

읍면동 복지허브화의 특징과 쟁점

김이배 (광주복지재단)

I. 들어가기

본 연구는 사회복지전달체계 개편의 일환으로 진행중인 ‘읍면동 복지허브화’의 특징과 쟁점을 총괄적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 현 개편안은 읍면동 주민센터에 맞춤형복지팀을 설치하여 사각지대 발굴, 방문상담, 통합사례관리, 민관협력 활성화 등을 수행하는 것을 골자로 하고 있다. 이를 통해 주민의 복지체감도를 향상시키고자 하며, 2018년도까지 전국 읍면동에 확산시킬 예정이다.

박근혜 정부(2013-2017)는 초기부터 전달체계 개편에 큰 관심을 보여왔다. 사회보장위원회의 1차 회의(2013.5.14)부터 주요 안건으로 논의되었으며, 동주민센터 복지기능강화 지침을 마련(2013.11.27.)하였고, 관련 시범사업(2014.7-2015.12)을 전국 15개소에서 실시하였다. 시범사업에 대한 평가는 대체로 긍정적인 것으로 제시되지만, 상세내용을 살펴보면 다른 평가가 가능하다(이현주 외, 2014; 김필두 외, 2015; 김이배·배은석, 2015 등). 2016년 현재는 ‘읍면동 복지허브화 모델링 사업’으로 30개 지역이 사업을 진행하고 있고, 약 700개의 읍면동이 개편에 참여하고 있다.

이번 읍면동 복지허브화 개편은 기존 전달체계의 문제점을 극복할 수 있는 수준으로 진행되고 있는지 여러 가지 측면에서 검토가 필요하다. 기존에 다양한 전달체계 개편이 시도된 바 있으나 개편 결과는 설계와 집행상의 문제로 한계를 보여준 바 있다(김이배, 2014a). 일부 지역 시범사업 아닌 전국단위 개편은 2006년 실시된 주민생활지원서비스 개편 이후 두 번째이다. 전달체계와 관련된 선행연구들은 전달체계가 가진 복잡함, 이를테면 다양한 변수들을 고려해야 하는 고차 방정식의 문제와 같은 성격 때문에 매우 정교한 플랜과 실행이 필수적이라고 제언한다. 제도적 측면 뿐만 아니라 문화적 측면 그리고 인력의 역량까지 고려해야 하

기 때문에 전달체계 개선은 쉽지 않은 과제로 이해된다. 전달체계 문제는 누적된 역사성을 가지고 있으며, 이러한 문제들을 충분히 검토하여 실행할 필요가 있다. 전달체계는 조직, 인력, 업무, 서비스연계와 민관협력, 사례관리, 중앙과 지방의 역할분담 등이 복합적으로 연결되어 있어 다양한 측면에서 함께 개선되어야 할 과제를 안고 있으며, 어느 한 분야의 개선만으로 해결될 수 없고 전반적인 영역에서 개선이 필요한 주제이다(박경숙 외, 2012).

읍면동 중심의 개편은 읍면동이 단순히 정책이나 서비스를 전달하는 통로라는 소극적인 의미를 넘어 주민에게 사례관리 등의 수단으로 양질의 서비스를 제공하는 핵심공간으로 보다 적극적인 역할이 부여되고 있다는 것이 특징적이다. 그러나 한편에서는 정비되지 아니한 전달체계의 환경속에서 전문적 서비스가 빠르게 확산되는 상황에 대한 우려도 높다. 오히려 이러한 개편의도들이 전달체계의 문제를 더욱더 심화시킬 요인도 있기 때문이다. 그러므로 개편의 목적과 수단의 적합성도 꼼꼼히 검토할 필요가 있다.

‘읍면동 복지허브화’에서 허브(hub)는 중심이 되는 곳이며, 자전거 바퀴의 살이 모여 있는 중심축을 의미하기도 한다. 다시 말해 지역단위에서 복지사업을 수행하는데 있어 읍면동이 중심이 됨을 의미한다. 읍면동이 센터가 된다는 의미는 복지사업과 관련된 통제(control)기능을 읍면동이 수행한다는 의미로 해석될 수도 있고, 업무추진에서 주도(initiative)기능이 강화된 것일 수도 있다. 좀 더 쉬운 해석으로는 동주민센터를 일반행정 위주의 업무수행이 아닌 복지기능 위주로 개편하겠다는 것이기도 하다. 그러므로 실질적으로 그러한 기능이 작동될 수 있는 것인지도 면밀하게 검토할 필요가 있다. 읍면동이란 지역적 공간이 공공전달체계라는 큰 범위를 어떻게 변화시키고 개선시킬 수 있는 기제가 될 수 있는지 분석될 필요가 있다.

또 다른 측면에서는 ‘읍면동 복지허브화’가 본질적으로 어떠한 성격의 정책인지 그리고 추진에 있어 관련 쟁점들은 어떠한 사항들이 있는지 검토될 필요가 있다. 왜냐하면 이번 개편은 향후 수년간 우리나라 공공복지 전달체계의 표준으로 자리를 잡을 것이기 때문이다. 특히 선행연구(김이배·배은석, 2015)에서 언급했다시피 과연 ‘읍면동 복지허브화’의 목표와 성과가 무엇이어서 하는지 좀 더 세심하게 고찰할 필요성도 제기된다. 이 주제는 전달체계 개편이 지향하는 본질적인 가치와 방향성이 무엇인지와 연결되는 지점이다. 지금까지 전달체계 개편에서 중요하게 누락했던 사항은 전달체계가 어떤 가치를 지향하는가 또는 해야 하는가라는 것이었다. 제도와 정책은 추구하는 가치의 표현이며, 어떤 것을 지향하는가에 따라 그 내용이 달라지기 때문이다. 지금까지 다분히 수단적인 차원에서만 전달체계가 논의되면서, 전달체계 개편의 범위를 매우 소극적으로 경계지은 것은 아닌지 반성할 필요가 있다. 개편의 수단은 그러한 가치를 성취할 수 있는 수준에서 구성되어야 하며, 조직과 인력은 실질적인 변화가 가능한 수준에서 투자되어야 한다는 원칙을 준수했는지도 살펴볼 필요가 있다. 또한 현 전달체계 개편안의 개별사업은 한편으로 매우 구체적인 것을 지향하면서, 또 한편으로는 통합사례관리 수행과 같이 매우 모호한 것을 지향하고 있다. 형식이나 방식은 제시되어 있지

만 수준과 깊이는 고정화되어 있지 않는 특징을 고려할 때, 어떻게 진행하는 것이 바람직할 것인지 검토할 필요가 있다.

전달체계와 관련해 다양한 논의지점들이 존재하지만 본 연구는 개편안과 관련된 총괄적인 입장에서 주제를 다루고자 하였다. 쟁점분석의 영역은 크게 2가지로 구분하여, 개편안의 정당성과 정합성, 가치, 방향성 등 주로 개편안 구조와 관련된 부분과 개편안이 제시한 조직 및 인력, 4대 프로그램, 관련 쟁점 등 프로그램의 개별 내용 부분으로 구분하였다. 개편안 구조는 주로 거시적인 측면을, 개별 프로그램은 주로 미시적인 측면을 다루고자 하였으나 두 영역은 분리하여 다루기가 곤란하기에 때때로 혼합하여 접근하였다.

연구방법으로는 주로 선행연구 등의 문헌고찰을 사용하였으며, 보완적으로 실무자 인터뷰 및 개편 현장 방문 등 다양한 방법을 활용하였다. 연구결과는 ‘읍면동 복지허브화’ 개편 초기의 정책적, 이론적, 실천적 함의를 제공할 것으로 기대한다.

II. 이론적 배경

1. 선행연구 검토

전달체계 개편 연구는 항시적으로 진행되어 왔다. 개편 이전에는 개편안 제시를 위한 연구가 진행되었고, 이후 개편과정에서는 개편안의 문제를 개선한 개편안이 준비되었다. 읍면동 복지허브화 개편방안이 처음으로 고려된 것은 지방자치단체의 복지기능 강화와 지역사회 중심의 통합적 서비스 제공을 위한 복지전달체계 개편방안 연구이다(정홍원 외, 2012). 연구에서는 시군구 단위 통합안, 권역별 동 통합안, 현 전달체계 유지 및 강화안 등 세 가지 안이 제시되었다. 이후 강혜규 외(2013)의 연구는 앞서 제시된 논의를 동주민센터 복지허브화로 구체화시켰다. 개편 모형은 이후 도시형은 주민센터 복지허브 기능 수행이 가능한 기능보강형, 통합형, 거점형 등으로 제시되었고, 농촌형은 희망복지지원단 강화형이 제시되었다(사회보장위원회, 2013). 이후 도시형은 현실적인 여건상 기능보강형을 우선적으로 추진하는 것을 정리되었고, 2014년 2월 생활고를 이유로 하는 가족사망 사건(일명 송과 세 모녀 사건 등)이 발생하면서 복지사각지대 발굴 및 찾아가는 서비스 등 체감도 높은 복지서비스 제공을 위한 전달체계 개선이 강조되었다¹⁾. 이것은 곧 읍면동 단위 인적안전망 설치로 연결되었다. 이후

1) 이러한 전개는 2004년 12월 대구에서 발생한 4세 남아 아사사건(일명 대구 불로동 어린이 사망사건)을 계기로 전달체계 개편논의가 촉발되어 이후에 ‘주민생활지원 통합서비스 전달체계’로 연결되는 것과 유사하다. 계기는 중요하나 개별 사건이 전달체계의 방향이나 내용을 규정하게 되는 것은 과도한 의미부여로 해석될 수 있다.

한동안 시범사업 이외에는 전달체계에서 큰 변화가 감지되지 않다가, 2016년 이후부터 본격적으로 읍면동 복지허브화 계획이 추진되고 있다.

전달체계 개선이라는 주제는 사회정책적으로 매우 중요한 과제였기 때문에 관련 연구는 꾸준히 진행되었다. 읍면동 복지허브화와 관련해서는 시범사업과 관련해서 시기적으로 초기의 연구(2014년 7-12월)에 해당하는 이현주 외(2014)의 연구가 있고, 2015년도 상반기 기간까지 포함하는 연구로 김필두 외(2015)의 연구가 있다. 지자체 단위에서도 관련 연구가 진행되어 경기도(성은미 외, 2014; 2015), 경상북도(김이배·김보영, 2015), 부산광역시(김이배·배은석, 2015) 등의 지역에서 연구가 진행되었다. 한편으로 이러한 연구 이전에는 단순히 전달체계 개편안 뿐만 아니라 주요하게는 희망복지지원단을 중심으로 한 사례관리 관련 연구들이 수행되어 다양한 갈래로 전달체계 연구가 진행되었다. 2012년 시군구 단위에 희망복지지원단이 설치되고 난 이후 이와 관련된 연구들이 대표적이다. 희망복지지원단의 사례관리 업무는 읍면동 복지허브화와 연결되는데 있어 핵심적인 업무로 간주된다. 사례관리에 대한 접근을 전달체계 관점에서 접근하는 연구와 임상적인 관점에서 접근하는 연구로 구분한다면 전자의 연구들이 주로 이와 관련된 연구이다. 기존 전달체계 연구들이 조직과 인력 그리고 프로그램에 대한 개선이란 주제로 진행되어 왔다면, 이후는 사례관리라는 설득력은 있지만 다소 모호하고 복잡한 방식으로 헤쳐모여 진행되고 있는 것이다.

읍면동 복지허브화 시범사업에 대한 평가 결과 연구는 지역별 환경의 차이로 인해 다른 실적(output)을 보이지만 일정 부분 긍정적인 효과를 거둔 것으로 제시한다. 그런데 그 효과가 시범사업에 수반된 인력이나 사업비 투자에 따른 자연스러운 효과인지, 아니면 개편안이 가진 장점에 기인하는 것인지 판단하기 쉽지 않다. 오히려 인력 및 투자를 하는 조건이라면 전달체계 효과는 반드시 나타날 수 밖에 없다는 결론을 내릴 수도 있게 된다. 김필두 외(2015: 122)의 연구에서 언급하듯이 실적은 시범사업 지역에 추가적 인력투입(공무원 1명, 민간전문인력 4명)의 결과이므로 실적이 곧 성과라고 할 수 없다는 것이다. 다르게 해석하자면 인력 충원이 전제되지 않는다면, 시범사업의 효과는 불확실해질 것이라는 뜻도 된다. 또한 시범사업의 성과라는 것이 다소 획일적인 실적(output) 위주의 측정이었기 때문에, 실적의 증가가 곧 전달체계 개편성과라는 등식이 적합한 지는 회의적이다. 실적이 증가된 것은 긍정적인 것이지만, 그것이 곧 바람직한 것인지는 보다 깊이있게 논의될 필요가 있다. 거칠게 정리를 하자면, 시범사업의 효과는 지역별로 다양한 해석이 가능하지만, 그 결과는 매우 모호하다고 결론을 내릴 수 있다. 그 이유는 무엇이 성과인지 제한적으로 정의했기 때문이며, 투입 요소에 따른 실적인지 아니면 개편안이 가진 효과성에 따른 것인지 불분명하기 때문이다.

전달체계 개편의 효과를 측정하거나 혹은 예상하는데 있어 양적 접근을 통한 평가에는 한계가 있기 때문에 질적 접근을 통한 심층면접을 주요하게 사용한 연구에서는 보다 입체적인 효과를 보여준다. 특히 조직·인력 문제 그리고 프로그램 운영상 나타난 다양한 결과들은 단

순히 실적(output)으로 해석할 수 없는 사항이다. 복지행정은 결과도 중요하지만 어떠한 과정을 거쳤으며, 어떠한 성과(outcome)를 가져왔고, 어떤 영향(impact)을 미쳤는지 동등하게 중요하기 때문이다. 이렇게 본다면 지금까지의 전달체계 개편 관행이 양적 성과에 집중해 왔었다면, 앞으로의 개편은 질적 성과에 보다 강조를 두고 진행할 필요가 있음을 뜻한다. 이번 개편에서 중요한 목표로 강조하는 복지체감도의 증진에 있어 양적 성과는 필요조건이지만 충분조건은 아니기 때문이다(김미곤 외, 2013).

개편안과 관련해 김이배·김보영(2015)은 동주민센터 복지기능강화 지침(안전행정부·보건복지부, 2013.11)의 내용을 분석틀로 설정하여 연구하였는데, 개편안에서 기대한 개편효과는 예상했던 것보다 낮은 수준일 것으로 파악되었다. 그 이유는 개편안이 상정하는 환경은 현실적인 환경과는 큰 차이가 있고, 개편안이 제시한 대안들은 현장의 문제를 극복하기에는 미흡한 수준이었던 것으로 정리하고 있다. 채현탁(2016)은 환경, 투입, 과정을 분석틀로 하여 읍면동 복지허브화 추진내용을 분석하였다. 시군구 희망복지지원단과 읍면동 시범사업을 비교하면서 관련 쟁점과 개선과제를 제시하였다. 지역적으로 보면, 경기도의 경우, 기존에 무한돌봄센터라는 전달체계가 유지되고 있었기에 읍면동 복지허브화 과정에서 두 영역이 어떻게 기능적으로 작동할 수 있도록 하는지가 고민이었다. 성은미 외(2014; 2015)는 광역도라는 지리적 환경을 고려하면서 전체 지역에서 활용할 수 있는 가이드로서 5개 지역에 대하여 실제 사례를 적용하여 연구결과를 제시한 바 있다. 부산광역시(김이배·배은석, 2015)의 연구에서는 복지허브화는 공공의 개편이지만 통합사례관리나 민관협력 활성화는 민간과의 관계가 매우 중요한 부분이라고 보고 이와 관련된 측면을 상세히 검토했다. 특히 통합사례관리나 협의체 운영과 같은 민관협력은 공공과 민간이 연결되는 지점으로 협력방식에 있어 고려해야 할 과제들을 다수 제안하였다.

