

# 새 정부의 복지 전달체계: 정책 기초 검토와 과제 제언



The New Government's Welfare Delivery System:  
Review and Suggestions for Improvement

강혜규 | 한국보건사회연구원 선임연구위원

새 정부의 복지 전달체계 개편 방향을 확인할 수 있는 정책이 행정안전부의 '혁신 동' 사업 방안에 포함되어 있다. 지방화, 분권화의 가속화는 수요자 중심, 주민 욕구에서 출발하는 복지를 추구하는 입장에서 우선순위를 높게 고려할 요소이며, 주민자치 활성화는 복지 수준을 높이는 긍정적 요인으로 작용할 것이다. 다만, 이와 함께 복지 전달체계의 지속적인 개선을 위해 병행되어야 할 포괄적이고 종합적인 점검과 정책 패키지가 마련되어야 할 것으로 생각된다. 주민의 주도성을 높여 수요자 중심의 욕구를 반영할 기회를 마련함과 동시에 서비스의 품질 제고, 사업 운영 시스템의 전문화·효율화를 위한 정책이 함께 준비되어야 할 것이다. 또한 일선 읍면동의 혁신분만 아니라 지역의 복지사업을 기획·관리하는 시군구 본청의 역할·역량 강화도 시급한 과제이다. 소득보장의 급여관리와 서비스사업의 예산 집행에 집중했던 그간의 전달체계의 중심 기능을 서비스보장을 위한 시스템으로 전환할 정책이 준비되어야 할 것이다.

## 1. 들어가며

사회복지 부문의 전달체계는 '사회복지 수요자(이용자 또는 수급자)가 필요로 하는 급여를 이용하거나 제공받기까지 설계, 기획된 제도·기준·규율에 의하여 작동되는 조직·인력의 구조, 기

능, 절차, 관계 등'을 의미한다. 그간 우리의 정책은 공공 부문을 중심으로 그 담당 조직(지자체 복지행정부서)과 인력, 업무 지원을 위한 정보시스템, 관계자(관과 민)의 협력 기제에 초점을 두어 추진되었다. 그러나 사회복지제도의 발전 과정에서 나타나는 제도적 여건의 변화, 복지에 대

한 경험이 축적되면서 나타나는 보편적 인식의 변화가 복합적으로 작용하면서 전달체계에 대한 더욱 넓고 깊이 있는 정책이 요구되고 있다.

이와 관련한 몇 가지 사례를 짚어 보자면 첫째, 사회(복지)서비스제도가 크게 확장되기 전(2000년대 전반쯤)까지는 공공부조제도 중심 복지사업의 효율적 집행을 전달체계 정비의 핵심 과업이었다. 그러나 다양한 사회서비스의 제도화가 추진되며 민간-비공식 영역을 통해 생산·공급되는 사회적 서비스의 공급체계도 전달체계의 범위로 포괄, 고려되고 있다. 둘째, 이와 같은 변화는 복지사업의 주체로서 정부와 지자체에 집중되던 기존의 접근에서 나아가 민간 부문의 활성화와 민과 관의 협력에 대한 관심의 확장을 초래하고 있다. 셋째, (핵심적인 전달체계 정책으로서) 사각지대의 발굴과 욕구의 포괄적 진단이 강조되면서 이에 따른 다양한 욕구를 충족하기 위해서는 공적 자원의 활용뿐만 아니라 다양한 민간 자원의 발굴이 필요 불가결한 상황이 되었고, 각종 인적·물적 자원의 관리, 자발적·자생적 공동체의 활성화와 복지 연계도 중요한 과업으로 주목되고 있다. 넷째, 국가복지 중심의 복지체계에서 중시되던 전국 일체형 지침이 아닌 지역 특성과 재량 영역을 넓힌 지역 주도형의 개별화된 체계에 대한 관심과 호감이 증가하고 있다.

소득보장뿐만 아니라 사회서비스보장의 균형

적 운영이 강조되고, 공공부조와 사회보험의 제도적 기틀을 갖추고 다양한 욕구에 대응하는 사회복지서비스의 제도화가 병행되어 온 최근의 전달체계 정책은 대상의 범위를 확대함과 동시에 다차원의 과제를 입체적인 추진 체계를 통해 구축할 필요가 있다. 다차원의 과제란 지자체 복지행정, 읍면동 주민센터의 조직·인력에 집중되던 정책 스펙트럼의 확장을 필요로 하며, 입체적인 추진 체계는 중앙부처의 몇 개 주무 부서<sup>1)</sup>가 아닌 모든 유관 부서와 지자체, 공공기관 등이 함께 추진 주체로 기능해야 함을 의미한다.

이와 같은 복지 전달체계의 정비를 위한 과제는 사회복지제도의 성숙 과정에서 그 성격을 달리함과 동시에 양적 증가도 수반한다. 이제 새 정부가 국정과제를 발표한 지 3개월이 훌쩍 지났다. 본고에서는 그간의 누적된 과제들을 해결하고 더욱 진보된 정책 추진 여건을 조성해 갈 복지 전달체계 개편 정책이 준비되고 있는지에 주목하여 어떤 보완과 준비가 필요한지를 검토하고 제언하고자 한다.

## 2. 그간의 복지 전달체계 정책 추진과 그 공과

최초의 전국 단위 공공복지 전달체계 개편 정책은 2006년 추진된 '시군구 주민 생활 지원 서비스 기능 강화' 사업이다.<sup>2)</sup> 이후 10여 년의 기간

1) 보건복지부에서는 공공 전달체계를 담당하는 지역복지과, 이전 정부의 우선순위 높은 국정과제였던 '읍면동 복지허브화' 추진을 담당하는 읍면동 복지허브화 추진단, 민간 사회복지 전달체계 개선을 담당하는 사회서비스자원과가 전달체계 업무를 담당함.

2) 1987년 사회복지전문요원제도 도입으로 지자체 복지행정부서에 사회복지 담당 공무원을 배치한 이후 두 번의 공공복지 전달체계 시범 사업(1995~99년 보건복지사무소 시범 사업, 2004~06년 사회복지사무소 시범 사업)이 실시되었으나 사업 종료 이후 전국화 혹은 관련 후속 정책 추진이 이루어지지 않았음.

