

국민기초생활보장 전달체계의 현안과 과제

Issues on the Delivery System for the National Basic Livelihood Security

1. 문제제기

2000년부터 시행된 국민기초생활보장제도는 1961년 생활보호법이 제정된 이후 30여년간 유지되어온 공공부조제도의 틀을 전환하는 계기가 되었다. 당시 국민기초생활보장제도는 어느 선진국에 뒤지지 않게 설계된 제도로 평가되었으며, 이제 시행 5주년에 접어들며 제도는 한층 성숙하고 풍부한 내용을 담게 되었다.

이와 함께 제도의 확대와 예산 투입의 증가가 이루어지는 만큼 궁극적인 목표가 달성되고 있는가, 제도의 사각지대가 해소되고 수급자의 권리보호가 충분해지는가, 제도 운영의 건강성과 효율성이 향상되고 있는가 등에 대한 의문 역시 증가하고 있다. 특히 투입한 예산만큼 국민의 복지체감도가 증가하고 있지 않다는 지적은 제도가 어떻게 실행되고 있는지, 실행기반은 어떻게 마련되었는지를 포함하는 전달체계 점검의 필요성을 높이고 있다.

국민기초생활보장제도는 사회복지서비스의 발달이 취약한 우리나라의 경우 사회복지제도의 중추적 역할을 담



강혜규

한국보건사회연구원 책임연구원

당하고 있으며, 이를 반영하고 있는 전달체계의 모습도 기초보장 중심으로 운영되고 있다. 그러나 90년대 말 경제위기를 겪으며 폭증한 복지 수요, 고령화의 급속한 진전 등은 노인, 장애인, 가족 등의 사회복지서비스 수요 증대를 촉진하였고, 이에 따른 사회복지제도의 지형변화는 공공 사회복지전달체계의 변화를 초래하여 기초보장제도 집행기반에 영향을 미치고 있다.

본 고에서는 기초보장제도의 집행을 가능하게 하는 인력, 조직을 중심으로 한 전달체계를 점검하고 적합한 전달체계 마련을 위해서 필요한 과제를 제시하고자 한다. 이를 기초보장제도 집행의 주체로서 “인력”의 문제, 업무 수행여건으로서 “조직”의 문제, 이를 통해 산출되는 “업무의 내용과 절차”의 문제로 구분하여 살펴보고자 한다.

2. 현황 분석

우선 현행 국민기초생활보장제도의 집행¹⁾과 그 전달체계에 영향을 미친 그간의 몇가지 변화와 특징적인 현황을 짚어보고자 한다.

첫째, 기초생활보장제도 도입과 함께 담당 인력의 확충은 지속적으로 이루어졌으나, 복지업무는 비교할 수 없이 증대되었다. 정부의 사회복지예산은 경제위기 이전 '97년에 비해 3.5배가량 증가하였으며('97년 1조5천억, '04년 5.2조원), 일선 사회복지 행정조직에서 담당하는 업무는 눈에 띄게 증가하였다. 특히 보건복지부 뿐만 아니라 여성부, 건설교통부, 교육인적자원부, 청소년보호위원회, 보건처 등에서 일선 복지전달체계를 통해 정책을 집행하도록 하고 있어, 업무 범위의 확대가 두드러진다. 즉, 기초생활보장제도 시행과 함께 2배 가까이 확충된 인력이 기초생활보장제도를 담당하도록 투입되지 못하고 있다는 것이다. 이를 좀 더 검토해볼 필요가 있다.

둘째, 사회복지업무를 체계적으로 수행할 조직 구조가 부재하다. 그간 별도의 공공부조 전달체계를 마련하지 않고, 지방자치단체에 업무를 위임하여 왔는데, 사회

1) 전달체계를 논의하는 본고에서 제도의 '집행'이라는 표현을 병행하는 것은 전달체계를 구성하는 조직을 통해 인력이 행하는 '행위'(과정 및 산출)의 의미를 부각하고자 하는 것임. 이는 조직과 인력의 정비라는 전달체계 개선의 정태적 접근을 벗어나 동태적 필요성을 공유할 필요가 있기 때문임.

복지전담공무원이 배치된 읍·면·동사무소는 사회복지업무를 처리하기 위한 구조가 부재하며, 기초보장업무를 지역실정에 맞게 기획하고 총괄할 시·군·구와의 관계는 매우 느슨하다. 시·도, 시·군·구의 종합행정환경 속에서 인력의 확충만으로는 전반적인 집행 성과의 개선이 어렵다. 무엇보다 업무수행 절차상의 효율성 제고를 가능하게 하는 수직적·수평적 의사소통 구조의 마련이 미흡하고, 이는 업무 범위의 축소, 필요업무수행의 부진 현상을 심화시킨다. 이와 같은 현상을 개선하고자 2004년 7월부터 '사회복지사무소 시범사업'을 수행중인데, 이를 통해 나타나는 사회복지전담기관의 효과성을 주목해보아야 할 것이다.

