

# 주민생활지원서비스 전달체계 구축 목표와 행정조직구조 개편

2006 reform of public service delivery system: goal and organization structure

이현주 한국보건사회연구원 부연구위원

공공서비스 행정체계가 2006년 7월부터 전국적으로 개편되었다. 새로운 행정체계를 주민생활지원서비스 전달체계라 명명하고 있으며 이 체계가 과거의 문제를 해소 또는 완화하여 줄 것이라는 기대를 갖고 있다. 본 글의 목적은 주민생활지원서비스 전달체계 개편의 목표와 조직구조를 중심으로 강점과 한계를 밝히고 이후 개선방향을 모색하는 것이다.

결론적으로 주민생활지원서비스 전달체계의 개편이 갖는 목표의 모호성이 조직구조에도 영향을 주었으며 결국 개편의 목표를 달성하는데 어려움이 초래되고 있다는 점을 지적하였다. 이후로는 목표의 명확화, 또는 목표의 위계화를 통하여 조직구조에서 가장 우선하여야 할 변화를 분명하게 정리할 필요가 있다는 점을 제안하였다.

이 글은 주민생활지원서비스 전달체계가 구축되는 과정에서 나타난 변화 중 행정조직의 구조 개편에 초점을 두고 있다. 특히 공공행정 조직구조의 변화가 전달체계 개편의 목표에 비추어 어떠한 부정합성을 보이는가에 주목하였다. 조직구조의 변화는 목표달성을 위한 수단으로, 조직은 목표에 맞추어 설계되어야 하나 최근 개편과정에서 보여준 목표의 모호성이 조직구조 설계에도 영향을 주어 조직구조가 목표달성에 적절하게 조응하지 못할 것이라는 우려를 갖고 있기 때문이다.

## 1. 주민생활지원서비스 전달체계의 개편 배경과 과정

2006년부터 공공 서비스행정체계가 주민생활지원서비스 전달체계의 개편을 시작하였다. 주민생활지원서비스 전달체계는 변화하는 환경에 걸맞은 대민서비스 제공체계의 구축을 위한 것으로 저소득층 중심의 지원이라는 협의의 복지를 넘어서 고용, 보건, 주거, 교육, 문화 및 체육 등 주민의 다양한 서비스 수요에 부응할 수 있도록 서비스 제공 영역의 범위를 확대하고 있다. 따라서 개편된 서비스 전달체계의 명명도 “주민생활지원서비스”라는 좀 더 광범위한 서비스 영역의 개념이 반영되었다. 결과적으로 최

근 전달체계 개편은 과거 어떠한 실험보다도 넓은 서비스 영역을 아우르며 다수의 목적을 달성하고자 하는 야심찬 시도라 할 수 있다.

전달체계를 개편한 배경은 당시의 서비스 환경이 기존의 전달체계로는 더 이상 대응하기 어려운 특징을 보이게 되었다는 판단과, 이러한 판단을 구체적인 정책으로 속히 적용하려는 정책입안자들의 의지에서 비롯되었다. 개편의 배경이 된 환경의 변화로는 첫째, 복지 또는 사회 서비스에 대한 주민의 욕구가 그 양적인 측면에서나 또는 질적인 측면에서 빠르게 증가하고 있다는 것이다. 이러한 욕구변화는 소득분배의 악화 뿐 아니라 서비스 욕구에 대한 공공의 책임 인식이 확산되는 사회적 분위기와 관련이 있다고 보여진다. 하지만 현실에서 자원(인적, 물적)은 제한되어 있으며 결과적으로 서비스 대상에 대한 정확한 파악이나 전문적 서비스 제공은 미흡한 실정에 있다.

둘째, 지방자치체의 실시와 재정분권의 본격화로 인하여 서비스의 기획·생산 및 제공에 대한 지방자치단체의 역할부여와 책무이행에 대한 사회적 요청이 커졌다. 몇 년 전까지만 하여도 지방재정의 어려움으로 자율성이 이름뿐이라는 비난도 적지 않으며 이러한 비난은 일면 타당하였다. 그러나 자율성이 커지고 있는 지방자치단체를 향해 책임성을 강화하도록 하는 사회적 요청은 앞으로 더 커질 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 지방자치단체는 단순 집행 업무에 한정된 기존의 역할 수행에 안주하기 어렵다. 결국 지역사회 단위로 서비스 기획의 완성

도를 높이는 방안을 고민하여야 한다.

셋째, 서비스간 조정의 필요성이 커지고 있다. 복잡한 욕구에 종합적으로 대응하는 통합서비스의 제공이 이루어져야 한다는 당위성과 함께 최근 몇 년간 부정수급이나 다종의 서비스를 중복하여 받는 수급자의 적발도 적지 않아 자원 활용의 비효율성 문제가 지적되기도 하였으며, 이와 더불어 투입되는 서비스 재정에 비하여 국민의 서비스 체감도나 만족도는 높아지지 않았다는 문제가 제기되고 있다. 이 문제는 사실 서비스 간 조정의 문제와 연관하다. 서비스 영역의 확대로 서비스 간 조정이 부재함으로써 나타나는 문제는 더욱 커지는 경향을 보인다. 하지만 지역단위의 협력체계 및 연계기반의 마련은 매우 낙후되어 전반적으로 공공-공공, 공공-민간, 민간-민간 간 서비스 제공의 연결이나 조정이 방지된 채 두어졌다.

언론에 생계형 사건, 사고의 보도가 몇 차례 이어진 후 2005년 하반기부터 공공행정개편에 대한 행정부의 공식적 언급이 이어진다. 구체적으로 2005년 9월 국무조정실에서 주관하여 부처합동으로 준비한 「희망한국 21」에서 주민생활지원서비스 전달체계 개편 안이 제시되었고, 동년 10월에는 2006년부터 읍·면·동사무소의 개편으로 사회복지전달체계의 혁신을 도모하겠다는 대통령 연설(총리대독)이 있었다. 2006년 1월에는 그 기본계획으로 주민생활지원통합서비스 모델이 공식적으로 논의되기 시작하였다. 이후로는 매우 빠른 속도로 전달체계의 개편이 진행되었다는 점에서 2006년 중반부

터 시작된 주민생활지원서비스 전달체계의 개편은 환경변화와 강력한 정책의지의 결과라고 해석할 수 있겠다.

