미국 지방자치단체(County level)의 통합적 가족지원서비스 전달체계 구축을 위한 노력[1)]

김 신 열
꽃동네현도사회복지대학교 교수

1. 서 론

현재 우리나라의 사회복지계는 사회변화 및 가족의 변화와 맞물려 전체적 구도를 재편하는 큰 변화속에 있다. 가족지원 서비스 역시 가족업무의 여성가족부로의 이관과 함께, 건강가정기본법을 둘러싼 논란의 와중에서, 그 전달체계를 재편해야 하는 시점에 있다. 그리고 그 재편의 중심에는 가족지원 서비스의 통합적 전달이라는 화두가 자리하고 있다. 본고는 통합적 가족지원서비스 전달체계를 모색하기 위한 기초연구의 일부로서 계획되었다. 특히 통합적 가족지원서비스 전달체계 구축을 위해 노력하였던 외국의 공공부문의 사례를 미국의 지방정부 차원에서의 노력에서 찾아보고자 하였다. 또한 미국에서 통합적 가족지원서비스 전달체계 구축을 위한 노력들을 통하여 추출된 전략들을 검토한 후, 그들이 서비스 통합과정에서 부딪히는 장벽들에 대해서도 알아보고자 하였다. 그리고 이러한 검토에 기반하여 우리나라 가족지원서비스의 통합적 전달체계 구축을 위해 필요한 조건들을 정리하였다. 서구사회의 경험이 우리에게 의미가 있는 이유는 그들 역시 우리와 비슷한 경험을 이미 오래전에 하였고, 그러한 경험을 바탕으로 오늘날 자기들 나름대로의 노하우를 가진 지원체계를 유지 발전시키고 있기 때문에, 이들의 경험을 통해 우리나라의 통합적 가족지원서비스 모색을 위한 유의미한 함의를 줄 수 있을 것으로 판단되기 때문이다.

미국의 공공부분에 있어서의 통합적 서비스 전달체계 구축에 대한 관심은 상당히 오래된 역사를 갖고 있다. 이들의 관심은 1960년대 이후 미국 내 사회복지를 위한 공공지출의 양적 팽창 혹은 수축의 정도에 따라 상이한 형태[2)]로 존재해 왔으나, 공통적인 관심은 역시 공공 부문에 있어서의 서비스의 분절화(fragmentation), 비연

1) 이 원고는 한국가족사회복지학회(2005) 『한국 가족지원서비스에 대한 진단과 향후발전 방안 모색』, 한국가족사회복지학회 연구보고서의 제 2장 "통합적 가족지원서비스 전달체계의 모색" 부문에서 본인이 직접 서술한 부분을 발췌하여 재정리한 것임.

2) 예를 들어 관련 사회복지 공공지출이 증가될 때(1960년대~1970년대)는 증가하는 서비스를 전달하기 위한 효과적인 수단들을 고안하는 데에 관심을 두었으며, 반대로 감소될 때(1978~1982년)는 지급 방법, 즉 어떻게 서비스 분배를 제한함으로써 서비스 수요와 공급을 조절할 것인가에 초점을 맞추어 왔다(Gilbert & Specht, 1993:127).

속성(discontinuity, 비책무성(unaccountability), 비접근성(inaccessibility) 등의 비효율적 서비스 전달체계가 갖는 문제점을 개선하고자 하는 노력에서 출발하였다(Gilbert & Specht, 1993: 126~128). 이러한 노력은 1996년 사회복지개혁법(Welfare Reform Act)의 입법을 계기로, 특히 사회복지 대상자 가족들에 대한 한시적인 현금 지원제도의 실시, 구직 노력 의무화, 자립생활을 위한 노력 강화(예를 들어 TANF 등)를 시작하면서 보다 구체적으로 본격화되었다고 볼 수 있다(Ragan, 2003). 예를 들어 수많은 한부모 사회복지서비스 대상가족의 경우를 볼 때, 가구주의 일자리 마련을 위한 교육훈련이 필요하며, 이 시간동안 그들의 자녀들을 보살필 수 있는 아동보호 서비스가 필요하고, 그 밖에 건강보험이나 여러 가지 상담 등 다양한 종류의 해결해야 할 문제 내지 욕구들이 복합적으로 존재하고 있는데 반해, 이들 욕구를 해결할 수 있는 프로그램이나 서비스들[3]은 서로 다른 위치에서 제각각으로 존재하고 있어 접근하기 어렵거나 수혜자들을 혼돈스럽게 하는 상황이었다. 따라서 이에 대해 정리할 필요성이 제기되었고, 이것이 프로그램이나 서비스들을 한데 묶는 통합적 전달체계의 구성으로 이어지게 되었다는 것이다(US GAO, 1992; Ragan, 2003).

