

# 경북행복

# BRIEF

제17호 2017. 10. 1.

법 인 명 칭 (재)경북행복재단  
발행·편집인 (재)경북행복재단 편찬부  
주 소 39393 경북 구미시 이계북로 7  
T E L 054-710-8814  
홈 페이지 www.ghf.or.kr  
연구 책임 박종철(경북행복재단 복지경영팀장)  
공동 연구 김현(한국보건복지인력개발원 책임연구원)

## 읍·면·동 복지허브화를 위한 주민참여 민관협력 활성화 방안

### 1. 연구배경 및 목적

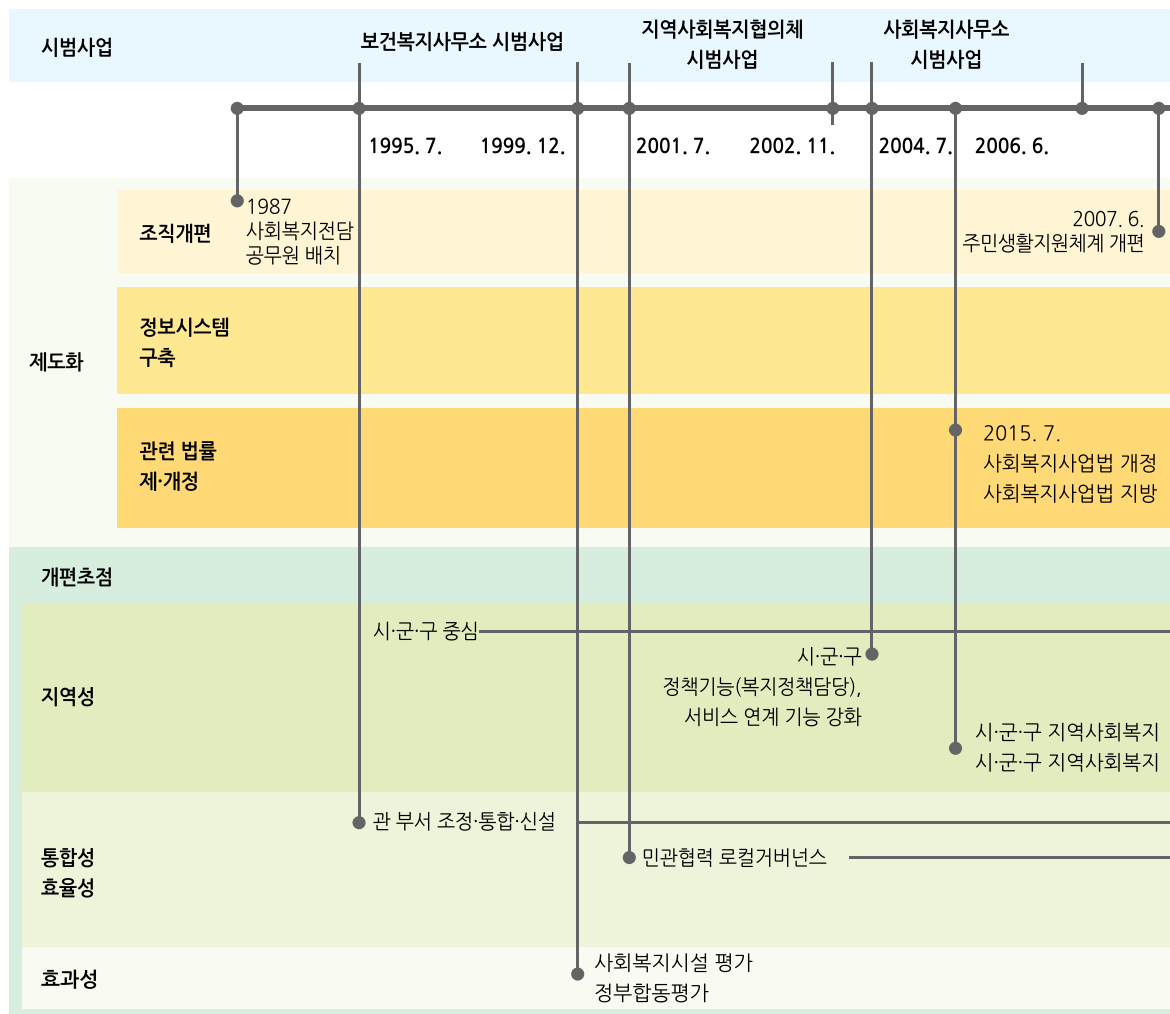
#### ■ 주민참여 기반 로컬 거버넌스 체계 구축 강화를 지향하는 전달체계 개편 정책

○ 전달체계 개편은 지난 30년 동안 계속된 현재 진행형 정책과제이자 이슈임.

