

# 사회보장급여법의 시행과 지역사회보장 발전의 과제



The Social Security Benefits Act and  
Locality-based Social Security Improvement

강혜규 | 한국보건사회연구원 연구위원

「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 시행 1년이 되었다. 이는 개정 사회보장기본법(2013년 시행)의 구체화법으로서, 복지분야 사업의 운영 기반과 체계를 통합성, 지역성, 협력성을 강조하는 방향으로 변화시켜갈 새로운 지역 중심의 패러다임을 담고 있다. 첫째, 전체 법안의 내용을 통해 기존 사회복지의 수행 구도를 사회보장의 영역으로 확장되도록 하였다. 둘째, 공공 전달체계의 주축인 지자체 복지행정부서의 업무가 체계적으로 추진될 법적 기반이 마련되었다. 이는 사회보장 급여 업무의 절차를 명확화하고, 그 권리성을 강화하는 효과를 가질 것으로 판단된다. 셋째, 중앙과 지방의 거버넌스를 향상시킬 기제를 강화하고자 하였다. 넷째, 지역사회보장의 균형 발전이라는 새로운 이념이 반영되었으며, 사회보장 특별지원구역 선정 등 구체적인 수단을 제시함으로써 균형 발전의 지향을 현실화할 수 있는 근거가 마련되었다.

## 1. 들어가며

올해 7월로 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(이하 사회보장급여법으로 통칭함)」 시행 1년이 되었다. 사회보장급여법은 2013년 시행된 개정 「사회보장기본법」을 근간으로 한 구체화법으로 제정되었는데, 이

전과는 다른 속도와 강도로 법안을 현실화하기 위한 후속 준비가 추진되고 있다. 사회복지부문의 정책 기획, 사업 운영과 관련한 법의 제정·개정과 이를 계기로 한 정부의 정책은 공공-민간의 복지사업 주체들과 전문가들의 보다 높은 관심과 체계적인 준비를 필요로 한다.

사회보장급여법은 사회복지사업의 운영 기반과 체계를 통합성, 지역성, 협력성을 강조하는 방향으로 변화시켜갈 새로운 지역 중심의 패러다임을 담고 있다. 이는 특히 대부분의 정책 집행, 복지 수급이 이루어지는 지역 현장과 밀접한 사안이다.

어쩌면 복지의 발전단계에서 지역에 주목하게 된 것은 불가피한 과정일 수 있다. 다양한 복지제도가 도입되고 그 틀을 갖추게 되면, '실행'에 다차원의 문제가 발생하고, 효율화, 전문화의 이슈가 부상한다.

우리 복지부문의 최근 상황을 이와 관련하여 정리해보면, 첫째, 분권화, 지방화의 진전과 함께 복지부문 정책 주체로서 지자체에 주목하게 되었고, 정책 실행의 현장이자 수요자와 밀접하게 소통가능하고, 참여를 도모하는 장으로서 지역에 대한 인식이 확대되어, 지자체 혹은 지역에 대한 정책적 관심이 높아졌다는 점을 짚어볼 수 있다. 둘째, 자원 제약의 우려 속에서 정책관리의 체계화가 추진되고 있다는 점이다. 그간의 복지 확대 기조는 재정압박의 위기감을 초래하였고, 정책 추진체계의 합리화, 효율화에 대한 공감대가 확산되었다. 또한 정부 부처간, 중앙-지방간의 분절적 소통이 지속되며 협의구조의 중요성에 대한 인식이 높아졌다. 셋째, '사회보장'의 패러다임으로 복지의 영역 확장을 시도하는 정책 기조는 사회복지의 강화를 시도하는 한국적 접근으로 해석된다. 개정 사회보장기본법의 2013

년 실행을 배경으로, 복지 및 보건을 넘어서는(교육, 고용, 문화, 주거, 환경) 영역 확장의 기조를 정책 실행 단위까지 적용하고자 한 바, 지역 차원, 지자체의 책임과 권한을 명시하는 사회보장급여법은 이러한 시대적 여건 변화도 반영하고 있는 것으로 보인다.

이에 본 고에서는 사회보장급여법이 담고 있는 내용과 의미를 구체적으로 검토하고, 지역사회보장의 추진을 위한 정책 여건을 점검하여, 사회보장급여법 시행과 함께 새롭게 모색되는 지역사회보장 추진 구도에서 준비해야 할 과제를 제시하고자 한다. 이를 위하여 다음과 같은 내용으로 논의를 전개할 것이다. 첫째, 사회보장급여법의 주요 내용을 구체적으로 검토하여, 법안이 내포한 복지 현장에 미칠 의미를 점검한다. 둘째, 지역사회보장의 현실을 파악하기 위하여, 지자체의 사회보장 수행 구도와 쟁점을 검토한다. 셋째, 이를 기초로 하여, 지역사회보장의 발전을 위하여 준비되어야 하는 주요 과제를 첫째, 사회보장과 보장기관에 대한 인식과 협력의 문제, 둘째, 중앙과 지자체 복지사업 운영의 효율화, 셋째, 지역의 주도성 향상을 중심으로 제시하고자 한다.