셋째, 그간 필요한 업무의 성격, 서비스의 내용 및 전문 기술도 변화하였다. 기초생활보장제도가 요구하는 업무의 전문성은 높아지고 있으나, 이를 위한 기법의 습득, 보수교육, 전산시스템 등의 지원기반 확충이 미진하였다. 이는 제도 집행과정의 문제 해소를 지체시키는 주요 요인이 되고 있다. 불안정 고용, 자영업의 증가에 따라 자산조사의 어려움 역시 증가하였으며, 경제 위기 이후 급속하게 증가한 가족해체 등 가족주의의 약화는 부양의무자 조사의 어려움을 가중시켰다. 또한 근로연계급여의 도입을 통한 조건부수급자 관리, 자활사업 참여 지원의 업무는 다양한 범위로 확대되는 새로운 대상자 발굴, 선정 업무에 밀려 우선순위에 뒤쳐져 온 지 오래이다. 특히 제도시행 초기에 주의를 기울였던 조건부수급자의 선정은 근로능력판정 기법의 개발이 뒷받침되지 못하고 있고 일선 공무원의 선협적 판단에 의존함으로써 인해 자의성을 높일 수 밖에 없는 환경에 노출되어 있다.

다음은 이와 같은 문제들에 대하여 좀더 상세한 검토를 해보고자 한다.

1) 담당 인력: 인력의 확충과 한계

기초생활보장을 비롯한 공공부조의 집행은 지방자치단체의 행정기관에서 지방직 공무원인 사회복지직과 일반행정직이 담당한다. 공공부조 전달체제로 특별행정기관 형태의 중앙정부 별도 전달체계를 마련하지 않고 지방자치단체(시도·시·군·구·읍·면·동)의 조직을 활용해 왔다. 따라서 234개 시·군·구청과 3,750여개 읍·면·동사무소가 일선 사회복지담당 조직으로 기능하고 있는 것이다.

시·군·구 사회복지과 및 읍·면·동에서 사회복지를 담당하고 있는 공무원은 사회복지직과 일반직 12,300명 수준으로 보고되고 있다. 이는 올해 2월현재 사회

복지전담공무원 7,200여명, 사회복지직으로 전환된 여성복지상담원과 아동복지지도원, 시·군·구 사회복지과의 행정직 공무원을 포함한 것이다. 정부는 기초생활보장(예전 생활보호)업무를 전담하는 공무원을 1987년부터 사회복지전문요원제도를 통해 배치하여 왔다. 1994년 3,000명의 정원을 갖게 된 이후 1999년까지 지속되었고, 기초생활보장제도 도입을 앞둔 1999년 1,200명의 증원이 이루어졌으며, 2000년 기초생활보장제도 시행 이후 2002년까지 3,000명의 증원이 있었다. 2004년 8월 현재 사회복지전담공무원 현원은 7,102명으로서, 전담공무원 1인당 담당하는 기초보장수급 가구는 평균 122가구로 나타난다. 일반적으로 사회복지전담공무원은 평균 100가구 기준으로 배치된 것으로 여겨지고 있으나, 시·도, 시·군·구 배치 인원을 감안하면, 실제 읍·면·동에 배치된 인원이 5,800여명에 불과하고, 최일선단위인 읍·면·동별 대상자수의 편차에 따라 담당가구수의 편차도 매우 큰 것으로 보고된다.

제도적 변화를 보면, 별정직의 신분이 1999년 말 일반적으로 전환되었고, 2004년까지는 중앙정부의 예산 보조(서울 50%, 지방 80%)를 통해 사회복지직 인건비가 마련되었으나, 2005년부터는 지방이양사업에 포함되어 전액 지방자치단체가 부담하게 되었다. 이는 올해 확충하도록 한 1,830명의 사회복지직 공무원의 확충을 지체시키는 요인이 될 것이라는 우려가 제기되고 있다. 따라서 향후 중앙정부의 책임이 필요한 기초보장업무 수행 인력의 확충 및 배치에 대한 중앙정부의 역할이 어떻게 재정립되어야 할 것인가의 고려가 필요한 부분이다.

표 1. 연도별 사회복지전담공무원 정원 증원 추이

(단위: 명)

구분	1987	1991	1992	1994	1999	2000	2001	2002	2005
신규	49	1,676	481	519	1,200	600	700	1,700	1,830
누계	49	2,000	2,481	3,000	4,200	4,800	5,500	8,000	9,830

주: 1) 2002년에는 여성복지상담원 및 아동복지지도원 800여명이 사회복지직 전환되었으며, 2002년 이후 수치는 이를 포함한 것임.
 2) 2005년 수치는 '05년 채용하도록 한 배치 예정인원임.

표 2. 사회복지전담공무원 현원 및 담당 기초보장가구 수

(단위: 명, 가구)

	현원	시·도	시·군·구	읍·면·동	1인당 가구
전 국	7102	33	1255	5814	122
서울	844	0	174	670	124
부산	541	4	122	415	119
대구	328	0	43	285	129
인천	310	5	45	260	113
광주	206	0	46	160	122
대전	180	0	12	168	109
울산	82	3	31	48	121
경기	979	3	176	800	124
강원	328	3	112	213	135
충북	264	4	35	225	118
충남	438	2	94	342	114
전북	554	1	56	497	114
전남	749	5	82	662	114
경북	655	2	105	548	151
경남	543	1	109	433	128
제주	101	1	12	88	118

주: 2005년 2월 기준, 보건복지부 자료 활용.