선행연구들을 전체적으로 정리하면, 연구자들은 개편이 필요하다는 것에 대부분 동의하면서 지지적 관점에서 연구가 진행되었다고 정리할 수 있다. 그러나 일부의 연구를 제외하고는, 전달체계의 방향성이나 성과가 무엇인지에 대해서는 제한적으로 다루었고, 시범사업에 대한 평가도 체계적으로 진행되었다고 보기 힘들다. 또한 개편안 자체를 비판적으로 다루지 않으므로 인해서 개편안의 정합성을 따지는데도 한계를 보였다고 정리할 수 있겠다.

2. 읍면동 복지허브화 개편안 개요

읍면동 복지허브화 계획은 사회보장위원회 회의자료(2016. 2. 3)에 핵심적인 내용이 정리되어 있다. 위원회에서 인식한 전달체계의 문제점은 첫째, 읍면동이 복지제도 전달의 관문(gate) 역할을 수행해야 하나, ‘복지깎대기’ 현상으로 일선 복지공무원은 찾아오는 민원의 신청·접수 조차도 쉽지 않은 상황으로 판단했다. 그렇기에 결과적으로 심층상담을 통한 위기요

인 확인이나, 읍면동에 찾아오지 않는 복지수요자 발굴이 어려워져 ‘사각지대’가 발생하는 것으로 파악하였다. 둘째, 복지제도 및 재정의 확대에도 불구하고 사업 간 상호연계·조정 없이 수요자에게 분절적으로 전달되어, 중복·누락 등 맞춤형 대응이 미흡하다고 판단하였다. 이는 수요자인 국민이 다양한 복지제도를 스스로 찾아서 빠짐없이 신청하고 지원받기 어려워 복지 체감도 제고에 한계가 있다고 보았다. 셋째는 지역사회의 민관협력 기반이 미약하다고 보았다. 지역의 주민조직을 복지사각지대 및 민간자원 발굴에 활용하려는 노력이 부족했고, 민간기관과 연계·협력체계가 불충분하여 지원의 중복·누락이 발생한다고 보았다. 민간과 연계하여 부족한 인력 및 자원을 최대한 활용할 필요가 있다고 보았다. 요약하면, 전달체계 문제는 읍면동의 복지기능이 정상적으로 작동하지 않고, 통합적 서비스가 제공되지 않으며, 민관협력이 취약하기 때문에 발생하는 것으로 보았다.

그렇기에 이에 대한 개편 목표를 맞춤형 복지전담팀 구성하여 통합서비스를 강화하고, 방문상담을 강화하여 복지체감도를 증진시키며, 민관협력을 통해 자원을 확충하는 것으로 설정하였다.

세부적인 추진계획을 살펴보면, 다양한 방안들이 제시되어 있지만 핵심적인 내용들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, ‘맞춤형 복지’ 전담팀을 구성하는 것이다. 복지직 팀장을 포함한 3명 이상으로 ‘맞춤형 복지’ 전담팀 구성하는 것으로 ‘16년 7백개 읍면동을 우선 추진하고, ’18년까지 전국으로 확대한다. 모형은 ‘기본형’과 ‘권역형’으로 구분되며, 지역여건에 따라 선택하도록 하였다. 맞춤형 복지팀은 찾아가는 서비스 활성화, 통합서비스 지원(통합사례관리), 민간조직·자원 활성화를 주된 업무로 설정하였다. 이에 대한 인력은 ’14~’17년 복지인력 6천명 확충 분을 배치하도록 하였고, ’18년에 예상되는 부족 인력(3,567명)도 방안을 마련하기로 하였다. 둘째, 시군구의 복지인력 전문성 강화를 위해 ‘전문직위제’를 활성화하기로 하였다. 통합 조사·관리 및 시군구 통합사례관리업무 등 업무 전문성 및 연속성이 필요한 직무를 선별하여 같은 직무에 3년 이상 근무하도록 하였다. 셋째, 읍면동 지역사회보장협의체, 복지통(이)장 등 주민조직을 적극 활용토록 하였다. 그 외 개편의 이행력을 확보하기 위한 수단들을 제시하였다.

〈표 1〉 읍면동 복지허브화 계획 요약

문제점	목표	수단	기대효과
복지 체감도 한계	복지 체감도 제고	맞춤형 복지팀 구성	복지 체감도 향상
복지갈때기 현상	업무 전문성 강화	전문직위제	사각지대 해소
민간과 연계 부족	민관협력 활성화	협의체 등 활용	주민주도 문제해결

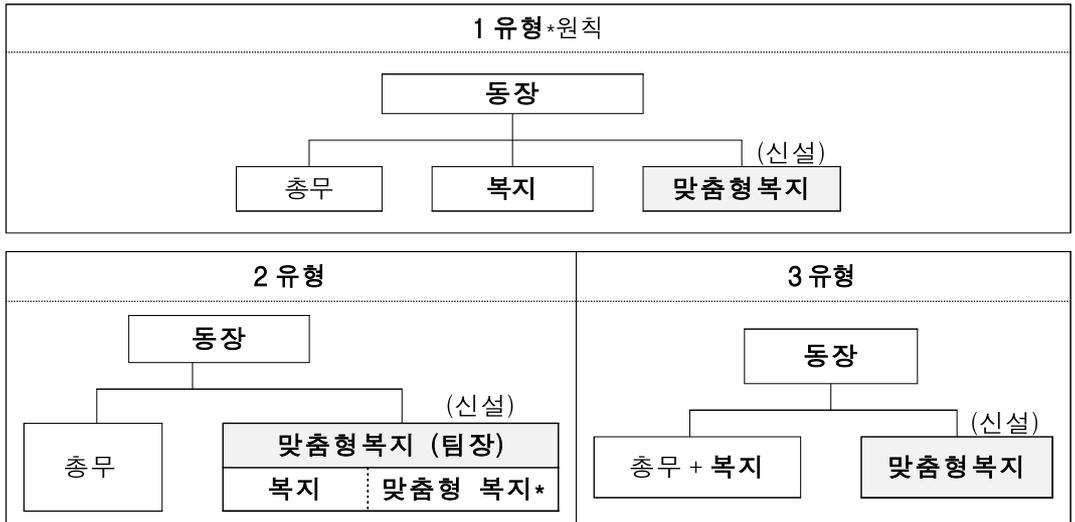
이상으로, 계획전반을 정리한 내용이 <표 1>이다. 그런데 전반적으로 그럴듯하게 보이지만, 구성의 논리적 정합성을 살펴보면 다소 산만하다는 평가를 내릴 수 있다. 유사개념들이 혼용되고 있으며, 문제점-목표-수단-기대효과 간에 연결성이 다소 떨어진다.

개편안에서 조직구성은 핵심적인 내용이므로 맞춤형 복지팀 설치 유형과 관련하여 정리하면 다음과 같다. 행정자치부 자치제도과(2016.04.29)는 ‘16년도 읍면동 복지허브화 확산 관련 조직 지침(맞춤형 복지팀 설치 등)을 제시하였는데 설치유형은 3가지 유형이 제시되었다. 지자체(읍면동)는 인력여건 및 복지수요에 따라 전담팀을 설치해야 하는데, 중소 읍면동은 주로 2유형이, 중대형 동은 1유형이 제안되었다.

<표 2> 맞춤형 복지팀 설치유형

<p>i) 인력과 복지수요가 읍면동 평균 이상인 경우 ⇨ (1유형) 기존복지팀과 구분되는 별도의 전담팀 구성(원칙) ※ 인력과 복지수요가 평균 이상이나, 기존 복지팀이 없는 경우 2 또는 3 유형 구성 가능</p> <p>ii) 인력 또는 복지수요가 읍면동 평균 이하, 기존 복지팀 있는 경우 ⇨ (2유형) 기존복지업무 수행인력과 통합하여 전담팀 구성</p> <p>iii) 인력 또는 복지수요 읍면동 평균 이하, 기존복지팀 없는 경우 ⇨ (3유형) 맞춤형 복지 전담팀만 신설</p>
--

<그림 1> 전담팀 구성 유형(예시)



※ 2유형 : 맞춤형복지 담당 실무인력을 2명 이상(공무원) 배치하여 업무수행

인력 구성 및 배치와 관련해서는 다음과 같다. 구성은 맞춤형복지팀장(6급)을 포함하여 3명 이상으로 구성한다. 단계적으로 확충을 추진 중인 복지인력 6,000명분을 활용하고, 팀장과 팀원은 복지업무 경력자를 배치한다. 팀장은 사회복지직을 우선 배치하되, 시군구 인력운영 여건에 따라 복지업무 경력자(행정직 등)도 가능하도록 하였다. 복지업무 경력자 팀장은 현 직급 및 직전직급에서 복지업무 2년 이상 경력자로 복지업무 수당 수령자로 하였다.

핵심조직인 맞춤형복지팀의 담당별 역할은 읍면동 맞춤형 복지팀 업무 매뉴얼(행정자치부·보건복지부, 2016: 15)에 사업별 과제가 제시되어 있다. 특히 읍면동장의 역할이 강조되어 있고, 맞춤형복지팀장이 관리자의 역할을, 복지팀원이 담당자로 설정되어 있다.

〈표 3〉 맞춤형 복지팀 담당별 역할 구분

구분	읍면동장	맞춤형복지팀장	맞춤형복지팀원	지역사회보장협의체 (복지통·이장 등)²)
복지사각지대 발굴	·유관기관협력체계 구축 ·복지행정팀과 맞춤형복지팀 조정 ·주민 홍보	·복지서비스기관 네트워크 구축 및 협업 ·복지행정팀과 협업 ·주민 교육 및 홍보	·복지사각지대 발굴 조사 ·자료관리(행복e음) ·복지사각지대 서비스 연계 ·통(이)장 활용 발굴 ·주민 홍보	·복지사각지대 발굴 및 읍면동 맞춤형 복지팀 연계 등
찾아가는복지상담	<권고> ·방문상담(동행) (월 5가구 이상)	·찾아가는 복지상담 총괄 <권고> ·방문상담(월 10가구 이상) ·행복e음 입력 및 맞춤형 서비스 연계	·찾아가는 복지상담 수행 ·방문상담(월 15가구 이상) ·행복e음 입력 및 맞춤형 서비스 연계	·서비스 대상자 모니터링
통합사례관리	·사례관리대상자 발굴	·사례관리대상자 발굴 ·사례회의 총괄 ·사례 판정 및 배분 ·사례관리대상자 발굴 ·서비스 연계 지원	·사례관리 대상자 발굴 ·초기상담 및 욕구 조사 ·서비스 계획 수립 및 실행 ·사후 모니터링	·사례회의 참여 ·자체복지자원연계
민관협력사업	협의체 운영	·협의체 운영 지원 ·협의체 위원 관리 ·교육, 행사 지원 ·자체자원 관리		·공동위원장 수행 ·협의체 회의주관 ·협의체 사업발굴 및 추진
	자원 관리	·자원 발굴 ·자원 관리 ·자원 배분 조정	·수혜자 추천 ·자원 배분 및 전달(배분대상 관리) ·행복e음 입력	·지역내 복지자원 발굴 및 제공

출처: 행정자치부·보건복지부(2016: 15)

Ⅲ. 개편안의 쟁점 분석

1. 정당성과 정합성 측면

읍면동 복지허브화 개편안의 정당성을 검토해 볼 필요가 있다. 정부는 여러 가지 이유로 전달체계 개편의 필요성을 제시했다. 기존 전달체계가 여러 문제를 가지고 있다고 주장했다. 그러면서 대표적인 문제점 몇 가지를 제시하였고, 대안으로 ‘읍면동’ 중심의 전달체계 개편을 제시했다. 전달체계의 허브기관으로 읍면동을 단위로 설정한 것이 타당한가? 그리고 이 사업이 반드시 필요한가?

읍면동 복지허브화는 ‘읍면동’이란 공간을 중요한 서비스 단위로 설정했다. 정부는 개편안에 관해 전달체계 구성의 원칙 중 가장 중요한 원칙으로 ‘접근성’의 원칙을 고려한 것 같다(강혜규 외, 2013 등). 특히 복지체감도와 관련해서 그렇다. 복지체감도를 증진시키는데 있어 맞춤형 서비스가 필요하고, 이를 즉시 제공할 수 있는 물리적 거리를 고려할 때, 읍면동이 적절하다고 판단한 것 같다. 그러나 또 다른 질문도 가능하다. 반드시 읍면동이어야만 하는가? 이번 개편의 정당성을 강조하는 한 축인 ‘접근성’에 대해서 보다 세심한 이해가 필요하다. 접근성이란 개념은 다소 모호한 개념이라고 볼 수 있다(김이배·안재성, 2014). 접근성은 일반적으로 물리적 접근성과 심리적 접근성으로 구분할 수 있고, 읍면동이 아닌 시군구는 접근성이 저하된다고 주장할 때³⁾, 읍면동의 어떤 요인이 장점이고 그것이 가진 단점도 검토될 필요가 있다. 그렇기에 정부에서 언급하는 접근성은 보다 정확하게는 가까이 맞닿아 있다는 ‘밀접성’이란 개념과 연결될 수 있다. 여기에는 물리적 근접성이 한 축을 이룰 것이고, 또한 욕구에 대응하여 서비스가 공급되므로서 격차가 축소되어 신속성이 이루어질 것이다. 동시에 지역주민에 대해 민감하게 반응할 수 있다는 측면에서 민감성 요소도 분명 존재할 것이다. 그러나 근접한 곳에서 신속하고 민감하게 서비스가 제공되기 위해서는 제도적 측면 뿐만 아니라 인력과 조직 그리고 세부 프로그램이 중요하게 고려되어야 한다. 왜냐하면 물리적 공간의 위치로 서비스가 저절로 나아지는 것은 아니기 때문이다. 즉 가까운 곳에 있는 가게가 반드시 좋은 가게로 볼 수 없기 때문이다. 그렇게 본다면 읍면동의 접근성 강화에 대한 강조와 더

-
- 2) 매뉴얼의 오류인지 몰라도 지역사회보장협의체가 맞춤형복지팀 담당별 역할에 포함되어 있다는 것이 인상적이다. 협의체는 복지통(이)장제 및 읍면동 단위 민관협의체 논의 과정에서 구성된 조직이다. 2015년도 지역사회보장협의체 운영안내(보건복지부, 2015)에 따르면, 시군구 협의체는 ‘민관협의기구’이고, 읍면동 협의체는 시·군·구 지역사회보장협의체의 읍·면·동 단위 조직으로 규정되어 있다.
 - 3) 어떤 요인이 대상자의 서비스 접근을 방해하는가? 거리 때문인가? 인력인가? 비용인가? 제도인가? 교통여건인가? 이러한 궁금증을 해소하기 위해서 이를테면 다른 나라의 경우에 이러한 접근성의 문제를 어떻게 해결하고 있는지 보다 면밀하게 검토할 필요가 있다.

불어 공급자의 질을 강화하는 것이 중요하다고 강조하는 것이 합리적이다.

동시에 읍면동이 가진 접근성을 강조하면서 다른 한편으로 놓친 것은 시군구가 가진 장점이다. 시군구는 기본적으로 규모의 경제(economy of scale)가 작동하는 공간이다. 공간적으로 범위가 크고, 다양한 자원이 축적되어 분배할 수 있으며, 네트워킹이 가능하고, 균형발전을 위한 조정이 가능한 공간이다. 읍면동은 이러한 장점을 활용하기 어렵다. 읍면동을 지리적 환경으로 한정하면 자원의 존재와 이전이 어려워 지역별 편차가 발생한다. 복지는 기본적으로 다양한 자원을 필요로 하는데 이를 모두 갖춘 지역은 제한적이다. 그렇기에 복지수요가 많은 저소득층 밀집지역은 더욱 한계가 있을 것이다. 그러므로 읍면동의 균형적인 성장을 위해서는 시군구의 협조가 반드시 필요하고, 이를 위한 다양한 전략들이 고안될 필요가 있다. 이를 위해 개별 읍면동과 더불어 권역형 모형을 적극적으로 활용할 필요가 있고, 읍면동이 허브의 역할을 수행하지만 그에 못지 않게 시군구와 시도의 조정과 지원기능이 강화될 필요가 있다.

