

지방자치단체의 주민생활지원 행정체제 정비 방안

A Study on the Reformation of Administrative System
for the Resident Living Support

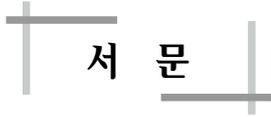
2007. 12.

연구진

김 병 국(선임연구위원)

김 필 두(수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



서 문

주민생활지원서비스란 기존의 저소득층·취약계층 위주의 좁은 의미의 사회복지서비스 뿐만 아니라, 보건, 고용, 주거, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광 등 주민의 삶의 질 향상과 직접적으로 관련이 있는 8대 서비스를 포괄하는 개념이다.

정부는 2006년에 지방자치단체 주민생활지원서비스 전달체계 개선의 일환으로 주민생활지원기능을 통합·관리하기 위하여 지방자치단체의 행정조직체제를 개편하고 이를 시범적으로 운영하였다. 그러나 기능통합에 의한 행정서비스의 효율적 전달은 아직도 미미하여 주민이 체감하는 양질의 서비스 수준에 이르지 못하고 있다. 그 원인 중의 하나가 지방자치단체의 주민생활지원서비스 관련 행정체제상의 문제인 것으로 인식되고 있다. 실제 현지조사를 실시한 결과, 주민생활지원서비스 혁신을 위한 행정체제 개편과 관련한 기능적·조직적·인력적 측면에서 많은 문제점이 내포되어 있는 것으로 파악되었다.

본 연구의 목적은 지방자치단체의 주민생활지원서비스가 주민에게 현장에서 직접적으로 전달되도록 하는 행정체제의 재정비를 통하여 주민생활지원서비스의 통합적 관리기능을 강화하고, 지방공무원의 의식 및 행태를 변화시키며, 민관의 협력체제를 구축하고자 하는 것이다.

본 연구가 지방자치단체의 주민생활지원서비스 전달체계의 혁신에 실질적으로 도움이 되기를 기대한다. 아울러서 본 연구를 위하여 1년 동안 애쓴 연구진의 노고에 대하여 깊은 감사의 뜻을 전한다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 주 현**

요 약

주민생활지원서비스는 “지방자치단체 및 행정기관이 생산하여 주민들의 생활 불편을 덜어줄 수 있도록 공급되는 모든 서비스”라고 할 수 있다. 이러한 주민생활서비스의 원활한 공급과 적절한 배분을 위해서 지방자치단체의 적극적인 역할이 요구된다.

최근 정부는 주민생활지원 통합서비스 전달체계 구축이라는 과제를 추진하는 과정에서 주민생활지원서비스의 범위를 복지, 보건, 문화, 고용, 관광, 주거, 체육, 평생교육 등으로 제한하고 있다.

본 연구는 현재의 주민생활지원서비스 체제의 개선을 도모하되 시·도와 시·군·구 및 읍면동의 주민생활지원서비스 기능-조직-인력체제 재편에 초점을 두고 동시에 민간단체와 지방자치단체간의 협력적 네트워크 하에서 이러한 서비스가 제공되도록 하는 개선안을 제시하는 것을 주된 목적으로 삼고 있다.

행정자치부의 주민생활지원서비스 혁신을 도모하기 위한 추진과제는 크게 4가지로 분류된다. 즉 ① 시·군·구 및 읍면동의 주민생활지원 조직 재편, ② 주민 중심의 one-stop 서비스체제 구축을 위한 기관간 통합정보체제의 재구축, ③ 중앙부처의 주민생활지원서비스 제공체제 재조정, ④ 주민생활관련 서비스 제공의 민간단체와 지방자치단체간의 협력네트워크 구축이다. 본 연구에서는 연구 제목에서 인지하듯이 “지방행정체제”에 초점을 두고 있는 바, 이와 직접적인 연계성이 다소 약한 ②와 ③을 연구범위에서 제외하고, ①을 중심으로 하되 ④를 보완적으로 연구하고자 한다.

본 연구는 문헌조사와 실태조사(설문조사, 면담조사)를 병행하였다. 설문조사는 시군구의 관계 공무원과 해당지역에서 거주하는 만 20세 이상 일반주민을 대상으로 실시하였다. 실태조사 및 정책대안을 강구하기 위하여 면담조사 및 워크

샵을 개최하였다.

제2장에서는 주민생활지원 행정체제에 관한 이론적 고찰을 실시하였다. 우선, 주민생활지원서비스의 개념을 “주민들의 일상적인 생활의 불편을 덜어줄 수 있도록 지방자치단체 및 행정기관이 생산하여 공급하는 모든 서비스”라고 규정하였다. 이러한 주민생활서비스의 구체적인 범위는 행정자치부가 지정한 복지, 보건, 문화, 고용, 관광, 주거, 체육, 평생교육 등 8대서비스로 제한하고 있다. 주민생활지원서비스 전달체계는 구조기능적 측면에서 중앙정부와 지방자치단체(시군구 본청)의 관련조직체계인 행정체계와 읍면동의 관련조직체계인 집행체계를 모두 포함한다. 한편, 효율적인 주민생활지원서비스 전달체계를 구축하기 위한 ① 충분성의 원칙, ② 접근성의 원칙, ③ 연속성의 원칙, ④ 비편파성의 원칙, ⑤ 책임성의 원칙, ⑥ 전문성의 원칙 등을 제시하였다. 공공서비스의 통합적 전달체계를 구축하고 있는 대표적인 국가로는 영국과 호주의 사례를 제시하고 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 지방자치단체 주민생활지원 행정체제개편의 추진실태와 문제점을 분석하였다. 주민생활지원 행정체제 개편 추진상의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 주민생활지원서비스 통합전달체계 구축에 대한 지방공무원들의 이해가 부족하였다. 둘째, 중앙정부의 역할이 미흡하다. 셋째, 지방자치단체의 주민생활지원 행정체제개편이 미흡하다. 넷째, 민관협력체제 구축의 문제점으로 보건복지부가 주도하고 있는 사회복지협의체와 행정자치부가 주도하고 있는 민관협의체가 2중적으로 설치되어 있어서 업무에 혼란을 초래하고 있다.

제4장에서는 지방자치단체 주민생활지원 행정체제의 재정비방안을 제시하였다. 지방자치단체의 효율적인 주민생활지원 통합서비스 전달을 위해서는 첫째, 주민생활지원 통합전달체계 구축 제도에 대한 지방공무원과 주민의 이해도를 높여야 한다. 둘째, 중앙정부의 역할을 강화하여야 한다. 셋째, 지방자치단체의 주민생활지원 행정체제의 강화가 필요하다. 넷째, 지방자치단체와 민간부문간 협력을 위한 적극적 노력을 견지하기 위하여 행정자치부의 민관협력체와 보건복지부의 지역사회복지협의체에 대한 명확한 원칙을 행정자치부가 제시하여 상

호간 갈등을 제거하고, 기존의 민관협력조직의 활용을 강화하고 유사조직의 난립을 정비할 필요가 있다. 특히 읍면동 사무소에 설치된 기존의 주민자치센터와 주민생활지원과(담당)간의 연계나 협력관계를 강화하여야 한다.

목 차

제 1 장 서 론 1

 제1절 연구의 목적 1

 제2절 연구의 범위 및 방법 2

 1. 2

 2. 4

제 2 장 주민생활지원 행정체제에 관한 이론적 고찰 7

 제1절 주민생활지원서비스의 의의 7

 1. 7

 2. 9

 제2절 주민생활지원 행정체제의 통합관리 11

 1. 11

 2. 12

 제3절 외국의 주민생활지원서비스 통합관리체계 15

 1. 15

 2. (Centrelink) 20

 제4절 주민생활지원서비스 행정체제의 정비 필요성 27

 1. 27

 2. 28

 3. 30

제 3 장 지방자치단체 주민생활지원 행정체제 개편의 추진실태와 문제점 32

 제1절 주민생활지원 행정체제 개편의 추진실태 32

 1. 32

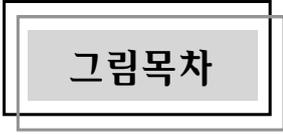
 2. 35

3.	가	42
제2절 주민생활지원 행정체제 개편 추진상의 문제점		46
1.	.....	46
2.	.....	51
3.	.....	63
제 4 장 지방자치단체 주민생활지원 행정체제의 정비 방안		68
제1절 접근방법		68
제2절 주민생활지원서비스 전달체계의 개선방향		69
1.	.....	69
2.	.....	70
제3절 지방자치단체 주민생활지원서비스 행정체제의 정비 방안		71
1.	.....	71
2.	.....	71
제4절 지방자치단체 주민생활지원서비스 관련 민관협력체계의 강화방안		83
1.	.....	83
2.	.....	83
제 5 장 요약 및 정책건의		89
제1절 요약		89
제2절 정책건의		94
참고문헌		96
Abstract		98
부 록		101
주민생활지원 행정체제 개편에 대한 조사분석		101

표 목 차

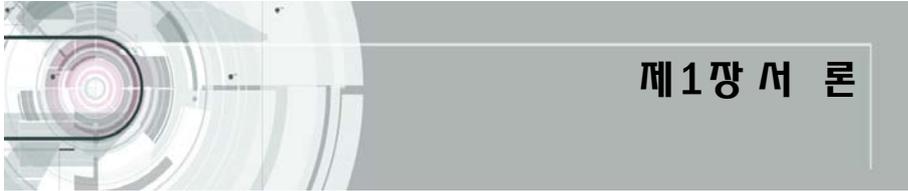
〈표 2-1〉 영국과 호주의 공공서비스 통합전달체계	26
〈표 3-1〉 사회복지분야 재정 추이	32
〈표 3-2〉 실업률 및 빈곤율	33
〈표 3-3〉 사회복지서비스 만족도	33
〈표 3-4〉 동사무소의 이관사무 및 강화기능	40
〈표 3-5〉 주민생활지원서비스 전달체계 혁신과 관련된 정부시책 공감 정도	47
〈표 3-6〉 주민생활지원서비스 혁신 관련 정부시책에 공감하지 않는 경우의 문제점 ..	48
〈표 3-7〉 주민생활지원서비스 관련정보의 홍보(공무원) 및 습득(주민)	49
〈표 3-9〉 지난 1년간 가장 많이 이용한 8대 주민생활지원서비스(중복응답)	52
〈표 3-10〉 시범사업 추진이후 중앙정부와 시·군·구간 기능 연계성 확보 변화 정도 ..	54
〈표 3-11〉 시범사업 추진이후 시·군·구·읍·면·동간 기능 연계성 확보 변화 정도	55
〈표 3-12〉 주민생활지원서비스 전달체계 개편상 문제점	56
〈표 3-13〉 시범사업 추진이후 기능통합에 따른 조직체계의 합리성 확보 변화 정도 ...	57
〈표 3-14〉 시범사업 추진이후 기능통합에 따른 조직 운영의 효율성 확보 변화 정도 ...	59
〈표 3-15〉 시범사업 추진이후 기능통합에 따른 조직간 협력적 풍토조성 정도	59
〈표 3-16〉 주민생활지원서비스의 취약 이유	60
〈표 3-18〉 주민생활지원조직 개편에 따른 본청과 읍·면·동간 인력배분 합리성 확보 정도	61
〈표 3-19〉 시범사업 전후간 공무원의 전문성 확보 정도	62
〈표 3-20〉 민·관협력이 잘되는 주민생활지원서비스	64
〈표 3-21〉 민·관간 협의기구가 주민생활지원서비스 전달체계 개선에 주는 도움 정도	64
〈표 3-22〉 민관협의체 구축 현황(07.10월 현재)	66
〈표 3-23〉 시범사업 추진이후 민·관협력 변화도	67

〈표 3-24〉 민·관간 협력을 위해 구성된 협의기구(복수응답)	67
〈표 4-1〉 주민생활지원서비스 전달체계의 효과적 개편을 위한 개선사항	68
〈표 4-2〉 주민생활지원조직 개편안의 비교	80
〈표 4-3〉 민·관간 협력을 위해 구성된 협의기구(복수응답)	85
〈표 4-4〉 서울특별시 일부 자치구 주민자치위원 직업별 분포	87
〈표 4-5〉 서울특별시 일부 자치구 주민자치센터 프로그램 현황	87



그림목차

〈그림 2-1〉 영국 지방사회서비스국의 조직구조	17
〈그림 2-2〉 호주의 공공서비스 통합전달체계	24
〈그림 3-1〉 局제 운영 대도시(4개 국 이상 시·구)의 기구개편 예시	37
〈그림 3-2〉 局제 미운영 시·군의 기구개편 예시	38
〈그림 3-3〉 동사무소의 조직개편 및 인력재배치 예시	40
〈그림 3-4〉 읍·면사무소의 조직개편 및 인력재배치 예시	41
〈그림 3-5〉 G시 주민자치국 조직현황	57
〈그림 4-1〉 국 단위 주민생활지원조직 모형	81
〈그림 4-2〉 과단위 주민생활지원조직 모형	81



제1절 연구의 목적

참여정부는 2006년에 지방자치단체 주민생활지원서비스 전달체계 개선의 일환으로 주민생활지원기능을 통합·관리하기 위하여 지방자치단체의 행정조직체제를 개편하고 이를 시범적으로 운영하였다. 그러나 기능통합에 의한 행정서비스의 효율적 전달은 아직도 미미하여 주민이 체감하는 양질의 서비스 수준에 이르지 못하고 있다. 그 원인 중의 하나가 지방자치단체의 주민생활지원서비스 관련 행정체제상의 문제인 것으로 인식되고 있다. 실제 현지조사를 실시한 결과, 주민생활지원서비스 혁신을 위한 행정체제 개편과 관련한 기능적·조직적·인력적 측면에서 많은 문제점이 내포되어 있는 것으로 파악되었다.

따라서 기초자치단체에 거주하는 주민들에게 최적의 주민생활서비스를 제공하기 위한 기능통합적인 운영체제와 행정조직모형의 개편을 성공적으로 정착시키는 것이 무엇보다도 필요한 것으로 판단된다.

본 연구의 목적은 지방자치단체의 주민생활지원서비스가 주민에게 현장에서 직접적으로 전달되도록 하는 행정체제의 재정비를 통하여 주민생활지원서비스의 통합적 관리기능을 강화하고, 지방공무원의 의식 및 행태를 변화시키며, 민관의 협력체제를 구축하는데 두고자 한다. 결과적으로 본 연구는 지방자치단체 주민생활지원 행정체제를 맞춤형 통합서비스 조직으로 개편하고 동시에 운영체제를 참여적 복지 실현을 기조로 하도록 재조정하는데 중점을 두고자 하는 것이다. 구체적으로는 현재의 주민생활지원서비스 체제의 개선을 도모하되 시·도와

시·군·구 및 읍면동의 주민생활지원서비스 기능-조직-인력체제 재편에 초점을 두고, 동시에 민간단체와 지방자치단체간의 협력적 네트워크를 구축하여 주민 생활지원 서비스가 효율적으로 제공되도록 하는 개선안을 제시하는 것이 본 연구의 주된 목적이라고 할 수 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

행정자치부의 주민생활지원서비스 혁신을 도모하기 위한 추진과제는 크게 4가지로 분류된다. 즉 ① 시·군·구 및 읍면동의 주민생활지원 조직 재편, ② 주민 중심의 one-stop 서비스체제 구축을 위한 기관간 통합정보체제의 재구축, ③ 중앙부처의 주민생활지원서비스 제공체제 재조정, ④ 주민생활관련 서비스 제공을 위한 민간단체와 지방자치단체간의 협력네트워크 구축이다.

본 연구에서는 연구제목에서 인지하듯이 “지방행정체제”에 초점을 두고 있는 바, 이와 직접적인 연계성이 다소 약한 ②와 ③을 연구범위에서 제외하고, ①을 중심으로 하되 ④를 보완적으로 연구하고자 한다. 이러한 결론에 도달한 것은 본 연구의 연구기간 및 인력 등과 당 연구원의 기본과제라는 성격을 감안하여 연구초점을 축소시킨데 연유한다.

특히 본 연구는 “지방자치단체의 주민생활지원 행정체제”의 재정비를 도모하는 것인 바, 내용적 범위로는 3가지로 구분하여 설정할 수 있다.

첫째, 지방자치단체를 중심으로 한다. 즉 시도 - 시군구 - 읍면동이라는 지방 행정구조를 중심으로하되 주민생활지원정책을 총괄적으로 관리하는 중앙정부와의 연계를 고려하고자 한다. 우선 중앙정부의 경우, 주민생활지원서비스관리와 연계되어 있는 모든 중앙부처(행정자치부가 주관하고 보건복지부, 문화관광부, 노동부, 교육부, 여성가족부, 건설교통부, 청소년위원회, 국가보훈처 등이 지원

함)를 하나의 조직체제로 보고 접근하고자 한다. 각각의 중앙부처가 지방자치단체에 제공하는 주민생활지원서비스가 다양하기 때문에 이를 행정자치부의 주민생활지원추진단에서 조정하여 추진하기 때문이다. 그리고 시도의 경우 현재의 주민생활지원 행정체제상 어떠한 업무도 추진하고 있지 않아 제외되어 있지만, 향후 시도에도 일정한 역할을 부여해야 한다는 의미에서 향후 정책대안을 제시하는 과정에는 포함시키고자 한다. 한편 주민생활지원체제는 “시군구-읍면동”이라는 행정구조를 중심으로 처음부터 출발하였기에 당연히 본 연구의 중심에 있는 지방자치단체로 보고자 한다.

둘째, 주민생활지원서비스를 중심으로 한다. 주민생활지원서비스를 주민생활에 영향을 미치는 제반 행정서비스라고 할 경우, 중앙정부가 지방자치단체에 위임하여 공급하는 사무들과 지방자치단체가 스스로 처리하는 각종 서비스들인데, 대체로 도로, 교통, 건축, 건설, 주택, 소방, 재난, 지적, 보건, 복지, 위생, 경제, 농수산, 환경, 문화, 관광, 도시관리 및 도시계획 등이 다양하게 제시될 수 있다. 그러나, 본 연구에서는 2006년도에 이미 실시한 바 있는 주민생활에 직접적으로 영향을 미치고 동시에 읍면동에서 주민과 밀착되어 서비스를 직접 공급할 수 있다고 판단되는 8가지의 서비스를 기준으로 하는 다양한 기능들을 그 대상으로 하고자 한다. 그것은 복지, 보건, 고용, 주거, 교육, 체육, 문화, 관광을 중심으로 하는 서비스 기능이다.

셋째, 행정체제를 중심으로 한다. 여기서 규정하는 행정체제는 각 지방자치단체가 8대 서비스 기능을 수행하는데 필요한 기제로서, 8대 서비스분야를 구성하는 각종 단위사무들의 집합인 기능, 사무들을 추진하기 위한 구성체인 행정기구들의 집합인 조직, 그리고 조직의 구성원으로 실질적으로 사무를 처리하는 공무원들의 집합적 개념인 인력을 총괄하는 것으로 보고자 한다. 여기에 더하여 행정체제와 연계되어 주민생활지원서비스를 직접 제공하는 지역사회의 실체인 민관협력기구들도 보조적인 행정체제로 보고 이에 대한 기술도 행하고자 한다.

2. 연구의 방법

가. 문헌조사

문헌조사는 주민생활지원서비스의 특징, 통합적 주민생활지원 행정체제의 당위성 등을 규명하는데 적용할 기제인 것이다. 사회복지서비스전달체계와 지방행정체제 분석, 외국의 주민생활지원서비스 관리체제 등에 관한 문헌조사 등이 이루어졌다.

나. 실태조사

실태조사는 설문조사와 면담조사를 병행하였다.

1) 설문조사

설문조사를 위한 조사대상 지역은 53개의 시군구로 1단계 사업 실시지역이고, 조사대상은 53개 시군구의 관계 공무원(조직담당, 주민생활지원담당, 8대서비스관련 담당: 150명)과 해당지역에서 거주하는 만 20세 이상 일반주민(300명)으로 하였으며, 2007년 7월 중에 조사를 실시하였다.

조사내용은 사업 추진실적 및 문제점(사업에 대한 이해, 조직개편과 인력배치 적정성, 근무의욕, 단체장 관심도, 업무부담, 현재의 문제점 및 향후 지향점 등)을 중심으로 하였다.

조사방법은 구조화된 질문지를 이용한 전화조사로 시행하였고, 공무원은 150명 중 122명이 응답하여 81%의 응답율을 보였고, 주민은 300명 중 244명이 응답하여 81%의 응답율을 보였다.

응답자의 특성으로 공무원의 권역별 분포는 수도권(31.1%), 강원권(1.6%), 충청권(9.8%), 호남권(8.2%), 영남권(49.2%)이고, 소속부서는 주민생활지원부서(94.3%), 8대사업부서(5.7%) 등이었다. 주민의 성별은 남성(54.1%), 여성(45.9%)

등이었고, 직업은 농림어업(33.2%), 상업(10.2%), 회사원(21.7%), 기타(34.8%) 등이며, 연령대는 20대(11.5%), 30대(14.3%), 40대(30.3%), 50대(23.8%), 60대 이상(20.1%) 등이며, 학력은 중졸 이하(20.9%), 고졸(45.1%), 대졸(32.4%), 대학원 이상(1.6%) 등으로 나타났다(부록 참조).

다. 면담조사 및 워크샵

실태조사를 보완하고 및 정책대안을 강구하기 위하여 면담조사 및 워크샵을 개최하였다. 우선 면담조사는 5개 지역(시 : 2개, 군 : 2개, 자치구 : 1개)을 선정하여 실시하였다. 수원시, 공주시, 함평군, 함안군, 부평구 등이 그 대상이다. 그리고 조사내용은 행정체제의 경우, 개편 전과 후의 기능/조직/인력 변화량 비교 그리고 시군구-읍면동간 기능연계성과 조직적정성 및 인력배분 형평성이 초점이 되었다. 특히 민관협력네트워크 분석의 경우, 현상과 내용을 중심으로 하였다.

한편 워크샵은 2차례 이루어졌는데, 학계를 중심으로 한 워크샵과 중앙부처 및 지방자치단체 공무원을 중심으로 한 워크샵이 있었다. 중심 내용은 현재 운영되고 있는 주민생활지원서비스 관리체제의 문제점과 향후 방향, 그리고 행정체제의 한계 등이 되었다.

라. 연구의 진행과정

본 연구는 다음과 같은 과정에 입각하여 아래의 표에서 보는 바와 같이 순차적으로 연구를 진행하였다. 우선 주민생활지원서비스 및 행정체제에 관한 이론적 배경을 분석하여 통합관리의 당위성을 규명하는데 초점을 두었고, 둘째로 현재 진행 중인 주민생활지원서비스를 관리하는 행정체제의 실태와 문제점에 대한 조사결과를 토대로 분석하였다. 마지막으로 현지면담 및 워크샵 결과를 토대로 향후 새롭게 정비되어야 할 주민생활지원 행정체제의 재정비 방향을 상세히 규명하여 정책적 환류를 할 수 있도록 하였다.

주민생활지원 행정체제에 관한 이론적 배경 및 재정비 필요성



지방자치단체 주민생활지원 행정체제의 추진 실태와 문제점 분석

-
-
-

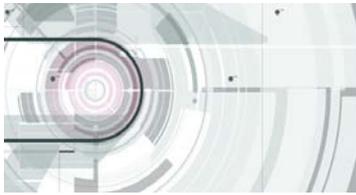


지방자치단체 주민생활지원 행정체제의 재정비 방향 설정



주민생활지원 행정체제 재정비 방안 모색

-
-
-



제2장 주민생활지원 행정체제에 관한이론적 고찰

제1절 주민생활지원서비스의 의의 ▮▮

1. 주민생활지원서비스의 개념과 범위

가. 주민생활지원서비스의 개념

주민생활지원서비스란 용어는 어원적으로 주민생활이라는 개념과 지원이라는 개념이 서비스란 개념과 합쳐져서 생성된 것으로 파악할 수 있다.

첫째, 주민생활이란 지방자치단체 내의 주민들이 일상적인 삶을 영위하기 위하여 활동하는 것을 의미한다. 주민생활은 언제나 향상된 삶의 질(QOL)을 기대하게 되고 이러한 기대는 생활환경이 편리하고 쾌적하며 건강하고 안전하기를 바라는 것을 기초로 한다. 또한 주민생활이란 주민들의 노력보다는 서비스를 제공하는 공급자인 지방자치단체에 의해 그 질이 높아질 수도 혹은 낮아질 수도 있다는 면에서 수동적이라는 특성을 갖는다.

둘째, 지원이란 공급 주체에 의한 수혜자에의 서비스 제공이라는 의미를 가지고 있다. 공급주체는 서비스의 종류에 따라 달라질 수도 있고 서비스의 담당자에 따라 달라질 수도 있다. 국가적 차원에서 보면 복지서비스의 경우, 보건복지부가 공급주체일 것이고, 교육서비스의 경우 교육인적자원부가 공급주체가 될 것이다. 그리고 민간부문과 공공부문에서 각기 서비스를 담당할 경우, 각 부문이 공급주체가 될 것인 바, 특히 공공부문의 경우 특별시, 광역시, 도, 시, 군,

자치구와 더불어 읍면동이 공급주체가 될 수 있다. 여하튼 지원이란 공급주체가 누가되던 수혜자인 주민들에게 서비스를 일방적 혹은 쌍방적으로 제공하게 되는 것을 의미한다고 할 수 있다.

셋째, 서비스란 원래 재화(goods)와 상호·교환적으로 사용되는 것으로 공공재 이론(public good theory)에 근거하기 때문에 공공서비스 혹은 공공재란 용어로 사용되고,¹⁾ 보다 명확하게는 준공공재라고 불린다. 지방자치단체에서 수행하는 행정기능의 집행에 의해 주민에게 전달되는 서비스가 바로 공공서비스라고 할 수 있고, 그리고 지방자치단체가 공급하는 공공서비스는 반드시 주민수혜적이고 행정공급적인 특징을 갖는다고 할 수 있다.

그렇다면 주민생활지원서비스를 개념화 하면 “지방자치단체 및 행정기관이 생산하여 주민들의 생활 불편을 덜어줄 수 있도록 공급되는 모든 서비스”라고 할 수 있다. 다시 말해서 주민생활지원서비스는 지방자치단체라는 지역적 공간 내에서 생산·제공·소비되어지는 행정서비스⁴⁾로 정의될 수 있다.

이렇게 정의되는 주민생활서비스는 서비스의 원활한 공급과 적절한 배분을 위해서 지방자치단체의 적극적 역할이 요구되고, 주민복지적 차원과 지역사회 형평성 측면에서 서비스의 우선적 공급이 결정되며, 일정한 지리적·공간적 범위 내에서 이루어지고 그 수혜자도 동일한 공간에서 찾아지게 되는 특징을 갖는다고 할 수 있다.

나. 주민생활지원서비스의 범위

지방자치단체가 생산·제공하고 지역 내에서 소비되는 주민생활지원서비스는 그 종류가 매우 다양하다. 지방자치단체가 수행하는 행정기능 중 주민에게 공급되는 현장적 업무들은 모두 공공서비스 혹은 주민생활지원서비스라 할 수 있다.

1) Peter Hill과 같은 학자는 서비스를 재화와 구분하기도 하지만 일반적으로는 공공재의 범주 안에 포함하여 동일시하는 경향이 강하다. R. Mgrave, *Theory of Public Finance*, McGraw Hill Books, 1959; E.S. Savas, *Privatizing the Public Sector*, Chatham House, 1983. p.25 ; Peter Hill, “On Goods and Services”, *The Review of Income and Wealth*, No.4., Dec, 1977

이러한 서비스들은 일상적 서비스, 보호적 서비스, 발전적 서비스, 사회적 최저 수준보장서비스 등으로 분류되기도 하고, 지방자치단체의 행정기능분야와 연관되어 복지서비스, 문화서비스, 관광서비스, 교육서비스, 보건서비스, 주거서비스, 체육서비스, 농업서비스, 건설서비스, 공원서비스 등으로 명명할 수 있다. 일반적으로 이상의 서비스들은 지방자치단체 특히 공공부문이 제공한다는 의미에서 복지행정서비스, 문화행정서비스, 관광행정서비스라는 명칭으로도 통칭되기도 한다.

최근 참여정부는 “빈곤없는 사회를 향한 함께하는 복지”를 위하여 기초생활보장제도의 내실화, 차상위계층에 대한 빈곤예방 및 탈빈곤 정책의 강화, 그리고 사회안전망 추진체계 개편을 위하여 주민생활지원 통합서비스 전달체계 구축이라는 과제를 추진하는 과정에서, 주민생활지원서비스의 범위를 8개로 범주화하고 있다. 복지서비스, 보건서비스, 문화서비스, 고용서비스, 관광서비스, 주거서비스, 체육서비스, 평생교육서비스로 제한하고 있다.

결국 주민생활지원서비스는 공급자 측면에서 보면 공공기관 및 민간기관과 단체를, 그리고 수요자 측면에서 보면 전체 주민 혹은 특정계층의 주민들에 의해 그 범역이 정해지는 것을 볼 수 있다.

2. 주민생활지원서비스 전달체계의 특징

전달체계란 서비스 제공자들 사이 또는 서비스 제공자와 수급자 사이에 존재하는 조직체계와 서비스의 이동통로를 의미한다. 그렇다면 주민생활지원서비스의 전달체계란 앞에서 제기한 8대 기능과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체 사이 또는 지방자치단체(본청, 읍면동 등)와 주민 사이에 존재하는 조직체계와 서비스의 이동통로를 의미한다고 할 수 있다.

이러한 주민생활지원서비스 전달체계는 몇 가지 유형으로 구분된다. 우선 구조기능적 구분에 의하면, 서비스공급자를 중심으로 한 구조와 기능의 분화를 살펴보는 방식으로서 서비스를 기획·지휘·지원·관리하는 행정체계, 그리고 서비

스 수혜자들과 직접적인 대면관계를 통하여 서비스를 전달하는 집행체제로 구분할 수 있다. 둘째로 운영주체별 구분에 의하면, 중앙 및 지방정부나 공공기관이 직접 관리·운영하는 것으로서 세금을 재원으로 유지·운영되므로 운영이 비교적 안정적인 공공서비스 전달체계와 그리고 다양한 기금원에 의해 유지되므로 운영이 유동적이나 다양한 서비스의 개발 및 환경에 민감한 반응이 용이한 민간서비스 전달체제로 구분된다. 결국 구조기능적 측면에서 보면, 주민생활지원서비스 전달체계는 중앙정부와 지방자치단체(시군구 본청)의 관련조직체계인 행정체계와 읍면동의 관련조직체계인 집행체계를 모두 포함한다고 할 수 있는 바, 본 연구에서는 행정체계와 집행체계를 모두 통합하여 행정체계라 하고자 한다. 그리고 운영주체별로 보면, 주민생활지원서비스 전달체계는 당연히 공공서비스 전달체계에 해당된다고 할 수 있고, 민간부문의 협력에 의하여 운영된다는 점에서 민간서비스 전달체계와 구분되는 특징을 가진다고 할 수 있다.

