

〈발표6〉

## 현장서비스 중심의 사례관리 - 주민생활지원서비스 전달체계 개편의 효과를 중심으로 -

김문길(한국보건사회연구원)

김태완(한국보건사회연구원)

### 1. 머리말

2006년 7월부터 53개 시군구를 시작으로 복지서비스 전달체계가 주민생활지원서비스 제공방식으로 단계적인 개편을 시작하여 2007년 7월 1일자로 완료되었다. 이 같은 주민생활지원서비스 전달체계(이하 전달체계)는 '원스톱 맞춤형 통합서비스'를 지향점으로 하여, 지방행정조직 개편, 통합정보시스템 구축, 민·관 협력네트워크 구축, 중앙부처 서비스 조정의 4대 과제를 구체적인 목표로 하여 개편되었다.<sup>1)</sup>

국민기초생활보장 수급자 사례관리의 관점에서 전달체계 개편의 핵심내용은 크게 네 가지로 정리된다. 첫째, 읍면동에 주민생활지원담당을 설치하여 심층상담, 현장방문, 사후관리 기능 등 일선창구의 역할을 강화하고, 이를 위해 일반행정, 민원업무, 그리고 사회복지 업무의 일부를 시군구로 이관하도록 하였다. 둘째, 사회복지직과 행정직의 배치를 조정함으로써 합리적인 업무분담을 통해 협업적 업무체계를 구축하도록 하였다. 셋째, 지역사회 복지자원의 범위 등을 감안하여 서비스 제공의 우선순위를 두되, 읍면동 사회복지전담공무원 공무원은 8대 서비스<sup>2)</sup>의 신청접수, 서비스 실시 계획 수립, 필요한 서비스 제공기관과 서비스 연계, 사후관리 등의 업무를 담당하도록 하였다.

그러나 이 같은 전달체계 개편의 각각의 내용들은 본래의 좋은 취지에도 불구하고 조직 및 인력 배치, 업무분담, 업무수행 및 연계 등과 관련한 문제점들이 지적된 바 있다.<sup>3)</sup> 이에 본 연구에서는 읍면동, 시군구 사회복지전담공무원들을 대상으로 실시한 질적조사 결과를 바탕으로 전달체계 개편이 사례관리에 미친 효과를 살펴보고, 그 시사점을 찾아보기로 한다.

### 2. 전달체계 개편과 사례관리

전달체계 개편에 따라 사례관리를 담당하는 읍면동 사회복지전담공무원의 업무부담의 변화를 질적조사 결과를 바탕으로 살펴보기로 한다.

1) 이현주 외(2007), 『주민생활지원서비스 수행체계 분석 및 개선방안』, 한국보건사회연구원

2) 복지, 보건, 고용, 주거, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광

3) 전계서

### 가. 사람만 줄고 업무는 줄지 않았다.

일반적으로 사회복지전담공무원의 정원은 1인당 기초보장수급가구 100가구를 기준으로 정해지는 것으로 알려지고 있으나, 일선에서 기초보장수급가구를 대면하고 사례관리를 담당하는 읍면동 공무원을 기준으로 보면 이 같은 기준은 지켜지기 어렵다.<sup>4)</sup> 그러나 전달체계 개편에 따라 시군구 통합조사팀으로 인력이 이동배치 됨에 따라 담당가구수 부담은 더욱 커졌을 것으로 짐작할 수 있다. 이 같은 실질적 인력감소 효과는 물리적으로 발생한 인력감소의 문제가 상쇄될 만큼 조사관련 업무이관이 이루어지지 않았기 때문인 것으로 확인되었다. 또한 전달체계 개편 이후 읍면동에서 주민생활지원 8대 서비스를 담당하게 되면서 새로운 업무가 추가된 것도 중요한 요인으로 작용하고 있다.

조사업무가 완전하게 이관되지 않는 데에는 크게 세 가지 이유를 들 수 있다. 첫째, 읍면동에서 초기상담을 하는 과정에서 기본적인 조사(부양의무자, 소득, 재산 등)가 이루어질 수밖에 없고, 둘째, 시군구 통합조사팀의 조사과정에서도 현장 실태 파악을 위한 읍면동의 협조가 필요하며, 셋째, 통합조사팀 인력만으로 모든 조사업무를 담당하기에는 부담스러운 구조에 있기 때문이다.

