 경우, 행복교육지원센터의 설립취지가 사라지며, 교육청과 지방자치단체 간의 별도의 중간지원조직의 설치의 타당성에 의문을 갖게 됨

- 경기도 시흥시와 경기도 시흥교육지원청 간의 기능조정이 우선되어야 하나, 공공부문사이의 중간지원조직을 설립하는 것은 비효율적임
 - 교육자치와 관련하여 기능조정에 대한 논의를 통해 공공부문 사이의 중간지원조직의 설치에 지양해야 함
 - 중간지원조직의 설치보다는 공공기관 간의 기능조정과 업무프로세스의 통합을 통해 지역교육활성화를 추진할 수 있는 최선안이 있으나, 기관을 설립하는 차선 안을 채택한 문제가 있음
 - 시흥행복교육지원센터 내의 사업기획 및 결정의 권한의 귀속에 따라, 센터의 효율적·효과적 운영에 한계가 발생할 수 있음
 - 시·도 교육청과 교육지원청의 조직문화는 행정직과 교육직을 구분하여 운영하고 있으며, 직제에서 교육직렬 공무원이 정책결정, 행정직렬이 지원하는 체계이므로, 이와 같은 조직문화가 시흥행복교육지원센터에 그대로 전이되는 경우, 센터의 조직통합은 물론이고 운영에 한계가 발생할 수 있음
 - 결과적으로, 시흥시에서 파견된 행정공무원은 교육공무원의 행정지원역할만 수행하게 되므로, 협업에 해당하지 않을 수 있음

2. 민간주도

가. 도봉구 독거어르신 영양죽 배달 모니터링 사업

- 독거노인에 대한 복지서비스 공급을 목적으로, 서비스 생산은 민간이 수행하고, 공공부문이 계획수립 및 사업비 정산 등을 수행함
 - 공공부문이 주도하는 계획을 수립하고, 사업비를 관리하므로, 공공주도의 사업의 성격이 있으나, 실제 서비스의 생산과 관리는 민간부문에서 수행하므로, 민간주도의 민관협력에 해당함
 - 공공부문의 계획수립 보다는 민간에 대한 정보제공을 통해 민간의 계획수립을 지원하는 방식으로 전환하는 것이 타당함
 - 민간과 공공이 독거노인에 대한 정보를 상호 교환함으로써 민간부문은 식수인원의 산정과 사업비 예산수립의 정확성을 제고하고, 공공부문은 복지사각지대 발굴의 효율성을 제고하는 방식으로 전환이 필요함
 - 공공부문에서 세운 계획을 민간부문에서 단순히 집행만 하는 것은 민관협력이라기보다는 관급용역수행에 불과할 수 있으며, 봉사활동을 가장한 노동착취가 발생할 수 있음
 - 이에 따라, 서비스 생산 주체인 자원봉사자 등이 계획에서 서비스 생산까지 참여하는 체계로의 전환을 모색하는 것이 필요함
- 민간복지거점기관의 다양성을 확보하는 것이 필요함
 - 민간복지거점기관으로 사업에 참여하는 서원암은 종교단체로 서비스 수혜자의 종교적 이념이 서비스를 거부할 수 있으므로, 민간복지거점기관의 다양성을 확보하여 서비스 수혜자의 선택권을 확대하는 것이 필요함

나. 중랑구 지역아동센터 희망찬 새단장 사업

서비스 공급의 편중의 문제가 발생할 수 있음

- 사회공헌활동이 활발한 기업이 입지하거나, 결연을 맺은 지역 외의 지역에 대한 소외가 가중되는 문제가 발생할 수 있음
 - 대한민국 국민으로서 최소한은 생활보장을 추구하는 보편적 복지서비스 공급의 차원에서 기업지원의 편중을 완화할 수 있는 컨트롤 타워가 요구됨

다. 홍성군 주민주도 마을만들기 홍성통 운영

자발성과 자율성에 기초한 참여로 운영함

- 추진하고자 하는 사업에 따라 자발적으로 참여하고, 자율적으로 운영함으로써, 사업효과발생에 대한 성과평가에 어려움이 발생할 수 있음
 - 사업계획을 명확하고 세밀하게 작성하는 것이 긴요함
- 특정분야의 사업추진에 한정되기 보다는 다양한 사업에 대해 다양한 참여자를 포괄하므로, 과정중심의 목적설정이 필연적이고 이에 따른 한계가 발생할 수 있음
 - 사업계획 수립을 위한 참여자 간의 협의에서 모호한 표현으로 문제를 봉합하기 보다는 확실한 결정이 우선하므로, 합의과정에 시간과 노력이 상대적으로 많이 소요될 수 있음

3. 중간지원조직주도

가. 수원지속가능도시재생재단

- 종합적인 주민참여를 지원하는 바, 수원시 본청과 재단 간의 기능재조정이 선행되어야 하며, 현재의 경우, 기능중복이 발생할 수 있음
 - 지속가능한 도시발전은 다양한 분야의 기능을 수행해야 하는 바, 수원시 본

청과 사업소 그리고 동 주민센터의 행정지원 기능과 재단의 기능 간의 중복 기능에 대한 고려가 필요함

- 다양한 역할 수행을 위한 전문인력의 확보와 지역사회의 민간네트워크와의 결합이 중요함
 - 지역사회의 다양한 공동체 및 주민자치위원회, 그리고 직능단체·이익단체 등과의 네트워크를 구축하는 것이 시급함

□ 중간지원조직으로서의 전문성을 제고하는 것이 필요함

- 중간지원조직은 민간의 전문성과 행정의 합리성 및 합법성의 중간에서 적절한 중재·조정 능력을 갖추는 것이 필요함
 - 중간지원조직의 역량은 사업추진의 전문성보다는 공공부문과 민간부문 간의 갈등관리 즉, 중재와 조정 능력이 우선되어야 함

나. 고양시자치공동체지원센터

□ 위·수탁사업자의 선정에 공정성과 투명성의 확보가 필요함

- 위·수탁자 선정과정에서 충분한 능력을 갖춘 수탁자 선정을 위한 합리적 기준을 제시하는 것이 필요함
 - 공공부문에서 일방적으로 수탁사업자 선정기준을 결정하는 경우, 시청의 하부 행정기관으로 전락할 수 있으며, 민간부문의 선정기준을 일방적으로 적용하는 경우, 중간지원조직 운영의 실효성과 공정성에 한계가 발생할 수 있음
- 사업계획과 예산수립의 독립성을 강화하는 것이 필요함
 - 수탁사업자와 공공부문이 사업계획을 협의하는 과정에서 중간지원조직의 역할을 극대화하는 것이 첫 번째 기준이 되어야하며, 예산에 맞춘 사업계획의 수정 등은 하부행정기관의 운영과 차이점이 없게 될 수 있음

