



국민기초생활보장제도 모니터링 포럼 Workshop

 일시 : 2010년 12월 9일 - 10일

 장소 : 대명 비발디파크

 **한국보건사회연구원**
Korea Institute for Health and Social Affairs

통합조사 및 관리 분야 운영성과 조사결과

한국보건사회연구원 기초보장연구실
부연구위원 최현수

1. 사회복지통합관리망 운영 전후 업무변화 및 업무유형별 업무소요시간 비중

- 통합조사팀의 경우, 사회복지통합관리망 구축 전후인 2009~2010년 중 조직개편 및 인력 재 배치 등을 통해 담당업무가 변동된 비율이 56.2%로 나타난 반면, 읍면동 담당자의 경우 약 21%만이 변동됨
 - 이처럼 조직이나 소속 팀의 변화, 담당한 업무영역의 변화는, 기존과 전혀 다른 업무환경으로 변화를 가져왔던 사회복지통합관리망 구축 및 운영과 맞물려 부정적인 방향으로 시너지 효과를 일으킴으로써 신규 업무에 대한 적응 및 수행과정에서 더욱 큰 어려움을 경험하게 하였을 것임
 - 특히, 읍면동에서 수행해왔던 업무 중 상당 부분이 시군구 통합조사팀으로 이관되었음을 감안한 다면 인원이 증가하였음에도 불구하고 통합조사관리 분야의 절대적인 업무량이 크게 증가하여 이러한 상황을 더욱 악화시켰음
- 개인별 주당 평균 근무시간에 있어서 통합조사 및 관리 업무 담당자의 경우 56.5시간으로 읍면동(52시간)에 비해 4.5시간 많았으며, 시군구 통합조사팀의 경우 지역별로 근무시간 차이가 유의미하지 않은 반면 읍면동의 경우 농어촌 지역에 비해 도시 지역(대도시 및 중소도시)에서 3시간 정도 많았음
- 수행 중인 업무유형별 소요시간 기준 업무비중
 - 신규 신청가구에 대한 조사업무가 34.5%로 가장 높았고 관리에 해당하는 자료 변동사항 관리 및 확인조사가 22.6%로 나타났음
 - 특히, 사회복지통합관리망 구축의 효과로 기대하였던 공적자료 연계범위 확대 및 표준화와 자동화를 통한 업무효율화와 관련해 소득/재산항목별 추가 확인 및 파악, 신청가구에 대한 추가 자료제출 요구는 12.6%와 8.8%를 차지하여 상대적으로 낮았음
 - 그러나, 향후 정보시스템 상의 문제점이나 사회복지통합관리망에 연계 및 제공되는 공적자료의 정확성 및 적용가능성, 자동반영 시스템 개선을 통해 업무 효율성 제고 여지가 남아 있는 것으로 판단됨

