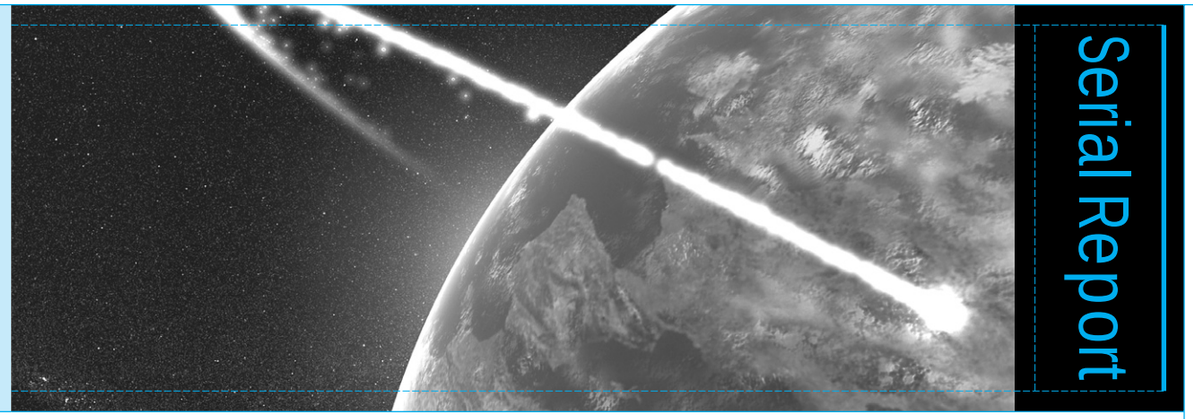
영국의 공공부조 전달체계 동향



Serial Report

이 현 주
한국보건사회연구원 책임연구원

1. 들어가는 말

사회복지전달체계는 정책의 성패를 좌우할 만큼 중요하지만 정책의 우선순위에서는 그리 앞서 고려되지 못하였다. 우리나라에서는 최근에 들어서면서 과연 복지정책의 집행이 효과적이고 효율적인가에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 공공부조 중심의 복지확장이 이루어지면서 공공부조 전달체계가 적절한가, 만약 개편한다면 어떠한 모습으로 변화되어야 하는가가 초미의 쟁점이 되고 있다. 보건복지부 예산 중 기초보장 예산의 비중은 계속 증가하여 2005년 50%를 넘기고 있다. 이러한 상황에서 공공부조 전달체계의 합리화는 당연 핵심 이슈가 될 수밖에 없게 된 것이다.

하지만 공공부조 전달체계에 대한 기존의 연구는 대개 공공부조 전달체계의 재편을 위한 모델 개발을 목적으로 편향되어왔으며 기초연구는 충분하지 못하다. 공공부조 전달체계의 제 구상에 선행되어야 하는 관련 이슈에 대한 논의나 외국의 경험에 대한 검토 등은 미흡한 실정에 있다. 공공부조 전달체계가 이슈가 되고 있는 상황에서 참고할만한 정치한 외국의 사례연구는 축적되지 못하였으며 이는 정책 구상단계에서 한계로 작용하고 있다. 이에 영국의 공공부조 전달체계의 동향을 살펴보고 우리나라 공공부조 전달체계에 대한 함의를 찾아보고자 한다.

영국은 공공부조를 중심으로 복지국가를 운영하고 있다는 점에서, 그리고 지방분권이 추진되었으나 공공부조에서는 비교적 중앙집중적인 행정체계를 갖고 있다는 점 등에서 우리나라와 유사한 상황에 있으며 우리나라에서 복지정책을 구상함에 있어 자주 검토되는 국가라는 점에서 의미를 갖는다.

영국의 공공부조제도는 자산조사(means-test)를 거쳐 수혜대상자를 선별하는 비기여급여로서 소득보조(Income Support), 가족공제(Family Credit), 주거급여(Housing Benefit) 등 다양한 제도로 구성된다. 영국의 공공부조 전달체계를 대표적인 공공부조제도인 소득지원(Income Support)과 소득기초형 구직자 수당(Income-Based Job-Seekers' Allowance)을 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 제도마다 그 전달체계가 다소 달라질 수 있으므로 가장 대표적인 공공부조제도를 선정하고 그 전달체계를 보다 정밀하게 살펴보기 위함이다.

