

사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안 연구

Improving Public Delivery System of Welfare Services

강혜규 · 이현주 · 최 균 · 안혜영 · 김영종 · 전지현 · 김은정 · 박소현

보건복지가족부

Ministry for Health, Welfare and Family Affairs

한국보건사회연구원

Korea Institute for Health and Social Affairs

제 출 문

보건복지가족부 장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역 계약한(2008. 6. 2) “사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월
한국보건사회연구원
원장 김 용 하

머 리 말

최근 급변하는 사회경제적 여건 속에서 국민들의 삶의 모습도 빠르게 변화하고 있으며, 복지에 대한 기대 수준 역시 높아지고 있다. 정부는 다양한 사회복지제도를 마련하여 복지 수요를 충족시키기 위해 애써왔다. 그러나 국민들이 이를 체감하고 보다 편리하게 이용하기 위해서는 전달체계의 정비가 필요불가결한 과제이다.

그간 정부는 5대 국정지표 중 하나인 ‘섬기는 정부’를 실현하기 위한 4대 전략, 36개 과제 중 하나로 ‘희망복지 129센터’의 설치를 제시하고, 주민 수요에 부응하는 「희망복지」 전달체계를 구축하기 위한 공공, 민간 부문의 개선방안을 모색해 왔다. 지역마다 맞춤형 서비스, 통합적 서비스를 통한 수요자중심의 접근을 강화하고, 풍부한 자원 활용과 서비스 연계제공을 위해 민관이 협력하되, 사회복지서비스 제공의 중추적 역할을 담당하고 있는 민간복지부문의 사업이 활성화될 방안을 찾고자 하는 것이다. 이와 함께 사회복지 수요자의 접근성과 편의성을 높이고, 서비스 제공과정의 시너지를 창출할 ‘사회복지통합관리망’의 구축을 준비하고 있다.

이와 같은 과정에서 본 연구는 다소 단기적이고 가시적인 정책방안을 도출하기 위해 수행되었다. 사회복지 공공 전달체계의 효율성과 서비스 체감도를 높일 수 있는 「희망복지 전달체계」 모형을 설계하고, 이 과정에서 시사점을 얻을 수 있는 주요 외국의 공공 복지전달체계를 분석하고자 한 것이다. 따라서 사회복지서비스 전달체계 개선의 기본 대안이 「희망복지지원단(희망복지129센터)」으로 설정된 상태에서 연구가 착수되었고, 연구과제의 수행과정에서 발주처인 보건복지가족부의 「사회복지 전달체계 개선 TF 팀」의 운영이 병행됨에 따라, 「희망복지지원단」 설치를 위한 세부방안」 마련이 연구과업의 중심내용이 되었으며, TF 팀에서의 논의를 위해 지속적으로 연구의 중간결과물을 산출하여 수차례의 회의와 공청회를 통해 모형의 기본 방향과 세부 방안이 조정되었다.

이와 같은 진행과정을 통해 본 보고서는 크게 공공 전달체계 개선방안과 과제(1

부), 그리고 외국 공공 복지전달체계 분석(2부) 부분으로 구성하였다. 1부에서는 먼저 공공 전달체계 개편을 위하여 지방자치단체 사회복지 행정과 유관 공공·민간부문과의 협력·연계 서비스를 핵심범위로 하여 주요 현안을 분석하고 개선필요 사항을 검토하며, 『희망복지지원단』의 기능 정립 및 모형을 개발하는 것이 주요 내용이다. 이와 함께 공공-민간 사회복지서비스부문 효율화의 핵심과제로서, 민간복지기관 예산지원 방식의 전환 방향을 중장기 과제로 제시하였다. 2부에서는 우리나라와 행정적 유사성이 있는 영국, 일본, 최근 복지전달체계의 변혁이 진행되어 관심이 집중된 국가로서 뉴질랜드, 공공부조 중심국가로 우리와 유사성을 갖는 미국 등 4개 국가에 대하여, 사회복지 환경과 전달체계의 변화를 살펴보고, 그 일반성과 특이성을 도출하고자 하였으며, 공공 전달체계의 조직, 인력, 관계 등의 측면에서 비교 분석하고, 시사점을 제시하였다.