2. 사회복지통합관리망 운영 전후 업무량 변화 및 증감 요인

- 사회복지통합관리망 운영 전후 통합조사 업무를 담당한 사회복지직공무원의 대부분(약 89%) 이 업무량이 증가한 것으로 체감함
- 반면에, 읍면동의 경우 비슷한 수준이라는 응답이 38.3%로 가장 높았으며 증가한 것으로 체감하는 비율이 34.3%, 감소한 것으로 응답한 비율이 27.5%로 나타나 대조적인 결과를 보임
 - 업무지원을 위한 통합 복지정보시스템으로서 사회복지통합관리망 자체의 업무효율성 제고 가능성이 조직개편과 인력 재배치, 업무재조정 등 전달체계 개편 관련 요인으로 인해 상쇄되고 업무량이 오히려 증가함
- 공무원이 체감하는 업무량의 증감정도는 증가에 대한 체감도가 월등하게 높아, 통합조사팀의 경우 기존의 업무량보다 80.4% 정도가 증가하였다고 응답한 반면, 감소한 경우 감소한 정도는 37.9%에 불과함
- 업무량 감소 원인은, 통합조사팀의 경우 공적자료 연계 확대 및 자산조사 기준 표준화가 각각 39.8%와 28.9%로 나타나 당초 기대했던 바와 같이 사회복지통합관리망의 업무효율성 제고 효과는 일정 부분 나타난 것으로 판단할 수 있음
 - 읍면동 담당자의 경우 약 70%가 자산조사 업무를 수행하지 않는 점이 가장 큰 원인이라고 응답하였으며, 확인조사 등 사후관리 업무를 하지 않게 된 변화(15.5%) 역시 중요한 원인임
 - 사회복지통합관리망 운영 이전인 2009년의 경우 전체 기초보장수급가구 대비 약 52.7%에 대해서만 실질적인 확인조사가 이루어지고 있었음에도 불구하고 전체 업무에서 차지하는 비중은 약 34.8%를 차지함
- 그러나, 확인조사 등 관리 업무를 어떻게 조정할 것인지의 문제는 여전히 논란의 중심이 되고 있는데, 소속기관과 담당 업무에 따라 대립하고 있는 상황이며 시군구 통합조사팀의 경우 통합조사팀과 함께 현장과 밀착되어 있는 읍면동이 관리 업무를 공동으로 수행하는 것이 바람직하다는 의견(39.2%)을 제시하는 한편, 기존과 같이 읍면동에서 관리 업무를 담당해야 한다는 의견도 35.7%에 이르고 있음
- 사회복지통합관리망 구축 및 운영 전후 업무량의 증가 원인을 살펴보면, 통합조사팀의 경우 ‘지침에 의해 조정된 업무 범위’가 가장 큰 원인이라는 응답이 27.2%로 가장 높았으며, 새올행정시스템에 구축되었던 기존 자료 전환과정에 대한 준비가 되지 않았고 자료 정비로 인한 업무부담이 컸던 것으로 25.4%가 응답하였음
 - 사회복지통합관리망으로의 전환에 따른 업무수행 절차 변경(13.1%)과 새로운 정보시스템에 대한 적응 문제(9.2%)를 지적하였으나, 이 요인은 시간이 흐름에 따라 안정화 단계에 접어들 경우 더 이상 업무량 증가에 영향을 미치지 않을 것으로 예상됨
 - 읍면동 담당자의 경우, 새로운 시스템 사용에 적응하는 문제를 업무량 증가의 주된 원인으로 지적한 비율이 29.3%로 가장 높았으나 사례관리와 관련하여 내방민원 상담시간 및 찾아가는 서비스 증가로 인해 업무량이 증가하였다는 응답은 각각 12.9%와 9.0%로 낮았음

- 반면에, 신규 제도 도입으로 인해 2010년 추가된 새로운 홍보 및 신청업무에 의한 영향이 18.7%, 지침 이외의 본청 위임업무로 인한 업무량 증가도 16.2%로 높게 나타남
- 향후 보건복지부 이외에 각 부처가 사회복지통합관리망을 활용하여 복지대상자를 선정하여 운영하는 저소득층 지원제도 확대에 대비하여 부처간 협조 및 정책조정체계 구축, 신청부터 사후관리까지 운영 프로세스 마련 및 역할분담, 정보공유 수준과 방식에 대한 사전 검토가 필수적임

3. 사회복지통합관리망 운영 전후 기초생활보장 관련 업무유형별 소요시간 변화

- 기초생활보장제도 신규가구 신청부터 책정 및 급여지급까지 소요기간이 사회복지통합관리망 운영 이후 매월 단축되어 2010년 9월 현재 평균 소요기간은 17.1일로 개통 초기인 지난 1월(35.1일)보다 절반 이하로 단축됨
 - 이것은 사회복지통합관리망 구축으로 인한 공적 행정자료 연계범위 확대, 조회에 필요한 소요기간 단축 등의 효과임
- 사회복지통합관리망 운영 이후 기초생활보장수급 신청가구당 신규조사 절차에 소요되는 평균시간은 227분에서 217분으로 약 10분 단축되었으며, 공적자료 조회요청 및 조회결과 확인은 9.4분과 30.1분으로 나타난 반면에 방문조사 수행(89.4분), 조사결과 최종 반영 및 사업팀 통보(49.2분), 근로능력 판정(41.7분)이 상대적으로 길게 소요되었음
- 기초생활보장수급 신청가구에 대한 통합조사팀의 신규조사 시 가구방문조사 수행비율은, 시군구 통합조사팀으로의 자산조사 및 관리 업무의 집중 및 통합조사 대상 프로그램의 확대 등으로 인해 93.2%에서 85.4%로 감소하였으며, 추정소득 부과비율 역시 26.4%에서 21.9%로 감소되었음

