

소외계층 청소년 복지서비스 전달체계 개선방안 연구

책임연구원 : 김영한(한국청소년정책연구원·선임연구위원)

공동연구원 : 강혜규(한국보건사회연구원 연구소장)

연구보조원 : 김보미(한국청소년정책연구원·연구보조원)

김태연(한국청소년정책연구원·연구보조원)

연구 요약

1. 연구목적

- 소외계층 청소년에 대한 현행 복지서비스전달체계는 정부나 민간을 통하여 다양한 형태의 사회복지서비스를 제공하고 있으나, 그러한 서비스가 복지대상자에게 적합하게 전달되도록 조직화되어 있지 못하는 등 전달체계는 아직까지 효율적이지 못함.

따라서 정부가 소외계층 청소년에 대한 복지서비스 전달체계를 효율화하기 위하여 정부의 비효율적인 자원낭비를 최소화하고, 소외청소년에게 서비스가 효과적으로 전달될 수 있도록 전달체계를 재구조화하는 것이 필요함.

이를 위하여 본 연구에서는 소외계층 청소년을 대상으로 현재 이루어지고 있는 중앙정부 차원의 복지전달 체계의 효과적인 조정, 협력 체계를 구축하는 방안을 제시하고, 중앙정부와 지방정부간의 소외청소년 복지서비스 내용을 구분하여 전달체계를 구성함으로써 전달체계의 효율성을 추구함.

- 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

첫째는 정부부처 간, 중앙-지방정부간 관계 이론을 탐색

둘째는 중앙정부간의 업무현황과 지방정부의 업무내용 등을 조사 분석

셋째는 청소년 복지서비스 전달체계에 대한 외국의 사례 분석

넷째는 소외청소년 복지서비스 전달체계 개선 정책대안을 제시

- 주요 연구방법은 첫째, 문헌연구로서 소외계층에 대한 개념 정의와 중앙정부차원의 청소년복지 관련 서비스 중복성과 영역 간 배타성 대한 문제, 이와 관련된 조직 간의 경쟁 및 협력과 관련된 이론을 탐색함.

둘째, 현황분석 및 실태조사로서 현황분석은 중앙정부의 청소년 복지 서비스 관련 2차 자료인 정부부처별 사업결과보고서 분석, 업무분장내역을 분석, 예산내용 분석을 통하여 부처 간 업무영역의 중복성과 경쟁성을 파악함

셋째, 사례조사로서 외국의 복지전달체계에 대한 조사 및 분석을 통하여 선진화된 복지체계와 서비스 내용의 분화형태를 조사함

2. 주요내용

- 기존의 생태학적 접근과 거버넌스 접근, 그리고 지방분권과 조직효율성 접근을 통한 선행연구 분석 결과 아동복지서비스 전달체계가 행정자치부와 지방행정조직에 의해 집행되고 있는 이원적 조직구조에 의하여 통합성이 결여되어 있고 이로 인해 일관된 정책 및 계획수립의 중심점이 없어 부처 간 조정 및 협조기능이 미진하다는 문제점에 대한 대안으로는 ‘통합적인 연계체계의 확립’이 필요함
- 공·사의 협력체제의 구축 및 확대의 필요성이 있고, 공사가 협조자적 관계를 유지하고 지역의 민간 아동복지 서비스기관들의 참여를 확대하여야 할 필요성이 있다. 서비스 전달체계의 제도적 규범을 변화시키기 위해서는, 서비스통제방식을 다자간 파트너의 인정, 네트워크 관리 방식 등 다원화된 복합시스템을 수용하는 방식으로 변화시켜야 하며, 서비스 직접통제를 완화하고 신뢰에 저촉되는 조직이나 운영체에 대한 처벌을 강화한다. 또한 핵심자원과 책임성을 공유하여 민간기관이 공공의 재정배분에 참여하도록 하고 공공기관이 지도, 감독뿐 아니라 보조금 지급의 의무와 해당서비스 불이행에 대한 책임도 지도록 한다. 그리고 민간 아동복지서비스 기관들의 재정적 자생력을 키우기 위한 기부금에 대한 규제완화, 조세지원 정책 구축.

- ‘지방정부의 지역복지 활성화와 지역특성의 반영’이 대안으로 제시되었다. 사회복지 행정은 복합적인 욕구를 가진 대상으로 서비스가 제공되는 것이 주된 기능이며 특성이다. 아동복지 서비스도 지역적 특성이나 그 아동을 둘러싼 환경 등의 현실적 욕구를 반영하여 지역 실정에 맞는 행정기능을 수행하여, 서비스가 제공
- ‘아동복지서비스의 적정 수요 예측과 평가체계의 구축’이다. 대상자들에 대한 정확한 문제, 욕구파악이 선행되고 이에 따른 적절한 급여와 서비스가 제공되어야만 자원배분의 성과 면에서 소기의 성과를 거둘 수 있음
- ‘아동복지 인적 자원의 전문성 제고’이다. 사회복지서비스는 각 분야에서 전문성을 갖춘 인적 자원의 중요성이 강조되고 있으나 아동복지 서비스의 인적 자원의 전문성에 대한 내용과 기준에 대한 공식적 합의 기준, 전문영역 범주도 명시되어있지 않다. 따라서 전문아동복지사의 양성과 유지를 위한 신규 및 보수교육체제의 강화, 자격제도의 변화가 필요하며 전문가로서 위치와 업무에 어울리는 임금체계 마련 등 제도적 기반구축 요구

3. 정책제언

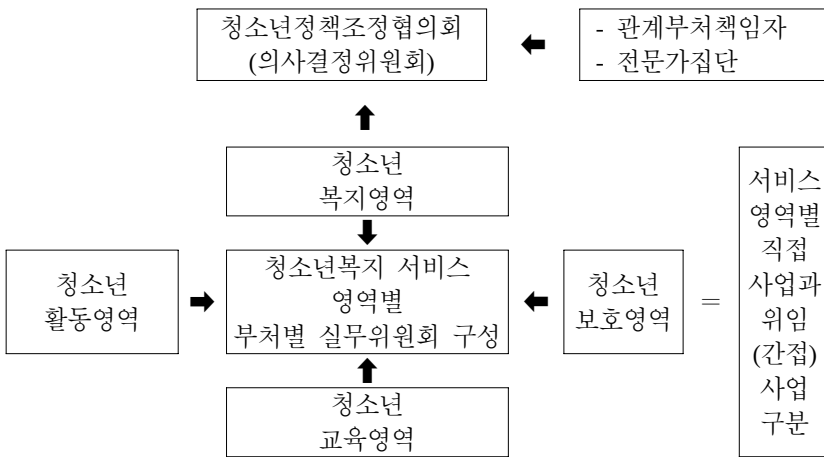
- 첫째, 공동체 생태학적관점에서 아동청소년분야에 대한 중앙정부의 부처별 개별 사업은 부처의 기능적 특성에 따라 이루어지고 있으나 크게 4가지 영역에서 몇 개의 부처 간 연계가 필요함.
 - ① 보호분야 : 보건복지가족부, 교육과학기술부, 경찰청, 법무부, 경찰청, 노동부는 개별 단위사업별 중복성과 더불어 추진방법에 있어서 강력한 연계성이 필요
 - ② 복지분야 : 보건복지가족부, 여성부, 교육과학기술부, 농림수산부,

노동부, 통일부 등에서 중복성과 사업연계성 필요

③ 활동분야 : 보건복지가족부, 교육과학기술부, 법무부, 노동부, 농림수산부 등에서 사업연계성 필요

④ 교육분야 : 보건복지가족부, 농림수산부, 교육과학기술부 등에서 사업중복성과 연계성 필요

● 중앙정부 차원의 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)을 다음과 같이 제시함



[그림 1] 중앙정부차원의 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)

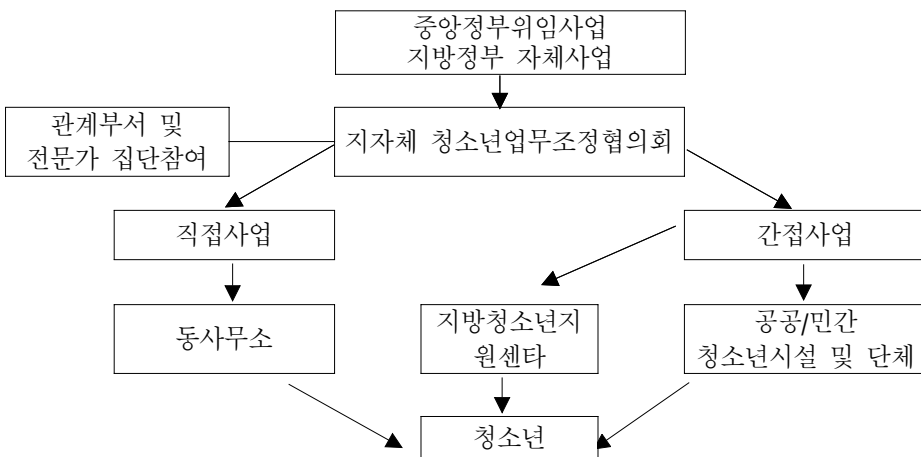
중앙정부 단위의 전달체계는 지금까지의 형식적 포괄적 업무협의를 복지서비스 영역별 실무소위원회를 구성하여 정부부처 실무담당자와 외부전문가 집단의 논의를 통하여 청소년복지서비스의 정부차원의 직접사업과 지자체 등의 위임사업을 구분하여 체계화 함

● 거버넌스 관점에서 중앙정부와 지방정부의 업무이관 등의 기능 조정 및 협력관계 구성은 크게 세가지 측면에서 추진 필요

① 중앙 및 지방정부, 지방정부간 아동청소년사업에 대한 수평적 참여 조직의 구성

- ② 시군구와 읍면동 사무소 간의 복지서비스의 기능 재조정
- ③ 지방정부 내 아동청소년 지원센터의 활성화 필요하다. 이것은 현재 청소년분야 전달체계는 두 가지 형태로 이루어지는데 하나는 일반행정 체계를 통한 복지서비스 전달체계, 다른 하나는 중앙정부와 연결된 전달체계이다. 이중 ‘지방청소년지원센터’는 지역사회 내 청소년에게 직접서비스를 제공하는 기관이므로, 현재 지자체에서 아동청소년분야 업무 중 일부를 기능조정을 통하여 ‘지방청소년지원센터’로 이관 가능

● 지방자치단체에서의 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)을 다음과 같이 제시함



[그림 2] 지방정부 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구내용과 방법	5
1) 연구내용	5
2) 연구방법	6
II. 이론적 배경	9
1. 사회복지서비스 전달체계의 의미	11
2. 사회복지 서비스의 협력/경쟁관계 접근	17
1) 공동체 생태학적 접근	17
2) 거버넌스 관점	30
3. 사회복지 전달체계의 조직효율성 접근	33
1) 조직효율성 접근	33
2) 중앙·지방정부 간 복지기능 재조정	37
4. 청소년복지서비스 전달체계 모형개발	44
III. 정부의 청소년복지서비스 전달체계 현황 분석	49
1. 청소년복지서비스 전달체계 관련 법·제도 구축 현황	51
1) 청소년복지서비스 협력체계 구축 관련 법 제도 현황	51
2) 소외 청소년복지서비스 제도 현황	55
2. 정부의 청소년복지서비스 전달체계 현황	61
1) 중앙정부의 청소년복지서비스 현황	61
2) 지방정부의 전달체계 현황	90
3. 정부의 청소년복지서비스 전달체계 현황 분석 소결	109
IV. 외국의 청소년복지 전달체계 사례	111
1. 영국 사례	113

2. 독일 사례	119
1) 독일 가족복지 전달체계의 구조	120
3. 일본사례	129
1) 일본 복지사무소의 변화 배경과 과정(복지관계 8법 개정의 의의)	129
2) 복지사무소의 변화와 내·외적 의미	131
4. 미국사례	132
5. 외국사례 소결	136
 V. 소외계층 청소년복지서비스 전달체계 개선방안	139
 참 고 문 헌	146

표 목차

<표 II- 1> 경쟁 및 협력효과와 공동체적 경쟁력	21
<표 II- 2> 조직 공동체의 적응전략의 정향	22
<표 II- 3> 공동체 조직의 공생관계 모형	24
<표 II- 4> 공동체 조직의 공생전략의 구조	25
<표 II- 5> 부처 간 협력관계의 구축을 위한 모형 탐색	29
<표 II- 6> 학자별 사회복지전달체계 효율화 영향 요인	36
<표 II- 7> 복지전달체계 구축 및 재편시 고려해야 할 요인	37
<표 II- 8> 중앙과 지방정부간의 관계 모형 및 특성	43
<표 III- 1> 정부의 협의조정기구 근거법령	55
<표 III- 2> 위기청소년지원현황	56
<표 III- 3> 예방적·회복적 지원 대상 선정 절차	60
<표 III- 4> 정부부처별 보호분야 업무분장 내용	62
<표 III- 5> 정부부처별 복지분야 업무분장 내용	66
<표 III- 6> 정부부처별 활동분야 업무분장 내용	68
<표 III- 7> 정부부처별 교육분야 업무분장 내용	71
<표 III- 8> 부처별 청소년복지서비스 관련 예산	73
<표 III- 9> 보건복지가족부 주요사업 내용	73
<표 III-10> 법무부 주요사업내용	77
<표 III-11> 통일부 주요사업 내용	78
<표 III-12> 교육과학기술부 주요사업내용	79
<표 III-13> 문화관광체육부 주요사업 내용	80
<표 III-14> 노동부 주요사업 내용	80
<표 III-15> 여성부 주요사업 내용	81
<표 III-16> 보건복지부 소외청소년 복지서비스 사업 내용	84
<표 III-17> 전달체계 유형	90
<표 III-18> 중앙부처 서비스	91
<표 III-19> 분야·대상별	91
<표 III-20> 시도 조직 인력 현황	92

<표 III-21> 시·군·구 조직 인력현황	92
<표 III-22> 읍면동사무소 주요현황	93
<표 III-23> 주민자치센터 현황	94
<표 III-24> 관련 기관·시설 현황	94
<표 III-25> 주민생활지원 개편으로 인한 주요 변화 내용	97
<표 III-26> 시·도 소외청소년관련 행정조직 현황 (2008년도) ...	105
<표 III-27> 일선 사회복지담당공무원의 업무 및 신규추가업무 현황	106
<표 IV-1> 독일의 가족복지정책의 목표	120
<표 IV-2> 가족국 내 하위부서의 담당업무	124
<표 IV-3> 독일 사회복지서비스 사례 시사점	128
<표 IV-4> 미국 보건복지부 아동가족청의 주요사업	134

그림 목차

[그림 II-1] 공공복지 및 사회복지전달체계	16
[그림 II-2] 사회복지서비스 효과성	34
[그림 II-3] 정부 및 지방자치단체 전달체계 이론 모형	46
[그림 III-1] 지역사회 위기청소년 추진 체계도	57
[그림 III-2] 위기청소년 운영 과정	57
[그림 III-3] 예방적·회복적 보완지원 전달체계	60
[그림 III-4] 주민생활지원국-주민복지센터안, ‘희망한국21’	100
[그림 III-5] 지역복지전담행정기관 개편안	101
[그림 III-6] 현행 사회복지서비스 흐름도	102
[그림 III-7] ‘희망21’ 사회복지서비스 개편안	104
[그림 IV-1] 연방가족, 노인, 여성, 청소년부 조직도	124
[그림 IV-2] 바이에른주의 가족복지 전달체계	127
[그림 IV-3] 바이에른주 ‘뉘른베르크시’ 가족복지 담당부서 조직도	127
[그림 V-1] 중앙정부차원의 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)	143
[그림 V-2] 지방정부 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)	144

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적
2. 연구내용과 방법

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

오늘날 시장경제체계에 의한 사회양극화 현상은 각 계층 간 소득격차, 부의 상속 등으로 점차 심화되고 있으며, 이로 인한 청소년들 사이의 위화감 확산, 사회적 불평등에서 비롯된 갈등 등 사회통합의 어려움이 상존하고 있다(강혜규, 2007).

소외계층 청소년이란 개인이 처한 정신적·육체적 결함 혹은 주변 환경적·경제적 여건의 미비함으로 인하여 사회로부터 약자로 인식되는 집단으로 저소득층청소년, 비행청소년, 장애청소년, 농어촌청소년, 근로청소년 등을 포함한다.(이혜연, 2001) 이와는 별도로 청소년복지지원법에서는 특별지원청소년으로 구분하기도 한다.

이러한 소외계층 청소년에 대한 복지서비스 전달체계란 소외계층 청소년을 대상으로 사회복지 서비스 공급자들 간의 조직적인 연계 및 공급자와 청소년들 간의 조직적 연결, 즉 단일한 조직에 의한 활동이 아니라 조직과 조직들이 혹은 조직과 청소년들이 상호 연관되어 서비스가 창출·공급되는 체계를 말하는 것으로 볼 수 있다.

소외계층 청소년에 대한 현행 복지서비스전달체계는 정부나 민간을 통하여 다양한 형태의 사회복지서비스를 제공하고 있으나, 그러한 서비스가 복지대상자에게 적합하게 전달되도록 조직화되어 있지 못하는 등 전달체계는 아직까지 효율적이지 못하다. 이와 관련된 문제는 다음과 같다.

첫째, 개별적으로 범주화된 서비스 정책들이 현장에 부과됨으로 인해 나타나는 문제이다. 이것은 사회복지서비스가 확대되는 과정에서 서비스정책이 질과 양 측면에서 늘어남으로 인해 기인한다.

현재 중앙정부 차원에서 청소년과 관련 복지전달은 보건복지가족부의 영역 뿐만 아니라 여성부(여자청소년성문제, 교육), 교과부(교육격차해소, 장애

인교육, 학교폭력 등), 법무부(교정청소년), 경찰청(비행소년 등), 노동부(청년 실업, 직업훈련 등)에서 청소년을 위한 사회복지 정책들이 적극적으로 추진되고 있다.

문제는 이들이 각기 독자적으로 범주화된 서비스 정책들을 제시한다는 것이고, 이 정책들은 모두 일선집행 전달기관인 시·군·구, 읍·면·동으로 물리게 된다.

이 결과 일선담당자는 업무량의 지나친 증가로 인해 소외청소년 등 개발성이 요구되는 사회복지정책에 대해 제대로 된 서비스를 제공할 수 없다는 것이다.

따라서 정부 부서 간 광범위하게 산재되어 개별적으로 전달되고 있는 청소년복지관련 업무와 사업을 조정 및 분산하는 중앙부처차원의 행정조정 기능이 반드시 요구된다.

둘째, 현재 소외계층 청소년복지서비스 전달체계는 중앙집권적인 구조를 가지고 있으며, 다양한 지역사회의 욕구에 적절히 대처할 수 있는 서비스 시스템 기반의 수립이 어렵다. 이 결과 청소년복지서비스 대상인 소외청소년들은 그들이 이용할 수 있는 복지혜택이 무엇인지, 어떻게 이용하는지에 대해 알지 못하여 청소년복지서비스에 대한 이용률이 매우 저조한 실정이다.

따라서 지역사회차원에서 소외청소년을 위한 복지서비스 전달체계 구축이 요구된다.

셋째, 일반행정 조직체계에서 청소년복지행정을 구현하는데 따르는 문제이다. 보건복지가족부에서 수립하는 청소년복지서비스 사업계획과 지침이 그 집행에 있어서는 행정자치부의 지방행정 체계를 통해서 수행됨으로써, 서비스 전달체계의 일관성과 전문성의 확보가 어렵다는 문제이다.

청소년복지서비스 정책이 단순할 때는 이것이 큰 문제가 되니 않으나, 소외청소년을 대상으로 하는 개별적이고 특수성이 높은 복지서비스를 제공하게 될 때에는 많은 문제점이 발생한다.

이것은 일반 행정 체계에서는 효율성을 위한 원리로 보편성과 사전규칙성을 강조하는 반면에 소외청소년복지 효율성을 위해서는 개별적이고 탄력적

인 문제대응이 핵심적인 사항이다. 이결과 지자체에서 청소년복지담당자는 상치되는 위의 두 가지 원리에 따른 갈등이 유발되고, 대부분 일반 행정체계에 종속된다.

이결과 청소년복지서비스 전달의 경직성을 가져오고 서비스의 목적 실현을 저해하게 된다.¹⁾ 따라서 정부가 소외계층 청소년에 대한 복지서비스 전달체계를 효율화 하기위하여 정부의 비효율적인 자원낭비를 최소화하고, 소외청소년에게 서비스가 효과적으로 전달될 수 있도록 전달체계를 재구조화하는 것이 필요하다.

이를 위하여 본 연구에서는 소외계층 청소년을 대상으로 현재 이루어지고 있는 중앙정부 차원의 복지전달 체계의 효과적인 조정, 협력 체계를 구축하는 방안을 제시하고, 중앙정부와 지방정부간의 소외청소년 복지서비스 내용을 구분하여 전달체계를 구성함으로써 전달체계의 효율성을 추구하고자 한다.

2. 연구내용과 방법

1) 연구내용

본 연구의 내용은 앞에서 제시된 두 가지 연구문제를 중심으로 하여 구성된다.

구체적인 연구내용은 다음과 같다.

① 정부부처 간, 중앙-지방정부간 관계 이론을 탐색한다.

첫째는 중앙정부차원에서 전달체계에서의 중복성과 영역성을 개선하기 위한 정부부처 간 협력, 조정, 경쟁을 관점으로 설명하고 있는 공공선택이론

1) 예를 들어 기초생활보장 서비스의 경우 일반행정체계에 따르면 클라이언트의 개별화된 욕구에 대응하여 수급자로의 전략을 방지하는 역할을 수행하기 보다는 클라이언트가 수급자가 될 때까지 기다렸다가 요건이 갖추어지면 수급자로 책정하는 것이 보다 쉽게 작동될 수 있다.

과 생태학이론, 그리고 거버넌스 이론을 탐색한다.

둘째는 중앙정부와 지방정부간 업무 분장을 통한 복지서비스 전달체계를 조직효율성 이론관점에서 설명한다.

② 중앙정부간의 업무현황과 지방정부의 업무내용 등을 조사 분석한다.

연구내용에 따른 목적을 달성하기 위하여 첫째, 중앙정부 차원의 전달체계를 분석하고자 중앙부처의 청소년관련 업무내용을 부처별 업무와 부처별 사업 및 예산을 조사하고자 한다.

둘째는 중앙정부와 지방정부의 청소년복지업무의 전달 현황을 분석한다.

③ 청소년 복지서비스 전달체계에 대한 외국의 사례 분석한다.

외국사례는 아동·청소년분야의 사회복지서비스체계를 중심으로 일본, 영국, 독일, 스웨덴, 미국 등의 전달체계를 분석하였다.

일본의 경우 현재 정부부처의 복지서비스에 대한 집행 형태와 집행내용이 우리와 유사하여 그 시사 하는바가 있을 것이며, 구미 선진국의 경우는 선진화된 복지체계를 갖추고 있으며, 특히 복지서비스 내용과 대상의 세분화를 통한 서비스 제공은 우리가 참고할 좋은 사례가 된다.

④ 소외청소년 복지서비스 전달체계 개선 정책대안을 제시 한다

소외청소년 복지서비스 전달체계 개선 대안은 중앙정부 간 협력 및 조정역량의 강화, 중앙과 지방정부간의 업무분화를 통한 효율적인 전달체계 구축, 이를 통한 청소년 복지 분야의 조정기능 및 집행기능의 활성화 측면을 제시한다.

2) 연구방법

(1) 문헌연구

문헌연구는 소외계층에 대한 개념 정의와 중앙정부차원의 청소년복지 관

련 서비스 중복성과 영역 간 배타성 대한 문제, 이와 관련된 조직 간의 경쟁 및 협력과 관련된 이론을 탐색한다.

(2) 현황분석 및 실태조사

현황분석은 중앙정부의 청소년 복지서비스 관련 2차 자료인 정부부처별 사업결과보고서 분석, 업무분장내역을 분석, 예산내용 분석을 통하여 부처 간 업무영역의 중복성과 경쟁성을 파악한다.

(3) 사례조사

사례조사는 외국의 복지전달체계에 대한 조사 및 분석을 통하여 선진화된 복지체계와 서비스 내용의 분화형태를 조사한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 사회복지서비스 전달체계의 의미
2. 사회복지 서비스의 협력/경쟁관계 접근
3. 사회복지 전달체계의 조직효율성 접근
4. 청소년복지서비스 전달체계 모형개발

II. 이론적 배경

1. 사회복지서비스 전달체계의 의미

전달체계는 조직과 인력을 중심으로 제도의 집행을 가능하게 하는 인프라를 의미한다. 부여되는 과업(task)이 무엇이며 그 목적(goal)이 무엇인가에 따라 담당인력의 역할(role)과 조직의 구조(structure)를 비롯한 적절한 환경은 상이하다.²⁾ 사회복지 전달체계는 사회복지 서비스를 공급하는 조직들 간의 연계 및 공급자와 수요자간의 조직적 연결로서 이해할 수 있을 것이다.

사회복지서비스 전달체계는 사회복지서비스를 필요로 하는 수요자들에게 사회복지서비스를 적절하게 제공할 수 있도록 하는 환경, 구조로 이해하는 것이 바람직하며, 사회복지서비스를 제공하는 제공자(또는 기관)와 제공자(또는 기관)간 관계, 제공자(또는 기관)와 이용자 간의 관계가 포함된다(이현주 외, 2003). 사회복지서비스는 상호 연관된 조직들을 통해 공급되므로, 개

2) 선행연구에서 정의한 사회복지전달체계의 개념을 살펴보면 다음과 같다.

- 최성재·남기민(1993): 복지서비스 전달체계란 사회복지서비스의 공급자간을 연결시키기 위하여 또는 복지서비스의 공급자와 소비자간을 연결시키기 위하여 만들어진 조직
- 성규탁(1992): 전달자와 고객이 상호관계를 이루면서 서비스를 직접 전달하는 절차는 물론 서비스 전달을 기획, 지원, 관리기능수행과 서비스의 직접 전달기능을 수행하는 것까지로 파악
- 최일섭(1987): 사회복지사업의 조직적인 환경으로 이해하고, 조직적인 환경이란 복지수혜자에게 직접 도움을 주는 사회복지기관이나 시설은 물론 중앙에서 지방일선에 이르기까지의 모든 공사조직
- Gilbert & Specht(1986): 지역사회에서 사회복지 편익을 소비자와 분배자간에, 그리고 분배자들 사이에 조직적으로 배분하는 체계
- Hodge & Anthony(1982): 복지서비스 전달체계는 국가가 제공하는 사회복지서비스를 수혜자에게 가장 효율적으로 전달될 수 있는 조직구조
- Friedlander & Apte(1980): 복지서비스 전달체계는 클라이언트를 둘러싼 일체의 공적, 사적 복지기관의 서비스 전달체계망

별조직들의 활동이 효과성과 책임성을 다하고 있다고 해서 전체 사회의 목적에 기여한다고 하기는 어렵고, 이들의 활동을 조정, 통합하는 역할이 필요하기도 하다.

Gilbert, N. & Specht(1993:126)는 사회복지전달체계를 서비스의 제공자들을 서로 연결시키기 위하여 또는 사회복지서비스의 제공자와 이용자를 연결시키기 위하여 만들어진 조직적인 장치이다.

일반적으로 “사회복지전달체계(social welfare transportation system)란 국민들이 필요로 하는 각종 복지서비스(various welfare services)가 중복, 누락 없이 필요한 사람에게 전달될 수 있도록 하여 기본생활을 보장할 수 있도록 해주는 핵심기재(core mechanism)”또는 ‘사회복지서비스의 공급자와 이용자를 연결시키는 조직적 배열로서, 서비스 공급자와 소비자가 만나는 장으로, 투입으로 시작하여 클라이언트에게 각종 서비스를 전달하는 모든 중간 또는 전환과정을 거쳐 산출에 이르는 협동적인 서비스체계’로 인식된다. 즉 전달체계 자체는 ‘실천 현장’의 의미를 담고 있다.³⁾

서비스 전달체계는 구조·기능상 서비스 전달을 기획, 지원, 관리하는 ‘행정체계’와 전달자가 소비자와 상호 접촉하면서 서비스를 직접 전달하는 ‘집행체계’로 구분된다. 운영주체 상으로는 공공과 민간으로 구분되는데, 사회복지행정체계는 공공부조 및 복지서비스, 4대 보험의 전달체계로 대별되며, 민간부분은 복지서비스 이용시설 및 수용시설을 중심으로 이루어지고 있다.

사회복지서비스의 전달체계에 대한 논의를 살펴보면, Gilbert 와 Specht는 사회복지정책의 분석틀에서 선택의 차원에 있는 4가지 구성요소를 할당(allocation), 제공(provision), 전달(delivery), 재정(finance)로 구분한다. 할당은 ‘누가(who) 급여를 받을 것인가’에 관한 것으로서 수혜적격원칙의 조작적 정의에 대한 기준이 된다. 제공은 ‘무엇(what)을 받을 것인가’에 대한 것으로서 현금, 재화와 서비스 등 급여가 전달되는 형태에 관한 것이다. 전달은 사회복지정책의 ‘누구(who)에게’ ‘무엇(what)을’이 결정되고 난 후 적격소비자에

3) 행정자치부,보건복지부,기획예산처, 대통령자문 빈부격차,차별시정위원회, 사회복지전달체계 개선방안(국민에게 다가가는 사회복지서비스 실현), 2005.2.22, 국무회의 보고자료, 1면

게 선택된 사회적 제공이 주어지도록 하는 장치(arrangement)이다. 전달체계는 적격성과 사회적 제공에 관한 정책지침이 실제로 표현되기 때문에 매우 중요하다. 전달전략은 지역 공동체의 맥락에서 사회복지급여의 분배자간 또는 분배자와 소비자간 대안적 조직설계(organizational arrangement)에 관한 것이다.

이러한 전달 체계의 궁극적인 목적은 서비스를 효과적이고 효율적으로 전달하는 것이라 할 수 있다. 서비스 전달체계의 효율성과 효과성을 높이기 위한 주요전략은 다음의 다섯 가지 이슈와 관련되어있다.

첫째, 의사결정의 권위와 통제소재를 어디에 둘 것인가?

의사결정의 권위와 통제를 재구조화하는 전략에는 협조체제 구축과 시민 참여체제를 도입하는 방법이 있다. 먼저, 협조체제 구축은 전달체계의 기관을 중앙집권화 또는 연합화하여 전달체계를 통합적이고 포괄적인 것으로 발전시키는 전략이다. 중앙집권화는 행정적인 통일화를 의미하는데 즉 사회복지 관련업무를 하나의 통일된 전달체계로 통합하는 것이다. 연합화는 전달체계 기관간의 자발적 상호호혜적 공조체제이며 이는 주로 각 기관이 가지고 있는 자원을 지역적으로 집권화하는 것으로 중앙집권화에서와 같은 행정적 통일화는 이루어지지 않는 것이다.

다음으로 시민 참여체제의 도입은 의사결정의 권위를 전달체계의 기관과 클라이언트에 재배분하는 전략이다. 시민참여는 클라이언트의 욕구에 보다 적절히 반응할 수 있으며, 접근 용이성 및 서비스의 대한 책임성을 보장할 수 있다는 취지에서 선택되는 전략이다.

둘째, 업무를 누가 담당할 것인가?

업무부담 재조직화는 비전문가에게 전문가의 역할 일부를 부여하는 전문가 역할 부여와 전문가 역할의 자율성을 확보하기 위하여 조직의 통제를 벗어나거나 떠나는 전문가의 조직적 상황에서의 분리가 있다. 먼저, 전문가 역할부여는 서비스 대상자가 사회계급적, 문화적, 인종적으로 서비스를 전달하는 전문가와 다를 경우 상호 이해와 접근이 용이하지 않을 수 있다. 따라서 서비스 전달이 어려운 경우 서비스 전달 전문가와 클라이언트를 중간에서

연결하여 중계해줄 수 있는 사람을 찾아 그에게 전문가의 역할 일부를 부여하는 것을 말한다.

다음으로 전문가의 조직적 상황에서의 분리는 서비스 전달체계가 관료적 특성이 강하여 전문가로서 전문성 발휘나 자율성 발휘를 저해할 경우 그러한 조직적 상황에서 벗어나 전문가로서의 전문성과 자율성을 발휘할 수 있도록 만드는 것이다.

셋째, 전달체계 조직의 단위 및 수를 어떻게 할 것인가?

전달체계의 구조변경은 클라이언트로 하여금 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 하는 전략으로 서비스에의 접근을 촉진하는 것 그 자체를 하나의 특별한 서비스로 마련하는 것과 의도적으로 같은 서비스 전달체계를 중복화 시키는 것이 있다.

넷째, 전달체계를 누가 운영할 것인가?

전달체계의 운영주체는 서비스의 성격에 따라 공적 조직이 제공해야 할 것과 사적조직이 제공할 수도 있는 것이 있다. 예컨대 사회보험이나 공적 부조에 속하는 서비스는 서비스의 성격상 공적 조직이 제공해야 하지만 사회서비스는 공적조직 또는 사적조직이 제공할 수 있다. 그리고 사적조직의 경우도 비영리 조직일 수도 있고, 영리조직일 수도 있다. 이론적으로 비영리 조직이 보다 높은 공적 책임성을 지고 있으며, 영리조직의 이유추구는 사회복지 서비스의 본질과 양립하기 어렵기 때문에 영리조직이 사회복지서비스 전달에 부적합하다는 주장이 있지만, 서비스의 효율성과 효과성에 있어서 영리조직이 비영리 조직보다 우월하다면 반드시 영리 조직의 사회복지서비스 전달에의 참여를 배제할 수는 없을 것이다. 비영리조직으로 할 것이냐 영리조직으로 할 것이냐 하는 문제는 다음과 같은 조건을 감안하여 선택하는 것이 바람직하다 ; ①서비스의 표준화 정도, ②클라이언트 집단의 능력, ③서비스의 위협성, ④관련규정준수에 대한 감독의 강력성.

다섯째, 제한된 서비스를 필요로 하는 사람들에게 어떻게 배분할 것인가?

70년대 이후 사회복지 비용의 증대와 경제성장의 둔화에 따라 제한된 자원을 가지고 보다 많은 사람들의 사회적 욕구를 충족시킬 수 있도록 배분하

는 것이 중요한 관심사가 되어왔다. 이것이 서비스효율성 제고의 문제이다. 서비스를 배분하는 방법에는 공급억제와 수요억제가 있다.

먼저, 공급억제는 수혜자격 요건을 강화하는 클라이언트에 대한 제한 강화와 서비스의 양과 질을 감소시키는 서비스 희석화가 있다. 서비스 희석화는 클라이언트와의 접촉시간을 단축하거나 자원봉사자로 대체하는 등의 방법이다.

다음으로 수요억제전략은 서비스의 접근에 물리적, 시간적 및 사회적 장애를 제거하지 않거나 또는 장애를 생기게 하는 것이다. 예를 들어, 서비스 이용촉진활동을 하지 않거나 대기자 명단제도 도입 등의 방법으로 수요를 억제할 수 있다. (강혜규, 2003)

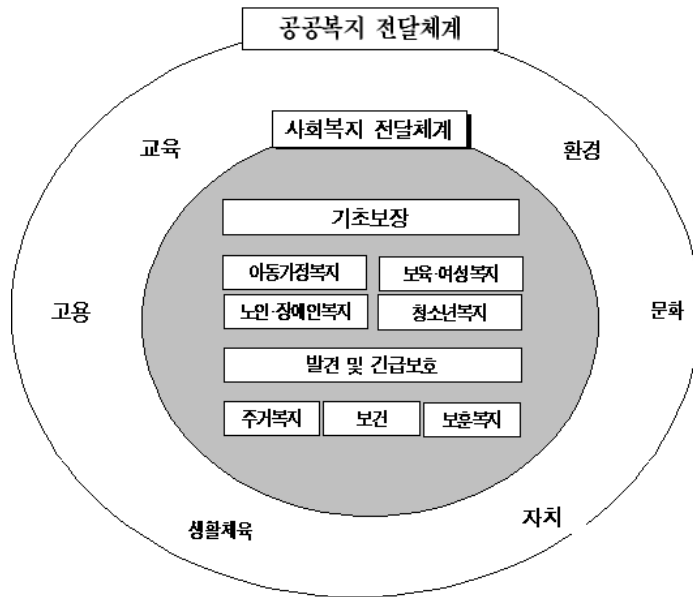
사회복지 전달체계 전략에 대한 분석은 크게 두가지 측면으로 구분된다 (이현주외, 2003)

첫째, 구조·기능적 분석 : 서비스 전달체계는 구조기능상 행정체계와 집행체계로 구분될 수 있다. 서비스를 기획, 지시, 지원, 관리하는 것을 행정체계라 하고, 서비스 수혜자들과 직접적인 대면관계를 통해 서비스를 전달하는 과정을 집행체계라 한다.

둘째, 운영주체별 분석 : 전달체계의 운영주체에 따라서 사적(민간) 전달체계와 공적 전달체계로 구분될 수 있다. 공적 전달체계는 정부(중앙 및 지방)나 공공기관이 직접 관리·운영하는 것을 말하고 사적 전달체계는 민간(또는 민간단체)이 직접 관리·운영하는 것을 말한다.

현재 우리나라 복지서비스전달체계를 간단하게 보면 교육, 고용, 생활체육, 환경, 문화 및 지방자치 등으로 구분할 수 있고, 다시 이를 세분하여 핵심서비스를 중심으로 전달체계를 보면 사회복지전달체계와 같다. 즉 기초보장, 아동가정복지, 보육여성복지, 노인장애우복지(the aged and handicapped welfare), 청소년복지, 발견 및 긴급보호서비스, 주거복지, 보건, 보훈복지 등으로 대별할 수 있다⁴⁾.

4) 행정자치부 등, 2005.2.22, 국무회의 자료, 6면



[그림 11-1] 공공복지 및 사회복지전달체계

그러나 위의 사회복지전달체계를 지나치게 단순화하여 청소년복지 서비스 전달체계의 경우 교육분야, 고용분야, 교정분야, 보호분야, 활동분야 등 많은 부분이 제외되고 있다. 즉, 정부부처의 업무가 대부분 기능적으로 분류된 것에 반하여 청소년 업무는 대상으로 구분되어 개별 정부부처에서 본연의 기능과 연관된 사업을 청소년을 대상으로 서비스를 제공하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 소외청소년에 대한 복지서비스 전달체계를 현재 지원되고 있는 개별 부처의 업무영역과 사업내용을 포괄하여 분석하고자 한다. 이것은 궁극적으로 기존의 사회복지서비스 전달체계와는 구분되어 개별화 되고 특성화된 청소년복지서비스 체계가 필요함을 의미한다.

2. 사회복지 서비스의 협력/경쟁관계 접근

정부부처간 경쟁(갈등)은 전통적인 관료제이론의 핵심 주제중의 하나이며, 일반적으로 부처간 경쟁의 원인으로는 관할권의 중복, 정책지향의 차이, 자원의 희소성 등이 두드러진다. 김용훈은 정부부처간 경쟁을 “비슷한 기능을 수행하기 때문에 발생하게 되는 조직간 갈등”으로 정의하고, 중복업무에 대한 경쟁성을 핵심기제로 보고자 하였다.

이와 관련된 주요이론으로는 공동체 생태학적 관점이 있으며, 최근에는 사회 정책의 결정과정에 있어서 참여자들간의 상호조정적이고 협력적인 관계를 설명하는 거버넌스⁵⁾ 관점이 있다.

1) 공동체 생태학적 접근

정책을 둘러싼 부처간 경쟁의 원인에 대해서는 제도적 측면과 심리적 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 제도적 측면에서는 그 원인을 행정체제와 제도에서 찾는다. 가장 대표적인 것은 정부부처간 기능배분 과정에서 발생하는 관할권의 중복이다(Campbell, 1984, Hall, 1991; 김영평 · 신선우, 1991; 김용훈, 1996). 정부관료제는 분업과 전문화의 원리에 의하여 부처 간에 업무영역을 분담하는 방식으로 짜여진다. 그러나 실제로 정부부처 간 관할권의

5) 거버넌스의 개념은 다학문적이고 다차원적인 특성으로 인해 학문별 정의가 다채롭다. 행정학 분야에서는 거버넌스가 새로운 국가통치행위 및 방식을 의미하는 “국정관리”로 해석되고 있으며(정용덕, 2001: 722, 정정길, 2001:532-535, 안문석, 2001: 323) 정치학 분야에서는 협력적 통치방식을 의미하는 네트워크 통치, 협력적 통치(조명래, 1999: 39) 또는 통치체제(정병순, 2000)등으로 시장과 국가의 이원론에서 출발하여 시장실패와 국가실패 모두를 극복하는 새로운 방식(Jessop, 1999: 348-359)으로 이해하고 있으며, 제도주의 경제학에서는 공동체적 자율관리체계로서 거버넌스 역할을 논의하는데, 이를 자치체계 또는 자치체도로 번역되기도 하였다(Ostrom, 1990, Peters, 2000: 36-53). 한편, 사회학에서는 국가나 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정양식의 원형이나 자기조직적 네트워크 또는 인공지능체계(Rhodes, 2000: 54-90)로 번역되어 받아들여지고 있다(문순홍 외, 2000, 김석준외 2000). 한편, 정용덕 교수는 거버넌스 라는 원어를 그대로 사용하거나 국정관리 혹은 국정운영과 같은 가치 중립적인 용어를 사용할 것을 언급하는데(정용덕, 2001:723).

경계를 상호배타적으로 명확하게 설정한다는 것은 거의 불가능하다. 또한 가의성(Redundancy)이라는 측면에서 부처 간 기능과 관할권의 중복을 인위적으로 조장하기도 하고, 정책 자체가 여러 부처에 동시에 관련되는 경우가 많아 관할권의 경계를 명확하게 설정하는 것 자체가 불가능하기도 하다. 따라서 정부부처 간 관할권의 중복은 어느 정도 불가피한 측면이 있다.

