

IGR이론을 적용한 선진국 사회복지전달체계 비교분석 및 한국에서의 함의

이진

국문요약

하나의 정책이 하나의 서비스로 구현되는 과정에서 중요한 것이 '전달체계'를 잘 구축하는 것이다. 복지정책의 궁극적인 목적이 수혜자(서비스 대상자)에게 복지서비스를 효과적으로 전달하는 것이라면, 복지전달체계는 복지정책의 성패에 큰 영향을 줄 수밖에 없다. 그러나 아직까지도 한국적 상황 및 특색에 맞는 복지전달체계 모형에 대한 연구와 논의는 부족한 실정이다. 본 연구는 D.Wright의 정부간관계 이론 모형을 적용하여 선진국(미국, 영국, 스웨덴)의 복지전달체계를 비교·분석하고, 한국적 복지전달체계 모형을 수립하는데 있어서의 시사점을 도출하고자 한다.

주제어: 복지전달체계, 정부관계이론, 사회복지서비스

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

한국은 2000년대 중반이후 여러 복지제도¹⁾의 도입으로, 복지 급여와 서비스가 대폭 확대되었다. 복지재정 규모도 크게 증가하여, 2012년 복지예산이 92조원을 넘을 정도로 그 규모도 커졌다. 그러나 복지예산은 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 복지사각지대는 계속해서 발생하고 있고, 부정수급 및 횡령, 업무상 비리 등의 문제는 근절되지 않고 있다. 복지예산의 양적확대도 중요하지만, 합리적 복지전달체계 구축과 서비스의 질적인 관리의 중요성이 더욱 높아지고 있다.

한국은 별도의 복지전달체계를 가지지 않은 채 복지사업을 시행해 오다 2007년 '주민생활서비스' 전달체계 개편으로, 최초의 전국단위 복지전달체계를 구축하였다. 그러므로 현재 한국에서의 복지전달체계는 2007년 7월 전국적 도입이 시행된 '주민생활서비스 전달체계'를 수정·보완한 것이라 할 수 있다. 주민생활서비스 전달체계는 다양한 공공서비스²⁾를 통합적으로 연계·관리·제공하고자 전국단위의 지방자치단체의 조직개편을 시도한 것이다. 이때부터 복지전달체계의 최종 집행조직은

1) 기초노령연금제도, 노인장기요양보험제도, 장애인활동지원제도, 각종 사회서비스 바우처 제도 등

2) 2007년 7월 출범 시 8대 공공서비스(복지, 보건, 고용, 주거, 교육, 문화, 체육, 관광)의 통합전달을 추진하였으나, 2009년부터 문화, 체육, 관광을 제외한 5대 공공서비스만을 통합전달하고 있다.

‘읍·면·동 자치센터’로 확정되었고, 시·군·구 본청에 ‘주민생활지원국 또는 주민생활지원과’를 설치하고 복지기획팀·서비스연계팀·통합조사팀 등을 신설하였다. 이후 2010년 사회복지통합관리망(행복e음)을 구축하여 전국단위 정보망을 완성하였고, 2012년 서비스연계팀을 ‘희망복지지원단’으로 확대·개편하여 통합사례관리 사업도 실시하고 있다.

이렇듯, 복지전달체계의 효율화를 위한 구조 및 기능개선이 추진되는 것은 분명 바람직스러운 일이다. 그러나 지금과 같이 명확한 정부간 역할 및 기능분담에 대한 논의 없이, 중앙정부에 의한 일방적 지방자치단체 조직구조의 변화요구는 한계를 지닐 수밖에 없다. 더구나 잦은 지방행정 조직 및 기능 개편은 수요자(서비스이용자) 및 공급자(지방자치단체 공무원) 모두에게 혼란을 초래한다.³⁾

복지전달체계의 효율적인 운영을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간의 원활한 협조는 필수적이다. 특히 지방자치단체는 복지전달에 있어서의 행정체계 및 집행체계상 중요한 위치를 담당할 수밖에 없다. 그러므로 복지전달체계의 개선방안을 모색하기 위해서는 기본적으로 중앙정부와 지방정부간 관계를 재정립하고, 한국에서 복지전달체계와 관련한 정부간관계가 어떤 모형인지 살펴보는 것은 매우 중요하다. 또한 복지전달체계와 관련된 선진국 정부간관계 모형의 비교분석은 한국 복지전달체계 개선방향에 있어 중요한 시사점을 제시할 것이다. 그러므로 본 연구의 목적은 정부간관계(IGR, Intergovernmental Relations)라는 큰 틀에서 복지전달체계에 대한 심층분석 및 선진국 모형과의 비교분석을 시도하여, 한국 복지전달체계와 관련한 바람직한 정부간관계 모형을 모색하는데 있다.

2. 연구방법, 연구범위 및 분석틀

정부간관계를 유형화한 대표적인 학자로 라이트(Decil Wright)를 꼽을 수 있는데, 본 연구에서는 그의 정부간관계 유형을 이론적 배경으로 삼고 분석틀을 구성하였다. 앞서 언급한 연구 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구범위와 방법을 사용하였다.

첫째, 선진국의 복지전달체계를 라이트의 정부간관계(IGR) 모형틀을 적용하여 분석하였다. 본 연구에서 비교분석 대상 국가로 선정한 선진국은 미국, 영국, 스웨덴이다. 일반적인 복지국가 유형론의 범주구분에 따라 자유주의 복지국가로서의 특성이 나타나는 미국, 사회민주적 복지국가로서의 스웨덴, 그리고 그 중간적 성격을 보이고 있는 영국을 분석국가로 선정하여, 총 3개국의 복지전달체계를 라이트의 정부간관계 모형틀을 적용하여 분석하였다. 이를 위해 각 국가별 복지전달체계에 대한 정부기관, 국제기구의 통계, 단행본과 논문, 연구기관 보고서, 각종 인터넷자료나 언론보도 내용 등의 문헌연구를 통한 심층분석이 우선되었다.

둘째, 위의 분석결과와 비교·분석·적용이 가능할 수 있도록 한국 복지전달체계 역시 선진국과 동일하게 라이트의 정부간관계 모형틀을 적용하여 분석하였다. 한국 복지전달체계에 대한 모형 설

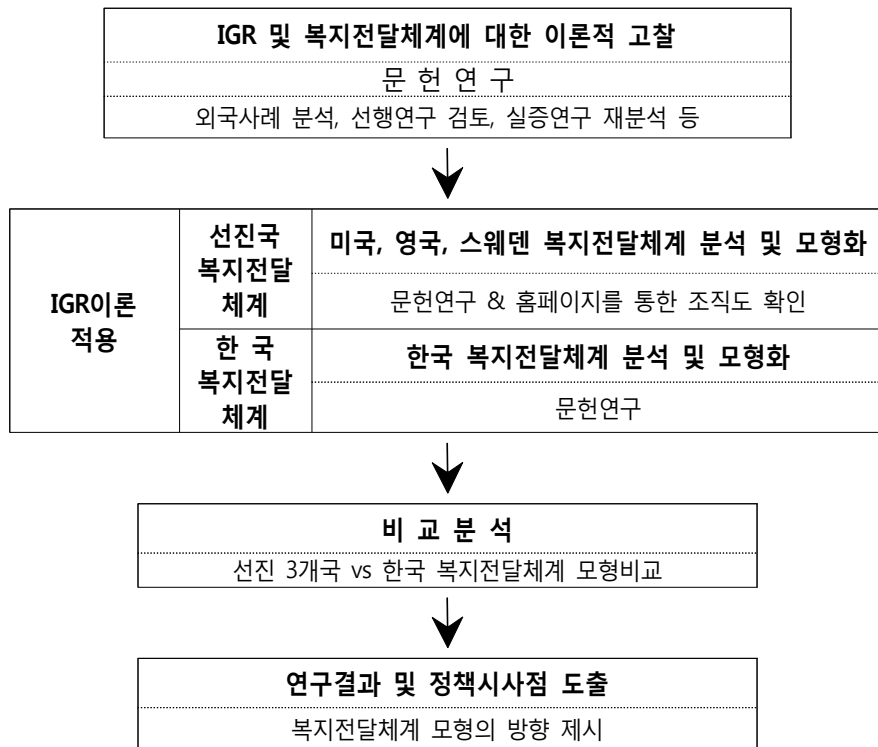
3) 전국 공통의 복지전달체계의 기본조직(시·군·구에 설치해야 하는 과나 팀, 추진단 등)을 설치하지 않는 기초지방자치단체도 상당수이며, 설치한 기초지자체의 경우에도 제 각각의 조직(과나 팀)을 보유하고 있다.

정이 가능하도록 우선적으로 국책연구기관 사례조사 및 정부 부처 실태조사, 시범사업 평가보고서 등 전국단위의 최근 실증연구 결과에 대한 재분석이 이루어졌다.

셋째, 앞서 분석된 복지전달체계 선진 3개국 모형과 한국 모형을 비교하였다. 이는 중앙정부와 지방정부간 관계를 재정립하고, 복지전달체계 개선방향에 대한 한국에서의 적절한 함의를 도출하기 위해서이다.

본 연구의 분석틀을 그림으로 표현하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1. 연구분석틀>



또한, 본 연구에서 사용되는 ‘복지전달체계’의 범위는 ‘공공부조 및 사회복지서비스’와 관련된 전달체제로 한정했음을 밝혀둔다. 일반적으로 복지정책은 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스 세 축으로 구성(이진, 2012, p.145)되지만, 사회보험은 일반조세가 아닌 기금으로 운영되고 있으며 지방자치단체가 아닌 별도의 공단 등을 통해 집행되고 있기 때문에 본 연구의 범위에서 제외시켰다.

