

복지행정부문의 현황과 정책과제



Korea's Welfare Administration:
Current State and Challenges

강혜규 | 한국보건사회연구원 복지행정연구실장
박세경 | 한국보건사회연구원 연구위원
함영진 | 한국보건사회연구원 연구위원

이전에 경험하지 못했던 범위, 속도, 양적 측면의 변화가 복지부문 전반에 확산되면서, 복지의 확대와 그 방법에 대한 논쟁이 지속되고, 새로운 제도의 도입보다 운영의 효율화와 체감도 향상을 위한 정책추진 주체, 전달체계, 자원 마련에 관심이 모아지고 있다. 2013년 정부의 출범 이후 '국민중심의 맞춤형 복지전달체계 개편'이 추진되었고, 올해 연두업무보고에서는 '읍·면·동의 복지 허브화'가 본격 추진될 것으로 예고되고 있다. 사회보장분야 정책 집행의 중앙-지자체 간 거버넌스, 사회보장부문의 정보화, 다양한 서비스의 수요·공급 진단 및 공급 기반 개선에 대한 보다 장기적이고 면밀한 준비가 필요한 시점이다.

1. 들어가며

본 고에서는 사회보장분야 정책의 집행, 다양한 서비스의 수요·공급 진단 및 공급 기반 개선, 관련 전달체계 및 중앙-지방, 공공-민간 거버넌스, 정보화 등을 통한 복지행정 전반의 효율화, 효과성 향상에 주안점을 두는 복지행정 분야를 범위로 논의하고자 한다.

2. 정책 추진 여건과 현황

전반적인 경제, 인구, 사회적 여건 변화와 함께 이전에 경험하지 못했던 범위, 속도, 양적 측면의 변화가 복지부문 전반에 확산되면서, 복지의 확대와 그 방법에 대한 논쟁이 지속되고 있다. 사회 복지의 양적 확대와 질적 향상의 모색과정에서는 새로운 제도 도입이나 개선보다 이를 누가 어떻

게 운영할 것인가에 더 관심이 모아진다. 즉, 정책추진 주체, 전달체계, 재원 마련의 문제가 핵심이다.

2013년 정부 출범과 함께 그 어느 때보다 복지행정 분야에 대한 정책적 관심이 높고 실질적인 정책 추진이 활발하다. 국정과제로서 ‘국민중심의 맞춤형 복지전달체계 개편: 수요자 관점의 복지전달체계 구축으로 복지체감도 향상’이 제시되었고, 이에 따른 정책으로서 제1차 사회보장위원회에서 ‘복지전달체계 구축방향’이 확정되었다. 제4차 사회보장위원회(2013.9.10)에서 ‘국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편방안: 지자체 복지행정 체계 개편 및 민관협력 활성화’가 심의·의결되었으며, 제9차 사회보장위원회에서 ‘사회복지담당공무원 확충 및 관리방안’이 의결되어(2014.10.29), 사회복지담당공무원을 2014~2017년 단계적으로 6,000명을 확충하기로 하는 등 전달체계를 위시한 복지행정에 대한 정책 실행이 추진되었다.

보건복지부는 2016년 연두 업무보고에서 ‘맞춤형 복지 체감도 제고’를 핵심과제로, 읍·면·동 중심 복지전달체계 구축(읍·면·동 복지허브화 및 읍·면·동 중심 통합서비스 제공) 방안을 제시하였으며, 2015년 7월부터 시행된 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 근거하여 중앙정부 뿐만 아니라 지역, 지자체를 중심으로 사회복지 수행 기반을 업그레이드 할 수 있는 준비를 지속하고 있다. 이를 비롯한 복지행정 분야의 변화를 촉진하는 정책 추진 여건을 점검해보고자 한다.

