

# 제주지역 읍면동 지역사회보장협의체의 발전방안

제주대학교 사회과학연구소 특별연구원 오 윤 정

## I. 서론

「2015년 한국복지패널 기초분석 보고서」에 따르면 저소득층 15명 중 1명꼴로 자살을 생각한 적이 있다고 응답하였고, 이러한 결과는 일반소득층보다 4배 가량 높은 수치이다. 우리사회는 복지지출의 빠른 증가에도 불구하고, 복지사각지대 문제가 지속되고 있다. 최근 복지사각지대 문제의 경종을 울린 사건으로 송파 세 모녀 사건(14.2.26)을 떠올릴 수 있을 것이다. 생활고에 시달리던 세 모녀가 집세와 공과금 70만원을 남기고 스스로 목숨을 끊은 사건으로서, 국가의 도움이 절실히 필요한 소위 사회소외계층들은 정보의 부재로 인해 자신(또는 가족)이 수혜받을 수 있는 복지제도에 대한 인지 부족, 내방민원 대응 중심의 복지전달체계, 신청주의 등의 한계로 복지사각지대에 노출될 수밖에 없는 우리나라의 높은 복지 문턱을 여실히 보여주었다. 이 사건을 계기로 정부는 사회복지 관련법의 제·개정을 추진하고, 복지사각지대 문제 해소를 위해 긴급복지지원 및 기초생활보장제도의 공적 지원체계의 개선과 더불어 민간협력을 통한 상시 발굴체계 구축 및 맞춤형 지원을 강화하고 있다.

현재 임기 중인 박근혜정부는 “맞춤형 복지” 제공을 주요과제로 인식하고 기초생활보장제도를 “맞춤형 급여”로 개편(2015년)하였고, 복지제도의 통합적 관리, 주민센터의 복지허브화, 기준표준화 및 정보시스템 확대, 민간협력 활성화를 국정과제로 추진하고 있다(보건복지부·제주특별자치도, 2016). 이 일환으로 2014년 7월부터 2015년 12월까지 전국의 주민센터 15개소를 선정하여 복지기능 강화사업을 시범

사업으로 추진, 어느 정도 성과를 이루었고, 2016년부터 읍면동 복지허브화를 확산하기 위해 읍면동 주민센터 700개소<sup>1)</sup>를 선정하여 추진하고 있다.

읍면동 복지허브화의 성공적 추진을 위해서는 민간부분의 협조가 무엇보다 중요하다. 이에 따라 민간부분의 참여 확대를 위해 기존에 운영되던 복지위원<sup>2)</sup> 및 민간 협의체가 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(이하 사회보장급여법)」에 근거하여 2016년 1월 1일 기준으로 읍면동 지역사회보장협의체로 명칭 변경 및 지역사회보장협의체 위원 규모 확대, 기능 강화 등이 이루어지고 있다.

읍면동 복지허브화는 정부가 공공복지전달체계의 한계를 보완하고, 주민 참여를 통한 지속가능한 복지실현 및 복지체감도 향상을 위한 사업이라고 볼 수 있다. 읍면동 복지허브화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 지역의 민간자원들이 참여하고 있는 읍면동 지역사회보장협의체의 역할이 매우 중요하다.

이러한 배경 하에 본고에서는 읍면동 복지허브화사업의 추진계획을 검토하고, 읍면동 지역사회보장협의체의 개요, 운영 현황을 분석하여 제주지역 읍면동 지역사회보장협의체의 발전방안을 제시하고자 한다.

## II. 읍면동 복지허브화 추진계획

### 1. 읍면동 복지허브화 추진과정 및 주요 내용

우리나라의 사회복지사업은 지방자치단체에서 중앙부처의 360개 복지사업의 약 50%를 전달하고 있다. 구체적으로 중앙의 복지사업이 17개 시도-226개 시군구-3,496개 읍면동(약 3만여명의 복지인력, 읍면동 당 4명)을 통해 수행되고 있다(보건복지부·제주특별자치도, 2016). 이러한 공공복지전달체계로는 주민이 체감하는 촘촘한 복지가 어렵고, 증가하는 복지지출에도 불구하고 복지사각지대의 문제는 지속될 수밖에 없다는 절박한 문제의식 하에 읍면동 복지허브화는 보건복지부를 중심축

1) 제주지역은 이도2동 1개소가 읍면동 복지허브화 사업주체로 선정되었고, 맞춤형 복지팀을 신설하여 읍면동 사례관리사업비 600만원을 지원받고 있음.