- 중간지원조직으로서의 전문성을 제고하는 것이 긴요함
 - 중간지원조직은 민간의 전문성과 행정의 합리성 및 합법성의 중간에서 적절한 중재·조정 능력을 갖추는 것이 긴요함
 - 중간지원조직의 역량은 사업추진의 전문성보다는 공공부문과 민간부문 간의 갈등관리 즉, 중재와 조정 능력이 우선되어야 함



제 4 장

민관협력모델 구축방안

제1절 기준설정

제2절 민관협력모델 대안

KRILA

제 4 장

민관협력모델 구축방안

제1절 기준설정

1. 모델설정의 목적

가. 커뮤니티 케어의 개념

□ 커뮤니티 케어의 개념

- 사회복지서비스 수요자가 지역사회에서 욕구를 충족할 수 있도록 지역사회가 서비스를 생산하고 전달하며, 소비하는 사회복지서비스 전달체계임
 - 보건복지부는 돌봄을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈(group home) 등 지역사회(community)에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하려는 사회복지서비스 전달체계로 정의함
 - 사회복지서비스 전달체계는 사회복지서비스 욕구를 충족시키기 위한 공공서비스 전달체계로 보는 시각에서 커뮤니티 케어(Community Care)는 사회복지서비스 수요자가 당면한 문제에 대해 지역사회에서 예방·경감·해결 또는 복지를 증진시키고자 하는 지역사회와 지역행정기관의 조직화된 노력으로 사회복지서비스 전달체계임
- 커뮤니티 케어(Community Care)는 지역사회(Community) 내부의 사회복지서비스 유통 구조임
 - 지역사회 내에 존재하는 사회복지서비스 공급자와 수요자를 연결하는 인력·재정의 운영과 자원의 동원 및 조직체계임

나. 커뮤니티 케어의 범위

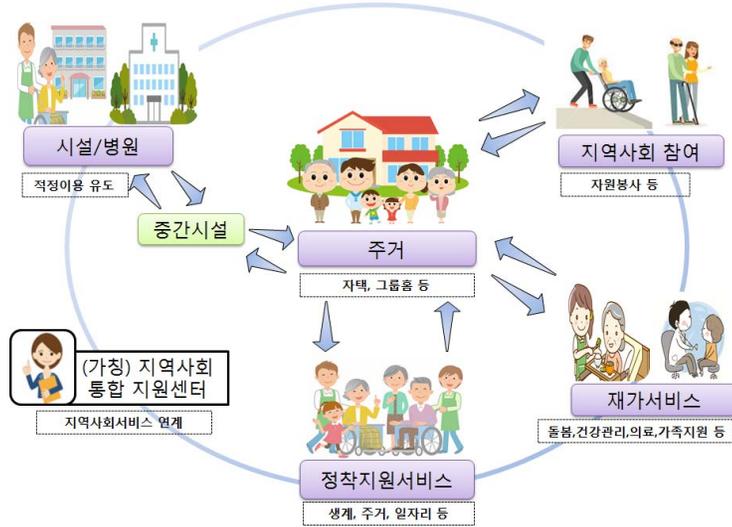
□ 행정체계의 범위

- 커뮤니티 케어의 범위는 국가 단위보다는 지방자치단체(지방정부)수준의 범위이며, 주민과 가장 가까운 거리에 있는 지방자치단체의 관할 범위임
 - 우리나라의 사회복지서비스 전달체계의 공간적 범위는 전통적으로 시·군·구 등의 기초자치단체이며, 사례관리 범위는 읍·면·동임
 - 이명박 정부에서 사회복지서비스 사례관리 업무를 시·군·구로 이관한 바 있으나, 결과적으로, 효율성과 효과성을 충분히 달성하는데 실패한 바, 사례관리의 범위는 읍·면·동 단위의 행정기관 관할 범위가 적절함
- 외국의 사례에서 사회복지서비스 전달체계의 사례에서 커뮤니티 케어는 지방정부 또는 기초자치단체가 주도하는 것으로 확인함
 - 일본의 사례에서 사회복지서비스의 한 유형으로서 사회보험의 운영주체는 기초자치단체이며, 상위지방자치단체 또는 중앙정부가 보충성의 원칙에 입각하여 기초자치단체의 사회보험을 지원하는 체계임
 - 영국의 사회복지서비스 전달체계의 사례에서 지방자치단체 중심의 사회복지서비스 전달체계가 보편적인 Global Standard 또는 Mega Trend 임을 확인함

□ 집행체계의 범위

- 사회복지서비스(커뮤니티 케어서비스)의 전달을 위한 계획·지원·관리 등의 기능 수행은 외국의 사례에서 보듯이 기초자치단체의 범위가 타당함
- 다만, 사회복지서비스의 공급자와 수요자가 직접 대면하면서 사회복지서비스를 전달하는 집행체계의 범위는 읍·면·동의 관할범위가 타당함
 - 집행체계는 행정체계로부터 규제·지원·감독을 받으며, 사회복지서비스 전달체계를 구성하는 바, 현재의 사회복지서비스 전달체계와 행정체계가 동일한 상화에서는 읍·면·동을 집행체계의 최소단위로 설정하는 것이 타당함

<그림 4-1> 커뮤니티케어 추진체계도



자료: 보건복지부

다. 읍·면·동 중심의 지역사회보장 추진의 기본원칙

신뢰보호의 원칙

- 사회복지서비스 전달체계 구축을 위한 법·제도 개편은 신뢰보호의 원칙을 적용하여, 최소한의 범위 내에서 점차적으로 개편해야 함

보충성의 원칙

- 사회복지서비스 전달체계는 서비스 수요자인 주민과의 가장 가까운 거리에 있는 기초자치단체(시·군·구)를 중심으로 구축해야 함

평등의 원리

- 사회복지서비스 전달체계 구축에서 민간과 공공이 대등한 관계에서 서비스 공급자로서 경쟁할 수 있도록 하며, 서비스 수요자의 상황에 충분히 대응할

수 있는 평등의 원리를 적용하여야 함

라. 읍·면·동 중심의 지역사회보장 추진의 기본방향

□ 공공 중심에서 민간 중심으로의 전환

○ 공공의 민간지원체계 구축

- 공간 확보 : 읍면동 공공서비스 플랫폼화
- 공공의 연계협력 : 분야(보건-복지-고용-주거-교육(학교교육/교육지원)-안전)간 정보와 자원의 공유
- 기반 구축 : 관련 제도도의 정비, 읍면동 중심 복지전달체계 구축

○ 민관협력체계의 강화

- 기반 구축 : 공공과 민간의 권한과 책임, 역할 등의 배분체계 구축
- 연계협력시스템(조직)의 정비 : 주민자치회와 지역사회보장협의체 중심
- 민간자원(인적, 물적 자원)의 확보

