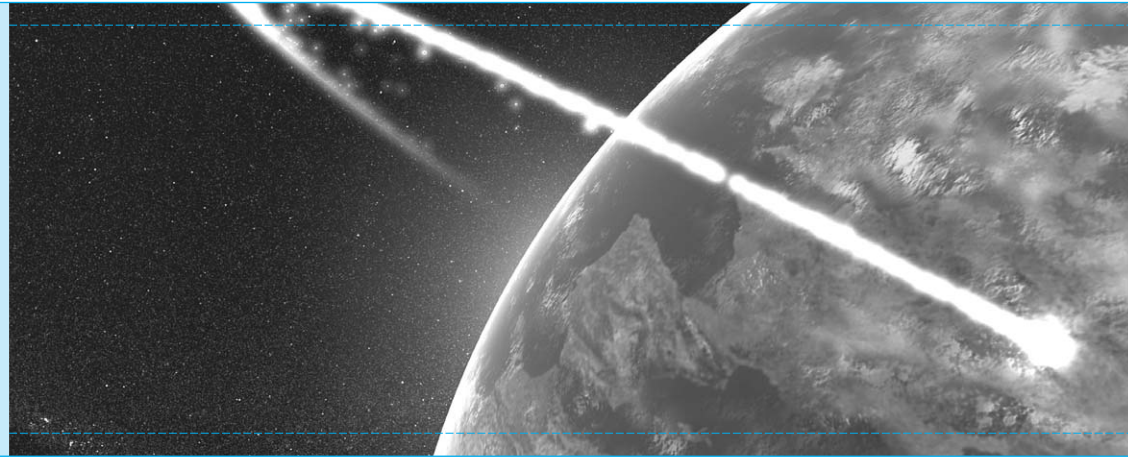


# 미국공공부조제도 전달체계의 비교와 함의: TANF와 SSI의 제도내용과 전달체계의 관련을 중심으로

이 현 주  
한국보건사회연구원 사회보장총괄팀장



## 1. 들어가는 말

본고는 미국의 공공부조 전달체계를 소개하고 그 특성을 정리함으로써 우리나라 공공부조 전달체계에 대한 함의를 찾고자 한다. 미국에는 자산조사를 통해 현금 또는 현물 급여를 제공하는 80여개 가량의 공공부조 프로그램이 존재한다. 그 중 빈곤가구한시지원(Temporary Assistance for Needy Families: 이하 TANF라 칭함)과 빈곤 노인·장애인을 위한 보충적 소득보장(Supplemental Security Income: 이하 SSI라 칭함) 프로그램의 전달체계를 비교분석하고자 한다. 위의 두 가지 제도의 전달체계를 비교분석하고자 하는 이유는 각기 다른 특징을 지니는 공공부조제도의 전달체계를 비교함으로써 더 많은 함의를 얻을 수 있다고 판단하였기 때문이다.

TANF는 근로능력자를 주 대상으로 하여 근로유인책과 근로지원프로그램을 함께 운영하는 반면 SSI는 빈곤한 65세 이상 노인과 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여제도이다. 어들리 등(Eardley et al., 1996a)은 공공부조의 유형을 대상과 급여내용의 구성을 중심으로 3

가지로 구분한 바 있다(Katja & Margit, 2004에서 재인용). 첫째, 일반적 부조(general assistance)로 일정 소득 미만의 거의 모든 사람들에게 현금 급여를 지급하는 제도. 둘째, 범주적 보조(categorical assistance)로 실업자와 같이 특정한 집단을 대상으로 하는 현금 급여를 포함하는 제도. 셋째, 통합된 부조(tied assistance)로 주택급여와 같이 현금이나 현물로 제공되는 특정 상품이나 서비스를 포괄하는 제도. 어들리의 구분은 부조제도의 대상과 내용을 혼용하여 분류기준으로 활용하고 있는데 이를 좀 더 선명하게 재구분하여 본다면 대상의 측면에서 특정 대상으로 한정하는 범주적 부조와 일정 소득이하의 모든 사람을 대상으로 하는 일반적 부조, 그리고 급여 내용의 측면에서 현금, 현물 및 서비스를 포괄하는 통합부조와 현금과 같은 한 가지 급여로만 제한되는 개별부조로 재구분하여 볼 수 있다.

이러한 구분에서 보면 TANF는 범주적 부조 이면서 통합된 부조에 해당한다. 반면 SSI는 역시 범주적 부조이지만 단일한 소득지원만을 담고 있는 개별부조인 것이다. 우리나라의 국민기

초생활보장제도는 일반 부조이면서 통합 부조라 구분하여 볼 수 있다. 부조의 대상과 급여내용이 다른 미국의 두 제도가 전달체계상 어떠한 상이점을 보이는지를 비교하는 것은 우리나라 공공부조제도의 전달체계를 구상하는데 보다 많은 시사점을 줄 것으로 생각된다.

정부간 역할분담(행정분담과 재정분담), 사무소의 구조와 분포, 그리고 인력의 전문성과 배치 규모, 서비스 연계를 중심으로 TANF와 SSI의 비교를 실시하였다. 위 영역은 전달체계를 구상함에 있어 가장 기본적인 골격이 되기 때문이다.

전 세계적으로 지방분권화가 강화되면서 공공부조도 이러한 경향에서 자유롭지 않은 상황에 처해 있고, 사무소와 인력의 규모는 최근 전달체계의 재편에 시장원리를 도입하려는 경향과 관련하여 효율화를 도모하는 가장 주된 논의

영역이 되어왔다. 한편 서비스의 연계를 강화하여 서비스의 효과를 높이려는 전략이 조직의 통합이나 협력의 강화 등으로 추진되고 있다. 우리나라의 공공부조 전달체계에서도 위의 주제들은 역시 핵심쟁점이 되어왔으며 최근 전달체계의 개편과 관련하여서도 쟁점이 되고 있다.

