우리나라 지역복지의 회고와 전망:
-지역사회복지전달체계를 중심으로-
Retrospect and Prospect on Local Community Cares in Korea : Focused on the Service Delivery Systems of Local Governments

박 광 덕(세명대학교 사회복지학과)

Abstract

Kwang Duck Park

Since 1995 institutional apparatus of decentralization of government have done continuously, but the results was not significant except for Presidency of Rho Moo Hyun, who did devolution and decentralization of government function from central to local, for example, making the specialized decentralization law. According to Council of decentralization and devolution of government authority and function, they handed over devolution of central governments' works from 2000 to 2008, but it is only small improvement and not connected with decentralization reform. The Council could not hand over comprehensive devolution of works and functions from central government to local government, because of budget and manpower problems. Furthermore former government of MB government switched direction from decentralization reform to efficiency of local government like reorganizing of local government administration, especially merge of local government administration unit, for example Dong to Dong, Shi to Goon.

And in 2003 our government revised Social Work Law for building community welfare council and making community welfare plan in local government. It means people in community under the contexts that should participate in building and making process possibly. And it was also setting up network construction among the community service providers to aim for service integration in community levels. Actually it relates to make and rationalize service delivery system for community care. We have attempted community welfare office by 2005, and did assistant agent for welfare and hope in MB government, former government. And now we are focusing on hub of community care in local government.

So my study are focusing on analyzing government experiments for service

delivery system of social services totally by 2013 and I intend to suggest new direction for building service delivery system in community level. I am standing in institutional perspectives and organizational isomorphism for analyzing our service delivery system in community care.

주제어: 지역복지전달체계, 지역복지, 조직 동형화, 조직성장, 제도주의

Keywords: community care, service delivery system in community care, organizational isomorphism, organizational growth, institutional perspectives

I. 서 론

지역복지란 "구체적인 욕구를 갖는 주민의 생활 장소인 지역사회를 기반으로 하여 주민과 가까운 자치단체를 중심으로 주민의 주체적인 참가에 근거하여 각종 시설과 복지자원을 효율적으로 활용하면서 전개하는 지역사회에 근거를 둔 서비스"라고 할 것이다. 이러한 지역복지는 주민생활을 일정한 차원에서 주민전체의 참여에 의거하여 사회복지를 통합·전개하는 데에 특징이 있다. 즉, 일정한 지역사회에 있어서의 사회적 욕구를 충족하는 공급체계이며, 사회적 욕구의 확대와 다양화에 따라 욕구와 자원의 수요·공급이 원활하지 못할 때에 나타나며, 공적 시설에 한정하는 것이 아닌 공·사의 복합적 공급체계로 구성되며, 주민의 참여를 강조하는 접근방법을 사용하는 것을 특징으로 한다. 따라서 지역복지의 추진은 지역성의 원칙, 종합화의 원칙, 계획화의 원칙, 그리고 참가와 협동의 원칙 등을 근거로 이루어지는 것이다(박광덕, 2002:401-402)

1995년부터 시작된 본격적인 지방자치의 실시는 지역주민들의 복지욕구를 폭발적으로 확대시켰으며, 지역주민 스스로가 복지정책에 적극적으로 참여하기 시작하였으며, 지방정치의 주체들이 지역사회의 연대감에 기초한 지역복지에 커다란 관심을 갖게 되었다. 일반적으로 말하면, 지역복지가 지역복지로서 존재하기 위해서는 지역사회와 밀착한 사회복지의 바람직한 방향을 지향하고, 주민의 참여와 공공부문과 사적부문에 의한 다양한 협력, 대인서비스의 제도와 환경조건의 정비를 필요로 하는 것이 조건이다. 또한 기초자치단체인 시군구에의 권한의 이양, 주민자치의 발전 등을 지역복지의 요건으로서 부가하는 것에 이론은 없을 것이다.

그리고 2000년대 이후 신자유주의의 영향에 따른 사회복지서비스의 공급의 다원화와 다선화는 보다 분권화(decentralization)를 촉진하게 되었다. 분권화는 중앙정부 위주

의 국가가 수행하던 사회복지서비스의 업무에 대한 책임과 권한을 지방으로 이양하는 것을 의미한다. 사회복지서비스의 분권화는 정부 간 관계에서 지방정부의 역할과 책임을 강화한다는 정부 간 기능변화 차원의 의미도 있지만, 수동적이고 의존적 성향을 야기하는 거대 관료제에 대응해서 능동적이고 자발적 성향을 유도할 수 있는 지역사회적 기능을 강조하려는 추세도 내포되어 있다. 우리나라에서는 2003년에 '분권교부세" 시행 등을 통해서 사회복지 재정분권을 시도한 이후로 지역복지에 대한 강조를 이어오고 있다.

1995년에 민선지방자치가 부활된 이래로 지방분권을 위한 제도적 장치들이 계속적으로 추진되어 왔다. 그러나 노무현정부에서의 지방분권 3법의 입법과 추진을 제외하고는 그 성과가 미미한 것이 사실이다. 또한 지방이양추진위원회에서 2000년부터 2008년까지 총 1,568건의 국가사무를 지방으로 이양 확정하였다고 하지만, 스스로 밝히고 있듯이 위원회에서 심의하고 결정한 사무가 여전히 최소단위의 사무에 머물고 있어 지방이양을 통한 분권수준을 높이는 데는 한계가 있었다고 할 것이다. 관련된 기능을 묶어서 포괄적인 이양을 시도하였지만, 예산과 인력상의 한계 등으로 큰 덩어리의 이양을 위한 이양논리를 개발하는 데까지는 발전시키지 못하였던 한계를 드러냈다(지방이양추진위원회, 2008:350). 여기에 이명박정부는 분권개혁의 방향을 수정하여 지방행정의 효율성 제고에 둠으로써 지방행정체제의 개편, 특히 기초자치단체의 통폐합에 두었다고 평가된다(정재욱・안성수, 2013:59).

분권화와 관련하여서는 최근 정치권을 중심으로 지자체에서 수행하고 있는 복지사업에 대한 양적증대 및 질적 제고와 관련된 논의가 지속적으로 이루어지고 있는 데, 특히 영유아 보육관련 복지사업을 위한 중앙과 지방간 재정매칭과 관련하여 나타나는 대립적인 양상은 정치적인 쟁점을 넘어 사회적인 이슈로 나타나고 있다. 2014년 현재 중앙부처에서 기획하여 집행하는 사업의 주요 전달체계는 부처별로 다양한 형태를 보이고 있다. 이러한 전달체계의 유형은 각 부처별 또는 사업별 최적화된 경로를 통해 집행되고 있다. 현재 중앙부처 복지사업은 17개 부처 292개 사업으로 대변되고 있으며, 이 중 175개의 복지사업이 지자체를 통해 집행되고 있다. 이와 같이 보건복지부의 경우, 대다수의 사업이 지자체를 통하여 집행되고 있음에도 불구하고 적은 인원으로 대응하려다 보니, 깔대기 행정이 어떻고 과로사 등등의 이야기가 나오고 있는 것이다. 반면에 사회복지분야의 제도정비에서는 1997년의 사회복지사업법의 개정, 2003년의 사회복지사업법의 개정, 그리고 2007년의 노인 장기요양보험법의 제정 등으로 지역복지가 발전하여 왔다고 할 수 있겠다.

특히, 2003년 '사회복지사업법'의 개정에서는 지자체의 지역복지계획 수립과 기초자치단체의 지역복지협의체 설치를 의무화했다. 여기에는 주민참여를 강조하는 맥락과 함께, 지역중심의 서비스 공급자간 네트워크 체계구축을 통해 수직적으로 파편화되어 지역현장에 도달하는 서비스들의 통합화를 시도한다는 의도가 포함되어 있다. 최근에 정부가 추진

하는 사회복지 전달체계의 개편에서 지역차원의 통합적 사례관리를 강조하는 것도 동일한 연유에서 비롯된 것이다(김영종, 2010:113-114). 이러한 사회복지 전달체계는 사회보험이나 공공부조의 전달체계와 달리 이해되고 다루어져야 한다. 일차적인 이유는 공급물의 차이에 있는 데, 사회복지서비스는 현금이 아닌 '휴먼서비스'라는 점 때문이다. 현실적으로 사회복지서비스는 기본적으로 원조방식을 채택하고 있다. 정부는 재정공급자로서의 역할을 하고 서비스 생산자인 비영리조직으로 대표되는 사회복지 법인은 정부를 대신하여 직접적으로 서비스 대상자에게 서비스를 제공하는 방식을 말한다. 이 경우, 정부는 재정공급자이면서 규제자이기도 하며, 단순 보조금 지급에서 서비스 계약까지 다양한 원조방식을 채택할 수 있다. 이러한 기본적인 사회복지서비스의 전달체계의 원조방식이 2000년대 이후에 바우처공급방식이 도입되게 되었다. 이 방식은 재정공급자인 정부가 서비스의 대상자에게 이용권을 부여함으로써 서비스 대상자가 서비스의 선택권을 갖게 되는 방식을 의미한다. 그런데, 이러한 사회복지서비스 전달체계는 중앙정부에 의하여서만 이루어지는 것이 아니라 지방정부를 통하여 이루어진다. 지방자치단체의 사회복지행정조직은 국민기초생활보장과 사회복지서비스를 담당하는 광역자치단체인 시・도와 기초자치단체인 시・군・구 및 그 보조기관인 읍・면・동, 그리고 지방자치단체 소속의 지방행정기관들이 있다. 2006년 7월부터 주민의 통합적인 복지서비스 향상을 위하여 기초자치단체의 복지서비스 전달체계를 개편하였다. 이러한 사회복지서비스 전달체계는 이명박 정부에서는 희망복지지원단으로 개편되었으며, 금 번 박근혜 정부에서는 지역의 주민센터 중심의 통합서비스 제공으로 변화되어 추진되고 있다.

이상과 같은 지역복지 서비스 전달체계는 서비스 네트워크로서 지역사회 내에서 이루어지는 제반 서비스 수요자와 공급자들 간 연결을 의미한다. 지역복지를 추구하는 과정에서 네트워크적 조직방식은 지역복지 공동체를 지향하고, 지역복지의 기획과 실행력을 강화하면서도 '사회자본'을 증대시키는 효과를 초래할 수 있다. 관료제적 명령과 규칙이 아닌 상호신뢰를 방탕으로 이루어지는 사회적 교환 행위들은 사회적 '거래비용'을 줄일 수 있기 때문이다. 이러한 지역복지 서비스 전달체계의 구조를 파악하기 위해서는 전달체계가 어떤 조직들로 구성되어 있는지, 그 중에서 핵심조직을 파악할 필요가 있다. 또한, 지역복지에서는 지역성의 강조와 함께 그것을 담당하는 사람이라는 요소가 중요하다고 말할 수 있겠다. 복지와 지역을 형성하고 그 바람직한 방향을 변화시키거나 선택하는 것도, 역시 사람이기 때문이다. 본 연구에서는 우리나라의 지역복지의 발전과 회고라는 측면에서 그동안의 지역복지 전달체계의 발전과정을 살펴보고, 앞으로의 전망과 과제를 파악하고자 한다. 그리고 서비스 전달체계에 대한 분석의 방법으로서는 신제도주의적 접근방법에 근거하여 조직성장의 역사적 과정과 조직동형화의 과정을 분석하고자 한다.

Ⅱ. 지역복지 전달체계와 분석의 틀

1. 지역복지 전달체계의 개념

지역복지란 용어가 등장한 것은 1980년대 말부터 라고 생각된다. 지역복지란 사회복지 욕구를 갖고 있는 개인이나 가족 등을 그들이 지역사회에서 자립할 수 있도록 지원하는 것으로서, 필요한 환경개선서비스와 대인적 사회복지서비스를 제공하는 것이다. 따라서 지역사회복지의 내용으로는 재가복지서비스, 환경개선서비스, 그리고 지역사회의 조직화 사업 등이 포함된다. 재가복지서비스는 시설복지에 대비되는 개념으로 일정한 교육이나 훈련을 받은 자들이 사회복지기관에서 아동의 보호 및 클라이언트의 기능을 유지・강화・보호하기 위하여 도움을 주는 것을 말한다. 따라서 사회복지의 욕구를 갖고 있는 노인, 장애인, 아동 등을 시설에 수용하지 않고, 지역사회 내에서 인력을 파견하거나 재가복지센터를 이용하도록 하여서 일상생활의 지원을 통하여 자립을 지원하는 서비스라고 할 것이다.

이러한 재가복지서비스의 구체적인 내용으로는 첫째, 예방적 서비스와 둘째, 전문적 보호서비스, 그리고 셋째, 재가보호서비스 등이 있다. 이러한 재가복지서비스는 원래는 가족에 의한 욕구의 충족이 가능한 것이나 가족의 욕구충족 기능이 어떠한 사정에 의하여 충분히 기능하지 못함에 의하여 나타나는 욕구에 대응하는 가정대체적 또는 보완적 서비스이다. 다음으로 환경개선서비스는 요보호대상자가 다른 사람과 차별 없이 사회활동을 영위할 수 있도록 사회적 통합과 정상화에 의해서 개인이나 가족을 둘러싸고 있는 한경을 개선하는 데 목표를 두는 것이다. 그리고 셋째는 지역사회 조직화사업으로 이것은 지역사회복지는 지역사회의 존재방식이 되는 지역의 조직화와 통합화를 통하여 복지공동체를 추진함으로써 바람직한 지역사회를 조직화하는 것을 말한다.

따라서 지역사회 조직화사업은 지역주민의 복지를 증진하기 위하여 지역사회의 내・외적 자원을 발견하고, 주민을 동원하여 조직화하며, 복지욕구를 가진 클라이언트 및 지역주민들에게 지역복지의 필요성을 인식시키며, 복지활동에 적극적인 참여를 도모함으로써 지역복지를 향상시키는 데 목적이 있다.

