

연구보고서 2005-25

## **외국 공공부조 전달체계 비교분석**

이현주 박신영 유은주 유진영

한국보건사회연구원

연구보고서 2005-25

# 외국 공공부조 전달체계 비교분석

이현주 박신영 유은주 유진영

한국보건사회연구원

## 머 리 말

최근 사회복지 전달체계에 대한 학계, 정부 등의 관심이 뜨겁다. 우리나라 사회복지의 역사에서 사회복지 전달체계에 대한 관심이 이렇게 높아본 경험이 없다고 해도 과언이 아니다. 사회복지 전달체계를 둘러싼 문제제기는 주로 공공부조 전달체계와 관련된 정책적 변화와 개선안의 마련으로 이어지고 있다.

공공부조 전달체계에 대한 논의가 활발하게 전개된 직접적인 계기는 생계위기에서 벌어진 각종 사건사고였지만 이러한 사건사고가 지속적인 관심으로 이어진 데는 전달체계의 의미를 강화하는 복지환경의 변화가 기본적인 배경이 되었다. 공공부조정책은 빈곤의 사회이슈화와 더불어 계속 확충되어 왔고 따라서 이에 필요한 예산도 꾸준히 증가하여 왔다. 이러한 상황에서는 전달체계의 효과성과 효율성에 대한 사회적 의문이 커지게 되는 것이 당연하다. 그래서 사회복지전달체계는 사회복지와 그 역사를 같이하지만 사회복지 발전의 일정 단계를 넘어서야 독립된 정책 아젠다로 형성된다.

사회복지 전달체계는 정책을 소비자에게 이어주는 조직적 과정이라 할 수 있는데 제공자의 구성, 제공자간, 제공자와 소비자 간의 관계가 전달체계를 구성한다. 즉 전달체계는 사회복지서비스를 대상자에게 전달하여 그들의 욕구를 효과적으로 충족시키는데 있어서 결정적인 역할을 수행한다. 이러한 의미에서 본다면 정책의 확충에도 불구하고 복지체감의 개선효과가 나타나지 않는 이유로 전달체계의 비합리성이 작용할 것이라는 지적은 나름의 논리를 갖는다.

본 연구는 공공부조 전달체계를 이해하고 향후 공공부조 전달체계의 재편을 위한 각종 논의의 기초 자료를 제공하기 위하여 외국의 공공부조 전달체계를 비교하고 그 함의를 도출하였다. 공공부조 전달체계와 관련하여 많은 변화를 거듭한 선진 외국의 경험은 우리에게 유용한 정보를 줄 것이기 때문이다. 우리나라의 공공부조 복지전달에 대한 많은 연구들은 대개 개선안을 마련하는 데

목적은 두고 진행되어왔다. 놀랍게도 외국의 경험을 본격적으로 검토한 연구는 극히 부족하다. 따라서 본 연구가 외국의 경험을 토대로 우리나라 공공부조 전달체계의 발전에 의미있는 기여를 하기를 기대하여 본다.

본 연구는 본원의 이현주 책임연구원 책임 하에 박신영, 유은주 연구원, 유진영 주임연구원의 공동연구로 수행되었다. 본 연구의 진행에서 많은 분들이 함께 하였으며 이 분들의 정성이 본 연구의 완성도를 높이는데 기여하였음을 밝히고 싶다. 외국의 공공부조 전달체계에 대하여 전문적이고 현장감있는 자문을 하여 준 학계 연구자들에게 감사를 전한다. 연구진의 본고를 세심하게 읽고 귀중한 의견을 주신 본원의 김미곤 부연구위원과 강혜규 책임연구원에게도 사의를 표한다. 그리고 여러 가지 자료의 지원을 하여준 송연경, 이승영 선생님에게 감사를 표하고 싶다. 지면을 통하여 일일이 감사의 마음을 전하지 못하지만 여러 가지 방식으로 연구에 기여하셨던 모든 분들과 연구의 의의를 나누고자 한다.

2005년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

## 목 차

제1장 서론 .....	13
제1절 연구의 필요성 및 연구목적 .....	13
제2절 연구내용 및 연구방법 .....	16
제2장 공공부조 전달체계 비교의 틀 .....	22
제1절 공공부조 전달체계의 비교내용 구성 .....	22
제2절 공공부조 전달체계의 비교를 위한 분석틀 .....	27
제3장 일본의 공공부조전달체계 .....	32
제1절 전달체계 환경 .....	32
제2절 분석대상 공공부조제도 .....	34
제3절 전달체계의 구성: 정부간 관계 .....	35
제4절 일선 사무소의 특성 .....	40
제5절 인력 .....	45
제6절 기타 .....	48
제4장 미국의 공공부조전달체계 .....	57
제1절 전달체계 환경 .....	57
제2절 분석대상 공공부조제도 .....	59
제3절 전달체계의 구성: 정부간 관계 .....	63
제4절 일선사무소의 특성 .....	79

제5절 인력 .....	85
제6절 기타 .....	86
제5장 호주 공공부조전달체계 .....	90
제1절 전달체계 환경 .....	90
제2절 분석대상 공공부조제도 .....	94
제3절 전달체계의 구성: 정부간 관계 .....	96
제4절 일선 사무소의 특성 .....	102
제5절 인력 .....	111
제6절 기타 .....	113
제6장 영국의 공공부조전달체계 .....	116
제1절 전달체계의 환경 .....	116
제2절 분석대상 공공부조제도 .....	119
제3절 전달체계의 구성: 정부간 관계 .....	122
제4절 일선사무소의 특성 .....	124
제5절 인력 .....	129
제6절 기타 .....	130
제7장 스웨덴의 공공부조전달체계 .....	133
제1절 전달체계 환경 .....	133
제2절 분석대상 공공부조제도 .....	137
제3절 전달체계의 구성: 정부간 관계 .....	139
제4절 일선 사무소의 특성 .....	145
제5절 인력 .....	150
제6절 기타 .....	151

제8장 한국 공공부조전달체계 .....	156
제1절 전달체계의 환경 .....	156
제2절 분석대상 공공부조제도 .....	158
제3절 전달체계의 구성: 정부간 관계 .....	160
제4절 일선사무소의 특성 .....	163
제5절 인력 .....	165
제6절 기타 .....	168
제9장 공공부조전달체계의 특성 비교와 함의 .....	173
제1절 각국 공공부조전달체계의 개요 .....	173
제2절 전달체계의 재편 경향과 쟁점 .....	176
제3절 공공부조 전달체계 비교 평가 .....	185
제4절 함의 .....	192
참고문헌 .....	198

## 표 목 차

〈표 1-1〉 기초보장예산 추이 .....	14
〈표 3-1〉 지방자치법 별표에 기재된 기관위임사무의 항목수의 추이 .....	36
〈표 3-2〉 일본 복지사무소 설치기준 .....	42
〈표 3-3〉 현업원의 배치기준 .....	45
〈표 3-4〉 히라츠카 보건복지사무소 소관지역 .....	54
〈표 3-5〉 히라츠카시 보건복지 사무소 조직도 및 소관사업 .....	55
〈표 3-6〉 히라츠카시 보건복지 사무소 생활복지과 소관사업 .....	55
〈표 4-1〉 미국의 대표적 공공부조 .....	59
〈표 4-2〉 ACF 지역사무소별 서비스 제공지역 및 관할지역 인구 .....	69
〈표 4-3〉 Alameda County Social Service Agency 지역 사무소 .....	80
〈표 4-4〉 지역사무소 기본 직원 및 업무 .....	85
〈표 5-1〉 호주의 정부개혁 단계 .....	92
〈표 5-2〉 호주의 정부부처 .....	97
〈표 5-3〉 센터링크 Network의 조직 현황 .....	110
〈표 5-4〉 센터링크 인력 현황 .....	111
〈표 6-1〉 확대고용센터 직원 수 .....	130
〈표 7-1〉 스웨덴 지방정부의 사무 분담 .....	135
〈표 7-2〉 스웨덴의 사회적 급여 재정원천 .....	144
〈표 8-1〉 기초보장제도 수급자 변화 추이 .....	159
〈표 8-2〉 최저생계비, 현금급여기준 및 생계급여액, 주거급여액 .....	159
〈표 8-3〉 일선 사회복지담당공무원의 업무 및 신규추가업무 현황 .....	164
〈표 8-4〉 연도별 사회복지전담공무원의 정원 .....	166
〈표 8-5〉 사회복지전담공무원 현원 및 담당 수급가구 수 .....	167

〈표 8-6〉	사회복지전담공무원 1인당 담당 가구수 (2004. 11) .....	167
〈표 9-1〉	정부간 관계의 이념형 .....	177
〈표 9-2〉	공공부조의 정부간 관계유형 .....	178
〈표 9-3〉	정부수준별 세입비중(2003) .....	180
〈표 9-4〉	각 국의 공공부조 전달체계 비교 .....	186

## 그림 목 차

[그림 3- 1]	일본의 공공부조제도 .....	34
[그림 3- 2]	일본 후생노동성의 내부 조직체계 .....	38
[그림 3- 3]	복지 6법과 관련된 지역복지사무소의 기능 .....	41
[그림 3- 4]	복지사무소 표준조직도(인구 10만의 경우) .....	44
[그림 3- 5]	신청에 의한 생활보호 업무처리경로 .....	49
[그림 3- 6]	직권에 의한 생활보호업무 처리경로 .....	49
[그림 3- 7]	근로지원 및 보건과 연계된 복지사무소 모형 .....	56
[그림 4- 1]	미국의 지방정부체계 .....	58
[그림 4- 2]	보건복지서비스부(Department of Health & Human Service: DHSS)의 구조 .....	65
[그림 4- 3]	아동가족국의 구성 .....	68
[그림 4- 4]	ACF 지역사무소별 서비스 제공지역 및 관할지역 .....	70
[그림 4- 5]	TANF 프로그램의 중앙정부 전달체계 .....	71
[그림 4- 6]	SAN FRANCISCO 지역사무소 조직도 .....	72
[그림 4- 7]	Alameda County 정부 조직도 .....	75
[그림 4- 8]	일반적인 사회서비스 기관(Social Service Agency)의 구조 .....	81
[그림 4- 9]	EASTMONT 지역의 사회서비스 기관의 구조 .....	82
[그림 4-10]	일선 사무소의 구조 .....	84
[그림 4-11]	일반적인 TANF 수급절차 .....	87
[그림 5- 1]	호주의 정부수준별 복지 전달체계 개요 .....	96
[그림 5- 2]	호주 인간서비스 부 내부 조직도 .....	100
[그림 6- 1]	영국 지방정부의 체계(잉글랜드) .....	117
[그림 6- 2]	노동연금성의 집행사무소 개요 .....	124

[그림 6-3]	확대고용센터에서의 급여신청과정 .....	132
[그림 7-1]	스톡홀름 꼬문의 조직 .....	147
[그림 7-2]	스웨덴 일선사무소의 구조: 스톡홀름 꼬문 내 Östermalms 구역 ..	149
[그림 8-1]	사회복지사무소 예시(대도시형) .....	170
[그림 9-1]	공공부조 전달체계 쟁점과 가치의 관계 .....	191

## Abstract

### Comparative Analysis of Social Welfare Delivery System in Foreign Countries - With Focus on Public Assistance delivery System-

#### Study needs and Objectives:

- The share of the public assistance in social security is very high in Korea. As further expansion of public assistance has been made recently, the interest in public assistance, in terms of its effect and efficiency, has been very high.
- Under this background, there are a lot of ongoing discussions on the improvement of delivery system of the public assistance;
- Despite these developments in Korea, the study on the delivery system of public assistance in foreign countries, that could be used to establish a rational delivery system, is virtually non-existent;
- This study reviewed the delivery systems in various foreign countries where public assistance is playing an important role in welfare system with a view to utilize them for the improvement of delivery system in Korea.

#### Main Study Contents:

- Review of delivery systems of public assistance in Japan, the U.S., Australia, the U.K. and Sweden;
- Review of delivery system of public assistance in Korea and its tasks;
- Comparison of various delivery systems and implication drawn;

#### Expected Effect:

- Basic data for reorganization of the public assistance delivery system;
- The study has enhanced the efficiency of the public assistance by rationalizing its delivery system in indirect manner.

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 필요성 및 연구목적

### 1. 연구의 필요성

#### □ 사회복지의 발전과 사회복지전달체계의 중요성에 대한 재확인

- 사회복지전달체계는 정책의 성패에 큰 영향을 주어 사회복지정책이 어떠한 방식으로 집행되는가, 전달되는가에 따라 정책의 목표달성 가능성이 달라짐.
- 최근 사회복지학계 및 정책일선에서 전달체계 합리화가 핵심 아젠다로 부상하고 있음.
  - 사회복지전달체계는 사회복지와 그 역사를 같이하지만 사회복지 발전의 일정 단계를 넘어서야 독립된 정책 아젠다로 형성되는 경향이 있음. 즉, 사회복지지출, 특히 사회복지서비스의 소비가 증가하여 일정 단계를 넘어서면 전달체계를 중심으로 그 효율성의 문제가 대두됨.
  - 우리나라는 복지확장기를 거치면서 최근 들어 사회복지전달체계에 대한 논의가 정책의 중심적인 이슈로 등장하고 있음.

#### □ 공공부조제도의 확대와 그 효과에 대한 회의

- 공공부조제도는 복지제도 중 가장 오랜 역사를 갖고 있으며 모든 사회에서 최후의 안전망으로서 의미를 가짐.
  - 각 국의 사회복지체계에 따라 공공부조제도의 비중은 달라질 수 있지만 공공부조제도 기능성은 사회구성원의 기본적인 생활을 영위하는데 있어 반드시 확보되어야 함.

- 우리나라는 공공부조제도가 사회복지에서 차지하는 비중이 높아 공공부조제도 중심의 제도틀을 갖고 있는 국가 중 하나이며 따라서 공공부조제도의 기능성이 매우 중요한 실정에 있음.
- 특히 경제위기 이후 공공부조제도의 확충이 이루어지고 공공부조제도의 기능이 강조되고 있는 실정임.
- 예산의 증가는 결국 업무의 양적 증가와 복잡성을 초래하였을 것이며 따라서 전달체계의 합리화는 더욱 중요해지는 배경이 됨.

<표 1-1> 기초보장예산 추이

(십억원, %)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
예산								
정부예산: A (일반회계 세출)	75,583	83,685	88,736	99,180	109,630	118,132	120,139	134,370
복지부 예산: B	3,113	4,160	5,310	7,458	7,750	8,502	9,232	8,648
비율(B/A×100)	4.12	4.97	5.98	7.52	7.07	7.20	7.68	6.44
기초보장 예산: C	1,090	1,848	2,332	3,242	3,382	3,505	3,828	4,354
비율(C/B×100)	35.01	44.42	43.92	43.47	43.64	41.23	41.46	50.35
연도별 증가율	20.98	69.54	26.19	39.02	4.32	3.64	9.22	13.74

자료: 보건복지부 내부자료를 바탕으로 재계산

- 2000년 국민기초생활보장제도가 도입되고 각종 공공부조성 정책의 확충이 진행되면서 공공부조를 위한 재원은 증가하였으며 따라서 공공부조제도의 효과성과 효율성에 대한 검증이 사회적으로 요청되고 있음.
- 과거에 비하여 공공부조의 효율성제고의 필요성이 강조되면서 공공부조제도에 대한 모니터링 기제 확립과 공공복지전달체계의 합리화에 대한 논의가 핵심적인 이슈가 되고 있음.
- 공공부조제도의 확충에도 불구하고 복지체감도의 변화가 부응하지 못

하고 있다는 우려가 제기되고 위기에 노출된 사례들의 극단적인 대응이 언론에서 자주 다루어지고 있음.

□ 공공부조 전달체계에 대한 기초 연구의 편향

- 공공부조 전달체계에 대한 연구가 전무한 것은 아니나 기존 연구는 특정 영역으로 제한된 경향이 있음.
  - 공공부조 전달체계에 대한 국내 연구는 대개 공공부조 전달체계의 개편을 위한 모델의 개발을 목적으로 함.
    - 이는 단기적인 정책개발을 위한 것으로 보건복지사무소와 최근의 사회복지사무소 모형의 실험 및 평가도 전달체계의 개편을 위한 정책적 목적에서 출발하며 이러한 모형의 개발에 선행되어야 하는 기초연구에 대한 투자는 매우 취약한 상황에 있음.
    - 공공부조 전달체계에 대한 기타의 연구들도 기존 전달체계에 대한 평가와 새로운 구상의 제안이라는 범위를 벗어나지 않고 있음.
- 공공부조 전달체계의 제 구상에 선행되어야 하는 관련 이슈에 대한 논의나 외국의 경험에 대한 검토 등 기초연구는 미흡한 실정임.

□ 정책구상의 기반으로서 외국의 경험에 대한 이해 부족

- 사회복지전달체계가 이슈가 되고 있는 상황에서 참고할만한 정치한 모형 연구는 축적되지 못하였으며 구체적인 정책 구상에서 한계로 작용하고 있음.
  - 전달체계를 비롯한 각종 정책의 새로운 기획단계에서 외국의 경험을 살피고 이로써 기초적인 자료를 마련하는 것이 선행됨.
  - 전달체계와 관련한 외국의 경험은 각 사회의 상황에 조응하는 전달체계의 특성을 분명하게 하며 우리나라에 적절한 전달체계를 구상하는데 유용한 정보를 제공함.

## 2. 연구의 목적

- 본 연구는 외국 공공부조전달체계에 대한 비교분석을 시도하여
  - 외국 공공부조전달체계의 특성을 밝히고
  - 외국 공공부조전달체계의 비교평가를 시도함으로써
  - 향후 우리나라 공공부조전달체계의 개선방향에 대한 함의를 찾고자 함.

## 제 2 절 연구내용 및 연구방법

### 1. 연구내용

- 사회복지전달체계 개념, 구성, 원리 등을 탐색하여 비교 분석틀 도출
  - 사회복지전달체계 관련 연구에 대한 검토를 통하여 전달체계의 개념, 개념을 구성하는 하위 영역들에 대하여 고찰
  - 또한 공공부조제도의 개념과 원리 등에 기초하여 공공부조전달체계 분석을 위한 틀을 도출
- 각국의 공공부조 전달체계의 환경 등 배경에 대한 고찰
  - 일반 행정, 사회복지환경과 공공부조제도의 변화, 그리고 전달체계의 관계를 중심으로 과거 변화를 살펴보고 그 의미를 정리
  - 변화의 요인과 원리 등에 대하여 고찰하고 경향의 일반성을 도출
- 공공부조 전달체계의 현황 분석
  - 공공부조 전달체계를 정부간 관계를 포함하는 전체 구성, 일선사무소의 기능과 위상, 구조, 그리고 인력 등의 측면에서 고찰
- 외국 공공부조 전달체계 비교분석의 정책적 함의를 도출
  - 우리나라 공공부조 전달체계의 특성과 한계에 대한 규명
  - 외국 공공부조 전달체계 특성이 주는 시사점을 정리

- 외국 공공부조 전달체계를 이슈 및 가치의 측면에서 비교하고 한국적 함의를 정리함.

## 2. 연구방법

### □ 문헌분석

- 사회복지전달체계와 공공부조의 개념구성, 원리, 원칙 등을 포함하는 전달체계 관련 이론 및 연구에 대한 검토를 함.
- 공공부조 전달체계에 대한 각국의 현황 분석 및 의미와 관련된 연구를 검토하고 관련 비교를 위한 내용 구성, 평가를 위한 이슈 및 가치 등의 도출을 시도함.

### □ 관련 2차 자료 및 행정자료 등 분석

- 공공부조 전달체계 변화의 환경요인으로서 거시사회적 요인과 제도적 요인 등에 관한 2차 자료 및 행정자료 등을 수집함.
- 공공부조전달체계에 대한 각국의 정부자료를 수집하고 정리함.
- 인터넷 또는 문헌 등을 통하여 외국 공공부조 전달체계 현황 자료를 수집하고 분석틀에 따라 그 내용을 비교 정리함.

### □ 비교 국가별 학계 전문가가 참여하는 자문회의개최

- 비교 국가의 공공부조 및 전달체계를 연구하여 온 전문가의 자문을 통하여 국가의 행정 관행 등 2차 자료로 접근하기 어려운 내용들에 대하여 집중 파악함.

## 3. 분석대상국가 및 분석대상제도의 선정

### □ 분석대상국가

- 복지전달체계와 같이 행정과 관련된 정보의 수집은 자료원의 확보가 쉽지 않은 반면, 많은 양의 정보를 수집, 확인할 필요가 있어 소수의

국가에 한정하여 내용분석을 시도할 수밖에 없음.

- 분석대상 국가로 일본, 미국, 영국, 호주, 스웨덴과 한국으로 함.

○ 분석대상국가는 크게 두 가지 기준에 근거하여 선정하였음.

- 첫째, 공공부조제도를 중심으로 복지국가 체계를 구성하고 있는 국가.
  - 즉, 복지레짐에서 자유주의국가로 분류된 국가들 중 비교적 자료의 접근이 용이한 국가를 선택하였음.
  - 복지국가 유형화의 대표적 연구자인 에스핑 안데르센(Esping Andersen, 1990)은 자유주의 복지체계는 시장을 통한 거래를 복지의 가장 큰 원천으로 보는 자유주의 이데올로기에 기반하며, 제도적 측면에서 자산조사에 기초한 선별적 제도를 강조하는 특징을 갖는다고 설명함. 팔메(Palme, 1990)도 에스핑 안데르센의 자유주의 유형과 유사한 잔여모형을 자산조사를 통해 제한된 수의 빈민들에게만 기본보장을 제공하며 급여액도 노동자들의 임금보다 낮게 책정하는 특징을 갖는 것으로 설명함.
  - 대표적 자유주의 국가로는 미국, 캐나다, 호주 등이 포함되며 영국도 이러한 유형에 포함되는 것으로 볼 수 있음. 일본도 이 유형에 속하지만 가족 공동체를 강조하는 유교적 또는 아시아적 특성을 동시에 갖고 있는 국가로 분류됨.
- 둘째, 우리나라의 정책개발 과정에서 높은 빈도로 참고하는 국가
  - 일반적 정책개발에서 뿐 아니라 사회복지전달체계 관련 정책개발에서 빈번하게 검토가 요청되는 국가들을 선택하였음. 자유주의 국가 중 일본, 미국, 영국 등은 각종 복지정책의 구상에서 검토가 되는 국가군이며 호주는 최근 복지전달체계와 관련하여 높은 관심을 받고 있음.
  - 스웨덴은 공공부조 중심의 자유주의 유형의 국가는 아니지만 역시 우리나라의 복지정책 개발 과정에서 자주 언급되는 대표적 국가라는 이유로 분석대상 국가에 포함시켰음.

□ 분석대상 제도

○ 공공부조제도의 정의

- 공공부조<sup>1)</sup>에 대한 정의는 국가 또는 학자나 기관에 따라 상이함. 하지만 공공부조의 일반적 원리를 중심으로 정의할 수 있음.
- 사회보장기본법에 따르면 “공공부조란 사회보장제도의 하나로서 모든 국민이 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위해 국가 및 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도”임.
- 공공부조의 원리를 보면 ① 기여에 기초하지 않고 있으며 ② 자산조사를 거쳐 경제적 무능을 증명한 구성원에게 적용 ③ 급여형태는 현금이나 현물, 서비스가 모두 가능하나 급여수준에서 보면 최저생활을 보장하는 정도에 한정됨(이현주 외, 2003:22).

○ 분석대상 공공부조제도

- 각 국가마다 공공부조제도는 다양한 몇 가지의 제도로 구성됨. 또한 제도마다 전달체계가 상이한 경우가 적지 않음.
- 따라서 국가별로 대표적인 공공부조제도를 선정하여 해당 제도의 전달체계를 중앙정부에서 지역의 일선 집행조직에 이르기까지 전 경로를 추적하여 전달체계의 구성을 살펴보고자 함.
- Eardley et al.(1996a)는 공적부조의 유형을 3가지로 구분하였음(Katja Hölshe, Magit Jraus, 2004에서 재인용).

(1) 일반적 부조(general assistance): 구체적인 최저임금 미만의 거의 모든 사람들에게 현금 급여를 지급

주1) 유럽 선진 복지국가를 중심으로 이차 세계대전 이후 공공부조라는 개념 대신 사회부조라는 개념이 사용됨. 사회부조라는 용어는 종래의 자선적 느낌이 강한 공공부조라는 용어를 보다 근대적인 사회적 연대와 권리에 의거한 개념으로 발전시킨 것으로 해석됨(이성기, 1996:2). 한편 공공부조는 국가, 정부의 역할을 강조하는 개념인 반면, 사회부조는 다른 주체들의 역할을 인정하는 경향이 있음. 우리나라도 국민기초생활보장제도의 시작으로 자활 등의 사업에서 국가 또는 정부 외에 다른 주체의 참여가 더욱 넓어지고 있어, 이러한 배경의 변화와 개념변화의 취지를 고려할 때, 사회부조로 명칭 변경의 필요성도 논의가 가능함.

- (2) 범주적 보조(categorical assistance): 실업자와 같이 특정한 집단을 대상으로 하는 현금 급여를 포함
- (3) 통합된 부조(tied assistance): 주택급여와 같이 현금이나 현물로 제공되는 특정 상품이나 서비스를 포괄
- 일반적 부조를 중심적인 분석대상 제도로 하되, 단 최근 공공부조제도에서 근로빈곤층에 대한 지원이 강조되는 경향이 있으며 우리나라의 경우 기초보장과 자활과의 전달체계 분할 등 근로빈곤층에 대한 전달체계도 관심의 초점이 되고 있으므로 근로지원이 함께 검토될 수 있도록 공공부조 제도를 선정
- 통합된 부조가 아니라 현금지원 형태의 생계지원 또는 소득지원제도와 근로지원이 분리된 공공부조제도를 운영하는 국가에서는 대표적인 빈곤층 근로지원제도를 별도의 분석대상제도로 선정함.

○ 국가별 분석대상제도

- 일본: 생활보호제도
  - 일반적 공공부조제도이면서 통합된 부조로 일본의 대표적인 공공부조제도임.
- 미국: 빈곤가구한시지원(Temporary Assistance for Needy Families: TANF), 빈곤 노인·장애인을 위한 보충적 소득보장(Supplemental Security Income: SSI)
  - TANF는 범주적 보조제도이지만 일반적 공공부조제도가 찾기 힘든 미국에서 대표적인 공공부조제도이며 근로연계가 강조되는 제도임. SSI는 TANF가 지방정부단위로 운영되는데 반하여 중앙단위로 운영되는 제도로 비교를 위하여 보충적인 분석대상 제도로 선정함.
- 호주: 아동양육급여(Child Care Benefit)등 가족원조(Family Assistance)프로그램과 구직자수당(Newstart Allowance)
  - 호주의 대표적인 가구단위 공공부조제도로써 가족원조프로그램을 대상 제도로 선정하며 구직자수당은 근로지원 전달체계를 파악하기 위한 보

충적인 분석대상 제도로 선정함.

- 영국: 소득지원(Income Support: IS), 소득기초구직자수당(Income-based Job seeker Allowance: JSA)
  - 영국의 일반부조제도로 소득지원제도를 선정하고 근로지원의 전달체계를 파악하기 위하여 소득기초구직자수당을 보충적 분석대상 제도로 선정함.
- 스웨덴: 생계지원(försörjningsstöd), 이전에는 사회부조(socialbidrag)로 알려짐.
  - 일반적 부조로 생계지원제도를 분석대상 제도로 선정함.
- 한국: 국민기초생활보장제도
  - 일반적 부조인 국민기초생활보장제도를 분석대상 제도로 선정함.

## 제 2 장 공공부조 전달체계 비교의 틀

### 제 1 절 공공부조 전달체계의 비교내용 구성

#### 1. 사회복지전달체계의 의미

- 사회복지서비스 전달체계는 사회복지서비스를 필요로 하는 수요자들에게 사회복지서비스를 적절하게 제공할 수 있도록 하는 환경, 구조와 관련된 것으로 이해하는 것이 바람직하며, 따라서 이러한 구조와 관련된 모든 것이 함께 고려되어 그 개념이 정의되어야 할 것임.
- 사회복지서비스의 제공에는 사회복지서비스를 제공하는 제공자(또는 기관)와, 제공자(또는 기관)간 관계, 제공자(또는 기관)와 이용자간의 관계가 포함됨.
  - 사회복지전달체계에서 관계가 중요한 부분이라는 하지만 관계만으로 전달체계를 모두 언급할 수 없음. 사회복지서비스 제공자, 제공기관이 존재하지 않거나 희박한 상황에서, 그리고 개별 제공자의 체계가 비합리적인 상황에서는 관계를 논하는 것의 의미가 매우 약화됨.

#### □ 기존의 사회복지전달체계 정의

- Friedlander & Apte(1980): 클라이언트를 둘러싼 일체의 공적, 사적 복지기관의 서비스 전달체계망
- Hodge & Anthony(1982): 국가가 제공하는 사회복지서비스를 수혜자에게 가장 효율적으로 전달할 수 있는 조직구조
- Gilbert & Specht(2002): 지역사회에서 서비스 제공자들 간의 그리고 서비스 제공자와 소비자들 간을 연결하는 조직적 체계

- 최성재·남기민(1997): 사회복지서비스의 공급자간을 연결시키기 위하여 또는 복지서비스의 공급자와 소비자간을 연결시키기 위하여 만들어진 조직
  - 김태진·박미선(2001): 공공부문 전달체계와 민간부문 전달체계로 나눌 수 있는데, 이는 복지대상자들에게 적합하고 필요한 과정이며, 전달체계의 행정조직, 전달자, 복지대상자 사이의 조직적 배열을 의미함.
  - 박용찬(1997): 사회복지서비스를 필요로 하는 사람에게 질적·양적으로 적절한 서비스를 어떻게 효율적으로 제공해 주느냐하는 행정체계 또는 조직에 관련된 문제
  - 최일섭(1987): 사회복지사업의 조직적인 환경으로 이해하고, 조직적인 환경이란 복지수혜자에게 직접 도움을 주는 사회복지기관이나 시설은 물론 중앙에서 지방일선에 이르기까지의 모든 공·사조직을 의미
  - 박풍규(1999): 사회복지 서비스를 필요로 하는 사람에게 질적, 양적으로 적절한 서비스를 효율적으로 제공하는 것과 관련된 체계·제도. 따라서 여기에는 직접 서비스 개발과 관련된 측면과 개발된 서비스를 복지대상자에게 제공하는 접근성과 관련된 측면 등으로 구성된다고 하였음.
- 결국 사회복지전달체계는 서비스 제공자의 합리적 체계와 그리고 제공자간 합리적 관계, 그리고 제공자와 수요자의 긴밀한 접근성을 기초로 할 때에만 이상적인 구조를 갖추게 됨.

## 2. 공공복지전달체계의 초점

- 공공부조 전달체계는 공공부조의 성격에 비추어 **공공부문 제공자 체계, 공공부문의 제공자간, 공공부문 제공자와 소비자간의 관계를 초점으로 함.**
  - 국민들의 기초적인 생활을 유지하기 위한 공공부조는 공공재적 성격이 강하여 민간부문에서 이루어질 수 없는 외부효과를 가지며 따라서 공공부문에서 이루어져야할 당위성을 가짐.

- 한편 공공부조는 기초선의 보장과 이를 통하여 기초생활의 확보라는 점에서 평등을 구현하기 위해서는 공공부문의 책임이 큼.
- 대부분의 국가에서 공공부조는 공공부문에서 정책결정과 집행으로 이루어지며 일부 국가에서는 집행을 민간의 성격이 가미된 독립기관에 이관하고 있기도 함.

### 3. 비교의 내용 구성

□ 비교의 내용을 구성하기 위하여 공공복지 행정 및 공공복지 전달체계, 사회복지전달체계를 분석한 선행연구 등에 대하여 검토가 필요함.

- 박경숙(2003)<sup>주2)</sup>은 사회복지전달체계를 분석하면서 공공복지전달체계를 중앙과 지방정부간 관계를 중심으로 다룸.

공공복지전달체계 (관·관 협력체계)	민·관 사회복지서비스 협력체계	지역사회복지기관간의 연계체계(민·민 연계체계)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부-지방자치단체의 공공복지전달기관들의 조직 배열과 관계</li> <li>- 지방자치단체의 자율성과 전문성</li> <li>- 업무조정 현실성</li> <li>- 재정지원</li> <li>- 공정성</li> <li>- 인력의 지도감독체계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지서비스 시설 운영주체</li> <li>- 시설의 자원</li> <li>- 민간기관의 평가제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서비스의 단절과 중복 (서비스간 연계효율성)</li> </ul>

- 이재완(2002)<sup>주3)</sup>은 기초생활보장제도 행정체계 개편방안을 연구하면서 환

주2) 박경숙, 「참여정부 초기의 지방분권화 및 참여복지 정책방향과 사회복지전달체계 개편과제」, 『사회복지정책』, Vol.16, 한국사회복지정책학회, pp.151~172, 2003.

주3) 이재완, 「기초생활보장제도 행정체계 개편방안에 관한 연구[조직과 인력을 중심으로]」, 『사회복지정책』, 11집, 한국사회복지정책학회, 2002.

경, 조직의 구성, 서비스 연계를 비롯한 사업, 인력의 측면에서 분석을 시도함.

복지환경	조직	사업	인력
-주민참여 -민간기관과의 역할분담 -지역별 복지 네트워크	-전담 행정체계의 유무 -지역특성(도시/농 촌)에 부합하는 복지전달체계 구축	-대인서비스 수행 -일반 주민대상의 서비스 확대 -서비스 연계망	-복지전문인력 -서비스의 전문성 및 효율성 -사회복지 직렬화 -인력의 체계적 배치

- 이상일(2004)<sup>주4</sup>, 영국 공공복지서비스 전달체계<sup>주5</sup>의 재조직화를 고찰하면서 중앙과 지방정부간 관계를 중심으로 한 책임성, 통합적 서비스 제공을 중심으로 한 조직과 인력을 살펴봄.

※

조직 및 인력	책임성 및 재정
-지역단위로 팀 구성-문제에 대한 통합적 접근	-중앙과 지방의 기능분담 -중앙과 지방정부의 재정부담

- Eardley, Tony, et al.(1995)<sup>주6</sup>, 중 OECD국가 사회부조급여의 행정과 전달을 비교하면서 아래와 같은 측면을 고찰함.
  - 중앙-지방의 책임, 신청과 급여수급, 신청과 자격심사과정, 급여제공의 전산화, 부정수급의 예방과 통제, 과잉급여의 회수, 제3의 급여제공, 사회복지사의 역할, 비정부조직의 역할, 행정의 정밀성과 질
- University of Illinois의 Osei Kofi Darkwa박사는 ‘The Social Service Delivery System’<sup>주7</sup>설계에서 아래와 같은 선택지를 제시하기도 하였음.

주4) 이상일, 「영국 공공복지서비스 전달체계의 재조직화: 배경 및 시사점」, 『사회복지정책』 Vol.18, 한국사회복지정책학회, pp.157~177, 2004.

주5) 소득유지(income maintenance, 현금급여)전달행정과 사회사업서비스 전달행정을 구분함.

주6) Eardley Tony, et al.(1995) Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Reports, HMSO, Department of Social Security Research Report No.46.

- 중앙화와 지방화(centralization versus decentralization)
  - 통합서비스제공과 단일서비스제공(combine services or offer a single service)
  - 물리적 통합과 분리의 유지(be physically located under one roof or maintain separate facilities)
  - 조정과 의사소통의 단절(coordinate efforts or never communicate)
  - 전문직고용과 소비자고용(rely on professional employees or employ consumers to give services)
- 기존의 분석 내용을 보면 가치와 내용이 혼용되기도 하며 일부 연구는 부정수급과 같은 보다 기술적인 내용에 비중을 두고 있기도 함.
- 그러나 공히 정부간 역할분담, 전달체계의 조직 구조, 인력, 서비스 연계를 주요 내용으로 함.
- 본 연구에서는 ① 정부간 관계를 중심으로 하는 전달체계의 구성과 ② 일선 사무소의 특성, ③ 인력, ④ 서비스 연계 등 기타를 중심으로 공공부조 전달체계 분석 내용을 구성함.
- 이와 함께 전달체계의 환경과 분석대상이 되는 공공부조 제도에 대한 소개를 부가적으로 다룸. 이는 전달체계의 특성을 이해하기 위한 것임.
  - 일선 사무소의 특성은 일선사무소의 기능과 위상, 구조를 중심으로 함. 기타에서는 신청 및 처리의 과정, 서비스 연계 등 관련 동향을 다룸.
  - 인력과 서비스 연계 등 기타도 일선사무소와 매우 관련이 깊지만 공공부조전달체계를 위한 전체 인력에 대해서도 배제하지 않기 위하여 별도의 내용으로 함.

---

주7) <http://www.uic.edu/classes/socw/socw550/serdeliv/tsld001.htm>

□ 관련 쟁점의 고려

- 위의 분석 내용과 관련하여 최근 외국의 공공부조 전달체계의 핵심적 동향을 구성하는 쟁점들을 보다 집중적으로 고찰함.
  - 중앙과 지방정부간 관계의 변화를 주도하는 지방분권화는 분석대상 국가마다 상이한 수준에 있으나 공공부조전달체계의 주요한 환경이 되고 있음.
  - 정책과 집행의 분리도 최근 외국 복지전달체계에서 커다란 쟁점이 되고 있으며 실제 전달체계의 변화를 주도하는 논리도 등장하고 있음. 따라서 일선 사무소를 비롯한 공공부조 제공조직의 독립기관화 등에 대해서는 보다 면밀한 내용분석이 필요함. 집행의 분리는 인력 등의 감소를 통하여 예산의 감축을 도모하는 기제로 활용되기도 하므로 효율화를 앞세운 새로운 전달체계 구축 전략이 되고 있음.
  - 서비스 연계를 개별 사례 등에 대한 처리의 차원에서가 아니라 조직의 통합이나 조직 차원의 연계강화 등 체계적인 재편을 시도함으로써 강화하려는 경향이 있음. 심지어 일선 기관의 통합 이전 부처의 통합이 도모되기도 함. 통합 또는 연계를 위한 재편도 전달체계의 내용을 분석함에 있어 핵심 쟁점으로 보아야 할 것임.

제 2 절 공공부조 전달체계의 비교를 위한 분석틀

1. 사회복지전달체계의 원칙

- 공공부조전달체계는 역시 전달체계의 기본적 원칙을 지키는 것이어야 함. 따라서 사회복지전달체계의 원칙은 분석 및 평가의 기초가 됨.
  - 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht, 1974:28~32)는 서비스 전달체계상에서 빈번하게 논의되는 문제들로 단편성(fragmentation), 비계속성

(discontinuity), 비책임성(unaccountability) 및 비접근성(inaccessibility)을 언급하였음. 즉, 서비스 전달체계는 위와 같은 문제들을 극복하는 것이어야 함.

□ 사회복지 전달체계를 구축하는데 있어서 다음과 같은 원칙이 일반적으로 중요하다고 간주됨(이계탁, 1994:216~220; 최성재·남기민, 2001:88~92 참조)

○ 전문성의 원칙

- 전문가는 자격이 객관적으로 인정된 사람으로 자신의 전문적 업무에 대한 권위와 자율적 결정권 및 책임성을 지닌 사람을 의미함
- 사회복지의 전달에 있어 전문가의 역할에 대한 논란은 적지 않았음. 그럼에도 불구하고 사회복지서비스의 복잡성에 근거하여 전문가의 참여가 바람직하다는 점이 최근 다시 부각되고 있음.
- 단 국가에 따라 무엇을 전문가의 업무로 할 것인가는 다양함.

○ 적절성의 원칙

- 적절성은 주로 급여의 수준이나 양과 관련된 것으로 급여가 소비자의 욕구충족(또는 문제해결)에 충분해야 한다는 점을 의미함.

○ 지속성의 원칙

- 사회복지 대상자에게 필요한 급여를 욕구가 충족될 때까지 일정기간 이어져 계속 제공하는 것을 의미함.
- 이를 위해서는 역시 같은 조직 내의 서비스 프로그램간의 상호협력이 잘 이루어져야 하며 지역사회 내의 사회복지서비스 조직 간에도 유기적인 연계가 잘 이루어져야 함.

○ 통합성의 원칙

- 사회복지에서 소비자의 욕구는 다양하며 공존함. 특히 빈곤층의 욕구는 복합적이며 이를 충족하기 위해서는 급여의 제공이 포괄적으로 제공되어야 함 이를 위해서는 다양한 조직과 인력의 협력을 필요로 함.

○ 평등성의 원칙

- 사회복지는 기본적으로 개인의 성별, 연령, 소득, 지역, 종교, 지위 등에 관계없이 평등하게 제공되어야 함.
- 이는 선정의 기준 등에서 작용할 수도 그리고 일선의 수급자 선정 과정에서도 적용될 수 있음.

○ 책임성의 원칙

- 사회복지조직은 복지국가(사회)가 시민의 권리로 인정한 사회복지서비스를 전달하도록 위임받은 조직이므로 사회복지서비스의 전달에 대하여 책임을 져야 함.
- 서비스 전달과정에서 불평과 불만의 수렴장치가 적절해야 작동하여 권리를 보장할 수 있어야 하며 급여제공에서 책임 소재가 분명하여야 함.

○ 접근성의 원칙

- 사회복지급여에 대하여 소비자의 접근이 용이하여 그것을 필요로 하는 사람들이면 누구나 쉽게 받을 수 있어야 함.
- 충분한 정보의 제공, 지리적 접근 편이성, 심리적 장애의 제거, 선정절차상의 장애의 제거, 충분한 자원의 확보 등이 필요함.
- 접근성의 원칙을 지키기 위해서는 제공조직의 물리적 분포 및 충분한 인력이 고려되어야 함.
- 또한 취약인구집단의 접근성을 확보하기 위한 지원이 병행되어야 함. 즉, 전화 또는 방문 등이 강조될 수 있음.

○ 효율성의 원칙

- 효율성은 동일한 효과의 전달체계를 기획한다 하여도 그 투입을 최소화하여 경제적 유리함을 확보하는 것을 의미함.
- 동일 효과를 보장한다면 인원 및 사무소의 감축이나 시간의 절약 등은 잉여를 만들어 더 많은 생산으로, 즉, 더 많은 서비스 제공의 가능성을 확보하게 할 것임.

- 본 연구는 급여의 수준 등 제도내용보다는 전달체계와 직접적인 관련성을 갖는 원칙들을 중심으로 비교의 틀을 구성하고자 함.
  - 위에서 제시된 원칙 중 적절성과 평등성, 전문성은 제외함. 그 이유는 적절성의 경우 급여의 수준과 더 밀접한 관련을 갖는 원칙이라 판단되며, 평등성은 접근성이라는 원칙에서 포괄할 수 있기 때문임. 전문성은 서비스 전달체계에서 중요하지만 공공부조제도의 경우 그 내용에 따라 전문성의 의미가 달라질 수 있기 때문에 일반적 원칙을 활용하지 않으려 함. 단순 소득보장의 경우는 대상자 선정을 위한 조사와 급여지급이 중심업무가 되는데 이는 전문성의 의미를 약화시키며 반면, 복합적인 급여제공을 전제로 하는 공공부조제도는 상담에서 근로지원, 근로환경 조성 등 보다 복잡한 전문적 지원을 필요로 함.
  - 본 연구에서는 포괄성 및 통합성, 책임성, 접근성, 효율성을 공공부조 전달체계를 비교하는 분석 및 평가 기준으로 하고자 함.

## 2. 공공부조 실시의 원칙

- 공공부조전달체계 분석은 공공부조의 특성을 반영하는 차별화를 필요로 함. 따라서 공공부조의 특성을 반영하여 본 연구의 최종적인 분석기준을 도출하고자 함.
  - 공공부조제도는 최후의 안전망으로서 빈곤층의 보호에 누락이 있어서는 안되며, 따라서 신청 등 접근의 보장이 매우 중요함.
  - 공공부조는 필요한 사람들에게 필요한 시기에 즉각 제공될 수 있어야 하므로 빠른 속도로 일정 시간 안에 전달되어야 함.
  - 또한 공공부조는 빈곤층의 복합적인 문제를 고려할 때, 필요한 급여를 적시에 포괄적으로 전달하여야 함.
  - 마지막으로 공공부조제도를 소비하는 사람들은 동 제도를 소비하기까지 가장 열악한 삶의 과정을 밟아왔으며 이들에 대한 지원은 국가를

막론하고 가장 기본적인 것으로 하고 있음. 따라서 공공부조 수급에 대한 책임은 그 무엇보다도 중요한 것이라고 할 수 있음.

- 만약 재정의 부족이나 인프라의 부족 등으로 필요한 공공부조 급여를 받을 수 없는 상황이 초래된다면 이는 심각한 사회문제가 됨.

### 3. 공공부조 전달체계 평가 기준으로서의 가치선택

- 사회복지전달체계의 원칙 중 전달체계와 직접적인 관련을 갖고 있으면서 공공부조의 특성을 좀 더 깊이 반영하는 원칙은 책임성, 관련 급여의 연계 등과 관련한 포괄성, 접근성 그리고 효율성이라는 점을 확인할 수 있음.

## 제 3 장 일본의 공공부조전달체계

### 제 1 절 전달체계 환경

#### □ 인문지리적 특성

- 일본 열도는 남북으로 길게 뻗어있는 산지형의 섬들로 구성되어 있음.
  - 총면적은 377,837km<sup>2</sup> 홋카이도(北海道), 혼슈(本州), 규슈(九州), 시코쿠(四國) 4개의 주요 도서로 구성됨.
  - 2005년 인구는 377,835명으로 인구밀도는 337임.

#### □ 일본의 정부구성 및 행정 특성

- 일본은 중앙정부와 광역자치단체인 도도부현(都道府縣), 기초자치단체인 시정촌(市·町·村) 3단계로 구성됨.
- 도도부현
  - 47개 도도부현으로 구성됨. 가장 윗 단계의 행정 구역은 도(都, 교도 1개), 도(道, 홋카이도 1개), 부(府, 오사카부와 교토부 2개), 현(縣, 나머지 43개)으로 이루어져 있음.
  - 인구는 도도부현에 따라 달라 최대 15,000명(도치기현), 최소 3,000명(도야마현 등)임.
- 시정촌
  - 시정촌은 2001년 10월 현재 3,224개임. 그 내역은 시가 670, 町이 1988, 村이 566개임.
  - 한국의 시군과 비교한 일본 시정촌의 특징으로서는 인구 및 면적이 소규모인 자치단체가 많은 것을 들 수 있음. 이러한 특징은 특히 町村에

서 현저하며, 인구 10,000명 미만인 정촌이 약 60%를 차지하고, 면적이 100km<sup>2</sup> 미만인 정촌이 약 68%를 차지함.

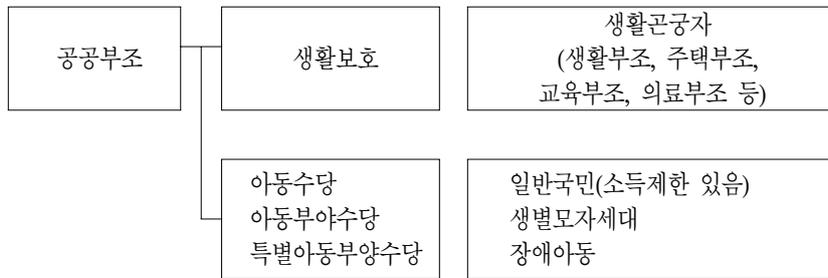
- 기초자치단체인 시정촌으로서의 요건은 지방자치법에 규정되어 있으며 村이 町으로 승격하는 요건은, 도도부현 조례로 규정되어 있음.
- 町과 村이 市로 승격될 수 있는 요건은 인구 5만 이상, 중심시가지의 구역 내 戶數가 전 戶數의 6할 이상, 도시적업종의 종사자(농림수산업 이외의 就勞者) 및 그 가족이 전 인구의 6할 이상, 도도부현의 조례로 정해진 도시적 시설(관공서, 학교, 병원 등)과 도시로서의 요건(도시계획구역 등)을 갖춘 곳임.
- 시정촌은 역사적으로 행정 사무에 적합한 규모로 합병이 진행되어 왔으며 따라서 지속적인 감소추세에 있음.
  - 최근 지방분권의 진전에 따라 시정촌이 담당할 역할은 점점 커져 가고 있으며 재정기반의 강화가 요구되고 있어 이러한 배경에서 역시 시정촌 합병이 추진되고 있음. 예를 들어 정촌 합병의 기준 인구요건을 5만명에서 3만명으로 완화하는 등의 조치를 시행함.
- 일본은 중앙정부 중심으로 지방정부는 기관위임사무를 주로 집행하며 중앙정부의 감독과 통제를 받아왔음.
  - 그러나 최근 지방분권이 추진되면서 중앙정부의 사무 중 지방정부로 이양하는 사무분권이 이루어지고 있으며 재정적인 면에서도 지방정부의 재정적 자율성을 강화하려는 움직임이 있음.
  - 일본의 지방분권에서 지방정부의 예산구조는 장애가 되고 있는데, 일본 총무성(2004) '지방재정백서'자료에 기초하여 보통회계를 대상으로 한 2002년 자치단체 평균 세입항목 구성비를 계산하면 지방세가 34.4%, 세외수입이 16.0%, 중앙정부로부터의 이전재원이 35.9%, 지방채수입이 13.7%를 차지함. 다시 말해 일본의 지방자치단체는 지방세입의 1/3정도를 지방세로 충당하고 있으며 나머지를 중앙정부에 의존하고 있는 구조임(국중호, 2005:218).