2006년 7월부터 복지서비스 전달체계가 주민생활지원서비스 제공방식으로 단계적인 개편을 시작하였다. 2006년 7월 1일, 53개 시·군·구를 시작으로 2007년 1월부터는 전국의 시·자치구로 확대되었으며, 2007년 7월 1일부터 전국으로 확대되었다. 일선 지방자치단체의 행정이 매우 빠른 속도로 주민생활지원서비스 전달체제로 변화되었다. 2005년부터 논의가 본격화되기 시작한 주민생활지원서비스 전달체계를 2006년 중반부터 시범사업이 아닌 본 사업으로 단계적 적용을 시작하였으니 그 시행 속도는 가히 놀라운 것이다.

## 2. 전달체계 개편의 목표<sup>1)</sup>

주민생활지원서비스 전달체계 개편의 목표는 지침이나 매뉴얼, 교육자료 등에 공식적으로 언명된 것들을 중심으로 정리하여 볼 수 있다. 각종 자료에서 개편의 목표가 일목요연하게 정리된 것은 아니어서 목표로서 직접 표현된 것과 배경이나 개편의 취지로, 또는 개편의 기대효과 등으로 구분된 것에서 목표를 축출하여 정리하

여 보았다. 주민생활지원서비스 전달체계 구축의 궁극적 목적은 지방자치단체 또는 지역별로 민감한 고품질의 주민생활지원서비스를 제공하여 주민의 욕구를 충족시킬 수 있는 행정능력을 갖추는 것이다. 아래의 목표들은 이러한 궁극적 목적을 달성하기 위한 보다 수단적인 목표에 해당된다.

주민생활지원서비스 전달체제로 지방행정체계를 개편한 목표는 크게 4가지 정도로 정리된다. 첫째, 지방자치단체 단위로 서비스 제공을 위한 기획력을 제고시키는 것이다. 총괄기획팀을 신설하고 지역사회복지협의체 등 협의구조를 구성, 운영할 것을 보다 적극적으로 권장하였던 것이 이러한 목표의 구체적 실현방안이었다. 둘째, 서비스의 전문화이다. 전달체계의 개편은 높아지는 서비스 수요자의 기대에 부응하고 서비스 제공의 효과성을 높이기 위하여 서비스를 전문화시키고자 하였다. 행정직을 주민생활지원서비스 업무로 추가 배치하고 일부 업무를 분담함으로써 전문직이 전문적 서비스를 제공할 수 있도록 업무의 여력을 확보하도록 설계하였으며 전문성을 필요로 하는 업무를 중심으로 팀을 신설하기도 하였다.

셋째, 서비스 연계 및 통합서비스의 제공이다. 복지포함 서비스 제공이나 영역 간 단절된 서비스 제공이 아니라 수요자의 다양한 욕구에

대응하는 서비스를 연계로 통하여 통합적으로 제공하고자 한 것이다. 주민생활지원국의 신설 또는 관련된 과의 신설이나 강화를 통하여 연계가 필요한 서비스 제공주체들의 조직적 결합을 시도하였으며 시·군·구 본청 안의 부서 간, 시·군·구-읍·면·동 간, 시·군·구-기타의 공공기관 및 민간기관의 협업을 통하여 통합적 서비스의 제공기반을 마련하고자 하였다.

넷째, 서비스의 대응성 향상이다. 주민의 욕구에 부응하는 서비스 제공이 되도록 민감성을 높이겠다는 것이다. 이는 접근성과 밀접한 관련을 갖지만 오히려 사례에 대한 이해, 사례에 대한 반응력이 관건이다. 물론 접근성은 대응성의 기반, 전제조건이 될 수 있을 것이다. 주민생활지원서비스 전달체제는 읍면동의 조직을 서비스 중심체제로 보강하여 서비스 전담 팀의 신설, 행정인력의 확대 배치 등의 조직적 변화와 사례관리, 찾아가는 방문상담 등 서비스 대응력 제고를 위한 업무강화가 시도되었다.

주민생활지원서비스에서 가장 크게 주목을 받고 있는 조사업무의 분화 또는 전문화의 경우 각종 관련 자료에서 그 자체가 개편의 목표로 정리되고 있지는 않다. 조사의 전문화·신속성·공정성은 변화의 내용으로 정리되어 있을 뿐, 공식적으로 추구해야할 목표로 설정된 것은 아니라는 것이다. 조사전담부서를 설치하고, 정보 공유체계를 구축하는 것이 조사의 신속성과 공정성을 높임으로써 지방자치단체의 책임성을 보증한다는 의미를 가짐과 동시에 읍·면·동의 전문적인 서비스 제공을 위한 여력을 확보

하는 방안으로서도 기여할 것이라고 판단된다. 하지만 조사의 분화 및 전문화, 형평성 등은 여타 다른 목표와 비교하여 볼 때, 좀 더 하위의 수단으로서 의미를 갖는다.

개편의 목표를 정리하면서 발견한 또 다른 의외의 사실은 기획력 제고가 초기의 관련 자료에서는 목표로 전면적 등장하지 않는다는 점이다. 2006년 초반까지의 설명회 자료 등에서는 기획력 제고가 목표 중 하나로 명시되지 않았고 서비스 연계의 강화와 대민 접근성, 민감성 등이 주요한 목표로 제시되고 있다. 개편의 목표는 언명된 목표로는 역시 불안정한 감이 있으며 이러한 목표의 특성이 개편에 미치는 영향도 적지 않은 듯하다.

