

우리나라 사회복지전달체계와 전문사회사업

발표 : 인경석(보건사회부 사회복지정책실장)

韓國社會福祉傳達體系의 發展方向

- 사회복지사무소 설치, 운영을 중심으로 -

인경석*

1. 서론

사회복지전달체계란 일반적으로 정부의 사회복지정책이 각종 복지업무담당기관을 통하여 국민 개개인에게까지 전달되는 과정을 의미하는 것으로 정의할 수 있다.

급부행정의 대표적인 표본인 사회복지업무는 일반규제행정과는 달리 요보호대상자라는 "인간"을 대상으로 하기 때문에 전형적이고 일률적인 서비스의 제공보다는 개 개인의 요구에 부합되는 다양하고 개별화된 서비스를 제공하여야 하는 특징을 지니고 있다.

이러한 사회복지 전달체계가 중요한 관심대상이 되는 것은 복지국가의 출현으로 인하여 물질적, 비물질적인 복지욕구가 폭발적으로 증가함으로써 각종 복지서비스를 수혜대상자에게 얼마나 신속, 정확, 책임성 있게 전달하느냐에 사회복지정책의 성패가 좌우되기 때문이다.

우리나라의 경우에도 사회복지제도의 기본틀을 어느정도 마련한 현 단계에서 각종 복지서비스가 국민 개개인에게 누수됨이 없도록 전달되고 주민의 다양한 복지욕구에 조직적, 탄력적으로 접근하여 복지투자의 효율성을 도모하기 위해서는 사회복지전달체계의 개선이 필요하다고 볼 수 있겠다.

다만, 보건사회부가 시행하고 있는 사회복지정책 중 사회보험제도(국민연금, 의료보험)는 별도조직(공단 또는 조합)을 통하여 업무를 수행하고 있으므로 일반공무원에 의하여 수행되고 있는 공적부조와 사회복지서비스의 전달체계 개선 방안에 대하여 사회복지사무소의 설치, 운영을 중심으로 고찰하기로 한다.

* 보건사회부 사회복지정책실장

II. 우리나라 사회복지제도의 발전과정과 평가

1. 발전과정

먼저 우리나라 사회복지제도의 발전과정을 해방이후부터 현재까지 연대별로 살펴보면, 해방이후 50년대까지는 소극적 구빈단계로 볼 수 있는바 당시에는 주로 외국의 원조에 의한 빈곤층 구호에 불과하였으며, 6.25전쟁으로 인한 고아와 미망인 구호사업이 주를 이루었다.

60년대는 사회복지제도의 착수단계로써 1.2차 경제발전 5개년계획이 수립. 시행되면서 생활보호사업과 보훈사업을 실시하고 산재보험과 공무원.군인연금제를 도입하여 사회복지시책을 개시하였다.

70년대는 사회복지시책의 제도화 단계로 성장우선정책과 인플레이적 경제운동으로 인해 소득격차와 상대적 빈곤의식이 확대됨으로써 이러한 문제점을 해결하기 위한 복지정책을 추진하여 의료보험제도와 의료보호제도를 도입. 실시(1977)하고 사회복지사업법 제정(1970)하는 등 각종 사회복지시책을 제도화 하였다.

80년대 전반기는 복지시책의 확대단계로 물가안정과 생산성 향상 및 국제수지개선등을 바탕으로 국민복지증진을 위한 경제적 토대를 구축하여 생활보호대상자에 대한 자립지원시책을 강화하고 노인복지법. 장애인복지법등을 제정하여 사회취약계층을 위한 사회복지서비스제도를 확대 실시하였다.

80년대 후반기는 전국민을 대상으로 한 사회복지제도의 기반확립단계로 평가할 수 있는바, 노후소득보장을 위한 국민연금제도를 실시(1988)하고 전국민의료보장체계를 확립(1989)하는 한편, 장애인의 무고용제(1991)와 고령자고용촉진제(1992)를 실시하였으며, 노령수당과 장애인 생계보조수당을 지급하고 사회복지과 및 보육시설등 각종 복지시설의 확충과 사회복지전문요원의 배치로 사회복지서비스의 수준을 향상시키고 전문성을 제고하였다.