## 2. 사회보장급여법의 주요 내용과 정책적 시사점

사회보장급여법은 사회보장 급여(제2장), 사회보장 정보(제3장), 사회보장에 관한 지역계획

및 운영체계(제4장)를 중심으로 총칙과 보칙을 포함, 5개의 장으로 구성되었다. 그 주요 내용이 잘 정리된 보건복지부의 「사회복지 통합업무안내」에서는 이를 다섯가지로 구분하여 제시하고 있다.<sup>1)</sup>

첫째, 사회보장급여 이용 및 관리의 일반적 절차를 규정하였다. 신청-조사-결정-제공 등 공정하고 정확한 대상자 선정, 복지사업 수행의 기본적인 절차와 지원근거를 제공하고자 하였다. 급여 적정성 확인조사, 변동 및 중지, 환수 등 일련의 관리 절차가 마련되었다.

둘째, 복지사각지대의 발굴 강화를 위한 내용이 포함되었다. 단전·단수·단가스, 건보료 체납가구 정보 등을 복지대상자 발굴에 이용하도록 하고, 복지 사각지대 발견시 신고 의무(의료인, 교사, 방문간호 종사자, 통리장 등)가 명시되었다.

셋째, 지역사회 민관협력체계의 변화가 가능하도록 하고 있다. 민관 협력기구의 구성과 함께 그 업무범위를 보건-복지에서 사회보장(고용, 문화, 교육 등)으로 확대되도록 하였다. 또한 시·군·구 지역사회보장협의체의 읍·면·동 조직 신설(읍면동 협의체)이 가능하도록 하였다.

넷째, 지역 간 사회보장 균형발전을 도모하기 위한 구체적인 내용이 포함되었다. ‘지역사회보장균형발전지원센터’의 설치·운영으로 지역간 사회보장의 균형발전을 지원하는 실질적인 조직과 인력 기반을 마련하고자 하였으며, 중앙행정

기관의 장 또는 시도지사는 특정분야 서비스가 취약한 지역을 ‘사회보장 특별지원구역’으로 선정하여 지원 가능하도록 새로운 개념의 정책을 도입하였다.

다섯째, 사회보장정보시스템 운영과 관련한 구체적 근거가 마련되었다. 사회보장정보시스템의 구축운영 및 이용, 사회보장정보 표준화 등의 협의를 위한 사회보장정보협의체 운영(정보 검증, 연계 강화 등), 정보보호대책 수립 시행, 정보침해행위 금지 및 시정 요구, 위반시 고발-징계 요구 등 개인정보 보호 강화의 내용이다.

사회보장급여법은 사회보장사업의 추진, 특히 그 핵심인 사회복지부문 제도의 관리, 운영 전반의 변화를 촉진하는 구체적인 내용을 담고 있다.

먼저, 전체 법안의 내용을 통해 사회보장기본법이 정하는 ‘사회보장’의 범위에 맞춰, 기존 사회복지의 수행 구도를 사회보장의 영역으로 확장되도록 하였다. 법안에는 ‘사회복지전담공무원’, ‘복지위원’을 제외하면 기존 사회복지의 용어는 모두 사회보장으로 대체되었다. 이는 기존 보건복지부 소관 업무 중심의 복지 급여, 복지 업무를 넘어 사회서비스의 개념을 통해 언급된 보건, 교육, 고용, 문화, 주거, 환경 부문의 사회보장사업 운영에 대한 법의 적용을 고려해야 함을 의미한다.

1) 보건복지부, 2016년 사회복지 통합업무 안내, p.19.