2) 담당 조직: 전달체계 개선의 필요성과 정책대응

2005년 2월 22일 빈부격차·차별시정위원회가 대통령 주재 국무회의에 보고한 「사회복지 전달체계 개선방안」 자료에 의하면, 사회복지 행정체계에 대하여, 지방분권에 부응하는 지역차원의 복지 기획능력 미흡의 문제와 읍·면·동의 현장성 강화의 어려움에 대한 지적이 두드러진다.

먼저 본격적인 지방자치제도가 실시되었지만 오랫동안 지방행정기관이 중앙부처의 서비스 전달기관으로 활용되어 왔기 때문에 중앙부처와 지자체의 수평적·협조적 행정관계 구축이 미흡하다는 점이 지적되고 있다. 복지업무의 지방이양 확대에 따라 지자체가 지역실정에 맞는 복지계획의 수립과 집행, 복지자원의 조정과 관리 등을 해 나가야 하지만, 지자체 스스로의 정책 개발능력과 경험이 부족하여 복지의 지방분권이 이르다는 비판이 제기되고 있다. 많은 시·군·구는 중앙부처

(복지부·여성부·건설교통부·행자부·청소년보호위원회)에서 수립된 정책을 읍·면·동으로 전달하는 역할에 그치고 있으며, 지자체의 개별사업(보건, 자활사업, 보육업무, 주거복지 등)을 특별행정기관(노동부·교육부·보훈처)과 연계·조정하는 기능도 미흡하다. 조건부 수급자 선정, 취업대상자 분류, 관리 등에 있어 시·군·구와 노동부 고용안정센터간의 협력이 필수적이나 대부분의 지자체에서 협력을 위한 노력이 미진하다.

“찾아가는 복지행정”이 어려운 실정에 대한 지적이다. 읍·면·동에서 사회복지담당공무원 1~2명(전국 평균 1.7명)이 복지관련업무(기초생활 및 아동·노인·장애인 등 대상별 업무)를 수행하고 있으나, 사무처리 부담과 인원 부족으로 인하여 위기가정 발굴 등 현장방문 업무수행이 어려운 실정이다. 업무 내용상으로도 각종 문의를 주로 하는 전화 응대, 유관기관의 요구자료 준비, 주민등록정리 등 읍·면·동 공통업무의 처리 등에 시간의 대부분을 할애하고 있다. 따라서 기초생활보장대상자에 대한 종합상담, 자활지원계획 수립, 복지자원의 연계서비스 등 전문성이 있는 본연의 업무에 집중하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 읍·면·동 복지담당자에 대한 업무 집중의 문제를 지적하고 있다. 현재 복지직 공무원의 81.9%가 읍·면·동에서 근무하고 있으나, 읍·면·동에서 1~2명의 담당자가 복지업무의 70~80%를 처리하고 있는 시스템이므로, 이를 개선하지 않고는 인력을 충원하더라도 그 효과는 그다지 크지 않을 것으로 판단하고 있다. <표 3>에서는 일선 사회복지담당공무원의 업무 내용으로서 기존 업무와 최근 추가되고 있는 업무를 보여주고 있다.

참여정부는 이와 관련하여 2004년 7월부터 전국 9개 지역에서 사회복지사무소 시범사업을 실시하고 있다. 이는 사회복지 전달체계의 중심축으로서 시·군·구에서 이루어지는 사회복지업무를 종합적으로 담당하는 사회복지전담 행정 기관을 설치·운영하는 사업으로서, 550여명의 공무원이 참여하고 있다.

사회복지사무소 시범사업은 오랫동안 사회복지부문에서 시도하고자 했던 일일 뿐만 아니라, 당면한 제도 집행상의 문제를 해결하기 위한 대응이라는 측면에서 의미를 갖는다. 또한 시범사무소 모형은 지방분권화라는 정책 지향을 반영하여 지방자치단체가 지역 나름의 실정에 따라 사회복지의 살림을 가능하게 하는 '지방중심'의 전달체계로서, 최근 시·군·구 중심의 각종 환경 변화에 부응하는 시의 적절한 모형으로 평가될 수 있다. 시범사무소 모형은 적어도 동사무소의 1인 전담