정리하면, 효과적인 업무수행을 위한 ‘접근성’을 고려한 읍면동 중심안은 분명 장점을 가진다. 그러나 그것은 제한성을 가진 장점이며, 유일한 대안인지는 의문이다. 읍면동 중심의 개편안은 접근성을 고려한 공간적 고려 그 자체만로는 근거가 취약하다. 읍면동이 타당하다는 이유가 있기보다는 다수중 유력한 것이고, 일단 결정이 되면 그것을 합리화시키기 위해 인과관계가 불분명한 주장을 정당화하는 경향이 있다. 다시 말해, 읍면동을 보다 객관적·합리적으로 바라볼 필요가 있고, 읍면동을 기반으로 한 개편안의 다양한 측면을 검토할 필요가 있다.

정당성은 개편안의 정합성을 토대로 한다. 정합성(coherence)은 개편안의 전제와 목표 그리고 수단간의 관계가 적절한가? 질문한다. 개편안은 논리적이고 합리적으로 기획되어야 한다. 상위 목표와 세부 사업은 인과적으로 연결되어야 하고, 목표들은 지향하는 가치와 방향성에 부합해야 한다. 이러한 요소들이 상호간에 정합성을 유지할 때 비로소 개편안은 정당성을 획득하게 된다.

개편안 추진배경에 제시된 현황 및 문제점은 정부가 인식하는 전달체계 문제를 압축적으로 보여주기 때문에 보다 자세히 검토할 필요가 있다. 이러한 인식은 각종 사업설명회나 전달체계 관련 세미나 등에서 반복적으로 강조하고 있기 때문에 과연 그러한 인식이 적절한 것인지 확인할 필요가 있다. 먼저, 읍면동이 관문(gateway) 역할을 해야 하지만 ‘복지갈때기’ 현상으로 찾아오는 업무처리가 힘들다고 보았다. 그렇기 때문에 찾아가는 복지나 심층상담이 불가능하고 이로 인해 ‘사각지대’가 발생하는 것으로 파악했다. 이것은 일부는 맞고 일부는 틀린 주장이다.

읍면동은 서비스 대상자들이 접근하기 용이한 곳이며 사실 복지의 최일선(frontline)이다. 시군구가 있지만 거리적으로 멀고, 상급기관이라는 인식이 있기 때문에 주민의 입장에서는

부담스러운 것이 사실이다. 그러나 읍면동은 종합행정기관으로 복지업무만을 다루지 않으며, 논란이 있으나 여전히 복지업무는 많은 행정업무 중의 일부분을 이룬다. 정확한 통계는 제시되어 있지 않지만 읍면동의 여건에 따라 전체업무 중 복지업무 비율은 20%~70%로 다양하다. 기존 읍면동은 복지업무를 수행하는데 부적합한 환경으로 평가된다. 부서장의 복지에 대한 낮은 인식, 소수의 복지인력, 일반행정직과의 업무분장과 업무조정에서의 갈등, 비복지업무 부여, 관료제적 문화 등 다양한 문제점이 있었다. 특히 인력부족 문제는 매우 심각한 문제였다. 업무증가 요인(업무량의 증가)과 업무과중 촉진요인(업무의 성격변화, 업무처리과정 문제)이 복합적으로 결합되어 업무과중을 초래했고 이는 얼마전 전담공무원의 연속적인 자살로 설명된다. 찾아오는 복지도 해결하지 못하는 상황에서 찾아가는 복지는 공허한 주장이었다. 여기서 찾아가게 된다면 사각지대가 해소될 수 있을 것이라는 주장은 적절한 것인가? 찾아가기 위해서는 얼마 만큼의 인력이 더 필요한지는 별도의 논의가 필요하지만, 사각지대 문제가 찾아가는 것으로 해결될 수 있는 성격의 문제인지, 사각지대 해소에 있어 찾아가는 방법이 적절한 방법인지 보다 상세한 검토가 필요하다. 왜냐하면 연례적인 행사로 진행되어 왔던 일체조사 방식의 사각지대 발굴은 한계가 있음을 보여주었기 때문이다. 이와 관련해 사각지대와 관련된 상세한 분석은 프로그램 분석(사각지대 발굴) 부분에서 검토한다. 정리하면, 읍면동이 일반적인 복지업무를 수행하는 것에서도 부적절한 환경이라는 문제를 단순히 ‘복지깎때기’의 문제로 축소하여 바라보고 있으며, 사각지대 발생이 찾아가는 복지에서 발생하고, 사각지대를 해소하는 과제를 찾아가는 방법으로 해소할 수 있을 것으로 본다. 이는 다소 낭만적인 접근으로 이해된다.

다음으로 ‘복지제도 및 재정의 확대에도 불구하고 사업 간 상호연계·조정없이 수요자에게 분절적으로 전달되어, 중복·누락 등 맞춤형 대응이 미흡’했다는 부분이다. 특히 ‘수요자인 국민이 다양한 복지제도를 스스로 찾아서 빠짐없이 신청하고 지원받기 어려워 복지 체감도 제고에 한계’가 있다고 파악했다. 익히 알려진 것처럼 우리나라의 복지제도 수준은 기본적인 제도만 구축되었을 뿐 그 제도의 내용적 충실성은 문제가 많은 것으로 언급된다(고세훈, 2016 등). 제도의 적절성이 낮아 수요자의 기대치에 부합하기 어려운 실정이다. 또한 지방정부가 아닌 중앙정부간의 협의없는 사업 개시는 앞에서 언급한 읍면동 ‘복지깎때기’로 귀결되었고, 중앙부처간 협의와 조정은 긴요한 사항이었다. 이는 부분적으로 전달체계의 문제이기도 하지만, 중앙부처간의 문제를 일반적인 전달체계 문제로 확대하여 적용한 것이기 때문에 매우 부적절한 관점이다. 중앙부처에서 조정하고 해결해야 할 일을 왜 읍면동 단위에서 해결해야 하는가? 중복·누락 등이 중요한 문제이기는 하지만 핵심적인 문제로 보기도 어렵다. 맞춤형 대응이 미흡하다는 주장도 제도의 복잡성에 기인하며, 신청하고 신청받기 어려워 복지 체감도가 낮다는 주장도 비논리적이다. 이러한 주장은 여러 상호작용의 효과중에 일부분만을 연결시켜 주장하기 때문에 전달체계 문제를 정면으로 다룬다고 보기 어렵다.

마지막으로 ‘민간과 연계하여 부족한 인력 및 자원을 최대한 활용할 필요가 있으나, 지역사회 민관협력의 기반이 미약’하고, ‘지역의 주민조직을 복지사각지대 및 민간자원 발굴에 활용하려는 노력이 부족하거나 민간기관과 연계·협력체계가 불충분하여 지원의 중복·누락이 발생’했다고 보았다. 요약하면 민관협력의 기반이 미약하고, 주민조직 및 민간기관의 협력이 부족했다고 보았다. 문제에 대한 인식은 맞을 수 있으나 왜 이런 문제가 지속되어 왔는지에 대한 상세한 고찰이 빠져있다. 물론 개편안에 그런 상세한 내용까지 담을 수는 없겠지만 문제를 바라보는 인식이 너무 단출하다. 단적으로 민관협력의 기반으로 제시되는 것이 지역사회보장협의체(기존 지역사회복지협의체)이다. 협의체는 시군구 사회복지 관련 기관·법인·단체·시설의 대표자 등 관계자, 전문가, 주민대표 등이 참여하는 ‘민·관 협의기구’이다. 지난 '03년 7월 사회복지사업법 개정으로 지역사회복지협의체 설치·운영의 법적 근거가 정비된 후, '05년 7월부터 시행되어, 시군구 지역사회보장계획의 수립·시행·평가와 지역사회내 사회복지사업 추진사항 등을 심의·자문하고 있다. 기간으로 보자면 협의체 운영은 벌써 10년이 넘었다. 운영성과에 대해서는 지역에 따라 여러 가지 평가가 제시되지만, 운영기간에 비례하면 낮은 성과를 가지는 것으로 평가된다. 주된 원인으로는 민과 관의 불평등한 권력자원에 근거한 민의 동원적 참여, 낮은 수준의 거버넌스(함철호, 2015 등), 관 주도 방식, 형식적 운영(채현탁, 2015) 등이 제시된다. 민간과 공공 모두 낮은 성과의 책임자이지만, 누가 더 책임이 큰 것인가 질문한다면 당연히 공공이다. 지금까지 전달체계 개편의 실패에 대한 책임소재를 가리는 일은 모호하게 진행되어 왔다. 이제는 그것에 대한 책임을 묻고, 그에 대한 원인분석과 책임주체를 명확하게 구분하는 것이 필요하다고 본다. 그것이 이른바 공공에서 주장하는 ‘책임성’의 한 부분이라고 본다.

지금까지 개편안에 제시된 개편의 전제를 살펴보았다. 정리하면, 개편안의 전제들이 일부는 맞고 일부는 틀리다. 이번 개편안은 기존 전달체계 문제들을 정밀하게 검토했다는 인상을 받기는 어렵고, 전달체계 문제를 축소해서 접근했다고 볼 수 있다. 단기적으로 그리고 정치적으로 표피적인 복지체감도를 높이려는 개선은 전달체계의 합리적 운영보다는 문제를 외면하고 왜곡시키는 위험을 가지게 된다(이현주 외, 2015: 240). 그러므로 개편안은 문제의 규정, 목표와 수단간의 관계가 보다 명확하게 제시될 필요가 있다. 모호성은 실패를 유도하고, 변명의 여지를 주기 때문에 피해야 한다.

2. 전달체계 가치 측면

읍면동 복지허브화 추진계획에 따르면, 개편 목표는 맞춤형 서비스를 통해 수요자의 복지체감도를 증진시키고, 전문성을 강화한 업무여건을 마련하며, 민관협력을 통해 지역사회 자원을 활용하는 것을 설정하였다. 지금까지 전달체계가 추구했던 개편 목표와 큰 차이가 있었

는가 살펴본다면, 유사하다고 평가할 수 있겠다. 어쩌면 전달체계가 추구하는 궁극적인 목표는 동어반복적일 수 있다. 다만 계획은 전달체계가 지향하는 상세한 목표 그리고 그것을 지향하는 가치는 명확하게 규정될 필요가 있다. 그간 전달체계 개편이 시도되었다가 부정적인 평가로 끝나게 되었던 이유에는 다양한 것이 존재하지만, 가치의 부재 또는 가치의 배제가 한 이유라고 본다. 그렇기에 궁극적으로 어떤 가치를 지향했고 그러한 가치가 어떻게 제도화되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 개편의 시도에는 실리적인 이유도 있지만, 상황에 따라 어떤 이벤트에 따른 임기응변적 정치적 판단, 또는 기존 개편에 대한 이해관계자들의 부정적 평가에서 시작된다. 새로운 계획은 기존 계획을 벗어난 것처럼 보이지만 본질적으로 유사성을 가지며, 정책환경과 여건은 목표달성이 어려운 정책수단을 제공한다. 거시적인 관점에서 본다면 문제의 혁신보다 문제의 순환이 이루어진다. 이러한 고리를 벗어나기 위해서는 보다 상위의 가치와 규범을 명확히 해야 할 것을 요구한다.

사회복지에서 추구하는 핵심가치는 여러 가지가 있지만 자유(freedom), 자율(autonomy), 평등(equality), 사회정의(social justice) 등이 제시된다(김용석·고은정, 2014). 인간은 존엄성을 가진 존재로 자유롭게 스스로 결정하거나 행동할 수 있으며, 평등하게 대우받으며, 사회적 부정의(빈곤, 차별, 착취 등)를 해소하고 철폐하는 것을 지향하고 있다. 이러한 방향성은 헌법에 기재된 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리(제10조)나 인간다운 생활을 할 권리(제34조1항)와 내용상 유사하다. 그렇기에 인류는 인권과 시민권을 지속적으로 확대시켜 왔다.

전달체계가 궁극적으로 지향하는 가치는 사회복지가 지향하는 가치와 유사하다. 전달체계가 궁극적으로 도달하려고 하는 지점은 결국 인간을 더욱 자유롭게 하고 평등하게 하며 결과적으로 사회정의를 이루게 하는 것이기 때문이다. 궁극적 가치에 도달하기 위한 수단으로 전달체계가 구성될 수 있으며, 전달체계 분석시 사용되었던 기준이나 차원들은 하나의 가치를 보여준다. 이를테면, 서비스 제공의 통합성, 포괄성, 효율성 측면, 서비스의 대응성, 전문성, 지속성 측면, 이용자의 접근성 및 편의성, 체감도, 효과성(문제해결성) 측면 등이 열거될 수 있다(성은미 외, 2012). 이러한 원칙들은 전달체계를 설계할 시 고려하는 실무적 차원의 수단적 가치로 이해할 수 있다. 지향하는 가치는 비가시적이므로 때때로 그 실행과정에서 목적보다는 수단이 더 강조될 수 있고, 궁극적 가치인 사회복지의 가치를 수단적 가치인 전달체계의 가치로 치환하는 것도 발생할 수 있다.

여기서 중요한 것은 전달체계가 지향해야 할 가치는 한국사회가 경험하는 사회문제를 해소할 수 있는 방향으로 제시될 필요가 있다는 점이다. 우리 주변의 일상에서 확인하듯이 정부는 헌법적 기본권을 실현하는데 실패한 것으로 인식된다. 헌법의 기본 이념인 ‘인간다운 삶’을 보장하지 못하고 있고, 불평등이 심화되고 있으며, 자살률 등 각종 사회지표들은 매우 낮은 수준을 보여주고 있다. 또한 복지제도는 국민의 삶의 안전을 지키는 국방의 역할을 제

대로 수행하고 있지 못하다. 그러므로 전달체계의 가치는 궁극적인 가치를 보다 강조할 필요가 있으며, 수단적 가치가 우선시되어서는 안된다. 전달체계가 추구해야 할 가치는 궁극적 가치를 구체적으로 실현할 수 있어야 하며, 수단적 가치는 도구라는 것을 명심해야 한다. 지금까지 궁극적으로 지향하는 내용에 대한 것은 다소 추상적으로 이해되어 왔으나, 이제는 전달체계에서 이러한 가치를 철저히 내재하고 외면화 할 필요가 있다.

또한 하위가치에도 큰 변화가 필요하다. 예를 들어, 전달체계에서 성과주의적 관리주의 가치는 큰 문제를 가지고 있다. 이번 개편의 주요 과제인 사각지대 발굴과 찾아가는 복지, 통합 사례관리의 수행, 민관협력 활성화를 다른 표현으로 하자면, 사각지대를 얼마나 많이 발굴했는가? 얼마나 많이 찾아가셨는가? 얼마나 많은 사례관리가 수행되었는가? 얼마나 많은 지역자원이 발굴되었는가? 로 바라보게 된다면 문제가 있게 된다. 열거한 내용이 중요한 목표임은 분명하다. 그러나 현장 실무자들이 이러한 지표에만 매달리게 된다면 이번 개편은 의도했던 목적을 달성하기 힘들 것이다. 다시 말해, 개편이 지향하는 가치에 부합한 목표를 설정할 필요가 있고, 현장은 이러한 가치에 복무하면서 변화가 시도되어야 한다. 공공 관료제는 전시 행정에 본질적으로 취약하고, 여전히 과거의 패러다임에 젖기 쉬운 공간이다. 수준높은 전문성이 활용될 수 있는 환경을 마련하고 이것이 곧 복지체감도와 연결될 수 있는 지름길임을 명심할 필요가 있다.