2. 통합적 전달체계 구축을 위한 지방정부 차원(County level)의 노력

여기에서는 미국 Califomia 주의 San Mateo County의 사례를 구체적으로 살펴보고자 한다. 이 county를 사례로 선택한 이유는 San Mateo County는 주로 지방 자치단체(local county level)에서 공공과 민간 영역이 통합적 사회복지 전달체계를 만들고자 노력한 대표적인 곳으로 다른 지방정부들도 이들의 노력을 하나의 모델로 하여 나름의 전략들을 모색해 온 것으로 알려져 있기 때문이다(Ragan, 2002a). 더욱이 지방화 내지 분권화를 강력하게 추진하고 있는 우리의 현실을 고려해 본다면 지역차원에서 어떠한 노력을 기울여야 하는가에 대한 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

San Mateo County는 미국 서부 캘리포니아 샌프란시스코 남쪽에 위치하고 있는 county로서 인구 규모는 약 70만 명 정도[4]로 캘리포니아 주에서는 중간정도 규모의 county이다. 전체인구의 약 6.5%가 빈곤선 이하이며, 실업률은 2002년 현재 약 4.3%정도이다. 이곳에서 통합적 사회서비스 전달체계 구축에 대한 논의가 처음 시작된 것은 지난 1992년으로 약 10여년이라는 장기적인 노력을 기울여 오늘의 전달체계 시스템을 구축한 것으로 조사 보고 되었다(Ragan, 2002a).

3) 예를 들어 TANF, Medicaid, Food Stamps, 고용 및 훈련 프로그램, 아동보육프로그램, 아동복지프로그램 등
4) 정확하게 707,161명이다(US Census: 2000)

이들이 10여 년 동안 기울여 온 전략적 노력을 살펴보면 전달시스템의 조직 및 종사자들의 변화, 클라이언트에 대한 사례관리 과정상의 변화, 보다 향상된 지역사회 연계 파트너쉽, 정보체계의 발전, 그리고 Peninsula Works라 불리우는 One-stop 사무소 설치 운영 등 모두 5가지 차원에서의 노력으로 통합적 전달체계를 확립해 가고 있음을 알 수 있다(Ragan, 2002a: 5-20). 이제부터는 이들 변화노력에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 조직 및 종사자의 변화(Organizational Changes & Staff Development)

조직적 차원에서 San Mateo County가 이루어낸 변화는 먼저 county 지역주민들의 사회서비스 욕구를 최적으로 제공하기 위해서 공공 부문이 제공하고 있는 county 내의 다양한 프로그램이나 서비스들[5]을 하나의 조직으로 묶어 한 사람의 관리 통제 아래에 두는 이른바 Human Service Agency(HSA)라고 하는 통합된 형태로 기존 조직들을 재조직화(Reorganization)하는 것에서부터 비롯되었다. 그리고 전체 county를 세 개의 지역(남부, 중부 및 북부)으로 구분하고 각각 그 지역의 특색을 반영한 정책 적용이나 운영을 할 수 있도록 해당 지역 사무소에 유연성을 부여하고 있다. 뿐만 아니라 매트릭스 형태의 관리(Matrix Management)방법을 통해 중간 및 상위의 관리자 들이 서로 다른 기관이나 자신이 속한 기관의 프로그램에 대한 책임을 나누어서 지도록([그림 1] 참조) 함으로써 정책과 프로그램이 어떻게 유기적으로 조화를 이루어야 하는가를 스스로 깨닫게 하고 있다는 것이다.

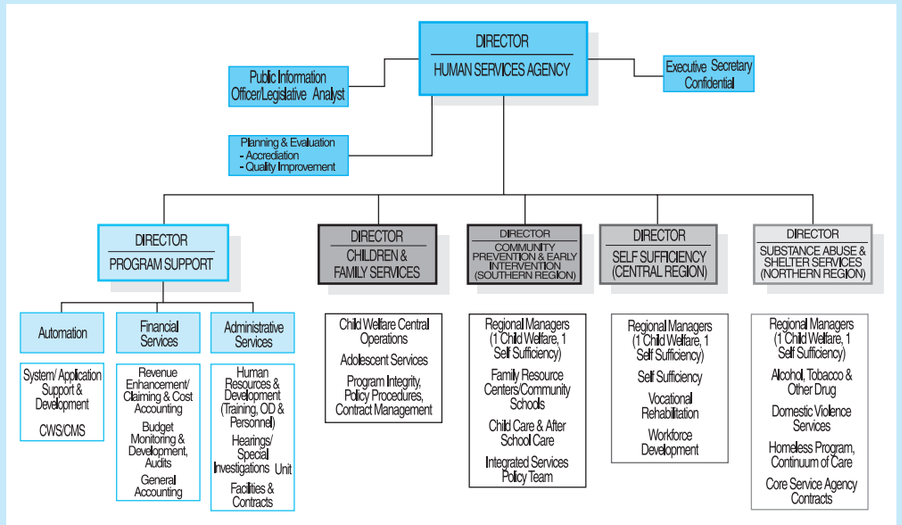
이 밖에도 다양한 팀(Multiple Teams)을 구성하여 통합적 전달 체계 형성에 있어서의 문제점들을 포함한 다양한 이슈들에 대해 토론하게 함으로써 보다 발전적인 형태를 지향할 수 있도록 하고 있다. 또한 50명의 초기 사정전문가(Screening and Assessment Specialist: SAS)를 확보하여 one-stop 센터에 전진 배치하여 이들로 하여금 HSA에서 제공되는 거의 모든 종류의 서비스 혜택 가능여부를 판단하게 하고 이들 전문가들에 대한 지속적인 개발 교육을 통한 클라이언트 중심의 통합된 서비스를 실시하고 있다. 아울러 성과주의 사업 관리 시스템과 이에 따른 예산배분(Outcome-based Management and Budgeting)을 한데 묶음으로써 통합적 전달 체계 구축이 보다 적극적으로 이루어지도록 노력하고 있다.