정부가 제공하는 행정서비스는 전달체계를 통하여 최종 소비지인 국민에게 전달된다. 사회복지 제공기능을 국가가 담당한다고 할 때, 정부는 이를 집행하는 주무기구라고 할 수 있다. 그러나 사회복지 서비스의 전달은 국가가 재정을 확보하고 프로그램만을 준비한다고 해서 그 역할을 다한 것이라고 할 수 없다. 따라서 정부의 역할은 사회복지 정책목표를 결정하는 합리적 정책형성도 중요하지만 실제로 어떠한 전달체계를 통하여 효과적으로 집행하는가도 매우 중요하다. 사회복지의 전달체계란 “클라이언트의 측면에서 그를 둘러싼 일체의 공・사적 복지기관간의 서비스 전달망”이라고 포괄적으로 정의할 수 있다

(Friedlander and Apt, 1980:182). 일반적으로 사회복지 전달체계는 흔히 정부에 의하여 제공되는 공공서비스 전달체계를 연상하기 쉬우나, 실제로 이는 사회복지사업의 조직적인 환경을 모두 포함하는 것이라고 이해할 필요가 있다. 즉, 복지수혜자를 중심으로 볼 때, 조직적인 환경이란 그에게 직접 도움을 주는 사회복지기관이나 시설은 물론 중앙정부와 지방정부, 그리고 현업일선에 이르기까지의 모든 공적·사적인 조직이라고 말할 수 있다(최일섭, 1987:15-16). Gilbert and Specht(1986:119)은 사회복지 전달체계를 "지역사회에서의 사회복지편익의 소비자와 분배자의 사이, 그리고 분배자들 간의 조직적 배분"으로 정의하였다 그리고 주로 재정적인 어려움으로 인하여 지역복지 전달체계에 있어서 다음과 문제점들이 나타나고 있다고 지적한 바 있다. 예로서, 만일에 교통사고를 당한 한 남자가 앰블런스에 실려서 A라는 곳으로 옮겨져서 진찰을 받는다. 그리고 그는 B라는 곳으로 옮겨져 수술을 받는다. 그리고 그는 다시 C라는 곳으로 옮겨져 입원치료를 받는다고 가정하여 보자. 그리고 A와 B, 그리고 C가 각기 다른 지역사회에 존재하고 있다면, 치료서비스는 적어도 다른 두 개의 스케줄에 따라 제공될 것이며, 치료서비스는 중복될 수도 있을 것이다. 이것이 '분열'(fragmentation)이다. 만일에 그 앰블런스가 그 남자를 A라는 지점에 내려놓고 사라진다면, 그것은 '단절'(discontinuity)이다. 또한 사고현장과 A지점의 거리가 너무 멀거나 또는 환자의 사회적 지위나 인종 등과 같은 이유로 병원치료를 받는 것이 거부되거나 한다면, 그것은 '비접근성'(inaccessibility)을 말하는 것이 된다. 그리고 이러한 상황이 발생하였을 때, 환자는 그러한 불편한 점들을 교정할 수단을 갖고 있지 못하다면 그것은 '무책임성'(unaccountability)이다라고 할 수 있다(Gilbert and Specht, 1986:121).

지역복지 전달체계에서 나타나는 문제점으로는 이상에서 언급한 바와 같이 분열, 단절, 비접근성, 그리고 무책임성 등을 들 수 있다. 이러한 네 가지 요소 중에서 비접근성은 지역사회와 가장 밀접한 곳에서 사회복지서비스가 이루어져야 한다는 것을 강조하는 것이며, 분열과 단절은 정책집행자로서의 일선의 행정직원, 사회복지전문가, 그리고 복지의 수요자인 고객 간에 보다 밀접한 관계를 형성해야 함을 강조하는 것이다. 또한 '무책임성'은 사회복지서비스의 민영화에 대한 우려와 정부부문의 복지서비스가 갖는 관료주의를 의미하는 것이라고 생각된다(박광덕, 2002:288-289).

사회복지서비스 전달체계는 중앙정부에 의하여서만 이루어지는 것이 아니라 지방정부를 통하여 이루어진다. 지방자치단체의 사회복지행정조직은 국민기초생활보장과 사회복지서비스를 담당하는 광역자치단체인 시·도와 기초자치단체인 시·군·구 및 그 보조기관인 읍·면·동, 그리고 지방자치단체 소속의 지방행정기관들이 있다. 2006년 7월부터 주민의 통합적인 복지서비스 향상을 위하여 기초자치단체의 복지서비스 전달체계를 개편하였다. 조직개편의 핵심내용은 시·군·구에 분산되어 있는 각종 주민생활지원서비스

기능을 복지기능을 포함하는 8대 서비스를 중심으로 하나의 주민생활지원국으로 통합하고 주민생활 종합기획, 서비스 조정.연계, 통합조사 등 주무・총괄기능을 수행하도록 하는 것이다. 읍・면・동사무소도 일방행정과 민원중심으로 운영되던 것을 주민생활지원기능 중심으로 개편하고, 주민생활지원팀을 설치하여 현장성과 접근성을 강화하고 복지수요자에 대한 현장방문과 심층상담, 사후관리 및 통합서비스 제공을 위해 필요한 공공기관간의 연계방안과 공공기관 및 민간기관에서 제공하는 각종 서비스에 대한 종합 정보제공시스템을 구축하였다. 이러한 사회복지서비스 전달체계는 이명박 정부에서는 희망복지지원단으로 개편되었으며, 금번 박근혜 정부에서는 지역의 주민센터 중심의 통합서비스 제공이다. 현 정부는 복지전달체계의 개편의 목적을 매우 구체적으로 제시하고 있다. 하나는 칸막이 행정의 문제해결과 다른 하나는 지방행정의 깔대기 행정의 해소이다. 우선, 정부 부처 간 칸막이 행정으로 인한 국민 불편과 낮은 체감도를 개선하여 위기가구와 복지의 대상자가 쉽게 서비스의 접근할 수 있도록 하고자 하는 것이다. 다음으로 복지깔대기로 인한 지방에서의 업무부담 가중을 해결하고자 하는 것이다.

2. 조직성장(organizational growth)과 조직동형화(organizational isomorphism)

사회복지 전달체계를 구축하는 경우, 국가가 제공하는 사회복지서비스를 수혜자에게 가장 효율적으로 전달할 수 있는 조직구조를 설계하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 우리나라의 전달체계의 조직 구조 속에 있는 공・사의 사회복지조직들은 그 구조와 기능, 그리고 서비스의 내용 등이 매우 유사함을 알 수 있다. 따라서 이러한 사회복지의 전달체계를 분석하기 위하여는 제도주의 조직이론이 유효한 분석의 틀이 될 수 있다.

1) 조직성장(Organizational Growth)의 이론

제도주의 조직이론은 조직이 어떻게 정당성에 대한 욕구를 성공적인 다른 조직을 모방하여 조직의 구조, 전략, 그리고 문화를 변화시켜 가는가를 설명하는 하나의 방법론이다. 만일 조직이 상호간에 모델이 된다면 생명주기에 따라서 성장하는 경우, 이들은 유사한 전략적・구조적 문제에 직면하게 될 것이다. 이러한 조직성장의 생명주기 모델 중에서 가장 잘 알려진 것 중의 하나가 Greiner의 모델이다. 그는 조직은 성장과정에서 5단계의 연속적인 과정을 거친다고 설명하며, 각 단계마다 구체적인 조직적 문제가 일종의 위기로서 야기되는데, 이러한 위기는 한 단계에서 다음 단계로 진전하기 위해서는 반드시 해결되어야만 한다고 주장한다(Greiner, 1998:55-68). 이하에서는 간략히 각 단계를 설명하고자 한다.

첫째, 1단계는 창의성(creativity)의 단계로서 생산물과 시장을 형성함에 있는데, 산출물과 시장에 대한 관심으로 인하여 조직업무를 일상화하고 공식화하는 것에 대한 관심

이 거의 없는 것이 특징이다. 따라서 이 단계에서 찾아오는 조직의 위기는 공식적 조직이 필요하게 되었을 때 나타나게 되는 데, "리더십의 위기"(crisis of leadership)가 그것이다. 둘째는 지시(directing)의 단계로서 성과평가와 직무 전문화 등과 같은 공식적인 과정을 통한 성장으로 구성된다. 이 단계에서의 조직위기는 유연성을 방해하는 공식적인 과정(formal process)과 분권화된 의사결정(localized decision-making)을 어렵게 하는 공식적인 구조에 기인하는 종업원의 혼돈(employee frustration)으로 나타난다. 즉, 이 단계에서의 위기는 "자율성의 위기"(crisis of autonomy)이다. 다음으로, 제3단계는 위임(Delegation)의 단계로 위임은 의사결정의 자율성을 종업원들에게 주는 새로운 리더십의 요구로 나타난다. 여기서의 위기는 분권화된 의사결정으로 인하여 통제의 필요성이 크게 나타나는 경우이다. 이것을 "통제의 위기"(crisis of control)라고 한다. 그리고 넷째는 조정(coordination)의 단계인 데, 이 단계에서 관리(management)는 종업원들이 서류를 통하여 자신들의 자율적인 의사결정을 정당화하도록 요구한다. 따라서 여기서의 위기는 계선조직이 서류업무와 보고 등에서 지나친 부담으로 작용하게 시작할 때 나타나게 되므로, 이를 "번문욕례의 위기"(crisis of red tape)라고 한다. 다섯 번째는 협력(collaboration)의 단계로 지나친 서류에 대한 요구 없이 조정이 가능하도록 부처횡단적 팀을 개발하는 것을 의미한다. 이러한 집단적 업무능력에 대한 강조는 성숙된 조직에서 나타날 수 있는 것으로, 이것은 바로 첫 번째 단계에서 중요시 하였던 창의성에 대한 관점으로 돌아가는 것을 의미한다. 그런데, 이 경우 위기를 극복하지 못하면 조직은 쇠퇴의 길을 걷게 될 것이다. 반면에 잘 위기를 극복하였을 경우에는 다시 한 번 조직성장의 주기에 들어서게 될 것이다.

한편, Miller and Friesen(1984)은 Greiner의 5단계 모델과 조직개발의 일반적인 유형화로부터 다른 조직학자들이 개발한 조직생명주기를 합성하여 새로운 틀을 제시하였다. 이들의 모형에 의하면, 첫째 단계는 Greiner의 창조성과 유사한 것으로 "탄생단계"(Birth stage)이며, 둘째는 Greiner의 2단계와 3단계에 해당되는 지시와 위임과 유사한 "성장단계"(growth stage), 그리고 셋째 단계는 조정에 해당되는 "성숙단계"(Maturity stage)로 설명한다. 넷째는 Greiner의 협동과 유사한 "부활의 단계"(Revival stage), 그리고 다섯 번째인 마지막 단계는 Greiner의 모형에는 없는 단계로 "쇠퇴의 단계"(Decline stage)인 데, 여기서는 경영이 침체되고 외부적인 도전과 내부적 혁신의 부족 때문에 실패가 나타나게 된다. 이러한 분석틀의 타당성에 관한 경험적 연구에 의하면, 일반적으로 경영은 이상의 과정을 거치지만, 나열된 순서대로 항시 단계를 거쳐 진행되는 것은 아니라는 것이다. 이외에도 몇 단계의 연속적인 조직 생명주기 모델을 합성하고 요약한 것이 Camerson and Whetton(1983) 그리고 Quinn and Cameron(1983)에 의하여 제시되었다(Austin, 2009:8-10).

이상과 같은 경영 주기모델을 사회복지조직에 적용하는 것은 성질의 차이에 대한 비판을 면하기 어렵다. 조직의 성장주기 모델을 적용한 연구들은 다음과 같다. 예를 들어, 일반적인 비영리조직을 염두에 둔 연구, 고등교육 조직에 대한 연구, 비교적 최근의 비영리조직에 대한 연구, 가족옹호조직에 대한 연구, Jewish 공동체 서비스조직에 대한 연구(Austin,1996), 그리고 사회변화 비영리조직에 대한 연구 등이 있다. 이 중에서 Stevens(2001)는 마치 Erickson의 인간개발의 심리사회적 단계와 같이, Greiner의 5단계 구조로부터 7단계로 구성된 조직의 생명주기모델을 개발하였다. 우선, 1단계의 "생각"(idea)에서 출발하여 두 번째인 "시작"(start-up), 그리고 "성장단계"(growth stage)를 거쳐서 넷째인 "성숙단계"(maturity stage)로 나아가고, 다음은 "쇠퇴"(decline)의 단계가 이어지고, 여섯 번째 단계는 "전환"(turnaround)의 단계이며, 그리고 마지막 일곱 번째 단계가 "종결"(terminal)의 단계 등으로 구성된다(Stevens,2001) 이하에서는 각각의 단계를 간략히 설명하고자 한다(Austin, 2009:9).

(1) Stage 1: 사고의 단계

개인 또는 개인의 작은 집단이 지역사회의 욕구를 충족시키라는 개인적인 지시를 생각하고 느끼는 경우이다. 아직은 어떠한 공식적인 비공식조직도 존재하지 않는다.

(2) Stage 2: 시작단계

조직은 임무와 열정에 근거하여 운영을 시작한다. 그러나 아직은 거버넌스(governace), 시스템(system), 관리(management) 또는 지속가능성(subtainability)에 대하여 거의 중점을 두지 않는다. 이 단계에서 찾아오는 조직의 위기는 공식적 조직이 필요하게 되었을 때 나타나게 되는 데, "리더십의 위기"(crisis of leadership)가 있을 수 있다.

(3) Stage 3: 성장단계

임무와 프로그램이 지역사회에서 확실하게 자리 잡게 된다. 그러나 서비스에 대한 요구가 조직의 능력을 초과한다. 조직위기는 유연성을 방해하는 공식적인 과정(formal process)과 분권화된 의사결정(localized decision-making)을 어렵게 하는 공식적인 구조에 기인하는 종업원의 혼돈(employee frustration)으로 자율성의 위기가 나타난다. 또한, 분권화된 의사결정으로 인하여 통제의 필요성이 크게 나타나는 경우에 소위 "통제의 위기"(crisis of control)가 오게 된다.

(4) Stage 4: 성숙단계

조직은 원활하게 기능하며 필요한 높은 수준의 서비스를 제공하는 데 강력한 지역사회의

평판을 갖는다. 여기서의 위기는 계선조직이 서류업무와 보고 등에서 지나친 부담으로 작용하게 시작할 때 나타나게 되므로, 이를 "번문욕례의 위기"(crisis of red tape)라고 한다.

(5) Stage 5: 쇠퇴단계

서비스는 더 이상 지역사회의 욕구를 충족하지 못하며, 혁신적인 의사결정은 침체되며, 그리고 쇠퇴하는 요구는 결국은 감소된 예산과 운영예산의 부족으로 귀결된다.

(6) Stage 6: 전환단계(turn-around)

조직은 지역사회의 존경을 얻기 위하여 결정적인 행동을 취한다. 그리고 예산의 근거를 새롭게 형성한다. 지나친 서류에 대한 요구 없이 조정이 가능하도록 부처횡단적 팀을 개발하는 것이 가능할 경우에는 조직은 성숙된 모습을 보이게 되어 다시금 성장을 하게 된다.

(7) Stage 7: 종결단계(terminal)

존재하고자 하는 의지, 에너지, 그리고 목적의 부족으로 인하여 조직은 스스로 종결되게 된다. 쇠퇴가 결과적으로 전환하는 것을 실패하는 경우에, 또는 전환이 조직을 회생시키는 것을 실패하는 경우에 종결단계(terminal stage)가 따라오게 된다.

이 모델은 조직은 연속적으로 단계를 통하여 진행되는 경향이라는 것을 목적으로 한다. 그러나 조직은 모든 단계를 거쳐서 진행하지 않을 수도 있으며, 일단의 단계를 제외하기도 하며, 또는 특정한 단계(예를 들어 시작단계)에서 정체되기도 하며 또는 다음 단계로 진행하기 보다는 또 다른 단계(예를 들어, 성숙단계)를 형성하기도 한다.

이러한 조직성장은 비영리조직에게는 기회이자 위기일 수 있다. 우선, 성장은 긍정적인 변화로서 기관의 예산평창, 직원증가, 그리고 새로운 프로그램의 개발과 집행 등 그야말로 양적, 질적으로 성장을 의미한다. 그러나 반면에 조직성장은 부정적인 것이 될 수도 있는 데, 성장이 급격하고 비계획적이어서 현재의 조직임무나 실재와 일치하지 않을 수 있으며, 전략적 기획이나 관리도 없는 경우에는 분명히 위기가 올 것이다(Austin, 2009:12). 따라서 비영리조직이 잘 성장하여 가기 위하여서는 성장이 조직에게 장기적인 긍정적 결과를 초래하도록 적절하게 관리될 필요성이 있다(Phelps, et. al., 2007:1-30).

