

# 사회보장을 위한 거버넌스 기구의 비교 분석 : 시도 사회보장위원회를 중심으로\*

오민수\*

본 연구의 목적은 시도 사회보장위원회가 지역사회보장 증진을 위한 거버넌스 기구로서 발전해 갈 수 있도록 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 중앙 사회보장위원회, 시도 사회보장위원회, 시·군·구 지역사회보장협의체 간 최대유사 체계분석을 통해 거버넌스로서 발전되어 가기 위한 시사점을 도출하였다.

연구결과 현 시도 사회보장위원회는 지역사회보장을 위한 거버넌스 기구로 볼 수 없으며 시도의 자문위원회에 불과함을 제시하였다. 또한 지역사회보장협의체를 비교준거로 하여 향후 거버넌스 기구로서 발전되기 위해 3가지 시사점을 제안하였다. 첫째, 공공의 각 부서가 공식적으로 참여할 수 있도록 법 및 조례의 정비가 필요하다. 둘째, 법령에 제시된 시도 사회보장위원회 기능의 확장이 필요하다는 것을 제시하였다. 셋째, 지역 사회보장과 연계된 직접적인 이해관계자 중심의 참여자 확장이 필요하다는 것을 제시하였다.

주제어 \_ 거버넌스, 사회보장위원회, 지역사회보장협의체

\* 경기복지재단 정책연구실 연구위원

# A Comparative Study on Governance Organizations for Social Security:

## Focusing on the Social Security Committee of Cities and Provinces

Minsu Oh\*

---

The purpose of this study is to derive implications for the Social Security Committees of cities and provinces to develop as a governance organization to promote community social security. To this end, implications for developing as governance were derived through the analysis of Most Similar Systems Design(MSSD) among the Social Security Committee, the cities-provinces(Si-Do) Social Security Committee, and the Si-Gun-Gu Community Social Security Council.

As a result of the study, it was suggested that the current Social Security Committees of cities and provinces cannot be regarded as a governance organization for community security and are just as an advisory committees of cities and provinces. In addition, three implications were suggested to develop as a governance organization in the future, using the Community Social Security Council as a reference for comparison. First, laws and ordinances need to be reorganized so that each public department can officially participate. Second, it was suggested that the function of the Social Security Committee of cities and provinces presented in the statute should be expanded. Third, it was suggested that it is necessary to expand participants centered on direct stakeholders related to local social security.

**Key words** \_ Governance, Social Security Committee, Community Social Security Council

---

\* Gyeonggi Welfare Foundation, Researcher

## I. 서론

「사회보장기본법」 제1조에서는 사회보장에 관한 국민의 원리와 국가 및 지방자치단체의 책임과 역할을 규정하고 있다. 이 법에서 사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다(동법 제3조).

법에서의 정의처럼 사회보장은 영역이 넓고 행위자가 다양하기 때문에 공공과 민간이 사회보장의 영역과 제도에 따라 협력이 요구되며 영역이나 행정체계에 따라서도 협력의 방식과 수준이 달라지게 된다. 크게는 국가단위의 사회보장을 위한 사회보장위원회의 구성과 역할에서부터, 작게는 읍면동 단위 지역사회보장협의체에 이르기까지 구성 및 작동방식이 상이한 것은 당연할 것이다.

2000년대 이후부터, 정부 행정에 있어 거버넌스 논의가 활발하게 이루어졌고 정부행정의 각각 영역마다 민관협력 거버넌스를 구축하고자 노력하고 있다. 본래 거버넌스 논의는 정부 및 시민사회, 이익단체, 공식적·비공식적 행위자 등 광범위한 대상과 수준을 포괄하고 있다(Pierre & Peters, 2000; 김판석·홍길표·김완희·진중순, 2010). 이는 과거에 사회문제나 정책에 대해 정부가 유일한 행위자로 활동하던 방식에서 이제는 정부가 유일한 존재가 아닌 다양한 행위자와 협력하고 이를 추진하는 방식으로 정부운영의 기제(a pattern of rule)가 변화된다는 것이다.

사회보장의 분야 역시·도 거버넌스 기제가 활발하게 작동하고 있으며 행정단위 및 정책 영역별로 각각 거버넌스 기구를 구성하여 운영하고 있다. 대표적으로 국가와 광역 시·도 단위에서는 사회보장위원회, 시·군·구 단위에서는 지역사회보장협의체라는 명칭으로 거버넌스 체계를 구축하여 운영하고 있다. 그러나 거버넌스 체계를 지칭하는 명칭과는 관계없이 민간이 참여하면 이를 동일한 수준의 거버넌스 기제라고 할 수 있을 것인가?에 대해서는 검토가 필요하다. 사회보장을 위한 거버넌스 체계는 각각의 행정단위(또는 층위별)로 그 구성 및 작동에 대한 기제가 다를 것인데 오히려 명칭에 따라 동일한 것으로 간주하거나 민간이 참여한다는 현상으로만 거버넌스라 오인할 수도 있기 때문이다. 국가 및 지방자치단체의 사회보장 증진을 위한 거버넌스가 더욱 발전되기 위해서는 각각의 행정단위와 범위에 적합한 거버넌스 구조와 역할을 살펴보고 발전방안을 모색함이 필요하다.

이러한 접근에서 본 연구는 시·도 단위의 사회보장위원회를 거버넌스라고 지칭할 수 있는가?에 대한 의문에서부터 시작하게 되었다. 정부의 행정사무에 있어 민간이 참여한다고 해서 사회보장을 위한 거버넌스 체계로 볼 수 있는지? 혹은 단순 위원회 기구에 불과한 것인지?를 이론과 사례를 통해서 그 판단의 준거를 설정하고 파악해보자 하였다. 명칭을 불문하고 사회보장위원회와 지역사회보장협의체가 모두 사회보장을 위한 거버넌스 기구라고 가정한다면 행정단위(중앙-도·시·시·군·구) 이외에 어떤 차

이가 있는가?를 비교 검토하고자 한다. 이를 통해 시·도 사회보장위원회가 사회보장을 위한 거버넌스로서의 발전되기 위한 시사점을 도출하는 것이 연구의 목적이다.

방법론적 측면에서는 시·군·구 지역사회보장협의체가 사회보장을 위한 대표적인 거버넌스 구조라고 인정된다면 지역사회보장협의체와 시·도 사회보장위원회, 중앙 사회보장위원회 간 비교분석방법을 통해 구조와 기능적 측면에서의 시사점을 도출해 볼 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 각각의 행정 체계 단위에서 구성되는 거버넌스 간 비교를 위해서 최대유사체계분석기법을 사용하여 분석하였다. 최대유사체계분석기법(The Most Similar System Design)은 가능한 한 다수의 공통속성(유사성)을 지닌 정치·행정 체계 군이야말로 가장 적절한 비교분석의 사례가 될 수 있으며, 이와 같은 사례들을 대상으로 분석을 수행할 경우 상정 가능한 설명변수의 폭을 축소시킬 수 있다. 이로 인해 간명한 인과관계의 도출이 가능한 분석방법이다.

본 연구의 흐름은 사회보장과 관련된 거버넌스 관련 선행연구 경향 검토, 지역사회보장협의체의 선행연구 경향 검토, 위원회와 협의체 간 비교를 순차적으로 시행한다.

## II. 이론적 배경 및 문헌고찰

### 1. 사회보장을 위한 거버넌스로서 지역사회보장협의체

#### 1) 사회보장 거버넌스와 정부의 역할

1990년대 이후 행정학 또는 공공정책을 다루는 전 분야에서 거버넌스(governance)는 연구문제의 출발이자 결론일 정도로 가장 많이 다루어지는 주제일 것이다. 거버넌스의 가장 일반적인 개념으로는 ‘지배질서(the pattern of rules)’를 의미하며 나아가 ‘정부가 조직되고 일하는 방식의 변화’, 또는 정부와 민간 부문 사이의 협치(協治)를 의미하고 있다. 그러나 협치의 용어보다는 이명석(2016)의 연구에서 제시된 바와 같이 “새로운 사회적 조정 양식으로서의 거버넌스”가 더 전통적 관료제 패러다임을 보완하면서 각종의 시민사회영역의 참여를 내포하고 있고 거버넌스 패러다임을 설명하기 더욱 적합한 해설로 보인다. 거버넌스 패러다임은 정부실패를 개혁하고 정부 운영의 효율성을 향상하기 위한 기제이며, 중앙집권 국가에서 지방분권으로의 전환, 행정부 중심에서 시민사회의 참여와 협력 등 국정운영 전반에서 지방자치, 시민사회의 참여, 정부 간 협력, 민-관 협력, 갈등관리 등을 강조하는 패러다임이 되었다(라미경, 2009; 이재완·김승용, 2012; 장지호·홍정화, 2010; 이명석, 2016; 김성수, 2017; 한상윤·

윤나비·허아름·이선우, 2022). 이제 거버넌스는 국정운영에 있어 정부중심적인 결정과 행동 또는 관료제적 통치 등에 대응하여 민관협력에 기반한 국정운영 기제 또는 패러다임을 의미하는 개념으로 쓰이고 있다.

거버넌스의 개념적 논의 속에서 중심이 되는 요인은 “정부의 역할”과 “다양한 관계 주체의 참여(또는 시민사회와의 관계)”이다. 대체적으로 거버넌스 논의에서 정부의 역할은 심판이 아닌 경기 내 하나의 행위자(player), 합리적 평가자, 기획자, 조정자, 조력자, 촉진자, 유도자 등의 역할로 변화를 요구받는다(김의영, 2011; 주재복, 2013; 김성수, 2017).

거버넌스 기제 내에서 정부는 이전과 달리 수평적인 하나의 행위자이기도 하고 역할측면에서는 다양한 행위자와 협력을 촉진하고 유도하는 역할로 변경 혹은 축소되는 듯 이해되기도 한다. 그러나 여전히 중요한 문제는 바로 “거버넌스 내 행위자들의 책임성”이다. 이 행위자들의 책임성으로 인해 거버넌스는 결국 정부의 역할 변화를 전제하고 있지만 여전히 행정기관이 주요하며 유력한 행위자가 될 수 밖에 없다.

행정기관은 주민 또는 사회 구성원을 대상으로 수익적·침익적 행정행위를 하게 된다. 거버넌스는 이런 행정행위에 대한 정부의 일원 또는 일방향적 정책결정과 집행을 지양하고 민관협력, 이해관계자의 참여 등을 통해 협력적으로 해결하고자 한다. 그런데, 여기에 참여하는 행위자의 행동에 책임성을 부여할 수 있겠는가? 그 책임성은 어떤 책임성인가? 참여성, 투명성, 책임성은 어떤 주체에 대하여 부여되는 것인가? 그것은 행정기관 즉, 정부일 것이다. 따라서 거버넌스의 “유일한 행위자는 아니지만 유력한 행위자는 여전히 정부”가 될 수 밖에 없다. 거버넌스를 통해 발생하는 수익적 또는 침익적 행정행위에 대한 책임을 참여자 모두에게 지울 수는 없기 때문이다. 참여자의 책임성 또한 거버넌스 구조 내에서 협의와 조정을 통해 각각의 역할을 정의하게 되는 것이다.

또한 거버넌스 논의에서 중요하게 고려해야 할 것은 각 참여자들의 구성이 해당 의사결정단위(decision making units)에 있는 참여자들로 구성이 되어야 한다는 것과 더불어 참여자의 대표성이 확보되어야 한다는 것이다. 이는 이미 많은 연구들에서 그 중요성과 우려가 제시된바 있다(김성수, 2017). 특히 민간부문 참여자의 경우 선출된 의회 의원 등과 같이 지역이나 주민을 통해 대표성을 공식적으로 부여받은 것이 아니다. 때문에 오히려 특정 이해관계자가 참여하여 공공부문과 공동체에 영향을 미치는 의사결정을 독점하고자 하는 현상도 있다.

따라서 거버넌스에서의 정부의 역할은 참여를 촉진하면서도 거버넌스에 의해서 균형성 있는 소통과 협력을 유도하여 행정의 최종 소비자인 국민의 만족도를 높이는데 그 목적과 책임성을 가져야 한다. 이를 고려한다면 거버넌스는 정부가 가지는 책무성을 견지하고 나서 정책사업에 대한 민간위원의 자문을 거치는 수준 이상의 사회적 조정양식이나 패러다임처럼 구동되는 것이 적절할 것이다.

