

한국 사회복지에서의 민·관 파트너십 - 시, 군을 중심으로

심 재 호*

I. 문제제기

한국의 사회복지환경과 관련하여 최근에 나타나고 있는 변화 중에서 가장 뚜렷한 것 중의 하나는 지역사회에서의 사회복지실천현장이 다양화되고 있다는 점이다. 즉, 공공부문에서는 사회복지전담공무원이 꾸준히 증원되어 왔으며 사회복지사무소가 시범사업으로 실시되기 시작했고, 민간부문에서는 사회복지관·장애인복지관·노인복지(회)관·자활후견기관 등 사회복지관련기관들이 증설되어 왔다).

이에 따라 과거에는 복지인프라의 확립을 위해 사회복지인력과 기관을 증설하라는 요구가 컸었지만, 이제는 확대된 복지인프라를 지역단위에서 어떻게 효율적으로 정착시킬 것인가가 더 중요한 과제로 던져지고 있다. 이것은, 달리 표현하자면, 확대된 민간부문과 공공부문을 토대로 어떻게 하면 지역사회 내에서 효율적인 서비스 공급시스템을 구축할 수 있을 것인가라는 문제이다.

오늘의 발표 주제도 이러한 문제의식에서 출발한다고 볼 수 있다. 발표자가 요청받은 것은 한국 사회복지에서의 민·관 파트너십에 대한 것이었는데, 이 주제는 이미 1년전에도 사회복지학회에서 논의된 바가 있었기 때문에, 이번에는 좀 더 구체적으로 시·군을 중심으로 논의해 달라는 것이었다. 그래서 이 글에서는 지역단위에서 사회복지를 공급하는 주체인 지방정부와 사회복지기관이 각자의 고유한 활동을 수행하는 것뿐만 아니라 상호협력

* 목원대학교 사회복지학과 교수

1) 2002년을 기준으로 사회복지전담공무원은 7,200명으로서 이들은 전국 읍면동 사무소와 일부 시·군·구청에 배치되어 있으며, 사회복지관은 353개, 장애인복지관은 93개, 노인복지(회)관은 123개소가 운영중이며, 자활후견기관은 193개소가 설치되어 있다.

을 통해 복지공급의 지역적 효율성을 높이는 것이 필요하다는 전제 하에서, 사회복지영역에서의 민·관파트너십에 대한 이론적 논의와 시군을 중심으로 민·관파트너십의 사례들을 제시하고자 한다.

이를 위해 발표자는 첫째, 일반적인 차원에서 민·관 관계유형에 대해 간략하게 이론적인 검토를 하겠다. 이 글의 목적이 민·관파트너십에 대한 검토에 있기는 하지만, 정부와 민간이 협력적인 관계만을 형성하는 것이 아니기 때문에 민·관의 관계에 대한 다양한 유형에 대해서 간략하게 검토하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 둘째, 사회복지영역에서 민·관 파트너십의 필요성을 검토하겠다. 즉, 정부와 민간간의 관계 유형을 검토하되, 사회복지의 영역에서는 주로 협력관계가 나타난다는 점을 고려하여 민·관파트너십을 중점적으로 검토하겠다. 셋째, 민·관 파트너십의 구체적인 사례분석을 통해 사회복지영역에서 민·관파트너십이 어떠한 형태로 이루어지고 있는지를 검토하고자 한다. 이것은 오늘 발표 자체가 한일 양국의 사례를 비교하여 각자의 경험을 공유하자는 의미가 있을 것이라고 보기 때문이다.

II. 민·관 파트너십에 대한 이론적 탐구

1. 정부와 민간의 관계유형 검토

정부와 민간의 관계에 대한 기존의 논의는 주로 ‘정부와 NGO’간의 관계유형으로 표현되고 있다²⁾. 이 경우에 정부의 수준(즉, 중앙정부와 지방정부) 및 NGO의 개념과 활동영역에 따라 다양한 유형이 존재할 수 있는데, 민·관의 관계유형 자체에 대한 논의는 이 글의 주된 목적이 아니므로 여기에서는 기존에 제시된 주요 유형들을 간략하게 검토하고자 한다.

먼저 기드론 등(Gidron et. al)은 정부와 민간비영리조직 사이의 관계를 사회복지서비스 공급체계와 재원부담이라는 두 가지 분석 기준에 따라 4가지 모델로 유형화하였다(Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon, 1992). 이들이 제시한 모형의 장점은 정부와 NGO라는 주체를 복지서비스 공급과 재정기능을 중심으로 주도, 상호보완 그리고 협력이라는 분석틀을 제시한다는 것에 있다. 단점으로는 NGO가 발달하지 않은 국가에는 적용하기 어렵다는 것과, 정부와 비영리조직이 맺고 있는 관계의 상이성과 프로그램

2) 민간이라고 할 경우에 시장부문도 포함되어 있지만, 기존의 많은 논의들에서 민·관관계를 논할 때에 민간이란 주로 NGO를 지칭하고 있다.

의 시행에서 정부와 비영리조직간에 맺고 있는 관계의 형태를 보다 분석적으로 설명하기에는 한계가 있다는 점이다.

코스톤(Coston, 1998)은 정부와 민간부문간의 관계유형을 다원주의 수용, 공식화, 권력관계를 기준으로 8가지 유형으로 분류하였다. 장점은 정부입장을 세분화하여 분석하였다는 것인데, 또한 이로 인해 각 유형간의 분류가 다소 모호해지는 단점을 낳고 있다.

마쓰시다 케이이찌(松下啓一, 1999)는 오늘날에는 정부뿐만이 아니라 NGO도 비영리·공익활동을 수행하게 됨으로써 양자간의 역할분담이 문제가 된다고 하면서, 양자간의 활동영역이 서로 다른 경우와 동일한 경우로 나누어서 민·관관계를 고찰하고 있다. 양자간의 활동영역이 서로 다른 경우에는 상호독립된 무관계인 반면, 후자의 경우에는 대체·하청·경쟁·경합·협력·협조관계의 유형을 갖게 된다고 한다. 이러한 분류는 정부와 NGO간의 활동영역을 어떤 기준에 따라 분류할 것인지를 둘러싸고 논란이 제기될 수 있다.

살라먼과 안하이어(Salamon & Anheier, 1996)는 국가의 복지비 지출의 정도, 비영리부문의 규모라는 두개의 변수를 중심으로 4가지 유형을 제시하고, 이 유형에 따라 국가와 비영리부문이 맺는 관계가 상이하다고 주장하였다. 이것은 국가유형에 따라 정부와 비영리부문의 관계를 분석하고 있다는 것이 장점이지만, 양자의 관계분석에서 지나친 단순성을 보여준다는 한계를 지니고 있다. 예를 들어 협조관계에 속하는 나라들에서도 정부와 비영리부문간의 구체적인 관계는 차이가 있을 수 있음에도 이를 설명하지 못하는 것이다.

박상필(2002)은 NGO와 정부간의 관계유형을 NGO의 재정과 활동의 자율성을 중심으로 네가지로 구분하고 있다. 이러한 구분은 정부의 입장에서가 아니라 NGO의 입장을 반영하고 있으며, 우리나라 NGO의 특수성을 고려하고 있다는 점이 장점이다. 다만 우리나라 현실에서 재정적 자율성과 활동의 자율성을 분리해서 고려할 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

김준기(2000)는 조직간 자원의존 모형의 관점에서 정부와 NGO간의 관계를 관찰하고 있다. 그는 정부와 NGO는 상호보완이 가능하다고 전제하고, 양자간의 의존성이 높고 낮음에 따라 3가지 유형으로 구분하고 있다. 여기에서 중요한 것은 정부와 NGO가 보유하는 중요한 자원의 여부이고, 자원의 교환에 따르는 정당성에 있다. 이 모형은 정부와 NGO가 상호작용하는 근본적인 이유를 잘 설명하고 있지만, 서구와는 달리 정부가 여러 가지 면에서 일방적으로 우위에 있는 우리의 관계를 설명하는 데에는 한계가 있다고 보여진다.

문순영(2001)은 비영리부문의 서비스 기능과 내용, 정부의 재정지원과 지원금형태, 정부와 비영리의 상호작용수준, 사회복지기관의 지배구조(governance) 등을 고려하여 3가지 유형으로 구분하고 있다. 사회복지서비스부문에서 정부와 비영리부문의 관계는 정부지배유형, 동반자적 관계유형, 민간 비영리주도유형으로 구분된다. 이러한 구분은 사회복지영역에

서 유용하게 적용될 수 있다는 것이 장점이지만, 우리나라에서 다수를 차지하는 동반자적 관계 유형을 보다 세분화할 필요가 있을 것으로 보인다.

<표 1> 정부와 민간의 관계 유형 분류

연구자	분류기준	유형
기드론 등	재원의 조달과 서비스의 공급	정부주도형, NGO주도형, 중첩형, 협동형
코스톤	정부의 수용과 거부	억압형, 대항형, 경쟁형, 용역형, 제3자 정부형, 협력형, 보충형, 공조형
마쓰시다 게이이찌	활동영역과 역할분담	상호독립, 무관계, 대체, 하청관계, 경쟁, 대립관계
살라먼과 안하이어	국가의 복지비 지출의 정도, 비영리부문의 규모	영합관계(zero-sum), 협조관계
박상필	NGO의 재정과 활동의 자율성	종속형, 협력형, 자율형, 권위주의 억압형 또는 민주적 포섭형
김준기	자원의 대체성과 중요성	상호의존관계, 일방적인 의존관계, 상호독립적 관계
문순영	서비스 기능과 내용, 정부의 재정지원 수준과 방식, 정부와 비영리의 상호작용수준, 비영리부문의 지배구조	정부지배유형, 동반자적 관계유형, 민간 비영리 주도유형

2. 민·관 파트너십의 개념과 형태

앞에서 살펴본 여러 학자들의 민·관관계 유형 중에서 상당수는 본 연구의 주요 관심사인 민·관 파트너십을 포함하고 있는 것으로 보인다. 몇 가지 예를 들면, 협동모형(기드론), 계약·제3자정부·협조·보완·협력(코스톤), 대체하청관계·협력협조관계(마쓰시다 게이이찌) 등은 각각 정도의 차이는 있지만 모두 파트너십 관계로 분류할 수 있을 것이다.

여기에서는 이러한 유형을 모두 포괄하여 민·관 파트너십의 개념과 형태를 정리하고자 한다.

1) 민·관 파트너십의 개념

민·관파트너십(private-public partnership: PPP)에 대한 정의는 학자마다 매우 다양하게 제시되고 있다. 미국의 경제개발위원회(committee for economic development)는 민·관파트너십

은 ‘민·관 부문과 개인과 단체가 상호이익을 추구하기 위하여 협조하는 것’을 의미한다고 하였다. Langton은 ‘어떠한 사회문제를 해결하기 위하여 정부·기업·비영리단체·시민이 자원을 분담하고 협력하는 일’로 정의하고 있다(Langton, 1983: 이은구 & 김점훈, 1999에서 재인용). 강병규는 민·관파트너십을 ‘공사부문의 개인이나 단체가 상호 이익을 위하여 협조하는 것을 의미한다’고 보고 있다(강병규, 1993: 이은구 & 김점훈, 1999에서 재인용). 이은구 등은 ‘공공부문(국가 및 지방정부)과 민간부문(시민단체, NGO)이 지역의 특정 공공서비스를 생산 공급하는 데 있어서, 공동의 목적을 달성하기 위하여 상호 협의(consultation)와 교섭(negotiation)과정을 통하여 일정한 합의점을 도출하고, 상호 협력하면서 실행하는 것’이라고 하였다(이은구 & 김점훈, 1999).

