

2017년 복지행정 부문의 정책 방향



Policy Directions for Social Welfare
Administration for 2017

강혜규 | 한국보건사회연구원 복지행정연구실장
정홍원 | 한국보건사회연구원 연구위원
함영진 | 한국보건사회연구원 연구위원

복지행정 부문의 환경이 크게 변화하고 있다. 함께 변화를 추구할 주체의 범위가 크게 확장돼 사회보장 부문의 유관 부처들과 각종 공공서비스 기관들이 함께 그 변화를 도모해야 한다. 중앙의 부처 간, 중앙과 광역단체, 기초단체 간 관계 설정과 각 주체의 역량 강화가 별개의 과제이기도 하다. 지역사회보장 균형발전 정책은 현재의 수요와 자원의 격차를 인정하되 함께 발전할 방안을 마련하자는 지향으로서 중앙정부가 제시한 기준에 부합하는 개인을 지원하는 정책에서 지역 공동체의 역동을 통한 복지 향상을 모색하는 방향으로의 새로운 접근이 필요하다. 또한 지자체 복지인력의 대거 확충과 읍면동 복지허브화 추진, 사례관리 강화를 통해 기본 틀이 마련된 만큼 전국 확산과 지속성 담보가 중요한 과제이며, 실제로 이용자가 그 변화를 체감하게 됐는지 모니터링하면서 더욱 섬세한 개선 사항들을 발굴, 추진해야 할 것이다. 정부의 5년차를 맞이해 당초 제시했던 국정과제를 마무리하며 이의 성과와 순기능이 확산·지속되고 진일보한 복지행정 부문의 대안이 마련될 수 있도록 2017년 한 해를 준비해야 할 것이다.

1. 들어가며

사회복지 제도화에 집중됐던 정책적 관심이 제도의 운영, 운영을 위한 시스템과 효율적 방법에 주목하게 된 것은 복지를 둘러싼 다차원적 여

건 변화에 기인한다. 우리의 경우 2000년대 중후반을 지나며 복지서비스 제도화가 가속화됐고 이는 가용 자원의 제약과 재정 투입 증가에 대한 우려, 다양한 유형의 복지사업을 관리하는 기술, 사회서비스 제도 확대에 따른 대면서비스 확대,

다채로운 서비스의 인식과 이용 편의를 높일 접근성 개선 등 다양한 과제에 대한 고려를 촉구하는 변화이다.

국정과제로 ‘국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편: 수요자 관점의 복지전달체계 구축으로 복지 체감도 향상’이 제시된 이후 정부는 “읍면동 복지허브화”를 기치로 내건 복지전달체계 개편 정책을 추진했고, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 사회보장급여법으로 통칭)의 시행(2015년 7월)과 함께 법에 근거한 지역사회보장 균형발전 등을 위한 새로운 정책 추진 기반을 마련하기 위한 준비를 진행했다. 또한 사회보장위원회는 신설·변경 사회보장사업의 협의조정제도 운영을 비롯해 사회보장사업 추진과 관련된 중앙부처 간, 중앙-지자체 간 거버넌스 기반 마련에 역점을 뒀다.

본고에서는 지난 4년간 추진된 복지행정 부문 국정과제에서 핵심이 되는 세 가지 영역을 중심으로 정책 추진의 경과와 현황, 2017년 정책 전망, 관련해 준비해야 할 과제를 제시하고자 한다. 첫째, 복지전달체계 관련, 둘째, 지역사회보장 균형발전 관련, 셋째, 정부 간 거버넌스 관련 등 세 분야로 구분해 검토할 것이다.

2. 정책 추진 경과와 현황

가. 복지전달체계

2000년대 국민기초생활보장제도를 중심으로

복지재정 지출이 급증했고, 다양한 주체에 의해 복지사업이 확대돼 왔다. 반면 사회복지전달체계는 기존의 틀을 유지한 채 부분적인 개선에 집중한 채 왔다. 물론 실질적인 개편을 위한 다양한 정책 실험들이 추진되기는 했으나 정책 동력과 지속성을 유지하지 못하고 시범사업에서 종결됐다. 전달체계의 구조적 개선이 수반되지 않은 복지사업 확대는 복지급여와 복지전달체계 간 부조화 현상의 심화를 불러왔고, 이는 복지재정의 확대 효과를 발휘하지 못하고 낮은 대국민 만족도로 이어지며, 복지급여 집행의 비효율성으로 연결된다. 이러한 차원에서 제한된 재원을 대상자에게 어떻게 효율적으로 전달할 것인가 하는 문제는 매우 중요한 정책과제로 부상했다.

