

정책보고서 2007

# 복지전달체계 개편을 위한 행정기능 재조정 방안

이현주 유진영 권영혜

한국보건사회연구원

## 제 출 문

기획예산처 장관 귀하

본 보고서를 귀 부에서 수탁한 『복지전달체계 개편을 위한 행정기능  
재조정 방안』 연구의 최종결과보고서로 제출합니다.

2007년 11월 30일

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

## 머리말

최근 우리나라 사회복지정책은 확장 및 성숙의 단계에 있는 듯 하다. 과거와 비교하면 사회복지정책은 그 규모나 성격에 있어 큰 변화를 보이고 있다. 이와 더불어 사회복지정책의 내용 개발 뿐 아니라 그 집행 단계에 대한 관심도 높아졌다. 사회복지 전달체계가 정책의 성패에 큰 영향을 준다는 인식이 공유되고, 어떻게 전달체계의 합리화를 도모할 수 있는가에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 복지 전달체계에 대한 실험과 평가, 새로운 모델의 개발이 과거 어느 때보다도 활발하게 진행되는 현상을 목격하고 있다.

본 연구는 복지 전달체계의 현황을 분석하고 직면하고 있는 문제를 규명하여 이후 복지 전달체계의 개편을 위한 행정기능 재조정방안을 제안하고 있다. 특히 2005년 즈음부터 전달체계에서 뜨거운 쟁점으로 다루어지고 있는 정부 간 기능 조정의 문제와 일선의 서비스 제공 기능의 개편을 중심으로 그 간의 개편 노력과 이로써 파생되었거나 이러한 개편노력으로 해결하지 못한 문제를 초점으로 하여, 보다 실질적인 정책대안을 마련하려는 목적으로 연구를 진행하였다. 위에서 언급한 두 가지의 기능 개편이 충분한 논의와 준비 기간을 갖지 못하고 진행되면서 개편 이후로도 여러 가지 문제의 지적이 있었고, 추가적인 개편의 필요성이 계속 언급되어 왔다.

본 연구는 그 간의 문제 지적과 개편 논의를 총체적으로 비교, 검토하면서 보다 합리적인 대안을 찾고자 노력하였다. 비교적 단기간에 수행된 연구로 새로운 문제제기나 또는 근본적인 문제의 규명 등에는 한계를 갖고 있지만 그 동안 제안된 여러 가지 안에 대한 검토를 거치면서 대안 마련에 필요한 좀 더 정교한 분석을 시도할 수 있었다. 한편 대안의 검토와 제안에서 원론적 수준에서부터 기술적 개선까지 필요한 전 범위를 다루고자 노력하였다.

본 연구는 본 원의 이현주 부연구위원 책임 하에 본 원의 유진영 선임연구원,

그리고 권영혜 연구원의 공동연구로 수행되었다. 본 연구의 진행에서 많은 분들이 함께 하였으며 이 분들의 정성이 본 연구의 완성도를 높이는데 기여하였음을 밝히고 싶다. 우선 본고를 세심하게 읽고 귀중한 의견을 주신 원외의 전문가들과 원내의 노대명 연구위원, 강혜규 연구위원께 감사의 마음을 전한다. 그리고 연구의 진행과정 내내 연구내용에 대하여 검토하면서 발전적 논의를 함께 하여준 기획예산처의 복지전략팀 팀원들께도 감사드린다. 지면을 통하여 일일이 감사의 마음을 전하지 못하지만 여러 가지 방식으로 연구에 기여하셨던 모든 분들과 연구의 의의를 나누고자 한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2007년 11월  
한국보건사회연구원  
원 장 김 용 문

## 목 차

제1장 서 론 .....	11
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	11
제2절 연구방법 .....	15
제3절 연구의 내용 .....	16
제2장 중앙·지방 정부 간 복지기능 재조정 .....	18
제1절 정부 간 기능재조정의 목적과 원칙 .....	18
제2절 정부 간 관계의 현황 .....	26
제3절 정부 간 기능 재조정 방안 .....	33
제3장 지역사회단위의 전달체계 개편 .....	52
제1절 지역사회단위 전달체계 개편의 환경 .....	52
제2절 전달체계 개편의 방향 .....	63
제3절 시군구 복지전달체계 개편안 .....	65
제4장 복지정책 모니터링 체계 강화: 기초보장을 중심으로 .....	86
제1절 모니터링의 중요성과 초점 .....	86
제2절 모니터링 현황과 한계 .....	89
제3절 외국의 모니터링 경험과 함의 .....	90

제4절 모니터링 강화 방안 .....	94
제5장 결론 .....	103
제1절 복지전달체계 개편의 방향 개요 .....	103
제2절 복지전달체계 개편을 위한 정책과제 .....	104
참 고 문 헌 .....	107

## 표 목 차

〈표 1-1〉 사회복지·보건 분야 재정투자 추이 .....	12
〈표 2-2〉 보조사업과 지방이양사업의 비교 예 .....	28
〈표 2-3〉 정부수준별 세입비중(2003) .....	32
〈표 2-4〉 포괄보조금의 쟁점 .....	45
〈표 2-5〉 기초노령연금의 차등지원방안 .....	46
〈표 2-6〉 사회복지정책 관련 성과지표의 분류 예시 .....	51
〈표 3-1〉 영국의 서비스 제공 여부 결정 기준(독립성에 대한 위험 수준 평가 기준) .....	71
〈표 3-2〉 사례관리자 1인 담당 사례의 규모: 지역비교 예시 .....	75
〈표 3-3〉 사회복지전담공무원 1인당 담당 가구수 (04. 11) .....	77
〈표 3-4〉 인구대비 복지분야 공무원수 비교 .....	78
〈표 4-1〉 모니터링의 대상과 모니터링 내용 .....	101
〈별첨 1〉 정부 간 기능분담 예시: 노인, 장애인서비스 중심 재구성 .....	110

## 그림목차

[그림 2-1] 예산과정과 주민참여의 대상 .....	38
[그림 2-2] 광주광역시 북구의 주민참여예산제 운영과정(예산달력) ..	39
[그림 3-1] 사회복지정책 수행체계 흐름도 .....	53
[그림 3-2] 대도시형 본청기구 개편(예시) .....	58
[그림 3-3] 지역사회복지협의체 구조 .....	60
[그림 3-4] 보건소 역할의 4개 영역 .....	81
[그림 3-5] 대도시 보건소 통합모형 .....	82
[그림 3-6] 기초보장 모니터링 구조도 .....	99



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

사회복지 전달체계는 수요자들에게 사회복지서비스와 급여를 적절하게 제공할 수 있도록 하는 환경 및 구조와 관련된 것으로 이해하는 것이 바람직하며, 따라서 이러한 구조와 관련된 모든 것이 함께 고려되어 그 개념이 정의되어야 한다. 따라서 사회복지전달체계는 정부 간 관계, 일선 사무소의 조직구성, 인력, 그리고 제공자간 연계 등 다양한 측면을 포괄하는 개념이며 공공과 민간 제공자의 관계를 포괄하는 개념이다.

### 〈참고〉 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 공급자 간을 연결하기 위하여 또는 복지서비스의 공급자와 소비자 간을 연결하기 위하여 만들어진 조직

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

최근 몇 년간 사회복지전달체계에 대한 관심은 과거 어느 때보다도 높고, 당연히 보다 효과적이고 효율적인 복지전달체계를 마련하여야 한다는 사회적 요청도 높아졌다. 이러한 현상은 근본적으로는 사회복지정책의 확대에 따른 책임성 제고의 필요성에서 기인한다. 사회복지전달체계는 복지정책의 성패에 큰 영향을 준다. 즉 사회복지정책이 어떠한 방식으로 집행되고 전달되는가에 따라 정책의 목표달성 가능성이 달라진다. 따라서 사회복지전달체계는 사회복지정책이 발전하면서 그 중요성이 점차 커지게 된다. 우리나라의 경우 증가하는 복지 예산에 비해 실감할 수 있는 복지체감도는 저조하다는 인식도 전달체계에 대한 관심을 촉발시키고 있다.

사회복지전달체계는 사회복지와 그 역사를 같이하지만 사회복지 발전의 일정 단계를 넘어서야 독립된 정책 아젠더로 형성되는 경향을 보인다. 즉 사회복지 지출, 특히 사회복지서비스의 소비가 증가하여 일정 단계를 넘어서면 전달체계를 중심으로 그 효율성의 문제가 대두된다. 우리나라는 복지확장기를 거치면서 최근 들어 사회복지 전달체계에 대한 논의가 정책의 중심적인 이슈로 등장하고 있다.

〈표 1-1〉 사회복지·보건 분야 재정투자 추이

(단위: 억원, %)

연도 예산	1997	2000	2002	2003	2004	2005	연평균 증가율
사회복지·보건분야	210,001	352,112	379,428	416,558	440,758	518,604	12.0
기초생활보장	9,624	24,710	34,303	35,402	39,283	46,261	21.7
취약계층지원 등 <sup>1)</sup>	4,349	6,210	9,400	10,508	12,940	11,940	13.5
보육·가족 및 여성	1,337	1,466	2,461	3,606	4,625	7,094	23.2
노동	29,174	48,913	57,690	62,692	65,262	82,122	13.8
보건의료	5,834	5,011	7,697	8,514	9,195	9,905	6.8

주: 취약계층지원 등: 취약계층 지원 + 노인·청소년 + 사회복지 일반

자료: 기획예산처 국가재정운용계획 참조

예산의 증가는 결국 업무의 양적 증가와 복잡성을 초래하였을 것이며 따라서 전달체계의 합리화는 더욱 중요해진다. 한편 예산의 증가는 해당 정책의 효과성과 효율성에 대한 증명을 요구하게 되므로 전달체계의 합리성에 더욱 관심을 두게 만든다.

최근 몇 년간 고령화·저출산, 사회양극화의 심화 등 각종 사회문제에 대응하기 위한 정책들이 제시되고 있으나, 국민의 체감도는 크게 변하지 않고 있다는 문제의식도 증가하고 있다. 사회복지 전달체계는 사회복지서비스를 적절하고 효율적으로 대상자에게 전달하여 그들의 욕구를 효과적으로 충족시키는데 결정적인 역할을 수행하므로 복지체감도의 개선이 나타나지 않는 이유로 전달체계의 비합리성이 작용할 것이라는 지적이 확산된 것이다. 하지만 이러한 문제의식은 일면 타당하나 오해의 소지를 갖기도 한다. 복지체감도는 욕구대비의 느낌이고 제도의 전달 뿐 아니라 제도 자체의 내용으로부터도 영향을 받는다. 즉 제도적 대응보다 더 큰 폭으로 욕구의 상승이 있는 시기에는 어떤 제도의 실시로 복지체감도가 높아지기보다 욕구 대비 체감도가 낮아질 수도 있다. 그리고 전달체계가 합리적일지라도 제도의 내용 설계 자체가 부적절할 경우 그 만족도는 낮을 수 있다. 전달체계의 개편만으로 복지체감도가 높아질 것이라는 전제는 기타 관련 변인에 대한 고려 없이는 자칫 충분한 제도적 개선을 방해할 수도 있을 것이다.

본 연구는 사회복지 환경에 조응하는 전달체계 개편 안을 마련하여 사회복지 정책의 효과성을 높일 수 있는 기반을 마련하고자 한다. 2008년 이후 사회복지 정책의 설계 및 집행에서 적용할 수 있는 중기 전달체계 개편 전략을 마련하여 이를 실용계획으로 수립할 수 있도록 지원하는 것을 연구의 목적으로 한다. 특히 사회복지 전달체계의 개편을 위하여 필요한 행정기능 재조정안을 제시하고자 한다.

본 연구의 목적을 수행하기 위하여 다루어야 하는 복지전달체계의 범위와 수준은 매우 넓다. 중앙정부와 지방정부의 관계, 지역사회단위로 복지정책이 집행되는 일선 구조, 그리고 공공과 민간의 협력 관계 등 복지전달체계를 구성하는 하위 범주들이 다양할 뿐 아니라 최근 사회복지정책의 영역이 확대되면서 과거

취약인구집단을 대상으로 시행되었던 보건복지부의 복지정책 외 타 부처의 주거, 교육, 고용 등 유관 정책의 종류도 다양해졌다.

따라서 본 연구에서 집중적으로 다루는 내용에 대하여 범위를 분명하게 설정하는 것이 연구의 이해를 위하여 도움이 될 것으로 판단된다. 우선 본 연구에서 복지정책의 영역으로 포함하여 다루고 있는 정책들에 대하여 언급한다면 보건복지부의 의료 일반 외 국민보건서비스를 포함한 정책 대부분, 그리고 가족지원정책, 고용지원정책, 주거지원정책을 포함한다. 단, 사회보험제도는 본 논의에서 심도 깊게 다루지 않으며 주로 기타 급여와 서비스로 제한된다. 거론한 정책 중 일부 정책으로 제한되는 것이기는 하지만 단지 보건복지부의 급여 및 서비스로 제한하여 논의를 진행하지 않으며 유관 급여 및 서비스의 통합성을 제고하기 위한 검토를 유지한다.

한편 본 연구의 논의는 주로 공공부문의 기능 개편에 초점을 두고 있다. 물론 행정기능 재조정에는 민간부문의 역할 및 기능에 대한 검토가 포함될 수 있으나 논의의 초점을 유지하고 공공부문의 개편 안을 보다 충실하게 다루고 민간부문은 공공의 행정기능을 개편하는 방안 중 일부 포함하여 다루는 수준에서 그치고 있다.

전달체계의 여러 가지 내용 중 본 연구는 크게 두 가지 내용에 초점을 두어 진행되었다. 첫째는 정부간 관계, 즉 중앙정부와 지방정부의 역할 및 기능수행에 관한 부분이다. 다른 하나는 지방정부의 일선 복지 전달체계의 구성에 관한 부분이다. 위 두 가지 연구 영역은 최근 몇 가지 환경 변화로 가장 뜨거운 쟁점이 되었으며 이와 관련된 전달체계 상의 문제를 해결할 수 있는 해법마련이 비교적 다른 영역보다 강력하게 요청되고 있다.

2004년 후반기에 국고보조금 정비계획을 핵심으로 본격적인 복지재정분권화가 추진되었다. 변화의 요지는 기존의 국고보조사업 중 일부를 지방이양사업으로 전환하고 그 재원을 지방교부세로 이전하는 것이었다. 지방정부의 예산편성과 집행의 권한을 강화하는 방안으로 제안, 개편된 것이다. 재정분권의 의의를 인정한다하여도 그 추진과정이나 추진결과에 대해서는 이견이 분분하다. 한편 2006년 중반부터 시·군·구의 복지전달체계가 ‘주민생활지원서비스’ 체계로 전

환되었다. 일선의 공공서비스 행정이 개편되면서 역시 이 개편된 체계가 기능적인가에 대한 문제제기가 적지 않다. 아직 개편의 효과를 논하기에는 시기상조이지만 개편의 방향에 대한 검토와 이후 기능조정 필요성을 검토하고 개편의 목적을 달성하기 위한 후조치는 무엇인가에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

위의 두 가지 연구 영역과 함께 본 연구는 공공복지의 확대와 더불어 지속적으로 그 필요성이 제기되고 있는 제도 집행에 대한 모니터링도 검토하고 있다. 공공부조를 중심으로 제도 집행을 정확성을 확인하는 모니터링이 예산의 효율성을 높이기 위하여 그리고 제도 집행과정에서 누락된 수급권자의 권리를 보호하기 위하여 강화되어야 한다는 지적이 확산되고 있다. 따라서 부정수급의 방지를 위한 목적 뿐 아니라 보호가 필요한 국민에게 적절한 제도 적용이 보장될 수 있도록 합리적인 모니터링의 설계와 이를 실현한 구조의 마련이 이루어져야 한다.

## 제2절 연구방법

본 연구의 연구방법은 문헌 분석, 외국 사례 검토, 그리고 전문가 자문회의로 구성된다. 본 연구는 주로 기존 문헌 및 관련 자료에 대한 분석을 중심으로 진행되었다. 최근 몇 년간 복지전달체계에 관한 연구는 비교적 활발하게 진행되었다. 복지전달체계를 둘러싼 행정 개편 논의에 대하여 문헌을 조사하여 관련 쟁점을 확인하고 제안된 대안들에 대하여 비교분석하였다. 한편 전달체계에 관한 실험이나 적용에 대한 평가연구들도 수집하여 현황 및 문제에 대한 분석을 실시하였다.

우리나라의 복지정책 환경은 우리나라만의 고유한 특성을 갖는 것이기도 하지만 외국의 경우와 유사한 변화를 경험하기도 한다. 예를 들어 지방분권화는 외국의 복지전달체계에도 큰 영향을 주었으며 외국의 경험은 지방분권의 과정에서 복지전달체계가 어떻게 조응하였는지에 대한 유용한 정보를 제공한다. 본 연구에서는 복지전달체계의 개편을 위하여 필요한 외국의 경험을 고찰하고 유

의미한 외국 사례를 탐색하고 이를 개편 안에 반영하였다.

연구를 진행하면서 대안의 안정성을 확보하기 위하여 복지 전달체계 전문가들이 참여하는 자문회의를 개최하였다. 복지전달체계의 연구영역은 매우 다채로우며 따라서 각 연구영역은 각각 전문가진영을 별도로 구성하고 있다. 복지 전달체계가 언뜻 단일 연구주제로 보여도 복지전달체계는 여러 연구 영역으로 구성되며 따라서 각계 전문가들의 의견수렴을 위한 간담회 개최는 연구의 완성을 위하여 반드시 필요한 과정이었다. 전문가 자문회의는 본 연구가 핵심 쟁점을 적절하게 다루고 있는지, 그리고 그 쟁점에 대한 대안마련의 방향이 바람직한지 등에 대하여 확인이 가능하도록 하는 주요한 단계로서 의미를 가진다.

### 제3절 연구의 내용

본 연구의 본론은 크게 두 가지 영역으로 구성된다. 하나는 정부간 관계를 중심으로 복지정책 집행에서 어떻게 정부 간 기능을 재조정하여야 하는가에 관한 부분이다. 다른 하나는 일선의 복지 전달체계를 중심으로 시·군·구 단위의 복지전달체계는 이후 어떠한 보완을 필요로 하는가에 관한 부분이다. 그리고 보론으로 공공정책의 모니터링 구조를 설계하고자 시도하였다.

제2장에서 정부 간 복지기능 재조정을 다룬다. 정부 간 기능 재조정을 본격적으로 다루기에 앞서 제1절에서 그 목적과 원칙을 정리하고, 제2절에서 정부 간 관계의 현황을 분석하였다. 제3절에서는 정부 간 기능 재조정 방안을 제안함으로써 2장을 마무리하였다. 제3장에서는 지역사회 단위 전달체계 개편 안을 다루고 있는데, 제1절에서는 우선 전달체계 개편의 환경과 문제를 검토하고 제2절에서는 환경에 조응하는 전달체계로 바로서기 위해서 필요한 개편의 방향을 정리하였으며 제3절에서는 지역사회 단위 전달체계의 개편 안을 마련하였다.

제4장에서는 기초보장을 중심으로 기초보장 모니터링의 의미, 외국의 경험과 교훈을 살펴보고 모니터링 강화 방안을 제안하였다. 제도 집행의 정확성을 보증하는 기제로서 모니터링이 강조되는 정책영역은 일반 세원으로 운영되고 대

상의 적격성 심사가 엄격한 기초보장부문이다. 따라서 기초보장제도를 중심으로 모니터링에 대한 검토를 수행하였다. 제5장은 결론으로 전달체계의 개편을 위한 논의를 총괄적으로 재정리하고 수행되어야 할 과제를 요약하였다.

## 제2장 중앙·지방 정부 간 복지기능 재조정

### 제1절 정부 간 기능재조정의 목적과 원칙

#### 1. 분권의 목적

중앙정부와 지방정부의 정부 간 관계는 분권을 골자로 한다. 분권은 사무분권과 재정분권으로 구성된다. 사회복지정책의 수행에서 분권의 의미는 지방정부의 자율성을 제고하여 지역사회 주민의 욕구에 부응하는 서비스를 자체적으로 기획하고 집행할 수 있는 기반을 조성하고 이로써 사회복지정책의 효과성을 높이는 것이다. 즉, 사회복지정책의 대 주민 민감성을 높이는 데 분권의 초점이 두어진다. 즉, 지역사회단위로 욕구를 민감하게 파악하고 욕구에 따른 정책기획이 가능하여야 하고 기획한 바를 수행할 수 있는 재정여건이 마련되는가가 분권의 핵심적 쟁점이자 목적이 된다.

따라서 분권의 설계와 평가, 그리고 재조정에서는 과연 분권이 이러한 목적을 달성하는데 있어 적절한 것인가 하는 고려가 핵심적인 기준이 되어야 한다. 분권은 분권 그 자체로 의미를 갖는 것은 아니기 때문이다. 또한 분권의 수준과 방식이 우리나라의 사회복지정책의 단계와 적절하게 조응하는지에 대한 검토도 정부 간 기능 재조정의 근거가 된다. 아래에서는 정부 간 기능 재조정의 방향을 바로 잡기 위하여 분권의 기본 원칙과 사무분권의 원칙, 그리고 재정분권의 원칙을 정리하고 지금까지의 분권과정이 어떠한 강점과 한계를 보였는지를 살펴보고자 한다. 그리고 끝으로 가장 핵심적인 재조정안을 중심으로 정부 간 기능 재조정방안을 제안하여 볼 것이다.



## 2. 분권의 기본 원칙

분권의 기본 원칙은 크게 세 가지, <자율> <참여> <책임>으로 정리할 수 있다.<sup>1)</sup> 분권의 취지를 살리자면 자율성을 제공하고 참여를 촉진하며(민주성제고), 책임성을 제고하는 분권이 되어야 한다.

분권은 지방정부의 자율성을 높여 지방정부가 지역주민에 욕구에 대응하는 적절한 정책을 개발하고 이를 지역실정에 적합한 방식으로 집행할 수 있는 기반이 되어야 한다. 사회복지정책의 수행에서 지방정부의 자율성을 보장하자면 지방정부의 기획능력이 향상되어야 하고 지역의 자주재원이 이루어져야 한다.

분권에서는 참여의 원칙이 준수되어야 한다. 이는 민주성을 제고하는 원칙이다. 참여는 중앙정부와 지방정부 간, 그리고 지방정부와 주민 간 수평적 협의구조를 통하여 보다 견고하게 확보될 수 있다. 지방정부가 단순한 정책의 집행기구일 때는 이러한 수평적 협의 구조의 필요성이 약하다. 하지만 지방정부로 책임과 권한이 이양되는 상황에서는 반드시 이러한 민주적 관계 정립이 필요하다.

김성호는 그의 연구에서 지방정부의 국정 참여의 필요성을 아래와 같이 간략하게 정리하였다. 첫째, 법령 및 정책의 입법미비와 정책결함을 보완할 수 있으며, 둘째, 법령 및 정책의 실효성 확보 및 비용을 절감할 수 있고, 셋째, 중앙집권에 대한 대상적(代償的) 조치이며, 넷째, 지방자치단체 의견을 국정에 최대한 반영할 수 있고, 다섯째, 국가와 지방자치단체 간의 갈등을 해소할 수 있다는 점이다(김성호, 2004: 63).

1) 지방분권특별법에도 이러한 분권의 기본 원칙이 명시되어 있다. 제7조에는 자율과 참여의 원칙으로 '국가는 지방분권 정책을 추진하는 때에는 지방자치단체의 자율성을 존중하여야 하며 주민의 참여를 최대한 보장하여야 한다.'고 명시되어 있으며 제15조에는 '국가는 국정과정의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 행정 및 재정 운영에 대한 합리적 평가기준을 마련하고 이에 따라 진단 평가를 실시할 수 있다.'고 책임의 원칙이 명시되어 있다.

### 〈참고〉 지방자치단체 국정참여에 대한 이론적 배경

첫째, 기능분담설로서 이는 지방자치단체의 지방자치 기능이 충분히 발휘되기 위해서는 기능적 자치설에 의거하여 지방자치단체의 상대적 독자성뿐만 아니라 국가와 지방자치단체 간의 상호교류관계가 중요하므로 정책결정과정에서 대한 지방자치단체의 참여가 이를 가능하도록 만든다.

둘째, 지방자치권방어설로서 이는 지방자치영역에 대한 국가행정의 침해로부터 지방자치권을 방어하기 위한 실체적인 지방자치권의 절차적 보장을 국정참여라고 본 것이다. 즉, 지방자치권 축소에 대한 방어적 의미에서 국가의 정책결정에 지방자치단체가 참여할 수 있어야 한다는 보상적 참여와 국가와 지방자치단체 쌍방에 관계할 수 있는 공동적 참여가 필요하다고 보았다.

셋째, 계획고권연계설로서 독일에서는 계획고권이 실정법상 지방자치단체에 부여되어 있다는데 근거하여 지방자치단체에 중대한 영향을 미치는 국가계획에 참여권을 보장하여야 한다는 것이다. 다만 지방자치단체 계획고권의 한계는 국가의 정책결정에 대한 지방자치단체의 참여에 의하여 보완될 수 있다고 보았다.

넷째, 지역이익반영설로서 지방자치단체가 국가의 정책결정에 참여하는 것은 주민의 이익을 대표하는 지역이익단체로서의 지방자치단체가 국가의 정책결정에 절차적으로 참여하는 것으로써 행정절차적 참여권으로서의 성격을 가진다고 본다. 동설은 국가정책에 대한 지방자치단체의 조정적 참여를 중요시하였다.

자료: 김성호, 2004 :63-4

참여의 원칙으로 또 다른 하나는 지역주민의 참여가 보장되어야 한다. 지방분권의 근본적 의미는 지역주민의 욕구에 대한 복지정책의 민감성에 있다. 따라서 지역주민의 욕구를 파악하도록 주민의 참여를 보장하고 욕구를 파악하는

것은 매우 중요하다.

마지막으로 분권에서는 책임의 원칙이 지켜져야 한다. 권한이양의 이면에는 책임이 따른다. 지방정부는 지역의 사회복지정책의 수행에서 자율성을 지니되 그 수행에 대한 책임을 져야 한다. 책임은 주민의 욕구 파악과 계획의 수립, 집행결과에 이르기까지 수행과정과 결과에 이르기까지 복지수행 전범위에 해당할 뿐 아니라 재원확충을 위한 자체적인 노력과 지출의 절약 및 재정효율성 제고를 위한 노력을 할 책임이 있다. 하지만 이러한 책임을 부과하고 평가 등으로 책임수행을 묻고자 한다면 지방정부의 권한 이양이 현실적 수행이 가능하도록 기반조정을 전제로 한 것이어야 한다. 즉, 중앙정부의 지방정부의 권한이양에 대한 실질적인 지원이 가능하도록 노력하여야 한다.

#### 가. 사무분권의 원칙

정부간 역할 분담의 기본 원칙으로 보충성의 원칙이 적용되고 있다.<sup>2)</sup> 우리나라도 지방분권특별법에 보충성의 원칙이 적시되어 있다. 보충성의 원칙은 유럽 통합과정에서 등장한 개념으로 정책결정은 그 형성과 실행의 유효성을 유지할 수 있는 범위에서 가장 잘 수행될 수 있다고 본다. 지방정부는 수혜자의 수요 파악과 서비스전달에서 우위를 점하는 단위로 중앙정부는 지방정부를 지원하는 역할에 그쳐야한다는 원리로 종종 해석된다.

하지만 정부 간 사무배분의 원리로서 보충성 원칙은 양면적인 의미를 지닌다. 이점에 대하여 최환용(2006)의 지적은 매우 유용하다.

“적극적인 측면에서의 보충성 원칙은 국가에게 하위의 작은 구성단위가 일차적으로 활동할 수 있는 조건을 갖추어주어야 한다는 것이다. 사회의 구성단위의 활동은 보완되어야 하고 따라서 불충분한 능력은 지원되어야 하는 것이지 상급단위에

2) 지방분권특별법 제 6조 2항, “사무를 배분하는 경우 지역주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 특별시와 광역시 및 도의 사무소, 특별시와 광역시 및 도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분하여야 한다”

의하여 하급구성단위의 활동이 대체되거나 인수되어서는 안된다는 것이다. 또한 보충성의 원칙은 위로부터의 보충성과 아래로부터의 보충성으로 구별되는데 위로부터의 보충성은 특정분야에 있어서 중앙기관에 의하여 행사되는 권력은 중앙으로부터의 조치나 간섭이 주어진 목적달성을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에만 행사될 수 있다는 점을 의미하나 아래로부터의 보충성은 오로지 가능한 한 낮은 수준의 정부로부터의 행위 또는 조치가 주어진 목적달성을 위하여 적절하지 않을 경우에만 다음 순위의 권력이 개입하여야 한다는 것을 의미한다.”(최환웅, 2006: 33)

위의 정리에 따르면 보충성의 개념은 사회복지정책의 목적을 효과적으로 달성하기 위한 적절한 분권을 위한 것으로 사무분담을 지향하는 것으로 필요시 그 목적달성을 위하여 중앙정부의 개입이 가능하다는 점을 확인시킨다. 문제는 사회복지정책의 정부 간 사무분담에서 보충성의 원칙 적용은 사회와 시대에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 지방정부의 잠재력, 서비스 제공의 민감성을 높이도록 자율성을 제고하지만 이러한 분권이 사회복지정책의 기본 목적, 주민·국민의 복지함양을 위한 것이라는 점을 잊지 말아야 한다. 보충성의 원칙이 제 취지를 살리자면 중앙정부는 지방정부가 지방정부의 사무를 처리할 수 있는 필요조건을 조성하여야 한다.

문제는 우리나라와 보충성의 원칙을 적용하여 강력한 분권을 추진하는 서구 복지국가의 사회복지정책 수행의 단계가 다르다는 점이다. 서구 복지국가들은 복지확장기를 거쳐 성숙과 조정의 단계를 지나고 있다. 따라서 사회복지정책에서 기초선의 보장은 이미 과거의 과제이며 일정 수준 이상의 사회복지정책을 지역주민의 욕구에 민감하게 반응하도록 전달의 재구조화에 논의의 초점을 모으고 있다. 반면 우리나라는 현재 사회복지정책의 확충기에 있으며 따라서 국민의 복지기초선을 보장하는 문제가 핵심적 과제로 남겨져 있다. 따라서 당연 분권의 추진에서 분권이 기초선의 보장을 훼손하거나 위협하는 것이 되지 않도록 주의하여야 한다.