## 2) 거버넌스로서 지역사회보장협의체

사회보장분야에서는 거버넌스를 지역사회복지 실천 및 문제해결 과정으로 정의하고 있다. 지역사회 공공기관, 사회복지기관 및 민간단체, 이용자, 주민 등까지 다양한 이해관계자들의 참여와 협력을 전제로 지역사회 내 사회보장 수준 제고를 위한 일종의 체계로 이해하고 있다(김진옥, 2004; 강혜규, 2008; 류진석, 2011; 진관훈, 2012; 채현탁, 2014). 특히 계층적이고 폐쇄적인 관료적 통치에 대응하는 기제를 넘어 실제 서비스를 제공하는 수준에서 지역 내 문제정의, 해결을 위한 공동생산(co-production)과 공공성(publicness)을 실현하는 서비스 전달체계의 구성 메커니즘으로까지 확장되어 구성 및 작동하고 있다.

이는 사회보장은 중앙과 지방, 주민과 공공, 주민과 주민, 가족과 마을 등 끊임없는 연결성을 갖기 때문에 사회보장분야에서 거버넌스는 단지 통치의 기제를 넘어 지역복지의 실천과정이자 패러다임처럼 인식되고 있는 것이다. 사회보장을 위한 급여 제공의 형태 측면에서 본다면 현금성 급여의 경우 중앙정부 주도로 전달체계나 정책설계를 수직적인 형태로 설정하는 것도 적절할 수 있다. 하지만 사회서비스의 경우 지역 주민과 가장 가까이에 있는 행정주체인 지방정부가 주도적으로 하는 것이 주민의 욕구에 더욱 부합할 수 있다. 특히 주민의 사회보장의 필요와 욕구가 다양화되면서 기존의 공급자 중심의 서비스 전달체계와 중앙집권적 거버넌스는 지역 내 서비스 수요의 복합적 욕구를 가진 복지문제 해결에 부족했다. 따라서 이런 중앙 집권적 거버넌스의 부족한 문제해결 역량을 보완하기 위해서라도 지역사회 중심의 협력적 거버넌스가 요구되고 있다(권향원, 2020; 한상윤 외., 2022). 이러한 맥락에서 본다면 시·군·구 단위 설치되어 운영되는 지역사회보장협의체는 지방자치단체의 복지사업에 대한 민관협력 거버넌스의 대표적인 형태라고 볼 수 있다.

시·군·구 지역사회보장협의체는 지방분권과 그 구성의 맥락을 같이하게 된다. 2005년 이후부터 보건복지부 산하 67개 복지사업의 지방 이양, 2006년 「제1기 지역사회복지계획(2007~2010)」 수립 등 분권화와 지방화 흐름이 본격적으로 나타났다. 지방자치단체 단위에서도 복지대상과 복지자원 등을 고려하여 지역사회 내 다양한 주체들이 협력하고 연계하여 사회문제의 해결방안을 기획하고 실천할 거버넌스 체계에 대한 필요성이 대두되었다. 이에 시범사업을 거쳐 지역 내 공공과 복지관련 기관, 그 외 각 행위자들 간 연계 협력을 강화하고자 2005년 7월31일부터 “지역사회복지협의체”라는 명칭으로 시·군·구 단위에서 구성 및 운영되기 시작하였다(한상윤·윤나비·허아름·이선우, 2022).

특히 「사회복지사업법」 제7조의2에 “지방자치단체 관할 지역 안의 사회복지사업 및 서비스에 대해 관련 기관, 단체 간 연계·협력을 강화하기 위해서”라고 명시함으로써 지역의 사회복지 문제 해결에 더 이상의 관료 주도의 계층적 해결이 아닌 지역의 다양한 행위자가 참여하여 협력하는 수평적 체계임을 제시한 것으로 볼 수 있다(사회복지사업법 제7조의2, 2003.7.30. 신설).

이후 2015년 7월 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(사회보장급여법)」이 제정되면서 「사회복지사업법」에 근거를 두고 있던 “지역사회복지협의체”가 “지역사회보장협의체”로 명칭을 변경하였고 (약칭)「사회보장급여법」으로 이관되어 기능과 역할을 확장하고 지방정부의 책무를 강화하였다.<sup>1)</sup>

더불어 2016년 제12차 사회보장위원회에서 ‘읍면동 복지허브화’정책이 확정되면서 읍면동 단위 사례관리, 방문서비스, 사각지대 발굴, 민간자원 개발 및 연계 등이 공공의 업무로 포함되었다. 이에 따라 공공과 주민이 복지사각지대를 발굴하고 지원하는 업무에 협력하는 기구로써 “읍면동 지역사회보장협의체”의 구성·운영이 공식화 되었다.

시·군·구 협의체와 읍면동 협의체는 모두 “협의체”라는 명칭은 동일하지만 행정체계에 따라 그 운영목적과 구성이 다르다. 오민수(2021)의 연구에서는 읍면동 지역사회보장협의체는 지역주민이 읍면동 행정복지센터와 협력하여 지역 내 복지사각지대를 발굴 및 지원하기 위한 목적의 민관협력체계이고, 시·군·구 지역사회보장협의체는 시·군·구 단위 사회보장이용 및 급여 제공의 효과를 위해 제공기관(지방자치단체 및 서비스 제공기관) 간 협력기구로 구분하였다. 협력을 통해서 추구하는 구체적인 행위(역할)에서도 읍면동 협의체는 복지사각지대 발굴 및 지원에 초점을 하는 실천적 측면을 강조하고 있으나, 시·군·구 협의체는 공공-민간기관 간 협력하여 시·군·구 단위 사회서비스 개발과 계획 수립 등 정책적 기획을에 대한 심의·자문에 노력하는 등에 초점을 하고 있다는 점에서 차이가 있다(오민수·김주연, 2021).

시·군·구 단위 거버넌스로 볼 수 있는 지역사회보장협의체 관련 선행연구들은 초기 도입 단계에서 시·군·구 지역사회보장협의체 의미와 역할(이현주, 2003; 김창기, 2007)에 대한 연구가 이루어졌으며 이후부터 대부분의 연구는 협의체 운영 현황과 경험, 협의체 활동과 역할을 파악하고 문제점을 진단하는 등의 연구가 주를 이루었다(류기형 외, 2009 ; 김창기 외, 2009 ; 안혜영, 2010 ; 송재복, 2011; 이재완 외, 2012 ; 채현탁, 2014; 윤철수외, 2016 ; 전준구, 2018). 또한 지역사회보장협의체가 지역사회보장 거버넌스로서의 역할에 중심에 둔 연구들(류진석, 2011; 김우중, 2013; 채현탁, 2014; 함철호, 2015; 전준구, 2020)은 지역사회보장협의체가 지역 내 사회보장을 위한 공식적 거버넌스 기구라는 것을 명확히 제시하고 있다.

하지만 여전히 혼재되고 있는 것은 협의체에 대한 존재이유와 목적에 관해 유사하면서도 조금씩 상이한 해석과 기대이다. 가령, 거버넌스를 ‘협치’로 보고 협의체를 지역 내 사회보장을 위한 협치 또는

1) 사회복지사업법의 경우는 사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하며 사회복지사업을 수행하는 그 누구든지 동 법에 따라야 함을 제시하는 법률이다. 그러나 사회보장급여법은 사회보장에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 정한다. 지역사회보장계획 및 지역사회보장협의체 관련 내용이 사회보장급여법으로 관계 근거 이관된 것은 사회보장을 위한 거버넌스에 대한 국가 및 지방자치단체의 역할과 책무성을 더 강화된다는 점에서 의미가 있다.

문제해결을 위한 패러다임으로 보는 연구(김창기, 2007 ; 류진석, 2011; 김보영, 2013; 채현탁, 2014), 협의체를 지역 내 ‘복지자원 활용’에 초점을 두고 자원의 연계와 협력적 활용을 위한 민관협력체제로 보는 연구(초의수, 2008; 류기형 외, 2009; 최균 외, 2013 ; 김진 외, 2015), 지역 내 통합적 ‘사례관리’를 위한 전달체계로써 협의체를 보는 연구(지은구, 2006)도 있다.

이렇듯 사회복지분야 거버넌스 관련 연구들은 대체적으로 시·군·구 단위 협의체에 집중되어 왔다. 반면 중앙 및 시·도 단위 사회복지위원회 대상으로는 학술연구는 매우 찾아보기 어려운 실정이다. 이는 사회복지위원회를 사회복지장을 위한 거버넌스 체계로 볼 수 있을 것인가에 대한 논의부터 시작해야 함을 시사한다고 볼 수 있다. 경험적으로 사회복지 분야의 거버넌스는 대부분 시·군·구 및 읍·면·동 단위의 지역사회보장협의체를 지칭한다. 선행연구들 또한 협의체에 대한 한계와 비판적 평가가 있을 지언정 지역 사회복지장을 위한 거버넌스라는 것에 대해서는 이견이 없을 듯 하다(이현주, 2002; 배응환, 2005; 류진석, 2001; 전병관, 2012; 안혜영, 2010; 이재완·김승용, 2013; 김창기, 2007; 이성로, 2009; 이소영, 2019 등 그 외도 수없이 많다). 그러나 사회복지위원회를 사회복지장을 위한 거버넌스 체계로 볼 수 있는가에 대해서는 관심 있는 연구가 이루어지지 않았다. 정홍원 외.(2021), 김가희 외.(2022) 등 일부 연구자들만 시·도 단위 사회복지위원회 관련된 연구를 수행하였으며 해당 연구에서는 시·도 사회복지위원회 역시 사회복지장을 위한 거버넌스로 보고 있다(정홍원 외., 2021; 김가희 외., 2022).

하지만 중앙단위와 광역단위의 사회복지위원회를 거버넌스라고 할 수 있는 것인가? 혹은 행정기관에 대한 자문위원회에 불과한 것인가?에 대한 것은 거버넌스의 개념, 행정기관위원회의 특징과 역할, 각 사회복지위원회의 기능과 구성 등을 고려하여 판단하여야 한다.

## 2. 행정기관위원회로서 사회복지위원회

거버넌스 체계로 오인되기도 하는 것이 행정기관위원회이다. 행정기관위원회는 국가의 행정기능이 확대되고 행정수요가 다양화·전문화됨에 따라 기존 수직적이며 폐쇄적 또는 배타적인 행정조직으로는 대응이 어렵기 때문에 해당 분야의 전문가, 이해당사자 등의 참여를 통해 사회적·경제적 문제 해결을 위한 수단으로 활용되고 있다. 이러한 개념적 정의 때문에 거버넌스의 구현방식이나 수단처럼 이해할 수도 있다. 행정기관위원회는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따라 명칭을 불문하고 행정기관 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관을 의미한다(행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 제 2조). 동 법에서는 “위원회는 법령에 규정된 기능과 권한을 넘어서 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용 등의 자문에 응하거나 조정·협의·심의·의결 등을 하여서는 아니 된다(동법 제2조2항)”고 규정

함으로써 행정위원회든 자문위원회든 기능과 권한을 개별법령에서 제한하고 있다.

행정기관위원회는 준입법적, 준사법적 기능 여부에 따라 행정위원회와 자문위원회로 구분된다. 이중 행정위원회는 합의제행정기관으로써 행정기관에 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 법률이 정하는 바에 따라 행정기능 수행, 규칙 제정(준입법적 기능), 이의의 결정 등 재결(준사법적 기능)하는 기능을 갖는다(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제21조). 행정위원회는 ①업무의 내용이 전문가 의견 등을 들어 결정할 필요가 있고, ②업무의 성질이 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있으며, ③기존 행정기관의 업무와 중복되지 않고 독자성이 있으며, ④업무가 계속성·상시성이 있는 경우에 설치할 수 있다(행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 제10조).

행정위원회는 ①행정의 공정 및 정치적 독립성을 확보하고, ②민간 전문가의 참여를 유도하여 의사결정의 전문성과 합리성을 도모하며, ③행정의 통합조정 및 당사자의 이해를 조정하고, ④행정의 민주화를 달성함에 있다(나채준, 2013). 가령 가장 대표적인 행정위원회로 중앙노동위원회를 들 수 있다.

한편 자문위원회는 행정위원회를 제외한 위원회를 의미하며 ①업무의 내용이 전문가 의견 등을 들어 결정할 필요가 있고, ②업무의 성질이 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 경우 설치가 가능하며 행정기관의 의사결정을 지원하지만 대외적으로 표명하는 권한은 없다(동법 제10조).