복지전달체계의 실험이 시작된 1995년의 보건복지사무소 시범사업, 2004년 사회복지사무소 시범사업 추진 이후 2006년에는 보건복지부, 행정자치부, 고용노동부 등 범부처 합동으로 주민생활지원서비스(보건, 복지, 고용, 교육, 주거, 교육, 문화, 체육, 관광) 체계를 추진해 전국 시·군·구를 범위로 복지전달체계 개편을 처음으로 시도하게 됐다. 하지만 주민생활지원서비스는 복지담당 공무원의 업무 부담 가중과 복지 사각지대 해소에 역부족이라는 문제가 제기됐고, 이를 개선코자 2008년에는 희망복지전달체계 개편, 즉 지자체 중심의 통합서비스 제공 체계, 2009년의 사회복지통합관리망 구축과 민간 복지시설의 기능 강화 방안이 추진되었다. 이를 기점으로 지자체에서 사례관리의 중요성, 정보시스템을 활용한 자산 조사 기능 강화 및 서비스 연

계가 강조되었다.

2013년부터는 ‘국민 중심의 맞춤형 복지전달 체계 개편: 수요자 관점의 복지전달체계 구축으로 복지 체감도 향상’이라는 국정과제가 추진되었다. 이의 실효성 있는 추진을 위해 사회보장위원회에서는 ‘국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편방안: 지자체 복지행정 체계 개편 및 민관 협력 활성화’가 심의·의결됐으며 이후 2014년에는 ‘사회복지담당 공무원 확충 및 관리 방안’이 의결됐다. 그리고 사회보장사업의 통합연계체계 마련을 위해 사회보장정보시스템(범정부)이 구축되었다. 아울러 지자체 복지담당 공무원을 확충하기 위해 2014년부터 2017년까지 단계적으로 6000명을 늘리기로 하는 등 전달체계 개편의 실효성 확보를 위한 정책이 추진되었다. 2016년 2월부터는 2015년 읍면동 기능 강화 시범사업 결과를 중심으로 ‘읍면동 복지허브화’를 위한 정책 개편이 시도되었다.¹⁾ 이의 목적은 읍면동의 조직 구조를 맞춤형복지팀과 복지행정팀으로 구분하고 맞춤형복지팀을 중심으로 찾아가는 서비스, 사례관리 그리고 민관 협력을 강화하는 데 있다.

그리고 행정자치부에서는 읍면동 대민서비스의 전문성 강화를 위해 복지 경력자 읍면동장 임용목표제와 통합사례관리 등 전문직위 지정에 관한 인사 운영 가이드라인을 제시한 바 있다(행정자치부, 2016). 복지 경력자 읍면동장 임용목

표제는 2018년까지 최소 1개 시·군·구에 1명의 복지 경력자 읍면동장을 임용한다는 것이며, 복지 경력자라 함은 3년 이상 복지업무를 한 경력자이거나 사회복지직인 경우를 말한다. 전문직 위제도는 전문성이 요구되는 직위를 지정해 3년 이상 재직하도록 하고 경력평점과 수당 등에서 우대하는 것을 말하는데, 지자체에서 통합사례관리, 통합조사·관리 등의 복지업무 담당 직위를 지정하도록 독려하고 있다.

당초 취지에 따른 변화는 인력의 적정 규모 확보, 새로운 업무에 대한 전문적 역량 개발, 복지 부문의 전문적 업무 수행을 가능하게 할 읍면동 근무자의 인식 등과 같은 근무 환경 등 입체적인 선행 여건이 마련될 때 가능한 것이지만 이와 같은 읍면동 복지허브화의 추진은 읍면동 복지업무를 급여 관리 행정에서 대면서비스 중심으로 비중을 바꿔 전체 복지행정의 방향성 전환을 가능하게 할 것으로 예상된다.

나. 지역사회보장의 균형발전

사회복지 부문에서 지방화, 분권화의 이슈가 본격화된 시기는 2005년이다. 시·군·구 단위 지역사회복지계획의 수립, 지역사회복지협의체의 구성·운영이 사회복지사업법 개정안 시행에 따라 착수됐고, 이와는 별개로 분권교부세제도 도

1) 읍면동 복지허브화란 ‘읍면동에서 전문복지인력이 주민 네트워크를 기반으로 민관 협력, 지역 복지 자원의 발굴, 연계를 통해 복지 대상자의 복지 체감도를 제고하기 위해 촘촘한 사회안전망을 구축’하는 것(2016년 읍면동 맞춤형 복지팀 업무 매뉴얼)이다. ‘읍면동의 복지공무원이 직접 주민을 찾아가 상담하고 주민 개개인에게 맞춤형 통합서비스를 제공하는 것’이라 설명하고 있다(2016. 7. 6. 보건복지부 보도자료, 생애주기별 맞춤형 복지, 읍면동 현장에 뿌리내리다).