## 2. 정부간 역할분담

미국은 50개 주와 속령으로 구성되는 연방국가로 각 주는 하나의 국가와 유사한 성격을 가진다. 주정부 산하에는 여러 카운티가 존재하고 각 카운티에는 개별 지방정부가 존재한다.

연방정부에서 주정부로 복지결정의 권한을 넘기는 것은 이미 상당한 수준으로 고착되어 있

표 1. 공공부조제도의 대상과 급여내용에 따른 구분

	TANF	SSI	국민기초생활보장제도
대상	근로능력자 대상 범주적 부조	근로무능력자 대상 범주적부조	근로능력자와 근로무능력자를 모두 대상으로 하는 일반적 부조
급여	현금 및 서비스를 포함하는 통합부조	현금중심의 단일부조	현금 및 서비스를 포함하는 통합부조

다. 하지만 주정부로의 복지결정 위임이 국가 전체적인 평등 및 기초보장을 보증하는데 적절한 것인가에 대한 이견이 존재한다(Rector, 1995, Adkisson, 1998에서 재인용)<sup>1)</sup>. 또한 주정부와 카운티의 관계에서는 복지결정의 권한을 위임함에 있어 주마다 다른 양상을 보이기도 한다. 지방정부는 전통적으로 주정부를 거치지 않고 연방정부와 관계를 가져왔으나 신연방주의 도입<sup>2)</sup> 이후 지방정부는 주정부에 재정적으로 종속되는 경향을 보인다. 그럼에도 불구하고 공공부조에 대하여 일부 주는 주가 정책결정 및 행정을 담당하고 또 다른 주들은 주의 감독 하에 카운티에서 선정 및 급여수준 등 일상적인 결정과 집행을 담당하기도 한다<sup>3)</sup>.

중앙정부와 지방정부의 관계에 대하여 행정적 책임과 재정적 책임을 중심으로 네 가지 유형으로 분류도 가능하다(이성기 1996). ① 중앙형: 행정책임과 재정적 책임을 모두 중앙정부에서 지는 유형 ② 지방형: 행정책임과 재정적 책임을 모두 지방정부에서 지는 유형 ③ 분담형: 행정 책임은 중앙정부, 재정적 책임은 중앙정부와 지방정부가 분담하거나(중앙분담형), 행정적 책임은 지

방정부, 재정적 책임은 중앙정부와 지방정부가 분담하는 유형(지방분담형) ④ 혼합형: 행정적 책임은 중앙정부, 재정적 책임은 지방정부 또는 반대의 경우인 유형

1997년부터 실시된 공공부조 복지개혁으로 종래의 연방정부 프로그램으로 운영되었던 AFDC 프로그램의 행정 및 재정적 권한이 새로운 TANF 하에서는 대폭 주정부를 포함한 지방정부로 이양되었다. 지방자치의 전통이 큰 몇몇 주에서는 TANF의 재정과 행정적 권한이 카운티단위로까지 이양되었다.

연방행정부 중앙부처 중, TANF 담당 부처는 보건복지서비스부(Department of Health & Human Service: DHHS)의 아동가정국(Administration for Children and Families: ACF)이다. 이 조직은 수혜대상자에게 직접 서비스를 전달하지는 않지만 직접 서비스를 전달할 책임이 있는 주정부, 지방정부의 계획을 검토하며 주정부, 지방정부 및 비영리기관과 인디언 부족에게 교부금을 지원한다. ACF는 전국적으로 10개의 지역사무소<sup>4)</sup>를 설치하여 주정부의 TANF 프로그램 운영에 대한 관리감독을 하고 있다.

1) 공공부조제도의 정책결정을 지방정부로 탈집중화하게 되면 수급자 선정 및 급여수준이 관대한 지역으로 인구가동이 가능하며 이러한 인구가동은 그 지역의 재정압박이 될 수 있으므로 사전에 개별 지역들이 선정 및 급여를 엄격한 수준으로 미리 조정할 수 있다는 우려가 있으며(Debula and Belton, 1994), 반면 개인에게 최적화된 급여의 제공은 지방정부수준에서 결정되는 것이 적절하며 중앙정부는 지방정부간 조정만을 담당하는 것이 바람직하다는 의견(Tresch, 1981)도 존재한다(Adkisson, 1998 참조).

2) 조지 W 부시대통령이 표방한 신연방주의란 각종 규칙과 규정을 앞세운 연방정부의 주 및 지방자치 정부에 대한 간섭을 줄이고 연방 재정 사용과 관련해 주 정부에 좀더 많은 재량권을 부여하는 것을 핵심 내용으로 한다.

3) Nebraska주의 경우 1980년대 초반까지는 주의 감독 하에 카운티가 복지결정의 권한을 위임받았으나 그 이후 이 구조의 문제점 인식과 함께 카운티의 책임을 덜어주는 방향으로 변화하였다.

4) 연방정부의 지역사무소는 1개의 총괄사무소(headquarters office)와 10개의 지역사무소(Regional offices)로 구성된다. 전국에 걸쳐 동북, 동남, 중서, 서부중앙, 태평양 허브에 10개 지역사무소가 있으며 1개의 지역사무소당 평균 29,365,540명의 인구를 담당하고 있는 셈이다.