그런데 파트너십은 사용하는 사람에 따라 다양한 의미를 갖기도 하는데, 예를 들어 연결망(networking), 조정(coordination), 협조(cooperation), 제휴(coalition-building), 제3자정부(third party government), 계약(contracting), 협력(collaboration) 등과 같은 의미로 사용되기도 한다. 단순히 서로 간의 이익을 이해 정보교환에 그치는 연결망 형태의 파트너십이 있는가 하면, 정보교환에 더하여 참여자의 활동의 변화를 요구하는 조정 형태의 파트너십도 있고, 이에 더하여 자원의 공유가 요구되는 협조 형태의 파트너십, 그리고 정보교환, 활동변화, 자원공유 뿐 아니라 서로의 이익과 공동목표달성은 물론 파트너십에 참여하는 상대방의 능력까지 향상시키고자 하는 협력 형태의 파트너십도 존재할 수 있을 것이다(Himmelman, 1992: 김태영, 2002에서 재인용). 따라서, 현실에서는 이처럼 파트너십의 기본적 특성들을 얼마나 반영하고 있는 정도에 따라 파트너십의 다양한 모습들이 나타난다고 볼 수 있다.

2) 민·관 파트너십의 출현배경

민·관 파트너십의 필요성은 이론적·역사적으로 본다면, 시장기능의 실패로 인해 정부 기능이 확대되었으나 경제위기 하에서 정부 역시 실패하게 되었고, 그에 따라 비영리부문의 중요성이 부각되었으나 비영리부문의 한계가 드러나면서 이들 세부문의 생산적 결합에 대한 관심이 높아진 것으로 정리할 수 있을 것이다³⁾. 구체적으로는 표 2에서 보는 바와 같이 정부의 실패, 시장의 실패, 비영리부문의 한계⁴⁾로 인해 민·관 파트너십의 필요성이 인정되고 있다고 할 수 있다. 달리 말하자면, 오늘날에 있어서 민·관 파트너십이 등장하게

3) 이렇게 본다면, 민·관파트너십이 등장하게 된 배경은 민간부문의 활성화보다도 공공부문의 활성화에 있다고도 볼 수 있다. 특히 민간부문은, 공공서비스의 생산 및 공급부문 중 생산부문의 참여보다는 효율적인 공급의 측면에서 유용할 것으로 예상된다.

4) 이에 대한 논의는 문순영(2000)의 글을 참조하기 바란다.

되는 영역은 지역주민들이 필요로 하고 있지만 정부나 시장 혹은 민간이 독자적으로는 쉽게 해결할 수 없는 문제들을 협력해 해결해야 하는 경우라고 할 수 있다. 그 대표적인 경우가 사회복지영역이라고 할 수 있는데, 사회복지영역에서 민·관의 파트너십 관계가 보다 쉽게 형성될 수 있는 것은 민간비영리조직은 이윤추구를 목적으로 하지 않고 다수를 위한 공익을 추구하기 때문이다.

<표 2> 민·관 파트너십의 출현배경

시장실패	정부실패	비영리부문의 한계
<ul style="list-style-type: none"> - 공공재의 공급 불충분 - 외부효과에 대한 대응 불가능 - 독점의 존재 - 수익증가와 비용 감소 추구 - 정보의 비대칭성 및 불완전성 - 소득분배의 불공평성 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부조직의 내부성 - 파생적 외부효과 - 비용과 수익의 절연 - 조직내부의 비능률성 - 독점성 - 권력과 특혜에 의한 가치배분의 불공평성 - 정보의 불충분 	<ul style="list-style-type: none"> - 불충분성 - 온정주의 - 특수주의 - 비전문주의

사회복지서비스를 제공하는 데에 있어서 민·관파트너십은 다음과 같은 장점들을 지니고 있다. 정부가 민간 비영리조직에 보조금을 지원함으로써 정부가 직접 서비스를 제공하는 데 따르는 문제점들을 피하면서 신속하게 서비스를 제공할 수 있다. 이것은 특히 실험적인 사업이나 시범사업 등에서 두드러지게 나타난다. 또한 정부는 민간비영리조직과 계약을 통한 서비스 매입방식을 사용함으로써, 접근이 곤란한 집단이나 소수집단이 처한 특수한 상황에 맞는 프로그램을 제공할 수 있다. 정부는 지역사회에서 이미 활동하고 있는 민간 비영리조직들이 가진 각종 자원과 전문지식에 의존함으로써 정부가 서비스를 제공하는 경우보다 특수집단의 상황에 훨씬 더 부합된 서비스를 제공할 수 있다(문순영, 2001).

3) 민·관파트너십의 형성차원

민간부문(NGO)과 정부의 파트너십은 주로 정부의 정책과정에서 이루어지고 있는데, 정책단계별로 볼 때 정책의제 설정 및 결정, 정책집행, 정책평가 3 단계로 구분하여 이루어진다고 할 수 있다(김수현, 박원철, 2000; 조석두, 김필두, 2000).

(1) 정책의제설정 및 결정과정

정책의제설정 및 결정과정에서 NGO의 참여는 정책제언, 정보제공, 정부견제 등 시민들의 생활상의 요구를 정책에 투입하는 것으로 시작된다. 생활상의 요구들은 소극적으로 환경문제, 철거문제 등과 같은 생활구조의 파괴에 대한 시정을 요구하는 것과 도로, 상하수도, 공원 등 도시기반시설을 확충하는 것을 비롯하여, 적극적으로는 문화, 교육, 의료, 정보공개 등의 서비스에 대한 요구와 취업, 주택, 생계보조 등의 경제적 원조를 요구하는 것 등으로 다양하다. 만약 시민들의 요구에 해당정부가 부응하지 못할 때 NGO들은 여론형성을 통해 이들을 공공 의제화(public agenda)하여 정책의제로 채택할 것을 촉구하게 된다. 정부는 이런 상황에 직면하게 되면 주민들이 참여하는 간담회나 공청회 등을 통해 다양한 의견을 수집한 후 정책화의 여부를 판단하게 된다. 이렇듯 정책입안단계에서 시민들의 의견개진과 이의 정책 의제화 여부는 NGO와 정부간 파트너십 여하에 달려있다.

뿐만 아니라 NGO는 정책목표나 우선 순위를 결정하는 과정에 참여하면서도 정부와의 파트너십을 형성하게 된다. 정책결정에 대한 NGO의 참여는 위원회의 일원으로서의 역할을 통해 이루어지며 정부와의 파트너십은 바로 위원회의 형태로 구현된다. 그러나 이 단계에서 참여는 의결보다 심의나 자문을 위한 것인 만큼 최종적으로 채택된 정책안은 경우에 따라 생활권 침해와 같이 시민들의 기대와 크게 어긋날 수 있다. 이런 상황에서 NGO들은 집단민원 또는 저항운동 등을 통해 반대의사를 표시하거나 최종 결정의 번복을 요구하게 된다. 이 경우 파트너십은 갈등과 대립으로 변모해 있지만 이것이 해결되는 과정이 순조로울 때는 보다 강한 파트너십을 형성하게 된다.

(2) 정책집행과정

두 번째 단계인 정책집행과정에서 NGO의 참여는 행정의 서비스 공급을 대행하거나 이를 위탁받아 운영하는 방식과 사회복지기관이나 행정업무에 시민들이 개별적으로 자원봉사하는 방식 등으로 이루어진다. 전자는 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 공급과정에 지역NGO들이 직접 참여하는 '공동생산(co-production)'의 방식이라면, 후자는 정부 영역 밖에서 시민들이 스스로의 자원을 동원해 취약한 공공기능을 보완하는 '자원봉사'의 방식을 지칭한다. 공동생산방식의 전형으로 사회분야 및 복지서비스 분야에서 정부기능의 상당부분이 민간위탁의 형태로 NGO에 제공되는 것을 들 수 있다. 이 경우 비용의 일부를 NGO가 부담하게 되면 정부입장에서는 행정비용의 절감은 물론 시민이 만족할 수 있는 다양한 서비스를 제공할 수 있게 된다. 자원봉사방식은 정부와 같은 종류의 서비스를 제공하면서 정부의 활동을 보충하거나 정부가 공급하는 서비스와 다른 질의 서비스를 제공하면서 정부활동을 대체·보완하는 것이 된다. 이 경우 NGO와 정부의 관계는 정부가 재정을 부담하고

NGO는 실제의 활동을 담당하는 것으로 이루어지기 때문에 전형적인 파트너십을 형성하게 된다.

(3) 정책평가단계

정책평가단계에서 NGO는 정책집행과정을 감시하고 평가하면서 잘못된 부분을 수정토록 요구하거나, 일정기간의 성과를 평가하여 정책의 방향을 재설정하도록 요구하는 방식으로 참여한다. NGO가 지방행정을 모니터링하거나 부정부패에 대해 시민단체가 감사를 청구하며, 특정 공공서비스를 시민단체가 스스로 평가하여 공표하는 것 등이 구체적인 예가 된다. 이러한 시민단체의 평가활동들은 지방자치단체들의 정책이 주민의 기대에 맞게 공정하며 민주적으로 집행될 수 있도록 하는 중요한 영향력으로 작용한다. 그리고 지방선거과정을 통해 반영되어 정치지도자의 선출에도 영향을 끼치게 된다. 그래서 이론적으로 본다면, 지방자치단체는 지역NGO와 다양한 방식으로 투명하고 객관적인 평가작업을 협력적으로 추진하게 된다.

III. 민·관파트너십의 사례 분석

지금까지 검토한 정부와 민간간의 관계론을 본다면, 한국의 경우에 사회복지 영역(특히 사회복지서비스 영역)에서 이루어지고 있는 공급과정 또는 방식은 대부분 민·관파트너십의 사례에 해당된다고 볼 수 있다. 그것은 한국의 경우에는 사회복지공급방식에서 민·관파트너십이 아닌 순수한 공공부문 또는 순수한 민간부문은 매우 드물기 때문이다. 단지 민·관파트너십 하에서 민간이 확보하는 자율성의 정도에 있어서는 차이가 난다고 할 수 있다. 이와 관련하여 이해경도 한국의 사회복지 서비스 공급체계는 재정은 국가가, 전달은 전적으로 민간 비영리부문이 맡는 분업체계라 볼 수 있다고 규정하고 있다(이해경, 2002). 즉, 현재 한국의 사회복지서비스 공급체계는 막강한 재정능력과 규제력을 행사하는 정부, 정부로부터 지원을 받을 수 있는 신고시설, 정부로부터 인정받지 못한 자발적인 민간공급자들의 미신고 시설로 구성되고 있으나, 전체적으로는 아직 민간부문의 자원이 취약하고 강한 우산조직을 갖지 못하고 있으며 대정부 협상능력이 약하기 때문에, 국가의 사회복지서비스 정책형성에 파트너로서 참여하기보다는 사회복지 서비스 예산을 수동적으로 집행하는 종속적 대행자 관계에 가깝다고 규정하고 있다. 다만, 재정적으로 정부의존도가 높은 생활시설과, 정부의존도가 상대적으로 낮고 전문성이 상대적으로 높은 이용시설은 대정부

관계형성의 여건이 상이하다고 볼 수 있으며, 앞으로 민간자원동원이 확대되고 민간서비스 공급자가 사회복지법인 뿐 아니라 일반 공인법인 등으로 다원화되면 민간부문과 정부간의 동반자적 협조관계를 발전시켜 갈 가능성은 높아질 것으로 전망한 바 있다.

여기에서는 한국의 경우에 사회복지 영역에서의 서비스 공급과정이 대부분 민·관파트너십의 사례에 해당된다고 보고, 앞 절에서 논의한 정책과정별 파트너십 중에서 정책의제 설정 및 결정과 정책집행의 2가지 경우를 중심으로 민·관파트너십의 사례를 살펴보고자 한다. 그래서 정책의제 설정 및 결정에 대한 사례로서 지역사회복지협의체 시범사업⁵⁾을, 정책집행의 사례로서 사회복지 민간위탁에 대해서 검토하겠다.

1. 지역사회복지협의체 사례⁶⁾

1) 지역사회복지협의체 시범사업의 주요 내용

(1) 시범사업의 목적과 기본방향

시범사업의 목적은 수요자 중심의 복지서비스 연계 기반 마련, 지역 복지자원의 효율적 활용체계 조성, 지역사회 내 복지문제를 해결하기 위한 민주적 의사소통 구조 확립 등이다. 그리고 시범사업의 기본방향은 지역사회 자원 활용 극대화, 지역사회복지협의체 구성 및 운영의 지역 특성 반영 유도 등으로 제시되었다. 이러한 목적과 기본방향은 민·관파트너십 형성이 지향하고 있는 바와 거의 일치한다.

