

굿모닝경기도

제12회 복지경기포럼
민간자원연계 활성화 방안 모색

민간자원연계 활성화 방안 모색

■ 일시 및 장소

2014.10.17. (금) 10:00 경기중소기업종합지원센터 2층 대회의실

■ 주 요 일 정

시 간	주 요 내 용	비 고
10:00~10:10	▪ 개회사: 인경석 (경기복지재단 대표이사) ▪ 인사말씀: 이한경 (경기도 보건복지국장)	▪ 진행:황경란 (정책개발실장)
10:10~10:30	▪ 발표: 경기도 민간자원연계체계 강화 방안 연구 (오민수 경기복지재단 책임연구원)	
10:30~12:00	▪ 좌장: 인경석 (경기복지재단 대표이사) ▪ 전체토론	
12:00~	▪ 정리 및 폐회	

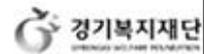
■ 진 행 방 식

- 원탁토론
- 주제 발표 후 토론자가 5분정도 발표 진행
- 주제에 따라 난상토론 진행

발표 PPT

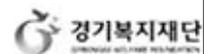
경기도 민간자원연계체계 강화방안 연구

- 경기복지재단 책임연구원 오민수 -



<목 차>

1. 서론
 - 1) 연구목적
 - 2) 연구방법
2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석
 - 1) 서울시, 대전시, 광명시, 시흥시, 김포시 사례
 - 2) 지역 사례별 민간자원연계체계의 시사점
3. 경기도내 민간자원연계체계 강화를 위한 제언



1. 서론

1) 연구목적

- 지방자치단체의 민간자원연계체계의 제도적 맥락과 형태 등을 파악하여 비교분석함으로써 시,군에서 민간자원연계체계를 구축하는데 도움이 될만한 정책적 시사점 제시

2) 연구방법

- 사례분석

- (연구질문 1) 각 지역에서 민간자원연계체계를 구축한 제도적 기반은 무엇인가?
- (연구질문 2) 각 지역에 설치된 민간자원연계체계를 위한 기구의 구조적 특성은 무엇인가?
- (연구질문 3) 각 지역에 설치된 민간자원연계체계의 기부 및 나눔활동의 특성은 무엇인가?



2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석

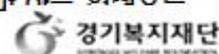
1) 서울시, 대전시, 광명시, 시흥시, 김포시 사례

■ 민간자원연계체계 계란?

- 민-관이 협력하여 기부금(품)과 자원봉사 같이 지역 내 비공식적, 잠재적 복지자원을 발굴 및 연계하여 지역 내 복지문제를 해결하기 위한 일련의 기제

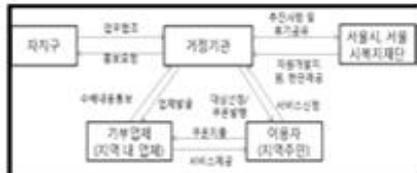
■ 민간자원연계의 목적은 무엇인가?

- 공공의 복지정책의 취약성과 사각지대를 보완, 정부재정 보충으로서 민간자원연계의 목적인가?
- 또는 공공과는 다른 영역의 복지욕구를 해결하는데 의의가 있는 것인가?
- 민간자원이 공공의 복지확대 노력을 Crowding-out 하는 현상이 일어날 소지가 있겠는가?



2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석

2) 민간자원연계의 지역별 사례분석 : 서울디딤



■ 제도적 기반

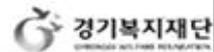
- 서울시내 상점의 사회기여 활동을 시작
- 도움을 받고자 하는 지역주민과의 연계를 통해 지역사회조직화를 목적
- 월계종합사회복지관(2008)에서 시작하여 시책으로 추진되는 사업

■ 구조적 측면

- 원물자원만 연계
- 기부업체-거점기관-서비스이용자
- 거점기관(사회복지관 등)의 역할이 중요

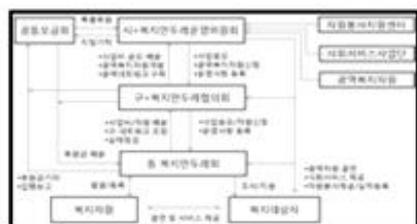
■ 자원연계과정

- 거점기관이 대상자 선정과 이용후pon 발행 주도
- '실명의 기부자와 실명의 이용자' 형태
- 외식 40.8%, 보건의료 12.7%, 교육 10.5%



2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석

2) 민간자원연계의 지역별 사례분석 : 대전시 복지만두레



■ 제도적 기반

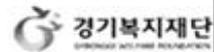
- 민선3기(2003) 시작
- '복지만두레 조직 및 운영에 관한 조례' 행정등을 단위로 지역주민들이 자발적 참여에 의해 복지 사각지대에 놓인 어려운 이웃들을 돌봄방면으로 보호/지원하는 주민참여 복지 네트워크

■ 구조적 측면

- 시-구-동 만두레회로 이어지는 구조
- 동만두레회가 실질적 실행조직이며 자원의 발굴 및 연계의 범위가 이 부분에서 결정

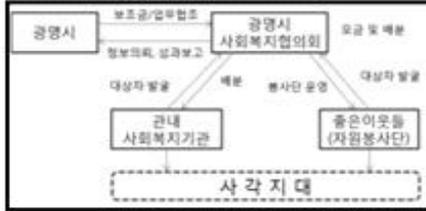
■ 자원연계과정

- 동만두레회에는 봉사회원과 후원회원으로 구성
- 주민들에 의한 프로그래밍 방식
- 위기가구에 대한 현금지원은 공동모금회와 방송국과 연계를 통해 지원



2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석

2) 민간자원연계의 지역별 사례분석 : 광명시 희망나기운동본부



■ 제도적 기반

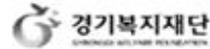
- 광명시와 광명시사회복지협의회 간 MOU를 통해 지역 내 사각지대를 발굴하고 민간자원을 연계
- 시장의 시책에 의해서 추진
- 협의회가 주도적 활동

■ 구조적 측면

- 기부금(종)의 접수는 협의회
- '좋은이웃들'이라는 자원봉사조직을 활용하여 사각지대 발굴단 운영
- 시청은 장소, 일부의 운영보조금지원, 대상자 정보제공

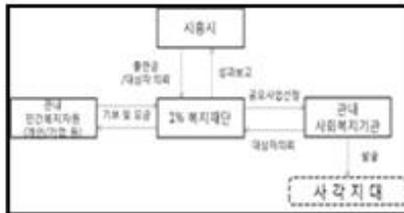
■ 자원연계과정

- 협의회가 직접 후원을 발굴 및 접수
- 최저생계비 200%까지 지원 대상 포괄
- 매주 배분회의를 통해 배분 대상자 및 범위 결정



2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석

2) 민간자원연계의 지역별 사례분석 : 시흥시1%복지재단



■ 제도적 기반

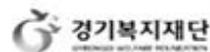
- 2005년 시흥시 출연
- '시흥시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례'
- 지자체 출연 복지법인으로 민간자원연계활동에 주 목적

■ 구조적 측면

- 시청과는 독립적 인사운영이 이루어지나
- 운영보조금과 매년 출연금 출연
- 관내 사회복지시설의 지원
- 재단은 후원발굴에 주력
- 대상자 발굴은 관내 시설 및 시청

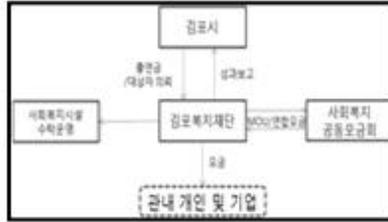
■ 자원연계과정

- 배분의 대상과 기준이 제도권 내 규정되어 있는 범위 내에서만 가능
- 긴급복지재원의 보완적 역할



2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석

2) 민간자원연계의 지역별 사례분석 : 김포복지재단



■ 제도적 기반

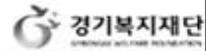
- 2012년 김포시 출연
- '김포시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례'
- 지자체 출연 재단법인으로 모금 및 시설운영에 주력

■ 구조적 측면

- 시청의 산하기관
- 사회복지공동모금회와 연합모금
- 실질적으로는 김포복지재단의 모금

■ 자원연계과정

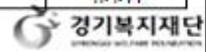
- 모금회와 연합모금임으로 모금회의 배분 규정과 절차를 따름
- 긴급복지재원의 보완적 역할



2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석

2) 민간자원연계의 지역별 사례분석

사업명	제도적 기반	구조적 측면			자원연계과정	
		시군과의 관계	운영방식	목적성	사회복지공동모금회와 관계	배분기준
서울디딤돌	시책	민간주도	거점기관 주력으로 지역 내 기부업체 개발 및 연계	지역사회조직화	별도 운영	거점기관에 따라 다름
대전복지안두레	조례	관주도	동북지인두레회를 중심으로 지역 내 봉사, 자원연계	지역사회조직화	별도 운영	동북지인두레회에 따라 다름
광명사회방나눔운동본부	시책	민관협력	- 광명사회복지협의회 중심의 모금 - 광명시의 정보제공	사각지대 발굴 및 지원	별도 운영	최저생계비 기준 200%
시중 1% 복지재단	조례	관주도	시 출연 사회복지법인에 의한 모금 전문 기관	위기가정지원	별도 운영	최저생계비 170% 위기가구
김포시 복지재단	조례	관주도	시 출연 재단법인에 의한 모금 활동	위기가정지원	연합모금	최저생계비 170% 위기가구



2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석

3) 민간자원연계의 지역별 사례분석 : 시사점

■ 제도적 기반

- 조례제정을 통한 명시적 기반조성 필요
 - 조례제정은 자원연계의 제도적 기반과 공식화로서 의미. 사업의 지속성을 담보.
 - 지방자치단체의 참여는 자원연계과정의 공신력 제고

■ 구조적 측면

- 자원 발굴 및 연계의 실행주체의 법적 성격에 따라 활동 및 구조의 상이함을 가짐.
 - 크게는 (1)민간비영리법인을 활용하는 구조, (2) 지자체 출연 재단을 활용하는 구조
 - (1) 관 주도형(대전시, 시흥시, 김포시), (2) 민주도형(서울시), (3) 민간협력형(광명시)로 구분

2. 민간자원연계체계 지역별 사례분석

3) 민간자원연계의 지역별 사례분석 : 시사점(계속)

■ 자원연계과정 측면

- 민간자원연계의 목적성에 따라 '연계 및 조직화형', '보충형', '보완형'
- 민간복지법인과 재단법인 간 특성은 모금회와 '연합모금' 유무에 영향
 - 연합모금은 배분과정에 다소 제약 발생
- 관 주도형 일수록 자원연계의 범위에 대한 제약이 큼.
- 지역사회조직화를 목적으로 하는 연계체계는 지역별 편차 발생

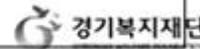
3. 경기도내 민간자원연계체계의 강화를 위한 제언

1) 민간자원연계체계의 모델링을 위한 조건

- 운영주체, 목적, 지역사회 파트너십 등에 따라 모델이 달라짐.

〈표〉 민간자원연계체계의 핵심요인과 모듈

핵심요인	세부 모듈	모듈조합을 통한 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, 시흥시1%복지재단
	O : 연계·조직화형	
관계성	D : 민 주도형	A + O + P : 대전복지재단주례
	P : 관 주도형	
	M : 민-관협력형	



3. 경기도내 민간자원연계체계의 강화를 위한 제언

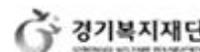
2) 경기도내 민간자원연계체계의 모델 제언

- 모델 1. 지역사회복지협의회 MOU형 : A + S + M

- A : 조례제정을 통해 공신력과 투명성, 지역성, 재정지원당위성 등을 제고
- S : 기존 긴급복지의 제한을 추가보충적으로 지원
- M : 민-관이 협력하여 민의 탄력성과 전문성, 관의 지지자 역할.

- 모델 2. 지역재단중심형 : F + C + P

- F : 조례 상 법인격(재단설립)을 통해 공신력과 지속가능성 확보
- C : 기존 긴급복지의 범위 내 보완적으로 지원
- P : 관에서 재정출연이 힘으로 관 주도적



3. 경기도내 민간자원연계체계의 강화를 위한 제언

2) 경기도내 민간자원연계체계의 모델 제언

■ 모델 3. 민관혼합형 : F + C + M(재단과 협의회와의 혼합형)

- F : 지자체 재단설립을 통한 공신력, 지속가능성 제고
- C : 기존 긴급복지의 범위 내 보완적으로 지원
- M : 민-관이 협력하여 민의 탄력성과 전문성, 관의 지지자 역할.

■ 모형별 비교

유형	장단점	장점	단점
모델 1. 지역사회복지협의회 MOU형		- 초기 투자비용이 적게 들. - 민간의 자율성을 최대한 활용할 수 있음.	- 조폐제정이 수반되지 않으면 지속성을 갖기 어려움. - 정부의 재정지원이 없다면 민간에 지나친 의존 현상 발생
모델 2. 지역재단중립형		- 지역 내에서 지속성, 투명성, 공신력 확보 용이 - 장기적 관점에서 독립성을 확보할 수 있음.	- 재단 설립에 따른 출연비용 - 모금화와 연합모금에 따른 재원사용의 제약
모델 3. 민관혼합형		- 재단과 협의회 간 파트너십 - 민간의 자율성 활용 가능	- 두 법인간의 혼합에 따른 갈등 발생 우려

4. 결론

- 지역사회 내에서 민간자원의 나눔활동은 지자체와의 관계 속에서 보다 직접적 영향을 받을 수 있음.
- 민간자원연계들 단순히 민간의 자발성에만 국한시켜 해석하는 것은 바람직하지 않음. 공과 민이 협력이 가능할 수 있도록 공이 먼저 혼합류 역할을 해주어야 할 것임.
- 최근 지자체 출연 재단의 설립이 확산됨에 따라 지역 내 민간자원의 연계에 대한 역할을 원활히 부여하기 위해 규제개혁도 함께 추진되어야 할 것임.