II. IGR(Intergovernmental Relations)이론에 대한 고찰 및 선행연구 동향

1. IGR(Intergovernmental Relations)이론에 대한 고찰

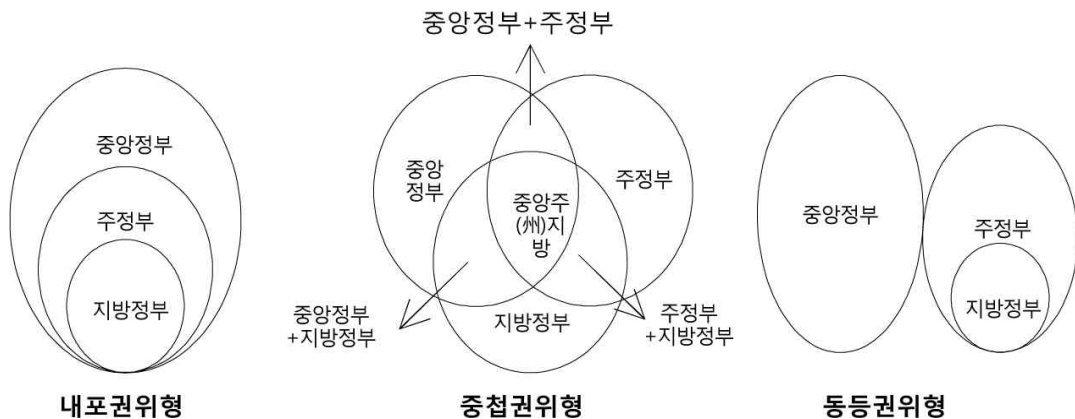
정부간관계의 개념은 명확하지 않아 쉽게 정의하기 어렵다. 다만 ‘한 국가 내에서 중앙정부와 일정 수준의 자율성을 가진 여러 계층의 지방정부들 간에 형성되어 있는 관계’를 의미한다는 일반적 합의는 있다. 하지만 그 안에 포함되는 상호관계의 성격과 내용 등에 있어 적지 않은 이견이 있다(김병준, 2012: 565-566).

1930년대부터 미국 정부간관계에 관심을 기울여 온 앤더슨(William Anderson)은 “정부간관계는 (미국 연방체제 내에서) 모든 계층과 모든 형태의 정부간에 일어나는 상호작용과 행위의 총체라 하였고, 샤프리츠(Jay M. Shafritz)의 행정학사전(The Dictionary of Public Administration)에서는 “정부간관계는 상급정부가 하급정부와 재정을 포함하여 여러 가지 자원들을 나누어 쓰는 재정 및 행정과정”이라 정의하였다(Jay M. Shafritz, 2008: 278-280).

본 연구에서 사용하고 있는 정부간관계 유형은 라이트(Deil Wright)의 이론적 정의를 채택한 것이다. 라이트는 중앙정부와 지방정부의 권력관계 및 기능적 상호의존 관계를 기준으로 미국 연방정부와 주정부 그리고 지방정부의 관계를 내포권위형(inclusive-authority model)과 중첩권위형(overlapping-authority model), 동등권위형(coordinate-authority model)으로 구분했다. 라이트의 이러한 이론은 기본적으로 미국에 있어서의 정부간관계를 반영하고 있지만, 다른 국가의 정부간관계를 설명하는데 있어서도 상당한 기여를 하고 있다(김병준, 2012: 575-576)고 평가받는다.

다음 <그림 2>는 라이트의 정부간관계 모형을 그림으로 설명한 것이다.

〈그림 2〉 D. Wright의 정부간관계 모형



자료: Deil Wright, Models of National, State, and Local Relationships, in Laurence O'toole Jr. ed., *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*, 4th ed. (2007), p. 73.; 김병준, 『지방자치론』 (서울: 법문사, 2012). p.576.을 재구성.

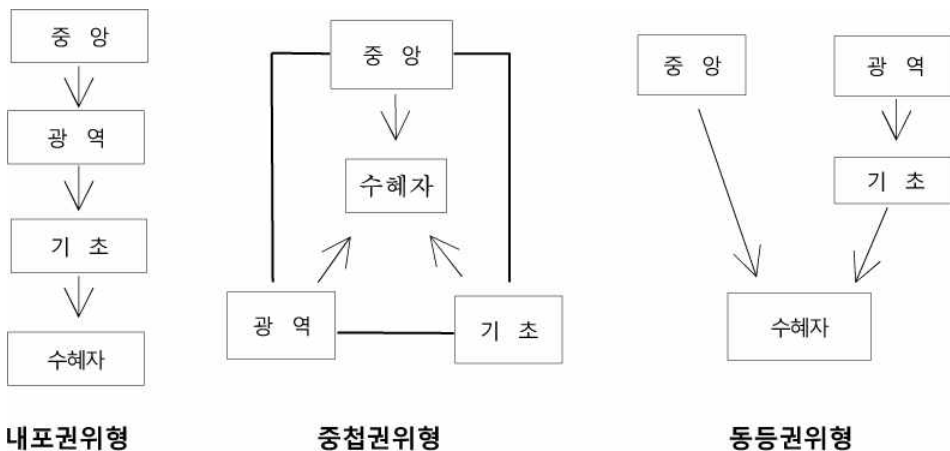
우선, 내포권위형은 <그림 2>처럼 사실상 연방이 하나의 국가가 되어 있고, 주정부가 연방정부와 동등한 지위를 가지는 것이 아니라 연방정부 아래 놓인 정부가 되어 있다. 즉, 중앙정부에 광역 지방정부가 종속되어 있고, 다시 기초지방정부가 종속되는 형태를 취한다. 중앙정부와 지방정부간의 관계는 수직적이며, 지방정부는 그 기능을 수행함에 있어 중앙정부의 지시와 감독을 강하게 받는다. 지방정부의 자치권이 행사될 여지가 없다는 점에서 엄격한 의미에서 정부간관계라는 말 자체가 성립하기 힘든 형이라 할 수 있다(이진, 2009: 38). 중첩권위형은 연방정부와 주정부, 그리고 지방정부가 모두 제한된 권한을 가지고 있다. 또한 어느 한 정부가 배타적인 권한을 행사하는 영역은 그리 많지 않다. 중첩권위형에서 중앙정부와 지방정부는 기능적으로 상호의존관계에 있다. 지방정부는 독자적인 사무와 자치권을 지니며, 이러한 자치권과 사무는 중앙정부에 의해서 존중된다. 그러나 중앙정부는 상대적으로 우월적인 재정력과 정보력 등을 바탕으로 지방정부를 견제하기도 한다. 즉 상호 독자성을 지니면서 기능적으로 협력관계를 형성하는 형이라 할 수 있다.(김병준, 2012: 578). 마지막으로 동등권위형은 연방정부와 주정부가 동등한 권한을 가지고 있고, 지방정부는 주정부에 귀속되어 있는 형이다. 주정부의 자치권은 고유의 권리로서 중앙정부의 의지에 의해 함부로 축소되거나 침해될 수 없으며, 기능적으로도 중앙정부와 주정부는 상호 독립적이다(Deil Wright, 2007: 72-76).

2. IGR이론을 적용한 복지전달체계 모형 및 연구의 동향

1) IGR이론을 적용한 복지전달체계 모형

위에서 살펴본 정부간관계 모형은 복지전달체계에도 적용될 수 있다. 다음 <그림 3>이 정부간관계 이론을 복지전달체계에 적용한 모형이다.

<그림 3> D. Wright 정부간관계 이론을 적용한 복지전달체계 모형



자료: 허만형, 『사회복지행정론』, 대영문화사, 2012. p.233.을 재구성함

내포권위형 복지전달체계 모형은 중앙정부에서 결정된 사회복지 급여나 서비스가 광역정부를 경유하여 기초정부로 내려오고, 기초정부는 수혜자 또는 복지대상자에게 전달되는 경로를 가지게 된다. 이 경우, 광역정부와 지방정부의 자치권은 최소화된다. 둘째, 중첩권위형 복지전달체계 모형은 중앙정부, 광역정부, 그리고 기초정부가 독자적으로 수혜자에게 서비스를 제공한다. 독자적인 급여 및 서비스를 제공하지만 기능적으로 서로간의 협력체계는 유지한다. 협력관계가 원활한 경우 제공되어야 할 서비스 후 공백 및 중복 급여가 최소화된다. 그러나 협력관계가 원활하지 못한 경우 서비스 공백 및 중복급여 발생은 불가피하다. 이 모형에 의한 복지전달의 경우 중앙정부는 일관성 있게 시민에게 사회복지 급여나 서비스를 제공할 수 있고, 지방정부는 지역의 경제적 여건 및 지역특성에 맞는 사회복지서비스와 복지급여를 제공할 수 있다. 마지막으로 동등권위형 복지전달체계 모형은 중앙정부와 광역정부가 독자적으로 수혜자에게 사회복지서비스 및 급여를 제공한다. 중앙정부는 직접 대상자에게 급여나 서비스를 제공하고, 광역지방정부는 중앙정부와 무관하게 사회복지정책을 결정하여 기초지방정부로 하여금 복지급여 및 서비스를 수혜자에게 제공하게 한다(이진, 2009; 39-40).

2) 복지전달체계 관련 연구동향

그동안 복지전달체계에 대한 기존 연구는 사회복지학과와 행정학과 등을 중심으로 이루어져 왔고, 초기 연구주제는 대상자별 단일 서비스전달체계에 대한 비교 연구나 공공부조 전달체계의 선진국 비교연구가 대부분이었다. 최근에는 복지전달체계의 문제점을 분석하고 이에 대한 발전방향을 모색하는 연구나, 정부간 역할분담 및 지방정부 복지기능강화에 관한 연구 등으로 연구주제가 다양화 되는 추세이다.

우선, 김미곤·박능후·유정원·최현수·이승경(2000)과 이현주·박신영·유은주·유진영(2005)의 연구는 모두 공공부조 전달체계에 대한 주요 선진국과의 비교연구이며, 이현주(2006) 연구는 영국 공공부조 전달체계와의 비교연구이다. 특히 초기에 공공부조 전달체계에 대한 비교연구가 다수인 이유는 2000년대 중반까지 한국은 별도의 복지전달체계를 가지지 않은 채, 기초지방자치단체를 통한 공공부조 중심의 현금지원 및 제한적인 복지서비스 전달이 이루어져 왔기 때문이었다. 그리고 대상자별 단일서비스전달체계 비교연구로는 곽병훈(2008)이 대표적인데, 한국의 노인복지 전달체계와 관련하여 캐나다와의 비교연구를 통해 제도적 측면에서의 정책적 처방을 제시하고자 하였다. 노인재가복지서비스를 중심으로 한 사무배분의 기준, 재정분권화, 정부간 조정메커니즘 등이 연구되었다.

최근에는 현재의 복지전달체계 문제점을 분석하고 이에 대한 발전방향을 제시하는 연구가 주를 이루고 있다. 2006년 주민생활서비스 전달체계로의 개편, 2010년 사회복지통합관리망 구축, 2012년 시·군·구 희망복지지원단 운영 등으로 전달체계에 대한 평가 및 발전방향에 대한 논의가 활성화되었기 때문이다.

