

국민기초생활보장 전달체계의 현황과 쟁점

The Delivery of the Basic Social Security Programs: Status and Issues

1. 들어가는 말

국민기초생활보장제도의 도입이 추진되던 지난 1999년 사회복지전달체계의 개선을 염원하던 사회복지계의 인사들은 다소간의 우려 속에서도 기대감에 부풀지 않을 수 없었다. 그것은 우리나라 사회복지부문에서 공공부조의 역할이 매우 크며, 그 핵심인 기초보장제도 개편의 파급효과가 클 것이라는 점과 함께 새로운 제도의 집행을 위해서는 이에 걸맞는 인프라의 개편이 수반될 것이라 기대되었기 때문이다. 몇가지 우려는 그러했다. 만약, 인력의 확충이나 조직구조와 근무여건의 개선이 수반되지 않는다면 새롭게 주어지는 제도의 집행이 원활하지 않을 것이다. 그렇다면 제도의 성과가 상당부분 전담공무원에 의해 좌우될 것이고 이는 기존 업무의 수행도 수월하지 않은 여건에서 그 성과를 기대하기 어려운 일일 것이라는 지적이었다.

이후 3년여간 정부는 기초생활보장제도의 안착에 주력했고 일정정도의 성과가 나타나고 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 제도의 취지를 충분히 살리지 못하고 국민



姜 惠 圭

한국보건사회연구원 책임연구원

들이 그 효과를 체감하지 못하는 집행상의 문제가 부각된 바 있으며, 이에 따라 제도를 관리·운영할 인력, 조직, 정보 시스템의 중요성에 관심이 모아지게 되었다.

국민기초생활보장제도가 우리나라 사회보장체계 중 최후의 안전망으로서 그 기능을 다 하고 목적을 달성하도록 하기 위해서는 적절한 전달체계를 구축하는 것이 매우 중요하다. 전달체계는 한 제도의 성공 여부에 관건이 되기 때문이다.

전달체계는 조직과 인력을 중심으로 제도의 집행을 가능하게 하는 인프라를 의미한다. 부여되는 과업(task)이 무엇이며 그 목적(goal)이 무엇인가에 따라 담당인력의 역할(role)과 조직의 구조(structure)를 비롯한 제반 환경은 변화되어야 할 것이다. 국민기초생활보장제도가 보다 포괄적이고도 구체화된 보장의 내용을 갖추게 됨에 따라, 대상자 선정-급여-관리의 기본 절차에 따르는 업무는 상세한 지침의 숙지와 정교하고 다양한 접근을 요구하고 있으며, 수급자의 자활 자립을 강조함에 따라 근로연계 및 사례관리가 새로운 업무로 부과되고 있다. 이와 같은 제도의 변화에 따라 전달체계가 적합하게 변화했는지, 그리고 변화된 제도 내용이 원활하게 집행되고 있는지, 장애요인은 무엇인지를 본고에서는 검토하고자 한다.

기초보장제도의 전달체계를 점검하는 데 필요한 내용은 대상자의 선정, 급여 지급, 사후 관리 및 각종 서비스, 관련 사업의 기획 및 행정업무 수행에 있어 기초보장업무를 비롯한 사회복지행정업무의 전문성이 유지되고 있는가, 공공서비스 수행의 책임성을 담보하고 있는가, 수요자의 욕구가 적절하게 반영되고 서비스제공자의 반응이 적절한가, 수요자와 제공자의 상호 접근이 용이한가, 이러한 과정이 효율적인가의 측면이다. 따라서 선행연구를 참고하여 기초생활보장제도 시행 이후 3년간의 전달체계 자체의 변화와 이에 영향을 받는 제도 집행의 성과와 한계, 이를 위해 개선되어야 하는 전달체계상의 현안과 쟁점을 제시하고자 한다.

기초보장제도의 전달체계를 점검하는 데 필요한 내용은 대상자의 선정, 급여 지급, 사후 관리 및 각종 서비스, 관련 사업의 기획 및 행정업무 수행에 있어 기초보장업무를 비롯한 사회복지행정업무의 전문성이 유지되고 있는가, 공공서비스 수행의 책임성을 담보하고 있는가, 수요자의 욕구가 적절하게 반영되고 서비스제공자의 반응이 적절한가, 수요자와 제공자의 상호 접근이 용이한가, 이러한 과정이 효율적인가의 측면이다.

2. 제도도입 이후 전달체계의 변화와 현황

1) 담당행정조직의 변화 정체와 인력활용 기반 미흡

80년대 초반 각종 사회복지사업을 위한 관련법이 제정 시행되고 1980년대 중반부터는 사회복지를 전담하는 행정기구가 필요하다는 문제제기가 지속되어 왔다. 그러나 국민기초생활보장제도 실시 이후에도 행정기구에 대한 개편은 이루어지지 않았으며, 정부는 시·군·구청에 사회복지전담공무원을 배치(현재 1,100여 명 시·군·구청 근무)하는 등의 소극적인 대처¹⁾로 일관해 왔다. 사회복지업무에 담당하는 인력의 확충은 대폭적으로 이루어져서, 2000년부터 3년간 2.4배의 증원으로 제도시행 이전 3,000명의 정원은 2002년 7,200명 수준까지 확대되었다.

이와 관련하여 현재 시·군·구(읍·면·동)단위에서 사회복지행정업무를 담당하고 있는 공무원은 약 12,000명으로 파악되고 있다. 2002년까지 시·군·구청을 중심으로 근무하던 800여 명의 여성복지지도원 및 아동복지상담원을 사회복지직으로 전환하도록 하여 사회복지전담공무원은 8,048명의 정원(2002 행정자치부 정원 현황)을 갖게 되었고, 전국 232개 시·군·구청 사회복지과(가정복지과)에 근무하는 일반행정직 공무원이 약 4,100여 명(보건복지부, 2003. 10.)으로 파악되었다.