〈표 1〉 행정기관위원회의 유형 및 특징

구분	행정위원회	자문위원회
개념	행정기관 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 법률이 정하는 바에 따라 설치되는 합의제 행정기관	행정위원회를 제외한 위원회
권한	행정기관 의사를 결정하고 대외적으로 표명하는 권한이 있음 (행정, 준입법 및 준사법 기능 보유하며, 행정권한을 위원회 명의로 직접 행사할 수 있음)	행정기관 의사결정을 지원하지만, 대외적으로 표명하는 권한은 없음
설치 요건	①업무내용이 전문가 의견 등을 들어 결정할 필요가 있을 것 ②업무성질이 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것 ③기존 행정기관의 업무와 중복되지 않고 독자성이 있을 것 ④업무가 계속성·상시성이 있을 것	①업무내용이 전문가 의견 등을 들어 결정할 필요가 있을 것 ②업무성질이 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것
세부 유형	-	위원회 결정의 행정기관 기속여부에 따라 기속되는 ①의결위원회, 불기속되는 ②심의위원회로 구분되며, ③심의의결위원회도 있음
사무 기구	설치 가능	여러 행정기관의 소관 기능을 조정·종합하는 위원회를 제외하고 설치 불가능
설치 현황*	42	574
예시 ( )는 소속	중앙노동위원회(고용노동부) 규제개혁위원회(대통령) 한센인피해사건진상규명위원회(보건복지부)	사회보장위원회(국무총리) 국민연금기금운용위원회(보건복지부)

출처: 정부조직관리정보시스템(<http://org.go.kr>)/2023.03.29. 검색 \*2022.12월 현재.

큰 틀에서 행정기관위원회를 거버넌스를 구현하는 하나의 기구나 수단으로도 볼 수 있을 것이다. 하지만 거버넌스의 등장에 중요한 변화를 포함하는 것은 정부와 시민사회의 관계(이명석, 2016)임을 고려한다면 시민사회의 직간접적인 참여구조가 없는 위원회 기구는 전통적인 사회적 조정양식의 단점 보완에 미진하거나 정책에 대한 반발, 또는 전문가 검토요구에 대한 정당성을 갖추는 수단정도로 인식될 수 있다.

행정기관위원회로서 사회보장위원회를 사회보장을 위한 새로운 사회적 조정 양식으로서 거버넌스로 볼 수 있는가?에 대해서는 사회적 조정이 필요한 영역 즉 사회보장 분야의 제도적 환경과 맥락, 선행연구 등을 통해 사회보장을 위한 거버넌스라고 인정되는 체계와 비교검토를 통해서 좀 더 세부적으로 살펴볼 필요가 있다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구대상

시·도 사회보장위원회가 시민사회와 공공과 민간의 참여적 구조로 이루어지는 사회적 조정 양식으로서 운영되고 있는지를 평가해보기 위해서는 준거대상과의 비교분석을 통해 판단해 볼 수 있을 것이다. 본 연구는 사회보장을 위한 거버넌스와 민관협력 체계로서 핵심적 역할을 수행하고 있는 지역사회보장협의체를 비교준거로하여 시·도 사회보장위원회가 거버넌스로서의 역할로 확장 가능성을 모색하는 것이다.

이를 위해서 사회보장위원회, 시·도 사회보장위원회, 시·군·구 지역사회보장협의체에 대한 각각의 기구의 목적과 구조 특성, 구성적 특성, 기능적 특성을 비교하여 유사점과 차이점을 도출한 후 이를 통해 시사점을 발굴하고자 하였다.

#### 2. 분석방법

사회보장위원회가 민관협력 거버넌스라고 볼 수 있는지 여부에 관해서 좀 더 심도 있는 분석을 위해 지역사회보장협의체와의 차이점과 유사점을 비교검토하여 위원회의 개념적 특성을 살필 수 있다. 이를 위해 사용한 방법은 최대유사체계분석 방법이다.

최대유사체계 분석은 다수의 공통속성을 지닌 정치·행정 체계를 비교하는데 적절한 비교분석방법의 유형이다. ‘체계(體系, systems)’란 연구대상현상이 그 속에서 발생하는 조직·집단·정치체계·국가 등을 포괄적으로 지칭한다. 즉 교차 및 비교연구에서 국가단위 비교라면 국가, 도시단위 비교라면 도시, 계층단위 연구라면 계층 등 비교사례 그 자체를 지칭한다(김웅진, 1995).

최대유사체계분석은 차이법, 즉 연구대상(종속변인)의 양태가 각각의 비교사례 속에서 다르게 나타난다면 비교사례 간의 유사성으로는 그러한 종속변인의 양태를 설명할 수 없으며, 상이성만을 독립변인으로 간주할 수 있다는 논리에 기초한다(김웅진, 1995). 각각의 거버넌스를 요구 또는 구성하는 체계에 대해 각 잠정 독립변수별로 비교분석하는 과정을 거쳐 각 사례(체계)간 상이성/유사성 여부를 평가하는 것이다. 비교분석 변수를 독립변수로 칭하고 각각의 사례 간 변수의 상이성/유사성을 평가한 이후 유사성의 변수는 소거하여 상이성을 중심으로 각 체계의 인과조건을 기초로 쟁점을 도출하는 방법이다.

연구의 대상은 사회보장을 위한 거버넌스 체계(중앙 사회보장위원회, 시·도 사회보장위원회, 시·군·구 지역사회보장협의체)이다. 이 각각의 행정 단위에서 구성되는 민관 협력 및 참여 기구가 체계(system)이자 종속변수이다.

각각의 사회보장을 위한 거버넌스는 구성적 측면과 내용 및 법률상 기능적 측면으로부터 그 정도가 다른 양상으로 나타나게 된다. 이에 따라 거버넌스의 목적과 구조 등의 구성적 측면과 활동의 내용, 과정을 고려하여 분석변수를 설정하였다. 각각의 독립변수는 앞서 이론적 배경에서 도출된 거버넌스로서 갖는 특성을 고려하여 기구의 목적과 구조측면, 구성적 측면, 기능적 측면을 비교분석을 위한 독립변수로 설정하였다.

기구의 목적과 구조측면에서는 위원회 및 협의체의 구성의 목적과 맥락, 법률 상 제시된 구성 목적 등을 중심으로 검토하였다. 구성적 측면에서는 거버넌스로서 주요 기제인 민, 관의 참여적 구조를 검토하였다. 기능적 측면에서는 협의체 및 위원회의 역할을 조정, 심의, 자문, 연계활동을 중심으로 각각 검토하였다.

〈그림1〉 사회보장 관련 민관협력 체계의 최대유사체계분석 틀

중앙 사회보장위원회, 시도 사회보장위원회, 시군구 지역사회보장협의체 관한 법적 범위, 운영지침 등 검토



최대유사체계분석 분석모형의 인과추론방식

	종속변수 잠정독립변수	Y: 중앙 사회보장위원회	Y': 시·군·구 지역사회보장협의체	Y'': 시·도 사회보장위원회
기구의 목 적과 구조 측면	구성 목적(X1)	X1'	X1'	X1'
	편성 구조(X2)	X2'	X2''	X2'''
	사무국 등 지원조직(X3)	X3'	X3'	X3'
구성적 측면	참여자 구성(X4)	X4'	X4'	X4'
	공공위원 참여 정도(X5)	X5'	X5'	X5'
	민간위원 참여 정도(X6)	X6'	X6'	X6'
기능적 측면	심의(X7)	X7'	X7'	X7'
	자문(X8)	X8'	X8'	X8'
	연계활동(X9)	X9'	X9'	X9'
	조정(X10)	X10'	X10'	X10'

● 종속변인 Y: 사례 간 상이성 표출 (Y' - Y'' - Y''')  
 ○ 잠정독립변인 X1(체계속성): 사례 간 유사성 표출 (X1' - X1' - X1')  
 ○ 잠정독립변인 X2(체계속성): 사례 간 상이성 표출 (X2' - X2'' - X2''')  
 ○ 잠정독립변인 X3(체계속성): 사례 간 유사성 표출 (X3' - X3' - X3')  
 (...이하 설명 생략...)



$X2 \rightarrow Y$  under  $X1, X3, \dots, X10$   
 $X1, X3, \dots, X10$  라는 선행조건(체계 간 유사성) 하에서  
 $X2 \rightarrow Y$  의 인과관계가 논리적으로 성립

출처 : 김용잔·김지희(2003). 비교지역 연구전략: 방법론적 성찰, p.20.

## IV. 사회보장 관련 거버넌스 비교분석

### 1. 행정기관별 민관협력체계 분석

#### 1) 사회보장위원회

##### (1) 기구의 목적과 구조 측면

사회보장위원회는 「사회보장기본법」 제20조에 의해 설치되어 운영되고 있으며 국무총리 소속으로 구성된 행정기관위원회 중 자문위원회에 해당한다. 사회보장위원회의 역사는 「사회보장기본법」의 역사와 함께 변화를 이루었다.

사회보장기본법의 시초는 1963년으로 거슬러 올라간다. 1963년 「사회보장에관한법률」을 제정하면서

사회보장심의위원회(제4조)를 두도록 하였으며 동법에서 “사회보장”이란 사회보험에 의한 급여여와 무상으로 행하는 공적부조에 한정된 개념이었다(법 제2조). 당시 사회보장의 개념이 한정적이었기 때문에 사회보장심의위원회 역시 심의라기 보단 보건사회부 장관의 자문요청에 응하기 위한 위원회였다. 이는 해당 법률에서도 제시하고 있는데 “①사회보장에 관한 중요사항에 대한 자문에 응하게 하기 위함이며, ②보건사회부장관이 사회보장에 관한 계획을 수립하고자 할 때에는 미리 위원회의 자문”(법 제4조)을 거치기 위한 목적이라 제시하고 있다. 사회보장심의위원회의 위원은 11인이었고 근로자를 대표하는 자, 사용자를 대표하는 자, 그 외 학자 등으로 구성을 제시한 것은 사회보장심의위원회는 사회보험과 관련된 이해당사자를 형식적으로 포함하는 목적과 기능이었고 당시 사회보장의 의미를 다소 협소하게 인식하고 있었음을 알 수 있다.

같은 맥락에서 1970년 제정된 「사회복지사업법」 제3조에서도 “사회보장위원회”를 자문기구로서 두도록 하였는데 동 법은 사회복지사업으로 그 범위가 한정되었다. 따라서 사회보장의 범위와 사회복지사업을 구분하여 인식하다보니 「사회보장에관한법률」과 「사회복지사업법」 각각에서 규정하는 각각의 위원회는 보건사회부 장관의 소관 사무의 영역별로 자문에 응하는 자문기구로서의 구성된 특성을 갖는다.

1995년 12월30일 「사회보장기본법」이 제정되면서 기존 「사회보장에관한법률」이 폐지되었고 동법 내 있었던 사회보장심의위원회가 사회보장기본법에 담기게 되었다. 사회보장기본법의 제정은 사회보장의 국가 및 지방자치단체의 책무성을 제시하였다는 점에서 상당한 의미를 갖는다. 더불어 사회보장심의위원회 역시 종전의 보건사회부 장관의 자문위원회에 불과하였던 기능에서 사회보장기본법 제정을 통해 국무총리가 위원장, 관계 부처 장관이 위원으로 참여하는 20명의 위원회 구성으로 변경 및 확대되었다. 또한 시행령을 통해서 30인 이하로 사회보장심의위원회 산하로 실무위원회를 두도록 하면서 “사회보험실무위원회”와 “사회복지실무위원회”로 구성할 것을 명시하였다. 이것이 현재까지 부분 변경되어 현재까지 이어져 내려오고 있다.

구조적 측면에서 사회보장위원회의 업무를 지원하기 위해 공공조직으로 사무국을 설치하여 운영지원하고 있다. 사회보장위원회 사무국은 사회보장위원회 사무를 처리하기 위하여 「사회보장기본법」제21조제8항에 따라 설치되었으며 3과1팀 34명의 인력으로 보건복지부의 국(局) 단위로 편제되어 있다(사회보장기본법 제21조제8,9항). 사회보장위원회와 같이 자문위원회의 경우는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」제10조에 따라 사무기구를 설치하거나 상근 직원을 둘 수 없다. 그러나 개별법령에 사무기구 설치에 대한 요건이 있으면 설치가 가능하며 이 경우 공공인력을 중심으로 설치된다.

## (2) 구성적 측면

현행 사회보장위원회는 2013년 1월에 구성되었으며 위원장 1명, 부위원장 3명과 행정안전부장관, 고

용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관을 포함한 30명 이내의 위원(공무원 15명, 민간 15명)으로 구성한다(사회보장기본법 제21조). 위원회의 소속은 국무총리실이며 주관부처는 보건복지부가 된다. 위원장은 당연직으로 국무총리가 되며 부위원장은 기획재정부장관, 교육부장관 및 보건복지부장관이 당연직으로 되게 된다.