경기도 민간자원연계체계 강화방안 연구 보고서

연구책임: 오민수 경기복지재단 책임연구원
공동연구: 인경석 경기복지재단 대표이사
 백민희 경기복지재단 연구원
 이석환 경기복지재단 연구원
연구지원: 현동길 경기복지재단 위촉연구원

□ 연구의 필요성 및 목적

- 본 연구에서는 서울특별시와 대전광역시, 경기도 내 광명시, 시흥시, 김포시의 민간자원연계체계 구축의 제도적 맥락과 형태 등을 파악하여 비교분석함으로써 지역에서 민간자원연계체계를 구축하는데 도움이 될 만한 정책적 시사점을 제시하고 모델을 도출하고자 함.

□ 연구의 방법

- 본 연구에서는 사례분석방법을 통하여 지역별 민간자원연계체계의 구조적 특성, 역할 등을 파악하고 연계체계의 메커니즘을 분석하여 제시하였음.
- 사례분석의 대상은 서울특별시의 서울디딤돌, 대전광역시의 복지만두레, 광명시의 희망나눔운동본부, 시흥시1%복지재단, 김포복지재단을 사례 분석의 대상으로 설정

□ 지역 사례별 민간자원연계체계의 시사점 및 비교

- 관주도적 일수록 자원연계의 범위에 대한 제약이 큼
- 지역사회조직화를 목적으로 하는 연계체계는 지역별 편차발생
- 경기도형 민간자원연계체계는 시·군의 민간자원연계를 지원하는 역할이 필요

<표> 지역별 민간자원연계체계 비교

사업명	제도적 기반	구조적 측면			자원연계과정	
		시군과의 관계	운영방식	목적성	사회복지공동모금회와 관계	나눔기준
서울디딤돌	시책	민간 주도	거점기관 주관으로 지역 내 기부업체 개발 및 연계	지역사회 조직화	별도 운영	거점기관에 따라 다름
대전복지만두레	조례	관 주도	동북지만두레회를 중심으로 지역 내 봉사, 자원연계	지역사회 조직화	별도 운영	동북지만두레회에 따라 다름
광명시 희망나눔운동본부	시책	민관 협력	- 광명사회복지협의회 중심의 후원 - 광명시의 정보제공	사각지대 발굴 및 지원	별도 운영	최저생계비 기준 200%
시흥1%복지재단	조례	관 주도	시 출연 사회복지법인에 의한 후원 전문 기관	위기가정 지원	별도 운영	최저생계비 170% 위기가구
김포시복지재단	조례	관 주도	시 출연 재단법인에 의한 후원 활동	위기가정 지원	연합후원	최저생계비 170% 위기가구

□ 경기도내 민간자원연계체계의 강화를 위한 제언

- 운영주체, 목적, 지역사회 파트너십 등에 따라 민간자원연계체계의 모델이 달라짐.
 - 민간자원을 효율적으로 연계하는 구조는 자원연계를 위한 구심점 역할을 하는 조직(운영주체)의 제도적 기반, 자원연계를 통해 지역사회가 달성하고자 하는 목적, 연계를 위해 지역사회의 핵심 행위자 간 파트너십의 형태에 따라 그 구조를 달리 설계할 수 있음.

- 본 연구에서는 운영주체의 ‘법인격’, 자원연계의 ‘목적성’, 민-관 간 ‘관계성’을 핵심 구성요소로 설정

<표> 민간자원연계체계의 핵심요인과 모듈

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

● 조례 및 법인격을 통한 제도적 기반 구축

- 민간자원연계는 지역사회 내 자원을 발굴하고 연계할 수 있는 구심체의 역할과 제도적 기반에 따라 지속성·공식성 등에서 차이
- ‘법인격’부여를 통해 민간자원연계체계의 공신력과 투명성, 지속성 제고
- 지역의 선행사례들의 제도적 기반에 대한 분석을 통해 본다면 민간자원연계 구축을 위해 구심점이 되는 기구의 ‘법인격(권리능력)’ 부여가 필요

● 자연연계의 ‘목적성’ : 추가보충형, 보완형, 연계·조직화

<표> 민간자원연계체계의 목적성에 대한 구분

유형	사례	목적
추가보충형	- 광명시 희망나눔운동본부	- 정부지원 밖의 사각지대에 대한 추가적 보충
보완형	- 김포시복지재단 - 시흥시일프로복지재단 - 화성시복지재단 - 기타	- 취약계층에 대한 정부지원에 대한 보완적 지원
연계·조직화형	- 서울시 디딤돌 - 대전시 복지만두레	- 자원연계과정을 통해 공동체성 회복과 주민자치 조직화

● 민-관 간 ‘관계성’

- 민-관 간의 관계성은 지역사회 내 문제를 해결하기 위해 민간자원의 연계 활동 시 민-관의 파트너십의 형태에 대한 것으로 관주도형, 민주도형, 민-관협력형으로 구분

□ 경기도내 민간자원연계체계의 모델 제언

● 모델 1. 지역사회복지협의회 MOU형

- 지역사회복지협의회 MOU형은 지역사회복지협의회가 해당 시·군과 MOU를 맺고 지역 내 민간자원연계체계의 구심점이 되는 모형.
- 법인격 : 사회복지법인 지역사회복지협의회
- 목적성 : 추가보충형
- 전문성 : 전문인력 지원을 통한 전문성 제고
 - 시·군 사회복지협의회와 지자체 간의 MOU를 통해 민간자원연계를 구조화 할 시 해당 시·군의 조례제정이 요구됨.
- 관계성 : 민간법인의 단독관리, 시청의 정보제공

- 지역사회협의회 중심의 민간자원연계는 협의회가 사회복지법인 형태
임으로 단독으로 기부금품을 접수 가능
- 따라서, 민간자원의 발굴은 협의회가 단독으로 발굴하나, 배분에 있어
서는 해당 시·군과 협의하여 배분기준을 설정함이 필요.

● 모델 2. 지역재단 중심형

- 법인격 : 지자체 출연 공익법인
- 목적성 : 보완형
- 지역재단 중심형인 모델 2의 목적성은 민간자원연계의 기능을 기존 긴급
복지(무한돌봄사업 포함)의 한시성을 보완하여 위기가구의 위기탈출을
지원.
- 전문성 : 후원 및 나누관리를 위한 조직구성
- 지역재단을 설립하여 민간자원연계를 구조화 할 시 지역재단 설치 및
운영의 책임이 시·군에게 있으므로 자원발굴 및 배분, 기부자 관리 등을
수행하는 전담부서와 인력을 배치하는데 용이.
- 관계성 : 모금회와 연합후원
- 시,군이 재산을 출연하여 지역재단을 설립할 경우 기부금품을 모집 및
배분하는데 사회복지공동모금회법 상 제약이 발생함.
- 따라서 자치단체 출연 재단의 경우는 사회복지공동모금회와 연합후원의
형태(예, 김포시)로 구조가 설계되어야 할 것임.

● 모델3. 민관혼합형

- 법인격 : 지자체 출연 재단법인 + 지역사회복지협의회
- 모형 3은 민관혼합형 모델로서 지역재단과 사회복지협의회 간 연계를
통해 지역사회의 민간자원을 발굴하고 배분하는 구조.
- 현재는 이러한 사례가 없으나, 모델 2처럼 공동모금회와 연합후원 방식
보다는 자원배분에 있어 탄력적 운용 가능

- 재단법인도 법인격을 가지며, 사회복지협의회도 법인격을 가짐으로 두 조직 간 협조 및 업무 배분이 중요.
- 목적성 : 보완형
- 전문성 : 민간자원의 효율적 관리를 위한 조직구성
- 두 개의 기관(법인)이 연계체계를 위해 연합하기 위해서는 협의회의 자율성과 네트워킹을 재단이 적절히 활용하는 구조 필요
- 관계성 : 출연법인과 지역 사회복지협의회, 시청 간 네트워킹
- 재단법인과 사회복지협의회 간 MOU를 통해서 민간자원연계의 사업은 재단이 주관하며 사업의 협력적 파트너로서 사회복지협의회와 컨소시엄을 구축하는 형태로 설정
- 민간자원의 재원 배분을 위해서는 시, 군의 정보제공 등의 협조가 필요

● 각 모델 구성의 장단점

- 제시된 각 모델의 장단점은 초기비용투자와 민-관의 협력 형태를 중심으로 고려될 수 있음.

<표> 모형별 비교

유형 \ 장단점	장점	단점
모델 1. 지역사회복지협의회 MOU형	- 초기 투자비용이 적게 듦. - 민간의 자율성을 최대한 활용할 수 있음.	- 조례제정이 수반되지 않으면 지속성을 갖기 어려움. - 정부의 재정지원이 없다면 민간에 지나친 의존 현상 발생
모델 2. 지역재단중심형	- 지역 내에서 지속성, 투명성, 공신력 확보 용이	- 재단 설립에 따른 출연비용 - 모금회와 연합후원에 따른 재원 사용의 제약
모델 3. 민관혼합형	- 재단과 협의회 간 파트너십 - 민간의 자율성 활용 가능	- 두 법인격의 혼합에 따른 갈등 발생 우려

□ 결론 및 정책적 제언

● 이상에서 본 연구는 서울, 대전, 광명, 시흥, 김포시의 민간자원연계체계를 제도적 기반측면, 구조적 측면, 연계과정적 측면 등으로 나누어 비교분석. 이를 통해 다음과 같은 시사점을 도출.

- 첫째, 지역단위의 민간자원연계체계 구축을 위해서는 지방자치단체가 공식적이며 주도적 행위자로 참여해야 한다는 점.
- 둘째, 구조적 측면에서 민관협력형과 관주도형으로 구분하여 체계를 구축할 수 있음.
- 셋째, 연계 구조에 따라 후원 및 나눔의 전략과 범위가 달라짐.

● 효과적인 민간자원연계는 공공의 적극적 역할이 요구됨.

- 각 조건과 모형은 지방자치단체의 지역적 특성에 따라 조합하여 구성이 가능하나, 민간자원연계의 구조를 단순히 민간의 자발성에만 국한시켜 해석하는 것은 바람직스럽지 않으며, 공공은 주민 삶의 기본욕구를 해결하기 위해 그 책무를 적극적으로 행하여야 함.

● 지역의 민간자원연계에 대한 공신력확보와 공식화를 통해 투명성이 제고되어야 함.

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

목 차

I. 서론 / 1	
1. 연구의 필요성 및 목적	• 1
2. 연구의 방법	• 5
II. 사회복지 민간자원연계체계의 이론적 고찰 / 6	
1. 민간자원연계체계의 개념적 정의	• 6
2. 사례분석 대상 선정	• 8
III. 민간자원연계체계 지역별 사례분석 / 9	
1. 서울시·대전시 사례분석	• 9
2. 경기도 시·군 사례분석	• 24
3. 지역 사례별 민간자원연계체계의 시사점	• 34
IV. 경기도내 민간자원연계체계의 강화를 위한 제언 / 40	
1. 민간자원연계체계의 모델링을 위한 조건	• 40
2. 경기도내 민간자원연계체계의 모델 제언	• 44
V. 결론 및 정책적 제언 / 49	
참고문헌 / 52	

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적

- 증가하는 복지욕구에 수반하는 재정적 부담으로 인해 민간복지자원의 발굴 및 활용의 필요성 대두
 - 공적인 사회복지자원만으로 충족시키기에는 한계가 있으며 민간의 자발적이며 적극적인 나눔참여를 통해 지역사회문제를 해결하고자 하는 필요 부각
- 국민기초생활보장제도의 포괄범위의 협소성과 낮은 위기대응성
 - 우리나라의 취약계층을 위한 지원제도의 가장 큰 특징은 각종 급여의 기준이 기초생활보장제도의 소득·재산 기준을 기반으로 하고 있음으로 포괄범위가 협소하며 경기반응이 낮고, 일시적 위기사안에 신속한 대응이 어려움.
 - 또한 아래 <표 1>에서 보듯이 수급률은 실업률로 대표되는 경기변동과는 별다른 상관을 보이지 않음.
 - 이는 재산이나 부양의무자 조건 등 엄격한 자격조건에 기반한 기초생활보장제도 및 긴급지원제도가 빈곤층의 일부만을 포괄하고 있음을 시사

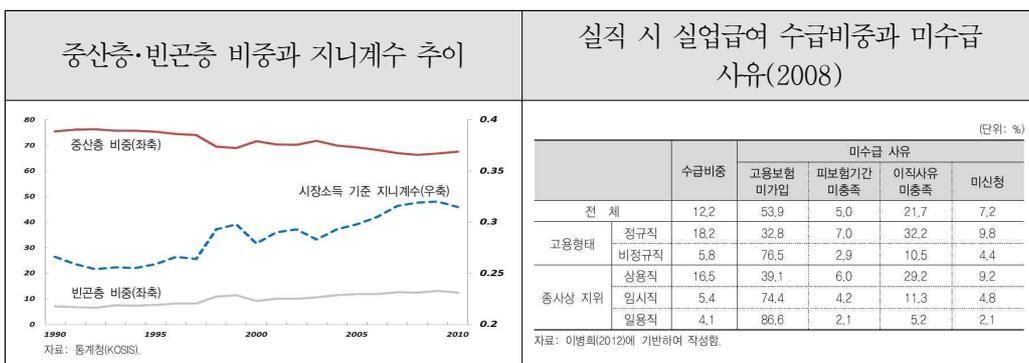
<표 1> 기초생활보장 수급자 추이와 실업률

(단위: 천명, %)

	2008	2009	2010	2011	2012
수급자 수	1,530	1,569	1,550	1,469	1,394
수급률(%) ¹⁾	3.2	3.2	3.1	2.9	2.7
실업자 수	769	889	920	855	820
실업률(%) ²⁾	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2

출처: 나라지표(2014)

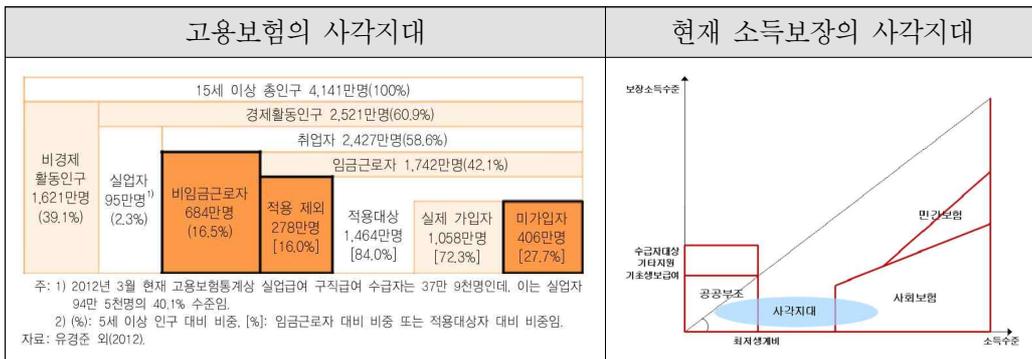
- 현 체계는 부양의무자, 재산 등에 따라 포괄범위가 결정됨으로 경기변동에 탄력적 대응을 못함.
 - 아래 [그림 1]에서 우리나라 중산층·빈곤층의 비중과 지니계수의 추이를 보면 중산층이 점차 줄고 빈곤층은 점차 증가하고 있음을 보여줌.
 - 한편 실직 시 실업급여 수급비중은 12.2%불과하며 종사자 상 지위가 비정규직이고 임시직·일용직일수록 수급비중이 낮아 고용보험의 사각지대가 상당히 큼



[그림 1] 경기변동과 실업급여 수급비중

- 1) (수급자수/전체국민수)*100
- 2) (실업자수/경제활동인구수)*100

- 결과적으로 경기는 점차 악화되고 빈곤층은 증가추세에 있으며, 고용보험과 같은 사회보험의 사각지대 규모가 상당함에도 기초생활수급자의 수는 감소 추세에 있음. 이는 정부의 취약계층 지원제도의 포괄범위가 좁고 경기반응성, 위기대응력에 미약함을 보여줌.



