

복지분야 민간자원연계체계에 관한 지역별 비교사례 연구

A Comparative Case Study on Regional Private Resource Linkage System in Social Welfare Sector

오 민 수*
OH, Min-Su

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 사회복지 민간자원연계체계의 이론적 고찰
- III. 민간자원연계체계 비교분석
- IV. 결론 및 정책적 제언

본 연구의 목적은 지역별 비교사례분석을 통해서 민간자원연계체계를 구축하기 위한 시사점을 도출하고자 하는데 있다. 많은 지방정부는 지역 내 복지서비스를 제공하는데 있어 재정적 어려움에 직면하고 있으며 이에 대한 대안으로 제시되는 것이 민간자원연계체계이다. 민간자원연계체계는 지역 내에서 민간복지자원을 활성화하고 나누기 위한 가장 중요하고 효과적인 방법이다. 본 연구에는 이런 중요성에 따라 지역에서 민간자원연계체계의 역할을 검토하고 그것을 강화할 수 있는 시사점을 도출하고자 하였다. 연구를 통해 도출한 시사점은 크게 세 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 지역단위의 민간자원연계체계 구축을 위해서는 지자체가 공식적이며 주도적 행위자로 참여해야 함을 제시하였다, 둘째, 구조적 측면에서 민관협력형과 관주도형 체계로 구분하여 지역의 환경에 맞게 적용이 가능함을 제시하였다. 셋째, 연계구조에 따라 모금 및 배분의 전략과 범위를 다르게 설정할 수 있으며 이에 대한 핵심요인과 모듈을 제시하였다.

무엇보다 민간자원의 효율적 연계를 위해서 지방정부는 법인격을 가진 조직을 설치하거나 지역을 대표하는 조직과 협력할 수 있는 제도적 기반을 구축해야 한다. 그리고 조례제정을 통하여 공신력과 투명성을 확보해야 한다.

* 경기복지재단 책임연구원

논문 접수일: 2014. 10. 21, 심사기간(1, 2차): 2014. 10. 21 ~ 2014. 12. 16, 게재확정일: 2014. 12. 16

□ 주제어: 민간자원연계체계, 복지혼합, 거버넌스, 민간자원

The purpose of this study is to look for implications for policy designing a private resources linkage system through regional comparative case study. As most of local governments have been suffering from the lack of financial resources to provide social service in the community. A private resources linkage system is considered as one of the most important and efficient way to rise and distribute private welfare resources for community-based social providers.

This study discussed what roles private resources linkage system has been playing in region and suggested how it enhance its roles to build up linkage system effectively. The implications derive from the case study are as follows : First, there is a need for formal participation and leading actor of local government in order to establish private resources linkage system. Second, the linkage structures can be classified into two types that is one public model and the other is the public-private partnership model according to the environment of the area. Third, the fundraising and distributing strategy is set differently depending on the linkage structure. In this study, it is presented the key factors and modules. A prerequisite for establishing a private resources linkage system is an institutional framework to establish an organization with a legal personality or to associate with a representative organizations of local. This is accompanied by ordinance enacted in order to ensure the credibility and transparency.

□ Keywords: private resources linkage system, welfare mix, governance, private resources

I. 서론

최근 들어 복지재정의 지속가능성을 우려하게 되면서 대안으로 모색되는 것이 지역 내 복지수요를 보충 및 보완하기 위한 민간자원(현물 및 현금) 발굴 및 연계체계에 관한 것이다. 국가와 시장만으로는 감당하기 어려운 사회문제들을 민간의 자발적 기부와 나눔을 통해 지역 사회 내 활용가능한 복지자원의 총량을 늘리고 완충적인 역할을 기대하기 때문이다. 지역 내에서 공공과 민간의 파트너십(partnership)에 대한 동기는 크게 두 가지로 나뉘는데 하나는 재정적·경제적 동기로서 대체로 정부의 재정투자능력의 한계에서 비롯되는 것이며, 다

른 하나는 관리전략적 동기로서 이는 정부기능을 보다 효율적·효과적으로 재설정하는 것과 관련된다(Kouwenhoven, 1993). 필요한 자원을 얻기 위해서 형성되는 관계는 행위자 간 보유자원과 이를 조직화하는 제도적 수단이 중요할 것이며 민간자원의 활용은 주로 지방정부의 재정적 동기로서 그 필요성이 요구되고 있다.

그러나 민간자원연계의 중요성에 비하여 실제적으로 지역 내에서 체계적인 자원연계가 이루어지지 않는다는 지적이 있다(이영철, 2002 ; 류기형, 2005 ; 전홍운, 2004 ; 장혜경 외, 2012). 최근 민간자원의 체계적 활용을 위해 일부 시·군·구에서 지역복지재단 설치¹⁾나 민간 비영리기관과 MOU를 통해 자원연계를 위한 협력적 거버넌스를 구축하고자 노력하고 있다. 이 협력적 거버넌스의 구체적 형태가 민간자원연계체계로 나타나는데 각 지역마다 지역복지재단, 사회복지협의회 등이 민간자원의 연계를 위한 구심체(혹은 중개자)가 다르고 연계체계의 구성 또한 다르게 나타나고 있어 이에 대한 체계적인 분석을 통해 정책적 시사점을 제공할 필요가 있을 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 지역 내 민간자원연계체계 구축의 제도적 맥락과 형태 등을 파악하여 비교분석함으로써 지역에서 민간자원연계체계를 구축하는데 도움이 될 만한 정책적 시사점을 도출함을 연구의 목적으로 한다. 각 지역별로 다소 상이한 형태의 민간자원연계체계가 형성되고 있음으로 이에 관한 사례조사를 통해 그 이유와 효과를 추론함으로써 향후 지역 내 민간자원연계체계를 구축하고자 하는 지역에서 정책적 함의를 얻을 수 있는 연구가 수행된다면 조금이나마 합리적인 정책결정에 도움이 될 것이다.

주요 연구질문으로는 '각 지역에서 민간자원연계체계를 구축한 제도적 기반은 무엇인가?', '각 지역에 설치된 민간자원연계를 위한 기구의 구조적 특성은 무엇인가?', '각 지역에 설치된 민간자원연계체계의 모금 및 배분의 특성은 무엇인가?'이다. 주요 연구방법은 사례분석방법을 통해 서울특별시, 대전광역시, 경기도 내 김포시, 시흥시, 광명시의 민간자원연계체계를 조사하였으며 조사결과를 토대로 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

사례분석의 대상 선정은 중앙정부 단위에서 전국적으로 기획된 사업이 아닌 지방정부에서 자체적으로 수립하여 시행하는 민간자원연계 사업을 분석 대상으로 선정하였다. 특히 지방정부와 민간이 연계되어 제도적 제약으로 발생하는 사각지대를 민간의 자원을 통해 보완하고자 하는 지역을 중심으로 하였다.

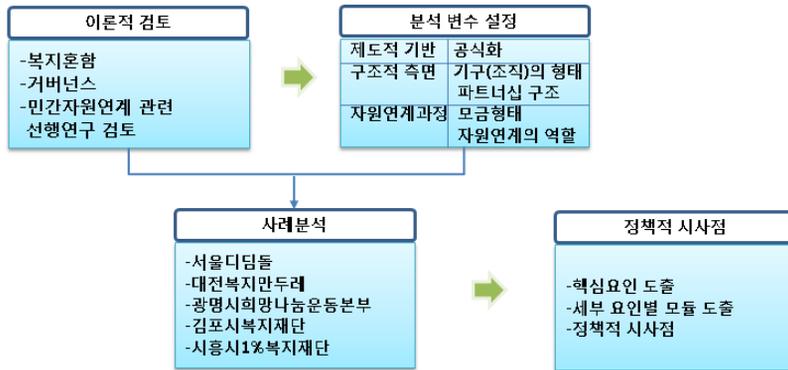
서울시의 서울디딤들의 경우는 2008년에 시작하여 현재 7년 동안 지속되어온 서울시 시책사업이며, 대전시 복지만두레의 경우는 2003년부터 시작된 조례에 의한 사업이다. 특히 2013년에는 복지행정 대상을 수상하였기에 우수사례분석으로 의미가 있을 것이다. 광명시

1) 전국적으로 약 20여개가 설치됨.

의 경우 지방정부와 지역 민간기관 간 협력사례로서 2014년 복지행정상 최우수 사례로 선정된 바 있다. 김포시와 시흥시는 각 지방정부가 설치한 복지재단임으로 앞선 3개의 사례보다는 차별적 특성이 있어 사례로 선정하였다.

이들 지방정부의 민간자원연계체계의 구성 목적은 민간의 자원을 활용하고자 하는 것에는 동일하나 지역마다 그 구조와 구심점이 다르게 나타난다. 이를 복지혼합과 거버넌스 접근으로 사례분석 변수를 설정 후 분석하면 지방정부의 여건을 고려한 민간자원연계체계의 설계에 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

사례분석 자료는 기관 방문 인터뷰자료와 문헌 등을 통해서 수집하여 분석자료로 활용하였다.



<그림 1> 연구의 분석틀

Ⅱ. 사회복지 민간자원연계체계의 이론적 고찰

1. 민간자원연계체계와 관련된 이론적 검토

민간자원연계체계는 지역사회 내에서 복지문제를 해결하는 보완재적 자원을 발굴 및 연계하는 것이다. 따라서 정부의 공적지출을 대체하기 보단 제도적 지원 범위를 벗어난 부문에 대한 보완적 기능으로 역할 설정이 될 수 있다. 이런 민간자원연계체계는 문제해결에 있어 지역사회 내 여러 조직들 간 다자간 협력(collaboration)이 요구되며 이에 이론적 근거로서 복지혼합(welfare mix)과 거버넌스(governance)를 통해 필요성과 구성적 측면을 유형화 할 수 있다.

1) 복지혼합의 접근

복지부문에서 민간의 역할분담을 강조하는 복지혼합(welfare mix)은 NPM(new public management) 기조에 의한 공공서비스의 민영화 압박에서도 비롯하지만, 증가하는 복지지출과 정부의 한계성으로 민간자원의 발굴 및 활용이 요구되는 정책환경변화에 대한 대안적 수단이라고도 볼 수 있다. 복지혼합은 공공과 민간이 서로 협력하는 협력적 거버넌스를 필요로 하고 특히 국가와 제3섹터의 역할 및 관계형성을 통해 복지혼합의 유형이 구분된다고 볼 수 있다.

복지혼합의 개념에 대해서는 이견이 많지만 Powell(2007), 김진욱(2005), Gough & Kim(2000) 등이 제시하고 있는 복지혼합 모델에서는 사회복지의 제공주체를 보다 구체적으로 국가, 시장, 비영리조직, 기업, 그리고 가족으로 구분하면서 국가 이외의 행위자를 주요한 요인을 제시하였다. 또한, 한 사회에서 사회복지의 수준은 어느 한 부문에 의하여 배타적으로 지배되는 것이 아니며, 각 부문들의 담당하는 복지의 혼합을 통하여 결정된다는 것을 보여준다(신동면, 2000). 즉 단순히 NPM의 정책기조에 의한 민영화나 효율화 전략의 의미를 넘어서²⁾ 공식적 자원뿐만 아니라 비공식적 자원을 활용하고 시간과 공간 그리고 그에 따라 다양하게 나타나는 지역적 문제에 대응하는 것 까지도 포괄한다. 이는 지역사회 내에서 각 공급주체의 사회복지에 대한 역할의 변화에 따라 복지혼합의 내용이 변화할 수 있다는 것으로도 이해할 수 있으며 민간자원의 연계체계 또한 복지혼합의 전략적 조합에 따라 달라진다.