개편안에서 언급되는 ‘수요자 중심’ 가치를 살펴볼 필요가 있다. 수요자 중심 가치는 전달체계를 통해서 수혜받는 서비스는 양적·질적 측면에서 수요자에게 만족할 만한 수준이어야 한다는 것이다. 또한 수요자 중심 가치는 수요자의 삶의 질을 향상시키고, 행복을 증진시키는 것이 중심이 되어야 한다는 것이다. 특히 인간으로서의 권리를 충족할 수 있는 수준으로 서비스가 제공되어야 하며, 여기서 권리는 앞에서 언급한 보편적 인권의 가치와 헌법 가치를 지향한다. 수요자 중심은 수요자의 개별 욕구를 고려하여 제공되어야 한다. 그러므로 전달체계는 보다 섬세한 체계를 고려해서 면밀하게 구성해야 한다. 수요자가 중심이라는 가치는 것은 공급자가 설정한 목표에 한정하지 않고, 수요자의 입장을 충분히 고려해야 함을 의미한다. 수요자의 삶의 질이 얼마나 변화되었는가? 그리고 수요자가 지역사회에서 의존적인 관계가 아니라 상호적 관계로 전환되었는가? 와 같은 내용이 전달체계의 목표로 설정될 필요가 있다. 만일 이와 같은 목표로 설정된다면 그와 관련된 공급자 체계는 상당한 변화가 있을 수 밖에 없고 또 그렇게 되어야 할 것이다. 서비스 전달에 있어 핵심적인 사항은 서비스 공급자가 충분히 존재해야 하며 그리고 수준있게 제공되어야 한다는 것이다. 양적인 면에서나 질적인 면에서 적절해야 한다.

이를 실현하기 위해서는 ‘재정효율화’ 관점보다는 ‘복지투자’의 관점이 자연스럽게 요구된다. 즉, 우리나라와 같이 복지투자가 낮은 국가에서는 복지투자의 관점이 회계학적 재정운용의 관점보다 강조되어야 한다. 이는 서비스의 ‘효율성(efficiency)이나 효과성(effectiveness)’의

강조보다, 수요자의 ‘만족도(satisfaction)’가 더 우선적인 가치로 고려되어야 함을 의미한다. 지금까지 전달체계가 추구했던 행정가치가 ‘저렴행정(이현주 외, 2015)’이었다면, 이제는 ‘적정투자’ 행정으로 전환되어야 한다는 것이다. 맞춤형복지가 ‘재정맞춤형’ 방식이 아니라 ‘수요자맞춤형’ 방식이 되어야 한다. 요약하면, 기존 전달체계의 수준을 결정했던 패러다임은 수단적 가치에 과도하게 매몰된 측면이 있다. 그러므로 앞으로의 전달체계는 궁극적 가치에 보다 집중할 필요가 있다.

또한 수단적 가치나 실무적 가치에서는 ‘합리적 가치’가 강조될 필요가 있다. 무엇이 합리적인 것인가 논쟁이 있을 수 있으나, 합리적이지 않은 관행을 유지한 채 무언가를 개선하려는 시도는 매우 근시안적이다. 일정량을 생산을 위해서는 일정량의 자원을 투입해야 한다. 자원투입이 낮다면 생산된 결과물도 적은 것이 맞다. 특별한 묘수가 아니고서야 투입은 적게 하면서 많은 것을 기대할 수 없다. 그것은 시스템이 아니다. 안정적인 시스템을 구축하기 위해서 적지않은 비용을 투입해야 한다. 그리고 그러한 투입이 분명한 효과를 가져온다면, 그러한 투입이 바람직한 것이라면 적정수준을 투입해야 한다. 지금까지의 전달체계는 투자에 너무 인색했고 그로 인해 품질은 낮았다. 결과적으로 신뢰하기 어렵게 되었고, 문제해결은 국소적이었다. 문제를 해결하고자 한다면 투자해야 하며, 투자는 의지의 표현인 것이다. 투자하지 않겠다는 것은 문제해결을 희망하지 않겠다는 것으로 해석된다. 그렇게 되면 문제는 더 악화되고 나중에 더 큰 비용을 지불해야 한다. 그것이 합리적인 것이고 이치(理致)이고 순리(順理)다.

3. 방향성 측면

다소 큰 이야기이지만 현 공공전달체계가 궁극적으로 도달하고자 하는 지점은 어디인가? 아직까지 전달체계의 방향성에 대하여 원론적인 수준에서도 합의를 이루었다고 보기도 힘들며, 잠정적으로 ‘읍면동’이란 공간을 중심으로 이야기를 하고 있을 뿐 그 구체적인 운용 방향에 대해서도 정리되었다고 보기 힘들다. 다만 시대적 상황과 변화를 고려할 때 현재의 모습에서 상당한 변화가 필요하다는 것은 합의가 가능할 것이다. 구조적으로 보면 이번 개편에서 공공만으로 달성할 수 있는 것은 극히 제한적이다. 읍면동에 3명 정도의 인력이 확충되는 수준(이마저도 미지수이지만)이며, 그 정도로 할 수 있는 업무내용도 대부분 민간영역의 도움을 얻지 않으면 질적 수준을 확보하기도 어렵다. 또한 지역복지와 관련된 최근의 환경 변화는 공공만의 전달체계 개편은 한계가 있을 것임을 보여준다. 사회보장기본법의 개정(2013년 시행), 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(2015년 시행) 등은 전달체계의 개편이 지역중심의 패러다임을 가지도록 하였다. 따라서 지역중심의 요소는 민과 관의 거버넌스와 파트너십을 강조할 수 밖에 없고, 이에 따라 중앙정부 중심 또는 공공 중심의 패러

다임은 약화되고, 지역중심, 민관협력 또는 민관협치가 핵심적인 과제로 부상하였다. 이는 개편안에서 공공을 복지허브로 상정하였지만 내용상으로는 실질적인 것이든 민간과 연결을 해야 하고, 지역사회복지 또는 지역사회보장의 강조로 인해 지역의 이해관계자들간 연계가 보다 중요하게 고려되어야 함을 의미한다. 그 외에도 지역기반 마을만들기 등 공동체 활성화에 대한 강화도 이러한 여건의 또 다른 한 축이다. 이러한 상황변화는 고전적인 전달체계 개편에서 보여주었던 사고를 벗어나 새로운 시각이 필요함을 보여준다. 복지부문의 개별적인 고유영역에 대한 고려 이외에도 인접 영역에 대한 고려를 포함하여 사고할 필요가 있음을 보여준다. 또한 확대한 범위에 대한 고려는 순응적이라기 보다는 충돌지점이 많다는 점에서 보다 세밀한 대안들이 고려되어야 함을 의미한다. 개별적 영역들은 각자 다른 패러다임속에서 작동해왔기 때문이다. 그러므로 협력에 대한 의사소통 구조를 확보하고 각자의 이해관계를 넘어선 개방적이고 성숙한 태도가 필요하다. 또한 각자의 권한과 책임을 유연하게 재구성하여, 제도화되고 안정화된 방향을 지향해야 한다.

다시 말해, 현재 진행되는 전달체계 개편은 기존의 전달체계 개편이 공공 중심으로 진행되었다면 이제는 지역의 다양한 이해관계자들과 함께 진행해야 하는 것이 특징이다. 그러므로 개편의 방향성은 궁극적으로 ‘지역’복지를 강화하는 것과 연결된다. 대표적으로 지역사회보장협의체, 지역사회보장계획, 지역별 복지프로그램 운영 등 다양한 지역단위 사업이 강조되고 있다. 일본의 히라노 타카유키(平野隆之, 2008) 교수는 공공중심과 민관협력 중심을 사회복지제도 특성과 지역복지 특성으로 비교한 바 있다. 그런데 이러한 특성이 지역단위에서는 복지국가(제도)와 복지사회(지역)가 협력하는 방향성을 가진다고 제시한다. 이것은 전달체계의 방향성을 구상하는데 있어 적지않은 함의를 지닌다.

〈표 4〉 히라노 교수의 논의에서 사회복지 제도와 지역복지의 특성 비교

구분	사회복지제도	지역복지
조직구조	관료조직	커뮤니티
	시스템	미션·합의
	공공행정(집행)	참여(실천)
운용방법	대상(자격부여)	주체(조직화)
	성과달성	프로세스 중시
	대상지역 넓고, 단기적 해결	대상지역 좁고, 장기적 해결
기반이 되는 가치 특성	전문성	자발성(의식성)
	의무감	달성감
	보편성	지역성
	안정성(확일성)	실험적(유동성)

출처: 김영중·박유미 역(2012)

지역사회복지는 ‘전문 혹은 비전문인력이 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고, 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력’을 뜻한다(최일섭, 2005). 협의의 개념은 대상자 중심의 서비스 제공, 사례관리를 뜻하며 지역사회체계를 활용함을 의미하고, 광의의 개념은 특정 개개인이 아닌 지역사회의 체계와 환경변화, 제도 개선 등을 포함한다. 현실적으로 지역사회복지를 강화하기 위해서는 공공과 민간 모두가 지역단위에서 협력해야 한다. 공공은 공공의 책임성을 강화하고, 민간(주민, 기관, 시설 등)은 지역의 중요한 주체들로 각자의 역할을 적극적으로 수행해야 한다. 그러므로 공공전달체계의 방향은 지역사회복지의 방향과 필연적으로 조우할 수 밖에 없다.

이와 관련해서 서울시의 ‘찾아가는 동주민센터(찾동)’ 전달체계 개편은 시사하는 바가 많다. 서울시의 사업은 마을공동체 조성, 복지생태계 구축 등 지역복지의 성격을 강화한 내용으로 개편이 진행되고 있어, 중앙정부의 읍면동 복지허브화와 대조를 이루고 있다.

〈표 5〉 서울시와 보건복지부 개편내용 비교

영역	서울시 ‘찾아가는 동 주민센터’	보건복지부 ‘읍면동 복지허브화’
조직 및 인력	2,450층원(15-17년) 사회복지직 2,000명, 동(424개)평균 5-6명 증원	사회복지직 2,880명(서울시393명) 읍면동(3,496개) 평균 1.37명
	기존 2개팀(행정, 복지)→3개팀(행정, 복지1, 복지2). 2016년 282개동	기존 1개팀(주무)→2개팀(행정, 복지) 기존 2개팀(행정, 복지)→3개팀 2016년 700개동(1팀 213, 2팀 487)
프로그램	찾아가는 복지·보편적복지, 통합서비스 제공 및 연계, 마을공동체조성, 복지생태계 구축, 동행정 혁신	찾아가는 복지, 사각지대 발굴, 통합사례관리, 민관협력 활성화
특징	마을공동체 구축	-

출처: 남기철(2016), 서울특별시(2016) 찾아가는 동주민센터 업무매뉴얼

이렇게 본다면 장기적인 관점에서 본다면 세부적인 프로그램의 내용평가는 제외하더라도 복지부안보다 서울시안이 타당성을 얻게 된다. 그 이유는 개편안이 지역복지 패러다임을 과감하게 수용하고 그와 관련된 전반적인 사항을 수행할 수 있는 수준의 체계를 구성했기 때문이다. 공공인력과 관련해서도 기존 공무원의 역할이 행정가나 서비스 전달자였다면 앞으로는 지역활동가, 혁신가, 조력가의 역할 수행을 강조하고 있다는 점에서도 보다 진일보한 구상이라고 본다. 물론 공공이 주도하여 마을공동체와 주민주도성을 강조하는 것은 원론적으로 보면 논란의 여지가 많다(김형용 외, 2016).

그렇기 때문에 공공의 전달체계를 구상하는데 있어 민간의 전달체계 방향성에 대해서도

일정정도 개요가 제시될 필요가 있다. 지역에서 공공이 적극적으로 역할을 확대하는 것은 바람직하지만 이미 지역에서 활동하는 주체들과 역할이 중복되거나 충돌이 되어서는 안 될 것이기 때문이다. 이번 읍면동 복지허브화에서 누락되어 있는 부분은 협력의 당위성에 대한 강조는 있었지만 민간영역의 활동에 대해 구체적인 언급이 없었다는 점이다. 개편안의 범위가 공공에만 한정되므로서 민간과의 협력이 요구되는 지점에서 어떤 방향성을 지녀야 할지 강조점이 없다. 그렇기에 민간과의 연계만을 강조하므로서 민간을 도구화시키는 경향도 나타나며, 특히 힘을 주어 말하는 부분은 자원연계·자원동원으로 정부의 책임성을 민간에게 전가시키려는 태도도 나타난다. 이번 개편은 공공이 주도하지만 민간과의 협력이 필수적이며, 이를 위해서는 민간에게 어떠한 책임만 부과할 것이 아니라 그에 따른 권한과 지원책을 마련할 필요가 있다⁴⁾. 공공전달체계를 강화하기 위해서는 복지관 등 민간영역의 여건이 얼마나 강화될 수 있는가란 문제를 병행해서 고민할 필요가 있다. 주민참여와 관련해서도 공공의 방향성에 협조하고 지원하는 역할을 수행하는 것이 주된 내용인지, 아니면 지역을 변화시키는 주체로 간주할 것인지 결정이 필요하다.

4. 조직 및 인력 측면

개편안은 기존 전달체계 문제를 해결할 수 있는 수준에서 조직 및 인력을 제시해야 한다. 먼저 조직 측면을 살펴본다. 앞에서 언급했다시피 이번 개편에서 맞춤형복지팀 설치유형은 3가지가 제시되었다. 1유형은 기존 복지팀과 구분되는 별도의 전담팀(원칙), 2유형은 기존복지업무 수행인력과 통합하여 전담팀 구성, 3유형은 맞춤형복지 전담팀만 신설이다. 그런데 상당수의 동은 읍면동의 규모를 고려할 때, 2유형을 할 가능성이 높다. 맞춤형복지팀을 신설하지만 팀장은 여전히 복지업무 전체를 1인으로 총괄할 가능성이 높기 때문이다. 이것은 시군구 단위 사회복지 6급의 인력구조에 기인한다(김이배, 2015).

조직내 인력구성과 관련하여 논쟁이 있는 지점은 다음과 같다. 현재 상당수의 동은 기존복지팀(찾아오는 복지 담당)의 인력조차도 부족한 지역이 많다. 이번 개편 이전에 읍면동당 평균 2명 정도가 업무를 담당하였다. 문제는 맞춤형복지팀 인력을 팀장 포함 3명 이상으로 구성하면서, 팀장 이외 최소 2명 이상의 공무원을 충원해야 한다. 이에 따라 부작용이 속출하고 있다. 이를테면, 기존 복지팀의 경우는 인력 규제사항이 없으므로 대부분은 인력이 축소되거나 유지되는 상황이다. 이에 따라 상당수의 동은 기존복지팀 인력이 맞춤형복지팀으로 편입되는 경우가 발생하고 있다⁵⁾. 이른바 풍선효과가 발생하고 있는 것이고, 정원조례 변경에 따

4) 현 사회보장급여법의 내용을 자세히 검토해보면, 정부의 책임성은 다소 약화되고, 민간에게 복지에 대한 책임성과 의무를 부과하는 내용이 대폭 삽입되었다. 이는 정부의 향후 복지체제 유지와 관리에 대한 전략이 일정부분 표면화된 것으로 이해할 수 있다.

른 실무자 순증(정원조례변경)을 통한 팀 구성이 아닌, 기존 인력을 돌려막기 방식으로 해결하려는 경향이 나타나고 있다. 이러한 행태는 기존 개편안이 실패했던 것과 유사한 경로를 보여준다.