## 3. 주민생활지원서비스 전달체계의 개요: 조직구조의 변화

주민생활지원서비스 전달체계의 구축과정에서 이루어진 조직개편의 핵심은 시·군·구에 평생교육, 문화, 복지, 고용, 여성·보육지원, 주거복지, 청소년 등 주민생활지원관련 업무를 중심으로 주민생활지원 전담부서를 설치하는 것이다. 본청의 국 중 주민생활지원기능이 가장 많은 국을 “주민생활지원국”으로 변경, 서비스 관련 업무를 집중하고 주민생활지원기능 이외에는 타 국으로 조정한다. 하지만 중소도시형은 국의 규모를 기준으로 각 국 간의 형평성을 고려하여 주민생활지원국 산하에 주민생활지원기능

1) 이 부분에 대한 상세한 내용은 아래의 자료를 참고하기 바란다.  
 행정자치부(2006. 4) 주민생활지원서비스 전달체계 개편 관련 1단계 시군구 조직개편 지침.  
 행정자치부 주민서비스혁신추진단(2006. 6). 주민생활지원서비스 업무운영 매뉴얼.  
 행정자치부 주민서비스혁신추진단(2006. 12). 주민생활지원서비스 업무운영 매뉴얼.

이외에 유사기능을 수행하는 과(환경청소과, 민원과 등)의 설치를 허용하며, 국을 설치하기 힘든 여건의 지역은 국을 신설하기보다는 유사 기능의 과를 근접 배치하는 구조를 지향하고 있다. 단, 보건소에서 수행하는 기능은 통합에서 제외하였다. 이 점은 가장 강력한 유관성을 갖는 조직을 국 안으로 이동하지 못함으로써 조직 개편에서 가장 취약한 지점이라 평가받을 수 있다.

주민생활지원국 안에는 주무·총괄기능을 수행하는 “주민생활지원과”를 설치하며 그 아래 신규 기능적 지원업무를 중심으로 담당을 신설한다. 전체적으로 국 아래 주민생활지원과를 비롯하여 기타 3~4개 담당 범위 내에서 기구를 확대하는데 신규기능과 이관기능을 수행하도록 총괄기획, 서비스연계, 통합조사팀 등 담당을 신설한 것이다.

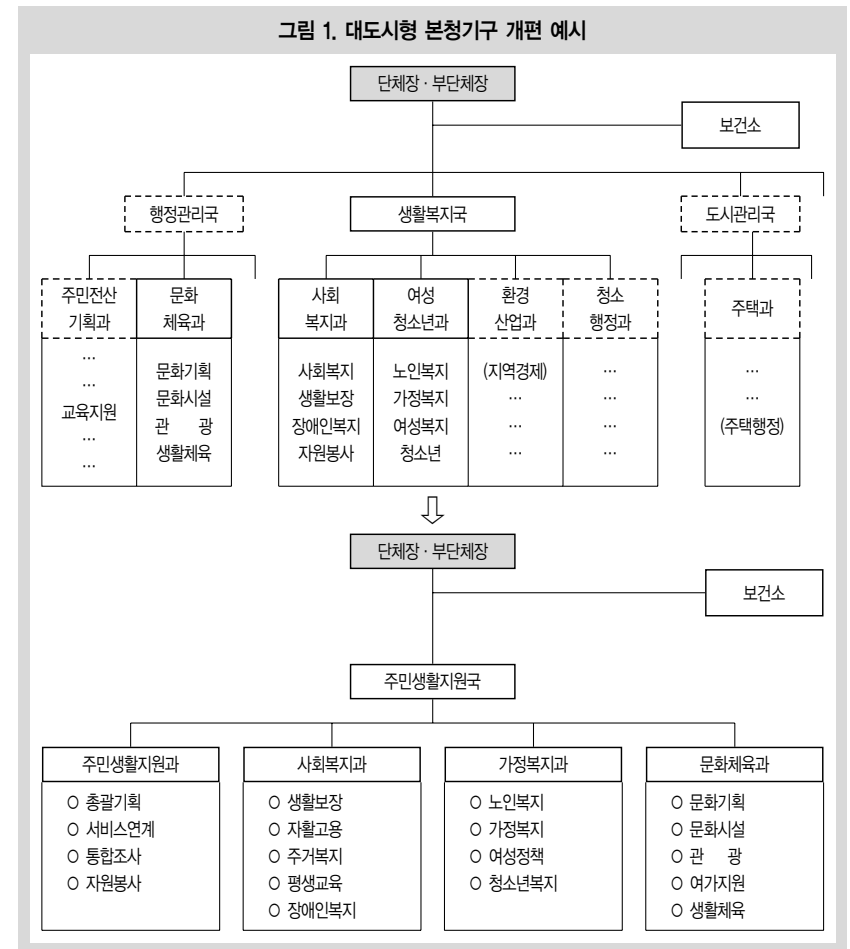
정원 책정을 보면 기존 정원의 이동 배치가 핵심이다. 주민생활지원국으로 조정되는 기능을 수행하는 인력은 전체를 주민생활지원국으로 조정, 배치하는데, 증설되는 담당의 정원 확보를 위하여 5급과 6급은 직급 간 정원조정과 부서 간 정원조정을 통하여 부족분을 확보하도록 하고 있으며 7급 이하는 인력의 재배치를 통하여 확보하도록 하고 있다. 인력증원여부는 총액인건비제 실시를 감안하여 자율 결정하도록 하지만 실제 총 인력 규모의 변화는 없고 상위 직급으로의 일부 이동만 개방된 모델이라고 평가할 수 있다. 사회복지직은 ‘통합조사팀’,

‘서비스연계담당’, ‘총괄기획담당’ 등에 우선 배치하도록 권고되었다. 하지만 기획팀에 복지직을 배치하는 내용은 2차 지침에서 수정보완된 것으로 1단계 지역에서 거의 모든 지역이 총괄기획담당에 복지직을 두지 않는 등 기획에 대한 강조가 약하였다.

읍·면·동사무소에는 지역주민에게 효과적 인 통합서비스를 제공하고, 취약계층에게 찾아가는 서비스와 사례관리 등을 실시하기 위하여 주민생활지원담당을 설치한다. 인력이 일정 규모 이상의 동사무소는 사회복지업무와 주민생활지원기능을 전담하는 ‘주민생활지원담당’을 설치, 기준에 미달하는 동은 이전과 같이 1주무를 유지하도록 하며, 읍·면사무소의 경우에는 사회복지업무를 전담하는 ‘주민담당’ 또는 ‘복지담당’을 ‘주민생활지원담당’으로 전환하도록 기구 조정을 하였다. 즉 읍·면·동사무소를 주민통합서비스를 위한 일선창구로 강화한다는 목적을 갖고 있다.