입을 통한 사회복지사업의 대거 지방 이양이 추진되면서 관련 대책 마련과 논의가 활성화됐다. 그로부터 10년이 지난 2015년 「사회보장급여법」 시행에 따라 지역 차원의 복지 부문 사업 추진체계에서는 새로운 변화가 요구되고 있다.

이 법안에 따르면 지역사회보장 균등 실현 노력(제4조)이 기본 원칙으로 제시됐고, 지역사회보장의 균형발전(제45조)을 위해 지자체 간 사회보장 수준 차이를 최소화하기 위한 예산 배분, 급여 제공 기관 등의 배치가 가능하며, 지자체에 대한 지원(제47조) 조항을 통해 사회보장사업 수행에 필요한 비용 지원, 평가 결과 반영의 근거가 마련되었다. 또한 새로운 제도로써 사회보장특별지원구역 운영(제48조)을 통해 영구임대주택단지, 저소득층 밀집 거주지, 그 밖에 보건, 복지, 고용, 주거, 문화 등 특정 분야의 서비스가 취약한 지역을 사회보장 특별지원구역으로 선정해 지원할 수 있도록 하는 안이 제시됐다. 시·군·구와 시·도가 수립해 왔던 지역사회복지계획이 사회보장기본법의 영역 확대에 따라 지역사회보장계획으로 변경됐고, 지역사회보장계획의 내용(제36조)에는 지역사회보장의 목표를 점점할 수 있는 지표(지역사회보장지표)의 설정 및 목표 제시가 포함됐으며, 지역사회보장계획의 시행 결과에 대한 평가(제39조)와 지역사회보장계획 내용(시·도 및 시·군·구)의 시행 결과를 사회보장위원회에 보고하도록 규정하고 있다.

이와 같이 「사회보장급여법」의 시행과 함께 공공 전달체계의 주축인 지자체 복지행정 업무가 체계적으로 추진될 기반 마련의 중요성이 강

조되고, 중앙과 지방의 거버넌스, 지역사회보장 균형발전 이념이 도입되었다. 그러나 다음과 같은 현실적 문제를 고려할 필요가 있다. 첫째, 시·도 및 시·군·구의 지역사회복지계획은 지역사회보장계획으로 수립하고, 지역사회복지협의체는 지역사회보장협의체로 구성하도록 하고 있으나 지역 현장에서는 변화된 개념·범위의 수용이나 실질적인 추진체계 마련이 용이하지 않은 실정이다. 이는 보건, 고용은 물론 주거, 교육, 문화, 환경 등이 지자체 내 다른 국 혹은 특별행정기관의 전달체계를 갖고 있어 지자체 단위에서 통제력을 갖는 컨트롤 타워가 없다는 점과도 관련된다. 한편 부문별 유관 중앙부처가 함께 지자체 사회보장사업 추진에 관심을 뒤야 하지만 ‘사회보장’의 개념과 체계가 고려된다고 하기는 곤란하다. 이는 지역 단위의 사회보장 추진체계 마련을 통한 지역 간 균형발전 추진을 위해서는 다차원의 준비가 필요한 상황임을 시사한다. 중앙정부 차원의 정책 추진 기반 마련과 조직·인력 확보에 중점을 둔 일선 전달체계 개선에 주력했던 기간의 복지행정 부문의 정책은 범위를 넓혀 지방행정 전반에서 사회보장 중심의 기능 확대가 가능한, 그리고 중앙-지방의 상호보완적·유기적 정책 추진체계 마련을 위한 포괄적 접근이 필요한 상황으로 판단된다.

다. 정부 간 거버넌스

「사회보장기본법」 전면 개정(2013년 1월 시행)에 따라 국가 사회보장의 기본 틀과 사회보

장위원회를 중심으로 정책 추진체계를 재구축했다. 새롭게 출발한 사회보장위원회는 사회보장 정책 총괄 및 심의·조정 역할을 담당하며, 이를 위해 사회보장기본계획의 수립과 집행, 신설·변경 사회보장제도의 협의·조정 제도 등의 정책 수단을 활용했다. 또한 2015년 7월부터 시행된 「사회보장급여법」에 따라 지역사회 차원에서 사회보장의 기본 틀과 복지사업 수행체계를 전면적으로 재구성하였다.

