



생생리포트

서울시 복지전달체계의 개편, ‘찾아가는 동 주민센터’

- I. ‘찾아가는 동 주민센터’의 시작
- II. 실행 준비 단계
- III. 실행 단계
- IV. 향후 계획

서울특별시청 복지정책과
이예빈 fantasia@seoul.go.kr

서울시 복지전달체계의 개편, ‘찾아가는 동 주민센터’

I. ‘찾아가는 동 주민센터’의 시작

정부가 바뀔 때마다 공공복지제도와 서비스의 수는 증가하고 복지예산도 늘어났다. 정부의 복지예산은 2005년 50조 8,000억 원에서 2015년 114조 원으로 10년 만에 2배 이상 증가했다. 2015년 현재 17개 부처(청)의 170개 복지 사무가 동 주민센터에서 시행되고 있다.

이에 비해 복지행정 최일선인 자치구 동 주민센터는 삶이 곤궁한 취약계층 주민들에게 복지서비스를 설명하고 연계해 줄 공무원이 부족한 상황이었다. 지난 3년간 복지대상자는 73%가 증가하였으나 사회복지담당 공무원의 수는 18% 증가에 그쳤기 때문이다. 서민들 삶의 현장에서는 경제적 어려움과 질병으로 미래에 대한 희망을 품지 못하고 삶을 저버리는 안타까운 소식들도 여전했다. 이러한 문제점들을 해소하기 위해 박원순 시장하에서 복지전달체계의 개편이 서울 시정의 핵심 사업으로 논의되기 시작하였다.

1. 사업기획 (2014년 4월~9월)

2014년 6월 4일 지방선거를 앞두고 박원순 서울시장 후보 캠프는 시정 전반에 걸쳐 세부적이고 구체적인 공약을 발표하였다. 15개 영역별 80개 공약 중 ‘찾아가는 복지플래너, 사회복지인력 2배 확충’과 ‘동 주민센터를 복지허브로 재편’의 두 가지 공약은 복지전달체계 개편의 구체적 내용을 담고 있어 향후 ‘동 마을복지센터 사업’이 기획되는 과정에서 뚜렷한 좌표가 되었다. 특히 ‘사회복지인력 2배 확충’ 공약은 이전의 복지전달체계 개편과 달리 실질적 공공 복지전달체계 강화를 위한 이정표가 되는 핵심 공약이었다.

2014년 6월 민선 6기 박원순 시장의 재당선에 따라 6월 말부터 복지전달 체계 개편 공약을 구체화하기 위해 서울시는 학계 및 현장 전문가들과 공무원들을 중심으로 '마을복지허브사무소 추진 자문회의'를 꾸렸다. 자문회의는 과거 정부에서 복지전달체계 개편에 관여한 경험이 있거나 지역사회 복지실천 관련 연구를 해온 사회복지 학자들, 서울시 복지재단 관계자, 사회복지관협회 대표자들, 그리고 서울시와 자치구 복지업무 담당 공무원들로 구성되었다. 2014년 6월 말부터 8월 말까지 총 여섯 차례의 자문회의를 통해 동 주민센터의 조직 재설계, 복지플래너 기능과 역할 설정, 사회복지관과의 역할 분담, 동 주민센터의 공간 확보 문제, 민·관 협력 추진방안 등 주요 이슈들이 논의되고 결정되었으며, 2014년 9월 14일 '동 마을복지센터 추진 기본계획'이 수립되었다.

2. 주요 사업 내용

첫째, 동 조직과 업무 재설계

동 행정조직은 기존에 행정팀과 복지팀으로 구성되었던 2개 팀을 3개 팀제로 확대하여 복지팀을 1개 더 증설하는 것을 기본 모형으로 설계하되, 자치구에서 동의 여건에 따라 융통성 있게 적용하는 것을 원칙으로 하였다. 마을복지허브의 업무는 기존 행정업무에 마을과 주민자치 지원업무를 추가하였고, 복지업무는 기존의 공공복지 업무 외에 만 0세와 만 65세 가정 방문, 사례관리 수행, 복지상담코디네이터 기능 수행 등을 강화하는 것으로 논의되었다.