관할권의 중복은 동일한 ‘영토’를 두고 이해관련 부처가 서로 주권을 주장하는 과정에서 경쟁 및 갈등을 유발하는 주요 원인이 된다. 그러나 관할권의 중복이 곧바로 부처 간 경쟁을 유발하는 것은 아니다. 관할권의 중복은 부처 간 자율적인 협력에 의해 긍정적인 효과를 낼 수도 있기 때문이다(Yanay, 1989:340-356). 따라서 부처 간 경쟁을 설명하기 위해서는 관할권의 중복이라는 현상 이외에 경쟁을 일으키는 심리적 측면에 대한 추가적인 고찰이 필요하다.

본 연구에 적용하는 이론은 공동체 생태학(community ecology)이론이다. 공동체 생태학이론은 다수의 조직간 공동체들이 연합하여 취한 전략적 행동을 분석하는 사회생태학적 접근법에 기초하여 모색되었다.

공동체 생태학이론은 개별조직의 단위에서 전략적 선택을 통한 조직의 생존과 발전을 탐색하는 이론과 환경결정론적 관점을 가지는 개체군 생태학(population ecology)이론을 모두 거부한다. 즉, 상호의존성의 증대와 연계된 조직 간의 이전보다 더욱 복잡한 네트워크로 이루어진 조직 환경에서는 개별적 전략이 공동체수준에서의 전향적인(proactive) 선택행위에 의해서 지배되며, 또한 개체군 생태학의 환경결정론에 대한 대응은 조직간 네트워크의 구성원들 간에 공유된 목표성취를 위하여 행동과 자원을 공동적으로 동원하는 차원에서 전략개념을 수정함으로써 만들어 질 수 있음을 강조하기 때문이다.

현대 사회의 환경이 환경요소들이 더욱 밀접한 상호관계와 상호의존성이 깊어짐에 따라 더욱 소용돌이 치고 있다. 소용돌이는 조직이 공유하는 전체 환경에서 예기치 못하거나 불일치하는 일련의 결과들이 다양한 방향에서 나타나는 상황을 의미한다. 이때는 조직이 개별적으로 행동할 때 어려움을 겪는 것이며, 따라서 조직이 개별적이 아니라 공동적으로 그들의 운명에 대한

통제를 유지하는 공유된 영역(shared domain)을 창출하는 것이다.

Emery & Trist(1973)는 조직간 관계를 다루기 위하여 “사회생태학적”(social ecological)접근방법의 채택을 선호한다. 사회생태학에 대한 이러한 호소는 개체군 생태학자들에 의해서 취해진 접근방법과 비교하여 주목할 만 한 것이다. 조직의 구조설계에 환경적 영향의 강력함을 강조하는 대신에, 사회생태학은 공동적으로 구축하고 통제된 “사회적” 환경에 의해서 개체군 생태학자들이 강조하는 외생적인 “자연적” 환경을 밀어내는 것을 시도함으로써 조직들이 새로운 계획을 창출해 나가는 적극적인 공동조율(proactive communal arrangements)에 관심을 이끌어 낸다. 상호 보조의 체계 하에서 다른 조직체들과 연합함으로써 조직들은 외부환경의 변전(vagaries)을 최소한 부분적이라도 완충이 이루어진 공동적으로 관리된 환경을 만들 수 있는 것이다.

Emery&Trist(1972)가 인정하듯, 사회생태학적 접근방법은 “인간생태학”으로 알려진 것에 이론적 전통을 토대로 하고 있다. 인간 생태학은 식물과 동물의 세계에서 유기체들이 그들의 환경에 공동체적으로 대응하는 것과 인간 세계에서 환경에 대한 적응에 있어서 공동체적 관계가 적응형태사이에 기본적인 연속성에 초점을 두고 사회현상에 대한 생물학적 유추의 적용을 연구하는 분야이다. 따라서 본 논문은 조직의 환경적응에 대한 공동체적이며 전향적인 형태의 중요성을 강조하는 수단으로서 정부 조직 내 부처 간 분석에 대하여 인간생태학적 접근방법을 따른다.

이러한 분석은 개별적이 아닌 공동체적인 조직의 적응형태의 중요성을 강조하고, “공동체적 전략”개념의 유용성을 제시하는 것이다. 즉, 조직의 공동체 속에서 자원을 동원하는 것과 행동의 유형화를 연합하는 것이다. 이러한 자율성은 공동체 속에서 발달한 내적인 상호의존성의 독특한 체계에서 추출되는 것이다.(박상규, 2000).

일반적으로 조직간 관계는 공통의 희소자원에 대한 경쟁에 의해 이루어지는 것이 사회 경제적인 효율성을 가지는 것으로 이해되어 왔었다. 그래서 조직간 경쟁관계가 조직의 혁신동기를 자극하고 조직의 효율화 제고에 기여한다고 보았다 이에 반해서 본 연구에서는 관련 업무활동의 조직간 협력적

상호작용의 중요성을 강조하고 있다.

조직간 관계의 정형에 있어서 경쟁 혹은 협력이 바람직하나의 문제는 조직간 협력적 상호작용이 경쟁적 관계와 어떠한 상관관계를 가지고 있으며, 그 효율성은 어디에 있는가라는 것에서 출발한다. 따라서 이 문제는 조직간 협력관계와 조직간 경쟁관계는 서로 공존관계인가 아니면 배타적 관계인가라는 물음으로 논의를 전개한다.

(1) 배타적 관점

일반적으로 조직간 경쟁과 협력은 상호배타적인 개념으로서 전략의 관점에 따라 양자택일적 선택관계라는 인식이 강하다. 만일 동일한 목표와 가치를 추구하는 조직 간에 경쟁전략을 선택하는 경우 기존 경쟁조직뿐만 아니라 투입 및 산출조직도 경쟁자로 간주하기 때문에, 관리자들도 어떻게 하면 그들보다 강한 경쟁력을 유지할 것인가에 관심을 쏟게 된다. 대신 협력전략을 선택하면 투입 및 산출조직은 경쟁자라기보다는 협력자이기 때문에 관리자들은 어떻게 하면 그들과의 협력을 통해 보다 강한 경쟁력을 확보할 수 있을 것인가에 관심을 쏟는다. 이렇게 본다면 조직간 관계는 경쟁적 메커니즘 또는 협력적 메커니즘의 일방을 선택한 결과에 종속된다. 따라서 조직의 성과는 경쟁의 유효성 또는 협력의 유효성 중 하나를 선택하는 결과가 된다.

(2) 공존적 관점

공동체적으로 조직간 체제를 지향하는 경우 조직은 개별조직 스스로의 목표와 공동체의 구성원으로서 목표를 동시에 가지고 있다. 따라서 한편으로는 개별조직 스스로의 목표달성을 위해 다른 조직과 자원 및 이익의 분배를 둘러싼 경쟁이 이루어질 것이며, 또 한편으로는 공동체의 유효성을 위해 관련 조직간 협력적 연대가 일어날 것이다. 이런 점에서 공동체로서 작동되는 조직간 체제 내에서는 경쟁과 협력이 조화롭게 공존하게 된다.

이처럼 경쟁과 협력이 공존하는 경우 조직경쟁력과 공동체에 주는 공헌은 다음과 같다.

첫째, 치열한 경쟁은 강한 조직을 만든다. 경쟁이 치열한 조직 간에는 그만큼 생존경쟁이 치열하고 거래비용절감, 구조혁신, 기술혁신의 노력을 기울이면 도태되어 버리기 때문이다. 그래서 생존을 위해 거래비용절감, 구조혁신, 기술혁신에 힘쓰게 된다. 그 결과 경쟁에서 살아남은 조직은 가장 경쟁력이 강한 조직이다. 이것이 개별조직을 강하게 하는 경쟁의 매력이다. 이러한 강한 조직들이 많을수록 강한 공동체의 경쟁력이 생긴다.

둘째, 그러나 강한 개별조직이 반드시 강한 공동체의 경쟁력을 만드는 것은 아니다. 특히 오늘날과 같이 개별조직이 고도로 세분화된 특성의 전문화된 가치창출활동을 담당하고 있는 경우 이들의 활동은 관련된 다른 가치 활동들과 유기적으로 결합되어질 때 비로서 강한 경쟁력을 가지게 된다. 이처럼 따라서 공동체의 경쟁력은 개별조직 스스로의 경쟁력뿐만 아니라 가치창출 활동을 지원하는 조직간 협력적 상호작용의 효율성에 의해서도 영향을 받는다.

<표 II-1> 경쟁 및 협력효과와 공동체적 경쟁력

경쟁력의 구성요소	경쟁 및 협력의 주요공헌	경쟁적인 결정요인
공동체의 경쟁력	조직간 협력효과	조직간 효율적 네트워크 :조직간 분업과 유기적연계
개별조직의 경쟁력	조직간 경쟁효과	타조직과의 경쟁력 우위확보 :생산효율성, 내부통제 및 관리

(3) 조직간 경쟁과 협력의 공존효과 및 순환

조직 공동체는 결국 경쟁의 매력과 협력의 매력이 조화롭게 결합되어야 한다. 그래서 개별조직은 경쟁구조 속에서 특정기술이 깊이 파고들어 철저한 전문화를 추구하여야 하며, 또 한편으로는 공동체 전체의 차원에서 이러한 전문화된 기술을 연결하고 시스템화하기 위한 협력활동이 필요하다.

이와 함께 조직간 관계의 형성과 분해도 협력전략과 경쟁전략의 두 가지 전략이 역기능을 초래할 하게 될 때, 조직들은 안정성과 생존력을 확보하기 위해 교대로 사용하게 된다. 즉 하나의 전략이 초래하는 역기능은 다른 전략의 출현을 재촉하거나 그 전략 또한 상황의 변화에 따라 장기적으로는 역

기능을 초래하므로 즉 양 전략은 상호 변증법적인 관계에 놓여있는 것이다. 그 결과 조직간 경쟁관계와 협력관계의 변증법적 순환이 이루어지게 되고, 이와 동시에 조직간 관계의 형성-분해의 변증법적 순환이 일어나게 된다.

위에서 설명한 바와 같이, 조직의 생존전략은 단순한 경쟁도 단순한 협력 관계의 형성도 아니다. 현실적으로 요구되고 있는 새로운 패러다임은 전체 환경 속에서 전략을 분석할 것을 요구한다. 즉 하나의 조직을 공동체, 즉 조직 환경을 구성하는 한 부분으로 볼 것을 요구한다.

개별조직은 경쟁조직체와 경쟁 속에서의 협력을 통하여 상호보완 형태의 진화시스템을 구축해야 하는 것이다. 조직의 생존전략은 경쟁적이면서도 협력적인 조직전략 사이에 일어나는 복잡한 상호작용을 통한 조직 환경 전체의 공진화(coevolution) 속에서 새로운 제품을 지원하고, 고객의 욕구를 만족시키고, 다음단계의 기술혁신을 통합하기 위해 협조적이면서도 또한 경쟁적으로 움직임으로써 대상조직의 생존과 진화를 모색하는 전략이 요구된다.

이와 같이 전통적으로 개별조직의 독립적인 적응전략과 공동체의 인식 하에 이루어지는 적응전략의 구조와 방향은 큰 차이가 있다.

<표 II-2> 조직 공동체의 적응전략의 정향

구분	개별조직의 적응전략 정향	조직 공동체의 적응전략 정향
전략수립의 단위	목표 또는 조직	공진화하고 끊임없이 혁신을 이끄는 참여자들로 이루어진 공동체
경제적 성과기준	내부관리의 효율성 및 수익성	상호호혜적 공동체를 구성하고 있는 네트워크 내부의 제휴세력 및 관계들의 관리
성장의 대상	개별조직	네트워크에서 차지하는 대상조직의 위상 및 네트워크 전체의 발전
협력의 대상	직접적인 공급자와 고객	공진화의 참여자들로 구성된 공동체에 헌신적으로 결합될 수 있는 새로운 아이디어와 충족되지 않은 요구의 탐색에 적절한 모든 참여자
경쟁의 대상	제품과 제품, 조직과 조직	특정한 공동체 내부에서의 리더쉽과 중심을 차지하기 위한 경쟁 뿐만 아니라 경제적 공동체들 사이에서도 경쟁.

(4) 정부 조직 내 부처 간 협력모형구축

① 조직의 공동체적 적응유형

경쟁업체간의 상호의존성의 증대와 그에 따른 복잡한 네트워크로 이루어진 조직 환경에서는 개별조직의 전략은 공동체 전체의 전향적이며(proactive), 공유된 비전과 선택된 전략에 의해서 지배될 수밖에 없다. 그리하여, 비공식적인 협의와 회의에서부터 겸임증역제(interlocking directorates), 합작투자(joint ventures), 그리고 합병(mergers)과 같은 공식적 조치에 이르기까지 공동체적 전략이 증가하고 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 조직의 생존전략은 공유된 목표성취를 위하여 행동과 자원을 공동적으로 동원하는 차원에서 공동체적 전략으로의 개념 수정이 이루어지고 있다. 따라서 조직관리의 기본방향은 공동체적인 적응과 진화과정에 초점을 두어야 한다.

이러한 분석은 개별적이 아닌 공동체적인 조직의 적응형태의 중요성을 강조하고, “공동체적 전략(collective strategy)개념의 유용성을 제시하는 것이다. 따라서 개별적 적응보다 더욱 중요한 것은 개별적 유기체들이 모여 있는 속에서의 공동체적 적응(communal adaptation)이다. 공동체적 적응은 개별 조직의 특성을 어느정도 유지한 개별 조직들의 집합체가 전체성(collectivity)으로 변형되어질 때 나타나는 것이다.

이러한 공동체적 생존 및 적응전략의 유용성은 변화하는 조직환경에 대한 중요한 적응전략은 많은 개체들의 독립적인 행위에 의해서가 아니라, 개체활동의 조정과 조직화를 통하여 기능적인 공동체 단위를 형성함으로써 발생한다는 것이다. 이러한 개체들간의 조직화, 즉 공동체적 적응의 유형에 대해서 Astley & Fomburn(1982:580)은 아래 표와 같이 분류하였다.

공동체 적응전략의 유형화는 두 가지 기준의 조합으로 분류된다. 즉 개별 조직간 상호의존성의 형태와 연합의 유형이다. 이때 개별조직체간 상호의존성의 정도가 부분적이나 혹은 공동운명체적이냐에 따라서 부분

공생관계와 전체공생관계로 나누어진다. 또한 연합의 유형은 구성원간의 구체적인 상호작용이 직접적(혹은 일상적)으로 이루어지는 경우와 간접적(혹은 사안별)로 이루어지는 경우로 분류된다.

<표 II-3> 공동체 조직의 공생관계 모형

연합의 유형	의존의 형태	
	부분적 공생관계	전체적 공생관계
직접적	동맹(confederate)	결합(conjugate)
간접적	합병(agglomeration)	유기적(organic)

이와 같은 두 가지 차원이 상호교차하면서 네 가지 유형의 공동체 속에서 의 적응전략, 즉 합병, 동맹, 결합, 유기적 협력전략을 보여주고 있다.

합병을 통한 협력전략은 공동의 자원에 대한 의존성 때문에 단일의 유형을 구성하기는 하나, 그들의 각각의 활동을 응집하기 위하여 직접적인 연합을 취하지는 않는 동종의 조직으로 구성된다.

동맹을 통한 협력전략은 조직 활동의 연대목적으로 개별조직체가 직접적으로 연합하는 동종의 조직으로 구성된다.

결합을 통한 협력전략은 조직간 상호작용이 특정조직의 핵심기능이 이종조직의 핵심기능을 수행하는데 미치는 보조적 및 부차적 기능 때문에 직접적이며 철저하게 연결된 이종의 조직들로 구성된다.

마지막으로, 유기적 협력전략은 직접적으로 상호작용을 하지는 않지만, 구성원들간 간접적인 영향이 미치는 전반적인 관계구조 때문에 의존적일 수밖에 없는 이종의 조직들로 구성된다.

이러한 네 가지의 대외협력전략은 공동체에 대한 분석적인 의미에서 이상적인 유형을 나타낸다. 실제세계에서는 단일 조직들은 그들이 수행하는 활동의 복수성과 그들이 하여야만 하는 관계성 때문에 복수의 공동체에 속할 수밖에 없다.

② 공동체 조직의 공생전략의 구조

특정조직이 자신이 소속한 조직공동체와 상호협력적 관계형성을 통하여 개별조직의 수준에서 뿐만 아니라 공동체 전체의 경쟁력 향상을 위해서는 보다 구체적인 전략이 모색되어야 한다.

개별조직이 공동체를 구성하여 내부관계를 유지하는 상호의존 유형은 간접적 부분공생관계, 직접적 부분공생관계, 직접적 전체공생관계, 간접적 전체공생관계로 분류된다. 또한 이들이 공동체로서 네트워크를 유지하는 메커니즘은 각각 정보흐름, 인적 흐름, 업무흐름, 영향력흐름이다. 이와 같은 상호의존적인 협력네트워크를 안정적으로 유지하고 일탈방지를 위하여 이용가능한 통제기제는 경제적 제재, 사회적 제재, 법적 제재, 정치적 제재이다. 마지막으로, 이러한 통제를 통하여 안정적 네트워크를 형성하여 개별조직과 공동체의 이익극대화를 위한 이해관계자에 대한 조정방안은 각각 몇 가지가 제시되고 있다.

이와 같은 네 가지 공동체적 전략의 구조를 개관한다.

<표 II-4> 공동체 조직의 공생전략의 구조

구분		Agglomerate Collectives	Confederate Collectives	Conjugate Collectives	Organic Collectives
하부구조의 관계성	내적상호 의존성의 유형	간접적 편리공생	직접적 편리공생	직접적 생태공생	간접적 생태공생
	네트워크를 통한 자원흐름	정보흐름	인적 흐름	업무흐름	영향력 흐름
상부구조의 관계성	통제유형	경제적 제재	사회적 제재	법적제재	정치적 제재
	조정방안	-카르텔 -동업자 연합 -직업적 연합	-공모 -비공식적 리더십	-동의/계약 -이사진 연결 -모험의 연합	네트워크 조직의 제도화된 규범과 규칙

첫째는 합병적 공동체 전략이다.

합병적 공동체는 유사한 자원의 한정된 공급에 대하여 경쟁하는 동일종의 조직집합이다. 이러한 합병적 전략은 자원이 광범위하게 퍼져있기

때문에 많은 소규모 조직들의 경쟁하고 생존할 수 있는 조직환경에서 일반적이다. 따라서 합병적 공동체 전략에서는 네트워크를 통해서 흐르는 정보가 중요한 자원이다. 즉, 경쟁이 계속적으로 활성화되는 것을 유지해주는 것은 정보의 광범위한 유포이다.

합병적 공동체는 공동체의 구성원을 동종의 업종에 있는 조직으로 제한하기 때문에 실질적으로 이러한 동종의 전형적인 조직이 극소수이며, 그러한 동종의 기업군들은 환경, 특히 경제적 요소에 똑같이 영향을 받기 때문에 공동운명체가 되는 것이다.

이렇게 동종의 조직체는 공동운명체가 되므로, 고도의 경쟁적인 시장에서 개별 조직의 전략적 선택은 근본적으로 제약된다. 그러한 환경에서는 단일조직의 입장에서 취해지는 기회주의적 행위는 환경자원의 이용가능성과 배분을 결정하는 장기적인 경제변화에 의해서 전복되어질 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 전체 공동체는 공동체내의 특정 조직에 의해서 취해진 행위에 관계없이 생존하거나 소멸한다. 따라서 합병적 공동체로서의 조직들은 동일한 환경적 적소를 점유하고 공동운명을 공유하고 있기 때문에 전향적인 전략을 형성할 수 있고 해야만 한다.

합병적 공동체 속에는 다수의 조직이 활동하기 때문에 공동체적 활동의 집행을 살펴보기 위해서 집중화된 조정과 통제기제가 요구된다. 공동체적 행위는 카르텔 혹은 동업자간 및 직업적 연합등과 같은 공식화된 조율을 통해서만이 가능해지기 때문에 비공식적 합의와 조정은 작동불능이 되어버린다. 이러한 집중화된 기관은 종종 그들의 구성원들에게 경제적 제재를 가하는 것이 가능하다.

둘째는 동맹적 공동체 전략이다.

동맹적 공동체는 소수의 조직이 개입되기 때문에 직접적인 상호작용이 가시적으로 나타나는 고도로 집중화된 기업치 혹은 경제영역에서 일어난다. 이러한 전제조건이 주어지면, 공동적으로 관련된 조직들의 순수한 경쟁이 점차적으로 과점 혹은 독점적 경쟁에 의해서 대체되도록 동맹하는 경향이 있다. 그러므로 경제분야의 대규모 부문은 동맹적 공동체의 연합

에 의해서 형성될 가능성이 있는 것이다.

동맹적 공동체의 구성원간에 직접적인 상호작용이 존재하기 때문에, 밀착 감시 하에 공동체 기업군내의 개별적인 기업들의 활동을 계속 유지하도록 하는 것이 상대적으로 쉬워진다. 따라서 동맹적 공동체내 조직간 인적 흐름은 광범위하게 이루어지고, 이는 담합의 기회를 용이하게 하는 비공식적 접촉을 강화하는 것이다.

일반적으로 한 단체 속의 구성원들의 숫자와 구성원간 사회적 공고성 사이에는 반비례의 관계를 보인다. 이러한 현상이 동맹적 공동체에서도 나타나는 바, 따라서 동맹적 공동체는 그 내부 조직들의 사회적 담합이나 비공식적 규범을 통해서 동맹적 공동체는 그들의 활동을 조정하고 산업 지배력을 유지할 수 있는 것이다. 이러한 비공식적 사회구조는 정부의 독점금지정책추진을 저지하기 위한 도구로 나타난다. 일반적인 사회압력단체들은 동맹적 담합을 하고 있는 산업체에 더욱 많은 경쟁자들의 출현을 주장하겠지만, 동맹적 공동체 조직들은 그들에게 우호적인 정부법안과 그 산업체내에서 제품의 다양화를 통한 경쟁력을 유지하기 위한 방법을 추구하는 것이다.

셋째는 결합적 공동체 전략이다.

결합적 공동체적 관계는 각 조직들의 주요업무가 업무흐름을 통해서 다른 조직의 주요업무와 연계를 통해서 발생한다. 결과적으로 업무흐름은 결합된 파트너간에 공동체적 결합이 이루어지는 주요한 자원이다.

결합적 공동체에서 조직간 합작(collaboration)은 공식적 합의에 크게 의존적이며, 법적인 제체는 통제의 주요한 형태로 간주될 수 있다. 장기계약은 구성원들의 주요한 임무를 수행하는데 중요한 업무 흐름을 안정화시키기 위하여 크게 이용된다. 결합적 공동체내의 조직간 관계를 공고화 하는데 특별히 중요한 조치중의 하나는 합작투자방법(joint venture)이다. 이를 통해서 두 개 혹은 그 이상의 조직간에 공식적인 계약이 체결되고 그들의 자원과 전문기술을 하나의 조직에 집적되게 하는 것이다. 결합적 공동체 구조에서 중요성을 가지는 조정장치는 임원겸직제도이다. 임원겸직제도는 동일

한 조직체에서 많이 나타나지만, 조직체간 경계를 연결하는 역할에 이들을 활용하는 것이 중요하다.

넷째는 유기적 공동체 전략이다.

많은 수의 조직체간에 공생적 상호의존성의 가장 중요한 특징은 사회를 업체 간의 복잡한 네트워크로 이루어진 상호관계로 융합하는 것이다. Darwin이 생물학적 세계를 “생명체의 편물(web)”로 간주한 것처럼 조직의 세계도 그 구성요소간의 미묘하면서도 고도로 분화된 상호연계성을 창출하는 관계로 얹혀져 있다. 경제의 요소들은 공간적으로 떨어져있지만 공생적으로 연결되어 있어 이들 간의 자원흐름은 사실상 거대한 공동편물을 만들어 내는 것이다.

유기적 공생관계는 기능적 분화를 기초로 하는데, 이러한 기능적 분화는 무한대로 확대되어 기다란 영향력의 사슬을 만들어 내는 대규모적인 네트워크를 형성하는 것이다.

따라서 기능적 분화로 계속 이어지는 상호의존성은 네트워크로 이루어진 구성원들 간에 상호영향을 미치는 것이다. 즉 그들 모두는 어떠한 방법으로도 전체네트워크의 기능에 영향을 미친다. 이것 때문에 기능에서 파생되는 영향력은 유기적 공동체를 관통하는 중요한 자원의 흐름이라는 진술이 될 수 있는 것이다.

현대사회에서 조직간 상호의존성의 문제가 빠른 비율로 증가하는 것에 비하여 이를 적절하게 다룰 수 있는 기제는 없다. 따라서 이러한 상호의존적 관계를 다루는 메커니즘은 성격상 본질적으로 정치적이어야 하고, 다시 말하면 유기적 공동체 속에서 통제의 주요한 형태는 정치적 제재이어야만 한다.

이러한 통제의 형태는 협력 및 조정과 관련하여 공동체에 대한 공유와 이해를 포함한다. 쉽게 말하면 그들은 정치적 선거구민과 유사용어이다.

한편, 이러한 유기체적 공동체속의 대다수 조직들의 협상과 영향력의 과정은 통제되지 않은 상태로 지속될 수는 없다. 따라서 협상과 영향력의 행사가 가능한 첫 번째 방법은 네트워크 분열을 예방하는 제도화된 규범

적 틀 내에서 수행되어야만 한다.

통제의 두 번째 측면은 집중화된 통제의 형태를 취한다. 이러한 조직들은 그들의 영역 내에서 조직의 다원적 참여를 수월하게 하고, 그러한 참여를 통한 정치적 과정으로부터 발생한 결과나 결정을 집행함으로써 네트워크를 유지하고 관리한다. 제도화된 규칙이 네트워크를 구성하고 구성된 네트워크 조직들은 통일된 행동을 하게 되는 것이다.

이상의 생태학적 관점에서 볼 때 본 연구에서 제시하고 있는 청소년복지서비스의 정부부처 간 비생산적 경쟁관계를 효율적인 협력관계로 유도해 나갈 수 있는 방안을 다음과 같이 기본적 모형으로부터 향후 탐색할 수 있다고 판단한다.

<표 II-5> 부처 간 협력관계의 구축을 위한 모형 탐색

부처이기주의 원인	부처이기주의의 처방을 위한 공동체적 적응전략의 적용	
	공동체적 적응전략의 적용	적용근거
구조적 원인	→ 결합적 협력전략	- 부처 간 주요업무가 업무흐름을 통한 유기적 협력관계가 요구되나, 조직의 구조적 요인에 의한 협력관계 미흡 - 경제부처장관회의처럼 경제관련사안에 대하여 관계부처 장관들의 회의와 유기적 협력활동이 직접적으로 이루어지는 경우
행태적 원인	→ 유기적 협력전략	- 부처 간 기능적 분화는 전체성 향상을 위한 조정이 필요하나, 구성원들의 자기부서 혹은 자기이익추구라는 역기능적 행태에 따른 부처 간 협력적 관계 미흡. - 부처 간 기능이 직접적 상호의존관계에 있지는 않지만, 간접적인 상호의존관계로 인하여 공생관계가 발생하는 경우.

2) 거버넌스 관점

거버넌스라는 용어는 이미 1970년대부터 사용되어 왔고, 그 의미가 변천을 거듭한 것으로 파악된다. 거버넌스는 1970년대까지 국민국가차원에서 정부(government)와 동일한 의미로 이해되었으며, 경제, 사회적 발전을 위한 공공서비스의 배분과 집합적 행동을 촉진하기 위해 작동하는 공식적이고 제도적인 체계 및 과정들과 관련하여 언급되었다(Stoker, 1998). 그러던 것이 1980년대는 제3세계 국가들의 발전관리를 위한 사회통합체계 구축과 이를 위한 국가의 관리능력 강화방안으로 국제기구를 중심으로 이해되었다(Kahler & Lake, 2000: 2-3). 그리고 1990년대 들어와 거버넌스 개념은 시민사회의 영역으로 그 적용범위를 확장시켜, 의사결정 과정에 대한 시민사회의 참여와 합의형성을 포함하는 민주주의적 특성이 강화된 개념으로 정부주도와 시장주도의 틀을 뛰어넘는 대안적인 통치 및 관리체계로서 주목받고 있다(김석준 외, 2000: 53, 정정길, 2001: 534, 문순홍 외, 2000: 2-3).

거버넌스의 개념을 정리함에 있어 협의의 개념과 광의의 개념을 대별한다(Jessop, 1999: 351, 문순홍 외, 2000). 정치사회학적인 거버넌스 개념에서 협의의 개념은 국가나 시장기제와는 별도로 존재해 왔던 자연스런 조정양식의 원형으로써 시민사회 중심적인 접근을 하고 있다. 이는 시민사회 영역 내에 존재하는 자발적이고 자율적이며 자기조직적인 조정양식을 의미하고, 국가 중심적인 위계(hierarchy)적 조정양식의 한계를 드러내면서 주목받게 되었다. 협의의 개념은 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 협력하는 제도 및 조종형태라는 의미를 포함하는 것이다(문순홍 외, 2000: 2, 김석준 외, 2000: 43).

거버넌스 개념이 복잡한 만큼 실제에서 등장하고 작동하는 거버넌스도 다양한 유형으로 나타나고 있다.

거버넌스 유형을 분석범위나 수준, 영역별로 구분하면 ① 전세계적인 수준의 국가간 협력과 문제해결을 지향하는 글로벌 거버넌스(global governance), ② 유럽공동체, 아시아공동체, 아프리카공동체 등과 같이 인접국가간 지역공동체를 중심으로, 또는 그러한 지정학적 한계를 초월하여 현안문제들을 해결하고자 하는 리저널 거버넌스(regional governance), ③ 개별

국가 단위에서의 전국적 규모의 문제들에 대한 보다 효율적인 해결방안을 찾기 위한 내셔널 거버넌스(national governance), ④ 지방정부와 지역사회에서의 시민참여와 지역발전을 모색하는 로컬 거버넌스(local governance), ⑤ 이상의 물리적 범위와 수준을 초월하여 가상공간(cyberspace)을 통해 형성되고 운영되는 사이버 거버넌스(cyber governance) 등으로 나눌 수 있다(김석준 외, 2000: 134).

우선, 글로벌 거버넌스는 개별 국가가 독자적으로 해결할 수 없는 사회적, 정치적 이슈가 등장하면서 새로운 국제관계(international relationship)를 풀어갈 방식과 규율, 협력 등이 필요하게 되었고, 이를 적극적으로 해결할 수 있는 것으로 글로벌 거버넌스가 등장하였다. 그러나 아직 국가 중심적 사고의 거버넌스 개념과는 달리 적절한 수단이나 방식이 규정되어 있는 것은 아니다(Rosenau, 2000)⁶⁾. 즉, 글로벌수준에서 국가의 역할과 개별국가가 참여하는 합의된 통제기구가 없고 다양한 주권국가들이 차지하는 위상과 역할을 명확하게 규정해 주지 못하는 한계가 있다.

다음으로, 리저널 거버넌스 역시 국가간 공통된 문제를 해결하기 위한 협상과 계약이라는 점에서 글로벌 거버넌스와 별 차이는 없는 것으로 보인다. 다만, 개별국가간의 국제적 관계에서 지정학적으로 인접한 공간 안에 위치한 국가간의 거버넌스 활동이라는 점에 차이가 있다. 그러나 지역적이란 의미가 세계화로 대변되는 신자유주의적 세계주의가 지배하는 현재로서는 더 이상 의미가 없어진다. 결국 지역적 관계뿐만 아니라 현재의 세계 정치경제의 급증하는 상호의존성에 대응하여 시장 및 사회적 행위자들을 중요한 참여자로 인식하고 포함한다(Payne, 2000: 201-218). 기존의 리저널 협력의 대표적인 예인 지역안보와 정치적 안정에서 지역간 네트워크와 경제블록, 그리고 통상이나 상업, 은행 등 광범위한 부분에 그 영역이 넓혀지고 있다.

세 번째로 미시적 수준에서 로컬 거버넌스가 주목받고 있다. 로컬 거버넌

6) 한편, 글로벌 거버넌스를 주권국가들 간의 협상과 계약이라는 측면으로 보는 시각도 있다. 협상이란 당사자들간의 비용과 혜택을 각자의 능력과 의사에 따라 분담하는 것을 말하며, 계약이란 협상내용의 강제라는 의미를 포함하고 있다(김석준 외, 2000: 135).

스는 국민국가내의 지역공동체의 공사협력체제와 네트워크 구축에 논의를 집중한다. 특히, 지방자치제도의 도입과 연관되어 직접 민주주의 실현이라는 측면에서 중요성을 인정받고 있다. 직접민주주의체제로 전환하고자하는 실천적 연습과정으로 인정받고 있으며, 이는 개별시민과 시민단체 그리고 조직의 연결망에 의해 지방정부의 단점을 보완할 수 있음을 강조한다. 따라서 로컬거버넌스는 지역사회에의 의사결정권한을 공유하며, 지역시민의 자치권과 독립성을 함양할 뿐 아니라 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정을 제공하는 데 그 중심목표를 두고 있다. 로컬거버넌스의 활용은 사회복지측면에서 지역사회복지운동과 그 맥을 같이 할 수 있을 것으로 평가받고 있다(최성남, 2000, 박종빈, 2001).

넷째, 가상공간에서 형성되는 거버넌스 유형을 설명하는 사이버 거버넌스는 인터넷을 통한 가상공간에서 시민, 정부, 정당과 기타제도 등이 대화를 활성화하고 정책결정에 참여를 확대시키는 것을 의미한다. 이는 정부의 투명성을 증진시키고, 공적신뢰를 회복하여 민주주의 회생의 새로운 기회를 부여한다고 긍정하는 측과 정보통신기술의 발달과 기존의 권력과 경제적 부등이 결합하여 정보의 불평등이 야기시키는 부정적 측면을 들어 비판하는 입장이 있다. 그러나 다수의 의견은 긍정적인 평가를 하고 있는 것이 사실이다(권기현, 1999). 아직 사이버 공간에 대한 평가와 참여주체를 객관적으로 규명하기가 어렵고 또한 이를 규제하거나 조정하고 협력하는 방식이 정립되지 않은 문제점도 사이버 거버넌스의 과제로 남아 있다.

끝으로 내셔널 거버넌스는 기존 국가의 조정양식과 협력 방식의 한계에서 거버넌스가 출발하였고, 또한 글로벌 거버넌스와 지역 거버넌스가 세계화에 의해 주목받고, 로컬 거버넌스 역시 참여민주주의 실천으로 집중받는데 반해 상대적으로 소홀히 다루는 경향이 있다. 그러나 거버넌스를 연구하는 학자들은 거버넌스의 출발이 비록 국가의 역할 축소와 새로운 협력방식의 등장이라 하더라도 그 핵심적인 역할은 여전히 남아 있으며, 그 기능을 증시한다(Pierre, 2000: 241).

내셔널 거버넌스는 바로 국민국가 수준에서의 전국적 문제를 해결하는 민

주적이고 효율적인 국가운영을 말한다. 특히, 국민국가내의 정부-시민-기업(시장)간의 자발적 협조체제를 의미한다(박종빈, 2001: 31).

결국, 거버넌스의 정착을 위해서는 국가 또는 정부의 후원자적 역할이 필수적이며, 국가 전체적 정책이슈에 대한 최적 결정과 집행을 위해 정책참여자들간의 보다 평등하고 민주적이면서도 효율성 증진을 위한 방안을 찾고자 하는 영역별 거버넌스 유형이다(김석준 외, 2000: 140). 본 연구에서 다루고자 하는 소외청소년전달체계 역시 전국 규모의 정책 형성과 집행이라는 점을 고려하면, 영역별 거버넌스 유형은 내셔널 거버넌스 유형에 속하게 된다. 그리고 실제, 정책 형성과 집행 과정에서 다양한 가치와 전략은 정부-시민사회-시장(기업)의 역할이 중시되었고, 이들의 역학 관계를 조정하는 방식으로 거버넌스가 적용되었다.(안병영, 2000b: 45)

이와 같은 거버넌스의 이론적 배경과 유형을 살펴볼 때 공통적으로 상호조정이나 협력방식에 영역별로는 국가·지방·국제수준으로 참여자가 구분되고, 이론적 배경에 따라 추구하고자 하는 이념과 가치지향이 다르게 나타나고 있으며, 협력과 상호조정맥락에서 사용되는 전략적 수단이 차이를 보이고 있다. 또한 이들 이념과 가치지향, 전략을 수행하기 위한 제도 역시 거버넌스 유형별로 다르게 사용되고 있다는 사실을 알 수 있다.

본 연구에서는 내셔널 거버넌스 수준에서 정부부처별 사업영역의 중복성을 설명하고 이를 조정함으로써 효과적인 전달체계를 구조화 할 수 있을 것으로 생각한다.

3. 사회복지 전달체계의 조직효율성 접근

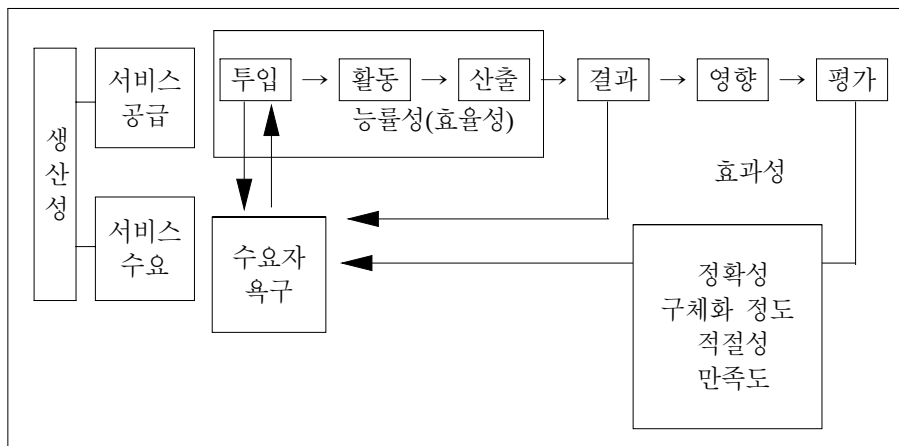
1) 조직효율성 접근

복지전달체계의 효율성 논의는 경제학에서 사용하는 ‘기술적 효율성’의 개념으로, 서비스의 투입에 대한 산출의 비율에 초점을 둔다. 기술적 효율성이란 ‘조직의 내적 운영에 초점을 두고 산출을 최대화하는데 관심을 갖는

것’을 의미한다(김영환, 2001). 즉, 일정한 투입으로부터 최대의 산출을 생산하거나 일정한 산출에 대해 최소한의 투입이 이루어질수록 효율성이 향상된다(황중규 외, 2005).

이와 달리 배분적 효율성은 조직의 외적 운영에 초점을 둔 비용-편익 분석을 통한 파레토 최적상태를 의미하며 투입과 산출의 가격요소를 고려한다. 그러나 공공부문의 산출은 화폐단위로 환산하기 어려운 경우가 많아 현실적으로 배분적 효율성의 개념보다 기술적 효율성을 전달체계의 효율성으로 보는 경우가 많다(윤경준, 1995). 이를 토대로 한 복지전달체계의 효율성이란, ‘복지전달체계가 우선적으로 환경으로부터 영향을 받아 주어진 여건 하에서 조직 내적 요인들간의 상호작용을 기반으로 하여 보다 많은 업무수행과 서비스를 생산하는 직무수행 결과의 질적인 우수성(복지서비스 질의 향상)이 확보되는 상태’라고 할 수 있다(김영환, 2001).

사회복지정책 및 서비스의 효과성 논의는 복지서비스에 투입된 자원이 투입에 비해 얼마나 많은 산출을 거두었는가와 투입된 자원이 대상자(클라이언트)의 욕구와 문제해결에 적절하였는지, 어떠한 성과를 거두었는가를 포괄하고 있다.



[그림 II-2] 사회복지서비스 효과성

문신용 외(2005, p.203), 이영범(1994, p.778)을 수정함.

그러나 효율성에 대해서는 다양한 방식으로 용어가 사용되고 있으나 학자들의 연구결과를 살펴보면 효율성이라는 말은 투입과 산출의 비율분석, 조직 전체수준의 산출 측정, 비용의 절감, 조직의 구조나 작업방법의 개선, 업무의 측정, 사업평가 등의 여러 가지의 아이디어와 활동을 의미하는 말로 사용되어 온 개념이다.

이러한 효율성은 크게 기술적 효율성과 배분적 효율성⁷⁾의 두 가지 요소를 포함한 것이라 할 수 있다. 이중 기술적 효율성(관리적 효율성)이란 조직의 내적 운영에 초점을 두고 산출을 최대화하는데 관심을 갖는 것을 뜻하는 말이다. 즉 물리적 자원을 활용하여 하나의 조직이 효과성을 극대화할 때, 혹은 어떤 조직이 일정한 수준의 효과성을 얻기 위해 물리적 자원을 최소로 투입할 때 얻어지는 물리적 산출로서 설명이 된다. 공공부문의 산출은 주로 서비스의 형태를 띠는 경우가 많아 이를 화폐단위로 환산하는 것이 곤란하기 때문에 대개의 경우 기술적 효율성의 개념을 사용하고 있다(윤경준, 1995: 13). 따라서 본 연구에서의 효율성이란 조직의 내적 운영에 초점을 두는 기술적 효율성을 의미한다.

사회복지전달체계의 효율성을 위해서는 복지전달체계에 영향을 미치는 요인들에 대하여 검토할 필요가 있다.

사회복지전달체계의 효율성에 영향을 미치는 요인에 대한 대표적인 선행연구는 다음과 같이 정리된다.