소득지원제도는 저소득자들에게 급여를 제공함으로써 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 하는 안정망의 역할을 하고 있는데 자산조사를 거쳐서 일정한 수준 이하의 수입과 자산을 가진 18세 이상의 개인에게 지급된다. 소득지원제도 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%였다. 2004년 수급자의 비중은 크게 감소한 이유는 2003년부터 노인들의 기초생활을 연금공제제도가 보장함에 따라 나타난 변화이다. 따라서 2004년부터는 2003년과 비교하여 60세 이상의 수급율은 크게 감소하고 장애인과 편부모의 비중이 높아졌다[1].

소득기초형 구직자수당은 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 있다. 적극적인 구직활동을 하는 근로 가능한 실업자를 대상으로 하고, 국민보험 기여금을 납부하지 못한 경우가 해당된다. 1996년 10월부터 근로능력 있는 저소득 실업자들은 소득지원(Income Support) 급여를 받지 못하고 소득기초형 구직자수당을 받는다. 구직자수당의 전 수급자는 2004년 736,600명이며 이중 소득기초형 구직자수당 수급자는 600,400명이다[2].

2. 영국 공공부조 전달체계의 구성: 정부간 관계

영국은 외형적으로는 지방자치를 실시하고 있지만 중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정 및 재정적 통제양상 등 그 안을 들여다보면 강력한 중앙집권국가라고 말할 수밖에 없다. 영국

1) DWP, Work and Pension Statistics, 2004.
2) Department of Social Security; Department for Work and Pensions, Social Security statistics (various years), London: Government Statistical Service.

의 지방자치단체는 재정적인 측면에서 중앙정부에 종속되어 있다. 지방자치단체의 자체 수입 중 유일한 세원(稅源)인 Council Tax의 비중은 16%에 불과할 뿐, 재정 수입의 68%를 중앙정부의 보조금에 의존하고 있으며 중앙정부는 국가정책의 통일성 유지나 국가정책 목적의 지방적 구현 등을 내세워 보조금 사용목적 제한, 보조금 집행계획서 제출 및 승인 등 재정적 통제를 가하고 있다. 또한 중앙정부는 지방정부에게 가이드라인을 제공하고 평가기제를 적용하는 등 행정적인 개입 수위도 높다.

1997년 노동당의 집권이후 지방분권 정책은 노동당 정부가 추진하였던 지방화 정책에서 중요한 부분을 차지하였다. 스코틀랜드와 웨일즈에는 각각 의회를 설립하여 지역의 자주성을 제고하였고 런던지역에는 1986년 해체되었던 런던광역시(Greater London Council)를 대신하여 새로운 런던광역시(Greater London Authority)를 설립하였다. 과거 보수당 정부가 지방정부를 넘어서 중앙의 직접적 관리를 지향하였던 것에 비하면 노동당 정부는 보다 진전된 지방분권을 시도하고 있지만 이는 유럽전역의 변화경향을 수용하는 수준에 불과하며 좀 더 노골적으로는 노동당의 지방분권정책이 과거 보수당의 지방정책을 크게 변화시키기 보다 일부 개선하는 수준으로 봉합하고 있다는 비판도 있다.

