

| KIPA 연구보고서 2010-01 | 제도설계론에 입각한 정부기능 효율성 제고방안 : 공공기관을 중심으로

| KIPA 연구보고서 2010-02 | 관리기반 규제(management-based regulation) 활용방안 : 사업장 안전 및 식품 안전을 중심으로

| KIPA 연구보고서 2010-03 | 지방자치단체 규제등록매뉴얼 작성에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-04 | 중앙과 지방정부간 적절한 규제협상에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-05 | 정책만족도 조사의 메타평가 및 제도개선 연구

| KIPA 연구보고서 2010-06 | 국가적 차원에서의 종합안전상황정보시스템 구축 및 운영방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-07 | 정부지원사업에 대한 성과평가시스템 연구 : 사회복지분야를 중심으로

| KIPA 연구보고서 2010-08 | 정보공개제도의 진단과 개선방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-09 | 중간관리자 이하 직무분석 활성화 방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-10 | 공직경쟁력 강화를 위한 저성과자관리제도 활성화 방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-11 | 공공기관 인사제도의 개선방안

| KIPA 연구보고서 2010-12 | 공직생산성 제고를 위한 공무원 사기의 진작 방안

| KIPA 연구보고서 2010-13 | 공공선택이론에 입각한 역대정부의 성공 및 실패사례 연구

| KIPA 연구보고서 2010-14-1 | 한국공공부문의 부패실태 추이분석

| KIPA 연구보고서 2010-14-2 | 행정에 관한 공무원 인식조사

| KIPA 연구보고서 2010-14-3 | 행정에 관한 국민의 인식조사

| KIPA 연구보고서 2010-15 | 사전예원칙의 정책타당성 분석 및 제도화 방안 - 유전자변형생물체, 광우병, 테러를 중심으로

| KIPA 연구보고서 2010-16 | 위험의 정치화 과정과 효과적 대응전략 마련

| KIPA 연구보고서 2010-17 | 효율적인 수자원관리를 위한 중앙·지방정부의 협력체계 구축에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-18 | 효과적인 갈등해결을 위한 소통방안 연구 : 제주 해군기지사세의 교훈

| KIPA 연구보고서 2010-19 | 고준위 방사성 폐기물 처리시설 정책의 공론화와 갈등예방에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-20 | 중앙정부의 공공감등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-21 | 국가주도의 미래예측활동과 대안적 국가미래전략기구의 방향 모색

| KIPA 연구보고서 2010-22-01 | 수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구-총론

| KIPA 연구보고서 2010-22-02 | 수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구-각론

| KIPA 연구보고서 2010-23 | 복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-24 | 녹색성장을 위한 녹색회계 공공부문 도입에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-25 | 통합재정정보시스템(디지털예산회계시스템) 평가 및 개선방안

| KIPA 연구보고서 2010-26 | 기금운용평가 실태분석 및 개선방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-27 | 행정부의 예산편성 선진화를 위한 제도개선 연구

| KIPA 연구보고서 2010-28 | 경제자유구역 활성화를 위한 규제개혁방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-29 | 정부신뢰와 소통 제고를 위한 Public Relations 시스템 구축

| KIPA 연구보고서 2010-30 | 국격제고를 위한 사회적 소수자정책 조정체계 연구

| KIPA 연구보고서 2010-31 | 국문요약보고서

| KIPA 연구보고서 2010-32 | 영문요약보고서

## 행정의 선진화에 기여하는 중추적 연구기관 **한/국/행/정/연/구/원**

www.kipa.re.kr

KIPA 연구보고서 2010-22-02

### 수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구-각론

#### Study on Measures to Establish Consumer-Centered Administrative System- Case Study

황혜신 · 이광희 · 조태준



한국행정연구원

 **한국행정연구원**  
The Korea Institute of Public Administration



9 788957 043653  
ISBN 978-89-5704-365-3

## KIPA 연구보고서 2010-22-02

# 수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구 - 각론

황혜신 · 이광희 · 조태준



**한국행정연구원**

KIPA 연구보고서 2010-22-02  
수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구-각론



**황혜신**  
국가경영연구부장  
행정학박사(서울대학교)

**주요관심분야** 행정개혁, 성과평가, 재정예산  
**주요경력** 기획재정부 공공기관 경영평가단, 국가보훈처 자체평가위원, 서울행정학회 운영이사  
**주요논문 및 저서** 공공서비스 민간위탁의 이론과 실제(2006), 정부혁신의 국제적 수준비교(2007), 공공기관의 책임성 제고방안(2008), 한국의 미래모습과 정책과제(2009), 대부처주의(부처통합)의 효과와 성공요인에 관한 연구(2009)



**이광희**  
성과감사실장  
정치학박사(서울대학교)

**주요관심분야** 성과관리, 정책평가, 거버넌스, 지방행정  
**주요경력** 국방부 자체평가위원, 지방자치단체 합동평가단 평가위원, 국가기록원 정책 자문위원  
**주요논문 및 저서** 성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석(2008), 거버넌스 지수 도입 방안(2007), 지방정부성과와 시민사회(2006), 정책평가와 성과관리(2006), 공공기관 고객만족도의 측정과 활용(2005)



**조태준**  
국가경영연구부 부연구위원  
행정학박사(State University of New York at Albany, U.S.A.)

**주요관심분야** 조직행태, 인사관리, 개인성과  
**주요경력** 한국조직학회 홍보이사, 한국인사행정학회 연구이사  
**주요논문 및 저서** "Comparing Employee Attitudes towards Individualism-Collectivism across Public and Private Sector Organizations."(2008), "Participative Management Practices for Improving Performance in Public Sector Organizations: Mediating Roles of Performance Feedback"(2009), "공공서비스동기(Public service motivation)와 성과 간 관계에 대한 연구"(2009), " An Integrative Model of Empowerment and Individuals' In-role and Extra-role Performance in the Korean Public Sector: Moderating Effects of Organizational Individualism and Collectivism"(2010), "An Integrative Approach to Empowerment: Construct Definition, Measurement, and Validation"(2010) 등



# The Korea Institute of Public Administration

---

## 수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구 - 각론

황혜신·이광희·조태준

## 참여 연구진

### 연구책임자

- 황혜신 연구위원
- 이광희 연구위원
- 조태준 부연구위원

### 공동연구자

- 김현준 교수(고려대)
- 노승용 교수(서울여대)
- 박혜준 교수(서울대)
- 권순만 교수(서울대)
- 박기환 교수(중앙대)
- 권혁주 교수(서울대)
- 이근주 교수(이화여대)

- 
- 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
  - 본 보고서의 내용은 연구책임자의 개인적 의견이며, 연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

오늘날 급속한 환경의 변화는 우리 사회 전반에 걸쳐 변화와 개혁을 요구하고 있습니다. 이에 대응하기 위해 민간 기업은 물론, 공공부문에서도 예외 없이 고객 지향적 정부 또는 수요자 중심의 행정시스템 구현을 위한 노력을 경주하고 있습니다. 수요자 중심의 행정시스템은 공급자인 정부보다 수요자인 국민을 더 강조하는 행정체제입니다. 수요자 중심의 행정시스템의 궁극적인 목표는 공공서비스의 질 개선을 통해 국민의 삶의 질 향상과 행복감을 증진시키는데 있습니다.

본 연구는 이러한 배경에서 수행되어 다음 두 가지를 내용으로 하고 있습니다. 첫째, 수요자 중심의 행정시스템을 구축하기 위한 총괄적인 방안을 제시하고자 하였습니다. 이를 위해 우선 수요자 중심 행정시스템과 관련된 이론적인 논의를 살펴보고 해외의 주요 사례, 국내의 관련 사례들을 고찰하였습니다. 그리고 시스템적인 시각에서 정책결정을 위한 투입과 전환과정, 공공서비스라는 산출의 내용과 그 전달방식, 공공서비스에 대한 평가와 환류로 논점을 나누어 구축방안을 논의하였습니다. 둘째, 육아정책, 노인복지정책, 실업대책, 식품안전정책, 민원정책 의 다섯 가지 구체적인 정책사례를 중심으로 수요자 중심 행정시스템으로의 개혁방안을 논의하였습니다.

행정의 고객에 대한 대응성과 책임성 확보를 통하여 행정에 대한 국민의 지지를 제고할 수 있다는 점에서 수요자 중심의 행정시스템은 유용성이 많을 것으로 기대됩니다. 본 연구를 수행한 황혜신 박사, 이광희 박사, 조태준 박사, 그리고 외부에서 참여해주신 김현준 교수, 노승용 교수, 박혜준 교수, 권순만 교수, 권혁주 교수, 박기환 교수, 이근주 교수의 노고를 치하합니다. 아무쪼록 본 보고서에서 제시한 시스템 구축방안과 사례별 개선방안 등이 행정시스템의 개선에 적극 활용될 수 있기를 기대합니다.

2010년 12월

한국행정연구원 원장 박 응 격

박 응 격



KIPA 연구보고서  
수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구 - 각론

# CONTENTS

제1장 수요자 중심의 육아보육 행정시스템 구축방안 .....	1
	▶ 박 해 준
제1절 서론 .....	2
1. 육아보육 행정시스템 개선 필요성 .....	4
2. 보육 및 육아 서비스의 범위와 유형 .....	9
제2절 수요자 중심 육아보육 서비스 현황 분석 .....	23
1. 수요자 중심 육아보육 서비스 이용 현황 .....	23
2. 보육시설 이용비용 현황 .....	31
제3절 수요자 중심 육아보육 행정시스템 구축 방안 .....	37
1. 수요자 중심 기반 구축 .....	38
2. 수요자 중심 운영 측면 .....	47
3. 수요자 중심 조직 및 기능 측면 .....	56
제4절 수요자 중심의 육아보육 행정시스템 성과관리방안 .....	61
1. 수요자 중심의 성과관리 .....	61
2. 수요자 중심의 행정서비스 체계 구축 전략 .....	68
제2장 수요자 중심의 노인복지 행정시스템 구축방안 .....	71
	▶ 권 순 만
제1절 서론 .....	72

1. 연구의 필요성 .....	72
2. 노인복지 서비스의 범위 .....	74
제2절 수요자 중심 노인복지 서비스의 현황 분석 .....	79
1. 노인 장기요양보험제도 .....	79
2. 노인일자리 사업 .....	83
제3절 수요자 중심 노인복지 행정시스템 구축 방안 .....	89
1. 노인 장기요양보험제도 .....	89
2. 노인 일자리 사업 .....	97
제4절 수요자 중심의 노인복지시스템 성과관리 방안 .....	106
1. 노인 장기요양보험제도 .....	106
2. 노인 일자리사업 .....	115
제5절 노인복지에서의 주요 시사점 .....	121
제3장 수요자 중심의 식품안전시스템 구축방안 .....	127
	▶ 박 기 환
제1절 서 론 .....	128
1. 식품안전 행정시스템 개선 필요성 .....	128
2. 식품안전 서비스의 범위 .....	132
제2절 수요자 중심 식품안전 행정시스템 현황 분석 .....	134
1. 식품안전관리 조직 현황 .....	134
2. 식품안전관리 정책 및 체계 현황 .....	141
3. 식품안전관리 정책 성과 .....	147
4. 해외 식품안전관리 일원화 사례: EU .....	152

제3절 수요자 중심 식품안전 행정시스템 구축 방안 .....	161
1. 식품안전 기준의 국제적 추세 .....	161
2. 소비자 식품안전 요구 수준 .....	164
3. 사전예방적 식품안전관리 목표 수준 .....	166
4. 수요자 중심 대면접촉 측면 .....	168
5. 수요자 중심 행정과정 및 재정운영 측면 .....	170
6. 수요자 중심 조직 및 기능 측면 .....	172
제4절 수요자 중심 식품안전 행정시스템 성과관리방안 .....	179
1. 현재의 성과 관리 문제점 .....	179
2. 성과지표 설정의 해외 사례 및 활용방안 .....	181
3. 수요자 중심의 성과 관리 .....	182
4. 수요자 중심의 행정서비스 체계 구축 전략 .....	189
제4장 수요자 중심의 고용보험시스템 구축방안 .....	193
	▶ 권혁주
제1절 서론 .....	194
제2절 수요자 중심의 시각과 접근방법 .....	196
제3절 고용보험의 정책현황 .....	201
1. 실업급여 및 재취업 서비스 경로 .....	203
2. 실업급여의 서비스과정과 핵심경로: FGI를 중심으로 ..	206
3. 수요자 중심의 실업급여서비스 개선방안 .....	223
제4절 수요자 중심의 실업보험 시스템 성과관리 방안 .....	227
1. 추가적 고용지원 센터 확보 및 근무자 업무개선 .....	228
2. 취업지원에 대한 질적 성과관리 .....	228