둘째, 복지플래너와 방문간호사를 통한 보건·복지 통합서비스 제공

확충되는 사회복지전담공무원 2,000명은 만 0세아 가정, 만 65세 도래 어르신 가정, 빈곤위기가정을 방문하여 방문대상자의 생활실태 및 복지욕구 파악, 복지설계를 지원하는 복지플래너의 역할과 기능을 담당하고, 동 단위 통합사례 관리를 하는 것으로 가닥을 잡았다. 사회복지전담공무원뿐 아니

라 증원되는 방문간호사 450명도 동 주민센터에 배치하여 사회복지전담공무원과 함께 2인 1조로 방문하여 보건·복지 통합서비스를 제공하는 것으로 정리하였다.

셋째, 동 주민센터의 공간 활용

기존 동 주민센터의 공간은 확충되는 인력 때문에 재구조화가 불가피할 것이므로 주민자치위원회에서 운영하는 주민자치센터의 프로그램 중 단순 교양강좌 등을 축소하고 주민의 자치와 마을공동체 논의를 위한 주민 공간을 확보하는 것으로 방향을 설정하였다.

넷째, 동 단위 사례관리 강화

기존 사례관리는 자치구 희망복지지원단 소속의 통합사례관리사들이 수행하는 공공 사례관리와 민간 사회복지시설 사회복지사가 수행하는 민간 사례관리를 유기적으로 결합하지 못하고 분절적, 독립적으로 수행되고 있는 것이 현실이다. 동 단위 사례관리 강화를 위해 서울시 종합사회복지관 중 사례관리 사업을 모범적으로 수행하고 있는 복지관의 관장 등 민간 사례관리 전문가들의 자문회의를 거쳐 실행방안을 다듬어갔다. 우선 동 주민센터 사회복지전담공무원들이 민·관 통합 사례관리 회의를 개최하고 사례관리를 총괄하도록 모형을 설계하였으며, 일반 사례관리는 동 주민센터에서, 복합·전문 사례관리는 종합사회복지관 등 민간전문기관에, 긴급위기 사례관리는 자치구 희망복지지원단과 연계하는 것으로 구체적인 협력방안을 정하였다.

3. 추진 조직체계 정립

동 마을복지센터 사업 추진계획은 여러 차례의 논의와 보고 과정을 거치면서 동 주민센터의 복지기능 강화 차원을 넘어, 주민이 주도하는 복지생태계의 조성, 동 주민센터 직원들의 일하는 방식의 전면적인 변화, 마을공동체를 통한 주민참여 등이 강조되기 시작하였다. 사업기획 과정에서는 기본계획 수립과 함께 본격적으로 시 차원의 '동 마을복지센터 추진본부' 구성의 필요성이 높아졌다.

추진본부는 추진단, 추진지원단, 추진운영위원회로 구성되었다. 서울시가 추진단을 꾸렸으며, 추진지원단은 동 마을복지센터 사업의 연구, 평가, 모형개발, 교육 등의 측면에서 사업 추진을 효율적으로 지원할 전문인력이 필요하므로 서울시복지재단과 마을공동체종합지원센터가 합동으로 추진지원단 기능을 수행하기로 하였다. 한편, 사업 추진운영을 민·관 거버넌스로 꾸러가기 위해 서울시 부서 책임자와 복지, 보건, 마을, 행정 분야의 민

간 전문가, 그리고 1단계 시행 자치구의 부구청장 등 14명으로 구성된 추진 운영위원회를 발족하였다. 이 위원회는 추진본부의 실행력을 뒷받침하고 전체사업에 대해 민간의 시각에서 방향성을 점검하고 자문하는 역할을 수행토록 하였다.



〈그림 1〉 시 추진단+추진지원단 연석회의



〈그림 2〉 시 추진운영위원회 개최

II. 실행 준비 단계

1. 1단계 사업 공모 및 선정(2014년 10월 ~12월)

2014년 11월 27일에 추진본부 회의를 개최하여 1단계 사업 공모계획의 기본적인 원칙을 정하고 합의하였다. 우선 1단계 사업 시행 자치구의 수는 5개 내외로 하고 선정된 자치구의 모든 동에서 2015년 7월부터 시행하는 것으로 하였다. 또한, 선정된 구별 1개 동을 예비운영동으로 선정하여 2015년 상반기에 4개월 동안 시범 운영하도록 하였다.