2) 조직 동형화(Organizational Isomorphism)의 이론

이상과 같은 조직성장의 이론과 달리 제도주의에서는 조직성장을 조직 동형화(organizational isomorphism)를 통하여 설명하고자 한다. 즉, 조직이 성장할 때 조직

은 서로의 전략, 구조, 그리고 문화를 배울 수 있으며 어떤 행태에 적응하려고 노력할 수 있는 데, 왜냐하면, 조직은 그렇게 하는 것이 자신들의 생존의 기회를 증가시킬 것이라고 믿기 때문이다. 이러한 조직 동형화의 현상은 조직들이 매우 유사하게 되는 과정이 증가하는 현상을 말한다. 예를 들어, 우리나라에서 대부분의 사회복지조직들이 유사한 조직구조와 사업내용을 갖고 있다거나, 사회복지사들이 동일한 교과과정에 의하여 배출되고 있다는 점 등을 들 수 있는 데, 제도주의 이론은 우리가 이러한 현상을 설명하는 데 매우 유용한 틀을 제공해 준다.

이러한 조직 동형화는 DiMaggio and Powell(1983)이 자신의 논문에서 "조직들 간에는 다양성만큼이나 유사성이 존재한다."라는 주장에서 시작되었다(Boyne and Ashworth, 2010:xix). 이들의 연구 질문은 "조직이 왜 동질적인가"에 있었으며, "왜 관료제는 조직의 가장 보편적인 형태로 남았는가?"에 있었다. 조직은 불확실한 환경 하에서 정당성을 확보하려고 조직 활동을 하는 데, 이러한 조직 활동의 결과는 조직구조, 문화, 그리고 산출에서 놀랍도록 선명한 동형화로 귀결되게 된다는 것으로. 이것을 "제도적 동형화(institutional isomorphism)라고 명명하였다. 이러한 동형화의 개념은 Hawley가 제시하였는데, 그는 동형화는 모집단에서의 한 단위가 동일한 환경적 상황에 놓여있는 다른 단위를 닮도록 강요하는 구속적 과정(constraining process)이라고 하였다. Hannan and Freeman(1979)은 Hawley의 생각을 유의미하게 확장시켰다. 그들은 동형화는 최적이 아닌 형태들이 조직의 모집단으로부터 선택되기 때문이거나 또는 조직적 의사결정자가 적절성의 관점에서 자신들의 행동을 적응하는 경우 나타날 수 있다는 것을 주장한다(DiMaggio and Powell, 1983:150).

Meyer and Fennel에 따르면, 우리는 우선 두 가지의 동형화를 생각할 수 있는 데, 하나는 경쟁적인 것(competitive)이며, 다른 하나는 제도적인(institutional) 것이다. Hannan and Freeman은 "경쟁적 동형화(competitive isomorphism)"를 다루었는데, 이것은 체제 합리성을 가정하는 것으로 자유롭고 공개된 경쟁이 존재하는 현장의 적절성이 중요함을 주장한다(Hannan and Freeman, 1977:929-964). 그러나 이것은 Weber가 관찰한 관료제 과정의 일부를 설명할 수밖에 없을 뿐만 아니라, 오늘날의 현대 조직의 전체적인 적절한 모습도 제시하지 못한다. 이후 Aldrich(1979)는 일종의 제도적 동형화를 보충하였다. 이것은 외부세계를 수용하도록 공동체를 압박하는 힘에 대한 논의를 배경으로 한다, 조직은 다른 조직을 고려하여야만 한다는 것이며, 조직은 단순히 자원과 고객을 위하여 경쟁하는 것이 아니라, 정치적 권력과 제도적 정당성을 위해서 그리고 경제적 건강과 마찬가지로 사회적 건강을 위하여 경쟁한다는 것이다. 결국, 제도적 동형화(institutional isomorphism)의 개념은 현대 조직생활에 많이 만연되어 있는 정치와 의식을(politics and ceremony) 이해하기 위한 유용한 도구를 제공한다는 것이다.

DiMaggio and Powell(1983)은 제도적 동형적 변화를 위한 세 가지 구조를 자신들의 논문에서 구체화하였다(DiMaggio and Powell, 1983:151). 세 가지 구조는 강제적 동형화(coercive isomorphism), 모방적 동형화(mimetic isomorphism), 그리고 규범적 동형화(normative isomorphism)로 구분된다. 우선, 강제적 동형화는 정치적 영향력과 정당성의 문제에 대한 대응이며, 모방적 동형화는 불확실성에 대한 해결책으로 등장하는 것이고, 그리고 규범적 동형화는 전문직업화의 결과로써 나타난다. 즉, 전문직업가 집단이 자신들의 배타적인 지식 근거와 자율성을 보호하는 곳에서 규범적 동형화는 나타난다고 주장하였다. 이들은 11개의 조직차원의 활동을 통하여 가설을 구체화 하였는데 여기서 가설들은 어느 조직이 어떤 동형적 압력에 종속될 가능성이 가장 높은가 그리고 언제인가 등을 예측하고자 하였다. 다음의 〈표 1〉은 이들이 제안한 동형화의 유형과 예측변수를 보여주고 있다. 이상과 같은 조직 동형화의 이론은 조직생존을 논하는 경우 매우 중요한 통찰력을 제공해 준다.

〈표 1〉 조직 동형화의 예측변수

동형화의 유형	예측변수(predictors)	
	조직수준 (Organizational Level)	현장수준 (Field-level)
강제적 동형화 (coercive isomorphism)	○조직이 다른 조직에 대한 의존성이 크면 클수록 그 조직의 구조, 풍토, 그리고 행태적 초점이 보다 유사하게 될 것이다. ○A라는 조직의 자원공급이 집중화되면 될수록 조직 A가 자원을 의존하는 있는 조직과 동형적으로 유사하게 되는 정도가 더 클 것이다.	○조직 현장이 필수자원을 위하여 하나 또는 수개의 지지근원에 종속되면 될수록 동형화의 수준은 높아진다. ○조직이 현장에서 국가기관과의 계약하는 정도가 크면 클수록 현장에서 동형화의 범위는 커질 것이다.
모방적 동형화 (mimetic isomorphism)	○목표와 수단 간의 관계가 더욱 불확실하면 할수록 조직은 성공한 조직을 모델로 하는 정도가 더 커질 것이다. ○조직의 목표가 애매하면 할수록 성공적이라고 인지된 조직을 모델로 하는 정도가 더 커질 것이다.	○현장에서 대안적 조직모델의 수가 적으면 적을수록 현장에서의 동형화의 비율은 더 커질 것이다. ○기술이 불확실하거나 또는 현장에서 목표가 애매한 정도가 크면 클수록 동형적 변화의 비율은 더 커질 것이다.
규범적 동형화 (normative isomorphism)	○관리직과 인사직을 선택하는데 전문 자격증에 의존함이 크면 클수록 조직은 현장에서 다른 조직과 유사하게 되는 정도가 더 커질 것이다.	○현장에서 전문직업화의 정도가 크면 클수록 제도적 동형적 변화의 양도 더 많아질 것이다. ○현장에서 구조의 정도가 크면 클수록 동형화의 정도는 더 커질 것이다.

	○조직관리자와의 거래에서 전문가협회의 참여가 크면 클수록 조직은 현장에서 다른 조직과 같게 되거나 또는 같을 가능성이 더 커질 것이다.	

자료: DiMaggio and Powell, 1983:157-161의 내용을 표로 구성함.

앞의 〈표 1〉에서 설명하는 바와 같이 조직 동형화의 유형은 3가지 과정, 즉 강제적, 모방적, 규범적 동형화 등으로 설명된다. 조직이 성장할 때 조직은 서로의 전략, 구조, 그리고 문화를 배울 수 있으며 어떤 형태에 적응하려고 노력할 수 있는데, 왜냐하면 조직은 그렇게 하는 것이 환경의 불확실성을 줄이고 자신들이 생존의 기회를 증가시킬 것이라고 믿기 때문이다. 이하에서는 DiMaggio and Powell(1983)의 연구와 Powell and DiMaggio의 연구(1991)를 참고로 하여, 조직 동형화의 유형을 구체적으로 살펴보고자 한다(Powell and DiMaggio, 1991:67-74; DiMaggio and Powell, 1983:151-155).

(1) 강제적 동형화(coercive isomorphism)

강제적 동형화는 어떤 조직이 의존하고 있는 다른 조직의 압력의 결과로 그 조직과 같아지거나 사회의 기대에 의한 압력의 결과로 다른 조직과 같아지는 현상을 말한다. 가령 정부의 강력한 규제 하에 놓인 조직들은 모두가 유사한 목적과 행태를 보일 수 있는 것으로 우리나라의 경우, 사회복지, 교육, 병원 등에서 그 원형을 찾을 수 있을 것이다. 특히 우리나라의 사회복지조직인 시설, 기관은 법률에 의하여 사회복지법인이며 비영리조직의 성격을 가진다. 사회복지사업법은 사회복지시설과 기관이 일정한 사업을 하는 것을 규정하고 일정규모의 사업을 규제한다는 측면에서 강제적 동형화를 보여주고 있다고 생각된다. 다시 말하여 강제적 동형화는 제도적 규범에 대한 동조를 위한 공식적 또는 비공식적 압력을 설명한다. 이러한 압력은 규제조직, 입법조직, 사회활동 집단 등으로부터 올 수 있을 것이다. 예를 들면, 장기요양서비스에 있어서 정부의 규제와 국민건강보험공단의 관리지침 등은 전형적인 강제적 동형화의 동인이 될 것이다.

사회복지조직은 서비스의 독점성, 정부와의 계약, 그리고 불확실한 기술의 사용, 목표의 애매함 등으로 강제적 동형화의 현장적 요소와 모방적 동형화의 요소들이 쉽게 드러난다. 여기에 조직 내에서 활동하는 사람들이 거의 전부 전문직들로 구성되는 관계로 전문가 집단의 규범과 가치에 의한 동형화 또한 생각할 수 있어서 전형적인 제도적 환경에 의존하는 조직임을 알 수 있다. 어느 국가와 사회를 물론하고 일상적인 법적 환경의 존재는 조직의 행태와 구조에 대하여 많은 측면에서 영향을 미친다. Weber는 복잡성에서 오는 영향, 법률적 통제에 따른 영향, 그리고 법적 기술적인 국가의 요구사항들 때문에, 예를 들어 예산과정의 역동성, 회계연도 규정, 매년보고서 발간, 그리고 일정한 자격요건을 요

구하는 재정적 사항 등으로 나타나고, 이것이 조직들이 서로 닮아가게 한다는 것이다. Meyer and Rowan(1977)은 국가와 합리적인 조직들은 자신들의 우월성을 사회영역으로 에 걸쳐서 확장하는 데, 조직구조는 점차적으로 제도화된 규칙을 반영하게 되고, 국가에 의하여 정당화된다는 것이다. 결과적으로 조직은 자신의 영역에서 점차적으로 동질적이 되는데, 여기서 조직은 자격과 집단적 단결이란 의식적 통제를 사용한다는 것이다(Meyer and Rowan, 1977:340-341).

Michael Sedlak(1981)은 1930년대 미국의 사회복지조직들이 미국자선단체의 지지를 얻기 위하여 그들이 의존하고 있던 사회복지기관의 구조, 방법, 그리고 철학을 자신들의 조직에게도 동일하게 적용시키는 변화를 보였다는 것이다. 조직연합이 크기와 범주에서 증가함에 따라서 표준성과의 기준까지는 아니지만, 표준보고체제에 종속되는 것은 일상적이 되었다. 종속된 조직은 회계실무, 성과평가, 그리고 모기업의 정책과 양립할 수 있는 예산계획 등을 채택하여야만 한다. 여기에 서비스 기반구축은 독점적 회사에 의하여 제공되는 데, 이들은 자신들의 통신망과 교통 등을 사용하는 조직에 대하여 압력을 행사한다. 이와 같이 국가의 집중화, 자본의 집중화, 그리고 호혜적 협력 등의 확산은 직접적 권한관계를 통한 조직모델의 균질화(homegenization of organizational model)를 지지하는 것이다. 지금까지 단지 종속적인 조직의 동형화에 대한 직접적이고도 명백한 사례만을 설명하였다. 그러나 사실 강제적 동형화는 여기서 제안한 것 보다 미묘하고 덜 구체적일 수 있다. Milofsky(1981)는 도시지역에서 지역조직이 직접 민주주의를 수행하는데 있어서 계층적으로 조직화가 발달된 기부 조직으로부터 지지를 얻기 위하여, 스스로 자신들의 조직이 조직적 계층제를 개발한 사례를 설명한 바 있다(DiMaggio and Powell, 1983:152).

(2) 모방적 동형화(mimetic isomorphism)

모방적 동형화는 조직이 의도적으로 자신들의 합법성을 증가시키기 위하여 서로 모방하고 배우는 경우를 말한다. 모방적 동형화는 제도의 문화・인지적 측면으로서 조직목표가 애매한 경우와 환경의 불확실성으로부터 기인한다. 조직 내에서 사용하는 기술에 대한 구성원들 간의 이해의 정도가 빈약할 때, 환경이 상징적 불확실성을 형성하게 하는 경우, 조직은 다른 조직들을 자신의 모델로 할 수 있다(DiMaggio and Powell, 1983:153). 여기서 사용하는 모델이란 용어는 불확실성(uncertainty)에 대한 일종의 대응을 의미한다. 모델이 되는 조직은 자신이 모델이 되고 있음을 알지 못할 수도 있다. 또는 모방되는 것이 바람직하지 않을 수도 있다. 왜냐하면, 단순한 실천방법의 편리한 근원으로서의 역할을 하는 것이기 때문이다. 그런데, 모델은 의도적이지 않게 확산될 수 있다. 왜냐하면, 간접적으로 종업원들이 이직을 하는 경우에는 종업원과 함께 옮겨 올 수 있으며, 컨설팅

회사 또는 업계의 협회 등과 같은 조직을 통하여 보다 분명하게 전파될 수도 있다.

모방적 동형화와 관련하여 가장 대표적인 사례를 DiMaggio and Powell은 19세기의 일본 제국주의에서 찾고 있다. 당시 일본은 성공적인 서구모델을 모방의 대상으로 정하고서, 필요에 따라서 공무원들을 가장 배울 것이 적합한 국가로 보냈다. 가령 군대와 경찰과 사법제도를 위해서는 프랑스로, 해군과 우편시스템은 영국으로, 그리고 은행과 미술교육은 미국으로 보냈던 것이다. 그러나 1980년대 말에 미국은 골치 아픈 생산성과 인사문제를 해결하기 위하여 일본모델을 추구하게 되었다. 그런데 이러한 모방은 의식적인 측면이 있다. 조직들은 자신들의 정당성을 강화하기 위하여 그리고 그들이 적어도 업무조건을 개선하기 위하여 노력하고 있다는 것을 보여주기 위하여 이러한 혁신을 채택한다. 보다 일반적으로 말하면, 근무하는 직원의 수가 많으면 많을수록, 서비스를 받는 고객이 많으면 많을수록 조직은 보다 큰 압력을 느낀다. 이것은 다른 조직에 의하여 제공된 서비스와 프로그램을 제공하도록 조직에 압력을 넣게 된다는 것이다. 결국, 모방적 동형화를 촉진하는 요인으로는 숙련된 노동력이나 두터운 고객층을 들 수 있겠다(Powell and DiMaggio, 1991:70).