2) 「사회복지사업법」 제8조에 따라 지자체의 장이 읍면동 단위로 2명 이상의 복지위원을 위촉하고, 3년 임기의 명예직으로 예산의 범위 내에서 수당 지급이 가능함(제주복지공동체포럼, 2015).

으로 행정자치부 등 범부처적 협조를 얻어 공공복지전달체계의 한계점을 해결하고자 2014년부터 읍면동 복지기능 강화 시범사업을 기점으로 시작되었다.

읍면동 복지기능 강화 시범사업으로 2014년 7월부터 2015년 12월까지 전국 15개 소의 주민센터에 맞춤형 복지팀(공무원 1, 민간인 3)을 별도 운영하고, 가구특성에 맞춘 통합서비스를 제공하였다. 시범사업 결과, 사각지대 발굴 6.2배, 방문상담 4.3 배, 서비스 연계 3.4배 등의 성과를 달성하였고, 수혜자 만족도도 82점에서 92.8점 으로 크게 상승하였다(보건복지부·제주특별자치도, 2016).

이러한 시범사업의 성공적 추진으로 인해 2016년부터 읍면동 복지허브화를 추진 하고 있으며, 올해 700개소의 주민센터를 선정하여 사례관리사업비를 지원하고 있 다. 읍면동 복지허브화의 개념은 “읍면동에서 전문복지인력이 사회보장정보시스템 과 주민 네트워크를 기반으로 복지대상자와 공적제도, 민간 복지기관, 지역복지자원 간 연계체계 구축, 촘촘한 사회안전망을 구현하는 것”으로 정의할 수 있으며, 읍면동 주민센터에 방문상담, 사례관리 등을 담당하는 맞춤형 복지팀을 설치하여 국민의 복지체감도를 높이는 통합서비스를 제공하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

■ 읍면동 복지허브화 주요내용 ■	
- (찾아가는 서비스)	노인, 장애인 등 거동불편 대상 집중 방문, 상담, 취약계층 방문, 유선확인 모니터링.
- (통합서비스 지원)	대상자별 욕구에 기반하여 다양한 서비스를 맞춤형으로 제공, 개인별 서비스 지원계획 수립, 연계 활성화
- (민간조직, 자원 활용)	복지통(이)장 및 지역사회보장협의체 활용하여 지원대상, 자원 발굴 확대. 민간기관과 정기적 사례회의 등 협력 강화

## 2. 읍면동 복지허브화 추진계획

읍면동 복지허브화 사업은 기존의 내방민원 대응 중심, 신청하는 제도만 지원, 공 적제도 중심 연계에서 탈피하여 찾아가는 서비스, 민간자원을 폭넓게 활용한 통합서 비스 지원을 주요 내용으로 하고 있다. 읍면동 복지허브화가 추진하고자 하는 찾아 가는 서비스, 통합서비스 지원, 민간조직 및 자원 활용을 효과적으로 수행하기 위해

정부가 제시하고 있는 읍면동 복지허브화 추진의 구체적인 계획은 다음과 같다.

첫째, “맞춤형 복지” 전담팀을 구성해야 한다. 전담팀의 역할은 기존의 내방민원 상담, 신청, 접수 업무를 주로 하는 복지팀과는 별도로 복지사각지대 발굴 및 공적지원 탈락자를 민간자원과 연계하는 등 기존의 공적부조를 맞춤형으로 업그레이드시키는데 있다. 전담팀 인력의 확보를 위해 2014년~2017년까지 6천명의 인력을 확충하고, 확충된 인력을 복지허브화 시행지역에 집중 배치할 계획이며, '18년에 예상되는 부족인력은 업무전산화, 기능조정을 통해 추가 확보하고, 보건소 방문간호사 등 신규채용 또는 순환근무를 활용하여 운영할 계획이다.

둘째, 복지인력 전문성 강화 및 처우개선이 필요하다. 전문성 강화를 위해 현재 8~9급 위주로 배치되어 있는 읍면동에 경험과 전문성을 갖춘 6급 팀장을 배치해 복지서비스를 전문화시킨다. 그리고 처우개선을 위해 시군구, 읍면동의 사례관리 업무 등을 전문직위제로 지정하여 가산점, 수당 등의 인센티브를 제공할 계획이며, 복지업무 경력(3년 이상) 읍면동장의 비율을 순차적으로 확대할 예정이다.