따라서 현재 우리나라의 복지행정체계는 보건복지부의 정책이 광역 지방자치단체

표 1 연도별 사회복지전담공무원 정원 현황

(단위: 명)

구분	1987	1991	1992	1994	1999	2000	2001	2002
신규	49	1,676	481	519	1,200	600	700	1,700 (+800여명 전환)
누계	49	2,000	2,481	3,000	4,200	4,800	5,500	총 8,048

- 1) 1987년부터 보건복지부가 예산을 부담하는 별정직 공무원으로서 사회복지전문요원을 배치한 일, 1992년 사회복지사업법에 복지전담행정기구의 설치 근거를 마련한 일, 90년대 말 정부 구조조정 과정에서 시·군·구청의 사회복지관련 과가 조정 통합된 일, 1999년 사회복지전문요원을 일반 지방직 공무원으로 전환한 일과 함께 국민의 정부 공약사업으로 추진된 읍·면·동사무소의 주민자치센터 전환 등은 사회복지 행정체계의 복지업무 수행 환경에 영향을 미치고 있다.

(시·도)-기초자치단체(시·군·구)-읍·면·동사무소의 구조를 통해 집행되는 체계이며, 약 12,000여명의 담당공무원이 기초보장업무에 비롯한 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 여성복지 업무 등을 수행하고 있다. 이는 대체로 보건복지부의 정책이지만 기초보장수급자의 자활업무 및 여성, 청소년업무 등은 노동부, 교육인적자원부, 여성부 등의 정책 및 전달체계와 연관되는 것이다. 각 지방의 행정인력 수급과 관리, 행정조직의 구조 및 개편과 관련한 사항에 대해서는 행정자치부와 협의의 혹은 지시를 통해 이루어지고 있다.

현재 복지행정체계의 주요 문제점으로 지적할 수 있는 부분은 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 있다²⁾.

첫 번째, 업무의 중복 누락 비효율을 초래하는 원인으로서는 중앙부처 간 업무영역 조정의 문제³⁾, 자치단체 내 복지담당 부서간 업무 분담의 문제, 외부 행정기관 및 민간기관과의 수평적 체계에서의 연계, 조정의 문제가 나타나고 있다. 시·군·구청내 관련 과간⁴⁾, 읍·면·동사무소의 기초보장업무 담당자와 노인, 장애인, 모 부자가정업무 담당자간에 업무 분담 혹은 연계를 위한 제도적 장치가 마련되지 않아 전반적으로 업무수행의 효율성이 저하되고 있다. 또한 기초생활보장제도의 핵심축인 자활정책의 영역에 대하여 부처간 대상자의 범위와 선정, 급여 절차, 사후관리 과정에서 부처간, 일선기관간 업무 분담과 협력을 위한 조정이 필요한 것으로 평가되고 있다. 복지업무의 특징 중 하나는 한

현재 복지행정체계의 주요 문제점으로 지적할 수 있는 부분은 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

2) 강혜규, 「사회복지 전달체계의 현안과 개선과제」, 한국사회복지학회 춘계학술대회자료집, 2003.

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

4) 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.

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 복지전담공무원의 배치가 매우 소극적이므로, 집행될 복지제도의 특성과 내용을 충분히 이해하고 이에 대한 기획, 지도, 감독을 수행하기 어려운 실정이다. 또한 사회복지전문직렬로서 지방사회복지직은 5급까지 배치할 수 있도록 하고 있으나 현재 대부분 7급 이하로서, 계 혹은 과의 책임을 맡은 경우가 거의 없는 실정이다.⁵⁾ 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 번째, 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 부과되고 있다. 이를 위해서는 지방자치단체의 역할이 보완되어야 하고, 복지업무를 집중적으로 수행하고 담당직무별로 전문화가 가능한 여건을 조성하며, 업무부담을 완화하여 전문서비스에 투입할 여력을 확보할 필요가 있는 것이다.

사회복지전담공무원을 대폭 확충함에 따라 사회복지전담공무원이 담당하는 기초보장대상가구는 산술적으로 평균 100가구가 되는 것으로 논의되고 있으나, 실제로 전담공무원의 업무부담은 여전히 과중하여, 수급자의 관리가 충분히 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 앞서 밝힌 바와 같이 이들의 담당 업무는 기초보장업무를 비롯한 장

5) 사회복지전담공무원 10여 명과 2002년 사회복지직렬로 전환한 여성복지상담원 및 아동복지지도원 가운데 '사회복지전담공무원'으로서 과장 및 계장을 담당하고 있는 경우가 있는 것으로 파악된다.

애인, 노인, 모자가정 등의 취약계층 대상의 복지업무 대부분이며, 읍·면·동사무소의 각종 일반행정업무를 병행하고 있어 실제 기초보장관련 업무는 전체 업무의 절반 정도를 차지하고 있는 것으로 파악되고 있다. 또한 한국보건사회연구원에서 실시한 기초보장 담당인력의 업무수행실태 조사에서도 인력을 대폭 확충하기 이전인 1999년의 조사와 2002년 조사를 비교할 때 법정 근로시간을 초과하는 근무시간이 주당 평균 13시간(1999년)에서 9시간(2002년)으로 2000년 이후 다소 경감한 것으로 나타났으나, 증가된 인력규모와 비교할 때 업무부담의 증가는 매우 큰 폭으로 이루어진 것으로 보인다.

한편, 현재 국민기초생활보장제도의 집행과정에서 개선과 보완이 필요한 사안을 각 업무영역별로 정리해보면 다음과 같다. 이는 대상자 선정의 정확성을 제고하고, 급여 제공과 관련하여 특히 자활급여와 관련된 업무의 보완이 필요하며, 대상자 관리를 강화하기 위한 서비스 확대와 관련기관과의 연계 조정업무에 주력해야 한다는 것이다.