### 나. 여전히 많은 담당가구 수

조사결과 농어촌 지역의 경우는 그나마 담당가구 수가 많지 않아 전담공무원들이 큰 부담을 느끼고 있지 않았지만, 도시지역의 경우는 담당 가구 수가 평균을 상회하여 실질적인 사례관리가 불가능한 것으로 파악되었다. 즉, 지역간 담당가구에 편차가 존재한다는 것인데, 농어촌 지역은 대체로 1인당 100~132가구 정도를 담당하고 있는 반면, 도시지역은 1인당 210가구에서 많게는 400가구까지 담당하고 있는 것으로 나타났다. 도시지역 중에서도 특히, 영구임대아파트 밀집지역의 경우는 상황이 더욱 심각해서 생계급여를 지급하고 나면 한동안 다른 업무를 하지 못할 정도에까지 이르는 것으로 파악되고 있다.

이렇게 적정수준 이상의 가구를 담당하게 될 때 발생하는 문제는 가능한 가구 수 만큼만 사례관리를 할 수 있는 것이 아니라 한 가구도 제대로 사례관리를 할 수 없게 된다는 데에 있다. 예를 들어, 전담공무원 1명이 담당할 수 있는 적정가구 수가 100가구인데 실제 300가구를 담당해야 한다면, 100가구에 대해 사례관리가 이루어지는 것이 아니라 한 가구에 대해서도 제대로 사례관리를 할 수 없다는 것이다.

### 다. 추가된 업무

전달체계 개편 이후 읍면동사무소 사회복지전담공무원들이 업무부담이 늘어났다고 고충을 토로하는 데에는 전달체계 개편에 따라 이루어진 사무조정에서 그 이유를 찾을 수 있다. 주민생활지원 서비스 관련 업무는 8대 서비스에 대한 정보를 종합적으로 제공하여 지역주민이 관련 서비스를 쉽게 활용할 수 있도록 하고, 초기상담을 거쳐 주민생활지원서비스 관련 민원을 접수하고, 시군구 주민생활지원 부서를 통해 통합적으로 처리될 수 있도록 함으로써 여러 관련 기관에 대한 방문을 최소화하며, 필요한 서비스를 통합적으로 제공받을 수 있도록 해주는 것 등의 업무로 이루어져 있다. 여기에 지역주민 가구방문을 충실하게 함으로써 제공되는 서비스에 대한 만족도, 필요한 서비스

4) 2005년 2월 기준으로 7,102명의 사회복지전담공무원 중 약 82%인 5,814명이 읍면동에 배치(강혜규(2005), 「국민기초생활보장 전달체계의 현안과 과제」, 『보건복지포럼』 108호

여부 등을 점검하여 주민의 복지만족도를 높일 수 있는 방안을 지속적으로 고려하는 것도 업무로 부여되어 있다.<sup>5)</sup> 이 같은 주민생활지원 업무 외에도 주민생활지원 관련 행사 기획·추진, 각종 일제조사 일부 분담, 문화체육 등의 업무도 담당하도록 되어 있다.

이 같은 주민생활지원담당의 고유업무는 수급자 사례관리 업무만으로도 부담을 가지고 있는 담당 공무원들에게 더 큰 부담을 안겨주고 있는 것으로 파악되고 있다. 총액인건비제에 따라 필요한 인적 지원을 받지 못하고 있는 상황에서 이들의 업무부담은 한층 가중되고 있는 것으로 나타났다. 국민기초생활보장제도 이외에 주로 담당하고 있는 업무로는 노인, 이웃돕기, 긴급지원, 수급자 전출입, 영구임대아파트 단지, 자활사업, 그리고 지방자치단체별로 별도로 시행하는 특별지원서비스 등인 것으로 조사되었다.

#### 라. 대체인력으로 해결되지 않은 인력문제

지금까지 전달체계 개편에 따라 일선 전담공무원의 업무범위가 확대되면서 업무량이 늘어 인력부족의 문제에 봉착하고 있다는 것을 확인하였다. 그러나 이 같은 구조적인 차원에서의 인력부족 문제뿐만 아니라 출산 등의 이유로 일시적인 결원이 발생했을 경우에도 적절한 대체가 이루어지지 않는 것도 문제가 된다. 결원이 발생할 경우 총액인건비제를 이유로 즉각적인 충원을 하는 것이 아니라 대체인력을 투입하는, 그야말로 임시방편으로 문제를 해결하려고 하는 것은 문제다. 이 같은 대체인력 활용은 여러 가지 문제를 야기하고 있는 것으로 보고되고 있다. 예를 들어, 지난 11월부터 기초노령연금 신청접수를 담당하는 읍면동사무소에 추가인력소요에 대처하기 위해 대체인력을 활용하라는 지침이 내려진 바 있다. 그러나 신청접수를 위해 필수적인 전산접근을 도우미에게는 허용하지 말라는 지침이 같이 내려와 실질적으로 도우미를 활용하기 어려운 상황이 전개된 사례도 있었던 것으로 확인되었다.