이를 위해서 읍·면·동사무소 내 사무조정과 인력재배치, 업무재분배를 실시하였다. 일반 행정·민원업무 일부<sup>2)</sup>와, 조사관련 업무를 비롯한 일부 사회복지업무를 시군구 본청으로 이관하였다. 읍면동사무소에는 주민생활지원서비스 업무를 수행하기 위한 행정직을 추가배치하고 반면 사회복지 조사기능이 본청으로 이관됨에 따라 사회복지직의 여유인력이 있는 동사무소는 사회복지직을 일부 본청으로 이동배치

그림 1. 대도시형 본청기구 개편 예시



하도록 권고하였다. 여유인력 여부는 사회복지 직 1인당 기초생활수급세대 150~200세대(영구 임대주택지역은 250세대)를 기준으로 판단하도록 하였다. 이동 배치된 사회복지직은 주로 본

청의 ‘서비스조정·연계팀’, ‘통합조사팀’에 우선 투입하였다. 특히 경력이 있는 복지직을 우선 이 두 개의 팀에 배치하도록 하였다. 읍·면·동의 사회복지직 인력은 서비스 대

2) 일반행정·민원업무 139건 중 33건 이관(106개 존치)하는 것으로 정리되었다.

상자에 대한 상담·접수, 현장방문, 사후관리 등 현장성이 있는 면대면 업무를 수행하여 찾아가는 서비스에 집중하고 그 밖의 주민생활지원 기능 전체에 대한 상담과 종합적인 정보제공 기능을 수행하도록 하는 반면 행정직 인력은 주민생활지원기능 업무를 분담하여 처리하도록 설계되었다. 그런데 대부분의 읍면동사무소에 1인만 배치된 복지직의 역할은 방대한데 비하여 1인에서 4인에 이르는 행정직의 업무는 비교적 폭이 좁고 내용도 작다. 결국 복지직으로 서비스 업무의 집중이 일어날 수 있는 업무분담 구조라 할 수 있다.

## 4. 목표와 조직구조의 부정합

### 1) 목표의 모호성

조직이 목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 목표를 분명하게 하여야 한다. 정우일은 조직의 목표가 갖는 중요성에도 불구하고 공공조직의 목표는 일반적으로 모호하고 애매한 성격이라는 특징을 갖는다고 지적한다<sup>3)</sup>. 공공조직의 목표설정과정에서 정치적 과정을 겪으면서 다양한 이해관계집단으로부터 동의를 얻고 만족을 주려하기 때문에 발생하는 결과이다. 공공조직의 목표는 이러한 이유로 상징적이며 복합적이다. 공공조직의 복합적인 목표들은 갈등을 유

발하기도 하고 갈등이 없다고 하더라도 이들 간에 우선권이 부여되지 않는 경향을 가진다. 결과적으로 목표의 불명확성은 잘못 해석되거나 혼돈스러워지기 쉬운 위험성을 갖게 되며 일선의 직원들은 해석에 따라 여러 가지 대응 방식을 보이게 된다.

복합적 목표로부터 파생된 임무에 대응하는 방식은 몇 가지로 구분이 가능하다<sup>4)</sup>. 첫째, 순환적으로 복합적인 목표를 추구하면서 교대로 목표를 최대화할 수 있다. 예를 들어 교육과 연구라는 이중적 목표를 가지는 대학의 경우 어느 시기 동안 연구진작을 위해 많은 예산을 책정하여 교수들의 연구 시간을 확보하도록 하고 대형강의를 개설하고, 연구를 중심으로 업적평가제도를 실시할 수 있다. 하지만 일정 기간 후에 대학의 학생들의 불만이 고조되면 목표를 이동하게 된다. 둘째, 복합적 목표를 가운데 구체적으로 조작화된 경우 이것만 강조하고 다른 것들은 무시한다. 이러한 경우는 매우 바람직하지 않으며 잘 수용되지도 않는다. 하지만 목표를 달성하기 위한 자원이 한정된 경우엔 불가피하게 하나의 목표를 선택할 수밖에 없다.

정우일에 따르면 기술과 환경도 갈등하는 목표들 가운데 조직의 선택을 결정하여 주는 가장 중요한 요인들이다.

“논리적으로 목표가 기술을 결정하지만 실제로는 그 반대로 성립된다. 즉 기술이 목표

를 결정한다는 것이다. 만약 조직이 목표를 달성할 수단을 모르기 때문에 달성될 수 없는 목적에 직면한다면 조직은 목표를 재정의하거나, 달성될 수 있는 기술이 알려진 다른 목표가 있을 시에 (효과의) 최대화를 위하여 그 목표를 선택하게 된다.”

주민생활지원서비스의 목표도 앞에서 정리한 바와 같이 매우 복잡적이며 일부의 목표는 상충의 소지를 갖고 있다. 예를 들어 업무의 전문화를 강조하다보면 업무 간 연계를 강화하는 통합이나 연계가 약해질 수 있다. 특히, 팀의 분화를 통한 전문화의 시도는 이러한 문제를 야기할 가능성이 높다. 공식적인 목표가 복수이고 이들 간의 관계를 정립하여 제시하거나 또는 우선순위를 주지 않았을 뿐 아니라 비공식적으로 추구되는 조사의 신속성과 형평성까지 고려한다면 목표의 복합성은 더 심각한 양상을 보인다.

실제 현장에서는 조사의 신속성과 형평성이 가장 우선되는 성과로 인식되고 있어 수단에 대한 강조가 나타나고 있으며 반면 기획의 중요성은 매우 낮은 단계에서 인식되고 논의되는 양상을 보인다. 또한 전문화도 전문화가 무엇인지 불분명하고 통합성을 제고하기 위한 연계의 수행도 제한된 영역, 제한된 방식으로 한정되는 경향이 강하다. 한편 기술이 취약한 사례관리 업무는 실제 제대로 이루어지지 못하기도 한다. 전체적으로 볼 때 제한된 자원에서 선택한 방

법적 목표 수용이라고 판단된다. 지금껏 가장 신속하게 축적된 복지직의 기술은 조사이며 조사의 구체화는 다른 어떤 것보다도 정교하므로 이러한 상황에서 조사를 중심으로 한 목표를 우선하게 되었다고 해석된다.