2) 클라이언트에 대한 사례관리 과정상의 변화

통합적 전달체계 구축을 위한 노력은 클라이언트에 대한 개입과정에서도 이루어졌다. 먼저

5) HSA에 포함된 프로그램이나 서비스들을 보면, 소득보장프로그램(income maintenance program)을 비롯하여 청소년 가족관련 서비스, 고용 · 직업훈련 · 직업개발 프로그램, 직업재활 서비스, 주택관련 서비스, 알콜 및 약물관련 서비스 등을 포함하고 있다.

그림 1. San Mateo County의 가족지원서비스 부서(HSA) 조직도



주목을 요하는 부분은 그동안 프로그램마다 별도로 이루어져 왔던 인테이크 과정을 하나로 통합해서, 포괄적이면서도 클라이언트의 강점을 강조하는 가족 중심의 공통의 사례관리 사정 양식(screening and assessment tool)을 마련하여 초기 사정 전문가(SAS)가 사용하도록 하고 있다는 점이다. 따라서 SAS는 클라이언트 인테이크 과정에서 클라이언트를 일대일로 만나 그들의 욕구를 최대한 정확히 파악함으로써, 직접적으로 또는 연계과정을 통해 욕구에 대한 적절한 해결책을 모색해 주게 된다.

클라이언트에 대한 개입과정과 관련하여 또 한 가지 주목할 부분은 '가족자립지원팀(Family Self-Sufficient Team: FSST)'의 역할이다. 이 팀은 지역사회의 다양한 기관이나 HSA의 초기 사정전문가들(SAS)로 구성된 이른바 다분야 전문가팀(multi-disciplinary team)으로서, 가족이나 개인들이 스스로 자급자족 할 수 있도록 필요한 연계나 자원획득을 도와주는 역할을 한다. 1개 One-stop 센터 당 모두 4개의 FSST가 있으며 이들은 주 단위(weekly-based)로 모임을 갖고, 다양한 욕구를 갖고 있는 사례들에 대해 장단기 개입 목적과 계획을 클라이언트 개인 또는 가족과 함께 정하고, 개입의 진행에 따라 후속 서비스를 실시하고 있다. 이러한 팀별 접근을 통해 클라이언트에게 다양하고 포괄적인 서비스를 중복되지 않게 제공할 수 있으며, 클라이언트가 자기에 대한 개입 계획에 직접 참여하도록 함으로써 문제해결에 적극적이고 능동적으로 임할 수 있는 계기를 마련하고 있는 것이 특징이다.

3) 지역사회 연계 파트너쉽

또한 San Mateo county는 지역사회의 사회서비스 제공 기관, 그리고 지역사회 주민들의 사회 서비스 향상에 관심을 갖고 있는 지역사회의 다양한 조직 대표들과 적절한 연결망을 구성하고, 이들과의 서비스 계약을 통해 긴급하게 필요한 서비스나 자원들을 제공하는 노력을 협동적으로 행하고 있다. 현재 이러한 계약은 학교에 기반한 17개의 가족자원센터(family resources centers), 그리고 7개의 다른 핵심 서비스 제공기관과 맺고 있으며, 서비스계약 예산 규모는 연간 약 2천 8백만 달러에 이르고 있다.

4) 효율적 정보체계의 개발 구축

각종 프로그램의 통합에 따른 단일화가 진행되면서 특히 클라이언트에 관한 정보들을 효율적으로 관리할 수 있는 시스템의 필요성이 대두되었고, 이는 새로운 통합 정보시스템의 개발로 이어졌다. 흔히 SMART(Service Management Access to Resources Tracking) 시스템이라고 불리우는 이 정보 체계는 사례관리와 클라이언트의 서비스 상태를 효과적으로 추적하기 위한 시스템이라고 할 수 있다. 이 시스템의 일차적 목적은 첫째, 가구 및 가구 구성원의 인구학적 정보나 서비스 욕구, 사례일지(case narratives), 사례 담당자에 관한 정보를 통한 가구 단위의 사례관리(household management), 둘째, 사례관리자의 일과에 따른 과업관리(workflow management with worker's to-do lists), 셋째, 프로그램과 서비스에 대한 정보나 프로그램 수혜 자격 확인 · 행동 계획 · 프로그램 참여여부에 대한 추적 등을 통한 클라이언트에 대한 서비스 관리(service management) 등이다. 무엇보다도 이 시스템이 갖는 의미는 이를 통해 사례관리자들(예를 들어 SAS 혹은 FSST의 다른 구성원들) 간에 연결이 가능하다는 점, 더 나아가서 공공 및 민간 영역의 서비스 제공자들까지도 이 시스템에 접근 가능하도록 함으로써 클라이언트가 현재 받고 있는 프로그램이나 서비스의 종류, 담당 사례관리자, 그리고 앞으로의 계획까지도 동시에 확인이 가능하다는 점, 그리하여 보다 효율적인 서비스가 클라이언트에게 제공될 수 있다는 점이다.