(3) 규범적 동형화(normative isomorphism)

규범적 동형화는 주로 전문직업화(professionalization)로부터 나온다. Larson and Collins(1979)는 전문직업화를 자신들의 업무조건과 방법을 규정하고 생산자의 생산물을 통제하기 위하여 구성원간의 연대투쟁으로 해석한다. 그리고 자신들의 직업적 자율을 위하여 인지적 기초와 정당화를 추구한다는 것이다. 전문가들은 자신들의 업무에서 완전한 성공을 이루기란 거의 불가능하기 때문에 비전문가인 고객, 의사결정자, 그리고 규제자들과 타협하여야 한다. 전문직은 조직이 그런 것처럼 동일한 강제적 그리고 모방적 압력에 예속된다. 게다가 조직 내에 다양한 종류의 전문가들은 국가에 의하여 부여된 다른 조직에 있는 자신들의 상대 전문가들과는 많은 유사점을 갖는다. 이러한 전문가의 권력은 전문가 활동에 의하여 창조된다고 할 수 있겠다.

전문직업화가 동형화의 주요한 원천이 되는 측면은 다음의 두 가지로 생각할 수 있겠다. 하나는 대학의 전문가에 의해 제공되는 인지적 기초로서 공식적 교육과 정당화에 두어지며, 다음으로 두 번째는 전문가 네트워크(professional network)의 성장과 구체성을 들 수 있다(Powell and DiMaggio, 1991:69-72). 대학과 전문직업적 훈련기관은 전문가인 관리자와 직원들 사이에서 조직규범을 개발하는 데에서 중요한 위치를 점한다. 규범적 동형화를 발생시키는 중요한 구조중 하나는 인사적인 필터링이다. 많은 조직현장에서 필터링은 동일 산업내의 회사와 회사 간에 나타나는 개인의 고용에서 나타난다. 개인의 이동에 따라서 간접적으로 규범과 가치가 서로 전염되는 경우를 생각할 수 있다. 조

직구성원들이 서로 다른 조직으로 옮겨가는 경우, 그들의 전 고용자 등의 규범과 가치도 함께 옮기게 된다. 예로서 사회복지사라는 자격증은 표준적인 과정을 이수한 사람을 대상으로 하기 때문에, 다른 학교를 나와도 어느 곳에서든 비슷한 내용을 배우게 된다. 결국 사회복지사들에 대한 교육은 특정한 사상과 규범을 장려하고 제한하는 것이다.

끝으로 이러한 조직적 동형화는 새롭게 성장하는 조직이 안정성과 합법성을 개발 시키도록 함에도 불구하고 혁신을 방해하는 한계를 종종 보여준다. 조직이 배운 운영방법은 이미 낡은 것이 될 수 있기도 하고, 관성이 자리 잡게도 되고, 그리고 이런 결과들이 낮은 효과성으로 나타난다. 또한, 경쟁자를 물리치고 경쟁자를 모방하라는 압력은 혁신의 수준을 낮아지게 하여서 실험에 대한 인센티브도 감소시킨다.

Ⅲ. 우리나라의 사회복지행정의 발전과정

1970년대까지의 우리나라의 사회복지행정은 저소득층 중심의 전형적인 선별적 복지정책을 중심으로 추진하여 왔다면, 1980년대는 보편적 복지로의 전환기라고 볼 수 있겠다. 그러나 이러한 정책들은 그것을 실천에 옮기는 데는 대체로 10여년이 시간차를 두고 진행되게 되었다. 결국, 1980년대는 사회복지정책의 시대였으며, 1990년대에 들어서야 비로소 사회복지행정의 시대가 열리게 되었다. 그리고 바로 2000년대 들어서면서 분권개혁과 지역사회복지로의 전환이라는 개혁을 추진하게 되었다. 이하에서는 우리나라의 사회복지행정의 전개과정을 주요한 시대적 구분을 중심으로 구분하여 정리하고자 한다.

1. 정치적・선언적 의미로서의 사회복지행정

2013년 내내 복지분야에서의 주요한 이슈였던 것은 노령연금에 대한 것이었다. 박근혜정부는 65세 이상의 모든 노인들에게 연금을 제공하겠다고 선언하였지만, 예산확보의 어려움으로 처음부터 현실적인 대안을 모색하여야 한다는 목소리가 대두되었으며, 결국 최종적인 선택은 65세 이상 어르신들 중에서 소득상위 30%를 제외한 모든 분들에게 기초연금을 지급하기로 하고, 거의 대부분의 분들을 대상으로 20만원의 기초연금을 지급하는 것으로 결정되었다. 국민들은 기초연금이 도입되는 경우에 국민연금기금의 사용과 국민연금 보험료가 인상되는 등 여러 가지 우려를 하였다. 정부는 고육지책으로 전액 조세로 충당한다는 계획을 세웠으며, 당초 계획에서 후퇴하여 65세 이상의 70%의 노인들을 대상으로 하는 것으로 되었던 것이다. 그러나 복지정책을 선거에 이용하였다는 비판은 면하기 어렵게 된 것은 사실이다. 이러한 것은 우리나라 복지정책의 입안과 제도화에 있어

서 매우 상징적인 것이다.

우리나라의 사회복지제도의 형성과정은 크게 4단계로 나누어 볼 수 있겠다. 첫 번째 단계는 1960년대 초로서 임시방편적으로 저소득층을 중심으로 한 생활보호행정의 출발을 들 수 있으며, 다음으로 둘째는 1970년대 초의 사회복지사업법의 제정과 국민복지연금법의 제정, 그리고 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험법의 제정 등의 시기를 들 수 있겠다. 이 시기는 우리나라의 사회복지제도형성의 특징을 보여주는 것으로 입법선행적인 측면을 명확하게 보여준다. 법률은 제정하였지만, 제도의 시행이 이루어지지 않아서 형식적인 입법으로만 남아 있는 것을 의미한다. 세 번째는 1980년대 초와 1980년대 말로서 대인적 사회복지서비스에 대한 입법시점을 들 수 있겠다. 절대적 빈곤의 해결에 따라서 최저생활의 보장에서 벗어나 서서히 복지의 대상이 확대되기 시작한 시점이라고 할 것이다.

그러나 이 또한 입법 선행적임은 부인할 수가 없다. 왜냐하면, 법률이 제정되고도 많은 시간이 흐른 뒤에야 실천이 되었기 때문이다. 그리고 네 번째의 기점은 1990년대 중반의 시점으로 우리나라에서 복지개혁의 시점이자 지역복지의 출발시점을 들 수 있겠다. 1995년부터 민선자치제의 부활과 더불어 지방정부를 중심으로 하여 지역의 실정에 적합한 지역복지가 추진되기 시작하였던 것이다. 이러한 지방정부 중심의 복지확대는 중앙정부의 지출의 확대를 가져왔으며, 전세계적인 신공공관리론의 대두에 따라 복지개혁을 맞이하게 되었다. 사회복지사업법이 대폭적으로 바뀌었으며, 남녀차별금지, 장애인 고용촉진, 고령자 고용촉진 등의 보다 발전된 서비스의 제공과 권리의식, 참여확대 등이 추진되었던 것이다. 그리고 끝으로, 2000년부터 시작된 복지개혁의 시기를 들 수 있는 데, 이 시기에는 개인의 책임을 강조하며, 복지와 성장을 동시에 추구하고자 하는 제3의 길의 도입, 그리고 저출산・고령화의 영향에 따른 2008년의 노인장기요양보험제도의 도입 등을 들 수 있다.

이상과 같은 우리나라의 복지정책 및 제도의 형성과정과 관련하여 사회복지행정의 발전도 이루어져 왔다고 볼 수 있겠지만, 대체로 복지정책의 전개과정과는 약 10년 이상의 차이를 두고 사회복지행정이 전개되어 왔다고 할 수 있겠다. 이러한 점을 강조하여 우리나라의 사회복지정책과 행정은 입법선행적인 측면을 볼 수 있겠다. 특히, 우리나라의 사회복지행정의 출발점은 1970년에 제정된 사회복지사업법 이후의 것으로 생각해 볼 수 있겠다. 따라서 복지정책의 발단과정과 관련하여 입법 선행적인 우리나라 사회복지행정의 전개과정을 시대구분하여 본다면, 첫째는 1970년까지의 사회복지행정의 원형 확립기, 둘째 단계는 1980년대부터 1990년대 후반까지의 사회복지행정의 성장기, 그리고 셋째는 1990년대 후반 이래 현재까지의 사회복지행정의 파라다임의 전환기로 구분할 수 있겠다(김영종, 2010: 99-112). 이하에서는 각각의 단계별로 구분하여 보다 구체적으로 검토하고자 한다.

2. 재정공급자로서의 정부의 역할과 외부 의존적 사회복지조직의 등장

일본 제국주의는 1944년에 조선구호령을 실시하기에 이르는 데, 이는 집병제 실시의 선무수단으로 실시되었다고 보는 것이 타당할 듯하다(신은주, 1997:370-371). 이 조선구호령은 일본의 구호법을 기초로 하고 모자보호법과 의료보호법을 부분적으로 부가해서 종합화시킨 법이다. 우리나라에서의 근대적 의미의 공적 부조의 출발은 이 조선구호령에서 찾을 수 있을 것으로 생각된다. 이후 미군정은 조선구호령을 보완한 구호제도의 정비에 머물렀으며, 그 대상은 주로 북한으로부터 월남한 피난민과 해외로부터 귀환한 전재이재민 및 국내거주의 빈궁민들에 대한 식량·의료 및 거처공급에 치중하는 미봉적인 것에 머물렀다.

1948년 제헌헌법 제19조의 규정에 의하여 생활무능력자에 대한 보호규정을 두고 공공부조를 통한 제한적인 생존권을 인정하였으나 한국전쟁으로 인하여 이의 구현은 매우 요원한 일이었다. 1950년대 후반에는 후생시설이 휴전협정 성립 후에 급속히 증가하여서 고아시설, 양로시설, 그리고 모자원 등을 중심으로 전국적으로 600여개의 시설이 설립되었다. 또한 제한적이기는 하였지만, 공공차원에서의 사회사업교육도 중앙사회사업종사자훈련소를 통해서 이루어지기 시작하였다.

한편, 1961년에 성립된 제3공화국에서는 사회보장에 관한 법제도의 정비가 이루어져서 생활보호법(1961년), 군사원호보상법(1961년), 아동복리법(1961년), 그리고 윤락행위 등 방지법(1961년) 등의 법률을 제정하였으며, 공무원연금법(1960년), 선원보험법(1962년), 군인연금법(1963년), 산업재해보상보험법(1963년), 그리고 의료보험법(1963년) 등이 제정되었다. 특히, 1961년에 제정된 생활보호법과 재해구호법이 제정되면서 일제시대 이래의 구호법은 폐지되었다.

이상과 같은 정책과 제도적 배경 하에서 당시의 사회복지행정은 별다른 규제를 가하지 않고 자유로운 활동을 허용했다. 1963년에 이르러서야 '외국민간 원조단체에 관한 법률'을 만들어 형식적 규제를 두는 정도였다(김영종, 2010:100). 김영종(2010)에 의하면, 1968년도에 당시 시설사회사업의 중심을 이루고 있는 525개소의 아동시설 중에서 외국민간원조단체의 원조를 받고 있는 시설이 478개로서 전체 아동시설의 91.0%에 달하고 있었다고 지적하고 있다. 여기에 당시에 주된 자원공급자였던 외원단체가 민간차원의 사회복지조직화를 선호하고 유도했었기 때문에 1960년대까지의 우리나라의 사회복지시설은 절대적으로 민간기관들이 다수를 차지하는 결과를 초래하였다. 이렇게 민간시설들이 중심의 사회복지조직의 형성은 1970년의 사회복지사업법의 제정이후 사회복지법인화를 통하여 확실하게 자리잡게 된다. 이러한 민간이 공공의 대행자로서 역할을 하는 방식은 서비스 생산자에 대한 원조방식의 형성으로 우리나라에서는 사회복지행정의 소위 원조모

형으로서 자리 잡게 된다(김영종, 2012:49). 이러한 원조모형의 특징은 사회복지서비스가 서비스 생산자에 대한 원조방식으로 생산되는 경우로서 정부와 민간의 재단법인 등이 재정공급자로서 역할하며, 동시에 규제자로서의 역할을 하는 경우를 의미한다. 물론, 민간부문이 재정공급자의 역할을 하는 경우에는 개인이나 기업이 기부나 후원의 방법, 그리고 시장상황에서 서비스 이용자가 이용료를 통해 재정공급자의 역할을 할 수도 있다.

이러한 정부의 재정지원자로의 역할은 민간의 사회복지조직들로 하여금 지역자원보다는 국고보조와 같은 중앙정부의 공공자원에 의존하는 경향을 강화시켰다. 기업을 중심으로 하는 기부나 후원의 경우도 지역사회적 맥락을 강조하는 경향은 드물다. 이것은 결국 지역사회에서 활동하는 사회복지조직들이 지역사회 외부의 통제권에 놓여 있다는 것을 의미한다. 우리나라의 민간 사회복지조직들에서 나타나는 이러한 지역사회 외부영향의 통제시스템은 사회복지행정의 초기 형성기에 이미 배태되었던 것이다. 1950년대 이후로 사회복지 공급방식을 주도했던 외원은 개인에 대한 자선이나 박애, 선교 등에 일차적 목적이 있었으며, 지역사회적 조직화나 공동체 형성에는 큰 관심을 보이지 않았다. 이러한 시기에 지역사회적 연관성을 가진 사회복지조직의 모형이 나타나기는 힘들었다. 사회복지조직들에 대한 지역사회 외부의 통제는 2014년 현재까지도 유지되고 있다. 통제의 역학은 1950년대 이래 외원체제로 운영되던 것에서, 1980년대에 들어 정부보조금으로 대체되고, 그것이 다시 2000년대에 등장하는 간접적인 통제로소의 사회서비스 바우처 방식 등으로 변화되고 있다. 비록 형태는 계속해서 변화하고 있지만, 지역사회적 관점에서 보면 그것들 역시 모두 지역사회 외부자원에 의한 통제 양식의 일단이라고 할 것이다(김영종, 2010:104).