본 연구는 본원의 강혜규 연구위원의 책임 하에 이현주 부연구위원, 최 균 교수(한림대), 안혜영 교수(한국보건복지인력개발원), 김영중 교수(경성대)에 의해 수행되었다. 연구과정에서 소중한 의견과 지역의 실태 파악에 협조해 주신 시·군·구 사회복지담당공무원들의 노고로 인해 본 연구의 수행이 가능했다. 연구에 참여하고 의미 있는 의견 제시에 애써주신 모든 분들과 함께, 보고서를 검독하여 완성도를 높여 주신 본원의 정영철 연구위원과 이태진 부연구위원에게 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

2008년 12월
한국보건사회연구원
원 장 김 용 하

목 차

요 약	13
제1장 서 론	20
제1절 연구의 배경 및 목적	20
제2절 연구의 내용 및 방법	27
제1부 공공 전달체계 개선방안과 과제	31
제2장 공공 전달체계의 현황 분석	33
제1절 사회복지서비스 공공 전달체계의 범위와 현황	33
제2절 주요 업무수행 구조 및 실태 분석	38
제3절 공공주도 사례관리사업 현황	73
제3장 공공 전달체계 개선 방안	99
제1절 개편 방향	99
제2절 희망복지지원단 설치 방안	104
제3절 공공 사례관리 강화 방안	120
제4절 유관부문 연계·협력 방안	131
제4장 공공 전달체계 개선의 장단기 추진과제	140
제1절 단기 추진과제	140
제2절 중장기 검토과제: 민간기관 예산지원 방식 전환	148
제2부 외국의 복지 전달체계	159
제5장 일본의 복지전달체계	164
제1절 전달체계 환경	164
제2절 전달체계 변화	168

제3절 전달체계 현황	169
제4절 특징과 함의	187
제6장 미국의 복지전달체계	188
제1절 전달체계 환경	188
제2절 전달체계 변화	191
제3절 전달체계 현황	193
제4절 특징과 함의	212
제7장 영국의 복지전달체계	214
제1절 전달체계 환경	214
제2절 전달체계 변화	219
제3절 전달체계 현황	220
제4절 특징과 함의	241
제8장 뉴질랜드의 복지전달체계	244
제1절 전달체계 환경	244
제2절 전달체계 변화	246
제3절 전달체계 현황	249
제4절 특징과 함의	261
제9장 외국 복지전달체계의 특징과 시사점	264
제1절 외국의 복지전달체계의 공통적 변화 추이	264
제2절 각국 복지전달체계의 상이성	267
제3절 시사점	270
참고문헌	274
부 록	279

표 목 차

〈표 1-1-1〉 시군구-읍면동의 기본 현황	23
〈표 2-1-1〉 현행 공공 복지수행체계의 주요 문제점	37
〈표 2-2-1〉 동·읍·면 주민생활지원팀 인력 현황	41
〈표 2-2-2〉 시군구-읍면동의 사회복지담당공무원 현황	42
〈표 2-2-3〉 동·읍·면 주민생활지원팀의 복지직 현원	42
〈표 2-2-4〉 시·군·구 주민생활지원관련 팀별 인력 현황	47
〈표 2-2-5〉 서비스연계팀 업무분장에 대한 실제 수행비율	52
〈표 2-2-6〉 서비스연계팀이 서비스연계 의뢰받은 건수	53
〈표 2-2-7〉 서비스연계팀의 서비스연계 의뢰 내용	53
〈표 2-2-8〉 방문보건사업과 사회복지사업간 연계가 필요한 이유	54
〈표 2-2-9〉 고용지원센터 설치 현황(2008년1월 기준)	66
〈표 2-2-10〉 공공 고용서비스기관 현황(2005년 기준)	67
〈표 2-2-11〉 민간고용서비스 업체 현황	68
〈표 2-2-12〉 자활사업 참여 인원 현황	70
〈표 2-2-13〉 자활사업 성공률 현황	70
〈표 2-2-14〉 고용지원서비스의 연계 실태	72
〈표 3-1-1〉 개편의 기대효과	104
〈표 3-2-2〉 기초보장수급 가구 중 노인 현황	108
〈표 3-2-3〉 보건소 방문건강관리 사업의 취약계층 포함범위	110
〈표 3-2-4〉 복지관(종합, 장애인, 노인)의 시군구별 설치현황	115
〈표 3-3-1〉 공공 사례관리를 위한 주체별 역할분담 방안	124
〈표 3-3-2〉 대상자의 복지행정기관 접근경로	125
〈표 3-3-3〉 사례관리 대상 구분 및 지원 내용	126