5) One-stop 센터(Peninsula Works) 설치 운영

San Mateo county가 통합적 전달체계 구축을 위해 기울인 중요한 노력 중 하나는 바로 One-stop 센터의 설치 및 운영이다. 비록 이 One-stop 센터를 통해 제공되는 서비스의 종류와 양은 지역에 따라 조금씩 다르지만, "이 센터를 방문하는 모든 클라이언트는 존중되고 그들이 필

요로 하는 서비스를 신속하게 제공받도록 한다"는 기본 원칙만큼은 전체 센터가 갖고 있는 공통된 철학이다. 이 One-stop 센터는 거의 모든 종류의 사회서비스가 하나의 건물 안에 위치함으로써, 클라이언트가 이 센터를 통해 다양한 욕구를 한 자리에서 해결할 수 있도록 하는 데에 그 목적이 있다. 이 센터에서 제공되고 있는 서비스나 프로그램을 보면, 우선 공공부조 성격을 갖는 프로그램(구직이나 직장내 승진에 필요한 각종 기술들을 알려 주는 Workfirst 프로그램, Medi-Cal, Food Stamps, TANF 등을 포함한 재정지원 프로그램 등), 기타 공적 영역의 프로그램(구직/고용/훈련 프로그램, 직업재활훈련 프로그램, 알콜 및 약물 서비스, 주택 서비스, 정신건강서비스, 아동 및 가족 보호 프로그램 등), 그리고 지역사회 파트너기관의 직원이 파트타임으로 와서 직접 실시하거나 연계를 도모해주는 프로그램 등으로 구성되어 있어서, 거의 모든 종류의 서비스들을 한 곳에서 제공받을 수 있다.

3. 통합적 가족지원서비스 전달체계 구축을 위한 전략

앞에서 살펴본 바와 같이 통합적 전달체계를 마련하고자 했던 미국의 지방자치 단체들의 노력들을 살펴보면, 그것이 어느 날 하루아침에 이루어진 것이 아니었음을 알 수 있다. 단순히 다양한 프로그램들을 한데 모아 두고 관련 종사자들을 한데 모아 둔다고 통합된 전달체계가 구축되는 것은 결코 아닐 것이다. 이런 점에서 본 절에서는 기존의 통합 내지 조정의 노력들에서 공통적으로 찾을 수 있는, 통합에 필요한 중요한 전략과 요소들을 살펴보고, 이를 통해 우리에게 필요한 전략의 단초를 찾아보고자 한다.

Ragan(2003)은 지난 수십 년 동안 통합적 서비스 전달체계 구축을 위해 다방면으로 노력해 온 미국 12개 주의 60개 지역을 중심으로 사례를 분석하였으며, 이를 통해 이들 지역들이 통합적 사회 서비스 전달체계 구축에 들인 노력을 아래 [그림 2]과 같이 제시하고 있다. 이들 노력은 조직의 행정적 차원에서의 전략, 조직의 운영적 차원에서의 전략, 그리고 통합체계 구축에 있어서 기본적으로 충족되어야 할 일반적인 요인들의 세 가지 차원으로 구분하여 설명될 수 있다.

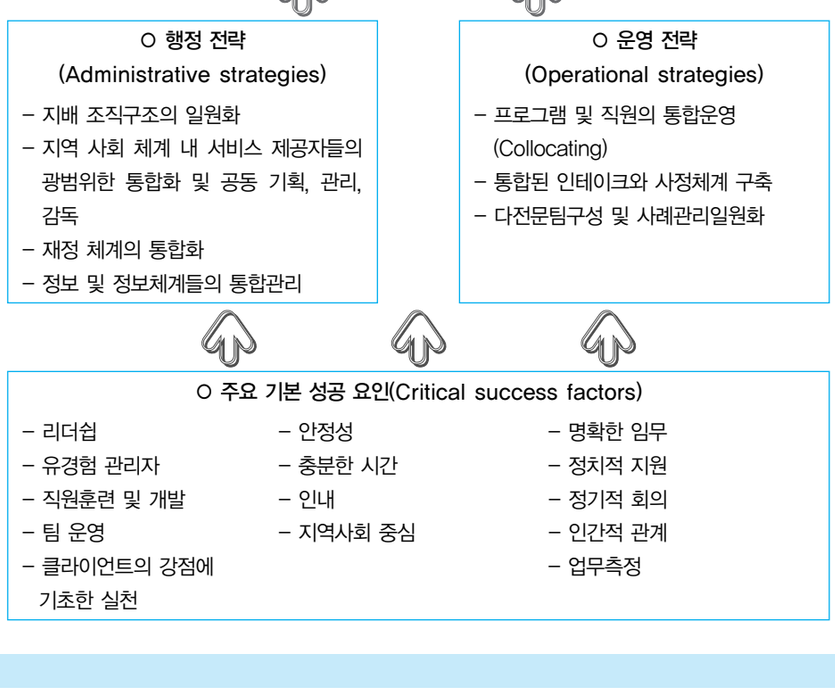
1) 조직의 행정적 차원에서의 전략

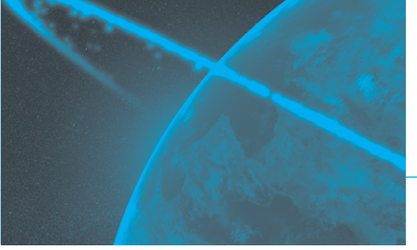
행정적 차원의 전략은 클라이언트에게 직접적으로 영향을 미치는 부분들에 있어서의 변화라기보다는 클라이언트에게 제공되는 서비스를 보다 향상시키기 위해 필요한 전략을 말한다. 여기에는 지배 조직구조의 일원화(consolidating governance structure), 지역사회 이해 당사자들 간의 협력적 관계에 기초한 서비스의 기획·관리 및 감독의 공동작업, 재정 체계의 통합화(integrating funding streams), 그리고 클라이언트에 대한 정보 및 기타 정보체계들의 통합관리 등의 전략이 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지배조직 구조의 일원화는 이미 앞서 미국의 San Mateo County의 예에서도 확인하였듯이, 가족 내지 가족 구성원과 관련된 다양한 서비스를 제공하는 기관을 한데 모아 하나의 조직 구조로 일원화함으로써 그 업무에 있어서 효율성을 확보하려는 노력을 말한다. 이는 곧 One-stop 형태의 서비스 제공 센터의 구성을 통해 클라이언트가 한 곳에서 필요한 거의 모든 서비스를 제공받는 것을 가능하도록 하여 주는 전략이다(Ragan, 2003: 18-19).

