

호주의 통합 공공서비스 전달체계 (센터링크(Centrelink))

장 지 연*

센터링크(Centrelink)는 호주의 중앙정부가 국민들에게 제공하는 거의 모든 종류의 대민서비스를 통합적으로 제공하는 정부기구이다. 이 글은 새롭고도 독특한 형태의 공공 및 사회서비스 전달체계인 센터링크를 개략적으로 소개하기 위한 것이다. 먼저 센터링크가 하는 일, 그리고 재정조달 방식과 조직을 살펴보고, 다음으로 대표적인 서비스인 고용안정서비스와 보육지원금(CCB)의 전달방식을 대표적인 사례로 좀더 자세히 소개하기로 한다.

I. 센터링크 개요

호주의 센터링크는 국민들이 개별 부처가 제공하는 각각의 공공서비스를 받기 위하여 각기 다른 기관을 찾아다닐 필요 없이 단 한곳을 찾아가면 모든 문제를 해결할 수 있도록 하는 것이 공공서비스의 만족도를 높이는 길이며 보다 효율적으로 서비스를 제공하는 길이라는 인식에서 1997년에 최초로 설립되었다(Address at the Official launch of Centrelink, 1997. 9. 27).

센터링크는 연방정부의 10개 부처를 비롯하여 25개 정부기관이 제공하는 약 140가지 서비스를 통합적으로 제공한다. 대표적인 부처고객은 가족부(Department of Family and Community Services, FaCS), 노동부(Department of Employment and Workplace Relations), 교육부(Department of Education and Training) 등이다. 실업수당과 연금, 가족수당을 나누어 주는 일부부터 보육지원금(Child Care Benefit)과 학자금을 나누어주는 일, 일자리를 알선하는 일에 이르기까지 서비스의 종류는 매우 다양하다.

센터링크는 2002~2003년(1년)에 1,000여 군데 지점 또는 콜센터에서 근무하는 25,000

* 한국노동연구원 연구위원(jchang@kli.re.kr)

명의 직원을 통하여 650여만 명의 고객에게 각종 수당과 지원금으로 600억 호주달러를 지급하는 것을 비롯하여 약 140여가지 서비스를 제공하였다. 이런 역할을 하는 센터링크의 1년 예산은 약 20억 달러이다. 이렇게 볼 때, 센터링크는 선진국에서도 다른 예를 찾아보기 어려울 정도로 통합된 서비스 전달체계라고 할 수 있으며, 매우 효율적인 정부조직이다.¹⁾ 조직의 모습을 갖춘 이후에도 전문 컨설턴트그룹으로부터 센터링크 자체 운영의 효율성에 대한 자문을 얻고 이를 반영하여 지속적으로 조직과 운영방식을 개선하고 있다.

1997년 출범 초기에는 생애과정에서 발생할 수 있는 각종 사건과 재난에 대하여 개별 고객에게 보다 적합한 방식으로 종합적인 서비스를 제공하는 것에 초점을 맞추어 운영되었다. 한편 2002년에 내세웠던 운영목표는 지역사회와 비즈니스 사이에 강력한 연계 체계(links)를 확립하는 것이었다. 2003년 이후부터는 서비스 도구의 다양화(면접, 전화, 인터넷 등), 대학·보육시설 등 비즈니스 섹터와의 직통 연결망을 구축하는 한편, 고객들이 직접 자신의 데이터를 조작하게 함으로써 'self service'를 가능하게 하는데 초점을 맞추고 있다.