사무배분에 있어 전권한성의 원칙과 보충성의 원칙을 준용하되 몇 가지 사무에 대해서는 중앙정부, 또는 상위의 정부인 시도의 분담을 강조하는 원칙이 필

요하다. 사회복지기능의 정부 간 사무배분 원칙을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부가 지역의 욕구에 민감하게 반응하여 정책을 개발할 수 있는 영역으로 자율성이 보장되는 것이 효과적이고 효율적인 사무는 당연 지방정부의 사무로 하고 전국적 통일성 등 행정서비스의 질을 일정하게 유지해야 하는 사무는 중앙정부의 사무로 분담한다. 예를 들어 지역사회단위로 주민의 욕구를 민감하게 파악하고 그 욕구에 맞춘 서비스를 제공하여야 한다는 점에서 사회복지서비스, 특히 돌봄(care)서비스 영역은 지방정부의 사무로 분담하는 것이 효과적이다. 하지만 돌봄서비스의 경우도 전국의 표준서비스 수준을 유지하는 책무는 중앙에게 주어진다. 또한 공공부조 중심의 기초보장, 특히 일정액의 현금지원을 중심으로 하는 각종 공공부조제도는 선정이나 급여내용 및 수준이 일정한 수준으로 균질적이어야 한다는 규범적 원칙이 강력하게 적용되므로 중앙정부의 사무로 분담될 수 있다.

물론 국가에 따라 공공부조제도를 어느 수준의 정부가 담당하여야 하는 사무로 보는가는 상이하다. 영국의 경우 공공부조를 중앙정부가 담당하지만 스웨덴에서는 공공부조도 지방정부의 사무로 구분된다. 결국 사무분담은 그 사회 환경에 대한 고려에 기초하여 결정되는데, 일정 수준이상의 기초수준이 어느 지역사회에서나 충분하게 보장 가능한 사회에서는 공공부조도 지역의 욕구를 반영하는 탄력적인 것이 되도록 할 때, 그 융통성으로 얻는 것이 잃는 것보다 많아지게 된다. 이러한 사회에서는 공공부조도 지방정부의 사무로 분담되지만 그렇지 못한 사회, 지방정부마다 경제적 여건이 크게 다르고 기초수준의 보장이 충분하게 보증되기 어려운 상황에서는 공공부조는 지방정부의 사무로 넘기기 어렵다.

둘째, 국가최저기준(national minimum)을 보장하는 사무는 중앙정부가 그 이상의 수준을 보장하는 사무는 지방정부가 담당한다. 기초보장은 중앙, 최저기준 이상의 추가적 서비스와 급여는 지방정부가 분담한다. 당연 국가최저기준의 설정은 중앙정부의 사무로 본다. 이와 관련하여 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양 시 축소가 예상되는 사업도 중앙정부의 사무로 일정 기간 유지한다.

셋째, 기초시설 인프라의 구축이 요구되는 단계의 복지도 일정 기간 중앙정

부가 담당하는 것이 적절하다. 대표적으로 노인요양보장 시설의 설치에 현재의 체계에서는 지방정부가 그 확충에 소극적일 수 밖에 없으며 당연 요양보장제도의 순조로운 안착에 장애로 작용할 우려가 있다.

넷째, 외부 효과 또는 지역 간 누출효과가 있는 복지정책에 대해서도 기초지방자치단체 이상의 정부 수준에서 담당할 필요가 존재한다. 사회복지정책 중 그 후생의 효과가 해당 지방정부로 국한되지 않는 경우도 상위 정부의 사무로 분담하는 것이 적절하다. 예를 들어 복지시설투자 및 운영분야는 재정적 외부효과가 크기 때문에 기초자치단체의 입장에서는 선호되지 않는 사무이다. 특히 서비스이용시설 보다는 생활시설은 작은 규모의 기초자치단체의 범위를 넘어 수요와 공급이 이루어지는 경향이 있으므로 이와 같은 정책 영역에 대한 고려가 필요하다.

다섯 번째, 적절한 차등배분의 원칙을 준용한다. 사무를 배분함에 있어 지역여건을 고려하여 차등 배분하여야 한다. 지방이양촉진법 제3조에도 이러한 원칙이 명시되어 있으며 지방자치단체의 의사를 존중할 것도 함께 규정되어 있다. 시·군 및 자치구가 처리하는 사무 중 시·군자치구의 전문적, 기술적 능력을 초월하거나 업무의 성격상 시·도에서 처리함이 합리적인 사무를 시·도로 이양할 필요가 있다. 지방정부의 전문적, 기술적 능력을 초월하는 사업의 경우는 일정 기간, 즉 지방정부가 기술적 여건이 구비되는 시점까지 중앙정부의 사업 추진이 필요할 수 있다. 이러한 사업의 경우 지방정부가 전문성을 보강하게 되면 사업 성격에 따라 지방정부로 이양할 수 있다.

여섯 번째, 사무의 내용으로 구분할 때, 중앙정부는 지방정부의 기능수행에서 자문과 평가의 업무를 수행하여야 한다. 당연 지방정부는 중앙정부의 이러한 기능수행에 협조하여야 한다.

위의 사무분담의 원칙들을 현실에 적용함에 있어 하나의 원칙이 독립적으로 적용되는 경우는 드물다. 현실 적용에서는 위 원칙들에 대한 복합적인 고려가 이루어져야만 한다. 즉, 특정 사업이 중앙정부의 사업인가 또는 지방정부의 사업인가를 결정할 때에는 위 원칙들을 모두 고려하여 결정이 이루어져야한다.

#### 나. 재정분권의 원칙

정부 간 재정분권은 2005년 획기적인 전환을 맞이하였다. 긍정적인 기대와 우려가 아직 교차하고 있지만 지방정부의 권한을 강화하는 실질적인 조치가 될 수 있다는 점에서 환영할만한 변화이다. 재정분권의 원칙도 역시 몇 가지로 정리하여 보았다.

첫째, 중앙정부의 사무는 중앙정부에서 재정책임은 지방사무는 지방정부가 재정책임을 지도록 하는 것이 기본적 원칙이다. 단, 중앙사무의 경우 지방정부의 도덕적 해이를 우려하여 일부 지방정부의 재정분담을 요구하고 있다. 현실적 이유가 인정된다 하여도 중앙정부 사무를 지방정부가 수행할 때 재정적 책임까지 분담하게 하는 것은 주의가 필요하다. 지방정부의 사무는 지방정부가 재정책임을 지도록 하여야 하지만 지방정부로서는 기초선을 보장하는데 있어 역부족인 경우 중앙정부는 주민의 권리를 보장하기 위하여 일부 재정분담을 할 수 있다. 하지만 중앙정부의 사무에서는 단연코 중앙정부의 재정 분담비중이 높고 지방사무에서는 지방정부의 재정 분담비중이 높아야 한다.

둘째, 사무분권과 재정지원 병행 원칙이다. 사무분권은 이양된 사무를 지방정부가 원화하게 처리할 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 병행하여야 한다. 사무분권에 상응하는 재원확보와 집행을 통하여 재정의 효율성을 높이는 것이어야 한다. 권한의 이전에 따라 그 권한 행사에 필요한 수단을 갖도록 하는 것은 당연하다.

셋째, 지방정부의 균형적 발전을 지향하며 지역격차로 인한 갈등을 최소화하여야 한다. 중앙정부는 개별 지방정부의 재원을 일정 범위 내에서 보장해주면서 지방정부간 재정력의 불균형을 시정하고 공공서비스의 양과 질을 일정 수준

으로 유지시켜야 할 책무가 있다.

## 제2절 정부 간 관계의 현황

1995년 지방자치제가 시작되고도 사실 명실상부한 지방분권은 시작되지 않은 것이라는 자조적 비판이 있었다. 2000년대 들어서면서 지방분권은 매우 빠르게 진행되었고 그 변화는 과거의 것에 비하여 강력한 것이었다. 2003년 이후 참여정부의 지방분권, 사회복지정책과 관련된 조치만 정리하여 보아도 이러한 변화를 알 수 있다. 참여정부의 지방분권은 보충성에 근거한 보다 획기적인 것으로 지방분권의 실효성을 높이기 위한 실질적인 재정분권에 강조를 두었다.

대통령 자문 정부혁신지방분권위원회가 2003년 7월 마련한 “참여정부 지방분권 추진 로드맵”에 따라 각종 지방재정분권을 위한 일련의 노력들이 진행되었다. 2003년 지방분권특별법이 제정되었고, ‘03년, ‘04년, 그리고 ‘05년에 지방일괄이양법이 제정되는 등 법정 정비가 이루어졌다. 또한 2004년에는 지방정부의 예산 자율성을 해하는 예산편성지침과 지방채발행승인제를 폐지하였으며 ‘05년에는 기관위임사무, 국고보조사업을 정비하였다. 국가보조사업이 지방자치단체로 이양됨에 따라 지방자치단체가 이양사업을 추진하는데 필요한 재원을 교부하기 위하여 분권교부세가 신설되었으며 보통교부세와 특별교부세와 함께 지방교부세를 구성하게 되었다. 그 밖의 재정 측면에서도 ‘05년 지방양여금을 폐지하여 지방교부세와 보조금, 균특회계로 전환하고 ‘04년부터 분권교부세의 재원을 마련하기 위하여 지방교부세를 단계적으로 인상을 추진하여 ‘06년에는 지방교부세의 법정교부율이 내국세의 19.24%에 이르게 되었다. 전체적으로 지방정부의 자율성을 높이고 재정기반을 개선하려는 취지의 조치들이었다고 판단된다. 참여정부의 노력이 가져올 긍정적 측면은 몇 가지 점에서 평가된다. ① 납발된 보조금 관리정책의 정비<sup>3)</sup>, ② 지방정부의 복지재정에 대한 자율성 신장

3) 당시 국고보조금은 매우 커서 전체 이전재원의 20%이상을 차지하였으며 중앙 부처들은 국고보조금으로 지방을 통제하려 하고 지방은 국고지원으로 지방사무까지 추진하려는 경향이 있



③ 지역현실에 맞는 복지계획 수립의 계기 ④ 지역주민 및 지역의 NGO의 복지에 산 로비과정의 참여기획 확대 등이 그 것이다(조홍식, 2004, 백종만, 2004에서 재인용). 하지만 이러한 개선 노력에도 불구하고 사회복지정책 수행을 위한 분권의 노력은 아직 많은 한계를 갖고 있다는 평가를 받고 있다.

첫째, 분권의 과정에서 수평적 참여기제를 갖추지 못하였다는 문제가 제기되고 있다. 분권은 참여를 보장하는 것이어야 하지만 지방정부와 또는 지방정부의 주민 참여 기회가 제한적이라는 문제인식이다.

지방자치법 제154조의 2는 지방자치단체 전국협의체가 “지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 따라 현재 지방자치단체의 전국적 협의체는 시·도지사협의회, 시·도의회회장협의회, 시장·군수·구청장협의회, 시·군·구청장협의회 등 4개로 구성되어 있다.

우리나라의 지방자치단체 4개 전국협의체는 국가의 입법이나 정책에 참여할 수 있도록 제도화되어 있으나 국회의 입법과정에 참여하는 길은 오직 국회의원의 소개로 청원서를 제출하는 것 정도이고, 행정부 중심으로 이루어지는 지방자치단체의 국정참여조차 대부분 중앙정부의 의도에 따라 임의적으로 이루어지고 있다. 일부 개별 법령에 지방자치단체의 국정참여를 규정하고 있으나, 이 경우에도 지방자치단체의 능동적인 참여를 유도하기보다 중앙부처의 배려나 시혜 차원에서 지방자치단체의 참여를 허용하고 있을 뿐이다.<sup>4)</sup> 더욱이 지방자치단체의 국정참여는 의사결정 통제력(decision control)을 결여한 채 이루어지는 경향이 있고, 지방자치단체 국정참여의 대상범위도 극히 한정되어 있으며, 집행기관 위주의 지방자치단체 국정참여가 지방의회의 소외 문제를 야기하고 있다(김성호, 2002 참조).

한편 참여의 부족은 지방정부에서 주민의 참여부족문제도 포괄한다. 지역의 민주화, 지역사회 내 분권이 이루어지지 않았다는 비판이다. 중앙정부의 기능적 재정적 권한을 지방정부로 넘기는 분권화에 초점을 두었지 지방정부의 권한을

다는 문제를 초래하였다.

4) 안성호, 지방분권개혁 의제, 분권화 의제<8> 지방자치단체의 국정참여 확충, 2003: 15-16.

지역의 주민에 이양하는 사안에 대해서는 크게 관심을 두지 못하였으며, 따라서 주민의 참여를 이끌어내고 주민의 욕구를 파악하며 이를 반영하려는 노력은 제한적이었던 것이다.

둘째, 정부 간 사무배분의 기준이 모호하다. 정부 간 사무배분의 기준이 문제로 지적된 가장 결정적 계기는 2005년 국고보조사업의 지방이양이었다. 이양된 보조사업의 적절성에 대하여 이론이 적지 않았다. 중앙정부의 보조사업 533개 중 163개 사업이 지방으로 이양되었다. 이 중 특히 사회복지사업들의 비중이 높았으며 이에 대한 논쟁이 끊이지 않고 있다. 지역의 자율성을 강화한다는 의미에서 국고보조사업을 줄이는 것은 타당하지만 사업이양의 기준이 모호하다는 지적은 일면 타당성을 갖는다.

아래의 표는 지방이양과 국고보조사업 중 그 기준의 모호성을 예시한 것이다. 지방이양사업과 보조사업을 비교하여 볼 때, 노숙자와 부랑인 시설은 동일 범주에 속하지 않으며 가정폭력피해자와 성매매 관련 보호시설은 모자복지시설, 미혼모중간시설과 역시 범주가 다르다. 유사한 성격의 사업들이 부처에 따라 또는 동일 부처에서도 구분이 다르다.

〈표 2-2〉 보조사업과 지방이양사업의 비교 예

	지방이양	보조사업
보건복지부	노숙자보호 정신요양시설운영 노인시설운영 아동보호전문기관운영 모자복지시설운영 미혼모중간의 집 운영	부랑인시설운영 아동복지시설운영 노인인력운영센터 설립운영
여성가족부	여성인력개발센터	가정성폭력피해자보호시설 성매매방지 및 선도보호시설운영

또한 사업 구분의 내용을 살펴보면 지역의 욕구민감성, 외부효과의 정도가 국가의 최저수준 유지를 위한 균질성 등의 원칙이 정확하게 적용되었는지 의문

이 생긴다.

셋째, 지방정부의 기획력은 아직 미약한 수준에 있어 지역의 자율성을 살리기에는 역부족이다. 우리나라의 지방정부는 정책기획에서 중앙정부에 의존적인 역사를 경험하였다. 지방정부의 역할은 민간 서비스 공급에 대한 행정적 지도와 감독에 집중되어 있었으며 지방정부는 단지 중앙정부의 공공서비스 대항자 역할만을 주로 수행하였으므로 기획 등에서는 경험의 축적이 일천하다. 지금까지 지방자치단체의 고유사무가 적었고 이를 확대해 볼 자주재정의 기반도 취약하였으므로 소극적인 지방정부의 이러한 행태도 이해가 가는 대목이다.

넷째, 사회복지정책수행을 위한 지방비 부담의 증가, 자율성 기반의 침해가 문제로 지적되고 있다. 사회복지정책 수행을 위한 지방비 부담은 증가하고 있다. 사회복지정책관련 국고보조금은 대부분 부분 보조의 방식으로 이루어진다. 서울은 최고 50%에서 최저 20%정도의 기준보조율을, 지방은 최고 80%에서 최저 40%정도의 기준보조율을 유지해왔다. 아직 대부분의 지방정부는 가용재원 대비 사회복지수행을 위한 지방비 부담이 약 4%정도로 유지되지만 일부 기초자치단체의 경우(특히 특·광역시 자치구) 지방비 부담비율이 높아서 어려움을 겪고 있다.

저소득층, 영유아수, 노령인구가 많은 지역의 부담이 가중되고 있으며 교부금의 수준이 낮은 지방보다 도시부의 부담이 더 큰 것이 일반적이다. 전체적으로 2004년 이후 사회복지정책 수행을 위한 국고보조사업에 대한 지방비 부담비율이 급격하게 상승하고 있으며 일부 자치구의 경우 복지관련 국고보조사업의 예산 비율이 40%를 초과하여 지자체의 자체사업예산이 지속적으로 감소하고 재정자율성이 약화되는 결과가 초래되고 있다. 자체사업의 예산 비중은 2005년 30.5%였으나 2007년에는 26.6%로 하락하였다. 특히 자치구의 경우는 2004년 24.0%에서 2007년 17.4%로 하락하였다. 하지만 아직 기준보조율의 임의성이 개선되지 않고 있으며, 차등보조율제도의 실시도 본격화되지 않은 상태이다(이재원, 2007; 기획예산처·행정자치부, 2007 참조).

한편 이미 2005년 이후 지방 이양된 국고보조사업의 재원도 부족한 것으로 지적되고 있다. 보건복지부 실태조사에 따르면 이양된 67개 사회복지사업의 총

소요예산은 1조 4605억원으로 추계되지만 실제로 지방자치단체가 편성한 예산은 1조 3,474억원으로 총 소요예산 대비 편성예산의 부족액은 1,131억원이며 부족률은 7.7%인 것으로 나타났다. 이양된 국고보조사업의 예산인 분권교부세는 지난 3~5년 간의 사업예산을 기준으로 확정된 예산이다. 따라서 기존 사업을 확대할 경우에 추가반영이 쉽지 않다. 이양된 사회복지사업 예산의 과거 증가율 추이는 2001년 이후 연평균 증가율이 20.5%였다. 따라서 과거 3~5년 평균 예산에 근거한 교부총액 산정방식으로는 절대적 재원부족이 발생할 수 밖에 없을 듯 하다.

다섯째, 지역격차는 악화되고 지방재정조정제도의 효과는 미진하다. 우리나라의 평균 재정자립도는 28%에 불과하며, 자치구 42.6%, 시 38.8%, 군 16.6%로 편차가 크다. 2005년 이양된 사회복지예산 확보율을 보면 총 소요예산 대비 부족률이 10%를 넘는 광역자치단체는 인천, 대구, 전남, 대전, 강원, 충북, 경기의 7곳에 이른다. 지방비부담비율도 지방, 특히 자치구간 불균형이 심화되어 '06년 자치구가 시군보다 3배 이상 높다. 자치구간, 시군간의 부담비율 불균형도 심각한데 자치구의 경우 노원구(33.3%)는 서초구(6.2%)의 약 5.4배에 달하고 시군의 경우 예를 들어 동두천시(11.7%)가 용진군(1.2%)의 11.4%에 달한다. 대체로 부담비율의 불균형은 복지수혜 대상자와 재정력의 격차에서 기인한다.

지방자치가 실시되었던 1995년도와 2005년도의 재정격차를 지니계수를 통하여 살펴보면 자치단체들 간의 수평적 재정격차는 보다 악화되었거나 의미있는 수준에서 개선되지 않은 것으로 해석된다(이재원, 2007: 65). 재정분담에서 발생하는 문제를 개선하기 위한 지방재정조정제도는 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 중앙정부가 지방정부에 재원을 이전, 지원하는 중앙정부의 지방재정조정제도이고 다른 하나는 광역자치단체인 시도가 기초자치단체인 시군구에 재원을 이전, 지원하는 광역자치단체의 지방재정조정제도이다. 2005년 이전 과거 중앙정부의 재정지원은 크게 세 가지 형태 지방교부금, 지방양여금, 국고보조금으로 구성되었다. 광역자치단체에서 담당하는 지방재정조정제도로는 시도비보조금, 재정보전금, 조정교부금이 해당한다.

지방교부세는 일반보조금의 형태로 보통교부세와 특별교부세로 나누어지는데

보통교부세는 내국세의 15% 중 11분의 10에 해당하는 금액으로 일반보조금의 형태로 배분되고 각 지방정부의 최종 수령액은 배분공식에 의해 산정된다. 배분공식은 기본적으로 지방정부의 재정격차, 재정수요와 재정력의 차이를 계산한 후 각 지방정부의 특수한 상황을 감안하고 지역간 재정불균형의 해소를 위한 보정을 거친 후 최종 결정된다. 특별교부세는 교부금 총액의 11분의 1에 해당하는 재원으로 운용되며, 보통교부세와 같이 공식에 의해 결정되는 것이 아니라 중앙정부의 임의성에 의하여 교부액과 배준이 결정된다.

1991년에 도입된 지방양여금은 2005년 폐지되었는데 당초 다섯 개의 개발사업의 재원조달을 목적으로 신설된 것이다. 도로정비, 지역개발, 수질오염방지, 농어촌개발, 청소년육성사업이 그 다섯 개의 사업으로 주세와 교통세, 농특세로부터 재원을 조달하였다. 국고보조금은 국가적 이익사업이나 시행 효과가 지방정부에 국한되지 않아 외부효과를 가지는 사업을 지원한 것으로 국가 필요에 따라서 그 용도가 지정되는 보조금이다.

1990년대 초에는 교부세가 전체 지방재정의 지원총액에서 차지하는 비중이 60%정도로 압도적이었으나 1990년대 후반 교부세의 비중은 40%로 감소하였고 양여금과 국고보조금이 60%로 급격히 증가하였다. 외환위기의 영향을 그 이후 비중의 감소되는 추세를 보이고 있지만 문제점으로 지적되고 있다. 점차 지방 재정조정제도로서 그 중요성이 커지고 있는 지방교부세의 경우 사회복지수요의 반영이 충분하지 못하였다는 평을 받았다. 2000년대 들어서면서 기준재정수요의 측정항목에 노인, 아동, 장애인 등 복지수요가 추가적으로 고려되지만 부분적 대응이라는 것이다. 한편 보통교부세가 지난 3년간의 재정수요를 뒷받침하는 회귀방정식을 통해 배분되도록 설계되어있는데 정책 환경이 아직 안정적이지 않은 우리나라 환경에서 적절하지 않다는 점도 문제로 지적되었다. 오히려 미래예측이 가능한 재정수요를 반영하여야 한다는 것이다.

이렇게 재정기반이 취약한 지방정부의 사회복지수행은 자칫 분권이 복지수행의 약화로 이어지지 않을까 하는 우려를 낳고 있다. 지방의 재정적 기반이나 또는 복지단계의 상이성은 국가마다 분권이 복지정책 수행에 미치는 영향을 다르게 만든다는 점에 주의하여야 한다.

〈참고〉 외국의 분권화 경험과 부정적 영향(이현주, 2005: 178)

- 지방화가 복지정책에 어떠한 영향을 주는가에 대해서는 다양한 견해가 있음 (이현주, 2005: 178 참조).
- Hölsch & Kraus는 유럽의 공공부조제도 지방화와 그 영향을 분석하면서 중간 수준의 탈집중화가 공공부조의 분배적 기능에 좀 더 긍정적이었다고 결론짓기도 하였음(Hölsch & 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 주정부 이하 카운티로의 탈집중화가 공공부조의 지역 간 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 복지정책의 평등성과 책임성에 미치는 영향은 각 국의 사회복지 단계에 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.
- 지방분권의 수준은 각 국의 정부수준별 지방세입과 관련을 보임. 중앙형인 영국과 호주의 경우 연방 또는 중앙정부의 세입비중이 매우 높음. 반면 지방정부로의 분권이 강한 스웨덴은 비교적 지방정부의 세입비중이 높음. 분담형인 일본과 미국도 지방정부의 세입비중이 낮지 않음. 우리나라의 경우는 지방정부의 세입비중이 낮음에도 불구하고 분담형으로 분류됨.(이현주 2005: 180-181)

〈표 2-3〉 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.

### 제3절 정부 간 기능 재조정 방안

중앙정부와 지방정부 간 복지 기능의 문제를 완화 또는 해소하기 위한 방안을 몇 가지 주요 안들을 중심으로 제안하고자 한다. 대안들은 주로 최근의 재정분권과정에서 나타난 문제들에 대응하는 안들로 구성되었다.

#### 1. 정부 간 수평적 협의구조 구축

정부 간 관계의 기능을 재조정함에 있어 근간은 중앙정부와 지방정부의 수평적 협의 기제 구축하는 것이다. 정부 간 관계의 성격에 변화가 필요하다. 독립과 연계, 협력으로 관계 변화를 시도하여야 한다.

정부 간 관계를 모형으로 구분한다면 분리권위형, 포괄권위형, 그리고 중첩권위형으로 구분된다. 우리나라는 전통적으로 정부 간 관계가 포괄권위형이었다. 이러한 유형을 중첩 권위형으로 전환하여야 한다.

〈참고〉 중앙과 지방정부간의 관계 모형 및 특성

	분리권위형	포괄권위형	중첩권위형
상태	- 분리	- 포괄	- 중첩
관계	- 독립적	- 의존적	- 상호의존적
권위	- 독립형	- 계층형	- 협상형
사무분담	- 고유사무 주종, - 기관위임사무 전무	- 고유사무 약제, - 기관위임사무 주종	- 고유사무 강제, - 기관위임사무 약제
재정관계	- 독립적, 재정의 완전 분리	- 종속적, 재정의 종속	- 협조관계적, 재정의 상호의존성
인사관계	- 독립적, 인사권의 완전 분리	- 종속적, 인사권의 종 속	- 인사권의 분리 및 상호교류

자료: 조창현(2005), p. 89, 정경희 외, 2006: 109에서 재인용

중첩권위형은 중앙과 지방정부의 관계가 경쟁적이거나 또는 종속적이 아닌 상호의존적인 관계를 갖는다. 이 모형의 특징은 정부운영의 근본적인 영역에는 중앙정부와 지방정부의 기관과 공직자들이 동시에 관여하며 한 정부의 자치권 또는 재량권의 영역이 상대적으로 제한되어 있다는 점이다. 또한 한 정부나 또는 관료에게 허용되는 권력이나 영향력은 매우 제한적이고, 협력과 경쟁의 권력관계를 갖는다는 특징도 갖는다. 따라서 권력이 제한되고 분산되어 있으며, 협상적인 정부 간 관계를 유지하는 경우에 해당된다.

정부 간 관계의 중첩권위형은 지방정부의 국정참여 보장에 의해 실현된다. 지방정부 국정참여 보장은 지방정부가 지방분권개혁에 주체적으로 참여할 기회를 제공하고 지방분권개혁 이후 중앙과 지방이 국정운영의 동반자로서 상호 협력할 새로운 ‘정부간관계(Inter-Government Relationship: IGR)의 틀을 만드는 제도혁신을 의미한다.

우리나라에서는 정부 간 관계의 보수적 관점이 유지되어 왔으며 정부 간 관계 개선과 관련하여 기존 제도의 개선 요구로부터 지방자치단체 협의체의 활용, 시·도지사들의 국무회의 참석, 대통령과 지방자치단체장들의 주기적 회동, 광역 단위의 지방대표들로 구성된 가칭 ‘국가균형원’ 설치(지난 대선 때 노무현 후보의 공약), 그리고 상원(上院)의 설치 주장에 이르기까지 다양한 방안들이 제시된 바 있다. 관건은 지방정부와 중앙정부의 상시적인 수평적 논의구조를 운영하는 것이다.

외국은 정부 간 수평적 협의구조를 구축, 운영하는 사례가 적지 않다. 영국은 지방정부연합이 구성되고 이 연합의 국정참여가 활발하다. 대표적인 국정참여의 기제는 중앙정부와 정기적으로 모임(Central-Local Partnership Meeting)이다. 이 모임을 통하여 사회복지정책의 근간이 되는 사항들이 합의되고 적용되기도 한다.



〈참고〉 영국 지방정부연합에 의한 국정참여제도

- 1997년 지방정부연합(Local Government Association: LGA)이 설립됨. LGA는 중앙정부에 대해 지방정부의 이익을 대변하는 역할뿐만 아니라 지방자치단체들의 현안 문제들을 조사연구하고 토론의 장을 마련하며 정책대안을 개발하는 등 다양한 기능을 수행.
- 현재 LGA에는 잉글랜드와 웨일즈 지역의 모든 광역 및 기초지방정부들을 비롯해 경찰·소방·교통 관련 특별지방정부들이 가입되어 있음. LGA에 가입된 410개의 일반지방정부들은 5천만 명 이상의 주민을 대표하고, 2백만 명 이상의 지방정부 공무원들을 고용.
- LGA 수입의 대부분은 회원 지방정부들의 회비로 충당되고, 나머지는 건물임대료와 세미나 참가비 등임. 중앙정부의 보조금은 없으며 2001/2년 예산은 한화로 약 300억원에 달함(최영철, 2001: 182).
- LGA의 회원 지방정부의 투표권은 인구규모에 따라 달라 10만 명 미만은 2표, 10만 명 ~15만 명은 3표, 15만 명~20만 명은 4표, 20만 명~30만 명은 5표, 이런 식으로 10만 명 단위로 2표씩 늘어 70만 명~80만 명은 15표, 80만 명 이상은 17표가 배정.
- LGA 내부조직에는 최고의사결정기구인 총회와 위원회(정책전략위원회, 도시 및 농촌위원회, 서비스위원회), 국지적 현안 문제를 다루는 ‘특별 관심집단’ 등이 있음. 총회는 1년에 2회 열리며, 예산과 정관변경 등 주요 정책을 결정.
- 중앙정부는 LGA를 지방정부의 대표기구로 공식 인정하고 국가안보 이외의 모든 공동문제에 대해 서로 “충분하고 효과적인 상의”를 하기로 약속. 이에 따라 LGA는 중앙정부와 정기적으로 모임(Central-Local Partnership Meeting)을 갖고 지방정부에 영향을 미치는 중요한 정책쟁점들을 상의. 특히 지방정부의 보조금 결정기준 등 재정적인 문제와 지방정부의 권한에 관한 법안 등은 반드시 LGA의 자문을 거치도록 되어 있음. 중앙과 지방이 공동으로 대처할 필요가 있는 사항은 별도의 실무회의를 열어 검토. 그리고 LGA와 중앙정부는 직원의 상호교환, 공식 및 비공식 정책자문서 교환, 공동업무처리, 정보교환 등 교류증대를 꾀하기로 함.
- 지난 5년 동안 LGA가 중앙정부와 지방정부 사이에 새로운 대화의 기반을 다졌으며, 중앙부처와 국회로 하여금 지방정부의 목소리를 좀 더 진지하게 경청하도록 만드는 성과를 거둔 것으로 평가됨(LGA, 2003).