## 제 2 절 분석대상 공공부조제도

□ 일본의 대표적인 공공부조제도는 생활보호제도임.

- 일본의 사회보장체계는 사회보험과 공공부조, 공중위생과 사회복지서비스로 구성됨.

[그림 3-1] 일본의 공공부조제도



- 생활보호제도는 전후 일본 사회에 있어서의 경제적 혼란에 따른 극빈자, 부상자, 고아 등에 대한 기초적 복지의 일환으로 1950년 생활보호법에 근거하여 시작됨.

□ 생활보호제도의 개요

○ 생활보호제도는 일반적, 통합적 부조제도임.

- 생활보호법 제1조는 「이 법률은, 일본 헌법 제25조<sup>주8)</sup>에 따라 규정된 이념으로 바탕으로, 국가가 생활이 곤궁한 모든 국민에 대해, 그 곤궁의 정도에 따라 필요한 보호를 행하고, 그 최저한도의 생활을 보장할 뿐 아니라 자립을 조장하는 것으로 목적으로 한다.」 고 명시.
- 스스로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층에 대해 생활부조 외 주택부조, 교육부조, 의료부조 등 급여를 포괄적으로 지급하는 제도임.

주8) “국민은, 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리가 있다.”

○ 급여 내용

- 생활부조: 의식 및 그 외 일상생활에 필요한 비용
- 주택부조: 집세, 주택 보수 등에 필요한 비용
- 교육부조: 초, 중학교에 다니는 자녀의 학용품비, 급식비 등 의무 교육을 받는데 필요한 비용
- 의료부조: 부상이나 질병시 치료에 필요한 비용
- 간호부조: 노인들의 간호를 필요로 하는 비용
- 출산부조: 출산에 필요한 비용
- 생업부조: 생업이나 기술 및 자격증 취득에 필요한 비용
- 상제부조: 상제에 필요한 비용

○ 생활보호제도의 수급자 특성

- 생활보호수급 가구는 1999년 703,072가구에서 2005년 말 1,048,661세대 약 148만 명로 증가하였음.
- 2004년 현재 생활보호대상은 고령자세대가 약 50%, 장애세대가 35%, 모자세대가 9%, 기타세대(주로 근로가능집단)가 9%로 취약인구집단의 구성비가 높음.
- 그러나 2001년 이후 독신자의 근로연령층의 증가율이 높아 2004년에는 2001년에 비하여 약 1.5배 증가하였음.
- 취약인구집단을 중심으로 한 생활보호가 주를 이루지만 점차 근로능력자에 대한 서비스제공에 대한 관심이 높아지는 배경이 됨.

### 제 3 절 전달체계의 구성: 정부간 관계

□ 복지사무의 정부간 관계 개요

- 일본 헌법 25조에는 국민에 대하여 ‘건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리를 보장한다’라는 규정을 두고 있으며 이와 함께 국

가 및 지방자치단체에 대하여 ‘모든 생활면에 대하여, 사회복지, 사회보장, 공중위생의 향상 및 증진에 노력하지 않으면 안 된다’라는 책임을 규정함. 즉, 국민의 복지에 대하여 국가와 지방정부 양자의 책임을 규정함.

- 일본의 중앙정부와 지방정부의 기능분담은 역사적으로 크게 변화되어 왔음.
  - 오랜 기간동안 일본에서 지방정부는 중앙정부 부서의 지시와 통제를 받으므로 중앙정부의 하부기관의 성격을 갖고 있었음.
  - 사회복지업무를 대표하는 사회복지6법<sup>주9)</sup>의 업무는 중앙의 후생성(2001년부터는 노동후생성)이 담당하여왔으며 대부분의 복지업무가 기관위임사무였음.
  - 하지만 1990년대 후반부터 복지업무의 상당부분이 위임사무에서 자치사무로 변화되면서 복지업무의 실질적인 지방분권이 이루어지고 있음.

〈표 3-1〉 지방자치법 별표에 게재된 기관위임사무의 항목수의 추이

	1952年 別表創設時	1962年 自治改正後	1974年 自治改正後	1991年 自治改正後	1994年 自治改正後	1995年 7月1日
別表第3 (都府縣)	160	283	365	256	383	379
別表第4 (町村)	96	125	157	178	183	182
合計	256	408	522	534	566	561

주: 상기와는 별도로, 「행정사무의 간소 합리화 및 정리에 관한 법률」(1983년 법률 제83호)에 의해 14항목이, 「지방공공단체의 집행기관이 국가의 기관으로서 행하는 사무의 정리 및 합리화에 관한 법률」(1986년 법률 제109호)에 의해 11항목이, 「허가, 인가 등의 정리 및 합리화에 관한 법률」(1994년 법률 제97호)에 의해 4항목이, 각각 폐지되었다.

자료: 地方自治研修協會(1979), 「國と地方の新しい關係—その基本的な考え方と方向づけ」, 14면.

주9) 복지6법은 생활보호법, 아동복지법, 노인복지법, 정신박약자복지법, 신체장애자복지법, 모자 및 과부복지법임.

- 1998년 ‘사회복지기초구조개혁에 관하여’라는 중앙사회복지심의회 산하의 사회복지구조개혁분과회의 중간보고에 기초하여, 2000년 ‘지방분권일괄법’과 ‘사회복지추진을 위한 사회복지사업법 등의 일부를 개정하는 법률’이 발표되었으며 이로써 지방분권형 복지행정체계 기틀이 마련되었음.
  - ‘지방분권일괄법’에 의해 기관위임사무가 폐지되어 노동후생성 관계의 사무에 관해서는 생활보호의 실시·결정에 관한 사무 등을 법정수탁사무, 사회복지시설에의 입소조치 등을 자치사무, 지방사무관이 처리하는 사회보험의 업무 등을 국가의 직접집행사무로 구분·정리하였음.
  - 전체적으로 기관위임사무의 60%는 자치사무로 그리고 약 40%정도는 법정수탁사무로 전환되었고 극소수의 사무는 국가가 직접 처리하는 국가사무로 전화되었거나 폐지되었음(정재욱, 2001).
- 2000년에 성립된 사회복지법에서는 지역복지의 추진이 포함되어졌으며, 2003년부터 법정화 된 지역복지계획이 지방자치단체의 행정계획에 포함되어 있음. 지역복지계획 수립은 지방자치단체의 임의 사항이긴 하지만, 법정계획이라는 의미에서 지방자치단체에 대한 사회복지행정의 종합적 운영에 큰 영향을 미칠 것임.

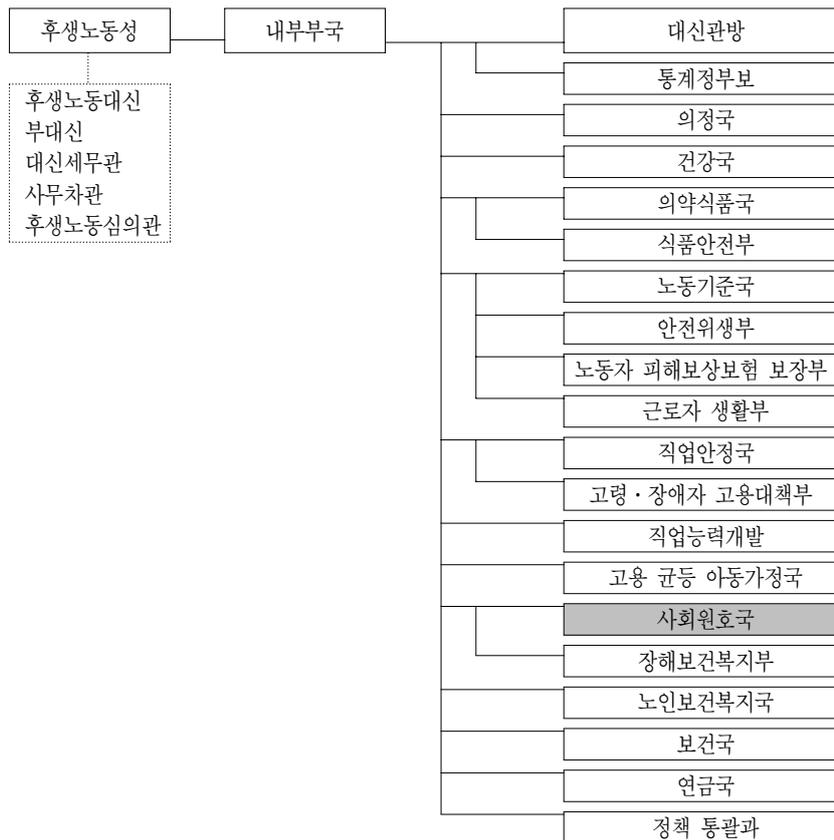
□ 공공부조제도의 정부간 역할 분담

- 일본의 복지행정은 중앙정부인 후생노동성, 광역자치단체인 도도부현과 기초자치단체 중 시의 사회복지사무소를 중심으로 운영되며 정촌은 일선집행기관의 성격을 가져왔으며 최근 복지서비스 제공주체로서 역할이 강화되고 있는 실정임.
- 일반적으로 중앙정부인 후생노동성(厚生労働省)은 복지정책을 입안하고 광역자치단체인 도도부현(都道府縣)은 중앙정부와 기초자치단체간의 연결고리 역할을 하며, 기초자치단체인 시정촌(市町村)에서 지역특성에 맞는 복지행정을 실현함.

○ 중앙정부

- 생활보호제도는 중앙정부의 사무로 후생노동성 내 사회원호국에서 담당하며 사회원호국은 정책의 형성, 지역에 대한 지침 전달 등의 역할을 수행함.
- 사회원호국은 총무과, 사회보호과, 지역복지과, 복지기반과, 원호기획과, 원호과, 업무과로 구성되며 사회보호과에서 생활보호와 긴급구호등을 담당함.

[그림 3-2] 일본 후생노동성의 내부 조직체계



자료: 후생노동성 홈페이지 [www.mhlw.go.jp/general/work](http://www.mhlw.go.jp/general/work)

○ 도도부현(都道府縣)

- 광역 자치단체는 법령 및 정령에 의하여 사무화된 사회복지사무 및 기관에 위임된 사회복지사무를 처리하는 외에 독자적으로 주민의 복지 향상을 위하여 사무를 시행.
- 복지6법의 업무를 주로 담당하였으나 점차 서비스 제공이 시정촌으로 이양되어 2003년부터는 생활보호, 아동복지, 모자 및 과부복지를 중심으로 업무가 축소되는 경향이 있음.
- 도도부현에는 지사부국(知事部局)에 민생부, 위생부, 민생노동부, 후생노동부, 보건복지부 등의 부(部)가 설치되어 있으며, 그 밑에 과(課)나 지방기관이 있는 부속기관이 있음.
- 도도부현에는 생활보호법, 아동복지법, 모자 및 과부복지법, 노인복지법, 신체장애자복지법, 정신박약자복지법에서 정하여 있는 보호 등의 조치에 관한 사무를 시행하는 복지사무소가 사회복지의 제일선 기관으로 존재하고 있으며, 그 외에 아동상담소, 부인상담소, 신체장애자 갱생상담소, 정신박약자 갱생상담소, 보건소, 공공직업안정소 등이 있음 (전광현, 2004).

※ 예로 가나가와현은 총무부, 기획부 등 총 10개의 부와 국으로 구성되어있는데 그 중 하나가 보건복지부임.

- 보건복지부는 보건복지총무과, 지역보건복지과, 건강증진과, 복지감사지도과, 아동 및 가정과, 장애복지과, 고령복지과, 생활원호과, 질병과, 생활위생과, 약무과로 구성되어 있으며 이 중 생활원호과에서 생활보호업무를 관장하며 일선 전달을 수행하는 각종 사무소는 지역보건복지과에서 관장됨.
- 지역보건복지과에는 11개의 보건복지사무소와 11개의 보건소, 7개의 복지사무소, 기타 간호전문학교 등이 포함됨.

- 생활보호는 결국 도도부현 수준에서 집행되는 것으로 이해되며 일부 시에서는 자체적으로 사회복지사무소를 설치하고 생활보호제도를 집행하기도 함.

## ○ 시정촌(市町村)

- 주민복지 향상을 위하여 재택복지 서비스 제공, 노인진료, 보건사업 실시 등을 담당하며 시정촌장 부국(部局)에 민생부(과), 위생부(과), 생활복지부(과), 지역복지부(과), 재택복지부(과)을 두고, 또 출장기관, 부속기관이 있음.
- 시(市)에는 필히 복지사무소가 있으나 정촌(町村)에는 그 설치가 임의로 되어 있기 때문에 실제로 복지사무소를 설치하는 정촌이 많지 않음.
- 생활보호업무와 관련하여 정촌은 상담 등 일부 업무를 수행하기도 함.

## □ 생활보호제도 관련 정부간 재정분담

- 생활보호 관련 사무는 그 재원 중 중앙정부가 3/4을 도도부현과 특별구시가 1/4을 분담함.

## 제 4 절 일선 사무소의 특성

## 1. 일선사무소의 기능과 위상

## □ 현재, 일본의 공공부조제도인 생활보호업무는 최종적으로 각 지역(도도부현과 시 등)의 사회복지사무소에서 이루어짐.

- 지역복지행정의 제1선의 행정기관인 복지사무소는 1951년 사회복지사업법이 제정됨과 동시에 설치가 시작됨.
- 사회복지사무소는 도도부현 등의 부속기관으로 위치함.
- 생활보호법에서 규정하고 있는 각종 생활보호급여의 경우, 복지사무소를 통하여 수요자에게 전달되지만 복지사무소의 역할기능이나 활동영역 등에 대해서는 원칙적으로 사회복지사업법에서 규정하고 있음(정재욱, 2003).

- 도도부현 복지사무소의 61.3%, 시부 복지사무소의 57.2%가 부서책임자와 공간이 분리된 독립조직이며 겸직 또는 동일건물에 위치한 사무소의 비중은 비교적 낮음(심재호, 2000)

□ 복지사무소 기능

- 지역복지사무소는 일본의 복지6법을 구체적으로 실천에 옮기는 일선기관임.

[그림 3-3] 복지 6법과 관련된 지역복지사무소의 기능



자료: 社會保障研究所(1994). 社會福祉改革論 II. 東京: 東京大學出版會. p.48. (김춘희, 2002:88 재인용)

- 1951년 당시에는 이미 제정된 생활보호법, 아동복지법, 신체장애자복지법, 3법의 업무를 시행하는 행정기관이었으며, 그 후 정신박약자복지법(1960년), 노인복지법(1963년), 모자 및 과부복지법(1964년) 등이 제정되어 소위 복지6법을 중심으로 하는 업무를 추진하고 있음.
- 복지사무소의 주요 기능은 복지 6법에 의거 사회복지전반에 걸친 업무를 수행하고 있는데, 동 법들에 의거한 보호는 과거 우리나라 생활보호법처럼 연령제한이 있어 근로능력이 있는 실직자는 국가의 보호를 받기가 거의 불가능한 실정이었다고 아동, 장애인, 고령자 등은 개별법에 의해서만 보호를 받고 있으므로 통합적이고 종합적인 복지서비스를 제

공하는데 한계가 있는 것으로 지적됨.

- 복지6법에 관한 사항만을 지역복지사무소에서 다루다보니 보건 의료에 관한 사무는 취급하지 못한다는 지적도 있음(김춘희, 2002:84).
- 90년대 이후 복지사무소의 중심기능인 현업기능과 함께 주민 복지 욕구 파악, 계획, 관계조정 등 다양한 기능이 강조되고 있음.

#### □ 복지사무소 설치기준 및 설치 현황

- 복지사무소는 지방자치단체의 독립적인 기관이지만 사회복지사업의 규정과 후생성이 제시하는 모형에 따라 각 지방자치단체가 설치하고 있음.
- 복지사무소의 설치 주체는 都·道·府·縣, 시, 특별구 등이며 町·村은 都·道·府·縣 지사의 승인을 받아서 설치할 수 있음. 따라서 町·村은 지역복지사무소의 설치에 대한 아무런 권한을 가지고 있지 못함(김춘희, 2002:82).
- 복지사무소는 사회복지법에 기초하여 설치되며, 도도부현과 시에는 의무적으로 설치하며(사회복지법 제14조제1항) 정촌에는 임의로 설치할 수 있음(사회복지법제14조제3항).

〈표 3-2〉 일본 복지사무소 설치기준

설치주체	구역	설치수
都·道·府·縣	지방사무소 또는 지청(道の 경우는 지청출장소를 포함) 관할 구역	지방사무소 또는 지청(道에 있어서는 지청출장소 포함) 마다 1개
	기타 구역	인구 약 10만명당 1개
지정도시		인구 약 10만명당 1개
특별구		인구 약 10만명당 1개
市 (지정도시 제외)	市 소관 구역	담당구역에 1개(정령지정에 따라 인구 20만명 이상의 시는 2개 이상 설치 가능)
町·村	町·村 소관 구역	담당구역에 1개(임의 설치) 일부 사무조합을 세워 설치가능

자료: 厚生省 社會局 庶務課, 新福祉事務所, 1996, 김춘희, 2002 재인용

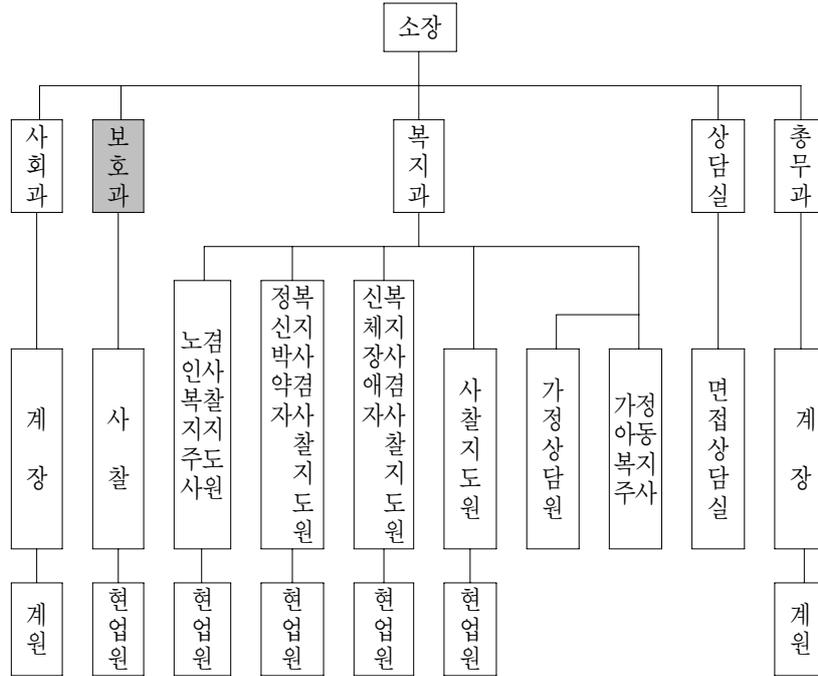
- 2005년 현재 도도부현에 328개소, 시에 892개소, 그리고 정촌에 5개소, 총 1225개소가 설치되어 있음.<sup>주10)</sup>

## 2. 구조

- 『新福祉事務所 운영안내』에 따르면 관내 인구 10만의 복지사무소는 대개 총무과, 보호과, 복지과, 사회과, 상담실로 구성됨.
  - 보호과: 생활보호업무 담당.
  - 복지과: 복지 5법의 기능을 충실히 수행하고자 신체장애자복지사, 정신박약자복지사, 노인복지지도주사, 가정아동복지주사, 면접상담원, 現業員 등을 배치.
  - 사회과: 복지 6법(생활보호법, 노인복지법, 아동복지법, 신체장애자복지법, 정신박약자복지법, 모자복지법) 이외의 사회복지행정업무, 즉, 민생위원, 사회복지협의회, 공동모금 등의 업무를 담당
  - 상담실: 전문 기술이 필요한 종합 상담을 실시하며, 계장급을 배치
  - 총무과: 일반행정사무를 취급하여, 지역복지계획이나 사회조사 등 기획 부문 담당

주10) 노동후생성, 『생활보호제도운영에서의 지역간 격차 현황』, 2005.  
<http://mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html>

[그림 3-4] 복지사무소 표준조직도(인구 10만의 경우)



주: 관내인구 10만의 경우에 설치되는 복지사무소의 6법 대상인원은 사무소 1개소당 피보호세대 447가구, 신체장애자 895명, 정신박약자 344명, 65세 이상 노인 4,976명, 모자세대 349가구, 요보호아동 1,011명 등으로 설정되어 있음.

자료: 厚生省 社會局 庶務課, 新福祉事務所 運0 指0, 1996; 김춘희, 2002 재인용

- 복지사무소의 핵심부서는 보호과와 복지과라고 할 수 있음. 보호과는 생활보호업무, 복지과는 복지 5법업무(즉, 노인복지법, 아동복지법, 신체장애자복지법, 정신박약자복지법, 모자복지법 등 사회복지 서비스)를 담당

## 제 5 절 인력

### □ 사회복지사무소의 인력배치

- 일본의 공공복지전달체계 상 인력은 사회복지사무소의 인력을 중심으로 살펴봄.
- 사회복지사무소 인력의 구성 및 배치기준<sup>주11)</sup>
  - 복지사무소의 인력은 소장, 사찰지도원(査察指導員: supervisor), 신체장애자 복지사, 정신박약자 복지사, 노인복지지도 주사, 가정아동복지 주사, 모자상담원, 부인상담원, 가정상담원, 현업원(現業員: case worker), 사무직원 등으로 구성됨.
  - 복지사무소에는 소장, 사찰지도원, 현업원의 배치를 법적으로 규정함(사회복지법 제15조 제1항).
    - 법적으로 시정촌에는 보호대상 80세대 당 1인, 도도부현은 보호세대 65세대 당 1인의 현업원을 배치하도록 규정됨.

〈표 3-3〉 현업원의 배치기준

설치 주체 구분	현업원 표준 명 수	표준 명수에 추가하는 명 수
도도부현	피 보호세대가 390세대 이하인 경우는 6명	65세대가 증가할 때마다 1명
시(특별구)	피 보호세대가 240세대 이하인 경우는 3명	80세대가 증가할 때마다 1명
정촌	피 보호세대가 160세대 이하인 경우는 2명	80세대가 증가할 때마다 1명

- 사회복지사무소에 종사하는 총 인력은 2001년 기준 59,474명으로 보고되고 있음.

주11) <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html>

- 2005년 현재 전국 사회복지사무소에 사찰지도원은 2,307명, 현업원은 11,944명이 배치되어 있음.

□ 사회복지사무소의 인력 배치와 관련된 문제

- 현업원의 배치는 배치기준에 못미쳐 부족한 상태에 있음.
  - 전국적으로 배치기준에 따르면 현업원은 12,210명이어야 하지만 배치된 수는 11,944명임.
  - 초과 배치한 사무소가 281개소, 부족한 사무소가 944개소이며 초과배치된 현업원의 수를 제하고 부족한 수를 고려하면 전국적으로 약 198명의 현업원 배치가 부족한 상태임.
  - 현업원 충족률의 지역차가 커서 지역에 따라 57.6%에서 116%까지 다양함<sup>주12)</sup>.
- 사찰지도원과 현업원의 충분한 근무경험의 부족도 문제로 지적됨.
  - 2005년 현재 현업원의 경우 1년 미만의 현업원 경험을 가진 자의 비중이 23.8%에 이르고 있으며 사찰지도원의 경우 현업원의 경험이 전혀 없는 자의 비중이 23.8%에 이르고 있음.
  - 직원은 원칙적으로 사회복지주사 자격을 필요로 하는데 유자격률은 현업원은 69.5%, 사찰지도원 80.2%가 되고 있음(1994년 기준)(전광현, 2004:36).

□ 직원배치의 새로운 경향

- 근로지원원의 배치
  - 최근 피보호세대의 문제가 복잡해지면서 근로지원원(勤勞支援員) 등 전문직의 배치를 하고 있는 지방자치단체가 76개 지역에 이룸.
  - 근로지원원 배치는 71개 지역, 자립생활상담원은 6개 지역 총 76개 지역(경도시는 근로지원원과 자립생활상담원을 모두 배치)에 근로지원원

주12) 노동후생성, 『생활보호제도운영에서의 지역간 격차 현황』, 2005.

<http://mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html>

123명, 자립생활상담원 10명이 배치되어 있음.

□ 주요 인력의 역할

○ 기존 인력의 역할

- 소장: 도도부현 지사 또는 시·정촌(특별구의 구장을 포함)의 복지사무 지휘, 관리 감독
- 사찰지도원: 소장의 관리를 받고 현업 사무의 지도·감독
- 현업원: 소장의 관리를 받고 원호, 육성 또는 갱생의 조치를 필요로 하는 사람의 가정에 방문 혹은 면접을 통해 자산, 생활환경 등을 조사하고 필요한 보호 조치를 시행하는 사무
- 사무직원: 소장의 관리 하에 일반 행정 업무 담당

○ 신규 인력인 근로지원원 등의 역할 및 기대효과

- 근로지원원은 취업상담 등의 경험자로 근로의욕을 제고하고 이력서 등 서류작성 방법과 면접 등의 방법을 지도하고 공공직업안정소로 동행 방문하는 등의 역할을 함.
- 자립생활상담원은 사회적 자립이 곤란한 비보호세대에 대하여 실생활에 적절한 조언을 제공하고 상담 또는 지도, 원조를 통한 자립의 저해 요인을 해소하기 위한 지원 등을 함.
- 근로지원원 등 새로운 인력배치의 목적 또는 기대효과는 아래와 같음.
  - 전문성제고: 도도부현 노동국과의 연계, 풍부한 지식과 경험의 활용으로 지원의 전문성 확보
  - 대상자의 신뢰확보: 전문적 지식을 갖춘 상담원의 지도가 지속적으로 제공됨으로써 피보호자 등 복지사무소에 대한 신뢰감이 높아지고 지도의 효과성이 제고됨.
  - 현업원의 부담경감: 면접 또는 연계에 필요한 시간과 정신적 부담의 경감

- 현업원의 사기 향상: 전문적 지식을 가진 상담원이 함께 일함으로써 현업원의 사기가 향상
- 면접상담 시 근로지원: 생활보호 관련 면접이나 상담 시 취로지원 등이 가능해짐.

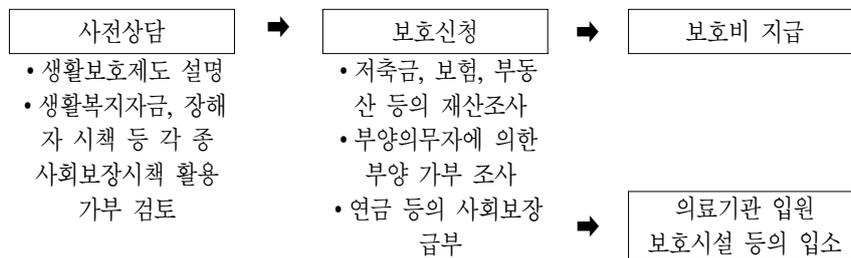
## 제 6 절 기타

### □ 생활보호법의 규정에 따른 선정 및 급여지급 절차 및 처리기간

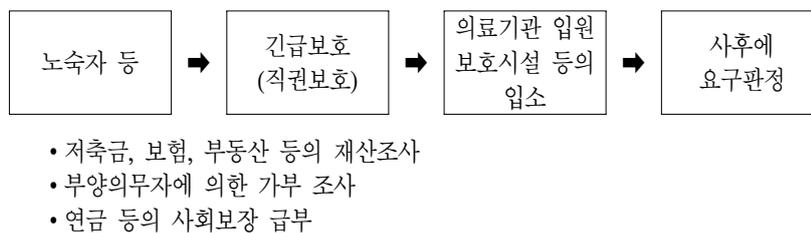
- 생활보호를 받기를 원하는 사람은 직접 복지사무소를 방문하여 면담을 신청
- ※ 복지급여 신청은 대상자가 직접 복지사무소를 방문하거나 주민불편을 없애기 위하여 민·관 기관의 추천으로 후생노동부에서 위촉한 민생위원(실비보상, 임기3년, 30세~65세(재임시기는 75세까지))을 두어 이들을 통하여 신청토록 하고 있음.
- 상담원은 면접창구에서 신청자의 애로사항이나 문제점 등을 면접과 상담을 통하여 파악하고 이를 토대로 하여 면접기록표를 작성함.
- 면접기록표는 사찰지도원에게 제출되고 후에 신청서와 함께 현업원에게 전달됨.
- 현업원은 사찰지도원으로부터 할당받은 신청사례를 검토하고 방문계획을 조정하여 조사를 위한 준비를 하고 조사결과자료를 분석 평가하여 대상자선정결정을 내림. 이때, 생활보호의 종류와 방법도 함께 결정
- 결정사항은 신청인에게 통보하고 곧바로 급여를 제공
- 신청서 접수 후 14일 이내에 처리를 원칙으로 함(김춘희, 2002:88).
- 보호 적용 후 조사 및 지도
  - 세대의 실태에 응해 연 2~12회 방문조사를 실시

- 수입, 자산 등의 신고를 의무화해 정기적으로 과세 대장과의 비교 실시
- 취업의 가능성이 있는 사람들에게 취업지도 실시

[그림 3-5] 신청에 의한 생활보호 업무처리경로



[그림 3-6] 직권에 의한 생활보호업무 처리경로



자료: 일본 후생노동성 생활보호제도(<http://www.mhlw.go.jp>)

□ 복지사무소의 연계 등 최근 경향

○ 사무소 기능 및 담당 지역의 변화

- 1990년의 복지관계 8법개정은 전반적인 사회복지전달체계의 변화를 초래하였고, 각 지방별로 복지사무소가 위축되기도 하고 강화되기도 하는 다양한 양상이 확산되고 있으며, 그 내용은 다음과 같음.
- 첫째, 과거에는 도도부현과 시정촌 복지사무소 모두 복지 6법체제였으나 복지 4법체제, 복지6법체제, 복지 2법체제의 3유형으로 분리.
- 둘째, 복지사무소의 중심기능인 現業(서비스 제공) 기능에 추가하여 육

구 파악, 계획, 관계 조정 등의 기능이 추가.

- 셋째, 관계사무의 정촌 이양에 따라 복지사무소 직원체제의 변동(5법 담당 직원의 배치기준인 인구별 산정기준의 재평가나 사회복지주사 자격의 변경 등).
- 넷째, 복지사무소의 소관지역에서도 종래 정촌을 담당했던 부부 도부 복지사무소가 시정촌을 포함한 광역권을, 시부 복지사무소는 관할 복지지구들, 정촌은 당해 정촌 구역을 소관구역으로 하도록 재편.

○ 서비스 연계 관련 사회복지사무소의 변화와 전망

- 복지 8법 개정 후 복지사무소는 행정조직의 정비가 다양하게 진행되고, 새로운 움직임으로서 복지와 보건의 연계를 조직적으로 통합한 보건복지센터나 종합복지센터 등이 출현하고 있으나, 그 변화양상은 지역마다 매우 다양하게 전개되고 있어서 보편화될 유형에 대해 쉽게 판단하기 어려움<sup>주13)</sup>.
- 복지종합센터는 복지사무소와 지역의 각종 복지상당기관(아동상담소, 정신박약자갱생상담소, 신체장애자갱생사무소, 부인상담소)의 기능 종합화를 도모하여 복지사무소의 기능을 확대하는 경향 중 하나임.
- 이는 복지사무소에서 일관성 있는 원조시스템을 통해 정보제공, 종합상담원조, 판정·조치·서비스제공을 실시하여, 주민의 접근성, 업무효율, 전문성을 높이는 계기를 마련하기 위함임.
- 보건복지센터 또는 보건복지사무소는 보건부문과 복지사무소의 통합을 시도한 것으로 복지욕구와 보건의료욕구를 동시에 지닌 노인인구의 급속한 증가에 대한 대응책으로 전개되고 있는데 특히 1994년 지역보건법이 제정됨으로써 전국적으로 확산되고 있음.
- 보건부문과 복지사무소의 통합은 기본적으로 보건의료 서비스와 사회복지서비스를 통합하여 제공할 필요성에서 나온 것임.

주13) 지방분권일괄법과 사회복지법에 의하여 복지사무소의 위상과 운영방법에 대한 규제가 크게 완화되어 그 명칭이나 조직 등에 대한 규제가 완화되고 지방정부의 자율성이 신장되었음(정재욱, 2004:251).

- 통합의 목적은 첫째, 서비스 수혜자 만족도의 최대화, 둘째, 서비스의 중복제공 방지, 셋째, 長旗요보호자의 가정 보호이며, 이러한 통합의 효과로는 노인의료비 절감과 노인의 사회복귀촉진 등임.
- 도도부현, 시청 내에 우리나라 보건소와 유사한 조직을 설치하여 주민들의 건강예방 및 건강 증진을 담당하게 하였으며 연금보험과를 설치하여 국민연금 등 4대 보험 업무를 취급하도록 함으로써, 복지대상자가 한번의 방문으로 필요한 복지업무를 한자리에서 처리할 수 있도록 하기도 함.

□ 복지사무소의 연계 유형

○ 보건과 복지 연계의 유형과 사례

- 보건과 복지의 통합형태는 보건소와 복지사무소를 조직상으로 결합시킨 것에서부터 간호지도 등 대인서비스 기능만을 복지사무소에 도입한 형태까지 그 내용과 규모는 다양하지만 크게 3가지로 구분됨.
- ① 보건소와 복지사무소의 전면적인 조직통합을 행한 경우(北九州시)로서, 北九州시는 94년 4월에 7개 보건소와 9개의 복지사무소를 통합하여 7區에 모두 「보건복지센터」를 설치했음. 구청장이 센터장을 겸임하며 센터장 밑에 福祉部和 保健部를 설치하였음. 保健部에는 원래 보건소가 맡은 보건예방과와 생활위생과가 설치되었고, 福祉部는 원래 복지사무소에 해당하지만 새로 설치된 보건복지과에는 現業員 외에 保健婦 전원이 보건소의 보건예방과에서 이동해 왔고, 고령자만이 아니라 장애자와 아동 및 모자 가족에 대한 상담과 지원을 現業員과 함께 일체적으로 실시함. 또한 보건복지과에는 고령자의 종합적인 상담창구인 연장자 상담코너를 설치하여 保健婦와 現業員 및 사무담당직원 등을 배치하여 복지와 보건의 통합된 상담활동을 행하고 있음. 서비스제공의 결정권은 보건복지센터가 지님.
- ② 복지사무소에 보건소 기능을 일부 추가한 형태(仙台市, 神戸市, 廣島市)로서, 가장 많이 나타나고 있음. ○○市에서는 94년 4월부터 복지사무

소에 종합 상담창구를 개설하여 保健婦 직책의 고령자 보건상담주사, 고령자 복지상담주사, 일반사무직원 등을 배치함. 기능은 보건복지의 종합상담, 조사, 서비스 종류의 결정 등이며 필요에 따라 조정팀 회의 등에 상정하여 처우검토를 행함. 서비스 제공의 결정권에 있어서 복지 서비스는 복지사무소가, 보건서비스는 보건소가 행하는데 보건소와의 관계에서는 고령자 보건상담주사를 중심으로 함.

- ③ 복지사무소나 보건소 이외의 제3의 기관으로서 보건복지상담창구를 설치한 것임. 廣島市에서는 1992년 12월부터 구청장 직속으로 구청 내에 “區복지보건상담실”을 설치하고, 직원체제는 실장(과장급), 담당계장, 現業員, 保健婦, 촉탁직원 등으로 구성함. 복지 6법에 관한 종합상담, 보건상담을 행하는 모형으로, 고령자에 한정되지 않은 점이 특징임. 서비스 제공의 결정권은 과거와 같이 복지사무소와 보건소가 각각 지니고 있으며 區복지보건상담실과의 연계에 따라 제공하게 됨(심재호, 1997).

※ 보건복지사무소 사례: 가나가와縣 히라츠카시(市) 복지사무소<sup>주14)</sup>

○ 가나가와현(神奈川縣)의 개요

- 가나가와현은 39개의 시·정촌으로 구성되며 인구는 8,740,136명임.
- 가나가와현 내 보건·복지사무소는 11개<sup>주15)</sup>로 현의 보건복지부, 지역보건복지과에서 담당함. 가나가와현은 보건과 복지를 연계한 보건복지사무소 중심으로 운영됨.
- 가나가와현의 보건복지사무소는 아래와 같음.
  - 히라츠카 보건복지사무소
  - 카마쿠라 보건복지사무소
  - 후지사와 보건복지사무소
  - 오다와라 보건복지사무소

주14) [www.pref.kanagawa.jp/sosiki](http://www.pref.kanagawa.jp/sosiki) 참고. 아래 모든 표는 사이트에서 참고

주15) 보건소는 11개 복지사무소는 7개소임.

- 치가사키 보건복지사무소
- 미사키 보건복지사무소
- 하타노 보건복지사무소
- 아츠기 보건복지사무소
- 오와 보건복지사무소
- 아시가라카미 보건복지사무소
- 츠크이 보건복지사무소

○ 히라츠카시(平塚市)의 보건복지사무소

- 가나가와현의 히라츠카시는 전형적인 도농복합형 도시로 인구는 약 256천명, 복지대상자(생활보호대상자)는 약 1,330명으로 전체인구의 0.005%를 차지하고 있음.
- 히라츠카시 행정조직 중 복지관련 부서를 살펴보면, 건강복지부를 최고 부서로 하여 1부 8과 18담당체계임.
  - 복지정책과(사무, 복지정책, 보건복지종합상담창구담당)
  - 고령복지과(고령복지담당)
  - 장애복지과(장애복지담당)
  - 생활복지과(원호, 생활복지담당)
  - 아동복지과(아동, 보육담당)
  - 보험연금과(급부, 소아노인의료, 보험세, 연금담당)
  - 개호보험과(개호급부, 개호인정, 개호보험료담당)
  - 건강과(예방, 건강증진담당)
  - 이 중 복지사무소 소속부서는 고령복지과, 장애복지과, 생활복지과, 아동복지과 등 4개 부서임.
- 복지담당공무원은 330명이나 사회복지사 자격증을 가진 공무원은 100여명이며 나머지는 일반공무원이 복지업무를 담당하고 있음.

- 히라츠카시 보건복지사무소의 소관구역은 히라츠카시, 오이소마치, 니노미야마치임. 단 복지사무소의 업무는 오이소마치 및 니노미야마치 지역으로 소관구역이 한정됨.

〈표 3-4〉 히라츠카 보건복지사무소 소관지역

	업무 구분	대상 지역
히라츠카 보건복지 사무소	히라츠카 보건소 업무	히라츠카시 오이소마치 니노미야마치
	나카후쿠지 복지사무소 업무	오이소마치 니노미야마치

- 보건과 복지업무 외 히라츠카시 복지사무소 역시 다른 복지사무소와 마찬가지로 복지사무소 내에 민간기관인 사회복지법인인 히라츠카시 사회복지협의회와 재단법인인 히라츠카시 건강증진사업단을 설치하여 운영하고 있음.
- 고령자복지를 우선순위에 두고 사회복지행정을 수행하고 있으며, 2000년부터 시행하고 있는 개호보험 집행에 복지행정력을 집중하고 있음.
- 보건복지사무소는 보건, 의료, 복지에 관한 정보제공이나 관계 기관과의 제휴 추진, 지원을 실시하며, 의료법, 생활보호법, 약사법, 식품위생법 등의 법령에 근거한 보건복지위생 행정을 담당함.

〈표 3-5〉 히라츠카시 보건복지 사무소 조직도 및 소관사업

보건복지 사무소장	관리과		일반 행정 업무
부소장	기획 조정실		의료 종사자의 면허, 병원 등의 개설 허가 재해시 의료구호, 건강위기 관리 관할 지역 보건의료계획의 책정 및 추진 보건, 의료, 복지 조사자의 인재육성 연수 등
	보건복지부	보건복지과	모자복지 자금 대출, 소아 의료 원호, 건강상담, 개호보험, 재택 상담 등
		보건예방과	치매, 에이즈 상담, 난치병, 결핵, 원폭피해자 의료 지원
		생활복지과*	생활보호의 신청, 특별 장애인 수당 등 상담. 모자부인 상담
	생활위생부	환경위생과	미용, 약국 신청, 정화조, 약무 상담
식품위생과		음식점 등 영업 허가, 식품 위생 상담, 조리사 등의 면허(식품 영업 담당, 식품관계조합사무)	

－ 생활보호를 담당하는 생활복지과의 업무는 다음과 같음.

〈표 3-6〉 히라츠카시 보건복지 사무소 생활복지과 소관사업

생활 보호	생활보호제도	오이소마치, 니노미야마치에 살고 있는 주민의 생활보 호 신청	생활 복지과 소관 업무
	장해아 복지수당, 특별 장애인 수당	오이소마치, 니노미야마치에 살고 있는 주민을 대상 으로 한 장애인 수당, 특별 장애인 수당에 관한 상담.	
	모자 가정의 원조	오이소마치, 니노미야마치에 살고 있는 주민을 대상으 로 한 모자 상담원에 의한 상담이나 모자 과부 복지 자금 대출에 관한 상담.	
	배우자 폭력 상담	오이소마치, 니노미야마치에 살고 있는 주민을 대상으 로 한 남편의 폭력등에 관한 여성 상담.	

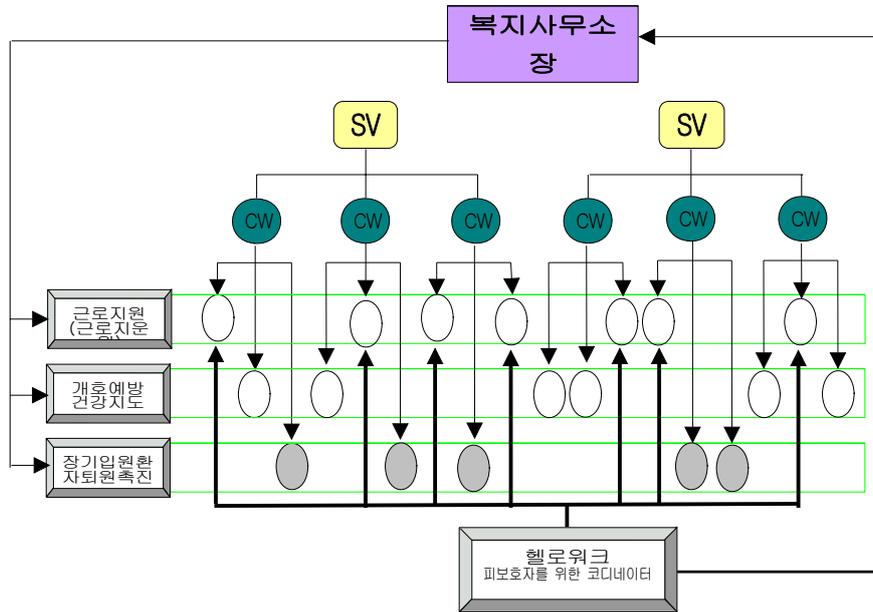
○ 복지와 근로의 연계 경향

－ 보건에 대한 강조와 취업지원의 강화로 사회복지사무소의 구조도 변화  
되는 과정에 있음.주16)

주16) [www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html](http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html)

- 근로지원이 강조되면서 복지사무소는 복지사무소 내 근로지원원의 배치와 아울러 근로관련 기관과의 연계를 강화하는 경향이 나타남.
- 이러한 변화는 공공부조 피보호자 중 근로하지 않으면서 직업훈련 등에도 참여하지 않는 근로능력자의 비중이 증가하는 최근 경향을 반영하는 대응으로 해석됨.
- 사회복지사무소의 변화를 예시하면 사무소장 아래 슈퍼바이저와 현업원(사회사업가)이 배치되어 취약인구 집단을 대상으로 개호예방, 건강지도, 장기입원환자 퇴원촉진 등이 이루어지며 일부 피보호자를 대상으로 취업지원을 담당하는 근로지원원이 근로지원을 하게 됨<sup>주17)</sup>

[그림 3-7] 근로지원 및 보건과 연계된 복지사무소 모형



※ 헬로워크: 일본 후생노동성에서 관리하는 구직보조 프로그램임.

주17) [www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html](http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html)

## 제 4 장 미국의 공공부조전달체계

### 제 1 절 전달체계 환경

#### □ 면적 및 인구

- 미국은 국토면적은 9,631,418km<sup>2</sup>이며 인구는 2005년 현재 295,734,134명으로 인구밀도는 30임.

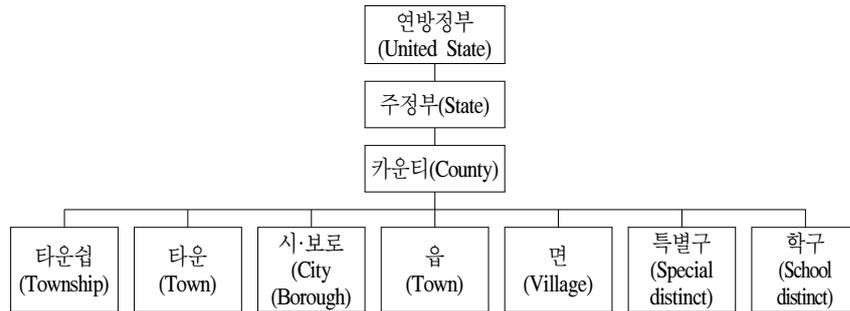
#### □ 미국의 행정

- 미국의 행정구역은 50개 주와 속령으로 구성됨. 미국은 연방국가로 각 주는 하나의 국가와 유사한 성격을 가짐.
  - 미국은 연방제를 채택하고 있으며 이는 헌법에 의해 연방 또는 중앙정부와 하위정부들이 실질적 통치권을 부여받음으로써 국가권력을 분점하는 제도임. 다시 말해, 주정부는 연방정부의 산하조직이 아니며 완전히 독립된 정부로서 헌법에서 정하는 예외를 제외하고 동등한 위치에 있다고 할 수 있음<sup>주18)</sup>(윤광재, 2004).
- 주정부 산하에는 각각의 카운티가 존재하고 각 카운티에는 개별지방정부가 존재함.
  - 1997년 현재, 50개 주 정부 산하에 3,043개의 카운티 정부와 36,001개의 개별지방정부가 존재함(김태완·강경태, 2004).
  - 주정부와 지방정부와의 관계에 있어서는 주 이하의 지방자치제도에 관한 기본 사항은 연방헌법이 규정하지 않고 주 헌법 또는 주 법률에서

주18) 함성득(2003, 윤광재 2004에서 재인용)은 미국 정부 관료제 특징 중 하나를 다음과 같이 밝히고 있음. 즉, “연방정부가 정책집행을 할 경우에 주정부나 지방정부와의 업무협조와 연계성을 높이고 있다. 직접서비스를 제공하는 부서를 제외하고 많은 연방정부의 기관들은 하급정부의 기관들과 함께 일하는 것이다.”

규정하고 있음(김영중, 2000:58).

[그림 4-1] 미국의 지방정부체계



주: 김태완·강경태, 2004:119.

- 각 지방정부는 연방정부가 아닌 주정부의 권한을 위임받아 처리하는 기관임.
  - 타운티는 가장 일반적이고 포괄적인 지방자치단체이지만 실제로 성격은 준 지방자치단체<sup>주19)</sup>로 효과적인 행정사무를 집행하기 위해 설립된 주의 일선기관임. 즉, 주 정부를 대신하여 많은 지방정부와의 개별접촉을 수행할 광역행정조직의 필요에 의해 만들어진 지방행정조직임.
  - 주정부의 사무들이 카운티로 이관되어 집행되거나 위임되어 자치적으로 처리되고 있음.(김태완·강경태, 2004:129)
  - 대표적인 지방정부인 카운티의 위상을 보면 1997/1998년도 로스앤젤레스 카운티의 경우 총재정지출 중에서 25%가 카운티 정부의 지출이고 62%는 연방정부나 주정부의 대리자로서의 지출이며 13%는 도시정부에 대한 지원에 지출된 것임(안중석, 2003:15 재인용). 적어도 재정적 측면에서는 카운티가 지방정부로서의 독자성보다는 주정부나 연방정부에 일정 정도 종속된 상태임을 보여줌. 지방정부는 전통적으로 주 정부를 거치지 않고 연방정부와 관계를 가져왔으나 신연방주의 도입 이

주19) 중지방자치단체는 주민의사와 관계없이 주정부의 필요에 의해 자치권만 부여되는 지방정부임.

후 지방정부는 주 정부에 재정적으로 종속됨.

- 전통적으로 카운티가 수행해온 주요 사무들은 ① 형무소 및 교도소, ② 재판, ③ 과세 및 징수, ④ 농업지도, ⑤ 경찰, ⑥ 보건, ⑦ 검시, ⑧ 의료부조, ⑨ 생활보호, ⑩ 검찰, ⑪ 도로, ⑫ 초중고등학교 교육 도서관 등이며 최근의 도시화에 따라 소방, 하수도 구급서비스 폐기물 수집, 공원관리 등이 추가적으로 부가되었음.