동안 정부가 추진한 전달체계 개편 정책은 다음과 같이 그 경향성을 정리해 볼 수 있다.

첫째, ‘사회복지’ 정책을 협의의, 잔여적 성격으로 규정하고 사회복지의 용어를 대체하며 더욱 포괄적인 지원과 사회보장 부문의 협력으로 확장하기 위한 시도가 이루어졌다. 2006년의 시군구 ‘주민 생활 지원’ 기능 강화 추진이 첫 사례이고, 약 10년 후 사회보장급여법 시행(2015년)과 함께 ‘사회보장’ 범위(유관 부문 간)의 복지사업 추진 체계 확장이 모색되었는데, 이 또한 유사한 맥락이다.

둘째, 찾아가는 서비스, 맞춤형 서비스를 기치로 전달체계의 최일선 점점 강화와 대응성 높은 공공서비스 시스템을 구축하고자 하였다. 공공행정에서 ‘통합사례관리’를 정규 업무로 부여하고, 기반 조직으로 시군구의 희망복지지원단 및 읍면동의 복지허브화를 추진한 정책이 대표적인

사례이다.

셋째, 지자체 복지행정의 효율화 기반을 마련하고자 2010년 사회복지통합관리망(행복e음)을 구축하고 이후 사회보장정보시스템으로 발전시켜 무엇보다 자산 조사 및 급여관리 방식이 개선된 점이 가장 큰 변화라 할 수 있다. 생활보호제도 도입 이후, 읍면 읍면동 일선 창구의 사회복지담당 공무원이 맡던 각종 자산 조사 업무를 본청 통합조사·관리팀 설치로 분리하며 읍면동 사회복지 담당자의 여력을 확보하고자 한 것은 공공복지 전달체계가 중앙정부 복지정책의 단순 집행에 제한되었던 관행적인 업무 수행 방식의 전환을 모색하게 한 단초가 되었다. 여전히 지자체의 국고보조사업 집행과 위임된 사업관리는 중요한 역할이지만, 그것에만 머물지 않고 지역 주민을 복지 수요자로 응대하도록 접근 관점의 변화를 추동한 계기가 되었다고 평가할 수 있다.

표 1. 최근 10년간의 복지 전달체계 개편 정책과 주요 방향성

| 연도       | 개편                      | 주요 방향성                                                                     |
|----------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 2006~07년 | 지자체 주민 생활 지원 기능 강화 개편   | · 복지에서 사회정책 영역으로의 확장<br>· 읍면동 주민생활지원팀(복지 전달) 운영                            |
| 2010년    | 행복e음 구축 및 본청 통합조사관리팀 운영 | · 정보시스템 기반 업무 효율화 추진<br>· 읍면동의 ‘갈때기 현상’ 해소, 여력 확보                          |
| 2011년    | 시군구 희망복지지원단 운영          | · 복지 수요의 확대·다양화에 따른 욕구 중심의 서비스 대응 및 공공 자원의 제약 해소<br>· 공공 복지업무로서 통합사례관리 공식화 |
|          | 지자체 복지 인력 7천 명 증원 결정    |                                                                            |
| 2014년    | 읍면동 복지허브화 추진            | · 맞춤형 서비스 대응을 위한 최일선 점점 강화<br>· 읍면동 주민센터를 복지 거점으로 활용(‘행정복지센터’로 명칭 변경 추진)   |
|          | 지자체 복지 인력 6천 명 증원 결정    |                                                                            |

자료: 강해규. (2017. 10.). 지역사회복지의 복지 실천 쟁점과 과제: 정책 추진과 공공-민간-주민의 역동. 한국사회복지학회 2017년 추계학술대회 산학연세션(한국보건사회연구원) 자료집. p. 7.

2011년부터 대거 복지 담당 공무원 확충이 추진된 이후 본격적으로 일선 복지 전달체계를 강화하고자 ‘읍면동 복지허브화’가 전국 단위 사업으로 추진되었는데, 같은 시기에 서울시에서는 ‘찾아가는 동주민센터(이하 찾동)’를 광역자치단체의 독자적인 전달체계 모형으로 추진했고 이는 새 정부 공약으로 반영되면서 파급력을 지닌 사업이 되었다.<sup>3)</sup> 이러한 점에서 새 정부의 복지 전달체계 구상의 단초가 된 두 사업의 내용과 특성을 비교해서 이해할 필요가 있다.

두 사업은 세부 전략에 차이가 있지만 다음과 같은 공통점을 확인할 수 있다. 첫째, 복지정책 수급자 책정-급여관리 등 중앙정부 제도 집행에 집중하던 지자체 복지행정에서 벗어나 복지 수요자의 욕구에서 출발하여 서비스를 설계해 다양한 공공·민간 자원을 연계하는 사례관리 방식을 주민과 가까운 거리에 있는 ‘동주민센터’에서 이루어지도록 도입한 것이다. 둘째, 찾아가는 서비스, 맞춤형 복지서비스 제공 여건 조성을 통해 사무실을 벗어나지 못하고 인적 서비스가 어려웠던 공공복지행정의 변화를 견인한 것으로 평가할 수 있다.<sup>4)</sup> 셋째, 지자체 복지행정 내부의 변화뿐만 아니라 민간-주민의 참여, 마을공동체 활성화 등의 복지자원 확장과 참여 활성화를 촉진하였다. 읍면동 허브화 정책에서는 읍면동 단위 지역사회보장협의체를 운영하도록 하고 민간 부

문과의 협력을 강조하였으며, 서울시 찾동 사업에서는 마을공동체 형성에 중점을 두었다.

즉, 이들 사업은 정책적 시도와 추진 과정 차원에서는 인력 충원의 한계로 인해 개편이 지체되었던 공공복지 전달체계의 최일선 접점(읍면동)에서 유의미한 변화를 추동한 것으로 보인다. 인력의 추가 배치, 팀 설치의 업무 분담 구조 운용과 명확한 업무 부여, 일반행정 조직·인력 운영에의 복지 요소 반영, 동 단위의 민관 협력 강조 등은 새롭게 시도된 개편 방식이다.