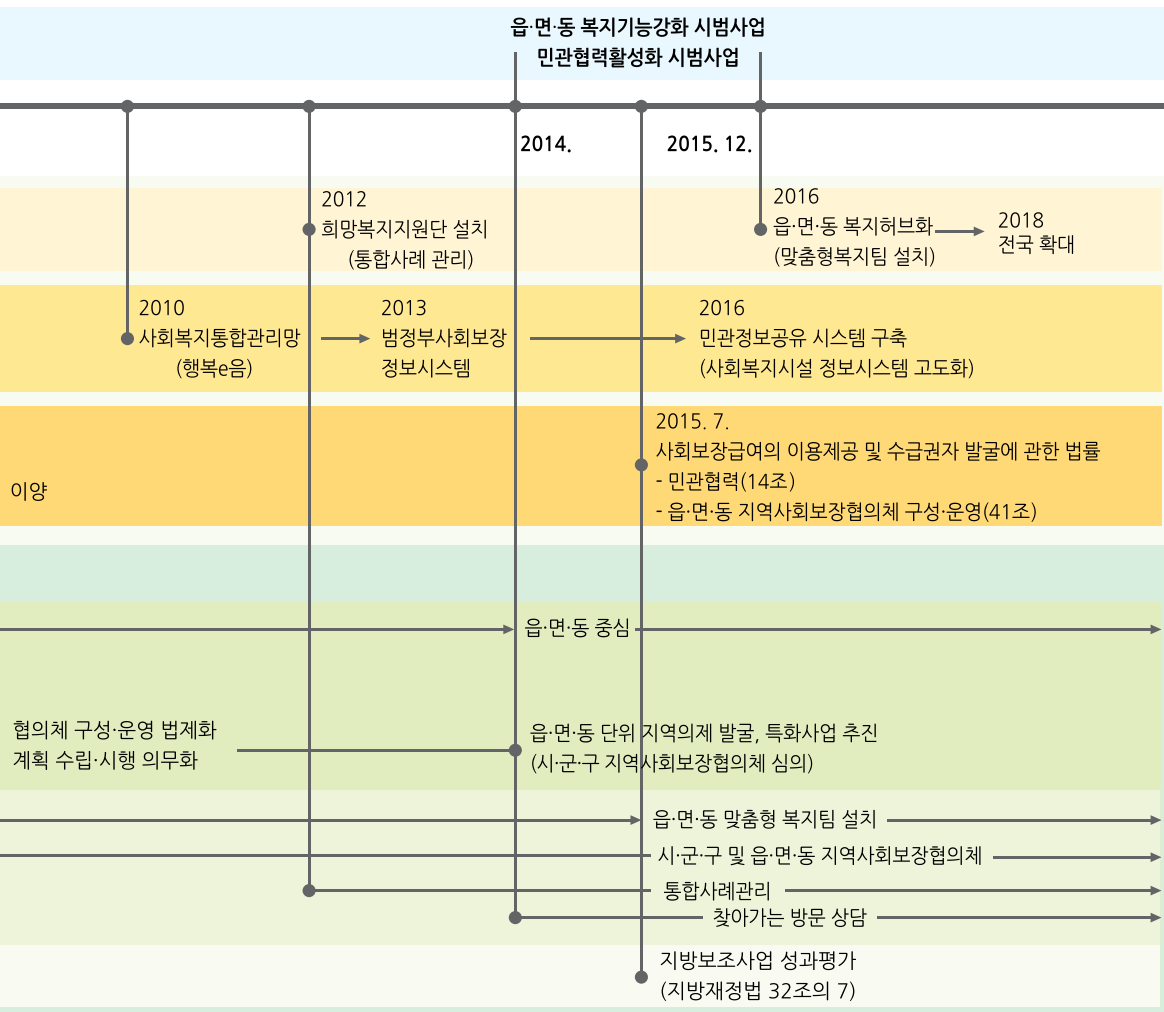
- 1987년 사회복지전문요원 배치를 시작으로 2016년 읍·면·동 복지허브화에 이르기까지 지난 30년간 모든 정부는 전달체계 개편을 위한 사업을 추진해왔고, 2017년 5월 출범한 문재인 정부 역시 지난 7월 발표한 100대 국정과제를 통해 사회복지전달체계 개편을 계속할 것을 밝힘.

- 정부가 교체될 때마다 그 이름을 달리하여 추진된 전달체계 개편 시도들은 일선 현장의 피로도를 높여왔고 지속성에 대한 불신과 회의적 시각을 형성하는 원인으로 작용함(김이배, 2016; 함영진 외, 2016).
- 지난 30년 동안의 개편시도들은 통합성 및 효율성, 지역성, 효과성 측면에서 일정한 방향성을 지니고 추진되어 왔음.
  - 통합성 및 효율성 강화는 전달체계 개편의 첫 번째 핵심초점으로 관-관 통합, 민-관 연계협력, 통합정보시스템 구축·운영의 세 가지 맥락을 가지고 추진됨.
    - 1995년 보건복지사무소, 2004년 사회복지사무소, 2007년 주민생활지원체계 개편 등은 보건과 복지, 고용을 비롯한 주민생활과 밀접한 관련을 지닌 행정관청 부서의 물리적 통합으로 관료적 부서주의의 한계를 극복하려는 취지에서 진행됨.

〈그림 1〉 전달체계 개편의 역사적 맥락과 초점



- 2001년 지역사회복지협의체 시범사업 및 2005년 지역사회복지협의체 설치 및 지역사회복지계획 수립·시행 법제화는 민-관 협력과 연계를 통한 지역 중심의 통합성과 효율성을 강화하여 중복과 누락을 최소화하고자 한 것임.
- 2010년 희망복지지원단 설치 및 통합사례관리 도입은 그동안 공급조직 간의 연계·협력체계에 통합사례관리를 기반으로 하는 수요자 중심의 서비스 통합성과 효율성을 강화하고자 한 것임.
- 이와 함께 2010년 사회복지통합관리망, 2013년 범정부사회보장정보시스템 구축, 그리고 2016년부터 추진되는 사회복지시설정보시스템 고도화를 통한 민-관 정보공유시스템 구축 역시 이용자 중심 관점에서 다양한 사회보장급여 및 서비스의 정보 공유체계를 구축하여 중복과 누락을 최소화하여 통합성과 효율성을 강화하고자 한 것임.