〈표 3-3-4〉 사례관리 과정별 담당업무 사례	129
〈표 3-3-5〉 대상자유형별 지원내용 및 역할	130
〈표 3-3-6〉 복지-고용서비스 연계제도 개선의 기대효과	138
〈표 4-1-1〉 상담-조사-관리 업무 수행체계의 개선방안	146
〈표 5-1-1〉 일본의 연령별 피보호인원, 보호율의 추이	166
〈표 5-3-1〉 일본 복지사무소 설치기준	175
〈표 5-3-2〉 일본 히라츠카시 보건복지 사무소 조직도 및 소관사업	178
〈표 5-3-3〉 일본 현업원의 배치기준	179
〈표 5-3-4〉 일본 복지사무소 직원의 자격보유현황	181
〈표 8-4-1〉 뉴질랜드 Work and Income의 인력구성 개요	257
〈표 9-1-1〉 5개국의 공공개인사회서비스업 취업자 비율	268
〈표 9-1-2〉 5개국의 서비스직종 종사자 규모 비교	268
〈표 9-1-3〉 5개국의 공공지출 비율 비교	269
〈표 9-1-4〉 한국의 기초보장예산과 복지인력의 변화 비교	269
〈표 9-1-5〉 복지전달체계의 개요 비교	270

그림 목차

[그림 2-1-1] 기초자치단체 사회복지업무의 기본 내용과 흐름	35
[그림 2-2-1] 독거노인 생활관리사 교육추진체계	81
[그림 2-2-2] 희망복지지원단과 장애서비스센터의 연계도	89
[그림 3-2-1] 기본 모형: 시군구 희망복지지원단 설치	105
[그림 3-2-2] 도시지역의 접근성을 감안한 희망복지지원단(센터) 설치	107
[그림 3-2-3] 군지역의 통합적 서비스 수요를 감안한 희망복지지원단(센터) 설치	109
[그림 3-3-1] 복지-고용 통합서비스 제공의 개선체계안	139
[그림 5-3-1] 일본 후생노동성의 내부 조직체계	173
[그림 5-3-2] 일본 복지 6법과 관련된 지역복지사무소의 기능	176
[그림 5-3-3] 일본 복지사무소 표준조직도(인구 10만의 경우)	177
[그림 5-3-4] 일본의 신청에 의한 생활보호 업무처리경로	185
[그림 5-3-5] 일본의 직권에 의한 생활보호업무 처리경로	186
[그림 6-3-1] 미국 보건복지부(Department of Health and Human Service) 조직도 · 195	
[그림 6-3-2] 미국 아동가족국(Administration for Children and Families) 조직도 · 196	
[그림 6-3-3] 미국 가족지원실(Office of Family Assistance: OFA) 조직도 · 197	
[그림 6-3-4] 미국 아동가족국(ACF)의 지역사무소(Office of Regional Operations) 현황 · 198	
[그림 6-3-5] 위스콘신 주 아동가족부(Department of Children and Families) 조직도 · 200	
[그림 6-3-6] 위스콘신 주 가족및경제안정팀(Division of Family and Economic Security) 조직도 200	
[그림 6-3-7] 미국 Comprehensive Job Centers(CJC) 및 Access Point of Service(APS) 배치현황 · 206	
[그림 6-3-8] 미국 캘리포니아 Alameda County Social Service Agency의 구조 · 208	
[그림 6-3-9] 미국 W-2 참여 및 서비스 이용 흐름도	211
[그림 7-3-1] 영국 노동연금부(Department for Work and Pensions) 조직 · 225	
[그림 7-3-2] 영국 Jobcentre Plus North East Yorkshire & The Humber District 조직도 · 233	