그러나 지자체별로 착수 시기가 다르며 안정적으로 운영되기까지는 일정 시간이 필요해 그 성과에 대한 정밀한 평가가 이루어지지 않았다. 이들 사업과 관련한 몇 가지 우려가 제기되고 있다. 사업의 결과가 확인되기 전까지 과실이나 실패로 정리할 사안은 제시하기 어렵지만, 성과가 더딘 이유는 꼼꼼하게 진단하여 정책을 보강하거나 방향을 전환할 필요가 있다. 예컨대, 복지 전달체계의 변화가 가능하려면 일반행정 환경의 변화가 병행되어야 한다는 점, 주민 참여를 통해 복지 패러다임을 변화시켜 가고자 하는 취지는 지난 정부의 복지허브화 정책이나 새 정부 복지 전달체계 정책에 반영된 서울시 찾동 사업의 확산 방안 모두 공통 요소로 담지된 부분이다.

3) 지자체가 주도적으로 독자적 모형을 운영한 사례로는 일찍이 경기도의 무한돌봄센터 운영을 비롯하여 부산시의 다복동 사업, 대전시의 희망타운 사업 등이 있음.

4) 이러한 변화는 동주민센터의 복지 인력 확충을 배경으로 함. 읍면동 복지허브화 사업에서는 동별 맞춤형 복지팀 평균 3명 확충, 서울시 찾동 사업에서는 동 인력의 35% 확대를 추진함.

표 2. 읍면동 복지허브화 정책과 서울시 찾아가는 동주민센터 사업의 주요 내용

| 읍면동 복지허브화                                                                                                                                                                                                                            | 찾아가는 동주민센터                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민과 가장 가깝고 친숙한 읍면동 주민센터의 중심 기능을 복지행정으로 전환, 지역 단위 사회보장 부문의 허브(중추기관)로 역할하도록 추진</li> <li>· 전문 복지 인력이 사회보장정보시스템과 주민네트워크를 기반으로 복지 대상자, 공적 제도, 민간복지기관, 지역복지자원 간 연계 체계 구축, 촘촘한 사회안전망 구현</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동주민센터를 복지, 건강, 마을공동체 기능 중심으로 개편</li> <li>· 직접 찾아가 맞춤형 서비스 제공</li> <li>· 생애주기에 맞는 서비스 제공</li> <li>· 주민 누구나 직접 공동체 활동 참여</li> <li>· 항상 열려 있는 주민 공간</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 맞춤형 복지 전담팀 운영</li> <li>· 복지 사각지대 발굴</li> <li>· 찾아가는 복지 상담</li> <li>· 통합사례관리</li> <li>· 민관 협력 활성화 및 자원관리</li> </ul>                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동 행정 혁신</li> <li>· 주민자치위원회 활동 강화</li> <li>· 자치회관 주민 자율 관리</li> <li>· 동주민센터 공간 개선</li> <li>· 동장 리더십 강화</li> </ul>                                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지 담당 인력 전문성 강화 및 처우 개선</li> <li>· 복지업무 경력자 읍면동장 임용 목표제</li> <li>· 복지 인력 '전문직위제' 활성화</li> </ul>                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지·건강 생태계 구축</li> <li>· 우리동네주무관</li> <li>· (어르신/빈곤위기가정) 복지플래너</li> <li>· (어르신/우리아이) 방문간호사</li> <li>· 복지 통반장</li> <li>· 동 단위 사례관리</li> </ul>                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민관 협력으로 공공복지 보완·강화</li> <li>· 복지통(0)장, 읍면동 단위 지역사회보장협의체 등 주민 조직 적극 활용</li> <li>· 민관 복지 대상자 상호 의뢰 및 자원 정보 공유 추진</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을공동체 형성</li> <li>· 마을계획 수립</li> <li>· 마을활력소</li> <li>· 마을기금 조성(2018년 장기 과제)</li> <li>· 주민 리더 발굴 및 관계망 형성</li> </ul>                                        |

자료: 보건복지부(2016), 서울특별시(2016)에서 발췌하여 정리함.

### 3. 새 정부의 전달체계 유관 정책 내용과 시사점

#### 1) 복지 부문 전달체계 관련 정책 내용

새 정부의 100대 국정과제에서 복지 전달체계 개편 내용은 17번(사회서비스), 74번(획기적 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화) 과제에서 찾아볼 수 있다(국정기획자문위원회, 2017). '국정 목표 2: 더불어 잘사는 경제-소득 주도 성장을 위한 일자리경제' 부문에 포함된 세부 과제는 '사회서비스 공공 인프라 구축과 일자리 확충'으로,

그 내용으로는 '읍면동 주민센터의 찾아가는 보건복지서비스 강화 및 지자체 사회복지 전담 공무원 대폭 확충'이 제시되었다.<sup>5)</sup> '국정목표 4: 고르게 발전하는 지역-풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권' 부문에 포함된 세부 과제는 '획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화'로, 복지 전달체계와 연계된 내용은 '주민 중심 행정복지 서비스 혁신 추진 체계 구축, 읍면동을 주민자치의 실현 공간이자 서비스 제공의 핵심 플랫폼화'하는 것이다.

5) 공약에 제시되었던 '찾아가는 동주민센터'의 전국 확대는 국정과제에 포함되지 않음.

이후 공공복지 전달체계 개편 추진은 행정안전부가 주무 부처로 담당하게 되었으며, 국정과제가 발표된 이후 정부의 추진 방안은 2건의 행정안전부 보도자료(2017. 9. 25. 및 10. 26.)를 통해 확인할 수 있었다.