국민기초생활보장제도의 집행과정에서 개선과 보완이 필요한 사안을 각 업무영역별로 정리해보면 대상자 선정의 정확성을 제고하고, 급여 제공과 관련하여 특히 자활급여와 관련된 업무의 보완이 필요하며, 대상자 관리를 강화하기 위한 서비스 확대와 관련기관과의 연계 조정업무에 주력해야 한다

표 3. 기초보장 전달체계의 문제점과 개선이 필요한 사항

집행부문	당면과제
대상자 선정	→ 선정의 정확성 제고 • 소득조사, 부양능력조사, 자활능력 판정 등 • 부정수급 방지를 위한 모니터링제도 강화
급여제공	→ 자활 급여의 충실화 • 자활사업 참여자 확대 및 관리 강화 • 자활계획의 실효성 확보 → 자활사업 관리 지원체계 확충 • 자활 및 재활프로그램의 개발 • 자활지원기관(자활후견기관, 적응훈련기관, 직업훈련기관)의 육성
대상자 관리	→ 대상자 관리 강화 • 복지욕구의 심층적 파악을 위한 상담 및 사례관리 실시 • 관련정보 제공, 의뢰, 자원연결 등 서비스 증대 → 관련 기관간 업무 협조 강화 • 지자체의 역할 미흡 보완 • 복지, 고용, 자활, 보건의 공공 민간기관간 연계 강화

2) 지원서비스의 필요성 증가와 연계의 부족

국민기초생활보장 수급자 중 상당수는 현금급여를 중심으로 하는 물질적인 지원 뿐 아니라 비물질적 서비스를 필요로 한다. 비물질적 서비스 중 의료와 교육 등은 현금급여로 지원되고 있다. 그러나 국민기초생활보장제도를 통하여 지원되는 급여 외에도 별도의 서비스가 수급자들의 욕구를 충족하는데 필요하다. 이러한 서비스들은 공공부문으로부터 지원되기보다는 대개 민간기관으로부터 제공되기 때문에 서비스간 연계가 원활하게 이루어져야 한다. 그러나 현재 수급자에게 필요한 비물질적 서비스의 제공은 소극적인 수준에 머물러 있어, 수급자들의 욕구를 충족시키는 데는 한계가 있다.

수급자들에게 기초보장제도에서 제공하는 급여 외에 다른 지원서비스가 필요한 이유는 이를 통하여 진정한 기초생활의 보장이 가능하기 때문이다.⁶⁾대인복지서비스를 필요로 하는 수급자는 크게 두 가지 범주로 구분해 볼 수 있다. 하나는 노인, 장애인, 아동과 같이 경제적인 지원이 있다하여도 혼자서 힘으로는 일상의 생활을 유지하기 어려운 수급자들이다. 이들에게는 일상 생활에 대한 지원과 보건, 그리고 아동의 경우는 이에 더하여 교육 및 성장과 관련된 대인서비스를 필요로 한다.

다른 하나는 근로능력자로서, 근로능력자들이 근로에 참여할 수 있도록 지원하는 서비스를 필요로 한다. 앞서 언급한 노인, 장애인, 아동에 대한 지역사회 기반 보호서비스 제공은 이들과 한 가구를 구성하고 있는 근로능력자들이 이들에 대한 보호로 인하여 근로참여가 어려웠던 상황에서 벗어나 근로를 하고, 소득을 창출할 수 있게 한다. 또한 근로능력자들의 근로의욕 고취를 위한 교육 및 근로 기회를 제공하기 위한 취업정보 제공, 취업알선 등의 서비스도 필요하다.

- 6) 단적인 사례로 농촌지역에 거주하는 노모와 중증 장애인인 딸로 구성된 한 가구의 생활을 보면, 현금급여가 매달 지급되고 있고 의료급여 수급자이지만 노모도, 중증 장애인도 그러한 혜택을 제대로 누리고 있지 못하였다. 그 이유는 그러한 지원을 활용할 수 없을 정도로 능력이 저하되었기 때문이다. 은행에서 현금급여도 찾지 못하였고, 병원을 방문하는 것도 쉽지 않았다. 노모와 딸은 언제나 지저분한 집안에 기거하면서 전하여진 쌀과 기타의 주변으로부터 얻어진 부식으로 간신히 끼니를 때우고 있었다. 이러한 가구의 경우 은행에 급여가 누적되어 오히려 수급자의 재산기준에 의하여 탈락의 가능성마저 있었다. 이러한 극단적인 사례가 아니어도 수급자의 상당수는 현금급여를 비롯한 기초보장급여만으로는 최저생활을 영위하는 것이 어려운 상황에 있다. 따라서 민간의 다양한 서비스를 지원받는 것이 필요하다.

국민기초생활보장제도 수급자들은 대부분 대인 사회복지서비스를 필요로 하는 노인, 장애인, 모부자가정, 그리고 소년소녀가장세대로 구성되어 있다.

표 2. 기초보장 수급가구 유형별 규모

(단위: 가구수, %)

가구유형	노인가구	장애인가구	모자가구	부자가구	소년소녀가장가구
규모	235,893(34.1)	104,009(15.1)	65,132(9.4)	17,289(2.5)	13,638(2.0)

2002년 12월 기준으로 수급자는 691,000가구 1,351,000명이며, 수급자 가구 중 노인가구는 34.5%, 장애인가구는 15.2%, 모자가구는 9.4%, 부자가구는 2.5%, 그리고 소년소녀가장가구는 2.0%로 전체 수급자 가구 중 약 58.1%는 대인복지서비스가 필요한 가구로 판단된다.