표 1. 사회보장급여법의 주요 내용과 시사점

사회보장급여법의 주요 내용			시사점
제2장 사회보장 급여	사회보장급여의 이용	- 사회보장급여의 신청 - 사회보장 요구의 조사 - 수급자격의 조사 - 금융정보 등의 제공 - 사회보장급여 제공의 결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회보장 범위의 지역 실행기반 마련</li> <li>- 기존 사회복지사업에 대한 개념을 사회보장급여로 대체하고, 사회보장정보시스템을 통한 사업운영의 근거 마련</li> <li>■ 공공 복지업무의 체계적 추진기반 마련</li> <li>- 사회보장 급여 업무의 절차 명확화 및 권리성 강화</li> <li>- 대상자 발굴의 중요성 부각</li> <li>- 정보기반 정책관리시스템 마련</li> </ul>
	지원대상자의 발굴	- 자료·정보의 제공과 홍보 - 정보공유 등의 협조 요청 - 자료·정보의 처리 - 지원대상자 발견 시 신고의무 - 민관 협력	
	수급권자 등의 지원	- 지원계획의 수립 및 시행 - 수급권자 등에 대한 상담·안내, 의뢰 - 이의 신청 - 수급권자의 보호자에 대한 지원	
	사회보장급여의 관리	- 사회보장급여의 적정성 확인조사 - 수급자의 변동신고 - 사회보장급여의 변경·중지, 환수	
제3장 사회보장 정보	사회보장정보 및 사회보장정보 시스템의 이용 등	- 사회보장정보의 처리 - 사회보장정보시스템의 이용 - 대국민 포털 구축 - 사회보장정보의 정확성 유지 - 사회보장정보의 표준화 - 사회보장정보의 협의·조정 - 사회보장정보원	
	사회보장정보의 보호	- 사회보장정보의 보호대책 수립·시행 - 사회보장정보 침해행위 등의 금지 - 사회보장정보시스템의 복구조치 - 사회보장정보 등 침해행위 시정요구 - 사회보장정보의 파기	
제4장 사회보장에 관한 지역계획 및 운영 체계	지역사회보장에 관한 계획	- 지역사회보장에 관한 계획의 수립 - 지역사회보장계획의 내용, 시행, 변경 - 지역사회보장계획 시행 결과의 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역사회 균형 발전의 지향 제시</li> <li>- 지역간 사회보장 수준 향상을 위한 기제 마련</li> <li>■ 중앙과 지방의 거버넌스 강화</li> <li>- 지역의 역량 강화와 함께 중앙정부와 지자체가 계획 수립을 통한 사회보장사업 운영의 협력적 관계 형성 도모</li> </ul>
	지역사회보장 운영체계	- 시·도사회보장위원회 - 지역사회보장협의체 - 사회보장사무 전담기구 - 사회복지전담공무원 - 복지위원	
	지역사회보장 지원 및 균형발전	- 지역사회보장의 균형발전 - 지역사회보장균형발전지원센터 - 지방자치단체에 대한 지원 - 사회보장 특별지원구역 운영	

자료: 사회보장급여법의 장·절 제목을 주요 내용으로 정리하고, 필자가 시사점을 작성함.

둘째, 공공 전달체계의 주축인 지자체 복지행정부서의 복지업무가 법적 근거를 통해 체계적으로 추진될 기반을 마련하고자 하였다. 이는 사회보장 급여 업무의 절차를 명확화하고, 그 권리성을 강화하는 효과를 가질 것으로 판단된다. 또한 대상자 발굴의 중요성이 강조되고 있다. 대상자 발굴에 대한 구체적인 절차와 의무, 관련 세부 조치에 대한 규정과 함께, 민관협력이 별도의 주요 수단으로 제시되고 있어, 정책적으로 비중이 높은 내용임을 시사하는 것으로 판단된다. 또한 정보기반의 정책관리시스템 구축을 위한 본격적인 법적 근거가 마련되었다. 사회보장정보원의 근거를 위시하여, 정보의 활용, 관리, 보호의 내용까지 심도있고 체계적인 조항이 포함되었다.

셋째, 중앙과 지방의 거버넌스를 향상시키는 기제를 강화하고자 하였다. 이는 지역사회보장 계획 수립, 시행결과 평가의 추진과 시·도 보고, 사회보장위원회 보고와 일련의 환류 과정을 통해 지자체의 역량을 강화하려는 지향점을 지닌 것으로 보이며, 사회보장사업 운영에 있어, 각 주체의 협력적 관계 형성을 도모하는 기제가 될 것으로 판단된다.

넷째, 지역사회보장의 균형 발전이라는 새로운 이념을 반영하였다. 법의 제4조 기본원칙으로 '지역 사회보장 균등 실현 노력'이 제시되었고, 지역사회보장의 균형발전(제45조)을 위해 지자체간 사회보장 수준 차이의 최소화를 위한 예산 배분, 급여제공 기관 등의 배치가 이루어져야 한

다는 기존 틀을 넘어서는 정책 방향이 명확히 제시되었다. 또한 '사회보장 특별지원구역 운영'(제48조)의 근거를 통해 영구임대주택단지, 저소득층 밀집 거주지, 보건, 복지, 고용, 주거, 문화 등 특정 분야의 서비스가 취약한 지역을 사회보장 특별지원구역으로 선정하여 지원 가능하도록 구체적인 수단을 제시함으로써 균형 발전의 지향을 현실화할 수 있는 근거가 마련되었다.

### 3. 지자체의 사회보장 수행 구도와 쟁점

가. 지자체의 사회복지 추진 현황: 예산과 사업 운영

#### 1) 예산

최근 복지에 대한 다양한 수요가 보편적으로 확대되면서, 중앙정부의 복지예산은 전체 정부 예산의 30%를 넘어섰고, 지자체의 예산도 2015년 기준 전체 134.8조원 규모 중 사회복지예산은 37조원으로 27.5%를 차지한다. 즉, 예산 기준으로 보면 전체 지자체 업무 중 사회복지업무가 1/3에 이르고 있다.