7) 배분적 효율성은 가격 효율성 또는 경제적 효율성이라고도 불리기도 하는 것으로, 조직의 외적 운영에 초점을 두고 투입과 산출의 균형을 추구하려는 시도를 뜻하는 것이다. 즉 완전경쟁체제하의 시장에서 생산단위들간의 자원배분에 관한 문제로 비용과 편익을 둘러싼 파레토 최적 상태를 의미하는 것이다. 배분적 효율성은 기술적 효율성과는 달리 투입과 산출의 가격요소를 고려하고 있으나, 공공부문에서 투입자원의 정확한 시장가격을 반영하는 것은 현실적으로 어려운 경우가 많다(오승은, 2001: 127).

<표 11-6> 학자별 사회복지전달체계 효율화 영향 요인

학자	기본원칙
Gilbert & Specht(1974)	· 통합성, 계획성, 접근용이성, 책임성
Trecker (1977)	· 사회복지가치, 지역사회와 복지수혜자의 욕구, 사회복지행정 조직 목적, 전문적 책임, 참여, 의사소통, 지도력 등
Skidmore (1983)	· 업무차원의 수용, 구성원의 참여보장, 의사전달의 활성화
서상목(1988)	· 체계성, 전문성, 책임성, 접근용이성, 통합성, 지역참여, 조사연구
김태진 (1998)	· 대상자의 욕구반영, 전문화, 참여, 일반성, 조직관리활동요건
Patti (1983)	· 정책과 사업의 수립과 개발, 자원과 지지획득, 조직의 구조와 과정설계, 구성원들의 능력개발과 유지, 기능수행에 대한 평가, 환경변화에 대한 대응
성규탁 외 (1995)	· 지역적 특성 및 주민욕구의 반영, 서비스 접근성의 제고, 전문적·포괄적 서비스의 제공
박세정 (1996)	· 조직의 고객지향화, 지능화, 정보집약화, 수평화, 유연화, 간소화
김태진 (1998)	· 업무체계의 확립, 복지서비스 담당인력의 수적확보, 전문성의 제고, 복지시설의 통합운영, 종합복지센터의 운영, 민간기관의 활성화
강욱모 (1999)	· 전문성, 충분성, 수혜자 참여, 접근용이성, 거주지 특성

박경숙, 강혜규(1992)는 전달체계의 효율성 및 효과성 증진을 위한 복지전달체계 구축 및 재편시 고려해야 할 요인을 내부조직, 업무, 인력, 민간기관과의 역할분담, 지역화, 타정부기관과의 역할분담의 6가지 차원으로 구분하여 제시하였다. 각 차원에서 고려해야 할 요인과 관련 원칙은 다음과 같다.

<표 II-7> 복지전달체계 구축 및 재편시 고려해야 할 요인

설치차원	고려요인	주요 관심영역	주요 유지원칙
내부조직	-일반성과 특수성 강조의 선택 -업무분류 방식: 사회복지법 구성, 지역사회 욕구종류 및 규모, 민간 역할분담, 전문인력의 자질	서비스 성격 기관 목적	통합성, 책임성 포괄성, 전문성
업무	-현금·현물급여와 대인서비스제공 -대인복지서비스의 성격 -서비스 조정·통합 방법	서비스 성격	통합성, 전문성, 지속성
인력	-전문성 수준 -횡적 인력구성: 다른 직무 담당자 간 기준적용방법 -종적 인력구성: 인력간 지도, 감독, 통제의 위계체계 구성방법	서비스 성격 전문성	책임성, 전문성
민간기관과의 역할분담	-서비스의 책임성 정도 -서비스의 지역적 균형분포 -서비스의 소비자주의 필요정도 -서비스의 전문성 정도	서비스 성격	전문성, 형평성
지역화	-지역사회 욕구규모 -행정구역의 구성 -접근성 -자원재분배 가능성	지역 여건	형평성, 접근성, 적절성
타정부기관 과의 역할분담	-지방분권화 정도 -전문성 유지 의도 -재정분담 가능성 -정보관리기술의 발달정도	제도적 여건	책임성

2) 중앙·지방정부 간 복지기능 재조정

(1) 정부 간 기능재조정의 목적과 원칙

① 분권의 목적

중앙정부와 지방정부의 정부간 관계는 분권을 골자로 한다. 분권은 사무분권과 재정분권으로 구성된다. 사회복지정책의 수행에서 분권의 의미는 지

방정부의 자율성을 제고하여 지역사회 주민의 욕구에 부응하는 서비스를 자체적으로 기획하고 집행할 수 있는 기반을 조성하고, 이로써 사회복지정책의 효과성을 높이는 것이다. 즉, 사회복지정책의 대 주민 민감성을 높이는 데 분권의 초점이 두어진다. 따라서 지역사회단위로 욕구를 민감하게 파악하고 욕구에 따른 정책기획이 가능하여야 하고 기획한 바를 수행할 수 있는 재정여건이 마련되는가가 분권의 핵심적 쟁점이자 목적이 된다.

분권의 설계와 평가, 그리고 재조정에서는 과연 분권이 이러한 목적을 달성하는데 있어 적절한 것인가 하는 고려가 핵심적인 기준이 되어야 한다. 분권은 분권 그 자체로 의미를 갖는 것은 아니기 때문이다. 또한 분권의 수준과 방식이 우리나라의 사회복지정책의 단계와 적절하게 조응하는지에 대한 검토도 정부 간 기능 재조정의 근거가 된다. 아래에서는 정부 간 기능 재조정의 방향을 바로잡기 위하여 분권의 기본 원칙과 사무분권의 원칙, 그리고 재정분권의 원칙을 정리하고 지금까지의 분권과정이 어떠한 방식으로 추진되었고 그 결과, 현재의 체계는 어떠한 강점과 한계를 보였는지를 살펴보고자 한다. 그리고 끝으로 가장 핵심적인 재조정안을 중심으로 정부 간 기능 재조정방안을 제안하여 볼 것이다.

② 분권의 기본 원칙

분권의 기본원칙은 크게 세 가지, <자율><참여><책임>으로 정리할 수 있다. 분권의 취지를 살리자면 자율성을 제공하고 참여를 촉진하며(민주성제고), 책임성을 제고하는 분권이 되어야 한다.

분권은 지방정부의 자율성을 높여 지방정부가 지역주민에 욕구에 대응하는 적절한 정책을 개발하고 이를 지역실정에 적합한 방식으로 집행할 수 있는 기반이 되어야 한다. 사회복지정책의 수행에서 지방정부의 자율성을 보장하자면 지방정부의 기획능력이 향상되어야 하고 지역의 자주재원이 이루어져야 한다.

분권에서는 참여의 원칙이 준수되어야 한다. 이는 민주성을 제고하는 원칙이다. 참여는 중앙정부와 지방정부간 그리고 지방정부와 주민 간 수평적

협의구조를 통하여 보다 견고하게 확보될 수 있다. 지방정부가 단순한 정책의 집행기구일 때는 이러한 수평적 협의 구조의 필요성이 약하다. 하지만 지방정부로 책임과 권한이 이양되는 상황에서는 반드시 민주적 관계정립이 필요해진다.

김성호는 그의 연구에서 지방정부의 국정참여의 필요성을 아래와 같이 간략하게 정리하였다. 첫째, 법령 및 정책의 입법미비와 정책결함을 보완할 수 있으며, 둘째, 법령 및 정책의 실효성 확보 및 비용을 절감할 수 있고, 셋째, 중앙집권에 대한 대상적 조치이며, 넷째, 지방자치단체의견을 국정에 최대한 반영할 수 있고, 다섯째, 국가와 지방자치단체 간의 갈등을 해소할 수 있다는 점이다(김성호, 2004:63).

마지막으로 분권에는 책임과 원칙이 지켜져야 한다. 권한이양의 이면에는 책임이 따른다. 지방정부는 지역의 사회복지정책의 수행에서 자율성을 지니되 그 수행에 대한 책임을 져야 한다. 책임은 주민의 욕구파악과 계획의 수립, 집행결과에 이르기까지 수행과정과 결과에 이르기까지 복지수행 전범위에 해당할 뿐 아니라 재원 확보를 위한 자체적 노력과 지출의 절약 및 재정효율성 제고를 위한 노력을 할 책임이 있다. 하지만 이러한 책임을 부과하고 평가 등으로 책임수행을 묻고자 한다면 지방정부로 이양된 권한의 현실적 수행이 가능하도록 기반조성을 전제로 한 것이어야 한다. 즉, 중앙정부의 지방정부의 권한이양에 대한 실질적 지원이 가능하도록 노력해야 한다.

가. 사무분권의 원칙

정부 간 역할 분담의 기본 원칙으로 보충성의 원칙이 적용되고 있다. 우리나라도 지방분권특별법에 보충성의 원칙이 적시되어 있다. 보충성의 원칙은 유럽통합과정에서 등장한 개념으로 정책결정은 그 형성과 실행의 유효성을 유지할 수 있는 범위에서 가장 잘 수행될 수 있다고 본다. 지방정부는 수혜자의 수요파악과 서비스전달에서 우위를 점하는 단위로 중앙정부는 지방정부를 지원하는 역할에 그쳐야 한다는 원리로 종종 해석된다.(최환용, 2006:33)

위의 정리에 따르면 보충성의 개념은 사회복지정책의 목적을 효과적으로

달성하기 위한 적절한 분권을 위한 것으로 사무분담을 지향하는 것으로 필요시 그 목표달성을 위하여 중앙정부의 개입이 가능하다는 점을 확인시킨다. 문제는 사회복지정책의 정부 간 사무분담에서 보충성의 원칙 적용은 사회와 시대에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 이러한 분권이 사회복지 정책의 기본 목적, 주민·국민의 복지 함양을 위한 것이라는 점을 잊지 말아야 한다. 보충성의 원칙이 제 취지를 살리자면 중앙정부는 지방정부가 지방정부의 사무를 처리할 수 있는 필요조건을 조성하여야 한다.

사무배분에 있어 전권한성의 원칙과 보충성의 원칙을 준용하되 몇 가지 사무에 대해서는 중앙정부, 또는 상위의 정부인 시·도의 분담을 강조하는 원칙이 필요하다. 사회복지기능의 정부 간 사무배분 원칙을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부가 지역의 욕구에 민감하게 반응하여 정책을 개발할 수 있는 영역으로 자율성이 보장되는 것이 효과적으로 효율적인 사무는 당연히 지방정부의 사무로 하고 전국적 통일성 등 행정서비스의 질을 일정하게 유지해야 하는 사무는 중앙정부의 사무로 분담한다. 예를 들어 지역사회단위로 주민의 욕구를 민감하게 파악하고 그 욕구에 맞춘 서비스를 제공하여야 한다는 점에서 사회서비스, 특히 돌봄(care)서비스 영역은 지방정부의 사무로 분담하는 것이 효과적이다. 하지만 돌봄 서비스의 경우도 전국의 표준서비스 수준을 유지하는 책무는 중앙에게 두어진다. 또한 공공부조 중심의 기초보장, 특히 일정액의 현금지원을 중심으로 하는 각종 공공부조제도는 선정이나 급여내용 및 수준이 일정한 수준으로 균질적이어야 한다는 규범적 원칙이 강력하게 적용되므로 중앙정부의 사무로 분담될 수 있다.

물론 국가에 따라 공공부조제도를 어느 수준의 정부가 담당하여야 하는 사무로 보는가는 상이하다. 영국의 경우 공공부조를 중앙정부가 담당하지만 스웨덴에서는 공공부조도 지방정부의 사무로 구분된다. 결국 사무분담은 그 사회 환경에 대한 고려에 기초하여 결정되는데, 일정 수준 이상의 기초수준이 어느 지역사회에서나 충분히 보장 가능한 사회에서는 공공부조도 지역의 욕구를 반영하는 탄력적인 것이 되도록 할 수 있다. 이 경우, 그 융통성으로 얻는 것이 잃는 것 보다 많아지게 된다. 이러한 사회에서는 공공부조

도 지방정부의 사무로 분담되지만 그러지 못한 사회, 지방정부마다 경제적 여건이 크게 다르고 기초수준의 보장이 충분하게 보증되기 어려운 사회에서는 공공부조를 지방정부의 사무로 넘기기 어렵다.

둘째, 국가최저기준(national minimum)을 보장하는 사무는 중앙정부가 그 이상의 수준을 보장하는 사무는 지방정부가 담당한다. 기초보장은 중앙, 최저기준이상의 추가적 서비스와 급여는 지방정부가 분담한다. 당연 국가최저기준의 설정은 중앙정부의 사무로 본다. 이와 관련하여 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양 시 축소가 예상되는 사무도 중앙정부의 사무로 일정 기근 유지한다.

셋째, 기초시설 인프라의 구축이 요구되는 단계의 복지도 일정 기간 중앙정부가 담당하는 것이 적절하다. 대표적으로 노인요양보장 시설의 설치현재의 체계에서는 지방정부가 그 확충에 소극적일 수 밖에 없으며 당연 요양보장제도의 순조로운 안착에 장애로 작용할 우려가 있다.

넷째, 외부 효과 또는 지역 간 누출효과가 있는 복지정책에 대해서도 기초지방자치단체 이상의 정부 수준에서 담당할 필요가 존재한다. 즉, 사회복지정책 중 그 후생의 효과가 해당 지방정부로 국한되지 않는 경우도 상위정부의 사무로 분담하는 것이 적절하다. 예를 들어 복지시설투자 및 운영분야는 재정적 외부효과가 크기 때문에 기초자치단체의 입장에서는 선호되지 않는 사무이다. 특히 서비스 이용시설보다는 생활시설은 작은 규모의 기초자치단체의 범위를 넘어 수요와 공급이 이루어지는 경향이 있으므로 이와 같은 정책 영역에 대한 고려가 필요하다.

다섯 번째, 적절한 차등배분의 원칙을 준용한다. 사무를 배분함에 있어 지역여건을 고려하여 차등 배분하여야 한다. 지방이양촉진법 제3조에도 이러한 원칙이 명시되어 있으며 지방자치단체의 의사를 존중할 것도 함께 규정되어 있다. 시·군·자치구의 전문적, 기술적 능력을 초월하거나 업무의 성격상 시·도에서 처리함이 합리적인 사무를 시·도로 이양할 필요가 있다. 지방정부의 전문적, 기술적 능력을 초월하는 사업의 경우는 일정 기간, 즉 지방정부가 기술적 여건이 구비되는 시점까지 중앙정부의 사업추진이 필요할 수 있

다. 이러한 사업의 경우 지방정부가 전문성을 보강하게 되면 사업성격에 따라 지방정부로 이양할 수 있다.

여섯 번째, 사무의 내용으로 구분할 때, 중앙정부는 지방정부의 기능수준에서 자문과 평가의 업무를 수행하여야 한다. 당연 지방정부는 중앙정부의 이러한 기능수행에 협조하여야 한다.

위의 사무분담의 원칙들을 현실에 적용함에 있어 하나의 원칙이 독립적으로 적용되는 경우는 드물다. 현실 적용에서는 위 원칙들에 대한 복합적인 고려가 이루어져야만 한다. 즉, 특정 사업이 중앙정부의 사업인가 또는 지방정부의 사업인가를 결정할 때에는 위 원칙들을 모두 고려하여 결정이 이루어져야한다.

나. 재정분권의 원칙

정부 간 재정분권은 2005년 획기적인 전환을 맞이하였다. 긍정적인 기대와 우려가 아직 교차하고 있지만 지방정부의 권한을 강화하는 실질적인 조치가 될 수 있다는 점에서 환영할만한 변화이다. 재정분권의 원칙도 역시 몇 가지로 정리하여 보았다.

첫째, 중앙정부의 사무는 중앙정부에서 재정책임을 지방사무는 지방정부가 재정책임을 지도록 하는 것이 기본적 원칙이다. 단, 중앙사무의 경우 지방정부의 도덕적 해이를 우려하여 일부 지방정부의 재정분담을 요구하고 있다. 현실적 이유가 인정된다 하여도 중앙정부는 사무를 지방정부가 수행할 때 재정적 책임까지 분담하게 하는 것은 주의가 필요하다. 지방정부의 사무는 지방정부가 재정책임을 지도록 하여야 하지만 지방정부로서는 기초선을 보장하는데 있어 역부족인 경우 중앙정부는 주민의 권리를 보장하기 위하여 일부 재정분담을 할 수 있다. 하지만 중앙정부의 사무에서는 단연코 중앙정부의 재정 부담비중이 높고 지방사무에서는 지방정부의 재정 부담비중이 높아야 한다.

둘째, 사무분권과 재정지원 병행 원칙이다. 사무분권은 이양된 사무를 지방정부가 원활하게 처리할 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 병행하여야 한다. 사무분권에 상응하는 재원확보와 집행을 통하여 재정의 효율성을 높이

는 것이어야 한다. 권한의 이전에 따라 그 권한 행사에 필요한 수단을 갖도록 하는 것은 당연하다.

셋째, 지방정부의 균형적 발전을 지향하며 지역격차로 인한 갈등을 최소화하여야 한다. 중앙정부는 개별 지방정부의 재원을 일정 범위 내에서 보장해 주면서 지방정부간 재정력의 불균형을 시정하고 공공서비스의 양과 질을 일정 수준으로 유지시켜야 할 책무가 있다.

(2) 정부 간 기능재조정의 재조정의 모형

① 정부 간 수평적 협의구조 구축

정부 간 관계의 기능을 재조정함에 있어 근간은 중앙정부와 지방정부의 수평적 협의 기체 구축하는 것이다. 정부 간 관계의 성격에 변화가 필요하다. 독립과 연계, 협력으로 관계 변화를 시도하여야 한다.

정부 간 관계를 모형으로 구분한다면 분리권위형, 포괄권위형, 그리고 중첩권위형으로 구분된다. 우리나라는 전통적으로 정부 간 관계가 포괄권위형이었다. 이러한 유형을 중첩권위형으로 전환하여야 한다.

<표 II-8> 중앙과 지방정부간의 관계 모형 및 특성

	분리권위형	포괄권위형	중첩권위형
상태	- 분리	- 포괄	- 중첩
관계	- 독립적	- 의존적	- 상호의존적
권위	- 독립형	- 계층형	- 협상형
사무분담	- 고유사무 주종, - 기관위임사무 전무	- 고유사무 약세, - 기관위임사무 주종	- 고유사무 강세, - 기관위임사무 약세
재정관계	- 독립적, 재정의 완전 분리	- 종속적, 재정의 종속	- 협조관계적, 재정의상호의존성
인사관계	- 독립적, 인사권의 완전 분리	- 종속적, 인사권의 종속	- 인사권의 분리 및 상호교류

자료: 조창현(2005), p.89, 정경희 외, 2006: 109에서 재인용.

중첩권위형은 중앙과 지방정부의 관계가 경쟁적이거나 또는 종속적이지

닌 상호의존적인 관계를 갖는다. 이 모형의 특징은 정부운영의 근본적인 영역에는 중앙정부와 지방정부의 기관과 공직자들이 동시에 관여하며 한 정부의 자치권 또는 재량권의 영역이 상대적으로 제한되어 있다는 점이다. 또한 한 정부나 또는 관료에게 허용되는 권력이나 영향력은 매우 제한적이고, 협력과 경쟁의 권력관계를 갖는다는 특징도 갖는다. 따라서 권력이 제한되고 분산되어 있으며, 협상적인 정부 간 관계를 유지하는 경우에 해당된다.

정부 간 관계의 중첩권위형은 지방정부의 국정참여 보장에 의해 실현된다. 지방정부 국정참여 보장은 지방정부가 지방분권개혁에 주체적으로 참여할 기회를 제공하고 지방분권개혁 이후 중앙과 지방이 국정운영의 동반자로서 상호협력 할 새로운 ‘정부간관계(InterpGovernment Relationship: IGR)’의 틀을 만드는 제도혁신을 의미한다.

우리나라에서는 정부 간 관계의 보수적 관점이 유지되어 왔으며 정부 간 관계 개선과 관련하여 기존 제도의 개선 요구로부터 지방자치단체 협의체의 활용, 시도지사들의 국무회의 참석, 대통령과 지방자치단체장들의 주기적 회동, 광역 단위의 지방대표들로 구성된 가칭 ‘국가균형원’ 설치, 그리고 상원의 설치 주장에 이르기까지 다양한 방안들이 제시된 바 있다. 관건은 지방정부와 중앙정부의 상시적인 수평적 논의구조를 운영하는 것이다.

본 연구에서는 청소년 복지서비스의 중앙정부와 지방정부간의 부문별 업무이관과 수평적 연결을 통한 전달체계의 효율화를 달성하고자 한다.

4. 청소년복지서비스 전달체계 모형개발

위의 청소년복지서비스 전달체계에 대한 이론적 논의에 따른 본 연구의 청소년복지서비스 모형 개발은 다음과 같이 접근하였다.

본 연구에서 주로 사용하고 있는 청소년복지서비스에 대한 설명은 생태학적 접근 이론, 거버넌스 이론, 조직효율성 이론과 분권이론이다.

그 이유는 본 연구의 목적이 청소년복지서비스 전달체계에 대한 개선에

있으며, 전달체계는 구조적으로 두 가지 측면을 고려해야 하기 때문이다.

첫째는 청소년복지서비스 행정체계에 대한 개선이다.

행정체계에 대한 개선은 청소년복지서비스를 기획하고, 지시하며, 서비스를 지원 및 관리하는 것에 대한 것을 의미한다. 즉, 청소년에게 필요한 서비스를 국가적 차원에서 다루는 것을 말한다.

현재 청소년복지서비스는 매우 복잡하게 만들어지고 있다. 특히 기능적으로 분류된 정부부처는 대상으로 구분되고 있는 청소년에 대해 거의 모든 부처에서 청소년복지서비스 사업을 만들고 있으며, 이를 집행하고 있다. 이 결과 청소년복지서비스의 체계화나 효율화는 거의 이루어지지 않고 있다. 반면에 국가는 이 문제에 대한 해결방안으로 제도적으로 ‘청소년정책관계기관협의회’를 두고 있다.

그러나 ‘청소년정책관계기관협의회’의 실효성은 거의 없다. 다음 장에서 제시될 정부부처별 청소년복지서비스관련 사업, 직무, 예산을 보면 업무영역의 중복성, 예산 비효율성 등이 그대로 남아 있음을 알 수 있다.

이러한 현상은 궁극적으로 현재의 중앙정부차원의 전달체계가 부처의 영역성과 이기성비효율적임을 의미하여 이를 해결하기 위한 새로운 전달체계 모형을 구축할 필요가 있다.

둘째는 집행체계의 개선이다.

집행체계는 수혜자인 청소년에게 직접 서비스를 전달하는 과정으로서 행정체계상으로 보면 지자체이며, 구체적으로는 읍면동 사무소 또는 지자체 청소년대상 복지서비스 전달 시설이 여기에 해당한다.

현재 지자체에서 이루어지는 청소년복지서비스는 그 성격에 따라 공적부조와 사회서비스로 구분된다. 청소년분야의 공적부조는 현물급여, 대인서비스, 교육지원 등 기초복지서비스이며, 사회서비스는 청소년수련활동, 상담서비스, 가출보호 등 다양하게 이루어지고 있다.

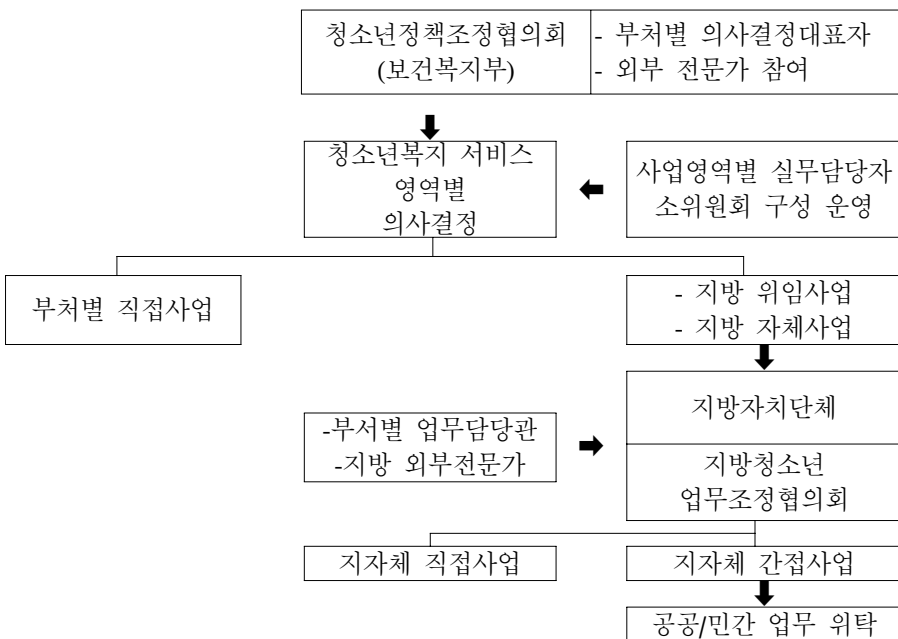
그러나 여기에서도 사회서비스의 경우 두 가지 문제점이 발생하고 있다. 하나는 정부와 민간의 사회서비스 중복성 문제이다. 이것은 중앙정부에서 조정되지 않고 전달되는 서비스 내용이 지방정부에서도 그대로 나타나는 현

상이다. 예를 들면 교육과학기술부의 지역교육청에서 제공하는 학생수련활동과 지자체가 제공하는 청소년수련활동, 보건복지부에서 제공하는 방과후 아카데미나 공부방과 교육과학기술부의 방과후 학교 운영 및 평생교육지원센터 운영 등이 있다.

다른 하나는 중앙부처별 개별전달체계가 없는 경우 지자체에 청소년복지담당부로 업무지시가 내려오는 경우다. 예를 들면 법무부의 청소년폭력방지 관련 업무와 보건복지부의 청소년보호관련업무, 농수산부의 농어촌청소년지원사업과 보건복지부의 특별청소년지원, 문화체육관광부의 청소년축제나 게임사업과 보건복지부의 청소년문화사업 등이 있다.

이 경우는 청소년복지담당부서의 업무폭주 및 내용이 다른 업무의 수행능력 부족 등으로 업무역량의 한계문제가 발생한다.

이상과 같은 청소년복지서비스 전달체계의 구조적 문제를 해결하기 위하여 다음과 같은 전달체계모형을 제시한다.



[그림 11-3] 정부 및 지방자치단체 전달체계 이론 모형

위의 이론모형은 중앙정부차원에서는 사업내용에 대한 검토와 협력을 청

소년복지서비스 영역별 부처간 소실무위원회를 통한 검토 및 이를 기준으로 외부전문가가 참여한 거버넌스 조정위원회를 통해 부처간 이기적 의사결정을 조정할 수 있다.

지방정부차원에서도 업무조정협의회를 주무부서와 외부전문가가 참여한 거버넌스 조정협의회를 통하여 사업의 성격에 따라 직접수행사업과 위탁사업으로 구분함으로써 업무담당자의 업무효율화를 추진하고 지역청소년 자원을 활용한 네트워크서비스 효율화를 가능하다.

Ⅲ. 정부의 청소년복지서비스 전달체계 현황 분석

1. 청소년복지서비스 전달체계 관련 법·제도 구축 현황
2. 정부의 청소년복지서비스 전달체계 현황
3. 정부의 청소년복지서비스 전달체계 현황 분석 소결

Ⅲ. 정부의 청소년복지서비스 전달체계 현황 분석

1. 청소년복지서비스 전달체계 관련 법·제도 구축 현황

1) 청소년복지서비스 협력체계 구축 관련 법 제도 현황

우리나라의 공적 사회복지행정을 담당한 중앙부서의 변천을 보면 1948년 정부수립과 동시에 사회부가 발족되었으며 그 이듬해에 사회부의 기능 중 보건에 관한 사항을 분리하여 보건부가 신설되었다. 그러나 1955년 정부의 조직 통폐합 작업에 따라 보건부와 사회부가 보건사회부로 개편되었고, 1994년에는 보건사회부를 보건복지부로 개칭하여 그동안 30여회의 직제 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 이하부터는 주로 공공부조와 사회복지서비스 부문과 관련되는 전달체계를 언급하고자 한다.

한편 정부는 1990년 사회복지정책실을 신설하여 종전의 사회국과 가정복지국을 각각 사회복지심의관과 가정복지심의관으로 개편하였다. 사회복지심의관 내에는 가정복지과, 노인복지과, 아동복지과, 부녀복지과 4개과를 두고 있다. 최근 2002년 보건복지부는 보육과 및 의료급여과를 신설하고 지역보건정책과를 공공보건과로 개편하였다.

지방정부 차원에서 공적 사회복지 전달체계를 담당하는 조직은 행정자치부의 지방조직인 특별시(광역시)·도 단위의 보건사회국(혹은 사회복지국)이나 가정복지국 혹은 IMF 이후 지방자치단체의 구조조정에 따라 복지과 환경, 보건, 여성 관련 부서들을 통합하여 자치단체별로 그 명칭을 달리하여 운영되고 있다.

그리고 행정자치부의 지방 하위조직인 시·군·구 단위에는 보건사회국(시민국)내에 사회(복지)과 혹은 가정복지과 산하에 사회(복지)계, 가정복지계, 부녀복지계, 청소년복지계 등이 설치되어 있으며, 이중 가정 복지계가 보건복지부나 시·도의 가정복지국에서 시달된 업무지침을 받아 사업을 시행하고 필요한 업무는 다시 일선조직인 읍·면·동 단위의 사회(복지)계나 소속 사회복지

지 전담공무원으로 이어진다.

또한 사회복지행정 부서의 업무를 보조하며 그 자문에 응하는 심의기관으로서 중앙정부 차원에서 국무총리실 산하에 노인복지대책위원회와 보건복지부 산하에 사회복지위원회, 아동복지위원회, 모자복지위원회와 보건복지부 산하에 사회복지위원회, 아동복지위원회, 모자복지위원회, 장애인복지위원회, 국민기초생활보장위원회 등이 있다. 지방정부차원에서 시·도나 시·군·구는 보건복지부 산하의 위원회와 유사하며, 읍·면·동 산하에는 자원봉사자인 복지위원회, 국민기초생활보장위원회 등이 있다. 복지위원과 아동위원은 그 관할 구역안의 저소득자나 아동에 대하여 항상 그 생활 상태 및 가정환경을 상세히 파악하고, 이들의 복지에 관하여 필요한 원조와 지도를 행하며, 사회복지 전담공무원이나 아동복지지도원 및 행정기관과 협력해야 한다.

청소년복지서비스 전달체계에 있어서 중요한 문제점 중의 하나인 정부부처간 업무내용의 중복성과 산발적 집행 문제점은 오랜 기간 동안 해결되지 않고 있는 사안이다.

이 문제를 해결하기 위하여 국가는 부처간 업무협력, 조정 위원회를 들 수 있도록 제도화하고 있다. 그러나 여전히 이 문제는 해결되고 있지 않으며, 이는 제도적인 문제라기 보다는 다른 측면에서 이해되어야 할 것으로 보여진다.

현재 청소년복지서비스의 효율화를 위한 정부부처간 업무 및 사업을 조정하거나 협의 하도록 제도화 한 법규는 크게 세 가지로 볼 수 있다.

첫째는 청소년기본법으로 청소년분야의 중요한 사업을 집행하기 전에 타 부처와 의 이견을 사전 조율할 수 있도록 ‘청소년정책 관계 기관 협의회’를 운영하도록 하고 있다. 이 협의회의 출발은 과거 ‘청소년대책협의회’로 볼 수 있다. 그리고 최근에는 ‘청소년특별회의’를 운영토록 하여 중요한 청소년 사업 등에 대해서는 빠른 의사결정과 집행을 할 수 있도록 하고 있다.

세부적인 내용은 다음과 같다.

청소년기본법 제10조 (청소년정책 관계기관 협의회) ①청소년정책에 관한 관계기관간의 연계·조정과 상호협력을 위하여 보건복지가족부에 관계기관의

공무원 등으로 구성되는 청소년정책 관계기관 협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.

②협의회는 다음의 사항을 협의한다.

1. 2 이상의 행정기관에 관련되는 청소년정책의 조정에 관한 사항

2. 여러 부처가 협력하여 추진하여야 하는 청소년정책에 관한 사항

③협의회의 구성·조직 그 밖의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

동법 시행령 제3조 (청소년정책 관계기관 협의회의 구성 및 운영) ①법 제10조의 규정에 의한 청소년정책 관계기관 협의회(이하 "협의회"라 한다)는 위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

②협의회의 위원장은 보건복지가족부 장관이 되고, 협의회의 위원은 기획재정부차관·교육과학기술부차관·법무부차관·행정안전부차관·문화체육관광부차관·지식경제부차관·보건복지가족부차관·노동부차관·여성부차관·경찰청장과 그 밖에 관계중앙행정기관의 차관 또는 그 밖의 이에 상당하는 지위를 가진 자 중에서 당해 기관의 장이 지명하는 자로 구성한다.

③협의회의 위원장은 협의회를 대표하고 업무를 통할한다.

④협의회의 회의는 협의회의 위원장이 소집하고, 재석위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤청소년정책에 관한 전문적인 사항을 조사·연구하기 위하여 협의회에 5인 이내의 전문위원을 둘 수 있다.

⑥협의회의 사무를 처리하기 위하여 협의회에 간사 1인을 두며, 간사는 보건복지가족부 소속공무원중에서 협의회의 위원장이 지명한다.

둘째는 아동복지법으로 '아동정책조정위원회'를 두고 있다. 여기에서도 위와 마찬가지로 여러부처의 관계기관 실무자들이 업무를 협의한 후 이를 위원회를 통해 결정하고 있다.

세부내용은 다음과 같다.

아동복지법 제4조의2 (아동정책조정위원회) ①아동의 권리증진과 건강한 출생 및 성장을 위하여 종합적인 아동정책을 수립하고 관계부처의 의견을

조정하며, 그 정책의 이행을 감독하고 평가하기 위하여 국무총리소속하에 아동정책조정위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

②위원회는 다음 각호의 사항을 심의·조정한다.

1. 아동정책 및 아동의 권리증진의 기본방향에 관한 사항
2. 아동정책의 개선과 예산지원에 관한 사항
3. 아동정책에 관한 관련 부처간 협조 사항
4. 아동관련 국제조약의 이행 및 평가·조정에 관한 사항
5. 그 밖에 위원장이 부의하는 사항

③위원회는 위원장을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 국무총리가 되고 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 기획재정부장관·교육과학기술부장관·법무부장관·행정안전부장관·문화체육관광부장관·지식경제부장관·보건복지가족부장관·노동부장관·여성부장관
2. 아동관련 단체의 장이나 아동에 대한 학식과 경험이 풍부한 자중 위원장이 위촉하는 15인 이내의 위원

④위원회는 제2항제4호의 규정에 의한 국제조약의 이행확인을 위하여 필요한 업무를 관계 전문기관 또는 단체에게 위탁할 수 있다.

⑤위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 관계행정기관에 대하여 그 소속 직원의 출석·설명과 자료의 제출을 요구할 수 있다.

⑥제1항 내지 제3항에서 정한 것외에 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

동법 시행령 제1조의7 (아동정책실무위원회) ①위원회의 심의안건에 대한 사전심사 및 관계부처의견 등을 조정하기 위하여 위원회에 아동정책실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)를 둔다.

②실무위원회는 위원장을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.

③실무위원회의 위원장(이하 "실무위원장"이라 한다)은 보건복지가족부 장관이 되며, 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 법무부, 행정안전부, 문화체육

관광부, 지식경제부, 보건복지가족부, 노동부, 여성부, 국토해양부, 국무총리실, 경찰청, 소방방재청, 식품의약품안전청의 국장급 공무원 중에서 해당 기관의 장이 지명하는 자 각 1명

2. 아동에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 실무위원장이 위촉하는 자

④실무위원회의 운영을 위하여 필요한 경우에는 아동권리분과, 아동안전분과, 빈곤아동분과 등 분야별로 분과위원회를 둘 수 있으며, 아동정책 등에 관한 사항을 조사·연구하기 위하여 실무위원회에 5인 이내의 전문연구원을 둘 수 있다.

셋째는 청소년보호법으로 ‘청소년보호위원회’를 설치 운영하고 있다. 청소년보호위원회에서는 이와 직간접으로 관련된 타정부부처인 경찰, 검찰, 법무부, 시민단체 등 다양한 분야의 전문가들이 참여하여 청소년보호관련 업무사항을 결정한다.

넷째는 청소년활동진흥법에 있는 ‘청소년활동진흥협의회’로써 청소년의 학교외 활동과 관련된 전문가 협의체이다.

<표 III-1> 정부의 협의조정기구 근거법령

근거 법령	조정기구명
청소년기본법	청소년정책 관계기관 협의회, 지방청소년육성위원회, 청소년특별회의, 한국청소년단체협의회, 지방청소년단체협의회
아동복지법	아동정책조정위원회 (시행령) 아동정책실무위원회
청소년보호법	청소년 보호위원회
청소년활동진흥법	청소년활동진흥협의회 (시행령) 지방청소년활동진흥협의회

2) 소외 청소년복지서비스 제도 현황

현재 청소년복지서비스 담당 주무부서인 보건복지부 아동·청소년정책실에서 소외청소년을 대상으로 제공하고 있는 주요서비스를 보면 다음과 같다.

(1) 위기청소년사회안전망(CYS-Net)

위기청소년사회안전망 구축은 가정 해체, 학교부적응, 폭력, 학업중단, 가출 등으로 인한 위기청소년⁸⁾ 42만명, 방치할 경우 심각한 위기에 빠질 가능성이 있는 결손가정 자녀, 학습부진아 등 중 위험군 청소년 126만 명에 대한 지역사회 지원서비스 체계의 미흡에 대응하기 위하여 국가차원의 사회안전망이다(박금렬, 2008).

이것은 지역사회 내 개별화, 파편화된 위기청소년 지원서비스를 통합하여 상담·보호·의료·자립 등을 원스톱으로 제공하는 위기청소년 사회안전망(CYS-Net, Community Youth Safety-Net)구축·운영으로 청소년전화 1388 통합 및 청소년동반자 프로그램 운영 등이 있다.

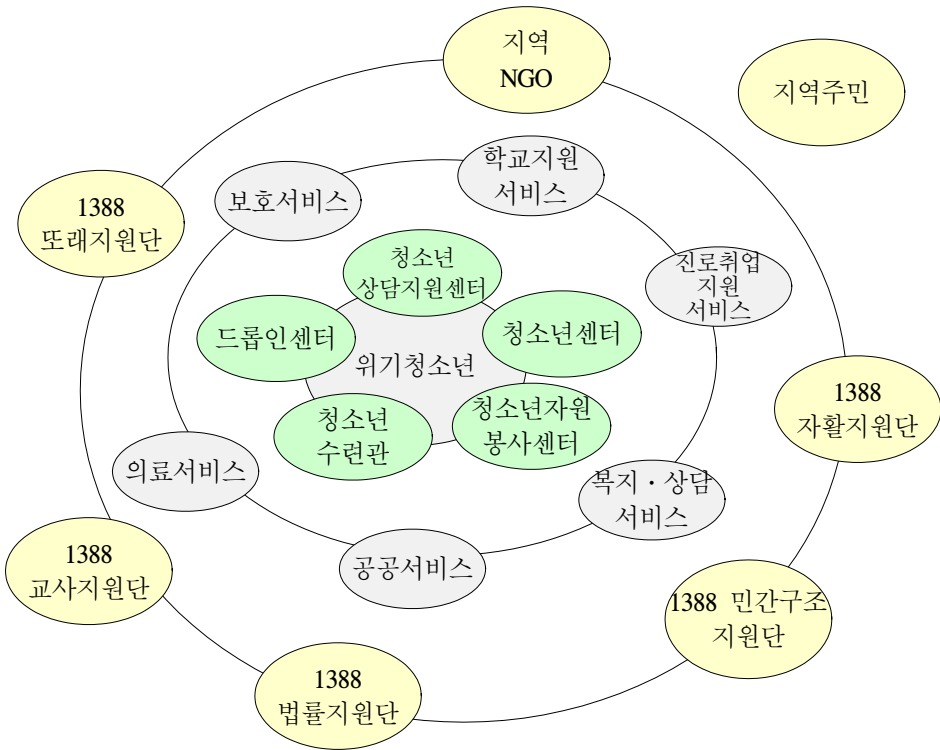
먼저, 정부의 위기청소년 지원 현황을 보면 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 위기청소년지원현황

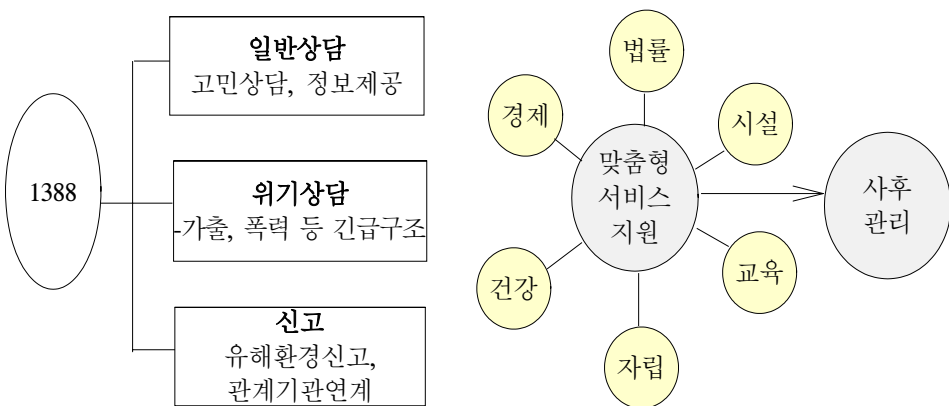
구분	상담 및 정서적 지원	사회적 보호	기초 생활 및 경제적 지원	교육 및 학업지 원	자활 지원	의료 지원	법률자 문 및 권리구 제지원	여가 및 문화활 동지원	합계
2006년	143,490	8,365	14,860	1,957	495	1,406	918	2,166	173,657
2007년	303,356	25,176	55,035	6,986	2,463	4,902	1,800	13,093	434,711

다음으로 상담·구조·보호·의료·자활지원 등 맞춤형/원스톱 서비스 체제로 개편하여 청소년의 이용 편리성 및 서비스 제공하는 체계로는 위기청소년발견(청소년전화 1388)→상담·지원(시도 및 시군구 청소년 상담지원센터)→사후관리(청소년동반자) 으로 시도 청소년 상담지원센터 및 시군구 청소년지원센터가 지역사회 내 서비스 제공 허브기관으로서 역할 담당하고 있다.