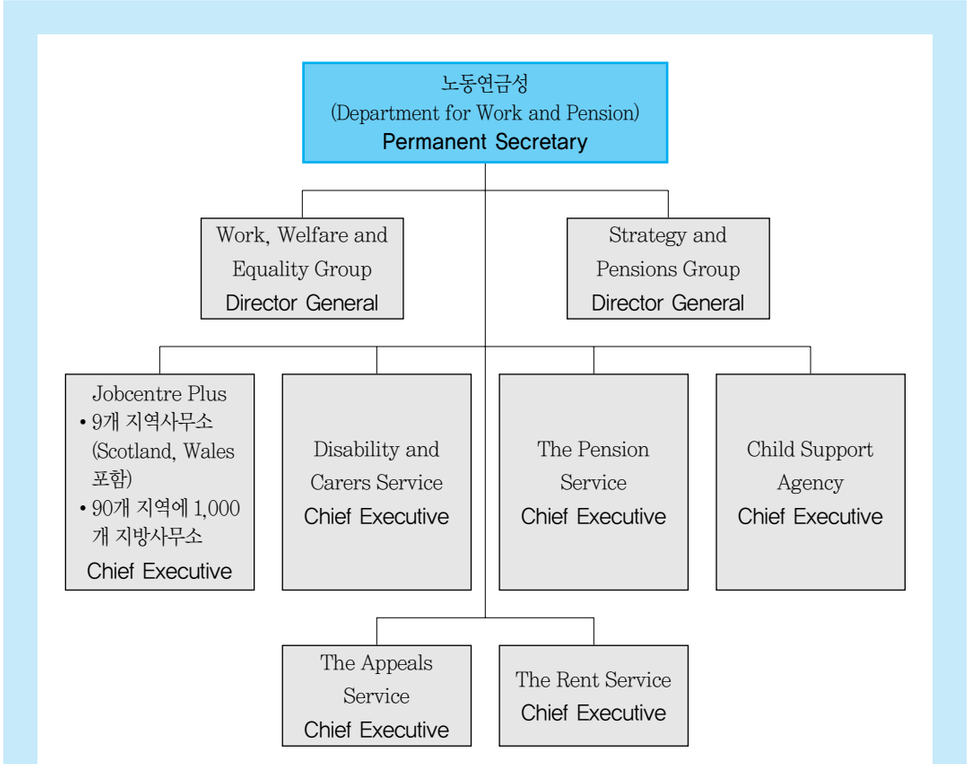
영국의 공공부조제도는 중앙정부의 기획과 집행, 그리고 재원마련에 의해 운영된다. 즉, 영국 공공부조제도의 운영에서 정부간 역할분담을 보면 재정적인 측면에서 또 행정적인 측면에서 중앙정부가 전담하고 있다. 영국의 사회복지서비스 전달체계는 소득보장적 성격의 사회보장과 사회복지서비스가 분리되어 있다. 1970년 지방자치단체 사회서비스법에 근거하여 대인사회복지서비스는 지방자치단체 사회서비스국(Local Authority Social Service Department)의 설립을 통해 지방정부 중심으로 독자적인 전달체계를 갖게 되었지만 공공부조제도는 여전히 중앙정부 중심의 운영에 놓여 있다. 중앙정부는 공공부조 재원을 마련함은 물론 수급자 선정 기준과 급여수준도 마련하고 있으며 공공부조의 기본틀은 국가법에 의거한다. 이러한 배경에서 공공부조제도는 지역에 따라 차별화가 별반 이루어지지 않는다.

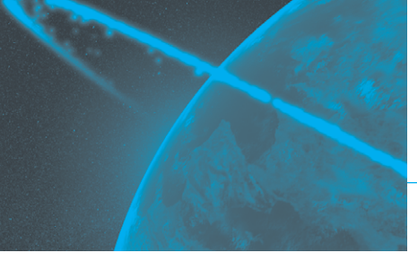
영국의 중앙정부조직은 중앙부처, 공공기관(non-department public bodies), 책임집행기관(executive agency)로 나눌 수 있는데 공공부조를 담당하고 있는 중앙부처는 노동연금성이며 실질적이 공공부조 관련 업무는 노동연금성(Department of Work & Pension)의 산하 독립된 집행기관인 확대고용센터(Jobcentre Plus)에서 담당하고 있다.

2001년 조직개편과 함께 신설된 노동연금성은 그 이전의 교육고용부(Department for Education & Employment)의 고용 및 장애자에 대한 책임과 사회보장부(Department of Social Security : DSS)의 복지와 연금에 대한 책임을 통합하여 발족되었다. 보건과 복지의 연결된 부처구조에서 고용과 복지가 연결된 부처구조로 변환된 것이라 해석된다. 이는 영국의 빈곤정책에서 취약계층 중심의 구도에서 근로빈곤층, 근로능력자 중심으로 구도가 변경되었음을 반영하는 것이기도 하다.

노동연금성은 정책개발, 자원의 확보와 분배, 그리고 전달기관의 활동을 모니터링하고 감독하는 역할을 수행한다. 노동연금성의 집행부서는 매우 다양한데, 확대고용센터(Jobcentre Plus), 연금서비스청(The Pension Service), 아동지원사무소(The Child Support Agency), 장애인 및 수발서비스 기관(The Disability and Carers Service), 청원국(Appeals Service) 등이 있다. 근로가 가능한 연령대의 사람들에 대한 현금급여와 고용서비스는 확대고용센터를 통해 통합적으로 관리된다.