○ 민간의 복지력 강화

- 기반 구축 : 지역공동체의 복원, 주민자치회의 활성화
- 연계협력 네트워크의 구축 : 민민협력 네트워크 구축, 복지생태계 구축
- 민간의 역량 강화 : 교육 지원

□ 단계적인 민간 중심의 지역사회보장시스템의 구축

○ 1단계 : 공공영역의 민간 지원체계 구축

○ 2단계 : 민간 중심 민관협력 모형 구축

○ 3단계 : 민간의 자치적인 복지 역량 강화

구분	1단계	2단계	3단계
	공공영역 중심	민관협력 영역	민간영역 중심
목표	공공의 민간지원체계 강화	지역복지력 강화	민간복지력 강화
담당	제도권	비제도권(사각지대)	자치권
연계협력	○ 주체간 연계협력: 복지부-시도-시군구-읍면동 ○ 분야간 연계협력: 보건-복지-고용-주거-교육-안전	○ 민관협치 ○ 권한/책임 분담	○ 공동체성 복원 ○ 주민관계망 형성 ○ 복지생태계 구축
내용	○ 공유: 장소, 정보, 자원 ○ 통합: one-stop 서비스	○ 사각지대 발굴 ○ 민간자원 활용	○ 주민자치, 주민참여 ○ 마을중심 돌봄
사례	○ 고용복지플러스센터 ○ 책임읍면동(거점 복지동)	지역사회복지협의체	○ 주민자치회 ○ 협동조합

※ 본 연구에서는 2단계를 중심으로 민간 중심의 지역사회보장시스템 구축방향을 논의하겠음

2. 모델설정의 기준

가. 일반기준

- 이상의 논의 종합하여 사회복지서비스의 전달체계의 원칙은 전문성, 접근성, 통합성, 적절성, 지속성, 효율성 등으로 함
 - 전문성은 개인별 특성을 고려한 사회복지서비스 공급체계의 구축을 위해 실무자의 재량권과 자율권을 제고하는 것이 필요하며, 이를 위해 실무자는 전문성을 갖추고 있어야 한다는 원칙임
 - 최근 지역사회복지 전달체계에 나타나는 「접근성」에 관한 문제는 주로 재정적인 한계에 의해 발생하며, 지역사회와 가장 밀접한 곳에서 사회복지서비스가 이루어지지 못하는 것을 궁극적인 문제점으로 지적되므로, 사회복지전달체계는 접근성을 갖추고 있어야 한다는 원칙임
 - 일선행정공무원과 사회복지전문가, 그리고 사회복지서비스 수요자가 밀접한 관계를 형성함으로써 사회복지서비스 전달체계는 지속성과 효율성을 갖추어야 한다는 원칙임

- 최근 들어, 국민(주민)은 단순한 정책대상자가 아니라, 사회복지서비스 수요자로 인식하는 바, 공공서비스 공급정책에서 ‘맞춤형 서비스 공급’을 강조하여 서비스공급체계는 효율성을 갖추어야 한다는 원칙임
- 사회복지 서비스 공급체계는 서비스 수요자의 잠재된 욕구와 표출된 욕구를 모두 파악하여 서비스 공급의 통합성과 적절성을 확보할 것이 요구됨

□ 전문성

- 전문성은 사회복지서비스 수요자의 욕구충족과 문제해결을 위해 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 것임
- 전문성은, 궁극적으로, 사회복지서비스 수요자의 욕구를 정확하게 분석함으로써, 수요자 중심의 서비스, 즉 서비스 수요자의 욕구에 효과적으로 대응할 수 있는 사회복지서비스를 전달할 수 있도록 하는 것임
- 순환보직제에 따른 잦은 인사이동으로 사회복지서비스 전달체계에 있는 일반행정직이 업무수행 중 전문성을 확보하는데 한계가 발생
- 사회복지서비스 전달체계의 특정분야에서 전문성을 확보한 전문가는 업무수행에 있어서 자율성과 책임성을 확보하여야 함
- 사회복지서비스 수요자 중심의 서비스 공급을 위해서는 전문가가 전문성을 가지고 사회복지 서비스를 전달할 수 있는 환경을 확보하는 것이 긴요함

□ 접근성

- 접근성은 사회복지서비스 수요자들에게 필요한 서비스를 전달함에 있어서 수요자의 접근에 제약이 없는 것임
- 일반적으로, 사회복지서비스 전달체계에서 공급자의 물리적(지리적·공간적) 위치와 서비스 수요자의 거주지 간의 거리를 의미하나, 접근성은 물리적 뿐만 아니라 비 물리적 한계를 포함함
- 접근성을 확보하기 위해서는 사회복지서비스 공급자가 물리적으로 적절하게 분산 배치되어야 하며, 충분한 인력이 확보되어야 함

통합성

- 통합성은 복잡한 문제를 가지고 있는 사회복지서비스 수요자가 문제의 해결을 위한 서비스 이용에 불편함이 없도록 서비스를 통합하여 제공하는 것임
- 통합성은 분산된 사회복지서비스 전달체계(공급기관)에 따른 서비스의 중복·누락 문제를 방지하기 위해 사회복지서비스 공급계획 및 자원배분을 조정할 수 있는 체계를 구축하는 것임

적절성

- 적절성은 사회복지서비스의 품질과 제공량, 그리고 서비스 제공기간이 수요자의 욕구를 충족시키고, 서비스 목표 달성에 충분하여야 함
- 사회복지 서비스의 목적달성을 위해 서비스 수준을 적절하게 제공하는 것으로 적절성을 확보하기 위해서는 재정이 충분해야 하며, 적절한 수준에 대한 합의가 전제되어야 함

효율성

- 일반적인 효율성의 정의는 효과성과 능률성을 통합한 개념으로 사용되며, 경제학적 차원에서는 투입대비 산출임
- 효율적인 사회복지서비스 전달체계는 공적기관 간의 연계협력 뿐만 아니라 지역사회와 민간자원의 연계협력을 통한 이용편이성의 제고가 가장 효과적이며, 행정계층의 축소와 행정구역 광역화를 통해 확보할 수 있음

나. 정책환경기준

행정기능의 적정성

- 행정기능의 비대화에 관한 기준임

- 조직 확장, 공무원증가 등에 따른 행정의 관여정도에 관한 기준임
- 관료제의 심화, 능률성의 저하, 창의력 제한, 수요에 대한 대응력 부족, 전문성 결여 등에 관한 고려임
- 공공부문의 기능이양과 축소, 민간부문의 확대 및 활성화를 위해 민간위탁이 적절한 대안으로 제시됨
- 민간위탁으로 시민들의 요구에 대응성을 제고함