또한 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의·조정 사항을 전문적으로 검토하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회에 분야별 전문위원회를 설치하여 운영 중에 있다. 실무위원회에서 의결한 사항은 위원장에게 보고하고 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 대하여는 실무위원회의 의결로써 위원회의 의결을 갈음할 수 있다.

〈표 3〉 사회보장위원회 구성 내용

구분	인원	구성	위원장
사회보장위원회	30명	공공: 15명(장관) 민간: 15명(전문가)	국무총리
실무위원회	30명	공공: 15명(차관) 민간: 15명(전문가)	공동위원장 (공공) 복지부 장관 (민간) 총리 지명
분야별 전문위원회	90명	민간 90명 ·전문위원-기획 ·전문위원-제도조정 ·전문위원-평가 ·전문위원-재정·통계 ·전문위원-제도통합 ·전문위원-행정데이터	각 분야별 1인 복지부 장관 지명

자료 : 사회보장위원회(<http://ssc.go.kr>), 「사회보장기본법 시행령」

위 표에서 볼 수 있듯이 법령에 따른 위원회 30명 중 15명이 국무총리 외 각 관계부처 장관으로 구성, 실무위원회의 경우 15명이 차관급으로 구성되기 때문에 사실 상 심의·조정을 위한 실무분석은 전문위원회의 자문과 사회보장위원회 사무국의 지원이 필요한 구조이다.

(3) 기능적 측면

사회보장위원회는 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위한 기능으로 13가지 사항을 심의·조정하는 역할이다. 위원회의 주요한 업무는 사회보장기본계획의 수립, 사회보장제도 신설·변경 협의에 관한 것이며 그 외 사회보장재정추계, 사회보장통계, 사회보장제도의 평가 등이 주요한 기능이라고 볼 수 있다.

특히 자문위원회의 경우 사무기구를 설치할 수 없지만 조정의 기능이 있을 경우는 가능하다. 사회보

장위원회는 사회보장기본법 제26조에 따라 중앙행정기관·지방자치단체에서 사회보장제도를 신설·변경을 하는 경우 보건복지부에 사전 의무화 하는 “사회보장제도 신설·변경협의”제도가 있기 때문이다.

〈표 4〉 사회보장위원회의 역할(「사회보장기본법」 제20조)

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사회보장 증진을 위한 기본계획</li> <li>2. 사회보장 관련 주요 계획</li> <li>3. 사회보장제도의 평가 및 개선</li> <li>4. 사회보장제도의 신설 또는 변경에 따른 우선순위</li> <li>5. 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 주요 사회보장정책</li> <li>6. 사회보장급여 및 비용 부담</li> <li>7. 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 분담</li> <li>8. 사회보장의 재정추계 및 재원조달 방안</li> <li>9. 사회보장 전달체계 운영 및 개선</li> <li>10. 제32조제1항에 따른 사회보장통계</li> <li>11. 사회보장정보의 보호 및 관리</li> <li>12. 제26조제4항에 따른 조정(중앙행정기관 장과 지방자치단체 장 간 사회보장 신설·변경에 관하여 협의가 이루어지지 않을 경우)</li> <li>13. 그 밖에 위원장이 심의에 부치는 사항</li> </ol>
---

자료 : 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)

사회보장 신설변경제도의 경우 가장 대표적인 사회보장위원회의 조정기능으로 볼 수 있다. 위원회의 조정 기능은 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 사업 외에도 중앙행정기관 간 사회보장제도에 관련하여 신설 및 변경이 있을 경우 보건복지부 장관과 협의하는 것이다. 이러한 조정의 결과로써 2018년 이전에는 “동의-부동의-대안권고-반려”라는 각각의 협의결과를 중앙행정기관 및 지방자치단체에 통보하는 역할을 하였다. 2018년부터는 “협의완료-조건부협의-재협의-반려”라는 범주로 협의결과를 회신하여 각 부처 및 지자체의 사회보장 사업에 대한 신설·변경에 대한 탄력성을 좀 더 유연하게 하였다.<sup>2)</sup> 이때 신청기관과 보건복지부 장관과의 이견이 있어 협의가 성립되지 않을 경우 조정안건으로 사회보장위원회에 상정하여 사회보장위원회에서 최종 심의 및 의결하게 된다. 조정안건에 대해 위원회가 조정 및 심의하기 위해서 사회보장위원회 내 전문위원회인 “제도조정전문위원회”에서 조정안을 마련해 줄 수 있다.

사회보장위원회의 본질적 기능이 위 각호의 사항을 심의·조정하는 역할이지만 심의·조정 안건을

2) 사회보장 신설변경제도의 운영이 사회보장위원회의 본질적 역할이라고 볼 수는 없다. 이는 사회보장위원회의 역할이라기 보다는 보건복지부의 역할이며, 사회보장위원회는 신설변경사업 신청기관과 복지부 간 이견이 있을 경우 이를 조정하여 대안을 권고하는 단계에서 활동하게 된다. 실제 신설변경제도가 생긴 '13년부터 '21년 6월까지 이견이 있어 대안권고가 이루어진 경우는 25건에 불과하며 이마저도 '16년부터는 없었다. (신설변경제도 협의결과 현황은 사회보장위원회 홈페이지 참조. <https://www.ssc.go.kr/menu/after/after080203.do#result2> / 2023.03.39. 검색)

수립하고 상정하는 역할은 사무국의 역할이다(동법 제21조제8항). 사회보장위원회의 주요업무는 사회보장기본계획, 사회보장재정추계, 사회보장통계, 사회보장제도 신설·변경 협의, 사회보장제도 평가 등이지만 이는 사회보장위원회가 직접 업무를 수행하는 것이 아닌 사무국 및 각 부처에서 심의안건으로 상정된 것을 심의하는 역할에 불과하다.

이렇듯 조정의 기능인 사회보장 신설·변경제도의 사례를 포함하더라도 사회보장위원회의 기능은 시·군·구 지역사회보장협의체 등과 같은 민관협력적 거버넌스로서의 기제라기보다는 “위원장이 심의에 부치는 사항”에 대한 심의와 조정에 전문적 자문을 수행하는 자문기구로서의 역할이 우세하다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

## 2) 시군구 지역사회보장협의체

### (1) 기구의 목적과 구조 측면

지역사회보장협의체는 지방분권으로 국가-지방자치단체 또는 지방자치단체-지방자치단체 사이의 새로운 역할 및 합리적 분담의 변화에 따라 공공-민간-시민사회의 참여를 통한 지역중심의 사회복지 전달체계 구축의 필요성이 대두되어 설치되었다.

특히 2003년 7월 「사회복지사업법」을 개정하여 시·군·구 지역사회복지협의체 설치·운영 및 지역사회복지계획 수립을 의무화하기 이전에는 시·도와 시·군·구 간 큰 차이 없이 “사회복지위원회”라는 명칭으로 하여 심의·건의하는 자문위원회 성격이었다. 그러나 2003년 법 개정을 통하여 사회복지위원회를 시·도 사회복지위원회와 시·군·구 지역사회복지협의체로 구분하면서 시·도 사회보장위원회와는 달리 지역사회보장협의체는 기존의 심의·건의에 “사회복지서비스 등에 대한 연계·협력 강화”라는 목적을 부가하였다(사회복지사업법 제7조의2, 2003.7.30. 본조신설).

2015년 7월 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 ‘사회보장급여법’으로 약칭) 시행으로 중앙부처와 유기적 연계를 통한 지역단위의 종합적 사회보장, 지역 간 사회보장의 균형 발전을 위한 지원체계가 정비되면서 지역사회보장협의체의 기능 확대 및 활성화의 전기 마련하게 되었다(보건복지부, 2022).

3) 사회보장위원회 회의 실적은 각 전문위원회를 포함하여 '22년 회의 운영 실적은 11건, '21년의 경우 22건이다.

〈표 5〉 지역사회보장협의체 성격 및 기능변화 추이

구분	'05. 7. 31. 이전	'05. 7. 31.~'15. 6. 30.	'15. 7. 1. 이후
명칭	사회복지위원회	지역사회복지협의체	지역사회보장협의체
법적 근거	사회복지사업법 제7조	사회복지사업법 제7조의2	사회보장급여법 제41조
목적	- 사회복지사업에 관한 중요 사항을 심의 또는 건의	- 관할 지역의 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역사회복지계획 심의/건의 - 사회복지서비스 및 보건 의료서비스 연계·협력 강화	- 지역사회보장계획, 지역사회보장조사 및 지표, 사회보장급여, 사회보장 추진 사항 등 심의·자문 - 지역의 사회보장 증진 - 사회보장 관련 기관 등과 연계협력 강화
기타	시도 및 시군구에 설치운영	공공과 민간의 네트워크 강화를 통한 지역복지 거버넌스의 구조와 기능 확대	사회복지에서 사회보장으로 범주 확대

자료 : 지역사회보장협의체 운영안내, p.5, 보건복지부(2022)

지역사회보장협의체는 지역의 보장계획 수립에 대한 심의·자문 외에도 지역사회보장 증진을 위한 민관협력 사업과 활동에 관련된 직접 사업을 수행하기도 하기 때문에 공공조직과는 분리된 사무국과 인력을 배치하여 운영되는 구조이다. 협의체 사무국은 시·군·구의 사회보장사업 관련 사무의 심의·자문 등을 지원하기도 하지만 필요에 따라 직접사업 등을 수행하기도 한다. 이를 위해서 지역사회보장협의체 사무국은 고유번호증을 발급받아 사회복지사업 수행을 위한 사회복지사업보조금을 시·군·구로부터 교부받아 운영되는 구조를 갖고 있다.

따라서 지역사회보장계획 등 지역의 사회복지와 관련된 중요 사항과 계획수립 등의 책무는 시·군·구에 있지만 해당 업무를 지원하는 역할은 지역사회보장협의체 사무국에서 이행하고 있으며 법인 및 단체가 아님으로 민간공동위원장 명의로 고유번호증을 발급받아 이를 근거로 정부의 사회복지사업을 위한 보조금을 받아 운영되는 구조이다. '21년 기준 시·군·구 협의체 전담인력은 316명으로 집계되고 있어 전국 229개의 기초자치단체에 1명 이상의 인력이 배치되어 운영되고 있다. 물론 미배치된 지역도 존재하지만 이 경우 대부분은 민간공동위원장이 소속된 기관의 직원이 업무를 대행하는 구조이거나, 시·군·구에서 공무원이 직접 협의체 관련 사무를 담당하는 경우이다.

〈표 6〉 시군구 지역사회보장협의체 사무국 현황

시군구 수	전담직원 현황		예산현황			
	배치(인원)	미배치	소계	운영비	사업비	인건비
229	218(316)	11	241억원	77억원	124억원	40억원

\*미배치 지역 11개 시군구, 2명이상 배치 63개 시군구  
 자료 : 보건복지부(2022), 2022 지역사회보장협의체 운영안내.

(2) 구성적 측면

사회보장급여법 상 지역사회보장협의체는 지역사회보장 거버넌스 운영체계로서의 의미를 담고 있다. 이는 “시장·군수·구청장은 지역의 사회보장을 증진하고, 사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 관계 기관·법인·단체·시설과 연계·협력을 강화하기 위하여 해당 시·군·구에 지역사회보장협의체를 둔다(법 제41조)”고 법령에 명시함으로써 협의체가 공식적인 민관협력기구라는 것을 제시하고 있다.

지역사회보장협의체는 효율적 수행을 위해 대표협의체-실무협의체-실무분과를 구성하여 운영하고 있으며 각각에서 시·군·구 사회보장 관련 주요 구성주체인 공공부문, 민간부문, 이용자부문 대표 등으로 구성하고 있다. 특히 시·군·구청장을 포함하여 사회보장업무를 담당 및 지원하는 소관기관 공무원을 시·군·구청장이 특정 직위를 지정하여 위원으로 임명 할 수 있도록 하여 협의체 구성과 운영에 대한 공공의 책무성을 명확히 하고 있다(보건복지부, 2022).

또한 대부분의 지역에서 지역사회보장협의체 위원장을 민·관 공동위원장으로 하여 공공의 경우 시·군·구청장, 민간의 경우 위원 간 선출하여 공공과 민간의 균형과 협력적 소통을 시도하고 있다.