첫째, “혁신 읍면동 워크숍 개최(9. 26.~27.)를 통해 중앙과 지방이 함께 주민자치가 나아갈

방향을 모색한다”는 보도자료(2017. 9. 25.)에는 혁신 읍면동 사업의 세부 방안으로 ‘보건·복지 및 방문건강서비스·인력 확대’가 제시되었고(행정안전부, 2017), 이와 함께 ‘개인별 맞춤형 통합 서비스’가 포함되었다(표 3). 정부의 정책 방향을 감지할 수 있는 보도자료의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 주민 스스로 우리 동네에 필요한 서비스를 결정하고 해결해 나갈 수 있는 주민자치 확산 방안을 논의하기 위해 지자체 공무원이 한자리에 모인다.
- ‘혁신 읍면동’ 사업은 주민이 주인이 되는 건강한 마을커뮤니티 조성을 목표로 주민 접점인 읍면동에서 이루어지는 마을자치 활성화, 행정 기능 개선 등을 포함한 종합적 읍면동 기능 개선 사업이다.
- 그간의 읍면동 정책은 복지 기능과 인력 확대 등 행정 중심의 개편에만 치중하여 주민의 실질적 참여나 마을공동체와의 연계가 미비한 측면이 있었고, 국가 주도의 정책 추진으로 인해 가장 낮은 단위에서 참여하는 주민들의 실제 목소리를 반영하지 못했다는 지적이 있었다.
- 이러한 미비점을 보완하고 주민 중심의 마을자치를 활성화하기 위해,
  - 보건·복지 및 방문건강서비스·인력 확대, 지역의 유휴 공간 개선을 통한 주민자치공간 설계 등 행정서비스 개선과,
  - 주민 대표기구가 주민협의체로서 역할·기능을 수행할 수 있도록 다양한 권한 부여 및 마을계획에 대한 이행 지원 등을 추진할 계획이다.
- 행정안전부 지방자치분권실장은 “혁신 읍면동 추진을 통해 주민이 주인 되는 건강한 마을커뮤니티가 조성되고, 주민의 삶에 실질적인 변화가 있길 기대한다”며 “앞으로 주민 스스로의 문제를 직접 결정할 수 있는 풀뿌리 민주주의가 실현될 수 있도록 실질적 주민자치의 토대를 강화하겠다”고 밝혔다.
- 행정안전부는 혁신 읍면동 사업을 전담할 추진단을 설치하고, 금년 말까지 20개 읍면동에 대한 임팩트 사업을 거쳐 2018년 200개 읍면동으로 확산될 수 있도록 적극 추진할 계획이다.

자료: 행정안전부. (2017. 9. 25.). 중앙과 지방이 함께 주민자치가 나아갈 방향 모색. 보도자료.

또한 행정안전부가 발표한 보도자료(2017. 10. 26.)의 ‘자치분권 로드맵(안)’에서는 복지 부문 전달체계에도 영향을 미칠 내용이 포착된다. 특히 ‘3. 자치단체의 자치 역량 제고’, ‘4. 풀뿌리

주민자치 강화’ 분야인데, 세부 과제로 자율적·탄력적 자치조직권 확대, 지방공무원 역량 강화, 자치단체 투명성·책임성 강화, 혁신 읍면동 추진 등 4개 과제의 내용이 직접적으로 해당되는 것으

표 3. 행정안전부의 혁신 읍면동 추진 방향

|              | 현행                                                                                                                                     | 개선                                                                                                                                                  |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 읍면동<br>행정 혁신 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 내방 민원 대응</li> <li>▶ 서비스별 분리 제공</li> <li>▶ 행정 중심 청사 공간</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ 보건·복지 방문서비스</li> <li>⊕ 개인별 맞춤형 통합 서비스</li> <li>⊕ 주민 중심의 커뮤니티 공간</li> </ul>                                 |
| 마을자치<br>활성화  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 자문기구 주민자치위원회</li> <li>▶ 공무원 주도 정책 수립</li> <li>▶ 주민 참여 수단 부족</li> <li>▶ 마을 지원 체계 미비</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ 실질적 협치기구 주민자치회</li> <li>⊕ 주민이 직접 마을계획 수립</li> <li>⊕ 모바일을 통한 직접 참여</li> <li>⊕ 지역 특성 반영한 마을 지원 체계</li> </ul> |

자료: 행정안전부 보도자료(2017. 9. 25.). 중앙과 지방이 함께 주민자치가 나아갈 방향 모색.

로 보인다.

첫째, 자율적·탄력적 자치조직권 확대 과제는 기존 인건비 제도 개선을 통한 정원관리 자율화와 대민서비스 중심의 자치단체 유형별 맞춤형 조직 재설계를, 둘째, 지방공무원 역량 강화 과제는 직무 중심 채용 시스템 개선, 필수 보직 기간(2년) 준수 강화, 생애주기별 맞춤형 교육 등을, 셋째, 자치단체 투명성·책임성 강화 과제는 지방

시스템을 구축해 행·재정 정보를 투명하게 공시하는 내용을 담고 있으며 넷째, 혁신 읍면동 추진 과제는 주민자치회 역할 확대[마을계획 수립, 주민자치센터 운영, 주민세(개인균등분)를 주민자치회 사업에 활용하는 것 등], 읍면동 행정 혁신(보건·복지 현장 전담 인력 확충, 읍면동 청사 공간 혁신 등 읍면동을 자치 공간으로 재창조), 지역별 특성을 고려한 다양한 마을 모델 발굴을 내용으로 제시하고 있다(행정안전부, 2017).

표 4. 자치분권 로드맵(안)

| 분야                  | 과제명                 |                                                                               |
|---------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 중앙 권한의 획기적 지방 이양 | · 중앙·지방 사무 구분 기준 정립 | · 광역 단위 자치경찰제 도입                                                              |
|                     | · 자치분권 사전협의제 신설     | · 제주특별자치도 분권 모델 완성                                                            |
|                     | · 기능 중심의 포괄적 지방 이양  | · 교육자치와 일반자치 연계 강화                                                            |
| 2. 강력한 재정분권 추진      | 지방 자주 재원 확충         | · 지방소비세·지방소득세 확대 · 교향사랑기부제 도입<br>· 신세원 발굴 등 자체 노력 강화                          |
|                     | 지방재정 균형 기능 강화       | · 자치단체 간 수평적 재정 조정 기능 확대 · 지역상생발전기금 확대<br>· 지방교부세 역할 강화 및 제도 개선 · 국고보조사업 등 개편 |
|                     | 지방재정 자율성·책임성 확대     | · 지방재정제도 자율성 제고 · 지방세 체납 징수 및 주민 참여 강화<br>· 재정 정보 공개 확대                       |