지역의 문제 혹은 사회복지 문제에 대하여 정부와 제3섹터 간의 협력적이고 전략적인 조합을 통해서 공공의 서비스를 창출하고 배분하여 사회의 문제를 해결하고자 하는 것이 복지혼합의 궁극적 목표이다. 이런 복지혼합의 개념을 확장하면 서비스의 재정분담과 공급주체, 그리고 참여자의 역할성 등이 조합되는 행렬에 따라 복지혼합의 구체적 유형이 달라지게 된다.

민간자원의 연계에 대한 복지혼합의 관점은 정부와 민간의 자원을 연계하는 형태가 필연적임으로 ‘누가 그 복지서비스(민간자원연계) 공급의 주체인가?(혹은 주도하기 시작했나?)’³⁾라는 것부터 출발하여 그 기능과 유형을 정립하는데 적합한 이론적 근거라 할 수 있을 것이다.

2) 혹은 “국가에서 시장으로”라고도 표현할 수 있다. 또한 일부 선행연구들(김은정, 2014 ; 이재원, 2012)에서는 사회서비스의 영리부문 비중이 증가하는 것에 대한 이론적 기반을 복지혼합으로 설명하고 있다. 이를 통해서도 공급주체에 대한 것이 복지혼합의 중요한 변수임을 알 수 있다.

3) 가령, Martin Powell(2007)의 경우는 복지혼합의 관점에서 누가 복지를 공급하고 재원을 마련하고 규제를 가하는지에 관심을 가져야 한다는 것을 주장한다. 그 주체는 국가일 수도 있고, 그밖에 시장, 민간자원영역, 비공식적 영역일 수도 있다는 것이다.

2) 거버넌스 접근

복지혼합에 관련된 독자적인 개념정의나 유형화는 거버넌스 논의와 상당한 연관성을 갖는다. 복지혼합이 민간자원연계의 필요성 측면의 논의라면 거버넌스는 신뢰와 참여 혹은 네트워크를 위한 과정적 측면의 논의가 되기 때문이다. 따라서 거버넌스 유형에 관한 많은 선행연구들을 통해 복지혼합의 범주를 준용하여 구분할 수 있을 것이다. 거버넌스가 지역 차원에서 협력과 참여를 통해 지역문제를 해결하는 패러다임임으로 복지혼합과 유사하며 더 구체적 설명이 가능할 것이기 때문이다(류영아, 2013 ; 이현주·정익중, 2012 ; 강혜규 외, 2007 ; Stoker, 1998 ; Batley, 1996 ; Gidron et al, 1992 ; Salamon et al, 2000 ; Culter & Waine, 1994). 이러한 선행연구들 중 Gidron et al(1992)과 Salamon et al(2000)은 정부와 제3섹터 간 서비스 공급과 재정책임의 주체, 각 역할성 등을 기준으로 거버넌스 와 정책수단을 유형화하였고 이들의 유형구분 기준은 민간자원연계체계를 분석하는데에도 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

<표 1> 거버넌스 유형화 기준

학자	유형과 기준	유형화 범주	특성
Gidron et al(1992)	서비스 공급과 재정책임의 주체	정부주도모델	정부가 서비스 재원과 공급에서 주도적
		제3섹터 주도모델	재원과 공급에서 제3섹터가 주도
		동반모델	서비스 재원과 공급에서 공공과 민간이 함께 참여하지만 민간이 보완적 혹은 보충적 기능 수행
		제휴모델	재정은 정부가, 공급은 민간이 분담. 민간의 자율성에 따라 유형을 달리함.
Salamon et al(2000)	정부의 사회복지 지출과 비영리 규모	자유주의	비영리규모 크고 정부지출이 작은 유형으로 중산층에 우호적인 서비스 구조
		사민주의	비영리규모 작고 정부지출은 큰 유형으로 비영리가 공급자로서가 아니라 정책결정 참여자로서의 역할
		조합주의	1차적 책임은 조합에 두고 정부지출도 큰 유형으로 보충성원리에 따르며 서비스의 가부장적이고 보수적 기제가 작동
		국가주의	비영리 규모 작고 정부지출도 작은 유형으로 정부가 주도적으로 엘리트층의 이해를 반영하는 방식으로 권력을 활용

출처 : Salamon(2000)·이현주(2012)에서 재구성

가령 이러한 기준으로 한국의 복지혼합의 유형 구분을 적용하면 자유주의와 제후모델이 그 간의 한국사회의 복지혼합의 유형으로 파악할 수 있다. 우리나라는 자유주의 복지레짐의 경향이 강했고, 사회서비스 제공에 있어서는 민간이 공급하고 정부가 재원을 지원하되 민간위탁계약이나 보조금 방식으로 이루어져 왔기 때문이다(오민수·김재일, 2007 ; 이현주, 2012).

그러나 정부의 재정적 위기에 따라 민간자원의 발굴 및 연계가 사회적으로 중요한 전략으로 부각되면서 Gidron et al(1992) 유형 중 기존에 공식화 되지 않았던 제3섹터 주도모델과 동반모델(dual model)이 정부의 공식적인 제도와 정책수단으로 점차 형성되게 되었다. 이것의 구체적 형태가 바로 민간의 복지자원을 연계하는 민간자원연계체계이다. 따라서 민간자원연계체계는 복지혼합의 일환으로 개념적 범위와 모델이 설정될 수 있고 Gidron et al(1992)과 Salamon et al(2000)의 기준에 따라 유형분석이 가능할 수 있다.

거버넌스 구조에서 서로 다른 조직이 협력구조에 참여하게 되는 동기는 외적, 내적 또는 상호적인 것에서 비롯된다(Nelson, 2001). 외적 동기는 공공조직의 경우 주로 입법을 통해 생겨나는데 지방자치단체의 경우 조례로서 기획이나 문제해결에 협력하도록 하거나 특정 조직에 네트워크를 주도적으로 관리하는 임무를 부여하는 것이다. 이러한 네트워크는 비교적 수직적인 특성을 띤다. 즉, 참여자들은 특정 조직의 권위를 수용하고, 이 특정 조직의 지위가 자원연계의 체계에서 구심점이 될 수 있다(Khaddar and Brandon, 1999). 특히 거버넌스는 “과정”에 초점을 맞추고 있으며 조직 간 관계를 다루고 있기 때문에(이재원, 2008 ; 이종수 외, 2005) 민간자원연계체계의 구조적 특성을 파악하고 유형화는 유용한 분석틀이 될 수 있다.

이론적 논의를 종합하면 복지혼합이라는 큰 틀 안에서 제3섹터의 핵심적 행위와 정부의 역할에 따라 민간자원연계체계의 개념적 범위와 유형이 형성된다. 민간자원연계체계는 민간의 자원을 발굴하고 배분하는 것이 핵심활동이며 동반모델의 범주 안에서 자원연계의 목적성을 설정할 수 있고, 민간비영리 부문의 조직과 자원의 활용을 중심으로 제공됨으로 자유주의 거버넌스 유형으로 볼 수 있다. 왜냐하면 자유주의와 동반모델에서 통해서 본다면 민간자원연계를 위해 제3섹터의 조직화와 운영을 정부가 시도하고, 민간의 자원이 취약계층을 대상으로 하는 정부의 의무와 책임을 상당부분 보충 및 보완하기 때문이다. 이를 거시적 관점에서는 복지혼합으로 볼 수 있으며 중범위적 접근에서는 민간자원연계를 위한 일련의 기제들로 볼 수 있다.

따라서 민간자원연계체계라는 것은 결국 정부와 제3섹터 간 역할을 규정하는 제도적 측면과 구조적 측면, 그리고 민간자원연계체계의 목적성에 따른 자원배분 방식 등이 조합을 이루고 있는 일련의 메카니즘인 것이다.

2. 민간자원연계체계의 개념적 정의

사회복지분야 민간자원의 개념에 관하여 가장 단순하게 정의한다면 국가가 아닌 민간부문에서 복지적 목적으로 공급되어 수요자에게 전달되는 자원을 총칭하는 것으로 볼 수 있다(조주희 외, 2013). 즉, 국가와 지방자치단체를 제외한 민간영역의 자원 가운데 기부, 후원, 자선, 자원봉사 등의 활동을 총칭하는 것이라 할 수 있다. 이에 대한 개념적 정의와 조작적 정의는 우리사회의 전체적인 복지자원의 규모를 산정하려는 연구들에서 주로 정리되고 있다.

거시적인 차원에서 볼 때, 민간복지자원은 인간의 삶을 정상적으로 영위하는데 필수적인 물질적, 정신적, 환경적, 사회적, 인적 자원 중 민간에 의해서 총당되는 것을 포함하는 포괄적인 개념이라 할 수 있다(백종만, 2002). 미시적 차원에서는 민간복지자원을 개인, 기업, 기관들로부터 받는 자원, 조직이 서비스를 통해 직접확보하는 자원 등으로 규정해 볼 수 있다(김영중, 2001). 정무성 외(2007)는 민간복지자원에 지역사회복지협의체⁴⁾, 기부(개인 및 법인), 자원봉사(개인 및 기업), 기업사회공헌 등을 포함하고 있음을 제시한바 있다. 미시적 차원에서 이해해 볼 때, 민간복지자원은 민간부문의 사회복지자원으로 사회적 욕구 충족, 사회적 위험 대비, 그리고 사회문제 해결을 위해 필요한 유·무형의 서비스와 물질적 요소(박세경 외, 2010)로서 구체적으로는 개인, 기업 등에 의해서 제공되는 자원을 의미한다고 할 수 있다.

반면, 민간자원연계체계에 대해서는 뚜렷한 개념정의를 이루어지진 않고 있는데 본 연구에서는 복지혼합과 거버넌스 논의를 근거로 민간자원연계체계의 개념을 “기부금(품)과 자원봉사 같이 지역 내 비공식적·잠재적 복지자원을 발굴 및 연계하여 지역 내 복지문제를 해결하기 위한 보완적 역할과 이를 위한 조직 간 배열의 기제(mechanism)”로 정의한다. 이는 지역 내에서 민과 관이 통합적인 구조적 틀(integrate framework) 속에서 민간자원의 발굴 및 배분에 관련된 모든 제도 및 절차를 체계화하여 총합적인 연계효과(aggregate linkage effects)를 관리하며 이를 통해 지역사회의 복지문제를 해결하기 위한 것이다.

이러한 민간자원연계체계에 관한 국내 선행연구는 아직까지 많이 축적된 것은 아니지만, 민간자원의 총량을 추계하고자 하는 노력과 연구들은 이루어져 왔다(정기원 외, 2000 ; 백종만, 2002 ; 김영중, 2001 ; 김교성 외, 2007 ; 정무성 외, 2007 ; 박수지 외, 2010, 2013 ; 최균 외, 2011 ; 장혜경 외, 2012 ; 조주희 외, 2013).

또한 직접적으로 민간자원연계를 다루진 않았지만 지역사회협의체를 사례로 하여 지역 거

4) 정무성 외(2007)가 구체적으로 밝히진 않았지만 ‘지역사회복지협의체’를 민간복지자원의 한 형태로 본 것은 지역사회복지협의체가 복지서비스 제공주체(복지시설) 및 복지관련 단체 구성원들이 각 분과별로 협의기구를 구성하고 있음으로 이를 포괄하는 개념으로 사용한 것으로 판단된다.

버넌스관점에서 참여와 협력을 분석하고 제시하는 연구들이 대다수를 이루고 있다(채현탁, 2014 ; 김우중, 2013 ; 안혜영, 2013 ; 이재완·김승용, 2012 ; 곽병훈·박보영, 2011 ; 장현주, 2009 ; 초의수, 2008 ; 김용민, 2007 ; 김창기, 2007 ; 강창현, 2005 ; 유해숙, 2005).⁵⁾ 지역복지협의체는 법률에 의해서 설치되어 전국적으로 확대된 것임으로 중앙정부의 의도적 정책확산에 가깝다.