가. 복지 전달체계의 개편 추진

올해는 국정과제인 “동 복지허브화”의 추진이 가속화될 것으로 예상된다. 보건복지부의 대통령 업무보고(2016.1.20)에 따르면, 올해 700개 읍·면·동에 ‘맞춤형복지전담팀’을 설치하고, 2018년까지 전국 읍·면·동의 복지허브화 추진을 예정하고 있다. ‘읍·면·동을 공공부조의 신청·처리 중심에서 다양한 서비스로 복합욕구를 해결하는 맞춤형 통합서비스 담당기관으로 재편’한다는 것이며, 2014~17년 확충 복지인력(사회복지담당공무원) 6천명과 민간순환파견근무자 등을 활용하여 읍·면·동에서 방문상담, 사례관리 등을 시행하도록 한다는 내용이다. 이와 함께 ‘복지경력자 읍·면·동장 목표제, 사례관리 전문직위제의 도입을 통한 복지전문성 제고, 시·도의 총괄관리 전담기능 부여, 희망복지지원단의 읍·면·동 평가·조정 기능 강화’도 포함되었다. 뿐만 아니라, 고용복지플러스센터도 40개소에서 2017년까지 100개소로 확대된다. 이를 통하여 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 고용지원이 강화되어, 복지서비스 신청을 위해 주민센터를 방문하는 주민을 대상으로 고용지원 필요성 여부를 판단하여 고용복지플러스센터로 연계(주민센터와 고용복지플러스센터 간 전산망 연계기반 완료)하고, 공공·민간 일자리와 복지(사회보장정보시스템) 정보를 연계해 신청부터 수혜까지 고용복지서비스를 원스톱으로 제공하게 될 것으로 제시되었다¹⁾.

이와 같이 2013년 정부 출범과 함께 “국민중심

1) 보건복지부, 2016년 연두 업무보고 자료.

의 맞춤형 복지전달체계 개편: 수요자 관점의 복지 전달체계 구축으로 복지체감도 향상”을 위한 국정 과제로 제시된 복지전달체계 개편은 “동 주민센터 복지기능 보강 지침 시행(2013.11)”, “읍·면·동 복지기능 강화 시범사업(2014.6~2015)”을 거쳐, 본격적인 전국 확대 추진이 예고되고 있다. 이와 같은 개편을 통해 당초 기대한 효과의 도출이 가능할지, 누적된 복지전달체계의 문제 해결이 가속화될지 등에 대한 점검과 보완이 필요한 시점이다. 특히, 복지를 아우르는 지자체 행정 전반의 인식 전환, 지자체 내 유관부서 간 협력, 사회복지 중심으로 한 유관 사회보장 공공기관 간의 연계, 지자체를 중심으로 한 공공과 민간 영역의 협력을 가능하게 하는 방안의 보강이 우선순위 높은 과제이다.

나. 정책 거버넌스

2015년 7월부터 시행된 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 기반하여 지역사회 차원에서 사회보장의 기본 틀과 복지사업의 수행체계를 전면적으로 재구성하려는 정부의 준비가 진행되고 있다. 법에 따르면, 지자체가 수립하는 지역사회복지계획은 지역사회보장계획으로, 시·도 사회복지위원회는 시·도 사회보장위원회로, 지역사회복지협의체는 지역사회보장협의체로 운영 범위가 확대된다. 또한 사회보장 수준의 지역 간 격차에 주목하여, 지방자치단체 간 사회보장수준의 차이를 최소화하기 위한 예산 배분, 급여 제공기관 배치 등의 조치를 할 수 있도록 사회보장

특별지원구역 선정의 근거가 포함되었다. 이와 관련하여 지역사회보장계획 수립, 시행결과 평가 등 지자체의 균형적 복지역할 수행 및 관련 거버넌스를 개선하기 위한 연구 및 지자체 지원을 담당하는 “지역사회보장균형발전지원센터”의 설치·운영이 예정되고 있다.

한편, 신설·변경사업 협의·조정, 유사·중복사업 정비 등 2015년 정부의 사회보장사업 조정방안에 대한 지방자치단체의 문제 제기와 사회적 논란이 지속되고 있다. 예컨대 지방자치단체는 권한쟁의 심판청구, 사회보장위원회(사무국)는 재의요구와 대법원 제소 등으로 사회적 논쟁이 법률분쟁으로 확산되었다. 중앙행정기관(부처)이 시행하는 사회보장사업에 대한 사회보장위원회의 정책조정은 실효성이 미흡한 상황에서, 위원회의 역할 강화가 요구되며, 협의·조정 내실화, 안건 처리의 객관성과 공정성 제고, 협의·조정으로 야기되는 갈등 관리 등의 중요성이 커지고 있다. 신설·변경사업 협의·조정 제도화, 위원회와 안전제출기관(특히 지방자치단체)의 정책협의 활성화, 협의지원단의 기능 강화 등의 일관성있는 추진이 요구되고 있다²⁾.

다. 사회서비스의 추진 여건

한국 사회가 직면한 저출산·고령화의 인구 재앙, 고용 불안의 심화, 근로 빈곤층의 확대, 가족기능의 약화, 가족해체의 증가 등 신사회적 위기 요인에 대응하기 위한 국민들의 사회서비스에 대한

2) 장흥원, 한국보건사회연구원, 2016년 계획 자료.

