

사회복지 전달체계의 정비

Restructuring Social Welfare Delivery System

I. 머리말



최 휴圭
한국보건사회연구원 책임연구원

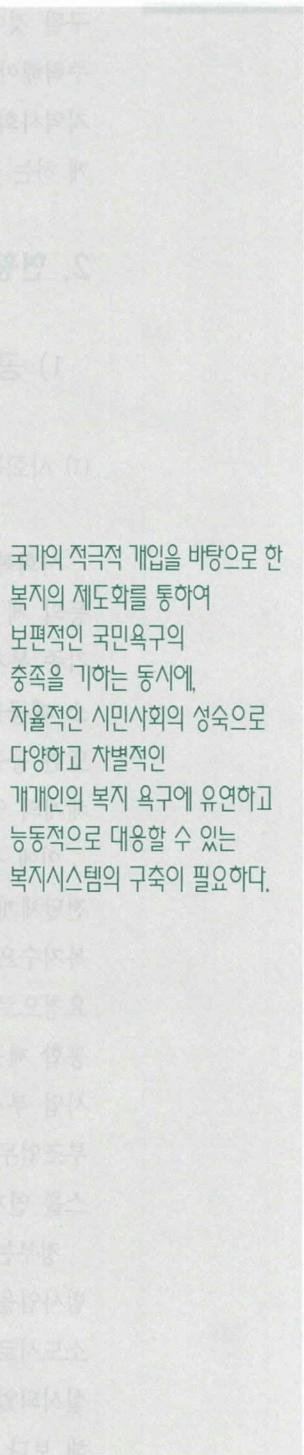
21세기의 한국은 무한경쟁시대에 생존·적응해 나가기 위하여 국가경쟁력을 강화해야 할 뿐만 아니라, 국가경쟁력의 기반이 되며 국민 개개인의 삶의 질을 높일 사회복지 인프라 구축이라는 과제를 동시에 해결해야 한다. 경제성장만으로 확보할 수 없는 삶의 질의 보장과 사회통합을 위하여, 보다 포괄적인 경제·사회정책의 패러다임이 요구되는 것이다. 선진국과 달리 압축성장을 해온 우리나라의 경우 후발국의 이점을 살려서 국가의 적극적 개입을 바탕으로 한 복지의 제도화를 통하여 보편적인 국민욕구의 충족을 기하는 동시에, 자율적인 시민사회의 성숙으로 다양하고 차별적인 개개인의 복지 욕구에 유연하고 능동적으로 대응할 수 있는 복지시스템의 구축이 필요하다.

그간 우리나라는 사회를 보다 견고하게 지탱하는 것은 경제적 발전뿐만 아니라 사회적 안전망을 갖추는 일이 고, 이를 위해서는 복지제도를 확충하되 한국적 상황에 적합하게 사회적 효용성을 극대화할 체계를 정착시켜야 한다는 사실을 깊이 인식하게 되었다. 그러나 복지정책

을 추진하는 과정에서 제도의 취지를 살리지 못하고 국민들이 그 효과를 체감하지 못하는 집행상의 문제가 부각된 바 있다. 특히 지난 정부에서 주력했던 국민기초생활보장제도의 안착과정에서는 이를 관리·운영할 인력, 조직, 정보 시스템의 중요성에 관심이 모아졌고 이에 복지 전담행정인력의 확충과 복지행정 정보화가 추진된 바 있다. 또한 지방 화의 진전과 함께 지역을 중심으로 한 복지서비스 체계의 구성을 위한 각종 시도가 이루어졌다. 사회복지 이용·생활시설의 운영 및 지원체계를 개선하기 위한 사회복지시설에 대한 평가제도가 도입 실시되었으며, 지역 단위의 사회복지 관련기관간의 연계체계를 구성하기 위한 사회복지사업법안의 개정 및 '지역복지협의체' 시범사업의 실시가 추진되었다.

이와 같은 움직임은 사회복지서비스의 대상자·이용자에 대한 서비스를 보다 풍부하게 효과적으로 제공하기 위하여, 당사자의 요구를 반영하고 다양한 자원을 활용하여 사회복지서비스의 제공 과정을 효율화하고자 하는 데 그 초점이 있다.¹⁾

지난 5년간은 국가 전반의 행정체계 개편이 진행되고, 각종 사회복지 제도의 양적 확대와 질적 개선이 가속화됨에 따라 복지부문에서도 전달체계의 재편과 조정, 기존 조직의 개선, 신규 조직의 확충 방안에 대한 관심이 증가하였다. 그러나 이를 위한 개선의 여지는 아직 많이 남아 있는 것이 현실이다. 특히 국민의 각종 살림살이를 '집중에서 분산으로', '국민의 참여'를 통하여 만들어가자는 새 정부의 정책지향은 정책의 기획과 집행에 있어서의 중앙정부와 지방자치단체, 민간기관, 시민사회간의 역할 분담 과정과 내용이 보다 명확하게 이루어지도록 요



국가의 적극적 개입을 바탕으로 한
복지의 제도화를 통하여
보편적인 국민욕구의
증폭을 기하는 동시에,
자율적인 시민사회의 성숙으로
다양하고 차별적인
개개인의 복지 욕구에 유연하고
능동적으로 대응할 수 있는
복지시스템의 구축이 필요하다.