그림 1. 노동연금성의 지역사무소 연결과정





3. 공공부조 전달을 위한 일선사무소: 독립집행기관인 확대고용센터

가. 위상과 기능

영국의 공공부조 전달체계는 중앙정부에 의한 단일한 창구의 전달체계 구축이라는 특징을 보이고 있다. 영국 공공부조제도의 일선 집행은 노동연금성 산하 독립적인 책임집행기관(Executive Agencies)[3]인 확대고용센터에서 담당한다. 확대고용센터는 독립정부기구(quango)[4]인데 독립정부기구는 공식적인 국가기구는 아니지만, 국가예산에 의해 운영되는 기구로 책임자는 중앙정부와의 계약에 의해 임용되는 특성을 가진다(김태성, 1992). 독립정부기구는 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 수준이었다(강원택, 2003). 과거 보수당은 이를 통하여 중앙정부의 개입을 대폭 증가시킨 바 있다. 지방정부의 약화와 독립정부기구의 확대로 정치적 책임성이나 주민의견에 대한 반응 등에 있어서 문제가 된다는 비판이 꾸준히 제기되었음에도 노동당은 다수의 독립정부기구를 적극적으로 해체하거나 줄이려고 노력하기 보다는 여전히 독립정부기구를 통한 효율성 제고를 시도하고 있다.

확대고용센터는 1998년 '복지를 위한 새로운 계약(new contract for welfare)'에 따라 노동으로의 단일 창구(single gateway to work)를 표방하면서 이전의 급여청(Benefit Agency)[5]과 고용청(Employment Service)[6]이 통합한 기관으로 2002년 4월부터 설치되기 시작하였다. 확대고용센터에서 제공되는 급여는 구직자수당(Jobseeker's Allowacne), 소득지원(Income Support), 장애급여(Incapacity Benefit), 중증장애수당(Severe Disablement Allowance), 산업재해수당(Industrial Injuries Disablement Allowance), 수발자수당(Carer's Allowance), 모성수당(Maternity Allowance), 유족급여(Bereavement Benefits) 등이다. 확대고용센터는 구직자 수당 대상자, 장애수당 수령자, 편부모에 대하여 원스톱 서비스를 제공하기 위한 기관으로 설계된 것이다.

확대고용센터는 노동시장 참여와 직업훈련을 지원하고 사회적 급여를 관리 운영하는 기능을 하는데 단순한 급여지급보다는 고용지원 중심의 서비스제공을 초점으로 하여 개별사례조언가(personal advisers:PA)의 활동을 통하여 근로능력자의 독립적인 생활이 가능하도록 지원하는 역할을 주로 한다. 즉 확대고용센터는 고용우선 정책의 일선 집행체계로 이해된다. 이는 기존의 무능력자 급여체계의 획기적 변화를 대변하며 편부모와 장애급여를 신청한 사람들을 대상으로 하는 고용프로그램이 새로운 전달방식을 갖게 된 것을 뜻한다(Dan Finn, 2005).

확대고용센터의 목적은 근로연령층을 지원하여 취업 및 자영이 가능하도록 하고 고용인들이 이들의 고용을 위하여 기능적이도록 지원하는 것이다. 이와 관련하여 훈련의 기회와 관련된 조언을 하고 취약계층이 근로를 유지할 수 있도록 준비하는데 있어 필요한 지원을 하기도 하며 부정의 방지, 착오의 해소 등 급여체계를 효율화하며 적시에 급여가 가능하도록 하고, 서비스의 질이 차별 없이 유지될 수 있도록 하여 전반적으로 생산성과 효율성, 효과성을 제고함을 하위 목표로 하고 있다. 이러한 확대고용센터의 목적은 성장과 기회제공을 통하여 일할 수 있도록 하고, 빈곤에 대응하며 정부를 현대화하는 것으로 요약된다.

사회보장급여지급과 고용서비스제공이 통합된 후, 일부 지역에서는 우선 확대고용센터가 운영되고 있다. 현재는 종래의 고용센터(Jobcenter)와 사회보장사무소(social security office), 그리고 통합된 단일 형태의 확대고용센터가 동시에 운영 중에 있으나 2006년까지 전 지역에서의 확대고용센터를 통한 통합된 서비스제공을 목표로 하고 있다(Simon Burgess & Carol Propper, 2003).

영국은 전국을 11개의 확대고용센터 지역(Jobcentre Plus Regions)으로 구분하고 이를 다시 90개의 구역으로 나누었는데, 2004년 현재 90개 구역 중 약 17개 구역 이상에서 확대고용센터가 설치되어 전국에 500개소 이상의 확대고용센터가 운영되고 있다.