- 복지허브화를 통한 읍·면·동 맞춤형복지팀의 찾아가는 상담 및 서비스를 강화하고, 읍·면·동 단위 공공 통합사례관리를 강화하는 것 역시 수요자 중심의 서비스 통합성과 효율성 강화가 그 목적임.
- 지역성 강화는 전달체계 개편의 두 번째 핵심초점임.
  - 2005년 사회복지사무의 지방 이양, 시·군·구 단위 지역사회복지협의체 설치 및 지역사회복지계획 수립·시행 의무화 등은 중앙집권적 전달체계를 시·군·구 중심으로 전환한 것임.
  - 2014년 민관협력활성화 시범사업 및 2015년 읍·면·동 주민센터 기능전환 시범사업, 그리고 2016년 읍·면·동 복지허브화 추진은 전달체계의 지역성을 행정의 최일선 단위이자 주민의 실질적 생활단위인 읍·면·동까지 확장한 것임.
- 효과성 측면에서는 1999년 사회복지시설 평가제 도입, 1999년 정부합동평가 시범사업 및 2000년 10개 부처 50개 시책 대상 종합평가 도입, 2014년 지방재정법 개정으로 지방보조사업 성과평가 의무화 등의 조치를 들 수 있음.

## ■ 경북의 특성과 여건에 부합하는 읍·면·동복지허브화 추진을 위한 정책적·실천적 과제 모색 필요

- 보건복지부는 2018년 전국 모든 읍·면·동에 3명 이상의 전담 인력으로 구성된 맞춤형복지팀 설치를 목표로 2016년부터 읍·면·동 복지허브화 전환을 추진하고 있으나 경상북도는 타 시·도에 비해 추진율이 상대적으로 낮은 것으로 나타남.
  - 2016년 말 현재, 시·군·구 단위 읍·면·동 복지허브화 추진율은 전국 기준 91.7%이나, 경북은 86.7%에 불과하며, 읍·면·동 기준 추진율은 전국이 31.1%인데 비해 경북은 그 절반 정도인 15.7%에 불과함.
  - 2017년 2월 현재 추진계획 역시, 전국적으로 2,400개의 읍·면·동(68.6%)이 복지허브화를 추진할 것으로 보고되었으나, 경북은 332개 중 약 129개(38.9%) 읍·면·동이 허브화를 추진할 것으로 보고됨.(보건복지부, 2017)
- 2016년 보건복지부 모니터링 및 경북행복재단 읍·면·동 복지허브화 컨설팅 결과를 토대로 추진율이 낮은 이유는 대체로 다음과 같이 파악됨.
  - 높은 고령화율로 인한 인적·물적 자원의 부족, 전문 서비스 인프라 부족, 열악한 지방 재정 여건, 반복된 전달체계 개편 정책 등에 대한 피로감, 그리고 복지허브화 및 전달체계 개편의 취지와 방향성에 대한 이해와 인식의 부족 등

- 이에 본 연구는 정부의 전달체계 개편 정책에 부응하여 경북의 특성과 여건을 고려한 읍·면·동 복지허브화 추진의 실천적 방안과 정책적 과제 모색을 목적으로 수행됨.

## 2. 읍·면·동 복지허브화의 의의와 전망

### ■ 읍·면·동 단위 ‘마을’, ‘동네’ 복지와 공동체성 강조

- 읍·면·동 복지허브화는 ‘마을’, ‘동네’의 개념을 강조하며, 주민의 주도적이고 적극적인 참여를 기반으로 공동체성을 회복 또는 실현하고(배금주, 2015; 엄미현, 2014), 이를 기반으로 지역복지문제의 자주적 해결 역량을 강화하려는 지역복지실천운동(이재완, 2013)의 특성을 지님.

### ■ 근린보호체계 및 지역문제 해결을 위한 민관협력 거버넌스 체계 구축 지향

- 읍·면·동 복지허브화의 중심 추진체인 지역사회보장협의체는 앞으로도 살아갈 주민들이 서로 돌봄과 나눔, 배려와 존중, 협동과 연대로 사회안전망을 만들고, 지역공동체를 위해 함께 할 수 있고, 하고 싶은 일을 해나가는 동네복지를 위한 구심체로 규정됨(행정자치부·보건복지부, 2016).
- 이는 읍·면·동 복지허브화가 주민들의 친밀한 관계성과 공동체성을 바탕으로 이웃이 이웃을 돌보는 근린보호체계를 구축함과 동시에 지역주민이 공통으로 안고 있는 해결해야 할 문제, 즉 의제를 발굴하고 민과 관이 함께 공동의 집합적 의사결정을 통해 그 해결을 위한 사업을 추진하고, 필요한 역할과 책임을 분담하는 근린 거버넌스 체계 구축을 지향하고 있음을 말해주는 것임.

### ■ 수요자 중심의 찾아가는 보편적 복지 체제로 전환

- 읍·면·동 복지허브화는 찾아가는 상담 및 서비스, 통합사례관리 등 수요자 중심의 복지서비스의 계획·시행 및 점검을 핵심 기능으로 설정하고 있음.
- 읍·면·동 지역사회보장협의체가 그 본래의 취지와 목적에 부합하는 기능을 수행하기 위해서는 다양한 이해관계자의 참여와 집합적 의사결정을 요구하며, 이는 지역주민의 다양한 생활과제를 포괄적으로 다루는 것(박태영, 2013)을 전제로 할 때 실현될 수 있음.

- 이는 읍·면·동 복지허브화가 과거의 위기·취약계층 주민을 중심으로 한 사후적·선별적·시혜적 서비스를 벗어나 모든 주민을 아우르는 보편적 복지를 지향하며, 다양한 이해관계를 가진 주체들의 참여를 기반으로 지역주민의 모든 생활과제를 포괄적으로 수용하는 한편, 찾아가는 상담 및 서비스, 통합사례관리 등을 통해 수요자 중심의 적극적 복지체제로의 전환을 지향하고 있음.