[그림 2] 고용보험의 사각지대와 전체 소득보장의 사각지대

- 위 [그림 2]와 같이 공공부조 내 발생하는 사각지대는 부양의무자기준, 추정소득부과, 수급자 또는 부양의무자의 임시소득의 인정범위, 근로능력 판정 등 엄격한 제도적 규제에 의한 경직성으로 소득이 최저생계비 이하이지만 비수급자로 남게 되는 결과 초래
- 소득이 최저생계비 이상인 지점에서의 사각지대 발생은 저임금·임시근로자의 사회보험 미가입 및 미납, 미충족 등에 의해서 발생하는 근로빈곤층임.
- 소득보장과 위기대응을 위한 제도들은 제도적 경직성이 가져오는 사각지대를 보완하고 부족한 정부재정을 보충하기 위해 민간복지자원의 발굴 및 활용의 필요성이 증가
- 한국사회 전체의 민간나눔자원을 추계한 결과, 개인기부 약 4조 4,000억원, 개인의 자원봉사 약 1조 1,500억원, 기업기부 약 2조 9,000억원으로 총 규모는 약 8조 5,000억원 상당인 것으로 분석

- 이는 정부가 발표한 2013년 기초생활보장 예산액인 8조 5,531억원에 상응하는 규모로서 민간나눔자원이 국가의 주요한 한 정책을 집행하기 위한 공공재원의 규모에 견줄 수 있는 수준(조주희 외, 2013).
 - 반면, 경기도의 복지지출은 기초생활보장예산을 포함하여 11조 시대(2013년)를 열어 복지를 위한 재정마련에 민간자원을 적극적으로 발굴하여야 할 필요성 대두
 - 경기도 2013년 사회복지분야 당초 지출 예산 9,693,172백만원, 최종 지출액 11,330,501백만원
- 따라서 부족한 공공의 재원을 보충 및 보완하기 위해서 민간복지자원의 연계가 활성화 되어야 할 것이나 정부주도의 민간자원연계는 행정체계에 따라 분명한 제약이 존재
- 서울시와 대전시의 경우는 광역 단위의 행정기관이 직접 민간자원의 발굴과 연계를 기획하여 운영하고 있으나 경기도는 서울시와 대전시에 비교하여 행정체계가 다름으로 광역 도 차원에서 시·군의 민간자원연계가 활성화 될 수 있도록 지원하는 역할 필요.
 - 서울시의 ‘디딤돌’, 대전시의 ‘복지만두레’ 등의 민간자원을 나누고 활용하는 공식적 체계가 있지만, 경기도의 경우는 시·군 자체에서 시행하는 자원발굴 및 나눔 체계가 존재
 - 따라서 경기도 차원에서는 민간자원을 발굴 및 나누는 직접사업을 기획하기 보다는 시·군 단위에서 직접 실천할 수 있는 연계체계 모형을 설계하여 제시하는 역할이 요구됨.
- 이에 따라 본 연구에서는 서울특별시와 대전광역시, 경기도 내 광명시, 시흥시, 김포시의 민간자원연계체계 구축의 제도적 맥락과 형태 등을 파악하여 비교분석함으로써 지역에서 민간자원연계체계를 구축하는데 도움이 될 만한 정책적 시사점을 제시하고 모델을 도출하고자 함.

2. 연구의 방법

- 지역별 민간자원연계체계의 구조적 특성, 역할 등을 파악하기 위해서는 연계체계의 메커니즘에 대한 정확한 인과관계의 이해가 필요하며 이를 위한 방법으로 사례분석이 활용될 수 있음.
 - 이는 가설을 추출, 양적 데이터를 통계기법을 사용하여 검증하는 방법 보다는 정책사례를 둘러싼 여러 독립변수들 중에서 어떤 변수가 상대적으로 더 중요한지 그리고 이들 변수들 간의 어떤 결합방식이 특정한 사례로 형성되었는지를 구체적으로 설명하는데 적합(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 접근방법(강은숙·이달곤, 2006 ; 남궁근, 2006)
 - 결국 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(나눔과정)이 사례분석에 중요한 변수로 설정되어야 함.

- 주요 연구질문은 다음과 같음
 - ‘각 지역에서 민간자원연계체계를 구축한 제도적 기반은 무엇인가?’
 - ‘각 지역에 설치된 민간자원연계를 위한 기구의 구조적 특성은 무엇인가?’
 - ‘각 지역에 설치된 민간자원연계체계의 후원 및 기부금품의 특성은 무엇인가?’
 - 사례분석에 활용된 자료는 각 지역에서 발간한 문헌과 인터뷰 조사결과를 토대로 분석하였음.



사회복지 민간자원연체계의 이론적 고찰

1. 민간자원연계체계의 개념적 정의

- 국가와 시장만으로는 감당하기 어려운 사회문제들을 민간의 자발적 기부와 나눔을 통해 지역사회 내 활용 가능한 복지자원의 총량을 늘리고 완충적인 역할 필요
 - 최근 들어 복지재정의 지속가능성을 우려하게 되면서 대안으로 모색되는 것이 지역 내 복지수요를 보충 및 보완하기 위한 민간자원(현물 및 현금) 발굴 및 연계체계에 관한 것
- 이런 민간자원 활용의 필요에 따라 자연스레 대두되는 것이 조직 간 배열, 즉 전달체계 구성의 문제
 - 이를 민간자원연계체계라고 통칭 할 수 있는데 ‘사회복지공동모금회’, ‘지역 내 비영리법인’, ‘자치단체’ 간 네트워킹(networking)에 의해서 형성되어야 함으로 지역이 직면하고 있는 정책환경을 고려하여야 함.
 - 그러나 민간자원연계의 중요성에 비하여 실제적으로 지역 내에서 체계적인 자원연계가 이루어지지 않는다는 지적(이영철, 2002 ; 류기형, 2005 ; 전홍윤, 2004 ; 장혜경 외, 2012). 또한 최근 민간자원의 체계적 활용을 위해 일부 시·군·구에서 지역복지재단 설치³⁾나 민간 비영리기

관과 MOU를 통해 자원연계를 위한 협력적 거버넌스를 구축

- 그러나 각 지역별로 다소 상이한 형태의 민간자원연계체계가 형성되고 있으므로 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 것

- 사회복지분야 민간자원의 개념에 관하여 가장 단순하게 정의한다면 국가가 아닌 민간부문에서 복지적 목적으로 공급되어 수요자에게 전달되는 자원을 총칭(조주희 외, 2013). 즉, 국가와 지방자치단체를 제외한 민간영역의 자원 가운데 기부, 후원, 자선, 자원봉사 등의 활동을 총칭하는 개념. 이에 대한 개념적 정의와 조작적 정의는 우리사회의 전체적인 복지자원의 규모를 산정하려는 연구들에서 주로 정리되어 있음(백종만 외, 2000 ; 김영중, 2001).

- 반면, 민간자원연계체계에 대해서는 뚜렷한 개념정의를 이루어지진 않고 있는데 본 연구에서는 민간자원연계체계의 개념을 “민-관이 협력하여 기부금(품)과 자원봉사 같이 지역 내 비공식적·잠재적 복지자원을 발굴 및 연계하여 지역 내 복지문제를 해결하기 위한 일련의 기제(mechanism)”으로 정의

- 이는 민-관이 통합적인 구조적 틀(integrate framework) 속에서 민간자원의 발굴 및 나눔에 관련된 모든 제도 및 절차를 체계화하여 지역 사회 내에서 총합적인 연계효과(aggregate linkage effects)를 관리하며, 이를 통해 지역사회의 문제를 해결하기 위한 것
- 이러한 민간자원연계체계에 관한 국내 선행연구는 아직까지 많이 축적

3) 전국적으로 약 20여개가 설치됨.

된 것은 아니지만, 민간자원의 총량을 추계하고자 하는 노력과 연구들은 이루어져 왔음(정기원 외, 2000 ; 백종만 외, 2000 ; 김영중, 2001 ; 김교성, 2007 ; 정무성 외, 2007 ; 박수지 외, 2010, 2013 ; 최균 외, 2011 ; 장혜경 외, 2012 ; 조주희 외, 2013). 하지만, 민간자원연계의 제도적 아이디어, 연계의 수단, 연계과정 등 연계체계를 둘러싼 제도설계와 ‘기구’의 설치 및 역할 측면에 초점을 맞춘 연구는 부족한 실정

- 이에 본 연구에서는 민간자원연계체계의 기본구조라 할 수 있는 제도적기반, 조직(organization), 연계과정(processes)이라는 분석변수를 복지 혼합의 개념에 의해 유형화 변수로 설정하여 각 지역을 분석하고자 함.

2. 사례분석 대상 선정

- 민간자원연계체계를 분석하고 시사점을 도출하기 위해 광역 시·도의 사례로 서울특별시 ‘아름다운 이웃, 서울디딤돌’, 대전광역시의 ‘복지만두레’를 설정
- 기초지방자치단체의 사례로는 경기도 내에 있는 시·군 중 민과 관이 협력하여 자원연계체계를 구축하여 수행하고 있는 광명시 ‘희망나눔운동본부’, 시흥시 ‘시흥시1%복지재단’, 김포시 ‘김포복지재단’으로 설정
- 위 지역들을 사례분석의 대상으로 설정한 이유는 ‘민과 관이 협력하는 형태이며 민간의 자원이 공적인 목적을 위해 공식화 과정을 거쳐 나눔 및 연계되는 체계’이기 때문임.



민간자원연계체계 지역별 사례분석

1. 서울시·대전시 사례분석

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 실시
 - 서울시내 상점의 사회기여 활동을 시작으로 도움을 받고자 하는 지역 주민과의 지역사회조직화의 기능을 수행
 - 지역사회성원의 공통된 욕구를 발견하여 그 욕구를 해결하기 위해 지역사회가 보유하고 있거나 외부의 자원을 동원하여 그 욕구를 해결해 나가는 과정
- ‘서울디딤돌 사업’은 기부업체, 거점기관, 이용고객의 참여로 이루어지는 사업으로 서울복지재단이 인트라넷 개발 및 운영, 교육, 광역기부업체 발굴, 사업 홍보 등 사업 전체를 총괄하여 운영

- 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 발행(서울시복지재단, 2013)
- 최초 시작은 월계종합사회복지관에서부터 시작하여 서울시복지재단과 협약 하에 서울시 전역으로 확산된 시정사업임으로 조례상의 근거를 갖고 있지는 않음.