## 제 2 절 분석대상 공공부조제도

- 미국에는 자산조사를 통해 현금 또는 현물 급여를 제공하는 80여개 가량의 빈곤프로그램이 존재함. 본 절에서는 미국 공공부조 프로그램 중 대표적 제도인 빈곤가구한시지원(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)와 빈곤 노인·장애인을 위한 보충적 소득보장(Supplemental Security Income: SSI) 프로그램의 전달체계를 고찰함.
- 일반적으로 공공부조제도는 근로능력이 있는 자와 근로능력이 없는 자를 엄격히 구분하여 보장의 제공을 달리하고 있는데, 현재, 미국에서 소득지원 욕구를 지닌 저소득층은 크게 두 집단으로 나누어 관리되고 있음. 하나는 SSI 체계를 따르는 노동시장 참여에 장애가 있는 저소득층의 고령자와 장애인이며, 다른 하나는 TANF의 지원을 받는 빈곤가정과 그에 속한 아동집단임(이현주 외 2003).

<표 4-1> 미국의 대표적 공공부조

프로그램 명	제도 내용
SSI	빈곤 노인 및 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여
TANF	부양아동이 있는 한 부모가정 및 기타 빈곤가정에 제공되는 급여
FOOD STAMP	빈곤가정에 대한 식료품 지원을 목적으로 식품권 지급
MEDICAID	아동이 있는 저소득 가구, 저소득 노인, 장애인에 대한 의료서비스
GA	SSI 나 TANF의 수급자격이 없는 빈곤가구 또는 개인에게 주정부가 제공하는 현금 또는 현물급여

자료: 이현주 외, 2003.

□ TANF (Temporary Assistance for Needy Families: 빈곤가구한시부조)

○ TANF제도의 도입배경

- TANF는 1996년 Personal Responsibility and Work Reconciliation Act (PRWORA)의 통과와 함께 이전의 AFDC를 대체함.
  - 1935년 사회보장법(Social Security Act)<sup>주20)</sup>의 제정과 함께 실시된 AFDC는 18세 미만의 아동과 함께 거주하는 가구 중에서 자격요건을 충족하는 가정에 현금부조를 지급하는 제도였으며 재정의 상당부분은 (약 55%) 중앙정부에서 지출되었음. 따라서 중앙정부는 제도를 운영하는 각 주정부에 대하여 수급자격의 결정, 급여액의 결정 등의 사항에 관하여 규정을 마련하여 이를 토대로 지방정부를 규제하여왔음 (Haveman & Wolfe, 1998 재인용 이석원 2002).
  - 그러나 AFDC가 가지고 있는 근로의욕에 대한 심각한 부정적 효과와 1990년대 초반의 수급자 수의 급격한 증가는 기존 공공부조 정책에 대한 비판과 함께 새로운 제도개혁에 대한 요구를 촉발하였음.
- 90년대 초에서 2004년 현재까지의 기간은 소위 ‘복지개혁’의 기간으로 특징 지워질 수 있음(이봉주, 2004). ‘종래 알고 있던 복지의 종말’(Ending Welfare As We Know it)이라는 표어 아래 진행된 복지개혁은 1996년 Personal Responsibility and Work Reconciliation Act (PRWORA)의 통과로 구체화됨.
  - 1996년 미 의회를 통과하여 1997년부터 실시된 공공부조 복지개혁의 특징들은 다음과 같음(이봉주, 2003). 첫째, 행정체계적인 면에서 종래의 연방정부 프로그램으로 각 주에서 실시되었던 AFDC 현금지원 프로그램의 재정과 행정적 권한이 새로운 현금지원 프로그램인 TANF 하에서는 대폭 주정부를 포함한 지방자치 단체로 이양되었음<sup>주21)</sup>. 지방자

주20) 1935년 사회보장법의 제정은 미국의 사회복지에서 정부기관에서 제공하는 공공복지(public welfare)와 민간기관에서 제공하는 민간복지(private welfare)의 분화를 가져옴(강혜규 외, 2004)

주21) 자활과 근로에 중점을 두었다는 점 이외에도 PRWORA의 중요한 특징은 공공부조제도 설

치의 전통이 큰 몇몇 주에서는 TANF의 재정과 행정적 권한이 군(County)단위로까지 이양됨. 둘째, 연방정부의 TANF에 대한 지원이 정액교부금(Block-Grant) 형식으로 바뀌어 종래의 수급자 수를 기준으로 항목별 예산을 지원하던 방식에서 일정액의 금액을 총괄예산제로 지원하는 방식으로 변경됨. 그리고 그 총괄예산의 운영을 전적으로 지방자치단체에게로 이양하였음<sup>주22</sup>). 셋째, Welfare to work라는 표어아래 강력한 근로유인책을 실시함. 즉, 근로소득공제와 근로 교육/훈련 프로그램의 강화를 통한 근로유인책과 근로조건 불이행시에 행정제재의 강화를 통해 수급자의 행태를 변화시키고자 하는 행동수정 방법임.

- TANF의 시행으로 인해 기존의 AFDC를 수급하는 부모에게 교육, 직업 훈련을 제공하던 Job Opportunities and Basic Skills Training(JOBS)과 요보호 가족에 대한 긴급부조(Emergency Assistance; EA)제도가 통합·운영됨.

○ TANF 프로그램의 주요 세부 사항

- ① 종래의 정부간 재원분담을 block grant로 대체함. 주정부가 연방정부로부터 교부받는 교부금은 인플레이션 조정없이 6년 동안 그 액수가 고정되어 있는데 이는 제도 운영의 결과에 따라서 비용인상을 주정부가 그대로 부담해야할 수도 있음을 의미함.
- ② TANF 프로그램의 급여는 수급자 개인당 평생 5년으로 제한하였음. 다만 각 주정부는 자체적인 예산으로 5년의 기한이 지난 이후에도 급여를 계속 제공할 수 있음.
- ③ TANF 프로그램 하에서는 더 이상 권리(entitlement)로서의 개념을 가지지 않고, 각 주정부는 수급자격을 자체적으로 규정할 수 있도록 하고

---

계에 있어 주정부의 자율성을 크게 증가하였다는 점임(Meyer & Sullivan, 2001, 재인용 이석원 2002).

주22) TANF 프로그램의 지방이양을 위해 중앙정부 정부는 block grant를 대표적인 수단으로 사용하였으며 권한이양의 결과로 지방정부들간 정책 차이가 존재하였으며 이러한 원인은 ① 정책목표를 달성하기 위한 수단이 무엇인가에 대한 합의가 주정부마다 상이하고 ② 각 주가 처한 경제적 상황이 다르며 ③ 각 주정부가 다른 정책목표를 가질 수 있다는 점 등임(Weil, 1999 재인용 이석원 2002).

있음<sup>주23)</sup>.

- TANF는 부양아동이 있는 빈곤가족을 대상으로 교육, 직업훈련, 긴급부조 등을 제공하는 공공부조제도임.
- TANF 대상 가구는 계속 감소하고 있으며 입법화된 1996년 1208만에서 1999년 667만으로 수급자의 수가 변화되었음.

□ SSI(Supplemental Security Income: 빈곤 노인·장애인을 위한 보충적 소득보장)

- SSI는 빈곤한 65세 이상 노인과 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여임.
  - 연방 규정에 따라 모든 주에서 동일한 자격기준과 급여기준이 적용되며 그 재원은 연방정부의 일반재정에 의해 조달됨.
  - 사회보장으로 받는 급여가 매우 낮은 수준이거나 다른 재산이나 다른 수입이 정해진 기준에 미달하는 경우 수급자로 선정됨.
    - 연방정부의 SSI 급여와는 별도로 주정부마다 SSI 급여를 보충하기 위한 급여를 제공하고 있음.
  - SSI 수급자 집단은 그들의 조건이 거의 영구적(장애인)이거나, 현재의 상태가 점차 불리하게 진행되는 집단(고령자)로서 현 상황이 개선되기 어려운 미래전망을 갖는 집단임(고경환 외, 2003.)
  - SSI 급여를 받는 인구는 1999년 말, 노인 131만, 맹인 8만, 장애인 517만으로 656만명임.

□ 전달체계의 구성과 일선 사무소의 특성 등에 대해서는 TANF와 SSI를 구분하여 정리함.

- TANF는 주정부에서, 그리고 SSI는 연방정부의 관리 하에 집행되는 특징을 갖고 있기 때문이며 상이한 두 제도의 전달체계를 함께 검토할 필요성이 있음.

주23) 주정부는 자산기준 및 급여수준, 자격요건 등 제도운영에 대한 자율권을 가지고 있음. 단, 연방정부의 완전보조금(full grant)을 받기 위해서는 연방의 운영지침을 따라야 함.

### 제 3 절 전달체계의 구성: 정부간 관계

#### □ 정부간 관계의 일반 이슈

- 미국에서 정부간 복지업무의 분담에 대해서는 많은 논의가 존재함. 그 중 가장 대표적인 것은 탈집중화와 관련되며 공공부조에서 탈집중화가 보다 평등지향적인지, 또는 기초보장에 대한 책임성을 강하게 확보하는 기제인지에 대한 논쟁임.
  - 공공부조제도의 정책결정을 지방정부로의 탈집중화하게 되면 수급자 선정 및 급여수준이 관대한 지역으로 인구가동이 가능하며 이러한 인구가동은 그 지역의 재정에 압박이 될 수 있으므로 사전에 개별 지역들이 선정 및 급여를 엄격한 수준으로 미리 조정할 수 있다는 우려가 있음(Debula and Belton, 1994, Adkisson, 1998에서 재인용). 반면 개인에게 최적화된 급여의 제공은 지방정부수준에서 결정되는 것이 적절하며 중앙정부는 지방정부간 조정만을 담당하는 것이 바람직하다는 의견도 존재함(Tresch, 1981, Adkisson, 1998에서 재인용).
  - 연방정부에서 주정부으로 복지결정의 권한을 넘기는 것은 이미 상당한 수준으로 고착되어 있음. 이는 앞서 미국의 주들이 독립국가와 같은 성격을 보인다는 점으로 언급한 바 있음. 단 연방정부는 주정부로의 재정적 지원과 기본적인 지침을 제공함으로써 미국 전체적인 수직적, 수평적 평등을 보장하고 기본선을 지키는 책임을 수행하고자 함.
  - 주정부가 복지결정에 대한 권한을 갖는 것이 과연 타당한 것인지 등에 대해서 아직도 확신이 공유된 것이라고 보기 어렵기도 함(Rector, 1995, Adkisson, 1998에서 재인용). 즉, 주정부로의 복지결정 위임이 국가 전체적인 평등 및 기초보장을 보증하는데 적절한 것인가에 대한 이견이 존재함.
  - 주정부와 카운티의 관계에서는 복지결정의 권한을 위임함에 있어 주마다 다른 양상을 보임. 예를 들어 공공부조에 대하여 특정의 주는 주가 정책결정 및 행정을 담당하고 또 다른 주들은 주의 감독 하에 카운티에서 선정 및 급여수준 등 일상적인 결정과 집행을 담당하기도 함.

- Nebraska주의 경우 1980년대 초반까지는 주의 감독 하에 카운티가 복지 결정의 권한을 위임받았으나 그 이후 이 구조의 문제점 인식과 함께 카운티의 책임을 덜어주는 방향으로 변화를 경험하였음.

## 1. TANF

- 미국 TANF 프로그램의 전달체계는 연방정부에 의한 관리감독과 재량권이 주어진 주정부의 실제적인 제도운영으로 요약할 수 있음.
  - 단 앞서 지적한 바와 같이 주 내 카운티에 TANF 집행의 자율권을 주는 수준은 주정부마다 다름.

### □ 중앙정부(연방정부)

- 연방행정부주<sup>24)</sup> 중앙부처<sup>25)</sup> 중, 공공부조와 관련된 부처는 보건복지서비스부(Department of Health & Human Service: DHHS)와 독립기관인 사회보장청(Social Security Administration: SSA)임.
  - TANF 프로그램 담당 중앙부처는 보건복지서비스부(Department of Health & Human Service: DHSS)의 아동가정국 (Administration for Children and Families)임.
  - 연방정부는 주정부의 계획을 검토하고 재정지원액을 결정함.

### ○ DHHS의 구성

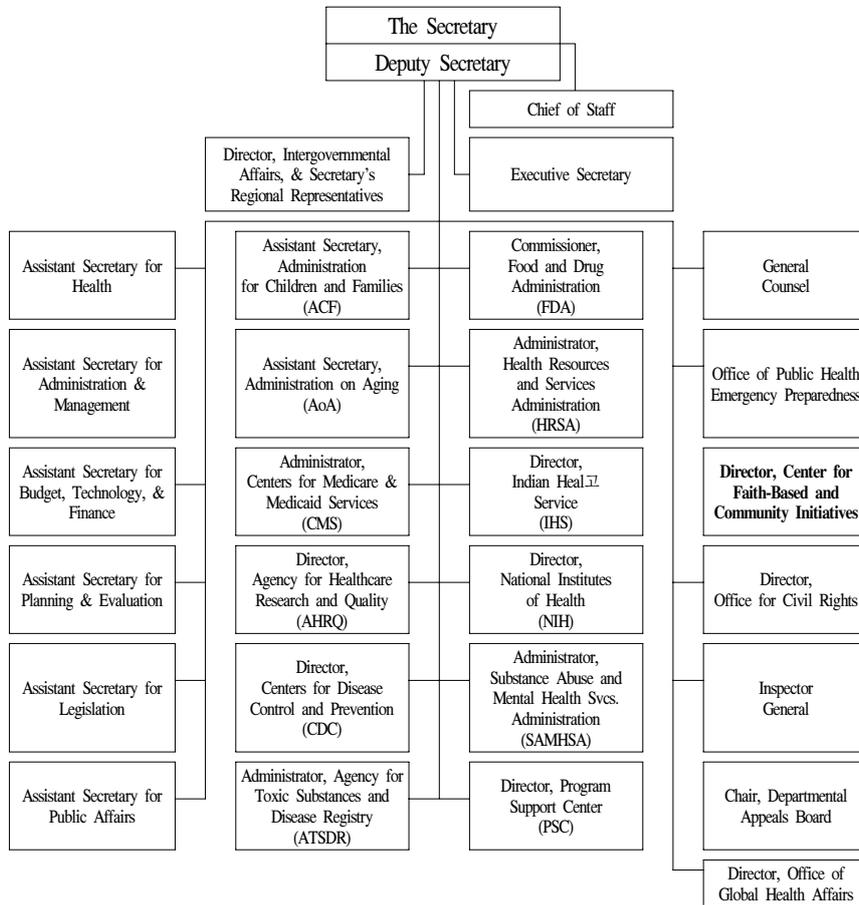
- DHHS는 공중보건조사기관(Agency for Healthcare Research and Quality), 의료보험 및 의료부조센터(Centers for Medicare & Medicaid Services), 약물남용 및 정신보건서비스기관(Substance Abuse and Mental Health Services Administration), 독극물 및 질병등록기관(Agency for Toxic Substances and Disease Register), 식품 및 약물청(Food and Drug Administration), 원주민 보건서비스(Indian Health Service), 국립보건기구

주24) 미국 연방행정부의 조직은 부처(department), 독립기관(independent agencies), 규제위원회(regulatory commission), 공사(government corporations) 등 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있음.

주25) 2003년 국토안보부의 설립으로 미국의 연방행정부처는 현재 총 15개로 구성됨.

(National Institutes of Health), 프로그램지원센터(Program Support Center), 보건자원과 서비스기관(Health Resources and Services Administration), 질병 예방 및 통제센터(Centers for Disease Control and Prevention), 노령행정기관(Administration on Aging), **아동가족국(Administration for Children and Families: ACF)**을 중심으로 구성됨.

[ 그림 4-2 ] 보건복지서비스부(Department of Health & Human Service: DHSS)의 구조



자료: <http://www.dhhs.gov/about/orgchart.html>

## ○ 아동가족국(ACF: Administration for Children and Families)

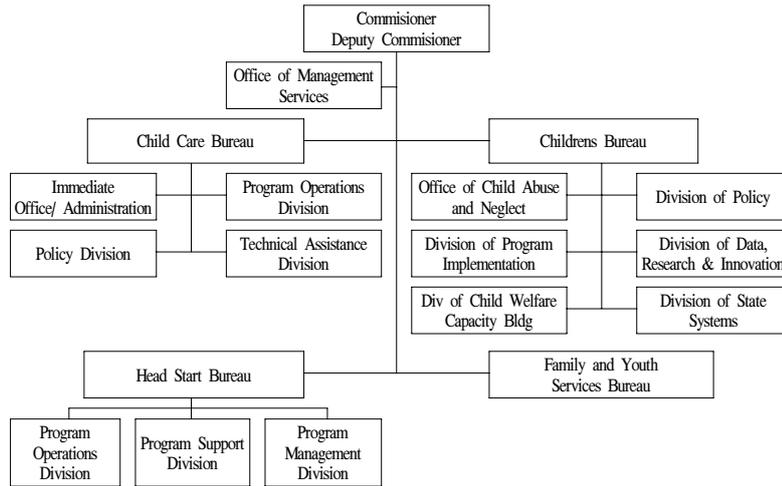
- 아동가정국<sup>주26)</sup>은 1991년 4월 15일 설립되었으며 1953년의 조직개편계획(Reorganization Plan) 1호 및 보건복지서비스부 장관에게 부여된 아동·가족관련 업무를 담당함.
- 구체적으로 아동, 청소년 가정과 관련된 아동지원법령, 지역사회 서비스, 장애인개발, 가족지원, 원주민 보조, 난민과 적법한 외국인의 재정착을 지원하고 있음(윤광재, 2004).
- 아동가정국은 가족, 아동 개인 그리고 지역의 경제적, 사회적 복지를 증진하기 위한 연방정부 프로그램에 대한 책임을 지고 있음. 수혜대상자에게 직접 서비스를 전달하지는 않지만 직접 서비스를 전달할 책임이 있는 주정부, 지방정부, 비영리기관과 인디언 부족에게 교부금지원.
- 아동가정국은 다음과 같은 목표를 가짐
  - 가족과 개인의 경제적 독립 및 생산성 향상
  - 아동 발달과 삶의 질에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 건전하고 건강하고 지지적인 지역사회를 조성
  - 전통적인 기관간의 경계를 초월한 개인, 일선 서비스 제공자, 지역사회, 원주민 지역사회, 주정부, 그리고 의회의 협력 조장
  - 필요한 서비스에 대한 접근을 개선하기 위한 계획적이고 개선되고 통합된 서비스 개발
  - 발달장애인, 피난민, 이민자들의 욕구, 강점, 능력을 대변
- TANF는 아동가정국 내의 OFA (Office of Family Assistance)에서 실제적으로 담당하고 있음.

주26) ACF가 제시하는 목표는 다음과 같음. ① 가족과 개인의 경제적 독립 및 생산성 향상 ② 아동 발달과 삶의 질에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 건전하고 건강하며 지지적인 지역사회 조성 ③ 전통적 기관간의 경계를 초월한 개인, 일선 서비스 제공자, 지역사회, 원주민 지역사회, 주정부, 의회의 협력 조장 ④ 서비스에의 접근성 개선을 위한 계획적이고 개선된 통합된 서비스 개발 ⑤ 발달 장애인, 피난민, 이민자들의 욕구, 강점, 능력 대변 등 임.

– 아동가족국의 구성

- Office of Deputy Assistant Secretary for Administration
  - Office of Deputy Assistant Secretary for Policy & External Affairs
  - President’s Committee for People with Intellectual Disabilities
  - Office of Planning, Research and Evaluation
  - Office of Public Affairs, Christopher
  - **Office of Family Assistance,**
  - Office of Child Support Enforcement
  - Office of Refugee Resettlement
  - Administration on Developmental Disabilities
  - Administration for Native Americans
  - Office of Community Services,
  - Office of Legislative Affairs & Budget,
  - Administration on Children, Youth, and Families
  - Office of Regional Operations
- ACF는 전국적으로 10개의 지역사무소를 설치하여 주정부의 TANF프로그램 운영에 대한 관리감독을 하고 있음.

[그림 4-3] 아동가족국의 구성



자료: <http://www.acf.hhs.gov>

- 연방정부의 지역사무소(The Office of Regional Operations: ORO)
  - 연방정부의 지역사무소는 1개의 총괄사무소(headquarters office)와 10개의 지역사무소(Regional offices)로 구성됨
  - AFC는 Washington D.C.에 본부가 있으며 그 활동을 지원하기 위해 전국에 걸쳐 5군데의 광범위한 지리적 장소에 10개 지역사무소가 있는 HUB 조직을 가지고 있음.
  - 미국 총 인구는 기준으로 281,421,906명(census 2000)으로 1개의 지역사무소당 평균 29,365,540명을 담당하고 있음.

〈표 4-2〉 ACF 지역사무소별 서비스 제공지역 및 관할지역 인구

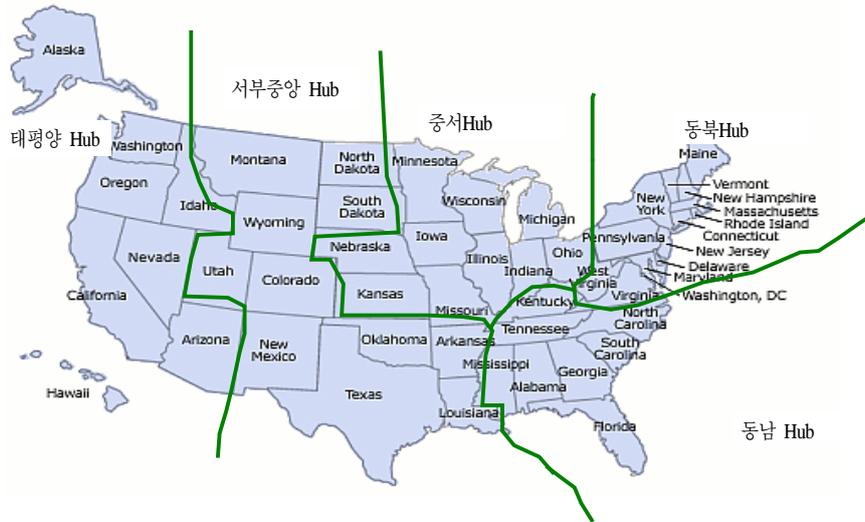
지역사무소		관할 지역	관할 지역 인구
동북 Hub	Boston <sup>주27)</sup>	Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Vermont	약 14,238,888명
	New York	New York, Puerto Rico, Virgin Islands, New Jersey	약 31,820,822 명 <sup>주28)</sup>
	Philadelphia	Delaware, Maryland, Pennsylvania, Virginia, West Virginia, District of Columbia	약 28,623,418 명
동남 Hub	ATLANTA:	Alabama, Florida, Georgia, Kentucky, Mississippi, North Carolina, Tennessee, South Carolina	약 56,445,865 명
중서 Hub	CHICAGO:	Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, Ohio, Wisconsin	약 51,132,818 명
	KANSAS CITY:	owa, Kansas, Missouri, Nebraska	약 13,191,785 명
서부-중양 Hub	DALLAS	Arkansas, Louisiana, New Mexico, Oklahoma, Texas	약 30,669,493 명
	DENVER:	Colorado, Montana, North Dakota, South Dakota, Utah, Wyoming	약 9,829,085 명
태평양 Hub	SAN FRANCISCO	Arizona, California, Hawaii, Nevada, Guam, American Samoa, Trust Territory of Pacific Islands	약 42,235,244 명 <sup>주29)</sup>
	SEATTLE:	Alaska, Idaho, Oregon, Washington	약 11,847,071 명

주27) Boston 사무소는 6개의 주를 포함하여 연방정부가 인정하고 있는 child care 기금을 받고 있는 7개의 부족을 담당하고 있음. 27,551명에게 제공되는 84개의 Head Start Grantees, 2,790명의 입산부, 영유아에게 제공되는 37개의 Early Head Start Grantees, 3,000명의 청소년에게 제공되는 53개의 Runaway과 Homeless Grants.

주28) Virgin Islands 제외

주29) Guam, American Samoa, Trust Territory of Pacific Islands 제외

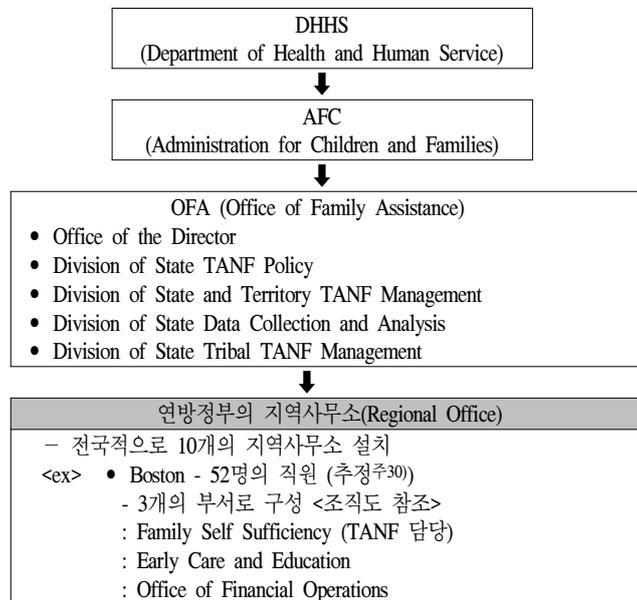
[그림 4-4] ACF 지역사무소별 서비스 제공지역 및 관할지역



- ACF 지역사무소는 ACF 프로그램의 운영을 관장하고 있음. 즉, 지역사무소에서는 해당 지역의 ACF 프로그램의 재정과 프로그램에 관계된 운영을 관장하고 있으며 주정부나 지방정부와 같이 이 프로그램을 운영하는 책임이 있는 수혜자나 다른 기관에 안내를 제공함(<http://www.dhss.gov>)
- 지역사무소는 공공민간의 지역 기관들과 주와 카운티, 시, 등이 효과적이고 효율적으로 프로그램과 재정관리를 할 수 있도록 정부의 목표와 정책 우선순위 등에 대하여 지도와 방향 설정 등을 하고 있음. 각 주체들이 연방정부법과 규정, 정책, 프로그램 운영과정을 준수하고 권한과 책임을 수행할 수 있도록 보증하는 역할을 수행함. 구체적 기능은 다음과 같음.
  - 지역수준의 프로그램들의 실행과 관련된 모든 전략적인 활동들에 대한 자문
  - 아동 및 가족청의 프로그램 및 재정적인 관리를 받는 지역들에 대해 프로그램 관리와 관련된 다양한 원조, 자원 및 정보를 제공함

- ACF 지역사무소는 ACF 프로그램 및 재정적인 관리를 감독하고 이러한 프로그램에 대한 책임이 있는 다양한 수혜자 및 기관들에게 지침을 제공함
- 지역사무소는 TANF, Child Support Enforcement, Foster Care, Child Welfare, Adoption Assistance, Child Care 등의 프로그램의 행정을 감독함.

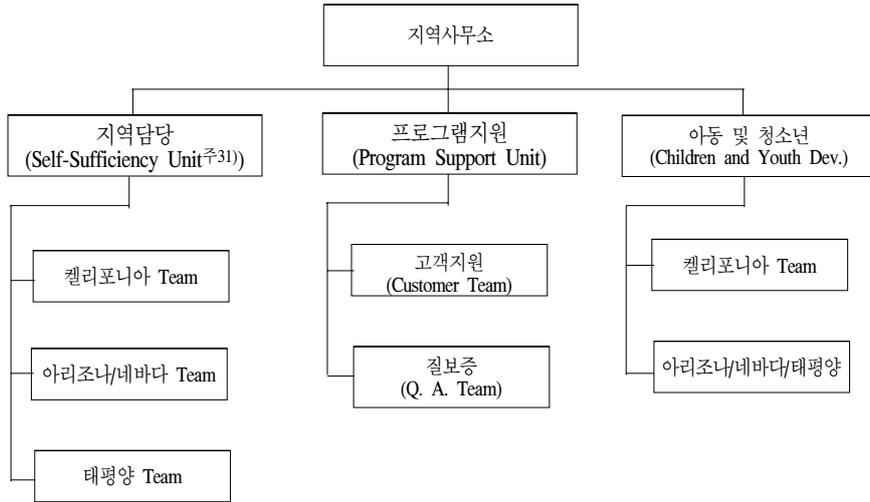
[그림 4-5] TANF 프로그램의 중앙정부 전달체계



- 아래는 Arizona, California, Hawaii, Nevada, Guam, American Samoa, Trust Territory of Pacific Islands를 관할하고 있는 SAN FRANCISCO의 지역사무소의 조직도임.

주30) 조직도 상의 직원을 근거로 추정함.

[그림 4-6] SAN FRANCISCO 지역사무소 조직도



## □ 주정부

- 각 주정부의 OFA(Office of Family Assistance)에서 TANF의 실질적인 운영을 담당함.
  - 연방정부의 법률과 기준만 만족시키면 주정부의 특성에 맞게 다양한 프로그램을 실시할 수 있음. 구체적인 제도 명칭도 주정부마다 다양함.
  - 주정부는 TANF의 구체적 프로그램의 기획과 구성, 자체 프로그램의 개발, 이에 대한 재원마련 등의 업무를 수행함.
- 미국의 지방정부는 주정부 산하의 카운티(county), 시티(city), 특별구(special district), 학교구(school district)로 구성되는데 각 지방정부의 기능이 주마다 다르고 복잡하여 명확하게 파악하기 어려운 실정임. 따라서 본 장에서는 미국 캘리포니아 주를 사례로 선택하여 분석하고자 함.

주31) Self-Sufficiency Unit는 프로그램과 재정관리를 비롯하여 ACF 규정의 기술적 집행, TANF, Child Support Enforcement, Child Care and Development Fund, Foster Care and Adoption Assistance, Child Welfare, Child Abuse and Neglect and Development Disabilities와 같은 프로그램에 대한 교부금 제공 등에 책임이 있음.

○ 캘리포니아 주의 사례

- 미국 캘리포니아는 2000년 인구조사에 따르면 미국 전체 인구의 약 12%인 3,387만명 정도가 거주하고 있으며 58개의 카운티와 471개의 시티 그리고 다수의 특별구와 학교구가 있으며 이중 가장 안정적인 정부는 카운티임.
- 카운티는 지방정부의 역할을 할 뿐만 아니라 오랫동안 주정부를 대신해 지역 행정을 담당하는 역할을 해왔음. 카운티보다 작은 범위의 정부인 시(city)는 주민투표에 의해 시를 설립할 수 있도록 헌법에서 규정하고 있으며 시가 설립되지 않는 지역에서는 카운티가 시정부의 역할도 함께 수행함. 상수도 공급, 청소 등의 특별한 기능을 수행하기 위해 설립된 특별구는 약 4,900개 정도임.
- 안종석(2002)은 Baldassare et al.(2000)의 자료를 인용하여 캘리포니아 지방정부의 역할을 다음과 같이 정리하고 있음.
- 캘리포니아의 지방정부의 역할은 크게 지역 정부(regional government)의 역할과 자치도시정부(municipal government)의 역할로 구분됨.
- 대체적으로 자치정부의 역할<sup>주32)</sup>은 좁은 지역에 밀집된 인구에 국한되는 공공서비스의 공급이라고 할 수 있으며, 지역정부는 비교적 넓은 범위를 포괄하는 정부를 의미함. 주로 전자는 시정부가, 후자는 카운티정부가 담당하고 있음.
- 주·연방정부 대리인으로서 카운티의 역할은 사회보장과 공중보건, 주택개발, 공공안전으로 구분되며 이러한 기능들은 주로 지역주민의 이해를 증진시켜주는 서비스이긴 하지만 전통적으로 주나 연방정부가 계획을 수립하고 자금을 조달하여 왔음<sup>주33)</sup>.

주32) 자치정부로서의 카운티의 역할은 구체적으로 일반 행정, 검찰, 공공 변호사, 소규모 소송 및 청구, 감정평가, 조세징수, 정보관리, 선거업무 등 일반정부의 역할 뿐만 아니라 사회서비스, 주민 서비스, 공공안전, 레저 및 문화 서비스, 계획, 농업 서비스 등도 제공함.

주33) 주나 연방정부가 계획을 수립하고 자금을 조달하며 주정부가 감독하는 사회보장 프로그램, 카운티 병원 및 공중보건 기관, 여러 가지 연방의 직업 및 주택 프로그램 등이 이에 포함됨.

- 캘리포니아 주정부에서 TANF를 담당하는 부서는 California Department of Social Service(이하 CDSS로 칭함)임<sup>주34)</sup>. CDSS는 도움이 필요한 아동과 가족에 대한 지원, 서비스, 보호를 목적으로 하고 있으며 캘리포니아 주 전체에 위치하고 있는 51개의 사무소에 근무하는 4,200명의 근로자와 58개 카운티의 복지부서 그리고 수많은 지역사회 조직 등을 통해 임무를 수행하고 있음
- CDSS는 Department of Health Services, Office of Criminal Justice Planning 등의 부서와 협력하여 TANF 프로그램을 시행하며 지방정부에 대한 관리감독의 책임을 가짐

□ 카운티: 캘리포니아 주의 Alameda County 사례

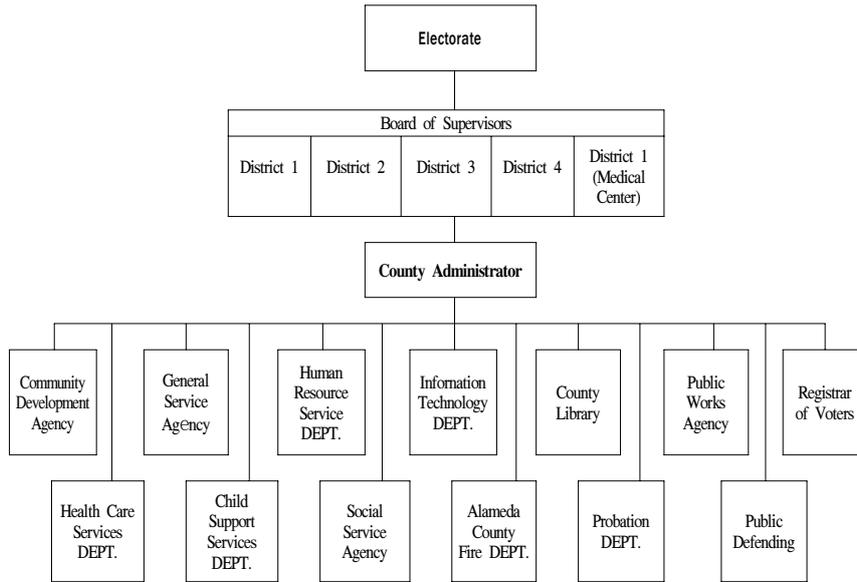
- 캘리포니아의 58개 카운티 중, 규모가 큰 Alameda county의 경우, 총 인구 1,443,741명(census 2000)이고 총 면적은 821.15m<sup>2</sup>이며 인구밀도는 1,957.4/m<sup>2</sup>임.
- TANF 수급자는 2004년 기준 17,627명<sup>주35)</sup>임.
- Alameda 카운티 정부 조직도에서 TANF 업무를 담당하는 부서는 Social Service Agency로 5개부서로 구성되어 있음.

---

주34) 주의 해당 부서는 주에 따라 다름. 예를 들어 뉴욕주는 Office of Temporary & Disability Assistance에서 펜실베이니아주에서는 Department of Public Welfare에서 TANF를 담당함.

주35) Alameda County Social Services Agency, Quarterly Report 2004. 03.

[그림 4-7] Alameda County 정부 조직도



자료: Alameda County Government

□ 재정분담

- TANF 프로그램의 재정은 연방정부와 주정부에 의해 조달되며 연방정부는 통합적 보조금(block grant)방식으로 지원함.
  - 연방정부와 주정부의 TANF 프로그램에 대한 전체 재원 비율은 각 주마다 상이함. 총액대비로 재원비율을 살펴보면, 2002년 기준으로 전체 주정부의 TANF 프로그램 지출비용 대 연방정부의 지출비용 비율은 약 3.5:6.5정도로 중앙정부가 약 \$ 170억을 주정부가 약 \$ 90억 정도를 지출하고 있는 것임(김미곤 외,2000).
  - TANF를 위한 비용 중 연방정부의 재원은 연방정부의 규정을 따른 프로그램에만 사용할 수 있으며 각 지역의 사업평가에 따라 TANF의 예산 지원은 달라짐. 주정부는 자체적인 사업비를 마련할 수 있으며 이러

한 재원은 주로 주 자체프로그램을 운영하기 위하여 활용됨.

- 연방정부는 기본적인 Block Grant 이외에 ① 빈곤율 및 인구증가율이 일정수준 이상인 주, ② 일정기한 내에 사생아의 수를 감소시키거나, ③ 성공적으로 TANF 프로그램을 운영한 주, 그리고 ④ 가장 최근 분기 동안 실업률이 6.5% 이상이거나 실업률이 이전 2년 동안의 동일 분기 실업률보다 10%가 높은 주에 대해서 추가 보조금(supplemental grants)을 지원
- 반면 연방정부가 요구하는 규정을 준수하지 않는 주에 대해서는 지원되는 재원을 감액할 수 있음

## 2. SSI

### □ 중앙정부

- 1974년 1월부터 실시된 SSI의 재원은 일반 조세로 마련되며 미국 전역에 걸쳐 연방정부의 규정이 동일하게 적용되고 있음.
- 미국의 SSI 프로그램은 독립기관인 사회보장청<sup>36)</sup> (Social Security Administration: SSA)에서 운영되고 있으며 이는 보건복지서비스부로부터 1995년 분리되어 그 기능이 강화된 것임.
  - 일반적으로 독립기관은 규제기능보다 봉사기능을 수행하고 있으며 부처(department)보다 업무의 영역은 좁은 편이며 독립기관을 부와 별도로 설치하는 이유는 실제적 측면과 상징적 의미 때문임(윤광재, 2004).

주36) 1946년 7월 16일 조직개편계획(Reorganization Plan) 2호에 의해 설치되었으며 1994년 사회보장독립·프로그램개선법 (Social Security Independence and Program Improvements Act; 42 U.S.C. 901)에 의해 규정되고 1995년 3월 31일부터 효력을 발휘하여 독립기관화되었음.

※ 미국 연방정부 독립기관의 특징

- 현재 60개에 가까운 독립행정기관이 존재하고 있는데, 이 기관들은 정규법의 영역을 넘어선 관심사를 처리하도록 의회가 구성한 것으로 정부와 경제가 순조롭게 운영되도록 할 책임을 갖고 있음.
- 업무가 특수하여 입법·사법·행정부 중 어느 부에도 해당되지 않는 기관들이며 행정각부에 소속되기가 어려우며 그 업무가 초당적 입장에서 추진되어야 할 필요성에 따라 설치된 조직들임. Agency, Board, Authority, Administration, Bureau 등의 명칭을 가짐.
- 이 기관들은 정치적 중립이 유지되도록 의도된 기관들이므로 위원장(Commissioner)은 상원의 승인을 얻은 후 대통령에 의해 임명되며, 일반적으로 일정 임기가 있고 정당한 이유가 없이는 파면할 수 없음.
- 상당한 재량권을 가지고 있으며 이 재량권은 규칙제정(입법기능), 명령의 기능(행정기능), 불복심사(사법기능)같은 형식으로 행사됨.

- 사회보장청에서 제공하는 대표적인 급여는 노령과 유족연금 (OASI: Old-Age and Survivors Insurance), 장애연금 (DI: Disability Insurance), 보충소득보장 (SSI: Supplement Security Insurance).
  - RSI과 SSI 프로그램을 개발하고 조정하고 평가하며, 관련된 기준을 마련
  - 주의 보충프로그램(supplementation programs), Medicaid자격기준, 자료교환프로그램(data exchange programs), food stamp 등을 관리하는 주정부 및 다른 기관들과의 협약을 개발함.
  - SSI와 관련 업무는 사회보장청 내의 the Office of Income Security Programs (TAP)에서 담당하고 있음.
- SSI는 연방정부의 책임 하에 연방정부로부터 전달됨. 이를 위해 전국의 10개의 연방정부 지역사무소를 활용함. 지역사무소는 TANF 전달체계 부분에서 이미 설명한 바 있음.
- 사회보장청은 13개의 부서에서 약 6,400명의 직원이 근무하고 있으며 지역차원의 서비스 전달을 위해 10개의 지역사무소 아래 6개의 Processing Center, 36개의 Teleservice Centers, 그리고 약 1,300개의 filed

office가 있으며 각 사무소에서는 사회보험과 공공부조관련 업무와 지방사무소를 지원하는 역할을 수행하고 있음.

- 이 밖에도 민원을 위하여 140개의 Hearing Offices가 있으며 주단위로 장애판정서비스를 제공하는 54개 기관이 소속되어 있음.
- 면대면 일차적인 접촉은 1300개의 field office에서 이루어짐.

#### □ 주정부

- 연방정부의 SSI가 동일하게 전 지역에서 적용되지만 주정부 차원에서 SSI에 보충하여 추가급여(State Supplementary Payment: SSP)를 제공할 수 있음. SSP대상은 당연 SSI 대상임<sup>주37)</sup>.
- 이 경우 주정부는 연방정부의 SSA를 통하여 집행할 수 있음. 단, 이러한 경우, 주정부는 모든 동일한 계층(class) SSI 수급권자에게 보충급여를 제공하는데 동의하여야만 하여 관리운영 수수료를 지불해야 함.
- 수수료는 회계연도 1994년부터 부과되기 시작했으며 1994년 당시 1.67\$에서 2004년 현재 8.59\$임(Congress Research Service, 2003)

#### □ County

- SSI는 연방정부의 프로그램으로 주정부와 카운티는 특별한 역할을 하지 않으나 SSI를 전달하기 위한 사무실의 경우 County의 지역사무소를 활용하기도 함.
- Alameda County의 경우 SSI를 위해서 6개의 사회서비스 지역 사무소 중 Eastmont Town Center를 활용함.
- 한편 SSA의 전반적 업무는 지역사회의 다양한 조직(Community Based Organizations: CBOs)와의 협력을 필요로 하므로 카운티의 복지기관 등과 연결됨.

주37) California Department of Social Services의 홈페이지 참조.

□ 정부간 재정분담

- SSI는 연방정부의 일반조세를 재원으로 함. 따라서 정부간 재원분담에서 지방정부의 분담은 없음.

## 제 4 절 일선사무소의 특성

### 1. TANF

#### 가. 기능과 위상

- TANF의 일선 사무소는 결국 카운티 단위의 지역사무소라 할 수 있음. 대개 TANF가 주단위로 관리, 집행되고 카운티는 단지 집행의 지역단위로서만 의미를 갖지만 일부 주에서는 카운티도 정책집행주체로서 의미를 갖기도 함. 즉, 예산이나 행정적 전통 등의 차이로 이러한 현상이 나타난다고 이해할 수 있음.
- 예로 캘리포니아 주의 Alameda County의 일선 사무소는 카운티의 Social Service Agency의 지역사무소라 할 수 있음.
  - Alameda County의 지역사무소는 총 5개 이지만 TANF를 집행하는 곳으로는 North Oakland Office, Eastmont Town Center, Eden Area Multi-Service Center, Fremont Outstation, Livermore Outstation, 5개가 있음.

〈표 4-3〉 Alameda County Social Service Agency 지역 사무소

지역	지역사무소 명칭	CalWORKs 담당
north county	North Oakland Office	North County Self Sufficiency Center
east county	Eastmont Town Center	Eastmont Self Sufficiency Center
south county	Eden Area Multi-Service Center	South County Self Sufficiency Centers
Fremont Outstation	Fremont Outstation	Fremont Resource Center
Medi-Cal Center	Enterprise Office	-

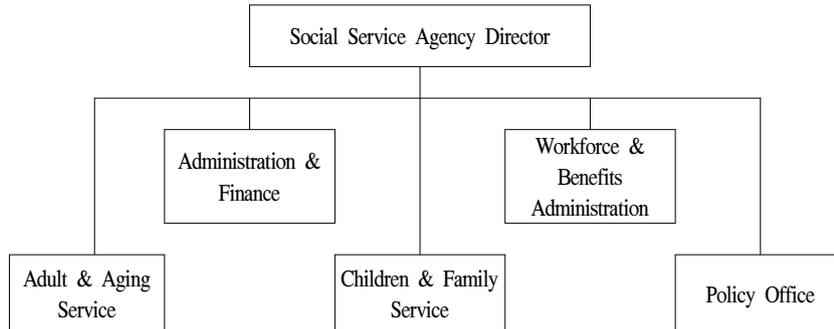
- 사회서비스기관은 Alameda County 주민의 약 11.3%를 지원함. 현금지원과 식품권(Food Stamps)을 통하여 2억 7천8백만달러 이상을 지원함. 매달 52,000명 이상이 CalWORKs, 식품권, GA(General Assistance)를 지원받음. 그리고 매달 Medi-Cal program을 통하여 78,000명이상이 건강보험을 적용받을 수 있음.
- 매달 11,000명 이상의 노인과 장애인들이 재가보호, 가사지원, 학대예방 지원을 받고, 매년 16,000명의 노인들이 Area Agency on Aging를 통하여 서비스를 받음. 한편 3,700명의 아동이 위탁보호를 받고 있으며 매달 1,600건 이상의 아동학대 및 방임이 SSA와 함께 다루어지고 있으며 415명이 이용할 수 있는 쉼터가 운영되고 있음.
- Alameda County의 사회서비스기관은 2400명의 직원이 있으며 지역사회조직(community-based organizations)과 협력하고 있음.

#### 나. 구조

- 사회서비스기관의 기본형에서 서비스들은 대개 다섯 개의 부서들에 의하여 제공됨. Agency Administration and Finance, Adult and Aging Services, Children and Family Services, Workforce and Benefit Administration, Policy Office
- 사회서비스기관은 5개 부서 중 TANF는 사회서비스기관의 Children &

Family Service부서에서 담당하는 것으로 설계됨.

[그림 4-8] 일반적인 사회서비스 기관(Social Service Agency)의 구조

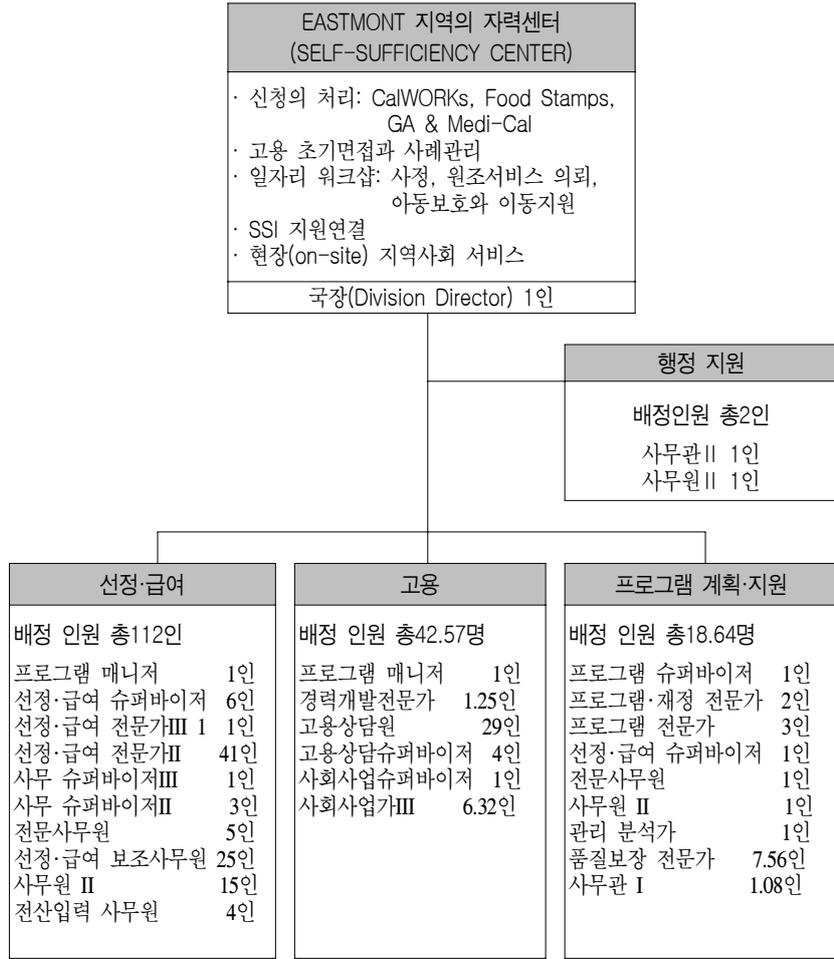


자료 : Social Service Agency 홈페이지

- 실제 지역의 사무소들은 구조가 다양한데 Alameda County 사회서비스 지역 사무소들도 선정 및 사례관리팀과 행정적 지원부서로만 구성된 곳<sup>38)</sup>, 선정 및 사례관리팀과 고용지원팀을 분리하고 행정적 지원부서를 둔 곳 등 다양함. Alameda County의 지역 사무소 중 하나의 사무소를 예로 하여 그 구조를 보면 아래와 같음.
- EASTMONT지역의 사회서비스 기관에 종사하는 인력은 약 176명 정도이며 구조는 선정 및 사례관리팀, 고용팀, 그리고 프로그램 계획 및 지원팀으로 구성됨.
- 선정 및 사례관리팀은 관리자와 슈퍼바이저, 그리고 선정을 담당하는 직원, 자료를 입력하는 직원 등으로 구성됨.

주38) 통합적 접근이 사무소 구성에 더 강하게 작용한 지역이라 해석됨.

[그림 4-9] EASTMONT 지역의 사회서비스 기관의 구조



자료: Alameda County, Social Service Agency 홈페이지.