팀장 배치 건과 관련하여 논쟁사항은 다음과 같다. 이번 맞춤형복지팀 구성의 원래 목적은 기존 개별 담당자의 개별적인 서비스 제공이 아닌, 팀제 구성을 통해 보다 체계적이고 전문적인 서비스 제공을 목적으로 시행하는 것이다. 다시 말해 팀장의 역할이 매우 크고, 전문성을 요하는 것이라고 할 수 있다. 문제는 시군구 인력운영 여건에 따라 복지업무 경력자(행정직 등)도 팀장이 가능하다는 것이다. 팀장(사무장)은 6급으로 중간보직으로 간주된다. 실무자 이기는 하지만 관리자의 역할을 수행하게 된다. 팀장이 아닌 무보직 6급은 실무자이며 관리자는 아니다. 여기서 2가지 문제가 발생하고 있다. 첫째, 복지직이 아닌 행정직이 맡게 되면 복지업무 경험자라 하더라도 전문성이 부족할 수 있다. 이견 역으로 복지직이라고 하더라도 마찬가지이기는 하지만 장기간 관련 업무를 수행한 것과 그렇지 않은 것에는 상당한 차이가 있다. 일반적으로 행정직에게 사회복지 업무는 기피업무 중 하나로 간주되며, 복지직은 퇴직 시까지 복지관련 업무를 맡게 되므로 힘든 업무나 처리가 곤란한 업무라 하더라도 끈기있게 일을 해결하는 성향이 강하다. 특히 업무수행중 전문성의 주요한 요소가 되는 사회복지 가치나 윤리의 반영은 단기간 복지업무를 수행하였다고 해서 형성되는 요소는 아니다. 둘째, 이는 일선 시군구에서는 인력운영 여건과 관련하여 사회복지직 6급 보직자가 매우 부족한 실정이라는 현실적인 여건과 맞닿아 있다. 기존에 자체 사회복지직 인력이 매우 부족했고, 상대적으로 승진자 수도 적으며, 구 본청 복지관련 부서에도 소수가 배치되어 있는 등 인력이 매우 부족한 현실이라는 점이다. 이 상황에서 사회복지 6급을 모든 읍면동으로 전진 배치하는 것은 여건상 쉽지 않다는 주장이다. 개편 과정에서 오히려 구 본청에 관리 누수가 발생할 수 있다는 지적이다. 또한 행정직의 반발도 적지않다는 견해가 있다. 행정직은 상대적으로 승진소요연수가 부족한 복지직이 우선적으로 승진하는 것은 관료제 조직의 운영 맥락과는 차이가 크다고 주장한다. 특정 직렬이 과다하게 승진하는 것은 조직 전체에 부정적인 영향을 미친다고 주장하고 있다. 유사한 사례로 일부 지자체에서는 타직렬 승진 적체를 이유로 복지직만 팀장으로 배치하는 것을 완강히 반대하는 경우도 발생하고 있다. 또한 일부 시군구에서는 복지직 6급이 있다고 하더라도 전문성 수준이 극히 낮아 복지사무장으로 발령을 내기 곤란한 인력도 있다고 언급하는 곳도 있다. 오히려 능력있는 행정직 팀장 또는 사무장이 업무 처리를 더 효율적으로 수행할 것이라고 언급하는 지역도 있다.

5) 2016년 6-7월 동안의 부산시 ○○구 동주민센터 다수의 현장 모니터링 결과, 외형상 맞춤형복지팀으로 업무분장을 하고 있으나 민원대처의 어려움으로 사실상 기존 복지사업팀의 업무를 수행하는 경우가 다수 발견되었다. 실무자는 팀구성에 어려움이 있어 현실적으로 그렇게 할 수 밖에 없었다고 토로하였다.

결과적으로 보면, 2년 정도의 복지경험을 가진 팀장으로 개편사업이 적절하게 추진되었는
 가 우려된다고 정리할 수 있다. 또한 사회복지 업무의 확대에 의해 복지경험이라는 개념적
 범주가 매우 모호하다는 점도 지적할 필요가 있다. 전문적 복지 업무가 아닌 보편적 복지 업
 무의 경우나, 행정업무 중심의 복지업무를 수행한 경력자의 경우, 딱히 전문성을 가진 것으
 로 보기는 어려운 경우가 많기 때문이다. 이를 두고 ‘복지경험을 가진 팀장’이라고 명명하는
 것은 현실적이지 않다.

복지팀의 인력구성은 팀장(6급)을 포함하여 3명 이상이 원칙이다. 다시 말해, 2016년 8월까
 지 맞춤형복지팀은 순수 공무원들로 구성된 3명 이상의 팀제를 갖추어야만 맞춤형복지팀으
 로 인정이 되며, 향후 정부의 각종 인센티브(방문용 경차 배치 등) 부여시 혜택을 받게 된다.
 이러한 기준은 구 자체에서 통합사례관리사 등의 인력을 읍면동에 추가적으로 고용해서 배
 치한다고 하더라도 사업인력으로 인정하지 않겠다는 의미이다. 복지부의 경우도 현 구 분청
 희망복지지원단의 통합사례관리사의 읍면동 배치는 구 전체의 자원분배 및 읍면동 지원·관
 리에 누수가 발생할 것으로 판단하고 있기에 바람직하지 않다는 의견이다. 문제는 통합사례
 관리 등의 사업을 추진하기 위해서 적정 인력을 배치해야 함에도 공무원을 배치할 수 없는
 여건으로 인해 차선책으로 민간인력을 배치할 수 밖에 없는 환경을 가진 지역이 존재한다는
 것이다. 또한 구의 의지에 따라 민간인력을 한시적으로 운용하는 지역도 상당수 있는 것으로
 나타났다. 이러한 상황은 장단점을 가진 것으로 보인다. 장점은 전담공무원 인력부족을 보완
 할 수 있다는 점이고, 단점은 민간인력 대부분의 수행업무는 통합사례관리를 수행하고 있는
 데 고용의 불안정성은 서비스 제공의 가장 큰 장애물로 간주된다는 점이다. 이러한 측면은
 향후 통합사례관리사의 진로문제와도 연결된다. 지금까지 복지부는 통합사례관리사 인력에
 대해 명확한 입장을 보여주지 못한 것으로 평가된다. 민간인력이 가진 장점을 활용한다는 취
 지이지만 결정적으로 고용문제에 대해 소극적으로 대처해왔고, 또한 그들이 수행하는 업무
 는 필수적으로 고용안정을 기반으로 확장될 수 있는 업무였기 때문이다. 장기적인 관점에서
 통합사례관리 업무를 누가 주도적으로 수행할 것인가와 관련된 주제이기 때문에 보다 장기
 적인 전략을 검토할 필요가 있다.

이러한 논의는 사회복지전담공무원의 향후 역할수행 과제와도 연결되어 있는 문제다. 향
 후 지역사회복지 업무 수행과 관련하여 공공의 사례관리는 누가 주체가 되어야 하는가 라는
 질문은 논쟁적이다. 현재 전문적인 인력으로는 기존 희망복지지원단의 통합사례관리사 인력
 이 주요하게 거론되고 있다. 장점으로는 사례관리 업무만 집중적으로 수행하고 있다는 것이
 며, 단점으로는 신분 불안정이다. 신분 안정 문제는 무기계약직으로의 전환과 연결되는데 이
 와 관련해서 복지부는 명확한 입장이 없는 상황이다. 다시 말해 장기적으로 상황이 바뀌면
 언제든지 고용계약을 취소할 수도 있다. 사례관리에 있어 전문적 인력의 서비스 제공은 가장
 우선적인 요소임에도 이러한 원칙이 지켜지지 않는 상황이라고 평가할 수 있다. 다음으로 사

회복지전담공무원이 있다. 기존 전담공무원은 주로 공적급여 제공 등 찾아오는 복지를 중심으로 업무를 수행하였다. 이러한 업무수행은 전담공무원의 정체성 시비와 전문성 활용에 대한 의문을 제시하였다. 이로 인해 현 맞춤형복지팀이 수행하는 업무는 전담공무원의 정체성과 친밀성이 높은 업무로 평가된다. 전문가적 재량을 활용할 수 있고, 사회복지 가치를 실현할 수 있는 요소들이 많기 때문이다. 그렇기에 앞으로의 역할 설정과 관련하여 사례관리 수행 등 지역복지 전문가로의 전환을 중요 과제로 설정하려는 논의들이 제시되고 있다(최지선, 2014; 김이배, 2016 등). 이와 관련해서 2가지 다른 시각이 제시되고 있다. 관료제내 순환보직 체계에서는 사례관리를 장기간 수행하는 것이 용이하지 않다는 것이다. 또한 현장 상황이 사례관리만 집중적으로 수행할 수 있는 조건이 되지 않을 것이라는 것이다. 물론 정부는 전문직위제(사회보장위원회, 2016)를 통해 이를 해결하고자 하나, 이것이 가능하고 또 바람직한 것인지는 아직 미지수이다. 또 다른 시각은 앞으로의 사회복지직의 역할이 바로 통합사례관리 분야라는 것이다. 전문직으로서의 역할을 수행하는 것이 전담공무원의 방향이라는 것이다. 그런데 문제는 적절한 업무여건이 갖추어진다면 바람직한 방향이라고 볼 수 있으나, 이 정도의 여건을 갖추려면 상당한 인력충원이 필수적이라는 것이다. 일반적으로 공적급여 제공 등의 경우는 법정업무로 간주되지만, 사례관리와 같은 경우는 법정업무적 성격을 가지지만 질적 수준이 표준화되어 있지 않기에 필수적인 업무로 간주하지는 않기 때문이다. 다시 말해 법정급여 지급을 지체할 경우는 법적 규제를 받지만, 사례관리를 확대하지 않았다고 해서 법적 규제를 받지 않는 것이다.

다음으로 인력충원 측면을 살펴본다. 기존 전달체계 문제중 가장 큰 문제는 인력 문제였다. 전달체계에서 통합사례관리와 같은 프로그램적 요소도 중요하다고 볼 수 있지만 조직 및 인력측면이 훨씬 중요한 요소이다. 전달체계 관련 다수 선행연구에 따르면, 기존 전달체계 개편시도가 실패했던 요인은 여러 가지 요인이 영향을 주었지만 가장 주된 요인으로는 복지 업무를 수행할 적절한 인력 확보에 실패했기 때문이라고 정리한다(김이배, 2014b 등). 인력 문제를 극복하기 위해서 여러 가지 우회적인 방안(조직 개편, 업무축소, 업무절차 분할 등)을 시도하였지만, 결과적으로 인력충원이 전달체계 개선의 가장 유효한 수단으로 제시된다. 예를 들면, 동복지 기능강화 지침(안전행정부·보건복지부, 2013)의 경우, 기존 행정업무를 축소 또는 이전하고, 보편적 복지업무의 경우 타직렬이 업무를 수행하게 하는 등 복지업무에 대한 실질적인 인력을 확보하고자 하는 다양한 방안들이 시도되었다. 그러나 이러한 시도들은 미시적인 방안으로 제시되며, 궁극적이고 유효한 수단이 되지 못하는 맹점이 있었다.

또한 한편에서는 인력충원이라는 방안이 실시하였다. 인력충원은 예산수반이라는 문제가 있었기 때문에 인력충원은 전달체계 개편의 확실한 의지로 표현된다. 문제는 이러한 충원과 정에서 본래 의도와 달리 여러 가지 왜곡이 발생하고 있다는 점이다. 전국단위로 보아 기존 7천명 증원 중 순수 사회복지인력 증원은 4,500명 내외로 전국 읍면동 행정동이 3,500여개임

을 건주어 볼 때, 읍면동별 약 1명 정도 내외로 매우 적은 인원이 충원되었음을 알 수 있다. 즉, 기존 업무증가에 비해 매우 적은 인원이 배치되었음을 알 수 있다. 이후 6천명 정도를 증원하는 과정에 있으나 배치된 인원의 인력효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 이러한 이유는 배치인원이 전달체계를 혁신할 정도의 인력수준이 아니라는 점⁶⁾과 배치된 인원이 기존 유휴 인력(미충원, 육아휴직 인원 등)을 보완하는 측면이 강했다는 점, 인원충원을 이유로 기존 행정인력을 빼가는 사례 등 다양한 요인이 영향을 미치고 있다. 이로 인해 현장 실무자들은 찾아가는 복지는 곤란한 수준이며, 찾아오는 복지의 경우 겨우 가능한 실정이라고 밝히고 있다. 그렇기에 적정 인원을 충원할 필요가 있으며, 찾아가는 복지 확대를 위해서도 실질적인 인력 충원이 필요하다고 말한다⁷⁾. 이를 위해 자치단체 사회복지담당공무원 확충 시행지침(행정안전부, 2011)에 제시된 바와 같이, 동복지기능에 맞는 동별 최소 또는 적정 정원배치기준을 제안하고 이를 이행할 필요가 있다. 또한 상세한 직무분석을 통해 합리적인 정원배치기준을 설정할 필요가 있다. 그 외 순수하게 인력을 증원하는 방식 이외에도 관련 지원인력을 증원하여 담당자의 업무부담을 경감시키는 방식에 대한 고려도 필요하며, 업무를 일정부분 축소 또는 타부서로 이전하는 방식도 적극적으로 고려될 필요가 있다.

5. 사각지대 발굴 및 찾아가는 복지 측면

정부는 맞춤형복지팀의 역할을 4가지로 설정하였다. 그 중 첫 번째가 ‘사각지대 발굴’이다. 매뉴얼상 정의된 사각지대는 ‘명백한 사회복지 욕구가 존재함에도 불구하고 여러 가지 조건으로 인해 사회보장서비스의 혜택을 받지 못하여 여전히 복지욕구가 미결된 복지 소외 계층’이다(행정자치부·보건복지부, 2016: 21). 매뉴얼상 사각지대는 크게 3종류가 제시되어 있다.

- 6) 인력충원과 관련된 은유적인 표현으로 현장에서는 “컵라면을 먹기 위해(전달체계 개편) 물을 끓여야 하는데 온도(인력충원 수준)가 낮다면 맛있는 라면을 먹을 수 없다. 적어도 온도가 80-90도 이상이 되어야 하는데, 30-40도 온도의 물을 컵에 넣고 왜 맛있는 라면이 나오지 않느냐고 타박하는 것은 이치에 맞지 않다”고 말한다. 전달체계 개선에서 적정수준의 인력투입(적정온도)이 없다면 개편효과(맛있는 라면)는 기대하기 어렵다.
- 7) 단순 가정시 전체 읍면동별(2016년 현재 3,502개) 복지팀장 포함 3명씩 충원시 총 10,506명이 필요하고, 만일 복지팀장을 제외하고 충원할 경우, 총 7,000명이 필요하다. 정부의 사회복지담당공무원 확충계획(사회보장위원회, 2014)에 따르면, 2014-2017년 동안 6,000명을 증원하기로 하였다. 내용을 보면, 개별급여 개편 담당 인력 1,177명(2014년)을 제외하면, 4,823명이며 그중 복지직이 3,360명(70%), 행정직이 1,463명(30%)이다. 이중에도 확충인력 일부는 자연결원 대체 480명, 행정직 등 재배치 480명을 제외하면, 실제 순증은 더 줄어들어 복지직의 경우는 약 2,880명 내외가 된다. 이를 단순 계산하면 현 읍면동별 1명도 돌아가지 않게 된다.

〈표 6〉 사각지대의 종류

탈수급대상	사회보장서비스 수혜자격기준에 의해 배제된 대상자
차상위 대상	육구대비 복지서비스의 내용 및 수준이 불충분한 대상자
신규발굴대상	공적부조 및 복지서비스 수혜대상이나 발굴되지 못한 대상자

그런데, 내용을 자세히 보면 대상자 정의가 잘못되었다. 사회보장서비스 수혜자격기준에 의해 배제된 대상자는 ‘탈수급대상’이 아니라 ‘비수급대상자’이다. 탈수급은 적어도 수급대상자이었다가 벗어난 대상자를 말한다. ‘차상위대상’도 개념상 맞지 않다. 급여 불충분에 따른 것이므로 수급자나 수요층이다. 신규발굴대상은 공적부조와 복지서비스 수혜대상자로 한정하여 사회보험대상자는 제외되어 있다.