또한 공익요원, 자원봉사자, 사회복지도우미 등의 대체인력 활용에 있어서 이들의 사회복지 업무에 대한 전문성 부족도 문제가 된다. 실제로 사회복지전담공무원들이 담당하고 있는 고유의 사회복지 업무를 이들 대체인력에게 맡길 수 있는 경우는 거의 없고, 맡긴다고 하더라도 주로 일회성 업무에만 한정되는 것으로 파악되고 있다. 따라서 인력부족 문제에 대해 근본적인 대책을 계획하고 시행하는 것이 아니라 임기응변식의 대처가 주를 이루고 있어 인력문제에 대한 근본적인 해결책이 제시되지 못하고 있음을 알 수 있다.

#### 마. 지켜지지 않는 업무분장

전달체계 개편 지침에 따르면 주민생활지원담당 행정직과 사회복지직간의 합리적인 업무분담을 통한 협업적 업무시스템 구축을 위한 업무분장을 하도록 하고 있다. 사회복지직은 서비스 대상자에 대한 상담·접수, 현장방문, 사후관리 등 현장성·대면성 업무를 수행함으로써 찾아가는 서비스에 집중하며, 사회복지업무 뿐만 아니라 주민생활지원기능 전체에 대한 상담과 종합적인 정보제공 기능을 수행하도록 하고 있다. 행정직은 노인복지, 장애인복지, 의료급여, 주거복지 등의 복지업무를 담당하도록 하고 있다. 그밖에 일시에 집중되는 일제조사 등은 두 직군이 함께 수행하도록 하고 있다.

그러나 이 같은 업무분장에 관한 지침은 일선에서 제대로 지켜지지 않고 있는 것으로 파악되고

5) 이현주 외(2007)

있다. 이는 행정직이 사회복지 업무를 제대로 수행하지 못하고 있는 문제로 축약될 수 있는데, 행정직 공무원의 사회복지업무에 대한 전문성 부족, 사회복지업무에 대한 인식 결여<sup>6)</sup>, 사회복지직보다 빈번하게 발생하는 행정직의 인사이동, 일을 많이 하지 않는 행정직 주민생활지원 팀장 등에 기인한다.

### 3. 전달체계 개편 이후 사례관리 실태

이처럼 전달체계 개편에 따라 읍면동 사회복지전담공무원의 업무가 의 늘어난 업무부담이 실제 사례관리에 어떤 영향을 미쳤는지를 사례관리 실태를 중심으로 살펴보고, 이들이 생각하는 사례관리 강화 방안을 정리해보기로 한다.

#### 가. 사례관리 실태

첫째, 사례관리에 집중할 수 있는 여건이 조성되지 못해 사례관리를 거의 하지 못하고 있거나, 한다고 하더라도 매우 제한적인 범위에 머물고 있는 경우가 많다. 전달체계 개편에 따라 사례관리가 상당히 중요한 업무로 부각되고 있고, 이에 따라 일선에서 사례관리에 집중할 수 있는 여건을 조성한다고 하지만, 실상은 앞서 서술한 바와 같이 일선 담당자의 업무과중으로 사례관리에 집중하기가 어려운 형편이다.

둘째, 민간자원을 효과적으로 활용하여 사례관리의 내실화를 도모한다는 취지는 잘 살려지기 어려운 것으로 나타났다. 민간자원을 활용하는 것도 한계가 있어 사례관리에 도움이 되지 못한다. 사례관리에 민간기관을 활용할 수도 있지만 민간기관의 사례관리와 초점이 달라서 이들을 활용하기가 사실상 어려운 형편이다.

셋째, 자리를 비울 수 없는 여타 업무의 특성상 일과시간에 사례관리를 하기 어려워 퇴근 후에 사례관리가 이루어지는 경우가 일반적이다. 면담 대상 공무원들의 사례를 보면, 대체로 일과시간에 사례관리를 위한 방문 등으로 자리를 비우게 되면 금방 일이 밀려버리기 때문에, 일과시간에는 가급적 외근을 삼가고 있는 것을 알 수 있었다. 사례관리 이외의 일상적인 업무를 담당하다보면 긴급한 상황을 제외하고는 업무시간에 사례관리를 위한 외근이 불가능하다는 것이다.<sup>7)</sup>

#### 나. 사례관리 강화를 위한 현장의 제언

이처럼 전달체계 개편으로 읍면동사무소의 담당 공무원들이 사례관리에 보다 집중하도록 하는 취지와 다르게 사례관리가 제대로 이루어지지 못하고 있는 상황에서 담당 공무원들은 현 상황에 대한 개선이 필요한 것으로 인식하고 있었다.