(2) 지역사회복지협의체의 구조와 기능

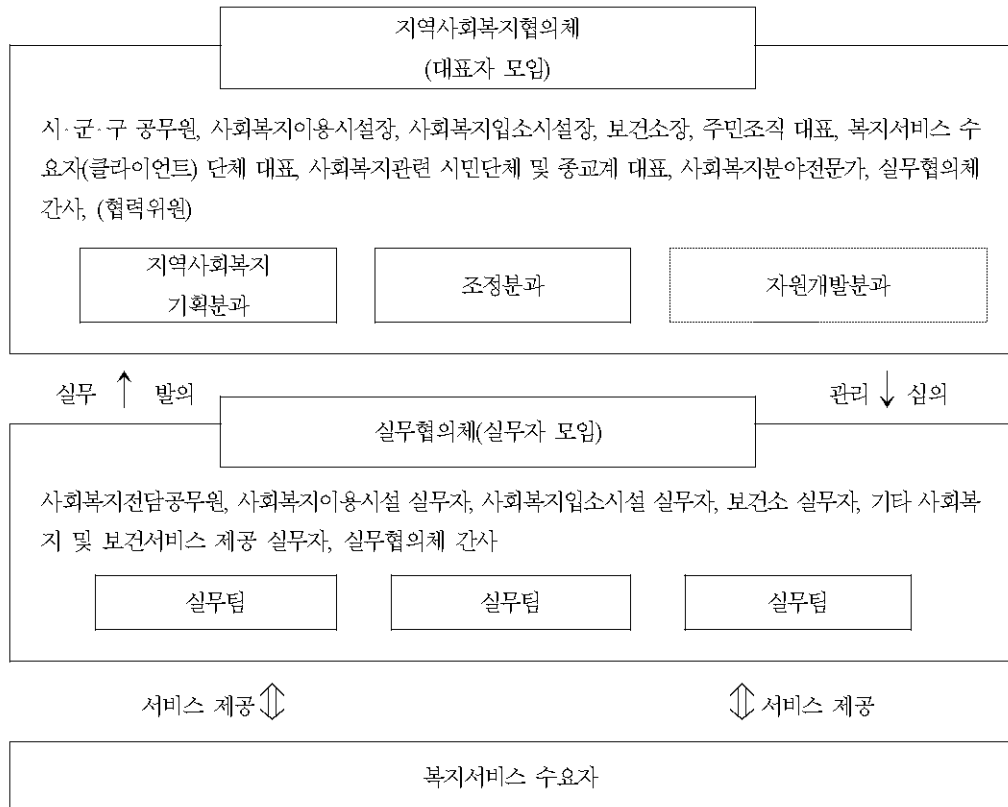
지역사회복지협의체는 지역사회 내의 사회복지관련 공공 및 민간기관을 모두 포함하여 구성된다. 그래서 사회복지 이용시설장과 입소시설장, 시·군·구 공무원, 보건소장, 주민조직 대표, 복지서비스 수요자 조직 대표, 관련 단체 대표, 전문가 등이 참여한다. 이 협의체는 대표자들로 구성된 모임과 실무자들로 구성된 모임(실무협의체)으로 구분되어 운영된다.

그런데 대표자 모임 내에서 필요에 따라 ‘분과’를 구성할 수 있는데, 분과의 규모는 지역

5) 여기에서는 제시되는 사회복지협의체 사례는 2002년도에 실시된 ‘시범’사업의 결과를 토대로 한 것이다. 그렇지만, 2003년 6월에 사회복지사업법이 개정됨에 따라 시·군·구에 설치되어 있던 사회복지위원회를 폐지하는 대신에 지역사회복지협의체를 설치하도록 하고, 시·군·구의 장은 이 협의체의 심의를 거쳐 지역사회복지계획을 수립하도록 되었다. 이에 따라 2005년 하반기부터 지역 사회복지협의체가 전면적으로 설치될 것으로 예상된다.

6) 여기에 제시되는 내용은 이현주 외(2002)를 요약한 것임을 밝혀둔다. 보다 자세한 내용은 이현주 외(2002)를 참조하기 바란다.

사회복지 협의체 전체 규모에 따라 자율적으로 조정한다. 예를 들어 지역복지기획 분과, 조정분과, 자원개발분과 등을 둘 수 있다. 또한 실무협의체 내에도 사업별, 서비스 대상집단 또는 문제별 서비스 제공자로 구성되는 실무팀을 구성할 수 있다.



<그림 1> 지역사회복지협의체 구성도

그리고 지역사회복지협의체의 주요 기능으로는 <표 3>에서 보는 바와 같이 지역사회복지계획의 수립과 건의 및 심의, 지역복지서비스 조정 및 연계를 위한 기반 마련, 전산화를 통한 지역사회복지관련 정보의 수집 및 보급, 지역사회복지에 관한 정책 건의, 지역사회복지 자원의 개발 등의 기능을 담당한다.

<표 3> 지역사회복지협의체의 주요 기능

기능	세부내용
지역사회복지계획의 수립과 건의 및 심의	계획 수립 방안 및 일정 협의, 지역사회 복지자원 및 욕구 조사, 지역사회복지계획 수립·심의·건의
지역복지서비스 조정 및 연계를 위한 기반 마련	서비스의 중복 및 누락문제의 해결을 위한 협의, 서비스간 연계망 구성, 실무자의 서비스 연계 지원, 지역복지서비스 연계 실현, 서비스 수요자에 대한 종합적인 사정과 서비스 계획 수립, 실무팀을 중심으로 서비스 연계 시도
전산화를 통한 지역사회복지관련 정보의 수집 및 보급	사회복지관련 정보를 수집하고 지속적인 up-date, 관련기관·서비스기관·지역주민에게 복지자원에 관한 정보 보급
지역사회복지에 관한 정책 건의	협의체 참여기관의 의견을 수렴하여 지방자치단체에 정책 건의
지역사회복지 자원의 개발	지역사회자원 확보계획 수립, 지역사회자원 배분 기준 및 배분 협의, 지역사회자원의 질 향상을 위한 사업 수행, 복지서비스관련 실무자 및 서비스 지원인력 교육계획 수립

(3) 시범사업 기간과 지역

시범사업은 2001년 3월부터 준비를 시작하여 본격적인 사업 실시는 2001년 10월부터 2002년 7월까지 이루어졌다. 시범사업 실시지역은 부산 금정구 등 15개 지역이었는데⁷⁾, 지역의 자원보유 실태와 서비스 연계 경험을 기준으로 하여 자원이 풍부하고 연계 경험이 있는 지역(가형), 자원이 풍부하고 연계 경험이 없는 지역(나형), 자원이 부족하고 연계 경험이 있는 지역(다형), 자원이 부족하고 연계 경험이 없는 지역(라형) 등 네가지로 구분하였다.

2) 지역사회복지협의체 시범사업의 주요 결과

(1) 구성 및 운영과정

첫째, 지역사회복지협의체의 구성과정을 보면, 크게 네 가지로 구분된다. 첫째, 협의체 구성을 위해 준비단을 구성한 경우, 둘째, 준비단을 구성하지 않고 민간기관이 주도한 경우, 셋째, 지자체 혹은 사회복지협의회가 주도하여 구성한 경우, 넷째, 지자체가 주도한 경우로 대별된다.

둘째, 회의빈도 및 참여율을 보면, 협의체 회의는 적게는 3회 개최된 지역도 있었고 많게

7) 시범사업 지역은 부산 금정구, 대구 남구, 광주 광산구, 대전 동구, 인천 계양구, 울산 남구, 경기 부천시, 강원 원주시, 충북 제천시, 충남 연기군, 경북 포항시, 경남 김해시, 전북 완주군, 전남 순천시, 제주 북제주군이다.

는 8회 개최된 경우도 있었다. 지역 평균 4~5회 정도 개최된 것으로 나타났는데, 모형별로 차이는 없었다. 실무협의체 회의는 월 2회 개최된 것으로 보고된 지역도 있었고 총 2회 개최된 지역이 있었다. 실무협의체의 회의는 본 협의체 혹은 실무팀과의 연석회의로 개최된 경우가 많았는데, 시범사업에 대한 이해를 도모하고 상호 의사소통을 원활하게 하였으며, 효율적인 사업추진을 가능하게 하는 순기능이 있었다고 자체 평가하였다.

셋째, 주요한 회의 안건을 보면, 협의체의 경우에 회의의 안건은 주로 사업추진과 관련된 보고 및 예산 집행, 지역복지계획의 수립과 관련된 조사 방식, 위원의 선임 및 해임 등 사업추진 보고 및 이를 추진하는 내용이 주류를 이루었다. 실무협의체의 경우에는 회의가 대부분 사업계획 검토, 실무팀 현황보고, 실무팀의 연계서비스 사업 진행에 관한 것이었고 실무팀의 사례관리와 관련한 사례발표 회의가 이루어진 지역도 있었다.

넷째, 지역사회복지협의체의 구성 및 운영과정이 시사하는 바는 다음과 같다.

- a) 지역사회복지협의체가 본격적으로 운영된 시기는 구성 후 3~4개월이 지난 2002년 초부터였고, 지역마다 협의체의 사업을 구체적으로 진행한 것은 이보다 좀 더 시간이 지난 후였다. 특히 지역사회복지협의체에서의 논의사항이 시간이 지나면서 협의체의 주요 역할에 맞추어 적절한 안건으로 변화되었고, 중반이후부터는 참여자들이 여러 측면에서 사업에 대하여 적극적인 자세를 보여주었다.
- b) 지역사회복지협의체는 민간과 공공을 포함하여 모든 복지관계자의 협의구조를 띠는 것인데, 구체적인 운영과정에서는 민간의 참여와 활동이 두드러졌다. 특히 초기에 지방자치단체가 주도적인 역할을 수행한 지역들에서도 협의체 구성 이후의 사업진행 과정에서는 민간의 주도가 강하게 나타났다.
- c) 시범사업 과정에서 학계 전문가의 참여가 지역사회복지협의체의 의의를 살리고 역할과 기본방향을 설정하는 데에 크게 기여하였다. 학계전문가들은 비교적 논리적이며 중립적인 입장을 취하였으며 이러한 자세가 지역사회복지협의체 방향 설정에 중요하게 작용하였다.
- d) 관장이나 소장 등 기관의 대표자들보다는 실무자들의 활동이 매우 활발했고 이들의 의견이 전체적인 논의에서 반영되는 정도가 컸다.

(2) 지역사회복지협의체 주요 사업의 결과

지역사회복지협의체 시범사업의 주요 결과는 사업목적에 맞추어, 참여자의 의식변화, 지역복지계획의 수립, 복지관련 서비스의 연계 기반 구축 등을 중심으로 평가해 보겠다.

① 참여자의 의식변화

시범사업 참여자의 의식변화와 관련해서는 시범사업을 통하여 복지문제와 관련된 논의 및 협의의 필요성에 대한 인식이 제고되었다는 것을 지적할 수 있다. 즉, 지역사회복지협의체가 복지관련 문제에 대한 논의의 장을 제공하여 이러한 논의의 필요성에 대한 인식이 높아졌다는 것이다. 다양한 의견수렴과정을 거치면서 민간과 공공의 복지 관계자간 비교적 빈번한 의사소통경험을 하게 되었고 민간과 공공의 협력 및 논의 필요성에 대한 공감대 형성이 제고되었다.

시범사업 참여자에 대한 설문조사 결과를 보면, 협의체 운영에 대해서는 응답자의 68.2%가 ‘긍정적이었다’라고 응답하였고, 협의체 참여자의 77.8%가 향후에 협의체의 상시적 운영이 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다.

② 지역복지계획의 수립

지역사회복지계획의 수립 과정은 지역사회복지협의체 참여자들의 논의와 협의를 필요로 하는 것이므로 지역사회복지협의체가 지역복지문제에 대한 논의의 장으로서 기능하는 데 주요한 역할을 한다. 지역사회복지계획 수립은 지역사회육구조사와 지역사회자원조사를 거쳐 이 자료에 대한 분석결과에 기초하여 지역사회복지계획 초안이 작성되고 초안에 대한 의견수렴과정을 거쳐 지역복지계획이 마련되어 이 계획이 지방자치단체에 제출되었다.