한편 주민생활지원서비스 전달체계를 구축하기 위해서 반드시 아래와 같은 원칙들이 준수되어야 한다.

- ① 충분성의 원칙 : 다양한 문제와 욕구에 대응하기 위해 충분한 양과 질 및 기간의 서비스가 제공되어야 한다.
- ② 접근성의 원칙 : 서비스에 관한 정보부족, 교통수단의 부재, 자신의 문제 노출에 대한 불안감, 자원부족 등의 장애요인들을 가능한 제거하여 수혜자인 주민이 서비스의 제공 장소에 쉽게 접근하여 서비스를 받을 수 있게 설계되어야 한다.
- ③ 연속성의 원칙 : 주민이 필요로 하는 서비스가 원활하고 지속적으로 전달될 수 있도록 서비스의 연속성이 확보되어야 한다.
- ④ 비편파성의 원칙 : 성별, 연령, 소득, 지역, 종교, 지위 등에 관계없이 모든 주민에게 제공되어야 한다.
- ⑤ 책임성의 원칙 : 국가(지역사회)가 주민의 권리인 서비스를 전달하므로 이용자의 욕구, 전달체계, 서비스 등에 대한 책임이 있어야 한다.
- ⑥ 전문성의 원칙 : 주민생활지원서비스 제공 업무는 전문성의 정도에 따라

전문가·준전문가·비전문가가 담당할 수 있어야 한다.

결국 본 연구에서 초점을 두고 재정비해야 하는 “지방자치단체의 주민생활지원서비스 행정체제”란 전술한 바 있는 8대 기능과 관련된 서비스가 주민에게 직접 전달되는 지방자치단체의 조직체계를 의미하는 것으로 본다. 따라서 행정체제는 수직적으로 지방자치단체(시군구) - 일선행정기관(구청 및 읍면동)에서 주민에게 연계되는 서비스 이동과정과 그리고 수평적으로는 지방자치단체와 일선행정기관의 행정조직체제와 업무체제 및 인력관리체제를 모두 망라하는 것으로 볼 수 있다. 한편 현재 참여정부가 주민생활지원서비스와 관련하여 추진 중인 기관간 통합정보체제 재구축 및 중앙부처 제공체제 재조정과 같은 사업들은 본 연구에서 초점을 두는 “행정체제”와 직접적인 연관성이 적은 것으로 판단할 수 있다.

제2절 주민생활지원 행정체제의 통합관리

1. 주민생활지원 행정체제 통합관리의 특징

첫째, 현재 우리나라 주민생활지원서비스 행정조직체제는 중앙정부(행정자치부 및 보건복지부 등)로부터 시군구 및 읍면동에 이르기까지 조직화되어 있다. 이렇듯 중앙정부 및 시군구와 읍면동이라는 통합적 행정조직체제는 공급자 중심이 아닌 수혜자 중심의 주민생활지원서비스 제공하는데 유용하고 효과적인 체제일 수 있다.

둘째, 주민생활지원서비스를 효과적으로 제공하기 위하여 그 대상이 되는 8대 기능의 서비스를 통합하고 이를 조직적으로 체계화하는 개편을 단행하였다. 이렇듯 8대 기능통합형 조직 개편은 양질의 서비스를 일괄적으로 생산하고 실제적으로 주민에게 형평하게 제공하는데 도움을 주는 효과적인 체제일 수 있다.

셋째, 지방자치단체는 수혜자 중심과 8대 기능통합형 조직체계에 의하여 주민생활지원서비스를 제공함에 있어서 민간부문의 협력적 단체를 구성하여 통합

형 서비스를 제공하고 있다. 이렇듯 관민의 협력적·통합적 서비스전달체계의 구축은 행정조직이 담당하지 못하는 부문 혹은 지역까지 서비스를 전달하는 효과적인 체제일 수 있다.

결국 주민생활지원서비스 전달을 위한 행정체제는 위에서 제시한 바와 같은 특성을 가지고 있지만, 특성상 구조적인 측면의 당위성, 효율성 측면의 당위성, 그리고 참여적 측면의 당위성을 가질 때, 보다 바람직한 체제가 된다고 할 수 있다. 그렇다면 주민생활지원서비스 행정체제는 첫째로 구조적 측면에서 수직적인 통합적 행정조직체제를 형성하고 있어야 하고, 둘째로 효율성 측면에서 개별 자치단체별 기능통합형 조직 개편을 취하고 있어야 하며, 셋째로 참여적 측면에서 민간부문과의 협력적·통합적 지원체제를 구축하고 있어야 한다. 이러한 통합형 체제를 이루는 기반들이 당위성을 갖게 될 때, 지방자치단체가 공급하는 주민생활지원서비스는 합리적이고 효과적으로 전달되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 이에 대한 상세한 분석을 행하고자 한다.

2. 주민생활지원 행정체제의 통합성 판별

첫째, 시스템 측면에서 지방행정구조와 동일한 수직적인 통합적 행정체제를 유지하고 있는 것에 대한 판별이다.

우리나라에서 국민 및 주민에게 제공되는 다양한 행정서비스는 중앙정부와 지방자치단체를 통해 이루어진다. 중앙부처는 국가단위에서 전체 국민을 대상으로 제공해야 할 서비스를 담당하고, 지방자치단체는 지역적 단위에서 지역내 주민들에게 제공해야 할 서비스를 담당하도록 되어 있어, 기능상 국가와 지방의 역할 분담이 되어 있다. 그러나 우리나라의 지방행정구조는 중앙정부 - 시도 - 시군구 - (행정구) - 읍면동이라는 수직적 구조를 택하고 있어, 모든 행정서비스는 이러한 틀 하에서 제공된다. 특히 주민생활지원서비스는 중앙부처인 보건복지부/여성가족부/문화관광부/교육인적자원부/노동부/건설교통부/청소년위원회/국가보훈처 등이 행정자치부라는 조정부처를 거쳐 시도 산하의 시군구(주민생활

지원국)에 서비스 기능을 이관하여 통합·관리할 수 있도록 체계화 하고 있다. 그리고 시군구 중심의 주민생활지원서비스는 민관협력기구의 참여 하에 읍면동에서 실질적으로 주민에게 전달되도록 하는 체제를 구축하고 있는 것이다. 결국 우리나라에서 주민생활지원서비스는 중앙부처 → 지방자치단체로 이어지는 지방행정구조의 수직적 계층제와 맥을 같이 한다는 점에서 행정구조적 타당성을 갖는다고 할 수 있다. 단지 이러한 주민생활지원서비스의 타당성에도 불구하고 다른 행정서비스 전달체계와는 달리 광역자치단체인 시도가 배제되어 있다는 점을 유념해야 할 것이다.

둘째, 효율성 측면에서 개별 자치단체별 기능통합형 조직개편방식을 취하고 있는 것에 대한 관별이다. 주민들이 필요로 하는 다양한 행정서비스를 정부단위별로 행정서비스를 전달하게 된다면 행정적 기회비용이 증대하게 된다. 즉 주민들 입장에서는 다수의 중앙부처가 자기 관할의 서비스를 직접 전달하거나 지방자치단체인 시군구도 자체적으로 서비스를 전달하게 되면 서비스 수혜자인 주민들의 혼란은 가속화될 수 있고, 국가적 차원에서는 총량적 전달비용이 증대하게 되는 문제점들을 갖게 될 것이라는 점이다. 이에 따라서 참여정부는 주민에게 필요한 다양한 서비스를 통합적으로 적용하는 통합서비스 전달체계를 구축하고자 노력하였다. 상술한 바 있는 수직적 행정조직구조를 확실하게 활용하고 동시에 중앙정부가 관장하는 서비스의 내용을 효과적인 전달을 위하여 8대 서비스 기능으로 압축하여 통합적으로 관리하도록 하였다. 결과적으로 지방자치단체는 이러한 8대 기능을 효과적으로 관장하기 위하여 통합형 조직으로 개편을 추진한 바 있는데, 그것이 주민생활지원국(과)인 것이다. 결국 중앙정부 차원에서는 통합서비스 제공을 위하여 주행정자치부에 주민서비스혁신추진단을 설치하여 기능적 조정을 하게 한 바 있고, 지방자치단체 차원에서는 8대 기능별 주민생활지원서비스를 통합하여 행정조직화 하는 노력을 기울인 바 있다. 이러한 기능통합적 노력과 행정조직적 대응은 궁극적으로 지원서비스를 필요로 하는 주민들에게 알맞은 서비스를 제공하려는 효율적 행정체제를 구축시키는 결과를 가져왔다는 점에서 그 당위성은 매우 높다고 할 수 있다.

셋째, 만주(참여)성 측면에서 민간부문과의 협력적·통합적 지원체제를 구축하고 있는 것에 대한 판별이다.

주민생활지원서비스의 통합대상이 되는 기능들은 중앙정부 및 지방자치단체가 제공하는 서비스 영역임에 틀림없고 특히 주민과 호흡을 같이하는 최일선 현장에서 이루어지는 것도 확실하다. 그러나 공공부문의 서비스 제공은 과도한 업무와 부족한 인력으로 인하여 지방공무원들의 헌신적인 기여를 기대하기는 다소 어려움이 있고 특히 일부 지방공무원들의 전문성 부족현상은 맞춤형 서비스 전달을 저해하는 요인으로 작용하기도 한다. 따라서 공공부문에 의한 주민생활지원서비스의 제공은 한계를 가지는 바, 민간부문의 유관기관과의 협력에 의하는 것이 가장 바람직한 형태가 될 것이다. 이러한 협력이 이루어지면, 첫째로 지방공무원들의 전문성 부족을 보완할 수 있게 된다. 현재 지방자치단체별로 민간협력단체 및 시설 즉 복지기관, 보건기관, 고용기관, 문화기관, 생활체육시설, 자원봉사, 종교단체, 기업 등을 활용할 수 있기 때문에 민간부문의 전문성 확보가 이루어질 수 있다. 둘째로 지방자치단체에서 초기 상담을 거쳐 주민생활지원서비스 관련 민원을 접수하고 시군구 주민생활지원부서를 통해 통합적으로 처리한 후 유관기관간 원활한 업무협의를 통하여 주민들에게 직접 서비스를 제공하게 되는 바 주민들의 불필요한 자치단체 방문을 최소화할 수 있게 된다. 셋째로 지방자치단체 구역 내의 활용가능한 인적·물적 자원에 대한 정보를 토대로 서비스가 최대한 통합적으로 연계 및 제공될 수 있는 바, 지역주민의 욕구 충족 및 자원관리의 효율화를 기할 수 있게 된다. 결국 민간부문의 협력체제 구축은 주민생활지원서비스 행정체제 구축의 중요한 외생변수로서 참여성 측면에서 그 당위성을 갖는다고 할 수 있다.

결론적으로 말하면 주민생활지원 행정체제는 구조적 효율성·참여성이라는 기반 하에서 통합형 체제로 구축되어 그 당위성이 인정되고 있는 바, 현재의 주민생활지원 행정체제는 규범적 측면에서 그 당위성이 매우 높다고 할 수 있다. 이와 같은 결론은 주민생활지원서비스에 대한 정부의 노력은 향후에도 지속적으로 이루어져야 한다는 시사점을 제시해 준다고 할 수 있다.

제3절 외국의 주민생활지원서비스 통합관리체계 — Ⅱ

1. 영국의 공공서비스 통합전달체계

가. 역사적 배경

영국에서 현대적 의미의 사회서비스가 존재하기 전에는 정부의 사회서비스 전달기구는 빈민법에 근거를 두고 있었다. 1929년 영국의 지방정부는 공공부조 위원회를 통하여 과거 빈민법을 근거로 하여 중앙정부에서 수행하여 오던 사회서비스 전달기능을 대신 수행하게 되었다. 그러나, 1940년 국민보건서비스전달체제의 정비를 위하여 중앙정부 중심의 서비스 전달체제가 구축되고, 지방정부의 하부 집행기구의 역할만 수행하게 되었다.

1948년, 아동법과 국민부조법이 동시에 성립되면서 아동학대를 방지하기 위하여 아동만 전담하는 부서를 지방정부에 설치하게 되었다. 이것이 최초로 설치된 지방정부의 사회서비스기관이라고 할 수 있다. 아동법과 1963년에 제정된 아동 및 청소년법을 근거로 하여 아동보호에 관한 많은 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이양되었으며, 특히, 아동문제와 관련하여 가족과 함께 해야 할 다양한 서비스들을 지방정부가 통합하여 전달하는 제도적 기반이 마련되었다.

아동과 청소년에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라서 1965년 사회서비스에 관한 전면적인 조사를 위하여 시봄(Seebohm)위원회가 발족되었다. 시봄위원회는 아동 및 청소년 문제와 가족서비스에 관한 문제를 통합적으로 조사·분석한 결과를 바탕으로 하여 「지방당국과 관련 대인사회서비스에 관한 위원회 보고서(Report of Committee on Local and Allied Personal Social Services)」를 1968년도에 제출하게 되었다. 시봄위원회 보고서의 제안들은 1970년 지방사회서비스법(Local Authority Social Services Act)의 제정으로 구체적인 결실을 보게 되었고, 이 법에 의하여 아동부와 복지 및 보건서비스부를 통합한 새로운 사회서비스국

이 지방정부에 신설되었다(이상일, 2004: 161-162).

나. 시봄(Seebohm)위원회의 구성과 주요 제안내용

시봄(Seebohm)위원회는 내무부, 보건부, 교육부, 주택부 등 4개 주무부처 장관들이 동시에 위촉한 위원들로 구성되었으며, 4개 부처로부터 관련 임무를 위임받고 있다. 시봄(Seebohm)위원회가 다루는 주요한 문제는 가족서비스이지만, ‘가족’이라는 개념 안에는 모든 사람이 포함될 수 있기 때문에 결국 보편적인 대인서비스가 되었다(Seebohm, 1968).

시봄위원회는 위원장인 시봄(Frederiv Seebohm), 지방정부 전문가 3인, 학계(아동복지와 문제가정 전문가) 3인, 의료계 1인, 법률전문가 1인, 자원봉사자 단체 대표 1인 등 모두 10인으로 구성되었다.

시봄(Seebohm)위원회의 주요 제안내용은

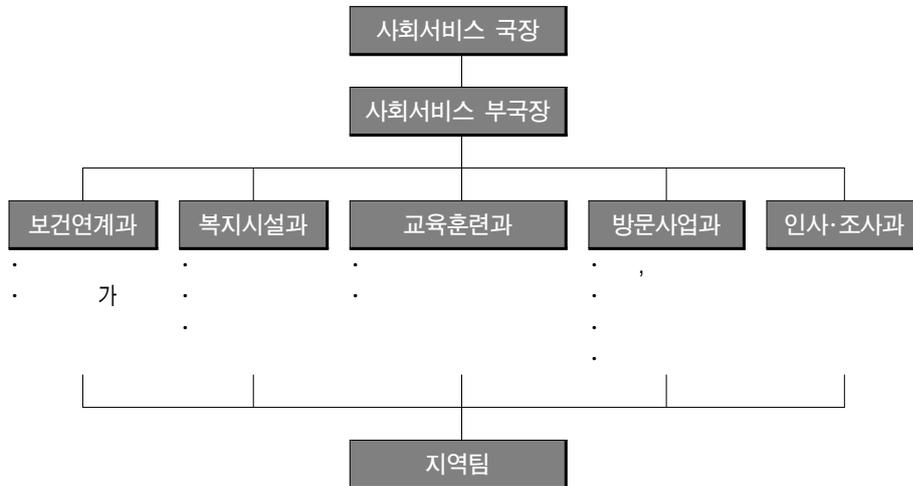
- 지방정부의 공공서비스 부서의 통합·조정
- 각 분야별 공공서비스 전달의 효율성 제고
- 공공서비스전달 조직의 분절화 문제를 해결하기 위하여 지방정부 내에 통합된 지방사회서비스국의 신설 등이었다.

다. 공공서비스 통합전달체계의 구축

1) 조직과 인력

시봄(Seebohm)위원회는 중앙부서에서 제공하는 서비스의 전달을 담당하고 있던 지방의 주(county)와 구(brough)의 아동국, 복지국, 보건국, 교육국, 주택국 등의 행정기구를 단일한 창구인 지방사회서비스국으로 통합하고 지방사회서비스국 산하에 다수의 지역 팀을 설치하도록 권고하였다. 각각의 지역 팀은 5만명에서 10만명 정도의 인수로 이루어진 지역을 담당하도록 하였다(Cooper, 1983).

〈그림 2-1〉 영국 지방사회서비스국의 조직구조



자료 : 이상일(2004): 166.

각 팀에는 10명에서 12명 정도의 사회복지사가 지역의 특성, 접근성 등을 고려하여 차등 배치되었다.

2) 중앙-지방간 역할분담

중앙정부인 보건부에서는 통합사회서비스의 전략적 기획을 담당하고, 지방정부의 사회서비스국에서 구체적인 서비스의 전달을 책임지고 있다.

중앙부서인 보건부에는 대인사회서비스만을 전담하는 차관을 두고 대인사회서비스의 총괄적인 기획을 감독하고 있다. 지방사회서비스국장은 각각의 지방사회서비스팀을 관장하며, 각 지역의 복지서비스 제공을 위한 욕구 및 수요조사, 대상자의 재정조사, 민-관서비스시설의 알선, 개별적인 서비스제공이 가능하도록 케어계획의 수립 등의 업무를 관장한다. 지방의회 의원들로 구성된 사회서비스위원회는 지방사회서비스국의 활동을 감시하는 역할을 수행하고 있다 (Webb&Wistow, 1987).

3) 재정

중앙부서인 보건부 전체 예산의 20% 정도가 지방사회서비스국을 위하여 할당되고 있다. 지방정부는 전체 지방정부 예산의 15-17%를 사회서비스 비용을 지출하고 있다.

라. 시봄(Seebohm)보고서 이후(1990년대 이후)의 변화

1970년대 이후, 영국은 제조업의 쇠퇴로 인한 실업의 증가에 따른 빈곤계층의 증가와 홈리스 및 문제가정의 발생, 노인과 장애인 인구의 증가, 젊은 층 인구의 감소, 직업을 가지게 된 여성인구의 증가, 핵가족의 증가 등으로 인한 사회서비스에 대한 수요가 급격히 증대되었다.

그러나, 1990년, 국민건강서비스 및 커뮤니티케어법의 제정에 따라서 사회서비스의 지방이전이 촉진되고, 대처정부의 긴축재정에 의한 지방예산의 통제가 심해짐에 따라서 지방정부의 부담이 가중되어 인력과 재원의 부족현상이 나타나게 되었다.

지방정부는 증대되는 사회서비스 수요에 대응하기 위하여 민간부문과 지역사회에 일정한 역할과 부담을 전가시키는 사회서비스의 시장화를 추진하게 되었다(Ellison&Pierson, 1998).

보건서비스와 커뮤니티케어에서의 큰 변화는 서비스의 구매자와 제공자를 분리하는 시책의 추진이다. 정부가 의료서비스의 재정과 공급을 동시에 맡고 있는 국가독점적 서비스전달체제의 비효율성을 극복하기 위하여 대처정부가 채택한 시책이 구매자-제공자의 분리이다. 이 정책에서는 지방사회서비스 전달체계에서 케어매니저의 역할이 중요시된다. 즉, 지방정부가 직접 서비스를 제공하는 것이 아니고, 케어매니저(사회복지사 등)가 다양하고 다원적인 에이젠시(민간, NGO, 정부 등)로부터 서비스를 구매하여 서비스의 이용자들에게 구매된 서비스를 그들의 욕구에 맞게 제공하는 시스템을 구축하는 것이다(이상일, 2004: 168).

마. 시사점

다수의 하부조직으로 분할되어 있는 공공서비스 전달체계를 합리적으로 개편하고 공공서비스간의 연계성 강화를 위한 관리체제를 개선하기 위하여 창설된 영국의 지방사회서비스국은 통합된 공공서비스 전달체계를 구축하려는 우리나라에 많은 시사점을 주고 있다.

첫째, 서로 다른 부서에서 유사한 서비스를 제공하는 서비스의 중복과 분절화로 인하여 발생하는 문제는 책임성의 강화로 극복될 수 있다. 책임성은 전문가적 책임성과 위임된 자유재량권에 의한 책임성으로 나눌 수 있다. 사회서비스는 다른 서비스에 대한 의존성이 강하다. 즉 노인복지서비스는 노인의 건강, 수명연장 등과 같은 복지서비스만으로 충족되는 것이 아니고, 소득의 유지, 주거안정, 문화생활, 사회참여 등 여러 서비스가 통합적으로 제공되어야 충족된다. 따라서, 전문가적 책임성은 관련 전문가들이 협의회 등을 구성하여 연계된 서비스를 통합적으로 전달하는 것이다(Day&Klein, 1987: 202). 위임된 자유재량권에 의한 책임성은 공공서비스의 제공자는 민주적으로 선출된 주민에 대표나 의회에 대하여 책임을 지는 것을 말한다. 영국의 경우, 주민을 대표하는 지방의원으로 구성된 사회서비스위원회에 대하여 지방사회서비스국이 책임을 지는 체제를 가지고 있다.

둘째, 서비스간의 연계성의 강화이다. 영국의 지방사회서비스국은 공공서비스의 효율적인 전달을 위하여 사회보장, 보건 등 관련부처간의 긴밀한 협조와 조정을 가장 중요시하고 있다. 산하의 지역팀에는 아동 및 청소년, 노인, 장애인 등 각 분야별 분업 뿐만 아니라 고용 및 자활, 보건의료 자원 등을 연계시킬 수 있는 대내 및 대외 협력 담당 조직과 인력을 두고 있다. 사회복지서비스분야의 클라이언트는 금전적 필요에 비하여 자원이 항상 부족하다는 문제를 안고 있다. 이를 해결하기 위하여 영국에서는 사회보장과 사회복지서비스간의 연계를 시도하고 있다. 즉 사회복지서비스국내에 사회복지급여에 관한 자문담당자를 배치하거나 지방정부내의 소비자보호부서, 시민법률상담소 등에서 사회복지서비스대상자의 복지

급여와 관련된 상담서비스를 제공하고 있다(Hill, 2000). 또한, 공공서비스와 보건 서비스의 연계를 위하여 지방사회서비스국이 특정한 서비스나 프로그램을 개발할 때, 규약을 통하여 중앙의 보건부 등 관련부서로부터 조언이나 협조를 받을 수 있다. 지방정부가 공공서비스관련 시설 등을 신축하고자 하면, 관련 중앙부서의 승인을 받아야 하고 승인과 더불어 보조금을 받을 수 있다. 우리나라는 재정과 자원의 불균형으로 지역주민의 욕구를 충족시킬 효율적인 공공서비스를 전국적으로 고루게 제공이 어렵다. 영국에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 지역사회 내에 존재하는 공공, 민간 및 자원봉사자 등 다원적 서비스 공급자들을 조정하고 상호 협력체계를 구축하는 것이 지방정부의 중요한 임무로 규정되어 있다. 지역사회위원의 연계를 위하여 시범보고서에는 각 지방정부 별로 공공서비스의 민간제공자와 사용자, 지방공무원 등으로 구성된 사회서비스위원회를 구성하도록 권고하고 있다. 시범은 사회서비스조직이 지역사회에 기반을 둔 가족서비스를 함축한다고 전제하고 지역사회와 지역주민이 서비스의 계획, 조직, 전달 등에 최대한으로 참여하는 것이 중요하다고 강조하였다(Seebohm, 1968: 192).

셋째, 영국은 공공서비스의 통합적 전달을 위하여 지역단위로 팀을 구성하여 인력자원을 통합적으로 운영하고 있다는 점이 우리에게 중요한 시사점이 된다. 우리나라의 경우, 시군구와 읍면동별로 사회복지전담공무원 1인과 별정직 여성복지상담원, 아동복지상담원 등이 분산 배치되어 있다. 이러한 분산배치는 조직의 효율성을 달성하지 못하여 인적 자원의 낭비를 가져올 우려가 있다.

2. 호주의 공공서비스 통합전달체계(Centrelink)

가. 센터링크(Centrelink)의 개요

호주는 1946년부터 공공직업안정기관을 전국적으로 설치하고 실업부조와 고용서비스를 제공하기 시작하였다. 그런데, 1970년대 이후, 높은 실업율이 지속되면서 호주 정부는 장기실업문제를 효율적으로 해결하기 위하여 1995년 연방고

용서비스자문위원회에 고용관련 서비스와 실업부조를 혁신시키는 방안을 마련해 줄 것을 요청하였다. 이에 따라 연방고용서비스자문위원회는 고용교육훈련부의 18개 노동시장 프로그램을 검토한 결과, 행정절차와 고용서비스 전달체계를 간소화하고 수요자의 특성에 맞는 프로그램을 보강하여야 하며, 공공고용서비스를 민영화하여 민간고용서비스 기관간의 경쟁에 의한 고용서비스의 질을 높이는 것이 바람직하다고 건의하였다. 이에 호주 정부는 1997년부터 실업부조, 고용서비스, 직업훈련업무 등을 포함한 연방정부와 정부기관이 제공하는 각종 대민서비스를 센터링크와 민간고용서비스 제공기관인 Job Network를 중심으로 통합적으로 제공하게 되었다(유길상, 2006: 5).

호주의 센터링크는 호주의 중앙정부가 국민에게 제공하는 거의 모든 종류의 대민서비스를 통합적으로 제공하는 정부기구로서, 국민들이 개별부처가 제공하는 각각의 공공서비스를 받기 위하여 여러 관련 기관을 찾아다닐 필요없이 단 한 곳 만 찾아가면 문제를 해결할 수 있도록 하는 공공서비스 전달시스템으로 1997년에 최초로 설치되었다(Address at the Official Launch of Centerlink, 1997. 9 27).

센터링크에서는 연방정부 10개 부처를 비롯하여 25개 정부기관에서 제공하는 약 140가지 서비스를 통합적으로 제공한다. 대표적인 중앙부처는 가족부, 노동부, 교육부 등이다.

센터링크는 2002년에서 2003년 1년 동안, 1천여 군데의 지점 또는 콜센터를 설치하고, 2만5천여명의 직원을 배치하여, 650만명의 고객에게 140여가지의 서비스²⁾를 제공하고 있다.

1997년 출범 당시에는 생애과정에서 발생할 수 있는 각종 사건과 재난에 대하여 개별 고객에게 보다 적합한 방식으로 종합적인 서비스를 제공하는 것에 초점을 맞추어 운영되었다. 2002년에 내세웠던 운영목표는 지역사회와 비즈니스 사이에 강력한 연계체계를 확립하는 것이다. 2003년 이후 부터는 서비스 도구의

2) 센터링크에서 제공하는 서비스에는 취업알선, 자영업의 창업, 직업훈련, 실업부조, 공적 부조, 보육, 별거 또는 이혼, 질병·부상·장애, 간호, 장례, 은퇴후 생활, 이민 등 국민의 일상생활과 관련이 있는 기존의 행정기관에서 제공하던 대부분의 행정서비스가 포함된다 (Centerlink, 2005).

다양화(면접, 전화, 인터넷 등), 대학·보육시설 등 비즈니스 섹터와의 직통연결망을 구축하는 한편, 고객들이 직접 자신의 데이터를 조작하게 하여 “셀프 서비스”를 가능하게 하는데 초점을 맞추었다(장지연, 2005: 51).

나. 조직과 예산

센터링크는 전국적으로 25,400명의 직원이 있는데, 이중 17,600명은 지역네트워크에서 대민서비스업무를 담당하고, 콜센터에 4,340명, IT관련종사자와 중앙조직 직원 3,470명이 있다. 센터링크는 독립기구로서 직원들은 대민서비스업무를 이양한 각 부처에서 파견된 인력이 아니고 모두 센터링크에 소속되어 있다.

센터링크직원이 배치되어 대민서비스를 제공하는 고객서비스센터는 321개소이고, 나머지는 센터링크와 네트워크를 형성하여 업무를 볼 수 있도록 전화, 컴퓨터, 팩스 등을 갖추고 있는 파트너 기관이다. 센터링크 서비스업무를 상당부분을 차지하고 있는 전화상담과 처리는 26개 콜센터에서 담당하고 있다.

센터링크는 Customer Service, Business, Business Transformation, Service Management 등 4개 파트와 지역매니저로 구성되어 있다. Business 파트는 각 부처로부터 이양받은 서비스를 파악하고 서비스를 전달하는 구체적인 방법을 강구하며, 전체 센터링크의 예산과 인력운용을 담당하고 있다. 다른 파트에서는 실질적인 서비스의 장을 관리하거나 보다 효율적인 서비스 전달방식에 대한 개선방안을 강구한다.

센터링크가 2003 - 2004 회계연도에 사용한 예산은 총 220억 호주 달러이다. 센터링크의 예산은 가족부와 노동부를 비롯한 10개 중앙부처와 기타 정부기관들이 서비스 전달을 의뢰하는 계약을 체결하면서 센터링크에 지불한 것이다. 센터링크에서는 직접 대민서비스를 제공하는 것이 아니고 서비스를 제공할 수 있는 민간기관과 계약을 맺고, 센터링크가 관련된 민간기관으로부터 서비스를 구매하는 방식을 택하고 있다(Karouz, 2004).

센터링크는 정부기관이지만, 정부로부터 직접 예산지원을 받는 것이 아니라

센터링크로부터 서비스를 구매하고자 하는 25개 정부기관과 서비스 제공에 관한 계약을 맺고 서비스 제공을 대행해 주는 대신 수수료를 받는 방식으로 사업비를 조달하고 있다(Centerlink, 2005).