2016년 들어 사회보장위원회의 역할과 운영이 안정화되면서 사회보장 정책 조정 기능이 강화됐다. 사회보장기본계획의 연차별 시행계획과 지역사회보장계획의 연차별 시행계획에 대한 평가를 수행했으며, 핵심 정책에 대한 기본평가와 심층평가를 통해 사회보장 정책 내실화에 기여했다. 사회보장재정추계와 사회보장통계의 지속적인 추진을 통해 근거 기반의 사회보장 정책 수립, 집행 및 평가를 위한 토대를 강화했다. 또한 신설·변경 사회보장제도에 대한 협의가 본격적으로 시행되면서 협의 안건이 2015년 360개에서 2016년 약 1300개로 전년 대비 약 4배 증가했다. 신설·변경 협의의 활성화는 사회보장위원회가 사회보장 정책의 총괄 조정 기구로 정착하는 데 기여했으며, 특히 지방자치단체 보건복지 사업에 대한 총괄 조정 및 중앙-지방 사업 간 연계를 통한 유사·중복 사업 축소에 상당한 성과를 거두었다.

사회보장위원회 역할 강화를 통한 정책 조정의 활성화라는 긍정적인 결과와 동시에 몇 가지 해결해야 할 문제점이 제기되었다. 사회보장위

원회의 정책 조정에 대한 지방자치단체의 문제제기와 사회적 논란이 지속되고 있는 것이다. 권한쟁의심판청구, 재의 요구, 대법원 제소 등의 법률적 분쟁이 해결되지 않고 있으며, 협의가 성립되지 않은 사회보장사업에 대한 조정 절차 및 방법에 대한 제도화가 결여돼 있다. 또한 협의·조정과 유사·중복 사업 정비 등으로 초래된 갈등 관리에 대한 중요성이 커지고 있다. 또한 저출산 고령사회위원회 등과 같이 사회보장위원회와 유사한 역할을 담당하는 기구들과의 역할 분담 및 정책 수행체계 재조정, 중앙정부 차원의 부처 간 정책 조정의 내실화 등 해결해야 할 과제에 직면해 있다.

3. 2017년의 정책 전망

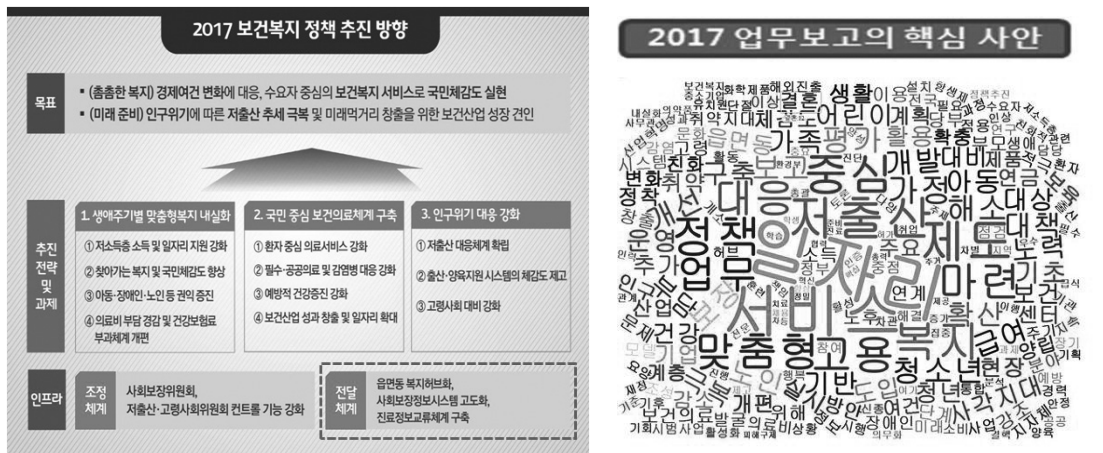
최근 들어 경제성장률 둔화와 청년 실업 증가 등 경제·사회적으로 어려운 상황이 지속되고 있으며, 이로 인해 민생 안정과 직결된 사회보장 정책의 안정적 추진이 강조될 것으로 보인다. 사회 복지전달체계와 관련해 2017년은 읍면동 복지 허브화의 추진이 중요한 한 해가 될 것으로 예상된다. 2016년 초기 단계에서 구축된 980개 읍면동의 내실화가 중요하고, 2017년 추진이 예정된 지역의 준비와 정착이 필요한 시기이기 때문이다. 아울러 2018년 전국 확대에 대비한 정책의 정교화도 필요한 시점이다.