일반적으로 복지국가 발달에 대한 설명은 크게 산업화 혹은 자본주의의 발달이라고 하는 산업화 이론과 국가 혹은 노동계급의 운동, 시민사회의 역량 등이 복지국가의 발달과 성격형성에 핵심적 역할을 한다고 설명하는 방식으로 나누어 볼 수 있다. 이 중에서 산업화이론은 산업화된 사회에서 발생하는 새로운 사회적 욕구를 증가된 자원으로 해결하는 과정에서 복지국가와 그 제도들이 생겨났다는 것이다(조흥식 외, 2013:112-113). 경제성장으로 외국의 원조가 끝나게 되자, 그동안의 외국원조에 의하여 이루어지던 사회복지 민간기관들에 대한 지원은 정부의 역할로 대체되게 된다. 이를 위하여 정부는 1970년에 사회복지사업법을 제정하고 사회복지법인화라는 제도적 과정을 설치하게 된다. 사회복지법인제도를 근거로 공공부문이 이들 민간시설에 대한 자산투자를 감행하게 되었으며, 정부의 입장에서는 제반 사회복지서비스에 관한 정책결정에 있어서 이들 시설은 더 이상 포기할 수 없는 준공공자원으로 간주되어 왔다. 이러한 맥락이 계속되면서 사회복지서비스 분야에서는 민간 사회복지조직이 주축이 되는 공공과 민간의 "대행자 관계" 모델이 확고하게 자리 잡게 되었던 것이다(김영종, 2010:103).

우리나라의 1970년대와 1980년대에 이루어진 복지정책의 형성과 발전은 산업화 이론을 적용할 수 있는 가장 전형적인 모습으로 생각된다. 복지국가를 자본주의 사회의 기능적 필요성에 의하여 생겨나는 필연적 대응기제로 파악하는 것으로서 복지국가의 발전은 노동자 계급의 정치적 세력확대의 결과로서 파악한다. 1970년대 우리나라에서는 여전히 절대적 빈곤이 남아 있음에도 불구하고, 정치적 세력화한 집단들을 위한 복지정책들이 우선적으로 추진하게 된다. 재벌중심의 노동집약적 수출산업 위주의 발전전략은 경제의 양적 팽창과 국민소득의 성장이라는 성과를 가져왔지만, 산업부분간, 계층간, 그리고 지역간 구조적 불균형을 창출했으며, 정경유착과 재벌경제, 대외의존성의 심화, 부의 편중에 따른 상대적 박탈감의 심화 등 압축성장에 따른 부정적인 측면들이 가시화되기 시작하였다. 선성장 후분배의 논리에 의하여 사회복지발전이 크게 이루어지지는 못하였지만, 국민복지연금법이 1973년에 제정되었으며, 1976년의 의료보험법의 전면 개정을 통하여 1977년에 직장의료보험이 시행되었다. 비록 500인 이상 사업장만을 대상으로 한 제한적인 제도였지만, 의료보험제도의 최초 시행이라는 의미를 가지는 것이었다(오정수 외, 2010: 87-88).

한편, 군사쿠데타로 집권한 제5공화국의 전두환정권은 복지사회의 건설을 국정목표로 제시하였다. 제5공화국의 헌법에는 복지국가의 의무조항에 "사회보장과 사회복지 증진에 노역할 의무를 진다"고 수정하여 삽입됨으로써 사회복지라는 용어가 처음으로 포함되게 되었다. 여기서의 사회복지의 의미는 대인적 사회복지서비스를 의미하는 것이며, 보편적 복지서비스로서 선별주의적 복지관에서 보편주의적 복지관으로의 복지서비스의 확대를 의미하는 것을 포함한다고 볼 수 있을 것이다. 이에 따라 1981년에 노인복지법의 제정, 아동복지법의 전면개정, 그리고 심신장애자복지법의 제정이 이루어졌다.

3. 사고단계: 제6공화국과 지역사회복지의 등장

1987년의 민주화 운동의 영향으로 1988년부터 시작된 제6공화국 노태우정권은 일반대중의 정치참여와 정치적 영향력이 확대되었다. 특히, 제6공화국 초반 여소야대의 정치상황은 정국의 파행적 운영 속에서도 형평성과 재분배와 관련된 상당수의 법안이 성립되게 된다. 1989년에 지방자치법이 전문개정 되었으며, 이 결과로 1991년부터 지방의회가 성립되게 되었다. 이에 따라 지금까지의 중앙정부 주도형의 사회복지에서 지방화에 따른 지역복지문제가 주된 이슈로 부상하기 시작하였다. 따라서 정부에서도 그동안 중앙정부가 관장하여 오던 업무를 분석·검토하여 지방정부에 이양하는 작업을 진행하기 시작하게 되었다. 이와 같이 1980년대의 후반기에는 우리나라 사회복지서비스에 있어서 일대 정책전환이 이루어진 시기라고 하겠다 당시에 이루어진 변화들 중에서 중요한 것만을

간략히 정리하면 다음과 같다(박광덕, 1998:213-214).

첫째, 1988년에 국민연금을 실시하고 최저임금제를 도입하게 되었으며, 1989년에는 의료보험이 도시자영업자들에까지 확대됨으로써 전국민의료보험 시대를 열게 되었다. 이로써 우리나라는 명실공히 4대 사회보험을 완성하게 되었다.

둘째, 1989년에 서울 장애인올림픽이 개최되었으며, 대통령 직속의 장애인복지대책에 관한 위원회의 적극적인 활동과 장애인복지법 (1988년)의 제정, 정상화(normalization)의 이념의 사회적 적용 등을 통하여 장애인복지에 대한 극적인 변화가 시도되었다.

셋째, 사회복지관 운영의 전국적인 확대・실시를 들 수 있다. 사회복지관은 지역사회 안에서 일정한 시설과 전문인력, 그리고 자원봉사자를 갖추고 주민들의 복지수용에 대응하는 이른바 지역복지의 중추적인 서비스 전달체계의 하나로 볼 수 있다. 그동안의 수용시설 중심으로 이루어진 복지서비스로부터 이용시설로써 지역주민을 대상으로 복지서비스를 제공하게 되었다는 점에서 사회복지관 사업을 큰 의미를 가진다.

넷째, 탁아사업이 크게 부각되었다는 점이다. 1980년대 후반부터 여성의 사회진출이 획기적으로 증가하는 추세에 따라 탁아욕구가 급격히 증가되었고, 특히 저소득층 아동과 농어촌 지역아동의 방치문제가 심각한 사회문제로 대두되면서 탁아시설 확충에 대한 요구가 사회적인 쟁점으로 등장하게 되었다. 결국, 1991년 영유아보육법이 제정됨으로써 아동복지법과는 별도로 탁아사업은 보육사업으로 그 명칭이 바뀌어지고, 보육사업의 설치주체도 다양화하게 되었다. 그리고 임금노동과 가사노동, 육아의 3중고에 시달리고 있으며 아동의 건전한 사회화를 저애하는 환경에 무방비상태에 있는 것으로부터 이러한 것들이 사회의 공동책임이라는 인식을 하게 되었던 것이다.

다섯째, 재가복지 봉사센터가 급격히 증가하게 되었다는 점이다. 재가복지 봉사센터의 설치・운영지침에 의하면, 재가복지란 가정에서 보호를 요하는 장애인과 노인, 소년소녀가장, 그리고 편부모가정 등 가족기능이 취약한 저소득 소외계층과 지역사회 안에서 재가복지서비스를 원하는 사람에게 가사와 간병, 정서, 의료, 그리고 결연 등의 서비스를 제공하는 것으로 되어 있다. 이러한 재가보호서비스는 기본적으로 가정 안에서 충족되어 온 일상적인 보호. 간병. 양육 등의 욕구가 가족기능의 약화 내지는 변화로 인하여 점점 충족되기 어렵게 되는 상황에서 사회적으로 대처하는 방식의 하나로 대두된 것이었다.

1980년대 말의 지역사회복지관과 같은 이용시설의 건립이 활발해지고, 상담이나 치료전문 사회복지기관의 개념도 적극적으로 도입되게 되었다. 이러한 이용서비스들은 단순 수용보호와는 달리 인간변화 목적의 휴먼서비스에 관한 전문인력들이 소용되었다. 사회복지전문직 교육 이수자가 활동할 수 있는 현장 기반이 마련되었던 것이다. 이와 관련해서 1983년에는 사회복지사업법 개정으로 사회복지사의 국가 자격증 제도가 도입되었다. 또한 공공부조 행정에 전문인력을 투입하게 되었다. 1987년부터 대도시 저소득층 집단

거주지역 동사무소에 복지전문인력을 배치하기 시작하였던 것이다. 이것은 사회복지전문요원제도가 도입된 것으로 사회복지학 전공자들을 공무원으로 채용하여 생활보호 업무를 전담하게 하였던 것이다. 비록 전문적 인력이 활동할 수 있는 조직구조와 환경이 정비된 것은 아니었지만, 공적 서비스에 사회복지 전문인력이 배치되었다는 점은 중요한 하나의 역사적 기점으로 볼 수 있겠다. 또한, 1989년에는 노인복지법이 전면 개정되어 노인복지시설의 종류를 보다 세분화하였으며, 노인여가시설을 3종류로 나누는 등 많은 변화가 도입되었다.

4. 시작단계: 지방자치의 부활과 지역복지의 활성화, 그리고 1997년의 복지개혁

1995년부터 시작된 본격적인 지방화시대의 도래는 자치단체장의 직선에 따라서 지방행정이 내실을 맞게 되었으며, 복지서비스의 중요성이 새삼 강조되었다. 1995년초 김영삼 문민정부는 "성장위주의 정책에서 벗어나 삶의 질과 생산적인 국민복지'에 적극적인 관심을 갖게 되었다. 따라서, 이 시기에는 1995년의 사회보장기본법의 제정과 국민건강증진법(1995), 지역보건법(1995), 정신보건법(1995) 등이 제정되어서 지역을 단위로 하여, 시설복지서비스와 재가복지서비스의 통합에 대한 논의가 집중적으로 이루어졌으며, 민간부문의 역할증대가 사회복지협의회와 종합사회복지관 등을 중심으로 이루어지게 되었다.

특히, 1995년의 민선지방자치의 부활은 사회복지행정에 중대한 변화를 초래하였다. 사회복지서비스의 전달에 체계적인 관리의 필요성을 한층 높이게 되었다. 사회복지서비스의 기획・전달・평가에 이르는 제반과정이 과거 중앙집권식의 획일적인 구조에서부터 다양한 정부차원의 다원적 구조로 전화되는 준비를 시작하게 되었다. 민간복지 기관들에 대한 공공자원의 투입이 늘어나면서 사회복지서비스 공급자 역할에서 전통적인 공공과 민간의 구분도 점차 약해지시 시작하였다. 민간과 공공 복합형태의 프로그램과 조직들의 등장은 지방자치제로 인한 다원적 공공체계로의 변화와 함께 사회복지서비스 전달체계의 관리에 대한 관심을 높였다.

그리고 1990년대 말에 사회복지서비스 분야에는 신자유주의적 색채가 대입되기 시작하였다. 사회복지서비스 시장이 개방되어, 과거에 사회복지법인과 같은 특수법인들에게만 복지사업을 제한하던 것을 철폐하였다. 1997년에 개정된 사회복지사업법은 너무도 큰 변화를 초래하였기 때문에 소위 '신사회복지사업법'으로 불리고도 있을 정도이다. 주된 개정 내용을 보면, 첫째, 사회복지시설의 설치 및 운영에 대한 규정을 허가제에서 신고제로 변경한 것이고, 둘째, 사회복지시설에 대한 평가제를 정기적으로 도입한 것이고, 셋째는 사회복지협의체의 도입근거를 명시한 것, 그리고 넷째는 사회복지 1급 자격증 취득에 국가고시제를 도입하고 사회복지사협회의 법정기구화 등을 들 수 있겠다. 1997년의 개

정은 그동안에 사회복지법인에게만 허용되었던 서비스 공급 등을 다른 법인이나 개인들에게도 개방한 것이다. 이와 같이 사회복지서비스 시장을 개방하는 의도는 서비스의 수요 증가에 대처하기 위한 것으로 기본의 사회복지법인 중심의 독점적이고 폐쇄적인 운영체계로는 대응할 수 없기 때문에 그동안의 서비스의 억제와 규제 중심으로부터 민간자원의 동원과 육성으로 전환된 것으로 볼 수 있겠다(김영종, 2010:107).

5. 성장단계: IMF 위기하의 김대중 정권과 참여정부의 분권개혁과 지역복지의 강화

1990년대말 이후 우리나라 사회복지 정책의 테마는 "고용을 통한 복지"였다. 경제위기와 함께 집권한 김대중 정부는 생산적 복지를 기치로 내걸고 국가의 역할을 직접적인 복지서비스의 제공에 둔 것이 아니라 개인이 노동시장에서 자립할 수 있도록 지원하는 방식을 채택하였다. 노무현의 참여정부는 사회서비스 확대정책을 통하여 복지서비스의 확대와 고용창출이라는 두 마리의 토끼를 모두 잡으려고 하였다. 특히 노무현정부는 분권개혁에도 박차를 가하여서 분권형 복지국가의 건설을 목표로 하였다고 볼 수 있겠다. 여기에 사회서비스 확대를 위해 바우처 방식을 사용하고 장기요양보험을 도입하고, 사회서비스 공급자체는 대부분 민간에 맡김으로서 바우처를 통한 사회서비스 확대는 고용기반을 확대시켰다고 생각된다.

우선, 기존의 인구학적 특정집단을 대상으로 하는 생활보호제도를 대체하여 국민의 기본적 권리보장이라는 측면에서 최저생활을 보장하고, 근로연계를 통한 생산적 복지를 추구하고자 1999년에 '국민기초생활보장제도'를 도입하여 2000년 10월부터 시행하였다. 국민기초생활보장제도에서는 정책대상을 근로능력에 관계없이 최저생계비 이하 계층, 즉 근로무능력자 및 근로유능력자를 포괄하였으며, 최저생활보장이라는 복지권에 입각하여 통합적 복지급여의 제공, 탈빈곤을 가능하도록 근로연계된 자활지원대책을 강구하였다. 이와 같이 국민기초생활보장제도는 우리나라 빈곤정책사에서 획기적인 것으로 평가되고 있다. 이외에도 사회복지서비스의 변화를 보면, 장애인복지법과 장애인 고용촉진 등에 관한 법률의 개정(1999년)을 통하여 장애범위 확대 및 재가장애인에 대한 복지서비스 확대를 추진하게 되었다. 또한, 1999년부터 사회복지공동모금회에 의한 공동모금제도가 도입되어 민간사회복지조직과 재정의 자율성이 강화되는 방향으로 발전하였다(오정수 외, 2010:90).

이상의 김대중 정부는 IMF의 위기극복과정에서 신자유주의의 자유와 경쟁을 강조하는 시장경제를 강조하게 되었으며, 국가의 역할을 축소하는 지향을 보였으며, 그로 인하여 국가의 소득재분배 기능이나 고용안정성 보장 등과 같은 사회복지적 기능 역시 축소되었다고 생각된다. 결국, 2000년 우리사회는 빈부격차의 심화의 심화로 인한 문제가 부각되

었으며, 빈부격차가 집단화되는 현상인 '사회적 양극화'의 폐해도 나타났다. 양극화는 단순한 빈부격차의 불평등의 문제를 넘어서서 사회존립 자체를 위협하는 문제의 심각성을 가지고 있다. 양극화사회는 사회적 이동을 불가능하게 해서 사회적 위험도가 훨씬 키닌다고 보는 것이다. 2000년대 들어서 우리나라 사회는 소위 '신사회적 위험" 이라는 저출산・고령화 현상으로 인한 인구구조의 왜곡, 위축현상이 사회의 지속가능성을 위협하는 상황으로 나타나게 되었다. 여성과 가족의 기능변화로 인한 아동이나 노인, 장애인 등에 대한 가족의 양육과 케어기능도 위협을 받게 되었으며, 탈북자나 결혼 이주민 등에 대한 사회적 배제의 문제도 더 이상 간과될 수 없는 문제가 되었다(김영종, 2010:110).