1) 사회복지전달체계는 사회복지제도 운영의 기반으로서, 수립된 정책이 그 대상자에게 실행되는 일련의 과정을 의미한다. 이는 복지의 전달을 담당하는 주체에 따라 공공전달체계와 민간전달체계로 대별할 수 있으며, 집행되는 우리나라 복지제도의 성격에 따라 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스 전달체계로 구분할 수 있다. 일반적으로 중앙정부 및 지방자체단체의 예산으로 사업의 주요 재원 및 담당인력 인건비의 대부분을 충당하는 경우 공공전달체계로 분류하고, 민간이 운영주체가 되는 복지기관은 대부분이 부분적으로 정부의 재정보조를 받고 있으나 이를 민간전달체계로 분류할 수 있다. 본고에서는 사회보험의 관리운영체계는 논외로 하고, 공공부조 및 복지서비스의 전달체계를 논의의 범위로 하고자 한다.

구될 것이다. 이에 앞으로 5년, 새 정부가 사회복지 전달체계의 정비와 개선을 위해 주력해야 할 일은 무엇인가를 검토하고자 한다. 이는 지방화, 민간화의 흐름속에서, 지역사회를 중심으로 한 복지시스템의 설계, 지역주민·시민 참여의 활성화를 가능하게 하는 정부의 역할을 모색하는 데 특히 비중이 두어질 것이다.

2. 현황과 평가

1) 공공복지 전달체계

(1) 사회복지 행정조직

사회복지 전달체계 개편 필요성에 대한 논의는 노인복지, 장애인복지, 아동복지법 등의 제·개정이 활발하게 이루어진 1980년대 이후 지속적으로 이루어져왔다. 이는 각종 복지서비스를 위한 법적·제도적 정비가 이루어짐에 따라 마련된 급여 및 서비스 제공을 담당할 적절한 인력과 조직체계에 대한 요구가 점증했기 때문이다. 이는 또한 공공부조인 생활보호제도를 중심으로 한 공공복지 전달체계 즉, 사회복지 행정체계의 역할에 대한 고민이 중심 축을 차지하고 있다.

이에 정부는 보건복지사무소 시범사업을 실시하여 복지행정체계 개편 및 지역복지 전달체계 개선을 위한 정책 추진의 단초를 마련하였다. 시범보건복지사무소는 보건복지수요의 증가 및 다양화와 지방자치제의 실시 등 경제·사회적 여건 변화에 따른 요청으로서 복지행정의 전문화 및 효율화, 보건소의 기능 개편, 보건·복지서비스의 통합 제공, 지역복지 기능 강화 등을 목적으로 설치되었다. 이는 기존 보건소에 복지 사업 부서를 신설하고 읍·면·동에서 근무하던 사회복지전문요원을 배치하여 공공부조업무를 중심으로 공공복지서비스를 제공하며, 지역주민에 대한 보건·복지 서비스를 연계하여 제공할 수 있도록 한 것이다.

정부는 시범보건복지사무소 추진반을 구성하고, 1995년 7월부터 보건복지사무소 시범사업을 실시하였다. 이는 전국 5개 지역(대도시로서 서울 관악구, 대구 달서구, 중소도시로서 경기 안산시, 농촌지역으로서 강원 홍천군, 전북 완주군)에서 4년 6개월간 실시되었으며, 당초 1997년 6월까지 2년을 계획했으나, 시범사업의 충분한 운영을 통해 보다 객관적인 평가를 내리기 위해 1999년 12월까지 사업기간을 연장한 후 종료하

였다.

시범사업의 성과로는 첫째, 복지사무가 집중적으로 이루어짐에 따라 업무효율이 향상되었고, 복지행정 및 서비스 제공의 전문성이 제고되는 결과를 확인할 수 있었다. 둘째, 보건·복지 담당인력간 의뢰 및 협력을 통하여 연계 서비스의 필요성을 인식하게 되고 연계 서비스를 위한 새로운 사업이 시도되는 등 양 부문에 긍정적 영향이 확산되었다. 그러나 보건·복지 통합서비스의 수요가 보건·복지 양부문에서 차지하는 비중이 크지 않고, 보건·복지연계사업을 추진할 재원 및 인력이 보충되지 않는 상태에서 조직 통합을 통한 서비스의 양적 확대에는 제한점을 갖고 있었던 것으로 평가되었다. 따라서 시범사업에서 나타난 이용자의 접근성 저하의 문제를 보완하고 시범사업의 장점을 살린 새로운 보건·복지연계서비스 제공방식과 보호체계가 모색될 필요가 있다.

우리나라의 복지행정체계는 보건복지부의 정책을 광역 지방자치단체(시·도)·기초자치단체(시·군·구)·읍·면·동사무소의 구조를 통해 집행하는 체계이며, 각 지방의 행정인력 수급과 관리, 행정조직의 구조 및 개편과 관련한 사항에 대해서는 행정자치부와의 협의 혹은 지시를 통해 이루어지고 있다. 복지행정체계를 통해 집행되는 제도들은 국민기초생활보장업무, 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 여성 및 청소년 복지 등이 포함되며, 이는 대체로 보건복지부의 정책이지만, 기초보장 수급자의 자활업무 및 여성, 청소년업무 등은 노동부, 교육인적자원부, 여성부 등의 정책 및 전달체계와 연관되는 것이다.