대표적인 연구로는 강혜규(2012), 정홍원·이영범(2012), 이대영·최기조(2013)의 연구 등이 있다. 강혜규(2012)의 연구는 복지전달체계의 개편성과 발전방향 등을 심도 있게 다뤘으나 시기상 이

명박정부 말기의 정책 평가적인 성격이 강한 연구로, 차기 정부가 실행해야 할 복지전달체계의 과제를 제시한 연구였다. 정홍원·이영범(2012)연구는 한국 공적 복지전달체계의 문제점을 매우 충실하게 분석하고 있는데, 특히 복지제도를 생애주기별·대상자특성별·목적별로 구분하여 그 현황을 복지전달체계와 연계하여 심도있는 분석을 시도하였다. 이 연구는 지금까지 논의된 한국복지전달체계 개편 방향성 등에 대해 비교적 잘 정리하고 있지만, 구체적인 실행방안까지는 제시하지 못했다. 이대영·최기조(2013)연구는 1970년대부터 현재까지의 한국 공공복지전달체계의 변화흐름, 방향성 등을 분석하였고, 전달체계 구성원칙(통합성, 전문성, 적절성, 효율성)에 입각하여 한국 공공복지전달체계의 문제점을 제시하였다. 다만, 한국복지전달체계 개편방향으로 지방자치단체 중심의 통합적 복지전달체계 구축을 제시하였으나 방향성만 제시되었을 뿐 구체적인 대안제시에는 이르지 못했다.

사회복지와 관련된 정부간 역할분담에 관한 연구로는 강혜규·최현수·엄기욱·안혜영·김보영(2006)의 연구부터라 할 수 있는데, 2005년 지방정부의 지역사회복지계획 수립이 법적으로 의무화 되면서 사회복지학계에서 지방정부의 역할에 대한 연구가 본격화 된 것이다. 황희숙(2006)의 연구도 이러한 맥락에서 지역사회복지서비스 공급체계에 있어서의 기관간 역할분담에 대한 연구를 시도하였다. 그러나 지방정부 역할이 예전보다 강조되었을 뿐, 정부간 관계에 초점을 둔 복지전달체계에 관한 연구는 아니었다. 복지전달체계에 있어서 정부간 역할배분, 특히 서비스전달의 최종 책임자인 지방정부의 역할과 관련한 심도 있는 연구는 이진(2011), 정홍원(2013)이 대표적이다. 이진(2011)의 연구는 서울특별시 25개 자치구의 복지전달체계 분석을 시도하여, 복지전달체계에 있어서의 기초지방정부의 역할을 강조한 바 있다. 그러나 연구자가 스스로 결론에서 밝힌 것처럼 ‘조직’의 실태분석에 치중하여 한국적 복지전달체계의 모형 제시에는 이르지 못했다. 정홍원(2013)연구도 중앙정부와 지방정부의 역할변화를 주장하며 지방정부의 복지기능 강화를 대단히 중요한 과제로 제시했지만, 역시 보다 근본적인 중앙정부와 지방정부의 역할모형에 대한 연구는 이루어지지 않았다. 그동안 중앙정부와 지방정부의 권력관계 및 기능의존에 대한 연구는 행정학계에서 지속적으로 이루어져 왔지만, IGR이론을 복지전달체계에 적용하여 비교·분석한 연구는 아직까지 찾아보기 힘들다.

Ⅲ. IGR이론을 적용한 선진국 복지전달체계 분석4)

1. IGR이론을 적용한 미국 복지전달체계 분석

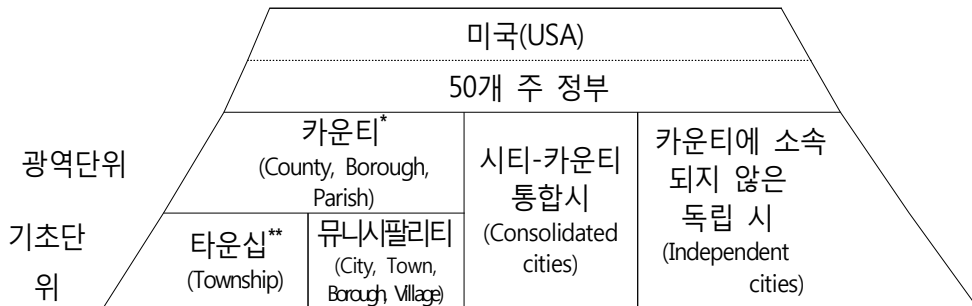
1) 미국 정부구조와 계층

미국은 연방제를 채택하고 있는 나라이며, 주정부는 연방정부의 산하조직이 아닌 독립된 정부로서, 헌법에서 정하는 예외를 제외하고는 동등한 위치에 있다고 할 수 있다(윤광재 외, 2004). 미국

4) 이진, "한국 사회복지전달체계 개선방안에 관한 연구 - 지방정부 역할을 중심으로", 박사학위논문, 국민대학교 대학원, 2009, pp. 35-108을 기본 자료로 하여, 새로이 모형을 추가, 제시하였음을 밝혀둠.

은 현재 50개 주정부 산하에 3천개 정도의 카운티 정부와 3만6천개 정도의 기초지방정부가 존재한다. 주정부와 지방정부와의 관계에 있어서 주 이하 지방자치제도에 관한 기본사항은 연방헌법이 규정하지 않고, 주 헌법 또는 주 법률이 규정하고 있다(김병준, 2012: 178-179). 즉, 각 지방정부는 연방정부가 아닌 주정부로부터 권한을 위임받는다.

〈그림 4〉 미국의 정부 계층도



* Alaska는 Borough, Alabama는 Parish 등 ** Town의 이름을 가진 경우도 있음

자료: 김병준, 『지방자치론』, 법문사, 2012, p. 179.

〈그림 4〉에서 알 수 있듯이 미국의 지방정부는 주(州)에 따라 다소 차이가 있지만, 상급 지방정부인 ‘카운티’와 기초지방정부인 ‘타운십’과 ‘뮤니시팔리티(municipality)’, 두 개 층을 기본으로 하고 있다. 카운티에도 소속되지 않는 도시정부(independent city)들이 존재하며⁵⁾ 상급 지방정부인 카운티와 기초 지방정부인 시티가 결합하여 시티-카운티(consolidated city-county)를 이루기도 하는데, 이들 지역은 당연히 단층제가 된다. 미국의 지방정부 계층을 이해함에 있어 중요한 것은, 형식상 두 개의 층을 이루고 있지만 실제 운영에 있어서는 단층제에 가까운 형태가 다수라는 것이다(김병준, 2012: 178-180).

2) 미국의 사회복지제도

미국은 1935년 『사회보장법(Social Security Act)』을 토대로, 사회복지에 대한 책임을 연방정부가 맡게 되었다. 이후 1960년대 존슨행정부가 ‘위대한 사회(Great Society)’와 ‘빈곤과의 전쟁(War on Poverty)’을 추진하면서 사회복지제도가 급속하게 성장⁶⁾하였다. 이어, 닉슨행정부는 1974년 노인, 시각장애인, 질병이 있는 사람들의 최저 생계수준을 보장하는 SSI(Supplemental Security Income)를 마련했으며, 1975년 사회보장법 Title XX를 제정하여 빈곤층에 대한 사회서비스의 운영 및 재정을 체계화시켰다.

5) 버지니아(Virginia)주의 모든 도시정부, 매릴랜드(Maryland)주의 발티모아(Baltimore)와 미주리(Missouri)주의 세인트루이스(St. Louis) 등이다.

6) 이 시기에 미국 공공부조제도의 근간을 형성하는 AFDC(Aids to Families with Dependent Children)와 Food Stamp, 그리고 Head Start Program과 Medicare 및 Medicaid 등이 실시되었다.

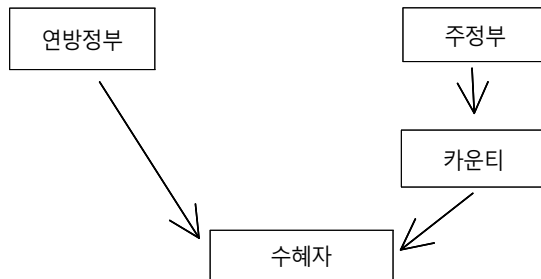
1980년대에 들어 공화당 정부가 신연방주의(New Federalism)를 표방하며, 연방정부의 재정 부담을 줄이는 대신 주정부와 지방정부의 책임을 늘리고자 하는 시도를 하게 된다. 그러나 결과적으로 주정부의 재정부담 능력이 한계에 부딪치면서 사회복지프로그램에 지출되는 비용이 줄어들게 되었다. 이 시기부터 사회복지서비스 제공에 대한 민영화 논의가 활발해졌다. 이후, 1996년 클린턴 정부의 집권과 함께 단행된 복지개혁은 복지의존을 감소시키고 개인의 책임과 근로를 통한 자립을 주요 내용으로 하는 ‘개인책임 및 노동기회 조정법(PRWORA)’ 제정을 통해 공공부조 제도를 근본적으로 바꾸었다. 이 법 제정 이전 수혜자격을 가진 자녀부양가구에 대한 복지혜택을 보장하던 AFDC와 교육·직업훈련프로그램인 직업기회·기본기술프로그램 JOBS은 없어지고, 이를 대신해 빈곤가정일시부조 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)프로그램이 만들어지게 되었다. 이때부터 미국의 공공부조제도는 workfare경향에 가깝다. 그리고 2006년 2월, 부시대통령이 ‘2005 적자 감축법(DRA 2005)’에 서명함으로써 제2차 복지개혁이 단행되었다. 1996년 복지개혁법에 대한 재승인과 더불어, Medicaid(의료부조)에서의 예산삭감 및 TANF에서의 예산 동결 등 정부지출을 억제하기 위한 여러 가지 방안이 제시되었는데, 근로활동 관련 기준 및 관리를 강화하고, 주정부의 책임성을 강조하였다(한국보건사회연구원, 2008: 178-179).

미국의 경우 공공부조제도와 공적 복지서비스의 구분이 명확하다. 자산조사를 거친 빈곤세대에 대한 소득보장정책의 일환으로 제공되는 현금부조는 공공부조제도로 분류하고, 그 외 수급자의 자활을 돕는 현금부조외의 기타 현물서비스는 사회복지서비스로 분류한다. 두 제도는 자활을 강조하는 미국 사회보장제도의 목적에 따라 상호 부조하는 형태로 제공된다(이현주 외, 2003: 112).