〈표 7〉 지역사회보장협의체 구성 사례

구분	인원	구성	위원장/분과장
대표협의체	31명 (10~40명)	공공 : 시장, 담당국장, 보건소장 민간 : 현장, 전문가 등	민관 공동위원장
실무협의체	36명 (10~40명)	공공 : 관련부서 팀장 민간 : 현장, 전문가 등	실무위원장: 민간
실무분과	12개 분과 206명 (각 분과별 10~30명)	연구기획분과, 일자리분과, 주거복지분과, 문화분과, 시민건강분과, 교육청소년분과, 영유아분과, 아동분과, 노인분과, 장애인분과, 이주민분과, 여성가족분과	공동(민·관)실무분과장

( )는 업무지침 상 위촉 가능 인원  
 자료 : 수원시지역사회보장협의체(2023) 홈페이지: <https://www.swwelfare.org>

협의체 위원 구성은 대표협의체 10명~40명 이하, 실무협의체 10명~40명 이하, 그리고 각 실무분과를 운영하도록 되어 있다. 대표협의체는 심의기능 중심으로 운영되며 각 실무분과장으로 구성된 실무협의체는 대표협의체에서 심의할 안건을 사전 검토하는 역할이다. 최근 지역사회보장협의체 구성현황을 살펴보면 사회복지 기관·단체 대표가 약45%, 관계 공무원이 약20%, 비영리 단체 추천자가 약15%, 학계 전문가가 약7% 순으로 나타났다(김희성 외, 2020).

읍면동 협의체의 경우 시·군·구 내 협의체 구성에는 포함되나 협의체 기구 상 편제 형태, 시·군·구 단위 보장계획 과정에서의 참여 유형 등은 지역마다 상이하게 운영된다.

(3) 기능적 측면

지역사회보장협의체 기능 역시 본질적으로는 심의·자문·건의 기능에 한정된다. 그러나 지역복지분야에서 지역사회보장협의체는 단순한 민간 참여 의미를 넘어 민관협력적 거버넌스로서 의미를 가지며 지역복지를 구현하기 위한 하나의 패러다임처럼 인식되고 있다. 이는 협의체의 기능 수행 측면에서 그 특성과 지향점이 나타난다.

협의체의 주요 역할은 “시·군·구의 지역사회보장계획 수립·시행 및 평가, 지역사회보장조사 및 지역사회보장지표, 사회보장급여 제공 및 사회보장 추진, 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 구성 및 운영에 관한 사항 등(사회보장급여법 제14조, 제41조, 시행규칙 제5조, 제6조, 제7조)의 역할”을 수행한다. 하지만 지역 내 다양한 분야의 대표성을 가진 관계 기관, 법인, 단체, 개인, 시설 등이 참여하며 이에 대응되는 수준으로 공공에서도 업무담당 부서인 복지부서 외에도 사회보장 관련 전 부서에서 참여하고 있다. 보건복지부는 협의체 운영지침을 통해 “민간주도·공공지원”이라는 지향점을 분명히 제시하고 있다(보건복지부, 2022).

〈표 8〉 시·군·구 지역사회보장협의체의 주요기능과 내용

기능	주요내용
지역사회보장계획 수립·시행·평가 관한 사항	지역사회보장계획의 수립, 집행과정 모니터링 및 시행결과 평가 등 계획 추진에 관한 일련의 사항
지역사회보장조사 및 지역사회보장지표에 관한 사항	- 지역사회보장계획 수립에 필요한 지역 내 사회보장 관련 실태와 지역주민의 사회보장에 관한 인식 등에 관하여 필요한 조사설계·실사·조사결과 등을 심의 - 지역사회보장의 실태와 계획 시행을 통하여 달성하고자 하는 목표를 점검할 수 있도록 지표 및 목표치 설정
사회보장급여 제공에 관한 사항	- 지역사회의 복지문제 해결을 위한 시·군·구 단위의 주요 사회보장급여 제공 계획 등의 심의에 참여 (예시) 시·군·구의 기부자원이 특정 읍·면·동, 시설(기관), 대상자에게 편중되지 않고 균형적인 배분이 이루어질 수 있도록 기부금품 배분현황의 확인 및 조정 (예시) 개별법령에 따라 시·군·구 단위의 위원회 설치·운영을 통하여 자체적으로 심의하는 국고보조사업 포함 (예시) 민관협력사업 추진·지원, 국민기초생활보장사업 조사, 자활지원, 유사 중복 사회보장 지침 등
사회보장 추진에 관한 사항	- 시·군·구 단위의 자체 사회보장 추진사업(지역고유사업) 등을 심의 (예시) 사회복지서비스 연계 협력방안, 읍·면·동 협의체 특화사업 추진·운영, 복지정책토론회, 복지담당자 직무역량교육 추진 등
읍·면·동 단위 지역사회보장협의체 구성 및 운영에 관한 사항	- 협의체의 효율적 운영 및 복지사각지대 해소를 위한 통합적 서비스 제공을 위해 읍·면·동 단위 협의체의 구성 운영에 관한 사항을 심의 - 읍·면·동 협의체 구성·운영방향, 협의체의 읍·면·동 단위 협의체 지원방안, 대표/실무협의체와 읍·면·동 협의체 간 연계방안 등
그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항	- 협의체 설치목적 범위 내에서 연찬회, 정책토론회, 세미나, 워크숍, 교육사업 등 각종 역량강화 사업 추진 - 지역 내 잠재되어 있는 인적·물적 복지자원 발굴 등

자료 : 보건복지부(2022), 2022 지역사회보장협의체 운영안내.

협의체 활동의 구체적 형태는 회의운영으로 나타나게 되는데 보건복지부 지침에 따라 회의 운영의 가이드를 제시하고 있다. 가령 실무분과의 경우 매월 회의 개최를 원칙으로 하며 불가피한 경우 연간 최소 6회 개최할 것을 “시·군·구 지역사회보장협의체 조직 및 운영에 관한 표준 조례(안)”를 통해 제시하고 있다.<sup>4)</sup>

### 3) 시도 사회보장위원회

#### (1) 기구의 목적과 구조 측면

시·도 사회보장위원회는 (약칭)「사회보장급여법」 제40조제2항에 시·도의 지역사회보장계획 수립·시행 및 평가에 관한 사항, 시·도의 지역사회보장조사 및 지역사회보장지표에 관한 사항, 시·도의 사회보장급여 제공에 관한 사항, 시·도의 사회보장 추진과 관련된 중요 사항을 심의·자문하는 위원회이다.

시·도 사회보장위원회의 기원은 「사회복지사업법」에서 찾을 수 있다(김가희 외., 2022). 이는 1970년 「사회복지사업법」 제정 당시 “①사회복지사업의 중요한 사항에 관하여 보건사회부장관의 자문에 응하게 하기 위하여 중앙사회복지위원회를 서울특별시·부산시장 또는 도지사의 자문에 응하게 하기 위하여 지방사회복지위원회를 둔다.”고 명시(사회복지사업법 제2조)함에서 그 기원을 찾았기 때문이다. 또한 기능 역시 사회복지사업을 추진하는데 있어서 중앙과 지방 상호간 종합적 조정사항을 심의하는 목적이었음에 초점을 두었기 때문에 1970년 사회복지사업법 제정에서 기원을 찾는 것이다.

그러나 당시의 행정체계는 1961년 5.16군사정변 이후 지방자치가 이루어지지 않았던 시기였으며 지방자치단체장 역시 임명제였기 때문에 동법에서 제시하는 중앙 및 지방사회복지위원회 역시 분권적 특성이 아닌 행정기관에 대한 자문위원회 수준에 그친다고 볼 수 있다<sup>5)</sup>. 당시 지방사회보장위원회는 중앙행정기관이 지방을 대상으로 사회복지사업을 추진하는데 중앙과 지방 간 조정 및 자문 등을 위한 위원회였다.

이는 1970년 사회복지사업법 제2, 3조, 동법 시행령 제 2조3,4항에서 중앙사회복지위원회와 지방사회복지위원회의 위원 구성을 명시하고 있으며 이를 통해 본다면 각각의 위원회는 지역의 사회복지에 관한 협의 및 협력하는 기구라기보다는 사회복지시설을 운영하는 데 한정된 기구라고 볼 수 있다. 동법의 “사회복지사업”의 범위에서는 특정 요보호 대상에 복지시설을 운영하는 것으로 협소하게 정의하고 있다.

4) 보건복지부 자료에 따르면 전국 시·군·구 단위 지역사회보장협의체의 지역사회보장을 위한 자문, 심의 현황은 '21년 기준 2,300건으로 1개 자치단체 당 약 10회 정도 개최되었으며, 실무분과 회의는 총 3,279건이 전국적으로 시행되었으며 1개 자치단체 당 약 14회가 개최되었다(보건복지부, 2022).

5) 1961년 5.16. 군사정변 이후 지방자치단체장은 임명제로 하여 서울특별시장은 국무총리의 제청으로, 직할시장과 도지사는 내무부장관의 제청으로 국무총리를 경유하여, 시장·군수는 도지사의 추천으로 내무부장관의 제청에 의하여 국무총리를 경유하여 각각 대통령이 임명하도록 하였다(한민족문화백대백과사전, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0054202> / 2023.03.29. 검색).

또한 정부의 시설운영지원에 대한 측면에서 보면 국고보조사업으로 추진되는 사회복지사업 67개가 지방이양된 것이 2005년부터이다. 즉 그 이전에는 시·도 단위의 복지사업의 공급량에 대한 결정과 확장 등이 중앙부처인 보건복지부 소관이며 사회복지위원회 역시 중앙부처의 의사결정에 지방정부의 의견을 전달하거나 자문하는 정도에 그칠 수 밖에 없는 구조적 특징이라 볼 수 있다.

〈표 9〉 사회복지사업법 제2조, 동법 시행령 제2조(1970.04.15. 제정)의 사회복지위원회 구성

「사회복지사업법, 제2조(1970.1.01.) 상 사회복지사업의 범위
제2조 (정의) ①이 법에서 "사회복지사업"이라 함은 다음 각호의 사업을 말한다. 1. 생활보호법에 의한 각종 보호사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업 2. 아동복지법에 의한 각종 복지사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업 3. 윤락행위등방지법에 의한 각종 선도사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업 4. 사회복지상담·재해구호·부랑인선도·직업보도·노인휴양·린보무료숙박·라완치자사회복귀사업등 각종 복지사업 및 복지시설의 운영 등을 목적으로 하는 사업
사회복지사업법 시행령 제2조(1970.4.15.)
제2조 (사회복지위원회의 구성) ①법 제3조제1항의 규정에 의한 중앙사회복지위원회(이하 "중앙위원회"라 한다)와 지방사회복지위원회(이하 "지방위원회"라 한다)는 법 제2조제1항 각호의 사회복지사업 상호간의 종합적 조정에 관한 사항을 심의한다. ②중앙위원회 및 지방위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 위원 20인 이내로서 구성한다. ③중앙위원회의 위원장은 보건사회부차관이, 지방위원회의 위원장은 서울특별시 제2부시장, 부산시부시장 또는 부지사로서 하며, 부위원장은 당해 위원회의 위원중에서 호선한다. ④중앙위원회위원은 보건사회부장관이, 지방위원회위원은 서울특별시시장·부산시장 또는 도지사가 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 각각 임명 또는 위촉한다. 1. 사회복지사업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자. 2. 관계행정기관의 공무원. 3. 사회복지사업을 행하는 법인 또는 연합체의 대표자. ⑤전항 제3호의 규정에 의한 위원의 수는 위원총수의 3분의 1을 초과하지 못한다.

자료 : 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)

따라서 1970년부터 사회복지사업법에 지방사회보장위원회가 있었을지라도 1995년 자치단체장을 주민이 직접 선출하기 시작한 이후부터나 광역 시·도 단위 사회보장위원회이라는 그 의미를 찾을 수 있을 것이나 이마저도 법령의 개정 등 변화의 양상에서 본다면 형식적인 구성이라 볼 수 있다. 오히려 2003년 7월 사회복지사업법을 개정하여 시·도 역시 지역사회보장계획(당시 지역사회복지계획, 2006년 1기 수립)을 수립하고 이를 심의 및 자문하기 위한 역할을 위해 구성이 실제적으로 이루어졌다고 보는 것이 적절하다.

(2) 구성적 측면

시·도 사회보장위원회는 시·도지사가 임명 또는 위촉한 사람으로 구성되며 사회보장급여법에서는 사회보장에 전문성을 가진 사람, 사회보장 관련 기관 및 단체의 대표자, 사회보장을 필요로 하는 사람의 이익 등을 대표하는 사람, 지역사회보장협의체의 대표자, 비영리민단단체에서 추천한 사람, 사회복지공동모금회에서 추천한 사람, 사회보장에 관한 업무를 담당하는 공무원을 포함하여 15명 이상~40명 이하로 구성하도록 되어 있다(사회보장급여법 제40조, 동법 시행규칙 제4조). 그 외의 구성에 관해서

는 각 시·도의 조례에 의해서 구성하도록 되어 있다.