(2) 조직

- 서울디딤돌 사업은 일반적인 후원 사업과는 달리 현금이 아닌 현물로 후원을 받는다는 점과 기부업체의 발굴이 거점기관 담당자의 인적관계 형성에 기반하고 일회성이 아닌 정기적 후원을 전제로 하고 있음.
 - 현물이 이전되는 형태임으로 기부업체-거점기관-서비스이용자 간 구조로 형성이 되며 특히 거점기관의 역할이 상당히 중요한 구심점
- 거점기관
 - 서울디딤돌 사업의 실질적인 운영 주체이며 지역공동체를 형성하기 위한 활동의 중요한 근거지
 - 거점기관은 주로 복지시설이 담당을 하며 해당 지역 내 민간자원의 개발 및 이용자 발굴, 서비스 연계, 사례관리를 통해 지역내 나눔문화를 조성하는 기능을 수행
 - 2014년 현재 거점기관 452개소

<표 2> 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	중랑구
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>)

- 거점기관은 복지관, 지역아동센터, 장애인복지시설, 노인복지시설, 지역자활, 푸드마켓 등의 사회복지시설임.
- 서비스 연계를 위해 이용쿠폰을 발행하며 기부업체 및 이용자 등록과 이용현황을 디딤돌 인트라넷을 통해 관리

<표 3> 거점기관의 역할

구분	내용
서비스 이용자 발굴	- 기초상담을 통해 욕구 파악 - 기관별 이용자 선전기준에 따라 우선순위 결정 - 서비스종류, 이용주기, 이용방법 등 서비스 이용에 대한 교육 실시
사업홍보	- 디딤돌 홍보물(리플렛, 브로셔 등), 현수막, 사업 안내지, 지역 언론매체 등을 활용하여 사업 또는 나눔 사례 홍보

구분	내용
기부업체 발굴	<ul style="list-style-type: none"> - 파악한 욕구, 수요를 기본으로 적합한 기부업체 발굴 - 구청, 동사무소, 상가번영회 등 기존조직을 활용하여 사업 홍보 - 기부업체별 지원대상, 지원주기, 지원내용 등 후원신청서 작성 및 서비스 연계 준비
서비스연계 및 쿠폰 발행	<ul style="list-style-type: none"> - 이용자와 기부업체 서비스 연계 - 지정된 서비스 이용일자에 맞춰 서비스 이용 쿠폰 발생 - 서비스 이용 결과의 기록 및 보관
기부업체 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 정기적인 기부업체 방문 또는 전화(모니터링) - 기관 소식지 발송 - 기부업체 간담회 및 만족도 조사 등 실시 - 후원모임 등 연말 행사 진행 - 서울디딤돌 현판 및 기관 감사패 등 전달
이용자 교육 및 조직, 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 이용 교육 실시 - 자존감 향상, 대인관계 증진 등 이용자 역량 강화를 위한 교육 실시 - 이용자를 소그룹으로 조직하여 서비스를 함께 이용하도록 하며, 이용자의 봉사모임 등 활동 계획
거점기관 간 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 기부업체 공유 - 권역별 담당자 모임 참여, 공동캠페인 추진, 구 단위 광역자원 공동개발 참여 등
인트라넷 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 디딤돌 인트라넷을 통해 기부업체 및 이용자 등록 및 이용현황 관리 - 기관행사, 포토게시판 등에 기관 사업 소개
이용자 사례관리 및 미답사례 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 이용고객에 대한 지속적인 사례관리 - 미답사례 개발

출처: 서울시복지재단(2013)

● 기부업체

- 기부업체는 지역 내의 보건·의료, 교육, 외식, 문화·예술, 교통·이동지원, 물품지원 등 나눔에 참여하는 지역 내 업체 또는 상점을 지칭
 - 서울디딤돌에서 정의하는 기부업체는 후원금이 아니라 업체 또는 상점에서 유료로 판매되는 물품이나 서비스로 직접적으로 그리고 정기적으로 후원이 가능한 업체를 의미
 - 가령, '00병원의 쌀 후원'은 가능하지 않음.

<표 4> 서울디딤돌의 기부업체 기부가능 물품 및 서비스

기부물품 분야	기부 물품 또는 서비스
보건·의료	병·의원, 약국 등
교육	학원, 개인교습소 등
외식, 생활용품	음식점, 상점, 문구점 등
문화·예술	극장, 문화단체 등
교통·이동	운송회사, 개인운수업 등
위생	미용실, 목욕탕, 세탁소 등
의류	의류업체 등
전문 및 기술서비스	회계 및 법률상담, 전문 수선 및 수리 서비스 등
기타	위에 분류에 속하지 않는 분야

출처: 서울시복지재단(2013)

● 서비스이용자

- 서비스 이용자는 지역 내 주민 중 나눔이 필요한 사람이며, 이용자는 거점기관별 선정기준 및 방법에 따라 결정될 수 있음.
- 구청, 동사무소, 통·반장, 지역주민, 지역의 기관, 단체 등으로부터 추천되거나 거점기관이 발굴하여 기부업체의 서비스를 이용하는 대상자 발굴

● 서울시복지재단

- 서울디딤돌에서 서울시복지재단은 사업의 기획 및 관리주체로서 거점기관의 지원활동이 주를 이룸.
- 지원활동의 내용은 사업기획, 사업관리, 인트라넷 관리 및 운영, 거점기관 관리, 광역자원 개발 및 관리 등

● 자치구

- 지역 내 기부업체 개발 및 사업 홍보에 적극적 역할 부여
- 서울디딤돌이 네트워크를 이용한 지역복지 향상을 지향한다는 측면에서

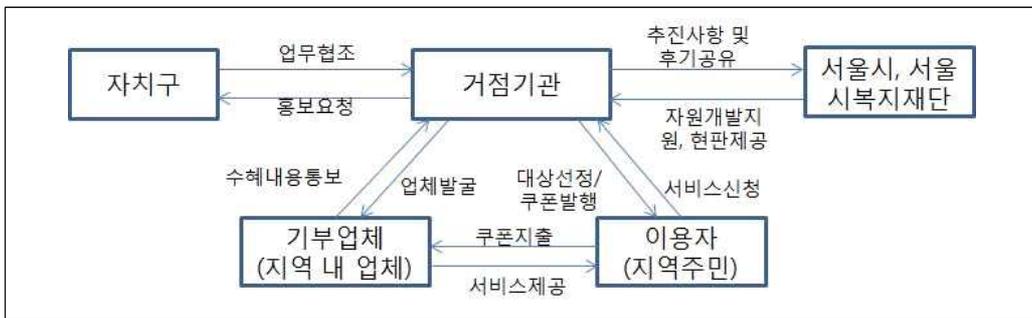
각 자치구는 거점기관과 재단, 기부업체 간 유기적 협력관계를 유지해야함.
 또한 기부업체 개발과 사업홍보에 적극적인 역할이 요구되며 상대적으로 규모가 큰 기부업체 개발시 주도적인 역할을 수행하며 필요시 공문을 발행하여 담당자 방문 전 협조를 요청하는 역할



[그림 3] 서울디딤돌 사업의 자치구 홍보 사례

● 서울디딤돌의 구조도

- 민간의 자원 중 물품과 서비스를 연계함으로써 연계를 위한 거점기관의 역할이 핵심적



[그림 4] 서울디딤돌 사업의 구조

(3) 자원연계과정

- 거점기관(424개소)이 대상자 선정과 이용쿠폰(바우처) 발행 주도
 - 서울디딤돌은 지역 내 ‘지역사회조직화’에 사업의 의미를 둬(서울시복지재단, 2013)으로 거점기관이 기부업체를 발굴하고 이용자 선정과정에서 중요한 의사결정의 주체임.
 - 거점기관별 이용자 선정기준 및 방법이 다를 수 있으나 주로 연령, 수급여부, 경제력, 장애 및 질병 유무 등 선정기준표의 우선순위를 참고하여 결정

<표 5> 이용고객 선정기준표

대상 여부	우선 순위	연령구분	대상	경제수준 (최저생계비)	특이사항
디딤돌 이용고객	1순위	아동, 청소년 (19세 이하)	수급대상	최저생계비 미만	장애 1~3등급 중증만성질환자
		노인(65세 이상)			
	2순위	성인(20~64세)	수급대상	최저생계비 미만	장애 및 만성질환자
		아동, 청소년 (19세 이하)			
		노인(65세 이상)	저소득	최저생계비 수준	경미한 질환
	3순위	성인(20~64세)	저소득	최저생계비 수준	경미한 질환
	4순위	전 연령층	일반	최저생계비 이상	장애, 한부모, 다문화, 홀몸노인 가정

출처: 서울시복지재단(2013)

- ‘실명의 기부자와 실명의 이용자’로서 기부업체와 개인 간 인간적 관계 형성 추구
 - 개별 서비스 이용보다 조직화된 이용을 지향함으로 이용자 간의 유대

감 형성이라는 부가적인 이점 추구

- ‘나눔공동체’구현을 위해 서비스 이용자들의 지역사회에의 서비스 환원을 도모하고 있어 이용자도 지역사회의 또 다른 후원자로서 성장하길 기대

● 기부업체의 기부품목, 위치정보 등에 대한 자치구 및 서울시복지재단의 정보제공

- 서울시복지재단 운영 인터넷 홈페이지의 지속적 관리를 통해 기부업체와 거점기관 공지(<http://didimdol.welfare.seoul.kr>)
 - 기부업체(13,272개소), 서비스이용자(164,113명), 서비스환산액(24,387,111,713원), 서비스연계(1,539,863명)



● 제공 서비스 현황 : 외식 40.8%(5,464개소), 보건의료 12.7%(1,705개소), 교육 10.5%(1,406개소)

- 기부업체의 대부분은 외식·보건의료·교육 서비스이며 디딤돌 서비스 이용횟수는 ‘외식(11.6회, 연평균)’, ‘교육(11.4회, 연평균)’, ‘보건의료(6.7회, 연평균)’ 순으로 이용횟수가 많은 것으로 조사됨(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 중
 - 복지만두레란 ‘행정동을 단위로 지역주민들의 자발적 참여에 의해 복지사각지대에 놓인 어려운 이웃들을 물심양면으로 보호·지원하는 주민 참여 복지네트워크’로 정의
 - 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 제고하는 것

- 조례에 기반하여 조직 및 운영되는 사업임으로 초기에는 관 주도적 조직화와 관리가 이루어짐.
 - 복지만두레는 ‘행정동’단위로 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 시도
 - 조례 상에는 복지만두레 수행 조직 및 운영(제3조), 사업(제4조), 시장의 책무(제5조), 복지만두레운영위원회의 설치 및 기능(제6조), 복지정책과장의 간사역할(제12조), 예산지원(제15조) 등을 명시

- 대전복지재단 설립(복지만두레팀 구성), 복지만두레 사업 민간화 추진
 - 민선3기 태동한 복지만두레는 민선4기를 거치고 민선5기, 민선6기에 이르기까지 대전시 주도로 사업이 진행되고 있으며, 2012년 대전복지재단이 설립되면서 업무를 대전시 복지정책과에서 대전시복지재단으로 이관
 - 담당공무원을 대전시복지재단 복지만두레팀에 파견하여 초기 관 주도형 사업에서 민간주도형의 복지거버넌스로의 이행을 점차적으로 시도하고 있음.

- 2010년 8월 현재 대전광역시 소재 77개 행정 동에 복지만두레회가 구성 되어있고, 2,156명의 회원이 참여하고 있음.

- 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 출발함.

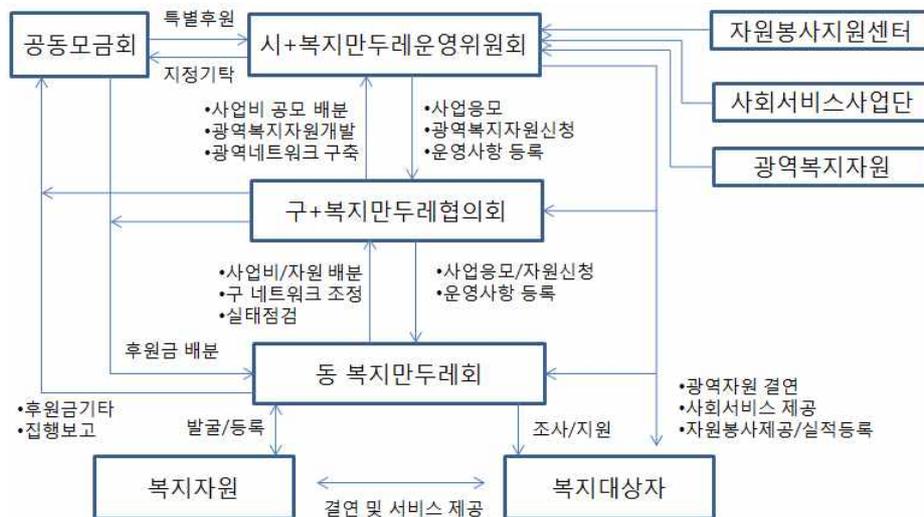
- 지역사회의 민간복지자원 발굴·동원뿐만 아니라 궁극적으로 기존의 복지자원과의 네트워크 형성을 통하여 효과적이고 효율적인 지역복지서비스 전달체계를 구축하는데 목적을 둠.

- 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 간주됨.

(2) 조직

● 관과 지역사회 주민조직의 거버넌스로서 복지만두레

- 복지만두레는 대전시 행정동 단위에서 공식성을 띠고 지역사회 주민조직화 사업
- 민선 시장의 시책으로 태동되었으므로 현재까지 관주도적인 사업으로 추진되고 있음으로 사업의 핵심적 행위자가 ‘대전시-자치구-동-만두레회’이며, 지역 주민조직인 복지만두레회와 각 행정관청이 하나의 행위자로 연계된 민-관거버넌스 구조임.



[그림 5] 대전시 복지만두레 구조

● 대전광역시 + 복지만두레운영위원회

- 복지만두레 사업을 주관하는 대전시 복지정책과는 사업에 대한 거시적이고 총괄적인 정책을 수립하고 계획과 사업예산배분.
- 사업집행결과에 대해 자치구와 동사무소 및 동복지만두레 대한 평가

- 현재는 대전시복지재단에 복지만두레사업 90% 정도 이관. 시의 역할은 다음과 같음.
 - 첫째, 재단에서 수립한 사업계획에 대한 조정
 - 둘째, 재단에 예산배분(2012년 2억7천만원, 2013년 2억5천만원)
 - 셋째, 사회복지공동모금 등 광역자원을 복지만두레와 연계
 - 넷째, 행정계층을 통한 공문시달(시-구-동-복지만두레)
 - 다섯째, 평가(자치구평가에 복지만두레 평가 포함)

● 자치구 + 구(區) 복지만두레운영협의회

- 복지만두레 사업에서 자치구의 역할은 동(洞) 복지만두레의 운영사항을 등록하고 구 복지만두레운영협의회를 조직화하여 지역 내 복지자원 간의 네트워크를 형성
- 운영협의회는 자율적인 주민조직이며 동 복지만두레회장이 당연직 회원으로 구성
- 구(區)에서는 행정동의 복지만두레 실적 취합 및 실태점검 등을 실시하며 구 복지만두레협의회는 동 복지만두레 간의 상호협력 및 정보교류, 복지만두레의 활성화를 위한 홍보 및 건의사항 제시 등의 역할을 수행

● 동(洞) + 동(洞) 복지만두레회

- 행정동 단위의 조직화 전략이 복지만두레의 특징
 - 가장 낮은 행정단위인 행정동 단위의 조직화 전략이 복지만두레의 특·장점이며 해당 지역에 익숙한 주민들의 참여를 통해 상시적 대상자 발굴체계를 구축하여 누락으로 인한 사각지대 예방
- 동 복지만두레회는 실질적인 복지만두레의 실행조직이며 자원봉사의 성격을 가지는 자율적 주민조직임.
- 복지만두레의 실질적 서비스는 동 복지만두레회에서 기획 및 제공
 - ex) 대전시 중구 대흥동 복지만두레회의 서비스

<표 6> 대전시 중구 대흥동 복지만두레회와 서비스

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

(3) 자원연계과정

● 주민들에 의한 프로그래밍 방식

- 복지만두레는 지역 외부에서 존재하는 민간의 자원을 모아 지역 내 취약 계층에게 전달하는 기존의 방식과는 다른 지역 내에서 주민들이 민주적 합의절차를 거쳐 복지만두레의 방향이나 내용을 수정하고, 수많은 사업들을 유기적으로 연계시키면서, 서서히 만들어 가는 ‘프로그래밍 방식’
 - 따라서, 각 동(洞)별로 복지만두레회의 특성에 따라 연계되는 서비스나 주민조직의 형태 및 참여자 수가 다르게 나타남.
 - 아래 <표 7>에서는 각 동 복지만두레별로 각기 다른 조직구성과 회원 수, 사업내용을 확인할 수 있음.
 - 각 복지만두레회에는 후원자역할을 하는 후원회원과 자원봉사자 역할을 하는 일반회원으로 구분

- 복지만두레회에서 각 사업별로 지원기준과 대상을 선정할 수 있고 이에 따라 서비스, 현물, 현금을 지원하며 재원의 조달은 복지만두레회 자체 회원 간 기부나 봉사를 통해 이루어짐.