2. 評價

그 동안의 지속적인 경제성장을 바탕으로 사회복지제도의 기본틀을 마련하고 사회복지 재정도 꾸준히 확충하여 왔으나, 그 자원수준과 내용이 다른 외국에 비하여 현저히 미흡한 실정이다.

각국의 일반회계대비 사회보장 예산수준

국 가	사회보장예산(%)	국 가	사회보장예산(%)
미 국('90)	25.5	브 라 질('89)	19.9
영 국('89)	31.6	멕 시 코('89)	9.4
일 본('90)	20	우루과이('90)	50
이스라엘('90)	21.4	한 국('90)	9.7

자료:IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1991.

첫째, 사회복지시책의 시행과정과 구성체계를 살펴보면, 각종 사회복지시책을 시대적 필요성과 재정형편에 따라 단편적으로 도입, 확대함으로써 사회복지제도 상호간의 연계성이 부족하고 중앙정부와 지방정부간의 복지역할 및 재원 부담이 명확하지 않는 문제점을 개선하는 등 사회복지제도의 효율적인 운영과 체계적인 발전을 도모해야 할 단계에 와 있다.

둘째, 사회복지시책의 재정적인 측면을 살펴보면, 사회보장에 대한 중앙정부와 지방정부간의 재정분담율이 '90년 예산기준으로 2조 6,241억원(75%)과 8,864억원(25%)으로 중앙정부가 대부분을 분담하고 있으며, 지방정부의 재정지출중에서 사회보장에 대한 지출비율이 5.5%에 불과하여 지방정부의 복지재정분담율과 지출규모가 현저히 낮은 실정이다.

주요국의 재정 중 세출구성비

구 분	한국('90)	미국('87)	영국('87)	일본('88)
교육	28.3	37.9	36.6	22.0
사회보장 및 복지	5.5	12.2	15.6	11.8
주택 및 지역사회 개발	13.4	1.7	14.8	20.8
경제사업	30.5	11.0	7.4	6.4

資料 : 한국은행, 경제통계연보, 1991.

日本 自治省, 地方財政과 現況, 1990.

IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1989.

셋째, 사회복지시책을 집행하는 조직체계적인 측면을 살펴보면, 일반규제업무 중심으로 집행하는 지방자치단체의 일선행정조직을 통하여 대인 급여행정인 사회복지업무를 집행함으로써 각종 사회복지시책은 단순히 사업비만을 집행하면 되는 것으로 생각하여 형식적인 운영에 그쳐 사회복지시책의 유용성을 이해자들이 피부로 느끼지 못하는 실정이다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 '87년부터 저소득층 밀집지역이 읍.면.동사무소에 사회복지전문요원을 배치하고 있으나 이들이 일선행정조직에 흡수, 관리되어 사회복지업무를 전문성을 발휘하는데 많은 제약을 받고 있다.

III. 사회복지 전달체계의 현황과 문제점

1. 행정체계 및 전문인력 현황

현행 사회복지 전달체계는 보건사회부에서 공적 부조와 사회복지서비스에 관한 사업계획과 지침을 수립하고 예산을 편성하여 내무부의 지방조직인 시.도(보건사회부.가정복지국)-->시.군.구(사회과.가정복지과)-->읍.면.동(사회담