이와 같은 복지행정체계의 주요 문제점으로는 첫째, 행정기관 및 관련기관간 수평적 연계·조정의 미흡, 둘째, 기획·집행의 일관성 및 자율성 미흡, 셋째, 사회복지업무의 과부하와 업무 수행여건 미흡 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫 번째, 업무의 중복·누락·비효율을 초래하는 원인으로서 중앙부처간 업무 영역 조정의 문제²⁾, 각 기관내 복지담당 부서간 업무 분담의

복지행정체계의 주요 문제점으로는 행정기관 및 관련기관간 수평적 연계·조정의 미흡, 기획·집행의 일관성 및 자율성 미흡, 사회복지업무의 과부하와 업무 수행여건 미흡 등으로 볼 수 있다.

2) 사회복지전담공무원 확충 규모의 결정, 배치 기준의 협의 및 실행에 있어 보건복지부의 당초 의도가 원활하게 반영되기 어려운 실정이다.

문제, 업무를 중심으로 협력이 필요한 외부 행정기관 및 민간기관과의 수평적 체계에서의 연계, 조정의 문제가 나타나고 있다. 시·군·구청내 관련 과간³⁾, 읍·면·동사무소의 기초보장업무 담당자와 노인, 장애인, 모·부자가정업무 담당자간에 업무를 연계할 제도적 장치가 마련되지 않아 전반적으로 업무수행의 효율성이 저하되고 있으며, 기초생활보장제도의 핵심축인 자활정책의 영역에 대하여 부처간 대상자의 범위와 선정, 급여 절차, 사후관리 과정에서 부처간, 일선기관간 업무 분담과 협력을 위한 조정이 필요한 것으로 평가되고 있다. 한편, 복지업무의 특징 중 하나는 한 기관에서 제공할 수 없는 다양한 서비스가 요구된다는 것이며 이에 따라 관련기관과의 네트워크 형성과 협력관계의 유지가 필수적이다. 그러나 서비스 제공을 담당하는 일선 공무원들은 관련기관 연계 및 의뢰를 위한 시간을 할애하기 어려운 실정이다.

두 번째, 보건복지부의 정책이 일선 담당자에게 전달되는 통로인 시·도, 시·군·구의 복지담당과는 지역 실정에 적합하게 집행되는 제도를 조정하고, 일선에서 제기되는 문제에 대하여 지역실정에 적절하게 대처해야 한다. 그러나 현재 시·도청 및 시·군·구청에는 복지전담공무원이 배치되지 않은 지역이 대부분이므로 집행될 복지제도의 특성과 내용을 충분히 이해하고 이에 대한 기획, 지도, 감독을 수행하기 어려운 실정이다. 또한 사회복지전문직렬로서 지방사회복지직은 5급까지 배치할 수 있도록 하고 있으나 현재 대부분은 7급 이하로서, 계 혹은 과의 책임을 맡은 경우가 없는 것으로 파악된다. 일반 행정직 공무원간에 사회복지업무의 담당을 기피하는 분위기는 개선되지 않고 있으며, 이를 일반행정직이 담당하게 된 경우 복지업무의 성격을 이해하고 전문성을 요하는 부분에 대해 대처하기 어려운 실정이다.

세 번째로 복지영역의 확대, 점증하는 복지 수요에 따른 대상자 증가, 업무 종류의 다양화 등은 담당인력의 업무 부담을 증가시키고 있는데, 이에 적극적으로 대응할 인력과 업무 수행의 물리적 여건은 보완되고 있지 않다. 국민기초생활보장제도 시행에 따라 대상자 관리의 강화를 위하여 복지욕구의 심층적 파악을 위한 상담과 관련정보 제공, 의뢰, 자원연결 등 서비스의 확대가 요청되고 있으며, 자활관련 사업의 개발, 지역의 복지자원 관리 및 기획 기능 강화 등이 지역의 사회복지행정 영역의 업무로 부

3) 특히 기초생활보장업무와 노인, 장애인, 모·부자가정업무는 업무 영역에 따라 동일한 대상을 별도로 책정, 급여, 관리함에 따라 그 비용이 배가되고 있으며, 자활지원사업을 활성화시키기 위한 지방자치단체 각 부서간 지원업무 연계체계가 취약한 것으로 문제제기 되고 있다.

과되고 있다. 이를 위해서는 지방자치단체의 역할이 보완되어야 하고, 복지업무를 집중적으로 수행하고 담당직무별로 전문화가 가능한 여건을 조성하며, 업무부담을 완화하여 전문서비스에 투입할 여력을 확보할 필요가 있는 것이다.

(2) 사회복지 전담인력

사회복지행정체계의 전문화를 위해 정부에서는 1987년부터 사회복지 전문요원제도를 실시하고 사회복지를 전담하는 공무원을 저소득층 밀집지역을 중심으로 배치하여 1994년까지 3,000여 명으로 확충하여 왔다. 이후 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도가 시행되면서 2002년까지 4,200명을 추가 배치하여 7,200명 수준까지 확대하였다. 이와 함께 사회복지행정을 담당하고 있는 공무원으로서는, 시·군·구청을 중심으로 근무하는 800여 명의 여성복지지도원 및 아동복지상담원, 그리고 시·군·구 사회복지과(가정복지과)의 일반행정직 공무원⁴⁾으로 구성되고 있다.