둘째, 통합적 전달체계를 성공적으로 구축한 대부분의 지역사회들이 갖고 있는 또 다른 특징

그림 2. 통합적 전달체계 구성을 위한 노력





가운데 하나는 해당 지역사회의 리더들과 지역사회 기관의 프로그램 담당자들 간의 협력적 관계가 다른 어느 곳보다도 잘 조성되어 있었다는 점이다. 이들은 일종의 위원회 내지 협의체(a board/body)를 구성하여 정기적인 모임을 가졌을 뿐만 아니라, 필요시 지역사회 주민들의 욕구에 대한 공동조사를 실시하였고 이를 바탕으로 프로그램이나 서비스들을 공동으로 개발하고 운영하였다. 그리고 이를 위해 지역사회 리더들은 기관들 간의 조정자 역할을 적극적으로 수행하였다(Ragan, 2003: 19-22).

셋째, 통합된 형태의 재정 지원 방식의 도입도 통합적 전달체계 구축을 위해 필요한 행정적 측면에서의 중요 전략 가운데 하나라고 할 수 있다. 이러한 재정 지원의 통합화는 두 가지 형태로 진행됨을 알 수 있었다. 첫번째 형태는 여러 가지 종류의 서비스를 제공하는 대가로 개별적으로 지급되어온 재정지원 방식을 하나의 범주로 묶어서 지원하는 혼합 재정지원 방식(blending of funding stream)이었다. 두번째 형태는 하나의 서비스 목표 아래 지역사회에 일정량의 재정을 일괄 지원함으로써 지역 사회 기관들로 하여금 자율적으로 그 지역사회에 적절한 고유의 서비스나 프로그램을 개발하여 운영할 수 있도록 조정기능을 수행하는 방식(예를 들면 community development block grant)이었다. 이러한 통합된 형태의 재정 지원방식을 통해 One-stop 기관의 유연한 운영이 가능해졌던 것이다(Ragan, 2003: 22-23).

넷째, 통합을 위한 행정적 차원에서의 마지막 전략은 정보 및 정보 시스템의 통합이었다. 통합 정보망 구축 및 이의 관리는 클라이언트가 방문하는 여러 기관에서 매번 반복 작성하게 되는 각종 서식을 간소화하여 기관들이 공유함으로써, 신속하고 정확한 서비스를 클라이언트에게 필요시 적절하게 제공할 수 있다는 중요한 의미를 갖는다. 미국의 정보기술 개발에 의한 서비스 통합노력의 대표적 예로서 Nebraska 주의 N-FOCUS System, New Jersey 주의 One-Ease-E Link 시스템을 들 수 있다.[6] 이들 시스템은 주로 주(州) 차원에서 제공되는 모든 사회서비스 프로그램을 망라한 통합 정보 시스템 프로그램을 만들어서 사용하는 대표적 사례로서 유명하다. 미국 네브라스카 주의 N-FOCUS(Nebraska Family On-line Client User System) 시스템은 자동화된 복지혜택 수혜여부 결정과 사례관리 시스템을 한데 묶어 운영하고 있는데, TANF, Food Stamps, Medicaid, 아동보육, 긴급지원 프로그램 등 모두 27개의 프로그램들에 대한 정보를 하나의 시스템으로 관리할 수 있도록 하고 있다. 이러한 시스템을 통해 사례관리자들은 필요한 자원이나 서비스들에 대한 정보를 효과적으로 이용할 수 있게 되었다(Ragan, 2002).

6) 또한 Saint Mateo County도 자체적인 정보 관리 시스템 'SMART'를 가지고 있다.

2) 조직의 운영적 차원에서의 전략

조직의 운영적 차원에서의 전략이란 주로 사례관리 실천과 클라이언트와 연관된 과정들에 직접적으로 영향을 미치는 측면을 의미한다. 여기에는 다양한 프로그램들을 하나의 센터(One-stop center)에 위치시키는 전략, 공통의 클라이언트 인테이크 및 사정과 사례관리 과정을 개발하는 전략, 그리고 다양한 기관들에서 온 스텝들로 조직된 팀별로 접근하는 전략 등이 있다(Ragan, 2003:17-18). 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 클라이언트를 위한 모든 서비스를 한곳에 모아 두는 소위 'One-stop 센터' 구축을 통한 서비스 전달은 통합적 서비스 전달체계를 위한 핵심적 요소라 할 수 있다. 특히 서로 다른 서비스가 한곳에 모임으로써 서비스 제공자들도 한 곳에 모이는 결과를 낳고, 한곳에 모이게 된 서비스 제공자들이 공식적·비공식적 의사소통과정을 통해 클라이언트와 관련된 여러 수속과정들에 있어서의 중복 등 다양하게 제기되는 문제점들을 자연스럽게 해결할 수 있도록 해 주었다. 아울러 함께 일함으로써 서로간의 관계도 보다 돈독하게 되고, 더 나아가서는 해당 지역사회에 필요한 프로그램들에 대해서도 서로 논의하는 긍정적인 결과도 도출할 수 있다는 이점이 있었다.