## ■ 행정 패러다임 혁신

- 읍·면·동 복지허브화는 행정패러다임의 혁신을 견인하고 있으며, 이는 다음 세 가지로 요약할 수 있음.
  - 맞춤형복지팀의 찾아가는 상담 및 서비스, 통합사례관리 등은 읍·면·동 주민센터를 행정관리기구에서 직접적인 휴먼서비스를 제공하는 서비스 조직으로 변화시키고 있음(이태수, 2016; 남기철, 2016).
  - 지역사회보장협의체 중심의 의제 및 특화사업의 발굴과 추진, 민건 자원발굴과 배분 등은 중앙집권적 Top-down 방식에서 지역에서 정책의 특성에 따라 광역-중앙으로 올라가는 Bottom-up 방식으로의 전환을 의미하는 것임.
  - 이는 동시에 정책 결정 주체 역시 관이 결정하여 주민에게 전달하는 방식에서 다양한 이해관계를 지닌 주체들이 함께 참여하여 지역주민의 관점에서 이루어진 집합적 의사결정에 따라 민·관 주체별 역할과 책임을 분배하는 주민자치와 민주적 의사결정의 패러다임으로 전환을 의미함.

## ■ 새 정부 복지전달체계 개편 방향

- 정부의 향후 5년 국정운영계획(2017. 7월)에 포함된 복지전달체계 개편 관련 사항을 종합적으로 살펴볼 때, 읍·면·동 기능전환을 포함한 지역 중심 주민 참여 및 근린 공동체 기반 전달체계 개편 정책의 골자는 지속·강화될 것으로 전망됨.
  - 지방자치 강화 : 지방분권 개헌(2018), 4대 자치권(자치입법, 행정, 재정, 복지권) 보장, 지방이양일괄법 제정
  - 주민 직접참여 및 공론과 합의에 의한 지역 중심 정책 결정 구조 강화
    - 마을자치 활성화 : 주민 주도의 실질적 마을협의체 역할 강화

- 읍·면·동 찾아가는 보건·복지 서비스 강화
  - 주민자치의 실현공간이자 서비스 제공의 핵심 플랫폼화
  - 찾아가는 보건·복지 서비스 강화 : 사회복지직, 간호직 공무원 확충 등
  - 통합사례관리 기능 강화

### 3. 주민참여 근린 거버넌스 체계 구축을 위한 해결 과제

#### ■ 반복되어 나타나는 장애요인의 극복

- 전달체계 개편 시도와 관련된 선행연구(이현승, 1997; 이현주 외, 2002; 백종만 외, 2006; 이태수, 2017; 김필두 외, 2008; 김승권 외, 2014b; 김영종 외 2016; 함영진 외, 2016; 채현탁, 2016; 김이배, 2016; 채현탁·박종철, 2017)들을 살펴보면, 읍·면·동 복지허브화가 추구하는 이념적·정책적·실천적 목표 달성을 저해하는 장애요인과 해결과제가 반복되어 나타나고 있음.
- 과거의 시도에서 나타났고, 읍·면·동 복지허브화 추진과정에서도 반복되어 나타나는 장애요인들을 요약하면 다음과 같음.
  - 첫째, 상존하는 관 주도성과 민간의 관 의존성
  - 둘째, 지속되는 정량성과 중심의 관료주의적·형식적 운영행태
    - 이는 읍·면·동 복지허브화의 본질적·이념적 목표를 실현하지 못하고, 획일적·정량적 사업과 프로그램을 보급하는 하향식 전달체제로 회귀하거나 또는 다른 지역의 사례를 무비판적으로 답습하는 형식주의로 회귀할 우려가 큼.
  - 셋째, 인력·재정 등에 대한 제도적 지원의 불충분성과 행정관료 조직의 뿌리깊은 부서주의로 말미암은 공공기관 간의 연계·협력이 부족함.
  - 넷째, 전달체계 개편의 논의가 여전히 관의 행정전달체계를 중심으로 이루어지고 있고, 민간과 공공의 역할 경계가 모호함.
- 읍·면·동 복지허브화의 성패는 결국 계속된 전달체계 개편 시도에서 반복되어 나타나는 장애요인을 어떻게 극복하느냐에 달려있다고 할 수 있음.

## 4. 연구 분석결과

### ■ 연구문제 및 분석 방법

- 연구목적을 달성하기 위한 연구문제는 다음과 같음.
  - ① 복지허브화 추진을 통해 나타난 가시적 성과 혹은 긍정적 변화는 무엇인가?
  - ② 추진과정의 중요한 실천적 요소는 무엇인가?
  - ③ 관 주도성 및 민간의 관 의존성을 극복하는 방법은 무엇인가?
  - ④ 추진과정에서 경험한 지역의 성공요인과 장애요인은 무엇인가?
  - ⑤ 복지허브화의 바람직한 발전을 위한 과제는 무엇인가?
- 분석대상은 최근 3년 간 보건복지부의 관련 평가에서 우수·최우수·대상 수상지역, 관련 연구·교육·컨설팅을 수행한 전문가의 추천 등을 종합하여 8개 선진 지역을 선정하고, 주요 참여자들을 대상으로 심층인터뷰를 실시함.

