Ⅰ. 연구개요

제1절 ▌연구배경 및 목적

1. 연구배경

1) 복지수요의 팽창과 다양성 및 복잡성 증가

○ 저출산·고령화 사회로의 급격한 전환이 진행되고 있고 탈산업화, 디지털 경제, 4차산업혁명 등 산업 및 경제구조의 변화 역시 사회구성원의 삶의 조건에 상당한 변화와 적응을 요구하고 있음

○ 이는 도민의 생활안정을 위협하는 사회적 위험 요소가 증가한다는 것을 의미하고 사회적 위험으로 인하여 도민의 복지 욕구가 양적으로 증가하는 것은 물론 새롭고 복잡한 욕구가 다양하게 분포할 가능성이 높음

○ 새롭고, 복잡하고, 다양해진 욕구는 그 자체로 정책전환의 어려움을 증가시키고 있기 때문에 경남 도민의 사회복지 욕구 및 수요에 대한 정확한 실태와 특성을 파악하여 대응할 필요성이 정책 현장에서 증가하고 있음

2) 중앙정부의 사회서비스 공공성 강화와 지방정부 역할 강화

○ 문재인 정부의 출범과 함께 사회복지의 양적 확대는 물론 공공성 강화 기조가 자리를 잡아가고 있으며, 특히 사회서비스 영역에서 공공성 강화의 움직임이 가시적으로 나타나고 있음

- 2019년 대구광역시, 서울특별시, 경상남도, 경기도에 사회서비스원이 설치되었고, 2022년까지 17개 광역자치단체로 확대할 계획임(보건복지부, 2019.1.9. 보도자료)
- 2018년 11월 20일 발표된 '지역사회통합돌봄 기본계획'에 따라 노인커뮤니티케어가 발표되었고, 2019년 9월부터 '지역사회통합돌봄' 선도사업이 16개 지방자치단체에서 추진되고 있음(보건복지부, 2019.9.4. 보도자료)

○ 하지만 공공과 민간을 포함하여 사회복지현장에서 사회서비스원의 역할과 기능, 지역사회의 사회서비스에 대한 영향 등에 대하여 명확한 이해가 부족한 상황이고 커뮤니티케어(지역사회통합돌봄)에 대한 이해도 역시 낮은 상황임

○ 정책 주체인 경남의 입장에서 도민들의 복지 및 사회서비스에 대한 욕구가 파악되는 것도 중요하지만 동시에 사회서비스의 공급주체인 공공 및 민간의 전달체계 차원에서 사회서비스원과 커뮤니티케어에 대하여 어떻게 이해하고 있고 어떤 기대와 욕구를 가지고 있는지 파악하는 것이 사회서비스 정책의 정합성과 효과성 제고 차원에서 매우 중요해지고 있음

○ 사회서비스원의 역할, 지역사회통합돌봄 사업의 전개 양상을 고려하여 향후 지방정부 및 지역

사회에서 전달체계의 효율성과 효과성을 증진하고, 궁극적으로 경남 복지정책의 공공성을 강화하는데 초점을 맞춘 연구가 필요한 시점이라고 할 수 있음

3) 사회복지의 분권화에 따른 전달체계의 합리화 요구 증가

○ 2005년 참여정부 이후 사회복지 영역에서 67개 중앙사무가 지방으로 이양되면서 본격적인 사회복지의 지방분권화가 추진되었음

- 참여정부의 사회복지 분권화는 역사적인 의미와 함께 실제 사회복지 공급 책임에 대한 지방정부의 인식과 활동을 촉진하는 계기로 작동했다는 긍정적인 의미가 있음
- 반대로 적절한 복지재정의 지속적인 확보에 실패하고 지방으로 이양된 분권 사무를 주도적으로 처리할 수 있는 인적 자원의 부족과 적절한 전달체계의 부재를 경험하면서 현재까지 시행착오를 거듭하면서 추가적인 변화시도가 진행되고 있음