영국의 중앙-지방 파트너십 회의에서 공공서비스 우선순위에 대한 합의가 이루어진 바 있다. 중앙정부와 지방정부연합회 간 합의가 이루어진 공공서비스 영역은 교육수준의 향상, 노인 및 청소년 어려움에 처한 가족의 삶의 질 향상, 건강한 공동체 건설 및 불평등한 보건서비스의 시정, 안전하고 튼튼한 공동체 건설, 지역 환경의 개선, 효과적인 지역교통의 개선, 지역경제의 활성화 등 7개 영역이다. 이후 3년간 중앙정부와 지방정부는 7개 영역에 대해서 정책의 우선순위를 두어야 하며 이러한 합의에 따라 중앙정부는 해당 공공서비스를 제공하여야 하는 책임이 경감되고 지방정부는 보다 강화된 재량권을 부여받게 되었다 (Local Government Association, 2002, 김순은, 2005: 21에서 재인용).

이 합의로 중앙정부는 합의된 분야에 대하여 지방정부의 저항을 겪지 않고 정책의 일관성을 유지할 수 있었다. 지방정부의 관점에서는 합의된 분야에 대한 서비스 기준을 공동으로 결정하는데도 이 합의가 활용되었으며 이를 토대로 지방정부의 성과평가가 진행된다. 실제 2005년 성과평가계획서에는 합의된 공공서비스 분야에 가중치를 부여한다는 방침이 포함되었다.

## 2. 정부 간 사무배분의 기준 명료화

중앙정부와 지방정부의 사무를 배분하는 기준에 대하여 재확인하고 실제 사무배분이 이 기준을 따르고 있는지 평가하여 개선이 필요한 사항은 원칙에 따라 변경되어야 할 것이다. 이를 위해서는 국가의 최저수준에 대한 중앙과 지방의 공동 합의도 필요할 것이며 분권교부세 대상사업에 대한 검토도 이루어져야 한다. 앞서 문제에서 정리한 바와 같이 기준의 모호함으로 논란을 빚고 있는 사업들을 포함하여 전반적 사무재배분을 검토하여 볼 수 있다. 이러한 작업은 단지 기존의 분류에서 발생한 문제를 완화하는 대책으로서만 필요한 것은 아니다. 향후 계속 새롭게 마련된 사회복지정책의 경우 이에 대한 정부 간 사무분담을 올바르게 정함에 있어서도 혼선을 줄이고 각 정부수준에 맞는 분담으로 정리될 수 있는 기반이 된다.

그리고 중앙과 지방정부간 사무 배분 뿐 아니라 지방정부간 사무배분, 즉 광

역과 기초자치단체간 역할 명확화도 필요하다. 기초자치단체 간 조정을 고려한다면, 인재육성, 재원배분, 외부효과가 있어 편익의 수혜범위가 큰 사업은 광역자치단체의 사업으로 배분하는 개선이 필요하다. 참고로 지방이양 이전인 '04년에 비해 기초자치단체의 재정부담비율은 '05년, '06년 크게 증가(18.4%에서 31.4%, 29.9%로)하였지만, 시·도의 부담율은 비슷한 수준을 유지하고 있다. 그만큼 광역의 사무배분은 재검토에서 배제되고 있다는 것을 반증한다. '05년 11월 개선안 마련에 따라 증액된 예산을 모두 3개 생활시설운영비 예산에 배정하고 시·도로 분담하는 지침을 권고함으로써 국고보조사업 정비로 발생한 관련 민원이 대폭 감소한 바 있다. 외부효과를 고려한 조치의 성과 중 하나이다. 한편 광역단위의 사무 중 기초자치단체 간 재정조정제도의 운영도 포함된다. 하지만 이 부분의 작동도 기능적이지 않으므로 그 사무에 대한 강화가 요청되고 있다. 자세한 내용은 지방재정조정제도의 개선에서 다루도록 한다.

### 3. 주민참여예산제 도입<sup>5)</sup>

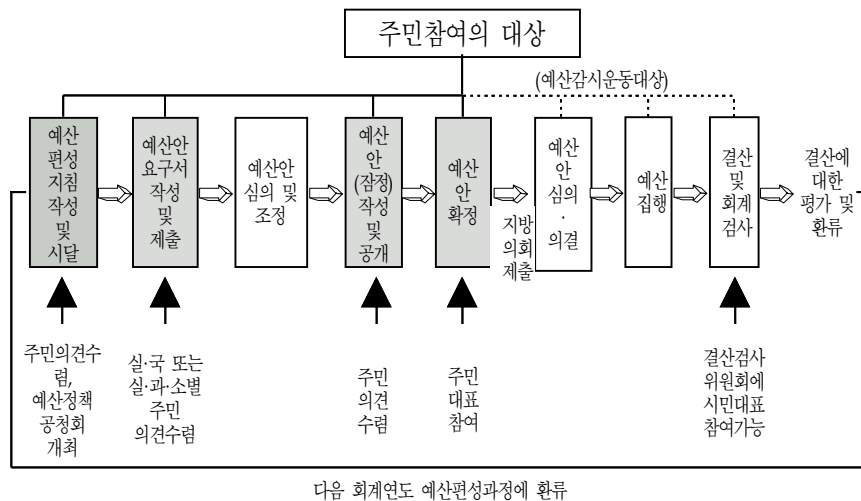
주민참여예산제도는 정부가 독점적으로 수행해 왔던 예산편성권을 지역사회 주민이 참여하도록 지역 내 분권화(decentralization)를 지향하는 것이다. 주민참여예산제는 예산편성과정에 지역 주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다. 주민참여예산제도를 실시하게 되면 “예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의·의결” 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하게 된다. 주민참여예산제도는 지역의 사회복지정책의 수행에서 욕구반영과 자체적인 예산심의의 기능을 할 뿐 아니라 지방정부의 수준에서 협치의 기제를 구체적으로 실현하는 장치가 될 것이다. 주민참여예산제도는 지역단위의 지역복지계획수립에서 주민의 참여를 보장하는 것과 함께 진정한 지방분권의 취지

5) 주민참여예산제도는 지역사회단위의 전달체계 개편과제일 수 있다. 하지만 분권화의 의미를 실현하는 주요한 기제로서 본 장에서 다루었을 뿐이라는 점을 밝힌다.

를 살리기 위한 기초 토대가 될 수 있다.

곽채기(곽채기, 2003: 18)는 주민참여예산제의 실시에서 주민들은 <그림 2-1>와 같이 예산편성지침 작성 단계, 각 실/국별(광역자치단체) 또는 실/과/소별(기초자치단체)로 예산안 요구서 작성 단계, 잠정 예산 편성안 작성 및 공개 단계, 그리고 예산안 확정 단계 등에 참여할 수 있다고 제안하였다. 다만, 예산순기로 인한 시간적 제약조건을 감안할 때, 주민참여의 핵심적인 대상은 예산편성안 작성 이후의 단계가 주민참여의 핵심적인 대상이라고 할 수 있다.

[그림 2-1] 예산과정과 주민참여의 대상



자료: 곽채기, 2003: 18

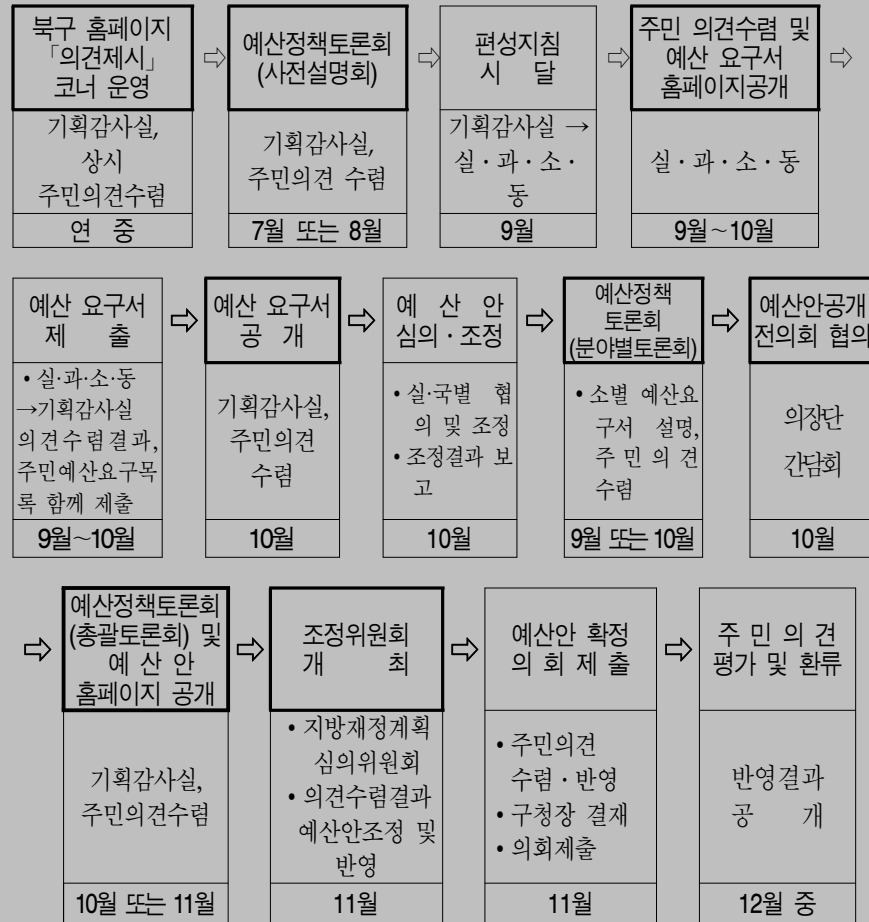
우리나라에서도 몇 개 지방정부에서는 주민참여예산제를 실시하기 시작하였으며(이인재, 2004: 57 참조) 이러한 모델을 참조할 수 있다. 대표적으로 비교적 빠른 시기에 이 제도를 실시하기 시작한 광주 북구의 사례도 대표적이다.

〈사례〉 광주북구의 주민참여예산제

2003년 주민참여예산운영조례를 제정하고 89명의 시민으로 구성되는 예산참여시민 위원회를 두고 수립된 주민의견 조정심의기구로 예산참여민관협의회를 운영하고 있음.

예산안 등 주요 자료를 공개하고 있으며 주민예산학교를 운영하여 주민의 능력을 함양하기 위한 노력을 병행하고 있음.

[그림 2-2] 광주광역시 북구의 주민참여예산제 운영과정(예산달력)



#### 4. 지방정부의 기획력 제고

사회복지정책의 수행에서 기대할 수 있는 지방분권의 가장 큰 효과는 지역주민의 욕구에 민감한 맞춤형 복지수행이 가능해진다는 점이다. 이러한 목적이 달성되자면 우선 지역사회 주민의 욕구에 대한 파악과 욕구 충족을 위하여 필요한 복지정책을 기획이 중요하다.

물론 현재로 지방정부는 지역주민의 욕구를 파악하고 이 결과에 기초하여 지역사회복지계획을 수립하도록 법제화되어 있다<sup>6)</sup>. 하지만 아직 지역의 욕구를 제대로 파악하고 이를 반영하여 자체적인 기획을 추진하는 지방정부의 사례가 많지 않다. 법적 규정이 마련되고 초기로 현재는 형식은 갖추고 있지만 실제 지방정부 차원의 내실있는 기획이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

지방정부의 기획력을 제고하기 위해서는 단지 결과의 평가와 그 반영만으로 강제하기에는 어려움이 있다. 초기단계에는 지방정부에서 기획력을 강화하기 위한 자생적 전문성이 육성되도록 하는 지원이 더 효과적일 수 있다. 시·군·구 지역사회단위로 기획력을 제고하기 위한 구체적 방안은 제3장의 관련 대안을 참고하기 바란다.

한편 본 장의 뒤에서 언급할 것이지만 지방정부의 자체적인 사업개발을 위해서는 자체사업이 가능하도록 하는 재정적 기반도 필요하다. 지방의 자율성이 담보될 수 있는 재원이 강화되고 지출의 자율성이 커 질 수 있는 기반이 마련되어야 한다. 재정의 적절성에 대해서는 지역의 자체적인 모니터링이 강화되는 것이 바람직하므로 이러한 변화는 물론 지방의 자체적인 견제력의 성장과 함께 하여야 한다.

6) 2003년 개정된 사회복지사업법에 따르면 시군구 단위로 지역사회 욕구조사를 실시하고 지역사회의 다양한 의견을 수렴, 이를 반영하여 지역사회복지계획을 세우도록 되어 있다. 주기는 4년 단위이며 보건계획과 연계 수립되도록 규정되어 있다. 시군구 단위의 계획은 시도 단위에서 조정되고 최종 중앙정부로 보고되어야 한다.

## 5. 지방정부의 자율성 강화를 위한 포괄보조금제 도입검토

포괄보조금은 개별 사업을 수행하도록 지방정부로 지원하는 보조금을 사업연관성이 높은 사회복지정책의 보조금을 중심으로 통합하여 포괄화하는 제도이다. 2005년 국고보조사업의 지방이양 이후 포괄보조의 형태로 소요재정을 충당하여야 한다는 논의들이 제기되어왔다. 분권교부세가 지방재정의 분권정도를 높인다는 평가는 일시적 현상일 수 있다는 지적과 함께, 일부 국고보조금을 폐지하여도 시간이 지나면 해당부처에서는 다시 보조금사업을 개발하고 예산을 확보할 수 있다는 전망과 함께 이러한 논의들은 더 설득력을 갖고 있다. 이미 국고보조사업을 정리한 후로 새로운 국고보조사업의 신설이 적지 않은 것도 사실이다.

포괄보조금제도는 크게 두 가지 강점을 갖는다. 하나는 아직 기초수준의 사회복지정책의 확립이 이루어지지 않은 단계에 복지정책예산을 블록화함으로써 제도 확충을 위하여 비교적 안정적인 기반을 마련하게 된다는 점이다. 다른 하나는 복지정책의 전문적 운영을 위해서 특화되는 지원형태를 유지하는 것이 일부 가능하다라는 점이다. 시설투자나 시설운영 등과 같이 중앙정부에서의 표준적인 지원기준이나 정책별로 전문적인 기획관리가 요구되는 분야에서는 개별 중앙부처가 독립적으로 운영하는 별도의 포괄보조금제도의 구상이 적절하다. 개별부처가 운영하는 포괄보조금제도에서 중앙정부는 전략기획과 성과관리를 담당하고 지방자치단체는 집행의 재량권을 충분히 확보한 가운데 지방특수적인 상황을 고려한 실천계획과 효율적인 집행관리 기능을 담당하게 함으로써 지방의 자율성 제고의 기반이 되고, 효율성과 효과성을 동시에 높이는 기제가 될 수 있다. 따라서 포괄보조금제도의 도입에 대한 검토가 요청된다.

포괄보조금제도의 대상사업을 어디까지 어떻게 포함하는 것이 적절할 것인가에 대해서는 아직 정리되지 않고 있다. 포괄보조금의 필요성에 대해서는 일치된 입장을 보여도 그 대상 사업에 대해서는 논자마다 상이한 접근을 하고 있다. 대상사업과 관련 쟁점을 정리하면 아래와 같다. 첫째, 기존의 분권교부세

대상 사업에 대한 처리는 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 둘째, 대상 사업의 영역은 어디까지 확대할 것인가? 셋째, 대상사업은 어떻게 구분하여 포괄화할 것인가?

첫 번째 쟁점과 관련하여 앞에서 사무배분기준 개선에서 언급한 바와 같이 국가최저기준이 요구되는 복지, 인프라 구축, 외부효과 또는 지역 간 누출효과로 인하여 기초자치단체가 서비스 공급 책임을 분담할 경우 과소공급 또는 재원배분의 비효율성을 초래할 복지업무는 국가사무로 환원하고 이러한 사업들을 포함하여 분권교부 대상 사업으로 정하는 방식도 검토되어야 할 것이다. 하지만 기존의 지방이양이 이루어져 분권교부세 대상 사업으로 전환된 사업에 대해서는 논외로 하고 보조사업으로 남겨진 사업들을 포괄보조사업으로 보고 그 안에서 포괄화를 시도한다는 안도 있다. 이 안의 경우 이미 지방으로 이양된 사업을 다시 국고보조대상 사업으로 전환할 경우 논란의 가중으로 이익보다는 비용이 더 클 것이며 치명적인 결함이 발견되지 않는 한 향후 일반교부금 대상사업을 확대하여 지방의 자율성을 높여가는 방향을 지향한다는 방침을 유지하는 것이 더 이상적이라는 입장에 있다. 한편 지방이양사업과 보조사업을 모두 논의대상으로 하여 포괄화하는 사업을 정하는 완벽한 방법이 찾기 어렵고 따라서 이에 대한 논란이 사라질 수 없으므로 포괄사업에 대해서는 일정 수준에서 논의를 마무리하는 것이 오히려 더 생산적이라는 입장이다. 이 안도 나름의 타당성이 있다. 하지만 아직 보조금정비 후 초기에 해당하므로 이후 더 이상의 논쟁이 불거지지 않도록 보조사업과 지방이양사업의 구분에 대해서 다시 논의하고 이 후 보조사업으로 확정되는 사업들에 대하여 포괄화를 추진하는 것이 적절하다고 본다. 현 시점에서 이러한 대책을 강구하고 보완하는 것은 지금까지의 대상사업에 대한 논란을 완화하는 것일 뿐 아니라 향후 새롭게 추가될 보조사업의 처리에 대해서도 일정한 기준을 설정하고 이에 따라 포괄보조를 실시하는 보다 견고한 기반을 마련한다는 의미를 가진다.

둘째 쟁점인 어느 영역까지 포괄화할 수 있는가라는 문제에 대해서는 아직 분명하게 안을 정리하기 어렵다. 사회복지정책을 담당하는 중앙부처 중 보건복지부를 비롯하여 각 개별부처의 범위 내 사업들을 각기 포괄화할 것인가 아니



면 사회복지정책을 수행하는 여러 부처들의 사업을 연관성을 고려하여 함께 포괄화할 것인가하는 선택이 남겨져 있다. 수행 중 사업의 평가와 자문 등 관리의 용이성을 고려한다면 부처별 내부 사업을 대상으로 포괄화의 범위를 설정하는 것이 유리하다. 하지만 지방정부의 현장 중심으로 정책수행의 자율성을 고려한다면 부처의 경계를 넘어 사업의 연관성을 우선 고려하는 것이 바람직하다. 따라서 현장의 서비스 수요자의 욕구에 좀 더 밀착한 수행이 되도록 자율성을 보장하자면 궁극적으로는 부처의 경계를 넘어 사업을 포괄화하는 것이 필요하다. 하지만 후자의 안에 대해서는 현실성에 대한 비판이 만만치 않다. 따라서 장기적인 지향으로 두고 우선 부처 내 보조사업의 포괄화를 시도하고 단계적인 확대를 도모하는 것도 고려할 필요가 있다.

마지막으로 대상 사업을 어떻게 영역으로 묶어 포괄화할 것인가하는 문제에 대해서 이재원은 세출사업을 기초, 일반, 보건의 3개 분야로 단순화하여 포괄보조할 것을 제안한 바 있다. 일반을 장애인, 여성, 아동, 노인으로 보다 더 세별 범주로 구분하거나 포괄보조금 지급 시 지방정부가 준수하여야 할 최소한의 사업기준을 정해주는 방법을 추가하여 고려하는 것도 가능하다.

포괄범주화에 있어 한 가지 고려할 점은 포괄보조금 도입 초기에는 지역사회 의 보조금 사용의 에러를 줄이기 위하여 포괄보조금 내 상세 범주화(mini block grant)를 두도록 하고 단계적으로 포괄범주의 규모를 키우는 것이 바람직하다는 것이다. 예를 들어 기초범주 아래 몇 개의 하위범주를 두고 일정 기간 이 범주 내 집행을 유지하도록 하고 지역의 자체적인 보조금 사용의 기획, 특화가 가능하여지는 여건에 따라 포괄범주는 대분류로 전환하여 가는 것이다. 단, 이렇게 범주를 대분류로 전환하는 과정에서 국민의 기초적 생계와 관련된 영역에 대해서는 포괄의 영역을 비교적 세분한 체 유지하는 것도 필요할 것이다.

공공부조와 같이 국가의 기초선 보장과 관련되어 지방의 자율성이 거의 관여되지 않는 사업도 포괄보조대상 사업이 될 수 있는가 하는 문제도 검토가 필요하다. 만약 공공부조 사업 내 생계급여와 자활사업 등 경계를 넘어 예산활용의 가능성을 높이는 것이 보다 효과적이고 효율적인 사업으로 발전할 여지를 줄 수 있다는 판단이 공유된다면 공공부조사업 내 일정 범위는 포괄보조가 가능

할 것이라 판단된다. 하지만 기초선 보장이 아직 분명하게 보증되지 않는 상황에서 이러한 선택은 다른 어떤 사업의 검토보다도 정밀하여야 한다.

포괄보조금을 도입한다면 부처 내 보조 사업들의 연관성을 고려하여 기초, 일반-장애인, 여성, 아동, 노인 등으로 묶어 우선 포괄화하고 이후 부처의 경계를 넘어서 인구집단별 사회복지정책 단위로 포괄화를 시도할 수 있을 것이다. 기존 교부세 기준에서 주로 인구의 비중이 고려되고 있다는 점에서 보면 재정분권 기준의 일관성도 유지될 가능성이 있을 듯하다. 단, 이 경우 너무 유사한 기준들을 중복 적용하여 특정 지역의 재정적 취약함을 보완할 별도의 재정배분 기준이 추가 필요하여질 위험이 발생하지 않을지 하는 우려가 있다.

부처 간 경계를 넘어서 포괄보조금의 대상 사업을 검토하게 되는 단계에서는 보조금 편성 및 집행을 주관할 특정 부처를 선정하거나 또는 부처 간 협조체계를 구축하여야 할 필요성이 있다. 하지만 이미 앞의 부처 간 기능재조정에서 논의한 바와 같이 부처 간 조정기제가 구축되거나 또는 대부처화의 과정을 거치게 되면 이러한 문제에 대해서는 별도의 해법을 찾지 않아도 될 것이다. 부처 간 기능 재조정 방식으로 구축된 기제에서 이러한 포괄보조사업의 정리와 관리방식도 결정될 수 있을 것이기 때문이다.

〈표 2-4〉 포괄보조금의 쟁점

		강점	약점
포괄화의 영역			
분권교부세 대상 사업 처리	포함	정부간 사무분담을 재확인, 이후 보조금사업의 처리기준 명확화.	논의과정이 복잡하고 분권화 정책의지에 어려움 초래가능성
	불포함	완벽한 지방이양사업구분 기준을 마련하는 것 불가능, 따라서 논의의 간소화, 정책비용을 줄여 효율적 높은 현실성	지방이양사업과 보조사업의 기준 불분명한 상태가 계속, 이후 논란이 계속, 새로운 보조금 사업의 처리 애매.
관련 부처 사업들 포괄 여부	부처의 경계유지	관리의 용이성	유사한 사회복지정책의 경우에도 소관부처가 다르다면 지역의 자율성제고 어려움.
	부처경계를 극복	현장 중심의 자율성 강화에 더 유리	평가 및 자문의 주체 불명확 조정 등 정책비용 높음
포괄화 범주			
범주의 세분	기초, 일반, 보건	지역의 자율성 제고	국민의 기초생활 위협가능성
	대분류 내 세분	보조금 목적 달성의 안정성 확보	지역의 자율성 제한

포괄보조금제도를 강화하게 되면 예산편성의 기본구조는 현재와 유사하지만 정산보고 등의 업무를 대폭 간소화할 수 있으며 중앙과 지방간의 재정 파트너쉽의 형성과 맥을 같이하게 된다. 하지만 포괄보조금제도의 도입은 성과관리와 성과계약제도와 병행될 때 더 효과적이다. 포괄보조금으로 향상된 지방정부의 자율성을 성과관리라는 책임성과 균형으로 본래의 취지를 보증할 수 있기 때문이다.

## 6. 지역격차 완화를 위한 차등보조율제도 강화

악화되는 지방정부간 격차의 완화를 위해서 지방재정조정제도의 개선이 필요하다는 논의가 계속되어 왔다. 그 중에서도 보조금의 차등화, 차등보조율제도가 강화되어 현실성을 높여야 한다는 안이 압도적이다. 차등보조율제도는 지방의 재정력 수준을 고려하여 인상보조와 인하보조를 할 수 있는 제도이다. 현재 기준보조율은 광역시도와 서울특별시 간의 지방비부담의 비율을 달리 정하고 있지만 광역시 간 또는 도 간의 재정격차가 큰 점을 고려할 때 기준보조율이 재정력의 차이를 충분하게 반영하고 있지 못하다. 결과적으로 사업수요가 많고 재정력이 취약한 기초자치단체에 부담이 가중되고 있다.

지방정부의 재정능력을 보다 정치하게 반영하는 차등보조율제도의 개선이 필요하다. 예를 들어 최근의 그 실시를 준비 중인 기초노령연금의 준비 안에서 제시된 차등지원방안은 과거의 기준보조율에 비하여 지역격차의 반영 폭이 커졌다. 이 안은 지역별 노인인구의 비율과 더불어 3단계의 재정자주도 차이를 반영하여 보조율을 제안하고 있다.

〈표 2-5〉 기초노령연금의 차등지원방안

구분		노인인구 비율		
		14%미만	14-20%	20%이상
재정자주도	90%이상	40%	50%	60%
	80-90%	50%	60%	70%
	80%미만	70%	80%	90%

현재 지방비 부담 비중이 큰 영유아보육 및 기초생활보장 2개 사업은 사회보장관련 국고보조사업 중 75.6%(06년 기준)를 차지하고 있다. 이 분야에서도 기존의 국고보조금의 보조율을 지역별로 보다 현실화하는 방안이 검토 중에 있다. 전 사업에 통합하여 적용할 수 있는 하나의 일반적 보조율을 제시하는 것

은 어렵다. 국고보조사업은 대개 국가의 최저기준이나 전국에서 균질적 정책의 수행을 보증하기 위한 최소한의 사업으로 국한된 상황을 감안하여 보조율은 전체적으로 높은 수준으로 설정할 수 없다. 즉 국고보조사업은 중앙의 사무로 그 책임이 중앙에 두어지기 때문이다. 하지만 국고보조율은 사업의 성격에 따라 일정 수준에서 지역별 보조율 차등화를 강화, 합리화할 필요성이 있다. 지역별 보조율의 차이를 크게 확대하고 보조율 구간을 보다 다양화하여 사업별 수요와 지역의 재정력이 제대로 반영될 수 있도록 개선이 필요한 것이다.

2007년 추진 중에 있는 기초보장사업과 영유아 보육사업에 대한 차등보조 기준을 보면 기초지방자치단체별로 복지수요를 대변하는 사회보장비지수와 재정력을 대변하는 재정자주도를 적용하여 보다 세분화된 보조율구간이 제안되어 적용을 위한 준비가 이루어지고 있다. 예를 들어 기초생활보장사업의 경우 서울 외 기초지방자치단체의 부담률은 10%였으나 변경 후에는 그 지방자치단체의 복지수요, 그리고 재정력에 따라 좀 더 세분되어 3가지 수준의 부담률로 적용된다. 기준보조율이 이러한 방식으로 개선된다면 지방정부의 격차는 다소 완화되고 열악한 기초지방자치단체의 보조사업에 대한 부담을 경감될 것으로 기대된다. 현재로서는 국고보조사업 중 지방재정의 부담이 큰 두 개의 사업-기초생활보장사업과 영유아보육사업-을 중심으로 보조율의 개선이 추진 중이지만 이후 각 보조사업의 특성에 따라 이러한 보조율 세분화, 현실화가 확산되어야 할 것으로 본다. 만약 포괄보조금의 도입이 이루어진다면 하역도 포괄화된 보조금이 포함된 각 개별사업의 보조율을 적용 합산하는 것이 아니라 포괄화된 보조금 전체의 보조율이 별도로 적용된다면 이 역시 지역의 기반을 고려한 세분화된 보조율 기준을 갖추어야 할 것이다.

## 7. 지방교부세의 기준재정수요 측정단위 항목 개편

보통교부세 기준재정수요 산정기준은 그간 많은 수정을 하여왔으며 앞으로도 여러 가지 방식으로 그 개선을 계속 추진할 것임을 정부에서 밝힌 바 있다. 하지만 아직도 교부세 기준재정수요 기준으로 사회복지정책 수요반영이 미약하

다.

지방정부의 총예산 중 사회복지정책 수행을 위한 지출의 비중은 지속적으로 상승하여 2005년 이후로는 일반회계 기준 총예산 중 사회개발 부문 예산비중이 40%를 상회하고 있다. 이렇듯 지방의 사회복지정책 수행 관련 지출비중은 40% 수준이지만('06년 기준) 보통교부세 기준 재정수요산정 시에는 36%만 반영되었다. 사회복지정책(일부의 논자 및 정부발표에서는 '사회투자'라는 명칭으로 표현되었던 정책영역) 관련 항목의 비중을 40%이상으로 확대하여 그 수요가 많은 지자체에 대 하여 더 많은 재원을 배분하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이미 2007년부터 보통교부세 기준재정수요 산정에서 사회투자 관련 항목을 31%에서 36%로 인상한 바 있으며 올 7월, 행정자치부 발표에 따르면 이후 40%이상으로 상향조정할 예정에 있다. 따라서 이 문제의 해결은 어느 정도 구체화된 것으로 판단된다.