2003년 3월 기준 수급자 중 근로능력자는 305,802명이다. 근로능력자 중 적지 않은 수는 근로활동에 참여하기 위하여 대인서비스 지원이 필요하다고 볼 수 있다. 가구 내 돌보아야 하는 아동, 노인, 장애인 등이 있는 가구의 경우 보육이나 방과후 보육, 그리고 낮보호 등의 지원이 있어야 가구 내 근로능력자가 근로활동에 참여할 수 있으며, 근로능력자 스스로 근로의욕이 없거나 알콜 중독 등 근로를 할 수 없는 경우에는 이들에 대한 대인서비스를 우선 제공하여야 한다.⁷⁾ 근로능력자 중 조건부수급자의 경우 가구 또는 개인여건상 자활사업 참여가 곤란한 자에 대하여 사실확인을 강화하고 근로를 권장하는 방향으로 제도 시행의 변화가 있었지만 정작 이들에 대한 지원서비스 강화는 그리 활발하지 않았다.

국민기초생활보장제도가 시작되기 전 공공부조제도는 그 대상을 주로 노인, 장애인, 아동으로 한정하고 있었다. 빈곤한 근로능력자가 수급

국민기초생활보장 수급자 중 상당수는 현금급여를 중심으로 하는 물질적인 지원 뿐 아니라 비물질적 서비스를 필요로 하는데 수급자들 대부분이 대인 사회복지서비스를 필요로 하는 노인, 장애인, 모부자가정, 그리고 소년소녀가장세대로 구성되어 있다.

7) 알콜 중독 등 정서적인 문제로 인하여 근로가 어려운 수급자에게 재활프로그램을 운영하고 있으나 그 효과에 대하여 아직 긍정적인 평가를 내리기 어려운 실정이다.

자로 선정될 수 있게 된 것은 기초보장제도가 시작된 2000년의 일이다. 노인, 장애인, 아동 수급자에 대한 사회복지서비스의 연결은 공공서비스를 넘어 민간으로까지 활발하게 연계되지 못하고 있으며, 자활사업이 시작된 이후로 근로능력자의 근로참여를 위한 지원서비스의 확대 및 연계가 크게 발전한 것으로 평가하기 어려운 실정이다. 오히려 새롭게 시작한 국민기초생활보장제도의 수행을 위하여 엄청난 업무의 증가가 있었으며 이로 인하여 사회복지전담공무원은 다른 서비스에 대한 정보를 수집하고 이를 연계할 수 있는 시간을 갖기 어려운 형편이다.

3) 제도 시행에 대한 책임성 보증요구와 모니터링의 미흡

국민기초생활보장제도는 대표적인 공공부조제도로써 빈곤에 대응하는 우리나라의 주요 제도적 기제이다. 따라서 국민기초생활보장제도를 통하여 국민의 기초적인 최저생활이 보장되어야 함은 물론 사회적으로 제도의 수용이 견고할 수 있도록 건강성을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 적절한 수급자격을 가진 국민이 누락되지 않고 최저생활을 보장받고 있는지, 또는 수급자격에 적합하지 않은 대상이 기초보장제도로부터 급여를 받고 있는지에 대하여 상시적인 확인과 보정이 필요하다. 즉 제도 수행의 정확성을 보증할 수 있는 상시적인 모니터링 체계⁸⁾의 구축이 필요하다.

공공부조제도는 제도의 특성상 이러한 모니터링이 중요한 의미를 지닌다. 기여를 전제로 대상자가 결정되는 사회보험제도에 비하여 자산조사에 의해 대상자가 결정되는 공공부조제도는 대상자 선정의 적정성에 대해 논란이 야기될 가능성이 높으며, 그만큼 모니터링의 필요성이 커지기 때문이다. 일반조세를 재원으로 급여가 주어지는 공공부조제도는 비용부담의 주체인 국민이 공공부조제도의 효율적 운용을 요구하는 경향이 크다.⁹⁾ 국민기초생활보장제도가 실시되면서 급여의 수준도 높아지고 근로능력

8) 모니터링에 대해서는 다양한 정의가 있다. 제도에 대한 전반적인 평가와 같은 의미로 사용하는 광의의 정의와 필요한 사안에 대해서 수시로 수행상의 문제를 밝히고 제도에 반영하는, 민감한 제도 보안을 목적으로 수행하는 조사로 보는 협의의 정의가 있다. 본 글에서는 후자, 즉 협의의 정의로 모니터링을 접근하고 있다.

9) 이러한 배경에서 공공부조제도가 비교적 사회안전망으로 비중이 큰 외국에서도 모니터링 체계를 구축 운영하고 있다. 영국의 경우 급여부정조사부(Benefit Fraud Inspectorate: BFI)를 노동연금성(Department for Work and Pensions)에 두어 주거급여와 지방세액공제제도 등의 수급을 모

자도 수급자격을 갖게 되어 제도의 정확성에 대한 보증을 요구하는 목소리는 더욱 커지고 있다. 한편 급여방식이 보충급여이어서 수급자 신청자의 입장에서는 좀 더 낮은 수준의 소득신고를 하려하지만 소득을 정확하게 파악할 수 있는 제도적인 인프라는 아직 취약하다는 점이 제도의 정확성에 대한 요구를 더 강하게 하는 배경이 되고 있다. 최근에는 경제상황 악화로 인한 새로운 빈곤층의 생성이 이슈가 되고 있지만 기초보장제도의 일부 내용 변경을 통하여 수급자의 사각지대를 해소하려 하여도 실제 수급자의 규모는 별로 커지지 않고 있어 일부에서는 수급자의 발굴에 정부가 소극적이라는 비판도 제기되고 있다. 이러한 상황에서 국민기초생활보장제도의 정확한 시행에 대한 보증은 더욱 중요해지고 있다.

그러나 현재 우리나라에는 기초보장제도의 정확성을 보증할 수 있는 모니터링 체계의 구축이 미흡하다. 중앙자산조사반이 구성되어 있으나 전국의 제도수행을 모니터링하기에는 너무 적은 수의 요원이 중앙 보건복지부에 위치하고 있어 활발한 활동을 기대하기 어렵고, 중앙과 지방의 일선 전담공무원과의 역할분담 등에 대한 명시적인 계획이 제시되지 않고 있으며, 중앙자산조사반의 결과가 공개되거나 제도적 보완을 위하여 활용되는 경로가 분명하지 않다.