다. 서비스의 제공방법

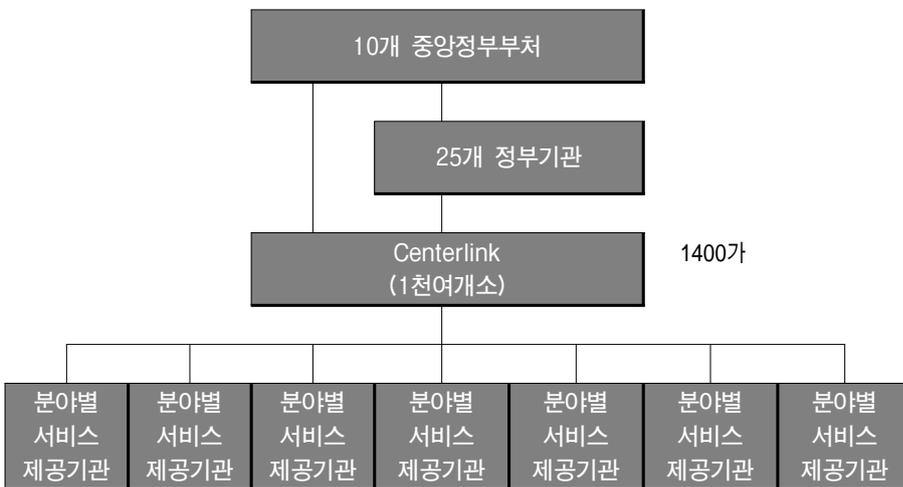
센터링크는 일반국민들이 요구하는 서비스를 편리하기 제공하기 위하여 다음과 같은 11가지 질문을 한다.

- 일자리를 찾으십니까
- 자영업이나 농장을 경영하십니까
- 학업이나 직업훈련을 계획하고 계십니까
- 자녀를 키우는 부모이십니까
- 최근에 별거나 이혼을 하셨습니까
- 특별히 어려움에 처하셨거나 도움이 필요하십니까
- 아프거나 다치거나 장애가 있으십니까
- 노약자, 환자, 장애를 가진 분들을 돌보고 계십니까
- 누군가 돌아가셔서 도움이 필요하십니까
- 은퇴를 앞두고 계시거나 은퇴 후 도움이 필요하십니까
- 최근에 호주로 이주하셨습니까

이상의 각 질문을 근거로 하여 센터링크에서 관련된 다양한 서비스를 제공하거나 연결시켜 준다. 예를 들면, 단순하게 구직자로서 센터링크를 찾아오는 사람에게 센터링크는 먼저 ‘Job Network’를 연결해 준다. ‘Job Network’는 영리 또는 비영리 취업기관들의 네트워크로서 소속기관 중에서 구직자의 특성에 맞는 5개의 기관을 소개해 주고, 구직자가 그 중 하나를 선택하여 등록하면, 그 기관이 구직자의 취업을 돕게 된다. ‘Job Network’의 회원사는 취업알선 실적에 따라서 ‘Centerlink’로부터 수수료를 받게 된다(Karouz, 2004).

보육시설에 자녀를 보내면서 지원을 받고자 하면, 자녀의 나이, 특수한 조건, 부모의 경제활동상태 등을 센터링크에 제출하고 소득수준 테스트를 거쳐서 보육지원비 액수를 결정하게 된다. 부모는 자녀가 이용할 보육시설을 센터링크에 알려주면, 보육지원비가 해당 보육시설에 곧장 지급된다. 보육시설에서는 센터링크의 지원금을 제외한 나머지 금액을 부모에게 청구하게 된다. 센터링크와 전국의 보육시설은 전산망으로 연결되어 있고, 각 보육시설은 분기별로 모든 아동의 시설이용시간, 결석상향 등을 센터링크에 보고하여야 한다(장지연, 2005: 55).

〈그림 2-2〉 호주의 공공서비스 통합전달체계



()

자료: 유길상(2006): 8.

라. 시사점

호주의 인구는 우리나라의 절반 정도이지만, 국토면적은 우리나라의 35배가 된다는 점을 고려한다면, 25,000명 정도의 인력으로 140여 가지 공공서비스를 전달하는 센터링크조직은 매우 효율적이라고 평가할 수 있다. 또한, 140여 가지의 다양한 서비스가 단일한 조직을 통하여 개인에게 연결되기 때문에 생애사건

별 접근방식을 통하여 개인에게 필요한 모든 서비스가 종합적으로 제공될 수 있다는 것도 센터링크의 커다란 장점이다.

호주의 센터링크가 단일한 조직과 소규모의 인력으로 140여 가지의 다양한 서비스를 제공하는 것이 가능한 것은 관련 서비스를 직접 제공하는 것이 아니라 영리 및 비영리 민간기관을 사업 파트너로 하여 이들과 수요자를 연결해 주는 역할만 수행하고 있기 때문이다.

공공서비스의 질과 효율성을 결정하는 중요한 요인은 센터링크가 아니라 센터링크의 사업 파트너인 영리 및 비영리 기관이다. 호주 정부는 센터링크를 통하여 제공되는 공공서비스의 질을 높이기 위하여 정교한 비용지불 시스템 구축과 민간기관에 대한 강력한 통제 두 가지 방법을 활용하고 있다(장지연, 2005).

첫째, 민간기관이 제공하는 공공서비스의 비용은 센터링크를 통하여 정부가 지불하게 된다. 이때, 질 높은 서비스를 보장하기 위해서는 민간기관이 제공하는 서비스의 질과 양을 세밀하게 평가하여 민간기관의 실적에 상응하는 비용을 차등하여 지불하고 있다. 예를 들면, 교육수준이 낮고 특별한 기술이 없는 장기 실업자의 취업과 그렇지 않은 경우, 대상자가 원하는 직장에의 취업과 그렇지 않은 경우, 정규직에 대한 취업과 임시직에 대한 취업의 경우 등은 비용지불에 있어서 차등을 두고 있다.

둘째, 호주 정부와 센터링크는 서비스를 직접적으로 제공하고 있는 민간기관에 대하여 엄격한 통제시스템을 구축하고 있다. 호주의 민간서비스기관은 설립 주체만 민간일 뿐이고 운영과 관리는 센터링크의 철저한 통제하에 있다. 즉 모든 민간서비스 시설은 센터링크의 전산네트워크에 직접 연결되어 있어서 각각의 민간서비스기관에서 어떤 이용자에게, 어떤 서비스를, 어떠한 방법으로 제공하고 있으며, 수요자는 얼마나 만족하고 있는가를 구체적으로 보고 받고 세밀한 모니터링을 실시하고 있다.

다만, 호주의 센터링크제도의 문제점은 일정수준의 서비스 질을 지속적으로 유지하기 위해서는 정부의 재정지출이 지속적으로 증가되어 정부의 재정부담이 증가하게 된다는 점이다.

이상에서 설명한 영국과 호주의 공공서비스 통합전달체계의 특징을 요약하면 다음의 표와 같다.

〈표 2-1〉 영국과 호주의 공공서비스 통합전달체계

구분	조직	기능	인력	자원조달	민관협력
	: : :5 -10	, , , 4	10 12	20% 가 15-17%	, NGO
	가 2003 1 Customer Service, Business, Business Transformation, Service Management 4	10 25 140 가	25,400 17,600 4,340 IT 3,470	가 10	, ,

제4절 주민생활지원서비스 행정체제의 정비 필요성 — Ⅱ

1. 주민행정수요 변화에 대한 행정관리적 적응성 취약

첫째로 주민의 행정수요 증대에 따른 지방자치단체의 역할 다원화가 요구되고 있다. 지방분권정책의 일환으로 주민투표제, 주민소환제, 주민감사청구제 등 참여를 활성화하는 다양한 제도적 기반이 마련됨에 따라, 지역주민들은 다양하고 보다 많은 주민생활서비스의 수요를 표출하고 있어 지방자치단체의 적극적인 대응이 필요하게 되었다. 주민들은 전통적 의미에서 복지나 보건과 같은 서비스의 제공에 만족해 하지 않고 주거, 교육, 문화, 체육, 관광, 고용 등 보다 폭넓게 서비스를 제공받기를 원하고 있다. 특히 중앙정부에서 직접 추진하던 행정서비스 관련 사무들이 지방에 이양됨에 따라서 지역적 여건 및 주민들의 개별적인 수요에 따라 지방자치단체가 직접 양질의 행정서비스를 창출하지 않을 수 없게 되었다.

이제는 지방자치단체가 지역의 특성과 주민의 욕구를 감안한 정책을 스스로 설계하고 집행하는 정책 기획 주체로 변모할 필요가 있게 되었다. 참여정부가 출범하면서 지방분권 및 지역균형발전을 위한 정책을 지속적으로 추진한 결과, 지방자치단체는 이에 따른 수용능력을 함양하여 맞춤형 행정서비스를 공급하여 주민만족행정을 제고해야 하는 역할을 부여받고 있다고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체는 스스로의 자율적 판단 하에 자체적인 능력과 역량에 근거하여 주민이 요구하는 주민생활서비스의 양과 질을 고려한 고급의 정책을 수립할 수 있어야 한다. 한편 지역사회와 시민사회가 자치단체의 협력자(partner)로서 기능을 하는 기회가 많기 때문에 자연스럽게 요구가 증대하고 있어, 지방자치단체는 사회복지 등 주민생활지원서비스 관련된 업무에 귀를 기울이고 맞춤형의 다양한 지원책을 강구하는 등 유연한 서비스 마인드를 필요로 하며, 이러한 주민지원생활서비스를 행정의 중심으로 이동시키는 추세에 부응하지 않을 수 없는 현

실에 있다. 결국 상기에서 기술한 주민의 행정수요 증대와 지방자치단체의 역할 변화 요인에 적극적인 대처를 하기 위해서 궁극적으로 새로운 주민생활지원 행정체제의 구축이 필요하게 되고 있다.

둘째로 새로운 협치(協治)체계 구축을 통한 지역사회의 통합이 요구되고 있다. 최근 들어 지역사회에서 새로운 민간부문과 공공부문간의 협치(governance) 체계 구축을 위한 노력들이 야기되고 있는데, 이것은 지방자치단체가 주민생활지원서비스를 포함한 다양한 행정서비스의 주요 제공자가 되면서 지역 내의 민간부문의 인적·물적 자원을 공유하여 통합적 서비스를 제공하는 체계를 마련해야 한다는 요구를 의미하는 것이다. 다시 말해서 시·군·구 내 부서간, 시·군·구와 읍·면·동간, 시·군·구와 관련 공공기관 및 민간기관간 협업의 증대를 통해 자원활용의 효율화 및 통합적 서비스 제공 체계의 정착이 중요한 과제로 등장하게 되었다는 것이다. 특히 주민생활지원서비스의 제공자가 증가하면서 관련 민·관기관과 잠재적인 인적·물적 자원의 제공자들이 함께하는 서비스 연계체계 마련에 대한 필요성이 확대되고 있는 바, 이를 위해 지방자치단체는 주도적 지원과 협력을 통한 서비스 연계기반을 활성화하는데 있어 주요한 역할을 담당하여야 한다. 따라서 주민생활지원 행정체제를 구축하고 있는 시군구에서 민간과의 서비스 연계를 강화하기 위한 행정체제의 재조정이 필요한 것이 사실이다.

2. 맞춤형 주민생활지원 업무 증대에 대한 대응성 부족

첫째, 사회 경제적 여건변화로 국민의 복지욕구가 급증하고 있다. 신빈곤층 대두, 가족해체 및 위기가정 증가 등 복지 수요가 다양화되고, 급속한 저출산·고령화 추세로 정책적 대응이 필요한 지원 수요가 확대되며, 평생교육, 보건, 고용, 생활체육, 문화, 관광 등 보편적인 서비스 수요가 점증적으로 확대하는 추세에 있다. 이와 같은 공공서비스에 대한 욕구 증대로 지방자치단체의 행정수요가 지속적으로 증가함에 따라 공공서비스 전달체계의 효율적 운영이 요구되고 이러한 기반을 구축하게 될 행정체제의 개편이 필수적으로 수반하게 된 것이다.

구분	내용
(%)	- 3.9%(1997), 7.6%(2000), 5.2%(2002), 5.7%(2004)
(%)	- 3.8%(1980), 5.9%(1995), 7.2%(2000), 9.1%(2005), 14.3%(2018), 20.8(2026)
()	- 4.5(1970), 2.8(1980), 1.6(1990), 1/16(2004)

자료: 행정자치부(2006)

둘째로 중앙정부의 복지 정책 및 예산 그리고 시·군·구 복지 업무의 확대가 지속화되고 있다. 최근 복지 욕구 증대로 인하여 중앙정부의 복지재정지출이 증가하게 되고 지방자치단체인 시군구의 복지업무도 상대적으로 확대되는 현상이 대두되고 있다. 다시 말해서 공공부조 대상의 확대, 적극적 탈빈곤 추진, 긴급지원제도 도입 등의 복지정책이 확대되고 있으며, 보육, 주거, 교육, 고용 등 기존 정책이 주민 복지중심으로 강화되고, 정책 추진 주체간의 복지연계 요소가 대폭 확대되는 경향을 보이고 있다. 그러나 이와 같은 현상에도 불구하고 국민들이나 지역주민들이 느끼는 복지 체감도는 증가하고 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 한국보건사회연구원이 2003년에 조사한 결과에 따르면 국민기초생활보장제도를 포함한 공공서비스에 대한 국민만족도는 평균 15.3%에 불과한 것으로 나타났다. 따라서 공공부문의 서비스 만족도를 향상시킬 수 있는 새로운 행정체제의 개편 혹은 재조정이 필요하게 된 것이다(행정자치부, 2006).

셋째로 맞춤형 지방행정서비스의 공급기반 구축 요구가 증대되고 있다. 사회 환경의 변화로 저소득층 중심의 주민복지 제공 체제에서 주민 개개인의 삶의 질 제고를 위한 복지제공체제로 변화해 가고 있는 시점에 있고, 주 5일 근무제 및 웰빙문화의 확산 등으로 문화, 관광, 체육, 평생교육 등의 행정수요가 증가하는 시점에 있다.

구분	내용					
(2006.4.12)		39%,		25%,		15%,
()		12%,		8%		
	2003	89	22	2005	98	25
	2000	39.9%	5	2004	51/0%	7.1
	2000	58.2%	4.4	2004	58.4%	5.0

자료 : 행정자치부(2006)

그러나 행정서비스 수혜자인 주민 입장에서는 아직도 자신의 욕구에 부합되는 다양하고 풍부한 행정서비스 및 정보를 제공받고 있지 못하다고 판단하고 있다. 따라서 주민들은 자신들이 원하는 어떠한 서비스도 자신들이 원하는 장소 어디에서나 제공받기를 원하는 유비쿼터스적인 서비스 체제를 요구하고 있는 것이다. 결국 향후 지방자치단체가 제공하는 행정서비스는 공급자 중심의 공급이 아닌 수요자 중심의 공급기반에 의해야 하고 동시에 개별적 서비스 제공이 아닌 통합적 서비스 기반 하에서 운영되어야 할 것이다. 다시 말해서 주민생활지원서비스가 주민과의 최접점인 시군구와 읍면동에서 다원적이고 다양하게 제공될 수 있도록 주민생활지원서비스 전반에 대한 통합적인 연계시스템을 구축하고 종합적인 정보를 제공하는 체제를 구축하는 것이 필요한 바, 이를 위한 행정체제의 개편은 필수불가결한 것이다.

3. 기존 주민생활지원서비스 전달체계의 효율성 약화

첫째로 복지 중심의 서비스 전달체계 개선이 아닌 주민생활지원서비스 전달체계로의 전환이 필요하다. 참여정부가 추진한 주민생활지원서비스 혁신체제 이전에는 사회복지 중심으로 편제된 서비스 전달체계만이 이슈화되어 왔다. 이러한 것은 원천적인 문제를 가지고 있었는데, 그 문제점으로는 위기가정 조기발견체계의 취약, 임시방편의 긴급지원제도 실행, 시군구와 읍면동간 복지기능의

부조화, 지방자치단체의 복지기획능력 미흡, 인력부족에 따른 찾아가는 복지행정 곤란, 지역사회의 민간자원과의 연계성 미흡 등으로 제시되고 있다.³⁾ 따라서 향후에는 참여정부에서 적극적으로 추진하고 있는 주민생활지원서비스 혁신체제를 중심으로 한 재편을 통하여 복지중심의 서비스 전달체계에서 벗어나야 한다. 다시 말해서 지방자치단체에서는 복지중심의 서비스 전달체계가 아닌 8대 기능 중심의 서비스 전달체계로 자리매김해야 한다. 이를 효과적으로 달성하기 위해서는 중앙-지방자치단체간 연계성을 갖는 주민생활지원서비스 행정체제의 재정비가 필요한 것이다.

둘째로 시군구-읍면동간의 주민생활서비스 관련 행정조직체제의 연계성이 부족하다. 주민생활지원서비스의 공급이 최일선 단위인 읍면동에서 이루어지도록 계획하고 조정하는 시군구와 현장에서 직접 공급 책임을 맡고 있는 읍면동간의 기능적 연계성이 조직구조적으로 취약하다는 것이다. 시군구의 8대 기능을 관장하는 부서가 최소2개 이상 최대 8개까지 되는 현실에서 읍면동의 경우는 하나의 주민생활지원계에서 공무원 1-2명이 8대 기능을 모두 관장하게 되는 현상을 보이고 있어 우선적으로 시군구-읍면동간 행정체제 개선이 요구되고 있는 실정이다. 이러한 현상은 주민생활지원서비스 행정체제 개편에 대한 지방공무원들의 이해도가 부족하고 고위 간부급 공무원들의 이해도가 더욱 낮기 때문이며, 8대 기능과 관련된 행정조직의 통합 효과가 매우 적은 것에 기인하기 때문이고, 주민생활지원관련 팀을 구성함에 있어서 팀간의 역할 분담에 대한 혼란이 야기되기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 주민생활지원서비스 관련 8대 기능에 대한 시군구의 통합적 행정조직화를 우선적으로 이행하고 이를 근간으로 읍면동의 주민생활지원계의 기능 통합 및 인력 보충을 행하는 행정체제 재정비가 요청되는 것이다.

3) 행정자치부·보건복지부·기획예산처·대통령자문본부격차차별시정위원회, 사회복지전달체계 개선방안(내부자료), 2005.2 참조



제1절 주민생활지원 행정체제 개편의 추진실태

1. 주민생활지원 행정체제 개편의 추진 배경

가. 복지재정지출 증가 및 국민의 복지 체감도 저하

사회경제적 환경변화에 따라 희망한국 21, 저출산·고령화대책 등 중앙·지방 정부의 복지정책이 강화되고, 사회복지예산도 지속적으로 확대되고 있다.

〈표 3-1〉 사회복지분야 재정 추이

년도별	'97	'00	'02	'03	'04	'05	'06	'07
()	21.0	35.2	38.0	41.7	44.1	49.6	56.0	61.4

※ 국민임대주택 건설 등 “주택”부분이 사회복지예산으로 편입되어 계상

※ '07년도 사회복지분야 재정(예산+기금)은 전체재정의 25%를 차지('07 전체재정: 250.5조원)

자료: 행정자치부(2007)

사회양극화 및 저출산·고령화 등의 영향으로 복지수요가 크게 증가하고, 노인·보육·장애인·여성 등 인구특성별 다양한 복지욕구가 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다.

〈표 3-2〉 실업률 및 빈곤율

구분(%)	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
(%)	2.6	7.0	6.3	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7
(%)	10.4	11.8	12.0	11.6	11.8	12.8	12.0	13.1	13.8

1) 빈곤율 : 도시근로자가구의 상대적 빈곤율

자료: 통계청('97~'05)

※ 고령인구 : 3.8%('80)→5.9%('95)→7.2%('00)→9.1%('05)→14.3%('18)→20.8%('26)

※ 출산율 : 4.5명('70) → 2.8명('80) → 1.6명('90) → 1.16명('04) → 1.08명('05)

그러나, 복지재정지출 증가에 비해 국민들의 복지체감도는 나아지지 않고 있는 것으로 나타났다. 한국보건사회연구원의 '03년 조사에 따르면 국민기초생활보장제도를 포함한 공공서비스에 대한 국민의 만족도는 평균 15.3%에 불과한 것으로 나타났다(강혜규, 2006).

〈표 3-3〉 사회복지서비스 만족도

분 야	불만족(%)	보통(%)	만족(%)
	35.5	51.6	12.9
	24.5	59.4	15.2
	45.8	46.6	7.6
	23.7	50.7	25.6
	32.4	52.1	15.3

자료 : 강혜규(2006)

나. 복잡하고 비효율적인 주민생활지원서비스

국민이 느끼는 복지체감도가 낮고 위기가정 발견·지원 시스템이 취약한 이유는 정부가 제공하는 주민지원서비스의 양이 부족해서라기보다는 어떤 서비스를 어디에서 어떻게 제공받을 수 있는지 알기 어려울 정도로 전달체계가 복잡하고 불편한 데 그 큰 원인이 있다. 2005년말 현재 우리나라 국민들은 평균 256개(중앙 216, 시도 26, 시군구 14)의 서비스를 자치단체, 특별행정기관 등 5개 유형의

전달체계를 통해 제공받고 있다. 지방자치단체 126개로 50%, 특별지방행정기관 55개로 21%, 공공기관 49개로 19%, 민간단체 12개로 5%, 기타 14개로 5%로 구성되어 있다. 또한 서비스 내용별로 보면, 복지서비스가 132개, 문화서비스가 46개, 고용서비스가 29개, 보건서비스가 17개, 교육 등 기타 32개로 구성되어 있다. 그러나 이들 서비스에 대한 종합 안내 창구가 없다보니 주민들은 어디에서 어떤 혜택을 받을 수 있는지 알기 어렵고, 정보를 알더라도 공급자중심의 개별적인 서비스 공급체제로 인해 대상 서비스별로 일일이 다른 기관·부서를 방문해야 하는 불편을 겪어야 한다. 또한 여러 가지 사회복지서비스를 종교단체·자원봉사단체·기업·민간 복지시설 등 민간부분에서 제공하고 있지만 공공-민간부문간 연계가 제대로 이뤄지지 않아 서비스의 중복·누락이 발생하고 자원의 비효율적 활용이 야기되고 있다.

다. 지방화 및 사회복지욕구 증대 등 행정환경 변화에의 대응

지방자치제의 정착에 따라 중앙정부가 만든 정책을 단순히 집행하는 기관이 아니라 자치단체 스스로 지역의 특성과 욕구를 감안한 정책을 설계하고 집행하는 정책기획주체로서의 역할과 지역사회, 시민사회의 목소리를 경청하는 협력자(partner)로서의 역할이 요구되고 있다. 지방자치단체의 주 역할이 복지나 보건뿐만 아니라 아울러 보육, 주거, 교육, 고용 등 주민생활과 밀접한 광의의 복지 중심으로 바뀌고, 종래 중앙에서 추진되던 복지사무들이 대거 지방으로 이양됨에 따라 지역별 여건 및 주민들의 개별적 수요에 대응하는 맞춤형 복지 서비스의 기획과 제공이 시급한 과제로 대두되고 있다.

지방자치단체가 주민생활지원서비스의 주요 제공자가 되면서, 지역주민들의 다양한 욕구를 충족시키기 위해서는 지역 내 잠재적인 민간영역의 인적·물적 서비스 자원보유자들과 함께 공유할 수 있는 통합적 서비스 제공체계를 마련함으로써 서비스의 중복·누락을 방지하고 자원 활용을 효율화하는 것이 중요하게 되었다. 주민참여가 활성화되고 민주적인 의사소통에 기반을 둔 행정환경이 정

<신규 및 기능강화 업무>

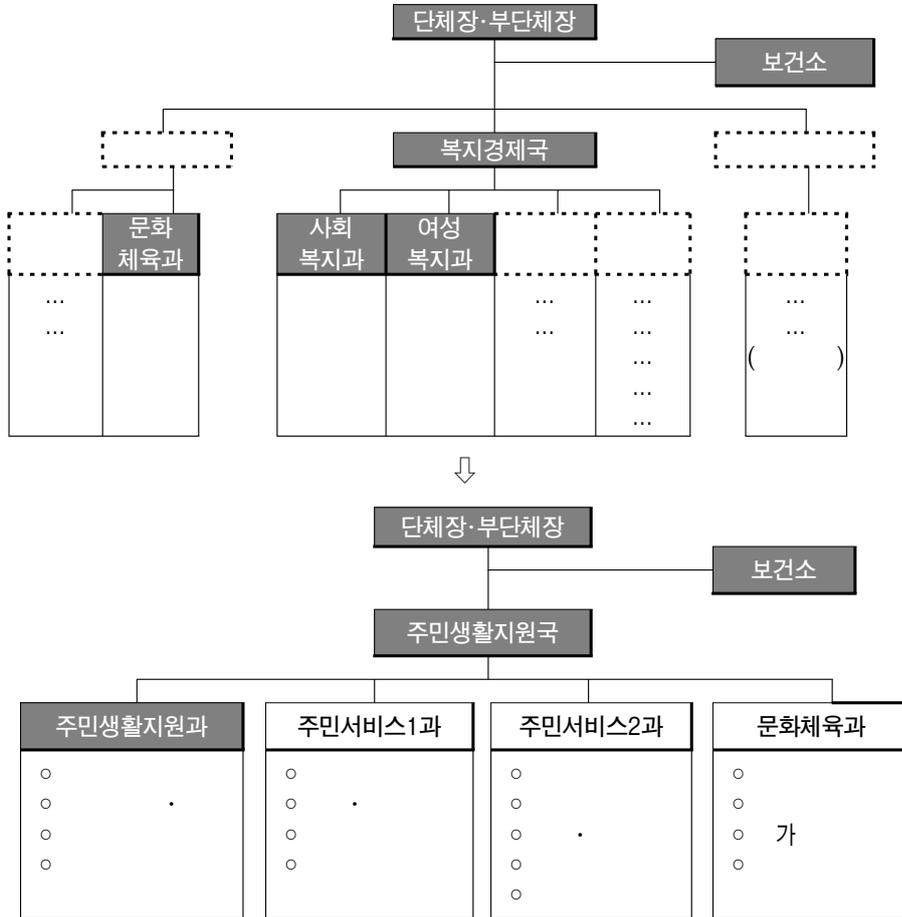
- ▶
-
-
-
- 가
- ▶ :
- ▶ . :
- ▶ . : . 가
- ▶ :
- ▶ :
- ▶
-
-
- 가
- ▶ .
- 가
-

2) 기구 개편

局체를 운영하고 있는 시·구는 현행 局 중 주민생활지원기능이 가장 많은 局을 주민생활지원국으로 변경하고, 주민생활지원기능과 관련이 없는 과는 타 局으로 이동한다. 과 또는 담당 전체가 주민생활지원기능을 수행하는 경우에는 과 또는 담당 전체를 주민생활지원국으로 조정한다. 담당 또는 인력의 일부가 주민생활지원기능을 수행하는 경우에는 관련기능과 인력을 주민생활지원국으로 조정한다.

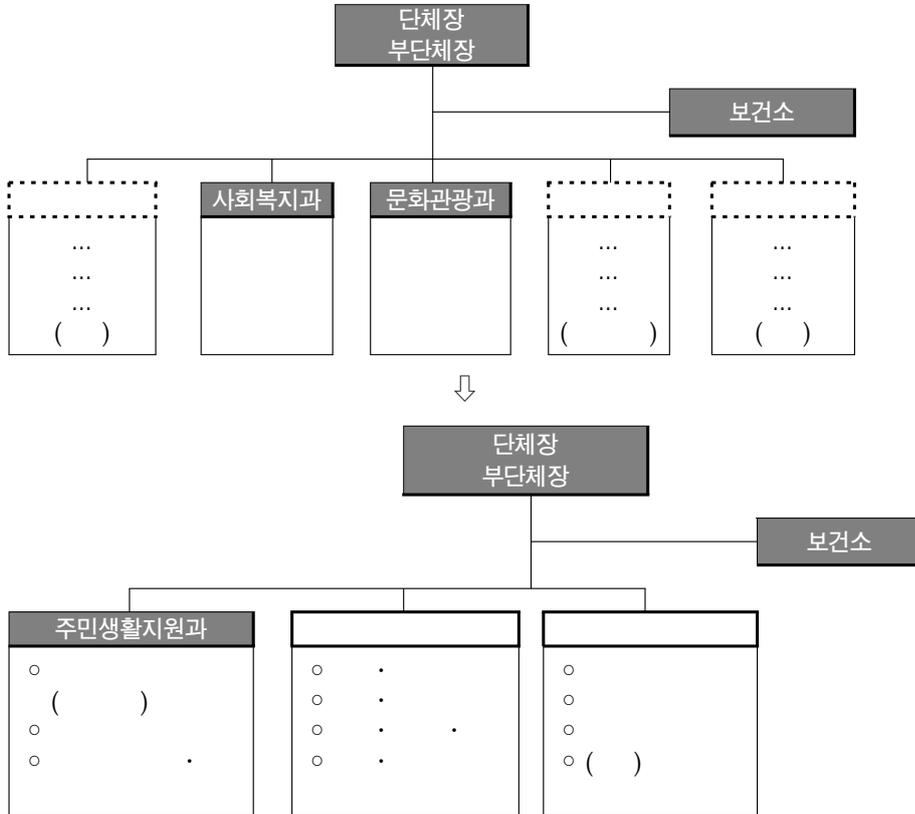
局체를 운영하고 있는 시·구를 다시 대도시형(4국 이상)과 중소도시형(3국 이하)으로 구분하여 대도시형은 “주민생활지원국” 전체가 주민생활지원기능을 수행토록 조직을 개편하고, 중소도시형은 “주민생활지원국”이 주민생활지원기능과 함께 유사기능을 함께 수행할 수 있는 조직 개편의 유연성을 인정하였다.

〈그림 3-1〉 局제 운영 대도시(4개 국 이상 시·구)의 기구개편 예시



局제를 운영하지 않는 시·군의 경우, 주민생활지원기능 전체를 1개 課로 통합하기에는 규모가 너무 크므로, 주민생활지원 관련 課를 병렬적으로 배치한다. 다만, “주민생활지원과”가 주민생활지원기능을 수행하는 타 課에 대해 총괄주무기능을 수행토록 업무를 분장한다. 과 전체가 주민생활지원기능을 수행하는 경우에는 그대로 유지하고, 담당 또는 인력의 일부가 주민생활지원기능을 수행하는 경우에는 관련기능과 인력을 주민생활지원부서로 조정한다.