사회복지와 관련하여 지방자치단체의 이슈는 재정 부담의 문제로부터 주목되기 시작했다. 2005년의 분권교부세 도입을 통한 사회복지사업의 대거 지방이양이 그 계기가 되었다 할 수 있다. 이를 구체적으로 구분해 보면, 첫째, 지자체

의 사회복지사업 부담이 과중하다는 점, 둘째, 국고보조사업 부담이 크게 증가하여 자체사업의 여력이 부족하다는 점, 셋째, 지방의 자체 재원을 확보할 근본적인 구조가 개선되어야 한다는 점이며 이 문제들은 서로 상호작용하며 논란은 지속되고 있다. 복지의 적정수준과 중앙-지방의 역할분담에 대한 관점과 입장에 따라 이에 대한 판단은 다르지만, 적어도 지자체의 복지사업 부담이 급격하게 증가한 것은 명백하다.<sup>2)</sup>

〈표 2〉에서 볼 수 있듯이, 지자체 예산 중 사회복지분야 예산이 차지하는 비율(자료를 제시한 2010년 이후)은 지속적으로 상승하였으며, 2010년 보다 1.4배 증가, 27.5%에 이르고 있다(2015년 기준 지자체 총 예산규모는 134.8조원,

사회복지예산은 37조원). 그러나 지자체의 세출 구조를 살펴보면, 국고보조금 사업을 위한 매칭 부담금의 비율이 매우 높으며, 지자체의 자체사업 비율은 여타 분야와 비교할 때, 매우 낮고 점차 감소하고 있는 것으로 확인된다. 즉, 2015년 기준 사회복지분야의 자체사업 비율은 8.2%인데, 2010년 11.8%에서 지속적으로 감소 추세를 보인다. 반면 지자체 전체사업에서 자체사업이 차지하는 비율은 47.1%(2015년 기준)로서, 사회복지부문은 차별적인 특성을 보이고 있다.

이와 같은 상황은 중앙정부 정책 방향에 조응하여 지자체의 복지사업에 대한 부담이 확대되고 있으나, 지역 특성과 재량권에 기반한 주민복지 사업을 운영하기는 어려운 여건임을 시사한다.

표 2. 지방자치단체 복지예산비율의 변화 추이

(단위: %)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
지자체예산 중 사회복지분야 비율		19.9	20.9	21.3	23.1	26.1	27.5
자체사업 비율	사회복지분야	11.8	11.3	9.8	8.9	8.1	8.2
	전체 사업분야	49.0	50.7	46.7	46.1	46.3	47.1

자료: 행정자치부, 지방재정연감의 각년도 자료로 구성함.

2) 국회예산정책처의 보고서에 따르면, 당초예산 총계 기준으로 지방 사회복지예산은 2008년 33.9조원에서 2015년 72.7조원으로 지난 7년 동안 연평균 11.5%의 속도로 증가하여 전체 지방예산(연평균 증가율 5.5%)보다 2배 이상 빠른 증가율을 보이는 것으로 제 시험(한재명·김성수, 복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제, 국회예산정책처, 2016: 6).

2) 사업운영

중앙정부와 지자체가 운영하는 사업의 전체 구도를 파악할 수 있는 정확한 자료를 구하기는 쉽지 않다. 가장 최근 중앙 사회복지사업과 지자체 복지사업의 실태를 파악한 2015년 한국보건사회연구원 보고서를 통해 그 경향성을 간략하게 살펴보고자 한다.

중앙정부가 사회복지사업으로 파악한 360

개 사업을 하위 10개 범주로 구분해 보면, 건강·의료 18.6%(67개), 고용 14.4%(52개), 생활지원 13.1%(47개), 교육 11.9%(43개), 보호·돌봄 10.8%(39개)의 순이다(사업 수 기준). 이를 예산액을 기준으로 보면, 주거 영역 예산이 28.3%로, 사업 수는 적지만 예산 규모는 가장 컸으며, 다음으로는 생계 18.0%, 교육 16.9%, 건강·의료 13.0%, 보호·돌봄 10.7%의 순이었다.