상시적이면서 일선의 수급자 선정 및 관리를 정확하게 모니터링 할 수 있는 체계의 구축이 필요하다. 모니터링 체계의 구축은 수급자의 수급권을 보장하고 부정수급이나 과잉급여 등을 예방하여 제도의 건강성을 확보하고, 장기적으로는 제도의 건강성을 기반으로 보장수준의 질

국민기초생활보장제도는 대표적인 공공부조제도로서 빈곤에 대응하는 우리나라의 주요 제도적 기제이다. 따라서 국민기초생활보장제도를 통하여 국민의 기초적인 최저생활이 보장되어야 함은 물론 사회적으로 제도의 수용이 견고할 수 있도록 건강성을 갖추어야 한다.

니터링하고 있으며 소득지원제도(Income Support)와 소득기초형구직자수당(Income based Jobseeker's Allowance)의 수급도 모니터링하고 있다. 미국에서도 보조적소득 지원(Supplemental Security Income: SSI)의 수급을 모니터링하기 위하여 사회복지행정청(Social Security Administration: SSA)산하의 독립기관으로 일반조사부(Office of the Inspector General: OIG)를 두고 있으며 일시적가족지원프로그램(TANF)의 수급에 대한 모니터링을 위해서는 각 주마다 전담부서를 두고 있는데 예를 들어 일리노이(Illinois)주의 경우 부정예방조사국(Fraud Prevention Investigations:FPI)을 운영하고 있다.

향상, 그리고 수급권의 확대 등 일련의 제도적 발전의 기틀을 조성하는 토대가 될 것이다.

3. 사회적 여건변화와 전달체계 개선의 기본방향

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 것이 일반적인 경향으로 제시되고 있다. 이는 서비스를 공급하는 공무원의 업무내용과 의식뿐만 아니라 행정시스템과 조직환경 등 모든 여건의 변화가 병행되어야 하는 것이다. 특히 업무의 효율성을 도모할 조직체계의 변화와 정보화를 통한 접근성의 제고가 이루어지도록 해야 할 것이다.

또한 분권, 균형을 강조하는 참여정부의 정책기조는 지방자치단체가 중앙정부의 복지제도 집행의 경로뿐만 아니라, 지역의 여건과 서비스 수요를 반영한 보다 다양하고 자율적인 지역복지정책을 기획하는 데 주력하도록 하고 있다. 이와 함께 복지수요가 급증하고 다양화함에 따라 풍부한 사회복지서비스의 개발 및 제공이 요청되고 있다.

이와 같이, 수요자 중심, 지역 중심, 풍부한 서비스 제공이 가능한 전달체계의 필요성은 공공부문과 민간부문에서 공히 유념할 일이지만, 민간복지가 취약한 우리의 실정에서는 특히 공공부문의 전달체계 설계에 있어 반영되도록 할 일이다.

사회복지 전달체계의 개선은 무엇보다 조직, 인력, 예산, 정보가 복지사업 목표에 적합하게, 효율적으로 활용되어 대상자에게 적시·적재·적소에 효과가 나타나도록 해야 한다. 따라서 기초보장 전달체계를 개선하는 목적은 국가와 지방자치단체가 제공하는 급여와 서비스가 수급자에게 적시, 적소에 충분히 전달되도록 하여 수급자의 만족을 극대화하는 체계를 만드는 데 있다. 이는 공정하고 용이한 접근, 충분한 정보 제공, 정확한 욕구의 파악과 사정(assessment), 필요한 서비스의 계획·제공·의뢰(referral)가 이루어질 수 있도록 하고, 이를 가능하게 하기 위한 지역 사회복지자원의 발굴과 관련 공공·민간기관의 연계 및 조정이 필요한 것이다.

기초보장제도의 집행이 이루어지는 현행 전달체계는 현금급여를 중심으로 한 모든 공공부조와 사회복지서비스를 함께 다루고 있다는 점, 그리고 대부분의 지역에서 민간 복지서비스기관이 취약하다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서, 향후 일정기간동안은 공공부문의 복지행정기관에서 기초보장제도의 집행뿐만 아니라 해당 지역의 복

지서비스 제공체계의 핵심경로(Hub system)로서 기능할 수 있는 구도로의 개편이 요청된다.

이를 위하여 다음과 같은 기초보장 전달체계의 개편방향을 설정하도록 한다.

첫째, 현행 수급자를 비롯한 잠재적 수요자의 욕구에 민감하게, 신속하게, 정확하게 대응할 수 있는 업무수행체계와 인력의 배치가 이루어지도록 한다. 이는 모든 시민이 보다 친근하게 접근할 수 있는 조직환경과 이용할 서비스가 풍부한 복지행정기관으로 개편하되, 고용·보건 등 포괄적인 복지관련서비스 제공체계를 수립하여 복지서비스 총량을 확대하도록 할 필요가 있다. 즉, 중앙부처에서 기획되는 각종 관련 업무의 분절성이 극복될 수 있도록 연계가 필요한 업무, 기관별로 협력 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

둘째, 복지부문의 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 전문성을 발휘하도록 업무수행 체계와 제도를 정비하는 것이 궁극적으로 효율성을 향상시키게 되는 것이다.

