

한국 고용·복지서비스 전달체계 현황과 과제

- 일선 서비스 공급자 심층면접을 중심으로 -

www.kli.re.kr

길 현 중

목 차

요 약	i
제1장 서론 : 연구의 필요성 및 연구 목적	1
제2장 최근 우리나라 고용 및 복지 전달체계 관련 논의	7
1. 머리말	7
2. 사회복지 정책 프로그램에서 전달체계의 중요성	8
3. 우리나라 사회복지 정책 프로그램 전달체계 현황 및 문제점	9
4. 전달체계 개선을 위한 최근 정부의 노력	22
5. 결론 : 전달체계 문제와 개선책이 본 연구에 주는 시사점	29
제3장 일선 고용·복지서비스 전달체계의 실태와 문제	32
1. 조사 개요	32
2. 지역 내 고용·복지서비스 전달체계 분석 결과	37
3. 분석 결과 요약	85
제4장 결론 : 고용·복지 종합센터의 효과적인 운영을 위한 정책적 제언	89
참고문헌	105
부 록	112

표 목 차

<표 2-1> 중앙부처 복지사업 및 재정지원 일자리 사업 담당기관 현황	10
<표 2-2> 사회복지 통합관리망 및 일모아 DB 연계 사업 수	13
<표 2-3> 복지담당 공무원 및 고용센터 공무원 현황	18
<표 2-4> 어린이집 및 노인장기요양기관 증가 추세	20
<표 3-1> 초기 심층면접 대상기관	35
<표 3-2> 서울 지자체(구) 방문서비스 기관의 고용과 복지서비스 제공 유무	38
<표 3-3> 방문기관별 복지 및 고용서비스	52
<표 3-4> 기관별 활용 전산망	74

그림목차

[그림 2-1] 프로그램 집행기관의 복잡한 전달체계 예시	16
[그림 3-1] 실태조사 결과 요약	86

요 약

본 연구는 우리나라 일선(street-level) 고용·복지 사회서비스 전달체계의 실태를 구체적으로 살펴보고 이에 대한 개선 방안을 제시하는 것을 주목적으로 한다.

1990년대 이후 사회정책의 주요 흐름 중 하나는 취약계층에 대한 개인의 책임을 강조하고 이들의 노동시장 참여를 적극적으로 유도하는 것이었다. 그 결과 근로능력 혹은 근로의욕이 있는 취약계층에 고용과 복지서비스를 통합적으로 제공하여 자활에 이르게 하는 다양한 사회정책 프로그램이 확대되기 시작했다. 우리나라도 예외는 아니어서 2000년대 이후 중앙정부 차원에서 자활사업, 희망리본프로젝트, 취업성공패키지 등 여러 근로연계 고용·복지 통합 프로그램들이 지속적으로 도입되었고, 지자체에서도 자체적 프로그램을 통해 취약계층을 대상으로 한 다양한 고용·복지 복합서비스를 시도해 왔다.

이와 같은 고용·복지 복합서비스 확대 흐름에서 필연적으로 생겨나는 질문 중 하나는 과연 이 같은 복합서비스들이 일선에서 유기적·효율적으로 전달되고 있는가에 관한 부분이다. 고용·복지 연계 프로그램을 포함한 사회서비스의 경우 일선 서비스 전달과정에서 사람의 요인, 즉 서비스 수혜자나 공급자 개인의 특성, 판단, 주관성이 프로그램 전달과정에 깊숙이 개입될 가능성이 크다. 또한 수혜자 선정, 수혜자가 가진 문제에 대한 정의, 서비스 형태·양·수준·제공방식의 결정, 서비스 종료 후 사후관리 등 일선 서비스 전달과정에서 고려해야 할 부분이 다른 사회정책 프로그램에 비해 훨씬 더 많을 수 밖에 없다. 따라서 사회서비스 제공에서 일선 서비스 전달체계는 정책 이행과정에 영향을 끼치는 핵심 변수 중 하나로 고려될 필요가 있으며, 고용·복지 복합서비스를 분석하는 데도 실제 일선에서 어떻게

서비스가 전달되고 있는가를 확인하는 과정이 반드시 필요하다.

하지만 기존의 고용·복지 통합 사회서비스를 분석·평가한 많은 연구들은 이 같은 일선 사회서비스 전달과정의 실태나 문제점을 구체적으로 확인하지 못했다. 대부분의 기존 연구가 개별 고용·복지 연계 프로그램 성과 분석에 초점을 두거나 거시적인 차원의 전달체계 거버넌스의 논의에만 집중하여, 구체적인 일선 집행과정에 대한 심층적 분석은 이루어지지 못했다. 그 결과 고용·복지 복합서비스는 일선 수혜자 중심이 아니라 프로그램별로 분절적으로 이해되었고, 현장의 구체적인 운영방식에 대한 심층적인 이해 역시 매우 제한적일 수밖에 없었다. 이러한 일선에 대한 이해 부족은 고용·복지 통합서비스가 의도된 정책목표를 달성하는 데 걸림돌로 작용할 가능성이 크다.

이러한 문제의식에 바탕을 두고 본 연구는 구체적인 고용·복지 복합 사회서비스 전달과정의 실태를 일선 전달과정을 중심으로 살펴보고 향후 발전 방안을 제시하는 것을 주목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 최일선 서비스 전달과정의 구체적인 실태 파악, 일선 사회서비스 기관에 대한 전체적(holistic) 관점의 접근, 프로그램별 분석이 아닌 수혜자 중심의 고용·복지서비스 실태 파악, 포괄적인 전달체계 개선책 제시 등 네 가지 기준을 설정하여 연구를 진행하였다.

◆ 우리나라 고용 및 복지서비스 전달체계 관련 논의

본격적 논의를 전개하기 위한 사전단계로 최근 학계와 정부에서 다양하게 논의되고 있는 우리나라 고용 및 복지 관련 전달체계 현황, 문제점, 그리고 개선책 등을 포괄적인 관점에서 요약·정리했다.

본 연구에서는 우리나라 사회정책 프로그램 전달체계의 문제점을 프로그램의 난립, 전산망의 통합·연계 부족, 복잡한 서비스 공급체계와 인력부족, 민간 영역의 나쁜 공급자 문제 등으로 구분해 정리했다. 본 연구는 이러한 문제점들이 나타난 근본 원인을 크게 두 가지

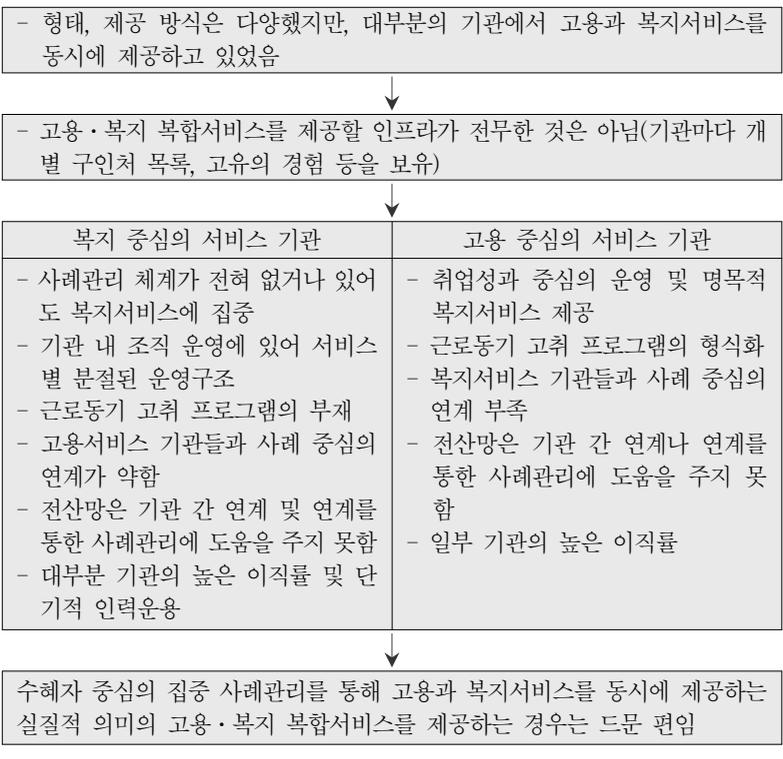
로 파악했는데, 첫째는 부처 간 혹은 중앙-지자체 간 조정 혹은 연계의 부족이고, 둘째는 사회정책 프로그램의 급증에 걸맞은 인프라 확충의 한계였다. 즉, 부처 간 혹은 중앙-지자체 간의 조정 혹은 연계 부족으로 인해 프로그램 난립, 전산망의 통합·연계 부족, 프로그램 집행 전달기관의 중복·복잡의 문제가 발생하게 되었으며, 사회정책 프로그램 확대에 걸맞은 인력 등의 인프라가 충분히 확충되지 못했기 때문에 인력부족과 나쁜 공급자의 문제가 발생할 수밖에 없었다고 파악했다.

이러한 문제를 극복하기 위한 최근 정부의 개선책도 정리해 보았다. 난립된 프로그램을 조정하기 위한 사회보장위원회 중심의 프로그램 조정 시도, 「복지사업 부정수급 제도개선 종합대책」과 「고용-복지 연계정책 강화 방안」에 포함된 전산망 통합·연계 대책, 「내일(My job) 드림 프로젝트」나 「고용-복지 연계정책 강화방안」에 포함된 전달체계 연계·통합 대책, 「안심(安心) 보육 특별대책」이나 불법행위 장기요양기관 행정제재처분 강화 등을 통한 나쁜 공급자 제재 대책 등이 바로 그것이다. 이들 대책의 한계 역시 두 가지로 파악했다. 첫째는 「고용-복지 연계정책 강화 방안」이나, 전산망 통합·연계 논의의 경우 구체성이나 실현 가능성에 대한 고려가 상당 부분 부족하다는 점이었고, 둘째는 프로그램 조정, 전산망 통합, 나쁜 공급자 제재 대책의 경우 개선 과정에서 사회정책 일부만을 포함하거나 기존 공급자 처벌에만 중점을 두는 등(예: 좋은 공급자 활성화에 대한 대책 부족) 거시적·포괄적인 접근 또한 부족하다는 점이었다.

요약하면, 현재 우리나라 전달체계는 정부부처 간 혹은 부처-지자체 간 유기적인 연계·조정 부족이나, 급증하는 사회정책 프로그램에 걸맞은 인프라 부족으로 인해 고용·복지 사업의 난립, 전산망의 연계 부족, 집행 전달기관의 중복, 인력 부족, 나쁜 공급자 문제 등이 제기되고 있으며, 이를 위해 정부에서 시도하는 개선책 역시 구체성, 실현 가능성, 포괄성 등에서 일부 한계를 확인할 수 있었다.

◆ 일선 고용·복지서비스 전달체계의 실태와 문제

다음으로 본 연구의 핵심 중 하나인 일선 고용·복지서비스 전달체계의 실태를 파악하고 문제점을 확인해 보았다. 구체적으로 서울의 한 지자체(자치구)에 위치한 다양한 서비스 전달기관(구청, 주민센터, 고용센터, 구립 일자리/복지기관, 종합사회복지관, 노인종합복지관, 정신보건기관, 장애인직업재활센터, 장애인종합복지관, 다문화가족지원센터, 여성취업지원기관, 건강가정지원센터)에서 직접 서비스를 제공하는 일선 사회서비스 공급자를 대상으로 개인·기관·지역에 대한 포괄적 관점의 심층면접을 통해 일선 고용·복지서비스 실태를 파악하고 문제점을 확인했다. 이를 통해 확인된 일선 고용·복지서비스 전달체계의 실태와 특징을 요약하면 다음과 같다(그림 참조).



심층면접 결과, 지역 내 대부분의 기관들이 고용과 복지서비스를 함께 제공하고 있음을 확인할 수 있었다. 비록, 개별 기관의 대상층이나 핵심 서비스는 달랐지만, 대체로 고용과 복지서비스를 동시에 제공하고 있었다. 실제로 취업알선 서비스를 제공하는 대부분의 복지기관이 고유의 구인처 목록을 확보하고 있는 등 기관들마다 고용·복지 복합서비스를 제공할 나름의 인프라나 노하우를 보유하고 있었다. 즉, 복지서비스 기관에서는 복지서비스만을, 고용서비스 기관에서는 고용서비스만을 제공하여 대부분의 사회서비스 기관에서 고용·복지 연계서비스를 제공할 역량 자체가 전무하다는 일부의 주장은 적어도 심층면접 대상 자치구에서는 사실이 아님을 확인할 수 있었다.

하지만, 복지 중심의 서비스 기관에서는 고용·복지 통합서비스 제공을 위한 사례관리 체계가 아예 존재하지 않거나, 기관 내의 고용서비스와 완전히 별개로 운영되는 등 복지서비스 중심으로만 이루어지는 경우가 많았다. 또한 고용과 복지서비스를 연계하는 핵심 서비스인 근로동기 고취 프로그램 자체가 없는 경우가 대부분이었으며, 고용서비스 중심의 기관과 사례 중심의 기관 간 연계가 매우 약한 편이었다. 뿐만 아니라 전산망 역시 기관 간 연계나 연계를 통한 사례관리에 큰 도움이 되지 못했고, 인력과 관련해서는 근무환경이 열악해 이직률이 높거나, 단기적 인력운용을 행하는 경우도 다수 확인할 수 있었다.

고용 중심의 서비스 기관에서도 유사한 문제들을 안고 있었다. 즉, 고용서비스 중심의 운영으로 인해 제공되는 복지서비스가 명목적 수준에 그쳤고, 복지서비스에 대한 기록의무나 사후관리의무조차 없는 경우도 확인할 수 있었다. 근로의욕 고취 프로그램 역시 효과적이지 못했고, 방문한 고용센터의 집단상담 프로그램의 경우 상당부분 형식적으로 운영되고 있었다. 또한 복지서비스 기관과의 사례 중심의 연계 역시 부족했으며, 전산망도 연계 부족으로 중복적인 전산망을 한꺼번에 운용하거나 비효율적으로 운영되고 있었다. 뿐만 아니라

일부 고용서비스 기관의 상대적으로 열악한 근무조건이 장기적인 관점의 고용·복지 복합서비스를 제공하는 데 걸림돌로 작용할 가능성도 일부 확인할 수 있었다.

이러한 다양한 문제로 말미암아 일반적으로 고용과 복지서비스를 대부분의 기관에서 제공하고 있음에도 불구하고 수혜자 중심의 집중 사례관리를 통해 고용과 복지서비스를 동시에 제공하는 실질적 의미의 고용·복지 복합서비스를 제공하는 경우는 매우 드물었다. 본 실태조사 결과는 실질적 고용·복지 복합서비스 제공을 위해서는 단순히 고용·복지 종합센터를 설치하는 현재의 개선방식에서 한 발 더 나아가 일선 기관 내부의 구체적인 운영 자체의 혁신도 고려할 필요가 있음을 확인시켜 주었다는 점에서 의의가 있다.

◆ 고용·복지 종합센터의 효과적인 운영을 위한 정책적 제언

마지막으로 본 연구는 앞서 서술했던 최근 정부의 전달체계 개선안 중 일선 고용·복지 복합서비스와 관련한 큰 변화 중 하나인 「고용·복지 종합센터」의 효과적인 운영을 위해 고려되어야 할 점을 실태조사 결과를 바탕으로 제시하였다.

구체적으로 고용·복지 종합센터의 효과적 운영을 위해 다음의 원칙을 고려해 볼 수 있을 것이다(표 우측 내용). 첫째, 종합센터에 포함될 기관이나 프로그램의 수혜자 중심 연계가 현재보다 더욱 강화되어야 한다. 실제적 의미의 고용·복지 통합서비스 기관을 지향한다면, 통합된 기관들 사이의 수혜자 중심의 기능적 연계는 필수적일 수밖에 없다. 특히, 이러한 노력은 장기적 관점에서 개별 지역의 다양한 특성을 고려하는 원칙에 따라 진행될 필요가 있다.

둘째, 적어도 고용·복지 복합서비스가 필요한 대상자에게는 사례관리를 통한 서비스 제공이 이루어져야 한다. 사례관리 체계가 없는 경우 정보 수집에 근본적인 한계가 있는 취약계층 수혜자가 직접 자신에게 적합한 서비스를 찾아야 한다는 점을 고려한다면, 사례관리

고용·복지 종합센터 운영 시 발생 가능한 문제	종합센터의 효과적 운영을 위한 원칙
<ul style="list-style-type: none"> - 단순히 여러 기관의 공간적 통합이라면 기존의 일선 서비스 전달과 실질적인 차이가 크지 않음 → 실질적 의미의 고용·복지 복합서비스 제공을 위해서는 다음을 고려할 필요가 있음. - 현 개편안에는 개별 기관의 다양성에 대한 구체적인 고려가 부족: 대상, 사례 수, 서비스 내용, 전산망 등 - 고용센터 지역 범위 고려 부족: 고용센터 수는 지자체 수보다 적기 때문에 종합센터의 전국적 확대 시 업무 범위 문제 발생 우려 - 희망복지지원단의 복지서비스 제공 역량, 지역 범위, 직접 서비스 제공 등의 고려 부족: 10명 내외의 인력으로 고용서비스 이용자들에게도 실질적 복지서비스가 제공 가능한지 의문, 이웃 지자체 거주 고용센터 이용자에게 복지서비스가 제공 가능한지 여부, 희망복지지원단은 원칙적으로 지역사회 서비스 연계 창구(복지 게이트웨이)이기에 서비스를 직접 제공하지 않음. - 근로동기 고취 프로그램 강화계획 부족 - 파견인력에 대한 차별대우 고려 부족 - 기존의 사회서비스 기관들과 관계 설정에 대한 계획 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 실질적 통합을 위해서는 통합 기관에 포함될 서비스 기관들 사이의 수혜자 중심의 연계 강화가 필수 - 고용·복지 복합서비스 제공은 외국의 예에서 보듯, 사례관리를 통해 제공될 필요가 있음. - 고용센터의 지역 범위에 대한 고려가 필요: 개별 고용센터 조직을 지자체별로 재편하거나 인력을 확충하는 등 종합센터 확산에 대비한 다면적 고려가 필요 - 희망복지지원단의 적극 활용: 실질적인 고용·복지 사례관리 강화 필요, 자체적으로 복지서비스 제공이 가능하도록 인력·공간 확보 등을 고려할 필요 - 근로동기 고취 프로그램 강화: 취업을 유인할 수 있도록 기관 체계를 변화, 취업경험 공유 기회 적극 확대, 기존 연구의 효과성 높은 상담기법 활용 등 다면적 고려 필요 - 기존의 기관들과 수혜자 중심의 연계를 강화: 분절적 연계가 아닌 고용, 복지, 여성, 민간-공공 등 모든 서비스 주체들이 함께하는 지역 내 네트워크 활용 필요

도입은 서비스 전달의 효율화를 위해 필수적이다.

셋째, 고용센터 수가 지자체 수보다 적은 것을 고려한다면 통합 과정에서 발생할 고용센터 지역 범위의 문제를 최소화할 방법을 고

민할 필요가 있다. 구체적으로, 하나의 지자체를 담당하고 있는 고용센터부터 우선적으로 종합센터를 설치해 나가거나, 고용센터 조직운영을 지자체 단위로 점진적으로 재편해 나가거나, 이와 관련한 고용센터 인력확충 계획을 고려하는 등 다양한 논의가 이루어질 필요가 있다.

넷째, 실질적인 복지서비스 제공을 위해 희망복지지원단을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 특히 희망복지지원단의 복지서비스 및 자원 연계 노하우를 적극 활용할 필요가 있고, 이를 위해서 인력확충 등 부가적인 논의가 이루어질 필요가 있다. 덧붙여 종합센터가 실질적 의미의 윈스톱 서비스 기관으로 발전하기 위해서는 종합센터의 자체 복지 프로그램 강화도 고려해볼 필요가 있다.

다섯째, 실질적 의미의 근로동기 고취 프로그램을 강화해야 한다. 이를 위해 기존의 다양한 연구나 현장의 성공사례를 수집하여 실효성 있는 새로운 모델을 개발할 필요가 있다.

여섯째, 기존의 지역 내 다른 사회서비스 기관들과 수혜자 중심의 연계를 강화해야 한다. 통합된 고용·복지 종합센터는 중복적 서비스 방지나 수혜자 중심의 효율적 제공을 위해 지역 내 기관과 유기적인 수혜자 중심의 네트워크를 구성해야 한다.

이상에서 본 연구는 우리나라 고용·복지 전달체계 현황 및 일선기관의 고용·복지서비스 전달체계 실태를 확인했고, 이를 바탕으로 현재 정부에서 진행되는 고용·복지 종합센터의 효과적·효율적 운영을 위한 정책적 제언을 제시하였다. 본 연구는 기존 연구에서 확인되지 못했던 일선 고용·복지서비스 전달실태에 대해 구체적이고 포괄적으로 분석했다는 점, 현재 진행되는 전달체계 개선 논의를 실행 가능한 개편안으로 정교화시키는 데 기여했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

제 1 장

서론 : 연구의 필요성 및 연구 목적

본 연구는 우리나라 일선(street-level) 고용·복지 사회서비스 전달체계¹⁾ 실태를 구체적으로 살펴보고 이에 대한 개선 방안을 제시하는 것을 주목적으로 한다.

사회서비스(social service)는 “개인의 안녕을 보호·유지·증진시키기 위해 개인의 속성(personal attributes)을 정의내리고, 형성하고, 변화시키는” 일련의 과정 및 활동을 일컫는다(Hasenfeld, 1983: 1). 연구자에 따라 사회서비스의 범위는 다르게 규정되지만,²⁾ 이 광의의 사회서비스에는 사회복지의 핵심 영역인 빈곤층을 대상으로 하는 돌봄서비스부터 일반인에게 제공되는 고용서비스까지 폭넓은 범위의 대인서비스(human service)가 모두 포함된다.

이 중에서 본 연구에서 다루고자 하는 주요 대상은 고용·복지 연계 혹은 복합서비스, 즉 고용과 복지서비스가 복합적으로 필요한 취약계층을 위한 대인서비스다. 구체적으로 본 연구는 근로능력은 없으나 근로의욕이 있는 계층, 현재 근로능력은 없으나 근로능력이 회복될 수 있는 계층, 근로능력은 있지만 근로의욕이 떨어져 노동시장에 참여하지 않는 계

1) 본 연구에서 전달체계는 “지역사회 맥락에서, 서비스 공급자들 사이에 존재하고 서비스 공급자들과 소비자들 사이에 존재하는 조직적인 체계”라는 Gilbert and Terrell(2009: 154)의 정의를 따른다. 물론 이에는 본 연구의 핵심이 되는 일선 기관의 서비스 전달과정도 포함된다.

2) 사회서비스의 정의와 범위는 강혜규 외(2012)를 참고.

층, 근로능력과 근로의욕이 있지만 개인·사회적 여건상 노동시장에 참여할 수 없는 계층, 일을 하고 있지만 빈곤·저소득에 머무르고 있는 계층 등에 복합적으로 제공되는 일련의 고용 및 복지서비스를 다루고자 한다. 이러한 서비스를 제공받거나 받을 필요성이 있는 계층의 구체적인 범위는 연구자마다 다를 뿐 아니라 취약계층 자체가 중첩적인 위험을 지니고 있는 경우가 많아 전체 크기를 가늠하기가 어려울 수밖에 없다. 하지만 2011년 현재 우리나라에 근로능력이 있는 국민기초생활보장법상 수급자가 약 26만 명 존재하고(허재준 외, 2012), 근로능력 빈곤층이 약 143만 명 정도로 추정됨을 고려한다면(노대명, 2013), 상당한 인원이 본 서비스의 잠재적 대상으로 고려될 수 있을 것이다.

1990년대 이후 사회정책의 세계적 흐름 중 하나는 이들을 포함한 저소득층 혹은 취약계층에 대한 개인의 책임을 강조하고 이들의 노동시장 참여를 적극적으로 유도하는 것이었다. 최근 시행된 미국·영국의 'Welfare to Work', 유럽 대륙 국가들의 'Activation 정책' 등이 이러한 경향의 산물이라 할 수 있다(류만희·노대명·김송이, 2012). 그 결과 근로능력 혹은 근로의욕이 있는 취약계층에 고용과 복지서비스를 통합적으로 제공하여 자활에 이르게 하는 다양한 사회정책 프로그램이 확대되기 시작했다. 우리나라도 예외는 아니어서 2000년대 이후 중앙정부 차원에서 자활사업, 희망리본프로젝트, 취업성공패키지 등 여러 근로연계 고용·복지 프로그램들이 지속적으로 도입되었고, 지자체에서도 자체적 프로그램을 통해 취약계층에 다양한 고용·복지 복합서비스를 제공하기도 했다.

이와 같은 고용·복지 연계프로그램 확대 흐름 속에서 필연적으로 생겨나는 질문 중 하나는 과연 이 같은 사회서비스 프로그램들이 일선에서 유기적·효율적으로 전달되고 있는가에 관한 부분이다. 사회서비스 전달과정의 경우, 원재료 및 최종 산물이 인간이고 가공 과정 역시 인간이 핵심이며, 많은 경우 가공 도구 자체 역시 인간이기에 전달과정이 복잡할 수밖에 없다는 독특한 특성을 고려하면 더욱 그러하다(Hasenfeld, 1992; Lipsky, 1980). 즉, 자격조건에 따라 자동적으로 급여가 결정되는 일부 제도(예: 근로장려세제)와는 달리 사회서비스는 수혜자-공급자 간의 빈번한 대면 접촉을 통해 이루어지는 대인서비스이기에(Hasenfeld, 1992), 수

요자 혹은 공급자 개개인의 특성, 재량적 판단 및 편견(bias) 등이 정책 전달과정에 개입될 여지가 크다. 따라서 사회서비스 제공에서 일선 전달 체계는 정책 이행(implementation) 과정에 영향을 끼치는 핵심 변수 중 하나로 고려될 필요가 있으며, 고용·복지 복합 사회서비스를 분석하는 데도 실제 일선에서 어떻게 서비스가 전달되고 있는가를 확인하는 과정이 반드시 필요하다.

문제는 기존의 고용·복지연계 사회서비스를 분석·평가한 많은 연구들이 이 같은 일선 사회서비스 전달과정의 구체적 실태나 문제점을 확인하지 않았다는 점이다. 일단 기존의 고용·복지연계 서비스 연구 대부분은 개별 프로그램의 성과를 확인하는 데에만 초점을 두었다. 즉, 고용노동부의 취업성공패키지(정영현·임희정, 2013; 신명호·황덕순, 2012; 류기락 외, 2012), 보건복지부의 희망리본(류만희·유희원, 2013; 박노옥·성명재·서광국, 2011; 박노옥 외, 2012) 및 자활사업(남승연, 2012; 2013; 도유희·이상록, 2013) 등에 대한 기존 연구들은 모두 각 개별 프로그램을 대상으로 사업 참여자의 특성, 사업성과(취·창업률), 사업성과 결정요인 등을 분석하는 데 중점을 두었을 뿐, 구체적인 일선 전달과정에 관심을 두지 않고 있다. 비록 최근 복지 및 일자리의 통합적 제공을 위한 전달체계 연구가 일부 시도되기도 했으나(허재준 외, 2012; 성은미·최균, 2013), 이들 연구 역시 이용자를 직접 대면하는 일선 공급자 또는 기관에서 일어나는 사회서비스 핵심 전달과정에 대한 구체적인 실태나 유기적인 분석에 초점을 맞추지는 못했다. 결국, 그 중요성에도 불구하고 고용·복지 복합서비스가 일선 기관에서 어떻게 운영되고 있는지에 대한 구체적인 연구는 전무한 실정이다.

따라서 기존 연구만으로는 우리나라의 고용·복지 복합서비스, 특히 일선 전달체계를 이해하는 데 일정 부분 한계를 가질 수밖에 없다. 예를 들면 기존 연구로는 고용·복지 사회서비스를 개별 프로그램별로 분절적으로 이해할 수밖에 없기에, 대표적 프로그램 이외에 일선에서 제공되는 전체적인 고용·복지 사회서비스의 구체적인 실태 및 맥락을 파악하기에는 어려움이 있다. 또한 고용·복지서비스가 전달되는 곳은 사회서비스 기관임에도 불구하고 해당 프로그램이 다른 사업들(예를 들면 사회복지

시설의 기타 복지사업)과 어떻게 유기적으로 연계되어 집행되는지, 혹은 사업 집행과정에서 각 기관들이 효율적인 업무 수행을 위해 다른 기관들과 얼마나, 그리고 어떻게 연계되고 있는지 등 실제 일선 현장의 운영방식에 대한 구체적인 이해 역시 부족할 수밖에 없다. 이러한 일선 전달체계 실태에 대한 이해부족은 현존하는 사회서비스 프로그램 혹은 새로운 전달체계 개선안이 의도한 목표대로 실현되는지를 예측 및 파악하는 데 걸림돌로 작용할 수밖에 없다.

이와 같은 문제의식 및 기존 연구의 한계에 바탕을 두고 본 연구는 구체적인 고용·복지 복합 사회서비스 전달과정의 실태를 일선 전달과정을 중심으로 살펴보고 향후 발전 방안을 제시하는 것을 주목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 구체적인 연구기준과 방향을 고려하고자 한다.

첫째, 일선 전달체계의 이해는 전달체계의 최일선, 즉 직접 수혜자에게 서비스를 제공하는 일선 서비스 공급자들이 어떻게 수혜자를 만나 어떤 서비스를 전달하는지 구체적으로 이해하는 것으로부터 시작되어야 한다. 따라서 본 연구는 거버넌스 분석과 같은 큰 틀의 논의보다는 서비스 공급자의 실제 서비스 전달 내용이나 방식 등 구체적인 일선 전달과정에 우선 순위를 두고 연구를 진행할 것이다.

둘째, 사회서비스 기관 역시 고용·복지 복합서비스 전달과정 이해의 핵심 요소로 이해되어야 한다. 우리나라에서 공식적인 사회서비스는 대부분이 일선 기관에서 이루어지기에 공급자 개인만큼 사회서비스 기관의 운영이 고용·복지 서비스 전달에 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 고용·복지서비스를 제공하는 서비스 공급자 개인뿐 아니라 서비스 기관에 대해서도 구체적으로 이해할 필요가 있다. 이때 특히 고려해야 할 부분은 사회서비스 기관을 전체적(holistic)인 관점에서 파악해야 한다는 점이다. 사회서비스 기관은 일반적으로 고용·복지 서비스 이외에 수많은 사회서비스를 한꺼번에 제공하고 있다. 따라서 해당 서비스만을 분리해 이해하기는 현실적으로 어려울 뿐 아니라, 개별 기관 내 다른 사회서비스들과의 연계를 이해하기 위해서는 전체 사업에 대한 포괄적 접근이 필수적일 수밖에 없다. 나아가 개별 사회서비스 기관의 이해를 넘어 유사 사

회서비스를 제공하는 기관들 간의 관계 역시 확인할 필요가 있다. 즉, 서비스를 제공하기 위한 기관 간 내담자 교류, 재정의 흐름 등 기관 간 관계 역시 서비스 전달과정 이해의 필요조건일 수밖에 없다. 결국, 전체적 관점의 접근을 위해서는 한 지역에서 유기적으로 연계되어 있는 모든 대표적 사회서비스 기관에서 제공되는 사회서비스 전체를 포괄적·유기적인 관점에서 파악할 필요가 있다.

셋째, 프로그램 중심이 아닌 수혜자에 제공되는 서비스를 기준으로 고용·복지 복합서비스 전달체계의 실태를 확인하여야 한다. 궁극적으로 사회서비스는 개인 혹은 가족에 전달되기에, 고용·복지 복합서비스의 판단 기준은 프로그램 명칭이 아니라 수혜자가 받은 서비스가 실질적으로 고용·복지서비스에 해당하는지 여부가 중요하다. 따라서 취업성공패키지, 희망리본 등 알려진 프로그램만 확인하려 하기보다는 실제 사회서비스 기관에서 제공하고 있는 고용 및 복지서비스가 어떤 것인지를 수혜자 중심의 포괄적인 관점에서 확인하는 방식이 필요하다. 이러한 수혜자 중심의 전체적 접근은 복지 사업 목록 등으로 파악되지 못한 서비스 기관 자체 혹은 지자체의 고용·복지 사회서비스들에 대해서도 확인할 수 있다는 부가적인 의의도 있다.

넷째, 비록 실태 분석에서는 일선 전달체계에 집중하고 있지만, 개선책을 제시하는 데는 일선 전달체계 개선 방안만이 아닌 전체 전달체계 틀을 포함한 포괄적인 전달체계 개선안도 일부 포함되어야 한다. 이는 확인된 일선 전달체계 문제의 원인이 단순히 일선 공급자나 개별 사회서비스 기관의 문제가 아닌 상위 전달체계 혹은 전체 고용·복지 복합서비스 전반에 있을 가능성도 존재하기 때문이다.

이와 같은 문제의식, 연구 목적, 그리고 구체적인 연구 기준에 바탕을 둔 본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 최근 학계와 정부에서 논의되고 있는 우리나라 고용 및 복지 관련 전달체계 현황, 문제점, 그리고 현재 정부의 개선책 등을 포괄적인 관점에서 정리한다. 이는 본고의 핵심 연구 목적인 일선 기관의 고용·복지 복합서비스 전달체계 실태분석(제3장)을 위한 일종의 최근 선행연구 및 동향 분석의 역할을 한다. 여기에 더해 새로이 진행되고 있는 「고용·복지 종합센터」 개선책 제시(제

4장)에서는 우리나라 고용·복지 전달체계의 큰 틀을 이해하기 위한 기초 자료의 역할도 병행한다.

제3장은 일선 고용·복지 복합서비스 전달체계의 실태를 파악하고 문제점을 분석하는 본 연구의 핵심 중 하나다. 앞에서 언급한 바와 같이 본 연구는 기존에 시행되지 않은 탐색적(explorative) 성격이 강한 연구인 동시에 대상에 대한 총체적 관점의 접근이 필요함을 고려한 연구로서 (Hesse-Biber, 2010), 일선 사회서비스 기관에서 서비스를 직접 공급하는 서비스 공급자를 대상으로 한 다수의 심층면접을 통해 일선 고용·복지 서비스 실태를 파악하고 문제점을 확인한다. 특히, 프로그램별 접근이 아닌 한 지역 내에 모든 대표적 사회서비스 기관 전체를 방문하여 사회서비스 기관 간의 전체 관계와 수혜자 입장에서 실제 전달되는 고용·복지서비스 전체를 파악한다(구체적인 연구방법은 제3장을 참고할 것). 이를 통해 확인된 전달체계 실태를 내용별로 분류하여 정리한다.

마지막으로 제4장은 본 연구의 결론 부분으로, 제2장에서 제시했던 최근 정부의 전달체계 개선안 중 일선 고용·복지 복합서비스와 관련한 큰 변화 중 하나인 「고용·복지 종합센터」의 효과적인 운영을 위해 고려되어야 할 점을 실태조사 결과(제3장)를 바탕으로 구체적으로 제시해 보고자 한다. 이를 위해 독일·미국의 고용·복지 복합서비스 공급자들과의 인터뷰를 통해서 얻은 해외사례도 보완적으로 활용해 보고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 의의를 지닌다. 우선 학문적으로는 기존 전달체계 연구 혹은 근로연계 사회정책 프로그램 분석 연구들이 일정 부분 간과하고 있었던 일선의 고용·복지 복합서비스 전달과정을 분석하고 그 내용을 정리하는 과정을 통해, 이후 일선 고용·복지 서비스 관련 연구의 기본 이론적 토대나 분석 틀을 제공해 줄 수 있는 기초연구가 될 수 있다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 정책적인 측면에서는 법·제도나 전체 거버넌스 혹은 프로그램별 분석을 통해 도출된 추상적인 차원의 전달체계 개선 논의를 일선에서 집행 가능하고 실현 가능한 개편안으로 정교화시키는 데 기여할 수 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

제 2 장

최근 우리나라 고용 및 복지 전달체계 관련 논의³⁾

본장에서는 최근 학계와 정부에서 다양하게 논의되고 있는 우리나라 고용 및 복지 관련 전달체계 현황, 문제점, 그리고 개선책 등을 포괄적인 관점에서 요약·정리할 것이다. 본장은 제3장의 본격적 논의를 위한 선행 연구 및 최근 동향 분석의 성격을 갖는다.

1. 머리말

사회정책 전달체계에 대한 논의는 최근 우리나라에서 매우 활발하게 이루어지고 있으며, 이러한 논의의 대부분은 현 전달체계의 문제점과 개선방안에 집중되고 있다. 학술정보연구서비스(RISS)와 국회전자도서관 데이터베이스 내의 정책·학술 연구만을 확인해 보아도 2010년 이후에만 총 80여 건의 다양한 복지 관련 전달체계 연구를 확인할 수 있었으며, 이들 대부분은 현 전달체계의 문제점을 발견하거나 개선방안을 제시하는 내용이다. 뿐만 아니라 정부에서도 2013년에만 「내일(My job) 드림 프로젝트」, 「고용-복지 연계정책 강화방안」, 「복지사업 부정수급 제도개선 종합대책」 등을 발표하는 등 현재 전달체계를 개선하기 위한 꾀직한 방안

3) 본 장은 저자가 공동연구자로 참여한 연구과제 「고용·복지정책의 효율성 제고를 위한 융합형 사회서비스 전달체계 구축방안(국민경제자문회의 민생경제분과, 2013)」의 연구 내용을 일부 수정 및 재구성하고, 최근 정부의 전달체계 개선방향을 덧붙여 구성하였다.