둘째, 위와 같이 서비스가 한 장소에 위치함(collocation)에 따라서 함께 일하는 서비스 제공자들은 클라이언트에 대한 서비스 제공과정을 단순화시켜 공유할 필요가 있다는 인식을 자연스럽게 가지게 되었다. 이는 결과적으로 공통의 표준화된 인테이크와 사정을 위한 도구를 개발하려는 노력으로 이어졌다. 이러한 노력을 통해 클라이언트는 자기에게 필요한 거의 모든 서비스를 한곳에서 신속하게 제공받게 되었으며, 인테이크와 사정과정의 효율성을 높이는 이점을 가져왔다.

셋째, 위와 같이 서비스가 한 장소에 위치함에 따라서, 또 다양한 기관들로부터 온 스텝들로 조직된 다분야 전문가 팀(multidisciplinary team)의 구성이 가능해 졌으며, 이를 통해 보다 전문적인 사례관리가 가능하게 되었다. 이는 곧 클라이언트에 대한 보다 전문적인 서비스 제공을 가능하게 하고, 클라이언트에 대한 책임감을 증진시키는 긍정적 결과를 가져오며, 나아가서 서비스 제공자들 간의 상호 이해 및 신뢰까지도 도모할 수 있다는 이점을 가져왔다.

3) 통합체계의 성공적 구축을 위한 제요인

앞서 제시된 조직의 행정적 차원 및 운영적 차원에서의 다양한 전략들이 통합적 전달체계를 구축하는데 있어서 반드시 달성되어야 할 중요한 점들임에는 틀림없다. 그러나 많은 사례들을 통해서도 밝혀지고 있듯이 그러한 노력들이 통합적 전달체계를 구축하게 하는 전부는 아니다. 무엇보다 중요한 것은 통합을 이루려고 노력하는 자들이 갖는 리더쉽, 통합과 관련한 유경험 관리자의 확보, 종사자들에 대한 지속적인

훈련 및 개발 노력, 팀제 운영, 클라이언트의 강점에 기초한 실천 도입, 통합노력의 안정적 지속, 통합에 필요한 충분한 시간과 인내, 그리고 중앙보다는 지역사회를 중심으로 한 통합 노력, 지속적인 정치적 지원, 정기적 회의의 개최, 인간적 신뢰관계 형성 등 수많은 종류의 노력들이 통합적 전달체계를 구축하는데 다양하게 기여하였다는 사실을 기억해야할 필요가 있다(Ragan, 2003). 이와 같은 노력들이 앞서 제시된 두 가지 종류의 전략에 앞서 이루어지거나 혹은 함께 진행될 때 통합의 노력은 결실을 맺을 수 있을 것이다[7].

4. 서비스 통합과정에서 부딪히는 장벽들

앞에서 살펴본 바와 같이 통합적 서비스 전달체계를 구축한다는 것은 하루 아침에 되는 것이 아니라 상당한 기간을 요하는 지속적 작업이며, 그 과정에서 여러 어려움에 부딪히게 된다. 여러 연구들(Bailis, 1989; Burbridge & Nightingale, 1989; Matinson, 1999; Pindus, Koral다, Martinson, & Trutko, 2000; Ragan, 2003)이 지적하는 어려움을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 서비스 조정 내지 통합시스템을 구축하거나 이를 유지하는데 있어서 겪는 어려움 중 가장 대표적인 것으로서 관료적 장벽과 자기 영역 지키기(Bureaucratic barriers and turf-protection)와 관련된 이슈를 들 수 있다(Martinson, 1999). 자기영역 지키기란 일종의 자율성 유지를 위한 욕구를 의미하며, 자신의 조직체에 영향을 미칠 다른 조직 내지 기관의 사람을 받아들이는 것을 꺼리는 것을 말한다(Bailis, 1989: Martinson, 1999에서 재인용). 다시 말해서 기관들 사이에는 이러한 조정 내지 통합 노력으로 말미암아 자신의 기관이 타 기관 사람에 의해 점거(taken over)되거나 적어도 의사 결정과정에 있어서 자율성을 훼손당할 수도 있다는 두려움이 공통적으로 내재될 수 있다는 것이다(Burbridge & Nightingale, 1989: Martinson, 1999에서 재인용). 심지어는 조정 내지 통합의 긍정적인 효과에 대해 분명하게 인식하고 있는 관리자들(officials)까지도 자신들의 권위를 타 기관에 양도해야 되는 것은 아닌지 하는 두려움을 가질 수 있다(Martinson, 1999).

둘째, 서비스에 대한 철학 내지 사명(mission)에 대한 기관들 간의 차이가 통합 내지 조정의 노력에 대한 걸림돌이 될 수 있다(Martinson, 1999). 실제로 서비스 제공 대상, 제공 방법, 그것들에 대한 평가 방법 등에 대하여 명시되거나 내재된 기관의 철학 내지 사명이 클라이언트들에 따라서 그리고 기관에 따라서 다르다는 사실은 우리가 쉽게 발견할 수 있는 바이다. 때로는 이러한 차이가 자기 영역 지키기와 관련된 이슈로 확대되거나, 이러한 차이로 인해 조정문제가 난항을 겪는 부정적 결과를 가져올 수도 있다.