4. 전달체계 개선의 쟁점

1) 사회복지 전담행정체계 설치

기초보장제도 집행과정에서 나타나고 있는 문제점은 제도 설계, 운용과정, 전달체계상의 문제로 구분될 수 있다. 이 중 집행 조직과 인력관리 등의 전달체계의 보완 및 개선을 위한 당면과제로서, 복지업무에 집중할 수 있고, 업무분담이 가능한(직급에 따른 위계를 갖고 전문적 지도·감독이 가능하며 업무성격별로 분담하는) 체계를 갖는 행정체계의 개편이 추진되어 왔다. 확보된 전담인력을 효율적으로 활용하고 업무수행 여건을 합리화하여 변화하는 복지수요에 민감하게 대응할 공공

사회복지 전달체계의 개선은 무엇보다 조직, 인력, 예산, 정보가 복지사업 목표에 적합하게, 효율적으로 활용되어 대상자에게 적시·적재·적소에 효과가 나타나도록 해야 한다. 따라서 기초보장 전달체계를 개선하는 목적은 국가와 지방자치단체가 제공하는 급여와 서비스가 수급자에게 적시, 적소에 충분히 전달되도록 하여 수급자의 만족을 극대화하는 체계를 만드는 데 있다.

서비스 체계를 마련하고자 하는 것이다.

최근 정부는 '사회복지사무소' 시범사업의 실시를 추진하고 있다. 이는 시·군·구 단위에 지방특별행정기관으로서 지역의 사회복지업무를 기획·집행할 수 있는 전담 조직을 설치하여 기존 읍·면·동에서 분산 수행되던 복지업무를 통합함으로써, 업무 수행의 효율화와 전문화를 도모하고자 하는 것이다. 이는 특히 기존 행정체계에서 지적되던 문제점을 ① 복지업무에 집중하고, 전문영역별로 분담할 수 있는 조직구조의 설계 ② 행정업무수행 절차 단계 개선을 통한 전문서비스 투입 여력 확보 ③ 지역 단위 복지의 종합 기획 및 지역내 자원 연계 조정 기능 강화 측면에서 해결하고자 하는 것이다.

지역별로 인구규모, 지역 특성, 사회복지자원 분포 등의 특성에 따라 사회복지사무소의 조직 내부구조 및 배치 인력에 대한 방안이 제시되고 있는데, 대체로 기초보장, 자활사업, 의료급여, 복지지원(자원개발등), 복지시설관리, 노인복지, 장애인복지, 아동·청소년, 여성·가족업무를 담당하는 2~3개의 과를 두고 기초보장 수급자 선정을 위한 '통합조사', '민원상담', '방문서비스'를 집중적으로 실시하는 조직의 설치 방안이 제시되고 있다.¹⁰⁾

현재는 시범사업의 모형이 구체적으로 발표되지 않고 있으나 위와 같은 취지와 방향으로 추진될 것으로 보이며, 시범사업의 규모는 6~9개소의 범위에서 약 2년간 실시할 것으로 알려지고 있다. 특히 일선 지역의 연계·협력 기반 마련을 위한 「지역사회복지협의체」의 운영과 「전산망」 구축의 실험이 함께 진행될 것으로 예고되고 있다.

이와 같은 시범사업의 실시는 매우 어려운 여건 속에서 출발하고 있다. 우선 충분한 짧은 기간이 설정되고 있으며, 매우 다양한 요구, 즉 종적인 행정전달의 효율화, 횡적인 관련기관간 연계, 기초보장업무의 효율화, 서비스의 풍부한 전달, 지역단위 서비스제공 체계의 정비 등등 그간 누적된 일선 사회복지제공체계의 정비와 관련된 모든 기대가 제시되고 있는 것이다. 따라서 단기간에 성과를 측정할 수 있는 명확한 업무의 부여와 측정지표를 설정하는 일이 중요할 것이다.

10) 최근 사회복지사무소의 모형이 제시된 연구결과는 보건복지부의 용역으로 연구된 「공공복지업무의 효율적 연계방안: 공공복지전달체계를 중심으로」, 보건복지부내 워크숍을 통해 발표된 「사회복지사무소 시범사업 준비 정책토론회」 자료, 「참여복지 5개년계획(사회보장 2차 5개년 계획) 수립안」 등을 참고할 수 있다.

또한 전국 확산을 위해서 필요한 유관부처의 협력과 지방자치단체 인식 제고를 위해 관련자들에 대한 교육과 사업내용의 정확한 홍보가 병행되는 것이 바람직하다.

2) 지원서비스의 확충과 연계기반 강화

수급자 중 노인, 장애인, 아동이 필요로 하는 지원서비스로는 식사준비와 청소 또는 세탁, 방문간호, 병원동행 등 다양하다. 그리고 간병, 교육, 취업관련 서비스 등 근로활동을 지원하는데 필요한 서비스도 적지 않다. 이러한 서비스에 대한 욕구는 단순히 기초보장급여를 통하여 해결할 수 없으며, 일반 시장부문에서의 구입할 수 없거나 공급되고 있더라도 수급자의 경제적 능력이 취약할 경우 구입이 가능하지 않은 것들이다.

우리나라 민간에서 제공하고 있는 사회복지서비스는 대부분 저소득 계층을 우선 대상으로 하고 있다. 이는 정보를 얻고 필요서비스를 연계한다면 수급자의 대부분은 민간에서 제공하는 서비스를 받을 수 있는 대상이 된다는 것이다. 거동이 가능하고 인근 주민과 의사소통이 유지되는 수급자들의 경우는 대개 사회복지서비스에 대한 정보를 갖고 이를 이용하고 있지만 문제는 고립되고 이러한 정보수집에 어려움을 겪는 수급자들이다. 이들의 상황은 다른 수급자들에 비하여 더욱 열악하지만 스스로 필요 서비스를 찾아 이용하기 어렵다. 따라서 수급자들의 상황을 파악하고 필요서비스를 연결하는 체계의 구축이 필요하다.

