

사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안

| 김필두 · 최인수 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안

| 김필두 · 최인수 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

연구진

김 필 두 (연구 위원)
최 인 수 (연구 위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안

발 행 일 : 2019년 12월 31일
발 행 인 : 윤태범
발 행 처 : 한국지방행정연구원
주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화 : 033-769-9999
판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337
인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894
I S B N : 978-89-7865-466-1

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문

최근 국내·외적으로 사회적 가치에 대한 관심이 높아지고 사회적 가치를 실현할 수 있는 공공서비스의 생산과 공급에 대한 논의가 확대되고 있다. 정부에서는 사회적 가치 기본법(공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법)을 제정하고, 국정시책 합동평가에서 지방자치단체의 사회적 가치 실현과 관련된 지표를 채택하는 등 공공기관 중심으로 사회적 가치의 실현에 노력하고 있다. 또한, 현 정부에서도 열린 혁신정부, 서비스하는 행정(국정과제8), 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(국정과제12), 사회적 경제 활성화(국정과제26) 등과 같은 국정과제에 사회적 가치를 반영하도록 요구하고 있다. 따라서 사회적 가치는 포용 국가와 사회 혁신을 위한 국가 정책 추진의 핵심적인 가치체계를 구성하고 있다.

이러한 사회적 가치의 중요성에도 불구하고 현재 주민서비스와 사회적 가치의 연결고리가 완전하게 형성되어 있지 않아서 사회적 가치의 실현이 선연적인 수준에 머무르고 있는 실정이다;

본 연구의 주된 목적은 다양하게 논의 되고 있는 사회적 가치의 개념과 논리를 정리하고, 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치를 도출해 내는 것이다. 이상의 과정을 통하여 도출된 사회적 가치의 개념과 범위 등을 바탕으로 본 연구에서는 전문가 조사와 이론적 논의, 사례분석을 통해 사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안을 제시하고자 하였다.

아무쪼록 본 연구결과가 구성원 모두가 공감하는 사회적 가치를 도출하기 위한 합의시스템의 구축에 기여하고, 사회적 가치를 도출하기 위한 숙의과정에 주민이 적극적으로 참여하기 위한 주민의 참여와 소통 역량의 배양, 주민서비스가 사회적 가치 중심으로 혁신적으로 변화하기 위한 공무원들이나 정치인들의 인식 전환 등에 도움이 될 수 있도록 기대하고 있다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장

기재민

요약

국회에 제출된 『공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 기본법안』에 의하면 사회적 가치란 “사회적 가치는 인권, 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리 창출, 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로서 안전에 대한 국민적 우려가 확대되고 고용불안과 양극화 등으로 국민의 삶의 질이 악화되는 상황에 국민적 불안을 해소하고 사회통합을 이루어 나가기 위해서 추구해야 할 핵심적 가치”라고 규정하고 있다.

최근 국내·외적으로 사회적 가치에 대한 관심과 중요성, 그리고 이에 따른 사회적 가치를 실현할 수 있는 공공서비스의 생산과 공급에 대한 논의가 급속도로 진행되고 있다. 이러한 논의는 공공분야뿐만 아니라 민간분야에서도 뜨거운 이슈로 자리매김하고 있는데, SK그룹은 기업의 사회공헌활동에 많은 관심을 기울여 왔고, 대기업 중에서는 최초로 사회적 가치를 연구하는 비영리 연구재단을 2018년 4월 설립하였다. 문재인 정부는 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관”을 국정운영의 중요한 기준으로 제시할 정도로 사회적 가치에 대한 논의는 크게 이슈화되고 있는 상황이다.

현재 우리 사회는 자본주의의 부정적 효과로 인해 저성장, 실업, 소득 및 부의 불평등 등 다양한 사회문제가 심화되어 왔다. 이러한 경제적 부정적 효과는 저출산 고령화, 환경문제 등의 사회문제와 맞물리면서 그 회복이 어려운 시점에 도달해 있다. 이러한 문제의 원인은 불변의 경제적 가치를 중심으로 공공정책과 민간경제가 운영되고 있고, 이로 인해 수요자인 주민 혹은 공동체가 원하는 공공서비스 전달의 문제라고 해석될 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 공동체, 혹은 시민사회가 공통적으로 추구하고자 하는 사회적 가치에 대한 파악이 우선시 되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재까지의 정부 정책은 이러한 수요가치에 대한 논의에 대해서는 적극적이지 못해왔다. 정부가 제공하는 공공서비스는 공동체 혹은 시민사회가 원하는 공공서비스가 제공되어야만 만족도가 높아지고, 그들이 원하는 삶의 질을 향상시킬 수 있을 것이다.

또한 지방자치 환경이 지속적으로 변화되어 지방정부의 역할이 증대되고 있고 이에 따라 중앙정부 주도의 주민서비스 정책이 지방자치단체 중심으로 변화되어가고 있고, 2019년 공공기관 경영평가에 사회적 가치를 반영하는 등 정부의 사회적 가치 실현을 위한 정

책의지를 뒷받침하기 위해서도 사회적 가치에 대한 논의는 필요할 것이다. 더불어 기업, NGO, 정부 등 사회 구성 조직들이 사회의 지속가능한 발전에 기여하도록 책임 있는 활동을 하는데 필요한 지침 제공, 세계인권선언, ILO협약, 기후변화협약, OECD소비자분쟁해결권고, UN-GC 등 국제지침들을 총망라한 종합적인 ‘사회적 책임의 국제이행 지침인 ISO26000, 가입한 기업과 시민단체들은 공통적으로 인권, 노동, 환경, 반부패와 관련한 10가지 원칙을 구현하기 위해 노력해야 한다는 협약인 UN Global Compact, GRI 지속가능경영보고서(G3), 유럽연합의 “사회적 책임조달 가이드라인(2010) 등 사회적 가치 실현을 위한 세계적인 흐름에 적극적으로 대응해야 할 시점에 있다.

본 연구는 지방자치 환경이 지속적으로 변화되고 지방정부의 역할이 증대되어 주민 서비스 정책이 중앙정부에서 지방정부로 그 중심이 변화되어 가고 있는 시점에서 사회적 가치가 중심적인 논의의 대상으로 부상하고 있는 상황에서 사회적 가치를 중심으로 주민서비스 정책이 추진될 수 있도록 주민서비스를 강화할 수 있는 방안을 마련하고자 진행되었다.

본 연구의 목적은 크게 3 가지이다. 첫째, 사회적 가치의 개념과 논리의 정리이다. 사회적 가치에 대해서는 다양한 개념 정의가 이루어지고 있다. 본 연구에서는 이러한 다양한 사회적 가치의 정의를 통해 공공서비스에 적용 가능한 사회적 가치의 개념과 논리를 정리하는 것이다.

둘째, 주민서비스의 이론적 논의를 전개하고, 이를 바탕으로 전문가 조사를 통해 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치를 도출해 내는 것이다. 본 논문에서는 공공서비스의 논의와 이론적 배경을 논의하고 이를 바탕으로 주민서비스가 무엇인지에 대한 개념정의를 하고자 한다. 셋째, 전문가 조사와 이론적 논의, 사례분석을 통해 사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안을 제시하고자 한다. 강화방안에는 사회적 가치 중심 주민서비스 정책의 기본방향, 주민서비스 정책의 사회적 가치 재정립, 사회적 가치와 주민서비스의 연계와 이를 위한 주민참여의 활성화, 정책집행과정에서의 사회적 가치 반영 방안, 사회적 가치 중심의 주민서비스 정책의 평가 및 피드백 등의 대안을 제시하고자 한다.

본 연구는 연구의 추진 해인 2019년을 기준으로 하여 현재 시점에서의 다양한 주민서비스 관련 정책의 사회적 가치에 대한 전문가 조사를 실시하고, 기존의 중앙정부와 지방자치단체의 주민서비스의 사회적 가치 실현 실태를 조사하고자 한다.

본 연구의 내용적 범위는 첫째, 사회적 가치의 개념과 논리를 분석하고, 주민서비스의 개념과 논리를 분석한다. 둘째, 주민서비스 관련 정책의 변화를 살펴보고, 주민서비스의 사회적 가치지향 실태와 문제점을 전문가 조사를 통해 분석한다. 셋째, 사회적 가치 중심의 주민서비스 사례를 연구하고, 이를 통해 마지막으로 사회적 가치 중심 주민서비스의 강화방안을 논의하는 것이다.

본 연구를 통해 실질적인 사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안을 제시하기 위해 주민서비스 전문가, 지방자치 전문가, 사회적 가치 전문가, 사회적 경제 전문가 등 다양한 분야의 전문가들을 대상으로 설문조사 및 심층설문조사를 실시하였다.

연구의 목적을 달성하기 위하여 우선 문헌연구를 통해 사회적 가치 관련 이론과 개념을 분석하였다. 둘째, 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치의 도출, 현재 주민서비스가 가지고 있는 사회적 가치 실현의 문제점과 개선 방안 등을 도출해 내기 위해 1차적으로 구조화된 설문지를 사용하여 전문가 인식조사를 실시하였다. 셋째, 설문조사를 통해 도출된 사회적 가치와 문제점을 재정리하여 이를 토대로 전문가들(30명)과 심층면접조사를 통해 주민서비스가 지향해야 할 분야별 사회적 가치가 무엇이고, 이러한 사회적 가치를 중심으로 주민서비스를 제공하기 위한 방안을 도출하였다.

제2장에서는 사회적 가치와 주민서비스의 개념과 논리에 대하여 서술하였다.

사회적 가치의 개념은 다양하고 시기적, 대상적, 주체적 등의 구분에 따라 매우 상이하게 나타나고 있다. 한국행정학회(2017)도 사회적 가치는 개인의 가치와는 다른 사회 구성원들에 의해 구성되는 보편적 원리로서의 특성이 있고, 경쟁이나 효율 등과 같은 경제적 가치와는 구분되는 다양한 구성원리가 존재하고, 또한 문화와 규범, 인간관계의 상호작용, 교육·종교·지역·경제적 상황 등에 영향을 받게 된다고 하였다. 따라서 사회적 가치는 공동체 및 사회마다 중요시하는 가치 및 영역이 상이할 수 있다. 본 연

구에서는 사회적 가치가 공동체의 성격 및 상황, 그리고 다양한 경제적 특성 등에 따라 상이하게 나타날 수 있고, 또한 사회변화에 따라 사회적 가치가 다양하게 나타날 수 있음을 전제로 하여, 변화 가능성과 다양성이 내재되어 있는 “공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 사회적 가치를 정의하였다. 이상과 같은 사회적 가치의 개념정의를 논리적으로 뒷받침하기 위하여, 공익으로서의 사회적 가치에 대하여 논의하였고, 주민참여와 사회적 가치의 관계에 대하여 서술하였다. 또한, 사회적 가치 실현을 위한 제도적 장치로 영국의 ‘공공서비스(사회가치)법, 미국의 ‘사회혁신청’ 등 외국의 사회적 가치 관련 법과 제도를 검토하였고, 국내의 사회적 경제 기본법, 사회적 경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법, 공공기관의 사회적 가치실현에 관한 기본법안 등에 대하여 살펴보았다.

주민서비스와 관련하여 공공서비스 개념과 유형을 검토하고, 주민서비스와 관련된 이론으로 시장의 관점에서 공급자와 수혜자의 관계를 규정하는 신공공관리론과 정부의 주인인 시민, 민주주의의 원리 실현, 거버넌스 방식의 공공서비스의 생산과 공급 등의 실천적 원리를 앞세워, 시민참여 욕구를 해소하고, 다양한 공익의 차원을 성취하고, 상황변화에 따라 정부의 역할을 규범적으로 제시하고 있는 이론인 신공공서비스론을 제시하였다. 신공공관리론이나 신공공서비스이론에서는 현대사회가 직면해 있는 지역적 문제의 해결에는 한계가 있었다고 판단되어 공동체이론을 논리적 근거로 삼았다. 또한, 서비스 이용자가 소비자가 아닌 적극적인 생산자로 가정하고, 서비스의 생산과 소비라는 이원적인 공공서비스 전달-소비 방식에서 탈피하여 정부와 소비자가 협력하는 관계를 설정하는 공동생산 이론을 제시하였다.

제3장에서는 사회적 가치 중심의 주민서비스의 실태에 대하여 분석하였다. 조사는 조사표에 의한 인식조사와 심층면접조사, 사례조사 등 3가지 방법으로 실시하였다. 주민서비스의 사회적 가치 지향에 대한 전문가의 의견을 분석하기 위해 50명의 지방자치, 공공서비스, 사회적 가치 등 전문가를 대상으로 인식조사를 진행하였다. 인식조사에서는 50명 중 41명이 응답하여 82.0%의 응답률을 나타냈으며, 인식조사는 전문가

심층 면접조사를 위한 기초자료로 사용하였다. 심층면접조사는 인식조사를 바탕으로 30명의 전문가들에게 심층면접조사를 실시하였다. 인식조사의 결과를 텍스트 분석을 통해 전문가들이 가지고 있는 사회적 가치 지향에 대한 의견을 도출하고, 심층면접조사를 위한 기초자료로 사용하였다. 심층면접조사에서는 주민서비스 관련 정책이 어떠한 사회적 가치를 추구해야 하는지, 그 문제점은 무엇인지, 그리고 향후 이러한 문제를 해결하기 위해 어떠한 방향의 개선방향이 있는지 등에 대한 설문조사를 바탕으로 사회적 가치 중심으로 주민서비스 관련 정책의 개선 방안 도출의 자료로 활용하였다. 사례 조사는 행정안전부에서 사회적 가치 실현 우수사례로 선정한 지방자치단체의 사업을 대상으로 분석하였다.

제4장에서는 사회적 가치 중심 주민서비스의 강화 방안을 제시하였다. 4장을 중심으로 해서 주민서비스가 사회적 가치 중심으로 강화되기 위한 몇 가지 정책을 건의하였다. 첫째, 사회적 가치를 도출하기 위한 합의시스템의 구축이 전제되어야 할 것이다. 사회적 가치는 다양하게 나타날 수밖에 없는 일정한 규범성을 가지고 있다. 따라서 중앙정부나 지방자치단체는 정책이나 제도를 수립·시행하는 경우 정책이나 제도가 지향해야 할 사회적 가치에 대한 합의를 우선적으로 도출할 수 있는 합의시스템을 구축해야 할 것이다. 이러한 합의 시스템은 정부가 주도하는 것이 아니라 시민이 자발적이고 적극적으로 참여할 수 있는 시스템이어야 한다. 둘째, 사회적 가치를 도출하기 위한 속의 과정에 주민이 적극적으로 참여하기 위해서는 주민의 참여와 소통 역량의 배양이 필수적이다. 주민이 적극적으로 참여하고 소통할 수 있는 역량배양을 위해서는 민주시민으로서의 주민의 인식개선이 전제되어야 하지만, 중앙정부나 지방자치단체가 좀 더 적극적으로 교육이나 홍보 등을 통해 주민역량을 강화하는데 노력해야 할 것이다. 형식적인 주민참여가 아닌 실질적 주민참여가 어떤 긍정적 효과가 있는지 그러기 위해서는 어떤 행태가 따라야 하는지 등의 교육과 홍보가 반드시 필요하다. 셋째, 주민서비스가 사회적 가치 중심으로 혁신적으로 변화하기 위해서는 공공부문의 인식과 행태의 변화가 필수적이다. 공무원들이나 정치인들에 대한 교육과 홍보, 제도적인 페널티 등의 다양한 정책들을 통해 공무원의 인식과 행태의 개선이 필요하다

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
제2장 사회적 가치와 주민서비스의 개념과 논리	9
제1절 사회적 가치	11
1. 사회적 가치의 정의	11
2. 공익으로서의 사회적 가치와 사회적 가치의 유형	15
3. 주민참여와 사회적 가치	17
4. 사회적 가치 실현을 위한 제도적 장치	18
제2절 주민서비스	23
1. 공공서비스 개념과 유형	23
2. 주민서비스	24
3. 주민서비스 관련 이론	27
제3절 사회적 가치 중심의 주민서비스	32
1. 주민서비스 전달체계 혁신의 배경	32
2. 사회적 가치 중심의 주민생활지원서비스	33
3. 사회적 가치 중심의 책임읍면동제	35
4. 사회적 가치 중심의 커뮤니티케어	37
5. 사회적 가치 중심의 주민자치형 공공서비스	40

목 차

제3장 사회적 가치 중심의 주민서비스 실태분석	43
제1절 조사설계	45
1. 조사대상	45
2. 조사내용	45
3. 조사방법 및 활용	46
제2절 주민서비스의 사회적 가치 지향 실태 분석 결과	47
1. 인식조사 결과	47
2. 인식조사의 시사점	71
3. 심층면접조사결과	74
4. 심층면접조사의 시사점	86
제3절 사례분석	91
1. 사회통합 관련 사례	91
2. 커뮤니티케어의 사례	93
3. 주민자치형 공공서비스의 사례	97
4. 사례의 시사점	98
제4장 사회적 가치 중심 주민서비스의 강화 방안	101
제1절 사회적 가치 중심 주민서비스 정책의 기본 방향	103
1. 주민서비스 관련 정책의 사회적 가치 지향의 한계	103
2. 사회적 가치 중심 주민서비스의 기본 방향	106
제2절 사회적 가치 중심 주민서비스 강화 방안:	
주민생활지원서비스와 커뮤니티케어를 중심으로	114
1. 주민생활지원서비스	114
2. 커뮤니티케어	118

제5장 연구의 종합 및 정책 건의	123
제1절 연구의 종합	125
제2절 정책 건의	128
참고문헌	131
부 록	134
Abstract	156

표 목차

[표 2-1] 사회적 가치에 대한 일반적 정의	14
[표 2-2] 공공서비스의 유형	24
[표 3-1] 사회적 가치의 핵심적 요소에 대한 전문가 인식	47
[표 3-2] 사회적 가치에 대한 사회전반 인식수준(전문가 인식)	47
[표 3-3] 사회적 가치를 통한 달성 목표: 중심성 지수	48
[표 3-4] 사회적 가치를 통한 달성 목표: 토픽분석	49
[표 3-5] 주민생활 지원서비스의 사회적 가치 달성 수준	51
[표 3-6] 주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치: 중심성 지수	51
[표 3-7] 주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치: 토픽분석	52
[표 3-8] 주민생활지원서비스 사회적 가치 지향의 문제점: 중심성 지수	53
[표 3-9] 주민생활지원서비스 사회적 가치 지향의 문제점: 토픽분석	54
[표 3-10] 주민생활지원서비스 사회적 가치 지향의 개선방안: 중심성 지수	54
[표 3-11] 주민생활지원서비스 사회적 가치 지향의 개선방안: 토픽분석	55
[표 3-12] 책임읍면동이 추구해야 할 핵심적 사회적 가치에 대한 전문가 인식 ..	56
[표 3-13] 책임읍면동제의 사회적 가치 달성 정도	56
[표 3-14] 책임읍면동제가 추구해야 하는 사회적 가치: 중심성 지수	57
[표 3-15] 책임읍면동제가 추구해야 하는 사회적 가치: 토픽분석	58
[표 3-16] 책임읍면동제 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 중심성 지수	58
[표 3-17] 책임읍면동제 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 토픽분석	59
[표 3-18] 책임읍면동제 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 중심성 지수	60
[표 3-19] 책임읍면동제 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 토픽분석	61
[표 3-20] 커뮤니티케어가 추구해야 할 핵심적 사회적 가치에 대한 전문가 인식 ·	61
[표 3-21] 커뮤니티케어의 핵심적 사회적 가치 달성 수준	62
[표 3-22] 커뮤니티케어가 지향해야 할 핵심적 사회적 가치: 중심성 지수	62
[표 3-23] 커뮤니티케어가 지향해야 할 핵심적 사회적 가치: 토픽분석	63
[표 3-24] 커뮤니티케어 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 중심성 지수	64
[표 3-25] 커뮤니티케어 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 토픽분석	65

[표 3-26]	커뮤니티케어 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 중심성 지수	65
[표 3-27]	커뮤니티케어 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 토픽분석	66
[표 3-28]	주민자치형 공공서비스가 추구해야 할 핵심적 사회적 가치에 대한 전문가 인식	66
[표 3-29]	주민자치형 공공서비스의 핵심적 사회적 가치 달성 수준	67
[표 3-30]	주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치: 중심성 지수	67
[표 3-31]	주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치: 토픽분석	68
[표 3-32]	주민자치형 공공서비스 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 중심성 지수	69
[표 3-33]	주민자치형 공공서비스 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 토픽분석	69
[표 3-34]	주민자치형 공공서비스 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 중심성 지수	70
[표 3-35]	주민자치형 공공서비스 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 토픽분석	70
[표 3-36]	사회적 가치 개념에 대한 의견	75
[표 3-37]	사회적 가치의 지향 목표	76
[표 3-38]	향후 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치	77
[표 3-39]	사회적 가치 실현을 위한 주민서비스 문제점과 개선방안_보건복지	78
[표 3-40]	사회적 가치 실현을 위한 주민서비스 문제점과 개선방안_고용주거	79
[표 3-41]	사회적 가치 실현을 위한 주민서비스 문제점과 개선방안_교육체육	81
[표 3-42]	사회적 가치 실현을 위한 주민서비스 문제점과 개선방안_문화관광	82
[표 3-43]	커뮤니티케어가 지향해야 할 사회적 가치	83
[표 3-44]	사회적 가치 실현을 위한 커뮤니티케어의 문제점과 개선방안	84
[표 3-45]	주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치	85
[표 3-46]	주민서비스 관련 정책 분야별 지향 가치	89
[표 3-47]	사례분석의 시사점: 중점 사회적 가치와 사회적 합의 도출의 실패	99
[표 4-1]	결과지향적 평가체계(예시: 커뮤니티케어)	112



표 목차

[표 4-2] 결과지향적 평가체계(예시: 주민생활지원서비스) 117
[표 4-3] 결과지향적 평가체계(예시: 커뮤니티케어) 122

그림 목차

[그림 1-1] 연구흐름도	6
[그림 2-1] 공동생산의 공공서비스 제공의 논리	31
[그림 2-2] 통합서비스 제공체계도	33
[그림 2-3] 지방자치단체 주민서비스 기능강화의 기대효과	34
[그림 2-4] 책임읍면동제 모델	36
[그림 2-5] 커뮤니티케어의 기본적 정책방향	38
[그림 2-6] 커뮤니티케어의 추진체계	39
[그림 3-1] 핵심적 사회적 가치: 텍스트 네트워크	50
[그림 3-2] 사회적 가치를 통해 지향해야 할 목표: 전문가 공감대	71
[그림 3-3] 주민서비스 관련 정책의 문제점과 개선방안	73
[그림 3-4] 사회적 가치를 통해 지향해야 할 목표: 전문가 공감대	89
[그림 4-1] 사회적 가치의 개념, 정책, 제도의 한계	105
[그림 4-2] 사회적 가치 중심의 주민서비스 기본방향 개요도	106
[그림 4-3] 사회적 가치 정립 방향	107
[그림 4-4] 사회적 가치와 주민서비스 정책연계와 주민참여	109
[그림 4-5] 정책집행에서의 가치-실천항목의 연계 점검과 주민참여	111
[그림 4-6] 주민생활지원서비스 사회적 가치 재정립	114
[그림 4-7] 주민생활지원서비스 사회적 가치와 정책 연계, 주민참여(예시)	115
[그림 4-8] 실천항목의 연계 점검과 주민참여	116
[그림 4-9] 커뮤니티케어 사회적 가치 재정립	119
[그림 4-10] 커뮤니티케어 사회적 가치와 정책 연계, 주민참여(예시)	120
[그림 4-11] 실천항목의 연계 점검과 주민참여	121

제1장



서론

제1절 연구의 배경과 목적
제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

최근 국내·외적으로 사회적 가치에 대한 관심과 중요성, 그리고 이에 따른 사회적 가치를 실현할 수 있는 공공서비스의 생산과 공급에 대한 논의가 급속도로 진행되고 있다. 이러한 논의는 공공분야뿐만 아니라 민간분야에서도 뜨거운 이슈로 자리매김하고 있다¹. 문재인 정부는 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관”을 국정운영의 중요한 기준으로 제시할 정도로 사회적 가치에 대한 논의는 크게 이슈화되고 있는 상황이다.

최근 우리 사회는 자본주의의 부정적 효과로 인해 저성장, 실업, 소득 및 부의 불평 등 다양한 사회문제가 심화되어 왔다. 이러한 경제적 부정적 효과는 저출산 고령화, 환경문제 등의 사회문제와 맞물리면서 그 회복이 어려운 시점에 도달해 있다. 이러한 문제의 원인은 불변의 경제적 가치를 중심으로 공공정책과 민간경제가 운영되고 있고, 이로 인해 수요자인 시민이 원하는(혹은 공동체가 원하는) 공공서비스 전달의 문제라고 해석될 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 공동체, 혹은 시민사회가 공통적으로 추구하고자 하는 사회적 가치에 대한 파악이 우선시 되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재까지의 정부 정책은 이러한 수요가치에 대한 논의에 대해서는 적극적이지 못해왔다. 정부가 제공하는 공공서비스는 공동체 혹은 시민사회가 원하는 공공서비스가 제공되어야만 만족도가 높아지고, 그들이 원하는 삶의 질을 향상시킬 수 있을 것이다.

¹ SK그룹은 기업의 사회공헌활동에 많은 관심을 기울여 왔고, 대기업 중에서는 최초로 사회적 가치를 연구하는 비영리 연구재단을 2018년 4월 설립하였다(한국행정학회, 2019).

또한 지방자치 환경이 지속적으로 변화되어 지방정부의 역할이 증대되고 있고 이에 따라 중앙정부 주도의 주민서비스 정책이 지방자치단체 중심으로 변화되어가고 있고, 2019년 공공기관 경영평가에 사회적 가치를 반영하는 등 정부의 사회적 가치 실현을 위한 정책의지를 뒷받침하기 위해서도 사회적 가치에 대한 논의는 필요할 것이다. 더불어 ISO26000², UN Global Compact³, GRI 지속가능경영보고서(G3)⁴, 유럽연합의 “사회적 책임조달 가이드라인(2010)⁵ 등 사회적 가치 실현을 위한 세계적인 흐름에 적극적으로 대응해야 할 시점에 있다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 크게 3 가지이다. 첫째, 사회적 가치의 개념과 논리의 정리이다. 사회적 가치에 대해서는 다양한 개념 정의가 이루어지고 있다. 사회적 가치를 경제적 가치와는 구분되는 비화폐적 가치로 이해하는 경우(이승규·라준영, 2009), 개인을 초월한 지속가능한 공동체를 위하여 바람직한 가치라고 정의하는 경우(박상욱, 2018), 사적 편익에 대한 관심을 넘어 공동체의 관심과 지향점을 중시하는 공공의 편익의 입장을 견지하는 경우 등 다양한 개념정의를 이루어지고 있다. 이러한 다양한 사회적 가치의 정의를 통해 공공서비스에 적용 가능한 사회적 가치의 개념과 논리를 정리하는 것이다.

둘째, 주민서비스의 이론적 논의를 전개하고, 이를 바탕으로 전문가 조사를 통해 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치를 도출해 내는 것이다. 범주적 측면에서 보면 주민서비스는 공공서비스의 주민의 복리를 대상으로 하는 한 범주에 속한다. 따라서 공

² ISO26000은 기업, NGO, 정부 등 사회 구성 조직들이 사회의 지속가능한 발전에 기여하도록 책임 있는 활동을 하는데 필요한 지침 제공, 세계인권선언, ILO협약, 기후변화협약, OECD소비자분쟁해결권고, UN-GC 등 국제지침들을 총망라한 종합적인 ‘사회적 책임의 국제이행 지침’

³ 글로벌컴팩트에 가입한 기업과 시민단체들은 공통적으로 인권, 노동, 환경, 반부패와 관련한 10가지 원칙을 구현하기 위해 노력해야 한다는 협약

⁴ GRI에서 제시하는 지속가능보고서의 표준인 G3는 경제, 환경, 사회 등 지속가능경영 성과를 보고하기 위해 일반적으로 활용될 수 있도록 만들어 줬음

⁵ 지속가능성 기준을 고려하면서 고용기회, 양질의 일자리, 사회권, 노동권의 준수, 사회통합, 기회균등, 모두를 위한 접근 계획, 윤리적 무역, 기업의 사회적 책임에 대한 자발적 준수 등의 사회적 가치 제공

공서비스의 논의와 이론적 배경을 논의하고 이를 바탕으로 주민서비스가 무엇인지에 대한 개념을 정의하였다. 이를 토대로 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치가 무엇인지 전문가 설문조사와 전문가 심층조사, 그리고 사례분석을 통해 도출하였다. 또한 전문가 조사와 사례분석을 통해 사회적 가치 도출의 근본적 문제인 사회적 합의에 대한 시사점을 도출함으로써 사회구성원의 참여와 소통을 통한 합의 도출의 문제점을 제시하고자 하였다.

셋째, 전문가 조사와 이론적 논의, 사례분석을 통해 사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안을 제시하였다. 강화방안에는 사회적 가치 중심 주민서비스 정책의 기본방향, 주민서비스 정책의 사회적 가치 재정립, 사회적 가치와 주민서비스의 연계와 이를 위한 주민참여의 활성화, 정책집행과정에서의 사회적 가치 반영 방안, 사회적 가치 중심의 주민서비스 정책의 평가 및 피드백 등의 대안을 제시하였다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

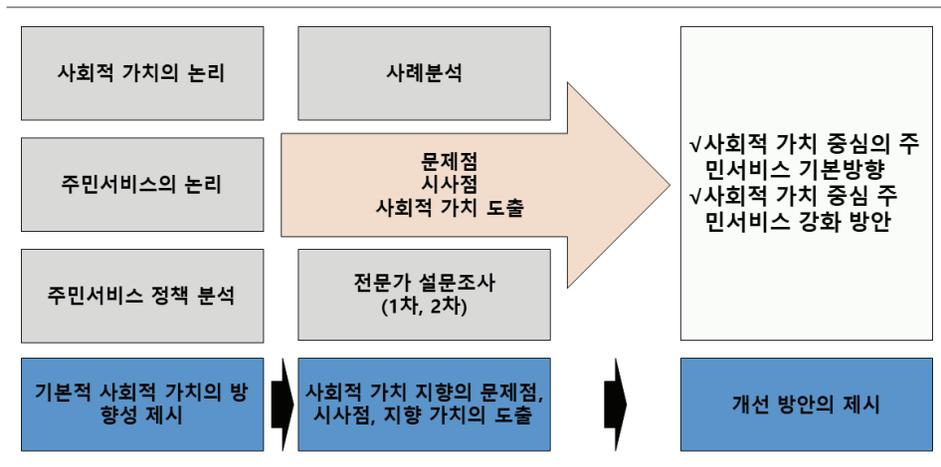
1) 시간적 범위

본 연구는 연구의 추진 해인 2018년을 기준으로 하여 현재 시점에서의 다양한 주민서비스 관련 정책의 사회적 가치에 대한 전문가 조사를 실시하고, 기존의 중앙정부와 지방자치단체의 주민서비스의 사회적 가치 실현 실태를 조사하였다.

2) 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 사회적 가치의 개념과 논리를 분석하고, 주민서비스의 개념과 논리를 분석하였다. 둘째, 주민서비스 관련 정책의 변화를 살펴보고, 주민서비스의 사회적 가치지향 실태와 문제점을 전문가 조사를 통해 분석하였다. 셋째, 사회적 가치 중심의 주민서비스 사례를 연구하고, 이를 통해 마지막으로 사회적 가치 중심 주민서비스의 강화방안을 논의하였다.

[그림 1-1] 연구흐름도



3) 대상적 범위

본 연구를 통해 실질적인 사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안을 제시하기 위해 설문조사 및 심층설문조사를 실시하였다. 본 연구의 설문조사 및 심층면접 대상은 주민서비스 전문가, 지방자치 전문가, 사회적 가치 전문가, 사회적 경제 전문가 등 다양한 분야의 전문가들을 대상으로 하였다.

1차적으로 설문조사를 통해 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치와 현재 사회적 가치 중심의 주민서비스 실태를 분석하고자 하였다. 그 대상은 주민생활지원서비스, 책임읍면동, 커뮤니티 케어, 그리고 주민자치형 공공서비스를 대상을 설문을 작성하고, 이 설문결과를 토대로 2차 질문지를 만들어 전문가들과 심층면접조사를 진행하였다.

2. 연구의 방법

1) 문헌연구

우선 문헌연구를 통해 사회적 가치 관련 이론과 개념을 분석하고자 하였다. 이를 위해 사회적 가치 관련 이론, 국내외 관련 보고서, 연구논문 등 선행연구를 분석하였다. 또한 주민서비스 관련 정책 변화의 기본적 취지와 목적 등을 통해 현재의 주민서비스 정책의 실태를 파악하고자 하였다. 둘째로는 주민서비스의 개념을 논의하기 위해 주민서비스 관련 이론과 주민서비스 전달체계 관련 보건복지부와 행정안전부의 정책지침 등을 분석하고 주민서비스 관련 정부의 정책자료와 관련 법제도 및 보고서 등을 분석하였다.

2) 인식조사

주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치의 도출, 현재 주민서비스가 가지고 있는 사회적 가치 실현의 문제점과 개선 방안 등을 도출해 내기 위해 1차적으로 구조화된 설문지를 사용하여 전문가가 인식조사를 실시하였다. 인식조사는 사회적 가치에 관한 일반적 질문을 시작으로, 주민생활지원서비스, 책임읍면동, 커뮤니티케어, 주민자치형 공공서비스 등을 대상으로 지향해야 할 사회적 가치와 문제점, 그리고 환경변화에 따른 미래의 사회적 가치를 도출하였다. 인식조사는 텍스트 네트워크 분석⁶(Text Network

Analysis)을 통해 전문가들이 제시하고 있는 분야별 사회적 가치를 도출해 내는 방식을 사용하였다.

3) 심층면접조사

설문조사를 통해 도출된 사회적 가치와 문제점을 재정리하여 이를 토대로 전문가들(30명)과 심층면접조사를 통해 주민서비스가 지향해야 할 분야별 사회적 가치가 무엇이고, 이러한 사회적 가치를 중심으로 주민서비스를 제공하기 위한 방안을 도출하였다.

⁶ 텍스트 네트워크 분석은 개개인의 인식네트워크(cognitive network)로 구성된 사회적 인식네트워크를 비교·분석함으로써 다양한 이해관계자들 간 사용되는 개념들이 어떻게 상호작용하고, 공유된 의미구조를 가지는 부분이 존재하는가, 또 존재한다면 이러한 부분이 사회적 인식 네트워크에서 어떠한 구조적 역할을 하는가를 파악함으로써 정책문제에 대한 함의를 도출하는데 사용되는 기법이다(박치성·정지원, 2018)

제2장



사회적 가치와 주민서비스의 개념과 논리

제1절 사회적 가치

제2절 주민서비스

제3절 사회적 가치 중심의 주민서비스

제1절 사회적 가치

1. 사회적 가치의 정의

1) 사회적 가치의 필요성

산업화시대는 전통적인 공동체의 와해에도 불구하고 경제적 가치인 양적 성장, 효율, 성과, 경쟁 등의 가치를 지향함으로써 사회적 가치는 상대적으로 외면되어 왔다. 최고결정권자의 명령을 하향식으로 전달하는 통치가능성(governability)과 관료제의 효율적·생산적 작동이 정부조직 운영의 중심임에 따라 민주주의는 형식적인 것에 지나지 않았다(박상욱, 2018).

국제사회에서는 이미 사회적 가치의 중요성과 필요성에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. 세계화와 더불어 과잉 경쟁으로 인한 부작용으로 반세계화가 일어났으며(국가공무원인재개발원, 2019), 소비자, 근로자, 지역주민의 활동과 영역의 확장과 더불어 다양한 이해관계자 관점의 중요성이 대두되었고, 기업들은 사회적으로 의미 있는 기업 활동⁷의 필요성이 강조되었다. 반면, 우리나라에서는 박근혜 전 대통령의 탄핵과 더불어 사회적 가치와 책임에 대한 관심과 논의가 증가되어 왔다(한국행정학회, 2017). 세계의 흐름과 발맞추어 현 정부는 국정⁸의 핵심가치로 사회적 가치를 내세웠다(한국정보화진흥원, 2017). 핵심적 100대 국정과제 중 ‘사회적 가치’ 실현과 밀접하게 관련된 다수의 국정과제들이 있고⁸ 사회적 가치가 현 정부 국정운영의 핵심적인 방향과 가치를

⁷ 미국은 1995년부터 2005년까지 사회책임투자 펀드(SRI, Socially Responsible Investment Fund)를 22,900억 달러로 약 360% 증가하는 등 사회적으로 의미 있는 기업 활동 강조.

담고 있어 공공기관의 핵심적인 정책방향으로 수용될 필요성이 있음을 의미하고 있다.

현 정부의 사회적 가치는 인권, 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리 창출, 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치를 말하는 것으로서 이러한 가치들은 새롭게 조성된 것이 아니라 기존의 사회적 경제, 기업의 사회적 책임(CSR, Corporate Social Responsibility), 공유경제 등 다양한 사회적 가치 실현 활동과 그 맥락을 같이 한다고 할 수 있다. 이러한 기존 노력들과 더불어 사회적 가치 실현을 위해 공공부문의 업무수행에 이를 체계적으로 실행할 수 있는 대안들이 마련되어 지고 있고, 사회적 가치가 민간영역으로 확산될 수 있도록 다양한 노력이 경주되고 있다(국가공무원인재개발원, 2019).

2) 사회적 가치의 정의

사회적 가치에 대해서는 다양한 개념 정의가 이루어지고 있다. 사회적 가치의 개념적 논의는 ‘가치’와 ‘사회적’이라는 용어를 분리해서 의미를 해석하는데서 시작해야 할 것이다. 우선 가치란 사물이 지니고 있는 의미와 중요성을 뜻하는 것으로서 인간이 생각하는 바람직한 것에 관한 관심과 결부되어 있기 때문에 사람들의 행동에 영향을 미치는 힘을 가치는 것으로서 하나의 인간 행동의 방향성을 제시해 주는 것이다(심성보, 2014). 따라서 가치는 인간의 행동 및 생활의 방향을 제시해주고 ‘해야 하는 것’, ‘하지 말아야 할 것’과 같은 선택이 필요한 상황에서 구별을 할 수 있게 해주는 관념이라고 해석될 수 있다(신명호, 2015). 이러한 가치는 개인의 경험, 환경, 미래지향 등을 고려하여 형성되는 관념이라고 할 수 있다(국가공무원인재개발원, 2019).

반면, 사회적이라는 용어는 ‘사회’라는 용어에서 파생된 형용사로서 사회는 국어사전적 의미로는 ‘같은 무리끼리 모여서 이루는 집단’이라 할 수 있다. 사회적이라는 말은 이러한 사회에 관련되거나 사회성을 지니는 것이라고 할 수 있다. ‘사회적’이라는 말이 가지는 의미는 따라서 정치적, 경제적, 문화적 등의 용어와 대비하여 인간의 공동체적 생활과 관련이 있는 것이라고 할 수 있다(한국행정학회, 2017).