요약

1. 연구의 목적

- 사회복지 공공 전달체계의 효율성과 서비스 체감도를 높일 수 있는 전달체계 모형을 제시함.
 - － 사회복지 수요 및 정책 변화에 적합한 공공전달체계 개편의 기본방향 설정
 - － 공공부조·사회복지서비스를 포함하는 공공 복지전달체계 전반의 개선사항 검토 및 장단기 개선과제 도출
 - － 국정과제로 제시된 「희망복지 129」의 세부 모형 개발 및 공공 복지전달체계 개선방안 제시
- 외국 사회복지 전달체계에 대한 비교분석을 시도하여 사회복지 전달체계의 개선을 위한 기초자료를 마련
 - － 외국 공공복지 전달체계를 둘러싼 환경과 전달체계의 구조 및 내용이 역사적으로 어떠한 변화를 보였는가를 검토
 - － 공공복지 전달체계의 현황 및 특징을 어떠한 경향을 갖는가, 최근의 쟁점은 무엇인가를 중심으로 점검
 - － 외국 공공복지 전달체계의 변화 사례가 우리나라 복지전달체계 개선에 주는 시사점은 무엇인가를 제시

2. 연구의 범위

- 90년대말까지 공공부조제도 중심, 중앙정부 위임사무에 대한 단순 집행업무 중심으로 고착되어 온 지방자치단체의 사회복지정책 수행구도에 변화를 초래한 핵심적인 요인으로서, 사회복지서비스 욕구의 확대와 이에 따른 정부의 재정 규모의 증가, 제도의 확대가 초래한 공공 전달체계 상의 문제점을 파악하기 위하

여 다음과 같은 쟁점을 연구에서 핵심적으로 다루고자 함.

- 첫째, 사회복지에 대한 재정 투입이 급격히 증가하며, 대상자의 발굴, 선정은 불가피한 업무로 확대되었으나, 사후관리는 매우 부실하다는 현실에 착안
- 둘째, 복지수요자를 중심으로 최일선 접촉지점에서의 intake, 상담, 조사과정에서 충분한 욕구 파악이 이루어지는지, 욕구에 기반한 적절한 급여 및 서비스 제공이 이루어지는지 등의 핵심 업무 수행절차를 중심으로 파악
- 셋째, “intake-상담-생활실태·복지욕구조사-급여·서비스-사후관리 (확인조사, 급여변경, 사례관리)” 과정에 초점을 두어, 실태를 분석하고 현안과제를 제시

3. 연구의 특성

- 본 연구는 단기적인 정책 대안 마련을 위하여 발주된 정책과제로서, 일반적인 연구와 다소 상이한 연구추진 과정과 보고서의 체계를 갖추고 있음.
- 사회복지서비스 전달체계 개선의 기본 대안이 「희망복지지원단(희망복지129센터)」으로 설정된 상태에서 연구가 진행되었고, 연구 수행과정에서 발주처인 보건복지가족부의 「사회복지 전달체계 개선 TF 팀」의 운영이 병행됨에 따라,
- 「희망복지지원단」 설치를 위한 세부방안」이 연구과업의 중심내용이 되었으며, TF 팀에서의 논의를 위해 지속적으로 연구의 중간결과물을 산출하여 수차례의 회의와 공청회를 통해 모형의 기본 방향과 세부 방안이 조정되었음.
- 따라서, 사회복지 전달체계 개선을 위한 큰 폭의 다양한 대안을 보고서에서 모두 다루고 있지는 않으며, 공공-민간의 사회복지서비스 정책수행 체계 개선의 핵심과제로서 민간 사회복지서비스 기관 예산지원 방식 개선방안에 대한 검토를 장기과제로 검토하고 있음.

4. 주요 연구결과

가. 주요 개편 과제

- 일선 창구의 intake 기능 강화
 - 복지정책 집행의 기초단위인 시군구를 중심으로 「희망복지지원단」을 설치하여 대민서비스 기능 향상, 사례관리의 활성화, 민간과의 협력을 통한 서비스 확대
- 사후관리의 강화
 - 공공부조 수급자의 급여 변동을 비롯한 사후관리
 - 자활·자립 지원
 - 서비스 제공과 지속적 지원이 필요한 가구에 대한 사례관리
- 긴급지원·서비스 기능 강화
 - 중앙 129콜센터와 연계하는 지역단위 콜센터 기능 활성화를 통해 수요자의 편리한 접근과 신속한 대응 실현
 - 보다 풍부한 복지 정보와 실질적인 서비스 이용이 가능하도록 담당자에게 연계·의뢰(Information & Referral Services)
 - 콜센터와 정보시스템 결합을 통해, 통합적 서비스를 위한 공공, 민간의 관련 서비스주체간 정보 연계 실현
- 민간 사회복지서비스 활성화
 - 민간 사례관리 체계 활성화를 위한 민-관협력 기반 구축
 - 공공의 자원 개발, 배분, 관리 기능 강화
- 「사회복지통합정보망」 구축을 통한 서비스 인프라 마련
 - 자산조사 부담, 중복행정 부담의 감소
 - 공공, 민간의 서비스 연계, 사례관리 기반 구축