(표 계속)

|                     |                      |                             |
|---------------------|----------------------|-----------------------------|
| 3. 자치단체의 자치 역량 제고   | · 지방의회 역할 확대         | · 지방공무원 역량 강화               |
|                     | · 자율적·탄력적 자치조직권 확대   | · 자치단체 투명성·책임성 강화           |
| 4. 풀뿌리 주민자치 강화      | · 혁신 읍면동 추진          | · 주민참여예산제 적용 범위 확대          |
|                     | · 주민투표제도 활성화         | · 주민조례개폐청구제도 개선             |
|                     | · 주민소환제도 활성화         |                             |
| 5. 네트워크형 지방행정 체계 구축 | · 자치단체 간 협약제도 도입     | · 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원 |
|                     | · 광역연합제도 도입          | · 사회 혁신적 갈등관리제도 확산          |
|                     | · 자치단체와 특행기관 간 협업 강화 |                             |

자료: 행정안전부, 보도자료(2017. 10. 26.). 지방자치분권 5년 로드맵 나왔다.

## 2) 새 정부의 복지 전달체계 관련 국정과제 추진 방향의 시사점

현재 시점에서 복지 부문 전달체계 개편 정책을 확인할 수 있는 세 가지 자료(100대 국정과제와 행정안전부가 발표한 보도자료)를 살펴본 결과, 복지 전달체계에 대한 정책 접근의 변화를 읽을 수 있었다.

첫째, ‘복지’, ‘전달체계’의 용어가 명시적으로 사용된 정책을 제시한 것은 사회서비스 공공 인프라 구축과 일자리 확충의 세부 과제로서 ‘읍면동 주민센터의 찾아가는 보건복지서비스, 지자체 복지공무원 및 방문건강관리 수행 간호직 확충 등을 통한 지역사회 보건복지 전달체계 혁신’의 내용이 유일하다. 읍면동 주민센터의 전체 기능을 복지 중심으로 강화해 가기 위한 종합적인 청사진을 확인하기는 어렵다. 전달체계에 영향을 미칠 ‘사회서비스공단’ 설립이 제시되었고, 복

지사업 부문별로 전달체계의 구축 혹은 정비가 동반될 과제들이 다수 있지만,<sup>6)</sup> 지역 단위의 통합적 전달체계 구축·운영, 중앙과 지자체(시도-시군구-읍면동), 공공·민간복지 주체의 변화를 촉진할 정책의 단초를 찾아볼 수는 없었다. 또한 지역사회 보건복지 전달체계 혁신을 가능하게 하는 복지공무원과 간호직의 인력 확충은 필요 불가결한, 우선순위가 높은 과제이지만 전달체계의 변화를 위해 요청되는 복잡다단한 과제들은 어떤 정책을 통해 독려될 수 있을지에 대한 우려를 떨치기 어렵다.

둘째, 지방자치단체를 총괄하는 행정안전부가 읍면동을 혁신하는 사업(혁신 읍면동 사업)을 중점 과제로 정하고 주민 복지를 위한 행정 혁신까지 챙겨 추진하는 것은 환영할 일이고 어쩌면 당연한 일이다. 그러나 한편으로는 사회복지 부문의 중추 전달체계를 독립 행정기관이 아닌 지자

6) 장애인 지원 강화(과제 42), 치매국가책임제(과제 43), 정신건강 증진 체계 강화(과제 44), 주거복지 사각지대 해소(과제 46), 아동보호 종합 지원 체계 구축(과제 48), 온종일 돌봄 체계 구축(과제 49), 학교 밖 청소년 지원-사회안전망 강화-보호필요아동 지원(과제 53), 한부모가족 자립-다문화가족 지원-취약가족 지원(과제 65), 국민 기초문화생활보장(과제 67), 생활체육환경 조성(과제 72) 등임.

체 복지행정부서로 정착시켜 가며 겪어 왔던 난항이 재현되지 않을까 하는 염려도 동반된다. 종합행정기관인 읍면동 주민센터<sup>7)</sup>에서 복지행정을 업그레이드하기 위해서는 복지의 세부 영역별 전문성을 고려한 촘촘한 업무 설계, 서비스 대응 방안 및 관련 기술의 제시와 지원, 일반행정과는 차별적인 업무 성과의 파악 및 슈퍼비전 등 전달체계의 종합화, 보편화에 뒤지지 않는 전문화의 기조가 정책 방향으로 반영되어야 하기 때문이다.

셋째, 복지 전달체계 개선 방안이 담긴 혁신 읍면동 사업의 핵심 목표는 ‘풀뿌리 주민자치의 강화’이며, ‘주민이 주인이 되는 건강한 마을커뮤니티 조성’이다. ‘마을자치 활성화’는 누구나 동의할 수 있는 과제이다. 그러나 실현 과정에서 나타날 수 있는 관 주도의 역기능에 대한 우려가 제기되며, 다른 한편으로는 공공복지 전달체계의 최일선 접점인 읍면동 주민센터에서 복지행정 및 서비스에 반영해 가야 할 복지업무의 특수성과 전문화를 위한 정책적 접근을 마을자치가 대체할 수 있는가에 대한 심도 있는 검토가 필요하다. 즉, 마을자치를 통해 주민 모두가 원하고 필요로 하는 복지를 계획하고 자치적으로 복지서비스를 생산, 공유하는 접근과 국가 복지시스템 운영 과정에서 서비스의 전문성, 대응성을 높이는 과정은 보완적으로 병행되어야 하는 과업인데, 현재 제시된 정책 방향과 추진 체계에서는 그것을 기대하기가 쉽지 않은 것으로 판단된다.

이러한 점에서 복지 전달체계의 정책 방향과 과제는 좀 더 풍부하게 검토, 준비될 필요가 있을 것이라 생각한다.