표 3. 일선 사회복지담당공무원 주요 업무 내용

구분	소관부처	업무 내용
기존 업무	복지부	○국민기초생활보장업무 - 기초보장대상 책정 및 관리 - 각종 조사 및 자활지원계획수립, 이행확인 - 의료급여관련 업무 및 희귀난치성질환자 실태조사 - 사회취약계층 실태조사·관리(쪽방, 출소예정자, 불량인, 노숙자 등) ○장애인복지업무: 장애인등록·관리, 수당 지급, 자녀학비지원, 복지카드발급, 자립자금대여, 장애인편의시설관리, 보장구 및 재활보조기구 지급·관리 ○노인복지업무: 경로연금, 노인교통수당지급, 경로당관리, 건강진단대상자 선정 ○가정·아동복지업무: 아동가정·가정위탁 지원, 모·부자가정 지원, 지역아동센터등 실태조사·관리 ○기타복지업무: 공동모금회, 재해업무 및 묘지관련 업무
	여성부	○저소득가정 보육료감면 대상자 조사 및 책정
	교육부	○유치원대상 보육료지원대상자 생활실태조사(2-3월) ○저소득모부자가정 중고교생 중식비 지원대상 실태조사
	건설교통부	○전세자금·생활안정자금등 실태조사·결정 ○영구임대아파트, 다가구임대주택 입주대상 접수·조사
	보훈처	○국가유공자 의료대상자 생활조사, 의료급여증 발급
	청소년보호위원회	○청소년선도활동 및 청소년지도위원회 관리
	행정자치부	○통·리 담당업무 (각종 고지서 교부)
최근 추가 업무	복지부	○차상위 계층 발굴 관련 업무: 빈곤가정위기지원대상자 조사 및 위기가정SOS상담전화 운영 ○장애인: 장애범주 확대에 따른 업무 ○노인: 노인일자리창출사업, 무료급식사업 ○가정·아동: 결식아동급식 지원
	여성부	○만5세아무상보육대상자 실태조사·관리 ○저소득보육료감면 대상자 조사·책정
	건설교통부	○사랑의집고쳐주기 대상자 조사·선정(9~10월)
	통일부	○북한이탈주민 지원 및 관리

자료: 빈부격차·차별시정위(2005. 2. 22.) 자료 보완.

시스템이 갖는 제한점을 극복해야 지원의 내실화가 가능하다는 문제의식에서 출발하여 인력의 집중을 통한 분업화와 전문화 체계로의 개선을 시도하는 것이다. 시범사업 1차평가 결과에 따르면 서비스의 통합성과 접근성을 저해하지 않고 상승효과를 낼 수 있는 적절한 규모와 설치단위의 문제, 분업화에서 수반되는 업무 조정·연계 방안의 보완이 전달체계 개선의 관건이 될 것으로 판단하고 있다. 그러나 최근 사회복지 전달체계 개선을 쟁점으로 하여 정부의 관계부처에서 별도의 개선 방안 마련이 진행되고 있어 시범사업 추진에 대한 정책적 관심이 다소 저하된 상태이다. 시범사업에서는 사회복지 전달체계 개선 과정에서 주목되는 시·군·구·읍·면·동간 사회복지기능 배분방안, 비용효율적인 업무분담방식이 실험되고 있으며, 이를 가능하게 하는 조직 내·외적 여건에 대한 정보를 제공해준다. 특히 기초생활보장 업무수행 절차의 효율화, 효과성의 제고를 가능하게 할 업무분담방식이 시도되고 있으므로, 세심하게 모니터링하고 개선방안 마련에 활용해야 할 소중한 기회이다.

3) 업무수행 절차 및 내용: 전반의 성취와 과제

대표적인 공공부조로서 기초생활보장 업무는 자산조사에 의한 대상자 선정, 급여, 관리라는 연속선상의 절차를 갖는다. 다음은 이에 따른 주요 업무를 제시하였다.

첫째, 수요자의 '접근(access and intake)'이 용이하도록 하는 것이다. 전달체계에 대한 평가에서 가장 중요한 가치 중 하나로서, 물리적, 심리적으로 접근이 신속하고 편안하게 이루어지도록 하는 것이다. 이를 위해서는 제도에 대한 홍보를 통해 인식을 높이고, 정보 제공이 원활하도록 하며, 전화 혹은 면접을 통한 초기상담과정에서 보다 신속하게 욕구를 포착하는 것이 중요하다. 이 과정에서 충분한 정보 제공을 통해 대상자의 선택 능력을 높여주도록 하는 일, 직권 보호, 민·관 연계체계를 통해 자발적인 신청이 불가능한 대상자의 누락이 없도록 하는 일, 잠재적 대상자의 발굴 체계가 필요하다.

둘째, '진입' 여부를 판단하는 조사(means test)의 단계이다. 이는 당사자와 부양의무자의 소득과 재산, 상세한 생활실태 및 복지욕구에 대한 파악이 이루어지게 된다. 이 과정에서는 행정전산망의 구비를 통한 행정업무의 감소 및 소득 파악의 정확성 제고, 가정방문을 통한 충분한 상담과 실태 파악의 여건 조성이 필요하다.

표 4. 공공부조 업무의 주요 절차 및 내용

절차	주요 내용
접근 (access and intake)	○홍보 ○정보 제공 ○초기 상담: 창구의 설치, 긴급전화 시스템
진입 (means test)	○자산조사 및 생활실태 조사 ○근로능력 시정(유형화) ○보장부적합자 처리: 서비스 의뢰 및 연계
급여 및 서비스 (benefit and services)	○현금 급여 ○관련서비스: 복지, 보건, 주거, 교육, 문화 등 ○자금용자 ○직업훈련, 취업연계, 자활근로·공동체 사업, 창업지원 등 ○지역봉사, 재활프로그램 ○정보제공, 기관간 의뢰
보호·탈빈곤·자활	○관리: 확인조사, 급여변경·중지 ○사례관리 ○사후관리

또한 담당자간 의견 교환, 전문직의 수퍼비전을 통해 대상자 선정기준의 일관성과 공정성을 제고하는 일이 이루어지도록 해야 한다. 특히 이 과정에서는 조건부수급, 즉, 자활사업 참여 여부를 결정짓는 근로능력이 있는 가구원 여부를 판단하는 매우 중요한 과정이 진행된다.