⁸ 100대 국정과제 중 사회적 가치의 실현과 밀접하게 관련된 국정과제들로는 “열린 혁신정부, 서비스하는 행정”(국정과제 8), “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관”(국정과제 12), 그리고 “사회적 경제 활성화”(국정과제 26) 등이 있다(국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지, <http://www.evaluation.go.kr/>).

따라서 이러한 두 단어를 합성하면 사회적 가치는 개인을 넘어서 집단이나 공동체가 선호하는 가치를 의미하는 것으로서 사적인 이익이 아니라 특정 집단이나 공동체가 중요하게 여기는 것을 의미하고, 개인이 아닌 공동체를 지향한다는 점에서 공공성이라는 가치를 본질적으로 내재한다고 할 수 있다. 즉 사회적 가치는 공공영역의 공공성을 증진하는 핵심가치로서 헌법적 가치를 토대로 한다고 할 수 있다⁹.

한편, 이승규·라준영(2009)은 사회적 가치를 경제적 가치와 상반되는 비화폐적인 가치로 정리하고 있다. 사회적 가치를 비화폐적 가치로 개념화하는 것에는 많은 문제점¹⁰이 있지만 이들은 사회적 가치가 타인과의 관계 속에서 형성되며, 구성원 간의 상호·연대활동을 통해 경제적 이익을 넘어서는 사회적 가치를 공유하는 것이라는 점에서 비화폐적 가치로 정의하고 있다. 영국에 기반을 둔 국제사회적가치조직(Social Value International¹¹)은 사회적 가치를 “사람들이 삶에서 경험하는 변화에 상대적 중요성을 부여하는 것”이라고 정의하고 있다. 이는 앞서 언급했던 비화폐적 가치 만에 초점을 맞춘 것이 아니라 경제적 가치를 포괄하여 이해관계자 전체의 삶의 변화를 통해 나타나는 가치로 규정한 것으로서 광의의 개념이라 할 수 있다.

정리해 보면, 사회적 가치는 개인의 가치와는 다른 사회 구성원들에 의해 구성되는 보편적 원리로서의 특성이 있고, 경쟁이나 효율 등과 같은 경제적 가치와는 구분되는 다양한 구성 원리가 존재하고, 또한 사회적 가치는 문화와 규범, 인간관계의 상호작용, 교육, 종교, 지역, 경제적 상황 등에 영향을 받게 된다. 이는 사회적 가치가 공동체 및

⁹ 양동수(2017)는 사회적 가치를 “공공부문의 공공성을 증진하고, 국민주권을 실질적으로 구현하며, 모든 국민이 더불어 잘 사는 미래 사회로 나아가는 데 있어 우리 사회가 회복, 지향해야 할 핵심적인 가치로서 헌법적 가치 중에서 국민의 자유와 권리를 실질적으로 보장하고 국민 전체의 복리를 향상시키는 데 있어 긴요하고 핵심적인 가치”라고 정의하였다.

¹⁰ 예를 들어 사회적 가치를 추구하고 있는 사회적 기업이나 사회적 협동조합의 경우에는 사회적 가치뿐만 아니라 경제적 가치를 동시에 추구하고 있기 때문에 과연 사회적 가치를 비화폐적 가치로 한정하는 것이 올바른 논의냐는 것에 대한 많은 의문이 제시되고 있다(고동현 외, 2016; 국가공무원인재개발원, 2019).

¹¹ Social Value International은 사회적 영향과 사회적 가치에 초점을 둔 세계 네트워크 조직으로 “사회가 가치를 창출하는 방식을 바꾸는 것을 공유”하는 것을 조직의 목표로 내세우고 있다. 일반적으로 자원과 정책에 관한 주요 결정이 제한된 경제적 개념을 사용하여 이루어지며, 이는 사람과 환경에 중요한 영향을 고려하지 못하고 있기 때문에 이러한 방식의 변화를 모색하고 있는 조직이다. 현재 45개 국의 회원들이 가입되어 있다(<https://socialvalueint.org/>).

사회마다 중요시하는 가치 및 영역이 상이할 수 있다는 점을 강조하고 있다고 할 수 있다(한국행정학회, 2017).

【표 2-1】 사회적 가치에 대한 일반적 정의

구분	내용
The Oxford Dictionary	환경적 및 경제적 가치와 비교되는 개념으로 사회 전반에 가치가 있거나, 가치가 있는 사회의 가치를 의미
Law Dictionary	사회자본과 시민복리 그리고 그들에게 영향을 주는 의사결정 능력을 포함하는 개념
Business Dictionary	사회자본뿐만 아니라 시민복리의 주관적 측면, 예를 들어 자신에게 영향을 미치는 의사결정에 참여할 수 있는 능력 등을 포함하는 보다 포괄적 개념: 영구 사회적가치법(2012)에서는 사회적 가치를 한 지역(사회)의 경제적, 사회적, 환경적 복리"로 정의

자료: 한국정보화진흥원(2017)

Walzer(1998)에 따르면 사회적 가치는 “사회구조에 의해 직접적으로 다뤄지는 권리와 자유, 권한 및 기회 그리고 소득과 재산 등과 같은 가치들”을 의미한다(한국행정학회, 2017). 이는 다원주의적 정의관에 기반 한 것으로서 공동체의 특성에 따라 가변적이고 특수한 사회문화적 배경을 공유하는 사람들에 의해 창출되는 것이라고 할 수 있다(임의영, 2010). 사회적 가치는 따라서 사회 및 시대마다 공동체가 중점을 두는 가치가 다를 수 있고 하나의 가치가 아닌 다양한 가치가 존재할 수 있다. Walzer(1998)는 이러한 규범적 가치가 헌법에 내재되어 있음을 강조하였다¹². 본 연구에서는 Walzer의 이론적 논리와 한국행정학회의 정의에 따라 사회적 가치를 “공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치¹³”로 정의한다. 이러한 가치는 공동체 혹은 공동체에 제공

¹² Walzer는 사회적 가치를 실현하기 위해 정부 역할의 중요성을 강조하였다. 사회적 가치는 공동체가 공동으로 의미를 부여하고, 공동체의 분배역할을 정부가 담당하기 때문이라는 주장이다. 정부는 행정적·정책적으로 정의의 영역들을 확인하고 영역들 간의 경계를 보호하면서 정책을 결정한다. 그리고 정책결정과정에서 사회공동체에서 어떤 사회적 가치가 중요한지, 어떤 가치의 배분에 정부가 관여할 수 있고 관여할 수 없는지, 가치는 어떤 방법으로 분배되어야 하는지 등을 판단하게 된다. 이 때 사회적 가치와 사회적 부담의 유형, 그 분배원리는 고려해야 할 변수로 작용되며, 정책결정과정에서 가장 중요한 기준은 해당 국가의 헌법이라는 것이다.

¹³ 공공의 이익과 공동체에 기여할 수 있는 가치는 규범적 가치로서 이를 구성하고 있는 다양한 가치들

되는 다양한 서비스에 따라 다양한 가치가 창출되고 공유될 수 있으며, 이러한 가치는 사회 및 공동체의 성격에 따라 그리고 시간에 흐름에 따라서 다양하게 변화할 수 있음을 의미 한다.

사회적 가치를 중심으로 주민서비스를 바라보는 시각은 바로 이러한 논리에서 비롯 된다고 할 수 있다. 경제성 중심의 획일적인 주민서비스 제공은 결국 사회변화 및 공동체의 의식변화를 읽을 수 없고, 이로 인해 주민서비스 제공을 통한 주민의 만족이나 삶의 질 향상에 도움을 줄 수 없을 것이다. 따라서 사회적 가치를 중심으로 주민서비스를 제공하는 것은 이러한 공동체의 성격이나 인식변화를 적절히 반영하여 대응성을 높이는 중요한 정책이라 할 수 있다. 이러한 사회적 가치는 결국 주민서비스의 정책대상이나 이해관계자들의 상호작용 속에서 도출되고 합의될 수 있다고 할 수 있다. 즉 사회적 가치는 주민서비스 관련 정책대상자와 이해관계자들의 상호작용 속에서 합의되었을 때 목표로서의 가치로 인정될 수 있고 이러한 목표는 모든 정책관계자들이 달성해야 할 목표로서 인식될 수 있는 것이다.

본 연구에서는 Walzer의 사회적 가치의 개념에 이해관계자와 정책대상자가 합의를 한 가치를 사회적 가치로 정의하고자 한다. 즉 사회적 가치가 공동체의 성격 및 상황, 그리고 다양한 경제적 특성 등에 따라 상이하게 나타날 수 있고, 또한 사회변화에 따라 사회적 가치가 다양하게 나타날 수 있음을 전제로 하여, 변화 가능성과 다양성이 내재되어 있는 “공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의한다.

2. 공익으로서의 사회적 가치와 사회적 가치의 유형

1) 공익으로서의 사회적 가치

앞서 논의하였듯이 사회적 가치는 “공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”를 의미한다. 따라서 사회적 가치의 실현은 공동체의 발전을 위한 공공의 이익 즉 공익의 실현이라고 할 수 있다(한국행정학회, 2017). 공익은 국가의 권력행위의 정당성을 부여하는 중요한 기준이 되고, 국가 및 지방자치단체의 공익 실현여부는 행정 및

이 존재할 수 있음

정책의 주요 평가 기준이 될 수 있다. 공익의 개념은 다양하게 정의될 수 있는데 실정 법이나 공공부문에서의 공익은 ‘전체 효용의 극대화’나 ‘공공의 보편적 이익’의 시각에서 정의하고 있다¹⁴. 그러나 최근에는 공익에 대한 절차적 관점이 중요하게 부각되면서 시민참여, 정보공개 등이 공익실현에 중요한 체제로 작동하게 되었다.

공익을 전체 효용의 극대화라는 시각에서 바라보게 되는 경우 정부의 재정건정성이나 비용-편익 극대화에 집중하게 될 우려가 크게 되고 따라서 공익을 단기적 시각이 아닌 보다 본질적 시각 즉, 사회적 가치의 실현이라는 관점에서 바라보아야 할 필요가 있다¹⁵.

2) 사회적 가치의 본질

마이클 유진 포터 미국 하버드대 교수 등은 2011년 하버드 비즈니스 리뷰(HBR)에서 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)을 한걸음 더 발전시킨 기업의 공유가치 창출(CSV: Creating Shared Value)을 통해 사회적 가치가 창출될 수 있다고 주장하고 있다. 이들은 CSR이 기업들이 경영 이익의 일부를 사회공헌 활동이나 친환경 활동, 소비자 보호활동 등을 통해 사회와 함께 나누는 것이라면 CSV는 기업의 활동 자체가 경제적 수익을 추구함과 동시에 사회적 가치를 창출하도록 하는 것이라 주장하고 있다.

이들은 기업이 핵심 비즈니스 역량을 연계시켜 지역 사회와 함께 빈곤, 건강, 환경 등의 사회문제를 해결함으로써 공유가치를 만들어 낼 수 있다고 하고 있다. 이러한 맥락과 같이하여 최태원 SK그룹 회장은 중국 보아오 포럼에서 CSV가 기업의 생존전략이라고 강조해 참석자들로부터 큰 호응을 얻기도 했다.

CSV가 경제적 측면에서 기업을 중심으로 하는 활동이라면, 사회적 가치는 기업을 포함한 사회공동체 전체가 주체가 되어 참여하는 활동을 의미한다. 문재인 정부는 공공기관의 사회적 가치의 실현과 관련된 적극적인 활동을 강조하고 있다. 전문가들은

14 예를 들면, 국가 등이 주요 정책을 수립하는 과정에서 해당 정책이 필요한지의 여부를 사전에 검토하는 예비타당성조사 절차는 전체 효용의 극대화 가능성을 검토함으로써 해당 사업의 공익 실현 가능성을 평가하는 것이다.

15 이러한 시각으로 바라보게 되는 경우 세월호 참사에서 나타난 바와 같이 안전 등을 소홀히 하게 되는 원인이 될 수 있다.

공공기관이 사회적 가치를 적극적으로 실현하기 위해서는 공공(public), 사회(social), 민간(private) 간 상호 협력적 거버넌스의 형성과 협력적 네트워크의 구축이 필요하며, 공공기관의 예산, 인사, 조직, 운영 등 전반에 걸쳐 사회적 가치를 내재화할 수 있는 조직문화 및 시스템 개선이 필요하다고 강조하고 있다. 이를 위해서는 사회적가치기본법과 더불어 사회적경제기본법, 중소기업판로지원법 등 지원 법안이 필요하며, 평가를 비롯한 공공부문의 제도 또한 함께 개선되어야 한다고 강조하고 있다.

3. 주민참여와 사회적 가치

1) 사회적 가치 논의의 주민참여의 중요성

공동체 내에서 사회적 가치가 창출되고 이러한 사회적 가치가 효과적으로 실현되기 위해서는 사회적 가치에 대한 공동체의 합의와 공감에 매우 중요하다. 합의와 공감이 없는 사회적 가치는 공동체 구성원들에 의해 협력적으로 추진될 수 없기 때문이다. 과거 우리사회의 공통적인 사회적 가치는 ‘경제성장’이라는 유일의 가치를 지향하여 왔고, 이로 인해 사회의 다양한 가치가 소외되고 사회의 다양한 가치가 경제성장이라는 미명하에 억압받아온 것이 사실이다. 그러나 이러한 가치는 시대와 지역, 그리고 다양한 특성에 따라서 다르게 나타나고 변화되기도 한다. 공공정책에 있어 적실성 있는 사회적 가치를 도출하고 반영해 나가기 위해서는 관련 있는 이해관계자들의 참여와 담론을 통해 사회적 가치가 도출되어야 할 것이다(희망제작소, 2019). 담론민주주의(Habermas, 1976)가 가지는 시간적 노력과 공간적 제약이라는 약점에도 불구하고 지역이나 공동체를 기반으로 하는 경우에는 이러한 약점을 극복할 수 있다.

주민참여를 통한 사회적 가치의 도출과 창출은 정책과정 초기에 다양한 의견 수렴을 통한 수요자 맞춤형 정책형성 및 결정의 과정과 유사하다. 주민참여는 다양한 주민들의 선호를 공공정책에 반영할 수 있는 적극적 민주주의 기재로서 이러한 주민참여가 기반이 되었을 때 공동체 및 지역의 공감할 수 있는 사회적 가치가 도출될 수 있고, 이러한 사회적 가치를 기반으로 하는 공공정책은 성공 가능성이 높기 때문이다(희망제작소, 2019).

2) 사회적 가치 도출과 실현을 위한 공공기관의 중요성

사회의 다양한 구성원들이 참여하고 이를 통해 합의된 사회적 가치를 도출하고 이를 기반으로 하는 공공정책을 실현해 나가기 위해서는 사회적 가치에 대한 공감과 합의를 제안하고 주도할 수 있는 주체, 그리고 사회적 가치 합의에 대한 게임의 규칙을 제시할 수 있고, 다양한 사회 구성원과 자원을 네트워크화하여 실행할 수 있는 주체가 필요하다. 이러한 주체들 중 가장 중요한 역할을 할 수 있는 것이 공공기관이라 할 수 있다. 이는 공공기관은 기본적으로 기관의 목표가 사회적 가치와 분리될 수 없고, 사회적 가치를 실현해 나갈 수 있는 충분한 자원을 확보하고 있기 때문이다. 따라서 공공기관은 이러한 사회적 가치를 도출하고 실현해 나갈 수 있는 선도적 역할을 할 수 있는 적임자라고 할 수 있다. 정부를 포함한 공공기관은 사회적 가치를 효과적으로 도출하고 수행해 나가기 위한 조직 차원의 목표 수립과 이를 실현하려는 노력이 필요하고 사회적 가치가 실현되고 있는지에 대한 면밀한 모니터링이 필요하다.

그러나 무엇보다도 사회적 가치의 도출과 실현에 중심이 되는 주체는 지역사회 및 공동체를 구성하고 있는 주민이라고 할 수 있다. 이러한 주민들과 공공기관이 함께 사회문제, 사회적 가치에 대한 고민과 협의를 해 나가야 한다. 이를 통해 다양한 사회문제의 해결과 이를 통한 사회적 가치의 실현이 보다 효과적으로 가능할 수 있다.

4. 사회적 가치 실현을 위한 제도적 장치

1) 외국의 사회적 가치 실현을 위한 제도적 장치

(1) 영국 ‘공공서비스(사회가치)법’¹⁶

영국 정부는 2013년 3월 공공기관이 위탁 혹은 조달하려는 서비스에 대해 사회적, 경제적, 환경적 가치의 창출을 적극적으로 고려할 수 있도록 ‘공공서비스’법을 제정하

¹⁶ 예를 들어, ‘공공서비스법’ 제2조(지방행정기관 계약)를 살펴보면, 1988년의 ‘지방정부법(Local Government Act 1988)’ 제17조(지방 행정기관과 그밖에 다른 공공기관 계약의 경우에 비상업적 고려의 배제)의 제10항 뒤에 다음의 제11항을 신설한다. “(11) 이 규정은 이 조항의 적용을 받는 어떠한 공공기관(public authority)도 2012년의 ‘공공역무(사회적 가치)법’ 제1조에 따라 그에게 부과된 의무를 이행하거나 촉진시키기 위하여 필요하거나 편리하다고 판단하는 한 이 규정에 따라 규제되는 어떠한 기능도 비상업적 업무(non-commercial matter)에 관하여 수행하는 것을 방해받지 아니한다.”라고 규정하고 있다.

였다(사회적 가치 연구소). 이 법의 적용대상은 공공기관을 비롯하여 정부부처, 지방자치단체 국립보건서비스 재단(National Health Service), 주택조합 등으로 보건, 주거, 교통, 폐기물 수거 등 모든 공공서비스와 관련하여 공공기관의 조달과 위탁행위를 규정하고 있다. 동 법에서는 공공기관이 계약과정을 시행하기 전에 사회적, 경제적, 환경적, 편익을 필수적으로 고려해야 하며, 사회적 가치와 관련된 이슈 등을 관계 기관과 반드시 상의하도록 함으로써 사회적 가치 중심의 서비스 제공을 도모하고 있다. 이 법을 통해 영국은 사회적 가치의 확산뿐만 아니라 공공서비스의 효율화도 가져와 공공기관이 사회적 가치법 시행을 통해 공공서비스 전달체계의 효율성이 제고되어 비용절감효과를 가져온다고 하였다(한국행정학회, 2017).

(2) 미국의 ‘사회혁신청’

미국은 2009년 버락 오바마 대통령 취임 이후, 민간 영역의 사회혁신투자 확대를 위해 백악관에 사회혁신청(Office of Social Innovation and Civic Participation)을 설치하고 약 5억 달러 규모의 사회혁신기금을 조성하였다(권구형, 2014). 이는 연방예산을 토대로 시민단체의 능력과 효율성을 높임과 동시에 창의적이고 혁신적인 아이디어를 통해 사회문제 해결 및 일자리 창출을 지원할 수 있도록 민간분야의 투자 확대를 위한 조직으로서 새로운 사회투자모델을 발굴하고 확산시키고자 설립되었다. 이를 통해 연방 사회서비스 참여 기회 확대와 지역사회와 연계한 취약계층 대상 고용기획 확대, 정보공개를 통한 투명성 및 책임성 확보, 사회혁신펀드 조성¹⁷을 통한 비영리단체의 사회적 창의 프로그램 투자 등을 이끄는 등의 효과를 가져왔다.

2) 국내 사회적 가치 관련 제도적 장치

(1) “사회적 경제 기본법”

심각한 사회적 양극화로 인해 공동체의 붕괴 등 자유시장경제체제의 문제점에 직면

¹⁷ 예를 들어 성과기반 보상예산투자 시스템(Pay for Success Fund)은 민간이 추진한 공공복지사업에 대해 성과가 있는 경우 보상을 하는 시스템으로써 솔트레이크시, 뉴욕시, 필라델피아 등 지역에서 공공안전, 노숙자 자립지원, 아동교육 등 분야에서 시범적으로 도입 추진되었다. 이를 통해 비영리재단의 목적 재산의 활용 범위를 확대하고 연방정부 내 사회혁신 투자에 대한 인식을 제고하는 계기가 되었다(권구형, 2014).

한 정부는 자유시장경제체제의 지속적 발전과 이를 위한 양극화 등의 사회문제 해결의 도구로 사회적 경제의 적극적 도입을 추진하게 되었다. 건강한 공동체의 형성을 위해서는 사회적 가치들에 주목이 필요하였고, 사회적 경제가 건강한 공동체를 복원하고 양극화를 해소하는데 기여할 수 있다는 판단하에 사회적 경제 조직들이 자생력을 갖고 지속적인 성장을 할 수 있도록 법적 장치를 마련하고자 2016년 10월 “사회적 경제 기본법”을 발의하게 되었다.

동법안의 주요 목적과 내용으로는 첫째, 사회적 경제 조직들이 자생력을 갖고 지속적인 성장을 할 수 있도록 사회적 경제 통합 생태계를 조성하고, 통합적인 정책추진체계를 구축하기 위한 제도의 개선¹⁸, 둘째, 사회적 경제 발전을 효율적으로 추진하기 위해 정책의 수립·총괄·조정 등에 관한 필요 사항을 적시¹⁹, 셋째, 체계적인 사회적 경제 지원환경을 조성하기 위해 사회적 경제 조직의 설립·운영 및 지원에 관한 규정의 마련이다(한국행정학회, 2017)

(2) “사회적 경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법”

2013년 신계륜 의원이 발의를 한 것을 시작으로 수차례에 걸쳐 동 법안이 발의되었다. 2016년 8월에는 더불어민주당 서영수 의원이 경제적 양극화로 인해 빈곤의 악순환 속에서 서민의 삶이 피폐해지고 이러한 문제가 사회문제로 대두되면서 경쟁주의와 양극화를 해소할 수 있는 경제 기제의 강구를 위해 동 법안을 발의하게 되었다. 사회적 경제가 호혜와 상호협력을 통해 단기적 이익보다는 장기적으로 지속가능한 노동과 일자리 제공을 통해 사회적 가치를 생산할 수 있기 때문에 이러한 사회적 경제를 활성화하기 위한 제도적, 법적 근거를 마련하기 위한 목적으로 입안되었다.

주요 내용으로는 사회적 경제 조직들인 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업

18 사회적 경제 기본법안 제1조(목적): “이 법은 사회적 경제의 지속적 발전을 위하여 필요한 통합생태계와 통합적인 정책추진체계를 구축하여 사회적경제조직의 설립, 경영의 지원 및 일자리 창출을 도모함으로써 양극화 해소, 건강한 공동체의 조성 및 국민경제의 균형 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”

19 사회적 경제 기본법안 제2조 1호: 구성원 상호간의 협력과 연대, 적극적인 자기혁신과 자발적인 참여를 바탕으로 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전, 기타 공익에 대한 기여 등 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동을 ‘사회적 경제’로 정의한다. 사회적 경제 기본법안 제2조 제3호: 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사 등을 ‘사회적 경제조직’으로 정의한다.

등의 확산을 유도하고 중앙 및 지방정부 주도로 사회적 경제 조직들의 경쟁력과 지속가능성을 향상시킬 수 있도록 생산성을 제고하고 판로를 확대하는 지원책을 강구하고자 하는 것이다²⁰.

(3) “공공기관의 사회적 가치실현에 관한 기본법안”

통칭 ‘사회적 가치 기본법’이라 불리우는 이 법안은 정부 등 공공기관의 공공서비스가 효율성 중심으로 추진되고, 이로 인해 실질적인 공공서비스 주민만족이 떨어진다는 지적이 있어 왔고, 2014년 세월호 사건을 계기로 당시 문재인 의원이 대표발의 하여 2014년 6월 국회에 상정되었으나 19대 국회의 임기만료에 따라 자동 폐기되었다. 이후 2016년 더불어민주당 김경수 의원이 2017년에는 더불어 민주당 박광온 의원이 발의하여 현재 국회에 계류중인 법안이다. 이 법안들은 사회적 가치가 공공의 이익과 사회적 통합을 위해 필요한 가치임에도 불구하고 이에 대한 국민의 신뢰가 낮고, 사회적 경제, 공유경제, 사회적 책임 등 사회적 가치의 실현과 관련된 다양한 활동들이 증가하고 있음에도 불구하고 이를 통합적으로 지원하고 기본적인 방향을 제시해 줄 수 있는 법안의 부재에 대한 인식으로 법안이 발의되었다. 동 법안은 사회적 가치 실현이 공공부문의 핵심 운영원리로서 공공기관의 업무수행에서 이를 체계적으로 반영하고 실행할 수 있도록 유도하고 공공부문을 넘어 사회적 가치의 실현을 민간부문으로 까지 확산시키고자 하는 목적을 가지고 있다²¹.

박광온 의원의 발의 안을 중심으로 살펴보면 사회적 가치에 대한 정의를 법안 제3조 제1항에 “사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하

²⁰ “사회적 경제기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법 제5조와 제6조: 사회적경제기업제품의 구매촉진을 위한 기본계획 수립을 규정하고, 기본계획에 근거하여 매년 시도지사가 시도별 구매촉진지원계획을 수립하고 시행하도록 함. 동법 제8조: 고용노동부장관이 구매촉진기본계획에 근거하여 공공기관의 장이 따라야 하는 사회적경제기업제품 구매지침을 수립하도록 함 등 중앙과 지방정부가 주도하여 사회적 경제조직들의 제품을 구매하도록 독려하고 이를 통해 사회적경제의 확산을 도모.

²¹ “공공기관의 사회적 가치실현에 관한 기본법안” 제4조: “국가는 사회적 경제 발전을 위한 종합적인 시책을 세우고, 그 추진에 필요한 행정적·재정적 지원방안 등을 강구하여야 하고, 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 사회적 경제 발전에 필요한 시책을 강구하여야 한다.” 동 법안 제6조: 기획재정부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회적 경제 발전에 관한 기본계획을 5년마다 수립하여야 한다.” 등 중앙 및 지방자치단체의 의무적인 기본방향의 설정과 행·재정적 지원에 대한 조항을 수립.

는 가치²²”라고 규정하였다. 동 법안 제4조와 제5조는 사회적 가치 실현에 관한 공공기관의 책무 및 역할을, 제7조에서 제10조까지는 사회적 가치 실현에 관한 중앙정부의 기본계획 수립, 광역자치단체 및 공공기관의 시행계획 수립 및 시행 등에 대한 내용을 다루고 있고, 제11조에서 제15조까지는 기본계획의 수립 및 공공기관별 사회적 가치 성과평가 기준 및 방법 등의 사항을 관장하는 사회적가치위원회의 설치를, 제16조에서 제18조까지는 사회적 가치 성과평가²³의 내용을 다루고 있다.

²² 사회적 가치란 인권보호, 안전한 생활환경 유지, 건강한 생활이 가능한 보건의복지 제공, 노동권보장 및 근로조건 향상, 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합, 대기업과 중소기업의 상생협력, 양질의 일자리 창출, 지역사회활성화와 공동체 복원, 지역경제 공헌, 기업의 사회적 책임, 지속가능한 환경보전, 시민의 참여와 민주적 의사결정, 공동체 이익 실현과 공공성 강화 등의 보편적 가치를 담고 있음

²³ 기획재정부는 2017년 12월 ‘공공기관 평가제도 개편방안’을 발표하고 ‘2018년 공공기관 경영평가편람’에 이를 반영하여 5개의 세부지표로 이루어진 ‘사회적 가치 구현’ 지표를 신설, 20-22점을 배점, 주요 사업 부문에 ‘사회적 가치 실현 사업’ 지표를 구축 10점에서 35점까지 배점 부과(임우영, 2018).

제2절 주민서비스

1. 공공서비스 개념과 유형

1) 공공서비스의 개념

공공서비스의 개념은 학자들마다 그리고 시대의 흐름에 따라 다양하게 나타나고 있다(안병철외, 2009). 공공서비스를 서비스의 한 유형으로 공공의 성격을 가지는 혹은 공동으로 생산·소비되는 것으로 이해하는 경우로 이해될 수도 있고, 공공서비스를 공공재(public goods), 즉 민간재(private goods)와 구분되는 재화와 서비스로 이해될 수도 있다(Sharp, 1990). 전통적으로는 “공공기관을 통해 공급되는 재화와 서비스”를 지칭함으로써, 정부의 직접적인 지출을 야기하는 것으로 이해하는 경우도 있다. 그러나 1980년대 공공부문의 개혁, 즉 신공공관리론적 측면에서는 공공서비스의 주체가 정부나 공공기관으로 제한되는 것이 아니라 민간부문이 생산하고 제공하는 서비스도 정부개혁 차원에서 공공서비스의 범주로 포함되는 경향이 있다. 이로 인해 현대에는 공공서비스의 개념이나 범주가 좀 더 광범위하고 포괄적으로 변화해 가고 있다(Savas, 2000).

공공서비스의 개념이 어떻게 정의가 되는 공공서비스가 사회공동체의 편익을 위해 제공되는 재화와 용역과 관련된 개념이라는 것에는 이견이 없다. 앞서 언급했듯이 공공서비스는 현대에 와서 정부나 공공기관이 제공하는 것 뿐만 아니라 민간에서 제공하더라도 그 재화나 용역의 성격이 비경합성과 비배제성을 띠는 것이라면 공공서비스의 범주에 포함될 수 있다(배용수 외, 2003)

2) 공공서비스의 유형

공공서비스에 포함되는 재화와 용역의 특성은 주로 재정학자들과 공공선택이론가들에 의해 주장되는 공공재 이론으로 설명될 수 있다. 또한 이러한 특성에 따라서 공공서비스의 유형을 나누어 볼 수 있다. 공공서비스는 첫째, 비경합성(Non-rivalness)의 특성을 가진다. 비경합성이란 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비량을 감소시키지 않는 특성을 의미하는데, 공공서비스는 일반적으로 이러한 특성을 갖는다는 것이다. 둘째,

공공서비스는 비배제성(Non-consumption)을 가진다. 비배제성이란 서비스로부터 오는 효용이 특정 한 사람에게 한정되지 않는 경향을 의미하는 것이다. 셋째, 공공서비스는 외부효과(Externalities)가 있다는 점이다. 예를 들어 정부가 토목사업을 하는 경우 그 사업은 주변지역에 다양한 긍정적·부정적 효과를 주게 되는데 이를 외부효과라 하고 공공서비스의 경우 이러한 외부효과가 비교적 크게 나타난다는 것이다. 마지막으로 공공서비스는 무임승차(Free-riders)효과가 있다는 것이다. 무임승차 문제란 공공서비스가 집단적으로 소비가 가능한 것이기 때문에 그 소요 비용을 부담하지 않고 서비스의 수혜자가 될 가능성을 의미한다(이종수 외, 2005).

[표 2-2] 공공서비스의 유형

재화/서비스 특징		배재 가능성	
		배제가능	배제 불가능
소비특성	개별적	민간재(private goods)	공유재(common pool goods)
	집단적	요금재(toll goods)	집합재(collective goods)

자료: 이종수 외(2005: 721)

2. 주민서비스

1) 주민서비스의 개념

본 연구에서 주민서비스는 주민생활지원과 직접적으로 관련 있는 공공서비스를 의미한다. 주민생활지원서비스는 주민생활이라는 개념과 지원이라는 개념의 복합적 용어로 파악할 수 있다. 주민생활은 지방자치단체의 주민들이 일상적인 삶을 영위하기 위해 활동하는 것을 의미하는 것으로서 삶의 질의 향상과 밀접한 관련이 있다. 반면 지원이란 지방자치단체에 의한 주민들에 대한 서비스의 제공이라는 의미를 가진다. 따라서 주민생활지원서비스는 “지방자치단체 및 행정기관이 생산하여 주민들의 생활 불편을 덜어줄 수 있도록 공급되는 모든 서비스”라고 정의할 수 있다(김병국·김필두, 2007). 주민서비스의 개념은 과거의 수동적인 수혜자로서 주민의 지위에서 벗어나 주민이 서비스 제공의 주체로서 서비스의 발굴, 생산, 제공의 전체 의사결정 과정에 참여할 권리

를 갖게 되는 적극적 개념으로 변화하고 있다.

공공기관(행정안전부 및 지방자치단체)은 주민생활지원서비스를 좀 더 구체적으로 개념정의하고 있다. 이들은 주민생활지원서비스를 “저소득·취약계층에 제공되는 좁은 의미의 복지 서비스뿐만 아니라 주민 삶의 질 향상을 위한 넓은 의미의 복지서비스”를 포괄하는 개념으로 파악하고 있다(행정안전부 매뉴얼, 2019). 여기서 주민생활지원서비스의 8대 서비스는 복지, 보건, 고용, 주거, 문화, 관광, 체육, 교육에 관한 서비스를 의미한다.

2) 주민생활지원서비스의 범위

주민생활지원서비스는 지방자치단체가 생산 및 공급하고, 지방자치단체의 구역 내에서 소비되는 모든 서비스 중 주민들에게 공급되는 현장적 업무들은 모두 주민생활지원서비스의 대상이라 할 수 있다. 서비스의 분류에 따라 다양하게 분류될 수 있으나 지방자치단체의 행정기능과 관련해서 분류해 보면, 복지, 문화, 관광, 교육, 보건, 주거, 체육, 농업, 건설, 공원서비스 등으로 명명할 수 있다.

참여정부의 형평성 있는 주민의 삶을 지원한다는 국정 목표 하에서 이러한 주민생활지원서비스는 복지 및 사회안전망 구축에 초점이 맞추어졌으나 최근에는 이러한 특정 계층에 대한 지원차원에서의 좁은 의미의 복지 서비스를 넘어 주민의 삶과 직접적인 영향이 있는 서비스를 모두 포괄하는 서비스를 의미하는 것으로 그 범위가 확대되어지고 있다.

3) 본 연구에서의 주민서비스

본 연구에서는 주민서비스를 주민생활지원서비스와 적극적 주민서비스의 개념을 포함한 주민서비스의 일종인 책임읍면동제, 커뮤니티케어, 그리고 주민자치형 공공서비스 정책을 주민서비스의 대상으로 한다. 주민서비스는 개념 상 그 범위가 광범위하기 때문에 이러한 서비스를 모두 연구대상에 포함하는 것은 실질적으로 불가능할 뿐만 아니라 연구의 비효율성이 내재되어 있기 때문에 연구대상을 4가지 분야로 한정해 추진하고자 한다.

4) 주민서비스 전달체계의 원칙

주민서비스 전달체계의 원칙은 제공된 공공서비스에 대해 주민의 만족과 편익이 극대화되어야 한다(김필두, 2014). 이러한 주민서비스를 제공하기 위해 국가와 지방자치단체는 다양한 혁신 노력을 경주해 왔다. 시장실패와 이로 인한 외부효과를 줄이기 위해 정부가 직접 공공서비스를 생산하는 전통적인 공공서비스 전달과 이러한 공공서비스 공급방식이 정부실패로 이어지면서 공공서비스의 생산과 공급을 민간에게 위탁이나 위임하는 방식의 신공공관리론적 공공서비스 전달체계로 전환하였고, 이러한 신공공관리론적 공공서비스 전달체계가 지나친 효율성 중심의 접근방식으로 인해 공공성을 간과한다는 문제점을 낳게 되었다(이승중, 2005; 이종수, 2014).

신공공관리론의 문제점을 해결하기 위해 공공서비스의 효율적이고 효과적인 생산과 제공을 위해 서비스 주체를 자율적으로 조직화하고, 협력과 상호작용을 통해 필요한 공공서비스를 제공하는 거버넌스 방식으로의 전환이 이루어졌다(박상필, 2002; 이명석, 2004)). 최근에는 농촌과 도시 간의 경제 격차, 고령화, 인구유출, 공동체의 소실 등의 다양한 사회문제를 해결하기 위해 주민이 체감할 수 있는 공공서비스의 제공을 위해 지역공동체를 중심으로 한 공공서비스 전달체계로 전환하는 등의 노력이 있어 왔다(지방행정연구원, 2018; 남재걸, 2016).

어떠한 주민서비스의 생산과 공급방식을 선택하든, 가장 중요한 것은 주민서비스 혹은 공공서비스를 제공받는 주민이나 시민의 만족과 효용이 극대화되는 것이다. 본 연구에서도 이러한 주민의 만족과 효용의 극대화를 목표로 사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안을 논의 하는 것이다. 주민 혹은 주민이 모여 있는 공동체는 시대와 상황에 따라 특정한 가치를 지향하게 되고 이러한 가치를 실현할 수 있는 방식이나 내용으로 주민서비스를 생산하고 제공하게 되는 경우 주민의 만족과 효용이 극대화될 수 있고, 지속가능할 수 있다는 것이다.

3. 주민서비스 관련 이론

1) 신공공관리론

주민서비스와 관련된 이론으로는 우선적으로 신공공관리론을 들 수 있다. 신공공관리론의 전통적인 정부 행정의 노젓기(rowing)방식인 전통적인 공공서비스 관리 방식에서 공공서비스의 방향설정 문제가 발생하기 때문에 정부의 역할이 노젓기가 아닌 방향잡기(steering) 역할이어야 한다는 점을 강조한 이론이다(Osborne & Gaebler, 1992). 즉, 정부 역할이 공공서비스의 직접적인 생산(production)보다는 제공(provision)에 초점을 맞추어 공공서비스 제공을 조종하는 기능에 많은 결정권을 가져야 한다는 것이다(지방행정연구원, 2018). 공공선택론의 입장에서 신공공관리론은 공급자와 수혜자의 관계를 시장의 관점에서 제시하고 있다. 우양호(2009)에 따르면, 신공공관리론은 조직이 그 역동성을 유지하기 위해 고객으로부터 압력, 경쟁, 결과를 중시하는 관리를 하는 것이 중요하고 이에 따라 고객은 단순한 소비자의 역할에서 벗어나 공공서비스 주체가 필요한 정보를 제공하는 환원기제(feedback)의 역할을 해야 한다는 것이다(우양호, 2009). 이를 통해 수혜자(소비자, 시민)은 정부가 제공하고 생산하는 공공서비스의 내용에 영향을 미치게 되고, 이러한 정부 공공서비스에 만족하지 않는 경우에는 소비자가 정부가 아닌 다른 생산자를 선택할 수 있다는 논리이다(지방행정연구원, 2018).

신공공관리론의 특징은 결과지향성(result orientation), 고객지향성(customer orientation), 조직의 분권화(decentralization), 경쟁의 도입(competition), 권한위임과 분권화 등이 있다. 이러한 특징은 전통적인 관료제적 행정의 특징인 투입지향적, 표준화된 업무 처리, 계층제, 규제 등과 대비되는 것이다(이종수, 2012). 신자유주의의 이데올로기와 공공선택론(Ostrom, 1973)의 이론적 배경하에 발전한 신공공관리론은 세계적으로 행정학의 하나의 패러다임으로 간주되면서 1990년대 우리나라에도 많은 영향을 미치게 되는데 이러한 신공공관리론의 영향으로 변화된 제도적 혁신으로는 행정조직과 인원의 축소, 책임운영기관의 도입, 개방형 인사제도, 행정서비스 현장제도의 도입 등이 있다(이종수, 2012).