그림 1. ACF 지역사무소별 서비스 제공지역 및 관할지역



TANF의 실질적인 운영은 각 주정부의 OFA(Office of Family Assistance)에서 담당한다. 연방정부의 법률과 기준만 만족시키면 주정부의 특성에 맞게 다양한 프로그램을 실시할 수 있으며 구체적인 제도 명칭도 주정부마다 다양하다. 주정부는 TANF의 구체적 프로그램의 기획과 구성, 자체 프로그램의 개발, 이에 대한 재원마련 등의 업무를 수행한다. 대개 TANF가 주 단위로 관리, 집행되고 카운티는 단지 집행의 지역단위로서만 의미를 갖지만 지역의 예산이

나 행정적 전통 등의 차이로 일부 주에서는 카운티도 정책집행주체로서 기능한다.

캘리포니아 주의 사례를 보면 주정부안의 California Department of Social Service(이하 CDSS로 칭함)에서 TANF를 운영하는데<sup>5)</sup>, CDSS는 캘리포니아 주 전체에 위치하고 있는 51개의 사무소에 근무하는 4,200명의 종사자와 58개 카운티의 복지부서 그리고 수많은 지역사회 조직 등을 통해 임무를 수행하고 있다.

TANF 프로그램의 재정은 연방정부와 주정

5) 주의 해당 부서는 주에 따라 다르다. 예를 들어 뉴욕주는 Office of Temporary & Disability Assistance에서, 펜실베이니아주에서는 Department of Public Welfare에서 TANF를 담당한다.

부에 의해 조달되며 연방정부의 TANF에 대한 지원이 정액교부금(Block-Grant) 형식으로 바뀌어 종래의 수급자 수를 기준으로 항목별 예산을 지원하던 방식에서 일정액의 금액을 총괄예산제로 지원하는 방식으로 변경되었다. 그리고 그 총괄예산의 운영권은 전적으로 지방자치단체에게로 이양되었다. TANF 프로그램에 대한 연방정부의 재정적 지원은 각 주마다 상이한데 대체로 주정부의 재정 상태와 경제수준에 따라 연방정부는 최소 50~80%의 재원을 지방정부에 지원한다.

SSI는 연방정부의 책임 하에 연방정부에 의하여 전달된다. SSI 프로그램은 중앙정부의 독립기관인 사회보장청<sup>6)</sup>(Social Security Administration: SSA)에서 운영한다. 미국의 독립기관은 상당한 재량권을 가지고 있으며 이 재량권은 규칙제정(입법기능), 명령의 기능(행정기능), 불복심사(사법기능)같은 형식으로 행사된다.

사회보장청은 13개의 부서에서 약 6,400명의 직원이 근무하고 있으며 지역차원의 서비스 전달을 위해 10개의 지역사무소 아래 6개의 Processing Centers, 36개의 Teleservice Centers, 그리고 약 1,300개의 field offices를 두고 있다. 각 사무소에서는 사회보험과 SSI 관련 업무와 지방 사무소를 지원하는 역할을 수행하고 있다. 면대면(face-to-face) 일차적인 접촉은 1300개의 field office에서 이루어진다. SSI 프로그램의 전

달에서 주정부와 카운티는 특별한 역할을 하지 않으나 주정부 차원에서 SSI에 보충하여 추가급여(State Supplementary Payment: SSP)를 제공할 수 있으며 SSI를 전달하기 위한 사무실의 경우 County의 지역사무소를 활용하기도 한다. SSI는 연방정부의 일반조세를 재원으로 하며 정부간 재원분담에서 지방정부의 부담은 없다.

요약하면 TANF 프로그램은 정부간 역할분담에서 행정책임은 지방정부가, 재정책임은 중앙과 지방정부가 분담하는 구조로 지방분권형에 가까우며 SSI는 행정과 재정 모두 중앙정부가 책임지는 중앙형이다.

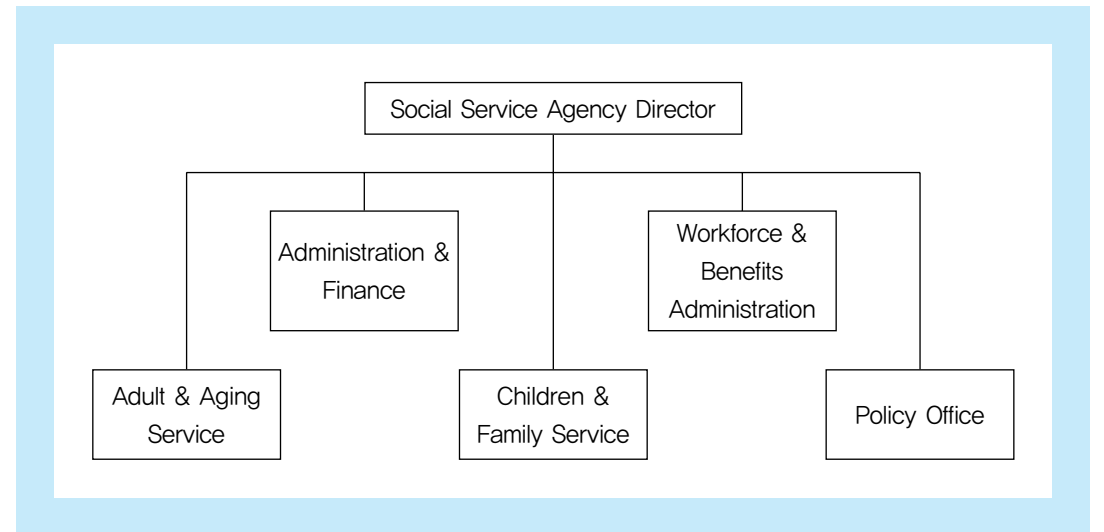
### 3. 사무소 구조와 분포

TANF의 실질적인 집행, 전달은 카운티 단위의 사회서비스기관(Social Service Agency)에서 이루어진다. 사회서비스기관의 기본형에서 보면 5개 부서로 구분되는데 그 중 TANF는 Children & Family Service부서에서 담당한다.