이와 같이 일선 복지담당공무원이 확충되고 있음에도 불구하고 복지 제도의 범위와 내용이 확대됨에 따라 인력 활용의 효율성과 업무 수행의 효과성이 저하되고 있는 것으로 평가되고 있다. 이는 업무량 과다 및 복지업무에 집중할 수 없는 근무환경으로 서비스의 질과 사기가 저하될 뿐더러 전문직렬로서의 역할을 충실히 수행해내지 못하고 있기 때문으로 판단된다. 또한 여성복지상담원 및 아동복지지도원의 경우 적절한 역할부여와 업무배치가 이루어지지 않고 있으며 이들을 선발한 취지를 살리지 못하고 있다. 전문성을 필요로 하는 사회복지업무의 특성이 인력의 배치, 업무 부여, 업무분담체계 마련 등 전반적인 인사관리과정에 반영되지 않고 있는 것이다.

일선 복지담당공무원이 확충되고 있음에도 불구하고 복지제도의 범위와 내용이 확대됨에 따라 인력 활용의 효율성과 업무 수행의 효과성이 저하되고 있는 것으로 평가되고 있다.

4) 시·군·구 사회복지과의 공무원수는 대체로 대도시의 경우 25~40명, 중소도시 및 군지역의 경우 15~20명으로 나타나고 있다.

2) 지역단위 사회복지서비스 제공체계

사회복지서비스의 수요자인 지역주민과 가장 가까운 거리에서 서비스 제공이 이루어지고, 또 일방적인 정부의 급여제공이 아니라 공동의 협력으로 사회복지문제를 해결하기 위해서, 지역을 중심으로 한 사회복지 체계의 조성은 중요한 의미를 지닌다. 그간 지역에 기반한 정책의 기획 및 집행을 담당하는 일선 행정 단위로서 시·군·구를 중심으로, 지역단위의 복지 체계가 조성되어야 한다는 문제제기와 이를 위한 현장에서의 움직임이 진행되어 왔다.

또한 2000년 사회복지사업법개정법률안에는 지역복지협의체를 구성·운영하도록 하고 있으며, 이에 정부는 2001년부터 1년여 간 지역복지협의체 시범사업을 실시하여 각 지방자치단체 단위에서 확대 실시할 수 있는 모형의 개발을 시도한 바 있다.

현재 지역에서는 복지자원을 총괄, 연계할 자원조정체계가 부재하다. 즉, 증가하고 있는 복지 수요에 대응하여 지역복지의 기획과 조정을 담당할 공공부문의 역할이 미흡하고, 지역별 공공-민간기관간의 연계체계가 부재하여 가용자원이 체계적으로 활용되지 못하고 있어, 이를 가능하게 할 법적·제도적 지원체계 마련이 요청되고 있다. 또한 보호를 필요로 하는 주민의 대인서비스 욕구에 대응할 체계적인 서비스 시스템이 부재하다. 국민기초생활보장제도가 안착됨에 따라 기초적인 생계 보장에 대한 대응은 체계화되고 있는 것으로 평가되고 있으나, 간병·가사지원 등의 재가보호, 재활, 취업 등 가족의 욕구를 포괄적 관점으로 사정(assessment)하고 이에 필요한 서비스를 공공·민간의 보건, 복지, 고용 전달체계간 협력으로 제공하는 체계가 필요하다. 특히 민간 복지자원이 취약한 농촌지역의 경우 보건, 복지서비스에 대한 공공부문의 역할이 요청되고 있다.

3. 정책방향

1) 복지전달체계 개선의 기본 목표

사회복지 전달체계의 개선은 무엇보다 조직, 인력, 예산, 정보가 복지사업 목표에 적합하게, 효율적으로 활용되어 대상자에게 적시·적재·적소에 효과가 나타나도록 해야 한다. 향후 5년, 새정부의 모습이 ‘참여정부’로 제시된 만큼, 국민 개개인을 비롯

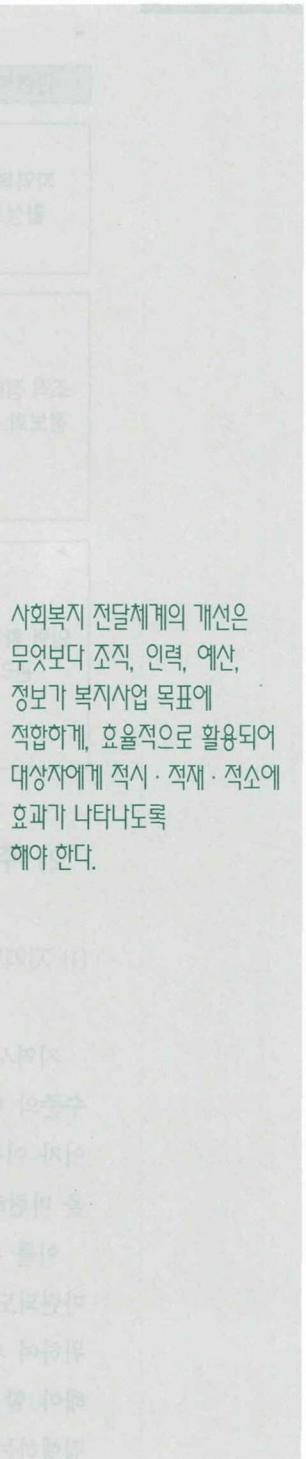
한 이해당사자의 참여와 요구가 보다 용이하게 반영되도록 하는 전달체계의 구성이 필요할 것이다.

이를 위하여 새 정부에서는 첫째, 중앙 집중에서 지방으로의 복지서비스 중심 이동, 둘째, 모든 시민이 보다 친근하게 접근할 수 있는 조직환경과 이용할 서비스가 풍부한 복지행정기관으로의 개편, 셋째, 조직을 움직이는 주체는 인력이므로, 이를 중시한 인력 관리의 대책 마련이 그 중요성을 더할 것으로 판단된다.