2014년 12월 19일까지 1단계 사업 자치구 접수결과 14개 자치구가 신청하였다. 과반수의 자치구가 응모하였다는 것은 사업에 대한 자치구의 높은 관심을 반증하는 것이었다. 응모한 자치구들의 의욕적인 사업계획 발표에 대해 추진운영위원회 민간위원을 중심으로 구성된 심사위원회 개최결과 1단계 사업을 시행할 자치구로 성동, 성북, 도봉, 금천의 4개 자치구가 선정되었고, 2015년 7월부터 4개의 자치구는 관내 모든 동에서, 나머지 9개 자치구는 관내 2개 동씩 일부 동에서 1단계 사업을 추진하는 것으로 결정하였다.

2. 1단계 사업 실행의 준비(2015년 1월 ~6월)

자치구 신규인력의 충원

동 마을복지센터 사업의 궁극적인 지향은 주민이 주도하는 공동체 중심의 복지행정으로 패러다임을 바꾸는 것이다. 마을과 주민 지향의 마인드를 갖추고 복지 경험과 전문성을 갖춘 인력이 새로 유입되어 기존 공무원들과 함께 일하는 방식을 변화시켜 나가야 한다. 새로운 방식으로 복지행정을 펼칠

경험과 열정을 갖춘 인력을 영입하기 위해서는 일반공채 외 임기제, 시간선택제, 민간경력공채 등 다양한 방식의 채용 시도뿐 아니라 9급 이상의 상위 직급으로의 채용도 필수적이다. 특히 동장, 팀장 등 5, 6급에서 새로운 리더십이 얼마나 확보되느냐 여부는 단기적으로 사업의 성과와 직접적인 연관이 있다고 볼 수 있다.

그러나 신규 인력의 구체적 채용방식, 채용직급, 채용인원을 결정하고 실행하는 것은 까다로운 일이었다. 자치구와의 협의뿐만 아니라 공무원노조에도 이해와 설득의 작업을 거쳐야 하는 이중적인 난관이 있었다. 자치구와 노조는 임기제 공무원과 시간선택제 공무원, 민간경력자의 채용을 반대하였다. 공공부문에서 비정규직을 양산하는 것은 바람직하지 않으며, 자치구 단위에서 임기제 공무원을 뽑을 경우 채용과정의 공정성을 담보하기 어렵고, 압력과 정실로 기대와 다른 인사들이 채용될 소지가 다분하여 결국 기존 공무원들과 새로 채용된 인력들과의 위화감으로 사업의 실패가 우려된다는 것이었다.

자치구와 공무원 노조와의 협의 끝에 채용과정의 공정성 확보를 위해 일반공채뿐 아니라 임기제, 민간경력공채 선발까지 서울시가 자치구로부터 위탁을 받아 서울시 인사위원회 의결을 거쳐 서울시에서 일괄 채용하는 것으로 결정하였다. 또한, 임기제 공무원의 채용 규모를 최소화하고 시간선택제 공무원을 제외하여 마을사업전문가와 사회복지전담공무원 임기제는 일반임기제로 선발하는 것으로 합의하였다.

자치구 사회복지전담공무원 인건비 지원

동 마을복지센터 사업의 핵심은 앞서 언급한 바와 같이 동 주민센터 사회복지전담공무원의 확충이다. 3~4년에 걸쳐 2,000명의 사회복지전담공무원을 확충하는 것은 실무적으로 쉽지 않았고 많은 어려움도 있었다. 무엇보다 재정력이 취약한 자치구 여건상 인건비에 대한 상당한 지원이 필수적이였다. 인력 부족에서 기인하는 복지행정의 수많은 취약점을 해소하기 위해서는 자치구가 사회복지전담공무원을 과감히 확충할 수 있도록 인건비 지원 비율을 기존보다 높여야만 했다. 이미 서울시는 자치구 사회복지전담공무원의 인건비를 기본급 포함 4개 수당을 기준으로 다른 광역단체보다 높은 수준인 50%를 지원해 왔으나 자치구는 더 높은 비율의 지원을 요구하였다. 이 때문에 보건복지부의 신규 사회복지전담공무원 3년 한시적 지원 기준을 차용하여 지원범위를 기본급을 포함한 15개 수당으로 확대하고 지원비율도 50%에서 75%로 상향하는 것으로 결정하였다.