3) 미국 복지전달체계의 정부간관계 모형 제시

복지전달체계의 운영에 있어서 미국은 기본적으로 공공부조와 복지서비스 모두 주정부의 자율적인 권한을 강조한다. 다만, 공공부조의 경우 지방정부의 프로그램인 GA를 제외하고는 연방정부의 정책과 법을 통해 프로그램의 전반적인 형태와 내용이 결정되는 경향이 있다. 그러나 실질적인 집행과 운영은 주정부와 지역사무소를 통해 이루어지고 있어, 전반적인 가이드라인 등을 제외하고는 주별로 운영상 차이가 있게 된다. 사회복지서비스의 경우에는 상대적으로 주정부단위에서 운영되고 할 수 있는데, 실질적인 운영은 지역 내 사회복지사무소, 아동복지사무소, 노인복지사무소 등을 통해 이루어지고 있다. 서비스들의 주요 관리주체는 주로 지방정부의 복지관련 부서이지만, 최종 전달기관은 현금지원과 서비스에 대한 다양한 지원이 서로 다른 기관을 통해 전달되고 있다(이현주 외, 2003: 115).

〈그림 5〉 D. Wright 정부간관계 모형을 적용한 미국 복지전달체계



미국 복지전달체계는 라이트의 정부간관계 모형을 적용하면 바로 위의 <그림 5>와 같은 형태 즉, 동등권위형 모형에 가깝다. 미국 연방정부는 주정부에 대한 재정지원, 운영지침 및 가이드라인 제시, 관리 및 감독의 역할을 수행할 뿐 주정부의 자율권을 보장하고 있기 때문이다. 주정부는 지역특색에 맞는 프로그램을 운영하고 자격기준과 급여 및 서비스 등 프로그램의 구체적인 기획과 구성 등을 결정할 수 있고, 카운티에서는 단독 또는 컨소시엄 형태의 Agency 등을 운영하여 전달 기관으로 활용하고 있다(이진, 2009: 67).

즉, 자유주의 복지국가 유형으로 분류되는 미국은 연방정부와 주정부가 독립된 구조로 설계된 동등권위형 정부구조를 가지는 동시에, 복지전달체계 역시 동등권위형 모형으로 설계되어 있음을 알 수 있다.

2. IGR이론을 적용한 영국 복지전달체계 분석⁷⁾

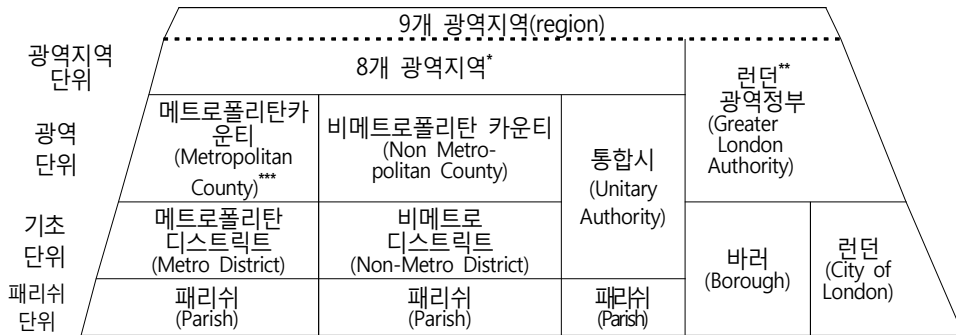
1) 영국 정부구조와 계층

영국은 외형적으로는 지방자치를 실시하고 있지만 중앙정부의 지방정부에 대한 행정 및 재정적 통제양상 등을 살펴보면 중앙집권 성향이 강한 국가라 할 수 있다.⁸⁾ 중앙정부는 국가정책의 통일성 유지나 국가정책 목표의 지방적 구현 등의 목적을 내세워, 보조금 사용목적 제한 및 보조금 집행계획서의 제출·승인 등 지방정부에 대한 재정적 통제를 가하고 있다(이현주 외, 2005: 118). 다음 <그림 6>은 영국의 계층구조를 나타낸 것이다.

7) 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드로 이루어진 나라이다. 영국의 계층구조는 잉글랜드를 제외한 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 지역 모두 단층제이다. 그러므로 본 연구에서의 계층구조 분석대상은 잉글랜드이며, 복지전달체계 역시 잉글랜드 지역에 한정하여 연구하였다.

8) 영국 지방정부는 재정적인 측면에서 중앙정부에 종속되어 있다고 할 수 있다. 지방정부 자체 수입 중 유일한 세원인 Council Tax의 비중은 16%에 불과, 재정수입의 68%를 중앙정부 보조금에 의존하고 있기 때문.

〈그림 6〉 영국(잉글랜드)의 정부 계층도



* 8개 광역지역은 지방정부가 아님. ** Greater London Authority는 광역지역 겸 지방정부임.
*** Metropolitan County는 지방정부가 설치되지 않음.

자료: 김병준, 『지방자치론』, 법문사, 2012, p. 182.

〈그림 6〉과 같이 영국은 기본적으로 9개의 광역지역(region) 아래 6개의 메트로폴리탄 카운티와 34개의 비메트로폴리탄 카운티, 그리고 46개의 통합시(unitary authority), 2000년 새로이 설립된 런던광역정부(Greater London Authority, GLA)⁹⁾가 있다. 메트로폴리탄 카운티는 런던광역정부 이외의 6개 대도시 지역에 존재하고, 그 아래에 ‘메트로폴리탄 디스트릭트(metropolitan district)’라 불리는 기초지방정부를 두고 있다. 마치 2층 구조를 이루고 있는 것처럼 보이지만, 실제로는 메트로폴리탄 디스트릭트만이 지방정부로 기능하는 단층구조이다. 그러나, 비메트로폴리탄 카운티는 중층제로 운영되고 있으며, 카운티 아래 여러 개의 ‘비메트로폴리탄 디스트릭트(non-metropolitan district)’가 기초지방정부로 운영되는 2층 구조를 가지고 있다. 통합시(unitary authority)의 경우에는 단층형 지방정부이다. 또한, 영국 지방자치의 뿌리라 할 수 있는 패리쉬(parish)도 있는데, 오늘날까지 자치기구로서의 기능을 하고 있다.¹⁰⁾ 패리쉬를 가장 기초적인 지방정부로 이해할 경우 패리쉬 운영지역은 지방정부계층이 하나 더 늘어난다(김병준, 2012: 181-183).

2) 영국의 사회복지제도

영국은 1942년 발표된 ‘베버리지 보고서’에 기초하여 복지국가의 골격을 형성하였다. 1948년 국민부조법(The National Assistance Act)에 의해 350여년간 지속된 구빈법(Poor Law)을 폐지시켰고, 국민부조에 필요한 재원을 지방세가 아닌 국세로 전환시켜 조달하도록 하였다. 국민부조는 1966년 보충급여(Supplementary Benefits)로 바뀌었고, 1970년에는 가족수당(Family Allowance)이 가족소득보조금(Family In-come Supplements)제도로 바뀌었으며, 1974년에는 아동급여(Child Benefit)가 생겼다.

9) 수도인 런던광역정부는 그 안에 32개의 바리(Borough)와 하나의 시티(city)인 런던시(City of London)를 두어, 2개 층의 중층제이다. 즉, 런던광역정부는 9개 광역지역의 하나이자 대도시 지방정부라는 이중의 지위를 지닌다. 이 점에 있어 지방정부의 지위를 가지고 있지 않는 8개의 다른 광역지역과 구별된다.

10) 1960년대 후반에 패리쉬 제도를 폐지했던 런던광역정부도 2007년부터 다시 그 설립을 허용하고 있으며, 2007년 현재 농촌지역을 중심으로 약 1만개 정도 운영되고 있다.

이외에도 1973년에는 40개가 넘는 자산조사 공공부조제도가 있었고, 지방정부 통제 하에 더 많은 제도들이 나왔다.

영국의 사회복지서비스의 경우 전후 소득유지, 보건, 교육, 주택 등의 분야를 중심으로 국가적 사회복지서비스가 발달되었고, 1970년 전반에 대인복지서비스(Personal social services)가 추가되었다. 1970년 지방사회서비스국이 설치되도록 한 지방사회서비스법(Local Authority Social Service Act)이 입법화되었으며, 이에 따라 1974년 지방정부가 재구조화되었다(이현주 외, 2003: 119-120). 1979년 정권을 잡은 대처의 보수당정부는 ‘작고 강한 정부’를 표방하고 적극적인 개혁¹¹⁾을 단행하였고, 1988년부터는 Next Steps 프로그램 일환으로 정책결정기능과 서비스 전달자로서의 집행역할을 분리하기 위한 ‘책임운영기관’을 설립하였다. 또한 지방정부에서도 1980년에 도입한 ‘의무적 경쟁입찰 제도(CCI)’를 1988년부터 활성화시켰다(윤광재, 2006).

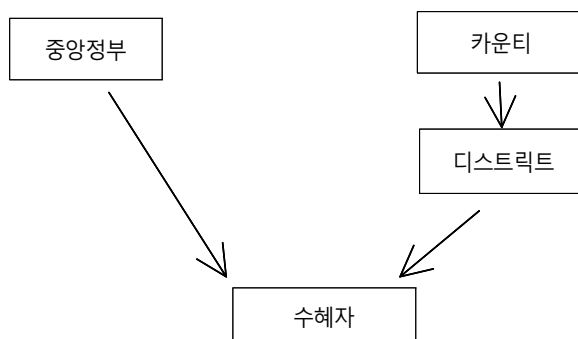
1997년 집권한 노동당정부는 복지의존 감소 및 복지와 고용의 연계라는 정책기조 하에 실업상태에 있는 자를 적극적으로 취업하도록 유도하고, 근로능력이 없는 복지수급자에 대해서도 적극적 구직활동 및 훈련 등을 통해 취업가능성을 높이는 조치에 참여할 의무를 부과하였다. 전통적으로 근로연계복지정책은 근로연령층의 실업자에게 적용되어왔으나, 근로 무능력 급여신청자 수가 증가함에 따라 재정적인 압박에 직면하게 되어, 정책의 적용대상을 한 부모 및 장애인 등 다양한 근로연령층 급여신청자들에게 확대하는 제도를 도입하게 되었다(E. Karagiannaki, 2007: 177-195). 이러한 ‘일을 통한 복지’정책은 뉴딜 프로그램 등을 통해 구체화되었고, 고용 중심의 복지제도로의 개혁은 복지전달체계의 조직과 운영에 있어서도 큰 변화를 가져왔다. 교육고용부의 고용 및 직업훈련, 장애인 관련 기능과 사회보장부의 복지 및 연금에 대한 기능을 통합하여, 노동연금성(Department for Work and Pensions: DWP)을 신설하였다. 노동연금성은 근로연령층, 고용주, 연금수급권자, 가족, 아동 및 장애인 등을 위한 공공부조와 수당 등 현금급여를 관장하게 되었다. 노동연금성은 정책개발, 자원의 확보와 분배, 그리고 전달기관의 활동 등을 모니터링하고 감독하는 역할을 수행해, 영국 중앙부처 중 가장 큰 예산 지출을 하는 부처가 되었다(이진, 2009).