### ■ 가시적 성과와 긍정적 변화는 지역주민을 비롯한 민·관 참여주체의 인식과 태도의 변화, 관심과 참여 증가, 서비스 수혜자의 변화 및 이웃 관계 개선 등으로 나타남.

- 현장에서 체감하는 읍·면·동 복지허브화의 성과는 다음과 같음.
  - 먼저 지역사회와 주민 일반에서 나타나는 가장 큰 변화는 주민의 관심과 참여 증가, 활동단체의 역할 정체성에 대한 인식 형성, 새로운 인적 자원의 발굴, 서비스 수혜자의 변화 및 근린관계 향상, 공무원에 대한 인식의 긍정적 변화 형성 등이었음.
  - 다음으로 지역사회보장협의체를 중심으로 한 민간 참여주체들에게 나타나는 긍정적 성과는 인식과 태도 변화 및 자발성과 주도성 증진, 지역 내 다양한 조직·단체 간 협력 증가, 지역복지에 대한 책임의식의 공유, 주민 참여 인적 안전망 확대 및 읍·면·동 단위 다양한 특화사업의 발굴과 추진 등으로 나타남.
  - 공무원과 지방자치단체에 나타난 긍정적 성과는 지방자치단체 및 지방의회 관심과 지원 증가, 읍면동 복지허브화의 전체 읍면동 조기 확대 및 복지직 정원 증원, 담당 공무원의 인식과 태도의 변화, 공무원의 역량강화 및 영향력 확대 등으로 나타남.

- 결국, 주민의 적극적이고 주도적 참여를 바탕으로 한 민관협력 로컬 거버넌스 체계 구축과 운영을 위한 지역사회역량이 읍·면·동 복지허브화의 기본적 토대이자 성과로 인식되고 있었음.
- 따라서 지역의 읍·면·동 복지허브화는 보여주기식 행사 또는 정량적 실적 위주의 추진을 지양하고, 지역주민의 공동체성, 참여주체들의 주체성과 역량강화, 그리고 이를 통한 지역사회복지의 바람직한 변화에 초점을 두고 추진되어야 함.

### ■ 주민 주도의 자율 시스템 구축은 읍·면·동 복지허브화 추진체계 구축과정의 기본원칙

- 읍·면·동 복지허브화 추진의 기본원칙은 주민의 적극적인 참여를 토대로 주민 주도의 자율시스템을 구축하는 것으로 이해하고 있었음.
- 주민 주도의 민관협력 복지 거버넌스가 정착되기까지 상당한 시간이 요구되며, 초기 안정단계에 접어들기까지 최소 3년 정도의 시간이 필요한 것으로 나타남.
  - 초기단계에서 담당자들은 지역주민은 물론 공무원 조직 내에서도 냉소적 시선, 반발과 거부, 복지를 단순한 불우이웃돕기 정도로만 인식하는 편협하고 부족한 이해 등 부정적 반응을 경험함.
  - 이를 극복하기 위한 방법으로는 개인 및 집단 차원의 교육과 설득, 지역의 여건과 개인 및 단체의 성향 파악, 장기적 계획 수립과 방향 설정, 그에 대한 참여주체들 간의 공유노력, 인적·물적 자원 발굴과 기금조성, 공공과 민간 조직·단체의 조직화, 참여주체들 간의 충분한 사전 토의와 협의, 운영매뉴얼 및 세칙 마련 등으로 나타남.
  - 초기단계에서 발전 및 활성화 계기는 지역주민을 포함한 민·관 참여주체들의 직접 참여 경험, 지역사회보장협의체 사업과 활동의 가시화 및 긍정적 효과, 그에 대한 지역사회와 주민들의 호의적 반응, 그리고 지방자치단체의 적극적 관심과 지원 등인 것으로 분석됨.
  - 그러나 발전과정에는 정체 혹은 침체와 같은 위기도 함께 존재하는데, 담당 공무원의 교체 후 나타나는 무관심과 지원의 부재, 그리고 지역사회보장협의체가 어느 정도 성숙단계에 이르렀을 때 새로운 비전과 목표를 갖지 못한 채 안주하는 등의 현상에서 비롯되는 것으로 나타남.
- 이러한 결과는 선진 지역 담당자들이 근린보호체계 및 민관협력 근린 거버넌스 체계 구축이라는 읍·면·동 복지허브화의 이념적·실천적 목표를 정확하게 인식하고 있음을 말해주는 것이며, 읍·면·동 담당 공무원들을 대상으로 복지허브화의 이념과 목표지향성에 대한 인식전환을 위한 교육이 필요함을 말해주는 것임.

## ■ 추진과정, 특히 초기단계에서 참여주체별 역할

### ○ 시·군·구 및 읍·면·동 담당 공무원

- 비전과 목표 설정, 계획수립 및 방향 제시, 인식개선을 위한 교육과 홍보, 주민을 포함한 민간 조직·단체의 리더 역할, 인적·물적 자원을 연결하는 중간·매개역할, 민·관 조직·단체의 조직화 및 연계협력체계 구축, 참여주체별 역할 명확화, 사례관리매니저, 참여주체들에 대한 물리적·정신적 보상, 그리고 이를 위한 행·재정적 지원 등
- 담당 공무원의 마인드와 열정, 그리고 자기학습의 노력이 필요하며, 지역 참여주체들과 지속적이고 개방적이며 수평적인 설득·협업·조정·동기유발을 위한 관계형성과 실질적인 노력, 지역 내 다양한 개인·조직·단체 간 연결고리 만들기, 역할 설정, 대상자 발굴·상담·조사, 다양한 장애요인 및 갈등요인의 파악과 극복, 행·재정적 지원 등의 역할수행을 하고 있는 것으로 나타남.