2017년 1월 9일 ‘일자리 및 민생안전’ 분야를 주제로 발표된 보건복지부 정책 방향을 살펴보

면 ‘생애주기별 맞춤형 복지 내실화’, ‘국민 중심의 보건의료체계’, ‘인구위기에 대한 대응 강화’가 주축이다. 특히 생애주기별 맞춤형 복지 내실화를 위한 네 가지 핵심 과제 중 하나로 ‘읍면동

복지허브화 전국 확산’과 ‘정보기술(IT) 기반 복지 사각지대 발굴’의 세부 정책과제를 아우르는 ‘찾아가는 복지 및 국민 체감도 향상’의 과제가 제시되었다.

표 1. 2017년 보건복지부 정책 방향



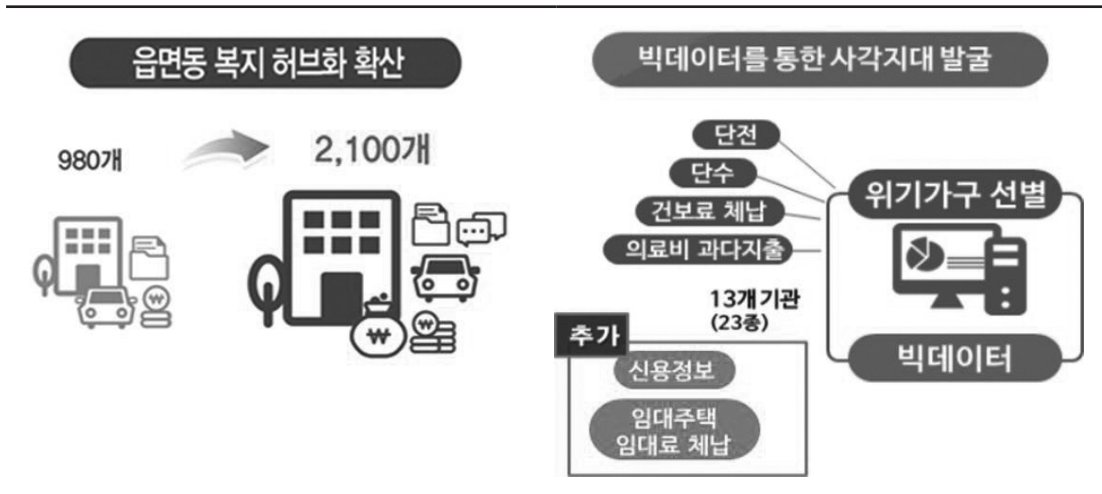
주: 워드 클라우드 기법을 활용해 '2017년 보건복지부 업무보고' 및 '일자리 및 민생안정 토론회'의 핵심 워딩을 도출하였음. 일자리, 저출산 고령화, 맞춤형 서비스 등이 강조된 것으로 나타남.

자료: 2017년 보건복지부 업무보고.

보건복지부는 2016년 980개 읍면동에 설치한 읍면동 복지허브화 사업을 2017년에는 전국 2100개로 확대 추진하겠다는 계획을 제시했다. 세부적으로 살펴보면 복지담당 공무원 1623명을 2017년 7월까지 조기 배치하는 등 다각적인 정책 지원을 계획하고 있다. 그리고 읍면동 복지

허브화의 핵심 기능인 복지 사각지대 발굴을 위해 건강보험료 체납 정보, 신용정보와 임대료 체납 정보 등 13개 기관 23종의 위기가구 관련 빅데이터 정보를 활용해 복지 사각지대를 선제적으로 발굴하고, 읍면동 복지허브화의 맞춤형 복지업무를 지원하겠다는 계획을 제시했다.

표 2. 2017년 보건복지부의 복지전달체계 핵심 과제



자료: 2017년 보건복지부 업무보고.

한편 국가 사회보장 정책 추진체계, 중앙-지방 관계 등 사회보장 영역의 정부 간 거버넌스는 지난 5년 동안 법령 재정비를 통해 재구성되는 변화가 있었다. 2015~16년 사회보장위원회의 역할 강화와 정책 조정 활성화를 통한 질적 변화를 기반으로 2017년에는 새로운 정책 추진체계와 정부 간 거버넌스에 대한 구조적 변화를 모색할 것으로 예상된다. 사회보장 거버넌스와 정책 체계에 대한 논의는 미시적 차원의 쟁점보다는 거시적 담론 수준의 논의가 주도할 것이다. 특히 2017년에는 대통령 선거가 예정돼 있으며 다음 정부에는 사회보장 정책의 기본 틀과 정책 추진 체계에 대한 새로운 구상이 요구된다. 특히 사회복지, 보건, 고용 등 사회 정책 전반에 걸쳐 정부 조직 개편에 대한 논의가 제기될 것이다. 고용과 복지의 연계를 위한 역할 재구성, 보건의료 영역

의 독립 여부, 분절적 사회서비스 분야의 조직 통합 방안 등의 이슈를 중심으로 개편 방안이 모색될 것으로 예상된다.