3. 조기 재취업 수당 지급의 유연화 .....	229
4. 비자발적 실업에 대한 데이터 구축 및 관리 .....	229
<b>제5절 결 론 .....</b>	<b>230</b>
 <b>제5장 수요자 중심의 민원행정시스템 구축 방안:</b>	
<b>국민신문고 .....</b>	<b>233</b>
	<b>▶ 이 근 주</b>
 <b>제1절 서 론 .....</b>	<b>234</b>
1. 민원행정시스템 개선 필요성 .....	234
2. 민원행정시스템의 범위 .....	245
 <b>제2절 국민신문고제도 현황 분석 .....</b>	<b>250</b>
1. 국민신문고 제도 개요 .....	250
2. 주요 성과 .....	253
3. 국민신문고 운영현황 분석 .....	257
 <b>제3절 수요자 중심의 민원행정시스템 구축 방향 .....</b>	<b>270</b>
1. 고객지향적인 서비스의 강화 .....	270
2. 수집된 정보의 적극적인 활용 .....	271
3. 주권자인 국민의 참여 강화 .....	273
 <b>제4절 수요자 중심의 민원행정시스템 성과관리방안 .....</b>	<b>274</b>
1. 수요자 중심의 성과관리 .....	274
2. 수요자 중심의 행정서비스 체계 구축전략 .....	276
 <b>참고문헌 .....</b>	<b>279</b>

## 표 | 목 | 차

〈표 1-1〉 생애단계별 취업 중단 이유 .....	8
〈표 1-2〉 아동 및 부모 특성에 따른 복지서비스 .....	12
〈표 1-3〉 아동의 성장단계별 양육지원 프로그램 .....	13
〈표 1-4〉 보육 서비스의 유형 .....	15
〈표 1-5〉 특수보육시설의 유형 .....	16
〈표 1-7〉 이용 아동 연령 현황 .....	21
〈표 1-8〉 이용 가정 현황 .....	22
〈표 1-9〉 세부 지원 내역 .....	22
〈표 1-10〉 영유아 연령별 보육교육 서비스 이용률(연령 1월 1일 기준) .....	23
〈표 1-11〉 보육·교육기관 이용아동 특성 .....	25
〈표 1-12〉 취약보육 이용 실태 .....	27
〈표 1-13〉 취약보육 필요성 .....	27
〈표 1-14〉 시간 연장 보육 미실시 이유 .....	28
〈표 1-15〉 유치원 종일반 이용 유아수 .....	29
〈표 1-16〉 유치원 종일제 시간별 운영비율 .....	30
〈표 1-17〉 유치원 종일제 이용 유아 중 취업모 자녀 수 .....	30
〈표 1-18〉 보육교육 비용 지불 아동 비율 .....	32
〈표 1-19〉 보육교육비용 지불액 분포 .....	33
〈표 1-20〉 미취학 영유아의 월 보육교육비용 평균 .....	34
〈표 1-21〉 설립 주체 및 지원여부별 유치원 월평균 교육비 .....	35
〈표 1-22〉 연령 및 설립주체별 전체 아동 유치원 교육비 .....	36
〈표 1-23〉 보육·교육비 부담 인식 .....	36
〈표 1-24〉 해외 각국의 육아지원 정책 .....	44
〈표 1-25〉 직장보육시설 의무 이행 현황(2008. 12월 기준) .....	53
〈표 1-26〉 보육서비스 인프라 구축 현황 .....	61
〈표 1-27〉 시범사업 보육전자카드 도입 후 부모 인식 변화 .....	62
〈표 1-28〉 보육전자카드 이용시 애로사항 .....	62

〈표 1-29〉 아이사랑플랜 2010년 과제별 평가결과	65
〈표 2-1〉 65세이상 인구 및 구성비	72
〈표 2-2〉 노인장기요양보험제도와 노인일자리사업의 요약	78
〈표 2-3〉 노인일자리사업 운영체계	85
〈표 2-4〉 노인일자리사업 유형	87
〈표 2-5〉 사업실적	88
〈표 2-6〉 공공과 민간, 지역별 구인 현황	99
〈표 2-7〉 노인일자리사업 교육지원 현황	106
〈표 2-8〉 장기요양기관 평가항목 중 수요자 중심 행정시스템의 성과관리와 관련 문항	108
〈표 2-9〉 노인일자리사업 평가의 주요 평가지표	116
〈표 2-10〉 노인일자리사업 참여어르신 만족도 조사항목 예시	117
〈표 3-1〉 품목별·단계별 담당부처 및 기관	130
〈표 3-2〉 식중독지수 1	148
〈표 3-3〉 국민·소비자 관점의 성과지표	184
〈표 4-1〉 수요자의 유형과 특징	198
〈표 4-2〉 포커스 그룹인터뷰 참가자의 개인적 특성	200
〈표 4-3〉 고용보험 가입자의 비율	202
〈표 4-4〉 고용보험 가입자의 성별, 연령별 구성	203
〈표 4-5〉 구직급여 지급일수(소정급여일수)	206
〈표 5-1〉 국민신문고 구축을 통한 민원행정의 고질적 병폐 해소	253
〈표 5-2〉 2009년 국민신문고 시스템 일반국민 및 공무원 항목별 만족도 비교	258
〈표 5-3〉 국민신문고 만족도 조사 항목별 응답자별 분석 (2009년, 일반국민)	260
〈표 5-4〉 국민신문고 만족도 조사 항목별 응답자별 분석 (2009년, 공무원)	262

〈표 5-5〉 국민신문고 회원 구성 .....	263
〈표 5-6〉 국민신문고 회원 주요 관심분야 .....	264
〈표 5-7〉 국민신문고 홈페이지 방문자수 .....	265
〈표 5-8〉 해외사용자 접속 현황 .....	266
〈표 5-9〉 스마트폰을 이용한 국민신문고 민원/제안/토론 제출 건수 ...	266
〈표 5-10〉 연도별 국민신문고 이용 건수 .....	267
〈표 5-11〉 연도별 국민신문고 이용 건수 성별 분석 .....	268
〈표 5-12〉 연도별 국민신문고 이용 건수 연령별 분석 .....	269

## 그림 | 목 | 차

〈그림 1-1〉 합계출산율 추이 변화 .....	3
〈그림 1-2〉 소득수준별 출산 중단 이유 .....	5
〈그림 1-3〉 아이사랑플랜 추진방향 .....	11
〈그림 1-4〉 연도별 보육시설 이용 영유아 현황 및 설립유형별 보육시설 현황 .....	15
〈그림 1-5〉 수요자 중심 육아보육행정 시스템 기반 구축 관련 정책 ...	42
〈그림 1-6〉 육아종합지원센터 주요 기능(안) .....	52
〈그림 1-7〉 통합적 정책연구체계도 .....	58
〈그림 1-8〉 아동중심 조정관제를 통한 부처간 협력 가능성 .....	59
〈그림 1-9〉 수요자 중심 육아보육행정 시스템 .....	60
〈그림 1-10〉 아이사랑 보육포털 개편전후 .....	64
〈그림 1-11〉 건강가정 지원센터 전달체계도 .....	67
〈그림 2-1〉 노인복지 관련 예산 추이 .....	73
〈그림 2-2〉 노인복지정책의 범위 .....	75
〈그림 2-3〉 노인장기요양보험 서비스 전달시스템 .....	82
〈그림 2-4〉 노인장기요양보험 홈페이지 (www.longtermcare.or.kr)의 제공 서비스 .....	90
〈그림 2-5〉 노인장기요양보험 홈페이지의 〈장기요양기관 검색〉 장치 .....	91
〈그림 2-6〉 노인장기요양보험 홈페이지의 〈장기요양 급여비용 계산〉 장치 .....	93
〈그림 2-7〉 한국노인인력개발원의 일자리 정보 검색란 (http://www.kordi.or.kr) .....	98
〈그림 2-8〉 노인일자리사업 전산시스템 새누리 기능 .....	100
〈그림 2-9〉 장기요양기관 평가지표 .....	109
〈그림 2-10〉 미국 Medicare.gov에서의 장기요양기관 비교 (Nursing Home Compare) 프로그램 .....	111



〈그림 2-11〉 노인일자리사업 평가의 평가수행체계	116
〈그림 2-12〉 수요자 중심 노인장기요양보험제도의 추진체계 요약	124
〈그림 2-13〉 수요자 중심 노인일자리사업의 추진체계 요약	125
〈그림 3-1〉 식품의약품안전청 조직도	134
〈그림 3-2〉 식품의약품안전청 홈페이지 메뉴	135
〈그림 3-3〉 농림수산식품부 조직도	139
〈그림 3-4〉 식중독 지수 2	148
〈그림 3-5〉 식품안전정보센터의 업무현황	150
〈그림 3-6〉 식품나라 홈페이지	151
〈그림 4-1〉 행정서비스과정과 핵심경로	199
〈그림 4-2〉 실업급여 제공경로	204
〈그림 4-3〉 실업급여 구성 체계	220
〈그림 5-1〉 범정부 통합민원처리체계 구축 과정	251
〈그림 5-2〉 국민신문고 시스템 개념도	251
〈그림 5-3〉 온라인 국민참여포탈 구성체계 및 업무처리절차	252
〈그림 5-4〉 국민신문고 주요 성과 요약	256
〈그림 5-5〉 국민신문고 만족도 변화 추이	256
〈그림 5-6〉 중앙행정기관 민원처리 관련 주요 성과	257

## ● 연구의 목적

오늘날 급속한 환경의 변화는 우리 사회전반에 걸쳐 변화와 개혁을 요구하고 있으며, 이에 대응하기 위해 민간 기업은 물론, 공공부문에 있어서도 예외 없이 고객 지향적 정부 또는 수요자 중심의 행정 시스템 구현을 위한 노력을 경주하고 있다. 이러한 패러다임의 변화는 공공부문으로 하여금 수요자의 필요와 요구를 충족시켜야 하는 역할을 요구하고 있다. 본 연구는 이러한 요구에 부응하기 위해 기획되었다.

본 연구의 목적은 크게 두 가지이다. 첫째, 수요자 중심의 행정시스템을 구축하기 위한 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 우선 수요자 중심 행정 시스템과 관련된 이론적인 논의를 살펴보고 해외의 주요 사례, 국내의 관련 사례들을 고찰한다. 그리고 시스템적인 시각에서 정책결정을 위한 투입과 전환과정, 공공서비스 산출의 내용과 그 전달방식, 공공서비스에 대한 평가와 환류로 논점을 나누어 구체적인 구축방안을 논의한다. 둘째, 구체적인 정책사례를 중심으로 수요자 중심 행정시스템으로의 개혁방안을 논의한다. 정책사례는 육아정책, 노인복지정책, 실업대책, 식품안전정책, 민원정책의 다섯 가지이다.

## ● 연구의 분석틀

수요자 중심의 행정시스템은 공급자인 정부보다 수요자인 국민을 더 강조

하는 행정체제이다. 우리나라의 행정개혁 역시 행정의 역할 또는 기능의 재정립과 행정내부의 효율화 및 고객대응성의 제고 등에 역점을 두어왔기 때문에 수요자 중심의 행정 시스템 구축은 행정개혁의 중요한 과제 중의 하나로 다루어져 왔다. 수요자 중심의 행정 시스템의 궁극적인 목표는 공공서비스의 질 개선을 통해 국민의 삶의 질 향상과 행복감을 증진시키는데 있다. 행정의 주민(고객)에 대한 대응성과 책임성 확보를 통하여 행정에 대한 고객의 지지를 제고할 수 있다는 점에서 수요자 중심의 행정 시스템은 유용성이 많다.

수요자 중심의 행정 시스템 구축방안에 대한 논의를 위한 전체 연구의 분석 틀은 다음 그림과 같다.