수급자의 욕구에 대한 파악과 지원서비스에 대한 정보수집, 적절한 연계의 수행은 이러한 역할의 수행이 가능하도록 전담인력의 근무환경을 변화시키는 일과 병행되어야 하며, 지역사회의 다양한 서비스 제공 주체간의 연계망을 형성하는 작업에 기초하여야 한다. 사회복지전담공무원의 확충과 공공복지서비스 전달을 위한 전달체계의 재편은 이러한 연계의 가능성을 높이기 위한 전제가 된다. 한편 지역사회의 다양한 민간, 공공의 서비스 연계를 보다 효과적이고 효율적으로 수행하기 위하여 새로운 사회복지사업법에 기초하여 그 시행이 예정되어 있는 지역

‘사회복지사무소’ 시범사업
실시는 매우 어려운 여건 속에서
출발하고 있다.
우선 충분치 않은 기간이
설정되고 있으며,
매우 다양한 요구,
즉 중적인 행정전달의 효율화,
횡적인 관련기관간 연계,
기초보장업무의 효율화,
서비스의 풍부한 전달,
지역단위 서비스제공 체계의
정비 등등 그간 누적된 일선
사회복지제공체계의 정비와
관련된 모든 기대가
제시되고 있는 것이다.
따라서 단기간에 성과를
측정할 수 있는 명확한 업무의
부여와 측정지표를 설정하는
일이 중요할 것이다.

사회복지협의체의 구성과 운영이 건실하게 이루어져야 한다.

끝으로 필요한 지원서비스의 확충이 지역사회단위로 설계되고 추진되어야 할 것이다. 대도시 지역의 경우 매우 기초적인 수준이기는 하나 지원서비스로 활용할 수 있는 서비스들이 존재하고 있다. 그러나 농촌의 경우 서비스를 제공하는 기관들이 매우 부족하여 이러한 시도가 가능하지 않다. 따라서 지역 실정에 대한 분석과 필요한 지원서비스의 확충이 전제되지 않고서는 이러한 지원서비스의 연계를 통한 수급자의 욕구충족은 논의되기 어렵다. 지원서비스의 확충은 기본적으로 서비스 제공 기관 확충에 중점을 두되, 지역사회의 다양한 인적·물적 자원의 개발과 활용의 노력도 필요할 것이다. 이러한 지역의 서비스 자원에 대한 분석과 자원의 개발 및 확충, 연계 등은 모두 지역사회복지협의체와 같은 지역사회 협의구조를 통하여 논의되고 시도될 일들이다.

3) 항시적인 모니터링체계의 구축

모니터링은 과소급여 및 과잉급여의 발견과 조치·예방을 위하여, 그리고 제도의 효과성과 효율성을 높이기 위하여 필요한 기본 과정이다. 모니터링은 제도수행상의 오류를 밝히고 이를 시정하는 효과 뿐 아니라 이러한 결과들의 공유를 통하여 향후 오류발생을 예방하는 기능도 한다. 수급자 신청자의 입장에서는 좀 더 정확한 신고를 하게 될 것이고 사회복지전담공무원을 포함한 제도 수행 인력의 경우는 좀 더 적극적이고 정확한 제도의 시행을 견지하게 될 것이다. 지속적인 모니터링은 상황변화에 따른 제도의 민감성을 유지하게 할 것이며, 조사 및 조치 등과 관련된 결과를 장기적으로 축적하고 제도에 반영하면서 공공부조제도 개선과 교육을 통한 수행의 효율성 제고에도 기여할 것이다.

우리나라의 경우 중앙자산조사반의 운영이 있기는 하지만 좀 더 현실성있는 모니터링이 되기 위해서는 전국에 모니터링을 수행하기 위한 사회복지전담공무원의 별도 배치가 필요하다. 배치의 단위는 시·도, 시·군·구 단위 모두 가능하지만 해당 지역의 모니터링을 수행하는데 적정 인원이 확보되어야 할 것이다. 지금까지 수급자에 대한 조사 권한은 지방자치단체 사회복지전담공무원에게 주어져 있다. 따라서 이들의 배치는 모니터링의 수행을 위한 가장 기초적인 부분이다.

모니터링은 국민기초생활보장제도의 시행을 총체적으로 관장하는 정부의 자체적

수행으로도 가능하다. 그러나 좀 더 객관성을 보증하기 위해서는 모니터링의 내용, 방식 개발과 이에 대한 분석 및 평가결과의 도출, 그리고 제도적 반영을 위한 자료의 제출 등의 작업은 외부와의 협력도 바람직할 것이다. 모니터링은 수급자, 신청탈락자, 제도탈피자, 사회복지전담공무원을 대상으로 할 수 있으며, 이들을 대상으로 탈락과 탈피의 타당성, 수급자의 선정과 급여 적정성, 사회복지전담공무원의 업무수행상의 문제와 장애를 밝혀내는 것 등의 다양한 접근을 통하여 제도수행의 정확성을 분석하게 될 것이다.

모니터링의 구체적인 방식은 별도의 연구작업을 통하여 좀 더 구체화되어야 할 것이지만 시행 시기별로 보면 정기적인 모니터링과 신고를 통한 수시 모니터링으로 구성할 수 있을 것이며 수급자, 탈락자, 탈피자, 관계자들이 쉽게 접근할 수 있는 신고체계와 일선의 관련 인력들이 활용할 수 있는 사례외의 체계를 구축하여 필요한 사안에 대한 정확한 조사가 가능하도록 구조화하여야 할 것이다.

4) 인력 확충 및 전문성 제고

사회복지사무소 설치를 통해 사회복지전담 조직구조가 개편된다고 해도, 현재의 인력으로는 요구되는 복지업무와 향후 증가할 사회복지서비스 업무를 감당하기 어려울 것이다.¹¹⁾ 따라서 사회복지 전담인력을 확충하고 배치를 개선할 필요가 있다.

현재 기초보장수급자를 포함한 복지대상자가 총 336만명이며, 현재의 인력으로는 단순한 평균수치로서, 시·군·구와 읍·면·동의 모든 행정인력을 포함할 때 1인당 280명, 사회복지전담공무원의 수만을 계산하면 1인당 420명의 대상을 담당하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 담당

모니터링은 제도수행상의 오류를 밝히고 이를 시정하는 효과 뿐 아니라 이러한 결과들의 공유를 통하여 향후 오류발생을 예방하는 기능도 한다.