이상과 같은 중앙정부 중심의 복지정책의 전개와 더불어 2000년대 들어서면서 부터는 지역복지의 추진이 탄력을 받게 되었다. 정부는 2000년에 사회복지사업법을 개정하여 지역복지의 강화를 추진한 바 있었다. 다음은 간략히 그 내용을 정리하고자 한다. 우선, 지방자치단체의 사회복지책임을 강화하였다. 지역사회복지를 추진하는 추세로서 지방자치단체의 책임성을 강화하기 위하여 시장・군수・구청장으로 하여금 지역복지계획을 수립하도록 의무화하였다. 시장・군수・구청장은 지방의회의 의결을 거쳐서 시・도지사에게 이를 제출하고, 시・도지사는 이를 반영하는 지역복지계획을 수립하여 사회복지위원회와 지방의회의 의결을 거쳐 보건복지부 장관에게 제출하도록 하였다. 둘째로, 현행 시・군・구에 설치하고 있는 사회복지위원회를 폐지하고, 그 대신 지역복지협의체를 구성하도록 하였다. 이것은 일종의 민・관 네트워크의 개념인데, 지역사회복지에 민간의 참여를 추동해 내고, 지역복지계획 심의, 지역복지발전을 위한 건의와 의견수렴을 위한 조직형태를 예정한 것으로 볼 수 있겠다.

한편 2003년에 출범한 노무현정부는 참여복지를 새로운 복지정책의 슬로건으로 내세우고 김대중정부의 복지정책의 기조를 계승하면서 정치쇄신에 의한 경제성장과 사회안정을 복지전략으로 정하였다. 또한 "동반성장"의 이념 하에 사회투자관점에서 '사회비전 2030'을 제시하는 등 복지패러다임의 변화에도 적극적이었다. 노무현정부의 주요 복지정책을 살펴보면 다음과 같다(양재진, 2008:342-346; 고수정・김순양, 2013:215-216). 첫째, 사회서비스의 확충에 매우 적극적이었다. 이는 저출산・고령사회에 대한 대응으로 보육 및 노인수발보호의 사회화에 기여하였다. 먼저, 저출산 문제에 대응하고자 '저출산・.고령사회 기본법'을 제정(2005년)하고, '저출산・고령사회 위원회'를 설치하였다. 그리고 저출산 종합대책으로 '새로마지플랜 2010'을 수립하고 시행에 들어갔다. 이를 위하여 아동보육예산의 증액을 통한 보육의 사회화를 도모하였다. 다음으로, 인구의 고령화와 노인부양의 문제를 해결하기 위하여 노인장기요양보험제도를 도입하였다. 셋째, 근로빈곤층의 근로의욕을 제고하고, 빈곤탈출을 지원하는 근로장려세제(EITC)를 입안하여 시행에 들어갔다. 넷째, 복지제도의 정비를 위하여 사회복지사업의 지방이양과 사회복지서비스에서의

바우처 제도 등을 도입하였다. 이는 특히 사회복지서비스의 전달체계의 변화에도 크게 기여하였다. 그러나 지방이양은 지방정부에의 재정부담 강화, 바우처제도는 공급측면에 대한 고려를 우선하여 사회서비스 시장화의 길을 열었다. 이러한 노무현정부의 복지정책은 복지국가의 내실화, 새로운 경제사회정책 패러다임 마련에 기여했다는 평을 받고 있으나, 사회적 위험의 확산과 심화를 따라잡지 못하여 빈곤심화와 불평등의 확대를 막지 못했다는 비판을 받고 있다(김영순, 2009:174-182; 고수정・김순양, 2013:216).

특히, 2006년경부터 시작된 사회서비스 바우처 사업이나, 2008년 시행된 노인장기요양보험 등은 사회복지서비스의 공급질서를 변화시키고 있다. 이들 서비스 영역에서는 영리부문의 참여와 시장화가 장려되는 경향이 나타나고 있다. 실제로 사회복지서비스 공급자의 다원화를 위한 법적 장치는 훨씬 이전인 1997년 사회복지사업법의 개정시에 이미 구비되었던 것이었다. 앞에서 살펴 본 바와 같이, 사회복지시설의 설치기준을 허가제에서 신고제로 바꾸면서, 사회복지서비스 공급에 개인이나 단체의 자유로운 진입을 법적으로 허용했던 것이다. 여기에 사회서비스 바우처 사업 등을 통해 재정적 인센티브까지 가능해지자, 영리부문의 진입이 본격화되는 계기가 마련되었던 것이다. 이상과 같은 복지공급의 다원화와 다선화는 사회복지행정 지식의 확대를 필요로 한다. 단일 조직체계나 위계적 지배구조하에서 단순 행정조직의 방식으로 이들 현상을 이해하는 것은 더 이상 불가능해진다. 작동 원리가 서로 다른 이질적인 부문, 예를 들어 정부, 민간비영리, 영리부문, 그리고 종교단체 등에 속한 무수한 조직들이 각각의 개별적 목적을 각기 다른 방식으로 추구해 나가게 되는 데, 그것들을 통합시켜 전체 사회적 목적에 기여할 수 있게 하여야 하기 때문이다(김영종, 2010:111-112).

6. 전환단계: 우파 정권의 등장과 복지의 축소와 생애 주기별 맞춤형복지

2008년에 출범한 이명박정부는 빈곤과 질병 등 사회적 위험을 사전에 예방하고 위험에 처한 사람들이 일을 통해 재기할 수 있도록 돕고 경제성장과 함께하는 복지로서 '능동적 복지'를 국정지표 중 하나로 제시하였다. 능동적 복지의 추진방향은 공급자 및 중앙정부 중심에서 수요자와 현장의 요구를 중심으로, 정부주도 방식에서 정부와 민간이 함께 협력하는 방향으로, 복지서비스의 양적 확대에서 복지서비스의 실질적 성과를 강조하는 것으로 볼 수 있겠다. 그러나 이명박 정부의 능동적 복지는 시장과 효율을 강조하는 국정철학에 기초하고 있고, 복지확충에 대한 국가책임의 확대보다는 민간과 시장으로 복지책임이 전가되는 형태로 나타나 적극적인 복지확대에 소극적이었다는 평가가 지배적이다. 따라서 경제성장을 강조하고 친기업적 정책지향에 주안점을 두고 있는 이명박정부에서 복지정책은 경제와 복지의 선순환 보다는 시장주의를 강조하는 방향으로 추진되었다고

할 것이다(오정수 외, 2010:92). 실제로 보건복지분야의 지출규모는 지연증가분을 제외하면 대체로 삭감되었다(최재성, 2010:20; 고수정・김순양, 2013:216). 이명박정부의 복지정책은 대체로 중장기적 혹은 제도적 접근보다는 임기응변적 땜질식 응급처방이라는 비판을 받았다. 이러한 과정에서도 성과를 보였던 것이 사회보험 분야로 노인장기요양보험의 시행(2008년))과 확대(2013년)이며, 건강보험의 보장성 확대(2009년), 기초노령연금의 시행(2008년)과 장애인연금의 도입(2010년) 등이며, 특히 사회복지통합전산망의 구축(2010년)은 여러 가지 어려움이 있지만 앞으로 나아가야 할 방향으로 구체적인 추진방향을 모색하여야 할 것이다.

끝으로, 현 2013년에 출범한 박근혜정부는 국민행복시대를 열겠다는 것을 슬로건으로 생애주기별 복지제도의 확립을 제시하였다. 대표적인 박근혜정부의 추진정책으로는 기초연금의 도입, 청년층 일자리 확대, 학교폭력예방, 영유아 무상보육의 실시, 그리고 4대 중증질환 총 진료비 국가부담 등을 들 수 있겠다. 그러나, 대통령 선거의 공약으로 대세웠던 박근혜정부의 복지정책들은 이미 상당부분 후퇴하였거나 변화되고 있어서 앞으로 그 전개과정을 주목할 필요가 있을 것이다.

Ⅳ. 우리나라의 지역복지 전달체계의 변화분석

1. 우리나라 지역복지 전달체계의 전개과정

우리나라의 전달체계에 대한 개편논의는 1980년대 초반에 시작되었다. 이후 정권이 바뀔 때마다 새로운 전달체계의 모형이 실험되고 추진되었으며, 그 때마다 새로운 모형들이 제시되었다. 그러나 아직까지도 근본적인 문제인 사회복지만의 전달체계의 구축이 이루어지지 못하고 있으며, 여전히 전달체계가 작도 있는 문제점들이 반복되는 경향이다. 여기서는 간략하게 그동안의 전달체계의 전개과정을 검토하고자 한다.

첫 번째의 전달체계에 대한 실험은 1995년부터 4년여 동안 전국 5개의 시・군・구에서 실시된 보건복지사무소 시범사업이었다. 이 시범사업은 저소득 지역주민들에게 보건의료와 사회복지서비스를 포괄적으로 제공하기 위하여 현행 보건소 조직 내에 사회복지 담당부서를 신설하고 보건의료 및 복지서비스 기능을 연계수행하였다. 추진기간은 1995년 7월부터 1999년 말까지였으며, 시범지역은 전국 5개소로 서울 관악구, 대구 달서구, 경기 안산시, 강원 홍천군, 그리고 전북 완주군 등이었다. 평가결과 복지업무 수행의 효율성 및 서비스 제공의 효과성이 제고되었으나, 주민접근성의 문제가 나타났고, 보건복지서비스의 연계 및 통합제공 측면에서는 뚜렷하게 효과를 측정할 수 있는 서비스 제공은

미흡했던 것으로 평가되고 있다(이광석・김동룡, 2009:118).

두 번째의 전달체계의 실험은 2004년에 사회복지사무소 시범사업이 전국 10개 시.군.구에서 2년 동안 시범적으로 시행된 것이었다. 기간은 2004년 7월부터 2006년 6월까지였으며, 시범사업지역은 서울 강서구와 서초구, 부산 부산진구와 사하구, 광주 남구, 강원도 춘천시, 충남도의 공주시, 경북도의 안동시, 충북도의 옥천군, 그리고 울산시의 울주군 등이었다. 보건복지부의 중간평가 결과 기획, 발굴, 상담, 조사 등에서는 강점이 있었으나, 관리, 지원, 연계, 협력 등에 있어서는 부족한 것으로 평가되었다(보건복지부,2005년 7월). 특히, 팀제를 통한 기능별・대상자별 분화된 조직 구조화를 통하여 업무 및 서비스의 전문성, 업무수행의 효율성, 신속성을 향상하는 등 통합적인 서비스 제공의 가능성을 증대시켰다는 평가도 있다(강혜규 외, 2005).

세 번째의 전달체계의 개편은 2003년의 사회복지사업법의 개정에 따른 사회복지협의체의 역할 강화이다. 기존의 추진하여 왔던 지역사회복지협의회의 사업과는 별도로 기초자치단체에 지역사회복지협의체를 법정단체와 하기에 이르렀으며, 기초지역사회복지협의회는 지역사회복지계획을 수립하게 되었던 것이다. 이에 따라서 지역사회복지협의체의 지역 내 사회복지시설・기관들에 대한 조정・연계역할에 비중이 더하게 되었던 것이다. 물론, 현재의 지역사회복지협의체는 명목적 개념과는 달리 실질적으로 지자체장의 권력에 종속되는 관주도의 거버넌스라고 할 수 있다. 이러한 거버넌스는 관의 관리적, 행정적 관점이 우선적으로 힘을 발휘할 수밖에 없는 구조이다. 적어도 서비스의 실제전달과 실천을 담당하는 강력한 조직체가 지역사회복지협의체 내에서 관의 영향력 하에 대응하여 균형추 역할을 할 수 있는 민간의 주체가 필요하다.

네 번째의 전달체계의 개편방안은 주민생활지원서비스 전달체계로의 개편이다. 2006년 7월부터 복지서비스 전달체계는 주민생활 지원서비스 제공방식으로 단계적인 개편을 하게 되었다. 2007년 7월부터 전국적으로 실시된 주민생활지원서비스는 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 통합적인 행정서비스를 제공하고자 사회복지대상자가 쉽게 접근하고 다양한 서비스를 제공받을 수 있도록 시・군・구의 주민생활 지원기능 강화 및 읍・면・동사무소의 서비스의 대응성을 향상시키는 데 그 목적이 있다. 주민생활서비스 혁신을 위한 행정체제의 개편의 취지는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체가 지역의 특성과 주민의 욕구를 감안한 정책을 스스로 설계하고 집행하는 정책기획 주체로 변모할 필요성이 점증하고 있다는 점이다. 둘째, 사회경제적 여건의 변화로 국민의 복지욕구 또는 생활의 안정을 위한 공공서비스에 대한 욕구가 급증하고 있다는 점이다. 셋째, 상의하달의 관행, 부서 간・인력 간・관계기관 간 의사소통이 경직된 행정 관행을 혁신할 필요가 있다는 점이다. 넷째, 국민의 삶의 안정성과 직결된 정책들이 확산되고 예산이 증대되면서 시・군・구의 업무가 빠르게 증가하여 기존의 행정체계로는 증대된 업무를 추진하는 데 한계가 있

다는 점이다. 다섯째, 지방분권화의 본격적인 추진에 따라 중앙정부에 의한 일관된 정책 집행 보다는 지방자치단체의 자율과 책임성하에 정책의 수행이 이루어지는 체계가 되었다는 점이다. 그리고 끝으로 지역사회 민간자원 활용의 극대화가 필요하다는 점이다. 이러한 주민생활지원서비스는 취약계층에게 제공되는 복비서비스 이외에 주민생활의 질 향상을 위해 제공되는 서비스를 모두 포괄하는 데 구체적으로 보면 복지뿐만 아니라 보건・고용・주거. 평생교육・생활체육・문화・관광 등 8대 영역의 서비스를 포괄한다. 이를 위해 시・군・구에 주민생활 지원 전담부서를 설치하고 실・과별로 분산되어 있는 복지, 고용, 여성・보육, 주거복지, 평생교육, 문화 등 주민생활지원서비스 기능을 하나의 부서로 통합하였다. 또한 읍면동사무소를 주민생활 지원기능 중심으로 개편하고 사회복지직 공무원과 행정직 공무원이 협업하여 주민생활 지원업무를 처리하도록 하였다.