〈그림〉 전체 연구의 분석 틀



## ● 국내외 사례분석

국내외 사례에 대한 분석에서 발견된 주요한 시사점은 다음과 같다. 첫째,

수요자를 유형화하여 수요자별 특성에 맞는 서비스를 제공해야 한다. 둘째, 수요자의 수요에 맞는 서비스 제공은 필연적으로 이종의 서비스 간에 통합된 전달될 체계를 필요로 한다. 셋째, 통합된 서비스 전달체계는 행정 정보의 양과 처리 능력을 혁신적으로 증대시킬 것을 요구한다. 넷째, 정보통신기술과 혁신적인 수요자 중심 행정시스템이 결합되면, 공공서비스로의 접근성(accessibility)이 향상되고, 수요자들의 행정서비스에 대한 만족도(service satisfaction)를 높이고, 동시에 행정 서비스의 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)도 향상시킬 수 있다.

## ● 수요자 중심 행정시스템 구축방안

수요자 중심의 행정시스템을 구축하기 위한 요건 중의 하나로써 법적인 측면에서 행정서비스의 고객 혹은 수요자의 권리를 강조하고 보호하는 장치의 마련이 중요하다. 영국의 시민헌장제, 미국의 고객서비스기준, 우리나라의 행정서비스헌장제 등이 대표적인 예이다. 수요자 중심의 행정시스템에 대한 법적인 측면이 구비되었다 할지라도, 실제적인 행정시스템의 운영은 개별 공무원이 담당하고 있기에 이들에 대한 교육훈련체계의 중요성이 강조될 필요가 있다.

수요자 중심의 행정시스템을 구축하기 위한 요건 중의 하나로써 조직 측면에서 보면, 전통적인 위계적 관료조직에서 탈피하여, 권한부여(empowerment)와 분권화 등이 강조되는 수평적 협력조직으로 변화가 필요하다. 우

리나라는 2005년 성과와 책임, 고객의 요구에 대한 신속한 대응, 구성원의 자율과 책임을 강조하는 본부제·팀제를 도입하였지만, 이러한 수평적 협력 조직시스템의 정착에 대해서는 이견이 분분하다.

수요자 중심의 행정시스템의 정착을 위해서는 공공부문에 고객중심의 문화가 확산될 필요가 있으며, 행정 PR 및 정책마케팅과 같이 공공서비스 제공자와 수요자의 의사소통이 요구된다. 또한 수요자 중심의 성과관리가 도입될 필요가 있는데, 이는 한편으로는 고객만족도조사 및 서비스품질관리방법과 같이 수요자 중심의 성과에 초점을 두면서도 또 한편으로는 성과관리에 시민참여가 이루어지도록 할 필요가 있다.

수요자 중심의 행정체계 구축 전략으로써 정책기획단계에서는 수요자 유형 분류를 통한 정책대상이 균형적 연계를 도모하고, 정책집행단계에서는 전달체계의 통합성을 강화하는 것이 요구된다. 그리고 지방자치단체의 경우 공공서비스 전달의 통합성 및 접근성은 높이고 문제해결 능력 강화에 중점을 둘 필요가 있다.

## ● 정책분야별 구축방안


육아정책에서의 수요자 중심의 행정서비스 체계 구축 전략은 육아지원과 관련된 정보접근의 단일화를 위하여 최근 개편된 보육통합정보시스템을 기반으로 호주의 센터링크(Centerlink)와 같은 실제 서비스 전달체계를 구축하는 것이다. 호주의 보육비 지원은 목시적 바우처 형태인 보육지원금(Child

Care Benefit, CCB)으로 가족의 실제 연간 소득을 근거로 차등 지급된다. 호주의 바우처 제도는 센터링크(Centerlink)라는 효율적인 전달체계를 바탕으로 재정의 효율적인 집행과 서비스에 대한 접근성을 동시에 달성하고 있다.

노인복지정책의 경우, “노인장기요양보험”의 홈페이지를 통합서비스센터로 운영할 필요가 있으며, 수요자의 합리적 선택을 강화하기 위한 카운슬링 기능의 강화, 서비스 생산조직에 대한 품질 관리 등이 요구된다. “노인일자리사업”에서는 지금까지 정부의 추산에 따른 수치적 목표와 예산에 맞추어 노인인구에게 동일한 임금을 나누어주는 일방적 성격의 정책에서 벗어나, ‘육구→사업’으로의 패러다임 전환이 요구된다. 이를 위해 통합성과 보편성을 목표로 하는 중앙정부의 정책기획력이 증진될 필요가 있고, 수요자 대면 접촉 향상을 통한 지방정부의 내실화를 도모해야 한다.

식품안전정책의 경우 사전예방적 위해성관리 및 사고발생 초기대응 시스템 구축, 생활밀착형 안전정보 제공 및 정보전달 체계 구축, 정책대상별 맞춤형 예방서비스 제공, 전문가와 함께하는 식품 안전관리, 정보공개 및 정책 참여를 통한 투명성 강화 등이 필요하다. 특히 식품안전관리의 통합 행정 시스템 구축이 주요 이슈로 다루어져야 하는데, 위해성 관리의 효율성을 위해 식품과 약품을 함께 관리하는 행정시스템이 구축되어야 하고, 여러 부처에서 관리되고 있는 식품안전 업무도 통합될 필요가 있다.

고용보험 및 실업급여 정책의 경우 실업급여 지급 절차에 따라 병목현상이 발생하는 핵심경로와 수요자의 유형 변화와의 맞물리는 관계를 이해하여 서비스 개선이 필요한 지점과 개선의 정도 및 범위를 조절하는 것이 필요하



다. 그리고 서비스 및 제도의 개선을 위해서는 이면에 발생할지 모를 부작용에 대한 철저한 대비가 반드시 요구된다. 또 수요자 중심의 성과관리 방안으로, 추가적 고용지원 센터 확보 및 근무자 업무개선, 취업지원에 대한 질적 성과관리, 조기 재취업 수당 지급의 유연화, 비자발적 실업에 대한 데이터 구축 및 관리 등이 필요하다.

민원정책의 경우 이용자 특성(지역, 연령, 성별, 직업 등)별 이용 행태 분석을 통하여 보다 고객 친화적인 서비스가 제공될 수 있도록 개선해야 하고, 현재까지 제기된 민원, 제안 및 정책토론에 대한 심층적인 내용 분석을 실시하고 이를 바탕으로 주기적으로 제기된 민원의 관련 제도 개선 및 유사 민원의 발생 원인을 사전에 예방할 수 있는 정책적 노력이 요구된다. 또한 주권자인 국민의 참여 강화 및 민원제도에 대한 수요자 중심의 성과평가가 필요하다.


## ● Background and purpose of the study

Today, our rapidly changing environment demands changes and reforms across society. In response, not only private companies but also the public sector is making efforts to materialize a customer-oriented government or a consumer-centered administrative system. In the face of such changes, the public sector must satisfy the needs and demands of consumers. To meet such demands is why this study was instituted.

The study has two goals: first, to present measures for setting up an administrative system centered on consumers. To achieve this goal, the study will start by reviewing theoretical discussions regarding a consumer-centered administrative system and look into major cases abroad and relevant ones at home. Then, from a system perspective, it will discuss concrete establishment measures based on the next points -- the input and conversion process for policy decisions, details about generating public services and ways to deliver them, and the evaluation and feedback of public services. Second, it will discuss how to reform toward a consumer-centered administrative system by considering specific policy examples. Five policy examples, namely policies in relation to childcare, senior welfare, unemployment, food safety and civil petitions, will be explored.

A consumer-centered administrative system focuses more on consumer-






sthan the supplier, which is the government. Korea's administrative reform has concentrated on the reestablishment of the role or function of government organizations and the improvement of efficiency and response to customers within them. Thus, a consumer-centered administrative system has been one of the key tasks of administrative reform. The ultimate goal of a consumer-centered administrative system is to enhance the quality of public services and thereby boost the quality of life and happiness of the public. Such a system is very useful in that it can enhance customers' support for the government by letting government organizations achieve responsiveness and accountability for residents(customers).

### ● Case studies of Consumer–Centered Administrative Systems

Analysis of domestic and foreign cases revealed important implications. First, consumers should be categorized and services provided according to the characteristics of each consumer type. Second, providing services corresponding to consumers' demand inevitably requires a unified delivery system applicable among different services. Third, a unified service delivery system requires a dramatic growth in the quantity of administrative information and the ability to handle it. Fourth, if information and communication technology and an innovative administrative system centered on consumers are com-




bined, accessibility to public services, consumers' service satisfaction and at the same time, efficiency and effectiveness of administrative services will be enhanced.

### ● Constructing a Consumer-Centered Administrative System

Devising tools for stressing and protecting the rights of administrative service customers or consumers from a legal perspective is a key requirement for building a consumer-centered administrative system. Prominent examples include the Citizen's Charter of Britain, Customer Service Standards of the U.S. and the Public Service Charter of Korea. Even if legal tools are developed in relation to a consumer-centered administrative system, the importance of an education and training system for individual public officials should be highlighted, since they are in charge of actually operating the administrative system.

Another requirement for setting up a consumer-centered administrative system is from an organizational perspective. In other words, a shift is needed from traditional, hierarchical bureaucracy to a horizontal, cooperative organization that underlines empowerment and decentralization. In 2005, Korea adopted the division system and team system emphasizing performance, responsibility, swift response to customers' demand, and autonomy and respon-



sibility of members. However, opinions diverge on settling this system of horizontal cooperative organization.


To establish a consumer-centered administrative system, it is necessary to spread customer-oriented culture in public sector organizations, as well as to require communication systems, including public policy marketing and public relations, between service providers and customers in the fields of public service. Additionally, performance management systems for customer-oriented public administration should be adopted, using customer satisfaction surveys, control systems for service quality, and citizen participation in the processes of performance management.

As a strategy for building customer-based systems in public administration, we can classify policy objects by sorting the types of consumers to promote balancing on the policy-designing process, as well as by reinforcing the integrity of the service providing system on policy implementation procedures. In addition, local governments not only enhance abilities to solve the problem but also increase the integration and accessibility of public service provision.

### ● Construction of Specific Policy Sections

The strategy for infant care policy is to build up a service delivery system,


---



such as Centerlink in Australia, which integrates child care information systems in order to freely access information in terms of childcare. Aiding the daycare fee in Australia is a voucher system, which is called Child Care Benefit(CCB) that is paid by users based on their actual annual income. This system achieves efficient budget management by using effective service delivery systems, including Centerlink, and meets the standard of accessibility in the field of public service.

Interms of welfare policy for the aged, operating an integrated service center such as the website of “Long-term Care Insurance System for the Elderly” is needed to reinforce the counseling function for customers’ reasonable selections and the quality of management for service users. By moving away from a one-way policy through dividing the same amount of wage to the elderly and fitting the numerical budget and goals of government, we require a paradigm shift from desire to business. For this change, all stakeholders have some obligations. That is, the central government has to improve its policymaking abilities for the purpose of integration and universality in the field of welfare policy. Additionally, local governments must improve internal stability through active interactions with customers.

In terms of food safety policy, it is necessary to prepare a precautionary risk-management system, an emergency response system, and food safety management by using expertise, and by making improvements in trans-



parency through policy participation. Especially in terms of an integrated administrative system for management of food safety, unifying the administrative system for food and drugs to manage hazard and food safety throughout various departments is needed.

In terms of employment insurance and unemployment benefit policy, timely adjustments of service improvement and a thorough backup system regarding unexpected side effects are required. As a means for consumer centered performance management, we need an additional job center, higher quality employment management, and an accessible database for the unwillingly unemployed.

In civil petitions policy, we should make an effort to provide customer-friendly services through the analysis of user behavior depending on characteristics such as region, age, gender, and occupation. We must analyze in-depth civil petitions, suggestions, and policy discussions. From those contents, we could take precautions against frequent civil petitions and revise related policies. In addition, we need to focus on citizen participation and recommendations for customer-based civil petitions and performance management.