하지만, 지역의 자율적 권한에 의해서 형성되는 민간자원연계체계는 지역마다 특성이 다르며 방향을 두는 목적성도 다르게 설정될 수 있다는 점에서 기존의 사례들이나 선행연구들과는 차별성을 둘 수 있다. 더불어 이에 관한 제도적 기반, 연계의 수단, 연계과정 등 연계체계를 둘러싼 제도설계와 '기구'의 설치 및 역할 측면에 초점을 맞춘 연구는 부족한 실정이다.

이에 본 연구에서는 기존 선행연구들에서 총량과약에 중점을 둔 한계를 보완하고자 '민간자원연계체계'에 대한 지역사회 내 협력과 구조 그리고 역할에 대한 논의 사례분석을 통해 구체화하였다.

3. 사례분석을 위한 변수설정

지역별 민간자원연계체계의 구조적 특성, 역할 등을 파악하기 위해서는 연계체계의 메커니즘에 대한 정확한 인과관계의 이해가 필요하여 이를 위해 사례분석방법이 적합하다. 이는 가설을 추출, 양적 데이터를 통계기법을 사용하여 검증하는 방법보다는 정책사례를 둘러싼 여러 독립변수들 중에서 어떤 변수가 상대적으로 더 중요한지 그리고 이들 변수들 간의 어떤 결합방식이 특정한 사례로 형성되었는지를 구체적으로 설명하는데 적합하다(하연섭, 2004). 정책을 대상으로 하는 사례연구는 정책 내 포함된 다양한 변수들을 총체적으로 고려하여 접근한다는데 큰 의미가 있으며 지역의 민간자원연계체계를 분석하여 시사점을 도출하는 연구에 대한 방법으로서 적합한 접근방법이다(강은숙·이달곤, 2006 ; 남궁근, 2006). 결국은 민간자원연계체계는 자원이 의존 되는 문제(resource dependency issue)와 결부된 일종의 조직 간 파트너십 형태로 나타나기 때문에 제도적 기반과 연결고리 즉 목적과 구조 및 실제 역할(배분과정)이 사례분석에 중요한 변수로 설정되어야 한다.

1) 민간자원연계를 위한 제도적 기반

민간자원연계에 관한 제도적 기반은 연계체계의 공식화를 통해 지속성과 질적 측면을 향

5) 거버넌스 관점에서 지역사회복지협의체에 관한 선행연구들은 공통적으로 지역 내 민간기관들이 시민사회의 참여에 초점이 맞춰져 있고 지역사회복지협의체는 법적 기구이다(사회복지사업법 제7조2).

상시하기 위한 일체의 지방정부의 정책을 의미한다고 볼 수 있다. 특히 본 연구는 개인의 행위에 영향을 미치는 구조적 제약요인으로 제도를 중시하는 신제도주의적 접근(new institutionalism approach)에 입각하여 '연계체계'를 보고자 한다. 사회현상을 설명하는 핵심적 변수로 제도를 설정하고 주로 경제 및 산업정책과 관련된 분석을 해온 신제도주의적 접근을 활용하여 사회복지분야 민간자원연계체계에 관해서도 제도적 요인을 핵심변수로 하여 연계체계를 이해할 수 있다는 것을 전제로 한다(Weingast & Moran, 1983 ; Epstein & O'Halloran, 1996 ; Eliot Kang, 1997 ; 김신·최진식, 2013, 재인용). 이러한 민간자원연계에 관한 제도적 기반에 있어서 핵심적인 이슈는 지방자치 조례에 의해 개별 지역단위로 민간자원연계의 공식화 근거가 마련되어 있는지를 파악한다. 복지와 관련된 사업이나 예산은 중앙정부에 의해서 결정되어지는 비율이 높기 때문에 사실상 지방자치단체의 자치권은 적은 편(하혜수·정정화, 2004)에서 이런 지방자치단체의 조례제정을 통한 자원연계는 지역사회문제를 해결하기 위해 서로 다른 조직이 협력하는 동기가 될 수 있기 때문이다(강창현, 2005 ; Nelson, 2001; Khator and Brunson, 1999).

민간자원연계의 공식적 체계에 대한 명문 근거가 있는지는 민간자원연계체계의 제도적 측면에서 가장 기본적인 요소가 될 것이다. 특히 조례상의 명문화는 민간자원연계의 정책적 목적성을 내포하게 된다. 즉, 복지혼합의 접근에서 제시된 것처럼 '누가 그 복지서비스의(민간자원연계) 공급의 주체인가?'에 공식화와 제도적 기반이 달라진다. 따라서 이 법률적 근거에 따라 지역단위에서 민간자원연계체계의 궁극적 주체 대한 것을 명시화하고 조직구성이 이루어진다.

2) 구조적 측면 : 전달자 및 전달주체의 기구(조직)형태, 체계 내 파트너십 구조

구조는 연계체계의 전달체계 측면으로서 민간자원을 발굴하여 모금 및 배분을 하기 위한 가장 핵심적인 요소로 볼 수 있다. 본 연구에서 사례로 선정한 지역인 서울시, 대전시, 시흥시, 김포시, 광명시 5개 지역도 가장 중요한 역할을 하는 기구가 설치되어 있다. 이러한 기구는 민간자원을 발굴하고 모금에서부터 배분하는 역할 뿐만 아니라 사각지대 발굴 및 공적자금의 보충적 지원 역할도 수행하고 있다. 이러한 연계체계 상 구심점을 갖는 조직의 핵심적 이슈는 ① 어떤 유형의 조직인가하는 조직의 설치형태, ② 민간자원연계에 대한 지방정부와 민간비영리기관 간 파트너십 및 협력이 이루어지고 있는지 등이라고 할 수 있다.

첫째, 민간자원의 연계체계를 운영하는 기구 즉, 조직을 어떤 형태로 설치하여 지방자치단체와 어떤 협력적 파트너십을 구축하는지 등은 민간자원연계체계에서 가장 중요한 쟁점이라고 할 수 있다. 현재 선행연구들도 민간자원의 총량파악을 목적을 두고 '연결매체 중심'의 접

근을 할 뿐 연계체계를 운영하는 조직의 설계를 분석의 대상으로 삼지 않아 왔다. 하지만 민간자원의 연계체계의 지속성과 전문성을 위해서는 조직에 대한 실질적인 구조와 기능적 차원의 논의가 이루어져야 한다.

둘째, 민간자원연계를 위한 공공과 민간 간 파트너십은 민간자원연계의 지속성과 효과성을 위한 선행조건이라 할 수 있다. 왜냐하면 지역주민과 자원 등과 접점에 있는 민간비영리 조직들과의 협력은 자원의 발굴과 배분에 있어서 직접적인 영향과 성과를 낼 수 있는 전략이기 때문이다. 특히 전달체계상 협력적 거버넌스의 관점에서 본다면 민간자원연계체계 구축의 중요한 이론적 당위성이 될 수 있다. 하나의 조직으로 자원의 모금 및 배분, 대상자의 발굴 등을 하기에는 불가능하므로 지역 사회 내 유관기관 및 지방정부 간 네트워크 및 파트너십이 형성될 수밖에 없다. 민간비영리조직은 지역 내에서 복지서비스를 생산 및 전달하고 있기 때문에 사각지대의 규모 및 대상, 욕구 그리고 가용자원과 필요자원 등에 밀접한 위치에 있고 이들과의 협력은 민간자원연계의 성공적 수행의 조건이 되기 때문이다.

3) 자원연계과정(process) : 모금의 형태, 배분자원활용(연계·조직화, 보충, 보완)

민간자원연계의 구체적 활동의 형태는 '모금 및 배분'과 지역 내 현금 및 현물(자원봉사나 서비스 포함)을 활용한 '지역사회 조직화 또는 공동체 형성'으로도 볼 수 있다. 즉, 민간자원을 모아서 어디에 활용할 것인가에 대한 문제이다. 따라서 사례분석을 통해 ① 모금활동의 내용과 ② 배분을 위한 대상선정과 기준을 통해 민간자원연계체계의 역할성을 파악한다.

첫째, 모금활동의 내용은 각 지역의 연계체계에 따라 전략과 형식이 달라지게 된다. 또한 지역 내 어떤 복지자원이 존재하는지에 대한 환경적 특성에서도 상당한 영향을 받아 모금활동의 전략이 다르게 형성된다. 가령, 모금활동을 단독으로 실시하는지 혹은 사회복지공동모금회와 연합모금을 실시하는지, 기부자들의 발굴이나 관리 등에 관한 전략 등이 어떻게 다르게 나타나는지를 파악하는 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 민간자원연계의 궁극적 목적, 특히 역할성은 3가지 유형으로 구분된다. 민간자원의 활용을 지역의 마을만들기나 공동체 정신함양 혹은 주민자치조직화 등 연계·조직화형, 정부의 지원하지 않는 대상자에 한하여 민간자원을 통해 정부와 동일 또는 유사한 서비스를 제공하는 추가보충형, 정부가 지원하는 대상에게 정부지원으로는 충족되지 않는 잔여욕구를 충족하기 위한 보완형으로 구분되며 이를 분석한다(노연희, 2014 ; Young, 1999, 2000 ; Gidron et al., 1992). 이는 배분기준을 파악함을 통해서 역할성을 유추할 수 있을 것이다.

〈표 2〉 민간자원연계체계 분석을 위한 유형화 기준

주요 변수	세부 변수	변수설명
제도적 기반	공식화	법령 및 조례 제정에 의한 공식화 여부
구조적 측면	기구(조직)의 형태	복지법인, 재단법인, 정부직접, 제3섹터 등 활동주체(서비스공급자)의 성격
	파트너십 구조	자원연계를 위한 기관 간 네트워크 형태
자원연계과정	모금형태	단독모금, 연합모금
	자원연계의 역할모형	연계·조직화형, 추가보충형, 보완형

Ⅲ. 민간자원연계체계 비교분석

1. 지역별 민간자원연계체계 비교분석

1) 서울시 : 서울디딤돌 사업

(1) 제도적 기반

‘아름다운 이웃, 서울디딤돌(이하 서울디딤돌)’은 월계종합사회복지관에서 시작된 사업으로 서울시 시정사업으로 선정되어 2008년 8월부터 서울시 25개 자치구 전역에서 실시되고 있는 서울시의 대표적인 민간자원연계체계이다.

서울시내 상점의 사회기여 활동을 시작으로 도움을 받고자 하는 지역 주민과의 지역사회 조직화의 기능을 수행하며 지역사회성원의 공동된 욕구를 발견하여 그 욕구를 해결하기 위해 지역사회가 보유하고 있거나 외부의 자원을 동원하여 그 욕구를 해결해 나가는 과정이다.

‘서울디딤돌 사업’은 기부업체, 거점기관, 이용고객의 참여로 이루어지는 사업으로 서울복지재단이 인터넷 개발 및 운영, 교육, 광역기부업체 발굴, 사업 홍보 등 사업 전체를 총괄하여 운영하고 있다. 25개 자치구별로 선정된 각 거점기관은 기관 주변을 중심으로 학원, 음식점, 미용실, 목욕탕, 극장과 같은 소규모 상점이나 기업의 참여를 이끌어내 저소득시민, 홀몸노인, 소년소녀가장, 장애인 등 지역에서 도움이 필요한 시민에게 직접 물품이나 서비스를 이용할 수 있도록 바우처를 발행하는 형태이다(서울시복지재단, 2013).

최초 시작은 월계종합사회복지관에서부터 시작하여 서울시복지재단과 협약 하에 서울시 전역으로 확산된 시정사업임으로 조례상의 근거를 갖고 있지는 않고 시책에 의해서 수행된다. 이

에 서울시는 서울디딤돌에 대한 운영예산을 지원하기는 하나 서울시복지재단에 인트라넷 운영 및 거점기관 담당자 교육 등에 지원하는 형태로 간접적인 지원을 하고 있으며, 자치구들도 서울디딤돌사업에 참여정도가 각기 다르기 때문에 공식화 정도는 다소 약하다고 볼 수 있다.