3) 영국 복지전달체계의 정부간관계 모형

영국의 복지전달체계는 소득보장적 성격의 사회보장 담당조직과 사회복지서비스 담당조직이 분리되어 있다. 현금급여적 사회보장급여는 중앙정부의 노동연금성(Department for Work and Pensions: DWP)에서 각 지역에 지방사무소(Jobcentre Plus Office)를 두고 직접 운영하고, 사회복지서비스(social care)는 주로 지방정부 사회복지서비스 부서(social services department)를 통해 제공한다. 즉, 영국은 복지서비스가 공공부조로부터 분화된 독자적인 전달체계를 가지고 있는 것이다.

다음 <그림 7>은 영국 복지전달체계(공공부조를 제외한 사회복지서비스 전달체계)에 라이트의 정부간관계 모형을 적용시킨 것이다.

11) 신자유주의에 기초한 대처정부(1979. 5~1990. 11)는 시장경제원리에 입각하여 정부역할의 축소 및 민영화, 정부인력 감축, 행정구조의 효율화, 공공지출 감축 등의 강도 높은 행정개혁을 단행하였다.

<그림 7> D. Wright 정부간관계 모형을 적용한 영국 복지전달체계

<그림 7>과 같이 영국 복지전달체계 모형은 동등권위형에 가까운 모형으로 나타났다. 실제로 영국의 지방정부는 신노동당 사회서비스개혁에 의해 가능자(enabler)와 공급자(provider)일 뿐만 아니라 조직자(organizer)로서의 역할도 수행한다. 지방정부는 공급자로서 사회서비스 욕구 실사, 계획 및 해당 서비스 제공, 타 공급자와의 계약 등 그 중심적인 책임과 역할을 맡고, 가능자(enabler)로서 민간업체와 비영리 민간단체의 참여를 촉진시키고, 조직자(organizer)로서 충분한 사회서비스 공급을 보장하는 기능을 한다. 사회서비스 제공에서 지방정부의 역할은 더 강화되는 추세로, 공급주체가 다양화되는 환경에서 수요·공급에 대한 분석, 예산과 사회서비스 시장에 대한 운영과 계획, 이에 따른 예산 관리, 지속적인 시행 결과에 대한 감시와 평가 등의 역할을 하고 있다(한국보건사회연구원, 2008: 215-216).

즉, 조합주의 복지국가 유형에 가까운 영국은 중앙정부와 지방정부간 관계가 전형적인 내포권위형 구조를 가지고 있다. 그런데, 복지서비스만은 독자적인 서비스전달체계를 구축, 지방정부에게 전반적인 책임과 역할을 이관하였다. 영국은 내포권위형 정부구조와는 다르게 복지서비스 전달에 있어서는 동등권위형 복지전달체계를 구축하였다고 할 수 있다.

3. IGR이론을 적용한 스웨덴 복지전달체계 분석

1) 스웨덴 정부구조와 계층

스웨덴은 지방분권화가 실현된 나라로, 오히려 지방정부가 중앙정부와 비교하여 상대적으로 강력한 위치에 있다.¹²⁾ 스웨덴 행정체계의 특징은 중앙부처와 산하 행정부서간의 뚜렷한 분리라 할 수 있는데, 특히 비교적 독립적인 위치에서 각종 정책을 자율적으로 개발·시행하는 부처 산하기관인 중앙행정청(Centrala Ambetsverk, Central Board)이 설치되어 있다. 스웨덴의 중앙정부는 단지 행정상의 정책결정 기능을 담당하고 상대적으로 적은 인력으로 운영¹³⁾된다. 중앙정부와 국회

12) 스웨덴은 지방정부가 행정업무뿐만 아니라 정책적 결정권까지 가지고 있다. 아울러 지방정부는 중앙정부의 승인없이 예산편성 및 과세권도 행사할 수 있어, 절대적 자율권을 가지고 있다.

(Riksdag)가 랜 등 지방정부의 활동에 영향을 주는 목표를 정하면, 이에 따라 중앙과 지방의 책임과 과제가 설정된다. 사실상 모든 실질적인 정책의 개발 및 집행은 지방정부가 담당하고 있다고 할 수 있다(이진, 2009: 99-100).

〈그림 8〉 스웨덴의 지방정부 계층도



* 란드스카프(Landskap) 및 구역(district) 은 지방정부가 아님

자료: 이진, "한국 사회복지전달체계 개선방안에 관한 연구", 박사학위논문, 국민대, 2009, p. 99.

스웨덴의 행정구역은 위 <그림 8>과 같이, 광역지방정부인 20개 랜(Lan: County, 州)¹⁴⁾과 기초 지방정부에 해당하는 290개 꼬문(kommun: Municipal, 시·군·구)으로 구성된다(주 스웨덴 한국대사관 홈페이지). 스웨덴에는 란드스카프(Landskap)이 존재하는데, 중세기부터 내려온 전통적인 지방구역 단위로 정치적·역사적·지리적·문화적인 측면에서 구분되어 왔을 뿐 지방정부나 행정구역상의 단위는 아니다. 또한 구역(district) 역시 꼬문(Kommun) 정부에서 각 구역별로 위원회(district council)를 운영하기 위해 행정편의상 나눈 것 일뿐, 지방정부가 아닌 행정기관 단위일 뿐이다. 그러므로 스웨덴의 지방 계층구조는 랜과 꼬문, 2층으로 구성된 중층제 구조라 할 수 있다.

2) 스웨덴의 사회복지제도

스웨덴 복지제도의 역사는 1932년 사회민주당의 집권이후 국가에 의한 포괄적인 사회보장을 제도화하였으며, 1981년 사회서비스법 제정으로 사회부조와 사회복지서비스의 운영체계를 통합하고 이에 대한 책임을 지방정부에 두게 되었다고 간단히 요약할 수 있다. 또한 사회민주당은 장기집권¹⁵⁾을 통해 협력적 노사관계와 보편적 복지제도를 특징으로 하는 스웨덴 모델을 점진적으로 구축했다고 할 수 있다(이진, 2009: 102).

주요한 스웨덴 사회복지제도의 역사를 간략히 살펴보면, 1937년 보호를 중심으로 하는 노인홈 설치 및 노령연금 개정이 이루어졌고, 같은 해에는 특별아동수당도 도입되어 1947년 가족수당으로 까지 확대되었다. 1944년 보육사업에 대한 정부지원이 시작되었고 장애인에 대한 지역사회서비스

13) 공공부문 총 피고용자의 55~60%정도가 꼬문에 고용되어 있고, 랜에는 20~25%정도, 중앙정부에는 15~20%정도가 고용된다. 이것은 유럽에서도 정치·행정적으로 강력한 지방정부라고 할 수 있다.

14) 동쪽 섬 도시인 고틀란드(Gotland)는 제외한 것임

15) 사회민주당은 1932년 이래 64년간 장기집권(1932-1976년, 1982-1991년, 1994-2005년)하였다.

를 의무화하는 입법이 이루어졌다. 1950년대에 이르러서는 소득보장 및 주택보장이 이루어졌고, 사회복지 통합하고 국가의 책임을 명확히 하기 위해 구빈법을 개정하여 1957년 사회부조법(Social Assistance Act)을 입법하였다.¹⁶⁾ 그러나, 여러 복지제도가 병렬적으로 존재함으로 인해 서로 유기적인 연결이 되지 못함에 따라, 새로운 통합 입법의 필요성이 제기되었다. 또한, 서비스를 필요로 하는 사람만을 대상으로 하는 것이 아니라 가족전체를 대상으로 하는 사회사업의 중요성도 강조되기 시작하였다.

이에 따라 1981년 사회부조제도와 사회복지서비스를 하나의 법체계로 통합한 사회서비스법(Socialtjänstlagen, Social Service Act)이 제정되어 사회부조법을 대체하게 되었다. 사회서비스법에 의해 중앙정부의 보건복지부 보건복지청(National Board of Health and Welfare)은 의료서비스와 각종 사회복지서비스의 가이드라인 제시 및 감독기능을 수행하고, 실질적인 제도의 운영과 책임은 지방정부가 담당하게 되었다.

1990년대 스웨덴은 경기침체를 경험하게 되는데, 이에 따라 사회의 다양한 집단에 있어서 지원과 보호에 대한 요구가 증가되었다. 또한 실업과 난민유입의 증가는 사회보장급여에 대한 욕구를 증가시켰고, 고령자의 증가 역시 간호 및 보호에 있어서 새로운 복지욕구를 불러일으켰다. 이러한 요구 및 욕구들은 1990년 후반에 이르러 간호 및 보호영역에 대한 지방정부의 서비스 제공에 있어서 경쟁체계를 갖추는 새로운 유형의 운영방식이 도입되었고, 민간으로의 위탁운영이 증가하는 등 운영방식에 있어서 변화가 나타났다. 이것은 경제적 필요에 의한 비용억제 전략이 하나의 화두로 떠올랐기 때문이며, 결과적으로 1990년대 이후 스웨덴정부는 일정정도의 비용억제를 수용할 수밖에 없었고, 실제로 공공지출상의 축소가 시도되었다(안상훈, 2005). 그러나 여전히 스웨덴의 사회복지서비스는 상대적으로 높은 급여수준과 지방정부의 책임성 강조 및 엄격한 수급권 선정조사 등의 특징을 보이고 있다(Minas, 2005).

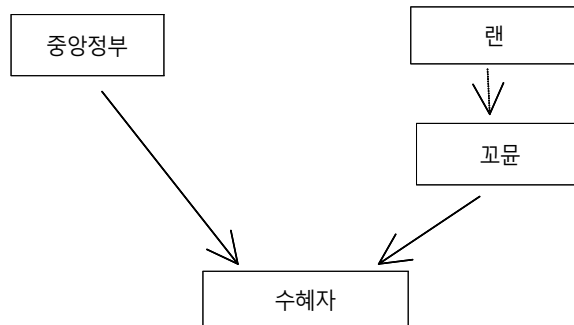
3) 스웨덴 복지전달체계의 정부간관계 모형

스웨덴의 경우, 현재 생계지원제도와 관련된 운영은 중앙정부의 보건복지부(Ministry of Health and Welfare, socialdepartment), 사회복지청(Socialstyrelsen), 주행정청(länstyrelsen)의 전달체계로 구성되며, 사회부조 운영에 있어서는 지방정부인 꼬문 수준에서 재정과 집행을 담당하고 있어 완벽에 가까운 지방분권화의 유형이 되고 있다(Regeringskansliet, 2004).