다섯 번째의 전달체계의 개편은 이명박 대통령의 공약으로 추진한 2009년부터 2012년까지의 희망복지 지원단 사업이다. 이 희망복지지원단에서는 사례관리와 바우처 사업을 추진하여 왔다. 정부는 지역단위의 통합적 서비스 제공 체계의 구축을 위하여 기본적인 인프라를 구축하여 왔다. 대표적인 것이 2010년에 개통된 사회복지통합관리망(행복e음)의 안정화 및 고도화를 추진 중에 있으며, 16개 부처 292개 복지사업에 대한 체계적 관리를 위한 노력으로 범정부 복지정보 통합관리시스템을 구축하여 왔다. 또한 공공과 민간이 함께 지역사회 자원을 공유할 수 있는 통합자원관리시스템도 추진하였다. 이와 같이 의망복지지원단의 전달체계의 개편은 읍면동의 복지에 대한 종합상담 기능을 강화하고, 이를 위한 제반 환경을 보완하여 수요자 중심의 맞춤형 복지 실현을 위한 기반을 구축하고자 한 것이었다. 희망복지지원단과 관련하여서는 지자체에서도 수요자 중심의 통합서비스 제공을 위한 단위로 기존의 시・군・구 외에 '권역', '동'을 적극 고려하여 실천하고 있는 사례들이 나타난 바 있다. 예로서, 경기도 남양주시는 4대 권력별 희망케어센터를 중심으로 지역단위 통합서비스 제공체계를 구축하여 운영 중이고, 서울시 성북구는 동지역사회복지협의체가 솔루션회의를 상설화하여 운영하는 등 지역네트워크의 구심적 역할을 수행하고 있는 경우도 있었다. 정부는 희망복지지원단의 조속한 안착을 유도하고 사례관리에 근거한 수요자 중심의 통합서비스 제공이 가능하도록 추진하고자 하였다.

끝으로 현 박근혜정부에서 추친되고 있는 것이 지역의 주민센터 중심의 통합서비스 제공이다. 현 정부는 복지전달체계의 개편의 목적을 매우 구체적으로 제시하고 있다. 하나는 칸막이 행정의 문제해결과 다른 하나는 지방행정의 깔대기 행정의 해소이다. 우선, 정부부처 간 칸막이 행정으로 인한 국민불편과 낮은 체감도를 개선하여 위기가구와 복지의 대상자가 쉽게 서비스의 접근할 수 있도록 하고자 하는 것이다. 다음으로 복지깔대기로 인한 지방에서의 업무부담 가중을 해결하고자 하는 것이다. 복지업무가 확대되고 복잡하게 됨에 따라서 현재의 읍・면・동시스템으로서는 해결하기 어려운 환경에 있다는 것이다. 따

라서 정부는 복지전달체계의 개편을 두 가지 차원에서 추진하고자 하고 있다. 하나는 중앙에 총괄기능을 갖는 컨트롤 타워의 역할을 하는 사회보장위원회를 두고 지역에는 주민센터를 중심으로 하는 지역복지 허브기관의 네트워크를 구성한다는 것이다. 특히, 주민복지 허브기관의 구성에는 지역복지시설·기관은 물론, 희망복지지원단, 학교, 보건소, LH 공사, 건강보험공단 등을 망라하여 범정부 복지사업 연계 및 공유체계를 구축하고자 한다.

2. 우리나라 지역복지 전달체계의 변화분석

우리나라에서 현대적 의미의 사회복지가 등장한 시기는 그리 오래지 않다. 전문적 서비스는 1970년대 이후의 시점부터 본격적으로 등장하였다고 생각된다. 왜냐하면 1980년대 이전까지는 사회복지의 자원을 확보하기 위한 사회정책적 노력이 매우 미약했기 때문이다. 결국, 1970년대까지 우리나라의 사회복지서비스 분야에서는 큰 변화가 나타나지 않았던 것이다. 다음의 〈표 2〉는 Stevens의 비영리 조직의 생명주기를 활용하여 지역복지 전달체계에 따른 조직성장을 4단계의 생명주기로 분석한 것이다. 여기서는 각 단계에서의 지역복지 전달체계의 변화내용을 조직동형화의 관점에서 강제적 동형화, 모방적 봉형화, 그리고 규범적 동형화의 세 가지 관점에서 파악하고자 한다.

〈표 2〉 우리나라 지역복지 전달체계의 전개과정

	강제적 동형화		모방적 동형화		규범적 동형화	
	규제	보조금	불확실성	선진국 모방	전문직업화	전문가 네트워크
1. 조직의 생각단계 (1970 - 1994)	○제5차경제사회발전5개년계획(1982-86년)안에 사회복지사무소 설치논의 ○사회복지사업법 개정 복지전담기구의 설치근거 신설(1992년) ○국고보조금 ○사회복지행정에 대한 인식 없음		○경제사회발전 6개년계획(1987-1991)안에 사회복지사무소로 설치함(1985년) ○시군에 1개소, 인구 30만 명이상 구에 1개소 236개소 설치함. ○시·군·구 복지전담기구를 설치 그거 신설(1993년)		○사회복지사 자격증제도(1983년) ○사회복지전문요원 제도의 도입(1987년)	
2. 조직의 탄생단계 (1995 - 2002)	○사회보장기본법에 사회보장전달체계의 구축원칙을 명시함. 공사의 역할분담 ○사회복지사업법의 개정(사회복지시설의 설치 허가제 --〉 신고제)		○일본의 지역복지체계를 모방함 ○보건복지사무소 시범사업(1995-1999)		○사회복지사 ○사회복지전담공무원(별정직 사회복지전담요원을 일반직 사회복지직으로 전직)	

	ㅇ국고보조금 ㅇ사회복지 행정의 필요성 대두		
3. 조직의 성숙단계 (2003 - 2007)	ㅇ공사의 역할분담 ㅇ지역사회복지체 설치 및 시·군·구 사회복지협의회 설치 조항,2003년) ㅇ국고보조금 ㅇ사회복지 행정학회의 발족(1999년) ㅇ지방분권과 재정분권	ㅇ일본의 지역복지체계 ㅇ사회복지사무소 시범사업 (2004-2006) ㅇ주민생활 지원서비스 8대 분야 시범실시 (2006-2007)	ㅇ시도사회복지협의회, ㅇ기초사회복지협의체 ㅇ네트워크 거버넌스의 대두
4. 조직의 전환단계 (2008 - 현재까지)	ㅇ공사의 역할분담, ㅇ동사무소의 명칭변경(동주민센터로) ㅇ국고보조금 ㅇ분권교부세 ㅇ칸막이(국민불편과 낮은 체감도)와 깔대기 (업무부담) 해소 ㅇ사회보장기본계획의 수립 (2014-2018)	ㅇ일본의 지역복지체제 ㅇ희망복지 전달체계의 개편(사례관리, 바우처) ㅇ사회보장위원회(국무총리 위원장, 12개 부처 참석) ㅇ지역 주민센터(지역복지 허브 기관) 중심의 통합 서비스 제공	ㅇ사회복지사, ㅇ사회복지전문공무원 시·도 사회복지협의회, ㅇ기초사회복지협의체 ㅇ희망복지지원단 설치 (2012년) ㅇ사회복지시설기관, 학교, 보건소, 건강보험공단 등을 포괄하는 범정부 복지 사업연계 및 공유

1) 제1단계: 조직의 생각단계(1970년-1994년)

1970년 4월부터 사회복지사업법이 시행됨에 따라서 제도적으로 사회복지사업이 성립되게 되었다. 이로서 사회복지조직은 사회복지법인에 의한 시설을 의미하는 것이 되었다. 사회복지사업법의 대두는 기존에 외국원조에 의하여 조직생존하고 있던 사회복지조직에 대한 관리와 체계적인 지원, 그리고 조직관리에 대한 의식을 갖게 해 준 것으로 생각된다. 사회복지사업법의 성립에 따라서 공공재원이 민간조직에 투입되면서 사회복지기관들에 대한 공적 통제와 감시가 강화되었다. 외원으로 운영되던 때에 가능했던 폐쇄적인 조직운영 방식이 공적으로 비난을 받게 되고, 시설의 개방화에 대한 압력이 가중되었다. 이러한 점들은 사회복지조직들에 대한 행정과 관리의 필요성을 제기하였을 것으로 생각된다.

국가의 제5차 경제사회발전5개년계획의 작성에서 처음으로 사회복지사무소의 설치에 대한 논의가 이루어졌으며, 제6차 경제사회발전 5개년계획에서는 사회복지사무소를 설치하도록 하여서 시군에 각 1개소, 인구30만 명 이상 구 1개소에 설치하는 등 총 236개소를 설치하도록 하였다. 그러나 1986년에 정부는 '국민복지증진대책'을 발표하면서 사회복지사무소 설치논의를 대신하여 사회복지 전문요원제도를 도입하기로 하였다. 따라서 사회복지학 전공자들을 별정직 사회복지공무원으로 채용하여 생활보호업무를 전담하도록

하였다. 비록 전문적 인력이 활동할 수 있는 조직구조와 환경이 갖추어지지는 않았으나, 공적 서비스에 사회복지전문인력이 배치되었다는 점이 중요하였다. 이러한 상황들은 정부주도로 이루어진 것들이므로, 조직동형화의 관점에서 본다면 강제적 동형화로 분석할 수 있으며, 실질적으로 조직이 설치되지는 않았지만, 논의가 이루어짐으로써 선진국의 사회복지 전달체계를 도입하려고 하는 움직임을 볼 수 있었다.

2) 제2단계: 조직의 탄생단계(1987년-2002년)

1995년에 드디어 민선자치가 부활되게 되었다. 김영삼대통령은 선거공약으로 '95년 단체장 선거를 공약하였으며, 1995년 6월 27일에 역사적인 4대 지방선거를 실시하게 되었다. 본격적인 민선자치시대의 도래는 지역복지를 획기적으로 발전시키게 된다. 사회복지서비스의 기획・전달・평가에 이르는 제반과정이 과거 중앙집권적인 구조에서 다양한 정부차원으로 다원화되기 시작하였던 것이다. 1997년의 사회복지사업법의 개정은 우리나라 사회복지행정 전반에 일대 사건으로 기록된다. 그동안의 사회복지시설 설치 미 운영에 대한 규정을 허가제로부터 신고제로 바꾸는 큰 변화가 있었다. 급격하게 대두되는 사회복비서비스에 대한 욕구와 수요에 대응하기 위해서는 기존의 규제중심에서 벗어나 사회복지서비스를 육성하는 방향으로 전환이 이루어진 것이다. 또한, 사회복지시설・기관에 대한 정기적인 평가제도를 도입함으로써 사회복지행정학이 급격하게 발전하는 계기가 되었으며, 복지서비스의 질관리를 할 수 있는 근거를 마련하게 되었다. 또한, 1998년에는 사회복지사업법이 개정되어 시・군・구 및 읍・면・동에 사회복지 전담기구를 설치하도록 규정을 개정하였으며, 동년에 정부는 제1차 사회보장 장기발전계획을 수립하였다. 그리고 1999년에는 별정직 공무원으로 있던 사회복지전문요원을 일반직 사회복지직으로 전직하게 됨으로써 승진의 길을 열게 되었다. 이상의 제2단계에서는 전달체계에 대한 시범사업을 실시함으로써 일부이지만 실질적으로 독자적인 지역복지 전달체계를 경험하게 된 점에 주목할 필요가 있겠다. 따라서 연구자는 당시까지의 지역복지 전달체계에 대한 논의를 정부주도의 강제적 동형화와 복지관들이 활성화됨에 따른 모방적 동형화로서 파악하고자 한다. 아직은 사회복지전문직들의 영향력이 그렇게 확대되지 않은 단계이며 네트워크도 활성화되지 못하였기 때문에 규범적 동형화는 적용하기 어려운 것으로 판단된다.

3) 제3단계: 조직의 성장단계(2003년-2007년)

2000년대에 들어서자 우리나라 사회는 빈부격차의 심화와 저출산.고령사회의 문제 등 이른바 신사회적 위험에 논의를 집중하게 되었다. 2003년 참여정부는 이러한 신사회적 위험에 대처하기 위하여 '빈부격차차별시정위원회'라든지 '저출산・고령사회위원회' 등을 출범시켜서 대책을 강구하게 된다. 또한 2003년의 사회복지사업법 개정으로 인하여 지

역사회복지협의체 설치 및 시·군·구사회복지협의회의 설치 조항이 신설되었으며, 2004년부터 2년 동안 사회복지사무소의 시범사업이 추진되었다. 이 두 번째의 시범사업에 대한 평가에서는 일단의 문제점이 보고되었지만, 독자적인 지역복지 전달체계로서 조정과 통합 등의 역할이 바람직한 것으로 보고되었다. 그러나 사회적 분위기로 실현을 하지 못하고, 2007년에 주민생활지원 8대 분야를 통합한 주민생활지원과의 설치로 대치되게 된다. 이러한 논의들에 대한 이론적 배경으로 지역복지 거버넌스에 대한 논의가 대두되게 된다. 지역복지거버넌스란 복지관련 참여주체들간의 네트워크를 강조하고, 지방정부의 통제에서 벗어나 상호협력, 지역에 존재하는 공사복지자원의 활용 등을 특징으로 한다(류진석, 2011:120). 이상과 같은 논의를 통하여 연구자는 조직동형화의 관점에서 조직 동형화의 세 가지 모두를 적용할 수 있다고 판단된다. 정부중심의 전달체계 개편과 사회복지협의체의 역할증대에 따른 네트워크 거버넌스의 작동으로 인한 규범적 동형화의 가능성, 그리고 높아진 사회복지사와 사회복지전담공무원의 위상 등으로 인하여 사회복지전문가 집단의 영향력도 증대된 것으로 생각된다.

4) 제4단계: 조직의 전환단계(2008년 - 현재)

2008년에 집권한 이명박 대통령의 공약으로 추진한 2009년부터 2012년까지의 희망복지 지원단 사업이다. 희망복지지원단의 전달체계의 개편은 읍면동의 복지에 대한 종합상담 기능을 강화하고, 이를 위한 제반 환경을 보완하여 수요자 중심의 맞춤형 복지 실현을 위한 기반을 구축하고자 한 것이었다. 희망복지지원단과 관련하여서는 지자체에서도 수요자 중심의 통합서비스 제공을 위한 단위로 기존의 시·군·구 외에 '권역', '동'을 적극 고려하여 실천하고 있는 사례들이 나타난 바 있다. 또한, 정부는 지역단위의 통합적 서비스 제공 체계의 구축을 위하여 기본적인 인프라를 구축하여 왔다. 대표적인 것이 2010년에 개통된 사회복지통합관리망으로 범정부 복지정보 통합관리시스템을 구축이며, 공공과 민간이 함께 지역사회 자원을 공유할 수 있는 통합자원관리시스템도 포함되는 것이다.

끝으로 현 박근혜정부에서 추진되고 있는 것이 지역의 주민센터 중심의 통합서비스 제공이다. 현 정부는 복지전달체계의 개편의 목적을 매우 구체적으로 제시하고 있다. 정부는 복지전달체계의 개편을 두 가지 차원에서 추진하고자 하고 있다. 하나는 중앙에 총괄기능을 갖는 컨트롤 타워의 역할을 하는 사회보장위원회를 두고 지역에는 주민센터를 중심으로 하는 지역복지 허브기관의 네트워크를 구성한다는 것이다. 이상과 같은 조직의 전환단계를 조직 동형화의 관점에서 본다면, 정부중심의 강제적 동형화와 민간의 사회복지시설.기관 중심의 모방적 동형화, 그리고 전문가 집단의 성장에 따른 규범적 동형화 등이 전달체계의 확산에 기여하고 있는 것으로 판단된다.