## 2. SSI

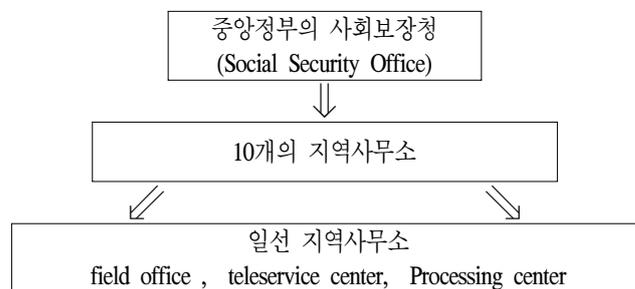
### 가. 기능과 위상

- SSI는 연방정부 프로그램으로 전적으로 연방정부의 책임 하에 운영됨. 전달의 경우도 연방정부의 집행체계를 따르고 있음.
- 연방정부의 지역사무소가 SSA의 책임 하에 활용됨.
  - 각 지역사무소에는 field office, teleservice center, Processing center와 같은 일선 사무소를 두고 있음.
  - San Francisco 지역사무소 관할인 Arizona, California, Hawaii & Pacific Area, Nevada 지역 내 165개 field offices, 6개 telephone service centers, 17개 Disability Determination Services offices, 20개 hearings offices, the Western Program Service Center가 있음. 이 지역에서는 매년 퇴직, 장애, SSI 등 7백만 이상의 수급자들에게 677억 달러를 지급하고 있음.
  - San Francisco 지역의 경우, 약 6,186명의 직원이 고용되어 있으며 이들 직원 중, 약 43%의 직원이 2개 국어를 사용할 수 있음. 영어를 포함하여 총 71개 언어가 사용됨([www.socialsecurityattorney.com](http://www.socialsecurityattorney.com)).
  - Chicago 지역사무소 관할인 Illinois, Indiana, Michigan-Minnesota, Ohio, Wisconsin 지역 내에는 224개 local Field Offices, 9개 Disability Determination Service units, 7개 Teleservice Centers, a large Processing Service Center가 있음.
  - Dallas 지역사무소 관할인 Arkansas, Louisiana, New Mexico, Oklahoma, Texas 지역 내 151 field office, 4 teleservice center가 있으며 여기에는 약 4,100명의 직원이 565,122㎡에 있는 3300만명 이상의 주민에게 서비스를 제공하고 있음.
  - Dallas 지역사무소에는 약 150여명의 직원이 근무하고 있음.

## 나. 구조

- SSA의 일선 지역사무소로 이어지는 구조는 아래의 그림과 같음.

[그림 4-10] 일선 사무소의 구조



- 10개의 지역사무소는(Regional Office) field office, teleservice center, Processing center, 각 주의 사회복지부서 등에 대한 총체적인 관리감독
  - field office: 면대면(face-to-face) 서비스를 위한 초기 컨택 포인트
  - teleservice center: 민원접수와 사회보장급여에 대한 정보 제공<sup>주39)</sup>
  - Disability Determination Services office : SSA의 규정에 따라 장애급여 수급권을 결정하는 주정부 기관으로 SSA의 정책지침을 준수하도록 요구되나 SSA로부터 직접적인 관리감독을 받지 않으며 SSA의 지역사무소로부터 관리감독을 받고 있음.
- SSI프로그램을 담당하는 SSA는 전통적으로 연금 등을 담당한 조직으로 중앙중심의 전달체계를 구축하고 있음.

주39) 36개의 Teleservice center 분포

## 제 5 절 인력

### 1. TANF

- 미국 TANF의 집행을 담당하는 지역사무소의 인력구성은 사무소에 따라 다르지만 Alameda County의 경우 지역사무소에 Division Director, Program Manager, 그리고 Social Worker Supervisor가 있는 것이 일반적이다.
- Director는 지역사무소 전반에 대한 관리업무를 수행하며 Program Manager은 각각 클라이언트의 접수와 초기 상담, 그리고 고용관련 서비스 제공을 담당함. 그리고 사회복지슈퍼바이저가 이끄는 인력은 그 밖의 다양한 업무를 수행함.
- 사회복지서비스의 지역사무소에는 TANF프로그램만 담당하는 것이 아니므로 이에 대해서는 유의가 필요함.

〈표 4-4〉 지역사무소 기본 직원 및 업무

지역/인구	CalWORKs 담당	담당직원	담당업무
east county	Eastmont Self Sufficiency Cente	Division Director Program Manager Program Manager Social Worker supervisor	Intake & Client Contact Unit Employment & Social Services Special Services Unit

- 지역사무소 직원의 수는 곳에 따라 다른데 예를 들어 Alameda County의 경우 5개의 지역사무소 직원은 286명, 104명, 176명, 151명, 223명 등으로 다양함. 또한 직원 중 일부 소수는 재정지원이 없는 직원으로 구성됨(Alameda County, 2004<sup>주40</sup>).

주40) Alameda County, Social Services Agency: Function & Organization Chart-July 1, 2004. <http://alamedasocialservices.org>.

- 지역사무소의 직원은 각각의 업무에 따라 전문자격을 갖추고 있는데 예를 들어 심리사회사업가(psychiatric social worker)등의 자격증을 갖추어야 함을 요구하기도 함.

## 2. SSI

- 연방정부 관할 10개의 지역사무소(Regional Office)아래 일선 사무소는 1300개소에 달함. SSA의 전 직원은 2005년 약 65,000명 정도가 있으며 지역사무소에서 관할하는 SSA의 일선 사무소 직원은 4000에서 6000정도에 이르며 정확한 규모는 지역에 따라 다름.
  - 대부분의 직원은 소득 등을 기준으로 한 선정과 선정 후 주로 현물급여 중심으로 업무를 수행하므로 사회복지사와 같은 인간서비스 분야 전문직일 필요가 없으며 따라 일반 행정직의 비율이 높음.
- 최근 SSA직원들은 퇴직 등으로 계속 감소하고 있는 반면 대상자의 규모는 계속 증가하고 있으며 따라서 개인 직원당 업무량의 과다가 문제로 지적되고 있음(Yoder, 2001).
- SSA는 1972년부터 노인과 장애인을 위한 새로운 프로그램의 행정을 담당하게 되면서 그 이전과 동일한 높은 수준의 서비스 제공을 요청받은 바 있으나 욕구에 기초한 SSI 프로그램의 운영에 어려움을 겪어왔음. 특히 조직의 규모가 감소하면서 주로 관리자와 슈퍼바이저의 수가 감소하면서 높은 질의 서비스를 보증하는데 어려움이 가중되었음.

## 제 6 절 기타

### 1. TANF

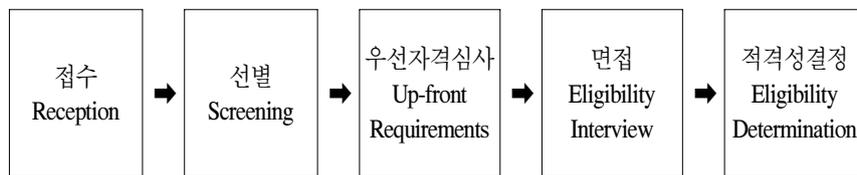
#### 일반적인 TANF 수급절차

- TANF를 수급하기 위한 절차를 간략하게 정리하면 접수, 선정을 위한

선별, 우선 자격심사, 적격성 심사를 위한 면접, 적격성 결정으로 이루어짐.

- 캘리포니아주의 신청처리기간은 45일을 기준으로 하고 있으며 기간 내 처리되는 사례의 비중이 97.3%에 이룸.

[그림 4-11] 일반적인 TANF 수급절차



□ 서비스 연계

- Meyers & Glaser & Donald(1998)의 연구에 의하면 TANF 이전 AFDC제도의 운영에서 근로서비스와의 연계가 강조되었음에도 불구하고 1060년대 이후 관료화된 공공복지서비스가 주로 수급자 판정을 중심으로 업무가 한정된 상태에서 근로지원을 위한 업무지원이 없이 수급권청구의 정확한 처리와 속도를 중심으로 업무를 평가하면서 실제 근로지원을 위한 정보제공이나 연계는 매우 미흡하였던 것으로 지적됨.
- AFDC가 근로를 좀 더 강조하는 TANF로 변화되면서 큰 변화 중 하나는 수급자들에게 근로를 위한 조건을 조성하기 위한 보육과 같은 서비스와 능력개발이나 취업과 같은 고용관련 서비스 제공을 강화하는 것이었음. 결국 각종 서비스와의 연계가 중요하여졌으며 특히 고용관련 서비스와의 연계는 무엇보다 중요하였음.
- 복지개혁 후 복지수급자의 복지제도 탈피율과 노동시장 참여율을 높이기 위해, TANF 클라이언트는 취업을 위한 직업훈련서비스에 의뢰되었음.
- 뉴욕의 직업훈련프로그램은 2단계로 나뉘어 제공되는데, 우선 클라이언트는 1단계로 SAP(Skills Assessment and Job Placement Center)에 의뢰되고 클라이언트의 기술사정(skills assessment) 및 취업을 위한 서비스를

제공받음. 만약 SAP에서 서비스를 받고도 취업하지 못한 경우에는, 2 단계로 좀 더 집중적인 서비스 제공하는 ESP(Employment Services and Job Placement Center)에 의뢰하게 되고 집중적으로 취업관련 서비스(직업훈련 및 취업기회향상 등의 서비스포함)를 제공받음.

- 2002년 현재 5개의 조직이 SAP서비스를, 11개의 조직이 ESP서비스를 제공하고 있음. SAP서비스를 제공하는 조직들은 기술사정과 취업서비스를 제공한 성과에 따라 비용을 받는데, 클라이언트가 높은 봉급을 받거나 90일 이상 근무할 경우에는 보너스를 받게 됨. ESP서비스를 제공하는 조직들은 클라이언트가 90일 이상 근무한 경우에는 기본 정액금을 받고, 높은 봉급을 받거나, 복지제도를 탈피하거나, 180일 이상 근무를 유지한 경우에는 고액 정액금을 받게 됨.(Sanger, 2003).
- TANF의 운영에서는 근로지원 서비스 뿐 아니라 수급자 중 정신질환이나 약물남용자들이 적지 않아 약물중독, 정신보건 서비스 등 다양한 서비스 지원과 연계되어야 하며 이러한 연계를 위한 각종 장치를 설정하고 있음. 카운티 단위로 서비스 연계를 위한 정보제공 및 기술적 지원이 가능하도록 주정부에서 포럼 등이 운영되기도 함(Davis et. al., 2001).
- CalWORKs<sup>주41)</sup> 프로그램 시행 초기, 캘리포니아의 카운티들은 주로 초기 제도 집행 및 수급자 등록 등과 같은 업무에 초점을 맞춤. 따라서 학대, 정신건강 서비스 등과 같은 지지적인 서비스의 시행이 지연되었음. CalWORKs 시행 2년 후, 지지적인 서비스에 대한 요구가 증가했음 (State of California, 2001)

## 2. SSI

### ○ SSI 신청과정

- SSI를 신청하기 위해서는 우선 전화인터뷰를 통해 지역의 Social

주41) 주정부에 따라 TANF 제도명을 그대로 사용하거나 또는 변경하여 사용하기도 함. 샌프란시스코의 경우, TANF대신 CalWORKs라는 명칭을 사용하고 있음.

Security Office와 접촉한 후 요구하는 서류와 신청서를 작성하여 제출하여야 함.

- 신청에 있어 장애에 대한 입증(Medical Proof)과 재정적 어려움에 대한 증명(Proof of Need)이 매우 중요함

○ 연계 등

- SSI의 수급자는 대개 노인과 장애인으로, 근로지원서비스와의 연계가 그렇게 강조되지 않음. 하지만 이들이 일선에서 서비스를 제공받을 경우 지역의 복지기관(Community Based Organization: CBO)들과 긴밀하게 협력하는 체계를 유지하여 장애인, 노인대상 대인서비스 제공

## 제 5 장 호주 공공부조전달체계

### 제 1 절 전달체계 환경

#### □ 인문지리 및 정치행정

- 호주의 국토 면적은 7,686,850,00km<sup>2</sup>로 한반도 크기의 약 30배 정도가 됨. 이는 러시아 캐나다, 중국, 미국, 브라질에 이어 세계 6번째로 큰 규모임. 하지만 호주는 넓은 영토에 비해 국토의 1/3이 사막과 초원으로 되어 있고 열대지역도 넓어 아직 미개척된 땅이 많은 편임.
- 호주를 행정구역상 구분하면, 6개의 주(state), 뉴사우스웨일즈(New South Wales), 퀸즈랜드(Queensland), 남부호주(South Australia), 타스마니아(Tasmania), 빅토리아(Victoria), 서부호주(Western Australia)로 구성됨.
- 호주의 인구는 20,090,437명으로(2005년 기준) 우리나라 인구의 1/3 수준에 불과함.
  - 해안선을 따라 있는 인구 10만 이상인 11개의 도시권(시드니·멜버른·브리즈번·애들레이드·퍼스·뉴캐슬·캔버라·울런공·호바트·절롱·골드코스트)을 중심으로 인구가 집중되어 있음.
  - 인구의 70%가 뉴사우스웨일즈(New South Wales)와 빅토리아(Victoria)에 살고 있으며, Sydney(시드니)가 약 388만 명, Melbourne(멜버른)이 약 238만 명, Adelaide(아들레이드) 약 109만 명, Canberra(캔버라) 약 37만 명 등임.
  - 호주는 국민 10명중 4명이 이민자일 만큼 세계 각국의 사람들이 모여서 이루어진 다민족 국가로 다양한 문화와 인종이 공존하고 있음.
- 오랜 기간동안 백호주의(White Australia) 정책을 고수하며 영어권의 백인

중심 사회를 이루어온 호주는 큰 무리 없이 사회복지제도를 시작할 수 있었음. 호주의 사회복지제도는 1910년 노령연금과 장애인연금, 1912년 출산수당의 도입과 함께 시작하였음. 당시 다른 나라에 비해 우수한 복지 프로그램을 운영함으로써 일찍부터 복지국가로 인정받아 왔음(정무성, 2003:103). 그러나 호주는 영국보다 국토가 방대하고 인구가 산재해 있기 때문에 동일한 방식으로 정책을 실시하는 데는 한계가 있었음.

- 호주 국가조직은 영국식 내각책임제에 미국식 연방제도를 도입한 서구식 자유민주주의 체제를 가지고 있고 헌법상 영국의 왕을 국가원수로 하고 있는 입헌군주제의 형태임.
  - 명목상의 국가원수인 영국국왕은 연방총독(Governor-General)과 각 주 총독을 임명하며, 총독은 의회의 소집, 해산, 개폐 등의 일을 맡아서 함. 연방의회는 상하 양원제이며, 하원의 제1당 당수가 수상으로 임명되어 내각을 구성함(임덕순, 박영태, 2000:14).
- 호주의 지방정부 구조는 연방정부(Commonwealth Government), 주정부(State Government), 지방정부(Local Government)로 3단계로 구성됨.
  - 연방정부의 권한<sup>주42)</sup>은 외교와 국방, 무역 등 대외 관계 업무에 한정되어 있어 내정 문제는 각주가 광범한 자치권을 행사하고 있음. 하지만 전통적으로 연방정부의 영향력이 커서 억제된 연방주의라 칭하기도 함.

#### □ 정치행정개혁

- 호주의 계속된 정치행정개혁은 복지전달체계 변화의 주요 배경으로 작용하였음.
  - 호주의 정부 혁신은 영국, 뉴질랜드 등과 그 맥락이 유사함<sup>주43)</sup>. 호주

주42) 조세 권한에 대한 해석이 연방정부에게 유리하게 내려져서 재정의 중앙집중화의 기반이 마련되었기 때문에, 헌법에 명시된 지역-지방정부의 고유권리행사마저도 실질적인 구속력을 가지지 못함. 조세권한을 박탈당한 지역정부를 더욱 구속하는 것은 중앙에서 지역정부에게 이양하는 과잉세수인데, 연방정부는 지역정부에게 지출권리 행사에 대한 조건을 일방적으로 부과함으로써 세수와 더불어 지출의 양면에 비대한 영향력을 행사함(이옥연, 2004:79~80).

정부의 혁신추진 배경은 첫째, 1970년대의 빈약한 경제성장이 호주 공공부문의 역할과 그 관리를 재평가하기에 이르고, 둘째, 공공부문의 팽창과 과중한 세금부담을 줄이려는 열망, 셋째, 정부사업에 대한 신뢰성이 떨어짐에 따라 이를 개선하기 위한 다양한 정책의 필요성, 넷째, 1983년에 들어서서 정부가 보다 책임을 질 줄 알고 대응적인(responsive) 내각과 의회 구성의 필요성이 제기되었다는 점 등에서 기인하였음 (Keating & Holmes, 1990:168~169; 이계남, 2004:129~130 재인용).

〈표 5-1〉 호주의 정부개혁 단계

단계	행정(Administration)	관리(Management)	시장(Market)
시기	1972~1982년	1983~1990년대 초기	1990년대 중반(1996~)
정부	Whitlam/Fraser	Hawke/Keating	Howard
과정	기존 체제검토(미세조정)	권한위임, 분권화	민영화
핵심개혁	신행정법	재정관리	구매자/공급자, 결과
결과	변화의 한계	패러다임의 변화	패러다임의 변화

자료: 이남국(2003)

- 1960년대 이후 호주는 문호를 개방하고 이민정책을 내세우면서 다양한 인종에게 기회와 대우를 보장할 수 있는 사회복지정책의 변화를 피하였음.
- 1970년대 행정법률안(administrative law initiatives)의 도입으로 주민의 권리 확대와 의사결정 과정의 투명성이 재고되었음.
- 1980년대 결과중심관리개혁(result-based management reforms) 운동은 공공부분에 사적 영리부분의 경영방식을 도입하고 고객으로서 시민을 강조하기 시작했음.

주43) 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 국가는 1980년대 신자유주의 사조와 신관리주의를 바탕으로 1990년대 신공공관리(New Public Management)라는 이름으로 공공부문의 국가경쟁력 강화를 목표로 기존의 복지국가체제를 바꾸는데 중점을 두었음. 반면 미국은 정부재창조의 경영관리적 측면을 강조하였음.

- 1990년대에 들어서면서 호주 정부의 개혁과정에서 다양한 서비스 공급자들로부터 시민이 직접 서비스를 선택할 수 있는 권리를 강조하였음. 1996년 집권한 Howard정부는 공공서비스 제공에 있어 보다 효율적이고 서비스 수준을 향상시키기 위해 점진적인 개혁을 주도하였음.
- 90년대 정부개혁의 특징은 아래의 세 가지로 요약됨.
  - 첫째, 통합적 접근방식을 기초로 개혁의 초기단계에는 중앙정부는 정부기능 전체를 지방정부에 이양하지는 않음. 즉, 주요한 기능 중 중앙정부의 예산권 및 인사권만이 지방정부로 이양.
  - 둘째, 정부가 주도했던 기존 공공서비스의 공급방식을 계약(contracting out)을 통해서 공급하려는 소위 상업화(commercialization)를 시도하였음. 이는 공공부문에 시장원리를 도입하여 자원의 능률적 배분과 효과성을 증진시키려는 전략.
  - 셋째, 개혁자체에 대한 평가와 개혁으로 인한 공공서비스의 질에 대한 평가를 강조. 또한 새로운 시스템을 보다 잘 관리하기 위해, 그리고 공무원에 대한 리더십을 향상시키기 위해 고위직 공무원 인력을 별도로 관리(이계만, 2004:131).
- 1999년에 도입된 공공서비스입법(the Public Service Act 1999)의 제정이 호주 정부 개혁의 큰 이정표라고 할 수 있음.
  - 이 법은 호주 공공 서비스 영역에서의 고용결정권을 직접적으로 책임이 있는 각 부서의 장에게 대폭 위임하였음. 이 법령은 연방정부를 사적영역의 고용주들과 같은 위치로 보며, 각 부서의 장에게 보수와 고용조건 등을 결정할 권한은 물론 직원의 계약문제에 관한 결정권까지 위임하는 것을 그 내용으로 함(해외행정동향, Administration Focus, 2003:81).
  - 공무원을 시민의 다양성에 민감하게 반응하면서 공정하고, 효과적이고, 공손하게 서비스를 전달하는 공복으로 규정하였음(Halligan, 1997).
- 한편 재정 건전화를 달성하기 위한 예산과 결산과정의 개선, 예산과 성

과를 연계하여 공공부문의 경쟁 및 시장 원리도입에 따른 효율성을 극대화하기 위해 예산회계제도, 금융 및 세제개혁 등의 재정개혁도 광범위하게 이루어졌음.

- 결국, 호주 정부개혁은 근본적인 개혁에서부터 그 개혁의 폭을 넓혀간다는 면에서는 영국과 유사하였지만, 영국의 정부개혁이 정책이나 기능을 세분화시킨 반면 호주의 행정개혁은 정부의 정책이나 개혁을 통합시켰다는 점에서 차이를 보였음.
- 2000년도에 들어서서 강력한 정부의 의지와 기술의 발전은 ‘one-stop shops’의 설치를 촉진시켰으며, 인터넷상으로 전자서비스의 전달을 실현하고 있음.

## 제 2 절 분석대상 공공부조제도

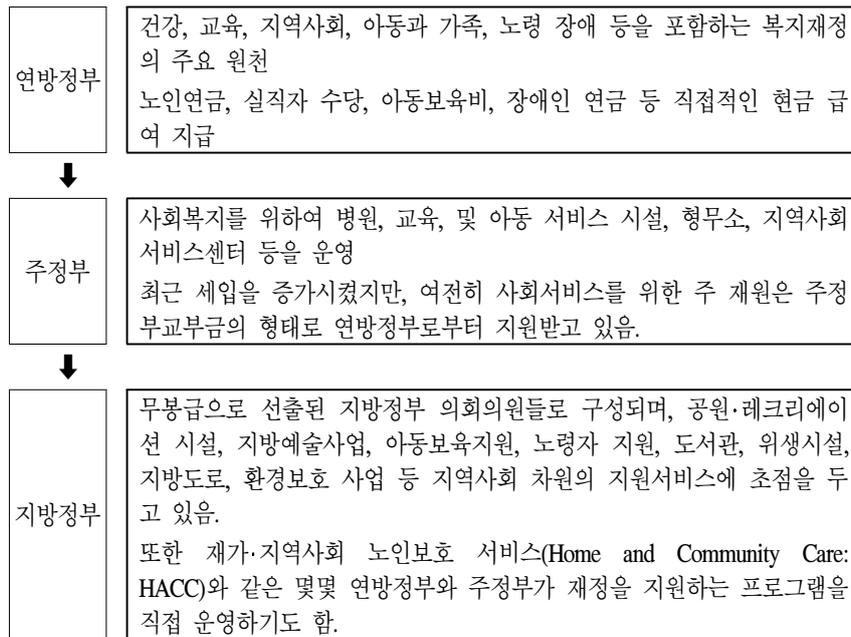
- 분석대상제도는 저소득층을 대상으로 하는 제도 중 아동양육급여(Child Care Benefit) 등 가족원조(Family Assistance)프로그램과 구직자수당(Newstart Allowance)으로 함.
  - 가족원조프로그램은 저소득 아동가구를 재정적으로 지원하는 것으로 가족세제지원 A(Family Tax Benefit Part A), 가족세제지원 B(Family Tax Benefit Part B), 모성수당(Maternity Allowance) 등의 프로그램이 포함됨.
  - Newstart Allowance는 21세 이상 연금연령 이하의 실업자를 대상으로 소득을 지원하는 제도임.
    - 이 제도는 실업자가 구직하는 동안 그들이 기회를 넓히고 일을 찾기 위한 각종 활동에 참여하도록 도와주는 것을 목적으로 함.
- 호주의 사회보장제도는 경제능력이 아닌 욕구에 바탕을 둔 사회보장제도가 그 축을 이루고 있어서 사회보험과 공공부조 모두 자산조사를 거쳐야 하고 자산조사를 통해 적어도 18~20여개의 현금급여가 지원됨.

- 호주는 방대한 국토에 산재해 있는 150~200만의 인구를 대상으로 복지 제도를 운영하여야 하기에 시설서비스 보다 현금보전(income maintenance)을 선택할 수밖에 없었음.
- 1991년 사회보장법(Social Security Act)에 의하면 소득지원은 크게 수당(allowance)과 연금(pension)으로 구분되는데 자격기준과 자산조사는 연금과 수당에 따라 각각 다르게 규정되어 있고 자주 변경됨.
  - OECD국가들에 비하여 기준이 관대하지만 정부의 지원을 받지 않고서도 생활이 가능한 자는 수당과 연금 대상에서 제외됨.
- 호주는 산재해 있는 적은 인구로 인하여 지방자치제도를 발전시킬 수 없었으며 현금급여의 운영에 있어서도 지급사무소를 적재적소에 설치할 수 없어 경찰, 우편배달원 등이 연금을 전달하는 ‘전달체계’의 중추적 역할을 담당했다는 역사적 기록이 있음.
  - 현재에도 광산, 목축업, 농업 등의 1차산업을 유지하기 위하여 소위 오지(outback)라고 할 수 있는 지역에는 항공우편배달, 항공의료단(Royal Flying Medical Service) 등에 의하여 공공사업 및 사회복지 서비스가 전달되고 있기도 함.
- 공공부조전달체계의 혁신을 필요로 한 사회보장분야의 배경으로 빈곤율의 증가, 실업의 증가와 사회보장에 대한 부정적 인식의 증가가 있었음.
  - Henderson Poverty Line를 기준으로 빈곤율은 처음 계측된 1973년 6.4%와 비교하여 크게 증가하여 1990년대 후반 11.2%에 이룸. 또한 실업가구의 빈곤율은 1973년 18.7%에서 1990년대 후반 69.4%로 더 크게 증가하였음. 불평등이 심하고 더 심화되는 경향이 있는 호주의 경우 사회보장의 중요성은 매우 크게 두각이 되고 있음(Raper, 1999:101~102).
  - 사회보장에 대한 수급자와 지역사회의 부정적 시각, 즉, 증가하는 부정수급의 문제를 강조하고 근로능력자를 중심으로 도덕적 해이의 문제를 강조하는 시각은 전제 사회보장에 대한 신뢰의 상실이라는 문제를 남겨 새로운 접근을 필요로 하게 됨.

### 제 3 절 전달체계의 구성: 정부간 관계

- 호주는 연방정부(Commonwealth Government), 주정부(State Government), 지방정부(Local Government), 각각의 정부수준에 따라 다른 사회복지기능을 분담함.

[그림 5-1] 호주의 정부수준별 복지 전달체계 개요



#### □ 중앙정부

- 호주의 복지전달체계를 이해하기 위해서는 각 프로그램 담당부처와 함께 그 프로그램의 집행을 위하여 협력하는 또 다른 부처에 주목할 필

요가 있음.

- 가족원조는 가족 및 지역사회서비스부(Department of Family and Community Services: FaCS)에서 구직수당(New start allowance)은 고용 및 작업장관계부(Department of Employment and Workplace Relations: DEWR)에서 담당함. 단 그 제공은 인간서비스부(Department of Human Services: DHS)와 협력하여 DHS의 지역사무소를 활용함.

<표 5-2> 호주의 정부부처

Attorney-General's Department (AG's)
Department of Agriculture, Fisheries and Forestry (DAFF)
Department of Communications, Information, Technology and the Arts (DCITA)
Department of Veterans Affairs (DVA)
Department of Education, Science and Training (DEST)
Department of Employment and Workplace Relations (DEWR)
Department of the Environment and Heritage (DEH)
Department of Family and Community Services (FaCS)
Department of Finance and Administration
Department of Human Services
Department of Foreign Affairs and Trade DFAT
Department of Health & Aged Care
Department of Immigration and Multicultural Affairs (DIMIA)
Department of Industry, Tourism and Resources (DITR)

- 가족 및 지역사회서비스부(Department of Family and Community Services: FaCS)
  - 가족원조프로그램은 가족 및 지역사회서비스부(FaCS)의 가족지원 (Family Support)프로그램<sup>주44)</sup> 중 하나임.
    - 가족 및 지역사회서비스부(FaCS)는 가족지원 외에도 개인지원프로그램

주44) 가족지원프로그램은 가족 원조(Family Assistance), 가족관계증진(Family Relationships), 아동 지원(Child support), 아동보호(Child care)를 포함함.

- 이 있음. 개인지원프로그램은 노인, 장애인, 수발자, 청소년, 여성을 대상으로 그들의 삶의 질을 향상시키기 위한 지원을 포함함.
- 호주의 사회보장제도는 원래 재무부(Department of Treasury)의 관할에 있었으나 1941년에 사회서비스부(Department of Social Service), 1972년에는 사회보장부(Department of Social Security: DSS), 1998년 6월에는 다시 가족 및 지역사회서비스부(Department of Family and Community Service, FaCS)로 이름이 변경되어 사회보장제도의 시행을 책임지고, 사회보장 관련 정책 개발, 연구, 평가 등의 업무를 수행하고 있음.
  - FaCS는 사회정책, 아동 및 가정, 여성 및 청소년, 주거 및 장애, 지역사회, 협력지원, 재무서비스 및 IT 부서로 구성됨<sup>주45)</sup>.

※ Department of Family and Community Services(FaCS)의 구성

- Australian Government Tsunami Assistance
- Australian Institute of Family Studies(AIFS)
- Community Connect
- Community.gov.au - The Community Portal
- Families.gov.au - The Families Portal
- Family Assistance Office(FAO)
- Green Corps
- Job Placement, Employment and Training(JPET) Programme
- Mensline Australian
- National Auslan Booking and Payment Service(NABS)
- National Childcare Accreditation Council(NCAC)
- National Youth Week
- Office for Women(OFW)
- Prime Minister's Community Business Partnership
- RELATE - Information on relationships, family, love and life
- Social Security Appeals Tribunal(SSAT)
- The Source
- Violence Against Women - Australia Says No
- Window in Women - women's data warehouse
- Women.gov.au - The Women's Portal
- Young Carers

주45) <http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/orgchart.htm> 참조

- FaCS의 프로그램은 각각 그 전달체계가 다름. 예를 들어 청소년을 위한 대부분의 프로그램들<sup>주46)</sup>에 대한 정보와 서비스는 센터링크(Centerlink)와 계약을 통하여 전달됨. 그러나 가족원조프로그램은 FaCS 내 가정원조국(Family Assistance office: FAO)을 거쳐 전달됨. FAO는 센터링크 등 각종 지역사무소에 설치되어있음.

○ 가정원조국(Family Assistance Office: FAO)

- FAO는 FaCS, 호주 국세청(Australian Taxation Office: ATO), 센터링크, 보건보험협회의회(the Health Insurance Commission)의 연합기관으로 가족과 관련된 정보 및 급여의 제공을 담당
- FAO는 모든 의료보호(medicare)사무실과 센터링크 고객서비스 센터, 국세청 사무소 내에 설치되어있으며, 호주 전역에 약 550개의 사무소가 운영되고 있음.
- FAO에서는 FaCS의 급여 대부분인 Family Tax Benefit A(가족 세제 지원 A), Family Tax Benefit B(가족 세제 지원 B) Child Care Benefit(유아원비 지원금), Maternity Allowance(출산 수당) 및 Maternity Immunisation Allowance(출산 후 예방접종 수당), Rent Assistance(주거비보조)를 지급

○ 고용 및 사업장 관계부(Department of Employment and Workplace Relations: DEWR)

- 고용지원, 구직 등 알선프로그램, 기업의 생산성을 높이는 등의 정책을 담당함.
- 약 5개의 국으로 구성되어 있으며 7개의 주 사무소(State Office)를 가지고 있음.
- 뉴사우스웨일즈(New South Wales), 퀸즈랜드(Queensland), 남부호주(South Australia), 타스마니아(Tasmania), 빅토리아(Victoria), 서부호주

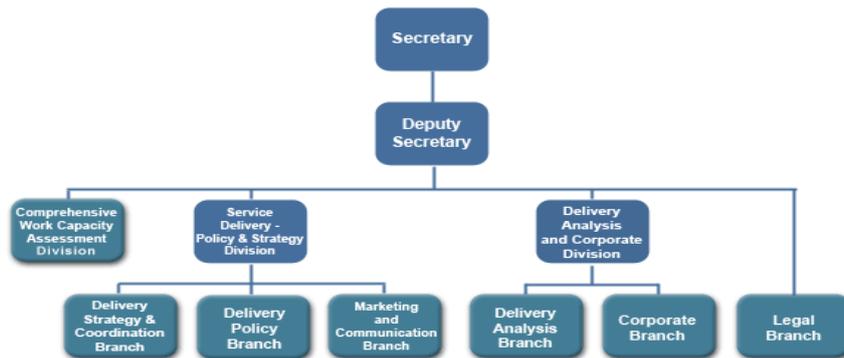
주46) 2004년 12월 Youth Allowance (for the unemployed), Green Corp, Job Placement, Employment and Training (JPET), Voluntary Work Initiative, and Personal Support Programme은 고용성(Department of Employment and Workplace Relations)으로 이관되었음.

(Western Australia) 6개 주와 북부지역(Northern Territory)에 지역사무소 배치

○ 인간서비스부(Department of Human Services: DHS)<sup>주47)</sup>

- 사회 및 보건과 관련된 서비스 전달을 개선하기 위해 2004년 10월에 설립됨.
- 인간서비스부의 장관은 서비스들이 효율적이고 적시에 그리고 적절한 방식으로 전달되는 것이 보장되도록 지원함.
- 인간서비스부의 중요한 역할은 정부가 새로운 정책을 계획하고자 할 때 어떻게 서비스를 전달할 것인지에 대해 검토하는 것임.
- 인간서비스부에는 여러 기관에서 활동하는 집단으로 구성된 약 60명이 참여하고 있음. 인간서비스부의 규모는 작지만 전략적이고 서비스 전달을 개선하기 위해 감독하고 조정하고 중재하는 역할을 수행함.
- 각 기관 간 그리고 정부와 협력을 통해 새로운 서비스 접근방식을 개발하고 홍보, 기존 서비스의 성과 평가 및 개선에 노력하고 있음.

[그림 5-2] 호주 인간서비스 부 내부 조직도



자료: <http://www.humanservices.gov.au/about/structure/index.htm>

주47) <http://www.humanservices.gov.au> 참조

- 인간서비스부 조직은 호주국민들에게 보건 및 복지서비스의 전달을 개선하는 목표를 가진 6개의 인간서비스기관(Human Service Agency)을 두고 있는데, 6개 기관은 아래와 같음. 이 기관들은 매년 800만 달러(\$80 billion)이상의 가치를 가진 급여와 서비스를 집합적으로 전달함.

- Australian Hearing(AH)
- Centrelink
- Child Support Agency(CSA)
- Health Services Australia(HSA)
- CRS Australia
- Health Insurance Commission

#### □ 지방정부

- 호주는 중앙집중적 재정구조와 역할분담의 역사를 갖고 있음.
  - 재정도 연방정부를 중심으로 집중된 경향을 보이는데 2차 대전 중 전쟁비용을 마련하기 위하여 연방정부가 소득세를 독점 징수하였으며 이러한 조세체계가 이후에도 지속됨. 연방정부가 징수한 소득세 일정 비율을 주단위로 주민 일인당 일정액만큼 이양하도록 규정하고 있어 지역정부의 재정적 독립은 실질적으로 불가능한 상황에 있었음.
  - 1980년대 중앙집중화가 다소 완화되었으나 상당부분은 유지되고 있음.
- 소득지원은 기본적으로 연방정부가 관할하므로 소득지원의 조건, 수준 및 수급자의 의무는 모든 주에서 동일하게 적용됨.
  - Child care benefit를 비롯한 FaCS의 각종 가족원조프로그램들과 Newstart allowance 프로그램은 연방정부 프로그램으로 주정부에서 관할하지 않으며, 주정부에서는 모든 정보를 연방정부의 해당 부처로 연결되도록 하고 있음. 즉, 연방정부 관할 프로그램으로 각 지역의 중앙정부 사무소인 센터링크 등에서 전달함.
  - 노숙인에 대한 서비스 정보 제공 등 지역차원에서 이루어질 필요가 있는 프로그램들은 주정부, 또는 이하 수준의 지방정부에서 제공함.

## 제 4 절 일선 사무소의 특성

- 호주의 연방정부 중심의 공공부조 프로그램은 일선 사무소에서 다소 차이가 있을 수 있음. 예를 들어 FaCS의 가족원조 프로그램을 제공하는 FAO는 센터링크 외 다른 사무소에도 설치되어 있음.
- 하지만 본 절에서는 최근 호주의 복지전달체계에서 혁신적이며 대표적인 일선 사무소로 자주 거론되는 센터링크를 사례로 일선사무소의 구조와 특성을 살펴보고자 함.

### 1. 기능과 위상

#### □ 센터링크의 의미

- 1997년 사회보장업무 수행 및 고용서비스 제공을 위하여 설립된 센터링크는 몇 가지 의미를 갖고 있으며 이는 90년대 호주의 정부개혁과 맥을 같이하는 것들임.
  - 공공서비스의 공급방식을 계약(contracting out)을 통해서 공급하려는 소위 상업화(commercialization)가 도입되었음. 센터링크의 운영은 서비스 제공과 관련된 계약을 정부부처와 맺고 독립적으로 운영되며 정부부처는 센터링크의 서비스 전달에 대한 평가에 기초하여 재계약 등을 선택할 수 있음.
  - 호주의 행정개혁은 정부의 정책이나 개혁을 통합시켰다는 점에서도 특징을 갖는데 센터링크는 각종 공공서비스를 하나의 조직에 결합시켜 전달함으로써 이러한 면을 반영하고 있음. 한편 센터링크는 정책집행기관의 분리로 이해할 수 있는 인간서비스부에서 관리함으로써 신공공행정이론의 틀을 따르고 있음.
  - 한편 호주와 같이 넓은 대륙에서 공공복지급여를 전달을 하기 위해서는 파편화된 서비스제공조직을 각 지역에 여러 개 설치하기 보다는 종합적인 서비스제공조직을 각 지역에 거점으로 설치하는 방식이 더 적

절하였을 것으로 보이며 이러한 점에서 호주정부의 'one-stop shops'의 설치 추진은 다른 국가에 비하여 더 절실했을 것임. 이 점은 센터링크와 함께 콜센터가 강조되는 배경이 되기도 함

- 우리나라에서는 센터링크의 가장 두드러지는 의미, 즉, 공공서비스의 종합센터에 대하여 비교적 높은 관심을 가져왔음(정무성, 강혜규 외, 2005). 센터링크는 정부 서비스로 들어가는 단일한 출입문을 만들고자 한 결과로 설립되었으며 여러 부처에서 수행하고 있던 사회복지관련 서비스들을 한 곳에 모아 서비스 수요자가 정부서비스를 필요로 할 때 한 곳만 접촉하면 된다는 점을 초점으로 한 것임(오수길, 2000:208).

#### □ 센터링크의 기능

- 센터링크는 연방정부 및 주정부의 관련 부처를 대신하여 서비스를 제공하는 일선 조직임.
  - 센터링크의 주요 서비스들은 기존에 다른 정부 부처들이 수행해왔던 임무로서, 해당 부처들의 정책기능을 강화하고 집행기능들은 한 곳에 모아 소비자에게 one-stop-shop 서비스를 제공하고 있음. 기존의 부처들과 새로운 법에 근거한 기관이 이러한 기능을 할 것을 기대한 것임 (Vardon, 2000).
  - 센터링크는 정부의 서비스를 직접 제공하기도 하고 25개의 중앙 또는 주정부 기관들을 대신하거나 협력해서 수급자들에게 급여를 제공함.
    - 센터링크의 서비스가 소관 부처들과의 계약에 의한 것이며 이 계약으로 센터링크의 재원이 마련된다는 점에서, 그리고 전체적으로 시장의 원리를 원용하고 있다는 점에서 센터링크가 제공하는 서비스 소관부처를 클라이언트 기관(client agencies)이라고 함.
  - 센터링크는 아래의 주요 진하게 처리된 10개 부처의 서비스를 하나의 체계 안에서 제공하며 10개 중앙정부의 부처 외 주정부 및 지방정부의 주거부서와 기타 조직 및 기관을 대신하여 서비스를 제공함.
    - AEC: Australian Electoral Commission

- **AFFA: Department of Agriculture, Fisheries and Forestry Australia**
  - AGD: Attorney General's Department
  - **ATO: Australian Taxation Office**
  - **DETYA: Department of Education, Training and Youth Affairs**
  - **DEWRSB: Department of Employment, Workplace Relations & Small Business**
  - DoCITA: Department of Communications, Information, Technology and the Arts
  - **FaCS Department of Family and Community Services**
  - Finance: Department of Finance and Administration
  - **H&AC: Department of Health & Aged Care**
  - **DVA: Department of Veterans Affairs**
  - **DoTRS: Department of Transport and Regional Services**
  - DFAT: Department of Foreign Affairs and Trade
  - **DIMA: Department of Immigration and Multicultural Affairs**
  - TSG: Tasmanian State Government
  - **HA: State & Territory Housing Authorities**
- 예를 들어 호주 연방정부의 노동시장 프로그램은 고용부(Department of Employment, Workplace Relations & Small Business; DEWRSB)에 의해 관리되며, 고용부는 FaCS와 Centrelink와의 협력체계를 통하여 이를 집행함. 고용부와 Centrelink 간에는 3년을 기간으로 하는 사업협력협약(Business partnership agreement: BPA)을 체결함.
  - 2004-5년 기준으로 센터링크의 전체 예산에서 FaCS의 예산이 가장 많아 65.3%였으며 다음이 고용 관련 예산이었음.
- 대부분의 급여와 수당은 센터링크를 통하여 신청 지원받을 수 있으며, 소

득 및 재산, 근로능력 등 지원자격과 관련된 사항이 변경되면 센터링크에 신고하도록 하고 있음.

- Centrelink는 정부 지급 지원금과 서비스에 대한 모든 것을 알려주고 신청자에 대해서는 급여를 실시함.
- Centrelink의 업무 범위는 아래와 같음(정무성, 강혜규, 선화숙, 2005: 434).
  - 가족 생계비 및 부양비 지원
  - 가뭄, 홍수 및 산불과 같은 비상사태에 지역사회 원조
  - 실직, 은퇴, 장애와 같은 상황에서 재정적 지원
  - 노숙자 및 소외계층에 대한 지원
  - 가족 및 개인문제에 대한 지원
  - 사회적, 경제적 참여를 통해 지역사회와 재연결 지원(구직하는 사람들이 제일 처음 접촉하는 곳이 센터링크)
  - 자원의 효율적인 활용과 낭비의 억제를 통해 부정적 영향을 최소화
  - 사회적 자본 및 지역사회 능력 육성을 위해 정부, 기업, 지역사회 연계 지원
- 센터링크에 설치된 일선 FAO에서는 아래와 같은 서비스를 함.
  - 급여에 대한 문의
  - 소득산정 지원
  - 급여를 위한 서류작성 지원
  - 급여선택 지원
  - 환경변화를 위한 조언
  - 필요시 직원과의 약속배려
- 센터링크 방문 자격요건은 위기에 처해 있거나 특별한 도움이 필요한 상황이거나, 자녀를 갖거나 아이를 양육하고 있거나, 실직상태여서 직

업을 구하고 있거나, 학업에 임하고 있거나, 병들었거나 장애가 있거나, 병들거나 장애자인 사람을 돌보고 있거나, 누군가 사망하여 도움이 필요하거나, 은퇴했거나 은퇴를 계획하고 있는 사람이어야 함

- 센터링크는 개개인에게 맞춘 서비스를 제공함. 즉, 센터링크는 각 방문자의 케이스를 전담하는 직원을 배치하여 상담 및 지원을 하고 있음.

□ 공공부조제도를 담당하는 FaCS와 센터링크는 상호 기대하는 목적을 갖고 있음.

○ 센터링크와의 관계에서 FaCS의 목표와 목적

- 행정의 간소화 및 경제적 및 사회적 참여의 촉진을 위하여 센터링크가 보다 적극적인 역할을 하도록 한 복지개혁의 요구(Centrelink's service-delivery framework)를 실현하기 위한 협력
- 개인의 환경, 능력, 자원을 고려한 센터링크의 포괄적이고 통합적인 서비스 제공의 보장
- 경제적, 사회적 참여의 촉진을 위한 센터링크의 역할을 지원하기 위한 필수적인 시스템과 인프라 확립 보장
- 위험을 규명하고 관리하기 위한 적절한 틀과 점검기제들이 존재하며 이로써 금전적 가치를 성취할 수 있다는 사업적 보증을 얻는 것

○ FaCS와 관련한 센터링크의 목적과 목표

- 혁신적이고 질 좋은 산출과 서비스를 모든 소비자에게 제공하는데 있어 FaCS와 협력함.
- FaCS가 호주의 지역사회가 좀더 강해진 가족과 지역사회를 통하여 경제사회적인 참여를 얻을 수 있도록 변화시키는 데 있어 지원
- 정부서비스를 제공하는데 선택받는 창구와 서비스제공기관으로서 계속 존재하기
- FaCS와 동반자적 관계를 형성하고 FaCS에 시의적절하고 정확하며 질이 보증된 정보를 제공하는 가장 훌륭한 실천모델을 구축하는 것

## □ 센터링크의 규모

- 센터링크는 그 규모와 거래금액에서 볼 때, 호주의 100대 기업 중 하나에 속함. 예산은 23억불이고 거의 정부부처를 대신하여 사회보장급여의 630억불을 지급함.
- 640만 소비자를 대상으로 하며 이는 호주 국민의 약 1/3을 대상으로 하는 것임.
- 25개 정부기관을 위하여 140개 이상의 서비스를 관리하며 매년 998만 명이 등록하고 520만 명이 전산상의 고객으로 취급됨.
- 규모가 큰 고객센터에서 규모가 작은 방문서비스 사무소에 이르기까지 1,000개 이상의 서비스 전달 포인트를 갖고 있으며 25,000명 이상의 직원을 고용하고 있음.
  - 호주 전체 센터링크는 309개로 Australian Capital Territory는 6개 office, New South Wales는 108개 office, Northern Territory는 7개 office, Queensland는 65개 office, South Australia는 25개 office, Tasmania는 11개, Victoria 58개, Western Australia는 29개 office로 구성되어 있음.
- 80개 이상의 언어로 개별화된 서비스를 제공하며 매년 3268만건 이상의 전화상담을 받고, 3950만 건의 온라인 방문이 있음. 그리고 매년 277만 건의 새로운 신청을 처리함
  - 고객에게 보내는 편지의 수가 줄고 있는데 2003~2004년 9060만건 이상에서 2004~2005년에는 8220만건으로 변화되었음.

## □ 센터링크의 성과와 한계(정무성 외, 2005)

## ○ 센터링크의 성과

- 일련의 사회복지서비스들을 단일 창구로 통합하여 대민행정업무의 효율성을 개선해 나가고 있음.
- 민주성에 대한 미션과 함께, 기존 행정조직 위주 소극적인 대응체제를 극복하고 과감히 새로운 조직형태를 취하면서 시민들에게 찾아가는 행

정을 실현하고 있음.

- 정책 결정과 집행 기능을 분화시켜 정책결정 기능은 기존 부처에서 담당하지만, 정책집행 기능은 분리·통합시켜 대상집단에 보다 더 가까워졌음.
- 매년 성과목표를 설정하고 연례보고서를 통해 결과를 제시하여 목표설정과 목표달성 관리에 대한 교훈을 축적해가고 있음. 일선현장의 콜센터의 성과도 측정되는데, 그 생산성과 고객만족도는 해마다 증가되는 추세임.
- 1 대 1 서비스로 문제 해결 시까지 상담하고, 우편, 전화, 방문 등으로 많은 정보를 공유할 수 있게 한 점은 주목할 부분임. 효율성을 강조하는 기업논리에 끝까지 책임지고자 하는 공공기관으로서의 책임성을 지키고자 하는 것으로 볼 수 있음.
- 산간벽지에서까지 인근에서 센터링크의 사무실을 방문하거나 서비스를 이용할 수 있다는 점은 지역사회의 활성화 및 중앙-지방간 파트너십 강화에 기여하고 있음.

#### ○ 센터링크의 한계

- 모든 주민의 센터링크에 대한 접근이 용이해져, 가장 도움을 필요로 하는 사람들이 일반인들에 밀려 '적기'를 놓칠 수 있다는 점, 서비스 수급 적격자를 판단하기가 점점 어려워지는 점, 일부 대출프로그램에서 시민들의 부채를 늘리는 결과를 초래하고 있는 점, 성과향상을 위해 고객들의 불만에 적절하게 대처하지 못할 수도 있다는 점, 정책결정-집행 기능의 분리 측면에서 책무성·투명성과 결정 책임의 문제 등이 지적되고 있음(Raper, 1999).

## 2. 구조

- 센터링크 집행 구조(Centrelink Senior Executive Structure)를 보면 크게 고객서비스전달, 정보관리부서, 정책관련 협력지원부서와 인력 및 계획,

회계, 의사소통 담당부서로 구성됨. 고객서비스전달부서는 각 지역서비스 제공기관, 서비스제공전략개발 등의 업무를 수행하며, 정책관련 협력지원부서는 고용, 장애, 교육, 가족, 노인, 농촌과 관련된 다양한 정책들과 관련된 업무를 수행함<sup>주48)</sup>.