〈그림 3-2〉 屚제 미운영 시·군의 기구개편 예시



3) 인력 확보 및 재배치

시군구별로 1과 3~4담당 확대에 따라 13명(5급 1명, 6급 3명, 7급이하 9명) 또는 17명(5급 1명, 6급 4명, 7급이하 12명)의 인력이 필요하게 되므로 총 소요인력은 3,042명 또는 3,978명이 된다.

부족한 인력의 확보를 위하여 과장급 정원(5급)은 직급간 정원조정을 원칙으로 하되, 불가피한 경우 시군구 요구에 따라 증원을 검토한다. 담당급 정원(6급)은 무보직 6급을 우선 활용하고, 6~7급 이하는 기존의 인력을 재배치한다.

< 인력 재배치 방안 >

'05	(2,185)
-	() ,
'05 4 :	() 1,830
'05. 11 :	(.) 355
	() () ()
	, .

나. 읍·면·동사무소

1) 동사무소

가) 기능 조정

동사무소에서 수행하는 211개 사무 중 58개 사무는 본청의 관련 실·과로 이관(153개 단위사무 존치)한다. 일반행정·민원업무는 139건 중 35건을 이관(104개 존치)하고, 사회복지업무는 72건 중 23건을 이관(49개 존치)한다. 일반구를 설치한 시의 경우는 사무의 성격, 업무 효율성, 주민편의 등을 고려하여 시 또는 구로 이관한다. 동사무소의 주민생활지원서비스 관련 기능을 강화하기 위하여 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 등 찾아가는 서비스를 실현한다. 주민생활지원서비스 관련 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등 일선창구 역할을 한다.

2) 읍·면사무소

가) 기능조정

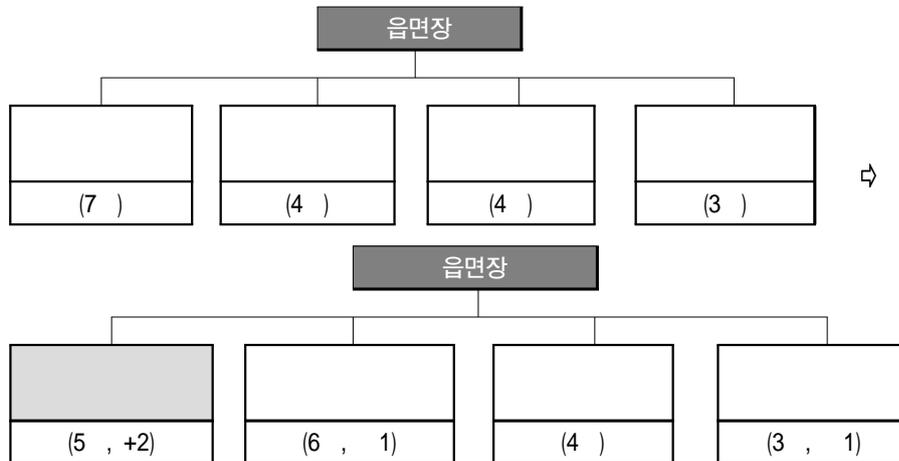
읍·면사무소에서 수행하는 361개 사무 중 115개 사무는 본청의 관련 실·과로 이관(246개 단위사무 존치)한다. 일반행정·민원업무는 289건 중 93건을 이관(196개 존치)하고, 사회복지업무는 72건 중 22건을 이관(50개 존치)한다.

읍·면사무소의 주민생활지원서비스 관련 기능을 강화하여 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 등 찾아가는 서비스를 실현한다. 주민생활지원서비스 관련 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등 일선창구의 역할을 수행한다.

나) 기구·인력 조정

현재 운영중인 “주민담당” 또는 “복지담당”을 “주민생활지원담당”으로 개편(담당 증가 없음)한다. 인력이 15명 이상이며, 사회복지직 1명 이상인 읍·면(985개)은 행정직 2명을 주민생활지원업무로 배치한다.

〈그림 3-4〉 읍·면사무소의 조직개편 및 인력재배치 예시



3. 주민생활지원 행정체제의 조직 효과성 평가

가. 조직 효과성 평가의 틀

조직개편의 목적과 방향은 당시의 사회·경제적 배경과 조직적 특성에 따라 다르기 때문에 개편 기준을 일률적으로 정하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 조직개편의 목적이 매우 다양하고 불분명하다는 점에서 조직개편의 성과를 측정하기는 곤란한 경우가 많다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 정부조직개편은 조직효과성 관점에서 조직 비전을 체계적으로 점검할 수 있어야 한다.

일반적으로 조직 효과성을 평가하는 방법은 다양한 바, 전통적 접근방법과 현대적 접근방법이 있으나⁵⁾, 본 연구에서는 현대적 접근방법의 하나인 경쟁적 가치접근법에 의하고자 한다. 경쟁적 가치접근법은 Quinn(1983)과 Campbell(1980)에 의하여 정부조직 개편에 적용된 바 있는데 그 준거들은 다음과 같다. 우선 Quinn(1983)은 경쟁가치분석틀을 조직문화에 준거하여 제시하고 있는 바, 조직의 신속성·재량성·역동성 차원과 안정성·통제·질서 차원, 그리고 내부지향·통합·단결 차원과 외부지향·분화·경쟁 차원으로 구분하여 그 기준을 정하고 있다. 그리고 Campbell(1980)은 경쟁가치 분석적 조직효과성을 평가하는 기준에 대하여 유연성과 통제, 조직 초점, 수단-목표라는 3가지 범주를 준거로 4가지 모형을 구분하여 제시하고 있다. 개방형체제모형의 경우 조직구조의 유연성, 성장 및 자원획득성을, 합리목표모형의 경우 합리적 계획과 평가를, 내부과정모형의 경우 정보관리와 의사소통을, 인간관계모형의 경우 구성원의 응집력과 사기 및 전문성을 그 기준으로 하고 있다.

4) 정부조직개편은 민간조직에 비하여 개편기준이 다양하고 각종 소요비용이 많이 필요하기 때문에 합리적인 조직개편이 어려운 경우가 많다(정진우, 2001 : 17).

5) 방석현 외(2006), “조직효과성 관점에서의 조직개편 기준설정”, 한국사회와 행정연구, 제 16권 제4호, pp.27-28. 전통적 접근방법은 투입측면에서 조직효과성을 판단하는 체제자원적 접근법, 조직내부활동 측면에 초점을 두는 내부과정적 접근법, 산출측면에서 효과성을 평가하는 목표달성접근법이 있다. 그리고 현대적 접근방법은 이해관계자 접근법(constituency approach)과 경쟁적 가치접근법(competing value approach)이 있다.

그렇다면 2006년에 주민생활지원서비스 제공을 위하여 지방행정조직체제의 개편을 단행한 바 있는데, 이로 인하여 지방행정조직의 효과성이 제고되었는지를 평가해 볼 필요가 있다. 만일 조직효과성 평가를 통하여 미진한 부문이 있다면 보다 바람직한 행정조직체제로 재정비할 필요가 있기 때문이다. 본 연구에서는 시군구의 주민생활지원 행정체제를 대상으로 조직 효과성을 평가함에 있어서 Campbell이 제시한 경쟁적 가치접근법의 평가요소인 조직구조의 유연성, 합리적 계획성, 의사소통성, 공무원의 사기 및 전문성을 중심으로 분석해 보고자 한다.

나. 조직 효과성에 대한 요소별 평가

첫째, 조직구조의 유연성 기준으로 평가해 보면, 주민생활지원조직을 설치함에 있어서 “지방자치단체행정기구및정원기준등에관한규정”에서 제한하고 있는 기존의 국 단위 혹은 과 단위의 수 이 외로 추가 설치할 수 있도록 인정해 줌으로써 기존 조직체계와의 마찰을 피할 수 있게 하여 조직구조의 유연성을 확보한 바 있다. 그러나 국단위 설치의 경우 실질적으로 8대 기능별 단위조직들을 인위적으로 통합함으로써 유사기능별로 조직화되지 못하고 있고 동시에 국단위 내에 6개 이상의 과를 설치하게 되는 경우가 있어 통솔범위의 한계를 보이고 있는 등 조직원리에 벗어나는 조직화를 단행하기도 하였다. 한편 과단위로의 주민생활지원조직 설치의 경우 필수조직(기획, 서비스연계, 통합조사) 이외에 일부 복지기능의 조직 통합은 이루어졌으나 직속기관의 보건기능 통합 및 사업부서의 문화관광기능 등의 통합이 제대로 이루어지지 않고 있어 완전한 의미의 기능통합을 통한 조직화를 이루지 못하였다고 평가할 수 있다.

따라서 주민생활지원조직의 신설시 본질적인 조직원리라고 할 수 있는 통솔범위의 원칙 등을 준수하면서 조직개편을 단행하지 못하였고, 특히 사업부서 및 직속기관에서 수행하고 있는 8대 기능들이 주민생활지원조직으로 모두 이관되지 못하였는 바 완전한 의미의 기능통합형 조직체계를 형성하지 못하였다고 평

가될 수 있다는 점에서 조직효과성을 제고하는 개편이었다고 판단하기 어렵다.

둘째, 합리적 계획성 기준으로 평가해 보면, 주민생활지원조직의 신설을 이행함으로써 8대 기능별 통합적 실행계획을 수립할 수 있는 조직적 기반을 마련하였다. 시군구 중심으로 주민생활지원국(과)을 설치하되 그 밑에 주민생활지원총괄기획부서, 통합조사부서, 서비스연계부서, 자원봉사부서를 두도록 권장한 바 있어 합리적이고 자율적으로 주민생활지원종합계획을 수립할 수 있는 기반을 마련하였다. 그러나 주민생활지원국(과) 내의 총괄기획부서만이 종합계획 수립 기능을 수행하게 되어 있지만, 대체로 8대 기능에 대한 종합적 계획이기 보다는 사회복지기능에 대한 종합적 계획을 수립하는 것으로 면담결과 나타나고 있었다. 이러한 현상은 기존의 사회복지부서에서 관장하던 복지종합계획수립기능을 그대로 주민생활지원부서로 이관한 것에 기인하고 있기 때문이다. 결과적으로 주민생활지원부서의 총괄기획부서는 사회복지부서에서 이관된 복지 관련 업무들을 중심으로 수행함에 따라서 8대 기능에 대한 종합적 계획의 수립 및 조정을 위한 업무를 수행하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 주민생활지원조직의 신설로 인하여 8대 기능에 대한 총괄계획 수립을 통해 시군구의 업무의 생산성이 담보되는 현상을 찾아볼 수 없다는 점에서 합리적 계획성을 확보하지 못하고 있기 때문에 조직 효과성은 그다지 높지 않다고 판단할 수 있다.

셋째, 의사소통성 기준으로 평가해 보면, 주민생활지원기능을 관장하는 내부 부서간 연계성과 협력적 참여를 행하는 외부 민간부문과의 연계성을 확보할 때 조직적 효과성을 거양할 수 있는 바, 현재 주민생활조직의 기능들을 볼 때 내·외부적으로 연계성을 확보하고 있어 의사소통의 기반을 갖추고 있다고 할 수 있다.

내부적 의사소통성의 경우, 주민생활지원부서가 국 단위로 설치된 경우 보건부서(직속기관임)를 제외하고 국장 산하로 이관되어 조직이 설계됨으로써 내부적 의사소통이 가능하도록 되어 있으나, 과단위로 설치된 규모가 적은 시군구의 경우 과장 산하에 8대 기능에 연계된 부서가 모두 통합되지 않은 관계로 과 단위를 초월하는 의사소통이 원활하지 못하기 때문에 많은 애로점이 발견되는 것

을 볼 수 있다. 특히 과단위 주민생활지원조직의 경우 총괄기획 및 복지기능 일부를 관장하고 있는 것이 대부분이고 교육, 문화, 관광, 고용 등의 기능이 주민생활지원조직으로 이관되지 않은 현상을 많은 시군구에서 볼 수 있기 때문이다. 따라서 주민생활지원조직과 8대 기능과 관련된 사업부서간 내부적 의사소통은 잘 이루어지고 않고 있어 주민생활지원부서만이 어려움을 겪고 있을 뿐이다.

외부적 의사소통의 경우, 주민생활지원부서 내의 서비스연계팀에서 외부와의 의사소통 업무를 관장하고 있어 외부적 연계통로는 확보되어 있다고 할 수 있다. 그러나 서비스연계팀에서 행하는 민관네트워크 구축은 8대 기능별 관련 민간부분을 모두 관장하고 있지만 8대 기능별 관련 부서에서 직접적으로 관장하는 민간부분의 네트워크와의 중복성을 보이고 있다. 민간부분의 위원들 입장에서 보면, 사업부서인 8대 기능별 관련부서에 대해 협력하는 사안과 주민생활지원부서에 대해 협력하는 사안이 거의 유사함에도 불구하고 2개 부서로부터 각기 협력을 요구받고 있기 때문에 외부간 의사소통에 문제가 있는 것이 사실이다.

따라서 주민생활지원서비스와 관련한 지방자치단체 조직 내부간 및 조직 외부간의 의사소통은 모두 주민생활지원조직 신설로 인하여 개선되었다고 하기 어렵다는 점에서 조직 효과성은 그다지 높지 않은 것으로 판단할 수 있다.

넷째, 공무원의 사기 기준으로 평가해 보면, 주민생활지원조직의 신설은 기존 행정기구 수와 상관없이 추가적으로 조직설치를 하였기 때문에 승진 기회가 확대되었고 원하는 자리로 이동할 수 있는 기회가 주어졌다는 점에서 사기진작을 기반을 마련하였다고 할 수 있다. 그러나 주민생활지원조직 신설로 인하여 시군구의 행정직공무원과 사회복지직공무원간의 갈등 폭이 깊어진 것으로 판단된다. 우선 행정직공무원의 경우 주민생활지원부서는 8대 기능의 통합적 관장부서라기 보다는 사회복지직 업무를 중심으로 이관받아 처리하는 것을 골간으로 하기 때문에 사회복지직 공무원 직위가 증가하게 되어 복지관련 공무원의 증대로 나타날 것이라는 점에서 위기감을 느끼고 있다. 반면에 사회복지직공무원의 경우 지방자치의 본질이 주민복지 향상을 통한 삶의 질 제고를 위한 것이기 때문에 아직도 사회복지업무의 증대가 필요하고 이에 부족한 인력을 충당하는 것은 당

연한 것임에도 불구하고 주민생활지원조직의 직위를 사회복지직과 행정직 모두를 배치할 수 있도록 배정한 것에 대한 불만이 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서 주민생활지원조직 신설로 인하여 행정직 및 사회복지직 공무원들의 만족도가 향상되었다기보다는 더욱 갈등의 폭이 깊어졌다고 할 수 있어 조직 효과성은 그다지 높아지지 않았다고 할 수 있다.

결론적으로 주민생활지원 행정체제에 대한 조직 효과성은 상술한 4가지 요소별로 다소 차이는 있지만 전반적으로 높은 수준에 있다고 보기 어렵다. 이러한 평가 결과는 주민생활지원 행정체제의 재정비를 주장하게 하는 근거가 된다는 점에서 본 연구의 타당성을 지원하고 있다.

제2절 주민생활지원 행정체제 개편 추진상의 문제점 — 11

1. 주민생활지원서비스 전달체계의 문제점

가. 제도에 대한 이해 부족

지방자치단체의 궁극적인 목표는 지역사회의 발전이지만 지역사회의 발전을 위해서는 먼저 지방자치단체의 역량을 강화해야 한다. 지역사회의 발전을 도모하고 내부역량을 강화하기 위하여 지방자치단체는 지속적으로 혁신을 추구해야 한다(Niosi, 2002; Johnson & Walzer, 2000). 지방행정혁신은 지방자치단체가 행정 서비스를 창출하는 데 있어서 효율적인 방법을 모색하고 주민들의 요구에 효과적으로 반응할 수 있는 전략을 모색하는 과정이라고 할 수 있다. 혁신의 주체가 당사자인 지방공무원과 주민들이 지방행정혁신의 필요성과 목표를 제대로 이해하고 있어야만 지방행정혁신이 성공을 거둘 수 있다. 필요성이나 목표에 대한 이해가 부족하면, 업무를 대하는 태도가 소극적이거나 냉소적으로 변하여 상부의 지시에만 수동적으로 대응하게 되어 혁신이 성공을 거두기가 어렵게 된다.

중요한 지방행정혁신과제 중의 하나인 주민생활지원서비스 전달체계혁신시책이 성공을 거두기 위해서는 공무원의 능동적인 참여와 지역주민의 신뢰가 필요한데, 아직은 참여동기를 유발시키는 제도에 대한 이해가 부족한 실정이다.

첫째, 주민생활지원서비스 전달체계 개편시책에 대한 공감대가 비교적 약하게 형성되었다는 점이다.

1차 시범사업지역을 대상으로 한 설문조사에서 “8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 정부시책에 대하여 얼마나 공감하는가” 하는 질문에 대하여 공무원의 37.7%가 “약간 공감함”, 33.6%가 “보통”, 18.9%가 약간 공감하지 않음” 등의 순으로 응답하여 공무원들은 정부시책이 비교적 공감하는 것으로 나타났으며, 반면, 주민의 48.0%가 “약간 공감함”, 25.8%가 “보통”, 13.1%가 약간 공감하지 않음” 등의 순으로 응답하여 주민들도 정부시책에 대한 공감도가 그리 높은편이 아닌 것으로 나타났다.

〈표 3-5〉 주민생활지원서비스 전달체계 혁신과 관련된 정부시책 공감 정도

구분	전혀 공감하지 않음		약간 공감하지 않음		보통		약간 공감함		매우 공감함		모름/무응답		합계	
	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)
	6	4.9	23	18.9	41	33.6	46	37.7	5	4.1	1	0.8	122	100.0
	13	5.3	32	13.1	63	25.8	117	48.0	18	7.4	1	0.4	244	100.0
	19	5.2	55	15.0	104	28.4	163	44.5	23	6.3	2	0.5	366	100.0

위에서 응답한 주민생활지원서비스와 관련된 정부시책에 공감하지 않는 경우, 그 이유는 무엇인가 하는 질문에 대하여 공무원의 37.9%가 “행정조직개편”, 24.1%가 “중앙부처의 서비스 제공체제 조정”, 20.7%가 “기관간 통합정보체제 구축” 등에 문제가 있다고 응답하였다. 따라서 행정체제와 중앙부처의 서비스제공체제에 대한 재조정이 필요한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-6〉 주민생활지원서비스 혁신 관련 정부시책에 공감하지 않는 경우의 문제점

구분	행정조직체계 개편		기관간 통합정보체계 구축		중앙부처의 서비스 제공 체제 조정		민간협력 네트워크 구축		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	11	37.9	6	20.7	7	24.1	3	10.3	2	6.9	29	100.0

둘째, 주민생활지원서비스 통합전달체계 구축의 목적에 대한 지방자치단체의 정확한 이해가 아직도 부족한 실정이다. 조사결과 지자체 공무원들의 개편에 대한 이해도 부족이 심각하며 상위직급으로 갈수록 더욱 이해도가 떨어지고 있다. 행정조직의 경직성이 새로운 변화를 받아들이고 관료적 행정문화가 개선되는 데는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 현장방문을 통한 현지 공무원과의 면담결과 공무원들은 주민생활지원서비스 전달체계 개편의 목적을 “사회복지직을 배제한 다른 직렬의 승진 기회를 제공한 개편”, “일반 행정직의 경우 100점 만점에 70점 정도 이해”, “조직개편 성공에 대한 확신 없어 몇 개동만 부분 시행” 등으로 이해하고 있었다.

셋째, 일반 공무원이나 주민을 이해시키기 위한 주무부서의 노력이 부족하다. 주민생활지원서비스 전달체계개편관련 주무 부서에서는 제도를 일반 공무원이나 주민에게 이해시키고 제도를 정착시키기 위한 노력 보다는 상부기관에 대한 평가에만 신경을 집중시키고 있었다. 대부분의 주민생활지원서비스 혁신시책관련 업무가 평가자료, 보고자료 마련 등 행정서류와 문서상으로만 이루어지고 있으며, 현장업무는 과거 그대로 유지되고 있었다. 면담 공무원의 대부분은 현장에서 대민업무는 과거와 달라진 것이 없다고 응답하였다. 주민들도 체감할 수 있는 서비스의 변화가 없다고 응답하였다.

나. 홍보와 교육 부족

아무리 좋은 제도를 만들어도 수혜자인 주민이 외면하면 소용이 없기 때문이다. 변화된 제도의 내용과 서비스의 이용방법 등에 대한 정확한 이해가 동반되지 않으면, 오히려 주민이 불편을 느낄 수 있다. 주민생활지원서비스 전달체계 개편의 기본취지와 목적을 주민에게 이해시키기 위해서는 서비스의 실제 수요자인 주민에 대한 적극적인 홍보와 교육이 필요하다. 그러나, 아직은 여러 가지 준비부족으로 주민생활지원서비스 개선에 대한 홍보와 교육이 부족한 실정이다.

첫째, 주민의 눈높이에 맞는 홍보가 부족하다. 주민생활지원서비스 관련정보의 홍보수단에 대한 질문에서 공무원은 공고문이나 안내책자(37.7%), 행정공무원(30.3%), 인터넷(15.2%) 등의 순으로 대답한 반면, 관련정보의 습득수단에 대한 질문에서 주민은 행정공무원(28.3%), 공고문이나 안내책자(19.7%), 신문방송(16.4%) 등의 순으로 대답하였다. 따라서 공무원이 생각하는 홍보수단과 주민이 생각하는 정보습득 수단사이에는 약간의 차이가 나고 있어서 그만큼 홍보의 효과가 떨어지고 있다.

〈표 3-7〉 주민생활지원서비스 관련정보의 홍보(공무원) 및 습득(주민)

구분	행정공무원		통·반장		신문, 방송		공고문이나 안내 책자		인터넷		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	37	30.3	12	9.8	9	7.4	46	37.7	13	10.7	5	4.1	122	100.0
	69	28.3	34	13.9	40	16.4	48	19.7	37	15.2	16	6.6	244	100.0
	106	29.0	46	12.6	49	13.4	94	25.7	50	13.7	21	5.7	366	100.0

둘째, 제도의 정착을 위한 지방자치단체의 자체적인 노력도 부족한 것으로 나타났다. 제도에 대한 이해를 도모하기 위한 자체 직원교육에 소극적이었다. 대부분의 경우, 초창기 중앙정부의 1회 집합교육과 월례조회 때의 담당팀장의 설명 등이 교육의 전부였다. 주민들에 대한 홍보도 미흡하여 일부지역(함안군)

을 제외하고는 홈페이지에서의 홍보코너도 마련되지 않았다. 그러나 제도의 성패는 지자체의 관심과 노력이 절대적이므로 이에 대한 엄격하고도 꾸준한 행정지도 및 강도 높은 교육이 필요하다.

다. 중앙정부의 역할 미흡

주민생활지원서비스 전달체계의 핵심인 8대 서비스 통합의 노력은 8대 서비스의 출발지점인 중앙정부에서부터 시작되어야 한다. 따라서 중앙정부 차원에서의 8대 서비스와 관련된 지방자치단체에 대한 지원, 관련 시책에 대한 공무원 교육, 관련 중앙부처간의 역할분담과 협력체계구축 등이 필요하다. 그러나, 현재 주민생활지원서비스 전달체계 혁신시책의 성공적 추진을 위한 중앙정부의 적극적인 역할이 미흡한 실정이다.

첫째, 중앙정부의 시군구에 대한 지원이 미흡한 실정이다. 행정자치부 주민서비스혁신추진단의 경우, 인력 구성이 여러 부처에서 차출되는 형태였고 주요 보직자가 계속 바뀌어 현재 중차대한 행정체계 개편에 대한 사명감 고취, 의지 발동, 필요한 능력 겸비 등등의 차원에서 결코 적절한 구성이 아니어서 일선 시군구 등 지방자치단체에 대한 지도나 지원, 공감대 형성 등에 있어 매우 취약하다. 면담지역 공무원들은 행정자치부가 지침만 보내고 무관심으로 일관한다고 불평하고 있었다. 따라서 행정자치부의 지속적인 관심과 지도 등이 요구된다.

둘째, 중앙부처의 주민생활지원서비스 관련 담당공무원에 대한 교육이 미흡하다. 8대 주민생활지원서비스 관련 중앙정부부처 중에서 보건복지부는 보건인력개발원을 통하여 1회의 집합 교육을 실시하였다. 행정자치부는 읍면에 상담실 설치를 지원(읍면당 2천만원)하고, 1회의 집합교육을 실시하였다. 나머지 노동부, 교육부, 여성가족부, 건설교통부, 문화관광부 등에서는 교육에 관하여 특별히 신경을 쓰지 않고 있다.

셋째, 8대 주민생활지원서비스 관련 중앙정부 부처간의 협력이 전혀 이루어지고 있지 않고 있는 실정이다. 예를 들면, 보건복지부에서는 민관협력을 위한

사회복지협의체를 구성하라고 지시한 반면, 행정자치부에서는 별도의 민관협의체 구성을 지시하여 지방을 혼란스럽게 하고 있다. 이는 8대 서비스와 관련된 중앙정부 부처간의 협의조정기구가 구성되어 있지 않기 때문이기도 하다.

2. 지방자치단체 주민생활지원 행정체제의 문제점

가. 기능상의 문제점

주민생활지원서비스의 실질적인 전달을 책임지고 있는 것은 지방자치단체이다. 따라서 지방자치단체의 행정시스템이 효율적으로 구축되어 있어야 서비스가 효과적으로 수혜자인 주민에게 전달될 것이다. 행정기능은 행정체제의 유지, 내적통합, 목표달성 및 환경적응을 위한 주요 활동으로 행정체제의 비전이나 환경변화에 따라 그 내용이 달라지며, 행정체제의 운영방식에 따라서도 상응하는 조정이 이루어지는 것이 일반적이다. 주민생활지원서비스의 효율적인 전달을 위해서는 관련기능의 통합과 조정이 필요한 바, 아직은 효율적인 통합과 조정, 명확한 역할 구분, 기능상의 연계 등이 미흡한 실정이다.

첫째, 주민생활지원서비스 관련 8대 기능의 통합조치가 미흡한 실정이다. 1차 시범사업지역을 대상으로 한 설문조사에서 “주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 기능간 통합성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가”라는 질문에 대하여 응답한 공무원의 56.6%가 “보통”, 32.0%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 8대 서비스 기능간 통합성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-8〉 시범사업 추진이후 8대 서비스 기능간 통합성 확보 변화도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/ 무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	4	3.3	39	32.0	69	56.6	5	4.1	2	1.6	3	2.5	122	100.0

그러나, 중앙정부의 주민생활지원정책은 부처별 개별적인 정책 기획으로 서비스·사업영역간 중복 및 사각지대가 존재하고, 저소득취약계층 중심의 한정된 예산으로 서비스 제공이 제한되고 있다. 중앙부처(보건복지부, 여성가족부, 문화관광부, 교육인적자원부, 노동부, 건설교통부, 청소년위원회)별 정책 생산과정에서 아동 급식, 보육료, 방과후 교육, 주거복지 등 부처간 협력·조정이 필요한 사업이 발생하고 있다.

1차 실시 시군구 지역에서 8대 주민생활지원 서비스 중 지난 1년간 가장 많이 이용한 서비스로 공무원은 복지(49.2%), 보건(29.8%), 문화(7%) 등의 순으로 대답한 반면에 주민은 보건(25.9%), 문화와 체육(19.6%), 복지(14.6%) 등의 순으로 대답하였다. 전체적으로는 보건(27.3%), 복지(27.2%), 문화(15.0%) 등의 순으로 대답하였다.

〈표 3-9〉 지난 1년간 가장 많이 이용한 8대 주민생활지원서비스(중복응답)

구분	복지		문화		보건		교육		주거		관광		체육		고용		기타		합계	
	응답 자수 (명)	비율 (%)																		
	119	49.2	17	7.0	72	29.8	7	2.9	11	4.5	2	0.8	6	2.5	8	3.3			242	100.0
	62	14.6	83	19.6	110	25.9	39	9.2	11	2.6	10	2.4	83	19.6	15	3.5	11	2.6	424	100.0
	181	27.2	100	15.0	182	27.3	46	6.9	22	3.3	12	1.8	89	13.4	23	3.5	11	1.7	666	100.0

그러나, 시군구 차원에서 8대 서비스 관련기능의 주민생활지원기구 통합이 아직도 미흡한 실정이다. 대부분 보건과 복지기능 중심으로 통합이 이루어지고, 주민들이 많이 이용하는 지방자치단체의 핵심기능 중의 하나인 문화와 체육 등의 기능은 주민생활지원국 또는 주민생활지원과에서 제외되어 있어서 명실상부한 주민생활지원기능의 통합이 이루어지지 않고 있다. 행자부 지침 상 자치단체의 자율성을 많이 허용함으로써 조직 편제상의 임의성이 발생하여 면담지역의 대부분이 주민생활지원기구에 사회복지와 고용, 주거관련 기능의 배치는 잘 이루어졌으나 보건, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광 관련 기능들의 집중 통합배치가 아직은 미흡한 실정이다. 또한, 8대 주민생활지원서비스에서 핵심을 이루는 보건의료기능과 사회복지기능은 전혀 연계가 이루어지고 있지 않고 있다.

국 혹은 국의 명칭만 달리하고 내부 기능에 대한 변동은 거의 찾아 볼 수 없었다. 현장을 방문한 면접조사 결과, 공주시의 경우는 체육기능은 공보전산실에, 주거복지기능은 도시건축과에 두고 있었으며, 함양군의 경우는 사회복지기능과 지역경제기능을 같은 과(사회경제과)에 두고 있었다. 중앙부처(행정자치부)의 모니터기능이 미비하여 시정 또는 권고 조치 등이 강력히 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 기능의 신설에 따라 신규로 배치된 팀의 역할에 많은 혼란이 발생하고 있다. 업무 매뉴얼상의 예러와 현장의 이해부족에 의한 주관적 기준적용 등으로 각 팀간 고유 역할에 대한 혼란이 존재하며 특히 총괄기획팀, 서비스연계팀, 통합조사팀의 혼란이 많은 것으로 파악되고 있다. 총괄기획팀은 전문성이 없어 총괄로서의 조정력이 부재하고 민간자원발굴, 이웃돕기, 민관협력, 8대서비스 관련계획 수립 업무 등에 있어 서비스연계팀과 역할 갈등이 전국적으로 공통적인 혼란이며 통합조사팀은 읍면동과의 역할 분담 범위에 있어 정리가 되지 않고 있다(이태수, 2007).