나. 구 조

확대고용센터는 이사회와 집행을 담당하는 여러 개의 팀으로 구성된다. 이사회는 사무소의 기획 및 평가 관련 업무를 수행한다. 집행을 위한 사무소에는 기존의 급여사무소(social security office)와 근로지원을 위한 기존의 고용사무소(Jobcenter office)가 함께 위치한다[7]. 사무소 당 17에서 30개 팀으로 구성되며 직원 수는 500~2000명으로 그 규모가 다양하다(Simon Burgess & Carol Propper, 2003).

사무소는 기능상으로는 일자리 알선, 급여 신청 및 지원, 훈련 파트 등으로 구성되는데, 사무소내 팀을 보면 민간기관과의 협력을 위한 팀(Partners and Affinity team), 우선 대상이 되는 고용주, 고용인 지원을 위한 전문가 팀, 중소규모의 기업 욕구에 대응하기 위한 팀, 새로운 기술의 서비스 개발을 위한 팀, 다양한 고용인을 지원하기 위한 팀, 특별한 고용조언을 위한 팀 등이 있다(House of Commons, 2004).

확대고용센터의 공간은 크게 두개 차원의 영

3) 이외에도 사회보장연금부에는 산하 책임집행기관으로 청원국 (Appeals Service)과 아동양육지원사무소(Child Support Agency)가 있음.
4) quango는 특수 법인으로 quasi-autonomous national government organization의 약어임.
5) 사회보장보조금에 대한 정확하고 안전한 관리와 보조금 사정과 청원에 대한 조언 및 준비를 담당하였음.
6) 실업자 특히 불리한 처지에 있는 사람에 대한 구직 지원과 사용자의 채용 지원을 담당함.
7) 개별 사무소의 내부 구성은 계속 변화 중에 있으며 확정된 표준 구조를 확인하기 어려움.

역으로 구성된다(Dan Finn & Matthias Knuth, 2003). 하나는 초기접촉을 위한 1층이고 다른 하나는 지속적인 클라이언트 관계를 담당하는 2층이다. 1층은 접수와 무료전화서비스영역으로 고객이 약속 없이 방문하는 곳이다. 그 곳에는 급여이전이 이루어지는 곳과 당장의 재정적 지원을 위한 신청이 수용되거나 거절되는 선별을 위한 곳으로 일방의 입구와 출구가 있다. 출구를 하나로 단일화한 것은 고객이 역의 결정으로 혼동이 발생하지 않도록 고안된 것이다.

각층은 직원과 고객이 만나는 책상들로 둘러싸인 중앙의 Jobpoint(스스로 서비스를 찾아보는 터미널)와 대기실로 개방적으로 설계가 되어 있다. 이는 과거의 고객과 물리적으로 고립된 후방사무소(back office)와 차별화한 것이다. 주변에는 공공과 민간주체의 면접실이 있는데, 고객이 방황하지 않도록 하고 대부분의 상호작용이 동료 및 고객들과 이루어지도록 하는 배려가 담겨있다. 이러한 환경에서는 팀 작업이 고무되며 피할 수 없도록 설계된 것이다.

다. 인 력

2002년 노동연금성에 고용된 인력은 전체 125,510명, 이 중 65%는 확대고용센터에 고용되었으며 나머지 집행 기관에 19%정도가 고용되어 있다. 확대고용센터에 고용된 인력은 계속 감축되고 있는 실정이며 2003~4년 기준으로 인력은 79,644명으로 줄었으며 2006년까지 전 사무소 인력은 70,000명으로 감축될 것으로 전망된다(Dan Finn, 2005). 확대고용센터 인력의 감축은 전체 이 모형의 효율성 평가의 한 지표가 되기도 한다. 이는 독립집행기관의 설치 목적 중 가장 큰 목적인 효율성 제고와 무관하지 않으며 이러한 시도가 전달의 효율성과 함께 어떠한 부작용을 가져올 것인가에 대해서는 좀 더 지켜보아야 한다.

확대고용센터에 대한 총체적 평가는 아직 이르지만 잠정 평가는 간간히 볼 수 있다. 대부분의 평가는 주로 효율성에 대한 평가를 초점으로 하고 있다. 현재 확대고용센터에 대해서는 주기적인 평가가 이루어지고 있는데 잠정적인 평가결과로는 확대고용센터를 통하여 취업률, 신청 등에 대한 처리속도, 효율성 등에서 개선이 있던 것으로 평가된다. 하지만 아직 이러한 체계가 고용된 스텝들에게는 안정적으로 착근되지 못하여 조화롭게 새로운 역할을 조정하는 과제가 남아있다. 특히 직원이 부족하고 훈련도 충분하지 않은 상태에서 새로운 역할에 대한 이해에 어려움이 있으며 새로 부여받은 역할에 따른 제도 이해나 대상의 파악 등에 혼선이 빚어지기도 한다는 지적이 있다.