21세기의 행정은 공급자 위주의 정책집행을 탈피하여 수요자인 시민의 입장을 우선하여 풍부한 서비스와 정보를 제공하되, 수요자가 보다 쉽게 접근하도록 물리적 여건을 마련하고 정보의 수집과 제공에 주력할 필요가 있다. 이는 공무원의 업무내용과 의식뿐만 아니라 행정시스템과 조직환경 등 모든 여건의 변화가 병행되어야 한다. 특히 업무의 효율성을 도모할 조직체계의 변화와 정보화를 통한 접근성의 제고가 이루어지도록 해야 할 것이다.

중앙정부의 복지제도 집행의 경로로서 지방자치단체의 역할은 지역의 여건과 서비스 수요를 반영한 보다 다양하고 자율적인 지역복지정책을 기획하는 데 주력하도록 해야 한다. 또한 보건복지부문의 전문성·집중성·효율성이 향상된 행정체계의 수립이 추진되어야 한다. 사회복지업무는 일반행정과 비교할 때 전문적인 지식과 기술을 필요로 하는 업무가 많은 부분을 차지하고, 여건이 어떻게 마련되는가에 따라 업무의 질에 큰 격차를 초래하므로 전문성을 갖춘 인력이 충분히 그 자질을 발휘하도록 업무수행 체계와 제도를 정비하는 것이 궁극적으로 효율성을 향상시키게 되는 것이다. 또한 고용·보건 등 복지관련서비스의 포괄적인 제공체계를 수립하여 복지서비스 총량을 확대하도록 한다. 즉, 중앙부처에서 기획되는 각종 관련 업무의 분절성이 극복될 수 있도록 기관별로 협력 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

이와 같은 지향과 목표를 반영하여 향후 5년간 추진해 가야 할 과제는 다음과 같이 제시할 수 있다.



사회복지 전달체계의 개선은 무엇보다 조직, 인력, 예산, 정보가 복지사업 목표에 적합하게, 효율적으로 활용되어 대상자에게 적시·적재·적소에 효과가 나타나도록 해야 한다.

그림 1. 향후 5년간 추진해야 할 사회복지 전달체계의 과제

관련부문	정책방향	5년간 주요 추진과제
지역복지 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회의 복지행정 기능 및 공공·민간 협력 강화 - 지역주민의 복지 참여 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 특성별 복지관련기관간 연계망 구축 및 법적 근거 마련 • 지방자치단체의 사회복지 기획 기능 강화 • 사회복지시설 지도·감독 체계 개선
조직 정비 및 정보화 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - 지방 사회복지 전담 행정체계 강화 - 중앙-지방자치단체 연계기능 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지전담행정체계 개편 추진 및 시범사업 실시 • 고용(자활) 및 보건부문과의 중앙정부-지방자치단체 차원의 연계 협력 방안 마련 • 사회복지 종합정보시스템 구축 • 복지관련 기관간 표준 행정양식 개발
인력 확충 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 적정 복지서비스 제공 인력 확충 - 인력관리 시스템 체계화 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지 인력수급 장단기 종합정책 마련 • 복지, 보건, 고용 각 부문의 핵심적 서비스(사례관리, 방문서비스 등) 수행 인력 보강 • 공공·민간 사회복지인력의 교육·훈련 프로그램 운영 체계 확립 • 복지전담공무원의 승진·직급체계 정비

2) 주요 추진 과제

(1) 지역단위 복지 활성화

지역사회가 사회복지서비스 제공의 중추적인 역할을 할 수 있도록 기초자치단체 수준의 행정기관의 역할을 강화하고, 민간관련기관이 협력하며, 복지서비스의 수급자 이자 이용자인 지역주민의 참여가 함께 하는 지역의 복지시스템을 모색하도록 여건을 마련해야 할 것이다.

이를 위하여 지역의 자체적인 장단기 복지계획이 수립될 수 있도록 제도적 근거가 마련되도록 한다. 또한 이를 추진하는 과정에서 지역 행정기관의 책임성을 제고하기 위하여 시민의 복지를 위한 종합적인 구도의 설정, 기획 및 조정 기능이 강화되도록 해야 할 것이다. 특히 기초자치단체는 중앙정부(보건복지부)-광역자치단체의 제도를 집행하는 기능적 역할에서 벗어나 해당 지역의 특성을 반영한 지자체 사업을 지속적

으로 개발·수행하고, 민간복지부문과 협력관계(partnership)를 유지하며 민간의 사업 추진을 지원하되, 전반적인 지역의 복지 시스템을 기획하고 실행을 주도, 점검하는 역할을 담당하도록 한다.

다음으로 지역단위에서 공공-민간, 복지-보건-고용-문화-기업 등 공동체가 형성되어 지역의 복지문제를 해결해 갈 수 있도록 지역단위 복지관련협의체(network)의 구축 기반을 마련해야 할 것이다. 이는 관련 기관간 협력으로 지역단위의 복지자원 활용을 효율화하고, 복지수요에 기반한 종합적인 서비스제공 계획 수립, 지역자원 동원 배분, 연계서비스 제공이 이루어지도록 하는 것이다. 민간자원이 풍부한 도시지역에서는 민간부문에서, 복지자원이 취약한 농촌지역에서는 공공부문에서 모임의 동력을 부여하도록 적정 모형 및 역할을 개발할 필요가 있다. 이러한 지역단위 협력체계 구성에 기관의 자발적 참여가 활성화되도록 각종 기관평가제도 및 예산지원 등 인센티브의 제도화 방안을 마련하며, 협의체 구성을 위한 법적 근거가 마련되도록 해야 할 것이다.