셋째, 민관협력으로 공공복지를 보완해야 한다. 복지통(이)장 및 읍면동 지역사회복지협의체 위원 중 사회복지사를 “준사례관리사”로 교육·활용하고, 읍면동 주민자치회와 상호협력을 강화하여 복지사각지대 발굴, 서비스 안내 등의 역할을 강화할 방침이다. 그리고 현행 범정부 시스템을 통해 추진되는 타부처·공공기관 복지대상자 지원의뢰체계를 민간복지기관까지 확대하여 서비스 누락 및 중복지원을 방지할 계획이다.

넷째, 이행력 확보를 위한 적극적인 조치가 필요하다. 우선 지자체 단체장 대상 연찬회 실시 등 읍면동 복지허브화 중요성 전달 및 정책반영을 유도하며, 시도에 “맞춤형 복지전달체계” 전담인력을 배치하여 지역 여건에 맞는 읍면동 복지허브화 기획·관리, 컨설팅·교육 등을 총괄하도록 한다. 그리고 인력 배치 및 복지허브화 추진상황을 정부합동평가(행자부) 및 복지행정상(복지부)에 반영하고, 읍면동 복지허브화 추진상황을 재정지원과 연동하여 추진할 계획이다.

### III. 읍면동 지역사회보장협의체의 운영 현황

#### 1. 읍면동 지역사회보장협의체의 개요

읍면동 지역사회보장협의체는 2014년 5월 개최된 제7차 사회보장위원회 회의시 「복지사각지대 발굴 및 지원 종합 대책」에서 민관협력을 통한 상시발굴체계 구축이 주요내용으로 포함되었고, 복지지원 절차 구체화 및 복지사각지대 발굴 강화 등을 위한 「사회보장급여법」 제41조제2항제5호, 제6항에 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 근거가 마련되었다.

읍면동 지역사회보장협의체란 「읍면동 지역사회보장협의체 구성 및 운영 지침」(2015.12)에 의하면 “지역사회 복지문제 해결을 위해서 읍면동 단위에서 활성화되는 주민 네트워크조직”으로서 복지사각지대 발굴 및 지원연계, 지역사회 복지문제 해결을 위한 논의 및 지역사회 특화사업 등을 추진(「사회보장급여법 시행규칙」 제8조제2항)하는 조직이다. 행정시 지역사회보장협의체의 읍면동 단위 조직이나 행정시 지역사회보장협의체와 상하관계를 갖는 조직이 아니다. 시군구·읍면동 지역사회보장협의체의 특성을 비교하여 제시하면 다음과 같다.