지역사회복지계획을 위한 기초조사를 살펴보면, 조사대상과 조사내용 그리고 조사방식은 거의 모든 시범사업 지역에서 유사하였으며, 학계전문가를 중심으로 수행되었다는 공통점을 갖고 있다. 지역사회복지계획의 내용은 지역별로 큰 차이를 보이지 않았으며, 계획수립과정에서 실무자들의 의견수렴이 강하게 나타났는데, 이는 협의체 구성과 관련하여 실무협의체 및 실무팀을 구성한 의미를 확인시켜 주었다는 점에서 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다.

③ 서비스의 연계 및 조정

지역사회복지협의체 시범사업에서 서비스의 연계 및 조정은 실무팀을 중심으로 대상 사례의 선정과 사례관리자의 결정, 그리고 서비스의 제공 및 연계가 이루어졌다. 대상 사례의 선정은 대부분의 지역에서 실무자들의 추천에 근거하여 실무팀과 또는 실무협의체에서 논의를 거쳐 이루어졌고, 사례관리자는 복지관의 사회복지실무자 또는 사회복지전담공무원, 그리고 보건분야 실무자 등으로 선정되었다. 다만, 서비스 연계 및 조정이 이루어지는 과정에서 발견된 문제와 사안들을 회의안건으로 상정하여 논의하는 경향은 미약하였는데, 이것은 시범사업이 일회적으로 실시된다는 사실 때문에 실무협의체가 연계문제를 항구적으로

논의하는 장으로 인식하지 않는 분위기 때문이라고 해석된다.

한편, 보건서비스와의 연계는 가장 중요하며 보편적으로 필요성이 인정되는 부분들이지만 연계경험이 있던 지역을 제외하고는 시범사업 기간동안 보건분야와의 연계에 어려움이 발생되었다.

④ 설문조사 결과를 통한 종합적인 평가

지역사회복지협의체 시범사업 참여자들은 전반적으로 지역사회복지협의체가 지역의 복지문제와 관련하여 도움이 되었다고 평가하고 있다. 조사결과를 보면, 지역사회복지협의체가 '지역사회 문제해결을 위한 민·관의 민주적 의사소통에 도움이 되었다'가 80.0%, '지역내 복지 및 보건 서비스의 연계 및 조정에 도움이 되었다'가 79.4%, '지역주민에 대한 서비스의 효율적 전달에 도움이 되었다'가 78.9%, '지역복지계획 수립과 결정과정에 도움이 되었다'가 74.1%로 나타났다.

또한 실무협의체가 '지역의 서비스 관련 문제 협의에 도움이 되었다'가 90.6%, '지역사회의 관련 기관들간에 연계 및 협력 기반 마련에 도움이 되었다'가 91.1%로 나타났다.

그리고 실무팀의 참여자들도 실무팀의 활동이 '서비스 중복 및 누락 방지에 도움이 되었다'가 88.0%, '복지서비스 자원 개발과 발견에 도움이 되었다'가 80.2%, '대상자의 정확한 문제 파악과 욕구충족에 도움이 되었다'가 91.0%로 나타났다.

지금까지 간략하게 검토한 지역사회복지협의체 시범사업의 결과에 기초하여 볼 때, 지역사회복지협의체가 지역의 복지 관련 문제의 해결에 유용하고 긍정적이었던 것으로 판단된다. 즉, 민·관파트너십의 새로운 시도로서 성공적인 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.

2. 사회복지 민간위탁 사례

1) 민간위탁의 개념과 유형

민간위탁은 민·관파트너십이 이루어지는 구체적인 유형의 하나로서, 우리나라의 경우에는 일반적으로 지방정부(광역 또는 기초자치단체)가 계약을 통해 민간부문에 재정을 지원하고 민간부문으로 하여금 서비스를 생산 및 공급하게 하는 것을 말한다⁸⁾. 다만, 법적으로 지방정부가 수탁자의 사업수행에 대해 지도·감독을 행하도록 되어 있다.

8) 법적 개념은 '지방자치단체가 각종 법률에 규정된 소관사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것(지방자치법 제5조 제3항)'으로 되어 있다.

민간위탁은 위탁자와 수탁자 간의 계약에 의해 이루어지는데, 계약방식은 서비스 계약(Service Contract), 관리운영 계약(Management Contract), 임대차 계약(Lease Contract), 그리고 양여권 계약(Concession) 등 다양하다(김경혜, 2000). 서비스계약은 민간참여의 가장 단순한 형태로 시정부가 운영·관리의 전반적인 책임을 갖고 구체적이고 한정된 서비스만 외부 조달하는 방식으로, 정부는 모든 고정자산 및 운영자금의 재원조달을 담당하게 된다. 관리운영계약은 수탁자는 정해진 위탁관리비로 시설운영 및 관리를 책임지고, 정부는 재정적인 책임을 담당하는 형태이다. 임대차 계약은 민간 임대사업자가 정부에 임대료를 지불하고 일정기간 시설을 임대하여 운영하는 방식으로 정부는 시설소유권을 보유하고 신규 시설투자와 재원조달, 주요 시설교체 등에 책임을 진다. 양여권 계약은 민간부문이 시설의 운영·보수·유지관리 뿐만 아니라, 서비스 향상을 위한 신규 자본투자에 이르기까지 서비스 공급 전반에 걸쳐 책임을 지는 형태이다.

이러한 유형 중에서 한국의 사회복지시설 민간위탁 운영은 공공이 시설설립과 재정을 담당하고 민간이 서비스제공과 관리운영을 담당하는 형태(즉, 서비스 계약과 관리운영 계약이 동시에 이루어지는 형태)라고 할 수 있다. 그런데 이러한 한국의 사회복지 서비스 민간위탁 방식은 외국의 경우와는 차이가 있다. 미국의 경우에 민간소유 건물이 무상임대형식으로 공공에 기부되며, 무형의 서비스만 공공에서 구매하여 제공하는 서비스 계약 형태가 많다. 반면에, 한국의 경우에 공공에서 직접 시설을 건립하고, 시설의 관리 및 운영을 민간에 맡기는 유형이 대부분을 차지한다. 따라서 공공에서 시설투자비를 부담하지 않는 미국 등 외국에 비해 한국은 민간위탁을 통해 복지서비스를 구매하는 비용은 더 높다고 볼 수 있다.

2) 민간위탁 효과에 대한 기존 논의

국내에서 공공서비스 민간위탁에 대한 연구는 1980년대 말부터 시작되었는데, 초기에는 공공서비스 민영화에 대한 개괄적인 소개에서부터 시작하여 점차 공공서비스 민간위탁에 따른 실증적인 효과에 대한 검토가 이루어졌다. 그 중에서 복지서비스 및 시설의 민간위탁에 대한 연구는 아주 최근인 1990년대 말부터 시작되었다고 할 수 있다.

복지서비스 및 시설의 민간위탁에 대한 기존의 연구를 보면, 주로 담당공무원이나 민간위탁 관계자와의 면접 또는 설문조사를 통해 민간위탁의 성과와 문제점을 제시하고 있다. 전반적으로 복지시설의 민간위탁은 주로 서비스 질의 향상, 전문성 제고, 이용자 욕구에 대한 신속한 대응 등과 같이 질적 측면의 효과가 크며 비용절감효과는 크지 않은 것으로 나타났다.

김승현(1998)의 연구를 보면, 복지서비스 민간위탁에서 계약의 경쟁을 기반으로 한 비용 절감 효과는 없었으며, 오히려 경쟁이 적고 재계약이 자동적으로 이루어지면서 로비에 의한 불공정한 계약이 심각하다고 지적하였다. 또한 지도·감독도 형식적 수준이어서 위탁계약 후에 책임성을 확보하지 못하고 있는 것으로 지적되었다. 이와는 달리 이정은(1996)의 연구를 보면, 복지서비스의 민간위탁에서 민간수탁자의 지나친 이윤집착이 민간위탁의 성과에 부정적 영향을 미치고 있다는 지적이 제시되었다. 한편, 김광혁(2003)은 자활사업에 참여하는 민간기관들을 대상으로 정부와 비영리민간기관간의 협력이 비영리민간기관에 어떤 영향을 미치는지를 분석하였는데, 재정 의존도가 클수록 민간기관의 자율성이 축소되었고 조직의 사명에도 변화가 큰 것으로 나타났다. 반면에 자활기관협의체의 모임 횟수가 많을수록 비영리 기관의 자율성은 제약을 적게 받은 것으로 나타났다.

김경혜(2000)는 서울시의 사회복지관을 중심으로 위탁운영, 법인직영, 시직영 등 세가지 형태로 구분하여 비교·평가하고 있는데, 비용측면에서 서비스 생산에 소요되는 총비용은 절감되지 않았지만 적어도 공공비용의 절감효과는 있다는 분석을 제시했다⁹⁾. 또한 민간위탁을 통해 서비스 질과 전문성 향상이 가장 큰 효과로 나타났으며 민간자원의 동원효과는 어느 정도 달성되었다고 평가하였다. 김경혜의 연구를 통해 나타난 사회복지 민간위탁의 결과는 다음과 같다.

첫째, 공공성¹⁰⁾의 측면에서 위탁운영이 시직영의 경우보다는 요보호대상자에 대한 서비스 공급 및 무료사업이 많은 편으로 나타났다.

둘째, 무료와 유료사업을 비교해 보면, 위탁운영의 경우에 전체 사업 가운데 무료사업이 절대 다수를 차지하고 있으나, 유료사업도 적지 않은 비중을 차지하였다. 사회복지관의 경우 이처럼 유료사업이 늘어나는 이유는 복지관의 재정적인 문제와 관계가 있다¹¹⁾.

셋째, 전문성·서비스 질의 측면에서 위탁운영 복지관이 매우 높은 평가를 받았다. 다만, 전문성과 관련하여 위탁운영 복지관 관장의 전문자격증 소지비율이 60.3%에 불과하였다.

넷째, 비용절감 효과의 측면에서 위탁운영은 총비용면에서는 효율적이지 않았다. 즉, 외

9) 물론 이는 민간부문의 효율적인 관리운영의 산물이라기 보다는 단순히 수탁법인의 법인전입금이나 후원금 등 민간재원이 공공비용을 대체한 것이다.

10) 공공성은 서비스 공급이 저소득층 등 요보호 대상자에게 많이 주어지고 있는지, 요보호대상자의 접근성을 높이기 위해 무료 사업을 어느 정도 하고 있는지 등이 평가기준으로 이용되었다.

11) 사회복지관의 경우 이처럼 유료사업이 늘어나는 이유는 복지관의 재정적인 문제와 관계가 있다. 사회복지관은 정부보조금이 전체 운영비의 40~50%에 불과한 반면, 수익자부담금 20%를 충족시킬 재정능력이 없는 운영법인이 대다수이기 때문에 부족한 예산확보를 위해 유료사업 수입에 의존하게 되는 것이다. 최근에 수익자부담 규정이 없어지게 되었으므로 이러한 문제는 개선의 가능성을 지니고 있다고 할 수 있다.

국에서는 단순히 서비스 구매만 위탁하고 있으나, 우리나라는 시설투자비까지 공공에서 부담하고 있기 때문에 비용절감 효과는 상대적으로 크지 않다.

다섯째, 민간자원 동원 효과의 측면에서는 민간위탁을 통해 민간자원을 효과적으로 동원함으로써 간접적으로 공공비용을 절감하는 효과를 기대할 수 있었다.

여섯째, 운영효율성의 측면에서는 위탁운영 복지관의 효율성은 대체로 재고되었지만, 일부 위탁법인이 여러 복지관을 위탁하거나 동일한 법인이 계속해서 재위탁받음으로써 사회 복지관이 사유화되어 위탁법인의 노력이 줄어들고 있는 문제도 노출되고 있다.

일곱째, 위탁과정과 관련하여 심사위원의 전문성이 결여되고 선정기준이 애매하고 재정 능력이 지나치게 많은 비중을 차지했다.