종합해 보면, 신공공관리론은 공공서비스의 생산(production)과 제공(provision)을 분리, 즉 정책과 관리의 이원화를 통해 정책의 집권화를 도모하는 반면, 관리의 분권

화, 전문화, 효율화를 도모하는 것이 고객(시민)의 공공서비스 만족도를 향상시키고, 공공서비스 전달의 효율성을 보장할 수 있다는 것으로 이해될 수 있다. 즉 정부기관의 역할을 통제와 서비스 전달로 이원화함으로써 통제(정책)의 소수의 정부기관에 의존하고 공공서비스의 생산과 전달은 일선기관이나, 민간이 담당하는 체제로의 변환을 의미한다고 할 수 있다(지방행정연구원, 2018).

2) 신공공서비스론

Denhardt & Denhardt(2007)는 신공공관리론이 고객의 입장에서 정부의 공공서비스 생산 및 제공방식에 혁신(공공서비스 전달방식의 효율성과 대응성의 제고)을 가져왔으나 시민들이 공공서비스의 생산과 제공에서 여전히 배제되어 있고(공공서비스 결정에서의 제외), 전통적 공공서비스 관리방식에서 보다 오히려 행정관료들의 시야를 협소하게 하거나 분권이 아닌 관료들의 권한 강화로 이어지는 문제가 있다고 주장하였다. 이러한 문제점은 시민들에게 정책결정의 권한을 되돌려 주는 공공서비스 방식의 논의가 있어 왔고, 이러한 논의는 관료 중심의 권력배분적 공공서비스 접근에서 벗어나 시민이 주인이 되어 시민의 시각에서 공공서비스 방식을 제고해야 한다는 결론에 도달하게 되었다(우양호, 2009). 즉, 생산과 제공을 분리함으로써 정부의 권력을 분권화시킬 수 있다는 믿음에서 출발한 신공공서비스론이 이러한 목적 달성에 실패함으로써 정부에 집중되어 있던 권한을 정부의 주인인 시민에게 되돌려 주고, 정부가 시민에게 봉사하고, 시민 중심의 공직제도를 구축해야 한다는 가치를 강조하는 신공공서비스론이 등장하게 되었다(지방행정연구원, 2018).

신공공서비스론은 정부의 주인인 시민, 민주주의의 원리 실현, 거버넌스 방식의 공공서비스의 생산과 공급 등의 실천적 원리를 앞세워, 시민참여 욕구를 해소하고, 다양한 공익의 차원을 성취하고, 상황변화에 따라 정부의 역할을 규범적으로 제시하고 있는 이론이라 할 수 있다(Denhardt & Campbell, 2006). 즉, 지속적인 민주주의의 발전을 위해 신공공서비스론은 정부의 시민에 대한 모델로서의 역할, 이에 대응해 정부의 주인인 시민의 시민의식 발휘를 주장하고 있다. 이를 통해 공동체 사회가 발전할 수 있다는 것이다. 신공공서비스론이 이론적 한계가 있으나(이종수, 2012), 가치적 측면에서 신공공서비스론은 참여행정, 민주행정, 민관협력, 민민협력 등의 주요 가치를 공

공서비스의 관리와 운영에 도입했다는 공헌이 있었다는 것은 틀림없다(Denhardt & Campbell, 2006).

3) 공동체론

신공공관리론이나 신공공서비스이론에서는 현대사회가 직면해 있는 지역적 문제의 해결에는 한계가 있었다(김필두, 2014). 자본주의 경제체제가 가져온 또 다른 현대사회의 문제인 지역 간의 불균형은 지역사회 문제의 다양성 등으로 인하여 효과적인 대응이 매우 어려워지고 있다. 신공공관리론이나 신공공서비스이론이 이러한 문제를 공공서비스의 제공을 통해 해결하지 못하게 됨에 따라 공동체가 중심이 되어 지역 간의 불균형 문제 및 이에 따른 지역사회문제를 해결하는 방식에 대한 논의가 진행되었다(김필두, 2014). 기존의 공공서비스 생산과 전달에서는 시민의 역할도 강조되었으나 여전히 정부의 역할이 매우 중요시 되었다. 이는 비용절감이나 효율성 등이 정부운영에 중요한 기준이기 때문이다. 그러나 공동체론은 이러한 논리보다는 민간의 공공서비스 주체가 자신들에게 최적의 공공서비스 공급을 주도적으로 결정해야 한다고 주장한다. 이는 공동체 구성원들이 자신들이 필요한 공공서비스가 무엇인지 그리고 어느 정도 필요한지에 대해 가장 잘 인식하고 있기 때문에 이들을 공공서비스의 생산과 제공과정에 참여시킬 때 필요한 공공서비스를 제공받을 수 있고, 이에 따라 공공서비스의 만족과 편익을 극대화할 수 있다는 것이다(지방행정연구원, 2018).

공동체론의 핵심적 요소는 집합적 의사결정 능력의 보유이다. 공공서비스는 중앙이나 지방자치단체와 같이 집합적이 주체에 의한 집합적인 선택과 행동이 전제되어야 한다. 이러한 집합적 선택과 행동의 전제를 충족시키기 위해서는 공공서비스의 공급주체인 공동체가 이러한 집합적 의사결정 능력을 보유해야만 한다는 것이다. 공동체론은 집합적 의사결정 능력을 통해 공동체가 직면한 다양한 사회문제를 해결할 수 있는데 이를 위해서는 거버넌스 구조를 통해 해결가능하다고 주장하고 있고, 자칫 통제력의 상실로 인한 공공서비스 생산과 제공의 폐해를 막기 위해 공동체의 통제력을 강화 시키는 것이 중요한 과제로 나타나고 있다(최재송·허성욱, 2005).

공동체론에서의 공동체는 지역으로서 제한된 공간을 지칭하는 지역성, 구성원들 간의 사회적 상호작용, 공통의 유대감과 소속감이라는 세 가지의 개념적 구성요소를 바

탕으로 지역사회의 지속가능 발전을 위해 공동체 내의 구성원들이 가치를 공유하고 그 가치를 실현하기 위해 조직화된 활동을 함으로써 그들의 사회적 역량을 배양하고 이를 통해 공통의 사회적 가치를 실현해 나갈 수 있다고 할 수 있다. 즉 자신들이 처한 문제에 대한 특정한 목적과 가치를 공유하고 이를 해결하고 성취해 나가기 위해 목적 및 가치 지향적 활동을 통해 공동체가 구축·운영된다고 해석하고 있다.

종합해 보면, 공동체론은 공공서비스의 생산과 제공이 정부에 의해 일방적으로 결정됨으로써 공동체가 필요로 하는 공공서비스와의 괴리를 해결하고자 하는 이론으로서, 정부가 추구하는 절대 가치 중 하나인 효율성을 공동체가 원하는 공공서비스를 생산과 제공함으로써 달성할 수 있다고 주장하고 있다. 이를 위해 공동체의 집합적 의사결정 능력의 향상과, 거버넌스적 관점의 공공서비스의 생산과 제공, 그리고 공동체의 자체 통제력 강화 등을 과제로 제시하고 있다(지방행정연구원, 2018).

4) 공동생산

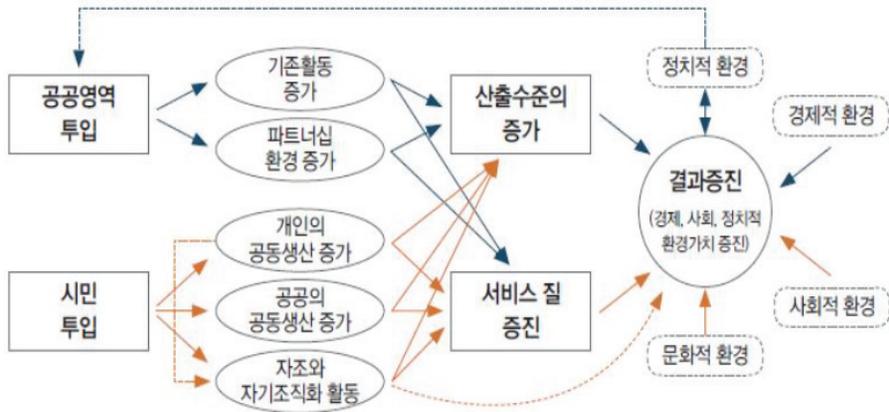
공동생산은 공급자인 정부기관과 수요자인 주민이 함께 공공서비스를 제공하는 것을 말한다. 공공서비스를 정부가 주도하여 천편일률적으로 제공할 때에 발생할 수 있는 비효율성과 경직성의 문제를 해결하기 위하여 민간자원을 최대한으로 활용하고자 하는 목적을 가지고 있다. 또한 공공과 민간이 제각기 공공서비스를 제공하는 경우 서비스 대상의 중복 등으로 자원이 낭비되는 사례들이 지적되어 왔다. 따라서 공동생산은 민간자원을 활용하여 공공의 경직성과 비효율성을 해결하고 공공과 민간의 협력적 거버넌스를 통하여 자원의 낭비를 줄이는 효과가 있다고 할 수 있다. 공동생산의 성공여부는 공동생산의 파트너인 주민이 얼마나 적극적이고 자발적으로 참여하는가에 달려 있다. 주민이 적극적이고 능동적으로 공동생산에 참여하기 위해서는 개인 단위 보다는 주민자치회 등과 같은 주민공동체를 형성하여 대응하는 것이 효율적이다.

공동생산은 시민을 공공서비스의 수혜자로 제한하는 것이 아니라 서비스를 생산하는 생산주체로 인식하는 것이다(최석현, 2018). 국가나 지방자치단체가 생산하고 공급하는 공공서비스는 생산과 소비가 분리될 수 없는 성격의 재화나 서비스가 많기 때문에 과거 서비스 수혜자의 생산 참여가 요구되고 있다. 이는 정부의 재정부담 완화에 도움을 줄 수 있을 뿐만 아니라 공공서비스가 민주적으로 생산될 수 있는 기반이 될 수 있

기 때문에 공동생산이라는 개념은 정부의 공공서비스 생산방식에 있어서 중요한 이론적 기반이 되고 있다.

공동생산은 서비스 이용자가 소비자가 아닌 적극적인 생산자로 가정하고, 따라서 서비스의 생산과 소비라는 이원적인 공공서비스 전달-소비 방식에서 탈피하여 정부와 소비자가 협력하는 관계를 설정하는 것이다. 또한 공공서비스의 평가에서 서비스의 공급의 양과 질에 대한 투입부문의 평가가 아닌 공공서비스 제공에 따른 결과에 초점을 맞춘다.

[그림 2-1] 공동생산의 공공서비스 제공의 논리



자료: 최석현(2018), “새로운 공공서비스 패러다임을 위한 공동생산 전략.” GRI포커스

제3절 사회적 가치 중심의 주민서비스

1. 주민서비스 전달체계 혁신의 배경

1) 행정환경 변화의 대응

지방자치시대의 도래와 더불어 주민참여를 기조로 하는 주민서비스 전달체계의 혁신에 대한 요구가 증가하고 있고 이에 따라 지방자치단체가 지역의 특성과 주민욕구를 고려한 정책을 스스로 수립·집행할 수 있는 주체로의 변화가 요청되고 있다. 또한 주민의 참여를 기반으로 하는 다양한 제도적 장치가 마련됨에 따라 지역주민들이 다양한 주민서비스 요구가 늘어나고 있어 이에 대한 적절한 대응이 필요한 시점이다.

또한 전통적인 주민서비스 공급방식에서 벗어나 민주적인 의사소통에 기반을 둔 주민서비스의 공급주체로서의 주민에 대한 요구가 증대하게 되고, 특히 사회복지 서비스와 같은 주민생활지원서비스는 서비스 대상자의 특성에 따라 맞춤형 서비스 지원책을 강구해야 하는데 따른 주민중심의 서비스로 행정의 변화가 일어나고 있다.

2) 주민서비스의 수요 급증

사회경제적 여건의 변화로 빈곤층의 증가, 저출산·고령화 문제 등으로 인한 복지수요의 증가와 평생교육, 보건, 체육, 문화 등 보편적 서비스 수요의 증가로 이에 대한 수요에 대응해야 할 필요성이 높아지고 있다. 또한 중앙정부의 복지정책 증가로 지방자치단체는 복지업무가 지속적으로 확대되고 있다. 공공부조대상의 확대, 긴급지원제도의 도입 등의 제도적 장치가 늘어나고 주민 복지중심으로 기존의 정책들이 강화되면서 정책 추진 주체 간의 복지연계 요소가 대폭 확대되어 가고 있다.

이에 따라 지방자치단체는 일하는 방식의 혁신을 통해 지방자치단체 간, 지방자치단체 내 부서간 협업의 증대를 통해 자원활용을 극대화하고 통합적 서비스를 제공해야 하는 숙제를 안고 있고, 복지업무의 증가로 사회복지직과 행정직의 전문성을 극대화할 수 있는 조치가 필요한 시점이다.

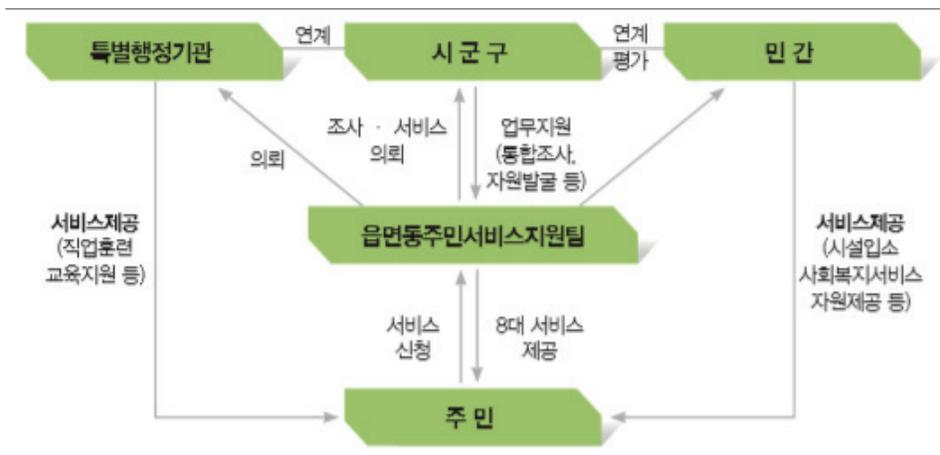
2. 사회적 가치 중심의 주민생활지원서비스

1) 통합서비스 제공체계의 구축

주민서비스 통합서비스는 주민생활지원서비스의 핵심 요소인 복지, 보건, 고용, 주거, 교육, 체육, 문화, 관광 등 주민 삶의 질과 직접적으로 관련된 서비스를 종합적으로 제공하는 것을 의미하는 것으로서, 기존의 신청에 따른 소극적 서비스 제공에서 벗어나 주민의 욕구를 적극적으로 발굴하고 이에 따라 맞춤형 서비스를 제공하는 것이다, 이러한 시스템을 통해 주민의 욕구에 맞는 다양한 서비스가 다양한 서비스 제공주체들의 협력과 상호조정을 통해 적재적소에 제공될 수 있도록 하고 자원배분을 효율적으로 운영하고자 하는 것이다.

통합서비스는 읍면동 주민서비스 담당 공무원이 주민생활지원서비스(8대 서비스)의 신청을 접수 받고 이에 따라 서비스 실시계획을 수립하는데 이 때 시군구, 고용지원센터, 민간복지자원 등의 다양한 서비스 제공기관과 서비스의 연계와 협력이 하게 된다. 이러한 시스템에서 시군구는 업무진행이 원활하게 이루어질 수 있도록 통합서비스 제공의 네트워크 구축과 주민서비스 기반을 제공하는 역할을 하게 된다.

[그림 2-2] 통합서비스 제공체계도



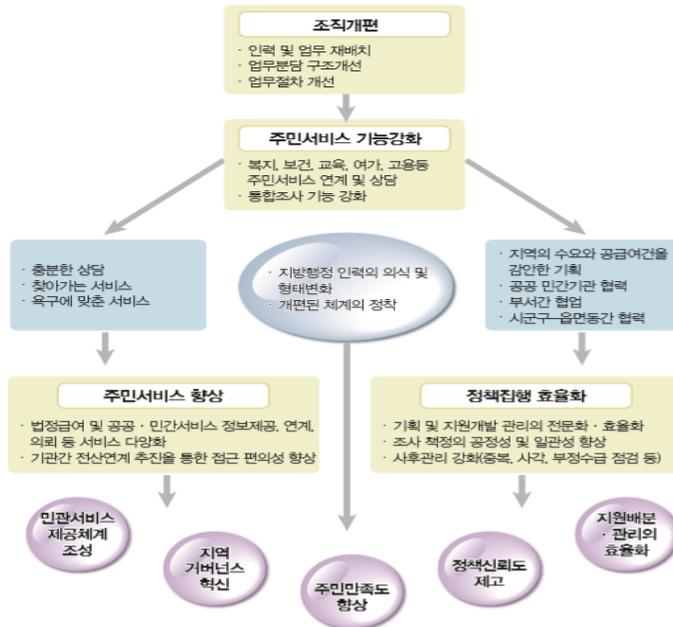
자료: 주민서비스 업무 매뉴얼(행정안전부, 2019)

2) 주민서비스 기능 강화

주민생활지원서비스 기존 제도의 집행상, 절차상의 문제를 개선하고, 서비스 대상의 사후관리, 수요 및 욕구 파악, 상담 등의 서비스를 확대하는 것으로 주민서비스 기능 강화를 통해 대민서비스의 향상이나 정책집행의 효율화와 합리화를 도모하고자 하는 것이다. 대민서비스 향상을 위해서는 초기 상담, 찾아가는 서비스, 서비스제공 결과의 관리 등을 강화하고, 정책집행의 효율화를 위해 통합조사 전문화, 서비스의 연계, 부서간·기관간 협력 증진, 전산화 등의 개선이 이루어진다.

이를 위해 통합정보시스템(주민서비스포털 및 주민서비스 행정정보시스템) 구축을 통해 주민서비스 8대 서비스를 통합관리할 수 있는 업무환경을 구축하고, 상담실의 설치, 슈퍼비전 및 사례회의 등 민주적 의사소통 채널의 마련, 상세한 업무지침의 제시 및 지속적 모니터링의 실시 등이 이루어지게 된다.

[그림 2-3] 지방자치단체 주민서비스 기능강화의 기대효과



자료: 주민서비스 업무 매뉴얼(행정안전부, 2019)

3) 주민서비스 전달체계의 문제점

지방자치단체의 복지 전문성과 수요를 고려한 기획이 미흡하여 중앙부처 주민서비스 정책의 단순 전달 역할을 하는 등 지역 특성에 맞는 정책의 개발이나 공공서비스의 제공이 미흡한 실정이다. 따라서 종합적인 지방자치단체의 기획 능력과 지역자원을 관리하고 조정할 수 있는 역량의 강화가 필요하다. 또한 일선 공공기관(읍면동)의 복지업무 수행인력의 부족으로 업무부담이 가중되고 있어 이의 해소를 통해 주민서비스의 효과적이고 효율적인 전달이 필요한 시점이다.

또한 공공과 민간 복지주체 간의 유기적 협력시스템의 부재로 인해 자원 활용의 비효율성이 발생하고 있어 지역내 공공 및 민간 복지기관 간 정보 공유나 협력기재의 미비나 서비스의 중복 및 누락 등 지역자원의 효율적 활용이 곤란한 상태이다.

3. 사회적 가치 중심의 책임읍면동제

1) 책임읍면동제의 배경

최초 한국의 지방자치법은 시·읍·면을 기초자치단체로 설정하였으나 이후 1988년 지방자치법 전면개정을 통해 하부행정기관으로 읍·면·동을 설치할 수 있도록 하였다. 그러나 이후 교통수단, 과학기술의 발달로 인해 주민접근성이 향상되었다는 이유로 1999년 지방자치법 개정을 통해 읍·면·동 기능 대부분을 본청으로 이관하고 읍·면·동은 대부분의 기능들을 본청으로 이관함으로써 행정의 현장성이 약화되는 계기가 되었다(지방행정연구원, 2018).

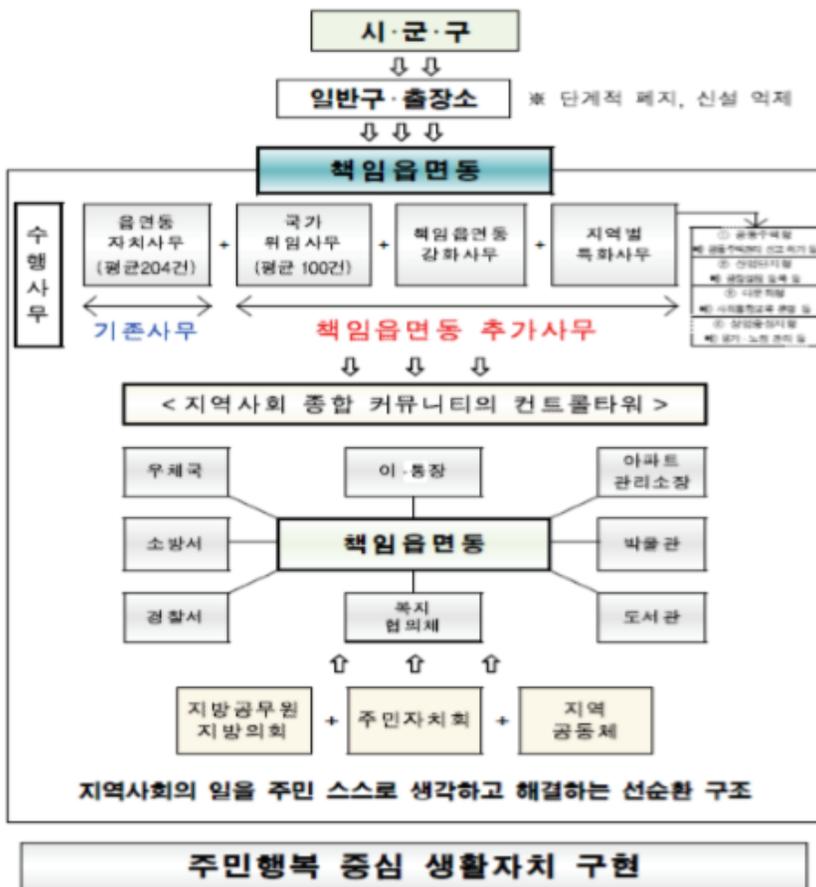
이러한 읍·면·동 기능의 현장성 약화와 주민접근성이 높아졌다고는 하지만 여전히 주민들의 불편의 가중되었고, 이와 더불어 읍·면·동의 복지기능 강화로 인해 역할의 재정립이 필요한 시점에서 2015년 당시 행정자치부가 이러한 문제점을 극복하기 위해 책임읍면동제를 실시하게 되었다. 행정자치부는 당시 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”을 개정함으로써 책임읍면동제의 법적근거를 마련하게 되었다.

2) 책임읍면동제의 내용 및 한계

책임읍면동제도는 시와 읍·면·동의 계층구조를 개선하여 행정의 효율성과 현장성을

제고하기 위한 구조적 변화로서 1개의 책임읍·면·동이 본청의 주민밀착형 기능을 담당하고 이를 중심으로 몇 개의 읍·면·동이 민원서비스 본연의 기능을 담당하는 구조로 되어 있다. 즉, 본청의 기능을 책임읍·면·동에 확대, 위임함으로써 본래의 기능 이상을 수행함으로써 행정효율성을 증대하고, 읍·면·동의 기능을 현장에서 수행함으로써 행정의 대응성과 현장성을 향상하기 위한 목적으로 만들어졌다고 할 수 있다.

[그림 2-4] 책임읍면동제 모델



자료: 행정안전부 2015

책임읍면동제는 대동제 모형 정립과정에서 만들어진 것으로서 주요 모형인 중심동 모형에 기반을 두고 대읍동과 행정면 모형으로 구분된다. 대읍동 모형은 읍·동을 하나의 그룹으로 묶고, 그 중 하나의 읍·동을 책임읍·동으로 지정하여 중심역할을 수행하도록 하고, 나머지 읍·동은 기존 기능을 유지하도록 한 것이다. 반면 행정면 모형은 인구가 적은 2-3개 면의 중심이 되는 면을 행정면으로 지정하여 책임면으로의 기능을 담당하고 나머지 면은 기존 기능을 유지하게 하는 제도이다.

책임읍면동제는 2015년 7월 시흥시, 군포시, 원주시가 최초로 도입시행하였고, 이후 부천시, 세종시 등 많은 지방자치단체에서 새로운 공공서비스 전달체제로 도입하기 시작하였으나 책임읍면동제로 인한 공무원의 과도한 업무량의 증가, 실질적으로 공공서비스를 전달하는 주체에 대한 기능 및 구조의 단순한 변화이지 주민의 실질적 욕구를 충족시킬 수 없다는 문제점 등 많은 문제점이 지적되고 있다. 읍면동장이 권한을 가지고 주민밀착형 기능까지 제공하여 공공서비스와 사회적 책임을 보다 강화할 수 있는 주민중심 자치모델이라는 본래의 취지가 부합하는지에 대하여는 많은 논의가 되고 있다.

4. 사회적 가치 중심의 커뮤니티케어

1) 커뮤니티케어 정책의 배경

저출산·고령화 현상의 가속화와 의료비의 지속적 증가로 인한 사회보장제도의 지속가능성의 저하, 대상 및 상황에 맞지 않는 획일적인 보건복지서비스의 제공, 빈번히 발생하는 인권침해문제 등 다양한 문제가 보편화되어 가고 있는 시점에서 기존 복지의 틀을 확대하여 보편적 수요인 돌봄에 대해 부처간 협업 및 지역사회가 참여하는 복지를 구현하기 위해 2018년 ‘커뮤니티케어 추진’ 발표를 기점으로 시작되었다. 2018년 3월 복지부 내 관련 부서가 참여하는 ‘커뮤니티케어 추진본부’가 구성·운영되어 추진방향, 추진과제 및 사례 등의 검토회의를 거쳐 2018년 5월 “사회보장기본법” 제21조를 근거로 사회보장위원회에 ‘커뮤니티 전문위원회’를 설치하여 운영하였고 이를 통해 커뮤니티케어 종합계획을 마련하였다(보건복지부, 2018). 위원회는 2019년 6월부터 전국 8개 지방자치단체에 2026년 지역사회 통합 돌봄의 보편적 제공을 목표로 시범사업²⁴을 실시할 예정이다(2019. 1. 10 보건복지부 보도자료).

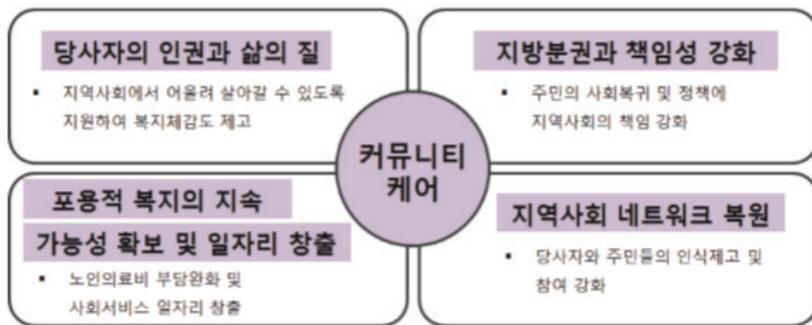
2) 커뮤니티케어 정책의 내용 및 한계

(1) 커뮤니티케어의 개념 및 추진방향

커뮤니티 케어란 “돌봄(care)이 필요한 주민들이 ① 자기 집이나 그룹홈 등 지역사회(community)에 거주하면서 ② 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고 ③ 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하는 사회서비스 체계”를 의미한다(보건복지부, 2018). 커뮤니티케어의 정책대상은 지역사회 돌봄이 필요한 자들로서 요양병원, 노인돌봄시설, 장애인활동지원, 저소득층 가사간병서비스 등을 포함한다(보건사회연구원, 2018).

기본적 추진방향은 첫째 정책대상이 기존의 지역사회에서 이웃과 어울려 살아갈 수 있도록 함으로서 복지체감도를 높이고 인권과 삶의 질을 높이는 것이고, 둘째는 주민의 사회복귀와 커뮤니티 케어의 지역사회 책임성의 강조, 사회복지의 지속가능성을 높이고 포용적 복지를 확대하기 위한 노인의료비 완화 및 사회서비스 일자리 창출, 마지막으로 주민의 인식제고와 참여 강화를 통해 돌봄이 필요한 정책대상이 지역사회에서 인간다운 삶을 살아갈 수 있도록 하는 것이다.

[그림 2-5] 커뮤니티케어의 기본적 정책방향



자료: 보건복지부(2018) 지역사회 중심 복지구현을 위한 커뮤니티케어 추진방향

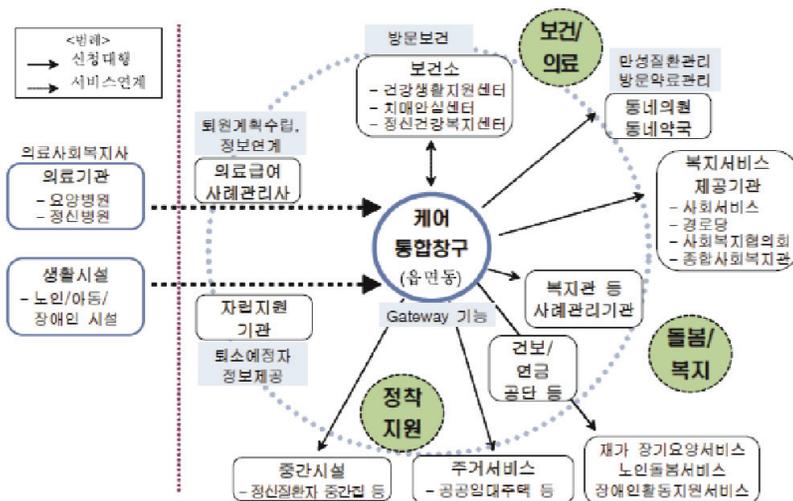
24 선도사업 추진방향은 1) 각 시·군·구의 자율성·창의성·다양성 확보를 위해 대상별 기본모델과 지자체에서 활용할 수 있는 서비스의 목록을 제시하고 지자체가 이를 참고하여 사업 목표와 대상을 결정하고 자주적으로 기획하도록 유도, 2) 지역주민과 사회복지·보건의료 등 각 분야 전문가들이 함께 참여할 수 있도록 유도, 마지막으로 3) 보건복지부와 행정안전부, 국토부의 관련 사업들의 통합임.

(2) 커뮤니티케어 주요 과제

커뮤니티케어에서는 돌봄·안전 등 사회서비스를 확충, 지역사회 중심 건강관리체계 강화, 돌봄이 필요한 사람의 지역사회 정착 지원, 병원·시설의 합리적 이용 유도를 위한 제도개선, 지역사회 커뮤니티케어 기반 강화 및 책임성 제고 등의 전략적 정책 등이 포함된다(보건복지부, 2018). 돌봄·안전 등 사회서비스 확충을 위해 장기요양보험의 보장성 강화 및 돌봄 사회서비스를 확충하고 지역사회 내에서 안심하며 생활할 수 있도록 지원하는 안부확인 등의 서비스를 확충 추진하는 내용이 포함되어 있다.

지역사회 중심 건강관리체계 강화부문에서는 재가 취약계층 건강권의 보장과 지역사회 중심의 보건의료서비스를 강화하는 내용이, 돌봄이 필요한 사람의 지역사회 정착 지원에서는 병원 등에서 지역사회로 복귀를 지원하는 경로 설정, 주거연계 등(국도부 등 관계부처 협조) 지역사회 정착을 위한 지원의 강화를 해주는 것을 중심으로 정책이 운영된다. 병원·시설의 합리적 이용을 유도하기 위해 의료관리체계의 개선을 통해 의료 필요성이 낮은 불필요한 입원에 대한 관리 강화 등의 조치를 강구하고 적정 이용 유도를 위한 평가체계의 개선 등을 위한 제도적 장치를 마련하는 것을 골자로 하고 있다.

[그림 2-6] 커뮤니티케어의 추진체계



자료: 보건복지부(2018). 지역사회 중심 복지구현을 위한 커뮤니티케어 추진방향

지역사회의 커뮤니티케어 기반 강화를 위해서는 지역사회 민관협력체계를 구축하고 이들로 하여금 커뮤니티케어의 주체로서 지자체 역할을 강화할 수 있도록 하고 있고, 읍·면·동 케어통합창구를 통한 서비스 안내 및 연계 기능을 수행할 수 있도록 서비스 전달체계를 보완해 나갈 예정이다. 읍면동 케어통합창구는 지역사회 돌봄 필요 대상자를 위해 종합안내와 서비스 연계를 사회복지공무원, 방문간호사 등의 확충을 통해 제공할 예정이다.

(3) 커뮤니티케어 정책의 한계

현재 시작단계인 커뮤니티케어의 정책적 한계를 지적하기는 곤란하지만 현재 상태에서 우선적으로 개선되어야 할 것은 다양한 법적 기반의 조성이 필요하다. 커뮤니티케어를 운영하기 위해서는 권한과 협력의 범위가 명확하게 설정되어야 함에도 불구하고 의료기관 퇴원계획수립 시 필요한 수가체계 등의 법적 기반의 마련이 필요하고 다양한 참여자들의 의무와 법적 약속 등에 대한 법률적 기반도 마련되어야 할 것이다. 또한 지속 가능한 커뮤니티케어 운영을 위해서는 많은 재정지원이 소요되는데 이에 대한 재원 확보 방안의 마련이 필요할 것이며 지역사회에 기반을 둔 커뮤니티케어에서 지자체에 권한과 역할 그리고 서비스 전달체계 구성의 효과성을 제고해볼 필요가 있고, 돌봄과 복지, 보건과 의료의 통합적 연계를 위한 전문인력확보 및 지원시스템의 구축이 필요하다(보건사회연구원, 2018).

5. 사회적 가치 중심의 주민자치형 공공서비스

1) 주민자치형 공공서비스의 배경

주민자치형 공공서비스는 기존의 읍·면·동 정책이 주민수요에 부응하기 위해 복지 기능을 확대하고 인력을 확충하는 등의 공급자 측면에서의 행정서비스 개편에 치중함으로써 주민참여나 마을공동체 연계 등에는 미흡했고 이에 따라 보건복지, 행정혁신, 주민자치, 그리고 마을공동체 역량강화를 모두 포함하여 종합적으로 대처할 수 있는 읍·면·동 기능 개선의 필요성이 제기되었다(김필두, 즉 시민사회와 지역공동체가 중심이 되어 이들이 자발적으로 다양한 지역사회문제를 해결할 수 있도록 공공서비스 공급

방식의 변화를 유도하기 위한 시도로서 시작되었다²⁵.

2) 혁신읍면동 사업의 내용

주민자치형 공공서비스 추진체계는 “주민이 주인되는 건강한 마을 커뮤니티 조성을 목표로 주민 접점인 읍·면·동에서 보건·복지서비스 강화, 행정혁신, 마을공동체 및 동네 자치 활성화 등을 포괄한 종합적인 읍·면·동 기능 개선사업”이다(김필두·최인수, 2018). 주민자치형 공공서비스 추진에서 가장 핵심적인 사업인 혁신읍면동 사업을 살펴보면, 우선 읍면동의 기능 개선을 들 수 있다. 이 부문에서는 복지·건강 서비스 강화를 위해 주민 밀착형 보건·복지 서비스를 확대하고, 전문 현장인력을 확충하는 것, 업무공간 개선을 통해 주민이 참여하고 소통할 수 있는 읍면동 자치공간구조 개선, 그리고 모바일 주민참여시스템이나 빅 데이터 기술을 활용한 취약계층 보호 등이 있다.

마을자치를 활성화하기 위해 주민대표기구를 마을 단위로 구성하고 실질적인 협의체로서의 역할 수행을 위한 권한의 배분, 마을주민이 실제 필요로 하는 사업을 마을계획을 통해 수행해 나갈 수 있도록 지원하는 것뿐만 아니라 도시재생, 마을일자리 창출, 지역경제 활성화 등을 위해 마을 모델을 발굴하고 지원하는 등의 내용이 포함되어 있다. 이를 위해 행정안전부 내 혁신읍면동 추진단을 설치하여 지원하고 있다.

²⁵ 주민자치형 공공서비스는 문재인 정부 100대 국정과제와 4대 복합·혁신과제와도 연계가 됨. 100대 국정과제 중 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화,’ ‘사회서비스 공공인프라 구축과 확충’과 연계되고, 4대 복합·혁신과제 중 ‘주민직접참여제도 확대 및 마을자치 활성화’와 연계됨(김필두·최인수, 2018).

제3장



사회적 가치 중심의 주민서비스 실태분석

제1절 조사설계

제2절 주민서비스의 사회적 가치 지향 실태
분석 결과

제3절 사례분석

제1절 조사설계

1. 조사대상

주민서비스의 사회적 가치 지향에 대한 전문가의 의견을 분석하기 위해 50명의 지방 자치, 공공서비스, 사회적 가치 등 전문가를 대상으로 인식조사를 진행하였다. 인식조사에서는 50명 중 41명이 응답하여 82.0%의 응답률을 나타냈으며, 인식조사는 전문가 심층 면접조사를 위한 기초자료로 사용하였다. 심층면접조사는 인식조사를 바탕으로 30명의 전문가들에게 심층면접조사를 실시하였다.

2. 조사내용

인식조사에서는 다음과 같은 내용을 조사하였다. 첫째, 사회적 가치의 일반적 문항으로 사회적 가치의 핵심적 요소와 현재 사회적 가치에 대한 사회전반의 인식정도, 그리고 사회적 가치를 통해 달성해야 하는 목표에 대한 질문을 통해 전문가의 의견을 분석하였다. 둘째 사회적 가치와 주민서비스의 연계성과 관련된 질문을 위해 주민서비스의 대상으로 주민생활지원서비스, 책임읍면동, 커뮤니티 케어, 그리고 주민자치형 공공서비스를 선정하여 각각의 정책과 사회적 가치와의 연계성을 질문하였다. 연계성 관련 질문으로는 현재 추진되고 있는 각각의 사업들이 추구하는 핵심적 사회적 가치의 의견, 이러한 사회적 가치가 현재 달성되고 있는지의 여부, 향후 각각의 사업이 지향해야 할 사회적 가치에 대한 의견, 마지막으로 각각 사업의 사회적 가치 지향의 문제점과 개선방안에 대한 전문가의견을 구하였다.