나. 개편 방안

□ 「희망복지지원단」 설치

- 지자체별로 복지수요에 맞춘 대민서비스를 강화하기 위하여 핵심기능인 “서비스기획-통합조사-사례관리-긴급지원-콜센터”의 기능을 원활하게 수행할 지역 여건에 적합한 조직의 재구조화 (일부 조직 신설)
 - 시군구단위 설치(기존 주민생활지원과 일부 재구조화)를 기본 모형으로 하되, 지역 여건에 따라 적합한 모형 설계·적용
 - 도시 특화모형으로서, 동 통합지역에 인구 5~10만을 포괄하는 희망복지지원단(센터) 설치 고려
 - 농어촌(군) 특화모형으로서, 읍면단위 희망보건·복지팀 설치 고려
 - 현행 통합조사팀, 서비스연계팀의 기능을 조사-사후관리(사례관리)가 협력적으로 이루어질 수 있도록 강화하고, 별도의 사례관리팀 신설
 - 통합조사팀은 신규조사
 - 신설 사례관리팀이 사례관리 담당
 - 서비스연계팀은 자원관리기능, 지자체 서비스사업 기획기능, 사례관리 활성화를 위한 서비스연계기반 구축 및 관련 업무 조정 기능 강화 (서비스 기획팀으로 명칭 변경 고려)
- 전문 사례관리를 수행하는 민간복지기관(종합, 노인, 장애인), 유관 공공기관(보건소, 국민건강보험공단 등) 인력 파견을 통해 사례관리 기반 구축
 - 전문사례관리기관의 민간복지협력기관 지정을 통한 인력파견 방안 검토
 - 중앙 보건복지콜센터와 시군구 129콜센터를 연계활용
- 읍면동 주민생활지원팀의 사회복지직을 “희망복지지원담당”으로 지정
 - 복지직은 intake 상담 강화, 공공급여대상 사후관리 (사례관리 기능은 시군구 이관)
 - 담당(6급), 행정직의 업무확대·명확화: 일정기간 전보제한, 교육·매뉴얼 배포, 복지수당인상 등 다양한 지원방안 검토

□ 「시군구 129콜센터」 운영

- 민원상담의 콜센터로 집중 유도, 읍면동 창구 복지담당의 일반적·일상적 민원응대 감소, 수요자의 접근 편의 향상, 포괄적인 복지정보 제공 확대 목표
- 콜센터는 업무량 및 가용 인력을 감안하여, 전문상담인력 배치를 기본 방향으로 하여, 상시 1~2인 근무
- 상담인력 교육, 매뉴얼 작성 및 업데이트 추진

□ 「공공 사례관리」 강화

- 공공정책의 주요 목표로서, 탈빈곤-탈수급을 위한 체감도 높은 서비스를 제공하기 위하여, 기초생활보장 수급자와 기타 저소득층(법정급여 대상자인 차상위계층), 긴급지원 필요대상자 등을 일차적인 공공 사례관리의 주 대상으로 설정
- 비수급 빈곤층(법정급여 비대상 저소득층)에 대한 서비스의 재량적인 판단하에 사회안전망의 사각이 발생하지 않도록 관리
- 시군구 희망복지지원단(사례관리계)은 자원 관리, 서비스내역 조사·관리, 사례관리 업무 총괄(일반/전문 사례관리), 전문사례관리 대상자 선정, 지원 상황 모니터링 및 서비스 관리, 민관협력을 통한 전문 사례관리 추진

□ 「사회복지통합관리망」 구축 (정보화분과 준비)