8) 위기청소년(youth at-risk): 학교·가정생활에 어려움을 가져 장래 사회에 온전히 기여하기 힘들 것으로 예상되는 청소년.



[그림 III-1] 지역사회 위기청소년 추진 체계도



[그림 III-2] 위기청소년 운영 과정

(2) 특별지원 대상 청소년 전달체계

특별지원대상청소년제도란 ①가출, 범죄·폭력피해 등 위기상황에 노출되어 사회경제적 지원이 필요한 청소년(대상)중, ②다른 법 및 제도를 통하여 지원을 받지 못하는 한계를 극복하면서(보충성), ③필요한 내용을 직접 지원함으로써(직접지원, 시설보장과의 차별성), ④가정, 학교, 사회복귀를 통하여 궁극적으로는 자립 및 청소년 건강성장(운영목표)토록하는, ⑤청소년 중심적 복지지원서비스(내용)으로 정의되고 있다.

이 제도는 기존의 지원체계에서 제외되고, 지체, 장애에 처한 위기청소년을 위한 제도로써 수혜계층의 선택권이 존중된다.

특별지원대상청소년은 청소년이 조화롭게 성장하고 정상적으로 생활하는 데에 필요한 기초적인 여건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적 지원이 필요한 청소년 중 다른 제도 및 법에 의하여 지원을 받지 못하는 자를 말하며, 구체적으로는 9살 이상 18세 이하인 청소년 중 ①가출, 범죄·폭력피해 및 사회적 차별 등으로 위기상황에 처한자로서 사회적응과 자립을 위하여 특별한 지원이 필요한 청소년.

②[초·중등교육법] 제 2조에 따른 학교에서 학업을 중단한자로서 제 1호에 해당하지 아니하는 청소년,

③보호자가 없거나, 실질적으로 보호자의 보호를 받지 못하는 청소년,

④예방적·회복적 보호지원 대상자 중에서 특별히 지원이 필요한 자로서 제 1호에 해당되지 아니하는 청소년.

⑤그 밖에 대통령령이 정하는 특별한 지원이 필요한 청소년 중에서 선정.

특별지원대상 청소년지원 신청절차는 지역사회 청소년통합지원체계(CYS-Net)에 따라 지원서비스를 제공받고 있는 청소년 중에서 특별 지원대상 청소년에 해당시,⁹⁾ 청소년 본인이나 보호자, 청소년지도사, 청소년상담사, 사회복지사가 신청하거나, 시도지사 소속 공무원이 신청할 수 있다.

특별지원청소년에 대한 지원내용은 다음과 같다.

9) 청소년상담지원센터 또는 쉼터의 자체 제공서비스(고유서비스)가 종료된 시점을 기준으로하며, 청소년상담지원센터의 경우 상담종결, 위기개입 등을 지원을 받은 청소년, 청소년쉼터의 경우에는 퇴소청소년이 그 대상이 될 것임.

- ①생활, 청소년이 일상생활을 유지하기 위하여 필요한 의·식·주 등 기초생계비와 숙식제공, 서비스지원
- ②건강, 청소년이 신체·정신적으로 건강하게 성장하기 위해 요구되는 요양급여 비용 및 서비스지원
- ③학업, 청소년이 계속적인 학업을 수행하기 위하여 필요한 교육비용 및 건전육성을 위한 서비스지원
- ④자립, 청소년이 지식·기술·기능이나 능력을 함양하여 사회의 한 구성원으로서 자립하는데 필요한 비용 및 서비스지원
- ⑤상담, 청소년의 건강한 발달을 도모하기 위한 심리·사회적 측면의 상담을 지원하는데 필요한 비용 및 서비스지원
- ⑥법률, 폭력이나 학대 등으로 위기상황에 있는 피해청소년의 위기극복 등에 필요한 소송비용 및 법률적 서비스 지원
- ⑦활동지원, 청소년복지심의위원회가 청소년의 건전한 성장을 위하여 필요하다고 인정하는 청소년 활동비용 및 서비스지원

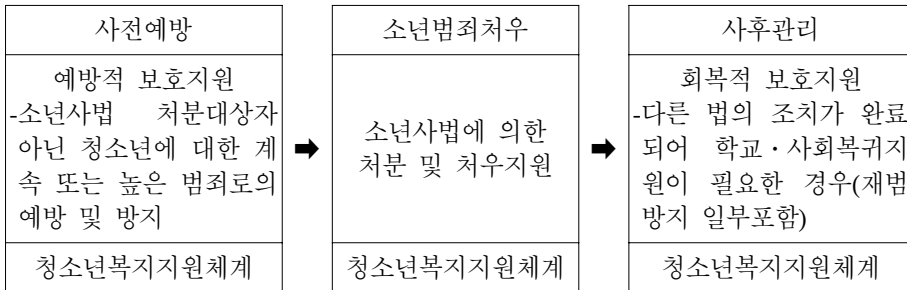
이 경우 전문가의 의한 사례관리자 지정운영된다. 사례관리자는 지원대상 1인별 지정하며, 사례관리자의 임무는 대상 청소년에 대한 상담 및 지원, 대상청소년의 특별지원내용변경, 지원기간종료 및 연장에 관한 의견제출, 그 밖에 특별지원대상 청소년의 건강한 성장을 위한 조언, 청소년 동반자 등 찾아가는 서비스 제공에 대한 근거 마련·현장상담·지원(제30조), 일부의 경우 비용징수 가능: 해당 청소년의 친권자나 부양의무자에게 부양능력이 있는 경우 심의위원회의 심의를 거쳐 지원비용의 일부 및 전부 징수.

(3) 예방적·회복적 보호지원(교육적 선도)

예방적·회복적 지원¹⁰⁾은 일탈·비행청소년의 범죄예방 뿐만 아니라 학교·사회복귀(제도운영목적, 단기)를 위하여 다른 법 및 제도에서 운영 중인 것을 보완하고, 청소년 권리를 존중하는 방식(동의절차)으로 청소년 건강성장(청

10) 소년사법, 관계부처의 고유영역을 존중하는 범위 내에서 일탈·비행청소년을 위한 과 정 중심적 청소년복지지원체제로 재정립하고자 현행 “교육적 선도”규정을 예방적·회 복적 보호지원의 보완하고 있다.

소년 정책의 목표, 장기)을 위한 청소년 중심적 복지지원서비스이다.



[그림 III-3] 예방적·회복적 보완지원 전달체계

예방적·회복적 지원 대상청소년은 비행·범죄 경험이 있거나 위험이 있는 청소년을 중심으로 본인 또는 보호자, 학교장, 소년부판사, 보호관찰소원장의 신청을 통하여 일탈 → 비행→범죄의 순으로 고위험군 고려하여 선정하며, 비행·범죄 예방과 사회복귀 지원을 목적으로 한다.

<표 III-3> 예방적·회복적 지원 대상 선정 절차

구분	예방적 보호지원	회복적 보호지원
신청	본인, 보호자, 학교장	학교장, 소년부판사(결정), 보호관찰소의 장, 소년원장
대상	일탈·비행위험이 있는 청소년	비행·범죄의 경험이 있는 청소년
목표	비행·범죄예방, 학교·사회복귀지원	비행·범죄예방, 학교·사회복귀지원

예방적 보호지원은 일상생활에 적응하지 못하여 비행·일탈을 저지른 청소년(소년법 적용 청소년 제외), 일상생활에 적응하지 못하여 전문가의 상담 등 가정이나 학교 외부의 교육적 도움이 필요한 청소년을 대상으로 한다.

회복적 보호지원은 학교폭력 피해 및 가해 청소년(청소년 동의), 보호처분 청소년, 보호관찰 청소년(청소년 동의), 소년원 퇴원 또는 가퇴원하는 보호

소년(청소년 도우미)을 대상으로 한다.

예방적·회복적 지원 내용은 전문가(청소년 상담가, 회복안내인 등)를 통한 상담, 교육, 자원봉사, 수련, 체육, 단체활동 및 조정, 중재, 회합 등 중에서 서비스 대상에 대한 사정 및(상호간) 탐색과정에서 최종결정하고, 원칙적으로 사례관리 중심으로 운영한다.

2. 정부의 청소년복지서비스 전달체계 현황

1) 중앙정부의 청소년복지서비스 현황

중앙정부의 부처별 청소년복지서비스 현황은 크게 두가지 측면에서 분석해 볼 수 있다.

첫째는 정부의 각부처 별 업무분야에 대한 비교분석을 통한 관련업무의 협력가능성을 분석한다. 2008년 현재 청소년복지서비스와 관련해서 주무부처는 보건복지가족부이며, 주무부서는 아동청소년정책실에서 주요 업무를 수행한다.

따라서 타부처의 업무내용을 분석함에 있어서 그 기준을 보건복지가족부의 중심업무를 기준으로 설명하며, 크게 4가지 분야 ① 보호분야 ② 복지분야 ③ 활동분야 ④ 교육분야 로 구분하여 설명한다.

둘째는 정부의 각부처가 현재 시행하고 있거나 집행하기 위하여 예산계획을 수립해 놓은 사업을 중심으로 업무조정과 사업의 중복성을 분석할 수 있다. 이것은 개별사업단위에 대한 분석으로 부처별 사업내용의 중복성과 특수성을 제시토록 한다.

기타 분석으로는 소외청소년만을 대상으로 하는 보건복지 가족부의 세부과제를 분석한다.

(1) 정부 부처별 청소년 관련 업무 분장 비교 분석

① 보호분야 관련 업무

정부부처의 청소년 보호분야 관련 업무부처는 보건복지가족부, 교육과학기술부, 법무부(검찰청, 경찰청)를 중심으로 이루어져 있다. 보건복지가족부는 청소년유해환경, 유해매체, 자활지원, 성보호이며, 교육부는 학생건강과 안전, 법무부는 선도보호, 보호관찰, 비행청소년제도, 소년범죄관련 등이다.

<표 III-4> 정부부처별 보호분야 업무분장 내용

담당부처	주무부서	세부내용
보건복지가족부	아동청소년 복지과	연말연시 청소년 선도 및 격려 사업
	아동청소년 상담자활과	가출청소년의 보호·지원 청소년쉼터(일시, 단기, 중·단기)의 운영·지원 가출청소년의 상담·치료 및 재활 프로그램의 개발·보급 아동 학대의 예방 및 학대받는 아동의 보호에 관한 사항 폭력·학대 등으로 피해를 입은 청소년 및 가해 청소년의 상담·치료 및 자립 지원
	아동청소년 보호과	아동청소년 보호 및 안전에 관한 종합계획의 수립·시행 아동안전 관련 업무 관계부처 간 조정 아동안전사고 예방을 위한 교육 및 홍보 실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 사항 청소년 유해환경 실태조사 및 연구 청소년 유해환경에 대한 점검·단속의 총괄 「청소년보호법」 위반 과징금제도 운영에 관한 사항 아동청소년보호 관계자 교육 및 단체협력에 관한 사항 청소년 유해환경감시단 지정·운영에 관한 사항 시민단체 등의 아동청소년보호활동 및 특성화사업 지원 등에 관한 사항 청소년보호위원회 운영에 관한 사항 청소년보호중앙점검단 운영에 관한 사항 청소년 유해약물·유해물건·유해업소·유해행위 등 생활환경 정화·개선계획의 수립·시행

담당부처	주무부서	세부내용
		청소년 유해약물·유해업소 등 유해환경 규제 청소년 유해약물의 사용 및 유해행위 예방을 위한 교육·홍보·유해약물 등 중독청소년 지원 청소년 유해업소의 자체정화·개선활동 지원 청소년 비행·폭력 예방 및 선도에 관한 계획의 수립·시행 비행·폭력 등을 행한 일탈청소년의 선도·보호를 위한 프로그램 개발·보급 비행·폭력 등을 행한 일탈청소년에 대한 교육적 선도 청소년선도심의위원회의 구성·운영 청소년 후견인 제도의 운영 비행·폭력 등을 행한 일탈 청소년을 위한 선도시설의 설치·운영 및 지원 아동안전 관련 업무의 부처간 협의 조정 아동안전사고 예방을 위한 교육 및 홍보
	아동청소년 매체환경과	아동청소년 유해매체물 환경개선에 관한 기본계획의 수립·시행 청소년 유해매체물에 대한 규제 시행 청소년 유해매체물에 대한 조사연구 및 제도개선 청소년 유해매체물 심의기준 및 결정·고시에 관한 사항 청소년 유해매체물 심의기관과의 업무협조에 관한 사항 청소년 유해간행물 등의 표시·포장·전시·진열·판매금지 지에 관한 사항 음반·음악파일에 대한 청소년 유해성 심의 및 모니터링에 관한 사항 청소년 유해 외국매체물의 국내유통 차단에 관한 사항 청소년 유해매체물의 자율규제에 관한 사항 청소년 유해매체물에 대한 감시 및 대책 수립 청소년 유익매체 증진사업에 대한 지원 청소년 유해매체물로부터 청소년을 보호하기 위한 교육·홍보 및 인터넷 등 유해매체물 중독청소년 지원
	아동청소년 성보호과	아동청소년의 성보호를 위한 시책의 수립·시행 아동청소년 성보호 실태에 관한 조사·연구 아동청소년 대상 성범죄자 신상정보의 등록 및 등록정보의 열람제도 운영에 관한 사항

담당부처	주무부서	세부내용
		아동청소년 대상 성범죄자의 취업제한제도 운영에 관한 사항 아동청소년 대상 성범죄자에 대한 계도·교육에 관한 사항 아동청소년 대상 성범죄자에 대한 재범방지대책 수립 및 시행 성범죄 피해 아동청소년의 치료·재활프로그램 개발·보급 아동청소년 성보호 전문지도자 양성·보급에 관한 사항 성범죄 피해 아동청소년의 사회복귀 지원에 관한 사항 아동청소년 성범죄 가해 청소년의 치료·재활에 관한 사항 아동청소년 성문화 개선 사업의 지원에 관한 사항 아동청소년 성보호의식 확산을 위한 대국민 교육·홍보에 관한 사항
교육과학 기술부	학생건강 안전과	초·중등학교 폭력예방대책의 총괄·조정 성폭력예방대책의 수립·추진 학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 사항
	범죄예방 기획과	치료감호소·소년원·소년분류심사원·보호관찰심사위원회· 보호관찰(지)소의 조직 및 정원관리에 관한 자료작성 치료감호소·소년원·소년분류심사원·보호관찰심사위원회· 보호관찰(지)소의 시설 및 장비에 관한 사항
	사회보호 정책과	청소년 비행 관련 원인·실태 분석, 정책연구개발 및 종합대 책의 수립·시행 비행 청소년 선도·교화 관련 청소년 민간단체의 활동 지원 소년법의 선도조건부 기소유예제도에 관한 사항
법무부	소년보호과	소년보호행정에 관한 종합계획의 수립 및 시행 소년보호행정 관계 법령의 입안 및 제도에 관한 조사·연구 소년원·소년분류심사원 소속 공무원의 교육훈련 및 복무감독 소년원·소년분류심사원에 대한 기관평가 및 지도·감독 소년법에 따른 보호소년·위탁소년(이하 이 항에서 "보호소 년등"이라 한다) 및 소년원·소년분류심사원 소속 공무원의 옷·급식에 관한 사항 보호소년등의 보건위생·의료 및 약제에 관한 사항 소년원의 초·중·고등학교 특성화교육과정 운영 및 학사관 리·직업능력개발훈련에 관한 사항 보호소년등의 생활지도·특별활동 및 교육행사에 관한 사항 보호소년등의 분류심사·상담조사 등 청소년 비행진단·예방

담당부처	주무부서	세부내용
		에 관한 사항 일반학교 부적응 학생 등의 특별교육 및 청소년 적성검사 실의 운영 등 청소년의 건전한 육성에 관한 사항 보호소년등의 수용·감호·이송·퇴원·취업알선·사후지도 그 밖의 처우에 관한 사항 보호소년등을 위한 지도위원 위촉 및 활동지원에 관한 사항 보호소년등의 수용 통계 및 교육자료 발간에 관한 사항
	보호관찰과	보호관찰행정 관련 지침의 제정·개정에 관한 사항 보호관찰실시에 관한 사항 사회봉사·수강명령 집행에 관한 사항 판결전조사·환경조사 및 환경개선활동에 관한 사항 보호관찰행정 관련 통계에 관한 사항 한국更生보호공단에 대한 지휘·감독 『보호관찰 등에 관한 법률』 제67조에 따른更生보호사업을 하고자 하는 자에 대한 허가 및 지도·감독 更生보호의 실시에 관한 사항
	구조지원과	범죄피해자 보호·지원에 관한 사항 범죄피해자 보호를 위한 종합계획 및 연도별 시행계획의 수립 범죄피해자 지원법인의 등록·지도·감독 및 지원

② 복지분야 관련 업무

정부부처의 청소년 복지서비스 분야 관련 업무부처는 보건복지가족부, 교육과학기술부, 통일부, 농림수산부 등에서 주로 이루어지고 있다.

보건복지가족부는 주로 권리, 특별청소년지원, 소외청소년지원, 교육과학기술부는 학생장학과 학생복지, 통일부는 북한이탈 청소년 정착지원, 농림수산부는 농어촌청소년 지원 사업을 주요 업무로 하고 있다.

<표 III-5> 정부부처별 복지분야 업무분장 내용

담당부처	주무부서	세부내용
보건복지 가족부	아동청소년 권리과	아동청소년 권리증진, 인권보호에 관한 기본계획의 수립·시행 아동청소년 권리관련 국제협약의 이행 및 국제협력에 관한 사항 아동청소년 권리의 홍보 및 지원에 관한 사항 아동청소년권리 모니터링센터 및 아동청소년권리 옴부즈퍼슨 제도 운영·지원 아동청소년 권익침해와 관련한 조사 및 구제·지원 아동청소년 권리관련 시민사회운동 지원
	아동청소년 복지과	아동청소년복지에 관한 종합계획의 수립·시행 빈곤아동에 대한 보건·복지·문화 등 맞춤형 통합서비스 제공 아동자산형성 지원 등 자립지원을 위한 사항 특별지원청소년에 대한 지원계획의 수립·시행 청소년 우대정책에 대한 교육·홍보 및 시민운동의 지원 청소년증 발급 및 운영 청소년복지·지원업무 종사자 교육·훈련 지역사회 아동의 복지증진에 관한 사항 아동의 급식에 관한 사항 아동의 가정위탁 등 가정보호아동의 지원 및 관리 아동의 입양지원 및 사후관리에 관한 사항 아동입양에 관련된 국제협약에 관한 사항 입양주간 및 입양의 날에 관한 사항 아동청소년복지시설의 지원
	아동청소년 상담자활과	청소년 상담·자활 등에 대한 기본계획 수립·시행 청소년 전화(1388) 운영 한국청소년상담원 및 청소년상담(지원)센터의 지도·감독 청소년상담 및 긴급구조 등 위기관리 업무를 행하는 기관에 대한 지도·지원 청소년상담사의 자격검정·연수 등 민간 청소년상담단체와의 협력 및 지원 비취학·학업중단청소년에 대한 지원

담당부처	주무부서	세부내용
		위기청소년을 위한 사회안전망 구축·운영 및 지원 청소년동반자 프로그램 운영 청소년 상담·자활업무 종사자 교육·훈련 근로·장애·탈북청소년의 자립 및 자활 지원
교육기술 과학부	학생장학 복지과	이공계 대학생 및 대학원생에 대한 무상 국가장학금 지원 기초수급자 장학금 및 지방 인문계 장학금 사업에 관한 사항 인문학 장학금 사업에 관한 사항 자율형 사립학교의 소외계층 학생 장학지원에 관한 사항 국가장학제도 구축에 관한 사항 대학생에 대한 학자금 및 장학금 지원을 위한 종합계획의 수립·추진 학자금대출신용보증기금(이하 이 항에서 "기금"이라 한다)에 관한 사항 대학생 복지에 관한 사항
	교육복지 기획과	초·중등학교 학생복지정책의 총괄 교육복지 5개년 종합계획 수립·추진 교육복지 및 교육격차해소 관련 법령의 제·개정 교육소외 계층 및 지역에 대한 교육지원계획의 수립 교육복지 지원을 위한 정책의 전달체계 구축 교육복지투자 우선지역 지원사업 추진 농어촌교육 지원 관련 각종 시책의 수립·추진
통일부	정착지원과	북한이탈주민의 주거알선 및 생활·의료 보호 북한이탈주민 후원과 관련된 민간단체의 지도·육성 그 밖에 북한이탈주민 사후관리 등 정착지원과 관련된 사항
북한이탈 주민정착 지원사무 소	교육기획과	북한이탈주민의 정착지원금 등의 지급업무
	교육훈련 1과	보호대상자의 심리상담
	교육훈련 2과	분리교육이 필요한 보호대상자의 심리상담

③ 활동분야 관련 업무

정부부처의 청소년 활동서비스 분야 관련 업무부처는 보건복지가족부, 교육과학기술부, 통일부, 문화관광체육부, 노동부 등에서 주로 이루어지고 있다.

그중 보건복지가족부는 청소년수련활동과 참여, 상담 자활, 교류활동, 교육과학기술부는 진로취업, 방과후학교, 노동부는 아르바이트, 진로교육, 통일부는 정착지원, 직업교육 등, 문화관광체육부는 문화활동, 체육활동을 중요 업무로 추진하고 있다.

<표 III-6> 정부부처별 활동분야 업무분장 내용

담당부처	주무부서	세부내용
보건복지가족부	아동청소년 권리과	청소년 특별회의 및 참여위원회 구성·운영 청소년 자원봉사 활동 지원에 관한 사항 청소년 정책참여기구 등의 운영 지원 아동청소년 참여 활성화프로그램 개발·보급 학교교육·평생교육과 연계한 아동청소년 능력개발 프로그램 개발·시행 청소년의 사회진출을 위한 연결서비스 프로그램의 개발·운영 청소년 취업·창업 지원 및 진로 지도에 관한 사항
	아동청소년 역량개발과	아동청소년 역량개발 및 향상에 관한 사항 아동청소년활동 진흥에 관한 사항 아동청소년 활동기반 구축에 관한 사항 한국청소년진흥센터 및 지방청소년활동진흥센터의 설치·운영 지원 지역아동센터, 청소년 방과 후 아카데미, 청소년공부방, 아동복지교사 등 아동 방과후 활동프로그램 개발 및 지원 청소년 수련활동에 관한 사항 청소년수련프로그램·수련사업의 개발·보급 및 평가 청소년수련활동 인증제 운영·관리 청소년의 여가활용 및 문화·예술체험 활성화에 관한 사항 청소년 축제 및 동아리 발굴·지원에 관한 사항 아동청소년 활동 정보제공 지원 청소년지도자 양성에 관한 사항

담당부처	주무부서	세부내용
		청소년지도자 자격검정·연수 및 활동 지원 청소년수련지구의 지정·관리 및 지구조성에 관한 사항 청소년수련시설의 설치·운영 및 지도·점검에 관한 사항 청소년수련시설 운영모델 개발 및 보급 아동청소년 관련 법인·단체의 허가 또는 등록 아동청소년단체 인정기준 마련 및 고시 아동청소년단체 및 단체협의회에 대한 지도·감독 및 전문화·특성화 등을 위한 단체활동 지원 아동청소년관련 기관·단체 종사자 교육·훈련
	아동청소년 교류과	아동청소년의 국제협력에 대한 기본계획의 수립·시행 아동청소년의 국제교류를 위한 프로그램 개발 및 운영 지원에 관한 사항 아동청소년관련 정부·국제기구 협력, 행사개최 및 국제교류에 관한 사항 아동청소년 국제교류 네트워크 구축 및 사후관리에 관한 사항 교포청소년 및 남·북 청소년 교류활동 지원 청소년교류센터의 설치·운영에 관한 사항 세계청소년축제 및 국제청소년 야영대회 개최에 관한 사항 소외계층 아동청소년 해외연수 지원에 관한 사항 청소년 취업관광프로그램 지원에 관한 사항 지방자치단체 및 아동청소년단체의 국제교류활동 지원에 관한 사항
	아동청소년 상담자활과	위기(가능)청소년의 사회진출을 위한 연결서비스 프로그램의 개발·운영 위기(가능)청소년의 취업·창업 지원 등 실업해소에 관한 사항 및 진로 지도 청소년 인턴취업 및 직업 체험 프로그램 운영
	아동청소년 매체환경과	청소년 참여 창작 미디어 지원
	교육과학 기술부	진로취업 지원과 학생 취업활동 및 지원에 관한 사항 대학생 미취업자 취업지원 관련 재정지원사업 기획·추진 산업체 인턴제도의 활성화 사업

담당부처	주무부서	세부내용
노동부		대학생 해외인턴십, 해외봉사 등 핵심인력 해외교류 사업 이공계 졸업자의 실업 및 일자리창출 대책의 수립·추진 대학생 직업기초능력평가에 관한 사항
	학력증진 지원과	방과후학교에 대한 기본정책 수립·추진 방과후학교 운영의 성과분석 방과후학교 프로그램 질의 제고방안 수립·추진 교육소외계층에 대한 방과후학교 지원정책의 수립·추진 방과후활동 관련기관 등과의 연계·협력
	청년고용 대책과	청년고용과 관련된 제도의 운영 및 법령의 제정·개정 청년고용촉진을 위한 대책의 총괄·조정 청년고용촉진을 위한 기업지원제도에 관한 사항 청소년의 건전한 직업관 형성을 위한 직업진로지도 등의 개발·확산 및 홍보·교육 청년층의 학교-노동시장 이행 활성화를 위한 정책의 개발· 시행 청년고용촉진 및 직업진로지도 인프라의 구축에 관한 사항 대학 및 전문계고교의 취업·직업진로지도 활성화 지원 청소년 직장체험 프로그램 등 청소년 취업지원제도의 운영· 관리 글로벌 청년리더 육성전략의 수립·시행 청년층 해외취업 지원에 관한 사항 청년고용지원과 관련된 사업의 성과관리 총괄
	직업체험관 설립운영단	직업체험관 설립·운영에 관한 사업기본계획의 수립·조정 및 관리 직업체험관 설립·운영과 관련된 위원회의 구성 및 운영 지원 직업체험관 전시 및 체험계획의 수립 및 조정 직업체험관 전시체험물의 제작·설치 및 자료 수집에 관한 사항 그 밖에 직업체험관의 설립·운영에 관한 사항
	근로기준과	연소근로자보호에 관한 정책수립 및 제도개선
	근로조건 지도과	연소근로자 근로조건 이행지도

담당부처	주무부서	세부내용
문화체육 관광부	문화정책과	소외계층의 문화향유 증대에 관한 사항
	다문화 정책팀	다문화사회 문화정책에 관한 종합계획의 수립·조정 다문화사회 이해 증진을 위한 홍보에 관한 사항 이민자에 대한 한국어 교육에 관한 사항 이민자의 문화활동 지원에 관한 사항 국민과 이민자간 문화적 소통에 관한 사항 다문화 사회 증진을 위한 문화콘텐츠 자원 개발 다문화 사회의 문화 환경 및 기반 조성
통일부	정착지원과	북한이탈주민의 자격인정 및 직업훈련·취업알선
	교육기획과	보호대상자의 직업훈련 기본계획 수립 및 총괄·조정
	교육훈련1과	보호대상자의 진로·취업 및 진학 지도
	교육훈련2과	분리교육이 필요한 보호대상자의 진로·취업 및 진학 지도

④ 교육분야 관련 업무

정부부처의 청소년 활동서비스 분야 관련 업무부처는 보건복지가족부, 교육과학기술부, 통일부, 법무부 등에서 주로 이루어지고 있다. 보건복지가족부는 학력비인정 비정규학교 운영 등, 교육과학기술부는 학업중단 교육지원, 특수교육, 통일부는 탈북청소년 학력인정 등, 법무부는 법 관련 청소년교육 교재개발 등을 중심 수행업무로 하고 있다.

<표 III-7> 정부부처별 교육분야 업무분장 내용

담당부처	주무부서	세부내용
보건복지	아동청소년 복지과	학력비인정 비정규학교 등의 운영·지원
교육과학 기술부	교육복지 기획과	학업을 중단하기 전의 학생 등에 대한 예방교육에 관한 사항 학업을 중단한 학생 등에 대한 교육지원에 관한 사항 고등학교 입학자격 및 졸업학력 검정고시제도에 관한 사항
	특수교육 지원과	특수교육 발전 기본계획 수립 특수교육 관련 제도 개선

담당부처	주무부서	세부내용
		특수교육 실태조사 실시 및 연차 보고 특수교육 관련 서비스 제공에 관한 사항 장애학생 학업성취도 평가에 관한 사항 통합교육 지원 및 학교 현장 중심의 장애이해교육 계획·수립 특수교육 국가교육과정의 운영지원 장애영아교육 지원 장애인 고등교육 및 평생교육의 지원 중앙특수교육운영위원회 운영 국립특수교육원·국립특수학교·병원학교의 운영지원 특수교육지원센터 운영지원
통일부	정착지원과	북한이탈주민의 학력인정 및 취학·편입학 등 교육 지원
법무부	법문화 진흥팀	법 교육 관련 학교교육과정·교육내용 연구 및 교재·프로그램 개발·보급

(2) 정부 부처별 청소년 관련 사업 수행 현황

2007년 및 2008년도 정부부처별 청소년복지서비스 관련 단위사업 수와 예산을 보면 아래 표와 같다.

청소년복지사업으로 구분에서 교육과학기술부는 정규교육과정을 제외하고 청소년분야 예산, 노동부는 청소년을 대상으로 한 고용, 진로, 직업체험, 직업훈련비용, 문화관광부는 문화, 축제, 게임 분야, 법무부는 보호관찰, 교정교육분야, 여성부는 여자청소년 성관련 사업, 보건복지부는 아동서비스 및 청소년서비스관련 사업 및 예산을 모두 포함한 것이다.

<표 III-8> 부처별 청소년복지서비스 관련 예산¹¹⁾

(단위: 백만원)

부처명	단위사업 수	2007년 사업예산	2008년 사업예산
교육과학기술부	19	626,845	544,786
노동부	15	514,384	530,643
문화관광부	8	51,437	54,820
법무부	8	25,941	37,816
보건복지가족부	10	413,875	455,883
여성부	9	1,019,793	1,359,738
	69	2,652,275	2,983,686

① 보건복지가족부의 주요추진 사업내용

2008년도 보건복지 가족부의 주요사업으로는 아동시설 지원, 가정입양지원, 방과후 활동지원, 장애아동 부양지원, 청소년 사회안전망 구축 사업이 있다. 이중 방과후 활동지원은 과거의 보건복지부와 국가청소년위원회가 동시에 추진하였으며, 지금은 아동청소년정책실에서 통합하여 수행한다.

<표 III-9> 보건복지가족부 주요사업 내용

단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
아동시설 지원	사회보호시스템 강화, 아동들이 쾌적한 환경에 서 생활하도록 지원	- 노후시설 기능보강 - 요보호아동 그룹홈 운영 확대 - 퇴소아동을 위한 자립지원센터 운영 (16개소)	12,270
학대 ·실종아동 보호지원		- 중앙아동보호전문기관운영 - 실종아동보호 및 지원	1,430
가정입양	아동의 가정중심보호 기	- 장애아동입양양육보조금	8,580

11) 부처별 청소년복지서비스 관련예산은 정부 2007년 및 2008년도 예산을 중심을 재구성하였으며, 부처별 구체적인 사업예산은 부록에 수록하였다.

단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
지원	능을 강화	- 입양단체지원 - 입양수수료지원 - 입양아동양육수당지원	
가정위탁 지원	아동의 가정중심보호 기 능을 강화	- 가정위탁아동 상해보험료지원 - 중앙가정위탁지원센터 지원 - 가정위탁 홍보·교육	1,809
아동발달 지원계좌 (CDA)	요보호아동의 자산형성 지원을 통해 빈곤의 대 물림을 방지하고 건전한 사회인으로 육성	- 요보호아동이 보호자, 후원자 등의 후 원으로 일정액을 저축할 경우 저축한 만큼(3만원 범위 내) 국가에서 매칭펀 드(1:1) 지원 - 대상: 요보호아동 0세 -만17세(시설보 호, 가정위탁, 소년소녀가정, 공동생 활가정, 장애인생활시설의 아동)	6,600
방과후 활동 지원	저소득 빈곤아동의 건강 한 사회인 육성	- 지역아동센터 운영 지원 (220만원/개 소.월, 2,088개소) - 수능공부방 운영 지원	26,158
아동의 안 전 및 권리 증진	아동의 안전 및 권리 증 진 도모	- 아동관련행사지원 - 아동권리홍보 및 모니터링 - 아동안전사고예방사업	1,034
희망스타 트지원	사회투자확대를 통한 빈 곤아동의 기회보장	- 취약지역 거주 임산부 및 0-12세 아동 가구를 대상으로 보건·복지·보육 (교육)의 맞춤형 통합서비스 제공	9,849
취약계층 생애주기 별 건강진 단		- 의료급여수급권자(만40세, 만66세) 및 비취학 청소년(만15-18세)의 성별· 연령별 맞춤형 건강진단 및 진단결과 에 대한 사후관리 지원	1,826
정신보건 예방 - 아동청소년 정신보 건	정신건강 수준 향상	- 지역중심의 아동·청소년 정신건강 관리체계 구축 - 아동·청소년 정신건강 조기검진사업	1,080
청소년진 료소치유	정신장애 소아청소년의 학업기능 손실을 예방하	- 치유대안학교 운영 지원 (국립서울병원)	55

단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
대안학교 지원	고 치료효과를 증진하여 사회복귀를 촉진		
장애아동 부양수당		- 기초수급 및 차상위계층 장애아동수 당 지급	23,158
보편형 아동투자 바우처			47,712
청소년후 견인제도			

국가청소년위원회 주요사업 내용(2008년 보건복지부로 이관)

단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
청소년 폭력 및 가출 예방	- 청소년 폭력문제 및 가출예방	- 청소년 폭력예방 전문가 양성을 위한 교육과정 운영 - 폭력피해학생 치유를 위한 방학 중 캠프 운영지원 - 폭력예방 홍보 및 토론회·세미나 - 수련관, 수련원 등 청소년 관련기관 대 상으로 폭력예방 프로그램의 보급용 - 가출예방 홍보 및 광고 등 예방사업 - 청소년 가출분야 민간단체 공동협력 사업	475
청소년 시설 확충사업	- 청소년의 다양한 소질 개발 - 다양한 활동프로그램의 참여기회 제공	- 청소년수련시설 확충(총 72개소) · 청소년수련관 17개소, 문화의집 15 개소, 청소년야영장 3개소, 유스호스 텔 1개소, 청소년수련시설 개보수 36 개 - 공부방 지원(총 348개소)	39,251
청소년 시설 및 단체 지원	- 장애청소년, 부적응청 소년 등 소외청소년에 대한 특수수련활동 제 공	- 한국청소년진흥센터 운영지원 - 지방청소년활동진흥센터 활동지원 - 한국청소년상담원 운영지원 - 국립청소년수련원 지원	28,031

단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
	- 청소년 단체활동 활성화와 건강한 청소년 성장도모 - 청소년문제 사전예방	- 수련시설 지도자 지원 - 수련프로그램운영 및 활성화 지원	
청소년 방과후아 카데미지 원(사회서 비스)	- 안전한 방과후 돌봄·보호환경 조성 - 학업능력향상	- 대상: 맞벌이·한부모·부모의 실직·파산·신용불량 등 경제적 어려움 등으로 방과후 나홀로 있는 청소년 - 시행주관 : 전국 생활권 청소년수련관 또는 청소년문화의 집 - 사업기간 : 연중 상시 실시(일요일을 제외한 토요일 및 방학 중에도 운영) - 사업규모 : 200개소(1개소 최대 60명, 평균 20명 단위 3개반) 운영	15,831
청소년 동반자프 로그램 운영지원 (사회서비 스)	- 위기청소년 역량강화 및 삶의 질 향상	- 지역사회 통합지원체계 내에서 사회적 돌봄을 필요로 하는 위기청소년의 심리·정서적지지 역할과 지역사회 자원과의 연계서비스 제공 - 청소년의 삶의 현장 방문지원 및 환경의 변화 주도	3,215
청소년 사회안전 망 구축	- 청소년가출 사전예방 - 가출 청소년의 선도, 보호, 귀가조치를 지원함 - 국가 및 사회차원의 최소한의 사회안전망 구축을 통해 청소년의 건전육성 도모	- 위기청소년자립준비아카데미 - 청소년상담지원센터가 지역내 위기청소년 구조, 자활을 돕기 위한 One-stop 서비스 제공 - 시도, 시군구 청소년통합지원체계 구축 - 청소년쉼터 운영지원 - 특별지원청소년 서비스제공	12,832
청소년 문화활성 화 지원		- 지자체청소년문화존 운영(약 109개 문화존) - 청소년 동아리 활동 지원 - 청소년 책임기 지원사업 - 청소년활동프로그램 공모지원	7,869
위기청소 년	- 위기청소년 안전망 구축	- 가정복귀, 기존 보호시설 이용이 불가능한 중증 장애 고위험군 청소년 치	4,960

단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
치료재활 지원센터 지원		료·재활을 위한 청소년전문복지시설 설치 - 위기청소년치료재활지원센터 건립을 위한 기본계획 수립 용역비, 토지매입 비, 기본조사 설계비, 실시설계비, 시 설비	

② 법무부의 주요추진 사업내용

법무부 주요 추진사업으로는 보호기관 운영으로 치료감호, 보호관찰 사업
 소년보호사업으로 비행예방과 건전청소년 육성 사업 등이 있다.

<표 III-10> 법무부 주요사업내용

단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
보호기관 운영		- 소년원, 치료감호소, 보호관찰소 기관 시설 유지 및 운영 - 전국조직형태의 보호관찰(지)소 신설 - 치료감호제도발전연구	6,452
소년보호	- 보호소년 수용 및 각종 교육훈련을 통한 사회 복귀 - 일탈 위기 청소년의 비 행예방과 재비행 방지, 건전한 청소년 육성	- 청소년비행예방센터 수용경비(구료비 등) 지원 및 실용외국어·컴퓨터·예 능 등 교육경비 지원 - 상담조사, 특별교육, 기소전조사 등 대상 학생에 대한 환경조사 및 인성 교육	7,102
치료감호 자수용			2,102
보호관찰			5,670
법교육			500
범죄피해 자보호		- 범죄피해자지원센터 경상 보조 - 형사조정제도 운영	1,700

③ 통일부 주요추진 사업내용

통일부 주요 추진사업으로는 주로 탈북청소년을 위한 사업으로 새터민 교육훈련, 북한학력 인정 프로그램 등을 운영하고 있다.

<표 III-11 > 통일부 주요사업 내용

단위사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
새터민 정착 행정지원		- 새터민 지원대책 : 새터민의 취업을 촉진하고 지원체계를 구축함으로써 새터민의 자립·자활 강화 - 북한이탈주민후원회 지원 : 정착도우미 사업 및 지역거주 북한이탈주민에 대한 맞춤형 민간지원프로그램 운영 - 새터민 청소년학교 지원 : 탈북청소년을 위한 특성화학교인 한겨레학교의 운영지원비 지원	3,850
새터민 교육훈련 및 정착금 지급		- 새터민 교육훈련 : 실생활 활용위주의 교육과 기초 직업훈련을 강화하여 자립기반 확보 - 새터민 정착금 지급 : 정착금, 주거지원금, 고용지원금, 사립대공납금, 학자금, 중증질병 및 장애지원, 보로금 등 지원	45,225

④ 교육과학기술부 주요추진 사업내용

교육과학기술부 주요 추진사업으로는 소외계층 또는 지역에 대한 집중지원을 통해 헌법과 교육기본법이 선언한 교육기회 균등 실질적 보장, 방과후 학교 운영, 학교를 지역사회 내 교육문화복지 기능의 거점으로 육성하여 문화복지 인프라가 부족한 지방 대도시 저소득층 밀집지역과 농산어촌 지역의 교육여건 개선 등의 사업을 운영하고 있다.

<표 III-12> 교육과학기술부 주요사업내용

단위사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
초중등교육복지개선		- 다문화가정 자녀 교육지원 : '다문화교육센터' 지원, 다문화교육 교재 및 프로그램 개발 - 학생건강증진 및 급식환경 개선	731
유아교육지원		- 만5세아 무상교육비 지원 - 만3·4세아 차등교육비 지원 - 두자녀 이상 교육비 지원 - 유아교육 자료개발 및 홍보	226
방과후 학교운영 (사회서비스)		- 저소득층 자녀 자유수강권 지원 - 방과후학교 실태조사 및 사례분석 - 방과후학교 우수 콘텐츠 개발	821
저소득층자녀 학교급 식비 지원			
농산어촌교육여건개선			
특수학교인건비			
특수학교기본경비			
장애아교육지원 (사회서비스)		- 특수교육보조원 인건비, 특수학교 운 영비 지원 - 대학 장애학생 지원	3,960
장애인교육복지 기반조성(정보화)		- 특수교육 e-learning 지원 - 전국특수교육정보화대회 운영	743
장애학생통합교육 기반구축		- 특수교육 실태조사 - 통합교육교수-학습지원 - 장애학생 가족참여 국외체험연수	883
특수학교시설확충		- 노후시설 개축 및 시설 확충 - 장애인편의시설 설치	
기초생활수급자 장학금 지원		- 대학에 입학하는 기초생활수급자 가 정 자녀(19,000여명)에게 국·공립대 등록금 수준의 장학금 지원	80,000
전문대학 work-study 프로그램 운영		- 가정형편이 어려운 대학생에게 대학 이 일자리를 제공하고 학생의 근로 시간에 따라 근로 장학금 지원	5,000

⑤ 문화관광체육부 주요추진 사업내용

문화관광체육부 주요 추진사업으로는 소외계층 문화권 신장과 다문화 청년캠프 및 문화축제 등이 있다.