표 3. 중앙정부 사회복지사업(2014년 기준) 및 지자체 자체 복지사업(2015년 기준) 비교

	중앙정부 사업(360개)				지자체 자체사업			
	사업 수(개)	(%)	예산(억 원)	(%)	사업 수(개)	(%)	예산(억 원)	(%)
보호·돌봄	39	(10.8)	57,250	(10.7)	544	(9.2)	14,181	(21.9)
생활지원	47	(13.1)	3,960	(0.7)	2,861	(48.6)	31,446	(48.5)
교육	43	(11.9)	90,490	(16.9)	241	(4.1)	741	(1.1)
건강·의료	67	(18.6)	69,290	(13.0)	370	(6.3)	788	(1.2)
요양·돌봄	16	(4.4)	10,940	(2.0)	89	(1.5)	1,103	(1.7)
주거	34	(9.4)	151,190	(28.3)	163	(2.8)	602	(0.9)
고용	52	(14.4)	15,290	(2.9)	352	(6.0)	4,674	(7.2)
문화·여가	6	(1.7)	830	(0.2)	582	(9.9)	7,346	(11.3)
생계	29	(8.1)	96,370	(18.0)	344	(5.8)	2,086	(3.2)
재해 보상	27	(7.5)	39,080	(7.3)	345	(5.9)	1,859	(2.9)
계	360	(100.0)	534,690	(100.0)	5,891	(100.0)	64,826	(100.0)

주: 1) 괄호안은 각각 전체 사업 수, 총 예산액에서 각 영역별 수치가 차지하는 비율.

2) 중앙정부 사업예산은 2014년 기준 국비(일반회계, 특별회계, 기금, 지방재정교부금 등)를 포함, 건강보험사업 및 국제감면 등 15개 사업은 미포함.

3) 지자체 사업예산은 "총계" 기준임(시도-시군구 매칭사업에서 지자체 부담분이 중복 계상)

자료: 전체 표의 출처는, 강혜규 외(2015b: 72)<sup>3)</sup> (중앙 사회복지사업의 결과는, 강혜규 외(2015a: 36)<sup>4)</sup>.

3) 강혜규 외(2015b), 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

4) 강혜규 외(2015a), 사회복지사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

지자체가 지방예산만으로 운영하는 ‘자체 복지사업’을 파악한 결과 총 5,891개이며, 시·도 사업 521개, 시·도-시·군·구 매칭사업 1,076개, 시·군·구사업 4,294개였다. 예산은 총 64,826억원으로서, 시·도사업 3,668억원, 시·도-시·군·구 매칭사업 53,086억원,<sup>5)</sup> 시·군·구사업 8,072억원이다. 사업 수에서는 시·군·구 자체사업이 2/3 이상을 차지하지만, 예산기준의 비중은 시·도가 기획하고 다수의 시·군·구에서 운영 중인 시도-시군구 매칭사업의 비중이 컸다. 사업 수 기준으로는 생활지원 유형의 사업이 2,861개로 거의 절반에 이르렀고, 다음으로는 문화여가 582개, 보호돌봄 544개, 건강의료 370개, 고용 352개, 재해보상 345개, 생계 344개, 교육 241개, 주거 163개, 요양돌봄 89개의 순이었다. 예산액을 기준으로 보아도 생활지원 유형이 절반 수준이었으며, 보호돌봄, 문화여가, 고용, 생계, 재해보상, 요양돌봄, 건강의료, 교육, 주거의 순이었다. 건강의료 유형의 경우는 사업 수는 많지만 예산액은 적은 편이었으며, 요양돌봄 유형은 사업 수는 가장 적었으나 예산액은 적은 편이 아니었다.

이 결과에 따르면 지자체 자체 복지사업의 수행 경향성은 중앙 사회보장사업과 비교적 뚜렷한 차별성을 보인다. 중앙사업이 주거-생계-교

육(예산 기준), 건강의료-고용-생활지원(사업 수 기준)의 비중이 큰 반면, 지자체 자체사업은 생활지원-보호돌봄-문화여가(예산 기준), 생활지원-문화여가-보호돌봄(사업 수 기준)에 집중하고 있었다. 따라서 개략적으로 중앙정부와 지자체 복지사업간의 상호보완적인 역할 분담이 이루어지는 경향을 보이는 것이다.<sup>6)</sup> 기초적인 생활보장 영역으로서, 생계, 주거, 교육, 건강의료, 고용은 중앙정부가, 지역 수요에 따라 다양한 서비스사업을 실시하는 생활지원, 보호·돌봄, 문화여가 사업은 지자체가 주도적 역할을 하는, 사업 기획과 운영 권한의 중앙-지방의 기본 분담 체계가 작동하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 이는 예산의 분담 구조와 연동되어, 지자체 부담을 주목하는 입장에서는 중앙사업의 지방비 매칭 부담을 크게 느끼고, 이로 인한 재정적 사업의 제한성을 축소하려고 하는 한편, 국고보조의 차등비율을 높여온 중앙정부에서는 국가사업에 대한 지방비 분담의 정당성을 지지하는, 일정 수준의 해결점이 필요한 이견이 지속되고 있다. 또한 작년 하반기에는 국가 전반 복지사업 운용의 효율화를 목적으로 중앙 사회보장사업과 중복성·유사성이 있는 지자체 복지사업의 정비가 추진되면서, 중앙과 지방의 역할 범위와 분담방안 마련의 중요성을 새삼 인식하게 하는 계기가 되었다.