셋째, 중앙과 지방간의 기능상 연계가 미흡하다. 53개 1차 실시지역 공무원을 대상으로 한 설문조사에서 “주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후 중앙정부와 시군구간 기능연계성 확보의 변화 정도”를 묻는 질문에 대하여 응답한 공무원의 59.0%가 “보통”, 28.7%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원

서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 중앙정부와 시군구간 기능연계성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타났다.

〈표 3-10〉 시범사업 추진이후 중앙정부와 시·군·구간 기능 연계성 확보 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/ 무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	1	0.8	35	28.7	72	59.0	10	8.2	2	1.6	2	1.6	122	100.0

그러나, 중앙부처의 보건복지부와 행정자치부만이 주민생활지원서비스와 관련하여 시군구와 연계를 가질 뿐 나머지 중앙부처는 전혀 연계관계를 가지지 않고 있다.

셋째, 시도의 연계기능이 전혀 없다. 중앙부처와 시군구의 중요한 연결고리 역할을 하여야 하는 시도는 담당 부서를 설치 조차 하지 않는 등 주민생활지원 서비스 전달체계 개편을 위하여 아무런 역할을 하고 있지 않아서 중앙부처에서 직접 시군구를 컨트롤 하는데 많은 문제점이 노출되고 있다.

넷째, 시군구와 읍면동간의 명확한 기능과 역할을 구분이 되어 있지 않다. “8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 시군구와 읍면동간 기능연계성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가” 라는 질문에 대하여 공무원의 45.1%가 “개선”, 42.6%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 시군구와 읍면동간 기능연계성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 시범사업 추진이후 시·군·구·읍·면·동간 기능 연계성 확보 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	4	3.3	55	45.1	52	42.6	6	4.9	2	1.6	3	2.5	122	100.0

그러나, 시군구와 읍면동간의 명확한 기능과 역할에 대한 구분이 되어 있지 않아서 업무의 중복, 책임회피, 업무의 떠넘기기 등의 부작용이 많이 발생하고 있다. 특히, 사회복지과와 주민생활지원과가 서로 분리되어 있어서 욕구조사와 사례관리 등은 주민생활지원과와 읍면동에서 처리하고, 그 결과를 바탕으로 하는 수요자 대상사업은 사회복지지과에서 수행하는 등 조사업무와 현장업무가 이원화되어 있어서 서로 간에 업무 떠넘기기 현상이 발생하고 있다.

다섯째, 공공과 민간간의 기능과 역할 분담과 유기적인 협력체계가 구축되어 있지 않다. 공공, 민간 사회복지 주체간의 유기적 협력 부재로 인한 자원 활용의 비효율 발생이 발생하기도 한다. 지역내 공공·민간 복지기관간 정보 공유 및 연계 협력 기제의 미비로 서비스의 중복·누락에 대한 상호 점검이 이루어지지 않고, 지역 자원의 효율적 활용이 곤란한 문제점이 발생하고 있다.

나. 조직상의 문제점

조직구조는 행정업무 추진을 위한 가장 중요한 하드웨어로서 기능한다는 점에서 조직구조의 효율적인 편제는 무엇보다도 중요한 일이다. 이러한 조직구조는 불변의 고정체가 아니라 외부환경과 수요변화에 따라 대응적으로 변화하는 개방체제이며 유기체라는 것은 주지의 사실인 바, 주민생활지원서비스의 효율적인 전달을 위해서는 관련 행정조직을 대응적인 조직구조로 개편해 나가야 한다. 그러나, 현재 주민생활지원서비스의 전달체계 개편에 따른 지방자치단체의 대응조직 개편이 아직은 미흡한 실정이다.

1차 실시지역의 공무원 대상 설문조사에서 “주민생활지원서비스 전달체계

편과정에서 문제가 되는 것은 무엇인가” 라는 질문에 대하여 공무원의 21.6%가 “팀 구분의 미흡 및 팀 역할 혼란”, 19.9%가 “행정조직의 적절한 개편 미흡”, 18.3%가 “현장지원서비스 미구축 및 미이행” 등으로 각각 응답하였다. 따라서 효율적인 주민생활지원체제 개편을 위해서는 전반적인 조직체계의 보완이 필요한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-12〉 주민생활지원서비스 전달체계 개편상 문제점

구분	지방자치단체의 이해도 부족		행정조직의 적절한 개편 미흡		팀 구분의 미흡 및 팀 역할 혼란		전문성 확보 미흡		현장지원 서비스 미구축 및 미이행		민·관 협력에 대한 수동적 태도		지원 및 통제 기능 수행 미진		기타		합계	
	응답자수(명)	비율(%)	응답자수(명)	비율(%)	응답자수(명)	비율(%)	응답자수(명)	비율(%)	응답자수(명)	비율(%)	응답자수(명)	비율(%)	응답자수(명)	비율(%)	응답자수(명)	비율(%)	응답자수(명)	비율(%)
	22	9.1	48	19.9	52	21.6	28	11.6	44	18.3	19	7.9	19	7.9	9	3.7	241	100.0

첫째, 주민생활지원서비스 관련 8대 기능 통합을 위한 조직의 개편이 이루어지지 않았다. 1차 실시지역의 공무원 대상 설문조사에서 “주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 기능통합에 따른 조직체계의 합리성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가” 라는 질문에 대하여 공무원의 51.6%가 “보통”, 27.0%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 8대 서비스 기능통합에 따른 조직체계의 합리성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타나고 있다.

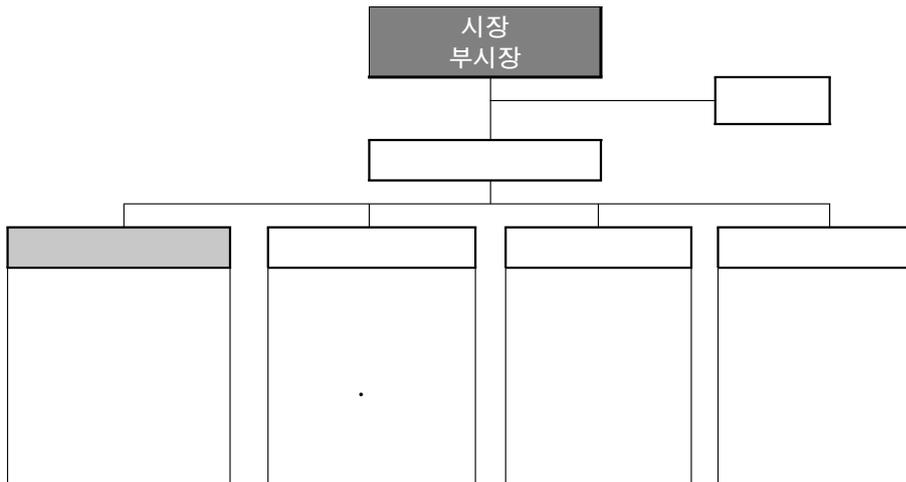
〈표 3-13〉 시범사업 추진이후 기능통합에 따른 조직체계의 합리성 확보 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	4	3.3	33	27.0	63	51.6	16	13.1	3	2.5	3	2.5	122	100.0

1차 실시 지역의 경우, 8대 기능 통합을 위한 조직개편이 소극적으로 이루어졌다. 적극적으로 기능통합을 위한 조직개편이 이루어지지 않고 기존의 조직구조의 명칭만을 바꾸는 소극적인 조직개편이 단행되었다.

G시의 경우, 기존의 자치문화국의 명칭을 주민자치국으로 바꾸고 산하조직은 그대로 유지하고 있다.

〈그림 3-5〉 G시 주민자치국 조직현황



H군의 경우, 주민생활지원과만을 새로이 신설하였을 뿐 기존의 과 체제는 그대로 유지하고 있다(특히, 기존의 사회경제과를 그대로 존치하면서 내부 기능도 사회복지와 지역경제를 혼합하고 있음).

8대 기능 통합을 위한 행정자치부의 조직개편지침이 지방의 현실이나 개편의 취지에 맞지 않는 면이 있다. 국 이하의 중소도시형의 경우, 기존의 국은 필수적이고 국을 늘릴 수 있는 여지는 없기 때문에 조직개편에 한계가 있다.

전국사회복지행정연구회에서 조사한 바에 따르면, 1단계 지역(조사대상 44개 자치구) 중 12개 지역이 문화, 관광, 생활체육 관련과를 주민생활지원국에 배치하지 않은 것으로 나타났으며, 전반적으로 복지과 고용과 주거 관련 업무 배치는 잘 이루어졌으나, 보건, 평생교육, 생활체육, 문화관광 관련 과 또는 업무들의 집중 통합배치가 미흡하다. 서울 종로구, 부산 중구, 대구 달서구 등은 청소행정, 환경위생 등이 주민생활지원국에 배치되어 있기도 하다. 공주시의 경우, 기존에 자치문화국과 산업경제국이 있었으나, 궁지여책으로 자치문화국을 명칭만 바꾸어서 주민자치국으로 개편하였다. 행정자치부의 지침 상에는 주민자치국과 다른 국간의 형평성을 고려하여 유사기능 수행과(환경과, 청소과, 민원과 등)를 주민생활지원국 산하에 둘 수 있다고 하였으나, 이는 개편취지인 통합서비스 전달체계 구축에도 맞지 않고, 지방이 기구 명칭만 바꾸는 소극적인 태도를 취할 수 있는 빌미가 되고 있다. 대부분의 자치단체에서 문화와 관광관련 기구는 비대하여 주민생활지원조직에 포함시키기가 곤란한 형평이다.

둘째, 주민생활지원관련 조직간의 유기적인 협력관계가 형성되지 않았다. 1차 실시지역의 공무원 대상 설문조사에서 “주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 기능통합에 따른 조직운영의 효율성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가” 라는 질문에 대하여 공무원의 48.4%가 “보통”, 32.0%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 8대 서비스 기능통합에 따른 조직운영의 효율성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 시범사업 추진이후 기능통합에 따른 조직 운영의 효율성 확보 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	3	2.5	39	32.0	59	48.4	16	13.1	2	1.6	3	2.5	122	100.0

1차 실시지역의 공무원 대상 설문조사에서 “주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 기능통합에 따른 조직간 협력적 풍토조성이 어느 정도 변화되었다고 생각하는가” 라는 질문에 대하여 공무원의 43.4%가 “보통”, 32.8%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 8대 서비스 기능통합에 따른 조직간 협력적 풍토조성 정도가 약간 개선된 것으로 나타났다.

〈표 3-15〉 시범사업 추진이후 기능통합에 따른 조직간 협력적 풍토조성 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	2	1.6	40	32.8	53	43.4	21	17.2	3	2.5	3	2.5	122	100.0

그러나, 아직은 8대 주민생활지원서비스의 핵심인 주민생활지원과, 사회복지과, 보건소 등의 유기적인 협력관계가 형성되지 않고 있어서 많은 문제점을 야기하고 있다.

업무 매뉴얼상의 미비와 현장의 이해 부족에 의한 주관적 기준적용 등으로 각 팀 간 고유역할에 대한 혼란이 존재하며, 특히 총괄기획팀, 서비스연계팀, 통합조사팀의 혼란이 많은 것으로 파악된다. 총괄기획팀은 전문성이 없어 총괄로서의 조정력이 부재하고, 민간자원 발굴, 이웃돕기, 민관협력, 8대서비스 관련 계획 수립 업무 등에 있어 서비스연계팀과의 역할 혼선이 전국적으로 공통적이라 보여진다. 또한 통합조사팀은 읍·면·동과의 역할 분담 범위에 있어 아직 명

확한 정리가 이루어지고 있지 않다(이태수, 2007).

다. 인력운영상의 문제점

주민생활지원서비스의 원활한 전달을 위해서는 필요한 인력의 적정확보, 전달체계의 중심인 시군구와 읍면동간의 역할분담에 따른 적절한 인력 배치, 공무원의 전문성 강화, 담당공무원간의 협력 등이 중요하지만, 현재, 주민생활지원서비스 관련 시군구와 읍면동의 인력운영에 많은 문제점이 내포되어 있다.

주민생활지원서비스가 취약하다고 생각하는 이유는 무엇인가 하는 질문에 대하여 공무원은 민간기관과의 효율적인 협력 부재(32.0%)와 전문인력 부족(29.5%)이라고 응답한 반면에 주민은 전문인력 부족(23.0%), 민간기관과의 효율적인 협력 부재(20.5%), 업무처리지연과 이용 불편(20.1%) 등의 순으로 응답하였다. 따라서 공무원과 주민 모두 전문인력 부족과 민간기관과의 효율적인 협력 부재로 인하여 주민생활지원서비스의 공급이 취약해 진다고 응답하였다.

〈표 3-16〉 주민생활지원서비스의 취약 이유

구분	단체장의 관심 부족		전문 인력 부족		담당 공무원의 무성의		업무처리 지연과 이용 불편		민간 기관과의 효율적인 협력 부재		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	6	4.9	36	29.5	2	1.6	8	6.6	39	32.0	31	25.4	122	100.0
	48	19.7	56	23.0	12	4.9	49	20.1	50	20.5	29	11.9	244	100.0
	54	14.8	92	25.1	14	3.8	57	15.6	89	24.3	60	16.4	366	100.0

첫째, 인력배치가 적정하게 이루어지지 않았다. 1차 실시지역의 공무원 대상 설문조사에서 “주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 주민생활지원조직개편에 따른 인력규모의 적정성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가” 라는 질문에 대하여 공무원의 41.0%가 “보통”, 29.5%가 “악화”

으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원조직개편에 따른 인력규모의 적정성 확보가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-17> 주민생활지원조직 개편에 따른 인력규모의 적정성 확보 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	2	1.6	16	13.1	50	41.0	36	29.5	15	12.3	3	2.5	122	100.0

둘째, 시군구 본청과 읍면동 사이에 인력배치가 합리적으로 이루어 지지 않았다. 1차 실시지역의 공무원 대상 설문조사에서 “주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 주민생활지원조직개편에 따른 본청과 읍면동간 인력배분의 적정성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가” 라는 질문에 대하여 공무원의 43.4%가 “보통”, 28.7%가 “악화”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원조직개편에 따른 본청과 읍면동간 인력배분의 적정성 확보가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-18> 주민생활지원조직 개편에 따른 본청과 읍·면·동간 인력배분 합리성 확보 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	2	1.6	19	15.6	53	43.4	35	28.7	10	8.2	3	2.5	122	100.0

일선 읍면동에서 주민생활지원서비스업무를 수행하기 위한 인력이 부족하다는 것이 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 사회복지 등 주민생활지원서비스 영역이 급격하게 확대되어감에 따라 지방행정 수요 가운데 차지하는 비중이 크게 증가하고 있으나, 총액인건비제 등의 영향으로 읍면동의 인력이 늘어나지 않아서 담당 공무원의 업무부담이 크게 늘어나고 있다. 따라서 읍면동 창구에서 1인이

모든 복지업무를 전담하는 업무분장은 그 방식의 본래 취지인 수급자와의 친밀한 관계형성을 통한 서비스의 전문성, 지속성 유지와 기본적인 상담, 찾아가는 서비스가 곤란하게 하고 있다.

셋째, 담당공무원의 전문성 부족이다. 1차 실시지역의 공무원 대상 설문조사에서 “주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 공무원의 전문성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가” 라는 질문에 대하여 공무원의 40.2%가 “보통”, 38.5%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원 조직개편 이후 공무원의 전문성이 약간 향상된 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-19〉 시범사업 전후간 공무원의 전문성 확보 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	11	4.5	94	38.5	98	40.2	27	11.1	6	2.5	8	3.3	244	100.0

그러나, 아직은 시군구와 읍면동에 주민생활지원서비스 전달에 필요한 전문인력의 확보가 미흡한 실정이다. 조직개편으로 시군구의 기획, 연계, 통합 기능이 강조되었고, 읍면동의 one-stop 기능이 강화되었으나 전문인력의 배치는 아직도 부실한 실정이다.

전문인력의 부족으로 읍면동에서 원래 의도한 현장방문을 통한 사례발굴, 사후관리를 위한 시간이 추가적으로 확보되고 있지 않다. 1단계의 경우 주당 6.4시간 → 6.6시간으로 미미한 변화에 그치고 있다.

넷째, 시·군·구의 전문성과 서비스수요를 감안한 기획이 미흡하다. 시군구는 중앙부처의 정책을 단순한 전달하는 역할만 수행하고 있을 뿐, 지역특성에 맞는 정책개발을 개발하기 위한 종합적인 시군구단위 기획능력이 부족하고 지역 내 자원을 관리·조정할 담당 부서가 없는 실정이다.

다섯째, 행정직과 사회복지직간의 역할분담의 미흡과 상호간의 협력 부재이

다. 많은 시군구에서 읍면동의 주민생활지원팀 내 사회복지직과 기타 직들과의 협업이 이루어지지 않고 있어 업무의 원활한 수행을 방해하고 있다. 주민생활지원팀의 구성은 행정직 45.8%, 복지직 45.5% 그리고 기능 및 기타직 8.9%로 구성되어있어 행정직과 기타직간의 적절한 역할분담이 필요하지만, 이 부분이 제대로 실현되지 않아 효율적인 업무수행이 이루어지지 않고 있다.

3. 지방자치단체 주민생활지원서비스 관련 민관협력체계의 문제점

복지의 지방화 추세에 따라서 지금까지 중앙정부가 주도하던 사회복지정책이 점차적으로 지방자치단체로 이관되고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 복지관련 업무는 지속적으로 증가되고 있으며, 저출산·고령화 사회의 진입에 따라서 지방의 복지관련 행정수요는 폭발적으로 증가되고 있다. 그러나, 한정된 조직과 인력을 가진 지방자치단체에서는 늘어나는 서비스 수요에 효율적으로 대응하기가 어려운 실정이므로 민간자원의 활용을 위한 거버넌스체제 형성이 필요하다. 주민생활지원서비스의 효율적인 전달을 위한 지방자치단체의 행정체제 개편이 단행된 이후, 지방자치단체와 지방의 관련 민간조직들의 노력에도 불구하고 공공기관과 민간기관간의 원활한 협력을 위한 민-관협력체계 구축이 아직은 미흡한 실정이다.

주민생활지원서비스가 취약하다고 생각하는 이유는 무엇인가 하는 질문에 대하여 공무원은 민간기관과의 효율적인 협력 부재(32.0%)와 전문인력 부족(29.5%)이라고 응답한 반면에 주민은 전문인력 부족(23.0%), 민간기관과의 효율적인 협력 부재(20.5%), 업무처리지연과 이용 불편(20.1%) 등의 순으로 응답하였다. 따라서 민간기관과의 효율적인 협력 부재는 주민생활지원서비스 공급을 취약하게 할 수 있다.

1차 실시지역의 공무원 대상 설문조사에서 “주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 중 민관협력이 잘되는 주민생활지원서비스는 무엇인가” 라는 질문에 대하여 공무원의 77.0%가 “복지”, 9.8%가

“문화”로 각각 응답하고 있어서 복지부문의 민관협력이 8대 서비스 중 가장 잘 되는 부문으로 나타나고 있다.

〈표 3-20〉 민·관협력이 잘되는 주민생활지원서비스

구분	복지		문화		보건		교육		주거		관광		체육		고용		모름/무응답		합계	
	응답 자수 (명)	비율 (%)																		
	94	77.0	12	9.8	6	4.9	4	3.3	1	0.8	-	-	3	2.5	-	-	2	1.6	122	100.0

또한, “주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 민관협력체가 주민생활지원서비스 전달체계에 얼마나 도움을 주는가” 라는 질문에 대하여 공무원의 45.1%가 “보통”, 38.5%가 “도움이 됨”으로 각각 응답하고 있어서 민관협력체가 주민생활지원서비스 전달체계에 약간 도움을 주는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-21〉 민·관간 협의기구가 주민생활지원서비스 전달체계 개선에 주는 도움 정도

구분	전혀 도움이 안됨		도움이 안됨		보통		도움이 됨		매우 도움이 됨		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	1	0.8	12	9.8	55	45.1	47	38.5	4	3.3	3	2.5	122	100.0

가. 현황

현행 민관협의조직은 보건복지부가 주도하는 지역사회복지협의체와 행정자치부가 주도하는 민관협의체가 있다.

1) 지역사회복지협의체

지역사회복지협의체는 2003년 7월의 사회복지사업법의 개정에 따라서 설치되었다. 보건복지부는 2004년 9월 지역사회복지협의체 구성·운영지침을 작성하여 시달하였으며, 종전 시범사업('01-'02년) 결과에 대한 평가에 따라 제시된 모델을 토대로, 연구기관의 추가의견수렴을 통하여 지역사회복지협의체의 구성·운영지침을 마련하였다. 그리고 2004년 하반기 중 22개 시군구를 선정하여 시범구성·운영하였다. 22개 시·군·구로는 사회복지사무소 시범사업지역(9개지역)과 종전 지역복지협의체 시범사업지역(13개소) 등 협의체 구성에 대한 경험 또는 구성계획이 기 수립된 지역을 선정하였다.

2) 민관협의체

“주민생활지원서비스 민·관협의체”(이하 ‘민·관협의체’라 한다)라 함은 주민생활지원서비스에 대한 만족도 제고를 목적으로 6대 주민생활지원서비스 대상과 8대 주민생활지원서비스 분야를 포괄하는 공공기관협의회와 주민협의회로 구성된 기구를 의미한다. 민·관협의체는 시군구 단위의 주민협의회와 공공기관협의회가 대등하게 협력하는 구조이다. 민·관협의체는 6대서비스대상과 8대서비스분야별 대표로 구성하고, 6대서비스대상을 기준으로 실무분과위원회로 구성된다.

민관협의체는 제1단계로 서비스연계팀을 중심으로 지역내 공공 및 민간 자원들간의 서비스 협력관계를 형성한다. 1단계의 중점 추진사항은 주민서비스 관련 민·관의 인적자원(6대서비스대상별, 8대서비스분야별) 현황 등의 조사와 민-민 네트워크 활성화를 위한 민간분야 주민서비스 제공 시설·단체 관계자간 소통기회(서비스대상별·분야별 간담회 등) 마련을 위한 협조와 지원이며, 주민서비스 제공 관련 공공기관간 간담회 개최 등 의사소통의 활성화이다. 제2단계에서는 지역여건에 따라 6대서비스 대상별, 8대서비스 분야별 소그룹 형태의 민·관 연계모임의 활성화를 목표로 한다. 이를 위하여 지역여건에 따라 가능한 분야부터

6대서비스 대상별, 8대서비스 분야별 민·관 공동의 연계모임을 활성화시키고, 지역내 민·관 보유 주민서비스 관련 정보·자료 교류를 활성화하며, 주민협의회 및 공공기관협의회를 구성한다. 제3단계에서는 지역별로 여건 성숙 정도에 따라 실질적인 민·관 협치(governance)체제 구축으로 발전한다.

〈표 3-22〉 민관협의체 구축 현황('07.10월 현재)

시 도	시 군 구	비 고
	,	2
	-	0
		1
	,	2
		1
	, , , ,	5
		1
	, ,	3
	, , , , , , ,	7
	, ,	3
	, , ,	4
	, , ,	4
	, ,	3
	, , , , , ,	6
	, , , , , , , ,	8
	50	50

나. 문제점

8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후의 민관협력실태가 얼마나 변화되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 45.1%가 “개선”, 41.8%가 “보통”으로 각각 응답하고 있는 반면에 주민의 48.0%가 “개선”, 31.1%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신 시책 추진 전에 비하여 민관협력 정도가 약간만 개선된 것으로 인식하고 있다.

〈표 3-23〉 시범사업 추진이후 민·관협력 변화도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	10	8.2	55	45.1	51	41.8	2	1.6	1	0.8	3	2.5	122	100.0
	10	4.1	76	31.1	117	48.0	26	10.7	3	1.2	12	4.9	244	100.0
	20	5.5	131	35.8	168	45.9	28	7.7	4	1.1	15	4.1	366	100.0

현재, 보건복지부가 주도하고 있는 사회복지협의체와 행정자치부가 주도하고 있는 민관협의체가 2중적으로 설치되어 있어서 업무에 혼란을 초래하고 있다. 공무원 대상설문조사 결과, 1차 시범 실시 지역의 58.8%에 지역사회복지협의체가 구성되어 있고, 24.3%에 민관협력체가 구성되어 있다.

〈표 3-24〉 민·관간 협력을 위해 구성된 협의기구(복수응답)

구분	지역사회 협의체		지역사회 복지협의체		민·관협의체		기타		합계	
	응답자수 (명)	비율 (%)	응답자수 (명)	비율 (%)	응답자수 (명)	비율 (%)	응답자수 (명)	비율 (%)	응답자수 (명)	비율 (%)
	24	13.6	104	58.8	43	24.3	6	3.4	177	100.0

효율적인 주민생활지원서비스 전달을 위해서는 민관협력체계 구축이 필수적인 바, 보건복지부 주도의 지역사회복지협의체와 행정자치부 주도의 민관협의체가 양립되어 있어서 업무 추진에 많은 혼란을 주고 있다. 중앙에서의 혼선도 한 몫을 했으나, 지역사회 내에서의 민-민네트워크에 대한 이해도나 민관협력에 대한 의지가 매우 미약하여 지방자치단체가 주체가 되어 적극적으로 민관협력체를 구성하기 보다는 중앙의 지침이나 지도에 마지못해 따라가는 소극적인 태도를 취하고 있는 실정이다.

또한, 기존의 민관협력조직의 적극적인 활용이 미흡하다. 읍면동 사무소에 설치된 기존의 주민자치센터와 주민생활지원과(담당)간의 연계나 협력관계가 전혀 없고, 오히려 새로운 지역사회복지협의체를 중복적으로 구성하여 운영하고 있는 실정이다.



제 4 장 지방자치단체 주민생활지원 행정체제의 정비 방안

제1절 접근방법

주민생활지원 통합서비스 전달체계를 구축하는데 있어서 중요한 과제는 행정조직체제의 개편으로 밝혀지고 있다. 본 연구를 위한 설문조사에서 주민생활지원서비스 전달체계의 효율적 개편을 위하여 필요한 것은 무엇인가 라는 질문에 대하여 공무원의 41.8%가 “행정조직체제의 개편”, 32.8%가 “주민서비스 통합시스템 구축”, 14.8%가 “민·관협력 선도사업 성공적 실시” 등으로 각각 응답하고 있다. 결국 효율적인 주민생활지원 행정체제의 개편이 참여정부가 추진한 주민생활지원 통합서비스 혁신의 주요한 과제인 것이다. 다시 말해서 주민생활지원 행정체제의 재정비는 정부가 추진하는 주민생활지원 통합서비스 전달체계 구축 계획의 한 수단인 것이다.

〈표 4-1〉 주민생활지원서비스 전달체계의 효과적 개편을 위한 개선사항

구분	행정자치부 추진단 기능강화		행정조직체제의 개편		주민서비스 통합시스템 구축		민·관협력 선도사업 성공적 실시		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	4	3.3	51	41.8	40	32.8	18	14.8	9	7.4	122	100.0

이하에서는 주민생활지원 행정체제를 효율적으로 재정비하기 위한 방안을 제시함에 있어서 다음과 같은 방향에서 접근하고자 한다. 우선적으로 참여정부 차원에서 추진한 통합형 주민생활지원서비스 전달체계와 관련된 개선방향을 모색해 본 이후에 지방자치단체에 한정된 행정체제의 재정비 및 민관협력체계의 구축 방안을 제시하고자 한다. 그리고 행정체제의 재정비는 중앙정부 차원의 기능·조직적 효율화 방안을 초점으로 다루고, 지방자치단체 차원에서는 조직 재설계, 기능 재조정, 인력 효율화라는 준거를 가지고 구체적인 방안을 제시하고자 한다. 한편 민간협력체계의 구축에서는 주민생활지원서비스의 효율적 전달이라는 기초 하에서 현재 나타난 문제점을 단기적으로 극복할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

제2절 주민생활지원서비스 전달체계의 개선방향

1. 중앙정부의 기반 강화

첫째, 행정자치부의 주민서비스 혁신추진단의 지도감독기능 강화가 필요하다. 행정자치부 주민서비스혁신추진단의 지위 격상을 도모하여 사명감을 갖고 업무를 전문적으로 추진할 수 있도록 해야 하며, 행정자치부의 외곽조직이 아닌 내부부서화 하는 대안을 검토할 필요가 있다. 그리고 행정자치부는 주민생활지원서비스와 관련된 지침 등 정책시행안을 제시할 경우 이에 대해 반드시 이행과정에 대한 점검 및 이행 결과에 대한 평가를 철저히 하는 제도적 장치를 만들어야 한다.

둘째, 주민생활지원서비스 혁신과 관련한 법규화를 도모하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 참여정부 이후 새로운 정부가 2008년에 출범할 경우 주민생활지원서비스 업무가 약화될 것이라는 판단을 제어하여 지속적인 이행이 될 수 있어야 하기 때문이다. 그리고 법규화의 경우 중앙정부와 시도의 역할에

대한 명확한 규정이 삽입되어야 한다.

셋째, 중앙정부의 지방자치단체 지원체제 강화를 위한 협의기구의 설치가 요구된다. 보건복지부, 문화관광부 등 중앙정부들은 각기 당해 업무에 한정하여 최소한의 관심을 보이고 있고 행정자치부만이 추진단을 설치하여 조정 및 방향을 설정하는 등 노력하고 있다. 이를 위하여 향후에는 행정자치부의 추진단 위상 강화를 이룩한 후 “(가칭) 중앙정부 부처간 주민생활지원서비스 전달에 관한 협의조정회의” 등을 설치하여 지방에 대한 지원체제를 강화할 필요가 있다.

2. 지방자치단체의 이해력 제고

첫째, 지방자치단체의 공무원들의 이해도 제고가 필요하다. 지방자치단체의 공무원 면담결과 주민생활지원 통합전달체제 제도에 대하여 주민생활지원부서의 공무원 이외에는 무관심한 상태가 극심한 바, 우선적으로 상위직급인 국장급(과장급)과 부단체장의 이해도가 적극 제고되어야 한다. 상위직 공무원들은 주민생활지원 통합전달체제 혁신이 단순히 복지전달체제의 변경인 것으로 인식하고 있다는 점을 극복해야 할 것이다. 그래야만 주민생활지원부서를 비롯한 사업부서들의 관심을 제고시킬 수 있는 바 행정자치부의 적극적인 홍보정책이 강화되어야 할 것이다.