- 센터링크는 고객서비스센터(customer service centre), 콜센터(call centre), 전문가서비스센터(specialist customer service outlet), 지역사무소 (community agent)간의 네트워크를 통하여 정부 서비스를 부처를 대신 하여 소비자에게 제공함(정무성 외, 2005).
- 고객서비스센터는 호주 전역에 321개가 있는데 인구밀집이 높은 New South Wales 지역에 108개가 밀집되어 있음. 센터링크의 전략 중 하나는 고객의 요구와 만나는 사무실의 위치 선정이었음.
  - 한편 농촌지역의 고객서비스 센터가 약 절반정도를 차지하는데 농촌지역의 접근성을 위하여 농촌지역의 사무소를 지키고 지역사무소가 없는 지역에 소규모의 사무소를 설치하는 등의 노력을 진행하고 있음 (Vardon, 2000:6).
  - 고객서비스 센터의 직원들은 고객의 욕구 전반을 책임지는 1대1 고객 서비스를 지향함(오수길, 2000).

---

주48) Centrelink Annual Report 2004-5.

〈표 5-3〉 센터링크 Network의 조직 현황

구분	2003 ~ 2004	2004 ~ 2005
대민 기관		
<b>고객 서비스 센터(Customer Service Centres)</b>	<b>321</b>	<b>316</b>
전문가 서비스 센터(Separate Specialist Services Centres)	29	30
콜 센터 (Call Centres)	26	26
지역 사무소 (센터링크 Agents)	349	360
일선 창구 (Access Points)	159	178
지원 기관		
지역 지원 사무소 (Area Support Offices)	15	15
중앙 지원 사무소 (National Support Office)	1	1
원격지역 서비스 센터 (Remote Area Service Centres)	6	7
보훈 정보 서비스 (Veteran Information Services)	14	15

－ 콜센터 (센터링크 call)

- 24개의 연계된 콜센터와 2개의 농촌지역 콜센터가 있으며, 이는 수도 캔버라에 위치한 중앙센터로부터 운영, 재정, 인적자원, 기술 지원 등을 제공받음.

－ 센터링크 Agents and Access Points

- 센터링크는 센터링크를 대신하여 다양한 서비스를 제공하기로 계약한 각 지방의 500여개 Agents와 Access Point들과 광범위한 네트워크를 형성하고 있음.
- 지역사무소들(agents)은 일반적인 질문에 대응하고 도움이 더 필요한 경우 센터링크 직원(전문가 등)에게 직접 연계하는 역할을 담당함. 또한 센터링크 서식과 간행물 이용과 고객서비스센터(Customer Service Centre)에 정보 전달, 센터링크 콜센터에 대한 무료 전화서비스 이용, 인근 서비스 센터에 대한 만남 약속 등을 포함한 다양한 서비스들을 제공함.
- 이 기관들은 인터넷, 팩스, 사진전송, 프린트, Job Network 등의 접근이 가능하도록 하고 있으며, 일부 기관들은 이동의 필요를 줄이기 위하여 센터링크 직원들과의 화상회의(video conference)가 가능하도록 하고 있음.

- 지역지원 사무소 (Area Support Offices)
  - 모든 지역서비스센터(CSCs)와 전문가서비스센터들은 호주 전역에 걸쳐 15개 영역으로 구분되는데, 각각 지역지원센터(ASO)가 설치되어 있음. 이들은 각 지역서비스센터에 관리, 행정, 운영에 대하여 지원함.
  - 한 지역사무소가 6~40개의 고객서비스센터를 관할하고 있음.
- 중앙지원 사무소 (National Support office)
  - 수도에 위치한 중앙사무소로서, 운영위원회, 장관, 관련정부기관, 지역 지원센터, 센터링크 네트워크 등을 지원함.

## 제 5 절 인력

□ 전국 센터링크에는 25,448명(2004년 기준)이 근무하고 있음.

〈표 5-4〉 센터링크 인력 현황

	전체	중앙지원 사무소	콜센터	지역 일선센터
전체	25,448	3,332	4,601	17,515
최고관리직	103	85	3	15
일반직	23,571	2,472	4,569	16,530
전문직	940	20	29	891
IT 및 정보관련	772	709	-	63
교육·훈련	20	5	-	15
행정인력(Public Affairs)	42	41	-	1

자료: 정무성 외, 2005:452.

- 중앙지원사무소에는 3,332명, 콜센터에는 4,601명, 15개 권역의 일선 센터에는 17,515명 배치
- 상근 인력은 81.8%(20,811), 정규직(on-going)<sup>주49)</sup>은 97.9%임. 전체 인력

주49) 정규직 채용은 Commonwealth Government Gazette( website at [www.psgazetteonline](http://www.psgazetteonline)), 국가와

중 일반직이 대부분을 차지하고, 전문직은 940명임.

- 호주의 사회복지사는 단연 정부주도형이 그 특색이기 때문에 사회복지에 관련된 인력의 70% 이상이 국가공무원으로 구성되어 있음.

□ 센터링크 구성원

전문 요원	역 할
Personal Advisers(개인 상담가)	자격을 갖춘 고객들을 확인시켜 주고 유급직을 찾을 수 있는 기회를 갖거나 지역사회 일에 참여할 수 있도록 도와줌.
Jobs, Education and Training (JET)Advisers (취업, 교육, 기술 양성 상담원)	자격을 갖춘 고객들, 특별히 부모와 간병인들을 확인하여 일을 시작할 수 있는 기회를 주거나 학업 또는 직업 훈련을 받을 수 있게 도와주는 전문가들.
Social Workers (사회복지사)	가장 힘든 시기에 도움을 줌. 가령 당신이 개인이나 가족 문제를 가지고 있는 경우, 지역 사회 내에서 당신을 도울 수 있는 방법들과 연계시켜 줄 수 있음.
Indigenous Service Officers (원주민 담당 직원)	원주민 담당 직원으로 이들은 Centrelink 서비스를 사용할 수 있도록 도와 줄 것이고 또한 확실히 올바른 도움을 받을 수 있도록 도와줌.
Multicultural Services Officers (다문화 서비스 담당 직원)	현지 이민자와 난민 단체들과 정부 프로그램에 관하여 광범위 하게 상담하고 Centrelink의 서비스의 질을 향상시키는데 기여함.
Multicultural Services and Centrelink Multilingual Call Centre (다문화 서비스 및 다국어 전화센터)	모국어로 된 정보를 필요로 할 때 이용할 수 있는 기관으로 면담시 무료 통역 서비스와 Centrelink 사업과 관련된 공문의 무료 번역본을 제공함.
Psychologists (심리학자)	해결하기 힘든 어려운 문제에 당면한 구직자들을 도움. 심리학자들은 다른 정부 기관이나 프로그램(Personal Support Programme)를 통한 도움 권유)을 통해 돕기도 함.
Financial Information Service Officer (재정 정보 서비스 담당 직원)	우호적인 환경에서 무료로 독립적이고 전문적인 정보를 제공함.
Authorised Review Officers (공인재심관)	수당과 권리에 관한 결정을 재심할 수 있는 상급 공무원들.
Centrelink Disability Officers (Centrelink 장애인 담당 직원)	직업 수행 능력에 영향을 끼칠 수 있는 상해, 질병, 장애가 있는 경우 도와줌.
Parent Liaison Service (부모-자녀 연계서비스)	집을 떠나려고 고려 중이거나 이미 떠난 청소년들의 부모들에게 정보와 지원 제공

대도시(national and metropolitan) 신문, Centrelink Customer Service Centers와 Job Network Agencies의 touch screen , 센터링크의 web-site에 광고함.

고용 조건은 반드시 호주국민이어야만 하고 건강 요건이 충족되고 센터링크에 적합한 사람으로 사정받아야 하며 경찰 기록 카드를 체크함.

□ 전문직 영역(Career pathways)

- 인력은 대빈서비스(Customer service) 담당, 경영지원(Business services) 담당, 정보기술 (Information and Technology) 담당, 전문직(Professional officers), 사회복지사, 심리상담가 (psychologists), 법률가, 공무원, 사서 등으로 구성되며 전문직 영역을 분류하면 다음과 같음.
  - 고객서비스직: 외부 고객들을 직접적으로 다루는 모든 직. Customer Service Centres와 Call Center내에서 주로 근무
  - 경영서비스직: 전문영역의 보조직. 다른 센터링크의 구성원들을 직접적으로 지원하는 직
  - 정보기술직(Information and Technology): 고객서비스직, 경영서비스직과 기타 전문직을 지원하는 정보(information)와 기술(technology)을 관리하는 역할과 관련된 직
  - 전문직원(Professional officers): 고객서비스직을 지원하는 사회복지사 (social worker), 임상심리사(psychologists), 변호사(lawyers), 공무원(public affairs officers)과 사서(librarian)를 포함하는 직

제 6 절 기타

□ 신청과정

- 센터링크 고객서비스 센터의 고객서비스직원에게로 전화, 팩스, 방문, 인터넷 모두를 이용해 접수가 가능함.
- 접수 후 14일 이내에 면담을 하거나 신청서를 제출함.
- 신원증명을 위하여 센터링크에서 요구하는 신원증빙자료 원본을 제출하여야 함. 호주출생 증명이나 호주 도착일 증빙(해외출생자의 경우) 서류가 필요함.
- 수급결정 후 2주에 한번씩 급여가 입금됨.

- 호주 공공부조 수급자에 대해서는 매년 정기적인 사후관리(review)과정이 있음. 급여에서 오류가 높을 수 있는 고위험군에 있는 특정 수급자의 경우는 집중적인 사후관리의 대상이 될 수 있음. 대부분 근로능력자에 대해서는 보다 빈번한 사후관리가 이루어짐(Eardly, 1996).

□ 센터링크의 재정과 서비스 연계

- 센터링크의 재원은 고용부, FaCS, DETYA 등 여러 다른 정부부처 중에서 구매자-공급자 협약을 맺은 여러 기관들에 의해 충당됨
- 센터링크는 기본적으로 관련 서비스를 한곳에서 해결할 수 있도록 하고 있음. 따라서 서비스 연계기반이 강함.
  - 급여 및 고용지원 서비스의 연계 뿐 아니라 여러 가지 급여를 한 사무소에서 취급하면서 서비스의 중복을 방지하기 위한 기제들도 두고 있는데 Family Tax Benefit의 경우 센터링크로 급여 신청이 안되도록 규정하고 있음. 그 이유는 FTB와 소득보조금이 중복되지 않도록 하기 위함임. 조세지원의 경우 FAO의 사무소와 Tax office에 신청이 가능함.
- 센터링크는 고용서비스 및 소득지원제도를 관리하되, 실제 서비스는 민간영리조직 및 제3섹터조직이 고용네트워크(job network)로서 참여하여 제공하도록 함(류기철, 황준욱, 박혁, 2003).

□ 센터링크의 결정에 대하여는 다음 4단계의 구제절차가 있음.

- 센터링크를 방문하여 결정에 이의가 있다고 설명하고, 당초 결정을 내린 사람에게 그 결정을 재고하도록 요청할 수 있음
- 재심관(Authorised Review Officer: ARO): 재심관에게 재심을 요청할 수 있음. 재심관은 논란이 되고 있는 결정에 일체 관여한 바 없는 고위직 독립 심사관임. 일반적으로 재심관은 이의신청자를 전화로 불러 안건을 논의하고 당초의 결정을 재고하게 됨. 이때 그 결정이 잘못된 것이었다면 재심관이 그것을 바꿀 수 있으며, 재심관은 신청자에게 편지로 재심의 결과를 알려줌.
- 사회보장재심재판소(Social Security Appeals Tribunal: SSAT): 사회보장

재심재판소에 제소할 수 있음. 사회보장재심재판소는 센터링크의 제반 결정에 대한 항소심을 다루는 독립기관임. 사회보장재심재판소는 재심관이 재심을 한 이후 논란이 되고 있는 결정만을 다룸. 사회보장재심재판소는 이러한 결정을 번복할 권한이 있음.

- 행정재심재판소(Administrative Appeals Tribunal: AAT): 행정재심재판소에 제소할 수 있음. 행정재심재판소는 더욱 격식을 갖춘 기관으로서, 사회보장재심재판소에서 결정을 내린 지 28일 이내에 행정재심재판소에 제소해야 함. 결정이 잘못되었다고 판단될 경우 신청자는 센터링크가 주는 돈을 받을 수 있음.

#### □ 센터링크의 전망

- 호주 연방정부의 가정·지역사회서비스부(Department for Family and Community Services)는 연방정부의 통합복지행정서비스시스템인 센터링크(Centrelink)의 개선을 위해 향후 5년간 3억 1200만 호주달러를 투자할 계획을 밝힌 바 있음.
- 센터링크의 개선 사업은 기존 센터링크의 메인프레임의 견고화 및 정보제공창구의 접근성을 강화한 포털 구축, 워크플로워 프로그램 도입, 담당인력 교육, 효율성을 극대화를 위한 경영지식 도입 등 운영 프로세스 개선을 주요 내용으로 하고 있음
- 인터넷 및 폰뱅킹 모델을 기반으로 구축될 새 시스템은 개인이 가정에서 원격으로 자신의 정보에 접근하여 업데이트하고 자신의 납부상황들을 체크할 수 있도록 할 예정

## 제 6 장 영국의 공공부조전달체계

### 제 1 절 전달체계의 환경

#### □ 인문지리

- 유럽대륙 서쪽 북대서양에 위치한 영국은 2003년 기준으로 총인구는 약 5916만 명이며 국토면적은 24만km<sup>2</sup>로 인구밀도는 약 242.4명/km<sup>2</sup>임.

#### □ 정치·행정체계

##### ○ 의원내각제

- 영국의 의원내각제는 입법부와 행정부의 기능을 의회에서 다수의석을 차지하는 집권정당의 내각을 통하여 융합함으로써, 행정부의 정책이 입법부에서 강력한 지원을 받을 수 있는 제도상의 특성을 가지고 있음.
- 또한 영국의 통치체제와 정부조직형태는 대개의 국가들에서처럼 어느 한 시점에서 만들어진 성문헌법에 의해 형성된 것이 아니라 오랜 역사적 관례와 사건들을 통하여 조금씩 변모·발전되거나 새롭게 형성되어 왔다는 특징을 가지고 있음(이상국, 2001:17).

- 영국은 명문화된 정부조직법이 별로 마련되어 있지 않으며 각 부처 내부 조직의 변경은 원칙적으로 해당부처의 권한이기 때문에 각 부처는 단독으로 내부 행정권한과 하부 부서의 기능을 조정할 수 있음(이상국, 2001).

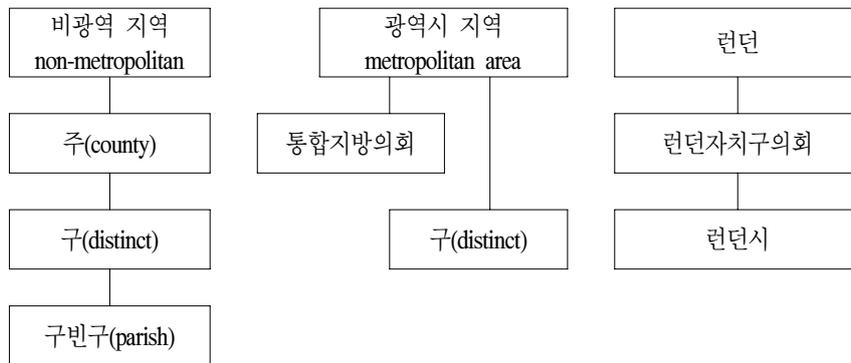
##### ○ 영국의 지방행정 체계

- 영국의 지방행정 체계는 다소 복잡하여 비광역지역과 광역지역, 그리고 런던지역의 지방정부체계가 다름.
- 영국의 지방자치단체는 5가지 형태로 되어 있음. 도(county), 군(district),

구(borough), 복합시(unitary council) 그리고 런던특별시(City of London)가 그것임.

- 영국은 이미 대처정부 시절부터 2계층제에 따른 계층간 권한과 자원배분을 둘러싼 갈등 및 책임의 불명확 등 비능률을 없애기 위하여 계층 축소정책을 추진해 왔음. 1986년에 런던과 6대 도시의 대도시정부(광역시에 해당)를 폐지한 것이라든지 2~3개의 district가 통합하여 unitary council을 구성하도록 강력히 유도해 온 것이 그러한 시도임.
- 잉글랜드 지역의 지방정부 체계는 아래와 같음. 잉글랜드는 단층제(대도시군)와 2층제(비대도시군)로 구분됨. 잉글랜드를 제외한 전 지역에서 단층제를 채택하고 있음<sup>주50</sup>).

[그림 6-1] 영국 지방정부의 체계(잉글랜드)



- 잉글랜드의 행정구역은 36개의 대도시 구의회(District Council)와 32개의 런던특별시의회(Borough Council), 1개의 런던시(City of London), 47개의 기타 지방의회(Non-Metropolitan)로 구성되어 있음.
- Metropolitan Area: 6개의 지방대도시 지역<sup>주51</sup>)로 구성되는 광역자치단체

주50) 북아일랜드는 26개의 자치구로, 스코틀랜드는 32개의 통합자치단체(Unitary Council)로 웨일즈는 22개의 통합자치단체(Unitary Council)로 구성되어있음.

는 1985년 해체되고 현재는 36개의 자치구(district council)에서 행정업무 담당.

- Non-metropolitan Counties (런던과 지방 대도시 지역을 제외한 나머지 도시): 2층제로 38개의 County였으나 이 중 25개 지역(주요도시지역)은 2층제가 없어지고 단층제로 변화하여 25개의 카운티가 46개의 'Unitary Councils'로 세분됨.
  - Great London: 우리나라 서울특별시에 해당하나 현재는 실체가 없으며 그 속에 있는 33개의 자치구(32개의 Boroughs와 the Corporation of the City of London)로 구성됨.
- 영국의 도(county)는 인구, 면적에서 우리나라의 도보다 규모가 훨씬 작은데, 평균적으로 보면 인구는 100만 이내이며 면적은 충북도보다 작음.
- 영국은 외형적으로는 지방자치를 실시하고 있지만 중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정 및 재정적 통제양상 등 그 안을 들여다보면 강력한 중앙집권국가라고 말할 수밖에 없음.
- 영국의 지방자치단체는 재정적인 측면에서 중앙정부에 종속되어 있음. 지방자치단체의 자체 수입 중 유일한 세원(稅源)인 Council Tax의 비중은 16%에 불과할 뿐으로 재정 수입의 68%를 중앙정부의 보조금에 의존하고 있고, 중앙정부는 국가정책의 통일성 유지나 국가정책목적의 지방적 구현 등의 목적을 내세워 보조금 사용목적 제한, 보조금 집행 계획서 제출 및 승인 등 재정적 통제를 가하고 있음.
  - 지방정부는 잉글랜드의 경우 환경부장관(부수상)이 지방정부에 대한 보조금 지급 등을 담당하여 총괄적으로 관장하고 있으며, 웨일스·스코틀랜드 및 북아일랜드는 별도로 중앙정부와 연계를 가짐
- 영국의 경우 1997년 노동당의 집권이후 지방분권 정책은 노동당 정부가 추진하였던 지방화 정책에 중요한 부분을 차지하였음. 스코틀랜드와 웨일즈에는 각각 의회를 설립하여 지역의 자주성을 제고하였고 런던지

주51) Tyne and Wear(뉴카슬), West Midlands(버밍엄), Merseyside(리버풀), Great Manchester(맨체스터), West Yorkshire(리즈), South Yorkshire(셰필드).

역에는 1986년 해체되었던 런던광역시(Greater London Council)를 대신 하여 새로운 런던광역시(Greater London Authority)를 설립하였음.

- 잉글랜드의 경우 원칙적으로 주(Country)와 구(District)별로 각각 지방의회(Council)를 구성하고 지방의회 의원(councillor)을 선출하며, 지방의회 위원들은 의원 중 한 명을 시장(mayor)으로 선출하고 각 의원들은 지역의 업무를 분장한 위원회(committee)를 구성하여 지방자치 업무를 담당
  - 지방의회에는 교육, 공안(police) 및 사회서비스 등 3개 위원회는 의무적으로 설치해야 하며, 기타 위원회는 지방의 사정에 따라 임의로 설치할 수 있음
  - 지방정부의 서비스는 지방의회 위원회(committee)의 의원들에 의하여 통제되고 이들이 책임을 지게 됨
    - 자금차입, 지방세 인상, 지방의회 규칙제정 등을 제외한 업무는 하위 소위원회나 개별 지방의회 공무원에게 위임이 가능하며, 다른 지방의회에게로 위탁도 가능함
  - 영국의 지방정부는 정권에 따라 약간의 차이가 있지만, 대체로 ① 교육, 개인복지 및 사회복지, 주택 등의 기초서비스 (basic need service) ② 경찰, 소방, 소비자 보호 등의 보호서비스 (protective service) ③ 도로의 건설 및 관리, 청소, 도시계획, 환경보호 등의 생활쾌적서비스(amenity service) ④ 도서관, 박물관, 레포츠 시설 등 생활편의서비스(facilities service) 등을 제공하고 있음(이상국, 2001:36 재인용; 김상인, 1999).

## 제 2 절 분석대상 공공부조제도

- 영국의 사회보장급여체계는 크게 사회보험, 사회부조, 보편급여로 구분됨.
  - 이는 각각 보험료의 기여여부와 자산조사여부에 따라 사회보험은 기여형 급여(Contributory benefit)<sup>주52)</sup>로, 사회부조와 보편급여는 비기여형 급여(non-contributory benefit)로 구분되며, 이는 다시 자산조사(means-tested)

실시 여부에 따라 그 유형을 구분함.

- 공공부조 급여는 자산조사(means-test)를 거쳐 수혜대상자를 선별하는 급여로서 소득지원(Income Support), 구직자 수당(Job-Seekers' Allowance), 가족소득공제(Family Credit/Working Families Tax Credit), 주거급여(Housing Benefit)와 함께 지방세금공제(Council Tax Benefit), 사회기금(The Social Fund)등이 포함됨.
- 본장에서는 영국의 대표적인 공공부조제도인 소득지원(Income Support: IS)제도와 소득기초형 구직자수당(Job-Seekers' Allowance)을 분석의 대상으로 함.

#### ○ 소득지원(Income Support: IS)

- 소득지원프로그램은 저소득자들에게 급여를 제공함으로써 최소한도의 생계를 유지할 수 있도록 하는 안정망의 역할을 하고 있으며 소득지원 은 자산조사를 거쳐서 일정한 수준 이하의 수입과 자산을 가진 18세 이상의 개인에게 지급됨.
- 급여의 지급기간은 제한이 없으며 재원은 중앙정부가 100% 부담. 소득 보조를 받을 수 있는 자격을 가진 신청인은 주거급여와 지방세급여, 사회기금을 받을 수 있음.
- 수급자는 2003년 8월 현재 6,842천명으로 전 인구 중 수급자 비중은 11.9%였으며 2004년 8월에는 4,527천명으로 전 인구 중 수급자 비중은 7.8%임. 2004년 수급자의 비중은 크게 감소한 이유는 2003년부터 노인들의 기초생활을 연금공제제도가 보장함에 따라 나타난 변화임. 따라서 2004년부터는 2003년과 비교하여 60세 이상의 수급율은 크게 감소하고

주52) 기여에 기반한 사회보험제도는 16세에서 연금수급연령(남자는 65세, 여자는 60세) 전까지의 일정소득 이상(1997/98년에는 주급 £62)의 모든 근로자가 국민보험(National Insurance) 기여금을 납부하도록 하고 있으며, 퇴직연금(State Retirement Pension), 장애연금(Incapacity Benefit), 기여기초형 구직자 수당(Contribution-based Jobseeker's Allowance), 해산수당(Maternity Allowance), 미망인 연금(Widow's Pension)등이 있음. 의료서비스인 NHS(National Health Service: 국민건강서비스)는 조세를 통한 사회부조의 형태로 제공됨. 산재에 대한 급여는 고용주의 기여로 충당되어 보편적 급여 형태로 지급되고 있음.

장애인과 편부모의 비중이 높아졌음<sup>주53)</sup>.

○ 소득기초형 구직자수당(Income-based Jobseeker's Allowance: JSA)

- 1996년 10월부터 근로능력 있는 저소득 실업자들은 소득지원 급여를 받지 못하고 소득기초형 구직급여를 받고 있음.
- 근로능력이 있는 사람으로 18세 이상 연금수급연령 이하로 즉, 남성의 경우, 65세 이하, 여성은 60세 이하인 사람을 대상으로 하며 근로를 하고 있지 않거나 평균근로시간이 주당 16시간 이하인 경우 수급할 수 있음.
- 적극적인 구직활동을 하고 있고, 근로 가능한 실업자를 대상으로 하고 국민보험 기여금을 납부한 기록이 있는 경우에는 기여기초형 급여를 받게되지만, 국민보험 기여금을 납부하지 못한 경우에는 소득기초형 급여를 지급받음.
- 소득기초형 구직자 급여를 수급하기 위해서는 기여기초형 구직자 급여와 마찬가지로 Job center에 출석하여 신고하고 구직합의서(Jobseeker's Agreement)를 작성한 뒤 정기적으로 센터에 출석하여야 함.
- 소득기초형 구직자 급여는 수급조건 충족 시 기간의 제한 없이 지급되며 자산기준은 IS와 동일함.
- 급여액은 기여기초형 급여와 소득기초형 급여 모두 연령에 따라 차등 지급하며 급여 수준은 기여기초형이나 소득기초형이나 유사함.
- 소득기초형 구직자수당은 전 구직자수당 수급자 중 가장 높은 비중을 차지함. 그럼에도 불구하고 소득기초형 구직자 수당의 수급자는 계속 감소하고 있음. 이는 전반적인 경기변동의 영향을 받은 것일 뿐 아니라 제도의 성공으로 해석되기도 함.
- 구직자수당의 전 수급자는 2004년 736,600명이며 이중 소득기초형 구직자수당 수급자는 600,700명임. 소득기초형 구직자수당과 기여기초형 구직자수당을 동시에 수급하는 인구는 12,300명임<sup>주54)</sup>.

주53) DWP, Work and Pension Statistics, 2004.

### 제 3 절 전달체계의 구성: 정부간 관계

- 영국의 공공부조제도는 중앙정부의 기획과 집행, 즉, 중앙정부가 거의 모든 역할을 담당함.
  - 중앙정부는 공공부조 재원을 담당함은 물론 수급자 선정 기준과 급여 수준도 마련하고 있으며 공공부조의 기본틀은 국가법에 의거함. 행정도 기본적으로는 중앙정부담당이며 중앙정부의 영향을 받지만 비교적 독립적인 지역의 사무소를 통하고 있음. 따라서 지역에 따라 차별화가 이루어지지 않음.
  - 영국의 사회복지서비스 전달체계는 소득보장적 성격의 사회보장 담당조직과 사회복지서비스 담당조직이 분리되어 있음.
    - 현금급여적 사회보장급여는 중앙정부(Department for Work and Pensions)에서 각 지역에 지방사무소(Jobcentre Plus office)를 두고 직접 운영하고, 사회복지서비스(social care)는 주로 지자체 사회복지서비스 부서(social services department)를 통해 제공하며, 국세청에서는 노동인센티브를 강화하는 각종 세금공제 급여를 제공함.
    - 영국은 1970년 지방자치단체 사회서비스법에 근거한 지방자치단체 사회서비스국(Local Authority Social Service Department)의 설립을 통해 대인복지서비스가 공공부조로부터 분화된 독자적인 전달체계를 갖게 됨.

#### □ 중앙정부

- 영국의 중앙정부조직은 중앙부처, 공공기관(non-department public bodies), 책임집행기관(executive agency)으로 나눌 때, 현재 영국 공공부조를 담당하고 있는 중앙부처는 노동연금성이며 공공부조 일선 집행 업무는 노동연금성(Department of Work & Pension)의 산하 책임기관인 확대고용센터(Jobcentre plus)에서 담당하고 있음.

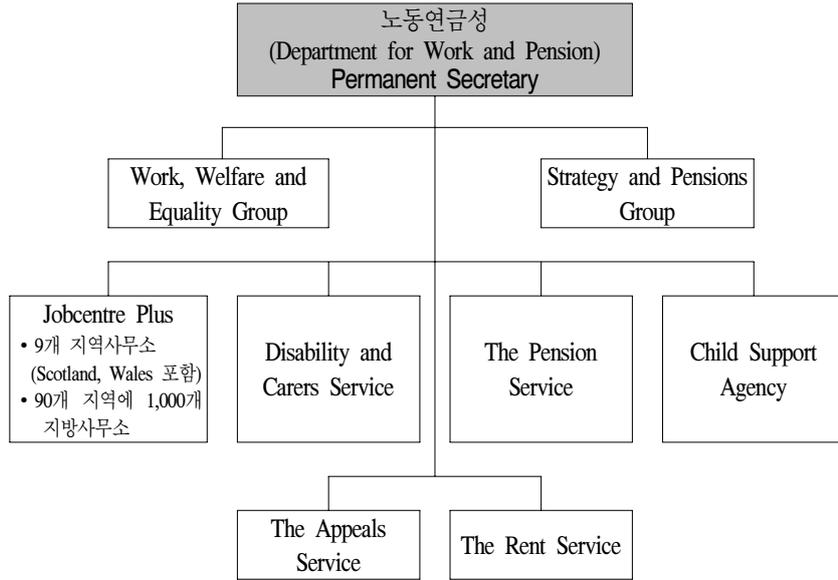
주54) Department of Social Security; Department for Work and Pensions (various years), Social Security statistics (various years), London: Government Statistical Service.

- 2001년 조직개편과 함께 신설된 노동연금성은 舊교육고용부(Department for Education & Employment)의 고용 및 장애자에 대한 책임과 舊사회보장부(Department of Social Security: DSS)의 복지와 연금에 대한 책임을 통합하여 발족하였음.
- 1988년 보건 및 사회보장부(DHSS: Department of Health and Social Security)는 보건부(DoH: Department of Health)와 사회보장부(DSS: Department of Social Security)로 분리 강화된 바 있음. 당시 보건부는 NHS와 사회서비스(social care)를 담당하고 사회보장부는 각종 급여와 사회보험 등 소득보장정책을 담당하게 되었음.

○ 노동연금성(Department for Work and Pensions: DWP)

- 영국의 공공부조와 수당 등 현금급여를 관장하는 부서는 고용연금성으로서, 이를 통해 근로연령층, 고용주, 연금수급자, 가족, 아동 및 장애인 등을 위한 급여가 이루어짐.
- 노동연금성은 정책개발, 자원의 확보와 분배, 그리고 전달기관의 활동을 모니터링하고 감독하는 역할을 수행함. 노동연금성은 영국 중앙정부 부처 중 가장 큰 예산지출을 하는 부처임(Butcher, 2002).
- 노동연금성의 집행부서는 매우 다양함. 확대고용센터(Jobcentre Plus), 연금서비스국(The Pension Service), 아동지원사무소(The Child Support Agency), 장애 및 수발서비스국(The Disability and Carers Service), 보건 및 안전(The Health and Safety Commission and Health and Safety Executive), 임대서비스국(The Rent Service), 청원국(Appeals Service) 등이 있음.
- 근로가능연령의 사람들에 대한 현금급여와 고용서비스 및 조건은 확대고용센터를 통해 통합적으로 관리됨. 아직 확대고용센터가 설치되지 않은 지역은 고용센터(Jobcenter), 사회보장사무소(Social Security Office)가 이를 수행함.

[그림 6-2] 노동연금성의 집행사무소 개요



## 제 4 절 일선사무소의 특성

### 1. 위상과 기능

- 영국의 공공부조를 담당하고 있는 중앙부처는 고용연금성이며 일선 집행은 고용연금성 산하 독립책임집행기관(Executive Agencies)<sup>주55</sup>인 확대고용센터(Jobcenter Plus)에서 담당함.
  - 독립책임집행기관은 준정부기관, 독립정부기구 중 하나임. 영국의 보수당은 지방정부 기능 일부를 독립정부기구(quango)로 이전하는 전략을 활용하였음.

주55) 이외에도 사회보장연금부에는 산하 책임집행기관으로 청원국(Appeals Service)과 아동지원 사무소(Child Support Agency)가 있음.

- quango<sup>주56)</sup>는 공식적인 국가 기구는 아니지만, 국가예산에 의해 운영되는 기구로 책임자는 중앙정부와의 계약에 의해 임용됨. 예로 도시개발 기구(Urban Development Corporations: UDCs)는 지역재개발, 주택, 환경 등을 다루는데, 과거에는 지방정부가 직접 맡아오던 기능을 담당하는 별도의 기구로 내각의 환경 및 교통, 지역부장관(Secretary of State for Environment, Transport and the Regions)과의 계약에 의해 임명하는 책임자가 운영(김태성, 1992).
- quango는 공공기관에 민간의 운영원리를 접목시키려는 시도 중 하나로 보수당 정부 하에서 크게 성장하여 1996년 현재 세금의 35%규모에 해당하는 공공자금이 이들 조직을 통해 지출되며, 약 6만명의 인원을 고용하고 있는 조직으로, 이는 영국 지방의회 의원의 전체 수보다 3배나 많은 규모(강원택, 2003).
- 보수당은 이를 통하여 중앙정부의 개입을 대폭 증가시켰음. 지방정부의 약화와 quango의 확대로 정치적 책임성이나 주민의견에 대한 반응 등에 있어서 문제가 된다는 비판이 꾸준히 제기되었음에도 보수당 이후 정권을 잡은 노동당은 다수의 quango를 적극적으로 해체하거나 줄이려고 노력이 두드러지지 않음.
- 영국의 공공부조 전달체계는 중앙정부에 의한 단일한 창구의 전달체계 구축이라는 특징을 보이고 있음.
  - 저소득층 소득지원과 고용서비스는 확대고용센터를 통하여 전달되고 있음.
  - 지방정부 차원에서의 협력으로 급여신청 창구로 지방정부가 서비스를 제공하는 경우 등이 있는 정도만이 지방정부의 참여라 할 수 있음.
- 확대고용센터(Jobcentre Plus)의 기능
  - 확대고용센터는 이전의 급여청(Benefit Agency)<sup>주57)</sup>과 고용청(Employ-

주56) quango는 특수 법인으로 quasi-autonomous national government organization의 약어임.

주57) 사회보장보조금에 대한 정확하고 안전한 관리와 보조금 사정과 청원에 대한 조언 및 준비를 담당하였음.

- ment Service)<sup>주58)</sup>이 통합한 기관으로 2002년 4월부터 설치됨.
- 확대고용센터의 설치 전 1999년에서 2003년까지 ONE이라는 이름의 시범사업이 진행된 바 있으며 구직자 수당 대상자, 장애수당 수령자, 편부모에 대하여 one stop shop형태로 서비스 제공을 시도함.
  - 확대고용센터는 1998년 ‘복지를 위한 새로운 계약(new contract for welfare)’에 따라 노동으로의 단일 창구(single gateway to work)를 구현하기 위한 기제로서 근로가능연령(Working-age)을 대상으로 서비스를 제공하고 있음.
  - 확대고용센터의 목적은 근로연령층을 지원하여 취업 및 자영이 가능하도록 하고 고용인들이 이들의 고용을 위하여 기능적이도록 지원하는 것임.
  - 이와 관련하여 훈련의 기회와 관련된 조언을 하고 취약계층이 근로를 유지할 수 있도록 준비하는데 있어 지원하기도 하며 부정의 방지, 착오의 해소 등 급여체계를 효율화하며 적시에 급여가 가능하도록 하고, 서비스의 질이 차별이 없이 유지될 수 있도록 하여 전반적으로 생산성과 효율성, 효과성을 제고함을 하위 목표로 함.
  - 이로써 성장과 기회제공을 통하여 일할 수 있도록 하고, 빈곤에 대응하며 정부를 현대화하는 것임.
  - 고용지원 중심으로 급여제공보다는 개별사례조언자(personal advisers: PA)의 기능이 초점이며 이들은 수급자의 독립적인 생활이 가능하도록 지원하는 역할을 함.
  - 이는 기존의 무능력자 급여체계의 획기적 변화를 대변하며 편부모와 장애급여를 신청한사람들을 대상으로 하는 고용프로그램이 새로운 전달방식임(Dan Finn, 2005).
  - 확대고용센터에서 제공되는 급여로는 구직자수당(Jobseeker's Allowance), 소득지원(Income Support), 장애급여(Incapacity Benefit), 중증장애수당(Severe Disablement Allowance), 산업재해수당(Industrial Injuries Disablement

주58) 실업자 특히 불리한 처지에 있는 사람에 대한 구직 지원과 사용자의 채용 지원을 담당함.

Allowance), 수발자수당(Carer's Allowance), 모성수당(Maternity Allowance), 유족급여(Bereavement Benefits) 등이 있음.

□ 확대고용센터의 배치

- 영국의 일부 지역에서 우선 확대고용센터가 설치, 통합된 서비스가 제공되고 있으며 2006년까지 전 지역에서 확대고용센터를 통한 통합서비스제공을 목표로 하고 있음.
- 즉, 현재는 종래의 구직자수당을 담당하던 고용센터(Jobcenter)와 소득 지원을 담당하던 사회보장사무소(social security office), 그리고 통합된 단일 형태의 확대고용센터가 공존함.
- 영국은 급여사무소와 고용사무소가 통합된 후, 전국을 11개의 확대고용센터 지역(Jobcentre Plus Regions)으로 구분하고 이를 다시 90개의 구역(district)으로 나누었음.
- 90개의 구역 중, 17개 구역이상에서는 최소한 1개 이상의 통합된 실험 사무소가 있으며 나머지 구역에는 기존의 고용센터와 사회보장사무소가 있음. 2004년 현재 통합된 확대고용센터는 전국에 500개소에 이룸.
- 2006년을 목표로 90개의 모든 구역에서 통합된 서비스를 제공하는 확대고용센터가 운영될 것임(Simon Burgess, 2003).
- 전산화 콜센터, 그리고 전화 등 온라인 기술의 활용이 함께 추진 중에 있으며 이는 전달의 효율화를 위한 노력임.

※ 지역사례: the West Midlands region

- 관할 구역은 Herefordshire, Worcestershire, Shropshire, Staffordshire, Warwickshire, the metropolitan boroughs of Birmingham, Coventry, Wolverhampton, Dudley, Sandwell, Solihull, Walsall로 이 지역의 총 인구는 530만 명이며 이중 530,000명의 클라이언트가 서비스를 제공받고 있음.
- 실업자는 86,000명, 환자 또는 장애인은 244,000명, 소득지원 수급자는 200,000명임. 총 6,200명의 직원이 있으며 이들은 113개의 공공사무소에서 근무함.

## 2. 구조

- 확대고용센터는 이사회와 집행을 담당하는 여러 개의 팀으로 구성됨.
  - 이사회는 사무소의 기획 및 평가 관련 업무를 수행함.
  - 집행을 위한 사무소에는 기존의 급여사무소(social security office)와 근로 지원을 위한 기존의 고용사무소(Jobcenter office)가 함께 위치함<sup>59)</sup>.
    - 사무소 당 17에서 30개 팀으로 구성되며 500-2000명으로 직원의 규모는 다양함(Simon Burgess & Carol Propper, 2003).
      - 기능상 일자리 알선, 급여 신청 및 지원, 훈련 파트 등으로 구성됨.
      - 민간기관과의 협력을 위한 팀(Partners and Affinity team), 우선 대상이 되는 고용주, 고용인 지원을 위한 전문가 팀, 중소기업의 기업 육구에 대응하기 위한 팀, 새로운 기술의 서비스 개발을 위한 팀, 다양한 고용인을 지원하기 위한 팀, 특별한 고용조언을 위한 팀 등이 있음(House of Commons, 2004)
- 공간적 구성
  - 일선 사무소인 확대고용센터의 공간은 크게 두개 차원의 영역으로 구성됨(Dan Finn & Matthias Knuth, 2003).
    - 하나는 초기접촉을 위한 1층과 지속적인 클라이언트 관계를 담당하는 2층임.
    - 1층은 접수와 무료전화 서비스영역으로 고객이 약속 없이 방문하는 곳임. 그 곳에는 급여이전이 이루어지는 곳과 당장의 재정적 지원을 위한 신청이 수용되거나 거절되는 선별을 위한 곳으로 일방의 입구가 있음. 출구를 하나로 단일화한 것은 고객이 역의 결정으로 갈등이 발생하지 않도록 그 가능성을 줄이기 위해 고안된 것임.
    - 각층은 직원과 고객이 만나는 책상들로 둘러싸인 중앙의 Jobpoint(스스로

주59) 개별 사무소의 내부 구성은 계속 변화 중에 있으며 확정된 표준 구조를 확인하기 어려웠음.

서비스를 찾아보는 터미널)와 대기실로 개방적으로 설계가 되어 있음.

- 주변에는 공공 민간의 면접실이 있음. 고객이 방황하지 않도록 하고 대부분의 상호작용이 동료 및 고객들과 이루어지도록 하는 배려가 담겨있음.
- 이 환경에서는 팀작업이 고무되며 피할 수 없도록 설계된 것임. 이는 과거의 고객과 물리적으로 고립된 후방사무소(back office) 형태와 차별화한 것임.

□ 확대고용센터에 대한 잠정 평가

- 확대고용센터에 대해서는 주기적인 평가가 이루어지고 있음. 대부분의 평가는 주로 효율성에 대한 평가를 초점으로 하고 있음. 잠정적인 평가 결과로는 확대고용센터를 통하여 취업률, 신청 등에 대한 처리속도, 효율성 등에서 개선이 있던 것으로 평가됨.
- 하지만 아직 이러한 체계가 고용된 스텝들에게는 안정적으로 착근되지 못하여 조화롭게 새로운 역할을 조정하는 과제가 남아있음.
- 특히 직원이 부족하고 훈련도 충분하지 않은 상태에서 새로운 역할에 대한 이해에 어려움이 있으며 새로 부여받은 역할에 따른 제도 이해나 대상의 파악 등에 혼선이 빚어지기도 함.

## 제 5 절 인력

□ 2002년 노동연급성에 고용된 인력은 전체 125,510명, 이 중 65%인 81,690명은 확대고용센터에 고용되었으며 나머지 집행 기관에 19%인 23,500명이 고용됨.

- 고용된 인력은 계속 감축되고 있는 실정이며 2006년까지 일선 사무소의 인력은 70,000명으로 감축할 것으로 예상되기도 하는데(Dan, 2005) 인력의 감축은 효율성 평가의 한 지표가 되기도 함.

〈표 6-1〉 확대고용센터 직원 수

(단위: 명)

	2003~2004				2002~2003
	Senior Management	Officials	Agency, Temporary & contract staff	합계	합계
Delivery of Services - local & district office	-	63,615	2,502	66,117	68,628
Delivery Support - regional & head office	-	12,040	608	12,648	14,740
Central Management - regional & head office	9	862	8	879	714
합계	9	76,517	3,118	79,644	84,082

## 제 6 절 기타

## □ 소득지원과 구직자수당의 신청절차주60)

- 급여를 필요로 하는 사람들은 확대고용센터에 전화(무료), 팩스, 우편 등을 이용하여 고객서비스단(customer service representative)으로 신청
- 일반적으로 신청자는 Contact Centre에 전화를 걸어 Contact Officer에게 원하는 급여에 대해 이야기해야 함.(이러한 초기 전화상담 시간은 약 15분정도)
  - 이름, 주소, 그리고 National Insurance number와 같은 기본적인 정보를 수집
- Contact Officer는 수급자와 다시 전화시간을 약속함
  - 전화약속은 대개 3일 이내로 잡으며, 전화시간은 최대 45분정도
  - Contact Officer는 두 번째 상담에서 보다 자세한 정보를 수집
  - 근로와 관련된 옵션에 대해 논의하고 적절하다면 구직을 유도하며 급

주60) <http://www.visitnewcastle.co.uk/welfr.nsf/a/jcplusrules>

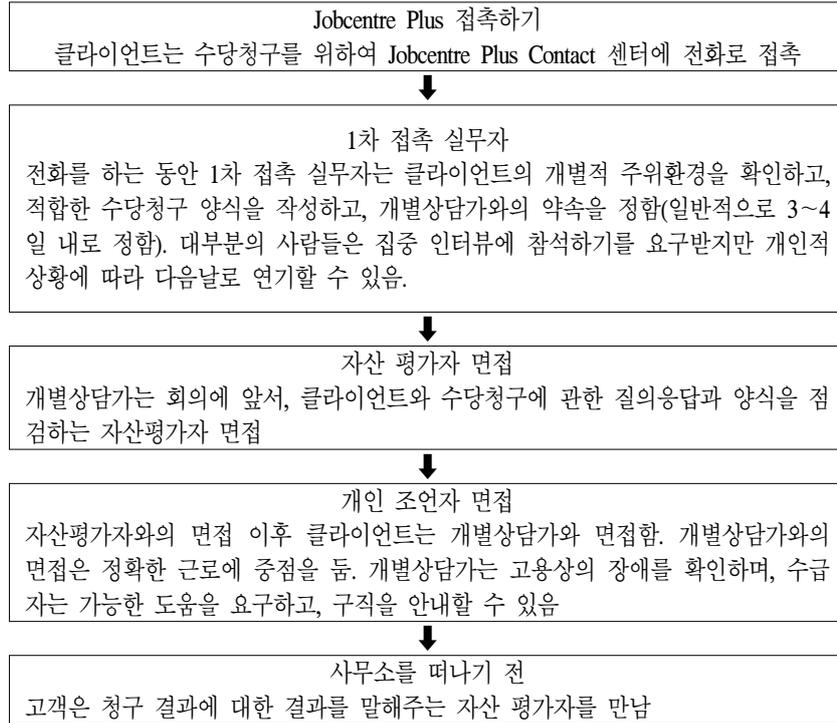
여육구에 대해 확인하고 신청 양식 배포

- 가장 가까운 확대고용센터에 면담 스케줄을 잡음. 확대고용센터가 없는 지역의 경우에는 지역 내 고용센터 또는 사회보장사무소에 신청<sup>주61)</sup>
- 확대고용센터 직원은 4일 이내에 개별상담가(personal adviser)를 배정함. 이전에 신청된 자료는 자산평가사(financial assessor)에게 약 20분 정도 면접, 검토됨.
- 개별상담가의 역할이 강조되는데 이들은 고용가능성을 평가하고 고용 지원을 제공함.
- 신청자는 급여수급을 위해 재정상담가(financial adviser)와의 면담하고 개별상담가와 고용을 초점으로 한 인터뷰를 하기 위해 센터에 출석해야 함

---

주61) Newcatle의 경우, 지방정부를 통해서도 급여 신청이 가능한 것으로 파악됨.

[그림 6-3] 확대고용센터에서의 급여신청과정



## □ 서비스 연계

- 확대고용센터는 기본적으로 노동과의 연계를 강화하여 급여보다 노동에 대한 지원을 우선함.
- 급여지급보다 근로와 관련된 지역의 기업이나 훈련, 취업알선 등을 담당하는 기관과의 연계가 더욱 강화됨.
- 따라서 지방정부의 경제부서와 교육 및 훈련 조직(예: The Learning and Skills Council(LSC), Education and Learning Wales(ELWa)), 지역개발기구 등이 주요 파트너이며 이들과의 협력이 우선시됨.

## 제 7 장 스웨덴의 공공부조전달체계

### 제 1 절 전달체계 환경

#### □ 인문지리적 특성

- 국토면적은 약 45만 km<sup>2</sup>이며 인구는 9,001,774명으로 인구밀도는 20명/km<sup>2</sup>임.

#### □ 정치행정 체계

- 의회민주주의를 채택하고 있는 스웨덴의 행정체계의 특징으로 중앙부처와 산하 중앙행정부서간의 뚜렷한 분리라고 할 수 있으며 특히, 비교적 독립적인 위치에서 각종 정책을 자율적으로 개발하여 시행하는 중앙부처의 산하기관인 중앙행정청(Central Board, Centrala Ämbetsverk: 2005년 현재 100여개)과 실질적인 정책의 개발 및 집행을 담당하고 있는 지방정부를 스웨덴의 특이할 만한 사항으로 들 수 있음(변광수·김인철·박노호, 1995).
- 스웨덴의 행정구조는 중앙-랜(Län: County, 주)-꼬문(kommun: Municipal, 군)으로 구성되어 있으며 2005년 현재 26개의 랜<sup>주62)</sup>과 290개의 꼬문(municipalities)<sup>주63)</sup>이 있음.
  - 중앙정부는 단지 행정상의 정책결정 기능을 하며 상대적으로 적은 인력으로 운영됨. 중앙정부와 국회(Riksdag)가 랜 등 지방정부의 활동에 영향을 주는 목표를 정하고 이에 따라 중앙과 지방의 책임과 과제가 설정됨.

주62) 주(州)와 같은 광역행정단위로서 주로 국가 법률의 집행, 의무교육, 운전면허, 여권 발급 등 공공서비스 제공, 자연보호, 보건, 청소, 지방세 징수 등 지방행정을 자율적으로 집행하는 기능을 수행함.

주63) 군과 같은 기초자치정부로 이들은 주로 교육, 복지, 도시계획, 주택 등 도시 거주민의 일반 이익에 관한 책임을 지고 있음.