셋째, '급여 및 서비스(benefit and services)'의 단계이다. 공공부조에는 현금으로 지급되는 급여(benefit)와 관련 서비스가 병행된다. 각종 공공서비스 및 민간기관의 지원은 기초생활보장대상자에게 집중되어 'all or nothing'의 문제가 제기되기도 한다. 이 과정에서는 특히 행정기관에서 감당할 수 없는 지원, 보다 전문적인 서비스가 이루어지도록 관련기관간 정보공유, 의뢰, 연계, 자원 동원 등이 필수적이며, 이는 통합적 서비스의 실시를 가능하게 하는 과정이다. 기초생활보장 제도에서 도입하고 있는 근로연계복지의 활성화를 위해서는, 특히 조건부수급자 관리에 집중할 수 있는 업무분담체계, 고용안정기관과의 연계, 지역사회의 자활사업 추진기반 마련의 업무를 전담할 수 있는 시·군·구단위의 팀, 전담자의 배치

가 필요하다.

또한, 진입단계에서 탈락한 보장부적합자와 함께, 법정 서비스로는 지원이 어려운 서비스 욕구에 대한 대처가 필요하다. 이러한 과정이 진정한 보호와 자활을 가능하게 하는 단계이다. 이는 보건소, 민간복지시설과의 협력이 필수적이다. 현재도 담당공무원 및 민간사회복지사의 의지와 관심에 따라 이와 같은 지원과 연계가 이루어지고 있으나, 이는 개별적인 노력에 의지하지 않고 공식적인 경로마련을 통해 가능하도록 하는 시·군·구 차원의 모색이 필요한 부분이다.

넷째, '보호·탈빈곤·자활(수급 탈피)'의 단계이다. 이는 세번째 단계에서 어떠한 지원과 보호를 받는가에 따라 크게 영향을 받으며, 지속적인 사례관리가 수반되어야 하는 부분이다. 행정적 차원에서는 철저한 확인조사를 통해 급여변경, 보호중지, 부정수급의 발견등이 수반되어야 하는 부분이다. 또한, 수급 탈피 후에도 사후관리를 통해 빈곤 예방이 가능하도록 한다면 이상적인 대처가 될 수 있을 것이다.

현행 국민기초생활보장제도는 보다 포괄적이고도 구체화된 보장의 내용을 갖추게 됨에 따라, 대상자 선정·급여·관리의 기본 절차에 따르는 업무는 상세한 지침의 숙지와 다양한 접근을 요구하고 있다. 보충급여방식의 강화는 더욱 정교한 자산조사를 요구하고, 수급자의 자활·자립을 강조함에 따라 근로연계 및 사례관리가 새로운 업무로 부과되기도 하였다. 조건부수급을 위한 근로능력판정, 자활지원을 위한 욕구과약·지원계획·사업참여를 위한 기반 마련 등이 그것이다.

그러나, 공공부조는 자산조사에 의해 수급자격(eligibility)을 얻게 되는 지점에서 출발하게 되므로, 실제 이에 대한 업무 비중이 크며, 실질적인 자활, 서비스 지원에 할애할 시간을 마련하기 어려운 실정이다. 최근 각 부처에서 요구하고 있는 대상자 발굴·선정의 업무는 확인조사를 통한 수급자 관리, 자활지원, 사례관리 업무에 대한 시간 투입을 더욱 어렵게 하고 있다. 이는 결국 공공부조의 궁극적 목적으로서 탈빈곤, 자활의 목표 달성을 지체하게 하는 요인이 된다.

다음 <표 5>에 따르면, 읍·면·동 복지담당공무원의 업무 가운데 기초생활보장 업무와 자활지원업무수행 비중은 41.9%로 나타나고 있다. 의료급여 업무 4.4%를 포함해도 전체 업무의 절반에 못미친다. 즉, 읍·면·동에 배치된 사회복지전담공무원의 절반 정도만 기초생활보장업무를 담당하고 있는 것으로 볼 수 있다는 것이다.

표 5. 사회복지전담공무원의 업무분야별 비중

(단위: %)

구 분	비 도
국민기초생활보장업무	33.2
자활지원업무	8.7
의료급여업무	4.4
장애인복지업무	9.8
노인복지업무	8.7
모부자기정업무	4.4
아동복지보육업무	7.6
여성복지업무	1.6
청소년복지업무	1.4
장묘업무	1.9
사회복지행정	6.2
사회복지서비스업무	6.2
일반행정업무	6.2
계	100.0

주: 1) 2005년 2월 실시한 사회복지사무소 시범사업의 비교지역 9개 시군구의 읍·면·동 복지담당 257명에 대한 응답결과임.
 자료: 강혜규 외, 『사회복지사무소 시범사업 1차년도 평가연구』, 2005.