기준재정수요 측정에서 또 다른 하나의 과제는 보통교부세 기준 재정수요 산정기준 변경이다. 기준재정수요 산정항목 9개 중 사회복지정책 관련 항목은 사회보장, 문화, 보건환경 3개뿐이다. 구체적 기준으로 사회복지정책의 주 대상인 취약인구집단의 규모가 반영되는 등 개선이 이루어졌지만 아직 수요 반영으로 미흡하다는 지적된다. 현대사회의 유동성 요인으로 교통량, 유동인구, 주간 상주인구의 반영이 필요하다는 의견도 존재하며 복지수요를 반영하는 요인들에 대한 가중치를 두어야 한다는 의견도 존재한다. 과거보다 사회복지정책의 수요를 반영하는 지표들을 보강하고 이 지표들의 영향을 보다 증가시키는 방안이 동시에 마련되어야 한다는 점은 분명하다.

## 8. 자치구에 대한 조정교부금 제도 개선

앞서 지적한 바와 같이 자치구의 재정격차의 문제가 더 광역단위의 격차보다 더 심각한데 이는 중앙-지방의 재정지원을 개선함으로써 해결되는 문제가 아니며 결국 광역의 재정조정제도, 자치구에 대한 조정교부금의 개선을 필요로 한다. 지방자치법 제 160조에 따르면 특별시와 광역시는 조례로서 취득세와 등록

세의 일정률을 재원으로 자치구에 조정교부금을 지급하도록 되어 있다. 그런데 기존의 조정교부금 배분기준은 최근 증가하는 사회복지정책수요를 충분히 반영하지 못하고 있다. 또한 그 재원규모도 시군의 보통교부세 보다 낮은 수준이다.

특·광역시·자치구에 대한 보조율 차별화가 현실성을 갖도록 개선되어야 하는데 사회복지정책의 지방비 부담이 높은 자치구에 더 높은 보조율이 적용되도록 개선되어야 한다. 조정교부금 배분기준에서 사회복지정책 관련 항목을 증가시키고 재원규모도 총액기준 상향조정하여야 한다. 행정자치부는 올 7월, 조정교부금을 총액기준 10%정도 상향조정하는 안을 마련하겠다고 발표하였다. 조정교부금 재원을 상향 조정하여 취득, 등록세의 50-70%에서 70-80%로 높일 것으로 안이 마련 중이다. 이 계획이 제대로 진행되어야 할 것이다. 하지만 광역과 자치구 간의 보조율은 특별시와 광역시의 조례개정이 핵심이 될 것이므로 지방정부의 공감마련과 권고가 가장 중요한 방식이 될 것이다. 그리고 이를 좀 더 적극적으로 추진하자면 광역별 조정교부금 배분에 대한 평가비중을 강화하고 그 결과를 광역별 비교하여 발표함으로써 광역단위로 기초자치단체에 보다 합리적인 보조율 안을 마련하도록 자극하는 안도 고려할 수 있다.

## 9. 지방정부 평가 및 가이드 강화

지방의 자율성을 높이는 각종 제도적 변화는 지방정부의 책임성 보증과 함께 하여야 한다. 포괄보조금제도만 하여도 지역복지계획 수립, 성과관리가 강화되어야 그 의미를 구현하게 된다. 지역의 복지수요를 반영하는지, 중앙정부의 정책방향이 반영되는지를 점검하고 그리 되도록 안내하는 것이 중요하다.

영국은 지방정부의 성과평가에 대하여 중앙과 지방정부의 연합체에서 함께 논의하고 지방정부의 평가결과는 일반주민에게 공개되며 다른 지방정부와 비교가 가능하도록 제시된다. 성과가 좋은 지방정부에는 다양한 인센티브를 주는데 공공차입, 투자, 거래, 기술 우선순위에 재량권과 자율권이 부여된다. 이외 중앙정부의 규제와 감사의 축소가 중요한 인센티브 중 하나다(김순은, 2005 참조).

지방정부의 성과평가를 광역과 기초로 나누어 간략하게 요지를 정리하여 보

자면 광역자치단체차원에서는 통합성과 시·군·구와의 업무협력, 그리고 기초자치단체 간의 형평성을 마련하는데 관심을 두고 성과평가를 진행하게 되는데 특히, 중앙정부 차원에서 분리되어 시달되는 여러 정책들을 지역적 특성을 감안한 종합정책으로 전환하거나 나름대로 특징을 살린 정책으로 전환하는 노력에 치중하여야 한다. 광역자치단체의 성과관리 초점은 복지정책의 종합계획 및 프로그램 개발·보급, 합리적인 예산배정과 조정, 중앙부처와의 정보교류 및 건의, 지역 내 복지자원조사 및 배분 등 활용방안 모색, 시·군·구 및 민간시설 및 단체의 애로사항 대응, 지역 내 형평성 유지에 두어진다. 반면 기초자치단체차원에서는 민간시설 및 단체와의 연계성 등에 초점을 맞추게 되는데 특히 지역특성과 수요조사, 집행체계의 적합성 등에 관심을 가지고 성과를 보아야 한다. 기초자치단체의 성과관리 초점은 지역자원 등에 대한 조사 및 지역특성을 감안한 정책대안 마련, 지방자치단체 내 전담 및 전문인력 확충, 복지수요자의 서비스 접근성 제고방안 모색, 지역 내 민간시설 및 단체 관리 및 합리적 관계 구축, 복지수요자 및 대상자, 주민의 의견 수렴, 지역 내 관련 공공기관간의 협력체제 구축에 두어진다.

중앙정부에서는 프로그램이나 활동 단계에서의 성과계획과 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 개별 시책들은 지방에서 발굴하여 중앙과 지방이 포괄보조금이나 기타 지원-지방교부금 자체도 가능-을 매개로 한 성과계약체계를 구축하여야 한다. 중앙에서는 정책의 성과(결과) 관리를 위해 주력하고, 지방은 구체적인 프로그램의 성과(결과)관리에 중점을 두고 업무를 추진하는 체계가 구축되는 모양을 갖추게 될 것이다.

지방정부의 사회복지정책의 성과를 평가하고 이를 재정지원에 반영하는 비중을 강화하는 방안 외에도 지방재정의 파탄을 예방하는 재정진단제도나 지방재정감사제도 내실화하여 지방의 방만한 운영을 사전에 제어하는 틀을 둘 수 있으며 지방정부의 바람직한 사회복지정책수행을 지원하는 자문 등의 역할을 보다 강화할 수 있다. 이러한 방안은 평가와 달리 지방정부가 실제 사회복지정책을 수행하는 모델을 찾을 수 있도록, 그래서 좋은 성과를 낼 수 있도록 지원하는 방안으로서 중앙정부가 단지 성과를 요구하고 반영하기 보다는 좋은 성과를



낼 수 있도록 사전에 지방을 지원하는 의미를 지닌다. 우리나라와 같이 지방정부의 자율적 정책수행의 경험이 부족한 사회에서 이러한 지원은 매우 중요한 발전 기반을 제공할 것이다. 실제 지방을 방문하여 보면 지역주민의 욕구를 파악하는 방법이나 지역주민의 의견을 수렴하는 방법, 지역의 자체적인 서비스를 설계하는 데 필요한 재원운영 방법 등 사회복지정책의 수행에 필요한 기술부족을 매우 심각하게 호소하고 있다.

분권화는 중앙의 책임을 줄이는 것이 결코 아니며 분권이 당초의 강점을 실현할 수 있도록 변화된 중앙정부의 역할을 보다 충실하게 적극적으로 수행하여야 한다. 외국의 경우에도 분권화를 진행하면서도 중앙정부의 책임은 더 강력하게 유지되는 경향을 보인다. 전국적으로 통일이 필요한 정책, 국내 보편적 기준의 설정을 필요로 하는 제도에 대해서는 그 운영을 담당하고 재정지원체계의 합리화, 통제, 규제마련, 평가 등의 역할은 강화되었으며 지방정부가 사회복지정책을 이상적인 방식으로 수행할 수 있도록 각종 지침이나 가이드 제공, 수범 사례의 발굴과 홍보 등의 역할도 충실하게 수행한다. 분권으로 중앙정부는 더 바쁘고 무거운 책임을 느껴야 한다.

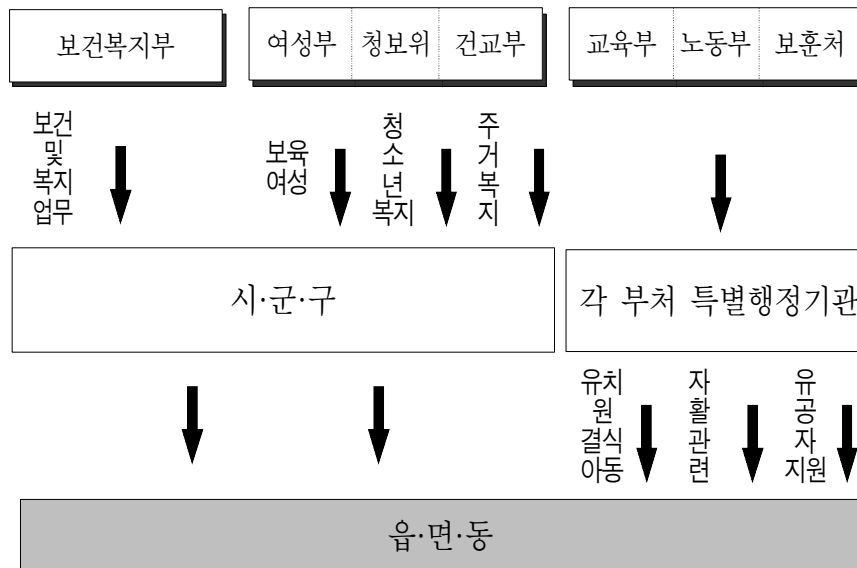
## 제3장 지역사회단위의 전달체계 개편

### 제1절 지역사회단위 전달체계 개편의 환경

#### 1. 지역사회 복지전달체계 개요

기존 사회복지 전달체계는 중앙정부(복지부)가 별도의 복지서비스 전달체계를 가지지 않고 시군구·읍면동의 지자체 조직을 활용하는 특징을 가진다. 단, 공공보건업무를 수행하기 위하여 각 지역에 보건소와 보건진료소, 보건지소를 두고 있다. 보건소는 시군구별 1개소, 보건지소는 읍면별 1개소, 보건진료소는 리(里)단위의 오·백지에 설치되는 것이 원칙이다. 2006년 12월 말 현재, 보건소는 251개소, 보건지소는 1280개소, 보건진료소는 1911개소이며 보건소의 경우 보건소마다 그 규모가 상이하지만 대략 60명에서 90명 정도의 인력이 종사하고 있다. 반면, 교육부·노동부·보건처는 특별행정기관을 갖고 있고 일부 업무를 지자체를 통해 집행한다. 노동부의 대표적 특별행정기관인 고용안정센터는 전국의 약 100여개의 사무소를 가지고 있으며 한 개의 사무소는 대개 2-3개의 시·군·구를 관할한다.

[그림 3-1] 사회복지정책 수행체계 흐름도



자료: 빈부격차·차별시정위원회, 2005.

본 장에서 지역사회는 행정단위 중 시·군·구를 기준으로 한다. 물론 지역사회는 실제 주민들의 사고와 행태에 영향을 주는 유의미한 지역 단위여야 한다. 그래서 행정구역은 다르지만 동질적인 사고와 행태가 이루어지는 지역단위가 있을 수 있으며 이러한 특성을 공유한 지역사회가 단위로 설정되는 것도 의미가 있다. 하지만 우리나라에서 대부분의 복지정책 수행을 위한 예산의 확보와 집행은 시군구 단위로 이루어지므로 따라서 시군구를 지역사회단위로 전제하고 이 장의 논의를 진행할 것이다.

지방정부의 복지정책수행체계는 각 정책을 담당하는 소관부처의 일선 정책 수행방식이 섞여 복잡하다. 예를 들어 복지정책의 상당부분을 담당하는 복지부는 별도의 복지서비스 전달체계를 가지지 않고 시군구·읍면동의 지자체 조직을 활용하여 왔다. 반면 교육부, 노동부, 보훈처 등은 각기 특별행정기관을 갖고

있어 지역에 분포된 이 기관을 활용하여 정책을 수행하고 일부 나머지 업무를 지자체를 통해 집행하고 있다. 노동부의 특별행정기관인 고용안정센터는 전국의 약 100여개의 사무소를 가지고 있으며 한 개의 사무소는 대개 2-3개의 시군구를 관할한다. 교육부는 지방교육청이 집행의 많은 부분을 담당하면서 지역에 소재한 학교와 협력하여 복지정책의 상당부분을 수행하고 있다. 따라서 시군구 단위로 보면 어떤 정책은 시군구 단위로 한정하여 시군구청의 소관업무로 수행되는가하면 어떤 정책은 시군구 경계와 무관하여 자체적인 사무소 설치 단위로 시군구청의 협조를 구하면서 또는 독자적으로 수행되고 있다. 후자의 경우 시군청은 해당 서비스를 제공하는 사무소와 연계 또는 협력관계를 갖추지 않은 경우가 대부분이며 공식적인 협력구조를 갖춘 지역은 매우 드물다.

보건복지부의 업무는 대부분 지방자치단체 행정조직을 이용하여 집행되고 있으며 단, 공공보건업무를 수행하기 위하여 각 지역에 보건소와 보건진료소, 보건지소를 두고 있다. 보건소는 시군구별 1개소, 보건지소는 읍면별 1개소, 보건진료소는 리(里)단위의 오·백지에 설치되는 것이 원칙이다. 2006년 12월 말 현재, 보건소는 251개소, 보건지소는 1280개소, 보건진료소는 1911개소이며 보건소의 경우 보건소마다 그 규모가 상이하지만 60명에서 90명 정도의 인력이 종사하고 있다.

## 2. 시·군·구 단위 복지전달체계 최근 동향

시군구 단위에서 복지정책을 수행함에 있어 영향을 주는 일련의 변화들이 최근 이루어졌다. 대표적으로 서비스 통합을 강제할 법적 규제가 강화되었다. 둘째로는 2006년 중반부터 공공서비스 행정조직이 대대적으로 개편되어 2007년 중반 전국의 공공서비스 행정조직의 개편이 마무리되었다. 물론 조직의 기능수행에서 완성단계라고 보기는 어렵지만 조직구조의 변화는 어느 정도 일단락된 상태로 보는 것이 적절하다. 셋째, 지역사회에서 공공과 민간이 수평적으로 협력하여 지역의 복지문제를 논의해가는 협의기구가 구성, 운영되기 시작하였다.

### 1) 서비스 통합 관련 법제화

2003년 7월 30일에 사회복지사업법 개정안이 공포되어 2004년 7월 31일부터 새로운 사회복지사업법이 효력을 발생하게 되었다. 사회복지사업법 개정은 지방정부 수준(시·군·구 및 시·도)단위의 사회복지서비스 수행 기반에 영향을 주는 큰 환경라고 해석된다. 개정된 사회복지사업법 중 지역사회의 복지정책 수행에 변화를 초래할 관련 내용을 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 제1조에 지역사회복지체계의 구축을 사회복지사업법의 목적으로 규정하고 있다. 둘째, 제4조 2항으로 사회복지서비스와 보건서비스의 연계 규정이 신설되어 과거보다 보건과 복지의 연계를 강조하는 기반을 마련하고 있다. 셋째, 사회복지사업에 관한 중요 사항과 지역복지 계획을 심의·건의하는 기능을 수행하는 지역사회복지협의체를 구성하도록 하고 단, 그 적용은 2년의 유예를 두어 2005년부터 이루어지도록 규정하고 있다(7조의 2).<sup>7)</sup> 이 조항은 시군구 단위로 공공이 민간과 수평적인 연계, 협력의 기반을 마련할 것을 규정한 것이다. 넷째, 시·군·구 및 시·도 차원의 지역사회복지계획 수립을 의무화하고 이를 지역보건계획과 연계하여 수립하도록 규정(15조의 3에서 15조의 6)하고 있다. 이로써 시군구 단위로 기획에 대한 책임이 구체화되었으며 이 과정에서 보건과의 연계 강화가 명시되어 관련 서비스 간 통합을 요구하고 있다. 다섯째, 사회복지서비스의 실시에 관한 장(법 제2장의 2)을 신설하여 지방정부의 책임을 강화하고 보호대상자별 보호계획의 수립을 규정(33조의 5)하고 있으며 보호계획에 따라 지역의 서비스 통합제공을 하도록 규정하였다.

개정된 내용 중 사회복지서비스의 실시 시 시군구에서 서비스 연계를 필요하게 하는 가장 직접적인 관련 조항인데 과거와 달리 시군구 단위로 서비스신청을 받고 신청을 받은 경우 욕구를 파악하여 서비스제공계획을 수립하고 가용한 서비스 자원을 총망라하여 연계 및 의뢰를 통하여 욕구충족을 위한 서비스를

7) 지역사회복지계획 수립규정, 대상자별 보호계획 수립규정도 2005년 7월 31일부터 시행하도록 하였다.

제공하여야 한다는 내용의 규정이 추가된 것이다. 이로써 시군구는 지역사회의 서비스 자원을 확충하고 공공 뿐 아니라 민간의 서비스 자원을 모두 동원하여 필요한 서비스를 서비스 신청자의 욕구에 맞추어 통합 제공할 의무를 가지게 되었다.

사회복지정책 분야에서 단지 서비스의 중복 및 누락의 문제가 제기되고 이에 대한 해법으로 서비스 수행의 통합이 필요하다고 주장한 수준과 달리 법적 규제가 마련됨으로써 서비스 통합은 이제 시군구의 구체적 과제로 등장하였다. 이 법의 개정이후 중앙정부는 서비스통합을 위한 기반의 마련이나 이를 수행하기 위한 일선의 공공조직 개편 등에 박차를 가하게 되었다. 적어도 법적 규정의 변화는 서비스 통합제공에 대한 사회적 요청이 실효성을 갖추도록 하는 정책으로 전환되는 계기를 마련하였다.

## 2) 공공행정체계의 개편

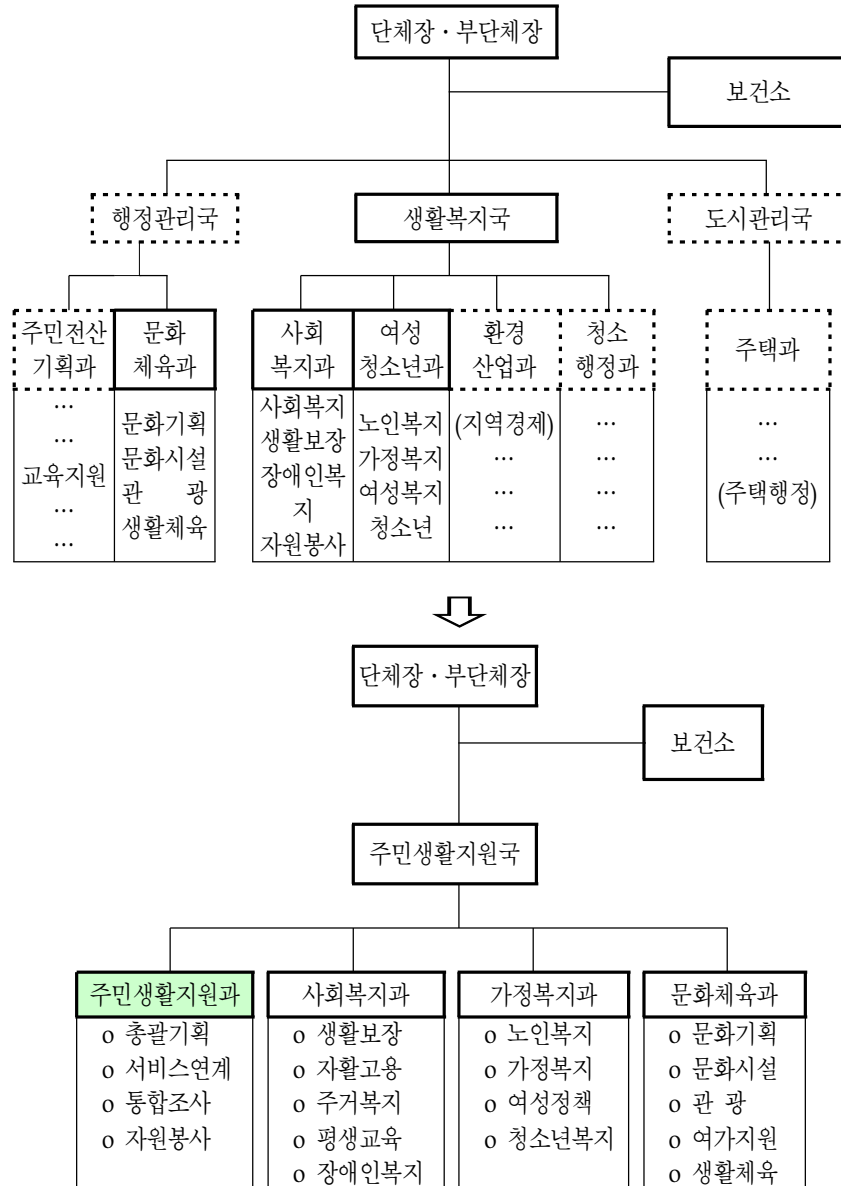
2006년 7월부터 시군구 단위의 복지서비스 전달체계가 주민생활지원서비스 제공방식으로 단계적인 개편을 시작하였다. 2006년 7월 1일, 53개 시·군·구를 시작으로 2007년 1월부터는 전국의 시·자치구로 확대, 2007년 7월 1일부터 전국으로 확대되어 개편이 진행되었다. 주민생활지원서비스 전달체계의 개편은 조직구조, 인력의 배치, 업무분담, 그리고 업무 간 연계에 이르기까지 서비스행정의 총체적인 변화를 포괄하는 것이다. 개편의 내용이 매우 포괄적임에도 불구하고 충분한 준비기간을 갖지 못한 상태로 매우 빠른 속도로 사업이 추진되었고 따라서 주민생활지원서비스 전달체계의 기능적 완성, 안착까지는 좀 더 시간을 두고 보완해나가야 할 것으로 보인다.

개편은 지방자치단체 또는 지역별로 민감하고 고품질의 주민생활지원서비스를 제공하는 능력을 갖추는 것을 목적으로 하였다. 이 목적 달성을 위한 하위 목표로는 기획력 제고, 서비스 전문화, 서비스 연계 및 통합서비스 제공, 서비스 대응성 향상이 거론되었다. 하지만 이 개편의 목적과 목표는 너무 방대하여 주어진 제한된 자원, 그리고 자원의 확대 지원 등이 이루어지지 않은 상태에서

무엇을 달성하고자 한 것인지가 다소 애매해지고 말았다.

개편된 공공행정서비스 체계, 즉 주민생활지원서비스 전달체계의 내용을 살펴보면 주로 조직의 구조의 편성 변화에 초점을 두고 있으며 이에 따른 인력의 재배치, 기능이관 및 재분담이 개편의 골자를 이룬다. 시·군·구에 주민생활지원 전담부서(대도시의 경우 국)설치를 설치하여 복지정책을 중심으로 하는 주민생활지원서비스가 통합된 부서에서 수행되도록 추진하였다. 기능적 분화를 중심으로 통합조사팀, 총괄기획팀, 서비스연계팀 등 주요 신생팀의 구성하고 이 팀들로 하여금 서비스의 전문성 지원이 이루어지도록 하였다.

[그림 3-2] 대도시형 본청기구 개편(예시)





읍·면·동에는 주민생활지원담당을 설치하였다. 사회복지 조사기능을 본청으로 이관하고 이에 따라 사회복지직의 여유인력이 있는 동사무소는 본청으로 여유 전문직을 이전 배치하도록 권고하였다. 여유인력 여부는 사회복지직 1인당 기초생활수급세대 150~200세대(영구임대주택지역은 250세대)를 기준으로 판단하였으며 대부분의 시군구는 시군구의 신생팀 구성을 위하여 읍면동의 전문인력을 최소한으로 남기고 본청으로 이관 배치하였다.

사회복지직 및 행정직의 배치 조정도 이루어졌는데 개편과정에서 개편을 추진한 행자부의 추진단은 시군구 주민생활지원부서의 ‘서비스조정·연계팀’, ‘통합조사팀’에는 사회복지직을 집중 배치하고<sup>8)</sup>, 특히 경력이 있는 복지직이 신생팀에 배치되도록 권장하였다. 읍면동의 경우 주민생활지원담당을 구성하는 행정직과 사회복지직간 합리적인 업무분담을 통한 협업적 업무시스템 구축을 지향하였는데 읍면동에서 행정직이 배치된 경우 충분한 규모가 아니었을 뿐 아니라 행정직의 순환배치가 너무 잦아서 업무의 인계도 순조롭지 않았고 따라서 행정직과의 업무분담으로 전문직의 역할수행이 지원받기에는 어려움이 컸다.

그 밖에도 사례관리를 강화하기 위하여 읍면동의 복지직과 시군구의 서비스 연계팀 및 사업팀의 사례관리 관련 업무를 분담하고 이를 위한 지침의 개발 보급을 실시하려 하였다. 하지만 아직 사례관리는 활발하게 이루어지지 못하고 있는데 일단 읍면동의 전문직의 업무부담이 크고 사례관리에 대한 이해도도 낮을 뿐 아니라 시군구의 사례관리 지원도 충분하지 않기 때문이다.

### 3) 공공과 민간의 협력 기제 구축과 운영

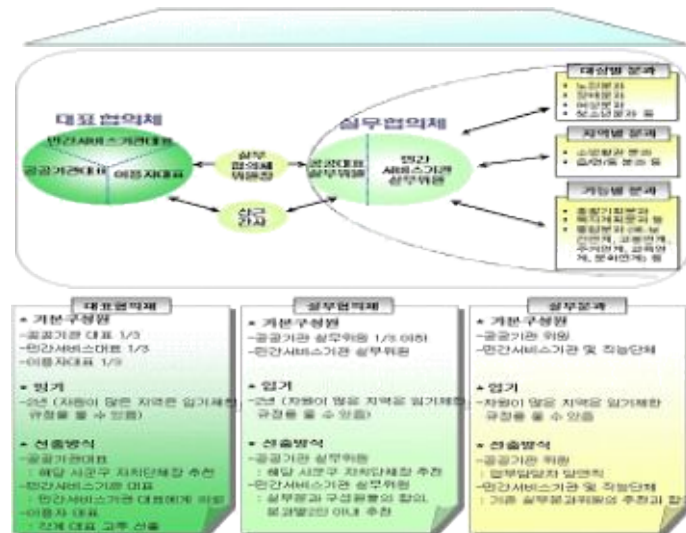
2003년 사회복지사업법의 개정으로 2005년부터 시·군·구 단위로 지역사회복지협의체가 구성 운영 중에 있다. 지역사회복지협의체는 공공과 민간, 그리고 주민대표와 학계 전문가가 참여하는 조직으로 아래의 기능을 수행한다(이현주 외, 2002 참조).

8) 총괄기획팀에 전문직 배치를 권고하기 시작한 것은 2007년 1월부터로 연계팀과 통합조사팀의 전문직 배치 권고보다 늦었다. 이는 각 팀의 전문성에 대한 평가가 다르고 기획업무의 전문성에 대한 강조가 약하였음을 반증한다.

- ① 지역사회복지계획의 심의 및 건의
- ② 사회복지·보건의료 관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건의료 서비스의 연계·협력 제고를 위한 건의 및 공동 사업 기획, 시행
- ③ 지역의 복지문제 전반에 대한 협의 및 건의
- ④ 지역사회 복지자원의 개발과 관련된 협의 및 건의
- ⑤ 협의된 사항의 시행에 대한 모니터링

지역사회복지협의체는 각 조직의 대표를 중심으로 구성되는 협의체와 실무자로 구성되는 실무협의체 및 실무분과로 구성된다. 실무협의체는 사회복지사업법에 협의체의 원활한 운영을 위하여 구성할 수 있도록 관련 조항이 마련되어 있으며 실무분과는 법적 근거를 갖고 있지는 않지만 지역 실무자들의 참여기반을 확대하고 일선 실무자들의 현장 의견이 지역의 복지관련 안건으로 형성될 수 있도록 하고자 초기부터 그 구성을 권장한 바 있고 이러한 협의체의 실무조직은 다른 위원회 조직과 달리 협의체의 활발한 운영의 근간이 되고 있다.

[그림 3-3] 지역사회복지협의체 구조



자료: 보건복지부·보건복지인력개발원, 지역사회복지협의체 운영 매뉴얼, 2007. 5.

2005년부터 적용되기 시작한 지역사회복지협의체는 이제 전 시군구에 구성이 완료되어 운영 중에 있다. 사회복지사업법의 구성 조항에 보건과 복지만 예시되어 일선에서는 보건과 복지 외 영역의 참여가 저조한 상태에 있다. 최근 관련 조항에 “.... 등”이라는 방식으로 참여 영역의 확대를 시도한 바 있지만 참여 영역의 확대는 아직도 주요 과제로 남아있다. 노동 등 관련 영역을 예시하자면 관련 부처와의 협의가 전제되어야 하는데 법 개정과정에서 이러한 협의가 쉽지 않은 것이 현실이다.

한편 협의체가 구성된 이후 협의체의 운영은 활발하지 않은 채 부진한 지역이 적지 않다. 대표적으로 회의개최 건수가 많지 않고 협의체 성원들은 협의체가 무엇을 목적으로 무슨 역할을 수행하여 나가야할 지 인식도 부족한 상태에 있다. 지방정부도 부진한 협의체 활동에 대한 문제의식을 갖기 보다는 협의구조를 동원하지 않고 단독으로 정책결정을 하던 과거의 안이한 방식의 구조를 벗어나기 어려운 듯하다. 비교적 협의체의 운영이 활발한 지역들에는 상근간사를 확보하고 이들의 활동이 협의체의 발전에 크게 기여하고 있지만 아직 상근간사를 두고 있는 지역은 그리 많지 않다. 최근에는 지역사회복지협의체와 유사한 기능수행을 목적으로 하는 민관협의체까지 등장하여 지역의 혼선은 더욱 가중되었다.

결국 지역사회복지협의체는 법적 근거를 갖고 있지만 그 의미의 중요성에도 불구하고 이를 활성화하기 위한 중앙의 준비가 부족하였을 뿐 아니라 적용이 시작된 후에도 그 운영을 지원하기 위한 노력 또한 부족하여 아직 본격적인 궤도에 들어서지 못한 상태이다.