<표 7> 동별 복지만두레회의 서비스 내용과 회원

동	주요사업	회원 수	조직도
중앙동	<ul style="list-style-type: none"> - 이·미용 봉사활동 - 효사랑 나눔 나들이 - 어르신 건강챙김의 달 운영 - 카네이션 달아들이기 - 소외계층 안부살피기 - 명절 함께하는 - 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	

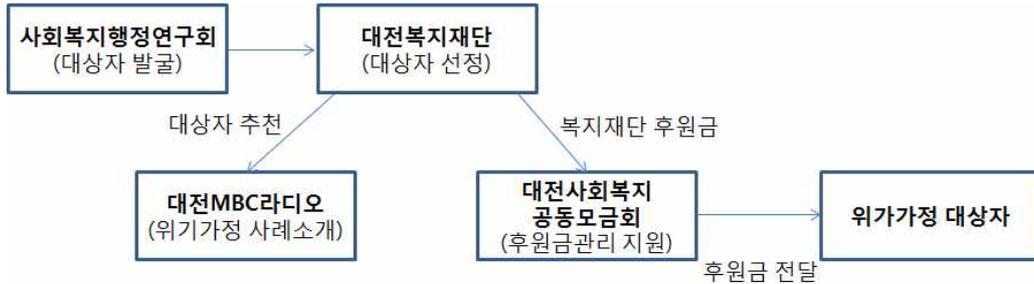
동	주요사업	회원 수	조직도
오류동	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득 가정 빨래방 운영 - 건강한 체조교실 운영 - 산후도우미 서비스 실시 - 긴급 빈곤가정 백미 지원서비스 실시 	18	<pre> graph TD H[회장] --- BH[부회장] BH --- T[총무] BH --- G[고문] T --- M[일반회원 15명, 후원회원 3명] G --- M </pre>
용운동	<ul style="list-style-type: none"> - 효, 사랑 나들이 - 밑반찬 나누기 사업 - 사랑의 김장나누기 사업 - 독거노인 생신상 차려드리기 - 아동 독서 지도 프로그램 - 어려운 이웃 대형세탁 봉사 - 행복나눔 희망 콜센터(안부전화) - 어르신 섬김의 날(발마사지, 이미용) - 희망나눔 5000릴레이 	55	<pre> graph TD H[회장] --- OWC[운영위원회] H --- G[감사] H --- BH[부회장] BH --- T[총무] OWC --- M[운영위원] T --- M G --- M </pre>

● 동(洞)과 후원자(업체) 간 연계(결연)

- 복지만두레는 개인과 개인 간의 결연이라는 기존의 지정기탁방식의 민간자원연계활동 보다는 후원자(업체)와 동네(동 복지만두레회) 간의 연계를 통해 지역사회와 주민자치조직화를 유인

● 위기가구에 대한 현금지원은 외부 후원자원(방송국, 사회복지공동모금회)과 연계를 통해 자원활용.

- 지원대상 발굴·선정 방법
 - 『사회복지행정연구회(대전시 사회복지직공무원) + 동 복지만두레 + 유관기관』에서 대상자 발굴
 - 위기가정 지원대상자 선정 심의위원회 구성/ 대상자 심의 지원
- 지원대상 : 개인 및 가족 기능이 취약한 복지사각계층의 위기가정
- 지원금액 : 총 500,000 ~ 2,000,000원(생계비 및 의료비)



[그림 6] 복지만두레의 위기가구 현금지원 체계도

- 민간사례관리 지원단 ‘보라미’ 운영을 통해 복지 대상자 모니터링 및 지원
 - 30개 동주민센터에 2명씩 배치돼 동 복지만두레에서 선정한 취약계층 복지 대상자에게 맞춤형 통합서비스를 제공하고 지속적인 모니터링을 통해 대상자 가족 정상화와 개인의 사회적응을 돕는 사업

2. 경기도 시·군 사례분석

1) 광명시

- 광명시는 사회복지분야 민관협력의 우수한 사례로서 전국적으로 주목을 받고 있음. 특히 최근 ‘송파 세 모녀 사건’ 등 복지사각지대의 발굴과 해소가 핵심적 쟁점으로 부각되면서 복지사각지대에 있는 소외계층을 위한 범시민 희망운동인 ‘광명희망나기운동본부’는 더욱 주목을 받기 시작
- ‘광명희망나기운동본부’는 광명시의 대표적인 민간자원연계체계라고 볼 수 있겠는데 제도적 기반, 조직, 연계과정적 측면에서 살펴보면 다음과 같음.

(1) 제도적 기반

● 제도적 측면과 관련해서 광명시의 민간자원연계체계는 그 법적 근거를 찾기 어려움.

- 지방의회에서 의결된 자치조례에 근거하는 것이 아니라 광명시 사회복지협의회와 광명시청 간 업무 협약에 의거하여 수행되는 체계임으로 제도적 기반을 위한 공식화의 근거가 마련되어 있지 않음.
- 광명시 희망나기운동본부는 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 시작⁴⁾
- 실질적인 운영은 민간이 수행하며 광명시청은 협약을 통해 정보조회 및 홍보를 통한 협력
- 또한 광명시는 희망나기운동본부의 모든 운영을 광명시사회복지협의회에 위임한 상태이며 사업비를 시비로 지원. 또한 이는 민선 5기 시정에 의한 시책사업으로 수행되는 것으로서 사업의 공식화와 안정화를 추진해야 하는 과제를 안고 있음.

● 그러나 민간자원연계에 대한 지역정부와 민간비영리기관 간 파트너십 형성은 ‘상호 협력적 관계’로 설정 및 운영

- 사업을 수행하는 광명시 사회복지협의회의 희망나기운동본부의 사업비, 인건비, 운영비를 시에서 지급하며, 사무실 공간을 시청 1층 종합민원실에 설치하여 복지정책과, 무한돌봄센터, 지역사회복지협의회 간 유기적 협조가 가능하도록 인프라 구축 지원과 주민 접근성을 제고

● 후원 및 기부금품 그리고 대상자 발굴은 광명시 사회복지협의회가 주도

4) 광명희망나기운동본부 홈페이지(<http://gmcswhope.kr>), 광명시 사회복지협의회 실무자 인터뷰.

적으로 시행하나 시청은 지원대상의 적정성에 대한 자산조회 등의 정보 제공, 사업 홍보 등을 통해 협력하고 있는 구조

<표 8> 광명시의 민간자원연계체계(광명희망나기운동본부) 추진실적

	건(명)	금액(천원)
후원 및 기부(현물+현금)	2,120건	3,153,008
나눔(생계비, 의료비, 교육비, 주거비, 생필품 등)	25,503명	2,840,420

출처: 광명시청(2014)

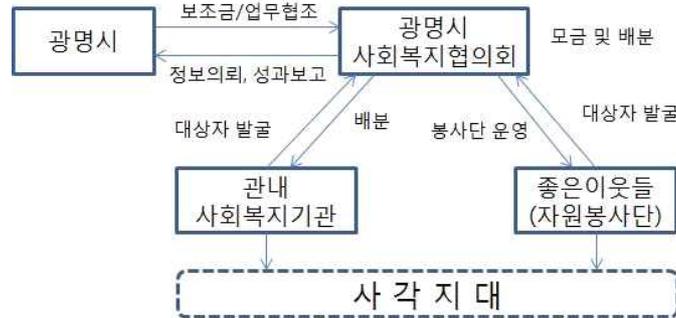
(2) 조직

- ‘광명희망나기운동본부’의 후원 및 나눔의 역할은 ‘광명시 사회복지협의회’라는 사회복지법인이 맡고 있고, 희망나기운동본부 사무국을 두어 본부장 1명, 사무국장 1명, 팀장 2명, 사무원 1명으로 구성
 - 본부장을 포함한 모든 직원은 민간 사회복지사
 - 광명시는 사업수행에 필요한 보조금을 지원
 - 시에서 운영에 대한 보조금을 받긴 하나 실제 운영에서는 광명사회복지협의회의 독립적인 지위를 갖고 있음. 사회복지협의회는 사회복지사업법에 의거 설립된 사회복지 공익법인으로서 전국단위의 한국사회복지협의회와 시·도 사회복지협의회를 두며, 필요한 경우에는 시·군·구 단위의 시·군·구 사회복지협의회를 둘 수 있음(사회복지사업법 제33조).⁵⁾
 - 광명시 사회복지협의회에 의해 주도된 ‘광명희망나기운동본부’는 지역 내 존재하는 민간복지자원을 발굴하고 연계하는 것임으로 지역 내 기

5) [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

업 및 사회복지시설과 협력적 관계를 맺고 있으며 사각지대를 발굴하는 기능을 위해 ‘좋은이웃들’이라는 자원봉사조직을 활용



[그림 7] 광명시민간자원연계체계 구조

(3) 자원연계과정(processes)

- 광명시의 연계체계에서 후원은 희망나기운동본부 사무국 직원에 의해서 이루어지며 지역소재 기업을 대상으로 ‘제안서’를 제출하여 후원활동. 그러나 기업기부는 주로 프로젝트성 자금으로 긴급복지재원으로 활용에 제약이 존재
- 나눔과정에서는 개인 및 기업이 특정대상에 관한 개인결연을 원할 경우 연계를 지원하며, 대개는 사각지대층의 위기가정에 대한 긴급지원 형식으로 나눔.
- 주로 나눔이 되는 범위는 최저생계비 기준 200% 내에서 기초생활수급자와 긴급지원 그리고 무한돌봄사업과 중복 되지 않는 범주 내에서 지원. 즉 기초생활보장법, 긴급지원, 무한돌봄사업에 의해 보호받지 못하는 차차상위층의 위기가정을 긴급지원하는 것

- 주요 나눔 항목은 생계비, 의료비, 교육비, 주거비 등이며 매주 1회 나눔회의를 실시하여 나눔 대상자 및 범위를 결정

- 후원 및 기부금품의 과정은 희망나기운동본부 인터넷 홈페이지를 통해 공시함으로써 투명성을 제고

2) 시흥시

- 시흥시의 민간자원연계체계는 시흥시가 출연한 ‘시흥시1%복지재단’이란 사회복지법인에 의해서 이루어짐. 관주도로 시행되기 시작하였으며 시흥시민의 각 1%만 기부가 된다면 관내 사각지대층의 지원과 문제해결이 가능하다는 민선 시장의 아이디어에서 출발

(1) 제도적 기반

- 제도적 기반측면과 관련해서 시흥시에서는 2005년 「시흥시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례」를 제정

- 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 후원과 나눔을 위한 목적성을 명확히 하였음(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 않음.