<표 III-13> 문화관광체육부 주요사업 내용

현 담당부서	단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
문화정책 국 문화 정책과, 다문화정 책팀	소외계층 문화권 신장	- 이주민·혼혈인에 대한 문화적 지원 강화 - 장애인 문화복지 증진	- 특수소외계층 문화권신장 - 이주노동자 종합축제 개최 및 지역특화문화 축제 지원, 다문화 청년캠프 - 이주민·온누리안 다문화체험 지원 - 함께누리 사업: 공공문화시설 장애인 편의시설 설치 지원 및 장애인 문화복지 향상 프로그램 지원	2,650

⑥ 노동부 주요추진 사업내용

노동부 주요 추진사업으로는 청소년 직업능력 개발 사업, 비진학 청소년 모자보호 대상자 취업지원, 저소득근로자 자녀 장학금 지급 사업 등이 있다.

<표 III-14>노동부 주요사업 내용

담당부서	단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
청년고용 대책과	청소년 직장체험 프로그램	청소년의 진로탐색과 경력형성의 기회 제공	- 산업현장 체험연수 지원	22,011
청년고용 대책과	청년층 개인별중 합취업 지원서비 스(YES)	취업에 어려움을 겪는 취약청년층의 NEET 화 방지	- 개인별 특화된 종합취업지원 서비스 - 참여자 4주간 실비 지급	4,200

담당부서	단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
퇴직연금 복지과	근로자복 지지원	근로자의 복지향상 (사업주체: 근로복지공 단)	- 저소득근로자 자녀 장학금 지급	9,438
근로조건 지도과	근로조건 보호 및 홍보	취약근로자 권리구제	- 체불임금 청산팀 지원 - 최저임금제도 교육·홍보 - 연소근로자 근로조건 보호	2,734
직업능력 개발 지원과	구직자 능력개발 지원	실업자의 취업능력 제 고	- 새터민 직업훈련 - 신규실업자직업훈련	59,540
직업능력 개발 지원과	지역 실업자 직업훈련	비진학청소년·모자 보호대상자 등의 취업 능력 제고	- 직업훈련비와 훈련수당 지급	7,005

⑦ 여성부 주요추진 사업내용

여성부 주요 추진사업으로는 2008년도 예산안에 따르면 한부모 가족 지원, 아동양육지원, 결혼인민자 가족 지원 등의 사업이 있으나 그중 복지분야는 복건복지가족부로 이관하였고, 지금은 양성평등분야와 성분야 교육 사업이 있다.

<표 III-15> 여성부 주요사업 내용

현 담당부서	단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
보건복지 가족부 가 족지원과	한부모가족 지원	저소득 한부모가 족에 대한 지원 을 통해 가족해 체 예방 및 자립 지원	모부자시설기능보강 저소득모부자가정보증보험료지원 자녀양육비이행지원서비스 한부모가족생활안정지원사업	4,177
보건복지 가족부 가 족지원과	한부모가족 자녀양육· 교육비 지원		저소득 모자가정의 중학생 및 실업 고교생 자녀에 대한 학비 및 6세 미 만 아동에 대한 양육비 지원	40,656

현 담당부서	단위 사업명	사업목표	세부내용	'08 예산안
보건복지 가족부 다 문화 가족과	결혼이민자 가족지원	결혼이민자가족 의 사회통합 지원	결혼이민자의 한국사회 조기 정착 지원 · 결혼 전 정보제공 및 상담 · 교육 · 일반국민의 다문화이해 교육 강화 · 다문화가족의 사회통합을 위한 법적 · 제도적 기반 마련	1,257
보건복지 가족부 다 문화가족 과	결혼이민자 가족 방문교육		- 아동양육 도우미가 결혼이민자 가 정을 방문, 자녀의 발달 특성과 가 정환경에 부합하는 맞춤형 서비스 제공	18,212
보건복지 가족부 가 족지원과	아동양육 지원		- 아이돌보미사업 : 돌보미 파견을 통한 가정방문서비 스 제공 : 장애아가족 아동양육 지원 사업과 통합 추진	5,601
보건복지 가족부 보 육재정과	영유아 보육료지원		- 0~4세 차등보육료지원 - 만5세아 무상보육료지원 - 장애아 무상보육료지원 - 두자녀 이상 보육료지원	765,751
아동 청소년 성보호과	가정폭력 · 성폭력 방지 및 피 해자보호		- 아동성폭력전담센터 운영	15,403

(3) 보건복지가족부 소외청소년 복지사업 내용

보건복지가족부는 아동청소년 복지서비스 분야 핵심부처로서 소외청소년 복지사업을 주요 업무로 담당하고 있다.

아직까지 청소년분야의 복지사업은 대부분 사회적약자로서 청소년을 보호, 지원하는 서비스가 주류를 이루고 있으나, 현재 청소년권리, 참여, 활동 분야가 양적으로 확대되고 있는 실정이다.

보건복지가족부의 중요한 소외청소년 복지사업은 다음과 같다.

① 요보호아동 복지 서비스

아동복지시설 사업, 입양아동 지원사업, 가정위탁보호, 소년소녀가장, 공동생활(그룹홈) 가정, 지역사회 아동보호 사업 등을 실시하고 있다.

요보호 아동 복지서비스는 아동복지법에 의해 실시되고 있으며, 18세까지 국가에서 지원한다.

② 학대 방임아동 복지서비스

학대 방임아동 복지서비스로는 아동보호예방센터의 설치 운영, 아동보호 전문가에 의한 상담제공, 임시보호시설 운영 등이 있으며, 학대 방임아동 복지서비스는 주로 긴급하게 처리한다.

③ 장애아동 복지서비스

장애아동 복지서비스로는 장애아동 보육과 장애아동 부양과 관련한 서비스를 제공하고 있으며, 여기에는 장애아동 교육지원서비스를 포함한다.

④ 빈곤아동 복지서비스

빈곤아동 복지서비스는 아동에게 보육서비스와 교육서비스를 지원하는 것을 중심으로 저소득층 지원 사업이나 희망스타트 사업, 결식아동 지원 사업 등을 추진하고 있다.

⑤ 한부모 아동 복지서비스

한부모 아동복지서비스는 빈곤가정의 경우와 같이 소득인정액에 따라 차등 지원, 아동양육보조금 지원, 주거대책 마련 등의 사업을 실시하고 있다.

<표 III-16> 보건복지부 소외청소년 복지서비스 사업 내용

대상	서비스 내용
요보호 아동	아동상담소, 아동복지시설, 아동학대 예방협회 등을 통해 아동에게 필요한 전문서비스 제공.ex) 상담, 진단 및 분류조치
	아동시설지원 - 아동시설확충, 요보호아동 그룹홈 보호, 시설퇴소아동자립지원(2007년 보건복지 통계연보의 ‘아동복지 예산’ 항목 발취)
	->2008 아동복지사업안내 파일에서는 요보호 아동에 ‘보호가 필요한 모든 아동’의 개념으로 설명되는 듯 함. 시설, 입양, 장애, 학대, 빈곤아동 등을 포괄적으로 ‘보호가필요한 아동’, ‘지역사회아동보호’의 범주에 포함하여 설명하고 있음.
	1. 입양가정지원 (1) 입양수수료 지원 (입양촉진 및 절차에 관한 특례법상의 입양기관을 통하여 아동을 입양한 국내입양가정) (2) 입양아동 양육수당지원 - 13세 미만의 아동을 입양한 국내 입양가정에게 월 10만원/인 - 양부모는 관련서류를 첨부하여 관할 시·군·구청장에게 신청 (3) 입양아동 의료급여실시 - 의료급여법 제3조제1항제4호 및 동법시행령 제3조제2항 제2호 - 지원내용은 의료급여 1종. - 지원방법은 사전지원방식과 사후지원방식이 있음. (4) 입양된 장애아동에 대한 무료진료 - 대상의료기관은 국립의료원. (5) 입양정보센터 운영 - 국내 입양인 및 입양가족에 대한 입양정보 제공, 입양사후관리서비스 제공 - 상담원, 전산요원 등에 대한 인건비와 운영비 정부제공. (6) 입양대상아동 통합관리시스템운영 - 입양기관간 입양대상아동에 대한 정보공유시스템 구축을 통해 입양부모에게 종합적 입양아동정보제공함.
	2. 가정위탁보호 (요보호 아동을 보호·양육하기 희망하는 가정에 위탁양육) 대상: 보호를 필요로 하는 아동(아동복지법 제 2조) 18세 미만의 아동(18세 이상인 경우에도 고등학교 재학중인 아동은 포함) 으로 시군구에서 부모의 질병, 가출, 실직, 수감, 사망 그 밖의 사유로 인

대상	서비스 내용
	해 보호가 필요하다고 인정한 아동. 아동학대로 인하여 격리보호가 필요한 아동 (1) 양육보조금 및 국민기초생활보장법에 의한 생계비 등 지원 (2) 가정위탁아동 상해보험료 지원 - 위탁담보: 위탁아동 후유장애, 입원·통원의료비 등 지원 - 보험료: 1인당 년 10만원 이내. (3) 대리양육, 친인척 위탁 가정 전세자금 지원(건교부) - 대출대상주택은 임차전용면적 85㎡ 이하인 주택으로 일반주택전세자금 및 공공임대주택 임대보증금 지원. (4) 지역가정위탁지원센터운영 - 시도 및 시군구는 가정위탁보호업무를 지원함으로써 가정위탁보호사업의 활성화를 도모함. 주 역할은 가정위탁홍보 및 위탁가정발굴, 가정위탁부모의 교육, 위탁가정 사후관리 등. (5) 정서적 후원: 후견인 지정. (6) CDA 아동발달지원계좌 3. 소년소녀가정 국민기초생활보장법에 의한 수급자(가구)중 18세 미만(출생일기준)의 아동이 실질적으로 가정을 이끌어가고 있는 세대 (1) 생계, 교육급여: 국민기초생활보장법에 의한 생계급여 및 교육급여. (2) 의료급여: 의료급여법에 의한 의료급여 (3) 부가급여: 70천원이상/인.월(지방이야) (4) 전세자금지원(건교부) (5) 정서적 후원: 후견인 지정/결연기관과 협조체계 강화(시군구청장은 소년소녀가정 책정후 한국어린이재단에 관련자료 통보) . (6) 사례관리: 시군구(읍면동), 가정위탁센터는 위탁아동에 대한 사후지도 및 관리 실시. (7) CDA 아동발달지원계좌 4. 공동생활가정(그룹홈)보호. 보호를 필요로 하는 아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호 제공을 목적으로 함. (유형은 단기보호, 장기보호, 치료보호). 지원대상은 아동복지법 제 14조에 의해 신고한 공동생활가정(그룹홈)시설. (1) 인건비 및 관리운영비 지원

대상	서비스 내용
	(2) 공동생활가정(그룹홈) 퇴소아동 자립정착금 지원(지방이양사업) - 18세에 달하여 퇴소하는 그룹홈아동 (3) 공동생활가정(그룹홈)생활아동 기초생활보장 수급지원. (4) 자립지원센터(서비스)-아동복지시설에서 퇴소하는 아동의 취업정보제공, 직업알선, 상담 등 시설아동 자립 지원을 위한 운영비 지원. (5) 전국아동복지시설 축구대회 지원 -시설아동의 사기진작, 건전한 취미생활 유도 및 질서의식 고취를 위해 100,000천원 지원. (6) CDA 아동발달지원계좌 5. 지역사회아동보호 (1) 급식지원 (단체급식소, 음식점, 도시락, 주·부식, 식품권) - 지원대상은 18세 미만 취학 및 미취학아동(아동복지법 제 2조), 단 18세 이상인 경우에도 고등학교 재학중인 아동 포함하며, 국민기초생활수급자 및 차상위 저소득계층 중 가정 사정등으로 급식지원이 필요한 아동. - 지역아동센터 사회복지관 등의 아동복지프로그램을 이용하는 아동 - 학기중 학교급식비 지원대상자중(교육청에서 지자체로 명단 통보)가정사정 등으로 급식지원이 필요한 아동. - 학교교사, 민간 사회복지사, 이장 및 통장·반장 등의 아동관련 민간관계자가 추천하는 자 중 가정사정 등으로 급식지원이 필요한 아동 - 그 밖에 이에 준하는 자로 시장·군수, 구청장이 급식지원이 필요하다고 판단되는 아동. (2) 지역아동센터 운영 - 빈곤, 위기아동의 지역내 보호개념의 실현. 지역사회안에서 아동권리 보장 및 안전한 보호 및 급식지원으로 결식 예방. - 교육적 기능: 아동의 학습능력제고, 부적응 해소, 일상생활지도, 학교생활 유지 및 적응력 강화. - 정서적 지원. 문화서비스 제공, 지역사회연계의 기능. - 월 평균 220만원/개소 지원. (3) 아동복지교사 지원 - 빈곤·아동의 보호, 교육, 문화, 상담 등을 담당하는 지역아동센터(공무방)에 아동복지 교사를 파견하여 질 높은 지역사회 아동복지 서비스 제공. * 결연사업(사단법인 어린이 재단-정부위탁) 대상: 요보호아동 : (시설보호아동, 가정위탁보호아동, 소년소녀가정아

대상	서비스 내용
	동, 공동생활가정아동. 한부모가정, 자가노인세대, 재가장애인세대, 기타 빈곤결혼세대 등) * 아동발달지원계좌(CDA) 저소득층 아동의 사회진출시 학자금, 취업, 창업, 주거마련 등에 소요되는 초기비용 마련을 위한 자산형성을 적극적, 장기적 지원이 필요로됨. 대상: 만 18세 미만 아동으로서 아동복지시설 생활아동, 가정위탁아동, 소년소녀가정, 공동생활가정 및 장애인 시설 생활아동. 내용: 보호기간이 6개월 이상인 0~17세까지 지원. 보호아동(보호자, 후원자)등이 월 3만원 내에서 적립하면 국가(지자체)가 1:1 매칭펀드로 월 3만원 내에서 지원함. 적립금은 만 18세 이후 학자금, 기술자격취득비용, 취업훈련비용, 창업지원금, 주거마련 등 자립을 위한 용도에 한해 사용가능함. 정기적금임. * 국고보조사업 1) 시설 중·개축비, 개·보수비 등 시설기능보강 사업비 2) 시설아동의 자립지원에 필요한 사업비 3) 지역아동센터 운영비 지원 4) 그룹홈 보호를 위한 사업비 지원 5) 입양아동 양육보조금 지원 6) 가정위탁상해보험료 지원 7) 입양수수료 지원 8) 입양아동 양육수당 지원 9) 아동발달지원계좌 지원 10) 아동복지교사 일자리 지원 11) 기타 아동을 위하여 시·도지사 또는 시·군·구청장이 필요하다고 인정하는 사업 (2008년 아동복지사업안내-보건복지부)
학대 및 방임	아동학대예방센터는 피학대 아동 일시보호, 사법경찰, 의료, 교육, 법률기관등과 연계를 통하여 사업 추진하고 있음.
	아동보호 전문기관에 임상심리치료 전문인력배치, 학대아동대상의 심리치료 및 심리검사(2008 아동복지사업안내. 보건복지부).
	중양아동보호전문기관운영, 실종아동 보호 및 지원 2007년 보건복지 통계연보의 ‘아동복지 예산’ 항목 발췌 내용
장애아동	- 보육차원과 보육 외 차원으로 구분 (1) 보육시설이용료 지원

대상	서비스 내용
	만12세 미만의 장애아동이 보육시설 이용시 부모 소득·아동의 장애정도 관계없이 월 보육시설이용료 지원. 단 부모에게 장애가 있는 경우는 수급자이거나 보육료지원 대상이 되는 저소득층이 아닌 경우 지원받지 못함. (2) 장애아동부양수당 수급가정 중 18세 미만 1급 장애아를 둔 가정에 지급 (3) 장애인자녀 교육비 지원 빈곤층 장애가족 대상으로 입학금, 수업료, 기타교육에 소요되는 비용 일부 지원 (4) 장애아동 입양가정에 대한 의료비 지원 장애아동만을 위한 지원은 없으며 장애인에 대한 의료지원에 준한 지원이 있음. 장애아동 입양. 양육가정을 대상으로는 의료비의 본인부담금을 인상시켜줌으로 의료비용의 일부를 지원. 장애아동 입양 양육보조금지원, 입양활성화 지원, 입양수수료지원, 가정위탁아동 상해보험료, 중앙가정위탁지원센터운영 등. (2007년 보건복지 통계연보의 ‘아동복지 예산’ 항목 발췌)
빈곤	(1) 보육지원 - 보육시설 이용 시 이용료를 소득별로 차등해서 지원. 아동양육비, 국민기초생활보장제도 수급자를 포함하여 도시근로자 월평균 소득의 70%이하인 저소득 가정까지 비용의 일부 혹은 전부를 지원. ex) -저소득가정의 0~4세 아동 보육시설 이용 시, 국민기초생활보장제도 수급자 가정과 가계의 소득 인정액이 법정 최저생계비의 120% 미만인 차상위 계층의 은 2006년 현재 보육시설 이용료의 100%를 지원받음. 그 밖에 가계 소득 인정액이 도시근로자 가구 월평균 소득의 70% 이하인 가정까지 저소득층을 위한 보육료 지원의 혜택을 받을 수 있는데, 도시근로자가구 월평균소득의 50%이하인 가정은 보육시설 이용료의 70% 를 보조받을 수 있고, 소득인정액이 도시근로자 가구 월평균 소득의 70%이하인 가정은 보육료의 40%를 지원받을 수 있다 - 가계소득인정액이 도시근로자가구 월평균소득의 90% 이상인 가정에 대해서는 보육시설 및 교육시설 이용시 만 5세 아동에게는 무상보육 및 교육지원. - 가계소득인정액이 도시근로자가구 월평균 소득액의 100% 이하인 가정에서 두자녀 이상을 보육시설에 보내는 경우 둘째 아동 이상에 대해서는 보육시설 이용료의 30%를 지원받을 수 있음.

대상	서비스 내용
	(2) 교육급여 - 국민기초생활보장제도 수급가정 중 중.고등학교에 재학중인 자녀를 둔 가정에 한해서 교육급여제공. 즉 해당 학생의 입학금이나 수업료, 교과서대, 부교재비, 학용품비일부를 학교를 통해 지원. ex) 해당학생의 입학금이나 수업료, 그 밖의 교과서 대, 부교재비, 학용품비 일부를 학교를 통한 지원. (3) 저소득층 자녀대상 지역아동센터 및 공부방정책 (4) 양육비용 지원정책으로 차상위계층 12세 미만아동에 대한 의료급여 (2005년도 실시) 아동보호 통합서비스인 희망스타트 사업. 보건복지교육의 통합 서비스제공. 보건소, 병원 의원 학원 복지관 등 총 625개 지역사회 인프라와 협력체계 구축 및 연계(2008년도 아동복지사업안내-보건복지부). - 결식아동 대상 지역사회급식 및 학교급식 지원 - 저소득가정의 미숙아 및 선천성 이상아 치료비 지원 (대상자의 3%정도에게) - 장학금지급 (장학금은 등록금 대비 평균 42%이며, 가계곤란자에 대한 장학금은 32% 수준에 불과(소액 다수원칙)) - 영유아 성장발달 스크리닝 및 교육·상담 - 방과후 보호 및 학습지원 서비스 민간 공부방을 지역아동센터로 제도화
한부모	(1) 보육시설 이용료 및 보육시설 입소 우선권 제공 - 빈곤가정의 경우와 같이 소득인정액에 따라 차등 지원. 보호대상 모부자가정 선정위한 소득인정액 상한성은 2인가정 91만원(3인가족 122만원, 4인가족 152만원). (2) 아동양육보조금: 소액의 아동양육비와 아동교육비 (6세미만 아동을 양육하는 경우 매월 5만원의 아동양육비 지급. 단 기초생활보장제도 수급가정인 경우 생계급여가 이를 대신하는 것으로 간주. 이러한 지원을 추가적으로 수급할 수 없음) (3) 교육급여지급(자녀가 고등학교에 입학·재학중일 경우 입학금과 수업료 지급) (4) 주거지원 한부모 가족 임대주택 우선권 기초생활보장 가족 주거급여제공 (5)결연사업(어린이재단-정부위탁)

2) 지방정부의 전달체계 현황

(1) 주민생활지원 개편의 주요 내용

2006년 전국적으로 시행된 주민생활지원 개편은 공공 사회복지 전달체계인 시군구-읍면동의 직제, 업무 및 인력 재배치를 통해 전달체계의 현재의 구도를 만든 계기가 되었다. 따라서 현황을 파악하기 위하여 이를 살펴보고자 한다.

행정자치부가 개편 추진을 위하여 지방자치단체를 대상으로 실시한 설명회 자료에 따르면, 주민생활지원서비스는 “취약계층에게 제공되는 복지서비스 이외에 주민생활의 질 향상을 위해 제공되는 서비스를 모두 포괄하여, 복지·보건과 고용·주거·평생교육·생활체육·문화·관광을 포괄하는 개념”으로서, 주민생활지원서비스의 유형을 다음과 같이 분석하여 구분하고 있다(행정자치부, 『지방자치단체 주민생활지원기능 강화계획』, 2006. 4. 5).

중앙정부에서 법령 및 국가지원에 따라 제공하고 있는 서비스를 파악한 결과는 총 216개 서비스, 지방자치단체에서 자치법규 및 자체예산으로 3,692개의 서비스 제공(시도 415개(평균 26개), 시군구 3,277개(평균 14개))이 이루어지고 있었으며, 주민은 평균적으로 256개(중앙 216 + 시도 26 + 시군구 14)의 주민생활지원 서비스를 6개 유형의 전달체계를 통해 제공받고 있는 것으로(지방자치단체를 통해 제공되는 서비스가 79%임) 보고되고 있다.

<표 III-17> 전달체계 유형

전달체계 유형	서비스 현황
계	3,908(중앙 216, 시도 415, 시군구 3,277)
유형 I (지방자치단체를 통해 제공)	3,070(중앙 96, 시도 311, 시군구 2,663)
유형 I -1(시군구·읍면동을 통해 제공)	3,006(중앙 96, 시도 247, 시군구 2,663)
유형 I -2(시도를 통해 제공)	64(시도 64)
유형 II(특별지방행정기관을 통해 제공)	55(중앙 55)
유형 III(공공기관을 통해 제공)	49(중앙 49)
유형 IV(민간기관을 통해 제공)	709(중앙 2, 시도 104, 시군구 603)
유형 V(혼합 등 기타)	25(중앙 14, 시군구 11)

자료: 행정자치부(2006)

이와 관련한 중앙부처는 8개 부처 및 위원회로서, 분야별로는 복지 105개, 문화 41개, 고용 28개, 보건 15개 등, 대상별로는 저소득층 38개, 일반주민 37개, 청소년 28개 등이 해당되고 있다.

<표 III-18> 중앙부처 서비스

부처별	복지부	문광부	노동부	청소년 위원회	교육부	여성부	건교부	보훈처
216	89	49	28	17	12	9	7	5
분야별	복지	문화	고용	보건	교육	관광	주거	체육
216	105	41	28	15	12	6	7	2
대상별	저소득 층	일반주 민	청소년	아동	장애인	노인	여성	기타
216	38	37	28	27	23	21	14	28

자료: 행정자치부(2006)

지방자치단체의 자체 서비스 3,692개(시도 415개, 시군구 3,277개)를 분야별로 구분하면, 복지 2,260개, 문화 596개, 보건 265, 교육 180 등이었고, 대상별로는 일반주민 1,252개, 노인 477개, 저소득층 429개, 청소년 289개 등으로 나타났다.

<표 III-19> 분야·대상별

분야별	복지	문화	보건	교육	주거	체육	고용	관광	기타
3,692	2,260	596	265	180	177	118	54	42	-
대상별	일반 주민	노인	저소 득층	장애인	아동	청소년	여성	모부자	기타
3,692	1,252	477	429	357	312	289	216	69	291

자료: 행정자치부(2006)

지방자치단체의 관련 조직·인력으로는 시·도의 경우 복지·보건은 국 단위로 운영, 고용·주거·평생교육·생활체육·문화·관광은 개별부서에서 업무 수행이 이루어지고 있었다(복지·보건은 보건복지여성국 등, 고용은 경제정책과

등, 문화는 문화예술과 등, 주거는 주택과 등, 생활체육은 체육청소년과 등). 이와 관련한 담당부서 및 인력은 시도별 평균 6과 27담당, 167명(총96과 358담당, 2,071명)이었다.

<표 III-20> 시도 조직 인력 현황

분 야	기구·인력(평균)	분 야	기구·인력(평균)
복 지	2과 9담당, 52명	체 육	1과 3담당, 14명
보 건	1과 5담당, 36명	주 거	1담당, 7명
문 화	1과 4담당, 30명	고 용	1담당, 5명
관 광	1과 4담당, 22명	교 육	1명

주: 직속기관 및 사업소 등 제외
자료: 행정자치부(2006)

시·군·구의 경우 복지업무는 1~2개 과에서 운영하고 있었으며, 문화·주거·평생교육·생활체육 등은 개별부서에서 업무를 수행하였다(복지는 사회복지과 등, 고용은 지역경제과 등, 문화는 문화관광과 등, 주거는 주택과 등, 생활체육은 문화관광과 등). 보건은 보건소를 직속기관으로 별도 운영하고 있다. 운영직제 및 인력은 시군구별 평균 2과 11담당, 55명(총506과 2,665담당, 12,853명)으로 나타나고 있다.

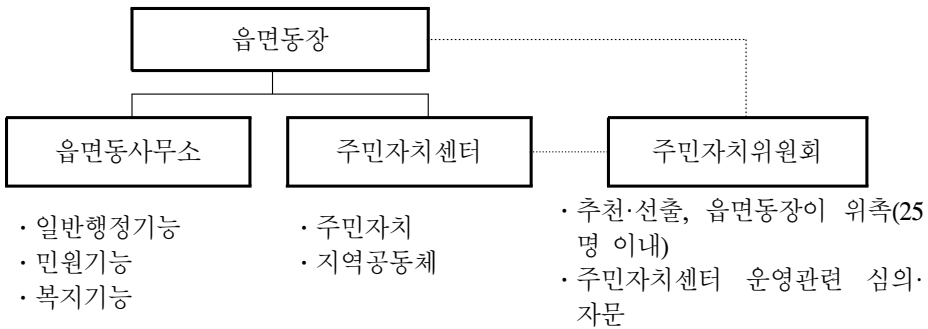
<표 III-21> 시·군·구 조직 인력현황

분 야	기구·인력	분 야	기구·인력
복 지	1과 6담당, 26명	체 육	1담당, 6명
보 건	-	주 거	3명
문 화	1과 2담당, 10명	고 용	1담당, 3명
관 광	1담당, 5명	교 육	2명

주: 일반구(평균 1과 5담당, 27명), 보건소(평균 1.5과 6담당, 64명)는 제외
자료: 행정자치부(2006)

읍·면·동은 행정기능을 수행하는 『읍면동사무소』와 주민자치·지역공동체 형성을 위한 『주민자치센터』로 구성된다. 읍면동사무소는 일반행정·민원·복

지 등 최일선 행정기능을 수행하고, 조사·상담·민원 등 주민 접촉업무의 대부분을 수행한다.



농촌지역인 읍면과 도시지역인洞은 지역여건의 차이로 인해 조직·인력·기능 등에서 차이가 있는 것으로 보고되고 있다.

<표 III-22> 읍면동사무소 주요현황

구 분	계	읍	면	동
개소	3,585개	209개	1,208개	2,168개
조직	총92과 7,875담당	평균 5.5담당 ※3만이상 읍은과 운영	평균 3.7담당	평균 1주무
인력	총49,503명 - 복지직 6,299명 - 이외 43,204명	평균 27명 - 복지직 2.8명 - 이외 24.2명	평균 16명 - 복지직 1.5명 - 이외 14.5명	평균 11명 - 복지직 1.8명 - 이외 9.2명
사무	-	363건 - 일반행정 196개(54%) - 민원 95개(26%) - 복지 72개(20%)	211건 - 일반행정 92개(44%) - 민원 47개(22%) - 복지 72개(34%)	

자료: 행정자치부(2006)

<표 III-23> 주민자치센터 현황

▶ 설치현황 : 총2,385개(66.8%), 읍면 411개(28.9%), 동 1,974개(91.7%)
▶ 주민자치위원회 : 총2,481개, 58,423명(평균 23.5명)
▶ 주요기능 : 주민자치, 주민참여, 지역복지 등 지역공동체 형성을 위한 기능을 자치적으로 수행
▶ 프로그램 운영 현황 : 문화·여가 49.1%, 시민교육 16.0%, 주민자치 8.9%, 지역사회진흥 8.5%, 지역복지 8.3% 등

한편, 시군구 본청 및 읍면동사무소 이외에 주민생활지원 서비스를 제공하는 각종 행정조직(사업소, 특별지방행정기관 등), 공공기관, 민간시설 등은 총 11,259개소로 파악되고 있다. 이는 시군구 평균 48개이다. 시도별로는 서울 2,002개, 경기 1,776개, 경남 928개 등이며, 분야별로는 복지 5,811개, 문화 2,435개, 체육 1,447개, 고용 846개, 보건 270개 등으로 제시되고 있다.

<표 III-24> 관련 기관·시설 현황

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
합계	11,259	2,002	649	420	384	313	319	219	1,776	709	469	562	723	722	777	928	287
복지	5,811	1,180	419	226	220	180	161	123	933	280	210	288	378	338	345	393	137
문화	2,435	371	86	73	68	66	68	35	366	194	122	152	166	147	222	212	87
체육	1,447	219	29	41	34	23	35	16	267	137	72	52	73	121	89	196	43
고용	846	159	76	57	32	28	39	33	127	28	30	29	54	25	59	64	6
보건	270	33	15	9	8	4	5	4	43	23	13	19	16	25	27	22	4
관광	217	22	15	6	15	5	4	5	11	23	9	5	19	44	12	18	4
교육	207	16	7	6	5	4	5	3	26	22	12	17	15	22	22	21	4
주거	26	2	2	2	2	3	2	0	3	2	1	0	2	0	1	2	2

자료: 행정자치부(2006)

다음은 주민생활지원 개편의 주요 내용이다(행정자치부등 관계부처에서 작성한 『주민생활지원 업무운영 매뉴얼』, 2006 중 필자가 작성한 내용임).

① 조직 개편: 인력 및 업무 재배치

첫째, 시·군·구에 주민생활지원 전담부서를 설치하도록 하였다. 이는 평생 교육, 문화, 복지, 고용, 여성·보육지원, 주거복지, 청소년 등 주민생활지원관련 업무를 하나의 부서로 통합하고, 주민생활지원 기획, 서비스연계·조정, 통합조사, 주거복지, 자활·고용, 교육·문화 영역 중 주민생활지원을 위한 업무담당 부서를 신설하거나 강화하도록 한 것이다.

둘째, 읍·면·동에 주민생활지원팀을 설치하도록 하였다. 읍·면·동 행정인력을 조정, 주민생활지원업무로 확대 배치하여 찾아가는 서비스, 정보제공·의뢰·연계 등 주민생활지원 서비스를 강화하도록 한 것이다. 이를 위하여 주민생활지원팀은 6급 담당을 신설하고, 기존 사회복지직과 행정직이 협업하여 주민생활지원 업무를 처리하도록 하였다.

셋째, 사회복지직 및 행정직의 배치 조정을 통하여 시군구 주민생활지원 부서의 ‘서비스조정·연계팀’, ‘통합조사팀’에는 사회복지직을 집중 배치하고, 경력있는 복지직을 담당으로 배치하도록 권장하였다. 시군구 주민생활지원 부서에 배치할(서비스조정·연계, 통합조사팀 등) 인력을 감안하여 기존 읍면동의 사회복지직 인력을 이관하도록 하였고, 읍면동에는 복지직 1인담당 기초생활보장 150~250가구 기준으로 배치(영구임대아파트단지 등 도시지역 저소득층 밀집 동의 경우 250가구 기준)가 이루어지도록 하였다. 이러한 기준은 '05년 주민생활지원관련 신규 인력(복지기획 인력인 사회복지직 1,830명, 보육담당 인력인 행정·사회복지직 355명)의 전체 시군구 확충을 전제로 하여 설계한 것이므로 개편 목적을 달성하기 위해서는 기 계획된 인력을 확보하는 것이 우선되어야 한다고 제시하였다. 기타 필요한 인력은 본청의 쇠퇴되는 기능에 배치된 인력을 주민생활지원국(과)로 재배치하도록 하고, 사회복지직은 통합조사, 서비스조정·연계 등에 우선 배치하도록 하였다.

② 주민생활지원 기능 강화

시군구의 주민생활지원 기능이라 함은 현행 사회복지 정책을 비롯하여 교육, 문화, 보건, 고용 등 주민의 생활지원 수요에 대한 밀착된 서비스 제공과 관련된 행정의 역할을 의미한다. 이는 시군구-읍면동의 행정 서비스 혁신의 차원을 넘어, 관련 공공기관 및 민간부문의 서비스를 함께 확대하고 연계 제공되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 충실히 이행하지 못했던 기존 제도의 집행을 절차상, 내용상으로 철저하게 이행할 뿐만 아니라, 공공정책 대상의 사후관리(확인조사), 욕구 파악, 상담, 서비스 실시 등 여력이 없이 미진했던 업무에 집중할 수 있도록 하는 것이다. 이는 공공부조 집행을 중심으로 하는 행정 기능에서 사회서비스로 중심 이동을 촉진하는 이행단계가 될 수 있다.

개편을 통해 강화되는 주민생활지원 기능은 첫째, 대민서비스의 향상을 위한 초기 상담, 찾아가는 서비스, 서비스의 실시, 사례관리 등이며, 둘째, 정책 집행의 효율화 및 합리화를 위한 통합조사의 전문화, 서비스 연계, 부서간·기관간 협력 증가, 고도화된 업무 전산화 추진을 통한 효율성 제고 등이 포함된다.

③ 업무 및 서비스 여건 개선

첫째, 업무효율화 및 실질적 연계를 위한 **On-line** 체계를 구축하고자 하였다. 지방교육청, 보건소, 고용안정센터 등 통합서비스 제공을 위해 필요한 공공기관간 전산시스템의 연계방안을 마련하고, 2011년까지 단계적으로 추진할 예정이다. 단기적으로는 기운영중인 ‘복지행정시스템’ 기능 개선을 위해 외부 공공기관 전산망을 시군구 전산망과 연결하도록 하는 것이다. 이는 ‘복지행정시스템’의 기능 개선 및 주민·세정전산망 연계, ‘워크넷(노동부)’을 활용하여 자활·고용 통합서비스 제공, ‘보육행정시스템’, ‘임대주택 입주자 전산망’, ‘공공보건시스템’, ‘평생교육정보망’, ‘문화정보지식포털’, ‘청소년종합정보망’과 연계 추진 등이 포함된다. 다음으로는 주민에게 필요한 각종 정보제공, **on-line** 서비스 신청, 자격 조회가 가능한 주민생활지원 포털(가

청, 사이버 종합복지센터)을 구축하여, ‘국가복지정보시스템’을 중심으로 서비스 영역을 단계적으로 확대하고, 지방자치단체의 서비스도 포함하여 통합 서비스를 제공하도록 하는 것이다.

둘째, 대민서비스가 이루어지는 일선 행정창구에서 필수적인 상담 여건을 마련하기 위하여 대부분의 지역에 독립적인 상담공간을 설치하도록 예산을 지원한 바 있다.

셋째, 수퍼비전 및 사례회의 등 지자체 행정부문 내에 민주적 의사소통 체계를 마련하고자 하였다. 기존 상의하달식 관료제적 조직문화를 개선하여, 팀제의 수평적 의사소통 구조의 정착이 가능하도록 다양한 의사소통 기제를 도입하고자 하였고, 사례회의(case conference, 시군구 부서간, 시군구-읍면동 담당간, 시군구-읍면동-관련 공공·민간 담당자간)를 통한 업무 중심의 의사소통, 수퍼비전 체계를 통한 공식적인 탄력적 상호 지원의 문화를 활성화하고자 하였다.

<표 III-25> 주민생활지원 개편으로 인한 주요 변화 내용

		개편 전	개편 후
지 역 주 민	서비스 요청 장소 및 방법	• 읍·면·동 및 각각의 필요한 기관별 방문 • 전화상담을 통해 단순 문의사항 해결	• 읍·면·동의 업무별 상담창구 (상담실 완비) • 보건소, 고용안정센터 등 관련 기관 창구에서 연계 가능 • 웹 접근을 통해 상담신청 가능
	서비스 상담	• 일반 창구에서 급하게 이루어지는 상담으로 충분한 문제 해결 어려움 • 필요한 업무별로 시·군·구, 읍·면·동 별도 방문	• 보다 친절하게 충분한 시간동안 상담 가능 • 시·군·구-읍·면·동 중 한번의 방문으로 관련 업무 처리 • 행정전산으로 해결가능한 구비서류 간소화 • 가정방문을 통한 찾아가는 상담 가능
	서비스 내용	• 법정급여(기초생활보장, 경로연금, 장애수당, 보육료지원 등) 지급 중심	• 주민생활지원관련 정보 제공 • 관련 주민지원기관으로 의뢰 • 법정기준에 적합하지 않은 경우, 읍·면·동담당자와 필요한 서비스 수급방법 강구

		개편 전	개편 후
정책 집행 과정	업무 분담 체계	•동일 대상자에 대한 업무를 부서별 개별적으로 집행 •부처별, 대상자별 분산된 제도 집행 •시·군·구 사업부서간 협력, 정보교류가 극히 미흡 •시·군·구는 읍·면·동 업무의 단순 취합, 행정적 결재 중심	•통합조사팀, 서비스연계팀 등 전문기능을 담당할 팀의 신설 •대상자 욕구 중심으로 사업부서간 연계, 협력 강화 (기본 절차의 매뉴얼 제시) •시·군·구 주민생활지원부서의 팀과 읍·면·동 주민생활지원팀이 협력과 견제의 역할 •읍·면·동은 일선창구로서 지역주민을 직접 만나(face to face) 상담, 서비스 제공, 시·군·구는 공정성, 통합성이 요구되는 기획·조사·사업기반 마련 등 수행
	업무 내용	•중앙부처 지침 및 공문시달에 따른 단순 시행·집행 •현금중심의 공적급여 제공, 공공부조 대상자 발굴·선정에 치중 •주민의 서비스 욕구보다 드러나는 행사 및 실적위주 사업 수행 •정책대상자 중심의 접근이 아닌 제도별 집행 중심	•지역 자원과 수요를 고려한 지역복지 기획에 기반한 집행 •욕구에 민감한 맞춤형 서비스 지원 (사회복지사업법상 “사회복지서비스 실시”의 노력) •주거복지, 자활·고용지원, 여가지원, 서비스연계의 강화와 노인·장애인·아동·여성팀의 관련업무간 협력 활성화
	업무 수행 절차	•읍·면·동에서 초기상담-선정조사-선정-관리 전담 •「보건복지행정시스템」의 일부 기능 활용 저조	•읍·면·동에서 초기상담 후 통합조사팀이 선정조사 및 선정 담당, 사후관리는 읍·면·동에서 전담 •보건복지행정시스템과 외부 공공기관 전산망을 연결하여 기능 개선
	인력 활용	•사회복지업무의 시·군·구는 행정직 중심, 읍·면·동은 복지직 전담 •팀장(6급)은 보직 수행 중심 •상하급자간 업무상 지도·감독이 어려운 여건	•주민생활지원 기능별로 복지 전문성과 행정기능 강화업무로 구분하여 탄력적으로 인력활용 •팀장(6급)의 일선업무 담당 강화 •상하급자간, 동료직원간 수퍼비전(supervision) 체계 마련

		개편 전	개편 후
정책 효과	주민 만족도	•서비스에 대한 인식보다 ‘수급 대상자’로서의 소극적 만족	•개편 체계가 정착될 경우 서비스의 양적 증가, 질적 향상 기대 •서비스의 신속성 제고(공적급여 대상 선정 등) •다양한 경로로 접근편의 향상
	재정 배분 자원 관리의 효율성	•시·군·구단위 사회복지 수요 파악 및 자원관리의 체계적 접근 부재 •부처별 유사정책과 기관간 중복적인 서비스 존재 •공공부조 대상 선정 후 관리 여력이 미흡하여 공정한 정책 집행의 완결성 저하	•수요파악에 기반한 시·군·구 단위 기획 강화로 적정 재정배분 경로 마련 •공공부조 등 주민생활지원 정책의 공정성 향상 •민·관 협력기반 강화로 수요에 따른 인적·물적 자원 개발, 활용 강화 •부처별 관련정책의 조정 강화 및 서비스기관간 중복 감소
	공공 민간 협력 관계	•지역내 기관간 경쟁 및 정보 교류 단절 •상시적 협력 네트워크 부재 •전산정보망의 부재로 의뢰, 연계 곤란	•지역사회복지협의체 활성화를 통한 네트워크 기반 마련, 서비스연계팀 운영을 통한 민·관 협력·건제관계 개선 •행정-공공기관-민간기관간 전산네트워크의 구현(단계적 실현)
	정책 신뢰도	•정보의 종합적 제공 및 홍보 미흡 •주민의 실질적인 필요에 대응하는 공공의 책임성 이행 미진	•공공서비스 창구의 강화를 통해 정부에 대한 주민의 신뢰 제고, 정책 체감도 향상

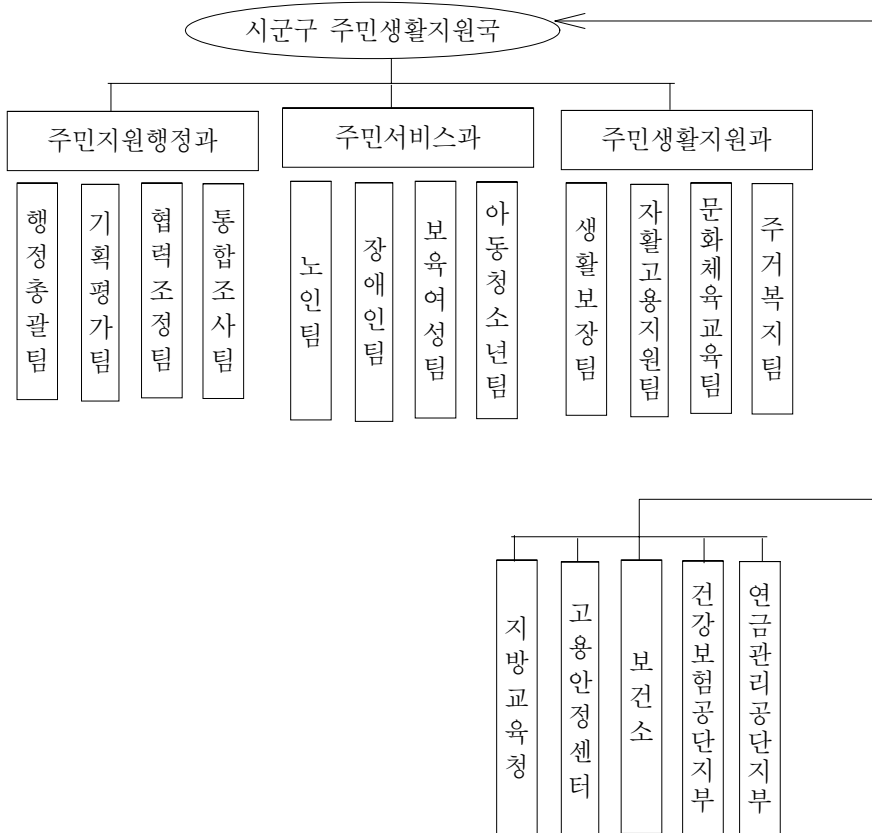
자료: 행정자치부·보건복지부 외, 『주민생활지원서비스 업무운영 매뉴얼』, 2006.