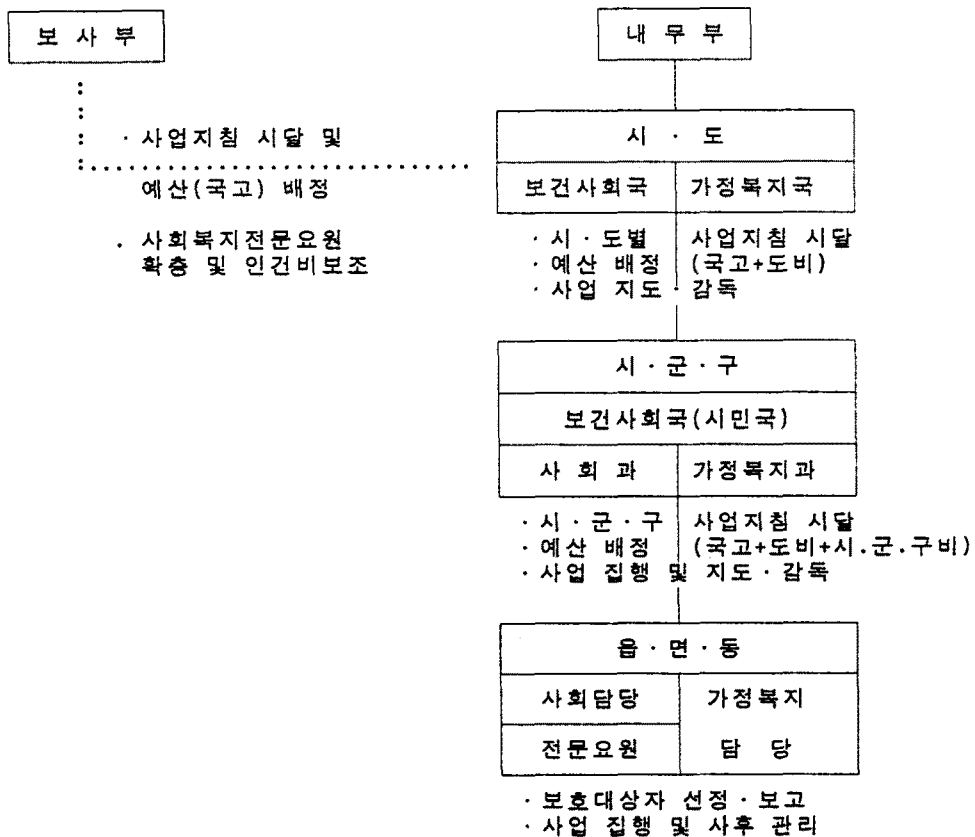
당.가정복지담당.사회복지전문요원)을 통하여 수혜대상자에게 전달하는 형태의 행정체제로 구성되어 있고, 기타 사회복지행정기관으로는 부녀상담소, 아동복지상담소 및 여성회관등이 있으며, 사회복지업무관련 위원회로 시.도에는 사회복지위원회.생활보호위원회.아동복지위원회.보육위원회등이 시.군.구에는 사회복지위원회.생활보호위원회.보육위원회등을 두어 운영하고 있다.

한편, 사회복지업무를 담당하고 있는 인력은 읍.면.동의 사회담당 및 가정복지담당등 일반행정직 공무원과 전문인력으로 저소득층 밀집지역의 읍.면.동사무소에서 생활보호업무를 담당하고 있는 사회복지전문요원(2,481명) 시.도, 시.군.구, 부녀상담소 및 여성회관등에서 부녀복지에 관한 사항을 상담.지도하는 부녀복지상담원(372명) 시.도, 시.군.구 및 아동복지상담소등에서 아동복지에 관한 사항을 상담.지도하는 아동복지 지도원(379명) 등이 배치되어 있다.

2. 업무현황

사회복지사무소 설치 단위 행정기관인 시.군.구의 사회화 및 가정복지과에서 관장하고 있는 업무내용은 다음과 같다.

사회과 및 가정복지과의 업무내용



3. 問題點

1) 社會福祉行政體系 및 擔當人力의 專門性 부족

첫째, 공적부조업무와 사회복지서비스업무가 일선 읍.면.동사무소에까지 사회국과 가정복지국이라는 2개의 행정조직체계로 전달.수행되고 있어 동일대상자에 대하여 일부 중복조사 및 중복지원 현상을 초래하는 경우도 있는 실정이다.