을 꾸준히 제시하고 있다. 이는 학계와 정부가 모두 우리나라 사회정책 전달체계가 개선되어야 할 여러 문제점을 지니고 있다고 인식하고 있음을 보여주는 단적인 예라 하겠다.

이러한 최근 경향을 고려하여 본 연구 역시 우리나라 사회정책 분야 전달체계 현황을 현 전달체계의 문제점 및 개선책에 중점을 두고 정리해 보고자 한다. 구체적으로, 제2절은 사회정책 프로그램에서 전달체계의 중요성을 간략하게 정리하고, 제3절은 현재까지 알려진 사회정책 프로그램 전달체계의 문제점을 크게 네 가지로 구분하여 우리나라 전달체계 현황을 확인하고자 하며, 제4절은 이러한 문제점을 개선하기 위하여 최근 정부에서 제시한 전달체계 개선책을 개략적으로 정리하고자 한다.

2. 사회정책 프로그램에서 전달체계의 중요성

사회정책 프로그램의 기본 속성을 이해하면 왜 사회정책 프로그램에서 전달체계가 중요할 수밖에 없는지 이해 가능하다. 비록, 현금·현물·대인서비스 등 다양한 급여형태가 활용되긴 하지만(강혜규 외, 2012), 사회정책 프로그램은 기본적으로 자원의 재분배 행위다. 이러한 재분배 과정에서 반드시 제기될 수밖에 없는 문제는 재분배의 효과성·효율성에 관한 문제이며, 사회정책 전달체계는 다양한 방식으로 재분배 과정의 효과성·효율성에 영향을 미칠 수밖에 없다. 사회정책 프로그램을 개별적으로 운영하기 위해 중복적인 전달체계를 구축하여 행정적 비효율이 커지거나, 일선 전산망 연계 혹은 운영 미숙으로 인해 관련 급여가 부절적하게 지급되거나, 사회정책 전반을 관리하는 컨트롤타워의 부재로 일부 계층에는 혜택이 집중되는 반면 누락 계층이 상당 부분 발생하는 등, 최근에 빈번하게 언급되는 사회정책 프로그램의 다양한 문제들은 재분배 과정에서 전달체계의 중요성을 보여주는 단적인 예라 할 수 있다. 즉 전달체계 자체가 여러 형태로 자원의 재분배 과정의 효율성·효과성을 저해할 수 있음을 고려한다면, 이를 예방하거나 최소화하기 위해 정교한 전달체계를 구축하는 과정은 정책 집행의 핵심 요소라 할 수 있다.

이러한 자원 재분배 과정의 효과성·효율성 문제에 더해, 특히 서비스

공급자 스스로의 전문 기술(예: 상담치료 등)이나 전문적 판단을 기준으로 서비스 수혜자와 직접적인 소통을 통해 자원을 분배하는 사회서비스의 경우 이러한 전달체계의 중요성이 더 클 수밖에 없다. 앞에서 언급한 바와 같이, 이러한 사회서비스는 서비스 집행과정에서 사람의 요인, 즉 서비스 수혜자나 공급자 개인의 특성, 판단 또는 주관성 등이 프로그램 전달과정에 깊숙이 개입될 가능성이 있다. 따라서 사회서비스 전달과정에서 정책이 의도하지 않은 방향으로 전개될 우려가 항상 존재한다.

또한 일반적으로 사회서비스는 다른 현금급여 프로그램에 비해 서비스 수혜자 선정, 서비스 수혜자가 가진 문제에 대한 구체적인 정의, 서비스의 구체적인 형태에 대한 결정, 서비스 공급 양과 수준에 대한 결정, 서비스 제공 방식의 결정, 서비스 종료 후 사후관리 등 고려해야 할 부분이 훨씬 더 많은 경향이 있다. 그 결과 전달체계의 구성요소 자체가 매우 복잡하며, 서비스 공급자는 서비스 전달과정에서 인지하지 못하는 실수 등에 대해 큰 부담을 느낄 수밖에 없다(최경수 외, 2007). 이러한 이유로 사회서비스를 집행하는 데 전달체계의 정밀한 관리는 정책 목표의 달성을 위해 매우 중요한 요소다.

결국, 사회정책 프로그램의 기본 속성, 즉 전달체계가 재분배 과정의 효과성·효율성에 큰 영향을 미칠 가능성이 크다는 점, 특히 사회정책의 대다수를 차지하는 사회서비스의 경우 대부분의 프로그램이 대인서비스이고 많은 경우 서비스 전달 자체가 상당히 복잡하다는 점 등을 고려하면 전달체계의 정밀한 관리는 필수적일 수밖에 없다.

3. 우리나라 사회정책 프로그램 전달체계 현황 및 문제점

이러한 중요성에도 불구하고, 우리나라 사회정책 프로그램의 전달체계는 다양한 문제를 지니고 있다. 이를 크게 네 가지로 구분하면 프로그램의 난립, 전산망의 통합·연계 부족, 복잡한 서비스 공급체계와 인력부족, 민간 영역의 일부 나쁜 서비스 공급자 문제 등으로 정리해 볼 수 있다.

가. 사회정책 프로그램의 난립

우선 중앙부처 간 혹은 중앙-지방부처 간 의사소통 부족으로 유사한 사회정책 프로그램들이 난립되는 문제가 존재한다. 계산 방식에 따라 다르겠지만 중앙부처에서 행하는 복지사업 수를 확인하면 약 300여 개가 있고(이경태 외, 2013), 재정지원 일자리사업 역시 220여 개에 이르고 있다(고용노동부, 2013a). 덧붙여 개별 지자체에서도 약 4만 개의 프로그램이 운영되고 있다(기획재정부, 2013).

〈표 2-1〉 중앙부처 복지사업 및 재정지원 일자리사업 담당기관 현황

(단위: 개)

복지사업		재정지원 일자리사업	
보건복지부	130	고용노동부	74
국가보훈처	38	문화체육관광부	17
여성가족부	23	보건복지부	17
고용노동부	21	중소기업청	15
교육과학기술부	21	농림축산부	11
안전행정부	15	환경부	11
국토해양부	12	미래창조과학부	9
지식경제부	9	여성가족부	9
농림수산식품부	6	산업통상자원부	7
방송통신위원회	6	산림청	7
금융위원회	5	국토교통부	6
문화체육관광부	4	안전행정부	5
환경부	3	농촌진흥청	5
산림청	3	교육부	4
중소기업청	2	해양수산부	4
국세청	1	국가보훈처	4
		외교부	3
		통일부	3
		법무부	3
		문화재청	3
		국방부	2
		특허청	1
		경찰청	1
전 체	299	전 체	221

주: 이경태 외(2013); 고용노동부(2013a).
 자료: 복지사업과 재정지원 일자리사업의 일부는 중복.

만약 이들 프로그램이 중복 없이 유기적으로 시행·운영된다면 효율적인 전달체계가 갖추어졌다고 할 수 있겠지만 실상은 그렇지 못하다. 개별 프로그램들을 확인해 보면 명칭이나 일부 프로그램의 내용에서 일부 미미한 차이를 보이기는 하지만 실제로 하나의 사업이거나, 혹은 하나의 부처에서 관리하면 효율적인 사업들이 각 부처별로 시행되고 있는 경우가 빈번하기 때문이다. 예를 들어 주택개량사업의 경우 복지부의 집수리사업과 농어촌 장애인 주택개조사업, 산업부의 저소득층 에너지 효율화사업, 안전행정부의 취약계층 집수리사업, 환경부의 옥내 급수관 계량사업과 슬레이트 처리지원, 국토교통부의 사회취약계층 주택개보수사업 등 유사한 사업들이 개별 부처별로 시행되고 있다(김혜승, 2013). 또 다른 예로, 학교 내 급식사업의 경우 아동급식은 교육부, 우유급식은 농림부에서 각각 담당하고 있는 실정이다(기획재정부, 2013). 실제로 현재 복지사업을 조정·연계하는 역할을 담당하는 사회보장위원회에서 검토하고 있는 복지사업만 12개 분야 52개 사업에 달하고 있다(사회보장위원회 사무국, 2013).

이러한 부처별·지자체별 유사한 프로그램 운영은 곧 전달체계 비효율의 문제로 이어지게 된다(박인용, 2012). 앞서 말한 주택개량사업의 경우, 주택개량이 장관, 도배, 지붕 등 단편적으로 집행되어 주택개량 효과가 미흡할 수밖에 없고, 사업 간의 연계 부족으로 한 사람의 대상자가 중복된 서비스를 계속 수혜받거나, 혹은 실제로 서비스가 필요한 대상자가 수혜받지 못하는 등 서비스 수혜의 중복·누락 문제, 그리고 여러 부처에서 개별적으로 사업을 시행함으로써 전달체계의 중복 문제 등이 나타날 수밖에 없다(김혜승, 2013). 아동급식사업의 경우도 마찬가지로 학생 정보가 제대로 연계되기 어려운 문제, 누락 아동에 대한 결식의 문제, 그리고 통합적인 급식 설계가 어려워 품질이나 급식 단가의 문제 등이 지속적으로 제기되는 상황이다(기획재정부, 2013). 이 중에서도 특히 프로그램의 내용을 제대로 안내받지 못하는 등의 이유로 발생하는 잠재적 수혜자의 누락 문제는 사회정책 프로그램의 효과성에 매우 부정적인 영향을 끼칠 수밖에 없다.

사회정책 프로그램 난립 사례(남윤선, 한국경제, 2011년 11월 14일자)

“기초수급자 집수리 한 번 하는데... 3개 기관서 2,000만원 ‘중복 지원’”

“부산에 사는 기초생활수급자 C씨의 사례가 대표적이다. 그는 지난해 8월 보건복지부에서 150만원을 지원받아 도배를 새로 했다. 같은 해 11월에는 국토해양부에서 집수리를 해준다면 600만원을 들여 현관문과 창호를 바꿔줬다. 그리고 지난 4월에는 국토부의 다른 부서에서 또 1,300만원을 받아 집수리를 다시 했다. 1년도 안 된 사이에 같은 명목으로 3회, 2,000만원이나 지원받은 것이다. 복지부와 국토부에서는 물론 국토부 내 부서 사이에서도 정책에 대한 소통이 전혀 안 됐기 때문이다.”

이러한 경향은 본 연구의 핵심 영역인 고용·복지 사회서비스에서도 나타나는데, 가장 자주 언급되는 두 사업이 바로 고용노동부의 취업성공패키지와 보건복지부의 희망리본프로젝트다. 자활에 대한 인센티브 등에서 미묘한 차이가 있긴 하지만, 취업성공패키지와 희망리본프로젝트는 기본적으로 저소득층 취약계층에 고용·복지서비스를 복합적으로 제공해 자활에 이르게 하는 서비스다. 따라서 이 두 사업은 사업의 목적, 대상 계층, 내용 등에서 상당 부분 중복된다는 지적이 제기되어 온 것이 사실이다(류기락 외, 2012). 당연히 이 두 사업 역시 위에서 언급한 다양한 전달체계 비효율의 문제가 발생할 가능성이 높다.⁴⁾

나. 전산망의 통합·연계 부족

다음으로 고려되어야 할 문제는 전산망의 통합·연계와 관련된 부분이다. 현재 사회복지 프로그램의 대표적인 전산망은 이전 안전행정부 서울지방행정시스템의 복지 분야를 분리·발전시켜 2010년 시행된 사회보장정보시스템(행복e음)이다(장영미, 2013). 이 시스템을 통해 위에 언급된 300개에 가까운 복지사업 중 118종의 사업 정보가 관리되고 있고(2012년 기준, 장영미 외, 2012), 38개 기관의 452종의 공적 자료와 금융기관 정보 역시 연계되어 있다(호진원·이혜승, 2013). 다음으로 고용서비스 중 재정

4) 취업성공패키지와 희망리본프로젝트의 중복을 언급함에 있어서 중복은 제도 대상 계층, 즉 타깃 집단의 중복을 의미하는 것이지, 서비스 수혜자가 동시에 두 서비스를 수혜받을 수 있다는 의미는 아니다(류기락 외, 2012).

지원 일자리사업을 관리하는 대표적인 전산망으로 2009년 시행된 고용노동부의 일모아 DB가 있는데, 정부는 이를 통해 재정지원 일자리사업 중 총 98개 사업을 통합된 전산망을 통해 관리하고 있다(고용노동부, 2013a).

복지와 고용 부분의 통합 전산망은 서비스 전달의 연계와 통합적 관리를 위한 정부의 노력이지만, 미흡한 부분이 꾸준히 지적되고 있는 실정이다. 비록 여러 복지사업들이 통합 전산망에서 관리되고 있지만 여전히 일부 복지사업들은 부처 혹은 지자체마다 개별 전산망을 사용하고 있으며(예: 노인 일자리사업의 새누리 시스템, 국가보훈 대상자 수업료 등 국비

〈표 2-2〉 사회복지 통합관리망 및 일모아 DB 연계 사업 수

(단위: 개)

사회복지 통합관리망 연계 사업 수		일모아 시스템 연계 사업 수	
복지부	91	고용노동부	46
여가부	15	보건복지부	9
교과부	4	미래창조과학부	7
고용부	2	산림청	6
문체부	2	중소기업청	6
행안부	2	여성가족부	5
방통위	1	교육부	4
지경부	1	문화체육관광부	3
		농촌진흥청	2
		외교부	1
		통일부	1
		농림축산식품부	1
		산업통상자원부	1
		국토교통부	1
		해양수산부	1
		국가보훈처	1
		문화재청	1
		특허청	1
		경찰청	1
전 체	118	전 체	98

자료: 장영미 외(2012); 고용노동부(2013a).

지원의 통합보훈정보시스템(e-보훈) 등, 한병호 외, 2013), 연계가 되지 못한 전산 시스템이 많고(예: 4대 특수직역연금 기여금 등 소득정보, 부동산종합공부·전월세 정보 등 재산 정보 등, 보건복지부, 2013a), 혹은 연계되어도 실시간으로 연계되지 못하는(예: 수급자의 소득·재산 변동 내역의 반영 주기가 지연, 감사원, 2013) 등의 다양한 문제가 존재한다. 여기에 복지사업이 아닌 여타 사회정책 프로그램까지 범위를 확대해 보면, 언급한 바와 같이 고용 부분은 일모아 DB 등으로 따로 관리되고 있으며, 여성 관련 고용은 또 다른 전산망인 e새일 DB를 활용하는 등 유사한 사업을 하는 여러 프로그램이 다른 전산망에서 관리되는 경우가 다수 발견되기도 한다.

이 같은 전산망의 통합·연계 부족은 다양한 프로그램 전달의 비효율을 야기시킨다(김정희·김경란·이해금, 2010). 먼저, 다른 시스템과의 연계 지연 혹은 연계 미흡은 급여의 과오 지급 문제와 직접적으로 연관된다. 감사원 자료에 따르면, 2012년 상반기에만 소득·재산 자료 지연 반영으로 376억 원의 과다 수급이 발생했다(감사원, 2013). 또한 다수의 전산망이 중복적으로 존재하기 때문에 기관 입장에서는 유사한 취업서비스를 제공하면서 다수의 DB를 동시에 활용해야 하는 경우가 생길 수 있고(예: 서울시일자리플러스, 워크넷 등 동시 사용), 이에 따라 공급자 업무의 중복과 비효율이 생길 가능성이 있다. 덧붙여, 수혜자 입장에서도 기관마다 다른 전산망 활용으로 인해 초기 상담(intake)을 기관별로 중복적으로 받아야 하는 불편이 있을 수 있다. 또한 사회정책 프로그램의 수혜자들이 개인별로 어떤 서비스를 받고 있는지에 대한 통합적인 정보가 부족하기 때문에, 지역 내 사회서비스를 제공하는 기관들 사이에 강한 유기적인 연계가 존재하지 않는다면 수혜자들이 같은 서비스를 중복하여 받게 될 가능성도 크다.

공적 자료 지연 반영에 따른 복지급여 과오 지급(감사원, 2013; 66).

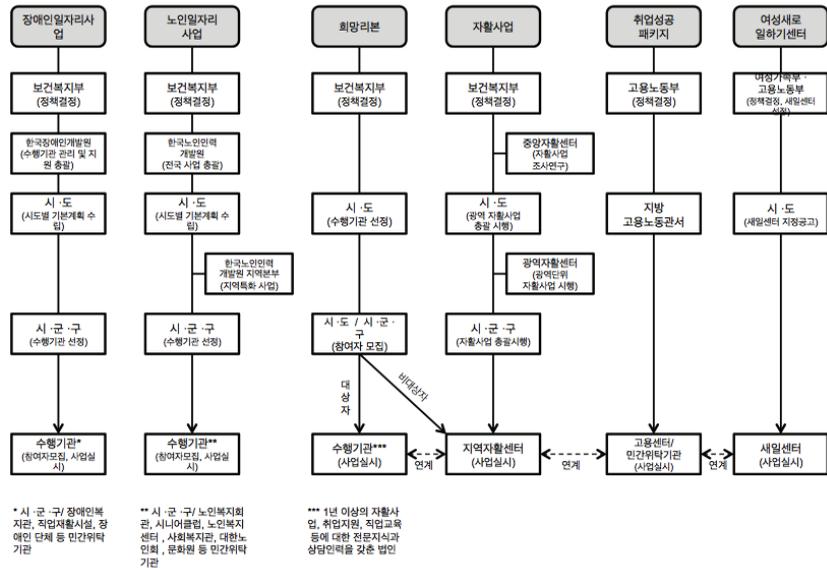
“국민연금공단에서 2011년 12월 경상북도 상주시의 A에게 월 3,419,000원의 소득이 있다는 자료를 보건복지부에 제공하였으나, 2012년 7월에야 사회복지통합 관리망에 반영되어 2012년 1~6월 생계·주거급여 6,920,760원이 과오 지급.”

특히 이와 같은 문제들은 본 연구의 핵심 대상인 고용·복지 복합적 서비스를 받는 경우에 더욱 큰 문제를 발생시킬 수 있다. 즉, 복합적 서비스를 효율적·효과적으로 전달하기 위해서는 고용·복지 통합전산망의 운영이 필요한데, 언급한 바와 같이 복지와 고용 영역은 각자의 전산망을 활용하고 있는 실정이다. 따라서 많은 경우 주민센터·시군구, 고용센터, 여성새로일하기센터 등의 이용자 관리가 분절적으로 이루어질 가능성이 크고, 이는 결국 효율적으로 복합적 사회서비스를 제공하는 데 한계를 가질 수밖에 없다. 물론 이러한 전산망의 연계·통합은 개인정보 보호와 같이 고려해야 할 부분이 존재하지만(안은선, 2013), 연계 부족 문제는 사회정책 프로그램 전달의 효율화를 저해할 수밖에 없는 요인 중 하나다.

다. 프로그램 집행 전달기관의 중복·복잡 및 인력부족의 문제

전달체계의 또 다른 문제점 중 하나로 지적되는 부분이 바로 프로그램 집행 전달기관의 복잡성이다. 앞에서 살펴본 프로그램 혹은 개별 전산망의 난립 등의 문제와 마찬가지로 현재 전달기관 역시 다수 부처 및 지자체에서 독자적 서비스 전달체계를 구축하여 매우 다원적이고 복잡한 전달체계를 갖고 있다. 구체적으로 살펴보면, ① 지자체에서 직접적으로 운영하며 대인 사회서비스를 제공하고 있는 기관, 센터, 혹은 부서(예: 주민자치센터 주민생활팀, 시군구 희망복지지원단 등)가 있고, ② 지자체에서 민간위탁 등의 방식을 통해 지자체 주도적으로 설립 혹은 운영하는 사회서비스 기관 및 센터(예: 구립 사회복지관 등)가 있으며, ③ 중앙부처인 보건복지부 혹은 여성가족부 등이 주도적으로 지자체와 연계하여 민간위탁 등을 통해 운영되는 기관 및 센터(예: 자활센터, 희망리본사업 참여 민간기관, 여성새로일하기센터 등)가 있고, ④ 중앙부처인 보건복지부 등의 사업을 수행하기 위해 민간이 기관을 새로이 설립하여 인허가, 승인, 지정 또는 신고 등의 절차를 받아 서비스를 제공하는 기관도 있으며(예: 어린이집), ⑤ 중앙부처인 고용노동부 등에서 직접 운영하고 있는 기관 및 센터(예: 고용센터)도 존재한다. 여기에 더해 중앙정부부처 및 지자체

(그림 2-1) 프로그램 집행기관의 복잡한 전달체계 예시



자료: 고용노동부(2013b); 보건복지부(2013b; 2013c; 2014a; 2014b); 여성가족부·고용노동부(2013).

뿐만 아니라 각 사업 혹은 기관들마다 다양한 중간 전달체계(예: 중앙자활센터, 한국노인인력개발원 지역본부, 지방노동관서 등)가 존재하기도 한다.

물론 이러한 다원적인 전달체계 자체가 문제가 되는 것은 아니다. 위의 서비스 전달기관 개별 주체들(고용, 보건, 복지)이 각자의 전문성을 살려서 중복 없이 효율적·효과적·유기적으로 운영된다면 이러한 다원성이 오히려 장점으로 작용할 가능성이 있다. 하지만, 일반적으로 이들의 운영은 그렇지 못한 것으로 평가되어 왔다(예: 김미숙 외, 2009; 유길상 외, 2012).

우선, 실제로 동일하거나 유사한 서비스를 제공하지만 운영 주체만 다른 다수의 센터 및 기관들이 난립되어 있어 행정비용 측면의 비효율이나 관리체계 혼선 등의 문제가 발생할 가능성이 크다는 점이 꾸준히 지적되어 왔다. 대표적인 복지서비스의 예로, 방과후 교실을 들 수 있는데 교육부(방과후 교실), 보건복지부(지역아동센터), 여성가족부(방과후 아카데미

미) 등의 중앙부처가 개별 센터 혹은 학교에서 유사한 서비스를 중복적으로 제공하고 있어(김미숙 외, 2009), 행정 비효율의 문제가 발생할 가능성이 크다. 또한 고용서비스의 경우에도 고용센터·노사발전재단 전직지원센터(고용노동부), 여성새로일하기센터·여대생커리어개발센터(여성가족부), 지역자활센터(보건복지부), 지자체 일자리센터, 제대군인취업센터(국방부), 하나센터(통일부) 등 각 부처에서 계층만 다른 유사한 고용서비스를 별도 제공하고 있다(유길상 외, 2012). 이러한 중복적인 서비스 공급은 다중(多重)의 사회안전망이라는 점에서 장점으로 이해될 수 있으나, 행정의 비효율과 서비스 이용자의 혼란이라는 지적은 피할 수 없는 부분이다. 더군다나 이러한 기관들이 지역별로 유기적으로 연결되어 있지 못하거나 다른 서비스 기관에서 제공하는 서비스의 내용을 구체적으로 알 수 없다면 중복 서비스의 제공이나 중복 수혜 대상자가 생길 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 전달체계가 갖는 또 다른 문제는 수요자 중심의 통합적 서비스 제공이 어려울 가능성이 크다는 점이다. 즉, 개별 공급자들이 자신들이 공급할 수 있는 서비스 위주의 전달체계를 따로 구축하여 자체적으로 운영하고 있는 현재의 상황에서 중첩적 문제를 지닌 개인 혹은 가족이 유기적·통합적 서비스를 받을 수 있는, 즉 수요자 중심의 통합적 서비스 제공이 매우 힘들 가능성이 크다. 최근 선진국의 원스톱 통합 전달체계 구축 경향과 같이(유길상 외, 2011), 일부 지자체에서는 다양한 프로그램을 통합한 원스톱 사회서비스 기관을 설치하여 수요자 중심의 통합적 사례관리를 시도하고 있지만(예: 남양주시, 박경숙·장명숙, 2013), 2013년 말까지 중앙정부 차원의 원스톱 서비스 전달체계가 운영되지 못하고 있다. 이로 인해 대다수의 지역에서는 복합적 서비스를 받아야 하는 가족이 고용센터(취업알선, 훈련, 인턴 등), 새일센터(여성인턴 등), 시군구/주민센터(현금급여, 바우처), 사회복지관(심리상담 등 복지서비스) 등의 다른 서비스 기관에서 각기 다른 서비스를 제공받는, 공급자 중심의 멀티스톱(multi-stop) 서비스 전달체제로 운영되고 있는 것이 현실이다. 특히 이러한 기관들이 유기적으로 연결되지 못한 지역의 경우에는 개별 개인이 모든 서비스를 알아야 전체적인 서비스를 이용할 수밖에 없다.

한편 이러한 서비스 전달기관의 중복과 복잡한 운영에 더해 사회정책 프로그램을 집행하는 인력부족도 지속적으로 제기되어 온 문제 중 하나다. 실제로 복지담당 공무원의 수는 2008년 20,583명에서 2013년 6월 25,403명으로 증가했으며, 고용센터에서 근무하는 공무원 수 역시 2009년 2,908명에서 2013년 3,158명으로 증가해 왔다(보건복지부, 2013d; 노동부, 2009; 고용노동부, 2013c). 하지만 이러한 증가에도 불구하고 우리나라의 서비스 인력은 서비스 수요나 선진국의 서비스 인력에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 예를 들어 공공기관의 복지인력을 보면, 복지사업의 급격한 확대로 인해 2007년 복지담당 공무원 1인이 담당하는 인원 수가 212명이었던 것이 2012년 492명으로 급증했으며, 특히 최근 사회복지 전담공무원의 잇단 자살로 사회적 문제가 되었던 주민센터의 경우에는 복지공무원이 한 명뿐인 주민센터도 전체의 28%를 차지하고 있다(한종구, 2013). 고용서비스 역시 절대적인 인력부족 문제를 겪고 있는데, 실업자 수 대비 고용센터 인력규모는 영국·독일에 비해 10분의 1 수준에 머무르고 있다(유길상 외, 2012). 이와 같이 수요에 비해 인력규모가 부족한 현실은 담당자의 업무과중 문제뿐만 아니라 서비스의 질에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다.

〈표 2-3〉 복지담당 공무원 및 고용센터 공무원 현황

(단위: 명)

	복지담당 공무원 수	고용센터 공무원 수
2007/2008	20,583	2,720
2009	21,608	2,908
2010	22,338	3,358
2011	21,712	3,037
2012	24,089	-
2013	25,403	3,158

자료: 보건복지부(2013d); 노동부(2007; 2009); 고용노동부(2010; 2011; 2013c).

인력부족 문제(송지혜, 시사n, 2013년 10월 17일)

“사회복지 공무원 39% 고위험 스트레스군”

“지난 5월 충남 논산시 사회복지과에서 근무하던 김 아무개씨(33)가 숨지기 일주일 전에 쓴 일기가 발견됐다. ‘나에게 휴식은 없다. 사람 대하는 게 너무 힘들다. 일이 자꾸 쌓여간다. 아침이 오는 게 두렵다.’ 석 달 앞선 2월, 경기도 성남시의 한 주민센터에서 일하던 강 아무개씨(32)는 자신이 거주하는 아파트에서 투신했다. 그녀는 국민기초생활보장 수급자 290명, 장애인 1,020명, 기초노령연금 신청 대상자 800명, 보육료 양육수당 신청 대상자 2,659명을 총괄하는 업무를 혼자 감당하고 있었다. 5월에 결혼을 앞둔 예비 신부였다. … (중략) … 최근 복지정책이 늘면서 업무량이 증가했지만 사회복지사 증원이나 처우는 개선되지 않은 현실을 반영한 것으로 풀이된다. 2012년 11월 보건복지부가 내놓은 「지방자치단체 복지인력 실태 및 증원규모 분석 연구」 보고서에 따르면, 2007년부터 5년간 복지정책 재정은 45%가 늘었다. 지방복지 재정도 71.8%, 복지제도 대상자는 무려 157.6%가 증가했다. 하지만 담당 공무원 수는 4.4% 늘는 데 그쳤다. 2013년 현재 16개 부처 292개 복지사업 중 197개 사업이 지방자치단체에서 이뤄진다. 이는 온전히 사회복지 공무원의 몫이다.”

라. 나쁜 사회서비스 공급자의 문제

마지막으로 지적할 수 있는 전달체계의 문제점은 민간의 사회서비스 기관, 특히 어린이집과 장기요양보호시설과 관련된 여러 문제이다. <표 2-4>에서 확인할 수 있는 바와 같이 어린이집은 1995년 이래로 꾸준한 양적 성장을 지속해 왔으며, 최근(2013년) 무상보육 실시 이후에도 이러한 증가추세는 지속되어 왔다(2013년 7월 현재 총 43,591개의 어린이집이 운영 중). 노인장기요양기관 역시 2008년 「노인장기요양보험법」 시행 이후 4년 동안 두 배가 넘는 노인장기요양기관이 생겨나게 되었다. 이러한 사회서비스의 급격한 양적 팽창 과정에서 제기될 수 있는 전달체계와 관련한 질문 중의 하나는 과연 이러한 기관들에서 제공되는 서비스 질에 대한 관리, 즉 공급 측면에서 발생하는 여러 가지 불법·부정의 문제에 관한 관리가 이전처럼 가능한가에 관한 부분이다.

실제로 어린이집과 노인장기요양기관의 불법·부정은 다양한 형태로 나타나고 있는 실정이다(예: 김유림, 2014; 제갈현숙, 2013; 보건복지부, 2013e; 2014c). 구체적으로 어린이집의 경우 출석일수 부풀림, 회계 부정,

〈표 2-4〉 어린이집 및 노인장기요양기관 증가 추세

(단위: 개소)

연도	어린이집	노인장기요양기관
1995	9,085	-
1996	12,098	-
1997	15,375	-
1998	17,605	-
1999	18,768	-
2000	19,276	-
2001	20,097	-
2002	22,147	-
2003	24,142	-
2004	26,903	-
2005	28,367	-
2006	29,233	-
2007	30,856	-
2008	33,499	1,727
2009	35,550	2,627
2010	38,021	3,751
2011	39,842	4,061
2012	42,527	4,352
2013.7	43,591	-

자료: 보건복지부(2013h; 2013i).

교사 명의 대여, 단가가 싼 식자재 등의 사용을 통해 정부 지원금을 부정 수급하는 경우부터 불법적인 어린이집 매매까지(한성영, 2010) 다양 하게 부정이 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 입소 우선순위(영유아보육법 제28 조)에 규정된 어린이집 입소 우선순위를 반드시 준수하는 비율 자체도 매우 낮기 때문에(이미화 외, 2012) 보육서비스를 가장 필요로 하는 대상인 취업모가 미취업모보다 오히려 어린이집 대기 기간이 길게 나타나는 문제도 나타나고 있다(서문희 외, 2012). 장기요양보험의 경우도 마찬가지로 회계 부정, 전문인력 규정 미준수, 본인부담 과다청구 등의 방식으로 정부지원금이나 본인부담금을 부정하게 편취하고 있으며, 요양시설 등에서 영양관리 등의 기준이 정확하지 못한 허점을 이용해 식사 및 환경관리

등에서 최소로만 서비스를 공급하여 서비스의 질도 담보하지 못하는 경우가 많다.⁵⁾ 결국 이러한 나쁜 공급자의 문제는 재정 누수와 서비스 질의 하락으로 이어지고, 이는 곧 정부 재정의 효율적 활용이나 서비스 이용자의 기능성 향상에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다.

보육서비스 불법 사례(송은미, 한국일보, 2013년 5월 28일)

“버려진 시래기 끓여 급식까지 한 어린이집”

“서울 강동구 명일동 A어린이집 원장 정모(49) 씨는 송파구 가락시장에서 버려진 배추 시래기를 대량으로 수거해 삶아 보관하면서 수시로 된장을 풀어 원생들에게 국을 끓여 먹였다. 정씨는 유통 기간이 지난 생닭도 조리해 먹이고, 이에 항의하는 조리사를 해고한 뒤 어린이집연합회 블랙리스트에 올려 재취업을 막기까지 했다. 이런 방식으로 80여 명의 원생과 보육교사들의 한 끼 식사에 들인 비용은 고작 1만 2,000원. 국고에서 지원하는 중식비의 10분의 1에 불과하다.”

장기요양보호 서비스 불법 사례(김기봉, YTN, 2014년 2월 5일)

“노인장기요양기관 절반 이상 부당 청구”

“전국 노인장기요양기관의 절반 이상이 운영비를 거짓 청구하거나 횡령하는 것으로 드러났습니다. 보건복지부가 지난해 11월부터 두 달 동안 전국 236개 노인장기요양기관에 대한 특별 조사를 벌인 결과, 144곳이 적발됐다고 밝혔습니다. 이들 기관은 실제 있지도 않는 사회복지사를 근무한 것처럼 허위로 등록해 인건비를 타 내는 등의 수법으로 최대 7억여 원까지 빼낸 것으로 드러났습니다. 복지부는 이들 기관에게 부당 청구액 29억 원을 환수조치하고, 폐쇄와 지정취소 등 167건의 행정처분을 내렸습니다.”

마. 요약 및 평가

앞에서 지적한 다양한 전달체계 문제점들의 근본 원인은 크게 두 가지로 단순화시켜 요약 가능하다. 첫째, 부처 간 혹은 중앙-지자체 간의 조정 혹은 연계의 부재이다. 프로그램의 난립, 전산망의 통합-연계 부족, 프로그램 집행 전달기관의 중복·복잡의 문제들을 살펴보면, 그 근원은 부

5) 본 부분은 김찬우(2013) 및 이정원(2013)의 발표 자료를 참고해 정리했다.

처 간 혹은 중앙-지자체 간 유기적인 조정 및 연계 부족에 있음을 확인할 수 있다. 만약 새로운 사회정책 프로그램을 도입하는 데 기존의 각 부처에서 시행하고 있는 프로그램과의 중복을 확인하는 상시적 절차가 존재하거나 운영상 중복되는 프로그램들을 부처 간의 유기적인 연계를 통해 통합·조정 가능한 시스템이 존재한다면, 프로그램의 난립 문제는 상당 부분 해결 가능하다. 또한 전산망의 연계도 엄격한 비밀보장의 원칙에 따라 부처 간 혹은 지자체 간의 정보공유 및 전산 통합화를 적극적으로 실시한다면, 과오 지급이나 서비스 중복 등의 여러 문제를 해결할 수 있을 것이다. 유사하게 프로그램 집행 전달기관의 중복 문제 역시 중앙 및 지자체 간의 적극적인 업무 협조·조정이 가능하다면 현재에 비해 더욱 효율적인 조직체계를 개발할 수 있을 것이다.

둘째, 사회정책 프로그램의 급증에 걸맞은 인프라의 확대가 이루어지지 못했다는 점이다. 위에서 제기한 문제 중 인력부족이나 나쁜 공급자의 문제가 이에 해당하는데, 인력부족의 경우는 사회정책 집행의 핵심 기반인 인력부족에 관한 문제이며, 나쁜 공급자의 문제는 이들을 감독하기 위한 관리체계 구축 부족으로 인해 발생된 하나의 부정적 결과물로 파악될 수 있다. 즉, 사회정책의 프로그램 확대에 걸맞은 인적·물적 확충만 가능했다면 위의 언급된 문제를 최소화할 수 있었을 가능성이 크다.

현재까지의 논의를 단순화시켜 요약하면, 현재 우리나라 사회정책 전달체계의 문제점은 크게 프로그램의 난립, 전산망의 통합-연계 부족, 프로그램 집행 전달기관의 중복·복잡, 인력부족, 나쁜 공급자의 문제 등으로 정리할 수 있다. 이러한 문제는 부처 간 혹은 부처-지자체 간 사회정책 프로그램 관련 유기적 연계 및 조정 강화 혹은 사회정책 프로그램 확대에 걸맞은 효율적 인프라 확대를 통해서 상당 부분 해결 가능하다고 판단된다.

4. 전달체계 개선을 위한 최근 정부의 노력

제5차 경제사회발전 5개년 계획(1982~1986)에 ‘사회복지서비스 전달체계 개선’이 명시된 이래(강혜규, 2003), 정부는 전달체계 문제를 해결하

기 위해 오랫동안 다양한 시도를 실시해 왔다. 이 중 최근 들어 주목할 만한 개편 노력으로 고려되는 몇 가지 개선책과 실행 상황을 정리하면 다음과 같다.

가. 사회정책 프로그램 조정·연계 추진

정부의 사회정책 프로그램 조정 및 연계는 실질적으로 복지 및 고용으로 이원화되어 진행되어 왔다. 우선 복지사업과 관련해 이전 정부에서 시행되었던 가장 중요한 정부 대책 중 하나는 2009년 6월에 있었던 복지사업 통폐합에 대한 논의를 들 수 있다(국무총리실, 2009). 정부는 당시 9개 부처에 총 249개의 복지사업이 난립하여 비효율, 복지 체감도 저하, 중복 수혜, 복지 사각지대, 부정수급 등의 문제가 발생한다고 파악하고 90개의 사업을 정비하여 복지사업 전체를 159개로 조정하기로 결정하였다. 또한 신규 복지사업은 기획재정부에 복지사업 심사 TF(가칭)를 구성하여 사업의 필요성과 중복성을 심사하도록 했다. 이러한 개선 노력은 당시 일부 사업 통폐합이라는 가시적 성과를 보이기도 했으나, 결과적으로 본 대책은 일회성 개편으로 평가될 수밖에 없었다(강혜규 외, 2013). 이는 앞에서 확인한 바와 같이, 이 대책 이후에도 지속적으로 신규 복지사업이 확대되어 여전히 중복·유사 복지사업 난립의 문제가 제기되고 있기 때문이다.