4. 사회복지통합관리망 운영 전후 통합조사 및 관리 분야 업무수행시간 변화

- 사회복지통합관리망 운영 전후 통합조사팀이 수행하고 있는 통합조사 및 관리 분야 세부 업무유형별 수행시간 감소정도에 대한 절대적 평가수준(3.4~5.6)이 그리 높지 않았지만 공적 행정자료 조회요청(5.2점, 33.7%) 및 변동사항의 확인에 소요되는 시간(4.9점, 28.2%), 특히 공적 행정자료 연계 확대 및 자동 반영에 의한 각종 복지정책별 소득인정액 산출 및 재산정 소요시간 단축에 따라 업무수행이 개선되었다는 평가(5.6점, 40.3%)가 가장 높았음
 - 자산조사 관련 공적자료 조회정보 수정 및 처리에 필요한 소요시간의 경우 앞서 조회요청이나 변동사항 확인, 소득인정액 재산정 개선정도와 다르게 개선되지 않았다는 응답이 40.2%(4.3점)로 높은 비중을 차지함
 - 이것은 사회복지통합관리망 구축에 따른 공적자료 조회 및 연계 확대, 소득인정액 산출에 필요한 소득/재산항목별 조사방법 표준화와 자동화로 인해 업무수행시간이 감소된 반면, 사회복지

- 지통합관리망을 통하여 연계 및 적용되는 공적자료의 시차 및 정확성 문제로 인하여 별도 확인 및 공적자료 수정 처리에 필요한 소요시간은 크게 개선되지 않았음을 의미
- 한편, 통합조사 분야의 주요 업무내용인 자산조사 관련 공적자료 조회 및 처리 이외에 결재처리와 관련된 업무량, 보고자료 및 통계생산, 수기 처리 업무량과 관련된 개선정도에 대해서는 부정적이었음

5. 사회복지통합관리망 운영 전후 나타난 주요 변화내용에 대한 전반적 평가

- 사회복지통합관리망 운영 전후 나타난 복지정책별 자산조사 방법의 표준화 및 자동화, 공적행정자료 연계 및 반영 등 통합조사 관련 변화와 확인조사 및 사례관리 등 주요 업무에 대한 시군구 및 읍면동간 역할분담 및 업무조정 등에 대한 평가결과, 절대적 평가가 크게 높은 수준은 아니지만 자산조사 표준화 및 공적자료 연계 및 활용 관련 사회복지통합관리망의 구축 및 운영 자체에 대한 평가는 전반적으로 긍정적임
- 반면에, 전달체계 개편의 일환으로 사회복지통합관리망 개통 준비과정에서 동시에 추진된 조직개편 및 인력재배치, 시군구와 읍면동, 복지부서 내의 사업팀 간의 업무 및 역할 조정은 상대적으로 낮게 평가함
- 당초 사회복지통합관리망 구축을 추진했던 일차적 목표였던 자산조사 시 필수적인 공적자료 연계 및 제공범위 확대(6.3점)와 행정서식(양식)의 통합 및 축소(6.3점)에 대해서 가장 긍정적으로 평가함
- 다만, 자산조사 항목별 표준화(5.9점)와 복지사업별 조사방법 표준화(5.6점) 등 자산조사 업무의 표준화 등에 대해 긍정적이었으나, 외형적인 측면에 비해 공적자료의 실질적인 연계 및 자동반영, 반복처리 업무의 자동화 등 운영과 관련하여 지속적인 개선이 필요한 것으로 확인됨
- 한편, 확인조사 업무의 분청 이관(3.8점)의 경우 업무량 증가와 업무부담의 수준을 넘어 확인조사가 수행되지 않을 경우 나타날 문제점이 제기됨
 - 즉, 사회복지통합관리망 구축으로 자산조사 관련 공적자료 연계 확대 및 주기적인 자동반영이 가능해질 것으로 예측되어 통합조사팀으로 이관된 확인조사 업무가 공공부조 및 복지정책의 모니터링 차원에서 핵심과제로 인식되고 있으나 실질적으로 수행되고 있지 못한 상황은 향후 개선해야 할 중요한 과제임
- 읍면동의 경우, 통합조사팀에 비해 긍정적으로 평가(4.9~6.5점)하고 있으나 인력 부족으로 인해 사회복지전담공무원 1인만 배치된 읍면동이 증가하면서 내방민원 상담업무, 사회복지통합관리망 활용 제약 등 현실적 한계로 인하여 오히려 찾아가는 서비스와 사례관리 중심의 역할이 강조된 부분에 대해서는 상대적으로 가장 부정적인 평가를 내렸음