한편, 민간의 사회복지 참여경로를 확대하는 방안으로서, 복지정책의 기획-집행-평가과정에 주민의 참여가 확보되도록 한다.

(2) 사회복지행정 조직 정비 및 정보화 촉진

국민기초생활보장제도를 비롯한 각종 복지제도가 도입되고 있으나 국민들이 체감할 복지서비스의 확충을 위해서는 공공복지행정의 인프라 정비가 요청된다. 즉, 확보된 전담인력을 효율적으로 활용하고 업무 수행 여건을 합리화하여 변화하는 복지수요에 민감하게 대응할 공공서비스 체계를 마련할 필요가 있는 것이다. 현행 제도의 실효성을 극대화하기 위해서는 전달조직과 인력 활용의 효율적 구조가 수반되어야 하며, 수요자들이 보다 다양하고, 질 높은 복지서비스에 접근이 용이하도록 서비스의 양과 질의 제고를 도모할 인프라 구축방안을 마련하도록 한다.

또한 공공부조 및 복지서비스제도의 법적 기반이 마련되어 있으나, 특히 복지서비스의 경우 선진외국과 비교할 때 그 수준은 취약한 실정

지역사회가 사회복지서비스 제공의 중추적인 역할을 할 수 있도록 기초자치단체 수준의 행정기관의 역할을 강화하고, 민간관련기관이 협력하며, 지역주민의 참여가 함께 하는 지역의 복지시스템을 모색하도록 여건을 마련해야 한다.

이다. 지역에 따라 차이가 있으나 전반적으로 공공복지는 확충되어야 하며, 복지수요는 많고 자원이 취약한 농어촌의 경우 공공복지서비스를 늘리는 것이 시급한 과제이다. 이를 위해서는 우선 행정조직이 복지업무에 집중할 수 있고, 업무분담이 가능한(직급에 따른 위계를 갖고 전문적 지도·감독이 가능하며 업무성격별로 분담하는) 체계를 갖도록 하는 것이 중요하다고 판단되며, 지역 특성(도시·농어촌, 복지관련 자원의 정도)을 반영한 복지전달체계의 모형이 제시되도록 한다.

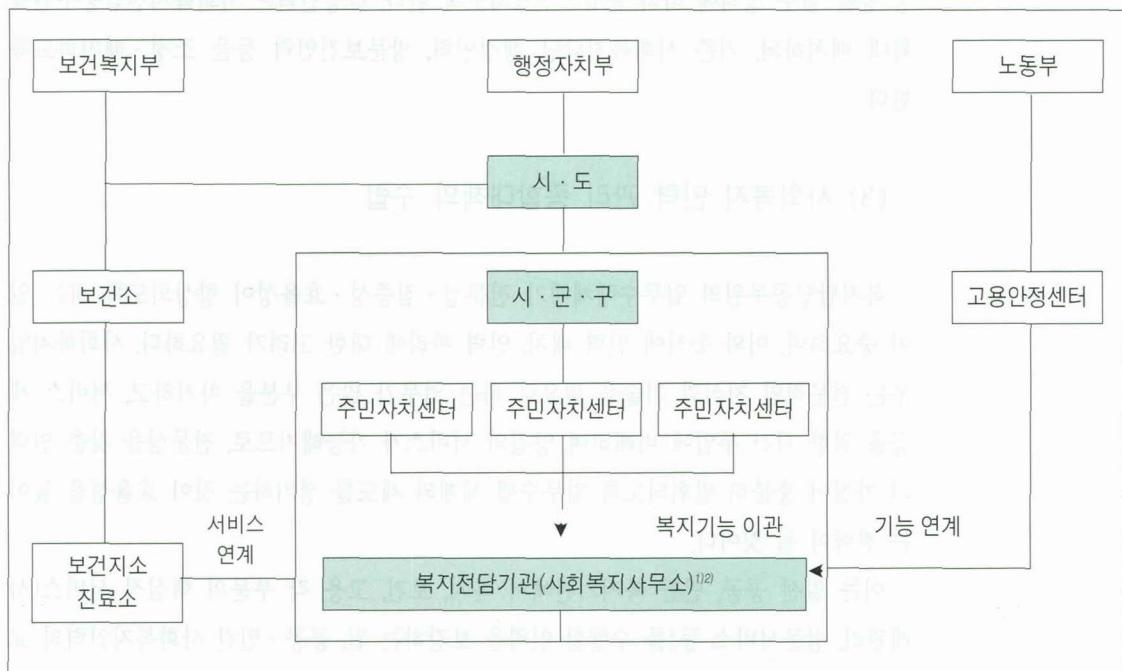
사회복지행정체계는 기획단계부터 최종 서비스 전달까지 수요자 중심의 정책이 일관되게 전달되는 체계로 정비해야 할 것이다. 즉, 지역단위의 주민 복지서비스를 확충하고, 기초생활보장제도를 비롯한 공공부조제도의 효과적 집행이 이루어지도록 전반적 복지행정인력의 활용, 복지정책의 기획, 집행, 관리가 일관되게 이루어질 중앙-지방행정조직의 개편이 구상되어야 한다. 적정 규모의 복지전담인력이 모여서 업무분담 체계를 형성하도록 하는 데 우선순위를 두고 '사회복지전담 행정기관'의 설치 방안을 마련하도록 한다.