이러한 일회성 개편의 한계를 극복하기 위해 현 정부는 개정 「사회보장기본법」(제26조)에 근거, ① 신설·변경된 사회보장제도는 보건복지부장관 협의 및 사회보장위원회 조정의 과정을 거쳐 사업의 시행을 결정하도록 했고, ② 현행 복지사업은 사회보장위원회 주도로 연계·조정을 행하도록 하여 복지사업의 상시적인 조정을 시도했다(사회보장위원회 사무국, 2013). 실제로 이러한 과정을 통해 2013년 9월까지 신설·변경된 42건의 사회보장제도를 협의했으며, 사회보장위원회에서는 현행 복지사업 중 6대 분야 27개 사업의 조정 방향을 결정하는 등 일정 부분 성과를 보이고 있다(사회보장위원회 사무국, 2013). 하지만 여전히 시행 과정에서 일부 한계를 보이기도 한다. 현행 복지사업의 연계·조정에만 국한해서 살펴 보아도 실제로 사회보장위원회가 조정을 시도한 사업 중 조정·연계에

성공한 경우는 일부에 불과하고(12개 분야 52개 사업 시도), 사무국이 위치한 보건복지부 위주의 복지사업 중심의 논의가 이루어지는 경향이 강해 다른 사회서비스(예: 고용서비스)의 연계·조정은 한계를 보이고 있다. 또한 통합된 결과를 사업 예산에 반영시키지 못하는 경우가 존재하며, 여러 부처들의 사업이 포함된 경우 사업의 통폐합보다는 본래 사업을 유지한 채 일부 사업연계 수준의 조정에 머무르는 등의 한계를 보이고 있다(기획재정부, 2013).⁶⁾

한편 복지사업과 별개로 고용서비스의 핵심인 재정지원 일자리사업은 2010년부터 재정지원 일자리사업 효율화 방안이 추진되고 있으며, 현재 4차 재정지원 일자리사업 효율화 방안이 추진 중이다. 실제로 이러한 상시적인 조정 과정을 통해 25개 부처 213개 사업을 22개 부처 138개 사업으로 통폐합하는 등 가시적인 성과를 보이기도 했으나(고용노동부, 2013d), 위의 경우와 마찬가지로 사회정책 프로그램을 포괄하는 복지사업과의 통합적인 관점에서의 통합 조정이 아닌 재정지원 일자리사업에 국한된 프로그램 통합·조정이라는 점에서 여전히 한계가 있다.

즉, 현재까지만을 확인해 볼 때 일부 성과는 나타나지만 여전히 프로그램 조정·연계에 있어 복지와 고용을 아우르는 사회정책 프로그램 전반에 대한 거시적 관점의 통합 조정은 부재한 편이다. 또한 부처 혹은 부처-지자체 간 분절적 운영에 기인한 중복된 프로그램의 조정 역시 제한적으로 운영되고 있음을 확인할 수 있다.

나. 부정수급과 관련한 사회정책 프로그램 전산망 통합 및 연계

최근 전산망의 통합·연계 논의 경향은 다른 전달체계 문제 개선을 위한 수단적 성격으로 논의되고 있다. 최근에도 크게 두 가지 전달체계 관련 대책 내에서 전산망 통합이 논의되고 있는데, 하나는 복지사업 부

6) 예를 들면, 위에서 언급한 교육부, 농림부의 급식사업 역시 사회보장위원회에서 통합을 시도했으나 부처 간 이견이 좁혀지지 않아 결국 모든 현행 사업을 유지한 채 학생정보 연계 방안만을 고려하는 수준에서 연계·조정이 논의 중이다(기획재정부, 2013).

정수급 개선 논의이고, 다른 한 분야는 고용·복지 통합서비스 전달방안이다.

첫째, 부정수급과 관련한 전산망 논의의 핵심은 복지사업 전산망 연계를 강화하여 복지 누수를 줄이는 데 목적이 있다. 정부는 2013년 12월 26일 국가정책조정회의에 복지사업 부정수급 제도개선 종합대책을 발표했다. 이들 대책 중 전산망 연계 관련 대책만을 살펴보면 사회복지 통합관리망에 8개 기관 19종의 소득·재산·인적 정보 공적 자료에 대한 추가 연계를 실시해 부정수급을 줄이고, 사망 의심자 허브시스템 활용기관을 2개 기관에서 13개 기관으로 확대해 수급자의 자격 변동사항을 적기에 반영하며, 복지사업 간 수급이력 정보 연계와 중복 방지사업 발굴을 확대하는 등 전산망 연계 대책을 마련했다. 이와 더불어 사회복지 통합관리망 관리기관인 보건복지정보개발원에 부정수급 유형을 상시적으로 분석하는 전문인력을 확충하기로 하는 등 인프라 확충 대책도 제시했다(보건복지부, 2013a).

둘째, 고용·복지 통합서비스 전달체계 구축 논의는 수혜자에게 고용과 복지서비스를 한 장소에서 원스톱으로 제공하기 위한 정부의 대책인데, 이를 위한 방안 중 하나로 정부는 고용 및 복지서비스 전산망의 연계 혹은 통합을 강화하고자 한다. 최근(2013. 12. 24) 사회보장위원회에서 고용·복지 연계정책 강화를 위한 전산망 연계 방안을 제시했는데, 고용·복지서비스를 한 곳에서 통합하여 원스톱으로 제공하는 고용·복지 종합센터 구축을 위해 2014년 8월까지 고용·복지정보망(사회보장정보시스템-일모아시스템-워크넷)의 연계 작업도 진행할 계획임을 발표했다(보건복지부, 2013f).

이들 개선책이 발표된 지 얼마 되지 않아 실행 과정의 평가는 불가능하지만, 위의 대책들이 제대로 시행되어 의도된 정책 목표를 달성한다면 앞에서 제기된 여러 문제를 상당 부분 해소할 것으로 기대해 볼 수 있다. 하지만 다른 시스템으로 이루어진 전산망의 연계가 기술적으로 어려움이 없는가의 문제, 통합이 아닌 연계만으로 의도된 목표를 달성할 수 있을 것인가의 문제, 연계를 통해 고려되지 못한 개인정보 보호 등의 문제가 생길 우려, 실제 일선에서 이러한 통합이 업무를 가중시키게 될 가능성이

없는가에 대한 문제, 연계 자체가 형식적으로 운영되어 실제로는 일선에서 기존의 방식을 그대로 활용할 가능성이 없는지의 문제 등 전산망 연계 및 통합과 관련하여 여전히 실제적이고 구체적이지 못한 부분이 많아서 이들 대책이 어떻게 진행될지에 대해서는 지속적으로 확인할 필요가 있다. 또한 연계 계획에 포함되지 않은 다른 부처 및 지자체 전산망과의 연계·통합 등에 대한 계획이 부재하다는 점도 한계로 지적될 수 있을 것이다.

다. 고용·복지서비스 통합

프로그램 집행 전달기관의 중복·복잡과 관련하여 최근 발표된 정부 대책은 고용 및 복지서비스 연계 및 통합에 초점을 맞추고 있다. 대표적인 개선책은 크게 두 가지로, 하나는 고용·복지 통합프로그램인 고용노동부의 취업성공패키지, 보건복지부의 희망리본 및 자활센터의 연계를 강화하고자 하는 2013년 종합자활지원계획과 앞에서 언급한 고용 및 복지 원스톱 통합서비스 전달을 위한 고용·복지 연계정책 강화방안이다.

우선 2013년 종합자활지원계획(2013. 4. 18)에서 정부는 수요자 중심의 맞춤형 고용·복지서비스 연계를 위해 고용센터, 희망리본 그리고 자활서비스의 연계를 강화하는 내일행복지원단을 지자체(시군구)에 설치하는 대책을 수립했다(보건복지부, 2013g). 이 대책의 핵심은 수혜자 중심의 원스톱 게이트웨이 센터(내일행복지원단)를 설치해 수혜자가 어디에서 서비스 이용을 시작해야 할지 모르는 혼란을 줄이는 동시에 기존의 여러 고용·복지 복합서비스를 제공하는 기관들의 연계를 강화하려는 목적으로 기획되었다. 이 대책은 수혜자 중심의 서비스를 고려했다는 자체만으로도 유의미하다고 평가할 수 있지만, 이러한 연계 대책 자체가 현재 일부 지자체에서 실제 시행하고 있는 방식과 크게 차이가 없어 새로운 대책으로 고려할 여지가 부족하고, 새로운 일선 기관 하나를 더 설치함으로써 기존의 문제, 즉 프로그램 집행 전달기관의 중복·복잡을 오히려 가중시킨다는 비판을 받을 수 있다. 또한 유사한 고용·복지서비스 사업의 통합 등과 같은 궁극적인 해결 방향을 모색하지 못했다는 점에서도 근본적인

한계가 있다고 평가받을 여지가 있다.

이 대책의 실행을 위해 정부는 2013년 말 혹은 2014년 초에 시범사업을 시행할 계획을 갖고 있었지만, 실제로 시행되지는 못하였다. 이는 이 대책이 새로운 전달체계 개선방안인 고용·복지 연계정책 강화방안(2013. 12. 24) 내의 원스톱 고용·복지센터 설치라는 새로운 대책으로 변경되었기 때문이다.

이 방안은 기존의 복잡한 집행 전달체계의 문제를 해결하기 위해 기존의 고용센터 혹은 지자체 복지서비스 등의 기능 조정을 통해 공통 브랜드를 가진 고용·복지센터를 설치하여 수혜자가 서비스 종류에 관계없이(고용, 복지, 고용·복지 복합적 서비스) 필요한 서비스를 원스톱으로 받을 수 있도록 전체 전달체계의 틀을 변화시키는 것을 핵심으로 한다. 구체적으로 고용센터가 있는 지역에서는 고용센터에 복지서비스 인력을 파견받아 고용·복지센터를 설치하고, 고용센터가 없는 지역에서는 지자체 주도로 고용·복지센터를 설치하는 것을 주요 골자로 한다(보건복지부, 2013f).

이 개선책은 다양한 사회서비스를 수혜자 중심으로 한 장소에서 제공할 수 있다는 점에서 의의가 있으나, 실제 정책 집행 시 고려해야 할 다양한 부분이 존재한다. 우선, 지역 내 다른 서비스 기관과의 위상 조정에 관한 문제다. 대책에 따르면, 지역 내 모든 사회서비스 기관이 모두 고용·복지센터로 변경되는 것이 아니라 한 기관만이 고용·복지센터로 변경되는데, 이러한 경우 기존의 다른 기관들과 어떻게 관계를 형성해야 하는지에 대해 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 고용·복지센터에서 모든 사회서비스가 제공된다면 한 지역 내 여러 기관에서 제공하는 서비스의 구체적인 내용이나 범위 자체도 당연히 조정이 필요한데, 개선안에는 이러한 부분에 대한 고려가 구체적으로 포함되어 있지 못하다. 또한 지자체와 고용센터가 지역마다 개별적인 고용·복지센터를 구축한다면 평가 주체가 누가 되어야 하는지, 서비스 제공과 관련한 구체적인 내용이나 범위를 어떻게 정해야 하는지 등 관리·감독의 주체 문제도 구체적으로 포함되어 있지 않다. 더군다나 현재 대표적인 고용·복지 복합적 서비스를 제공하고 있는 희망리본프로젝트, 취업성공패키지, 혹은 자활사업과 그 외의 다

수의 복지 및 고용서비스가 어떻게 지금 시스템에 포함되어야 하는지 등에 대한 내용도 부족하다. 즉, 구체적인 실현 가능성 부분에서 필수적으로 고려되어야 할 많은 요소가 포함되지 못하고 있다.⁷⁾

라. 어린이집 및 장기요양보호시설 대책

최근 정부의 어린이집 개선책은 기존 나쁜 공급자에 대한 처벌과 제재에 초점을 두고 있다. 2013년에 발표된 일련의 대책, 예를 들면 어린이집 아동학대방지대책을 통한 어린이집 아동학대 처벌강화, 안심(安心) 보육 특별대책 내의 부정수급 척결 및 급식·위생·안전(아동학대·차량) 관리 강화, 어린이집 정보공시제를 통한 보조금 부정수급 시설 및 아동학대 원장·보육교사 명단 공표의 방법 등이 이러한 처벌적 성격의 대책에 속한다. 장기요양보호시설 개선책 역시 마찬가지여서, 최근에 발표된(2013. 10) 불법행위 장기요양기관 행정제재 처분 강화, 재정누수 방지대책 추진 등과 같이 인력과 정원 관리를 철저히 하고, 서비스 제공 기준 및 제공 여부 관리를 강화하며, 행정조사 및 처벌을 강화하는 등 재정누수에 역점을 둔 처벌 중심의 대책을 제시하고 있다.

물론, 불법을 행한 서비스 공급자에 대한 처벌은 반드시 고려되어야 할 사항이다. 하지만 이러한 제재와 동시에 양질의 좋은 공급자가 서비스 시장에 진입하도록 유도해 나쁜 공급자 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 대책이 많이 보이지 않는 점은 아쉬운 점이다. 즉, 좋은 공급자를 많이 공급하여 공급자 간 경쟁을 통해 서비스의 질을 높임으로써 어린이집과 장기요양보호시설의 새로운 생태계를 구축하기 위한 대책은 부족한 실정이다. 구체적으로 어린이집에 대한 인가 기준에는 일부 부합하지 않더라도 창조적인 사회서비스 시설에 대해서 어린이집 관련 지원을 일부 실시할 수 있는 제도 등을 마련해 초기 자본이 부족한 공급자를 서비스 시장에 진입시켜 경쟁을 유도하거나, 사회적기업이나 협동조합과 같은 착한 공급자를 시장에 진입하도록 유도하는 등 새로운 공급자에 대한 유인책 등

7) 고용·복지센터 개선안의 문제점과 정책적 제언과 관련한 구체적인 논의는 본 연구의 제4장을 참고.

이 이와 같은 대책의 예로 포함될 수 있을 것이다. 문제가 발생한 이후 해당 문제만을 해결하기 위한 대중적 사후대책만이 아닌 전체 서비스 생태계를 고려하는 포괄적 안목의 대책이 부족한 것은 현재 정부 대책의 한계로 지적될 수 있다.

마. 요약 및 평가

앞서 확인한 최근 정부의 전달체계 개선책 중 일부는 구체성과 실현가능성에서 일부 의문이 제기된다. 대인서비스가 많은 부분을 차지하는 사회서비스의 경우 구체적이지 못할수록 의도된 목표와 실제 집행 간 괴리가 커질 수 있기 때문에, 개선책이 실행되기 전에 구체성을 확보하고 실현 가능성을 고려해야 함은 필수적인 과정이다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 고용·복지센터 혹은 전산망 통합은 다양한 기술적·실무적 문제가 발생할 가능성이 높음에도 불구하고, 그 구체성이나 실현 과정에서 발생할 다양한 문제점에 대한 고려가 부족해 보인다.

덧붙여, 대책 자체나 대책 실행에서 거시적·포괄적 관점도 일부 부재한 부분이 확인된다. 현재 사회정책 프로그램이 재정지원 일자리사업과 복지사업으로 이원적으로 조정되고 있다든가, 전산망 통합과 관련해 복지 및 고용 관련 세 가지 전산망 이외에 다른 전산망과의 연계·통합과 관련한 논의가 부족하다든가, 혹은 어린이집이나 장기요양보호시설과 같은 경우에 새로운 공급자 활성화보다는 기존 공급자의 처벌에 초점을 두는 부분 등이 그 예이다.

5. 결론 : 전달체계 문제와 개선책이 본 연구에 주는 시사점

이상에서 우리나라 사회정책 프로그램의 전달체계와 관련된 문제점과 최근 정부의 개선 노력을 개략적으로 확인해 보았다. 요약해 보면, 현재 우리나라 전달체계는 정부부처 간 혹은 부처-지자체 간 유기적인 연계·조정 부족과 급증하는 사회정책 프로그램에 걸맞은 인프라 부족으로 인해 복지사업의 난립, 전산망의 연계 부족, 집행 전달기관의 중복, 인력부

족, 나쁜 공급자 문제 등이 제기되고 있으며, 이를 위해 정부에서 시도하는 개선책 역시 구체성과 실현 가능성, 포괄성 등에서 일부 한계를 확인할 수 있었다.

한편 이러한 우리나라 전달체계의 현황, 문제점, 개선대책을 본 연구의 주요 대상인 일선 전달기관을 고려해 판단하면 다음과 같은 관점에서 이해할 수 있다. 우선, 비록 정부와 학계에서 이와 같은 다양한 문제점을 지속적으로 제기했지만, 민간부문의 나쁜 공급자들, 즉 어린이집이나 장기요양보호시설의 문제를 제외한다면 실제 서비스가 집행되는 일선기관에서 전달체계의 문제가 어떤 방식으로 발현되고 있는지에 대해 구체적인 연구가 부족하다는 점을 확인할 수 있었다. 예를 들면, 제도를 통해 여러 프로그램들이 중복되고 있는 문제는 확인할 수 있지만, 이러한 중복적인 프로그램들이 실제 집행과정에서 어떻게 문제가 되고 있는지 실태를 확인한 연구는 확인하기 어려웠다. 유사하게 개별 전산망 구조를 확인하여 전산망의 통합-연계 부족은 파악할 수 있었으나, 실제 일선에서 이렇게 다양한 전산망을 어떻게 사용하고 있는지, 어떤 문제점이 발생하고 있는지 확인한 연구 역시 찾기 어려웠다. 따라서 알려진 전달체계 관련 문제점이 실제 사회정책 프로그램이 집행되는 일선에서 어떠한 방식으로 발현되는지, 혹은 알려진 문제가 일선에서 실제로 문제가 되는지에 대해 많은 검증이 이루어지지 못했다.

이와 유사하게 개선책을 고려하면서 실제 집행과정을 행할 일선 공급자들에게 나타날 문제에 대해서 구체적이고 실현 가능성 있는 고려가 부족한 부분도 지적할 수 있다. 즉, 대부분의 대책들은 일선에서 구체적으로 어떤 문제가 있는지, 이의 실행을 통해 다른 사회서비스에 어떤 영향을 미칠지에 대한 고려가 상당 부분 포함되지 못했다. 물론 언급한 바와 같이 이 같은 일선을 고려하지 않은 대책은 특히 사회서비스 분야에서는 의도한 목표를 달성하지 못하고 변형될 가능성이 크다.

이러한 이유에서 일선 사회정책 전달기관의 문제를 구체적으로 파악하는 시도는 전달체계 개선책을 구축하기 위하여 필수적인 과정 중 하나로 포함되어야 한다. 즉, 일선 기관 전달체계를 구체적으로 확인하여 앞에서 제기한 문제들이 실제 문제인지를 확인할 필요가 있으며, 향후 시행될 고

용·복지 통합서비스를 구축함에 있어 일선에서 발생할 다양한 문제에 대한 해결방식을 모색할 필요가 있다. 이런 측면에서 일선 고용·복지 전달체계를 확인하는 본 연구는 고용·복지 복합서비스 전달체계 개선을 위해 기존에 간과했던 부분을 확인할 수 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

제 3 장

일선 고용·복지서비스 전달체계의 실태와 문제

제3장은 본 연구의 핵심으로 일선 고용·복지서비스 전달체계의 실태를 파악하고 문제점을 확인하는 것을 주목적으로 한다. 이를 위해 서울의 한 지자체(자치구)에 위치한 다양한 사회서비스 전달기관에서 직접 서비스를 공급하는 일선 사회서비스 공급자를 대상으로 한 다수의 심층면접 결과를 핵심자료로 활용한다.

1. 조사 개요

본 연구를 실시하기 위한 구체적인 연구방법, 연구범위, 연구지역, 분석단위, 연구 설문내용, 연구 분석방법을 서술하면 다음과 같다.

가. 연구방법 설정 : 질적 연구 중 심층면접

한 지역 내 다양한 일선 서비스 기관의 전달체계 실태와 문제점을 탐색적·심층적으로 파악하려는 본 연구의 목적을 고려한다면, 구체적인 실험 설계(experimental design)를 통해 가설을 검증하는 양적 연구방법을 활용하는 것은 적합하지 않다. 뿐만 아니라, 지역 내의 사회서비스 기관이 모두 동일한 서비스와 대상 계층을 갖고 있지 않다는 점과 이들을 위한 정형화·일반화된 질문지를 만들 수 있을 만큼 충분한 기존 연구가 이루어지지 못했다는 점을 고려하면, 양적 서베이(Survey) 연구 자체도

적합하지 않다고 판단된다(Creswell, 2003).

이러한 연구 목적과 함께 현재까지 연구 경향에 기반을 둔 본 연구는 질적 연구방법을 활용하여 연구를 진행할 것이다. 구체적으로 질적 연구에서도 다양한 연구방법(예: 참여관찰(participatory research), 포커스 그룹(focus group) 등)을 고려해 볼 수 있는데, 이 중에서 본 연구는 서비스 공급자를 일대일로 대면해 심층적인 질문을 하는 심층면접(in-depth interviewing 혹은 intensive interviewing) 방식을 활용했다. 이는 기관별로 다른 상황을 개별적·심층적으로 확인하는 동시에, 다수 기관의 사례를 확인해야 하는 상황에서 현실적인 시간 제약을 고려한 결정이었다(Gans, 1999; Krueger & Casey, 2009). 따라서 본 연구는 일련의 개방형 질문(open-ended)을 사회서비스 기관의 상황에 따라 활용하여, 기존에 확인하지 못했던 일선 사회서비스 기관의 고용·복지 전달체계의 실태를 심층적으로 이해하고자 한다.

나. 연구지역과 연구대상 설정 : 서울시 지자체(구) 중 한 곳의 사회서비스 기관들

다음으로 고려해야 할 부분은 연구지역 단위의 설정, 연구지역 설정과 연구대상 기관의 선정에 관련한 부분이다. 우선 수혜자 중심의 고용·복지서비스 기관의 실태를 전체적인 관점에서 파악하고자 하는 본 연구의 연구방향을 고려한다면, 일정 지역 거주자가 이용 가능한 모든 서비스 기관들이 위치한 지역 전체를 연구 단위로 활용하는 것이 연구 방향에 부합할 것이다. 하지만, 이러한 지역 범위 설정 자체가 개별 이용자에 따라 다른 주관적인 경향이 강하기 때문에 모든 수혜자가 동의하는 지역 범위를 설정하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이러한 한계 때문에 사회서비스 기관과 지역의 관련성을 연구한 대부분의 기존 연구들은 차선책으로 다양한 행정 단위 혹은 일정 반경 내 지역 전체를 연구 단위로 활용하는 경향을 보인다(Bielefeld, Murdoch, & Waddell, 1997; Corbin, 1999; Wolch, 1980; Wolch & Geiger, 1983). 본 연구 역시 이와 같은 기존 연구의 경향을 따라 행정 단위 중 하나를 본 연구의 연구지역 단위로 설정하였다. 구

체적으로 모든 공공·민간위탁 기관은 아니지만, 많은 지역 내 사회서비스 기관이 지자체, 특히 시군구와 재정적으로나 운영상 많은 연관을 갖고 있음을 고려하여 지자체 시군구를 본 연구의 연구지역 단위로 설정했다.

다음으로 연구지역 설정과 관련, 2013년 현재 우리나라에는 227개의 시군구 지방자치단체가 존재한다. 이 중에서 연구자의 현실 가능한 연구 범위 및 지역적 다양성·대표성을 고려하여 서울시 내의 25개 시군구를 우선적 지역 후보군으로 선정하였다. 이들 중 하나의 자치구를 선정함에 있어서 비록 질적 연구 자체가 대표성을 통한 일반화를 목적으로 두고 있지 않지만, 발생할 수 있는 과도한 편의(bias)의 문제를 최소화하기 위해 이들 지역의 여러 가지 인구학적 변수들을 확인하는 과정을 거쳤다. 구체적으로 인구총조사(2010), 서울시 통계(2012) 및 주민등록 인구통계(2013)를 활용하여 자치구별 ① 총 인구수, ② 15세 미만 인구수, ③ 65세 이상 인구수, ④ 여성 인구수, ⑤ 실업 인구수, ⑥ 기초생활보장수급자 수가 중위값 내외 일정 범위 내에 포함된 자치구 한 곳을 선별하는 과정을 거쳤다. 심층면접 대상자의 비밀보장을 위해서 편의상 본 지자체를 A구로 지칭할 것이다.

다음으로 고려해야 할 부분은 지역 내 사회서비스 기관의 선정이다. 이를 위해 A구에 존재하는 전수의 사회서비스 기관의 전체 목록을 구청 홈페이지, 주민서비스포털(www.oklife.go.kr), 포털사이트 지도, 직업능력 지식포털(www.hrd.go.kr) 및 개별 기관별 유관기관 리스트 등을 통해 구성했다. 구체적으로, 전체 목록에는 노인, 장애인, 저소득, 부랑/노숙인, 영유아, 아동/청소년, 여성/가족, 정신/보건, 다문화, 고용, 직업교육훈련, 일반 및 기타서비스 기관 등 총 520여 개의 사회서비스 기관이 포함되었다. 이 중에서 본 연구의 핵심인 고용·복지 복합적 서비스가 아예 불필요한 여러 기관들을 제외하고(예: 어린이집, 노인요양시설, 직업교육훈련 시설(학원 등) 등), 복합적 서비스를 제공하고 있을 가능성이 큰 사회서비스 기관만을 고른 후, 되도록 중복적인 기능의 기관들을 제외하고(예: 사회복지관이 두 곳 있으면 한 곳만 선정) 계층이나 서비스를 달리하는 기관들만을 선정, 이들을 초기 심층면접 대상기관으로 선정했다(표 3-1 참조).

〈표 3-1〉 초기 심층면접 대상기관

대분류	대상기관
구청	복지 관련 부처(복수) 일자리 관련 부처
주민센터	주민센터 A동 주민센터 B동 주민센터 C동
고용	고용센터
고용-복지	구립 일자리/복지기관
종합복지관	종합사회복지관
노인	노인종합복지관
정신/보건	정신보건기관
장애인	장애인직업재활센터 장애인종합복지관
저소득	자활센터
여성/가족	다문화가족지원센터 여성취업지원기관(새로일하기센터 포함) 건강가정지원센터

이 기관들은 연구자가 개별적으로 접촉하거나 자치구의 업무 협조를 통해 심층면접을 요청했으며 이 과정에서 현실적으로 인터뷰가 불가능하거나(예: 일정 문제) 인터뷰를 거부한 두 곳을 제외하고(자활센터 및 주민센터 중 한 곳) 모든 사회서비스 기관 내 공급자와 인터뷰를 진행하였다.⁸⁾ 인터뷰는 2013년 12월 18일부터 2014년 1월 10일까지 이루어졌으며, 개별 사회서비스 기관에 연구자와 연구보조원이 직접 찾아가 서비스 공급자와 심층면접을 했는데, 평균적으로 약 한 시간에서 두 시간가량 인터뷰를 진행했다. 개별 인터뷰는 인터뷰 대상자의 동의 여부에 따라 녹취

8) 자활센터가 고용·복지 복합서비스의 핵심 기관임을 고려한다면 이 기관에 대한 심층면접을 시행할 수 없었던 부분은 본 연구의 주요 한계라고 할 수 있다. 이 한계를 극복하기 위해서 본 연구는 인터뷰를 행한 유관기관으로부터 자활센터의 관련 실태와 문제점에 관한 정보를 최대한 확보하려 했다.

혹은 연구보조원 및 연구자의 필기(note-taking)를 통해 기록되었다.

다. 연구 질문지 작성 : 포괄적인 질문지 구성

언급한 바와 같이 본 연구는 정량적 자료를 확보하기보다는 다양한 사회서비스 기관의 개별 특성을 이해하는 범위에서 이들의 전달체계 실태에 대해서 탐색적·심층적으로 파악하려 한다. 따라서 정량적 설문지를 활용하기보다는 전달체계와 관련한 포괄적인 개방형 질문들로 구성된 질문지를 개별 사회서비스 기관에 따라서 유연하게 활용했다. 따라서 질문지는 기관에서 행하는 고용·복지 복합서비스의 전달체계에 대한 포괄적인 질문들로 구성되었다.

질문지를 구성할 때 고려했던 부분은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 기존의 연구와는 달리 프로그램별 실태를 조사하는 것이 아니라 수혜자가 한 지역에서 받을 수 있는 고용·복지 복합서비스 전체를 파악하는 것이기 때문에 개별 프로그램으로 알려지지 않았지만, 기관에서 행하는 모든 서비스를 파악할 필요가 있다. 덧붙여 이를 전체적인 맥락에서 이해하기 위해서는 고용·복지 복합서비스 이외에 기관 전체에 대해서도 확인하는 과정이 필수적이다. 이런 측면에서 질문지를 구성함에 있어 고용·복지 복합서비스뿐 아니라 기관 전반에 대한 질문도 포함되어야 한다. 둘째, 본 연구가 정책연구임을 고려해 제2장에서 제기한 전산망과 프로그램 난립, 행정체계 중복, 인력부족 등과 같이 최근 이슈가 되고 있는 전달체계 문제도 질문지에 포함한다. 셋째, 여기에 덧붙여 기존의 사회복지 전달체계 평가 등에서 활용되었던 다양한 기준 중 위의 질문들로 확인되지 못하는 기준들에 대한 구체적 질문도 몇몇 포함하여 설문지를 구성하였다(학자들이 사용한 다양한 기준은 이준영(2010)을 참고할 것). 구체적으로, 적절성(대기 명단), 전문성(서비스 제공자), 책무성(기관 평가), 파편성 및 통합성(기관 간 연계) 등에 대한 질문들도 본 질문에 포함되었다. 본 연구에서 활용된 질문지는 <부록>에 첨부했다.

라. 연구 분석 : 녹취 및 필기 데이터의 분류

질적 연구 분석은 원자료를 연구자의 기준에 따라 분류하는 것을 핵심으로 한다. 이를 위해 본 연구는 우선 인터뷰를 행한 연구자와 연구보조원이 인터뷰 자료 전체를 확인한 후 다수의 수정 과정을 통해 분류기준을 마련했다. 이후 연구자와 연구보조원이 개별 기관 서비스 공급자들의 답변을 엑셀(Excel) 프로그램을 활용해 항목별로 분류했으며, 이를 지속적으로 비교·수정하는 과정을 통해 최종 분석 결과를 도출했다.

마. 질적 연구의 주관성(Subjectivity) : 편견을 없애기 위한 노력

질적 연구는 기본적으로 연구자의 주관적인 판단을 완전히 배제하기는 불가능하다. 본 연구만 보더라도, 면접자가 답한 정보를 이해하고 분류하는 데 상당 부분 주관성이 발휘될 수밖에 없다. 이러한 연구방법의 타당성의 한계를 극복하기 위해 연구 전체 과정에서 다음과 같은 사항을 고려했다(Johnson, 1997). 첫째, 질문자의 답변을 분석함에 있어 연구자의 주관성을 줄이기 위해 답변 그대로를 녹취한 자료를 우선적으로 활용했다(low inference descriptors). 둘째, 개별 기관에서 행하는 서비스 종류 등, 명확한 사실관계를 확인함에 있어 중복적으로 다른 서비스 공급자에게 인터뷰를 하거나 면접 외에 기관 자료를 다시 확인하는 과정을 통해 정보를 재검토하는 작업을 거쳤다(triangulation). 셋째, 연구자 스스로가 비판적인 사고를 통해 연구 과정이나 결론에 영향을 미치지 않도록 지속적으로 노력했다(reflexivity). 특히 본 연구와 관련해서는, 과도하게 문제점만을 찾으려는 태도를 견지하지 않고 분석에 있어 균형을 맞추고자 노력했다.

2. 지역 내 고용·복지서비스 전달체계 분석 결과

이 같은 일련의 연구방법을 활용해 확인된 일선 사회서비스 기관에서 행하는 고용·복지 복합서비스 실태와 문제점을 정리하면 다음과 같다.

가. 방문한 기관 대다수는 정도의 차이는 있지만 한 기관 내에서 고용과 복지서비스를 대상층에 제공하고 있었다.

프로그램으로만 고용·복지 복합서비스를 이해하게 되면 우리나라에서 행해지고 있는 고용·복지 연계서비스로 취업성공패키지, 희망리본, 자활사업, 희망복지지원단 등의 프로그램 정도만을 확인할 수 있다. 하지만 지역 내 공공·민간 사회서비스 사업을 확인해 본 결과 대다수의 기관에서 고용서비스와 복지서비스를 동시에 제공하고 있었으며, 이와 같은 중앙정부에서 행하는 고용·복지 복합서비스 이외에도 일부 고용·복지 복합서비스들이 기관에서 자체적으로 행해지고 있었다(예: 정신보건기관). <표 3-2>는 방문 결과 파악한 개별 기관별 고용과 복지서비스 제공

<표 3-2> 서울 지자체(구) 방문서비스 기관의 고용과 복지서비스 제공 유무

기관 유형	기관 성격	복지서비스 제공	고용서비스 제공
노인종합복지관	복지 > 고용	○	○
다문화가족지원센터	복지 > 고용	○	○
건강가정지원센터	복지 > 고용	○	× ¹⁾
여성취업지원기관	복지 < 고용	○	○
장애인직업재활센터	복지 < 고용	○	○
장애인종합복지관	복지 > 고용	○	○
정신보건기관	복지 < 고용	○	○
종합사회복지관	복지 > 고용	○	× ²⁾
구립 일자리/복지기관	복지 < 고용	○	○
고용센터	복지 < 고용	○	○
주민센터	복지 > 고용	○	○
구청	복지 > 고용	○	○

주: 1) 고용서비스(취·창업 알선 등 가족역량 강화 지원사업)를 제공하는 다문화 가족 지원센터도 있으나, 본 연구의 방문기관에서는 제공하지 않음.

2) 2000년대 초반까지 자활 위주의 고용서비스를 시행하였으나, 현재 직접 시행하고 있는 고용 관련 서비스는 없음. 단, 정부 일자리사업의 수행기관 역할은 하고 있음.

여부에 대해서 정리한 것이다. 표에서 확인할 수 있는 바와 같이, 지역에서 방문한 대표적 사회서비스 기관 13곳 중에서 고용과 복지서비스를 동시에 제공하지 않는 기관은 지역 내 건강가정지원센터와 종합사회복지관 단 두 곳이었다. 나머지 11개 기관에서는 고용·복지 복합서비스를 제공하거나, 적어도 고용과 복지서비스를 기관 이용자들에게 제공하고 있었다. 즉, 복지서비스 기관에서는 복지서비스만, 고용서비스 기관에서는 고용서비스만 제공하여 대부분의 사회서비스 기관에서 고용·복지 연계서비스를 제공할 역량 자체가 전무하다는 일부의 주장은 적어도 심층면접 대상 자치구에서는 사실이 아님을 확인할 수 있었다. 구체적인 서비스의 내용은 다를지라도, 실제로 대부분의 사회서비스 기관이 고용·복지 복합적 서비스를 제공할 수 있는 역량 자체가 전무한 것은 아니었다.

나. 이러한 고용과 복지서비스를 제공하는 방식은 기관별로 다양했다.

비록 같은 지역 내에 위치하고 있지만, 방문 대상기관들은 조직 강령(mission statement), 대상층, 조직문화, 운영형태(공공·민간), 재정기반 등이 상이하기 때문에, 고용과 복지서비스를 제공하는 방식이나 형태는 기관별로 매우 다양할 수밖에 없다. 구체적으로 개별 기관에서 제공하는 고용 및 복지서비스를 고용·복지 복합서비스나 고용서비스에 초점을 두고 대상층 및 기관별로 정리하면 다음과 같다.

1) 지자체 공공기관의 복지와 고용 대인서비스: 구청 및 주민센터

자치구의 고용과 복지 관련 업무를 전담하는 4개 과에서 제공하는 대부분의 사회정책 프로그램 관련 업무는 주민을 직접 만나서 서비스를 제공하는 대인서비스보다는 주민센터에서 신청된 복지사업에 대한 조사, 서비스나 급여지급 결정, 서비스 참여자 분류와 서비스 기관 의뢰 등에 집중되어 있었다. 일부 대인 사회서비스도 존재했는데, 이 중 대표적인 고용·복지 복합서비스로 희망복지지원단에서 시행하는 사례관리 서비스가 있었고, 고용서비스로는 구청에서 자체적으로 운영하는 일자리센터가 있었다.

우선 희망복지지원단은 수급자, 차상위, 차차상위, 저소득층 중에서 복합적인 문제를 지닌 대상자를 위한 일련의 사회서비스를 집중적인 사례관리를 통해 총괄적으로 엮어서 제공하는 서비스다. 방문한 지자체에서는 2008년부터 시범사업을 시행해 서비스가 어느 정도 안정화되어 진행되고 있었다. 서비스 대상은 주민센터의 방문행정을 통해 발견되거나, 위기상황에 처한 당사자가 주민센터를 직접 방문하여 발견되거나, 민간을 통해서 발견되기도 하는 등 다양한 방식으로 발굴되고 있었으며, 이렇게 발견된 사례는 구청 내 총 8명(4명의 계약직 인력 포함)의 담당자가 집중 사례관리를 통해 지역 내 자원을 동원하여 다양한 사회서비스를 제공했다. 담당자 개인당 1년에 약 20사례 정도를 관리했으며, 힘든 사례의 경우 6~12개월의 장기 사례관리까지도 시행하고 있었다. 현재 보건복지부에서 고용연계 방향으로 서비스를 유도하고 있지만, 실제 사례를 보면 고용이 핵심적인 문제인 경우 기존의 고용 중심의 사업(예: 희망리본, 취업성공패키지 등)에 의뢰하는 경우가 더 효율적인 경우가 많고, 고용 문제만 해결되면 대부분의 문제가 해결되는 경우가 많기 때문에, 이러한 사례보다는 정말 위급한 지원이 필요한 위기 사례에 대해 복합적인 복지 서비스를 집중적으로 제공해 위기관리 역할을 해주는 경우가 더 많다고 한다. 이 서비스를 위한 전산망으로는 행복e음을 활용하고 있었다.