최근 사각지대에 대한 관심이 높아지고 있는 상황에서 이에 대한 강조는 여러 가지 의미를 가진다. 사각지대는 정책적 당위나 방향성을 주장할 때 일종의 수사(rhetoric)처럼 사용되고 있다(홍성대, 2011). 현장에서 바라보는 시각과 달리 사각지대는 논쟁지점이 많다. 현장은 발굴을 해서 지원해줘야 하는 대상자들을 모두 사각지대로 본다. 그러므로 서비스를 받지 못하는 온갖 대상자를 통칭하여 ‘사각지대’라고 명명하고 이들에 대한 서비스를 공급하고자 한다.

현 사각지대에 대한 개념은 매우 모호하고, 추상적이라고 정리할 수 있다. 사각지대는 어떻게 정의내리느냐에 따라 대상자의 범위가 매우 다르다. 보편적 복지의 확대에 따라 복지서비스를 신청하지 않은 대상자의 경우도 사각지대에 포함되기 때문이다. 급여수준도 어떠한 수준을 적절한 급여로 보는지에 따라 사각지대의 범위가 달라진다(구인회·백학영, 2008). 그렇게 되면 서비스를 제공받는 수급자들도 상당부분 사각지대에 포함될 수 있다. 사각지대에 해당하는 인구집단과 문제는 사회보장제도의 종류에 따라 상이한 특성을 가진다.

〈표 7〉 사회보장제도의 종류별 사각지대

기준	공공부조	사회보험	사회서비스
대상 비포괄	비수급 빈곤층	보험 미가입자	서비스 미이용자
급여 불충분	수급 빈곤층	보험급여 수급자	서비스 수혜자

사각지대에 대한 강조는 제도권내 수혜지대(안전지대)에 있는 사람의 경우는 일정정도 서비스를 안정적으로 받고 있다는 인상을 준다. 사각지대는 그러한 안전지대를 벗어나 있는 사

람들로 서비스가 제공되고 있지 못하기에 서비스가 제공된다면 안전지대에 들어 올 수 있다는 인상을 준다. 이것은 일부는 맞고 일부는 틀리다. 예를 들면, 수혜자격에 해당되지 않는 대상자들에 대한 지원은 본질적으로 일시적, 한정적, 불안정한 성격을 가지기 때문이다. 현 사각지대에 놓인 위기가구는 분명 복합적인 문제들을 경험하고 있는 것으로 제시된다. 생계형 사망사건의 경우를 보면, 생계·의료·돌봄·정신건강 등 다양한 위기요인이 복합적으로 작용하나 이에 대한 파악이나 지원이 한계가 있었다. 그렇기에 이들을 발굴하고 지원하는 것이 필요하다. 그러나 이러한 관점은 일정부분 한계가 있다. 사각지대의 문제를 일시적인 경기침체로 인한 비정규직 실업자군이나 몰락하는 중산층 자영업자군 등으로 이해하는 관점이다. 그런데 이러한 관점은 사각지대를 일시적인 것으로 본다는 점이다. 그러나 사각지대 문제는 일시적인 현상이나 당사자의 개인적인 문제로 설명되지 않는다. 즉 광범위한 사각지대의 존재는 구조적인 문제이며, 구조적인 문제로 이해될 필요가 있다. 그러므로 미시적인 접근을 통해 일시적인 완화를 추구하는 대증요법으로는 한계가 있게 된다.

사각지대의 대응에는 단순히 발굴하고 지원하는 관점도 중요하지만 무엇보다 원천적으로 이를 방지할 수 있는 관점이 필요하다. 사각지대에 관한 모호한 관점은 사각지대를 양산하는 구조적인 문제를 축소시킨다. 이에 대한 지적들은 다양한 문헌에서 제시된다(제갈현숙, 2014; 김진욱, 2010 등). 선행연구는 한국의 사회보장제도가 외형적으로 확대된 것은 분명하지만, 과거의 제도적 특성이 강하게 남아 있는 경로의존적 발전이었고, 광범위한 사각지대가 존재하고 있음을 지적한다(김진욱, 2010). 예를 들어, 기초생활보장제도의 사각지대 문제는 부양 의무자 기준과 연결되며, 이를 두고 오랫동안 논의가 되어 왔으나 해결이 미진하다. 다시 말해, 사각지대에 대한 구조적인 문제는 제쳐두고, 그에 파생되는 문제를 해결하고자 하는 것이 정부의 기본적인 입장이 되어왔다. 사각지대를 해소하기 위해서는 구조적인 문제를 해결하려는 보편주의 원칙이 강화되어야 하며, 이러한 문제를 제외한 채 미시적인 방식에서의 대응은 사회문제를 완화하는데 궁극적인 한계를 가질 수 밖에 없다. 현재 OECD 국가들의 사회보장 지출 수준이 GDP 대비 25%를 상회하는 것과 대조적으로 한국은 10% 내외의 적은 지출을 보여주고 있으나 여전히 증세를 기반으로 한 지출확대는 현실적으로 쉽지 않은 상황이다. 이로 인해 사각지대를 줄이겠다는 중앙정부의 약속은 결국 지방정부 혹은 민간이 끌어안아야 하는 과제로 전환되었다(노혜진, 2016). 그러므로 이러한 구조적인 문제를 해결하겠다는 태도를 가져야만 사각지대 문제는 개선될 수 있다. 선행연구에 따르면 사각지대의 범위는 광범위하고 이를 제도적인 접근을 통해서 해결하지 않고 선의에 의한 지원과 도움의 구조를 통해서 해결하기 어렵다고 지적한다. 정부는 임기응변적인 접근이 아닌 보편적이고 제도적인 측면의 개선을 우선할 필요가 있다.

사각지대 해소를 위한 인적안전망 운영의 경우에도 발굴에 대한 호소와 같은 것도 필요하지만 무엇보다 효과적으로 운영될 수 있는 운영체계를 만드는 것이 필요하다. 이를 위해

서는 지역내 ‘좋은 사람들’이 필요하다. 발굴능력이 뛰어난 사람, 자원을 제공할 수 있는 사람, 서비스를 직접적으로 제공할 수 있는 사람 등 지역에 대한 이해와 행동을 실행할 수 있는 사람이 필요하고, 만약 그러한 사람들이 없다면 그런 인력을 양성할 수 있는 환경마련이 필요하다.

다음은 찾아가는 복지 측면이다. 정부에서 찾아가는 복지를 강조하는 배경에는 몇 가지 이유가 있다. 그러나 이것이 곧 찾아가는 복지를 통해 극복할 수 있는 문제인지는 보다 꼼꼼이 분석할 필요가 있다. 복지서비스의 사각지대가 과연 찾아가지 않아서 발생한 것인지 생각해 보면 자명해진다.

찾아가는 복지는 정부의 복지활동을 가시적으로 보여준다는데 있어 장점을 가진다. 정부의 복지태도에 적극성과 능동성을 보여주며, 그에 따른 실적은 정부 역할의 정당성을 강화시킨다. 서울시의 경우도 ‘찾아가는’ 동주민센터로 명명한 것도 이런 맥락과 유사하다. 이번 동 복지 기능강화에서 강조하는 ‘찾아가는 서비스 활성화’는 공공기관 접근에 제약이 있거나 이중에 제약이 있는 계층 또는 발굴이 곤란한 사각지대 세대를 직접 찾아내어 서비스를 제공하고자 하는 ‘적극적인’ 서비스이자, 찾아오는 서비스만 대응하던 소극적인 방식에서 벗어나 서비스 대상자를 직접 발굴하는 보다 진일보한 방식으로 진행되는 것이다. 이는 취약·위기가구에 대한 방문상담 및 생활실태 모니터링을 확대하고자 하는 시도이다. 기존 찾아가는 서비스가 되지 못했던 것은 인력과 조직의 문제였으나, 추가 인력 증원과 인적 안전망 등 다양한 방법으로 이러한 프로그램을 작동시키고자 하는 것이다. 그러므로 찾아가기 위해서는 우선 찾아오는 서비스에 대한 안정화가 시도되어야 하고, 찾아가는 서비스가 작동되기 위한 환경을 마련할 필요가 있다. 찾아가는 내용은 크게 기존 대상자의 관리 차원과 신규 대상자의 발굴로 정리할 수 있다. 또한 이러한 찾아가는 서비스 확대에 의해 파악된 취약계층들이 다른 서비스와 연계되고, 충분한 서비스가 제공될 수 있도록 여건을 마련하는 것이 필요하다. 기존 송파 세모녀 사건과 같이 경계선에 있거나 언제든지 위기가구로 진입할 수 있는 가구에 대해서 수시로 점검하여 선제적으로 대응할 수 있도록 민감하게 반응할 필요가 있다.

그런데 찾아가는 복지를 과연 단위의 프로그램으로 분류할 수 있는 것인지 질문할 수 있다. 행정처리 위주가 아닌 찾아가는 서비스를 강화한다는 것이 프로그램으로서의 성격을 가지는 것인지는 모호하다. 매뉴얼상 제시되어 있는 내용도 적극적인 업무수행의 태도(attitude) 내지 기타 사업수행의 일환으로 해석되며, 단일한 사업의 성격으로 분류하기는 곤란하다. 그러므로 향후 사업의 내용과 수준 그리고 성과는 매우 모호하게 제시될 수 있다. 찾아가는 것이 매우 중요한 것이지만, 한편으로 모든 사업들은 찾아가서 묻고 조사하고 확인하는 것을 동반하기 때문에 찾아가는 복지라는 거대한 개념보다 좀 더 세분화된 프로그램으로 접근하는 것이 필요하다.

6. 통합사례관리 측면

동복지 기능강화와 관련해 가장 두드러진 특징이 동수준에서의 통합사례관리의 실시이다. 통합사례관리의 목적은 지역주민의 다양한 욕구에 맞춤형 서비스를 연계·제공함으로써 지역주민의 삶을 안정적으로 지원·지지하고, 복지제도의 효과성·효율성을 향상하는 것이다. 대상으로는 일반적으로 지역주민을 대상으로 하나, 복지욕구 및 경제적 여건을 고려하여 빈곤계층의 탈빈곤·빈곤예방을 중점 목표로 설정(고용-복지 연계에 중점)하였다. 중점 사업대상으로는 통합사례관리를 통해 탈빈곤·자활 지원 가능 가구(기초생활수급자 중 특히 신규수급자, 기초수급 탈락자 등), 차상위 빈곤가구. 특히, 긴급지원 대상가구 및 국민기초생활수급자 탈락 가구 중 통합사례관리를 통해 빈곤예방 지원 가능 가구를 설정하였다(보건복지부, 2016).

우리나라의 사례관리 실천은 1990년대 민간영역에서 시작되어 민간이 주도해 오다가 2000년 후반이후 공공에 확산된 배경이 있다. 공공의 사례관리 전개는 2012년 희망복지지원단의 설치를 통해 공공의 가능성을 보여주었다. 성과의 바탕은 단일한 조직과 전문적 인력 구성으로 정리된다. 사례관리 영역은 분과학회인 한국사례관리학회가 구성되어 있을 만큼 여러 논쟁지점을 가진 업무이다. 사례관리는 접근하는 관점이 다양하고, 다루려는 문제들은 쉽게 해소되지 않으며, 현장과 환경에 따라 유동적인 특성을 가진다. 사례관리 개념의 무정형성과 모호성이 주는 문제는 사례관리의 목표, 실천과정, 관리, 평가에 전반적으로 영향을 미치고 있다(송인주 외, 2014). 그렇기 때문에 관료제를 기반으로 하는 공공이 사례관리를 수행할 경우, 여러 측면에서 문제가 확대된다. 실천현장에서 보고되는 증거들은 공공과 민간 모두에서 다소 비판적으로 묘사되고 있으며(정연정, 2014), 특히 공공의 경우는 그 정도가 심하다(박경숙 외, 2012; 함철호, 2013; 김용득, 2015 등).

사례관리의 읍면동 확산은 여러 가지 함의를 가진다. 개편안의 장단점을 살펴보면, 우선, 장점으로는 인력의 증원을 바탕으로 접근성이 강화되면서 주민 입장에서 긍정적인 효과를 가져올 것으로 예상된다. 기존 시범사업 평가에서도 일정 정도 효과가 있는 것으로 평가되었다. 지금까지 지역내 복합적인 문제를 가진 대상자에 대해서 제한적인 관리가 이루어졌다면 이제는 체계적인 개입이 가능해짐을 의미한다. 단점으로는 기존 희망복지지원단이 가졌던 문제가 여전히 읍면동에도 유지될 수 있다. 또한 기존에는 희망복지지원단의 통합사례관리사가 주된 사례관리 업무수행자였으나 이제는 읍면동의 사회복지전담공무원이 주된 업무수행자가 되므로써 인력의 질이 중요해졌다. 그런데 과연 공공의 인력이 이러한 전문적인 역할을 적절히 수행해 낼 수 있을지, 그리고 공공이 그러한 체계를 구성할 수 있을지 적지않은 과제가 된다. 문제는 이와 관련된 기술을 숙지한 실무자가 매우 부족하다는 것이고, 이러한 문제를 극복하기 위해서는 업무 담당자에 대해 충분한 교육이 우선적으로 실시될 필요가 있다는 점이다. 사례관리자들은 사례관리 실천에 있어 성공은 사례관리자의 능력에 달려 있다는 말

을 한다. 그것은 문제를 탐색하고 해결과제를 찾는 과정이 어렵고 숙련과 능력이 요구되기 때문인데(송인주 외, 2014), 동 복지허브화에서는 수행 인력의 질적 측면을 담보할 수 있는 구체적인 내용은 나타나지 않는다. 일정자격 이상의 자질을 갖춰야함에도 불구하고 누구나 할 수 있는 일처럼 비춰지고 있다. 앞으로 읍면동 사례관리에서의 핵심적인 과제는 인력의 질을 강화하고, 명확하고 유기적인 지역내 민관의 역할분담이 될 것으로 예상된다(민소영, 2015).

사례관리 수행과 관련해서 이미 10단계를 설명한 매뉴얼이 제시되어 절차적인 수준에서 제시되어 있으나 실질적인 내용은 별도의 학습과 교육이 필요하다. 교육 프로그램에는 공통 교육, 사례유형별 실천교육, 상담기법 교육 등 다양한 수준에서 이루어질 수 있고, 또한 전산 교육, 슈퍼바이저 교육, 관리자 교육 등 다양한 영역의 교육이 실시될 필요가 있다. 이를 위해 지자체 단위와 광역 단위에서 적절한 역할 분담 그리고 중앙단위 담당부서 및 교육기관(예, 한국보건복지인력개발원 등)과의 역할 분담이 실시될 필요가 있다.

