https://doi.org/10.5392/JKCA.2019.19.02.605

민관협력방식의 지자체 시민복지기준 제정 비교연구

Comparative Study on Setting-up the Civil Welfare Standard through Public-Private Partnership in Local Governments

고은주*, 경승구**, 이용갑**
인천복지재단*, 국민건강보험공단**

Eun-Ju Ko(gonju519@hanmail.net)*, Seung-Ku Kyoung(ksnine83@nate.com)**,
Yong-Gab Lee(lankwitzer@empal.com)**

요약

본 연구는 2012년 이후 10개 지방자치단체가 제정한 '시민복지기준'의 개념, 제정과정, 분야와 내용 및 이에 근거하여 독자적으로 실시하는 지역사회복지사업 등을 비교분석하여 다양한 지방자치단체들이 향후 시민복지기준을 제정할 경우 필요한 제정 방식과 방향을 제시하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 먼저, 시민복지기준 개념을 시작부터 현재 우리나라에서의 이해를 역사적으로 분석하고, 10개 지자체가 제정한 시민복지기준의 개념을 분석하였다. 또한, 본 연구는 10개 지자체에서 지방자치제도와 주민참여라는 관점에서 실시된 민관협력방식의 시민복지기준 제정과정, 분야와 내용을 비교분석하였다. 이러한 비교분석을 통해 본 연구는 다른 지자체들이 시민복지기준을 제정할 경우 고려해야 하는 몇 가지 원칙들을 제시하였다. 마지막으로, 본 연구는 지자체의 시민복지기준 제정은 달성하고자 하는 단기 최저기준과 중기 적정기준을 구분하여 이를 실현할 수 있는 구체적 사업을 개발하고, 사업을 실시하기 위한 예산지원도 필요한 시민사회단체, 연구기관, 지자체 집행부, 의회 등이 함께 해야 하는 중장기 민관협력 프로젝트라는 것을 인식하는 것을 지적하였다.

■ 중심어 : | 시민복지기준 | 민관협력 | 지방자치단체 | 주민참여 | 적정기준 |

Abstract

The study proposes some principles that enable local governments to set-up their own civil welfare standard through the public-private partnership in the context of the participation of residents. First, the study analyzes the concept of the civil welfare standard in comparison with the national minimum. In sequence, the study tries to compare various conception, set-up process, fields and contents of the civil welfare standard in 10 local government. And the study suggests a series of some principles for setting-up the civil welfare standard, budget securing, developing core businesses, and reflecting regional characteristics. At last, the study would remind that the process of setting-up and realization of a civil welfare standard could be long-term project through the public-private partnership with civil society organizations, research institutions, local governments and local councils in region.

■ keyword : | Civil Welfare Standard | Public-private Partnership | Local Governments | Participation of Residents | Adequate Level |

접수일자 : 2018년 12월 20일
수정일자 : 2019년 01월 15일
심사완료일 : 2019년 01월 29일
교신저자 : 이용갑, e-mail : lankwitzer@empal.com

I. 서 론

2018년 7월 출범한 수도권 소재 한 광역지방자치단체 민선7기 집행부는 선거과정에서 '시민이 기본적으로 누려야 할 복지기준선 마련'을 사회복지분야 공약의 하나로 제시하였고, 2019년 초에 출범하는 복지재단의 첫 번째 사업으로서 시민복지기준선 제정을 예시하였다. 이 광역지방자치단체의 시민복지기준선 제정계획은 2012년 9월에 제시된 「서울복지기준선」을 바탕으로 2013년 7월 1일 서울시가 도입한 '서울형 기초보장제도'를 벤치마킹하고자 하는 것으로 이해할 수 있다. 이는 2014년 6월 민선6기 지방선거에서 대다수의 광역지방자치단체장 후보자들의 선거공약 및 9곳{충청남도(2013년), 부산(2015년), 대구(2016년), 광주(2015년), 대전(2016년), 세종(2015년) 및 경기도(2017년), 전라남도(2016년), 전북 완주군(2015년)}의 시민복지기준 제정과 같은 맥락이라고 할 수 있다. 이 광역지자체도 2014년 민선6기 출범직후 '서울형 기초보장제도'와 유사한 자체 기초보장제도의 도입을 검토 하였으나, 민선6기 사업으로 확정하지 않았다. 그 대신 2017년부터 민관협력방식의 취약계층 발굴·지원을 통한 복지사각지대 해소 및 맞춤형 복지서비스 제공이 가능한 자체 지역사회 복지사업의 정립을 논의하고, 중앙정부 복지사업을 보완하거나 자체적으로 개발한 사회복지사업들을 하나의 명칭으로 묶어서 실시하고 있다[1]. 하지만, 해당 광역지자체에서는 지역을 대표하는 자체 사회복지사업의 기획 및 실행을 위하여 다른 광역지자체들의 사례에서와 같이 민관협력에 기초한 '시민복지기준 제정' 및 이에 기초한 '○○○형 복지모델', 또는 '○○○형 기초보장'이 필요하다는 사회적 요구가 지속적으로 제기되었다. 이에 따라, 해당 광역지자체가 새로 출범하는 복지재단의 첫 번째 과제로 시민복지기준선제정을 민선7기 시정운영계획에 포함한 것은 이러한 사회적 요구를 수용한 결과라고 할 수 있다.

본 연구는 2012년 이후 다양한 광역·기초지자체가 제시한 '시민복지기준'의 개념, 제정과정, 내용 및 이에 근거하여 독자적으로 실시하는 지역사회복지사업 등을 비교분석하여 다양한 지방자치단체들이 향후 시민복지기준을 제정할 경우 필요한 제정 방식과 방향을 제시하고자 한다.

II. 연구방법

본 연구는 지난 2018년 6월 지방선거로 출범한 민선7기 지방자치단체들이 '시민복지기준'을 제정할 경우 필요한 원칙, 기본 방향, 주요 절차 및 주요 내용의 기본적인 틀 및 시사점을 문헌분석방법으로 제시하는 연구이다. 이에 따라, 본 연구는 먼저, 지자체들이 논의하고, 작성하여 공표한 '시민복지기준'의 개념을 분석하고, 그 목적 및 활용 등을 분석하고자 한다. 두 번째, 본 연구는 2012년 9월 서울특별시를 시작으로 많은 지자체들에서 여러 범주의 참여자들이 약 1년 정도의 기간 동안 다양한 과정과 절차를 거쳐 제시한 「시민복지기준」의 제정과정, 내용 및 활용현황을 분석하고자 한다. 이러한 분석과정에서 「시민복지기준」 제정은 지자체 집행부나, 연구기관, 또는 시민단체가 주체가 되는 것이 아니고, 공무원·연구기관 종사자·시민사회단체 참여자 등이 모두 참여하고, 이들의 논의가 단계별로 일반 시민들의 논의 및 다양한 형태의 선택과 동의를 거쳐 수립되는 과정을 반드시 거친다는 것을 제시하고자 한다. 세 번째, 본 연구는 '시민복지기준'의 개념 및 이를 둘러

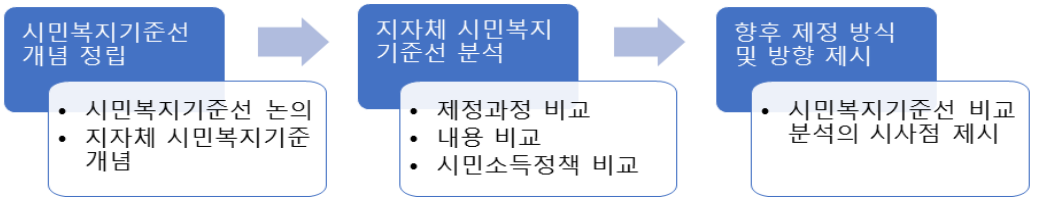

그림 1. 연구의 기본 틀

싼 논의, 다양한 지자체들이 이미 제정한 '시민복지기준'의 제정과정과 현황 등에 대한 시사점들을 탐색하여 2019년 이후 '시민복지기준'을 제정하고자 하는 지자체들이 참고할 수 있는 필요한 원칙 및 기본 방향을 제시하고자 한다.