6. 사회복지통합관리망 운영 전후 업무수행방식 및 업무내용별 개선 평가

- 사회복지통합관리망 구축 및 운영 전후 업무 수행방식 및 업무내용별 개선에 대한 평가결과를 살펴보면, 통합조사팀의 경우 전반적으로 개선정도에 대해 다소 부정적으로 평가(3.6~4.9점)하였으며, 읍면동의 평가결과(4.1~5.3점)는 상대적으로 긍정적이었음
- 신청 및 수급가구의 가구원 정보, 특히 부양의무자에 대한 조회시간 감소(4.9점)와 투명한 정책 집행에 대한 의식변화 가능성(4.9점), 업무처리의 정확성 증가(4.7점)가 상대적으로 가장 높게 평가됨
- 급여 및 서비스 신청과 제공의 편의성, 신규 신청자에 대한 충분한 상담, 통합정보관리 체계에 의한 맞춤형 서비스 제공 가능성, 서비스 신청자의 직접 방문빈도 감소, 민원인에 대한 신속한 서비스 제공 등 사회복지통합관리망 구축을 통해 기대되었던 수요자의 복지체감도 향상 관련 평가는 4.0~4.4점으로 나타남

7. 사회복지통합관리망의 세부 기능별 편리성 및 불편사항

- 사회복지통합관리망 활용 측면에서 세부 기능별 편리성 및 불편사항에 대해, 통합조사팀(2.5~3.2점)과 읍면동(2.8~3.2점) 사회복지전담공무원의 전반적인 평가결과는 유사한 것으로 나타남
- 통합조사팀의 경우 사회복지통합관리망 상 수급가구 정보 변동사항에 대한 알림 기능(3.2점), 타 기관과의 공적자료 및 정보 연계 처리(3.1점), 신규 신청 시 여러 가지 복지급여 일괄 신청 및 안내(3.1점), 부양의무자 관리(2.9점)가 상대적으로 편리한 것으로 평가함
 - 특히, 사회복지통합관리망 구축의 목표 중 하나로 통합 DB 구축을 통해 제도별 분리 신청의 불편함을 개선하고 복지급여 최초 신청 시 한 번의 자산조사 결과를 기초로 복지정책 수급자격 여부를 판정해 신청을 안내하는 서비스와 관련해 초기상담 및 신청업무를 수행하는 읍면동 담당자 역시 긍정적으로 평가(3.1점)하였음
- 사회복지통합관리망 활용 상 특히 어려운 부분에 대한 조사결과를 살펴보면, 통합조사팀과 읍면동 사회복지전담공무원들은 공통적으로 시스템 활용과정에 장애 및 오류가 빈번한 부분을 지적(38.9%, 31.9%)하였는데, 이러한 부분은 사회복지통합관리망이 기존 새올행정시스템에 비해 방대한 정보를 기반으로 각종 복지정책 및 전국적으로 통합 DB를 구축하고 있으며 편리하고 다양한 기능을 포함하고 있기 때문에 개통 초기 전환 및 정착과정에서 나타난 문제라고 판단할 수 있음
- 향후 시스템 안정화 단계를 거치면서 해결될 수 있는 사항이며, 개통 이후 1년 가까이 경과함에 따라 지속적으로 개선되는 것으로 확인되고 있음
- 단순한 장애와 오류보다는 통합조사팀의 26.4%, 읍면동의 12.9%가 문제로 지적한 것처럼 사회복지통합관리망을 통해 연계 및 제공되는 공적자료 등 원천적인 정보의 정확성 측면이 더욱 중요함
 - 또한, 업무수행 과정에서 발생하는 장애 및 문제에 대한 설명과 처리가 원활하지 않았던 점(13.0%, 10.4%)도 비중 있게 지적하였는데, 이러한 부분은 사회복지통합관리망의 운영 및 유