둘째, 지방행정직 공무원들이 시.군.구의 사회과와 읍.면.동의 사회담당 및 가정복지담당보직을 기피하기 때문에 신규임용자를 배치하거나 잦은 전보발령으로 인하여 사회복지업무의 전문성과 지속성이 결여될 우려가 있고 사회복지전문요원이 배치된 경우에도 담당가구수가 1인당 평균290가구로 과다할 뿐만 아니라 일부전문요원이 일반행정업무를 겸임하는 경우도 있어 전문인력으로서의 역할수행에 어려움을 겪고 있는 실정이다.

2) 受惠對象者 選定의 不公正性

공정한 수혜대상자의 선정을 위해서는 정확한 자산조사를 근거로 하여야 하지만 전체 읍.면.동의 34%인 1,754개 읍.면.동에만 사회복지전문요원이 배치되어 있는 실정이어서 전문요원이 배치되어 있지 않는 지역은 수혜대상지의 소득과 재산 등 생활실태를 객관적으로 조사할 수 있는 자료와 조사인력이 부족하여 아직도 불공정한 대상자 선정 사례가 발생함으로써 대상자간의 형평성 결여 및 보호탈락세대의 불만을 초래하는 경우도 있는 실정이다.

3) 단순 現物給付 위주의 서비스 제공

일선담당공무원의 전문성 부족과 1인당 담당대상가구의 과다로 인하여 단순 구호위주의 현물급부위주로 서비스를 제공함으로써 지역특성이나 수혜대상가구의 개별적인 복지욕구를 고려한 차등보호실시와 자활상담 및 지도 등 다양한 형태의 전문적 대인서비스를 제공하고 있지 못한 실정이다.

IV. 發展方向

1. 基本方向

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 현재 사회과.가정복지과 및 각종상담소 등으로 분산되어 있는 일선복지행정기능과 인력을 통합하는 등 현행 사회복지전달체계를 전면적으로 재조정하여 시.군.구단위에 사회복지업무만을 전담하는 사회복지사무소를 설치.운영함으로써 지방자치단체의 사회복지에 대한 역할과 책임을 강화하는 한편 수혜대상자의 복지욕구에 부응하는 다양한 복지서비스를 신속하게 제공하여 복지수준의 질적 향상을 기해 나아가야 한다.

이를 위하여 이미 1992년 12월 8일 개정공포된 사회복지사업법 제 11조(복지사무전담기구)에 사회복지사무소의 설치근거를 마련하였으므로 앞으로 시범사업실시 대상지역을 선정하여 일정기간동안 시범사회복지사무소를 설치.운영

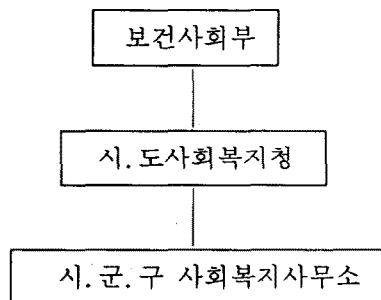
한 후 그 평가결과를 토대로 하여 단계적으로 전국의 시.군.구까지 확대설치해 나가는 방향으로 계획하고 있다.

2. 社會福祉事務所 設置. 運營方案

사회복지사무소의 설치. 운영방안은 여러가지가 있을 수 있으며 앞으로 충분한 여론수렴과 관계부처간 협의를 거쳐 장기적인 관점에서 신중히 결정되어야 할 사항으로 생각한다. 따라서 앞으로 논의될 수 있는 여러가지 방안들 중 하나의 예시로서 우리나라 사회복지전달체계의 발전방향을 모색해 보기 위하여 중앙부처와 지방자치단체와의 관계, 지방자치단체내의 전달체계모형, 사회복지사무소내의 조직모형, 업무 범위등을 중심으로 사회복지사무소의 설치. 운영방안을 검토해 보기로 한다.