#### 4) 한계

지역사회단위에서 이루어진 제반 노력에도 불구하고 아직은 복지정책의 효과적인 수행을 위해서는 아직도 한계가 적지 않다. 당장 지역사회단위로 사회복지정책의 수행을 위하여 개선이 필요하다고 논의되는 문제들을 살펴보고자 한다.

첫째, 지역사회의 복지정책 및 이를 수행할 자체적인 기제를 기획할 수 있는 역량이 미흡하다는 점이다. 이 문제는 정부 간 기능재조정을 다룬 앞장에서 이미 언급한 바 있다.

둘째, 지역사회에서 관련 서비스의 통합이 가장 절실하며 이러한 요구는 더욱 커질 것으로 전망되지만 서비스 통합의 대상 영역과 그 통합방식은 아직 모호하여 서비스 통합기반이 견고하지 못한 상태이다. 당장 주민생활지원서비스 전달체계 구축에서는 보건, 복지, 노동, 주거, 문화, 여가 등 8개 영역으로 통합의 영역을 확대하였으나 실제 이렇게 넓은 영역을 통합하기에는 단순한 부서의 근접성을 확보하는 재배치만으로는 그 보완이 부족하다. 그 결과 영역 간 통합은 잘 이루어지지 않고 있을 뿐 아니라 복지, 보건, 노동과 같이 연계 및 통합의 필요성이 가장 긴요한 영역간 통합 방식에 대한 설계는 공공행정 조직개편에서 누락되어 복지, 보건과 노동의 연계는 과거와 달리 진전을 보이지 못하였다. 너무 넓은 연계 영역의 설정과 너무 느슨한 통합안으로 관련 영역 간 통합의 실효성은 매우 저급한 수준에 머물고 말았다.

셋째, 전달체계 개편의 목적과 달리 일선의 사례관리는 부진한데 이는 사례관리의 기반이 불충분하기 때문이다. 전달체계의 개편은 읍면동에 주민생활지원팀을 구성하고 시군구 본청에 서비스 연계팀을 신설하여 사례관리가 강화되기를 기대하였으나 실제 읍면동의 사례관리를 담당할 전문직의 수는 감소하였고 업무부담이 가중되어 사례관리를 수행하기에 어려움이 더 커졌다. 또한 통합조사팀의 신설, 이로써 조사(시군구의 통합조사팀 업무)와 관리(읍면동에 배치된 복지전담공무원 업무)가 분리됨으로써 사례관리하기 위하여 필요한 사례에 대한 정보가 충분하게 전달되지 않았고 이로써 사례관리의 기반은 더 약화되고 있다. 설상가상으로 사례관리를 수행하여야 하는 읍면동의 복지직 공무원은 이전에 주로 조사업무를 수행하고 있었고 사례관리를 수행한 경험은 부족하여 새롭게 요청하는 사례관리의 수행을 위한 지식이 부족한 실정에 있다.

넷째, 사회복지정책의 급속한 확대와 보다 민감한 서비스 전달을 위하여 업무의 증가는 대응하기 어려울 정도로 커지고 있어 이미 부족의 문제를 겪고 있던 인력문제는 더 심각해지고 있다. 사회복지정책을 보면 새로운 제도가 계속

추가 형성되고 있으며 새로운 제도의 상당부분은 자산조사를 요구하고 있는 상황에서 업무는 큰 폭으로 증가하고 있다. 한편 기존 제도들도 대상의 범위를 확대하고 있어 일선에서 담당하여야 하는 사례의 규모와 업무의 양의 증가는 불가피하다. 하지만 사회복지정책을 수행할 전문인력의 확대 고용은 공무원증원에 대한 부정적 여론으로 매우 더디고 소폭으로 제한되어있다. 최근에는 사회복지정책의 수행에 행정직의 배치를 확대하여 인력부족의 문제를 다소 완화하고자 하였으나 행정직의 너무 잦은 이동과 복지업무에 대한 몰입의 부족 등으로 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 결국 복지인력의 부족으로 새로운 제도의 정착이 어려운 사례들이 발생하고 있다는 우려와 정확한 사례의 발굴과 부정수급의 예방 등이 제대로 이루어지지 않고 있다는 문제제기가 있다.

다섯째, 민간과 공공의 협력 기제 미정착도 하나의 문제로 지적된다. 사회복지정책의 영역에 이미 민간과 공공이 참여하는 다양한 위원회가 있고 기존 위원회들이 갖는 한계를 극복하기 위하여 포괄적인 영역을 포괄하고 실무자들의 조직을 근간으로 하는 지역사회복지협의체를 법에 근거하여 구성, 운영하고 있지만 아직 이로써 민간과 공공의 수평적 협력이 활성화되고 이를 기초로 지역사회단위의 기획이나 모니터 등이 이루어지지 못하고 있다.

## 제2절 전달체계 개편의 방향

지역주민에게 필요한 서비스를 효율적으로 제공하기 위하여 전달체계를 개편한다면 그 개편의 방향은 아래와 같은 것이 되어야 한다. 우선 지역의 자율성을 실현하는 전달체계 개편이어야 한다. 지역의 자율성은 서비스의 민감성을 확보하는 가치이다. 자율성은 자체적인 기획을 통하여 구체화된다. 앞서 이미 언급한 바와 같이 지역사회의 욕구파악, 필요한 지역복지정책은 무엇인가하는 정책 내용 뿐 아니라 해당 지역사회에 적절한 전달체계는 어떤 모델인가까지를 포함하는 기획이다. 즉, 지역의 기획력이 높아져야 하고 기획과정을 통하여 전달체계에서도 지역의 자율성 증가할 수 있어야한다.

둘째, 지역사회 주민의 욕구에 기초하여 서비스를 통합 제공하는 방식을 지향하여야 한다. 대부분의 클라이언트들은 그 욕구가 복합적이어서 여러 가지 다양한 서비스를 필요로 하므로 이에 대한 통합적 서비스 제공이 필요할 뿐 아니라 하나의 욕구가 충족되고 나면 다음의 욕구충족으로 이어지도록 서비스의 지속성도 유지되어야 하는 사례가 대부분이다. 예를 들어 저소득 장애인의 경우 소득지원과 직업훈련, 일상 생활지원 등 다양한 서비스가 그의 욕구에 맞추어 종합적으로 제공되어야 하고 취업을 위한 훈련이 제공되고 나면 그 다음 직업알선으로 이어져 각 서비스의 효과성이 극대화되도록 하여야 한다. 이러한 서비스 제공이 되자면 각 클라이언트의 욕구를 정확하게 파악하고 대응하는 서비스를 다양한 원천으로부터 개발하여 종합적으로 제공하는 서비스 제공방식이 필요하다.

셋째, 서비스 통합기반을 강화하는 것이어야 한다. 서비스의 통합은 개인 서비스 제공자의 노력만으로 이루어지기 어렵다. 통합에 필요한 업무 수행이 가능하도록 인력과 조직구조를 설계하여야 하고 연계의 공식화가 이루어져야 한다. 부족한 인력은 각자 법으로 규정된 업무만 수행하기에도 급급한 환경을 만들고 결국 서비스 수요자인 주민의 욕구를 중심으로 서비스를 제공하기 보다는 제공자에게 할당된 지침의 준수에 한정하여 업무를 수행하게 된다. 한편 가장 연관성이 높은 서비스영역은 조직적 통합과 같은 강력한 연계기제를 구축하고 기타 보완적 서비스영역들은 보다 쉽게 연계를 할 수 있도록 연계의 공식화가 이루어져야 한다. 더욱이 우리나라 각 지역에서 공공이 담당하는 사례의 수가 적지 않은 상태에서 연계를 용이하게 하는 기반을 마련하는 것은 매우 중요하다. 지역사회단위에서 이루어지는 서비스 통합은 수요자로부터 출발하는 것이기에 좀 더 의미를 갖게 된다.

넷째, 지역사회의 서비스 자원 총량을 증가시키는 방향을 지향하여야 한다. 물적 기반은 지역마다 다르고 이에 대해서는 지역사회 수준에서만 노력하여 해법을 찾는 것이 한계를 갖는다. 따라서 정부 간 기능 재조정을 다룬 장에서 지역격차를 해소하는 방안으로 다룬 바 있다. 하지만 지역사회차원에서도 민간과 공공이 함께 협력하여 지역의 자원총량을 확대하기 위한 노력을 하여야 하며

자원에는 공공과 민간의 수평적 협력 경험, 이로써 커가는 사회적 자본도 포함된다.

다섯 번째, 지역사회전달체계의 개편은 <시·군·구-기획>, <읍·면·동-사례관리 중심의 집행>이라는 구조로 단순화되어야 한다. 체계 개편의 내용을 보다 단순화하는 것은 나름의 중요한 의미를 갖는다. 복잡한 개편은 각 지역에서 그 취지를 정확하게 파악하고 구현하기 쉽지 않아 익숙하고 쉬운 내용만을 중심으로 개편의 전 내용 중 하나의 부분을 취사선택하여 강조하게 되고 결국 본래의 개편과 달리 왜곡이 발생할 위험이 크기 때문이다. 따라서 기획력 제고와 사례관리 강화라는 크게 두 가지를 강조한 개편으로 단순화하여 추진하는 것이 더 효과적일 것이라고 본다.

### 제3절 시군구 복지전달체계 개편안

#### 1. 시·군·구의 기획력 강화

앞서 언급한 바와 같이 2006년부터 시·군·구 단위로 복지제도를 중심으로 하는 주민생활지원서비스 담당 부서들이 강화되었다. 이 부서 내에는 과거에는 없었던 기획을 담당하는 팀이 신설되어있다. 시·군·구마다 부서명은 다소 차이가 있지만 대략 ‘총괄기획팀’ 정도의 이름을 가지고 있는 이 부서에서 기초지자체 단위의 복지욕구파악과 기획업무를 담당하고 있다. 하지만 전문직 배치가 미약하고 또한 전문직이라 하여도 기획의 경험이 거의 없는 인력이 대부분이어서 부서명과 달리 기획업무를 수행하는 비중은 매우 낮다.

시군구의 기획력을 강화하기 위하여 기획부서의 전문인력 배치를 더욱 보강하여야 한다. 시군구 본청에 신설된 기획팀에 아직도 복지전문직이 배치되지 않은 지역이 적지 않고 복지직이 배치된 경우도 1명 이상인 지역은 거의 없으며 복지직이 기획업무를 수행하는 비중도 그리 높지 않다.

기획팀에 복지직이 2인 이상 배치되도록 하고 복지직이 지역의 복지정책 및

그 집행을 위한 방식 등에 대하여 자료를 수집하고 함께 논의하며 기획의 경험을 축적하여 갈 수 있도록 하여야 한다. 복지직 외에도 그간 시군구의 기획부서에서 활발하게 활동하였던 경험을 가진 일반직을 함께 배치하여 복지직과 기획의 경력을 가진 일반직이 함께 복지정책의 기획업무를 수행하도록 지원하여야 할 것이다.

현재 전문직 인력의 부족을 감안하고 업무의 연관성을 고려한다면 기획팀과 연계팀을 통합하고 적정 인력을 확보하도록 할 수도 있다. 시군구에서 수행되는 연계 관련 업무는 지원업무로 인프라를 구축하는 업무이다. 당연 기획업무와 연관성이 높다. 연계팀의 서비스 자원개발이나 연계기제의 마련 등은 기획팀의 지역사회자원조사 및 확보 계획 마련이라는 역할과 맥을 같이한다. 따라서 기획팀과 연계팀의 통합을 통하여 복지직이 기획단계에서 팀 내 협의를 할 수 있는 구조를 마련하고 상호 슈퍼비전이 가능한 구조를 형성하도록 한다.

한편 기획부서에 배치된 인력에 대하여 기획업무를 위하여 필요한 지식을 얻을 수 있는 교육기회를 제공하여야 한다. 지금까지는 복지직들의 대부분은 기획업무를 담당할 경험이 없고 일선의 복지기획을 위한 교육을 받은 경험도 거의 없다. 따라서 기획력 제고를 위하여 복지직이 기획능력을 갖출 수 있도록 기회와 시간을 제공하여야 하는 상황이다. 공무원 교육과정에 기획부서의 복지직 우선으로 기회를 제공하고 교육내용은 복지정책의 구성과 특성, 욕구파악, 주민의견수렴, 협치의 이해, 그리고 예산의 구조와 편성 등 기획을 위한 제반 지식을 포괄하는 것이 되도록 하고 현장에서 활용이 가능하도록 이론과 실제 연습이 병행되는 교육이 되는 것이 적절하다.

## 2. 지역에 따른 전달체계 모델 차별화

주민생활지원서비스 전달체계로 공공서비스행정조직을 전환할 때 개발한 모델도 지역별로 차별화를 시도하였다. 하지만 3개 모델정도로 구분하고 단지 국제가능성 여부를 한정된 시군구 본청 내부의 조직편성을 중심으로 차별화된 수준에 불과하다. 이러한 모델의 차별화는 지역사회의 다양성을 반영한 것, 또는



반영할 수 있는 것이라고 보기 어렵다.

도시지역의 경우 본청으로의 접근성이 높아 동단위의 조직을 유지할 필요성 낮다. 특히 서초구와 같이 수급자가 적은 경우 필요성은 더욱 낮다. 반면 본청으로의 접근성이 낮은 농촌지역과 수급자가 밀집한 영구임대아파트 지역은 읍면동단위로 주민업무가 집중되는 것이 효과적이다. 지역의 상황에 따라 선택이 가능하도록 모델의 다양화가 필요하다. 농어촌의 경우 공공중심의 전달체계를 견고하게 갖추어야 하고 군과 읍면이 보건소 및 보건지소와 조직적 통합을 추진하여 좀 더 큰 규모의 공공서비스 일선 사무소를 구성하고 운영함으로써 접근성을 높이고 서비스의 통합성도 제고할 수 있을 것으로 본다. 지역사회의 자율성을 보장하도록 전달체계의 다양한 모델을 개발하고 이를 소개하며 이러한 모델의 실험이 각 지역에서 자발적으로 이루어져 다른 지역에서도 이로부터 유용한 정보를 주고받음으로써 생산적인 전달체계의 발전이 이루어질 수 있어야 한다.

전달체계 모델의 개발, 다양화, 실험의 지원, 지역의 경험을 교류할 수 있는 기제를 지원하는 등은 중앙정부가 국가 전체의 전달체계를 발전시키기 위하여 수행하여야 할 역할 중 하나이다.

### 3. 통합 사례관리의 강화

최근 사회복지서비스의 중복이나 누락의 문제를 완화하고 수요자의 욕구에 민감한, 효과적이고 효율적인 서비스를 제공하기 위해서는 사례관리를 강화하여야 한다는 주장이 강력하게 제기되고 있다. 사실 사례관리의 유용성이 알려진 것은 비교적 오래 전의 일이고 복지 외에도 보건과 고용서비스 분야에서 사례관리를 강화하기 위한 각종 실험과 정책, 그리고 인력의 확충이 시도되어 왔다. 하지만 아직 일선의 사례관리는 그 자체로 파편화되어 있었으며 자원의 비효율적 투입-예를 들어 하나의 사례에 여러 사례관리자가 동시에 관리하는 등으로 그 목적을 달성하기에 부족한 수준에 머물러 있다는 비판을 받고 있다.

사례관리는 주로 장기적이고 복합적인 문제를 가진 클라이언트를 대상으로

사례관리자가 오랜 기간 동안 책임지고 필요로 하는 서비스들을 다양한 원천으로부터 동원하여 연결하고 모니터하는 활동이다(이현주, 2000: 373). 공공 영역에서는 최근에 이르러 사례관리가 부각되고 있다. 무엇보다도 사회복지사업법의 개정(2005)으로 시군구청장의 책임아래 보호대상자별 보호계획을 작성하면서 사례관리의 현실화 기반이 마련되었기 때문이다.

사례관리는 단순 연계에서 집중적 개입까지 다양한 강도의 것으로 구분할 수 있지만 대개 <접수(인테이크)→사정→서비스 계획과 의뢰→점검→평가 및 종결> 단계를 거쳐 진행된다. 공공의 사례관리는 일반적 사례관리의 단계를 거치는 하지만 비교적 단순한 서비스 연계 및 확인을 중심으로 구성하고 실시되어야 한다. 접수와 선정 과정 이후 사례관리 담당은 욕구를 파악하여 욕구를 충족하기 위한 계획을 수립하고 계획에 따라 필요 서비스를 연계하며 연계된 서비스를 통하여 욕구가 충족되었는지를 일정 기간 확인, 관리하는 역할에 한정하며 심도가 있는 상담 등을 유지하는 것은 아니다. 이러한 수준의 사례관리는 코디네이트(coordinator)와 유사한 기능을 수행하는 것으로 이해할 수 있다.

전형적인 사례관리와 같은 방식으로 진행된다면 사례관리의 부담이 너무 크고 공공의 역할을 넘어서는 것으로 판단된다. 심도 깊은 전형적 사례관리가 필요한 경우 가장 심각한 문제 영역에서 활동하는 민간 전문가의 도움을 받는 것이 적절하다. 민간과 협력하여 특정 사례에 대한 사례관리원형의 업무를 분담하기에는 민간과 공공의 역할, 민간과의 계약방식의 개선, 그리고 민간에 대한 품질관리와 평가 등의 준비가 필요하므로 이에 대해서는 외국의 경험과 우리의 환경 분석들을 전제로 보다 면밀한 장기적 준비가 필요하다.

개별 사례의 사례관리 과정이 진행되는 것과 별도로 준비단계를 거치게 된다(이현주 외, 2007 참조). 준비단계는 시군구 본청의 지원업무로 진행된다. 준비단계에서는 사회복지서비스 실시를 위한 사례관리 활동이 효과적으로 수행될 수 있도록 제반 조건을 갖추는 단계이다. 이를 위하여 접근 가능한 지역사회 자원과 서비스에 대한 충분한 파악이 이루어져야 한다. 준비단계의 업무는 대체로 아래와 같다.

- 복지자원 및 서비스 현황 파악(시군구를 통하지 않는 중앙부처 사업 및 지

역사회의 비공식적 활동 포함. 목록 작성)

- 관련 복지 인프라 점검
- 특수사업 개발 및 시행계획 수립
- 관련 기관의 협력관계 조성

지역사회단위로 사례관리를 설계할 때, 몇 가지 쟁점에 대한 합의가 필요하다. 쟁점은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 사례관리의 대상을 누구로 할 것인가? 어디까지 사례관리의 대상으로 볼 것인가? 둘째, 한 사람의 사례관리자가 담당하여야 하는 적정 규모의 사례 수는 얼마인가? 셋째, 사례관리의 주체, 사례관리자는 누구로 할 것인가?

첫 번째 쟁점과 관련하여 사례관리의 대상을 기초보장제도 수급자와 같이 특정 제도의 수급자로 한정하여 그 규모를 제한하자는 입장도 있고 반면 기타 사회복지정책 대상으로 대상의 범위를 넓히고 별도의 선정 기준을 두어 사례관리의 대상을 선정하여야 한다는 입장도 있다.

두 가지 입장을 현실적으로는 크게 차이가 나지 않을 수 있다. 이유는 국민기초생활보장제도 수급자 외 기타 급여대상자의 수는 매우 작기 때문이다. 대부분의 저소득층 지원정책이 국민기초생활보장제도 수급자를 포괄하여 일부 확대한 양상을 보이고 있다. 2007년 기준 기초생활보장제도 수급자 약 153만명 외 경로연금, 장애수당, 장애아부양수당, 모부자가구 아동양육비 및 학비지원, 소년소녀가정지원, 자활지원 대상자의 수는 약 351,000명에 불과하다.

국민기초생활보장제도 수급자로 제한하거나 또는 좀 더 확대한 대상으로 범위를 넓히든가 모두 그 규모가 현재의 인프라로 적절한 수준의 사례관리를 수행하기에는 부담스러운 규모이다. 이후 사회서비스가 확대되고 기타 현금급여가 커버리지를 넓혀가면서 대상자 규모는 더 커질 것이다. 결국 사례관리의 대상은 별도의 기준을 마련하여 선정하는 것이 바람직하다. 사실 국민기초생활보장제도 수급자 중 사례관리를 필요로 하는 장기적이고 복합적인 문제를 겪지 않는 대상자도 있을 수 있으며 기타 급여 대상자 중 사례관리가 보다 긴요한 사례도 있을 수 있다.

1인의 사례관리자가 담당할 수 있는 사례의 수가 많지 않을 뿐 아니라 모든

공공서비스 대상 가구는 장기적이고 복합적인 욕구를 갖고 있다고 보기 어렵기 때문에 사례관리를 우선 적용할 기준을 마련하는 것이 절실하다. 사례관리 대상가구 또는 대상자를 선별하여야 하는데 가장 일반적인 방법으로는 경험하고 있는 문제의 위험수준이 높아 사례관리가 당장 필요한 대상을 선별하는 것이다.

아래는 영국에서 사례관리의 대상을 선별하는 기준을 예시한 것이다. 문제의 위험 수준에 따라 사례를 4가지 수준으로 구분하였다. 당연 가장 심각한 수준의 사례부터 사례관리를 실시한다. 물론 아래의 예시도 매우 추상적 수준의 구분으로 보다 더 정교한 구분 기준이 필요할 수 있다. 하지만 아래의 예시는 사례관리의 대상 선별 기준을 마련하는 방식을 보여줌으로써 이후 사례관리 선별에 도움을 준다.

〈표 3-1〉 영국의 서비스 제공 여부 결정 기준(독립성에 대한 위험 수준 평가 기준)

구분	기준(각 항목들 중의 어느 하나에 해당하는지를 판단함)
심각한 수준 (Critical)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명을 위협받고 있거나 위협받을 수 있을 것으로 보이는 경우</li> <li>• 심각한 건강문제가 진행 중이거나 진행될 것으로 보이는 경우</li> <li>• 현재 생활환경의 핵심적인 부분들에 대하여 선택이나 통제가 전혀 또는 거의 불가능하거나 불가능해질 것으로 보이는 경우</li> <li>• 심각한 학대나 방임이 발생했거나 발생할 수 있는 경우</li> <li>• 중대한 영역의 신변관리나 일상 가정생활을 수행하기 어렵거나 어렵게 될 것으로 보이는 경우</li> <li>• 노동, 교육, 학습 등에 대한 참여가 치명적인 수준에서 유지될 수 없거나 없게 될 것으로 보이는 경우</li> <li>• 핵심적인 영역에서 사회적 지지체계나 관계가 마련되기 어렵거나 어려워질 것으로 보이는 경우</li> <li>• 중대한 부분에서 가족 또는 사회 구성원으로서 역할과 책임을 수행하기 어렵거나 어려워질 것으로 보이는 경우</li> </ul>
중대한 수준 (Substantial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 생활환경에서 아주 미미한 수준에서 선택이나 통제이루어지고 있거나 이루어질 것으로 보이는 경우</li> <li>• 학대나 방임이 발생했거나 발생할 수 있는 경우</li> <li>• 많은 부분에서 신변관리나 일상 가정생활을 수행하기 어렵거나 어렵게 될 것으로 보이는 경우</li> <li>• 노동, 교육, 학습 등에 대한 참여가 유지될 수 없거나 없게 될 것으로 보이는 경우</li> <li>• 많은 영역에서 사회적 지지체계나 관계가 마련되기 어렵거나 어려워질 것으로 보이는 경우</li> <li>• 많은 부분에서 가족 또는 사회 구성원으로서 역할과 책임을 수행하기 어렵거나 어려워질 것으로 보이는 경우</li> </ul>
통상적인 수준 (Moderate)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 몇 가지 부분에서 신변관리나 일상 가정생활을 수행하기 어렵거나 어렵게 될 것으로 보이는 경우</li> <li>• 몇 가지 부분에서 노동, 교육, 학습 등에 대한 참여가 유지될 수 없거나 없게 될 것으로 보이는 경우</li> <li>• 몇 가지 영역에서 사회적 지지체계나 관계가 마련되기 어렵거나 어려워질 것으로 보이는 경우</li> <li>• 몇 가지 부분에서 가족 또는 사회 구성원으로서 역할과 책임을 수행하기 어렵거나 어려워질 것으로 보이는 경우</li> </ul>
낮은 수준 (Low)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한두 가지 부분에서 신변관리나 일상 가정생활을 수행하기 어렵거나 어렵게 될 것으로 보이는 경우</li> <li>• 한두 가지 부분에서 노동, 교육, 학습 등에 대한 참여가 유지될 수 없거나 없게 될 것으로 보이는 경우</li> <li>• 한두 가지 영역에서 사회적 지지체계나 관계가 마련되기 어렵거나 어려워질 것으로 보이는 경우</li> <li>• 한두 가지 부분에서 가족 또는 사회 구성원으로서 역할과 책임을 수행하기 어렵거나 어려워질 것으로 보이는 경우</li> </ul>

이현주 외, 2007: 309

위에서 예시한 바와 유사한 일종의 사례관리 대상 선별 가이드를 마련하고 이 가이드를 참고하여 일선의 현장 인력이 전문적 판단을 통하여 사례관리가 필요한 사례들을 선별하도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 적정한 수준의 담당 사례수를 추정하고 제안하는 것은 쉽지 않다. 기존의 사례관리 실태에 기초하기에는 사례관리의 수행이 거의 이루어지지 않으므로 적정 규모의 사례 수를 추정하는 것이 가능하지 않고, 다른 사회의 예를 이용하기에도 사실 환경이 다르다는 한계를 벗어나기 어렵기 때문이다.

민소영(2006)의 연구에 따르면 사례관리는 그 목적, 대상, 수행방식에 따라 다양한 모델로 구분이 가능한데 이 중 단순한 ‘매개자모델’은 가장 초보적인 모델로 사례관리 역사 초기에 개발된 것이라고 한다. 이 매개자모델은 그 특성상 공공부문에서 수행할 수 있는 사례관리와 유사하다. 이 모델의 특징은 “사무실 공간 내에서 클라이언트와 접촉하면서 필요한 서비스를 연결시켜주거나 혹은 여러 다양한 서비스 제공자들을 상호 조정시켜주는 기능을 수행하는 것”으로 팀 활동이 없고 업무시간을 중심으로 낮은 접촉빈도를 가지며 직접서비스 제공은 거의 없다는 점이다. 따라서 이 모델에서 사례관리자 1인이 담당하는 사례 수는 50개 이상이다. 기타 임상적 기술을 요하거나 팀 접근, 그리고 클라이언트가 거주하는 지역사회 현장에서 빈번한 접촉을 유지하는 사례관리의 경우 대부분 10-20개, 30개 미만의 사례수를 제안하는 것과 비교하여 큰 규모의 사례를 관리할 수 있는 모델이다. 공공서비스 행정일선에서 단순한 형태의 사례관리모델을 수행한다고 가정할 때, 이러한 모델을 기준으로 1인 50개 이상의 사례를 담당하도록 설계하여 볼 수 있을 것이다.

누가 사례관리를 수행할 것인가 하는 세 번째 쟁점은 매우 복합적인 선택을 필요로 하는 부분이다. 사례관리의 주체와 관련하여 두 가지 안을 고려하여 볼 수 있다. 하나는 읍면동의 복지전문직이 해당 지역의 사례를 관리하는 안이다. 다른 하나는 해장 지역에서 사례관리를 수행하였던 전문직들이 사례관리를 필요로 하는 사례들을 그 사례가 겪는 가장 주요한 문제의 특성을 기준으로 분담하는 것이다.

읍면동의 복지전문직 공무원은 각종 사회복지정책의 집행을 책임지는 일선

인력으로 사례에 대하여 비교적 많은 정보를 갖고 있으며, 따라서 이들의 사례관리를 강화하는 것이 사례에 대한 종합적 접근을 유지하여 서비스의 통합을 가능하게 한다는 입장이 첫 번째 안이다. 이 안의 강점은 지역에서 특정 사례에 대한 종합적인 정보를 얻을 수 있는 창구가 단일화된다는 점이다. 하지만 현재의 인력배치로는 관리할 수 있는 사례의 수가 극히 제한적일 것이라는 점, 그리고 현재 진행 중에 있는 보건소와 고용서비스 제공조직의 사례관리와 중복을 피하기 어렵다는 점은 이 안의 단점이다.

두 번째 안은 읍면동의 복지전문직 공무원과 사회복지정책을 수행하는 공공조직의 담당 중 이미 사례관리를 실시하고 있는 주체들을 모두 주체로 상정하고 사례관리를 분담하는 안이다. 사례관리자로 활동할 수 있는 공공부문의 대표적인 요원으로는 읍면동의 사회복지전담공무원과 고용안정센터의 취업지원 등 업무를 담당하는 인력, 그리고 보건소의 방문보건 등 서비스 업무를 담당하는 인력이 있다. 위 인력이 함께 사례관리업무를 분담하고 협력한다면 관리할 수 있는 사례의 전체 수는 늘어날 수 있고 1인이 담당하는 사례의 수는 줄일 수 있어 적정 수준의 사례관리가 가능할 것이다. 또한 사례관리의 분담은 자연스럽게 보건-복지-고용의 연계도 강화될 것으로 예상된다. 사례의 분담은 대상이 된 각 사례의 가장 심각한 문제, 즉 통합적 접근을 필요로 하는 장기적 문제가 무엇인가에 따라 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 치매노인이 있는 저소득가구의 경우 치매노인을 돌보기 위하여 취업에도 어려움을 겪고 경제적 어려움도 가중되고 있다면 치매노인을 돌보는 서비스를 제공할 수 있는 제공자가 사례관리자가 되어 필요한 서비스를 연계하도록 할 수 있다. 반면 가구주의 취업이 어려운 가구의 경우 취업을 위한 교육과 알선 등이 가장 긴급하고 당분간 취업을 지원할 기타의 이동보호 서비스와 가구주의 건강향상이 필요하다면 고용지원을 담당하는 인력의 사례관리를 담당하고 기타의 필요서비스를 연계하도록 설계해 볼 수 있다.