지, 개선을 전담하는 한국보건복지정보개발원과 보건복지부 담당 팀에서 체계적 대응방안을 마련하여 개선해야 할 과제임

8. 사회복지통합관리망 운영 전후 통합조사 및 관리 관련 공적자료의 정확성 및 별도 확인조사 필요성

○ 각종 복지정책 수급대상 선정 시 필수적인 소득인정액 산정에 반영되는 인적정보 및 주요 소득/재산항목별로 공적자료에 의하여 파악되는 정확성 수준에 대한 분석결과, 인적정보, 공적이전소득과 상시근로소득, 금융재산의 정확성이 높은 것으로 평가되었음

－ 특히, 금융재산의 경우, 사회복지통합관리망 구축 전에 비해 조회기간 단축 및 조회 범위 확대에 따라 자산조사의 정확성 및 부정수급 가능성을 낮추는데 크게 기여한 것으로 평가되고 있음

－ 반면에, 일용근로소득(66.4%), 사업소득(80%), 농림어업소득(44.7%), 사적이전소득(52%)은 부정확한 것으로 인식하고 있는데, 특히 자영사업자의 공적자료에 대해서는 매우 부정적인 것으로 나타남

- 이는 근로소득과 달리 공적자료에 의해 연계되는 사업소득 관련 자료가 국세청 종합소득자료 중심이나 종합소득신고 시점과 공적자료의 확정 등으로 시차 문제가 존재하며, 사업소득 개념이 과세를 위한 사업소득금액(총수입금액에서 필요경비 제외)이므로 공적자료와 자산조사 시 적용에 어려움이 있는 것으로 확인되었음

- 그러나, 이러한 사업소득의 문제는 우리나라의 전반적 소득과악 인프라 및 수준과 관련된 것으로 해결방안을 찾는 것이 쉽지 않을 전망이므로, 소득/재산항목별로 신청자의 신고의무와 실제 신고금액을 얼마나 인정할 것인지, 사회복지통합관리망에 의해 자동 연계되는 공적자료를 어떠한 방식으로 어느 수준까지 활용할 것인지, 2009년 시범 운영되었던 기초보장관리단 등 모니터링 전담조직을 강화하여 사후관리를 얼마나 강화할 것인지 등의 조사원칙 및 보완방안 마련이 병행되어야 함

○ 공적자료 중심의 자산조사 원칙 하에서 공적 행정자료의 정확성은 자산조사를 기반으로 운영되는 복지정책의 신뢰성과 복지재정 집행의 효율성 및 정확성 제고를 위해 가장 핵심적인 부분임

－ 그러나, 공적자료의 정확성과 신뢰성 문제는 이러한 자료를 구축하고 복지정책 집행에 활용하고 있는 보건복지부와 지방자치단체, 일선 사회복지전담공무원만의 문제가 아니라 원자료를 보유하고 이를 제공하는 정부부처 및 각종 공공기관 모두의 문제임

- 따라서, 다소 시간이 소요될지라도 공정한 사회를 구현하기 위하여 정부 차원에서 원자료의 정확성과 자료간 정합성 및 일관성을 제고하기 위한 노력이 필요하며, 복지정책의 특성 및 운영 상황에 적합하게 공적자료를 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 지속적으로 모색해야 함

9. 통합조사 및 관리 분야 업무유형별 역할분담 및 조정방안

○ 신규 신청가구에 대한 자산조사와 관련하여 기초보장제도의 경우 통합조사팀에서 담당하는 것에 대한 합의(89.1%, 77.3%)가 어느 정도 이루어짐