다음은 기초보장 및 자활업무에 한정하여 업무내용별 비중을 살펴본 결과이다 <표 6>. 수급신청 안내 및 접수(intake) 14.7%, 조사 및 급여결정 20.5%, 급여지급 13.3%로서 읍·면·동 사회복지전담공무원 업무의 절반가량을 대상자 선정과 현금급여 지급에 할애하고 있었다. 현행 체계에서 자산조사를 중심으로 한 대상자의 발굴, 선정은 전담공무원이 해야 할 핵심적인 업무이지만, 수급자 관리(20.7%), 수급자 지원(9.8%) 등에 할애하는 시간이 매우 적어, 수급자 선정이후 지속되어야 할 사후관리, 욕구를 반영한 다양한 서비스 지원·연계가 미흡할 것임을 시사하고 있다.

표 6. 사회복지전담공무원의 기초보장·자활업무의 세부내용별 비중

(단위: %)

구 분	비 도
수급신청 안내 및 접수	14.7
수급자 선정조사 및 급여결정	20.5
급여 지급	13.3
수급자 관리	20.7
수급자 지원	9.8
자활사업 실시	14.4
기타	6.5
계	100.0

주: 1) 2005년 2월 실시한 사회복지사무소 시범사업의 비교지역 9개 시·군·구의 조사 자료로서, 읍·면·동 복지담당 257명에 대한 응답결과임.
 자료: 강해규 외, 『사회복지사무소 시범사업 1차년도 평가연구』, 2005.

3. 정책 과제

앞서 논의한 바와 같이, 현재 시점에서 우선순위가 높은 과제는 기초생활보장을 포함한 사회복지업무에 집중할 수 있는 업무환경, 조직구조를 만드는 일이다.

다음은 공공부조가 중심이 되는 현행 일선 사회복지 행정체계의 개편방안 마련에 있어, 고려되어야 할 과제를 중심으로 논의하고자 한다. 이를 위하여 행정기관의 형태, 지역화 수준, 업무의 범위, 전문화의 이슈(인력 활용 및 업무 부여), 관련 기관 연계·협력 및 지역 특성의 반영 등으로 구분하여 행정체계 설계를 위한 고려사항을 검토한다.²⁾

1) 특별행정기관과 지방(직속)기관

지역 공공 사회복지 전담기구 개편을 추진하는 데 있어 첫번째 관건은 특별행정기관의 형태로 설치하는가 혹은 지방기관의 형태로 설치하는가가 될 것이다. 지방기관의 형태를 선택한다면 현행 공공부조 전달체계의 형태를 유지하는 것이고, 특별행정기관³⁾의 선택은 전면적 개편이 요구되는 것이다. 중앙정부와 지방자치단

2) 필자의 한국사회복지행정학회 추계학술대회 발표자료(2004. 11)를 수정·보완함.

3) 특별행정기관은 현재 고용안정기관(지방노동사무소), 지방보훈지청 등이 해당되며, 국가사무

체와의 관계, 공공부문의 업무·서비스의 성격을 어떻게 규정하는가에 따라 달라질 수 있으며, 상호 영향을 미칠 수 있는 부분이다.

사회보험 업무를 제외하고, 현재 지방일선기관에서 담당하고 있는 공공부조를 비롯한 사회복지업무의 집행은 지방기관에서 담당하는 것이 적합한 것으로 판단된다. 먼저 담당업무의 특성과 관련된 이유로서, 우리나라의 공공부조 업무는 사회복지서비스가 취약한 상태에서, 빈곤·취약계층에 대한 종합적인 사회복지서비스 제공을 가능하게 하는 핵심 영역이 되고 있으므로 이에 대한 포괄적인 접근이 가능하도록 지역사회 복지공급 체계 속에 위치하도록 하는 것이 효율적이라는 점이다. 둘째, 사회복지업무의 범위는 점차 확대될 것이므로, 지역 주민의 삶의 질과 밀접한 보편적 사회복지서비스 공급주체로서는 지방 종합행정기관으로의 성격이 적합할 것이라는 판단이다. 셋째, 이미 진행되고 있는 정부혁신지방분권위원회 정책추진일정에 따르면 2004~2006년 특별지방행정기관 정비⁴⁾를 계획하고 있어, 기존 특별행정기관의 지방기관 기능이전이 계획되고 있는 바, 그 추진상의 어려움을 고려해야 할 것이다.

참여정부의 핵심 정책지향인 지방분권화의 추세, 사회복지사업의 지방이양을 통한 재정분권의 가속화 경향을 감안할 때, 기초생활보장을 포함한 지방단위의 사회복지 전담기구를 정비하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 이는 무엇보다 지방직공무원으로 기초생활보장업무를 담당해온 사회복지직 공무원들의 활용이 핵심이기 때문이다.

2) 지역화 수준

지역화는 클라이언트의 접근도를 높이기 위하여 주민이 접근할 수 있는 지역단위를 기준으로 설치하는 것을 의미한다. 지역화를 위해 고려해야 하는 요인으로는

- 의 처리를 전국적인 통일성이 요구되거나 전문성·특수성으로 인해 지방자치단체나 그 소속 기관에 위임해서 처리하는 것이 적합하지 않은 경우, 중앙정부가 국가사무를 직접 처리하기 위하여 지역별로 설치한 일종의 중앙부처의 지방사무소를 의미함(진재구, 「지방자치단체와 특별지방행정기관의 역할 재정립」, 『지방행정』, 51권 589호, 대한지방행정공제회, 2002: 36).
- 4) 유사중복기능의 통폐합, 일원화(실태조사 및 정비계획 수립), 지방행정의 종합적 수행 보장(집행기능의 자치단체 이관), 특별지방행정기관 정비 후속조치(기능이양에 따른 행재정 조치, 민간위탁, 민영화 병행) 등이 개선방향으로 제시됨.