4. 신청 절차 및 서비스 연계 등

영국 공공부조의 신청경로는 온라인 신청이 강화되는 등 다변화가 시도되고 있으며 개별상담과 서비스 연계, 사례관리가 강조되는 변화를 보이고 있다.

소득지원과 소득기초형구직자수당을 받기 위해서는 우선 확대고용센터에 전화(무료), 팩스, 우편 등을 이용하여 신청하여야 한다. 일부 지역에서는 온라인 신청도 가능하며 이는 계속적인 적용확대를 예정하고 있다.

일반적으로 신청자는 확대고용센터에 전화를 걸어 초기상담직원에게 원하는 급여를 이야기한다. 이러한 초기 전화상담 시간은 약 15분 정도이며, 이름, 주소, 그리고 사회보험번호(National Insurance number)와 같은 기본적인 정보가 수집된다. 이 때 두 번째 전화상담이 예약되는데, 전화약속은 대개 3일 이내로 잡으며, 두 번째 전화상담시간은 최대 45분정도가 된다. 두 번째 상담에서 보다 자세한 정보를 수집하는데 근로와 관련된 옵션에 대해 논의하고 적절하다면 구직을 유도한다. 또한 급여욕구에 대해 확인하고 신청 양식을 배포하며 가장 가까운 확대고용센터에서 이루어질 면담 스케줄을 잡는

그림 2. 확대고용센터(Jobcentre Plus)에서의 급여신청과정

Jobcentre Plus 접촉하기
클라이언트는 수당청구를 하기 위하여 Jobcentre Plus Contact 센터에 전화로 접촉

⬇

1차 접촉 실무자
전화를 하는 동안 1차 접촉 실무자는 클라이언트의 개별적 주위환경을 확인하고, 적합한 수당청구 양식을 작성하고, 개별상담가와의 약속을 정함. 대부분의 사람들은 집중 인터뷰에 참석하기를 요구받지만 개인적 상황에 따라 다음날로 연기할 수 있음.

⬇

자산평가자 면접
개별상담가는 회의에 앞서, 클라이언트와 수당청구에 관한 질의 응답과 양식을 점검하는 자산평가자 면접

⬇

개별상담가 면접
자산 평가자와의 면접 이후 클라이언트는 개별상담가와 면접함. 개별상담가와의 면접은 정확한 근로에 중점을 둠. 개별상담가는 고용 장애를 확인하며, 가능한 도움을 요구하고, 구직을 안내할 수 있음

⬇

사무소를 떠나기 전
고객은 청구 결과에 대한 결과를 말해주는 자산 평가자를 만남

다. 확대고용센터가 없는 지역의 경우에는 지역 내 고용사무소나 사회보장사무소에 신청한다[8].

신청자는 급여수급을 위해 재정상담가(financial adviser)와 면담하고 개별상담가와 근로를 초점으로 한 인터뷰를 하기 위해 확대고용센터에 출석해야 한다. 확대고용센터 직원은 4일 이내에 개별상담가를 배정하고, 이전에 신청된 자료는 자산평가사(financial assessor)와 약 20분 정도 면접과 검토가 이루어진다.

확대고용센터는 기본적으로 노동과의 연계를 강화하여 급여보다 노동에 대한 지원을 우선한다. 급여지급보다 근로와 관련된 지역의 기업이나 훈련, 취업알선 등을 담당하는 기관과의 연계가 더욱 강화된다. 따라서 지방정부의 경제부서와 교육 및 훈련 조직(예: The Learning and Skills Council(LSC), Education and Learning Wales(ELWa)), 지역개발기구 등과의 협력이 우선시된다.

5. 공공부조 전달체계의 변화 경향

영국 공공부조 전달체계는 기본적으로 중앙집중적인 특성을 가지고 있으며 이러한 특성에서는 큰 변화가 없다. 중앙정부의 고용연금성에서 정책결정이 이루어지며 독립기관으로서의 성격을 갖지만 역시 고용연금성의 일선 기관인 확대고용센터에서 집행된다. 다른 복지선진국 중 공공부조를 완전히 지방정부의 책임으로 분담한 스웨덴이나 중앙정부의 가이드와 지방정부의 집행 체계를 갖고 있는 미국 등과는 비교되는 모양새를 하고 있다. 이는 결국 정부수준별 세입의 구조와 관련되는데 영국은 중앙정부의 세입이 전체 정부 세입 중 75.5%를 차지하여 다른 복지선진국들에 비하여 높은 수준에 있다[9].