또한 지속적인 모니터링은 상황변화에 따른 제도의 민감성을 유지하게 할 것이며, 조사 및 조치 등과 관련된 결과를 장기적으로 축적하고 제도에 반영하면서 공공부조제도 개선과 교육을 통한 수행의 효율성 제고에도 기여할 것이다.

11) 일본의 경우 1억 2천만명 인구에 복지사무소는 1,192개소이며, 종사하는 인력은 60,000명인 것으로 파악되고 있다. 이는 인구 2,000명당 1인의 사회복지담당 공무원이 배치된 셈이다. 우리나라는 인구 4천 8백만명에 12,000명 공무원으로 계산할 때 인구 4,000명당 1인으로서, 일본의 약 2배 가량으로 나타나고 있다.

업무의 부담은 과중하며, 현재 담당가구의 약 절반이 되는 사회복지전담공무원 1인당 약 200가구를 담당하는 것을 목표로 한다면, 사회복지를 담당하는 공무원은 총 16,800명정도가 필요하다. 이는 전국 232개 시·군·구 단위에 평균 72명 정도가 배치될 수 있는 인원이다. 현재 인원을 감안하면 약 5,000명의 확충이 필요하다는 의미이다. 그러나 신규 인력은 사회복지전담공무원으로의 채용뿐만 아니라 기존 사회복지행정업무의 경험이 있거나 사회복지부문의 훈련을 받은 일반행정직 공무원의 확보를 함께 하는 것이 효율적일 것이다.

또한 사회복지전담공무원의 배치를 시·도에도 대폭 확대할 필요가 있다. 향후 광역, 기초지방자치단체의 사회복지 역할이 강화될 것이므로, 이들에게 특히 기초보장제도 모티터링, 부정수급자 발견 및 처리, 부양비 징수, 자활계획, 지역단위 사회복지부문의 종합계획 등과 관련된 업무를 수행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

향후 사회복지사무소의 설치가 확대되면 자연스럽게 해결될 수 있을 것이지만, 우선 시·군·구 단위에 자활전담인력을 배치하거나 자활전담 팀을 구성할 필요가 있다. 자활업무는 많은 시간 투입과 전문성을 요하므로, 조건부수급자 100명 정도를 담당할 수 있도록 자활전담인력을 시·군·구청에 배치하여 조건부수급자에 대한 자활급여를 전담하고 관할 고용안정센터 자활사업기관과의 협력 등 자활 인프라 구축에 집중하도록 하는 것이 효율성을 높일 수 있는 방안이 될 것이다.

앞서 제시한 바와 같이 사회복지전담공무원은 현행 업무에 비해 다양하고 전문성을 필요로 하는 업무의 수행을 요구받을 것이다. 따라서 복지전문직의 정체성을 유지하고 전문성을 제고하기 위한 사회복지전담공무원에 대한 교육체계의 마련이 병행되어야 할 것이다. 먼저 교육기회를 확대하고, 제도 변화에 따른 실무, 전문분야별 지식정보, 사회복지직의 윤리와 태도 등 직무 수행과 관련한 교육이 지속적으로 이루어지도록 해야 할 것이다.

또한 원활한 업무 수행을 위하여 수급자의 자활을 도모하고 다양한 복지욕구에 대응하는 복지서비스 제공이 효과적으로 수행되도록 적절한 교육과 지침, 특히 사례관리 업무지침(매뉴얼)의 보급이 필요하다. 이와 함께 1999년 사회복지전문요원의 일반직 전환시 직급이 강등되거나 승진 소요연수를 충족한 대상자에 대한 승진을 실시할 필요가 있다. 이는 담당인력의 사기 진작과 적절한 업무 부여가 이루어질 때 서비스의 질을 높일 수 있다는 무수한 선행연구가 입증하는 사실로서, 높은 이직율을 경감하는 필요불가결한 조건이 될 것이다.

5. 맺는 말

우리나라 기초보장제도의 전달체계는 다양한 특성을 가진 대상자에 대한 복지서비스 제도 뿐만 아니라, 일반행정 업무를 복합적으로 수행하는 구조임을 이미 밝힌 바 있다. 이는 기초보장제도 집행의 효과를 높이기 위해서는 다각적인 측면의 접근이 필요함을 시사하는 것이다. 기초보장업무 자체에 대한 집중성을 높이는 일, 정확한 업무분담을 통해 중복되는 행정업무를 축소하는 일, 업무분담체계의 설계를 통해 그동안 수행하지 못하던 사례관리나 서비스개발을 수행하는 일, 기초보장업무와 기타 복지업무, 민간복지서비스, 관련 고용 보건서비스와의 협력 및 조정을 가능하게 하는 일 등이 함께 이루어져야 한다는 것이다.

조직과 인력의 개선은 경직성 경비의 증가를 초래한다는 인식, 공공부문은 모두 축소되어야 한다는 인식은 복지행정부문의 변화를 추진하는 데 있어 어려움을 더하여 왔다. 최근의 여건 역시 크게 달라지지 않았다. 그럼에도 불구하고 끊임없이 전달체계의 개선 요구가 지속되는 이유는 이러한 과정이 국민의 복지체감도 향상을 가능하게 할 것이라는 확신에 공감하기 때문일 것이다. 

사회복지전담공무원은 현행 업무에 비해 다양하고 전문성을 필요로 하는 업무의 수행을 요구받을 것이다.

따라서 복지전문직의 정체성을 유지하고 전문성을 제고하기 위한 사회복지전담공무원에 대한 교육체계의 마련이 병행되어야 할 것이다.

먼저 교육기회를 확대하고, 제도 변화에 따른 실무, 전문분야별 지식 정보, 사회복지직의 윤리와 태도 등 직무 수행과 관련한 교육이 지속적으로 이루어지도록 해야 할 것이다.