# 제 1 장

## 수요자 중심의 육아·보육 행정시스템 구축방안

제 1 절 서론

제 2 절 수요자 중심 육아보육 서비스 현황 분석

제 3 절 수요자 중심 육아보육 행정시스템 구축 방안

제 4 절 수요자 중심의 육아보육 행정시스템 성과관리방안

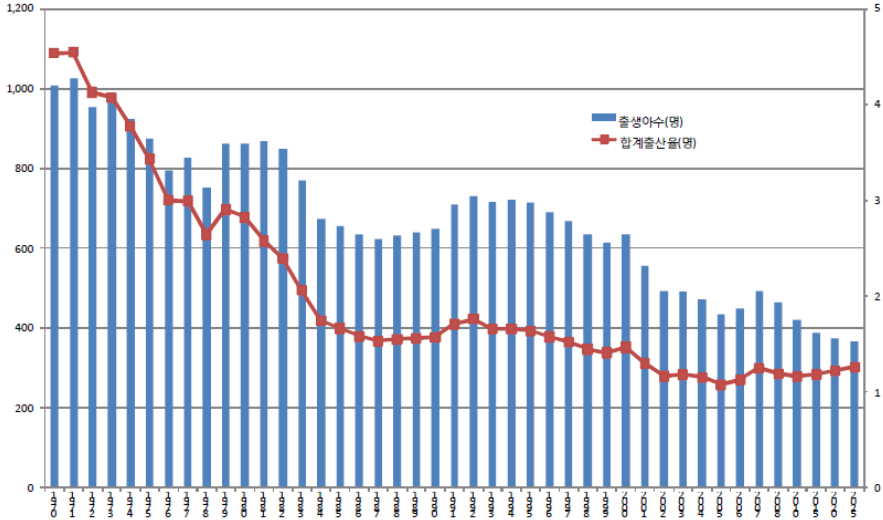
# 제 1 장

## 수요자 중심의 육아·보육 행정시스템 구축방안

### 제 1 절 | 서 론

현재 우리사회는 OECD 국가 중 최저 합계출산율(2010년 1.19명)을 보이며 심각한 초저출산의 문제에 직면해 있다. 결혼 연령은 점차 높아지고, 결혼 이후에도 자녀양육과 교육비용에 대한 부담으로 출산을 미루거나 한 자녀만을 낳아서 키우는 가족이 늘고 있다. 장기적인 관점에서 인구통계학적 지표의 변화를 예측하지 못하고 지난 수십년간 인구억제정책을 고수해왔던 우리 정부는 1996년에서야 비로소 인구증가정책으로 정책의 기초를 변경하였다. 1997년 IMF 외환위기로 인하여 저출산현상은 급속도로 심화되었으며, 다양한 출산장려정책과 육아지원정책이 실효성을 거두지 못하고 있다. 최근의 글로벌 금융위기는 경기침체의 장기화로 이어지고, 실업률 증가와 빈부격차의 심화, 혼인을 감소와 이혼율 증가 등의 가족 인구학적 변화 역시 지속되고 있다. 자녀양육에 대한 국가적 지원이나 사회적 안전망이 마련되지 않은 상태에서 오랫동안 지속되고 있는 경제위기는 가족에게 그대로 전달되기 때문에 국가차원의 적극적인 개입 없이는 저출산의 문제는 쉽게 해결될 수 없을 것이다(조복희, 2009).

〈그림 1-1〉 합계출산율 추이 변화



출처: 육아정책개발센터(2009), 「제 1차 육아선진화 포럼」

본 연구의 목적은 초저출산문제를 극복하고 자녀를 양육하는 데 실질적인 도움이 될 수 있도록 수요자 중심의 육아보육 행정시스템을 구축하는 방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 첫째, 현재 한국사회가 경험하고 있는 심각한 초저출산의 문제와 이를 해결하는 데 도움이 될 수 있는 육아보육행정시스템 개선의 필요성을 다양한 관점에서 제시할 것이다. 둘째, 사회가 다원화되고, 육아보육서비스의 수요와 구체적인 요구사항이 너무나 다양하기 때문에 육아보육서비스의 다양한 수요자들의 각기 다른 요구를 충족시키는 것이 쉽지 않다. 따라서 현재 제공되고 있는 다양한 육아지원서비스의 현황에 대한 분석이 이루어질 것이다. 셋째, 본 연구의 핵심과제라고 할 수 있는 수요자 중심의 육아보육 행정시스템 구축을 위하여 수요자의 특성에 따라 다양한 수요자 중심 육아보육 행정시스템 구축 방안을 제시할 것이다. 마지막으로, 수요자 중심의 육아 보육시스템의 성과 관리 및 행정시스템 구축을

- 제 1 장
- 제 2 장
- 제 3 장
- 제 4 장
- 제 5 장



위한 구체적이고 효율적인 전략을 제시할 것이다.

## 1. 육아보육 행정시스템 개선 필요성

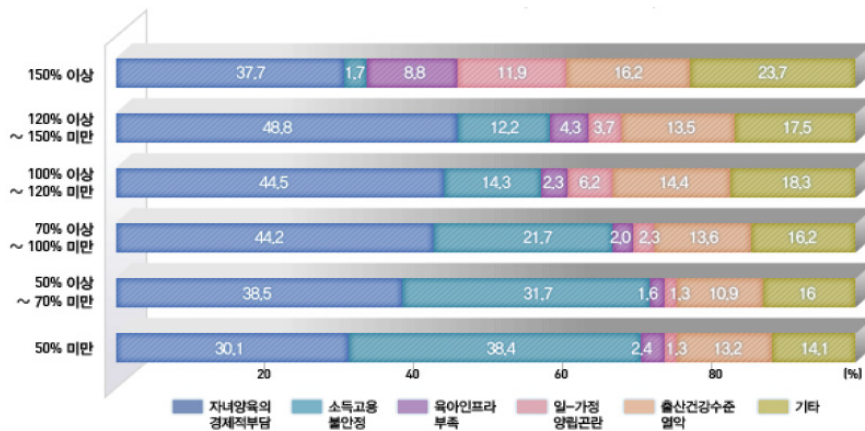
저출산의 문제와 생애초기 발달의 중요성에 대한 인식이 확대되면서 아이와 부모가 행복한 세상을 모토로 한 국가책임보육을 강조한 현 정부의 정책적 의지는 수요자 중심의 보육·육아·교육 정책개편 및 양육수당을 통한 보육시설 미이용 아동지원이 국정과제 선정으로 표현되고 있다. 이러한 범국가적인 관심과 함께 심각한 초저출산의 현상 속에서도 긍정적인 변화의 가능성은 우리 사회의 젊은 세대가 결혼 및 자녀 출산에 대하여 대체로 긍정적으로 생각하고 있다는 것에서 찾을 수 있다. 아직 출산경험이 없는 미혼자와 아직 자녀가 없는 기혼자를 대상으로 한 조사결과 미혼자는 59.6%, 무자녀 기혼자는 54.3%가 이상적인 자녀수를 2명이라고 응답하였다(김은설·최혜선, 2008). 한국보건사회연구원의 1997년, 2000년, 2003년, 2006년의 출산력 조사에서도 이상자녀수를 2명으로 응답한 비율이 60%정도로 나타났다(한국보건사회연구원, 2006). 이상 자녀수 2란 수치는 인구규모유지에 필요한 대체출산율 2.1과 거의 같은 수치라는 점에서 이상자녀수가 실제자녀수가 될 수 있도록 보다 적극적인 출산장려정책과 육아 및 보육지원정책이 필요하다(조복희, 2009).

## 1) 심각한 저출산현상의 원인분석

### ① 경제적 어려움

한국보건사회연구원(2005)이 조사한 소득수준별 출산 중단 이유를 살펴보면 자녀양육의 경제적 부담이 가장 큰 요인이다. 또한 다른 연구에서도 2명 이상 자녀를 둔 것에 대해 후회한다는 가정을 대상으로 그 이유를 묻는 질문에서도 ‘경제적 어려움’이 59.0%로 가장 높게 나타났다는 점에서 자녀양육에 있어서 경제적인 요인이 지속적으로 영향을 준다는 것을 알 수 있다. 낳고 싶지만 낳지 않는, 낳지 못하는 현실적인 이유가 경제적인 것이라면 육아 및 보육 정책의 방향은 너무나 분명하다. 한국사회의 미래를 이끌어갈 약 할 아이들을 국가가 함께 키우는 것이다. 하지만 자녀출산과 양육은 경제적인 지원만으로 해결할 수 있는 단순한 문제가 아니다.

〈그림 1-2〉 소득수준별 출산 중단 이유



출처: 한국보건사회연구원(2005), 「저출산 원인 및 종합대책 연구」

② 자녀교육에 대한 높은 기대수준과 그에 따른 지속적인 경제적 부담

한국사회에서 자녀 양육의 문제는 자녀의 출생의 순간부터 교육의 문제와 밀접하게 관련되어 있다. 자녀양육에 대한 가정의 경제적 부담은 영유아기 동안의 양육이나 보육비용에서 시작되어, 이후 학령기 자녀에 대한 사교육비 부담이 지속적으로 증가한다. 자녀에 대한 높은 기대는 조기교육에서부터 시작한다. 조기교육의 시작 시기는 점차 빨라지고 있다. 한 연구결과에 의하면 유치원과 보육시설 미이용 아동의 경우에도 가장 높은 비율로 문화센터 및 학습지와 같은 개별교육의 최초 이용 시기가 만1세(60%)라고 응답하였으며 0세라고 응답한 비율도 26.1%에 이른다(이정원·이운진, 2008). 조기교육으로부터 시작된 자녀교육의 열기는 자녀가 성장함에 따라 더욱 강화된다. 통계청 발표자료(2010)에 의하면 2009년 고등학교 졸업생 중 81.9%가 대학에 진학하였다고 한다. 이는 OECD 국가 중 최고 수준으로 1990년의 대학진학률이 33.2%와 비교해보면 지난 20년 간 한국사회의 변화와 높은 교육열을 짐작할 수 있다. 한 연구에 의하면 자녀를 언제까지 경제적으로 지원해야 한다고 생각하는 가에 대한 질문에 62.6%의 부모가 ‘대학교 졸업할 때까지’라고 가장 높은 비율로 응답하였으며, 취업전까지 14.7%, 결혼시까지라고 응답한 비율도 10.2%로 보고하고 있다(김은설·최혜선, 2008). 특히 자녀의 수가 적어지면서 자녀에 대한 상대적인 기대수준은 더욱 높아져 자녀양육과 교육비 지출이 영유아기에서 시작해 최소 20년 이상의 경제적 부담으로 지속된다는 점이 현재의 저출산문제를 심화시키고 있다. 따라서 양육지원정책은 영유아기자녀와 그 가족에 대한 지원에서 시작하여 공교육을 강화할 수 있는 교육정책과 함께 연계하여 장기적인 정책으로 추진하여야 한다.

### ③ 일·가정 양립의 어려움

초저출산 현상은 가족의 문제가 아니라 국가의 미래를 좌우하는 문제인 만큼 국가차원의 적극이고 포괄적인 출산장려정책과 육아지원정책이 필요하다는 것은 더 이상 강조할 필요가 없을 것이다. 하지만 저출산의 문제는 보육시설을 확대하고, 보육시간을 연장하고 양육비를 지원하는 미시적인 접근방식으로 해결할 수 없다. 적극적이고 포괄적인 정책의 의미는 브론펜브레너의 생태학적 체계이론의 관점에서 한 아동이 태어나 성장하는 과정에 직접적인 영향을 주는 가족에 대한 지원과 부모의 정신건강과 전반적인 삶의 질에 영향을 줌으로써 간접적으로 자녀에게 영향을 줄 수 있는 부모의 직장환경과 사회문화적 요소들을 모두 고려해야 한다. 여성의 사회진출은 증가했지만 여성이 자신의 능력을 있는 그대로 발휘할 수 있는 사회적 지원은 여전히 미흡하다. 자녀 양육은 가족의 역할, 특히 어머니의 역할이라는 전통적인 시각이 지배적인 사회분위기 속에서 기혼여성에게 일과 가정 양립의 과제는 개인적인 수준에서 해결할 수 있는 문제가 아니다. 근로자 1인당 연간 근로시간이 세계 최고 수준에 이르는 강도 높은 근무환경과 자녀에 대한 높은 교육열이 지배적인 현재 한국사회에서 특히 취업모에게 일과 자녀 양육을 병행한다는 것은 너무나 어려운 일이기 때문이다(조복희, 2009). 실제로 통계청(2006)에서 실시한 여성의 취업 장애요인 조사에서 여성의 취업을 저해하는 요인으로 가장 높은 순위를 차지한 것이 육아부담(45.9%)인 것으로 나타났다. 실제로 취업모가 취업을 중단하는 이유 중 자녀양육이 70% 이상의 높은 비율을 차지한다(한국보건사회연구원, 2006). 여성의 경제활동 참여율이 이미 50%가 넘고 있는 현재 우리나라의 상황과 우수한 인적자원의 활용을 통한 국가차원의 경쟁력 확보를 위해 실질적으로 일과 가정의 양립을 위한 정책이 함께 실현되어야 한다.