욕구는 과거 어느 때보다 구체화되고 빠르게 증가하고 있다. 그간 서비스의 공급 총량은 꾸준히 늘어나고 있다고 하지만 일반 국민들의 사회서비스의 대한 정책 인지수준은 낮고 서비스의 이용가능성, 욕구 대비 서비스 내용의 적절성, 접근가능성 또한 제한적인 실정이다.

일례로 2013년도 사회서비스 수요·공급 실태조사 결과³⁾에 따르면, 130여 가지의 개별 사회서비스 프로그램 중에서 일반 가구의 이용 경험 서비스 갯수는 평균 0.3개(SD=0.55)에 불과했다. 무상보육 정책이 시행되고 노인장기요양보험이 제도화되면서 아동과 노인 돌봄서비스를 이용한 경험이 있다고 응답한 가구 비율이 각각 10.1%와 1.1% 내외로 파악되어 상대적으로 보편화된 서비스 유형으로 확인될 뿐, 다양한 서비스 욕구의 충족은 여전히 미흡한 것으로 보인다. 다만, 기존 잔여적 복지서비스 공급체계에서 공공의 서비스 지원 대상이었던 정책 집단(주로 소득 취약계층)의 서비스 이용 경험은 일반가구와 비교하여 뚜렷한 차이가 나타났다. 저소득 취약계층을 중심으로 장애인이나 노인 대상의 성인 돌봄 및 일상생활 지원서비스를 이용한 경험이 있다고 응답한 비율이 70.4%에 이르렀으며, 아동 관련 돌봄·보호 서비스의 경우에도 이용 경험이 있는 비율이 19.6%였다. 이와 같은 결과는 사회서비스 부문의 정책 지향으로 강조하고 있는 보편적 맞춤형 서비스의 공급은 담보상태에 있고, 잔여적 복지서비스의 공급 수준은 확장 추세를 유지하고 있음을 시사한다.

개정 사회보장기본법의 시행(2013.1.27.) 이후 사회서비스의 포괄 범위에 대한 논란이 일단락되었으나, 중장기적 정책 비전을 기초로 한 정책 방향의 제시가 미약한 상황 속에서 정책추진 여건 전반의 혼란이 지속되고 있다는 점도 주목해야 할 것이다. 정책수립 초기의 사회서비스 산업화·시장화 논의는 기존 잔여적 복지서비스 관리·운영 방식을 답습하면서 차별화되지 못하였고, 평생사회안전망과 지속가능한 사회보장 기반의 구축, 고용-복지 연계 등에 요구되는 맞춤형 서비스 보장을 위한 전달체계의 개혁과 정책 실행력을 담보할 구체적 실천전략 또한 명확하지 못한 상황이다. 예컨대 노인 장기요양보험제도, 보육서비스와 같이 국정과제 차원으로 관리되는 일부 제도화된 서비스 영역을 제외하면 일상생활에서 출현하는 사회서비스 욕구를 충족시킬 정책 기제는 사회서비스 전자바우처 사업 수준에 한정된다.

또한 사회서비스 영역 전반에서 서비스의 이용 경험, 접근성 등과 관련된 정확한 실태 파악, 그간의 정책적 시도가 만들어낸 구체적 성과와 한계에 대한 종합적인 진단과 평가는 지역적으로 이루어져 왔다. 삶의 질 변화나 서비스 욕구 충족의 성과를 입증하기 위한 시도도 미진했다.

그러나 향후 사회서비스의 사회적 수요는 지속적으로 증가할 것으로 판단된다. 인구고령화와 저출산, 고용불안과 근로빈곤층 확대 등 신사회 위협의 증가에 대한 사회적 대응 차원에서 소득보장과 균형을 찾는 사회서비스 보장에 대한 기대와 사회

3) 박세경, 이철선 외 5인(2013). 사회서비스 수요·공급 실태조사: 기초분석 보고서, 한국보건사회연구원, p.95.