- 랜마다 중앙행정청의 지시사항을 집행하는 랜 집행위원회(landstingsstyrelsen)<sup>주64</sup>가 있음. 랜 집행위원회는 중앙행정청의 지역당국 역할을 담당하는 전문행정조직체임. 랜의 주지사는 6년 임기로 중앙정부의 임명을 받음.
- 1999년대 전반기 공공부문 총 피고용자의 58.1%가 쁘문에 고용되었고 랜에는 24.6%, 중앙정부는 17.3%에 머무르고 있음. 이는 유럽에서도 정치적·행정적으로 가장 강력한 지방정부라고 할 수 있음(Wollman, 2004 재인용).
- 스웨덴의 지방자치를 행정업무뿐만 아니라 정책적 결정권까지 중앙으로부터 지방으로 이양시킨 주요한 사건은 1862년의 지방자치법(Local Government Ordinances)이라 할 수 있는데 이 법률에서는 주민사무를 더 이상 교구(Församling)가 아닌 지방자치체가 담당하도록 한 것임.
- 특히, 1862년의 지방자치법이 갖는 중요한 정치적 의미는 지방정부의 재정권 행사에 관한 조항임. 즉, 지방정부에 대한 과세권 인정은 매년 예산 책정 후, 세액과 세율을 자율적으로 결정할 수 있도록 한 것임. 따라서 이 제도 시행초기부터 각 지방자치단체의 예산편성과 과세권은 중앙정부의 승인이 필요 없게 되었고 1974년에는 한 걸음 더 나아가 헌법적 보장조치로까지 확대됨. 이와 같은 절대적 자율권은 서구 선진국 중에서도 아주 독특한 제도라 할 만한 것임(변광수·김인철·박노호, 1995). 이는 스웨덴의 지방정부가 중앙정부와 비교하여 상대적으로 강력한 위치를 점할 수 있는 큰 요인으로 작용하고 있음(Renate Minas, 2005).
- 이후 1992년 다시 새롭게 제정된 지방자치법 (Local Government Act, Kommunallagen)과 1992년의 행정절차법(Administrative Procedure Act)의 시행 및 지정 교부금에서 일반 교부금으로의 전환은 지방자치단체 내부 조직구성에 대한 보다 강화된 자치권 인정과 함께 자치활동의 우선

주64) 국가주집행위원회는 관련 부처에 소속되어 있으나 실제로는 독립적 활동을 수행함. 현재 100여개에 이르는 국가주집행위원회는 집행과 관련된 대부분의 구체적 결정과 지방정부를 포함한 하부기관의 법률 집행을 감독하는 등 행정의 실제적 기능을 수행하고 있음.

순위를 정함에 있어 보다 큰 재량권을 부여하여 결과적으로 공공분야 조직구조에 있어 광범위한 변화를 가져왔음(Swedish Agency for Public Management 1999).

- 스웨덴은 지역간의 경제수준이나 개인의 복지수혜상의 격차가 여타 서구사회에 비해 상당히 해소되어 있다는 점, 마지막으로 지방정부의 운영에 있어 의사결정과 집행과정에 다자간 참여가 보장되어 점에서 특징적임(변광수·김인철·박노호, 1995).
- 랜과 꼬문은 강제적 과제(mandatory tasks)와 자발적 과제(voluntary tasks)를 가지게 되는데 노인, 장애인, 가족 등에 대한 직접적인 사회복지 서비스는 꼬문의 과제로 설정되어 있음.

<표 7-1> 스웨덴 지방정부의 사무 분담

랜 과제	꼬문 과제	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 강제적 과제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지서비스(노인, 장애, 가족 등)</li> <li>- 학령전기, 초등학교의무교육, 중등교육</li> <li>- 건설(building) 및 기획</li> <li>- 환경과 공중보건</li> <li>- 쓰레기 및 폐기물 관리</li> <li>- 상·하수도관리</li> <li>- 안전구조 서비스</li> <li>- 갱생(rescue) 서비스</li> <li>- 시민안전(civil defence)</li> <li>- 도서관 서비스</li> <li>- 주택정책</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 강제적 과제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건강 및 의료 보호</li> <li>- 아동 및 20세 이하 청소년에 대한 치과 서비스</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자발적 과제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화</li> <li>- 교육</li> <li>- 관광</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자발적 과제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 레저 및문화</li> <li>- 기술(technical) 서비스</li> <li>- 에너지 제공</li> <li>- 도로 유지 및 보수</li> </ul> </li> </ul>	<p style="margin: 0;">랜과 꼬문의 공유 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 강제적 과제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역(region)과 지방(local)의 교통</li> </ul> </li> </ul>	

자료: Government Offices of Sweden(2005). Local government in Sweden: organization, activities and finance. Regeringskansliet.

## ○ 지방자치단체 정치조직

- 지방자치단체의 의사결정 과정에서 각종 위원회가 의회와 함께 중심 역할을 함.
- 각 기초자치단체인 꼬문과 광역자치단체인 랜에는 집행위원회, 선거관리위원회, 위기관리위원회 등의 위원회를 의무적으로 설치하여야 함.
- 기초자치단체의 집행위원회(Kommunstyrelsen)와 광역자치단체의 집행위원회(landstingsstyrelsen)는 각 자치단체의 행정을 총괄하고 기타 위원회(de andra nämnderna)의 업무를 감독함. 집행위원회는 지휘, 감독 및 총괄의 역할을 수행하면서 실질적으로 지방자치단체의 정부 역할을 담당함.
- 이 밖에도 랜과 꼬문에 특별법령위원회가 있는데 꼬문의 경우 교육, 사회복지, 선거 등의 위원회로 랜의 경우 공중보건 및 치료위원회 등이 대표적임.

## □ 복지정책의 개관

- 1930년대 이후 사민당의 집권 하<sup>주65)</sup>에 완전고용과 소득분배를 위한 정책을 유지하여 왔음.
- 1990년대의 경제적 불황 속에서 그 동안 너넉한 대접을 받아온 빈곤감 소정책 분야에서도 경제적 필요에 의한 비용제약전략이 하나의 화두로 떠오르게 되었음. 결과적으로 1990년대 이후 스웨덴 정부는 일정정도의 비용억제를 수용할 수밖에 없었고 실제로 공공 지출상의 축소가 가시화되었음(안상훈, 2005)<sup>주66)</sup>.
- 그럼에도 불구하고 여전히 스웨덴의 공공부조는 상대적으로 높은 급여 수준과 지방정부의 책임성 강조 및 엄격한 수급권 선정 조사 등의 특징을 보이고 있음(Gough et al. 1997; Lødemel, schulte 1992; Renate Minas, 2005에서 재인용).

주65) 1991년 보수당이 집권한 바 있으나 94년 다시 사민당이 집권함.

주66) 안상훈(2005)은 공공부조의 비용억제 요인은 경제적 요인과 함께 인구사회학적 요인도 주요한 요인으로 들고 있음.

## 제 2 절 분석대상 공공부조제도

□ 스웨덴의 생계지원(försörjningsstöd)을 분석대상 공공부조제도로 함.

- 스웨덴은 실업보험, 노령연금제도 등의 혜택을 받을 수 없는 사람에 대하여 공공부조 급여를 제공하며 자격요건은 스웨덴 거주자로 자산조사를 통해 일정 수준 이하의 자산을 가진 개인 또는 가구임.
  - 특히, 거주자란 법적으로 스웨덴에 거주하고 있는 사람으로 거주기간과 국적 취득여부가 고려사항이 아니므로 이민자들도 공공부조 대상자가 될 수 있음.
- 공공부조제도인 생계지원의 기준과 범위
  - 스웨덴에서 공공부조를 일컫는 용어로는 경제적 지원(ekonomiskt bistånd)과 사회보조(socialbidrag)가 있음. 이들 용어는 같은 의미로 사용되며, 사회서비스법에 의해 제공받을 수 있는 모든 경제적 도움을 포괄함.
  - 생계지원(Försörjningsstöd)은 경제적 지원 혹은 사회보조의 일부로서, 주거, 가사, 출장, 가족재산보험(hemförsäkring), 조합원비, 실업기금(arbetslöshetskassa) 위한 특별비용이 포함됨.
  - 경제적 지원은 통상 국가기준(riksnorm)<sup>주67)</sup>에 근거하여 지급됨. 그러나 특별사유 발생시 합리적인 생활수준이 가능하도록 추가로 지급 가능.
    - 국가기준은 생계수단을 위한 지출(의복, 신발, 놀이, 자유시간, 소비재, 보건 및 위생, 신문, 전화, TV 수신요금)이 포함됨. 특별사유가 있다면 비용은 더 높은 액수로 책정될 수 있고, 반대로 특별사유로 인해서 국가기준보다 더 낮은 액수를 받을 수도 있음.
    - 특별사유 발생시, ‘경제적 지원’ 신청자는 생계지원과 더불어 가구, 가재도구, 의료, 약품, 치과치료와 관계한 생활지원을 받을 수 있음. 이러한 필요에 따른 지원은 개인적인 조사를 통해 이루어짐.

주67) ‘국가기준’은 사회서비스법의 개정을 통해 국회에 의해서 매년 결정됨. 사회보험청은 매년 공지문서에서 보다 세밀하게 국가기준의 액수와 분배방법에 관한 정보를 제공함.

- 생계지원을 받기 위해서는 급여, 금융자산, 임대료영수증, 주거수당 등에 대한 자료를 제출하여야 하며 이를 기초로 자격요건에 부합하여야 수급이 가능함.

#### □ 공공부조 관련 법률

- 초기 공공부조 관련 법률은 1982년 제정된 Social Service Act임. 이 법률은 자격 있는(the eligible) 빈곤과 자격 없는(the non-eligible) 빈곤의 구별하는 오랜 전통의 빈민구제제도(poor relief system)를 대체한 것임 (Renate Minas, 2005).
- 동법은 이후 몇 차례의 개정이 있었으나 법률의 일반적인 목적과 근본적인 주요 원칙은 변하지 않았으며 최근 개정된 Social Service Act는 2002년부터 시행되었음<sup>주68</sup>.
- 공공부조에 관한 Social Service Act는 급여 수급 등에 관한 상세한 규정 없이 일반적인 제도의 목적과 취지 등을 표명하고 있음. 그러나 이 법률에서는 몇몇 중요한 측면을 강조하고 있는데 이는 공공부조의 운영 및 재정에 관한 지방정부의 책임성에 관한 것임.
- Social Service Act는 수차례 개정 동안, 주정부와 지방정부간 책임 분담과 개인과 행정간 관계에 영향을 주었음(Government Bill 1996/97, Swedish Governments Official Reports 2000/01, Åström 2000). 예를 들어, 전국적인 급여 기준이 1998년 도입되었으며 이는 1985년 National Board of Health and Welfare가 도입한 재정적(monetary)급여 기준의 맥락에서 이해될 수 있음. 재정적 급여 기준은 지방자치정부가 마련한 급여기준에 대한 지침서 역할을 함으로써 시민권리 강화를 목적으로 함. 급여기준의 목적은 합리적인 삶의 질에 관한 사정(assessments)의 조화, 지방정부간 급여 편차의 제한, 가능한 한 많은 항목을 급여기준

주68) 스웨덴의 National Board of Health and Welfare(2005)의 보고서에 따르면 주요 개정 사항으로 ① 공공부조에 대해 보다 강화된 항소권 ② 아동을 대체가정에 보낼 경우, 필수적으로 체계적인 양육플랜 마련 ③ 범죄 피해자와 해당 가족에 대한 원조제공 ④ 노인 및 장애인 요양관련 서비스이용료에 대한 새로운 규정 ⑤ 사회서비스에 대한 보다 강화된 권리감독 등을 들 수 있음.

에 포함한 절차의 간소화 등임(Svensson 2000).

- 결국 실제적인 공공부조의 관리운영에는 지방자치법과 행정절차법을 근거로 지방정부의 상당한 자율권이 인정되고 있다고 할 수 있음.

○ 수급자

- 스웨덴 국민의 약 5%인 470,000명(2001년 기준)이 총 8,700백만 SEK<sup>주69)</sup>의 공공부조 급여를 제공받음. 약 253,000 가구가 월평균 6,000 SEK를 6개월간 수급한 것임. 공공부조 수급자는 지난 몇 년간 감소추세에 있음. 어린 자녀가 있는 가족의 과 한부모 가족의 경우, 지난 몇 년간 감소하고 있음(Socialstyrelsen, 2005 홈페이지)

### 제 3 절 전달체계의 구성: 정부간 관계

- 스웨덴의 생계지원 제도의 전달은 중앙정부의 보건복지부(Ministry of Health & Welfare, socialdepartment), 사회복지청(Socialstyrelsen), 주행정청(länstyrelsen)의 라인으로 이루어짐.
- 공공부조제도의 운영에 있어서 지방정부인 꼬문의 수준에서 채용과 집행을 담당하고 있어 완벽한 지방분권화의 유형이 되고 있음 (Regeringskansliet, 2004)<sup>주70)</sup>.
  - 스웨덴은 Social Service Act에 따라 공공부조, 폭력 및 위협에 노출된 그룹, 아동, 청소년에 관한 서비스는 실제로 지방정부인 꼬문의 책임영역이며 중앙정부와 주정부(랜)는 관련법을 근거로 관리감독의 역할을 담당하고 있다고 할 수 있음.
  - 중앙정부에서 수급자 선정을 위한 가이드라인을 제공하고 있지만 그 해석과 적용은 지방정부에 일임되어 있으며 국가차원에서 권장된 기준

주69) 이중, 14%는 난민에 대한 경제적 지원임.

주70) Regeringskansliet, Local Government in Sweden, 2004.

은 지역에 따라 완전히 달라질 수 있음(Hölsch & Kraus, 2004).

#### □ 중앙정부

- 중앙정부의 경우, 탈빈곤정책과 관련된 중앙부처는 보건복지부와 노동시장부(Ministry of Industry, Employment and Communication, arbetsmarknadsdepartment)로 전체 빈곤층에 대해서는 전자가, 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서는 후자가 급여 및 서비스를 제공하고 있음<sup>주71)</sup>.
- 보건복지부와 보건복지청
  - 스웨덴의 현금급여는 노동부의 실업보험과 실업수당을 제외하고는 보건복지부 관할임. 보건복지부는 공공부조 외에도 사회보험과 사회복지 서비스 등을 담당하는 중앙부처임.
  - 공공부조(socialbidrag)의 정책의 개발 및 집행은 보건복지부 산하기관인 보건복지청(National Board of Health and Welfare, Socialstyrelsen)과 주집행위원회(County Administrative Boards, Länsstyrelser)가 담당하고 있음.
    - 보건복지청은 중앙정부 산하 행정기구로 독자적으로 혹은 중앙정부의 조정과 협의를 거쳐 예산과 재정을 수립하고 집행하며 국민들에게 프로그램을 전달하는 역할을 담당함. 보건복지청은 공공부조에 있어 규범적, 조정적인 기능과 정책집행 개발 및 감독을 통한 서비스 질 보증 등의 기능을 담당<sup>주72)</sup>함.
    - 보건복지청은 보건, 사회복지서비스, 감독, 전염병센터, 행정, 정보 등의 업무를 담당하는 부서로 구성되어 있음. 랜 정부에 사무소 및 꼬문 정부에 사무지국을 두고 있음.
    - 중앙정부 차원에서는 보건복지청과 이의 지역사무소격인 주(랜)집행위원회가 전달체계에서 기능하는데 주(랜)집행위원회는 해당 지역 차원

주71) 안상훈(2005)은 스웨덴의 탈빈곤정책은 여러 가지 이유에서 완전고용의 연장선상에서 추진되고 있으며 이는 경제정책을 포함한 거의 모든 국가정책이 복지와 생산의 연계를 지향하는 스웨덴의 통합적 복지국가로서의 특징을 반영하는 것이라 해석함.

주72) [www.sos.se](http://www.sos.se)

에서의 실제적인 집행과 관리감독의 역할을 담당함.

- 사회복지서비스와 관련한 업무는 사회복지청 내의 사회복지담당부서 (Socialtjänstavdelningen)에서 관할함.
  - 주요 업무는 a) 국가 수준에서의 개발을 수행하고, 사회복지 내의 활동을 평가함. b) 사회복지 서비스 지역 간의 차이를 국가적으로 표준화시키는 임무를 맡음. c) 코문의 사회복지서비스를 감독함. 주행정청 (Länsstyrelserna)이 운영상의 책임을 지는 반면에 사회복지청은 국가적 수준에서의 감독을 표준화하고 개발하는 책임을 짐. d) 국가보조금을 각 기관에 배분함. 심의서에 대한 답변을 제출함.

○ 노동시장부와 노동시장청

- 노동시장부는 노동시장정책의 전반적인 기획 및 관리감독의 역할을 담당하고 있으며 실제 정책집행은 노동시장청(Arbetsmarknadsstyrelsen)이 담당함.
- 노동시장청의 역할은 노동시장정책 집행에 대한 지침마련과 랜 단위로 설치되어 있는 노동시장청에 대한 예산배분 및 관리감독 등이며 랜 단위 노동시장청은 관할 지역의 일반적인 노동시장 문제에 대해 책임을 지며 하위기관인 관련 사무소들을 관리 감독함.
  - 노동시장청은 노동시장위원회(Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS), 20개의 지방노동위원회(länsarbetsnämnder)<sup>주73)</sup>, 약 325개 직업소개소(arbetsförmedlingar)를 두고 있음.
- 노동시장위원회(Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS)는 노동시장청 내의 중앙행정기관으로서, 직업중개소(Arbetsförmedlingenär)의 활동을 지휘, 통제, 후속조치, 평가함. AMS는 방향설정의 권한을 지니면서, 랜에 임무를 부여하고, 재원을 분배함.

주73) 고틀란드(Gotland)는 주행정청(Länsstyrelsen)에서 지방노동위원회(Länsarbetsnämnden)의 업무를 담당하는 '노동시장 및 경제부(Enheten för arbetsmarknad och näringsliv)'가 설치되어 있음.

## □ 지방정부

- 스웨덴의 지방자치는 행정업무뿐만 아니라 정책적 결정권까지 중앙으로부터 지방으로 이양시킨 것이며 공공부조를 포함하여 대부분의 사회복지서비스의 관리 및 집행도 지방정부차원에서 의사결정이 이루어짐 (Renate Minas, 2005)
- 보건복지청은 지방자치체에 대한 지침제공과 집행 감독 등을 하는 반면, 지방자치체는 공공부조 등의 관리 및 운영방법 결정에 대한 자치권을 행사함. 따라서 지방자치체 간 차이가 존재함(OECD 1996, Renate Minas, 2005). 지역주민이 필요한 도움을 제공할 최종적인 책임을 비롯하여 공공부조 관리운영은 지방자치단체의 의무임(2 Ch. 2). 근거법인 Social Service Act가 국가법(national law)임에도 급여 신청과정과 자치단체의 자치권에 대한 규정미비로 급여수급가능성이 상이한 결과를 보일 수 있음.
- 결국 시민의 삶의 질의 실제적인 부분은 지방자치단체의 책임성에 달려있으며 이러한 이유로 “복지 자치단체(welfare municipalities)”라고 불림(Kröger 1997, Renate Minas, 2005에서 재인용).
- 단 중앙정부와 란은 꼬문단위로 이루어지는 공공부조를 포함한 사회복지서비스에 대한 가이드라인 제공과 감독을 담당함.
- 공공부조인 생계지원은 지방자치정부인 꼬문에서 실시함. 이는 초기 스웨덴 사회복지정책에서 유래된 지역 사회복지의 중요한 요소임(OECD, 1996).
- 꼬문의 지방의회 (the municipal council, kommunfullmäktige)는 지방정부 수준에서 최고의 의사결정기구로 꼬문 집행위원회(the municipal executive board, kommunstyrelse), 꼬문 운영위원회(the municipal administrative board, nämnder)를 선출하며 실제적인 정책집행은 지방집행위원회를 통해 이루어짐(Gustafsson 1996).
- 꼬문의 집행위원회와 지방의회는 자치정부수준에서 일반적인 예산분배를 책임지고 있는 반면, 사회복지위원회는 상이한 사회복지서비스 간

자원배분을 담당하고 있음. 따라서 사회복지서비스 범주 내에서 특정한 단위 간 실질적인 예산배정은 사회복지서비스 간 우선순위 및 다양한 자치활동에 필요한 예산 간 조정에 따름(Bergmark 1995).

- 주(län)노동위원회(Länsarbetsnämnder, LAN)는 일반적인 노동시장문제를 담당하는 주(län)행정기관으로, 직업중개소(arbetsförmedlingar)를 책임짐. 각 주(län)에는 주노동위원회를 지휘하는 위원회가 있고, 주지사(landshövdingen)가 위원회의 의장임. 주노동위원회는 보통 각 꼬문에 노동시장조정위원회(arbetsmarknadsnämnd)를 두어서, 노동시장정책을 함께 계획함.

#### □ 재정분담

- 스웨덴 지방정부의 재원은 주로 꼬문의 지방세(kommunalskatt)와 중앙정부 교부금(statsbidrag), 그리고 각종 서비스 수수료(avgifterna)에 의해 충당됨.
  - 사회복지를 위한 재원은 정부교부금과 지방세가 주를 이룸. 랜과 꼬문은 전통적으로 그들 자신의 징세권을 가지고 있음.
  - 1980년대 이후로 스웨덴의 사회보장지출은 전반적으로 감소추세에 있음(안상훈, 2005).
    - 지방정부의 지출이 증가하는 지방화 경향이 나타나고 있는데 이는 점증하는 중앙정부 재정수지악화 타개책으로 중앙의 책임을 지방에 전가하는 측면이 있음.
    - 정부의 교부금은 대부분 통합교부금임. 1995년 지방자치체에 대한 정부의 이전지출은 지방자치체 지출의 18%에 상응함(OECD, 1996). 교부금의 배정은 정부의 요구사항을 고려하여 지방자치단체가 결정함.
- 공공부조 재정 분담에서, 역시 꼬문이 중요한 역할을 함.
  - 2003년의 경우 지방당국의 지출(cost)은 6,080억 SEK였고 총지출의 약 70%는 꼬문이, 30%는 랜에서 발생함.
  - 공공부조의 경우 그 재원을 전적으로 꼬문에 의존하고 있음. 주정부는

지방정부에 대해 통합교부금을 지급하며 공공부조와 관련하여 특별한 예산배정은 없음. 또한 교부금 수준을 결정하는데 있어 공공부조 수혜자의 수는 결정요인이 아님. 지방정부는 공공부조관련 비용을 지방세와 주정부의 교부금을 통해 마련함. 이는 지방정부로 하여금 공공부조 비용을 통제할 강한 동기를 제공함.

〈표 7-2〉 스웨덴의 사회적 급여 재정원천

	사용자	근로자	주정부	기타	비고
질병 & 부모보험	72	17	1	0	
국가연금	44	0	52	4	(지방자치체)
보충연금(ATP)	69	0	0	30	(이자수입)
실업보험	64	35	0	0	
아동수당	0	0	100	0	
양육비(Maintenance Insurance)	0	0	72	28	(부양의무 부모)
주택수당	0	0	100	0	
공적부조 <sup>1</sup>	0	0	0	100	(지방자치체)

자료: National Social Insurance Board (1995), Social Insurance Statistics Facts 1995, p.13 재인용 OECD 1996.

- 꼬문의 공공부조 예산은 꼬문 내의 지역들로 이관되기도 함. 이는 규모가 큰 꼬문의 경우에 주로 해당됨.
- 꼬문 스톡홀름은 1996년 이후 도시전체를 18개의 구역(district)으로 나누어 구역별로 위원회(district council)를 운영함. 위원회에서 해당 구역의 여건 맞는 서비스(주74)를 제공하기 위한 것임(주75). 지역위원회는 스

주74) 장애인 및 노인에 대한 요양, 가족지원과 같은 사회복지서비스 비롯하여 보육, day-care 센터, 청소년 센터와 놀이터를 포함한 아동 및 청소년의 활동, 의무교육, 문화활동, 환경문제, 소비자보호, 지역상업 및 산업관련 사항, 도로 및 공원 등의 관리 등이 주요 책임 영역임.

주75) 스톡홀름 자치정부가 도시를 18개의 district council 제도를 도입한 이유는 첫째, 보다 주민과 가까운 의사결정 절차의 도입으로 민주주의를 강화하기 위한 목적, 둘째, 지역차원의 결정으로 보다 높은 현실에의 적용가능성을 갖는 서비스로 개선하려는 목적, 셋째, 재원의

스톡홀름 자치정부의 다른 위원회와 동등한 권한과 책임을 가지고 있으며 단지, 해당 구역(district)내에서만 영향력을 끼치고 있음. 스톡홀름 자치정부는 지방세와 자치정부의 일반 예산 등 전체 자치정부에 관한 사항들에 대한 우선적인 책임을 지고 있음.

- 그러나 스톡홀름 자치정부 자원의 3/4이 district council로 할당되며 각 district council이 어느 정도의 자원을 배정받느냐는 주민의 연령, 생활 수준 등과 같은 개인적 욕구에 따라 결정됨. 2005년 스톡홀름시의 예산은 SEK 312억이었으며 이중 60%가 유치원, 초중등교육, 케어 서비스, 사회복지서비스, 도로 및 공원 유지·보수 관련 비용으로 18개의 district councils에 할당되었음.
- 지방세(municipal taxes)가 빈민구제를 위한 재원으로 사용된 이후로, 공공부조는 지방자치단체의 커다란 부담으로 작용하고 있음(Edebalk 2003, Renate Minas, 2005에서 재인용).

#### 제 4 절 일선 사무소의 특성

- 스웨덴에서 생계지원은 꼬문의 사회서비스사무소에서 전달함. 공공부조 일선 사무소의 특성을 사회서비스 사무소를 중심으로 살펴봄.

##### 1. 위상과 특성

- 사회복지사무소(social welfare office)는 지방자치법(Local Government Act, Kommunallagen)과 행정절차법(Administration Procedure Act, Förvaltningen)과 같은 법률의 적용을 받는 지방행정의 일부임.
- 20세기 초, 스웨덴의 공공부조 신청은 일반적으로 빈민구제사무소(the poor relief office, fattigvårdsbyran)를 통해 이루어졌는데 신청이 접수되

---

효율적인 이용을 위한 목적 등이 작용한 것임.

면 담당직원이 신청자의 수급조건에 관한 구조화된(systematic) 조사를 시행하였으며 직원은 조사내용을 빈민구제위원회 (the poor relief board, förtigvårdsstyrelsen)에 보고하였음.

- 오늘날, 스웨덴의 수급권자 선정절차는 신청자와 사회복지공무원 (social welfare officer)간 직접적인 접촉으로 이루어지고 있음. 즉, 1세기 이전의 상황과 매우 유사한 구조화된 설문지를 통해 사회복지전담공무원이 수급여부를 조사하고 있는 실정임(Renate Minas, 2005).
- 사회복지사무소는 꼬문 내 지역단위로 설치되고 있으며 사무소의 운영에 대해서는 꼬문에서 파견하는 직원인 매니저에 의해 결정이 되기도 함.
  - 지방자치단체는 해당 지역의 상황에 따라 전달체계를 구성에 대한 재량권을 가지고 있으며 이들은 주로 사무소를 통하여 서비스 및 급여에 대한 정보를 주민에게 제공하고 이를 지원할 의무를 가짐.

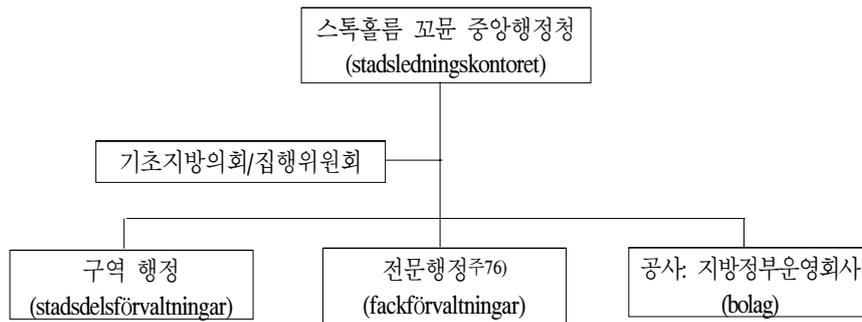
**【지역의 사례: 스톡홀름 랜 내의 꼬문인 스톡홀름시(the City of Stockholm)】**

- 스웨덴의 21개의 랜 중, Stockholm이 가장 큼. Stockholms은 분권화 정도가 상당히 높은 거대한 지방정부로 여기에는 26개의 기초지방정부인 꼬문이 있으며 이 중, the city of Stockholm이 가장 큼.
  - Stockholm은 총 면적이 6,500km<sup>2</sup>이며 약 180만명의 주민이 살고 있고, the city of Stockholm은 총 면적이 188km<sup>2</sup>이고 약 78만 명 정도가 거주하고 있음(Office of Research and Statistics, 2005).
- 스톡홀름시는 스웨덴 290개 코문 가운데 가장 큰 코문으로, 스톡홀름 코문은 다시 18개 구(district, stadsdelar)로 나뉨.
  - 상대적으로 규모가 큰 지방자치체의 경우, 사회복지구역(social welfare district)으로 지역을 나눔.
  - 18개 구(stadsdelar)의 정치조직은 스톡홀름시의 기초지방의회(kommunfullmäktige)와 집행위원회(kommunstyrelsen)에 소속되어 있음.
  - 스톡홀름시는 구역별로 매니저(district manager)를 파견함. 매니저는 해

당구역 공공부조 프로그램의 관리운영방식을 결정권한을 부여받음.

- 스톡홀름시의 운영 규정, 지역 발전 등의 책임을 맡고 있는 지방집행위원회의 행정 기관은 중앙행정청(stadsledningskontoret: city management office)임.
- 중앙행정청은 꼬문이 실시하는 대부분의 서비스를 제공하는 18개의 구역사무소(stadsdelsförvaltningar: district administration)와, 18개의 전문행정기관(fackförvaltningar: profession administration, 예: 감사 등을 담당하는 부서)과 14개의 국가기관(bolag:national company)으로 구성됨.

[그림 7-1] 스톡홀름 꼬문의 조직



자료: www.stockholms.se

- 스톡홀름시는 18개 구의 구역행정과(stadsdelsförvaltningar)의 사회서비스 담당부서에서 공공부조(social bidrag) 업무를 담당함.

□ 직업중개소(Lokala arbetsförmedlingar)

- 근로능력이 있는 빈곤자의 경우, 기초지자체의 사회복지사무소는 우선 노동시장에 참여할 수 있도록 조치를 취하며 그 예로 고용사무소에 접수자를 등록시키는 것임. 이는 공공부조를 제공하기 이전에 취하는 가장 기본적인 조치임(안상훈, 2005).

- 이후, 실업보험 대상여부를 확인하고 수급자격에 해당되지 않는 경우,

주76) 환경, 도시계획 등 스톡홀름 꼬문 전체수준에서 운영하는 것이 효율적인 분야들 담당

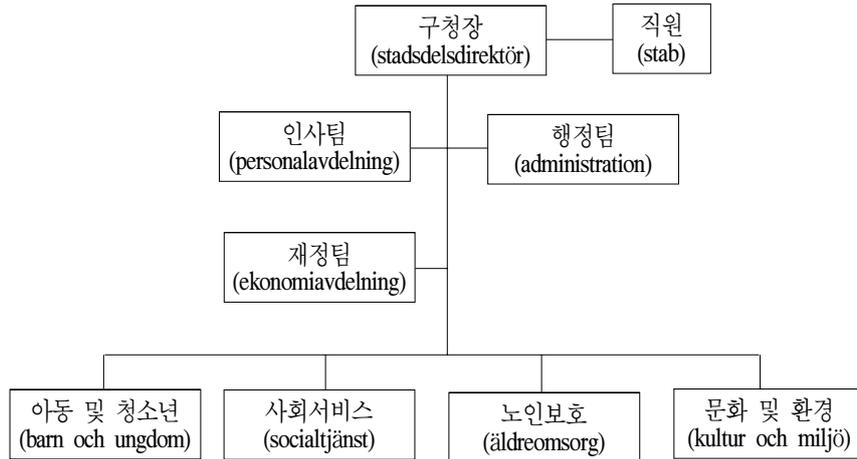
실업부조를 지급할 수 있음. 실업부조 지급기간이 만료되면 공공부조를 제공받을 수 있는데 이 때, 고용사무소의 등록의 필수사항이며 항상 고용사무소에서 원하는 노동시장활동에 참여할 준비가 되어있어야 한다는 조건이 부가됨.

- 중앙의 노동시장청의 일선조직으로 기초자치단체마다 설치된 지역 고용사무소는 구직 및 구인 중개를 주된 업무로 담당하고 있음.
- 근로능력 있는 빈곤층에 대해서는 적극적 노동시장프로그램에 참여할 수 있도록 우선적으로 배려되며 노동시장프로그램에 참여할 경우, 생활비는 공공부조에 의해 지급될 수도 있고 경우에 따라 해당프로그램에서 지원되기도 하는데 이 경우, 공공부조급여에 상응하는 액수가 지급됨.
- 전국에 325개의 지역 직업중개소가 있음. 직업중개소의 서비스는 지역 직업중개소, 고객센터, 인터넷을 통해 제공되는 9개 분야의 서비스로 구성됨.

## 2. 구조

- 꼬문 내 구역의 행정을 맡고 있는 구역행정과(stadsdelsförvaltningar)의 업무는 ‘아동 및 청소년’, ‘사회서비스’, ‘노인보호’, ‘문화 및 환경’으로 분장 되어 있고, 공공부조는 ‘사회서비스’ 부서에서 담당함.
- 구역위원회(district council)에서 결정된 사항을 구역행정과(stadsdelsförvaltningar: distret administration)에서 실질적으로 처리하며 주민의 욕구에 맞는 서비스를 제공하고 있음.

[그림 7-2] 스웨덴 일선사무소의 구조: 스톡홀름 코문 내 Östermalms 구역



【사례: 스톡홀름 코문 중 Östermalm 구역의 구역행정과】

- 스톡홀름시의 18개 구역 중, 가장 규모가 큰 Östermalms는 약 61,000명 (2004년)의 주민이 거주하고 있으며 면적은 18.00km<sup>2</sup>로 인구밀도는 약 3,402.94/km<sup>2</sup>임. Östermalm 인구의 1.3%에 해당하는 766명이 경제적 지원금을 수급함. 가구당 월 6, 514kr를 수급하였고, 가구당 수급 기간은 약 5개월이었음.
- Östermalms의 district administration인 사회복지사무소 조직은 앞서 그림에서 예시되었듯이 아동 및 청소년, 사회서비스, 노인보호, 문화 및 환경팀으로 구성됨.
  - 아동 및 청소년은 부장을 비롯하여 유치원, 특수아동, 배치 및 요금, 초등학교, 방과후지도 등을 담당하는 6인, 노인보호는 부장, 비서, 지원팀, 가사서비스, 서비스주거 등을 담당하는 8인, 그리고 문화 및 환경은 부장, 대지 임대, 도로 및 주차, 환경조정, 지원 등 총 7인이 배치되어 있음.
- 생계지원은 사회서비스 영역에서 담당하며 사회서비스 영역은 9개 업무단위(uit)로 구성되며 현재 총 10명의 직원이 배치되어 있음. 담당

업무 별 인력은 다음과 같음.

- 부장 1인, 생계지원 1인, 약물 2인, 가족 1인, 정신보건 1인, 청소년 1인, 기능장애 1인, 고용 1인, 거주지원 1인

## 제 5 절 인력

- 지방정부 차원에서 볼 때, 가장 많은 상용직을 고용하는 부문은 (2001년 11월 기준으로 215,000명) social service이며 이중 90% 정도가 노인과 장애인에 대한 요양서비스분야에서 근무하고 있음. 또한 이들 중, 89%가 여성인 것으로 나타나고 있음(socialstyrelsen, 2005).
  - 지방자치정부의 대인 사회서비스와 가족 사회서비스 분야의 공공행정 (public administration)에서 근무하는 대부분의 직원은 전문적인 사회복지사(social worker)임. 스칸디나비아국가들은 사회복지사가 전통적으로 사회복지조에서 상담가와 급여관리자라는 두 가지 역할을 하여왔음(Tony Earldy, et al., 1996).
    - 이들의 역할은 크게 두 가지로 나뉘어 있는데 하나는 도움이 필요한 사람에게 지원 제공을 목적으로 하는 social worker의 역할이며 나머지 하나는 행정적 절차 및 표준화된 절차로 구조화 된 곳에서 도움을 요청하는 사람들을 위하여 일하는 행정가의 역할임(Renate Minas, 2005).
  - 특히, 공공부조의 관리운영에 있어 지방자치체별로 차이가 발생하는 주요한 요인은 사회복지사(social worker)와 직원(clerical officers)의 역할과 관계됨(OECD, 1996). 예를 들어, 어떤 지방자치체의 경우, 직원에게 급여신청자에 대한 사정(assessment)작업을 위임하지 않고 사회복지사가 이를 담당하는 반면, 어떤 지방자치체는 직원이 사정작업을 담당하기도 함(OECD, 1996).
- 사회복지서비스 인력은 5문단위에서 채용됨. 단 랜의 집행위원회에서 이들의 감독과 교육을 담당함(주7).

- Östermalm의 경우 전 인구는 인구 61,168명이고 수급자 766명에 사무소 직원은 9명 이상임.
- 사회복지전담공무원(socialsekreterare)은 대학에서 사회영역계열 혹은 프로그램을 140학점(수학기간은 전일제 학습으로 평균 3.5년) 이상 이수한 사람들이 지원할 수 있음.

## 제 6 절 기타

### □ 공공부조 신청절차

- 공공부조 신청절차의 개요는 다음과 같음.
  - 사회서비스를 받고자 하는 사람은 코문 내의 사회서비스 부서 (socialtjänsten)에 전화 연락하여 희망 서비스를 신청→ 경제상황 증빙 서류 지참하여 코문의 사회서비스 담당부서 방문→ 사회복지전담공무원과 면담 → 사회복지전담공무원이 신청자의 자격요건을 판단하기 위한 면밀한 조사를 시작→ (실직자의 경우, 직업소개소와 협력) → 수급자로 선정되면 코문으로부터 현금지원을 받음.

#### ① 접수

- 코문에서, 경제적 지원(ekonomiskt bistånd)을 원하는 신청자는 구행정과 (stadsdelsförvaltningen), 사회서비스 부서에 연락을 취함으로써 신청을 시작함.
- 전화로 사회복지전담공무원(socialsekreterare)과 면담 약속을 확정.
  - 모든 문의자는 사회복지사를 개인적으로 만나기 전에 전화로 접수를 해야 하는 것이 보통이며, 다소간 엄격할 수 있음.
  - 기존 수급자의 경우, 전담자에게 직접 연락하여 접수과정 없이 바로 만날 수 있음. 그러나 많은 스웨덴 사회복지사무소들은 사무실에서 사

주77) The County Administrative Board: Its Work and Its role, in [www.ab.lst.se](http://www.ab.lst.se)

회복지사를 개인적으로 만나기 전에 접수담당공무원에게 연락해야 함.

- ※ 1970년대 접수 전담부를 설치할 시작으로, 상당한 증가를 보임. 1988/1989년에 수행된 조사에서, 모든 사회복지사무소의 1/4이상에 접수부가 있다고 보고됨. 9년 후, 스웨덴 지자체의 64%에 접수부가 설치됨(Minas, 2005). 접수부 설치는 수급자와 비수급자를 분리하는 조직적인 해결책임. 접수과정에서 신규와 기존 수급자의 구분 등을 스웨덴의 접수과정을 공공부조에 대한 비용억제를 위한 급여제한(rationing)의 기능을 하는 것으로 비판됨.
- 공적부조부서에 전화하는 사람들은 서로 매우 상이한 문제들에 대한 도움을 필요로 하기 때문에, 첫 연락에서는 매우 다양한 질문들이 있을 수 있음. 신청 희망자의 이름, 주소를 알려줌.
- 그러나 모든 첫 연락은 문의의 성격을 갖고 있으며, 즉, 이 단계에서는 정보가 필요하다는 것이며, 지원서도 접수되지 않으며, 급여도 수급되지 않는 과정임. 왜 보조금을 필요로 하는지 등의 초기사정을 할 수 있음.
- 지원에 반대되는 조언을 받기도 하며 예를 들어 지원하지 말도록 설득되기도 함. 스웨덴의 경우 일단, 사회복지 서비스 관련 신청이 접수되면 그 처리는 광범위하게 규제를 받음. 그러나 공공부조의 경우, 문서화와 항의 가능성이 배제된 채 일반적으로 전화접수를 통해 신청이 이루어짐. 따라서 접수 조직이 급여수급에 영향을 미치는 결과를 낳기도 함(Renate Minas, 2005).
- 공공행정과 관련하여 개인의 법률적 보장을 위해 1971년에 제정된 행정절차법(Administration Procedure Act, Förvaltningen)은 보다 상세하게 자치단체의 활동을 규정하고 있으나 초기 접촉(initial contact)의 경우, 관련 규정은 매우 제한적임(Renate Minas, 2005).
- 따라서 신청절차에 관한 공식적인 법률적 규정 부재로 지방자치정부의 사회복지사무소는 지역상황에 맞는 접수를 구성할 수 있음. 그러나 사회복지청의 규정은 Social Service Act를 보완하고 초기 접촉의 중요성을 강조함(National Board of Health and Welfare 2003a 재인용 Renate Minas, 2005).

- 보다 상세한 사정을 위하여 약속을 잡게 됨(예. 문의자는 지원서를 제출하도록 권유받음).
- ※ 대부분의 경우, 사회서비스가 신청자에게 정보책자를 보내줌. 정보책자에는 신청자가 방문 시 지참해야할 서류에 대한 안내가 되어있음. 신청서류를 함께 보내주기도 함.

② 신청자가 사회서비스 담당부서를 방문함.

〈방문 시 지참해야 할 서류〉

1. 신청자의 신분과 주거를 확인할 수 있는 신청자의 신분증과 주택임대계약서(hyreskontrakt)
2. 최종적인 수입 및 자산 상황을 보여줄 수 있는 서류들 예를 들면, 최종과세등급표(slutskattsedel), 임금명세서(lönebesked) 또는 각종 지불통지서(utbetalningsaviser)-연금(pension), 질병수당(sjukpenning), 부모수당(föräldrapenning), 부양지원금(underhållsstöd), 주택보조금(bostadsbidrag) 등의 지불통지서)
3. 신청자가 의료, 치과치료, 이사비용 등과 같은 비용과 관련 있을 경우, 신청자는 영수증, 비용제안서, 혹은 이에 상응하는 서류를 제출할 수 있다.
4. 신청자가 실직상태인 경우, 신청자는 직업소개소(arbetsförmedlingen)로부터 받은 방문카드(besökskort) 혹은 신청자가 노동시장의 처분을 기다린다는 것을 보여주는 다른 서류를 제시해야 함. 만일 병가를 신청했다면 의사의 소견서를 제출해야 함.

③ 신청자의 경제적 상황을 파악하기 위한 면밀한 조사가 이루어짐.

- 신청서를 받고, 사회복지전담공무원이 신청자의 수급자격을 판단하기 위해 요구하는 서류가 무엇인지 등의 정보를 얻음.
- 사회복지전담공무원이 신청자의 서류 및 기타 정보를 면밀히 검토함.
- 사회복지전담공무원은 신청자가 제출한 서류를 바탕으로 신청자의 재정 상태와 관련한 개인문서를 작성함. 신청자는 이 기록 내용을 열람할 수 있음. 경제적 지원을 받는 사람은 모두 공공부조수혜자 명부(socialregister)에 기록됨.

〈경제적 상황 조사의 목적과 성격〉

- 경제적 지원은 한시적으로 경제적 문제를 겪는 사람들을 위한 최후의 사회안전망으로서 기능하는 것임. 경제적 지원을 신청하는 자는 사회서비스로부터 개별조사를 받음.
- 자신의 삶을 책임지는 사람은 바로 자신이라는 원칙이 있음. 따라서 보조금에 대한 권리를 획득하기 전에 본인 스스로 자신의 생계 및 다른 필요를 보조하도록 노력해야 함.
- 이러한 원칙 하에서, 은행에 잔고가 있거나 다른 자산이 있을 경우 경제적 지원을 받기 위한 대상자가 되지 못함. 이것은 신청자가 일반적인 보조금이나 대체물(예를 들면 주택보조금이나 부모수당 등)을 우선적으로 신청해야 함을 의미함. 즉, 경제적 지원은 각종 수당 및 보조금들을 청구한 이후에 최종적으로 신청할 수 있는 보호에서의 최후적인 성격을 지님.

〈신청자가 사회서비스에 알려야 하는 정보〉

- 초기에 실시되는 경제적 지원에 관한 조사는 완전히 자유의지에 따른 것이고, 신청자의 의사를 거스르며 수행될 수 없음. 신청자는 언제든지 사회서비스가 조사를 중단할 것을 요청할 수 있음. 그러나 신청자가 자신의 필요를 조사받기 원하고, 신뢰할만한 조사에 근거한 결정을 원한다면 신청자는 자신의 경제에 관한 사항을 제출해야 함.
- 사회서비스는 경제적 지원 신청에 의미있는 모든 경제적 관계에 관한 정보 예를 들면 수입, 자산, 지출과 같은 정보를 필요로 함.

- ④ 수급자로 선정된 신청자는 코문으로부터 경제적 지원을 받음. 경제적 지원은 신청자가 합리적인 생활수준(en skälig levnadsnivå)을 유지하도록 보장함.
- ⑤ 만일, 신청자가 수급자 선정에서 탈락되었을 경우, 우선 사회서비스와 다시 상담 요청하여 도움을 구해야 함. 사회서비스는 신청자의 필요를 도와줄 의무가 있음. 재신청에서도 탈락될 경우, 신청자는 결과에 대해 항소할 수 있음.
- 공공부조수급자가 늘어나면서 급여의 대기시간이 길어졌음. 이 문제에 대한 대응은 약하고 국가의 통계도 체계화되고 있지 못함. 지방자치단체간 편차도 커서 어떤 신청자의 경우는 욕구평가 후 한 달 이상을 기다리기도 함. 스톡홀름 랜의 경우는 평가를 위한 인터뷰 후 2주 이상

기다리는 사람이 없어야 한다고 권고하고 있음(Eardley, 1996).

- 사회서비스와 직업중개소의 협력: 실직자가 경제적 지원을 신청하는 경우
- 실직자의 구직신청은 직업중개소를 통해 이루어짐. 실직자는 직업중개소에 실직관련 서류를 작성하여 제출하고 14일 이내에 직업중개소를 방문하여 직원의 상담을 받아야 함. 상담을 통해 실직자는 적합한 구직 서비스를 받을 수 있음.
  - 실직자는 보통 직업소개소에 구직자로 등록되고 적극적으로 구직활동을 함. 실직자는 실직자에게 제공되는 노동시장조처들이나 직업을 받아들임으로써 노동시장의 처분을 수용한다는 것을 보여야만 함. 노동시장의 조처에 참여하는 것은 노동시장의 처분을 받는 것과 같은 것임. 노동시장조처들은 예를 들면, 노동시장교육, 실습, 노동시장으로의 복귀 조처들과 이민자를 위한 스웨덴어 교육 등이 있음.
  - 우선, 구직자가 신청을 하고, 적당한 전일제 직업을 가져야 함. 만일 전일제 직업을 직접 얻지 못할 경우 적당한 파트타임 노동활동에 참여해야 함. 또한 구직자는 이전 직업과 관련 있는 직업영역 외에서도 직업을 찾아야 함.

## 제 8 장 한국 공공부조전달체계

### 제 1 절 전달체계의 환경

#### □ 인문지리적 특성

- 우리나라는 국토면적이 98,480km<sup>2</sup>이며 인구는 48,422,644명으로 인구밀도는 491명임. 이는 분석대상 국가 중 가장 높은 인구밀도임.
- 높은 인구밀도에도 불구하고 인구의 편포가 심하여 수도권과 대도시 지역의 인구는 더 밀도가 높음. 최근 산업입지가 좋지 못한 일부 대도시의 인구가 줄고 있으나 농촌 지역은 여전히 낮은 인구밀도를 보이고 있음.
- 단, 농촌 지역은 빈곤율이 높아 낮은 인구밀도에도 불구하고 복지대상자의 수는 상대적으로 적지 않음.
- 단일 민족국가로 국민의 다양성 문제가 심각하지 않은 특성을 가지고 있음.

#### □ 행정체계

- 우리나라의 지방행정체계는 중앙정부와 광역자치단체인 시·도, 기초자치단체인 시·군·구로 구성됨.
- 중앙 정부는 건설교통부, 과학기술부, 교육인적자원부, 국방부, 노동부, 농림부, 문화관광부, 법무부, 보건복지부, 산업자원부, 외교통상부, 재정경제부, 정보통신부, 통일부, 해양수산부, 행정자치부, 환경부 총 17개 부처를 포함하고 있음.
- 광역자치단체는 16개 시·도로 구성되며 기초자치단체는 234개의 시·군·구로 구성됨. 시·군·구 내 행정적 이유로 3574개소의 읍·면·동사무소가 운영됨.

- 전통적으로 중앙집중적인 행정체계를 유지하여 왔으나 1995년부터 지방자치제도가 시작되었고 2005부터는 지방분권이 본격화되면서 지방자치단체 중심의 행정체제로 변화되고 있는 실정임.