셋째, 각 기관에서 사용하고 있는 서비스(업무)에 대한 평가나 측정 방법 및 평가 결과의 반영 정도가 기관들 간 또는 프로그램들 간에 다르다는 점(differences in performance measures and obtaining credit for services and results) 역시 통합 내지 조정 노력의 성과에 걸림돌이 될 수 있다(Martinson, 1999). 예를 들어 동일한 종류의 직업교육을 통한 직업알선 프로그램의 경우라 하더라도, 프로그램 효과성 평가에 있어서 어떤 기관은 교육이수 수준 내지 정도를 기준으로 삼는 반면, 다른 기관은 교육에의 참여율만을 기준으로 삼을 수 있다. 이 경우 전달체계의 통합 내지 조정이 이루어지기 위해서는 새로이 통일된 형태의 평가기준을 개발해야하는 어려움 혹은 번거로움이 존재할 수 있다. 더욱이 하나의 프로그램 내지 서비스에 대한 평가 결과가 상위기관(주로 자금 후원자)의 지속적인 지원 유무 내지 정도와 관련될 경우에는 타 기관에의 클라이언트 연계 기능은 기대하기 어려울 수도 있다.

그밖에 각 기관마다 가지고 있는 프로그램별 클라이언트나 각종 자원관련 데이터의 수집방법이나 내용, 이들에 대한 관리에 있어서, 기관의 관리 정보체계(incompatible management information system)가 서로 다르고 상호 호환가능하지 않은 경우, 그리고 클라이언트 서비스 수혜 자격요건(different eligibility restrictions)이 기관들 간에 서로 다른 경우도 서비스 통합 내지 조정 노력을 어렵게 하는 요소로서 지적되고 있다(Martinson, 1999; Ragan, 2003).

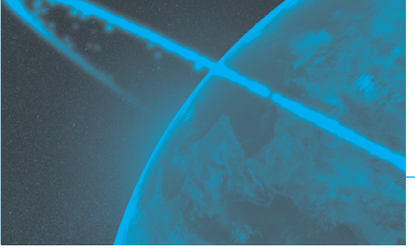
결국 서비스 통합 내지 조정이라고 하는 것이 클라이언트나 기관들에게 상당히 긍정적인 효과가 있다하더라도 막상 이를 실행하는 데에는 여러 가지 장벽을 겪어야 하며, 통합적 서비스 전달체계를 구축하기 위해서는 이러한 장벽들을 극복해야 할 것이다. 이는 오랜 시간이 걸리는, 참을성을 요하는 작업이 될 수도 있다.

5. 바람직한 가족지원서비스 전달체계의 구축을 위한 조건

결국 앞에서 검토해 본 통합적 전달체계 구축을 위해 필요한 전략들을 우리의 현실적 상황에 비추어 정리해 보면 아래와 같은 조건들이 추출될 수 있다.

첫째, One-stop 서비스를 제공하는 전달체계를 구축할 필요가 있다. One-stop 서비스 센터의 구축이야말로 서비스가 공급자 중심이 아

7) 이밖에도 통합적 전달체계 모색을 위해 밟을 수 있는 제 단계들에 대한 논의도 필요할 것으로 보인다. Ragan(2003)에 의하면 통합된 전달체계를 구축해 나가는 과정은 의사소통(Communication)단계, 협력단계, 조정단계(Coordination), 공동작업단계(Collaboration), 통합단계(Integration) 그리고 마지막으로는 합치단계(Consolidation) 등 여러 가지 차원에서 살펴볼 필요가 있다고 강조하고 있다. 그러나 위의 제 단계들은 통합적 전달체계 형성을 달성하기 위하여 밟아야 할 일련의 단계들을 일컫고 있는 것으로 보이나 현실적으로는 각 단계가 명확히 구분 되어진 형태는 아닌 것으로 보이며, 또한 단계적 구조로 형성되는 것(한 단계가 완료되고 다음단계로 진행되는 형태의)도 아닌 것으로 보인다. 그리고 위 단계들을 살펴 보건데 하루아침에 통합된 모형을 제시하고 일관된 형태의 전달체계를 구성한다는 것은 현실적으로 어려울 것으로 판단된다. 결국 서비스 통합은 시간을 두고 단계적으로 진행해 나가는 일련의 연속적 발전과정으로 이해해야 할 것으로 보이며 상당히 많은 시간을 필요로 할 것으로 보인다.