〈표 1〉 센터링크 사업개요(2003~2004)

서비스 전달지점(service delivery points)	전국에 1000여개소
직원	25,448명
정부측 고객(서비스 제공을 의뢰한 정부조직)	25개 부처 또는 기관
서비스의 종류	약 140여종
전달된 급여(payments)	약 AU\$ 60.1 billion
고객(customers)	650만 명
개별 서비스 처리건수	970만 건
대민 우편발송건수	9,100만 건
가정방문건수	9,280건
면접(face-to-face) 상담/처리	580만 건
전화 상담/처리	2,800만 건
인터넷 웹 페이지 이용	3,260만 건

1) 그러나 이것은 센터링크라는 조직 자체가 효율적인 조직이라는 뜻이지 센터링크가 연결해 주는 각각의 사회서비스가 효율적이라든가 만족도가 높다든가 하는 것과는 다른 문제이다.

II. 조직 및 예산

센터링크는 전국적으로 25,400명의 직원이 있는데, 이 중에서 17,600명이 지역네트워크에서 대민서비스업무(Customer Service Officers)를 담당하며, 콜센터에 4,340명, IT 관련 종사자와 중앙조직(National Support Office) 직원 3,470명이 있다. 이들은 대민서비스 업무를 이양한 각 부처에서 파견된 인력이 아니라 독립기구로서의 센터링크에 소속된 직원이다.

직원이 배치되어 대민서비스를 제공하는 고객서비스센터는 321개소 뿐이다. Agents나 Access Points는 센터링크와 네트워크를 형성하여 업무를 볼 수 있도록 전화, 컴퓨터, 팩스기기 등을 갖추고 있는 파트너 기관들이다. 이들 기관들에 소속되어 있는 직원들의 도움도 받을 수 있도록 파트너십을 형성하고 있다. 서비스 업무의 상당부분을 차지하는 전화상담/처리는 26개 콜센터를 통해서 이루어진다.

〈표 2〉 센터링크 네트워크

Contact points	1,000여 개소
Customer Service Centres	321
Agents	349
Access Points	159
Remote Area Service Centres	6
Call Centres	26
Specialist Service Centres	29
Area Support Offices	15
National Support Office	1

센터링크의 운영은 CEO 이하에 4개 파트(Customer Service, Business, Business Transformation, Service Management)와 지역매니저로 구성되어 있는 조직에 의해서 이루어진다. Business 파트가 가장 핵심적으로 각 부처로부터 이양받은 서비스를 파악하고, 서비스를 전달하는 구체적인 방법을 강구하며 전체 센터링크의 예산과 인력운용을 담당한다. 다른 파트에서는 실질적인 서비스 전달의 장을 관리하거나 보다 효율적인 서비스 전달방식에 대한 개선방안을 강구하는 역할을 한다.

센터링크가 2003~2004 회계년도에 사용한 예산은 220억 호주달러이다. 이 예산은 가족부, 노동부를 비롯한 10개 부처와 다른 정부기구들이 서비스 전달을 의뢰하는 계약을

체결하면서 센터링크에 지불하는 것이다. 즉, 센터링크는 독립적인 정부기구이지만 따로 예산을 받아쓰는 기관이 아니라 각 부처로부터 이양받은 업무에 따라 일정 액수의 예산을 할당받아 사용하게 된다.

〈표 3〉 센터링크 예산의 주요 출처(2003~2004 회계년도)

출 처	AUS\$'000000	비 율
가족부(Dept. of Family and Community Services)	1,967	92.3
노동부(Dept. of Employment & Workplace Relations)	117	5.3
교육부(Dept. of Education, Science & Training)	16	0.6
농림부(Dept. of Agriculture, Fisheries & Forestry)	22	
기타	29	
전 체	2,151	100

Ⅲ 서비스의 종류 및 대표적인 사례

센터링크는 일반국민들이 요구하는 서비스를 편리하게 제공하기 위하여 ‘생애사건별 접근방식’을 취하고 있다. 통합적 서비스 제공을 표방하는 센터링크는 140여 가지 종류의 서비스를 다음과 같은 11개 질문에 연결시켜서 제공한다.