한편 고용서비스와 관련해서는 구청 내에 4명의 기간제 직업상담사 공무원 인력을 두고 취업알선 서비스를 제공하고 있었다. 주로 구청에 방문하는 구직자를 대상으로 취업알선 서비스를 제공하고 있었으며, 이외에 현장에 직접 나가서(예: 지하철역) 현장 취업알선 서비스도 제공하고 있었다. 저소득층만 이용할 수 있는 기관은 아니기 때문에 기본적으로 구청에 방문하는 취업상담자는 일반인이 더 많고, 연령층은 50, 60대가 가장 많다고 한다. 상시적으로 방문하는 구직자 수는 면접 대상 직업상담사의 경우 약 200~300명 정도라고 한다. 주 구인처는 단순 경비나 청소업 위주였으며, 구인처 발굴의 경우 구청으로 찾아오는 구인업체나 서류신청 등이 상담사가 직접 찾아가서 발굴하는 경우보다 많다고 한다. 서비스 제공을 위해 활용하는 전산망은 서울시일자리플러스센터와 워크넷이었다.

고용 및 복지 업무와 관련해서 주민센터 두 곳도 방문했다. 방문한 주민센터는 4~5명으로 구성된 주민생활팀에서 복지와 일부 고용서비스를 제공하고 있었다. 담당자에 따르면 주민센터에서 행해지는 복지서비스는 국가에서 행하는 사업 중 현금급여와 같이 대민접촉이 필요 없는 사업을 제외하고 주민의 신청이나 지원이 필요한 대부분의 복지사업, 즉 대민접촉이 필요한 대부분의 정부 복지사업이 주민센터를 거쳐 가게 된다고 한다. 수급자 선정 지원업무, 주거복지사업 대상자 접수, 보육사업, 교육비 지원사업, 기초노령연금 접수 신청, 노인 교통카드, 장애인 복지카드, 장애인 교통카드, 장애수당 대상자 상담, 다수의 아동 바우처사업, 지자체 서울형 기초보장제도 등의 사업이 그 예가 될 수 있다. 또한 방문행정서비스도 제공하고 있는데, 지역 내 취약계층인 수급자나 노령연금 대상자 중 독거노인 위주로 복지도우미(방문 지자체의 경우 자활근로인력을 활용)를 활용하여 서비스를 제공하고 있었다. 덧붙여 주민센터 자체적으로 성금, 성품 등 후원사업 등도 행하고 있었다. 실제 업무량 중에서 대민상담이 전체 업무의 70% 정도를 차지하며, 그 외의 시간에는 행복e음 전산망 입력 등의 행정업무를 행한다고 한다.

이러한 복지서비스 이외에도 국가에서 실시하는 고용서비스도 진행하고 있었다. 우선 관내 노인 거주자들을 대상으로 노인 일자리사업을 진행하는데 주민센터에서 참여자를 모집 및 선정하여, 선정된 주민들은 9개월간 20만 원의 지원을 받으며 주민센터 담당직원의 작업지시 아래 지역 내 환경미화 업무를 행하고 있었다. 또 다른 취약계층인 장애인 일자리사업 역시 주민센터에서 신청 및 선정하여 주민센터에서 관리하고 있었다. 방문한 주민센터에서는 공공근로사업 업무도 행하고 있었는데, 주민센터에서는 신청서 접수업무를 담당하고, 구청에서는 일괄 접수포에 의해서 사업 참가자를 선정한 후, 선정된 인력을 동(洞)에 배정하면 동에서 공공근로 담당인력의 작업지시에 따라 공공근로가 행해진다고 한다. 또한 지역 공동체 일자리사업(희망근로)의 경우에도 공공근로와 유사하게 신청서 접수는 주민센터에서 담당하고, 구청에서 선정한 후 선정된 인력을 동에서 관리하게 된다. 자활근로사업에 참여하는 인원 역시 관리하는데, 일단 구청에서 자활 상담 후 주민센터로 보낸 인력(근로 유지형)에 대해서 주

민센터에서 관리하고 있었다.

이러한 고용서비스 이외에 방문한 지자체에서 행하고 있는 지자체 사업 중 하나로 주민센터 방문자들을 위해 일자리 발굴 창구를 운영하고 있었다. 본 서비스는 구청에서 일자리 상담사 5명을 고용해, 1인당 주민센터 3~4개를 담당하도록 하고, 개별 주민센터에 일정 시간 동안 상주하면서 취업알선 서비스를 제공하고 관내에 구인업체 발굴도 행하고 있었다. 시작한 지 얼마 되지 않아서(2013년 9월에 시작, 10월 중순에 주민센터에서 일하기 시작함), 하루에 많아야 2~3건 정도의 취업알선 서비스를 제공하고 있다고 한다. 기본적으로 지자체 사업이기 때문에 지자체 전산망을 활용하고 있다고 한다. 이 외에도 앞에서 언급한 여러 사업, 예를 들면 공공근로사업의 경우 신청을 위해 구청에서 발급받아야 할 서류를 주민센터에서 발급받게 해주는 고용 관련 민원서비스도 제공하고 있었다.

2) 고용센터의 고용 및 복지서비스: 고용센터

고용서비스의 대표적 일선 기관인 고용센터는 방문한 지역 내에 위치하고 있었다. 고용노동부에서 운영하는 고용센터는 취업지원, 고용보험관리, 고용안정사업, 집단직업상담, 직업능력개발, 외국인채용지원, 실업급여, 모성보호 등 고용과 관련한 다양한 서비스를 한 곳에서 제공하고 있었다. 고용센터는 서울시의 경우 구마다 위치하지 않기 때문에 방문한 고용센터는 A구를 포함하여 주변 지자체도 총괄하고 있었다. 대표적 고용·복지 연계서비스로 알려진 취업성공패키지는 고용센터에서 담당하는 고용·복지 복합서비스 중 하나인데, 센터에서 근무하는 총 130여 명의 인력 중 약 40여 명의 인력이 취업성공패키지 관련 업무를 실시하고 있었다. 취업성공패키지의 경우 서비스 참여자에 따라 크게 1유형과 2유형으로 나뉘는데, 이 중 1유형은 취약계층(조건부 수급자 포함)이고, 2유형은 청·장년층이다. 방문한 고용센터에는 총 5,000명 정도의 취업성공패키지 참여자가 있는데, 이 중에서 1유형의 60% 정도는 민간위탁을 통해 민간 기관에서 서비스를 제공하고 있고, 나머지 인원에 대해서는 23명의 직업상담사가 고용센터에서 서비스를 제공하고 있었다. 보통 직업상담사 1인당 사례 수가 100여 건 정도라고 한다. 전체적으로 3단계(1단계: 상담의욕

제고 및 경로 설정; 2단계: 직업능력 향상; 3단계: 취업알선), 약 12개월간의 과정을 통해 참여자에게 종합적 취업지원을 제공하고 있으며, 2013년의 경우만 볼 때 이를 통해서 취업에 성공한 참여자는 특수고용까지 포함해 58% 정도라고 한다(특수고용 제외 시 50%). 취업성공패키지의 경우 다양한 참여자 중 약 9% 정도가 조건부 수급자인데, 이들의 근로의욕을 고취시키는 일이 취업성공패키지 운영의 힘든 부분 중 하나라고 한다.

고용센터의 경우 고용서비스를 제공하는 기관이기 때문에 복지서비스 역시 고용과 직접적으로 연관되어 있다. 취업성공패키지 내에 취업동기 고취를 위한 집단상담이나 취업 시 면접동행 서비스, 취업이 어려운 요인이 있을 경우 다른 기관(예: 복지관) 소개 등의 서비스들이 대표적인 복지서비스로 포함될 수 있다. 또한 취업성공패키지와는 별개로 고용센터 전체를 이용하는 이용자들도 집단상담 프로그램에 참여할 수 있으며, 이외에 고용과 관련한 스트레스 상담실을 따로 두고 취업 스트레스와 관련한 상담서비스도 제공하고 있었다. 이 중 집단상담이나 스트레스 상담실의 경우 민간위탁으로 관리·운영된다고 한다.

3) 기타 민간(위탁) 운영 사회서비스 기관의 고용 및 복지서비스

가) 노인서비스 기관

다음으로 노인취약계층과 관련해 노인종합복지관을 방문하여 고용서비스 담당 사회복지사와 면접을 실시했다. 방문한 노인종합복지관은 총 등록 회원이 약 2만 5천 명이고 하루 약 1,600명이 기관에서 서비스를 제공받고 있었다. 약 20여 명의 사회복지사가 회원들에게 상담, 교육, 물리치료, 재가복지 등의 다양한 복지서비스와 함께 취업상담 및 알선(서울시)과 노인 일자리사업(노인인력개발원)을 통해 고용서비스를 동시에 제공하고 있었다.

구체적으로 기관에서 행하는 고용서비스만을 살펴보면, 우선 지자체 사업인 취업상담 및 알선사업의 경우 기본적으로 55세 이상 취업희망자에게 취업알선 서비스를 제공하는 것을 주목적으로 하며, 한 명의 사회복지사가 구인처 발굴과 취업상담을 전담하고 있었다.⁹⁾ 일반적으로 구직자의 경우 구청의 소개를 통해 내방하는 경우가 가장 많았고, 이 외에 지역

내 대한노인회나 종합복지관 등의 유관기관 소개 혹은 대외홍보(예: 교회 홍보, 서울시 일자리 중장년 박람회 등)를 통해서도 구직자를 모집하고 있었다. 구인처 발굴의 경우 초기(2009년)에는 직접 구인처를 발굴하러 다니는 경우가 많았으나 현재는 인지도가 높아져 지역 내에서 먼저 연락이 오는 경우가 가장 많고, 여기에 더해 서울시일자리플러스센터, 워크넷 혹은 알바몬 등의 인터넷 구인정보도 활용하고 있다고 한다. 일자리는 남자 어르신인 경우 경비와 주차관리가 대부분을 차지하고 있다. 이 서비스를 통해 2013년 기준으로 260여 명의 취업알선에 성공했으며, 이는 전체 상담인원의 1/2~1/3 정도라고 한다. 이 서비스의 관리는 서울시일자리플러스 전산망을 통해 활용되고 있었다. 이러한 직접적인 취업알선 이외에도 분기에 1~2회 정도 면접 및 재취업 자세에 대한 기초적인 취업교육들을 일부 실시하고 있었다.

한편 노인 일자리사업의 경우에는 전담 사회복지사 1명과 보건복지부에서 매년 노인 일자리사업에 참여하는 노인의 수에 따라 고용된 계약직 4명이 구인처(일자리 수행기관)와 구직자(프로그램 참여자)를 연결해 프로그램을 운영하고 있었다. 본 기관에서 행하는 일자리사업의 경우 몇 가지 유형이 존재하는데, 대표적으로 사회공헌형(공익형, 교육형, 복지형) 프로그램에 참여하는 노인은 9개월간 1인 월 20만 원씩 보조금을 인건비로 지급받고 이들을 원하는 일자리 수행기관, 즉 방문한 노인종합복지관의 경우 어린이집, 학교, 저소득 어르신들 가정 등에서 시간제로 일하게 된다. 인력과건형의 경우에는 앞서 언급한 고령자취업알선센터와 동일한 취업알선이 수시로 진행된다. 2004년부터 사업이 시작되었으며, 현재에는 새로 프로그램에 참여하는 인원보다는 기존에 지속적으로 참여하는 사람이 더 많은 편이며, 새로 프로그램에 진입하는 노인들의 많은 수는 노인복지관에 등록된 회원들이라고 한다. 2013년에 약 2:1~3:1 정도의 경쟁률을 보였고, 약 500명 가까운 노인이 본 프로그램에 참여했으며, 이들의 관리는 새누리시스템이라는 노인인력개발원의 전산망을 활용하고 있다.

9) 2014년부터 고령자 취업알선센터와 인생이모작지원센터의 새로운 역할 분담에 대한 계획이 있으나, 실제로 방문 당시(1월 초)에는 기존의 고령자취업알선센터의 업무를 계속 진행하고 있었다(서울시 경제진흥실, 2013).

나) 여성 서비스 기관

다음으로 여성과 관련해서는 지역 내 다문화가족지원센터, 건강가정지원센터, 그리고 지자체에서 운영하는 여성취업지원기관(여성새로일하기센터 함께 운영)을 방문했다. 우선, 다문화가족지원센터는 해당 지자체의 경우 공간적으로 독립된 센터로 운영되고 있었다. 방문한 다문화가족센터의 경우 정규직 7명 중 3명이 사회복지사이며 나머지 인력은 통·번역, 이중 언어 강사인력 등이었다. 전체 프로그램 등록자는 약 500~600명 정도이며, 대부분이 중국과 베트남인이고, 98%가 여성이라고 한다. 대체로 초기에 방문하는 이용자는 지인을 통해 소개받는 경우가 가장 많고, 다음으로 구청 및 주민센터 소개가 많다고 했다. 이들에게 제공되는 복지서비스 중에서 제일 큰 부분은 한국어 교육이고, 이외에 기타 문화 교육사업, 통·번역 서비스와 기본생활동행서비스(예: 은행 동행) 등의 언어적 서비스도 함께 제공하고 있다. 덧붙여 고용서비스로는 기관 내 사회복지사 한 명이 직업교육 프로그램을 운영하고, 취업연계 서비스를 제공하고 있었다.

고용서비스를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 직업교육의 경우 ITQ 자격증 등 컴퓨터 관련 자격증 교육, 네일아트, 다문화 강사 양성과정 등을 운영하고 있었다. 과정별로 진행 횟수는 다르지만 대체로 10명 이하의 인원이 개별 교육에 참여하고 있었다. 이 같은 직업교육의 경우, 참여자들이 언어 문제 등으로 교육 자체를 많이 어려워해서 교육을 수료한다고 해도 이를 통해 취업하는 사람은 드문 편이라고 한다. 취업연계의 경우 역시, 비록 대다수의 회원이 자국에 돈을 보내기 위해서 일자리를 갖고 싶어 하지만 낮은 학력(초·중졸)과 언어적 어려움 때문에 취업연계가 현실적으로 어려운 편이라고 한다. 2013년의 경우에 총 3건의 취업연계에 성공하였는데 면세점, 관광회사, 공공기관 통역서비스 등의 구인 요청이 접수되지만 실제로 연계한 세 곳 모두 가방 및 신발 공장이었다.

다음으로 여성가족부에서 운영하는 건강가정지원센터도 방문했다. 앞의 다문화센터와는 달리 공간적으로는 지역 내 복지관 내에 위치하고 있었으나 인력 공유 등 실제 운영은 완전히 분리되어 있었다. 총 8명이 근무하고 있으며 대부분이 사회복지사이고, 근무자 모두 건강가정사 자격증을 갖고 있었다. 이곳에서 제공하는 핵심 복지서비스는 가족 생애주기

별 교육, 문화프로그램(가족소풍 등), 그리고 가족상담 교육과 아이돌보미 사업 운영이었다. 고용서비스와 관련해서는 일부 건강가정지원센터의 경우 자격증 취득 및 취·창업연계 서비스를 제공하는 경우도 있긴 하지만, 방문한 건강가정지원센터에서는 이와 관련한 서비스는 진행하지 않고 있었다. 따라서 건강가정지원센터의 경우에는 고용서비스를 전혀 제공하고 있지 않았다.

마지막으로 방문한 여성 사회서비스 기관은 지자체에서 운영하는 사회서비스 기관으로 이 기관 내에 여성새로일하기센터가 위치해 있었다. 이곳은 위 건강가정지원센터의 경우와는 달리 여성새로일하기센터가 서비스 기관 운영에 일부로 녹아들어 있었다. 방문한 서비스 기관은 여성들에게 직업훈련을 시켜서 취업 매칭을 하고 사후관리를 하는 등 고용과 관련된 종합서비스를 제공하는 기관이었다. 2013년의 경우 실제로 기관을 이용한 실 인원이 약 3,000명이었고 이들에게 서비스를 제공하기 위해 약 30명 정도가 근무하고 있었다. 교육 파트의 경우 사회복지사와 평생교육사가 많고, 취업지원의 경우에는 직업상담사 자격을 가진 사람이 대부분이었다. 본 기관의 목적 자체가 경력단절여성의 취업지원이기 때문에 언급한 바와 같이 기관에서 제공되는 사회서비스의 대부분은 고용서비스였다. 구체적으로 컴퓨터, 경리, 전산·회계, 강사 양성, 조리, 피부/미용, 공예, 의상 등 직무기술 교육훈련, 면접법과 이력서 작성 등의 정보제공, 취업처 연계 등의 모든 고용서비스를 시행하고 있고, 복지서비스 역시 고용을 위한 일부 복지서비스, 즉 근로동기 고취 집단상담, 일하는 여성을 위한 반찬지원서비스, 아이돌봄을 위한 유아실 활용, 직장 내 여성을 위한 스트레스 상담 혹은 마사지 등의 사후 서비스를 제공하고 있으며, 이와는 별도로 취업성공패키지 자체에서 제공하는 복지서비스 등도 있다. 이 외에 취미를 위한 교육프로그램도 운영 중이었다.

구체적으로 고용서비스를 확인해 보면, 본 기관의 경우 지자체의 여성 고용서비스 제공을 기본으로 하고 있지만, 이 외에도 여성가족부의 여성새로일하기센터, 고용부의 취업성공패키지, 장년인재은행 사업까지 위탁을 받아서 진행하고 있었다. 이 중 지자체(직무교육 중심으로 취업알선까지 포괄), 새일(취업알선 중심으로 직무교육 포함), 고용노동부 집단상담 프

로그그램은 방문기관에서는 실질적으로 통합적으로 운영되고 있었으며, 장년인재은행 사업과 취업성공패키지는 이와는 분리되어 운영되고 있었다. 이 중에서 지자체·여성가족부·고용노동부 통합서비스를 통해 직무교육을 받은 전체 인원은 약 2,200명, 이 중에 실제 유효 구직자는 약 1,200명 정도 되며 이 중에서 실제로 약 1,000명 정도가 취업에 성공했다고 한다. 대체로 내담자 대부분은 경력단절여성, 초대졸, 40대 여성이었고, 40% 정도가 지인 소개로 기관을 방문했다고 했다. 취업 알선과 관련해서는 개별적으로 접수되는 구인처뿐 아니라 워크넷도 활용하고 있었으며, 민간 사이트 중에서는 잡코리아와 사람인을 제일 많이 활용한다고 한다. 비록 기능적으로는 위의 통합프로그램이 함께 운영되지만 전산망은 지자체의 경우 지자체 여성 관련 전산망, e세일 등을 동시에 쓰고 있어 완전한 통합은 아니며, 이 통합서비스에 더해 취업성공패키지 약 150명, 장년인재은행 사업에 포함되는 약 600명 정도(대체로 직무교육 없이 단순 구직, 다수는 일용직)에게도 서비스를 제공하고 있었다.

다) 장애인 서비스 기관(정신장애인 포함)

장애인과 관련해서는 장애인 직업재활센터와 장애인종합복지관 두 곳을 방문했다. 우선, 장애인 직업재활센터의 경우 센터가 운영하는 사업단을 통해 장애인의 직무능력 향상과 경제활동 참가를 가능하게 하는 것을 주목적으로 하고 있었다. 따라서 기본적으로 장애인 취약계층의 고용서비스에 중점을 두고 있다. 총 5명이 근무하고 있으며 이 중 4명은 사회복지사, 1명은 제빵사로 이루어져 있다. 이들이 제빵, 청소, 임가공 사업단을 직접 운영하고 있으며, 총 32명의 장애인이 각각의 사업에서 일하고 있다. 방문한 기관의 경우에는 경쟁을 통해 노동시장에 진입이 어려운 중증장애인만 근무하고 있었다. 실제로 2013년의 경우 2명의 취업연계를 시도하기도 했지만 결국 다시 센터로 되돌아올 수밖에 없었다고 한다. 복지서비스 역시 기본적으로 직업재활센터에서 일하기 위해 필수적인 부분들, 즉 직업 전 준비교육, 일상생활 관리, 분기별 부모상담 정도 등의 사례관리에 집중되어 있으며, 심리치료, 미술치료 등 업무와 관련되지 않은 장애인의 점진적 기능 향상과 관련한 서비스는 현재까지 제공하지 않고 있

었다. 장애인들이 기관에 입소(새로이 근무)하거나, 혹은 현재 근무하는 장애인의 취업알선을 위해서 가장 중요한 기관은 지자체의 장애인 일자리통합지원센터였다.

다음으로 장애인종합복지관은 장애인과 그 가족에게 종합적인 사회서비스를 제공하는 기관이다. 크게 네 가지 서비스를 장애인에게 제공하고 있는데, 교육·상담 프로그램 운영, 재가복지서비스, 의료재활, 직업재활 등으로 구분된다. 총 25명이 근무하고 있는데 이 중에서 인력으로만 보면 사회교육 및 의료재활(언어치료, 작업치료, 물리치료)이 가장 많은 인원을 차지하고 있다. 위 네 가지 서비스 중 교육·상담 프로그램, 재가복지서비스, 의료재활은 복지서비스로 구분되는데, 교육·상담 프로그램은 취미생활 교육 및 가족/심리상담 등의 복지서비스를 제공하고 있으며, 재가복지서비스는 저소득층에 대한 방문상담, 밑반찬 서비스 등의 서비스를 제공하고 있고, 의료재활은 언어치료, 작업치료, 물리치료 등의 서비스를 제공하고 있다.

고용서비스인 직업재활을 좀 더 구체적으로 살펴보면 크게 두 가지 프로그램을 3명의 전담 직원이 진행하고 있었다. 우선, 중증장애인 직업훈련의 경우 현재 25명이 매일 복지관에 출근(오전 10시에서 오후 5시)하여 일과의 절반 정도는 단순작업(예: 봉투에 숫자를 세어서 넣는 기본 단순 작업)이나 면접훈련 등의 직업훈련 및 교육서비스를 진행하고, 나머지 절반은 문화 여가활동을 진행하는 프로그램을 운영하고 있었다. 총 2년 과정으로 장애인들을 위한 일감은 복지관에서 자체적으로 확보하고, 일을 통해 나오는 수익은 사람 수로 나누어 훈련생에게 급여 명목으로 제공하고 있었다. 하지만 실제로 훈련과정이 끝난 후 취업에 성공한 사례는 적었는데 1년에 2~3사례 정도만 실제 취업으로 이어진다고 한다. 구인처를 확보하는 데 워크넷 등의 전산망을 활용하기보다는 기존에 연계되어 있는 지역의 패밀리 레스토랑을 이용하고 있었다. 다음으로 취업알선의 경우는 장애인 중 취업을 목적으로 내방하는 장애인에 대해 취업알선 서비스를 제공하고 있었다. 2013년의 경우 33명 정도 신규 상담을 해서 11~12건 정도 취업에 성공하였다고 한다. 구인처의 경우 기존에 발굴해서 지속적으로 연계를 가진 업체가 가장 많고, 인터넷 정보나 다른 기관(예: 구

립 일자리/복지기관)의 도움을 받아서 일부 취업 성공을 한 경우도 있다고 한다. 이들을 관리하는 데 기관 내 전산망 이외에 다른 전산망을 활용하고 있지는 않다고 한다.

정신장애인을 위한 사회서비스 기관은 지역 내 민간 정신보건기관 한 곳을 방문했다. 이 기관에서는 총 20여 명의 직원이 근무하고 있었고, 이들이 약 150여 명의 정신장애인에게 서비스를 제공하고 있었다. 다른 사회서비스 시설과 구별되는 본 기관 고유의 특징은 서비스 공급자와 서비스 수혜자의 구분을 의도적으로 최소화하려는 점이었다. 실제 각 부서에서 정신장애인들이 직원과 함께 일하고 있었으며 직원들만 활용하는 공간을 최소화하여 일상생활에 있어(예: 점심식사) 직원과 정신장애인의 차별을 두지 않았다. 또한 방문한 사회서비스 기관과는 달리 지리적 서비스 범위가 넓어서 지자체 내에 거주하는 서비스 이용자가 소수라는 점도 특징적인 점이었다. 기관을 이용하는 정신장애인들은 정신장애인의 등록되지 않아도 기관을 이용할 수 있었다. 이용자 중 장애인으로 등록되었을 경우에는 2, 3급 정신장애인이 가장 많았다. 복지서비스로는 주거부터 자조 모임, 문화캠프 등 다양한 서비스를 제공하고 있었으며, 회원들을 대상으로 취업훈련 및 취업연계, 취업지원의 총괄적인 고용서비스를 제공하고 있었다.

고용서비스를 구체적으로 확인해 보면, 회원들 중 취업을 원하는 회원이 있을 경우 다섯 회기 정도의 취업 기본교육을 받고 바로 취업을 연계하는 경우도 있고, 개별 회원의 수요에 따라서 컴퓨터, 자격증 등의 취업 교육 및 직업훈련을 실시한 후 취업에 연계시키기도 한다. 구인처는 기존에 발굴되었던 사업장이나 이들의 소개로 신규로 발굴하는, 즉 기존의 네트워크를 활용하는 부분이 제일 크고, 이외에 알바천국 등의 웹사이트를 활용해 새로이 구인처를 확보하는 경우도 일부 있다고 한다. 취업 방식은 크게 네 가지로 나뉘는데, 일시취업(예: 1일 전단지 배부), 과도적 취업(예: 3개월 시간제 급식도우미), 지지취업과 독립취업(예: 전일제 마트 카트 정리 및 운반)으로 나뉜다. 이 중에서 과도적 취업을 전체의 과반수 정도를 차지하고, 일시취업은 10% 정도의 소규모로 운영되고 있었다. 구체적으로 일시취업은 연령대가 높은 분들에 대한 소일거리 개념으로 활용

되는 경우가 많았고, 과도적 취업과 지지취업은 취업기간과 근무시간, 서비스 기관의 의무 범위가 다르고(지지취업이 기간·시간이 높은 반면, 기관의 의무는 적음), 독립취업은 회원이 개인적으로 경쟁고용을 통해서 취업을 하는 경우로 고용주는 정신건강에 대한 사전 정보가 전혀 없는 것이 특징이다. 즉, 과도적 취업, 지지취업, 독립취업은 취업을 통한 자활의 단계적 성격이 강하다. 위 네 가지 종류의 취업과정을 통해 월평균 60명이 넘는 회원이 일하고 있다고 한다. 한편 이러한 취업사업 이외에도 산하에 독립된 사업장 두 곳도 따로 운영하여 정신장애인들에게 일자리를 제공하고 있기도 했다.

라) 종합사회복지관

대표적 민간복지시설인 종합사회복지관에서는 지역 주민들에게 다양한 사회복지서비스를 제공하고 있었다. 방문한 기관에서는 사회복지사 위주의 30명 정도의 인력이 사회교육프로그램(가장 많은 부분을 차지), 수급자 위주의 저소득층 기초서비스, 여성, 청소년 및 노인의 상담치료 및 집단상담 프로그램, 방과후 교실, 시간제 돌봄 등의 서비스를 제공하고 있었다. 고용서비스와 관련해서는, 2000년대 초반까지만 해도 자활 위주의 고용서비스를 직접 시행하고 있었지만 현재는 고용 관련 서비스를 자체적으로는 전혀 시행하고 있지 않으며, 취업 수요가 있는 내담자를 다른 주변의 기관으로 연계하는 서비스 정도만을 제공하고 있다고 한다. 대신 기관의 서비스 제공, 특히 방문자의 급식서비스 제공을 위해 근로유지형 자활사업과 노인 일자리사업 참여 인력을 활용하는 수행기관 역할 정도를 실시하고 있다고 한다.

마) 지자체 고용과 복지 복합서비스 기관

한편 방문한 지자체에서는 자체적으로 고용 및 복지와 관련한 복합서비스를 제공하는 기관 한 곳을 운영하고 있었다. 본 기관은 2000년대 후반 지역 내 일자리와 복지를 활성화하기 위한 목적으로 당시의 자활사업과는 다른, 혹은 자활사업을 확대시킨 고용·복지 복합서비스를 제공하기 위하여 설립되었다고 한다. 설립 초기에는 자활사업에 포함되지 못한

계층, 즉 비수급 취약계층인 장애인, 청소년, 여성을 대상으로 하는 교육 훈련 및 일자리 창출 서비스를 제공하는 데 초점을 맞추었으며, 이러한 서비스가 이후 고령자 및 다문화 계층, 장기 구직자 등까지 확대되었다고 한다. 하지만 이후 취업성공패키지 등의 여러 유사한 고용·복지서비스가 생겨난 후 지역에서 자생적으로 자활사업의 틈을 메울 필요가 감소했다고 판단하여, 기존의 고용복지 통합상담(직무교육 및 취업알선)은 많이 줄이고, 대신 자체 사업단 운영, 그리고 지역 내 사회적 경제(사회적기업 및 마을기업 등)의 활성화를 위한 사업을 중점적으로 확대해나가게 되었다고 한다.

현재 제공하는 고용서비스를 확인해 보면, 우선 직무교육, 취업교육 및 취업알선 등은 최소한으로 수행하고 있으며, 여기에 덧붙여 위탁받은 취업성공패키지 프로그램도 운영하고 있다고 한다. 기관에서는 취약계층 뿐만 아니라 일반인들도 고용서비스를 받을 수 있으며, 구인처 개발은 직접 개발이 가장 큰 부분을 차지하고 이외에 워크넷 등의 전산망도 일부 활용하고 있다고 한다. 기관에서 일반 구인구직이나 일반 교육프로그램 참여자를 제외하고 집중적으로 사례관리를 하고 있는 인원은 200~300여 명 정도 되며, 이 중 40%는 장애인이고, 대부분이 여성이라고 한다. 취업성공패키지의 경우는 210명의 이용자를 관리 중이다. 이에 덧붙여 카페, 베이커리, 재활용 가게 등 6개의 사업단을 운영하고 있으며(일부는 시장형 및 파견형 노인 일자리사업과 병행), 이외에 지역 내 사회적 경제 관련 교육, 훈련 및 지역 내 고용 네트워크를 구축하는 활동 등을 행하고 있다. 한편 복지서비스는 사회적응, 취업 스트레스 상담 등과 같이 고용·복지 통합 상담에서 취업을 위한 일부 복지서비스를 제공하고 있었다(취업성공패키지 포함). 하지만 실제 기관 내 사례의 경우 상담, 치료 등이 들어가는 것도 아니고, 자원 배분 등도 사실 많지 않다고 한다. 결국 지자체에서 설립된 고용·복지 지원센터는 지역 내 고용·복지를 총괄 관리하는 기관이라기보다는 다른 서비스 기관과 마찬가지로 고용 중심으로 일부 제한된 복지서비스를 제공하는 기관의 성격이 컸다.

이상에서 정리한 다양한 복지 및 고용서비스를 기관별로 요약하면 <표 3-3>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-3〉 방문기관별 복지 및 고용서비스

기관 유형	복지서비스	고용서비스
노인종합 복지관	- 상담 및 교육 - 의료재활 서비스(물리치료) - 재가복지 서비스	- 취업 기본교육(면접, 재취업 자세 등) - 취업상담 및 취업알선 - 노인 일자리사업 수행
다문화 가족 지원센터	- 한국어교육 - 문화교육 - 통·번역 서비스, 기본생활 동행서비스	- 직무기술교육(컴퓨터 자격증 교육, 네일아트, 다문화 강사 양성 등) - 취업알선
건강가정 지원센터	- 가족 생애주기별 교육 및 가족 상담 - 문화 프로그램(가족소풍 등) - 아동돌보미 사업 운영 등	-
여성취업 지원기관	- 근로동기 유발 집단상담 - 여성을 위한 반찬지원 서비스 - 유아실 활용 - 직장여성 스트레스 상담 및 마사지 프로그램 - 취업성공패키지 자체 제공 복지서비스 - 취미교육 프로그램	- 취업 기본교육(면접, 이력서 작성 등) - 직무기술교육(컴퓨터, 경리, 전산·회계, 강사 양성 등) - 취업알선 - 여성새로일하기센터 운영 - 취업성공패키지사업 수행 - 장년인재은행사업 수행
장애인 직업재활 센터	- 직업재활 중심 사례관리(직업 전 준비교육, 일상생활관리, 분기별 부모상담 등)	- 사업단 운영 및 고용(제빵, 청소, 임가공 사업)
장애인 종합 복지관	- 상담 및 교육(취미생활 교육 등) - 재가복지서비스(저소득층 방문 상담, 밀반찬 서비스 등) - 의료재활 서비스(언어치료, 작업치료, 물리치료 등)	- 직업훈련(단순작업 등) - 취업 기본교육(면접훈련 등) - 취업알선
정신보건 기관	- 주거복지 - 자조모임 - 문화캠프 등	- 취업 기본교육 - 직무기술교육(컴퓨터, 자격증 등) - 취업알선 - 사업장 운영 및 고용

〈표 3-3〉의 계속

기관 유형	복지서비스	고용서비스
종합사회 복지관	<ul style="list-style-type: none"> - 사회교육 - 상담치료 및 집단상담 - 방과후 교실 - 시간제 돌봄 등 	-
구립 일자리/복지 기관	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적응 프로그램 - 취업스트레스 상담 	<ul style="list-style-type: none"> - 직무교육, 취업교육, 취업알선 - 사업장 운영 및 고용(카페, 베이커리, 재활용 가게 등) - 지역 내 사회적 경제 관련 교육·훈련 및 고용 네트워크 구축 - 취업성공패키지 사업 수행
고용센터	<ul style="list-style-type: none"> - 취업동기 고취 집단상담, 취업 시 면접동행 서비스, 타 기관 자원연계(취업성공패키지 내 서비스) - 집단상담 프로그램 - 취업 스트레스 상담(취업성공패키지와 별도) 	<ul style="list-style-type: none"> - 취업성공패키지 사업 운영 및 수행 - 고용보험관리, 고용안정사업, 직업능력개발, 외국인채용지원 등
주민센터	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 신청이나 지원이 필요한 대부분의 복지사업(수급자 선정 지원업무, 주거복지사업 대상자 접수, 보육사업, 교육비지원사업 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인 일자리사업 참여자 모집 및 수행 - 장애인 일자리사업 참여자 모집 및 수행 - 공공근로사업 참여자 모집 및 수행 - 지역공동체 일자리사업 참여자 모집 및 수행 - 취업알선(일자리 발굴 창구 운영)
구청	<ul style="list-style-type: none"> - 신청자 조사, 서비스나 급여지급 결정, 서비스 참여자 분류 서비스기관 의뢰 등 - 희망복지지원단(집중 사례관리) 	<ul style="list-style-type: none"> - 취업알선(일자리센터 운영)

다. 하지만 실제적 의미의 고용·복지 복합서비스를 제공하고 있는 사회서비스 기관이나 프로그램은 매우 드물었다.

문제는 고용과 복지서비스를 동시에 제공하는 기관이 지역 내 사회서비스 기관의 다수를 차지하고 있음에도 불구하고, 고용과 복지서비스를 동시에 필요로 하는 취약계층에 집중적인 사례관리를 통해 다양한 서비스를 동시에 제공하는, 즉 실질적인 의미에서의 고용·복지 복합서비스를 효과적·효율적으로 제공하는 사회서비스 기관이나 프로그램은 많지 않았다는 점이다. 구체적으로, 복지서비스 위주의 서비스 기관에서는 사례관리 체계를 운영하지 않거나 고용·복지서비스가 분절화되어 운영되는 경우가 많았고, 고용서비스 위주의 서비스 기관에서는 복지서비스 자체가 제공되지 못하거나 명목적인 수준의 서비스 제공에 그치고 있었다.

1) 복지서비스 위주 기관에서의 사례관리 부재 혹은 고용과 복지서비스 분절 하나 이상의 서비스를, 특히 성격이 다른 고용과 복지서비스를 개인에게 체계적·효율적으로 제공하기 위해서 전담 사례관리자를 통해 서비스를 제공하는 경우가 일반적이다(제4장 해외사례 참조). 하지만 방문한 복지 중심의 서비스를 제공하는 사회서비스 기관이나 프로그램의 경우, 아예 사례관리 체계를 활용하지 않거나 사례관리가 있다고 해도 고용서비스를 배제하거나, 혹은 고용서비스와 복지서비스가 따로 운영되는 경우가 많았다.

우선, 일부 사회서비스 기관의 경우에는 사례관리 체계를 활용하고 있지 않았다. 여성과 관련한 기관인 다문화가족지원센터와 건강가정지원센터가 대표적인 예로, 이들은 일부 상담사업 이외에는 복합적 서비스 제공을 위한 사례관리 제도를 운영하고 있지 않았다.¹⁰⁾

진행자: 전체 사례관리를 하는 사례수를 여쭙봐도 될까요?

다문화가족지원센터 응답자: 저희는 사례관리를 하는 게 아니고 상담사업이 있어

10) 이하의 인터뷰 내용은 질문과 답변의 핵심을 해치지 않는 범위에서 연구 서술의 흐름, 비밀보장 등을 위해 최소한의 범위에서 일부 수정을 했음을 밝힌다.

서 상담사업 내에서 특별하게 관리를 하는 케이스가 있고 그건 제 담당이 아니에요.

… (중략) …

진행자: 구직자의 경우 사례관리를 하시나요?

다문화가족지원센터 응답자: 안 해요. 모든 영역의 사람이 사례관리가 필요하지만 센터에서 모든 인원의 사례관리를 할 수 있는 여건이 안 되어서 상담사업에만 사례관리를 하고 있어요.

진행자: 가족 상담사업과 같은 경우는 사례관리가 되나요?