현행 시·도-시·군·구-읍·면·동의 단계를 도시지역은 2단계, 농촌지역은 지소 형태(branch)를 포함하여 3단계로 변경하도록 하고, 시·군·구의 사회복지과 기능을 포함하는 '복지전담 행정기관(사회복지사무소)'의 설치를 추진한다. 지역 실정에 따라 시·군·구 단위에 이를 설치하거나 시·군·구내에 인구 5~10만을 기준⁵⁾으로 권역을 선정하여 시·군·구와 읍·면·동의 중간수준으로 이를 설치하는 방안도 고려하도록 한다. 농촌지역의 경우 군단위에 '복지전담 행정기관(사회복지사무소)'을 설치하고 지소(도시보다 소규모로 다수를)를 설치하도록 한다.

시·도 단위의 경우 '사회복지청'의 설치가 논의되고 있으나 이에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하며, 우선 기존 사회복지 담당부서와 인력을 확대하고 관련 전문 인력을 배치하는 방법을 검토하고, 시·도 단위에도 사회복지전담공무원 배치, 보건복지부의 파견근무 등을 통해 보다 전문적인 기획·조정, 지도·감독이 이루어질 수 있도록 한다.

5) 전담인력을 대규모로 확충하지 않고도 규모의 경제가 가능하도록 하기 위해서는 읍·면·동의 최일선 단위를 상향조정할 필요가 있다. 현재와 같은 3,500여 개의 읍·면·동단위의 사무소는 1개소당 평균 13,000여 명의 주민을 담당하고 있어 그 수가 과다한 것으로 평가되고 있으므로, 업무수행의 비효율성을 경감하기 어려울 것이다(인구 1억 2천여 명의 일본의 경우 1,192개의 복지 사무소, 인구 5,600여 명의 영국의 경우 314개의 Local Authority Social Services Department).

그림 2. 복지전담기관 개편방안



- 주: 1) 시·군·구별로 지역인구수 및 공공부조수급자수를 고려하여 '복지전담기관' 설치 규모를 결정하되, 인구 5~10만명당 1개소를 설치(4~8개 읍·면·동당 1개소 정도)하여, 현재 시·군·구의 2배 이상 규모가 되도록 함. 농촌지역의 경우 군단위에 복지전담기관(사회복지사무소)을 설치하고 지소를 설치함. 1개소당 배치 인력은 최소한 기초보장담당 100가구를 사례관리할 수 있는 수준으로 사회복지전담공무원을 배치하며, 기타 공공부조서비스를 담당할 인력, 일반 행정지원 인력의 배치를 고려함.
- 2) 복지전담기관의 업무는 첫째, 지역복지 총괄업무로서, 지역복지 전반 기획, 지역내 복지자원 관리, 둘째, 기초보장 업무로서, 기초보장대상자 발굴·책정·급여, 사례관리, 자활관련 대상자 관리 및 관련 기관간 의뢰 등, 셋째, 자활 및 고용관련 업무로서, 고용(실업)관련 상담 및 정보제공, 직업훈련기관, 자활후견기관 연계, 고용관련 조사 분석, 넷째, 복지서비스 업무로서, 노인, 장애인, 아동 복지 등 공공부조 급여 및 서비스 제공, 방문 보건 복지서비스를 위한 대상자 발굴·의뢰·보건소 연계, 다섯째, 기타 주민복지 업무로서, 사회보험업무관련 상담·정보 제공·연계, 문화 및 일반정보 제공, 일반행정민원 업무, 주민자치 관련 업무 등을 수행하도록 함.

'복지전담 행정기관(사회복지사무소)'의 조직은 첫째, 지역복지의 총괄업무로서 지역복지 전반 기획, 지역내 복지자원 관리, 둘째, 기초생활보장 수급자의 책정, 사례관리, 셋째, 자활 및 고용관련 업무로서 취업관련 상담 및 정보제공, 직업훈련기관·자활후견기관 연계, 고용관련 조사·분석, 넷째, 노인·장애인·아동복지 등 공공부조 급여 및 서비스 제공, 방문보건복지서비스를 위한 대상자 발굴, 의뢰, 보건소와의 연

사회복지행정체계는 기획단계부터
최종 서비스 전달까지
수요자 중심의 정책이 일관되게
전달되는 체계로
정비해야 할 것이다.

계, 다섯째, 주민자치업무, 사회보험관련 상담·정보제공·연계, 문화 및 일반정보 제공 등을 업무 성격에 따라 분담·구성하도록 한다. 담당인력은 사회복지전담공무원을 확대 배치하되, 기존 사회복지담당 행정인력, 방문보건인력 등을 조정·배치하도록 한다.

(3) 사회복지 인력 관리 종합대책의 수립

복지담당공무원의 업무수행체계가 전문성·집중성·효율성이 향상되도록 하는 일이 중요하며, 이와 동시에 인력 배치, 인력 관리에 대한 고려가 필요하다. 사회복지업무는 전문적인 지식과 기술을 필요로 하는 업무가 많은 부분을 차지하고, 서비스 제공을 위한 시간 투입에 비례하여 양질의 서비스가 가능해지므로, 전문성을 갖춘 인력의 자질이 충분히 발휘되도록 업무수행 체계와 제도를 정비하는 것이 효율성을 높이는 전략이 될 것이다.