적 필요성이 증가하며, 이에 따른 정책적 이슈 또한 확대되고 있다. 이에 따라 사회서비스 공급기관의 정체성에 대한 점검과 사회적 합의, 제공기관 간 경쟁에 의해 서비스 품질이 담보될 것이라는 기대, 사회서비스 공급의 공공성 확보, 사회서비스 수요·공급의 불균형 관련 담론, 지역 간 격차, 서비스 전달에 있어 지역중심의 다양한 혁신과 지역참여를 통한 대응 등의 지역주의(localism) 이슈가 주요 쟁점으로 부각되고 있는 바, 이와 관련한 정책적 대응이 요구된다. 또한 2017년 사회서비스 전자바우처 사업 시행 10주년을 계기로 사회서비스 공급의 효율성·효과성 입증을 위한 정책 평가의 필요성과 함께 서비스 전달체계 상의 중앙-지방정부의 역할분담 논의가 활성화될 것이라 예상된다.

라. 복지행정 정보화

2016년 보건복지부의 대통령 업무보고에서는 앞서 제시한 읍·면·동 중심의 주민복지센터 구축에 기반한 맞춤형 통합서비스 제공, 지역사회 민간 자원 연계를 통한 복지자원 총량 확대, 민관협력의 인적안전망 확충과 함께, 대국민 복지정보격차 해소를 위해 복지정보 안내를 강화하고, 사회보장정보시스템 고도화를 통해 사각지대에 있는 위기가

구 복지 대상자를 선제적으로 발굴, 지원하기 위한 계획이 포함되었다. 이는 곧 복지정보화의 역할이 기존 단순한 업무처리 전산지원에서 대국민 맞춤형 복지정보 제공과 사각지대 위기가구에 대한 선제 대응으로 변모되어야 함을 시사한다.

사회보장관련 복지정보화의 범위는 복지영역별, 부처별, 사업별로 다양한 형태를 보이고 방대하므로 본고에서는 범정부 복지사업을 지원하고 있는 사회보장정보시스템을 중심으로 살펴보고자 한다. 사회보장정보시스템은 복지부 등 범정부에서 시행하는 재정지원 복지사업의 집행과정을 전산화하여 복지사업 업무처리를 효율화하고, 대국민 맞춤형 복지사업 증진을 목적으로 한다⁴⁾.

사회보장정보시스템은 2010년 구축된 사회보장정보시스템(행복e음)과 2013년 구축된 사회보장정보시스템(범정부)으로 구분되며, 복지사업 집행에 필요한 시의적절한 복지정보를 제공하는 역할을 하고 있다. 이를 통해 복지사업의 통합관리가 가능해졌으며 복지재정 누수 방지와 투명성 제고와 대국민 행정 편의성 증진 등 복지행정의 혁신을 이루었다. 그리고 '10년 대비' 15년 기준 복지 대상자는 700만 명에서 2,800만 명으로 확대, 관리대상 복지사업 수도 복지부 중심 120개에서 17개 범정부 360개 사업으로 확대, 시스템을 통한 급

4) 사회보장정보시스템은 정확하고 효율적인 복지대상자의 선정관리를 위해 현재 48개 기관으로 613종 자격정보, 소득재산인적정보, 수혜이력정보, 업무처리정보와 125개 금융기관으로부터 금융재산관련 정보를 송수신하고 있음. 이렇게 연계된 공적자료는 17개 부처 360개 복지사업 업무처리를 통합적으로 지원함. 그리고 지자체 자체사업 운영에 필요한 정보를 제공함(예, 서울형 기초보장제도). 지자체 사회복지공무원들은 사회보장정보시스템을 활용하여 복지대상자의 적격여부를 판정하고, 급여지급 후 지속적인 사후관리를 수행하고 있음. 그리고 사회서비스전자바우처시스템과 보육통합정보시스템과 연계하여 사회서비스 및 보육서비스 이용에 필요한 공적정보를 제공함. 아울러 대국민 복지포털 '복지로'의 구축으로 복지사업 온라인 신청과 복지정보 제공이 이루어짐. 또한 최근 정보시스템에 적재되어 있는 행정데이터와 단전 단수 등 위기가구 위험데이터를 연계·분석하여 사각지대 발굴을 위한 선제적 노력을 강구하고 있음.

여지금액도 8조 3천억 원에서 23조 3천억 원으로 급증, 시스템 활용 건수도 일일 3만 여건에서 14만 건으로 급증, 동시단말사용자수는 900건에서 5천 건으로 지난 5년간 사회보장정보시스템의 역할과 기능은 급속도로 확대 팽창하였다.