동 주민센터 공간 재설계

동 기능과 인력 재편에 따라 필수적인 공간 재배치와 주민 공유공간을 마련

하기 위해, 유니버설 디자인을 적용하여 주민중심의 동 주민센터 공간설계를 추진하였다. 최초 서울시 디자인재단과의 논의 끝에 동별로 서울시 공공 건축가 등 국내 유수의 건축가 80여 명이 참여하여 행정과 건축가의 상호 존중과 협력을 추구하여, 동 주민센터를 찾는 주민들이 변화의 모습을 외형적으로 느끼고 만족하도록 하였다.

Ⅲ. 실행단계

1. 사업명 변경

주민중심, 마을중심으로의 복지전달체계 혁신을 위해 가칭 '동 마을복지센터'로 명명하였던 사업명을 2015년 3월, 시민 의견수렴을 통해 개발한 새로운 명칭인 '동 주민청'으로 변경하려고 하였다. 하지만 25개 구 중 4개 구만이 참여하는 시점에 당장 사용하는 것보다 25개 구 전체가 참여하는 2018년부터 활용하는 것이 바람직하다고 판단하여 동 주민센터의 명칭은 변경하지 않는 대신 사업명을 '찾아가는 동 주민센터'로 하여 사업의 특성을 살려내고자 하였다.



2. 예비운영동의 성과

사업의 본격시행(2015.7.1)에 앞서 시행 자치구인 성동, 성북, 도봉, 금천 4개 구의 1개 동씩을 예비운영동으로 지정하고, 동별로 5~6명의 사회복지 인력과 1명의 방문간호사를 배치하여 기존 2개 팀을 3개 팀으로 개편하고 찾아가는 복지실현을 위한 우리동네주무관, 복지플래너, 통합서비스 제공을 위한 복지상담전문관, 동 단위 사례관리 등을 시행하였다. 이는 사전 예비운영을 통해 사업 추진상의 문제점을 도출하여, 본격 시행에 반영하기 위함이었다. 2015년 3월부터 6월까지의 1단계 시범운영 결과, 방문상담이 87%(시행 전 954건→시행 후 1,739건), 전화상담 안내가 132%, 서비스연계지원이 57%(시행 전 668건→시행 후 1,051건) 증가하였으며, 국민기초생활수급자 22%, 차상위 14%, 한부모가족 18%를 추가 발굴하였다. 또한, 동 주민센터에서 가정을 방문하는 것에 거부감 등이 많았던 초기에 비해 사회복지전담공무원과 방문간호사가 2인 1조로 직접 찾아와 노후 복지 상담, 건강 체크 등을 시행한 결과 만족도가 향상되었다. 이를 통해 찾아가는 복지 실현의 가능성을 확인할 수 있었다.

〈표 1〉 예비운영동 시행 자치구

구분	시행 자치구
예비운영동	성동구 마장동, 성북구 월곡2동, 도봉구 방학2동, 금천구 독산3동

3. 1단계 사업 (13개 자치구 80개 동) 시행

2015년 7월은 메르스(중동호흡기증후군) 관련 자가격리자의 급속한 확산과 국민기초생활보장제도의 개별급여 체계 개편으로 인해 뜨거운 여름이었다. 이러한 외부적 여건으로 인해 2015년 7월 동 마을복지센터 1단계 사업의 실행은 대대적인 홍보를 자제하고 조용히 진행하였다. 신규로 채용된 사회복지인력은 6월 마지막 한 주간 교육을 받고 구별 동 주민센터에 배치되었다.

1단계 사업 80개 동에 사회복지인력은 총 427명이 충원되었다. 9급 일반 공채로 102명과 민간경력 공채 189명을 신규로 채용하여 배치하였고, 마을사업전문가와 일부 소수의 사회복지전담공무원은 임기제 공무원으로 43명이 선발되었다. 최종적으로 부족한 인력 83명은 기존 자치구의 행정직 인력으로 재배치하였고, 방문간호사는 별도로 무기계약직 근로자 106명을 채용하여 배치하였다.