건강가정지원센터 응답자: 그런데 저희가 따로 사례관리를 하고 있지 않아요.

또한 몇몇 기관들의 경우에는 집중적인 사례관리의 개념이 있지만, 이러한 서비스에 고용서비스를 고려하고 있지 않았다. 예를 들어 대표적 복지서비스 기관인 종합복지관의 경우, 집중적인 사례관리가 복지관에서 가장 중요한 서비스 중 하나임에도 불구하고 고용서비스를 복지관 내에서 제공하지 않았다. 사례관리 과정에서 다른 기관과 연계해 고용서비스를 제공하는 경우 역시 없거나 매우 미미했으며, 현재 이루어지고 있는 고용서비스 연계 역시 전화 문의가 오면 다른 기관을 소개하는 정도였다.

진행자: 사례관리는 어떤 것인가요?

종합사회복지관 응답자: 사례관리는 말 그대로 사례관리인데요, 최근에 종합사회복지관에 사례관리 허브 기능이나 또 지자체에서 요즘 사례관리를 많이 하시는데 거기서 심화된 사례관리를 복지관에 많이 요구하세요. 그러다 보니까 전담 부서를 만들어서 복지관에 인테이크(Intake) 창구 역할부터 시작해서 위기 대상자를 직접 찾아가고, 이런 전문 사례관리까지 전담하고 기능이 확대가 되었지요.

… (중략) …

진행자: 직업기능훈련, 취업상담, 직업능력개발 등 사업도 진행하고 계신가요?

종합사회복지관 응답자: 사실 진행 못하고 있어요 … (중략) … 아까 말씀드린 근로유지형하고 노인 일자리 (수행기관) 말고는 안 한다고 보시면 되고요.

… (중략) …

진행자: '구립 일자리/복지기관' 등에 1년에 몇 명 정도 리퍼를 하십니까?

종합사회복지관 응답자: 조사 안 해봐서 모르겠지만 전화를, 발견할 수 있는 전화로 문의가 올 때 리퍼하는 경우는 한 달에 5~10건 정도.

… (중략) …

진행자: 이 분들이 대부분 사례관리 케이스 안에 있는 분이십니까?

종합사회복지관 응답자: 그렇지 않고 주로 외부에서 불특정 다수가 전화가 오면 연결해 드리는 (경우가 많습니다).

진행자: 그렇다면 그 중에서 사례관리를 하는 경우가 없는 건가요?

종합사회복지관 응답자: 없거나 있어야 1년에 5건 (정도입니다).

또한 위의 복지관을 포함하여 대부분의 복지서비스 기관의 경우 조직 자체가 수혜자 중심이 아닌 서비스 중심으로 나누어져 있었다. 예를 들면, 노인종합복지관의 경우 사례 1팀, 사례 2팀과 같이 사례관리자 중심의 조직 편제가 아닌 총무과, 복지1과(상담교육, 건강복지), 복지2과(지역협력, 재가복지, 경로당 운영혁신, 이동목욕), 노인 사회참여팀과 같이 엄격하게 전담 인력으로 구분되어 서비스별로 인력 운영이 되고 있었고, 고용서비스를 제공하는 부서 역시 고용 업무만 하는 전담 인력을 통해 운영되었다. 이용자 모집 과정 역시 자체적으로 따로 운영되고 있었으며, 기관의 전산망도 취업 과정 내용만 따로 관리하고 있는 실정이었다. 이는 장애인 종합복지관도 마찬가지로여서 사회심리재활팀, 직업재활팀, 의료재활팀, 재가복지팀, 사회서비스팀 등 프로그램별로 구분되었고, 고용서비스 역시 전체적인 사례관리의 틀이 아닌 직업재활 훈련생 서비스, 취업알선 서비스가 전담 인력에 의해 개별적으로 관리되고 있었다.

진행자: 일반적으로 오시는 분은 알음알음으로 오시는 경우가 많은가요?

노인종합복지관 응답자: 저희 것(저희 취업관련 부서)으로 말씀드리면 저희는 구청을 통해서 오시는 분도 많고요. 구청이나 동사무소 센터에 갔는데 저희 쪽으로 가라고 하는 경우도 많고 최근에 55세, 60세 분들이 취업 때문에 많이 오세요. ... (중략) ... 다른 파트(복지관 다른 부서)는 지금 그런 통계가 있긴 한데 최근 현황은 잘 모르겠고요. 이쪽은 궁금한 거 있으면 상담 홍보 담당하는 분이 데이터를 다 가지고 계세요.

진행자: ‘노인 일자리 부서’에 계신 분도 기관 내 전산망을 쓰셔서 관리하시나요?

노인종합복지관 응답자: (노인)일자리는 별도 전산이, 새누리 시스템이라고 노인 인력개발원에서(사용하는 전산망을 사용합니다). 저희는 그렇고, 그 쪽 전산(지능 정보시스템)을 쓰고 있고 전체(복지관)는 지금.

... (중략) ...

진행자: 여기 새누리 시스템에 들어 있는 분하고 일자리플러스센터에 들어 있는

본은 여기 자체 기관 내 전산망에도 또 들어와 있어야 하지요?

노인종합복지관 응답자: 그렇지 않아요. 저희 복지관 회원들이니까, 주로. 회원 명부에 있지요.

진행자: 회원 명부에 들어가 있지만 그 안에 구체적으로 뭘 상담했는지 들어가 있지 않아요?

노인종합복지관 응답자: 각자 프로그램을 쓰는 거예요.

주민센터 내에서도 이러한 한계를 가지고 있었다. 주민센터 역시 팀별(행정민원팀, 주민생활팀), 담당자별로 업무가 엄격하게 분리되어 있었으며, 업무 범위의 한계상 자치구에서 하달된 필요한 업무를 집행하는 범위에서 복지서비스와 고용서비스를 개별적으로 주민들에게 제공할 뿐, 사례별 통합관리를 통한 고용·복지서비스를 제공하는 경우는 매우 드물었다. 비록, 자치구에서 주민센터에 파견한 고용서비스 인력이 있긴 했지만 이를 적극적으로 관리하고 있는 사례에 활용하고 있지도 않았다.

주민센터 응답자: 저희가 동에 역할이 고용·복지라고 하니까 동하고 가장 거리가 있고 가장 취약한 부분이거든요 ... (중략) ...고용을 따로 고수하고 자체적으로 뭘 할 수 있는 것은 사실상 없어요. 제가 하는 것은 공공분야 사업이거든요 ... (중략) ... 공공 일자리를 자체적으로 하는 건 아니고 구청에 계획, 상부의 일자리 창출 계획에 따라서 인원을 책정해 주면 거기에 따라서 선발을 하는 그 정도고 일선이다 보니까 구청에서 공공 일자리 계획이 나오면 모집을 하잖아요. 모집하는 것은 거기서 딱 정해진 할당 인원이 있잖아요. 돈하고 관계되는 거라서 딱 계획된 인원 에 따라서, 그것도 동별로 할당이 된 그 인원을 선발하고 접수하고 추천해서 다 올리고, 그런 보조적 역할이지.

... (중략) ...

진행자: 행복e음에서 관리되는 분들을 취업 연계해 주는 프로그램이 있습니까?

주민센터 응답자: 그건 저희가 취약해요. 저희가 사실 법적으로 사통망이 이렇게 편리하고 좋긴 하지만 저희가 굉장히 부담스럽거든요. 모든 것을 다 입력하고 관리를 하니까 이것도 일이에요. 누락이 되고 빠트리고 중복이 되고 어느 기관에서 밝혀지면 왜 중복했냐고 하고, 환수 문제도 생기고 하니까 굉장히 스트레스가 있어요.

진행자: 현재 하는 서비스만 관리해도 많이 버거우시다는 말씀이신가요?

주민센터 응답자: 더구나 고용에 대한 것은 일자리는 단지 채용만 시키는 게 아니고 조건도 맞춰야 하는데 그걸 하는 것은 말이 안 되고 우리가 할 수 있는

것은 장애인 일자리, 수급자들 사업장들, 그런 곳은 몸만 성하면 할 수 있어서 ... (중략).

이와 같이 복지서비스 위주의 기관에서 사례관리 시스템의 부재, 사례 관리에 있어 고용서비스의 부재, 복지서비스와 고용서비스의 철저한 분리운영 구조 자체가 고용·복지 복합서비스를 효과적으로 제공하는 데 어려울 수밖에 없는 구조였다. 특히 고용서비스를 따로 제공하고 있는 기관의 경우에는 고용·복지서비스를 윈스톱으로 제공할 수 있는 기본적인 노하우나 인프라를 지니고 있음에도 기관 구조나 서비스 제공 방식의 문제로 고용·복지 복합서비스를 효율적으로 제공하지 못하는 경우가 많았다. 이러한 상황에서 고용·복지서비스를 동시에 제공받아야 하는 취약 계층은 자신에게 필요한 서비스를 개인이 스스로 찾을 수밖에 없고, 이는 서비스 제공의 효율성·효과성을 감소시킬 가능성이 크다.

2) 고용서비스 위주의 기관에서의 명목적 복지서비스의 운영

그렇다고 해서 고용 중심의 서비스 기관에서 실제적 고용·복지서비스가 효과적·효율적으로 제공되고 있지도 못했다. 기본적으로 고용서비스 기관의 경우 개별 개인에 대한 사례관리 중심으로 운영되는 것은 사실이지만, 실제로 다면적인 복지서비스를 제공해 주지는 못하고 있었고, 최소한도로 운영되거나 혹은 명목적으로 복지서비스가 운영되고 있는 경우가 많았다.

우선, 지자체가 운영하는 일자리/복지서비스 기관의 경우 사회복지사와 직업상담사의 전문인력을 보면 고용·복지 복합서비스를 제공할 인프라를 갖추고 있음에도 불구하고 심리상담이나 자원 분배 등의 복지서비스를 계획에 맞추어 직접적으로 제공하는 데는 한계가 있다고 한다.

진행자: (이용자들 관리를 위한 전산망 관련 질문 중) 이 이용자들도 사례관리에 포함이 되는 건가요?

구립 일자리/복지기관 응답자: 사례관리를 어느 범위로 보는지에 따라서 다른데 취업에 대한 기초적인 사례관리(를 행하고 있습니다).

진행자: 집중 관리를 해주시는 분은 기관 내 전산망을 따로 써서 집중 관리를 하고

계신가요?

구립 일자리/복지기관 응답자: 힘들니다.

... (중략) ...

진행자: (기관 내) 사례관리 대상자가 상당히 많은 편이네요.

구립 일자리/복지기관 응답자: 그런데 조금 복지관이냐, 복지관 중심에서 사례관리와 저희가 하는 사례관리는 달라요.

진행자: 상담, 치료가 안 들어가는 건가요?

구립 일자리/복지기관 응답자: 그런 거 당연히 안 들어가고 자원 배분도 사실 많지 않고(요).

진행자: 취업에 초점을 두시고 사례관리를 하고 계시군요?

구립 일자리/복지기관 응답자: 네, 저희는 취업이나 프로그램 연계 쪽이라서 정말 복지관 중심의 사례관리라고 봤을 때 (취업성공)패키지 중에서도 저는 복지관에서 얘기를 하는 사례관리에 안 들어가는 것도 있다고 보고 있거든요. 그렇게 해서 정말 우리나라 사례관리자가 몇 명인가 제가 뽑을 때는 100~150명 정도이지 않나 생각해요.

그나마 취업성공패키지는 이러한 균형적인 고용·복지 복합서비스를 제공하려고 노력하지만 자체적으로 서비스를 제공하는 경우는 없었으며, 대부분이 기관 소개 정도의 서비스만 제공하고 있었다. 이들이 어떤 서비스를 받았는지, 얼마나 기관 소개를 해주었는지 등에 대해서 사후관리(followup)나 보고의 의무도 없었다.

진행자: 집중 취업알선을 통해서 3단계로 가서 구인, 구직을 매칭시켜주고 이 직장이 좋겠다. 그런 다음에 그 과정에서 면접도 동행하고 그런 건가요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 그렇지요. 면접도 동행하고 채용박람회도 같이 다니고 그 전에도 다 단계별로 하긴 하는데 본인들이 취업을 힘들어하는 사유가 있어요. 취업이 어려운 사유가 있는데 그걸 해소를 시키는 일도 하시지요. 3단계에서만 하는 것이고 이걸 전 단계에서 하시요. 내가 어려운 사유가 있는데 이런 것은 어떻게 해소할까요? 너무 힘들어요, 선생님. 그러면 그걸 저희가 사회복지서비스하고 연계해서 구청이나 그런 데 알아봐서, 복지관에 알아봐서 만약 치매 엄마가 있으면 치매 엄마를 몇 시간이라도 봐줄 수 있는지 그런 거 하는 거지요.

진행자: 그건 어떤 분이 하시지요? 사례관리하는 분이 하는 건가요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 다 같이 하시요... (중략) ... 그런데 저희가 '종합사회복지관'에 연계하지 않습니다. 그 사람에게 '종합사회복지관'을 찾

아가 보라고 하는 거지.

진행자: 전화를 해서 “이 사람이 갈 겁니다.” 이게 아니고 여기를 찾아가 봐라 하는 정도인가요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 그렇지요. 여기 이런 프로그램이 있는데 이게 너하고 해당이 된다. 네가 여기 가면 그런 것을 해소할 수 있다.

… (중략) …

진행자: 그런데 이걸 기관 대 기관으로 커넥션하지 않구요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 네, 그리고 그쪽에서도 저희하고 전혀. 그리고 저희가 거기에 홈페이지를 보면서 정보를 보고 보여주는 거예요. 정보를 보고 이걸 이런 제도가 있다. 돌보미 서비스가 있는데 이용해 볼래? 이렇게 물어보는 거지요.

… (중략) …

진행자: 따로 그것에 대해서 (기관 간) 한 번씩 만나서 어떤 서비스가 있는지 이런 것은 아직 없고요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 네, 그건 지금 말씀하신 네트워크가 없습니다.

진행자: 약 몇 개 정도의 케이스가 이 ‘종합사회복지관’으로 가는 걸까요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 케이스를 안 찾아봤습니다. 저희 시스템에 안 나타나요. 전혀 안 나와요.

진행자: 사례관리를 한다고 하는데 그렇다면 이런 경우는 전산망에 데이터 정도만 들어가는 건가요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 상담일지에 들어갑니다. 자기가 ‘종합사회복지관’에 어떤 서비스를 안내해 드렸다는 정도는 상담일지에 넣는 거라서 상담원 재량으로 넣고 안 넣고 할 수 있지요 … (중략) … DB에는 들어가지요. 그런데 거기는 상담 내용이 다 체크가 되는 게 아니라서 데이터로 들어가 있어서 그걸 검색해서 수치를 출력하기 불가능합니다. 텍스트로 들어가는 것이거든요.

요약하자면, 문제는 대부분의 사회서비스 기관에서 철저한 집중 사례관리를 통해 고용과 복지 복합서비스를 균형적으로 제공하여 궁극적으로 자활에 도달하도록 하는 실제적 의미의 고용·복지 복합서비스를 제공하고 있는 사례는 매우 드물었다는 점이다. 즉, 종합복지관과 건강가정지원센터를 제외한 대부분의 기관이 고용과 복지서비스를 제공하고 있는 것은 사실이지만 이들 대부분, 즉 주민센터, 노인종합복지관, 다문화가족지원센터, 장애인복지관 등에서는 한 사례에 대한 종합적인 계획을 수립하

여 고용·복지서비스를 그 계획에 따라 진행하여 자활로 나아가는 사회 서비스를 제공하지 않고 있었다. 뿐만 아니라 고용·복지 통합서비스를 제공하는 대표적인 서비스로 알려진 취업성공패키지의 경우에도 실제적 의미의 복지서비스는 기관 소개나 취업과정 스트레스 상담 정도에 머무르고 있어서 적극적 심리상담, 자원 배분 등의 복지사업까지 직접 실시하고 있지는 못했으며, 이는 지자체에서 운영하는 일자리/복지기관의 경우에도 마찬가지였다. 그나마 고용·복지서비스를 기관 전체가 집중 사례관리를 통해 균형 있게 제공하여 성과를 내고 있는 서비스는 민간 정신보건기관 정도였고, 프로그램으로는 구청 내에서 운영되는 희망복지지원단 정도였으며, 고용서비스 기관 중에는 지자체 여성 일자리 기관이 기관 내에 유아실과 반찬서비스 등 사후 취업서비스 등의 복지서비스를 원스톱으로 일부 제공하고 있었을 뿐이었다.

궁극적인 사회복지의 목표가 자활, 자립, 정상적 사회복귀임을 고려한다면, 근로능력이 있거나 근로의욕이 있는 취약계층에 대한 사회서비스 목표 중 하나는 일자리를 갖고 그 소득을 바탕으로 독립적인 생활을 영위하는 것이 되어야 한다. 하지만 현재 지역 내에서 이루어지고 있는 복지 및 고용서비스 전체를 파악해 보면, 이러한 목표를 위해 효과적으로 고용·복지 복합서비스를 운영하고 있다고 판단되는 기관은 현실적으로 많지 않았다.

라. 기관 내의 근로의욕이 떨어지는 계층을 위한 동기화(motivation) 프로그램이 부재한 경우가 많았으며, 있다고 해도 일부에서는 형식적으로 운영되는 경우가 많았다.

고용·복지 복합서비스의 핵심 중 하나는 근로의욕 제고이다. 물론 대상층의 근로능력 유무, 직무능력의 한계, 환경적 제약조건(예: 치매노인 부양)과 같은 문제 역시 자활을 위해 극복해야 할 중요한 요소인 것은 사실이지만 취업이나 더 나은 일자리를 얻으려는 근로의욕 자체가 저하되어 있으면 궁극적인 자활로 진행되는 것은 불가능하다. 이러한 측면에서 고용·복지 복합서비스 내에 고려되어야 할 필수적인 요소 중 하나는 근

로의욕을 제고시키기 위한 효과적인 동기화 프로그램의 운용일 것이다. 하지만 실제로 고용과 복지서비스를 제공하는 많은 기관들은 이러한 근로동기 고취 프로그램이 없었으며, 있어도 실효성이 없거나 명목상으로 운영되는 경우가 많았다.

우선 복지서비스 위주로 제공하는 기관의 경우에는 이러한 근로의욕 고취, 근로 독려와 관련한 프로그램을 운영하지 않는 곳이 많았다. 아예 고용서비스를 자체적으로 제공하고 있지 않은 종합복지관과 건강가정지원센터의 경우를 포함해 장애인종합복지관이나 다문화가정지원센터, 노인종합복지관(55세 이상 취업사업) 등에서는 취업알선이 아닌 근로의욕 제고를 통해 구직을 독려하는 프로그램 자체를 확인하기 어려웠다. 주민센터 역시 관리하는 저소득층 주민들에게 이러한 근로동기를 고취시키는 프로그램을 따로 제공하지는 않고 있었다.

복지서비스와는 달리 고용서비스를 주로 제공하는 기관에서는 근로의욕 고취를 위한 개별 프로그램이나 상담이 정기적으로 행해지고 있긴 했다. 고용센터, 지자체 일자리/복지기관, 여성 고용센터 모두 집단상담, 개별 대면을 통한 취업독려 등의 근로의욕 고취 프로그램을 진행하고 있었다. 그러나 이러한 프로그램들의 효과성을 정확하게 측정하기 어렵기 때문에 실제로 이러한 프로그램들이 참여자의 근로의욕을 얼마나 증진시켰는지 확인하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 하지만 이러한 프로그램이 실제로 주요 고용·복지 복합서비스 참여자의 근로의욕을 증진시키는 데 크게 도움이 되지 않거나 명목적인 형태로 활용되는 경우를 일부 확인할 수 있었다. 예를 들어, 근로의욕 증진 서비스가 필요한 주요 취약계층 중 하나인 조건부 수급자를 담당하는 고용센터의 취업성공패키지의 경우, 집단상담을 통해 근로의욕을 증진시키는 것이 매우 어렵고, 이러한 프로그램 역시 실업급여를 받는 사람들과 한꺼번에 운영되어 프로그램 자체가 실업급여 수급자의 구직노력 확인을 위한 수단으로 명목적으로 운영되는 경우가 많았다.

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자:(구청에서) 탈수급해야 하는 사람들. 탈수급해야 할 사람을 정리해서 보내주는 겁니다. 그런데 그 사람들 탈수급 의

지가 없어요.

진행자: 탈수급 의지가 없다면, 모티베이션하기가 많이 어려울 것 같은데요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 불가능하지요. 왜냐하면 모티베이션은 내가 수급보다 우월한 조건으로 취업을 해야 하는데요. 그렇게 조건이 될까요? 왜냐하면 그 사람이 기본적으로 소양을 갖추고 능력을 가지고 커리어를 갖춰야 하는데 그걸 다 갖출 수 있는 사람이 몇이나 될까요?

... (중략) ...

진행자: 어려운 부분이 근로의욕 관련해서일 것 같은데 이야기를 해주시겠습니까?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 저희가 이렇게는 억지로 해요. 이 단계를 억지로 밟으세요.

진행자: 억지로 밟으시라고 해서 밟으시는 건가요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 안 하시면 조건부 수급이 탈락이 되잖아요. 우리가 중단시키면 탈수급되니까요. 그래서 어쩔 수 없이 하지요. 그렇게 하고 취업 안 하지요. 저희가 알선을 하면 ‘안 맞는다’, ‘몸이 아프다’, ‘나하고 안 맞아요’ (라고 말합니다).

... (중략) ...

진행자: (근로의욕 증진 프로그램은) 취업성공패키지 위주로 돌아간다고 보면 되나요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 아니요. 실업급여 수급자가 더 많아요. 실업급여 수급자가 구직활동을 해야 (급여를) 받으세요. 그런데 구직활동 안 하고 이걸 들어도 구직활동으로 인정해 주세요.

... (중략) ...

진행자: 그러니까 취업성공패키지, 고용보험 관련 분들이 오셔서 교육을 받는 과정이네요.

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 취업의욕을 돋우는. 아까 말씀하신 동기부여를, 모티베이션을 하려고 만든 프로그램이에요. 그런데 실제로 그렇게 쓰이는 거 아니고 실업 인정을 받는 것으로 쓰이고 있지요.

결국, 대다수의 복지서비스 위주의 사회서비스 제공 기관에서는 근로의욕과 관련한 어떠한 서비스도 제공하고 있지 않았으며, 고용 위주의 기관에서는 일부의 사례이긴 했지만 대상층에게 효과적인 서비스를 제공하지 못하고 있었다. 대상 취약계층에 적합한 근로의욕을 제고하는 효과적인 프로그램을 운영하지 못하는 한에서는 고용·복지 복합서비스의 제공은 그 실효성을 담보하는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

다. 취업알선 서비스 제공에 있어서 알려진 구인 전산망이 취약계층에 크게 도움이 되지 않는 경우가 많으며, 이러한 한계를 극복하기 위해 개별 기관이 고유의 구인처를 지니고 있었다.

고용서비스의 핵심 중 하나는 취업알선 서비스이고, 취업알선의 핵심 중 하나는 안정적인 구인처의 확보다. 구인처 확보와 관련해 앞에서 정리한 바와 같이 고용서비스를 제공하는 대부분의 기관들은 워크넷과 같은 정부나 지자체의 구인정보들을 활용하고 있었다. 하지만 이러한 구인정보들은 자체의 한계로 인해 전산망 사용이 구직자들에게 부담으로 작용할 때도 있었고, 실제 연계에서도 한계를 보이고 있었다.

예를 들면, 방문한 구청 내의 일자리센터에서는 서울시일자리플러스와 워크넷을 동시에 활용하고 있었는데, 일부 구직자들은 공공기관 전산망이라는 점과 개인정보를 입력해야 한다는 점을 부담스러워한다고 했다.

구청 일자리센터 응답자: 그런데 저희가 청년층을 (취업알선) 하려고 계속 노력하고 있는데, 일자리플러스나 워크넷은 개인정보가 다 들어가서 알바나 일반 회사 취업정보 프로그램보다 이게 개인정보를 너무 요구를 많이 해서 청년층은 저희에게 접근하는 경우가 적어요. 그걸 개인정보 확인을 간소화해달라고 계속 저희가 서울시에 건의하는 데 1년 가까이 되었는데도 쉽게 되지 않나 봐요.

진행자: 개인정보가 들어가는 것을 꺼려하세요?

구청 일자리센터 응답자: 청소년은 알바넷이나 다른 취업사이트는 주민번호까지 요청 안 하거든요. 등록할 때. 그런데 저희 일자리플러스 프로그램은 주민번호까지 다 요구해서 ... (중략) ... 거부감이 많아요. 나이 드신 분은 의뢰를 할 때 개인 주민번호 대는 것에 대해서 워낙 경험이 많아서 거부감 없는데 청년층은 거기서 거부감이 있어서 잘 안 되더라고요. 제가 청년층을 하려고 해도 거기서부터 걸려서.

또한 구직 전산망 자체가 취약계층들의 수요에 적합하지 않은 경우도 많았다. 예를 들어 다문화계층의 경우에는 취약계층이 학력이 낮거나 경험 자체가 적어 실제로 워크넷을 활용해 이들을 취업에 연계하는 데 많은 어려움이 있었다.

진행자: 취업연계 교육 지원, 이와 관련해서 편하게 제일 힘든 점, 애로점이 있으면 말씀해 주십시오.

다문화가족지원센터 응답자: 저희가 취업처 연계가 두 가지 케이스가 있는데 하나는 워크넷이지요. 워크넷을 통해서 취업연계를 한 건 해야 하고 그 다음에 센터 내에서 취업연계를 3건을 해야 하는 것이 따로 있는데 1년 내내 워크넷을 뒤져도 그 기준에 맞는 사람이 아무도 없어요. 그리고 제가 있어도 제안을 드렸더니 이미 자격이 되는 분도 있는데 그런 분은 이미 일을 하고 계세요. ... (중략) ... 워크넷도 여가부에 말하기 애매한 것이 저희가 ‘취업을 연계하기 힘들다’ 하고 민원을 여가부에 넣어서 여가부에서 조치를 취한 것이 워크넷을 함께 사용하는 거였어요. 그런 취지는 좋지만 실상 여가부에서 하는 워크넷은 우리에게 필요 없는 거예요.

이러한 이유들로 인해 고용센터를 제외한 대부분의 취업알선을 행하는 서비스 기관은 인터넷에서 구인정보와 함께 기관 자체에서 발굴한 기관만의 구인처 리스트를 확보하고 있었다. 복지서비스를 제공하는 장애인 복지관에서도 인터넷 등 일반 구인 리스트가 성공적이지 못해, 기존에 자체적으로 발굴했던 업체를 주고 활용하고 있었다.

진행자: 구인처 소스는 어디서 받으시나요?

장애인종합복지관 응답자: 기존에 하고 있는 패밀리레스토랑, 연계가 된 곳에서 계속 관계 유지를 하면서 거기서 필요하면 저희에게 요청하세요.

진행자: 한두 군데 정도만 잘 가지고 계신 건가요?

장애인종합복지관 응답자: 그렇지요.

진행자: 고용센터의 소스를 활용하기도 하시나요?

장애인종합복지관 응답자: 그렇지 않아요.

... (중략) ...

진행자: 제일 주로 찾는 소스가 인터넷하고 기존 업체인가요?

장애인종합복지관 응답자: 그렇지요. 기존에 발굴했던 업체하고 인터넷 조금 보고, 그런 정도. 그렇다고 해서 인터넷에서 보내 보니까 그것도 안 맞아요.

이는 정신보건서비스 기관에서도 마찬가지였다. 인터넷을 포함한 최대한 다양한 구인처 리스트를 확보하지만 기존의 업체를 통해 취업하는 경우가 대다수였으며 성공률 자체도 상당히 높은 수준이었다.

진행자: 구인 소스를 어디서 구하시나요?

정신보건 서비스기관 응답자: 제일 성공률이 높은 것은 우리를 고용한 고용주가 다른 고용주를 소개하면 100%예요. 경험이 있어서 그런 것은 100%고요. 그 비율이 제일 많고요.

진행자: 반이 넘게 이러한 소스를 활용하시나요?

정신보건 서비스기관 응답자: 네, 반 정도 넘게요. 20% 정도는 알바천국을 검색해서 무조건 찾아가는 거 있지요.

진행자: 민간 웹사이트를 주로 찾아가세요? 워크넷도 쓰시나요?

정신보건 서비스기관 응답자: 워크넷도 보고, 알바천국도 보고, 골고루 보고 저희하고 전혀 관계 없는 데 찾아가는 것이 20% 정도 성공률이 있는 거 같아요.

진행자: 한 번 시도해보자 하고 개발되는 것 말씀이지요?

정신보건 서비스기관 응답자: 네. 그럴 때는 갈 때 고용주를 만나러 갈 때 회원하고 같이 가요. 전화로 컨택할 때도 정신장애인이라고 얘기 안 해요. 장애인 복지관이라고 하면 마음이 열린 분은 오라고 하세요. 회원을 데리고 가면 본인이 생각한 정신장애인하고 다르거든요. 그러면 고용이 시작되고요. 오라고 약속한 것은 어느 정도 고용주가 생각이 있는 거예요. 고용할. 그런데 아예 약속 안 잡아 주시는 분은 거기서 끝인 거지요.

진행자: 그렇게 주로 두 가지 소스를 이용하시나요?

정신보건 서비스기관 응답자: 네, 그리고 지인에게 하는 경우. 그리고 의무고용도 해봤던 곳에서 소개를 해주는 경우가 많아요. ‘업체 A’도, ‘업체 B’에서 저희가 10년 정도 했어요. ‘업체 A’를 컨택하기 시작하니까 서로 아시니까 연락이 오고 갔어요. 그래서 ‘업체 B’가 하고 있다고 하니까 조금 더 수월하게 개발이 되었고요.

지자체 일자리/고용기관에서도 워크넷 등 전산망을 확인하지만 제일 큰 비율을 차지하고 있는 것은 직접 개발이었다.

진행자: 구인처는 어떻게 구하시나요?

구립 일자리/고용기관 응답자: 구인처를 직접 개발하기도 하고요.

진행자: 직접 개발이 제일 큰가요?

구립 일자리/고용기관 응답자: 네, 직접 개발이 제일 크고요. 지역 내 협약도 맺어가고 있어요. 관내 사회적기업하고 여기 바로 옆에 ‘A 단지’가 있잖아요. ‘A 단지’ 입주자 협의회하고 저희가 연계하고 협력하는 사업을 해서 그런 곳에서 사무직이나 꾸준한 인력 TO가 있습니다.

... (중략) ...

진행자: 취성패하시면 워크넷 망도 취성패 수급자뿐만 아니라 다른 분에게도 활용

하세요?

구립 일자리/고용기관 응답자: 네.

진행자: 많이 활용하세요?

구립 일자리/고용기관 응답자: 실제로 제일 문제가 구직자가 없어요. 사람(구인처)은 있는데 적합한 사람이 없어요.

여성취업기관의 경우에도 다른 전산망들도 이용하지만 기관에서 자체적으로 발굴한 구인처 목록은 핵심으로 따로 보유하고 있었다.

진행자: 내부에서 구인처를 발굴하는 일도 하시지 않나요?

여성취업지원기관 응답자: 그렇지요. 오래 되다 보니까 저희 쪽으로 직접 구인을 많이 하세요.

진행자: 구체적으로 설명해 주시겠습니까?

여성취업지원기관 응답자: 직종별로 간담회를 열거나 설명회를 통해서 구인처하고 네트워크를 계속 가지고 있고 그런 형태로 올해는 구인 수요가 어떤지 이런 부분을 파악해서 협약을 맺을 때도 있고, 그러면 채용 시기가 오면 그 쪽에서 연락이 오게 되고, 홍보 팜플렛을 보내서 이런 일을 하고 있으니까 연락을 달라. 그렇게 홍보도 하고 있고요. 직접 방문은 구인자 때문에 사실 어려워요. 너무 1만 명을 대상으로 교육을 하고 있어서 직접 방문보다 관련된 유사한 어떤 회의 테이블을 만들어서 오시게끔 하고 거기에 대해서 타 업체에 대한 정보도 얻게 되고, 이런 형태로 진행하지요.

진행자: 이렇게 발굴한 일자리의 경우는 어디에 올리시나요? 지자체 여성통합 데이터베이스에 올리지 않나요?

여성취업지원기관 응답자: 올려야지요.

진행자: 올리시나요? 소스를 가지고 계시고 중요한 소스는 킵하다가 시간이 지나면 올리는 건가요?

여성취업지원기관 응답자: 킵해야지요.

... (중략) ...

진행자: 취업성공률로 보시면 그렇게 알음알음 오는 것이 훨씬 더 빠르고 성공률이 높은가요?

여성취업지원기관 응답자: 그래서 저희가 직업상담사들이 교육생 반에 들어가서 계속 상담을 하고 안내를 해드리는 거예요. 그래서 취업 의사가 있는 (분들의) DB를 잘 구축하고 취업 독려만 잘 해놓으면, 그렇게 들어왔을 때 매칭률이 높은 거지요. 예를 들어서 강사 파견 사업이 있는데 저희가 오랫동안 안 학교 측에 계속 공문하고 안내지를 보내서 강사가 필요할 때 저희 쪽에서 구인하도록 했어요. 인력도 전담 인력이 있고요. 그러면 학교 측에서는

연초에 그 강좌를 개설할 거라면 저희 쪽에 의뢰가 들어오지요. 그러면 저희 쪽은 그 구인 의뢰에 맞춰서 교육을 개설해요. 그렇게 해서 매칭시켜서 내보내는 거예요. 그게 잡사이트에 의존하기보다 저희 쪽에 들어오는 구인을 더 많이 쓰고 있고 잡사이트 중에서는 그래도 워크넷을 많이 써요.

요약하면, 대부분의 취업연계 서비스를 실시하는 기관이 워크넷 등 인터넷을 통해 활용 가능한 전산망을 이용하고 있는 것은 사실이지만 취약계층의 독특한 수요와 매칭되지 못하는 문제 등이 있어서, 대부분의 사회서비스 기관에서는 구인처 발굴의 경우 고유의 기관 리스트를 배타적으로 운영하는 경우가 많았다. 사실 이러한 기관 고유의 인프라는 일부 기관의 경우에는 취업률 평가와 관련해 기관의 생존 문제와 직결되는 자원이기 때문에 이를 단순하게 기관들의 정보 공유의 이기적 활용이라고 해석하기보다는 기관 운영의 핵심 고유 자원으로 고려해야 한다. 즉, 취업연계 서비스를 행하는 대부분의 기관에서는 기관 나름의 취업연계 인프라를 지역사회 내에 구축하고 있었다.

바. 기관 간 연계는 분절적이었고 수혜자 중심의 연계를 보여주지 못했다.

한 기관이 모든 종류의 사회서비스를 제공할 능력이 있다면 서비스 제공에 있어 지역 내 다른 기관과의 연계는 중요하지 않을지도 모른다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 다양한 기관이 고유의 대상층을 대상으로 고유의 서비스를 제공하고 있으며 개인 이용자의 개별적 욕구 역시 다양한 현실을 고려한다면, 서비스 수혜자 중심의 기관 간 연계는 수혜자에게 적절한 고용·복지 복합서비스를 제공하기 위해서 필수 요소일 수밖에 없다.

기본적으로 대부분의 일선 서비스 공급자들이 공통적으로 언급한 점은 방문한 지자체나 지자체 내의 기관들은 기관 간의 연계를 위해 상당한 노력을 기울이고 있다는 점이었다. 실제로 여러 기관들은 일부 사업이나 민간 협의체를 통해서 지속적인 네트워크를 강화해 나가고 있었으며, 일부 개별 사업에서는 사례 중심의 적극적인 교류를 행하고 있기도 했다.

장애인종합복지관 응답자: 제가 복지팀은 A구에 재가복지 연합회가 있어요. 그 안에서 공유를 해요. 저희 복지관도 가입이 되어 있는데 A구에 있는 사회복지시설이 연합해서 중복 서비스를 기피하자, 모르는 분에게 정보를 제공하자 해서 그 팀 안에서는 조직적으로, 저희가 (참여하고 있습니다) ... (중략) ... 연계라고 하면 ‘종합사회복지관’이 가까워서 그쪽에서 재가복지 명단을 서로 공유하는 정도(입니다).

주민센터 응답자: 제가 가정방문을 나가 봐서 ‘다른 지원이 필요하다,’ ‘가사도우미나 이런 것이 필요하다’ 하면 구청에 보고를 하고요. 구청의 서비스 연계팀이 있는데, 팀 이름은 확실히 모르겠어요. 거기 보고를 하면 생활실태서를 써서 보고하고요. 생활실태서를 바탕으로 방문도우미 사업을 하는 복지관, ‘종합복지관’이든 ‘장애인종합복지관’이든 정신보건센터든 이런 곳에서 가정방문을 나오셔서 결정하시고 청소를 해주세요.

노인종합복지관 응답자: A구는 그런 자원 네트워크나 활용이, 일자리 쪽에서는 타구에 비해서 되게 우수한 편이에요. 예를 들어서 저희 쪽에서 왔는데 이 사업이 아니고 대한노인회 사업이 맞다면 연계되는 것도 많고, 실제로 민간 실무회의도 되게 많이 해요.