이와 같이 범정부 복지사업의 적용 확대, 보장 판정의 정확성, 데이터 정합성 및 무결성 제고 요구, 행정데이터를 활용한 사각지대 발굴 등 사회 보장정보시스템 기능 확대가 지속됨에 따라 매년 대규모 예산을 투입하여 정보시스템 고도화 및 유지보수를 하고 있다. 그러나 잦은 제도 변화에 따라 정보시스템의 기능변경은 5,000회가 넘게 발생하였고, 정보시스템 개선이 필요하다는 사용자 요구(Service Requests, RS)는 매년 10만 건 넘게 제기되는 등 현재 정보시스템은 한계에 직면해 있다. 그리고 사회보장정보시스템에서 복지사업 보장책정은 ‘자격’이라는 기준을 중심으로 이루어지고 있는데, 이는 수급권(Eligibility)과 수급자(Beneficiary)의 중복개념을 지니고 있기 때문에 복지사업의 체계적 관리에 어려움이 있다. 물론 현재 정보시스템의 구조는 산발적으로 얽혀 있는 복지사업별 급여기준을 행복e음에 적용시키기 위한 현실적인 대안이었지만, ‘12년부터 범정부 복지사업이 급속도로 정보시스템에 적재되면서 자격체계에 대한 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 왜냐하면 현재 사회보장정보시스템 자격체계는 보장·자격·사업·서비스 단위의 관리체계 부재와 일관성 부족으로 범정부 복지사업의 통합적 관리에 한계가 있을 뿐만 아니라 유사중복 재정사업 간 중복관리와 반복참여 문제 그리고 사회보장 행정통계 및

데이터산출에도 어려움이 있다. 이와 같은 사회보장정보시스템 문제는 맞춤형 복지행정 구현에 걸림돌로 작용하기 때문에 실효성있는 대안 마련을 위한 범정부적 논의가 필요하다.

3. 정책 과제

가. 동 복지허브화와 지역단위 서비스 기반 강화

사회복지 부문의 공공 전달체계 개선 방안은 공공복지인력 6천명의 추가 확충과 ‘동 복지허브화’를 주축으로 국정과제의 일관성있는 추진이 가시화되고 있다. 특히 앞서 제시한 바와 같이 2018년까지 전국적으로 복지중심의 팀이 신설운영되고, 주민센터가 복지센터로 변모하게 된다고 할 때, 조직 및 인력 기반의 정착과 함께, 실질적인 서비스의 업그레이드를 위한 조치가 병행되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 읍·면·동 중심의 주민밀착 사례관리는 기존 사례관리사업과의 결합, 위기 등의 대응상황별 적시 대처를 위한 체계 등 내실화를 위한 준비도 병행되어야 한다. 아동, 가족에 대한 위기 개입 체계 및 유관기관 네트워크, 노인 보호 및 장기요양 서비스 체계와의 유기적 결합, 장애인 특성을 감안한 사례관리 운영을 특화한 대상별-서비스영역별 서비스 매뉴얼, 공공-민간기관이 유기적인 네트워크로 활성화될 수 있는 세밀한 구조의 설계와 해당 기관간 업무의 공식화 등 심도있고 정치한 준비가

필요할 것이다. 읍·면·동 주민복지센터가 중추적인 공공서비스의 허브로 기능하되, 복지사각에 효과적으로 대처하기 위해서는 대상의 발굴 뿐만 아니라 시의적절하고 충실한 대응이 요청된다.

둘째, 동 복지허브화는 지자체의 최일선기관이자 국민들에게 가장 친숙한 행정기관인 읍·면·동 주민센터를 중심으로 복지서비스의 접근성을 강화하고, 서비스 제공 기반을 체계화하자는 것이다. 이는 기존 사회복지영역 뿐만 아니라, 국민들에게 요구되는 사회보험(연금, 건강보험, 노인장기요양보험), 고용, 보건, 주거, 교육, 문화 등과 관련된 서비스가 보다 쉽게 연계, 이용되도록 하는 것이 필요불가결한 요건이라 할 수 있다. 이를 위해서는 각각의 공공서비스 담당기관의 조직-인력이 공식적으로 이를 인식하고 업무수행과정에서 상호 연계, 의뢰, 협력을 상시적으로 수행하도록 준비하는 변화가 필요하다. 현재 대상자(정보)의뢰가 가능한 정보시스템에 다수의 기관이 포함되어 있는 것으로 알려져 있지만, 실제 업무를 수행하는 담당자가 이를 의식하고 서비스를 실행해야 의미있는 성과가 도출될 수 있을 것이다. 특히 2014년부터 추진된 '고용복지플러스센터'가 고용서비스 제공자에 대한 복지서비스 연계 제공 뿐만 아니라, 복지행정 업무의 경감 혹은 상호 시너지를 창출할 화학적 결합의 구조 마련을 위해서는 보다 면밀한 직무분석과 업무수행 구조 확충이 필요하다.