둘째, 사업부서에서 8대 기능을 수행하는 경우 주민생활지원부서의 시책사업에 대한 관심을 갖고 업무적 연계성을 강화할 수 있도록 조직문화를 개선해야 한다. 특히 팀제를 운영하는 자치단체의 경우 부서간 연계성이 부족하기 때문에 주민생활지원 시책사업에 대해 더욱 자치 부서의 업무가 아니라는 인식이 팽배하기 때문에 팀제 평가에 있어서 다른 부서간 협력노력에 대한 요소가 포함되어야 하고 평가점수를 배가하는 방안을 고려해야 할 것이다.

셋째, 주민생활지원 통합전달체제의 혁신에 대한 지방자치단체의 자체적인 노력 강화가 요구된다. 우선 혁신에 대한 이해를 도모하기 위한 자체 직원교육에 적극적이어야 하고 단체장과 부단체장의 관심 하에 교육이 이루어져야 한다.

이에 대한 결과를 행정자치부가 매년 실시하는 “주민생활지원서비스 평가”에 적극적으로 반영하고 지속적인 환류가 필요하다.

제3절 지방자치단체 주민생활지원서비스 행정체제의 정비 방안

1. 기본방향

주민생활지원 행정체제 재정비는 수직적 측면에서 중앙정부 - 시도 - 시군구 - 읍면동이라는 구조로, 그리고 수평적 측면에서는 조직 - 기능 - 인력이라는 구조 하에서 접근하여 실천적 개편 대안을 제시하고자 한다. 그리고 지방자치단체에 적용할 행정체제 개편대안의 실용성을 확보하기 위하여 분리형 재정비 조직모형과 통합형 재정비 조직모형 중에서 후자를 선택하여 기본으로 삼고자 한다. 그리고 난 후 통합형 재정비 조직모형에 대한 시도/시군구/읍면동별로 구체적인 행정체제 개편대안을 상세히 제시하고자 한다.

2. 행정체제 정비 방안

가. 기본방향

1) 행정기능의 강화 방향

첫째, 8대 기능 중 보건, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광 기능에 대한 통합이 잘 이루어지도록 해야 한다, 특히 사회복지기능과 보건-의료기능간의 연계성을 제고해야 한다. 이러한 방안이 제시되는 것은 사회복지, 고용, 주거 기능은 성격상 주민생활지원조직(기획, 통합조사, 서비스연계, 자원봉사)과 연계성을 갖기 수월하지만 나머지 기능은 조직상 분리되어 있기 때문이다. 근본적으로는 8대 기능의 통합은 총액인건비제하의 조직관리에 영향을 받기는 하지만 기능 통합

이 되도록 자치단체는 자구적인 노력을 해야 한다.

둘째, 주민생활지원조직의 기능 편제에 따른 역할 제고 및 조직간 연계성을 제고해야 한다. 총괄기획팀은 전문성을 향상시켜 총괄로서의 조정력을 강화하고 민간자원 발굴, 이웃돕기, 민관협력, 8대서비스 관련계획 수립 업무 등에 있어 서비스연계팀과 역할 갈등을 제거해야 한다. 그리고 통합조사팀은 읍면동과의 역할 분담 범위를 잘 조정해야 한다.

2) 행정조직의 재구축 방향

첫째, 주민생활지원조직 및 8대 기능 관련 조직의 효과성을 제고하기 위하여 행정조직의 재정비가 필요하다. 가급적 지방자치단체의 특성에 따른 자율성을 인정해야 하지만 최소한 재정부 취지인 통합서비스 전달체계에 맞도록 재조정해야 한다. 이 경우 명칭만을 변경하는 소극적 개편이 아닌 기능통합을 도모하는 적극적인 조직개편이 되어야 한다.

둘째, 시군구의 주민생활지원조직 중에서 총괄기획팀을 사회복지과의 복지기획팀과 구분할 수 있는 조직적 재조정이 필요하다. 대다수의 총괄기획팀은 8대 기능에 대한 종합적 기획 기능을 다루는 조직이어야 함에도 복지기능에 대한 기획을 행하는 조직으로 탈바꿈하고 있기 때문이다.

3) 인력운영의 효율화 방향

첫째, 주민생활지원서비스 업무를 담당할 공무원에 대한 전문성 확보를 위하여 행정분야 혹은 사회복지분야 근무경력이 많은 공무원들로 배치하는 조치를 취할 필요가 있다.

둘째, 읍면동의 경우 사회복지직 공무원들이 복지기능업무만을 담당함으로써 8대 기능 중 나머지 기능에 대한 업무를 다른 공무원들이 담당하고 있어 8대 기능에 대한 인력의 적정 배치가 곤란한 바, 사회복지공무원의 증원을 행하고 동시에 읍면동장의 통제 하에 8대 기능에 대한 인력 배치의 효율화를 도모해야 한다.

셋째, 주민생활지원조직의 팀장들에게도 별도의 업무를 부여하여 인력부족현상을 극복할 수 있어야 한다. 팀장의 경우 팀의 업무를 총괄하는 업무를 행함으로써 별도의 업무를 갖고 있지 않은 경우가 많아 팀원들의 업무가중으로 인력부족현상이 제기되고 있기 때문이다.

넷째, 주민생활지원서비스 업무를 수행하는 행정직과 사회복지직 공무원들간의 업무분담 및 업무협조체제의 강화를 통하여 갈등을 해소하고 동시에 인력운영의 탄력성을 확보할 수 있어야 한다. 주민생활지원부서의 신설을 둘러싸고 행정직과 사회복지직 공무원들의 자리 다툼이 많아 지금껏 시군구 및 읍면동에서 업무와 관련한 협력이 제대로 이행되고 있지 않기 때문이다. 그리고 주민생활지원팀장이 행정직으로 배치됨으로써 복지기능을 담당하는 사회복지직 및 타 직렬과의 협업이 관행적으로 단절되는 현상이 이어지고 있기 때문이다.

나. 중앙정부의 주민생활지원서비스 행정체제 재구축

1) 기능적 측면

중앙정부가 주민생활지원서비스 혁신차원에서 향후 강조되어야 할 기능은 총괄적인 기획조정기능이다. 총괄적인 기획기능 강화를 위하여 8대 서비스 관련 중앙부처 조정회의체를 구성하여 주민생활지원서비스 관련 기능조정, 종합적인 인력 충원계획 수립 및 교육훈련 실시 및 지원, 안전관리기능의 주민생활지원서비스 확대, 주민생활지원서비스 관련 통합 자원 마련, 행정자치부 내 주민서비스혁신추진단 기능 강화 등의 과제를 해결해야 할 것이다.

2) 조직적 측면

첫째, 행정자치부의 “주민서비스혁신추진단”의 위상을 강화해야 한다. 주민서비스혁신추진단의 위상을 강화함으로써 다른 중앙부처와의 조정력을 확보하고 지방자치단체에 대한 실질적인 관여를 이행할 수 있어 정책의 조기 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 여러 가지 대안을 고려할 수 있으나, 1안으로는 국무

총리실로 본 추진단을 이관하여 8대 서비스 관련 중앙부처의 업무 총괄을 이룰 수 있도록 하는 안이다. 호주의 경우를 벤치마킹하면 독립된 국가 조직으로 설치하고 있는 것을 볼 수 있다. 2안으로는 현재의 한시적 TF 조직인 주민서비스혁신추진단을 본청 내의 본부장 바로 밑의 국장급 공식 조직인 주민서비스지원 본부로 전환하는 안이다. 영국의 경우를 벤치마킹하면 차관급 조직으로 설치되어 있다. 이러한 2가지 대안 중에서 단기적으로는 후자인 행정자치부의 상설기구화하는 안이 보다 효과적일 것이라 판단된다.

둘째, 행정자치부의 상설기구화를 통해 주민서비스혁신추진단 내에 “(가칭)주민생활지원서비스 조정위원회”를 설치할 필요가 있다. 8대 서비스 관련 중앙부처의 서비스 전달체계와 관련한 종합적인 기획 조정을 행하기 위하여 8대 서비스 관련 중앙부처에서 추천하는 공무원 혹은 전문가들로 구성하는 것이 요구된다. 영국의 경우, 관련 부처의 장관이 위촉한 전문가들로 구성된다.

셋째, (가칭)주민생활지원법을 제정하는 것이다. 동 법의 제정은 지속적인 주민생활지원서비스의 지원을 도모하고 실질적으로 소요되는 예산을 확보하는데 효과적일 것이다.

다. 지방자치단체의 주민생활지원서비스 행정체제 재구축

1) 기능의 강화

첫째, 시도의 주민생활지원서비스 관리기능을 신설하여 중앙부처의 주민생활지원 관련 통합재원 경유 및 재배분을 적정화 할 필요가 있고, 통합적 교육훈련 기능을 담당할 필요가 있다.

둘째, 시군구의 주민생활지원서비스 기능을 재조정할 필요가 있는 바, 현재 주민생활지원과의 “기획팀”은 대체로 당해 자치단체의 복지기획업무를 주로 관장하고 있어 8대서비스 관련 총괄기획기능을 관장하지 못하고 있는 실정인 바 주민생활기획기능과 사회복지기획기능간의 구분을 통한 정체성을 확립하는 것이 중요한 과제이다. 그리고 복지기능 이 외의 나머지 7대기능간의 연계체계를

재구축하고, 8대 서비스별 주민 수요조사기능을 강화해야 하며, 주민안전관리기능의 추가를 적극적으로 추진해야 할 필요가 있다.

셋째, 읍면동의 주민생활지원서비스 기능도 일부 강화해야 하는 바, 읍면동의 성격상 주민과의 대면을 통해 서비스가 공급될 수 있도록 내부적 업무 및 인력 재조정이 필요하다고 판단된다. 특히 자원봉사자 관리기능과 주민 대상 심층상담기능을 강화할 필요가 있다.

2) 조직의 재설계

가) 기본모형 : 통합형 조직모형의 보완

지방자치단체에서 택하고 있는 조직모형은 실과별로 분산되어 있는 복지, 자활·고용, 여성, 아동·보육, 주거복지, 청소년, 평생교육, 문화·생활체육 등 주민생활지원기능을 하나의 부서로 통합하도록 되어 있다. 그러나 실제로 보건기능의 경우 직속기관인 보건소에 그대로 있는 것을 비롯하여 일부 기능들이 주민생활지원국(과)로 완전하게 이관되지 않고 있어 분리형 조직모형에 가깝다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 주민생활지원서비스 혁신시책의 본래 취지를 계승하기 위하여 현재의 불안정한 통합형 조직모형을 완전한 통합형 조직모형으로 취하도록 하던지 아니면 분리형 조직모형을 취하더라도 가급적 통합형태를 취하도록 하는 대안을 제시하고자 한다.

나) 시도

현재 시도에는 주민생활지원조직을 설치하고 있지 않다. 행정자치부 → 시군구라는 수직적 연계구조로 인하여 행정자치부의 주민서비스혁신추진단만으로 230개의 시군구를 모두 관장하기에 어려움이 있어 본 제도의 정착이 지연되고 있기 때문에 시도에서 이를 1차적으로 조정할 수 있는 체제를 갖추는 것이 바람직하다고 판단된다. 따라서 시도에 “주민생활지원과”를 설치하되, 복지업무와 관련이 있는 국단위 내에 위치하도록 한다. 결국 시도에 설치되는 주민생활지원

조직은 광역자치단체 차원에서 중앙과 지방간의 기능 연계 및 조정을 하는 역할을 하게 되고, 특히 시군구의 관련 공무원들에 대한 교육훈련을 지원하는 역할을 하게 된다. 이를 위하여 각 시도 지방공무원교육원에 “주민생활지원서비스 혁신과정”을 설치하여 이를 이행하도록 할 필요가 있다.

다) 시군구

(1) 대안의 탐색

① 1안 : 단기안(주민생활지원서비스 조직·기능의 부분적 통합)

□ 1-1안 : 부문적 조직통합적 개편 : 현행 주민생활지원 조직 유지 및 핵심기능 통합안

1-1안은 현재의 주민생활지원국(과) 체제⁶⁾를 유지하되 8대 기능 중에서 직접적으로 주민전달이 가능하고 유사하다고 판단되는 핵심기능만을 몇가지 조합으로 묶어 통합형 조직체를 구성하는 안이다. 예를 들면 필수조직인 총괄기획팀+서비스조정연계팀+통합조사팀+자원봉사팀 이 외에 복지기능+보건기능, 고용기능+평생교육기능+주거복지기능, 복지기능+주거복지기능+여성보육기능, 복지기능+문화생활체육기능 등의 다양한 조합을 제시하여 이를 주축으로 주민생활지원국(과) 체제를 정비하는 안이다. 특히 필수조직+주민서비스조직으로 편성되는 형태가 되고 나머지는 사업부서에서 담당할 수 있도록 하는 체제 정비안이다. 이 경우 현재 보건기능이 직속기관으로 편제되어 있어 실질적인 조직통합이 안되고 있는 것을 조정할 수도 있고, 복지기능과 실제로 연계된 유사한 기능들을 다양하게 조합할 수 있기 때문에 자치단체에서 실질적인 조직통합이 용이하게 이루어질 수 있는 장점을 가진 반면에 본래의 추진목적인 8대 기능의 통합성이 다소 약화될 수 있는 단점을 가지고 있다.

6) 현재의 주민생활지원국(과)은 대부분 보건기능의 통합을 배제한 상태에서 조직화되어 있는 바, 이는 보건기능의 서비스가 본청이 아닌 직속기관에 배치되어 있기 때문이다.

□ 1-2안 : 부문적 조직통합적 개편 : 현행 주민생활지원 조직 유지 및 선택기능 통합안

1-2안은 현재의 주민생활지원국(과) 체제의 필수조직인 총괄기획팀+서비스조정연계팀+통합조사팀+자원봉사팀은 그대로 유지하되 잔여 기능인 복지기능, 보건기능, 자활고용기능, 여성보육기능, 주거복지기능, 청소년기능, 평생교육기능, 문화·생활체육기능 중에서 중요하다고 판단되거나 당해 자치단체의 특성을 반영할 수 있다고 판단된 기능들만을 자율적으로 선택하되 8대 서비스를 4-5개의 서비스로 축소 조정하여 주민생활지원국(과)의 체제를 재편성하는 안이다. 이 경우 당해 자치단체의 자율성을 인정하기 때문에 실질적인 주민생활지원이 이루어질 수 있는 반면에 당해 자치단체가 무관심할 경우 일부 기능에 한정되어 주민생활서비스가 지원될 가능성이 있는 단점을 가지고 있다.

② 2안 : 중장기안(주민생활지원서비스 기능·조직의 대통합)

□ 2-1안 : 완전 조직통합적 개편 : 주민생활지원 조직의 대통합

2-1안은 현재 8대 기능을 관장하는 부서 전체를 통합하여 하나의 조직체로 완전 통합하는 안이다. 이 안은 주민생활지원국(과)이라는 한 개의 조직체에 8대 기능과 관련한 현재의 기구를 모두 통합하는 것이다. 이 경우 8대 기능 관련 업무를 모두 통할함으로써 명령지휘체계의 일원화로 업무의 효율성을 확보할 수 있으나, 주민생활지원국(과)의 지나친 비대화를 초래하게 되는 문제점을 가진다. 특히 비대화 및 통솔범위 조정을 위하여 국(과)을 주민생활지원1국과 주민생활지원2국으로 분리할 수 있으나 총액인건비제 하의 행정기구수의 제한규정으로 인하여 사실상 어려움이 있다.

□ 2-2안 : 완전 기능통합적 개편 : 주민생활지원 기능의 대통합

2-2안은 현재 8대 기능 중에서 직접적으로 주민과 연계되어 있는 세부기능만을 현재의 관련 사업부서에서 이관받아 하나의 조직체로 완전 통합하는 안이다. 다시 말해서 이 안은 8대 기능과 관련한 부서가 모두 이관되는 것이 아니라 주

민과 밀접한 관련이 있는 기능 즉 주민과의 대면을 필요로하는 업무만을 추출하여 이관받아 조직화를 하는 안인 것이다. 이 경우 주민밀착기능만의 통합에 따른 양질의 주민서비스 제공이 가능하지만, 반면에 8대 기능 중에서 주민밀착기능만을 어떻게 추출할 수 있는가에 달려 있어 접근이 용이하지 않은 단점을 가지고 있다.

기능	주민생활지원서비스기능	
	현재	개선
	<ul style="list-style-type: none"> • • • • • • (,) • • 	
	<ul style="list-style-type: none"> • • • • • • , • 	
	<ul style="list-style-type: none"> • () • , • , • • (,) • , • () 	
	<ul style="list-style-type: none"> • • • • 	

< >

기능	주민생활지원서비스기능	
	현재	개선
	<ul style="list-style-type: none"> • • • 	()
	<ul style="list-style-type: none"> • 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 	
	<ul style="list-style-type: none"> • , 	
	<ul style="list-style-type: none"> • • 	
	<ul style="list-style-type: none"> • • • • 	
	<ul style="list-style-type: none"> • , , • • • • 	

< >

기능	주민생활지원서비스기능	
	현재	개선
	• .	
	•	
가	• 가 • 가 • 가 • 가 • 가	가
	•	

(2) 대안 평가

상기와 같은 대안들을 요약하면 아래 표와 같다.

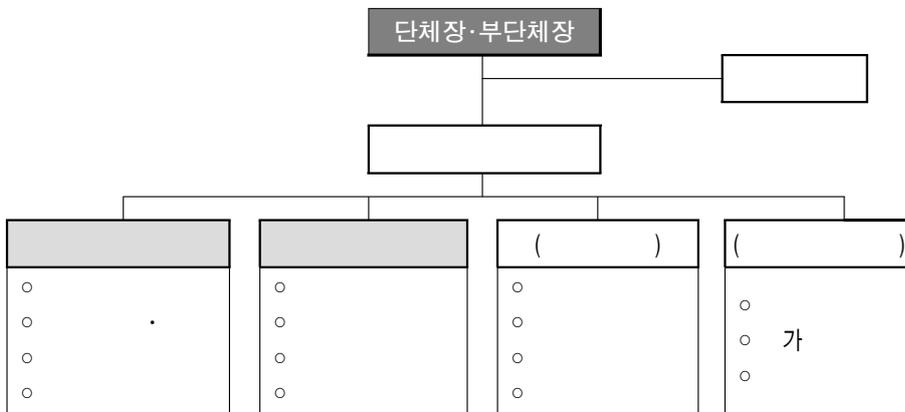
〈표 4-2〉 주민생활지원조직 개편안의 비교

구분	단기안(부분적 통합안)		중장기안(완전 통합안)	
	1-1안	1-2안	2-1안	2-2안
구분			8	8
장점	가			가
단점				() 2

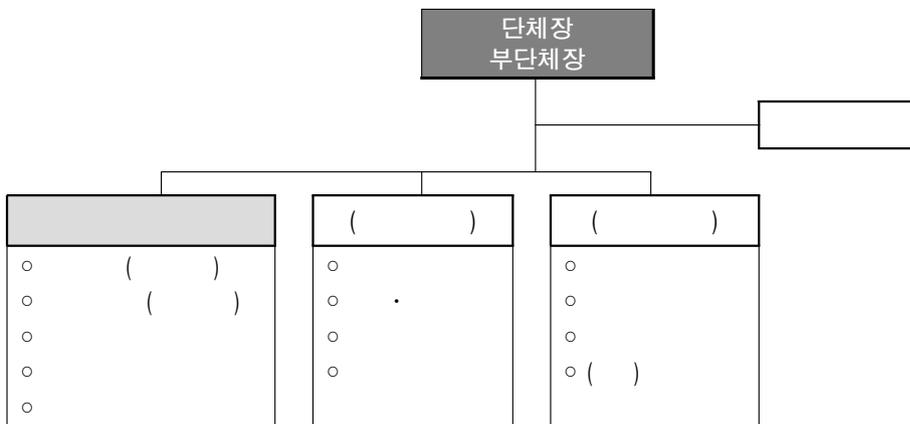
우선 총액인건비제 하에서 조직의 탄력성을 부여하는 것이 바람직한 주민생활지원 행정체제를 구축하는 지름길이라는 점에서 보면, 부분적 통합안 그 중에

서도 1-2안이 가장 바람직하다. 그럼에도 불구하고 자치단체에서 조직통합을 단행할 경우 현실성이 있어야 하는 바 직속기관에서 행해지는 보건기능은 원래부터 조직통합이 이루어지지 않듯이 자치단체가 필요로 하는 중요한 핵심기능만을 중심을 조직통합을 이루도록 하는 1-1안이 가장 실현성 있는 대안이 될 것이라 판단된다.

〈그림 4-1〉 국 단위 주민생활지원조직 모형



〈그림 4-2〉 과단위 주민생활지원조직 모형



(3) 인력운영의 효율화

시군구의 주민생활지원조직에 근무하는 공무원들은 주로 행정직과 사회복지직으로 배치되고 있는데, 서비스 연계업무와 통합조사업무는 복지업무와 연관성이 많은 바 사회복지직의 재배치가 바람직하다는 점에서 향후 재조정을 필요로 한다. 주민생활지원서비스의 질적 제고를 위하여 행정직공무원보다는 사회복지직의 신규채용을 통한 배치를 적극 고려할 필요가 있다. 한편 주민생활지원 업무를 수행하는 인력의 양은 업무량과 행정기구수에 비례하는 바, 당해 자치단체의 여건에 따라 배치하여 업무를 추진하고 있기 때문에 부족한 것으로 판단되지 않지만, 향후 당해 자치단체의 기능쇠퇴 분야가 발생할 경우 이들 잉여인력들을 주민생활지원업무에 투입하여 실질적인 대민서비스가 이루어지도록 노력할 필요가 있다.

라) 읍면동

현행 동은 민원담당+주민생활지원담당으로, 읍면은 주민생활지원담당+총무담당+산업담당+민원담당으로 구성되어 있는 바, 현재의 주민생활지원담당 체제를 유지하는 것이 바람직하다.

그리고 주민생활지원담당에서 수행하는 기능도 현재처럼 운영될 필요가 있다.

그러나 주민생활지원담당 내의 현재 2-5명 정도로는 사무소 내에서 행정적인 업무만을 관장하게 되어 실질적으로 주민을 상대로 하는 서비스를 직접 제공하는 것이 부족한 실정이기 때문에 인력 보충이 필요하다. 이 경우 행정직공무원의 보충을 검토해야 한다. 한편 인력을 보충함에 있어서 고려해야 할 한 가지 방법으로 “주민생활지원담당(계장급)에게도 8대 기능관련 업무를 반드시 수행하도록 분장사무를 명확히 할 것이 요청된다. 그리고 주민생활지원담당 내의 사회복지직공무원은 복지기능만 수행하고 다른 행정직 및 기술직 공무원은 8대 기능 중 잔여 기능을 수행하고 있는 바 향후에는 복지직 공무원에게도 8대 기능 중 복지 기능 이외의 업무도 부과하는 조치가 있어야 할 것이다.

제4절 지방자치단체 주민생활지원서비스 관련 민관협력체계의 강화방안 — Ⅱ

1. 기본방향

첫째, 민관협력체계 구축에 대한 적극적 태도를 견지할 수 있도록 하는데 초점을 두어야 한다. 행정자치부의 민관협력체와 보건복지부의 지역사회복지협의체에 대한 명확한 원칙을 행정자치부가 제시하여 상호간 갈등을 제거하고, 지방자치단체에서는 지역사회 내에서의 민간과 민간네트워크에 대한 이해도를 제고하고 주민생활지원조직과 8대 기능과 관련한 사업부서간의 민간단체에 대한 정보를 공유하는 체계를 구축할 필요가 있다.

둘째, 기존의 민관협력조직의 활용을 강화하고 유사조직의 난립을 정비하는데 초점을 두어야 한다. 특히 읍면동 사무소에 설치된 기존의 주민자치센터와 주민생활지원과(담당)간의 연계나 협력관계를 강화하여야 한다. 그리고 지역내 공공·민간 복지기관간 정보 공유 및 연계 협력 기제를 마련하여 지역내 자원활용의 효율성을 제고시켜야 한다.

2. 민관협력체계 구축방안

가. 지역사회자본의 축적

지역사회자본은 지역내에 내재된 잠재적 자원이고 구성원들의 주체적인 인식이나 노력으로 얼마든지 배양되고 강화될 수 있는 성질의 것이다. 지역사회자본은 본질적으로 구성원들의 인간관계, 사회적 관계 등에 내재된 무형의 것이다. 이러한 지역사회자본을 발굴하여 개발하는 원동력이 지역사회역량(Community Capacity)이라고 할 수 있다. 이러한 지역사회역량에 대하여 학자들은 지역사회의 삶의 질을 증진시키기 위하여 주민들이 개별적으로 혹은 집단적으로 동원한

일련의 자원 혹은 힘, 지역사회가 제공하고 이용할 수 있는 능력들에 대한 총체적인 표현, 집단의 문제를 해결하고 지역사회의 안녕과 유지와 증진을 위한 수단일 수 있는 인간자본, 조직자본, 사회자본의 상호작용(Chaskin, 2001) 등으로 다양한 개념정의를 내리고 있다. 이러한 지역사회자본의 유용성이 확인되면서 관련 학자들뿐만 아니라 정부와 국제기구에서조차도 지역사회자본을 구축하여 활용하려는 노력을 하고 있다. 예를 들면, 세계은행(World Bank)은 지역사회자본에 관한 인터넷 홈페이지를 운영하고, 그 안에서 지역사회자본 측정을 위한 각종 도구를 정리하여 소개하고 있다. 영국이나 캐나다 정부와 주요 대학에서도 지역사회자본에 관한 연구나 프로그램을 소개하고 있다.

나. 공공과 민간의 역할 명확화

책임성을 분명히 하기 위하여 공공의 역할과 민간의 역할을 명확하게 구분하여야 한다.

영국의 경우는 지방정부가 직접 서비스를 제공하는 것이 아니고, 케어매니저(사회복지사 등)가 다양하고 다원적인 에이젠시(민간, NGO, 정부 등)로부터 서비스를 구매하여 서비스의 이용자들에게 구매된 서비스를 그들의 욕구에 맞게 제공하는 시스템을 구축하여 공공과 민간의 기능과 역할을 명확하게 구분하고 있다. 호주의 센터링크에서도 직접 대민서비스를 제공하는 것이 아니고 서비스를 제공할 수 있는 민간기관과 계약을 맺고, 센터링크가 관련된 민간기관으로부터 서비스를 구매하는 방식을 택하여 공공과 민간의 기능과 역할을 명확하게 구분하고 있다.

우리나라도 역시, 중앙정부와 지방자치단체 등 공공부문에서는 총괄적인 기획과 프로그램개발, 자원조달 등의 기능을 담당하고 민간부문이 공공부문의 위탁을 받아서 실질적인 서비스를 제공하는 역할을 수행하는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다.

다. 민관협력체와 지역사회복지협의체의 통합

현재, 보건복지부가 주도하고 있는 사회복지협의체와 행정자치부가 주도하고 있는 민관협의체가 2중적으로 설치되어 있어서 업무에 혼란을 초래하고 있다. 공무원 대상설문조사 결과, 1차 시범 실시 지역의 58.8%에 지역사회복지협의체가 구성되어 있고, 24.3%에 민관협력체가 구성되어 있다.

〈표 4-3〉 민·관간 협력을 위해 구성된 협의기구(복수응답)

구분	지역사회 협의체		지역사회 복지협의체		민·관협의체		기타		합계	
	응답지수 (명)	비율 (%)								
	24	13.6	104	58.8	43	24.3	6	3.4	177	100.0

따라서 업무의 중복과 자원의 낭비를 막기 위해서는 양자의 통합이 필요하다. 지역사회복지협의체는 사회복지와 의료부문을 중심으로 구성되어 있고, 민관협의체는 8대 서비스를 총망라하여 구성되어 있으므로 주민생활지원서비스혁신의 근본취지에 맞게 민관협력체를 중심으로 통합하고, 지역사회복지협의체는 산하 조직으로 재편하는 것이 바람직하다. 다만, 현재, 지역사회복지협의체는 사회복지협의회법이라는 법률에 근거를 두고 있는 만큼, 주민생활지원에 관한 법률의 신설이 필요하다.

라. 민관 네트워크 참여 범위 확대와 교육훈련 강화

첫째, 중앙정부의 책임 확대와 동시에 지방정부의 마인드 정립이 필요하다. 민관협력에 기반한 지역중심의 다양한 복지체계 구축의 이념과 정책은 올바른 정책방안이다. 현 시점에서 민관 네트워크의 참여 확대가 이루어지기 위해서는 중앙정부의 보다 구체적인 정책안이 제시되어야 한다.

둘째, 민관네트워크에 민간부문의 참여 범위를 확대하여야 한다. 우리나라의

주민생활지원서비스 관련 조직간 협력은 아직 복지와 보건, 그리고 자원봉사센터 등을 중심으로 활발하게 진행될 뿐 타 영역의 조직들과는 미흡하다. 특히, 문화관광, 체육, 주거영역의 조직들과 복지영역의 조직들과의 연계는 거의 이루어지지 않고 있으며 이들 조직은 연계망에서 주변에 위치하거나 또는 단절된 상태로 존재하였다. 고용과 교육의 영역은 그 중심성을 기준으로 할 때, 중간수준에 있어 단계적인 연계영역의 확대를 도모할 때, 복지와 보건, 자원봉사센터 다음의 대상 영역이 될 수 있을 것이다. 기타 영역들도 협의조직을 구성하고 정보 및 인식의 공유를 할 수 있는 기회를 제공한다면 점차 협력의 수준이 높아질 가능성을 가지고 있음을 알 수 있었다.

셋째, 협의체 구성시 충분한 교육훈련 기회가 제공되지 못한 사실을 고려하여, 협의체 인력의 교육을 강화해야 한다. 공공분야의 인력에 대한 추가 교육기회의 제공은 물론이고 민간분야 참여자들에 대한 대폭적인 교육이 이루어져야 한다.