5) 시·도-시·군·구 매칭사업은 ‘총계’(‘순계’가 아닌) 기준으로서, 시·군·구 부담분이 이중 계상된 수치임.

6) 요양돌봄 사업은 중앙정부와 지자체 예산 사업 비중이 매우 낮은 편이었는데, 노인장기요양의 보험제도가 운영되어, 별도의 재정사업 없이 이 제도에 크게 의존하고 있음을 시사함.

### 나. 추진 기반: 지방행정, 전달체계, 거버넌스

그간 복지 영역의 확대와 제도 및 대상 규모의 증가는 복지 전달체계의 과부하를 수반하였고, 이는 지자체 복지행정부서의 부담으로 가중되어 왔다. 정부는 지난 10여 년간 복지전달 체계의 개편을 추진해 왔으며, 이는 공공 복지전달 체계의 주축인 지방행정의 복지 부서를 중심으로 진행되었다. 시·군·구 주민생활지원기능 강화(2006년~), 사회복지통합관리망 구축(2010년~), 지자체의 통합사례관리 실시 및 희망복지지원단 운영(2010년~), 지자체 복지인력의 대폭 확충(2011년~, 2013년~), 읍·면·동 복지허브화 추진(2015년~) 등 일련의 정책은 우리의 복지 역사를 돌아켜볼 때, 복지전달 체계 구축의 기초작업이 진행된 것으로 판단할 수 있다. 즉, 복지전달 체계의 기본 구성 요소로서, 조직(구조 및 업무분담체계), 인력(적정규모 및 배치), 업무지원체계(정보시스템 등)의 정비에 집중해 온 것이다. 다만, 희망복지지원단을 통한 지자체 복지행정에 도입된 새로운 시도(클라이언트의 욕구에서 출발하는 탄력적 서비스 대응)의 확장이 추진되는 읍·면·동 복지허브화 사업은 현금급여 제도의 관리운영을 중심으로 하던 복지행정의 패러다임을 바꿔갈 계기가 될 것으로 기대된다.

국정과제 추진과정에서, 동 주민센터 일반행정 환경의 복지중심 업무를 위한 개선(복지동장제, 일반행정업무 축소, 일반행정직의 잦은 전보지양 조치 등) 조치가 제안되어왔고, 증원된 인력을 활용하여 경력있는 사회복지직공무원이 일선

창구에서 역할하도록 독려가 이뤄졌는데, 시군구가 각각 이를 주도하고 실행해야 하는 여건에서 모든 지자체의 변화와 정착에는 상당기간이 소요될 것이지만, 다채로운 변화의 양상을 존중하고 주목해 볼 일이다.

또한, 2005년부터 시·군·구단위 지역사회복지협의체를 구성하도록 하여, 민관 협력을 위한 공격 제도가 운영되었다. 이번 정부에서는 “사각지대 발굴 등 읍·면·동 복지공무원 지원을 위한 복지통(이)장제의 전국 확산 및 읍·면·동 지역사회보장협의체 구성(2015.11월 기준 3,150개 읍·면·동 시행)을 통한 주민조직의 적극 활용”이 추진되었다. 예컨대, 복지통(이)장 및 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원 중 사회복지사를 준사례관리사로 교육하고 활용하는 방안, 읍·면·동 주민자치회와 상호협력을 강화하여, 복지사각지대 발굴, 서비스 안내 등의 역할을 강화하는 방안이 제시된 바 있다.<sup>7)</sup> 민간의 복지 참여 확대, 민간과 공공의 협력, 지역기반의 공동체 형성은 논란의 여지없이 공감되고 있는 방향이다. 그러나 자칫 법에 기반한 민관협력 구도의 실행과정에서, 관주도, 일방적·단편적 민간 활용에 머무르지 않고 지속성과 민간의 자발성을 존중할 수 있는 접근이 필요한 상황이다. 실제로 복지자원이 취약한(읍·면·동 단위로 움직일 수 있는 자원이 미흡한) 상황에서 급속하게 추진되는 네트워크의 부작용(여러 동에서 동일 기관·주체의 참여 요청 등)은 그 지속성을 제한할 수 있으므로, 이에 대한 우려에 귀기울일 필요가 있다.

7) 사회보장위원회(2016. 2), 제12차 회의 안건자료, “국민 중심 맞춤형 복지를 위한 읍·면·동 복지허브화 추진계획”, p.9.

#### 4. 지역사회보장 발전을 위한 정책 과제

##### 가. 사회보장과 보장기관: 인식과 협력

사회보장기본법안의 실행을 위해 이번 정부는 구체적인 정책을 추진하고 있다. 2013년 이후 사회보장위원회는 사무국 운영과 함께 사회보장 위원회의를 통한 안전 상정과 심의가 본격화되었다. 이는 우리의 사회복지 발달역사에서 사회복지사업의 운영 체계와 관련한 다소 주목할만한 계기가 될 것으로 판단된다.