지역부락, 인구규모, 관련기관과의 인접성, 지역구분(관습적 혹은 행정적), 자원재 배분 가능성 등이 지적된다⁵⁾. 인구규모는 간접적인 욕구규모의 측정치로 사용되며, 사회복지서비스 욕구규모에 따라 규모의 경제가 더 큰 지역단위가 요구될 때 그리고 전문인력이 부족할 때, 보다 대단위(주민과의 거리가 보다 먼)의 일선기구 설치의 정당화된다고 설명한다. 또한 가능한 행정구역의 기준으로 설치하되, 도시·농촌의 교통, 도로 여건에 따라 접근성이 달라질 수 있음을 고려해야 하고, 지역내에 다양한 소득계층이 존재하는 것이 자원의 재분배 가능성을 높여 바람직할 수 있음을 제안하고 있다.

현행 지방자치단체의 범위는 인구, 면적, 자원분포 등의 편차가 매우 심하므로, 지역의 사회복지 공급기관·자원의 분포, 인구, 사회복지 수요자 규모 등을 고려하여 새롭게 복지권역을 설치하는 것이 바람직할 것이지만, 우선 기초자치단체인 시·군·구를 기초 설치 단위로 하여 모든 시·군·구에 사회복지전담 기관(사회복지전담 ‘국’ 혹은 지방직속기관)을 설치하고, 지역주민이 접촉하는 최일선 기관은 지역 여건에 따라 인구, 접근거리 등을 고려하여 몇 개의 읍·면·동을 관할하는 범위로 설치할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이는 접근 편의를 고려하되, 업무수행의 효율성(규모의 경제)을 감안한 적정 단위 선택, 사회복지전담공무원 활용에 있어 업무분담이 가능한 적정 규모의 고려를 전제로 하는 것이다. 앞서 논의하였듯이 모든 읍·면·동에 최일선 창구를 설치할 수 있겠으나 업무를 분담할 수 있는 구조의 도입이 어렵기 때문이다⁶⁾. 따라서 시·군·구를 중심기관(post office)으로, 읍·면·동을 지소 개념(branch)으로 활용하는 접근이 타당할 것이다.

3) 업무 범위

공공부조 전달체계에서 업무 범위의 문제는 ‘대상’ 및 ‘문제’ 영역보다 ‘기능’ 및 ‘역할’의 영역에 초점이 두어질 수 있다. 즉, 선정된 공공부조대상자에 대해서는 어떤 서비스가 필요한지는 공공 전달체계에서 파악되어야 할 것이지만, 이에 대하여 무엇을 어떻게 줄 것인가에 대한 판단, 계획, 실행을 누가할 것인가의 문제

5) 박경숙·강혜규, 『사회복지사무소 모형개발』, 한국보건사회연구원, 1992.
6) 최근 정부에서는 읍·면·동사무소를 ‘주민복지센터’로 전환하여 읍면동 근무자의 다수가 사회복지를 수행하는 읍면동 기능 개편방안이 논의되고 있음.

가 될 것이다. 즉 <표 1>에 제시한 업무 절차·내용 가운데, 사례관리, 보장부적합자에 대한 서비스 제공 및 지원 역할 담당에 대하여, 우리 지역 현실을 감안하여 공공부문 전달체계 개편과정에서 심층적으로 논의되고 지역 현장에서 활용할 수 있도록 가능한 대안들이 제시되어야 할 것이다.

이는 결국 공공과 민간의 역할분담, 실질적인 업무 연계 및 협력체계의 조성 및 밀접한 부분으로서, 국가가 어떤 정책 지향을 갖는가와 그에 따른 자원 투입을 어떻게 할 것인가가 관련되는 문제이다. 현재 지역사회복지협의체가 구성되면 실무부와 등을 통하여 이러한 문제가 해결될 수 있을 것으로 기대되고 있다. 그러나, 지역별로 이러한 문제가 해결되도록 맡겨만 놓는 것은 너무 소모적인 선택일 수 있다.

4) 전문화: 인력 활용 및 업무 부여

사회복지업무와 서비스 제공의 전문화를 위해서는 업무수행 체계와 인력의 자질에 대한 고려가 병행되어야 한다. 사회복지 행정기구의 개편과정에서는 사회복지직과 일반행정직이 함께 배치되도록 해야 할 것이다. 기초자치단체에서 담당하는 사회복지업무는 점차 더욱 범위가 넓어질 것이고, 행정력의 뒷받침이 필요한 업무가 많은 부분을 차지할 것이기 때문이다. 선진국의 공공전달체계 사례에서도, 일반행정직이 사회복지업무를 함께 담당하고 있음을 알 수 있다. 그러나, 어떤 업무를 어떻게 분담하느냐가 관건이 될 것이다.