하지만 문제는 이러한 노력의 방향이 고용서비스는 고용서비스끼리, 복지서비스는 복지서비스끼리 진행되고 있다는 점이었다. 앞에서 살펴본 예만 보더라도 복지서비스를 중점적으로 제공하는 기관끼리, 혹은 고용서비스를 제공하는 기관끼리는 일정 부분 연계의 노력이 있었지만 고용과 복지 둘 사이의 연계는 상당 부분 부족한 편이었다. 이 둘의 서비스 연계가 있다고 하더라도 기본적으로 그 수가 매우 적었고, 기관에서 서비스가 불가능한 이용자를 다른 기관으로 의뢰하는 정도였지 집중 사례관리 차원에서 기관 간 이용자 정보를 같이 공유해 복합적 서비스를 제공하는 정도는 매우 부족한 수준이었다.

예를 들어 종합사회복지관의 경우 기관 자체가 지역 내 복지시설 네트워크의 허브임에도 불구하고 고용서비스와의 연계는 많이 이루어지지 못하는 편이었으며, 연계를 통한 사례관리보다는 기관을 소개하거나 타 기관을 홍보해 주는 수준에 그쳤다.

종합사회복지관 응답자: 저희가 A구에 민간 네트워크의 허브 역할을, 자량이 아니고 구의 요구에 의해서 하는 상황이 되다 보니까 정말 분야별로 모든 센터

나 기관하고 다 네트워크가 되어 있는 상황이에요.

진행자: 1층에 보니까 문에 구직이라고 붙어 있는데 사람이 취업을 원하면 연결만 해주시는 건가요?

종합사회복지관 응답자: 네, 협조 차원에서 게시판을 달아 드렸고요. 주민들이 오다가 관심 있으면 그쪽 센터에 직접 전화할 수 있게 하고 있어요.

... (중략) ...

진행자: '구립 일자리/복지기관' 등에 1년에 몇 명 정도 리퍼를 하십니까?

종합사회복지관 응답자: 조사 안 해봐서 모르겠지만 전화를, 발견할 수 있는 전화로 문의가 올 때 리퍼하는 경우는 한 달에 5~10건 정도.

... (중략) ...

진행자: 이 분들이 대부분 사례관리 케이스 안에 있는 분이십니까?

종합사회복지관 응답자: 그렇지 않고 주로 외부에서 불특정 다수가 전화가 오면 연결해 드리는 (경우가 많습니다).

진행자: 그렇다면 그 중에서 사례관리를 하는 경우가 없는 건가요?

종합사회복지관 응답자: 없거나 있어야 1년에 5건 (정도입니다).

장애인 복지기관의 경우도, 고용관련 기관과의 연계는 취업처 알선 정도에 불과했으며, 취업처 알선에 성공한 경우도 극히 소수에 불과했다.

진행자: 따로 고용센터에 직접 전화해서 구인처를 받지 않으시구요?

장애인종합복지관 응답자: 아니요. 오히려 '구립 일자리/복지기관'에 의뢰를 하긴 합니다.

진행자: '구립 일자리/복지기관'이요?

장애인종합복지관 응답자: 네. (구인이 발생했을 때) 적절한 사람이 없을 때 이걸 다른 사람에게 넘어가기 전에 장애인을 취업시켜야겠다는 생각이 들어서 '구립 일자리/복지기관'에 전화해서 장애인이 있으면 안내를 해달라.

진행자: 취업에 성공한 케이스가 있었습니까?

장애인종합복지관 응답자: (1년에) 2개 케이스가 있었습니다.

구립 일자리/복지기관 담당자 역시 유사한 문제를 지적했는데, 기관의 연계 자체의 노력들은 지속되고 있으나 실제 사례 중심의 복합적 서비스 제공의 한계를 지적하고 있었다.

구립 일자리/복지기관 응답자: 연계는 그렇잖아요. 사람들이 어느 정도 임계점을 넘을 때까지 늘 부족하다고 느끼잖아요. 저는 A구 일자리 창출 위원이기

도 하고 ‘구청 일자리관련부처’, ‘구청 복지관련부처’ 장애인 사회복지, 모든 팀장님들하고 계속 보면서 제가 받는 느낌은 구청도 그렇고 A구 내의 민간도 그렇고, 민간은 협의체가 굉장히 활발해요. 타 지역에 비해서 … (중략) … 그런데 연계가 안 된다는 것이, 저는 그게 서로를 모르거나 그 정도의 차원은 아니구요. A구의 상황은.

진행자: 생각 안 하시는 것 같습니다. 다 협력자로 생각하시고 다 우호적인 것 같네요.

구립 일자리/복지기관 응답자: 네. 가는데 실제적인 대상의 오고 감, 클라이언트의 그계 없어서 아쉽고 안타깝지. 전 그거하고 연계에 대한 것은 다른 이야기 같고 실제로 대상이 오가게 하기 위해서는 계기가 있어야 하잖아요. 어떤 강제나. 그 부분을 지원해서 룰을 정하거나 풀을 만들든 그 작업을 하라고.

이는 고용센터의 경우에도 마찬가지였다. 실제로 고용센터의 경우 취업성공패키지의 운영에 있어서 집중적 고용·복지 복합 사례관리를 표방하고 있지만 실제로 다른 기관과 공동으로 한 사례에 대해서 집중적으로 관리를 하기보다는 개인에게 정보를 알려주는 수준의 연계에 그치고 있었다.

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 그런데 저희가 ‘종합사회복지관’에 연계하지 않습니다. 그 사람에게 ‘종합사회복지관’을 찾아가 보라고 하는 거지.

진행자: 전화를 해서 “이 사람이 갈 겁니다.” 이게 아니고 여기를 찾아가 봐라 하는 정도인가요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 그렇지요. 여기 이런 프로그램이 있는데 이게 너하고 해당이 된다. 네가 여기 가면 그런 것을 해소할 수 있다.

… (중략) …

진행자: 그런데 이걸 기관 대 기관으로 커넥션하지 않구요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 네, 그리고 그쪽에서도 저희하고 전혀. 그리고 저희가 거기에 홈페이지를 보면서 정보를 보고 보여주는 거예요. 정보를 보고 이걸 이런 제도가 있다. 돌보미 서비스가 있는데 이용해 볼래? 이렇게 물어보는 거지요.

… (중략) …

진행자: 따로 그것에 대해서 (기관 간) 한 번씩 만나서 어떤 서비스가 있는지 이런 것은 아직 없구요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 네, 그건 지금 말씀하신 네트워크가 없습니다.

지자체 내의 여성취업지원기관 역시 다른 서비스를 제공하는 기관과 유사한 방식의 연계를 진행하는 수준에 그치고 있었다.

진행자: 다른 기관에서의 의뢰는 취소패 말고 많은 편 아닌가요?

여성취업지원기관 응답자: 네. 그건 거의 없는 편이고, 이제는 서로 경쟁이 되는 거 같아요.

진행자: 취업이요? 일단 클라이언트 수를 확보하는 것도요?

여성취업지원기관 응답자: 일단 구직자도 경쟁이고 거기서 발생하는 취업도 경쟁이겠지요. 물론 이런 것이 있어요. 저희 쪽에 교육 상담이 왔는데 저희가 하지 않는 교육 상담이라면 저희가 검색해서 인근에 이런 기관에서 교육을 하고 있다. 이렇게 약도를 알려드리고.

즉, 방문한 지자체 내에서는 기관 간의 연계 노력을 통해 일부 기관끼리는 지속적인 교류가 있거나 일부 서비스에서는 사례별 교류가 있는 것은 분명한 사실이지만, 이러한 교류 자체가 고용은 고용서비스끼리, 복지는 복지서비스끼리만 진행되고 있는 상황이고, 존재하는 고용과 복지서비스 사이의 교류 자체도 복합적 사회서비스 제공을 통해 집중적으로 사례관리를 하는 수준보다는 이용자에게 다른 기관을 소개하는 수준에 그치고 있음을 확인할 수 있었다. 물론, 이러한 기관 간 유기적 연계의 한계는 다양한 서비스를 개별 서비스 이용자에게 효과적으로 전달하는 데 한계로 작용할 수밖에 없다. 특히, 방문한 지자체가 자체적인 일자리/복지기관을 지니고 있을 정도로 고용·복지 연계에 관심을 기울이고 있는 지역임을 고려한다면 이러한 연계의 한계는 다른 지역에서도 유사한 문제를 지니고 있을 가능성이 크다.

사. 전산망 역시 기관의 연계에 지지적인 구조로 운영되지 못하고 있었다.

사실 전산망의 연계나 통합은 고용·복지 복합서비스를 제공하기 위해 필요조건은 아니다. 만약 지역 내 기관들 사이의 수혜자 중심의 연계가 강하다면 전산망의 연계는 부차적인 문제가 될 수 있기 때문이다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 기관 간 연계가 고용 위주의 기관과 복지 위주

의 기관이 분절적으로 나누어져 있고, 서비스 공급자들 사이에 사례 중심의 연계가 부족한 현실에서 전산망 연계나 통합은 기관 사이의 연계를 증진시킬 수 있는 하나의 효과적인 도구로 활용될 수 있다. 덧붙여, 지역 내 전체 고용·복지 복합서비스를 필요로 하는 대상층들을 위한 효율적인 자원 배분을 위한 수단이 될 수 있다는 점에서도 전산망 연계나 통합은 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 하지만 심층면접 결과, 현재 일선에서 활용되는 전산망 체계는 효과적인 고용·복지 복합서비스의 전달을 위해 지지적인 구조를 갖고 있지 못했다.

우선 인터뷰 결과를 토대로 기관별로 활용하고 있는 전산망들을 정리해 보았다. <표 3-4>에서 확인할 수 있는 바와 같이 지역 내 사회서비스 기관이 활용하고 있는 전산망은 매우 다양했다. 대표적으로 활용하는 전산망만을 정리해 보면, 복지사업과 관련해서는 공공기관인 구청 및 자치구에서는 행복e음을 활용하고 있었으며, 민간의 많은 기관에서는 사회복지시설 정보시스템을 활용하고 있었다. 고용서비스의 경우 복지서비스와는 별개로 지자체 전산망(서울시일자리플러스센터)과 고용부 워크넷을 대표적으로 활용하고 있었다. 한편 여성층을 위한 사회서비스는 e세일(여성고용), 한국건강가정진흥원 DB(여성복지)를 활용하는 등, 위의 복지나 고용에서 활용하는 전산망이 아니면서도 고용 및 복지가 분리된 고유의 이중 전산망을 자체적으로 구축하여 활용하고 있었다. 이외에도 노인 일자리사업의 새누리시스템, 독거노인을 위한 독거노인 정보시스템과 같이 사업별로 자체적인 전산망을 쓰고 있는 경우도 존재했으며, 개별 기관(구립 일자리/복지기관)이나 동종 기관(장애인복지관) 자체적으로 활용하는 전산망으로 회원관리나 사례관리를 행하고 있기도 했다. 즉, 기관 간 연계의 형태와 유사하게 복지와 고용의 전산망이 분리되어 운영되고 있었다.

이렇듯 기관마다 다른 전산망을 쓴다는 것 자체도 비효율적 운영이라 할 수 있지만, 이들 전산망 사이에 수혜자 중심의 연계만 가능하다면 여전히 기관 간 연계, 수혜자 중심의 사례관리에 전산망이 긍정적인 기능을 하고 있다고 평가할 수 있다. 하지만 문제는 이러한 전산망의 정보 자체의 연계가 거의 없었으며 있다고 해도 매우 제한적이었다. 우선 복지사업의 대표적인 전산망인 사회복지시설 정보시스템의 경우와 행복e음도 일

〈표 3-4〉 기관별 활용 전산망

기 관	전산망
구청 및 지자체	행복e음(복지관련 행정업무 및 복지 사례관리), 서울시 일자리플러스센터, 워크넷(자체 일자리센터)
종합사회복지관	사회복지시설정보시스템, 독거노인정보시스템, 사회복지자원봉사인증관리시스템(VMS)
고용센터	워크넷(취업성공패키지), 고용보험전산망 등
노인종합복지관	사회복지시설정보시스템, 자체 시스템(회원 관리), 새누리시스템(노일일자리), 서울시일자리플러스센터(고령자 취업알선)
장애인종합복지관	사회복지시설정보시스템, 자체 시스템(장애인복지관 공통)
장애인직업재활	사회복지시설정보시스템
구립 일자리/복지기관	자체 전산망, 서울시일자리플러스센터, 워크넷(취업성공패키지)
정신장애인가관	사회복지시설정보시스템
다문화가족센터	사회복지시설정보시스템, 한국건강가정진흥원 DB
건강가정지원센터	한국건강가정진흥원 DB
여성취업지원센터	지자체 여성 통합 전산망, e새일, 워크넷(취업성공패키지, 장년인재은행)

주: 1) 사회복지시설정보시스템의 경우 면접 응답자에 따라 사회복지정보시스템, 사회복지통합시스템 등 다른 명칭을 활용했으나 사회복지시설정보시스템(www.w4c.go.kr)과의 비교를 통해 활용하는 전산망이 사회복지시설정보시스템임을 확인할 수 있었음.

2) 응답자들의 답변만을 기초로 했기에 모든 전산망이 포함되지 못하거나 일부 정보에 오류가 있을 가능성이 있음.

선 기관에서의 연계는 매우 제한적이었다. 예를 들어 방문한 직업재활센터의 경우, 사회복지시설 정보시스템을 활용하여 인력을 관리하고 있었지만 개별 장애인들의 행복e음 정보를 확인할 수 없고, 공무원들만 기관에서 입력된 자료를 확인할 수 있는 일방적인 구조를 갖고 있었다.

진행자: 전산망은 어떤 거 쓰세요?

장애인직업재활센터 응답자: 사회복지(시설)정보시스템이라고 (하는 전산망을 사

용하고 있습니다).

진행자: 행복e음과 다른 거지요?

장애인직업재활센터 응답자: 공무원 쪽에 사통망(행복e음)하고 연계가 되는 것인데 (공무원) 쓰는 것하고 우리(기관이) 쓰는 것하고 조금 차이가 있어요. 달라요.

... (중략) ...

진행자: 그러면 사회복지(시설)정보시스템이 어떤 시스템인가요? 개인의 개별 사례를 다 기록할 수 있습니까?

장애인직업재활센터 응답자: 기록할 수 있고요. 저희는 출퇴근부터 회계, 그다음에 인력관리 (등을 기록할 수 있습니다).

... (중략) ...

진행자: 사회복지(시설)정보시스템은 장애인직업재활센터만 쓰는 거 아니지요?

장애인직업재활센터 응답자: 고유 코드가 있습니다. 저희는 C로 시작하거든요. C가 직업재활 분류예요. C에 ○○○○, 숫자 4개 하는데 복지관도 그걸 쓰고 있다고 알고 있는데. 거기서 사례관리가 조금 애매하긴 해요. 잘 되어 있지 않아서(요).

... (중략) ...

진행자: 공무원이 사용하는 사통망(행복e음)은 보실 수 있어요?

장애인직업재활센터 응답자: 아니요. 못 봐요.

... (중략) ...

진행자: 보실 수 있는 것은 이 기관 내 자료만 볼 수 있나요?

장애인직업재활센터 응답자: 네.

진행자: 기관이 입력한 데이터는 국가에 DB로 전송되구요?

장애인직업재활센터 응답자: 공무원은 저희 거 보고요. 저희는 공무원 거 못 보고요.

진행자: 공무원이라면 구청을 말씀하시나요?

장애인직업재활센터 응답자: 사통망(행복e음) 사용하는 분은. 그런데 모두 다 볼 수 있는 거 아니고 주무부처 연결이 되면 볼 수 있다고 알고 있어요.

... (중략) ...

장애인직업재활센터 응답자: 공무원에서 지도 감독이라는 이름으로 저희 것이 열람 가능한 것으로 알고 있어요.

유사하게 공공기관의 사례관리 프로그램인 희망복지지원단의 경우는 고용·복지 복합서비스 등의 사례관리를 위해 행복e음을 활용하고 있지만, 다른 사회서비스 기관, 예를 들면 종합복지관에서 이들이 어떻게 전산

망을 통해 사례관리를 하고 있는지에 대한 정보는 확인할 수 없다고 했다.

진행자: 민간기관하고 협력할 때 민간은 전산망을 따로 쓰고 있는 것으로 알고 있습니다.

희망복지지원단 응답자: 따로 쓰지요.

진행자: 이 클라이언트는 행복e음에도 잡히고 기관 자체 전산망에도 잡히는 건가요?

희망복지지원단 응답자: 그렇게 될 수 있지요.

진행자: 그리고 이 분들은 스스로를 이 문제의 사례관리자라고 할 수도 있게 되는 거지요?

희망복지지원단 응답자: 그럴 수 있어요. 그 분야에서는.

진행자: 이번에 갔던 민간기관이 행복e음을 안 쓰고 계시더라고요. 쓸 수도 없고 그 기관들은 자기 나름대로 사례관리가 있는데 그런 분은 중첩으로 잡힐 수도 있다는 말씀이시군요?

희망복지지원단 응답자: 네.

주민센터에서도 민간과 공공 복지서비스 간의 교류에 대해서 유사한 문제를 지적했다. 실제로 민간에서의 서비스에 대해서 주민센터에서 확인하는 데 많은 한계가 있다고 한다.

진행자: 복지관에서 행복e음을 안 쓰고 계시는 것으로 알고 있습니다.

주민센터 응답자: 네.

진행자: 주민센터에서 취약계층에게 연계해 주는 부분이 아니고 다른 곳에서 받고 계시는 부분이 있으면 행복e음에 기록이 안 될 수도 있나요?

주민센터 응답자: 네, 다른 곳에서 받고 계시는 것에 대해서 크게 확인할 길이 없어요.

진행자: 점심식사를 제공하거나 밀반찬을 제공받는 것에 대해서 중복 서비스도 실제로 가능한가요?

주민센터 응답자: 가능한데 그걸 최소화하려고 구청에서 총괄을 하고 있구요.

진행자: 모든 대상자들요?

주민센터 응답자: 네, 최대한 사회복지시설에서, 복지관에서 나가는 수혜자 명단을. 제가복지 나가는 수혜자 명단을 분기마다 보내줘요. 그래서 저희가 그때 알게 되는 거지요.

진행자: 그러면 또 행복e음에 기록하는 건가요?

주민센터 응답자: 네.

... (중략) ...

진행자: 정리하면 여기 기관에서 뭘 받고 하는 것을 다 입력하려고 노력하는데 물론 빠질 수도 있고 정리가 안 될 수도 있지만 정리하려고 노력하는 편이라는 말씀이시지요?

주민센터 응답자: 그게 문제인 것이 상담 내역에만 입력하는 상황이에요. 작년년부터 서비스 연계 내역 탭이 있어서 서비스 연계 맨 위에 작년년부터 입력하기 시작했거든요. 그러니까 서비스 연계 내역에 대한 메뉴가 있고 그 정보가 행복e음에도 있지만 그 내용에 대한 유효성은 1년밖에 안 돼요.

진행자: 실제로 서비스 연계 내역에 써줘야 하는데 이것에 대해서 시작된 지 얼마 안 되었다는 말씀이시지요?

주민센터 응답자: 네, 이거 하려면 되게 힘들어요. 매년 주고 입력하고, 쌀 하나 주는 거 입력하고, 양말 하나 주는 것도 입력, 뭐든지 입력해야 하는데.

진행자: 구청에서 재가복지 리스트를 받으면,

주민센터 응답자: (실제로 리스트를 받아도) 입력 안 가능한 것도 있어요. 그게 시설에서 나가는 서비스는 제가 저번에 입력하다 보니까 시설 서비스는 또 입력 안 되더라고요. 자체적으로, 행복e음은 어느 정도 범정부 시스템으로 해서 사회복지시설에서도 입력할 수 있나 봐요.

진행자: 그렇습니까?

주민센터 응답자: 그런 것 같더라고요. 그런 것 같아요. 그래서 제가 장애인복지관에서 이불이 들어와서 이불을 입력하려고 보니까 장애인복지관은 시설 후원으로 등록이 되어 있어서 안 되더라고요. 서비스 연계 내용은 후원처도 저희가 입력하고, 어디서 들어왔는지 정보도 입력하고, 누구에게 줬는지 입력하거든요. ... (중략) ... 시설에서 나가는 서비스, 복지관에서 나가는 서비스는 복지관에서 입력할 수 있는지까지는 제가 확인을 못 했어요.

또한 행복e음 하나만 놓고 보더라도, 공무원들의 권한이 엄격하게 나누어져 있기 때문에 공무원 개인이 확인할 수 있는 정보량이 매우 제한적이였다.

지자체 복지담당 응답자: 왜냐하면 사통망(행복e음)에 (포함된 전체) 서비스 내용이 개인정보가 너무 많아서 이걸 오픈해서 못 보게 한 거예요. 그래서 사실 전달체계상에 되게 굉장히 DB가 되어 있는 DB인데도 현장에서 어렵다고 느낀 것은 너무 많은 정보가 있어서 그 정보에 대한 권한을 너무 칼같이 해놓은 거지요. 예를 들어서 내가 권한이 없는데 이걸 우연히 보게 되거나 다른 것을 보게 되면 중앙에서 소명을 해야 해요. 저희에게 내려와요. 왜 그 자료를 당신이, 내가 만약 B구 가서 내 아이디로 접속해서 보면 왜

당신이 A구 공무원인데 B구 가서 접속해서 봤느냐? 그 자료가 내려오면서 소명을 하게 되어 있거든요. 그만큼 제한을 두고 (있어요).

이러한 연계의 한계 문제는 발현되는 방식은 다르지만 고용서비스에서도 유사하게 발생하고 있었다. 즉, 여러 고용서비스 전산망이 개별적으로 운영되고 있기 때문에 동일한 취업알선 서비스를 제공하고 있으면서 동시에 두 개 혹은 그 이상의 프로그램을 따로 운용해야 하는 경우를 빈번하게 확인할 수 있었다. 예를 들면 지자체가 운영하는 여성취업지원기관의 경우, 서울시 여성관련 전산망, 고용노동부 워크넷에 더해, 여성가족부 e새일까지 세 가지의 전산망을 동일한 목적(취업알선)의 다른 프로그램을 위해 기관에서 사용하고 있었다.

진행자: 전산망을 몇 개 쓰십니까?

여성취업지원기관 응답자: 기본은 서울시에서 운영하는 통합 사이트고요.

진행자: 그게 이름이 뭐가요?

여성취업지원기관 응답자: 그건 브랜드는 없고 지자체 여성통합 전산망이라고 하시면 될 것 같아요. '지자체 운영 여성취업지원기관 통합' 시스템. 그건 '지자체에서 운영하는 여성취업지원기관'만 쓰거든요. 그다음에 새일센터는 e새일 쓰고 있고 장년인재하고 취성패면 워크넷 쓰고 있고요.

진행자: 내담자가 들어오시면 어떤 전산망에 넣어야 할지 어떻게 결정하시나요?

여성취업지원기관 응답자: 기본적으로 오시면 기초 상담을 하게 되어 있어요. 방문하시면. 기초 상담을 해서, 단순 상담을 하고 가는 분도 있고 구직 신청하면 저희 DB에 들어오잖아요.

진행자: 그 DB가 지자체 여성통합전산망 말씀하시는 건가요?

여성취업지원기관 응답자: 기본적으로 지자체 여성통합 전산망에 들어가게 되고 거기서 서비스를 받으면, 취성패로 소개를 해드리면 취성패로 이관이 되어서 관리가 들어가고 워크넷에 등록이 되고 이 분이 연령이 있으셔서 장년은행으로 가시게 되면 거기서 워크넷에서 관리하게 되고.

진행자: 새일에서 관리를 하게 되면 새일 프로그램으로 관리하게 되는 거구요?

여성취업지원기관 응답자: 그렇지요.

이는 지자체에서 자체적으로 운영하고 있는 구청 내 일자리센터에서도 마찬가지였다. 정보의 측면에서 두 전산망이 일부 보완적으로 작용을 하는 경우도 있었지만, 기본적으로 지자체 전산망과 워크넷이 연계가 되지

못하기 때문에 같은 취업알선을 하면서 동시에 두 개의 전산망을 같이 운영하고 있었다.

진행자: 혹시 전산망은 어떤 것을 쓰고 있으십니까?

구청 일자리센터 응답자: 서울시일자리플러스센터하고 고용노동부의 워크넷, 둘 다 쓰고 있어요. 둘 다 장단점이 있어서 둘 다 쓰고 있어요.

... (중략) ...

진행자: 어떤 부분이 장단점인가요?

구청 일자리센터 응답자: '서울시일자리플러스센터'는 실적을 평가받으니까 반드시 입력하고요. '워크넷'은 저희하고 실적 평가하고 관련 없는데, 대신 '서울시 일자리플러스센터'는 서울시 것이고 '워크넷'은 전국적인 거라서 한 분이 두 군데 올린다 보면 양쪽을 다 보시게 돼요. 서울시뿐만 아니라 경기도 인근 분도 원하면 이걸 보고하고 관리를 하셔서 '장단점이 있습니다'.

진행자: 상담사 분께서 두 데이터베이스를 같이 띄워놓고 보시는 건가요?

구청 일자리센터 응답자: 같이 보지요. 일의 양은 더 늘어나는데 처음부터 그렇게 습관이 들어서 한꺼번에 두 개 띄워서 같이 관리해요.

한편 고용·복지 복합서비스를 제공하고 있는 경우에도 일선에서 전산망 연계를 통한 업무 효율화를 확인하기는 어려운 편이었다. 예를 들어 취업성공패키지 프로그램의 경우, 민간위탁을 받은 기관(예: 지자체 여성취업지원기관, 구립 일자리/복지기관)에서는 취업성공패키지 관련 워크넷을 기관의 다른 전산망들과 따로 분리해 관리하고 있었으며, 고용센터에서도 취업성공패키지 직업상담사가 전산망 연계 등을 통해서 따로 이용자가 어떤 서비스를 받았는지 확인할 전산망 연계 체계는 갖고 있지 않았다.

진행자: 지역사회에서 연계가 되어 있는, 같이하는 대표적인 동업자들, 구청이나 복지관 등은 어디어디인가요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: A구 구청하고, 여기가 A구 소속이라서 자치구청을 많이 하고요. '주변 자치구'도 많이 합니다.

진행자: 구청 쪽으로 주로 직접 연락하시나요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 아니요, 사회복지관(이요).

진행자: 사회복지관도 A구에 두 개가 있는데.

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: '종합사회복지관' ... (중략) ... 거기서 다양

한 프로그램을 많이 합니다.

진행자: 약 몇 개 정도의 케이스가 이 ‘종합사회복지관’으로 가는 걸까요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 케이스를 안 찾아봤습니다. 저희 시스템에 안 나타나요. 전혀 안 나와요.

진행자: 사례관리를 한다고 하는데 그렇다면 이런 경우는 전산망에 데이터 정도만 들어가는 건가요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 상담일지에 들어갑니다. 자기가 ‘종합사회복지관’에 어떤 서비스를 안내해 드렸다는 정도는 상담일지에 넣는 거라서 상담원 재량으로 넣고 안 넣고 할 수 있지요. ... (중략) ... DB에는 들어가지요. 그런데 거기는 상담 내용이 다 체크가 되는 게 아니라서 데이터로 들어가 있어서 그걸 검색해서 수치를 출력하기 불가능합니다. 텍스트로 들어가는 것이거든요.

또한 앞에서 확인한 바와 같이 방문한 노인종합복지관의 경우에도 고용서비스는 취업알선과 같은 일부 서비스가 겹치고 있음에도 불구하고 지자체에서 활용하는 일자리 프로그램과 노인 일자리 프로그램을 따로 운영하고 있었다. 또한 고용서비스는 기관 내 복지 관련 전산망과 별개로 관리되고 있었다.

즉 복지 전산망은 대체적으로 공공 행복e음과 민간 사회복지시설 정보 시스템으로 이원화되어 공통 전산망을 활용하고 있음에도 불구하고, 일선 실무자 입장에서는 사회복지시설 정보시스템은 민간끼리 공유되는 시스템도 아니고, 행복e음 역시 공무원의 개별 권한을 기준으로 확인 가능한 정보 범위에 제한이 있을 수밖에 없으며, 이 전산망에 입력된 정보는 현재 일선 실무자의 입장에서는 상호간 연계되지 못하고 있는 실정이었다. 또한 고용서비스를 제공함에 있어서도 전산망 연계의 한계로 인해 중복적으로 여러 전산망을 한꺼번에 활용할 수밖에 없는 경우를 다수 확인할 수 있었다. 결국, 전산망이 업무를 줄여주고 연계를 강화하는 데 도움이 되는 수단이 되지 못하고 오히려 동일한 서비스를 제공하면서도 중복적인 일을 해야 하는 문제가 발생하게 되었다. 물론 고용과 복지 전산망의 연계 역시 잘 이루어지기가 불가능한 상황이었다. 고용서비스 기관에서는 기관 이용자가 다른 기관에서 어떤 사회서비스를 받는지 알 수 있는 시스템이 부족하고, 일부 복지서비스 기관의 경우 기관 내에서조차 고용

전산망을 복지 전산망과 연계해서 프로그램을 운영하고 있지 못했다.

- 아. 인력운영과 관련해 대부분의 면접자들이 일선 서비스 공급자의 처우의 열악함을 지적했고, 민간부문의 높은 이직률·공공부문의 순환보직 등을 확인할 수 있었다.

조직 인력의 변동은 사회서비스 조직의 혁신에 도움이 되기도 하지만 반대로 구성원의 사기, 서비스 이용자와의 관계 단절, 서비스 공급자의 전문성 등과 관련해 다양한 문제가 발생할 가능성도 존재한다. 특히 취업 성공패키지나 희망복지지원단의 예에서와 같이 장기간의 집중적 사례관리가 필요한 고용·복지 복합서비스의 경우 조직 인력의 급격한 변화는 서비스 효율성과 효과성에 부정적인 영향을 발생시킬 가능성이 크다. 실제 일선 사회서비스 기관을 방문한 결과 지자체, 고용센터, 정신보건기관 등의 일부를 제외한 대부분의 기관에서 빈번한 일선 공급자 인력 변동을 경험하고 있었다. 예를 들어, 방문한 다문화가족지원센터의 경우 가장 오래 근무한 일선 사회복지사의 경력이 2년 정도에 불과했다. 면접 응답자는 이러한 원인 중 하나를 급여에서 찾고 있었다.

다문화가족지원센터 응답자: 제가 얘기한 것이 지난 11월에 서울시 종사자 워크숍을 갔다가 왔는데 80명의 다문화가족지원센터 직원이 모여서 얘기를 했는데 전문성하고 급여에 대한 얘기가 가장 많이 나왔어요. 물론 전문성에 대한 것은 각자 개인차가 있지만 잘된 점과 나쁜 점으로 나누잖아요. 좋은 점은 전문성 외국인 사업에 대한 메리트가 있는데 나쁜 점은 제일 처음 급여가 나오더라고요. 이직률이, 저희는 받아야 하는데 못 받는 것이 많아요. 시간외근무, 예를 들어서 토요일에 불가피하게 프로그램하러 나왔어요. 그런데 그걸 급여로 주지 않아요. 내가 당연히 받아야 함에도 불구하고 받지 못한 거잖아요. 우리가 급여가 낮다고 항의를 하는 것이 아니고 내가 받아야 할 것을 못 받아서 항의를 하잖아요. 이 센터가 사회복지시설인데도 불구하고 사회복지시설 종사자 수당을 안 받고 있어요. 그런 것들. 받아야 할 것을 못 받아서 이 사람들 불만이 큰 것 같아요.

… (중략) …

진행자: 여기 계신 네 분은 다 오래 된 분인가요?

다문화가족지원센터 담당자: 올해 여름에 오래 일하신 분이 다 나갔어요. … (중략)

… 지금 계신 분들, A선생님이 2011년부터, 제가 2012년, 그리고 2012년 이후부터 들어오신 분이예요.

이러한 상황은 고용서비스를 제공하는 지자체 여성취업지원센터의 경우에도 마찬가지였다. 이들 역시 직업의 안정성과 급여에 대한 문제를 지적하면서 이직률이 상당히 높은 수준이라고 이야기했다. 응답자에 따르면 직업상담사들이 가장 선호하는 직장은 고용노동부였다. 실제로 고용센터의 경우는 이에 비해 이직률이 많이 낮은 것이 사실이었지만, 방문한 고용센터의 취업성공패키지 직업상담사의 경우에도 기간제 일자리였다.

진행자: 이직률이 많이 높으세요? 2년마다 옮기고 그래요?

여성취업지원기관 응답자: ‘동종 여성취업지원기관’ 전체적으로 이직률이 높아요. 1년에 한 번씩 다 파동을 겪어요.

진행자: 어떤 것을 보고 파동이라고 하시는지요?

여성취업지원기관 응답자: 아까 그랬잖아요. 노동부에서 한 번 공채가 뜨면 다 한 번씩 들쭉거리고.

… (중략) …

여성취업지원기관 응답자: 급여 수준을 알고 계신가요?

진행자: 잘 모릅니다.

… (중략) …

여성취업지원기관 응답자: 새일센터는 공시가 되어 있어요. 노동부도 취성패 빼고 공시가 되어 있잖아요. 장년 인재은행은 165만 원이고 집단 상담은 158만 원, 여성부의 경우는 135만 원.

… (중략) …

여성취업지원기관 응답자: 고용복지의 첫 번째 문제는 전문가가 현장에 많지 않다는 거예요. 긴 안목이 있는. 왜냐하면 잦은 이직률 때문에. 그건 고용의 안정성, 고용분야의 담당자들이 고용안정성이 담보가 되지 않으면 우리는 고용 쪽에 발전은 없다고 생각해요. 지금 저희도 만약 공고를 낸다면 경력이 많지 않아도 하고 싶다고 하는 사람을 쓰겠지요. 그런데 그분이 1년이나 2년 지나서까지 그런 처우를 받으면서 일을 할 거냐? … (중략) … 그런데 현장에서 더 많은 일자리들이, 여성 인건비가 아무리 싸다고 해도 내가(고용 담당자가) 소개시켜 준 일자리가 (고용 담당자들의 급여보다) 더 비싼 거예요. 그러면 ‘나는 내가 뭘 하고 있나?’(라는 생각이 들고) 어떤 자기 긍정성을 갖기 힘들지요. 첫 번째는 고용 담당자들의 처우개선이 가장 먼저라고 생각합니다.

… (중략) …

진행자: 이직하는 분이 1년 있다가 바로 옮기는 분이 상당히 많은가 여쭙보고 싶습니다.

여성취업지원기관 응답자: 상당히 많아요. 새일센터가 2009년도에 처음 생기면서 2~3년 동안 모든 센터가 인사하다가 불장 다 봤다고 얘기를 했어요.

진행자: 취업하시고 나가고, 취업하시고 나가고 해서요?

여성취업지원기관 응답자: 1년에 7명이 정원인데 30여 회는 기본으로 다 봤을 거예요. 그건 저희도 마찬가지고요. 1~2년 차이로. 지금은 그나마 정도 쌓이고 해서 처우가 이래도 같이 앉아서 일하지만 그래도 이직률 높지요. 이게 다른 업무와 다르게 내담자와 관계가 중첩이 되어 있다는 거예요. 여기에 대해 전문성이라고 표현하면 다를 수도 있는데 내담자하고 관계도 쪽 쌓여오는 거잖아요. 그런데 이직이 됴으로써 단절이 되고 새로운 사람이 와서 이 관계를 다시 회복을 시켜서 나가야 하는데 다른 분야와 또 다른 과제가 있는 거지요. 그래서 이직을 잡아내는 것이 굉장히 중요하고 뭔가 자기 투자를 하고 자기 긍정성을 가질 수 있는 요소들이, 물론 보람을 느낄 때도 있지만 그러기는 처우 자체가 낮다는 거예요. 그 처우들이, 여성들이 많은 월급을 원하는 거 아니거든요. 고용 쪽에 다 여자니까 … (중략) … ‘동종 여성취업지원기관’ 관장님들끼리 하시는 얘기인데 경력단절여성이 왜 일을 안 하나, 눈높이가 허황되다, 별 얘기를 다 하는데 그게 아니고 월급을 180만 원만 준다면 구직자 전체가 다 간다는 거예요. 그런데 이게 집안 내 문제와 내가 나와서 긍정적으로 일할 수 있는 그 급여가 사실 그렇게 높지 않아요. 150에서 180인데 그 급여를 고용 담당자조차 맞춰주지 못하고 거기다가 안정성까지. 1년마다 재계약하고 있고, 재계약 문제야 전반적인 추세라 어쩔 수 없다고 해도 기본적인 긍정적인 금액은 나와야 하는데 노동부에서 지급하는 165만 원은 남들이 부러워하는 액수라는 거지요.

진행자: 직업상담사로 제일 좋은 직업은 그럼 노동부 쪽 직업상담사인가요?

여성취업지원기관 응답자: 노동부. 노동부 쪽에서는 파트타임을 구해도 정년이 보장 되는 계약직이니까. 탄력근무가 가능하고, 안정적이고.

진행자: 처우가 안 좋나요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 그렇지요. 기간제니까. 쉽게 말해서 일당제지요.

진행자: 이직률이 높은 편인가요?

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 없어요.

이러한 근무 처우와 이직의 문제는 장애인직업재활센터와 자활센터에서 마찬가지로 나타나는 현상이었다. 장애인직업재활센터의 경우는 서비

스 공급자인 사회복지사들이 실제로 잔업을 해야 하는 경우도 많았으며, 자활센터 역시 사업 성격으로 인해 많은 이직이 발생한다고 한다.

진행자: ‘장애인들이’ 하고 남은 일이나 해야 할 일을 다 같이 해주시고요? 선생님들도 조금씩 다 하시고요?

장애인직업재활센터 응답자: 조금씩은 아니고 직원들이 다 하지요. 말 그대로 정규 시간 내에서는 장애인하고 같이 하지만 그 외에 초과되는 일은 직원이 다 하지요.