공공서비스 제공을 둘러싼 환경의 변화를 고려한다면 기획력 제고와 통합적 서비스 제공이 가장 크게 요청된다고 본다. 하지만 일선의 목표 우선순위는 이를 다소 비껴나 있다. 제한된 자원이 조사를 중심으로 투입됨으로써 나타난 목표의 왜곡은 조직 구조 개편의 전반적 흐름과 맞물려있다.

### 2) 조직구조의 문제: 목표와의 부정합

주민생활지원서비스 전달체계로의 개편은 기계적 관료제에서 전문적 관료제로 변화를 시도한 것이라 볼 수 있다. 공공조직은 기계적 관료제의 전형이다. 기계적 관료제는 단순하고 반복적인 활동을 하는 조직에 적절한 조직형태로서, 전문적이며 사안에 따라 탄력적이어야 하는 활동-예를 들면 서비스 제공-에는 부적절하다는 것이 일반적 견해이다. 전문적 관료제는 기계적 관료제의 특성이 표준화로부터 효율성을 달성하는 한편, 핵심 운영부서인 일선에 고도로 훈련된 전문인을 채용, 배치하는 조직형태이다. 즉 표준화와 분권화를 겸비하려는 조직적 시도이다. 이러한 변화로 일선의 부서들은 전문성을

3) 정우일(2006). 『공공조직론』, 박영사: 322.

4) 정우일(2006). 『공공조직론』, 박영사: 326~327을 참조하기 바란다.

5) 정우일(2006). 『공공조직론』, 박영사: 327.

기초로 자율성 가지게 되며 지원부서는 운영핵심부서인 일선의 전문인력을 돕는데 초점을 두게 되는 것이 일반적이다.<sup>6)</sup> 전문적 분화는 일면 분할구조의 특성을 보이는 것으로 판단되는데, 분할 구조는 조직의 중간수준에 권력이 놓이는 현상으로 전형적으로는 소사장제(小社長制)처럼-공공에서는 예를 들면 중간단위의 과나 계 중심제-운영되는 구조이다.

분할구조를 이해하려면 조직편성을 살펴볼아야 한다. 조직의 부서를 어떻게 구조화할 것인가 하는 문제를 조직편성이라 할 수 있다. 조직의 편성이 적합한가는 아래의 몇 가지 측면에서 사정할 수 있다.<sup>7)</sup> ① 분리된 구조의 경계선들은 대부분은 함께 집중적으로 일해야 하는 사람들과 조직(unit)을 함께 묶을 수 있을까?, 분리된 경계를 초월해서 사람들이 효과적으로 일할 수 있을까? 현재 구조가 배치(position)의 불필요한 중복을 피하고 자원의 비효율적 활용으로 초래하는 비용을 최소화 할 수 있는가? ② 시장과 생산이나 생산과정에 대한 지방정부 규제와 같이 기타 환경의 변화에 구조가 충분히 적절하게 적응할 수 있는가? 위에서 열거된 일반적 사정의 측면들은 주민생활지원서비스 전달체계의 목표 중 연계의 강화, 민감성 제고 등과 밀접한 관련을 가지며 조직구조의 기본적 효율성이 덧붙

여진 것이라 보인다.

조직편성에서는 무엇을 기준으로 조직을 편성할 것인가가 관건이다. 조직편성의 합리적인 기준으로는 (i)목적 또는 기능, (ii)과정 또는 절차, (iii)수익자 또는 자재, (iv)지역 등 네 가지를 드는 것이 일반적이다<sup>8)</sup>. 많은 경우 기준이 혼합적으로 적용되거나 주관적 의지의 개입이 발생하는 등 이러한 기준이 분명하게 지켜지는 것은 아니지만 조직편성의 상황을 이해하는데 도움이 된다.

목적기능별 편성은 조직체가 담당하게 될 목적 또는 기능에 따라 조직을 편성하는 것으로 조직편성의 가장 보편적인 방식이 되고 있다. 반면 과정·절차별 편성은 기구·수단·과정을 기준으로 하여 동일한 기구를 사용하거나 동일한 직무에 종사하는 자를 동일조직에 편성하는 방법이다. 주로 조직의 하위단계에서 많이 이용되고 있으며, 행정의 전문화·기술화에 따라 이 기준의 적용범위가 커지고 있다. 수익자·자재별 편성은 행정활동의 대상이 되거나, 서비스를 받는 수익자를 기준으로 하여 편성하는 방법이다. 마지막으로 지역별 편성은 행정활동이 수행되는 지역 또는 장소를 기준으로 조직을 편성하는 방법이며, 주로 조직의

보조기관 편성에 이용되고 있다.

주민생활지원서비스 전달체계는 목적 및 기능 기준, 과정 기준, 수익자 기준이 함께 사용되었다. 하지만 이전의 체계와 비교한다면 이전에는 빈곤층, 아동, 노인, 장애인 등 주로 수익자 중심으로 편성되었던 반면 개편에서는 기능과 과정 기준의 신생팀으로 기획팀, 통합조사팀, 서비스연계팀 등이 새로 구성, 보강되었다. 즉 이전 보다는 조직편성에서 목적이나 과정 기준이 보다 크게 반영된 것이다. 또한 인력의 배치도 신생팀 중 통합조사팀과 서비스 연계팀으로 전문직을 추가 배치하는 경향을 보이고 있다. 제한된 인력의 배치라는 측면에서 보면 상대적으로 다른 팀들에서는 전문직의 배치에 제한을 받았을 것이라는 점은 쉽게 추측이 가능하다. 이러한 구조는 주민생활지원서비스 전달체계 구축의 목표와 비교하여 몇 가지 부정합을 보인다.