〈표 1-1〉 생애단계별 취업 중단 이유

단위: %(명)

구분	결혼 때문에	배우자, 기타가족 반대	회사에서 나가기 원해서	자녀양육 때문에	부모, 기타 가족부양 때문에	건강이 안좋아서	기타	계(수)
결혼직전취업/ 결혼직후 중단	81.1	3.7	2.5	1.8	0.3	1.6	9.0	1000(2,924)
첫째아 출산 전 취업/후 중단	0.8	1.5	2.3	72.2	0.3	4.8	18.2	1000(665)
막내아 출산 전 취업/후 중단	-	1.6	1.3	76.7	-	2.5	17.9	1000(318)
막내 아 입학 전 취업/후 중단	-	2.9	2.9	60.9	1.4	8.7	23.2	1000(69)

출처: 육아정책개발센터(2009), 「제 1차 육아선진화 포럼」

#### ④ 아동중심 관점과 가족의 가치 회복

육아와 보육과 관련된 정책과 행정시스템의 구축은 일과 가정이 양립할 수 있도록 임신부에 대한 출산 전 건강검진과 영유아 건강관리, 육아 휴직이나 양육수당과 관련된 정책에서부터 신생아와 영아들을 위한 가족중심의 양육지원정책과 아동의 연령에 따라 특성화된 보육과 교육 서비스를 모두 포함해야 한다. 따라서 육아·보육 서비스의 원활한 전달체계가 구축되기 위해서는 육아 휴직 제도가 실질적으로 시행될 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하며, 보다 장기적이고 거시적인 측면에서 부모가 평등하게 육아 휴직 제도를 활용할 수 있는 업무환경과 일과 가정이 양립할 수 있는 가족중심적인 사회 분위기를 조성해나가는 방향으로 접근해야 한다. 또한 부모의 취업 여부와 근무조건에 따른 탄력적인 보육서비스 뿐 아니라 한부모가정, 조손가정, 빈곤가정 등 여러 위험요인에 노출된 취약한 가정의 영유아기 자녀에 대한 적극적인 양육과 보육 지원방안을 포함하여 다양한 가족의 삶의 방식

을 고려한 보충적 돌봄 서비스 역시 함께 고려해야 할 요소이다.

## 2. 보육 및 육아 서비스의 범위와 유형

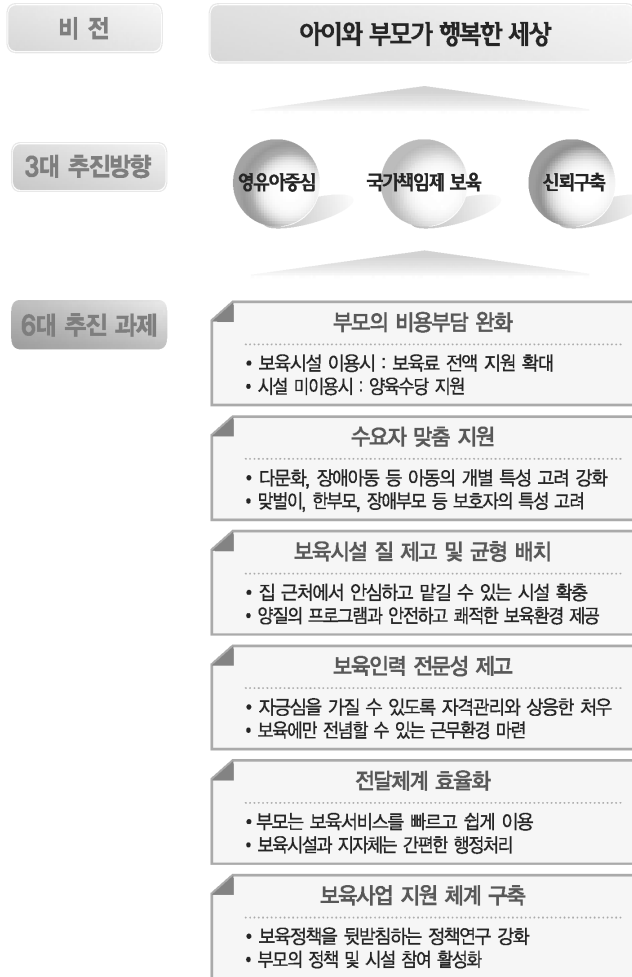
### 1) 육아·보육정책의 법적 근거

우리나라의 보육제도와 정책이 본격적으로 체계화되기 시작한 것은 1991년 「영유아보육법」의 제정으로 볼 수 있다. 이후 2004년 「영유아보육법」을 전면개정하면서 보육서비스의 다양화와 질적 수준 향상, 그리고 보육에 대한 공적 책임을 강화하는 계기를 마련하고, 보육 관련 업무를 여성가족부 보육정책국으로 이관하였다. 또한 2005년 8월 국무총리주재 국정현안정책조정회의에서 유아교육과 보육연구 관련 기능을 통합한 기관 설립을 결정하고 2005년 12월 육아정책개발센터가 설립되었다. 이를 통하여 육아 관련 현안 및 육아지원정책에 대한 중요성에 대한 인식이 확대되었다. 이후 2008년 새 정부 출연과 함께 보육정책이 다시 보건복지가족부(이후 보건복지부로 재개편) 보육정책관실로 이관되어 수요자 중심 정책으로 전환을 추구하고 있다. 2008년 12월 19일 영유아보육법의 부분 개정을 통하여 보육의 법적 개념이 보육시설 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스로 변화되어 보육시설을 이용하지 않는 재가아동까지 보육서비스의 대상으로 포함되었다(김선영·신나리·김향은, 2009). 또한 일부 개정된 영유아보육법에는 양육수당, 보육서비스 이용권, 보육시설안전공제회, 보육지원 신청자에 대한 금융조사 관련조항등이 새롭게 포함되어 수요자 중심 육아·보육행정시스템의 법적 근거를 찾을 수 있다.

영유아보육법상 보육기본계획은 5년마다, 시행계획은 매년 중앙정부가 수립, 시행하도록 되어 있다. 이에 근거한 중앙정부의 중장기 보육계획을 살펴 보면, 보육기본계획에 해당하는 제1차 중장기 보육계획(2006년~2010년)의 새싹플랜에 이어 2009년 새정부의 공약 및 국정철학에 부응하는 ‘아이사랑 플랜’을 바탕으로 보육정책 추진방향이 새롭게 제시되었다(김선영 외 2009). ‘아이사랑플랜’의 3대 핵심과제는 ‘영유아중심, 국가책임제 보육, 신뢰회복’이며, 이를 위하여 부모의 비용부담완화, 수요자 맞춤지원, 보육시설 질 제고 및 균형 배치, 보육인력 전문성 제고, 전달체계 효율화, 보육사업 지원체계 구축의 6대 추진과제를 수립하였다(보건복지가족부, 2009).

구체적으로 2010년 보육정책 추진 방향은 크게 보육료 지원 확대를 통한 부모의 비용부담 완화와 시간연장 보육과 아이 돌보미 등 가정 내 양육지원 서비스를 도입하여 수요자 맞춤형 지원을 확대하는 것이다. 또한 평가인증 보육시설 비율의 확대를 통하여 보육시설의 질을 높이고, 보수교육 운영지원시스템을 구축하여 보육인력의 전문성을 높이며 보육정보센터 홈페이지 통합을 통하여 서비스 전달체계의 효율성을 높이기 위한 구체적인 방안을 제시하고 있다(보건복지가족부 주요업무 추진현황, 2009년 10월 5일, p.21.).

〈그림 1-3〉 아이사랑플랜 추진방향



출처: 보건복지가족부(2009), 「아이사랑플랜 2009-2012」

## 2) 육아·보육서비스의 범위

「영유아보육법」에서 규정하는 “보육”의 의미는 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달특성에 적합한 교육을 제공하는 사회복



지서비스를 말한다(영유아보육법, 2조 2항). 보육서비스의 대상 “영유아”는 6세 미만의 취학전 아동을 의미한다. 다만 필요한 경우 보육시설의 장은 만 12세까지 연장하여 보육할 수 있다. 보육시설의 이용대상은 보육이 필요한 영유아를 원칙으로 한다. 하지만 우리나라 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 하고(영유아보육법, 3조 3항), 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다(영유아보육법 4조 1항). 특히 다양한 요구를 지닌 수요자로서의 아동과 부모의 특성에 따른 복지서비스체제 속에서 보육서비스를 고려하면, 보육서비스의 범위는 더욱 넓어진다.

〈표 1-2〉 아동 및 부모 특성에 따른 복지서비스

부모 특성	지원내용
맞벌이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산전 후 휴가</li> <li>• 배우자 출산휴가</li> <li>• 육아 휴직</li> <li>• 출산/육아 이후 노동시장 복귀 지원</li> <li>• 직장보육시설 보육수당</li> </ul>
다자녀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다자녀 가구 주거 안정 지원</li> <li>• 3자녀 이상 가구의 전기요금 감면</li> <li>• 다자녀 추가공제제도</li> <li>• 국민연금 출산 크레딧</li> <li>• 다자녀 우대카드</li> </ul>
장애 부모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 만 12세 이하 전 장애아동에 대한 보육, 교육비 전액지원</li> </ul>
빈곤 부모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 드림스타트 사업</li> <li>• 지역아동센터</li> </ul>
양육능력 상실부모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정위탁보호</li> <li>• 공동생활가정</li> <li>• 국내입양지원</li> <li>• 아동일시보호</li> </ul>
농어업인 가정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어업인 영유아 양육비 지원</li> <li>• 여성 농업인 일손돕기 지원</li> </ul>

부모 특성	지원내용
입양아 가정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입양수수료 전액지원</li> <li>• 만13세 미만 입양아동에 대해 양육수지급(월 10만원)</li> <li>• 장애아 입양가정에 대한 양육보조금(월55만원) 및 의료비(연 252만원) 지원</li> </ul>
다문화 부모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다문화가족지원센터의 아동양육서비스(부모교육) 및 상담</li> </ul>
한부모(이혼, 미혼모, 조손)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건강가정지원센터의 학습지도</li> <li>• 만 8세 미만 아동에게 양육비 지원 (월 5만원) 및 고교입학금 및 수업료 (차상위~월평균가구소득 130% 대상)</li> <li>• 한부모가족 생활인정 지원사업</li> <li>• 자녀양육비 이행확보 무료법률구조(이혼부모)</li> </ul>

출처: 보건복지가족부(2009), 「아이사랑플랜 2009-2012」

〈표 1-3〉 아동의 성장단계별 양육지원 프로그램

시기	지원 내용
영유아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영유아 영유아 국가필수 예방접종지원 보건소에서 BCG(결핵), B형 간염, 소아마비 등 11종의 백신 무료 접종</li> <li>• 영유아 건강검진 지원 건강보험가입자 및 의료급여 수급권자의 영유아는 만 6세가 될 때까지 건강검진 5회(4, 9, 18, 30, 5세) 및 구강검진 2회를 지정된 인근병원에서 무료로 수검</li> <li>• 보육료·교육비 지원 일정 소득이하 가정에 대해 보육료 및 교육비 지원</li> <li>• 양육수당 보육시설이나 유치원을 이용하지 않는 만 0~1세가 있는 일정 소득 이하 가정에서 월 10만원을 지급</li> <li>• 아이돌보미 서비스 건강가정지원센터에서 만 3개월~12세 아동이 있는 맞벌이 부부 등을 위한 아이돌보미 파견, 소득수준에 따라 파견비용 지원</li> </ul>
신생아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신생아 신생아 장애 예방검사 보건소에서 모든 신생아를 대상으로 선천성 대사이상 6종에 대한 검사 실시</li> <li>• 미숙아·선천성 이상아 진료비 지원 일정 소득 이하 가정의 미숙아 및 선천성 이상아에 대해 최고 1,000만원 까지 의료비 지원</li> </ul>

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장

시기	지원 내용
출산	<ul style="list-style-type: none"> <li>산모도우미 서비스</li> <li>일정 소득 이하 출산 가정(유산 및 사산 포함)에 대하여 2주(12일) 동안 산모도우미를 파견하여 산모/신생아 관련 가사활동 보조</li> </ul>
임신중	<ul style="list-style-type: none"> <li>임신중 임신부· 영유아 보충영양 관리</li> <li>일정 소득 이하 가정의 임신부와 영유아를 대상으로 영양평가를 실시하여 위험요인이 발견되면 최장 1년간(영유아는 현장가능) 영양교육(월 2회)을 실시하고 식품패키지를 제공</li> <li>임산부 철분제 지원</li> <li>모든 임신부에게 임신 5개월부터 분만 전까지 보건소에서 철분제를 지원</li> </ul>
임신전	<ul style="list-style-type: none"> <li>불임부부 시험관 아기 시술 비용지원</li> <li>일정 소득 이하의 불임가정(만 44세 이하 여성)에 1회 시험관 아기 시술비용의 50%수준인 150만원씩 2회까지 지원</li> <li>* 기초생활수급자는 255만원씩 2회까지 지원</li> </ul>

출처: 보건복지가족부(2009), 「아이사랑플랜 2009-2012」

또한 수요자 중심 육아·보육행정 시스템의 구축과정에서 반드시 고려해야 할 사항은 생애초기 영유아발달의 중요성에 대한 이해와 이를 지원할 수 있도록 아동의 성장단계에 맞는 양육지원서비스를 제공하는 것이다. 이러한 서비스는 자녀의 출산과 함께 시작되는 것이 아니라 건강한 자녀를 출산할 수 있도록 임신 전에서 시작해서 임신기간 동안의 임신부에 대한 지원과 출산 이후 신생아와 산모에 대한 지원을 모두 포함하기 때문에 전생애주기를 고려한 서비스체제의 구축이 반드시 필요하다.