□ 지방자치단체의 재정력

- 사회복지서비스의 생산·전달·소비에 대한 재정능력임
- 재정적 압박의 심화
- 주민 등 주변의 기대심리가 증가
- 행정수요의 급증 및 복잡화
- 납세저항, 행정기능 축소 등 시민운동 전개 등을 점검함
- 공공부문의 기능 중 단순기능뿐만 아니라 운영전반에 대한 위탁이 대안으로 제시됨
- 민간위탁으로 사회복지서비스의 생산과 전달에 투입되는 자원을 절감함
- 민간위탁으로 규모의 경제를 실현하여 사회복지서비스 전달체계의 효율성을 제고함

다. 특수기준

□ 이용자의 선택권 범위

- 이용자의 선택권 범위는 사회복지서비스의 유형이 현물서비스 또는 현금지급서비스의 구분임
- 사회복지서비스 공급의 재정부담 감축이 주요 과제로 제시되고 있음
- 바우처 등 현금지급은 서비스 수요자의 선택권을 확대하고 공급자 간의 경쟁을 촉발하여 효율성을 제고함

□ 국가와 지방자치단체의 역할

- 정부는 사회복지서비스 전달체계에서 주도적인 역할수행으로부터 사회복지 서비스 전달체계 참여자에 대한 관리(감독·규제)자의 역할에 한정함
 - 사회복지서비스 공급 주체는 국가(중앙정부)와 민간, 비영리법인, 영리법인, 개인 등으로 다양화함
 - 영국과 일본 모두 민간(비영리단체 & 영리단체)이 사회복지서비스 전달체계의 주도적 참여자로서의 역할을 수행함

제2절 민관협력모델 대안

1. 사례분석 평가: 문제점 도출

가. 관주도의 민관협력체계의 편중

시·군·구 중심의 사회복지서비스 기능배분

- 지방자치단체가 사회복지서비스의 계획·지원·관리 등의 기능 수행
 - 민간부문은 사회복지서비스의 집행기능만을 수행함
 - 민관협력이라고 해도 대부분 공공부문에서 시설과 예산을 부담하고 민간 부문은 인력만 참여하는 형태임
- 바우처 사업을 위한 자원마련과 계획·지원·관리 기능이 지방자치단체에 귀속됨
 - 전자카드 시스템 운영회사의 시스템운영을 통한 사회복지서비스 관리기능 수행이 예외적임
 - 공공부문이 바우처 관련 기획과 소요 재원의 조달을 책임지고 있으므로 바우처가 복지비용 통제의 수단으로 악용되고 있다는 비판이 있음

중앙정부 중심의 사회복지서비스 기능배분

- 지역의 상권정보시스템 운영사업에서 지방자치단체는 배제되었으며, 중소기업청이 사업의 계획·지원·관리기능을 수행함
 - 행정자치부는 지원기능(데이터 제공)을 수행함
 - 소상공인 진흥공단은 지원기능(데이터 가공)을 수행함
- 민간부문에서 주도한 사업의 계획수립 사업평가 등의 행정체계를 담당하며 민간은 집행체계를 담당하는 범위에서 벗어나지 못함
 - 집행체제에서 민간복지거점기관과 동복지위원회 등이 집행체계를 구축하여 운영함

- 공공부문(기초자치단체)는 협력지원체계의 마련, 계획수립, 사업비 정산, 여타사업과의 연계 등의 행정체계를 담당함
- 공공부문은 집행기능을 수행하지 않으며, 집행기능은 민간부문이 담당함

나. 민간위탁 이외의 법령기준의 불충분

민관협력을 위한 법률적 기반이 미약함

- 민관협력의 기본적인 사항을 규정하는 기본법이 부재함
 - 민관협력에 관한 우리나라의 보편적 기준은 없으며, 사회복지서비스 뿐만 아니라 각 사업 별로 각각의 민관협력기준을 적용함
 - 일반적으로, 대규모 사회기반시설 투자사업을 대상으로 민관협력을 규정함
- ‘사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’등 3개 법률에 민관협력에 관한 규정이 존재함
 - 법률조문제목 기준으로 ‘사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’, ‘장애인복지법’, ‘재난 및 안전관리 기본법’에서 민관협력을 규정함
- 민관협력에 관한 법률 규정은 선언적 수준에 그치고 있음
 - ‘사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’은 민관협력에 대해 “보장기관과 관계 기관·법인·단체·시설은 지역사회 내 사회보장이 필요한 지원대상자를 발굴하고, 가정과 지역공동체의 자발적인 협조가 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다”라고 선언함(법, 제14조 제1항)
 - ‘장애인복지법’은 민관협력을 통한 사례관리(법 제32조의 7), ‘재난 및 안전관리 기본법’은 안전관리 민관위원회(법 제12조의 2)와 중앙민관협력위원회의 기능 등(법 제12조의 3)에 관한 것임

민관협력의 방법 중 민간위탁을 집중적으로 규정함

- 민간위탁에 관한 법률규정은 ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률’이 유일함

- 동법 제7조는 교정시설 설치·운영의 민간위탁을 규정함
- 민간위탁에 관한 기본적인 규정은 법률이 아닌 대통령령으로 존재함
 - 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정은 민간위탁의 기준, 민간위탁 대상 기관의 선정기준, 그리고 민간위탁 사항에 대해 규정함
 - 동령이 제시하는 민간위탁의 기준은 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무로 규정함
 - 구체적으로 단순사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민생활과 직결된 단순 행정사무 등을 제시함
 - 민간위탁대상기관의 선정기준으로 인력과 기구, 재정 부담 능력, 시설과 장비, 기술 보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역 간 균형 분포 등을 제시함 (동령 제 12조 제1항)
- 민관협력 중 민간위탁에 관한 법률은 개별 법률의 행정입법으로 민간위탁 사업체 선정에 관한 규정과 계약체결에 관한 규정, 그리고 시설의 민간위탁에 관한 규정임
 - 전기사업법 시행규칙은 민간위탁 수탁단체의 지정과 계약체결 절차 등을 규정함(전기사업법 시행규칙 제52조)
 - 철도산업발전기본법 시행령은 철도자산관리업무의 민간위탁계획(동령 제30조)과 민간위탁의 계약체결(동령 제31조)을 규정함