사회서비스법(Social Service Act, Socialtjänstlagen)에 의해 공공부조, 폭력 및 위험에 노출된 그룹, 아동·청소년에 관한 서비스는 기초지방정부인 꼬문의 책임영역이며, 중앙정부와 광역지방정부 랜은 관련 법을 근거로 관리감독의 역할만을 담당한다. 중앙정부에서 수급자 선정을 위한 가이드라인을 제공하고 있지만 그 해석과 적용은 지방정부에 일임되어 있으며, 국가차원에서 권장된 기준은 지역에 따라 완전히 달라질 수도 있다(Katja H. & Margit K., 2004). 다음 <그림 9>는 스웨덴 복지전달체계에 라이트의 정부간관계 모형을 적용시킨 것이다.

16) 사회부조법에 의해 공공부조는 사회부조(Social Assistance)로 명명되었다.

〈그림 9〉 D. Wright 정부간관계 모형을 적용한 스웨덴 복지전달체계



위 <그림 9>는 D. Wright 정부간관계 이론의 동등권위형에 가까운 모형이라는 것을 알 수 있다. 물론 앞선 미국이나 영국 복지전달체계의 동등권위형과는 다르게 스웨덴의 경우, 꼬문 즉 기초 지방정부의 권한이 매우 강한 동등권위형이다. 스웨덴 복지전달체계에 있어서 중앙정부와 광역정부인 랜은 꼬문 단위로 이어지는 공공부조를 포함한 사회복지서비스에 대한 가이드라인 제공과 감독을 담당할 뿐(Minas, 2005)이며, 공공부조와 대부분의 사회복지서비스에 대한 관리 및 집행은 기초지방정부인 꼬문에서 담당한다. 또한 중앙정부가 수급자 선정을 위한 가이드라인을 제공하고 있지만, 그 해석과 적용은 지방정부에 전적으로 일임되어 있다. 그래서, 꼬문을 ‘복지 기초지방정부(welfare municipalities)’라 부를 정도이다. 또한 스웨덴 복지전달체계는 조직에 있어서의 통합성과 인력의 전문성 수준이 다른 선진국에 비해서도 상당히 높은 편이라, 매우 효율적인 복지전달체계를 구축하였다고 평가받는다(이진, 2009).

즉, 시민주의 복지국가 유형인 스웨덴은 지방분권이 더욱 강조된 동등권위형 정부구조를 가지고 있으면서, 공공부조를 포함한 모든 사회복지서비스 제공에 있어서도 동등권위형의 복지전달체계를 구축하고 있는 것이다.

IV. 선진국 복지전달체계 분석에 대한 한국에서의 함의

1. 선진국 복지전달체계 비교분석 결과

1) 복지전달체계의 조직구조

비교대상국인 미국, 영국, 스웨덴의 복지전달체계 조직구조는 모두 공공부조 전달체계와 그 외 사회복지서비스 전달체계로 이원화되어 있음을 알 수 있다. 즉, 공공부조의 경우 중앙정부가 전국 규모의 별도조직을 통해 운영·전달하고 있었으며, 그 외 대부분의 사회복지서비스는 지방정부가 직접 담당하는 구조였다.

공공부조 전달체계는 미국(TANF)의 경우 연방정부 직속 10개 지역사무소(ORO: Office of Regional Operations)에서 전달하고 있고, 영국은 중앙정부 노동연금성(DWP)산하의 지역사무소인 확대고용센터(Jobcentre Plus)에서 전담했으며, 스웨덴의 경우에는 중앙정부 보건복지부 사회복지청 - 주행정청 라인에서 이루어졌다. 반면, 각 국가별 사회복지서비스는 대부분 지방정부가 직접 전달하고 있었다. 즉, 미국은 주정부 단위의 각 사무소에서, 영국은 지방정부 사회복지서비스, 스웨덴은 꼬문 집행위원회에서 직접 담당했다.

이러한 선진국 복지전달체계 구조의 공통점들은 다음과 같은 시사점을 제공했다. 공공부조와 같이 현금급여적 성격이 강하거나, 또는 전국단위 행정 및 단순 집행이 가능한 업무에 대한 전달체계 조직은 중앙정부차원의 직접적인 전달이 바람직스럽다는 것이다. 또한 수혜자의 욕구 및 특성을 파악한 서비스 기획·연계·조사 등의 업무 및 일반적 복지서비스의 집행업무는 각 지역별 특성에 맞는 운영이 가능하도록 지방정부조직을 활용하는 것이 보다 더 효과적이라는 것이다.

2) 권력관계 및 기능적 상호의존관계 - 동등권위형 모형

D. Wright 정부간관계 모형을 미국, 영국, 스웨덴의 복지전달체계에 적용해 본 결과, 정부간 구조와 복지전달체계가 모두 동등권위형에 가까웠던 미국과 스웨덴, 정부구조는 내포권위형이었으나 복지전달체계는 동등권위형이었던 영국, 이렇듯 3개국은 정부구조는 다르더라도 복지전달체계는 모두 동등권위형 모형을 운영하는 것으로 나타났다.

물론, 복지전달체계가 비슷한 동등권위형 모형일지라도 정부 간 세부구조와 역할은 그 나라 복지제도의 특성과 정치·행정 등의 환경적 요인에 따라 각각 상이했다. 특히 미국과 영국은 연방정부가 정책방향 및 가이드라인 등을 적극적으로 제시하고 있는 반면, 스웨덴은 가이드라인을 중앙정부가 제공하고는 있지만 그 해석과 적용이 지방정부에 일임되어 있어 국가차원에서 권장된 기준이 지역별로 완전히 달라질 수도 있었다.

그러나 3개국의 복지전달체계를 권력 및 상호의존관계 차원에서 분석할 때, 공공부조 등 현금급여적 전달체계 구조는 모두 중앙정부 책임이 강하다고 할 수 있으며¹⁷⁾, 사회복지서비스의 경우 지방정부의 책임이 보다 강하게 나타나고 있다. 특히 사회복지서비스 전달체계에 있어서는 미국은 주정부 계층이, 영국은 카운티, 스웨덴은 꼬문 계층에서의 역할이 대단히 중요했다.

이것은 복지서비스 전달체계에 있어서 중앙정부는 감독이나 지원, 가이드라인 등을 제시하는 역할을, 그 외 구체적인 수요조사, 기획, 통합사례관리, 집행 등의 업무는 지방정부가 담당하는 것이 효과적임을 알 수 있다. 즉 선진국 사회복지서비스 전달체계를 비교·분석한 결과, 국가별 정부구조 유형과는 별개로 복지전달체계는 동등권위형 모형으로 설계되는 것이 보다 이상적임을 의미한다. 실제로, 영국은 정부구조가 내포권위형 국가였음에도 복지전달체계는 동등권위형 모형이었다.

17) 특히, 영국은 미국과 스웨덴보다는 중앙정부 책임이 보다 더 강조된다.

2. 한국의 복지전달체계 분석

1) 한국정부구조와 계층

한국의 지방행정체계는 중앙정부와 광역지방자치단체, 그리고 기초지방자치단체로 구성된다. 즉, 2개의 지방정부 계층에 하나의 행정계층(읍·면·동)이 부수하는 형태로 되어 있다. 2013년 현재, 중앙정부 아래 15개(1개 특별시, 6개 광역시, 8개 도)의 광역지방자치단체와 1개의 특별자치도 및 1개의 특별자치시를 두고, 이들 광역자치단체 아래 228개의 기초지방자치단체가 설치되어 있다.

〈그림 10〉 한국 지방정부의 계층도

광역 단위	특별시 (1)	광역시(6)			도(8)		특별 자치도1	특별 자치시 1
	자치구 (25)	자치구 (44)	군 (5)	시 (73)	군 (81)	행정시 2개*	x	
기초 단위								
행정기관 단위	동	동	읍, 면	행정구*, 읍, 면, 동	읍, 면	읍, 면, 동	읍, 면, 동	

* 지방정부(지방자치단체)가 아님.

자료: 이진, "한국사회복지전달체계 개선방안에 관한 연구", 국민대 박사학위논문, 2009, p.118.을 수정하여 2013년 상황으로 재구성하였음.

위 <그림 10>과 같이, 한국은 기초지방자치단체인 시·군·자치구 아래에는 읍(邑)·면(面)·동(洞)이 설치되어 있고, 인구 50만 이상의 시에는 행정구(行政區)를 둘 수 있다. 이들 읍·면·동과 행정구는 모두 기초지방자치단체의 행정기관이거나 행정구역일 뿐 지방정부가 아니다. 즉, 한국은 지방정부 계층으로는 2층, 행정계층으로는 3층에 해당된다.

다만 읍·면·동 위에 구가 설치되어 있는 인구 50만 이상 도시는 두 개의 지방정부 계층에 두 개의 행정계층이 합쳐져 4층을 이루는 구도가 된다. 또한 제주특별자치도는 단일 지방정부 계층에 두 개의 행정계층(행정시와 그 아래의 읍·면·동)이 합쳐져 3층 구도를 이루며(김병준, 2012: 194-195), 세종특별자치시의 경우 기초지방정부 없는 광역지방정부로 존재하며 단일 계층의 지방정부와 단일 행정계층(읍·면·동)으로 구성되어 있다.