심층면접조사에서는 인식조사를 바탕으로 사회적 가치의 개념, 사회적 가치가 지향해야 할 목표, 각 주민서비스 관련 정책이 지향해야 할 사회적 가치와 현행 주민서비스 관련 정책의 문제점을 조사하고, 특히 문제점들에 대한 전문가들의 개선방안에 대한 의견을 집중적으로 조사하였다. 심층면접조사에서는 주민서비스 관련 정책 중 책임면동제는 설문에서 제외하였다. 그 사유는 책임면동제가 부천시 등 몇몇 지방자치단체에서는 활성화되어 있으나 많은 지자체에서 포기하고 있는 사업으로 나타나 정책의 시의 적절성 차원에서 설문항목에서 제외하였다.

3. 조사방법 및 활용

인식조사의 결과를 텍스트 분석을 통해 전문가들이 가지고 있는 사회적 가치 지향에 대한 의견을 도출하고, 심층면접조사를 위한 기초자료로 사용하였다. 기초자료이나 다양한 분야의 전문가 및 이해관계자가 생각하고 있는 사회적 가치와 주민서비스 관련 정책에 대한 사회적 가치 지향의 의견을 종합할 수 있었다는 측면에서 그 의의가 있다고 할 수 있다. 심층면접조사에서는 주민서비스 관련 정책이 어떠한 사회적 가치를 추구해야 하는지, 그 문제점은 무엇인지, 그리고 향후 이러한 문제를 해결하기 위해 어떠한 방향의 개선방향이 있는지 등에 대한 설문조사를 바탕으로 사회적 가치 중심으로 주민서비스 관련 정책의 개선 방안 도출의 자료로 활용하였다.

제2절 주민서비스의 사회적 가치 지향 실태 분석 결과

1. 인식조사 결과

1) 사회적 가치에 대한 일반적 인식

(1) 사회적 가치의 핵심적 요소

설문조사를 통해 전문가들이 생각하는 사회적 가치의 핵심요소로서 공동체(48.8%)를 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 다음으로는 공공성(29.3%)이며, 상생협력(7.3%), 공감배려(7.3%) 순으로 나타났다. 따라서 많은 전문가들은 공공성 혹은 공익으로서의 사회적 가치를 인식하고 있다고 할 수 있다.

[표 3-1] 사회적 가치의 핵심적 요소에 대한 전문가 인식

	빈도	비율
공공성	12	29.3
공동체	20	48.8
상생협력	3	7.3
사회통합	1	2.4
참여소통	2	4.9
공감배려	3	7.3
계	41	100

(2) 사회적 가치에 대한 사회전반 인식 수준

[표 3-2] 사회적 가치에 대한 사회전반 인식수준(전문가 인식)

1-매우 미흡 ~ 5-매우 우수	평균
사회적 가치에 대한 사회 전반의 인식 정도	1.81

설문에 응답한 전문가들은 사회적 가치에 대한 사회 전반적 인식에 대해서는 5점 척도 기준으로 1.81로서 미흡한 수준으로 나타났다. 이는 사회적 가치에 대해 많은 국민

들이 아직 잘 이해하지 못하거나 공감하지 못한다고 전문가들이 인식하고 있는 것이다. 현 정부가 출범하면서 사회적 가치에 초점을 두고 국정운영이 이루어지고 있는데, 아직 많은 국민들은 이에 대한 공감 및 이해 정도가 상대적으로 낮다고 보는 것이다.

(3) 사회적 가치를 통해 달성되어야 하는 목표

① 텍스트 네트워크 중심성 지수

[표 3-3] 사회적 가치를 통한 달성 목표: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	사회	0.245614	16	문제	0.070175
2	배려	0.22807	17	관계자	0.070175
3	지역주민	0.210526	18	개인	0.070175
4	공동체	0.192982	19	지역	0.052632
5	서비스	0.140351	20	정책	0.052632
6	과정	0.140351	21	인권	0.052632
7	행복	0.122807	22	사회적 가치	0.052632
8	삶의 질	0.122807	23	개선	0.052632
9	공공	0.122807	24	환경	0.035088
10	해결	0.087719	25	확보	0.035088
11	안전	0.087719	26	협력	0.035088
12	사회적 약자	0.087719	27	향상	0.035088
13	목표	0.087719	28	편익	0.035088
14	국민	0.087719	29	지역사회	0.035088
15	일자리 창출	0.070175	30	적대적	0.035088

‘사회적 가치를 통해 달성되어야 하는 목표’에 대한 분석결과, 전문가들은 지역주민, 사회, 배려, 공동체 등의 키워드를 자주 언급하였으며, 사회, 공공, 과정 등의 키워드와 함께 언급되고 있었다. ‘사회적 가치를 통해 달성되어야 하는 목표’에 대한 전문가 의견에서 사회(0.245614)로 연결중심성이 가장 높았으며, 배려(0.22807), 지역주민(0.210526), 공동체(0.192982) 등의 키워드가 연결중심성이 높게 나타났다. 이

는 다른 키워드들과 함께 자주 언급된 키워드로서, ‘사회적 가치를 통해 달성해야 하는 목표’를 설명하는데 핵심 의미를 담고 있다고 볼 수 있다. 즉, 사회적 가치를 통해 달성되어야 하는 것이 지역주민에 대한 배려, 공동체를 위한 서비스, 지역주민의 행복, 지역주민의 삶의 질 개선, 사회적 약자에 대한 배려 등임을 파악할 수 있다.

② 토픽 분석

【표 3-4】 사회적 가치를 통한 달성 목표: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	지역주민	삶의 질	행복	사회적 약자	배려
토픽2	사회	공동체	사회적 가치	배려	사회통합
토픽3	해결	확대	개입	문제	개인

토픽분석은 전문가들이 언급했던 문장의 구조 및 키워드의 배열을 바탕으로 일종의 토픽(주요 의견)을 추출한 것으로서 아래에 3가지 토픽이 추출되었다. 첫 번째 토픽은 지역주민의 삶의 질과 행복을 우선시 여기며 사회적 약자에 대한 배려를 담고 있다. 두 번째 토픽은 사회적 가치를 통해 공동체를 잘 만들어가야 하며 사회 구성원에 대한 배려를 통해 사회통합을 달성해야 함을 보여주고 있다. 세 번째 토픽은 지역사회 문제를 해결하는데 개인차원에서 해결하기에 다소 어려움이 있기 때문에 지역사회 차원에서 문제에 개입하여 이를 해결할 필요가 있다는 것을 말해주고 있다.

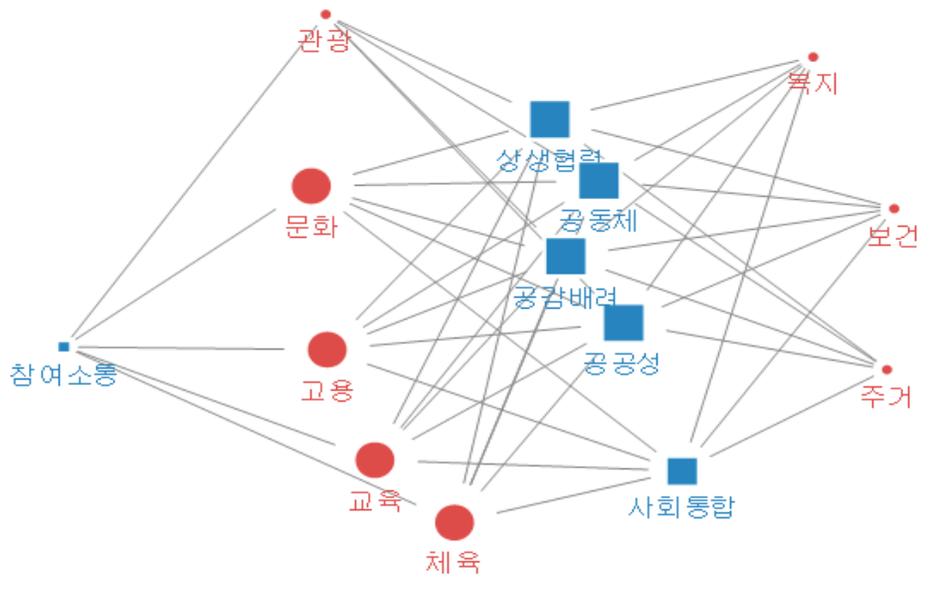
2) “주민생활지원서비스”와 사회적 가치

(1) 현재 주민생활 지원서비스 각 분야가 지향하고 있는 핵심적인 사회적 가치

주민생활지원서비스를 세부적으로 8가지(복지, 보건, 고용, 주거, 교육, 체육, 문화, 관광)로 구분하여, 개별 서비스들이 지향하고 있는 가치가 무엇인지를 시각적으로 분석하였다(2-모드 네트워크 분석). 분석결과, 복지는 상생협력, 공동체, 공감배려, 공공성, 사회통합을 지향하는 것으로 조사되었다. 보건도 상생협력, 공동체, 공감배려, 공공성, 사회통합을 지향하고 있는 것으로 나타났으며, 주거도 동일한 가치를 지향하는 것으로 분석되었다. 이는 문화, 고용, 교육, 체육도 마찬가지로 특정 하나의 가치가 아닌 여러 가치를 동시에 추구하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 관광, 문화,

고용, 교육, 체육은 ‘참여소통’도 지향하고 있는 것으로 나타났으며, 이는 복지, 보건, 주거와 차이를 보여주는 부분이다.

[그림 3-1] 핵심적 사회적 가치: 텍스트 네트워크



(2) 현재 주민생활 지원서비스의 사회적 가치 달성 수준

현재 주민생활 지원서비스의 사회적 가치 달성 수준에 대한 질문에 전문가들은 보건 (3.64)분야가 사회적 가치가 달성되었다는 인식이 높았던 반면, 고용(1.73), 주거 (1.70)분야에서는 사회적 가치 달성이 매우 미흡하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 현재의 경제적인 상황과 그 맥락을 같이 하는 것이라 판단된다. 전반적으로 주민생활지원서비스의 사회적 가치 달성은 낮은 것으로 분석된다.

[표 3-5] 주민생활 지원서비스의 사회적 가치 달성 수준

1-매우 미흡 ~ 5-매우 우수	평균
복지	2.36
보건	3.64
고용	1.73
주거	1.70
체육	2.85
교육	2.03
문화	2.33
관광	2.39

(3) 향후 주민생활 지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치

① 텍스트 네트워크 중심성 지수

[표 3-6] 주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	지역주민	0.391304	16	자원	0.054348
2	서비스	0.326087	17	사회통합	0.054348
3	지원	0.282609	18	사회적 약자	0.054348
4	생활	0.282609	19	사회적 가치	0.054348
5	공동체	0.228261	20	발전	0.054348
6	참여	0.119565	21	공공	0.054348
7	소통	0.119565	22	협력	0.043478
8	정책	0.086957	23	자발	0.043478
9	배려	0.086957	24	실현	0.043478
10	국민	0.086957	25	소득	0.043478
11	사회	0.076087	26	삶의 질	0.043478
12	지향	0.065217	27	복지	0.043478
13	공공성	0.065217	28	민주주의	0.043478
14	지역사회	0.054348	29	공감대	0.043478
15	지역	0.054348	30	중앙정부	0.032609

‘향후 주민생활 지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치’에 대한 분석결과, 지역주민, 지원, 생활, 공동체, 서비스 등의 키워드를 자주 언급하였으며 참여와 소통 등도 함께 언급되고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 주민생활 지원서비스가 향후에는 주민이 참여하고 소통하는 공동체의 서비스, 그리고 생활과 밀접한 서비스 등에 초점을 맞춘 주민서비스로의 개선이 필요함을 시사해주고 있다고 분석된다.

‘주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치’에 대한 전문가 의견에서 지역주민(0.391304)로 연결중심성이 가장 높았으며, 서비스(0.326087), 지원(0.282609), 생활(0.282609), 공동체(0.228261) 등의 키워드가 연결중심성이 높게 나타났다. 이는 다른 키워드들과 함께 자주 언급된 키워드로서, ‘주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치’를 설명하는데 핵심 의미를 담고 있다고 볼 수 있다. 즉, 주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치는 지역주민에 대한 배려, 공동체를 위한 서비스, 생활과 밀접한 주민서비스, 공동체가 중심이 되는 주민서비스 등임을 파악할 수 있다.

② 토픽 분석

[표 3-7] 주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	지역주민	서비스	지역	공공성	생활
토픽2	지역사회	지원	사회적 약자	실현	저소득층
토픽3	서비스	지역주민	생활	지원	참여

주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치에 대한 토픽분석 분석을 통해 [표 3-7]과 같은 토픽이 추출되었다. 첫 번째 토픽은 주민생활지원서비스가 지역주민과 지역사회를 위한 서비스를 지향해야 한다는 의미를 담고 있다. 두 번째 토픽은 주민생활 지원서비스가 지역주민을 위한 지원적 성격의 서비스를 의미하고 있고 세 번째는 지역의 사회적 약자들이 다른 사람들과 동등한 생활을 영위할 수 있도록 주민생활지원서비스가 이루어져야 한다는 것을 말해주고 있다. 이러한 토픽분석을 통해 주민생활지원서비스는 지역사회 차원에서 지역주민들 특히 사회적 약자에 대한 배려를 통해 이들의 삶의 질을 향상 시키는 것이 필요하다는 것을 알 수 있다.

(4) 주민생활 지원서비스의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점 및 개선방안

① 텍스트 네트워크 중심성 지수: 문제점

‘주민생활지원서비스의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점’에 대한 분석결과 교육, 서비스, 문화, 사회통합, 복지, 공동체, 참여 등의 키워드를 자주 언급하였다. 이외에도 협력, 공공성, 부족 등의 키워드가 자주 언급되고 있는 것으로 나타났다.

‘주민생활지원서비스의 사회적 가치 지향의 문제점’에 대한 전문가 의견에서 중심성 지수는 8대 주민생활 지원서비스가 중심성이 높은 것으로 나타났는데, 이는 전문가들이 응답할 때 이러한 분야들을 자주 언급했기 때문으로 분석된다. 따라서 실질적인 중심성 지수는 사회통합, 주거, 공동체, 공동성, 지역사회 등의 연결중심성이 높은 것으로 분석할 수 있다. 즉 분야를 막론하고 주민생활지원서비스는 사회통합, 공동체 중심의, 그리고 공공성을 추구하면서 지역사회를 위한 서비스가 될 수 있도록 해야 함을 알 수 있다.

【표 3-8】 주민생활지원서비스 사회적 가치 지향의 문제점: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	교육	0.17284	16	정책	0.065844
2	서비스	0.156379	17	의료	0.065844
3	복지	0.144033	18	배려	0.065844
4	문화	0.144033	19	계층	0.065844
5	고용	0.144033	20	지원	0.057613
6	참여	0.123457	21	보건	0.053498
7	부족	0.123457	22	협력	0.049383
8	관광	0.123457	23	주택	0.049383
9	사회통합	0.102881	24	일자리	0.049383
10	주거	0.098765	25	상생	0.049383
11	체육	0.082305	26	다양	0.049383
12	공동체	0.082305	27	환경	0.041152
13	공공성	0.082305	28	지역주민	0.041152
14	사회적 가치	0.074074	29	지방자치단체	0.041152
15	지역사회	0.065844	30	폐업	0.032922

② 토픽 분석

토픽분석 또한 중심성 분석과 마찬가지로 주민생활 지원 8대 서비스가 자주 언급되고 있어 명확한 분석이 어려우나, 빈곤 계층의 부족을 지원할 수 있는 서비스, 정책적 지원을 배려하는 서비스 등이 토픽으로 분석될 수 있다.

[표 3-9] 주민생활지원서비스 사회적 가치 지향의 문제점: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	고용	부족	보건	배려	일자리
토픽2	주거	계층	해결	지원	문제
토픽3	복지	체육	사회통합	정책	보편

③ 텍스트 네트워크 중심성 지수: 개선방안

‘주민생활지원서비스 사회적 가치 지향을 위한 개선방안에 대해서는 공공성, 공동체, 참여, 지역주민, 지역, 서비스, 정책 등의 키워드가 자주 언급되었으며, 자원, 연계, 혜택, 상생 등의 키워드도 함께 언급되고 있다. 문제점과 마찬가지로 중심성 지수에서 8대 주민생활지원서비스의 키워드가 중심성이 높은 것으로 나타나고 있으나, 이를 제외하면 지역주민, 공동체, 사회, 지역, 참여, 정책 등의 키워드들이 자주 언급된 것으로 나타나고 있다. 이는 주민생활지원서비스가 지역중심의, 참여적인, 지역주민을 위한, 혹은 공동체를 위한 주민생활지원서비스가 되어야 한다는 것을 시사해주고 있다.

[표 3-10] 주민생활지원서비스 사회적 가치 지향의 개선방안: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	서비스	0.186495	16	관광	0.067524
2	복지	0.157556	17	제공	0.064309
3	지역	0.135048	18	공공성	0.064309
4	고용	0.118971	19	프로그램	0.051447

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
5	지원	0.099678	20	주택	0.051447
6	문화	0.099678	21	연계	0.051447
7	교육	0.099678	22	기업	0.051447
8	참여	0.096463	23	공감대	0.051447
9	지역주민	0.096463	24	자원	0.045016
10	공동체	0.096463	25	강화	0.041801
11	체육	0.086817	26	환경	0.038585
12	사회	0.083601	27	측면	0.038585
13	보건	0.083601	28	소통	0.038585
14	정책	0.080386	29	상생	0.038585
15	주거	0.07074	30	배려	0.038585

【표 3-11】 주민생활지원서비스 사회적 가치 지향의 개선방안: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	교육	지역주민	시민	공감	배려
토픽2	보건	관광	문화	체육	공감대
토픽3	복지	공동체	참여	공공성	사회

④ 토픽 분석: 개선방안

토픽분석에서도 주민생활지원 8대서비스가 많이 언급되고 있어 이를 제외하면 크게 지역주민과 시민이 공감하고 배려할 수 있는 주민생활서비스, 공감대를 형성할 수 있는 주민생활지원서비스, 공동체 구성원들이 참여하여 공공성을 추구하는 주민생활지원 서비스로 토픽을 정리할 수 있다.

3) “책임읍면동제”와 사회적 가치

(1) 현재 추진되고 있는 책임 읍면동제가 추구하는 핵심적 사회적 가치

【표 3-12】 책임읍면동이 추구해야 할 핵심적 사회적 가치에 대한 전문가 인식

	빈도	비율
공공성	4	12.2
공동체	18	54.5
상생협력	1	3.0
사회통합	1	3.0
참여소통	7	21.2
공감배려	2	6.1
계	33	100

책임읍면동에 대해 전문가들이 생각하는 핵심적 사회적 가치는 공동체(54.5%), 참여소통(21.2%), 공공성(12.2%) 순으로 나타나고 있다. 반면 상생협력이나 사회통합, 그리고 공감과 배려 등에 대해서는 중요한 사회적 가치라고 인식하는 전문가가 매우 적었다. 따라서 많은 전문가들은 책임읍면동이 추구해야 할 핵심적 사회적 가치로 공동체, 참여소통, 공공성 등으로 인식하고 있는 것으로 분석된다.

(2) 현재 책임 읍면동제의 사회적 가치 달성 정도

【표 3-13】 책임읍면동제의 사회적 가치 달성 정도

1-매우 미흡 ~ 5-매우 우수	평균
현재 책임 읍면동제의 사회적 가치 달성 정도	1.97

설문에 응답한 전문가들은 책임 읍면동제가 사회적 가치를 얼마나 달성했는지에 대해서 5점 척도 기준으로 1.97로 미흡한 수준으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 책임읍면동제가 실시되고 있다고 하더라도 이러한 사업이 지향해야 할 중요한 사회적 가치인 공동체, 참여소통, 공공성 부분에서 부족한 점이 많다는 것으로 전문가들이 인식하는 것으로 파악된다.

(3) 향후 책임 읍면동제가 지향해야 할 사회적 가치

① 텍스트 네트워크 중심성 지수

【표 3-14】 책임읍면동제가 추구해야 하는 사회적 가치: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	지역주민	0.54321	16	배려	0.098765
2	참여	0.395062	17	강화	0.098765
3	행정	0.320988	18	숙의	0.074074
4	소통	0.320988	19	수요	0.074074
5	책임 읍면동제	0.222222	20	기능	0.074074
6	공동체	0.197531	21	혁신	0.049383
7	현장	0.17284	22	해결	0.049383
8	지역	0.17284	23	학습	0.049383
9	서비스	0.17284	24	풀부리	0.049383
10	협력	0.148148	25	지방자치단체	0.049383
11	밀착	0.148148	26	읍면동	0.049383
12	기관	0.148148	27	시도	0.049383
13	사회적 가치	0.123457	28	상생	0.049383
14	공감	0.123457	29	발전	0.049383
15	책임	0.098765	30	민주주의	0.049383

향후 책임읍면동제가 지향해야 할 사회적 가치에 대한 분석결과 지역주민, 공동체, 소통, 행정, 참여, 지역, 현장, 서비스 등의 키워드가 자주 언급되고 있는 것으로 나타나고 있다. 중심성 지수를 살펴보면, 지역주민(0.54321), 참여(0.395062), 행정(0.320988), 소통(0.320988) 등의 키워드가 연결중심성이 높게 나타났다. 이는 다른 키워드들과 함께 자주 언급된 키워드로서, 지역주민의 참여, 행정과의 소통 등이 달성해야 하는 사회적 가치로서 파악될 수 있다.

② 토픽 분석

토픽분석은 전문가들이 언급했던 문장의 구조 및 키워드의 배열을 바탕으로 주요 의

견을 추출하는 것으로서 책임읍면동제가 추구해야 하는 사회적 가치에 대해 3가지 토픽이 추출되었다. 첫째, 책임읍면동제가 공동체가 공감할 수 있는 배려를 담고 있고, 둘째는 참여와 소통으로 공동체를 잘 만들어가야 하며, 셋째는 정부와의 협력을 통해 상생해야 한다는 의미를 담고 있다.

[표 3-15] 책임읍면동제가 추구해야 하는 사회적 가치: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	행정	책임 읍면동제	공동체	공감	배려
토픽2	참여	소통	강화	사회적 가치	공동체
토픽3	책임 읍면동제	협력	기관	상생	정부

(4) 책임 읍면동제의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점 및 개선방안

① 텍스트 네트워크 중심성 지수: 문제점

[표 3-16] 책임읍면동제 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	행정	0.222222	16	세대	0.088889
2	책임 읍면동제	0.222222	17	상황	0.088889
3	주민밀착형	0.133333	18	사람	0.088889
4	부족	0.133333	19	대등	0.088889
5	협력	0.088889	20	구조	0.088889
6	한계	0.088889	21	관주도	0.088889
7	참여	0.088889	22	경험	0.088889
8	주민자치	0.088889	23	강화	0.088889
9	정책	0.088889	24	갈등	0.088889
10	임무	0.088889	25	행정편의	0.044444
11	여력	0.088889	26	충실	0.044444
12	실질	0.088889	27	지역주민	0.044444
13	시행	0.088889	28	지역사회	0.044444
14	시민활동가	0.088889	29	주민참여	0.044444
15	시민	0.088889	30	접근	0.044444

‘책임읍면동제의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점’에 대한 분석결과, 시민활동과, 주민밀착형, 행정, 부족, 관 주도 등의 키워드가 자주 언급되었으며, 행정편의, 능률성, 상생, 한계 등이 키워드와 함께 언급되고 있었다. 중심성 지수를 살펴보면, 행정(0.222222), 주민밀착형(0.133333), 부족(0.133333), 협력(0.088889) 등의 키워드가 연결중심성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 중심성을 고려해서 살펴본다면, 책임읍면동제는 행정편의나 과거의 관료적 스타일에서 책임읍면동제가 벗어나야 한다는 의미와 책임읍면동제가 주민밀착형으로 집행되어야 한다는 것, 부족한 것을 매울 수 있는 제도적 장치로서의 책임읍면동제, 주민과 협력을 통해 정책 집행의 민주성과 효율성을 제고해야 한다는 의미로 해석될 수 있다. 이러한 문제점을 기반으로 볼 때 책임읍면동제가 여전히 행정이라는 전통적 방식에서 벗어나지 못하고 있고, 주민밀착형 제도로서의 역할이 부족하다고 전문가들은 인식하고 있다고 파악될 수 있다.

② 토픽 분석: 문제점

전문가들이 자주 언급했던 문장의 구조나 키워드의 배열을 통해 3가지의 토픽을 추출하였다. 3가지 토픽을 분석해 보면, 첫째, 관 주도에서 벗어나 시민활동가가 참여하는 책임읍면동제, 둘째 지역주민의 부족한 측면을 보완해 줄 수 있는 행정과 시민활동가가 함께하는 책임읍면동제, 마지막으로 주민밀착형으로 지역사회가 참여하는 책임읍면동제의 의미로 해석될 수 있다. 책임읍면동제는 이러한 문제점이 있다고 전문가들은 인식하고 있다는 것으로 파악할 수 있다.

[표 3-17] 책임읍면동제 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	시민활동가	참여	관 주도	배제	시민
토픽2	행정	책임 읍면동제	부족	시민활동가	지역주민
토픽3	책임 읍면동제	주민밀착형	참여	지역사회	대등

③ 텍스트 네트워크 중심성 지수: 개선방안

책임읍면동제의 핵심적 사회적 가치 추구의 개선방안에 대한 질문에 전문가들은 지

역주민, 공동체, 참여, 구조 등의 키워드를 많이 언급한 것으로 나타나고 있다. 이와 더불어 주민참여, 주도, 주민자치회 등의 키워드가 함께 많이 사용된 것으로 나타나고 있다. 중심성 지수는 지역주민(0.349206), 참여(0.15873), 주도(0.15873), 활동(0.126984) 등의 키워드가 연결중심성이 높게 나타났다. 이들 키워드들은 다른 키워드들과 함께 자주 언급된 키워드로서, 책임읍면동제의 핵심적 사회적 가치 추구의 개선방안에 대한 핵심의미를 담고 있다고 할 수 있다. 즉 책임읍면동제가 추구해야 하는 핵심적 사회적 가치는 공동체의 지역주민의 참여. 주민자치회를 통한 책임읍면동제의 추진, 지역주민이 주도하는 활동 등이 핵심적 사회적 가치를 추구하는데 필요한 개선방안으로 제시될 수 있다.

[표 3-18] 책임읍면동제 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	지역주민	0.349206	16	하부	0.063492
2	참여	0.15873	17	플랫폼	0.063492
3	주도	0.15873	18	튜브	0.063492
4	활동	0.126984	19	직능단체	0.063492
5	책임 읍면동제	0.126984	20	주민참여	0.063492
6	주민자치회	0.126984	21	조직	0.063492
7	공동체	0.126984	22	읍면동	0.063492
8	지역	0.095238	23	숙의	0.063492
9	기획	0.095238	24	상호	0.063492
10	구조	0.095238	25	사업	0.063492
11	확대	0.063492	26	기초	0.063492
12	화합	0.063492	27	기강	0.063492
13	형성	0.063492	28	공권력	0.063492
14	협력	0.063492	29	견제	0.063492
15	행정	0.063492	30	확산	0.031746

④ 토픽 분석: 개선방안

전문가들의 의견을 토대로 주요 의견을 추출해보면 다음과 같은 토픽이 추출될 수 있다. 첫째, 주민자치회가 공동체를 위해서 참여하여 책임읍면동제를 시행하여야 하고, 둘째 지역주민이 주도하여 지역사회를 위한 것이어야 한다는 것, 마지막으로 구조적으로 지역주민이 참여할 수 있도록 해야 한다는 것 등이다. 이러한 토픽은 책임읍면동제가 핵심적 사회적 가치를 지향할 수 있도록 하는데 중요한 개선방안이 될 수 있음을 시사하고 있다.

[표 3-19] 책임읍면동제 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	책임 읍면동제	참여	주민자치회	기획	공동체
토픽2	지역주민	주도	활동	시민활동가	지역사회
토픽3	참여	구조	기획	책임 읍면동제	지역주민

4) “커뮤니티케어”와 사회적 가치

(1) 현재 추진되고 있는 커뮤니티 케어가 추구하는 핵심적 사회적 가치

‘커뮤니티 케어가 추구하는 핵심적 사회적 가치’에 대한 질문에 전문가들은 공공성(42.5%), 공동체(33.3%), 공감배려(12.1%) 순으로 응답하였다. 반면 상생협력(3.0%), 사회통합(3.0%), 참여소통(6.1%) 등에 대해서는 중요한 커뮤니티케어 서비스의 사회적 가치라고 인식하지는 않는 것으로 나타나고 있다. 커뮤니티 케어가 노인이나 장애인 등에 대해 보건의료서비스 등을 제공하는 사회서비스 정책이기 때문에 사회적 약자에 대한 배려, 사회전체가 사회적 약자를 케어해야 한다는 공공성과 공동체의 사회적 가치가 중요하게 인식된 것으로 판단된다.

[표 3-20] 커뮤니티케어가 추구해야 할 핵심적 사회적 가치에 대한 전문가 인식

	빈도	비율
공공성	14	42.5
공동체	11	33.3

	빈도	비율
상생협력	1	3.0
사회통합	1	3.0
참여소통	2	6.1
공감배려	4	12.1
계	33	100

(2) 현재 커뮤니티 케어의 사회적 가치 달성 수준

【표 3-21】 커뮤니티케어의 핵심적 사회적 가치 달성 수준

1-매우 미흡 ~ 5-매우 우수	평균
현재 커뮤니티 케어의 사회적 가치 달성 수준	2.21

전문가들은 ‘현재 커뮤니티케어의 사회적 가치 달성 수준에 대해서 전문가들은 5점 척도 기준으로 2.21로 나타나 평균에 미치지 못하고 있는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 주민생활지원서비스나, 책임읍면동제에 비교하면 비교적 높은 달성 수준이라는 인식이 있었지만, 여전히 사회전반적으로는 커뮤니티케어가 추구해야 하는 사회적 가치에 대한 인식이 낮은 것으로 판단하고 있는 것으로 분석된다.

(3) 향후 커뮤니티 케어가 지향해야 할 사회적 가치

① 텍스트 네트워크 중심성 지수

【표 3-22】 커뮤니티케어가 지향해야 할 핵심적 사회적 가치: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	배려	0.361905	16	욕구	0.07619
2	공감	0.342857	17	소통	0.07619
3	공동체	0.209524	18	케어	0.057143
4	커뮤니티 케어	0.152381	19	의미	0.057143
5	복지	0.133333	20	서비스	0.057143
6	필요	0.114286	21	사회적 가치	0.057143
7	정책	0.114286	22	발굴	0.057143

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
8	노인	0.114286	23	기본	0.057143
9	해결	0.07619	24	회복	0.038095
10	참여	0.07619	25	확장	0.038095
11	지향	0.07619	26	확보	0.038095
12	지원	0.07619	27	행정	0.038095
13	지역주민	0.07619	28	행복	0.038095
14	지역	0.07619	29	학습	0.038095
15	장애	0.07619	30	책임 읍면동제	0.038095

커뮤니티케어 향후 지향해야 할 사회적 가치에 대해서는 공감, 배려, 공동체, 참여, 복지, 지원이라는 키워드가 자주 언급되고 있는 것으로 나타났다. 이와 함께 필요, 공동체, 소통, 지역주민 등의 키워드가 자주 언급되고 있는 것으로 나타났다. 중심성 지수는 배려(0.361905), 공감(0.342857), 공동체(0.209524) 등의 키워드가 연결중심성이 높게 나타났다. 이러한 키워드가 다른 키워드들과 자주 언급되면서 커뮤니티 케어가 지향해야 할 중요한 가치들은 배려, 공감, 공동체라고 전문가들은 인식하고 있는 것으로 나타났다.

② 토픽 분석

전문가들이 언급한 문장 구조와 키워드 배열을 통해 3가지의 주요 의견을 추출하였다. 첫 번째 토픽은 커뮤니티 케어가 복지차원에서 노인들의 문제를 보완하거나 해결해야 한다는 것이 중요하다는 것이다. 두 번째는 공동체의 지역주민들이 정부가 지원하지 못하는 필요한 케어서비스를 지원해야 한다는 것, 마지막으로 공동체라는 사회적 가치가 커뮤니티케어가 지향해야 할 기본적 가치라는 의미를 담고 있다.

【표 3-23】 커뮤니티케어가 지향해야 할 핵심적 사회적 가치: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	복지	케어	노인	해결	보완
토픽2	지역주민	필요	지원	공동체	정부
토픽3	커뮤니티 케어	공동체	사회적 가치	지향	향후

(4) 커뮤니티 케어의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점 및 개선방안

① 텍스트 네트워크 중심성 지수: 문제점

커뮤니티케어의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점에 대한 질문에 전문가들은 사업, 비용, 부족, 배려, 관주도라는 키워드를 자주 언급하는 것으로 나타났다. 이러한 키워드들은 공감, 갈등, 확대, 해결 등의 키워드와 함께 자주 언급되고 있는 것으로 나타났다. 자주 언급되는 어휘들을 기초로 분석해보면, 커뮤니티 케어의 비용부족, 배려부족, 공감부족, 갈등문제 등이 커뮤니티케어가 가지고 있는 사회적 가치 추구의 문제점으로 판단할 수 있다.

【표 3-24】 커뮤니티케어 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	사업	0.173913	6	공감	0.173913
2	비용	0.173913	7	갈등	0.173913
3	부족	0.173913	8	확대	0.086957
4	배려	0.173913	9	해결	0.086957
5	관주도	0.173913	10	커뮤니티케어	0.086957

‘커뮤니티케어의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점’에 대한 전문가들의 의견은 사업(0.173913), 비용(0.173913), 부족(0.173913), 배려(0.173913), 관주도(0.173913), 공감(0.173913), 갈등(0.173913) 등의 키워드가 연결중심성이 높게 나타났다. 이러한 키워드들이 다른 키워드들과 자주 언급되면서, 커뮤니티케어의 사회적 가치 추구의 문제에 있어 비용부족, 배려부족, 관주도로 인한 공감부족 및 갈등 문제 등이 문제점이라고 전문가들은 인식하고 있는 것으로 나타났다.

② 토픽 분석: 문제점

전문가들이 언급한 키워드와 문장들을 활용하여 커뮤니티케어가 사회적 가치 추구의 문제점을 2가지 중요 이슈로 분석할 수 있다. 첫째는 관주도의 커뮤니티케어로 인해 주민들이 공감미 부족하다는 것, 둘째는 커뮤니티케어가 관주도 보다는 공동체 중심의

지원이어야 한다는 것이다.

[표 3-25] 커뮤니티케어 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	관주도	공감	공급자	배려	서비스
토픽2	지원	커뮤니티 케어	관주도	공동체	배려

③ 텍스트 네트워크 중심성 지수: 개선방안

[표 3-26] 커뮤니티케어 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	지원	0.16	16	활동가	0.053333
2	지방자치단체	0.133333	17	협력	0.053333
3	참여	0.08	18	투입	0.053333
4	지역주민	0.08	19	케어	0.053333
5	정책	0.08	20	지역사회	0.053333
6	대상자	0.08	21	주민자치	0.053333

‘커뮤니티케어의 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안’에 대해서는 대상자, 지원, 지방자치단체, 참여, 지역주민 등의 키워드가 자주 사용된 것으로 나타났다. 이와 더불어 활동가, 협력, 투입, 지역사회, 주민자치 등의 키워드도 함께 사용된 것으로 나타났다.

‘커뮤니티케어의 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안’에 대한 질문에 전문가들의 응답은 지원(0.16), 지방자치단체(0.133333), 참여(0.08), 지역주민(0.08), 정책(0.08), 대상자(0.08) 등의 키워드가 연결중심성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 키워드들이 다른 키워드들과 함께 사용되면서 개선방안으로 지역주민이 참여하는 커뮤니티 케어, 협력적 커뮤니티케어 등이 중요한 개선방안의 시사점으로 제시되고 있다.

④ 토픽 분석: 개선방안

전문가들이 많이 사용한 키워드와 문장구조를 통해 개선방안과 관련된 주요이슈를 도출해보면, 지역주민이 참여하는 커뮤니티케어를 통해 공감대가 형성되고 이를 통해 커뮤니티케어가 사회적 가치를 달성할 수 있다고 인식하는 것으로 분석된다.

【표 3-27】 커뮤니티케어 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	지역주민	공감대 형성	커뮤니티 케어	참여	국가의 역할

5) “주민자치형 공공서비스”와 사회적 가치

(1) 주민자치형 공공서비스가 추구하는 핵심적 사회적 가치

【표 3-28】 주민자치형 공공서비스가 추구해야 할 핵심적 사회적 가치에 대한 전문가 인식

	빈도	비율
공공성	1	3.0
공동체	19	57.6
상생협력	0	0
사회통합	0	0
참여소통	13	39.4
공감배려	0	0
계	33	100

‘주민자치형 공공서비스가 추구해야 하는 핵심적 사회적 가치’가 무엇이라는 질문에 전문가들은 공동체(57.6%), 참여소통(39.4%) 순으로 응답하고 있고, 공공성이나, 상생협력, 사회통합 등은 주요한 사회적 가치라고 인식하고 있지는 않은 것으로 나타났다. 주민자치형 공공서비스가 주민의 관점에서 읍면동의 기능을 개선함으로써 민과 관이 함께 공공서비스를 전달하는 사업임을 고려하여, 공동체와 참여소통이 핵심적 사회적 가치로 인식한 것으로 분석된다.

(2) 현재 주민자치형 공공서비스의 사회적 가치 달성 수준

【표 3-29】 주민자치형 공공서비스의 핵심적 사회적 가치 달성 수준

1-매우 미흡 ~ 5-매우 우수	평균
현재 주민자치형 공공서비스의 사회적 가치 달성 수준	2.15

주민자치형 공공서비스가 핵심적 사회적 가치를 달성하였느냐는 질문에 5점 척도에서 평균 2.15로 응답해 전문가들은 전반적으로 주민자치형 공공서비스가 사회적 가치 달성에 미흡했다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 앞서, 주민생활지원서비스나, 책임읍면동, 커뮤니케이션에 보다는 높으나 여전히 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

(3) 향후 주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치

① 텍스트 네트워크 중심성 지수

【표 3-30】 주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	서비스	0.648649	9	관주도	0.135135
2	공공	0.378378	10	활성	0.108108
3	소통	0.351351	11	행정	0.108108
4	공동체	0.351351	12	주민참여	0.108108
5	참여	0.297297	13	시스템	0.108108
6	주민자치	0.27027	14	숙의	0.108108
7	지역주민	0.216216	15	공공성	0.108108
8	필요	0.162162	16	제공	0.081081

‘향후 주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치’에 대한 질문에 전문가들은 지역주민, 소통, 공동체, 주민자치, 참여, 필요 등의 키워드를 많이 언급하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 키워드들은 관주도, 행정, 숙의, 공공성 등의 키워드와 함께 언급되어 사용되고 있다. 중심성 지수를 살펴보면, 서비스(0.648649), 공공(0.378378),

소통(0.351351), 공동체(0.351351), 참여(0.297297), 주민자치(0.27027), 지역주민(0.216216) 등의 키워드가 연결 중심성이 높은 것으로 나타났다. 주민자치형 공공서비스의 특성을 고려해 전문가들은 소통, 공동체, 참여, 주민자치 등의 사회적 가치를 추구해야 하는 것으로 판단하고 있는 것으로 분석된다.