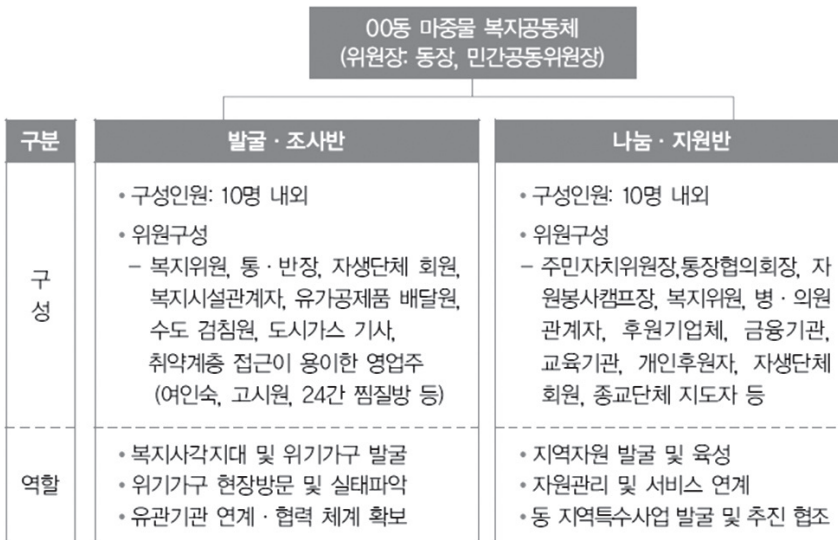
〈표 1〉 시군구·읍면동 지역사회보장협의체 비교

구분	시군구 지역사회보장협의체	읍면동 단위 지역사회보장협의체
구성방법	시군구청장 위촉	읍면동장 추천, 시군구청장 위촉
규모	10명 이상 40명 이하	10명 이상
위원자격	① 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 ② 지역사회보장 기관, 법인, 단체, 시설의 대표자 ③ 비영리 민간단체에서 추천한 사람 ④ 복지위원의 대표자 ⑤ 사회보장에 관한 업무 담당공무원	① 읍장, 면장, 동장 ② 지역의 사회보장 기관, 법인, 단체, 시설 또는 공익 단체의 실무자 ③ 사회보장업무 담당 공무원 ④ 비영리 단체에서 추천한 자 ⑤ 복지위원 ⑥ 통·이장, 주민자치위원, 자원봉사체 구성원 ⑦ 구 밖에 사회보장증진에 열의가 있는 자
기능	① 지역사회보장계획 수립, 시행 및 평가에 관한 사항 ② 지역사회보장조사 및 지역사회보장지표에 관한 사항 ③ 사회보장급여 제공에 관한 사항 ④ 사회보장 추진에 관한 사항 ⑤ 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 구성 및 운영에 관한 사항 ⑥ 그밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항	① 관할 지역 내의 사회보장 대상자 발굴 ② 사회보장 자원 발굴 및 연계 ③ 지역보호체계 구축, 운영 ④ 그밖에 관할 지역주민의 사회보장 증진을 위하여 필요한 사항

## 2. 읍면동 지역사회보장협의체의 구성·운영

읍면동 지역사회보장협의체는 「사회보장급여법 시행규칙」 제8조에 의거하여 읍면동장이 추천하고, 행정시장이 위촉하며, 읍면동장은 당연직으로 반드시 포함시키고, 그 외 공무원은 지역운영여건과 필요성 등을 고려하여 위촉 여부를 자율적으로 결정한다. 그 외 민간위원의 경우, 열의를 가지고 성실하게 참여할 자를 우선 위촉하도록 하고 있다. 또한 협의체 활성화와 운영 효과성 제고를 위해 가급적 다양한 배경을 가진 주민이 참여할 수 있도록 조정해야 한다.

협의체 구성은 지역사회 여건 및 사회보장 환경에 따라 읍면동별로 위원수를 탄력적으로 운영하되, 가급적 읍면동별로 15명 이상으로 구성하도록 하고, 위원장은 읍면동장과 민간위원장(위원 중 호선)을 공동위원장으로 구성하며, 위원의 임기는 2년으로 하고, 연임이 가능하다. 그리고 「양성평등기본법」 부칙 제2조에 따라 특정 성이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 하고 있다. 조직체계는 지역 필요에 따라 복지사각지대 발굴과 지원분야 등 세부 역할분담에 따른 분과 및 운영위원회 구성이 가능하다. 서울 성동구의 경우, 동복지협의체의 조직을 발굴·조사반, 나눔·지원반으로 구분하고 역할도 차별적으로 부여하는 등 선진적으로 운영되고 있다. 성동구의 복지공동체 조직구조를 살펴보면 다음 그림과 같다.



(그림 1) 서울 성동구 동복지협의체 조직체계

2016년 제주지역 읍면동 지역사회보장협의체 위원 모집 결과, 701명의 위원(제주 시-407명, 서귀포시-294명)<sup>3)</sup>이 위촉되었고, 이는 기존의 읍면동 복지위원(499명)에 비해 약 1.5배 수준 늘어난 수치로서, 민간참여 확대를 통해 지역의 복지사각지대 대상자 발굴 및 지역자원 연계 등 찾아가는 서비스를 수행하도록 하는데 있다.

#### IV. 결 론

우리나라는 과거 사회복지정책을 시행함에 있어 공공복지전달체계를 중심으로 운영하였으나, 공공복지전달체계만으로는 복지사각지대 해소 및 국민이 체감하는 복지가 어렵다는 한계점을 인식하고, 읍면동 복지기능 강화 및 주민 참여를 통한 민간복지전달체계와의 연계를 강화하고 있다. 정부가 2014~2015년 실시한 읍면동 복지기능 강화 시범사업의 성공으로 인해 2016년부터 본격적으로 추진하고 있는 읍면동 복지허브화는 읍면동 복지기능 강화사업을 전국적으로 확대하겠다는 의지의 표명이하고 할 수 있다.

