



문재인 정부의 사회복지 전달체계 개편의 과제

한동우 | 한국사회복지행정학회 회장
강남대학교 사회복지대학원 교수

복지정책의 목표와 복지 전달체계의 목표

사회복지 전달체계는 공공복지정책을 통해 생산된 서비스를 개인과 가족에게 전달하기 위한 행정적 배열 또는 조치(Gilbert and Terrell, 2014)이다. 공공복지정책은 어느 경우든 제도화를 통해 형식을 부여받고 서비스를 통해 구체적인 내용을 담는다. 당연히 전달체계의 목표는 공공복지정책의 목표를 효과적, 효율적으로 달성하도록 지원하는 것이며, 따라서 전달체계 구축은 정책 달성을 위한 도구적 목표 또는 과제가 된다. 서비스가 어떤 방식과 절차를 통해 전달되느냐에 따라 정책 효과가 달라지기도 하며, 경우에 따라서는 전달체계의 형식이 서비스 내용을 구성하기도 한다.

복지 전달체계 개편은 역대 모든 정부가 추진해 온 주요 국정과제로서, 문재인 정부 역시 복지 전달체계 개편을 100대 국정과제에 포함시켰다. 큰 틀에서 볼 때 지난 20여 년간 복지 전달체계 개편은 비교적 일관성 있는 철학과 방향을 고수하며 추진되어 왔음에도 불구하고, 투입된 노력에 상응하는 가시적인 성과를 내고 있다고 보긴 어렵다. 1990년대 보건복지사무소 시범 사업부터 통합사례관리 사업, 사회복지통합전산망 구축, 희망복지지원단, 그리고 최근의 읍면동 복지허브화에 이르기까지 기술적 측면의 차이는 있지만 전달체계 개편의 취지와 원칙은 크게 달라지지 않았다. 역대 정부들이 추진해 온 전달체계 개편 노력은 대체로 다음과 같은 원칙을 갖고 있는 것으로 보인다.

첫째, 변화하는 복지 환경과 다양화된 복지 수요에 통합적으로 대응한다. 둘째, 국민의 일상 생활과 가장 근접한 조건하에서 복지서비스를 전달한다. 셋째, 복지제도를 적용할 때 가능한 사각지대를 해소한다. 넷째, 중앙과 지방의 책임과 권한을 조정하고, 공공·민간 부문의 거버넌스를 구축한다.

그동안의 복지 전달체계 개편 노력이 만족할 만한 성과를 내지 못한 것은 제도적 형식에 상응하는 시설과 인력이 충분히 확보되지 않았기 때문이기도 하지만(재정 문제), 실상은 전달체계가 갖는 본질적 속성에 기인한 것이기도 하다. 앞서 언급한 대로 전달체계의 목표는 정책 목표를 효과적, 효율적으로 달성하도록 지원하는 것이기 때문에 전달체계가 설계대로 완벽하게 구축되어 작동하고 있다 하더라도 정책의 성과는 당초의 목표치를 초과할 수 없다. 최고 시속 200km로 설계된 자동차는 고도로 숙련된 운전자가 운전하는 경우에도 200km 이상의 속도로 주행할 수 없는 것과 같은 이치이다. 제도화된 복지정책은 대상자의 문제와 욕구를 보편적인 사회문제로 치환하기 때문에 제도 운영에서 욕구와 문제의 개별성과 다양성이 어느 정도 사상하는 것은 피할 수 없다. 오히려 제도 설계의 미비 등으로 인해 ‘사각지대’가 발생할 가능성을 배제할 수 없기 때문에 복지 대상자들과 정책 담당자들은 이러한 네거티브 사인(negative sign)이 나타나는 경우 이를 전달체

계의 문제로 환원해 왔다는 것을 명심할 필요가 있다. 실제로 한국에서 복지 전달체계 개편 논의는 특정한 사건(예: 송파 세 모녀 사건 등)에 영향을 받아 본격화되는 경우가 종종 있어 왔다.

복지 전달체계 개편 논의는 공공복지정책이 의도하는 목표에 수렴되어야 한다. 따라서 성공적인 복지 전달체계는 공공복지정책의 목표를 명확히 하는 것에서부터 시작되어야 하며 복지 전달체계는 정책 목표가 효과적으로 달성될 수 있는 기술적 기반을 구축하는 것이어야 한다.