사회서비스기관은 카운티 내 일선 사무소를 두고 있는데, 예를 들어 캘리포니아 주 Alameda County의 TANF를 집행하는 지역사무소는 North Oakland Office, Eastmont Town Center, Eden Area Multi-Service Center, Fremont Outstation, Livemore Outstation 지역사무소이

6) 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 효력이 발휘되어 독립기관화되었다.

그림 2. 일반적인 사회서비스 기관(Social Service Agency)의 구조



자료: Social Service Agency 홈페이지

다. 사회서비스기관은 식품권(Food Stamps), 캘리포니아의 TANF 프로그램인 CalWORKs, 그리고 GA(General Assistance) 등을 운영하며 Alameda County 주민의 약 11.3%를 지원한다. TANF수급자(2004년 기준)만 보면 17,627명<sup>7)</sup>에게 서비스를 제공한다.

지역의 일선 사무소들은 구조가 다양한데 Alameda County 사회서비스 지역 사무소들도 선정 및 사례관리팀과 행정적 지원부서로만 구성된 곳<sup>8)</sup>, 선정 및 사례관리팀과 고용지원팀을 분리하고 행정적 지원부서를 둔 곳 등으로 다양하다.

SSI는 연방정부 프로그램으로 전적으로 연방

정부의 책임 하에 운영된다. SSI의 전달도 연방정부의 집행체계를 따르고 있다. 연방정부의 지역사무소가 SSA의 책임 하에 활용되는데 SSA는 전통적으로 연금 등을 담당한 조직으로 중앙 중심의 전달체계를 구축해왔다.

10개의 지역사무소(regional office)에는 field office, tele-service center, processing center와 같은 일선 사무소를 두고 있으며 이 중 field office는 면대면(face-to-face) 서비스를 위한 초기 접촉점이 된다. 한편 teleservice center는 민원접수와 사회보장급여에 대한 정보를 제공하며, disability determination services office는 SSA의 규정에 따라 장애급여 수급권을 결정하

7) Alameda County Social Services Agency, Quarterly Report 2004. 03  
8) 통합적 접근이 사무소 구성에 더 강하게 작용한 지역이라 해석된다.



는 주정부 기관이다. 이 기관들은 SSA의 정책지침을 준수하도록 요구되나 SSA로부터 직접적인 관리감독을 받지 않으며 SSA의 지역사무소로부터 관리감독을 받는다.

San Francisco 지역사무소 관할인 Arizona, California, Hawaii & Pacific Area, Nevada 지역 내 165개 field offices, 6개 tele-service centers, 17개 Disability Determination Services offices, 20개 hearings offices, the Western Program Service Center가 있다. San Francisco지역의 경우, 약 6,186명의 직원이 고용되어 있다. Chicago 지역 사무소 관할인 Illinois, Indiana, Michigan-Minnesota, Ohio, Wisconsin 지역에는 224개 field offices, 7개 tele-service centers, 하나의 광역 processing service center가 있다. Dallas 지역 사무소 관할인 Arkansas, Louisiana, New Mexico, Oklahoma, Texas 지역에는 151 field offices, 4 tele-service centers가 있으며 여기에는 약 4,100명의 직원이 565,122㎡에 있는 3,300만 명 이상의 주민에게 서비스를 제공하고 있다. Dallas 지역사무소에는 약 150여명의 직원이 근무하고 있다.

양 제도의 사무실 분포를 보면 TANF는 카운티 내 소지역 단위로 사무소를 두어 미국 내 3000여개의 카운티마다 5개 정도의 사무소 분포를 가정한다면 그 수가 매우 크다는 점을 추측할 수 있다. 반면 SSI는 광역단위의 연방정부 지역사무소에서 관리되는 약 1300개의 사무소

에서 전달되므로 TANF에 비하여 사무소의 수는 매우 적다.