2. 모델대안

가. 제1안 : 민간주도의 민관협력 모델

민간주도 민관협력의 필요성

- 공공기관이 민관협력을 추진하는데 한계가 있거나, 또는 실효적으로 추진

- 하지 못하는 경우, 민간부문이 주도하여 민관협력을 추진하는 것이 요구됨
- 복지 사각지대의 발굴과 나눔 문화의 활성화 등 지역사회 복지영역에서 민관협력의 중요성을 인식하게 됨
 - 공공기관의 사회복지서비스 관련 업무량이 과중하여 사회복지서비스 전달에 한계 또는 비효율이 발생하는 경우 등 공공부문에서 민관협력사업을 추진하는 것이 어려운 경우, 민간부문이 주도하여 민관협력을 추진하는 것이 바람직함
- 지역사회에 민간기관 또는 민간단체의 수가 충분히 존재하고, 민간부문의 추진력이 있으며, 민간기관간 연계 및 협력이 잘 이루어지는 경우, 민간주도 민관협력의 추진이 보다 효과적임
- 민간기관이 지역 의제를 발굴하고, 문제해결을 할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 함
 - 다양한 민간기관이 존재하고, 주관 민간기관이 타 민간기관과 협력연계를 할 수 있어야 함
- 수요자 중심의 맞춤형 사회복지서비스의 통합적 공급
- 공공부문이 주도하는 사회복지서비스의 한계를 극복하기 위하여 민간부문이 주도하여 복지사각지대의 발굴 나눔문화활성화 등의 사업을 핵심적으로 추진함
 - 맞춤형 사회복지서비스의 통합적 공급을 위해서는, 사회복지서비스 수요자의 욕구(needs)를 파악하고, 수요자의 욕구에 부합하는 적절한 서비스를 통합적으로 제공할 때, 민간부문과 공공부문의 협력이 긴요함
- 지역주민, 즉 사회복지서비스 수요자에 대한 최대한의 사회복지서비스를 제공하기 위해서는 지역자원을 최대한 동원하는 것이 필요
- 공공부문이 주도하는 사회복지서비스 전달체계에서는 복지자원의 부족이 주요 문제점으로 지적되고 있는 바, 지역사회의 민간자원을 최대한 발굴하고 이용하여 사회복지서비스 공급을 위한 복지총량을 최대화함
 - 민관협력에서 공공부문은 정보제공(사통망 정보 등)을 통해, 지역사회의 사

회복지서비스를 공급하기 위한 지역자원에 대한 발굴로부터, 사회복지서비스 수요자에 대한 서비스 공급(자원배분)의 효율성을 제고할 수 있음

- 지역복지관련 과제의 발굴에서부터 자원의 배분에 이르기까지 지역사회 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 마련하여야 함
 - 사회복지서비스 전달체계 상의 문제를 정확히 파악하는 것이 긴요함
 - 지역사회의 자원을 발굴함으로써 복지자원의 총량을 증대시키는 것이 중요함
 - 지역주민의 적극적인 참여가 확대되도록 함으로써 사회복지서비스 제공, 즉 지역사회의 사회복지서비스 수요자들에 대한 자원배분과정에서 서비스 수요자들의 요구도와 투명성을 확보하는 것이 긴요함

□ 민간주도 민관협력사업의 추진

- 민간부문이 주도하는 민관협력은 민간부문과 공공부문, 민간부문과 민간부문 등 다양한 협력네트워크의 구축을 통해 사회복지서비스 공급체계에서 서비스수요자가 누락되거나, 서비스가 충분치 못하게 되는 것을 방지하는 것에 초점을 둠
 - 협력네트워크는 민·관자원의 협력 네트워크와 사례관리 네트워크 등임
 - 민관협력사업의 주요 목적은 복지사각지대 발굴, 나눔 문화 활성화, 취약계층에 대한 복지서비스 지원 확대에 두고 있음
- 협력사업 추진의 사례
 - 경기 수원시 휴먼서비스센터 : 복지사각지대 발굴 및 지원 확대를 위한 민·관 협력 사례관리 네트워크와 다양한 영역의 자원을 발굴하고 연계하여 민·관 자원의 협력적 네트워크를 구축함
 - 서울 금천구 가산종합사회복지관 : 복지사각지대 문제해결을 위한 민관협력의 네트워크 모델을 제시함
 - 경기 시흥시 작은자리종합사회복지관 : 사각지대 복지대상자 발굴·지원·서비스 연계를 위한 체계적인 민관협력 시스템 구축으로 복지대상자의 위기에 개입하고 복지사각지대를 해소함

- 서울 마포구 성산종합사회복지관 : 민관협력 네트워크 활성화와 지역사회 참여를 통한 복지공동체를 구현함

나. 제2안 : 중간지원조직 주도의 민관협력 모델

□ 중간지원조직의 개념과 등장배경

○ 중간지원조직의 개념

- 중간지원조직은 “다양한 민·관조직의 중간에 위치하여 인적, 물적, 기술적 지원, 정보와 자원의 네트워킹과 협력, 조정 활동을 통해 직·간접으로 이들 조직의 활동을 촉진하고 문제해결 역량을 증진시키는 역할을 하는 조직”으로 정의함
- 중간지원조직이 정부와 민간단체, 민간단체와 민간단체 등 다양한 주체들 간의 연계·협력의 역할을 수행하며, 거버넌스를 구축함
- 구체적으로, 사회복지전달체계에 참여하는 공공부문과 다양한 민간부문이 상호간에, 그리고 사회복지서비스 대상자와 원활한 관계를 맺도록 지원함

○ 중간지원조직의 등장배경

- 정부 재정 악화에 따른 공공서비스 공급의 축소에 따라 공공서비스를 국민들에게 효과적으로 전달하고 또 서비스의 혜택을 받지 못하는 소외된 영역에 공공서비스 제공을 지속하기 위해 사회적 기업들이 등장하게 됨
- 이렇게 영·미 등에서는 민간분야에서 제공하는 공공서비스를 지원하기 위한 방안으로 중간지원조직에 대한 논의가 시작됨
- 정부의 공공서비스 공급 축소는 낙후지역에 대한 중앙정부의 감소를 유발하였고, 이에 대응하여, 지역의 다양한 시민사회단체들이 지역경제 활성화 및 일자리 확대 그리고, 창업을 유도하기 위한 사업들을 추진하는 과정에서 상호협력관계를 구축하였으며, 이후, 이와 같은 민간단체들을 공적인 영역에서 지원하기 위해서 공공분야 중간지원조직이 설립되었음
- 국민들의 다양한 사회복지서비스 욕구에 대해 중앙정부가 주도하는 획일적인 사회복지서비스의 문제점이 지적되면서, 지역사회의 문제를 해결하기 위

한 다양한 주체들과의 상호 협력과 소통 및 네트워크 형성을 위한 코디네이터 역할을 수행하는 동시에 정부의 파트너로서 지역사회 문제를 해결하는 기구의 필요성이 나타나게 됨