이러한 방식으로 지역사회단위로 사례관리가 제대로 이루어지도록 하자면 이들이 함께 참여하는 사례관리 공동계획을 세우는 것이 필요하다. 준비단계가 마무리되면 지역사회단위로 **사례관리 공동계획**을 세우는 것이 바람직하다. 사

례관리 계획에는 <사례관리 담당자 및 역할 설정>, <자원 발굴 및 연계 방안 모색>, <사례관리 대상가구 명부 작성>, <모니터링 및 평가(연계한 서비스가 지속적으로 제공되고 있는지, 해당가구에 적합하여 효과적인지 등에 대해 지속적으로 모니터링)>, <사례관리 평가 주기 및 시기 설정>이 포함된다.

사례관리에 공공부문의 사례관리 가능인력이 함께 참여한다고 하여도 현재 읍면동에 적정 수준의 복지직, 유경력의 복지직 배치를 추진하여야 한다. 현재의 복지직 배치는 매우 부족하여 실제 분담을 가정하여도 보건 및 고용분야 서비스를 필요로 하는 사례라 하여도 기본적으로 필요로 하는 서비스를 제공하는 복지분야는 가장 업무부담이 큰 영역이기 때문이다. 현재 약 1인 또는 2인의 복지직 배치로는 읍면동에서 사례관리를 수행하기에 매우 부족할 것이다. 문제의 심각성에 따라 사례관리 대상의 우선순위를 정한다 하여도 인력의 너무 부족한 상태에서는 사례관리가 필요한 대상이 누락될 수 밖에 없을 것이다.

사례관리를 실시하기 위하여 필요한 적정 인력의 규모를 추정하자면 사례관리자 1인이 담당하여야 하는 적정 수준의 담당 사례 수를 고려할 수도 있으며 반면 기존의 인력규모, 또는 확충이 가능한 인력의 규모에 맞추어 가능한 사례의 규모를 가늠하는 방식도 가능하다.

우선은 위에서 언급한 바와 같이 유관 조직의 인력이 사례관리를 분담하는 안을 가정하여 1인이 담당하게 될 사례의 규모를 추정하여 보았다. 실제 두개 시군구에서 잠재적 사례관리 인력과 사례관리 대상 규모를 고려하여 1인이 담당하게 될 사례관리의 규모를 추정하여 보았다. N구의 경우 1인당 담당 사례<sup>9)</sup>는 128개로 추정되었으며 S군은 105개로 추정되었다. 도시부는 사례의 규모가 매우 컸으며 농촌은 사례수가 비교적 적었다. 아마 민간부문의 서비스 제공이 부진한 농촌에 대한 각종 조직 및 인력 지원에서 비롯된 결과로 보인다.

전국적 통계를 보면 1인의 사례관리자의 담당 사례수가 평균 162개 정도이다. 취업지원이 필요한 노동부의 고유 사례와 보건소의 고유사례가 누락되어있으므로 실제 사례관리 대상 사례는 이보다 클 가능성이 있다. 또한 추계한 사

9) 제도의 특성에 따라 가구 또는 개인으로 혼합된 단위, 예를 들어 기초보장수급은 가구단위로 경로연금, 의료차상위는 개인단위이다.



례관리 가능인력도 추계보다는 적을 수 있으므로 162개 사례는 비교적 과소추정의 위험을 갖고 있다. 하지만 전반적으로 사례를 문제의 심각성에 따라 우선순위를 두어 선정한다면 적어도 공공서비스 대상 중 약 1/4이하의 수준의 사례가 관리될 수 있을 것으로 추정된다.

〈표 3-2〉 사례관리자 1인 담당 사례의 규모: 지역비교 예시

	기초 수급가구 (A)	사례관리 대상 전체 (B)	고용안정 센터 담당자 (C)	보건분야 인력 (D)	시군구 복지전담 공무원 (E)	잠재적 사례관리 인력총수 (F= C+D+E)	B/F
노원구	10,726	13,270*	2(8)**	6(17)***	96(91****)	104(116)	128
서천군	2,523	-	1(3)	20(62)	40(35)	63(100)	105
전국	약 80만 가구	1,181,000	300(1,063)	180(5,542)	6,236	7279	162

\* 노원구의 사례관리 대상 전체는 기초보장제도 수급가구+차상위의료+모부자+저소득노령연금+희귀난치성질환자임. 차상위자활이 누락된 수이지만 전체적으로 기초보장수급가구에서 대상 전체의 수가 큰 차이를 보이지 않음. 아직 우리나라의 제도가 기초보장제도 중심으로 설계 운영되고 있는 경향을 반영한 것이라 판단됨. 하지만 이 밖에도 관리가 필요한 공공서비스 대상이 있으므로 전체 사례관리 대상의 규모는 다소 커질 수 있을 것이라 예상됨. 반면 **서천군은 기초보장수급가구의 수만을 파악할 수 있었던** 이유로 사례관리 전체 대상은 기초보장수급가구로 대체함.

\*\* 고용안정센터의 담당자 규모는 직원 중 직업능력, 취업지원, 직업진로지원업무를 수행하는 직원의 수 중 도시부 2인 파견, 농어촌 2인 파견을 전제로 함. ( )은 직업능력과 취업지원, 직업진로지원업무를 수행하는 직원의 수입.

\*\*\* 보건분야 담당인력은 보건소의 방문보건인력의 수와 보건지소, 보건진료소의 직원 수를 합한 것임. 이 중 1/3만 사례관리를 분담한다고 가정

\*\*\*\* ( )안은 지역의 복지전담공무원 중 일정 수(5명으로 가정)는 시군구 본청에 배치하여 사례관리 업무를 담당하지 않는다고 가정한 수

\*\*\*\*\* 국민기초생활보장제도 수급가구+차상위의료+모부자+저소득노령연금+차상위자활대상자의 수

정확한 사례수와 인력의 규모는 사례관리대상을 선별하는 기준을 마련하고 이에 따라 사례를 선별하고 그 규모를 확인하여 사례관리를 실시하여 보는 시범사업을 통하여 좀 더 정확하게 추정하여 볼 수 있을 것이다. 위의 추정은 모든 잠재적 사례관리 인력이 모두 사례관리를 실시하고 다른 업무부담은 매우 작다는 것을 가정한 것이므로 이보다는 현실상황이 좀 더 열악할 것이라 본다.

도시부의 경우 민간의 참여를 통하여 사례관리를 보다 활발하게 진행할 수 있을 것이지만 이러한 방안을 선택하자면 민간의 책임과 공공의 가이드가 치밀하게 준비되어야 하며 민간과 공공의 현재 관계가 정확한 계약관계로의 변화 등 많은 사전 변화가 전제되어야 한다. 따라서 단기적으로는 이러한 방식의 선택이 쉽지 않을 듯하다.

결론적으로 우리나라에서도 전체 공공서비스 수급자, 사례관리 대상 중 약 1/4~1/5정도, 문제의 심각성을 고려하여 대상을 선정하고 이들에 대하여 사례관리를 실시하고 인력의 충원에 따라 사례관리의 규모를 넓혀가는 방식을 선택할 수 있을 것으로 본다. 다른 하나의 방안으로는 공공서비스를 수급하는 전 대상을 영국에서와 같이 4단계 정도로 구분하여 가장 심각한 사례에 대해서는 밀도 있는 사례관리를 제공하고 다음 단계에 대해서는 다소 느슨한 사례관리를, 그리고 그 보다 문제의 심각성이 낮아 거의 복합적이고 장기적인 문제가 없는 사례에 대해서는 잠정적으로 특정 문제가 발생하기 전까지는 사례관리 대상에서 제외하는 방식을 취할 수 있을 것이다.

#### 4. 적정규모의 사회복지정책 수행 인력 확보와 전문성 활용

사례관리 업무를 새롭게 추가하지 않더라도 사회복지정책영역에서 전체적인 업무 증가는 매우 크다. 새로운 복지정책이 계속 개발되어 지역으로 그 집행이 의뢰되고 있으며 단기적으로는 전달체계의 개편으로 조직적 변화까지 경험하고 있어 기존의 인력 재배치 및 조직의 효율적 구조화 등으로는 대응하기 어려운 상황에 있다.

사회복지전담인력의 부족문제는 지속적으로 제기되어 왔다. 외국의 경험과 비교하였을 때, 우리나라의 인력은 매우 부족한 상태에 있다는 것이 과거부터 제기되었던 문제이다. 효율성을 강조하고 기업운영방식을 도입한 국가에서도 복지공무원의 규모가 크다. 물론 사회마다 사회복지정책의 범위와 수준이 다르다는 점은 감안되어야 하지만 우리나라의 고유한 상황을 감안하더라도 현재 사회복지정책을 수행하는 지역사회의 인력 규모는 부족한 것이 사실이다.

〈표 3-3〉 사회복지전담공무원 1인당 담당 가구수 (04. 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)

사회복지를 담당하는 공무원(일반직 + 복지전담공무원)은 '04년 현재 12,300명 수준으로서(update 필요)<sup>10)</sup> 이 중 사회복지전담공무원 현원은 7,102명이다. 전담공무원 1인당 담당하는 기초보장제도 수급가구는 평균 122가구로 나타난다. 기타 복지수급자까지 고려할 때 1인당 592개의 사례를 담당한다. 단순한 현금급여수급이 포함되었다고 하더라도 대부분의 수급은 자산조사에 기초하고 있으므로 이러한 사례수가 1인에게 상당한 업무부담임을 쉽게 짐작할 수 있다. 결과적으로 이러한 사례부담은 법적으로 규정된 적절한 사후관리를 수행하기 어렵게 하여 수급자의 욕구에 반응적인 복지정책을 수행하는 것은 거의 불가능하며 욕구를 가지고 있으나 아직 공공서비스 제공 범위로 들어서지 못한 사례를 찾거나 필요한 서비스를 찾아 연계하는 등의 종합적 접근을 시도하는 것은 상상하기도 어렵다.

복지담당공무원수의 경우, 선진국은 각종 복지개혁에 따라 그 수가 크게 늘지는 않고 있으나 우리나라에 비해서는 1인당 담당인구수가 매우 적은 편이다. 물론 국가 간 서비스의 수준과 지리적 특징이 달라 단순 비교가 어려우나 정교한 분석 전 전문공무원의 수가 부족하다는 문제제기에 공무원의 비대만으로 응대하는 것은 주의가 필요하다. 객관적인 적정인력 규모에 대한 근거제시와 적

10) 『행정자치부·보건복지부·기획예산처·대통령자문 빈부격차·차별시정위원회, 사회복지전달체계 개선방안, 2005. 2』를 참조하기 바란다.

정 인력 확보 노력이 진행되어야 할 것이다.

〈표 3-4〉 인구대비 복지분야 공무원수 비교

(단위 : 명)

구 분	한 국	일 본	영 국	호 주
인 구 수	48,199,000	127,546,000	59,164,000	19,880,000
복지분야 공무원수	12,300	61,842	208,000	24,640
1인당 담당 인구	3,919	2,062	284	806

사회복지인력을 추계하기 위한 기존 연구는 공통적 한계를 노정하고 있다. 기존 연구는 대개 주관적 응답에 근거하여 필요 인력 추계를 시도하였다는 한계를 공유한다. 또한 신규사업의 고려에서도 신규사업의 범위, 내용 등이 정확하지 않고 필요한 인력추계가 정확하지 못한 모습을 보인다. 결과적으로 기존 연구의 필요한 추가 인력의 규모도 상이하여 충원이 필요한 인력규모의 추계 결과는 10.7%~100%에 이르는 넓은 분산을 보인다.

정확한 인력추계를 위해서는 기초연구의 보완이 무엇보다 필요하다. 인력추계를 뒷받침하는 기초연구의 수행을 위해서는 관련 연구 분야의 전문가가 참여하는 비교적 장기의 연구지원이 이루어져야 한다. 적정 규모의 인력 확보와 배치는 막대한 사회복지예산의 효과성 및 효율성에 영향을 주는 사안인 만큼 지나치게 인색한 연구지원은 오히려 낭비를 초래하게 된다는 점을 유의하여야 한다. 또한 인력 추계에서는 증가하는 사회복지서비스 수요분석에 근거한, 직급별, 직렬별, 업무영역별 인력추계를 시도되어야 한다.

한편 복지전달체계에서 전문적 업무와 비전문적 업무의 구분이 부정확하여 전문인력의 활용에서도 합리화가 필요하다. 자산조사는 행정직이 담당하고, 면대면의 상담을 전제로 이루어지는 업무, 사례관리 등은 전문적 업무로 구분하여 전문인력이 분담하도록 하여야 한다.

전문직의 확보는 전문성 활용과 이어져야 한다. 만약 단순한 산술계산에 따라 충분한 전문 인력을 고용하였다 하여도 그들의 전문성을 활용하지 못한다면 전문직의 확보는 무의미하다. 결국 전문성을 인력의 확충에서 어떻게 고려할 것인가는 숙고가 필요하다. 일본 복지담당공무원 중 1/3이 사회복지사인 반면 스웨덴은 대부분의 복지공무원이 사회복지사이다. 즉 국가마다 복지공무원의 전문성은 다르다. 결국 우리나라의 공공부조 제도가 어느 수준의 전문성을 요구하고 있는가, 앞으로 어느 수준의 전문성을 필요로 하게 될 것인가 등을 면밀하게 검토하여 결정할 사안이다. 특히 사회복지담당 인력 중 복지직의 비중이 일반 행정직보다 작은 상황에서 전문직과 일반직의 효율적 업무분담은 매우 중요하다.

향후 서비스 중심의 공공복지정책의 변화가 예고되고 있으며 전문성을 필요로 하는 상담 및 사례관리를 중심으로 맞춤형 서비스 제공, 통합서비스 제공을 전제로 한다면 전문직의 충원은 매우 필요하다. 하지만 전문직을 충원한 후 과거와 같이 자산조사업무를 분담하고 그 업무에 거의 모든 전문직이 매몰되도록 한다면 위에서 언급한 전문적 업무의 수행은 불가능할 것이고 어렵게 전문직을 충원하는 의미도 없어질 것이다. 따라서 공공서비스 행정에서 기획과 사례관리를 중심으로 하는 전문적 업무에는 복지직을 주로 배치하고 자산평가 및 단순 급여지급 등의 업무에는 일반 공무원을 배치하여 인력의 부족과 전문성 제고를 함께 달성하도록 하여야 한다.

##### 5. 보건-복지-고용서비스와 연계·통합 구조 강화

사회복지정책을 수행함에 있어 가장 연계의 필요성이 높은 영역은 보건-복지-고용이다. 과거 전통적인 복지대상자들은 보건과 복지의 연계를 가장 필요로 하던 노인과 장애인, 그리고 병약자들이었다. 하지만 최근에는 이러한 전통적 취약계층의 증가와 동시에 근로빈곤층의 증가를 경험하고 있으며 당면 복지정책에서 근로빈곤층이 주 대상으로 편입되고 있다.

문화와 생활체육 등을 포함한 8대 서비스 영역으로까지 서비스 연계를 강화

하는 것은 장기적 기획으로 수용하되 중단기적으로 보건과 고용영역까지의 서비스 연계를 집중 강화하는 것이 현실적이다. 8대 서비스 영역으로까지 연계의 범위를 확대하고 하는 서비스 전달체계의 변화과정에서도 의아하리만큼 보건과 고용영역의 연계강화는 도외시되었다. 아마도 실질적인 연계의 장벽이 컸을 것이라 판단된다. 보건과 복지, 고용 전문직간의 갈등과 시군구청의 일반적 조직구조를 벗어나 별도의 집행 사무소를 운영하고 있는 두개 영역의 특성이 통합 및 연계의 큰 장애가 되고 있기 때문일 것이다.

보건-복지-노동영역간의 연계강화는 보다 강력한 수준에서도 검토가 필요하다. 지금까지 이들 영역에 대해서는 필요한 연계수준과 비교하여 느슨한 연계 방식만 논의된 듯 하다. 이 세 개 영역에 대해서는 보다 강력한 연계, 통합을 구상하고 기타의 영역에 대해서는 느슨한 연계 고리를 마련하는 것이 오히려 더 적절하다. 나머지 분야에 대해서는 각 조직에 연계의 주관(post)으로서 경계교량자(boundary spanner)를 두고 연계를 유지하는 것으로도 적절하다.

보건과 복지 통합모델의 개발 및 개편모델과의 접목을 고려하여 볼 수 있다. 보건영역의 경우 보건소와 조직적 결합을 검토하여 볼 수 있는데, 주민생활지원서비스를 제공하는 주민생활지원국이나 과와, 보건소의 일부 관련 기능을 조직적으로 통합하고 일선 집행 기능을 중심으로 보건과 복지를 읍면동사무소에서 조직적, 물리적으로 통합하는 것이 필요하다. 특히, 농촌의 경우 읍면사무소와 보건지소의 통합은 일선 집행기관 효과적 강화로서 의미가 크다. 그리고 이로써 규모의 경제를 노릴 수 있는 규모의 조직을 작은 지역단위로 운영할 수 있다는 점에서 매우 적극적으로 검토하여볼 필요가 있다.

현재 보건소의 역할을 4개 영역으로 구분하면 <기획과 행정>을 수행하는 영역, <건강관리 서비스>를 수행하는 영역, <민간위탁이 가능한 영역>, 그리고 <질병관리서비스> 영역이다. 이 중 건강관리서비스를 수행하는 영역이 주민생활지원서비스와 밀접한 관련을 갖는다. 이 영역을 중심으로 조직적 통합을 시도하여 볼 수 있다. 예를 들어 대도시 경우 현재 보건소의 기능을 분산시켜 주민생활지원국 산하에 '보건행정과'를 설치하고 3개팀(기획·홍보팀, 보건복지팀, 의약팀)을 둔다. 기획·홍보팀은 지역보건의료계획 수립 등 중장기 지역사회 보

건사업 발전방향을 설정하고 B,C,D 영역을 총괄하여 조정·관리한다. 보건복지팀은 복지분야와 연계를 포함하여 8개 주민생활지원 서비스 업무의 연계를 담당하게 된다. 의약팀은 지역사회 약국 및 병원 지도관리 업무를 담당하며, 시도와 연계하여 ‘건강관리사무소’에 필요한 업무를 요청한다.

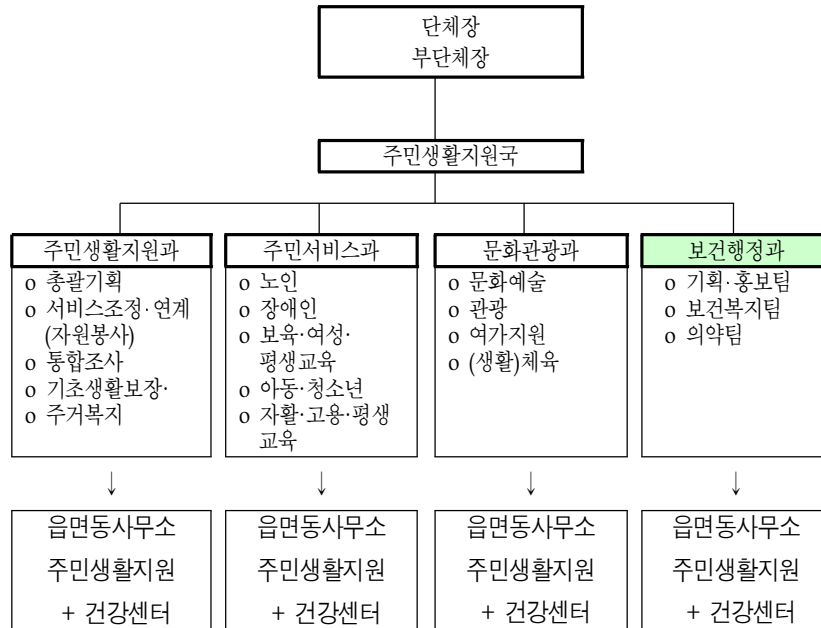
[그림 3-4] 보건소 역할의 4개 영역

A 기획, 행정 기능	C 민간위탁 가능 영역 (예방접종, 진료 등)
B 건강관리 서비스 (방문보건, 건강증진 등)	D 질병관리 서비스 (방역, 검진, 검사, 역학조사 등)

자료: 이현주 외, 2007:

‘B 영역’을 담당하는 조직으로 각 동사무소(주민생활복지문화센터) 내에 별도 조직으로 ‘건강센터’를 설치한다. ‘건강센터’는 동장의 관리 감독을 받으며, 인력은 간호직으로 3-5인을 배치하며 주된 업무는 ‘방문 건강관리’ 및 ‘건강동네 만들기’ 업무를 담당하게 된다. ‘건강센터’에서는 건강 취약계층을 대상으로 사례관리를 실시하며, ‘건강센터’는 보건행정과의 보건복지팀의 관리 감독을 받도록 설계한다.

〔그림 3-5〕 대도시 보건소 통합모형



‘D 영역’을 담당하는 조직으로 인구 20만을 기준으로 ‘건강관리사무소’를 설치한다. ‘건강관리사무소’는 시도의 산하 조직으로 시도 보건위생과에서 관할. 특수 의료법인 형태로 설립되며, 시도립 병원과 연계하여 운영. ‘건강관리사무소’에서는 전염병 관리 및 질병관리 업무를 담당한다.

농촌의 경우 다른 부분은 유사하지만 현재 각 읍면에 설치된 보건지소 및 보건진료소를 각 읍면사무소(주민생활복지문화센터) 내에 별도 조직으로 ‘건강센터’로 개편한다. 건강센터 인력은 간호직으로 2-3인을 배치하며, 주된 업무는 ‘방문 건강관리’ 및 ‘건강동네 만들기’ 업무를 담당한다. 보건진료소를 폐지하고 기존 간호인력은 ‘건강센터’로 배치하며 ‘건강센터’는 보건행정과의 보건복지팀의 관리 감독을 받도록 한다.

이러한 전 과정이 진행된다하여도 남겨지는 또 하나의 과제는 조직적, 물리적 통합을 효과적으로 활용할 수 있도록 하는 업무흐름에 대한 상세한 안내 및



지원을 병행하는 것이다. 하드웨어의 구축만으로 소프트웨어가 완성되는 것은 아니라는 사실을 잊지 말아야 한다.

현재 일부 지역에서는 보건과 복지의 연계를 위하여 자체적인 조직의 구성과 실험을 시도하고 있다. 예를 들어 남양주시의 경우 2007년 4월부터 보건복지센터를 4개소 신설하여 운영에 들어갔다. 해당지역의 보건 및 복지서비스 수요자에 대하여 통합서비스를 제공하고 사례관리를 강화하기 위한 대안이다. 물론 기존의 보건소 등 보건조직과 읍면동 구조를 유지한 채 새로운 조직을 설치하고 일부 사례만으로 대상을 한정할 실험이기는 하지만 보건과 복지의 통합서비스 제공을 위한 조직적 통합의 사례가 된다. 과거 중앙정부에서는 보건과 복지의 통합을 위하여 5년간(1995년부터 1999년까지) 보건복지사무소를 실험한 바 있으나 그 통합을 위한 노력의 결과들이 이후 제대로 반영되지 못하고 사장되었다. 새로운 조직모델이 개발되고 실험되며 이후 조직적 조정으로 이어질 필요성이 더 커지고 있다.

고용과의 연계는 보건과의 연계강화보다 더 큰 어려움에 직면하고 있다. 이유는 고용분야의 서비스 제공조직이 지방정부와 유리된 별도의 집행사무소를 운영하고 있기 때문이다. 따라서 조직적 통합 등에 대한 설계와 논의가 쉽지 않다. 하지만 고용서비스를 지방정부로 이관하고 지방정부 수준에서 조직적 통합모델을 설계하고 적용할 수 있도록 보다 적극적인 방안 모색이 이루어져야 한다. 이 부분은 설계를 위한 보다 정교한 정보의 수집과 논의가 전제되어야 하므로 필요성을 언급한 수준에서 멈추기로 한다.

고용과의 연계를 강화하는 다른 한 가지 방식은 조직적 통합으로 이어가지는 못하지만 기능적 연계를 좀 더 강화하여 보는 것이다. 각 지역사회를 관할하는 고용안정센터<sup>11)</sup>의 고용지원 및 직업능력 제고를 위한 훈련 담당자들이 시군구청의 자활지원팀이나 서비스 연계팀과 공식적으로 연계구조를 만들거나 또는 일부 인력을 해당 부서로 파견하는 방식을 고려할 수 있다. 또한 시군구 단위로 구성된 지역사회복지협의체에 관할 담당자를 참여시켜서 복지정책과 관련된

11) 현재 고용안정센터는 전국의 약 100개소가 있으며 대부분의 고용안정센터는 한 센터에서 2-3개 시군구를 관할하고 있다.

지역사회단위의 계획수립에 참여하도록 하고 일상적인 서비스 연계 관련 논의에 참여하도록 하는 노력이 필요하다.

## 6. 지역사회복지협의체의 활성화

시·군·구 단위로 구성, 운영 중인 지역사회복지협의체는 아직 그 활성화를 위하여 더 많은 지원과 자체적인 노력이 필요로 한다. 과거 어떠한 위원회보다도 활발한 운영이 가능하도록 구조의 개선이 이루어졌으나 협의체의 역할모색이나 연계와 관련된 필요한 기능 수행 등에 대하여 공공과 민간의 인식이 낮은 수준에 머물러 있으며 따라서 소기의 성과를 거두기에 미흡한 상태로 안착하지 못하고 있다.

협의체의 활성화를 위하여 두 가지 주요 과제만 언급하고자 한다. 하나는 협의체 참여영역의 확대하고 다른 하나는 상근간사의 배치강화이다. 협의체 구성에 대한 사회복지사업법의 관련 규정을 보면 언뜻 보건과 복지 영역의 관계자만이 참여하는 것으로 오해되기 쉽다. 하지만 당초 지역사회복지협의체 모델을 개발할 당시에는 보건과 복지는 물론 고용, 그 밖에 지역사회에서 복지정책을 수립하고 집행하는데 필요한 관계자의 참여를 지향하였다. 따라서 관련부처 등과의 협의를 거쳐 관련 법 규정의 개정을 시도하여야 하며 그 개정은 적어도 보건과 복지, 그리고 고용분야 관계자의 참여를 전제로 하는 것이어야 하며 기타 지역사회에서 필요성이 인정되는 영역의 참여에 대하여 개방적인 해석이 가능한 것이 되어야 한다. 또한 일선의 협의체 모델 적용에서 이러한 방향의 개선이 이루어지도록 지침의 개발과 자문 등을 통하여 지속적인 권고가 이루어져야 한다. 그리고 각종 평가에서도 협의체 평가 기준 중 하나가 참여의 폭이 얼마나 넓어졌는지 하는 내용이 포함되도록 하여야 한다. 단, 참여의 폭을 넓히는 노력은 실질적인 효과를 위한 수단이 되어야 한다. 단지 명목상의 참여영역 확대가 아니라 현장에서 요구하는 연계 필요 영역의 참여가 되어야 한다.

지역사회복지협의체가 활성화되려면 상근간사의 배치가 필요하다. 전국 시군구 중 약 10% 이상의 지역에 상근간사가 고용 배치되어 있다. 상근간사가 배

치된 지역은 대부분 협의체의 활동이 활발하다. 상근간사를 고용, 배치하는 것은 일정부분 인건비 부담을 초래한다. 하지만 지역사회의 공공과 민간의 협의 구조를 운영하여 얻을 수 있는 편익과 비교하여 본다면 인건비 부담이라는 비용에 대한 인식은 다소 변화되어야 한다. 단순히 인건비의 규모만이 장애라기 보다는 협의체 운영에 대한 인식부족이 핵심 장애라고 여겨진다. 실제 가장 재정여건이 좋은 서울시의 자치구에서는 상근간사를 고용, 배치한 사례가 거의 없는 것이 이러한 인과기제를 반증한다.

상근간사를 고용, 배치하는 경우에도 가능하면 지역사회에서 활동한 경험이 있는 중간관리자 수준의 인력이 가장 바람직하다. 지역사회의 문제인식과 협의체의 중심 역할모색, 관계자들 간의 네트워크의 이해, 네트워킹의 활성화 등에서 중간관리자 수준의 경험이 큰 도움이 되기 때문이다. 단지, 중간관리자급의 상근간사를 두기에는 인력이 소속조직으로부터 업무를 완전하게 중단하고 상근간사의 역할을 항구히 수행하기 어렵다는 점, 그리고 상근간사의 장기적 고정이 바람직하지 않다는 점을 고려하여 상근간사는 지역사회의 관련 조직에서 파견을 받고 그 파견 조직은 가능하면 순환하도록 하고 파견을 한 조직에 대해서는 임시직 등 인력의 보충을 위한 인건비 지원을 직원의 파견기간 동안 제공받을 수 있도록 하는 방안도 적극 검토하여 볼 수 있다.

## 제4장 복지정책 모니터링 체계 강화: 기초보장을 중심으로

### 제1절 모니터링의 중요성과 초점

기초보장 등 자산조사에 근거한 각 제도의 집행에 대한 모니터링의 필요성이 시간이 지날수록 더 강조되고 있다. 그 이유는 현행 기초생활보장제도 등 자산조사에 기초한 제 급여는 수급자 선정 및 급여 결정의 부정확성이 잔존하고 있기 때문이며 더 직접적인 이유로 이러한 상황이 각종 사건으로 드러나면서 여론으로부터 심각한 문제로 지적되고 있기 때문이다.

제도시행에 대한 평가란 제도가 원래 예정되어 있던 대상자에게 올바른 절차를 거쳐 소정의 급여가 제대로 주어지고 있는지를 평가하는 것을 말한다. 이러한 시행평가과정에서 수집된 정보를 제도개선에 활용하고자 할 때 이를 프로그램 모니터링(program monitoring)이라고도 한다. 프로그램 모니터링은 프로그램 집행의 능률성과 효과성을 확보하기 위한 평가이다. 프로그램 모니터링은 집행모니터링과 성과모니터링으로 구분된다. 일상적으로 공공부조 모니터링이라고 명명할 때에는 주로 프로그램 집행모니터링을 의미한다. 프로그램 집행모니터링은 프로그램 투입 또는 프로그램 활동들을 측정하고, 이들을 사전에 결정되었거나 기대되었던 어떤 기준값과 비교함으로써 프로그램이 구체적으로 지정된 대상모집단 또는 지역에 도달되고 있는지, 그리고 프로그램 활동은 프로그램 설계에 구체적으로 명시된 대로 수행되고 있는지를 평가하는데 중점이 두어진다(이현주 외, 2003).