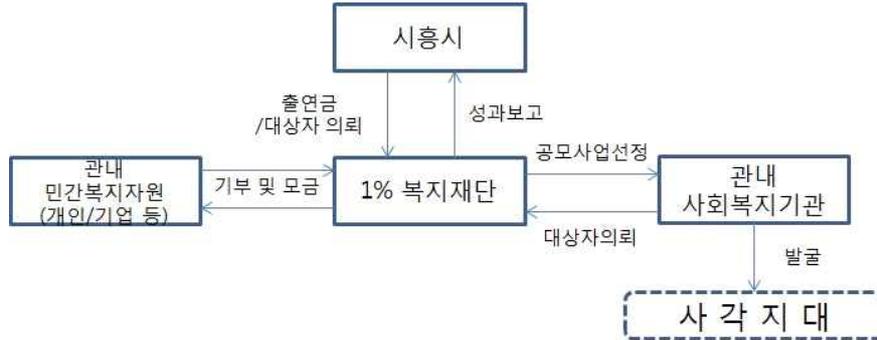
- 그러나 시흥시의 출연금과 보조금을 통해 기관이 운영됨으로 공공조직

으로서 자원연계의 역할과 제약

- 시흥시에서 복지재단을 설립하여 민간자원을 연계하고자 한 궁극적 이유는 위기가정에 대한 긴급지원재원의 추가적 확보와 지원을 위한 것이었음으로 정부재정의 보완적인 기능을 위한 것

(2) 조직

- 조직적 측면에서 ‘시흥시 1%복지재단’을 통한 민간자원연계의 가장 큰 특징은 시에서 출연하였지만 ‘사회복지법인’형태로 설치하여 지역 내 자원연계체계를 구축. 2005년 12월에 시흥시 출연금 3억원으로 시작하여 매년 1.2억원~3억원 내에서 출연하여 재단운영의 기본자산을 형성
- 조직의 구성은 대표이사, 이사/감사, 기금후원운영위원, 사무국으로 구성되어 있으며 모두 지역 내 민간사업가 등
 - 관할 시(市)와는 독립적으로 조직을 운영하고 있으나 수행하는 사업은 시(市) 긴급복지재원의 보충적 역할, 제안사업 등을 통해 사회복지시설에 지원, 개인결연 등이며 직접 지원 대상자를 발굴하지는 않음.
- 지원대상자 발굴은 민간사례관리기관에서 실시하여 추천을 받는 형태이며 긴급지원대상자는 시청이나 주민센터에서 접수. 따라서 시흥시의 민간자원연계체계를 주도하는 ‘시흥시 1%복지재단’의 주요 역할은 ‘후원발굴’에 기능적 초점



[그림 8] 시흥시 민간자원연계체계 조직구조

(3) 자원연계과정

- 시흥시의 민간자원의 후원은 주로 시흥시 1%복지재단과 시흥시청에 의해서 주도적
 - 1%복지재단은 최근 기업이 사회적 책임과 공헌에 관심이 높아짐을 고려하여 다양한 형태의 기업 이미지가 부각된 다양한 형태의 후원활동을 전개
 - 예를 들면 A기업의 기부를 ‘A기업 광열기금’이란 기금을 조성하여 난방 및 전기료 등의 긴급지원이 필요한 위기가구에 지원을 하는 형태
- 시흥시청은 공무원 끝전 기부나 시청을 통해 기부의사를 밝힌 기업 및 개인후원자를 1%복지재단에 연계하는 것으로 이루어짐. 이렇게 함을 통해서 관내 민간자원의 흐름을 1%복지재단으로 단일화하여 총량을 관리
- 나눔에 있어서는 나눔의 대상자와 기준을 1%복지재단이 독립적으로 결정하지는 못 함.
 - 시흥시에서 민간자원연계를 통해 지원받을 수 있는 대상은 기초생활수급자, 차상위(170%)층이며 긴급한 위기가구로 판명된 가정에 한해서 한시적 지원

- 나눔의 대상과 기준이 제도권 내에 규정되어 있는 범위내에서만 가능하므로 나눔심의위원회의 역할이 크지 않음. 지원이 필요한 대상자는 관내 민간사례관리기관들과 시청에서 의뢰하는 대상자임으로 1%복지재단은 의뢰된 대상자를 지원하는 역할

- 자원연계과정을 통해서 보면 시흥시의 민간자원연계체계의 주요한 특징을 발견할 수 있는데 이는 공공재원의 보완적 성격을 가진다는 것
 - 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 정부재정의 보완적인 기능

3) 김포시

- 김포시는 시(市)에서 2012년 출연 및 설립한 ‘김포복지재단’이란 재단법인에 의해서 민간자원의 발굴 및 연계. 김포복지재단은 시민과 관내 기업을 대상으로 후원활동과 김포시로부터 위탁받은 사회복지시설을 운영. 재단의 첫 번째 비전이 ‘지역사회 나눔문화 조성’일 정도로 민간 복지자원의 발굴 및 연계에 초점

(1) 제도적 기반

- 제도적 기반측면에서 김포시에서는 2012년 「김포시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례」에 의거 재단법인으로 설립.⁶⁾ 재단의 주요 비전과 역할은

6) 조례와 정관 상 나타난 주요목적은 다음과 같다.

1. 복지 프로그램 개발 및 보급
2. 복지 분야 및 기부문화 발전을 위한 조사·연구

지역사회 자원개발(후원 및 기부금품)을 통한 취약계층을 지원하는 것

- 김포시는 조례제정과 복지재단 설립을 통해 민간자원 연계를 위한 공식적 체계와 명시적 목표제시를 갖고자 하였음. 하지만 국가 및 지방자치단체가 출연한 법인에서는 공식적인 모금활동을 하지 못함⁷⁾으로 사회복지공동모금회와 연합후원을 통해 민간자원연계의 역할을 수행
- 김포시에서 전액출연한 재단법인임으로 김포시청과 밀접한 업무협조의 관계에 있으며 김포시 복지문화국 사회복지과에서 재단에 대한 운영관리. 따라서 김포시복지재단의 주요 역할이 ‘자원개발(후원 및 기부금품)’인 것은 과거 담당 부처의 업무를 재단을 설립하여 이관하였기 때문(B담당자와의 인터뷰 내용)
- 이러한 제도적 측면에서 본다면 김포시는 민간자원연계의 필요성과 책임성을 지방정부가 갖고 있으며 이를 재단 설립을 통해 구축한 것으로 볼 수 있음.

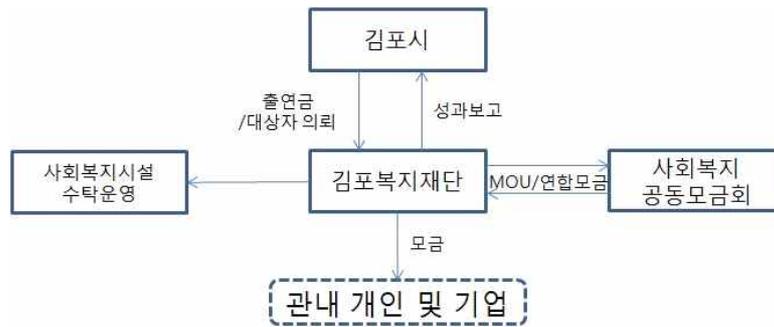
(2) 조직

- 조직적인 측면에서 김포시의 민간자원연계체계는 구조 상 구심점을 ‘재단법인’을 통해 설치하였고 지방정부와 밀접한 관계를 맺고 있는 산하기관이라는 점

-
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

7) 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조

- 조직의 구성은 이사장(대표이사), 이사회, 운영자문위원회, 사무국(1국2팀)으로 구성되어 있으며 이사진에 김포시 사회복지국장, 감사에 김포시 복지업무담당 과장이 당연직으로 포함되도록 함으로써 지방정부 산하기관의 특성을 보이고 있음(정관제15조).
 - 실질적인 후원과 나눔을 수행하는 사무국의 직원은 후원활동과 후원자 관리가 주요 임무이며 시민을 대상으로 후원활동 및 홍보 등이 주요한 역할
- 조직적인 측면에서 김포시의 자원연계의 특징은 사회복지공동모금회와 MOU를 통한 연합후원체계를 갖고 있다는 것
 - 이는 지방자치단체에서 출연한 재단법인은 모금활동을 할 수 없기 때문이었고, 다른 한편으로는 재단이 설립되기 이전 김포시와 사회복지공동모금회와 연합후원을 하고 있었기 때문에 연계체계의 구조에 전략적 협력관계를 갖도록 설계



[그림 9] 김포시 민간자원연계체계 조직구조

(3) 자원연계과정

- 김포복지재단을 통한 복지자원의 개발과 연계는 사회복지공동모금회가 전략적 파트너로서 중요한 역할

- 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」에 의해 재단이 독립적으로 모금 및 후원금(품)을 전혀 개발할 수 없기 때문에 모금회와 MOU를 체결하여 모금회 구조를 사용하며 사용 수수료(10%)를 지급하는 과정
- 따라서 사회복지공동모금회와 김포복지재단이 공동으로 후원활동을 수행하기 때문에 시민을 대상으로 후원활동 등이 자유롭고, 기부자들로 하여금 지역 내 공식 후원기관을 단일화시켜주는 효과
- 하지만 나눔의 과정에서는 사회복지공동모금회의 법률적 규정과 절차를 따라야 함으로 자원의 활용에 제약이 있으며 지원하는 대상자의 범위도 제도권 내(수급자와 차상위층의 위기가정)로 한정
- 종합적으로 자원활용 및 나눔에 있어서는 지역 내 사회문제를 독립적으로 해결하기 위해 가용할 수 있지는 못함. 이런 특성을 통해 본다면 지방정부의 복지재정의 보완적 역할

3. 지역 사례별 민간자원연계체계의 시사점

1) 제도적 기반 측면의 시사점

● 조례제정을 통한 명시적 기반조성 필요

- 광명시, 시흥시, 김포시는 지역 내 민간복지자원을 활용하여 연계체계를 구축하고 있지만 제도적 측면에서는 시흥시와 김포시의 경우 조례를 제정하고 기관의 정관 상 ‘기부문화 활성화’ 또는 ‘지역자원개발(후원 및 기부금품)’이라는 명시적 목적성을 선언하고 있는데 반해 광명시는 ‘희망나기운동본부’라는 사업은 존재하지만 제도적 기반은 취약
 - 특히 민선 시장의 시책사업으로서의 성격을 가졌고, 민간비영리기관에서부터 제안된 사업임으로 지방정부가 제도화하는 것에는 다소 소극적.

- 서울디딤돌의 경우 조례제정 없이 시책에 의해서 추진되고 있으며, 대전시 복지만두레의 경우는 조례제정을 통해 공식화를 띄고 있음.
- 조례제정은 민간자원연계체계의 명시적 기반과 공식화로서 의미가 있고 사업의 지속성을 담보할 수 있으므로 유의함.

2) 구조적 측면의 비교분석

- 구조적 측면에서 민간자원연계의 실행주체의 법적 성격 따라 상이점을 가짐.
 - 특히 크게는 민간비영리법인을 활용하는 구조, 지방정부에서 재산을 출연하여 재단을 설립하는 구조로 차이점이 발견
 - 또한, 재단을 설립하는 형태에서도 사회복지법인과 재단법인 등으로 각기 다르게 형성. 광명시의 경우 기존의 민간비영리기관으로 볼 수 있는 광명시 사회복지협의회라는 사회복지법인과 광명시 간 ‘희망나기운동본부’라는 사각지대 발굴 및 지원 사업을 두고 전략적 MOU를 맺어 상호간 협력적 거버넌스 형태
- 반면 시흥시와 김포시는 지방정부에서 재산을 직접 출연하여 재단을 설립하였지만 설립형태를 각기 달리함으로서 연계체계의 구조적 기능이 달라지는 양상
 - 시흥시의 경우 사회복지법인 형태의 재단임으로 시에서 출연하였어도 기부와 후원물(품)을 받을 수 있으며 시로부터 비교적 독립적인 지위와 운영을 보장
 - 김포시의 경우는 「민법」 제32조에 의한 재단법인임으로 김포시로부터 출연금과 보조금을 지급받음으로 일체의 모금활동을 할 수 없음. 이런 조직형태의 제약을 보완하기 위해서 사회복지공동모금회와 연합후원을 통해 민간자원의 후원 및 연계를 실시하는 구조

- 지역의 민간연계체계의 실행주체가 관 주도형, 민 주도형, 민관협력형으로 크게 구분되는 양상
 - 전반적으로는 민간과 정부의 참여와 협력이 이루어지지만 각자의 역할에 대한 비중이 지역별로 다소 다르게 나타남.
 - 관 주도형 : 대전광역시, 시흥시, 김포시
 - 민 주도형 : 서울특별시
 - 민관협력형 : 광명시

3) 자원연계과정 측면의 비교분석

- 자원연계과정 측면에서는 다음과 같이 두 가지 측면에서 상이
 - 첫째, 민간자원연계체계의 설계 목적성(연계 및 조직화형, 보충형, 보완형)에 따라 후원 및 나눔의 전략과 대상이 상이
 - 광명시의 경우 연계체계의 최초 시행 목적이 사각지대 발굴 및 지원이었으므로 사각지대를 발굴하는 ‘좋은이웃들’이라는 자원봉사단 조직이 존재하였으며, 후원 및 나눔도 이들이 발굴한 사각지대 대상을 지원함이 주를 이룸. 즉 광명시는 추가보충형의 역할성을 가짐.
 - 반면 시흥시와 김포시의 경우는 기존 제도권에서 보호 받던 대상을 초월하여 지원대상을 선정할 수 없다는 제약이 존재함으로 나눔의 역할이 대상자의 잔여욕구를 충족하기 위한 보완형 모델
 - 지역사회 내 민간자원의 자생적 연계 및 주민조직화에 초점이 된 서울디딤돌과 대전시의 복지만두레의 경우는 각 지역의 거점기관(서울디딤돌)과 동북지만두레회(대전시 복지만두레) 별로 연계되는 자원 및 대상자의 기준이 다르게 설정됨. 즉, 서울시와 대전시는 민간자원의 목적성이 주민자치조직화임으로 나눔대상자 및 수행 조직의 구성이 지역마다 다르게 나타남.
 - 둘째, 사회복지법인과 재단법인 간 특성으로 인해 자원의 후원 및 나눔

과정에 상당한 차이가 발생

- 비록 MOU형태이긴 하지만 광명시 사회복지협의회 또한 시흥시1% 복지재단처럼 사회복지법인이며 복지법인 가지는 특성과 이점으로 인해 기부 및 후원물품을 받을 수 있으므로 후원과 나눔 전략도 독립적으로 수립
- 하지만 김포복지재단의 경우 재단법인이며 사회복지공동모금회와 연합후원을 해야 하기 때문에 모든 에 사회복지공동모금회의 전략과 방법을 따라야 한다는 점에서 차이점이 나타남.

4) 지역별 사례의 비교

- 관주도적 일수록 자원연계의 범위에 대한 제약이 큼.
 - 민간자원연계체계의 구조에서 관 중심적인 형태는 자원연계과정에서 나눔의 기준이 공공부조 및 긴급지원제도(무한돌봄사업 포함)의 범위 안에서 가능
 - 이는 조례 등에 의한 지방정부의 공식화 및 공신력이 부여되었기 때문에 나눔기준에 대해서도 제도권의 보장을 보완하는 측면으로 설정됨
- 지역사회조직화를 목적으로하는 연계체계는 지역별 편차발생
 - 서울디딤돌, 복지만두레는 지역사회 내 사회적자본을 중심으로 형성되며 주민자치조직을 배양하고 활용하여 자생적인 연계활동을 유도
 - 그러나 지역사회 내 주민자치 조직의 기반에 따라 지역별 편차가 발생
 - 대전시의 경우 인구유동 낮고 구도심인 동구와 중구는 대덕구와 유성구에 비해 활성화됨으로 지역사회 기반에 따라 편차 발생하나 이를 보정할 수 있는 방법이 없음.
 - 서울디딤돌의 경우도 자치구 별 거점기관 수가 다르며, 자치구가 적극적으로 서울디딤돌 참여업체를 홈페이지 등에 홍보하는 정도가 각기 다름.