여덟째, 위탁 후에 이루어지는 지도·감독이 형식적이고 비전문적인데다가 이로 인해 복지관의 지도·감독 대비 업무가 부담으로 작용하고 있다.

종합하자면, 복지시설 민간위탁 운영은 긍정적 효과도 확인할 수 있었지만 동시에 여러 가지 문제점 또한 발견되었다. 복지시설 민간위탁이 적은 비용으로 양질의 서비스를 대상자에게 제공하는 것을 목표로 할 때, 앞에서 발견된 여러 가지 문제점들이 제약요인으로 작용하여 기대되는 효과를 극대화하지 못하는 것으로 분석된다(김경혜, 2000).

IV. 결 론

복지국가 위기론이 등장하면서 민·관의 파트너십은 사회복지서비스를 제공하는 이상적인 시스템의 하나로서 인식되어 왔다. 그러나 지금까지 사례를 통해서 살펴본 것처럼 이러한 민·관파트너십을 통한 복지서비스의 공급이 언제나 이상적인 결과를 가져오는 것은 아니다. 민·관파트너십이 서비스의 공급 효율성을 증대시키고 서비스의 질을 향상시킬 수도 있고, 여러 가지 부작용을 발생시킬 수도 있다. 특히 비영리민간부문에서의 정부의 지원을 받아 서비스를 제공함에 따른 다양한 규제와 간섭으로 인해 조직운영의 고유한 특성이 상실되거나 변질된다는 문제가 제기되고 있다(김광혁, 2003).

이것은 한국처럼 비영리민간부문이 정부보조금에 대한 의존률이 매우 높은 경우에는 더욱 심각하게 나타날 수 있다(김영중, 2001). 결국 민·관 상호간의 장단점 보완보다는 비영리민간부문의 일방적인 의존과 정부의 지나친 규제 및 관리방식 등의 문제가 발생될 소지가 크다(문순영, 2000). 심지어 민간부문이 정부의 지원에 더 의존하게 되면서 점점 정부에 적용되는 모습도 나타나고 있다(김수현, 박은철, 2000).

따라서 민·관 파트너십으로 인해 피해가 초래될 수도 있음을 인식하고, 민·관파트너십을 통해 사회의 공익적인 목표를 달성하는 효과적인 방식을 찾아내는 것이 우리에게 주어진 과제이다. 민간비영리조직이 정부에 제공할 수 있는 자원으로는 낮은 비용, 신속적 서비스 전달 능력, 신속한 현장정보, 새로운 아이디어 등을 들 수 있다면, 정부는 민간비영리조직에게 재정, 정부로부터의 인정, 그리고 정책과정에서의 참여기회 제공 등을 제공할 수 있다. 따라서 민·관 양 부문은 이러한 자원들을 적절하게 그리고 효율적으로 활용할 수 있는 협력방식을 찾아내도록 노력해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김경혜(2000), 「복지시설 민간위탁 운영평가 및 개선방안 연구」, 서울시정개발연구원
- 김광혁(2003), “정부와의 협력이 비영리민간조직(NPO)에 미친 영향 - 자활사업참여기관을 중심으로”, 전북대학교, 사회과학연구논집, Vol.29
- 김승현(1998), “지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구:노원구의 위탁시설을 중심으로”, 한국행정학보, 제 32권 3호
- 김영종(2003), “공공부문과 민간부문의 협력체계”, 한국사회복지학회, 2003년 춘계학술대회 자료집
- 김준기(2000), “정부 - NGO 관계의 이론적 고찰 : 자원의존모형의 관점에서”, 한국정책학회, 한국정책학회보 제9권2호
- 김태영(2002), “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학”, 고려대학교 정부학연구소, 정부학연구
- 문순영(2001), 「한국 민간사회복지부문의 구조적 특성에 관한 연구 :정부와의 관계를 중심으로」, 연세대 대학원
- 이은구, 김점훈(1999), “지방정부와 NGO의 생산적 협력관계 구축에 관한 이론 탐색”, 한국정치정보학회, 정치정보연구 제2권 제2호
- 이정은(1996), “민간위탁의 성과와 영향요인에 관한 연구:서울특별시 복지서비스를 중심으로”, 중앙대학교 박사학위논문
- 이현주, 강혜규, 백종만, 함철호, 송연경, 노연정(2003), 「지역사회복지협의체 관련 사업운영 분석 및 협의체 모형 개선방안」, 한국보건사회연구원
- 이혜경(2002), “한국 사회복지 서비스 공급체계의 민·관 파트너십 구축의 과제와 전망”, 사회복지공동모금회 창립 4주년 기념 심포지움
- 임승빈(2000), “한·일 지방정부에서의 NGO와의 파트너십에 관한 연구”, 한국정책학회, 한국정책학회보 제9권 제3호
- 정윤길(2000), “지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구 - 서울특별시의 사례를 중심으로 -”, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보 제12권 1호
- 조명래(2001), “NGO와 정부간 파트너십의 이해와 활성화에 관한 연구”, 한국지역사회발전학회, 지역사회개발연구 제26집 2호
- 조석주, 김필두(2000), 「지역NGO의 지방자치단체 정책참여방안」, 한국지방행정연구원

- 松下啓一(1999), 自治体NPO政策 - 協働と支援の基本ルール, 東京: ぎょうせい
- Coston, Jennifer M.(1998), "A Model and Typology of Government-NGO Relationships",
Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 27(3)
- Gidron, B., R. M. Kramer & L. M. Salamon(1992), "Government and the Third Sector in
Comparative Perspective: Allies or Adversaries?" in Gidron, Kramer & Salamon eds.,
Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States.
San-Francisco : Jossey-Bass Publisher
- Ralph M. Kramer et al.(1993), Privatization in four European countries : comparative studies in
government-third sector relationships, Armonk : M. E. Sharpe
- Salamon, L. M.(1995), Partners in Public Service, The Johns Hopkins Univ. Press
- Salamon, L and Anheier, H.(1996), The Emerging Nonprofit Sector: An Overview, London:
Manchester University Press

韓國の社會福祉における民・官のパートナーシップ； 市、郡を中心に

シム・ジェホ*

翻訳：金美淑**

I. 問題提起

最近、韓國の社會福祉環境と関連して現れている変化の一つは地域社會での社會福祉実践現場の多様化である。すなわち、公共部門においては社會福祉専任公務員が徐々に増加しており、社會福祉事務所が師範事業として実施されている。民間部門においては社會福祉館・障害者福祉館・老人福祉館・自活後見機関など社會福祉の関連機関が増設されている¹⁾2002年を基準として社會福祉専任公務員は7,200名であり、彼らは全國の邑面洞(町村にあたる)の事務所や市郡に配置されている。社會福祉館は353か所、障害者福祉館は93か所、老人福祉館は123か所、自活後見機関は193か所が設置されている。

これによって、従来は福祉インフラを確立するために社會福祉マンパワーと機関を増設するように求められてきたが、今は拡大された福祉インフラを地域別にどのようにして効率的に定着させるかが重要な課題として浮かび上がっている。言い換えれば、これは拡大された民間部門と公共部門をベースにどのようにしたら地域社會の中でサービスを効率的に供給するシステムを構築できるかが問題である。

この報告では、地域社會における社會福祉の供給主体である地方政府と社會福祉機関が

* 牧園大學 社會福祉學科 教授

** ナサレ大學 社會福祉學科 教授

1) 2002年を基準として社會福祉専任公務員は7,200名であり、彼らは全國の邑面洞(町村にあたる)の事務所や市郡に配置されている。社會福祉館は353か所、障害者福祉館は93か所、老人福祉館は123か所、自活後見機関は193か所が設置されている。

自らの固有な活動を行われているだけでなく、相互協力を通して福祉供給の地域的な効率性を高めることが必要であるという前提のもとで、社会福祉領域における民・官のパートナーシップについての理論的な検討と市、郡を中心とした民・官のパートナーシップの事例を紹介する。

このために筆者は、まず一般的な視点から民・官の関係類型について簡単に理論的な検討を行う。本稿の目的は民・官のパートナーシップについての検討であるが、民・官の関係について多様な類型についての検討も必要であると思われる。第二に、社会福祉領域における民・官のパートナーシップの必要性について検討する。社会福祉の領域においては主に協力関係があるという点を考慮して民・官のパートナーシップを中心に考察する。第三に、民・官のパートナーシップの具体的な事例分析を通して、社会福祉領域において民・官のパートナーシップがどのような形で行われているかを検討する。このように韓国と日本の事例を照らし合わせることによって各々の経験を共有することができると思われる。

II. 民・官のパートナーシップに対する理論的な探索

1. 政府と民間との関係類型についての検討

従来、政府と民間との関係についての議論は、主に「政府とNGOとの関係にある²⁾民間という場合に市場部門も含まれるが、従来の多くの議論では民官関係を論じる場合、民間というのは主にNGOを指す。この場合、政府レベル(すなわち、中央政府と地方政府)及びNGOの理念と活動領域によって多様な類型が存在するが、民・官の関係類型についての論議は本稿の目的ではないため、ここでは従来に提示された主要な類型について簡単に述べることにする。

まず、Gideonは政府と民間非営利組織との関係を社会福祉サービスの供給体系と財源負担という二つの分析基準をもって4つのモデルに類型化した(Benjamin Gideon, Ralph M. Kramer and Lester M. Salmon, 1992)。彼らが提示したモデルの長所は、政府とNGOが福祉サービスの供給と財政機能を主に主導し互いに補完、協力する分析枠組みを提示したことにある。短所としてはNGOが到達していない³⁾では適用し難い点と、政府と非営利組織との関係の違いとプログラムを遂行する際に政府と非営利組織との関係の形態を分析的に説明するのに限界があるという点である。

2) 民間という場合に市場部門も含まれるが、従来の多くの議論では民官関係を論じる場合、民間というのは主にNGOを指す。

コストン (Coston, 1998) は、政府と民間部門との関係の類型を多元主義の受容、公式化、協力関係を基準に八つの類型に分類した。長所は政府の立場を細分化して分析したことにあるが、またこれにより各類型間の分類が曖昧になるという欠点もある。

松下啓一 (松下啓一, 1999) は、最近では政府だけではなくNGOも非営利・公益活動を行うことによって両者間の役割分担が問題であるとしながら、両者間の活動領域が異なる場合と同一の場合とに分けて民・官関係を考察している。両者間の活動領域が異なる場合は互いに独立した無関係であるが、後者の場合には代替・下請け・競争・競合・協力・協助関係の類型をもつことになる。これらの分類は政府とNGOとの活動領域をどのような基準で分類するかをめぐって論争が起こりうる。

SalmonとAchier (Salmon and Achier, 1996) は、国の福祉費支出の程度、非営利部門の規模という二つの変数によって4つの類型を提示し、この類型によって国と非営利部門の関係が相違であると主張している。この分析の長所は、国家類型によって政府と非営利部門との関係を分析したことである。しかし、両者の関係分析が非常に単純であるという限界もある。たとえば協助関係に於ける国においても政府と非営利部門との関係には違いがありうるにもかかわらずそれを説明できなかったことである。

朴サンピル(2002)は、NGOと政府との関係の類型をNGOの財政と活動の自律性を中心に4つに分類している。これらの分類は政府の立場からではなく、NGOの立場を反映しており、韓国・NGOの特殊性を配慮していることが長点としてあげられる。ただし、韓国の現状を考えると財政的な自律性と活動の自律性を分けて考慮して良いのかについては議論の余地がある。

金ジュンギ(2000)は、組織間の資源依存の視点から政府とNGOとの関係を考察している。彼は政府とNGOは相互補完が可能であるとの前提のもとで、両者間の依存性の高低によって3つの類型を提示している。ここで重要なのは政府とNGOの保有する資源の有無であり資源の交換に伴う正当性にある。この類型は政府とNGOが相互作用する基本的な理由をよく説明しているが、西洋とは違って韓国の場合は政府がさまざまな面で一方的な優位にある現状を説明するには限界があると思われる。