첫째, 지방자치단체의 기획력을 제고하는데 한계가 있다. 앞서 지적하였듯이 기획력 제고는 당초 초기의 목표설정에서 명시적으로 드러나지 않았으며 실제 조직개편에서도 기획팀에 전문직 배치를 소홀히 하는 등 그 강조가 불분명하였다. 결과적으로 지방자치단체에서는 기획팀에 전문직을 배치하지 않는 지역이 적지 않았고 배치하여도 최소한의 인원으로 제한하고 기획업무 수행하기 보다는 기타의 주무팀으로서의 행정 업무 등에 주력하는 경향을 보이게

되었다. 실무자 간담회에서 기획팀의 실무자들은 기획업무에 대한 경험도 부족하고 교육도 충분하지 않아서 기획업무 부담이 큰데 이에 더하여 기획업무를 수행할 여유가 없으며 일상적 행정, 지원, 조정업무의 수행으로 전체 업무가 채워진다는 점을 지적하였다.

둘째, 서비스의 민감성을 높이기에는 부적절한 조직구조를 보이고 있다. 일반 행정과 달리 서비스 행정은 서비스 대상을 중심으로 사례마다 완결된 구조를 필요로 한다. 대량 생산체계에 서처럼 과정을 따른 완벽한 분업이 어려우며 사례에 대한 총체적인 대응을 하여야 하기 때문이다. 일부 전문성 제고를 위해서 과정을 기준으로 한 편성이 선택되었다 하여도 전반적인 편성은 수익자를 중심으로 두는 것이 서비스 행정으로서 적절하다. 기획을 담당하는 부서와 같이 목적의 기준에서 반드시 편성되어야 하는 부서 외, 통합조사팀이나 연계팀과 같은 과정기준-조사에서 관리, 연계로 이어지는 과정이 고려된-편성은 자원이 제한된 상태에서 능력을 높이기 위한 차선일 수 있지만 궁극적으로는 소비자의 욕구에 부응하는 서비스 제공이라는 목표를 달성하기에는 한계를 갖는다. 민감성 제고를 위해서는 시군구 본청의 노인, 아동, 장애인, 여성, 근로능력층을 대상으로 하는 팀의 강화는 물론 직접수익자의 생활공간에 인접하여 기능하는 읍면동<sup>9)</sup>의 복지직 확충을 지향하는 것이 우선될 수

6) 조직설계의 형태에 대한 개괄은 아래의 자료를 참고하기 바란다.

정우일, 『공공조직론』, 박영사, 2006: 270~302

7) Harrison, M., & Shirom, A.(1998). *Organizational diagnosis and assessment-bridging theory and practice*, Sage publications: 196.

8) S.C.Wallace(1953). "Consideration Which Enter into the Construction of a Department," in D. Waldfoed) *Ideas and Issues in Public Administration*, New York: Mcgraw-Hill Book Co., Inc.; 116~153, 유중해(2004). 『현대조직관리』, 박영사: 225~227에서 재인용.

9) 읍면동사무소는 본질적으로 지역기준 편성이지만 수익자의 총체적 욕구에 대응하는 편성이기도 하다. 읍면동사무소 또는 읍면동 단위로 필요한 서비스를 모두 갖추고 있을 수는 없으나 읍면동사무소를 통하여 욕구에 대응하는 사례계획과 서비스 제공 및 의뢰가 가능하기 때문이다.

있다. 하지만 대부분의 신생팀은 과정 중심의 팀이며 이 신생팀에 전문직 배치를 강조하다 보니 수익자 중심의 팀에는 전문직이 없거나 고작 1명으로 운영하여야 하는 상황이 있다.

1단계 지역 실무자들을 대상으로 한 설문결과에 따르면<sup>10)</sup> 조직개편이후 주민생활지원서비스를 담당하는 각 팀의 규모는 대개 3~4인으로 유사하였으나<sup>11)</sup> 팀원 중 복지직의 비중을 보면 통합조사팀과 서비스 연계팀은 각각 87.2%, 73.5%인데 비하여 총괄기획팀은 29.1%, 장애인, 노인복지팀은 41.1%였다. 즉, 서비스의 민감성을 확보하기 위한 팀의 전문직 비중은 낮고 조직의 목표를 달성하기 보다는 수단의 의미를 지니는 팀, 통합조사팀의 전문직 비중은 매우 높다는 것을 알 수 있다. 사회복지학계에서 자산조사는 전문직 업무로 분류되지 않는 경향<sup>12)</sup>이 있다는 점을 고려한다면 전문성 제고라는 목표와도 불일치되는 구조임을 알 수 있다. 결과적으로 실무자들이 체감하는 개편이후의 변화로 “변화가 없다”고 응답한 비중이 25.5%나 되고 서비스 기획과 사례관리는 겨우 10.7%, 4.1%에 불과한 반면, 조사의 정확성과 신속성이라는 응답의 비중은 26.8%에 이른다. 그리고 읍면동에서도 개편 전 상황을 기준으로 수급자 가구에 대하여 “잘 모른다”거나 “거의 모른다”는 응답자 비중

이 6.6%인데 비하여 개편 이후를 기준으로 이 비중은 17.6%로 증가하였다. 서비스민감성을 제고하는데 있어서 가장 기본적인 “수급자 욕구 파악”의 수준이 떨어진 것을 시사한다.

민츠버그(Mintzberg)는 조직편성과 관련하여서 조직의 하위구조 분화(divisionalization)를 설명하면서 기능적 기준(마케팅, 엔지니어링, 생산)에 따라서 분화된 조직이 생산과 서비스(생활, 집, 상업보험 분류)를 기준이나 시장 또는 지역적 영역을 기준으로 분화된 조직보다 환경에 좀 덜 반응적이라고 설명하고 있다<sup>13)</sup>. 민츠버그의 지적에 따르면 빠르게 변화하는 공공서비스 행정의 환경에 적절하게 반응하기 위해서라도 서비스 영역 기준의 분화를 강화하고 일선의 읍면동의 전문직 업무 구조를 강화할 필요가 있다. 사실 조사, 연계로 분화된 상태에서보다는 노인, 장애인, 여성 등 대상별, 또는 보건 등 문제나 서비스 영역별 분화가 지역사회환경에 좀 더 주목하고 반응할 가능성이 높다.