3. 우리나라 복지전달체계의 문제점과 과제

지금까지의 우리나라 사회복지행정의 전개과정에 대한 분석과 지역복지 전달체계의 분석을 통하여 파악된 우리나라의 지역복지 전달체계의 문제점과 과제를 정리하면 다음과 같다(최재성・이준영・장홍원・박광덕, 2013).

첫째, 전달체계는 앞에서 분석한 바와 같이, 조직과 인력으로 구성되는 데, 특히 공공전달체계의 경우, 정부조직의 변화나 공공인력의 충원은 정부조직이나 예산을 담당하는 부서의 획일적인 관료제적 결정과정에 의존하기 때문이다. 효과성을 지향하는 것으로 표방하는 보건복지부와 국가의 조직 및 인력관리의 효율성을 추구하는 기획재정부나 안전행정부의 기본입장이 상이하기 때문이다. 사실, 중앙이 복지정책에 대한 중요한 결정권을 모두 가지고 있고, 지침을 내리는 데, 실제로 복지서비스의 욕구를 파악하고 제공하는 공간은 지역인 데, 중간에 연결고리가 없는 상황이다. 이러한 상황에서 정부는 통제할 생각이 점점 없어지고 있으며, 지역의 서비스 공급자들은 어떻게 하면 돈을 더 벌 수 있을까만 고민하는 상황에 있다.

공무원도 사회복지사도 과도한 업무에 노출되어 있고, 전달고리 없이 중앙이 핵심적인 권한을 모두 갖고 있다. 중앙공무원들은 전달체계에 대한 관심은 없고, 그저 강력한 권한만을 욕심낸다. 지역의 공무원들도 마찬가지이다. 따라서 지여에서 지역이 갖고 있는 욕구와 자원을 연계할 권한과 책임체계가 없고 만들 생각도 없는 듯하다. 따라서 중앙에서 정책을 만들어서 지방에 내려가면 엉망진창이 되는 것이다. 연결하고 책임지고 과정을 추구하여 가는 체계가 없기 때문이다. 어떻게 보면, 복지부가 지방을 통제하고 싶은 것은 이런 욕구와 자원의 연결에 관련된 권한과 책임체제를 중앙화하려고 한다기 보나는 돈을 쥐고 그걸 매개로 지침이나 표준을 만들고 평가를 강화해서 지역의 서비스 공급자들을 옥죄고 통제하고 싶어하기 때문이라고 할 수 있을 정도이다.

둘째로, 지역복지 전달체계를 통한 원스톱 서비스의 제공은 불가능하다는 점이다. 충실한 상담 및 복지정책에 대한 종합안내가 미흡하기 때문이다. 국민들은 복지서비스 이용관련 종합 상담과 쉽게 이해할 수 있는 정보제공을 원하지만 읍면동 주민센터의 문턱이 높고 신뢰할만한 의논대상이 없다. 또한 충분한 상담은 사각대상의 발굴, 서비스 욕구 파악을 위해 필요불가결한 절차이지만, 현재 상담시간이 크게 부족한 상황이다. 여기에 신청과 접수기관이 분산되어 있고, 의뢰서비스도 미흡한 실정이다. 주민에게 필요한 타기관의 사회보장서비스를 공식적・일상적으로 연계・의뢰하는 시스템이 미흡한 것이다.

셋째로, 부처별・기관별 '칸막이'가 심화되었다는 점이다. 복지제도가 300여 가지에 달하여 복지행정담당자가 타 사회보장기관의 서비스를 알기 어렵고, 사회보장정보시스템이 운영중이지만 복지욕구에 대한 담당자의 판단과 연계과정이 미흡하여, 서비스 중복과 누락의 우

려가 상존하고 있다. 여기에 지차제 내에서도 사례관리 프로세스가 주민센터와 희망복지지원단으로 이분되어 불편하고, 대상별 사례관리 업무·기관이 분절적으로 운영되고 있다.

넷째로, 일선복지행정의 '깔때기' 현상을 들 수 있다. 읍·면·동의 사회복지직 1명이 100여 가지 복지제도를 담당하는 실정을 지적할 수 있으며, 결과로 읍·면·동에서는 기본적인 복지급여 신청과 접수 업무에 대부분의 시간을 할애하고 있으나 충분한 상담시간 확보가 어렵고, 서비스 연계 등 계량적 복지지원 활동은 매우 제한적이다.

다섯째, 사회복지통합전산망은 공공부문의 지원에 대한 관리 통제를 통해 효과성과 효율성을 제고하는 것에만 초점이 두어져야 할 것이다. 민간의 자원은 민간부문에서 자율성과 창의성을 바탕으로 다양하게 진화하고 발전할 수 있도록 여건을 조성하는 데 초점을 두어야 할 것이다.

여섯째, 공공부문 중심의 통합사례관리체계의 한계를 들 수 있다. 복지서비스 체계에서 보호의 연속성 원칙은 효과적 복지서비스 개입을 위한 필수적인 요건이다. 서비스 개입은 중단 단절 없이 서비스 개입계획에 따라 지속적으로 시도되어 효과성을 극대화하여야 함을 의미한다. 공공부문의 통합사례관리는 공공부문의 자원연결 및 복지급여 이력조회 등의 신속성과 정확성에서 강점을 가질 수 있다. 그러나 서비스 개입과정에서 특히 공공부문 통합사례관리의 경우 연속성을 위협 받기가 쉬울 수 있다. 따라서 공공부문을 중심으로 통합사례관리를 구축하기 보다는 공공은 급여, 민간은 복지서비스라는 일종의 역할분담을 시도할 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 통합사례관리는 민간부문이 훨씬 우수한 인적자원을 보유하고 있기 때문이다.

끝으로 주민센터의 복지허브화를 위한 개편방안 들은 현실적으로 접근 가능한 모형일 수 있지만, 궁극적인 해결 모형은 될 수 없다. 이것은 철저하게 관료주의적 접근에 입각한 조직개편이며 이러한 개편을 통하여 복지수요자에게 어떠한 편익이 발생하는지에 대한 시각은 찾아보기 어렵다. 즉, 주민센터의 개편을 통해 복지수요자가 어떤 불편과 부조리를 줄일 수 있는지에 대한 논의가 제시되어야 한다. 비록 지역복지 전달체계의 효과성과 효율성을 위하여 조직개편을 시도할지라도 이러한 개편노력의 기본에는 철저하게 복지수요자의 편의성 증진이라는 핵심적인 목표가 반영되어 있어야 한다. 결국, 어떤 형태의 개편이든 주민센터가 아닌 '통합복지센터'가 되어야 한다는 것이다. 기능적으로 고용복지업무를 핵심업무로 하면서 부가적으로 행정서비스를 제공하는 형태로 운영되어야 한다는 것이다. 그래서 최종적으로는 주민센터 개편을 통해 전달체계 개편이 가능하다고 볼 수 없기 때문에 보다 구조적인 접근이 필요하고 그 종착점은 총리실 산하에 소위 고용복지청을 설치·운영할 필요가 있다는 것을 제안하고자 한다.

V. 결 어

사회복지서비스는 사람이 사람을 직접 만나서 이루어지는 서비스인 관계로 어디서 어떻게 무엇을 가지고 만날 것인가가 매우 중요하다. 사실, 주민의 입장에서 전달체계란 자신을 둘러싼 공적·사적 모든 복지기관간의 서비스의 전달통로라고 할 것이다. 일반적으로 우리는 전달체계를 논하면서 공적 전달체계와 민간의 전달체계로 구성된다고 본다. 즉, 공사가 역할분담이 되어 있는 것인데, 이로부터 서비스의 통합성, 접근성, 충분성 등이 이루어져야 함에도 불구하고, 분열과 단절, 무책임성, 비접근성 등의 문제점들이 드러나는 것을 볼 수 있다. 우리나라의 사회복지 전달체계에 대한 논의는 사실 지난 20여년간 이상 끊임없이 시도되어 왔으며 많은 변화를 경험하였다. 그러나 여전히 산적한 과제에 직면한 것으로 지적되고 있다. 이는 근본적인 문제의 원인에서 출발하기 보다는 정치적 상황에 따른 임기 응변식의 미봉책으로 대응해 왔기 때문이다. 나아가 과도한 정부주도 혹은 정부만능주의 중심의 접근이 끊임없이 시행착오를 반복하는 결과를 낳고 있다고 판단된다.

그동안 정부는 전달체계의 개선을 위하여 노력을 하여 왔음에도 불구하고, 정치적인 계산에 의한 전달체계의 논의는 그리 생산적이지 못하고 계속 제자리걸음을 하여 왔음을 인정하지 않을 수 없다. 따라서 우리는 전달체계에 대한 논의의 장을 보다 넓게 형성하여야 한다. 지역복지 전달체계의 논의를 누구의 관점에서 생각할 것인가에 따라서 다양한 전략이 구사되기 때문이다. 따라서 지역복지 전다체계의 기본적인 방향은 주민이 살고 있는 기초자치단체인 시·군·구를 핵심에 두고 지역의 공적·사적 모든 자원들을 연계하는 방안을 모색하는 데, 이 경우 기존의 주민센터를 개편하는 것으로서는 미봉책에 불고하므로, 새롭게 고용복지업무를 전담할 수 있는 조직을 형성하여야 한다는 것이다. 물론, 지역주민과 직결되는 행정서비스는 부가적으로 수행할 수 있을 것이다. 그러나 지금처럼 행정서비스가 주이고, 부가적으로 복지서비스를 수행하는 주민센터 개편안은 또 다른 시작에 불과할 뿐이라는 것이다.

따라서 연구자는 이상의 논의를 통하여 새로운 지역복지 전달체계를 구축하고자 하는 경우에는 새로운 조직과 조직체계에 대한 비전과 가치, 그리고 목적과 목표를 분명히 하고 이에 대하여 모든 사람들이 공감하여 하는 것이 가장 중요하다고 생각한다. 왜냐하면, 제도를 형성하는 쉽지만 그 제도가 정체성을 갖고 이상적이 규칙과 생활의 장으로 받아들일 수 있기 위하여는 일상화와 생활화가 되어야 하기 때문이다. 따라서 우리가 지역복지 전달체계를 논의하는 경우에 기본적으로 가져야 하는 관점 3가지를 제시하고 글을 맺고자 한다. 첫째, 공사의 역할분담의 관점으로 주민참여의 전달체계가 되어야 한다는 것이다. 출발은 사회복지정책의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 것이지만 그 근저에는 철저하게 복지수요자인 주민들의 편의성 증진이라는 가치가 우선시 되어야 한다. 둘째는 정부

간 관계의 정립이다. 집권-분권의 관점에서 논의되어야 한다는 것이다. 물론, 여기에는 재정분권도 포함된다. 그리고 끝으로 세 번째는 지역사회의 모든 복지기관들을 망라하는 지역포괄시스템으로서의 지역복지 전달체계가 구축되어야 한다는 것이다.

<참고문헌>

강혜규 외. (2005). 사회복지전달체계의 현안과 전망. 보건복지포럼. 한국보건사회연구원.

고수정・김순양. (2013). 복지행정분야 연구논문의 경향분석: Network Text Analysis를 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 24(2):211-234.

김영순. (2009). 노무현정부의 복지정책.「경제와 사회」, 82:161-185.

김영종. (2010).「사회복지행정」. 경기도: 학지사.

김영종. (2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향.「보건사회연구」, 32(2):41-76.

류진석. (2011). 지역복지거버넌스의 가능성과 한계: 대전광역시 무지개프로젝트를 중심으로.「사회과학연구」, 22(4):115-135. 충남대학교 사회과학연구소.

박광덕. (1998).「사회복지개론」. 서울: 박영사.

박광덕. (2002).「사회복지개론」. 서울: 삼영사.

신은주. (1997). 일제시대의 방면위원제도. 하상락 편.「한국사회복지사론」. 서울: 박영사, 370-371.

양재진. (2008). 한국복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성.「한국행정학보」, 42(2):327-349.

오정수 외. (2010).「사회복지학개론」. 경기도: 양서원.

이광석・김동룡(2009). 우리나라 지역사회복지 전달체계에 관한 연구-영국의 지역사회복지전달체계에 비추어.「한국지방자치학회보」, 21(4):109-134.

정재욱・안성수. (2013).「한국지방자치의 이해」. 경기도: 피앤 미디어.

조흥식 외. (2013).「사회복지학개론」. 서울: 창지사.

지방이양추진위원회. (2008).「지방이양백서」10년.

최일섭. (1987). 사회복지 전달체계와 사회복지사의 역할. 서울: 한국복지정책연구소.

최재성. (2010). 이명박(MB)정부의 사회복지정책 특성과 과제: "친기업 보수우익"에서 "친서민 중도실용?"「한국사회복지조사연구」, 25:1-29. 연세대 사회복지연구소.

최재성・이준영・장홍원・박광덕. (2013). 2013년도 통합민주당 주최 복지전달체계 전문가 간담회 발표 원고.

Aldrich, Howard. (1979). *Organizaitons and Environments*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, recited in DiMaggio and Powell(1983).

Austin, Mike. (2009). *Organizational Histories of Pioneering Nonprofit Human Service OrganizatIon*. Mack Center on Nonprofit Management in the

Human Services, UC, Berkeley.

Boyne, George and Ashworth, Rachel. eds. (2010). *Organizing Government*. London: Sage Publication.

Camerson,K.S. & Whetten, D.A. (1983). Models of the organizational life cycle: Applications to higher education. *Review of Higher Education,* 6(4),269-299.

DiMaggio, P. J. and Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

Friedlander, Walter A. and Apte, Robert Z. (1980). *Introduction to Social Welfare, 4th* Ed., N. J. : Prentice-Hall.

Gilbert, Neil and Specht, Harry. (1986). *Dimension of Social Welfare Policy, 2nd* Ed., N. J. : Prentice-Hall.

Greiner, L. E. (1998). Evolution and revolution as organizational grow. *Harvard Business Review,* 76(3):55-68.

Hannan, Michael T. and Freeman, John H. (1977). The Population ecology of organizations. *American Journal of Sociology,* 82: 929-964.

Meyer, J. W., and Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology,* 83(2): 340-363.

Miller, D. and Friesen, P.H.(1984). A longitudinal study of the corporate life cycle. Management Science, 30(10):1161-1183.

Milofsy, Carl. (1981). Structure and Process in Community Self-Help Organizations. Working Paper No.17. New Haven: Yale Program on Non-Profit Organizations, recited in DiMaggio and Powell(1983).

Phelps, R., Adams, R., and Bessant, J. (2007). Life cycles of growing organizations: A review with implications for knowledge and learning. *International Journal of Management Review,* 9(1):1-30.

Powell, Walter W and DiMaggio, Paul J. (1991). eds. *The New Institutionalism Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Quinn, R.E. & Camerson, K. (1983). Organizational life cycles and shifting criteria of effectiveness: Some preliminary evidence. *Management Science*, 29(1),33-51.

Sedlak, Michael W. (1981). Youth Policy and Young Women, 1950-1972: The Impact of Private-Sector Programs for Pregnant and Wayward Girls on Public Policy. Paper presented at National Institute for Education Youth Policy Research Conference, Washington, D.C. recited in Powell and DiMaggio(1991).

접수일(2014년 05월 01일)
수정일자(2014년 06월 27일)
게재확정일(2014년 08월 18일)