사회보장기본법에 대한 개정(안)이 다수 제기됐고, 국회 심의 과정에서 신설·변경 협의제도에 대한 개혁 방안이 논의될 것이다. 사회보장위원회의 정책 조정 기능을 유지하면서 중앙-지방 관계에서 지방자치단체의 역할 및 자율성을 강화하는 방향으로 대안이 모색될 것이다. 또한 신설·변경 사회보장제도에 대한 협의 이외에 정책 조정의 절차와 방법에 대한 제도화가 집중적으로 논의될 것이다.

최근 사회보장 정책에서 새롭게 중요성이 부각되는 영역은 청년층 지원, 공공부조와 고용지원의 사각지대에 해당하는 근로빈곤층 지원, 노인빈곤에 대한 대응, 아동수당 신설 등이다. 사회

보장 정책의 변화는 정책 추진체계와 거버넌스의 구조적 변동을 동반하는 것이 필수적이다. 청년층의 고용과 생계 지원을 위한 새로운 정책과 전달체계는 지방자치단체를 중심으로 활발해지고 있으며 이러한 경향성은 2017년에 더욱 강화될 것이다. 근로빈곤층 및 노인빈곤 문제에 대한 정책적 대응과 더불어 거버넌스 재구조화는 중앙정부를 중심으로 진행될 것으로 예상된다. 기존 사회보장 정책의 강화와 급여 내실화를 위한 논의는 구체화될 수 있을 것이나 아동수당 신설과 같은 새로운 사회보장 정책의 신설은 단기적으로 결론으로 도출하기 어려울 것이다. 이러한 맥락에서 해당 정책과 관련한 정책 추진체계와 거버넌스에 대한 논의 역시 유사한 양상을 나타낼 것이다.

4. 정책과제

가. 복지전달체계

앞서 살펴본 바와 같이 2017년 복지전달체계 정책의 핵심 화두는 읍면동 복지허브화의 확산과 내실화다. 읍면동 복지허브화의 확산과 내실화를 위해서는 복지허브화가 구축된 지역을 위한 정책 지원뿐만 아니라 앞으로 추진될 지역을 위한 확산 전략 마련도 필요하다. 이를 위한 정책과제를 도출하면 다음과 같다.

첫째, 정책의 지속성을 담보할 핵심 추진 주체들의 의지와 조치가 필요하다. 그간 복지전달체

계의 개편 과정을 살펴보면 시범사업 등 정책 개편 노력이 이뤄져 왔지만 여러 이유로 중단되거나 새로운 모델이 추진되었다. 복지전달체계 개편의 주무 부처인 보건복지부뿐만 아니라 지자체 조직 개편과 인력 증원을 위해서는 행정자치부 등 범정부적 협력이 필수적이다. 아울러 사회 복지전달체계 개편의 성공을 위해서는 중앙부처, 지자체, 읍면동, 유관 기관, 민간 기관 등 다양한 이해관계자 간 이해와 협조가 필수적이기 때문에 충분한 소통에 기반한 정책 추진이 중요하다.

둘째, 제도 개편의 내실화가 필요하다. 특히 사례관리와 민관 협력을 위한 내실화 전략 마련이 필요하다. 공공영역에서 추진 중인 사례관리의 정착과 효과적인 운영을 위해서는 산발적으로 수행되고 있는 사례관리사업과 해당 기관의 연계가 필요하다. 또한 복잡화된 복지 욕구와 위기에 대응하기 위해서는 읍면동을 중심으로 보건소, 정신보건센터, 민간복지관 등 지역 기관과의 유기적인 네트워크가 필요하다. 또한 현장에서 사례관리를 수행할 복지담당 공무원의 역량 강화가 필요하다. 이를 위해 중앙부처와 시·도 측면에서는 업무 매뉴얼 정비, 교육 기회 확대 그리고 정보시스템의 개선이 요구된다.

마지막으로 정책 성과에 대한 긴 호흡이 필요하다. 복지전달체계 개편으로 단시간 내에 성과 도출에 매몰되기보다는 정책 숙성 기간을 갖고 지속적으로 정책 지원을 할 필요가 있다. 특히 계량화된 정책 실적(output)에 집중하기보다는 정책 성과(outcome)에 대한 관리가 필요하다.