□ 지방분권

- 2003년 4월 9일 발족한 ‘정부혁신 지방 분권위원회’를 중심으로 지방분권화에 대한 로드맵을 발표되고 2003년 12월 29일에 국가균형발전 3대 특별법인 ‘지방 분권특별법’, ‘국가균형발전특별법’등을 제정하는 등 신속하게 정책을 추진하여 재정분권을 중심으로 한 지방분권이 본격화되고 있음.
- 선 지방이양 후 존치사업 선정방식으로 국고보조사업 정비하고, 전체 보조사업의 완전이양 전제 하에 필수 존치사업을 선정하며, 지방이양 대상사업재원은 자치단체 일반재원으로 전액 보전하고, 나머지 존치사업도 가급적 ‘포괄지원방식’으로 전환하는 방식으로 전환하고 있음.
- 결과적으로 전체 국고보조사업비 533건 12조 7천억원 중에서 2005년도부터 13개부처 149건 9,581억원의 국고보조사업이 지방으로 이양되었으며 이중 보건복지부 소관은 전체 138개 사업 중 67개사업(48%)이 지방으로 이양이 되었음.
- 공공부조 사업은 담당인력의 인건비를 제외하고는 지방이양에서 제외되었음.
- 하지만 지방정부의 재정능력이 취약하여 2005년도의 정부예산을 보면 지방자치단체의 의존재원은 35.2%이고 자체 재원은 64.8%임.
  - 2004년도 전국평균재정자립도는 57.2%에 불과함.

□ 복지제도의 특징

- 우리나라 복지제도는 아직 그 발전이 미진하여 극빈층을 대상으로 하는 제한적인 공공부조제도를 중심으로 틀을 구성함.
- 사회양극화 및 고령화·저출산 등 사회문제의 이슈화가 진행되면서 서

비스의 확충, 공공부조의 보완 등이 논의 중에 있으며 당분간 사회복지 지출은 큰 성장을 지속할 것으로 전망됨.

- 1997년 말에 시작된 IMF 경제위기는 빈곤인구를 크게 증가시켰으며 빈곤관련 각종 지표들은 1999년에 가장 나쁜 수준에 도달한 후 이후 약간씩 개선되다가 2003년부터 다시 악화되고 있는 실정임.

## 제 2 절 분석대상 공공부조제도

□ 우리나라의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도를 분석대상 공공부조제도로 함.

- 복지제도는 대체로 공공부조, 사회보험, 그리고 사회복지서비스로 구성됨. 국민기초생활보장제도는 공공부조제도 중 가장 단위규모가 크고 영향력이 큰 제도임.

### ○ 급여 대상

- 2000년 10월부터 시작된 국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도를 대체한 것으로 근로능력과 무관하게 스스로 최소한의 생활을 영위할 수 없는 국민을 대상으로 그 수급권을 인정하고 있음.
- 기초보장제도의 수급자가 되기 위해서는 소득과 재산이 고려된 소득인정액기준과 부양의무자기준을 충족하여야 함.
  - 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구여야 하며 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자이어야 함.
- 2005년 10월 현재 수급자는 전 인구의 약 3%로 148만 명 정도임. 자활사업참여자는 2003년 9월 46,501명임.

〈표 8-1〉 기초보장제도 수급자 변화 추이

(단위: 가구, 명)

연도	계		일반수급자				시설수급자
	가구	인원	가구		인원		인원
			거택	자활	거택	자활	
1995	495,104	1,318,352	175,678	319,426	287,439	953,242	77,671
2001	698,075	1,419,995	698,075		1,345,526		74,469
2004	753,681	1,424,088	753,681		1,337,714		86,374

자료: 여유진(2005).

○ 급여의 내용 및 수준

- 기초보장 수급자로 선정되면 7종 급여(생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여)가 제공됨.
- 급여수준은 소득인정액, 타법지원액, 급여(장제급여 및 해산급여 제외)의 합계가 최저생계비 이상이 되도록 결정됨.

〈표 8-2〉 최저생계비, 현금급여기준 및 생계급여액, 주거급여액

(단위: 원)

구분 \ 가구규모	1	2	3	4	5	6
최저생계비1(A)	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
타 지원액(B)	57,968	96,526	131,096	164,076	188,129	213,381
현금급여기준2) (C=A-B)	343,498	571,978	776,833	972,256	1,114,789	1,264,419
주거급여액(D)	33,000		42,000		55,000	
생계급여액 (E=C-D)	310,498	538,978	734,833	930,256	1,059,789	1,209,419

주 1) 7인 이상 가구의 경우 1인 증가할 때마다 174,882원씩 증가

2) 7인 이상 가구의 경우 1인 증가시마다 149,630원씩 증가

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내(2005).

## ○ 기초보장예산의 변화

- 1997년 말 IMF경제위기 이후 빈곤층의 급격한 증가에 따른 2000년 9월 까지의 한시적 생활보호제도의 운영, 2002년 10월부터의 국민기초생활 보장제도의 시행에 따른 생계급여 대상자의 급격한 증가(약 100만명)로 4년간 예산은 연간 약 39%씩 증가하였음.
- 2002년과 2003년의 예산은 약 4%전후로 안정적인 증가를 보이다가, 2003년 이후 빈곤율 증가, 양극화 심화 등으로 예산 증가율이 높아지고 있음.

## 제 3 절 전달체계의 구성: 정부간 관계

□ 국민기초생활보장제도는 중앙정부의 보건복지부에서 담당하며 일선으로의 전달은 지방자치단체를 통해 제공됨.

- 중앙정부(복지부)가 별도의 복지서비스 전달체계를 가지지 않고 시군구·읍면동의 지자체 조직을 활용하여 읍
  - 보건복지부 - 광역 지방자치단체(시·도) - 기초자치단체(시·군·구) - 읍·면·동사무소의 전달체계 구성을 갖고 있음.
  - 국민기초생활보장제도의 보장기관은 보건복지부장관, 특별시장, 광역시장, 도지사, 시장·군수·구청장임.
  - 결국 대부분의 복지관련 업무가 중앙에서 계획되고 지방에서 집행되는 형태를 취하고 있는 실정임.
- ※ 반면, 교육부·노동부·보훈처는 특별행정기관을 갖고 있고 일부 업무를 지자체를 통해 집행

□ 중앙정부

- 국민기초생활보장제도는 중앙부처 중 보건복지부에서 담당하며 보건복

지부의 기초생활보장팀을 주무부서로 하여 자활을 담당하는 근로연계 복지팀, 의료급여를 담당하는 기초의료보장팀이 관여함.

- 보건복지부장관은 최저생계비, 소득인정액 산정방식의 결정, 급여기준의 결정, 수급권자 범위의 특례, 자활후견기관 지정 등 기초생활보장제도의 중요 정책사항을 결정함.
- 기초생활보장팀, 근로연계복지팀, 기초의료보장팀은 사회정책기획팀, 민간복지협력팀과 함께 사회복지정책본부에 소속되어있음.
- 사회복지정책본부에는 장애인 복지 영역과 보건복지콜센터도 두고 있음.
- 중앙부처의 구성을 보면 동일 본부 내 유관 팀들이 함께 있어 공공부조 제도 내에서는 연계의 기반을 형성한 것으로 평가할 수 있음. 즉, 본부단위로 업무의 연계를 시도하여 볼 수 있음.
- 단, 기타 사회복지서비스와의 연계는 본부를 넘어 연계를 추진하여야 하는 상황임. 노인, 장애인을 대상으로 하는 공공부조 성격의 제 지원의 경우 부처 내 연계를 위하여 좀 더 노력을 기울여야 함.

#### □ 지방정부

- 시도지사 및 시군구청장은 법령에서 위임된 구체적인 기초생활보장사업을 집행하고 그 결과를 보건복지부 장관에게 보고함.
  - 국민기초생활보장제도가 집행되는 최일선 단위는 시·군·구 관할의 읍·면·동 사무소임.
  - 대부분의 사업집행은 시군구청장에게 위임되어 있음. 시군구청장은 위임된 사업을 집행하고 그 결과를 시도지사에게 보고함.
  - 시·군·구에서는 국민기초생활보장제도가 복지를 담당하는 사회복지과 등에서 다루어짐. 국민기초생활보장제도 외 취약계층 지원 등도 담당.
- 시도지사는 다음의 사업을 집행하거나 그 결과를 보건복지부 장관에게 보고함.
  - 자활후견기관 지정 관련 서류제출

- 수급자의 보장시설 위탁
  - 지방생활보장위원회 구성 및 운영
  - 수급자 현황, 차상위계층 등 각종 조사결과 보고
  - 시도자활지원계획의 수립 및 보고
  - 이의신청에 대한 처분
  - 보장비용의 부담
  - 보장기금의 설치 및 운용 등
- 시·도는 국민기초생활보장제도와 관련하여 중앙정부의 가이드라인을 전달하고 평가를 수집하는 중간매개의 역할을 수행하지만 직접적인 집행에 관여하는 것이라 보기 어려움.

○ 지방생활보장위원회

- 국민기초생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도, 시·군·구에 지방생활보장위원회를 구성하여 운영하도록 하고 있음.
- 시도 생활보장위원회는 시도의 생활보장사업 기본방향 및 시행계획의 수립, 자활지원계획, 급여, 보장기금의 설치와 운용, 기타 시도지사가 부의하는 사항을 다루며
  - 시군구의 생활보장위원회는 시군구의 생활보장사업 기본방향 및 시행계획의 수립, 자활지원계획, 급여, 보장기금의 설치 및 운용, 연간 조사계획, 보장비용 및 금품의 반환·징수·감면, 시군구청장이 부의하는 기타 사항을 다룸.
- 분기별 1회 이상의 회의 개최를 원칙으로 하지만 실제 서면결의 등으로 대체하는 등 운영이 활성화되지 못하고 있음.

□ 재원분담

- 국민기초생활보장제도의 운영을 위한 재원은 중앙정부 80%, 지방정부 20%(광역자치단체 10%, 기초자치단체 10%) 정도의 수준에서 분담되고 있

음. 단, 서울시와 같이 지방정부의 재정기반이 건고한 지역은 지방정부에서 50%를 분담함.

## 제 4 절 일선사무소의 특성

### 1. 기능과 위상

- 국민기초생활보장제도를 집행하는 일선 사무소로 별도의 사무소를 두고 있지 않으며 일선 행정체계인 읍면동사무소를 활용함. 하지만 최일선의 보장기관은 시군구임.
- 읍면동사무소는 기초자치단체의 일선 행정사무소로서 다양한 행정업무를 수행하고 있음.
  - 주민자치센터로의 변화를 겪으면서 일부 읍면동사무소의 기능은 축소되었음에도 불구하고 업무의 다양성은 여전히 특징이 되고 있음.
  - 일반행정업무로 기초조사(통계 등), 민방위, 농지, 산업, 재난관리, 산림 등을 수행하며 민원업무로 주민등록, 인감, 호적, 지방세 등 포괄적인 업무를 다루고 있음.
  - 동의 기능으로는 문서, 경리, 통반장 관리, 주민등록, 인감증명 등 민원, 민방위, 인력동원, 재난관리, 사회복지, 구인구직신청 등이 있으며
  - 읍면의 경우, 리반장관리, 가축통계조사, 주민등록, 호적, 인감 등 민원, 선거, 투표, 민방위, 재해, 사회복지, 구인구직신청, 청소, 농정, 산불예방 등행여자구호, 변사자 장제, 방역소독, 공중화장실 점검관리, 농어민 후계자 실태조사, 이륜자동차 관리, 옥외광고물 허가·신고 등을 기능으로 함.
- 읍·면·동 사무소에서는 분산된 복지 업무 중 상당부분이 이곳에서 다시 모여 사회복지전담공무원에 의하여 주로 집행되며 복지사무 외에 일반행정·민

원업무 등을 수행

- 조사·상담·민원 등 주민 접촉 업무의 대부분을 수행, 별도 조직 없이 읍면동장이 직원을 직접 지휘

<표 8-3> 일선 사회복지담당공무원의 업무 및 신규추가업무 현황

구분	업무 내용	
보건 복지부	기 존 업 무	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기초생활보장: 수급자선정·관리, 자활사업, 의료급여, 생업자금대여</li> <li>○ 장애인: 장애인등록·관리, 장애수당지급, 장애인자녀학비지원, 지카드발급, 자립자금대여, 장애인편의시설관리</li> <li>○ 노인: 경로연금, 노인교통수당지급, 경로당관리</li> <li>○ 가정·아동: 소년소녀 및 가정위탁가정 지원, 모·부자가정지원, 장사업무, 청소년복지업무</li> <li>○ 기타사회복지: 공동모금회, 재해업무</li> </ul>
	추 가 업 무	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기초생활보장: 동절기 서민생활 안정대책, 차상위계층 의료급여, 취약계층 관리</li> <li>○ 장애인: 장애범주 확대에 따른 업무</li> <li>○ 노인: 노인일자리창출사업, 무료급식사업</li> <li>○ 가정·아동: 겨울철 아동급식 지원</li> <li>○ 기타사회복지: 유치원교육비 조사, 지역사회복지협의체 및 서비스, 위기가정지원사업, 위기가정 SOS상담전화 운영, 건전가정육성사업</li> </ul>
여 성 부	○ 저소득층 보육료감면대상자 조사	
건설교통부	○ 주거지원프로그램	

- 읍면동에서 사회복지담당공무원 1~2명(전국 평균 1.7명)이 복지관련업무(기초생활 및 아동·노인·장애인 등 대상별 업무)를 행하고 있으나
  - 사무처리 부담과 인원부족으로 인해 위기가정 발굴 등 현장방문 업무 수행이 어려운 실정
  - ※ 시군구청에서 1~2인이 통합적으로 담당하면 될 업무를 읍면동에서 분산 처리함으로써 비효율 초래되고 있다는 지적이 강함.
- 업무 내용상으로도 각종 상담 전화 응대와 유관기관의 요구자료 준비, 주

민등록정리 등 읍면동 공통 업무의 처리 등에 시간의 대부분을 할애하고 있음.

## 2. 구조

- 우리나라의 경우 공공부조를 전달하는 별도의 사무소가 없고 시군구의 일개 과, 읍면동사무소의 1-2인 담당 배치로 전달체계가 구성되므로 일선 사무소의 구조가 별도로 있는 것은 아님.

### □ 시군구 조직

- 시군구마다 조직의 편성은 다양함. 예를 들어 자치행정, 민원봉사, 세무, 사회환경, 산업교통, 도시관리, 건설행정 등으로 과를 구성하고 있음.
- 국민기초생활보장제도를 비롯한 사회복지업무는 한개 과에서 담당하는 것이 일반적임.

### □ 읍면동 조직

- 읍면동사무소마다 구체적인 조직의 편성을 다양함. 예를 들어 총무, 민원, 재무, 산업으로 구성된 경우 총무에 사회복지업무가 포함되기도 하고, 기획, 민방위, 사회복지, 민원으로 구성된 경우 사회복지에서 복지업무를 담당함.

## 제 5 절 인력

### ○ 사회복지담당 공무원

- 국민기초생활보장제도는 사회복지전담공무원에 의하여 주로 집행됨. 단 시군구의 경우 일반 행정직이 사회복지과에 배치되어 국민기초생활보장업무를 수행하기도 함.
- 사회복지를 담당하는 공무원(일반직 + 복지전담공무원)은 '04년 현재

12,300명 수준으로서 시군구의 사회복지과 및 읍면동에서 근무

- 읍면동사무소의 경우 전 직원은 약 10여명으로 구성되며 이 중 국민기초생활보장제도를 담당하는 사회복지전담공무원은 사무소 당 1-2인이 배치된 경우가 일반적임.

○ 사회복지전담공무원

- 기초생활보장제도가 시행된 2000년 이후 전담공무원의 정원은 50% 이상 확충되었으나(3,000명에서 7,200여명으로 증가), 기초보장 업무량을 기준으로 배치가 이루어졌음.

<표 8-4> 연도별 사회복지전담공무원의 정원

년도	1987	1988	1990	1991	1992	1994	1999	2000	2001	2002
신규 (정원)	49 (49)	47 (96)	228 (324)	1,676 (2,000)	481 (2,481)	519 (3,000)	1,200 (4,200)	600 (4,800)	700 (5,500)	1,700 (7,200)

주: 사회복지전담공무원의 정원은 결원의 발생으로 현원과 다소 차이가 있음. 1999년에는 결원이 1,271명, 2000년에는 결원이 289명이었음.

- 2005년 초<sup>78)</sup> 현재 7,200명 정원은 기초보장수급가구(75만가구) 100가구 담당을 기준으로 확보한 인원임.
- 그러나 지방자치단체 전문인력 배치 방침에 따라 약 20%의 인원이 시·도, 시·군·구에 배치됨. 결국 실제 일선 기초보장업무 담당자의 업무 부담이 증가하였음.
- 2004년 8월 현재 사회복지전담공무원 현원 7,102명 중 읍면동 근무자는 5,814명(81.9%)으로, 1인당 기초보장수급 가구는 평균 129가구임. 광역자치단체별로 109가구(대전시)에서 185가구(울산시)까지 편차를 보임

주78) 2005년 2월 공공복지전달체계 관련 관계부처 합동 보고서의 제출 이후 사회복지전담공무원의 정원이 일부 증가하였음.

<표 8-5> 사회복지전담공무원 현원 및 담당 수급가구 수

	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
현원	7102	844	541	328	310	206	180	82	979	328	264	438	554	749	655	543	101
시도	33	0	4	0	5	0	0	3	3	3	4	2	1	5	2	1	1
시군구	1255	174	122	43	45	46	12	31	176	112	35	94	56	82	105	109	12
읍면동	5814	670	415	285	260	160	168	48	800	213	225	342	497	662	548	433	88
1인당 수급가구	129	127	142	129	113	142	109	185	124	156	126	122	114	114	158	128	118

주: 1인당 수급가구는 읍면동 배치 사회복지전담공무원 1인당 기초보장수급가구 수를 의미함

- 사회복지담당공무원의 분야별 업무비중은 종전 기초생활보장수급자 관리업무(31.5%) 외에 노인, 모부자가정 등 개별 사회복지서비스 업무(주) 비중(68.5%)도 높은 것으로 나타나고 있으나, 인력제한으로 서비스 대상자에 대한 실질적 관리 불가능

<표 8-6> 사회복지전담공무원 1인당 담당 가구수 (2004. 11)

전담공무원 현원	복지대상자(명)		기초수급자(가구)	
	총계	1인당	총계	1인당
7,102	4,261,338	592	750,414	129

주: 복지대상자 - 기초수급자(1,420,642), 경로연금대상자(556,320), 등록장애인(1,638,882), 차상위자활사업(15,000), 차상위 의료급여(17,492), 기초수급자 외 의료급여수급자(98,801), 모부자가정 수급자(203,274), 소년소녀가장(6,184), 보육료 감면대상자(302,743)

주79) 현행 읍면동 사회복지전담공무원이 담당하는 공공복지서비스 범주와 관련된 15개 법은 다음과 같음 ① 국민기초생활보장법 ② 아동복지법 ③ 노인복지법 ④ 장애인복지법 ⑤ 모부자복지법 ⑥ 정신보건법 ⑦ 입양촉진및절차에관한법률 ⑧ 장애인, 노인, 임산부등의 편의증진보장에관한법률 ⑨ 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법 ⑩ 영유아복지법 ⑪ 성매매방지및피해자보호등에관한법률 ⑫ 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률 ⑬ 일제하일본군위안부피해자에대한생활안정지원및기념사업등에관한법률 ⑭ 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률 ⑮ 사회복지공동모금회법

- 읍면동의 사회복지담당 공무원은 전국 평균 1.7명으로 사무처리 부담과 인원부족으로 인해 위기가정 발굴 등 현장방문 업무수행이 어렵다는 문제제기가 있음
  - 업무내용별로 법정업무인 대상자 상담·조사·선정·관리업무가 약 60%로서 많은 비중을 차지하는 반면, 복지자원 발굴 및 관리(3.23%), 대상자서비스 제공 및 사후관리(6.27%), 서비스 프로그램 기획 및 개발(2.1%) 등 복지서비스 내실화를 위한 업무는 극히 미진
- 사회복지전담공무원이 읍·면·동에 고정 배치, 읍·면·동장의 지도·감독 하에 있으므로, 지역간 업무량을 감안한 탄력적 활용 곤란
  - 반면 복지업무는 사회복지전담공무원(7,200명)들만의 몫이라는 의식이 상존
  - 이에 따라, 전문적·집중적 관리가 필요한 자활업무, 복지서비스 업무에 소홀하며, 새롭게 부과되고 있는 차상위계층 발굴 및 지원이 매우 어려운 실정임.

## 제 6 절 기타

### □ 국민기초생활보장 수급신청 과정

- 국민기초생활보장제도는 신청주의에 입각하여 있음. 단 필요한 경우 직권으로 신청이 가능함. 수급신청을 위해서는 다음과 같은 절차를 밟음.
  - ① 사무소 방문 등으로 초기 상담: 전화로도 상담이 가능하지만 사무소에서 사회복지전담공무원을 면담하는 것이 일반적이며 이 과정에서 필요한 서류 및 신청서 작성 등에 대한 안내를 받음. 초기 상담과정에서 수급의 가능성이 없다는 답을 듣기도 함.
  - ② 신청서 및 각종 증빙서류의 접수
  - ③ 필요한 정보의 수집과 선정을 위한 조사

④ 14일 이내에 선정과정을 마치고 수급여부 결정

□ 관련 서비스의 연계

- 국민기초생활보장제도는 취약인구와 근로능력자를 공히 대상으로 함. 따라서 취약인구를 대상으로 하는 보건을 포함한 각종 서비스와 근로지원서비스가 연계되어야 함.
- 하지만 보건소가 시군구청장 직속으로 설치되어 운영되며 근로지원서비스를 제공하는 고용안정센터는 노동부의 특별행정기관으로 별도로 운영되고 있음.
  - 중앙부처간에도 서비스 분야별 연계 없이 개별적 서비스 제공을 하고 있으며 부처마다 독자적인 지방전달체계 확보를 경쟁적으로 추진하여 왔음. 복지분야 사회복지사무소, 보건분야 도시형보건지소, 고용분야 고용안정센터의 설치 및 확충 등이 논의된 바 있음.
- 자활사업, 주거복지 등 해당 기관 간 긴밀한 연계·협력이 요구되는 업무가 증가하고 있으나, 사업의 중복 및 누락, 비효율적 예산 활용의 문제가 발생하고 있음.
  - 예를 들어 조건부 수급자의 선정, 취업대상자 분류, 관리 등의 과정에서, 고용안정센터 직업상담원과 사회복지담당공무원의 협력이 필수적이거나, 실행되기 어려운 실정
- 즉, 공간적, 기능적 통합은 이루어지지 않았으며 기능적 연계를 활성화하여야 하는 상황에 있음.

□ 최근의 공공부조 전달체계 개편 논의

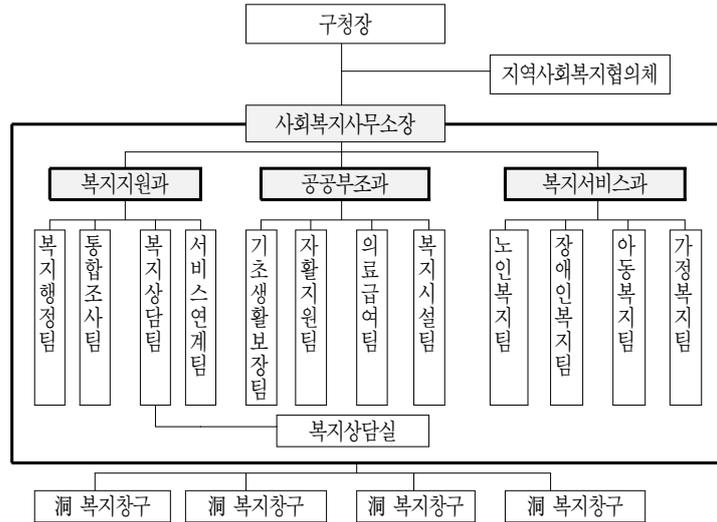
- 최일선 행정체계의 강화를 위하여 다양한 개편안이 논의 중에 있음.
  - 이 안들은 시군구와 읍면도의 기능을 재조정함으로써 업무의 전문화 효율화를 도모하고 관련 기관간의 연계를 강화하는 것을 목적으로 함.
  - 전달체계 개선안으로는 사회복지사무소 실험, 청와대 빈부격차·차별시정위원회, 고령화 및 미래사회위원회의 전달체계 개선방안, 그리고 고

명화 및 미래사회위원회의 개선안에 기초한 사회안전망 대책(「희망한국 21」, 2005.10)이 있음.

○ 사회복지사무소 시범사업

- ‘지방 중심’의 전달체계 모형 사회복지사무소 시범사업이 전국 9개 시군구(서울서초구, 부산 부산진구·사하구, 광주 남구, 울산 울주군, 강원 춘천시, 충북 옥천군, 충남 공주시, 경북 안동시) 지역에서 2004년 7월부터 진행 중임.
- 사회복지사무소는 시·군·구 단위의 사회복지사무를 전담하는 행정기구로서 기존 시·군·구청의 사회복지담당부서의 인력과 읍·면·동의 사회복지전담공무원을 통합하여 확대 개편한 시군구청 소속의 지방행정기구임.
- 사회복지사무소는 기능별·대상자별 전담팀을 구성함으로써 복지업무의 효율화·전문화를 골자로 함.

[그림 8-1] 사회복지사무소 예시(대도시형)



- 빈부격차·차별시정위원회의 개편안
  - 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회가 주도하여 행정자치부, 보건복지부, 기획예산처가 함께 올해 2월 대통령 주재 국무회의에서 보고한 「사회복지 전달체계 개선방안」에는
    - 복지 행정체계 개편을 위하여 “시·군·구-읍·면·동의 기능 재조정과 담당인력 확충”안을 제시하였음.
    - 시·군·구에는 지역 복지정책의 기획, 서비스 연계, 민간자원의 발굴 등 일선에서 행하기 어려운 업무의 집중화를 시도하였음.
    - 읍·면·동의 경우 지역주민의 접근 편의성과 담당자의 현장성 확보라는 측면에서 필요한 업무 중심으로 재편함.
- 「희망한국 21」의 개편안
  - 사회안전망 추진체계 개편의 일환으로, ‘사회안전망 확충에 따른 복지 예산의 효율적 집행과 국민의 복지체감도를 높이는 맞춤형서비스 제공이 가능하도록’하는 전달체계 개편방안을 제시
    - 시·군·구에 주민생활지원 담당부서(국 또는 과)를 설치하여 주민생활 지원관련 기획, 자원관리 및 연계, 통합조사 기능을 강화하도록 하고
    - 읍·면·동 사무소를 ‘주민복지·문화센터’로 전환하여, 일선창구(branch)로서 현장의 복지·고용·보건·주거 서비스를 제공하도록 한다는 것이 요지임.
  - 아직 개선안들은 논의 중에 있으며 현실화를 위한 구체적 로드맵이 완성되지 않은 상태임.
    - 논의 중에 있는 안들이 현실화된다면 공공부조전달체계가 일정 정도 변화될 가능성이 있으며 그 변화는 업무 전문화, 연계의 강화 방향이 될 것으로 전망됨.
    - 단, 부족한 사회복지전담 인력의 확보에 대해서는 그 충원에 대하여 분명한 대안이 마련되지 않고 있음. 지방분권화로 사회복지전담공무원의 인건비가 교부금으로 지방으로 이전됨으로써 이 부분의 해결은 더

욱 어려워질 것으로 우려됨.

□ 몇 가지 쟁점

- 한국의 공공부조는 서비스와 묶여 있어 적정 전달 단위를 설정하기가 쉽지 않음. 시군구의 경우 서비스 단위로는 크고 읍면동은 현금급여 단위로는 작은 것으로 판단됨.
- 무엇을 중심으로 연계 또는 통합을 시도할 것인가, 우리나라 공공부조 수급자는 취약인구집단과 근로능력자를 모두 포함하고 있으며 근로능력자의 비중이 적지 않음. 따라서 취약인구집단에게 더 절실한 보건서비스와 근로능력자에게 더 절실한 근로지원서비스를 제공하는 주체들을 모두 연계 또는 통합의 대상으로 보는 것이 적절할 것이지만 사무소 단위로 통합을 전제로 본다면 선택의 문제가 될 수 있을 것임.
- 만약 물리적, 기능적 독립을 유지한다면 어떻게 연계를 강화시킬 수 있는가에 대한 해답을 찾아야함.

## 제 9 장 공공부조전달체계의 특성 비교와 함의

### 제 1 절 각국 공공부조전달체계의 개요

- 각국별로 전달체계 환경, 전달체계의 구성: 정부간 관계, 일선사무소의 위상과 구조, 인력, 그리고 신청절차 및 연계 등 기타의 측면에서 공공부조 전달체계를 살펴보았음.

#### □ 일본

- 생활보호제도를 대상으로 공공부조 전달체계를 살펴보았음. 생활보호제도의 대상에서 취약인구 집단의 비중이 높은 특징을 보임.
- 생활보호제도는 중앙정부 소관으로 지방정부는 일부 재정분담이 있을 뿐임. 단, 그 집행은 지방정부에 설치된 사회복지사무소에서 이루어지고 있음. 사회복지사무소는 기능별로 내부 분화되어있음.
- 사회복지사무소는 복지 업무 전반을 담당하고 있으며 최근에는 보건과 통합되는 경향이 있고 근로지원을 위한 전담인력을 추가 배치하였음.

#### □ 미국

- TANF와 SSI를 중심으로 공공부조 전달체계를 분석함.
  - SSI는 현금급여 중심의 비교적 단순한 제도로 취약인구집단을 대상으로 하는 반면, TANF는 아동가구가 주 대상이지만 근로연계된 급여로 근로지원이 강하게 이루어지고 있음.
- TANF는 주 및 카운티에서 담당하며 SSI는 중앙에서 관리함.
  - 연방정부는 지방정부의 해당사업 및 중앙정부의 사업을 관리하기 위하여 10개의 지역사무소를 두고 있음. 연방정부의 지역사무소는 가이드라인의 홍보와 평가, 자료수집 등의 업무를 수행함.

- TANF는 예산과 운영이 주정부로 이관되었으며 주에 따라 이 책임이 카운티까지 분담되기도 함. 제도의 일선 집행은 카운티에 설치된 여러 개소의 사회서비스기관에서 제공하며 사회서비스기관의 구조는 다양함. 단, 이곳에서 근로 및 급여 행정이 함께 이루어지고 있음.
- SSI는 중앙정부의 독립기관인 사회보장청에서 그 집행을 담당함. 지역의 사무소는 공간적으로 사회서비스기관을 활용하기도 하지만 결국 중앙에서 사무소를 그 곳에 설치한 것에 불과함.

#### □ 호주

- 호주는 가족원조프로그램과 구직자수당을 중심으로 공공부조 전달체계를 분석함.
  - 이 제도 모두 중앙정부에서 직접 관리하며 가족 및 지역사회서비스부와 고용사업장 관련부처에서 담당함.
- 제공은 독립된 부서인 인간서비스부에서 담당하며 이 부처의 지역사무소를 통하여 전달됨. 예를 들어 가족원조프로그램은 인간서비스부의 지역사무소에 가정원조사무소를 설치하여 급여를 제공하고 있음. 하지만 가정원조사무소의 위치는 센터링크에 두어지는 사례가 많음. 고용과 관련된 구직자수당은 고용사업장관련부가 센터링크와 사업협력협약을 체결하여 제공하고 있음.
  - 대표적인 일선 사무소는 센터링크로 이는 여러 부처의 서비스를 한 곳에서 종합적으로 제공함을 목적으로 함. 이는 독립기관으로서 기업운영의 가치를 반영하고 있으며 인구밀도가 낮고 국토가 넓은 호주의 지리적 특성을 반영한 것이기도 함.

#### □ 영국

- 소득지원제도와 소득기초형 구직자수당을 중심으로 공공부조 전달체계를 분석함. 두 제도 모두 중앙정부 소관이며 새롭게 설치가 이루어지고 있는 확대고용센터(Jobcentre Plus)를 통하여 제공되고 있음.
  - 확대고용센터는 독립기관으로서 준공공기관의 성격을 갖고 있음. 기업

운영의 가치를 반영하고 있으며 전달체계의 효율성을 강조한 변화로 이해됨. 확대고용센터는 현재 확대되고 있으며 확정된 구조가 있기보다는 권장되는 구조가 있음.

- 확대고용센터의 운영에서는 온라인 상의 접근성 강화와 개방적인 사무실 공간 배치, 그리고 팀제 및 인센티브를 통한 책임성 강화를 추진하고 있음.
- 고용지원을 강조하는 특징을 갖고 있는 사무소이며, 고용을 위한 사례 관리가 강화되는 경향을 보이고 있음.

□ 스웨덴

- 생계지원제도를 중심으로 공공부조 전달체계를 분석함.
- 스웨덴은 사회복지서비스와 함께 공공부조 제도도 기초자치단체인 꼬문의 소관으로 이관된 상태임.
  - 단 스웨덴은 지방자치의 역사가 길고 지방의 재정적 기반이 튼튼할 뿐 아니라 지역간 격차가 비교적 적은 특성을 가지고 있음.
  - 지방자치단체가 공공부조를 기획하고 집행하지만 기준 등 기초적인 내용에 대해서는 법 등을 통하여 중앙의 지도와 감독이 있음. 광역자치단체인 램의 집행위원회는 중앙정부의 정책을 관리 감독하는 역할을 수행하고 있음.
  - 제도의 집행을 위하여 독립행정기구로 보건복지청을 두고 있으며 지역에 사무소 및 사무지국을 두고 있음. 공공부조 제도는 꼬문의 사회복지사무소에서 제공되며 앞서 언급한 바와 같이 중앙정부의 청, 램의 집행위원회의 감독을 받음.

□ 한국

- 국민기초생활보장제도를 중심으로 공공부조 전달체계를 분석함.
- 국민기초생활보장제도는 중앙정부의 보건복지부에서 정책을 개발하며 집행도 중앙정부의 책임 하에 있으나 전달은 지방자치단체를 통하고 있음.

- 시군구가 최종적인 보장기관이며 시군구 산하 읍면동사무소에서 실질적인 서비스가 제공됨.
- 읍면동 사무소에는 국민기초생활보장제도를 비롯한 각종 복지제도의 집행을 담당하는 인력으로 사회복지전담공무원이 배치되어 있으며 이들은 읍면동장의 지휘를 받음.
  - 읍면동사무소 당 1-2인의 사회복지전담공무원이 배치되어 있는 것이 일반적이며 읍면동사무소의 구조화는 사무소마다 차이가 있음.

## 제 2 절 전달체계의 재편 경향과 쟁점

- 선진국에서 공공부조 전달체계를 둘러싸고 진행되고 있는 변화와 쟁점은 몇 가지로 정리하여 볼 수 있음.
  - 지방분권(탈집중화)
  - 정책과 집행의 분리
  - 인력의 감축 등 비용의 절약
  - 통합과 연계의 재편

### □ 지방분권

#### ○ 지방분권의 공공부조에 대한 영향

- 공공부조의 운영에서 지방화가 어떠한 영향을 주는가에 대해서는 다양한 견해가 있음.
  - Hölisch & Kraus는 유럽의 공공부조제도 지방화와 그 영향을 분석하면서 중간수준의 탈집중화가 공공부조의 분배적 기능에 좀 더 긍정적이었다고 결론짓기도 하였음(Hölisch & Kraus, 2004). 이는 급여수준이 일정 수준 이상으로 확보된 유럽에서 나타나는 특수한 경우로 해석해 볼 수도 있음.

- 이와 상반된 연구로는 미국의 상황을 분석한 것인데, 미국의 경우 주 정부 이하 카운티로의 탈집중화가 공공부조의 지역간 편차를 발생시키고 급여의 수준 및 책임성에 긍정적이지 않은 경향이 있음을 지적하였으며 이러한 배경에서 일부 주에서는 공공부조의 주 단위 집중화를 다시 시도하는 것으로 기술되었음(Adkisson, 1998).
- 지방분권이 공공부조제도의 평등성과 책임성에 미치는 영향은 각 국의 사회복지단계에 따라 달라질 것으로 판단됨. 기 발전된 국가에서는 지방화가 비교적 책임성과 평등성을 보장하면서 개별화를 추가적으로 얻는 기제가 될 수 있겠지만 복지발전 과정에 있는 국가에 있어 분권화는 기초보장의 안정성을 위협하는 방식이 될 개연성이 있음.
- 정부간 관계는 일반적으로 기능과 재정, 그리고 인사분담을 중심으로 유형이 분류됨.
  - 이성기(1996)는 사회복지의 정부간 관계를 세 가지 유형으로 분류한 바 있음.

<표 9-1> 정부간 관계의 이념형

구분	지방분권형	분담형	중앙집권형
기능분담	고유사무 주종 기관위임사무 전무	고유사무 강세 기관위임사무 약세	고유사무 약세 기관위임사무 주종
재정관계	독립: 재정완전분리	협조: 재정 상호의존	종속: 재정 완전 종속
인사관계	독립:	상호교류	종속

자료: 조창원, 「지방 자치론」, 서울: 박영사, 1995; 이성기, 「사회부조 유형화에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 1996.

- 행정적 책임과 재정적 책임을 중심으로 네 가지 유형으로 분류도 가능함.
  - 중앙형: 행정책임과 재정책임을 모두 중앙정부에서 지는 경우

- 지방형: 행정책임과 재정책임을 모두 지방정부에서 지는 경우
- 분담형: 행정책임은 중앙정부, 재정책임은 중앙정부와 지방정부가 분담하거나(중앙분담형), 행정책임은 지방정부, 재정책임은 중앙정부와 지방정부가 분담하는 유형(지방분담형)
- 혼합형: 행정적 책임은 중앙정부, 재정적 책임은 지방정부 또는 반대의 경우

○ 분석대상 국가 공공부조제도의 정부간 관계를 요약하면 다음과 같음.

<표 9-2> 공공부조의 정부간 관계유형

	행정책임유형	재정책임유형	정부간 책임유형
일본	지방형	분담형	지방분담형
미국	지방형	분담형	지방분담형
호주	중앙형	중앙형	중앙형
영국	중앙형	중앙형	중앙형
스웨덴	지방형	지방형	지방형
한국	지방형	분담형	지방분담형

자료: 이성기(1996)을 기초로 한국을 추가함.

- 일본 생활보호제도의 경우 중앙정부의 일반회계에서 국고부담금으로 지방정부를 지원하고 있음(생활보호법 제75조제1항1호). 지원비율은 3/4임.
  - 행정은 지방자치단체에 설치된 일선 사무소를 활용하므로 행정책임은 지방으로 이관된 것으로 판단됨.
- 미국의 TANF는 연방정부와 주정부의 재원으로 운영되는 반면 SSI는 연방정부의 재원으로 운영됨.
  - TANF를 위한 지원은 포괄보조금방식이지만 대체로 주정부의 재정상태와 경제수준에 따라 연방정부는 최소 50~80%의 재원을 지방정부에 지원함.

- 행정도 TANF는 주 및 카운티에서 담당하며, SSI는 연방정부의 지역사무소에서 담당함.
- 호주의 경우 공공부조는 중앙정부의 재원으로 운영되며 중앙정부의 독립기관에서 관리하는 지역사무소에서 집행되고 있음.
- 영국의 노동연금성(Department of Work and Pensions : DWP)의 급여는 모두 중앙정부 재원으로 충당되며 소득지원제도도 예외는 아님. 행정도 중앙정부의 독립기관이 관리하는 일선 사무소에서 이루어짐.
- 스웨덴의 공공부조 급여는 지방정부의 재원으로 충당되며 운영은 중앙정부의 해당 부처와 광역자치단체의 집행위원회의 감독 하에 기초자치체인 꼬문의 사무소에서 이루어짐.
- 단, 중앙정부의 해당 부처를 포함하여 어떤 기관도 기초자치체인 꼬문의 위원회 결정에 대해 반박할 수 없어 지방정부의 자율성을 보장하고 있음.
- 한국은 국민기초생활보장제도의 계획과 정책개발은 중앙정부의 보건복지부에서 이루어지지만 재원은 중앙비와 지방비에서 분담하여 충당되며, 행정은 지방정부의 행정체계를 통하여 이루어짐.
- 공공부조의 지방분권화는 공공부조의 성격 상 가장 후순의 것으로 공공부조가 지방분권화 된 국가의 경우 그 배경을 주의하여 볼 필요가 있음.
- 중앙형인 영국과 호주의 경우 연방 또는 중앙정부의 세입비중이 매우 높음. 반면 스웨덴은 비교적 지방정부의 세입비중이 높음. 분담형인 일본과 미국도 지방정부의 세입비중이 낮지 않음. 우리나라의 경우는 지방정부의 세입비중이 낮음에도 불구하고 분담형으로 분류됨.

〈표 9-3〉 정부수준별 세입비중(2003)

(단위: %)

국가	스웨덴	영국	미국	호주	일본	한국
연방 또는 중앙정부	55.0	75.5	38.8	68.1	35.8	62.4
주정부	-	-	20.2	29.0	-	-
지방정부	32.7	4.8	14.7	3.0	25.7	18.0
사회보장기금	11.6	18.5	26.4	-	38.5	19.5
초국가적(Supernational)	0.7	1.2	-	-	-	-

자료: OECD, Revenue Statistics 1961 ~ 2004, 2005:28.

- 지방분권은 정부간 세입비중에 의하여 뒷받침되는 것이라는 점에 유념하여야 할 것임.
  - 재정 기반이 적절하지 않은 경우 공공부조의 지방이양 등을 시도한다면 국민의 기초생활을 보장하여야 하는 책임이 불분명하여질 가능성이 높음.
  - 따라서 우리나라의 경우 공공부조 업무는 지방정부의 역량이 커질 때까지 중앙정부의 책임으로 두는 것이 바람직하며 행정책임의 분산도 이 수준에서는 지방의 부적절한 부담이 될 것으로 판단됨. 결국 공공부조의 효과적인 집행을 기대하기 어려운 배경으로 작용할 것으로 판단됨. 따라서 집행에 대한 보완이 필요함.
- 빈곤완화에의 효과성과 관련하여, 극도로 중앙집중된 체계(extremely centralized systems)는 재분배에 있어서 극도로 분산된 체계(extremely decentralized systems)보다는 더 효과적이라는 결과가 도출된 바 있음 (Katja Hölsh, Magit Jraus, 2004).
  - 그러나 중간수준의 집중(medium degree of centralization)체제에서 보다 지방화된 국가가 더 효과적이라는 가설이 지지되지 않았음.
  - 효율성과 관련해서, 지방화된 정도가 더 높을수록 분배적 효율성은 더 높게 나타났음. 그러나 중간수준의 분산(medium degree of decentralization) 체제에서 극도로 중앙화된 체제나 극도로 지방화된 체

제보다 더 나은 것으로 나타났음.

- 결국 각 사회환경에 맞는 중간수준의 분산을 추구하는 방식을 선택하여야 함.

□ 정책과 집행의 분리

- 공공부조를 포함한 공공복지의 영역에서, 더 확대한다면 국가사무의 전 영역에서 정책과 집행의 분리경향이 나타나고 있음.
  - 정책개발 및 자문기능을 담당하는 중앙부처의 기획 및 조정기능을 강화하고 내각 의사결정권한의 분절화를 극복하기 위하여 중앙부처를 통합시키는 경향이 있지만 집행기능은 서비스운영기관으로 분화시켜 관리권한을 위임하고 행정서비스의 내부규제적 제약을 제거함으로써 행정의 효율성을 확보하는 전략이 활용되고 있음.
  - 1970년대 영국에서 시작된 신공공관리론의 영향임(강원택, 2003). 신공공관리론 내지 신관리주의 이론에 근거한 이러한 경향은 민간부문의 관리방식을 공공부문에도 적용하려는 것을 골자로 함.
    - 이전의 공공관리모델에 따르면 그 특징이 관료적 구조, 전문가의 우세, 공공의 책임강조 등이었음(Butcher, 2002). 공공관리모델에 기초한 과거의 서비스 제공은 일관성, 신뢰성, 정치적 통제에 대한 적응 등에서 강점을 갖고 있으며 책임성과 공평이라는 가치에 긍정적인 것으로 평가되었으나 반면 제공자 중심적이며 비효율적이라는 비판을 받았음.
    - 1980년대 이후 정부개혁을 주도하고 있는 많은 OECD국가들은 작고 효율적인 정부론을 내세우며 정부조직의 기능적 다원화 전략 하에서 기존의 핵심 정부부처에서 담당하던 서비스 전달기능을 자율성이 있는 집행기관으로 전환하고 있음(강창구, 1999).
  - 독립기관 또는 책임운영기관은 행정기관이며 소속직원의 신분도 공무원이라는 점에서 보통의 행정기관과 유사하지만 기관운영에 있어서 상당한 자율성을 갖는다는 점에서 차이가 있음.
    - 책임운영기관은 행정기관의 지위를 유지하면서 기관장에게 조직인사

및 재정운영의 자율성을 부여함과 동시에 그 운영성과에 대하여 책임을 지게 하는 제도임.

- 대규모 통일적 행정조직으로부터 개별적 자족 단위로 공공조직을 분산화시키고, 공공조직간 또는 공사조직간의 경쟁을 강조하며 산출측정을 통한 공공조직의 통제를 강조함과 아울러 성과급제도를 도입하는 것임 (Christopher Hood, 1994:4~5, 강창구, 2000:232)
- 일본과 한국을 제외한 분석대상국가에서도 이러한 경향을 지배적임.
  - 영국의 Next Steps Programme은 이러한 예의 대표적인 보고서이며 작은 정부, 민영화의 경향에 맥을 같이함. 정책입안은 전문가들에 의하여 이루어지도록 하고 복잡하고 많은 대민서비스 등은 별도의 집행기능을 담당하는 독립기관으로 이전시킴. 소득지원과 구직자수당도 노동연금성에서 기획하고 감독하지만 독립된 책임집행기관인 확대고용센터를 통하여 집행하고 있음.
  - 미국은 SSI를 담당하는 사회보장청이 1995년 독립기관화 되었으며 사회보장청이 일선의 인력 및 사무소를 관장하고 있음.
  - 호주는 2004년 사회 및 보건과 관련된 서비스를 2004년 설립된 인간서비스부에서 전달하고 있음. 이 부처는 독립된 부처로서 일선의 서비스 제공을 위한 6종의 사무소를 두고 있음. 그 중 공공부조를 전달하는 센터링크도 포함됨.
  - 스웨덴의 경우도 산하 행정기구로 독자성을 확보하고 있는 보건복지청과 복건복지청의 지방정부 사무국과 사무지국을 활용하여 공공부조를 전달을 기획하고 감독함.
- 집행을 담당하는 독립된 기구들은 대개 예산 및 인력에서 중앙정부와 분리되어 있으며 상당한 자율권을 행사함.
  - 기업운영방식을 도입하여 서비스 질 보증을 위한 노력이 기울여지며 반면 효율성을 강조하여 비용의 감축에 상당한 노력을 기울임(오정수, 1996:66).

- 독립된 집행 기관의 등장 이후 인력과 예산의 감축이 이루어지고 처리 속도가 높아지는 반면 수급자의 규모 등에서는 감소의 경향이 나타나고 있음.
- 중앙정부 부처의 인력은 대폭 감소되는 경향을 보이는데 1996년 영국의 경우 사회보장부에는 총 인력의 3%만이 본부에 근무하고 나머지는 독립된 청에서 근무하는 현상이 나타나기도 하였음.

□ 인력의 감축 등 비용의 절약

- 독립기관화, 이를 배경으로 한 기업운영방식의 도입으로 인력 및 사무소 통합 등 전달체계의 비용을 줄이고자 하는 다각적인 움직임이 있으며 이러한 변화는 실제 상당한 비용의 절감을 가져오고 있음.
- 그러나 사무소 통합과 인력의 감축은 공공부조 집행의 안정적인 정착에 부담으로 작용하고 있기도 함.
- 영국의 확대고용센터의 경우 새로운 업무에 대한 이해가 충분하지 않다는 점과 충분한 교육을 받을 여유가 없다는 점이 문제로 지적되기도 하였으며 미국의 사회보장청 산하 기관들은 인력의 감축으로 업무 부담이 증가하여 향후 질 좋은 서비스 제공을 보장할 수 없다는 우려가 커지고 있음.

□ 통합과 연계의 재편

- 1990년대 이후 선진국에서 경험하고 있는 사회복지 전달체계의 일반적 경향 중 하나는 복지·노동 등 관련서비스의 통합 제공이 강화된다는 점임.
- 일본에서는 보건과의 연계가 각 지역에서 시도되고 있으나 이와 더불어 사회복지사무소 내 근로지원인력을 배치하고 있음. 이는 증가하는 근로능력 수급자의 비중과 관련이 있음.
- 미국의 경우 민간의 근로지원서비스 기관들과 TANF 일선 사무소 간의 긴밀한 계약이 강화되고 있음. 과거 AFDC제도 시절보다 고용을 위한 서비스 제공이 더 강조됨.