III. 시민복지기준 개념의 정립

1995년부터 시작된 지방자치제도에서 사회복지분야 주민참여는 2012년 이후 '시민복지기준 제정'을 계기로 더욱 활성화되고 있다. 국민들의 생활보장을 위하여 중앙정부가 설정한 최저기준이 현실적인 생활을 영위하기에는 부족한 수준이므로 지자체가 자체적인 기준을 설정하여 중앙정부의 최저기준을 보완하고자 하는 것이 '시민복지기준 제정'의 기본목적이라고 할 수 있다[2].

시민복지기준 개념은 영국의 1905년 '빈민법' 개정을 둘러싼 사회적 논의에서 소수의견을 대변한 웹(Webb) 부부의 개념에서 시작된다. 웹 부부는 빈곤문제해결을 위해서는 1834년에 제정된 '신빈민법' 이후 사회적으로 강화된 '빈곤의 개인적 원인' 인식에서 벗어나서 '빈곤의 사회구조적 문제성'이라는 전제에서 출발해야 함을 강조하고, 일반 조세를 재원으로 하는 예방적 치료와 공적 지원을 강조하였다. 이러한 맥락에서 웹 부부는 국가 전체의 효율성 향상 차원에서 가난한 노동자들이 누려야 할 최소한의 생활수준을 '국민생활 최저선(National Minimum)'으로 정의하였다. 이들이 제시한 조세방식의 빈곤문제 해결방안과 국민생활최저선 개념은 저소득·취약계층에 대한 생존권보장을 국가의 역할로 격상시켰다. 웹 부부의 이러한 제안은 1942년 '비버리지 보고서(The Beveridge Report)'가 사회보장의 기본목적을 '생존에 필요한 최소소득 보장'으로 제시하면서 확산되었다[3].

제2차 세계대전 종전 이후 서유럽국가들이 복지국가를 건설할 때 웹 부부의 '국민생활 최저선' 개념에 근거한 '기초생활보장'은 노동능력이 있는 저소득·취약계층에까지 확대되고, 공공부조 수급권은 국가에 대한 개인의 사회권으로 인정되었다[4]. 이에 따라 "국민생활의 최저기준(national minimum standards)을 유지함에 있어 국가의 책임을 제도화한 것이 복지국가"라는 주장은 이와 같은 역사적 맥락에서 이해할 수 있다[5]. 1945년 이후 정립된 '국민생활 최저보장' 개념은 국제노동기구(ILO)을 통해 국제적으로 규범화되었다. 먼저, 1952년 「사회보장 최저기준에 관한 조약」은 보건의료, 질병, 실업, 노령, 산업재해, 가족, 모성보호(임신·출산 등), 폐질, 유가족 보호 등 '사회문제(social problems)'에 대한 '사회보장'의 적용범위, 급여의 종류와 수준, 재원조달, 권리보호, 관리운영 등의 분야에서 회원국가들이 준수해야 할 '최저기준'을 제정한 것이다[6]. 1960년대 경제성장기에 ILO는 북유럽국가들에서 논의되고 제도화되

표 1. '국민최저선'과 '시민최저선'에 대한 논의

	최저 기준	적정 기준
수준	경제수준을 고려하여 최소한도로 제공되어야 할 '최저수준(minimum level)'	'적정수준(adequate level)'
책임 주체	국가 책임	국가, 기업, 개인이 공동 책임을 지는 사회적 공동 책임
재원부담	조세를 통한 국가 부담	조세 외에 보험료 등을 재원으로 하는 사회적 공동 부담
주요 적용대상	빈곤층, 노동시장 탈락자, 노인 · 장애인등 사회적 약자 중 저소득계층	저소득계층 이상의 사회계층, 또는 위험을 '사회적으로' 해결하는 것이 효율적인 사회계층
권리 성격	구체적 권리(청구권의 성립)	추상적 권리(청구권의 미 성립)
운영원칙	정책 결정 및 제도 운영에 있어서 가입자의 민주적 참여	
영역	소득, 건강, 주거, 교육, 보호 등 전 사회복지 영역	
사례	· 「베버리지보고서」(1942) · ILO의 「사회보장 최저기준에 관한 조약」(1952)	· ILO의 「고용재해급여에 관한 조약」(1964), 「장애 · 노령 · 유족급여에 관한 조약」(1967), 「의료 및 상병급여에 관한 조약」(1969) 등

자료: 변재관(1998)

기 시작한 '적정 급여기준(adequate benefit standards)'을 사회보장의 기준으로 적용하기 시작하였다. 예를 들면, ILO는 1967년 「장애·노령·유족급여에 관한 조약」에 기존의 최저기준보다 높은 수준의 사회보장기준을 적용하였다.

비슷한 시기에 일본에서도 소득지원을 통한 생존권 보장 이상의 개념으로서 '생활권' 보장에 관한 논의가 진행되었다. 일본의 '시민최저선' 논의는 1968년 도쿄도(東京都)가 발표한 「도쿄도 중기계획: Civil Minimum에 어떻게 도달할 것인가?」에서 '시민최저선(Civil Minimum)'을 설정하고, 이를 통해 도민의 행복을 지키겠다고 공표하면서 전국적으로 확산되었다. 기존 개념인 '국민 최저기준'은 보건의료, 교육, 보육, 교통, 주택 등의 분야에서 중앙정부와 지자체가 다양한 사회보장제도를 이용하여 국민생활의 최저생활수준의 보장을 의무로 규정하고 있다. 국가차원에서 설정된 '국민최저기준'은 경제성장기의 실제 국민생활 현실 수준보다 상대적으로 낮은 수준이기 때문에 지역주민의 생활을 보장할 수 없었다. 이에 따라, 광역지자체인 도쿄도가 자체적으로 행정기준을 설정하여 지역주민에게 수준 높은 생활을 보장할 수 있는 기준인 '시민최저기준'을 도입한 것이다. 도쿄도의 '시민최저기준'은 1970년 전국도시혁신시장회의 「혁신도시 만들기 강령 : Civil Minimum 책정을 위해」, 1978년 교토자치문제연구소의 「지방자치와 Civil Minimum」이 발표되면서 시민복지기준에 대한 일본인 및 지자체의 관심을 확산시켰다. ILO 및 서유럽국들의 국가차원에서 사회권(社會權)으로 생존권보장을 위한 최저기준이나 적정기준 등과 달리, 도쿄도에서 시작하여 일본 전역으로 그 논의가 확산된 '시민최저기준' 개념은 "도시에서 생활하는 시민들이 안전 및 건강, 능률적이고 쾌적한 도시생활을 영위하는 데 필요한 최저조건"으로 정의할 수 있다.

우리나라에서 시민복지기준 논의는 1994년부터 참여연대의 '국민복지최저선 확보 운동'에서 시작되었다[9]. 참여연대는 이 운동에서 '국민생활최저선(National Minimum)'을 정부 책임과 법적 권리로 인정하고, 모든 생활영역 포함하여 모든 국민에게 적용하며, 의사결정과정에서 국민의 민주적 참여가 보장되어야 함을 주장하였다. 이렇게 촉발된 '국민생활최저선' 논의는 1998년 한국보건사회연구원이 중심이 되어 구체화되기 시작하였다. 한국보건사회연구원은 '국민복지기본선'을 "한 사회가 공적 제도를 통해 개별 사회구성원에게 경제·사회적 발전 수준에 부합하게 제공하는 제반 사회복지의 수준"으로 정의하였다[10]. 이와 같은 논의는 1905년 웹 부부의 논의, 1942년 비버리지 보고서, 1952년 ILO 조약에서의 최저 개념, 1960년대 서유럽국가들의 국가차원의 적정기준 논의, 낮은 수준의 국가차원 기준 때문에 충족되지 못하는 도시거주민의 생활보장을 위해 도입된 1970년대 초 일본 도쿄도의 시민복지최저선 등 관련 논의들을 정리하면서 우리나라 현실에 적합한 대안을 제시하고 하였다. 즉, 변재관(1998)은 사회보장은 국민에 대한 국가의 의무이고, 동시에 국민의 권리임을 명시하면서, 이를 위한 기준으로서 국민복지기준선을 소득, 건강, 주거, 고용, 복지서비스 분야에서 '최저기준(minimum level)'과 '적정기준(adequate level)'으로 구분하고, 적정기준의 중요성을 강조였다.