#### 4. 인력의 전문성과 배치

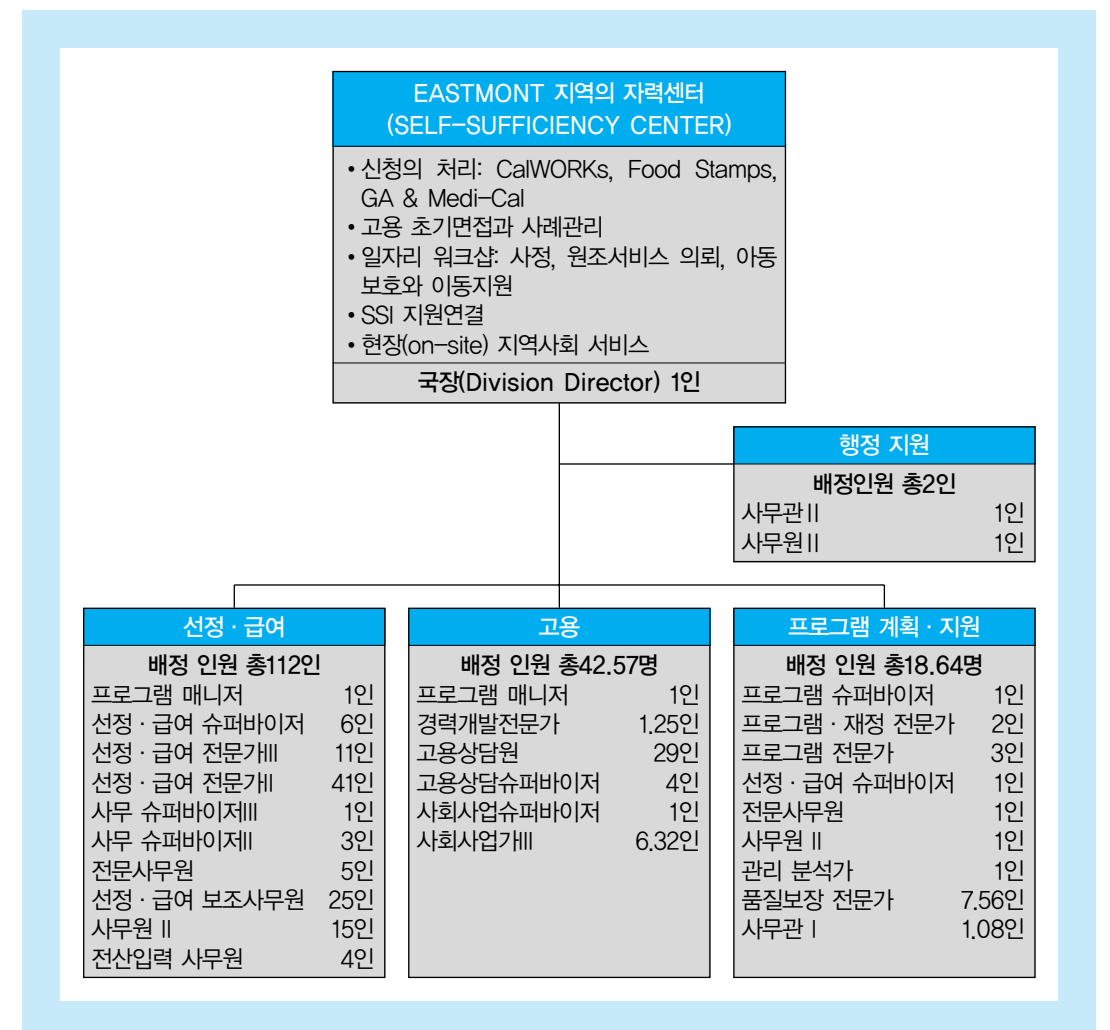
미국 TANF의 집행을 담당하는 지역사무소의 인력구성은 사무소에 따라 다르지만 Alameda County의 경우 County 내 여러 개의 지역사무소에 Division Director, Program Manager, 그리고 Social Worker Supervisor가 배치되어 있는 것이 일반적이다. 아래의 표는 Alameda County 내 East County 지역사무소의 인력구성을 예시한 것이다. Director는 지역사무소 전반에 대한 관리 업무를 수행하며 Program Manager는 각각 클라이언트의 접수와 초기 상담, 그리고 고용관련 서비스 제공을 담당한다. 그리고 슈퍼바이저가 이끄는 인력은 그 밖의 다양한 업무를 수행하고 있다. 지역사무소의 직원은 각각의 업무에 따라 요청되는 전문자격을 갖추고 있는데 예를 들어 심리사회사업가(psychiatric social worker)등의 자격증이 요구되기도 한다.

Alameda County의 사회서비스기관은 2400명의 직원이 있으며 지역사무소에 배치된 직원의 수는 곳에 따라 다른데 예를 들어 Alameda County의 5개 지역사무소의 직원은 286명, 104명, 176명, 151명, 223명 등으로 다양하다(Alameda County, 2004<sup>9)</sup>). Alameda County의

표 2. 지역사무소 기본 직원 및 업무

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

그림 3. EASTMONT 지역의 사회서비스 기관의 구조



자료: Alameda County, Social Service Agency 홈페이지.

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

지역 사무소 중 하나의 사무소를 예로 하여 그 구조와 인력의 배치를 보면 아래와 같다.

SSI제도 운영을 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 연방정부 관할 10개의 지역사무소(Regional Offices)아래 1300개소의 일선사무소가 있다. SSA의 전 직원은 2005년 약 65,000명 정도가 있으며 지역사무소에서 관할하는 SSA의 일선 사무소 직원은 4000에서 6000명 정도에 이르며 정확한 규모는 지역에 따라 다르다. 최근 SSA직원들은 퇴직 등으로 계속 감소하고 있는 반면 대상자의 규모는 계속 증가하고 있어 직원 1인당 업무량의 과다가 문제로 지적되고 있다(Yoder, 2001).

대부분의 직원은 소득 등을 기준으로 한 선정과 선정 후 현물급여지급 중심으로 업무를 주로 수행하므로 사회복지사와 같은 인간서비스 분야 전문직에 대한 필요성이 낮으며, 따라서 일반 행정직의 비율이 높다.

### 5. 서비스 연계

앞서 서두에서 밝힌 바와 같이 TANF와 SSI는 그 제도의 표적층이 다르다. 전자는 근로능력층을 주 대상으로 하는 반면 후자는 근로능력이 약한 노인과 장애인을 주 대상으로 한다. 따라서 두 제도는 연계 및 조정이 필요한 서비스 영역과 연계에 대한 사회적 요청의 수위가 다르다.