- 일자리를 찾으십니까?
- 자영업이나 농장을 운영하십니까?
- 학업이나 직업훈련을 계획하고 계십니까?
- 자녀를 키우는 부모이십니까?
- 최근에 별거나 이혼을 하셨습니까?
- 특별히 어려움에 처하셨거나 도움이 필요하십니까?
- 아프거나 다치거나 장애를 가지고 계십니까?
- 노약자나 환자, 장애를 가진 분을 돌보고 계십니까?
- 누군가 돌아가셔서 도움이 필요하십니까?
- 은퇴를 앞두고 계시거나 은퇴 후 도움이 필요하십니까?
- 최근에 호주로 이주하셨습니까?

이상의 각각의 질문에 대하여 ‘그렇다’고 대답할 처지에 있다고 하면, 그런 경우에 제

공될 수 있는 다양한 지원서비스를 모두 제시해 준다. 추가적으로 필요한 자격요건들이 있는 경우, 예컨대 취업상태나 소득수준/자산테스트를 거쳐야 하는 경우 개인은 센터링크에 단 한번 보고하는 것으로 해당하는 여러 가지 서비스를 모두 받게 된다.

〈표 4〉 대표적 정부고객 및 서비스

전 체	서비스/급여(업무)	예상고객수(2004~2005) 천명
가족부	Family Tax Benefit (A)	1810
	Family Tax Benefit (B)	1396
	노령연금	1877
	장애연금	701
	부모급여	636
	청년급여	368
	Newstart Allowance	475
	Child Care Benefit	?
노동부	고용서비스/구직자지원	?
기타 Agriculture, Fisheries & Forestry; Education, Science & Training; Child Support Agency; Foreign Affairs & Trade; Fransport & Regional Services; Health & Ageing; Housing Authorities; Attorney-General's; Australian Taxation Office 등 다수 기관에서 의뢰한 140여 종의 서비스		

예를 들어서 단순하게 구직자로서 센터링크를 찾게 된 경우, 센터링크는 먼저 'Job Network'을 연결해 준다. Job Network은 영리 또는 비영리 취업알선기관의 네트워크이다. 센터링크는 Job Network 소속 기관 중에서 구직자의 특성에 맞는 기관을 5개 제시하고 구직자는 그 중 하나를 선택하여 등록하면 그 기관이 구직을 돕게 된다. 모든 Job Network 회원기관은 'Service Guarantee'라고 불리는 일정수준 이상의 구직지원서비스를 제공할 의무가 있다. 전일제로 일할 형편이 안되거나 일정한 사정이 있는 경우라면 지역사회의 공공일자리(community job)를 제공한다. 이밖에도 자녀보육이나 자신의 교육훈련과 관련한 프로그램을 제시하는 등 필요한 모든 서비스를 연결해 준다.

취업할 의사가 분명하고 알선하는 모든 취업면접에 응한다면, 그리고 일정한 소득/자산 테스트를 통과한 구직자에게는 'Newstart Allowance'를 지급한다. 연령과 처지에 따라서는 'Youth Allowance'나 'Mature Age Allowance' 등 다른 급여의 수급자격이 있는지를 검토하고 해당되는 급여를 지급한다. 이러한 급여 대상자에게는 구직기간 동안 건강보험(Health Care Card)이 제공되고 주택의 렌트비를 지원하거나 전화요금을 지원해 주기도 한다.

자녀를 키우는 부모인 경우, 다양한 종류의 급여 대상이 될 수 있다. 만약 보육시설에 자녀를 보내면서 지원을 받고자 한다면, 센터링크에 제출한 자녀의 연령과 특수한 조건, 부모의 경제활동상태 보고와 소득수준 테스트의 결과에 따라 보육지원비(Child Care

Benefit)의 액수가 결정된다. 부모는 자녀가 이용할 보육시설을 센터링크에 알려주면 보육지원비가 이 시설에 곧장 지급되고 보육시설은 청구할 보육료에서 지원금을 뺀 나머지를 부모에게 청구한다. 센터링크와 전국의 보육시설간에는 전산망으로 연결되어 있고 각 보육시설은 분기별로 모든 아동에 대하여 시설이용 시간과 결석한 경우 그 사유까지 빠짐없이 보고하도록 되어 있다.