나. 지역사회보장의 균형발전

지역사회보장 균형발전을 위한 정책은 우선 지자체의 추진 기반을 체계화하고, 지역 간 균형적 발전이 가능하도록 하며, 지역사회보장지표 활용 등을 통한 근거 기반 정책 추진 시스템을 마련하는 방안이 병행돼야 할 것이다. 이와 관련해 준비가 필요한 과제, 정책 추진 시 고려해야 할 사안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시·도 및 시·군·구의 지역사회보장계획 수립-시행-평가의 체계화를 위한 과제이다. 2017년의 지역사회보장계획은 제3기(2015~2018년) 중기계획의 3년차로서 제3기 본계획의 방향과 기본 틀을 유지하되 사회보장급여법의 시행(2015년 7월)에 따른 변화 요소가 더욱 명확히 반영되도록 고려돼야 할 것이다. 특히 연차별 계획이 중앙정부의 사회보장기본계획과 연계성을 지니도록 수립하는 방향, 고용·주거·교육·문화 등 사회보장 분야 사업을 지역사회보장계획으로 반영하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 또한 지역사회보장지표 도입을 계기로 각 지자체 사업에 대해 활용하는 성과지표의 점진적 개선 작업의 중요성이 크다. 따라서 각 사업의 변화·발전을 추동할 수 있는 합리적인 성과지표와 목표 달성 수준의 설정이 이뤄질 수 있는 지원이 필요하다.

둘째, 지자체도 효율적인 사업 구조와 추진체계를 갖추 필요가 있으며 이는 책임성, 자율성, 대응성, 운영의 효과성을 높일 포괄적인 방안으로 모색돼야 할 것이다. 국가 복지사업의 부담비

(매칭예산)가 지자체 복지예산 중 평균 90%를 상회하면서 지자체의 자체 시행 복지사업이 지속적으로 축소되는 경향을 보인다. 지자체 자체 사업의 비율이 사업 전체로는 47.1%인데 사회복지 부문은 8.2%에 불과하다(2015년 예산 기준). 이는 지역 특성과 재량권에 기반한 주민복지사업을 운영하는 데 어려운 여건임을 시사한다. 현행 지자체 사업 중 상당수가 독창적인 고유 사업이라기보다는 중앙사업의 적정 수준이 충족되지 않아 보충적으로 운영되는 사업이다. 이를 유사·중복성의 관점으로 우선 정비하기보다는 지자체의 욕구 영역별, 제도별 충족도를 진단해 사업의 적정성을 판단하고, 편차가 큰 지자체별 복지 자원의 분포, 공급 현황을 감안한 미충족 욕구에 대한 지자체의 재량적 사업 추진(재량권)을 중심으로 체계화하는 방안이 검토돼야 할 것이다. 이와 더불어 소득보장에서는 중앙정부의 책임을 높이고 서비스 사업에서는 지자체의 권한과 책임을 강화하는 등의 정부 간 역할 분담 방향·원칙에 대한 사전적 협의, 공유가 우선돼야 할 것이다.

셋째, 이 과정에서 시·도 광역자치단체의 역할 강화는 우선순위가 높은 과제이다. 시·군·구 계획 수립·추진에 대한 검토·조정·권고, 시·군·구 간 균형발전을 위한 조치는 광역단체가 지속적으로 노력을 기울여야 할 사안이며 광역단체가 기초자치단체와는 차별화된 사회보장사업을 기획하고, 중앙·광역·기초단체의 거버넌스에서 재정과 사무를 적절하게 분담할 수 있는 구조를 마련하는 것도 늦출 수 없는 과제이다.

넷째, 사회보장급여법안에 새롭게 반영된 ‘사

회보장특별지원구역'의 운영을 위한 준비가 필요하다. 지자체 복지 시설·서비스 여건의 편차는 거주민의 삶의 질, 복지 수준에 직결되므로 지자체의 복지 수행 역량을 균형적으로 성장시킬 정책이 필요하고, 지역 간 사회보장 수준의 차이를 최소화하면서 전반적인 수준 향상을 유도하는 정책 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해서는 지자체 복지의 중앙 의존도를 경감하고 지자체가 주도적으로 사회보장 기반을 강화해 가도록 지원해, 복지를 비롯한 사회보장 수준의 취약도가 심각하고 재정 여력이 미약한 지역에 대한 투자를 통해 사회보장 수준 제고의 마중물 효과를 창출하기 위한 방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 구체적인 제도 운용 방안으로 사업 대상 선정 기준, 지원 내용·규모·기간, 추진 절차 및 주체 등의 기준 마련과 함께 '지역' 단위 지원에 대한 사회적 합의가 필요할 것이다. 개인·가구가 아닌 지역을 단위로 한 예산 지원의 당위성, 필요성에 대한 논거와 함께 지자체 의지·재정 여력 등에 대한 판별이 용이하지 않으므로 이를 면밀하게 판단할 객관적 기제 마련에 주의를 기울여야 할 것이다.