### ○ 특히 광역자치단체 수준에서 컨설팅·교육·평가·분석 등을 지원한 지원체계 구축·운영의 필요성이 제기됨.

### ○ 민간 참여주체

- 통·이장을 중심으로 인적 안전망 구성을 통해 사각지대 및 도움이 필요한 대상자의 발굴과 지원 등 근린보호체계 역할 수행, 자원개발, 그리고 지역 복지문제 해결을 위한 의제의 발굴과 주도적인 협의 및 의사결정, 개별 특성에 부합하는 역할과 책임의 수행 등으로 나타남.
- 전체적으로 민간에 비해 공공의 역할 비중이 상대적으로 많은 것으로 나타났는데, 이는 분석대상 지역이 다른 지역에 비해 선도지역이라고는 하나 아직까지 공공주도 혹은 공공에서 민간으로 주도권이 이양되는 발달단계의 초기과정에 있기 때문이라 할 수 있음.

### ○ 지역사회보장협의체 운영, 역할과 기능

- 기본적인 운영원칙은 목적 공유, 문제·목표·역할 방향에 대한 공감대 형성이며, 자율적·참여적·개방적 의사소통과 결정, 그리고 그에 따르는 역할과 책임의 분배 등인 것으로 나타남.
- 핵심 역할은 사각지대 및 도움이 필요한 대상자의 발굴, 인적 안전망을 포함한 근린보호체계를 기반으로 한 보호, 지역 복지의제 및 특화사업의 발굴과 결정·추진, 서비스 지원 등을 통한 통합 사례관리 지원, 기금 조성 및 관리, 나눔 문화 조성 등을 나타남.
- 시·군·구 지역사회보장협의체와 읍·면·동 지역사회보장협의체의 관계

- 시·군·구 지역사회보장협의체와 읍·면·동 지역사회보장협의체는 수직적 관계가 아닌 상호보완과 연계협력의 수평적 관계로 인식되고 있음.
- 시·군·구 지역사회보장협의체는 읍·면·동 지역사회보장협의체를 위한 교육 및 슈퍼비전 제공, 지역 내 읍·면·동 간 격차 해소 및 평준화 지원, 읍·면·동의 복지허브화를 위한 자원 지원 등의 역할을 수행해야 하는 것으로 나타남.

■ **참여주체들 간의 긍정적 관계 형성과 갈등의 예방·해소 등의 관계 관리는 민관협력 로컬 거버넌스 체계 구축과 안정적 발전을 위한 중요한 과정요소로 분석됨.**

- 관계형성의 핵심 지향점은 목적을 공유하고 공감대를 형성하는데 있음.
  - 잦은 만남, 자연스럽게 개방적인 소통과 토의, 워크숍·회의·나들이·식사 등 다양한 기회는 이러한 신뢰·단합·융화·친밀함 등의 긍정적 관계를 형성하기 위해 기회로 활용되고 있음.
- 관계관리에 있어서 강점요인과 약점요인은 동전의 양면과 같은 특성을 지님.
  - 지역을 기반으로 오랜 기간 형성되어 온 긍정적 인간관계는 관계강화를 위한 강점요인으로 작용할 수 있으나, 반대로 부정적 관계는 장애요인으로 작용할 수 있음.
  - 관과 관, 민과 관, 민과 민의 조직 차원에서 참여주체들 간의 긍정적 관계는 협력적 관계형성과 역할분담을 위한 강점 요인이 될 수 있으나, 반대로 역할 갈등, 위상에 대한 우선순위 또는 헤게모니 갈등은 극복해야 할 장애요인인 것으로 분석됨.
- 갈등예방 또는 해결을 위한 방법으로는 충분한 사전 토의와 협의, 상대에 대한 이해와 인정·수용·존중, 정보의 공유와 역할분담을 통한 협력관계 명확화, 지역사회보장협의체의 역할 정체성 명료화, 그리고 전문가의 중재 등으로 나타남.

■ **교육과 홍보는 복지허브화 추진의 모든 단계에서 필수적인 과정요소임.**

- 교육과 홍보의 목적은 참여주체들 간의 공감대 형성, 주인의식 고취 등 인식과 태도의 개선, 그리고 보다 많은 지역주민의 관심과 참여를 이끌어내는데 있음.
- 필요한 교육 내용
  - 관과 민 공동 : 읍·면·동 복지허브화 및 민관협력 로컬 거버넌스의 필요성, 취지와 목적, 지역사회 보장협의체의 역할과 방향 등

- 공무원 대상 교육 : 공무원의 복지마인드와 철학, 매뉴얼·지침·계획, 소통·갈등관리·강사기법 등 과정관리 스킬, 사례관리·상담기법 그리고 공공의 사례 및 서비스 지원 개입 수준 등
- 지역주민을 포함한 민간 참여주체 : 봉사교육과 대상자 방문 상담 시 사생활 보호 등 기본적인 태도와 소양 교육 등
- 교육내용에 있어서는 민간 보다 공공을 대상으로 한 내용이 상대적으로 더 많이 이야기되었는데, 이는 민간의 인식변화도 필요하지만 그에 비해 공공의 인식변화와 이해증진을 위한 교육의 필요성을 현장에서 더 크게 인식하고 있기 때문인 것으로 해석됨.
- 교육방법에 있어서는 지속적·반복적 교육, 대상별로 차별화된 교육, 동아리 운영, 교육 대상자의 직접적인 참여와 체험·토론 중심의 교육, 다양한 기회 활용 등이 중요한 것으로 나타났으며, 특히 공무원을 대상으로 한 교육은 실무자·읍·면·동장·부단체장 등 직급별로 차별화된 교육의 필요성이 강조됨.
- 교육방법에 따라 민간 참여주체들의 자긍심을 고취하는 보상의 효과와 확산 혹은 전파의 효과도 지니는 것으로 분석됨.
- 홍보는 단순한 알림을 넘어 참여 문화 확산, 참여 동기 유발과 함께 참여주체들의 활동에 대한 보상과 자긍심 고취의 기능도 지니는 것으로 나타남.