<표 3> 서울시 자치구청별 서울디딤돌 사업 공식적 참여 현황

자치구	강남구	강동구	강북구	강서구	관악구	광진구	구로구	서초구	성동구
공식화 정도	×	○	×	△	×	×	△	△	△
자치구	금천구	노원구	도봉구	동대문구	동작구	마포구	서대문구	중구	종로구
공식화 정도	△	△	△	△	△	△	△	△	△
자치구	성북구	송파구	양천구	영등포구	용산구	은평구	종로구		
공식화 정도	△	△	○	×	○	×	○		

출처 : 각 구청 홈페이지

× : 홈페이지 상 서울디딤돌에 대한 홍보 및 조직도 상 담당자가 없는 경우

○ : 홈페이지 상 서울디딤돌에 대한 홍보가 자세하고 및 조직도 상 담당자가 있는 경우

△ : 홈페이지 상 서울디딤돌에 대한 홍보가 있지만 미흡하고 조직도 상 담당자가 있는 경우

(2) 구조적 측면

서울디딤돌 사업은 일반적인 후원 사업과는 달리 현금이 아닌 현물로 후원을 받는 다는 점과 기부업체의 발굴이 거점기관 담당자의 인적관계 형성에 기반하고 일회성이 아닌 정기적 후원을 전제로 하고 있다. 현물이 이전되는 형태임으로 기부업체-거점기관-서비스이용자 간 구조로 형성이 되며 특히 거점기관의 역할이 상당히 중요한 구심점이다.

거점기관이란 서울디딤돌 사업의 실질적인 운영 주체이며 지역공동체를 형성하기 위한 활동의 중요한 근거지이며 거점기관은 주로 복지시설이 담당을 하며 해당 지역 내 민간자원의 개발 및 이용자 발굴, 서비스 연계, 사례관리를 통해 지역내 나눔문화를 조성하는 기능을 수행한다. 2014년 현재 거점기관 452개소이며 거점기관은 복지관, 지역아동센터, 장애인복지시설, 노인복지시설, 지역자활, 푸드마켓 등의 사회복지시설이 수행한다.

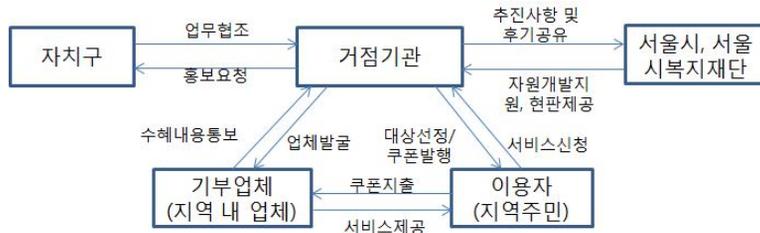
<표 4> 자치구 별 거점기관 수

자치구	강남구	강동구	강북구	강서구	관악구	광진구	구로구	서초구	성동구
거점기관 수	19	17	13	28	22	18	20	9	25
자치구	금천구	노원구	도봉구	동대문구	동작구	마포구	서대문구	중구	종로구
거점기관 수	15	30	18	18	22	7	10	15	30
자치구	성북구	송파구	양천구	영등포구	용산구	은평구	종로구		
거점기관 수	10	12	22	11	17	25	19		

출처 : 서울디딤돌 홈페이지(<http://didimdol.welfare.seoul.kr>)

민간의 자원 중 물품과 서비스를 연계함으로써 연계를 위한 거점기관의 역할이 핵심적이나 자치구와 서울시복지재단과 협력적 파트너십이 이루어진다. 서울디딤돌에서 서울시복지재단은 사업의 기획 및 관리주체로서 거점기관의 지원 역할을 하며 지원활동의 내용은 사업기획, 사업관리, 인터넷 관리 및 운영, 거점기관 관리, 광역자원 개발 및 관리 등이다.

서울디딤돌이 네트워크를 이용한 지역복지 향상을 지향한다는 측면에서 각 자치구는 거점기관과 재단, 기부업체 간 유기적 협력관계를 유지해야 한다. 또한 기부업체 개발과 사업홍보에 적극적인 역할이 요구되며 상대적으로 규모가 큰 기부업체 개발시 주도적인 역할을 수행하며 필요시 공문을 발행하여 담당자 방문전 협조를 요청하는 역할을 하나 서울디딤돌이 민간주도적 사업임으로 자치구의 역할이 사실상 크지 않다.



<그림 2> 서울디딤돌 사업의 구조

(3) 자원연계과정

서울디딤돌사업의 특징 중의 하나가 거점기관(424개소)이 대상자 선정과 이용쿠폰(바우처) 발행 주도한다는 점이다. 서울디딤돌은 지역 내 '지역사회조직화'에 사업의 의미를 둬(서울시복지재단, 2013)으로 거점기관이 기부업체를 발굴하고 이용자 선정과정에서 중요한 의사결정의 주체인 것이다. 거점기관별 이용자 선정기준 및 방법이 다를 수 있으나 주로 연령, 수급여부, 경제력, 장애 및 질병 유무 등 선정기준표의 우선순위를 참고하여 결정한다.

또한 '실명의 기부자와 실명의 이용자'로서 기부업체와 개인 간 인간적 관계형성 추구하기 때문에 이용자가 직접 기부업체에 방문하여 서비스를 받는다. 기부업체의 기부품목, 위치정보 등에 대한 정보를 자치구 및 서울시복지재단이 인터넷 홈페이지(<http://didimdol.welfare.seoul.kr>)를 통해 제공하고 있으며 기부업체(13,272개소), 서비스이용자(164,113명), 서비스환산액(24,387,111,713원), 서비스연계(1,539,863명) 등의 실적을 내고 있다.

제공 서비스 현황으로는 외식 40.8%(5,464개소), 보건의료 12.7%(1,705개소), 교육 10.5%(1,406개소)이고 기부업체의 대부분은 외식·보건의료·교육 서비스이며 디딤돌 서비

스 이용횟수는 '외식(11.6회, 연평균)', '교육(11.4회, 연평균)', '보건의료(6.7회, 연평균)' 순으로 이용횟수가 많은 것으로 나타났다(서울시복지재단, 2013).

2) 대전시 : 복지만두레 사업

(1) 제도적 기반

대전시 복지만두레 사업은 민선 3기 시장의 시정사업으로 출발하여 2003년 운영계획을 수립하고 복지만두레를 구성한 후 2004년 「복지만두레 조직 및 운영에 관한 조례」를 제정하여 현재까지 추진 중인 대전시의 대표적인 민간자원연계체계이다. 민선 4기에 자치단체장이 바뀌면서 사업이 축소되는 경향이 있었으나 민선 5기에 3기 시장이 재선에 성공함으로써 현재까지 사업이 진행되고 있다.

복지만두레는 정부의 공적 부조의 혜택에서 소외된 취약계층 가구의 어려움을 그대로 방치할 수 없다는 판단아래 그동안 시도하지 않았던 지역의 민간자원 조직화와 동원을 통해서 문제를 치유한다는 발상에서 출발하였다. 지역사회의 민간복지자원 발굴·동원뿐만 아니라 궁극적으로 기존의 복지자원과의 네트워크 형성을 통하여 효과적이고 효율적인 지역복지서비스 전달체계를 구축하는데 목적을 두는 것이다. 복지만두레는 지역사회의 역량강화 또는 사회자본형성을 통해 지역의 복지문제를 해결하는데 초점을 둔다는 면에서, 기존의 시장·정부에 의한 방식과는 구별되는 '제3방식'(the Third Way)의 중요한 정책실험으로 간주되고 있다.

복지만두레란 '행정동을 단위로 지역주민들의 자발적 참여에 의해 복지사각지대에 놓인 어려운 이웃들을 물심양면으로 보호·지원하는 주민참여 복지네트워크'로 정의되는데 우리나라의 전통적 미풍양속인 '만두레'정신과 오늘날의 '참여복지'정신을 합성한 복지공급체를 일컫는 용어로서 ①지역사회의 나눔과 상부상조의 문화를 확산하여 지역사회 스스로 지역문제를 해결해 나갈 수 있는 역량강화, ② 지역 내의 분산된 공공과 민간 복지 서비스 공급자들 간의 상호협조와 연계를 통해 복지서비스 공급체계의 효율성을 제고하고자 하는데 그 의의를 둔다.

복지만두레는 조례에 기반하여 조직 및 운영되는 사업임으로 초기에는 관 주도적 조직화와 관리가 이루어졌다. 복지만두레는 '행정동'단위로 '동복지만두레회'를 조직하는 것을 원칙으로 하며, 복지수요자에 대한 결연 및 후원을 통한 지원에 관한 사항, 복지수요자에 대한 정신적 지지 및 보건의료 지원에 관한 사항, 복지공급자의 복지수요자의 발굴 및 관리 등을 조례 상 명시함으로써 사업의 공식화 및 제도화 시도하였다.⁶⁾

6) 조례 상에는 복지만두레 수행 조직 및 운영(제3조), 사업(제4조), 시장의 책무(제5조), 복지만두레 운영위원회의 설치 및 기능(제6조), 복지정책과장의 간사역할(제12조), 예산지원(제15조) 등을 명시.

역에 익숙한 주민들의 참여를 통해 상시적 대상자 발굴체계를 구축하여 누락으로 인한 사각 지대 예방하는 것이 복지만두레의 구체적 기능에 해당하는 것이다. 따라서 동 복지만두레회는 실질적인 복지만두레의 실행조직이며 자원봉사의 성격을 가지는 자율적 주민조직이다.

<표 5> 대전시 중구 대흥동 복지만두레회와 서비스(예시)

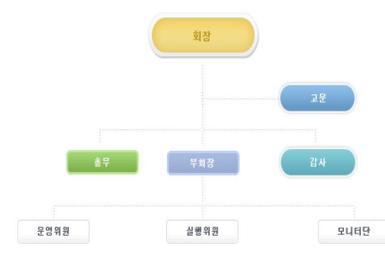
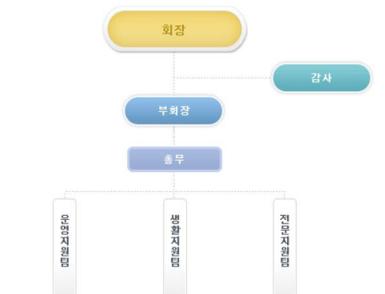
동 복지만두레회 조직		회원(인력)	
		총계	43명
		의료계	3
		종교계	2
		기업체	5
		봉사단체	13
		사회단체	4
		교육계	1
		자영업	5
		기타	10
		사업	내용
밑반찬지원	다문화 가정 및 저소득 가정 밑반찬지원	연중	차상위
빨래방 운영	빨래방운영	연중	차상위
쌀독운영	쌀독운영	연중	차상위

(3) 자원연계과정

복지만두레는 지역 외부에서 존재하는 민간의 자원을 모아 지역 내 취약계층에게 전달하는 기존의 방식과는 달리, 지역 내에서 주민들이 민주적 합의절차를 거쳐 복지만두레의 방향이나 내용을 수정하고, 수많은 사업들을 유기적으로 연계시키면서, 서서히 만들어 가는 ‘프로 그래밍 방식’이다. 따라서, 각 동(洞)별로 복지만두레회의 특성에 따라 연계되는 서비스나 주민조직의 형태 및 참여자 수가 다르게 나타난다.

아래 <표 6>에서는 각 동 복지만두레별로 각기 다른 조직구성과 회원 수, 사업내용을 확인할 수 있는데 각 복지만두레회에는 후원자역할을 하는 후원회원과 자원봉사자 역할을 하는 일반회원으로 구분된다. 복지만두레회에서 각 사업별로 지원기준과 대상을 선정할 수 있고 이에 따라 서비스, 현물, 현금을 지원하며 재원의 조달은 복지만두레회 자체 회원 간 기부나 봉사를 통해 이루어지는 연계과정이다.