넷째, 협의체 담당 공무원과 민간 실무자들의 참여 확대 방안을 고려해야 한다. 시범사업 결과 협의체 활성화를 위해서는 적절한 인센티브 제공의 필요성이 제기되었다. 인센티브 제공은 참여 기관과 참여자에 대해 동시에 이루어져야 한다. 서비스 제공기관의 입장에서 보면 협의체에 참여하는 것이 종사자의 업무증가와 실적 평가에서 부담이 될 수도 있다. 기관에 대한 인센티브 제공은 기관의 실적평가체계에 포함시키는 방안을 고려할 수 있다.

마. 주민자치센터의 활용

주민자치센터는 1999년, 지방자치법 제8조 및 동법시행령 제8조에 의거 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 읍면동사무소에 설치된 주민의 자치조직이다. 주민자치센터 설치 및 운영조례에는 주민자치위원회가 주민자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항, 주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항, 주민의 자치활동

강화에 관한 사항, 지역공동체 형성에 관한 사항, 기타 자치센터의 운영 등에 관하여 필요한 사항 등을 심의한다고 규정되어 있다(제16조). 여기에는 주민서비스혁신에서 필요로 하는 많은 부분들이 포함되어 있다. 서울특별시 일부 자치구 주민자치센터 주민자치위원의 직업별 분포를 보면, 다음과 같다.

〈표 4-4〉 서울특별시 일부 자치구 주민자치위원 직업별 분포

구청명	합계	교육계	관계	예술계	언론계	사회복지	경제계	종교계	기타
A	479	12	12	13	2	23	43	6	368
B	366	28	11	18	9	45	123	15	117
C	416	7	11	10		9	89	6	283
D	479	9	20	11	4	21	134	2	276
E	386	10	16	8	5	11	169	7	160
F	468	29	3	34		16	187	1	198
G	609	17	21	10	3	25	286	5	260

또한, 이들 주민자치센터에서 운영하고 있는 프로그램의 현황은 다음과 같다.

〈표 4-5〉 서울특별시 일부 자치구 주민자치센터 프로그램 현황

구청명	합계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	사회진흥	자원봉사자수
A	270	23	123	37	24	25	38	751
B	386	37	98	93	59	51	48	2,950
C	293	45	168	19	8	29	24	5,898
D	333	19	150	46	11	80	27	1,234
E	275	41	133	29	25	37	10	903
F	558	60	200	100	49	96	53	13,739
G	376	70	90	43	31	57	72	2,406

이상과 같이 주민자치센터의 자치위원회와 현재 주민자치센터에서 운영 중인 프로그램들은 대부분 주민생활지원서비스의 8대 영역과 관련이 있다. 따라서 아

직 민관협의체가 구성되지 않은 지역에서는 주민자치센터의 자치위원회를 중심으로 하여 민관협의체를 구성하고, 이미 민관협의체가 구성되어 있는 지역에서는 주민자치센터와 연계하여 부족한 부분을 보완하는 것이 바람직할 것이다. 유사한 기능을 가진 여러 개의 조직이 서로 연계성을 갖지 않고 독자적으로 활동한다면, 자원의 낭비가 될 것이다. 지역사회가 가지고 있는 자원을 최대한 효율적으로 활용한다는 측면에서 주민자치센터의 자원을 유효적절하게 활용하는 것이 필요하다. 특히, 인력자원이 부족한 현실에서 각각의 주민자치센터에서 확보하고 있는 자원봉사자들도 유효적절하게 활용할 수 있는 자원이 될 수 있다.



제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

주민생활지원서비스는 “지방자치단체 및 행정기관이 생산하여 주민들의 생활 불편을 덜어줄 수 있도록 공급되는 모든 서비스”라고 할 수 있다. 이러한 주민생활서비스의 원활한 공급과 적절한 배분을 위해서 지방자치단체의 적극적 역할이 요구된다.

최근 참여정부는 주민생활지원 통합서비스 전달체계 구축이라는 과제를 추진하는 과정에서 주민생활지원서비스의 범위를 복지서비스, 보건서비스, 문화서비스, 고용서비스, 관광서비스, 주거서비스, 체육서비스, 평생교육서비스 등으로 제한하고 있다.

본 연구는 현재의 주민생활지원서비스 체제의 개선을 도모하되 시·도와 시·군·구 및 읍면동의 주민생활지원서비스 기능-조직-인력체제 재편에 초점을 두고 동시에 민간단체와 지방자치단체간의 협력적 네트워크 하에서 이러한 서비스가 제공되도록 하는 개선안을 제시하는 것을 주된 목적으로 삼고 있다.

행정자치부의 주민생활지원서비스 혁신을 도모하기 위한 추진과제는 크게 4가지로 분류된다. 즉 ① 시·군·구 및 읍면동의 주민생활지원 조직 재편, ② 주민 중심의 one-stop 서비스체제 구축을 위한 기관간 통합정보체제의 재구축, ③ 중앙부처의 주민생활지원서비스 제공체제 재조정, ④ 주민생활관련 서비스 제공의 민간단체와 지방자치단체간의 협력네트워크 구축이다. 본 연구에서는 연구 제목에서 인지하듯이 “지방행정체제”에 초점을 두고 있는 바, 이와 직접적인 연

계성이 다소 약한 ②와 ③을 연구범위에서 제외하고, ①을 중심으로 하되 ④를 보완적으로 연구하고자 한다.

본 연구는 문헌조사와 실태조사(설문조사, 면담조사)를 병행하였다. 설문조사의 대상지역은 53개의 시군구로 1단계 사업 실시지역이고, 조사대상은 53개 시군구의 관계 공무원(조직담당, 주민생활지원담당, 8대서비스관련 담당: 150명)과 해당지역에서 거주하는 만 20세 이상 일반주민(30명)으로 하였으며, 2007년 7월 중에 조사를 실시하였다. 조사내용은 사업 추진실적 및 문제점(사업에 대한 이해, 조직개편과 인력배치 적정성, 근무의욕, 단체장 관심도, 업무부담, 현재의 문제점 및 향후 지향점 등)을 중심으로 하였다. 조사방법은 구조화된 질문지를 이용한 전화조사로 시행하였고, 공무원은 150명 중 122명이 응답하여 81%의 응답율을 보였고, 주민은 300명 중 244명이 응답하여 81%의 응답율을 보였다. 실태조사 및 정책대안을 강구하기 위하여 면담조사 및 워크숍을 개최하였다. 우선 면담조사는 5개 지역(시 : 2개, 군 : 2개, 자치구 : 1개)을 아래 표에서 제시한 기준으로 선정하여 실시하였다. 수원시, 공주시, 함평군, 함안군, 부평구 등이 그 대상이다. 그리고 조사내용은 행정체제의 경우 개편 전과 후의 기능/조직/인력 변화량 비교 그리고 시군구-읍면동간 기능연계성과 조직적정성 및 인력배분 형평성이 초점이 되었다. 특히 민관협력네트워크 분석의 경우 현상과 내용을 중심으로 하였다. 한편 워크숍은 2차례 이루어졌는데, 학계를 중심으로 한 워크숍과 중앙부처 및 지방자치단체 공무원을 중심으로 한 워크숍이 있었다. 중심 내용은 현재 운영되고 있는 주민생활지원서비스 관리체제의 문제점과 향후 방향, 그리고 행정체제의 한계 등이었다.

제2장에서는 주민생활지원 행정체제에 관한 이론적 고찰을 실시하였다. 우선, 주민생활지원서비스의 개념을 “주민들의 일상적인 생활의 불편을 덜어줄 수 있도록 지방자치단체 및 행정기관이 생산하여 공급하는 모든 서비스”라고 규정하였다. 이러한 주민생활서비스의 구체적인 범위는 행정자치부가 지정한 복지서비스, 보건서비스, 문화서비스, 고용서비스, 관광서비스, 주거서비스, 체육서비스, 평생교육서비스 등 8대서비스로 제한하고 있다. 주민생활지원서비스 전달체

계는 구조기능적 측면에서 주민생활지원서비스 전달체계는 중앙정부와 지방자치단체(시군구 본청)의 관련조직체계인 행정체계와 읍면동의 관련조직체계인 집행체계를 모두 포함한다. 한편, 효율적인 주민생활지원서비스 전달체계를 구축하기 위해서는 ① 충분성의 원칙, ② 접근성의 원칙, ③ 연속성의 원칙, ④ 비편파성의 원칙, ⑤ 책임성의 원칙, ⑥ 전문성의 원칙 등이 준수되어야 한다. 주민생활지원 행정체제는 구조적·효율성·참여성이라는 기반 하에서 구축되어 그 당위성이 인정되고 있는 바, 현재의 주민생활지원 행정체제는 규범적 측면에서 그 당위성이 매우 높다고 할 수 있다. 이와 같은 결론은 주민생활지원서비스에 대한 정부의 노력은 향후에도 지속적으로 이루어져야 한다는 시사점을 제시해 준다고 할 수 있다. 주민생활지원 행정체제에 대한 조직 효과성은 전반적으로 높은 수준에 있다고 보기 어렵다. 이러한 평가 결과는 주민생활지원 행정체제의 재정비를 주장하게 하는 근거가 된다는 점에서 본 연구의 타당성을 지원하고 있다.

공공서비스의 통합적 전달체계를 구축하고 있는 대표적인 국가로는 영국과 호주를 들 수 있다. 이들 국가의 공공서비스 통합전달계의 특징은 다음의 표와 같다.

구분	조직	기능	인력	재원조달	민관협력
	○ : ,	○ , ,	○ 10	○ 20% 가	○ , NGO
	○ : ,	4	12		
	○ :5 -10	○		○ 15-17%	
	○	○			

구분	조직	기능	인력	자원조달	민관협력
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가 ○ 2003 1 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 10 25 140가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 25,400 ○ 17,600 ○ 4,340 ○ IT 3,470 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가 10 	<ul style="list-style-type: none"> ○ , ,
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Customer Service, Business, Business Transformation, Service Management 4 				

제3장에서는 지방자치단체 주민생활지원 행정체제개편의 추진실태와 문제점을 분석하였다. 주민생활지원 행정체제 개편 추진상의 문제점으로는 첫째, 주민생활지원서비스 통합전달체계 구축에 대한 지방공무원들의 이해 부족을 들 수 있다. 주민생활지원서비스 전달체계 개편시책에 대한 지방공무원들 사이의 공감대가 비교적 약하게 형성되어 있으며, 주민생활지원서비스 통합전달체계 구축의 목적에 대한 지방자치단체의 정확한 이해가 아직도 부족한 실정이고, 일반 공무원이나 주민을 이해시키기 위한 주무부서의 노력이 부족하다. 둘째, 중앙정부의 역할이 미흡하다. 중앙정부의 시군구에 대한 지원이 미흡하고, 중앙부처의 주민생활지원서비스 관련 담당공무원에 대한 교육이 미흡하며, 8대 주민생활지원서비스 관련 중앙정부 부처간의 협력이 미흡한 실정이다. 셋째, 지방자치단체의 주민생활지원 행정체제개편상의 문제점이다. 기능 측면에서 주민생활지원서비스 관련 8대 기능의 통합조치가 미흡하고, 중앙과 지방간의 기능상 연계가 미흡하며, 시도의 연계기능이 전혀 없으며, 공공과 민간간의 기능과 역할 분담과 유기적인 협력체계가 구축되어 있지 않다. 조직상의 문제점으로 주민생활지원서비스 관련 8대 기능 통합을 위한 조직의 개편이 이루어지지 않았으며, 주민생활지원관련 조직간의 유기적인 협력관계가 형성되지 않았다는 점을 지적할 수

있다. 인력운영상의 문제점으로 인력배치가 적정하게 이루어지지 않았고, 시군구 본청과 읍면동 사이에 인력배치가 합리적으로 이루어 지지 않았으며, 담당공무원의 전문성이 부족하며, 행정직과 사회복지직간의 역할분담의 미흡과 상호간의 협력 부재에 따른 갈등의 소지가 많다는 점 등을 들 수 있다. 넷째, 민관협력체제 구축의 문제점으로 보건복지부가 주도하고 있는 사회복지협의체와 행정자치부가 주도하고 있는 민관협의체가 2중적으로 설치되어 있어서 업무에 혼란을 초래하고 있다는 점을 들 수 있다.

제4장에서는 지방자치단체 주민생활지원 행정체제의 재정비방안을 제시하였다. 지방자치단체의 효율적인 주민생활지원 통합서비스 전달을 위해서는 첫째, 주민생활지원 통합전달체계 구축 제도에 대한 지방공무원과 주민의 이해도를 높여야 한다. 우선적으로 상위직급인 국장급(과장급)과 부단체장의 이해도가 적극 제고되어야 하고, 사업부서에서 8대 기능을 수행하는 경우 주민생활지원부서의 시책사업에 대한 관심을 갖고 업무적 연계성을 강화할 수 있도록 조직문화를 개선해야 하며, 주민생활지원 통합전달체계의 혁신에 대한 지방자치단체의 자체적인 노력 강화가 요구된다. 둘째, 중앙정부의 역할을 강화하여야 한다. 행정자치부의 지도감독기능을 강화하기 위하여 현재의 행정자치부 주민서비스혁신추진단의 지위를 외곽조직이 아닌 내부부서화(주민생활지원본부)하여야 하며, 주민생활지원서비스 혁신을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 관련 법규의 제정이 필요하고, 중앙정부 차원의 지방자치단체 지원체계 강화를 위한 협의기구 설치가 요구된다. 둘째, 지방자치단체의 주민생활지원 행정체제의 강화가 필요하다. 행정기능 측면에서 8대 기능 중 보건, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광 기능에 대한 실질적인 통합이 필요하고, 주민생활지원조직의 기능 편재에 따른 역할 제고 및 조직간 연계성을 제고해야 한다. 행정조직측면에서 주민생활지원조직 및 8대 기능 관련 조직의 효과성을 제고하기 위하여 행정조직의 재정비가 필요하고, 시군구의 주민생활지원조직 중에서 총괄기획팀을 사회복지과의 복지기획팀과 구분할 수 있는 조직적 재조정이 필요하다. 인력운영의 효율화 측면에서 주민생활지원서비스 업무를 담당할 공무원에 대한 전문성 확보를 위하여 행정분야 혹은 사

회복지분야 근무경력이 많은 공무원들로 배치하는 조치를 취할 필요가 있으며, 읍면동의 사회복지직 공무원들의 증원과 동시에 읍면동장의 통제 하에 8대 기능에 대한 인력 배치의 효율화를 도모해야 하고, 주민생활지원조직의 팀장들에게도 별도의 업무를 부여하여 인력부족현상을 극복할 수 있어야 한다. 주민생활지원서비스 업무를 수행하는 행정직과 사회복지직 공무원들간의 업무분담 및 업무협조체제의 강화를 통하여 갈등을 해소하고 동시에 인력운영의 탄력성을 확보할 수 있어야 한다. 넷째, 지방자치단체와 민간부문간 협력을 위한 적극적 노력을 견지하기 위하여 행정자치부의 민관협력체와 보건복지부의 지역사회복지협의체에 대한 명확한 원칙을 행정자치부가 제시하여 상호간 갈등을 제거하고, 기존의 민관협력조직의 활용을 강화하고 유사조직의 난립을 정비할 필요가 있다. 특히 읍면동 사무소에 설치된 기존의 주민자치센터와 주민생활지원과(담당)간의 연계나 협력관계를 강화하여야 한다.

제2절 정책건의

첫째, 주민생활지원서비스 행정조직의 재구축을 위하여 중앙정부의 역할 강화가 필요하다. 중앙정부의 총괄적인 기획조정기능을 강화하고 이를 위하여 8대 서비스 관련 중앙부처 조정회의체의 구성이 필요하다. 행정자치부의 “주민서비스혁신추진단”의 위상을 강화하기 위하여 국무총리실로 본 추진단을 이관하여 8대 서비스 관련 중앙부처의 업무 총괄을 이룰 수 있도록 하는 안(1안)과 본청내의 본부장 바로 밑의 국장급 공식 조직인 주민서비스지원본부로 전환하는 안(2안)을 제안하였다. 행정자치부의 상설기구화를 통해 “(가칭)주민생활지원서비스 조정위원회”를 설치할 필요가 있다. 지속적인 주민생활지원서비스의 지원을 도모하고 실질적으로 소요되는 예산을 확보를 위하여 (가칭)주민생활지원법을 제정할 것을 제안하였다.

둘째, 지방자치단체 기능과 역할의 강화방안을 제안하였다. 이를 위하여 우선

시도의 주민생활지원서비스 관리기능을 신설하여 중앙부처의 주민생활지원 관련 통합재원 경유 및 재배분을 적정화한다. 시군구의 주민생활지원서비스 기능을 재조정하여 주민생활기획기능과 사회복지기획기능간의 구분을 통한 정체성을 확립하고, 복지기능 이외의 나머지 7대기능간의 연계체계를 재구축하고, 8대 서비스별 주민 수요조사기능을 강화해야 하며, 주민안전관리기능의 추가를 적극적으로 추진한다. 읍면동의 주민생활지원서비스 기능도 일부 강화한다. 조직의 재설계방안으로 시도에 “주민생활지원과”를 설치하고, 시군구 수준에서는 주민생활지원서비스 기능·조직의 대통합안(1안: 완전 조직통합적 개편- 주민생활지원 조직의 대통합, 완전 기능통합적 개편- 주민생활지원 기능의 대통합)과 주민생활지원서비스 조직·기능의 부분적 통합안(2안: 부문적 조직통합적 개편- 현행 주민생활지원 조직 유지 및 핵심기능 통합안, 부문적 조직통합적 개편- 현행 주민생활지원 조직 유지 및 선택기능 통합안) 등의 2가지 개편안을 제시하였다. 인력운영의 효율성 확보 측면에서 주민생활지원서비스의 질적 제고를 위하여 행정직공무원보다는 사회복지직의 신규채용을 통한 배치를 적극 고려할 필요가 있다. 읍면동에서는 주민생활지원담당(계장급)에게도 8대 기능관련 업무를 반드시 수행하도록 분장사무를 명확히 할 것이 요청된다.

셋째, 주민생활지원 민관협력 네트워크의 구축을 위하여 지역사회자본의 축적과 활용이 필요하고, 책임성을 분명히 하기 위하여 공공의 역할과 민간의 역할을 명확하게 구분하여야 한다. 현재, 이중적으로 설치되어 있는 보건복지부가 주도의 사회복지협의체와 행정자치부주도의 민관협의체의 통합이 필요하다. 민관협의체에 민간조직의 참여 범위를 확대하는 동시에 이들에 대한 교육훈련을 강화하여야 한다. 읍면동 단위에 설치되어 있는 주민자치센터도 적극적으로 활용할 것을 제안하였다.



참고 문헌

- 강혜규(2006), 지방자치단체 주민생활지원기능 강화방안, 빈부격차차별시정위원회 관계부처 합동(2006), 주민생활지원서비스 업무운영 매뉴얼
- 박경숙(2003), “참여정부 초기의 지방분권 및 참여복지 정책방향과 사회복지전달체계 개편과제”, 사회복지정책, 한국사회복지정책학회
- 변재관(2006), 주민통합서비스 실현을 위한 복지네트워크 구축방안, 보건복지혁신인력개발원
- 방석현 외(2006), “조직효과성 관점에서의 조직개편 기준설정”, 한국사회와 행정연구, 제16권 제4호, 서울행정학회
- 빈부격차차별시정위원회(2006), 지역복지활성화를 위한 민관협력체제 구축방안
- 유길상(2006), “고용서비스 전달체계의 발전추세와 시사점”, 한국사회보장연구, 한국사회보장학회
- 이상일(2004), “영국 공공복지서비스 전달체계의 재조직화”, 사회복지정책, 한국사회복지정책학회
- 이태수 외(2005), 지역주민통합서비스 제공체제 구축방안, 저출산고령화위원회
- 이현주 외(2007), 주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안, 한국보건사회연구원
- 장지연(2005), “호주의 통합 공공서비스 전달체계”, 노동리뷰, 한국노동연구원
- 정진우(2001), “정부조직개편 이후 조직통합을 위한 관리전략에 관한 연구”, 한국정책학회보, 한국정책학회
- 행정자치부·보건복지부·기획예산처·대통령자문빈부격차차별시정위원회(2005), 사회복지전달체계 개선방안

- 행정자치부(2006), 주민생활지원서비스 전달체계 혁신방안
- 행정자치부(2006), 주민생활지원기능 강화계획
- 행정자치부(2007), 시군구 관계관 워크샵 자료
- 행정자치부(2007), 주민생활지원서비스 전달체계 혁신의 추진상황과 향후 과제
- 自治体 國際化協會(2002), コミュニティと行政
- Centerlink(2005), *Centerlink at a glance*, Australian Government
- Chaskin(2001), *Building Community Capacity*, *Urban Affairs Review*
- Cooper, Joan(1983), *The Creation of the British Personal Social Services 1962-1974*.
London: Heinemann
- Day, Patricia & Rudolf Klein(1987), *Accountabilities*, London: Tavistock
- Ellison, Nick & Chris Pierson(1998), *Developments in British Social Policy*, London:
Macmillan
- Hill, Michael(2000), *Local Authority Social Services*, London: Blackwell
- Hill, Peter(1977), "On Goods and Services", *The Review of Income and Wealth*,
No.4., Dec.
- Karouz, Edel(2004), *Job Network*, 국제노동브리프, 한국노동연구원
- Mugrave, R.(1959), *Theory of Public Finance*, McGraw Hill Books
- Niosi, j., Saviotti, P., Bellon, B., & Crow, M.(2002). National Systems of Innovation:
In Search of a Workable Concept. *Technology in Society*.
- R. Quinn & J. Rohrbaugh(1983), A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Toward a
Competing Values Approach Organizational Analysis, *Management Science*, 29
- Savas, E.S.(1983), *Privatizing the Public Sector*, Chatham House
- Seebohm, Frederic(1968), "Report of Committee on Local and Allied Personal Social
Services", July 1968. Cmnd 3703, HMSO, London
- Webb, Adrian & Gerald Wistow(1987), *Social Work, Social Care and Social
Planning: The Personal Social Services since Seebohm*, London: Longman

Abstract

A Study on the Reformation of Administrative System for the Resident Living Support

The resident living support service is all kinds of services which Local Government and an Administrative organ produce and provide to the residents for reducing inconvenience. The active role of the Local Government is needed for the harmonious supply and the proper distribution. Recently, the government restricts the coverage of the resident living support service to welfare, health, culture, employ, sightseeing, residing, physical exercise, and lifelong education.

This research plans to improve the resident living support service system which focuses on the reorganization of the function-organization-human power system of the service in cities and provinces, cities and districts and wards or town and myeon(면) and provide under cooperative network between a private organization and Local government.

There are four tasks to plan for reforming the resident living support service innovation in the Ministry of Government Affairs and Home Affairs. That is

- ① Reorganizing the resident living support
- ② Rebuilding the Integration information system for building the residents-centered one-stop service system
- ③ Reorganizing the resident living support system by the central ministries
- ④ Building cooperative network between a private organization and Local

government for the resident living support service.

In this research, as recognized by the title, I focus on "the local administration system", so I except ② and ③ which are not directly related, and I research ① as a key subject and ④ as a complementary subject.

In this research, the documentary survey, research on the actual condition (a questionnaire survey, an interview) are carried out. A questionnaire survey is asked to public officials in the related cities and districts and wards and aged over 20 years old residents who live in the area. An interview and a workshop were opened to consider the policy alternative and do the research on the actual condition.

In Chapter 2, I theoretically study administrative system for the resident living support.

First of all, the concept of the resident living support service is provided as "all kinds of services which Local Government and an Administrative organ produce and provide to the residents for reducing inconvenience". The definite range is limited to welfare, health, culture, employ, sightseeing, residing, physical exercise, and lifelong education. Meanwhile, I suggest ① Principle of Sufficiency, ② Principle of Accessibility, ③ Principle of Continuity, ④ Principle of Impartiality, ⑤ Principle of Responsibility, ⑥ Principle of Specialization to build effective resident living support service system. The examples of England and Australia which have built the integrative system of the public service are suggested.

In chapter 3, I analyze the actual condition of the propulsion and problems in local administrative system for the resident living support. The problems are here: Firstly, the local public officials don't comprehend well about the integrative system of the public service. Second, the role of the central government is insufficient. Third, the local government's Reorganization of Administrative System for the resident living support is unsatisfactory. Fourth, because of the problem of the building cooperative system, Social Welfare Consultative Organization which is

controlled by the Ministry of Health and Welfare and a Public Private Consultative Organization which is controlled by the Ministry of Government Affairs and Home Affairs are installed doubly, and it causes confusion in the service

In chapter 4, I suggest plans for the reorganization of the administrative system for the resident living support.

For the effective delivery of the integral service for the resident living support, firstly, the understanding about the system of the building resident living support service system is raised by the residents and the local public officials. Second, the role of the central government should be strengthened. Third, the local government should strengthen the local administrative system for the resident living support. Fourth, to firmly maintain the active efforts for the cooperation between local government and a private sector, the Ministry of Government Affairs and Home Affairs should suggest clear principles about Public Private Cooperation of the Ministry of Government Affairs and Home Affairs and Local Community Welfare Consultative Organization of the Ministry of Health and Welfare and eliminate the conflicts between them and strengthen the using of the existing a Public Private Cooperation Organization and correct the flooded similar organizations.

Especially, the relationship and connection between the existing a Citizen Autonomy Center and Resident Living Support Section installed in local offices should be strengthened.



주민생활지원 행정체제 개편에 대한 조사분석

1. 조사설계

가. 조사개요

- 조사대상: 1차 주민생활지원서비스 체제개편 자치단체 및 일부 시군구
- 조사시기 : 2007년 7월 중
- 조사대상 : 본청 조직부서 담당 공무원 및 주민생활지원담당 공무원 해당 지역 주민
- 대상내용 : 주민생활지원서비스 관련 행정체제 개편에 대한 지방공무원및 지역주민에 대한 평가, 서비스 만족도 등

나. 조사내용

- 모집단 : 1차 시범사업 실시 시군구의 소속공무원 해당지역에서 거주하는 만 20세 이상 일반주민
- 표본
 - 표본수: 450명(공무원 150명, 주민 300명)
 - 표본추출: 공무원- 관련업무 담당
주민- 2006년 인구통계 기준 지역/성/연령별 층화추출
 - 조사방법: 구조화된 질문지를 이용한 전화조사 시행

- 응답율
 - 공무원 : 150명 중 122명 응답(81%)
 - 주민 : 300명 중 244명 응답(81%)

다. 조사결과분석

1) 응답자의 특성

가) 공무원

- 권역별 분포 : 수도권(31.1%), 강원권(1.6%), 충청권(9.8%), 호남권(8.2%), 영남권(49.2%)
- 소속부서 : 주민생활지원부서(94.3%), 8대사업부서(5.7%)

나) 주민

- 성별 : 남성(54.1%), 여성(45.9%)
- 직업 : 농림어업(33.2%), 상업(10.2%), 회사원(21.7%), 기타(34.8%)
- 거주지역 : 수도권(31.1%), 강원권(1.6%), 충청권(9.8%), 호남권(8.2%), 영남권(49.2%)
- 연령 : 20대(11.5%), 30대(14.3%), 40대(30.3%), 50대(23.8%), 60대 이상(20.1%)
- 학력 : 중졸 이하(20.9%), 고졸(45.1%), 대졸(32.4%), 대학원 이상(1.6%)

8-2. 행정체제 부문

구분	매우 개선	개선	보통	악화	매우 악화
-					
-					
8					

9. 8대 서비스 영역과 관련하여 민관협력이 가장 잘 추진되고 있는 분야는 무엇입니까

- ① 복지(기초생활보장, 장애인복지, 노인복지, 청소년복지, 아동보육, 여성복지 등)
- ② 문화(문화시설, 축제, 공연, 전시 등)
- ③ 보건(의료, 건강검진, 건강상담, 물리치료 등)
- ④ 교육(평생교육센터, 학교지원, 교육시설운영, 방과후 공부방 등)
- ⑤ 주거(임대아파트, 전세자금지원 등)
- ⑥ 관광(향토박물관, 관광안내, 관광관련업소지원, 관광지육성 등)
- ⑦ 체육(사회체육지원, 근린체육시설, 체육공원, 체육행사 등)
- ⑧ 고용(직업소개, 직업훈련, 공공근로, 재할 등)

10. 귀 지역에 민관간의 협력을 위하여 구성된 협의기구는 무엇이 있습니까(있는 대로 모두 답해 주시기 바랍니다)
- ① 지역사회협의체 ② 지역사회복지협의체 ③ 민관협의체
④ 기타()
11. 민관간의 협의기구가 주민생활지원서비스 전달체계 개선이 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까
- ① 전혀 도움이 안됨 ② 도움이 안됨 ③ 보통 ④ 도움이 됨
⑤ 매우 도움이 됨
12. 주민생활지원서비스 전달체계의 개편을 추진하기 위하여 8대 서비스 영역을 기능별로 통합하고 조직체계를 개편하였는 바, 실질적으로 주민만족행정 서비스를 실현한 조치라고 보십니까
- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 그렇지 않다
⑤ 매우 그렇지 않다
13. 주민생활지원서비스 전달체계 개편상 나타난 문제점들입니다. 귀하께서 가장 중요한 문제라고 판단하시는 것을 2개만 지적하여 주십시오
- ① 8대 주민생활지원서비스 전달체계 개편에 대한 지방자치단체의 이해도 부족
② 8대 주민생활지원서비스 관련 행정조직의 적절한 개편 미흡
③ 팀구분(총괄기획팀, 서비스연계팀, 통합조사팀)의 미흡 및 팀 역할 혼란
④ 주민생활지원서비스 전달체계 개편에 필요한 전문성 확보 미흡
⑤ 읍면동 내에서의 현장적 지원서비스체제 미구축 및 미이행
⑥ 민관협력체제 구축에 대한 수동적 태도
⑦ 행정자치부 추진단의 지원 및 통제기능 수행 미진
⑧ 기타

2. 8대 서비스와 관련된 정보를 누구를 통하여 가장 많이 입수하였습니까

- ① 행정공무원(시군구, 읍면동)
- ② 통(리)장, 반장
- ③ 신문, 방송
- ④ 공고문이나 안내 책자
- ⑤ 인터넷
- ⑥ 기타()

3. 행정기관에서 제공하는 행정서비스 중에서 우수하다고 생각하시는 것을 순서대로 2개만 선택해 주시기 바랍니다.(), ()