〈표 2〉 1단계 사업 시행 자치구

구분	시행 자치구
전 동	4개 구(성동, 성북, 도봉, 금천)
일부동	9개 구(종로, 노원, 은평, 서대문, 마포, 양천, 구로, 동작, 강동)

1단계 사업 중간 성과

2015년 7월부터 사업이 본격적으로 시행된 이후 방문상담 등 서비스 제공 실적이 꾸준히 증가하고 있으며, 종합복지상담, 동 단위 통합 사례관리가 활성화되고 있다. 2015년 11월까지 총 35,974가구를 방문하였으며, 금천구 세 모녀 사례와 같은 위기가정을 지속해서 발굴하여 지원하고 있다. 가구 방문실적을 살펴보면 만 65세 도래 어르신 8,165가구, 만 0세아 1,244가구, 기초생활보장 수급자 및 서울형 기초보장대상자 등 빈곤위기 가구 26,565가구를 방문하여 상담했다.

〈표 3〉 2015년 7월~11월 복지플래너 방문실적

[단위: 가구, %]

구분	계	만 65세 도래 어르신	만 0세아 출산	빈곤위기
방문대상(A)	55,983	11,527	4,140	40,316
실제방문(B)	35,974	8,165	1,244	26,565
방문율(B/A)	64.3	76.3	30.4	65.8

특히, 사업시행으로 방문·전화·내방상담을 포함한 전체 상담 건수는 사업시행 전(3월~6월) 134,667건(월평균 33,667건)에서 사업시행 후(7월~11월) 258,305건(월평균 51,661건)으로 월평균 65% 정도 증가한 것으로 나타났다. 또한, 동 주민센터를 내방하여 상담한 건수도 총 59,153건에서 총 93,031건으로 증가함에 따라 동 주민센터가 지역복지의 중심으로 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 방문·전화·내방 상담건수 비교

[단위: 가구]

기간	구분	상담건수			
		계	방문	전화	내방
2015년 3~6월	누 계	134,667	14,750	60,764	59,153
	월평균	33,667	3,687	15,191	14,788
2015년 7~11월	누 계	258,305	35,974	129,300	93,031
	월평균	51,661	7,195	25,860	18,606

이러한 성과를 바탕으로 서울시는 향후 사업이 성공적으로 안착할 것으로 기대하며, 지속적인 현장 모니터링과 자치구 컨설팅 추진으로 주민중심의 복지전달체계가 효과적으로 시행되도록 노력하고 있다.

〈표 5〉 '우리아이 복지플래너' 방문을 통한 서비스 연계 사례

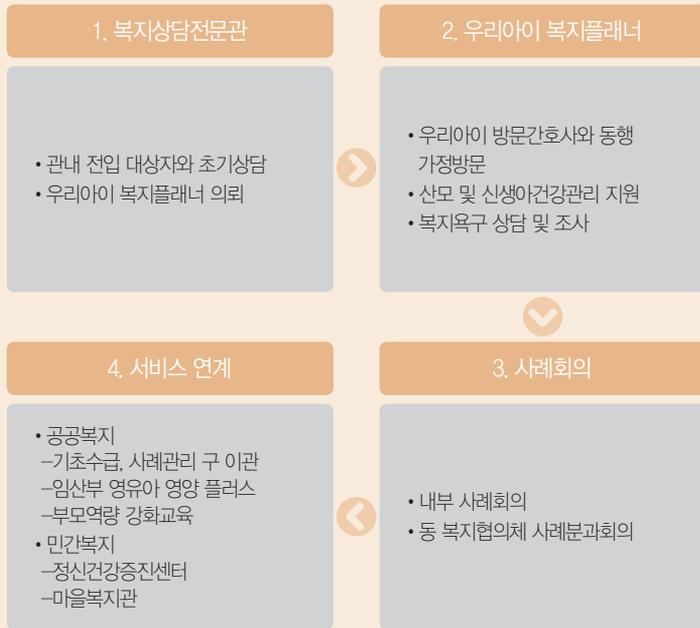
- 발굴 과정: 전입해 온 세대로 복지상담전문관에 의해 발굴
- 가구 실태: 3인 가구(부, 모, 자), 원룸 월세 거주
 - 아이의 모친(21세)은 어릴 때 병환으로 부모님 모두 사망 후

형제들과 기초생활수급비로 생활하다, 고등학교 선후배 사이였던 현재 남편(19세)을 만나 동거생활을 시작함. 남편도 부모의 이혼 후 부친과 함께 생활하였으나 부친의 가정폭력 등으로 지금의 처와 동거를 시작한 후 왕래 및 연락을 하지 않음. 비슷한 가정환경에서 자라왔던 터라 서로만 의지하며 생활하였으며, 주위의 사람들을 만나는 것을 꺼리는 경향이 많은 상태임. 임신의 사실도 모른 채 생활하다 2015년 9월 아이를 출산하게 되었고, 육아에 대한 지식 및 금전적 여유가 없어 생활에 곤란을 겪고 있음