1) 中央部處와 地方自治團體와의 關係

(1) 제 1안: 中央集權型

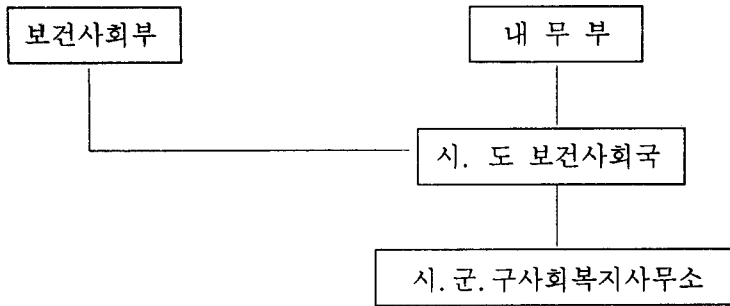


중앙집권형은 내무부의 시.도와 시.군.구의 일반행정기관으로부터 사회복지업무만을 분리하여 보건사회부의 직속 집행기관으로 시.도에는 사회복지청을 시.군.구에는 사회복지사무소를 설치하는 형태이다.

중앙집권형의 장점은 사회복지청과 사회복지사무소가 보건사회부의 직접적인 지도. 감독을 받게되므로 사회복지정책의 일관성 유지와 사회복지행정의 전문성 확보가 용이하다는 점이다.

그 단점으로는 중앙정부의 획일적인 복지서비스제공으로 지역의 특성을 고려하는 다양한 형태의 복지서비스제공에 어려움이 있으며, 지방정부의 사회복지에 대한 역할과 책임 및 재정부담의지가 약화될 우려가 있으며 지역사회의 인적. 물적 복지자원을 동원. 활용하는데 많은 제약을 받게될 뿐 아니라, 지방자치제의 기본취지에 역행하는 문제가 있게 된다.

(2) 제 2안: 地方分權型



지방분권형은 시, 도, 와 시, 군, 구의 일반행정기관에서 현행과 같이 사회복지 업무를 수행하되, 시, 군, 구단위에는 기초자치단체장 산하에 사회복지업무를 전담하는 사회복지사무소를 설치하는 형태이다.

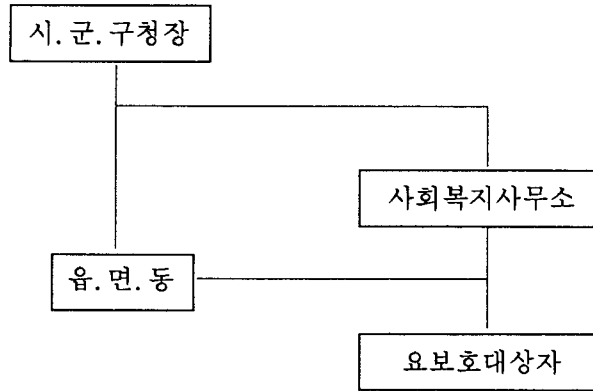
지방분권형 장점은 자치단체장이 자치단체내 주민의 복지에 대한 책임을 직접 지게 되며, 지역실정을 감안한 복지시책의 집행이 가능하게 되고 지역사회내의 인적, 물적 복지자원을 동원, 활동하기가 쉽다는 점이 있으나 단점으로는 사회복지정책에 대하여 복지사회부의 정책수립과 내무부조직을 통한 집행이라는 이원적인 조직체계로 구성되어 정책의 일관성 확보가 어렵다는 점이다.

참고로, 외국의 중앙과 지방자치단체간의 관계를 살펴보면 일본은 지방자치단체장 산하의 복지사무소에서 복지6법을 직접 집행하는 지방분권형이고, 미국의 사회보험과 공적부조는 연방정부가 사회보장청 산하에 지역사무소(10개)와 지방사무소(1,300개소)를 두어 직접 수행하지만 각종 사회복지서비스를 주정부에서 전달체계를 확립하여 자율적으로 사업을 집행하며, 영국도 역시 사회보험과 보완적 소득보장업무는 중앙정부 관할의 사회보장사무소에서 집행하고 각종복지서비스는 자치단체소속의 복지사무소에서 집행하는 형태로 운영하고 있다.