### 3) 설립주체에 따른 보육시설의 유형

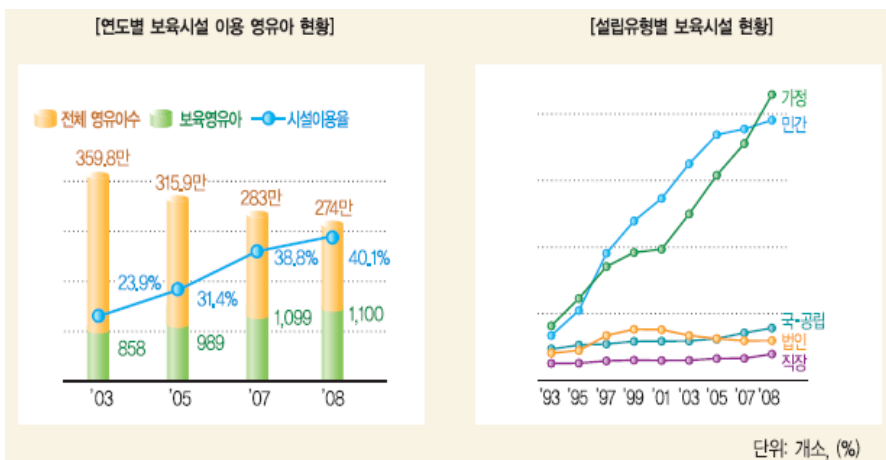
보육시설의 유형은 설립 주체에 따라 크게 국공립보육시설, 법인보육시설, 부모협동보육시설, 가정보육시설, 직장보육시설, 민간보육시설로 구분된다.

〈표 1-4〉 보육 서비스의 유형

국공립 보육시설	국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 보육시설
법인 보육시설	「사회복지법사업법」에 의한 사회복지법인이 설치·운영하는 보육시설
부모협동 보육시설	보호자들이 조합을 결성하여 설치·운영하는 보육시설
가정 보육시설	개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 보육시설
직장 보육시설	사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 보육시설
민간 보육시설	위 시설에 해당하지 않는 보육시설로 사회복지법인 외 법인 또는 개인이 설치·운영하는 보육시설 (법인 외 보육시설, 민간개인 보육시설)

영유아보육법의 개정으로 보육대상이 취업모와 저소득층 영유아에서 모든 영유아로 전환되고, 보육로지원대상이 점차 확대되면서 보육시설 이용 영유아의 수와 보육시설이 크게 증가하고 있다. 하지만 여러 유형 중 가정 보육시설과 민간보육시설이 전체의 46.3%와 42.6%를 차지하고 있어 우리나라 보육시설 운영의 민간의존도가 지나치게 높다는 것을 알 수 있다(나중혜, 2010).

〈그림 1-4〉 연도별 보육시설 이용 영유아 현황 및 설립유형별 보육시설 현황



출처: 보건복지가족부(2009), 「아이사랑플랜 2009-2012」

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장

#### 4) 수요자의 특성을 고려한 특수보육시설의 유형

육아와 보육서비스의 특성은 수요자가 부모이면서 동시에 영유아이기 때문에 영유아의 특성(영아전담, 장애아전담 또는 장애아통합)을 반영한 시설과 부모의 요구를 반영한 시설(시간연장, 24시간 보육, 휴일보육)이 각기 다른 유형으로 운영되고 있다.

〈표 1-5〉 특수보육시설의 유형

영아전담 보육시설	2004년 이전 영아전담시설로 지정받았거나 국고보조금으로 영아전담 신축비를 지원받은 시설
장애아전담 보육시설	장애아만을 20명 이상 보육하기 위하여 「영유아보육법시행규칙」에 의한 시설 및 설비를 갖추고 상시 18명 이상의 장애아를 보육하는 시설 중 시·도지사 또는 시·군·구청장이 장애아전담 보육시설로 지정한 시설
장애아통합 보육시설	정원의 20% 내에서 장애아반을 편성·운영하거나 장애아반을 별도로 편성하지 않은 채 장애아를 3명이상 통합보육하고 있는 시설
시간연장 보육시설	기존보육시간(07:30~19:30)을 경과하여 최대 24:00까지(최소 21:00 이후) 시간을 연장하여 보육하는 시설
24시간 보육시설	부모의 경제활동이나 가정형편으로 불가피하게 야간보육이 필요한 아동을 대상으로 24시간 보육서비스를 제공하는 시설
휴일 보육시설	일요일 및 공휴일에 보육하는 시설
방과후 보육시설	초등학생 대상으로 방과후 보육서비스를 제공하는 시설

영아전담보육시설은 법인보육시설이 228개소, 민간보육시설이 318개소인 반면, 국·공립보육시설은 59개소에 그치고 있어 영아전담보육이 민간시설에 상당히 많은 부분 의존하고 있음을 보여준다. 또한 방과후보육의 경우, 344개소의 민간보육시설에서 26,342명의 아동을 보육하고 있는 반면, 국·공립보육시설은 105개소, 보육아동은 9,984명에 그쳐 민간시설 개수와 보육

아동 수 면에서 큰 차이를 보였다. 특히 시간연장보육의 경우 맞벌이 부모의 시간연장보육 수요에 맞추어 그 수가 많이 늘어나고 있는 추세이나 국·공립보육시설(679개소)이 민간보육시설(1,800개소)과 가정보육시설(1,852개소)에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 그러나 장애아통합시설은 국·공립보육시설이 507개소, 법인보육시설이 400개소, 민간보육시설이 303개소로 국·공립보육시설이 더 많은 것으로 나타났다. 그리고 장애아전담보육시설은 총 168개소의 시설 중 법인보육시설이 98개소를 차지하고 있었다. 한편 휴일보육과 24시간 보육은 전체 시설 수가 각각 166개소, 138개소에 불과하였으며, 휴일보육의 경우, 민간보육시설과 가정보육시설이 국·공립보육시설보다 약간 많은 수준이었다. 24시간보육시설은 민간보육시설이 64개소, 국·공립보육시설이 32개소로 민간보육시설이 두 배 가량 많았지만, 보육아동의 수는 비슷한 것으로 나타났다. 이와 같이 사회적으로 특수보육에 관한 수요가 증가하고 있음에도 불구하고, 장애아통합과 휴일보육을 제외한 대부분의 특수보육에서 민간보육시설이 국·공립보육시설보다 더 많은 역할을 수행하고 있다. 이는 일반보육시설과 마찬가지로 특수보육시설 역시 민간의 존도가 높다는 점이 심각한 문제로 인식되고 있다.

- 제 1 장
- 제 2 장
- 제 3 장
- 제 4 장
- 제 5 장

〈표 1-6〉 특수 교육시설 일반 현황(2009. 12. 31. 현재)

구	분	설립주체별									
		총계	국·공립 교육시설	법인 교육시설	민간교육시설		가정 교육시설	부모협동 교육시설	직장 교육시설		
					법인외	민간개인					
영아 전담	시설	677	59	228	52	266	72	-	-	-	
	이동	30,927	2,954	13,841	2,087	10,657	1,388	-	-	-	
	증사자	24,748	2,507	10,375	1,706	8,964	1,196	-	-	-	
장애아 전담	시설	4,900	497	1,928	350	1,830	295	-	-	-	
	이동	6,882	701	2,700	507	2,527	447	-	-	-	
	증사자	168	31	98	10	28	1	-	-	-	
장애아 전담	시설	8,357	1,389	5,354	399	1,195	20	-	-	-	
	이동	6,206	946	4,054	326	860	20	-	-	-	
	증사자	2,560	396	1,675	131	351	7	-	-	-	
장애아 통합	시설	3,102	507	1,991	164	431	9	-	-	-	
	이동	806	400	46	41	262	56	-	-	1	
	증사자	69,324	38,819	5,146	3,576	20,623	1,052	-	-	108	
장애아 통합	시설	3,469	1,821	200	184	1,061	197	-	-	6	
	이동	1,212	667	67	66	364	46	-	-	2	
	증사자	9,494	5,407	611	464	2,725	268	-	-	19	
방과후	시설	554	105	88	91	253	15	-	-	2	
	이동	46,281	9,984	9,480	5,142	21,200	247	-	-	228	
	증사자	8,075	1,964	1,321	1,908	2,788	69	-	-	25	
시간	시설	320	105	46	73	95	0	-	-	1	
	이동	5,055	1,230	1,005	560	2,187	40	-	-	33	
	증사자	4,666	679	298	140	1,660	1,852	-	-	36	

구분	설립주체별								
	총계	국공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설		가정 보육시설	부모협동 보육시설	직장 보육시설	
				법인외	민간개인				
연장	이동	231,413	56,952	29,073	10,978	97,477	33,684	73	3,176
	시간연장 아동현원	22,848	3,252	1,414	768	9,520	7,810	5	79
	시간연장보육교사수	3,778	465	171	95	1,467	1,548	1	31
휴일	총사자	37,778	7,890	3,987	1,554	14,575	9,249	12	511
	시설	166	43	36	14	43	29	-	1
	이동	11,279	3,649	3,664	1,237	2,144	533	-	52
24시간	총사자	1,793	546	576	171	358	134	-	8
	시설	138	32	13	3	61	29	-	-
	이동	8,383	3,067	1,006	344	3,452	514	-	-
총사자	이동	520	45	74	11	274	116	-	-
	24시간 아동현원	120	13	18	3	53	33	-	-
	24시간 보육교사수	1,629	421	285	45	690	188	-	-

- \* 보육교사 : (보육교사, 대체교사, 방과후교사, 시간연장보육교사, 24시간보육교사)
  - \* 영아 아동현원 : 보육나이가 0.1,2세인 아동현원
  - \* 영아반 보육교사수 : 0세반 / 1세반 / 2세반 / 0,1혼합반 / 1,2혼합반 / 2,3혼합반을 담당하는 보육교사 수
  - \* 장애 아동현원 : 아동자력이 '영유아장애(무상보육)'인 아동현원
  - \* 장애아반 보육교사, 특수교사, 치료사 수 : 장애아반을 맡고 있는 일반 보육교사 혹은 특수교사, 치료사의 수
  - \* 방과후 : 방과후전담 + 방과후통합 시설
  - \* 방과후 보육교사 수 : 보육교사 구분이 방과후 보육교사인 종사자 수
  - \* 시간연장 보육교사 수 : 보육교사 구분이 시간연장 보육교사인 종사자 수
  - \* 휴일반 보육교사 수 : 시간연장/휴일 반을 맡고 있는 보육교사 수
  - \* 24시간 보육교사 수 : 보육교사 구분이 24시간 보육교사인 종사자 수
  - \* 전체종사자 수 : 해당 보육교사를 포함한 시설의 전체 종사자 수
- 출처: 보건복지부(2010), '2009 보육통계'



## 5) 가정 내 양육지원서비스: 아이돌보미 지원사업

시설중심의 보육서비스와 함께 가정 내 양육지원서비스를 확대하는 것도 앞으로의 육아지원 정책의 중요한 과제가 될 것으로 보인다. 2009년 4월 20일 입법예고된 영유아보육법 일부 개정 법률안의 주요내용을 살펴보면 보육서비스의 강화 뿐 아니라 육아지원을 위한 방안을 적극적으로 모색하고 있음을 알 수 있다.