- 기초노령연금, 보육료지원 등의 경우 정책대상의 규모가 상당히 크지만 (준)보편적 성격을 지니고 있으므로 자산조사의 부담이 상대적으로 크지 않다고 할 수 있는데, 이에 대한 신규조사의 경우에도 전반적으로 현행과 같이 통합조사팀에서 수행하는 것으로 의견이 일치(55.6%, 68.8%)함
- 다양한 사회서비스 바우처 등 주로 일회성 지원 성격을 지닌 제도의 경우 읍면동에서 담당해야 한다는 의견이 다소 높았으나, 통합조사팀과 읍면동, 도시지역과 농어촌 등 지역별로 의견 차이가 존재함
 - 그러나, 향후 사회복지통합관리망을 활용한 각종 복지정책의 일괄 신청, 타 부처 저소득층 지원사업에서의 사회복지통합관리망 활용 증가를 고려한다면 통합조사팀에서 일괄적으로 신규 신청가구에 대하여 자산조사를 담당하는 것이 바람직함
- 2010년부터 체계적으로 강화되어 실시되고 있는 근로능력판정의 경우에도 상반된 입장을 분명히 보여주는데 통합조사팀의 경우 읍면동(59%)에서, 읍면동 담당자는 통합조사팀에서 담당(63.3%)해야 한다고 응답하여 이에 대한 재조정 검토가 필요한 상황임
- 자산조사 결과를 바탕으로 이루어지는 복지정책별 보장결정(책정) 및 통지와 관련된 조사결과에서는, 통합조사팀의 경우 제도의 유형에 상관없이 보장결정부터 신청가구에 대한 통지까지 사업팀에서 담당해야 한다는 의견이 지배적인 것으로 나타났으나, 읍면동의 경우 통합조사팀에서 보장결정을 담당하고, 결정여부에 대한 통지업무의 경우 기초보장제도는 통합조사팀(43.6%)에서, 보육 및 기초노령연금의 경우 사업팀(50%)에서 담당해야 한다는 의견이 높았음
- 변동사항 관리에 대해서, 통합조사팀의 경우 전출입 관리, 상계 및 소급절차업무를 읍면동에서 담당해야 한다는 의견이 가장 높은 반면, 읍면동 담당자의 경우 통합조사팀에서 담당해야 한다는 의견이 가장 높았음
- 급여생성과 관련하여 통합조사팀의 경우 급여확인음 읍면동, 지급의뢰는 사업팀에서 담당해야 한다는 의견이 가장 높은 반면에, 읍면동 담당자의 경우 급여 전반을 통합조사팀이 담당해야 한다는 의견이었음
- 자활지원계획 수립에 대해서도 의견이 대립하는 것으로 나타났는데, 통합조사팀의 경우 해당 사업팀, 읍면동 순서로 나타난 반면, 읍면동 담당자의 경우 통합조사팀, 읍면동 순서임
- 보장중지 결정 및 보장비용 징수와 관련해 통합조사팀의 경우 기초생활보장팀 등 해당 사업팀에서 전담해야 한다는 입장이 지배적이나, 읍면동의 경우에는 두 업무를 분리하여 전자는 통합조사팀이, 후자는 사업팀에서 담당을 주장
- 요컨대, 사회복지통합관리망 구축 이후 복지업무 조정 및 역할분담과 관련해 의견 불일치와 갈등이 존재하고 있음
- 향후, 사회복지통합관리망 구축 및 운영 자체의 성과가 업무조정 및 역할분담으로 인한 업무량 증가와 업무부담으로 인해 상쇄되는 것을 방지하고, 복지전달체계 개편의 일환으로 사회복지통합관리망 구축과 동시에 추진된 조직개편 및 인력 재배치, 업무 및 역할 조정의 문제점을 개선하기 위한 대안 마련해야 함

- 이를 위해서 이러한 견해 차이를 분명하게 인식하고 이를 바탕으로 각 집단의 의견을 적절하게 조화시킬 수 있는 전달체계 조정 및 역할분담 방안을 마련하여 혼란을 최소화하고 사회복지통합관리망 중심으로 전달체계를 안정적으로 발전시켜야 함