1998년의 IMF 국제금융위기 상황에서 발생한 기업의 구조조정에 의한 실업문제를 극복하기 위하여 국가는 극빈계층에 대한 최소한의 생활보장만을 제공하는 기존의 「생활보호제도」를 저소득·취약계층을 보호하는 「국민기초생활보장제도」로 전환하였다. 1999년 9월 7일 법 제정 후, 2000년 10월 1일 시행된 「국민기초생활보장제도」는 우리나라에도 국민최저생활보장이라는 '국민최저기준(National Minimum)' 개념을 적용한다는 법적·제도적 근거가 확립되었다. 「국민기초생활보장제도」를 중심으로 국가차원에서 논의된 국민최저생활보장은 2012년 서울특별시가 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 분야에서 '서울시민복지기준'을 최저기준과 적정기준으로 구분하여 제시함으로써 국가차원의 기초생활보장논의가 광역지자체차원으로 전환하는 계기가 되었다[11].

「시민복지기준」의 정립과정은 사회복지분야에서 '지방자치제도'와 '주민참여'간 관계성에서 출발한다고 할 수 있다[12]. 즉, 사회복지분야에서 지역사회 주민들이 자신이 거주하는 지역사회에 상존한 문제를 해결하는 의사결정과정에 참여하여 자신의 권한을 행사하는

일련의 과정으로 이해할 수 있다[2][13]. ‘시민복지기준 제정’은 결국 국민들의 생활보장을 위하여 중앙정부가 설정한 최저기준이 현실에서 생활을 영위하기에는 부족한 수준이어서 지자체가 자체적인 기준을 설정하여 중앙정부 최저기준을 보완하고자 하는 지자체차원에서의 주민자치의 실현이며, 이와 동시에 민관협력의 결과라고 할 수 있다. 하지만 벤치마킹 대상인 서울시 사례에 대한 비판도 존재한다. 첫째, 지자체가 수행하는 대부분의 사회복지사업들이 중앙정부가 주체인 사업이므로 중앙정부의 협조 없이 시민복지기준을 충족하기가 어렵기 때문에 중앙정부와의 협조가 필수적이라는 것이다[14]. 둘째, 시민복지기준에 기초한 사회복지사업들의 대상자들은 저소득취약계층이 될 수밖에 없기 때문에 “중산층의 복지욕구를 충족시켜 줄 수 없다”는 비판도 받고 있다[15]. 그럼에도 불구하고, 서울시 사례는 정치와 행정에 대한 시민들의 불신이 광범위하게 퍼져 있는 상황에서 시민들이 의사결정과정에 참여함으로써 “시민이 낸 세금이 시민을 위한 복지로 되돌아올 수 있다는 믿음”을 증명하고 있기 때문에 다른 지자체에게 의미 있는 벤치마킹 사례가 되고 있다[16].

IV. 지자체의 시민복지기준 개념

서울특별시가 2012년 소득, 주거, 돌봄(영유아, 아동, 노인, 장애인), 건강, 교육 분야에서 자체 시민생존권보장을 위한 최저기준과 적정기준으로 구성된 ‘서울시민복지기준’을 제시한 이후 많은 민선6기 지자체에서 시민복지기준에 관한 사회적 논의가 활성화되었다. 서울시사례를 벤치마킹하여 2015년에 부산광역시, 세종특별시, 전라북도 완주군, 2016년에는 대구광역시, 대전광역시, 광주광역시, 전라남도가 독자적인 시민복지기준을 제정하였다. 이와는 별도로 충청남도는 2013년에 「충청남도 복지·보건 중장기계획 수립 연구」 차원에서 ‘복지·보건 기준선’을 설정하였다.

시민복지기준을 제정한 각 지자체들은 지역주민의 생활보장이라는 측면에서 시민복지기준이라는 용어를 사용하지만, 모두 동일한 개념으로 시민복지기준을 정의하거나, 동일한 맥락으로 시민복지기준을 사용하는 것은 아니다. 서울특별시의 경우 시민복지기준 논의는 “‘개발시대’ 이후 한국의 대도시들이 설정해야 할 새로운 시정목표를 제안함으로써 과거 개발시대의 도시정책에서 소홀히 취급해 온 시민의 일상생활 속 삶의 질 제고와 삶의 기회의 공평성 확보를 중요한 시정목표로 선언하는 것이며, 이는 한국의 지방자치단체가 나아가야 할 새로운 정책 방향을 제시하는 것”으로 이해하고 있다[17]. 이에 따라, 김경혜 외(2012)는 최저선보다는 적정선을 기준으로 한 시민복지기준의 중장기적 목표와 계획이 필요함을 강조하였다.

부산광역시의 경우 시민복지기준 논의를 “부산시민복지에 대한 구체적 보장기준 제시로 시민복지수준 향상을 위해 기준선을 설정하는 것”으로 이해하고 있다[18]. 시민복지기준 논의를 최저기준과 적정기준으로 구분한 서울시와 달리, 초의수 외(2015)는 시민 누구나 적정수준의 삶의 질을 보장하는 일반 기준, 생애주기에 지원을 위한 생애주기기준 및 동네발전을 위한 주민주도를 지원하는 기준인 ‘동네생활 기준’이라는 세 가지 범주를 제안하였다.

대구광역시의 경우 시민복지기준을 “소득, 주거, 돌봄, 교육, 건강 등 생활 전반의 영역에서 대구시민의 기본적인 삶의 질을 보장하기 위한 것으로 삶을 살면서 평등한 기회를 가져 시민 누구도 지역에서 소외되지 않고 함께 살아갈 수 있는 행복한 대구를 만들기 위한 기준”으로 이해한다[19]. 대구시민복지기준의 수준과 관련하여 박은희 외(2016)는 “최소한의 삶을 보장하며(최저선) 시민이 보다 행복한 삶을 누릴 수 있도록 (적정선) 복지기준 마련”이 필요하다는 입장에서 최저선 보장, 적정선 제시를 제안하고 있다.

광주광역시의 경우 시민복지기준 제정을 “지방정부가 시민의 복지를 위해 중앙정부에서 수행하지 못하거나, 중앙정부가 정한 수준 이상의 기준선을 설정한 것”이라고 그 의미를 강조하고 있다[20]. 이러한 의미에서 양철호 외(2015)는 서울이나 대구가 제시한 바와 같이 최저선과 적정선으로 구분하여 시민복지에 대한 지원기준을 설정할 필요가 있다고 강조한다.

대전광역시의 경우 시민복지기준을 “지역특성에 맞

는 복지정책 개발을 통해 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육, 지역공동체의 영역에서 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위한 기준"으로 정의하고 있다[21]. 대전시민복지기준 실현을 위해서 장창수 외(2016)는 "최소한의 인간다운 삶 보장을 위한 '최저 기준'과 배제가 아닌 사회적 포용으로 전환을 위한 '적정기준' 제시가 필요"하다고 강조한다.

세종특별자치시의 경우 시민복지기준을 "공적 제도를 통해 세종시민에게 경제·사회적 발전 수준에 부합되게 제공하는 제반 삶의 기준"으로 정의하고 있다[22]. 세종시민복지기준의 수준에 대하여 김미곤 외(2015)는 "세종시민 누구나가 누려야하는 최저한의 보장선"인 '최저 기준'과 "세종시민 누구나가 누려야하는 소망스런 수준"인 '적정 기준'을 구분하여 제안하고 있다.

경기도의 경우 시민복지기준 논의는 명확하게 복지수준의 지역균형차원에서 논의되었다. 경기복지재단은 '경기도 복지균형발전 기준선'을 "도민의 다양한 복지욕구에 부응하고 31개 시·군 간 복지격차를 해소하여 지역적 균형을 유도할 수 있는" 공통의 기준으로 이해하고 있다[23]. 이러한 의미에서 김희연 외(2017)은 보편성, 포괄성, 적정성이라는 세 가지 원칙을 적용하여 "누구든(보편성), 살고 있는 지역과 상관없이(포괄성), 적정한 수준(적정성)"의 복지가 경기도민에게 지원되어야 함을 강조하고 있다.