이는 공공의 책임성 강화와 직결되는 부분이다. 이를 위해 전문성을 필요로 하는 복지업무와 행정지원 업무의 구분을 위한 조직 편성 및 인력 배치가 이루어지도록 하고, 사회복지직이 전문성을 발휘할 업무에 집중하도록 업무분담 체계가 편성되어야 할 것이다. 이를 위해서는 사회복지직의 전문업무분야의 책임 부여가 필요하다. 몇몇 지자체에서 이루어지고 있는 6급 팀장으로서의 승진등이 전 지역에서 추진되어야 할 것이다.

무엇보다 사회복지직을 비롯한 사회복지 업무를 담당하는 일반행정직의 사회복지에 대한 인식, 전문성의 향상이 가능하도록 하는 상시적이고 체계적인 보수교육이 필요하다. 앞서 제시한 기획력의 강화를 위한 필수조건이기도 하다.

한편, 복지, 보건, 고용 각부문의 서비스 제공을 위한 적정 인력의 확충이 병행되어야 한다. 현재 분권화, 작은 정부의 기조 속에서 인력의 감축과 증원 불가의

원칙이 유지되고 있지만, 사회복지업무의 확대를 고려하고, 사회 서비스업무의 전문화를 위해서는 지역별, 직무별 분석을 통한 적정인력의 단계적 확충이 필요하다.

5) 관련기관간 연계·협력 및 지역 특성의 반영

앞서 제시하였듯이, 사회복지의 영역은 현행 보건복지부 소관 업무를 넘어 점차 확대되고 있다. 여성부(보육, 가족지원), 노동부(고용지원), 건설교통부(주거복지), 교육인적자원부(교육격차 해소), 문화관광부(청소년복지) 업무 등 지역사회에서는 이미 사회복지 영역으로 인식되고 있는 다양한 분야가 존재하고 있으며, 이는 지역주민의 생활과 복지향상을 위해 종합적으로 집행되어야 할 서비스 영역이다. 따라서, 이러한 업무를 포괄하는 지방 사회복지 전담기구의 설계와 관련기관의 기능 조정, 인력 교환 등을 통한 협력 방식의 모색 등이 필요할 것이다.

특히 보건·복지 통합 수요가 크고 보건지소의 활용이 가능한 농촌지역과 실업 인구의 규모가 큰 대도시 지역의 고용안정기능의 강화 등 지역 특성에 따른 모형 설계가 필요하다. 또한, 실제로 연계가 필요한 업무와 이에 따른 연계방식에 대한 매뉴얼 제공, 전산화를 통한 정보 공유 및 공통 서식 활용 등을 위한 정부의 적극적 지원 기반 마련이 필요하다.

4. 맺음말

지방분권화의 급속한 진전, 시민 참여 강조에 따른 거버넌스의 변화 등은 사회복지 전달체계 전반의 구도 변화를 추구하고 있다.

국민기초생활보장제도 시행 이전에 비해 사회복지 담당인력은 두배 가까이 확충되었음에도 불구하고, 당시 우려되었던 사안들은 현재 시점에서도 여전히 해결이 필요한 문제점으로 남아 있다. 국민기초생활보장법의 제정 당시, 제도 정착을 위해서는 치밀한 준비가 필요하며 특히 효율적인 소득 및 재산과약 방법의 개발, 효율적인 자활급여 프로그램 마련을 위한 행정전산망의 구축, 사회복지담당인력의 확대 배치 등의 인프라 구축이 시급하다⁷⁾는 의견이 제시된 바 있다. 무엇보다 전

7) 문진영, '국민기초생활보장제도와 복지국가', 『기초생활보장과 생산적 복지 토론회 자료집』, 한국사회보장학회, 1999.

달체계 개편을 위한 세심한 정책이 미진하였기 때문에, 5년 전 제기되었던 전달체계상의 문제점이 다시금 논의·점검되어야 한다는 사실이, 새삼스러운 일은 아니다.

기초보장제도 역시 정책의 체감 효과를 감지하기까지는 보다 세심한 점검과 일정시간이 필요할 것이다. 공공부조는 상대적으로 명확한 기준을 가졌으나, 사회복지업무의 고유한 특성이 감안되어야 한다. 그것은 서비스·업무수행 성과를 계량화하기 어렵고, 대상의 다양한 상황과 문제에 따라 정형화된 대처가 곤란하며, 문제 해결의 수위와 종료 시점에 대한 합의된 기준 설정이 어렵다는 점이다. 업무수행의 적절한 기준과 성과에 대한 평가도 쉽지 않다. 오랜 기간이 소요되는 대상자의 변화를 통해서만 성과에 대한 인정이 가능하기 때문이다.

그러나, 전달체계를 개편하고 정비하는 일은 보다 시급하게 서둘러야 한다. 지금까지의 시스템에서는 '사람'에 의존한 업무수행, 서비스가 기대되었고, 이러한 상태에서 매우 오랫동안 소진되었으며, 부여되는 업무를 감당할만한 보수교육의 기회, 업무수행환경이 조성되지 않고 있기 때문이다. 이러한 상태가 지속될 때, 훌륭하게 설계된 제도의 효과와 정책 목표 달성은 점차 어려워질 수 있음을 이미 경험하고 있다. 