#### 4. 전달체계 정책 방향 및 주요 과제 제언

##### 1) 정책 방향 설정

우리의 사회보장체계는 소득보장제도의 기틀을 구축한 이후 보완적인 강화와 재구조화 모색이 진행되고 있으며, 10여 년 전부터 제도화가 진행되며 성장 과정에 있는 사회서비스 영역은 보장의 체계화가 준비되고 있다. 전달체계의 정책은 이와 같은 제도의 발전, 변화와 함께하며 국가 전반의 행정 여건에 영향을 받는다. 이와 관련하여 고려할 새 정부의 정책 기조로서 복지 전달 체계에 영향을 미칠 내용을 첫째, 소득보장과 사회서비스보장의 균형적 확대, 둘째, (강력한) 자치·분권화 및 거버넌스 중시, 셋째, 확장적 복지 범위의 추진 체계(사회보장/사회정책 영역) 모색이라 판단하였으며, 향후 전달체계의 진일보를 위해 고려해야 할 정책 방향을 제언하고자 한다.

##### 2) 주요 과제

###### (1) 시군구 본청의 기획·관리 기능 강화

지자체의 주도성을 높여 갈 분권화와 복지 분야별 전문화가 동시에 가능한 공공복지 전달체계 마련을 위해서는 지자체를 중심으로 복지정

7) 물론 몇 년 전부터 읍면동 주민센터는 ‘행정복지센터’로 명칭 변경이 추진되었기에 복지 기능의 확장이 인식된 변화로 이해되기도 함.

표 5. 새 정부의 정책 기조와 전달체계 정책 방향 제언

| 고려할 정책 기조                             | 전달체계 정책 방향                                                                        |                                                                                                         |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                       | 과거                                                                                | 향후                                                                                                      |
| 소득보장과<br>사회서비스보장의<br>균형적 확대           | · 공공 전달체계 개편에 집중<br>· 지자체 조직 정비, 인력 확충<br>· 정보시스템 마련<br>· 민관 협력을 위한 네트워킹 법제화      | · 민간의 다양한 서비스 전달체계 포괄<br>· 지역별 사회서비스보장을 위한 사업기관 확충<br>· 서비스 품질 관리를 위한 공적 책임성 강화, 주체별 역할 정비              |
|                                       | · 중앙사업 집행-급여관리 중시<br>· 과학화, 체계화, 행정 효율화                                           | · 대면서비스 중시<br>· 서비스 절차와 체감도를 위한 질적 개선<br>· 서비스사업의 기획·관리 운영 중시<br>· 수요·공급의 체계적 관리, 지역 맞춤형 서비스 설계         |
| (강력한) 자치·분권화 및<br>거버넌스 중시             | · 중앙정부 사업 및 지침 의존<br>· 전달체계의 획일적 모형 제시                                            | · 지역별 여건 고려, 복지행정의 지자체별 재량 영역 확대<br>· 복지 기획 역량 제고                                                       |
| 확장적 복지 범위의 추진<br>체계<br>(사회보장/사회정책 영역) | · 사회보장위원회를 통한 컨트롤타워 구축 추진<br>· 복지부 중심, 부처 협력 미흡<br>· 지자체 지역사회보장계획을 통한 추진 체계 구축 모색 | · 사회정책/사회서비스 영역의 보편성과 부문별 특수성을 고려한 정책 추진 체계 마련<br>· 정부 부처 간, 지자체 내 유관 부서 간 동등한 협력 필요성 인식, 협조 업무 실행 및 공유 |

책의 기획-집행-서비스를 균형적으로 강화할 필요가 있다. 이는 앞서 살펴본 ‘혁신 동’ 사업에 더해 보장되어야 할 과제이다. 지자체의 최일선 단위인 읍면동만의 변화로는 복지 전달체계 개선이 매우 제한적일 것이기 때문이다.

지자체의 복지행정이 국가 사업의 단순 집행·관리에서 나아가 지역 주민의 복지 수요를 반영한 지역 단위 복지시스템을 운영해 가기 위해서는 미흡했던 행정 기능을 강화하고 전문성을 높여 갈 필요가 있다. 그간의 복지 전달체계 개편은 적체된 전달체계 문제를 해결하기 위한 시도에 집중되었다. 즉, ‘읍면동 깔때기 현상’과 읍면동 일선 창구 담당자의 자산 조사 과부담을 해소하고 복지 수요의 다양화·복합성 증가에 따른 욕구 중심의 서비스 대응 체계(통합사례관리)를 마

련하는 단초를 갖춘 것이다.

대민서비스의 점점인 읍면동의 강화는 (행정안전부의 혁신 읍면동 사업을 통해) 추진될 것으로 기대된다. 예정했던 복지 담당 인력의 배치가 순조롭게 이루어지고, 읍면동 허브화 정책에서도, 서울시 찾동 사업에서도 추진되었던 충실한 통합사례관리 대응 시스템을 완성하는 작업이 핵심이 될 것이다. 그런데 복지 전달체계 개선을 위해서는 이뿐만 아니라 지역 단위의 사업 기획, 서비스기관 관리·점점의 대폭 강화가 필요하다. 이는 사회적 서비스의 품질 제고, 복지사업 운영의 효율화를 가능하게 하는 중요한 과제이며, 사회복지사업의 중앙 의존적 구조를 지역의 주동성을 강화하는 운영 체계로 조정해 가기 위한 중요한 전제이다.