- 중복, 비효율, 업무지체의 장애요인 해소가 가능한 전산기반 대폭 확충
- 희망복지지원단과 공공-민간의 상담, 서비스연계 프로세스의 전산화
 - 시스템기반 통합사례관리
 - 방문보건, 고용서비스 연계, 공공-민간서비스 연계
- 자격관리, 급여관리, 사후관리
 - 주요 업무별 설계: 기초, 자활, 장애인, 기초노령, 의료급여, 보육
- 콜센터 기능 연계

다. 주요 외국 전달체계 사례의 시사점

□ 일본, 영국, 미국, 뉴질랜드 복지 전달체계의 특성

- 고용을 강조하는 제도 변화와 이를 반영한 전달체계의 재구조화로서 1990년대 이후 점차 복지-고용의 연계 및 통합의 경향이 강하게 나타남.
 - － 최근 근로빈곤층이 증가하고 있는 우리나라의 상황을 감안할 때, 고용정책을 포함한 포괄적인 복지제도, 사회정책의 설계를 고려한 전달체계, 고용-복지의 통합을 고려한 전달체계의 재설계가 필요함.
- 중앙정부 차원의 전달체계의 재구조화가 진행되어, 돌봄서비스의 주대상인 노인·장애인의 구분, 근로능력자와 근로무능력자의 구분 등이 이루어져, 소득보장(현금급여)-노동-보건및복지서비스 담당 부처간의 통합 및 분리가 이루어짐.
- 신공공행정의 영향으로 정부행정의 효율성 제고는 중요한 아젠다였음. 대부분의 정부에서 공무원 감축이 진행되었으나, 사회정책 분야 공무원의 실질적인 감소는 명백하지 않음. 효율성 제고의 노력은 민영화, 분권화, 독립기관의 활성화로 반영됨.
- 모든 국가에서 공공의 사례관리는 강화되고, 정책 목표 실현의 핵심기제로 활용됨. 일선 사무소의 사례관리자 배치가 이루어졌고 사례관리를 위한 교육과 평가 또한 보장되는 경향을 보임.
- 일본을 제외한 3개국에서 모두 온라인 접수 가능성을 높이고 접수자를 일선 사무소에 배치하는 등 초기 접촉점을 다변화하고 강화하는 경향을 보임.

□ 시사점

- 현행 공공행정을 경유하는 다양한 제도의 확산이 이루어질 가능성이 있으므로 이를 감안하여 개편방안을 설계하되, 당분간 공공부문의 확대가 어려울 것이라는 점을 감안한다면 증가하는 업무를 수용할 수 있도록 업무효율화 기반을 조성하는 것이 매우 중요한 아젠다가 될 것임.
- 수급대상의 특성을 반영하는 전달체계의 설계가 필요함. 정책대상의 다수인 비근로능력자를 고려하여 복지-보건의 연계강화모델을 정교화하되, 증가하는 복지

- 대상인 근로능력자의 복지-고용의 연계구조에 대한 적극적인 검토가 필요함.
- 현재 취약한 공공의 사례관리업무를 강화하기 위한 업무의 재배치, 인력의 재검토, 사례관리의 기술적 능력 제고 등이 전달체계 개편에서 반드시 논의될 필요가 있음.
 - 급여·서비스 제공에서 수요자의 접근성은 기본 가치로서, 쉽게 접근할 수 있는 전달체계의 구축이 필요함. 현재 제도적으로는 외국의 온라인 접근과 대면 접근을 동시 확보한 것으로 판단되지만, 수요자가 익숙하지 않아, 접근이 제한적이므로, 좀 더 쉽게 접근할 수 있도록 다양한 접촉점을 확충, 홍보할 필요가 있음.
 - 전달체계의 점진주의적 개편은 비용은 적지만 정책 및 시대적 환경과의 적응성을 충분하게 얻어내지 못한다면 장기적 비용이 더 커질 위험이 있음. 따라서 중앙부처의 개혁, 중앙부처간 조정기계의 확보, 일선 사무소들 간의 통합 및 통합보다 한 단계 낮은 수준의 물리적 통합 등 좀 더 근본적인 개혁에 대한 논의와 준비가 필요함.
 - 복지급여 및 서비스의 적정 지역단위를 재검토하고 가장 효과적이고 효율적인 지역단위를 모색하는 작업도 증장기 쟁점 중 하나임.