IV. 우리나라 공공서비스 전달체계에 주는 시사점

센터링크는 선진국에서도 유래를 찾아보기 어려운 매우 새로운 공공서비스 전달체계이다. 게다가 설립된 지 약 7년 정도밖에 되지 않았기 때문에 이 시점에서 센터링크의 성공여부를 평가하기는 어렵다고 판단된다. 그러나 지금까지 알려진 내용들에 근거하여 조심스럽게나마 우리가 얻을 수 있는 시사점을 찾아보는 정도의 시도를 할 수는 있으리라고 본다.

호주의 인구가 우리나라의 절반 정도이기는 하지만 국토의 면적이 엄청나게 넓은 것을 고려한다면, 2만 5천명 정도의 인원으로 거의 140여 가지 공공서비스를 전달하고 모든 정책을 집행한다는 것은 정부조직으로서 놀라운 정도로 효율적인 조직이라고 평가할 수 있을 것이다. 또한 이렇게 다양한 서비스가 단일한 조직을 통하여 개인에게 연결되기 때문에 생애사건별 접근방식을 통하여 개인에게 필요한 모든 서비스가 종합적으로 제공될 수 있는 것도 센터링크의 커다란 장점이다.

센터링크는 이렇게 효율성과 통합성이라는 측면에서 볼 때 우수한 공공서비스 전달 체계임에도 불구하고 이러한 체계를 우리나라에 도입해서 성공을 거둘 수 있을 것인가에 대해서는 보다 신중한 접근이 요구된다. 그 근거는 다음과 같은 점에서 찾아 볼 수 있다.

우선, 센터링크는 사실상 급여나 수당을 지급하는 업무를 제외하면, 개인에게 직접적으로 서비스를 제공하는 기관이라기보다는 다양한 에이전트들에게 서비스를 할당하는 역할만을 담당하는 기관이다. 보육서비스를 제공하거나 취업을 알선하는 곳이 아니고 보육시설을 연결해 주고 취업을 알선하는 에이전트를 연결해 주는 기관이라는 것이다. 이런 상황에서 센터링크는 기존에 직접적으로 서비스를 제공하던 공공기관이나 비영리 민간기관, 영리민간기관을 똑같은 사업파트너로 대우할 수밖에 없고 실제로 그렇게 하고 있다. 그 의미는 달리 말하면 공공부문이 직접적으로 공공 및 사회서비스를 제공할 필요성이 없어진다는 뜻이고, 예측할 수 있는 바대로 수년 사이에 이 분야에서 공공부

문의 역할 비중은 거의 사라지게 되었다. 소규모의 인원과 조직으로 다양한 서비스를 전달한다는 것은 서비스를 ‘제공’하는 것이 아니라 ‘연결’만 해주기 때문에 가능한 것이라는 점을 놓쳐서는 안된다.

그렇다면 이제 공공 및 사회서비스의 질과 효율성은 센터링크라는 중앙조직의 수준에 의해서 결정되는 것이 아니라 ‘시장(market)’에서 제공되는 서비스의 수준에 의해 결정된다. 호주 정부가 센터링크를 통해서 ‘시장에서 제공되는 공공 및 사회서비스’의 질을 유지하기 위해서 사용하는 방법은 ① 정교한 재정지원 인센티브 설계와 ② 민간기관에 대한 강력한 통제이다.