다라서 중앙집권형과 지방분권형의 결정은 공적부조와 사회복지서비스 업무의 성격(국가사무 또는 자치단체 고유 사무)을 고려하여 판단하여야 하지만, 정부기구의 통폐합 및 축소와 지방자치제도의 정착등을 감안할 때 지방분권형이 보다 타당하리라고 생각되며, 현행 사회복지사업법 제 11조에 사회복지사무 전담기구를 시, 군, 구에 두도록 되어 있고 사무의 범위, 조직등에 관한 사항을 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있는 규정과 부합된다고 볼 수 있다.

2) 地方自治團體內的 傳達體系 模型

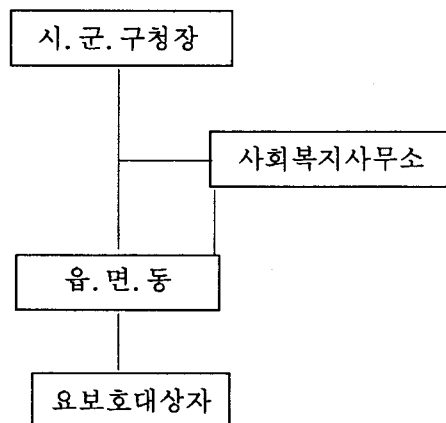
(1) 제 1안 :事業所型



사업소형은 시.군.구청장 산하의 별도 사업소형태로 사회복지사무소를 설치하여 공적부조와 사회복지서비스 업무를 전담하되 일선요원을 읍.면.동별 지역 담당자로 운용하는 것으로 보건소 조직과 흡사하다고 볼 수 있다.

사업소형의 장점은 사회복지사무소내에서 별도의 인사관리와 조직운영으로 전문성 확보가 가능하고, 시.군.구와 읍.면.동을 통합하여 복지서비스를 전달하기 때문에 효율성을 증대시킬 수 있으나, 단점으로 주민의 접근성이 낮아지고 업무수행상 읍.면.동을 활용하지 못하며, 별도의 사업소라는 인식때문에 자치단체내의 계선조직 및 읍.면.동과의 업무협조가 원활하지 못할 우려가 있고 자치단체장의 관심이 낮아질 우려도 있다.

(2) 제 2안:系線組織型



계선조직형은 시.군.구의 일개 국단위 형태로 사회복지사무소를 설치하고 일선요원을 읍.면.동에 파견하여 사회복지사무소장의 지시와 통제하에 사회복지업무를 전담수행하는 형태로 지역의료보험조합의 직원활용과 유사하다.

계선조직형의 장점은 자치단체장이 사회복지업무에 직접적인 관심을 갖게 됨으로 예산확보와 업무협조가 용이하고 읍.면.동의 주민관리 행정체계를 직접 활동함으로써 주민의 접근성이 높다는 점이 있으나, 현행 전달체계에 사회복지사무소라는 새로운 조직만 신설했다는 지적과 함께 일선요원들이 읍.면.동의 일반행정체계속에 편입되어 전문성 확보에는 미흡하게 될 우려가 있다.

참고로, 일본.미국.영국의 사회복지사무소 중 지방자치단체내의 전달체계모형이 비교적 뚜렷하게 제시되고 있는 일본의 사회복지사무소를 중심으로 살펴보면 일본은 복지사무소를 설치할 당시에 사업소형이 8.4%, 계선조직형이 63.6%로 계선조직형이 보다 많았음을 알 수 있다.

따라서 사업소형과 계선조직형의 선택은 전문적이고 다양한 복지서비스의 효율적인 제공이라는 점에서 판단해 볼때, 사업소형이 본래의 취지에 부합하다고 볼 수 있으며 사업소형의 단점인 주민접근성의 문제는 일선요원을 지역담당제로 활용하면 보완될 수 있다고 생각된다.

3) 社會福祉事務所의 內部組織模型

사회복지사무소의 내부조직모형은 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있으므로 조례에 의거 다양한 형태로 운영될 수 있으며 지방자치단체내의 전달체계 모형인 사업소형과 계선조직형에 따라서도 다른 형태로 운영될 수 있다.