② 토픽 분석

전문가들이 사용했던 키워드들과 문장구조는 3가지의 주요한 이슈를 제공해주고 있다. 첫째는 지역주민에게 제공되는 행정서비스라는 이슈와 주민자치형 공공서비스가 주민의 참여와 소통을 통해 서비스가 제공되어야 한다는 것, 그리고 공동체가 필요로 하는 공공서비스를 공급 방식의 변화를 통해 주민들이 직접 공급, 생산하는 것이 주요한 사회적 가치 중심의 서비스라고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

【표 3-31】 주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	지역주민	제공	행정	공공성	서비스
토픽2	소통	서비스	참여	공공	주민자치
토픽3	공동체	필요	주민자치	방식	개선

(4) 주민자치형 공공서비스의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점 및 개선방안

① 텍스트 네트워크 중심성 지수: 문제점

‘주민자치형 공공서비스의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점’에 대한 질문에 전문가들은 서비스, 부족, 참여, 지역주민, 관 주도, 활성화 등의 키워드를 많이 사용하고 있는 것으로 나타났고, 이러한 키워드들이 이행, 예산, 소통, 관 주도 등의 키워드와 함께 자주 사용되는 것으로 나타났다.

전문가들의 동일한 질문에 대한 의견에서 부족(0.259259), 참여(0.185185), 지역주민(0.148148) 등의 키워드들이 연결 중심성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 키워드들이 예산, 소통, 관 주도 등의 키워드와 함께 사용되면서 참여와 소통의 부족, 소통

부족으로 인한 지역주민이 원하는 서비스의 제공 부족 등의 문제점을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

[표 3-32] 주민자치형 공공서비스 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	부족	0.259259	9	예산	0.111111
2	참여	0.185185	10	소통	0.111111
3	활성	0.148148	11	관주도	0.111111
4	지역주민	0.148148	12	과도기	0.111111
5	서비스	0.148148	13	공동체	0.111111
6	필요	0.111111	14	공공	0.111111
7	지역	0.111111	15	획일화	0.074074
8	이행	0.111111	16	행정	0.074074

② 토픽 분석: 문제점

[표 3-33] 주민자치형 공공서비스 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	관주도	참여	부족	지역사회	지역중심
토픽2	지역주민	공공	서비스	과도기	정책이행

전문가들이 자주 사용한 키워드들과 문장구조를 활용하여 문제점과 관련한 2가지 주요 이슈를 도출할 수 있었다. 첫 번째 이슈는 관주도의 공공서비스가 아닌 지역사회가 참여하는 지역중심의 공공서비스가 있어야 한다는 것, 두 번째는 지역주민들이 공공서비스를 제공하는데 시기적으로 과도적이라는 점이 중요한 이슈로 파악되었다.

③ 텍스트 네트워크 중심성 지수: 개선방안

‘향후 주민자치형 공공서비스의 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안’에 대한 질문에 전문가들은 주민자치, 지역주민, 부족, 참여, 필요, 지역, 예산 등의 키워드가 많이

사용되었다. 전문가들의 의견에서 참여(0.206897), 지역주민(0.206897), 주민자치(0.206897) 등의 키워드가 연결 중심성이 높은 것으로 나타났다. 주민자치형 공공서비스의 사회적 가치 지향 개선방안에 대해서는 많은 키워드들이 함께 사용되었다. 재원, 필요, 이양, 자원 등의 키워드들과 함께 사용되면서 지역주민이 참여함으로써 지역자원을 효율적으로 활용할 수 있다는 것, 필요한 권한이나 재원이 이양되어야 한다는 점 등이 주요한 사회적 가치추구의 방안으로 제시되고 있다.

【표 3-34】 주민자치형 공공서비스 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 중심성 지수

중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)	중심성 순위	키워드	중심성 지수 (Degree Centrality)
1	참여	0.206897	16	읍면동	0.091954
2	지역주민	0.206897	17	예산	0.091954
3	주민자치	0.206897	18	역량	0.091954
4	부족	0.16092	19	권한	0.091954
5	행정	0.137931	20	공공	0.091954
6	자치	0.137931	21	강화	0.091954
7	필요	0.114943	22	활성	0.068966
8	지역	0.114943	23	주민참여	0.068966
9	인식	0.114943	24	정책	0.068966
10	서비스	0.114943	25	시스템	0.068966
11	형성	0.091954	26	도입	0.068966
12	제공	0.091954	27	교육	0.068966
13	재원	0.091954	28	공감대	0.068966
14	자원	0.091954	29	확산	0.045977
15	이양	0.091954	30	확보	0.045977

④ 토픽 분석: 개선방안

【표 3-35】 주민자치형 공공서비스 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 토픽분석

전문가가 언급한 토픽	1st 키워드	2nd 키워드	3rd 키워드	4th 키워드	5th 키워드
토픽1	주민자치	행정	읍면동	재원	서비스
토픽2	역량	주민자치	권한	자원	이양

전문가들이 사용한 주요 키워드들과 문장구조를 통해 개선방안과 관련된 2가지 주요한 이슈를 도출해 보면 다음과 같다. 우선 주민자치의 실현을 위한 자원의 부족, 주민 자치가 실질적으로 이루어지기 위해서는 주민의 역량의 강화, 권한이나 자원의 적절한 이양이 필요하다는 것을 시사해주고 있다.

2. 인식조사의 시사점

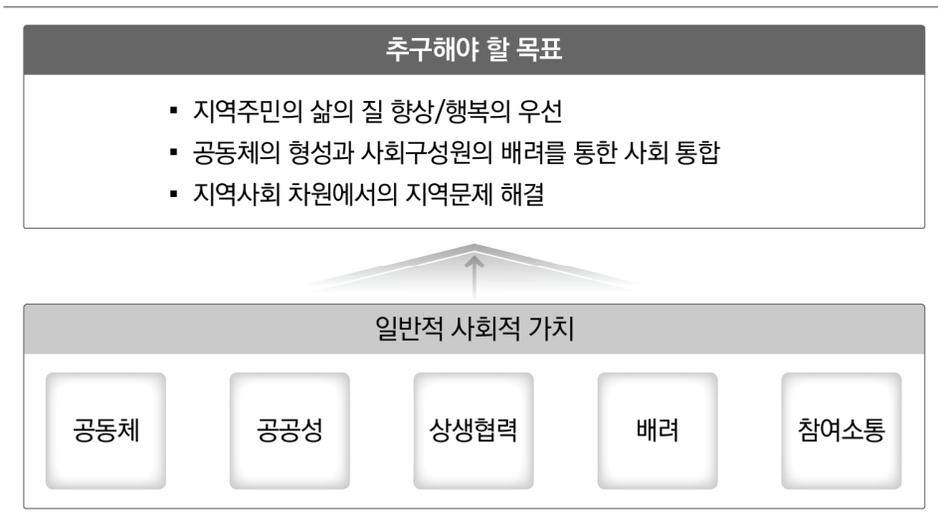
1) 사회적 가치에 대한 일반적 인식

(1) 전문가의 사회적 가치에 대한 인식

전문가들은 사회적 가치에 대한 핵심적 요소로 “공동체,” “공공성,” “상생협력,” “공감배려”를 제시하고 있다. 그러나 전문가들의 의견으로는 사회적 가치에 대한 사회 전반의 인식은 높지 않다고 판단하고 있어, 정부가 사회적 가치를 중점 국정과제의 하나로 추구하고 있지만 여전히 사회적 가치에 대한 사회전반의 인식이 부족함으로 이에 대한 정부 정책의 사회적 가치 실현에 대한 제고를 시사해 주고 있다.

(2) 사회적 가치를 통해 추구해야 하는 목표

[그림 3-2] 사회적 가치를 통해 지향해야 할 목표: 전문가 공감대



전문가들의 사회적 가치를 통한 도달 목표에 대한 인식조사에서는 “지역 주민의 삶의 질과 행복의 우선,” “사회적 가치를 통해 공동체를 형성하고 사회 구성원에 대한 배려를 통한 사회 통합,” “지역사회 차원에서의 지역 문제의 해결”을 들고 있다. 이는 사회적 가치라는 규범의 달성을 위해서는 지역 주민의 삶의 질과 행복, 공동체 형성, 사회통합, 지역사회의 직접적 문제 해결 등의 하위 규범적 가치가 매우 중요함으로 시사하고 있다.

이러한 다양한 규범적 가치(목표)는 국가나 지방자치단체의 정책이나 공공서비스가 중점을 두어야 하는 가치들이 다양하게 존재할 수 밖에 없음을 의미하는 것으로서, 모든 정책이나 공공서비스가 공통된 특정 가치를 추구하거나 중점을 두기보다는 다양한 사회 구성원이 생각하고 판단하는 가치가 중심이 되어야 함을 의미하는 것이다.

2) 주민서비스 관련 정책에 대한 사회적 가치의 공감대와 문제점

(1) 주민서비스 관련 정책에 대한 사회적 가치의 공감대

주민생활지원서비스의 경우 8개 분야에서 다양한 사회적 가치를 추구해야 한다고 전문가들은 응답하고 있다. 예를 들어 보건·복지 분야의 경우 상생협력, 공동체, 공감배려, 공공성 및 사회통합을 지향해야 한다고 응답한 반면, 사회적 약자에 대한 지원서비스가 아닌 국민 전반에 대한 서비스의 경우에는 주민의 참여 및 소통 등도 매우 중요한 사회적 가치인 것으로 나타나고 있다.

이러한 결과를 바탕으로 할 때 주민생활지원서비스는 지역주민과 지역사회를 위한 서비스를 지향해야 하며, 주민생활지원서비스가 지역주민을 위한 지원적 성격의 서비스를 담고 있어야 하며, 지역의 사회적 약자들이 다른 사람들과 동등한 생활을 영위할 수 있도록 주민생활지원서비스가 이루어져야 한다는 것을 의미하고 있다. 즉 주민생활지원서비스를 통해 지역사회 차원에서 지역주민들 특히 사회적 약자에 대한 배려를 통해 이들의 삶의 질을 향상 시키는 것이 중요한 목표점으로 분석된다.

책임읍면동제의 경우 공동체, 참여소통, 공공성, 공감배려 등의 사회적 가치가 전문가들로부터 제시되었다. 이러한 가치를 중심으로 책임읍면동제는 공동체가 공감할 수 있는 배려를 담고 있어야 하며, 참여와 소통으로 공동체를 형성해 나가야 하며, 정부와의 협력을 통해 상생해야 한다는 의미를 가지고 있는 것으로 분석되었다. 커뮤니티케

어의 경우에도 공공성, 공동체, 공감배려, 상생협력, 사회통합, 참여소통 등에 대해 전문가들은 공감대를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 가치를 중심으로 커뮤니티케어는 복지차원에서 사회적 약자에 대한 문제를 보완하고, 공동체의 지역주민들이 직접 케어서비스를 제공해야 한다는 중심 가치가 형성되어 있는 것으로 판단된다.

마지막으로 주민자치형 공공서비스의 경우에는 공동체, 참여소통, 공공성, 상생협력, 사회통합 등이 주요한 사회적 가치라고 전문가들은 공감대를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 주민자치형 공공서비스의 경우에는 지역주민에게 제공되는 행정 서비스라는 이슈와 주민자치형 공공서비스가 주민의 참여와 소통을 통해 제공되어야 한다는 것, 공동체가 필요로 하는 공공서비스를 공급 방식의 변화를 통해 주민들이 직접 공급·생산하는 것이 주요한 사회적 가치 중심의 서비스라고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

(2) 주민서비스 관련 정책에 대한 문제점 및 개선 방안

[그림 3-3] 주민서비스 관련 정책의 문제점과 개선방안

주민서비스 관련 정책의 문제점		주민서비스 관련 정책의 개선방안
주민생활지원서비스	✓ 사회통합, 주거, 공동체, 공공성, 지역사회 등의 가치 추구, 빈곤계층 지원 부족	✓ 지역주민과 시민이 공감하고 배려할 수 있는 주민생활지원서비스, 공동체 구성원들이 참여하여 공공성을 추구하는 주민생활지원서비스
책임읍면동제	✓ 관 주도, 지역주민의 부족한 면 파악 부족, 지역사회 참여 부족 등	✓ 주민자치회 중심의 책임읍면동제, 지역주민의 주도, 구조적인 변화를 통한 참여와 소통의 유도
커뮤니티케어	✓ 관 주도로 인한 공감대 부족, 공동체 참여와 소통의 부족	✓ 지역주민이 실질적으로 참여하는 커뮤니티케어를 통한 공감대 형성과 이를 통한 본래의 목적 추구
주민자치형 공공서비스	✓ 관 주도의 공공서비스, 과도기적 공공서비스 주체 변화	✓ 관 주도를 탈피한 실질적 주민참여의 확보와 과도기적 상황에서의 주체변화를 이끌 수 있도록 제도적 완성도 높임

주민생활지원서비스의 경우 사회통합, 주거, 공동체, 공동성, 지역사회 등의 가치를 추구하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있고, 빈곤 계층의 부족을 지원할 수 있는 서비스나 정책적 차원의 배려가 부족하다고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 이를 극복하기 위해서는 지역주민과 시민이 공감하고 배려할 수 있는 주민생활지원서비스, 공감대

를 형성할 수 있는 주민생활지원서비스, 공동체 구성원들이 참여하여 공공성을 추구하는 주민생활지원서비스가 필요하다고 전문가들은 판단하고 있는 것으로 나타났다.

책임읍면동제의 경우 여전히 관주도로 운영되는 책임읍면동제의 문제점과, 지역주민들의 부족한 면을 파악하지 못하고 있다는 점, 그리고 주민밀착형 사업임에도 불구하고 지역사회가 직접 참여하는 수준이 낮다는 점을 지적하고 있다. 이를 극복하기 위해서 주민자치회를 중심으로 책임읍면동제가 실시되어야 하며, 지역주민이 주도할 수 있어야 하며, 구조적으로 지역주민이 참여할 수 있는 제도적·체계적 변화가 선행되어야 한다는 것이다.

커뮤니티 케어의 경우 크게 두 가지 문제를 전문가들은 지적하고 있다. 첫째는 관주도의 커뮤니티케어로 인해 주민들이 공감에 부족하다는 것, 둘째는 커뮤니티케어가 관주도로 진행되면서 공동체가 참여하고 소통하지 못하고 있다는 점이다. 따라서 전문가들은 지역주민이 실질적으로 참여하는 커뮤니티케어를 통해 공감대를 형성하고 이를 통해 커뮤니티케어가 추구하는 본래의 목적을 달성해 나가야 한다고 판단하고 있다.

마지막으로 주민자치형 공공서비스의 경우도 마찬가지로 주민자치형임에도 불구하고 여전히 관주도의 공공서비스가 제공되고 있다는 점과 현재 관주도에서 주민 주도로 공공서비스의 주체가 넘어가고 있는 과도기적 상황에서 원활하게 주체의 변화를 이끌 수 있는 제도적 완성도를 높여야 한다고 전문가들은 지적하고 있다.

3. 심층면접조사결과

1) 사회적 가치의 개념

“공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안”(이하 사회적 가치 기본법) 제3조의 사회적 가치에 정의에 대해 전문가들의 개념에 대한 의견을 물었다. 응답자는 ‘사회적 가치 기본법’에 정의된 개념에 대해 일반적으로 동의하는 경향이 있으나, 문제점 또한 제시하고 있다. 개념 정의의 문제로는 너무 추상적이고 포괄적인 개념으로 인해 개념의 이해가 어렵다는 점, 실질적으로 실행계획 등과의 연계가 가능하도록 고안되었는지, 정부영역이 대규모로 확장되어 있다는 점, 미래세대에 대한 고려가 없다는 점 등이 문제점으로 지적되었다.

이에 대한 대안으로 사회적 가치 개념 정의를 실행 가능한 목표의 설정과 지표점검 체계 구축이 가능하도록 추진되어야 하거나, 시민사회의 자치력을 제고하는 범위로 제한해야 하고, 사회적 가치는 목표 가치로서 정리되고 이해 기제(수단)을 명확히 해야 한다고 제시하고 있다. 또한 시민은 국민주권자로서의 책임과 의무를 다하고, 정부는 노동권 보장 등 다수의 공공성이 배려될 수 있는 방향으로 개념이 설정되어야 한다고 제시하고 있다.

【표 3-36】 사회적 가치 개념에 대한 의견

구분	응답 내용
실행가능 목표/지표 점검체계 구축	- 기관별, 지방자치단체별 실행가능 목표의 설정과 지표점검 체계구축을 통한 사회적 가치 추진 필요
사회적 가치 범위의 구체화/정부영역의 제한	- 너무 폭넓게 제시되어 있음. 사회적 가치를 사회 혹은 시민사회의 자치력을 제고하기 위한 가치로 구분하고 한정하는 것이 좋음 - 정부역역: 사회적 가치를 정부가 법률 등으로 지원해야 하는 것으로 한정
사회적 합의를 통한 사회적 가치 도출	- 사회적 가치는 사회 전체적으로 동의할 수 있는 수준의 보호적 대상과 수준에 대한 가치에 대한 것이어야 함 - 따라서 법안의 사회적 가치는 적절한 포괄성을 가지고 있음
사회적 가치의 중복성에 따른 가치의 충돌/명확한 목표가치의 필요성	- 법안 상의 사회적 가치는 공공성, 사회적 기업 등 다른 개념들과 유사하거나 중복되어 있음 - 포괄적 가치개념으로 인해 각론으로 들어갈 경우 가치갈등이나 상충이 우려됨. 따라서 목표가치로서 사회적 가치의 체계적 정리, 이행 기제를 명확히 해야 함
공동체 지향/시민참여와 소통	- 사회적 가치는 지역사회가 공동체를 지향하면서 추구하는 것이 바람직 - 신뢰, 포용, 배려, 연대, 공유 등 지방자치 구현에 있어 시민들의 참여와 소통이 중요시 될 수 있는 가치개념 필요
다수의 공공성이 포함될 수 있는 개념의 필요	- 국민 모두가 주권자로서 책임과 의무를 다하는 것이 선행되어야 함 - 노동권 보장, 평생 교육, 보건복지 제공 등 다수의 공공성이 배려될 수 있는 개념설정 필요
미래세대를 포괄할 수 있는 사회적 가치의 필요	- 사회적 가치는 사회의 모든 영역의 다양한 가치와 미래세대를 함께 고려해야 하는 가치로서 의미를 가짐 - 법안의 사회적 가치 정의는 미래세대에 대한 영역을 포함한 가치로서 정의될 필요 있음

2) 사회적 가치의 지향 목표

사회적 가치의 지향목표에 대한 질문에 대한 응답은 다수의 목표를 설정한 응답자와 단수의 목표를 설정한 응답자로 나누어지지만, 공통적으로 주민의 원하는 것, 주민의 삶의 질 안정, 주민의 참여 등 지역사회를 기반으로 하는 목표를 설정한 응답자가 많은 것으로 나타났다. 또한 공정하고 형평성 있는 사회의 추구, 사회적 정의의 실현, 포용성 등이 사회적 가치가 지향해야 할 중요한 목표라고 제시하고 있다. 종합적으로 판단해 보면 지역사회의 주민이 공정하고 정의로운, 그리고 주민이 원하는 삶을 추구할 수 있도록 해야 하며, 이 과정에 주민이 적극적으로 참여할 수 있도록 사회적 가치의 지향 목표를 설정해야 한다고 정리할 수 있겠다.

[표 3-37] 사회적 가치의 지향 목표

구분	응답 내용
주민참여를 통한 주민자치의 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 차원의 자조적인 주민관계망 형성 - 자기 책임 하에 결정하고 집행할 수 있는 자율적 영역 확대 - 참여를 넘어서는 직접민주주의의 강화 - 주민참여의 자치제도 및 참여 문화 정착 - 주민이 주인이 되는 행복한 자치공동체 - 주민 간의 소통과 공감에 있는 공동체성 확보 - 주민서비스의 생산과 제공 과정에 주민의 적극적 참여
사회적 합의를 통한 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 시민사회가 원하는 시민의 삶의 질 향상(시민의 삶에는 자치정부의 주권자로서의 삶과 커뮤니티의 주민으로서의 삶으로 구분될 수 있음) - 주민이 원하는 양질의 주민서비스 제공
사회적 약자의 배려	<ul style="list-style-type: none"> - 약자에 대한 보호를 통한 사회적 정의실현 - 양성평등의 사회적 및 가정 문화 수립 - 소외된 이웃에 대한 공감과 배려를 통한 건전한 공동체 형성
사회적 불평등의 해소	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 경제주체들이 평등한 기회를 누릴 수 있는 공정한 사회실현을 위해 자유와 공정 경쟁을 추구하고 특권과 편법의 배격 - 모든 사람들이 행복추구권과 인간다운 삶을 누릴 수 있는 복지공동체 실현을 위해 형평 분배를 추구 - 과도한 경제적 불평등과 사회적 양극화가 극복된 정의로운 사회 실현을 위해 격차 해소 - 사회적·문화적·인종적 차이를 넘어서는 포용적 사회 실현과 다양성 존중 - 민주적 공동체 실현을 위해 참여와 자치, 권력에 대한 민주적 통제, 속의과정을 통한 사회적 합의의 추구
공동체성의 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 주민서비스의 공공성과 공동체성 확보

3) 사회적 가치와 주민서비스의 연계성

(1) 주민생활지원서비스

① 주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치

전문가들은 향후 주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치에 대한 자율적 책임, 시민사회가치, 커뮤니티 사회가치, 참여와 네트워크, 보건과 복지, 인권, 공동체성을 강조하였다. 제시 이유로는 직접민주주의 실현과 시민력의 향상, 시민사회 전체적인 가치와 근린 자치 관점에서 사회적 가치의 분리, 민관네트워크 체제를 통한 자율적 시스템, 지역에 따른 보건복지 수요에 대한 맞춤형 대응, 인간다운 삶의 보장 등의 이유를 제시하였다.

[표 3-38] 향후 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치

사회적 가치	제시 이유
자율적 책임	직접민주주의의 실현과 최소의 재정투입으로 효과를 볼 수 있도록 자기 책임성이 강화된 시민력 향상. 이는 사회적경제의 근본이 되기 때문임
시민 사회가치	지방자치정부가 시민사회를 위하여 제공하는 서비스와 커뮤니티 근린정부가 시민사회를 위하여 스스로 제공하는 서비스로 구분.
커뮤니티 사회가치	자치분권적 패러다임이 작동하고, 자치정부나 중앙정부는 비관여 입장을 천명하는 것이 필요
참여와 네트워크	주민 중심의 서비스 제공 및 민-관 네트워크 체제 수립. 서비스 제공의 중심체가 자율적 시스템을 중심으로 이루어질 수 있도록
맞춤형 찾아가는 서비스	지역의 인구학적 특성에 따라 차별화된 서비스, 아동이 많은 지역은 육아 및 교육 체제 서비스. 노인인구가 많은 지역은 요양, 노인일자리, 커뮤니티 및 활동 서비스 제공 등 복지 수요자에 대한 찾아가는 서비스 체제 마련
양극화 해소와 사회안전망 확충	적극적 재분배 통한 양극화 해소. 사회안전망 확충
인권	사회적 배제 없는 인간다운 권리 보장 공민(共民)의식 함양
공동체 회복	보충성원리 사회혁신(사회혁신생태계 조성)을 통해 지역공동체 복원. 시민(市民)에서 공민(共民)으로. 지역 공동체 복원
참여와 소통	직접 민주주의 실현, 주민 참여, 주민자치, 절차와 과정을 중시하는 속의 민주주의 발달 필요. 대의민주주의 한계를 극복한, 직접민주주의에 가까운 속의 공론형 참여민주주의 실현

② 사회적 가치 실현을 위한 현행 주민서비스의 문제점과 개선방안

복지분야 현행 주민서비스 제도의 문제점으로는 서비스 종류가 너무 과다하여 인력과 비용이 많이 발생하고 이에 따른 인력 및 서비스 제공 체제 미흡, 사후대처 중심, 보여주기식의 서비스 공급, 수요자의 특성 고려 미흡, 선별적 복지 등의 문제점을 제시하였다. 이에 대한 개선방향으로 복지의 통합 지원, 사회적 경제 활성화를 통한 복지재정 지출의 효율화, 사례관리를 통한 특성별 복지 제공, 사전예방 중심의 주민참여 확대 등의 개선 방안을 제시하였다.

보건의료분야의 경우에는 사적 시장에 대한 과의존, 고령화·저출산 문제를 재정지원 방식으로 해결할 수 있을 것이라던 전제하의 프로그램 양산, 수요자의 특성 고려 미흡, 취약계층의 소외, 강제성 등의 문제점을 제시하면서 이에 따른 개선방안으로는 의료협동조합 설치를 통한 민간 의존 완화, 공공성을 감안한 공공적 공급체계 마련, 공급자 중심에서 수요자 요구에 민감한 체제 유지, 수요자의 자유로운 선택 강화 등을 제시하였다.

[표 3-39] 사회적 가치 실현을 위한 주민서비스 문제점과 개선방안_보건의료

서비스 분야	문제점	개선방안
보건의료	서비스 종류가 너무 많아 관리 인력과 비용이 과다하고 복잡하며, 일방적 전달	복잡한 복지지원종류 통합하여 기본소득과 같은 포괄적 지원 필요
	중앙정부 혹은 지방자치정부가 재정적으로 책임질 수 없는 영역까지 넘어서고 있음	사회적 경제 활성화. 사회혁신 생태계 조성을 통한 복지재정 지출의 효율화 도모. 커뮤니티 레벨에서 구성원들이 공동체를 형성하여 자율적·자치적으로 공급할 수 있는 영역의 구분
	복지 수급자의 특성 고려가 미흡 (일반화된 표준 매뉴얼에만 맞춤으로써 맞춤형 복지가 달성되지 않으며, 다다르지 못하는 복지사각지대 발생)	사례관리 및 특성별 복지 제공
	인력 및 서비스 제공 체제 미흡	인력 및 서비스 제공 체제 확대
	사후대처 중심	사전 예방위향 주민 참여 확대
	선별적 보건의료의 한계(기초생활수급자 중심)	보편적 보건의료의 확대 필요, 형평성에 입각한 복지정책

서비스 분야	문제점	개선방안
	사적 시장에 대한 의존도 큼	의료협동조합 활성화, 공공성을 감안한 공공적 공급체계 마련 필요
	수요자의 관점 고려가 미흡	공급자 중심에서 수요자의 요구와 일상생활 유지 방안 마련 필요
	지나친 강제성	수요자의 자유로운 선택 필요

고용분야에서는 고용시장 양극화, 단기적 재정지원사업 추진, 고용의 미스매치, 일자리 질의 문제, 고용차별문제, 청년실업문제에 대한 대안 부재 등의 문제점을 제시하였고, 이에 대한 대응으로 사회적 경제 방식의 일자리 창출, 장기적 관점의 정책추진, 미스매칭 해소를 위한 정보제공 및 컨설팅, 일자리 질 개선을 위한 사회적 노력, 국제 규범에 맞는 노동기본권 확립, 구체적 청년실업문제 대안 마련 등의 개선방안을 제시하였다.

주거분야에서는 공공임대 등 서민 주거권 보장 미약, 일시적 대책 위주의 주거 사업, 라이프 사이클을 고려하지 않은 주거복지 등의 문제를 제시하였고, 이에 대한 개선책으로 다양한 공동임대 주택의 비중 확대, 대도시 지역의 주거문제 해소를 위한 근본적인 대책의 강구나 시장의 활용, 라이프 사이클을 고려한 주거복지 지원방안 마련, 부동산 세제 강화, 공공주택 확충 등의 대안을 제시하였다.

【표 3-40】 사회적 가치 실현을 위한 주민서비스 문제점과 개선방안_고용주거

서비스 분야	문제점	개선방안
고용	고용시장의 양극화	사회적 경제 방식의 일자리 창출
	단기적 관점의 재정지원 사업	장기적 관점의 정책 추진, 인센티브 제공을 통한 취업 연계
	고용상의 미스매칭이 상존	미스매칭 해소를 위한 정보제공 및 컨설팅
	일자리 질이 개선되지 않음	일자리 질 개선을 위한 사회적 노력

사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안

서비스 분야	문제점	개선방안
	고용 차별 문제	국제규범에 맞는 노동기본권 확립(노동3권, ILO 노동협약 기준 등), 공정한 임금체계 확립(적정임금, 동일노동 동일가치), 사회통합적 노사관계 확립(특수고용직 포함 산별노조, 사회적 대화체 등)
	청년실업 문제해결 대안 부재	정년연장보다 청년실업문제 대안 마련이 필수
	사회고위직에 여성참여 비율(공.사기업 남여임원 비율 불균형)	남녀지위평등법을 제정, 노력해야 할 것임(사실, 법이 없어서가 아니라 분위기가 그러기에 어려울 수 있음)
주거	공공임대 등 서민 주거권 보장의 미약	다양한 공공임대 비중의 대폭적인 확대
	근본적인 대책이 아닌 일시적 대책 위주의 주거 관련 사업	대도시지역의 주거문제 해소를 위해 공공임대 주택 등 공급의 필요성과 방향 인정. 다만 다핵적 도시화 계획과 같은 근본적인 대책이 필요
	라이프사이클에 따른 주거 복지 부족 및 '삶의 질'을 담보할 수 있는 주거개념 부족	통합된 주거지원책 보다는 라이프사이클을 고려한 다양한 주거 지원방안 마련이 필요. 미혼, 신혼, 기혼 등 다양한 체제에 따른 주거 복지 지원 마련이 필요
	부동산투기를 통한 불로소득	부동산세제 강화 - 공시가격 및 공시지가 등 현실화 - 재산세, 종합부동산세 등 부동산보유세 강화 - 양도소득세, 임대소득세 과세 강화부동산 불로소득 환수, 개발이익환수
	주거복지 취약	공공주택 확충 입자 및 경제적 취약층 주거안정, 세입자 보호, 취약자 주거 급여 등

【표 3-41】 사회적 가치 실현을 위한 주민서비스 문제점과 개선방안_교육체육

서비스 분야	문제점	개선방안
체육	생활체육의 미진함	근린생활 중심의 생활체육 공간 제공 및 서비스제공
	관 주도의 체육 지원 사업	커뮤니티 사회가 자율적 자생적 자립적으로 해결할 수 있는 다양한 틀을 만들어주어야 함
	성인지 교육의 부재	필수적인 성인지 교육의 확대
	장애인 프로그램의 부족	장애인 프로그램의 다양화
교육	폐쇄적인 학교교육	지역공동체 및 지역사회와의 연계협력 강화
	정부주도의 교육	커뮤니티 계층에서 공동체를 형성할 수 있는 교육 영역의 확대. 자치적 교육 확대
	진학 체계에 있어서 공정성이 다소 부족	입시 및 교육 정책의 공정성 제고가 우선적으로 필요
	계층간 지역간 지나친 교육격차	창의적 인재육성을 위한 교육체계 구축과 교육 접근권 보장. 교육의 기회균등 실현(특수교육, 저소득층 및 다문화 가정, 빈곤아동 교육 등). 도시와 시골, 수도권과 비수도권의 편차 해소 정책 필요
	수요자를 위한 프로그램이 아닌 수입을 얻는 관련자(전달자)의 일방적 진행(평생교육사)	수요자 중심의 교육정책 시행

체육분야의 문제점으로는 생활체육의 미진, 관 주도의 체육지원 사업, 엘리트 체육, 예체능 교육 부족, 성인지 교육 부재, 장애인 프로그램 부족 등이 있었고, 이에 대한 개선책으로는 근린생활 중심의 생활체육 공간 제공, 커뮤니티 사회가 자율적으로 해결할 수 있는 다양한 체육사업의 시행, 생활체육·사회체육의 강화, 예체능 학생들의 정규교과 의무화, 성인지교육 강화, 장애인 프로그램의 다양화 등의 제시하였다.

교육분야에서는 폐쇄적인 학교교육, 정부의 직접적 교육 간여, 진학체계의 공정성 문제, 교육 수준별 교육방안 미흡, 교육격차, 입시제도, 수요자를 고려하지 않은 교육 프로그램 등의 문제를 지적하였다. 이에 대한 개선책으로 지역공동체 및 지역사회와의 연계협력 강화, 커뮤니티 내에서의 공동체 교육, 교육정책의 공정성 강화, 교육단계

별·수준별 차이를 고려한 다양한 지원 정책, 계층간·지역간 교육격차 해소를 위한 정책, 다양한 입시제도 도입, 수요자를 고려한 평생교육 등을 제시하였다.

【표 3-42】 사회적 가치 실현을 위한 주민서비스 문제점과 개선방안_문화관광

서비스 분야	문제점	개선방안
문화	생활문화 활동의 활성화	마을공동체와 함께 지역별 생활문화예술 활동을 활성화하기 위한 공간제공 확대
	정부주도의 획일적 공급	커뮤니티 레벨에서 다양하고 맞춤형의 문화서비스를 생산, 공급하도록 지원. 전 국민의 시민예술가화 정책 필요.
	문화적 접근성 다소 낮음	다양한 사회적 계층에 대한 문화 접근도 제고 필요
	사회적 차별	사회적 가치 기본법 제정
	문화접변 및 계승의 다양한 시각 부족	문화접변보다 문화계승 위주로
관광	획일화된 관광 상품과 축제	획일화된 일회성 축제에서 탈피, 6차 산업 방식의 다양한 가족단위의 힐링을 위한 관광상품 개발
	관 주도의 획일적 지원	커뮤니티 레벨에서 자율적으로 공급하도록 지원하는 것에 한정
	환경파괴	친환경 생태관광
	지자체의 낭비성 관광개발	지자체 감시 네트워크 구축

문화분야에서는 생활문화 활동의 활성화 미흡, 획일적인 문화공급, 문화적 접근성 문제, 사회적 차별, 문화다양성 부족, 문화접변 및 계승의 다양한 시각 부족, 언론의 무차별적 보도행태 등이 문제점으로 지적되었고, 이에 대한 개선책으로 마을 공동체와 함께 지역별 생활문화 활성화를 위한 공간 확대, 커뮤니티 레벨의 맞춤형 문화서비스 생산 및 공급, 다양한 사회계층에 대한 문화접근성 제고, 사회적 가치 기본법 제정, 민주시민교육 기본법 제정 등의 해법을 제시하였다.

마지막으로 관광 분야에서는 획일화된 관광상품과 축제, 관주도의 획일적 지원, 환

경과피, 지자체의 낭비성 관광개발 등을 지적하였고, 일회성·획일적 축제에서 탈피한 6차 산업 방식의 다양한 관광상품 개발, 커뮤니티 레벨에서의 자율적 공급, 친환경 생태관광, 지자체 감시 네트워크 구축 등을 제시하였다.

(2) 커뮤니티케어

① 커뮤니티케어가 지향해야 할 사회적 가치

커뮤니티케어 정책이 지향해야 할 사회적 가치로 전문가들은 공동체성, 자율성, 인간에 대한 존엄성, 지역적 배려, 공민 의식, 공감과 배려 등을 제시하였다. 공동체성이 사회적 가치로 추구되어야 한다는 의견에서는 고령화시대의 돌봄을 위해 공동체가 중심이 되어 추진되어야 하고, 신뢰할 수 있는 이웃의 회복을 통해 믿고 안심할 수 있는 공동체의 회복이 커뮤니티케어의 중심 가치라고 판단하고 있다. 공동체성이 회복되는 경우 자율적 케어가 가능해질 수 있다는 이유에서 자율성의 사회적 가치를 제시하였고, 커뮤니티케어가 기본적으로 돌봄이 필요한 주민에 대한 인간적 가치와 존엄성이 구축되어야 한다는 점을 강조하였다.

지역적 배려의 가치는 지역사회에서 함께 돌보아 갈 수 있도록 하는 주체성과 지역적 배려가 필요하다는 측면에서 제시되었고, 보충성 원리, 사회혁신을 통해 지역공동체가 복원되어야 하는데 이를 위해서는 시민에서 공민으로의 가치변화가 있어야 한다는 것이다. 공감과 배려는 공동체를 살아가는 사람들이 서로 협력하여 이웃을 돌볼 수 있기 위해서는 공감과 배려의 가치를 가지고 상생협력하고 봉사하는 시민으로서의 공동체 문화 정착이 필요하기 때문이라고 제시하였다.

[표 3-43] 커뮤니티케어가 지향해야 할 사회적 가치

사회적 가치	이유
공동체성	<ul style="list-style-type: none"> - 고령화 시대에 대비하여 생활권 단위에서 서로를 잘 아는 주민들이 서로서로 도와가는 상생협력과 공동체 문화 정착이 필요함 - 빈집 등을 활용한 거점 공간 조성을 통한 사회적 경제 방식의 커뮤니티 케어(노노케어 등) - 각 지역마다 어르신 공동체 주택이나 요양원, 요양병원 등을 통해 공동체성의 회복 필요 - 최근 추진하는 주민자치회나 아파트공동체가 관이 아닌, 주민주도로 활성화되어야 바람직

사회적 가치	이유
자율성	- 지역을 기반으로 하는 종교 공동체나 학교 공동체 등과 같이 특정한 가치나 공용서비스를 매개로 하여 공동체성을 형성하도록 하고, 커뮤니티 케어가 자율적으로 이루어지도록 지원하는 것이 필요
인간에 대한 존엄성	- 케어가 필요한 주민에 대한 인간적 가치와 존엄성에 대한 사회적 가치 구축이 필요
지역적 배려	- 지역사회에서 함께 돌보아 갈 수 있도록 하는 주체성과 지역적 배려 필요
공민(共民)의식	- 보충성원리 사회혁신(사회혁신생태계 조성)을 통해 지역공동체 복원 - 시민(市民)에서 공민(共民)으로 지역 공동체 복원
공감과 배려	- 공동체 마을에서 형편과 처지를 가장 잘 아는 주민들이 서로서로 도와가는 상생협력과 봉사하는 시민으로서 공동체 문화 정착이 필요함 - 주민 간의 공감과 배려를 통한 공동체 의식 함양

② 사회적 가치 실현을 위한 커뮤니티케어의 문제점과 개선방안

[표 3-44] 사회적 가치 실현을 위한 커뮤니티케어의 문제점과 개선방안

문제점	개선방안
공공성이 결여된 공급자 중심	- 공적 예산이 어느 정도 투입되고 운영방식을 협동조합 등과 같은 사회적 경제방식의 운영이 필요함
	- 국가 중심의 공급자적 사고에서 벗어나, 시민사회 혹은 지역사회가 공동체성을 가지고 커뮤니티 케어가 가능할 수 있는 설계가 필요할 듯함.
	- 오프라인, 온라인으로 주민들의 의견을 최대한 반영하여, 주민들이 원하는 시책사업 전개
	- 서비스 대상자인 수요자 측면에서 정책을 결정 및 시행
추진 체계 및 방식에 대한 합의 부족	- 어떠한 방식으로 커뮤니티 케어를 추진할 것인지에 대한 방식과 추진 체계에 대한 협의가 충분하지 않음
필요한 인력 및 재정적 지원 방식 미비	- 인력 수요 및 지원 방법에 대한 충분한 논의의 필요
사회적 자원 네트워크를 통한 공동체 발전전략 취약	- 마을과 학교의 상생과 공동발전을 위한 협력 모형: '마을학교공동체' 전략 필요 - 공동체 교육이 강조되는 최근의 흐름에 비추어볼 때 마을주도형으로 학교와 협력모형을 만드는 것은 매우 중요
주민들의 커뮤니티 케어에 대한 이해의 부재	- 정부가 진행 중인 커뮤니티 케어에 대한 정보나 이해를 높이기 위한 홍보 및 정보전달체계의 개선

커뮤니티케어 부문의 문제점으로는 우선 공공성이 결여된 공급자 중심의 서비스 제공이 제시되었고, 이에 대한 개선으로는 사회적 경제방식의 운영, 국가중심에서 시민 사회 혹은 지역사회가 공동체성을 가지고 커뮤니티케어르 협력적으로 제공, 서비스 대상자인 수요자 측면에서 정책의 결정과 시행을 제시하였다. 또한 추진체계 및 방식에 대한 합의 부족이 문제점으로 지적되었는데, 이는 어떠한 방식으로 커뮤니티케어를 추진할 것인지에 대한 방식과 추진체계에 대한 충분한 협의를 통해 개선이 가능하다고 하였다.