시·도 사회보장위원회의 구성 측면에서 특징은 15~40명 이하로 구성하지만 공공의 참여가 담당 국장이 당연직으로 1~2명에 그친다는 것이다. 그 외는 모두 민간의 단체, 시설, 학계 등 민간 중심으로 구성이 되고 있다. 이는 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외한 광역 단위 시·도의 사회보장위원회 구성 조례를 통해서 확인할 수 있다.

각 하위분과 역시 각 시·도 사회보장위원회 총 정원(40명) 내에서 하위분과 및 소위원회를 구성하는 것임으로 하위분과가 있더라도 사회보장위원회의 총 정원이 늘어나는 것은 아니다.

〈표 10〉 광역 시도 사회보장위원회 구성 현황

지역	인원	구성	하위 분과
서울시	40	-	소위원회(사회보위 위원 중 10명 이내) 실무위원회(소위원회 지원)
부산시	40	당연직 1명 (사회복지국장)	소위원회: 10명 이내
인천시	40	-	무
대구시	40	당연직 1명 (복지국장)	무
대전시	40	-	소위원회: 10명 이내
광주시	40	당연직 2명 (행정부시장, 복지건강국장)	분야별전문소위원회
울산시	40	위촉직 40명	무
경기도	40	당연직 2명 (복지국장, 여성가족국장)	생활보장분과심의위원회: 11명 이내 노인복지복지분과심의위원회: 11명 이내 장애인복지분과심의위원회: 11명 이내 사회공헌분과심의위원회: 11명 이내
충청남도	40	당연직 2명 (보건복지국장, 여성가족정책관)	실무협의회(사전검토)
충청북도	40	당연직 1명 (사회보장 업무 담당 국장)	소위원회: 10명 이내
강원도	40	당연직 1명 (업무담당 국장)	무
전라북도	40	-	무
전라남도	40	당연직 2명 (보건복지국장, 여성가족정책관)	무
경상북도	40	-	생활보장분과위원회: 15명 사회공헌분과위원회: 15명 실무위원회(사전검토): 10명 이내
경상남도	40	당연직 1명 (보건복지국장)	무

\*모든 지역에서 위원장은 호선으로 선출

자료 : 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) / 각 시도 조례 검색: 2023. 03.15.

(3) 기능적 측면

시·도 사회보장위원회는 심의·자문을 위한 위원회이며 시·도의 지역사회보장계획 수립·시행 및 평가에 관한 사항, 사회보장급여 제공에 관한 사항, 사회보장 추진과 관련한 주요 사항 등을 심의·자문하는 역할을 갖고 있다.

〈표 11〉 시·도 사회보장위원회의 역할(사회보장급여법 제40조2항)

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시·도의 지역사회보장계획 수립·시행 및 평가에 관한 사항</li> <li>2. 시·도의 지역사회보장조사 및 지역사회보장지표에 관한 사항</li> <li>3. 시·도의 사회보장급여 제공에 관한 사항</li> <li>4. 시·도의 사회보장 추진과 관련한 중요 사항</li> <li>5. 제41조제7항에 따른 읍·면·동 단위 지역사회보장협의체의 구성 및 운영에 관한 사항(특별자치시에 한정한다)</li> <li>6. 사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 관계 기관·법인·단체·시설과의 연계·협력 강화에 관한 사항(특별자치시에 한정한다)</li> <li>7. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정되는 사항</li> </ol>
--

자료 : 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)

법령의 범위에서 볼 때 동 위원회는 시·도의 보장계획 및 사회보장 관련 사항을 심의·자문하는 것에 한정된다. 물론 시·도 지역사회보장계획 내 시·군·구 사회보장의 균형적이고 효과적인 추진을 위한 목표와 전략을 수립할 것을 제시하고 있지만 이는 시·도의 보장계획 수립의 요건을 정의한 것이지 시·군·구에 대한 직접 지원 및 조정 등에 관한 것은 아니다.

또한 시·도 내 사회보장 관련 사업에 대한 조정 등 역시 부재한 것으로 볼 수 있다. 가령 시·도 사회보장위원회가 시·도 내 각 실국별 사회보장 관련 정책들에 대한 협의 및 조정기능을 갖는다면 위원회의 구성에서 보건복지국 등 담당 국장(局長)이 위원이 아닌 행정부지사 등이 위원장이 되는 범부처적인 구성이 되었을 것이다.

따라서 시·도 사회보장위원회의 기능적 속성이 보장계획 및 시·도에서 추진하는 기금사업 등에 대한 심의와 자문에 한정되어 있기 때문에 위원회 구성도 공공에서는 해당 부서만 참여하고 주로 민간의 각 관계기관(단체) 대표자 위주로 구성되는 것으로 볼 수 있다. 김가희(2022)의 연구에 따르면 전국 시·도 사회보장위원회의 평균 90.7%는 민간위원으로 구성되어 있고, 민간위원의 77.9%는 대표·기관장과 교수로 구성되어 있다(김가희 외., 2022).

## 2. 각 사례별 최대유사체계 분석

지금까지 중앙 단위의 사회보장위원회, 시·군·구 지역사회보장협의체, 시·도 사회보장위원회에 대한 각각의 사례를 기구의 목적과 구조측면, 구성적 측면, 기능적 측면으로 각각 사례를 검토하였다. 이를

다시 각각의 변수별로 비교검토하면 상이점과 유사점을 발견할 수 있다.

### 1) 기구의 목적과 구조측면 비교분석

우선 위원회 및 협의체 기구의 목적과 구조측면 중 목적 측면에서 보면 시·도 사회보장위원회, 중앙 사회보장위원회, 지역사회보장협의체와 유사한 목적을 갖는다고 볼 수 있다. 각각의 근거 법령 상에 제시되어 있는 “심의·자문”을 기능이 본질적인 기능이며 이는 각각의 위원회 설치 초기 법령과 현행 법령에서도 근거를 찾을 수 있다. 다만, 중앙 사회보장위원회의 경우 사회보장 신설변경 협의제도 신설과 더불어 해당 신설변경 사무에서 해당사업이 발생하였을 경우에 대해서만 “조정”의 목적이 있는 것이다.

그러나 행정조직도 상의 편제 구조와 지원조직 측면에서는 시·도 사회보장위원회와 중앙사회보장위원회 및 지역사회보장협의체와 사례 간 상이성을 발견할 수 있다. 우선 조직도 상의 편제 구조에서 보면 해당 위원회 기구가 어느 의사결정 단위의 막료기관(staff organization)인지 알 수가 있는데, 중앙 사회보장위원회는 국무총리 산하, 시·군·구 지역사회보장협의체의 경우 해당 자치단체장 산하로 편제되어 있다. 하지만 시·도 사회보장위원회의 경우는 각 시·도의 조례에 따라 소관 담당 국(局)에 편제되어 있다. 이는 중앙 사회보장위원회가 보건복지부 산하로 설치가 되지 않고 국무총리실로 되어 있다는 점, 시·군·구 지역사회보장협의체 역시 복지 관련 해당 국(局)이 아닌 시·군·구청장이 공동위원장으로 설치되는 구조라는 점과 비교한다면 시·도 사회보장위원회는 조직적 설치 지점에서부터 주요 목적이 범 부처 간 협의나 다양한 영역의 참여 측면의 맥락보다는 자문위원회 역할로 한정하여 있다는 것을 알 수 있다.

위원회 기구의 목적과 구조 측면에서 또 다른 상이점은 사무국 등 지원조직에 있어서도 사례 간 상이성이 나타난다. 중앙 사회보장위원회와 시·군·구 지역사회보장협의체 경우 공공 조직 내 혹은 별도의 단체 구성을 통해 해당 사무를 지원하는 역할을 하고 있다. 특히 중앙 사회보장위원회의 사무국 설치의 법령에 정해진 바가 있다. 행정기관 위원회 관련 법령에 따르면 자문위원회는 원칙적으로 사무국을 둘 수 없으나 예외적으로 법령에서 정하면 둘 수 있다. 이때 법령에서 정할 수 있는 기준은 위원회에 조정 기능이 있을 때만이 가능하다. 또한 법령에서 정한 사무국이라 함은 공공조직 내 공무원으로 배치된 조직을 의미한다.

시·군·구 협의체 역시 사무기구가 설치되어 인건비와 사업비가 지원되고 있다. 전국 229개의 지방자치단체에 모두 협의체가 구성되어 있고 협의체 사무국의 전담직원은 218개 지역에서 이루어지고 있다. 이중 2명이상 배치된 시·군·구는 63개 지역이며 경기도의 경우 31개 시·군·구 모두 2명 이상의 전담직원이 배치되어 있는 실정이다(보건복지부, 2022).

하지만 시·도 사회보장위원회의 경우는 사무를 지원하는 전담기구나 사무국이 설치되어 있지 않고 업무 담당자 1인이 정례적으로 회의 추진 및 각 하위분과로써 소위원회를 통해 필요 시 기금사업 심의 등을 하고 있는 실정이다.

사무국이나 지원조직의 여부 그 자체가 각 위원회의 구성 목적과 기능에 차별성을 갖도록 하는 것은 아닐 것이다. 그러나 사무국 및 지원조직의 여부는 해당 위원회 기구의 상시적 역할에 따른 업무량과도 연관이 있으므로 실제 위원회 활동의 실효적 측면을 반증하는 것으로 이해할 수 있다.

이렇듯 세 가지 사례의 목적과 구조측면에서 보면 구성의 본질적 목적은 유사하나 편제 구조와 사무국 등 지원 조직 측면에서 상이점이 나타난다고 볼 수 있다.

## 2) 구성적 측면 비교분석

구성적 특성에서 본다면 중앙 사회보장위원회, 시·군·구 지역사회보장협의체와는 달리 시·도 사회보장위원회는 상이한 특징을 갖는다. 물론 민간이 참여하는 구조를 법령을 통해 공식화하였다는 점에서는 세 사례가 모두 유사점이다. 그러나 참여자 구성과 범위 측면에서는 상이점이 발견된다.

중앙 사회보장위원회의 경우 전체 사회보장기본법 상의 사회보장위원회 인원은 30명, 그 외 실무위원회, 전문위원회까지 포함하면 최대 150명까지 구성될 수 있으며 공공의 경우 국무총리 및 장관급 15명, 차관급 15명 등 각 관계 부처가 공식적(당연직)으로 참여하는 구성적 특성을 갖는다. 민간 참여의 경우 주로 학계, 연구기관 등 전문가 집단을 위촉하여 구성되어 있다.

시·군·구 지역사회보장협의체 역시 각 사회보장 관련 업무의 관계 부서의 공무원이 참여하도록 되어 있어 대표협의체, 실무협의체, 실무분과 순으로 각각 국장, 과장, 팀장, 실무자들이 참여한다. 이는 보직 변동으로 공공위원의 결원이 발생하였을 경우 후임자가 당연직으로 충원되는 과정을 통해서도 공공의 참여가 제도화, 공식화 되었다는 것으로 해석할 수 있다. 민간 역시 시설장-중간관리자-실무자 등으로 각각 참여가 이루어지고 있다.

그러나 시·도 사회보장위원회의 경우 당연직으로 복지업무 관련 국장 1~2명 외에 공공의 참여가 앞선 두 위원회에 비해 공식화하여 포함되지 않았다. 법령 상 15~40명 이하로 구성되도록 되어 있으나 이중 1~2명만 공공 당연직 위원이며 그 외는 민간위원으로 구성되어 운영되는 것이다. 또한 위원회 내 분과 또는 소위원회를 둘 수 있으나 이 역시 위원회 위촉 위원 내에서 역할 분담되는 것임으로 심의·자문기능에만 초점하여 구성된 것으로 볼 수 있다.

사회보장위원회 및 협의체를 사회보장을 위한 민관 협력적 거버넌스 체계로 설치되었다고 본다면 민간과 공공의 참여를 공식화하고 구성 요건에서도 그 특징이 나타나야 할 것이다. 이는 해당 영역에서의 의사결정단위(decision making units)의 참여를 공식화 하고 있는지에 따라서 그 구성적 특성이 크게 차이가 난다고 볼 수 있다. 이러한 구성적 관점에서 보면 시·도 사회보장위원회의 경우 형식으로 민간이 참여하는 측면에서는 유사한 점이지만 공공의 각 부서의 참여의 부재, 공공의 당연직 구성 비율의 부족 등을 이유로 상이성을 갖는다고 볼 수 있다.