진행자: 야근이 많으신가요?

장애인직업재활센터 응답자: 많이 하지요.

... (중략) ...

장애인직업재활센터 응답자: 저희 직원이 죽어나지요. 미안해요. 그리고 직원 복리를 위해서 뭐 해줄 거 없나 하고 매일 눈에 불을 켜고 찾아보는데 제가 외부에 강의를 한 번씩 나가거든요. 그런 거 가지고 직원들에게 챙겨주려고 노력하지요.

진행자: 그것으로요?

장애인직업재활센터 담당자: 네, 그것 말고는 방법이 없네요.

모 기관 응답자: 솔직히 저희 직원도 ×월에 (자활센터에서) 번 아웃되어서 나갔다가 제가 (저희 기관으로) 다시 데리고 들어와서 ... (중략) ... 자활(센터가) 사회복지시설 중에서 급여 체계 중에서 장애인직업재활보다 더 열악해요. 그리고 클라이언트는 더 힘들고. 그러니까 소위 말해서 제대로 사회복지를 배우고 가는 친구들은 안 간다고 하잖아요.

모 기관 응답자 2&3: 그런데 자치구에서 가장 큰 문제점은 자활을 이렇게 해서 사람들이 자활로 넘어오잖아요. 그러면 그중에 등급이 좀 틀리잖아요. 그러면 A급은 다 고용노동부에서 취업패로 가지고 가요. 취업패로 가다 보니까 그 전까지 자치구에서 하는 자활센터에서 그나마 사람들이 잘 오다가 이제는 완전히 와서 앉아 있기도. 슬럼화되었어요. 지역자활센터가. 힘든 사람 보고 하라고 하니깐, 그리고 거기서 이제 힘들어하는 거지요.

이러한 민간 사회서비스 제공자들의 이직률이 높다고 해서 공공기관의 서비스가 안정적이라는 보장도 담보할 수 없다. 지자체에서 행하는 희망복지지원단 역시 민간 계약직과 공무원이 일을 함께 하는 구조이고, 이 중 민간 계약직은 매년 계약하는 구조이며, 공무원들은 순환보직 때문에 희망복지지원단 역시 1년 이상 기간의 장기적인 사례관리가 진행되는

어렵다고 한다.

진행자: 팀 지원단에서 일하는 여덟 분은 다 사회복지 전담 공무원인가요?

희망복지지원단 응답자: 아니요, 민간 계약직 네 분 계시고, 전담 공무원 세 분 계시고, 팀장님 한 분 계시고.

진행자: 민간 계약직은 어떻게 되나요?

희망복지지원단 응답자: 사회복지사가 사례관리 업무를 하려고 채용한 거지요.

진행자: 연간 계약하시는가요?

희망복지지원단 응답자: 네, 연간이지요.

... (중략) ...

희망복지지원단 응답자: 예를 들어서 공공은 위기 사례관리는 집중적으로 자원을 모으는 능력은 민간보다 훨씬 잘해요. 왜냐하면 민간은 갑·을 관계로 위탁관리로 하고 있어서 자원을 모으거나 위기관리는 훨씬 더 잘하거든요. 그런데 이 사람들을 전문적으로 굉장히 오랫동안 잘하게 인커리지 하고 격려는 공공에서 할 수 없어요. 왜냐하면 공무원은 사람이 계속 바뀌고 대상자를 지속적으로 1년, 2년 데리고 다닐 수 없거든요.

... (중략) ...

진행자: 구만이라도 전담으로 해서 계속 그것만 하는 분이 있으면 전문성이 높을 수 있고 권위도 있을 것 같은 생각은 드는데요.

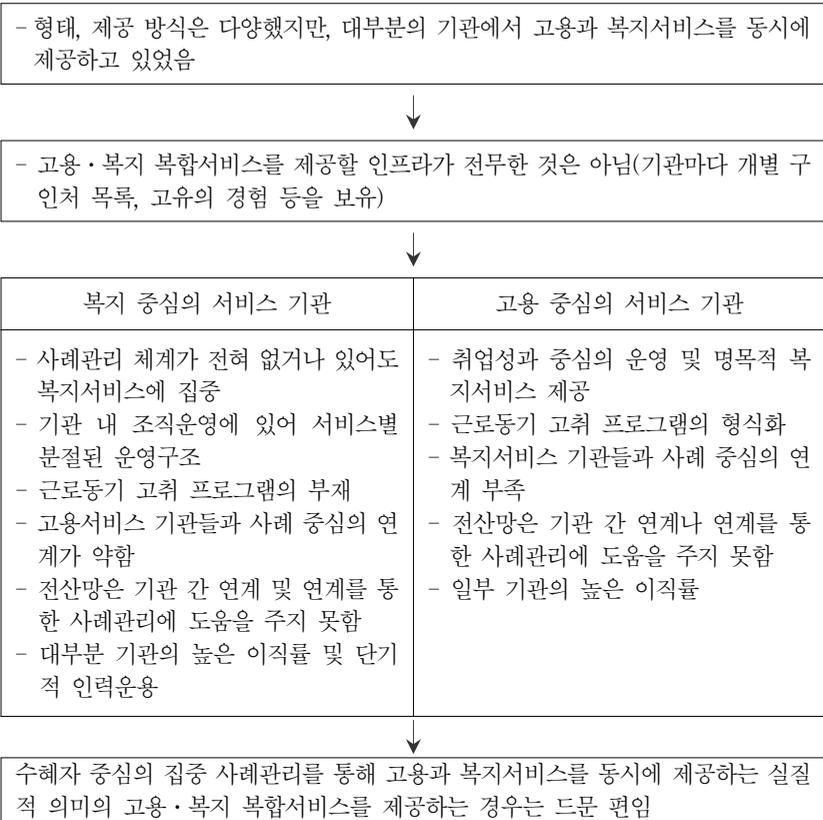
희망복지지원단 응답자: 제가 해보니까 공무원 보고 그걸 전담해서 계속 10년, 20년 가지고 가도록 하면 저는 못할 것 같아요. 너무 힘들어서. 너무 소진이 많이 되는 업무라. 공무원 보고 그걸 3년, 5년, 10년을 그것만 하라고 하면 너무 힘들 것 같아요.

결국 방문한 기관 중 정신보건센터, 고용센터와 같이 극히 일부 기관을 제외하면 일반적으로 사회복지 기관에서는 민간부문에서의 높은 이직률과 공공복지부문에서 순환보직 등의 한계로 인해 오랜 경험을 통한 전문성과 노하우를 축적한 인력이 집중적인 사례관리를 행할 수 있는 인력 운영구조가 되어 있지 않은 것이 현실이었다.

3. 분석 결과 요약

이상에서 서울시 A구 내의 대표적인 고용 및 복지 사회복지 기관들을 방문하여 사회복지 제공 실태를 분석해 보았다. 언급한 실태와 특징

[그림 3-1] 실태조사 결과 요약



을 간략하게 요약해 보면 [그림 3-1]과 같다.

심층면접 결과, 본 연구는 지역 내의 대부분 기관들이 고용과 복지서비스를 동시에 제공하고 있음을 확인할 수 있었다. 비록, 개별 기관의 대상층이나 핵심 서비스(고용, 복지)는 달랐지만, 대체로 고용과 복지서비스를 동시에 제공하고 있었다. 실제로 일부 기관을 제외하면 취업알선 서비스를 제공하는 대부분의 복지기관에서 고유의 구인처를 확보하고 있는 등 기관들마다 나름의 고용·복지 복합서비스를 제공할 인프라를 보유하고 있었다.

하지만 복지 중심의 서비스 기관에서는 고용·복지 통합서비스 제공을 위한 사례관리 체계가 아예 존재하지 않거나 있어도 복지서비스 중심으

로만 이루어지는 경우가 많았고, 기관 내의 고용서비스와 완전히 별개로 운영되는 경우가 많았다. 또한 고용과 복지서비스를 연계하는 핵심 서비스인 근로동기 고취 프로그램 자체가 없는 경우가 대부분이었으며, 기관의 연계와 관련해 고용서비스 중심의 기관들과 사례 중심의 기관 간 연계가 매우 약한 편이었다. 뿐만 아니라 전산망 역시 기관 간 연계나 연계를 통한 사례관리를 위해 큰 도움이 되지 못했고, 인력과 관련해서는 근무환경이 열악해 이직률이 높은 경우나, 단기적 인력운용이 활용되는 경우도 다수 확인할 수 있었다.

고용 중심의 서비스 기관에서도 유사한 문제들을 안고 있었다. 즉, 고용서비스 중심의 운영으로 인해 제공되는 복지서비스는 복지기관 소개 등 명목적 수준이었으며, 실제로 이러한 소개를 기록으로 남길 의무나 복지서비스에 대한 사후관리에 대한 의무조차 없는 경우도 확인할 수 있었다. 근로의욕 고취 프로그램 역시 조건부 수급자의 취업률 등을 기준으로 볼 때 효과적이지 못했고, 특히 방문한 고용센터의 집단상담 프로그램의 경우 매우 형식적으로 운영되고 있었다. 또한 복지서비스 기관과의 사례 중심의 연계 역시 부족했으며, 전산망 역시 연계 부족으로 중복적인 전산망을 한꺼번에 운용하거나 비효율적으로 운영되고 있었다. 뿐만 아니라 일부 고용서비스 기관의 열악한 처우는 장기적인 안목의 고용·복지 복합서비스를 제공하는 데 걸림돌로 작용할 가능성도 있음을 일부 확인할 수 있었다.

이러한 다양한 문제 때문에 일반적으로 고용과 복지서비스를 대부분의 기관에서 제공하고 있음에도 불구하고 이들이 수혜자 중심의 집중 사례관리를 통해 고용과 복지서비스를 동시에 제공하는 실질적 의미의 고용·복지 복합서비스를 제공하는 경우는 매우 드물었다.

본 연구는 일선 서비스 기관 전달체계 분석을 통해 실질적 고용·복지 복합서비스의 제공을 위해서는 단순히 고용·복지 종합센터를 설치하는 현재의 개선 방식에서 한발 더 나아가 일선 기관 내부의 구체적인 운영자체의 혁신도 고려할 필요가 있음을 확인시켜 주었다는 점에서 의의가 있다. 즉, 본 연구는 일선 서비스 제공 실태에 대한 심층적인 고려가 부족한 통합기관 설치 개편 노력은 최악의 경우 고용과 복지서비스가 분절적으

로 운영되는 기존과 유사한 사회서비스 기관이 하나 더 생겨나는 것 이외에 큰 의미가 없을 수도 있음을 간접적으로 확인시켜 주었다. 따라서 전달체계 개혁에 있어서는 전체적인 구조적 변화와 함께, 심층적인 일선 전달체계 실태 분석을 바탕으로 하여 기관 일선의 내부 운영을 구체화하는 작업도 반드시 병행해 나가야 할 것이다.

제 4 장

결론 : 고용·복지 종합센터의 효과적인 운영을 위한 정책적 제언

제4장은 본 연구의 결론으로 제2장에서 서술했던 최근 정부의 전달체계 개선안 중 일선 고용·복지 복합서비스와 관련한 큰 변화 중 하나인 「고용·복지 종합센터」의 효과적인 운영을 위해 고려되어야 할 점을 제3장의 실태조사 결과를 바탕으로 구체적으로 제시해 보고자 한다. 이를 위해 독일, 미국의 고용·복지 복합서비스 공급자들과의 인터뷰를 통해서 얻은 해외사례도 보완적으로 활용해 보고자 한다.

제2장에서 언급한 바와 같이 최근 정부는 고용·복지 연계서비스를 효과적으로 제공하기 위한 하나의 방안으로 고용·복지 종합센터를 새로이 설치해 원스톱 서비스를 제공하려는 계획을 발표했다. 이 통합 모델의 핵심은 기존에 분절적으로 운영되는 서비스 기관들을 고용센터 혹은 지자체 중심으로 물리적 통합을 유도하여 수요자에게 맞춤형 통합서비스를 제공하는 것을 골자로 한다(관계부처 합동, 2014). 구체적으로 고용센터 중심형(지자체에 고용센터가 있는 경우)에는 고용서비스 관련 기관인 새일센터, 자활센터, 제대군인지원센터, 일자리센터 등과 복지서비스를 제공하는 지자체의 희망복지지원단 및 2~3명의 파견 복지인력을 고용센터에 함께 위치시키며, 지자체 중심형(지자체에 고용센터가 없는 경우)의 경우에는 일자리센터, 새일센터, 자활센터, 제대군인지원센터, 고용센터(2~3명 파견) 등의 고용서비스 기관과 지자체 복지인력 및 희망복지지원단을 지자체(시·군·구)에 통합해 위치시키는 것을 핵심으로 하고 있다.

현재 정부 계획에 따르면, 2014년 6월까지 선도 고용·복지 종합센터 10개소를 추진하고 이후 단계적으로 이를 확산시키려는 계획을 갖고 있다.

독일 H시 Job center(2013. 10. 방문)와 미국 로스앤젤레스(Los Angeles) 카운티 J기관(비영리조직)이 운영하는 Worksource center(2014. 1. 방문): 서비스 제공에 있어 두 개 이상의 조직형태나 인력을 활용하는 예

독일의 Job center는 독일의 실업급여 II 대상자(근로능력 빈곤층과 가족)에 대한 급여지급과, 수급자의 취업알선 등을 수행하는 독일 고용·복지 복합서비스의 핵심이 되는 공공기관이다(박명준, 2013). Job center는 운영 주체에 따라서 두 가지 유형이 존재하는데, 하나는 지자체가 자체적으로 운영하는 경우이고, 다른 하나는 지자체와 연방고용공단이 함께 운영하는 경우가 있다. H시의 경우는 후자에 해당하는 곳으로서, 한쪽은 연방고용공단 직제, 한쪽은 지자체 직제를 따르는 두 운영 주체가 Job center의 제반 업무를 함께 수행하고 있었다. H시의 경우, 지자체와 연방고용공단이 함께 운영하는 형태를 띠게 된 이유는 정치적인 결정의 산물이라고 한다. 즉, 연방고용공단의 경우 기업들과의 연계가 강한 반면, 지자체는 돌봄이나 부채 해결 등 복지서비스가 강하기 때문에 이들의 시너지를 확보하기 위한 시의회의 결정이었다고 한다.

Worksource center는 인력투자법(Workforce Investment Act)에 의해 로스앤젤레스 지역에 설치된 윈스톱 구직센터로 실업자나 하향취업자(under-employed)의 구직알선, 직업훈련 정보제공 등 포괄적인 고용서비스를 무료로 제공하는 곳이다(www.worksourcecalifornia.com). 방문한 J기관은 로스앤젤레스의 비영리기관으로 로스앤젤레스에 있는 4개의 Worksource center를 위탁받아 운영하고 있었다. 이 센터에서 일하는 인력은 대부분 해당 비영리 기관에서 일하는 민간부분의 인력이었지만 일부 공무원들도 센터에 상주하며 일을 함께 하는 구조로 운영되고 있었다. 공무원들은 사람을 직접 대면하는 서비스는 제공하지 않고 실업보험 등의 업무를 하며 비영리 조직에 속한 인력들과 기능적으로 분화되어 있었다.

방문한 기관에서는 고용을 주 업무로 하는 Worksource center뿐 아니라 GAIN(The Greater Avenues for Independence)이나 GROW(General Relief Opportunity for Work) 프로그램도 위탁하고 있었다. GAIN 프로그램은 미국의 공공부조인 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)의 수급자들을 위한 일자리 관련 프로그램으로, TANF 수급자들에게 취업알선, 고용유지 등을 위한 전반적인 서비스를 제공해 주는 프로그램이고, GROW는 로스앤젤레스 카운티 내의 공적부조 프로그램(general relief)에 참가한 근로능력이 있는 수급자를 대상으로 한 고용서비스 제공 프로그램이다(www.ladpss.org). 이 프로그램을 운영하는 기관들도 공무원과 민간 인력이 함께 근무하고 있었으며, Worksource center와 마찬가지로 공무원과 민간 인력은 기능적으로 업무 분담이 되어 있었다(예: 공무원은 자격조건 심사, 민간 인력은 사례관리).

실제로 고용이나 고용·복지 복합서비스를 제공하기 위해 다양한 운영 주체나 인력을 한 공간에서 운영하려는 시도는 이미 많은 나라에서 시도 되어 왔다. 예를 들어 미국 로스앤젤레스에서 취업알선, 직업훈련 및 고용 관련 복지서비스를 제공하고 있는 대표적 공공 고용서비스 기관인 Worksource center에서는 민간 인력과 공무원이 같은 장소에서 함께 근무하는 경우를 확인할 수 있었다. 또한 독일 H시의 고용·복지 통합서비스 전담기관인 Job center의 경우에는 운영 자체를 지자체와 연방고용공단(Bundessagentur für Arbeit)이 함께 하고 있었다. 하지만 이들의 경우는 우리나라와 같이 기존에 독립적으로 운영되고 있던 다양한 서비스 기관을 하나의 공간에 통합하는 방식이 아닌 고유의 목적을 가진 하나의 사회서비스 기관을 설립하면서 복수의 운영 주체(독일)나 인력(미국)을 활용한 것이라는 점에서 차이를 보인다.

이러한 시도는 제2장에서 언급한 전달체계 집행 전달기관의 중복·복잡이라는 문제를 일선에서 해결하기 위한 노력이라는 점에서 그 자체만으로 의의가 있다고 할 수 있다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 모든 사회서비스의 핵심은 일선의 서비스 공급자와 이용자의 관계에 달려 있음을 고려해 보면(Hasenfeld, 1992), 새로운 고용·복지 종합센터의 효과성과 효율성의 제고를 위해서는 제3장에서 확인된 일선 사회서비스 제공 실태를 통해 종합센터를 이해할 필요가 있다.

우선 실제 운영에서 고용·복지 종합센터의 목적을 명확히 할 필요가 있다. 현재 계획에 따르면, 본 고용·복지 종합센터는 “각 기관의 법적 지위와 독립성은 유지하되, 공간의 물리적 통합을 통해 수요자에게 맞춤형 통합서비스를 제공”(관계부처 합동, 2014: 6)하고자 한다. 만약 이 맞춤형 통합서비스라는 의미가 고용과 복지서비스를 단순히 한 기관에서 제공하는, 즉 물리적 의미만의 고용과 복지서비스의 통합으로 일선기관에서 이해된다면, 이러한 서비스는 사실 이미 여러 기관에서 행해져 오고 있었던 것이다. 제3장에서 확인할 수 있었던 바와 같이 고용이나 복지 한쪽에 중점을 두는 경향이 있지만 종합센터에 포함 예정된 많은 서비스 기관뿐 아니라 장애인복지관, 민간 정신보건센터, 노인복지관 등에서는 이미 한 장소에서 고용과 복지서비스를 동시에 제공하고 있었다. 따라서 이러한 목

적으로 통합기관이 일선에서 운영된다면, 종합센터의 서비스 제공 형태는 기존의 방식과 크게 다를 바가 없게 된다. 심지어 일부 수혜자 입장에서는 기존의 기관이 다른 지역으로 옮겨가게 됨으로써, 기관의 접근성이 더 악화될 가능성도 존재한다(Gilbert & Terrell, 2009).

만약, 위와 같은 단순한 공간적 통합만이 아닌, 종합센터 설치를 통해 실제적 의미의 수혜자 중심의 고용·복지 복합서비스 전달을 하고자 한다면, 다음과 같은 일선에서 발생할 문제에 대해서 구체적이고 심도 깊은 고려가 필수적이다. 첫째, 제3장에서 확인한 바와 같이 고용·복지 종합센터에 포함되는 기관들은 일선 서비스 내용, 대상, 인력, 전산망 등 다양한 면에서 차이를 보였다. 고용서비스 중심 기관들만을 확인해 보아도 고용센터 취업성공패키지의 경우 집중적 직무교육과 취업, 새일센터의 경우에는 취업상담과 사후관리(사후 일·가정 양립), 자활센터는 사업단 중심의 취·창업서비스, 지자체 일자리센터의 경우 취업알선을 핵심으로 하고 있었다. 또한 서비스 대상 계층 역시 취업성공패키지는 기초생활수급자, 차차상위, 청·장년층, 새일센터의 경우 경력단절여성, 자활센터는 조건부 수급자, 일자리센터의 경우 장년·고령층 등 다른 계층을 주요 대상으로 하고 있다. 뿐만 아니라, 전산망도 취업성공패키지의 경우 워크넷, 새일센터의 경우 e새일, 지자체 일자리센터의 경우 서울시일자리플러스센터 등 다종의 전산망을 활용하고 있었다. 인력구조 역시 취업성공패키지의 경우 고용노동부 기간제, 자활센터나 새일센터의 경우 민간위탁, 지자체 일자리센터의 경우 지자체 기간제 등으로 다를 뿐 아니라 이들의 처우나 임금도 차이를 보였다. 여기에 더해 계약직 인력과 공무원 인력으로 구성되어 위기 사례를 집중 대상으로 하는 희망복지지원단의 경우 위의 고용서비스와는 또 다른 방식으로 운영되고 있었다. 덧붙여, 제2장에서 확인한 바와 같이 개별 기관이나 프로그램들의 평가/감독 주체도 고용노동부, 보건복지부, 여성가족부, 구청으로 다양했다.

앞에서 언급한 바와 같이, 미국·독일 등 외국의 경우에도 운영 주체나 인력 등이 다른 고용 및 고용·복지 통합센터가 존재하고 있었지만, 이같이 다양한 서비스 기관을 한 곳에 묶어서 통합센터로 운영하는 경우는 선진국의 예에서도 발견하기 힘들다(유길상 외, 2011). 따라서 이러한 다양

성에 대한 구체적인 고려 없이 공간적 통합만을 통해 조직들이 자연스럽게 연계 증진이나 통합으로 진행되기는 힘들 가능성이 크다. 예를 들어 종합센터에 포함되는 고용 중심의 서비스 기관들만을 살펴보더라도, 서비스 내용이 직업교육이 필수적인 서비스, 직업교육 없는 취업알선 서비스, 사업단 위주의 서비스, 일부 계층에만 특화된 서비스(예: 경력단절여성) 등으로 다양하기 때문에 이러한 다양한 서비스를 어떻게 조정해 수혜자 중심의 효과적인 서비스를 제공할지에 대해서 제고할 필요가 있다. 또한 기존의 기관들 사이에 대상층이 겹치는 경우에도 어떤 조정이 필요할지에 대한 부분을 고려해야 한다. 즉, 현재에도 대상자가 겹치는 경우 구직자를 확보함에 있어 기관 간 암묵적인 경쟁이 일어나고 있는데, 이러한 부분을 어떻게 조정하는지에 대해서도 고려가 필요하다. 물론 이 같은 문제는 평가 방식과도 직결되는 문제라고 할 수 있다.

진행자: 다른 기관에서의 의뢰는 취소패 말고 많은 편 아닌가요?

여성취업지원기관 응답자: 네, 그건 거의 없는 편이고, 이제는 서로 경쟁이 되는 거 같아요.

진행자: 취업이요? 일단 클라이언트 수를 확보하는 것도요?

여성취업지원기관 응답자: 일단 구직자도 경쟁이고 거기서 발생하는 취업도 경쟁이겠지요.

덧붙여, 이러한 대상층의 문제를 고려할 경우 조건부 수급자를 대상으로 하고 있는 자활센터, 취업성공패키지, 희망리본프로젝트의 새로운 업무 분담 모델에 대해서도 함께 논의될 필요가 있을 것이다. 나아가, 제3장에서 확인한 바와 같이 서비스 내용뿐 아니라 서비스 이용자 수 혹은 사례 수도 기관마다 현격한 차이를 보이고 있음을 고려한다면, 이러한 서비스 조정에는 서비스 제공자의 업무량의 균형을 맞추는 고려도 필요할 수 있다. 특히, 인력에 있어서 동일 업무임에도 다른 처우를 받고 있는 서비스 공급자 간 사기의 문제, 고용서비스 사례관리자인 민간 인력 혹은 기간제 공무원과 희망복지지원단 내 정규직 공무원들 간의 업무에 있어 인력 서열 문제 등 서비스 제공에 걸림돌이 될 수 있는 다양한 요인들이 있음을 고려한다면 매우 주의 깊은 접근이 필요할 것이다.

둘째, 통합 서비스 중 고용서비스의 핵심인 고용센터와 관련해 서비스 지역 범위에 대해 제고할 필요가 있다. 2014년 현재 총 82개의 고용센터가 전국적으로 운영 중이고, 이 중 많은 고용센터는 다수의 시군구 지자체를 관할하고 있다. 본 연구에서 방문한 기관의 경우만 보더라도 고용센터에서 복수의 자치구를 관리하고 있었다. 이러한 상황에서 지자체당 하나씩 고용·복지 종합센터를 설치하게 된다면 지역 범위와 관련한 많은 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 방문한 고용센터가 위치하지 않은 주변 자치구의 취업성공패키지 이용자들이 해당 자치구의 주민이 아님에도 통합된 고용·복지 종합센터의 희망복지지원단 서비스(지자체)를 이용할 수 있는지, 혹은 이러한 문제를 해결하기 위해 취업성공패키지 대상자들도 장기적으로 거주지 지자체의 지자체 중심형 고용·복지 종합센터로 이동해야 할지 등이 고려되어야 한다. 만약 서비스 대상자들이 업무 조정을 위해 기관을 옮겨야 할 필요가 있다면 고용센터에서 파견되는 인력은 현재의 계획에 비해(2~3명) 대폭적으로 확대되어야 한다. 더군다나 이러한 과정에서 고용센터의 다른 기능, 즉 고용·복지 복합서비스 이외에 취업성공패키지와 실업급여 대상자들이 함께 받는 서비스(예: 제3장에서 확인한 취업성공패키지 근로동기 고취 프로그램) 같은 경우에는 어디에 위치시켜야 할지와 같은 문제들도 숙고할 필요가 있다.

독일 H시 Job center와 미국 로스앤젤레스 카운티 J기관: 운영 범위

지역 범위의 문제 역시 공유의 서비스 목적과 내용을 가진 여러 기관을 통합했기 때문에 발생한 문제다. 독일의 Job center의 경우 기존에 존재하지 않았던 새로운 기관을 지자체별로 설립하는 것이었고, 미국 로스앤젤레스의 Worksource center 역시 로스앤젤레스 전 지역 공동체에 서비스를 제공할 목적으로 새로운 고용서비스 원스톱 기관을 설치한 것이었기 때문에 지역 범위와 같은 문제가 발생되지 않았다(박명준, 2013; www.worksourcecalifornia.com). 방문한 H시의 Job center의 경우는 시 전체를, J기관의 경우 로스앤젤레스의 일정 지역(예: 로스앤젤레스 서부)을 다른 Worksource center와 함께 담당하고 있었다.

셋째, 통합서비스 중 복지서비스의 핵심인 희망복지지원단의 업무 범위나 성격과 관련해 심층적인 고려가 필수적이다. 우선 업무량과 관련해,

본 연구에서 방문한 자치구의 희망복지지원단은 총 8명으로 이들이 1년에 담당하는 사례는 1인당 총 20건 정도였다. 만약 새로운 통합서비스 기관에서 현재의 위기 사례관리 업무량에 더해 고용·복지 통합으로 발생하는 새로운 고용·복지 복합서비스 욕구를 현재 계획된 인원(희망복지지원단 혹은 여기에 일부 더해진 인력)으로 해결하려고 한다면, 상당한 무리가 있을 가능성이 크다. 방문한 자치구만 하더라도, 2013년에 취업성공패키지에 참여한 인원만 4,000명이 넘고, 새일센터가 포함된 지자체 일자리 여성기관에서만 3,000명의 인원을 관리하고 있는데, 이들 중 일부만 복지서비스 대상이라고 해도 이들에게 현재의 인력으로 제대로 된 서비스를 제공할지 의문이다. 또한 언급한 바와 같이 희망복지지원단은 기본적으로 집중 사례관리를 통해서 지역 내의 민간 기관과의 연결을 통한 서비스를 핵심으로 하는 기관이지 이들이 직접 복지서비스를 제공하는 기관은 아니다. 따라서 희망복지지원단만을 위주로 복합적 고용·복지서비스를 제공한다면 이는 정부 계획과 같은 고용·복지 원스톱이 아닌 고용 원스톱/복지 게이트웨이형의 통합센터일 수밖에 없다. 만약에 복지서비스 자체도 원스톱을 지향한다면, 종합사회복지관의 경우처럼 실제로 서비스를 제공할 공간에 대한 고려도 반드시 검토되어야 한다.

진행자: 희망복지지원단을 소개해 주세요.

희망복지지원단 응답자: 작년 4월달부터 전국적으로 깔렸고요. 저희는 2008년부터 시범사업을 했어요. 그래서 저희는 진행이 된 지 4~5년 되어서 안정화되어 있는 편이에요. 이것도 대상자가 꼭 수급자가 아니에요. 수급자, 차상위, 차차상위, 저소득층 중에서 문제가 여러 가지 있는, 복합적인 문제를 가진 대상자에게, 그런 경우 하나의 서비스로 안 되잖아요. 공공, 민간, 고용, 보건, 이런 서비스를 총괄적으로 엮어서 제공하고, 본인이 지역에서 살 수 있다고 하면 도와주는 거고, 가장 민간하고 연계가 많은 팀이지요 ... (중략) ... 그렇지요. 복합적 문제가 있으니까 알코올 문제가 있는 아버지라면 아이 학대 문제와 주거 문제와 생활 문제와 직업 문제, 다 들어오잖아요. 그러면 이 문제에 맞는 세팅이 다 들어오는 거예요. 그래서 직업 관련 문제는 '구립 일자리/복지기관'이 들어오고, 알코올은 알코올 상담센터나 정신보건센터, 아동은 아동보호기관, 청소년기관, 그 대상자의 사례에 따라서 세팅이 들어오는 거지요 ... (중략) ... 저희가 경험적으로 해보니까 처음에

시작할 때는 회의를 자주 하는데 이게 어느 순간 되면 회의를 하지 않아도 되요. 서비스 연계만 하고, 사례를 공유하고 연계 요청을 하면, 예를 들어서 이 가구에 알코올 상담센터를 통해서 할 수 있는 것은 이 아버지 알코올 상담만 진행이 되면 되거든요. 그걸 진행 요청하게 되면 들어오게 되는 거고, 그런데 사례가 굉장히 중하거나 위기 상황이거나 누가 어떤 역할을 해야 할지 모르는 그런 상황들이 있을 때는 사람들이 모여서 회의를 진행하지만 그렇지 않은 경우 내부 회의하고, 팀에서 회의를 하고 서비스 연계를 이렇게 가자고 결정이 되고, 기관별로 직접 다이렉트로 (연계해요).

넷째, 근로동기 고취 프로그램에 대한 심층적인 고려가 필수적이다. 언급한 바와 같이 실질적 의미의 고용·복지 복합서비스 제공을 위한 고용과 복지의 핵심은 근로동기 고취 프로그램의 내실화다. 하지만, 현재 통합서비스 계획에는 이와 관련된 구체적인 내용이 포함되어 있지 못하다. 물론 실효성 있는 근로동기 고취 프로그램, 특히 조건부 수급자들에게 근로동기를 고취하는 것은 이미 제3장에서 확인했듯이 쉽지 않은 일이며, 이는 본 연구를 위해 방문한 외국의 경우에도 동일한 어려움을 경험하고 있음을 확인할 수 있었다. 하지만, 근로동기 고취 프로그램이 고용·복지 복합서비스의 핵심임을 고려한다면, 특히 최근에 개소한 남양주 고용·복지센터의 경우와 같이 센터 설치로 인해 폭증한 이용자나 정부 개편안의 제3유형과 제4유형처럼 문화 등 다른 서비스를 이용하기 위해 방문한 이용자들에게 어떤 방식으로 취업에 대한 관심을 제고시킬지에 대한 방식을 주의 깊게 고려할 필요가 있다.

미국 로스앤젤레스 카운티 J기관: 조건부 수급자에 대한 근로동기 제고의 어려움과 낮은 취업률

J기관 담당자에 따르면, GAIN/GROW 프로그램에 참여하는 조건부 수급자의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 동기부여 프로그램의 효과가 적고, 취업률도 낮다고 한다. 면접자에 따르면 프로그램을 시작한 대상자는 초기 2주간의 동기부여 프로그램 등을 실시하고 있지만 그 효과는 거의 없다고 언급했으며, 정확한 통계 수치를 확인하기 어렵지만, 인터뷰 관계자의 추정치로는 전체 참여자 중에 단지 3~5% 정도만이 실제로 취업을 통해 자활에 이를 수 있다고 한다.

다섯째, 통합 모델과 관련해 인력파견에 대한 주의 깊은 접근이 필요하다. 추진 방안에 따르면, 고용센터 중심형에는 지자체 복지팀의 인력이 파견되어 복지서비스를 제공하고, 지자체 중심형에는 고용센터 인력이 파견되어 고용서비스를 제공하게 된다. 이 경우 대표적으로 발생 가능한 문제는 파견자의 근무평정의 문제다. 본 연구를 위해 방문한 고용센터에서는 이전에 지자체와 고용센터가 자체적으로 고용센터 중심 통합의 초기 모형을 시도해 본 경험이 있었다. 즉, 담당 자치구 중 한 곳의 복지담당 공무원을 파견받아 고용센터에서 고용·복지 복합서비스를 제공하려 했었다. 이때 발견된 문제 중 하나가 바로 파견된 인력의 근무평정과 관련된 문제였다. 만약 이러한 차별이 존재할 경우 파견에 대한 부정적인 시각이 서비스의 질에도 영향을 미칠 우려가 있다.

고용센터 취업성공패키지 담당 응답자: 네. 그래서 우리가 네 개 지자체를 관할하는데. B구가 패키지 조건부 수급자가 가장 많아요. 그래서 B구청장하고 상층부에서 합의를 했는데 실무자가 잘 안 되더라고요. 서로 업무를 협업하고 협조하는 것도 상대 업무를 잘 알았을 때 되지 무조건 되는 거 아니거든요. 시범적으로 우리 센터 직원하고 그쪽 직원하고 교환 근무를 해봐, 파견. 그게 사실 꼭 필요해요. 그런데 실무진이 어려운 점이 B구청에 그 업무를 하는 직원이 여기 와서 근무하면 근평을 잘 못 받아요. 승진에 불리하거든요.

여섯째, 고용·복지 종합센터가 설치되었을 때 현재 존재하는 여러 사회서비스 기관들과 어떤 관계를 유지해야 할지에 대한 심도 깊은 고려가 필요하다. 계획대로라면 설치되는 고용·복지 종합센터는 지역 내 사회서비스 생태계에서 자원동원 능력, 서비스 범위, 역량 등에 있어 가장 선도적이고 권위 있는 사회서비스 기관이 될 가능성이 크다. 하지만 현재 개편안은 이러한 종합센터 설치 이후 지역 내 사회서비스 생태계에 존재하는 기존의 다른 기관들과 어떤 관계를 구축해야 할지에 대한 고려가 부족하다. 예를 들어 고용서비스만 보더라도 방문 기관들 중에 노인복지관의 장년·고령자 취업서비스, 장애인복지관의 장애인 취업알선 서비스, 구립 일자리/복지기관의 취업상담 서비스 등이 새로운 종합센터로 이관

되어야 하는지, 혹은 설치될 종합센터와는 또 다른 서비스를 개발해야 하는지에 대한 고려가 필요하다. 특히 방문한 지자체 여성취업지원기관의 경우, 고용노동부의 장년인재은행, 여성가족부의 새일센터, 그리고 취업성공패키지 서비스를 한꺼번에 통합적으로 제공하고 있는데, 이 중의 일부만 분리되어 고용·복지 종합센터로 편입된다면, 기존의 서비스를 어떤 식으로 분리하고 자체적인 서비스를 어떻게 특화시켜 나가야 할지에 대한 명확한 기준이 필요하다. 복지서비스에 있어서도 공공기관 중심의 종합센터에서 복지연계 수요가 증가할 경우 이러한 수요에 대해서 어떤 식으로 연계를 조정해 나갈 것인지, 통합서비스 기관의 설립으로 불필요해진 부분이 어떤 것인지에 대한 구체적인 고려를 할 필요가 있을 것이다.

이러한 일선에서 발생할 수 있는 여러 문제점을 최소화하고 발전적인 고용·복지 종합센터의 운영을 위해서 다음의 정책적 원칙을 고려해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 통합센터에 포함된 기관이나 프로그램의 수혜자 중심의 연계는 현재보다 더욱 강화되어야 한다. 실제적 의미의 고용·복지 복합서비스 기관을 지향한다면, 통합된 기관들 사이의 수혜자 중심의 기능적 연계는 필수적일 수밖에 없다. 앞에서 확인한 바와 같이 외국에도 이러한 기관 통합 사례가 많기는 하지만, 우리나라의 고용·복지 종합센터는 이러한 외국 사례에 비해 운영 주체, 대상 계층, 서비스 내용 등에 있어 더욱 복잡한 기관들이 묶여 있고, 따라서 이러한 연계가 더 어려울 가능성이 있다. 하지만 단순한 공간적 통합에서 한 단계 나아가기 위해서는 제3장에서 확인된 바와 같이 기존의 선별적·명목적 연계에서 벗어나 통합된 기관 내의 모든 기관들이 실질적·수혜자 중심적 연계를 강화시켜 나가야 한다.