나. 지역사회보장 중심의 중앙-지자체 운영체계 개편

민선지방자치 20년, 2005년의 복지사업 지방

이양 및 지역사회복지협의체·지역사회복지계획 수립 10년을 지나며 지역사회복지계획의 제3기(2015~2018) 수립 등 시·군·구 중심의 복지 기획력이 향상되고, 지역사회복지협의체 운영의 상시화를 통해 지역단위 협의 구조는 안착의 기초를 보이고 있다. 아직 지자체별 편차가 크며, 실효성 확보를 위한 지속적인 제도 개선 모색이 필요한 상황에서 시행된 사회보장급여법은 앞서 검토한 바와 같이, 중앙정부와 지자체의 사회복지사업 운영 전반에 변화를 초래할 것이다.

첫째, 중앙-지방 사회복지 운영의 효율화가 필요하다. 그러나 최소의 투입으로 최대의 효과를 기대하는 '효율화'는 투입의 경감 뿐만 아니라 효과성 향상 기제의 작동이 병행되어야 한다는 점은 정책 기제 마련에서 유의해야 한다. 자원의 확대 노력과 유사·중복·누락·편중의 축소와 과정상의 소통·협의 절차 정착을 통한 주체간 동기 부여가 병행되어야 하는 것이다.

둘째, 시·군·구를 중심으로 책임과 권한 모두를 강화하는 방향, 재량권, 자율성의 적극적인 부여가 지향되어야 한다. 이를 위하여 사무 분담, 사업지침의 전면 검토가 필요하다. 이는 전반적으로 기초적 보장사업의 국가책임 제고, 지역기반 운영이 효율적인 서비스 사업의 지방 재량권 확대에 대한 협의가 선행되어야 하는 일이기도 하다. 한편 지방사업의 중앙 협의조정이 보다 수평적 관계에 기반한 절차로 체감될 수 있도록 운영될 필요가 있다. 또한 중앙-지방 관계에 대한 인식은 민간에 영향을 미친다. 지방사업의 조정은 곧 민간사업의 조정으로 파급된다는 점에서 그러하다. 민간의 활력, 주민의 참여를 촉진하는 기제를 통해 주도성을 인정

하고 존중하는 것이 무엇보다 중요한 과제라 할 수 있다.

셋째, 중앙정부는 지역단위에서(지자체가) 어떻게 주민 복지에 대응하는가를 파악(모니터링)하고 지원방안을 모색하되, 궁극적인 책임은 지자체가 감당할 수 있는 구조가 바람직할 것이다. 또한 중앙정책의 유기적 구조를 감안, 정책의 일관성과 통합성을 제고할 필요가 있다. 시·군·구가 4년마다 욕구-자원조사 등을 통한 지역사회 진단, 지역 내 광범위한 의견 수렴 절차를 통해 4년 주기의 '지역 사회보장계획'을 수립하고, 시·도는 이를 점검·조정하도록 권고하고, 중앙정부는 이를 사보위에 보고하는 구조가 마련된 바, 현행 '신설변경 사회보장사업의 협의조정' 제도와와의 정합성을 점검할 필요가 있다. 계획중인 "사보위 운영 사회보장사업 평가제도와 지역사회보장계획 연차 시행결과 평가", "사회보장통계 구축과 지역사회보장지표체계 구축"의 통합적인 검토가 필요한 사안이다.

다. 사회서비스 기반 마련

우선 과업으로서 사회서비스 부문의 정책 지향에 대한 근본적 성찰이 필요하다. 2006년도에 최초로 제시된 사회서비스 확충 전략 이후 10년간을 회고하고 중심부처인 보건복지부의 사회서비스 정책 지향을 점검, 천명하는 것이 우선순위 높은 과제가 될 것이다. 특히 사회서비스 정책지향으로 강조되었던 사회서비스 산업화의 논의와 이의 실천 수단으로 제시한 (전자)바우처라는 정책 기제가 작동하는 사회서비스 현장은 잔여적 복지서비스 전달체계의 관리·운영 방식과 맞물리면서 여전히 혼

란이 존재하므로, 실질적인 정책 비전과 목표에 대한 재검토를 위해 정부부처, 학계, 현장 전문가들의 본격적인 논의가 필요한 시점이다.