### 영유아보육법 일부개정법률안

가. 보육정보센터를 보육지원센터로 개편 (안 제7조)

- 1) 현재의 보육정보센터는 보육정보수집제공 기능을 중심으로 수행하여 수요자 중심 보육 및 육아지원에는 한계가 있음.
- 2) 이를 위해 보육에 대한 정보의 수집·제공 기능을 수행하던 보육정보센터를 보육 및 육아에 대한 전문적인 상담·교육·지원서비스 등을 제공하는 보육지원센터로 개편하였음.
- 3) 보육지원센터로의 개편을 통해 수요자 중심의 종합적 육아지원 인프라가 확충될 것으로 기대됨.

출처: 보건복지가족부공고 제2009-268호 중 일부

구체적인 육아지원서비스의 사례는 「건강가정지원법」을 추진근거로 하여 전국의 건강가정지원센터를 중심으로 제공하는 “아이돌보미사업”과 같은 직접적인 육아서비스가 있으며, 지역사회의 보육정보센터나 육아지원센터의 다양한 프로그램(놀이교실, 영유아 문화행사, 부모교육, 도서 및 장난감 도서관 운영 등)을 통한 간접적인 육아지원서비스가 있다.

아이돌보미 지원사업은 돌봄 서비스를 통해 시설에서 감당하지 못하는 사각지대의 보육 요구를 충족시킴으로써 아동을 안전하게 보호하고, 가족의

양육에 대한 부담을 경감시키고자 하는데 목적이 있다. 이 사업은 기본적으로 건강가정기본법 제21조(가정에 대한 지원), 제22조(자녀양육지원의 강화), 제23조(가정봉사원)에 기반하여 추진되고 있다. 현대 사회에서 맞벌이가 증가함에 따라 자녀 양육 지원에 대한 수요 또한 점차 증가하고 있지만, 핵가족화와 도시화, 개인주의로 인해 시설보육 이외의 양육지원체계에 접근하기 어려운 것이 현실이다. 또한 시설보육은 일정한 시간과 기준에 따라 보육서비스를 제공하기 때문에 보육서비스 수요자의 다양한 요구에 맞추어 융통성 있는 보육서비스를 제공하는데 한계가 있다. 이에 시설중심 서비스를 중심으로 하되, 이와 더불어 시설에서 충족시켜주지 못하는 보육서비스 부분을 수요자 중심으로 보충적, 개별적 서비스를 제공한다는 데 돌봄 서비스의 의의가 있다고 할 수 있다.

〈표 1-7〉 이용 아동 연령 현황

(단위 : %)

	12개월 이하	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	만6~8세	만9~12세	계
비율(%)	10.86	17.26	14.46	11.40	9.57	9.63	19.28	7.54	100

출처: 보건복지가족부 주요업무 추진현황(2009년 10월 5일)

돌봄 서비스를 이용하는 아동의 연령대는 만6-8세가 19.28%로 가장 많았다. 그리고 만1세 아동 17.26%, 만2세 14.46%, 만3세 11.40% 순으로 나타났다으며, 12개월 이하도 10.86%를 차지하였다.

〈표 1-8〉 이용 가정 현황

(단위 : 가구, %)

	한부모	맞벌이 가족	장애인 가족	조손 가족	결혼이민자 가족	비취업 주부가족 (일반가정)	기타	계
가구수	9,906	<b>27,999</b>	1,345	544	2,670	<b>29,124</b>	1,456	<b>73,044</b>
비율(%)	13.56	<b>38.33</b>	1.84	0.74	3.66	<b>39.87</b>	1.99	<b>100</b>

출처: 보건복지가족부 주요업무 추진현황(2009년 10월 5일)

돌봄 서비스를 이용하는 가구는 총 73,044가구였으며, 비취업 주부가족 (일반가정)이 29,124가구로 39.87%, 맞벌이 가족이 27,999가구로 38.33%를 차지했다. 맞벌이 가족과 비취업 주부가족이 비슷한 수준으로 돌봄 서비스를 이용하고 있었다. 그 외에도 한부모가족이 13.56%을 차지하고 있었다.

〈표 1-9〉 세부 지원 내역

구분	가형		나형		기타
소득기준	보육료 지원 하위 50% (4인 258만원)		맞벌이 가구 소득기준 완화로 하위 50%가 되는 가정		하위 50% 초과
요금체계 (월 115만원)	정부지원	본인 부담	정부지원	본인 부담	본인부담
	69만원(60%)	46만	57.5만원(50%)	57.5만	115만원
지원 시간	1일 11시간, 주5일 (평균20일)				

출처: 보건복지가족부 주요업무 추진현황(2009년 10월 5일)

아이돌보미 서비스는 소득기준에 따라 세 가지 형태로 구분되어 요금이 부과된다. 1일 11시간, 주 5일(평균 20일) 기준으로 가형(보육료 지원 하위 50%)은 본인이 46만원을 부담하며, 나형(맞벌이 가구 소득기준 완화로 하위 50%가 되는 가정)은 본인이 57.5만원을 부담하고, 기타 하위 50% 초과 가정은 본인이 115만원을 부담한다.

## 제2절 | 수요자 중심 육아보육 서비스 현황 분석

### 1. 수요자 중심 육아보육 서비스 이용 현황

#### 1) 영유아 연령별 보육·교육 서비스 이용률

영유아 연령별 보육·교육 서비스 이용률을 살펴보면, 보육시설을 이용하는 영유아가 전체의 41.3%를 차지했으며, 유치원 이용률이 19.4%, 특기 및 보습학원 이용률 6.6%, 문화센터 등 사설기관 이용률이 6.5%였다. 영아의 경우 33.5%가 보육시설을 이용했으며, 유아의 경우에는 49.9%가 보육시설을 이용했고, 39.4%가 유치원을 이용하는 것으로 나타났다. 한편 동거 조부모와 비동거 조부모의 지원을 받는 경우도 각각 9.1%, 12.8%인 것으로 집계되었으며, 특히 영아(13.8%)와 유아(11.4%) 모두 비동거 조부모의 지원을 많이 받는 것으로 나타났다. 친인척(2.3%)이나 혈연관계가 아닌 사람(2.4%)의 양육지원을 받는 영유아 비율은 5%를 넘지 않았다.

〈표 1-10〉 영유아 연령별 보육·교육 서비스 이용률(연령 1월 1일 기준)

단위 : %(명)

구분	가형			나형		
	영아	유아	전체	영아	유아	전체
기관 보육 및 교육						
보육시설	33.5	49.9	41.3	51.3	51.1	51.9
유치원	0.5	39.4	19.4	0.2	40.8	22.6
선교원	0.1	1.0	0.6	-	1.1	0.6
반일제이상 학원	0.1	4.5	2.3	0.4	4.6	2.7
특기 및 보습 학원	0.2	13.5	6.6	0.4	15.4	8.6

구 분	가형			나형		
	영아	유아	전체	영아	유아	전체
지역아동센터 등 문화센터 등 사설기관	0.3 8.5	1.2 4.4	0.8 6.5	0.4 4.8	1.0 3.1	0.7 4.0
개인 양육지원						
동거 조부모	9.8	8.0	9.1	19.7	14.7	16.9
비동거 조부모	13.8	11.4	12.8	29.9	22.3	26.0
친인척	2.5	2.5	2.3	5.2	4.3	4.6
비혈연	2.4	1.8	2.4	6.6	3.9	5.4
(수)	(1,744)	(1,559)	(3,179)	(468)	(441)	(1,100)

주 : 중복응답결과임. 0세아의 경우 2009 출생아는 제외함

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

## 2) 보육·교육기관 이용아동 특성

보육시설을 이용하는 취업모 자녀의 비율은 51.9%였으며, 이는 보육시설을 이용하는 전체 영유아 비율보다 약 10% 정도 높은 수준이었다. 유치원을 이용하는 취업모의 영유아 비율은 22.6%, 특기 및 보습학원을 이용하는 경우도 8.6% 수준으로 전체 영유아 비율보다 약간 높았다. 취업모 자녀의 경우 전체 영유아의 경우와 비교해서 동거 조부모나 비동거 조부모, 친인척, 혈연관계가 아닌 사람의 양육지원을 더 많이 받고 있었으며, 동거 조부모의 지원을 받는 경우가 16.9%, 비동거 조부모의 지원을 받는 경우가 26%였다.

〈표 1-11〉 보육·교육기관 이용아동 특성

단위: %(명)

구분	보육시설	유치원	반일제이상 학원	기타	전체	$\chi^2$ (df)
아동구분						
영아	41.1	1.3	2.6	5.0	27.5	364.2(3)**
· 유아	58.9	98.7	97.4	95.0	72.5	
연령별						
0세	3.4	-	-	-	2.2	n/a
1세	13.3	-	1.3	-	8.7	
2세	24.5	1.3	1.3	4.8	16.5	
3세	23.6	19.3	30.7	33.3	22.7	
4세	19.1	33.8	34.7	38.1	24.2	
5세	15.9	44.9	32.0	23.8	25.2	
6세	0.2	0.7	-	-	0.4	
지역						
대도시	36.6	39.3	54.7	45.0	38.2	16.2(6)*
중소도시	44.9	43.1	40.0	50.0	44.2	
읍면지역	18.5	17.6	5.3	5.0	17.6	
모취업						
취업	42.9	39.7	38.7	40.0	41.8	n/a
미취업	53.4	57.4	61.3	60.0	54.9	
모부재	3.7	2.9	-	-	3.3	
가구소득						
99만원 이하	6.3	4.6	1.3	4.5	5.6	n/a
100~149만원	12.6	6.1	1.3	-	10.1	
150~199만원	18.7	10.3	6.7	18.3	15.9	
200~249만원	14.8	14.7	8.0	18.2	14.5	
250~299만원	11.9	13.1	5.3	31.8	12.2	
300~349만원	11.5	15.7	13.3	9.1	12.8	
350~399만원	5.8	5.7	10.7	4.5	5.9	
400~499만원	8.3	11.6	14.7	4.5	9.5	
500~599만원	5.2	7.9	24.0	-	6.6	
600만원 이상	4.9	10.3	14.7	9.1	6.9	
계(수)	100.0 (1,342)	100.0 (612)	100.0(75)	100.0(20)	100.0 (2,050)	-
총수(2,060)대비 %	65.5	29.9	3.7	0.1		

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장

보육·교육기관 이용아동 특성을 아동구분별, 연령별, 지역별, 모취업별, 가구소득별로 살펴본 결과는 다음과 같다. 먼저 영아의 보육시설 이용률이 41.1%, 유아의 이용률이 58.9%로 유아가 영아보다 약 18% 정도 더 많이 보육시설을 이용하였다. 그리고 유치원(98.7%)과 반일제이상 학원(97.4%)을 이용하는 유아의 비율은 각각 98.7%, 97.4%로 영아와 비교해서 유치원 이용률이 훨씬 높은 것으로 나타났다. 연령별로 살펴볼 때 보육시설을 이용하는 0세는 3.4%, 1세는 13.3%, 2세는 24.5%, 3세 23.6%, 4세 19.1%, 5세 15.9%였으며, 2-3세가 주로 많이 보육시설을 이용하고 있었다. 유치원을 이용하는 연령대는 3세 19.3%, 4세 33.8%, 5세 44.9%로 3세에 증가하기 시작하여 4-5세에 급격히 늘어났다. 반일제이상 학원을 이용하는 비율은 3세 30.7%, 4세 34.7%, 5세 32%로 3-5세가 비슷한 수준으로 높았다. 지역별로 살펴본 결과, 상대적으로 읍면지역 영유아가 대도시나 중소도시의 영유아보다 보육·교육기관을 적게 이용하고 있었다. 보육시설과 유치원 이용정도는 중소도시, 대도시, 읍면지역 순으로 많았다. 모취업에 따른 보육·교육기관 이용아동 특성을 살펴보면, 취업모보다 미취업모 자녀가 보육시설과 유치원, 반일제이상 학원을 더 많이 이용하고 있었다. 구체적으로 취업모의 자녀 42.9%, 미취업모의 자녀 53.4%가 보육시설을 이용하였다. 그리고 취업모의 자녀 39.7%, 미취업모의 자녀 57.4%가 유치원을 이용하였다. 반일제이상 학원을 다니는 취업모와 미취업모의 자녀 비율 차이는 다른 기관에 비해 더 큰 것으로 나타났으며, 이용 비율은 취업모의 자녀 38.7%, 미취업모의 자녀 61.3%인 것으로 나타났다. 가구소득에 따른 보육·교육기관 이용아동 특성을 살펴보면, 상대적으로 저소득층이 보육시설이나 유치원을 더 많이 이용하였고, 상대적으로 고소득층이 반일제이상 학원을 더 많이 이용하는 것으로 조사되었다.