공공부조제도는 제도의 특성상 이러한 모니터링이 평가의 중요한 비중을 차지한다. 왜냐하면 기여를 전제로 대상자가 결정되는 사회보험제도에 비하여 자산조사에 의해 대상자가 결정되는 공공부조제도는 대상자 선정의 적정성에 대

해 논란이 야기될 가능성이 높은 것이며 그 만큼 모니터링의 필요성이 증대하는 것이다. 또한 일반조세를 재원으로 급여가 주어지는 공공부조제도는 비용부담의 주체라고 간주되는 중산층이 공공부조제도의 효율적 운용을 요구하는 경향이 있기 때문에 모니터링의 필요성이 배가된다. 따라서 다른 사회보장제도에 비해 공공부조제도는 프로그램 모니터링이 보다 중시되는 것이다.

이러한 배경에서 공공부조제도의 부정확한 집행에 대한 사회적 관심이 매우 높으며 동 제도의 부정수급에 대하여 매우 부정적인 태도를 보이게 된다. 결과적으로 공공부조와 같은 기초보장의 부정수급은 항상 언론의 주목을 받아왔고 이러한 보도는 곧 기초보장제도의 건강성에 대한 부정적 인식을 이끌어냈으며 결과적으로 기초보장제도의 발전에 큰 장애가 되었다. 국회의 기초생활보장제도 부정수급에 대한 지적은 항상 언론에서 주요 기사로 다루어왔으며 이 현상은 위에서 언급한 기초보장제도의 특징에서 기인한 것이다.

2002년 한 조사에 따르면 조사된 기초보장수급가구 60가구 중 과다급여가구가 57%로 34가구, 과소급여가구는 33%로 20가구였으며 정확한 급여를 수급받는 가구는 20%, 6가구에 불과한 것으로 나타났다(임세희, 2003: 5). 주로 근로능력이 있는 가구에서는 과다급여가, 근로능력이 없는 가구에는 과소급여가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 실제 일선에서 기초보장급여의 부정확성이 존재한다는 우려가 설득력이 있음을 보여준다.

제도의 부정확성은 제도 내재적인 요인과 현행 제도관련 여건 때문에 발생하는 것으로 보인다. 제도의 내재적인 요인으로는 보충성의 원리에 따라 보충급여를 실시하고 있기 때문인데, 소득을 정확하게 밝히면 급여가 줄어들어 소득의 하향 신고를 하려는 의도가 존재한다. 제도관련 여건은 대상자의 대부분이 소득과 재산을 파악하기 어려운 상태인 임시고용, 일일고용, 자영업 등에 종사하고 있어 근로와 소득의 파악이 어렵고 과세미달자가 대부분이어서 국세청 자료를 이용하는 것도 한계가 있지만 일선의 사회복지전담공무원의 업무량 과다로 심층적인 조사 및 정확한 관리가 어려운 실정인데서 비롯된다.

#### 〈참고〉 일선 실무자의 대상가구 실태 파악수준

- 주민생활지원서비스 1단계 지역의 실무자 중 일부를 대상으로 한 설문조사 결과를 보면 읍면동에서 수급가구에 대한 정확한 파악이 이루어지지 못하는 경향이 있음. 수급자 파악정도를 질문한 결과, 완전하게 파악한다는 응답은 단 15.4%, 대략 파악하고 있다는 응답은 67.0%, 잘 모른다는 응답은 14.3%, 거의 모른다는 응답은 3.3%임.
- 읍면동에서 담당업무를 적절하게 수행하지 못하는 이유로 시간부족을 언급한 비율은 응답자의 65.5%임. 이러한 상황에서도 시군구의 여타 대부분의 사업팀들은 담당 프로그램의 대상에 대한 정보를 대부분 읍면동으로부터 구함.

자료: 이현주 외, 2007.

집행모니터링은 프로그램 투입 또는 프로그램 활동들을 측정하고, 이들을 사전에 결정되었거나 기대되었던 어떤 기준값과 비교함으로써 프로그램이 구체적으로 지정된 대상 모집단 또는 지역에 도달되고 있는지, 그리고 프로그램 활동은 프로그램 설계에 구체적으로 명시된 바와 같이 정확하게 수행되고 있는지를 평가하는데 중점이 두어진다.

기초보장 모니터링은 ‘부정수급’과 연관되어 예산의 낭비를 줄이고자 하는 기제로 오해되기도 한다. 하지만 모니터링은 제도 집행의 정확성을 중심으로 예산의 증가 요인만을 초점으로 하는 것이 아니라 잠재적 수급자의 발굴과 누락의 방지를 포함하는 것으로 기초보장 제도의 목적인 국민의 기초보장을 달성하는 데에서 벗어나지 않도록 기획되어야 한다. 결론적으로 국민의 수급권은 보장되고 있는가와 수급권의 보장에서 낭비적인 요소가 없는가가 모니터링의 핵심 내용이며 제고의 건강성을 지키고 결국 제도가 본래의 목적을 달성하는지에 초점을 유지하여야 한다.

## 제2절 모니터링 현황과 한계

기존의 기초보장 모니터링은 주로 기초보장을 주관하는 보건복지부에 의하여 주관되어 왔다. 2006년 5월부터 보건복지부 기초생활보장팀에 “적정급여조사기획단”을 설치, 운영 중에 있다. 적정급여조사기획단의 활동은 지방자치단체, 국민건강보험공단, 국민연금공단 등과 연계하여 기초보장의 사각지대 해소를 위해 취약계층을 지속적으로 발굴하고, 부정적 수급을 방지하는 것을 목적으로 한다.

적정급여조사기획단은 '06년 11개 기관에서 얻어진 16종 자료를 활용하여 92,000가구의 급여 적정화 조치를 취한 바 있으며 수급자 출입기록 전산자료 제공과 관련하여 법무부와 협의를 완료하였다('06.9.22). 이 기획단은 일선 조사 업무가 특정시기에 집중되지 않도록 연간 일제조사 계획을 수립하고 시행 중에 있으며 사회복지전담공무원의 조사역량 배양을 위해 자산조사기법 개발 및 매뉴얼화 추진하고 있다. 한편 '07년 5월까지 수급자 자산조사를 위한 기관 간 정보 연계체계를 강화할 계획에 있다. 이러한 사업의 일환으로 건교부 및 노동부의 전국 분 차량과 산재보험 정보를 시군구 자산조사시스템과 추가 연계하기로 하였다. 한편 작년 문제가 되었던 수급자 중 해외출입국자의 상황을 파악하기 위하여 해외출입국자에 대한 조사체계를 강화하기로 하였으며 시군구를 통한 일제조사 실시(년 2회) 및 G4C를 통한 개인별 내역을 수시 확인하기로 하였다.

적정급여조사기획단과 함께 “중앙현장조사지원팀”을 구성, 운영하고 있는데 이 팀은 2007년 12개 시·도, 34개(지역별 1~6) 시·군·구를 조사 대상지역으로 정하고 6~7인으로 구성된 팀이 각 지역을 방문하여 자산조사가 적정하였는지, 급여는 제대로 지급되었는지를 판단 중에 있다.

기초보장 모니터링은 지금까지 기초보장제도를 수행할 책임이 있는 보건복지부 내 담당 부서에서 수행하여 왔으며 그 결과의 모니터링의 결과 등에서 소극

적인 양상을 보였다. 결국 기초보장제도의 건강성을 보증하기 위한 모니터링의 객관성에서 취약한 지위를 갖는다. 한편 해당 부서의 노력에도 불구하고 모니터링의 목표치가 부재하고 성과는 가시화되지 않았으며 그 결과 모니터링을 통하여 제도 수행의 정확성이 얼마나 향상되었는지도 공유되지 못하였다. 결론적으로 기존의 모니터링은 객관성 확보와 그리고 모니터일의 목표달성이라는 점에서 모호한 상태에 있으며 밖으로부터 받는 모니터링에 대한 요청을 충분하게 소화해내지 못하고 있다는 판단이다.

### 제3절 외국의 모니터링 경험과 함의

외국의 기초보장 모니터링은 보다 체계적인 방식으로 진행되고 있다(김미곤 외, 2003: 168-211 참조). 특히 공공부조 중심의 사회보장을 운영하는 국가, 예를 들어 영국과 미국에서는 좀 더 강력한 모니터링 기제를 운영하는 경향을 보인다. 아래에서는 이들 두 개 국가의 공공부조 모니터링체계를 간략하게 살펴보고 그 함의를 정리하였다.

#### 1. 영국의 공공부조 모니터링

소득보조(Income Support: IS)와 구직자수당(Job-Seeker Allowance: JSA)은 영국의 대표적인 사회부조급여로서 중앙정부의 노동연금성(DWP)에 의해 운영된다. 이에 비해, 주택급여와 지방세공제제도 등은 실질적으로 지방정부에 의해 운영된다. IS와 JSA는 주로 DWP 산하의 부정수급 전담 모니터링기관이라 할 수 있는 “부정수급방지조사반(Counter-Fraud Investigation Division)”에서, 주택급여와 지방세공제제도 등은 DWP의 독립적인 부서인 “부정수급조사반(Benefit Fraud Inspectorate: BFI)”에서 지방정부의 해당 부서와 협력하여 부정수급 모니터링 업무를 수행한다.

이 밖에도 DWP 내의 부정수급 관련 부서로는 부정수급전략부서(Fraud Strategy Unit), 과학조사부서(Operational Intelligence Units), 지하경제연합조사팀



(Joint Operational Shadow Economy Teams; JoSETs) 등이 있다. 부정수급전략반(Fraud Strategy Unit)은 주로 근로연령층을 대상으로 하여 급여 부정수급 총액을 줄이기 위해 DWP의 전반적인 전략을 개발할 책임을 진다. 또한, 부정수급에 대응하기 위한 노력의 일환으로 설립된 과학조사부서(Operational Intelligence Units)는 의뢰 건을 관리하고, 부처 내 외의 자료를 모으고 분석함으로써 조사 과정을 지원하는 역할을 맡고 있다. 이들은 사회보장부정수급법(2001)하에서 DWP의 권한을 행사할 책임을 지고 있으며, 조사 목적으로 요구되는 정보에 대한 접근을 통제하는 역할도 수행한다. 비공식 경제부문(Informal Economy)에 대한 그라비너경(Lord Grabiner)의 보고서(2000.3.) 출판에 따라, DWP는 많은 Joint Operational Shadow Economy Teams(JoSETs)를 구축하고 있다. 이러한 팀들은 DWP, 국세청(Inland Revenue), 관세청(HM Customs and Excise) 등의 직원들과 협력하여, 부처와 기관 간의 업무를 조정하고 향상시키는 역할을 수행하는데, 일차적으로 DWP는 5개의 JoSET 팀을 가동시켰으며<sup>12)</sup>, 현재는 20개의 JoSET를 가동하고 있다. 그라비너 보고서에 기초한 또 다른 팀들에는 의류산업연합정보팀(Joint Operational Fashion Industry Teams)과 농업부문에서 운영되는 Operation Gangmaster 등이 있다. Operation Gangmaster의 일부로서, DWP는 최근에 스코틀랜드에 일련의 다기능기관 지부를 설립하기도 하였다.

소득보호(IS)와 구직자급여(JSA)의 부정수급 모니터링 조사반은 부정수급 방지 캠페인(The Targeting Fraud advertising campaign) 실시, 부정수급핫라인(the National Benefit Fraud Hotline) 운영, 부정수급과 오류가 있는지 매년 표본추출 조사실시를 담당한다. 부정수급 관련기관의 조사관(Inspectorate)의 신분과 은행, 국세청, 기타 관련기관에 대한 접근성은 법적으로 보장받고 있다.

부정수급에 대한 조사는 크게 두 가지로 구분하여 진행하고 있다. 하나는 수급자가 인정한 조사(Customer Compliance)와 보다 심각한 경우에 실시되는 중앙의 부정수급조사(Fraud Investigation)이다. 전자는 부정수급보다는 다소 문제의 심각성이 약한 수급자의 실수 등으로 발생한 수급의 오차를 바로잡기 위한 조

12) 그 결과 2002년 4월부터 2003년 1월까지 £610,413에 달하는 535건의 부정수급을 발견하는데 공헌하였다(DWP, 2003).

사로 수급자와 제공자가 면대면으로 만나는 장소, 주로 지방정부의 사무소에서 조사가 이루어지며 빠른 수정조치가 이루어지는 경우이다. 중앙정부의 가이드에 따라 노동사무소(Jobcenter Plus)의 직원에 의하여 수행된다. 반면 후자는 보다 심각한 부정행위와 관련된 수급상이 문제로 지역에 배치된 중앙의 인력이 조사를 수행한다.

엄격한 자산조사 청구신청서에도 불구하고, 영국의 사회보장 부정수급 비용은 매년 £20억에 이르고 있는 것으로 추정된다. 부정수급 중 약 60%는 소득보조(IS), 구직자급여(JSA), 주택급여(HB)에서 발생하는 것이라 추정하고 있다. 부정수급은 정말 필요로 하는 사람들을 위한 공공재정일 것이며, 이러한 부정수급의 총비용은 영국의 각 가정에 매년 £80을 주는 것에 해당한다. 이러한 배경에서 DWP는 모든 유형의 부정수급을 막는데 목표를 두고 있으며, 2004년까지 33%, 2006년까지는 50%의 부정수급과 오류를 줄이는 목표를 설정하였다. 실제로 이러한 부정수급과의 전쟁에서 괄목할 성과를 보이고 있으며 2002년 3월까지, IS와 JSA에서의 부정수급과 오류를 25%까지 감소시키는데 성공하였다.

## 2. 미국: ILLINOIS주의 공공부조 모니터링 사례

일리노이주는 2000년 이래 주 정부 중 가장 우수한 공공부조제도 모니터링 사례로 지적된바 있다. 모니터링은 공공지원부(Department of Public Aid)의 일반조사사무소(Office of Inspector General)에서 담당한다. 이 부서는 조사전문가, 회계사, 변호사 및 검사, 간호사, 자료분석사, 부정수급조사원, 정보전문가, 연구원 등 다양한 인력으로 구성된다. 주 업무는 부정수급방지(Fraud Prevention), 조사(Investigations), 회계감사(Audit and Reviews), 제제 및 제한(Sanctions and Restriction) 등이다.

수급자 및 공급자의 데이터를 중심으로 데이터 상의 오류를 분석한 후 수급자 및 공급자의 부정행위가 의심될 때, 또는 전달체계 상의 다른 부정수급이나 다른 부정행위가 의심될 때, 일반조사사무소는 직접적인 조사를 실시한다. 대표적인 조사활동은 Medicaid, TANF, FS등을 담당하는 FPI(Fraud Prevention

Investigations)이다. 2002년을 기준으로 FPI program은 4,000건의 조사를 수행했으며, 이중 3,118건에 대해 급여를 줄이거나, 급여자격을 박탈하였다. 조사예산 위원회에 따르면, 이러한 과정에서 약 9백 8십만 달러의 예산이 Medicaid, TANF, FS의 공공부조프로그램에서 절약되었다고 보고하였다. 1996년 실시 이래로 FPI program은 약 45백만달러 규모의 예산을 절약했으며, 이 절약분은 Medicaid 과 TANF, FS에 다시 사용되었다.

미국의 AFDC 부정수급 모니터링은 각 주정부 DHS의 부정예방조사(pre-eligibility fraud invertigative)부서에서 담당하며 1992년 이런 기관을 설치한 39개의 지방사무소에서 총 4천 1백만 달러를 절약한 것으로 보고된다. 예산측면에서 이 사무소의 활동비용 1달러 당 평균 약 8.43달러를 절약한 것이다(김미곤, 이현주, 2002: 44).

미국의 공공부조 부정수급 방지대책 중 유의하여야 할 또 하나의 단면이 있다. 1970년대 말부터 포괄적인 전산자료의 대조를 기초로 수급자격 검증체계(Income and Eligibility Verification System: IEVS)를 발전시켜왔다(한익희·최재성, 2005: 109-110참조). IEVS는 1984년 적자감소법(Deficit Reduction Act)의 영향을 Food Stamp, AFDC, Medicaid의 수급자격 심사 및 급여 수준 결정의 오류를 줄이기 위하여 제도화되었다. IEVS는 국세청, 사회보장청, 주정부의 임금보고서 및 실업보험관련 자료 등의 대조를 가능하도록 하였으며 신청인에 대한 모든 IEVS 정보의 80%이상을 45일 이내에 검토하도록 의무화하였다.

### 3. 외국 모니터링의 시사점

외국의 경험이 주는 시사점은 우선 제도 모니터링은 매우 체계적이고 과학적으로 운영되고 있는 것이다. 첫째, 외국에서는 부정수급 관련 조사에 대하여 그 결과를 공개하고 있다. 부정수급 및 오류와 관련된 통계와 자료를 체계적으로 구축하고 있으며 이를 제도에 반영하는 구조를 갖추고 있다. 영국 IS와 JSA의 부정수급과 오류에 대한 추정치는 매년 수급자와 공무원의 표본추출을 통한 조

사를 통해 생산되고 있으며, 그 결과는 6개월에 한번 보고서(『Fraud and Error in Income Support and Jobseeker's Allowance』)로 출간되고 있다. IS와 JSA 급여에 대한 분석 또한 BFI에서 조사보고서, 후속조사보고서, 그리고 포괄성과사정을 통해 정기적·비정기적으로 출간되고 있다. 이와 같이 모니터링의 수행에서 결과분석에 이르기까지의 통계와 자료가 매년 체계적으로 생산되고 있으며, 이를 통해 목표를 설정하고 결과를 평가한다. 둘째, 모니터링은 사후적인 조사 뿐 아니라 사전의 문제발생을 예방하는 노력을 포함하고 있다. 셋째, 외국에서 모니터링은 심각한 부정과 단순한 실수를 구분하여 그 의도에 따라 처리를 구분하고 있다. 넷째, 외국경험의 또 다른 시사점은 기초보장 모니터링은 양방향성으로 이루어지고 있다는 점이다. 양방향성이란 두 가지 의미를 지니는데, 하나는 수급자측과 공무원측 모두의 부정수급과 오류를 조사한다는 의미이고, 다른 하나는 부정수급과 과다지급 뿐만 아니라 과소지급과 서비스상의 문제점 등에 대해서도 사정한다는 의미이다. 하지만 의외의 현상은 모니터링이 그 제도를 담당하는 부처 내에서 이루어진다는 것이다. 객관성을 위해서 부서는 달리하지만 제도의 전문적 모니터링을 위해서 동 부처 내 그 기능을 두고 있다. 모니터링은 감사와 달리 문제를 찾아 책임을 묻는데 초점을 두기보다는 잘못된 점을 찾고 수정조치하며 이후 그러한 문제의 발생을 최소화하는데 초점을 두고 자체적인 제도 효율화를 강조하기 때문으로 생각된다.

#### 제4절 모니터링 강화 방안

모니터링은 제도 수행의 정확성을 제도 집행자가 파악하여 이를 빠르게 제도 수행에 반영할 목적으로 활용되는 것이어서 그 모형을 설계할 때, 항상 딜레마에 빠지기 쉽다. 모니터링 안을 구성할 때 쟁점이 되는 지점들은 아래와 같다.

- 공공의 주도와 민간의 주도 중 어느 것이 바람직한가?, 협력이 필요하다면 어떠한 형태의 모니터링 체계로 설계되어야 하는가?
- 중앙집중적인 방식이 적절한가 또는 지역분산적인 방식이 적절한가?

- 집행부서와의 거리는 어느 정도로 두는 것이 적절한가? 부서만 다르도록 설치할 것인가, 부처 밖에서 수행할 것인가?

기초보장은 현재 중앙정부의 기능이다. 따라서 모니터링도 중앙정부가 담당하는 것이 적절하다. 외국의 경우에도 중앙정부의 기초보장에 대해서는 그 모니터링을 중앙정부가 담당하고 있다. 공공과 민간의 구분에서도 기초보장에 대한 모니터링을 집행할 구체적인 방식, 자산조사의 확인 등은 공공의 권한으로 한정하고 있으므로<sup>13)</sup> 당연 기초보장 모니터링은 공공의 주관 하에 둘 수 밖에 없다. 하지만 민간의 전문가와 협력체계를 구축하여 시너지 효과를 기대해 보는 것도 바람직하다. 또한 외국의 경험과 모니터링의 의미를 고려한다면 기초보장 모니터링은 관할 부처 내 담당 부서 외 별도의 부서를 구성하고 이 부서에서 모니터링을 수행하도록 설계하는 것이 바람직하다. 아래에서는 각 쟁점과 관련하여 보다 상세하게 제안을 정리하고자 한다.

## 1. 모니터링의 주체

정책의 평가에서 주체의 선택은 평가에 대한 신뢰성 확보, 평가의 객관성, 정책에 대한 이해, 평가결과의 활용 가능성, 평가의 자율성 등의 측면에서 검토되어야 한다. 평가의 주체선택에서 고민할 위의 기준들은 모니터링 체계를 구축하는데 있어서도 역시 적용된다. 그런데 정책에 대한 이해와 결과의 활용 가능성은 정책집행 주체가 핵심 주체로 가까이 갈수록 확보가 가능한 부분이지만 신뢰성과 객관성, 그리고 자율성은 서로 연관되어 있으며 정책집행의 핵심 주체에서 거리가 있을수록 확보가 용이한 기준들이 된다. 모니터링에서 자율성을 갖고 따라서 객관성과 신뢰성을 확보하는 것은 사실 모니터링에서 가장 중요하

13) 국민기초생활보장법 제19조(보장기관), 제4항을 보면 “보장기관은 수급권자·수급자·차상위계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시등 이 법에 의한 보장업무를 수행하게 하기 위하여 「사회복지사업법」 제14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원(이하 “사회복지전담공무원”이라 한다)을 배치하여야 한다. 이 경우 제15조의 규정에 따른 자활급여 업무를 수행하는 사회복지전담공무원은 따로 배치하여야 한다.<개정 2006.12.28>”는 법적 규정을 확인할 수 있다. 이 규정으로 미루어본다면 현행 법 상으로는 수급자에 대한 조사권한이 공공에 있음을 알 수 있다.

면서도 어려운 문제가 된다. 이 밖에도 모니터링은 정확성을 중심으로 하며 정확성을 확인하기 위해서는 자료 수집의 용이성과 기록문서의 정확성과 인지자료의 신빙성이 확보되어야 한다.

모니터링의 객관성을 담보하기 위해서는 담당 부처 내 부서를 달리하는 것은 필요하다. 제도 집행자가 모니터링을 하게 되면 그 객관성과 신뢰성을 확보하기 어렵고 다른 주체가 모니터링을 하게 되어 정책에 대한 이해가 부족하여 정확한 정보를 수집하기에 어려움이 있다. 따라서 담당부처와의 거리두기에는 중간수준의 선택이 적절한 듯하다. 동일 부처의 범위는 유지하되, 부서는 달리하는 안이다. 외국의 경우에도 이러한 선택이 일반적인 듯하다.

내부의 모니터링을 예정한다면 조사조직이 조사의 객관성과 신뢰성을 유지하면서 모니터링을 수행할 수 있도록 구조화하는 것이 모니터링체계의 관건이 된다. 기초보장제도의 집행주체를 제도에 대한 기획, 수행의 책임을 갖게 되는 현실적인 부처인 보건복지부로 보고 보건복지부 내 또는 보건복지부 관리 하에 조사조직의 위치를 잡고자 한다. 이는 아무리 정부가 가장 넓은 정책집행주체이지만 실제 기초보장제도에 대한 책임을 묻는 구체적인 단위가 보건복지부이기 때문이다. 외국의 경우에도 공공부조 모니터링이 공공부조를 제공하는 부처 내에서 이루어지고 있다. 그렇다면 보건복지부 내의 어디에 모니터링의 주체를 구성할 것인가에 대한 고려가 필요하며 이러한 고려는 객관성과 신뢰성, 그리고 자료 수집의 정확성을 근거로 하는 것이 되어야 한다.

〈표〉 기초보장 모니터링 담당 부서의 위치 비교

	기초보장담당과	별도의 팀
담당부서	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강점:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책에 대한 이해 높음. 기초자료에 대한 접근도 높음.</li> <li>- 조사의 통일성 높음</li> <li>- 결과활용가능성 높음.</li> </ul> </li> <li>• 단점:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 객관성, 신뢰성확보 미흡</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강점:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 객관성과 신뢰성 확보 가장 좋음.</li> <li>- 조사의 통일성 높음</li> </ul> </li> <li>• 단점:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책에 대한 이해, 기초자료에 대한 접근성 중간.</li> <li>- 결과활용가능성 다소 낮음.</li> </ul> </li> </ul>

현재 제도 집행에 전문성을 갖춘 조직, 부처유지의 유용성을 인정하되, 동일 부서에서 담당하기 보다는 부처 내 타 부서를 설치하고 모니터링을 전담하도록 전문화를 유도할 수 있다. 즉 보건복지부에 모니터링을 전담하는 부서를 설치하는 것이다. 해당부서는 각종 유관 자료를 수집하고 분석하여 사례를 의뢰하고 정보를 제공하는 팀, 실제 조사를 실시하고 조사결과에 따른 조치를 하는 팀, 각종 결과를 수집하여 보고 등 관리를 지원하는 팀으로 하위 부서의 구성도 고려할 수 있다. 조사를 실시하는 팀에는 일정한 지역(예를 들면 광역자치단체 수준)단위로 담당 인력을 두어 이들을 파견하고 해당 지역의 조사대상을 선별하고 조사를 실시하도록 구조화할 수 있다.

이 부서에서 담당하는 모니터링이 보다 전문적인 방식으로 수행되고 축적되어 그 결과가 제도 발전에 활용될 수 있는 체계가 구축되어야 하는데 이러한 과정을 위하여 학계전문가의 참여가 이루어지는 것도 바람직하다. 예를 들어 일정 기간 학계와의 협업을 계약하고 각종 자료의 수집이나 분석, 조사의 설계와 결과의 분석, 제도적 반영에 까지 전문가의 전문적 지식이 기여할 수 있도록 하는 것이다.

모니터링 부서는 매년 목표치를 설정하고 이를 수행하기 위한 계획을 수립하고 공개된 목표에 기초하여 목표달성을 위한 노력을 강화할 기반을 마련하고 매년 그 결과를 역시 정리, 공개하는 과정을 두어야 한다. 그리고 모니터링에서 영국과 같이 악의적인 부정수급과 단순한 실수는 구분하여 처리하는 것이 바람직하고 부정수급 뿐 아니라 수급자격자의 누락 사례도 조사대상으로 하여야 할 것이다. 한편 외국과 마찬가지로 수급자의 부정 및 실수 뿐 아니라 공무원의 부정이나 실수도 조사되어야 하므로 조사대상이 수급자 뿐 아니라 기초보장의 수행을 담당하는 인력 공공인력도 포함되어야 한다.

전반적으로 이 안은 현재 보건복지부의 모니터링기능을 기초생활보장 담당팀에서 분리하여 새로운 팀을 구성, 전담하도록 개선하는 안이다. 모니터링을 전담하는 부서가 구성되는 경우 이 부서에서 국민기초생활보장제도 외 기타 자산조사에 근거한 중앙정부의 기타 기초보장제도의 모니터링도 담당할 것인가에 대해서는 검토가 필요하지만 가능한 방식이라고 본다. 하지만 영국의 경우 각

제도별 모니터링 부서 및 체계를 별도로 운영하는 경향이 있는데 이는 각 제도의 전문성에서 비롯된 선택이라고 판단된다. 대표적인 예로 우리나라 의료급여의 경우 신설되는 부서보다는 의료서비스의 성격과 제공조직의 생리에 보다 전문화되어있는 심평원 등이 모니터링을 수행할 수 있는 적정 조직일 수 있다. 영국에서도 NHS에 대한 모니터링은 별도의 조직을 두고 있다.

## 2. 모니터링의 수행체계

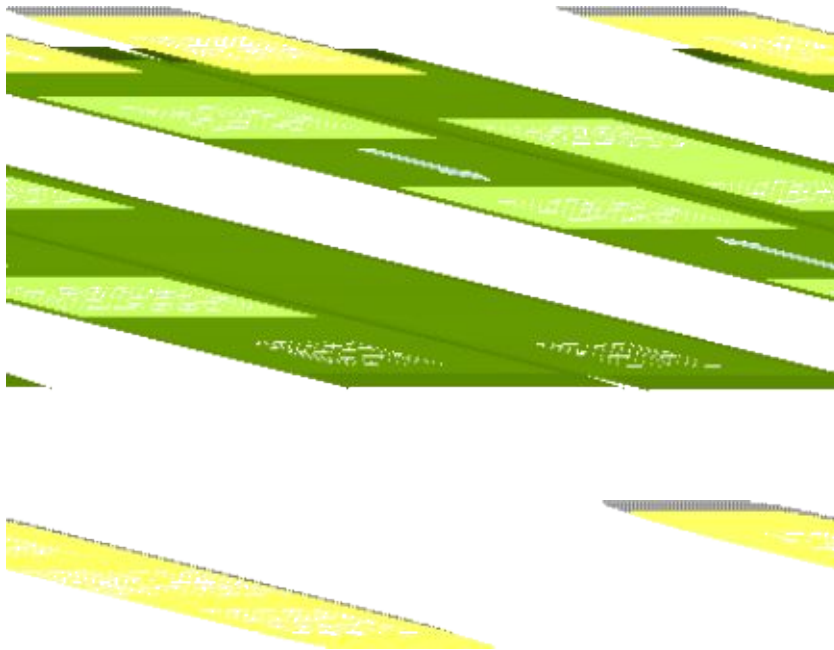
앞서 언급한 바와 같이 기초보장 모니터링에서 조사, 특히 수급자 및 잠재적 수급권자에 대한 조사는 공공부문에서 수행하여야 한다. 하지만 민간부문의 협력이 필요하고 또한 가능하다. 민간의 기초보장전문가 집단이 협력하여 모니터링의 기획단계에서 그 대상과 방식, 그리고 내용에 대한 설계를 수행하고 조사 이후 조사 자료의 분석을 통하여 결과를 산출하고 그 정책적 함의를 해당 부처에 제공함으로써 모니터링의 객관성과 효과성을 높일 수 있다. 즉, 민간과 공공의 적절한 협력이 모니터링의 시너지효과를 가져올 수 있다.