둘째, 이와 같은 한국의 사회서비스 정책 지향을 검토하는 작업은 정책 추진 여건에 대한 면밀한 분석을 전제로 해야 한다. 사회서비스 부문에서 나타나는 수요와 공급의 제 특성에 영향을 주는 요인으로서 사회·경제적, 문화적, 기술적, 법제도적 거시 환경에 대해 분석하고 냉철한 진단 결과를 제시해야 한다. 아울러 정책여건에 대한 분석 단위를 지역사회 단위로 세분화하여 지역별 서비스 공급 주체들 간의 네트워크 특성 및 서비스 수요 집단의 욕구 특성을 파악함으로써 지역 간 불평등 차원과 지역 고유의 특성을 반영하는 차원을 동시에 고찰해 보아야 한다. 사회서비스 정책추진 여건에 대한 면밀한 진단을 통해 현실에 대한 냉철한 대응과 미래의 사회서비스 상을 도출해보자는 것이다.

셋째, 사회서비스 정책의 수립과 집행과정에서 정부 간 거버넌스 정립도 향후 정책추진의 이슈가 될 것이다. 지난 10여년간 지역사회서비스투자사업을 중심으로 광역단위 지원단을 운영하고 시·도의 역할을 강화하기 위한 운영체계를 마련하였으나, 여전히 사회서비스 전반에 대한 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 역할 분담 및 책임과 권한의 명확화는 답보상태이다. 또한 중앙정부의 기능을 서비스 품질관리 중심으로 전환할 것을 논의하고 있지만 실제적인 관리 방안이나 구체적인 품질관리 체계는 제시되지 못하고 있다. 따라서 각 정책주체별 고유의 역할을 규명하고 그에 따른 책임과 권한을 명확히 함으로써 보다 유기적인 정책

네트워크를 마련하는 것이 서비스 생산과 이용 현상의 혼란을 정비하는 지름길이 될 것이다.

넷째, 사회서비스의 주요 서비스 유형들을 살펴 보면 무엇보다 대인(對人) 서비스로서의 특성이 부각된다. 따라서 서비스 제공 인력의 자질이 서비스 품질에 직접적 영향을 주기 때문에 사회서비스 부문 자격체계를 정비하고 인적자원의 관리·운영에 대한 정책적 밑그림을 갖추는 일이 중요함은 주지의 사실이다. 국가 공인 또는 민간 자격체계와 복잡하게 얽혀있고, 인력을 양성하는 교육·훈련 체계까지 맞물려 있으니 간단치 않은 작업이지만 사회서비스 인력의 수급과 신규 인력의 양성, 좋은 일자리의 질을 유지하는 데 필요한 정책적 논의는 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

다섯째, 일상생활의 다양한 욕구에 대한 서비스의 정책화 또는 산업화를 위해 투자·개발 우선순위의 사회적 합의가 필요하다. 신규 사회서비스의 개발은 표적화된 서비스 대상으로부터 구체적인 서비스 욕구를 파악하고, 해당 욕구를 충족시키기 위한 최적의 서비스 내용을 설계하여 적절한 투자와 지원 방안을 마련하는 전략적 개입과정을 포함해야 한다. 이를 위해서는 실증적 근거를 바탕으로 정확한 수요 특성을 진단하고, 지역단위의 관련 자원 분포를 맵핑(mapping)하여 지역특성을 고려한 서비스 공급기반을 마련하는 근거기반 정책 추진이 중요하다.

여섯째, 이상의 과업들은 사회서비스 수요에 대한 체계적인 파악 노력과 이에 대응하는 전략적 공급 전략을 제시하는 중장기 사회서비스 기본계획으로부터 착안되어야 한다. 중장기적인 정책비전

을 마련하고 구체적인 실행계획을 바탕으로 단계별 추진 전략을 제시해야 한다. 즉, 이러한 정책과제는 2016년도 한 해에 해결할 수 있는 과업은 아니기에, 긴 호흡의 정책 추진의지와 적절한 투자, 주요 정책주체들 간의 긴밀한 소통과 협력의 네트워크가 전제되어야 할 것이다.