○ 이후 다양한 복지전달체계의 개편이 있었고 그에 따르는 여러 시행착오가 있었음. 그 과정에서 점차 자치복지의 역량이 강화되어 온 것도 부정할 수 없는 사실이지만, 현 정부에서 강조하고 있는 복지 혹은 사회서비스의 공공성 강화의 목표를 적절히 수행할 수 있는 공공 및 민간 영역의 전달체계가 아직도 자리 잡지 못하고 있음

- 현재 추진되고 있는 사회서비스원이나 커뮤니티케어 관련 사업의 진행 상황을 보면, 현장에서의 사업에 대한 이해도가 낮음은 물론 상당한 우려와 불만이 제기되는 등, 단기적으로 해결하기 힘든 행정 혹은 전달체계의 개편 과제를 발생시키고 있음

○ 지방분권화의 핵심은 주민들의 복지욕구에 대한 민감성, 참여를 통한 민주성, 지역공동체의 통합성을 실현하는 것임

- 지역사회통합돌봄 사업의 추진과정에서 지역의 통합성은 사업의 성공조건인 동시에 사업의 결과로 이해할 수 있음

○ 사회서비스의 지방분권화가 안정적으로 뿌리를 내릴 수 있는 조건은 활력 있고 지속적인 거버넌스 구조를 필요로 하며 이와 관련된 지역사회복지의 전달체계를 합리적 시스템으로 개선하는 것이 경남 도민의 복지욕구는 물론 사회서비스원과 커뮤니티케어에 대한 서비스 공급 주체들의 기대와 수요에 대한 정합성을 높이는 방편임

- 이러한 맥락에서 전달체계에 대한 합리적 개선 방안에 대한 연구의 필요성은 매우 높음. 특히 경남 도민의 복지욕구 조사 및 사회서비스원의 역할에 대한 관련 주체들의 의식 조사는 중요하고도 시급한 연구과제로 대두되는 시점이라고 할 수 있음

4) 민주주의 발전과 국민의 책임성 요구

○ 우리사회의 민주주의 정도가 발전하면서 예산 및 정책 책임에 대한 납세자로서 국민의 관심이 높아지고 제3섹터의 발전은 그러한 국민들의 관심을 실제적 차원에서 민주적 감시체계로 전환

시키고 있음

○ 모든 정책 주체는 국민 혹은 도민의 혈세가 투입되는 다양한 사업에 대하여 효과성, 효율성, 책임성 등을 요구하고 있으며 이는 각종 평가제도로 이어지고 있음(송근원·김태성, 2008; 최성재, 2016)

○ 지방정부로서 경남이 도민의 복지욕구에 대하여 적절히 대응하고 예산을 투입하여 문제를 해결하는 과정에서 효과성, 효율성, 책임성을 확보하고자 한다면, 도민의 복지욕구를 정확하게 파악한 후 사회서비스원 등 전달체계 개선, 각종 서비스 프로그램 개발, 정책의 개발과 변화에 반영해야 함

2. 연구 목적

○ 본 연구는 경남 도민의 복지에 대한 욕구의 기본 실태를 파악하고 새롭게 출범하는 사회서비스원에 대한 인식(이해, 기대, 요구 등)을 면밀하게 파악하여 경남 사회복지정책 개발과 사회서비스원의 합리적 운영과 정착에 대한 기초 자료를 제공하는 것을 기본 목적으로 함

○ 기본 목적에 부가하여 경남도와 시·군·구 지역사회에서 사회서비스를 합리적이고 효과적으로 전달하기 위한 행정체계 개편의 조건과 방향을 탐색함으로써 도민 욕구조사와 사회서비스 관련 욕구조사의 결과를 행정체계에 정합적으로 반영할 수 있는 논의의 틀을 제공하고자 함

제2절 ▌연구의 내용 및 범위

1. 연구의 내용

○ 연구 목적에 따라 연구 내용은 크게 도민 복지욕구조사, 사회서비스원에 대한 인식조사, 사회서비스 관련 공공전달체계 개편에 관한 부분으로 구성함