2005.10.7. 주민통합서비스 실현을 위한 전국네트워크에서는 “지역주민 통합서비스 제공체계 구축방안”이 발표되었다. 이는 본격적인 지방행정체계의 개편을 위하여 ‘지방분권 추진에 부응하는 시·군·구 중심 주민생활지원 기능 확충 및 집행부서 개편’과 ‘복지체감도를 높이는 읍·면·동 일선 창구의 현장성 및 전문성 강화’를 기본 방향으로 하고, 개편의 목적은 첫째, 지역주민 생활지원 수요의 다양화 및 지방분권의 가속화에 따른 지방차원의 대응체계 구축, 둘째, 보건·복지·고용지원·문화·생활체육 등 통합적 주민생활 지원이 가

능한 업무수행 여건의 조성, 셋째, 관련부문간 연계·협력을 활성화 하는 업무에 인력 확충 및 재배치를 제시하였다.

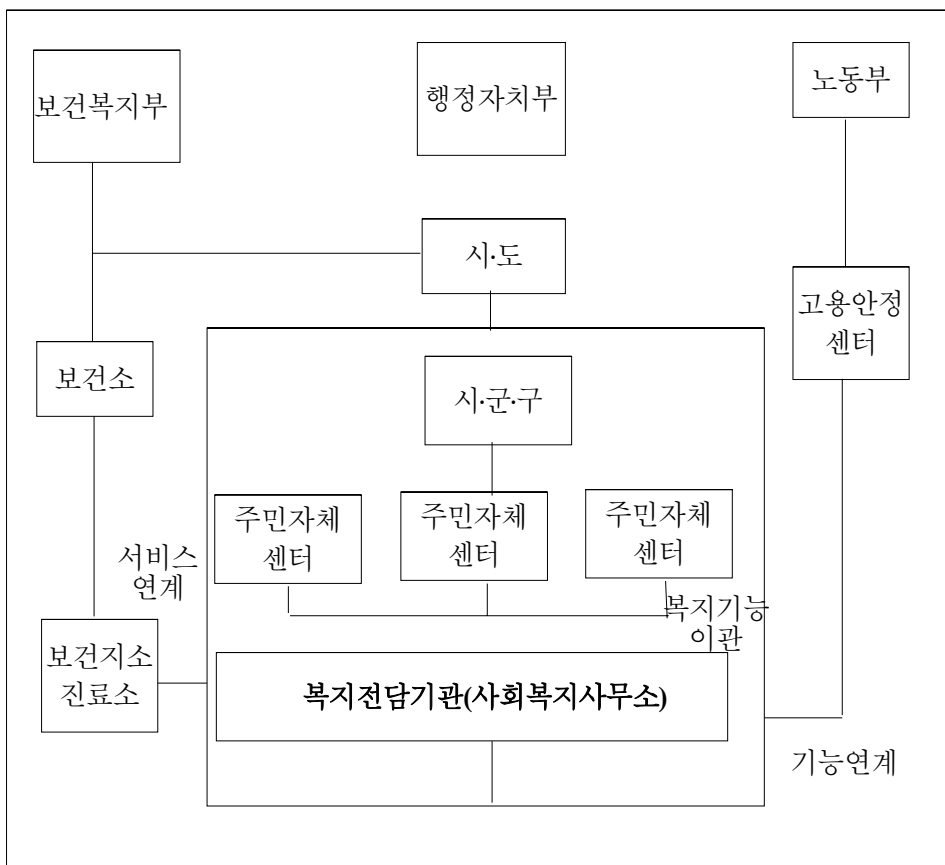
구체적인 개편방안의 두가지 축은 시·군·구에 ‘주민생활지원국’을 설치하는 것과 읍·면·동사무소의 ‘주민복지센터’로 전환이다.

주민생활지원국은 주민지원행정과, 주민서비스과, 주민생활지원과 등 3개 과를 설치(대도시형)하도록 하는 것인데, 기존 사회복지과, 가정복지과 등 사회복지 관련 과를 확대·개편하고 인구·행정인력규모 등을 고려하여 과 및 팀의 수를 조정 설치하되, 시·군·구별 1개 과 4개 팀 정도의 추가 설치를 고려하도록 하는 것이다. 인력 증원 없이, 직제(국장1, 과장1, 팀장 4-8)을 신설하도록 하여 실현가능성을 높이고 있다.



[그림 III-4] 주민생활지원국-주민복지센터안, '희망한국21'

주민복지센터는 기존 읍·면·동사무소에 주민생활지원 업무를 중심으로 사회복지직과 행정직이 함께 하는 ‘주민생활팀’을 설치하여 시·군·구가 기획한 주민복지업무를 집행할 체계로서, 주민상담·정보제공·관련기관 의뢰기능을 강화하고자 하는 것이다. 이와는 별도로 일반행정민원을 담당할 팀을 두도록 하였다. 이는 복지·고용·보건 서비스에 대한 원스톱 이용이 가능한 지역특성별 구조를 마련하고자 하는 것이다.

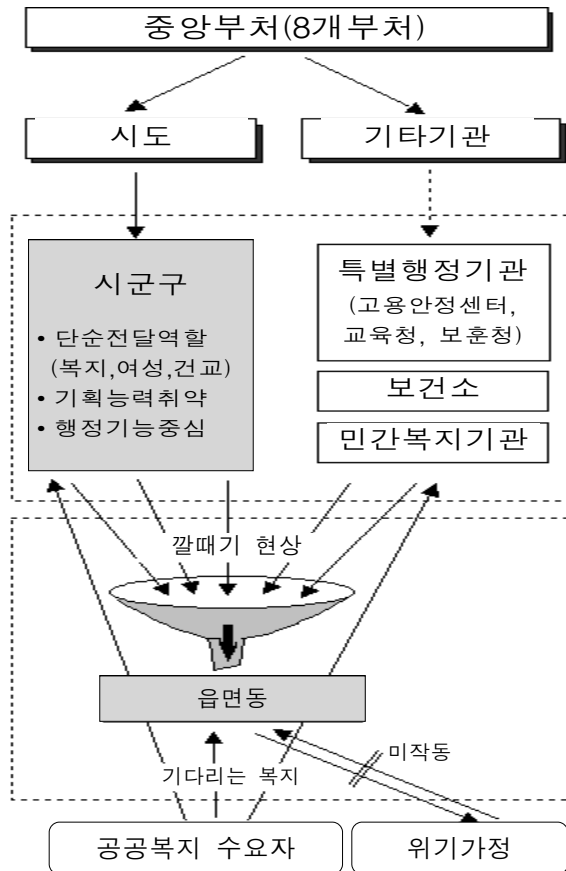


[그림 III-5] 지역복지전담행정기관 개편안

청소년 사회복지서비스 분야는 보건복지가족부, 여성부, 건설부교통부, 교육과학기술부, 노동부 및 보건처, 법무부, 경찰청에서 생산한 사회복지서

비스가 시·구·군와 각 부처 특별행정기관을 통해서 읍면동에 하달되어 제공하기 때문에 마치 국가의 모든 사회복지가 읍면동사무소에서 초점(focus)을 형성하여 여기서 공급되는 출발점이 되고 있다.

유체역학(hydrodynamics)적으로 볼 경우에는 복지서비스라는 흐름이란 일정한 순간의 복지서비스라는 미분개념의 스톡(stock)과 일정한 기간동안의 지속적인 흐름 즉 적분개념의 플로우(flow)로 생각할 수 있다. 이와 같은 복지서비스의 흐름이 읍면동사무소의 좁은 깔때기(funnel type of social welfare service)로 흘러들어서 공급되는 모양을 갖고 있다.¹²⁾



[그림 III-6] 현행 사회복지서비스 흐름도

12) 행정자치부의 보도자료, 상계서, 26면

우리나라 사회복지 전달체계의 문제는 크게 ① 사회복지전달체계가 중앙집권적 상의하달의 단단계 체계로 되었다. 정보통신기술의 발달로 인하여 수평적 광범위한 사회복지서비스가 동시 처리 되어야 하는 데도 중앙의 지시와 수직적 단단계로 이루어져서 다양한 복지수요에 민첩하고 맞춤형이 어렵고, One-stop Service 시대에 사회복지전달만은 아날로그 시대를 구가하고 있다.

② 다원적 집행구조로 되어 있다. 보건복지가족부, 여성부, 노동부, 문화관광부 등에서는 각종복지정책을 수립하고, 행정자치부 소속인 지방자치단체가 정책을 집행하는 이원적 구조로 되어 있다. 여성업무는 여성부, 보건복지 및 청소년업무는 보건복지가족부, 자원업무 업무는 행정자치부 등에서 분산되어 중복적, 산발적, 비조정 및 비체계적으로 떨어지는 지시로 인하여 전문적이고 체계적인 사회복지전달체계가 이루어질 수 없다.

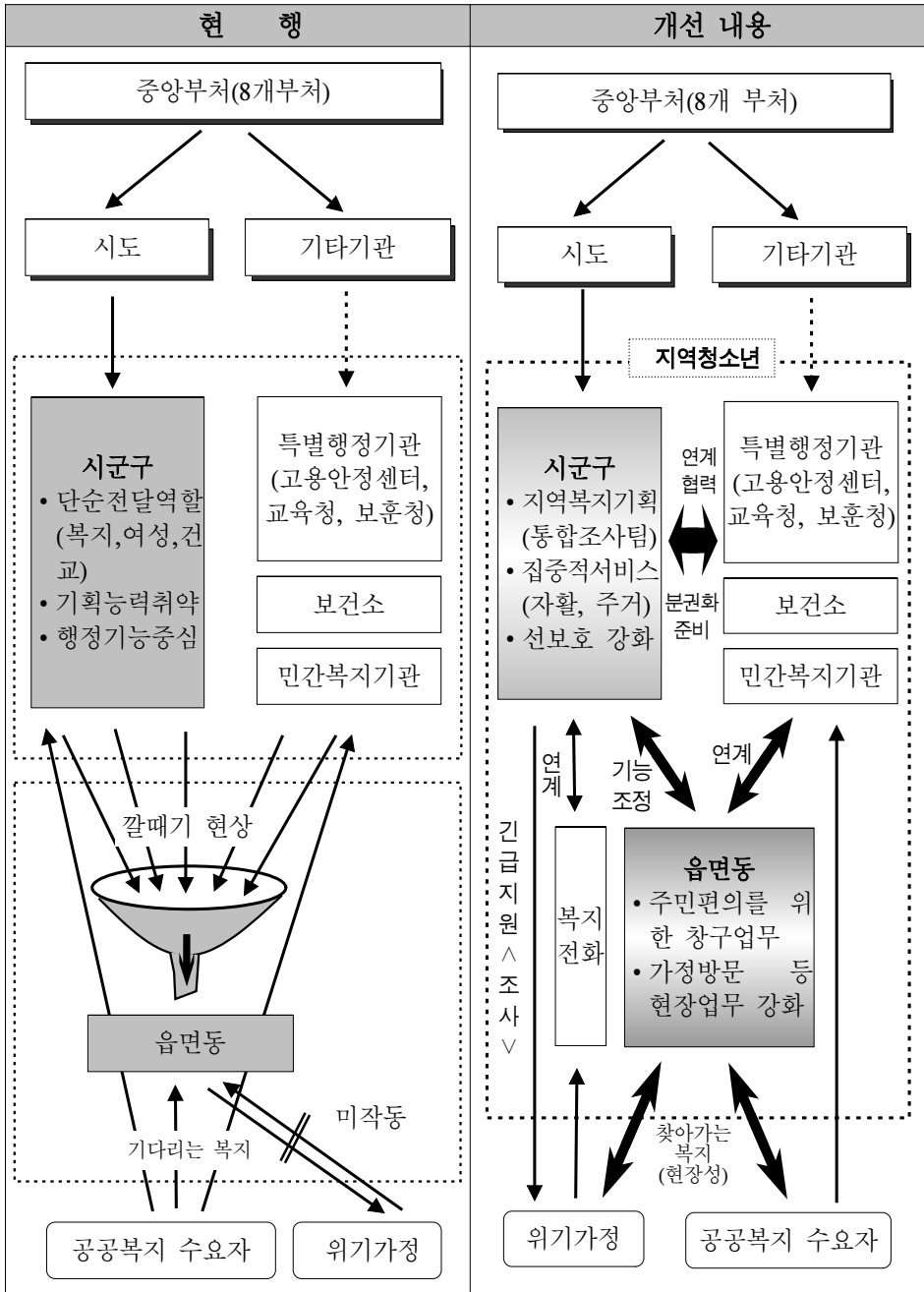
분산된 중앙정부의 기획수립에서 지시하달까지의 산발적이고 비체계적인 것이 사회복지서비스가 제공되는 현장인 읍·면·동 사무소 혹은 시·군·구에서도 보건, 위생, 사회복지, 여성 등으로 분산되어 있어서 유사한 복지서비스의 중복, 단절로 조정이 어려워져서 필요이상의 서비스제공으로 예산낭비는 물론 관할기관 혹은 부서간의 조정이 되지 않아 필요한 대상자에게 적시적소의 서비스가 제공되지 않는 공백기간이 생기거나 부재사각지대가 생기고 있다.

이를 해결하기 위하여 중앙정부와 지방정부간의 전달체계 문제를 해결하기 위하여 아래 그림과 같이 중앙정부의 서비스를 복지행정라인을 통한 연계와 직접서비스 기관으로 이원화하여 전달체계를 구성하고 있다.

먼저, 복지행정체계를 통한 전달체계는 시·도·시·군·구·읍·면·동의 연결체계로서 시·군·구와 읍·면·동의 업무 기능 재조정을 통한 업무적체를 해소한다.

둘째, 직접서비스 전달기관인 기타기관으로는 중앙정부가 직접 시행하는 복지서비스 전달 체계로서 주로 전문성과 특수성을 중심으로 추진된다. 예를 들면 보건소, 경찰서, 소방업무 등이 여기에 해당한다.

청소년의 경우에 있어서는 중앙정부의 직접서비스 전달체계와 지방정부의 업무 전달체계가 동시에 필요하며, 이것은 기존의 ‘지방청소년지원센터’에 아동청소년 관련업무를 중앙정부와 지자체가 위임함으로써 지역중심 청소년 복지서비스를 구축할 수 있을 것이다.



[그림 III-7] '희망21'사회복지서비스 개편안

(2) 지자체 복지담당 조직의 주요 업무

현재 지자체 청소년복지서비스 관련 행정조직을 보면 대부분 별도의 과나 계를 구성하기 보다는 도 단위에서는 2-3개 업무를 통하여 조직을 구성하고 있으며, 시·군·구 단위에서는 계 수준에서 통합적으로 운영되고 있거나 다른 복지업무에 추가적으로 연계되어 추진되고 있는 실정이다.

<표 III-26> 시 · 도 소외청소년관련 행정조직 현황 (2008년도)

시·도	담당국	담당과	비고
서울	여성가족정책관	청소년담당관	
부산	여성아동정책관	아동청소년담당관	다문화, 한부모가족 지원
		여성정책담당관	
대구	보건복지여성국	여성청소년가족과	
인천	여성복지보건국	노인청소년과	
		여성정책과	
광주	여성청소년정책관실	여성청소년정책과	
	사회복지국	사회복지과	
대전	복지여성국	여성가족청소년과	
울산	복지여성국	여성가족청소년과	
경기	가족여성정책국	청소년과	
		가족여성정책과	
강원	보건복지여성국	여성가족과	
		사회복지과	
충북	보건복지여성국	복지정책과	
		여성정책과	
충남	복지환경국	복지정책과	
전북	복지여성과	여성청소년과	
		생활복지과	
전남	복지여성국	여성가족과	
		사회복지과	
경북	보건복지여성국	여성청소년가족과	
		사회복지과	
경남	문화관광체육국	체육청소년과	
	보건복지여성국	저출산대책팀	
		여성정책과	다문화·한부모가족 지원
제주	보건복지여성국	복지청소년과	
		양성평등정책과	요보호아동지원

※ 해당업무 - 청소년 육성, 청소년 자활, 요보호아동지원, 아동급식 및 지원, 소년소녀가정 지원, 한부모가족 지원, 다문화가족 지원

※ 보육업무는 제외

현재 지방자치단체 복지담당 공무원의 주요업무는 노인, 장애인, 국민기초생활보장, 저소득가정, 의료조사, 소외계층 등 중앙8개 부처의 업무를 동시에 수행하고 있으며, 추가적으로 5개 업무가 늘어나고 있는 실정이다.

<표 III-27> 일선 사회복지담당공무원의 업무 및 신규추가업무 현황

구분	업무 내용	소관 부처
기 존 업 무	○ 국민기초생활보장업무 : 책정 및 관리 - 각종 조사 및 자활지원계획수립, 이행확인 - 의료급여관련 및 사회취약계층 실태조사(쪽방,출소예정자등) ○ 장애인복지업무: 장애인등록·관리, 수당지급, 자녀학비지원, 복지카드발급, 자립자금대여, 장애인편의시설관리 ○ 노인복지업무: 경로연금, 노인교통수당지급, 경로당관리 ○ 가정·아동복지업무: 아동가장·가정위탁 지원, 모·부자 가정 지원 ○ 기타복지업무: 공동모금회, 재해업무 및 묘지관련 업무	복지부
	○ 저소득가정 보육료감면 대상자 조사 및 책정	여성부
	○ 유치원대상 보육료지원대상자 생활실태조사(2-3월)	교육과학기술부
	○ 국가유공자 의료대상자 생활조사(1월), 의료급여증 발급	보훈처
	○ 청소년선도활동 및 청소년지도위원 관리	청보위
	○ 전세자금, 생활안정자금등 실태조사·결정	건교부
	○ 소외계층 위문품 전달(명절), 지자체 행사 인원동원	지자체
	○ 기초생활보장업무 : 차상위 계층 발굴 관련 업무 - 빈곤가정위기지원대상자 조사 및 위기가정SOS상담전화 운영 ○ 장애인: 장애범주 확대에 따른 업무 ○ 노인: 노인일자리창출사업, 무료급식사업 ○ 가정·아동: 결식아동급식 지원	복지부
추 가 업 무	○ 만5세아무상보육대상자실태조사·책정(1-2월) ○ 저소득보육료감면(40%, 60%) 대상자 조사·책정	여성부
	○ 사랑의집고쳐주기대상자 조사·선정(9-10월)	건교부
	○ 북한이탈주민지원 및 관리	통일부

이러한 지자체에서의 전달체계 문제는 다음과 같다.

첫째, 시·군·읍면동간 복지기능의 재조정 측면에서는 국민의 정부가 추진한 읍면동 기능전환과 주민자치센터의 설치·운영 시책에 의하여 읍면동은 제증명발급과 민원업무와 복지관련업무 중심으로 재편되었고, 특히 복지업무는 현장성이 중요함을 강조하여 읍면동에 복지직 공무원의 81.9%가 남아 있는 형편이다.

시·군·읍면동에서 업무집중화로 인한 효율성이 있으나 주민의 접근성과 현장성 확보 등에 문제점이 대두되고 있다. 여기에다가 읍면동에서도 1~2명의 담당자가 복지업무의 70~80%를 처리하고 있어 서로가 업무포화상태에 있는 것이다.

둘째, 지방분권에 부응하는 지역차원의 복지기획능력 측면에서는 중앙정부의 서비스전달 기관으로 지방자치단체가 활용되었기에 수평적, 협조적 행정관계구축이 전혀 없다. 지방자치단체에서는 복지서비스의 설계 및 기획에 능력이 부족하고, 많은 시·군·구에서는 중앙부처에서 수립된 정책을 그대로 읍면동으로 전달하는 역할을 하고 있다. 지자체 개발사업(보건, 자활사업, 보육업무, 주거복지 등)을 특별행정기관(노동부, 교육부, 보훈처)과 연계, 조정하는 기능도 미흡하다.

셋째, 업무량 증가에 따른 복지전담직원 인력부족은 전국 평균 읍면동당 1.7명의 복지전담공무원의 배치로 복지관련 업무인 기초생활 및 아동, 노인, 장애인 등 대상별 업무를 담당처리하고 있으나, 시·군·구에서도 1.2명의 전담 직원으로 통합처리(batching)하면 가능한 업무를 읍면동에서 분산처리함으로써 효율을 초래하고 있다. 읍면동의 업무내용에 있어서도 각종 상담성 전화 응대, 유관기관의 요구자료 준비, 주민등록정리 등 읍면동 공통업무처리의 등에 대부분의 시간을 할애하고 있다. 13).

중앙정부와 지방정부를 포괄하여 아동·청소년 복지서비스 분야의 복지전달 체계의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 중앙에는 인구·아동정책관과, 특별(광역시·도)의 가정복지과, 시·군·구

13) 행정자치부외, 국무회의 자료, 13-16면에 요약

의 가정복지계라는 명목상전담부처가 있으나 읍·면·동에는 사실상 아동복지 행정을 전담으로 하는 조직구조가 없어 일반 행정조직이나 공적업무부조에 흡수되어 집행되고 있으며 결국 수혜자와 직접적으로 대면하는 제일선 조직의 전문성이 희박해진다.

둘째, 아동복지서비스 전달의 모든 결정이 보건복지부, 특별 광역시·도, 시·군·구·읍·면 등의 상의하달식으로 전달됨으로써 중간 및 하부조직의 자율적 판단 및 능동적 대처가 불가능하다. 이로인한 전달 관장부서의 업무과중과 전문인력 부족으로 인하여 지역아동중심의 문제해결 및 실천현장에 대한 관리업무가 원활히 이루어지지 않고 있으며 사회복지 행정체계의 변화 및 개선이 요구된다(성규탁, 권선전, 2003).

셋째, 아동과 관련된 정부부서(보건복지부, 문화체육부, 교육부, 노동부, 여성가족부 등) 및 집행부서(가정복지계, 여성정책계, 청소년복지계 등)가 분산 위임되어 있어 서비스 전달의 통합성과 효율성이 결여되어있다.

넷째, 아동상담소의 수 및 전문인력의 확보가 미흡하여 주 대상이 요보호아동을 조사하고 조치하는데 머물러 있어 일반아동을 위한 서비스로 발전되지 못하고 있으며, 가족해체, 산업재해증가, 경제악화로 인한 빈곤가정의 해체 등으로 인한 피해아동들에 대해 적극적 대책을 세울 수 없다.

다섯째, 행정전달체계의 각 수준에서 주요한 사항을 자문 또는 심의하기 위하여 아동정책위원회를 두고 있으나 위원회가 거의 형식적으로 운영되거나 구성되어있지 않은 경우도 있어 거의 유명무실한 존재가 되고 있다.

여섯째, 전문인력의 부족, 특히 공적 아동복지서비스 관련 담당인력의 다수가 아동복지를 위한 전문훈련 및 교육을 받기보다는 행정자치부의 행정경험에 의한 인력으로 구성되어 있어서 서비스 전문성의 제고가 곤란한 점이다.

마지막으로, 예방적 서비스 및 아동욕구에 따른 다양한 프로그램개발이 미흡하다. 또한 요보호아동 및 생활시설 아동의 경우 일시적 현물급여에만 그치고 있는 실정. 서비스의 단편성과 비전문성이 문제로 되고 있다.

3. 정부의 청소년복지서비스 전달체계 현황 분석 소결

정부부처의 청소년복지서비스 전달체계와 관련하여 법·제도 측면과 청소년복지서비스 업무(조직 및 사업, 예산)에 대한 분석 결과는 다음과 같다.

먼저, 부처간 협력·조정분야에 있어서는 청소년기본법에 ‘청소년정책조정협의회’, 아동복지법에 ‘아동정책조정위원회’를 두고 있다. 그러나 법적 근거만 있고 이를 뒷받침할 수 있는 하위조직구조 등의 시스템이 구축되어 있지 않으며, 그 실효성에 있어서도 인적교류나 정보교류 등을 통한 의사결정이 아니라 단순히 국가적 긴급사항에 대한 협의수준에 머무르고 있는 실정이다.

따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 ‘아동·청소년정책조정위원회’를 기점으로 하여 하위에 사업영역별 실무협력위원회를 3-4개 정도 운영하여야 한다.

과거의 실무위원회에서는 사업내용에 상관없이 한꺼번에 협의하여 실효성이 매우 낮았으나 사업영역별(청소년활동영역, 청소년복지영역, 청소년보호영역, 청소년교육영역) 해당 부처의 주무부서와 보건복지부 아동·청소년정책실의 업무부서와 실무위원회를 구성하고, 사업내용의 중복성과 집행의 효율성을 협의하여야 한다.

영역별 소위원회에서 협의된 사항에 대해서는 ‘아동·청소년정책조정위원회’에서 의사결정을 내릴 수 있도록 하되, 위원회의 구성은 관계부처차관과 외부전문가가 반드시 포함됨으로써 사업의 중복성과 예산의 낭비를 줄일 수 있도록 하고, 사업내용 중 정부부처가 직접수행 할 필요가 있는 사업과 지방자치단체로 위탁할 사업을 구분함으로써 사업집행의 효과성을 가져올 수 있도록 한다.

이것은 거버넌스 측면에서 국가수준의 청소년관련 문제를 민주적이고 효율적인 운영형태로 정부부처는 가능한 후원역할을 중요시함으로써 중앙정부간, 중앙정부와 지방정부간 상호조정과 협력방식의 다양화를 추진할 수 있다.

둘째, 보건복지부의 소외계층 지원 사업에 있어서는 현재 단순히 청소년 관련법외 다른 법이나 타 부처에서 실시하지 않거나 부족한 부분 지원을 한정하고 있다.

이것은 지역중심 청소년서비스를 제공하는데 있어서 추후 업무의 비효율성이 증대한다.

따라서 타부처의 직접사업이외 지역중심 청소년 관련 서비스나 사업에 있어서는 청소년담당 주무부처를 중심으로 업무를 재편성하는 것이 요구된다.

셋째, 청소년복지서비스 업무 현황에 따르면 관련 부처의 청소년업무분장과 사업내용은 청소년활동 영역, 청소년교육영역, 청소년보호영역, 청소년복지영역으로 크게 4가지로 구분할 수 있다.

또한 각각의 영역에 따라 직접적으로 관련된 부처는 작게는 3개 부처에서 많게는 6개 부처가 관련되고 있다.

이 결과는 기능적으로 분류된 타부처의 업무내용 중 청소년을 대상으로 하는 업무가 많음을 의미하며, 이것은 청소년관련업무나 사업수행에 있어 정부부처들의 집행기능이 개별적으로 갖고 있거나 지방자치단체로 위임됨을 의미한다.

또한 직접수행사업의 경우에도 개별적인 집행기능을 갖는다는 것은 행정의 비효율성의 증가를 말하므로 주무부처를 중심으로 집행체계를 통합운행할 필요가 있음을 의미한다.

IV. 외국의 청소년복지 전달체계 사례

1. 영국 사례
2. 독일 사례
3. 일본사례
4. 미국사례
5. 외국사례 소결

IV. 외국의 청소년복지 전달체계 사례

1. 영국 사례

오늘날 영국의 블레어정부(1997~)는 세계화와 신자유주의에 대응하고 인구고령화 및 가족불안정성의 확대, 높은 실업률과 같은 복지국가의 도전요인에 직면하여 제3의 길에 기초한 고용촉진적 복지국가 복지개혁의 기본원칙으로 하고 있다.

블레어 정부는 ‘사회서비스 현대화’ 목표 하에 전략적, 협력적 복지서비스 정책의 추진과 이용자 중심의 맞춤형 서비스 제공을 통한 양질의 공공서비스제공을 사회서비스 개혁의 방향을 설정하고, 사회서비스의 공급책임은 지방정부가 갖도록하여 사회서비스에 대한 욕구 사정과 서비스 제공결정권한을 집행하고 있도록하였다.

반면에 중앙의 보건부는 사회서비스의 현대화를 위한 지방정부의 역량강화 및 공급주체의 다양화를 추진하면서 동시에 서비스의 품질관리 기능강화를 위해 85년 사회서비스감독원을 설치하였다.

1998년 출범한 국가서비스기준(National Service Frameworks, NSFs)은 장기적으로 특정 서비스의 질적 혁신을 위한 제도라고 할 수 있다(Department of Health, 2007). 이는 다양한 전문가와 이해관계자들로 구성된 자문 그룹의 도움으로 일련의 서비스 개선에 대한 국가 기준을 정신보건, 노인, 아동 등 각 서비스 영역별로 설정하는 것이다. 한편 잉글랜드 지역의 초·중·고등교육위원회(General Social Care Council)는 사회서비스종사자에 대한 규제기관으로서 설립되어 사회서비스에 있어 안전과 사회서비스 실천에 있어서의 역량에 대한 책임을 지고 있다(Harrison&Smith, 2004). 이 위원회는 사회서비스 종사자와 고용주에게 적용되는 윤리기준(code of practice)을 제공하고 종사자 훈련과 관련한 실천 기술에 대한 근거들을 제공한다. 이와 같은 질 관리제도에 대한 보다 자세한 내용은 사회복지서비스 공급자와 관련하여 아래에서 보다

자세히 살펴보도록 하겠다.

또한 신노동당 사회서비스 개혁에 있어 차별되는 특징은 지방정부의 역할에 있다. 앞서 지적했듯이 신노동당 정부는 다양한 공급주체의 참여를 지속적으로 강화하면서 지방정부에게 새로운 역할을 부여하고 있다. 즉, 신노동당의 사회서비스 개혁속에서 지방정부는 기능자(enabler)와 공급자(Provider)일 뿐만 아니라 조직자(organiser)이기도 하다. 이는 참여자의 이해를 최대한 반영하기 위해서 지급제도 등을 어떻게 조직하는가 등에 대한 고려를 반영하는 것이다. 이를 통해 광범위한 공급자 뿐 아니라 이용자들이 정책 과정에 참여할 수 있도록 하고 있다. 신노동당의 이같은 접근의 기반은 시장과 국가의 최고 서비스에 대한 촉진, 지불 가능한 서비스 제공 등 공공의 책임을 기반으로 한 약속에 기초해 있다(Taylor, 2000).

이와 같은 지방정부의 역할은 점점 지방정부의 사회서비스 운영에 대한 모범적 모델로 받아들여지고 있는 전략위임(strategic commissioning)에서도 잘 나타난다(CSCI, 2006). 전략 위임은 보건, 교육, 주거 등 다양한 분야의 공공서비스 영역간의 통합적 계획과 원스탑 샵(one-stop shop)이나 다분야 통합팀(multidisciplinary team)같은 연계서비스 제공 등을 의미하는데 특히 영리, 비영리, 민간 기관과 다양한 계약관계를 통한 통합적 서비스 공급을 의미한다(Humphrey, 2003). 즉 다시말해 공급주체의 다양화 속에서 지방정부의 중심적 역할을 보여주는 모델로서 욕구와 수요, 공급에 대한 분석, 예산과 사회서비스시장에 대한 운영계획, 이에따른 예산 관리와 시장 개발의 시행, 지속적인 시행 결과에 대한 감시와 평가 등의 과정 등을 포함하고 있다.

마지막으로 신노동당 정부의 사회서비스 개혁이 이전 다른 정부와 구별되는 특징은 비공식부분 즉, 비공식 수발자에 대한 지원이라고 할 수 있다. 비공식부분은 노인, 장애인, 아동보호 등 사회서비스 전 분야에 있어서 여전히 가장 절대적인 자원으로 남아있다. 노인부분의 경우 대인사회서비스연구원(Personal Social Service Research Unit, PSSRU)가 1995/5년도 총가구조사(General Household Survey)를 기반으로 한 연구에 의하면 노인들은 도움이 필요할 때 0%가 오직 비공식부분, 즉, 가족, 동거인, 친구, 이웃 등의 도움에만

의지하며 오직 10%만이 비공식 부분과 공식부분을 동시에, 그리고 다른 10%만이 공식부분에만 의지하는 것으로 나타났다(Pickard, 2001).

1990년대 이전의 사회서비스에서 비공식 부분에 대한 정책이란 비공식 수발자를 국가영역을 대체할 수 있는 자원으로만 인식하는 경향이 강하여 사회서비스 제도는 이 같은 비공식 지원이 가능하지 않는 부분에 한정하는 경향이 있었다(Pickard, 2001). 비공식부분에 대한 정책적 고심이 증대하는 가운데 신노동당 정부에서는 다양한 새로운 비공식 수발자를 위한 정책들을 개발하여 1999년에는 ‘수발자를 위한 국가전략’이 발표되어 정보, 지원, 보살핌이라는 세 가지 방향을 중심으로 한 전략적 정책이 수립되기에 이르렀다. 이 전략에는 신노동당 정부의 국가에 대한 새로운 약속과 가족 보호에 대한 강조가 담겨있다(Lloyd, 2000). 즉, 가족의 보호기능은 대체하지 않지만 이를 국가의 개입을 통해 지원하는 것이다. 이는 비단 보호를 주고받는 가족뿐만 아니라 고용주와 기업에 대한 고려까지 포함하고 있는 것이다. 다시 말해 이와 같은 수발자에 대한 정책은 수발자가 독립적인 삶을 살아갈 수 있도록 지원하기 위한 것이기도 하지만 동시에 수발자의 인권, 고용에 대한 경제적 욕구, 수발자의 건강, 사회적 배제 방지 등을 포괄하고 있다(CSCI, 2006).

수발자도 수발자로서의 욕구를 독자적으로 사정받고 직접 지불제를 포함한 수발자 자신을 위한 서비스를 제공받을 수 있는 권리가 2000년 수발자 및 장애아동법(2000 Carers and Disabled Children Act)을 통해서도 고용, 교육, 여가활동 등 수발자의 욕구가 지방정부의 사회서비스 사정과정에 포함되어야 하며 지방정부는 수발자에게 가능한 서비스를 반드시 고지해야 하는 의무가 부여되는 등 지속적으로 확대되고 있다. 이와 같은 변화는 사회서비스 공급 구조에 있어 그동안 암묵적으로 정책적 지원 대상에서 제외되었던 비공식 수발자들을 공식적으로 인식하고 나아가 하나의 기본적 공급 주체로서 국가가 제도적 지원을 실질화하고 있는 것이다.

이미 언급했듯이 오랜 공공 사회서비스 역사를 가진 영국에서도 전체 돌봄(care)에서 비공식 수발자(Informal carer)가 차지하는 비중은 절대적이다.

이전 보수당 정부도 가족 책임 등을 강조하며 이들의 역할에 주목하기도 하였으나 신노동당 정부는 단지 이들의 역할을 강조하는 것에 그치지 않고 여러 가지 실질적인 지원정책을 개발하고 시행한다는 점에서 차이가 있다. 이전 노동당 정부가 1995년에 처음으로 수발자에게 대한 법적 정의와 지위를 제공하고 이들에 대한 별도의 욕구사정을 도입하긴 하였으나 실질적인 지원정책은 신노동당 정부 들어 대폭 확대된 것이다. 즉, 비공식 수발자가 그 역할 때문에 직장을 포기해야 하거나 건강이 악화되거나 하는 문제에 대하여 목욕 등 특별히 어려운 부분에 대한 지원을 해주거나, 수발 외 청소 등 다른 집안일을 도와주거나, 일시적으로나마 휴식을 가질 수 있도록 하는 실질적인 지원을 하는 것이다.

이러한 신노동당의 비공식 수발자에 대한 지원 정책은 앞서 언급한 대로 1999년에 발간된 ‘수발자를 위한 국가전략’에 그 기본 방안이 정립되어 있다. Lloyd(2000)는 이를 몇 가지 주요 영역으로 나누어 다음과 같이 설명하고 있다. 우선 수발자 고용 부분을 살펴보면 신노동당 정부는 수발자가 원할 경우 직장을 포기할 수도 있지만 유급 노동을 되도록 독려하고자 하는 분명한 정책적 의도를 가지고 있다.

1998년 정책백서 ‘직장에서의 공평’에서 가족 친화적 고용주에 보상을 제공하는 등 수발자 친화적인 고용정책의 혜택을 고용주에게 설득하기 위한 정책적 캠페인을 제시하기도 하였다. 또한 현재 수발자들이 수발에 대한 역할이 끝났을 때 직장으로 복귀할 수 있도록 신고용협약(New Deal)과 같은 형태의 정책을 고려하고 있는 중이다.

두 번째로 수발자를 위한 정보부분을 보면 여기에는 다시 두 가지 다른 영역이 있는데 하나는 수발자가 수발서비스 등에 대한 어떠한 결정을 내릴 때 충분히 전문가의 도움을 받을 수 있도록 하는 것이고 다른 하나는 수발자의 목소리가 지역사회 사회서비스 계획에 반영 될 수 있도록 하는 것이다.

셋째로 수발자를 위한 지원 서비스 부분을 보면 이는 주로 수발자를 대상으로 한 보건, 주거, 교통 등과 같은 공공서비스를 제공하는 것으로 특히 주거환경에 대한 초점이 맞추어져 있다. 주거환경개선과 유연한 주거 공급 등

이 이에 대표적인 예들이라고 할 수 있다. 주거환경 개선을 위한 재원 마련을 위해 신노동당 정부는 장애시설기금(Disabled Facilities Grant)에서 지원이 가능하도록 하면서 이 기금을 1998-99년 6000만 파운드(약 1,117억 원)에서 2001-2년 7500만 파운드(약 1,397)로 증액하기도 하였다.

수발자를 위한 돌봄은 돌봄을 제공하는 수발자들도 역시 돌봄이 필요하다는 인식에 기반하고 있다. 이를 위해 신노동당 정부는 수발자의 건강을 유지하고 증진시키기 위한 정책들로 보건 전문가들이 그들의 책임의 하나로써 수발자의 건강까지 고려할 것을 독려하고 있다. 특히 1998년 발행된 보건 및 사회서비스에 대한 국가우선사업지침(National Priorities Guidance for Health and Social Service)에서는 지역보건소(GP), 1차 의료기관 종사자들과 사회서비스 종사자들은 2000년 까지 자신의 관할 지역에 있는 수발자를 파악하도록 지시하였다. 또한 1999년에 발간된 정책 문서인 ‘진정한 휴식 A Real Break’에서는 수발자의 휴식 서비스에 대한 지방정부의 모범정책 사례를 제공하고 있다. 또한 신노동당 정부는 이를 위한 고정 예산으로 3년 간 1억 4천만 파운드(약 2,607억원)를 투입하였다.

이상 신노동당의 기본전략을 포함한 수발자에 대한 영국의 일련의 정책은 1995년 수발자에 대한 법적 지위가 부여되고 지방정부에서의 별도 욕구사정이 도입된 이후 신노동당 정부가 들어선 이후인 2000년 이들을 위한 별도의 사회서비스를 지방정부가 제공할 수 있는 권한이 부여되었다. 2002년 고용법을 통해서도 장애 아동의 부모가 유연한 노동시간을 요구할 수 있도록 하였으며 2004년 수발자(평등기회)법에는 지방정부에게 수발자의 사회통합을 촉진시켜야 한다는 보다 포괄적인 법적 책임을 부과하였다. 2006년에는 보다 전문적이고 개선된 서비스를 포함한 신수발자협약(New Deals for carers) 계획이 제안되었고, 2006년에는 유연한 노동시간을 요구할 수 있는 권리가 장애아동 부모에서 모든 성인 수발자로 확대되었다.