#### ■ 민·관 참여주체들의 참여 동기 유발 및 유지·강화를 위한 보상방법의 개발과 실천

- 개인적·조직적 차원의 참여를 유도하기 위해서는 개인 혹은 단체가 추구하거나 기대하는 역할 혹은 정체성에 부합하는 이익을 찾아 제시하기 위한 적극적인 노력이 요구됨.
- 이와 함께 물질적 혹은 정신적 측면에서 다양한 보상방법을 개발하고, 이를 공식화 혹은 제도화 노력이 필요한 것으로 나타남.

## 5. 읍·면·동 단위 주민참여 민관협력활성화를 위한 제언

### ■ 지방자치단체 및 읍·면·동의 실천 과제

- 첫째, 장애요인과 강점 혹은 활성화 요인은 양면성의 특성을 지니고 있으므로 각 요인의 장애요인을 파악하고 이를 긍정적 강점요인으로 변화시키려는 실천적 노력이 필요함.
  - 주민을 포함한 민간과 공공을 대상으로 지속적·반복적인 교육과 홍보를 통한 주인의식 고취 및 공감대 형성, 참여주체들간의 친밀한 신뢰와 융화관계 형성
  - 충분하고 개방적이며 수평적인 협의와 토의를 통한 참여주체별 역할과 협력관계의 명확화
  - 민·관 참여주체가 함께 하는 평가를 통해 긍정적 성과를 가시화하기 위한 노력
  - 지역주민을 포함한 공공과 민간 참여주체들에 대한 개인적·조직적 차원의 보상체계 공식화 및 제도화 등
- 둘째, 지역의 여건과 성향, 정체성과 특성, 지역의 민관협력 로컬 거버넌스 역량과 수준을 고려한 장기계획·추진방향·목표의 설정 및 공유를 위한 체계적이고 지속적인 노력이 요구됨.
  - 민관협력 로컬 거버넌스 구축 과정의 기본원칙이 주민의 자발적이고 주체적인 참여, 그리고 이를 기반으로 하는 주민 주도의 자율시스템을 구축하는데 있음.
  - 초기 1~3년 동안은 현실적으로 공공이 주도적 역할을 수행할 수밖에 없으나 점진적으로 민간이 주도하여 방향과 목표, 계획을 수립할 수 있도록 역할과 책임, 권한을 부여하여야 할 것임.
  - 이를 위해서는 계획수립과 실천, 그리고 평가와 다음 단계를 위한 계획수립의 과정에서 공공과 민간 참여주체들간의 충분하고 개방적인 사전 협의와 토의가 이루어져야 하며, 공공과 민간이 함께 참여하는 것을 원칙으로 하여야 함.
  - 아울러 지역사회보장협의체를 중심으로 해결하고자 하는 의제와 특화사업 역시 기존의 복지문제로만 인식되는 좁은 영역에서 점차 주민의 전반적인 생활과제를 포괄하는 방향으로 나아가야 할 것이며, 이를 위해 지역 내 다양한 조직·단체들과의 유기적인 협력관계를 구축해야 할 것임.

- 셋째, 민관협력 근린거버넌스 추진을 위한 행·재정적 지원은 신중한 접근이 필요함.
  - 민간 참여주체들이 지닌 현실적 한계를 고려하여 민관협력 근린 거버넌스 운영에 따르는 문서의 작성과 보관 등 행정지원은 시·군·구 및 읍·면·동 공무원이 적극 지원하고 협력하여야 할 것임.
  - 그러나 특화사업 및 협의체 운영 등에 따르는 재정적 지원은 주민 주도의 민관협력 근린 거버넌스 체계의 구축·운영이라는 본질적 목적과 원칙이 유지될 수 있는 신중한 접근이 필요함.

### ■ 광역자치단체 수준에서 수행해야 할 정책적·실천적 과제를 살펴보면 다음과 같음.

- 첫째, 지역 내 기초자치단체의 교육·컨설팅·평가 등을 위한 체계적이고 지속적인 지원 체계를 구축·운영할 필요가 있음.
  - 기초자치단체와 읍·면·동이 스스로 자기 지역에 맞는 지속가능한 민관협력 로컬 거버넌스 모델을 만들어 갈 수 있도록 동반자적 역할을 수행하고, 이를 바탕으로 지역 사회보장 균형발전을 위한 지원·정책과제를 발굴, 지역사회보장계획에 반영하고 나아가 중앙정부의 정책 개선을 제안하는 창구 역할 수행
- 둘째, 기초자치단체 공무원과 민간 협의체 위원들을 대상으로 교육 콘텐츠를 개발·운영하여야 함.
- 셋째, 지역사회보장협의체, 담당 공무원 등을 대상으로 지역 내외의 다양한 사례와 정보를 공유할 수 있는 네트워크를 구축하여 운영할 필요가 있음.

### ■ 중앙 정부 차원의 정책적·제도적 개선과제

- 첫째, 정책의 성과 측정을 위한 평가지표와 방법의 개선이 필요함.
  - 연구분석 결과, 선행연구들의 논의와 동일하게, 읍·면·동 복지허브화의 실질적인 체감성과는 지역주민의 인식수준과 참여수준의 향상, 지역사회와 주민 그리고 서비스 이용대상의 변화, 주민 주도의 의제 및 특화사업의 발굴에 있어서의 의사결정과 책임 역량 강화, 그리고 이를 위한 자원 및 제도적 기반 확대 등 지역사회의 민관협력 로컬 거버넌스 역량에 있음을 확인함.
  - 따라서 찾아가는 상담·사각지대 발굴·서비스 연계·통합사례관리·자원개발 등 공공의 행정행위 실적을 위주로 한 정량적 지표의 비중을 대폭 축소하고, 지역의 민관협력 로컬 거버넌스 역량과 수준, 지역적 특성을 반영할 수 있는 정성적 성과 지표의 비중을 높이는 지표의 개발과 적용이 필요함.