사회서비스제도와 복지 전달체계의 조율

사회서비스제도 확대는 기존 복지 전달체계 개편의 필요성을 강화해 왔다. 2007년도에 시작된 제도적 사회서비스 공급은 기존의 복지 전달체계 개편 논의와는 사뭇 다른 방향으로 설계되었다. 국고보조금 지방 이양으로 대표되는 분권형 복지 전달체계는 중앙정부가 주도하는 사회서비스 공급 방식과 조율되지 못했으며, 사회서비스 공급의 민영화와 시장화는 사회보장제도의 공공성을 해치거나 최소한 의심하게 하는 결과를 낳고 있다. 사회서비스의 제도화는 장기적으로 사회서비스에 대한 일반인의 수요와 소비를 증가시킴으로써 새로운 성장 동력을 만든다는 ‘서비스 산업 육성’ 차원의 전

략으로 추진(김원중, 2008)되어 왔으나, 성과는 당초 계획과 사뭇 다르다. 오히려 현재의 사회서비스 시장은 정부 지원을 받아 서비스를 구매하는 이용자를 놓고 다수의 기관이 경쟁하는 구도(양난주, 2017)로 되어 있다.

과거 정부로부터 문재인 정부에 이르기까지 복지 전달체계 개편은 다양한 생활 영역의 문제와 요구를 파악하여 이에 필요한 서비스를 통합적으로 제공한다는 구상을 기본으로 하고 있으나 실질적인 성과는 미흡한 것으로 평가된다. 이러한 양상은 앞으로 사회서비스제도의 지속적인 확대와 함께 더욱 심각한 문제로 전개될 것으로 보인다.

복지 전달체계 개편과 관련해 문재인 정부가 해결해야 하는 현실적인 과제는 확대되고 있는 사회서비스제도를 복지 전달체계 개편 논의와 조율하는 것이다. 구체적인 정책안이 알려지지는 않았으나 현재 추진 중인 ‘사회서비스공단 설립’, ‘찾아가는 동주민센터의 전국 확대’ 등의 구상은 그 자체로서 의미 있는 대안으로 여겨질 수 있다. 다만 이는 공공 부문과 민간 부문의 역할 분담과 협력, 통합적 서비스 제공 등의 맥락에서 신중하게 설계되어야 하는 과제임에는 틀림없다.

지역 역량에 대한 신뢰의 제도화: 복지 체감도 향상

복지정책의 목표는 파악된 수요와 제공된 서비스의 양을 비교함으로써 측정될 수 있는 것만은 아니다. 제도화된 복지서비스는 보편화된 요구에 대한 관료적 행정 조치이지만, 인간이 느끼는 복지 수준은 단순히 복지급여의 양과 질을 넘어서는 정서적 경험이며 인격적 상호작용의 결과이다. 이러한 특성은 사회서비스에서 더욱 두드러지게 나타난다. 보육, 요양, 상담, 활동 지원 등의 서비스는 결국 인간과 인간 사이에서 일어나는 상호작용의 결과로만 구체화된다. 복지 전달체계가 행정적 배열과 조치라는 공학적 설계인 것은 분명하지만, 기술적 완벽성을 추구하는 일이 복지서비스의 인격성을 간과하는 결과를 낳아서는 안 된다.

복지 전달체계가 지역을 기반으로 해야 한다는 주장은 바로 이러한 점을 강조한 것이다. 지역 기반의 서비스 전달체계 구축은 단지 지방 자치단체의 책임과 권한을 강화하라는 뜻이 아니라, 지역에 내재되어 있는 역량을 신뢰하고 이러한 신뢰를 바탕으로 문제를 예방하고 해결하는 복지 생태계를 구축한다는 의미이다.

문재인 정부가 수사적 수준에서나마 ‘복지 생태계 구축’을 추진하는 것은 매우 혁신적인 발상으로 평가된다. 다만, 복지 생태계 구축이 공

공복지정책의 목표 달성을 위해 민간 자원을 발굴하고 동원하는 기술적·도구적 차원의 구상에 그친다면, 문재인 정부의 복지 전달체계 개편 논의 역시 가시적 성과를 내는 데 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 복지 전달체계는 지역을 정책의 대상이자 정책의 주체로 동등하게 참여시킴으로써 완성될 수 있다. 어떤 경우에도 복지는 문서로 확인하는 것이 아니라 몸으로 느끼는 것이기 때문이다. ㉠

참고문헌

- 김원중. (2008. 6.). 수요자 중심 사회서비스 확충 시행 1년의 성과와 과제. 한국사회복지의 선진화를 위한 사회서비스 정책의 성과와 과제 토론회 자료집. 한국보건사회연구원, 한국언론재단. 7-20.
- 양난주. (2017). 사회서비스 산업화 전략의 예견된 실패. 참여연대 사회복지위원회. **복지동향**, 227, 14-22.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2014). Dimensions of Social Welfare Policy. Pearson Education Limited.