표 6. 지자체(시군구 및 읍면동) 복지행정의 주요 기능과 개편 추진 과제

|          |            | 기획                                                            | 제도 집행                                                                                    |            | 복지서비스<br>(비법정서비스)                                                                             |           |
|----------|------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|          |            |                                                               | 사업관리                                                                                     |            | 대면서비스                                                                                         |           |
| 담당 부서    |            | 시군구                                                           |                                                                                          |            |                                                                                               | 읍면동 주민센터  |
|          |            | 복지정책·복지기획팀                                                    | 사업-대상별과/팀)<br>기초보장, 자활지원, 장애인-노인-아동-청소년-보육-여성-가족복지 등                                     | 통합조사-통합관리팀 | 희망복지지원단                                                                                       | (맞춤형 복지팀) |
| 주요 기능    |            | - 지역사회보장계획 수립-시행-점검<br>- 지자체 복지 수요 -공급 실태 파악<br>- 지자체 자체사업 개발 | - 대상자 선정<br>- 자산 조사<br>- 급여 결정·지급<br>- 사후 관리<br>- 복지사업기관/시설 예산 집행<br>- 복지사업기관/시설 관리·모니터링 |            | - 상담(가구 방문, 찾아가는 서비스)<br>- 욕구조사<br>- 통합사례관리<br>- 자원 발굴-관리<br>- 복지자원 네트워크(지역사회보장협의체 등)         |           |
| 개편<br>추진 | 2009~2010년 | -                                                             | · 행복이음 운영<br>· 통합조사·관리팀 운영                                                               |            | · 서비스연계팀 본청 운영                                                                                | -         |
|          | 2011~2017년 | -                                                             | · 사회보장정보시스템 운영                                                                           |            | · 희망복지지원단 본청 설치, 통합사례관리 운영<br>· 읍면동 복지허브화 운영<br>· 읍면동 지역사회보장협의체 운영                            |           |
|          | 향후 과제      | ▶ 지역 단위 복지시스템의 컨트롤타워 기능 강화                                    | ▶ 지역 단위 대상별 보호시스템의 체계적-효율적 운영<br>- 복지 수급 관리<br>- 복지서비스기관/시설 관리<br>- 사업(기관)간 연계 체계 마련     |            | ▶ 읍면동 주민센터의 주민서비스 통합성, 대응성 강화<br>- (찾동-읍면동 복지허브화가 추구한) 촘촘한 주민 대응-상담과 사례관리 중심의 공공서비스 체계화 지속 추구 |           |

좀 더 구체적으로 제안하자면 시군구 본청의 획기적인 변화가 필요하다는 것이다. 먼저 시군구가 본연의 지역 단위 복지시스템의 컨트롤타워 기능을 갖기 위해서는 기획 부서에 적정 규모의

인력을 배치하고 역량을 강화할 필요가 있다. 다음으로 사업 영역별 관리·운영의 정상화<sup>8)</sup>가 요청된다. 시군구 단위의 부분별 복지 수요와 공급 상황을 고려하는 일, 복지서비스기관·시설의 안전,

8) '정상화'의 표현에 논란의 소지가 있을 수 있으나 현재 노인, 장애인, 아동 등 분야별 팀 인력은 평균 4.9명에 불과하여[전국 시군구의 총 2778개 팀, 1만 3538명의 배치 현황을 시군구별 홈페이지 게시 자료(2016년 7월 기준)를 취합, 정리하여 파악함] 노인, 장애인, 보육, 아동·청소년 등 다수의 중앙사업 집행과 서비스제공기관 관리, 지자체 자체 복지사업 기획 및 수급 관리 등을 담당할 부서의 경우 부여된 업무의 충실한 수행이 어려운 실정으로 파악됨[강해규, 박세경, 함영진, 최지선, 김보영, 이정은 등(2016), p. 173].

인권 보호 등에 초점을 둔 운영 점검과 시설 거주자·이용자 서비스 실태 및 체감을 고려하여 관리하는 일, 지역 내 다양한 사업(기관) 간 연계 체계를 마련<sup>9)</sup>하는 일(회의 중심의 협의체 운영을 넘어 상시적인 의뢰·연계·협력을 위한 여건 마련 및 상황 점검) 등이 시급히 요청되는 과제이다.

이와 같은 지자체의 기능 강화를 위해서는 역시나 인력 배치가 관건이다. 그간 시군구 본청에 대한 인력 배치는 주로 통합조사·관리팀, 희망복지지원단 설치 시 이루어졌으며 이후의 인력 증원은 주로 읍면동을 중심으로 집중되었다. 따라서 기능 확대를 위해 적절한 인력의 규모와 역량 개발이 필요하다는 점은 거듭 강조될 일이다.

## (2) 분권-균형 발전을 위한 지방의 주도성 존중, 중앙정부의 역할 변화

전달체계 정책 추진 과정에서는 중앙정부의 개편 방향이 전국적으로 반영되도록 방향성을 공유하되 조직 모형 등의 구체적인 개편안은 지역 여건에 따라 탄력적으로 구현하도록 재량권을 부여하는 방안이 현실화될 필요가 있다.

예컨대 중앙정부가 한두 가지의 조직 모형을 제시하고 전국적으로 이를 준수하도록 하는 방

안은 개편 초기에는 유효했지만 이제는 지역의 인구 특성 등을 감안한 기본 복지 담당 인력의 배치 수준을 제시한다든가 복지 전달체계의 필수 강화 업무를 명확하게 부여하고 지역별 목표를 설정하도록 하여 결과·성과 중심으로 점검하는 추세다.

이와 관련하여 복지부가 준비 중인 제4기 지역사회보장계획(2019~22) 추진 방안의 변화가 주목된다. 지역사회보장지표<sup>10)</sup>의 활용성을 높여 모든 지자체가 보편적으로 발전시켜 나갈 수 있는 주요 정책 이슈를 공유할 수 있는 틀을 제시하고(보건복지부, 지역사회보장균형발전지원센터, 2017), 지자체별 추진 전략과 세부 사업의 성과관리를 위한 지표로 활용하도록 하는 방안이다.<sup>11)</sup>

상당한 기간이 소요되겠지만 투입과 기반 마련 상황 점검, 예산 지원과 집행 관리 중심의 정책을 과정에 대한 지원과 성과 확인 중심으로 전환해 가는 작업이 필요할 것으로 판단된다.

## (3) 지역별 서비스 공급의 확대

복지 사각지대를 발굴하여 복지 수요를 진단하고 공공·민간을 아우르는 다각적인 대응 방안을 마련하고자 했던 그간의 시도는 전달체계 정

9) 노인장기요양등급외자의 서비스 대응을 위한 건보공단-보건소-지자체 협력, 아동보호전문기관, 지역 내 아동 방과후돌봄기관 협력 견인 등이 해당됨.