또한 필요한 인력 및 재정적 지원 방식 미비의 문제점, 사회적 자원 네트워킹을 통한 공동체 발전전략 취약, 주민들의 커뮤니티케어에 대한 이해의 부재 등이 제시되었다. 이에 대한 해결책으로 인력수요 및 지원방법에 대한 논의의 필요, 공동발전을 위한 협력모델의 정립, 현재 진행되고 있는 다양한 사업들에 대한 정보나 이해를 돕기 위한 정책적 제고 등을 개선방안으로 제시하였다.

(2) 주민자치형 공공서비스

① 주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치

[표 3-45] 주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치

사회적 가치	이유
자치권 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 공동체 문제를 자기 책임 하에 스스로 결정하고 운영 할 수 있는 권한과 책임을 부여 - 개방적이고 민주적인 운영을 위한 지속적인 학습과 훈련, 주민들의 모임과 교육을 위한 추가적인 거점 공간의 제공 - 지역의 주민이 지역의 주인이라는 주권자로서의 인식 전환이 먼저, 이어 책임과 사명감을 일깨워주도록 하는 시민의식 제고를 위한 교육
참여와 소통	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 직접 참여 및 소통을 바탕으로 하여, 주민에 의한 주민을 위한 주민의 자치 시스템의 구축과 운영 - 주민이 중심이 되고, 주민에 의해 이루어져야 한다는 사회 전체의 인식 제고
취약계층 배려	<ul style="list-style-type: none"> - 취약계층, 고독사 예비군, 중증장애인, 경제적 빈곤 계층 등에 대한 사회 안전망 구축
공동체성	<ul style="list-style-type: none"> - 지역발전을 위해 문제의식이 있고, 지역사회를 위해 헌신하는 주민이라면 누구나 참여할 수 있게 주민자치회를 개방성 있게 구성 - 공동체성을 증진시키기 위한 시민정치교육, 마을교육 등의 제공 - 마을에 필요로 하는 사업을 주민 스스로 발굴하여 진행하고 평가하도록 함

주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치로는 자치권 확대, 참여와 소통, 취약계층 배려, 공동체성이 제시되었다. 자치권 확대와 참여와 소통의 가치는 공동체 문제를 자기 책임 하에 스스로 결정하고 운영할 수 있는 권한과 책임의 부여가 자치기반을 조성하는 것이고, 지역 주민이 주권자로서 자신이 지역의 주인이라는 인식의 전환이 필요하기 때문이라고 이유를 제시하였다.

취약계층을 배려는 주민자치형 공공서비스를 통해 사회안전망 구축이 필요하다고 이유를 제시하였고, 공동체성에 대해서는 주민자치회 등의 조직 운영을 통해 공동체성을 증진시킴으로서 주민스스로 자신들의 지역문제를 발굴하고 해결할 수 있도록 해야 하기 때문이라고 제시하였다.

② 사회적 가치 실현을 위한 주민자치형 공공서비스의 문제점과 개선방안

주민자치형 공공서비스의 문제점으로는 자치단체장의 무관심과 공무원의 폐쇄성, 주민의 자치의지의 상실, 지나친 공공의 개입, 탑다운적 정책 시스템, 소요 재원에 대한 지원 미흡, 주민자치형 공공서비스 취지에 대한 홍보 및 교육 부족, 주민참여의 제한성 등이 제시되었다. 이에 대한 개선책으로는 주민자치회 위상강화, 읍면동 자치계획 수립 지원, 중간조직 활성화, 공무원 개입의 최소화, 관의 주도성을 줄이고 주민 중심의 문화 정착, 주민자치형 공공서비스가 정착될 수 있도록 필요한 지원, 주민자치형 공공서비스에 대한 홍보, 주민자치 및 주민참여 활성화 노력 등을 강조하였다.

4. 심층면접조사의 시사점

1) 사회적 가치 개념의 사회적 합의의 실패

전문가들에게 사회적 가치의 개념을 “공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안”을 중심으로 질문한 결과, 법안에 있는 사회적 가치에 대한 정의에 대해 몇 가지 문제점을 지적하였다. 우선 사회적 가치 개념에 실행 가능한 목표가 없고 이로 인해 점검할 수 있는 지표를 설정하는 것이 매우 어렵다는 의견, 사회적 가치의 범위가 너무 포괄적으로 제시됨으로서 구체성을 띠지 못하고 이로 인해 사회적 가치가 무엇인지에 대해 혼란을 가중시킨다는 점을 지적하고 있다.

뿐만 아니라 사회적 가치 개념 속에 중복적인 가치들이 포함되어 있어 가치 간의 충돌을 야기하거나 미래세대에 대한 고려가 없다는 점 등이 제시되었다. 이와 더불어 공동체를 지향하거나 시민참여와 소통, 공공성을 강화할 수 있는 방향으로의 사회적 가치의 개념정리가 필요하다는 의견도 있었다. 그러나 가장 중요한 것은 사회적 가치가 사회 전체적으로 동의할 수 있는 것이냐는 문제점이 가장 많이 지적되고 있다. 즉, 사회적 가치는 정책의 대상이나 계층들이 스스로 합의한 것이 사회적 가치가 되어야만 함에도 불구하고 사회적 가치의 설정이 이러한 숙의 과정이 누락되었다는 사실이다. 이는 사회적 가치를 어떻게 정의하느냐의 문제보다 사회적 가치가 어떠한 과정을 통해서 도출되었느냐가 더욱 중요하다는 것을 시사한다고 할 수 있다.

2) 주민의 참여·소통 역량의 배양

대부분의 전문가들은 각각의 주민서비스 정책들에 대한 근본적 문제로 정책의 수립이나 집행, 평가에서 주민의 의견이 수렴되지 못하고 있음을 지적하고 있다. 주민들의 적극적인 참여와 소통을 통해 주민들의 선호가 정책에 반영되어야 함에도 불구하고 대부분의 전문가들의 인식은 여전히 공급자 중심의 주민서비스 정책이라고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 주민서비스 정책의 가장 중요한 기반은 주민의 참여와 소통 역량의 배양이라 할 수 있다. 이러한 역량이 없는 사회적 가치를 합의하고 도출할 수 없기 때문이기도 하다.

주민서비스 관련 정책이 실질적인 주민의 선호를 반영한 정책이 되기 위해서는 주민에게 실질적 권한과 책임을 부여하고 이들로 하여금 중요한 정책적 결정을 내릴 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이를 통해 주민들이 합의하고 있는 사회적 가치가 정책에 반영될 수 있음을 시사하고 있다.

3) 공공부문의 무관심, 경로의존

전문가들은 정부의 사회적 가치 실현을 위한 다양한 정책들이나 주민서비스 정책들이 양적으로는 확대되고 있으나 질적으로는 사회적 가치 실현을 위한 공무원들이 과연 노력하느냐에 의문을 제기하고 있다. 자치단체장이나 공무원들은 여전히 관행적으로 주민자치나 주민참여 등에 대해 무관심하고, 폐쇄적이며, 새롭게 만들어지는 제도나

정책은 기존의 틀에서 크게 벗어나지 않고 공급자 편의의 제도나 정책이 만들어지고 있다고 지적하고 있다. 따라서 공무원들의 의식개혁과, 제도나 정책적 혁신이 반드시 뒷받침 되어야 주민서비스 정책이 사회적 가치 중심의 정책으로 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

4) 수요자에 대한 인식 부족

주민서비스 정책의 기본은 수요자들이 원하는 서비스를 제공하는 것이 기본적인 골격임에도 불구하고 주민서비스 정책의 문제점으로 대부분 수요자 중심으로 이루어지지 않고 있다는 측면을 지적하고 있다. 다양한 제도적, 정책적 혁신에도 불구하고 수요자를 기반으로 하는 주민서비스가 제공되지 않고 있다는 점은 결국 주민서비스 정책이 수요자가 만족하지 않음으로서 정책실패로 이어질 가능성을 내포한다고 할 수 있다. 수요자의 선호를 가치 차원에서 그리고 가치를 성취하기 위한 수단적 차원에서의 다양한 고려가 필요하다고 할 수 있다.

5) 사회적 가치를 통한 지향 목표

전문가들은 사회적 가치의 개념적 요소로 공통적으로 사회적 합의, 실행가능성, 사회적 가치의 범위, 가치의 명확성, 공동체성, 시민참여와 소통, 공공성, 미래세대의 포함 등이 내재되어야 한다는 의견에 공감대를 형성하고 있다. 이를 바탕으로 주민서비스 관련 정책이 지향해야 할 목표로 주민참여를 통한 주자치강화, 사회적 합의를 통한 삶의 질 향상, 사회적 약자의 배려, 사회적 불평등 해소, 공동체성의 확보를 제시하고 있다. 즉 주민서비스 관련 정책은 참여, 소통, 합의, 형평, 공동체성 확보 등의 개념에 사회적 가치 공감대를 형성하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 3-4] 사회적 가치를 통해 지향해야 할 목표: 전문가 공감대



[표 3-46] 주민서비스 관련 정책 분야별 지향 가치

주민서비스 정책	중심 사회적 가치
주민생활지원서비스	자율적 책임, 시민 사회가치, 커뮤니티 사회가치, 참여와 네트워크, 맞춤형 찾아가는 서비스, 양극화 해소와 사회안전망 확충, 인권, 공동체 회복, 참여와 소통
커뮤니티 케어	공동체성, 자율성, 인간에 대한 존엄성, 지역적 배려, 공민의식, 공감과 배려
주민자치형 공공서비스	자치권 확대, 참여와 소통, 취약계층 배려, 공동체성

6) 주민서비스 관련 정책 분야별 지향 가치

주민생활지원서비스의 경우 자율적 책임, 시민 및 커뮤니티 사회가치의 추구, 참여와 네트워크, 수요의 대응성, 공동체 회복, 참여와 소통, 인권 등이 지향해야 할 가치로 공감대를 형성하고 있는 반면 커뮤니티 케어의 경우 공동체성, 자율성, 인권, 지역 배려, 공민의식, 공감과 배려 등의 사회적 가치를 제시하고 있다. 주민자치형 공공서비스의 경우 자치권 확대, 참여와 소통, 취약계층 배려, 공동체성의 가치를 제시하고

있다. 종합해 볼 때 전문가들은 “주민서비스 관련 정책들의 중심 사회적 가치는 주민들 스스로의 책임으로 자율적으로 사회의 불균형적 부분을 공감과 배려를 통해 개선해 나감으로써 공동체를 회복하고 인권을 확립해 나가야 한다”는 시사점을 제시해 주고 있다.

제3절 사례분석

1. 사회통합 관련 사례

1) 주민생활지원서비스의 사례

사회적 가치의 하나인 사회통합을 실현한 사례로서 사상구 지역연대 다복따복망(다함께 행복하고 따뜻한 복지 안전망) 구축·운영사업을 들 수 있다. 부산광역시 사상구는 2017년 7월부터 부산광역시 사상구는 노인, 저소득 1인 가구 등 복지 사각지대, 고독사 대응을 위해 기관 및 이웃 주민 등으로 구성된 인적 안전망 사업으로써, 흩어져 있던 돌봄과 살림의 사회적 가치를 발굴, 집약하여 인적안전망을 구축함으로써 관 중심 사각지대 발굴의 한계를 극복한 사례이다. 기존의 사업을 사회적 가치 중심으로 전환함으로써, 경찰서, 우체국, 구치소 등과의 연계를 통해 사회안전망을 구축하였다. 또한 사각지대 및 고독사 대응을 위해 4개의 복지기관과 지원망을 연계하고 주민 모임을 통해 자유토론펙식으로 의견을 수렴하는 등 주민이 중심이 되는 주민서비스를 제공하고자 노력하였다. 시행 전에는 기관 간 협력이나 소통의 한계, 취약계층 실태정보의 불용, 지역별 공동체 문화의 편차 등의 문제점이 존재하였으나, 시행 후에는 기관 간 협력, 사회공헌사업의 활발한 추진, 발굴전화 “구사일생9410”을 통한 서비스의 즉시 연계, 이웃망의 보완 및 확대로 편차를 해소하는 등의 성과를 냈다.

부산 사상구 다복따복망



사상구는 실질적 복지사각지대 발굴을 통해 “돌봄”과 “살핌”이라는 사회적 가치를 실현하기 위해 노력하고 있음. 이를 위해 2017년 사상구 내 17개 공공기관, 민간기관 등이 협력할 수 있는 MOU를 체결하여 공공서비스를 협치를 통해 제공하고 있음

부산 사상구 지역연대 다복따복망 사업은 “돌봄”과 “살핌”이라는 명확한 사회적 가치를 중심으로 이를 실현하기 위한 서비스 전달체계의 개선, 주민참여와 소통을 통한 의견수렴, 지역공동체의 확대 등의 다양한 정책을 실시함으로써 “돌봄”과 “살핌”이라는 사회적 가치를 성취해 왔다고 할 수 있다. 그러나 이러한 사회적 가치가 정책의 형성과 결정단계에서 지역주민들과의 충분한 논의를 거치지 않았다는 것은 사회적 합의를 통한 정책의 중심적 사회적 가치의 도출이 있었다고는 평가할 수 없다.

2) 다문화가정 정서적 공감 지원정책-“친정언니·동서 맺어주기 사업”

경기도 여주시가 2018년 1월에서 11월까지 다문화 가정의 정서적 공감을 지원하기 위해 한국인 가정과의 교류를 활성화하는 사업으로 다문화 가정 12쌍과 한국인 가정 12쌍을 모집하여 결연식을 통해 두 가정이 함께 할 수 있는 활동을 실시하고 활동내용을 기록하여 평가 후 시상하는 등의 사업을 진행하였다. 다문화 가정 생활 밀착형 지원으로 사회통합이라는 사회적 가치에 기여하였다는 성과를 내었다. 지역사회에 다문화 가정에 대한 공감, 이해의 기회를 마련했을 뿐만 아니라 기존 이주여성모임의 지원, 다문화 가정끼리의 교류지원과는 다른 한국인 가정과 자발적으로 자유롭게 어울릴 수 있는 사회적 분위기를 조성함으로써 사회통합을 도모하는데 기여하였다. 사업의 시행 전에는 다문화 가정끼리 교류하는 것이 대부분이었고, 다문화 가정의 자녀교육·양육 문제 해소가 어려웠고, 다문화 가정에 대한 사회적 이해가 부족하였으나, 시행 후에는 다문화 가정과 한국인 가정의 교류확산, 친정언니가 되어 자녀교육, 양육문제를 상담으로 통해 해소하고, 다문화 가정에 대한 공감 및 이해가 향상되었다는 평가를 받고 있다.

사회통합이라는 사회적 가치의 실현을 목표로 다문화가정 지원정책을 실시함으로써 뚜렷한 목표를 가치가 정책이 시행되었다는 측면에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 사회적 통합이라는 사회적 가치가 없었다면, 단순한 사회적 약자의 지원에 그칠 수 있는 사업을 뚜렷한 목표를 가지고 운영함으로써 사업의 효과를 증진시켰다는 점이 사례의 강점으로 평가될 수 있다. 그러나 정책대상인 다문화 가정이 실질적으로 원하는 그리

고 이들을 통해 합의된 사회적 가치인지에 대해서는 의문이 남는 정책이다. 정부지원 사업에 사회적 가치라는 목표 설정이 뚜렷한 것은 긍정적이나 이러한 사회적 가치가 정책대상과 정책대상을 지원해야 하는 사회 구성원들의 의견수렴과정과 이를 통한 합의를 통해 나온 것이 아니라는 점에서는 문제점으로 지적될 수 있다.



여주시가 주최하고 다문화가족지원센터에서 주관한 결연식에서 다문화가정과 한국인 가정 참가자 모두 서로를 더욱 가깝게 느끼게 되는 계기가 되었다는 긍정적 평가를 함. 지속적인 결연식을 통해 사회통합이라는 목표(가치)를 달성하고 있다는 평가

2. 커뮤니티케어의 사례

1) 사람 중심의 지속가능한 마을공동체 복원 “동네관리소”: 주민 스스로 가꾸는 마을관리와 주거복지 터전

경기도 시흥시는 2015년 9월부터 저소득가구 대상 집수리, 무료공구 대여, 무인택배 등 주민 스스로 가꾸는 마을관리와 주거복지 터전을 마련하는 사업을 시행하여 왔다. 행정중심의 지역문제 해결에서 탈피, 주민주도의 공동체 복원 거점으로 동네관리

소를 설치하고, 저소득가구 중심의 집수리, 무료공구 대여, 무인택배 등 마을 내에서 주민을 채용하여 직접 운영하였고, 주민밀착형 거점 공간으로 동네관리소를 확대·운영하는 등의 실적을 통해 주민이 중심이 되어 주민을 위한 진정한 마을공동체를 복원하였다는 평가를 받고 있다. 이 사업은 마을관리 및 주거복지 사업에 주민참여를 확대하고 일자리를 창출하였으며, 개인소유의 유희공간을 무상 제공함으로써 주민 스스로 공간을 창출하는 등 온 마을이(복지관, 학교, 중간지원기관, 시흥시) 동네관리의 주체로 역할을 하였다. 사업 시행 전에는 일반주택지역의 안전, 쓰레기 등 주거환경 사각지대를 방치하였고, 취약계층 주거복지 돌봄이 취약하고, 마을 내 일자리 부족 등의 문제점이 있었으나, 시행 후에는 폐·공가 등 유희공간이 주민들의 거점 커뮤니티 공간으로 재탄생하고 주민주도의 공유경제 기틀을 마련하고, 직접 민주주의 실현의 장을 마련했다는 평가를 받고 있다.

주민참여, 주민 스스로의 활동을 통한 공동체의 복원, 일자리 창출 등의 사회적 가치를 달성한 사업으로 평가될 수 있다. 그러나 마을 공동체의 회복이 관주도로 시작되었고, 관의 적극적 지원 하에 사업이 시행되었다는 점에서는 지속 가능성 측면에서 부정적인 평가가 엇갈리고 있다. 주민의 직접 참여 역량의 확보를 위해 다양한 활동 등이 지속적으로 펼쳐져야 하지만, 사업진행 과정에서의 주민들의 다양한 의견수렴과 이를 통해 지속 가능한 사회적 가치의 합의가 이루어지지 않음으로써 공동체 복원이 계속성에는 문제가 있다는 지적이 있다²⁶.

26 시흥시의 동네관리소 운영에서 사적 합의를 통한 공급의 횡령, 특정 주민에게 일감 몰아주기 등의 부정적 영향이 있었던 것으로 나타나고 있음. 이러한 문제는 주민자치 역량의 한계에서 비롯된 것으로서 지속적 주민참여를 통한 모니터링과 통제, 그리고 새로운 사회적 가치의 도출을 통한 동네관리소의 방향 전환 등의 노력이 필요한 것으로 나타남(시흥저널 2019. 10. 22)



시흥시 동네관리소는 최근 8개 소로 늘리는 등 마을기업화를 통해 지역공동체를 활성화하고 있는 것으로 평가되고 있음. 그러나 자치역량 부족, 새로운 가치 도출의 실패 등으로 인해 다양한 비리가 감지되고 있음

2) 전남 청년 일자리창출 프로젝트 “마을로! 내일로!” 운영

전라남도는 지속적인 인구 감소로 인한 마을 공동체 붕괴를 막기 위한 청년 일자리 창출 프로젝트를 2017년 9월에서 2018년 10월까지 진행하였다. 이 사업을 통해 전라남도에서 거주 또는 거주예정인 청년 100명(39세 이하) 지역·마을기업 및 비영리단체 등에 배치하였고, 취업 취약계층을 우선적으로 공공형 청년일자리 사업으로 104명을 취업시켰다. 이 사업을 통해 전라남도는 취·창업 등 지원을 통해 지속 가능한 민간 일자리 창출과 연계했다는 평가를 받고 있다. 이 사업이 시행되기 이전에는 청년층 고용 환경 악화 및 실업률 증가, 청년의 역외유출 문제가 심각하였으나 사업이후 청년이 체감할 수 있는 공공형 및 민간형 대표 일자리를 창출함으로써 전라남도의 청년실업문제를 다소나마 해결할 수 있는 동력이 되었다.

전라남도는 인구의 감소 특히 청년층의 인구감소가 뚜렷한 지역으로서 이러한 인구

의 유출을 막고 전라남도의 경제 활성화 및 인구감소로 인한 공동체의 파괴를 극복하기 위한 전라남도가 주축이 되어 시행된 사업으로서 일자리 창출, 공동체 회복 등의 사회적 가치를 실현한 우수 사례로 평가되고 있다. 그러나 이러한 정책이 지속 가능하기 위해서는 사업의 시행과정에서 나타날 수 있는 다양한 문제점의 극복을 위해 정책대상자들의 적극적 참여와 소통을 통한 의견수렴과 이를 통한 환경변화에 따른 정책의 변화 등을 모색할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다.

전라남도 마을로! 내일로!



전라남도 마을로! 내일로! 프로젝트는 청년층의 고용을 통해 일자리의 창출 청년의 역외 유출을 막고 공동체를 회복하겠다는 사회적 목표(가치)를 추구하고 있는 사례임. 지속 가능성을 위해서는 정책대상자의 직접 참여에 의한 의견수렴 등의 체계가 구축되어야 함

3. 주민자치형 공공서비스의 사례

1) 골목상권 자체브랜드 상품개발 및 공동배송지원

제주특별자치도는 2012년부터 제주특별자치도의 골목상권(소규모 슈퍼 등)의 대형마트, 편의점에 대한 가격 경쟁력을 높여주기 위한 “골목상권 자체브랜드 개발 및 공동배송 지원(생산자 직거래, 홍보·마케팅·프로모션 지원)하는 사업을 진행하였다. 이 사업을 통해 골목상권 자체브랜드 상품 32종을 개발하여 2017년 기준으로 50억 원의 매출을 달성하였으며, 중소유통 공동도매 물류센터에서 전국 유일 비조합원을 포함 공동배송 서비스를 지원하였다. 이를 통해 도내 생산농가 및 제조업체, 사회적 기업과의 협력을 통해 지역경제 및 사회적 경제 상생 발전, 공동구매, 공동물류, 공동판매를 통한 획기적인 원가 절감을 통해 골목 슈퍼 매출액에 증대했다는 평가를 받고 있다.

관주도의 사업으로서 골목상권의 활성화를 유도하고, 사회적 기업을 통한 경제의 상생발전을 도모했다는 점에서 그 가치를 평가받고 있다. 그러나 많은 전문가들이 앞서 지적했듯이 관주도의 사업은 주민의 역량과 참여가 증진되지 않는 경우 지속가능성이 낮아질 수 있어 이에 대한 우려가 상존하고 있다는 평가다²⁷

2) 성남 시민건강닥터제

2014년 7월부터 성남시는 동네 의원들이 시민행복의원으로 참여하여 민관협력체계를 구축하는 시민건강닥터제를 실시하여 의료 접근성을 제고하고, 만성질환의 조기발견 및 지속 투약 등 시민의 평생건강 증진을 도모하는데 기여해 왔다. 이 사업을 통해 56개소의 시민행복의원이 참여하였고, 9개 동 행정복지센터에 서비스 공간을 확보하여 건강관리와 주민상담 서비스를 제공해 왔다. 시민건강닥터제는 협력체계구축 강화 및 다각적인 의견 수렴, 간호사 업무영역인 교육상담, 건강증진활동 등을 통해 의료접근성을 강화하는 등의 성과를 내었다고 평가받고 있다.

성남 시민닥터제는 민과 관이 협력함으로써 모든 시민들이 상생할 수 있는 여건을 마련했다는 면에서도 의미가 있지만, 시민건강의 증진이라는 구체적이고 명확한 목표

²⁷ 관이 주도하는 사업의 성격상 관의 관심이 멀어지는 경우 사업의 지속 가능성이 낮아질 수 있으므로 이를 극복할 수 있는 자치역량의 확대가 필요(중앙일보, 2018. 7. 8).

를 설정하고 이를 개선하기 위해 의료접근성의 증진과 건강행태에 대한 체계적 교육상담의 강화라는 구체적 전략을 추진했다는 점에서 이상적인 사회적 가치를 추구하는 사업이라 할 수 있다. 그러나 이러한 정책의 목표가 시민들과의 숙의 과정에서 출발하지 못했다는 점은 사회적 가치의 합의성 측면에서의 문제점으로 지적될 수 있다. 그러나 제도를 시행하는 과정에서 정책대상자들의 다양한 의견 수렴을 통한 정책변화를 도모했다는 점에서 사회적 가치를 중심으로 한 서비스로 평가될 수 있다²⁸.

성남시 시민건강닥터제



시민건강닥터제는 의견수렴과정을 통해 명칭의 선정이나 사업의 범위, 주체 등에 대한 논의가 활발하게 이루어짐으로써 주민과 지역사회의 참여를 통한 상생협력의 가치를 달성하고 있다는 평가

4. 사례의 시사점

사례가 시사해주는 가장 중요한 점은 기존의 주민서비스 방식에서 탈피하여 주민서비스를 사회적 가치 중심으로 전환함으로써 주민서비스의 효과를 높였다는 점이다. 예를 들어 부산 사상구의 지역연대 다복따복망의 경우에는 협력의 부재, 소통의 한계, 공

²⁸ 시민건강닥터제는 당초 ‘시민건강주치의제’라는 이름으로 출발하였지만 시민의견수렴과정에서 대한의사협회 및 시민들의 의견을 반영해 주치의제를 빼고 건강닥터제를 넣어 명칭을 선정. 명칭 선정과 더불어 제도적 보완을 통해 시민건강닥터제가 정착될 수 있는 환경을 조성함(한국법제연구원, 2018)

동체 문화의 편차 등이 존재하였으나, 이러한 사회적 가치를 중심으로 해당 사업을 운영함으로써 사회적 가치가 달성되고 주민 삶의 질의 향상이 있었다는 것이다. 이는 주민서비스 등 정부의 정책이 공동체나 지역사회가 추구하고자 하는 사회적 가치를 인식하는 것이 중요하다는 것을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 따라서 정부의 정책은 다양한 사회적 가치를 정책의 수립과 집행단계에서 파악하고 인식하여 사회적 가치 중심으로의 정책전환이 있어야 할 것이다.

그러나 사례에서 나타나듯이 서비스나 정책의 중심이 되어야 하는 사회적 가치의 도출이 관주도로 출발하였고, 이로 인해 사회적 가치가 사회적 합의를 통해 도출되지 못했다는 문제점이 지적될 수 있다. 국가, 지방자치단체, 지역사회 등에는 다양한 사회적 가치가 존재할 수밖에 없다. 이러한 다양한 사회적 가치에서 특정 정책이나 서비스가 가치 중심으로 제공되기 위해서는 그리고 이를 통해 정책이나 서비스의 효과를 높이기 위해서는 중심이 되는 사회적 가치에 대한 의견수렴 과정과 이를 통한 사회적 합의가 우선시 되어야 함을 간과하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[표 3-47] 사례분석의 시사점: 중점 사회적 가치와 사회적 합의 도출의 실패

중심 사회적 가치(목표)	중심 사회적 가치	문제점
사회통합	- 부산 사상구 지역연대 다복따복망 구축·운영 - 다문화가정 정서적 공감 지원정책-“친정언니/동서 맺어주기 사업”	중심 사회적 가치에 대한 사회적 합의 도출의 미흡
공동체성	- 사람 중심 지속가능한 마을공동체 복원 “동네관리소” - 전남 청년 일자리창출 프로젝트 “마을로! 내일로!”	
상생협력, 시민참여	- 골목상권 자체브랜드 상품개발 및 공동배송지원 - 성남 시민건강닥터제	

제4장



사회적 가치 중심 주민서비스의 강화 방안

제1절 사회적 가치 중심 주민서비스 정책의
기본 방향

제2절 사회적 가치 중심 주민서비스 강화 방안:
주민생활지원서비스와 커뮤니티케어
중심으로

제1절 사회적 가치 중심 주민서비스 정책의 기본 방향

1. 주민서비스 관련 정책의 사회적 가치 지향의 한계

1) 사회적 가치 개념 및 추구 범위의 한계

우리나라는 건국 이후 경제성장이라는 사회적 가치를 지향해 왔다. 경제성장이라는 사회적 가치는 효율성이라는 가치를 중심으로 모든 사회의 구조와 활동이 구축·운영되어 왔고, 이로 인해 이 사회가 추구했어야 할 다양한 가치를 외면하는 결과를 낳게 되었고 이로 인한 사회적 손실은 그 크기를 가늠하기 어려울 정도이다. 이를 주민에게 직접 공공서비스를 제공하기 위한 주민서비스 관련 정책으로 좁혀서 논의하면, 수많은 혁신적인 공공서비스 전달체계의 연구·개발로 다양한 공공서비스를 주민에게 전달하고 있지만 여전히 주민들의 만족은 예상과는 달리 높지 않게 나타나고 있다(김필두·최인수, 2018).

사회적 가치에 대한 전문가 조사에서 나타났듯이 한국사회는 여전히 사회적 가치에 대한 합의에 도달하지 못하고 있다. 전문가들은 이 사회가 추구해야 할 사회적 가치로 공동체, 상생협력, 사회통합, 참여와 소통, 공감과 배려 등의 다양한 가치를 추구해야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타났으나 사회 전반적으로는 이러한 사회적 가치에 대한 인식은 매우 낮다고 판단하고 있다. 사회적 가치가 무엇이나에 대한 것에 대한 국민적 합의가 없는 상황에서 과연 사회적 가치 중심의 국가 및 지방자치단체, 그리고 공공기관의 정책이 과연 그 실효성이 있을지 의문이다.

이러한 현상은 사회적 가치, 특히 주민서비스 관련 정책들이 중점적으로 추구해야

할 사회적 가치에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않았기 때문으로 분석된다. 수많은 학자들이나 전문가들이 앞 다투어 사회적 가치에 대한 정의를 내놓고 있으나 과연 이러한 포괄적 가치들이 실질적으로 정책수행에 어떻게 연계될 수 있느냐에 대해서는 명확한 근거나 내용을 제시하지 못하고 있다(양동수 외, 2018). 전문가들의 의견에서도 “공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안”에 제시되어 있는 사회적 가치의 개념 정의에 대해 포괄성 측면에서 동의한다는 전문가와 너무 포괄적이기 때문에 실행 가능한 목표의 설정이나 이러한 목표의 달성을 평가할 수 있는 평가지표 설정 등의 문제를 지적하고 있는 전문가, 정부의 역할과 범위를 너무 광범위하게 포괄함으로써 실질적인 주민역량은 강화시킬 수 없다는 등 다양한 의견이 제시되고 있다.

어떠한 정책이나 제도도 실행되었을 때 그 효과에 대한 환류가 있지 않으면 정책이나 제도를 지속할지 아니면 개선할지에 대한 정보가 누락되게 된다. 사회적 가치가 포괄적으로 제시됨으로써 얻을 수 있는 실익은 사회 전체적으로 동의할 수 있는 수준의 보호적 대상, 수준에 대한 가치, 수많은 영역에서의 다양한 가치를 제시할 수 있다는 측면에 있다. 그러나 이러한 포괄적 가치는 실행 가능한 목표의 설정이나 이를 평가하기 위한 평가지표의 설정 등에 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 사회적 가치의 정의를 세분화하여 각각의 정책이나 제도가 중심을 두고 추구해야 할 사회적 가치의 개념을 정립하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

2) 주민서비스 관련 정책의 사회적 가치 추구의 한계

개념적인 모호성에 더해 더욱 문제인 것은 주민서비스 관련 정책이 사회적 가치를 중심으로 운영되지 못하고 있다는 것이다. 특정 정책이나 제도가 사회적 가치를 실현해 나가기 위해서는 각 정책이나 제도가 추구하고자 하는 사회적 가치가 명확해야 하고 이를 중심으로 운영이 될 때 정책이나 제도의 효과성이 담보될 수 있다.

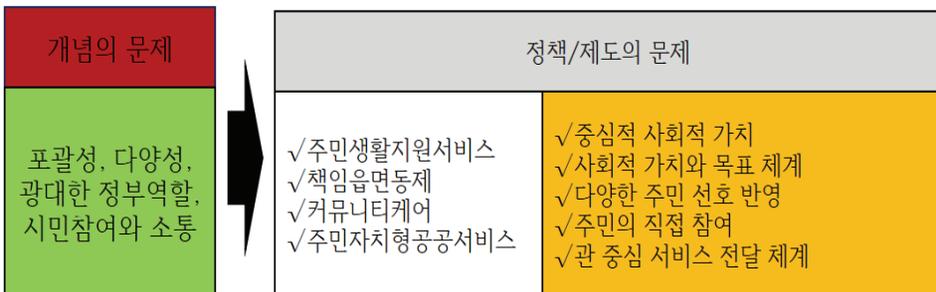
주민생활지원서비스의 경우 복지 전문성이나 수요를 고려한 기획의 부족으로 공공서비스를 단순히 전달하는 역할에 한정됨으로써 종합적으로 지방자치단체의 기획 능력이나 지역자원의 관리를 주체적으로 할 수 있는 역량이 부족하고, 복지업무 인력의 부족으로 주민서비스의 실질적 효과가 미흡하게 나타나고 있다. 또한 지역자원의 연계를 통한 공동체적 주민서비스의 제공보다는 기관 중심의 공공서비스 전달에 치중되어 있

어 효과의 미흡함과 더불어 실제로 주민들이 지역사회에서 추구하는 가치를 공공서비스가 충족시켜주고 있는지 의문이다.

책임읍면동제의 경우에도 공공서비스를 제공하는 주체에 대한 기능 및 구조의 단순한 변화만을 추구함으로써 주민의 실질적 욕구를 충족시킬 수 없다는 문제점이나 읍면동장이 권한을 가지고 공공서비스와 사회적 책임을 강화할 수 있는 주민중심 자치모델로 등장했음에도 불구하고 그 취지에 부합하지 못하고 있다. 커뮤니티케어의 경우에도 주민이 필요로 하는 맞춤형 돌봄서비스를 제공한다는 좋은 취지에도 불구하고 커뮤니티케어를 운영하기 위한 권한 및 협력의 범위를 명확하게 할 수 있는 법·제도의 미비, 많은 재원이 소요됨에도 불구하고 이에 대한 방안 마련의 미비, 돌봄과 복지, 보건과 의료의 통합적 연계를 위한 전문인력 확보 및 지원시스템 구축 미비 등 맞춤형 복지를 통한 지역주민의 삶의 질 향상, 형평성, 공정성 등의 사회적 가치를 추구하고 나가기에는 여전히 개선해야 할 사항이 많이 존재한다.

주민자치형 공공서비스의 경우에도 시민사회와 지역공동체가 중심이 되어 자발적으로 지역사회 문제를 해결할 수 있도록 공공서비스 공급방식의 변화를 유도하기 위해 시작되었으나 지역주민들이 그들의 대표기구를 만들고 실질적으로 협의체로서의 역할 수행을 위한 권한의 배분, 마을사업을 협의체를 통한 계획을 통해 수행해 나가야 함에도 불구하고 지역주민의 역량 개발에 초점이 맞추어져 있기 보다는 정부가 모델을 만들고 이러한 모델을 각 지역에 적용시켜나가는 형태의 지원 중심의 사업이라는 점에서 그 한계가 있다고 할 수 있다.

[그림 4-1] 사회적 가치의 개념, 정책, 제도의 한계



2. 사회적 가치 중심 주민서비스의 기본 방향

기존의 우리사회의 효율과 성장 중심의 정책 및 제도는 양극화를 심화시키고, 사회적 취약계층에 대한 배려 부족, 다양한 계층의 포용과 배려의 부족, 공정하고 정의로운 사회 구축 실패 등 다양한 문제를 양산해 왔다. 최근의 정부들이 국민의 참여와 소통을 강화하고, 이를 통해 국민들에게 맞춤형 공공서비스를 제공하려는 노력들은 정부에 대한 불신을 높이고 국민과의 소통 부족이라는 비난에서 자유롭지 못한 현실이다(한국행정학회, 2018). 특히, 주민서비스 관련 정책이나 제도가 중앙정부 중심의 혁신의 결과 이었고, 이로 인해 제도나 정책이 지방자치단체, 지역, 마을 등의 주권자인 주민들의 사회적 합의를 통한 중심적 가치를 누락하고 시작하였다는 점에서 사회적 가치 중심의 주민서비스로의 역할을 수행해 오지 못하고 있다.