민간시설이 제공한 공공·사회서비스의 비용은 센터링크를 통해서 정부가 지불하게 되는데, 이때 질 높은 서비스를 충분히 제공하기 위해서는 매우 정교한 방식의 인센티브 시스템이 필요하다. 예컨대 취업알선을 민간에 위탁하여 민간기관이 구직자를 취업시킬 때마다 그 비용을 센터링크에서 지불하는 고용서비스의 경우를 살펴보면, 교육수준이 낮고 특별한 기술이 없는 장기실업자를 취업시키기는 어렵기 때문에 민간취업알선기관이 이런 구직자를 회피하는 것을 막기 위해서 얼마나 취업하기 어려운 경우인가를 판정하여 비용지불에 차등을 두는 식이다. 또한 적합한 자리가 아닌데도 일단 취업을 시키고 보거나 임시직에 취업시키는 것을 막기 위해서는 비용지불을 한번에 하지 않고 여러 분기에 걸쳐 나누어 지불하는 방식을 도입하였다. 이러한 정교한 제도의 도입은 몇 년 동안의 시행착오를 거쳐서 지속적으로 수정된 결과이지만, 도대체 어느 정도까지 개인의 행위양식을 예측하면서 제도를 복잡하게 가져가야 할 것인가의 문제는 아직까지 답을 얻지 못하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면 보육서비스의 경우, 나이가 어린 아동이나 장애아동을 돌보는 데 대해서는 추가적인 보육지원비(CCB) 반영이 있지만, 야간보육이나 주말보육에 대해서는 추가적인 지원이 없는 상태인데, 그 결과 호주에서는 야간보육이나 주말보육이 전혀 가능하지 않게 되어 있다.

시장의 반응을 유도할 수 있는 매우 복잡한 제도를 설계해야 한다는 점은 그런대로 계속 맞추어 나간다고 하더라도 더욱 문제가 되는 것은 일정수준 이상의 서비스 질을 유지하기 위한 노력을 하는 가운데 정부가 부담하게 된 재정지출의 규모는 급속도로 커지게 된다는 점이다. 공공부문에서 직접적으로 취업알선이나 보육서비스를 제공하는데 들어가는 시설인프라나 인건비가 줄어든 것은 그 만큼을 시장에서 담당해 주었기 때문이기도 하지만, 다른 방식으로 보면 재정지출 방식이 변화한 때문인데, 이 방식은 당장은 비용이 적게 들어가지만 장기적으로 볼 때도 반드시 그럴지는 좀더 두고 볼 필요가 있다.

비용문제를 차치하고 우리나라도 정교한 인센티브 시스템을 도입할 수 있다고 가정하더라도 마지막까지 우려되는 문제는 민간서비스 시설에 대한 정부의 통제력이다. 서

비스 시설의 민간소유 비율이 그 어느 나라보다도 높은 호주에서 발견되는 놀라운 사실은 이 시설들이 완벽하게 센터링크의 통제하에 있다는 점이다. 시설의 설립주체가 민간이다 뿐이지 모든 시설은 센터링크의 전산네트워크에 직접적으로 연결되어 있을 뿐 아니라 자신들이 서비스 이용자에게 얼마를 받고 어떤 서비스를 제공하였는지를 매우 구체적으로 보고한다. 이런 정도로 서비스 제공과정을 모니터링할 수 없다면 각각의 서비스에 대한 비용을 정부가 지불하는 것을 전제로 한 민영화 방식이 성공할 수 있으리라고 낙관하기는 어렵다고 판단된다. 요컨대 관건은 오너십(ownership)에만 있는 것이 아니라는 것이다.

요약하면 센터링크는 공공 및 사회서비스의 민영화를 전제로 하는 정부조직이다. 따라서 이 조직 자체가 효율적인 조직이라는 것이 곧 공공·사회서비스의 효율화를 의미하지는 않는다. 호주는 보육서비스나 고용안정서비스를 민영화하면서 그 비용은 국가가 지불하는 방식을 채택하면서 이러한 제도를 운영하는 기관으로 센터링크를 둔 것인데, 이러한 시스템이 적어도 호주 수준으로라도 작동하기 위해서는 정교한 인센티브 시스템과 지속적인 재정투자 여력이 있어야 하며 민간시설에 대한 모니터링과 통제가 가능한 시스템이 갖추어져야 할 것이다.