닌 수요자 중심이라야 한다는 서비스 전달의 근본정신을 구현하는 것이다. 실제로 우리나라 서비스 전달체계는 바로 이러한 클라이언트 중심 원리를 결여하고 있다. 따라서 우리나라의 가족지원서비스 전달체계를 구축함에 있어서는 이미 San Mateo County의 예에서도 확인하였듯이, 다양한 가족 내지 가족원과 관련된 서비스를 제공하는 기관을 한 장소에 모아서 하나의 조직 구조로 일원화하려는 노력이 필요하다. 이를 통해서 서비스의 분절화를 방지하고 접근성을 높일 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 지역사회 서비스 제공자들의 연계망을 우선적으로 구축할 필요가 있다. 이러한 연계망은 앞서 논의되었듯이 두 가지 측면에서의 노력을 필요로 한다. 첫번째 측면은 통합적 전달체계를 성공적으로 구축하기 위해서 지역 내의 서비스 제공자들 간의 수평적 연결망을 구성하는 차원에서의 노력을 의미하고, 이는 San Mateo County 경우에서도 잘 나타나 있다. 두 번째 측면은 지역사회의 이해 당사자들간의 협력적 관계 조성을 위한 위원회나 협의체를 구성하는 노력을 의미한다. 우리나라에서 역시 전달체계의 연계부족에 의한 사회복지 서비스의 비효율성, 그리고 연계에 의한 통합적 서비스 전달체계의 필요성은 지속적으로 지적된 바 있다. 지역사회 내의 복지공급주체들의 다원화 현상과 복지 수요자들의 다양한 욕구에 부응하기 위해서는 무엇보다도 공공과 민간 간, 그리고 민간 간의 지역복지 서비스의 연계가 필요하다.

셋째, 효과적 사례관리를 위하여 기관 간 공통의 서류 기록 양식을 개발 보급할 필요가 있다. 우선 그 동안 각 기관마다 각각 다르게 이루어져 왔던 인테이크 서류 양식을 하나로 통합할 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 가족 중심의, 그리고 강점 접근의 사례관리 사정 양식(screening and assessment tool)을 공동으로 마련할 필요가 있으며, 나아가서는 사례관리의 전 과정에 걸친 공동의 기록 양식을 개발 보급해야 할 것이다.

넷째, 위의 공동의 서류 양식을 기반으로 하여 지역사회의 자원에 대한 통합적 정보체계를 구축할 필요가 있다. 무엇보다도 이러한 시스템의 구축을 통해 클라이언트는 한 곳에서 지역사회의 자원을 파악하고 자기의 욕구에 적합한 서비스를 제공받을 수 있다는 이점이 있다. 또한 이를 통해 각 기관의 사례관리자들 간에 정보교환 및 의뢰 및 연계가 원활하게 이루어질 것이다. 더 나아가서 이러한 통합적 정보체계를 통하여 다양한 서비스 제공자들이 그들의 클라이언트가 현재 받고 있는 프로그램이나 서비스의 종류, 담당 사례관리자, 그리고 앞으로의 계획까지도 동시에 확인 가능하게 됨으로써 보다 통합적인 서비스를 클라이언트에게 효과적으로 제공할 수 있을 것이다.

6. 결 론

이상의 논의에서 살펴본 바와 같이, 우리가 통합적인 가족지원서비스 전달체계를 구축하기 위해서는 첫째, 클라이언트 중심 원칙에 입각해 볼 때 one-stop 서비스를 제공하는 전달체계를 구축할 필요가 있으며, 둘째, 지역사회 서비스 제공자들의 연계망을 우선적으로 구축할 필요가 있고, 셋째, 효과적 사례관리를 위하여 기관 간 공통의 서류 기록 양식을 개발 보급할 필요가 있으며, 넷째, 지역사회의 자원에 대한 통합적 정보체계를 구축할 필요가 있다. 이상과 같은 조건들을 기초로 통합적 전달체계를 구축하기 위한 과정이 시작될 수 있을 것이다. 다만 한 가지 더 염두에 두어야 할 것은 그 구축의 과정이 외국의 경우를 보더라도 결코 하루아침에 이루어질 수는 없고 장기간에 걸친 노력을 요하며, 이 과정에서의 장벽도 상당할 것으로 예상된다.

여기서 소개된 사례는 통합적 전달체계 구축을 위한 공공부문의 노력에 초점을 맞추었다. 그러나 통합적 전달체계의 성공적 구축을 위해서는 통합에 대한 공공 및 민간 부문에서의 이해와 동의, 그리고 자발적인 노력이 필수적이다. 공공영역에서는 지역사회 특성에 맞는 정책이나 프로그램 및 서비스 등을 개발하거나 그 방향을 제시하고, 더 나아가서는 재정적 지원과 효과성에 대한 관리감독, 민간영역에 대한 교육/자문, 그리고 필요한 자원들을 확보하고 이를 연계하는 간접적 서비스를 주로 담당하며, 민간영역에서는 가족관련 프로그램이나 서비스를 통한 직접적 운용을 담당하는 것으로 그 역할을 분담할 필요가 있을 것이다. 더 나아가서 통합적 전달체계가 성공적으로 구축되기 위해서는 지역사회 민간기관들의 서비스가 백화점식 나열을 지양하고 각 기관마다 특화된 분야를 개발하도록 함으로써 중복성을 피하고 전문성을 담보할 필요가 있다. 외국의 예를 보더라도 각 기관들이 자기 영역을 지키려는 폐쇄성을 극복하고 각 기관의 다양한 면(기관의 기본적 사명에서부터 세부적 업무처리방식에 이르기까지의)에서의 차이를 조정하여 협동 및 통합으로 나아가는 길은 결코 쉽다고 할 수 없다. 따라서 일방적인 top-down 방식의 시책 전개보다는 공공 및 민간 부문들 간의 책임의식 공유, 상호 보완적 역할의 분담, 지역의 특성을 반영한 유연한 정책, 개방적이고 민주적인 토론 및 의사소통 체계 구축이 반드시 필요하다고 할 것이다. GSST