● 경기도형 민간자원연계체계는 시·군의 민간자원연계를 지원하는 역할이 필요

- 사례조사 대상 지역들도 모두 해당 지방자치단체가 직접적인 사업을 수행할 수 있는 행정단위임으로 이들과는 다른 광역 도로서 경기도의 역할은 도내 시·군이 활용할 수 있는 모형을 제시하는 측면이 되어야 함.

<표 9> 지역별 민간자원연계체계 비교

사업명	제도적 기반	구조적 측면			자원연계과정	
		시군과의 관계	운영방식	목적성	사회복지공동모금회와의 관계	나눔기준
서울디딤돌	시책	민간 주도	거점기관 주관으로 지역 내 기부업체 개발 및 연계	지역사회 조직화	별도 운영	거점기관에 따라 다름
대전복지만두레	조례	관 주도	동북지만두레회를 중심으로 지역 내 봉사, 자원연계	지역사회 조직화	별도 운영	동북지만두레회에 따라 다름
광명시 희망나눔운동본부	시책	민관 협력	- 광명사회복지협의회 중심의 후원 - 광명시의 정보제공	사각지대 발굴 및 지원	별도 운영	최저생계비 기준 200%
시흥1%복지재단	조례	관 주도	시 출연 사회복지법인에 의한 후원 전문 기관	위기가정 지원	별도 운영	최저생계비 170% 위기가구
김포시복지재단	조례	관 주도	시 출연 재단법인에 의한 후원 활동	위기가정 지원	연합후원	최저생계비 170% 위기가구

● 각 지역 사례의 장·단점

- 각기 지역별 정책방향과 환경적 특성이 존재하여 획일적으로 장단점을 구분하기란 논리적 비약이 존재할 수 있으나 그럼에도 불구하고 현실적인 측면을 고려하여 각 사례별 비교를 한다면 아래 <표 10>과 같음.

<표 10> 각 지역별 사례의 장·단점

사업명	장점	단점
서울디딤돌	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 내 거점기관을 중심으로 마을 공동체 형성에 긍정적 효과 	<ul style="list-style-type: none"> - 이용자와 기부자의 직접적 서비스 이전은 오히려 상호 간 부정적 효과 우려 - 민간의 거점기관의 역량과 의지에 따라 편차발생 - 시책에 의한 사업임으로 공식화 정도가 약함.
대전복지만두레	<ul style="list-style-type: none"> - 주민자치조직을 통한 해당 마을의 문제에 주민의 힘으로 해결하는 공동체형성 효과 - 사각지대 발굴 효과 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역별 사회적자본에 따른 편차 발생 - 관주도형 사업이긴 하나 법인격을 가진 행위주체가 부재하여 사업의 추진력 및 공신력 부족
광명시 희망나눔운동본부	<ul style="list-style-type: none"> - 민간복지법인의 탄력성과 네트워킹 활용 가능 - 사각지대 발굴단이 직접 운용됨으로 실행력이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 시책에 의한 사업임으로 공식화 정도가 약함.
시흥1%복지재단	<ul style="list-style-type: none"> - 복지법인 형태임으로 단독으로 모금 활동을 할 수 있음 - 후원활동에 전문화 되어 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 복지법인 형태로서 지역 내 타 복지법인과 파트너십 설정이 용이하지 않음
김포시복지재단	<ul style="list-style-type: none"> - 공동모금회와 연합후원을 통해 민간 자원의 발굴 실적 향상에 안정적 기반 형성 	<ul style="list-style-type: none"> - 자원활용에 있어서 공동모금회 나눔기준을 따라야 하며 수수료의 문제 발생 - 모금회와 연합후원 활동을 해야 하는 제약 존재

IV

경기도내 민간자원연계체계의 강화를 위한 제언

1. 민간자원연계체계의 모델링을 위한 조건

- 운영주체, 목적, 지역사회 파트너십 등에 따라 민간자원연계체계의 모델이 달라짐.
 - 서울시, 대전시, 김포시, 시흥시, 광명시의 사례분석의 결과를 토대로 경기도의 민간자원연계체계에 대한 모델을 제시함.
 - 그러나 광역 도로서 경기도의 역할은 직접 사업을 수행하기 보다는 시·군의 사업을 지원하는 역할이 타당함으로 본 연구에서 제시하는 모델은 도내 시·군에서 활용가능한 모델을 제시
 - 민간자원을 효율적으로 연계하는 구조는 자원연계를 위한 구심점 역할을 하는 조직(운영주체)의 제도적 기반, 자원연계를 통해 지역사회가 달성하고자 하는 목적, 연계를 위해 지역사회의 핵심 행위자 간 파트너십의 형태에 따라 그 구조를 달리 설계할 수 있음.
 - 본 연구에서는 운영주체의 ‘법인격’, 자원연계의 ‘목적성’, 민-관 간 ‘관계성’을 핵심 구성요소로 설정

<표 11> 민간자원연계체계의 핵심요인과 모듈

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

1) 조례 및 법인격을 통한 제도적 기반 구축

- 민간자원연계는 지역사회 내 자원을 발굴하고 연계할 수 있는 구심체의 역할과 제도적 기반에 따라 지속성·공식성 등에서 차이
 - 서울디딤돌, 광명시 희망나눔운동본부의 경우는 민간자원연계 활동에 대한 조례 제정을 통해 공식적 지위와 사업수행에 대한 지속성이 보장되지 못한 상태
 - 이들은 시책에 의해서 이루어지는 연계체계임으로 지방자치단체장의 변화 및 시정의 운영방향이 변화할 경우 사업의 지속성을 보장하기 어려움. 따라서 현 사업의 지속성과 공식성을 제고하기 위해 사업에 대한 조례를 제정하여 제도적 기반을 정비할 필요
 - 반면, 대전시 복지만두레 사업의 경우는 「대전광역시복지만두레조직및 운영에관한조례(2004.7)」를 제정하여 민간자원연계의 공식화와 지속성을 제고. 물론 조례제정이 반드시 지속성을 제고하는 수단이 될 수는 없으나 시책에 의한 사업보다는 공식적 행정부서의 참여와 사업의 지

속가능성이 높은 것임에는 분명

- 김포시의 김포복지재단, 시흥시의 시흥시1%복지재단의 경우는 조례에 의해 지방자치단체의 출현 법인(재단법인, 복지법인)으로서 그 제도적 기반이 조례에 의해 공식화
 - 조례 상 조직, 사업 등에 대한 내용을 명시하였고, 공공조직으로서의 법인격을 가진 ‘비영리 공익법인’형태임으로 타 지역의 민간자원연계체계의 구심점의 역할을 하는 기구들보다 공식화·지속성의 정도가 높다고 볼 수 있음

- ‘법인격’부여를 통해 민간자원연계체계의 공신력과 투명성, 지속성 제고
 - 지역의 선행사례들의 제도적 기반에 대한 분석을 통해 본다면 민간자원연계계 구축을 위해 구심점이 되는 기구의 ‘법인격(권리능력)’ 부여가 필요
 - ‘법인격(이하 법인화)’의 부여는 단순한 개별주체의 모임인 단체나 클럽과는 그 법적인 성격을 달리함. 법인화는 3가지 면에서 장점을 가짐.
 - 첫째, 주무관청의 허가를 받아 설립되고, 그 운영에 대해 법적제한을 받게 됨으로 공신력과 투명성이 제고. 지역사회 내 문제를 직접 해결하고 자원나눔이 이루어지길 원하는 민간자원의 특성 반영 용이
 - 특히 민간자원 연계와 나눔을 위한 전담인력 및 전문인력을 영입하고 운영하기에 적합하며 안정적 지위보장 가능.
 - 둘째, 개인과는 다른 법인격을 부여받아 법적 권리의무의 주체가 됨으로, 그 민간자원의 발굴 및 나눔 행위에 있어 공신력과 투명성이 제고
 - 셋째, 법적 지위가 인정됨으로, 유관기관과의 의사소통과 상호지원이 원활해지고 투명
 - 따라서, 김포시와 시흥시처럼 지방정부의 출연에 의한 법인화를 통해서 민간자원의 연계체계의 제도적 기반을 공식화함이 필요할 것이며, 지속가능성을 제고할 수 있도록 발전해야함이 필요

- 초기 법인화 과정 시 초기 재원이 소요되지만 이후 지속적인 연계활동을 통해 장기적 목표로 지방자치단체에서의 재정적 자립 유도

2) 자연연계의 ‘목적성’ : 추가보충형, 보완형, 연계·조직화형

- 민간자원연계체계의 모형은 자원연계를 통해 지역사회에서 이루고자 하는 목적성에 따라서 3가지로 구분
 - 첫째, 지역사회 사각지대 지원에 대한 추가보충형
 - 둘째, 지역사회 취약계층에 대한 보완형
 - 셋째, 지역사회 주민조직화를 통한 자원연계 및 조직화형

<표 12> 민간자원연계체계의 목적성에 대한 구분

유형	사례	목적
추가보충형	- 광명시 희망나눔운동본부	- 정부지원 밖의 사각지대에 대한 추가적 보충
보완형	- 김포시복지재단 - 시흥시일프로복지재단 - 화성시복지재단 - 기타	- 취약계층에 대한 정부지원에 대한 보완적 지원
연계·조직화형	- 서울시 디딤돌 - 대전시 복지만두레	- 자원연계과정을 통해 공동체성 회복과 주민자치 조직화

3) 민-관 간 ‘관계성’

- 민-관 간의 관계성은 지역사회 내 문제를 해결하기 위해 민간자원의 연계 활동 시 민-관의 파트너십의 형태에 대한 것으로 관주도형, 민주도형, 민-관협력형으로 구분
 - 첫째, 관주도형은 민간자원연계 활동의 주체가 지방정부가 중심이 되어

- 주도하는 형태로서 대표적으로 대전광역시, 시흥시, 김포시 등이며 관주도형은 조례에 기반하여 사업진행 및 재단이 설립된 경우로 볼 수 있음.
- 둘째, 민주도형은 서울디딤돌의 사례와 같이 민간을 중심으로 시작되며 주도적 행위자와 자원의 후원 및 나눔 기준이 민간에 의해서 결정되는 형태임.
 - 셋째, 민-관협력형은 광명시의 희망나눔운동본부를 그 사례로 들 수 있음.
 - 민-관협력형은 지방정부는 대상자 연계, 대상자 관련 정보제공 등이며 민간에서 자원의 발굴 및 연계를 진행
 - 민간의 탄력성과 전문성을 기반으로 자원의 연계에 대한 사업구상 후 지방정부와 MOU를 체결하는 형태

2. 경기도내 민간자원연계체계의 모델 제언

1) 모델 1. 지역사회복지협의회 MOU형

- 지역사회복지협의회 MOU형은 지역사회복지협의회가 해당 시·군과 MOU를 맺고 지역 내 민간자원연계체계의 구심점이 되는 모형
- 법인격 : 사회복지법인 지역사회복지협의회
 - 민간자원의 발굴 및 나눔을 위해서는 공신력있고 투명한 복지법인이 주축이 되는 것이 현 제도에서 가장 효율적인 구조가 될 수 있음.
 - 이를 위해서는 종교법인이나 학교법인, 기타 복지법인보다는 가치의 중립성(정치적, 종교적 측면에서)과 지역사회 내 대표성을 부여할 수 있는 시·군 사회복지협의회를 활용 및 설치하여 민간자원연계체계의 공신력과 투명성을 제고할 수 있음.

- 목적성 : 추가보충형
 - 모델 1의 목적성은 ‘추가보충형’과 ‘보완형’으로 설정이 가능하나, 지역 사회복지협의회는 민간 비영리 복지법인임으로 민간의 자율성을 활용할 수 있다는 장점이 있음.
 - 민간의 자율성은 나눔에서 대상자의 범위를 제도권 밖의 위기가구에 대한 지원까지 확대할 수 있다는 탄력성을 가짐으로 ‘추가보충’을 목적으로 설정할 수 있음.

- 전문성 : 후원 및 기부금품 관리 전문인력 지원
 - 시·군 사회복지협의회와 지자체 간의 MOU를 통해 민간자원연계를 구조화 할 시 해당 시·군의 조례제정이 요구됨.
 - 지방재정법 개정에 따라 민간단체 인력 및 사업비 지원에 대한 제약이 있으며, 지역사회 내에서 후원 및 기부금품 관리 활동의 공신력을 제고하려면 조례제정을 통해 사업의 제도적 기반을 안정화해야 할 것임.
 - 또한 자원발굴 및 나눔을 위한 전문적 인력 및 전담인력을 시·군에서 지원하는 내용으로 조례에 포함하여 제정함으로써 전문성을 제고해야 함.

- 관계성 : 민간법인의 단독후원, 시청의 정보제공
 - 지역사회협의회 중심의 민간자원연계는 협의회가 사회복지법인 형태임으로 단독으로 기부금품을 접수가 가능
 - 따라서, 민간자원의 발굴은 협의회가 단독으로 발굴하나, 나눔에 있어서는 해당 시·군과 협의하여 나눔기준을 설정함이 필요
 - 시·군에서는 발굴된 대상자의 지원을 위한 정보조회 및 제공을 하며, 시·군에 접수된 사례들 중 제도권 내에서 지원이 불가능하지만 지원이 필요하다고 판단될 경우 협의회에 의뢰할 수 있음.