셋째, 서비스 연계 및 통합서비스 제공기반을 강화하는 목표에 기초하여 보아도 조직구조의 부조응을 지적할 수 있겠다. 일반적으로 분할구조에서는 단위업무의 책임이 분명해지고 업무가 세분화 되는 장점이 갖게 된다. 그러나 몇 가지 단점을 갖는다. 이러한 편성은 ① 모든 행정

사무의 분류기준으로는 부적당하고, ② 전문인으로서의 좁은 시야·이해력 때문에 통제와 조정이 어려워지며, ③ 목적·기능보다는 이를 달성하는 수단을 더 중시하는 단점이 있다. 이러한 편성 기준을 활용하는 경우 업무, 규칙, 절차들을 조정하기 위하여 조직(unit)들 사이의 관계 속에서 좀 더 세밀하게 기획하고 조직의 산출에 대한 꼼꼼한 점검(monitoring), 그리고 위에서부터의 좀 더 많은 감독으로 보완되어야 한다<sup>14)</sup>.

자칫 분할구조에서는 부서 할거주의로 갈등이 초래되기도 하는데 이로 인하여 부서 간 협조를 강조하는 조직의 구조설계로는 부적절하다는 평이다. 그리고 조정문제가 야기되는데 경쟁과 영예보호주의로 본부의 조정이 어려워지고 할거주의로 전체 조직의 목적에 전념하기 역시 어려워진다.

조직개편 이후 개최한 각종 실무자간담회에서 개편과정을 겪은 시군구의 서비스 담당팀(노인복지팀, 장애인복지팀 등)의 실무자들은 필요한 정보를 대부분 읍면동의 실무자로부터 구하지만 예전과 달리 충분한 정보를 얻기 힘들고 따라서 해당 서비스 분야에 대한 종합적인 파악이 어렵다는 점을 호소하였으며 읍면동 실무자의 경우 업무부담의 가중으로 사례관리와 이를 수행하는 과정에 필요한 서비스 연계를 추진하기 어렵다고 토로하였다. 한편 확대된 서비스 영역인 문화, 여가 등의 영역과의 협력은 거의 이루어지지 못하고 있으며 보건과

고용분야와의 협력도 별다른 협력기제를 만든 것이 아니어서 탈라진 점이 적다는 지적이 일반적이다. 결국 서비스 영역을 확대하여 부서 통합의 설치를 시도하였지만 실질적인 연계를 강화하는 기반으로 실효성을 보이지 못하고 있으며 오히려 일선 읍면동의 전문직 비중이 낮아지면서 종합적 사례관리의 여건이 악화된 상황에 처하고 말았다.

서비스 행정으로의 전환, 전문직 관료제로의 개편은 우리나라 사회정책의 발전단계를 고려할 때, 필요한 것이라 보이며, 바람직한 방향의 변화인 것이다. 그런데 이러한 구조가 자칫 전문적 분화로 부서 업무의 중복성이나 부서할거주로 인한 협력의 장애발생 등의 문제를 가져올 수 있음에 대하여 주목할 필요가 있다. 앞서 목표에서도 밝혔듯이 조직설계에서도 그 주 목표가 무엇인가에 따라 다른 선택이 있을 수 있다. 만약 연계, 협력이 관건이라면 분화를 가능한 지양하고 필요영역에만 일정 수준의 전문직을 보강하는 방식은 택할 수 있으며 이와 달리 전문적 분화가 필요한 것이라면 분할구조를 선택하지만 서비스 연계, 협력을 강화할 강력한 기제가 덧붙여져야 한다. 단지, 하나의 국 안에 부서들은 모았다는 것만으로 이러한 문제들이 해결될 것이라고 기대하기 어렵기 때문이다.

최근 지방 공공행정조직에서는 각종 일제 조사를 처리하여야 하는 고민에 빠져있다. 어마어마한 규모의 대상에 대하여 자산조사를 수행하

10) 이현주 외(2007), 『주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안』, 한국보건사회연구원·보건복지부: 171~195.  
 11) 공공행정조직에서 부서의 규모가 너무 작아 비효율적이라는 지적이 적지 않으며 주민생활지원서비스 지원체계도 이러한 문제를 그대로 노출하고 있다. 자세한 내용은 조성현(1997), 『정부조직에 대한 진단기법개발』, 한국행정연구원, 연구를 참조하기 바란다.  
 12) 동 조사결과에서도 응답자는 “사례관리와 서비스 연계”, “서비스 개발과 복지계획”을 전문성이 필요한 영역으로 지적하였다. 이현주 외(2007), 『주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안』, 한국보건사회연구원·보건복지부: 174를 참조하기 바란다.  
 13) Harrison, M., & Shirom, A(1998), *Organizational diagnosis and assessment—bridging theory and practice*, Sage publications: 196에서 재인용.

14) Harrison, M., & Shirom, A(1998), *Organizational diagnosis and assessment—bridging theory and practice*, Sage publications: 199.



여야 하는 상황에서 벌써 부서 간 갈등이 불거지고 있다. 통합조사팀과 각 서비스대상별 사업팀(예를 들어 장애인복지팀 등)과 일선 읍면동 사무소 사이에 새로운 조사부담으로 인하여 미묘한 갈등이 일고 있는 것이다. 전문적 관료제의 안착을 위해서는 분할된 부서 간 갈등을 줄일 수 있는 명확한 업무분담이나 조정능력의 강화가 필요할 것으로 본다.

최근에는 행렬조직(matrix organization)에 대한 관심 높아지고 있다. 행렬조직은 특정한 기능적인 부서의 전문가들을 프로젝트의 팀장들이 주도하는 구조적인 형태를 의미한다. 행렬조직은 사업구조와 기능구조를 결합시킨 일종의 혼합구조로서 관료제의 전문화에 융통성 변수를 첨가한 것이라 할 수 있다. 조직의 규모가 충분하지 않아 여러 가지 다양한 기능으로 분화가 비효율적일 때, 그리고 부서 간 상호의존성이 강할 때 요긴한 모델로 평가받는다. 이러한 모델에서는 전문성을 유지하면서도 신속한 대응이 가능하다. 전문적 관료제를 추구하되 당분간 한정된 조직의 규모, 인력의 배치를 고려하고 부서 간 연계를 보완하기 위하여 행렬조직의 특성을 일부 반영하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

끝으로 문제로 지적할 수 있는 또 하나는 분할구조에서는 활동과 자원의 중복성이 나타나 비효율적이라는 점이다. 대표적으로 모든 팀에서는 일정 정도의 행정업무를 담당하게 되었는데 이러한 팀 단위 행정업무가 그렇지 않아도

작은 팀 규모에서 업무부담을 늘리고 있으며 총괄기획팀의 경우에는 주무팀으로서 행정업무의 비중이 커서 정작 기획업무에 할애하는 업무 비중이 한정되는 결과를 초래하고 있다. 조직구조를 슬림화하고 전문적 역력을 확보하며 경계 간 협력을 강화할 수 있는 조직구조의 설계를 고민하여 보아야 하는 상황이다. 이 점이 이후 주민생활지원서비스 전달체계의 정착에 주 과제가 될 것으로 판단된다.