남찬섭(2012년)은 사회보장기본법이 “사회서비스를 사회복지서비스와 관련 복지제도를 합한 것으로 정의하여 그 영역을 대단히 넓게 규정하였고, 이는 그간 한국사회에 진행되어온 변화를 반영한 것이라 볼 수 있지만, 그런 한편 개념을 넓게 규정함에 따라 현실에서 실효성을 발휘할 수 있는가의 면에서는 많은 쟁점을 안게 된 것도 사실”이라 지적하였다. “복지·보건·교육·고용·주거·문화·환경 등의 분야에서 사회서비스가 각 분야의 주된 주체를 중심으로 운영되게끔 하면서 연도별 시행계획의 평가나 공통업무기준의 마련, 품질관리, 사회서비스통계의 취합, 사회서비스 정보시스템 구축·운영 등을 통해 기본욕구와 특수욕구가 어떻게 얼마나 고려되었는지 그리하여 생애주기별로 맞춤형 사회서비스가 제공되고 있는지 또 맞춤형 사회서비스를 제공할 체계를

갖추고 있는지 그리고 이런 내용들이 사회서비스 통계를 통해 어떻게 나타나는지, 제도의 신설이나 변경시 그 신설·변경의 내용이 평생사회안전망의 취지에 부합하는지 등을 평가·조정·협약함으로써 평생사회안전망이 말하는 맞춤형 사회서비스(또는 더 나아가 맞춤형 사회보장)라는 바람직한 모습에 근접하도록 사회서비스를 조정해 나갈 수 있다”고 해석하였다.<sup>8)</sup>

이와 같은 긍정적인 취지에도 불구하고, 실제 지역 현장에서의 추진 구도를 마련해가는 것은 지난한 여정이 예고된다. 사회보장급여법에 따라, 시·도 및 시·군·구의 지역사회복지계획은 지역사회보장계획으로 수립하고, 지역사회복지협의회는 지역사회보장협의회체로 구성하도록 하고 있으나, 실질적인 추진체계 마련이 어렵고 변화된 개념·범위의 수용도 어려운 실정이다. 보건, 고용은 물론 주거, 교육, 문화, 환경 등은 지자체 내 다른 국 혹은 특별행정기관의 전달체계를 갖고 있어, 지자체 단위에서 통제력을 갖는 컨트롤 타워가 부재하고, 유관 중앙부처가 함께 지자체 사회보장사업 추진에 관심을 두어야 하지만, 각 부처에서 상시적으로 사회보장의 개념과 체계가 고려된다 하기는 곤란하다. 사회보장급여법의 실효성 확보를 위해서는 이렇듯, 지자체 행정의 부서-업무간 협력을 위한 유관 부처-부서의 인식 개선과 공감대 형성이 우선되어야 할 것이다.

8) 남찬섭(2012.5), 기본법 개정에 따른 사회서비스 정책영역 및 개념 정의, 제2회 사회서비스 발전 포럼 발표자료, 보건복지부·한국보건복지정보개발원, p.13.

### 나. 중앙과 지자체 복지사업 운영의 효율화

지방자치법 제9조는, 지자체가 자치사무와 법령에 따라 지자체에 속하는 사무를 처리하도록 하며, “주민 복지증진에 관한 사무(주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치운영 및 관리, 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진 등)”를 포함하도록 명시하고 있다. 따라서 지자체가 주민을 위한 사회복지를 고려하고 각 지자체의 사업으로 추진하는 것은 기본적 책무이다.

중앙정부의 사회보장제도가 확대된 만큼 지자체는 어떻게 복지 역할을 담당하는 것이 적절한지, 지방에 기대하는 복지 역할과 수준에 대한 구체적인 논의가 필요할 것으로 보인다. 그간의 지자체 유사중복 사업의 정비 추진은 지자체의 복지 역할 확대를 일정 수준 제동하는 효과가 있었고, 중앙과 지방의 복지주체간 보충적(supplementary) 사업 수행에 대한 접근과 정비 방향에 혼선을 초래하기도 하였다. 복지욕구의 확대와 함께 복지추진의 체계화가 진전되면서 최저기준-적정기준이 고려되어야 한다는 필요성에 사회적 공감대가 확산되고 있으며, 다른 한편으로는 국가의 재정적 한계를 감안할 때 다원화된 복지 주체의 출현이 불가피(혹은 독려)하다는 점도 존재한다. 즉, 복지사업의 특성에 따라 중앙-지방-민간의 주도적 역할과 보충적 역할이 공존할 수 밖에 없으므로, 사업간의 유사·중복을 어떻게 인식, 대응할 것인가에 대한 새로운 시각의 접근이 필요할 것이다.