文スンヨン(2001)は、非営利部門におけるサービス機能と内容、政府の財政支援と支援金の形態、政府と非営利の相互作用の水準、社会福祉機関の支配構造(governance)などを基準に3つの類型に分けている。社会福祉サービス部門における政府と非営利部門との関係は政府支配型、同伴者的な関係型、民間非営利主導型に分けている。このような分類は社会福祉の領域においては有効に適用できるという長所もあるが、韓国において多くを占めている同伴者的な関係型をより細分化する必要があると思われる。

〈表 I〉 政府と民間の関係類型の分類

研究者	分類基準	類型
Gideonら	財源の調達とサービスの供給	政府主導型、NGO主導型、重複型、協同型
Coston	政府の受容と拒否	抑圧型、對抗型、競争型、用役型、第3者政府型、協力型、補充型、共助型
松下啓一	活動領域と役割分担	相互独立、無関係、代替、下請け関係、競争、対立関係
朴サンピル	NGOの財政と活動の自律性	従属型、協力型、自律型、權威主義抑圧型または民主的包攝型
SalmonとAchiever	國家の福祉費支出の程度、非營利部門の規模	Zero-sum、協助關係
金ジェンギ	資源の代替性と重要性	相互依存關係、一方的な依存關係、相互獨立な關係
ムンスンヨン	サービスの機能と内容、政府の財源支援水準と方法、政府と非營利との相互作用の水準、非營利部門の支配構造	政府支配型、同伴者的な關係型、民間非營利主導型

2. 民・官のパートナーシップの概念と形態

〈表 I〉で示した民・官の関係における類型の多くは本研究のテーマである民・官のパートナーシップを含めていると思われる。たとえば協同型(Gideon)、契約・第3者政府・協同・補充・協力(Coston)、代替下請け関係・協力協助関係(松下啓一)などはそれぞれ程度の差はあるがすべてパートナーシップの関係に分類することができる。

ここではこれらの類型を含めて民・官のパートナーシップの概念と形態を整理してみる。

1) 民・官のパートナーシップの概念

民・官のパートナーシップ(private-public partnership: PPP)の定義は学者によって異なる。アメリカの経済開発委員会の(committee for economic development)では民・官のパートナーシップとは「民・官部門と個人と団体が相互利益を追求するために協助することを意味している。Langtonはある社会問題を解決するために政府・企業・非営利団体・市民が資源を

分担して協力することと定義している(Langton, 1983；李ウング&金ギョフン、1999から再引用)。姜ビョンギユウは民・官のパートナーシップについて'公社部門において個人と団体が相互利益のために協助すること'と定義している(姜ビョンギユウ、1993；李ウング&金ギョフン、1999から再引用)。李ウングらは'公共部門(国家及び地方政府)と民間部門(市民団体、NGO)が地域の公共サービスを生産・供給するにあたって共同の目的を達成するために、互いに協議(consultation)と交渉の過程を通じて一定の合議を得て協力しながら実行すること'であると説明している(李ウング&金ギョフン、1999)。

ところがパートナーシップという用語は人によって多様な意味を持っており、たとえばネットワーキング、調整(coordination)、協助(cooperation)、提携(coalition-building)、第三者政府(third party government)、契約(contracting)、協力(collaboration)などの意味で用いられる場合もある。中に互いの利益のために情報交換に止まるネットワーキング形態のパートナーシップもあれば、情報交換の上に参加者の活動の変化を求める調整形態のパートナーシップもある。またこれに加えて資源の共有が求められる協助形態のパートナーシップ、そして情報交換、活動の変化、資源共有だけではなく互いの利益と協同の目標達成はもちろんパートナーシップに参加する相手の能力まで向上させようとする協力形態のパートナーシップもあり得る(Himmelman, 1992；金テヨン、2002から再引用)。したがって現実においてこのようなパートナーシップの基本的な特性をどれほど反映するかによってさまざまなパートナーシップが出現できる。

2) 民・官のパートナーシップの登場背景

民・官のパートナーシップの必要性を理論的・歴史的な視点からみると、市場機能の失敗によって政府の機能が拡大されるようになる。ところが、政府の機能も経済危機の影響を受け、それによって非営利部門の重要性がクローズアップされたが非営利部門においても限界が現れ、この三つの部門が互いに生産的な連携に関心を持つようになった³⁾このようにみると民・官のパートナーシップの登場背景には民間部門の活性化よりも公共部門の活性化にあると思われる。すると民間部門は公共サービスの生産及び供給部門の中で生産部門の参加よりも効率的な供給の側面で有効かもしれない。具体的には表2で示したように政府の失敗、市場機能の失敗、非営利部門の限界⁴⁾これに対する議論はムンスンヨン(2000)を参照されたい。によって民・官の

3) このようにみると民・官のパートナーシップの登場背景には民間部門の活性化よりも公共部門の活性化にあると思われる。すると民間部門は公共サービスの生産及び供給部門の中で生産部門の参加よりも効率的な供給の側面で有効かもしれない。

4) これに対する議論はムンスンヨン(2000)を参照されたい。

パートナーシップの必要性が求められたと思われる。言い換えれば、民・官のパートナーシップが登場するようになったのは政府や市場、あるいは民間が各自に解決できない問題を互いに協力し合って解決する場合である。その代表的なものが社会福祉の領域である。社会福祉の領域において民・官のパートナーシップの関係が形成しやすいのは民間の非営利組織の目的が利潤追求ではなく多数の公益を追求するためである。

<表2> 民・官のパートナーシップの登場背景

市場失敗	政府失敗	非営利部門の限界
<ul style="list-style-type: none"> - 公共財の供給の不充分 - 外部効果に対する対応不能 - 独占の存在 - 収益増加と費用削減の追求 - 情報の非対称性及び不完全性 - 所得配分の不公平性 	<ul style="list-style-type: none"> - 政府組織の内部性 - 派生的な外部効果 - 費用と収益の不均衡 - 組織内部の非能率性 - 独占性 - 権力と特惠による価値配分の不公平性 - 情報の不充分 	<ul style="list-style-type: none"> - 不充分性 - 温情主義 - 特殊主義 - 非専門主義

社会福祉サービスを提供するにあたって民・官のパートナーシップは次のような利点がある。政府は民間の非営利組織に補助金を支援することによってサービスを直接に提供する場合にもたれる問題点を避けてサービスを提供することができる。これは特に実験的な事業や模範事業でよく現れる。また、政府は民間の非営利組織と契約しサービスを買入することによってサービスへの接近が難しい人たちにその状況に合わせたプログラムを提供することができる。政府は常に地域社会で活動している民間の非営利組織が持っている各種の資源や専門知識に依存してサービスを提供するよりも、特定の状況のある人たちにふさわしいサービスを提供することができる(ムンソン、2000)。

3) 民・官のパートナーシップの形成

民間部門(NGO)と政府のパートナーシップは、主に政府の政策過程で行われる。政策を段階別にみると、政策議題の設定及び決定、政策執行、政策評価という三つの段階に区別することができる(金スヒョン、朴ウォンチョル、2000; チョソクデュ、金ピルデュ、2000)。

(1) 政策議題の設定及び決定過程

政策議題の設定及び決定過程においてNGOの参加は、政策提言、情報提供、政府牽制など市民の生活上の要求を政策に反映することから始まる。生活上の要求とは環境問題、撤去問題などのように生活構造自体を破壊する問題に対する是正の要求と、道路、上下水道、公園など都市基盤施設を拡充すること、また文化、教育、医療、情報公開等のサーボスへの要求と就業、住宅、生計補助など経済的な援助を求めるとなごさまごさまである。もし市民の要求に政府が答えることができない場合に、NGOは世論の形成を通して公的に議題化(public agenda)して政策議題として採り込まれるように求める。政府はこのような状況に直面すると、住民の参加する懇談会や公聴会などを通して多様な意見を収集し政策化するかどうかを判断する。政策立案の段階で市民の意見開陳と政策議題化の可否はNGOと政府間のパートナーシップの如何によって左右される。

またNGOは政策目標や政策の優先順位を決定する過程に参加しながら政府とパートナーシップを持つようになる。政策決定に対するNGOの参加は委員会の委員としての役割を果たすことで政府とのパートナーシップは委員会の形態として成り立つ。しかし、この段階での参加は議決よりも審議や諮問の形態としての参加であるために場合によっては政策案が市民の期待から外れることもある。この場合にNGOは請願または抵抗運動の形を通して反対意思を表明し、最終決定の変更を求めるようになる。このような状況の場合のパートナーシップは葛藤と対立の關係に代わっていきがこれが解決への方向に向かうとより強いパートナーシップ形成するようになる。

(2) 政策執行の過程

政策執行の過程におけるNGOの参加は、行政のサービスの供給を代行したり、委託を受けて運営する方式や社会福祉機関と行政業務に市民が個別的に参加する。前者は地方自治団体が提供する公共サービスの供給過程に地域のNGOが自ら参加する'共同生産(co-production)'の形態である。後者は市民が自ら資源を動員し不十分な公共サービスの機能を補充する'ボランティア'形式の形態である。共同生産形態の典型は社会及び福祉サービス分野において政府機能の一部を民間に委託する形態でNGOに提供されることを上げられる。この場合にNGOが費用の一部を負担すると政府は行政費用の節減はもちろん市民が満足する多様なサービスの提供へとつながる。ボランティア方式は政府と同一のサービスを提供しながら政府の活動を補充したり政府が提供するサービスとは質の異なるサービスを提供することによって政府の活動を代替・補充するようになる。この場合のNGOと政府との關係は政府が財政を負担しNGOは実際の活動を担当することによって典型的なパートナーシップが形成されるようになる。

(3) 政策評価の段階

政策評価の段階におけるNGOは政策執行のプロセスを監視、評価し、誤った部分に対しては修整するよう要求する。また一定の期間の成果を評価して政策の方向を再設定することを求めるような形態で参加する。NGOが地方行政の業務をモニタリングしたり不正がある場合に市民団体が監査を請求し、特定の公共サービスについては市民団体が評価して公表することなどが具体的な例である。このような市民団体による評価活動は地方自治団体の政策が住民の期待に沿って公正かつ民主的に執行されるのに重要な役割を果たす。そして地方選挙の過程を通して政治指導者の選出にも影響を与える。したがって理論的な側面からみると、地方自治団体は地域NGOと多様な参加形態をとることによって透明で客観的な評価作業を協力的に推進するようになる。

Ⅲ、民・官のパートナーシップの事例分析

以上、考察した政府と民間との関係をみると、韓国の社会福祉の領域(特に社会福祉サービスの領域)で行われている供給過程(または方式)の多くは民・官のパートナーシップの事例に当る。韓国の場合に社会福祉の供給方式において民・官のパートナーシップではない純粋な公共部門や民間部門はほとんど存在しないからである。しかし、民・官のパートナーシップのもとで民間に与えられる自律性の程度によってはある程度差が存在する。これと関連して李ヘキョンは韓国における社会福祉サービスの供給体系は、財政は国家が、サービスの供給は民間の非営利部門が担当するいわば分業体系であると規定している(李ヘキョン、2002)。すなわち現在の韓国の社会福祉サービスにおける供給体系は財政能力と規制力を強く行使する政府、政府から支援が受けられる申告施設、政府から認められていない自発的な民間の施設などで構成されている。しかし、全体的にはまだ民間部門の資源の脆弱と政府との交渉能力も弱いために国家の社会福祉サービスの政策形成にパートナーとして参加するよりも社会福祉サービスの予算を受動的に執行する代表的な代行者の関係に近いと規定している。ただし、財政的に政府への依存度が高い生活施設と、政府への依存度は低く専門性が相対的に高い利用施設は政府との関係形成において条件が異なる。今後、民間の資源が拡大しサービスの供給者が社会福祉法人だけでなく、一般法人にまで多元化すると民間部門と政府との関係は協働関係に発展する可能性は高いと思われる。