합의를 통한 사회적 가치가 정립되었다고 하더라도 이러한 사회적 가치를 추구할 수 있는 전략의 설정과 설정과정에서의 주민참여와 소통, 전략의 실행과정에서의 주민참여와 소통, 평가에서의 참여와 소통 등의 과정이 체계화되어야 한다(한국행정학회, 2018). 이렇게 체계화될 때 자연스러운 피드백 과정을 통해 변화하는 환경과 이로 인해 시민의 가치 변화를 정책에 반영하고 이를 통해 정책의 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

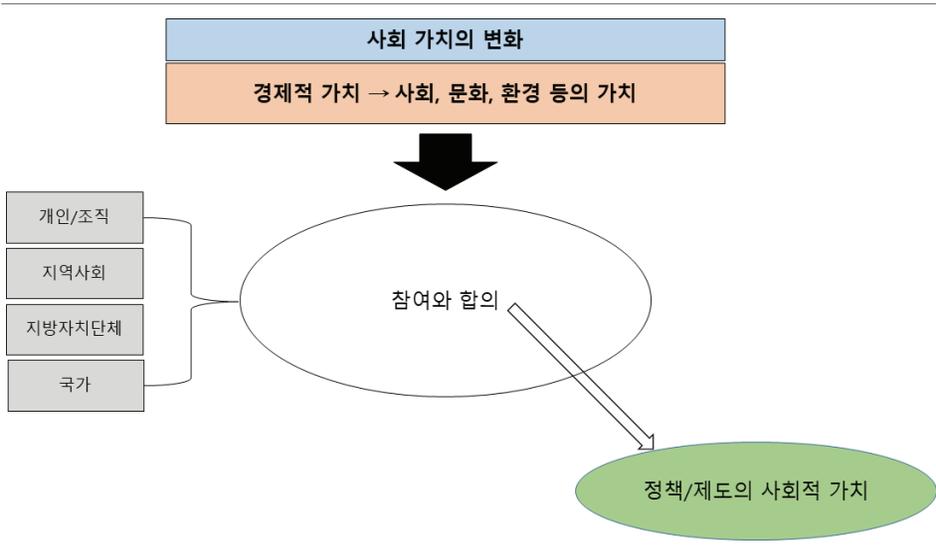
[그림 4-2] 사회적 가치 중심의 주민서비스 기본방향 개요도



1) 주민서비스 정책의 사회적 가치의 재정립

정책이나 제도가 사회적 가치를 중심으로 추진되고 위해서는 각각의 정책이나 제도가 추구해야 하는 사회적 가치에 대한 합의가 우선되어야 할 것이다. 여기서 사회적 가치란 규범적 특성을 포함할 수밖에 없으며, 정치·경제·사회·문화 등 다양한 영역의 환경과 그 속에서 살아가는 주민들의 선호와 밀접한 관련이 있다는 점을 제고해야 할 것이다(양동수 외, 2019) 이를 위해서는 주민서비스와 관련하여 지역의 환경, 주민들의 선호 등 시대의 보편적 요구를 반영하고, 이를 가치의 영역으로 확대해 사회적 가치로 정립할 필요성이 있다. 과거 한국사회가 경제적 가치에 몰입되어 있었다면 그 가치 중 요성은 사회·문화·환경 등 다양한 영역으로 확장되어 가고 있고, 이러한 가치는 개인, 조직, 지역, 국가 등 이 사회를 구성하고 있는 각각의 단위들이 지향하고자 하는 가치의 맥락을 제공해 주고 있다. 이러한 두 가지 차원 즉 단위 차원과 사회의 지향가치가 수렴되어 현 시대와 미래세대를 아우르는 사회적 가치로 정립되어야 할 것이다.

[그림 4-3] 사회적 가치 정립 방향



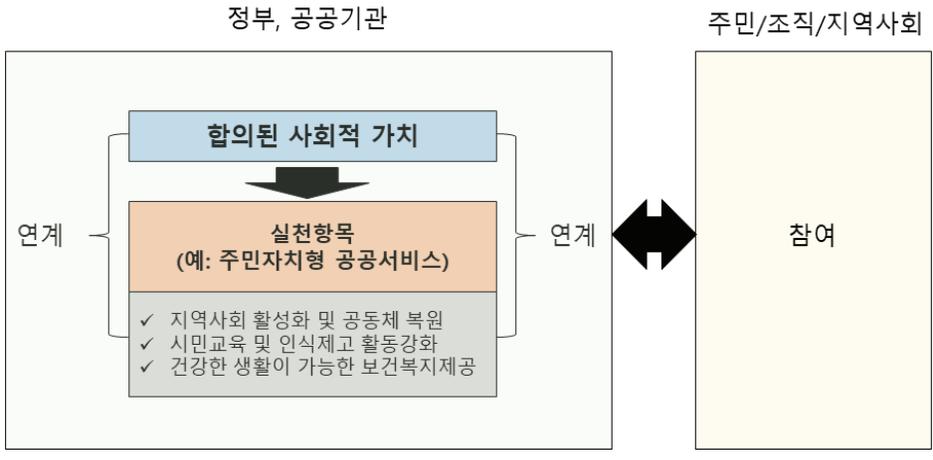
이 과정에서 중요한 점은 바로 사회적 가치의 정립 과정에서 개인, 조직, 지역, 국가가 얼마나 참여하는 문제이다. 공공의 영역 즉, 중앙정부나 지방자치단체는 이미 과도하리 만큼 사회의 가치 정립에 간여하고 있으나 여전히 개인이나 일반 조직들이 가치의 정립에 참여하는 것은 어려운 상황이다. 다양한 제도적 혁신을 통해 정부정책에 국민의 참여는 이루어지고 있으나 정부정책이나 제도를 형성하고 결정하는 과정에서 국민의 참여가 실질적으로 이루어지고 있는지에는 여전히 의문이 있다. 따라서 정책이나 제도가 지향해야 할 궁극적 목표점인 사회적 가치의 정립과정에 국민의 참여는 매우 중요하다고 할 수 있다.

2) 사회적 가치와 주민서비스 정책 연계, 주민참여

주민서비스 관련 정책과 관련된 중심적인 사회적 가치가 합의되면, 이러한 사회적 가치를 추구할 수 있는 정책적 고안(design)이 필요하다. 사회적 가치는 일정 수준 규범적 가치를 포함하고 있기 때문에 이 단계에서는 사회적 가치를 구체적인 가치로 세분화할 필요성이 있다. 세분화된 가치는 규범적 가치를 실행해 나갈 수 있는 수단적 가치로서 이러한 수단적 가치가 구체화되었을 때 다양한 전략과 정책이 만들어 질 수 있다 (류지성, 2004).

이는 합의된 사회적 가치에 대한 실천항목을 설정하는 것과 유사하다고 할 수 있다 (양동수 외, 2019). 사회적 가치가 해당 주민서비스 정책이 바람직한 방향으로 운영될 수 있는 미래지향성을 나타낸 것이라고 한다면, 실천항목은 정부나 공공기관 등 행위의 주체들이 이행해 나갈 수 있는 사회적 가치 실천 활동을 의미하는 것이다. 즉 사회적 가치를 실현에 나가기 위해서 정책의 주체들이 점검해야 하는 항목을 의미하는 것이다. 이렇게 구성될 때 합의된 사회적 가치와 정책 간의 연계가 되어질 수 있다.

[그림 4-4] 사회적 가치와 주민서비스 정책연계와 주민참여



사회적 가치를 중심으로 이와 연계된 실천항목을 결정하는 과정에서도 주민참여와 소통은 매우 중요한 역할을 해야만 한다. 다양한 제도들이 만들어 지면서 주민참여를 통한 정책의 결정이 이루어지는 경우가 많아졌지만 기본적으로 목표를 설정하고 그 목표와 실천항목을 연계해 나가는 과정에서 주민참여와 소통은 일어나지 않고 있다(양동수 외, 2019). 사회적 가치 중심으로 주민서비스 정책이나 제도가 운영되어 가기 위해서는 정책의 형성과 결정단계에서 주민이 참여하고 협력을 통해 정책이나 제도가 결정되어야 할 것이다. 주민들과의 열린소통체계를 구축하고, 국민이 자유스럽게 참여할 수 있는 플랫폼이나 소통의 매개체를 설치함으로써 현장에서의 목소리가 적극적으로 정부정책에 반영될 수 있는 구조적 변화를 가져와야만 한다.

주민이 참여할 수 있는 기반은 정부가 고려하고 있는 정책이나 제도에 대한 정보를 주민이 얼마나 인식하고 있느냐이다. 정보의 부족은 참여를 왜곡시키거나 하지 못하도록 하는 것이기 때문에(이창원·최창현, 2005), 정부는 필요한 모든 정보를 공개할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 현재 추진되고 있는 스마트정부의 구축을 정부가 원하고, 정부가 제공할 수 있는 정보에 국한시켜 운영하는 것이 아니라 주민이나 국민이 필요로 하는 정보를 모두 포함시키고, 이를 이해할 수 있도록 가공하여 제공하는 것

이 필요하다(한국행정학회, 2018).

3) 주민서비스 정책집행과 가치-실천항목 연계 점검, 주민참여

기존의 정책집행의 논의는 정책목표를 달성할 수 있도록 수단과 도구를 이용하는 것에 집중되어 왔다(Sabatier, 2007; 류지성, 2007). 최근의 정책집행 논의가 거버넌스 관점에서 정책집행의 주민참여에 대한 논의를 하고 있지만, 이러한 논의가 현실의 정책집행에 반영되는 것은 매우 힘든 일이다. 정책의 평가 단계에서의 환류 정보가 정책의 변화를 유도한다면, 정책집행 단계에서의 환류정보는 정책집행의 수단, 도구, 정책환경의 변화, 주민선호의 변화 등 다양한 요소들에 대한 정보를 통해 미시적 정책집행의 변화를 유도하는데 있다(이종수, 2015).

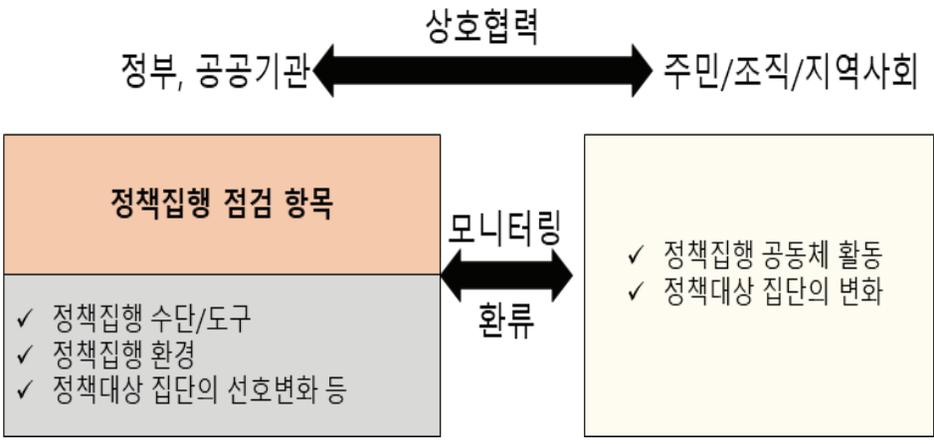
정책집행이 정책목표를 달성하는 방향으로 집행이 되고 있는지를 확인하기 위해서 가장 중요한 것은 정책대상 집단의 행태일 것이다. 보건복지 정책의 경우 정책대상 집단은 그 효과를 체감하지 못하고 있음에도 불구하고 정부는 보건복지 정책에 인적·물적 자원을 투입하고 있기 때문에 정책집행이 되고 있다고 판단하는 오류를 범하게 된다. 따라서 정책대상 집단의 정책에 대한 만족도나 효과성에 대한 정보가 없다면 실질적인 정책효과를 판단하는 것은 어렵다. 또한 정책 수단이 가질 수 있는 가치와의 갈등 문제 또한 대두될 수 있다. 합의된 사회적 가치라 하더라도 급변하는 사회·경제·문화 등의 환경이 바뀌고, 이에 따라 인간의 선호가 지속적으로 변화하고 있기 때문에 환경변화와 주민선호 변화에 따른 민감한 대응체계가 구축·운영되어야 할 것이다.

그렇다면 이러한 환경이나 선호의 변화는 어떻게 감지할 수 있는 것일까? 정책대상과 지역사회를 구성하고 있는 주민들의 조사를 통해 이루어질 수 있을 것이다. 정기적인 정책집행 도구나 수단 등에 대한 평가와 더불어 수시로 정책의 효과를 모니터링 할 수 있는 상시 모니터링체계를 구축·운영하여야 할 것이다. 주민들의 정책집행 단계에서의 피드백은 정책의 도구나 수단의 변화, 정책환경이나 선호 변화에 따른 실천항목(수단적 가치) 등의 재조정 등의 중요한 정보로 활용될 수 있다. 이러한 과정에서 정책에 필요한 물적·인적자원의 부족을 민간의 협력을 통해 극복해 나갈 수 있는 것이다.

또한 정책집행의 구조를 단순히 정부주도의 방식에서 탈피하여 민간이 적극적으로 참여할 수 있는 구조를 가져야 할 것이다. 정부가 지원하고 민간이 참여하는 고전적 방

식에서 탈피하여 주민이 주도하고 정부가 지원하는 민간중심의 집행방식을 추구해 나가야 할 것이다. 민간주도의 협업 방식은 지역공동체의 활성화라는 규범적 가치를 자연스럽게 달성할 수 있는 중요한 기재이기도 하다(김필두·최인수, 2018; 양동수 외, 2019).

[그림 4-5] 정책집행에서의 가치-실천항목의 연계 점검과 주민참여



4) 결과(outcome)지향 평가체계와 환류

사회적 가치 중심으로 정책이나 제도가 만들어지고 집행되는 경우 정책이나 제도의 효과는 결과(outcome)의 형태 나타나야만 한다. 사회적 가치가 정책이나 제도를 통해 미래에 도달하고자 하는 이상적 상태임을 고려한다면 정책의 효과는 산출(output)이 아닌 결과(outcome)의 형태이어야 한다. 정책이나 제도가 결과지향이 되기 위해서는 이러한 결과를 측정할 수 있는 평가지표의 설정이 매우 중요하다. 앞서 논의하였듯이 사회적 가치는 일정한 규범성을 내포하고 있기 때문에 규범성에 대한 평가지표를 설정하는 것은 매우 어렵다. 이는 많은 정책평가연구에서 그 어려움을 지적하고 있는 것과 맥락을 같이 한다(Sabatier, 2007; 류지성, 20074).

[표 4-1] 결과지향적 평가체계(예시: 커뮤니케이터)

분야	목표	산출 지표	결과 지표	가중치	지표설정 및 평가과정
결과의 관점	공동체성				
	참여와 소통				
	공감과 배려				
내부프로세스 관점	공공-민간 협력				
	혁신활동강화				
	공유가치창출				
학습 및 성장관점	인적역량강화				
	조직문화개선				
	이웃에 대한 배려				
자원 관점	자원배분의 투명성				
	자원배분의 효율성				
	사회적 가치를 위한 자원배분				

정부의 운영에서 생산성이나 효율성은 매우 중요한 가치 중의 하나이다. 이는 국민의 소중한 세금으로 구성된 한정된 재원을 얼마나 가치 있게 사용하느냐의 문제이기 때문이다. 이러한 자원의 효율적 사용에 대한 평가시스템을 유지하면서 사회적 가치를 반영하는 평가체계의 구축이 필요하다. 정부나 공공기관의 평가지표에 사회적 가치관련 지표를 확대하는 것뿐만 아니라 사회적 가치를 반영하는 지표의 선정과정과 평가과정에 주민이 직접 참여하는 방식으로 전환할 필요성이 있다(한국행정학회, 2018).

지표는 정책과 관련된 사회적 가치에 대한 지표, 조직내부 프로세스가 사회적 가치달성을 위해 진행되는지의 여부, 사회적 가치를 추구하는 과정에서 조직과 민간 모두

학습과 성장을 하고 있는지의 판단, 그리고 효율성을 나타내 줄 수 있는 자원 관점에서
의 지표 등의 분야로 나누어 측정되어야 할 것이다. 즉, 정책의 결과(outcome)를 측정
하기 위한 지표와 정책결과를 내기 위해 동원된 조직과 인력 그리고 자원의 활용 상태,
이러한 과정이 학습되어 조직내·외적으로 이러한 프로세스가 내재화되고 있는지를 확
인함으로써 시스템 차원에서의 개선이 이루어지고 있는지를 측정해야 할 것이다.

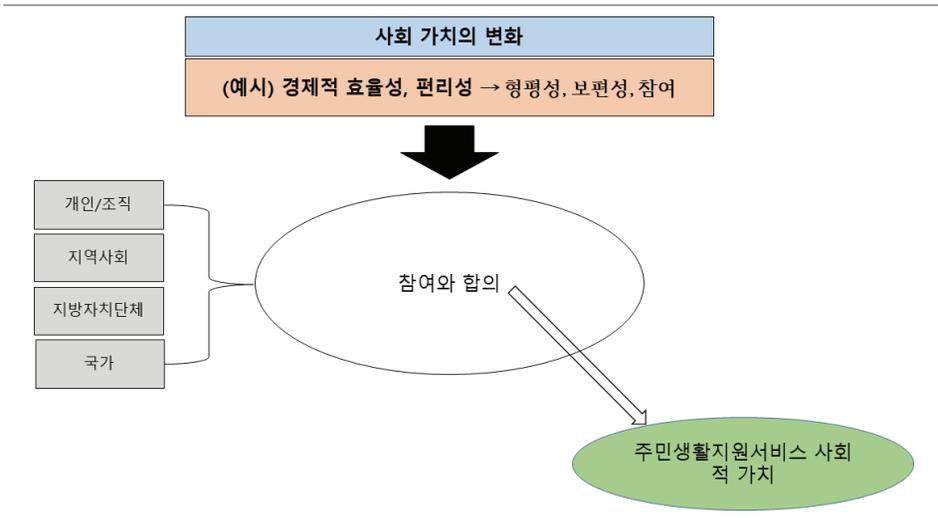
제2절 사회적 가치 중심 주민서비스 강화 방안: 주민생활지원 서비스와 커뮤니티케어를 중심으로²⁹

1. 주민생활지원서비스

1) 사회적 가치의 재정립

기존의 주민생활지원서비스는 8대 기능의 통합이 잘 이루어지고 정부의 역할을 강화하는 방향으로 제공되어 왔다(지방행정연구원, 2007). 그러나 주민생활과 밀접한 공공서비스를 통합적으로 제공한다는 본래의 취지와 더불어 주민생활지원서비스를 통해서 과연 어떠한 사회적 가치를 달성해 나가려고 하는지에 대한 사회적 합의는 이루어지지 않았다. 따라서 주민생활지원서비스의 효과성을 높이고 주민의 만족도를 높이기 위해서는 주민들이 합의할 수 있는 사회적 가치의 도출이 우선적으로 필요하다.

[그림 4-6] 주민생활지원서비스 사회적 가치 재정립



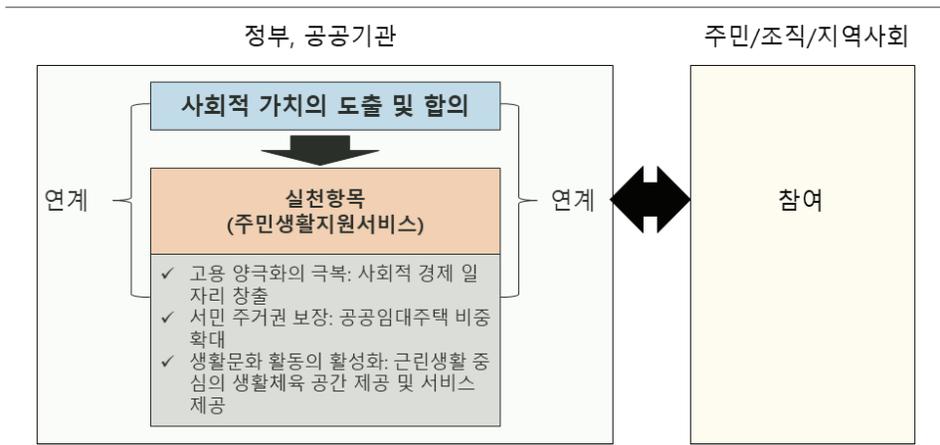
²⁹ 본 연구에서 주민서비스 관련 정책으로 4가지의 정책을 소개하고 있으나, 책임유면동제나, 주민자치형공공서비스의 경우 주민생활지원서비스와 커뮤니티케어와 중복되거나 밀접한 관련이 있는 정책들로서 중복적인 개선안의 제시를 피하기 위해 주민생활지원서비스와 커뮤니티케어를 중심으로 개선안을 제시함.

전문가들의 의견수렴에서는 공동체, 협치, 직접민주주의의 실현, 숙의과정의 중시, 자율적 시스템 등 프로세스 관점의 대안들이 제시되었다. 주민생활지원서비스가 8대 분야의 통합적 서비스 제공이라는 점을 감안한다면 8대 서비스를 관통할 수 있는 사회적 가치의 도출이 필요하다고 할 것이다. 다양한 분야에서 다양한 사회적 가치의 추구가 가능하지만, 8대 서비스를 통합하여 제공함으로써 달성할 수 있는 사회적 가치의 도출이 필요하다. 주민들의 8대 서비스를 통해 얻는 가치에 대한 도출을 통해 합의할 수 있는 사회적 가치를 도출하고 이를 정립함으로써 주민생활지원서비스가 중점적으로 달성해야 할 사회적 가치를 정립해야 할 것이다.

2) 주민생활지원서비스 사회적 가치와 정책 연계, 주민참여

주민생활지원서비스의 전달체계는 지방행정 조직개편, 통합정보 시스템 구축, 민·관 협력 네트워크 구축 및 중앙부처 서비스 조정 등 4대의 중점과제로 구분된다(행정안전부 홈페이지). 이를 통해 민관협력을 통한 충분한 콘텐츠를 확보하고, 서비스전달체계를 공급자 중심에서 수요자 중심으로 혁신하여 one-stop 맞춤형 서비스를 제공하는 것이다. 중점과제는 지향하는 사회적 가치와 연계되어 사회적 가치를 충분히 달성할 수 있는 실천항목으로 구성되어야 한다. 그러나 합의된 사회적 가치가 없기 때문에 실천항목이 사회적 가치 달성과 연계되었다라고 할 수 없다.

[그림 4-7] 주민생활지원서비스 사회적 가치와 정책 연계, 주민참여(예시)

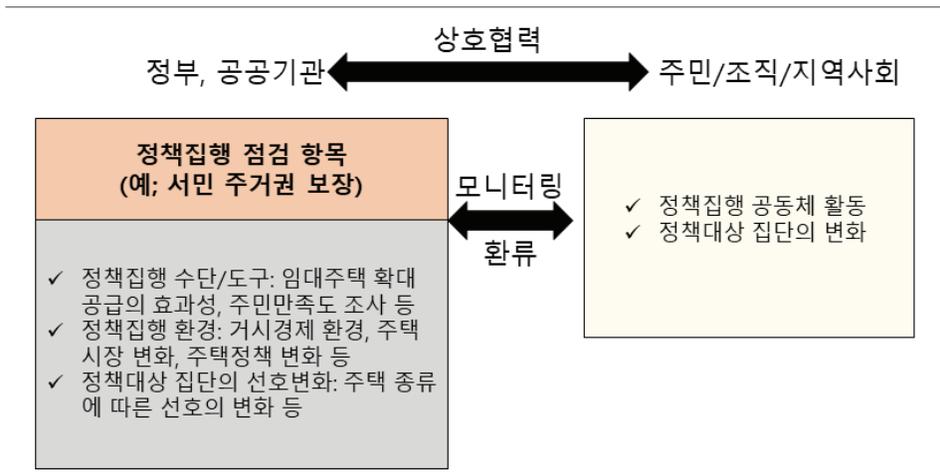


그림에서 보듯이 주민생활지원서비스의 사회적 가치와 실천활동과의 연계를 예시로 나타내 보면, 주민생활지원서비스의 합의된 가치가 있다는 가정하에 고용분야에서 고용 양극화의 극복이라는 사회적 가치를 추구하기 위해서는 사회적 경제 일자리 창출이라는 실천 활동이 있어야 하고, 주거분야에서 서민 주거권 보장이라는 사회적 가치를 달성하기 위해서는 공공임대주택 비중 확대라는 실천활동이 있어야 한다. 마찬가지로 생활문화활동의 활성화(문화)의 사회적 가치는 근린생활 중심의 생활체육 공간 제공 및 서비스 제공 등의 실천 활동이 설정될 수 있을 것이다. 물론 이 과정에 주민들의 적극적인 참여는 반드시 제도적으로 보장되어야 한다. 이를 위해 주민들과의 열린 소통체계를 구축하고, 주민이 자유롭게 참여할 수 있는 플랫폼의 구축 등의 기반 조성을 하여야 할 것이다.

3) 실천항목의 연계 점검과 주민참여

실천 항목들을 집행함으로써 과연 집행과정이 사회적 가치를 반영하고 있고 효과를 내고 있는지에 대한 고려가 반드시 필요하다. 정책대상 집단의 집행과정 상의 선호의 변화, 환경의 변화 뿐만 아니라 정책집행 도구의 효과성을 수시로 모니터링 함으로써 집행과정 상에서 정책집행 수단의 변화를 줌으로써 정책집행 효과성을 제고할 수 있다.

[그림 4-8] 실천항목의 연계 점검과 주민참여



예를 들어 정책집행 점검항목에서 주거분야의 서민 주거권 보장의 사회적 가치를 달성하기 위해 임대주택의 확대 공급이라는 정책수단을 집행하고 있다면, 이 정책 수단이 과역 서민 주거권을 보장하는데 유용한 정책인지에 대한 모니터링이 필요하다. 주민들의 만족도 조사 등을 통해 이러한 모니터링이 가능할 것이다. 또한 같은 영역의 정책집행 환경 분야를 보면 중앙정부 주택정책의 변화, 서민 주택시장의 변화, 경제전반의 변화 등을 모니터링함으로써 임대주택을 지속적으로 확대할지 아니면 수정하여 기존의 아파트 단지나 다가구 주택을 활용한 정책수단을 동원할 지를 결정해야 할 것이다. 뿐만 아니라 주택에 대한 선호도 변화할 수 있으므로 이에 따른 적절한 정책수단의 고안이나 변화가 반드시 수반되어야 할 것이다.

이 과정에서 중요한 것은 모든 변화의 원천은 정책대상과 관련이 있다는 것이다. 정책대상인 서민의 주거권 보장이라는 사회적 가치와 연계될 수 있도록 다양한 정책수단을 개발해야 하고, 이러한 과정에서 정책대상들의 직접적인 참여를 통해 그들의 의견이나 선호를 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

4) 결과(outcome) 지향과 피드백

정책의 집행을 통해 목표한 사회적 가치가 실현되었는지를 평가하기 위해서는 결과 지향적인 평가지표의 설정과 평가를 통한 환류가 필요하다. 기존의 평가지표는 조직개편, 인력배치, 상담실 설치, 담당공무원 교육, 주민통합서비스 연계 강화, 주민 홍보, 민관협력 등의 분야로 나누어 평가되기 때문에 주민이 원하는 방향으로의 즉 사회적 가치 달성을 평가할 수 없는 구조로 되어 있다. 따라서 평가항목의 구성에서 합의된 사회적 가치를 평가할 수 있는 지표의 개발과 평가시스템의 구축이 필요하다.

[표 4-2] 결과지향적 평가체계(예시: 주민생활지원서비스)

분야	목표	산출 지표	결과 지표	가중치	지표설정 및 평가과정	
결과의 관점	고용 양극화 극복				↔	주민참여/소통
	서민 주거권 보장					
	생활문화 활동의 활성화					

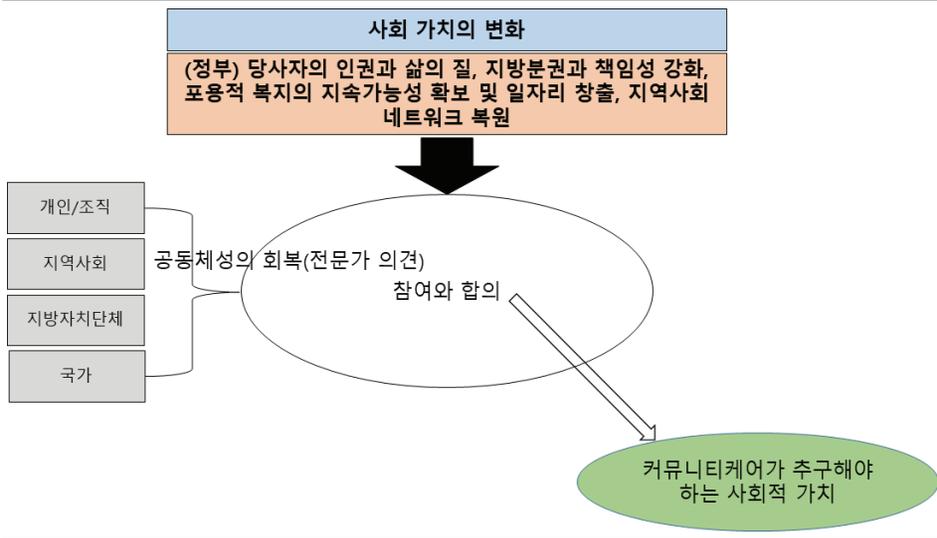
예를 들어 앞서 제시되었던 사회적 가치를 중심으로 논의해 보면, 고용 양극화의 극복, 서민 주거권 보장, 생활문화 활동의 활성화 등을 측정할 수 있는 결과 지표를 설정해야 할 것이다. 산출지표는 실천 활동의 결과를 측정하면 되지만, 결과지표는 이를 통해 실질적으로 서민 주거권이 보장이 되었는지, 고용 양극화가 해소되었는지를 측정할 수 있는 지표가 만들어져야 할 것이다. 물론 이러한 지표를 설정하는데 주민참여는 필수적이다. 정책대상 집단인 주민들의 의견반영은 지표의 타당성과 신뢰성을 확보하는데 필요한 것이다.

2. 커뮤니티케어

1) 사회적 가치의 재정립

커뮤니티케어는 고령화 등에 따른 돌봄의 문제에 대한 정부의 대응의 한 예로서 기존의 기본적 사회보장체계가 성장주도의 잔여적 복지에 기반을 두었다면 포용적 복지의 일환으로 2018년부터 정부가 시행하고 있는 맞춤형 보건복지서비스 체계이다(행정안전부, 2018). 커뮤니티케어에서 정부가 추구하고자 하는 사회적 가치는 “당사자의 인권과 삶의 질”, “지방분권과 책임성 강화”, “포용적 복지의 지속가능성 확보 및 일자리 창출”, “지역사회 네트워크 복원”이다(행정안전부, 2018). 정부는 복지를 통해 이러한 사회적 가치를 실현하고자 커뮤니티케어 정책을 시작한 것이다.

[그림 4-9] 커뮤니티케어 사회적 가치 재정립

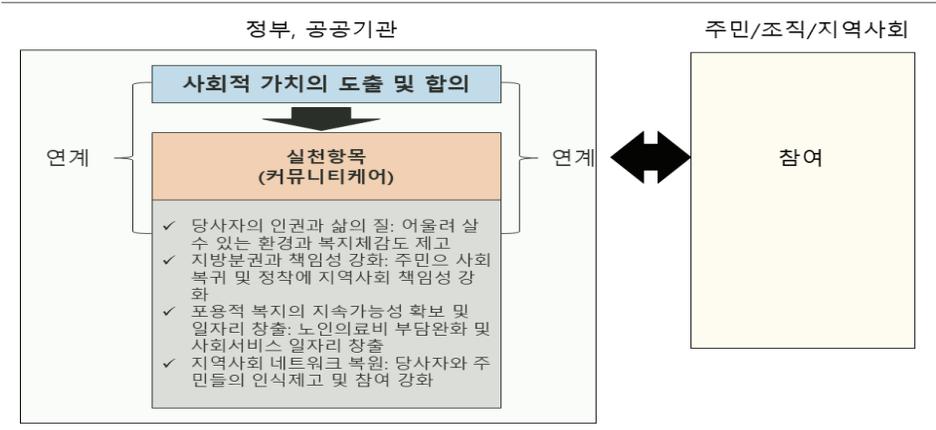


추구해야 할 사회적 가치가 명확하다는 측면에서 커뮤니티케어 정책은 사회적 가치 중심의 정책이라고 볼 수 있으나, 이러한 4가지의 사회적 가치의 도출과정의 문제가 제기될 수 있다. 전문가 조사에서 나타난 바와 같이 커뮤니티케어가 지향해야 할 사회적 가치로 공동체성의 회복이 중심적인 가치로 제시되었다. 공동체성의 회복은 현재의 “지역사회 네트워크 복원”이라는 가치와 일맥상통하는 가치로 보이나 네트워크가 협력이라는 기재적인 것에 한정된 개념이라면 공동체성은 이러한 네트워크를 통해 만들어진 문화이자 사회성을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 네트워크의 복원은 연계에 그치고 궁극적인 가치는 공동체성 회복이 주요한 가치로 설정되어야 한다.

이러한 전문가와 정부와의 가치의 충돌로 보았을 때 실제 지역사회의 주민이 생각하는 추구해야 하는 가치가 다르게 나타날 가능성이 높다. 따라서 커뮤니티케어가 본격적으로 시행되기에 앞서 중심이 되어야 하는 사회적 가치에 대해 정부, 민간, 전문가, 학계 등 다양한 이해관계자들이 참여하여 합의를 해야 하는 절차가 필요하다 할 것이다.

2) 커뮤니케어의 사회적 가치와 정책 연계, 주민참여

[그림 4-10] 커뮤니케어 사회적 가치와 정책 연계, 주민참여(예시)

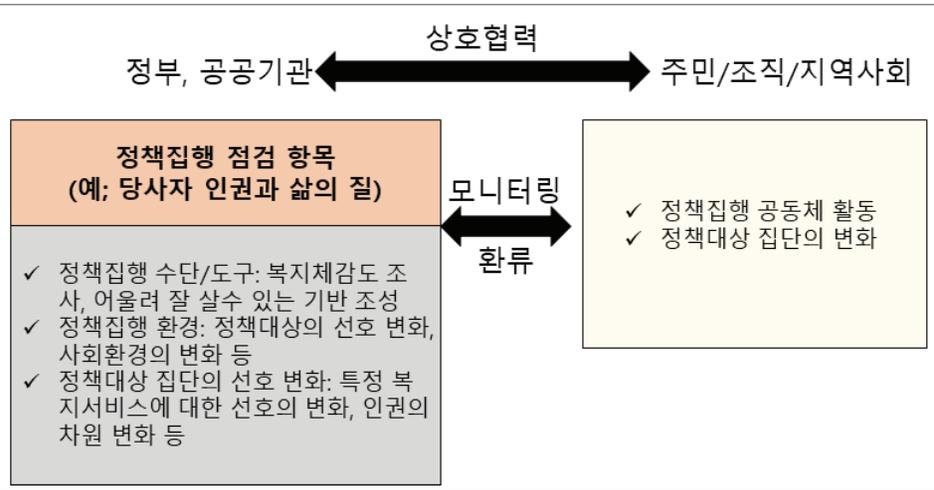


커뮤니케어의 각각의 사회적 가치에 추구하고자 하는 실천 항목은 “당사자의 인권과 삶의 질”에는 지역사회에서 어울려 살아갈 수 있도록 지원하여 복지체감도를 제고하는 것, “지방분권과 책임성 강화” 가치에서는 주민의 사회복귀 및 정착에 지역사회의 책임 강화를, “포용적 복지의 지속 가능성 확보 및 일자리 창출”가치에서는 노인의료비 부담완화 및 사회서비스 일자리 창출, “지역사회 네트워크 복원” 가치에 대해서는 당사자와 주민들의 인식 제고 및 참여 강화 정책이다.

이러한 사회적 가치와 정책 간의 연계는 정책의 집행을 통해 충분히 사회적 가치가 달성되어야 하는데, 예를 들어 “당사자의 인권과 삶의 질”이라는 가치를 어울려 살아갈 수 있는 환경의 조성이나 복지체감도를 높이는 활동으로 충분히 달성할 수 있는지에 대한 고민이 필요하다. 인권, 삶의 질은 사람에 따라 다르게 나타날 수 있는 매우 추상적 개념으로 사회여건, 환경, 개인의 선호 등에 따라 다르게 나타날 수 있다. 이러한 다양성을 제고하고 사회적 가치와 정책간의 연계를 강화하기 위해서는 주민이 참여하여 정책이 결정될 수 있도록 정책적 지원이 필요하다. 정책의 형성과 결정과정에서 주민의 참여는 정책집행이후의 거래비용을 완화시켜 주고, 사회 갈등을 줄이는 효과가 있다(민진, 2015). 따라서 정부, 주민, 전문가 등이 참여하는 숙의 과정을 통해 가치와 정책 간의 연계를 명확히 해야 할 것이다.

3) 실천항목의 연계 점검과 주민참여

[그림 4-11] 실천항목의 연계 점검과 주민참여



실천 항목들을 집행함으로써 과연 집행과정이 사회적 가치를 반영하고 있고 효과를 내고 있는지에 대한 고려가 반드시 필요하다. 커뮤니티케어의 경우 복지체감도의 조사를 통해 정책수단이 과연 사회적 가치를 추구하고 있는지를 점검할 수 있고, 정책대상 집단의 선호변화에 대한 조사, 사회환경 변화를 모니터링 함으로써 정책집행 환경을 제고해 볼 수 있다. 또한 특정 복지 서비스에 대한 주민 선호의 변화나 인권에 대한 인식의 변화 등을 정책대상 집단의 선호 변화에 반영시킬 수 있도록 정책적 고려가 있어야 할 것이다.

예를 들어 정책집행 점검항목에서 당사자 인권과 삶의 질이라는 사회적 가치를 달성하기 위해 복지체감도를 높이는 정책수단을 집행하고 있다면, 이 정책 수단이 과연 정책대상의 삶의 질을 높이는데 유용한 정책인지에 대한 모니터링이 필요하다. 어울려 잘 살 수 있는 기반을 조성하는 것이 과연 복지체감도를 높임으로서 가능한 것인지 아닌지에 대한 고려도 필요할 것이다. 정책집행 환경 분야를 보면 정책대상의 복지에 대한 선호의 변화, 사회환경의 변화 등을 모니터링함으로써 정책수단을 지속적으로 확대할지 아니면 수정하여 기존에 제공되던 복지를 강화하는 등의 정책수단을 동원할지를

결정해야 한다.

이 과정에서 중요한 것은 모든 변화의 원천은 정책대상과 관련이 있다는 것이다. 정책대상인 주민의 인권과 삶의 질이라는 사회적 가치와 연계될 수 있도록 다양한 정책수단을 개발해야 하고, 이러한 과정에서 정책대상들의 직접적인 참여를 통해 그들의 의견이나 선호를 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

4) 결과(outcome) 지향과 피드백

【표 4-3】 결과지향적 평가체계(예시: 커뮤니티케어)

분야	목표	산출 지표	결과 지표	가중치	지표설정 및 평가과정	
결과의 관점	당사자의 인권과 삶의 질				←→	주민참여/소통
	지방분권과 책임성 강화					
	포용적 복지의 지속가능성 확보 및 일자리 창출					
	지역사회 네트워크 복원					

정책의 집행을 통해 목표한 사회적 가치가 실현되었는지를 평가하기 위해서는 결과 지향적인 평가지표의 설정과 평가를 통한 환류가 필요하다. 커뮤니티케어는 이제 시작 단계의 사업으로 평가지표에 대한 논의는 시기상조이나 평가지표를 설정할 때 각각의 사회적 가치에 대한 산출지표, 결과지표를 설정하여 실제로 사회적 가치를 실현해 가고 있는지를 평가하고 이를 환류의 정보로 활용할 수 있도록 해야 한다. 뿐만 아니라 가중치를 두어 우선적인 사업, 우선적인 가치가 무엇인지를 도출하고 이에 따라 정부와 민간의 역량 투입에 선택과 집중이 필요할 것이다.