<표 6> 동별 복지만두레회의 서비스 내용과 회원

동	주요사업	회원수	조직도
중앙동	<ul style="list-style-type: none"> • 이·미용 봉사활동 • 효사랑 나눔 나들이 • 어르신 건강챙김의 달 운영 • 카네이션 달아들이기 • 소외계층 안부살피기 • 명절 함께하기 • 밑반찬 나눔 • 동절기 난방지원 • 입학생 교복비 지원 • 장학금지원사업 • 사랑 나눔 희망저금통 사업 	16	
대사동	<ul style="list-style-type: none"> • 독거어르신, 노인부부등 결연사업 • 거동불편 어르신·장애인 밑반찬 전달 • 환자용 기저귀 지원 • 중·고교 입학생 교복비 지원 • 저소득가정 난방유 쿠폰 지원 • 창호 바람막이 등 간단 집수리 • 독거어르신 효도관광 • 무료빨래방 운영 	62	
오류동	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득 가정 빨래방 운영 • 건강한 체조교실 운영 • 산후도우미 서비스 실시 • 긴급 빈곤가정 백미 지원서비스 실시 	18	
용운동	<ul style="list-style-type: none"> • 효, 사랑 나들이 • 밑반찬 나누기 사업 • 사랑의 김장나누기 사업 • 독거노인 생신상 차려드리기 • 아동 독서 지도 프로그램 • 어려운 이웃 대형세탁 봉사 • 행복나눔 희망 콜센터(안부전화) • 어르신 섬김의 날(발마사지, 이미용) • 희망나눔 5000릴레이 	55	

3) 광명시 : 광명희망나눔운동본부

광명시는 사회복지분야 민관협력의 우수한 사례로서 전국적으로 주목을 받고 있다. 특히 최근 ‘송파 세모녀 사건’ 등 복지사각지대의 발굴과 해소가 핵심적 쟁점으로 부각되면서 복지사각지대에 있는 소외계층을 위한 범시민 희망운동인 ‘광명희망나눔운동본부’는 더욱 주목을 받기 시작했다. 희망나눔운동본부는 정부의 기초생활수급제도나 지자체의 공식적인 지원을 받지 못하는 소외계층을 위한 보조금 성격을 갖고 있다.

‘광명희망나눔운동본부’는 광명시의 대표적인 민간자원연계체계라고 볼 수 있겠는데 제도적 기반, 구조적 측면, 연계과정적 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

(1) 제도적 기반

제도적 측면과 관련해서 광명시의 민간자원연계체계는 그 법적 근거를 찾기 어렵다. 지방의회에서 의결된 자치조례에 근거하는 것이 아니라 광명시 사회복지협의회와 광명시청 간 업무 협약에 의거하여 수행되는 체계임으로 제도적 기반을 위한 공식화의 근거가 마련되어 있지 않은 것이다. 광명시 희망나눔운동본부는 광명시가 주관하는 것이 아니고 민간 사회복지법인인 ‘광명시 사회복지협의회’가 주축이 되어 지역 내 사각지대를 발굴하고 민간자원을 연계하여 해결하고자 하는 사업구상을 통해 2010년 10월 광명시에 제안하는 것으로부터 시작하였다.⁷⁾ 실질적인 운영은 민간이 수행하며 광명시청은 협약을 통해 정보조회 및 홍보를 통한 협력을 하는 것이다.

또한 광명시는 희망나눔운동본부의 모든 운영을 광명시사회복지협의회에 위임한 상태이며 사업비를 시비로 지원하고 있다. 또한 이는 민선 5기 시장에 의한 시책사업으로 수행되는 것으로서 사업의 공식화와 안정화를 추진해야 하는 과제를 안고 있다.

그러나 민간자원연계에 대한 지방정부와 민간비영리기관 간 파트너십 형성은 ‘상호 협력적 관계’로 설정 및 운영되고 있다. 사업을 수행하는 광명시 사회복지협의회의 희망나눔운동본부 사업비, 인건비, 운영비를 시에서 지급하며, 사무실 공간을 시청 1층 종합민원실에 설치하여 복지정책과, 무한돌봄센터, 지역사회복지협의체 간 유기적 협조가 가능하도록 인프라 구축 지원과 주민 접근성을 제고하고 있다.

모금 및 배분 그리고 대상자 발굴은 광명시 사회복지협의회가 주도적으로 시행하나 시청은 지원대상의 적정성에 대한 자산조회 등의 정보제공, 사업 홍보 등을 통해 협력하고 있는 구조이다.

7) 광명희망나눔운동본부 홈페이지(<http://gmcswho.pe.kr>), 광명시 사회복지협의회 실무자 인터뷰.

〈표 7〉 광명시의 민간자원연계체계(광명희망나눔운동본부) 추진실적

모금과 배분	건(명)	금액(천원)
모금(현물+현금)	2,120건	3,153,008
배분(생계비, 의료비, 교육비, 주거비, 생필품 등)	25,503명	2,840,420

출처 : 광명시청(2014)

(2) 구조적 측면

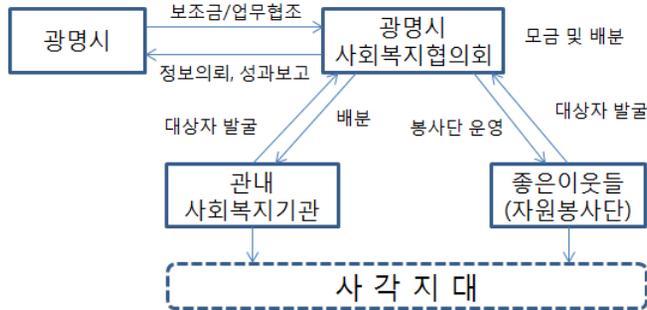
‘광명희망나눔운동본부’는 그 명칭에서도 볼 수 있듯이 어느 하나의 조직에 의해서 모든 연계체계가 구성되는 것은 아니다. 모금 및 배분의 역할은 ‘광명시 사회복지협의회’라는 사회복지법인인 맡고 있고, 희망나눔운동본부 사무국을 두어 본부장 1명, 사무국장 1명, 팀장 2명, 사무원 1명으로 구성하고 있다. 본부장을 포함한 모든 직원은 민간 사회복지사들이다. 따라서, 시에서는 사업수행에 필요한 보조금을 지원하나, 실제 운영에서는 광명사회복지협의회의 독립적인 지위를 갖고 있다. 사회복지협의회는 사회복지사업법에 의거 설립된 사회복지 공익법인으로서 전국단위의 한국사회복지협의회와 시·도 사회복지협의회를 두며, 필요한 경우에는 시·군·구 단위의 시·군·구 사회복지협의회를 둘 수 있다(사회복지사업법 제33조).⁸⁾

광명시 사회복지협의회에 의해 주도된 ‘광명희망나눔운동본부’는 지역 내 존재하는 민간복지자원을 발굴하고 연계하는 것임으로 지역 내 기업 및 사회복지시설과 협력적 관계를 맺고 있으며 사각지대를 발굴하는 기능을 위해 ‘좋은이웃들’이라는 자원봉사조직을 활용하고 있다. 즉 광명시 내에서 민간자원의 흐름에 대한 컨트롤 타워 기능을 공식적으로 부여 받지 못하였으나 광명시청의 적극적 협조를 통해 지역 내 민간자원의 모금 창구의 단일화가 점차 진행되고 있는 추세다.

또한 ‘협의회’라는 특성 상 지역사회 내 사회복지시설과의 네트워크, 협의회 자체 사업 등이 민과 민이 파트너십을 구축하여 광명시의 민관협력 민간자원연계체계 내 하나의 구조로 역할을 한다고 볼 수 있다.

8) [사회복지사업법 제33조]〈개정 2012.1.26.〉 상 사회복지협회의 기능은 다음과 같다.

1. 사회복지에 관한 조사·연구 및 정책건의
2. 사회복지 관련 기관·단체 간의 연계·협력·조정
3. 사회복지 소외계층 발굴 및 민간사회복지자원과의 연계·협력
4. 대통령령으로 정하는 사회복지사업의 조성 등



<그림 4> 광명시민간자원연계체계 구조

(3) 자원연계과정(processes)

자원연계의 과정(processes)은 모금과 배분에 관련된 전략과 기준을 의미한다. 광명시의 연계체계에서 모금은 희망나눔운동본부 사무국 직원에 의해서 이루어지며 지역소재 기업을 대상으로 '제안서'를 제출하여 모금활동을 하고 있다. 그러나 기업 기부는 주로 프로젝트성 자금으로 긴급복지재원으로 활용에 제약이 존재한다.

배분과정에서는 개인 및 기업이 특정대상에 관한 개인결연을 원할 경우 연계를 지원하며, 대개는 사각지대층의 위기가정에 대한 긴급지원 형식으로 배분이 된다. 주로 배분이 되는 범위는 최저생계비 기준 200% 내에서 기초생활수급자와 긴급지원 그리고 무한돌봄사업과 중복되지 않는 범주 내에서 지원된다. 즉 기초생활보장법, 긴급지원, 무한돌봄사업에 의해 보호받지 못하는 차차상위층의 위기가정을 긴급지원하는 것이다. 주요 배분 항목은 생계비, 의료비, 교육비, 주거비 등이며 매주 1회 배분회의를 실시하여 배분 대상자 및 범위를 결정한다.

모금 및 배분의 과정은 희망나눔운동본부 인터넷 홈페이지를 통해 공시함으로써 투명성을 제고하고자 하고 있다.

4) 시흥시 : 시흥시1%복지재단

시흥시의 민간자원연계체계는 시흥시가 출연한 '시흥시1%복지재단'이란 사회복지법인에 의해서 이루어진다. 관주도로 시행되기 시작하였으며 시흥시민의 각 1%만 기부가 된다면 관내 사각지대의 지원과 위기가정 문제해결이 가능하다는 민선 시장의 아이디어에서 출발하였다.

(1) 제도적 기반

제도적 기반측면과 관련해서 시흥시에서는 2005년 『시흥시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례』를 제정하였다. 이후 ‘사회복지법인 시흥시 1%복지재단’이란 정식 명칭으로 설립하였으며 주목적으로 “지역사회에 올바른 기부문화를 확산시키고, 이를 통해 도움이 필요한 소외계층 및 공익활동을 지원함으로써 지역 내의 복지증진”명시하여 민간자원의 모금과 배분을 위한 목적성을 명확히 하였다(시흥시 복지재단설립 및 운영에 관한 조례 ; 사회복지법인 시흥시 1%복지재단 정관).

지역 내 민간자원의 원활한 발굴과 연계를 위해서 조례와 정관에서 ‘사회복지시설운영’에 대한 사업을 제외함으로써 시흥시청과 재단 간의 위수탁 계약관계가 형성되어 있지는 않다. 그러나 시흥시의 출연금과 보조금을 통해 기관이 운영됨으로 공공조직으로서 자원연계의 역할과 제약을 받고 있다.

시흥시에서 복지재단을 설립하여 민간자원을 연계하고자 한 궁극적 이유는 위기가정에 대한 긴급지원재원의 추가적 확보와 지원을 위한 것이었으므로 정부재정의 보완적인 기능을 위한 것이었다.