사례관리는 여러 자원을 연계시키는 것이 핵심적인 과제이기 때문에 공공은 독자적으로 사례관리를 수행하는데 필연적으로 한계를 가진다. 개편안은 공공중심에 초점을 두고 있지만 다른 한 축인 민간영역을 고려해야 한다. 민간은 복지관련 시설, 서비스 제공기관, 주민 등을 포괄하는 개념이지만, 여기서는 주로 복지관을 중심으로 서술한다. 민간은 지역내 공공의 서비스 대상자와 겹치는 부분이 있고, 서비스나 자원제공 등에서 상대적인 장점을 가지고 있다. 명확하고 유기적인 민관 역할분담의 필요성은 반복적으로 강조되어 왔으나 현장에서는 여전히 힘든 과제로 이해된다. 실질적인 민관협력 단계에서는 다차원적인 문제가 발생되고 있다. 부산시의 경우, 사례관리 수행시 민간과 공공의 역할분담을 체계화하기 위한 시도가 있었다. 공공의 경우는 이미 매뉴얼화 되어있어 민간에 수준을 맞추기 힘들기 때문에 우선 민간에서 공공의 매뉴얼에 따라 협력시 문제가 될 수 있는 사항을 정리하였다. 그에 따라 개선방안을 도출하였고, 이러한 것을 공공에 제안하는 방식으로 협의를 진행하였다. 역할분담에서 가장 쟁점이 되는 사항은 ‘사례관리’에 대한 개념적 차이였다. 민간이 보기에는 공공의 사례관리는 문제가 많은 것으로 이해되었고, 이를 시각차를 극복하기 위해서는 상대 영역의 입장과 관점을 존중해주는 것이 필수적이었다. 사례관리 개념에 대한 차이는 공공의 사례관리 절차인 10단계에서 모두에서 논란이 있었다. 이를 해결하는 방안은 협의를 통해 몇 가지 모듈을 제공하는 방식이 제안되었다. 이를 테면, 사례관리 대상자를 선정하는 것과 관련해서는 대상자를 구분(일반, 긴급, 전문)하고, 공공과 민간 중 어느 쪽이 담당해야 효과적인가 논의할 때, 여러 가지 안(모델 또는 모듈)을 제시하고, 시군구의 지역상황에 맞는 안을 선택할 수 있도록 하는 것이다. 정답이 있는 것은 아니므로 매우 꼼꼼한 분석이 요구되며, 이에 대한 개선방안도 상호간에 지속적인 논의를 필요로 하는 내용이다.

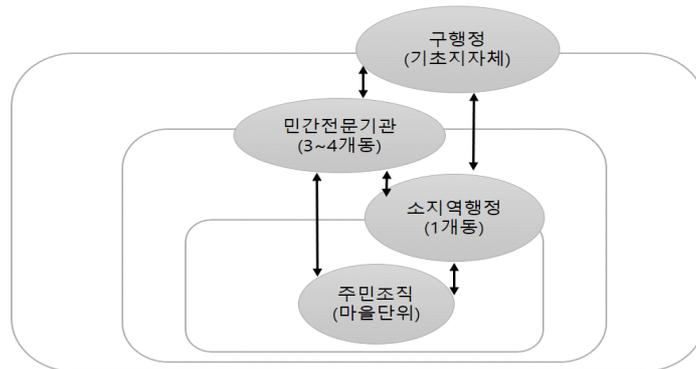
또한 공공과 민간의 사례관리 연계를 컨트롤 할 수 있는 공식적인 협의기구의 필요성이

제시된다. 협의체 구성에는 지역내 전문가(교수, 연구자, 전문가 등)와 실무자(시 담당자, 구군 담당자, 민관기관 담당자 등)를 혼합하여 구성한다. 운영시 협의기구가 형식적인 기구로 전락하지 않도록 지역단위 통합사례 전반의 해결해야 할 주요과제를 제안하고 논의하며, 구체적인 과제를 정해 놓고 운영하는 것이 필요하다. 예를 들면, 원활한 사례관리 운영을 위해 자원발굴 및 연계, 사업운영에 있어서의 민관협력 방안, 지역사회보호체계 구축을 위한 실질적인 논의, 향후 사례관리의 효과적 운영을 위한 기관별 역할과 방향성 협의 등 다양하게 논의할 수 있다. 또한 이러한 협의기구는 광역이나 구군별, 지역규모별로 다양하게 구성하여 운영할 수도 있다. 협의기구 운영의 효과성은 매우 높을 것으로 기대하는데 이 기구를 통해서 지역단위 사례관리 전반에 대한 협의를 통해 다양한 쟁점사항들을 해소할 수 있을 것으로 본다.

7. 민관협력 활성화(협의체 등) 측면

지역에서 민과 관의 협력이 중요하다는 사실은 모두가 인식하고 있다. 민관협력에서 민간은 주민조직이나 단체 그리고 사회복지 관련 민간전문기관으로 구분해 볼 수 있다. 히라노(2016)는 민관거버넌스와 관련해 유용한 도식을 제공한다. 지역단위 민관거버넌스를 크게 4가지 영역으로 구분하고 있는데, 전달체계와 관련해서 공공에서는 구단위 희망복지지원단과 동단위 맞춤형복지팀이, 민간에서는 민간전문기관(복지관 등)과 주민조직단위(통·반)가 존재한다. 이를 보면, 공-공, 공-민, 민-민 등의 거버넌스 구조가 필요함을 알 수 있고, 각각의 관계에서는 다른 패러다임이 작동됨을 알 수 있다. 또한 거버넌스에서는 무엇보다 상호관계나 상호역할의 명확성이 요구되고, 역할분담이 중요한 과제가 된다.

〈그림 2〉 지역단위 민관거버넌스의 구조



출처: 히라노 타카유키(2016)

지금까지 다양한 민관협력 시도가 있음에도 불구하고 공공과 민간의 체계적 공유, 협력은 부족한 것으로 나타나고 있다. 지역 내에서 공공과 민간이 체계적으로 정보를 공유하고 협력 체계를 유지해 나가는 기반이 미흡하고, 자원봉사, 기부 등이 일회성에 그치는 경우가 많았다. 또한 지역 내 민간 자원의 구심점 역할을 할 만한 조직 또는 기구가 없는 상황에서 상호 정보공유가 미흡한 경우가 많았다(박수지 외, 2013). 이러한 상황에서 동주민센터를 중심으로 한 공공주도의 개편이 진행되고 있지만 실질적인 과제는 민간과의 연계이다.

개편과정은 공공과 민간이 가진 장점을 잘 활용하여 시너지 효과가 발생할 수 있도록 여러 가지 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 특히 공공주도적 성격보다 공공과 민간의 파트너쉽, 네트워크 관점의 유지, 유연한 연계체계 마련 등 여러 가지 과제가 제안된다. 이러한 것은 민관협력의 기본적인 원칙을 철저히 준수하는 것에서 시작된다. 실무적으로 민관협력의 내용과 범위는 매우 광범위하다. 단순한 전화의뢰 수준에서 실질적인 조직 운영까지 여러 수준이 있다. 중요한 것은 상대방을 중요한 파트너로 인식하고, 그에 따른 책임과 권한을 부여하는 것이다. 실질적인 거버넌스 구축을 통해 협의체 활동의 내실화, 지역사회보장계획 수립시 협력 강화 이외에도 읍면동 수준의 지역단위 파트너와도 위계적 관계가 아닌 수평적 관계를 유지할 수 있도록 노력해야 한다.

읍면동 수준의 민관협의체로 지역사회보장협의체가 제시되었고, 현재 대부분의 지역에서 운영중인 것으로 제시된다. 그러나 실질적인 운영내용을 보면 형식적인 운영에 그치는 등 여러 가지 문제를 가진 것으로 평가된다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 여러 가지 수준에서 개선이 필요하다. 민관협력의 원칙들을 준수할 필요가 있고, 무엇보다 구군의 지역사회보장협의체 운영이 우선적으로 강화될 필요가 있다. 읍면동 협의체는 지침에 제시된 바와 같이 목적 및 기능이 첫째, 복지사각지대 해소를 위한 읍면동 단위 취약계층 발굴망 구축, 둘째, 지역사회 내 복지자원 발굴 및 자원 간 연계협력으로 지역사회 복지자원의 효율적 활용체계 구축, 셋째, 취약가구 동향 파악 및 모니터링 지원, 넷째, 지역사회 내 복지문제 해결을 위한 민주적 의사소통 구조 확립 및 지역복지증진 과정에 주민참여 기반 마련 등이다. 또한 읍면동 협의체는 사각지대를 발굴하고 지원하기 위한 읍면동 단위의 인적안정망으로 첫째, 민간 자원연계, 둘째, 지역특화사업수행, 셋째, 사례관리지원 등으로 기능을 유형화 할 수 있다(오민수, 2015). 협의체 운영의 핵심은 지역내 활동에 열의가 있는 인력을 확보하는 일이지만 지역여건에 따라 격차가 큰 상황이다. 그러므로 장기적으로 지역주민을 조직화할 필요성이 제기된다. 또한, 협의체를 지원해줄 수 있는 중간조직의 운영이 필요하다. 이 조직은 구군 단위에서 활동할 수도 있고, 광역 차원에서도 운영이 가능하다. 중간조직은 협의체 위원들에 대한 교육·훈련, 모니터링, 컨설팅 등을 지원하여, 지역내 역량을 강화시킬 수 있도록 한다.

읍면동 복지허브화는 민간전문기관 영역에게는 적지 않은 위기이자 기회이다. 우선 위기의 측면에서 살펴보자. 민간이 우려하는 지점은 다양하다. 공공의 확대는 지역내 대상자 중

복, 민간기관 정체성 상실, 한정된 자원 확보에서의 갈등 등이 열거된다(최성숙, 2016). 특히 한국과 같이 공공과 민간의 관계가 기울어진 운동장의 상황에서는 더욱더 상황이 악화될 수 있다. 기존 사례관리, 자원 발굴 및 관리, 지역사회조직, 상담, 방문서비스 등 그동안 민간의 전유물로 인정되던 업무들을 공무원에 의해 공공에서 수행된다면 과연 민간의 차별성과 정체성은 무엇인지 고민하지 않을 수 없다. 민간의 위상과 역할의 위축 가능성은 시간이 지날수록 더욱더 열등한 위치에 놓일 수 있게 된다.

기회의 측면에서 살펴본다면, 빠르게 변화하는 정책환경에 대해 상세하게 이해하고 거시적인 안목을 가질 수 있다. 지역단위에서 공공의 역할이 확대되는 것은 한편으로 수요자 입장에서는 바람직할 일일 뿐만 아니라 원래 해야 할 책무를 이행하는 것이기도 하다. 그렇기에 이번을 기회로 본격적인 민관협력의 경험을 축적할 필요가 있다. 지금까지 민관협력이 요식적인 수준으로 이루어졌다면 이제부터는 보다 내실있는 수준으로 이행될 필요가 있다. 지역단위에서 지역사회의 변화와 발전을 위해 인식을 공유하고, 각자의 기득권을 일정 정도 내려놓고 새로운 체계를 구성할 필요가 있다. 이러한 일은 매우 모험적인 일이며, 선택이 부족한 일이다. 민간의 역할을 새롭게 구성한다는 측면에서 이것은 하나의 조심스런 기회가 된다. 민간은 지금까지 많은 부침이 있었지만 다시 한번 선택과 집중을 좀 더 고려할 필요가 있고, 역할의 우선순위를 재배열할 필요도 있다. 지역사회의 역량을 강화하고, 주민주도력을 확대시킬 수 있는 지역의 거점화 기능을 수행할 필요도 있다. 여기에서 무엇보다 중요한 점은 공공도 기존의 태도와 관행을 바꿀 필요가 있다는 점이다. 민간이 지금까지 축적한 경험과 역량 그리고 지역사회에 대한 기여에 대해 평가절하하려는 태도는 바람직스럽지 않다. 공공을 대신해 업무를 수행했던 민간의 역할에 대한 지원과 재구성에 대한 노력없이 일방적인 집행은 지역으로부터 환영받지 못하게 된다. 민간은 중요한 파트너로 간주할 때 공공도 제 기능을 수행하게 된다.

이러한 상황에서 공공의 전달체계 뿐만 아니라 ‘민간’을 포함한 전달체계의 구조를 재구성할 필요성이 제기된다. 논쟁이 될 수 있는 부분이지만 대표적인 민간복지인 사회복지법인(시설)은 관례적으로 민간부문으로 간주되어 왔으나, 사실상 민간부문이라기 보다는 준공공조직이며, 넓은 의미에서는 공공부문에 포함될 수 있다(김연명·박상희, 2012). 공적 책임성에 걸맞는 노력이 필요하며(김진석 외, 2015), 그렇기 때문에 기존의 공공과 민간이라는 이분법적 접근을 벗어나 민간의 성격과 기능, 역할을 새롭게 검토하여 공공과의 연계를 보다 강화할 필요가 있다. 급격한 상황의 변화에서 관성적인 사고로는 해결책을 찾기 어려우며, 환경변화에 대응하여 운영체계 전반에 대한 근본적인 고민이 필요하다.

8. 기타 관련 쟁점

전달체계내 핵심인력인 사회복지전담공무원의 역할수행과 관련된 쟁점을 검토할 필요가 있다. 전담공무원은 공공 사회복지업무 전반을 수행하고 있으나 실제 운영에서는 심각한 문제를 가지는 것으로 평가된다(김경호 외, 2010; 장운영 외, 2012; 조성심 외, 2013; 김이배, 2014b; 김소정, 2015; 김창희 외, 2015 등). 연구에 따르면, 전담공무원은 ‘사회복지사’이기 보다는 ‘공무원’에 더 가까운 성격을 가지는 것으로 평가되며, 전문성은 준전문가인 제너럴리스트(generalist) 수준으로 평가된다. 기존에는 공공부조 중심의 급여제공자의 역할이 주된 업무로 간주되어 실천가 또는 대인서비스의 기능은 취약한 실정이었으나 최근의 정책변화는 보다 전문적인 역할 수행을 요구하고 있다.

〈표 8〉 전담공무원의 향후 역할

기존	향후	
단순업무집행자	복지기획조정자	프로그램 기획 및 조정
단독자	팀플레이어(team player)	팀원 역할분담 및 상호협력
복지전문가	통합적 전문성 이해자	광위의 복지를 통합 연계
복지행정가	조정자(co-ordinator)	이해관계자 조정
공공부조 담당자	사례관리자(case manager)	사례관리 수행
민간에 대한 관리감독자	민간과의 파트너	민간과의 협력적 관계

출처: 이태수·강혜규(2007: 85-110)

전담공무원의 향후 역할을 정리한 이태수 외(2007)는 복지기획조정자, 팀원, 통합적 전문성 이해자, 조정자, 사례관리자, 민간의 파트너로 규정했다. 또한 역할수행 방향성을 검토한 최지선(2014)은 전담공무원이 수행하는 복지급여자격심사자의 역할에 대해서는 더 이상 미래의 역할로 합의하지 못하였고, 미래역할은 ① 복지대상자 관리자, ② 초기상담자, ③ 사례관리자, ④ 지역사회 서비스조정자, ⑤ 지역복지사업 기획 및 제공자, ⑥ 지역복지계획 수립자로 제시하였다. 읍면동 복지허브화의 경우, 맞춤형복지팀원은 이와 같은 업무를 수행할 가능성이 높으며, 이러한 방향이 전담공무원 본래의 정체성에 부합할 것으로 판단된다.

물론 현재의 인력은 업무 전문성을 갖추었다고 보기 힘들기 때문에 수준 높은 교육이 실시되어야 한다. 현재 읍면동 맞춤형 복지팀 인력은 통합사례업무 수행과 관련하여 전문성이 부족하여 서비스의 질을 담보하기 곤란한 상태이다. 특히 신규복지직의 경우, 낮은 복지전공 비율(30% 내외 추정), 복지마인드의 부족, 짧은 교육기간(4일 정도) 등 업무수행을 위한 지식

과 기술을 습득하는데 한계가 보이고 있다. 복지전공자의 경우도 학과 커리큘럼에 상담·사례 관리·민관협력 관련 교과목이 부재 혹은 필수로 지정되어 있지 않아 업무수행을 위한 역량이 미흡하다(한국보건복지인력개발원, 2016). 그러므로 내실있는 업무수행을 위해서 충실한 교육과정이 마련되고, 실무에 적절하게 활용될 수 있도록 프로그램이 제공되어야 한다. 이를 위해 대학에서부터 보다 실질적인 교과과정의 개편이 이루어질 필요가 있고, 현재가 요구하는 사회복지사의 역할에 부합하는 기술들이 포함될 필요가 있다.