읍면동 복지허브화 사업을 통해 국민의 복지체감도를 높이기 위해서는 민간자원으로서 더욱 촘촘한 지역보호체계의 구축을 가능하게 하는 읍면동 지역사회보장협의체의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 제주지역 읍면동 지역사회보장협의체의 발전방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 읍면동 지역사회보장협의체의 위상강화를 위한 제도적 장치가 필요하다.

3) 2016년 제주지역 읍면동 지역사회보장협의체 위원 구성 현황

읍면동명	인원	읍면동명	인원	읍면동명	인원	읍면동명	인원
한림읍	16	삼도1동	13	노형동	16	중앙동	16
애월읍	15	삼도2동	16	외도동	16	천지동	16
구좌읍	14	용담1동	11	이호동	18	효돈동	15
조천읍	13	용담2동	15	도두동	12	영천동	14
한경면	17	건입동	23	대정읍	15	동홍동	25
우도면	17	화북동	20	남원읍	21	서홍동	14
추자면	18	삼양동	16	성산읍	19	대륜동	18
일도1동	19	봉개동	9	안덕면	15	대천동	16
일도2동	20	아라동	9	표선면	19	중문동	16
이도1동	11	오라동	15	송산동	17	예래동	20
이도2동	17	연 동	21	정방동	18	전체	701

출처 : 제주시(2016). 2016년 읍면동 지역사회보장협의체 위촉 및 발대식 자료 및 서귀포시 내부자료.



「사회보장급여법」의 제정으로 인해 기존의 4년 주기로 수립되던 지역사회복지계획의 명칭이 지역사회보장계획으로 전환되었다. 기존의 지역사회복지계획은 도사회보장위원회, 시지역사회보장협의체(대표협의체-실무협의체-실무분과)가 중심이 되어 수립되었지만, 향후 지역사회보장계획 수립시 읍면동 복지위원협의체의 역할을 명시할 필요가 있다. 「읍면동 지역사회보장협의체 구성 및 운영 지침」(2015.12)에 의하면 실무협의체-실무분과-읍면동 단위 지역사회보장협의체의 관계는 수평적 네트워크 형성이 바람직하다고 명시하고 있다. 이를 근거로 하여 지역사회보장계획의 수립 시행 및 평가에 관한 사항, 사회보장 추진과 관련한 중요사항 등의 심의는 도사회보장위원회에서, 거시적인 목표 및 비전 수립은 시지역사회보장협의체에서 설정하더라도, 지역사회의 구체적인 복지수요를 반영하기 위해서는 미시적인 계획 수립시 읍면동 복지위원협의체의 목소리가 많이 담길 수 있어야 한다. 즉, 지역사회보장계획수립시 읍면동 지역사회보장협의체의 위원이 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되고, 이들의 참여가 형식적이 아닌 실질적인 참여가 될 수 있도록 「제주특별자치도 사회복지 기본조례」의 개정 등을 통해 역할 부여가 필요하다.


둘째, 읍면동 지역사회보장협의체 위원의 전문성 확보 및 역량강화를 위한 정기적인 교육을 시행해야 한다. 읍면동 지역사회보장협의체 위원은 자원봉사자 또는 주민자치위원과는 다른 전문적인 능력이 요구된다. 복지대상자 발굴, 복지대상자 지원 확대를 위한 지역자원 발굴, 지역특화사업 추진 등의 지역사회보장협의체의 기능을 수행하기 위해서는 사회보장대상자와 상담이 가능하고, 조사과정에서 문제 해결방법을 제안해 줄 수 있고, 지역의 문제해결을 위한 사업 기획 및 아이디어 제시 등의 전문적인 역량을 보유해야 하며, 지역사회 복지 증진에 대한 열의, 사명감과 책임감도 지녀야 할 것이다. 다양한 복지욕구가 존재하는 현대사회에서 지역사회보장협의체 위원들은 지역사회의 복지욕구를 가장 근접하게 파악할 수 있는 중요한 자원이기 때문에 이들의 전문성 확보 및 역량강화를 위한 교육이 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 특히 신규 위원들과 경력 위원들의 교육욕구는 다를 수 있는 점을 감안하여 다양한 교육 프로그램을 마련할 필요가 있다.