수발자 정책에 대한 최근 현황을 살펴보면 이러한 수발자에 대한 지원은 지속적으로 확대되고 있다(CSCI, 2006). 신노동당정부는 2004/5년에는 그 이전 해에서 25% 증액된 1억 2500만 파운드(약 2,328 억 원)를 수발자에 대한

휴식 제공과 직접 서비스를 위해 지방정부에 배분하였다. 이 지원금으로 238만 건의 휴식이 수발자에게 제공되었다. 그 내용을 더 살펴보면 해당 년도에 수발자당 12번의 휴식이 제공되고 휴식 한 건당 42파운드(약 8만원)가 지원된 것이다. 이는 2003/4년의 11.5번의 휴식과 휴식 한 건당 39파운드(약 7만원)이 지원되던 것에서 증가한 것이다. 또한 같은 년도에 지방정부에서 194,000명의 수발자가 자신을 위해 욕구사정을 받았으며 그 중 65,000명은 서비스를 제공받고 그 외 79,000명은 정보와 조언을 제공받았다. 지방정부에 의해 사회서비스를 제공받는 대상자의 13.3%의 수발자가 지방정부에서 별도의 욕구실사를 받은 것이다.

지방정부 전달체계차원에서 영국은 아동부(Children's Departments)와 보건부 및 복지부(Health and Welfare Departments)등의 통합을 거쳐 창설된 지방사회서비스국(그 이전에 지방의 주와 구의 행정구청에서 아동부, 보건부, 복지부, 교육부 및 주택부에서 담당하던 기존의 서비스를 통합하면서 새로운 단일창구로 탄생하게 되었다. Cooper, 1983)은 정책집행기구로서 지방정부에만 존재하고 그 상부의 주무부처로는 중앙정부의 보건부가 있다. 즉 지방사회서비스국은 중앙정부의 보건부장관(Secretary of state for Health) 책임 아래 있다.

그러나 영국 보건부의 사회복지서비스에 대한 역할은 전략적이며, 서비스의 직접적인 전달에 대해서는 책임을 지지 않는다. 다시말해 실질적으로 서비스 전달은 각 지방정부 지방사회서비스국의 국장이 그 책임을 맡게 되는 것이다. 이것은 직접적 서비스에 대해서는 명확한 분권이 이루어지고 있는 것이다.

지역사회서비스국의 국장(Director)은 각각 지방사회서비스팀을 책임지며, 각 지역의 복지서비스 제공을 위한 욕구사정 및 대상자의 재정조사와 민·관 서비스 시설 알선, 개별적 서비스 제공이 가능하도록 케어(care)계획의 수립 등을 관할한다. 동시에 지방의회 의원(councillor)들로 구성된 사회서비스 위원회(Social Service Committee)는 국장에게 복지서비스 제공의 책임을 물을 수 있는 견제장치로서 가동된다(Webb and Wistow, 1987).

이처럼 영국에서 공공의 대인사회서비스는 표면적으로는 중앙부처가 특별히 존재하지 않지만, 보건부가 그 전략적 기획을 담당하며 지방정부는 그 실행 및 실질적 서비스 전달을 맡는다는 점에서 서로 역할 분담을 하고 있어 책임이 중복되지 않고 분업화가 이루어지고 있다. 그 재정적 역할에 있어서도 중앙정부의 보건부 예산 중 약 20% 정도가 지방사회서비스국을 위해 할당되며, 보건부 내에는 보건부 장관 외에 대인사회서비스만을 관장하는 차관(Minister of State)이 존재한다(Hill, 2000; 이상일, 2004: 163~165).

2. 독일 사례

독일은 정책집행의 효율성과 함께 수요자에 초점을 맞춘 전달체계를 갖추고 있다. ‘가족복지’라는 영역이 아동, 노인, 여성, 취업 등의 여러 가지 분야가 연결되어 있는 특징이 있고 타 부처와의 협력이 중요한데 독일의 경우 가족을 전담하는 부서를 연방 및 지방정부에 두어 가족복지정책의 효율성 및 대상의 포괄성을 꾀하였다.

통일독일에서 집권하고 있는 사민당 정부는 2001년 이후부터 국가경쟁력 제고의 차원에서 가족복지에 대한 관심을 높이기 시작하였고, 가족복지에 대한 관심을 높이기 시작함. 연방정부의 가족복지정책적 목표는 다음과 같다.

<표 IV-1> 독일의 가족복지정책의 목표

목표	세부지원 방안
① 가족과 가족복지정책의 중요성 인식	가족에 범주에 핵가족, 미혼부모가족, 한부모가족, 재혼가족, 외국인 가족이 포함된다고 봄.
② 가족의 경제적 상황개선	직업활동을 통한 자립적 보장을 위해 아동수당, 소득공제, 연방양육비법의 균등화, 한부모가족의 자녀생계보장, 교육지원 등 분야에 대한 개혁 실시
③ 성 평등적 역할분담의 지원	가족이 직업을 통해 자립적이고 자율적 생계보장의 가능성을 확보하므로, 부모가 직장과 가정생활병행하도록 지원함. '프로그램-여성과 직업'을 계획하면서 '육아휴직'을 부모시간으로 전환함.
④ 아동의 비폭력적인 교육권 보장	가정 내 폭력에서의 보호, '아동존중캠페인'
⑤ 사회간접자본의 확충	아동양육은 부모 뿐 아니라 사회적 과제이므로 가족에 대한 사회적, 제도적 보호망, 자녀양육지원하는 사회간접자본(아동친화적 주거환경, 학교건설, 아동양육시설) 확충.

1) 독일 가족복지 전달체계의 구조.

독일의 사회복지서비스는 3대 영역으로 이루어진다.

첫째는 사회보장서비스이다.

사회보장 서비스란, 사회보험법에 의해 제공되는 현금급여 이외의 모든 서비스를 일컫는다. 특히, 사회보장 서비스의 대부분은 고용촉진법(사회법 III), 질병보험법(사회법 V), 수발보험법(사회법 XI)에 의거해 제공된다.

고용촉진법에 의해 고용청은 실업자의 노동시장 통합을 목적으로 실업부조 이외에 적극적 노동시장정책을 계획 및 실행할 의무를 지닌다. 이를 통해 실업자 대상 사회서비스가 구체화되는데, 그 대표적인 프로그램으로, 일자리창출사업, 청소년 직업훈련, 청년실업자 지원사업, 장애인노동시장 통합 프로그램, 장기실업자 지원사업이 있다. 고용청은 고용촉진법에 의한 서비스를 직접 제공할 수도 있고, 간접적으로 타 기관의 해당 서비스 제공 비용을 지불할 수도 있다.

질병보험법은 질병 수당 이외에 응급 진료소, 이동식 간병시설, 일반병원의 의료 및 간병서비스에 대한 기본사항을 규정하고 있다. 질병보험에 의한 의료 및 간병 서비스는 의료 예방 서비스, 대체의학 서비스, 가내치료 서비스까지 포괄한다.

질병보험에 의한 의료 및 간병 서비스의 미흡한 부분을 보충하기 위해 1995년 수발보험법이 다섯 번째 사회보험법으로 도입되었다. 수발보험법은 입소식 혹은 이동식 수발서비스 시설 및 그 서비스의 제공을 법률적, 재정적으로 지원한다. 질병보험 조합에 의해 지불된다.

둘째는 사회촉진 서비스이다.

사회촉진법으로 아동 및 청소년 복지법(사회법Ⅷ), 장애인 고용을 위한 법(사회법Ⅸ), 연방교육촉법, 주거생활법이 있다. 이들 중 아동 및 청소년 복지법에 의한 서비스는 사회촉진 서비스 중 가장 비중 있게 다루지는 영역이다. 아동 및 청소년 복지의 주체는 사회법 Ⅷ에 의해 지자체 및 주 정부의 청소년청 그리고 이와 관련된 주 정부 및 연방 차원의 기구들로 규정된다. 실질적으로 지자체의 청소년 청이 서비스 제공의 핵심역할을 수행하고 있다. 아동 및 청소년 복지법에 의거한 서비스는 크게 다음의 네 가지 영역으로 구분된다.

① 아동 및 청소년 지원서비스: 사회법 Ⅷ 11조 이하에 의거한 정규교육 이외의 청소년 교육 프로그램, 스포츠 및 취미생활 등의 청소년 활동 프로그램, 직업선택, 학교생활, 가정환경과 관련된 청소년 상담 프로그램을 일컫는다.

② 양육보호 서비스: 사회법 Ⅷ 16조 이하에 의거한 부모 상담 프로그램, 양육 관련 문제 해결 지원 프로그램, 양육 관련 위기상황 개입 프로그램 그리고 영유아 탁아시설 지원 프로그램을 일컫는다.

③ 아동 및 청소년 보호 서비스: 사회법 Ⅷ 22조 이하에 의거하여 아동 및 청소년의 심리적, 육체적 피해를 예방 및 보호할 목적으로 제공되는 모든 서비스를 의미한다.

④ 청소년 재판소 서비스: 청소년 재판법 38조에 의거해 지자체 청소년

청에서 제공된다. 재판 과정에서의 사회사업과 형 집행과정에서의 교정사업을 의미한다.

셋째는 사회부조 서비스이다.

사회부조와 관련된 법으로 연방사회부조법, 노인 및 장애인의 기초생활보장법(GSiG), 망명신청자 기초생활보장법(AsylbLG), 실업부조법(사회법Ⅱ)이 있다. 이들 중 연방사회부조법과 노인 및 장애인의 기초생활보장법은 2005년 사회법 XIII에 포괄되었다. 사회법 XIII에 의한 사회부조의 사업주체는 개별 지자체이다.

사회법 XIII에 의한 사회부조는 빈곤한 사람의 생계 지원뿐만 아니라, 노인, 장애 등 특수한 상황에 있는 사람에 대한 도움까지를 포괄하고 있다. 사회법 XIII은 총 16장으로 구성되어 있는데, 그 중 실질 사업에 대한 내용, 즉, 부조급여 및 서비스와 관계된 것은 다음의 3장부터 9장까지이다.

- 3장 생계지원: 빈곤한 사람(노인, 장애인, 실업자 제외)에 대한 부조급여
- 4장 노인과 장애인의 기초보장: 빈곤한 노인과 장애인에 대한 부조급여
- 5장 보전에 대한 지원: 특히 사회법 XIII에 의한 사회부조수령자의 의료 보험비 지원
- 6장 장애인의 사회통합에 대한 부조급여 및 지원
- 7장 수발(노령과 장애 시)에 대한 부조급여 및 지원
- 8장 특수한 사회적 상황(노숙자, 알콜중독자 등)에 있는 사람들에 대한 지원
- 9장 기타 위기에 처한 자에 대한 지원

70년대까지 연방사회부조법에 의한 주요 사회부조 대상자는 노인이었다. 이후 실업자가 그 주요 대상자가 되는데, 2002년 전체 사회부조 대상자의 43.5%가 실업으로 인해 부조 급여를 받았다. 장애 및 기타 특수한 사회적 상황에 처한 이들을 제외하고 실제로 취업가능한 자들만을 고려할 때, 실업자의 비중은 약 80% 정도인 셈이다(Lampert, 2004: 325).

사회부조의 주 대상자가 노인과 실업자이다보니 사회부조 서비스 또한 크게 노인 서비스와 실업자 서비스로 범주화되어, 그 안에서 여성, 장애인, 청

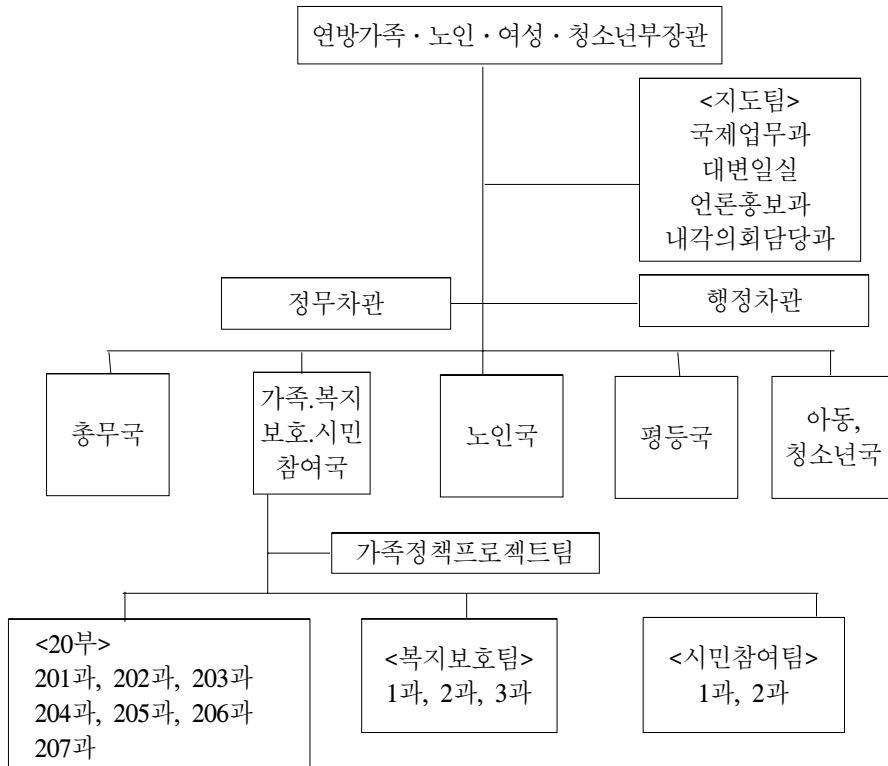
년 대상 프로그램으로 특수화되고 있다. 이와 관련해 지자체는 사회부조를 담당하는 사회청과 별도로 실업자 서비스 종합센터 및 노인서비스 알선창구를 설치 운영하는 것이 보통이다. 이는 실업자와 노인 서비스가 점점 더 지역사회의 다양한 분야와 연결되는 상황에서 이들의 업무를 총괄할 독립된 조직이 필요했기 때문이다.

① 연방정부의 가족복지 업무 행정조직

- 연방 가족부(가족, 노인, 여성, 청소년부)는 가족 뿐만 아니라 노인, 여성, 청소년을 대상으로 하는 전반적인 정책수립을 총괄. 이와 관련된 사회복지정책을 수립. 집행. 평가하는 업무를 담당한다. 이는 가족복지업무가 여성문제, 노인문제, 청소년문제, 그리고 복지문제와 긴밀하게 연관되어 있는 현실적 요청에 기인한 것이라 볼 수 있다.
- 가족복지정책은 행정체계상 연방정부(Bund), 지방정부(Land), 지역공동체(Gemeinde)들이 관할구역과 행정적 권한을 서로 분담하여 수행함.
- 가족복지정책의 중점 사업분야는 임신, 출산, 결혼 이혼, 주택과 교육 등 가족생활과 관련되는 해당영역의 모든 업무범위에 포괄적으로 포함되어 있다.
- 구조는 연방장관을 중심으로 2명의 차관(정부차관1명, 행정차관1명) 지도팀, 세부업무를 담당하는 5국과 부속기관으로 조직되어 있다. 가족국의 20부는 정부에서 가족복지정책 수행 시 발생 가능한 기본문제를 해결하는 업무를 담당하며 복지보호팀과 시민참여팀은 각각 요보호가족의 지원과 관련된 제반업무 자원활동을 통한 시민의 사회참여 활성화에 대한 업무를 담당한다.

<표 IV-2> 가족국 내 하위부서의 담당업무

부서	담당업무 내용
20부 201과, 202과 203과, 204과 205과, 206과 207과	- 가족복지정책의 일반적인 현안과 문제, 국제연대 및 협력업무 - 가족구성과 가족휴양에 관한 업무 - 가족의 경제적 생활지원 업무 - 연방양육비지원법 및 취업모보호법에 관한 업무 - 아동수당과 생계비 선급법에 관한 업무 - 부서업무에 대한 연구와 통계 - 유사종교와 심리연구팀
복지보호팀(AG WP) 복지보호1과 복지보호2과 복지보호3과	- 복지보호망과 사회간접구조 구축 - 요보호가족 지원과 가족상담업무 - 장애인업무
시민참여팀(AG BE) 시민참여1과 시민참여2과	- 사회참여, 자원활동, 명예직에 대한 업무 - 자원활동 프로그램과 자원활동법에 대한 업무



[그림 IV-1] 연방가족·노인·여성·청소년부 조직도

② 지방자치단체 공급서비스

독일은 행정적으로 크게 연방(Bund), 주(Land) 그리고 지방(Gemeinde)으로 구분된다. 연방에는 중앙정부가 형성되고, 주와 지방에도 자치기구가 형성된다. 연방은 독일의 헌법인 기본법을 통해 지방이 민주적 대표기구를 구성할 것을 명문화하고 있다(28조 1항). 이 자치기구는 한국의 광역지자체 그리고 기초지자체와 유사한 위상을 지닌다. 이 글에서는 독일의 중앙정부를 연방정부, 주의 지자체를 주정부 그리고 지방의 지자체를 그냥 지방자치단체라 부르는 편으로 한다. 또한 주정부와 지자체를 함께 거론할 때는 ‘지방정부’라 칭한다.

연방정부는 연방법에 의거 주정부와 지자체의 지위 및 권한과 의무를 규정한다. 그러나 연방주의 원칙에 따라 지방은 연방에 속한 것이 아니라 기본적으로 주에 속한 것으로 간주된다. 각 주들은 서로 다른 지방법을 가지고 자신의 주에 속한 지방의 행정 단위를 나누고 지자체 행정부와 의회의 명칭, 역할, 임기를 규정한다.

지자체가 수행하는 업무는 성격상 크게 ‘임의과제’, ‘주정부의 지침이 없는 의무과제’, ‘주정부의 지침이 있는 의무과제’, ‘주정부의 과제’의 네 가지로 나뉜다. 지자체의 사회서비스 업무는 이 중 ‘주정부의 지침이 있는 의무과제’에 해당하고, 이 업무는 주로 ‘사회 및 보건행정 부’를 통해 실행된다.

지자체는 지역사회 내 사회서비스 제공을 종합적으로 계획하고 실행해야 할 책임을 지닌다. 한편, 지자체는 사회서비스를 지역주민에게 전달함에 있어 보충성 원칙에 따라 다양한 민간부문과 협력하게 된다.

민간부문이 사회서비스를 전달하게 될 경우, 그 기관은 지자체 및 서비스 관련 공공기관과 공급계약을 맺게 된다. 여기서 지자체 이외의 관련 공공기관은, 앞에서 살펴본 바와 같이, 서비스 영역에 따라 크게 공적 사회보험 조합과 사회촉진법상의 기관으로 구분될 수 있다.

사회서비스 전달자는 우선 사회서비스 제공의 조건을 해당지역의 지자체와 협상해야 한다. 이 협상으로 이뤄진 공급계약은 지자체 입장에서 보면, 자신의 관할영역에 거주하는 주민들을 위해 사회서비스 전달자와 계약을 맺는 형식이다. 이 공급계약에는 서비스 전달자가 제공할 서비스의 종류, 내용

그리고 범위에 대한 규정과 이에 상응하는 지자체의 의무, 즉, 서비스 비용 지불과 관련된 규정이 포함된다. 또한 공급계약을 통해 지자체는 서비스 전달자를 평가할 권리를 갖게되고, 이에 따라 서비스 전달자는 평가에 필요한 자료를 매월 혹은 매년 지자체에 제출할 의무를 갖는다. 공급계약과 관련해 중요한 점은 관련법에서 규정한 기본적인 조건을 구비한 조직이나 시설만이 서비스 공급자로서 공공기관과 계약을 체결할 수 있다는 것이다. 공급계약은 정기적으로 지자체의 평가결과에 따라 갱신된다.

한편, 사회서비스 전달자는 지자체와의 공급계약과 별도로 공적사회보험 조합 및 사회축진법 관련 기관과 계약을 맺을 수 있다. 이 계약 또한 지자체의 경우와 유사하게, 공공기관이 사회보험법 및 사회축진법 상의 권리를 보장하기 위해 서비스 제공자와의 계약을 맺는 형식이다. 이 계약에도 서비스의 종류, 내용 및 범위에 관한 규정과 서비스의 가격 및 그에 준하는 공적 할당금 산정방식 등이 포함된다. 이 계약 또한 지자체의 조율과 동의 속에서 이루어진다.

지자체는 공급계약을 통해 지역사회서비스를 계획하고 그 전달 네트워크를 조율한다. 지자체는 공급계약의 비용 지불 조건이나 기타 공급 지원여건을 조정하여 지역사회에 불충분한 사회서비스 공급자를 육성할 수 있고 불필요한 서비스 공급자의 감소도 꾀할 수 있다.

③ 지방정부의 가족복지 전달체계-바이에른주의 사례

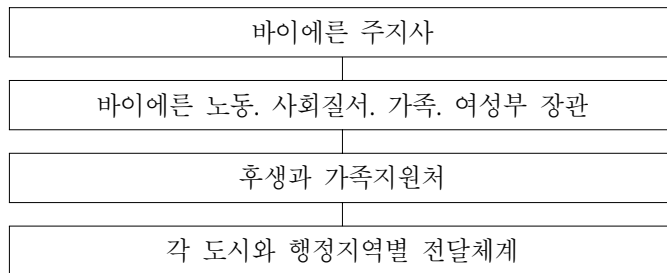
바이에른주에서는 노동, 사회질서, 가족, 여성부(약칭 사회부)에서 가족복지업무를 총괄하며, 궁극적인 목표로 ‘가족에 대한 보편적이고 포괄적인 지원’을 지향한다.

2002년 4월12일 사회부장관이 주최한 1차 가족 심포지움에서 밝힌 가족복지정책의 주요방향은 연령별 아동양육시설의 신설, 가족수당을 통한 가족의 경제적 지원강화, 교육과 가족 상담에 대한 지속적 개발, 학교에서의 청소년 사회사업강화, 대중매체로부터의 청소년보호강화이다.

주정부차원에서 가족복지정책이 아동과 청소년에 대한 지원, 가족수당을

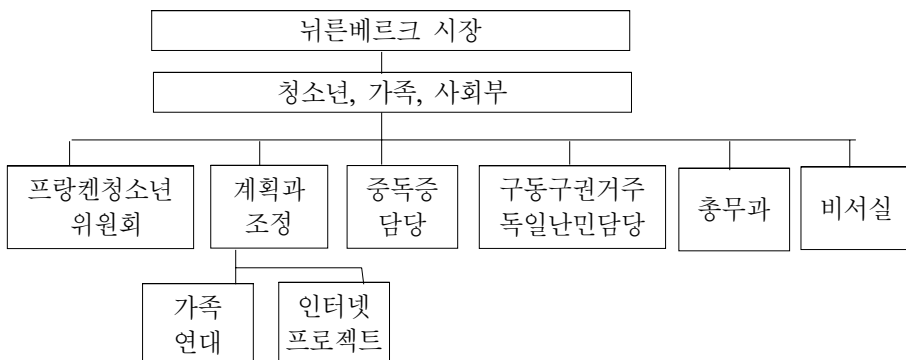
통한 경제적 생활지원으로 요약될 수 있다.

주에서 사회부 산하에 부속기관으로 ‘부양과 가족지원처’를 두고 구체적인 가족업무를 집행(하는 업무-연방양육비법, 주양육비법의 집의 집행, 주에서 설립한 모자지원재단의 업무, 가족상담소와 가족전시관운영, 중증장애인에 대한 조치, 사회보상권에 대한 집행, 맹인지원비 집행, 유럽사회기금운영 담당)



[그림 IV-2] 바이에른주의 가족복지 전달체계

바이에른주 내의 뉘른베르크 시에서는 사회부에서 가족업무 및 청소년정책과 사회정책의 근본적 문제, 아동 노인에 대한 보호와 조정 등을 담당함. 사회부의 핵심목표는 시민들의 독립적, 자율적 생활보장. 2000년 6월, 사회부의 하위부서로 편제되어있는 가족연대를 결성. 가족을 지원하기 위해 동명의 지원부서로 설치하여 그 이후 가족업무 담당하고 있다.



[그림 IV-3] 바이에른주‘뉘른베르크시’가족복지 담당부서 조직도

이러한 독일의 중앙과 지방 사회복지서비스 사례 분석에 따른 시사점은 표와 같다.

<표 IV-3> 독일 사회복지서비스 사례 시사점

기준		내용
가족복지적 목표의 실현가능성	성과	가족의 다양성 고려, 집행부서인 가족부를 비롯한 연방과 지방차원의 가족복지 전달체계는 아동수당과 양육비 지급 등을 비롯하여 이를 실현할 수 있는 조정과 집행능력 보유. 정부가 추구하는 가족복지적 목표실현 위한 기반 조성되어있음. 최근 가족복지 업무에 보호노동관련 업무들이 추가되는 추세여서 가족복지정책이 보편주의적으로 실현될 역량 갖추.
	문제점	가족복지업무는 타부서와 연관되는 부분이 많아 여러 부처에서 나누어 수행되며 서로 협력적 업무추진필요. 독일은 연방정부와 지방정부간의 업무조정 뿐 아니라 타 부서와의 연관업무에 대한 조정기제 확립되어 있음.
통합성	성과	가족복지업무는 타부서와 연관되는 부분이 많아 여러 부처에서 나누어 수행되며 서로 협력적 업무추진필요. 독일은 연방정부와 지방정부간의 업무조정 뿐 아니라 타 부서와의 연관업무에 대한 조정기제 확립되어 있음.
	문제점	가족부의 위상이 노동부나 경제관련 부처 등의 부서보다 낮기 때문에 실제 정책실천시 한계가 노출되고 있음.
지속성	성과	가족복지정책의 대표적 수단인 아동수당과 양육비 등은 지급기간과 기준을 볼 때 서비스가 단편화되지 않고 연속적으로 제공되도록 구상되어 있어 지속성이 강하다고 평가됨. 그리고 연방정부 지원외에도 각 주마다 주 양육비 법과 부조방안등을 통한 보완적 정책수단 완비하고 있어 전달체계의 지속성이 강화됨.
	문제점	연방제 국가인 독일, 연방정부, 지방정부, 지역공동체들이 관할분야와 권한을 분담하여 정책수행.
효율성	성과	연방제 국가인 독일, 연방정부, 지방정부, 지역공동체들이 관할분야와 권한을 분담하여 정책수행.
	문제점	중앙 가족부가 독일 전역의 가족복지 업무 총괄,조정하지만 지방정부정책에 대한 독자성이 크기 때문에 결국 가족복지정책의 효율성의 약화를 가져옴.
접근성	성과	전달체계는 대상자가 서비스에 공간, 시간적 접근용의해야 효과를 거둘 수 있다. 독일의 경우 가족업무 담당부서가 체계적으로 설치되어 보편주의적 서비스를 확대하고 있기 때문에 지리적 접근성문제는 크지 않다. 인터넷 등을 통한 정보화로 시간적 접근성의 문제 해결.
	문제점	사회변화에 따른 전달체계의 적극적, 융통성 있는대응이 요구됨. 가족부의 환경 변화 등에 대한 민감한 대응 융통성있고 적합함.
융통성	성과	사회변화에 따른 전달체계의 적극적, 융통성 있는대응이 요구됨. 가족부의 환경 변화 등에 대한 민감한 대응 융통성있고 적합함.

3. 일본사례

1980년대에 들어와서 일본은 전면적 행·재정개혁을 시도하면서 사회복지에 대해서도 급격한 개혁을 실시하였는데, 이것은 1990년에 복지관계 9법(정식명칭은 ‘노인복지법 등의 일부를 개정하는 법률’ 이다. 심재호, 1999:121) 개정이 이루어지므로써 일단락 되었다. 이 8법 개정에 따라 사회복지의 전 분야에 걸쳐 막대한 영향을 받게 되었는데 본 연구의 대상인 공적 사회복지 전달체계에도 큰 변화가 나타나게 되었다. 특히 그 변화의 중심에는 지역일선에서의 복지서비스를 담당하는 복지사무소의 역할과 체제적 변화가 포함되는데 이하에서는 복지사무소에 미친 변화를 중심으로 살펴본다.

1) 일본 복지사무소의 변화 배경과 과정(복지관계 8법 개정의 의의)

일본 정부는 21세기에 전개될 본격적인 고령사회에 대비하기 위하여 주민에게 가까운 시정촌에서 재가복지 서비스와 시설복지서비스를 일원적이고 계획으로 제공할 체제를 형성하고자 1990년에 노인복지법 등 관련 법률들을 일괄적으로 개정했다. 이때에 개정된 법률은 노인복지법, 신체장애복지법, 정신박약자복지법, 아동복지법, 모자 및 미망인복지법, 사회복지사업법, 노인보건법, 사회복지·의료사업단법 등 9개 법률이다.

이 복지관계 8법 개정의 내용은 사회복지관계 3심의회 합동기획분과회의 보고서를 거의 그대로 포함하고 있는데, 합동기획분과회의가 관심을 갖고 논의한 주요 내용과 법에서 개정된 주요 부분은 다음과 같다.

첫째, 시정촌의 역할 중시 및 새로운 운영체제의 구축을 제시하였다. 이 부분은 가장 중요한 논점으로서 법률개정에서도 초점이 되었는데, 이것은 복지사무소의 위상변화와 직결된 내용을 담고있다. 이 보고서는 복지행정의 실시태양에 있어 “주민과 밀접한 행정은 가능한 한 주민과 가까운 지방공공단체가 실시해야 한다” 는 기본적인 입장에서, 노인복지시설이나 신체장애인 생활원호시설에 대한 입소조치 사무 등과 같은 복지행정은 시정촌에 의해 실시되어야 한다고 밝히고 있다. 그 외에 사회복지 종사자의 자질향상과 사회

복지사 및 개호복지사의 활용 등의 필요성을 명확히 하였다. 이 제의에 입각하여 사회복지사업법을 비롯한 아동복지법·모자 및 미망인 복지법·노인복지법·신체장애인복지법·정신지체인복지법이 개정되었다. 또한 시정촌으로 사회복지 실시주체를 이양하는 것과 관련하여 행정의 계획화를 제시하고 있다. 그리고 노인보건복지 분야는 이를 법제화할 것을 요구하였는데 노인보건법 및 노인복지법의 개정을 통하여 도도부현 및 시정촌에 노인보건 및 노인복지계획의 책정을 의무화하였다.

둘째, 사회복지사업 범위의 재검토이다. 사회복지사업법이 제정된 1951년 당시에 중요시 되었던 사회복지사업의 일부는 국민생활의 변화에 따라 그 역할을 상실하게 되어 사회복지사업법에 규정되어 있지는 않지만 그 후의 사회복지 전개과정에서 중요하게 된 사업도 있다. 이러한 관점에서 사회복지사업의 범위는 제1종 사회복지사업에 정신지체인 수용시설, 정신지체인 복지홈, 정신지체인 통근기숙사를 경영하는 사업이 첨가되었다. 또한 제2종 사회복지사업에 거택개호사업, 주간보호사업, 단기입소사업 등 재가복지사업과 아동복지, 모자 및 미망인 복지, 노인복지, 신체장애인복지, 정신지체인 복지 등이 새롭게 첨가되었다.

셋째, 복지서비스 공급주체와 관련된 것이다. 실버서비스 등 민간사업자가 제공하는 서비스에 대해서는 행정지도나 민간의 자율규제를 강화하는 한편, 정책융자 등을 확충하여 그 건전한 발전을 도모하고자 했다. 또한 행정관여형 서비스나 행정비관여형 비영리민간단체에 의해 제공되는 복지서비스 등에 관해서도 그 안정적 발전을 도모하고자 했다. 이러한 관점에서 노인복지법 중 유료노인홈에 관한 규정이 개정되었다.

넷째, 재가복지의 충실과 시설복지와의 연계강화로서, 재가복지에 관계되는 사업의 확충 및 강화와 복지마을 만들기, 사회복지시설의 지역시설화 등이 제시되었고, 이러한 재가복지 관련 사업은 그대로 법제화 되었다.

다섯째, 시설복지의 충실로서 먼저 시설입소조치의 유연화와 함께 계약복지를 촉진하기 위해 노인 케어하우스의 정비는 개호형 유료노인홈의 설치 등을 제안했다.

이러한 변화 중에서 가장 중요한 것은 재가복지를 강화하여 지역복지 체제를 공고히 하려는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 8법 개정의 과정에서는 다음과 같은 문제점이 지적되고 있었다. 첫째, 복지관계 8법 개정은 지방정부와 밀접하게 관련되어 있음에도 불구하고 중앙정부에 의하여 일방적으로 추진되었다. 현재 시정촌의 행, 재정 능력으로 이러한 변화에 적응하기 어려우며 그에 따라 복지전문인력을 충분히 확보하지 못한 채 개혁이 진행되고 있는 것이다. 둘째, 복지사무소의 위치설정에 관한 문제이다. 이것은 복지사무소가 생활보호사무소로 전락할 가능성이 높아졌다는 것이다. 물론, 계획 기능 및 시정촌간의 조정역할 등을 수행할 것이지만 결국 역할축소는 불가피하다. 셋째, 복지와 보건의 통합의 경우 노인보건시설에 중점을 두게 되므로 복지의 성격이 약화될 수 있다. 노인 보건시설의 경우는 주로 병원에서 운영되기 때문에 의사가 개입하게 되며, 이 경우 사회복지 서비스로서의 이미지 보다는 영리를 추구할 가능성이 있다는 점이다.

2) 복지사무소의 변화와 내·외적 의미

8법 개정 전에는 사회복지사업법에서 도도부현이 설치하는 복지사무소와 시정촌이 설치하는 복지사무소의 기능은 완전히 동일했다. 그러나 8법 개정에 따라 도도부현이 설치하는 복지사무소는 생활보호법, 아동복지법, 모자 및 미망인 복지법, 정신박약자복지법에 정해진 원호, 육성, 갱생의 조치에 관한 사무 중에서 도도부현 또는 도도부현 지사가 행하는 것을 담당하도록 한다고 규정되었다. 한편 시정촌(특별구를 포함)이 설치하는 복지사무소는 생활보호법, 아동복지법, 모자 및 미망인 복지법, 정신박약자복지법에 행해진 원호육성갱생의 조치에 관한 사무 중에서 시정촌 또는 시정촌의 장이 행하는 것을 담당하도록 한다고 규정되었다.

또한 지방자치제의 노인복지보건 계획책정이 의무화됨에 따라 도도부현 복지사무소시도복지사무소, 정촌은 직·간접적으로 책정업무에 관하여하게 되었다. 그리고 신체장애자 복지법개정에 따라서 도도부현 복지사무소에 배치되었던 신체장애자복지사는 신체장애자 갱생상담소로 옮겨갔고, 그 업무는 신체장애자수

첩교부, 갱생의료담당기관의 지정 등을 행하게 되었다. 이에따라 복지사무소는 기능과 조직면에서 상당한 변화가 초래되었는데, 전체적으로 평가할 때 복지사무소의 위상과 역할은 축소된 것으로 보여진다(심재호, 1999: 130~131).

4. 미국사례

사회복지정책으로서 사회서비스는 복지국가의 체제발전상 가장 늦게 등장하지만 소득수준이나 사회계층과 관계없이 대다수의 국민들에게 제공되는 가장 포괄적인 복지프로그램이다. 그러나 사회서비스는 대인서비스, 가족서비스, 또는 지역사회서비스처럼 그 기능과 범위를 한정하기 어려우며 이러한 특성으로 말미암아 각기 다른 수준의 공급체계를 가지고 있어 사회서비스 관련 정책을 공공영역의 제도만으로 분석하기에는 부족하다고 할 수 있다. 즉, 아직까지 사회서비스 공급은 민간영역과 지역사회 자조집단들 그리고 종교단체 등에 의존적인 구조를 가지고 있어, 서비스 전달체계에 있어 공공의 역할은 제한적일 수 있다.

사회서비스가 포괄적인 사회문제를 다루고 있지만 전통적으로 민간 및 비공식 영역에서 담당해온 영역이라는 점은 국가복지에서 사회서비스 영역이 차지하는 비중이 사회복지정책의 자그마한 변화에도 매우 민감하게 영향을 받는다는 것을 의미한다. 예컨대, 1935년 사회보장법에 일부 아동복지 서비스가 포함되어 있기는 하였으나 사회서비스는 1956년 개정된 사회보장법 이전까지는 구체적인 정책 사안이 아니었다. 그러나 린던 존슨의 빈곤과의 전쟁선포 이후 급격한 사회복지예산의 증대와 함께, 사회서비스는 비로소 괄목할만한 성장을 보였다.

1967년 2.8억 달러에서 1973년 170억 달러로 사회서비스 예산을 대폭 증가시켰다(Dinitto, 2005).

그러나 레이건 정부의 신연방주의(New Federalism)의 등장으로 늘어나는 연방정부의 사회적 지출에 대대적인 삭감과 함께 주정부들의 재량하에 일반

적인 목적으로 사용될 수 있는 포괄보조금(Block Grant)이 도입되었다. 이미 사회보장법의 Title XX 는 빈민과 아동에게 선별적으로 사회서비스를 제공하도록 사회서비스 지출에 상한을 두기 시작하였는데, 1981년 사회서비스 포괄지원금(Social Service Block Grant)이 도입됨에 따라 전체 사회서비스 규모는 이전의 소규모 사회서비스 프로그램들의 총합에도 미치지 못하는 실정이 되었다. 실제로 이 포괄지원금은 인구수에 기초하여 주정부에 할당하면서 연방정부의 부담을 크게 줄여서 1981년 29억 달러에서 지속적으로 감소하여 2007년도 현재 17억 달러에 불과하다.

구체적으로 미국 공공부문의 사회서비스 관련 정책을 살펴보면, 연방보건복지부(DHHS)는 주된 사회복지서비스 제공부처이며, 각 주정부는 여러 사회서비스를 전달하는 하나의 큰 통합기관(umbrella agency), 또는 여러 개별기관(separate agency)을 통해 사회서비스를 전달한다. 연방정부의 사회서비스 관련기관은 주로 보건복지부(DHHD)산하의 아동가정청(ACF)과 노인청(AOA)기관들의 프로그램을 살펴보는 것이 유익하다. 사회서비스 영역은 매우 다양하여 전부를 포괄하는 것은 거의 불가능하다. 국립보건원(NIH), 질병관리국(CDC), 약물남용과 정신건강 서비스국(SAMHSA)등 8개의 보건서비스 관련부처 그리고 메디케어와 메디케이드(Center for Medicare and Medicaid Service) 프로그램 내에도 다양한 가족지원 사회서비스 프로그램을 진행하고 있기 때문이다.

사회서비스 영역 중 가장 많은 예산과 서비스 공급이 이루어지고 있는 영역은 아동복지, 노인 돌봄, 그리고 정신건강 분야이다. 우선 아동가족청의 대표적인 사회서비스 내용을 살펴보면 가장 많은 예산이 집행되는 프로그램은 보육프로그램인 헤드스타트(Head Start)와 위탁가정 및 입양지원(Forster Care and Adoption Assistance), 아동지원강제사업(Child Support Enforcement)이다.

물론 아동가족청의 주된 예산 항목은 TANF와 보육료 지원 사업이지만 이들 프로그램은 공공부조 성격의 현금급여가 많은 부분을 차지하기 때문에 사회서비스로 보기에는 어렵다고 할 수 있다. 이 밖의 아동 서비스 내용으로는 아동학대 예방 및 복지서비스, 건강프로그램, 발달장애아동 지원프로그

램 등이, 가족 서비스로는 안정가정지원 프로그램(Promoting Safe and Stable Families)및 가족상담, 주간보호 및 방과후 보호, 가족재건 서비스 등이 있으며 그리고 지역사회 수준에서는 이민자 및 저소득층 아동지원 프로그램과 지역사회서비스프로그램(Community service programs)등이 운영된다.

<표 IV-4> 미국 보건복지부 아동가족청의 주요사업

주요프로그램	2005	2006	2007
임의재량사업	13.883	14.868	13.899
저소득 가정 에너지 지원 포괄보조금(LIHEAP)	2.182	2.160	2.161
아동보호 및 발달 포괄보조금 (Child Care & Development)	2.083	2.061	2.161
.62헤드스타트(Head Start)	6.843	6.782	6.889
가출청소년프로그램 (Runaway & Homeless Youth)	89	88	88
청소년 문제예방 교육(Abstinence Education)	154	163	163
아동학대 프로그램(Child Abuse Programs)	102	95	95
아동복지 프로그램(Child Welfare Programs)	336	333	333
발달장애 아동 프로그램 (Developmental Disabilities)	154	155	155
지역서비스 포괄보조금 (Community Service Block Grant)	637	630	630
가정폭력예방 프로그램(Violent Crime Reduction)	129	128	128
난민 이민자 지원 (Refugee and Entrant Assistance)	485	569	588
의무강제 프로그램	32.984	33.090	33.190
아동지원강제(child Support Enforcement)	4.093	4.207	4.425
위탁가정 및 입양 (Foster Care Adoption Assistance)	6.806	6.620	6.642
사회서비스 포괄보조금 (Social Service Block Grant)	1.700	1.700	1.700
가정생활지원프로그램 (Promoting Safe & Stable Families)	305	365	365
TANF	17.277	17.059	17.059
아동보육지원(Child Care Entitlement)	2.717	2.917	2.917
총예산	46.807	46.808	47.028

한편, 미국은 아동복지 프로그램 제공에 있어 주정부와 지방정부의 역할이 매우 크다. 연방정부의 아동복지 프로그램 재정은 수급자 지원이며 (Entitlement Programs) 이는 주정부의 매칭펀드를 요구하고 있다. 매칭펀드의 규모는 주정부 별로 다르지만 대개 50-80%에 이른다. 즉, 아동복지 서비스 재정에서 연방정부의 재원은 사회보장세(Social Security Act, Title IV), 메디케어, 그리고 사회서비스 포괄보조금 등 다양하게 구성되어 있다.

미국 위스콘신주(Wisconsin)의 사회복지서비스사례를 보면 다음과 같다.