전라남도의 경우 도민복지기준을 논의할 때 "지역적으로 전라남도와 행정구역으로서의 전라남도의 특성을 반영하여 차별화되고 특성화된 복지기준"을 설정하는 것을 가장 중요한 원칙으로 제시하였다[24]. 이와 함께 한동우 외(2016)는 "경제적 및 사회적 상황과 실태를 충분히 반영한 정책과 제도를 통해 실현가능한 복지기준"을 설정하는 것을 그 다음 원칙으로 제시하였다. 이러한 차원에서 한동우 외(2016)는 전남복지기준을 다른 지자체에서 제시하는 바와 같이 최적기준과 적정기준으로 구분하여 제시하지는 않고 전남복지기준을 달성하기 위하여 2017년~2018년도에 중점 추진할 단기목표와 2019년 이후 점증적으로 추진할 중장기목표로 구분하고 있다.

전국 최초로 기초지자체 차원에서 시민복지기준을 제정한 전라북도 완주군은 혁신도시 및 기존 읍면지역 간 소득과 생활수준의 격차를 최소화하기 위하여 효과적인 복지전달체계의 구축 및 활성화가 필요하다는 인식에서 '완주군 복지기준선' 제정을 추진하였다. 이러한 의미에서 완주군민 복지기준선은 "지방정부가 군민의 복지를 위해 완주군민 모두에게 적정수준의 복지와 삶의 질이 보장될 수 있도록 더 많은 기회와 제도와 정보를 통한 복지 실현 움직임이 될 수 있는" 최적기준과 적정기준이다[25].

충청남도는 서울시 사례에 대한 벤치마킹이라기보다는 2013년 「충청남도 복지·보건 중장기 계획」 수립 차원에서 '충청남도 복지·보건 기준선'을 제시하였다. 충청남도 복지·보건 기준선은 "주어진 경제사회적 여건 하에서 충남도민의 최상의 삶의 질을 영위할 수 있는 수준"으로 정의하고, 이 기준을 구체적으로는 "충청남도와 전체 시·군의 책임과 주도 하에 관내의 기업, 민간기관 및 단체, 가족 및 개인의 적극적 협력에 의해 향후 10년 내에 달성하기 위한 목표"로 정의된다[26]. 김승권 외(2013)는 관리지표 중 성과지표의 현재 수준을 고려하여 현재 기준의 9개 도(道) 1위 보다 약 20~30% 상향으로 충청남도 복지·보건 기준선을 제시하였다.

V. 지자체 시민복지기준 비교

1. 지자체 시민복지기준 제정과정

지자체들이 제정한 시민복지기준은 약 1년의 기간 동안 다양한 주체들이 참여한 복합적인 노력의 산물이다. 즉, 시민복지기준은 민관추진위원회가 주관하고, 연구기관이 실행사업 제시를 위하여 기초자료로 활용할 시민 대상 설문조사를 실시하고, 민·관·전문가로 구성된 추진위원회 및 공무원으로 구성된 지원TF를 운영하며, 논의 및 의사결정 과정에서 다양한 형태의 시민참여가 활성화되고, 분야별 최저·적정 시민복지기준이 제시되고, 이를 실현하기 위한 분야별 실행과제 및 소요예산 규모가 추계되는 등 다차원적이며 복합적인 소통과 논의 과정을 통해 산출된다. 각 지자체 시민복지기준 제정과정은 추진주체, 연구주체, 시민욕구조사, 시민참여,

사회복지계 및 공무원 의견 수렴, 의회와의 협력 등으로 구분하여 분석할 수 있다.

우선, 시민복지기준 제정을 추진하는 민관협력기구인 '시민 추진위원회'의 구성 및 운영이다. 서울특별시, 대구광역시, 대전광역시, 광주광역시, 세종특별자치시는 지자체 공무원 및 연구진, 지역의 관련 연구자와 현장전문가들, 시민사회단체들과 함께 구성된 시민추진위원회를 구성하였다. 일반적으로 총괄위원회 및 분야별 분과위원회로 구성된 시민추진위원회는 시민복지기준이 지자체가 제시하는 것이 아니라, 관련 전문가, 공무원 및 시민사회단체 등이 함께 논의하고 그 결과로 제시되는 공동노력의 산물임을 알려주는 중요한 요소이자, 의사결정과정이다.

둘째, 시민복지기준 연구의 주체, 즉, 보고서작성 및 경우에 따라서는 분야별 분과위원회 운영을 수행하는 주체는 크게 4가지 범주로 구분된다. 서울특별시, 대구광역시 및 대전광역시는 해당 지자체 시도연구원인 서울연구원, 대구경북연구원 및 대전세종연구원이 시민복지기준 연구를 수행하였다. 반면에, 부산광역시, 경기도 및 전라남도의 경우 해당 지자체 복지재단인 부산복지개발원, 경기복지재단 및 전남복지재단이 시민복지기준 연구를 수행하였다. 이와는 달리 세종특별자치시와 충청남도는 보건복지분야 국책연구원인 한국보건사회연구원, 광주광역시와 전라북도 완주군은 지역소재 대학교가 시민복지기준 연구를 수행하였다.

셋째, 지자체의 시민복지기준 제정은 지역거주 시민들의 복지실태와 욕구 조사를 실시하여 '근거에 기반한(evidence-based)' 분야별 시민복지기준 및 실행과제들을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 서울, 부산, 광주, 전라남도, 경기도, 전라북도 완주군 및 충청북도는 시민, 전문가, 이용자 등을 대상으로 방문면접이나 전화 등을 이용한 설문조사를 실시하였다.

넷째, 시민복지기준 제정과정에서 지자체나 관련 연구기관은 토의과정 모니터링, 온라인 의견제시, 시민토론회 등 다양한 방식으로 시민들의 의견을 청취하였다. 먼저, 서울시는 일반 시민을 대상으로 '서울복지메아리단'을 구성하여 5개 분과위원회 회의에 참관하는 모니터링단을 운영하였다. 그 다음으로, 서울시와 광주시는 시민들의 온라인(on-line) 참여를 활성화하였다. 서울시의 경우 시 홈페이지에 배너(banner) '서울시민복지기준 의견 게시판'을 설치하여 서울시민복지기준에 관한 시민의견을 온라인으로 수렴하였으며, 광주시의 경

표 2. 지자체 시민복지기준 제정 시기 및 목적

지자체	제정 시기*	목적
서울특별시	2012년 9월 (민선5기 후반부)	2011년 10월 서울시장 보궐선거에서 제시한 공약인 '서울시민 누구에게나 적정수준의 복지와 삶의 질 보장' 실현을 위한 기준 제시
부산광역시	2015년 12월 (민선6기 초반부)	민선6기 자체 사회복지정책 기준과 사업 제시 (사회복지분야 법정 계획인 '제3기(2015~2018년) 지역사회복지계획' 과는 별도로 자체적으로 작성)
대구광역시	2016년 6월 (민선6기 초반부)	
광주광역시	2015년 9월 (민선6기 초반부)	
대전광역시	2016년 2월 (민선6기 초반부)	
세종특별자치시	2015년 12월 (민선6기 초반부)	
전라남도	2017년 1월 (민선6기 초반부)	
전라북도 완주군	2016년 12월 (민선6기 초반부)	
경기도	2017년 3월 (민선6기 초반부)	31개 경기도 사군간 사회복지에서의 격차를 완화시켜줄 수 있는 각 사군별 기준 및 이 기준에 도달하기 위한 전략과제 제시
충청남도	2013년 12월 (민선5기 후반부)	향후 10년 이내에 9개 도(道)단위 광역지자체 중 사회복지수준을 1~2위 수준 지역으로 발전할 수 있도록 충청남도 복지·보건 중장기 계획 수립

이용갑(2016)

우도 온라인 정책포럼을 광주시청 홈페이지 및 포털사이트인 다음(Daum)의 카페, 페이스북(FaceBook) 등을 이용하여 시민의견을 온라인으로 수렴하였다. 마지막으로 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 세종 및 충남은 전문가들이 제시한 시민복지기준 안에 대하여 시민들만이 모여서 토론하고, 부분적으로 몇 가지 의제에 대한 의사를 결정하는 소위 '시민원탁회의'를 운영하였다.