ここでは、韓国の社会福祉福祉の領域においてサービスの供給過程の多くは民・官のパー

トナーシップのケースに当たると考え、上述したように政策過程別に行われたパートナーシップのなかで政策議題の設定及び決定と政策執行の2つの側面を中心に民・官のパートナーシップの事例を紹介する。政策議題の設定及び決定に関する事例として地域社会福祉協議体の師範事業⁵⁾地域社会福祉協議体の事例は2002年度に実施された「模範」事業の結果をもとにしている。しかし、2003年6月に社会福祉事業法が改正されることによって市・郡・区に設置されている社会福祉委員会を廃止する代わりに地域社会福祉協議体が設置された。市・郡・区長はこの協議体の審議を経て地域の社会福祉の計画を樹立するようになった。2005年下半年期からは全面的に地域社会福祉協議体が設置される。を、政策執行の事例としては社会福祉の民間委託について検討する。

1. 地域社会福祉協議体の事例⁶⁾

1) 地域社会福祉協議体の師範事業の主要内容

(1) 師範事業の目的と基本方向

師範事業の目的は、利用者中心の福祉サービスを連携する基盤づくり、地域における福祉資源の効率的な活用体系の助成、地域社会に中の福祉問題を解決するための民主的なコミュニケーション構造の確立などである。師範事業の基本方向は、地域社会における資源の活用の極大化と地域社会福祉協議体の構成及び運営における地域の特性を反映するように導くことである。これらの目的と基本方向は民・官のパートナーシップが志向していることと一致する。

(2) 地域社会福祉協議体の構造と機能

地域社会福祉協議体は地域社会における社会福祉と関連している公共及び民間機関を含めて構成される。したがって利用施設長、入所施設長、市・郡・区の公務員、保健所長、住民組織の代表、福祉サービスの利用者組織の代表、関連団体の代表、専門家などが参加する。この協議体は各代表者が参加する集まりと実務者で構成される実務協議体の分かれて運営さ

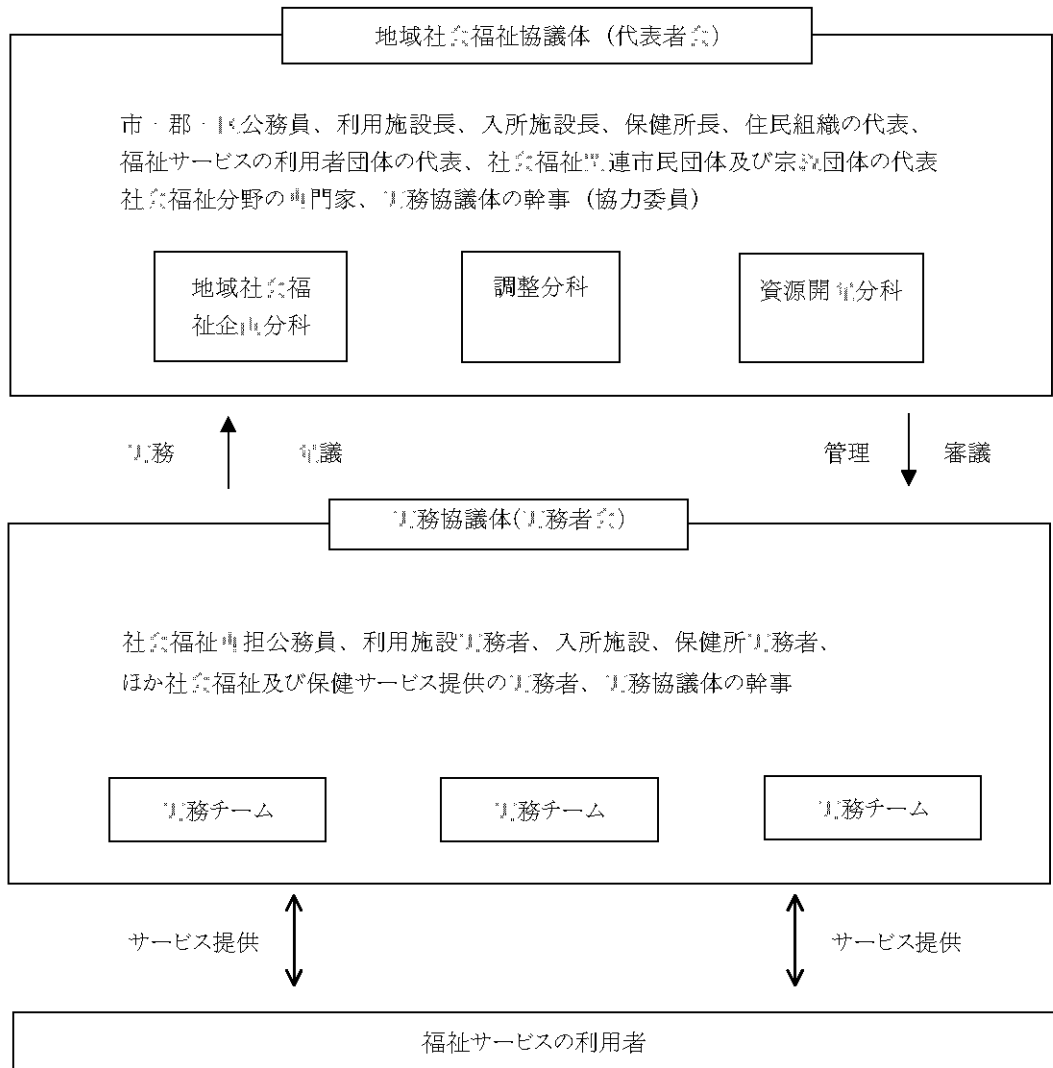
5) 地域社会福祉協議体の事例は2002年度に実施された「模範」事業の結果をもとにしている。しかし、2003年6月に社会福祉事業法が改正されることによって市・郡・区に設置されている社会福祉委員会を廃止する代わりに地域社会福祉協議体が設置された。市・郡・区長はこの協議体の審議を経て地域の社会福祉の計画を樹立するようになった。2005年下半年期からは全面的に地域社会福祉協議体が設置される。

6) ここで示す内容は李ヒョンジュ他(2002)を要約したものである。詳しい内容については李ヒョンジュ他(2002)を参照されたい。

れる。

ところが、各代表者が参加する集まりは必要によって'分科'にすることができ、分科の規模は地域社会福祉協議体の規模に応じて自律的に調整できる。たとえば地域福祉企画分科、調整分科、資源開発分科などを設けられる。また、業務協議体の中には事業別、サービス対象者グループまたは問題別のサービス提供者で構成されるいわば業務チームを作ることができる。

<図1> 地域社会福祉協議体の構造



そして地域社会福祉協議体の主な機能は<表3>で示したように地域社会福祉計画の樹立と

提案及び審議、地域福祉サービスの調整と連携のための基盤作り、コンピューターネットワークを通じた地域社会福祉と関連した情報の収集と普及、地域社会福祉に関する政策の提案、地域社会福祉資源の開発などである。

<表3> 地域社会福祉協議体の主な機能

機能	具体的な内容
地域社会福祉計画の樹立と提案及び審議	計画の樹立の方法及び日程協議、地域社会福祉資源及びニード調査、地域社会福祉計画の樹立と提案及び審議
地域福祉サービスの調整と連携のための土台作り	サービスの重複及び脱落問題の解決のための協議、サービス同士のネットワーク構築、実務者のサービス連携支援、地域福祉サービスの連携支援
コンピューターネットワークを通じた地域社会福祉と関連した情報の収集と普及	地域社会福祉と関連した情報を収集し持続的にup-date、関連機関・サービス機関・地域住民に福祉資源に関する情報提供
地域福祉に関する政策提案	協議体に参加している機関の意見を収集し地方自治体の政策に提案
地域社会福祉資源の開発	地域社会資源を確保するための計画樹立、地域社会資源の配分基準及び配分に関する協議、地域社会資源の質を向上するための事業施行、福祉サービス関連の実務者及びサービス支援人材の教育に関する計画樹立

(3) 師範事業の機関と地域

師範事業は2001年3月からスタートし本格的な実施は2001年10月～2002年7月まで行われた。実施地域は釜山市の金井区など15か所の地域であり7)模範事業の地域は釜山市の金井区、大丘市南区、光州市の鎭山区などである。、地域の資源状態とサービス連携の経験を基準にして資源が豊かで連携の経験がある地域(A型)、資源は豊かであるが連携の経験がない地域(B型)、資源は不十分であるが連携の経験がある地域(C型)、資源も不十分でありながら連携の経験もない地域(D型)、などの四つのパターンがある。

2) 地域社会福祉協議体の模範事業の主な結果

(1) 構成及び運営過程

第一に地域社会福祉協議体の構成過程をみると、大きく四つに分かれる。1) 地域社会福祉

7) 模範事業の地域は釜山市の金井区、大丘市南区、光州市の鎭山区などである。

社協議体の構成のための準備チームを構成する場合、2) 準備チームを構成せず民間が中心となる場合、3) 自治体あるいは社・福祉協議体が中心となって構成する場合、4) 自治体を中心となる場合、などに区別される。

第二に協議の開催数及び参加率をみると、まず協議の開催数は少ないときは3回開かれた地域もあれば8回まで開かれた地域もある。平均的に4~5回が開催された。業務協議体の協議は月2回開催された地域もあれば社2回開催された地域もある。業務協議体の協議は本協議体あるいは業務チームとの宴席協議で開催された場合が多かったが、師範事業について理解を深め、またコミュニケーションを円滑にすることにより効率的な事業を推進することができた評価される。

第三に主な協議の案件をみると、協議体の場合は主に事業推進と関連した報告および予算執行、地域福祉計画の樹立と関連した調査方法、委員の選任及び解任などである。業務協議体の場合は事業計画の検討、業務チームの現況報告、業務チームの連携サービス事業に関する進行状況であり、またケア・マネジメントと関連した事例報告に関する協議が行われた地域もある。

第四に地域社・福祉協議体の構成及び運営過程でみられる示唆する点は次のようである。

- a) 地域社・福祉協議体が本格的に運営された時期は構成されてから約3~4月が過ぎたに2002年の初め頃であり、地域ごとに協議体の事業が具体的に進行したのはこれよりも後のことである。特に地域社・福祉協議体で用いられる案件は徐々に協議体の役割に合わせた内容に代わり、2002年の半ばから関係者たちはさまざまな側面から事業に対して積極的な姿勢をとるようになった。
- b) 地域社・福祉協議体は民間と公共部門を含めすべての福祉関係者が協議に参加する構造であるが、具体的な運営過程においては民間の参加と活動が目立つ。特に地方自治団体が中心的な役割を果たしている地域においても協議体が構成されてからは事業を進める過程で民間の役割が目立っている。
- c) 師範事業の過程における学界の専門家の参加は地域社・福祉協議体の役割と基本方向を設定するのに大きく貢献した。学界の専門家たちは比較的論理的、中立的な姿勢をもって地域社・福祉協議体の方向設定に重要な役割を果たした。
- d) 業務者の活動は館長や所長などの代表者よりも活発で、かれらの意見は全体的に議論され反映される場合が多かった。

(1) 地域社_会福祉協議体の主な事業の結果

地域社_会福祉協議体における師範事業の主な結果を事業目的に合わせて参加者の意識変化、地域福祉計画の樹立、福祉サービスにおける連携の基盤づくりなどの側面から評価してみよう。

① 参加者の意識変化

まず、参加者は師範事業を通して福祉問題に関する論議および協議の必要性についての認識が高まることになった。すなわち、地域社_会福祉協議体が福祉関連問題に関する議論の場を提供することによって議論の必要性への認識が高まったのである。多様な意見を受け入れる過程を通して民間と公共の福祉関係者間でコミュニケーションがとれるようになり、民・官の協力及び議論の必要性について共感するようになった。

参加者を対象にアンケート調査を行った結果をみると、協議体の運営について対象者の68.2%が肯定的であったと答えたが、77.8%は今後協議体の常時的な運営が必要であると答えた。

② 地域福祉計画の樹立

地域福祉計画における樹立過程は協議体の参加者たちの議論と協議を必要とするため地域社_会福祉協議体が地域福祉問題について議論の場を提供し機能するのが重要な役割である。地域福祉計画の樹立は地域社_会のニード調査と地域社_会の資源調査を行い、その結果に基づいて地域福祉計画の初案を作成し、この初案に対する意見調整のプロセスを経て地域福祉計画が作られ、こうした計画は地方自治団体に提出される。