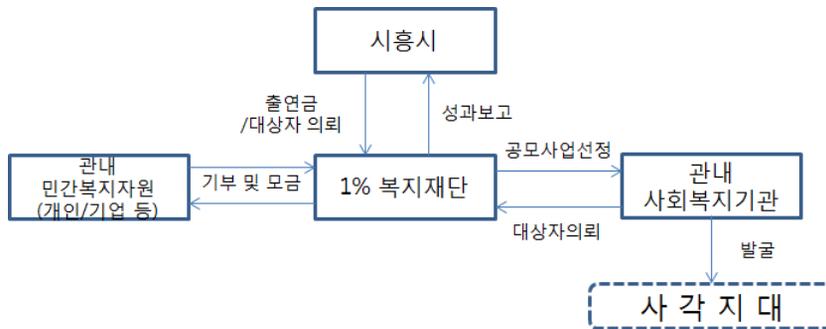
(2) 구조적 측면

구조적 측면에서 ‘시흥시 1%복지재단’을 통한 민간자원연계의 가장 큰 특징은 시에서 출연하였지만 전국 최초이자 유일하게 ‘사회복지법인’형태로 설치하여 지역 내 자원연계체계를 구축하고자 하였다. 2005년 12월에 시흥시 출연금 3억원으로 시작하여 매년 1.2억원~3억원 내에서 출연하여 재단운영의 기본자산을 형성하고 있다.

조직의 구성은 대표이사, 이사/감사, 기금모금운영위원, 사무국으로 구성되어 있으며 모두 지역 내 민간사업가 등이다. 관할 시(市)와는 독립적으로 조직을 운영하고 있으나 수행하는 사업은 시(市) 긴급복지재원의 보충적 역할, 제안사업 등을 통해 사회복지시설에 지원, 개인 결연 등이며 직접 지원 대상자를 발굴하지는 않는다.

지원대상자 발굴은 민간사례관리기관에서 실시하여 추천을 받는 형태이며 긴급지원대상자는 시청이나 주민센터에서 접수를 받는다. 따라서 시흥시의 민간자원연계체계를 주도하는 ‘시흥시 1%복지재단’의 주요 역할은 ‘후원발굴’에 기능적 초점이 맞춰져 있다.

따라서 시흥시와는 수직적 관계이나 관내 사회복지기관들 간에는 수평적 네트워크를 통해 지역 내 대상자 발굴 및 지원에 협조적 관계를 형성하고 있다.



<그림 5> 시흥시 민간자원연계체계 조직구조

(3) 자원연계과정

시흥시의 민간자원의 모금은 주로 시흥시 1%복지재단과 시흥시청에 의해서 주도적으로 이루어진다. 1%복지재단은 최근 기업이 사회적 책임과 공헌에 관심이 높아짐을 고려하여 다양한 형태의 기업 이미지가 부각된 다양한 형태의 모금활동을 전개한다. 예를 들면 A기업의 기부를 ‘A기업 광열기금’이란 기금을 조성하여 난방 및 전기료 등의 긴급지원이 필요한 위기 가구에 지원을 하는 형태이다.

시흥시청은 공무원 끝전 기부나 시청을 통해 기부의사를 밝힌 기업 및 개인후원자를 1% 복지재단에 연계하는 것으로 이루어진다. 이렇게 함을 통해서 관내 민간자원의 흐름을 1%복지재단으로 단일화하여 총량을 관리하고자 한다.

배분에 있어서는 배분의 대상자와 기준을 1%복지재단이 독립적으로 결정하지는 못한다. 시흥시에서 민간자원연계를 통해 지원받을 수 있는 대상은 기초생활수급자, 차상위(170%) 층이며 긴급한 위기가구로 판명된 가정에 한에서 한시적 지원을 받게 된다. 즉 배분의 대상과 기준이 제도권 내에 규정되어 있는 범위 내에서만 가능함으로 배분심의위원회의 역할이 크지 않다. 지원이 필요한 대상자는 관내 민간사례관리기관들과 시청에서 의뢰하는 대상자임으로 1%복지재단은 의뢰된 대상자를 지원하는 역할을 하게 된다.

자원연계과정을 통해서 보면 시흥시의 민간자원연계체계의 주요한 특징을 발견할 수 있는데 이는 공공재원의 보완적 성격을 가진다는 것이다. 제도권에서 보호할 수 있는 기초생활수급자는 지속적으로 지원이 가능하지만 차상위층은 긴급지원제도(150%), 경기도무한돌봄사업(170%) 등에서 한시적 보호와 지원을 받게 되나 시흥시는 민간자원의 발굴과 연계를 통해 ‘한시적 지원’에 ‘추가적 지원’을 더하게 되어 정부지원의 보완적인 기능을 하는 것이다.

5) 김포시 : 김포복지재단

김포시는 시(市)에서 2012년 출연 및 설립한 '김포복지재단'이란 재단법인에 의해서 민간 자원의 발굴 및 연계를 하고 있다. 김포복지재단은 시민과 관내 기업을 대상으로 모금활동과 김포시로부터 위탁받은 사회복지시설을 운영하고 있다. 재단의 첫 번째 비전이 '지역사회 나눔문화 조성'일 정도로 민간 복지자원의 발굴 및 연계에 초점을 두고 있다.

(1) 제도적 기반

제도적 기반측면에서 김포시에서는 2012년 「김포시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례」에 의거 재단법인으로 설립하였다.⁹⁾ 재단의 주요 비전과 역할은 지역사회 자원개발(모금 및 배분)을 통한 취약계층을 지원하는 것이다.

김포시는 조례제정과 복지재단 설립을 통해 민간자원 연계를 위한 공식적 체계와 명시적 목표 제시를 갖고자 하였다. 하지만 국가 및 지방자치단체가 출연한 법인에서는 공식적인 모금활동을 하지 못함¹⁰⁾으로 사회복지공동모금회와 연합모금을 통해 민간자원연계의 역할을 수행하고 있다.

김포시에서 전액 출연한 재단법인임으로 김포시청과 밀접한 업무협조의 관계에 있으며 김포시 복지문화국 사회복지과에서 재단에 대한 운영관리를 맡고 있다. 따라서 김포시복지재단의 주요 역할이 '자원개발(모금 및 배분)'인 것은 과거 담당 부처의 업무를 재단을 설립하여 이관하였기 때문이다(담당자와의 인터뷰 내용).

이러한 제도적 측면에서 본다면 김포시는 민간자원연계의 필요성과 책임성을 지방정부가 갖고 있으며 이를 재단 설립을 통해 구축한 것으로 볼 수 있다.

(2) 구조적 측면

구조적 측면에서 김포시의 민간자원연계체계는 구조 상 구심점을 '재단법인'을 통해 설치하였고 지방정부와 밀접한 관계를 맺고 있는 산하기관이라는 점이다.

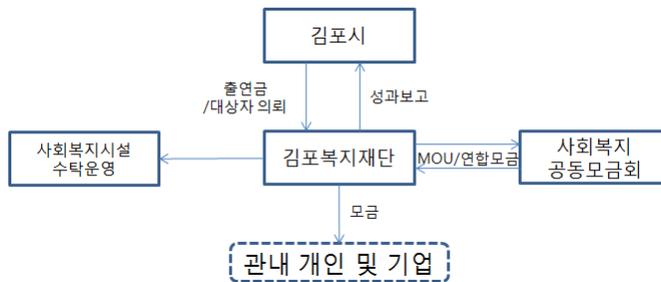
9) 조례와 정관 상 나타난 주요목적은 다음과 같다.

1. 복지 프로그램 개발 및 보급
2. 복지 분야 및 기부문화 발전을 위한 조사·연구
3. 복지 사각지대에 놓인 취약계층 보호 및 지원
4. 복지시설 종사자 교육 및 복지시설 컨설팅
5. 민·관 복지서비스 기관 네트워크 및 복지시설 간 협력지원
6. 사회복지시설 운영

10) 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조

조직의 구성은 이사장(대표이사), 이사회, 운영자문위원회, 사무국(1국2팀)으로 구성되어 있으며 이사장에 김포시 사회복지국장, 감사에 김포시 복지업무담당 과장이 당연직으로 포함 되도록 함으로써 지방정부 산하기관의 특성을 보이고 있다(정관 제15조). 실질적인 모금과 배분을 수행하는 사무국의 직원은 모금활동과 후원자 관리가 주요 임무이며 시민을 대상으로 모금활동 및 홍보 등이 주요한 역할이다.

구조적인 측면에서 김포시의 자원연계의 특징은 사회복지공동모금회와 MOU를 통한 연합 모금체계를 갖고 있다는 것이다. 이는 지방자치단체에서 출연한 재단법인은 모금활동을 할 수 없기 때문이었고, 다른 한편으로는 재단이 설립되기 이전 김포시와 사회복지공동모금회와 연합모금을 하고 있었기 때문에 연계체계의 구조에 전략적 협력관계를 갖도록 설계되었다.



<그림 6> 김포시 민간자원연계체계 조직구조

(3) 자원연계과정

김포복지재단을 통한 복지자원의 개발과 연계는 사회복지공동모금회가 전략적 파트너로서 중요한 역할을 하고 있다. 『기부금품 모집 및 사용에 관한 법률』에 의해 재단이 독립적으로 모금 및 후원금(품)을 전혀 개발할 수 없기 때문에 모금회와 MOU를 체결하여 모금회 구좌를 사용하며 사용 수수료(10%)를 지급하는 과정을 갖는다.

따라서 사회복지공동모금회와 김포복지재단이 공동으로 모금활동을 수행하기 때문에 시민을 대상으로 모금활동 등이 자유롭고, 기부자들로 하여금 지역 내 공식 모금기관을 단일화시켜주는 효과를 가져오고 있다.

하지만 배분의 과정에서는 사회복지공동모금회의 법률적 규정과 절차를 따라야 함으로 자원의 활용에 제약이 있으며 지원하는 대상자의 범위도 제도권 내(수급자와 차상위층의 위기 가정)로 한정되어 있다. 종합적으로 자원활용 및 배분에 있어서는 지역 내 사회문제를 독립적으로 해결하기 위해 가용할 수 있지는 못하다. 이런 특성을 통해 본다면 지방정부의 복지재정의 보완적 역할을 한다고 볼 수 있다.

2. 지역 사례별 민간자원연계체계의 비교분석

1) 제도적 기반 측면의 비교분석

서울시, 대전시, 광명시, 시흥시, 김포시는 지역 내 민간복지자원을 활용하여 연계체계를 구축하고 있지만 제도적 측면에서는 대전시, 시흥시, 김포시의 경우 조례를 제정하고 기관의 정관 상 '기부문화 활성화' 또는 '지역자원개발(모금 및 배분)'이라는 명시적 목적성을 선언하고 있는데 반해 서울시, 광명시는 '서울디딤돌', '희망나눔운동본부'라는 사업은 존재하지만 제도적 기반을 취약한 것으로 보인다. 특히 민선 시장의 시책사업으로서의 성격을 가졌고, 민간비영리 기관에서부터 제안된 사업임으로 지방정부가 제도화하는 것에는 다소 소극적이다. 조례에 기반하지 않고 시책에 의한 사업은 지방자치단체장의 의지에 따라서 사업의 존재여부가 달라질 수 있기 때문에 서울시와 광명시는 조례제정을 통해 제도적 기반을 보완할 필요가 있다.

2) 구조적 측면의 비교분석

구조적 측면에서 서울시, 대전시, 광명시, 시흥시, 김포시 간에 두드러진 상이점을 가진다. 특히 크게는 민간비영리기관 및 주민자치조직을 활용하는 구조, 지방정부에서 재산을 출연하여 재단을 설립하는 구조로 차이점이 발견되었다. 또한, 재단을 설립하는 형태에서도 사회복지법인과 재단법인 등으로 각기 다르게 형성되어 있다.

민간비영리기관과 주민자치조직을 활용하는 구조는 서울시, 대전시, 광명시의 경우이다. 광명시의 경우 기존의 민간비영리기관으로 볼 수 있는 광명시 사회복지협의회라는 사회복지법인과 광명시 간 '희망나눔운동본부'라는 사각지대 발굴 및 지원 사업을 두고 전략적 MOU를 맺어 상호간 협력적 거버넌스 형태이다.