## 5. 개선 방향 및 과제

목표설정의 바람직한 절차는 몇 단계로 구성된다. ① 문제의 올바른 파악, ② 어떠한 문제가 핵심인지 파악하여 문제정의, ③ 정의된 문제를 해결하여 얻을 효과와 이를 해결하기 위한 비용 및 문제의 해결가능성 검토, ④ 목표의 우선순위와 달성수준 결정이 그것이다<sup>15)</sup>. 이러한 단계에 비추어 본다면 주민생활지원서비스 전달체계 개편의 목표는 각 단계의 과제를 충실하게 짚어낸 것이라 보기 어렵다. 환경의 변화와 이중 가장 심각한 문제가 무엇인가를 파악하고, 문제를 해결할 수 있는 자원의 한계를 고려한다면 목표를 그 중요성에 따라 우선순위를 줄 수 있었을 것이라 본다.

기존의 개편 목표는 동일 수준으로 나열된 복수의 목표로 정리되었으며 제한된 인적, 물적

자원에서 무엇을 중심으로 추진할 것인가가 고려되어 있지 않다. 주민생활지원서비스 체계로의 개편에서 상담실의 설치를 위한 재정적 지원 말고는 달리 추가 투입된 인적, 물적 자원은 발견되지 않는다. 행정직 일부를 주민생활지원서비스 업무를 분담하도록 전환 배치하였다 하여도 소수로 제한되었을 뿐 아니라 기존의 타 부서의 업무를 동반한 이동도 적지 않다. 결론적으로 투입된 자원의 크기가 별반 크지 않은 상황에서 나열된 복수의 목표를 고르게 달성하려 하기는 쉽지 않은 것이 지역의 실정이다. 이러한 상황에서 목표의 왜곡이 조직편성 등과 맞물려 나타났고 결과, 전달체계의 개편의 목표 달성과 다소 거리가 있는 현상들을 보이고 있다.

각각의 목표는 상호 관련성을 가진다. 예를 들어 전문성 극대화는 대응성과 통합적 서비스 제공의 수단적 목표로 이해될 수 있으며, 조사의 신속성과 정확성 등도 대응성 제고를 위한 수단으로 볼 수 있다. 목표의 관계들을 고려하여 우선 추진하여야 하는 목표의 순위를 밝히고 위계화하는 보완이 필요하다. 예를 들어 기획력 제고→ 대응성→연계 및 통합성→전문성→(조사)의 신속성 및 공정성의 순으로 위계화 할 수도 있을 것이다.

자원의 확충을 도모한다 하여도 단기간에 큰 폭의 자원 확충을 기대하기는 어려울 듯하다.

즉, 각종 목표를 모두 담아내기에는 투입의 탄력성이 뒷받침되기 어렵다. 결국 목표의 우선순위를 정하는 작업이 필요하다. 그리고 교육이나 평가, 자문 등을 통하여 일선의 참여자들이 목표 간 관계를 인식할 수 있도록 지원하여야 할 것이다. 그리고 목표의 달성수준을 설정하여 일선의 업무가 개편의 취지에 맞추어 진행될 수 있도록 여건을 조성하는 것이 절실하다.

목표의 위계화가 이루어지면 그 목표를 달성하기 위한 조직편성을 구상하여야 한다. 만약 위와 같이 기획력 제고를 우선으로 하는 조직편성이 되자면 기획업무를 담당하는 팀에 전문직 배치를 강화하고 그 팀의 규모가 주무팀으로서 필요한 업무를 수행하면서도 기획업무를 수행할 수 있는 적정 규모가 되도록 설계하여야 할 것이다. 한편, 대응력, 민감성제고도 우선 순위의 목표로 두게 된다면 읍면동의 전문직 배치를 강화하고 시군구의 인구집단별 기획팀과의 연계를 강화하여 실질적인 사례관리의 실시와 필요한 연계가 함께 이루어지도록 지원설계하여야 할 것으로 판단된다. 이러한 조직편성에서 제한된 인력의 규모를 고려한다면, 통합조사팀의 조사 업무를 자선조사와 욕구조사로 구분하고, 통합조사팀에 행정직을 배치하여 자선조사를 수행하도록 하고<sup>16)</sup> 욕구조사는 읍면동의 복지직 업무로 재 담당하는 방안을 고려할 수 있다. **■**

15) 위의 목표설정단계는 정우일(2006)의 구분을 일부 수정한 것이다. 정우일(2006). 『공공조직론』, 박영사: 329~330을 참조하기 바란다.

16) 장기적으로는 통합조사팀의 조사업무를 일선 읍면동사무소-읍면동단위는 너무 작은 행정단위여서 비효율의 문제를 노정할 수 있으므로 이 단위에 대한 재검토도 필요하다고 이전하는 것이 적절하다고 판단된다. 일선 사무소에 배치된 행정직이 자선조사를 실시하고 전문직이 가구방문을 통하여 욕구조사와 기타 행정조사에서 누락된 가구 실태를 파악하도록 업무분담을 구성할 수 있다. 이런 변화를 가정하면 통합조사팀은 장기적으로 해체하는 것이 바람직하지만 만약 통합조사팀을 지역사례에 대한 모니터링을 수행하는 기능으로 그 역할을 전환한다면 그 유지도 고려하여 볼 수 있을 것이다.