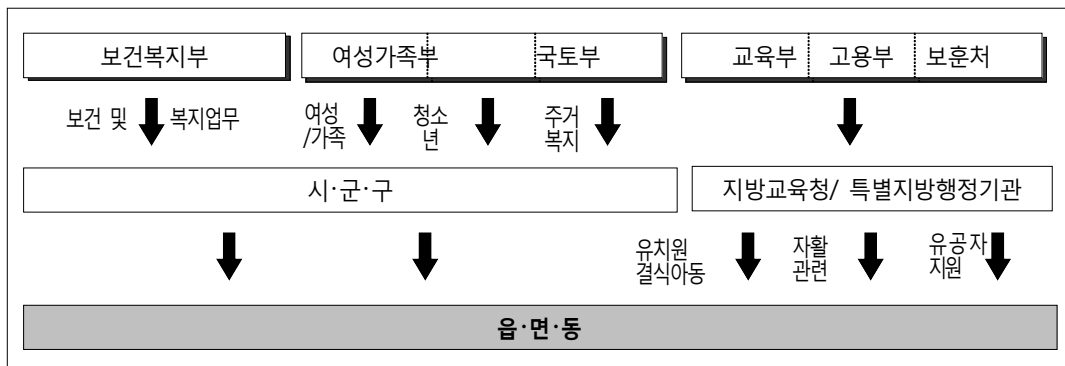
2) 한국의 사회복지제도

그동안 한국에서의 사회복지제도는 산업재해나 실업, 노령 등으로 발생하는 소득 중단 혹은 질병 등과 같은 예외적 지출이 가져올 경제적 부담을 완화시켜주는 소득보장 프로그램이 주를 이루

어왔다. 1960년대 도입된 산재보험과 퇴직금 제도, 1970년대 후반에 도입된 의료보험, 그리고 1988년의 연금제도와 1995년에 도입된 고용보험 등으로 어느 정도 국가의 사회정책 틀을 갖추게 되었고(대통령자문 정책기획위원회, 2006: 6-7), 2000년 10월에 도입된 국민기초생활보장제도와 2008년 7월 노인장기요양보험의 운영으로 비로소 선진적인 제도의 틀을 갖추게 되었다. 그러나 이러한 사회보장 외의 다른 복지제도에 있어서의 발전은 지체되었는데, 아동, 여성, 노인 등을 위한 복지서비스와 주택 및 고용서비스 등의 제도는 형식적인 도입 수준에 머무르고 있다.

한국에서 지방정부의 사회복지사업에 대한 권한 확대는 사회복지사업법에 근거를 두며, 이 법을 통해 사회복지사업의 실시 단위로서 시·군·구의 중요성이 강조되었다. 2000년대 중반 4년마다 지역사회복지계획을 수립하도록 의무화하였고, 비로소 사회복지사업의 실시주체로서 지방자치단체가 부각되었다.¹⁸⁾

〈그림 11〉 한국 복지전달체계 흐름도



자료: 이진, “지방정부 사회복지전달체계 조직의 현황 및 문제점 분석”, 「한국정책과학학회보」제15권 제1호, 한국정책과학학회, 2011, p.130.를 일부 수정하였음.

그러나, 한국은 여전히 사회복지제도 실행에 있어서 강력한 중앙집권국가라 할 수 있다. 위 <그림 11>은 한국의 복지전달체계 흐름도를 나타낸 것이다. 아직까지 공공부조와 복지·보건서비스 등 모든 복지제도의 기획과 관리·감독은 모두 중앙정부에서 관장하기 때문이다. 다만, 집행에 있어서 사회보험제도는 별도의 기구¹⁹⁾를 설치하여 집행해 왔으며, 공공보건은 ‘보건소’를 지방 직속기관으로 두어 별도의 전달체계를 구축한 반면, 공공부조와 사회복지서비스의 집행은 지방정부에 위임한 구조로 운영되고 있다(이진, 2009: 119). 현재 한국의 구체적인 복지사업 및 공공전달체계 현황은 본 논문의 부록을 참조하길 바란다.

18) 사회복지사업법을 살펴보면, 지역사회복지의 정의(제2조 1의2), 지역사회복지계획의 수립과 내용(제15조의 3, 제15조의 4), 지역사회복지협의체에 대한 모든 사항(제7조의 2)뿐 아니라, 곳곳에 사회복지사업의 실시 주체는 국가와 지방자치단체임이 분명히 드러나 있다.

19) 국민건강보험(국민건강보험공단), 국민연금(국민연금관리공단), 산업재해보상보험(근로복지공단), 고용보험(노동부 고용지원센터), 노인장기요양보험(국민건강보험공단).

3) 한국 복지전달체계의 정부간관계 모형

한국의 복지전달체계의 구조는 중앙정부의 사회정책 관련 부처의 복지서비스가 시·군·구 또는 특별지방행정기관 등을 거쳐, 읍·면·동의 사회복지전담공무원을 통해 복지대상자에게 전달되고 있다. 보다 구체적으로, 정부가 제공하는 복지서비스는 다음과 같다.

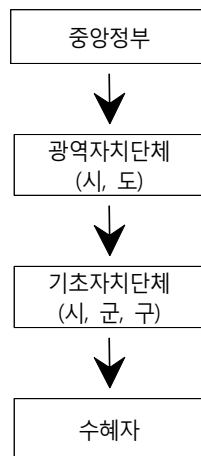
〈표 1〉 정부가 제공하는 복지서비스

합 계	정부 계층별			서비스 분야별							
	중앙	광역	기초	복지	보건	문화	체육	교육	고용	관광	주거
368 건	249	91	28	209	50	30	5	14	48	5	7
100 %	67.7	24.7	7.6	56.8	13.6	8.2	1.4	3.8	13.0	1.4	1.9

자료: 이진, "지방정부 사회복지전달체계 조직의 현황 및 문제점 분석", 「한국정책과학학회보」 제15권 제1호, 한국정책과학학회, 2011, p.137.에서 재인용.

위 <표 1>에서 알 수 있듯이, 한국에서 복지서비스는 상당수 '중앙정부'가 직접 제공의 책임을 지고 있다. 현재, 시·군·구의 복지행정조직은 잦은 인사이동과 전문성 부족으로 중앙정부의 정책을 단순히 읍·면·동에 전달하는 역할만을 수행하고, 지역특성이나 주민의 복지수요를 반영하는 정책을 개발하고 시행하는 것이 어려워 지역마다 획일적인 서비스만 이루어지고 있다. 특히 읍·면·동의 사회복지전담 공무원은 혼자서 기초생활보장, 아동 및 노인과 장애인 복지 등 거의 모든 복지 업무를 담당하고 있고, 각 분야별 상담·조사·급여·관리 등 모든 과정을 전담하고 있다. 다음 <그림 12>는 라이트의 정부간관계 모형을 한국복지전달체계에 적용시킨 것이다.

〈그림 12〉 D. Wright 정부간관계 모형을 적용한 한국 복지전달체계



한국복지전달체계는 위 <그림 12>와 같이 라이트 정부간관계 이론의 내포권위형 모형에 가깝

다. 별도의 전달조직을 가지지 않은 채 중앙정부에서 결정된 사회복지 급여나 서비스가 광역자치단체를 경유하여 기초자치단체로 내려오고, 기초자치단체는 중앙정부를 대신하여 수혜자 또는 복지대상자에게 전달하는 업무, 즉 '위임사무'를 수행하고 있기 때문이다. 특히 '광역지방정부'의 역할은 거의 전무한 실정이다. 즉, 한국의 복지전달체계는 내포권위형 정부구조와 유사한 내포권위형 복지전달체계로 운영되고 있으며, 이는 정부구조 유형과 관계없이 모두 동등권위형 복지전달체계를 가지고 있던 비교대상 3국과는 다른 결과이다.

3. 비교분석에 대한 한국에서의 함의

1) 복지전달체계 조직구조

현재 한국의 복지전달체계는 현금급여뿐 아니라 사회복지서비스까지 별도의 전달조직 없이 지방자치단체가 모두 전달하는 구조이다. 그러므로 선진국 분석에서 확인된 것처럼 우선, 현금급여의 전달체계와 사회복지서비스 전달체계의 이원화를 고려해야 한다.

2013년 현재 한국은 사회복지통합관리망을 통해 국민기초생활보장, 의료급여, 장애인연금, 기초노령연금, 보육료 등 매월 현금급여 약 8천억여 원을 지급(감사원, 2013: p.4)하고 있는데, 이러한 현금급여적 성격의 전달은 지방자치단체가 중앙정부를 대신하여 담당하고 있다. 지방자치단체는 이러한 위임사무를 처리하느라, 지역특성이나 주민의 복지수요를 반영하는 정책을 개발하고 시행하는 업무는 정작 수행하지 못하고 있는 실정이다. 분석대상국인 선진국들처럼 공공부조를 포함한 현금급여적 성격의 전달은 중앙정부가 별도의 사무소를 통해 직접 전달하는 것이 바람직 할 것이다.

그러나 한국 복지서비스의 전달체계는 선진국 분석에서 나타난 것처럼, 지방자치단체 주도로 전달하는 것이 바람직하다. 중앙정부는 가이드라인만 제시하고, 지방자치단체에서 지역민의 복지수요 및 특성을 파악, 기획·개발하여 주민에게 직접 책임지고 전달할 수 있어야 한다. 형태는 재원 조달 및 인력배치 가능 여부 등에 따라 기초지방자치단체 내 별도조직의 신설 또는 사회복지전담사무소 설치 등이 될 수 있겠지만, 어찌되었든 최종 책임은 중앙정부가 아닌 기초자치단체가 책임지는 구조로 설계되어야 할 것이다.

2) 권력관계 및 기능적 상호의존관계로 본 유형

라이트 이론을 분석대상국 복지전달체계에 적용 시, 원래 정부구조가 동등권위형이었던 미국이나 스웨덴뿐 아니라 정부구조가 내포권위형이었던 영국도 복지전달체계는 모두 동등권위형으로 나타났다. 물론 공공부조는 중앙정부가, 사회복지서비스는 지방정부가 보다 많은 역할과 책임을 지는 형태의 동등권위형이었다. 또한 사회복지서비스 전달체계에서의 정부계층간 역할도 미국은 주정부, 영국은 카운티, 스웨덴은 꼬문의 역할을 보다 더 강조하는 것으로 나타났다.

3개국 모두 동등권위형 복지전달체계 모형이었던 것과는 달리, 한국 복지전달체계의 유형은 내

포권위형 모형에 가까웠다. 이것은 한국의 정부구조는 지방자치를 표방하면서도 여전히 중앙집권적 성격이 강할 뿐 아니라, 복지전달체계에 있어서도 역시 모든 권력 및 기능이 전적으로 중앙정부에 의존되고 있음을 시사한다.

선진국 분석결과에서 알 수 있듯이, 사회복지서비스 전달은 지방자치단체의 주책임으로 운영되는 것이 바람직스럽다. 영국처럼 정부구조는 내포권위형일지라도 사회복지서비스 전달은 동등권위형으로 설계하여, 실제 지역민의 수요 및 특성에 맞는 서비스 제공이 이루어질 수 있어야 한다. 즉, 한국 역시 사회복지서비스 전달체계는 동등권위형 모형에 가깝게 설계되어야 한다. 그러므로 중앙정부가 가지고 있는 다수의 복지서비스의 기획 및 재원, 집행 등과 관련된 권력과 기능을 지방자치단체에 다수 이양해야 할 것이다. 또한 현재 구조에서 단순 중간전달자의 역할에 그치고 있는 광역자치단체의 새로운 역할과 기능 개발도 시급한 과제이다.