Meyers & Glaser & McDonald(1998)의 연구에 의하면 TANF 이전, AFDC제도의 운영에 있

어서도 근로서비스와의 연계를 필요로 하였지만 1960년대 이후 관료화된 공공복지서비스가 주로 수급자 판정을 중심으로 업무를 한정된 상태에서 수급권청구의 정확한 처리와 속도를 중심으로 업무를 평가하게 되었고 실제 근로지원을 위한 정보제공이나 연계는 매우 미흡하였다. 복지개혁 후 TANF가 시행되면서 수급자들에게 근로를 위한 조건을 조성하기 위한 교육과 같은 서비스와 능력개발이나 취업과 같은 고용 관련 서비스를 제공하는 것은 과거에 비하여 매우 크게 강조되기 시작하였으며 관련 서비스 제공들은 그 자체로 현금급여와 함께 TANF 프로그램을 구성하게 되었다.

특히 복지수급자의 복지제도 탈피율과 노동 시장 참여율을 높이기 위해 고용관련 서비스와의 연계는 무엇보다 중시되었다. 민간의 근로지원서비스 기관들과 TANF 일선 사무소 간의 긴밀한 계약이 강화되고 TANF 클라이언트는 취업을 위한 직업훈련서비스와 취업기회를 제공하는 프로그램에 의뢰되었다.

예를 들어 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 제공받는다. 만약 SAP에서 서비스를 받고도 취업하지 못한 경우에는, 2단계로 좀 더 집중적인 서비스를 제공하는 ESP(Employment Services and Job Placement Center)에 의뢰되고 직업훈련 및 취업기회향상 등의 서비스를 포함하여 집중적

인 취업관련 서비스를 제공받는다.

서비스를 제공하는 민간기관들은 서비스 제공의 효과성에 따라 비용을 차등 제공받는 계약에 준하여 운영된다. SAP서비스를 제공하는 조직들은 기술사정과 취업서비스를 제공한 성과에 따라 해당 비용을 받는데, 클라이언트가 높은 봉급을 받거나 90일 이상 근무할 경우에는 보너스를 받게 된다. ESP서비스를 제공하는 조직들은 클라이언트가 90일 이상 근무한 경우에는 기본 정액금을 받고, 높은 봉급을 받거나, 복지제도를 탈피하거나, 180일 이상 근무를 유지한 경우에는 고액의 정액금을 받게 된다.

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 두고 있다. 카운티 단위로 서비스 연계를 위한 정보제공 및 기술적 지원이 가능하도록 주정부에서 포럼 등을 운영하기도 한다.

하지만 TANF의 운영에서 필요한 서비스 연계가 제대로 이루어지지 않는다는 비판도 여전하다. 캘리포니아 지역의 TANF 프로그램인 CalWORKs<sup>10)</sup> 프로그램의 시행 초기에는, 주로 제도 집행 및 수급자 등록 등과 같은 업무에 초점이 두어지고, 학대, 정신건강 서비스 등과 같이 가정 내 근로조건을 형성하고 삶의 질에 영향을 주는 지지적(supportive)인 서비스의 시행

10) 주정부에 따라 TANF 제도명을 그대로 사용하거나 또는 변경하여 사용하기도 하는데 캘리포니아의 경우, TANF대신 CalWORKs라는 제도명을 사용한다.

이 지연되었다고 지적되었다. CalWORKs 시행 2년 후에도, 지지적인 서비스에 대한 요구가 더욱 증가하고 있었다.

SSI의 수급자는 대개 노인과 장애인으로, 근로지원서비스와의 연계가 그렇게 강조되지 않는 반면 노인 및 장애인을 대상으로 활동하는 지역복지기관(Community Based Organization: CBO)들과 긴밀하게 협력하는 체계를 유지하여야 한다. 한편 SSI는 관련 서비스의 제공이 제도의 내용으로 포함구성된 것이기 보다 부가적으로 권고되는 사항이라 볼 수 있다.

### 6. 정책적 함의

미국의 TANF와 SSI의 전달체계를 정부간 역할분담, 사무소의 분포, 인력의 전문성과 배치 규모, 그리고 서비스 연계의 측면에서 비교하여 보았다. 비교분석을 통하여 공공부조의 내용에 따라 전달체계가 달라진다는 점을 보다 분명하게 확인할 수 있었다. 현금중심의 제도인가, 서비스를 병행 지원하는 제도인가/ 근로능력자 층을 주 대상으로 하는 제도인가, 아니면 근로무능력자를 주 대상으로 하는 제도인가에 따라 전달체계의 설계가 달라진다는 점을 미국의 양 제도를 비교함으로써 알 수 있었다. 급여 내용은 정부간 역할분담과 사무소의 분포, 그리고 인력의 배치 및 전문성에 전반적인 영향을 미치게

되고 대상은 연계를 필요로 하는 서비스 영역을 달리한다. 우리나라 국민기초생활보장제도의 전달체계도 결국 제도의 특성에 걸맞는 설계가 필요하다는 점은 두말할 필요도 없다. 앞서 살펴본 미국의 두 가지 공공부조 제도의 전달체계 개요와 우리나라 국민기초생활보장제도의 전달체계에 대한 함의를 정리함으로써 본 글의 결론을 대신하려한다.

지방분권이 공공부조제도의 평등성과 책임성에 미치는 영향은 각 국의 제도 배경에 따라 달라질 것으로 판단된다. 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 있다. 개별 국가의 복지수준이 지방분권의 주요 기반으로 작동할 것이지만 한 국가 내에서도 제도의 성격에 따라 지방분권의 유효성 또는 가능성이 달라진다. 개별화된 전달체계가 초점이 될 때는 지방의 역할이 더 강조될 것

이며, 통일성이 초점이 될 때는 지방의 역할에 대한 필요성은 약하고 중앙의 역할이 강화됨으로써 효율성과 안정성을 확보하게 된다.