- 입양 및 양육서비스(Adoption & Foster care)

위스콘신주의 입양 및 양육서비스는 부모의 사망이나 법원의 결정에 따른 양육권 상실 등으로 입양이 필요한 모든 아동이 대상이 된다. 원칙적으로는 주 내 위치한 사설입양기관에서 모든 입양절차와 입양상담을 책임지고 있으며, 재원 또한 비공공자원(non-public funding)을 주로 활용하고 있다. 그러나 특수욕구아동, 소수민족아동, 형제자매그룹, 발달장애 아동들은 사설입양기관과 함께 보건가족서비스부의 아동 및 가족 서비스분과(DCFS: Division of Children and family Service)에서 특별히 관리하고 있으며, 이 부분에 대한 재정은 주재정 및 연방재원이 소요되기도 한다.

- 위스콘신주의 아동 및 청소년 서비스(Child/Youth Services)

위스콘신주의 기타 아동 및 청소년 서비스에는, 청소년 임신방지프로그램(Adolescent Pregnancy Prevention), 청소년 선도 프로그램인 ‘밝은 미래의 시작(The Brighter Futures Initiative)’, 특수보건욕구아동프로그램(Children with Special Health Care Needs), 아동응급의료서비스(Emergency Medical Services for Children), 입양 및 양육 아동의 향후서비스, 친족보호서비스(Kinship service), 모성보호 및 아동건강관련 서비스(Maternal and Child Health), 학교 보건서비스(School Health Services)등이 있다.

모든 서비스의 관리주체는 지역 내 지역복지사무소나 아동복지사무소이며, 보건과 관련되는 서비스는 지역 내 보건당국에서 관리하고 있다. 재원의 경우, 연방보조금과 주 보조금이 함께 사용되고 있는데, 입양 및 양육 아동의 향후서비스나 친족보호 서비스의 경우 연방보조금이 100% 사용되고 있

으며, 청소년 관련프로그램은 TANF의 완전보조금(Full grant)을 위한 것이라 주와 연방이 2:8 정도의 비율을 유지하고 있다. 기타 보건관련 프로그램은 보건관련 연방보조금에서 지출된다.

5. 외국사례 소결

외국사례를 분석한 결과는 다음과 같다.

영국의 사례는 공공복지서비스의 전달체계로서 지역단위를 포괄하는 팀제를 채택하고 있다는 점이다. 현재 공공복지서비스 전달체계의 인력으로서 사회복지전담 공무원 배치는, 사회복지사업법에 의해 시·군·구 및 읍·면·동사무소에 기본적으로 1명씩을 배치하도록 규정하고 있으며 이외에 별정직인 여성복지상담원과 아동복지지도원이 배치되는 것으로 하고 있다(강혜규·윤사용, 2001). 이러한 분산 배치는 사회복지전담으로서 본유의 업무를 할 수 있는 상황을 낳고 있고, 조직의 효과성을 달성하지 못하여 인적자원이 낭비될 소지가 있다.

중앙정부와 지방정부간의 분권이 명확히 이루어지고 있다. 중앙정부인 보건복지부는 서비스기획을 지방정부에서는 집행기능을 담당하고 있으며, 중앙정부는 지방정부의 서비스사업에 대해 책임지거나 관여하지 않는다는 점이다.

독일의 사례는 연방정부, 지방정부, 지역공동체들이 관할분야와 권한을 분담하여 정책수행하며, 중앙정부인 가족부가 독일 전역의 가족복지 업무를 총괄·조정하지만 지방정부정책에 대한 독자성이 크기 때문에 결국 가족복지정책의 효율성의 약화를 가져오고 있다.

독일의 전달체계는 대상자가 서비스에 공간적, 시간적 접근이 용의해야 효과를 거둘 수 있다. 따라서 독일의 경우 가족업무 담당부서가 체계적으로 설치되어 보편주의적 서비스를 확대하고 있기 때문에 지리적 접근성문제는 크지 않다. 즉, 인터넷 등을 통한 정보화로 시간적 접근성의 문제 해결하고 있다.

일본사례는 8법 개정예 따라 도도부현이 설치하는 복지사무소는 생활보호법, 아동복지법, 모자 및 미망인 복지법, 정신박약자복지법에 정해진 원호,

육성, 갱생의 조치에 관한 사무 중에서 도도부현 또는 도도부현 지사가 행하는 것을 담당하도록 한다고 규정하게 되었다. 한편 시정촌(특별구를 포함)이 설치하는 복지사무소는 생활보호법, 아동복지법, 모자 및 미망인 복지법, 정신박약자복지법에 행해진 원호육성갱생의 조치에 관한 사무 중에서 시정촌 또는 시정촌의 장이 행하는 것을 담당하도록 한다고 규정되었다. 이 결과 재가복지를 담당하고 있는 지방사무소의 역할 축소가 이루어지고 있으며, 중앙정부의 간섭이 높아지고 있다.

미국의 사례는 주로 아동관련 기초서비스 제고에 핵심을 두고 있으며, 모든 서비스의 관리주체는 지역 내 지역복지사무소나 아동복지사무소이며, 보건과 관련되는 서비스는 지역 내 보건당국에서 관리하고 있다. 재원의 경우, 연방보조금과 주 보조금이 함께 사용되고 있다.

이상과 같은 외국사례를 분석한 결과는 우리나라 청소년복지서비스 전달체계 구축에 다음과 같은 시사점이 있다.

첫째는 정부부처간 공동집행체계 구축의 필요성이다. 우리나라 정부부처가 개별 집행체계를 구축하는 반면 영국은 몇 개 부처가 지방에 통합서비스 센터를 설치하여 집행기능을 담당하고 있다.

둘째는 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담이다. 영국과 독일 사례에서 제시되듯이 중앙정부는 기획업무를 담당하고, 지방정부는 집행업무를 담당함으로써 그 책임성과 지방정부의 특성에 맞는 청소년복지서비스를 제공할 수 있게 된다.

셋째는 지방정부 내 통합전달시스템 구축이다. 이것은 청소년 관련업무를 지방행정담당부서에서 처리하는 것이 아니라 별도의 조직 구축을 통하여 서비스를 제공함으로써 청소년에 대한 접근성과 효과적인 서비스를 제공할 수 있게 된다.

넷째는 지방정부 내 서비스 제공시설의 다양화이다. 지역에는 청소년복지서비스 관련 다양한 시설이나 단체가 있다. 그 목적과 기능에 맞게 서비스를 위탁하는 것이 바람직하다. 일본의 사례에서도 공적업무에 대해 지역복지사무소가 주로 담당하지만 그 외 업무는 기능적인 시설에 맞추어 전달되고 있다.

V. 소외계층 청소년복지서비스 전달체계 개선방안

V. 소외계층 청소년복지서비스 전달체계 개선방안

기존의 생태학적 접근과 거버넌스 접근, 그리고 지방분권과 조직효율성 접근을 통한 선행연구 분석 결과 아동청소년 복지서비스 전달체계 개선방안은 다음과 같다.

첫 번째로, 아동복지서비스 전달체계가 행정자치부와 지방행정조직에 의해 집행되고 있는 이원적 조직구조에 의하여 통합성이 결여되어 있고 이로 인해 일관된 정책 및 계획수립의 중심점이 없어 부처 간 조정 및 협조기능이 미진하다는 문제점에 대한 대안으로는 ‘통합적인 연계체계의 확립’을 제시한다(강혜구, 2003).

최하위 일선기관에서 프로그램 및 인력 간 연계를 통하여 점차 조직의 상향적인 통합으로 확대하는 것도 한 가지 대안이 될 수 있다(한국사회과학연구소, 2000). 또한 앞으로 지역사회내의 가정의 양육기능저하로 인한 가정기능강화와 아동복지 서비스 연계를 위한 통합서비스의 필요성하며 전달체계의 통합적 개편을 구체화 할 수 있는 국고보조가 필요하다.

두 번째로, 공·사의 협력체제의 구축 및 확대의 필요성이 있고, 공사가 협조자적 관계를 유지하고 지역의 민간 아동복지 서비스기관들의 참여를 확대하여야 할 필요성이 있다. 서비스 전달체계의 제도적 규범을 변화시키기 위해서는, 서비스통제방식을 다자간 파트너의 인정, 네트워크 관리방식 등 다원화된 복합시스템을 수용하는 방식으로 변화시켜야 하며, 서비스 직접통제를 완화하고 신뢰에 저촉되는 조직이나 운영체에 대한 처벌을 강화한다. 또한 핵심자원과 책임성을 공유하여 민간기관이 공공의 재정배분에 참여하도록 하고 공공기관이 지도, 감독뿐 아니라 보조금 지급의 의무와 해당서비스 불이행에 대한 책임도 지도록 한다. 그리고 민간 아동복지서비스 기관들의 재정적 자생력을 키우기 위한 기부금에 대한 규제완화, 조세지원 정책 등이 뒤따라야 한다.

세 번째로, ‘지방정부의 지역복지 활성화와 지역특성의 반영’이 대안으로

제시되었다. 사회복지 행정은 복합적인 욕구를 가진 대상으로 서비스가 제공 되는 것이 주된 기능이며 특성이다. 아동복지 서비스도 지역적 특성이나 그 아동을 둘러싼 환경 등의 현실적 욕구를 반영하여 지역 실정에 맞는 행정기능을 수행하여, 서비스가 제공되어야 한다(전경배·이성기·권선진, 1993).

네 번째는 ‘아동복지서비스의 적정 수요 예측과 평가체계의 구축’이다. 대상자들에 대한 정확한 문제, 욕구과악이 선행되고 이에 따른 적절한 급여와 서비스가 제공되어야만 자원배분의 성과 면에서 소기의 성과를 거둘 수 있다. 또한 주민들의 문제인식이나 욕구를 기초로 이러한 문제나 욕구가 어느 정도 해소 도는 완화되었는지 평가함으로써 복지프로그램과 전달체계상의 효과성을 평가해 볼 수 있기 때문이다(김승래, 2004).

다섯 번째는, ‘아동복지 인적 자원의 전문성 제고’이다. 최근 사회복지서비스는 각 분야에서 전문성을 갖춘 인적 자원의 중요성이 강조되고 있으나 아동복지서비스의 인적 자원의 전문성에 대한 내용과 기준에 대한 공식적 합의 준거, 전문영역 범주도 명시되어있지 않다. 따라서 전문아동복지사의 양성과 유지를 위한 신규 및 보수교육체제의 강화, 자격제도의 변화가 필요하며 전문가로서 위치와 업무에 어울리는 임금체계 마련이 필요하다. 이를 위해 장기적으로는 중앙 및 지방의 아동복지행정을 사회복지 행정과의 연계하는 가운데 그러나 일반 행정체계와 구분하여 전문가 중심의 행정체계로 전환하여야 할 것이다(채성순, 2002).

본 연구 결과 아동청소년분야의 복지서비스 전달체계 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 공동체 생태학적관점에서 아동청소년분야에 대한 중앙정부의 부처별 개별 사업은 부처의 기능적 특성에 따라 이루어지고 있으나 크게 4가지 영역에서 몇 몇 개의 부처가 중복 또는 반드시 연계가 필요한 것으로 제시되었다.

① 보호분야 : 보건복지가족부, 교육과학기술부, 경찰청, 법무부, 경찰청, 노동부는 개별 단위사업별 중복성과 더불어 추진방법에 있어서 강력한 연계성이 필요한 것으로 나타났다.

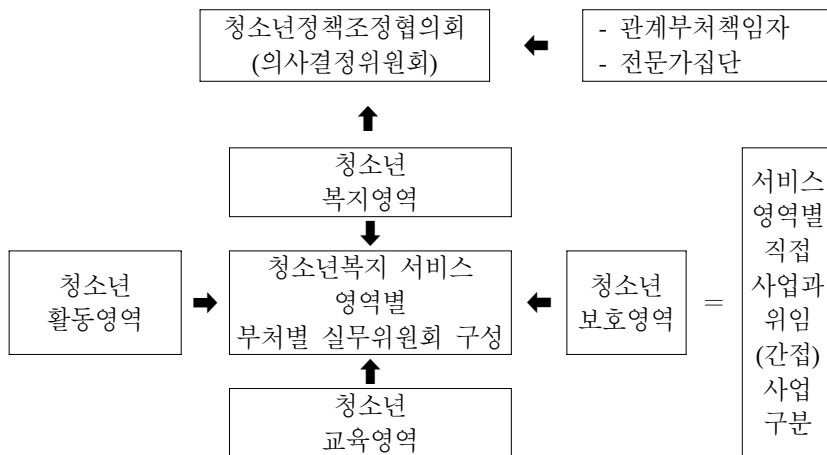
② 복지분야 : 보건복지가족부, 여성부, 교육과학기술부, 농림수산부, 노동부, 통일부 등에서 중복성과 사업연계성이 나타났다.

③ 활동분야 : 보건복지가족부, 교육과학기술부, 법무부, 노동부, 농림수산물 등에서 사업연계성이 있다.

④ 교육분야 : 보건복지가족부, 농림수산물, 교육과학기술부 등에서 사업 중복성과 연계성이 있다.

따라서 현재의 청소년기본법에 따른 부처 간 정책조정 업무를 보다 세분화하여 분야별 추진 위원회를 운영하는 것이 효율적이며, 실무담당 위원들은 국가인사위원회에서 겸직발령을 통하여 자기부처업무 외에서 보건복지부 업무 중 해당업무 영역과 연계활동을 할 수 있도록 하는 것이 지금까지 유명무실하게 운영되고 있는 정책조정위원회를 제대로 작동할 수 있을 것이다.

중앙정부차원의 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)을 다음과 같이 제시한다.



[그림 V-1] 중앙정부차원의 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)

중앙정부 단위의 전달체계는 지금까지의 형식적 포괄적 업무협의를 복지 서비스 영역별 실무소위원회를 구성하여 정부부처 실무담당자와 외부전문가 집단의 논의를 통하여 청소년복지서비스의 정부차원의 직접사업과 지자체 등의 위임사업을 구분하여 체계화한다. 또한 의사결정위원회에서는 실무위원회의 제한 사업의 추진사항에 대해 관계부처책임자와 외부전문가 집단이 조정협의회를 통하여 결정한다.

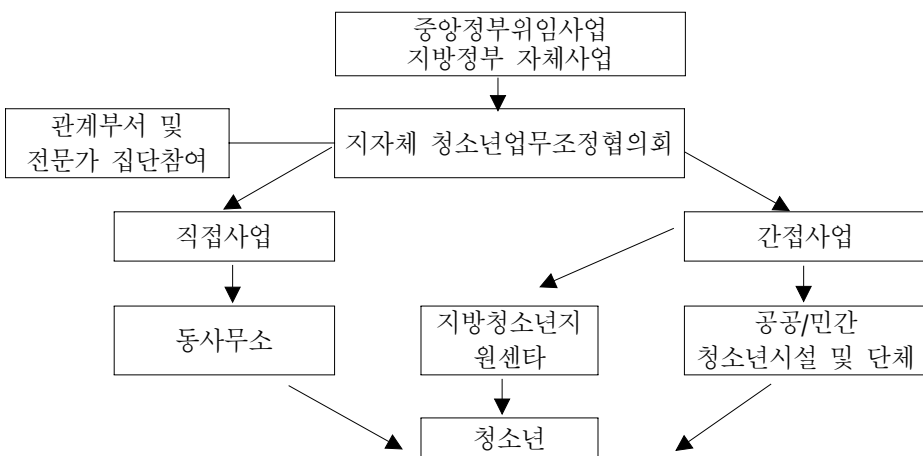
둘째, 거버넌스 관점에서 중앙정부와 지방정부의 업무이관 등의 기능 조정 및 협력관계 구성은 크게 세가지 측면에서 추진되어야 한다.

① 중앙 및 지방정부, 지방정부간 아동청소년사업에 대한 수평적 참여 조직의 구성이 필요하다. 이것은 현재의 중앙집권화 된 업무를 지방정부로 이양하고, 예산을 배정하는데 있어서 중요한 사업에 대한 중앙정부와 지방정부간 협의회를 통하여 결정함으로써 업무와 더불어 예산 배분이 동시에 추진될 수 있을 것이다.

② 시군구와 읍면동 사무소 간의 복지서비스의 기능 재조정이다. 이것은 현재 지자체는 중앙정부의 복지사업을 중간 경유하는 수준에 머물고 있으므로 읍면동사무소 복지서비스업무 중 일부에 대한 조정이 요구된다.

③ 지방정부 내 아동청소년 지원센터의 활성화 필요하다. 이것은 현재 청소년분야 전달체계는 두 가지 형태로 이루어지는데 하나는 일반행정체계를 통한 복지서비스 전달체계, 다른 하나는 중앙정부와 연결된 전달체계이다. 이중 ‘지방청소년지원센터’는 지역사회 내 청소년에게 직접서비스를 제공하는 기관이므로, 현재 지자체에서 아동청소년분야 업무 중 일부를 기능조정을 통하여 ‘지방청소년지원센터’로 이관할 수 있을 것이다.

따라서 지방정부차원의 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)을 다음과 같이 제시한다.



[그림 V-2] 지방정부 청소년복지서비스 전달체계 구축(안)

지방정부에서의 청소년복지서비스 전달체계는 분권이론과 효율성에 기반한 것으로 청소년사업의 업무위임에 따른 적체현상 해소와 청소년에 대한 효과적인 집행서비스 기능을 구축하기 위한 것이다.

지자체 청소년업무조정협의회에서는 청소년을 대상으로 하는 중앙정부의 위임사업이나 자체사업청소년에 대해 부서별 관계자와 외부전문가 참여를 통하여 사업의 내용에 따라 직접, 간접사업을 구분하여 그 전달통로를 분리하는 것이 중요하다.

주로 공적사업 등 직접사업은 행정기관(동사무소)를 통한 서비스를 제공하고 간접사업인 청소년활동, 청소년교육, 청소년보호, 청소년복지 분야에 따라 지방청소년지원센터를 통한 종합적인 사업배분, 또는 사업내용과 부합하는 고유기능을 가진 청소년시설이나 단체에 사업을 위탁함으로써 효과적인 청소년서비스를 제공할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강옥모(1999). 경상남도 사회복지행정체계의 현황과 발전방안. 경상대학교 사회과학 연구, 제17권 제2호.
- 강혜규(2003). 사회복지전달체계의 현안과 개선과제, 한국사회복지학회, 「한국사회복지학회 춘계학술대회자료집」.
- 강혜규(2005). 사회복지전달체계의 현안과 전망. 보건복지포럼, 2005-11.
- 강혜규·노대명·박세경·강명구·이상원·조원일·이병화(2006). 사회서비스 확충방안연구-주요사회서비스 수요 추계 및 정책과제-. 한국보건사회연구원.
- 강혜규 외(2007). 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제-국가·시장·비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식-. 한국보건사회연구원..
- 권윤희(2005). 방과후 아동 보호 제도 연구, 이화여자대학교 대학원.
- 김경혜(1999). 서울시 지역복지전달체계 개선방안, 서울시정개발연구원.
- 김성천(2001). ‘인구·가족구조의 변화와 한국의 사회복지’. 「비판사회복지학회 창립 학술대회자료집」, 비판사회복지학회 창립준비위원회.
- 김영평 · 신선우(1991). 한국관료제의 기관갈등과 정책조정. 한국행정학보 제25권 제1호.
- 김영환(2001). 지역복지전달체계 효율성의 영향요인에 관한 연구. 한국사회와 행정 연구, 제12권 제2호. pp. 185-205.
- 김용훈(1996). 기술정책에 있어서 부처조직간 경쟁에 관한 연구. 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 김은정(2008). 아동청소년복지법 개정에 부쳐, 한국청소년복지학회. 「한국청소년복지학회 창립 10주년 기념 추계학술대회 자료집」
- 김인숙, 신은주, 김혜선(1999). 가정폭력 피해자를 위한 서비스 네트워크 모델개발. 「한국 가족 복지학」.
- 김장수(2002). ‘방과후 아동지도 프로그램의 실태와 그 개선방안 : 서울시내 사회복지관을 중심으로 = (The) reality of after school programs and how to improve them’, 강남대학교 대학원.
- 김재춘(1999). ‘방과 후 교육활동 활성화 : 과제와 전망’, 敎育課程研究 17,1('99.4) pp.69-91.
- 김정우, 이주열, 김명용(1998). ‘보건복지서비스 전달체계의 효율적 운영방안에 관한 연구 :모델개발을 위한 사례관리 적용’, 한국사회복지학 통권 35호.

- 김종해(1999). “사회복지시설을 인권의 보루로.” 복지동향 15호.
- 김진태(2008). 청소년복지 관련법 제·개정 추진과정 및 전망, 한국청소년복지학회, 「한국청소년복지학회 창립 10주년 기념추계학술대회 자료집」
- 김진학(2004). 우리나라 실정에 맞는 공공사회복지 전달체계 개편방안 - 사회복지사 무소 설치를 중심으로.
- 김태진(1998). 부녀복지의 서비스체계에 관한 연구. 대구대학교 사회과학연구. 제4권 제3호.
- 김행범(1998). 예산지출관료의 행동모형에 관한 공공선택론적 연구. 한국행정학보 제32권 제1호.
- 김환철·김세훈(2006). ‘사회복지 전달체계의 비교를 통한 한국의 개선과제 연구’. 한국인간관계학보, 제 11권 1호.
- 모선영·홍백의·이자영·최은성(2008). 빈곤아동의 생활실태 및 복지욕구에 관한 조사연구 -어린이재단 서비스 대상 아동을 중심으로-. 어린이재단 동광 vol 103.
- 맹영임 외(2007). 제 4차 청소년정책기본계획 수립연구. 서울: 국가청소년위원회.
- 박경숙·강혜규(1992). 사회복지 사무소의 모형개발연구. 한국보건연구원.
- 박금렬(2008). 아동청소년복지법 개정 추진, 한국청소년복지학회. 「한국청소년복지학회 창립 10주년 기념추계학술대회 자료집」
- 박상규(2000). 정부조직내 부처간 협력관계의 탐색: 공동체 생태학이론을 적용한 모형 탐색. 한국행정학회 2000년 동계학술대회 발표논문집: 새 천년의 행정학 패러다임.
- 박세정(1996). 조직구조 및 관리의 개선. 한국행정연구. 제5권 제2호
- 백종만(2005). 지방분권과 사회복지전달체계의 변화. 보건복지포럼 2005-11.
- 朴香娥(1996). ‘日本의 방과후 프로그램(학동보육)에 관한 연구’, 兒童研究, 10/1, p. 55-105
- 변용찬 외(1999). 사회복지시설거주자의 건강증진 및 시설운영 개선방안 연구. 한국보건사회연구원
- 변재관·강혜규(1999). 지역복지전달체계의 현황 및 개선방안, 한국사회복지행정학
- 보건복지부(2004). 사회복지사무소 시범사업 기본계획
- 서상목(1981). 빈곤의 실태와 영세민 대책. 서울: 한국개발연구원.
- 서정희(1991). 소비자주권에 관한 연구. 서울대학교 대학원 소비자아동학과 박사학위논문
- 석재은·김태완(2002). ‘빈곤 및 소득분배 동향 :1996~2002 2/4분기’, 한국보건사회연구원, 「보건복지포럼」 통권 제74호

- 성규탁·권선진(1995). 사회복지서비스 행정의 증진방안. 한국행정연구. 제4권 제2호.
- 성규탁(1993). 사회복지행정론, 법문사
- 성주혁, 최선진(1995). ‘사회복지서비스 행정의 개선방안 - 전달체계의 문제점을 중심으로’, 한국행정연구 1995년 여름호(제4권 제2호)
- 소병희(1996). “공공선택론의 이해와 정책학분야에서의 응용”. 한국정책학회보 제5권 제2호.
- 심재호(2000). “생활시설의 개선대안으로서의 운영위원회” 복지동향 17호.
- 심재호(2003) ‘공적 사회복지전달체계의 재편방안 - 사회복지사무소 설치를 중심으로’, 한국사회복지학회 정책토론회자료집
- 오 정(1999). ‘사회복지행정 조직환경의 변화와 대응전략’, 「한국사회복지행정학」, 창간호
- 원지영(2006). “지역아동센터의 활성화 방안에 관한 조사연구 : 지역아동센터의 운영 실태를 중심으로”, 상지대 행정대학원
- 윤경준(1995). 지방정부 서비스의 효율성 측정에 관한 연구: 대도시 보건소에 대한 자료포락 분석을 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
- 윤경준(1995). 지방정부 서비스의 효율성 측정에 관한 연구: 대도시 보건소에 대한 자료포락 분석을 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
- 윤상오(2005). “정부부처간 정책경쟁에 관한 연구: 산업정보화정책 분야를 중심으로”. 한국사회와 행정연구, 제16권 제2호. pp.163-189.
- 이용복(2006). 우리나라 아동복지서비스 전달체계의 현황 및 방향성 모색. 한국가족복지학, 제 11권 1호.
- 윤은기(2004). ‘영국복지정책에 관한 연구와 고찰’, 한국행정학회
- 이상일(2004). 영국 공공서비스 조직체계의 재조직화 : 배경 및 시사점, 사회복지정책
- 이선우(1998). “사회복지의 민영화와 비영리기관의 역할확대.” 한국사회복지의 현황과 쟁점. 인간과 복지. pp.46-81.
- 이인재(2003). ‘공공복지 전달체계에 관한 고찰- 사회복지사무소를 중심으로-’, 「참여정부의 효율적인 사회복지전달체계 확립방안」, 세미나 자료집
- 이진숙(2002). ‘독일의 공적 가족복지 전달체계에 대한 분석: 한국 가족복지 전달체계의 발전방향에 대한 시사점’. 가족과 문화 제 14집 3호, pp. 131-161.
- 이혜연·이태수·이서정(2001). 소외청소년의 복지욕구 조사연구(1)-저소득층청소년을 중심으로-, 한국청소년개발원
- 이현주·유진영(2007). 복지전달체계 개편을 위한 행정기능 재조정 방안, 한국보건사회연구원.

- 이현주 외(2003). 공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안, 한국보건사회연구원.
- 장노순(1991). “공공선택모형 서설: 행정학에 있어서 방법론적 개체주의”. 사회과학연구 Vol.31. 강원대학교.
- 장진(2005). 「부산지역 지역아동센터의 활성화 방안」, 신라대 사회복지대학원
- 전경숙·박병식·권소정(2001), 소외청소년의 복지욕구 조사연구(1)-소년원 보호청소년을 중심으로-, 한국청소년개발원
- 정마리아(2005). “지역아동센터의 효율적 운영에 관한 연구 : 보웬의 가족치료적 접근”, 한세대 영산신학대학원.
- 정순돌(1997). 사회사업에의 체계망 분석법 적용. 「연세사회복지연구」
- 주재복·한부영(2006). 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안, 한국지방행정연구원.
- 최재성, 장신재(2001). “수요자중심의 원칙에서 조명한 우리나라 보육료 지원제도의 성격에 관한 소고” 한국아동복지학 11호.
- 최재성, 장신재(2001). “수요자중심의 원칙에서 조명한 우리나라 보육료 지원제도의 성격에 관한 소고” 한국아동복지학 11호.
- 한국청소년학회(1999). 소외청소년을 위한 정책과제, 한국청소년학회.
- 한혜선(2003). “아동보육정책 활성화 방안에 관한 연구 : 방과 후 프로그램 제도를 중심으로”, 인하대학교 행정대학원.
- 행정자치부, 보건복지부, 기획예산처, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회(2005), ‘사회복지 전달체계 개선방안’.
- 홍영희(2004). “방과후 아동보육 시설의 운영현황과 개선방안 = (A) Study on After-School Child Care Programist Korea”, 동의대학교 행정대학원
- 홍은표(1987). 현대혼합경제에서의 소비자주권론의 이론정립을 위한 연구. 중앙대학교 박사학위논문.
- 황성동(1994). 사회복지행정에 있어서 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할분담에 관한 연구-미국의 경우.

Campbell, John(1984). "Policy Conflict and Its Resolution within the Governmental System", in Ellis Krauss, et al.(eds.), Conflict in Japan, Univ. of Hawaii Press.

Dunleavy, P. (1991). Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Harvester Wheatsheaf.

Emery, F. E. & Trist, E. L. (1973). Towards a Social Ecology. New York: Plenum.

- Friedman, M. & Friedman, R. (1980). 선택의 자유(Free to Choose). 민병균 역, 협동 연구사.
- Gaibraith, J. K. (1979). The Affluent Society. 3rd ed., Penguin Books.
- Gilbert, N. & Specht, H. (1974). Dimensions of Social Welfare Policy. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-hall.
- Hall, Richard(1991). Organizations: Structures, Processes, and Outcomes. Prentice Hall.
- Kennedy, J. F. (1962). The Kennedy Charter. The United States Congressional Quarterly.
- Niskanen, W. A.(1971). Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine Publishing Co.
- Patti, R. J. (1983). Social Welfare Administration: Managing Social Programs in a Developmental Context. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-hall.
- Peters, Guy(1989). The Politics of Bureaucracy. Longman.
- Salamon, L. M. (1989). "The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State." In Hodgkinson, V. A. & Lyman, R. W.,(ed.), The Future of the Nonprofit Sector, Jossey-Base Pub. pp.41-60.
- Savas, E. S. (1987). Privatization. NJ.: Chantham House Publishers, Inc.
- Skidmore, R. A. (1983). Social Work Administration. New Jersey: Prentice-hall.
- Trecher, H. (1971). Social Work Administration: Principles and Practices. New York: Association Press.
- Yanay, Uri.(1989). "Reaction to Domain Overlap", Administration & Society. vol.21. no.3

연구에 도움을 주신 분들

◆ 자 문 진 ◆

박금열 보건복지가족부 복지과장
이석규 보건복지가족부 보호과장
조아미 명지대학교 교수
김동철 청소년보호중앙점검단 사무관

2008년 한국청소년정책연구원 간행물 안내

■ 기관고유과제

- 08-R01 한국 청소년 패널조사 연구(KYPS) VI: 조사개요보고서 / 이경상·임희진·안선영
- 08-R01-1 빈곤이 청소년 성장에 미치는 영향 / 이경상·임희진·박창남·정익중
- 08-R01-2 청소년 고등학교 단계 진학 계열화의 관련요인 및 결과 / 이경상·안선영
- 08-R02 초·중·고·대학생 의식구조 비교에 의한 미래사회변동 전망 : 세대관 및 교육·정보에 대한 인식을 중심으로 / 이창호·김종길·이항우
- 08-R03 한국 청소년 발달지표 연구 III : 총괄보고서 / 최인재·임지연·김형주
- 08-R03-1 한국 청소년 발달지표 연구 III : 2008 한국 청소년 발달지표 / 임지연·최인재·김형주
- 08-R03-2 한국 청소년 발달지표 연구 III : 청소년종합통계체계 구축방안 연구 / 김형주·최인재·임지연
- 08-R04 청소년의 지역사회 청소년시설 이용실태와 주체적 참여 방안 모색 연구 : 청소년문화의집을 중심으로 / 조혜영·유진이
- 08-R05 청소년의 글로벌 역량강화 정책방안연구 : 글로벌 일자리와 관련하여 / 윤철경·유성렬
- 08-R06 청소년 성장환경으로서의 대안교육 활성화방안 연구 / 맹영임·김민
- 08-R07 사회통합을 위한 청소년 다문화교육 활성화방안 연구 / 양계민·정진경
- 08-R08 청소년 성 의식 및 행동 실태와 대처방안 연구 / 백혜정·김은정
- 08-R09 국제기준 대비 한국청소년의 인권수준 연구 III : 청소년인권실태의 국제비교 / 김영지·김희진·김진숙·김진호·안재희·이경자
- 08-R09-1 국제기준 대비 한국청소년의 인권수준 연구 III : 청소년인권실태의 국제비교 [통계표] / 김영지·김희진·김진숙·김진호·안재희·이경자
- 08-R10 지방자치단체의 청소년복지정책 비교 및 발전방안 연구 / 이해연·서정아·김영호·이용교
- 08-R11 소외계층 청소년 복지서비스 전달체계 개선방안 연구 / 김영한·강혜규
- 08-R12 청소년 정보화 현황과 대응방안 IV: 인터넷채팅에서의 청소년 인권침해 현황과 대응방안 / 이춘화·성윤숙·조아미
- 08-R12-1 청소년 정보화 현황과 대응방안 IV: 인터넷댓글에서의 청소년 인권침해 현황과 대응방안 / 성윤숙·이춘화·유익선
- 08-R13 북한이탈 청소년 종합대책연구 III / 김경준·오성배·강태중·정유성·이부미·조정아
- 08-R13-1 북한이탈 청소년 종합대책연구 III: 정규학교 재학 북한이탈 청소년들의 진로탐색에 대한 질적연구 / 이수정·김현아·원재연·윤상석
- 08-R13-2 북한이탈 청소년 종합대책연구 III: 대안학교 재학 북한이탈 청소년들의 진로탐색 프로그램 개발연구 / 정병호·김찬호

■ 협동연구과제

- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 **08-22-01** 청소년기 사회화과정의 국제비교 연구 III - 총괄보고서 / 문경숙·김현철·김지연·민경석 (자체번호 08-R14)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 **08-22-02** 청소년기 사회화과정의 국제비교 연구 III - 네트워크 분석을 통해서 본 청소년기 사회화과정 국제비교 / 문경숙·김현철·김지연 외 5명 (자체번호 08-R14-1)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 **08-22-03** 청소년기 사회화과정의 국제비교 연구 III - 청소년기 사회화과정의 환경 국제비교: 교육·가족·청소년정책을 중심으로 / 김지연·김현철·문경숙 외 11명 (자체번호 08-R14-2)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 **08-23-01** 청소년생애 핵심역량 개발 및 추진방안 연구 I : 총괄보고서 / 김기현·장근영·김지연·소경희·김진화·강영배 (자체번호 08-R15)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 **08-23-02** 청소년생애 핵심역량 개발 및 추진방안 연구 I : 도구 활용에 관한 청소년 생애핵심역량 측정도구 개발 연구 / 최동선·임언·이수영 (자체번호 08-R15-1)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 **08-23-03** 청소년생애 핵심역량 개발 및 추진방안 연구 I : 사회적 상호작용에 관한 청소년 생애핵심역량 측정도구 개발 연구 / 김태준·윤혜경 (자체번호 08-R15-2)
- 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 **08-23-04** 청소년생애 핵심역량 개발 및 추진방안 연구 I : 자율적 행동에 관한 청소년 생애핵심역량 측정도구 개발 연구 / 김기현·김지연·장근영 (자체번호 08-R15-3)

■ 수시과제

- 08-R16 신정부 청소년정책의 발전방향과 과제 / 윤철경·김영지·김기현·오성배
- 08-R19 청소년의 세대특성 및 세대간 소통방식에 대한 연구 / 배규한·이창호

■ 융역과제

- 08-R17 국립 영덕 청소년 환경센터 건립 기본계획수립 / 김영한·서정아
- 08-R18 청소년의 국가관·안보의식 함양을 위한 정책대안 연구 / 오해섭·김형주
- 08-R20 초등학생용 학교폭력 가해 및 피해학생 교육·상담 프로그램 개발 / 최인재·백혜정
- 08-R21 2008청소년 방과후 아카데미 효과·만족도 조사연구 / 양계민
- 08-R22 2008년 제4회 청소년특별회의 의제연구 / 오성배·김희진
- 08-R23 한국고용정보원 고용보험기금 위탁사업 평가연구 / 김기현
- 08-R24 아동청소년정책 5개년 기본계획연구 / 김현철·이경상·조혜영
- 08-R25 청소년방과후아카데미 운영모형 개발연구 : 학교 내 설치를 중심으로 / 조혜영·김호순
- 08-R26 안전한 학교를 만들기 위한 학교 안전지표 개발 / 성운숙
- 08-R27 아동청소년정책통합에 따른 국립수련원의 사업개선방안 연구 / 안선영

- 08-R28 한강북섬공원 청소년원드서핑교육사업 평가 / 임지연
- 08-R29 다문화 가정 학생 교육지원을 위한 중장기계획 수립을 위한 연구 / 오성배 · 강태중 · 이기범
- 08-R30 청소년지도사 자격검정제도 변화에 따른 급수별 자격연수 교과과정 개발연구 / 이춘화 · 김영한 · 박철웅 · 이상진
- 08-R31 2008 아동청소년백서 발간 / 김기현 · 이창호
- 08-R32 청소년 가치관 국제비교 조사 / 임희진 · 김지연 · 이경상
- 08-R33 아동청소년권리지수 개발연구 / 이해연 · 김영지 · 김신영
- 08-R34 2008년 지방행정기관 청소년 정책 평가에 관한 연구 / 성운숙 · 홍성례
- 08-R35 청소년 유해업소 구분기준 및 지역사회 유해환경 감소방안연구 / 김영한 · 김희진
- 08-R36 2008청소년지도사자격검정 / 김경준
- 08-R37 2008서울시 청소년 프로그램 운영평가 / 임지연 · 김형주
- 08-R38 2008청소년시설종합평가 / 윤철경 · 김경준 · 김영지 · 최창욱
- 08-R39 청소년글로벌 역량지표개발 및 활용방안연구 / 오해섭, 문경숙, 권일남, 김소희
- 08-R40 진로교육에 대한 교사 인식 조사 / 맹영임 · 임경희
- 08-R41 지역아동청소년권리센터 시범사업지원단 / 성운숙 · 김경준 · 김영지

■ 세미나 및 워크숍 자료집

- 08-S01-1 「아동청소년정책 통합과 발전과제」 (3.28)
- 08-S01-2 「아동정책과 청소년정책의 대화」 (5.6)
- 08-S02 「청소년의 사회적 역량강화 방안 모색」 (5.27)
- 08-S03 「패널데이터 분석방법론 세미나 II 자료집」 (7.8)
- 08-S04 「채팅에서의 청소년 인권침해 관련 입법례 국제비교」 (8.22)
- 08-S05 「청소년발달 지표의 현황과 과제」 (9.2)
- 08-S06 「청소년기 사회화에 관한 한일비교」 (9.16)
- 08-S07 「청소년 핵심역량 개발과 추진과제」 (9.19)
- 08-S08 「청소년 성장환경으로서의 대안교육 활성화방안」 (9.26)
- 08-S09 「청소년 진로교육 활성화 방안」 (9.30)
- 08-S10 「한국 청소년 발달지표 조사III - 한국 청소년 문화자본 지표 개발」 (9.26)
- 08-S11 「지역아동청소년 권리센터 시범사업지원단 1차 Workshop」 (9.26)
- 08-S12-1 「청소년기 사회화과정의 환경 국제비교연구 I」 (10.24)
- 08-S12-2 「청소년기 사회화과정의 환경 국제비교연구 II」 (10.28)
- 08-S13 「청소년 인권신장 정책개발을 위한 워크숍」 (10.17)
- 08-S14 「청소년 세대특성 및 미래의 교육전망」 (10.17)
- 08-S15 「청소년문화의집 이용실태 및 방향성 모색」 (10.14)
- 08-S16 「지방자치단체의 청소년 복지정책 발전 방안 모색」 (10.17)
- 08-S17 「청소년의 인터넷 댓글 인권침해 현황과 대응방안」 (10.17)

- 08-S18 「청소년 다문화교육 활성화를 위한 정책방안 모색」 (10.16)
 08-S19 「제5회 한국청소년패널 학술대회」 (11.18)
 08-S20 「지역아동청소년 권리센터 시범사업지원단 2차 Workshop」 (11.24)
 08-S21 「아동·청소년 참여권 - 한·일 아동과 청소년의 참여권·아동과 청소년의 권리의식 실태」 (11.28)
 08-S22 「지역아동청소년 권리센터 시범사업지원단 3차 Workshop」 (12.22)

■ 학술지

- 「한국청소년연구」 제19권 1호 (통권 제48호) / 학술정보팀
 「한국청소년연구」 제19권 2호 (통권 제49호) / 학술정보팀
 「한국청소년연구」 제19권 3호 (통권 제50호) / 학술정보팀
 「한국청소년연구」 제19권 4호 (통권 제51호) / 학술정보팀

■ 청소년지도총서

- 청소년지도총서① 「청소년정책론」, 교육과학사
 청소년지도총서② 「청소년수련활동론」, 교육과학사
 청소년지도총서③ 「청소년지도방법론」, 교육과학사
 청소년지도총서④ 「청소년문제론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑤ 「청소년교류론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑥ 「청소년환경론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑦ 「청소년심리학」, 교육과학사
 청소년지도총서⑧ 「청소년인권론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑨ 「청소년상담론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑩ 「청소년복지론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑪ 「청소년문화론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑫ 「청소년 프로그램개발 및 평가론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑬ 「청소년 자원봉사 및 동아리활동론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑭ 「청소년기관운영론」, 교육과학사
 청소년지도총서⑮ 「청소년육성제도론」, 교육과학사
 청소년지도총서 「청소년학 연구방법론」, 교육과학사
 청소년지도총서 「청소년학 개론」, 교육과학사

■ 한국청소년정책연구원 문고

한국청소년정책연구원 문고 01 「좋은교사와 제자의 만남」, 교육과학사

한국청소년정책연구원 문고 02 「행복한 십대 만들기 10가지」, 교육과학사

한국청소년정책연구원 문고 03 「집나간 아이들 - 독일 청소년 중심」, 교육과학사

한국청소년정책연구원 문고 04 「청소년학 용어집」, 교육과학사

■ 기타 발간물

한국청소년정책연구원 기타 발간물 01 「재녀의 성공을 위해 부모가 함께 읽어야 할 73가지 이야기」, 다솔

연구보고 08-R11

소외계층 청소년 복지서비스 전달체계 개선방안 연구

인 쇄 2008년 12월 22일

발 행 2008년 12월 29일

발행처 **한국청소년정책연구원**

서울특별시 서초구 우면동 142

발행인 원장 이 명 숙

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 (주) 경성 전화 (02)503-3223 대표 유채란

사전 승인 없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.

구독문의 : (02) 2188-8844(연구정보지원팀)

ISBN 978-89-7816-748-2(93330)