다섯째, 시민복지기준 제정과정에서 몇 몇 지자체들은 사회복지계의 의견도 수렴하였다. 대구시는 대구시사회복지협의회 주관의 정책토론회를 개최하여 시민추진위원회가 제시한 시민복지기준 안에 대한 사회복지종사자들의 이해를 증진시키고, 의견을 제시할 기회를 제공하였다. 광주시는 사회복지 현장전문가들을 대상으로 델파이(delphi) 조사방식으로 시민복지기준 안(案) 및 실행과제에 대한 의견을 수렴하였다. 전라북도 완주군은 완주군 사회복지협의체의 5개 실무분과회의 및 지역소재 아동·노인시설장과 간담회를 개최하여 사회복지계의 의견을 수렴하였다.

여섯째, 시민복지기준 제정 및 이를 실현하기 위한 실행과제 제시는 지역의 복지실태와 주민욕구를 파악하고, 제시하는 실행과제의 현실성과 실현가능성 등을 검토해야하기 때문에 지역 공무원들의 의견 수렴이 필요하다. 특히, 기초지자체간 균형문제가 사회복지정책의 중요한 의제 중의 하나인 도지역 광역지자체에서는 지역공무원의 의견과 협조가 필수적이라고 할 수 있다. 이에 따라, 경기도는 31개 시·군을 5개 권역화하여 2차례 간담회를 개최하였으며, 충청남도는 15개 시·군 공무원을 대상으로 4개 권역별 간담회를 개최하였고, 전라남도는 도청의 8개 국(局), 15개 팀 공무원들을 대상으로 간담회를 개최하여 의견을 수렴하였다. 기초지자체인 전라북도 완주군도 13개 읍·면의 복지담당 공무원들을 대상으로 간담회를 개최하여 지역에 근무하는 공무원들의 의견을 수렴하였다.

일곱째, 시민복지기준이 제정되고, 분야별 실행과제들이 제시되면 이를 위한 예산이 제시되어야 하고, 예산은 지자체 의회의 심의·의결이 필요하며, 이러한 의미에서 시민복지기준 제정과 관련된 사항은 의회의 협조가 필요하다. 경기도의 경우 경기복지재단이 '경기도 복지균형발전 기준선 연구' 수행과정에서 경기도의회 보건복지위원회에 대한 2차례의 보고를 통하여 시민복지기준 제정을 위한 도의회의 협조를 모색하였다.

2. 지자체 시민복지기준 내용

일반 시민들을 포함한 다양한 주체들이 여러 과정에서 참여하여 제정한 시민복지기준의 제정 시기, 제정 목적 및 명칭은 다양하다. 서울시의 경우 2012년 9월 전

표 3. 지자체 시민복지기준의 분야

지자체	시민복지기준의 분야
서울특별시	· 5개 분야 : 소득, 주거, 돌봄(영유아, 아동, 노인, 장애인), 건강, 교육
부산광역시	· 6개 분야 : 소득, 고용, 주거, 돌봄(영유아, 노인, 장애인), 건강, 교육, · 2개 사업영역 생애주기별 사회서비스(영유아기, 아동기, 청소년기, 청년기, 중장년기, 노년기) 동네생활복지(기초소득보장, 고용, 돌봄, 건강, 교육, 주거, 생활여건, 안전)
대구광역시	· 5개 분야 : 소득, 주거, 돌봄(영유아, 아동청소년, 장애인, 노인), 건강, 교육
광주광역시	· 5개 분야 : 소득, 주거, 돌봄(영유아, 아동 · 청소년, 노인, 장애인, 다문화), 건강, 교육
대전광역시	· 6개 분야 : 소득, 주거, 돌봄(영유아, 아동, 장애인, 노인, 가족), 건강, 교육, 지역공동체
세종특별자치시	· 6개 분야 : 소득, 주거, 복지서비스(영유아아동, 노인, 장애인, 가족), 일자리, 건강, 교육
전라남도	· 6개 분야 : 복지인프라, 돌봄(영유아, 아동 · 청소년, 노인, 장애인, 여성·출산, 가족·다 문화), 소득 · 고용, 건강, 주거 · 에너지 · 환경, 교육 · 여가 · 문화
경기도	· 7개 분야 : 소득, 일자리, 주거, 노인돌봄, 장애인돌봄, 건강, 복지인프라
전라북도 완주군	· 2개 분야 : 소득, 모심(아동돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄)
충청남도	· 6개 분야 : 사회복지 총괄, 저출산 · 고령화, 보육·아동청소년, 장애인, 여성 · 가족, 보건의료 · 식품안전

년도 10월에 실시된 민선5기 서울시장 보궐선거에서 서울시장 당선자가 제시한 공약인 '서울시민 누구에게나 적정수준의 복지와 삶의 질 보장'을 실현할 수 있는 기준을 제시하고자 「서울'시민복지기준'」이라는 명칭으로 제시되었다. 2014년 7월 1일 집권한 각 지자체의 민선6기 집행부들이 서울시 사례를 벤치마킹하여 「OOO시민복지기준」을 제시하였다. 부산광역시, 대구광역시, 대전광역시, 세종특별자치시, 전라남도 및 전라북도 완주군은 민선6기 집행부가 서울시 사례를 벤치마킹하여 사회복지분야 법정 계획인 '제3기(2015~2018년) 지역사회복지계획'과는 별도로 민선6기 자체 사회복지정책 기준과 사업을 제시하고 실행하기 위하여 「OOO시민복지기준」을 제시였다. 이와 유사하게 경기도는 민선6기 자체 사회복지정책 기준과 사업을 제시하는 시민복지기준이 아니라, 경기도 시·군간 사회복지에서의 격차를 완화시켜줄 수 있는 각 시·군별 기준 및 이 기준에 도달하기 위한 전략과제를 「경기도 복지균형발전 기준」으로 제시하였다. 반면에, 충청남도는 민선5기 후반부인 2013년에 충청남도를 2023년까지 전국 9개 도(道)단위 광역지자체 중 사회복지수준을 1~2위 수준 지역으로 발전할 수 있는 기준과 사업을 제시하는 충청남도 복지·보건 기준을 제시하였다.

다양한 시기, 목적 및 명칭으로 제정된 10개 지자체의 시민복지기준은 하나의 기준이 아니라, 분야별로 최저기준과 적정기준을 제시하여, 중장기적으로는 해당 분야에서 적정기준이 실현될 수 있도록 제안되었다. 분야별 적정기준이 실현될 수 있도록 하는 제안된 사업들은 예산과 함께 제시되는 실행과제, 또는 추진과제라고 할 수 있다. 이에 따라, 각 지자체의 최저 및 적정기준이 제시되는 시민복지기준의 분야를 비교할 필요가 있다.

10개 지자체의 모든 시민복지기준은 소득분야 및 영유아돌봄, 아동·청소년돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄 등과 같은 돌봄분야가 공통분야로 제시된다. 그 외에 전라북도 완주군과 충청남도를 제외한 8개 지자체는 주거 및 건강분야에서, 경기도, 전라북도 완주군과 충청남도를 제외한 7개 지자체는 교육분야에서 시민복지기준을 제시하였다. 부산, 세종, 전라남도, 경기도는 고용, 또는 일자리분야, 전라남도와 경기도 및 충청남도 등과 같이 도(道)지역 광역지자체에서는 사회복지시설 등 복지인프라 분야, 광주는 다문화돌봄 분야, 세종시는 가족돌봄 분야, 전라남도는 여성·출산돌봄 분야와 가족·다문화돌봄 분야, 충청남도의 경우 여성·가족분야에서 시민복지기준을 제시하였다. 또한, 부산은 동네생활복지, 대전은 지역공동체를 하나의 분야로 구분하여 시민복지기준을 제시하였다. 전체적으로 전라북도 완주군의 시민복지기준분야가 가장 적은 규모인 반면에, 부산이나 전라남도의 복지기준분야가 가장 많지만, 대부분의 경우 서울시와 같이 소득, 주거, 돌봄(영유아, 아동, 노인, 장애인), 건강, 교육 등으로 시민복지기준의 분야를 구분하였다.