라. 복지행정 정보화 혁신

정보시스템의 개편은 대단위 재정지원이 수반되는 만큼 체계적인 계획과 중장기적인 안목에서 숙고된 논의가 필요하다. 차세대 복지행정 정보화가 갖추어야 할 기능은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 차세대 사회보장정보시스템은 본연의 기능에 충실해야 한다. 둘째, 사회보장정보시스템은 정부 3.0 취지에 더욱 부합하여야 한다. 마지막으로 차세대 사회보장정보시스템은 사용자 중심으로 설계되어야 한다.

첫째, 사회보장정보시스템은 복지행정 전산시스템으로서 본연의 핵심 기능은 복지행정 업무처리에 필요한 전산지원이다. 즉, 사회보장정보시스템은 복지행정 업무처리를 용이하고 신속하게 할 수 있도록 지원하는 행정조력 전산수단으로서 태생적 정체성을 명확히 하고, 이를 중심으로 한 내실화가 필요하다. 사회보장정보시스템의 내실을 다지기 위해서는 개인정보보호, 정보보안체계 완비, 급여판정의 체계화, 판정방식의 모듈화, 판정결과의 정교화 등 복지행정 전산시스템으로서 기본기에 충실해야 한다. 개인정보가 보호되지 못하고 유출된다면 지금까지 정보유출 사고없이 쌓아온 복지정

보화에 대한 신뢰뿐만 아니라 전자정부의 기반이 흔들릴 수밖에 없다. 따라서 차세대 사회보장정보 시스템 구축은 복지행정 효율화를 위한 전산수단으로서 그 기본에 충실하고 내실있는 발전전략이 필요하다.

둘째, 사회보장정보시스템은 정부 3.0 취지에 보다 더 부합해야 한다. 정부 3.0의 개념은 ‘공공정보 및 데이터를 적극적으로 개방하고 공유하며 부처 간 칸막이를 없애 소통하고 협력함으로써, 국민 맞춤형 서비스를 제공하는 새로운 정부운영 패러다임’이다. 사회보장정보시스템은 15TB(테라바이트)에 이르는 개인정보를 보유하고 있기 때문에 철저한 정보보호체계 속에서 복지관련 타부처 정보시스템과 연계 및 민간부문과의 협력증진을 위한 역할을 강화할 필요성이 있다. 그리고 정책집행 수단으로서의 역할 뿐만 아니라 적재된 정보를 활용하여 정책설계와 정책연구 지원을 강화할 대응책도 마련해야 한다. 이를 위해서는 통계관리체계, 데이터 접근과 정책변수 수요에 대한 논의가 선행되어야 한다. 특히 사회보장 정책평가와 정책시뮬레이션을 위한 공공데이터의 개방·공유에 대해 적극적인 자세와 방안 마련이 필요하다.

셋째, 사회보장정보시스템의 발전은 ‘사용자 중심주의’로 설계될 때 가능하다. 모든 복지행정 담당 공무원이 이해하기 쉽고 사용하기 편리하도록 직관적으로 설계되어야 복지행정의 효율성과 대국

민 편의성도 증진된다. 정보시스템 사용자가 이해하기 어렵고, 사용하기 힘든 구조라면 사회보장정보시스템의 효용가치는 떨어지고 사용저항은 높아지기 때문이다. 오늘날 IT발전의 근간이 되는 그래픽 기반 인터페이스 관련 선구자인 앨런 케이(Alan Kay)는 최상의 IT 시스템은 사용자가 이해하기 용이하고 사용하기 편리하게 설계된 시스템이며, 이를 위해서는 직관적이어야 하고, 단순해야 함을 강조하였다. 따라서 사회보장정보시스템은 20여 개 부처의 360개 복지사업의 급여기준과 업무처리 절차가 복잡하더라도 사용자는 그 복잡성과 제도의 난맥상황을 모를 정도로 간단명료하게 설계되고, 업무처리가 용이하게 구축되어야 한다. 이를 위해서는 복잡하게 얽혀있는 복지제도와 지침 그리고 급여기준의 표준화가 선행되어야 하지만 단기간에 이를 우선 해결하기 어려운 상황이므로, 다양한 전산적 방법론을 적용하여 이를 극복하고 보완할 방안의 모색이 필요하다.

향후 차세대 사회보장정보시스템은 체계화된 개인정보보호 기반위에 개방, 공유, 소통, 협력으로 대변되는 정부 3.0의 취지에 부합하는 사회보장정보공유 플랫폼으로, 실 사용자인 지자체 사회복지공무원의 요구를 반영하되 시행착오를 줄이기 위한 구축 계획과 활용 논의에 기반하여 발전시켜야 할 것이다. ■