○ 도민의 복지욕구조사는 2018년 경상남도 제4기 지역사회보장계획 수립 과정에서 만들어진 18개 시·군 복지욕구조사 결과를 이용함

- 복지욕구조사의 제반 영역 중에서 사회서비스 영역을 중심으로 정책 개발 및 사회서비스원의 운영과 관련된 부분에 초점을 맞추며, 그에 관련된 주요 결과를 재구성하는 방식으로 연구를 수행함

○ 사회서비스원에 대한 인식조사는 경남도와 18개 시·군의 기초자치단체에서 사회서비스 관련 업무를 수행하는 공무원과 민간에서 사회서비스 영역에 종사하는 사회복지전문가를 대상으로 서베이 조사를 실시함

- 양적 데이터를 구축하는 과정에서 나타나는 서베이 조사의 한계를 극복하기 위해 질적인 접근 방식으로 공무원과 사회복지시설종사자를 대상으로 각 1회씩 전문가초점인터뷰(FGI)를 실시함
- 이를 통해 사회서비스원에 대한 이해, 기대, 요구 등을 파악하여 사회서비스원의 합리적 정착과 운영에 필요한 정보를 분석하고 도출함

○ 사회서비스원에 대한 서베이 조사를 기초로 사회서비스 행정을 중심으로 전달체계의 진단 및 개편에 대한 기본적 대안을 모색하여 제시함

- 1995년 문민정부 이후의 사회복지 전달체계에 관한 선행연구의 결과를 분석하고 이를 기초로 전달체계 개편 과정에서 나타난 주요 쟁점과 개편 방향을 논의하는 방식으로 진행함

2. 연구의 범위

○ 세 부분으로 제시한 연구내용을 기초로 연구범위를 설정하였음. 연구의 목적과 자료의 제한성 등 제반 여건을 고려해 사회서비스에 관련된 도민 복지욕구조사, 사회서비스원 인식조사, 사회서비스 행정의 전달체계 개편 논의로 한정함

○ 복지욕구조사는 경남 도민을 대상으로 하고 사회서비스원에 대한 인식조사 역시 경상남도 공공전달체계에서 사회서비스 관련 직무를 수행하는 공무원과 민간 영역에서 사회서비스 관련 활동을 수행하는 전문가를 대상으로 함

○ 조사의 내용상 범위는 사회서비스에 한정하여 진행하는데, 그 이유는 현재 복지욕구조사의 다양한 정책 영역에서 사회서비스원의 출범과 커뮤니티케어의 실시 등을 고려할 때 소득보장, 탈빈곤 및 불평등 해소에 대한 정책보다는 사회서비스에 한정하는 것이 적절할 것으로 보임. 그 이유는 다음과 같음

- 경남사회서비스원의 역할과 기능에 직접적으로 연결되는 조사 결과를 도출한다는 점에서 현실적으로 사회서비스 영역에 한정하는 것이 필요함
- 조사에 배정된 예산과 기간을 고려할 경우 선택과 집중이 필요한 상황임
- 공공과 민간의 사회복지현장에서는 사회서비스원 및 커뮤니티케어에 대한 수요가 증대하고 있고 이에 대하여 초점을 맞추어 대응하는 것이 현실적으로 유용성을 가짐

○ 당연하게도 사회복지 행정체계의 개편에 대한 진단과 대안 모색 역시 사회서비스의 효과성과 효율성을 높일 수 있는 방향으로 논의되며, 특히 사회서비스원과 커뮤니티케어(지역사회통합돌봄)의 합리적 수행 및 정착에 필요한 내용에 논의를 집중함

제3절 연구의 구성

○ 본 연구의 수행은 (그림 1-1)과 같은 흐름으로 진행되고 분석을 위한 자료는 기존 데이터 및

분석 결과, 새롭게 진행한 사회서비스원 인식조사 데이터와 FGI 데이터를 활용함

(그림 1-1) 연구수행 흐름도