개선에 대한 공통적인 대안은 인력확충을 통한 담당가구수를 조정하는 것이다. 다른 업무를 하지 않는다는 전제로 1인당 대략 50가구 정도로 조정이 되면 진정한 의미에서의 사례관리가 가능할

6) 이 같은 문제는 읍면동만의 문제가 아니고 시군구의 사회복지직과 행정직간 업무분담에서도 발생하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이 같은 행정직의 사회복지업무 분담은 사회복지 업무에 대한 인식전환이 없는 한 실질적으로 이루어지기 어려운 것으로 보이며, 근본적으로 늘어나는 사회복지 업무에 비해 사회복지직이 증원되지 않는 구조의 문제로 파악할 수 있다.

7) 일과시간에 필요한 사례관리를 하지 못하고, 퇴근 후에야 하는 것은 두 가지 측면에서 문제가 될 수 있다. 첫 번째는 수급자 혹은 복지수급자 입장에서 필요한 때에 제때 방문서비스를 받기 어려울 수 있다는 것이고, 두 번째는 일몰 후 일부 소위 위험지역을 방문해야 하는 위험을 감수해야 한다는 것이다.

것이라는 일선의 의견이 있었다. 이처럼 담당가구수를 대폭 줄이지 않는 한, 대상의 일부에게라도 사례관리의 혜택이 돌아가기 어렵다는 것이다.

둘째, 의료사례관리사와 같이 사례관리만 전문으로 담당하는 사례관리사를 둘 필요가 있다는 의견도 제시되고 있다. 집중적인 관리가 필요한 알콜 중독자와 같은 경우는 주민생활지원팀에서 제대로 관리하기는 불가능 한 실정이다. 과거 정신보건법 개정 이전에는 필요에 따라 강제입원도 가능했지만, 지금은 사회복지 전담공무원 선에서 어떻게 할 수 있는 방법이 없다는 것이다. 따라서 이 같은 집중적인 사례관리가 필요한 대상에 대해서는 전문사례관리사가 담당하는 것이 필요하다는 것이다.

셋째, 민관통합사례관리에 있어서 주체간 초점 조정을 통해 실효성을 높이는 방법도 제시되고 있다. 이 방법은 앞서 지적했듯이 읍면동사무소와 민간기관의 사례관리에 있어서의 초점이 상이함에 따라 실효성이 떨어진다는 문제를 보완하는 방법이라 할 수 있다.

#### 4. 결론 및 시사점

지금까지의 논의를 정리해보면 전달체계 개편이 현장중심의 사례관리 강화로 이어졌다고 평가하기는 어려운 것으로 보인다. 전달체계 개편에 따라 수급자 발굴에서 사례관리까지의 업무 전반에 있어 효과적인 업무분담이 이루어지지 못하고, 이에 따른 수급자의 혼란 및 부담 가중 위험이 존재하며, 결과적으로 효율적이고 효과적인 사례관리가 이루어지지 못하고 있다는 것이다.

그렇다면 사례관리 강화라는 본래의 취지를 살리지 못하고 있는 전달체계 개편의 문제를 어떻게 해결할 수 있을까? 궁극적으로는 모니터링 과정에서 드러난 전달체계 개편의 문제점들이 공식적으로 제기되어 정책적 검토가 이루어질 수 있어야 하며, 이를 위해 모니터링에 있어서 정책환류체계의 구축이 필요하다. 그리고 행정직 공무원의 복지업무 분담의 취지를 제대로 살리려면 복지업무에 대한 행정직 공무원들의 인식변화가 필요하고, 이를 위한 직무교육도 강화될 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 사회복지직 공무원의 인사체계(승진, 이동)도 행정직 공무원의 그것에 맞추어 두 직군간 업무분담 효과성을 제고할 필요가 있으며, 사회복지직 공무원 간에도 읍면동과 시군구간 원활한 인사상의 소통장치(예컨대, 순환보직 장치)를 마련함으로써 업무에 대한 상호이해를 도모함으로써 업무연계의 실효성을 높일 필요가 있을 것으로 보인다.

2008 Korean Academy of Social Welfare International Conference

## 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회

### 아 동 발 달

#### 자유주제 발표 1부 - 그룹 발표 II

사회자 : 김영미(동의대)

토론자 : 배성우(경북대)

- 발표1 : 학교생활이 즐거우면 성적도 오를까?  
- 학교만족도가 학업성취에 미치는 영향 분석  
이봉주(서울대), 김광혁(전주대)
- 발표2 : 초등학교 또래 괴롭힘 유형에 따른 특성 변화 및 피해경험을 통한  
가해 경험의 변화에 관한 연구  
김예성(수원대), 김광혁(전주대)
- 발표3 : 빈곤이 아동학대 및 방임에 영향을 미치는 경로 분석  
- 부모의 우울 및 부부관계, 양육행동의 매개효과를 중심으로  
김광혁(전주대), 김예성(수원대)