이는 일선 공공, 민간 복지기관에서 복지, 보건, 고용 각 부문의 핵심적 서비스(사례관리, 방문서비스 등)를 수행할 인력을 보강하는 일, 공공·민간 사회복지인력의 교육·훈련 프로그램 운영 체계를 확립하는 일에 관심이 모아져야 할 것이다.

또한 사회복지담당 공무원의 보수교육 및 보직제도 개선이 필요하다. 사회복지담당 보직에 전문인력이 배치되도록 하고, 각 지자체에서 사회복지직급의 승진을 통해 전문인력의 지도·감독(supervision) 체계가 수립되도록 해야 할 것이다.

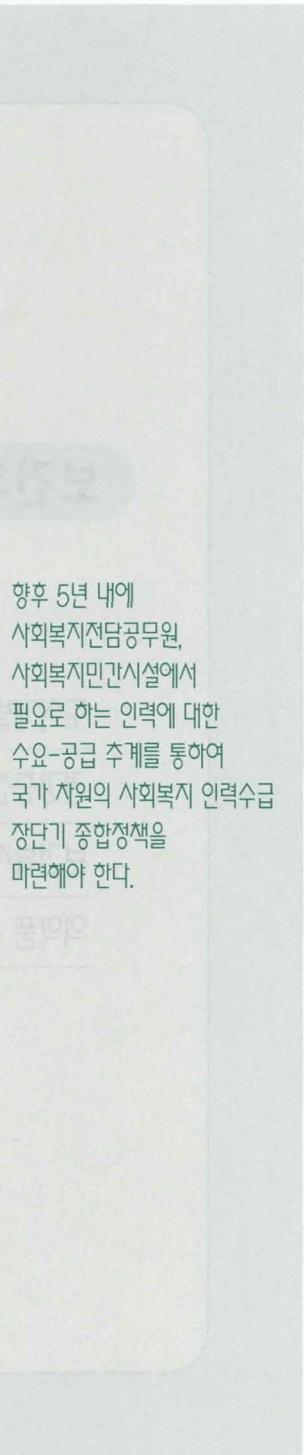
이는 전담조직 체계로의 개편 형태에 영향을 받을 것이지만, 무엇보다 정책이 기획되는 주무부처의 의도와 지침이 일선 업무담당자에게 충분히 전달, 발휘될 수 있도록 하는 보완조치가 필요하다. 우선 기초생활보장, 장애인, 노인, 아동 등 분립된 제도별 업무지침과 별도로 복지전담공무원으로서 직무수행에 기준이 될 수 있는 복지부의 종합적인 지침이 필요하다. 또한 복지부가 주관하는 보수교육 프로그램이 확대·체계화되어야 한다. 관련 교육의 기획 및 실시 과정이 전문적 관리를 통해 이루어지도록 하며 교육실시 빈도를 늘릴 필요가 있다.

한편, 향후 5년 내에 사회복지전담공무원, 사회복지민간시설에서 필요로 하는 인력에 대한 수요-공급 추계를 통하여 국가 차원의 사회복지 인력수급 장단기 종합정책이 마련되도록 해야 할 것이다.

4. 맷는 말

사회복지 전달체계에 대한 인식은 복지에 대한 수요와 그에 대응하려는 정책적 움직임이 활발해짐에 따라 함께 제고된다. 따라서 전달체계의 형태 및 내용은 대체로 제도의 발달정도 및 이에 대한 사회적 관심, 정책의지를 반영하는 것이라 할 수 있다.

새로 출범하는 '참여정부'는 '전국민복지시대'의 개막을, 국민에게 찾아가는 '밀착복지 실현' 여건을 조성할 것을 예고하고 있다.⁶⁾ 이는 사회복지서비스의 수급자 혹은 이용자의 확대뿐만 아니라 서비스의 질적 제고를 위한 인력 및 제반 자원의 투입을 요구하는 것이다. 사회복지 전달체계의 문제는 바로 서비스 제공에 필요한 인력, 정보, 예산, 조직의 문제와 직결된다. 앞서 제시된 바와 같이 사회복지서비스는 점차 관련 부문간의 협력, 특히 공공부문과 민간부문의 역할 조정, 사회복지-보건-고용-교육-문화-행정을 아우르는 협력을 통해서만 가능할 것이다. 따라서 이를 추진하는 과정에서 부문간 주도권(initiative)의 문제, 인력 확충 등에 따른 예산 소요의 문제가 예상된다. 그간 인프라에 대한 투자는 정책의 신속하고 직접적인 효과를 발생시키지 못한다는 인식에 의해, 그 우선순위에서 뒤쳐져왔다. 그러나 작은 투자로 성과를 기대하는 일은 전달체계의 정비를 통해 가능할 것임은 그간의 교훈을 통해서 경험한 바 있다.



향후 5년 내에
사회복지전담공무원,
사회복지민간시설에서
필요로 하는 인력에 대한
수요-공급 추계를 통하여
국가 차원의 사회복지 인력수급
장단기 종합정책을
마련해야 한다.

6) 대통령직인수위원회에서는 최근 기초생활보장을 차상위계층까지 확대하여 320만명에게 급여를 확대하고, 노인에 대한 요양보호제도 및 각종 간병서비스를 확대하는 등 사회복지제도의 추진방향과 함께, 사회복지행정 전달단계의 축소, 복지통합 인터넷 포털 및 복지전화 서비스체계 구축 등의 방안을 제시하였다.