다. 정부 간 거버넌스

사회보장 정책의 정부 간 거버넌스에 대한 거시적 차원의 논의가 지속될 것으로 예상되는 상황에서 사회복지행정과 관련된 구체적인 정책과 제에 대한 관심은 많지 않을 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 중앙정부 중심의 사회보장 정책

추진체계에 대한 개선 노력과 대안 모색이 필요하다.

신설·변경 사회보장사업의 협의·조정제도와 관련해서는 중앙집권적 방식에서 지방분권적 방식으로의 전환이 모색되고 있는데, 중앙정부 차원의 부처 간 협의와 광역자치단체 사업에 대한 협의·조정은 사회보장위원회가 담당하는 방식을 유지할 필요가 있다. 반면 시·군·구 기초자치단체의 신설·변경 사회보장제도에 대한 협의는 광역자치단체가 일부 분담하는 방식으로 변경할 필요가 있다. 이를 위해서는 시·도의 역할 강화와 정책 역량 제고가 선행되어야 하며, 광역 단위 시·도 전문연구기관과 복지재단 등을 중심으로 사회보장 정책네트워크를 구축해야 한다.

지방자치단체 사회보장 정책에 대한 중앙정부의 평가 역시 일방적 관계에서 쌍방적 관계로의 변화가 모색된다. 사회보장위원회는 지방자치단체에 대한 일방적 조정과 평가에서 탈피해 지방자치단체 사회보장 정책의 기획과 집행을 지원하기 위한 방안을 모색하고 있다. 사회보장위원회는 사회보장통계, 지역사회보장지표, 지역사회보장계획의 집행과 평가 등의 결과를 활용하고 추가적으로 지방자치단체 사회보장예산에 대한 구체적인 분석과 자치단체 간 비교를 통해 산출된 결과를 지방자치단체에 제시하는 방안을 추진하고 있다. 예산 분석 결과는 개별 지방자치단체 사회보장예산의 구체적인 현황과 예산 투입 우선순위에 대한 점검을 가능하게 할 것이며, 필요한 경우 추가 분석과 컨설팅을 통해 사회보장 정책의 기획을 지원할 수 있을 것이다.

5. 나가며

최근 사회복지에 대한 다양한 수요가 보편적으로 확대되면서 중앙정부의 복지예산은 전체 예산 대비 30%를 넘어섰다. 지자체의 예산에서도 2015년 기준 전체 134조 8000억 원 규모 중 사회복지예산이 37조 원, 27.5%를 차지한다. 즉, 예산 기준으로 보면 전체 지자체 업무 중 사회복지업무가 3분의 1에 이른다. 이는 지방행정에서도 주민 복지 기능에 주목해야 하는 불가피한 이유라 할 수 있으며 국가 사회복지 운영 시스템에서도 중앙정부와 지방자치단체가 함께 정책 방향을 공유하고 상호보완적인 추진체계를 마련하는 것이 중요한 과제임을 의미한다.

복지행정 부문의 환경은 크게 변화하고 있다. 첫째, 함께 변화를 추구할 주체의 범위가 크게 확장되었다. 보건복지부 지역복지담당부서와 지자체 복지행정부서를 중심으로 주력했던 공공 복지전달체계의 개선 추진에 대해서는 이제 사회보장 부문의 유관 부처들과 각종 공공서비스 기관들이 함께 변화를 도모해야 한다. 이를 위해서

는 중앙의 부처 간, 중앙과 광역단체, 기초단체 간 관계 설정과 각 주체의 역량 강화가 별개의 과제이다. 둘째, 지역사회보장 균형발전 정책은 현재의 수요와 자원의 격차를 인정하되 함께 발전할 방안을 마련하자는 지향이다. 중앙정부가 제시한 기준에 부합하는 개인을 지원하는 정책에서 지역 공동체의 역동을 통한 복지 향상을 모색하는 방향으로 새롭게 접근할 필요가 있다. 셋째, 정부3.0의 콘셉트와 함께 수요자 맞춤형 정책이 강조되었다. 지자체 복지인력 대거 확충과 읍면동 복지허브화 추진, 사례관리 강화를 통해 기본틀이 마련된 만큼 전국 확산과 지속성 담보가 중요한 과제이며, 실제로 이용자가 변화를 체감하게 됐는지 모니터링하며 더욱 섬세한 개선 사항들을 발굴, 추진해야 할 것이다.

정부의 5년차를 맞이해 당초 제시됐던 국정과제를 마무리하고, 이의 성과와 순기능이 확산, 지속되고 더욱 진일보한 복지행정 부문의 대안이 마련될 수 있도록 2017년 한 해를 준비해야 할 것이다. ■