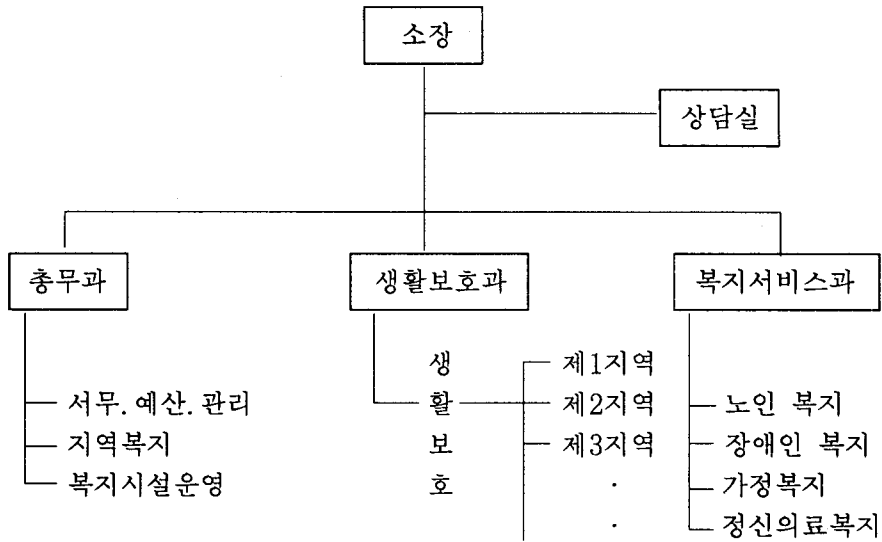
계선조직형은 기초자치단체내의 국형태로 운영하는 것이므로 사회복지업무를 집행만 하는 생활보호과와 복지서비스과 및 별도의 상담실을 운영하는 형태로 생각할 수 있겠다.

사업소형의 경우에는 사회복지업무를 집행하는 생활보호과 및 복지서비스과 및 별도의 상담실외에 사회복지사무소의 서무.예산.관리업무등을 보조해 주는 총무과를 두어 운영할 수 있고, 사업을 집행하는 단위사업과로 생활보호과와 복지서비스과외에 복지시설과를 두는 형태의 내부조직모형을 고려할 수 있을 것이다.

지방자치단체내의 전달체계모형을 사업소형으로 고려할 때 사회복지사무소의 내부조직모형은 사회복지사무소장(4급 또는 5급)아래 총무과.생활보호과.복지서비스과 및 상담실을 두어 운영하는 것을 기본원칙으로 고려할 수 있을 것이다.

총무과는 서무.예산.지역복지 및 사회복지시설 운영지원업무를 담당하고, 생활보호과는 생활보호업무를 담당하며, 복지서비스과는 노인.장애인.가정복지서비스(아동 및 부녀).정신의료서비스를 담당하는 것으로 할 수 있겠다. 다만, 지역적 특수성을 고려하여 사회복지시설이 밀집한 지역의 경우에는 복지시설과를 별도의 과로 설치하는 것도 가능하리라고 생각한다.

내부조직모형



*. 지역별 사종과 특성에 따라 변화하여 설치. 운영

4) 業務範圍

신설되는 사회복지사무소와 기존 사회과 및 가정복지과의 업무분담에 대하여는 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있겠다.

사회복지사무소에서는 시. 군. 구청 사회과와 가정복지, 읍. 면. 동 및 상담소에서 수행하고 있는 공적부조와 각종 사회복지서비스 업무를 통합하여 전문 서비스를 전달하는 업무를 수행하고 사회복지업무와 관련된 일반행정업무와 법인. 시설등의 허가와 지도. 감독 및 종합 복지계획수립등의 업무는 기존 조직에서 관장하는 형태의 업무분담을 생각해 볼 수 있겠다.

사회과의 업무중 사회계의 종합복지계획수립 및 보훈단체관리업무를 제외한 서비스제공업무를 사회복지사무소에 이관하고 노정계 업무와 의료보장계 업무의 대부분은 구청 사회과에서 계속 관장하는 형태로 운영 할 수 있을 것이다.