• 문제점 및 욕구

- 부모의 나이가 어려 산후 산모와 신생아 관리 미흡 및 양육지식 부족
- 남편은 취업하지 못하고 단기 아르바이트로 경제적인 생계 곤란 상황
- 단기 월세 원룸 거주로 주거환경 열악
- 부모의 정신적·심리적 불안 및 우울 증상

• 서비스 연계 과정

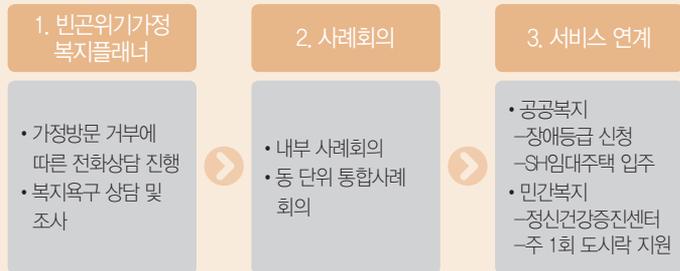


자료 2015년 찾아가는 동 주민센터 실천사례집

〈표 6〉 '빈곤위기가정 복지플래너' 방문을 통한 서비스 연계 사례

- 발굴 과정: 대상가구 집의 지붕이 꺼졌다는 이웃주민의 신고 접수
- 가구 실태: 2인 가구(모, 자), 원룸 월세 거주
 - 현재 집의 붕괴위험을 인지하고 이사를 가고 싶지만 돈이 없고 아들이 완강히 거부하여 그냥 살고 있는 상태였음. 집의 붕괴위험이 심각한 상태라고 파악되어 구청 건축과에 긴급안전점검을 요청한 결과, 재난위험시설 2등급으로 판정됨
- 문제점 및 욕구
 - 주거 문제: 지붕이 꺼진 상태로 붕괴위험 높음(강제철거 필수), 임시 거주지 없음
 - 경제 문제: 공적부조 외 고정수입이 없고, 낮은 인지기능으로 자산관리에 어려움
 - 건강 문제: 대상자에 대한 신경정신과 지적장애, 치매여부 진단 후 관리 및 아들에 대한 신경정신과 전문치료 필요

• 서비스 연계 과정



건물 외부전경(철거 전)



철거



이사 지원



이삿짐 정리 및 청소

〈그림 3〉 서비스 지원과정

IV. 향후 계획

서울시는 사업 대상 자치구를 확대하여, 2016년 7월부터 2단계 사업을 시행할 예정이다. 참여하는 자치구는 총 17개 구로, 1단계 사업 시행 13개 구 외에 4개 구가 새롭게 참여하게 된다. 2단계 사업의 원활한 추진을 위해 2016년 상반기 중 공개경쟁 채용 872명(보건복지부 채용인력 145명 포함), 민간경력직 채용 164명 등 1,036여 명을 신규 채용하여 7월부터 동에 배치할 예정이다.

〈표 7〉 2단계 사업 시행 자치구

구분	시행 자치구
기존	13개 구(성동, 성북, 도봉, 금천, 종로, 노원, 은평, 서대문, 마포, 양천, 구로, 동작, 강동)
신규	4개 구(동대문, 강북, 강서, 영등포, 관악)

아울러 공공과 민간 간 협력 강화를 통한 복지 서비스 증대를 위해 구·동 단위의 공공과 복지관협회 대표자 간 협의체계를 구축하였으며, 지속적인 간담회 개최로 사업 추진과정에서 민·관 협력방안을 도출하고 우수사례를 전파하고자 한다. 사업에 대한 더욱 상세한 내용은 ‘찾아가는 동 주민센터 홈페이지’(<http://human.welfare.seoul.kr>)에서 확인할 수 있다. ‘찾아가는 동 주민센터’ 사업에 참여하는 동의 변화를 통해 시민이 체감하는 복지가 바뀌고, 시민의 삶이 바뀌며 서울의 장래도 밝아질 것이다.