10) 강해규 등(2015)의 연구에서 지역사회보장지표를 개발, 지표체계를 구성함. 사회보장기본법상 사회서비스의 정의(법 제3조 4항)를 고려하여 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경을 포함함. 복지 영역을 아동 및 성인 돌봄, 보호 및 안전으로 구분하면서 종합적인 지역 주민의 삶의 질과 사회보장 기반을 반영하기 위한 총괄 영역을 추가함. 그 결과 돌봄(아동)-돌봄(성인)-보호안전-건강-교육-고용-주거-문화여가-환경-총괄(삶의 질 및 지역 인프라) 등 총 10개 영역을 도출함.

11) 중앙정부가 제시하는 공통지표(지역사회보장지표)와 지자체의 자체 판단으로 개발한 자율지표 모두 활용 가능하며, 이 지표를 통해 시군구별, 시도별 사회보장 수준 분석 결과를 공표하여 해당 지자체의 위상을 확인하고 상호 벤치마킹할 수 있는 정보를 제공하게 됨.

책의 맥락에서 추진되었다. 이는 그러나 전달체계 개선 전략뿐만 아니라 사회서비스제도 운영 차원에서 설계, 접근될 필요가 있으며, 결국 지역별 수요를 반영한 서비스 공급의 확대가 동반되어야 한다.

최근까지 지자체 복지행정에서는 통합사례관을 통해 다양한 복지 욕구에 대한 체계적·지속적인 서비스가 가능한 시스템을 갖추어 가면서 공공 자원의 제약을 ‘민간 자원 발굴’을 통해 보완하고 있어 지역 현장에서는 자원의 한계, 자원 발굴 여력의 한계를 제기하는 실정이다.

실질적인 복지서비스의 증진을 위해서는 주민 복지의 수요-공급을 기초적으로 관리하는 복지행정의 강화와 함께 지역별(균형적인) 서비스 공급 기반의 강화가 필요 불가결한 과제이다.

복지 부문의 사회서비스 전달체계는 다양한 사업만큼 다종다양하고 분절적인 전달체계를 형성하고 있으며, 서비스 부문별·기관별 인력 부족 문제가 상존한다. 또한 모호한 의뢰 체계와 비공식적 협력 체계에서 개인 역량, 기관 의지에 의존한 사례관리가 이뤄져 해당 기관들의 부담이 가중되고 있다.

단기적으로는 지역 내 공공·민간 서비스기관 간 주요 업무별 연계·의뢰 체계를 공식화할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다. 이뿐만 아니라 주요 지역 복지서비스기관의 역할 강화(종합사회복지관 등)를 위한 인력, 재정 투입이 고려되어야 할 것이다. 더 장기적으로는 핵심 서비스기관의 지역별 격차를 축소하는 정책 방안이 마련되어야 할 것이다. 서비스별 최저·적정

배치 기준을 마련하고 지자체별로 반영하는 노력을 견인하는 방안이다.

## 5. 나가며

복지 전달체계의 정책은 선택과 집중을 통한 독립적인 설계가 불가능하고, 다양한 제도와 정책, 이해관계자의 인식과 행태를 고려하고 현행 시스템의 존재 위에서 개선 가능성을 찾아야 한다는 점에서 조심스럽고 어렵다. 더욱이 그동안 해결하지 못한 누적된 과제와 새로운 정책 기조를 함께 고려해야 한다.

불가피한 여건에서 그간의 복지 전달체계 정책은 지자체 복지행정 개편에 집중해 왔고, 그의 중요성은 여전하다. 지방자치의 성숙과 강력한 분권화를 추진하는 새 정부의 정책 기조를 고려하면 더욱 그러하다. 성장 과정에 있는 사회서비스제도와 사회서비스보장 체계 구축 모색의 정책 기조는 그동안 지체되었던 민간 복지 전달체계에 대한 점검 필요성을 높이고 있다. 또한 최근 몇 년간 사회복지에 대한 정책 추진 체계는 ‘사회보장’의 범위로 유관 영역 협력 체계의 작동을 추구해 왔고, 복지 욕구의 가없는 확장 추세로 인해 복지정책의 경계 지우기는 점차 곤혹스러운 과제가 되고 있다.

이렇듯 복지 전달체계 정책에서 고려해야 할 대상, 범위, 문제는 넓고 깊고 복잡적이므로 한두 가지 브랜드 사업의 추진보다는 포괄적이고 종합적인 점검과 정책 패키지가 마련되어야 할 것으로 생각된다. ■

로드맵 나왔다. 보도자료.

## 참고문헌

강혜규. (2017. 10.). 지역사회복지 실천 쟁점  
과 과제: 정책 추진과 공공-민간-주민의  
역동. 한국사회복지학회 2017년 추계학  
술대회 산학연세션(한국보건사회연구원)  
자료집.

강혜규, 박세경, 함영진, 최지선, 김보영, 이정은  
등. (2016). 사회보장부문의 서비스 전달  
체계 연구: 맞춤형 서비스를 위한 통합성  
분석을 중심으로. 한국보건사회연구원.

강혜규, 박세경, 정해식, 이민경, 이정은, 김보영  
등. (2015). 지역사회보장지표 개발 및 지  
역간 균형발전지원체계 마련 연구. 보건  
복지부, 한국보건사회연구원.

국정기획자문위원회. (2017. 7.). 문재인 정부 국  
정운영 5개년 계획.

보건복지부, 지역사회보장균형발전지원센터.  
(2017. 10.). 제4기 지역사회보장계획 수  
립 방안. 제4기 지역사회보장계획 수립 방  
안 공청회 자료집.

보건복지부. (2016). 읍면동 맞춤형복지팀 업무  
매뉴얼.

서울특별시. (2016. 12.). 2016 찾아가는 동주민  
센터 성과공유대회: 함께 나누는 찾동, 같  
이 꿈꾸는 서울 자료집.

행정안전부. (2017. 9. 25.). 중앙과 지방이 함께  
주민자치가 나아갈 방향 모색. 보도자료.

행정안전부. (2017. 10. 26.). 지방자치분권 5년