영국 공공부조 전달체계의 최근 변화는 크게 3가지 정도로 그 특징을 요약해볼 수 있다. 첫째, 정책결정과 집행의 분리가 시도되었다는 점, 둘째, 고용지원을 위한 연계가 강화되었다는 점, 그리고 접근성의 강화를 위하여 서비스로의 접촉이 다변화되고 있다는 점이다.

영국을 비롯한 선진복지국가들에서 공공부조를 포함한 공공복지의 영역에서, 더 확대한다면 국가사무의 전 영역에서 정책과 집행의 분리경향이 나타나고 있다. 정책개발 및 자문기능을 담당하는 중앙부처의 기획 및 조정기능을 강화하고 통합시키는 반면 집행기능은 서비스운영기관으로 분화시켜 관리권한을 위임하고 행정서비스의 내부규제적 제약을 제거하여 행정의 효율성을 확보하는 전략이 선택되고 있는 것이다. 이는 1970년대 영국에서 시작된 신공공관리론의 영향인데(강원택, 2003), 신공공관리론에 근거한 이러한 경향은 과거 공공관리모델의 한계[10] 를 극복하기 위하여 민간부문의 관리방식을 공공부문에도 적용하려는 것을 골자로 한다.

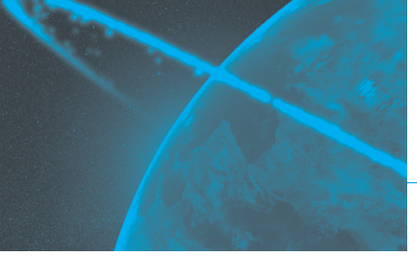
1980년대 이후 정부개혁을 주도하고 있는 많은 OECD국가들은 작고 효율적인 정부론을 내세우며 정부조직이 기능적 다원화 전략 하에서 기존의 핵심 정부부처에서 담당하던 서비스 전달기능을 자율성이 있는 집행기관으로 전환하고 있다(강창구, 1999). 대규모 통일적 행정조직으로부터 개별적 자족 단위로 공공조직을 분산화시키고, 공공조직간 또는 공사조직간의 경쟁을 강조하며 산출측정을 통한 공공조직의 통제를 강조함과 아울러 성과급제도를 도입하고 있다(Christopher Hood, 1994: 4-5, 강창구: 232)

공공부조를 집행하는 일선 사무소인 확대고용센터는 독립기관으로서 준공공기관의 성격을 갖고 있다. 이 기관들은 기업운영의 가치를 반영하고 있으며 전달체계의 효율성을 강조하는 흐름을 반영한다. 확대고용센터의 운영에는 기업운영방식을 도입하여 서비스 질 보증을 위한 노력이 기울여지며 반면 효율성을 강조하여 비용의 감축에 상당한 노력을 기울이고 있다. 독립된 집행 기관의 등장 이후 인력과 예산의 감축이 이루어지고 처리속도가 높아지는 반면 수급자의 규모 등에서는 감소의 경향이 나타나고 있다. 집행기관의 효율성 강조로 인하여 사무소와 인력의 업무가 제대로 안착하지 못하는 부담이 발생하고 있다는 비판도 있다. 확대고용센터에서 직원들이 새로운 업무에 대하여 충분하게 이해하지 못한다는 점과 적절한 교육을 받을 여유가 없다는 점이 문제로 지적되기도 하였다.

1990년대 이후 선진국에서 경험하고 있는 사회복지 전달체계의 일반적 경향 중 하나는 복지·노동의 연계강화이다. 영국은 과거와 달리 보건과 복지의 연계에서 노동과 복지의 연계로 축의 변화를 보이고 있다. 대표적으로 중앙부처의 구성에서 고용과 사회보장급여를 통합한 노동연금성의 구성이 있었으며 일선의 서비스 제공에서 노동지원과 사회보장지급을 하나로 통합한 확대고용센터를 확대 설치 중에 있다. 이는 정부가 가장 중요한 빈곤정책의 대상을 취약인구집단에서 근로 가능한 빈민으로 바꾸었음을 반영한다.