셋째, 읍면동 지역사회보장협의체의 효율적 운영을 위한 조직체계 마련 및 다양한 영역의 위원 영입이 필요하다. 조직체계는 지역 필요에 따라 복지사각지대 발굴과 지원분야 등 세부 역할분담에 따른 분과 및 운영위원회 구성·운영이 가능하다. 서울 성동구의 경우, 발굴·조사반, 나눔·지원반의 2체제로 구성하고, 별도의 역할을



부여하고 있다. 발굴·조사반의 역할은 복지사각지대 및 위기가구 발굴, 위기가구 현장방문 및 실태파악, 유관기관 연계·협력 체계 확보로 명시하였고, 나눔·지원반의 역할은 지역자원 발굴 및 육성, 자원관리 및 서비스 연계, 동 지역특수사업 발굴 및 추진 협조로 명시하고 있다. 이러한 사례를 참고하여 지역 여건을 고려한 효율적인 조직체계 마련이 필요하다. 그리고 지역사회보장협의체 위원들이 사회보장대상자의 발굴 및 상담, 권익 보호, 기관 연계를 위해서는 복지전문가 뿐만 아니라, 법률, 의료, 심리치료, 상담 등 다양한 분야에서의 참여가 절실하다. 이러한 측면에서 읍면동 지역사회보장협의체의 중요성 홍보 등을 토대로 많은 다양한 영역의 위원 영입이 중요한 과제라고 할 수 있다.

마지막으로 읍면동 내의 복지문제 해결을 위한 자체 복지사업 발굴 즉 지역특화사업 발굴 및 추진이 필요하다. 지역특화사업 추진은 복지대상자 발굴 및 자원 연계와 함께 읍면동 지역사회보장협의체의 기능이기도 한 중요한 부분이다. 현재 지역사회보장협의체는 복지대상자 발굴 및 연계는 어느 정도 성과가 나타나고 있는 실정이다. 반면 지역특화사업의 추진은 상대적으로 미흡한 실정이다. 최근 사회적으로 아동 학대 및 생활고를 비관한 사망사건이 잇따라 발생함에 따라 소외계층에 대한 선제적 발굴과 주민들의 복지 체감도를 높이기 위한 “동네복지”가 중요하다고 할 수 있다. 맞춤형 복지전담팀과 연계하여 내가 살고 있는 지역주민의 현황데이터를 기초로 시급히 개선이 필요한 복지대상자(노인, 장애인, 아동 등)를 추출하고, 그들의 욕구조사, 서비스 개발, 대상자 선정 및 지원, 평가·환류의 과정이 진행될 필요가 있다.

제주지역 이도2동의 경우, 2015년에 지역특화사업으로 「장애인 취업박람회」를 추진하였고, 당시 조직체계를 총괄팀, 업체발굴팀, 홍보팀, 사례발굴팀으로 구분하여 효율적 운영체계를 수립하였다. 사업 추진 결과 정규직 취업 10명, 훈련생 1명의 값진 성과를 거두면서 성공적으로 행사를 치러내었다. 이러한 지역특화사업이 많이 발굴되고, 해당 지역의 지속사업으로 추진된다면 촘촘한 지역복지안전망이 구축될 수 있을 것이라고 생각한다. 

**\* 참고문헌**

- 보건복지부·제주특별자치도(2016). 2016년 읍면동 복지허브화 설명회 자료집.  
서귀포시(2016). 2016 읍면동 지역사회보장협의체 위촉 관련 내부자료.  
이도2동주민센터(2015). 이도2동 복지위원협의체 현황 및 장애인 취업박람회 운영실태 등. 이도2동 주민센터 내부자료.  
제주복지공동체포럼(2015). 읍면동 복지위원협의체 기능강화방안 토론회 자료집  
제주시(2016). 2016 읍면동 지역사회보장협의체 위촉 및 발대식 자료  
제주특별자치도 복지청소년과(2015). 「읍면동 지역사회보장협의체 구성 및 운영지침」.  
한국보건사회연구원(2015). 「2015년 한국복지패널 기초분석 보고서」  
「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」  
「사회복지사업법」  
「제주특별자치도 사회복지 기본조례」