TANF와 SSI를 비교하여 볼 때, TANF는 개별화된 서비스 제공이 강조되는 반면, SSI는 선정과 현금급여로만 구성되어 통일성이 더 강조되는 경향이 있다. TANF의 전달에서는 지방정부의 역할이, SSI의 전달에서는 중앙정부의 역할이 더 강하게 작동하는 배경에는 이러한 제도의 상이성이 작용하고 있다고 판단된다. 국민기초생활보장제도는 현금과 현물이 결합된 통합급여로서 TANF와 유사하지만 실제 현금급여 중심의 제도 운영이 되고 있다. 결국 애매한 국민기초생활보장제도의 성격이 통일성을 보장하려는 중앙중심의 행정과 일부의 재정분담을 택하게 하였을 것이다. 하지만 국민기초생활보장제도가 고용관련 서비스를 중심으로 하는 자활과 현금급여를 중심으로 하는 기초보장으로 분리 운영된다면 전자는 지방정부의 역할을 강조하는 방식으로, 후자는 중앙정부의 역할을 강조하

는 방식으로 다른 방식을 택할 가능성이 높다.

하지만 우리나라의 경우 미국보다 중앙정부의 세입비중이 높아 지방정부의 역할 수행 기반이 취약하다는 점이 고려되어야 한다. 미국 연방 또는 중앙정부의 세입비중은 38.8%인데 반해 우리나라 중앙정부의 세입비중은 62.4%에 이른다. 이상적인 역할분담은 제도의 급여내용에 따라 달라지는 것이지만 그 현실기반은 세입구조 등 지역의 기반을 검토함으로써 확보할 수 있다. 즉 현금급여의 공공부조를 지방정부로 이관하는 것은 현재 우리나라의 기반을 고려할 때 위험할 수 있다. 다만 서비스를 확충할 수 있는 지방정부의 기반을 확충하는 노력이 보강될 필요성은 여전히 남는다.

사무소의 배치단위 역시, 제공하는 급여가 무엇인가와 밀접한 관련을 갖고 설계되어야 한다. 만약 면대면(face to face)서비스를 중심으로 하는 전달이라면 직접 방문이 용이하도록 사무소의 배치단위는 작은 지역으로 설정되어야 하지만 현금급여만을 중심으로 하는 전달이라면 사무소의 배치단위는 좀 더 큰 지역으로 설정되어

도 무방할 것이다. 현금급여를 중심으로 하는 미국 SSI의 사무소 배치는 개별적인 서비스와 연계된 급여를 지급하는 TANF에 비하여 매우 크다. 10km2 당 사무소의 수를 보면 TANF의 지역사무소는 0.06개, SSI의 지역사무소인 field offices는 0.00135개이다. 국민기초생활보장제도의 경우 사무소의 수는 0.35로 그 분포가 매우 과밀하다. 우리나라의 경우 공공부조 전달체계는 기존의 행정단위를 그대로 활용하고 있으며 효과성과 효율성을 담보하려는 새로운 시도는 반영되지 못하고 있다. 현재 우리나라 사무소의 분포는 현금지원을 전달하는 구조로는 매우 비효율적이라고 평가할 수 있다.

만약 현금급여와 면대면 서비스를 묶어 놓은 제도의 운영이 유지된다면 면대면 서비스에 적절한 사무소 배치단위를 선택할 수 밖에 없을 것이지만 이 경우 일정 정도의 자원 손실이 초래될 것이다. 현재의 우리나라 사무실의 배치는 면대면 서비스를 고려한 경우에도 매우 과밀할 수준에 있다. 이러한 연유로 시군구와 읍면동 사이의 적정 규모를 복지단위로 재선택하는

표 3. 제도별 전달체계의 비교

	TANF	SSI	한국
정부간관계	지방분담형	중앙형	중앙분담형
사무소 분포 (개소수/10km2)	0.06개소	0.00135개소	0.35개소
인력의 전문성	전문성 높음	전문성 낮음	전문성 높음
인력의 규모 (수급자수/일선인력)	71명	804명	591명
서비스 연계	근로지원서비스와의 연계강조	보호서비스와의 연계강조	보호서비스, 근로지원 서비스와의 연계 필요

주: TANF의 직원 대비 인구는 Alameda 카운티 사례 기준, SSI의 직원 대비 수급자 수는 Dallas 지역 기준임.

표 4. 정부수준별 세입비중(2003)

국 가	미 국	한 국
연방 또는 중앙정부	38.8	62.4
주정부	20.2	-
지방정부	14.7	18.0
사회보장기금	26.4	19.5
초국가적(Supernational)	-	-

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



결단이 필요하다는 문제제기도 유심히 경청할 가치가 있다.