구체적으로 연계를 강화시켜 나가기 위해서는 장기적 안목을 가지는 것이 무엇보다도 중요하다. 독일의 경우 지자체와 연방고용공단이 동시에 운영하고 있는 Job center의 경우에도 고용청과 지자체의 문화가 다르고, 근무시간, 임금체계, 전산망 접속권한 등이 달라 기관의 통합 운영에 많은 어려움이 발생했다. 그나마 5~6년이 지나서 이러한 문제들이 상당 부분 줄어들었지만, 여전히 고용청과 지자체의 운영에서 운영의 주도

권과 같은 부분들은 계속해서 문제로 언급되고 있다(Wegrich, 2013). 앞에서 언급한 바와 같이, 우리나라의 고용·복지 종합센터의 복잡성은 기관별 인력 소요, 개별 기관 공급자들의 업무량과 급여, 중복서비스 조정, 명령체계 등에 있어 외국의 사례보다 훨씬 더 많은 기관 내 업무조정 과정을 거쳐야 할 것이며 또한 그 기간도 더 길어질지 모른다. 일선에서 발생하는 이 같은 다양한 문제에 대한 최적의 대안을 확인하는 과정 없이 고용·복지 복합서비스의 효과성을 증진시키기 어렵다는 것을 고려한다면, 장기적인 안목으로 다양한 문제들에 대해 최적의 대안을 고민해야 할 것이다. 이와 관련해, 현재는 계획되고 있지 않지만 예측 불가능한 다양한 문제점을 확인하기 위해 시범사업을 우선적으로 도입하는 방안을 숙고할 필요가 있을 것이다.

그렇다고 해서 이러한 연계 노력이 일률적인 방향으로 치우치는 것도 경계해야 한다. 대인서비스는 기본적으로 지역성을 떨 수밖에 없음을 고려해 볼 때(Allard, 2009; Wolch, 1980), 독특한 지역적 특성에 근거해 발전되어 온 기관들의 통합인 고용·복지 종합센터 역시 개별 지역 내의 독특한 특성을 유지하는 범위 내에서 운영될 필요가 있다. 따라서 고용·복지 종합센터 운영에 있어서 최대한 고유의 운영 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 자체적인 연계 방식을 만들어내는 데 도움을 줄 수 있는 큰 방향성, 혹은 연계에 대한 평가 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 관련해, 서비스 연계가 기존에 개별 기관이 가지고 있던 서비스 핵심 역량(예: 기관별 구인처 목록)을 감소시키는 방향으로 진행되어서는 안 될 것이다.

미국 로스앤젤레스 카운티 J기관 : 구인처 목록

고유 기관의 구인처 목록을 공유하지 않는 관행은 방문한 기관에서도 마찬가지였다. 로스앤젤레스의 Worksource center에서 사용하는 구인처 목록은 Caljobs(www.caljobs.ca.gov)를 공통적으로 활용하고 있었다. 방문한 Worksource center에서는 구인처를 발굴하면 바로 해당 전산망에 올리는 것이 원칙적인 행정처리 절차지만, 실제 운영에 있어서는 이러한 구인처를 곧바로 전산망에 올리지 않고 기관 내에서 최대한 활용한 이후에 Caljobs 전산망에 올린다고 한다.

둘째, 또 하나 반드시 고려되어야 할 중요한 원칙은 적어도 고용·복지 복합서비스가 필요한 대상자에게만큼은 사례관리를 통한 서비스 제공이 행해져야 한다는 점이다. 사례관리 없이는 정보 획득에 근본적인 한계가 있는 취약계층 수혜자는 직접 다양한 고용과 복지서비스를 탐색할 수밖에 없고, 이는 당연히 서비스 전달의 비효율을 증가시킬 가능성이 크다. 외국의 고용·복지 복합서비스의 경우에도 고용과 복지서비스를 개별 서비스 이용자에게 효과적·효율적으로 제공하기 위해서 다양하고 이질적인 사회서비스를 한꺼번에 관리해주는 주체, 즉 사례관리자를 적극적으로 활용하고 있었다. 제3장에서 언급한 바와 같이 신설될 고용·복지 종합센터에 포함될 서비스 제공기관 및 프로그램 역시 사례관리 체계를 대부분 도입하고 있었는데(예: 고용센터 취업성공패키지, 희망복지지원단 등), 계획된 고용·복지 종합센터의 효율적·효과적 고용·복지서비스 전달의 핵심은 이러한 사례관리 체계를 지속적으로 유지 및 확대하는 데 있을 것이다. 물론 이러한 사례관리 체계를 운용함에 있어 개별 사례관리

독일 H시 Job center와 미국 로스앤젤레스 카운티 C기관(비영리 사회서비스 조직), J기관 Worksource center, GAIN/GROW 프로그램의 사례관리자 활용

독일 H시의 Job center의 경우에는 연간 약 25,500명에게 서비스를 제공하기 위해서 취업연계담당자(arbeitsvermittler)와 사례관리자(fallmanager), 현금 급여지급 담당자, 행정인력 등이 근무하고 있었는데, 이 중에서 취업연계 담당자(90명)와 사례관리자(38명)가 서비스 공급자의 대다수를 차지하고 있었다. 취업연계 담당자의 경우는 바로 취업알선이 가능한 사례를 담당하고 있었고, 사례관리자는 당장 노동시장에 투입되기보다는 부채가 많거나 중독의 문제가 많은 사람의 경우에 이들을 전체적으로 관리하는 역할을 담당하고 있었다. 즉, 고용·복지 복합적인 문제가 있는 대상을 위한 복합적인 사례관리자를 따로 두어 이러한 계층에게 서비스를 제공하고 있었다.

미국 로스앤젤레스의 노숙자들을 위한 고용·복지 복합서비스를 제공하는 비영리 단체인 C의 경우에도 노숙자들에게 다양한 고용·복지 복합서비스를 제공하기 위해 사례관리자 체계를 운영하고 있었다. 기관을 방문하는 노숙자는 중앙홀에 위치한 사례관리자의 시간표를 확인하고 자신이 원하는 상담시간을 기입할 수 있도록 하고 있었다. 구체적인 운영 형태는 다르지만 사례관리자 중심의 운영은 방문한 Worksource center, GAIN/GROW 프로그램에서도 마찬가지였다.

자들은 기관 내 제공되는 프로그램 전체를 매우 구체적으로 이해하고 있어야 하며, 또 이를 자신의 사례에 적용할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 기관 내에서 사례관리자 간의 수혜자 중심의 연계를 위한 기관 내 사례 회의도 적극적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 종합센터 설치와 관련해 고용센터의 지역 범위의 문제를 최소화할 방식을 고민할 필요가 있다. 언급한 바와 같이 고용·복지 종합센터가 점차 확대되는 경우 지자체를 지역단위로 하고 있지 않은 고용센터의 업무 범위와 관련해서 다양한 업무 비효율이 발생할 가능성이 있다. 따라서 고용·복지 종합센터를 확대해 나가는 데 있어서 하나의 지자체를 담당하고 있는 고용센터부터 우선적으로 종합센터를 설치해 나가도록 유도하는 방식도 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 여러 지자체를 아우르는 고용센터의 경우 이들의 통합 방식에 대해서 장기적인 관점으로 신중한 접근이 요구된다. 대안 중 하나로 고려할 수 있는 부분은 고용센터를 지자체 단위로 기능을 재편하여 통합으로 인한 업무상의 비효율을 최소화하는 방향일 것이다. 이와 관련하여 현재 고용센터의 일선에서 행해지고 있는 프로그램 단위의 조직 운용을 지역별로 바꾸는 일선 조직 개편부터 고용센터 인력확충까지 다양한 범위의 논의가 포함될 필요가 있다.

넷째, 희망복지지원단을 적극적으로 활용해야 한다. 고용·복지 종합센터의 복지서비스의 핵심 중 하나는 희망복지지원단이기며, 고용·복지 복합서비스를 효과적으로 제공하기 위해서는 지원단의 기존 역량을 최대한 활용할 필요가 있다. 제3장에서 확인한 바와 같이, 현재 고용센터에서 활용하고 있는 방식, 즉 단순히 지역 내 복지서비스를 인터넷 등의 정보를 통해 소개해 주는 정도에 그치는 것이 아니라 희망복지지원단의 지역 내 자원 상황에 대한 구체적인 정보나 공공 조직의 권한을 적극 활용하여, 사용자들이 복지서비스를 제공받고 어떤 변화가 일어났는지도 구체적으로 확인하는 실질적 의미의 복지 사례관리를 받을 수 있는 구조를 마련해야 한다. 물론 이를 위해서는 사회복지 전담공무원으로 구성된 희망복지지원단 인력과 기간제 혹은 민간 인력인 고용서비스 기관 인력 간의 위계 및 업무 분장이 명확화될 필요가 있으며, 또한 희망복지지원단의 업무 확대에 관한 인력확충 수요도 구체적으로 예측할 필요가 있다. 덧붙여,

희망복지지원단의 성격이 자원연계에 집중되어 있음을 고려해 본다면, 고용·복지 종합센터가 실제적 의미의 고용·복지 원스톱 기관으로 발전하기 위해서는 실제로 센터 내에서 상담, 치료, 보육 등의 서비스를 제공하는 자체 프로그램의 강화도 고려할 필요가 있을 것이다.

다섯째, 실질적 의미의 근로동기 고취 프로그램을 강화해야 한다. 언급한 바와 같이, 영구적으로 근로 자체가 불가능한 개인을 제외하고 근로 가능한 취약계층들이 일자리를 통한 자활에 이르기 위한 전제조건인 핵심 중 하나는 근로동기나 의욕을 고취시키는 것이다. 물론 앞서 언급한 바와 같이, 이들에게 실제적인 근로동기를 고취시키는 것은 매우 어려운 일이지만, 제3장에서 확인된 것과 같은 프로그램의 명목적 운영은 반드시 개선될 필요가 있다. 이를 위해서 기존의 다양한 연구나 현장의 성공 사례를 수집해서 실효성 있는 모델을 개발할 필요가 있다. 예를 들면 본 연구에서 방문한 정신보건기관처럼 기관 문화 자체를 이용자가 일할 수밖에 없도록 변화시키거나, 취업자들의 취업 경험을 다른 서비스 이용자와 공유하는 시간을 적극적으로 활용하여 기관 이용자들의 근로동기를 유발하는 등의 변화도 고려해 볼 만하다. 물론, 이러한 프로그램의 질적 제고 뿐 아니라 이러한 근로동기 고취 프로그램 이용자층의 확대 등도 고려할 필요가 있다.

정신보건기관 응답자: 저희 프로그램의 좋은 점 같아요. 저희는 무료가 하나도 없어요. 프로그램에 가면 돈이 없으면 500원이라도 내라고 하지. 수급자와 뭐고, 법적으로 해주라는 거 있지요? 수급자는 등록비는 무료예요. 법적으로 정해져 있어요. 그건 무료로 해드리나 프로그램비 없으면 취업하라고 해요. 일할 수 있는 구조를 만들어드리는 거예요. ... (중략) ... 회원들은 그것보다 취업이 더 의미가 있어요. 왜냐하면 내가 건강해지는 것을 취업 활동을 통해서 느끼거든요. 그런 분은 내가 집에 돈이 많아도 일을 하세요.

진행자: 그런 분들은 소수지요?

정신보건기관 응답자: 네, 그런데 그 분 한 분의 영향이 되게 커요. 그래서 제가 아까 취업 회원 모임하고 그런 것이 그 분들 경험담 발표 시간을 많이 넣어요.

... (중략) ...

진행자: 자기 경험을 공유할 시간이 있다는 말씀이지요?

정신보건기관 일자리 담당자: 네, 저희는 그것에 중점을 뒀요. 제가 금요일에 취업 회원들 송년모임을 했어요. 38명 정도 오셨는데, 그날도 그런 것을 넣었지요. 내가 올해 1년 취업하면서 어떤 것이 변화했고, 일이 돈을 버는 의미도 있지만 이런 의미도 있다고 얘기해 줄 수 있는 회원을 컨택해서 일부러 그런 시간을 되게 많이 만들어요.

여섯째, 기존의 기관들과 수혜자 중심의 연계를 강화해 나가야 한다. 본 연구에서 방문한 고용·복지 종합센터에 포함되지 않는 기관만 하더라도 구립 일자리/복지기관, 지자체 여성취업지원기관 등의 고용서비스 위주의 기관과 종합복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 정신보건기관 등의 복지서비스 위주의 기관과 다문화가정센터, 건강가정지원센터 등의 여성 서비스 위주의 기관이 있었다. 통합된 고용·복지 종합센터는 지역 내에서 주도적으로 중복적 서비스 방지나 수혜자 중심의 효율적 서비스 제공을 위해 이들 기관들과 유기적인 수혜자 중심의 네트워크를 구성해야 한다. 구체적으로, 통합된 기관에서 제공하는 서비스들의 구체적인 내용을 다른 지역 내 기관들과 공유하여야 하고, 기존의 지역 내 기관들이 종합센터에서 제공하지 않는 어떤 서비스들을 제공하고 있는지 역시 공유되어야 한다. 또한 서비스 이용자의 의뢰에 대한 명확한 기준도 설정되어야 한다. 특히 이러한 과정에서 고용, 복지, 여성, 민간-공공이 분절적으로 움직이는 것이 아닌 모든 서비스 주체들이 함께하는 지역 내 네트워크를 통해서 개별 사회서비스 기관이 지역 내 사회서비스 생태계를 포괄적으로 이해하는 구조를 만드는 노력이 필요하다. 물론 이러한 기관 연계의 과정에서 지역 내 전체 사회서비스 기관에서 활용 가능한 포괄적·집중적 사례관리 모델을 함께 만들어 보려는 시도, 혹은 다양한 교육·문화 프로그램을 수강하러 온 기존의 사회서비스 기관 이용자들을 어떤 방식으로 고용·복지 종합센터로 연계할 수 있을 것인지에 대한 논의도 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

이상에서 본 연구는 우리나라 고용·복지 전달체계의 현황 및 일선 기관의 고용·복지서비스 전달체계의 실태를 확인했고, 이를 바탕으로 현재 정부에서 진행되는 고용·복지 종합센터의 효과적·효율적 운영을 위한

정책적 제언을 제시했다. 본 연구는 기존 연구에서 확인되지 못했던 일선 고용·복지서비스 전달실태에 대해 구체적이고 포괄적으로 분석했다는 점, 현재 진행되는 전달체계 개선 논의를 실행 가능한 개편안으로 정교화시키는 데 기여했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 하지만 실제 지역 내 모든 고용과 복지서비스 기관을 방문하지 못해서 전체 서비스 생태계를 그리는 데 한계가 있었다는 점(예: 자활센터)이나, 한 지자체의 내용 분석만을 통해 전체 고용·복지 종합센터 개편안의 발생 가능한 문제점과 개선책을 제시하고 있다는 점, 인터뷰 대상을 공급자 위주로 판단해서 수혜자들의 입장을 고려할 수 없었다는 점, 일선 고용·복지서비스 분석에만 중점을 두어 제2장에서 언급한 현재의 다양한 전달체계의 문제점 등을 모두 다룰 수 없었던 점 등은 본 연구의 근본적인 한계로 판단된다. 이후 다양한 연구들이 이러한 본 연구의 한계를 극복하게 된다면, 일선 한국 고용·복지 전달체계의 좀 더 심층적인 이해, 신설 고용·복지 종합센터의 문제점에 대한 더 정확한 분석, 나아가 지역 공동체 전체의 안녕(well-being)에 기여하는 사회서비스 발전을 위해 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 감사원(2013), 「감사결과 보고서: 복지 전달체계 운영실태」.
- 강혜규(2003), 「사회복지전달체계의 현안과 개선과제」, 『한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집』, pp.26~72.
- 강혜규·박수지·정홍원·유태균·민동세·이한나·이선희·이정은(2012), 『사회서비스부문 바우처사업의 운영실태와 개선방안』, 경제·인문사회연구회·보건사회연구원.
- 강혜규·김태완·정홍원·최현수·김동진·김영옥·박해육·류영아·안혜영·신수민·이정은(2013), 『지방자치단체 복지 전달체계 개편 방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 고용노동부(2010), 「(2010년도 환경노동위원회)국정감사요구자료. 4, 환경노동위원회(과천: 고용노동부, 2010)」.
- _____ (2011), 「(2011년도 환경노동위원회)국정감사요구자료. 4, 환경노동위원회(과천: 고용노동부, 2011)」.
- _____ (2013a), 「정부 재정지원 일자리사업 설명자료」.
- _____ (2013b), 「2013 취업성공패키지 업무매뉴얼」.
- _____ (2013c), 「고용센터 소재지 및 인력 현황」, 내부자료.
- _____ (2013d), 「융합형 사회서비스 전달체계 구축방안에 대한 고용부 검토의견」, 내부자료.
- 관계부처 합동(2014), 「고용·복지·문화 등 지역서비스 통합전달체계 확산계획 설명자료」.
- 국무총리실(2009), 「복지예산, 지원은 효율화하고 새는 돈은 막는다」, 국무총리실 보도자료(2009. 6. 15).
- 기획재정부(2013), 「융합형 사회서비스 전달체계 구축방안」, 내부자료.
- 김기봉(2014), 「노인장기요양기관 절반 이상 부당 청구」, 『YTN』, 2014. 2. 5

- 김미숙·이향란·황진구·이주연·신어진·최진희(2009), 『방과후 통합운 영모델 및 전달체계에 관한연구』, 한국보건사회연구원.
- 김유림(2014), 「전면 무상보육 시행 1년 : 정부보조금 평평 쓰고도 어린이 집은 부실, 부모는 분통」, 『신동아』 57(1), pp.200~209.
- 김정희·김경란·이해공(2010), 『사회복지통합관리망 활용에 따른 장애인 복지 전달체계연구』, 한국장애인개발원.
- 김찬우(2013), 「장기요양서비스 공급자의 부당행위 관련사례」, 과제 회의 자료.
- 김혜승(2013), 「주거복지 전달체계 관련이슈」, 과제 회의자료.
- 남승연(2012), 「지역자활센터의 네트워크와 자활사업 성과 간 관계에 관한 연구」, 『한국사회정책』 19(4), pp.137~174.
- _____ (2013), 「지역자활센터의 조직역량과 자활사업 성과에 대한 상황이 론적 고찰」, 『한국사회와 행정연구』 23(4), pp.287~314.
- 남윤선(2011), 「기초수급자 접수리 한 번 하는데... 3개 기관서 2,000만원 ‘중복 지원」, 『한국경제』, 2011. 11. 14.
- 노대명(2013), 「근로빈곤층 실태진단과 향후 정책과제: 고용·복지 연계정 책을 중심으로」, 『보건·복지 Issue&Focus』 193, pp.1~8.
- 노동부(2007), 「(2007년도 환경노동위원회)국정감사요구자료. 1, 환경노동 위원회(과천: 노동부, 2007)」.
- _____ (2009), 「(2009년도 환경노동위원회)국정감사요구자료. 4, 환경노동 위원회(과천: 노동부, 2009)」.
- 도유희·이상록(2013), 「자활사업 참여자의 구직효능감 결정요인: 전북지 역 자활사업 참여자를 대상으로」, 『한국사회복지행정학』 15(3), pp.65~94.
- 류기락·변숙영·류장수·류만희(2012), 『취업성공패키지-희망리본프로 젝트 통합·조정을 위한 운영성과 평가 및 개선방안』, 경제·인문 사회연구회.
- 류만희·노대명·김송이(2012), 『국가별 근로연계 복지제도 비교연구』, 국 회예산정책처.
- 류만희·유희원(2013), 「자활사업의 취·창업 성과에 관한 연구: 희망리본 사업을 중심으로」, 『한국지역사회복지학』 43, pp.605~637.

- 박경숙·장명숙(2013), 「남양주 희망케어센터와 경기도 무한돌봄센터의 사회복지전달체계로서의 적절성 비교」, 『사회보장연구』 29(4), pp. 109~135.
- 박노옥·성명재·서광국(2011), 『희망리본프로젝트 3차년도 모니터링 사업개선 방안 연구』, 한국조세연구원.
- 박노옥·노대명·류만희·서광국·임소영·한경진(2012), 『희망리본 시범 사업 성과평가 및 본 사업 추진방안』, 한국조세연구원.
- 박명준(2013), 「독일의 고용서비스: 공적 서비스 전달체계와 제공방식」, 『국제노동브리프』 11(10), pp.17~29.
- 박인용(2012), 「사회서비스 일자리사업의 실태와 발전방안」, 『한국행정과 정책연구』 10(1), pp.91~115.
- 보건복지부(2013a), 「복지누수 원천차단 위해 범부처 나선다」, 보도자료(2013. 12. 26).
- _____ (2013b), 「2013년 노인일자리사업 종합안내」.
- _____ (2013c), 「2013년 장애인일자리사업 지침」.
- _____ (2013d), 「복지담당 공무원현황」, 내부자료.
- _____ (2013e), 「장기요양보험 재정누수 방지 대책 추진」, 보도자료(2013. 10. 10).
- _____ (2013f), 「고용·복지서비스를 한 곳에서 해결하는 ‘원스톱센터’ 설치」, 보도자료(2013. 12. 24).
- _____ (2013g), 「고용-복지연계 「내일(MyJob)드림 프로젝트」 본격가동」, 보도자료(2013. 4. 24).
- _____ (2013h), 「2013 보건복지 통계연보」.
- _____ (2013i), 「어린이집 평가인증 세부결과 이제 아이사랑보육포털에서 확인하세요!」, 보도자료(2013. 9. 5).
- _____ (2014a), 「2014년 자활사업 안내」.
- _____ (2014b), 「2014년 희망리본사업 안내」.
- _____ (2014c), 「부당청구 장기요양기관 144개소 행정처분 등 엄정조치」, 보도자료(2014. 2. 5).
- 사회보장위원회 사무국(2013), 「복지사업 조정·연계 추진현황」.
- 서문희·양미선·김은설·최윤경·유해미·손창균·이혜민(2012), 『2012

- 년 전국보육 실태조사: 가구조사보고』, 보건복지부·육아정책연구소.
- 서울시 경제진흥실(2013), 「서울시 취업센터 운영 혁신화 방안」.
- 성은미·최균(2013), 『복지와 일자리의 통합적 제공을 위한 전달체계 모형 개발연구』, 경기복지재단.
- 송은미(2013), 「버려진 시래기 끊어 급식까지 한 어린이집」, 『한국일보』, 2013. 5. 28.
- 송지혜(2013), 「사회복지 공무원 39% 고위험 스트레스군」, 『시사IN』, 2013. 10. 17.
- 신명호·황덕순(2012), 「질적 연구방법을 이용한 취업성공패키지 지원사업의 성과 평가와 개선방안」, 『산업노동연구』 18(1), pp.113~144.
- 안은선(2013), 「사회복지통합관리망 개인정보 보호에 취약」, 『중앙일보』, 2013. 10. 28.
- 여성가족부·고용노동부(2013), 「2013년도 여성 새로일하기센터 사업지침」.
- 유길상·김동헌·어기구·강금봉·최석규(2011), 『고용서비스 전달체계 해외사례연구』, 한국기술교육대학교 HRD연구센터.
- 유길상·송하중·어수봉·조정호·임동진(2012), 『공공 고용서비스 강화를 위한 고용센터 발전방안』, 고용노동부.
- 이경태·임미영·윤장열·이현배(2013), 『복지사업 수급기준 비교와 적정성 연구』, 국회예산정책처.
- 이미화·서문희·이정원·이정림·도남희·권미경·양미선·손창균·김경미(2012), 『2012년 전국보육실태조사: 어린이집조사 보고』, 보건복지부·여성정책연구소.
- 이정원(2013), 「육아 보육서비스 분야에서의 나쁜 공급자 사례」, 과제회의 자료.
- 이준영(2010), 「사회복지 전달체계 평가기준의 체계화 가능성」, 『사회과학연구』 26(1), pp.219~240.
- 장영미(2013), 「사회보장 정보시스템(행복e음)을 통한 통계생산 현황과 과제」, 『보건복지포럼』, pp.42~52.
- 장영미·김원정·강소영·추병주·이희중(2012), 『보건복지사업 산출통계

- 분류·분석: 한국보건복지 정보개발원 산출통계를 중심으로, 한국보건복지정보개발원.
- 정영현·임희정(2013), 「취업 성공패키지 효과성 분석」, 『고용과 직업연구』 7(1), pp.1~28.
- 제갈현숙(2013), 「보육교사 블랙리스트 사태, 어떻게 볼 것인가?: 교육 교사권한 보장과 어린이집 투명성 제고의 상관성」, 『사회공공연구소 이슈페이퍼』, pp.1~10.
- 최경수·이경애·서경희·김영중·이석원·이현주(2007), 『사회복지 수행 체계의 정립방안에 관한 연구』, 한국개발연구원.
- 한병호·추병주·김종태·박해란·정영철(2013), 『수요자 중심의 맞춤형 복지 실현을 위한 복지 자가진단서비스 구현방안 선행연구』, 한국정보화진흥원.
- 한성영(2012), 「광주경찰, 사회복지법인 어린이집 역대 불법매매 6곳 형사 입건」, 『중앙뉴스라인』, 2012. 1. 10.
- 한종구(2013), 「사회복지 공무원 1인당 담당주민 5년 새 2배 증가」, 『연합뉴스』, 2013. 10. 14.
- 허재준·안상훈·김수영·김수완·김영미·백승호·이수연·조옥연·정해식(2012), 『고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안』, 한국노동연구원.
- 호진원·이혜승(2013), 『사회복지통합관리망(행복e음)의 IT통제 진단 및 분석: 복지 급여관리를 중심으로』, 감사원 감사연구원.
- Allard, S. W.(2009), *Out of Reach: Place, Poverty and the New American Welfare State*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Bielefeld, W., J. C. Murdoch and P. Waddell(1997), "The Influence of Demographics and Distance on Nonprofit Location," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 26(2), pp.207-225.
- Corbin, J. J.(1999), "A Study of Factors Influencing the growth of Nonprofits in Social services," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28(3), pp.296-314.
- Creswell, J. W.(2003), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and*

- Mixed Methods Approaches*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Gans, H. J.(1999), "Participant Observation in the Era of 'ethnography'," *Journal of Contemporary Ethnography* 28(5), pp.540-548.
- Gilbert, N. and P. Terrell(2009), *Dimensions of Social Welfare Policy*(6th Edition), Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Hasenfeld, Y.(1983), *Human Services Organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- _____(1992), *Human Services as Complex Organizations*, Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Hesse-Biber, S. N.(2010), *Mixed Methods Research: Merging Theory with Practice*, New York, NY: Guilford.
- Johnson, R. B.(1997), "Examining the Validity Structure of Qualitative Research", *Education* 118(2), pp.282-292.
- Krueger, R. A. and M. A. Casey(2009), *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*, London: SAGE Publications.
- Lipsky, M.(1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Wegrich, K.(2013), *Coordination Practices in German Employment Services: The case of job centres*, <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/Germany-Employment-Jobcentres.pdf> (Accessed 28 February 2014).
- Wolch, J. R.(1980), "Residential Location of the Service-dependent Poor," *Annals of the Association of American Geographers* 70(3), pp.330-341.
- Wolch, J. R., and R. K. Geiger(1983), "The Distribution of Urban Voluntary Resources: An exploratory analysis," *Environment and Planning* 15(8), pp.1067-1082.

<http://www.caljobs.ca.gov>

<http://www.ladpss.org>(Accessed 28 February 2014).

<http://www.worksourcecalifornia.com>(Accessed 28 February 2014).

<http://www.w4c.go.kr>

부 록

인터뷰 질문지

인터뷰 전 기록사항			
성 명		조직명	
부 서		직 위	
조사일시			

I. 일반 현황

■ 기관 개요

1. 기관의 주요 업무가 무엇인가?
2. 전체 및 부서별 인력
 - 전체 몇 명이 일하고 있는가?
 - 정규직원 외에 실습생, 봉사자, 공공근로 인력 등은 얼마나 있는가?
 - 보통 얼마나 오래 근무하고 있는가?
 - 보통 근무 형태는 어떠한가? (계약직, 무기 계약직, 정규직 등)
 - 근무하는 사람들은 사회복지사인가 또는 기타 자격증¹⁾을 갖춘 사람들인가?
3. 기관 운영 주체는 누구인가? (구에서 위탁 받아 비영리법인에서 운영 등)
4. 기관 전체 예산은 얼마이며, 어디에서 받는가?

■ 서비스

1. 부서별 서비스 및 프로그램
 - 부서별로 어떤 서비스를 제공하는가?
 - 해당 기관에서 제공하는 서비스를 예산 규모, 이용 인원 규모로 구분해 보자면 서비스별로 차지하는 비중이 어떻게 되는가?

- 기관의 중점 사업 또는 특수한 사업은 무엇인가?
- 예산 받을 때 사업 지침에 따른 필수사업이 있는가? 필수사업은 무엇인가?
- 서비스(개인상담, 가족 및 집단상담, 교육·문화 프로그램 등) 제공 공간은 어디인가?
- 가장 웨이팅 리스트가 많은 프로그램은 무엇이며, 얼마나 기다려야 하는가?
- 웨이팅 리스트는 어떻게 관리하는가? (타 사업 참여 권유하거나 타 기관 소개해 주는가?)
- 프로그램 진행 공간 또는 상담 등 서비스 제공 공간은 어디인가?

2. 서비스 대상자¹²⁾

- 전체 이용 인원 수(실인원 수, 연인원 수)는 어떠한가?
- 각 서비스별 이용 인원 수는 어떠한가?
- 각 서비스별 대상자 요건과 선정 방식은 어떠한가?
- 이용자의 거주 지역은 해당 구에 한정되는가 타 지역에서도 오는가?
- 이용자는 주로 어떻게 알고 찾아오는가? (직접 찾아서 방문, 타 기관의 의뢰나 소개, 지인 소개, 이용자 발굴 등)
- 이용자는 대부분 저소득층인가?
- 사회복지사 1인당 담당하는 대상자 수는 얼마인가? 즉, 케이스로드가 얼마나 되는가?

3. 상담 및 사례관리

- 어떤 상담을 제공하는가? (법률상담, 가족상담, 심리상담 등)
- 누가 그런 상담을 해주는가? 사회복지사가 직접 하나, 다른 상담사를 쓰는가?
- 사례관리를 하고 있는가?
- 주로 어떠한 대상자를 사례관리하며, 인원은 어떠한가?
- 사례관리는 누가 담당하는가? (사회복지사, 전문 상담사)
- 사례관리 시 어떤 전산망을 활용하는가?

4. 부서별·서비스별 재원은 주로 어떻게 마련하는가? (정부지원금-국비/시비, 이용료, 민간 후원금 등)

5. 이용자 만족도

- 이용자 만족도 조사를 실시하는가? 만족도는 높은 편인가?
- 한 번 온 이용자들은 계속 기관을 이용하는 편인가?

■ 기관 평가

1. 어디서 기관 평가를 하는가? (시청, 구청 또는 정부부처)

2. 주된 기관 평가 기준은 무엇인가?
3. 올해 평가 결과는 어땠는가?

■ 전산망

1. 어떤 전산망을 활용하고 있는가? (행복e음, 지누 등)
2. 활용 전산망에는 어떤 정보를 입력하는가?
3. 활용 전산망에서 관리되고 있는 전체 인원은 몇 명인가?
4. 부서별로 사용하는 전산망이 다르다면, 총 몇 개의 전산망을 사용하고 있는가?
5. 전산망은 기관 내부 및 외부에서 필요 시 열람 가능한가?
6. 다양한 복지 프로그램이 전산망으로 들어오는 과정이 어떻게 되는가?
7. 전산망 사용에 불편은 없는가?

■ 타 기관 연계

1. 주변에 유사 업무를 수행하는 기관
 - 주변에 유사 업무를 수행하는 기관은 없는가?
 - 클라이언트의 중복적인 서비스 수혜 문제는 어떠한가? 중복 수혜를 확인할 수 있거나 제재할 수 있는가?
2. 다른 기관과 연계¹³⁾
 - 다른 기관과 어느 정도 연계되어 있는가?
 - 다른 기관과 주로 어떠한 교류 활동을 하는가?
 - 다른 기관과 경쟁관계인가 협력관계인가? 경쟁 업체는 없는가?
 - 필요 시 클라이언트를 다른 기관에 의뢰하거나 다른 기관 및 프로그램에 대한 정보를 제공하는가?
 - 다른 기관이 클라이언트를 의뢰해 오는가?

II. 고용·복지서비스

■ 고용·복지서비스

1. 고용·복지서비스
 - 고용·복지 프로그램의 내용은 무엇인가? (취업성공패키지, 희망리본, 자활근로, 공공근로, 노인일자리사업, 기타 취업관련 교육, 취업연계 서비스 등)
 - 프로그램별 절차 및 기간은 어떻게 되는가?
 - 다양한 고용·복지 프로그램을 중복적으로 제공하고 있다면, 예산 규모 및 이용 인원 규모에 따른 프로그램별 비중은 어떻게 되는가?
 - 취업자 사례관리를 하는가?

- 누가 사례관리 또는 구직자 상담을 진행하는가? (사회복지사, 직업상담사 등)
- 취업 후 사후 프로그램을 제공하는가?
- 채용은 어떻게 마련하는가?

2. 서비스 이용자

- 고용·복지 프로그램 대상자는 누구이며, 프로그램별 참여 인원은 몇 명인가?
- 고용·복지 서비스를 이용하는 장애인, 저소득층, 조건부 수급자 수는 몇 명인가?
- 대상자별로 참여 가능한 고용·복지 프로그램에 대한 판단은 어떠한 절차로 이루어지는가? 즉, 대상자에게 취업성공패키지, 희망리본, 자활근로 등 다양한 고용·복지사업 중 적절한 프로그램 참여를 연계해 주는 과정과 기준은 어떠한가?
- 정부 일자리사업의 업종은 급식도우미, 강사, 장애인 돌봄, 환경미화, 식품제조 등 다양한데, 일자리사업 참여자는 어떠한 과정으로 특정 일자리를 선택하게 되는가?
- 이용자는 어떻게 알고 찾아오는가? (직접방문, 타 기관의 의뢰, 지인 소개 등)
- 저소득층 및 조건부 수급자들의 근로의욕은 어떠한가?
- 고용·복지서비스 이용자들의 취업률 향상을 위한 특별한 방법이 있는가?

3. 구인업체

- 주로 어떻게 구인업체를 개발하는가?
- 주로 활용하는 구인정보 전산망은 어디인가? (워크넷, 일반 취업사이트 등)
- 가장 취업연계 성공률이 높은 구인업체는 어디인가?

4. 취업 현황

- 2013년 구직자 수 및 취업자 수
- 주로 어떤 업종에 취업하며, 임금수준 및 만족도는 어떠한가?
- 얼마나 오랫동안 취업해 있는가?

5. 취업 연계시켜주는 데 어려운 점이 있는가? (미스매칭, 근로의욕 저하 등)

■ 고용·복지 서비스 평가

1. 어디서 고용·복지서비스에 대해 평가하는가? (시청, 구청 또는 정부부처)
2. 고용·복지서비스의 평가 기준은 무엇이며, 최소 요건이 있는가? (1년에 최소 몇 명 취업 등)

■ 전산망 및 사례관리

1. 취업정보를 찾거나 구인, 구직자를 관리하기 위해 어떤 전산망을 활용하고 있는가?
2. 고용·복지서비스 대상자에게 사례관리를 하고 있는가?
 - 주로 어떠한 대상자를 사례관리하며, 인원은 어떠한가?
 - 사례관리 시 어떤 전산망을 활용하는가?

■ 타 기관 연계

1. 고용·복지서비스를 제공함에 있어서 다른 기관과 연계되어 있는가?
 - 취업정보, 직능개발, 구직정보, 창업정보 등의 정보를 다른 기관과 공유하거나, 다른 기관과 공동으로 고용·복지 관련 사업을 진행하는가?
 - 필요 시 클라이언트를 다른 기관에 의뢰하거나 다른 기관 및 프로그램에 대한 정보를 제공하는가? 주로 어떤 문제로, 어떤 기관에?
 - 다른 기관이 클라이언트를 의뢰해 오는가? 주로 어떤 문제로, 어떤 기관으로부터?

Ⅲ. 실무자로서 어려운 점 및 문제점

1. 실무자로서 실제 일을 하면서 어려운 점은 무엇인가?
 - 업무량은 어떠한가?
 - 임금수준은 만족하는가?
 - 야근이 많은가?
 - 인력이 부족한가?
 - 언제 보람을 느끼는가?
 - 전문성이 쌓여간다고 생각하는가?
2. 실무자로서, 고용·복지서비스 전달체계의 가장 큰 문제는 무엇이라고 생각하는가?
(조건부 수급자 근로의욕 저하, 인력 부족, 전산망 연계 불가 등)

-
- 11) 기관 특성에 따라 전문상담사, 건강가정사, 직업상담사, 통·번역사 등 다르게 질문하였다.
 - 12) 기관별로 ‘이용자’, ‘클라이언트’, ‘회원’, ‘내담자’ 등 다양한 용어가 사용되고 있어 인터뷰 기관 용어에 맞추어 질문하였다.
 - 13) 기관 연계 여부는 기본적으로 시청, 구청, 주민센터와의 연계에 대해 물어보았으며, 기관 특성에 따라 새일센터, 고용센터, 자활센터, 종합복지관, 노인복지관 등과의 연계를 추가·심층적으로 질문하였다.

◆ 執筆者

- 길현종(한국노동연구원 연구위원)

한국 고용·복지서비스 전달체계 현황과 과제

- 발행연월일 | 2014년 7월 26일 인쇄
2014년 7월 30일 발행
- 발행인 | 이 인 재
- 발행처 | **한국노동연구원**
☎ 339-007 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
- 조판·인쇄 | 천세 (02) 2272-2727
- 등록일자 | 1988년 9월 13일
- 등록번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원 2014 정가 6,000원

ISBN 978-89-7356-545-0