- ① 복지(기초생활보장, 장애인복지, 노인복지, 청소년복지, 아동보육, 여성복지 등)
- ② 문화(문화시설, 축제, 공연, 전시 등)
- ③ 보건(의료, 건강검진, 건강상담, 물리치료 등)
- ④ 교육(평생교육센터, 학교지원, 교육시설운영, 방과후 공부방 등)
- ⑤ 주거(임대아파트, 전세자금지원 등)
- ⑥ 관광(향토박물관, 관광안내, 관광관련업소지원, 관광지육성 등)
- ⑦ 체육(사회체육지원, 근린체육시설, 체육공원, 체육행사 등)
- ⑧ 고용(직업소개, 직업훈련, 공공근로, 재할 등)
- ⑨ 기타()

3-1. 우수하다고 생각하시는 이유는 무엇입니까

- ① 단체장의 관심
- ② 우수한 전문 인력
- ③ 담당공무원의 친절과 열의
- ④ 업무처리의 신속성과 이용의 편리성
- ⑤ 민간기관과의 효율적인 협력

6. 주민생활지원서비스 전달체계 개선과 관련된 정부시책에 대하여 어느 정도 공감하십니까

- ① 전혀 공감하지 않음
- ② 약간 공감함
- ③ 보통
- ④ 공감함
- ⑤ 매우 공감함

7. 시범사업 추진 후 업무와 관련된 변화의 정도에 대하여 말씀해 주십시오

구분	매우 개선	개선	보통	악화	매우 악화

8. 8대 서비스 영역과 관련하여 민간기관으로부터 서비스를 제공 받은 적인 있습니까(있다면, 모두 적어 주시기 바랍니다)

- ① 복지(기초생활보장, 장애인복지, 노인복지, 청소년복지, 아동보육, 여성복지 등)
- ② 문화(문화시설, 축제, 공연, 전시 등)
- ③ 보건(의료, 건강검진, 건강상담, 물리치료 등)
- ④ 교육(평생교육센터, 학교지원, 교육시설운영, 방과후 공부방 등)
- ⑤ 주거(임대아파트, 전세자금지원 등)
- ⑥ 관광(향토박물관, 관광안내, 관광관련업소지원, 관광지육성 등)
- ⑦ 체육(사회체육지원, 근린체육시설, 체육공원, 체육행사 등)
- ⑧ 고용(직업소개, 직업훈련, 공공근로, 재활 등)

9. 민간기관이 주민생활지원서비스 전달체계 개선이 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까
- ① 전혀 도움이 안됨 ② 도움이 안됨 ③ 보통 ④ 도움이 됨
⑤ 매우 도움이 됨
10. 귀하의 성별은
- ① 남 ② 여
11. 귀하의 연령대는
- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
12. 귀하의 학력은
- ① 중졸 이하 ② 고졸 ③ 대졸 ④ 대학원 이상
13. 귀하의 직업은
- ① 농림어업 ② 상업 ③ 회사원 ④ 기타()

성의있게 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

3. 조사결과 분석

가. 지난 1년간 가장 많이 이용한 “8대 주민생활지원 서비스“

- 8대 주민생활지원 서비스 중 지난 1년간 가장 많이 이용한 서비스로 공무원은 복지(49.2%), 보건(29.8%), 문화(7%) 등의 순으로 대답함
- 반면에 주민은 보건(25.9%), 문화와 체육(19.6%), 복지(14.6%) 등의 순으로 대답함
- 전체적으로는 보건(27.3%), 복지(27.2%), 문화(15.0%) 등의 순으로 대답함

〈표 1〉 지난 1년간 가장 많이 이용한 8대 주민생활지원서비스(중복응답)

구분	복지		문화		보건		교육		주거		관광		체육		고용		기타		합계	
	응답 자수 (명)	비율 (%)																		
	119	49.2	17	7.0	72	29.8	7	2.9	11	4.5	2	0.8	6	2.5	8	3.3			242	100.0
	62	14.6	83	19.6	110	25.9	39	9.2	11	2.6	10	2.4	83	19.6	15	3.5	11	2.6	424	100.0
	181	27.2	100	15.0	182	27.3	46	6.9	22	3.3	12	1.8	89	13.4	23	3.5	11	1.7	666	100.0

나. 주민생활지원서비스 관련정보의 홍보등

- 주민생활지원서비스 관련정보의 홍보수단에 대한 질문에서 공무원은 공고문이나 안내책자(37.7%), 행정공무원(30.3%), 인터넷(15.2%) 등의 순으로 대답함
- 주민생활지원서비스 관련정보의 습득수단에 대한 질문에서 주민은 행정공무원(28.3%), 공고문이나 안내책자(19.7%), 신문방송(16.4%) 등의 순으로 대답함
- 따라서 공무원이 생각하는 홍보수단과 주민이 생각하는 정보습득 수단사이에는 약간의 차이가 있음

〈표 2〉 주민생활지원서비스 관련정보의 홍보(공무원) 및 습득(주민)

구분	행정공무원		통·반장		신문, 방송		공고문이나 안내 책자		인터넷		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	37	30.3	12	9.8	9	7.4	46	37.7	13	10.7	5	4.1	122	100.0
	69	28.3	34	13.9	40	16.4	48	19.7	37	15.2	16	6.6	244	100.0
	106	29.0	46	12.6	49	13.4	94	25.7	50	13.7	21	5.7	366	100.0

다. 주민생활지원서비스별 하루 평균 방문민원인 수

- 지난 1년간 주민생활지원서비스별 하루 평균 방문민원인 수가 얼마인가 하는 질문에 대하여 공무원은 문화(376.5명), 복지(7.1명), 보건(4.6명) 등의 순으로 응답하였음
- 문화부문의 하루 평균 방문 민원인 수가 많은 것은 박물관 등의 단체방문객이 많기 때문이고, 다른 부문은 관할 지역의 주민만이 이용하지만 문화부문의 서비스는 다른 지역에서 오는 외래관광객들이 다수 포함되어 있기 때문에 다른 부문의 서비스 보다 압도적으로 많은 것으로 나타났음

〈표 3〉 행정서비스별 하루 평균 방문 민원인 수

구분	복지		문화		보건		교육		주거		관광		체육		고용	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
	7.1	6.7	276.5	477.1	4.6	5.4	3.2	2.5	2.9	1.6	2.5	-	-	-	4.0	2.4

라. 효과적으로 공급되는 주민생활지원서비스

- 8대 주민생활지원서비스 중 지난 1년간 효과적으로 공급된 주민생활지원서비스가 무엇인가 하는 질문에 대하여 공무원은 복지(48.6%), 보건(29.2%), 문화(7.0%) 등의 순으로 응답하였음

- 반면에 주민은 복지(25.5%), 체육(19.4%), 보건(17.8%) 등의 순으로 응답하였음
- 전체적으로는 복지(33.7%), 보건(21.9%), 문화(13.3%), 체육(12.8%) 등의 순으로 응답하였음
- 공무원과 달리 주민은 체육부문의 서비스에 높은 점수를 주고 있음

〈표 4〉 효과적으로 공급되고 있는 주민생활지원 서비스(복수응답)

구분	복지		문화		보건		교육		주거		관광		체육		고용		기타		합계	
	응답 지수 (명)	비율 (%)																		
	118	48.6	17	7.0	71	29.2	10	4.1	13	5.3	3	1.2	2	0.8	7	2.9	2	0.8	243	100.0
	113	25.5	74	16.7	79	17.8	40	9.0	11	2.5	20	4.5	86	19.4	18	4.1	2	0.5	443	100.0
	231	33.7	91	13.3	150	21.9	50	7.3	24	3.5	23	3.4	88	12.8	25	3.6	4	0.6	686	100.0

1) 효과적으로 공급된다고 생각하는 이유

- 위에서 응답한 주민생활지원서비스가 효과적으로 공급되었다고 생각하는 이유는 무엇인가 하는 질문에 대하여 공무원은 업무처리의 신속성과 이용의 편리(39.3%), 담당 공무원의 친절과 열의(18.0%), 단체장의 관심(17.2%) 등의 순으로 응답하였음
- 반면에 주민은 단체장의 관심(33.2%), 담당 공무원의 친절과 열의(26.6%), 업무처리의 신속성과 이용의 편리(17.6%), 등의 순으로 응답하였음
- 따라서 주민은 단체장의 관심도와 담당 공무원의 친절과 열의 등이 주민 서비스를 향상시키는 방법이라고 인식하고 있으며, 업무처리의 신속성과 이용의 편리성에 대해서는 높은 점수를 주지 않고 있음

〈표 4-1〉 효과적으로 공급한다고 생각하는 이유

구분	단체장의 관심		우수한 전문 인력		담당 공무원의 친절과 열의		업무처리 신속성과 이용 편리		민간 기관과의 효율적인 협력		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	21	17.2	11	9.0	22	18.0	48	39.3	12	9.8	8	6.6	122	100.0
	81	33.2	10	4.1	65	26.6	43	17.6	41	16.8	4	1.6	244	100.0
	102	27.9	21	5.7	87	23.8	91	24.9	53	14.5	12	3.3	366	100.0

마. 취약한 주민생활지원서비스

- 8대 주민생활지원서비스 중 취약하다고 생각되는 주민생활지원서비스가 무엇인가 하는 질문에 대하여 공무원은 관광(21.7%), 주거(18.9%), 고용(18.0%) 등의 순으로 응답하였음
- 반면에 주민은 고용(16.6%), 주거(14.7%), 관광과 교육(13.6%) 등의 순으로 응답하였음
- 전체적으로는 고용(17.1%), 주거(16.2%), 관광(16.5%) 등의 순으로 응답하였음

〈표 5〉 공급측면에서 취약한 주민생활지원서비스(중복응답)

구분	복지		문화		보건		교육		주거		관광		체육		고용		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)																		
	6	2.5	39	16.0	4	1.6	35	14.3	46	18.9	53	21.7	17	7.0	44	18.0			244	100.0
	57	13.3	40	9.3	25	5.8	58	13.6	63	14.7	58	13.6	35	8.2	71	16.6	21	4.9	428	100.0
	63	9.3	79	11.8	29	4.3	93	13.8	109	16.2	111	16.5	52	7.7	115	17.1	21	3.1	672	100.0

1) 주민생활지원서비스의 취약 이유

- 위에서 응답한 주민생활지원서비스가 취약하다고 생각하는 이유는 무엇인가 하는 질문에 대하여 공무원은 민간기관과의 효율적인 협력 부재(32.0%)와 전문인력 부족(29.5%)이라고 응답하였음
- 반면에 주민은 전문인력 부족(23.0%), 민간기관과의 효율적인 협력 부재(20.5%), 업무처리지연과 이용 불편(20.1%) 등의 순으로 응답하였음
- 따라서 공무원과 주민 모두 전문인력 부족과 민간기관과의 효율적인 협력 부재로 인하여 주민생활지원서비스의 공급이 취약해 진다고 응답하였음

〈표 5-1〉 주민생활지원서비스의 취약 이유

구분	단체장의 관심 부족		전문 인력 부족		담당 공무원의 무성의		업무처리 지연과 이용 불편		민간기관과의 효율적인 협력 부재		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	6	4.9	36	29.5	2	1.6	8	6.6	39	32.0	31	25.4	122	100.0
	48	19.7	56	23.0	12	4.9	49	20.1	50	20.5	29	11.9	244	100.0
	54	14.8	92	25.1	14	3.8	57	15.6	89	24.3	60	16.4	366	100.0

바. 시범사업 이후의 주민생활지원서비스 개선 정도

- 8대 주민생활지원서비스 시범실시의 전후를 비교하여 주민생활지원서비스가 어느 정도 개선되었는가 하는 질문에 대하여 공무원은 “보통”이 54.1%, “개선됨”이 32.0%, “개선되지 않음”이 8.2% 등의 순으로 비교적 개선된 것으로 응답하였음
- 주민은 “개선됨”이 41.0%, “보통”이 30.7%, “개선되지 않음”이 12.7% 등의 순으로 비교적 개선된 것으로 응답하였음
- 전체적으로는 “보통”이 38.5%, “개선됨”이 38.0%, “개선되지 않음”이 11.2% 등의 순으로 비교적 개선된 것으로 응답하였음

〈표 6〉 시범사업 후 주민생활지원서비스 개선 정도

구분	전혀 개선 되지 않음		개선되지 않음		보통		개선됨		매우 개선됨		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율(%)
	3	2.5	10	8.2	66	54.1	39	32.0	4	3.3	122	100.0
	8	3.3	31	12.7	75	30.7	100	41.0	28	11.5	244	100.0
	11	3.0	41	11.2	141	38.5	139	38.0	32	8.7	366	100.0

사. 주민생활지원서비스 전달체계 혁신관련 정부시책 공감 정도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 정부시책에 대하여 얼마나 공감하는가 하는 질문에 대하여 공무원의 37.7%가 “약간 공감함”, 33.6%가 “보통”, 18.9%가 약간 공감하지 않음“ 등의 순으로 응답하여 공무원들은 정부시책이 비교적 공감하는 것으로 나타남
- 반면, 주민의 48.0%가 “약간 공감함”, 25.8%가 “보통”, 13.1%가 약간 공감하지 않음“ 등의 순으로 응답하여 주민들도 정부시책이 비교적 공감하는 것으로 나타남

〈표 7〉 주민생활지원서비스 전달체계 혁신과 관련된 정부시책 공감 정도

구분	전혀 공감하지 않음		약간 공감하지 않음		보통		약간 공감함		매우 공감함		모름/무응답		합 계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	6	4.9	23	18.9	41	33.6	46	37.7	5	4.1	1	0.8	122	100.0
	13	5.3	32	13.1	63	25.8	117	48.0	18	7.4	1	0.4	244	100.0
	19	5.2	55	15.0	104	28.4	163	44.5	23	6.3	2	0.5	366	100.0

1) 주민생활지원서비스 전달체계 혁신 정부시책에 공감하지 않는 이유

- 위에서 응답한 주민생활지원서비스와 관련된 정부시책에 공감하지 않는

경우, 그 이유는 무엇인가 하는 질문에 대하여 공무원의 37.9%가 “행정조직개편”, 24.1%가 “중앙부처의 서비스 제공체제 조정”, 20.7%가 “기관간 통합정보체제 구축” 등에 문제가 있다고 응답하였음

- 따라서 행정체제와 중앙부처의 서비스제공체제에 대한 재조정이 필요한 것으로 나타남

〈표 7-1〉 주민생활지원서비스 혁신 관련 정부시책에 공감하지 않는 경우의 문제점

구분	행정조직체제 개편		기관간 통합정보체제 구축		중앙부처의 서비스 제공 체제 조정		민간협력 네트워크 구축		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	11	37.9	6	20.7	7	24.1	3	10.3	2	6.9	29	100.0

아. 시범사업추진 이후 업무와 관련된 변화의 정도

① 업무 및 만족도

㉠ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후의 업무처리속도 변화 정도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체제 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후의 업무처리속도가 얼마나 변화되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 40.2%가 “개선”, 37.7%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 업무처리속도가 개선된 것으로 나타남
- 반면에 주민의 54.1%가 “개선”, 33.2%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 공무원과 마찬가지로 주민도 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 공무원의 업무처리속도가 개선된 것으로 인식함

〈표 8-1-1〉 시범사업 추진이후 업무처리속도 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	20	16.4	49	40.2	46	37.7	5	4.1	-	-	2	1.6	122	100.0
	19	7.8	132	54.1	81	33.2	10	4.1	2	0.8			244	100.0
	39	10.7	181	49.5	127	34.7	15	4.1	2	0.5	2	0.5	366	100.0

㉠ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후의 업무중복처리 변화 정도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후의 업무중복처리가 얼마나 변화되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 39.3%가 “개선”, 36.9%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 업무중복처리실태가 개선된 것으로 나타남
- 반면에 주민의 44.5%가 “보통”, 35.2%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 공무원과 마찬가지로 주민도 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 공무원의 업무중복처리실태가 약간 개선된 것으로 인식함

〈표 8-1-2〉 시범사업 추진이후 업무 중복처리 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	12	9.8	48	39.3	45	36.9	13	10.7	2	1.6	2	1.6	122	100.0
	9	3.7	86	35.2	118	48.4	21	8.6	4	1.6	6	2.5	244	100.0
	21	5.7	134	36.6	163	44.5	34	9.3	6	1.6	8	2.2	366	100.0

㉡ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후의 개인업무부담 변화 정도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후의 개인업무부담 정도가 얼마나 변화되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하

여 공무원의 34.4%가 “악화”, 32.0%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 개인업무부담이 증가되어 공무원의 업무환경이 악화된 것으로 나타남

- 반면에 주민의 50.8%가 “보통”, 27.0%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 공무원과는 달리 주민도 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 공무원 개인의 업무부담이 늘어나지 않은 것으로 인식함

〈표 8-1-3〉 시범사업 추진이후 개인 업무부담 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	1	0.8	17	13.9	39	32.0	42	34.4	21	17.2	2	1.6	122	100.0
	6	2.5	66	27.0	124	50.8	36	14.8	3	1.2	9	3.7	244	100.0
	7	1.9	83	22.7	163	44.5	78	21.3	24	6.6	11	3.0	366	100.0

㉔ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후의 주민정보제공 변화 정도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후의 주민정보제공 실태가 얼마나 변화되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 49.2%가 “개선”, 26.2%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 주민에 대한 정보제공 실태가 개선된 것으로 나타남

〈표 8-1-4〉 시범사업 추진이후 주민정보제공 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	25	20.5	60	49.2	32	26.2	2	1.6	1	0.8	2	1.6	122	100.0

㉔ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후의 민관협력 변화 정도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후의 민관협력실태가 얼마나 변화되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 45.1%가 “개선”, 41.8%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 민관협력 정도가 개선된 것으로 나타남
- 반면에 주민의 48.0%가 “개선”, 31.1%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 공무원과 마찬가지로 주민도 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 민관협력 정도가 개선된 것으로 인식함

〈표 8-1-5〉 시범사업 추진이후 민·관협력 변화도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	10	8.2	55	45.1	51	41.8	2	1.6	1	0.8	3	2.5	122	100.0
	10	4.1	76	31.1	117	48.0	26	10.7	3	1.2	12	4.9	244	100.0
	20	5.5	131	35.8	168	45.9	28	7.7	4	1.1	15	4.1	366	100.0

㉕ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후의 민원인 만족도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후의 민원인 만족도가 얼마나 변화되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 44.3%가 “보통”, 43.4%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 민원인 만족도가 개선된 것으로 나타남
- 반면에 주민의 45.5%가 “개선”, 42.2%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 공무원과 마찬가지로 주민도 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 민원인 만족도가 개선된 것으로 인식함

〈표 8-1-6〉 시범사업 추진이후 민원인 만족도 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	11	9.0	53	43.4	54	44.3	2	1.6	-	-	2	1.6	122	100.0
	9	3.7	111	45.5	103	42.2	13	5.3	6	2.5	2	0.8	244	100.0
	20	5.5	164	44.8	157	42.9	15	4.1	6	1.6	4	1.1	366	100.0

⊙ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후의 공무원 만족도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후의 공무원 만족도가 얼마나 변화되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 47.5%가 “보통”, 23.0%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 공무원 만족도가 개선된 것으로 나타남
- 반면에 주민의 46.7%가 “보통”, 36.5%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 공무원과 마찬가지로 주민도 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 공무원 만족도가 개선된 것으로 인식함

〈표 8-1-7〉 시범사업 추진이후 공무원 만족도 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	4	3.3	28	23.0	58	47.5	21	17.2	9	7.4	2	1.6	122	100.0
	10	4.1	89	36.5	114	46.7	19	7.8	4	1.6	8	3.3	244	100.0
	14	3.8	117	32.0	172	47.0	40	10.9	13	3.6	10	2.7	366	100.0

② 행정체제의 변화 정도

㉠ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후 중앙정부와 시군구간 기능연계성 확보의 변화 정도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 중앙정부와 시군구간 기능연계성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 59.0%가 “보통”, 28.7%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 중앙정부와 시군구간 기능연계성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타남

〈표 8-2-1〉 시범사업 추진이후 중앙정부와 시·군·구간 기능 연계성 확보 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	1	0.8	35	28.7	72	59.0	10	8.2	2	1.6	2	1.6	122	100.0

㉡ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후 시군구와 읍면동간 기능연계성 확보의 변화 정도

- 8대 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 시군구와 읍면동간 기능연계성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 45.1%가 “개선”, 42.6%가 “보통”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 시군구와 읍면동간 기능연계성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타남

〈표 8-2-2〉 시범사업 추진이후 시·군·구·읍·면·동간 기능 연계성 확보 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	4	3.3	55	45.1	52	42.6	6	4.9	2	1.6	3	2.5	122	100.0

㉔ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후 8대 서비스 기능간 통합성의 변화 정도

- 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 기능간 통합성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 56.6%가 “보통”, 32.0%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 8대 서비스 기능간 통합성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타남

〈표 8-2-3〉 시범사업 추진이후 8대 서비스 기능간 통합성 확보 변화도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	4	3.3	39	32.0	69	56.6	5	4.1	2	1.6	3	2.5	122	100.0

㉕ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후 기능통합에 따른 조직체계의 합리성 확보의 변화 정도

- 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 기능통합에 따른 조직체계의 합리성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 51.6%가 “보통”, 27.0%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 8대 서비스 기능통합에 따른 조직체계의 합리성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타남

〈표 8-2-4〉 시범사업 추진이후 기능통합에 따른 조직체계의 합리성 확보 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	4	3.3	33	27.0	63	51.6	16	13.1	3	2.5	3	2.5	122	100.0

- ㉔ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후 기능통합에 따른 조직운영의 효율성 확보의 변화 정도
 - 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 기능통합에 따른 조직운영의 효율성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 48.4%가 “보통”, 32.0%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 8대 서비스 기능통합에 따른 조직운영의 효율성의 확보정도가 약간 개선된 것으로 나타남

〈표 8-2-5〉 시범사업 추진이후 기능통합에 따른 조직 운영의 효율성 확보 변화 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	3	2.5	39	32.0	59	48.4	16	13.1	2	1.6	3	2.5	122	100.0

- ㉕ 주민생활지원서비스 시범사업 추진 이후 기능통합에 따른 조직간 협력적 풍토조성 정도
 - 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 기능통합에 따른 조직간 협력적 풍토조성이 어느 정도 변화되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 43.4%가 “보통”, 32.8%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원서비스 혁신시책 추진 전에 비하여 8대 서비스 기능통합에 따른 조직간 협력적 풍토조성 정도가 약간 개선된 것으로 나타남

〈표 8-2-6〉 시범사업 추진이후 기능통합에 따른 조직간 협력적 풍토조성 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	2	1.6	40	32.8	53	43.4	21	17.2	3	2.5	3	2.5	122	100.0

- ㉨ 주민생활지원조직개편에 따른 인력규모의 적정성 확보 정도
- 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 주민 생활지원조직개편에 따른 인력규모의 적정성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 41.0%가 “보통”, 29.5%가 “악화”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원조직개편에 따른 인력규모의 적정성 확보가 미흡한 것으로 나타남

〈표 8-2-7〉 주민생활지원조직 개편에 따른 인력규모의 적정성 확보 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	2	1.6	16	13.1	50	41.0	36	29.5	15	12.3	3	2.5	122	100.0

- ㉩ 주민생활지원조직개편에 따른 본청과 읍면동간 인력배분의 합리성 확보 정도
- 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 주민 생활지원조직개편에 따른 본청과 읍면동간 인력배분의 적정성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 43.4%가 “보통”, 28.7%가 “악화”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원조직개편에 따른 본청과 읍면동간 인력배분의 적정성 확보가 미흡한 것으로 나타남

〈표 8-2-8〉 주민생활지원조직 개편에 따른 본청과 읍·면·동간 인력배분 합리성 확보 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	2	1.6	19	15.6	53	43.4	35	28.7	10	8.2	3	2.5	122	100.0

자. 시범사업 전후간 공무원의 전문성 확보 정도

- 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 공무원의 전문성이 어느 정도 확보되었다고 생각하는가 라는 질문에 대하여 공무원의 40.2%가 “보통”, 38.5%가 “개선”으로 각각 응답하고 있어서 주민생활지원조직개편 이후 공무원의 전문성이 약간 향상된 것으로 나타남

〈표 9〉 시범사업 전후간 공무원의 전문성 확보 정도

구분	매우 개선		개선		보통		악화		매우 악화		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	11	4.5	94	38.5	98	40.2	27	11.1	6	2.5	8	3.3	244	100.0

차. 민관협력이 잘되는 주민생활지원서비스

- 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 8대 서비스 중 민관협력이 잘되는 주민생활지원서비스는 무엇인가 라는 질문에 대하여 공무원의 77.0%가 “복지”, 9.8%가 “문화”로 각각 응답하고 있어서 복지부문의 민관협력이 8대 서비스 중 가장 잘되는 부문으로 나타남

〈표 10〉 민·관협력이 잘되는 주민생활지원서비스

구분	복지		문화		보건		교육		주거		관광		체육		고용		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)																		
	94	77.0	12	9.8	6	4.9	4	3.3	1	0.8	-	-	3	2.5	-	-	2	1.6	122	100.0

카. 민관협력체가 주민생활지원서비스 전달체계에 도움을 주는 정도

- 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 시범사업을 추진한 이후 민관협력체가 주민생활지원서비스 전달체계에 얼마나 도움을 주는가 라는 질문에 대하여 공무원의 45.1%가 “보통”, 38.5%가 “도움이 됨”으로 각각 응답하고 있어서 민관협력체가 주민생활지원서비스 전달체계에 약간 도움을 주는 것으로 나타남

〈표 11〉 민·관간 협의기구가 주민생활지원서비스 전달체계 개선에 주는 도움 정도

구분	전혀 도움이 안됨		도움이 안됨		보통		도움이 됨		매우 도움이 됨		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	1	0.8	12	9.8	55	45.1	47	38.5	4	3.3	3	2.5	122	100.0

타. 8대 서비스 기능별 통합과 조직개편의 실효성

- 주민생활지원서비스 전달체계 혁신을 위한 8대 서비스 통합과 조직개편이 얼마나 실효성이 있는가 라는 질문에 대하여 공무원의 40.2%가 “보통”, 34.4%가 “그렇다”로 각각 응답하고 있어서 8대 서비스 기능별 통합과 조직개편의 실효성이 약간 있는 것으로 나타남

〈표 12〉 8대 서비스 기능별 통합과 조직 개편의 실효성

구분	매우 그렇다		그렇다		보통		그렇지 않다		매우 그렇지 않다		모름/무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)						
	1	0.8	42	34.4	49	40.2	23	18.9	5	4.1	2	1.6	122	100.0

파. 주민생활지원서비스 전달체계개편의 문제점

- 주민생활지원서비스 전달체계개편과정에서 문제가 되는 것은 무엇인가 라는 질문에 대하여 공무원의 21.6%가 “팀 구분의 미흡 및 팀 역할 혼란”, 19.9%가 “행정조직의 적절한 개편 미흡”, 18.3%가 “현장지원서비스 미구축 및 미이행” 등으로 각각 응답함
- 따라서 효율적인 주민생활지원체제 개편을 위해서는 전반적인 조직체계의 보완이 필요한 것으로 나타났음

〈표 13〉 주민생활지원서비스 전달체계 개편상 문제점

구분	지방자치 단체의 이해도 부족		행정 조직의 적절한 개편 미흡		팀 구분의 미흡 및 팀 역할 혼란		전문성 확보 미흡		현장지원 서비스 미구축 및 미이행		민·관 협력에 대한 수동적 태도		지원 및 통제 기능 수행 미진		기타		합계	
	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)	응답 자수 (명)	비율 (%)
	22	9.1	48	19.9	52	21.6	28	11.6	44	18.3	19	7.9	19	7.9	9	3.7	241	100.0

하. 주민생활지원서비스 전달체계의 효율적 개편을 위한 개선사항

- 주민생활지원서비스 전달체계의 효율적 개편을 위하여 필요한 것은 무엇인가 라는 질문에 대하여 공무원의 41.8%가 “행정조직체계의 개편”, 32.8%가 “주민서비스 통합시스템 구축”, 14.8%가 “민·관협력 선도사업 성공적 실시” 등으로 각각 응답함
- 따라서 효율적인 주민생활지원 행정조직체계의 개편이 우선적으로 필요한 것으로 나타났음

〈표 14〉 주민생활지원서비스 전달체계의 효과적 개편을 위한 개선사항

구분	행정자치부 추진단 기능강화		행정조직체계의 개편		주민서비스 통합시스템 구축		민·관협력 선도사업 성공적 실시		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)	응답자 수(명)	비율 (%)
	4	3.3	51	41.8	40	32.8	18	14.8	9	7.4	122	100.0

1) 민간기관에 의한 주민생활지원서비스 전달경험

- 8대 서비스 중 민간기관에 의해서 도움을 받은 경험이 있는 주민생활지원 서비스는 무엇인가 라는 질문에 대하여 주민은 보건(33.0%), 관광(12.8%), 문화(11.2%) 등의 순서로 각각 응답함
- 사회복지관련 서비스는 주로 공공기관이 제공하고 있어서 민간기관으로부터 서비스를 받은 경험이 적은 것으로 나타났음

〈표 15〉 민간기관에 의한 “8대 주민생활지원 서비스” 경험(중복응답)

구분	복지		문화		보건		교육		주거		관광		체육		고용		기타		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)																		
	28	7.8	40	11.2	118	33.0	34	9.5	6	1.7	46	12.8	31	8.7	4	1.1	51	14.2	358	100.0

2) 민간기관의 도움 정도

- 주민생활지원서비스 전달에 민간기관이 얼마나 도움이 되는가 라는 질문에 대하여 주민의 52.0%가 “도움이 됨”, 26.2%가 “보통”, 12.7%가 “도움이 안됨”이라고 각각 응답함
- 따라서 민간기관이 주민생활지원서비스 전달체계에 도움이 되는 것으로 주민은 인식하는 것으로 나타났음

〈표 16〉 민간기관의 도움 정도

구분	전혀 도움이 안됨		도움이 안됨		보통		도움이 됨		매우 도움이 됨		모름/ 무응답		합계	
	응답자 수(명)	비율 (%)												
	4	1.6	31	12.7	64	26.2	127	52.0	11	4.5	7	2.9	244	100.0

지방자치단체의 주민생활지원 행정체제 정비 방안

발행일 : 2007년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-296-4