가정복지과의 업무중 가정복지계의 노인복지업무, 아동 및 영유아보육업무, 장애인복지업무, 사회복지시설관련업무와 부녀복지과의 영세모자가정세대관리, 부녀직업보도시설 및 모자보호시설운영, 윤락여성 및 요보호여성 업무는 사회복지사무소에 이관하고, 기타 건전가정의례 추진 및 가정의례업소 관련업무와 여성지위향상, 여성단체지도육성지원업무등은 구청에서 계속 관장하는 방안을 고려해 볼 수 있겠다.

사회복지사무소와 시.군.구청과의 업무분장

구 분		사 회 복 지 사 무 소	군 구 °°과
사 회 과	사회계	생활보호사업 부랑인보호 사회복지시설운영	종합복지계획수립 보호단체관리 행려사망자 관리
	노정계 의료보장계		노정계 업무 전반 의료보장계 업무전반
가 정 복 지 계	가정복지계	노인복지 아동복지 및 영유아복지 장애인복지 사회복지시설 운영	건전가정의례 추진 가정의례업소 허가 지도
	부녀복지계	영세모자세대관리 모자보호시설 운영 윤락여성 및 요보호 여성보호	여성지위향상 여성단체지도육성

V. 結 論

향후 복지여건을 전망해 보면, 시장개방의 가족화로 인해 국제경쟁력이 뒤떨어진 산업분야에서 새롭게 대두하게 될 소외계층의 생활안정을 위한 복지욕구가 증대할 것이며, 평균수명의 연장에 따른 노령인구의 증가와 교통사고, 산업재해등 각종사고에 의한 장애인의 증가는 의료수요와 소득보장욕구를 점증시킬 뿐만 아니라 재활서비스에 대한 수요를 증가시킬 것이다. 아울러, 핵가족화의 촉진, 맞벌이 부부의 증가 및 개인중심적 가치관의 팽배는 가족의 보호기능을 약화시킴으로써 보육, 노인부양등 종래의 가족문제가 점차적으로 사회문제화 될 것으로 예상되며 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사회복지정책에 대한 관심 제고가 필연적일 것이다.

따라서 점증되는 복지욕구를 충족시켜 나가기 위해서는 복지재정을 확대하는 것이 필수적이지만 한정된 복지재정을 효율적으로 집행할 수 있는 방안으로써 사회복지사무소 설치, 운영도 또한 중요한 것으로 사려료된다.

이러한 사회복지사무소의 설치운영에 대한 기대효과는 다음과 같은 4가지 측면에서 생각해 볼 수 있다.

첫째, 중앙과 지방정부간의 효율적 기능배분을 통하여 중앙정부는 사회복지에 대한 중, 장기계획수립 및 시책개발에 전념하고, 지방정부는 지역별 복지수

요를 파악하여 지역설정에 맞는 종합적, 체계적인 복지시책의 추진과 서비스의 전달이 가능할 것이다.

둘째, 사회과, 가정복지과, 각종 상담소등 별개의 전달체계로 분산, 운영되고 있는 일선 복지행정기능과 인력을 통합하여 일반규제행정과는 분리된 종합복지 행정조직체계를 마련함으로써 사회복지업무의 전문성 제고가 가능할 것이다.

셋째, 정확한 소득, 자산조사에 근거하여 공정하게 보호대상자를 선정하고 현자, 방문위주의 신속한 복지서비스를 제공하고 민간복지기관등 지역내 인적, 물적 복지자원으로 효율적으로 동원, 관리하는 지역복지봉사센터로서의 역할을 수행할 것이다.

넷째, 사회복지전문가의 상담 및 철저한 사후관리를 통해 개별세대의 특성에 부응하는 복지서비스를 제공함으로써 실질적인 자립, 자활을 유도하여 빈곤의 악순환을 방지하는 등 누수없는 복지업무의 집행으로 복지시책의 효율성을 확보할 수 있다.