- 호주는 대민서비스 담당하는 사무소를 하나의 기관에 배치하여 one-stop 행정을 극단적으로 구현하고 있으며 이러한 구조에서 역시 고용과 복지의 연계는 강화되고 있음.
  - 영국은 보건을 분리하고 노동과 복지를 중앙부처를 비롯하여 일선 사무소에도 통합되도록 전환이 이루어졌음.
  - 스웨덴도 꼬분의 사회서비스사무소에 각종 사회복지사무를 함께 두어 실질적인 통합을 도모하여왔으며 법체계 자체도 서비스와 공공부조를 묶어 단일 법체계하에 두었음.
  - 반면 한국의 경우는 공공부조에서 급여지급의 업무는 읍면동사무소를 중심으로 제공되고 있지만 근로지원은 그리 크게 연계되지 못하고 있으며 시군구에서 일부 업무가 수행되며 지방자치단체 외 고용지원기관과의 연계강화가 과제가 되고 있는 수준임. 근로지원 서비스는 노동부의 특별행정기관에서 별도로 집행되고 있는 실정임. 무엇을 통합의 대상 영역으로 할 것인가, 어떻게 통합할 것인가에 대한 다양한 안들을 논의되는 수준에 있음.
- 통합과 연계는 제도의 대상이 갖는 특성과 해당 국가의 지리적 특성 및 행정 관행 등 여러 가지 요인이 결합하여 선택됨.
- 예를 들어 영국의 노동과 복지의 통합은 welfare to work의 가치아래 New Deal 정책의 영향을 받은 것으로 근로능력자의 자립을 지원하는 것을 정책적 초점으로 하면서 나타난 변화임.
  - 즉, 우리나라의 수급자 특성과 정책적 강조가 어디에 두어졌는가라는 보다 근본적인 질문에서 통합 및 연계를 위한 평가와 재설계가 고민되어야 함.
- 위에서 언급한 네 가지의 주요 경향 외에도 전화 등 온라인 상의 의사소통, 즉, 신청의 다변화 등이 강화되고 있으며 이로써 인력의 감소에서 벗어난 부정적 영향을 최소화하고 처리속도 등을 높이며 만족감을 제고하려는 시도가 있다는 점, 그리고 접수를 강화하여 초기 선별을 보완하고 있다는 점도 외국의 공공부조 전달체계의 변화 내용임.

### 제 3 절 공공부조 전달체계 비교 평가

#### □ 공공부조 전달체계의 평가를 위한 가치기준

- 본론의 제2절에서 공공부조 전달체계를 평가하는 데 있어 우선 접근성, 책임성, 통합성, 효율성의 가치를 고려할 필요가 있음을 지적하였음.
- 본 절에서는 각 가치영역에서 공공부조전달체계를 비교 평가하고 함의 도출의 기초를 마련함.

#### □ 접근성

- 접근성은 인구 및 수급자, 면적 당 사무소와 직원의 수를 비교함으로써 평가할 수 있음.
- 사무소로의 물리적 접근성을 보면, 단위 면적당 사무소의 수가 가장 많아서 한국의 접근성이 가장 높은 것으로 나타났음. 다음은 스웨덴 순이었음. 반면 인구밀도가 가장 낮은 호주는 역시 물리적 접근성에서 가장 떨어지는 것으로 나타났음.
- 사무소의 배치단위는 제공하는 급여가 무엇인가와 밀접한 관련을 갖고 설계되어야 함. 만약 면대면(face to face)서비스를 중심으로 하는 전달이라면 사무소의 배치단위는 작은 지역으로 설정되어야하지만 현금지급만을 중심으로 하는 전달이라면 사무소의 배치단위는 좀 더 큰 지역으로 설정되어도 무방할 것임. 현금지급을 중심으로 하는 미국 SSI의 사무소 배치는 개별적인 서비스와 밀접하게 연결된 TANF에 비하여 단위지역이 큼.

〈표 9-4〉 각 국의 공공부조 전달체계 비교

	일본	미국 <sup>1)</sup>	영국	호주	스웨덴	한국
인구	127,417,244	295,734,134 (144,374,1명)	59,553,800	20,090,437	9,001,774 (61,000)	48,422,644
면적(km <sup>2</sup> )	377,835	9,631,418 (821)	244,820	7,686,850	449,964 (18)	98,480
인구밀도 (명/km <sup>2</sup> )	337	30 (-)	243	2	20	491
일선 사무소 수	인구 10만명당 1개소 1225개소	(5개소)	Jobcentre Plus 포함 1500개소 (West Midlands region, 113개소)	센터링크 309개소를 포함하여 1000개소 이상	(1개소)	3574
관련 직원수	59,474명 (사회복지사 100명을 포함하여 330명)	(2400명)	7000명 (6200명)	25448명	(10명, 노인 및 아동, 청소년 지원부서 직원을 포함하면 24명)	약 7200
수급자수	(1330명)	(TANF수급자 17627명, 전 급여대상은 주민의 11.3%)	530,000명(IS대상 200,000포함)	998만명	766명	기초보장수급약 143만명 전복지대상은 4,261,338명
면적10km <sup>2</sup> 당 사무소수	0.03	0.06	0.06	0.001	0.5	0.35
직원(또는 사회복지사) 1인당 인구수	2,142	602	708	789	2541 <sup>4)</sup>	6,725
직원(또는 사회복지사) 1인당 수급자수 <sup>4)</sup>	167 <sup>2)</sup>	71	63 <sup>3)</sup>	392	76	591

주: ( )안은 예시된 특정 지역의 경우임. 일본의 경우 히라츠카시, 미국은 Alameda 카운티, 스웨덴은 Östermalm구가 예시 지역임.

- 1) TANF를 중심으로 제시함. SSI의 경우 달라스의 예를 보면 151개 사무소, 4100명의 직원, 대상은 3300명임.
- 2) 생활보호대상과 모자지원은 가구 수로, 장애인, 노인, 아동은 대상인원으로 처리함. 따라서 실제 1인당 수급자 수는 다소 높을 듯하며 1인당 가구 수는 다소 낮을 듯함. 관련 규정에 따르면 사무소 1개소 당 총 대상 사례 수는 약 8,022정도임. 사무소 1개소 당 평균 직원 수는 약 48명임.
- 3) 소득지원과 구직자수당 수급자만을 수급자로 하여 계산함. 확대고용센터에서 취급하는 모든 급여로 확대할 경우 1인당 수급자 수는 증가할 것임.
- 4) 노인, 아동 및 청소년 담당을 포함하여 직원 1인당 인구수로 계산하는 것이 적절함. 이럴 경우 직원은 24명임. 공공부조만 담당하는 직원을 가릴 수 없는 경우 사무소가 담당하는 전 제도 대상의 수와 전 직원의 규모를 고려하여 계산하는 것이 적절하므로 이러한 방식으로 계산함.

• 만약 현금지급과 면대면서비스를 묶어 놓은 제도의 운영이라면 면대면

서비스에 적절한 사무소 배치단위를 선택할 수밖에 없을 것임. 이러한 경우 일정 부분 자원의 손실이 있을 수 있음.

- 인력의 배치를 중심으로 한 기능적인 접근성을 보면 우리나라가 가장 열악한 상태에 있음. 반면 미국, 영국, 스웨덴의 접근성이 양호함.
  - 스웨덴의 경우 전 인구 대비 직원 비율로 보는 잠재적 접근성은 떨어지나 공공부조가 복지제도에서 차지하는 비중이 낮아 공공부조 대상에 한정된 접근성은 매우 양호함.
- 호주의 경우는 넓은 국토라는 지리적 특성으로 인하여 대상의 특성을 반영하기 보다는 넓은 지역 단위로 검점으로서 사무소를 두어 종합적 서비스에 대한 접근이 가능하도록 하는 구조를 강조함.
  - 콜서비스 강조, 그리고 인터넷이나 아웃리치 등에 대한 보완도 이러한 특성과 연관함.

□ 책임성

- 최근 새로운 복지전달체계의 방향은 지방정부·민간조직으로의 더 많은 권한이양과 탈집중화하는 것임.
  - 공공부조 제도의 경우 기초선(National Minimum)을 보장하는 것이 매우 중요함. 즉, 집행을 분리하는 방식에서나 지방으로 이관하는 경우 모두 기초선을 지키는 것은 기본적인 원칙임.
- 그러나 최근의 집행기관을 분리하는 현상에 대하여 효율성을 강조하는 반면 책임의 소재를 분산시키고, 제도 실행에 소요되는 투입을 감소시킴으로써 전달체계 자체가 대상 선정의 강력한 스크린으로서 기능한다는 우려가 있음.
  - 영국의 확대고용센터의 평가보고서나 호주의 센터링크 평가 등에서는 새로운 독립기관이 무엇을 얼마나 절약하였는가가 중요한 지표로 제시되고 있지만 수급율과 같은 적극적인 권리보장 관련 지표는 두드러지지 않음. 오히려 수급자의 감소가 평가되고 있음.
- 또한 지방정부로의 책임 이전의 경우도 지방의 재정구조가 견실한 국

가의 경우 비교적 안정적이지만 지방정부의 재정구조가 불안정한 국가에서는 책임이전이나 분담 등은 모두 공공부조 전달체계의 책임성에 부정적으로 작용할 가능성을 가짐.

- 실제 지방정부가 분담을 하는 미국의 TANF나 일본의 생활보호 등의 제도운영에서는 지방정부가 비용부담 때문에 수급자를 줄이고자 적극 노력하기도 함. 이는 간접적으로 수급권자의 권리 보장에 부정적인 영향을 줄 것임.
- 책임성에 있어서는 국가비교를 단선적으로 결론짓기에 어려움이 있음. 단, 지방의 현실과 또는 효율성만 지나치게 강조하는 기구개편 등은 공공부조 전달체계의 주요 원칙인 책임성을 위배할 가능성을 갖고 있다는 점에 유의가 필요함.

#### □ 통합성

- 통합성은 서비스 통합 및 연계를 통하여 제고할 수 있음. 결국 통합성을 높이는 데는 무엇을 어떻게 연결할 것인가가 관건임.

#### ○ 노동과의 연계 강화

- 영국, 미국, 호주 등의 사무소에서는 노동과의 연계를 강조하는 모형으로 전달체계가 구성되었음. 이는 근로연계 복지의 강조 정책과 관련되어 있을 것으로 보임.
- 반면 일본은 복지와 일선 노동사무소는 분리 운영되고 있는 반면 보건과의 연계를 강조하는 경향이 강함. 일본의 생활보호 대상자 중 근로무능력자인 노인과 장애인, 아동의 비중이 높은 것과 유관함. 일부 근로능력이자 포함되어 있으며 증가추세에 있어 이들에 대한 지원은 근로지원을 담당하는 전문가를 사무소에 1인씩 추가 배치하는 것으로 대응하였음.
- 노동과의 연계 강화는 공공부조제도의 표적 집단의 특성이 다르다는 점에서 설명이 가능.
- 일본은 아직 취약인구중심으로 대상이 구성되어 부분적인 연계강화가

시도되고 있음.

- 영국은 노인과 아동 등을 공공부조제도에서 분리해내는 과정을 통하여 근로능력이 중심적인 위치를 갖게 되었고 이와 함께 근로기회제공에 초점을 두는 제도적 변화가 발생함.
  - 미국의 TANF는 강력한 근로연계제도로 역시 노동과의 연계가 강조되고 있음.
  - 노동서비스와 통합적인 형태의 연계가 이루어졌거나 또는 기능적인 연계가 제도화된 경우가 대부분이고 모든 경우에 근로지원을 거쳐 공공부조제도 신청으로 연결되는 순서를 규정하고 있음.
- 우리나라의 경우 수급자 대비 근로능력자의 비중도 20-30%에 이르고 있으며 노인과 장애인의 비중도 적지 않음. 즉, 무엇을 중심으로 통합, 또는 연계를 시도할 것인가가 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 변화되면서 혼란스러운 경향이 있음.
- 당장은 취약인구집단을 대상으로 하는 보건과의 연계 또는 통합이 좀 더 이점을 가질 것으로 판단되나 계속 근로빈곤층의 문제가 심화되면 노동과의 연계가 핵심이슈가 될 것으로 전망됨.
  - 아직은 취약인구집단의 비중이 중심이 되어 보건과의 연계를 기본이 됨. 더욱이 아직 기타의 복지, 보건 서비스 등이 발달하고 분화되지 않아 취약계층에 대한 보건연계서비스제공이 더 강조될 것으로 보임.

○ 기타 통합의 가능성 제고 배경

- 호주는 넓은 면적에 적은 수의 서비스사무소를 운영하는 효율성을 확보하기 위하여 그리고 연계를 강화하는 목적을 동시 달성하기 위하여 종합 서비스를 제공하는 센터링크를 운영하고 있음. 따라서 통합성이 높을 개연성이 가장 큼.
- 호주의 이러한 사례는 물리적 공간과 조직을 통합한 가장 극단적인 연계방식을 시도한 것임.
- 스웨덴의 경우는 지방정부에서 공공부조와 서비스를 모두 운영하므로

역시 서비스 통합의 가능성이 높음.

○ 민간기관과의 협력

- 외국의 경우 지역사회에서 실제 공공부조 전달을 하면서 민간의 다양한 조직(예를 들어 Community Based Organization인 직업훈련시설이나 사회적 보호시설 등)들과 연계도 강해지고 있으며 공공조직인 사무소의 홈페이지 등에 이들이 파트너로서 제시되고 있음. 한편 이들과의 협력 방식이나 내용 등도 법이나 보다 구체적인 규정들로 공식화되고 있음.
- 우리나라 공공부조제도의 경우도 각종 민간조직과 협력이 필요한 부분이 있으나 협력을 위한 기제의 공식화는 아직 미약한 실정임.

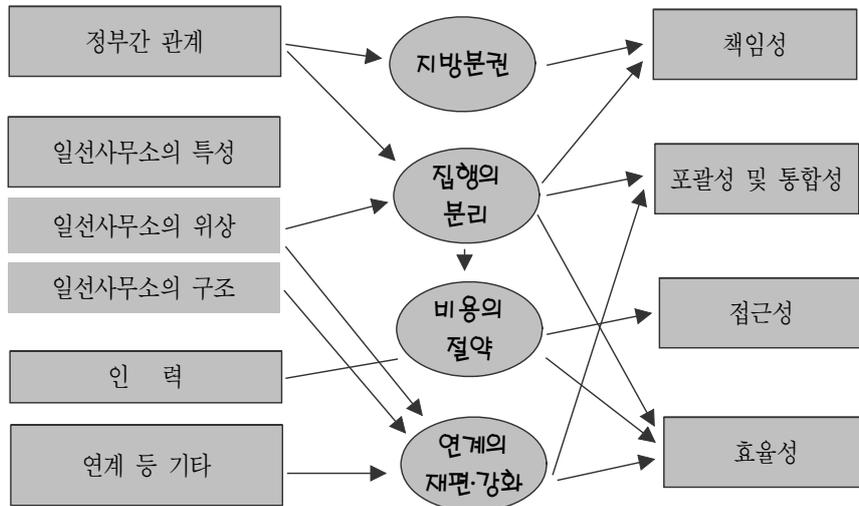
□ 효율성

- 효율성은 책임성과 동전의 이면과 같은 관계를 보이는 경향이 있음.
  - 사무소의 배치와 직원의 규모는 결국 비용을 대변하며 동일 수급자에게 더 많은 사무소와 직원을 배치하는 것은 비효율적이라 할 수 있음. 하지만 효율성에 대한 강조가 지나치면 접근성과 책임성이 훼손되기 때문임.
  - 최근 외국은 지방분권과 집행을 분리하면서 효율성이 높아지고 있음. 작은 정부를 지향하는 단면을 보게 됨.
- 수급자 대비 직원의 수가 가장 비용을 정확하게 대변할 것이므로 우리나라의 전달체계가 가장 효율적이라는 역설이 가능함.
  - 하지만 효율성은 효과성을 전제로 하여야 하므로 수급자의 발굴과 선정, 접근성 확보, 국민의 기초보장 달성이라는 다른 지표들의 비교를 함께 할 수 있어야 정확함.
  - 수급자의 규모를 줄이고 직원을 줄이는 독립기관들의 운영은 효율성을 대변한다고 보기에 위험이 있음.

□ 평가의 종합

- 공공부조 전달체계를 둘러싼 쟁점과 가치는 서로 연결되어 있음.
  - 지방분권은 책임성을 약화시킬 가능성으로 작용하며
  - 집행의 분리는 비용의 절약, 책임성 저하 위험, 효율성 강화로, 그리고 간접적으로는 여러 부처의 서비스 종합이라는 통합성 제고기반으로 연결되며
  - 비용의 절약은 접근성에 부정적인, 효율성에 긍정적인 방식으로 연결할 수 있음.
  - 또한 연계의 재편과 강화는 통합성과, 중복·누락을 줄여 효율성에 영향을 줌.

[그림 9-1] 공공부조 전달체계 쟁점과 가치의 관계



## 제 4 절 함의

- 외국 공공부조 전달체계를 비교분석이 주는 함의는 크게 두 가지로 구분하여 봄.
  - 하나는 우리나라 공공부조 전달체계와 관련된 근본적인 문제들에 대하여 숙고할 점들이며 다른 하나는 전략적인 선택에 있어 비교적 단기적 시사점들임.

### □ 근본적인 문제의 검토

- 우리나라의 공공부조 전달체계를 설계하기에 앞서 짚어봐야 할 몇 가지 전제에 대하여 논의가 필요함.

### ○ 첫째, 현물서비스의 확대 및 분화 가능성을 검토하여야 함.

- 이는 사무소가 배치되는 단위 지역 및 필요 인력의 규모와 전문성에 영향을 주는 요인이 됨.
  - 현금과 서비스의 분리에 대해서는 여러 가지 의미 부여가 있음. 영국에서는 복지소비자가 대인서비스를 통하여 통제될 가능성이 있다는 관점에서 현금과 서비스를 분리하여왔음. 즉, 서비스 제공과정에서 착한 행동에 대한 보상으로 현금급여가 주어지고 복지권 인정이 약해진다는 우려가 작용한 결과로 분리를 이해함(이상일, 2004:171). 한편 현금과 서비스를 지방정부가 모두 책임지는 스웨덴에서는 복지대상이 가진 사회적 문제뿐만 아니라 소득의 유지라는 문제까지 관리함으로써 문제적 상황의 경감 및 급여에 대한 장기적 의존성에 예방적으로 개입하는 역할이 있다고 보고 있음.
  - 우리나라 사무소의 물리적 접근성은 매우 높음. 공공부조가 지금보다 현물, 서비스로 확대되고 분화된다면 사무소가 배치되는 지역단위를 줄어야 함. 단, 현물 및 서비스를 위한 사무소를 별도로 분리한다면 기존의 사무소 배치단위는 이분화되어야 함.
  - 최근 공공복지 행정체계의 개편 논의는 시군구와 읍면동의 기능전환과

관련됨. 만약 현금과 서비스가 분화된다면 현금급여 중심의 전달은 시군구로 서비스 전달은 읍면동 단위로 차별화를 고려할 수 있을 것임.

- 또는 중간수준의 규모인 제3의 공공복지행정 단위를 재고하여 볼 수 있을 것임. 이유는 현금과 서비스가 하나의 제도로 계속 묶인다면 시군구는 너무 크고 읍면동은 너무 작아 각각 효과성과 효율성에서 부적절할 수 있기 때문임.
- 현물과 서비스가 공공부조에서 확대, 분화된다면 인력의 규모가 큰 폭으로 필요할 것이며 그 전문성도 지금보다 더 크게 요청될 수 있음. 한편 현금지원에는 비전문가를 현물과 서비스에는 전문가를 구분하여 배치할 수도 있을 것임.

○ 공공부조의 지방화

- 둘째, 공공부조제도의 지방화에 대한 것으로 우리나라도 지방분권이 본격화되는 과정에서 보건복지부의 공공부조제도도 지방으로 이양하는 것이 적절한지에 대한 검토가 있었음.
- 아직 우리나라 지방정부의 재정역량 등에 비추어볼 때, 전국적인 통일성(공공부조에서 통일성은 기초선 이상의 보장이라는 점이 가장 주요함)이나 책임성을 고려한다면 공공부조의 지방이양은 시기상조임.
- 공공부조는 중앙정부의 책임으로 두는 것이 바람직하며 지방의 재정분담도 각 지역의 빈곤실태와 재정적 기반을 검토하여 좀 더 차등화하는 방안을 고민할 필요가 있음.

○ 셋째, 독립기관의 설치 필요성 및 가능성에 대한 검토

- 과거 공공부조 전달체계의 개편 논의에는 독립된 집행기관의 설치도 논의된 바 있음. 하지만 최근에는 주로 기존 지방행정의 변화를 논의 중에 있음.
- 우리나라에서도 공공부조성 급여 및 서비스가 다양화되고 전체적인 규모가 증가하고 있어 지방행정에서 상당한 비중을 차지해가고 있음. 이러한 환경에서는 독립기관의 설치문제가 재논의될 수 있을 것으로 판

단됨. 적어도 일선의 사무소 조직을 비교적 분화된 조직으로 구성하여 업무의 효율성과 효과성을 높이려는 최근 노력이 긍정적인 방향으로 추진되어야 할 것임.

- 외국의 경험에서 본 바와 같이 서비스의 질과 비용의 절약이라는 이중의 목적 달성을 위하여 독립기관의 기능에 의존하기도 함. 하지만 우리나라의 경우 책임성의 보증을 반드시 전제하여야 하며 당분간 효율성보다는 효과성 제고를 목적으로 하여야 함.

#### ○ 수급자의 구성 재검토에 기초한 인력배치와 연계영역

- 넷째, 공공부조 수급자의 규모 및 구성에 대한 재분석과 반영이 필요함. 공공부조 수급자의 규모와 구성은 필요 인력의 규모와 연계의 대상 등을 정함에 있어 주요한 요인으로 작용함.

- 우리나라의 공공부조 성격의 각종 급여와 서비스 대상 규모는 빠르게 증가하고 있음. 따라서 필요 인력에 대한 재검토가 있어야 할 것임. 필요 인력의 확보는 접근성의 가장 기본적인 요건이 됨. 우리나라의 직원 1인당 수급자의 수는 현재로도 매우 높은 수준임.

- 수급자의 구성이 변화 중에 있음. 국민기초생활보장제도 시행 초기만 하여도 취약인구집단의 비중이 높았음. 근로능력자의 비중은 근로능력자에 대한 일선의 엄격한 선정 및 기피가 작용하게 빠르게 증가하지는 못하지만 점차 증가하고 있으며 현재로도 적지 않은 비중임. 당분간은 보건과의 연계가 강력하게 추진되는 것이 필요할 것이지만 점차 근로 및 고용지원과의 연계가 강조될 것으로 전망됨. 현재 국민기초생활보장제도 전달과 고용지원의 전달사이에 나타나는 괴리는 반드시 어떠한 방식으로든지 해소가 되어야 할 것임.

#### ○ 연계의 방식

- 끝으로 관련 영역의 통합이나 연계나, 그 지향을 분명하게 하여야 함. 국가마다 관련 서비스 간 협력은 다양한 방식으로 시도되었음. 강력한 통합에서 주체의 독립을 유지하되 연계를 강화하는 방안도 활용되고 있음.

- 최근의 논의는 주로 연계에 무게중심을 두고 있음. 하지만 주요 연계 대상 영역에 대해서는 물리적 통합 내지 기능적 통합도 추진되고 있음. 우리나라에서도 제도적으로 치밀한 기제를 갖추지 않고서는 연계의 실현이 쉽지 않다는 것을 이미 경험한 바 있음. 따라서 가장 기본적인 연결고리로 통합, 적어도 공간적 통합에 대해서는 적극적으로 고민하여 볼 수 있을 것임. 가장 소극적인 방안으로 각 제도의 일선 사무소를 한 공간에 배치하는 방식이 될 수 있음. 이러한 시도만으로도 효과가 있음을 외국의 사례에서 볼 수 있음.

□ 전략적 선택의 문제

- 공공부조 전달체계와 관련하여 단기간에 전략적 선택이 필요한 문제들이 있음.

○ 인력의 확보와 전문성 강화

- 사회복지전담인력의 규모는 지속적으로 문제제기가 되고 있음. 앞서 외국의 경험과 비교하였을 때, 우리나라의 인력은 매우 부족한 상태에 있음. 효율성을 강조하고 기업운영방식을 도입한 국가에서도 복지공무원의 수는 그 규모가 큼.
- 전문성을 인력의 확충에서 어떻게 고려할 것인가는 숙고가 필요함. 일본 복지담당공무원 중 1/3이 사회복지사인 반면 스웨덴은 대부분의 복지공무원이 사회복지사인 점, 즉, 국가마다 복지공무원의 전문성은 다름. 결국 우리나라의 공공부조 제도가 어느 수준의 전문성을 요청하고 있는가, 앞으로 어느 수준의 전문성을 필요로 하게 될 것인가 등을 면밀하게 검토하여 결정할 사안임.
- 전문성을 필요로 하는 상담 및 현물과 서비스 제공에 사회복지사를 주로 배치하고 자산평가 및 단순 급여지급 등의 업무에는 일반 공무원을 배치하여 인력의 부족과 전문성 제고를 함께 달성하는 방안도 검토할 수 있음. 하지만 이러한 구상은 현금지급과 서비스 제공의 분화를 어느 정도 전제함.

## ○ 집행의 분리와 평가의 강화

- 현재 공공부조 전달체계는 정책은 중앙에서 집행은 지방자치단체에서 책임지고 있음. 이런 경우 집행에 대한 체계적인 평가가 병행되는 것이 일반적임.
- 평가는 단지 집행에서 나타난 현황자료의 수집이 아니라 지역의 빈곤 문제에 적절하게 대처하는 제도로서 충분하게 기능하였는가를 판단하는 것이어야 함. 지역사회의 빈곤층 중 비수급층이 어느 정도의 규모인지, 비수급층의 발생 사유는 무엇인지, 지방정부가 이와 관련하여 어떠한 노력을 하였는지 등 보다 총체적인 평가 작업이 상시적으로 이루어져야 함.

## ○ 단계적 서비스 연계 강화

- 사회복지사무소의 실험과 각종 조직개편과 관련된 개선안 등에서는 복지업무 중심의 사무소의 구조를 기능적, 전문적으로 구조화하는 내용을 담고 있음.
- 즉, 보건이나 기타 관련된 영역에 대해서는 기능적 연계를 강화시키는 비교적 현상유지적인 내용으로 안을 구상 중임.
- 하지만 사무소 내에 연관된 영역의 사무소를 위치시키는 등 파격적이지는 않더라도 다소 새로운 시도들도 재고하여 볼 필요가 있다고 봄. 특히 보건소는 시군구단위로 설치되어 있으므로 사회복지의 영역과 공간적 통합을 시도할 수 있을 것임. 이는 소비자의 입장에서 접근성을 높이며 제공자 간의 협력을 강화하는 초보적인 수준의 기반이 될 것임.
- 한편 사회복지사무소 형태의 조직구조에서 분화된 팀의 업무는 일선 읍면동사무소에서 재통합되어 사례관리의 가능성을 높이는 것도 적극 고려할 수 있음.
- 노동부의 서비스 제공은 별도의 기구를 두어 이루어지고 있으며 단기에 이러한 전달체계가 큰 변화를 가져올 수 있을지에 대해서 긍정적인 기대

를 갖기 어려움. 하지만 노동과의 연계는 향후 주요한 쟁점이 될 것임.

- 따라서 노동과의 연계를 관련 규정으로 구체화하고 근로능력자의 경우 우선 노동영역의 일선 사무소를 통하여 상담 후 공공부조를 담당하는 일선 사무소로 의뢰될 수 있도록 신청 및 급여의 과정을 변화시키는 것이 바람직함.
- 이를 위해서는 중앙부처간 협의를 거쳐 일선의 지침으로 공식화하는 과정이 필요함.

○ 지역사회 조직들과의 관계 규정

- 지역사회에 있는 다양한 민간의 조직들은 공공부조 수급자들에게 여러 가지 서비스를 제공하고 있음. 아직 자원이 충분하지 않은 민간의 조직들은 공공부조 수급자로 서비스 대상을 한정하는 경우가 많음.
- 한편 공공부조 수급자 중 현금급여를 비롯한 기초적인 공공의 지원만으로는 욕구를 충분하게 충족하지 못하고 있음.
- 따라서 지역사회의 민간조직과의 협력은 당연 중요함. 하지만 민간조직들이 공공부조 수급자를 대상으로 서비스를 제공함에 있어서 협력을 위한 협정 등은 체결되지 않은 채 서비스를 제공하고 있음.
- 민간조직들이 수급자에게 서비스를 제공하는 것이 협정을 통하여 공식화된다면 수급자들의 권리는 증진될 것이며 민간의 역할이 보다 분명해지는 계기가 될 수 있을 것으로 보임.
- 우리나라 공공부조 전달체계는 효율성에서는 단순 수치로만 보면 높은 수준에 있음. 그러나 책임성과 접근성, 포괄성 등에서 취약한 상태에 있음. 따라서 효율성을 제고하기 위한 대응을 강구할 단계가 아니며 나머지 가치들을 지향하는 노력이 필요함. 따라서 사무소의 기능을 제고하고 인력의 확보에 주력하며 연계를 강화하기 위한 보다 적극적인 정책적 고민이 이루어져야 할 것임.

## 참고문헌

- 강원택, 「영국의 신자유주의 개혁과 중앙-지방 관계의 변화」, 『국제정치논총』, 제43집 3호, 2003.
- 강창구, 「책임운영기관제도 도입의 역사적 배경과 운영체계」, 『한국행정사학지』, 제9호, 2000.
- 강혜규, 「한국의 공공복지전달체계 개편 실험의 성과 분석- 보건복지사무소 시범사업을 중심으로」, 『연세사회복지연구』, 제5권, 1998, pp.1~36.
- 고경환 외, 『한국의 사회복지지출 추계: 1990~1999 - 순사회복지지출을 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 관계부처 합동, 「희망한국 21」, 2005. 10.
- 국민경제자문회의사무처 사회지출·경제성장 T/F, 「사회지출과 경제성장의 관계- 사회지출 확대가능성 검토」 국민경제자문회의사무처 발표문, 2006. 2. 2.
- 국민경제자문회의사무처, 「사회지출과 경제성장의 관계- 사회지출 확대가능성 검토」, 2006. 2. 10.
- 국중호, 「일본의 지방재정구조 및 삼위일체 개혁에 관한 고찰」, 『지방행정연구』, 제19권 제1호(통권 60호), 2005, pp.217~242.
- 권영주 외, 「일본 자본주의 국가의 기능과 기구 1981-1996」, 『한국정책학회보』, 제10권 제1호, 2001, pp.237~266.
- 김근세·이경호·김철, 「한국고용지원서비스의 거버넌스에 관한 연구: 서울지역 고용안정센터 직원의 직무지향을 중심으로」, 『한국행정학회보』, 제39권 제2호(여름호), 2005, pp.181~206.
- 김근세, 「책임집행기관에 대한 연구: 영국의 사례를 중심으로」, 『한국정책

- 학회보』, 제7권 제2호, 2004, pp.139~162.
- 김미곤 외, 『외국의 공공부조제도 비교연구』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 김순은, 「영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형 - 거버넌스 모형의 시도」, 『지방행정연구』, 제19권 제2호, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의- 도시 거버넌스와 지방분권을 강조하며」, 『지방정부연구』, 제8권, 제4호(겨울), 2004c, pp.73~98.
- \_\_\_\_\_, 「일본의 지방분권과 구조개혁특별구역제도」, 『행정논총』, 제42권 제4호, 2004b, pp.239~267.
- \_\_\_\_\_, 「정부혁신과 지방분권 개혁: 한·일간 비교분석」, 『지방정부연구』, 제8권 제1호(봄), 2004a, pp.151~176.
- \_\_\_\_\_, 「일본 지방분권의 평가와 시사점: 지방분권 모형을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』, 제15권 제3호(통권43호), 2003, pp.313~336.
- \_\_\_\_\_, 「일본 지방분권의 평가와 시사점」, 『한국지방자치학회 동계학술발표회 자료집』, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「지방정부의 기관구성-영국과 일본의 지방정부를 중심으로」, 『지방정부연구』, 제5권 제1호(봄), 2001, pp.9~26.
- 김승현, 「미국의 민영화정책과 사회서비스전달체계의 변화」, 『국제 지역연구』, 제7권 4호, 1998, pp.103~119.
- 김영중, 『지방자치론』, 서울: 형설출판사, 2000.
- 김정렬, 「일본 정부관료제의 영광과 시련- 발전전략과 행정개혁」, 『대한정치학회보』, 12집 3호, 2005, pp.55~77.
- 김춘희, 「우리나라 地域福祉 傳達體系에 관한 實證的 研究 - 공급주체와 경로를 중심으로」, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2002.
- 김태성, 「사회복지에서 공공부문과 민간부문의 역할분담에 관한 연구」,

『사회복지연구』 제4호, 1992.

김태완, 강경태, 「미국 지방자치에 관한 소고(小考)」, 『국제정치연구』 제7집 1호, 2004, pp.119~143.

김필두, 「지역복지 서비스 전달경로의 개선방안 - 생활보소대상자를 중심으로」, 『지방행정연구』, 10권, 4호, 1996b, pp.157~179.

\_\_\_\_\_, 「한국의 지역복지전달체계개선에 관한 연구」, 건국대학교 박사학위논문, 1996a.

김현주, 「청소년 실업자를 위한 고용전략 연구: 영국의 뉴딜프로그램을 중심으로」, 이화여자대학교 석사학위논문, 2000.

김홍식·정형덕, 『지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1992.

다케가와 쇼고 저, 김성원 역, 『일본의 사회정책과 복지국가론』, 인간과복지, 2004.

대통령 자문 빈부격차·차별시정위원회, 『국민의 복지 체감 향상을 위한 지역사회 공공서비스 전달체계 개편을 통한 효율화 전략』, 2004.

류기철·황준욱·박혁, 『호주의 실업자 지원정책』, 한국노동연구원, 2003.

마키사토 쓰네지, 「일본의 중앙정부와 지방정부의 역할-시·정·촌 지역복지계획이 지향하는 것」, 한국사회복지학회 춘계학술대회, 2004.

박경숙, 「참여정부 초기의 지방분권화 및 참여복지 정책방향과 사회복지전달체계 개편과제」, 『사회복지정책』, Vol.16, 한국사회복지정책학회, 2003, pp.151~172.

박노호, 『스칸디나비아 삼국의 조세제도 - 스웨덴을 중심으로』, 한국조세연구원, 1994.

박성복, 「정부혁신과 정책지향: 참여정부의 중간평가와 향후과제; 인사/복지: 미국사회복지행정의 동향」, 『2005년도 하계공동학술대회 발표논문

- 집』, 한국행정학회, 2005.
- 박용찬, 「서울시 복지전달체계의 효율화 방안- Gilbert & Specht의 분석모형을 중심으로」, 『서울시립대학교논문집』, 1997.
- 박재욱, 「영국 보수당 정권의 지방정부개혁과 지방통치체제(local governance)의 형성」, 『지방정부연구』, 제4권 제1호(여름), 2000, pp.295 ~ 317.
- 방성수·김한양, 「일본 자치단체의 복지행정 역할 정립에 관한 연구」, 『복지행정논집』, 제12권 제2호, 한국사회복지행정학회, 2002.
- 변광수·김인철·박노호, 「복지국가 스웨덴의 지방자치- 균형적 지역발전 모델」, 『지역연구』, 제4권 1호 1995 봄, 서울대학교 국제지역대학원 1995.
- 보건복지부, 『빈곤 걱정 없는 사회를 위한 수요자 중심의 공공복지전달체계 구축방안』, 2005.
- 송주명, 「‘잡종형’ 모델로의 일본의 행정개혁: 세기전환기 일본 행정개혁의 특징」, 동향과 전망, 겨울호(통권 제51호), 2001.
- 新川敏光 著, 尹文九 譯, 『일본사회복지의 정치경제학』, 홍익재, 2001.
- 심재호 「일본의 복지관계 8법 개정과 공적 사회복지전달체계의 변화」, 『사회복지정책』, 제5집, 1997, pp.121 ~ 141.
- 안상훈, 「스웨덴의 빈곤정책」 『외국의 빈곤정책-동향 및 비교분석』, 보건복지부·서울대학교 사회복지연구소, 2005.
- 안영훈, 「1997년 영국 지방자치단체의 구조개편에 관한 고찰」, 『지방행정연구』, Vol.12 No.2, 한국지방행정연구원, 1997.
- 오수길, 「뉴 거버넌스의 가능성과 한계: 호주 ‘Centrelink’를 중심으로」, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집, 2000.
- 오혜경, 「스웨덴의 장애인복지정책 및 서비스」, 『카톨릭대학교 성심교정 논문집』, 1996.

- 윤광재·박태형, 『주요제국의 행정제도 동향조사: 미국의 연방정부조직(The Federal Government Organizations of the U.S.A.)』, 한국행정연구원, 2004.
- 이계남, 「호주정부의 예산 및 관리제도 혁신연구」, 『한국정책과학 학회보』, 제8권 제4호, 2004, pp.127~153.
- 이남국, 「호주의 정부회계제도개혁과 그 시사점」, 『한국행정연구』, 제12권 제3호(가을호), 2003, pp.97~120.
- 이남국·김용훈, 『영국의 중앙정부조직』, 한국행정연구원, 2001.
- 이민희, 「우리나라의 공공부조 전달체계 실태에 관한 연구」, 경기대학교 석사학위논문, 2001.
- 이병록, 「사회복지시설의 사회화론에 관한 일고찰-일본 지역복지의 관점에서」, 『한국사회복지학』, 제56권 제1호, 2004, pp.181~201.
- 이봉주, 「사회복지전달체계 개편방안」, 『복지사회포럼』 발표자료, 2003.
- 이상일, 「영국 공공복지서비스 전달체계의 재조직화 : 배경 및 시사점」, 『사회복지정책』, Vol.18, 2004, pp.157~177.
- 이석원, 「미국 공적부조제도 개혁의 성공적인 정책수단」, 『한국행정학보』, Vol.36 No.4, 2002.
- 이성기, 「사회부조 유형화에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 1996.
- 이승중, 「미국 지방정부 정책과정에서의 직접참여의 제도화-현황과 전망」, 『지방정부연구』, 제6권 제3호(가을): 2002, pp.169~186.
- 이영찬, 『영국의 복지정책』, 서울: 나남출판, 1998.
- 이옥연, 「오스트리아, 호주, 캐나다, 독일의 연방주의 비교」, 『한국과 국제정치』, 제18권 4호, 2004, pp.69~98.
- 이재완, 「기초생활보장제도 행정체계 개편방안에 관한 연구-조직과 인력을 중심으로」, 『사회복지정책』, 11집, 한국사회복지정책학회, 2002.

- 이현주, 『차상위계층 실태분석 및 정책제언』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 이현주 외, 『공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 전광현, 「일본의 지방자치단체의 노인복지행정의 변화와 과제: 구조개혁을 중심으로」, 『노인복지연구』, Vol.26, 2004, pp.31~64.
- 전수일·봉민근, 『지방복지행정론』, 학문사, 2003.
- 정무성 외, 「호주의 센터링크 사례」, 『보건복지정책 혁신과제 보고서』, 한국보건사회연구원·보건복지정책혁신단, 2005.
- 정무성, 「전달체계의 연계를 통한 사회복지서비스 효율성 강화 전략- 호주 Centrelink 사례를 중심으로」, 『한국비영리연구』, 제2권 제2호, 2003, pp.99~123.
- 정재욱, 「일본의 사회복지체제에 있어서 사회복지서비스에 대한 이용지원체제의 구조와 특징에 관한 연구」, 『한국사회복지학』, 제57권 제1호, 2005, pp.121~146.
- \_\_\_\_\_, 「일본의 지방분권개혁과 시정촌 복지행정제도의 구조변화 - 복지사무의 구조와 역할 변화를 중심으로」, 『지방정부연구』, 제8권 제4호(겨울): 2004, pp.231~254.
- \_\_\_\_\_, 「일본에 있어서의 지방분권적 복지행정체제의 등장과 시사점」, 『2003년도 동계학술발표회 자료집』, 한국지방자치학회, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「일본 복지행정제도의 개혁과 교훈- 1990년대의 개혁을 중심으로」, 『한국정치학회 세미나 자료집』, 2001b.
- \_\_\_\_\_, 「일본의 지방분권개혁의 방향성과 그 교훈- 90년대 이후의 지방자치제도의 개혁을 중심으로」, 『중앙행정논집』, 제15권 제1호, 2001a, pp.77~91.
- 조성한·정용남, 『사회복지행정서비스 전달체계 연구』, 한국행정연구원, 1998.

조유향, 「스웨덴 사회복지제도의 동향」, 『WebHealth Research』, sep. Vol.3, No.9, 2000, pp.2~6.

조창원, 『지방 자치론』, 서울: 박영사, 1995.

최항순, 『복지행정론』, 신원문화사, 2000.

행정자치부 외, 『사회복지 전달체계 개선방안 (국민에게 다가가는 사회복지서비스 실현)』, 행정자치부, 보건복지부, 기획예산처, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회, 2005.

홍진이, 「일본의 행정개혁과 고령사회」, 『한국행정학회 동계학술대회자료집』 한국행정학회, 2002.

Ken Jones, 『Unemployment Benefits in the United Kingdom』, 한국노동연구원 정책보고서, 2003.

地方自治研修協會, 「國と地方の新しい關係—その基本的な考え方と方向づけ」, 1979, p.14.

Adkisson Richard V., "Multi-Level Administrative Structure and the Distribution of Social Service Expenditures: A Nebraska Example", *The Social Science Journal*, Vol.35, No.3, 1998, pp.303~318.

Alameda County Social Services Agency, *Quarterly Report*, 2004. 03.

Alameda County Social Services Agency, *Function & Organization Chart-July 1*, 2004. (<http://alamedasocialservices.org>)

Butcher Tony, *Delivering welfare*, open University Press, 2002.

Carmel Duggan, "Locally Based Interventions to Combat Poverty and Exclusion: How effective can they be?", *Administration*, Vol.47, No.2 (summer), 1999, pp.56~77.

Christopher Hood & Guy Peters, B., *Rewards at the top: a comparative study of high public office*, London; Thousand Oaks, Calif: Sage, 1994.

- County administrator office, *County of Alameda final/amended budget 2004 ~2005*, Nov. 2004.
- Dan Finn, 'Welfare to work: New Labour's 'employment first' welfare state', *Benefits*, Vol.13, No.43, 2005b.
- Dan Finn, Matthias Knuth, Oliver Schweer and Will Somerville, *Reinventing the Public Employment Service: The changing role of employment assistance in Britain and Germany*, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, 2005a.
- Dan Finn, Matthias Knuth, "One Stop? Joining Up Employment Assistance and Benefit Administration in Britain and Germany", ESPAnet 2004 conference, 2004.
- Douglas F. Morgan, John A. Rohr, "Administrative Discretion and Bureaucratic Statesmanship: Serving the Public Interest", *Paper presented to the American Society of Public Administration*, National Conference Honolulu, Hawaii, 1982.
- DWP, *Work and Pension Statistics*, 2004.
- Eardley Tony, et. al. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Reports*, HMSO, Department of Social Security Research Report No.46, 1995.
- Eleni Karagiannaki, *Jobcentre Plus or Minus? Exploring the performance of Jobcentre Plus for non-jobseeker*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, 2005.
- Government Offices of Sweden, *Local government in Sweden: organization, activities and finance*, 2005.
- Gray Davis, Grantland Hohnson, Rita Saenz, *State plan for provision of public assistance under the personal responsibility and work opportunity reconciliation act of 1996*, State of California, 2002.
- Gray Davis, Grantland Hohnson, Rita Saenz, *Report to the legislature on substance*

- abuse and mental health services under the CalWORKs program*, California Department of Social Services, 2001.
- Gretchen M. Griener, "Charitable choice and welfare reform: collaboration between state and local government and faith-based organizations", *Welfare Information Network*, Vol.4, No.12., 2000.
- Holsch Katja, Kraus Margit, "Poverty Alleviation and the degree of centralization on European schemes of social assistance", *Journal of European Social Policy*, Vol.14(2), 2004, pp.143 ~ 164.
- House of Commons, *Job centreplus: Annual Report and Accounts 2003 ~ 04*, 2004.
- James L. True, "Attention, Inertia, and Equity in the Social Security Program", *Journal of Public Administration Research and Theory* 9:4, 1999, pp.571 ~ 596.
- Janet L. Bell, "Traumatic Event Debriefing: Service Delivery Designs and the Role of Social Work", *Social Work*, Vol.40, No.1, 1995, pp.36 ~ 43.
- Jeremy Moon, "The Australian Public Sector and New Governance", *Australian Journal of Public Administration*, 58(2), 1999, pp.112 ~ 120.
- John McEldowney, "Public management reform and administrative law in local public service in the UK", *International Review of Administrative Sciences*, Vol.69(1), 2003, pp.69 ~ 82.
- Marcia. K. Meyers, Bonnie Glaser, Karin Mac Donald, "On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.17, No.1, 1998, pp.1 ~ 22.
- OECD, *Revenue Statistics 1961 ~ 2004*, 2005.
- Oliver Bruttel, "Contracting-out the Public Employment Service and the consequence for hard-to-place jobseekers: Experiences from Australia, the Netherlands and the UK", *Paper for the Second Annual ESPAnet Conference*, University of Oxford, 2004.
- Population Statistics of Japan , *National Institute of Population and Social Security*

- Research*, 2003.
- Raper Michael, "Centrelink-Viewed from the Community Sector", *Australian Journal of Public Administration*, 58(3), 1999, pp.101 ~ 108.
- Renate Minas, "Administration Poverty- Studies of Intake Organization and Social Assistance in Sweden", *Stockholm Social Studies of Social Work-21*, Stockholms University, 2005.
- Robyn Keast, Kerry Brown, "The Government Service Delivery Project: A case study of the push and pull of central government coordination", *Public Management Review*, Vol.4, Issue, 2002, pp.440 ~ 459.
- Rodger G. Lum, *Alameda County CalWORKs Plan: WiW Frant Addendum*, Alameda County Social Services Agency, 1999.
- Ruth Fincher, "New Geographies of Disadvantage: Implication for Service Delivery", *Australian Journal of Public Administration*, 58(3), 1999, pp.55 ~ 60.
- Simon Burgess, Carol Propper, Marisa Ratto, Emma Tominey, *Incentives for Public Servants: Some Evidence from the UK*, 2003.(<http://www.iies.su.se/>)
- Social Security Advisory Board, *Agenda for social security: challenges for the new congress and the new administration*, February 2001.
- Sue Vardon, "We're From the Government and We're Here to Help- Centrelink's Story", *Australian Journal of Public Administration*, 59(2), 2000, pp.3 ~ 10.
- The fiscal systems bureau in cooperation with the county welfare directors association, *County welfare department cost allocation plan*, California department of social services, 2004.
- Yoder Eric, "Overload", *Government Executive*, Vol.33, Issue 12, 2001.
- <http://www.acf.dhhs.gov/>(The Administration for Children and Families)
- <http://www.ab.lst.se/>(About the Stockholm region, The County Administrative Board- Its work and its role)

<http://www.acf.hhs.gov/programs/oro/index.html>(The Office of Regional Operations)

<http://www.centrelink.gov.au>(Centrelink Annual Report 2004-05, Centrelink our field structure)

<http://www.dwp.gov.uk/>

<http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf>(Department of Family and Community Services, Business Partnership Agreement 2000~2004: Department of Family and Community Services & Centrelink)

<http://www.humanservices.gov.au/about/index.htm>(Department of Human Services)

<http://www.ipss.go.jp/index-e.html>(National Institute of Population and Social Security Research)

<http://www.jin.jcic.or.jp/>(Japan Information Network)

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>(Jobcentre Business Plan 2005~2006, Jobcentre Plus A framework for strategic partnerships, 2004, Jobcentre Plus Annual Report and Accounts 2003-04, Jobcentre Plus Vision 2003-07, London jobcentre list)

<http://www.mhlw.go.jp>(일본 후생노동성 주된 일; 소장 사무, 생활보호제도)

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seifatsuhogo>(후생노동성: 생활보호와 복지 일반)

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html>

<http://www.orebro.se>(어레부르 코문)

<http://www.pref.kanagawa.jp> (히라츠카 보건복지 사무소)

<http://www.pref.kanagawa.jp/sosiki/sosiki.htm>(가나가와현 조직과 일 안내)

<http://www.sos.se>(The Social Services Act- What are your rights after 1 January 2002)

<http://www.sos.se/FULLTEXT/0077-047/0077-047.htm>

<http://www.ssa.gov/>(The Social Security Administration)

<http://www.ssab.gov>(Social Security Advisory Board)

<http://www.stat.go.jp/>(일본 통계청)

[http://www.stockholm.se/templates/template\\_121.asp](http://www.stockholm.se/templates/template_121.asp)

<http://www.sweden.gov.se>(Local Government in Sweden- organization, activities and finance, 2004)

<http://www.uic.edu/classes/socw/socw550/serdeliv/tsld001.htm>

<http://www.umea.se/omkommunen/kommunorganisation.4.bbd1b101a585d704800068955.html> (우메오 코뮌조직도)

연구보고서 2005-25

---

## 외국 공공부조 전달체계 비교분석

Comparative Analysis of Social Welfare Delivery System in Foreign Countries  
- With Focus on Public Assistance delivery System -

---

발행일	2005년 12월 일	값 6,000원
저 자	이 현 주 외	
발행인	김 용 문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	<a href="http://www.kihasa.re.kr">http://www.kihasa.re.kr</a>	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	동원문화사	

© 한국보건사회연구원 2005

---

ISBN 89-8187-372-0 93330