인력의 배치도 역시 급여 내용으로부터 영향을 받는다. 현금지원과 서비스 지원은 필요인력의 규모를 달리한다. 현금지원은 인력활용에서 규모의 경제가 커서 적은 인력으로도 효율적인 수행이 가능하지만 서비스 지원은 노동집약적인 성격을 갖고 있어 동일 규모의 인구를 대상으로 한다하여도 현금지원에 비하여 더 많은 인력을 필요로 한다. 미국의 두 제도는 이러한 특징을 잘 보여준다. TANF는 인력 1인당 담당 수급자의 수가 71명인 반면 SSI는 804명에 이른다. 우리나라 국민기초생활보장제도는 인력 1인당 수급자의 수가 약 591명<sup>11)</sup>으로 중간수준에 있다. 이 규모는 서비스 제공을 위해서도 현금지원을 위해서도 적절하지 않다. 서비스 지원을 전제로 하는 경우 부족한 인력규모이며 현금 지원을 전제로 하는 경우 과한 인력규모라고 보여진다. 그렇다면 우리나라 국민기초생활보장제도의 제공 인력은 매우 부족한 실정이라는 비판을 면하기 어렵다. 현금지원과 서비스 지원이 연결된 제도라면 서비스 지원을 전제로 인력의 규모를 확보하여야 할 것이다.

인력의 전문성은 서비스 전달체계에 있어서 매우 중요하지만 제도 내용에 따라 전문성의 의미가 달라진다. 현금지원을 주로 하는 단순 소득보장의 경우는 대상자 선정을 위한 조사와 급여지급이 중심 업무가 되는데 이는 전문성의 의

미를 약화시킨다. 반면, 면대면 서비스를 포함하여 상담에서 근로지원, 근로환경 조성 등 복합적인 서비스 제공을 병용하는 부조제도에서는 전문성의 의미가 매우 크다. SSI의 경우 지역에 소재하는 민간서비스 기관과의 연계는 필요로 하지만 TANF보다 전달체계 내 사무소에 배치된 인력의 전문성은 낮다. 현금을 지원하는 SSI는 행정직이 선정 및 현금지원을 수행하기 때문이다.

우리나라는 사회복지사를 전담공무원으로 채용하여 국민기초생활보장제도의 대상자 선정, 급여지급의 업무를 수행하도록 하였다. 즉 인력의 전문성은 확보되었다. 그럼에도 불구하고 일선 사무소의 업무는 자산평가, 수급자 선정, 급여수준의 결정이 주를 이루고 있어 전문성의 발현을 기대하기 어려운 상황이다. 전문성이 필요한 대상자별 서비스 제공계획의 수립과 서비스 연계 제공은 수행할 여력이 없어 방기된 상태이다. 공공부조제도의 전달체계에서 수행될 모든 업무의 전문성 수준을 구분하고 이에 따라 전문인력의 배치 등을 재설계하여야 할 것이다.

서비스 연계는 부조제도의 대상에 따라 일차적인 영역이 달라지는데 미국 TANF는 고용지원서비스와의 연계, SSI는 지역의 노인, 장애인을 대상으로 하는 보건 및 돌봄 서비스와의 연계를 초점으로 한다. 국민기초생활보장제도는 앞서 양 제도가 범주적 부조인데 반하여 근

로능력자와 무능력자를 대상으로 포함하는 일반적 공공부조제도이다. 따라서 고용지원서비스와 노인 및 장애인을 대상으로 하는 서비스와의 연계 모두를 필요로 한다. 과거에는 공공부조와 보건과의 서비스가 강조되었으나 2000년 국민기초생활보장제도가 도입되면서 고용지원서비스와의 연계가 시도되고 있다. 하지만 실제 근로빈곤층이 증가한 것에 비하면 고용지원서비스와의 연계를 적절하게 확보되지 못한 채 방치되고 있다. 이 역시 인력의 부족과 무관하지 않은데 선정 및 급여지급을 수행하고는 더 이상 필요한 서비스를 확인하고 연계를 시도할 여력이 없기 때문이다.

국민기초생활보장제도를 둘러싸고 그 개편에 대한 논의들이 활발해지고 있다. 논의의 핵심은 기초보장제도를 대상집단별, 또는 급여내용별 분화를 시도하여 제도의 효과성과 효율성을 높이는 것이 가능한가, 그 타당성을 가능하는 것이다. 현재 국민기초생활보장제도는 일반적, 그리고 통합적 부조이지만 그 제도내용에 적절한 전달체계의 모습을 갖추고 있지 못하다. 서비스 제공을 위한 인력의 확보와 필요 서비스

와의 연계체계 구축 등이 미약하다. 따라서 기존의 제도의 틀을 유지한다하여도 전달체계에 대한 검토 및 개선은 지속되어야 한다. 하지만 국민기초생활보장제도가 최근의 제안들에서처럼 대상별, 급여내용별 분화체계로 전환된다면 전달체계는 분화된 각 제도의 내용에 따라 재구성되어야 할 것이다. 취약인구집단을 대상으로 현금지원을 하는 부조와 근로능력자를 대상으로 현금과 서비스를 병행 지원하는 제도는 다른 전달체계를 요구하기 때문이다. 사실 전달체계에 보면 일반적, 통합적 부조에서는 부적절한 역할분담이나 자원의 비효율성이 초래될 가능성이 높다. 성격이 다른 대상을 함께 포괄하고, 다른 성격의 급여내용을 활용하기 때문에 어느 것을 기준으로 하여도 다른 나머지 대상과 급여내용에는 부합하기 어렵기 때문이다.

기존의 전달체계를 일보씩 개선해나가는 노력은 현실성을 확보한다는 측면에서 유리한 점을 갖는다. 하지만 제도의 원리를 기반으로 이상적인 전달체계의 모습을 설계하고 이를 목표로 개선이 진행될 수 있도록 하는 원론적인 수준의 검토도 선행되어야 하는 시점에 있다. **GSST**

11) 국민기초생활보장제도 수급자와 공공부조성 기타 급여의 수급자를 합산한 결과이다. 단, 사회복지전담공무원의 업무내 수급자 수를 합산한 것이다.