물론 이 과정에 주민의 참여는 필수적인 것이다. 지표의 설정에 주민이 참여함으로써 지표의 타당성과 신뢰성을 높일 수 있을뿐만 아니라, 정책평가 과정에도 주민이 참여할 수 있도록 함으로써 커뮤니티케어의 정책적 효과를 담보할 수 있도록 하고 주민이 실질적 책임을 질 수 있는 역량을 강화해 나가야 할 것이다.

제5장



연구의 종합 및 정책 건의

제1절 연구의 종합
제2절 정책 건의

제1절 연구의 종합

본 연구는 지방자치 환경이 지속적으로 변화되고 지방정부의 역할이 증대되어 주민 서비스 정책이 중앙정부에서 지방정부로 그 중심이 변화되어 가고 있는 시점에서 사회적 가치가 중심적인 논의의 대상으로 부상하고 있는 상황에서 사회적 가치를 중심으로 주민서비스 정책이 추진될 수 있도록 주민서비스를 강화할 수 있는 방안을 마련하고자 진행되었다.

사회적 가치의 개념은 다양하고 시기적, 대상적, 주체적 등의 구분에 따라 매우 상이하게 나타나고 있다. 한국행정학회(2017)도 사회적 가치는 개인의 가치와는 다른 사회 구성원들에 의해 구성되는 보편적 원리로서의 특성이 있고, 경쟁이나 효율 등과 같은 경제적 가치와는 구분되는 다양한 구성원리가 존재하고, 또한 문화와 규범, 인간관계의 상호작용, 교육·종교·지역·경제적 상황 등에 영향을 받게 된다고 하였다. 따라서 사회적 가치는 공동체 및 사회마다 중요시하는 가치 및 영역이 상이할 수 있다.

이러한 다양성이 존재하는 사회적 가치를 실현하기 위해 우리나라도 “공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안” 등이 국회에 상정되어 계류되고 있는 중이다. 그러나 이러한 법·제도들이 다양한 사회적 가치를 모두 포함할 수 있을지 의문이고, 포괄적 사회적 가치 개념이 가질 수밖에 없는 추상성 또한 문제가 아닐 수 없다.

전문가들의 의견조사에는 이러한 부분이 내포되어 있었다. 1, 2차 조사 모두에서 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치에 대해 전문가들은 다양한 의견을 제시하였고, 이들의 다양한 의견은 앞서 언급하였듯이, 사회적 가치가 문화, 규범, 인간관계, 교육, 종교, 지역, 경제적 상황 등에 따라 얼마든지 다양하게 나타날 수 있음을 시사하고 있다.

본 연구에서는 주민서비스와 관련된 정책으로 주민생활지원서비스, 책임읍면동제, 커뮤니티케어, 주민자치형 공공서비스를 제시하였고, 각각의 정책들과 유사한 사례의 조사 및 전문가들의 의견조사를 통해서 사회적 가치 중심으로 주민서비스가 어떻게 변모해야 하는지를 분석하고자 하였다. 1, 2차 전문가 조사는 다양한 시사점을 제시하고 있는데 1차 조사에서는 우리사회가 아직 사회적 가치에 대한 인식이 매우 부족하고, 사회적 가치 추구를 통해 달성하고자 하는 목표가 매우 다양하며, 전문가들은 나름대로의 지향해야 할 사회적 가치를 중심으로 판단했을 때 주민서비스의 사회적 가치 달성수준이 매우 미흡하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 또한 사회적 가치를 통해 주민서비스의 개선이 가능하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

2차 설문에서는 사회적 가치에 대해 전문가들조차 개념의 혼란이 있다는 것이 나타났다, 이로 인해 사회적 가치 중심의 정책의 구축과 운영이 용이하지 않음을 알 수 있었다. 또한 전문가들은 주민의 참여와 소통역량의 배양이 주민서비스의 가장 중요한 가치임을 제시해 주었다. 그러나 이와 반대로 주민의 참여와 소통 역량 배양에 토양을 제공해야 할 공공부문은 여전히 무관심하고, 기존의 정책이나 제도에서 크게 벗어나지 않은 행태를 보여주고 있다고 지적하고 있다. 또한 주민서비스의 성패는 수요자의 욕구를 만족시키느냐 인데 여전히 이러한 수요자 중심의 주민서비스 공급체계나 정책이 개혁적으로 제시되지 못하고 있다고 지적하고 있다.

본 연구에서는 사회적 가치 중심의 주민서비스가 되기 위한 기본 방향으로 첫째 주민서비스 정책의 사회적 가치의 정립이 필요하고, 둘째 사회적 가치와 주민서비스 정책의 연계와 주민참여, 주민서비스 정책집행과 가치-실천항목의 연계와 점검, 결과(outcome)지향적인 평가체계와 환류를 제시하였다. 전문가들의 의견이나 사례분석을 종합해 볼 때 우선적으로 필요한 것은 주민서비스 정책들이 중점을 두어야 할 사회적 가치에 대한 합의가 이루어져야 하고, 둘째로는 합의된 사회적 가치에 주민서비스 정책(실천항목)이 논리적이고 현실적으로 연계되어야 하며, 집행단계에서는 정책의 도구나 수단이 이러한 연계를 지원하고 있는지 다양한 환류 정보를 통해 수정하고 보완해 나가야 한다. 마지막으로 정책의 효과를 평가하기 위해서는 결과중심의 정책평가가 중요하다 할 수 있다. 앞서 설정된 사회적 가치는 궁극적으로 정책대상의 바람직한 미래의 상태를 의미하는 것이고 바람직한 미래의 상태는 결과를 의미한다. 따라서 결과

중심의 평가체계의 고안 없이는 정책이 추구하는 사회적 가치를 달성했는지의 여부를 판단할 수 없다.

본 연구는 주민서비스 정책을 대상으로 사회적 가치 중심으로 주민서비스를 강화할 수 있는 방안의 제시를 목적으로 하였으나, 실제로 주민들의 의견을 묻지 못함으로써 실질적인 서비스별 사회적 가치를 도출해 내는데는 실패하였다. 그러나 전문가들의 의견을 통해 사회적 가치 중심으로 주민서비스가 운영될 수 있는 기본방향을 제시했다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있다.

제2절 정책 건의

주민서비스가 사회적 가치 중심으로 강화되기 위해서 몇 가지 정책적 건의를 한다면 우선 사회적 가치를 도출하기 위한 합의시스템의 구축이 전제되어야 할 것이다. 사회적 가치는 다양하게 나타날 수밖에 없는 일정한 규범성을 가지고 있다. 그러나 또한 사회적 가치는 합의된 혹은 사회구성원들이 일반적으로 지향하고 있는 공통의 가치라는 면에서는 이견이 없다. 따라서 중앙정부나 지방자치단체는 정책이나 제도를 수립·시행하는 경우 정책이나 제도가 지향해야 할 사회적 가치에 대한 합의를 우선적으로 도출할 수 있는 합의시스템을 구축해야 할 것이다. 이러한 합의 시스템은 정부가 주도하는 것이 아니라 시민이 자발적이고 적극적으로 참여할 수 있는 시스템이어야 한다. 정책이나 제도별로 그 정책대상자 및 이해관계자들과의 충분한 숙의과정을 거쳐 사회적 가치가 도출 되었을 때 정책이나 제도는 뚜렷한 목표를 가지고 집행될 수 있기 때문이다.

둘째, 사회적 가치를 도출하기 위한 숙의과정에 주민이 적극적으로 참여하기 위해서는 주민의 참여와 소통 역량의 배양이 필수적이다. 다양한 직접 민주주의 형태의 제도나 정책이 개발되고 시행됨으로써 주민들의 역량이 배양되었다고는 하지만 여전히 주민들의 참여는 수동적이고 피동적이다. 이들이 적극적으로 참여하고 소통할 수 있는 역량배양을 위해서는 민주시민으로서의 주민의 인식개선이 전제되어야 하지만, 중앙정부나 지방자치단체가 좀 더 적극적으로 교육이나 홍보 등을 통해 주민역량을 강화하는데 노력해야 할 것이다. 형식적인 주민참여가 아닌 실질적 주민참여가 어떤 긍정적 효과가 있는지 그러기 위해서는 어떤 행태가 따라야 하는지 등의 교육과 홍보가 반드시 필요하다.

셋째, 주민서비스가 사회적 가치 중심으로 혁신적으로 변화하기 위해서는 공공부문의 인식과 행태의 변화가 필수적이다. 여전히 정치인이나 공무원들은 주민의 의견을 수렴하고 그들의 의견을 반영하려는 노력이 부족하다. 이는 인식의 변화가 선행되지 않기 때문이다. 무사안일한 공무원들의 인식 개선을 위해 다양한 노력들을 견지하고 있지만 좀 더 근본적 변화가 있어야 만 혁신적인 주민서비스의 개선이 있을 수 있다. 공무원들이나 정치인들에 대한 교육과 홍보, 제도적인 페널티 등의 다양한 정책들을 통해 공무원의 인식과 행태의 개선이 필요하다.

마지막으로 주민서비스는 주민을 위한 서비스이어야 한다. 정부의 대부분의 정책이나 제도는 정책대상이 원하는 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 혁신으로 포장되어 있다. 그러나 현실은 대부분의 주민들이 서비스에 대한 만족보다는 불만족 많다는 점이다. 이러한 불만의 원천은 원하는 서비스가 제공되지 않기 때문이고 원하는 서비스가 제공된다고 하더라도 양과 질에서 주민의 기대수준과 차이가 있기 때문이다. 철저한 주민 수요의 조사를 통해 서비스의 종류, 양, 질을 결정할 수 있는 정책결정체계의 고안이 시급하다. 정부는 재원의 부족을 들어 이러한 문제를 피하려 하고 있지만 자원부족의 문제는 다양한 공급주체의 확보, 민관협력, 공동체 형성 등의 방법을 통해 가능하리라 판단된다.

참고문헌

- 경기복지재단. (2015). 「2015년 행정사무감사 주요업무보고」.
- 고동현 외. (2016). 「사회적 경제와 사회적 가치: 자본주의의 오래된 미래」. 한울.
- 권구형. (2014). 「미국의 최신 고용·노동 정책 동향」. 한국고용정보원.
- 김병국·김필두. (2007). 「지방자치단체의 주민생활지원 행정체제 정비 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김필두. (2014). 주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석. 「지방행정연구」, 28(3): 35-60.
- 김필두·최인수. (2018a). 「주민자치형 공공서비스에 대한 탐색적 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김필두·최인수. (2018b). 「일반구 및 대동제 등 하부행정기관에 대한 제도개선연구」. 한국지방행정연구원.
- 남재걸. (2016). 지방자치단체 사회정책의 협력적 로컬거버넌스 분석. 「도시행정학보」, 29(3): 199-230.
- 류지성. (2007). 「정책학」. 대영문화사.
- 배용수 외. (2008). 공공기관의 관리체계와 개선과제. 「공공행정연구」, 9(1): 83-102.
- 박상욱. (2018). 「사회적가치와 정부혁신」. 정책세미나.
- 박상필. (2002). 「NGO와 정부 그리고 정책」. 아르케.
- 박치성·정지원. (2018). 텍스트 네트워크 분석: 사회적 인식 네트워크(socio-cognitive network)분석을 통한 정책이해관계자 간 공유된 의미 파악 사례. 「정부학 연구」, 19(2): 78-108.
- 민진. (2016). 「정책관리론」. 대영문화사.
- 신명호. (2015). 한국 사회적 경제의 역사. 「사회적 경제 이슈와 쟁점 연구」, 23-31.
- 안병철 외. (2009). 공공서비스의 역사적 변천과 특성: 우리나라의 공공서비스 법제에 관한 내용분석. 「한국거버넌스학회보」, 16(2): 287-317.
- 우양호. (2009). 행정서비스 고객불만족 차원과 요인 검증. 「한국행정학보」, 43(1): 273-297.

참고문헌

- 윤태범 외. (2018). 「사회적 가치 실현 평가방안 연구」. 국무조정실.
- 이명석 외. (2004). 제도, 이질성, 신뢰 그리고 사회적 딜레마 상황에서의 협동가능성. 「한국행정학보」, 38(1): 1-21.
- 이승규·라준영. (2009). 「사회적 기업 가치 측정 및 평가」. 함께 일하는 재단.
- 이승중. (2005). 노무현 정부의 지방분권 정책 평가. 「행정논총」, 43(2): 351-378.
- 이종수. (2010). 공동체주의의 이론적 전개와 자유주의와의 논쟁 고찰: 자치공동체의 이론적 토대 확장을 위한 재해석. 「지방정부연구」, 14(3): 5-22.
- 이종수 외. (2014). 「새행정학」. 대영문화사.
- 이창원·최창현. (2005). 「새 조직론」. 대영문화사.
- 인천광역시 부평구. (2018). 「행복실감도시 부평 구현을 위한 정책과제 연구」.
- 임의영. (2010). 공공서의 유형화. 「한국행정학보」, 44(2): 1-21.
- 최석현. (2018). 새로운 공공서비스 패러다임을 위한 공동생산 전략. 「GRI 이슈진단」.
- 최재송·허성욱. (2005). 공공서비스 공급을 위한 공동체 주도 민관협력의 의의. 「GRI 연구논총」 18(3): 45-75.
- 한국공무원인재개발원. (2019). 「사회적 가치: 이해와 평가」. 국가공무원인재개발원 연구센터.
- 한국도시행정학회. (2018). 문재인 정부, 실질적 자치분권 어떻게 할 것인가? 「한국도시행정학회·한국행정학회 지방행정연구회 기획세미나」.
- 한국법제연구원. (2018). 「공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구」. 연구보고서 18-06.
- 한국보건사회연구원. (2018a). 커뮤니티 케어와 보건복지서비스의 재편. 「2018년 ‘보건사회연구’ 콜로키움」.
- 한국보건사회연구원. (2018b). 「사회서비스 종합대책 수립지원 연구」.
- 한국정보화진흥원. (2017). 「지역경제, 공유경제로 풀다」.
- 한국지방자치학회. (2018). 자치분권개헌과 세종형 주민자치제도 재설계. 「세종시주민자치연구과제」.
- 한국지방행정연구원. (2018). 세종특별자치시의 읍면동장 시민추진체 확대 및 개방형 직위 도입방안. 「2018 정책이슈리포트」.
- 한국행정연구원. (2007). 「지방자치단체의 주민생활지원서비스 행정체제 정비 방안」.
- 한국행정학회. (2017). 「사회적 가치 실현을 위한 평가 방안 연구」. 국무조정실.
- 한국행정학회. (2019). 「사회적 가치와 공공가치에 관한 연구」. 사회적가치연구원.
- 행정안전부. (2019). 「주민서비스 업무메뉴얼」.

국무총리 정부업무평가위원회(<http://www.evaluation.go.kr>).

희망제작소. (2019). 왜 사회적 가치인가: 사회적 가치의 등장배경과 실현 조건. 「희망이슈」 46.

Denhardt, J. V. & Campbell, K. B. (2006). The Role of Democratic Values in Transformational leadership. *Administration & Society*. 38(5): 556-572.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving not steering*. Amonk, NY: M. E. Sharp.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York, NY: Ingrid.

Sabatier, Paul. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnership*. New York, NY: Chatham House.

Walzer, M. (1998). *Sphere of Justice*. Massachusetts: Perseus Books.

「사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안」 연구를 위한 전문가 의견조사

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

이 전문가 의견조사는 우리 연구원의 기본과제인 「사회적 가치 중심의 공공서비스 강화방안」에 관한 연구를 진행하기 위하여 “사회적 가치”와 “공공서비스”에 관한 귀하의 생각을 질문하는 것입니다.

현재, 국회에는 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안(박광온의원 대표발의)」이 계류 중에 있고, 정부는 공공기관의 사회적 가치 실현을 위하여 ‘국정시책 합동평가’의 평가지표에 ‘사회적 가치’를 포함시키고 있습니다.

귀하께서 응답하신 내용은 순수하게 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 귀하의 성실한 답변은 사회적 가치에 부합되는 공공서비스 추진시책의 성공적인 추진에 크게 기여할 것이므로 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

한국지방행정연구원장 윤 태 범

담당자 및 연락처:

한국지방행정연구원 김필두 033-769-9854/010-4619-8315

의견 보낼 곳 : kpd@krila.re.kr

I. 사회적 가치에 관한 질문

사회적 가치란(박광운 의원 발의안)
 인권, 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리 창출, 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로서 안전에 대한 국민적 우려가 확대되고 고용불안과 양극화 등으로 국민의 삶의 질이 악화되는 상황에 국민적 불안을 해소하고 사회통합을 이루어 나가기 위해서 추구해야 할 핵심적 가치

1. 사회적 가치의 핵심적 요소는 무엇이라고 생각하십니까?**(기타에는 구체적으로 기술)**

- ① 공공성 ② 공동체 ③ 상생협력 ④ 사회통합 ⑤ 참여와 소통 ⑥ 공감과 배려
 ⑦ 기타()

2. 사회적 가치에 대한 사회 전반의 인식 정도는 어느 정도라고 생각하십니까?

매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
-------	----	----	----	-------

3. 사회적 가치를 통하여 달성되어야 하는 목표는 무엇이라고 생각하십니까?

목표	이유

II. 사회적 가치와 공공서비스의 연계성에 관한 질문

□ 주민생활 지원서비스: 8대 서비스

복지: 급여지원사업(법정지원), 의료비지원, 결혼후원, 급식지원, 가사, 간병지원, 상담, 치료, 재활지원, 생활지원, 안부서비스, 주단기보호, 쉼터서비스(일시보호), 지역아동보호(지역아동센터), 시설입소지원, 특수보육, 자원봉사, 기타지원 등
보건: 건강관리지원, 검진서비스, 방문보건, 정신보건, 출산지원, 예방접종 등
고용: 일자리지원, 직업훈련, 창업지원, 취업알선 및 상담 등
주거: 주거안정지원, 주거자원지원, 주거환경개선 등
체육: 청소년·아동 프로그램, 장애인 프로그램, 일반 프로그램 등
교육: 평생교육, 외국어교육, 정보화교육, 청소년교육, 아동학습지원 등
문화: 문화행사전시, 일반 문화활동, 노인 문화활동, 장애인 문화활동, 청소년 문화활동, 아동문화활동 등
관광: 관광안내 등

4. 현재 주민생활 지원서비스 각 분야가 지향하고 있는 핵심적인 사회적 가치는 무엇이라 생각하십니까?(기타에는 구체적으로 기술)

부문	핵심적 사회적 가치						기타
	공공성	공동체	상생협력	사회통합	참여소통	공감배려	
복지							
보건							
고용							
주거							
체육							
교육							
문화							
관광							

5. 현재 주민생활 지원서비스의 사회적 가치 달성 정도는 어느 정도라고 생각하십니까?

부문	핵심적 사회적 가치 지향 정도				
	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
복지	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
보건	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
고용	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
주거	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
체육	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
교육	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
문화	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
관광	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수

6. 향후 주민생활 지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

사회적 가치	이유

7. 주민생활 지원서비스의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점과 개선방안을 제시해 주십시오.

	문제점	개선방안
복지		
보건		
고용		
주거		
체육		
교육		
문화		
관광		

□ 책임 읍면동

책임읍면동제(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)
중심이 되는 읍·면·동의 장이 권한과 책임을 가지고, 읍·면·동 본래의 기능에 더하여 시군 본청의 주민밀착형 기능까지 함께 제공하는 형태로서 주민에 대한 현장서비스와 책임을 보다 강화하는 주민 중심의 자치모델

8. 현재 추진되고 있는 책임 읍면동제가 추구하는 핵심적 사회적 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 공공성 ② 공동체 ③ 상생협력 ④ 사회통합 ⑤ 참여와 소통 ⑥ 공감과 배려
⑦ 기타()

9. 현재 책임 읍면동제의 사회적 가치 달성 정도는 어느 정도라고 생각하십니까?

매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡	
-------	----	----	----	-------	--

10. 향후 책임 읍면동제가 지향해야 할 사회적 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

사회적 가치	이유

11. 책임 읍면동제의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점과 개선방안을 제시해 주십시오.

문제점	개선방안

□ 커뮤니티 케어

커뮤니티 케어(보건복지부 커뮤니티케어 선도사업 추진계획)
 케어가 필요한 주민(노인, 장애인 등)이 살던 곳(자기 집, 그룹홈 등)에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거 보건의료 요양 돌봄 독립생활 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 사회서비스 정책

12. 현재 추진되고 있는 커뮤니티 케어가 추구하는 핵심적 사회적 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 공공성 ② 공동체 ③ 상생협력 ④ 사회통합 ⑤ 참여와 소통 ⑥ 공감과 배려
 ⑦ 기타()

13. 현재 커뮤니티 케어의 사회적 가치 달성 정도는 어느 정도라고 생각하십니까?

매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
-------	----	----	----	-------

14. 향후 커뮤니티 케어가 지향해야 할 사회적 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

사회적 가치	이유

15. 커뮤니티 케어의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점과 개선방안을 제시해 주십시오.

문제점	개선방안

□ 주민자치형 공공서비스

주민자치형 공공서비스(주민자치형 공공서비스 추진단설치 및 운영에 관한 규정 제2조)
 복지사각지대 해소를 위한 찾아가는 보건·복지서비스 확대, 정보통신 기술을 활용한 주민서비스 개선, 주민자치 강화, 마을공동체 활성화, 지역 주민 중심의 공간 개선, 특성화된 다양한 마을모델 발굴 등 주민의 관점에서 읍·면·동의 기능을 개선함으로써 제공되는 공공서비스(읍·면·동 중심의 공공서비스를 민과 관이 함께 계획·생산·전달하는 소지역 단위의 공공서비스 전달체계의 혁신을 의미)

16. 현재 추진되고 있는 주민자치형 공공서비스가 추구하는 핵심적 사회적 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 공공성 ② 공동체 ③ 상생협력 ④ 사회통합 ⑤ 참여와 소통 ⑥ 공감과 배려
 ⑦ 기타()

17. 현재 주민자치형 공공서비스의 사회적 가치 달성 정도는 어느 정도라고 생각하십니까?

매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡	
-------	----	----	----	-------	--

18. 향후 주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

사회적 가치	이유

19. 주민자치형 공공서비스의 핵심적 사회적 가치 지향의 문제점과 개선방안을 제시해 주십시오.

문제점	개선방안

「사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안」 연구를 위한 전문가 의견조사

I. 사회적 가치에 관한 귀하의 의견

□ 사회적 가치의 개념

사회적 가치란(공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안 제3조)

사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치(인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호, 재난과 사고로부터 안전한 근로생활환경의 유지, 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공, 노동권의 보장과 근로조건향상, 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합, 대기업, 중소기업 간의 상생과 협력, 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출, 지역사회 활성화와 공동체 복원, 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌, 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행, 환경의 지속가능성 보전, 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현, 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화)

(귀하의 의견)

□ 사회적 가치가 지향해야 할 목표

목표	이유
<예시> 주민이 원하는 주민의 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 주민생활에 도움이 되는 양질의 주민서비스 제공 - 주민서비스의 생산과 제공 과정에 이해관계자의 적극적인 참여 - 주민서비스의 공공성과 공동체성 확보 - 소외된 이웃에 대한 공감과 배려를 통한 건전한 공동체 형성
<귀하의 의견>	

II.

사회적 가치와 주민서비스의 연계성에 관한 귀하의 의견

□ 주민서비스 : 주민생활지원 8대 서비스

복지: 급여지원사업(법정지원), 의료비지원, 결연후원, 급식지원, 가사, 간병지원, 상담, 치료, 재활지원, 생활지원, 안부서비스, 주단기보호, 쉼터서비스(일시보호), 지역아동보호(지역아동센터), 시설입소지원, 특수보육, 자원봉사, 기타지원 등

보건: 건강관리지원, 검진서비스, 방문보건, 정신보건, 출산지원, 예방접종 등

고용: 일자리지원, 직업훈련, 창업지원, 취업알선 및 상담 등

주거: 주거안정지원, 주거자원지원, 주거환경개선 등

체육: 청소년·아동 프로그램, 장애인 프로그램, 일반 프로그램 등

교육: 평생교육, 외국어교육, 정보화교육, 청소년교육, 아동학습지원 등

문화: 문화행사·전시, 일반 문화활동, 노인 문화활동, 장애인 문화활동, 청소년 문화활동, 아동문화활동 등

관광: 관광안내 등

□ 향후 주민서비스가 지향해야 할 사회적인 가치

사회적 가치	이유
<예시> 공동체성 참여와 소통	직접 민주주의 실현 참여민주주의 실현 결과가 아닌 숙의과정을 중시하는 공론의 장 활성화 협치를 넘어 선 공치의 달성

〈귀하의 의견〉	
----------	--

사회적 가치 실현을 위한 현행 주민서비스의 문제점과 개선방안

	문제점	개선방안
〈예시〉복지	공급자 중심의 일방적 전달체계 육구에 비하여 인적 물적 자원의 부족 선별적 복지이론과 보편적 복지 이론 의 충돌 관(정부)에 대한 의존도 심화	수요자의 참여와 의견 반영 민간기업과 단체의 참여와 자원봉사의 식(상생, 공감과 배려)을 높이는 시민 의식교육 선별적 복지와 보편적 복지의 융합을 통한 공공성과 공동체성의 달성
〈귀하의 의견〉 복지		
보건		
고용		
주거		
체육		
교육		
문화		
관광		

□ 커뮤니티 케어

커뮤니티 케어(보건복지부 커뮤니티케어 선도사업 추진계획)

케어가 필요한 주민(노인, 장애인 등)이 살던 곳(자기 집, 그룹홈 등)에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거 보건의료 요양 돌봄 독립생활 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 사회서비스 정책

□ 커뮤니티 케어가 지향해야 할 사회적 가치

사회적 가치	이유
<예시> 공동체성 참여와 소통 공감과 배려	마을에서 사모에 대하여 가장 잘 아는 주민들이 서로서로 도와가는 상생협력과 공동체 문화 정착이 필요함
<귀하의 의견>	

□ 사회적 가치 실현을 위한 현행 커뮤니티케어의 문제점과 개선방안

문제점	개선방안
<예시> 공급자 중심의 사고	
<귀하의 의견>	

□ 주민자치형 공공서비스

주민자치형 공공서비스(주민자치형 공공서비스 추진단설치 및 운영에 관한 규정 제2조)
 복지사각지대 해소를 위한 찾아가는 보건·복지서비스 확대, 정보통신 기술을 활용한 주민서비스 개선, 주민자치 강화, 마을공동체 활성화, 지역 주민 중심의 공간 개선, 특성화된 다양한 마을모델 발굴 등 주민의 관점에서 읍·면·동의 기능을 개선함으로써 제공되는 공공서비스(읍·면·동 중심의 공공서비스를 민과 관이 함께 계획·생산·전달하는 소지역 단위의 공공서비스 전달체계의 혁신을 의미)

□ 주민자치형 공공서비스가 지향해야 할 사회적 가치

사회적 가치	이유
<p>〈예시〉 공공성 공동체성 참여와 소통 공감과 배려</p>	<p>주민에 의한 주민을 위한 주민의 자치 시스템의 구축과 운영</p>
<p>〈귀하의 의견〉</p>	

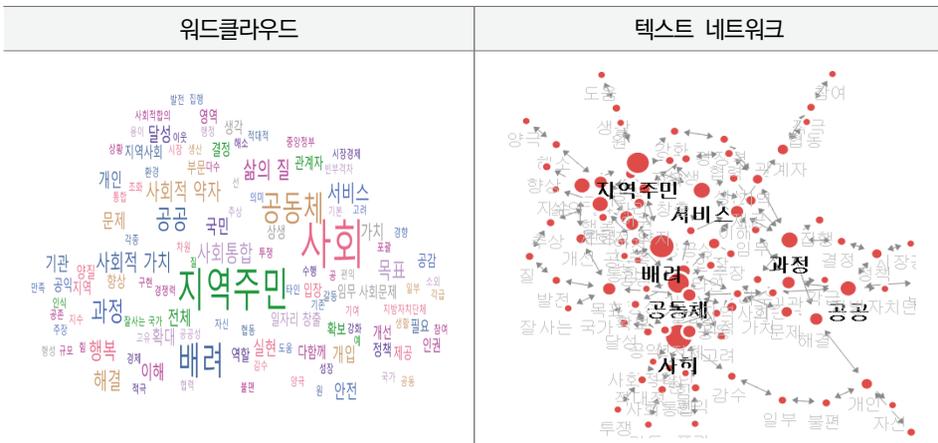
□ 사회적 가치 실현을 위한 주민자치형 공공서비스의 문제점과 개선방안

문제점	개선방안
<p>관 중심의 획일화 주민의 관심과 참여 의지 부족 지역 유지의 취미 생활, 동아리 모임 성격</p>	<p>주민자치회 활성화 읍면동 행정 개혁-읍면동장 주민선택제 도입 주민자치 자원 확보 - 주민세의 개인할분 주민 자치재원으로 전환</p>
<p>〈귀하의 의견〉</p>	

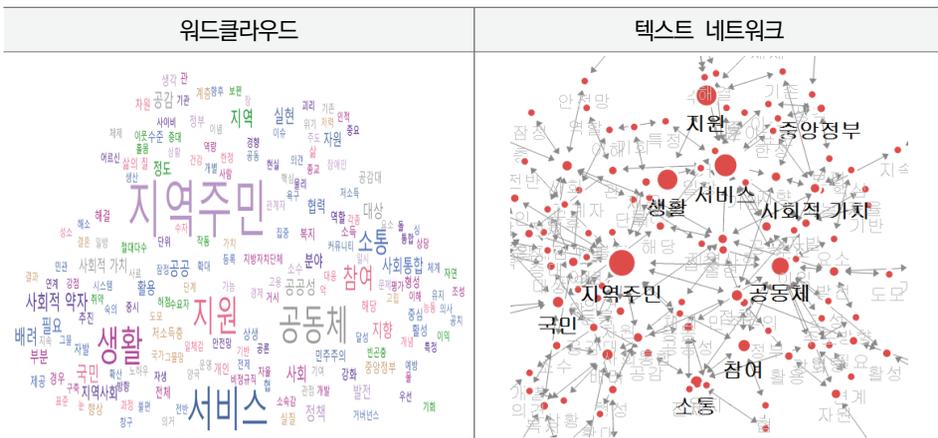
부록3

1차 전문가 조사 워드 클라우드와 텍스트 네트워크

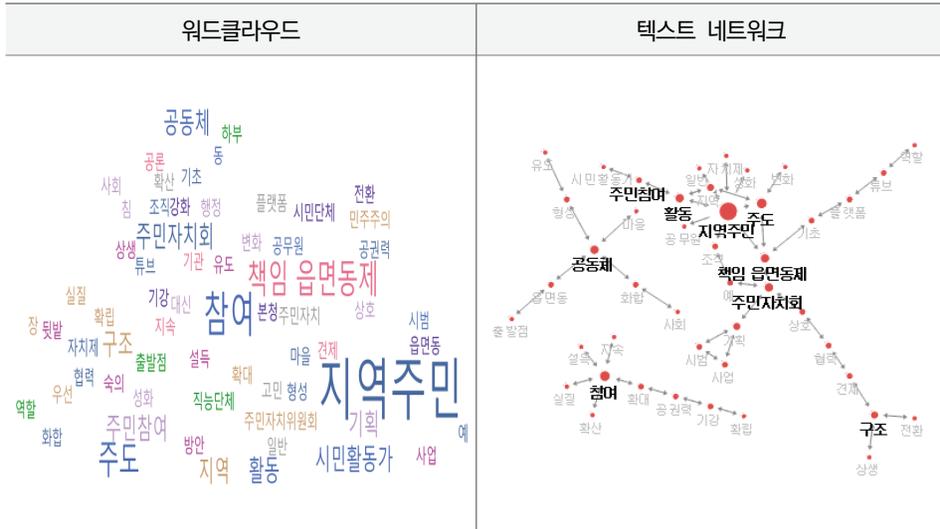
[사회적 가치를 통한 달성 목표: 워드 클라우드와 텍스트 네트워크]



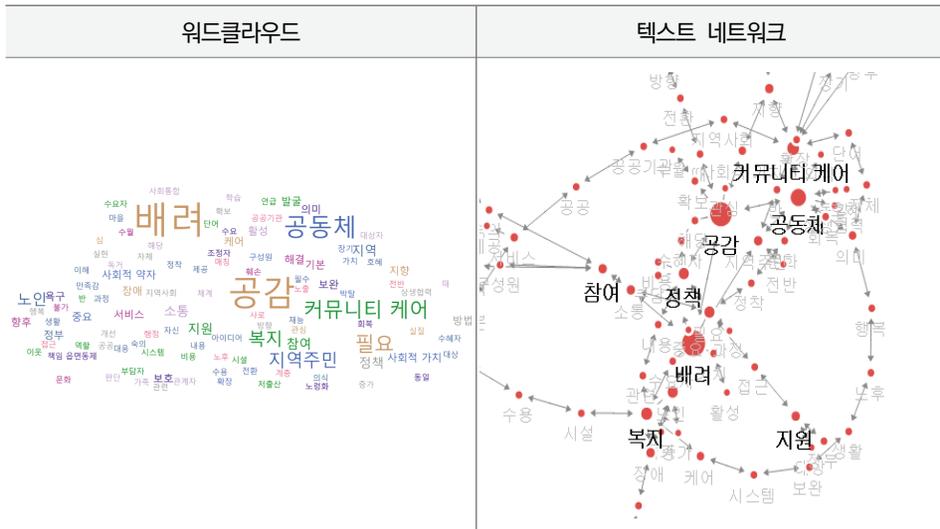
[주민생활지원서비스가 지향해야 할 사회적 가치: 워드 클라우드와 텍스트 네트워크]

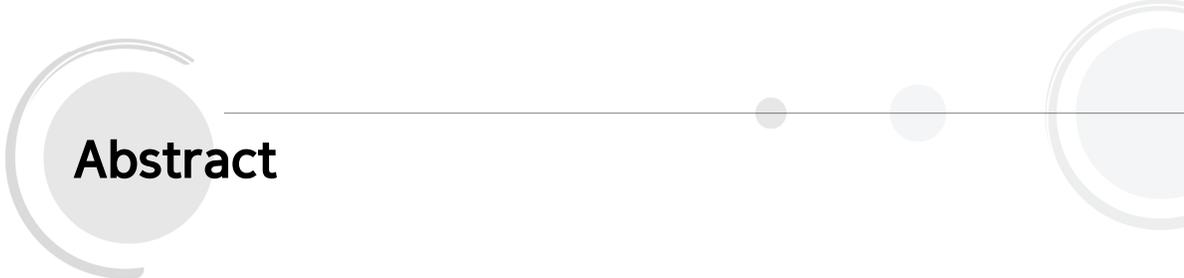


[책임읍면동제 핵심적 사회적 가치 지향의 개선방안: 워드클라우드와 텍스트 네트워크]



[커뮤니티케어가 지향해야 할 사회적 가치: 워드클라우드와 텍스트 네트워크]





Abstract

A Study on the Reinforcement of Social Value-oriented Community Service

Recently, there has been rapid discussion on the importance and importance of social values, both domestically and externally, and the production and supply of public services that can realize the resulting social values. These discussions have become a hot issue not only in the public sector but also in the private sector. SK Group has been paying keen attention to corporate social contribution activities and established a nonprofit research foundation in April 2018, the first of its kind among conglomerates to study social values. Moon Jae-in, the government has “Public institutions to take the lead in the realization of social value” national affairs, the discussion of social value is a large enough to provide an important criterion for issue and the situation.

The objectives of this study are threefold. First, it is the theorem of the concept and logic of social values. Second, develop theoretical discussions of resident services and draw out social values that resident services should pursue through expert surveys. Third, we are going to present a plan to strengthen the community service centered on social values.

Chapter 2 describes social values and the concepts and logic of community service. The concept of social values is very different, depending on the variety of time, subject, subject, subject, etc In this study, social values were defined as "values that can contribute to the development of public interests and communities" with inherent possibilities and diversity of change, assuming that social values may vary depending on social changes. To logically support the concept of social values such as above, social values as public interest were discussed, and the relationship between resident

participation and social values was described.

The concept and type of public service were reviewed in relation to the residents' service, and the theory of public service was presented that the new public service system, which defines the relationship between the suppliers and beneficiaries from the perspective of the market, addressed the desire for civic participation, realized the principle of democracy, produced and supplied governance-style public services, achieved various sources of public interest, and presented the government's normative role according to the changing circumstances. In the theory of neo-public management and new public service, there was a limit to the resolution of regional problems facing modern society, so the theory of community was used as a logical basis. In addition, the joint production theory was presented to establish a cooperative relationship between the government and consumers by assuming that the service user is an active producer, not a consumer, and deviating from the dual public service delivery-consumption method of the production and consumption of the service.

Chapter 3 analyzed the status of social value-oriented resident services. The survey was conducted in three ways: a recognition survey by the survey table, an in-depth interview survey, and a case survey. To analyze the opinions of experts on the social value orientation of resident services, a recognition survey was conducted on 50 experts, including local governments, public services and social values. The recognition survey was used as basic data for the in-depth interview survey of experts. The in-depth interview was conducted on 30 experts based on the recognition survey. The results of the recognition survey were used as basic data for in-depth interviewing by experts through textual analysis. In the in-depth survey, the measure was used as data on how to improve policies related to resident services based on social values based on surveys on what social value policies should be pursued, what problems they have, and how to improve them in order to solve them in the future. A case study was conducted on projects of local governments selected by the Ministry of Public Administration and Security as the best case for realizing social values.

Chapter 4 proposed measures to strengthen social value-oriented resident services. Chapter 4 was highlighted and several policies were proposed to strengthen the residential service centered on social values. First, the establishment of an agreement system to derive social values will have to be presupposed. Therefore, the central or local governments should establish an agreement system in which they can first

reach an agreement on the social values that a policy or system should pursue if it is established or implemented. Such an agreement system should not be led by the government, but by a system where citizens can voluntarily and actively participate. Second, the participation of residents and the cultivation of communication skills are essential for residents to actively participate in the deliberation process to derive social values. In order to foster capacity for active participation and communication among residents, improvement of the residents' awareness as a democratic citizen should be made, but the central and local governments should make efforts to enhance the capacity of residents through education or public relations more actively. Third, a change in public sector awareness and behavior is essential in order for resident services to change innovatively based on social values. It is necessary to improve public officials' awareness and behavior through various policies such as education and promotion of government officials and politicians, and institutional penalties.



사회적 가치 중심의
주민서비스 강화방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

KRILA



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



9 788978 465466 1



ISBN 978-89-7865-466-1