2) 모델 2. 지역재단 중심형

● 법인격 : 지자체 출연 공익법인

- 지역재단 중심형 모델은 시·군에서 재산을 출연하여 사회복지법인이나 재단법인을 설립하여 지역 내 민간자원의 연계체계를 구축하는 모형
- 시·군의 재단설립은 산하기관으로서의 성격을 가짐으로 해당 지역 내 공신력과 투명성을 제고할 수 있음.
- 민간법인과는 달리 시·군 출연법인은 지역 내외 자원발굴 및 연계에 대한 홍보 및 성과제고에 용이할 수 있음.

● 목적성 : 보완형

- 지역재단 중심형인 모델 2의 목적성은 민간자원연계의 기능을 기존 긴급복지(무한돌봄사업 포함)의 한시성을 보완하여 위기가구의 위기탈출을 지원
- 시·군에서 출연한 재단은 시·군의 산하기관이며 공공 전달체계의 한 형태로 인식될 수 있음. 이에 제도적 지원범위를 초과하여(가령 170% --> 250%으로 대상자를 확대 하는 등) 설정하는 것은 현실적으로 어려움.
 - 그러나 자원의 발굴정도에 따라 지원기준의 범위를 확대하는 것은 가능할 수 있으나 실제 지역의 민간자원 발굴의 현황을 고려 시 대상자 범위를 확대하기 보다는 공공의 지원을 보완해주는 역할이 실현가능할 것임.

● 전문성 : 후원 및 기부금품 관리를 위한 조직구성

- 지역재단을 설립하여 민간자원연계를 구조화 할 시 지역재단 설치 및 운영의 책임이 시·군에게 있으므로 자원발굴 및 나눔, 기부자 관리 등을 수행하는 전담부서와 인력을 배치하는데 용이

- **관계성 : 모금회와 연합후원**
 - 시·군이 재산을 출연하여 지역재단을 설립할 경우 기부금품을 접수 및 나눔하는데 사회복지공동모금회법 상 제약이 발생함.
 - 지역재단의 설립 형태가 시흥시와 같이 ‘사회복지법인’으로 설치된다 고 해도 정부 및 지방자치단체가 재정과 인사권을 가진 산하기관이라면 단독으로 후원 및 나눔 활동에 제약
 - 따라서 자치단체 출연 재단의 경우는 사회복지공동모금회와 연합후원의 형태(예, 김포시)로 구조가 설계되어야 할 것임.

3) 모델 3. 민관혼합형

- **법인격 : 지자체 출연 재단법인 + 지역사회복지협의회**
 - 모델 3은 민관혼합형 모델로서 지역재단과 사회복지협의회 간 연계를 통해 지역사회의 민간자원을 발굴하고 나누는 구조
 - 현재는 이러한 사례가 없으나, 모델 2처럼 공동모금회와 연합후원 방식 보다는 자원나눔에 있어 탄력적 운용 가능
 - 재단법인도 법인격을 가지며, 사회복지협의회도 법인격을 가짐으로 두 조직 간 협조 및 업무 배분이 중요
- **목적성 : 보완형**
 - 지역재단과 협의회 간 협력형 모형은 민간자원을 통해 긴급지원을 보완하는 목적성을 갖도록 설정할 수 있음.
 - 협의회와 협력하는 구조이나 주도적 행위자는 재단이 되어야 책임성과 공신력을 담보할 수 있기 때문에 목적성을 보완형으로 설정하는 것이 필요
- **전문성 : 후원 및 기부금품 관리를 위한 조직구성**
 - 두 개의 기관(법인)이 연계체계를 위해 연합하기 위해서는 협의회와 자율성과 네트워킹을 재단이 적절히 활용하는 구조 필요

- **관계성** : 출연법인과 지역 사회복지협의회, 시청 간 네트워크
 - 재단법인과 사회복지협의회 간 MOU를 통해서 민간자원연계의 사업은 재단이 주관하며 사업의 협력적 파트너로서 사회복지협의회와 연합후원의 형태로 설정
 - 민간자원의 자원 나눔을 위해서는 시, 군의 정보제공 등의 협조가 필요

4) 모델별 비교

- **각 모델 구성의 기본요건**
 - 제시된 각 모델의 기본요건은 지방자치단체에서 조례제정을 통해 제도적 기반을 구축해야 한다는 것임.
 - 특히 민간자원 발굴활동을 위한 전문인력과 사업에 대한 재정지원의 근거는 조례 상 근거에 의하여야 안정적인 체계를 구축할 수 있음.
- **각 모델 구성의 장단점**
 - 제시된 각 모델의 장단점은 초기비용투자와 민-관의 협력 형태를 중심으로 고려될 수 있음.

<표 13> 모형별 비교

유형 \ 장단점	장점	단점
모델 1. 지역사회복지협의회 MOU형	<ul style="list-style-type: none"> - 초기 투자비용이 적게 듦. - 민간의 자율성을 최대한 활용이 가능함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 조례제정이 수반되지 않으면 지속성을 갖기 어려움. - 정부의 재정지원이 없다면 민간에 지나친 의존 현상 발생
모델 2. 지역재단중심형	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 내에서 지속성, 투명성, 공신력 확보 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 재단 설립에 따른 출연비용 - 모금회와 연합후원에 따른 자원 사용의 제약
모델 3. 민관혼합형	<ul style="list-style-type: none"> - 재단과 협의회 간 파트너십 - 민간의 자율성 활용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 두 법인격의 혼합에 따른 갈등 발생 우려

V

결론 및 정책적 제언

- 이상에서 본 연구는 서울, 대전, 광명, 시흥, 김포시의 민간자원연계체계를 제도적 기반측면, 구조적 측면, 연계과정적 측면 등으로 나누어 비교 분석. 이를 통해 다음과 같은 시사점을 도출
 - 첫째, 지역단위의 민간자원연계체계 구축을 위해서는 지방자치단체가 공식적이며 주도적 행위자로 참여해야 한다는 점. 사례로 분석한 5개 지방자치단체 중 제도적 기반 측면에서 서울시와 광명시만이 관련 조례가 없는 시책에 의해서 추진되는 체계. 하지만 민간비영리기관과 공식적 MOU 맺음으로서 공식적 참여자가 됨.
 - 시흥과 김포, 대전은 조례 상 ‘나눔문화’, ‘자원개발(후원 및 나눔)’이라는 명시적 목표와 근거를 제시. 이를 통해 본다면 지방정부의 공식적 참여는 기부자들의 접수 및 자원관리에 있어서 선결되어야 하는 조건
 - 둘째, 구조적 측면에서 민관협력형과 관주도형으로 구분하여 체계를 구축할 수 있음. 즉 지역적 형편과 특색에 맞게 연계체계를 구성할 수 있는 동시에 지자체의 정책방향을 고려. 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 큼.

- 셋째, 연계 구조에 따라 후원 및 기부금품의 전략과 범위가 달라짐. 광명시와 시흥시의 경우 단독으로(혹은 독립적으로) 후원활동을 할 수 있지만, 김포시의 경우 사회복지공동모금회와 연합후원을 할 수밖에 없는 제약이 존재하였으므로 연계구조에 따라서 후원 방식과 지원대상 및 범위도 달라짐. 따라서 지역 내에서 민간자원연계를 통해 지원하고자 하는 정책대상의 범위에 따라 다른 체계와 과정이 형성되어야 할 것
 - 지역 내 민간자원의 발굴과 연계는 복지재정의 어려움으로 인해 모든 지방자치단체에서 관심을 갖고 있는 사안. 하지만 연계체계에 관한 구체적인 사례조사와 정책대상에 대한 사전 규정 없이 지역정부에 의한 재단설립의 추세로 이어진다면 또 다른 어려움이 직면할 수 있음.
- 효과적인 민간자원연계는 공공의 적극적 역할이 요구됨
- 각 조건과 모형은 지방자치단체의 지역적 특성에 따라 조합하여 구성이 가능하나, 민간자원연계의 구조를 단순히 민간의 자발성에만 국한시켜 해석하는 것은 바람직스럽지 않으며, 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 이해해야 함.
 - 지역사회의 잠재된 복지재원을 최대한 현실화하여 부족한 공공예산과 민간복지지출을 보충하고 의욕적으로 복지정책을 전개하는 기반을 만들기 위해선 공공의 적극적 사전 투자가 필요
 - 이를 위해서는 후원전문가의 기용이 필수적임. 그렇지 않을 경우 지방정부의 준조세적 기부활동에만 의존하여 건강한 기부문화를 저해하며 또한 기존에 지역사회 내의 민간기관이 발굴한 재원을 이관하는 매우 부정적인 결과를 초래할 가능성이 높음.

- 지역의 민간자원연계에 대한 공신력 확보와 공식화를 통해 투명성이 제고되어야 함.
 - 민간은 사업지침과 예산의 지출규정에 따라 사업을 진행하는 것에 기관운영과 활동의 목적이 맞추어져있어 대개의 경우 개별적이며 분산적이고 파편적으로 기능하게 됨.
 - 지역 내 민간자원의 연계를 통해 지역사회의 문제를 해결하기 위해서는 연계체계에 대한 총량과약과 공식화된 절차를 통해 참여를 구조화하여 공신력과 투명성을 제고하여야 할 것임.
 - 물론 법적 기구인 지역사회복지협의체나 지방 사회복지협의회가 있지만 상근 인력의 부족과 운영예산의 부족, 명확한 권한의 부재 등으로 그 활동 범위는 상대적으로 협소한 상태임.
 - 지역사회복지협의체는 상근 간사가 있으나 법인격이 부여되지 못함으로 사업의 지속성이나 체계적 확대가 어려운 실정이며, 사회복지협의회단독으로는 운영 예산과 권한의 부족이 존재
 - 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 것임.

참고문헌

- 강은숙·이달곤.(2005). “정책사례연구에 대한 방법론적 논의”. 『행정논집』 제43권 제4호.
- 강혜규·김형용·박세경·최현수·김은지·최은영·황덕순·김보영·박수지.(2007). “사회 서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제-국가·시장·비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식-”. 한국보건사회연구원.
- 김교성·김종건·안현미·김성욱(2007). 우리나라 사회복지 자원총량 추계에 관한 연구. 한국사회복지학 제59권 제4호.
- 김신·최진식.(2013). 최대유사체계분석기법을 통한 OECD 주요 선진국과의 규제관리 체계 비교연구: 미국, 영국, 독일과의 비교를 중심으로. 한국공공관리학보 제27권 제1호(2013. 3): 55~88
- 김영종.(2001). “지역 사회복지서비스 조직들의 재정자원 수급 행태에 관한 연구”. 한국사회복지학 제44권.
- 김영종.(2004). “모금회의 배분사업 체계 분석과 협력관계구축에 관한 연구”. 사회복지공동모금회.
- 김웅진.(1995). 비교정치연구의 분석전략과 디자인, 『비교문화연구』. 2:89-116.
- 남궁근.(2001). 행정현상의 연구방법. 한국행정학회 동계학술대회 발표자료.
- 류기형.(2005). “지역사회복지공동모금회의 현황과 발전방안”. 『한국지역사회복지학』 Vol.16.
- 류영아.(2013). “보건복지사업의 성공요인에 관한 실증연구 : 질별관리사업을 중심으로”. 『한국지방자치학회보』 제25권 제3호.
- 박세경·김유경·이영민·정진경·이주연.(2010). 민간복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색. 한국보건사회연구원.
- 박수지·박세경·이태진·김가희.(2013). 사회복지분야 민관협력 강화방안 : 2013년 민관 협력 우수사례를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 백종만(2002). “비영리민간부문 활용의 근거 : 사회복지서비스를 중심으로”. 『사회복지정책』 제15호.
- 배유일.(2010). “불확실성하의 정책이전, 확산 그리고 제도변화 : 정책아이디어를 중심으로”. 『국정관리연구』 제5권 제2호.

- 신동면.(2001). “한국의 복지혼합에 관한 연구”. 『한국사회복지학』 제45권.
- 안성호·곽현근·배응환·이갑숙.(2012). “대전광역시 복지만두레 사업의 진단과 발전 전략”. 대전복지재단.
- 이영철.(2002) “지역공동모금회의 활성화 방안에 관한 연구”. 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』. Vol.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』 제18권제3호.
- 이현주.(2012). “아동복지서비스 전달체계의 복지혼합과 공공의 역할 재구축”. 『한국사회정책』 제19집 제1호.
- 양오석.(2003). “영국사회 연구를 위한 비교분석기법 : 비교지역연구를 위한 사례선택의 문제”, 『영미연구』 제9집.
- 윤영진.(2013). “복지재정 수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안”, 『지방행정연구』 제27권 제4호. 한국지방행정연구원.
- 장혜경·최은숙·박경수.(2012). “지역사회 비영리조직간의 민간자원조성 파트너십 형성사례 연구 : 사회복지공동모금회 사례를 중심으로”. 한국사회복지조사연구. Vol. 32.
- 정기원·황창순·강철희·류승표.(2000). 민간복지자원 총량과약체계 구축방안. 보건복지부·한국사회복지협의회.
- 정무성·남석훈.(2007). 민간자원활성화 방안. 보건복지부.
- 정창화.(2003). “한국 대통령비서실과 독일 연방수상실의 조직 및 기능에 관한 비교 분석 : 교차국가연구를 통한 분석”. 한국사회와 행정연구. 제14권 제3호.
- 조주희·강철희·민인식.(2013) 민간나눔자원 총량 추계 연구. 사회복지공동모금회.
- 전홍윤(2004). “문제해결 중심의 지원사업 운영방안-사회복지공동모금회의 배분사업을 중심으로”. 한국비영리학회 학술대회.
- 최근 외.(2011). 공동모금회와의 효율적인 연합모금 방안 연구. 한국사회복지협의회.
- 하연섭. (2004). 『제도분석 : 이론과 쟁점』. 다산출판사 : 서울.

허영식·정창화.(2011). “다문화사회에서 이주사회통합정책 교차국가사례 비교분석 : 독일·프랑스·미국·캐나다를 중심으로”. 「EU연구」 제31호.

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.

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).

Przeworski & Teune(1970) Logic of Comparative Social Inquiry, New York : Wiley.

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.

광명시청(www.gm.go.kr)

광명시희망나기운동본부(www.gmcswhope.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)