V. 결론

현재, 한국복지전달체계는 복지에산의 증가에도 불구하고 다양한 복지수요 및 욕구 증대를 감당하기에는 한계가 있다. 한국정부는 이러한 복지전달체계를 개선하고자 기초지방자치단체에 희망나눔지원단을 설치·운영하고, 2014년까지 7,000명의 복지담당공무원을 확충할 계획에 있다. 하지만 현재의 정부간 역할과 기능에 대한 근본적인 변화 없이, 중앙정부 주도의 일방적인 기구운영과 인력배치 등의 효과는 복지전달체계의 한계를 또 다시 드러낼 것이다. 본 연구는 근본적인 복지전달체계의 개선방안을 모색하기 위해 기본적으로 중앙정부와 지방정부간 관계 재정립이 필요하다는 관점에서, 정부간관계(IGR, Intergovernmental Relations)이론을 적용하여 선진국 복지전달체계를 비교분석하고 한국에서의 시사점을 도출하였다.

우선, 한국 복지전달체계의 이원화(현금급여 전달체계, 사회복지서비스 전달체계)를 고려해야 한다. 비교대상국인 미국, 영국, 스웨덴의 복지전달체계 구조는 모두 공공부조 전달체계와 그 외 사회복지서비스 전달체계로 이원화되어 있음을 알 수 있었다. 즉, 공공부조를 포함한 현금급여적 성격(국민기초생활보장, 의료급여, 장애인연금, 기초노령연금, 보육료 등)의 전달은 중앙정부가 별도의 사무소를 통해 직접 전달하는 것이 바람직하며, 사회복지서비스의 전달은 지방정부의 역할(광역정부의 새로운 역할과 책임을 포함)을 강화시키는 방안에서 설계되어야 한다. 그리고 선진국 복지전달체계 분석에서 나타난 것처럼, 한국 역시 사회복지서비스는 위임사무가 아닌 지방자치단체 책임으로 직접 전달하는 것이 바람직하다.

본 연구의 분석결과, 정부구조(동등권위형에 가까운 미국, 내포권위형인 영국, 동등권위형인 스웨덴)나 복지국가유형(자유주의적 복지국가성향의 미국, 조합주의적 복지국가성향에 가까운 영국, 사회민주주의 복지국가인 스웨덴)과는 별개로, 3국 복지전달체계는 모두 ‘동등권위형’에 가깝게 나타났다. 이는 사회복지서비스는 지역민의 특성 및 필요수요를 분석, 이에 따른 공급이 필요하기 때문에 지방정부가 주관하는 것이 훨씬 효과적이기 때문이다. 즉, 사회복지서비스의 전달체계는 동등권

위형 모형에 가까운 것이 바람직하기 때문에, 한국 역시 사회복지서비스의 전달체계만큼은 동등권 위형 모형으로 설계되어야 할 것이다.

본 연구는 한국 복지전달체계의 구체적인 개선방안을 제시하지는 않았다. 지방자치단체 대부분의 복지업무가 위임사무로 기형화되어 있고 지역특성을 고려한 지역복지업무 수행은 차질을 빚고 있어, 선진국 전달체계 유형을 살펴 복지전달체계의 기본방향을 재설계하고자 했다. 그래서 본 연구는 세세한 개선방안을 제시하지는 못했지만 보다 근본적인 전달체계 구조의 기본방향을 제시하였기에, 매우 유의미한 정책적 시사점을 가지고 있다 평가할 수 있다.

향후, 한국복지전달체계의 이원화(공공부조 전달체계, 사회복지서비스 전달체계)와 관련한 후속 연구 및 광역지방자치단체의 새로운 역할과 기능 개발, 기초지방자치단체의 복지 기획 등과 관련된 연구가 지속적으로 연계되어야 할 것이다.

참고문헌

- 감사원. (2013). 「감사결과보고서 - 복지전달체계 운영실태」, 서울: 감사원.
- 강혜규·최현수·엄기욱·안혜영·김보영. (2006). 「지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할분담 방안」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 강혜규. (2012). 사회복지전달체계 개편의 성과와 발전방향. 「보건복지포럼」. 제187호(7월). 서울: 보건사회연구원.
- 곽병훈. (2008). 「한국과 캐나다의 노인복지행정 비교연구 - 정부간 역할분담을 중심으로」. 박사학위논문. 서울: 한국학중앙연구원.
- 김미곤·박능후·유정원·최현수·이승경. (2000). 「외국의 공공부조제도 비교 연구」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김병준. (2012). 「지방자치론」. 수정판. 서울: 법문사.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2006). 「선진복지한국의 비전과 전략」. 서울: 동도원.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2008). 「주민서비스 혁신」. 참여정부 정책보고서 2-22.
- 보건복지가족부. (2008). 「희망복지 전달체계 개편방안」. 11월. 공표자료.
- 보건복지부. (2011). 「2011년 사회복지통계연보」. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부. (2013). 「2013년 보건복지부 업무보고」. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부. (2013). 「2013 희망복지지원단 업무안내」. 서울: 보건복지부.
- 안상훈. (2005). 스웨덴의 빈곤정책. 「외국의 빈곤정책 - 동향 및 비교분석」. 서울: 보건복지부·서울대학교 사회복지연구소.
- 윤광재·박태형. (2004). 「주요제국의 행정제도 동향조사: 미국의 연방정부 조직」. 서울: 한국행정연구원.
- 윤광재. (2006). 영국과 프랑스의 행정개혁에 관한 비교연구. 「한국행정학보」. 제40권 2호. 서울: 한국행정학회.
- 이대영·최기조. (2013). 우리나라 공공복지전달체계의 발전적 방향 모색. 「2013 한국정책학회 춘계학술대

- 회논문집]. 서울: 한국정책학회.
- 이진. (2009). 한국 사회복지전달체계 개선방안에 관한 연구. 행정학박사학위논문. 서울: 국민대학교.
- 이진. (2011). 지방정부 사회복지전달체계 조직의 현황 및 문제점 분석. 「한국정책과학학회보」. 서울: 한국정책과학학회.
- 이진. (2012). 「미래를 여는 사회정책 - 아직 도전은 끝나지 않았다」. 서울: 한국미래발전연구원.
- 이현주·강혜규·서문희외 6인. (2003). 「공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이현주·박신영·유은주·유진영. (2005). 「외국 공공부조 전달체계 비교분석」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이현주. (2006). 영국의 공공부조 전달체계 동향. 「국제사회보장동향」. 통권2호(여름호). 서울: 한국보건사회연구원.
- 주 스웨덴 한국대사관 홈페이지.
- 정홍원·이영범. (2012). 「저출산·고령화에 따른 사회복지 공적전달체계 개편방안」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 정홍원. (2013). 지역사회 통합적 복지서비스를 위한 지방자치단체 복지기능 강화. 「보건복지포럼」. 제195호(1월). 서울: 보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원. (2008). 「사회복지서비스 공공전달체계 개선방안」. 서울: 보건복지가족부.
- 허만형. (2012). 「사회복지행정론」. 서울: 대영문화사.
- 황희숙. (2006). 지역사회복지서비스 공급체계의 기관간 역할분담에 관한 연구. 박사학위논문. 서울: 상명대학교.
- Anderson, Willam. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DWP. (2007). *Evaluation of the macroeconomic impact of Jobcentre Plus and Jobseeker's Allowance New Deals: a feasibility study*. U.K.
- Karagiannaki, E. (2007). Exploring the effects of integrated benefit systems and active labour market policies: evidence from Jobcentre Plus in the UK. *Journal of Social Policy*. vol. 36.
- Katja H. & Margit K. (2004). Poverty Alleviation and the degree of centralizations on European schemes of social assistance. *Journal of European Social Policy*. Vol.14(2).
- Minas, Renate. (2005). Administration Poverty - Studies of Intake Organization and Social Assistance in Sweden. Stockholm Social Studies of Social Work-21. Stockholm University.
- Regeringskansliet. (2004). *Local Government in Sweden*.
- Shafritz, M. (2008). *The Facts On File: Dictionary of Public Administration*. New York: Facts On File Publications.
- US Census Bureau. (2007). Local Governments and Public School System by Type and State: 2007. *2007 Census of Government*.
- Wright, Deil S. (2007). Models of National, State, and Local Relationships, in Laurence O'toole Jr. ed., *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*, 4th ed. Washington D.C.: CQ press.

The others:

DWP. *Research Reports 1990-2009*. <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs-index.asp>

Sweden Gov. Homepage. The Government and the Government Offices of Sweden. www.sweden.gov.se

Sweden Gov. Homepage. The Swedish Association of Local Authorities and Regions. www.skl.se

UK DWP(Department for Work and Pensions) Homepage. <http://www.dwp.gov.uk>

UK Public Service. Homepage. <http://www.direct.gov.uk>

USA Gov. ACF Homepage. <http://www.acf.hhs.gov>

USA Gov. DHHS Homepage. <http://www.hhs.gov>

이진(李眞): 국민대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 건양대학교 교양학부 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 사회정책, 지역사회복지 등이다. 저서로는 「미래를 여는 사회정책」(2012)이 있으며, 주요 논문으로는 “지방의회의 조례제정과 자치단체간 중복성”(2011), “지방정부 사회복지전달체계 조직의 현황 및 문제점 분석”(2011) 등이 있다. 현재 충청남도 정책자문위원, 논산시건강가정지원센터 센터장, 한국지방자치학회 석외홍보이사 등으로 활약 중에 있다(jinlee@konyang.ac.kr).

Abstract

A Study on the Comparative Analysis of the Social Welfare Delivery System with D. Wright's Intergovernmental Relations Theory

Lee, Jin

It is the delivery system that plays an important role in the course of realizing a policy into a service. In the result, it is not too much to emphasize the importance of the welfare delivery system on the assumption that the ultimate purpose of social welfare policy is to deliver social services to a receiver effectively and efficiently. However, the social welfare delivery system suitable to Korea's situation and distinction has hardly been researched and discussed until now. This study makes a comparative analysis of the welfare delivery system of Korea, America, England, and Sweden with D. Wright's Intergovernmental Relations Theory. And, in this thesis, I try to find a reform plan of social welfare delivery system suitable to Korea's situation and distinction.

Key Words: Social Welfare Delivery System, Intergovernmental Relations(IGR) Theory, Social Welfare Service