위에서 언급한 두 가지의 주요 경향 외에도 전화 등 온라인 상의 의사소통, 즉 신청 등이 강화되고 있으며 이로써 인력의 감소가 초래하는 악영향을 최소화하고 처리속도 등을 높이며 만족감을 제고하려는 시도를 하고 있다. 그리고 접수를 강화하고 개별적인 상담을 강화하여 초기 선별을 보완하고 있다는 점도 공공부조 전달체계의 주목할만한 변화이다. 온라인 상의 접근성 강화와 개방적인 사무실 공간 배치, 그리고 팀제 및 인센티브를 통한 책임성 강화를 추진하여 효율성을 강조한 최근의 정책적 선택의 보완을 시도하고 있다.

8) Newcatle의 경우, 지방정부를 통해서도 급여 신청이 가능한 것으로 파악됨.
9) OECD, Revenue Statistics 1961-2004, 2005: 28.
10) 공공관리모델에 따르면 그 특징이 관료적 구조, 전문가의 우세, 공공의 책임강조 등이었으며 제공자 중심적, 비효율적이라는 비판을 받았음(Butcher, 2002).



6. 결론을 대신하여: 시사점 정리

영국 공공부조 전달체계의 변화를 보면서 우리나라의 공공부조 전달체계 개편이 직면한 몇 가지 주제를 떠올리게 되었다. 첫째, 사회복지사무소 실험 등에서 초점으로 하였던 복지사무를 전담하는 조직의 분리구성이 가지는 의미이다. 영국의 경우 복지사무를 전담하는 별도의 사무소를 운영하고 있을 뿐 아니라 이 사무소를 독립된 성격의 국가기구로 운영함으로써 효율성을 강조하고 있다. 단 이런 구조가 책임성 문제에서 다소 약한 구조일 수 있다는 점이 지적되고 있다. 우리나라의 경우 별도의 사무소 구성도 이루어지지 않았을 뿐더러 독립된 국가기구로서의 운영은 거의 논의조차 되고 있지 않다. 외국의 경우 독립국가기구의 효율성에도 불구하고 책임성약화의 논란이 있으므로 독립국가기구로서 편성하지 않는다 하여도 복지사무의 원스톱 제공이 가능하도록 다양한 복지사무를 포괄하는 독립된 사무소의 배치와 구성은 적극적으로 고민하여볼 일이다.

둘째, 영국 공공부조 전달체계의 최근 변화를 볼 때, 우리나라의 공공부조 전달체계에서 어떤 영역을 복지의 우선 연계 대상으로 간주하여야 하는지에 대하여 숙고하게 한다. 영국의 경우 과거 보건과 복지의 연계가 매우 강조되었으며 이러한 강조는 일선에서 지역담당의와 복지영역의 전문가들 사이의 긴밀한 협력의 기반을 제공하였다. 한편 최근에는 근로빈곤층의 문제가 사회적 이슈로 등장하면서 고용과 복지의 연계가 강력하게 추진되고 있다. 우리나라 빈곤층의 구성은 취약인구집단과 근로빈곤층, 양 집단의 비중 모두가 크다. 즉 아직 보건과 복지의 연계도 일천한 우리나라의 상황에서 보건과 복지의 연계도 강화될 필요가 있으며, 근로빈곤층의 규모와 심각성의 변화를 고려할 때 노동과 복지의 연계도 또한 필요하다. 향후 공공부조 전달체계의 설계는 보건–복지–고용의 연계를 기반으로 하여야 할 것이다. 이 세 축이 우리나라 복지의 가장 중요한 연결 기둥이 되어야만 할 것이다.

마지막으로 사회복지 수급을 필요로 하는 사람들의 접근성을 높이기 위한 적극적인 검토가 필요하다. 영국의 경우 전화, 방문, 우편, 온라인을 통한 신청이 가능하도록 하였으며 사무소의 공간도 수급신청자의 편의성을 고려하여 설계되고 있다. 우리나라는 최근 복지콜센터의 설치와 운영으로 전화를 통한 복지로의 접근이 강화된 것은 반가운 일이지만 아직도 수급을 필요로 하는 사람들의 접근성을 높일 수 있는 다양한 기제들의 개발이 숙제로 남아있다. 상담공간을 포함한 신청사무소의 공간구성이나 사무소의 위치, 그리고 사무소 방문 외 신청방식의 개발 등이 적극적인 검토의 대상으로 남겨져 있다. 국민기초생활보장제도 외, 달리 대표적 공공부조제도도, 또는 보다 보편적인 복지급여도 드문 우리나라에서 수급신청자들의 접근성 부족은 복지사각지대를 양산하는 주된 요인이 될 것이다. GSST