충청남도를 제외한 8개 지자체는 시민복지기준 제정에서 서울시 사례를 벤치마킹하였다고 할 수 있다. 서울시가 지자체 최초로 자체 시민복지기준을 제시하였으며, 또한, 서울은 제시한 시민복지기준을 기초로 '서울형 기초보장제도'라는 사업을 실시하였다. 소득분야 최저기준을 실현하기 위하여 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급조건 중 사회적 논란이 많은 재산기준과 부양가족기준을 완화하여 국민기초생활보장제도 비수급빈곤층에게 생계급여 지급액의 절반 정도를 제공함으로써 이들을 복지사각지대에서 벗어나도록 보호하는 국민기초생활보장제도에 대한 보충적인 서울형 생계급여제도라고 할 수 있다.

표 4. 소득분야 지자체 시민복지기준의 실시된 실행사업

지자체	제도 명칭	제도 특성	시행시기
서울특별시	서울형 기초보장제도	·소득분야 최저기준 실현 ·지자체별 기초생계급여 수급조건 중 재산기준 및 부양가족 기준 완화	2013년 7월
부산광역시	부산형 기초보장제도		2016년 10월
대구광역시	대구시민행복보장제도		2015년 10월

3. 시민소득기준선 정책 비교

국민기초생활보장제도에 대한 보충적인 서울형 생계급여제도인 서울형 기초보장제도는 2012년 9월 서울시 민복지기준이 제시된 후 다양한 논의를 거쳐 2013년 7월 1일부터 실시되었다. 그 후 2014년 6월 민선6기 지방선거에서 대부분의 광역지자체장 후보들이 자신의 지자체에서 소위 'OOO형 기초보장제도 도입'을 선거공약으로 제시하였다. 민선6기가 출범한 후 시민복지기준을 제정한 지자체들 중 서울의 사례를 벤치마킹하여 해당 지자체에서 국민기초생활보장제도에 대한 보충적인 기초보장제도를 도입한 경우는 2곳에 불과하다. 대구광역시가 2015년 10월 '대구시민행복보장제도'를, 부산광역시가 2016년 10월 '부산형 기초보장제도'를 도입한 것이다.

국민기초생활보장제도는 생계급여 뿐만 아니라 의료, 주거, 일자리서비스 등 다양한 사업과 연관된다[27][28]. 따라서 지자체의 시민소득기준선을 달성하기 위해서는 이러한 사업들이 함께 이루어질 필요가 있다. 시민복지기준선 정책을 시행하는 대표적인 지자체인 서울특별시, 부산광역시, 세종시, 광주광역시의 시민소득기준선 연구를 비교한 결과를 [표 5]에 제시하였다. 이 지역들은 각 지역의 상황에 따라 단기간에 실질적으로 달성가능한 시민소득최저기준선과 장기적인 관점에서 궁극적으로 이루고자 하는 적정소득기준을 마련하였다. 최저소득기준은 서울과 부산이 중위소득의 43%, 세종은 40%, 광주는 6대 광역시의 저소득가구 적정생활비 평균 이상으로 정했다. 추진과정에서 시민의 의견을 수렴하기 위하여 설문조사뿐만 아니라 원탁회의, 간담회, 시민대토론회 등 지역의 특성과 상황에 맞게 다양한 방식을 활용하였다.

소득기준선을 달성하기 위한 핵심사업의 경우에 자체적인 기초보장제도 외에도 이와 비슷한 기능을 하는 제도 및 다양한 사업을 지정하였다. 공통적으로 사각지대를 발굴하고, 일자리와 의료비 지원에 대한 프로그램을 마련하고자 하였다. 그러나 지역마다 소득기준선을 달성하기 위한 전략의 차이점이 나타났다. 서울의 경우에 서울형기초보장제도, 서울형기초노령연금으로 전반적인 생계보장의 사각지대와 급여의 수준을 높이고자 하면서 장애인, 한부모, 다자녀가구 등 영역에 따라 필요한 급여를 추가적으로 제공하는 프로그램을 마련하였다. 부산은 부산형기초보장제도와 함께 이와 관련된

표 5. 지자체별 시민소득기준선 설정 및 핵심사업

구 분	서울(2012)	부산(2015)	세종(2015)	광주(2016)
시민소득 기준선	최저기준:중위소득43%, 적정기준: 중위소득50% 이상	최저기준:중위소득43%, 적정기준: 중위소득50% 이상	최저기준: 중위소득 40%, 적정기준: 중위소득 50%	6대광역시중위소득50%이상, 저소득가구적정생활비6대광역시평균이상
추진	서울시민복지기준설정 추진위원회 구성, 정책워크숍, 서울복지메아리단 운영, 원탁회의, 설문조사, 서울시 해당국실TF	연구자문위원회, 개별연구분야 TF, 분야별 세미나, 시민원탁회의, 설문조사, 동 순회 간담회, 분야별 세미나, 홈페이지 의견수렴, 담당부서 실무 TF	세종시민복지기준추진위원회,(전문가 및 시민단체 대표) 연구팀, 세종시 복지정책과 및 관련 정책과, 시민원탁회의(과제우선순위)	광주시민복지기준 추진위원회, 시민공청회, 전문가포럼, 시민대토론회
핵심사업	서울형기초보장제도, 차상위계층 및 근로빈곤층 소득보장, 사각지대 발굴을 위한 전달체계 개편, 서울형 기초노령연금, 중증장애인부가급여, 저소득 한부모 아동양육비,교육비 지원, 다자녀가구 아동수당, 생활임금제, '좋은 일자리'지원사업	부산형기초보장제도,저소득취약계층부가급여,주거급여,의료급여,근로빈곤층소득보장, 취약계층자산형성촉진제도확대	세종형 기초생계 지원제도 도입, 생활안정 보조제도, 일자리사업 확대, 건강보험료 지원 확대	시민복지 부양의무자기준설정, 시민복지 재산기준 설정, 복지사각지대 긴급복지지원 통합사례지원, 저소득층 및 노인의 사회활동 참여, 자활사업참여자 사회적 일자리 제공 지원, 청년창업 일자리 생태계 구축, 관련 조례 제정
성과지표	최저소득보장율, 적정소득달성률	최저기준:정책대상수 및 보장율 적정기준:중위소득50%이상인 구비율	세종형기초생계지원제도 수급자수, 빈곤율	6대 광역시 중위소득 50% 외 사업별 기준설정

급여인 주거, 의료를 확대하고, 취약계층의 자산형성촉진제도를 확대하고자 하였다. 광주는 저소득층과 노인의 사회참여, 자활사업 및 청년의 사회적일자리지원 등 일자리 사업에 중점을 두고 있다.

사업을 평가하기 위한 지표도 지자체별로 차이를 보인다. 소득기준선을 달성했는지, 수급자수가 늘어났는지 여부로 사업의 성과를 판단하기도 하고 세부 사업별 기준을 만들어서 평가하기도 한다.

VI. 결론 및 시사점

국민기초생활보장제도에 대한 보충적인 지자체 자체 기초보장제도의 도입 및 실시와 같은 대표적인 사업이 시민복지기준 제정의 효과 차원에서 하나의 척도가 된다면 지자체들의 시민복지기준 제정은 민선 6기 지방선거의 선거공약 실현이라는 의미 이상을 찾기가 어려운 것이 사실이다. 하지만, 지자체에서 약 1년여의 기간 동안 다양한 주체가 여러 형식으로 참여한 시민복지기준 제정을 통해서 나타난 지자체 고유의 사회복지정책 목표 및 기준 설정, 실행사업 제시 및 예산편성, 사업 실시와 평가 등은 지방자치제도 하에서 주민참여의 한 방법으로 평가받을 수 있다. 또한, 의사결정과정은 사회복지 전달체계 패러다임으로서 민관협력의 체계화라는 의미를 부여 할 수 있다[29].