또한, 그간 사회복지 부문의 확대 필요성이 당위적으로 수용되기 보다는 복지부문예산의 증가를 더 깊이 우려하는 사회적 인식이 확산되고, 이는 효율화를 기조로 한 정책을 추진하였다. 유사·중복 사업 점검이 주요 정책과제이자 핵심 정책의제로 부상되었고, 정부의 사업 설계-운영-점검 과정에 새로운 규율을 적용하는 변화를 초래하였다. 최소의 투입으로 최대의 효과를 기대하는 ‘효율화’는 이념과 관점을 넘어선 주요 과제로 인정되고 있다. 그런데 효율화를 위해서는 투입의 경감 뿐만 아니라 효과성 향상 기제의 작동이 병행될 필요가 있다. 즉, 자원의 확대 노력과 유사·중복·누락·편중의 축소와 과정상의 소통·협업의 절차 정착을 통한 주체 간 동기 부여가 함께 이루어질 때 가능한 일이라는 의미이다.

### 다. 지역의 주도성 향상

지자체를 중심으로 책임과 권한 모두를 강화하는 방향, 현재보다 재량권과 자율성을 확대해 갈 수 있는 여건 마련이 병행되어야 할 것으로 보인다. 기초적 보장사업의 국가책임을 제고하고, 지역기반 운영이 효율적인 서비스 사업의 지방재량권을 확대하는 방향의 사무 분담, 사업지침의 전면 검토가 필요하다. 이와 관련하여 지방사업의 중앙 협의조정이 보다 수평적 관계에 기반한 절차로 체감될 수 있도록 운영될 필요가 있다.

또한 중앙정부는 지역단위에서(지자체가) 어떻게 주민 복지에 대응하는가를 파악(모니터링)하고 지원방안을 모색하되, 궁극적인 책임은 지

자체가 감당할 수 있는 구조로 정착되는 것이 바람직할 것이다. 이는 (현재 정부가 준비중인) 지역사회보장지표체계를 통한 상시적 모니터링, 지역사회보장계획 수립 및 평가를 통한 중앙-지방의 상황 공유와 환류를 통한 반영의 구조가 안정적으로 정착되는 방향이다. 이에 기반하여, 민간의 주도성이 인정, 존중되어, 민간의 활력과 주민의 참여를 촉진하는 제도로써 민관협력의 기제가 활용되는 방향이 중요할 것이다

## 5. 나가며

중앙 사회보장정책의 대부분이 지자체를 통해 집행되고 지역에서 수요자에게 전달된다는 점에서, 지역사회보장을 (중앙)사회보장과 명확하게 다른 개념으로 정의하는 것은 쉽지 않다. 지역을 통해 나타나는 사회보장의 수준, 보장 노력의 결과를 중앙과 지역으로 구분하는 것도 어려운 일이다. 하지만, 지역을 중심으로 사회보장의 추진 체계를 구분하여 점검하고 준비하려는 시도는 가능하고 또 점차 의미를 더해가는 일이기도 하다.

중앙의 정책을 집행·전달하는 하위체계로서의 지자체, 지역에 대한 인식은 중앙과 대등한 위상의 주체로 전환되어 왔고, 복지 부문에서도 분

권화와 지방화를 본격적으로 인식하게 된 2005년(복지사업 지방이양 및 지역사회복지협의체 구성·지역사회복지계획 1기 수립) 이후 지자체의 복지추진 기반 마련을 위한 정책과 문제제기가 지속되었다. 복지전달 체계의 개선, 지방의 복지재원 확충, 사업운영의 효율화 모색, 민관 협력 구조 마련 등 다차원의 정책이 추진되었고, 한편 상당한 과제가 남겨져있다.

본 고에서는 이러한 현실에서 1년 전 시행된 사회보장급여법과 그에 따른 정책이 지역복지부문에 미칠 영향을 감안하여, 지역사회보장 발전을 위한 과제를 제시하였다. 이는 사회보장으로의 영역 확대를 포함한 새롭게 부과된 과제와 지역의 주도성 향상, 중앙과 지방의 사회복지 역할 분담, 복지사업의 운영 효율화와 같은 오랫동안 누적된 과제들이 병존한다.

이와 같은 과제들은 모두 중앙과 지방, 관과 민이 함께 의견을 나누고 합의할 때 순조로운 해결이 가능하다. 진정한 수평적 파트너십의 구축은 세계적으로, 타 영역에서도 결코 수월치 않은 일로 확인되고 있지만, 복지의 수요자, 민간 자원, 지자체가 함께 하는 ‘지역’에 더욱 주목하고, 협력적 소통구조를 만드는 일에 기대를 모아 투자하는 일은 지치지 말고 지속되어야 할 것이다. ■