공공과 민간의 역할 분담에서 공공의 전산자료 및 관련 자료가 민간이 연구부문으로 전달된다면 그 자료들은 모니터링의 대상이나 방식, 그리고 핵심적 내용 등 기획에 중요한 기반이 될 수 있다. 외국의 경우에도 전산자료의 활용은 수급자의 정확한 조사 및 선정 뿐 아니라 모니터링의 방향을 정하는데 있어 유용하게 활용되고 있다. 민간의 역할 수행은 외부 전문가의 자문과 함께 안정성을 확보하면서 이루어져야 할 것이다. 한편 민간에게 조사권한이 부여되지는 않았으나 사례조사나 설문조사 등 모니터링의 방향모색이나 운영의 전환에 필요한 정보 수집 활동은 가능하다. 민간은 분석한 전 결과를 공공부문에 제공하고 제도의 개선에 기여하여야 할 것이다.

공공은 전산자료를 공유하고 활용하면서 모니터링을 수행하게 된다. 그리고 공공부문은 자체적인 조사계획, 또는 전산자료를 통한 조사대상의 선정 외에도 수급자, 잠재적 수급권자, 공무원 등의 신고와 신청을 통하여 조사의 대상을 선정할 수도 있다.



[그림 3-6] 기초보장 모니터링 구조도



### 3. 모니터링 대상·내용·시기

모니터링의 대상은 크게 제도 집행의 표적집단(target group)과 제도 수행주체로 구분할 수 있다. 자산조사 모니터링의 표적집단은 수급자, 신청자, 신청탈락자, 수급탈피자를 포함하는 빈곤계층과 차상위계층이 될 것이다.

수급자의 경우는 선정의 적합성에 대한 조사와 과잉급여 및 과소급여에 대한 조사가 필요한 대상이다. 반면 신청탈락자와 수급탈피자, 그리고 차상위계층은 기초보장제도의 적격자가 혹여 누락되어 사각지대에 남게 되지 않는가에 대하여 조사가 필요한 대상이다. 전담공무원은 수급권을 정확하게 보장하고 있는가를 비롯하여 제도 집행의 정확성 여부를 확인하게 되는 대상이다.

수급자와 신청탈락자, 수급탈피자, 차상위계층 중 모니터링의 사례는 두 가지 방식으로 선정될 수 있다. 우선은 전체 모집단에서 무작위 추출하는 방식으로 일정 수의 수급자, 신청탈락자, 그리고 수급탈피자를 모니터링의 사례로 선정한 다. 둘째는 신고를 통하여 사례를 선정하는 방식으로 자산조사모니터링을 위한 신고체계를 구성하고 신청탈락에 대한 이의가 있는 경우, 또는 주변에 수급자로서 보호가 필요하다고 생각되는 사례, 또는 부정수급 및 과잉급여가 의심되는 사례를 신고할 수 있도록 하고 이렇게 신고된 사례에 대하여 모니터링을 실시하는 것이다.

사회복지전담공무원 중 사례의 선정은 역시 무작위표본추출에 의한 사례 선정과 신고가 가장 많은 지역의 전담공무원을 선정하는 두 가지 방식이 모두 가능하다. 시·군·구의 경우도 이 두 가지 방식으로 사례를 선정할 수 있다.

자산조사모니터링의 내용은 모니터링 대상에 따라 구체적인 내용은 다를 것이지만 모든 대상에게 적용되는 공통적인 내용은 모니터링이라는 본래의 성격에서 규정된다. 모니터링은 제도 수행의 정확성에 대한 점검이 목적이므로 대체로 사업계획에 명시되었던 제 활동이 이루어졌는가?, 자원이 기획된 대로 사용되었는가?(기획된 양과 질의 자원이 투입되었는가?, 기획되었던 시기에 자원이 투입되었는가?), 세부시행계획이 원래 계획했던 대로 진척되었는가?, 정책이 원래 의도하였던 집단을 대상으로 실시되었는가?, 정책이 미리 정해진 법률이나 규정에 순응하고 있는가? 등에 대한 조사가 주를 이루게 된다.

제도 실시의 대상범주에 대한 모니터링에서는 제도 커버리지의 과소와 과다를 파악하는 것이 가장 중요한 사안이 된다. 대상자 선정의 과소와 과다 수준을 파악하는데 있어 이 모든 조사는 하나의 지표화가 가능할 수 있겠다. 노화준은 그의 연구에서 이와 관련된 지표를 제안한 바 있다. 그는 특정 프로그램에서 커버리지의 효율도를 하나의 산식으로 산출할 수 있도록 제안하고 있다.

$$\text{프로그램 커버리지 효율도} = 100 * (\text{대상자중 실제 수혜자수} / \text{수혜자 총수} - (\text{수급할 필요없는 대상 중 수혜자수} / \text{수혜자총수}))$$

효율도가 양수 100을 나타낼 때는 부적절한 대상자가 없음을 의미하며 반면 음수 100을 나타내는 경우 부적절한 대상자만 이 서비스를 받은 사실을 의미한다(노화준, 2001). 이러한 제안은 자산조사의 정확성을 판단하는 지표의 개발에서 유용하게 활용될 수 있을 것으로 본다.

〈표 4-1〉 모니터링의 대상과 모니터링 내용

대상		모니터링의 내용
수요자	수급자	○ 선정과 급여의 정확성 - 부정수급여부 - 과소급여, 과잉급여 여부와 수준
	신청탈락자	○ 탈락사유의 타당성 - 신청 시 생활실태 자료와 행정조치의 적합 여부
	수급탈피자	○ 탈피근거의 타당성 - 탈락 시 생활실태 자료와 행정조치의 적합 여부 - 수급탈피 후의 생활실태와 수급자격 비교
	차상위계층	○ 수급가능성 - 생활실태와 수급자격의 비교 - 필요한 그리고 자격기준을 갖춘 급여에 해나 검토
공급자	전담공무원	○ 제도 수행의 정확성 - 지침의 준수 여부 - 제도 수행상의 애로점

자료: 김미곤 외, 2002: 280

사회복지전담공무원을 대상으로 하는 모니터링에서 유의할 것은 모니터링이 사회복지전담공무원의 업무에 대한 감사와 책임을 묻기 위한 것이라기보다 제도수행을 보다 효과적이고 효율적하도록 하는 노력의 하나임을 분명히 하는 것이 필요하다. 이러한 전제가 공유되지 않고서는 모니터링을 수행하는 요원이나 모니터링의 대상이 되는 사회복지전담공무원으로부터 정확한 자료를 수집하거나 객관적인 결과를 기대하는 것이 어려워지게 된다.

자산조사모니터링은 위에서 언급한 대상에 대한 모니터링과 함께 전체적인

제도 수행의 정확성과 민감성을 파악하기 위하여 지역의 상황변화 등 환경에 대한 지속적인 정보수집도 포함되어야 할 것이며, 자산조사와 관련된 각종 지표와 관련 행정자료 분석 등이 병행되어야 할 것이다.

자산조사모니터링의 시기는 탄력적으로 운영할 수 있다. 단 정기적인 모니터링과 수시모니터링을 병행하는 구조가 되는 것이 바람직하며 외국의 경우에도 일반적으로 이 두 가지 방식이 병행되고 있다. 정기적 모니터링은 무작위추출된 수급자와 사회복지전담공무원을 대상으로 하여 시행할 수 있다. 수시 모니터링은 신고를 통하여 선정된 수급자 및 기타의 대상을 대상으로 수행하게 될 것이다. 정기모니터링의 경우 구체적인 빈도 등은 모니터링 요원의 규모와 선정된 사례, 그리고 신고된 사례를 포함하는 조사대상의 규모에 따라 결정되어야 할 것이다.

## 제5장 결론

### 제1절 복지전달체계 개편의 방향 개요

본론에서 복지전달체계가 지금까지 변화된 과정과 그리고 현황, 아직도 해결하여야 할 문제들에 대한 검토와 이를 기초로 과제들을 정리하였다. 최근의 뜨거운 쟁점들이 존재하는 분야들, 중앙정부와 지방정부, 시·군·구 단위의 지역사회 복지전달체계의 개편, 그리고 기초보장 모니터링을 중심으로 여러 가지 대안을 제시하였다.

결론에서는 각 분야의 과제들을 재정리하기보다 복지전달체계의 개편과정에서 고려되어야 할 종합적인 개편 방향을 논하고자 한다. 어떤 세부 분야로 국한된 개편 시도인가와 무관하게 전달체계의 개편은 다음의 방향을 지향하는 것 이어야 할 것이다.

첫째, 복지전달체계의 개편은 환경과 서비스 욕구, 그리고 수급자의 특성 변화에 대응하는 것 이어야 할 뿐 아니라 미래의 변화를 전망하고 앞서 이루어지는 조치이어야 할 것이다. 지금까지의 전달체계 개편은 기존의 상황을 전제로 하여 숨 가쁘게 기존의 문제를 완화하려는 노력으로 이어져왔다. 하지만 개편을 하는 과정이 일단락되고 나면 환경은 이미 다른 변화를 경험한 뒤였으며 당연 개편은 또 다시 상황과 완전하게 접목될 수 없는 한계를 갖게 되었다. 우리나라에서 최근 사회정책은 매우 빠른 속도로 변화하고 있다. 따라서 미리 앞서 환경을 예상하고 그 환경에 적절한 전달체계의 모델을 개발하는 것은 과거 어느 때 보다도 절실하다.

둘째, 복지전달체계의 개편과정은 지역의 서비스 수요자 또는 소비자 중심의 모델을 개발하고 적용하는 것 이어야 한다. 복지전달체계의 개편이 빈번하게 경험하는 한계는 공급자 중심의 모델을 개발하고 적용하는 것이다. 전달체계 개

편의 목적은 서비스 및 급여 제공의 효과성과 효율성을 높이는 것이다. 당연히 서비스 및 급여를 제공받는 소비자들의 욕구충족이나 문제해결을 위하여 적절한 전달체계가 구축되어야 한다. 전달체계 개편의 목적을 유념한다면 전달체계의 개편과정에서 소비자 중심의 사고가 중요하다는 점은 너무도 분명하다.

소비자 중심의 전달체계 개편은 중앙과 지방, 현장으로 연결되는 정책 구상의 고리가 이어질 수 있도록 노력하는 자세를 가져야만 이루어질 수 있다. 분권적 사고가 전달체계 개편에서 필요한 것이다. 형식적이고 명목적인 분권이라기보다는 현장으로의 중심이동이라는 실질적 분권이 전제되어야 한다.

셋째, 연계를 강화할 수 있는 전달체계의 전반적 체질개선을 위하여 노력하여야 한다. 항상 기존의 체계를 크게 깨지 않는 수준에서 전달체계의 개편이 논의되는 경향을 보여 왔다. 당연 전문직간의 영역개방은 잘 시도되지 않았으며 그 주변을 맴돌아 우회적인 다른 시도로 전환, 축소되고는 하였다. 연계를 중심으로 하는 통합적 복지서비스 제공은 정부차원에서나 소비자 차원에도 효과적이며 효율적인 개념이자 도구이다. <통합성> <연계강화>가 항상 전달체계 개편마다 머리에 두는 슬로건이었지만 정작 이러한 목표는 정책적 비용이 짊어지거나 몇 가지 대안으로 대체되고 정작 중요한 수단들은 정치적 비용을 포함한 정책 비용으로 포기되고는 하였다. 중앙정부에서 지방정부, 지역사회 단위로, 공공과 민간을 포괄하여 전반적 체질개선이 필요한 이유가 여기에 있다. 연계 또는 통합의 유용성이 인정된다면 이를 달성하고자 하는 노력이 이루어져야 한다.

## 제2절 복지전달체계 개편을 위한 정책과제

마지막으로 복지전달체계의 개편을 위한 과제를 몇 가지 제안하고자 한다. 복지전달체계의 개편은 전달체계에 참여하는 많은 사람들의 행태변화와 함께 진행된다. 사람들의 행태변화는 오랜 시간을 지나면서 나타나는 것이 일반적이다. 특정 급여나 서비스를 새로이 제공하는 정책적 변화는 정책 설계와 함께 빠르게 집행으로 이어질 수 있으며 그 성과도 그리 우려할만한 것은 아니다.

하지만 복지전달체계의 변화는 전달체계를 설계하고 이를 적용하며, 그 성과를 얻기까지 오랜 시간동안 꾸준한 노력을 유지하여야 한다. 외국의 경우 전달체계의 개편은 시범사업과 평가 등 그 준비만으로도 8년 정도의 시간을 할애하기도 한다. 이러한 투자는 안정적 개편을 보증하는 밑거름이 된다. 짧은 준비기간과 검토 후 정책 의지만으로 전달체계 전체를 개편하는 우리나라의 관행은 시행착오를 거듭하면서 오히려 더 많은 비용을 초래하고 있다.

전달체계의 모델을 개발하는 과정을 비롯하여 현장에 적용하는 단계에 이르기까지 전달체계의 개편은 치밀한 것이 되어야 한다. 전달체계가 우리나라의 현 상황에 적절하고 미래를 대비하는 것이 되려면 과거의 개편방식을 탈피하여 중장기적인 설계와 진행으로 변모하여야 한다. 앞서 본문에서 다룬 정부 간 기능분담이나 관계설정, 지역사회단위의 전달체계 구축, 모니터링체계의 시행 모두 너무 성급한 시행과 부작용을 보여주었다고 판단된다. 전달체계의 개편은 정책영역 중 어떤 영역보다도 숙성의 시간이 필요한 영역이다.

전달체계의 개편이 중장기적인 기획과 준비를 거쳐 안정적이고 체계적인 것으로 거듭나려면 전달체계에 대한 책임의식을 가지고 종합적인 기획, 준비, 시행을 이끌어갈 조직이 필요하다. 하지만 우리나라의 현 상황에서는 정책 및 프로그램 단위로 단편화된 전달체계를 모두 아울러 총괄할 조직이 분명하지 않다. 사회복지정책 전반에 대한 기획과 조정이 가능한 조직구조를 갖추는 것은 전달체계 개편에서 가장 기본적인 과제가 된다.

끝으로 전산화 기반을 강화하여야 한다. 전달체계에서 전산정보는 여러 가지 기여를 한다. 수급자의 정확한 선정을 위한 자료로 활용되며, 수급자에 대한 서비스 통합을 위하여 복지 제공자간 수급자 이력의 공유에서도 이용된다. 또한 전산정보는 제도 모니터링에서도 기초 분석과 조사 대상자 선정, 정보 대조 등에 활용된다. 전산화 기반은 전달체계에서 효과성과 효율성을 담보하도록 하는 중요한 기제이다. 우리나라에서는 기본적인 전산화는 갖추어져 있으나 위에서 언급한 전산정보의 활용 영역에서 모두 충분한 역할을 하고 있지는 못하다.

전산망의 활용에서 정보 확인 시차가 커서 정확한 선정 자료로서 한계를 갖고 있다거나, 또는 수급자 이력의 공유가 윤리적, 기술적 문제로 제한을 받고

있거나 또는 기초보장 모니터링에서 활용하고자 할 때, 해당부처가 공유하고 있는 전산 정보가 일부로 제한되어 있거나 하여 일부의 해결하여야 하는 문제들을 갖고 있다. 앞으로 전산화 기반은 계속 개선될 것으로 전망된다. 전산화 기반의 개선에서 그 전산자료를 활용하는 관련 분야로부터 충분한 의견을 수렴하고 그 활용의 폭이 넓어지도록 노력하여야 할 것이다.



## 참 고 문 헌

- 강혜규 외, 『지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할분담 방안』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 곽채기, 『주민참여예산제도의 바람직한 운영모델과 사례 분석』, 2004.
- 기획예산처·행정자치부, 『사회투자 확대에 따른 지방재정조정제도 개선』, 2007.
- 김미곤·이현주·여유진·백화종·전학석·양시현·김계연·고연분·노언정, 『국민기초생활보장제도 모니터링 및 정책방안』, 한국보건사회연구원·기초보장·자활정책 평가센터, 2003.
- 김성호, 「지방자치단체 전국 협의체의 국정참여 결과분석」, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보, 제16권 제2호, 2004. 6: 61-82.
- 김순은, 「영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형」, 지방행정연구 제19권 제2호, 2005: 3-34.
- 김용성, 「지방재정조정제도-우리나라지방교부세제도의개선」, KDI, 나라경제, 2003. 9: 21~25.
- 노기성, 『사회투자 확대에 따른 지방재정조정제도 개선, 국가재정운용계획 지방재정조정 분야 작업반 공개토론회 자료집』, 2007-2011년 국가재정운용계획 총괄3분야, 2007.
- 노대명·이현주·강신욱·임완섭·원일, 『빈곤의 동태적 특성에 대한 연구: 가구소득변화를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2006.11.
- 민소영, 「만성정신장애인을 위한 사례관리 모형과 수행구조에 대한 탐색적 연구」, 사회복지연구회 사회복지연구, 제30권 2006, 봄: 215-242.
- 손희준 외, 「지방재정조정제도의 개편과 지방소비세 도입방안」, 정부혁신지방분권위원회 재정·세제 T/F, 2004.

- 배득중, 「사회투자 확대에 따른 지방재정조정제도 개선」, 총괄Ⅲ(지방재정조정)분야 공개토론회 자료, 2007.
- 백종만, 「사회복지 지방분권과 사회복지사의 역할」, 한국사회복지행정학회, 2005.
- 안성호, 「지방분권을 강화하는 개헌: 지방정부의 국정참여 실태와 확충방안」, 워크샵발표원고, 지속적 분권화를 위한 지역혁신 역량강화 교육, 부가상징허조직, 2007. 2. 8.
- 이병태, 「한국중앙정부조직개편의 성격, 한국정책과학학회」, 한국정책과학학회보, 제5권 3호: 225-252.
- 이인재, 「지방재정분권과 사회복지과제」, 한국사회복지연구회 2004년도 공동학술대회, 2004. 12: 33-60.
- 이재원, 「복지관련 지방재정의 최근 동향과 정책과제」, 한국보건사회연구원, 보건복지동향, 2007. 9: 59-71.
- 이창원 외, 「총관부분 정부조직개편방안」, 한국정책과학학회, 2007년 특별세미나 발표자료집, 2007. 6: 25-33.
- 이현주·강혜규·석재은·선우 덕·노언정·송연경 외, 『지역사회복지협의체 시범사업 평가와 모형개발』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
- 이현주·강혜규·노대명·신영석·정경희·유진영·김용득·민소영·이주열·한익희, 『주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안』, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2007.
- 이현주·박신영·유은주·유진영, 『외국 공공부조 전달체계 비교분석』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 이현주·박능후·김미곤·노대명·이태진·이재원·손병돈·양시현·노언정·임세희, 『국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 이현주, 「사례관리와 사회복지실천」, 『사회복지실천분야론』, 학지사, 2000.
- 임세희, 『국민기초생활보장제도와 자산조사: 자산조사의 정확성과 그 제고방안』, 한국보건사회연구원, Working Paper, 2002-16.

- 정부위원회, 『정부조직법 일부개정법률안』, 2006
- 정경희·이현주·박세경·김영순·최은영·이윤경·최현수·방효정, 『한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 조성남·김미혜·정순돌·홍백의 외, 『주민생활지원서비스 전달체계 혁신에 따른 지방자치단체 사회복지 전담 인력 진단 보고서』, 행정자치부·이화여자대학교 산학협력단, 2007.
- 조창현, 『지방자치론』, 박영사, 2005.
- 최환용, 『사회양극화해소정책실현을 위한 중앙정부와 지자체간 역할 및 책임 배분에 관한 법제개선방안 연구』, 2006.
- 한익희·최재식, 『OECD 주요국의 공공부조 평가체계』, OECD아시아 사회정책 센터·한국보건사회연구원·기초보장평가센터, 2005.

## 〈별첨1〉 정부간 기능분담 예시: 노인, 장애인서비스 중심 재구성

		노인		장애인	
		지방이양	국고보조	지방이양	국고보조
중앙		<b>시설운영</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재가복지사업에 대한 적절한 평가 도구 개발 및 평가 실시</li> <li>· 분권교부세 배정</li> </ul>	<b>시설운영</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 노인보호업무 관련 법·제도적 정책수립</li> <li>· 중앙노인학대예방센터의 지정운영지침개발</li> <li>· 노인학대예방센터 인력 자격관리 및 교육훈련</li> <li>· 관계 중앙행정기관과의 협력체계 구축지원 등</li> </ul> <b>시설설치 및 기능보강</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국고지원교부</li> <li>· 사업수행 지도·감독</li> </ul> <b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본계획 수립</li> <li>· 지도·감독</li> <li>· 지침시달 및 예산지원</li> <li>· 연차별 추진계획 등 사업총괄</li> <li>· 포상계획 및 시행</li> <li>· 사업 홍보</li> <li>· 서비스 및 행사전반 기획·운영</li> <li>· 대외협력사항 총괄 지원</li> </ul>	<b>시설운영</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시설종사자 인건비 및 관리운영비 지원</li> </ul>	<b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국고보조금교부</li> <li>· 대상자 파악</li> <li>· 시도별 지원대상자를 할당하여 예산배분</li> <li>· 자금운용</li> </ul>
지방	광역	<b>시설운영</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시설 운영의 지도·감독 및 장려</li> <li>· 시설운영비 지급</li> <li>· 세부집행계획서 승인, 보조금 분기별 지원</li> <li>· 시설운영 위탁(수탁기관 공개모집)</li> <li>· 치매상담전문배치 및 전문교육기관을 통한 교육 실시</li> <li>· 자체교육프로그램개발 수립·시행</li> <li>· 실적 보고</li> </ul> <b>시설설치 및 기능보강</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 설계 및 공사집행 : 시공업체 선정 및 설계, 예산 편성 및 집행 등</li> <li>· 국고보조사업계획 변경 시 승인요청</li> <li>· 실적보고</li> <li>· 지도·감독</li> </ul> <b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 실태파악 및 복지부에 현황보고</li> <li>· 노인건강진단수검대상자 선정</li> <li>· 사업위탁</li> <li>· 노인일자리사업계획 변경사항 통고</li> </ul>	<b>시설운영</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방노인학대예방센터 지정 운영</li> <li>· 시·도지정 노인학대예방센터업무지도·감독</li> <li>· 격리보호가 필요하여 보호조치를 의뢰받은 학대노인에 대한 행정적인 조치 등</li> <li>· 지방노인학대예방센터와 협조하여 분기 1회이상노인학대예방에 관한 홍보 실시</li> <li>· 운영비 일부의 지방비 추가지원 가능</li> <li>· 월별 노인학대 현황보고서 작성·보고</li> </ul> <b>시설설치 및 기능보강</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 병원설치(단체장이 계약주체) 및 운영 등 필요한 사항 관련규정 제정, 시행</li> <li>· 위탁할 경우 사업자 선정</li> <li>· 공사진행 및 예산집행 상황평가시스템구축</li> <li>· 국고보조금 교부신청</li> <li>· 시공업체 선정 및 설계, 예산편성 및 집행</li> <li>· 국고보조사업계획 변경 시 승인요청</li> <li>· 실적 보고</li> <li>· 관련사업계획 검토·조정</li> <li>· 사업수행 지도·감독</li> <li>· 사업의 홍보대책 수립·시행</li> </ul> <b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 행사 및 사업 유치</li> <li>· 총괄 지원 및 진행</li> </ul>	<b>시설운영</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산의범위 내에서 예산배정</li> <li>· 시설운영 지도 및 감독</li> <li>· 직업재활에 적합한 직종개발 및 운영지원</li> <li>· 실태조사</li> <li>· 교육 및 홍보사업</li> <li>· 보건복지부에 분기별 실적보고</li> <li>· 시설종사자 인건비 및 관리운영비 지원</li> </ul> <b>시설설치 및 기능보강</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업계획을 검토·조정, 사업수행에 따른 지도·감독</li> <li>· 사업수행실적보고</li> </ul> <b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원대상 및 지원금액 세부기준설정</li> <li>· 사업수행기관 선정</li> <li>· 시군구 신청 보조금 교부 결정 및 재배정</li> <li>· 관련정보 제공</li> </ul>	<b>시설설치 및 기능보강</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업계획을 검토·조정, 실태조사, 점검 및 중앙에 보고</li> <li>· 국고보조금 교부신청</li> <li>· 국고보조사업계획 변경 승인</li> <li>· 사업수행 실적보고</li> <li>· 시설 운영 지도·감독</li> <li>· 대국민홍보</li> </ul> <b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지급대상자 파악 및 할당예산 배분</li> <li>· 신청접수</li> <li>· 수요조사실시</li> <li>· 조사결과 및 지원실적에 기초하여 시군구 및 읍면동별 목표사업량 할당</li> <li>· 의료 및 사회부문 지원</li> <li>· 자금운용</li> <li>· 중앙에 현황, 실적보고</li> </ul>

		노인		장애인	
		지방이양	국고보조	지방이양	국고보조
지방	기초	<b>시설운영</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시설 운영의 지도·감독 및 장려</li> <li>· 시설운영비 지급</li> <li>· 세부집행계획서 승인, 보조금 분기별 지원</li> <li>· 수요 파악하여 시설 확충계획 수립·시행</li> <li>· 시설운영위탁(수탁기관 공개모집)</li> <li>· 치매상담전문배치 및 전문교육기관을 통한 교육 실시</li> <li>· 자체교육프로그램 개발 수립·시행</li> <li>· 실적 보고</li> </ul> <b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 위탁업체 선정 및 예산지원</li> <li>· 노인 건강진단 계획 수립·시행</li> <li>· 건강진단사업 의료기관 선정 및 연계</li> <li>· 노인일자리사업계획 변경사항 통고</li> <li>· 노인복지회관 등 서비스기관 중 최소 1개소를 독거노인 원스톱 지원센터로 지정</li> <li>· 긴급복지지원법에 의거 긴급복지지원서비스제공</li> <li>· 소요인력채용 필요 예산 및 운영비 지원</li> <li>· 서비스대상자 인적사항 정보제공</li> <li>· 교육 및 홍보</li> <li>· 실적 보고</li> </ul>	<b>시설운영</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시·도 노인학대예방센터와 연계</li> <li>· 노인학대예방센터의 학대피해 노인·보호자 또는 학대행위자의 신분조치요청 등에 대한 협조</li> <li>· 격리보호가 필요하여 보호조치를 의뢰받은 학대노인에 대한 행정적인 조치</li> <li>· 빈곤 노인학대 발생가정 및 부양가족 격리·보호가 필요한 피해노인의 기초수급자선정</li> <li>· 지방노인학대예방센터와 협조하여 분기 1회 이상 노인학대 예방에 관한 홍보 실시</li> </ul> <b>시설설치 및 기능보강</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 설치·운영 등 필요사항 관련규정 제정, 시행</li> <li>· 위탁할 경우 사업자 선정</li> <li>· 공사진행 및 예산집행 상황 평가시스템 구축</li> <li>· 사업수행 지도·감독</li> <li>· 사업수행 실적 보고</li> <li>· 홍보대책 수립·시행</li> </ul> <b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조사 : 소득, 재산, 부양의무자 등</li> <li>· 수급자관리</li> <li>· 경로연금지급 : 지급결정 및 통보</li> <li>· 경로연금 수급대상자 현황보고</li> <li>· 시군구에 사업단등 설치</li> <li>· 인건비 및 운영비 우선 지원</li> <li>· 자원 연계 및 협조</li> <li>· 대상자실태조사</li> <li>· 지도 감독 및 사후관리</li> <li>· 홍보 및 교육 및 실적보고</li> <li>· 세부행사계획 및 시행</li> <li>· 조례, 규칙 등을 제정하여 지원</li> </ul>	<b>시설운영</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시설 신축, 증개축, 개보수, 장비보강, 편의 시설 설치 지원</li> <li>· 요보호장애인 발생하여 시설에 입소를 의뢰한 때에는 신상카드를 작성하여 실종아동전문기관으로 송부</li> <li>· 설치·운영 신고접수</li> <li>· 시설운영위원회 위원 임명 또는 위촉</li> <li>· 사업계획 및 예산 승인</li> <li>· 시설 운영비지원</li> <li>· 시설운영 지도 및 감독</li> </ul> <b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 서비스이용신청접수</li> <li>· 사업수행기관 지도·감독, 시도에 결과보고</li> </ul>	<b>시설설치 및 기능보강</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시군구청장은 사회복지시설 신규설치 운영신고 수리, 시도 지사와 협의하여 추진</li> <li>· 시설 운영 지도·감독</li> <li>· 대국민홍보</li> <li>· 시설 설치 사전점검 및 시정명령</li> <li>· 이행강제금, 벌금, 과태료 부과·징수</li> <li>· 설치 실태조사 및 점검 후 결과 보고</li> <li>· 위반차량에 대한 과태료 부과</li> <li>· 장애인자동차표지발급 신청접수 및 재발급, 표지회수, 보건 복지행정시스템 입력관리 등</li> </ul> <b>서비스·급여</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주소변경에 따른 관계서류 이송 업무</li> <li>· 의료비지원대상자 및 지급실적 보고</li> <li>· 신청접수 지원대상자 확정, 광역에 보고</li> <li>· 교부 및 교부비용 지원</li> <li>· 교부사업에 관한 홍보</li> <li>· 복지카드 발급</li> <li>· (읍면동장) 자립자금사업계획서 공동 작성하여 시군구청장에 제출, 정기적 사업계획 추진상황 확인 및 지도·점검 실시</li> <li>· 신청서 접수하여 시장·군수·구청장에 제출, 제발보조기구 교부사업에 관한 홍보</li> <li>· (시군구청장) 대여대상자 결정, 사업계획 추진 상황확인 및 지도점검, 사후관리, 대여금 상환여부 및 운영실태, 반환명령 등 교부여부 결정, 복지자원 연계, (거점 보건소)지역별 세부실천계획 수립, 재활서비스 제공, 지역주민교육 및 인식개선, 지역자원 개발 및 연계</li> </ul>