이러한 의미에서 2012년 이후 제시된 지자체 시민복지기준의 제정과정 및 그 내용의 시사점들은 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 시민복지기준 제정에 대한 지자체 단체장의 의지가 명확하게 드러나야 한다. 서울시의 경우 2012년 10월 민선5기 지자체장 보궐선거에서 제시된 선거공약 실현의지, 충청남도의 경우 2023년까지 충청남도 보건·복지수준을 일정수준이상으로 향상시키고자 하는 민선5기 집행부의 의지가 해당 지자체에서 「시민복지기준」 제정의 원동력이었다. 그 외 8개 지자체의 경우는 2014년 6월 지방선거에서 OOO형 기초보장제도 도입 등과 같이 사회복지분야에서 제시된 공약을 2014년 7월 민선6기 출범이후 실현하고자 하는 강한 의지를 실현하는 것이었다. 이에 따라, 10개 지자체 모두에서 시민복지기준의 제정은 결국 선거를 통해 집권한 민선집행부 지자체장의 강력한 의지가 시민복지기준 제정의 필수 전제조건임을 확인할 수 있다.

둘째, 시민복지기준 제정과정은 지자체나 연구용역기관 중심이 아니라 범시민차원에서 '시민복지기준제정추진위원회'가 구성되고, 이 위원회가 시민복지기준 제정의 전체 과정을 총괄적 지휘한 민관협력과정이다. 몇 몇 경우를 제외하고, 시민복지기준을 제정한 대부분의 지자체는 지자체장과 민간위원을 공동위원장으로 전문가, 시민사회단체 구성원, 사회복지종사자 및 연구용역 수행 연구진 등으로 구성된 '시민복지기준추진위원회'를 구성하고, 운영하였으며, 이 위원회의 원활한 운영을 지원하기 위하여 지자체차원에서 공무원들로 구성된 지원TF를 운영하였다. 이와 같은 방식으로 구성되고 운영되었기 때문에 시민복지기준 제정의 전체 과정은 1년 전후라는 상대적으로 긴 시간, 많은 예산과 인력이 투입되고 다양한 방법으로 시민의견을 수렴하는 것이 가능하였다.

셋째, 분야별 시민복지기준 및 실현 사업들을 제시한 것은 연구용역기관이 아니라, '시민복지기준제정추진위원회'이다. 즉, '시민복지기준제정추진위원회' 및 연구용역기관 연구진, 전문가 및 사회복지 종사자들로 구성된 분과위원회가 지속적 논의를 진행하고, 내부 워크숍, 외부 전문가들과의 토론회, 시민공청회 등을 개최하여 제시된 의견을 반영한 합의를 도출하여 분야별 시민복지기준 및 실현 사업들을 제안하였다.

넷째, 시민복지기준을 연구하는 연구용역기관은 지역사회 사회복지 현황 및 지역주민들의 복지욕구 등을 근거에 기초하여 분야별 단기 최저기준과 중장기 적정기준을 제시하였다. 연구용역기관들은 전국차원에서 상대비교가 가능한 지역사회 현황에 대한 중앙정부 기관의 통계자료의 검색과 분석, 공무원 지원TF의 지역사회 현황에 대한 최신 자료 제공, 전문조사기관에 의한 대면조사, 지역사회 인력을 이용한 방문면접조사, 또는 전화설문조사 등 다양한 방법을 활용한 설문조사 등 객관적 근거자료를 제시하였다.

다섯째, 시민복지기준은 해당 지자체에 거주하는 지역주민들의 삶의 질을 최저수준에서 보장하고, 적정수

준으로 향상시키기 위한 하나의 기준이기 때문에 제정 과정에서 다양한 방식의 시민참여 기회를 제공하고자 하였다. 기존의 정책결정과정에서 통상적으로 사용되는 수동적이며 일회적인 의견제시방식인 주민공청회를 지역별, 또는 분야별로 다양하게 개최하여 시민의 의견을 수차례 수렴하는 것이 기본적으로 필요하다. 광주광역시 사례와 같이 취약계층 거주지역을 범주화하여 해당 지역들을 모두 방문하여 방문설명회를 개최하고, 서울특별시 사례에서와 같이 지자체 홈페이지·페이스북(Facebook)·별도의 사이트 개설, 담당자의 트위터(Twitter)계정 공개를 만들어서 시민복지기준이 제정되어 최종적으로 공표되는 시기까지 일정기간 동안 온라인(on-line)에서 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다. 또한, '시민복지기준제정추진위원회' 및 분과 위원회의 회의를 공개하여 시민 개인이나 시민사회단체가 회의를 모니터링하여 의견을 제시할 수 있도록 하는 것도 검토할 필요가 있다. 이러한 의미에서 2012년 서울시민복지기준 제정과정에서 운영되었던 '1000인 시민원탁회의'는 그 후 다른 지자체에서 진행된 시민복지기준 제정에서 뿐만 아니라, 다양한 분야에서 주민참여의 한 방법으로 활용되고 있다.

여섯째, 시민복지기준 제정은 제정과정 현황과 그 내용에 대하여 의회에 보고하여 협조를 받는 것이 필요하다. 『사회보장급여법』에 따라 4년 단위로 작성하는 지자체의 법정 계획인 「지역사회보장계획」이 지자체 사회복지위원회 및 의회 사회복지분야 상임위원회의 심의를 거쳐야 하는 것과 달리, 시민복지기준의 제정은 지자체 고유사업이기 때문에 지자체 의회 상임위원회의 보고 및 심의가 반드시 필요한 것은 아니다. 하지만, 제정되는 시민복지기준을 실현하기 위한 핵심과제와 실행사업 등을 위한 예산이 필요하기 때문에, 제정된 후가 아니라, 제정과정에서 지자체 의회의 사회복지분야 상임위원회의에서의 보고와 논의가 필요하다.

일곱째, 시민복지기준을 실행하기 위한 핵심과제와 실행사업은 국비지원사업이 아니라, 지역사업이다. 시민복지기준 제정 자체가 지자체 고유의 지역사업이고, 그 내용이 중앙정부의 사회복지사업의 사각지대를 해소하고, 지역 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 중장기 노력을 기준과 사업으로 제시하는 것이기 때문에 분야별 시민복지기준을 실현하기 위한 핵심과제와 세부 실행사업들은 「지역사회보장계획」과 달리 지역사업 중심으로 구성되어야 한다.

여덟째, 복지영역별로 기준선 달성을 위한 핵심사업을 선정하고 실행하기 위해서는 지역별 특성이 반영된 구체적인 전략이 필요하다. 지자체별로 시민소득기준선과 이를 달성하기 위한 핵심사업과 성과지표에서 나타나는 차이는 각 지역의 현실을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 시민복지기준을 실현하기 위하여 다양한 사업들이 제시되지만, 그 중에서 해당 지자체를 대표하는 사업을 선정하고, 실시하여 광의의 시민들이 논의하고, 합의한 시민복지기준 제정의 의의와 효과를 지자체 내부 및 외부에 알리고 해당 사업을 지속하는 것이 필요하다. 서울형 기초보장제도, 부산형 기초보장제도 및 대구시민행복보장제도 등이 시민복지기준 제정과 관련한 소득분야 최저기준 실현을 위한 대표적인 세부 실행사업이라고 할 수 있다. 이들 지자체들과 달리 대표적인 실행사업을 실시하지 않은 시민복지기준들은 새로 집권한 지자체장의 사회복지사업계획 선언이나 법정 계획인 지역사회보장계획의 보완 등으로 오해받을 수 있다.

아홉째, 단기 최저기준 실현 및 중장기 적정기준 실현을 제시하는 시민복지기준의 경우, 핵심과제와 실행사업 중심의 성과평가가 아니라, 핵심과제와 실행사업을 실시한 결과 달성하고자 하는 최저기준과 적정기준의 실현정도에 대한 성과평가가 필요하다. 최저기준과 적정기준의 실현과정에 대한 전문가·시민·사회복지 현장 종사자 등으로 구성된 점검반이 6개월 단위로 모니터링하고, 최저기준과 적정기준의 실현정도를 공개하는 것이다.