□ 중간지원조직 주도 민관협력의 필요성

- 공공부문이 주도하거나, 또는 민간부문이 주도하는 민간협력 방안은 모두, 사회복지서비스 공급자와 수요자 모두의 자발적인 참여를 이끌어내지 못하고, 협력의 지속가능성에 한계가 발생 할 수 있음
 - 따라서 민주적이고 독립적인 제3의 중간지원조직을 통한 전문적이고 지속적인 민관협력의 가능성이 커지고 있음
 - 중간지원조직은 다양한 민간조직의 협력적 네트워크를 구축하고 공공부문과 민간부문간의 가교역할을 수행함
- 사회복지서비스 수요자로서 지역의 주민이 가지고 있는 다양한 사회복지서비스 욕구를 충족시키고, 수요자 중심의 통합된 서비스를 제공하기 위해서는 상호 협력기반을 마련할 수 있는 독립된 기구가 필요함
 - 지역복지에 대한 주민참여를 보장하고 지속가능한 복지실현을 구현하기 위한 객관적이고 중립적인 장치가 필요함
 - 읍면동 단위에서 다양한 공동체 들이 지역특성을 반영하고 지역의 문제를 지역사회 구성원과 공공부문이 상호 공동의 노력으로 해결할 수 있도록 지원하기 위한 기구가 필요함
- 지역사회의 수요자 중심 통합 지역사회복지서비스 제공을 위한 기반을 구축하여야 함
 - 사회복지서비스 수요자의 욕구에 부합하는 적절한 서비스를 공공부문과 민간부문이 상호보완하여 통합적으로 제공할 수 있도록 지원하는 조직을 중심으로 민관협력을 추진함
 - 중간지원조직은 지역사회복지서비스욕구조사, 지역문제 또는 지역실태 진단·분석, 자원조사 등 지역정보를 수집하기 위해, 지역내 다양한 단체들

의 역량강화와 필요한 정보를 제공할 수 있음

- 중간지원조직을 통한 지역사회내의 다양한 공동체와 민간조직간의 자원공유, 연계 등 자원관리의 실효성을 높을 수 있음
 - 중간지원조직의 협력 네트워크에 참여하는 다양한 공동체와 민간조직들은 지역 내 자원을 공유하고 효율적으로 배분하는 것에 우선순위를 둬
 - 중간지원조직은 공식적인 절차를 통하여 지역의 사회복지서비스 공급을 위한 자원의 공유할 수 있음
 - 중간지원조직은 지역사회의 사회복지서비스 전달체계에서 자원의 중복과 누락 등을 발굴하는 등 체계적인 관리와 효율적인 배분을 가능하게 함으로써, 지역 내 사회복지욕구를 효율적으로 충족시킬 수 있음
- 인적 네트워크 구축에 대한 체계적 교육과 관리를 지원하고 다양한 공동체와 주민조직이 지역복지의 주체로서 주민을 조직화할 수 있도록 도움을 줄 수 있음
 - 공공부문이 주도하는 사회복지서비스 전달체계의 한계로 발생하는 복지 사각지대에 대한 발굴과 사회복지서비스 대상자가 마주한 위기상황에 대한 탄력적 대응은 지역 내 인적 네트워크를 확보하는 것인 중요함
 - 중간지원조직은 민간단체 협력적 네트워크를 중심으로 다양한 주체의 참여를 유도하고, 지원을 할 수 있으며, 이러한 인적 네트워크에 대한 체계적 관리와 교육, 지역복지역량을 제고하는 데 기여할 수 있음
 - 주민들의 참여는 사회복지서비스 전달체계에서 서비스 공급대상으로서 사회복지서비스 수혜자가 아닌 서비스 제공자, 즉 사회복지서비스 공급자로서의 주체 의식을 가질 수 있도록 함
 - 또한, 주민들의 참여는 사회복지전달체계의 참여로부터 지역사회에 대한 다양한 참여경험을 제공하고, 이를 통한 주민자치 의식 성장과 다양한 네트워크를 구축할 수 있도록 함으로써, 궁극적으로, 주민조직의 형성을 이끌어 낼 수 있음
- 중간지원조직 중심의 민주적이고 자치적인 공론의 장을 마련하여 지역

거버넌스를 구축하고 지속가능한 공동체 형성에 기여함

- 중간지원조직은 공공과 민간, 시민단체, 주민 등 지역사회 내의 다양한 사회복지서비스 전달체계의 참여주체들이 활발한 소통과 참여를 통해 지역의 문제를 공유해 나갈 수 있도록 지원함
 - 중간지원조직은 지역사회의 사회복지문제를 공유하고 지역사회의 의제 (Agenda)를 형성하며, 문제해결을 위한 실천력을 확보함으로써 지역사회의 구성원들간의 네트워크 구축 또는 거버넌스 형성을 지원함
- 중간지원조직은 지역사회 구성원 간 네트워크의 구축 및 활성화를 통해 지역 특성에 맞는 민관협력 모델을 창출할 수 있음
- 지역사회 수준에서 사회복지전달체계 상의 문제점으로 지적되는 주요 이슈는 노인·아동 등에 대한 돌봄서비스의 부족과 사회복지서비스의 총량부족과 사회복지서비스 자원발굴 등임
 - 이와 같은 문제점들은 공공부문이 주도하는 사회복지서비스만으로는 해결에 한계가 있으며, 지역사회 구성원들간의 상호 돌봄과 나눔을 실천함으로써 지역자원을 활용한 서비스 공급노력들이 이루어지고 있음
 - 중간지원조직은 지역사회 구성원들간의 문제해결노력을 구조화하고, 지역의 민간부문간, 그리고 지역의 민간부문과 공공부문간의 네트워크를 확장시키고, 다양한 사업을 추진함으로써 지역특성에 부합하는 협력의 모델의 발굴과 활용을 지원함

□ 외국의 중간지원조직

○ 미국의 중간지원조직

- 미국에서는 1800년대 후반 지역자선단체(Charity Organization Society)가 급증하였으며, 다양한 자선단체활동의 중복에 따른 비효율을 제거하고, 지역자선단체들 간의 지원활동을 지원하는 조직(Infrastructure Organization)이 등장함
- 이후 인큐베이터, 중간지원기관, 경영지원기관 등의 이름으로 발전함

- 발생 초기에는 사회복지서비스 수요자들의 요구를 조정하고, 사회복지서비스를 부당하게 수급받는 사례를 고발하는 역할을 수행함
- 초기의 중간지원조직의 역할로부터 자원과 기술의 연결, 교육 및 컨설팅 제공, 제도와 법률의 적용과정 조정, 조사연구, 입법로비활동 등 역할의 다양성이 증대됨

○ 영국의 중간지원조직

- 영국에서는 우산조직(Umbrella Organization), 지역개발기관(Local Development Agency)으로 불리는 중간지원조직이 있음
- 영국의 중간지원조직은 사회서비스에서 자원봉사의 역할이 커지면서 정부 및 지방정부가 민간과 소통하는 일을 돕고 있음

○ 일본의 중간지원조직

- 일본에는 중간지원조직 또는 경영지원조직이라는 이름의 기관이 있음
- 1995년 고베 대지진 복구 과정에서 자원봉사활동이 확산되었으며, 풀뿌리 시민운동으로 성장하여, 결과적으로 다양한 중간지원조직이 생겨남
- 일본의 중간지원조직의 초기모델은 NPO지원센터이며, NPO지원센터의 주요 기능은 NPO활동을 위한 인적자원을 양성 및 정보를 제공 등임