- 둘째, 읍·면·동 복지허브화를 위한 민관협력 로컬 거버넌스의 지역성 다양성이 존중되는 시책 추진이 필요함.
  - 본 연구의 심층인터뷰에 참여한 8개 지역의 민관협력 양태와 수준은 매우 다양한 것으로 나타남.
  - 이는 고령화 등 지역 인구여건을 비롯한 인적·물적 자원 여건, 전문 사회복지서비스 인프라와 인적 자원의 역량, 기존 주민 조직의 활성화 및 연계협력의 정도 등에 영향을 받는 것으로 보임.
  - 따라서 민관협력 로컬 거버넌스 체계 구축을 통한 지역 공동체성 회복 또는 재건이라는 기본 원칙과 방향은 준수하되, 그 구체적인 실천양태와 방법은 지역의 자율적 결정에 맡겨져야 하며, 획일적 기준에 의한 평가는 지양되어야 함.
- 셋째, 각종 위원회 설치·운영과 관련된 지방자치단체의 자율적 권한 강화를 위한 법률 개정 및 정비가 필요함.
  - 지역 내에 구성된 유사 단체·조직들 간의 역할·기능의 중복성은 효율성을 저해하고 갈등을 유발할 수 있는 잠재적 요인으로 작용하고 있음.
  - 따라서 법률에 명시된 각종 위원회의 운영·설치와 관련된 지방자치단체의 자율적 조정·통합 권한을 강화할 수 있는 법적·제도적 정비가 필요함.
  - 이와 관련해 이미 일부 법률에서는 그러한 경과규정을 마련하여 지방자치단체의 자율적 권한을 부여하고 있으므로 이를 확대할 필요가 있음.
- 넷째, 시·군·구 및 읍·면·동 인력확충을 위한 총액인건비제 등 제도 개선과 재정적 지원이 필요함.

### 참고문헌

김승권 · 신희선 · 강성곤 · 오혜인. (2014). 민관협력의 모형개발과 매뉴얼. 한국보건사회연구원.

김영종 · 손지현 · 배은석. (2016). 읍면동 복지허브화 사업 효과성 검증 및 발전방안 연구. 한국사회복지행정연구회.

김이배. (2016). 읍면동 복지허브화의 특징과 쟁점. 비판사회정책, 53, 326~376.

김필두 · 권오철 · 이태수 · 안혜영 · 임창모. (2008). 시군구 유형별 민관협력체계 실태 및 발전모형에 관한 연구. 기획예산처 · 한국지방행정연구원.

남기철. (2016). 읍면동 복지허브화 추진현황과 과제에 대한 토론. 한국지역사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 43~46.

박태영. (2013). 한국지역복지정책과계획. 한국지역사회복지학회 학술대회 자료집, 145~159.

배금주. (2015). 지역사회복지 공급구조의 변화와 과제에 대한 토론. 한국지역사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 33~38.

백종만 · 김영종 · 박경숙 · 이봉주 · 이재완 · 황선영 · 박경하 · 오성우. (2006). 사회복지사무소 시범사업 2차년도 평가 및 사회복지 전달체계 개선방안 연구. 보건복지부 · 한국사회복지학회.

보건복지부. 2017년 읍면동 복지허브화 정책설명회 교육자료(2017. 2.).

엄미현. (2014). 공공주도 민관협력의 활성화 방안 - 모범사례를 중심으로. 한국사회복지행정학회 학술대회(10월) 자료집, 217~237.

이재완. (2013). 한국 지역사회복지운동의 발전과 과제. 월간 복지동향, 182, 4-8.

이태수. (2007). 주민생활서비스 지원체계의 혁신. 한국행정학회 학술발표논문집, 753~766.

이태수. (2016). 중앙정부의 행정복지센터와 서울시의 찾아가는 동주민센터의 비교. 사회정책연합 공동학술대회 자료집, 165~186.

이현승. (1997). 보건복지사무소 시범사업의 실시 및 추진배경. 한국보건교육 · 건강증진학회 학술대회 발표논문집, 15~21.

이현주 외 11인. (2002). 지역사회복지협의체 시범사업 평가와 모형 개발. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

채현탁. (2016). 읍면동 복지허브화 추진내용 분석에 관한 연구. 한국지역사회복지학, 58, 141~171.

채현탁 · 박종철. (2017). 지방정부 사회복지 분권화의 과제와 방향. 한국지역사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 149~182.

함영진 외 9인. (2016). 읍면동 복지허브화 지역 모니터링 및 개선방안 연구. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

행정자치부 · 보건복지부. (2016). 읍면동 지역사회보장협의체 길잡이.

※ 본 브리프는 경북행복재단(2017)에서 연구된 '읍면동 복지허브화를 위한 주민참여 민관협력 활성화 방안' 보고서 일부를 발췌해 재구성한 것입니다.

편집위원 류승완, 김동화, 정상기.

「경북행복 BRIEF」는 경북행복재단의 보건·복지 연구성과 및 주요 동향을 경상북도민에게 알 빠르게 전달하기 위해 격월로 발행되는 정기간행물입니다. 도민 여러분의 많은 관심과 뜨거운 성원 부탁드립니다.