마지막으로, 시민복지기준 제정에서 특별시·광역시, 도단위 광역지자체, 기초지자체의 각각 특수한 상황을 고려할 필요가 있다. 경기도의 경우 도민복지기준을 제정하기 보다는 경기도 기초지자체 모두에게 제시하는 분야별 경기도 복지균형발전 기준선을 제시하고자 하였고, 충청남도의 경우 9개 도 광역지자체 보건복지수준의 최상위현실보다 약 20~30% 상향하는 구체적 목표값을 제시하고자 하였으며, 전북 완주군의 경우 소득과

돌봄이라는 기초지자체가 가장 잘 할 수 있는 2개의 분야에 집중하고 있다. 이러한 의미에서, 2019년에 시민복지기준을 제정하고자 하는 특정 광역지자체의 경우 도시지역 및 도서지역 기초지자체 주민의 특성을 함께 반영한 시민복지기준, 또는 국제도시로서의 특성을 반영한 사회적 공존을 지향하는 다문화를 추가적인 분야로 설정하여 기준을 제시하는 것도 고려할 필요가 있다.

지자체의 시민복지기준 제정은 시민복지기준을 달성하기 위한 단기 최저기준과 중기 적정기준을 구분하여 이를 실현할 수 있는 구체적 사업을 개발하고, 사업을 실시하기 위한 예산지원도 필요하다. 이에 따라 시민복지기준 제정과 실현은 시민사회단체, 연구기관, 지자체 집행부, 의회 등이 함께 해야만 가능한 중장기 민관협력 프로젝트라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

[1] 이용갑, *「인천형 복지모델」 정립 기초연구,* 인천발전연구원, 2016.

[2] 남기철, “지역사회복지와 참여의 고민: 시민복지기준 사례를 중심으로,” 2015년 한국지역사회복지학회 춘계학술대회, pp.97-128, 2015.

[3] 한혜경, *베버리지보고서의 ‘국민최저(National Minimum)’에 관한 연구,* 이화여대 사회사업학과, 석사논문, 1990.

[4] 박능후, “기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의,” 보건사회연구, 제20권, 제2호, pp.1-47, 2000.

[5] M. Mishra, *The Welfare State in Capitalist Society,* Harvester Wheatsheaf, 1990.

[6] A. Briggs, “The Welfare State in Historical Perspective,” European Journal of Sociology Ⅱ, Vol.2, No.2, pp.221-258, 1961.

[7] 히라노 타카유키, 김영종·박유미(역), *일본의 지역복지 정책 및 방법,* 학지사, 2012.

[8] 김성원, “1960-1970년대 동경도 Civil Minimum론의 전개: 그 역사적 의미와 현대적 과제,” 「서울시민복지기준」 설정 세미나 : 서울시 사회복지, 어떻게 만들어갈 것인가?, pp.2-11, 2012.

[9] 이재완, “한국 지역사회복지운동의 발전과 과제,” 복지동향, 제182호, pp.4-8, 2012,

[10] 변재관, *한국의 사회보장과 국민복지기준선,* 한국보건사회연구원, 1998.

[11] 김연명, “‘서울시민복지기준’ 설정의 의의와 과제,” 「서울시민복지기준」 설정 세미나 : 서울시 사회복지, 어떻게 만들어갈 것인가?, pp.29-36, 2012.

[12] J. Rothman, *Strategies of Community Intervention: Macro practice,* FE Peacock Pub, 1995.

[13] 채현탁, “지역사회복지와 참여의 고민 - 시민복지기준 사례를 중심으로에 대한 토론,” 2015년 한국지역사회복지학회 춘계학술대회, pp.131-135, 2015.

[14] 허선, “서울시민복지기준선의 성과와 한계,” 2016년 사회보장학회 정기학술발표논문집, pp.1147-1163, 2016.

[15] 윤홍식, 정재훈, “한국 지방정부 복지정책 현황과 전망,” 복지이슈 투데이, 제25호, pp.10-11, 2015.

[16] 윤홍식, “서울시민 복지기준선 의의와 한계,” 한겨레신문 2012.10.23일자 기고칼럼, 2012.

[17] 김경혜, 김연명, 허선, 박은철, 남기철, 신영전, 이윤미, 김성원, 김보영, 김범중, *서울시민복지기준 설정 연구,* 서울연구원, 2012.

[18] 초의수, 이신정, 김이배, 박경하, 서옥순, 김두례, 이재정, 이옥경, 성병창, 박미경, 최훈호, 김보람, 이도선, 이동형, 최성희, *부산시민복지기준 수립 연구,* 부산복지개발원, 2015.

[19] 박은희, 서인원, 최재원, 김세나, 이정미, 홍근석, 김현진, 박기범, *대구시민복지기준 설정 연구,* 대구경북연구원, 2016.

[20] 양철호, 김경호, 이용교, 이형하, 조준, 조지현, 김윤배, *광주시민복지기준 설정을 위한 연구,* 동신대학교, 2015.

[21] 장창수, 김기희, 지남석, 주혜진, 김수영, 박노동, 김용동, *대전시민복지기준 설정 연구,* 대전연구

원, 2016.
[22] 김미곤, 정경희, 강혜규, 고경환, 여유진, 김동진, 김문길, 김현경, 정은희, 정해식, 우선희, 권선진, 김윤태, 남기철, 이주열, 장수명, 정원호, 황명진, *세종시민복지기준 수립 연구,* 한국보건사회연구원, 2015.
[23] 김희연, 민효상, 최조순, 유병선, 김춘남, 이병화, 유정원, 임선영, *경기도 복지균형발전 기준선 연구,* 경기복지재단, 2017.
[24] 한동우, 이정아, 김영란, 이용교, 정경은, 한혜경, 강민희, 김미경, 오미란, 윤일현, 박상하, 박종, 신준호, 차인수, 권재환, 김재중, 길혜민, 허숙민, 전성기, 용태희, 오혜진, 김혜진, 김중우, 박소영, 안수경, *전남 복지기준 설정 및 중장기 계획 수립,* 전남복지재단, 2016.
[25] 심정민, *완주군민 복지기준 설정 연구,* 전주비전대학교, 2015(12).
[26] 김승권, 김동진, 이윤경, 황주희, 황남희, 박선민, 장온정, 최은희, 이소라, *충청남도 복지·보건 중장기 계획수립 연구,* 한국보건사회연구원, 2013.
[27] 주경희, 김희주, 김세원, 오혜인, "국민기초생활보장 수급노인의 일상생활 경험에 대한 질적 사례연구-시간과 공간적 맥락을 중심으로," 한국콘텐츠학회논문지, 제15권, 제5호, pp.200-218, 2015.
[28] 조준용, 강성호, "국민기초생활보장제도 맞춤형 개별급여 개편방안의 시뮬레이션 적용에 따른 보장시설 생계급여 적절성 검토," 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제12호, pp.206-217, 2014.
[29] 김보영, "사회복지 전달체계 패러다임으로서 거버넌스, 협영(協營)에 대한 이론적 탐색," 사회복지정책, 제40권, 제3호, pp.107-132, 2013.

저 자 소 개

고 은 주(Eun-Ju Ko) 정회원

- 2016년 2월 : 서강대학교 신학대학원 사회복지정책학(박사)
- 2017년 10월 ~ 2018년 12월 : 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원 연구원
- 2019년 1월 ~ 현재 : 인천복지재단 연구위원

<관심분야> : 사회복지정책, 빈곤, 가족, 아동.청소년

경 승 구(Seung-Ku Kyoung) 정회원

- 2018년 8월 : 서강대학교 신학대학원 사회복지학(박사)
- 2018년 10월 ~ 현재 : 국민건강보험공단 건강보험정책연구원 연구위원 부연구위원

<관심분야> : 사회복지, 노인복지, 사회서비스

이 용 갑(Yong-Gab Lee) 정회원

- 1997년 7월 : 독일 베를린자유대학교(박사)
- 2011년 7월 ~ 2018년 3월 : 인천발전연구원 연구위원
- 2018년 4월 ~ 현재 : 국민건강보험공단 건강보험정책연구원 원장

<관심분야> : 사회복지정책, 사회서비스, 노인요양제도