□ 중간지원조직 주도의 민관협력 모델 사례

○ 주민을 인적네트워크 망으로 활용하여 민관협력체계를 구축한 사례

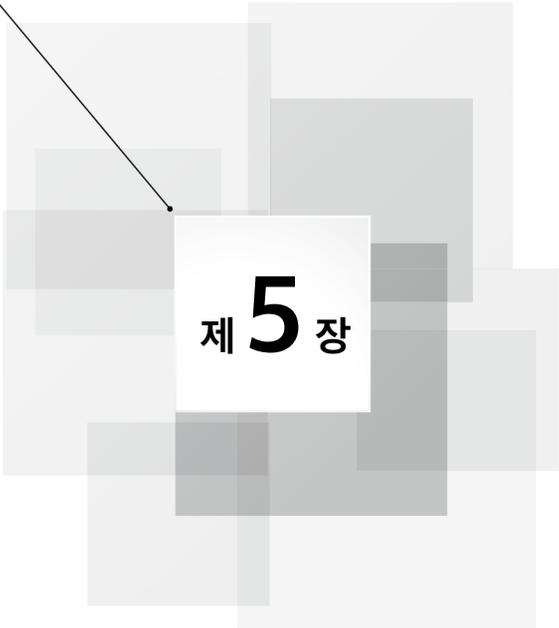
- 전북 완주군 : 희망지기, 대구 수성구 : 희망나눔위원회
- 주민을 사각지대 발굴 또는 사례관리 지원인력으로 활용

○ 복지기관을 중심으로 협력체계를 구축하고 일반주민까지 확대한 사례

- 부산 연제구 : (사)연제 이웃사랑회, 부산 서구 : 사랑의 띠잇기 후원회

○ 주민과 민간을 함께 주체가 되어 협력체계를 구축한 사례

- 경남 진주시 : 좋은 세상 협의회, 대전광역시 : 복지만두레, 서울 도봉구 : 도봉복지공동체



제 5 장

결 론

KRILA

제 5 장

결론

1. 민간 주도의 민관협력체계의 성공요인 분석

- 각각의 민간단체들이 고유 업무를 수행하면서도 적극적으로 참여하는 열정이 필요함
 - 모든 민간기관은 수행해야 할 고유 업무만큼 충분한 인력을 확보하고 있지 못한 것이 현실임
 - 그렇다 하더라도, 민관협력사업을 주도하기 위해서는 민간기관 구성원들의 적극적인 참여와 헌신이 필요함
- 기초자치단체(시·군·구) 또는 시민과 최접점에 있는 행정기관(읍·면·동)에서 근무하는 공무원들이 민간부문의 다양한 활동에 관심을 두고 모니터링하거나, 직접 참여하는 것이 필요함
 - 지역의 사회복지서비스 전달체계에서 서비스 공급의 최종적인 책임은 공공 부문에 있기 때문에 공공부문은 민간부문에 대한 지지와 협조를 충분히 제공하는 것이 바람직함
- 성과관리를 위한 민간조직 종사자의 전문성과 책임성이 중요한 성공요인으로 작용함
 - 민관협력을 포함하는 사회복지서비스 전달체계의 한계는 자원의 투입과 전달과정에는 관심을 가지고 있으나, 성과에 대한 관심이 상대적으로 부족함
 - 이에 따라, 민간부문이 주도하는 사회복지서비스 전달체계에서 서비스 공급과 전달의 성과를 제고하기 위한 민간부문 담당자의 전문성과 책임성을 제고하는 것이 필요함
- 중간지원조직을 통한 다양한 주체들의 참여 보장, 역할 분담 등 유기적 협조체계를 마련하고 민관 협치의 노력이 필요함

- 중간지원조직은 공공과 민간의 장점을 활용하여 공공의 책임과 형평성, 신속성을 담보할 수 있으며 민간은 대상자 중심의 지속적이고 탄력적인 대응이 가능케 하여 협력을 통한 복지서비스 확대의 효과를 가지고 올 수 있음
- 중간지원조직에서의 의사수렴이나 의사결정과정에서 민주적 절차와 사업의 투명한 운영과정과 결과 공유 등을 통하여 사업의 신뢰성 확보와 추진력을 높일 수 있음
- 지역현실을 기반을 두고 주민의 욕구와 자원, 지역특색 등을 반영한 실질적 사업을 추진하여야 민관협력의 실효성 높일 수 있음
 - 지역 욕구조사와 자원조사 등으로 지역현실을 기반하고 가까운 이웃의 문제를 중심으로 문제인식과 해결방안을 찾으려는 노력이 많은 주체들의 참여를 견인할 수 있음
 - 복지사각지대나 자살 등 사회적 이슈와 지역문제가 결합되는 시의 적절성이 민관협력의 실효성을 높이는 중요한 기제가 되기도 함
- 주민참여를 통한 사업 추진은 지역에 대한 관심을 높이고 지역보호체계 구축과 지역복지공동체 복원이 가능하게 함
 - 빈부격차와 사회양극화의 문제 등 사회구조적 문제로 발생하는 다양한 복지관련 문제들이 국가와 지역사회가 함께 해결해야 하는 과제로 인식되고 있음
 - 지역사회문제에 대한 주민의 공통된 문제의식과 공동의 책임이라는 사회적 함의를 가지고 왔으며 단순 자원봉사 차원의 낮은 참여 수준에서 지역의제를 형성하고 계획과 실천의 실질적 주체로서 참여하려는 수준까지 다양한 참여의 양상들을 유도하여야 함
 - ‘지역문제를 스스로 해결한다’는 전제를 마을단위에서 공유하려는 움직임이 활발해지고 있으며, 지역주민을 복지 분야의 역량 있고 책임감 있는 복지리더로서 양성하고 다양한 주민조직화 사업이 추진됨

2. 민관협력체계 주체의 인식 변화 필요

○ 공공조직의 인식 변화 필요

- 공공부문은 지역주민을 지역사회의 사회복지서비스 전달체계의 문제점을 해결하기 위한 협력대상으로 인식하고, 협력을 위한 수평적 관계의 지속성을 확보하는 것이 긴급함
- 공공부문은 사회복지서비스 전달체계에 포함되는 다양한 참여자들 간의 연계·협력·역할조정 등의 기능을 수행하는 관리자로서 스스로를 인식하는 것이 긴급함

○ 민간조직의 인식 변화 필요

- 민관협력에의 높은 참여와 협력을 통하여 서비스 연계기반이 확대되고 있으며, 다양한 자원과의 접촉이 이루어지면서 전반적인 민간역량 확대가 기대됨
- 민관협력을 활성화하기 위해서는, 민간부문 참여자의 역할수행(해야 할 일)과 더불어, 역할수행을 통해 얻을 수 있는 것을 구체적으로 제시하는 것이 긴급함
- 또한, 민관협력에 참여한 민간부문 참여자들을 포함하여 성과를 공유하는 시스템의 마련이 필요함