IV. 나오기

지금까지 읍면동 복지허브화 개편안과 관련된 쟁점사항을 개편안 구조와 개별 프로그램의 내용을 중심으로 살펴보았다. 이번 개편안에 대한 논의는 아직 개편 초기라는 시기적인 한계가 있지만 앞으로 전국적으로 확대된다는 점에서 보다 자유롭게 논의할 필요가 있다. 한번의 개편안으로 기존의 전달체계 문제가 일거에 해소될 수 없기 때문이며, 사실 전달체계 문제는 겉으로 드러난 것보다 매우 깊은 뿌리를 가지고 있기 때문이다. 논쟁 지점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 개편의 정당성과 정합성을 살펴보았을 때, 읍면동 중심에 대한 원칙인 ‘접근성’에 대한 고려는 제한적으로 합당한 것으로 판단된다. 지리적 공간적 요소가 중요한 것이기는 하지만 인력과 조직, 세부 프로그램 요소를 보다 중요하게 고려해야 할 것으로 판단된다. 개편안의 전제와 목표 그리고 수단간의 관계와 관련해서는 개편안은 전달체계 문제에 대한 이해가 부족한 것으로 판단된다. 핵심적인 문제와 원인이 무엇인지 명확하지 않다. 개편안은 전달체계의 문제점을 보다 근원적으로 이해하고 그에 따른 개선방안을 제시해야 한다. 둘째, 가치 측면에서는, 개편안은 전달체계가 지향하는 가치를 매우 소극적으로 제시하였다. 지향점이 낮게 설정되어 있으므로 실제 수단 또한 낮은 차원으로 설정되어 있다. 한국사회가 경험하는 사회문제를 해소하는 수단으로서의 전달체계가 고려될 필요가 있고, 전달체계는 사회정의와 인권 등 보편적 권리를 성취하기 위한 수단으로 강조될 필요가 있다. 따라서 전달체계를 설계하는 수단적 가치나 실무적 가치가 우선시되어서는 안된다. 전달체계는 사회정의와 인권에 대한 직접적이고 공식적인 표현이 되어야 한다. 셋째, 방향성 측면에서는 읍면동 복지허브화가 읍면동을 범위로 한 방향성을 가지지만 최근의 환경변화는 지역복지의 강조, 지역단위 이해관계자와의 협치 등이 공공영역의 외곽에 포진하므로 이러한 방향과 연결될 필요가 있음을 강조한다. 또한 공공이 강화되기 위해서는 민간의 여건을 강화시키는 과제와 연결되어 있음을 인식할 필요가 있다. 다시 말해, 현 개편안은 공공주도의 개편에 그치는 것이 아닌, 공공의 한계를 극복하기 위해 공공복지 강화와 지역사회복지의 협동관계가 전제된 목표

및 전략의 수정이 필요하다(채현탁, 2016). 넷째, 조직 및 인력 측면과 관련해서, 개편안은 조직과 인력측면이 취약하다고 판단된다. 명목적으로 조직상 팀계를 구성한다고 하지만 질을 담보할 수 있는 수준은 아니며, 인력충원 수준도 낮은 수준을 보인다. 현재까지 시도된 개편안들이 실패했던 가장 큰 요인은 인력충원이 미비했다는 사실을 망각해서는 안된다. 개편의 목적을 달성하기 위한 수단은 합리적 수준에서 제공되어야 한다. 다섯째, 사각지대 발굴 및 찾아가는 복지 측면에서는 원래 취지와는 달리 본질적인 한계가 있다. 사각지대를 축소하는데 한계가 있을 것이라는 것과 찾아가는 것이 타영역과의 다층적인 연계를 통해서 성취된다는 점이다. 그러므로 의도는 좋지만 국민이 현재 경험하는 다양한 사회문제들이 이를 통해 해소할 수 있다는 개편안의 자신감도 근거를 찾기가 힘들다. 그러므로 보다 강화된 방식이 제안도리 필요가 있다. 여섯째, 통합사례관리 측면은 프로그램 내용 중 가장 논쟁여지가 많은 영역이다. 읍면동 수준에서의 사례관리는 인력의 질, 공공과 민간의 역할분담이 핵심적인 과제이다. 절차는 제시되어 있으나 수준과 내용은 새롭게 구성해야 할 과제이다. 특히 사례관리는 성과중심이 아닌 과정중심이 강화되어 ‘무엇이’가 아닌 ‘어떻게’가 보다 중요하게 고려되어야 하며, 공공의 문제인 보여주기식 사업이 아닌 지역주민의 위험을 경감할 수 있는 실질적인 수준에서 사업이 시행될 필요가 있다. 또한 통합사례관리의 성과가 무엇이어야 하는지 심도있는 검토가 필요하다. 일곱째, 민관협력 활성화는 오랫동안 강조되어 왔던 사항이지만 여전히 속도를 내지 못하는 영역이다. 읍면동 복지허브화에서 기존 민관협력과의 차이점은 기존의 민관협력이 시군구 단위에서 기관(복지시설)간 협력을 요구하는 것이었다면, 읍면동 단위에서는 주민과의 협력을 요구하고 있다(오민수, 2016). 지역단위 주민조직과 복지관련 기관들과의 연계는 다른 패러다임을 요구하고 있기 때문에 공공의 태도 변화와 혁신이 요구되는 지점이다. 지역복지는 지역내 이해관계자들의 이해관계와 대립을 벗어나 강한 연대와 결속을 요구하며, 이를 위해 권한의 분배가 요구된다. 특히 복지관 등 민간기관에게는 적지 않은 위기이면서 기회가 된다. 이번 개편이 공공주도의 개편이지만 민간을 포괄하는 다소 큰 그림을 그려야만 공공도 성공할 수 있다. 여덟째, 앞으로의 정책환경의 변화를 고려할 때, 전달공무원은 전문성을 활용할 수 있는 역할수행이 필요하며 이를 위해서 충실한 교육이 실시될 필요가 있다.

현장은 개편시도에 대한 피로도가 높다. 실무자의 경우, 전달체계의 개편 이외에도 순환보직과 인사이동을 통한 업무환경의 변화, 수시로 진행되는 지침의 개정과 전산망의 업그레이드는 상시적인 업무환경 개편과정으로 이해된다. 이런 상황에서 다소 많은 변화를 야기하는 전달체계 개편은 고려해야 할 지점이 많고 이행력을 강화할 다양한 수단이 확고히 제시되어야 한다. 그렇지 않을 경우, 개편 시도는 초기저항과 함께 전폭적인 투여가 아닌 부분적인 간여로 진행될 수 있다. 이번 전달체계 개편은 암묵적 성격을 가진다. 암묵적이라 함은 업무의 특성이 공식화되어 있지 않고, 그 내용은 구성적·형성적이란 뜻이다. 강제적 성격을 가지나

회피가 가능하고, 책임의 수준도 고정되어 있지 않다. 그러므로 개편안은 보다 세밀하게 마련되어야 하고, 이상을 지향하되 현실을 고려해야 한다.

전달체계는 사회복지에 대한 시민의 만족도를 증가시키는데 주효한 수단이지만 그 실질적인 내용은 제도의 충실성, 적절성이 기본이 된다. 다시 말해 현 사회복지제도의 부실함을 전달체계를 통해 극복하고자 하는 시도는 논리비약이다. 특히 개별 제도로만 전체적인 복지수준을 함양할 수 없는 구조적인 환경에서 여타 복지제도의 보수적 운영은 필연적으로 전달체계의 한계를 가지게 된다. 국민이 느끼는 복지는 복지제도만의 운영에 의해서 체감되는 것이 아니고, 경제정책, 노동정책, 교육정책, 부동산정책, 조세정책 등과 긴밀하게 연동된다. 맞춤형 복지를 통해서 이러한 문제들을 해결할 수 있다고 주장하는 것은 근거가 없다. 앞으로 사회보장기본법 제2조에 언급되어 있는 것처럼, ‘모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다’면, 이에 걸맞는 수준에서 전달체계의 내용이 제시되어야 한다.

참고문헌

- 강혜규·김태완·정홍원·최현수·김동진·김영옥·박해욱·류영아·안혜영·신수민·이정은, 2013, 『지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 고세훈, 2016, “한국복지: 현실, 전망, 구상”, 「인구·재정·복지: 넥스트 챌린지」제20대국회 개원기념 세미나 결과보고서 자료집.
- 구인회·백학영, 2008, “사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인”, 『사회보장연구』, 24(1), 175-204.
- 김미곤 외, 2013, 『국민행복을 위한 보건복지정책의 효과적 수행방안-복지 체감도 증진을 중심으로-』, 한국보건사회연구원.
- 김연명·박상희, 2012, “공공복지인가? 민간복지인가? 사회복지법인의 성격에 관한 연구”, 『비판사회정책』, 36, 7-38.
- 김용득, 2015, “지역사회 사례관리체계에서 공공과 민간의 역할, 이대로 괜찮은가?-경직된 실천과 파편적 제도”, 『한국사회복지행정학』 46, 241-266.
- 김용석·고은정, 2014, “사회복지 가치 척도의 개발”, 『한국사회복지학』, 66(1), 277-306.
- 김이배, 2014(a), “공공사회복지전달체계 개편의 특징과 한계”, 『비판사회정책』, 42, 44-91.
- _____, 2014(b), “공공사회복지전달체계의 문제는 무엇인가?”, 2014 한국사회복지학회 춘계 학술대회 자료집.

- _____, 2015, “사회복지전담공무원 인사정책 현황과 개선방안”, 제5회 사회정책연합 학술대회 자료집.
- _____, 2016, “사회복지전담공무원 역할수행 방향 모색”, 2016년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 김이배·김보영, 2015, “박근혜정부의 지역복지전달체계 개편 연구-동주민센터 복지기능강화 지침을 중심으로-”, 『한국지역사회복지학』, 52, 87-115.
- 김이배·배은석, 2015, 『부산복지 전달체계 혁신전략 수립 연구』, 부산복지개발원
- 김이배·안재성, 2014, 『GIS를 활용한 사회복지 수요 공급 연구』, 경북행복재단.
- 김진석·민소영·유동철·홍영준·황경란, 2015, 『서울시 복지인프라 공공성 강화 방안』, 서울특별시·서울시복지재단.
- 김필두·주재복·박해육·윤준희, 2015, 『읍면동 복지기능 강화 시범사업 평가 및 전달체계개편 모형개발』, 보건복지부·한국지방행정연구원.
- 김진욱, 2010, “한국 사회보장제도의 확장과 한계 : 그 성과와 사각지대의 재조명”, 『한국사회정책』, 17, 63-93.
- 김형용·계민지·조한나, 2016. “복지와 마을, 접합시도에 대한 시론: 개념적 그리고 실천적 쟁점을 중심으로”, 『비판사회정책』, 50, 38~75
- 남기철, 2016, “지역사회복지관점에서의 서울시 동주민센터 개편사업 분석 ” 『한국지역사회복지학』, 55, 163-186.
- 노혜진, 2016, “한국 사회복지서비스의 사각지대 실태”, 『사회복지연구』, 47(1), 179-204.
- 민소영, 2015, “한국의 사례관리 전개과정과 쟁점 고찰”, 『한국사회복지행정학』, 17(1), 213-239.
- 박경숙·김영종·강혜규·민소영·최민정, 2012, 『공공 사회복지 전달체계 개편 방안』, 한국사회복지행정연구회·한국사회복지행정학회.
- 박수지·박세경·이태진·김가희, 2013, 『사회복지분야 민관협력 강화방안』, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부, 2016, 『희망복지지원단 업무 안내』.
- 사회보장위원회, 2013. 5. 14, 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방향.
- 서울특별시, 2016, 『찾아가는 동주민센터 업무매뉴얼』.
- 성은미·인경석·박경숙·백민희·민소영·권혜영, 2012, 『공공복지전달체계 개편 연구-무한돌봄 종합복지센터 시범사업모형개발-』, 경기복지재단.
- 성은미·김정득·백민희·현동길, 2014, 『경기도 동 주민센터 복지허브화방안 비교연구』, 경기복지재단.
- 성은미·민소영·박경숙·안혜영·백민희·황상미, 2015, 『경기도 읍면동 복지기능강화 중심의

- 전달체계 개편 모형개발 연구』, 경기복지재단.
- 송인주·박수선·신지현, 2014, 『사례관리 성과분석 및 사례관리자 실천지표 개발』, 서울시복지재단.
- 오민수, 2015, “읍면동 지역사회보장협의체에 관한 탐색적 사례연구: 읍·면·동 중심의 민관 협력 내용 변화를 중심으로”, 『지역발전연구』, 24(2), 35~78.
- _____, 2016, “지역사회보장협의체 활성화 방안 모색”, 2016 지역복지정책 공명(共鳴), 휴먼복지포럼-사회보장, 지역을 탐하다! 자료집, 수원시지역사회복지협의체.
- 이태수·강혜규, 2007, “사회복지공무원 20년의 평가와 향후 역할에 대한 도전적 모색”, 『전국 사회복지행정연구회 20주년 자료집 스무살 청년의 꿈과 사랑나누기』, 85-110.
- 이현주·임완섭·금현섭·민소영·박형준·김선, 2014, 『복지전달체계 개편평가 및 확산방안 마련 연구』, 한국보건사회연구원.
- 이현주·유진영, 2015, 『공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의』, 한국보건사회연구원.
- 정연정, 2014, “한국사례관리실천의 딜레마: 상이한 진단과 대안모색”, 『한국사회복지행정학』, 16(1), 55-88.
- 정홍원·강혜규·김보영·홍성대·황덕순·이정은·이하나, 2012, 『행복e음 도입 이후 지역단위 복지전달체계 모형 정립을 위한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 제갈현숙, 2014, “복지사각지대 구조적인 원인: 절대빈곤, 부양의무자 기준, 사회복지통합관리망(행복e음)”, 사회공공연구원 위킹페이퍼.
- 채현탁, 2015, “읍면동 복지기능 강화에 따른 지역사회복지협의체와 사회복지협의회의 협력 방안”, 『한국지역사회복지학』 52, pp117-145.
- _____, 2016, “읍면동 복지허브화 추진내용 분석에 관한 연구”, 『한국지역사회복지학』, 58, 141-171.
- 최성숙, 2016, “민관거버넌스에 기초한 공공사회복지전달체계 개편: 찾아가는 동주민센터를 중심으로-민관거버넌스의 지향점 및 사례소개: 사회복지관으로 중심으로-”, 『2016 세계 사회복지대회 서울시 심포지움-민관거버넌스에 기반한 사회복지전달체계 개편: 서울시 ‘찾아가는 동 주민센터’ 자료집』(2016.6.29.).
- 최일섭, 2005, 지역사회복지론, 서울대학교 출판부
- 최지선, 2014, “사회복지전담 공무원의 미래역할과 역량, 필수교과목-텔파이연구”, 『한국사회복지교육』, 28, 19-44.
- 최지선·민소영·엄태영, 2015, “희망복지지원단 통합사례관리사의 사례관리역량 자기평가지표개발 연구”, 『한국사회복지행정학』 17(3), 229~254.
- 한국보건복지인력개발원, 2016, 6, 9, 제5차 시·도 공무원교육원협의회 회의자료.
- 함철호, 2015, “지역사회복지거버넌스-네트워크 조직으로서 지역사회보장협의체의 발전방

- 안”, 『한국지역사회복지학』, 54, 213-243.
- 행정안전부, 2011, 9, 30, 자치단체 사회복지담당공무원 확충 시행지침.
- 행정자치부·보건복지부, 2016, 『읍면동 맞춤형 복지팀 업무매뉴얼』.
- 홍성대, 2011, “복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제”, 『입법과 정책』 3(2), 127-149.
- 히라노 타카유키, 2016, “복지생태계 구축에 요구되는 민관 거버넌스 중시의 개편과 그 방법”, 『2016년 한·일 공동포럼 자료집』, 서울시복지재단·일본복지대학.
- 平野隆之, 2008, 『地域福祉推進の理論と方法』, 김영중·박유미 공역, 2012, 『일본의 지역복지 정책 및 방법』, 학지사.