### 3) 기능적 측면 비교분석

기능적 측면에서는 세 사례 간 심의, 자문, 연계활동, 조정이라는 위원회 역할을 비교함을 통해서 상이점과 유사점을 발견할 수 있다. 중앙 사회보장위원회와 시·도 사회보장위원회 및 지역사회협의체와는 분명한 차이점을 갖는다. 가장 핵심적인 특징으로는 중앙 사회보장위원회는 조정기능을 갖고 있다는 것이다. 이와 함께 민간의 참여 역시 행정기관을 대상으로 전문적 자문의 기능에 초점이 맞춰져 있다. 한편 지역사회보장협의체는 공공과 서비스를 제공하는 관계 기관·법인·단체·시설과 연계·협력이라는 목적에 초점되었다는 점에서 가장 큰 차이점을 갖고 있다.

〈표 12〉 중앙 사회보장위원회-시도 사회보장위원회-지역사회보장협의체 간 최대유사체계분석

	종속변수 잠정독립변수	Y': 중앙 사회보장위원회	Y'': 시·군·구 지역사회보장 협의체	Y''': 시도 사회보장위원회	분석 결과
기구의 목적과 구조 측면	구성 목적(X1)	X1'	X1'	X1'	사례 간 유사성
		조정, 심의	심의, 자문	심의, 자문	
	편제 구조(X2)	X2'	X2'	X2''	사례 간 상이성
		범 부처 (국무총리 산하)	범 부서 (시·군·구청장 산하)	복지 관련 국(局)	
	사무국 등 지원조직 (X3)	X3'	X3'	X3''	사례 간 상이성
		사무국 (공공조직)	사무국 (민간조직/고유번호증)	無	
구성적 측면	참여 구성(X4)	X4'	X4'	X4''	사례 간 상이성
		사회보장위원회, 실무위원 회, 전문위원회 각각 별도 위촉	대표협의체, 실무협의체, 실무분과 각각 별도 위촉	사회보장위원 내 소위원 회 구성	
	공공위원 참여(X5)	X5'	X5'	X5''	사례 간 상이성
		각 관계 부처 장관/차관	사회보장 업무 소관 부서 공무원	당연직 1~2명 (국장급)	
	민간위원 참여(X6)	X6'	X6'	X6'	사례 간 유사성
		학계, 연구기관 등 전문가 집단	사회서비스 제공관련 시설	사회서비스 제공관련 시설/대표자	
기능적 측면	심의(X7)	X7'	X7'	X7'	사례 간 유사성
		사회보장계획	지역사회보장계획	지역사회보장계획	
	자문(X8)	X8'	X8'	X8'	사례간 유사성
		사회보장 관련 주요계획, 평가 및 개선, 재정보담, 전달체계 등	지역사회보장 계획, 조사, 사업 등	지역사회보장 계획, 조사, 사업 등	
	연계활동(X9)	X9'	X9''	X9'	사례 간 상이성
		無	사회보장 추진에 관한 사항	無	
조정(X10)	X10''	X10'	X10'	사례 간 상이성	
	사회보장 신설변경	無	無		

여기서 모호한 기능을 갖는 것이 시·도 사회보장위원회이다. 시·도 사회보장위원회는 기능적 측면에서 조정의 기능이 없다. 중앙과 시·도 사회보장위원회는 위원회 명칭은 동일하지만 “조정”에 대한 기능 여부에 따라서 그 구성과 운영에 큰 차이를 나타낸다.

물론 시·도 지역사회보장계획을 통해서 시·군·구 사회보장 균형발전을 지원하는 내용이 있고 이를 통해 조정의 역할이라 해석해볼 수 있지만 이는 사회보장위원회의 역할이 아니라 시·도 지역사회보장계획의 역할 즉 시·도의 역할에 관한 것이며 위원회는 이에 대해 심의 및 자문하는 역할임으로 조정기능이라 볼 수 없다.

또한 시·도 사회보장위원회를 시·군·구 협의체와 비교하여 보면 지역 내 서비스를 제공하는 관계 기관·법인·단체 등과 연계·협력하는 민-관협력적 거버넌스를 위한 기능을 갖는다고 볼 수도 없다. 왜냐하면 광역 단위에서 주민을 대상으로 직접서비스를 제공하지 않을뿐더러 광역 행정에서 직접적인 연계 및 협의의 대상에 시·도의 각 관련 부서 및 시·군·구 등의 참여가 구조화되어 있지 않기 때문이다. 이러한 측면으로 볼 때 시·도 사회보장위원회의 경우 자문기능으로서 한정되어 있는 자문위원회에 해당한다고 볼 수 있다.

## V. 결론 및 정책적 제언

민주주의가 발전된 국가들의 사회보장 수준이 비교적 높은 것처럼 사회보장은 다양한 행위자 및 이해관계자가 협의하고 소통하는 제도적 기반 내에서 확장되어야 주민에게 더 적합한 서비스를 제공할 수 있다. 또한 사회보장급여의 유형과 정책별로 전달체계의 구성과 행정적 층위(layers)가 다르게 구성되어 운영됨으로 각각의 전달체계 구조 또는 행정체계에 따라 거버넌스의 구성과 역할이 달라져야 한다.

본 연구는 사회보장위원회와 지역사회보장협의체 간 무엇이 같고 무엇이 다른가를 파악해보고자 하였다. 즉, “위원회”와 “협의체” 간 용어의 차이에도 불구하고 같은 맥락의 거버넌스체계라고 볼 수 있겠는가?가 주요한 관심사였다. 또한 시·도 사회보장위원회를 거버넌스로 이해하여야 하는가? 나아가 시·도 사회보장위원회가 민관협력 거버넌스로 발전되어 가기 위해서는 어떤 것을 보완해야 하는 것인가?에 대한 것을 탐구하고자 하였다. 이를 위해 각각의 위원회와 협의체에 대한 10가지 비교 변수를 기구의 목적과 구조측면, 구성적 측면, 기능적 측면으로 각각 분류하여 최대유사체계분석을 통해 비교검토한 것이다.

전반적으로 현행 시·도 사회보장위원회는 단순한 자문위원회에 불과하며 사회보장을 위한 거버넌스

를 구현하기 위한 기구라고 판단하기 어렵다는 결론에 이르렀다.

그 이유로는 첫째, 기구의 목적과 편제 등의 측면에서 위원회의 설치가 중앙의 사회보장위원회, 시·군·구의 지역사회보장협의체와는 달리 시·도 사회보장위원회는 형식적으로라도 부서 간 협의나 협력이 고려되지 않았다. 가령 중앙 사회보장위원회는 국무총리실 산하 위원회이며 시·군·구 지역사회보장협의체는 시·군·구청장이 공동위원장으로 하여 설치된다는 것에 비해 시·도 사회보장위원회는 복지국 산하로 설치되어 복지국장이 당연직 위원으로 참여하여 운영되는 실정이기 때문이다. 이는 기구의 편제에서부터 공공과 민간이 균형적으로 참여하지 못하는 구조로 볼 수 있고 이로 인해 민관협력적 거버넌스로 보기엔 무리가 있기 때문이다.

둘째, 구성적 측면에서는 시·도 사회보장위원회 하위로 실무위원회나 전문위원회 등의 민·관의 공식적 참여 구조가 없이 40명 이하로 참여자 구조를 제한하고 있다. 또한 공공의 부서마저 간사역할로 제한적으로 참여하는 구성이기 때문에 사회보장의 다양한 이해관계자가 민간에서만 참여하게 됨으로 시·도가 심의 및 자문을 위해 제출하는 사회보장사업에 대한 단순 심의나 자문에 국한되는 것으로 볼 수 있다.

중앙 사회보장위원회의 경우는 학계 및 정책연구기관 등 사회보장제도 전반에 전문가들이 사회보장위원회-실무위원회-전문위원회에 각각 참여하고 있으며 그 규모가 약 120여명에 달한다. 한편 시·군·구 협의체 역시 대표협의체-실무협의체-실무분과에서 각각 사회보장 급여 제공 관련 대표자, 실무자, 전문가 등이 참여하여 심의·자문해야 할 사항들을 사전 검토 등을 통해 협의하고 협력하는 과정을 겪게 된다. 그러나 시·도 사회보장위원회의 구성은 사회보장위원 40명 이하 내에서 분과를 구분하여 심의위원회 또는 소위원회를 운영하는 것 외에는 구성적 측면에서 다양한 공공의 참여가 구조적으로 이루어지지 않고 있다. 이런 한계가 있기 때문에 서울시, 광주시, 경기도 등은 시·도 사회보장위원회 외 별도의 거버넌스 기구를 조례에 근거하여 구성·운영하고 있는 것이다. 물론 일부 시·도에서 사회보장위원회 외 별도의 거버넌스 기구를 운영하고 이를 시·도 사회보장위원회 내 공식적 구조로 포함할 것인가?에 대한 것은 행정체계를 고려하여 면밀한 검토가 필요하다. 단지 지금 현재를 기준으로 본다면 시·도 사회보장위원회는 구성적 측면에서도 거버넌스 기제라고 평가하기 어렵다.

셋째, 기능적 측면에서 심의·자문의 기능은 동일하지만 시·군·구 지역사회보장협의체의 경우 복지자원 연계·협력하는 연계활동 측면에서 시·도 사회보장위원회와 분명한 차별성을 주고 있으며, 중앙 사회보장위원회는 조정기능 측면에서 시·도 사회보장위원회와 분명한 차이를 두고 있다.

사회보장 분야에서 거버넌스는 단순히 전통적 방식의 참여와 협력을 통해 사회보장 관련 문제 등을 심의하고 자문하는 정책과정 이상의 변화와 노력이 필요하다. 이미 시·군·구 단위에서는 지역사회보장협의체를 통해서 이를 위한 노력을 지속하고 있는데, 이마저도 실효적 측면에서 개선이 필요함이 지적되고 있다. 법령이나 업무지침 상에서도 시·군·구 협의체에 대해 공식적인 사회보장을 위한 거버넌스로

보고 있음에도 불구하고 운영 상 어려움이 상당한데, 시·도 사회보장위원회는 중앙의 사회보장위원회나 시·군·구의 지역사회보장협의체 비해 상당히 취약한 구성적 근거기반을 갖고 있다.

따라서 시·도 사회보장위원회가 행정기관을 대상으로 하는 자문위원회에 머무르지 않고 지역사회보장을 위한 거버넌스로서의 지향점을 가져야 한다면 구성과 운영에 대한 확대 필요성에 관심과 연구가 필요하다.

물론 거버넌스가 지역사회보장을 위한 마스터키(master key)가 아니다. 하지만 시·도 단위에서 시·도 각 관계 부서-시·군·구-민간 등 다양한 이해관계자의 참여를 구조화하는 노력을 통해 사회보장 분야별 균형발전, 시·군·구의 사회보장 거버넌스를 촉진하고 사회보장균형발전을 지원하는 역할을 수행할 필요가 있다. 이를 위해 3가지 구조적 변화를 고려할 수 있다.

첫째, 시·도 사회보장위원회 구성에 공공위원의 참여를 확대하고 구조적으로 실무위원회 및 전문위원회를 설치할 수 있도록 조례 등의 관련 근거를 개정함이 선결되어야 한다. 구조적 측면에서도 범부서가 참여할 수 있도록 현행 복지분야 관련 국(局) 산하 위원회 편성에서 시·도 행정부시장 및 행정부지사 산하로 변경한 후 사회보장과 관련된 실·국이 참여할 수 있는 구성으로 확장되어야 한다. 사회보장은 다수의 부서가 협의 및 협력해야 하는 과정이 필요하기 때문이다.

둘째, 시·도 사회보장위원회의 자문, 평가 부분의 기능 확장이 필요하다. 중앙 사회보장위원회의 역할에는 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 주요 사회보장정책, 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 분담, 사회보장 관련 주요 계획, 사회보장제도의 평가 및 개선 등 사회보장관련 주요계획과 정책에 대해 자문하거나 평가할 수 있는 역할을 형식적으로라도 규정하고 있다. 또한 중앙행정기관에서 전국 단위의 정책을 신설할 경우 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용분담을 고려하게 된다. 이와 같은 역할이 사회보장위원회 내 포함하고 있다.

그러나 광역 시·도의 사회보장위원회의 역할에는 “시·도의 지역사회보장계획의 수립·시행 및 평가에 관한 사항”이 주를 이루며 “사회보장 급여 제공에 관한 사항”, “사회보장추진과 관련된 중요 사항” 등은 소위원회를 통한 심의<sup>6)</sup>하는 수준에 그치게 된다. 광역 시·도의 사회보장위원회 역시 시·도 단위의 자체 정책을 수립하고 추진하기 위해서는 관내 시·군·구와 협의와 재정분담이 필수적으로 요구되며 2개 이상의 부서와 연계하여야 하는 사무도 발생할 수 있다. 따라서, 시·도 사회보장위원회 역시 이와 관련된 사회보장 정책 등에 대해 자문하는 역할 등으로 기능이 확장되어야 한다.