○ 지역사회의 변화 필요

- 민관협력을 통하여 주민들에게는 보다 촘촘한 지역사회보장망을 만들어 가야 하고, 취약계층에 대한 복지서비스가 실질적으로 확대되어야 함
- 사회복지서비스의 공급에서 자원의 부족에 관한 문제를 해결하기 위한 광범위한 자원발굴 및 효율적 자원배분 방법을 모색하는 것이 중요함
- 또한, 지역사회의 소규모 공동체를 중심으로 나눔문화를 확산시키는 것이 긴급함
- 공공부문과 민간부문이 협력하는 방식은 민간부문의 구성원을 기업, 단체, 일반주민 등 다양한 참여자로 구성하는 방식으로 확대하는 것이 긴급함

- 공공부문과 민간부문이 협력하는 과정에서 지역주민에 대한 교육을 통해 지역사회의 지도자로서 양성하는 체계적인 시스템이 필요함

3. 민간복지력의 향상

- 주민자치회의 활성화
 - 주민자치회를 중심으로 공동체의 복원 추진
 - 읍면동 지역사회복지협의체와 주민자치회의 기능적 연계방안 모색
 - 주민자치위원의 체계적인 역량강화 교육 실시
- 민민복지네트워크의 구축
 - 지역사회 중심의 사회적 협동조합(의료생협)의 설립과 운영
 - 지역공동체, 민간기업, 학교 등이 참여하는 민-기-학복지네트워크의 구성
- 마을단위 인적 안전망의 구축
 - 통(리)장-반장 등을 중심으로 하는 마을 단위 주민관계망의 강화
 - 마을 경로당을 거점으로 하는 마을단위 노-노케어 시스템의 구축
- 개인 차원의 주민력과 자치력의 함양
 - 주민의 자립능력 향상의 위한 자립형 일자리 창출 : 고령층 일자리 창출
 - 주민의 공동체 의식 강화를 통한 자발적인 자원봉사 문화 정착(관악구 사례 : 5명 중 1명이 자원봉사에 참여하여 복지예산 58억원 절약-중앙일보 2016.9.7)
- 행정의 적극적인 주민자치력과 민간복지력의 함양 지원
 - 관련법과 제도의 정비
 - 관련 예산의 통합적인 운영
 - 지원체계의 일원화를 위한 중앙부처(복지부, 행안부, 국토부, 교육부, 여가부, 문광부 등)간의 자원-정보-인력 등의 고유를 위한 협력네트워크의 구축

【참고문헌】

- 강인성 (2010). 순서회귀분석을 이용한 사회복지분야 민간위탁 만족도 영향요인분석. 정책분석평가학회보, 20(1): 139-163.
- 권중돈·조학래·윤경아·이윤화·이영미·손의성·오인근·김동기 (2016). 사회복지개론, 학지사, p. 25.
- 박경숙·이화윤(2014), 서비스공급자의 공공복지전달체계 통합성 인식비교: 남양주 희망 케어센터와 경기도 무한돌봄센터를 중심으로, GRI 연구논총 16(2): 233-263.
- 박병현 (2015) 사회복지정책론, 정민사, p. 21-22.
- 성은미 (2015) 경기도 읍면동 복지기능강화 중심의 전달체계 개편 모형개발연구, 수원: 경기복지재단.
- 심영미 (2010). 지역사회복지서비스 전달체계 향상을 위한 서비스공급자와 수요자 간의 인식비교연구 : 의정부, 양주, 포천시 공무원과 노인을 중심으로, 사회과학연구 36(3). 257-285.
- 전용호·정영순 (2010). 영국사회서비스 분야의 유사시장 형성과 발전과정에 관한 연구: 한국노인장기요양보험제도에 주는 시사점, 한국사회정책 17(3): 271.
- 최성재·남기민 (2001). 사회복지행정론. 서울: 나남.
- 한국보건사회연구원 (2014). 지역사회복지 증진을 위한 정책방안 연구.
- 한국보건사회연구원 (2016). 사회보장부문의 서비스 전달체계 연구 - 맞춤형 서비스를 위한 통합성 분석을 중심으로.
- Ansell, C. Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory. 18: 543-571.
- Budäus, D. (1997). Neues Führungsmanagement in der Erprobung. Reformbilanzauf kommunaler Ebene, in: Stadt und Gemeinde, 1, S. 17-24.
- Chrislip, D.D. & Larson, C.E. (1994). Collaborative leadership: How citizens and civic

- leaders can make a difference. San Francisco: Jossey-Bass.
- DeHoog, R., & Salamon, L. (2002). Purchase-of-service contracting, in *The tools of government*, Lester Salamon (eds), 319-339, New York: Oxford University Press.
- Ferris, James and Elizabeth Graddy. (1986). Contracting Out: For What? With Whom? *Public Administration Review*, 46(4), 332-344.
- Gilbert, N. and H. Specht. (1986). *Dimension of Social Welfare Policy*, N.J.: Prentice-Hall.
- Glasby, J. (2014). the Controversies of choice and control: Why some people might be hostile to English Social Care Reforms, *British Journal of Social Work*. vol. 44: 256.
- Hasenfeld, Y. & Schmid, H (1989). The community center as a human service organization. *Nonprofit and voluntary sector Quarterly*, 18(1): 47-61.
- Hodge, G.A. and C. Greve. (2007). "Public-Private Partnerships: An International Performance Review." *Public Administration Review* 67(3), 545-558.
- Kouwenhoven, V. (1993). "Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Interaction", in *Kooiman 1993*: 119-130.
- Lasker, R. D., Weiss, E. S. (2003). Creating partnership synergy: the critical role of community stakeholders. *Journal of Health & Human Service Administration* SUMMER 2003: 119-139.
- Lowndes, V., Skelcher. C., (1998). "The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance", *Public Administration*, 76(2), 313-333.
- Moxley. D. P. (1989). *Practice of Case Management*, Sage Human Service Guides, Volum 58, CA: SAGE Publications Inc.
- Rhodes, R. (1996). the New Governance: Governing without Government, *Policy Studies*, 44: 652-667.
- Roberts-DeGennaro, M.(1987). Developing case management as a practice model. *Social*

Casework.

- Salamon, L. M.(1987). Of market failure, voluntary failure, and third party government: toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. 16(2): 29-49.
- Savas, E. S. (1987). *Privatisation: The Key to Government*. New York: Chatman House.
- Savas, E. S. (1994). On privatization. In Frederick S. Lane(ed.) *Current Issues in Public Administration*, N. Y.: St Martin's Press, pp. 404-413.
- Warner, M.E. (2006). Market-based governance and the challenge for rural governments: U.S. trends, *Social Policy and Administration*, 40(6), pp. 612-631.