地域福祉計画の作成するための基礎調査の内容をみると、調査対象と内容、そして方法についてはほとんどの師範地域で類似しており学界の専門家が中心になって行われたのが共通点である。地域福祉計画の内容は地域別にあまり差はなく、計画の樹立の過程でみられる業務者たちの意見が大いに受け入れられている。これは協議体の構成と関連して業務協議体及び業務チームが構成された意味を確認させたい点で重要である。

③ サービスの連携及び調整

地域社_会福祉協議体の師範事業におけるサービスの連携および調整は業務チームを中心に対象となる事例の選定とケアマネージャの決定、そしてサービスの提供および連携が行われた。対象事例の選定は各地域の業務者の推薦に基づいて業務チームと、あるいは業務協議体での議論を経て行われた。ケアマネージャは福祉館の社_会福祉業務者または社_会福祉専担公務員、そして保健分野の業務者などが選定される。ただし、サービスの連携及び調整が行われる過

程で発見された問題と思案は協議の案件として議論される場合は少なかった。これは師範事業が一時的な事業であるために業務協議体が持続的な議論の場として認識されていないからであると思われる。

一方、保健サービスとの連携はもともと重要で、その必要性が認められるにもかかわらず連携経験のある地域を除いて保健分野との連携は困難に直面している。

④ アンケート調査の結果に基づいた総合的な評価

師範事業の参加者たちは全般的に地域社会福祉協議体が地域の福祉問題の解決に役立ったと評価している。調査結果をみると、地域社会福祉協議体は地域の社会問題を解決するために民・官のコミュニケーションに役に立ったと答えた人が80.0%、地域の福祉及び保健サービスの連携と調整に役に立ったのが79.4%、地域住民に対するサービスが効率よく伝わったのが78.9%、地域福祉計画の樹立と決定過程に役立ったのが74.1%と表われた。また、業務協議体が地域のサービスと関連した問題の協議に役に立ったのが90.6%、地域社会の関連機関同様の連携及び協力の基盤作りに役に立ったのが91.1%と表われた。

そして業務チームの参加者たちも業務チームの活動がサービスの中腹及び脱落防止に役に立ったのが88.0%、福祉サービスの資源開発と意見に役に立ったのが80.2%、対象者の正確な問題の把握と欲求充足に役に立ったのが91.0%と表われた。

これまで検討した地域社会福祉協議体の模範事業の結果に照らしてみると、地域社会福祉協議体が地域の福祉と関連した問題の解決に有効かつ肯定的なものであったと考えられる。すなわち、民・官のパートナーシップの新しい試みとしてよい成果を挙げたものと評価できる。

2. 社会福祉の民間委託の事例

1) 民間委託の概念と類型

民間委託は民・官のパートナーシップが行われる具体的な類型の一つとして韓国の場合には地方政府（区域あるいは基礎自治団体）が契約を通じて民間に財政を支援しこれによって民間がサービスを生産および供給することを言う。8) 法的な概念は地方自治団体が法律に定め

8) 法的な概念は地方自治団体が法律に定められた所管事務のなかで一部を地方自治団体ではない法人や団体あるいは機関に委ねその名義と責任の下で行使させるようにすること(地方自治法第5条第3項)になっている。

られた所管事務のなかで一部を地方自治団体ではない法人や団体あるいは機関に委ねその名義と責任の下で行使させるようにすること(地方自治法第5条第3項)になっている。ただし法的には地方政府が受託者の事業に対し指導・監督を行うようになっている。

民間委託は委託者と受託者との間に契約によって行われるが、契約の方法はサービス契約(Service Contract)、管理契約(Management Contract)、リース契約(Lease Contract)、そして利権契約(Concession)など様々である(金キョンヘ、2000)。サービス契約は民間参加の最も単純な形で市政府が運営や管理などすべての責任を持ち具体的で限られたサービスだけを外部に調達する方式で、政府はすべての固定資産および運営資金の財源調達を担当するようになる。管理契約は受託者が決められた委託管理費で施設運営および管理を行い、政府は財政的な責任を担当する形態である。リース契約は民間のリース業者が政府に賃貸料を払い一定の期間、施設を賃貸し運営する方式で政府は施設所有権を持ち新規の施設投資と財源調達、主要施設交替などに責任をとる。利権契約は民間が施設の運営・補修・維持管理のみならずサービスの向上のための新規の資本投資に至るまでサービスの供給全般にわたり責任をとる形態である。

このような類型の中で韓国の社会福祉施設において民間委託の運営は公共が施設の設立と財政を担当し民間がサービスの提供と管理運営を担当する形態(すなわちサービス契約と管理運営の契約が同時に行われる形態)を言う。しかしこのような韓国の社会福祉サービスにおける民間委託の方式は外国のそれとは異なる。アメリカの場合、民間所有の建物が無償賃貸という方式で公共に寄付され、無形のサービスだけを公共で購入し提供するサービス契約の形態が多い。これに対し韓国の場合は公共で自ら施設を建て、施設の管理および運営を民間に委ねる形が多くを占める。したがって公共で施設投資の資金を負担しないアメリカなどの外国に比べ韓国は民間委託を通して福祉サービスを購入する費用は最も高いと思われる。

2) 民間委託効果に対するこれまでの議論

韓国で公共サービスの民間委託に関する研究は1980年代末から始まったが当時は公共サービスの民営化に対する輿論の紹介からはじめ段階公共サービスの民間委託に伴う実証的な効果に対する検討がおこなわれた。その中で福祉サービスおよび施設の民間委託に関する研究は1990年代末から始まったといえる。

福祉サービスおよび施設の民間委託に対するこれまでの研究をみると、主に担当公務員や民間委託の関係者との面接およびアンケート調査を通して民間委託の成果と問題点を提示することにある。全体的に福祉施設の民間委託は主にサービスの質の向上、専門性の再考、利用者

のニーズへの対応などのように質的な効果が大きくコスト削減効果がそれほど大きくないことが示された。

金スンヒョン (1998) の研究によると、福祉サービスの民間委託において契約の競争を基盤としたコスト削減効果はなく、かえって競争が弱く再契約が自動的に行われてからロビーなどによる不公正な契約が深刻になったと指摘している。また指導や監督も形式的なもので、委託契約後の責任感も確保できないものと指摘された。これに対し李ジョンウン (1996) の研究をみると、福祉サービスの民間委託において民間受託者の利益への執着が民間委託の成果に否定的な影響を及ぼしている指摘された。また金クァンヒョク (2003) は自活事業に参加する民間機関を対象に政府と非営利民間機関間の協力が非営利民間機関にどのような影響を与えているかを分析しているが、財政依存度が大きいほど民間機関の自律性が縮小され組織の使命にも変化が大きいと指摘している。その反面、自活機関協議体の集まりの回数が多いほど非営利機関の自律性は制約が少ないものとされている。

金キョンヘ (2000) はソウル市の社会福祉館を中心に委託運営、法人直営、市直営など三つの形態に分類し比較・評価している。すなわち費用の側面ではサービス生産にかかる経費用は削減されなかったが公共費用の削減効果はあるものと分析している⁹⁾もちろんこれは民間の効率的な管理運営の産物であるよりは単純に受託法人の法人転入金や後援金など民間財源が公共費用を代替したものである。また民間委託を通してサービスの質と専門性の向上が最も大きい効果として提示され、民間資源の動員効果はある程度達成したと評価された。金キョンヘの研究を通して示された社会福祉の民間委託の結果は次のようである。

第一に公共性¹⁰⁾公共性はサービス供給が低所得層など要保護対象者に多く与えているか、要保護対象者の接近性を高めるために無料事業をどのくらい行っているかなどが評価基準として用いられたの側面から委託運営をみると市が直接に運営する場合は要保護対象者に与えるサービスの供給および無料事業が多かった。

第二に無料と有料事業を比較してみると、委託運営の場合は全体の事業のなかで無料事業が大多数を占めているが有料事業も少なくない。社会福祉館の場合は有料事業が徐々に増えているがそれは福祉館の財政的な問題と¹¹⁾ 社会福祉館の場合は有料事業が

9) もちろんこれは民間の効率的な管理運営の産物であるよりは単純に受託法人の法人転入金や後援金など民間財源が公共費用を代替したものである。

10) 公共性はサービス供給が低所得層など要保護対象者に多く与えているか、要保護対象者の接近性を高めるために無料事業をどのくらい行っているかなどが評価基準として用いられた。

11) 社会福祉館の場合は有料事業が徐々に増えているがそれは福祉館の財政的な問題と関連している。社会福祉館の場合、政府補助金は運営費の40～50%にすぎない。反面、受益者負

徐々に増えているがそれは福祉館の財政的な問題と関連している。社₂：福祉館の場合、政府補助金は運営費の40～50%にすぎない。反面、受益者負担金である20%を充たす財政的な能力がない運営法人が大多数であるために足りない予算を確保するために有料事業の受益に依存するしかない。最近は受益者負担金に関する規定がなくなりこのような問題は改善の見込みがあると思われる。

第三に専門性・サービスの質の側面から委託された福祉館が高い評価を受けている。ただし、専門性と関連して委託された福祉館長が資格証をもっている場合は60.3%にすぎない。

第四にコスト削減の効果の側面からみると、委託運営₃は効率的ではなかった。外₃ではサービスの購入だけを委託しているが韓₁₁は公共が施設投資費まで負担しているためにコスト削減の効果はあまりない。

第五に民間資源の動員効果の側面では民間に委託することによって民間資源を効果的に動員することで間接的に公共コストを削減する効果が期待される。

第六に運営の効率性の面からみて委託された福祉館の効率性はあったが、一部の法人が多くの福祉館に委託したりまた同一の法人に再委託することで社₂福祉館が私有化される傾向もある。

第七に委託過程と関連して審査委員の専門性が欠如し選定基準も曖昧で財政能力だけが大きな比重を占めていた。

第八に委託後に行われる指導・監督は形式的で非₁₁専門性のないうえにこれによって福祉館の指導・監督に備えた業務が負担として働いている。

以上、まとめると福祉施設の民間委託による運営は肯定的な効果もあるが同時にさまざまな問題点もある。福祉施設における民間委託が少ない費用で良質のサービスを利用者に提供することを目標にするとき、上記で示したようなさまざまな問題点が制約要因として働き当初の期待した効果をあげるまでには至らなかったと分析された(金キョンへ、2000)。

擔金である20%を充たす財政的な能力がない運営法人が大多数であるために足りない予算を確保するために有料事業の受益に依存するしかない。最近は受益者負擔金に関する規定がなくなりこのような問題は改善の見込みがあると思われる。

IV. 結 論

福祉国家の危機論が登場してから民・官のパートナーシップは社会福祉サービスを提供する理想的なシステムとして認識されてきた。しかし、本報告で事例で示したように民・官のパートナーシップによる福祉サービスの供給は必ずしも理想的な結果をもたらしてはいない。民・官のパートナーシップはサービスの供給の効率性を増大させ、サービスの質を向上させる場合もあるが、またさまざまな副作用ももたらしていることもある。特に非営利民間部門において政府から支援を受けサービス提供に伴う様々な規制と干渉により組織運営の固有な特性が喪失されたり変質されたりする問題が提起されている(金クァンヒョク2003)。

これは韓国のように非営利民間部門が政府の補助金への依存度が高い場合にはより深刻に表われる(金ヨンジョン、2001)。結局、民・官相互間の長所と短所を補うよりは非営利民間部門の一方的な依存と政府の強い規制および管理方法などの問題が生じる余地は大きい(文スンヨン、2000)。ひいては民間部門が政府の支援にもっと依存するようになり益々政府の方針に適應される様子も表われる(金スヒョン、朴ウンチョル、2000)。

したがって民・官のパートナーシップによって被害が生じることも認めたい。民・官のパートナーシップを通して社会の公益的な目標を達成できる効果的な方法を見つけ出すのが私たちに与えられた課題である。民間の非営利組織が政府に与えられる資源というのは低い費用、サービス提供の能力、現場からの迅速な情報、新しいアイデアなどである。一方、政府は民間の非営利組織に財政、政府からの認定、そして政策過程への参加機を提供できる。したがって民・官の両者はこのような資源を適切にそして効率よく活用できる協力の方法を見出す努力をしなければならない。