셋째, 광역 단위 주요 행위자의 참여 확장이 필요하다. 현행 시·도 사회보장위원회는 주로 대학교수

6) 심의는 해당 사업부서에서 안건을 상정 및 제안설명을 하고 위원들이 질의응답을 거쳐 추진하는 형태이며, 사업추진 및 변경에 대한 보고형식으로 이루어진다.

등이 주를 이루며, 복지분야 단체/시설/법인/종사자 등이 참여하는 범위는 다소 부족한 편이다. 또한 광역 단위 사회보장 관련 정책의 경우 시·군·구와 함께 전달체계 구성, 재정분담 등이 이루어짐에도 시·군·구의 참여가 전혀 없다. 이에 민간과 시·군·구 공공의 참여를 공식화하여 확장하는 것이 필요하다.

앞서 거버넌스에 관한 이론적 배경을 검토하였듯이 사회보장을 위한 거버넌스는 시·군·구와 시·도, 그리고 중앙 행정기관과 동일한 구조나 기능으로 형성되지는 않을 것이다. 시·도 단위 사회보장위원회가 시·군·구 지역사회보장협의체와 동일한 구조와 기능을 가져야 지역사회보장을 위한 거버넌스로 발전해가는 것은 아니다. 오히려 시·도의 사무배분 수준과 역할을 고려하여 시·군·구와는 다른 거버넌스 구조와 기능이 고민되어야 한다. 이러한 점은 사회보장위원회를 기준에 두고 고려할 것이 아닌 사회보장에 관련된 광역 시·도의 기능과 역할에 초점을 두고 이에 적합한 거버넌스가 구성되어야 할 것이다. 본 연구에서는 이에 대한 내용을 다루지 못했다는 한계가 있으며 이를 후속연구로 남겨둔다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강혜규(2008). “사회서비스 확대정책과 지역사회 사회복지서비스 공급체계”, 『비판사회정책』, 25 : 67-98.
- 김가희·김보영·김지민(2022). 『지역사회보장 기반 강화를 위한 시·도 사회보장위원회 운영현황 분석과 과제』, 한국보건사회연구원.
- 김보영(2013). “사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스 : 협영(協營)에 대한 이론적 탐색”, 『사회복지정책』, 40(3) : 107-132
- 김성수(2017). “행정조직법상 거버넌스와 민주적 정당성, 행정의 책임성: 국가물관리위원회 제도설계를 중심으로”, 『법학연구』, 58(2) : 1-29.
- 김용진(1995). “비교정치연구의 분석전략과 디자인: 통치생산의 기본규준을 중심으로”, 『비교문화연구』, 제2호. pp.86-116.
- 김용진·김지희(2003). 『비교지역 연구전략: 방법론적 성찰』, 경기: 인간사랑.
- 김진욱(2004). “복지혼합의 모형에 관한 이론적 연구”, 『한국사회복지조사연구』, 11: 1-31.
- 김판석·홍길표·김완희·진중순(2010). “정부 및 공공기관 거버넌스 구성형태와 부문간 관계 연구: 핀란드와 한국의 공공 거버넌스 비교연구를 중심으로”, 『한국행정논집』, 제22권 제1호: 1~26.
- 김희성·류진아·오욱찬·채현탁·황정윤(2020). 『복지 부분의 민관 협력 성과와 혁신 연구 - 지역사회보장협의체 운영을 중심으로』, 한국보건사회연구원.

- 김우중(2013). “거버넌스로서의 지역사회복지협의체 참여성 평가”, 『한국사회복지행정학』, 15(1) : 1-30.
- 김의영(2011). “굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로”, 『한국정치연구』, 20(2) : 209-234.
- 김진·김희성(2015). “지역사회복지협의체의 협력적 네트워크 활성화를 위한 효과적 관리방안 연구”, 『비판사회정책』, (46) : 125-163.
- 김창기(2007). “로컬 거버넌스적 접근을 통한 지역복지협의체의 의미와 역할”, 『한국지역사회복지학』, 22 : 175-192.
- 김창기·정재욱(2009). “지역사회복지협의체의 성공적 정착을 위한 공공과 민간의 Governance구축에 관한 연구”, 『한국콘텐츠학회논문지』, 9(3) : 262-269.
- 권향원(2020). “포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 변동: 공공가치 개념에 대한 이해를 중심으로”, 『국정관리연구』 15(4): 1-35.
- 나채준(2013). “정부조직법상 행정위원회제도의 문제점에 대한 재검토”, 『홍익법학』14(4): 335-365.
- 라미경(2009). “거버넌스 연구의 현재적 쟁점”, 『한국거버넌스학회보』, 16(3) : 91-108.
- 류기형·류영미·박병현(2009). “지역사회복지서비스 네트워크 활성화에 관한 연구”, 『한국사회복지행정학』, 11(3) : 1-30.
- 류진석(2011). “지역복지거버넌스의 가능성과 한계”, 『사회과학연구』, 22(4) : 115-135.
- 배응환(2005). “로컬거버넌스: 갈등과 협력으로”, 『지방행정연구』, 19(2) : 187-216.
- 윤철수·김승용(2016). “제3기 지역사회복지계획 수립 과정의 의미와 한계 대한 고찰”, 『한국지역사회복지학』, 58 : 1-27.
- 송재복(2011). “복지거버넌스 활성화 방안 연구: 전주·성남·수원시 지역사회복지협의체사례 비교”, 『한국자치행정학보』, 25(3): 21-45.
- 안혜영(2010). “지역사회복지협의체 활성화에 미치는 영향 요인에 관한 연구”, 『사회과학연구』, 26(2) : 319-346.
- 안혜영(2013). “지역복지 추진체계와 지역사회복지협의체의 역할과 과제”, 『한국지역사회복지학회 학술대회자료집』: 41-70.
- 오민수·김주연(2021). “읍면동 지역사회보장협의체 활성화 방안 모색을 위한 질적 연구: S시 동 지역사회보장협의체 사례를 중심으로”, 『정부행정』, 17 : 91-117.
- 이명석(2016). “거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론?”, 『국정관리연구』, 11(3) : 1-25.
- 이명석(2021). “거버넌스 신드롬?:한국 거버넌스 연구의 경향과 한계”, 『국정관리연구』, 16(3) : 279-311.
- 이성로(2009). “로컬거버넌스로서의 사회복지협의체 : 경북북부지역 사례”, 『한국공공관리학보』, 23(4) : 281-307.

- 이소영(2019). “지역사회보장협의체의 로컬 거버넌스 성과에 대한 영향 요인”, 『생명연구』53: 75-105.
- 이영글·박성준·함영진(2019). “읍면동 민관협력이 복지사각지대 해소에 미치는 영향”, 『GRI 연구논총』, 21(1), 219-240
- 이재완·김승용(2012). “지역사회복지협의체의 거버넌스 인식수준에 관한 연구”, 『한국지역사회복지학』, 40(1): 131-157.
- 윤철수·김승용(2016). “제3기 지역사회복지계획 수립 과정의 의미와 한계 대한 고찰”, 『한국지역사회복지학』, 58 : 1-27.
- 이현주·강혜규 외.(2002). 『지역사회복지협의체 시범사업 평가와 모형개발』, 한국보건사회연구원.
- 이현주 외.(2015). 『공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의』, 한국보건사회연구원.
- 장지호·홍정화(2010). “국내 거버넌스 연구의 동향: 국가, 시장, 시민사회의 구분을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』, 21(3): 103-133.
- 전병관(2012). “지역사회보장협의체 운영의 굿 거버넌스 모색: 충남 아산시 사례를 중심으로”, 『열린 충남』, 60권, 충남발전연구원.
- 전준구(2018). “지방자치와 지역복지계획 : 정치인가, 논리인가?”, 『지방정부연구』, 22(2) : 409-431.
- 전준구(2020). “복합체계로서 지역사회보장협의체: 제도설계의 논리와 과제”, 『한국자치행정학보』, 34(4) : 91~113
- 정홍원·류진아·강희정·김태완·배재용·정해식·김회성·이윤경·황남희·오옥찬·이민경·황주희·노현주 (2021). 『회복과 도약을 위한 사회복지, 보건의료 개혁과제와 정책 제언』, 한국보건사회연구원.
- 주재복(2013). “지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석: 안양천수질개선 대책협의회 사례를 중심으로”, 『한국정책연구』, 13(3): 355-374.
- 주재복·한부영(2006). 『갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안』, 한국지방행정연구원
- 지은구(2006). “사회복지전달체계의 개편과 지역사회복지협의체 개선방안”, 『한국사회과학연구』, 25(2) : 9-150.
- 진관훈(2012). “사회적 자본이 지역사회 복지거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구”, 『사회복지정책』, 39(4): 205-230.
- 채현탁(2014). “지역사회복지 거버넌스를 위한 지방정부의 대응전략에 관한 연구”, 『한국지역사회복지학』, 50 : 177-201.
- 채현탁(2015). “읍면동 복지기능 강화에 따른 지역사회복지협의체와 사회복지협의회의 협력방안”. 『한국지역사회복지학』 52: 117-145
- 초의수(2008). 지역사회복지협의체의 운영 실태와 네트워크 영향요인에 대한 연구. 『지방정부연구』,

- 11(4) : 265-290.
- 최균·장영신(2013). “지역복지 네트워크 모델 비교 : 평택시 사회복지협의회와 남양주시 지역사회복지 협의체를 중심으로”, 『한국지역사회복지학』, 45 : 211-228.
- 최항순(2020). “정책제안 : 지역사회보장협의체의 현황과 과제”, 『공공정책』, 173 :58-60
- 한상윤·윤나비·허아름·이선우(2022). “협력적 지역사회복지 거버넌스 구축 방안 연구: 지역사회보장협의체와 지역사회복지협의회를 중심으로”, 『한국지역사회복지학』, 81 : 1-42.
- 함철호(2015). “지역사회복지거버넌스: 네트워크 조직으로서 지역사회보장협의체의 발전방안”, 『한국지역사회복지학』, 54 : 213-243.
- Grindle, M.(2004). “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4): 525-548.
- Peters, G. & Pierre, J.(1998). “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Pierre, J. & Peters, G.(2000). *Governance, Politics and State*. Bashingstoke: Macmillan.
- Powell, W.(1990). “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, *Research in Organizational Behavior*, 12(2): 295-336.
- Rhodes, R.(1996). “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Rhodes, R.(1997a). “Understanding Governance: Policy Networks, Governance”, *Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.(1997b). “From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters”, *Public Policy and Administration*, 12(2): 31-50.
- Rhodes, R.(2007). “Understanding Governance: Ten Years On”, *Organization Studies*, 28:8.
- Stoker, G.(1998). “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.
- Stoker, G.(2000). “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance”, in Jan Pierre. *Debating Governance*, (Oxford University Press, 2000): 91-110.
- 보건복지부(2022). 「2022 지역사회보장협의체 운영안내」. 보건복지부.

국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/>

보건복지부(2022). 2022년 지역사회보장협의체 운영안내

사회보장위원회(<http://ssc.go.kr>)

수원시지역사회보장협의체 홈페이지: <https://www.swwelfare.org>

정부조직관리정보시스템(<http://org.go.kr>)

한민족문화백대백과사전, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0054202>

---

원 고 접 수 일 | 2023년 4월 10일

심 사 완 료 일 | 2023년 5월 10일

최종원고채택일 | 2023년 5월 12일

오민수 davidms@naver.com

2010년 단국대학교에서 행정학박사학위를 받았다. 논문제목은 “한국의료보험제도 관련 정책도구의 선택과 조합에 관한 연구”이다. 현재 경기복지재단 정책연구실 연구위원으로 재직중이다. 논문으로는 “지방자치단체의 사회복지관 설치를 위한 수요추정 방법과 적용에 관한 탐색적 연구”(2023), “지역사회복지 관련 계획의 주민참여 쟁점과 과제에 관한 연구 : 경기도 S시의 사례를 중심으로”(2022), “읍면동 지역사회보장협의체 활성화 방안 모색을 위한 질적연구 : S시 동 지역사회보장협의체 사례를 중심으로”(2021), “요양보호사교육기관에 관한 정부규제 방안: 경기도 사례를 중심으로”(2020) 등 다수 논문을 발표하였다. 주요 관심분야는 지역사회보장계획, 협의체, 종사자 처우개선, 복지시설 공급량 분석 등이다.