서울시는 거점기관이라는 민간복지시설을 중심으로 현물서비스를 연계하는 형태임으로 민간주도적인 형태라고 볼 수 있다. 지방정부는 단지 서비스 제공업체의 홍보 및 관리를 위한 예산지원 정도 수준이다.

대전시의 경우는 지방정부와 주민자치조직 간 로컬거버넌스로서 지역의 하위수준(sub-local level)에서 집합적 의사결정 또는 공공서비스전달을 위한 장치로서 구조화되었다(안성호 외, 2012).

반면 시흥시와 김포시는 지방정부에서 재산을 직접 출연하여 재단을 설립하였지만 설립형태를 각기 달리함으로써 연계체계의 구조적 기능이 달라지는 양상을 보였다. 시흥시의 경우 사회복지법인 형태의 재단임으로 시에서 출연하였어도 기부와 후원물(품)을 받을 수 있으며

시로부터 비교적 독립적인 지위와 운영을 보장받는다. 김포시의 경우는 「민법」 제32조에 의한 재단법인임으로 김포시로부터 출연금과 보조금을 지급받음으로 일체의 모금활동을 할 수 없다. 이런 조직형태의 제약을 보완하기 위해서 사회복지공동모금회와 연합모금을 통해 민간 자원의 모금 및 연계를 실시하는 구조이다.

종합하면 구조적 측면에서는 각 지역의 민간연계체계의 특성은 제3섹터주도모델과 동반모델로 크게 구분되는 양상을 보였다. 특히 김포시처럼 지방정부의 관여가 클수록 모금 및 배분활동에 제도적 제약점이 많은 것으로 나타남을 알 수 있다.

3) 자원연계과정 측면의 비교분석

자원연계과정 측면에서는 다음과 같이 두 가지 측면에서 상이하다.

첫째, 민간자원연계체계의 설계 목적성(연계·조직화형, 보충형, 보완형)에 따라 모금 및 배분의 전략과 대상이 상이하게 나타난다는 점이다. 광명시의 경우 연계체계의 최초 시행 목적이 사각지대 발굴 및 지원이었음으로 사각지대를 발굴하는 '좋은이웃들'이라는 자원봉사단 조직이 존재하였으며, 모금 및 배분도 이들이 발굴한 사각지대 대상을 지원함이 주를 이룬다. 즉 광명시는 추가보충형의 역할성을 가진다. 반면 시흥시와 김포시의 경우는 기존 제도권에서 보호 받던 대상을 초월하여 지원대상을 선정할 수 없다는 제약이 존재함으로 배분의 역할이 대상자의 잔여욕구를 충족하기 위한 보완형 모델로 볼 수 있다.

한편, 서울시와 대전시의 경우는 지역 내 거점기관이나 동북지만두레회를 중심으로 지역 주민 간의 서비스 연계와 조직화를 통해서 지역 공동체성을 회복하기 위한 것임으로 연계·조직화형으로 볼 수 있다.

지역사회조직화를 목적으로 하는 연계체계는 지역별 특성에 따라 편차가 발생하나 이를 지방정부가 보정하기 어렵다. 서울디딤돌, 복지만두레는 지역사회 내 사회적자본을 중심으로 형성되며 주민자치조직을 배양하고 활용하여 자생적인 연계활동을 유도한다. 그러나 지역사회 내 주민자치 조직의 기반에 따라 지역별 편차가 발생한다. 대전시의 경우 인구유동 낮고 구도심인 동구와 중구는 대덕구와 유성구에 비해 활성화됨으로 지역사회 기반에 따라 편차 발생하나 이를 보정할 수 있는 방법이 없으며, 서울디딤돌의 경우도 자치구 별 거점기관 수가 다르며, 자치구가 적극적으로 서울디딤돌 참여업체를 홈페이지 등에 홍보하는 정도가 각기 다르게 나타난다. 이는 곧 민간자원의 균등한 배분을 위해서는 적절한 지방정부의 적절한 참여와 협력이 필요함을 시사한다. 따라서 지역사회조직화를 민간자원연계체계의 목적이자 수단을 설정 할 시 지방정부의 통제범위를 벗어나게 됨으로 사업의 효율성이나 지속가능성이 낮다는 평가를 내릴 수 있다.

둘째, 사회복지법인과 재단법인 간 특성으로 인해 자원의 모금 및 배분 과정에 상당한 차이가 발생한다. 비록 MOU형태이긴 하지만 광명시 사회복지협의회 또한 시흥시1%복지재단 처럼 사회복지법인이며 복지법인 가지는 특성과 이점으로 인해 기부 및 후원물품을 받을 수 있음으로 모금과 배분 전략도 독립적으로 수립된다. 하지만 김포복지재단의 경우 재단법인이며 사회복지공동모금회와 연합모금을 해야하기 때문에 모든 모금과 배분에 사회복지공동모금회의 전략과 방법을 따라야 한다는 점에서 차이점이 나타난다.

〈표 8〉 지역별 민간자원연계체계 비교

사업명	제도적 기반	구조적 측면			자원연계과정	
		시군과의 관계	운영방식	목적성	사회복지공동모금회와 관계	배분기준
서울디딤돌	시책	민간주도	거점기관 주관으로 지역 내 기부업체 개발 및 연계	지역사회 조직화	별도 운영	거점기관에 따라 다름
대전복지만두레	조례	관주도	동복지만두레회를 중심으로 지역 내 봉사, 자원연계	지역사회 조직화	별도 운영	동복지만두레회에 따라 다름
광명시희망나눔운동본부	시책	민관협력	<ul style="list-style-type: none"> • 광명사회복지협의회 중심의 모금 • 광명시의 정보제공 	사각지대 발굴 및 지원	별도 운영	최저생계비 기준 200%
시흥 1%복지재단	조례	관주도	시 출연 사회복지법인에 의한 모금 전문 기관	위기가정지원	별도 운영	최저생계비 170% 위기가구
김포시복지재단	조례	관주도	시 출연 재단법인에 의한 모금 활동	위기가정지원	연합모금	최저생계비 170% 위기가구

4) 지역 간 비교를 통한 시사점

이상에서 본 연구는 서울, 대전, 광명, 시흥, 김포시의 민간자원연계체계를 제도적 기반 측면, 구조적 측면, 연계과정적 측면 등으로 나누어 비교분석하였다. 각 사례의 특성을 통해 일반화된 원칙을 도출하는 데에는 한계가 있을 것이다. 하지만 각 사례의 분석변수별 특성을 통해 민간자원연계체계를 설계하는데 고려하여야 할 시사점을 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 지역단위의 민간자원연계체계 구축을 위해서는 지방자치단체가 공식적이며 주도적 행위자로 참여해야 한다는 점이다. 사례로 분석한 5개 지방자치단체 중 제도적 기반 측면에

서 서울시와 광명시만이 관련 조례가 없는 시책에 의해서 추진되는 체계이다. 민간비영리기관과 공식적 MOU 맺음으로서 공식적 참여자가 되었기 때문에 어느 정도의 공신력을 확보할 수 있었지만 지방자치단체장의 의지에 따라 민간자원연계체계의 지속가능성이 달라짐으로 서울시와 광명시는 지방정부의 주도적 행위가 필요하다.

시흥시, 김포시, 대전시는 조례 상 '나눔문화', '자원개발(모금 및 배분)', '주민조직'이라는 명시적 목표와 근거를 제시하였다. 이를 통해 본다면 지방정부의 공식적 참여는 기부자들의 모집 및 자원관리에 있어서 선결되어야 하는 조건이라 볼 수 있다.

둘째, 구조적 측면에서 민관협력형과 관주도형으로 구분하여 체계를 구축할 수 있다. 즉 지역적 형편과 특색에 맞게 연계체계를 구성할 수 있는 동시에 지자체의 정책방향을 고려하여 설계할 수 있다. 광명시의 경우는 민간기관과 협력을 통해 체계를 구축하였고, 시흥시의 경우는 사회복지법인, 김포시의 경우 재단법인으로 설립하여 민간자원연계의 구심점을 두었던 것처럼 지방자치단체의 재정력과 환경 맞게 설립하되 어느 구조가 효과적인지는 쉽게 평가할 수 없으나 재단법인으로 갈수록 지방정부의 재정적 소요가 크다.

셋째, 연계 구조에 따라 모금 및 배분의 전략과 범위가 달라진다. 광명시와 시흥시의 경우 단독으로(혹은 독립적으로) 모금활동을 할 수 있지만, 김포시의 경우 사회복지공동모금회와 연합모금을 할 수밖에 없는 제약이 존재하였으므로 연계구조에 따라서 모금 방식과 지원대상 및 범위도 달라진다. 따라서 지역 내에서 민간자원연계를 통해 지원하고자 하는 정책대상의 범위에 따라 다른 체계와 과정이 형성되어야 할 것이다(표 참조).

<표9 > 민간자원연계체계의 핵심요인과 모듈

핵심요인	세부 요인	세부요인 조합 모형 및 사례
제도적 기반	A : 조례 상 사업	B + O + D : 서울디딤돌
	B : 시책사업	
	F : 조례 상 법인격(재단 설립)	
목적성	S : 추가보충형	B + S + M : 광명시희망나눔운동본부
	C : 보완형	F + C + P : 김포시복지재단, 시흥시복지재단
	O : 연계·조직화형	
관계성	D : 민주도형	A + O + P : 대전복지만두레
	P : 관주도형	
	M : 민-관협력형	

IV. 결론 및 정책적 제언

이상에서 본 연구는 사례분석을 활용하여 서울특별시, 대전광역시, 광명시, 시흥시, 김포시의 민간자원연계체계를 제도적 기반측면, 구조적 측면, 연계과정적 측면 등으로 나누어 비교분석하였다.

효과적인 민간자원연계는 공공의 적극적 역할이 요구된다. 민간자원연계체계의 형태는 지방자치단체의 지역적 특성에 따라 조합하여 구성이 가능하나, 민간자원연계의 구조를 단순히 민간의 자발성에만 국한시켜 해석하는 것은 바람직하지 않다. 공공은 주민 삶의 기본욕구를 해결하기 위해 그 책무를 적극적으로 행하면서 지역주민은 지역사회의 문제에 대해 적극적으로 관심을 갖고 이를 근본적으로 해결하기 위해 참여함으로써 공공과 민간 모두 공동체 원리로 지역사회 내에 협력체계를 갖추는 것으로 이해되어야 한다.

또한 지역사회의 잠재된 복지재원을 최대한 현실화하여 부족한 공공예산과 민간복지지출을 보충하고 의욕적으로 복지정책을 전개하는 기반을 만들기 위해선 공공의 적극적 사전 투자가 필요하다. 이를 위해서는 모금전문가의 기용이 필수적이다. 그렇지 않을 경우 지방정부의 준조세적 기부활동에만 의존하여 건강한 기부문화를 저해하며 또한 기존에 지역사회 내의 민간기관이 발굴한 재원을 이관하는 매우 부정적인 결과를 초래할 가능성이 높다.

공공의 적극적 역할은 공신력 확보측면에서도 필요하다. 지역의 민간자원연계에 대한 공신력확보와 공식화를 통해 투명성이 제고되어야 한다. 민간은 사업지침과 예산의 지출규정에 따라 사업을 진행하는 것에 기관운영과 활동의 목적이 맞추어져있어 대개의 경우 개별적이며 분산적이고 파편적으로 기능하게 된다. 지역 내 민간자원의 연계를 통해 지역사회의 문제를 해결하기 위해서는 연계체계에 대한 총량과악과 공식화된 절차를 통해 참여를 구조화하여 공신력과 투명성을 제고하여야 하는 것이다.

따라서 어떤 형태의 모형이든지 민간자원연계체계를 위한 조례를 제정하여 제도적 기반을 안정화해야 할 것이며 실행주체가 지역 사회 내에서 공신력과 대표성을 가진 지역재단이나 지역사회복지협의회를 중심으로 구성하여야 할 것이 바람직하다고 본다.

지역 내 민간자원의 발굴과 연계는 복지재정의 어려움으로 인해 모든 지방자치단체에서 관심을 갖고 있는 사안이다. 하지만 연계체계에 관한 구체적인 사례조사와 정책대상에 대한 사전 규정없이 지방정부에 의한 재단설립의 추세로 이어진다면 또 다른 어려움이 직면할 수 있다. 이에 본 연구에서는 민간자원연계체계에 관한 지역별 비교를 실시하였으나 각 지역의 개별적인 환경적 특성이 민간자원연계체계 형성에 어떠한 영향을 미치게 되었는지, 각 구축된 민간자원연계체계의 사업성과 등에 대한 논의가 부재하다는 한계점을 가지고 있다. 따라서 이에 대한 향후 보완적 논의가 필요하며 이는 후속연구로 남겨둔다.

【참고문헌】

- 강창현. (2005). 지역복지공동체형성에 있어 다자간 협력이론의 적용: 지역사회복지협의체의 가능성. 『한국정책과학학회보』, 9(3).
- 강은숙·이달곤. (2005). 정책사례연구에 대한 방법론적 논의. 『행정논집』, 43(4).
- 강혜규·김형용·박세경·최현수·김은지·최은영·황덕순·김보영·박수지. (2007). 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제-국가·시장·비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식-. 한국보건사회연구원.
- 곽병훈·박보영. (2011). 사회자본과 거버넌스의 연계를 통한 사회복지전달체계의 현대화: 복지 거버넌스를 향하여. 『노동연구』, 제22집.
- 김교성·김종건·안현미·김성욱. (2007) 우리나라 사회복지 자원총량 추계에 관한 연구. 『한국사회복지학』, 59(4).
- 김신·최진식. (2013). 최대유사체계분석기법을 통한 OECD 주요 선진국과의 규제관리체계 비교 연구: 미국, 영국, 독일과의 비교를 중심으로. 『한국공공관리학보』, 27(1): 55~88.
- 김영중. (2001). 지역 사회복지서비스 조직들의 재정자원 수급 행태에 관한 연구. 『한국사회복지학』, 제44권.
- 김영중. (2004). 모금회의 배분사업 체계 분석과 협력관계구축에 관한 연구. 사회복지공동모금회.
- 김용민. (2007). 지역사회의 복지거버넌스 구축전략에 관한 연구: 사회자본 형성을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 14(3).
- 김우중. (2013). 거버넌스로서의 지역사회복지협의체 참여성 평가. 『한국사회복지행정학』, 15(1).
- 김웅진. (1995). 비교정치연구의 분석전략과 디자인. 『비교문화연구』, 2:89-116.
- 김은정. (2014). 주요 국가의 사회서비스 고급주체 성격변화와 정책적 쟁점. 『한국사회와 행정연구』, 25(1).
- 김진욱. (2005). 한국 복지혼합의 구조: 2000년도 지출추계를 중심으로. 『사회보장연구』, 21(3).
- 김창기. (2007). 로컬 거버넌스적 접근을 통한 지역복지협의체의 의미와 역할. 『한국지역사회복지학』, 제22권.
- 김혜연. (2011). 사회적자본이 지역주민의 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 연구: 지역사회 민간자원 연계사업 참여 주민을 중심으로. 『한국사회복지행정학』, 13(3).
- 남궁근. (2001). 행정현상의 연구방법. 한국행정학회 동계학술대회 발표자료.
- 노연희. (2014). 복지서비스 지역화를 위한 공동모금제도 개선과제: 정부와 민간의 관계를 중심으로. 『한국사회복지행정학』, 16(1).
- 류기형. (2005). 지역사회복지공동모금회의 현황과 발전방안. 『한국지역사회복지학』, 제16권.
- 류영아. (2013). 보건복지사업의 성공요인에 관한 실증연구: 질별관리사업을 중심으로. 『한국 지방자치학회보』, 25(3).

- 박세경·김유경·이영민·정진경·이주연. (2010). 민간복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색. 한국보건사회연구원.
- 박수지·박세경·이태진·김가희. (2013). 사회복지분야 민관협력 강화방안: 2013년 민관협력 우수 사례를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 백종만. (2002). 비영리민간부문 활용의 근거: 사회복지서비스를 중심으로. 『사회복지정책』, 제15호.
- 배유일. (2010). 불확실성하의 정책이전, 확산 그리고 제도변화: 정책아이디어를 중심으로. 『국정관리연구』, 5(2).
- 신동면. (2001). 한국의 복지혼합에 관한 연구. 『한국사회복지학』, 제45권.
- 안성호·곽현근·배응환·이갑숙. (2012). 『대전광역시 복지만두레 사업의 진단과 발전전략』. 대전 복지재단.
- 안혜영. (2013). 지역복지 추진체계와 지역사회복지협의체의 역할과 과제. 한국지역사회복지학회 추계학술대회 자료집.
- 오민수·김재일. (2007). 한국 복지레짐의 변화에 관한 연구: krasner의 레짐이론을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 제11권제2호.
- 이영철. (2002). 지역공동모금회의 활성화 방안에 관한 연구. 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』, 2002 No.4.
- 이정희. (2002). 『유럽의 정치변동: 역학과 사례』. 서울: 동림사
- 이종수. (2011). 정책 사례연구 방법의 활용 현황과 발전을 위한 제언 - 비교사회과학 방법론의 논의를 중심으로-. 『한국거버넌스학회보』, 18(3).
- 이종수. (2005). 『새행정학 제4판』. 서울: 대영문화사.
- 이재완·김승용. (2013). 지역사회복지협의체의 거버넌스 인식수준에 관한 연구. 『한국지역사회복지학』, 제40권.
- 이재원. (2011). 사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제: 보건복지부 사회서비스 전자바우처 사업을 중심으로. 『지방정부연구』, 15(4).
- 이재원. (2008). 신공공관리주의에 기반한 분권적인 지방재정관리제도를 위한 대안 모색. 『한국거버넌스학회보』, 15(1).
- 이현주. (2012). 아동복지서비스 전달체계의 복지혼합과 공공의 역할 재구축. 『한국사회정책』, 19(1).
- 양오석. (2003). 영국사회 연구를 위한 비교분석기법: 비교지역연구를 위한 사례선택의 문제. 『영미연구』, 제9집.
- 유해숙. (2005). 로컬 거버넌스 형성을 위한 전략: 인천의 지역사회복지협의체를 중심으로. 『한국지역개발학회지』, 17(4).
- 윤영진. (2013). 복지재정 수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안. 『지방행정연구』, 27(4).
- 장현주. (2009). 지역복지 거버넌스의 협의기능에 영향을 미치는 요인. 『한국지방자치학회』, 21(3).

- 장혜경·최은숙·박경수. (2012). 지역사회 비영리조직간의 민간자원조성 파트너십 형성사례 연구: 사회복지공동모금회 사례를 중심으로. 『한국사회복지조사연구』, 제32권.
- 정기원·황창순·강철희·류승표. (2000). 『민간복지자원 총량파악체계 구축방안』. 보건복지부·한국사회복지협의회.
- 정무성·남석훈. (2007). 『민간자원활성화 방안』. 보건복지부.
- 조주희·강철희·민인식. (2013). 『민간나눔자원 총량 추계 연구』. 사회복지공동모금회.
- 전홍윤. (2004). 문제해결 중심의 지원사업 운영방안-사회복지공동모금회의 배분사업을 중심으로. 한국비영리학회 학술대회.
- 초의수. (2008). 지역사회복지의 로컬 거버넌스 영향요인에 대한 연구: 부산지역 지역사회복지협의체의 운영 실태를 중심으로. 『한국지역사회복지학』, 제24권.
- 최근 외. (2011). 『공동모금회와의 효율적인 연합모금 방안 연구』. 한국사회복지협의회.
- 채현탁. (2014). 지역사회복지 거버넌스를 위한 지방정부의 대응전략에 관한 연구. 『한국지역사회복지학』, 제50권.
- 하연섭. (2004). 『제도분석 : 이론과 쟁점』. 다산출판사: 서울.
- 하혜수·정정화. (2004). 신공공관리론적 지방행정개혁의 성과평가. 『한국지방자치학회보』, 16(1).
- Abdy M. and Barclay J. (2001). Marketing collaborations in the voluntary sector. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8(3). 215-230.
- Batley, R. (1996). Public-private relationships and performance in service provision. *Urban Studies*, 33(4-5), 723-751.
- Cutler, T., & Waine, B. (1994). *Managing the welfare state: The politics of public sector management*. Oxford: Berg Publishers.
- Eliot Kang, C. S. (1997). *U.S. policies and greater regulation of inward foreign direct investment*. *International Organization*, 51(2): 301-333.
- Epstein, D. & O'Halloran, S. (1996). Divided Government and the Design of Administrative Procedures: A Formal Model and Empirical Test. *Journal of Politics*, 58(2): 373-397.
- George, Alexander L. & Andrew Bennett. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA : MIT Press.
- Gidron, B., Kramer, R. M., & Salamon, L. M. (1992). Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries? In B. Gidron, R. M. Kramer, & L. M. Salamon. *Government and third sector*. San Francisco: Jossey-bas Publishers.
- Gough, I. and J. W. Kim. (2000). *Tracking the welfare mix in Korea*, University of Bath, SPDC working paper.

- Khator, P. & Brunson, N.A. (2001). Creating Networks for Interorganizational Settings. in *Getting Results through Collaboration*. Mandell, M.P edited. Westport:Quorum Books.
- Kouwenhoven, V. (1993). "The Rise of The Public Private Partnership: A Model for Management of Public-Private Cooperation". In *Modern Governance : New Government-Society Interaction*, Edited by Kooiman, J. London: Sage Publications.
- Nelson, L. S. (2001) Environmental Networks. in *Getting Results through Collaboration*. Mandell, M.P edited. Westport:Quorum Books.
- Powell, M. (2007). *Understanding the Mixed Economy of Welfare*. The Policy Press and the Social Policy Association.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., & Anheier, H. (2000). *Social origins of civil society: An overview*. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford. University Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(1): 17-28.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65(3).
- Weingast, B. R. & Moran, M. J. (1983). Bureaucratic discretion or congressional control: Regulatory policy-making by the federal trade commission. *Journal of Political Economy*, 91(5): 765-800.
- Young, D. R. (1999). Complementary, supplementary or adversarial: Atheoretical and historical examination of government-nonprofit relations in the U.S. In E. T. Boris and C. E. Steurele(Eds.), *Government and nonprofit organizations: The challenges of civil society*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Young, D. R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29: 149.
- 광명시청(www.gm.go.kr)
- 광명사회망나기운동본부(www.gmcshope.kr)
- 김포시청(www.gimpo.go.kr)
- 김포복지재단(www.bestgcf.or.kr)

대전시청(<http://www.daejeon.go.kr/>)
대전복지만두레(<http://www.mandure.kr>)
서울디딤돌(<http://didimdol.welfare.seoul.kr/>)
서울시청(<http://www.seoul.go.kr>)
시흥시청(www.siheung.go.kr)
시흥시1%복지재단(www.siheung1fund.org)

오 민 수: 단국대학교에서 행정학박사학위(논문: 한국 의료보험제도 관련 정책도구의 선택과 조합에 관한 연구, 2010)를 취득하고 현재 경기복지재단에서 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책도구, 복지정책, 사회복지 민간전달체계 등이며 최근 논문으로는 “사회복지 시설 종사자 보수체계 개편 대안 모색(2012)”, “영국 사회성과연동채권(SIB)에 관한 정책 사례연구 : 정책도구적 접근을 중심으로(2013)”, “경기도 재가노인지원서비스센터의 효율 성과 영향요인에 관한 연구(2014)” 등이 있다(davidms@naver.com).