### 3) 취약 보육시설 이용 현황

최근 들어 업무환경의 변화나 업무시간 또는 가족의 특성에 따라 시간연장보육시설이나 24시간 보육시설, 휴일보육시설에 대한 수요가 증가하고 있다. 현재 보육시설은 대부분 하루 12시간 운영을 기본원칙으로 하고 있는데, 보육서비스의 이용자의 요구에 따라 야간보육, 휴일보육, 24시간 보육 등의 시간연장형 보육과 일정시간만 이용하는 시간제 보육을 실시하고 있다. 취약보육 서비스 이용경험은 현재 그리 높게 나타나고 있지 않지만 미취학 아동 부모를 대상으로 취약보육의 필요성을 조사한 2009년 전국 보육시설 가구조사결과에 따르면 조사대상의 52.8%가 시간제 보육에 대한 필요성을 제기하였으며, 야간 보육의 필요성 34.9%, 24시간 보육의 필요성 23.4%로 조사되었다.

〈표 1-12〉 취약보육 이용 실태

단위 : %(명)

구분	현재			보육시설 이용경험		계(수)
	상시	가끔	미이용	있음	없음	
시간제보육	1.1	7.3	91.6	9.0	91.0	100.0(3,304)
야간보육	0.9	3.8	96.3	4.9	96.1	
24시간제보육	0.1	0.6	99.3	0.7	99.3	
휴일보육	0.1	1.2	96.7	1.3	96.7	

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

〈표 1-13〉 취약보육 필요성

단위 : %(명)

구분	상시	1주일에 1~2번	한 달에 1~2번	1년에 1~2번	없음	전체	2004년조사 없음 비율
시간제보육	12.5	23.6	14.6	2.1	47.2	100.0(3,302)	36.6
야간보육	7.1	9.3	14.4	4.1	66.1	100.0(3,303)	58.7
24시간제보육	1.5	1.1	3.2	5.6	88.6	100.0(3,303)	79.4

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장





되어야 한다.

#### 4) 유치원 종일반 이용 현황

시간연장보육서비스와 관련하여 보육시설 이외에도 유치원의 종일반을 이용하는 유아의 수도 빠르게 증가하고 있다.

〈표 1-15〉 유치원 종일반 이용 유아수      단위: 개원, 명(%)

구분	유치원수	유아수	원 당 평균 (표준편차)	t/F
전체	4,018(100)	84,068(100)	21(17.06)	
설립유형				
국공립	2,549(63.4)	46,545(55.3)	18(11.68)	- 10.91 ***
사립	1,469(36.6)	37,523(44.7)	26(22.53)	
지역규모				
대도시	1,425(35.5)	32,553(38.7)	23(17.64)	107.84 ***
중소도시	1,247(31.0)	30,512(36.3)	25(19.11)	
읍면지역	1,346(33.5)	21,003(25.0)	16(12.73)	

\*\*\*  $p < .001$

출처 : 문무경·김문정(2008), 유치원 종일반 운영실태 조사.  
조사대상은 전국의 종일반 운영 유치원 4,152개원임.

문무경·김문정(2008)이 전국의 종일반 운영 유치원 4,152개원을 조사한 결과에 따르면, 2008년 현재 유치원의 종일반을 이용하는 유아는 84,068명으로 집계되었다. 설립유형별로 살펴보면, 국공립유치원이 2,549개원(63.4%)이었고, 종일반 이용 유아는 46,545명(55.3%)이었으며, 사립유치원은 1,469개원(36.6%)이고, 이용 유아는 37,523명(44.7%)이었다. 그리고 국공립유치원 종일반 이용 유아가 사립유치원의 종일반 이용 유아보다 유의하게 많은 것으로 나타났다. 또한 지역규모별로 살펴본 결과, 대도시, 읍면지역,

중소도시 순으로 유치원 수가 많았으나 종일반 이용 유아수는 대도시, 중소도시, 읍면지역 순으로 많은 것으로 나타났으며, 그 차이는 유의하였다. 이러한 결과는 도시에 청장년층 인구가 집중하는 현상을 잘 대변해준다.

〈표 1-16〉 유치원 종일제 시간별 운영비율

단위 : 개원(%)

운영시간 \ 설립유형	국립	공립	사립	계
8 ~ 10시간 미만 운영	2(66.7)	2,992(68.0)	1,440(38.0)	4,387(54.0)
10시간 이상 운영	1(33.3)	1,000(23.0)	2,053(54.0)	3,053(37.0)
계	3(100.0)	3,992(91.0)	3,493(92.0)	7,485(91.0)

출처 : 문무경·김문정(2008), 유치원 종일반 운영실태 조사.  
조사대상은 전국의 종일반 운영 유치원 4,152개원임.

유치원 종일제는 8-10시간 미만 운영하는 유치원이 4,387개원(54%), 10시간 이상 운영하는 유치원이 3,053개(37%), 기타유형을 포함하여 총 7,485개원이었다. 운영시간에 관계없이 국·공립유치원이 사립유치원보다 좀 더 많은 수준인 것으로 나타났다.

〈표 1-17〉 유치원 종일제 이용 유아 중 취업모 자녀 수

단위: 개원, 명(% 명)

구분	유치원수	취업모 자녀수	평균 (표준편차)	t/F
전체	3,116(100)	43,853(100)	14(11.77)	
설립유형				
국공립	1,979(63.5)	21,775(49.7)	11(9.74)	-18.71***
사립	1,137(36.5)	22,078(50.3)	19(13.06)	
지역규모				
대도시	1,154(37.0)	19,524(44.5)	17(10.76)	
중소도시	985(31.6)	15,803(36.0)	16(12.58)	188.06***
읍면지역	977(31.4)	8,526(19.4)	9(8.84)	

\*\*\*  $p < .001$

출처 : 문무경·김문정(2008), 유치원 종일반 운영실태 조사.  
조사대상은 전국의 종일반 운영 유치원 4,152개원임.

전체 3,116개의 유치원 중 취업모 자녀수는 43,853명이었다. 국공립유치원에서 종일제를 이용하는 유아의 수가 21,775명(49.7%)으로, 사립유치원 종일제를 이용하는 유아의 수 22,078명(50.3%)보다 더 많았으며, 그 차이는 유의하였다. 지역규모별로 취업모 자녀수를 살펴보면, 대도시(19,524명), 중소도시(15,803명), 읍면지역(8,526명) 순으로 많았으며, 그 차이도 유의하였다.

2008년 조사결과 유치원의 종일반을 이용하는 유아 84,068명 중 취업모 자녀수는 43,853명으로 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 취업모가 어린이집 뿐 아니라 유치원의 종일제를 선택하는 경우도 많다는 것을 보여준다. 이러한 결과는 유아교육과 보육서비스를 선택하는 수요자로서의 부모의 관점에서 두 기관에 대한 선호도와 만족도에 대한 비교연구의 필요성을 강력히 제시한다. 이러한 연구결과를 토대로 유아교육과 보육서비스의 상호보완적인 특성을 반영한 이상적인 협력 및 통합 방안이 함께 모색되어야 한다.

## 2. 보육시설 이용비용 현황

2009년 전국 보육실태조사 가구조사 결과에 따르면 영유아 1인당 교육과 보육에 소요되는 비용은 평균 189,000원이고, 비용을 지불하는 영유아만을 대상으로 하면 평균은 270,300원이다. 가구소득대비 비율은 각각 6.4%와 9.2%이다.

## 1) 수요자 유형별 보육료 지원대상 및 지원기준

보육료 지원정책 역시 보육서비스의 직접적인 수혜대상인 영유아의 특성 (장애아)에 따라 무상보육서비스를 제공받기도 하고, 부모의 소득수준이나 자녀의 수에 따라 보육료를 차등적으로 지원받기도 한다.

### ① 보육·교육 비용

2009년 전국 보육실태조사 가구조사 결과, 전체 영유아 보육·교육비용을 지불하는 아동은 70.1%였다. 0세 20.9%부터 시작하여 아동의 연령이 증가함에 따라 비용을 지불하는 비율 또한 증가하며, 5세에는 거의 모든 아동 (98.9%)이 보육·교육비용을 지불하는 것으로 나타났다.

〈표 1-18〉 보육·교육 비용 지불 아동 비율

단위 : %

연령	전체	0세	1세	2세	3세	4세	5세
비율	70.1	20.9	49.5	75.9	92.4	96.7	98.9

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

연령구분에 따른 보육·교육비용 지불액의 분포를 살펴보면, 영아의 경우 비용을 지불하지 않는 비율이 절반을 넘는 것으로 나타났다. 10만원 미만을 지불한다고 응답한 비율이 약 18%였으며, 10만원 이상 30만원 미만의 경우가 약 14%, 30만원 이상 50만원 미만인 경우가 약 9%, 50만원을 넘게 지출하는 경우도 6%를 웃돌았다. 유아의 경우 비용을 지불하지 않거나 5만원 미만의 소액을 지불하는 경우가 10%였고, 10만원 이상 30만원 미만을 지불하는 비율이 약 2/5 가량 차지했다. 30만원 이상 50만원 미만을 지불하는 경우가 약 1/4 정도였다. 또한 50만원 이상을 지출하는 경우도 11%를 넘었다.

〈표 1-19〉 보육·교육비용 지불액 분포

단위 : %(명)

연령	지불액(천원)												계(수)
	미지불	49이하	50~99	100~149	150~199	200~249	250~299	300~349	350~399	400~499	500~599	600이상	
영아	53.1	9.6	8.0	4.9	3.0	2.8	3.2	3.6	2.6	2.7	2.8	3.7	100.0 (1,743)
유아	4.0	6.0	11.4	11.5	11.8	9.4	9.6	8.6	6.7	9.6	3.9	7.5	100.0 (1,560)

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

미취학 영유아의 월 보육·교육비용 평균을 살펴보면, 전체영유아의 지출 비용 평균이 약 19만원, 비용지불영유아의 지출 비용 평균이 약 27만원으로 8만원 정도 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 영아의 경우, 절반 이상이 보육·교육비용을 지불하지 않기 때문에 전체영아와 비용을 지불하는 영아 사이의 지불액 평균 차이가 크다(육아정책포럼 19호, 2010). 전체영유아의 지불액 분포를 연령에 따라 보면, 0세가 평균 약 7만원, 가구소득대비 1.8% 정도를 지출하고, 점점 증가하여 5세에 이르면 약 30만원, 가구소득대비 10.1%를 지출한다. 한편 비용지불영유아의 지불액 분포를 살펴보면, 0세 기준 평균 약 34만원 정도를 지출하고 1-2세에 20만원 정도로 감소하였다가 다시 연령에 따라 증가하기 시작하여 5세에는 약 30만원 정도, 가구소득대비 비율 10.2%를 지출하는 형태를 보인다. 전체영유아와 비용지불영유아 모두 5세에 보육·교육비용을 비슷한 수준으로 지불하고 있었다. 가구소득별로 구분하여 살펴보면, 전체영유아와 비용지불영유아 모두 소득수준이 높아 집에 따라 보육·교육비용도 더 많이 지출하고 있는 양상을 보였다.

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

〈표 1-20〉 미취학 영유아의 월 보육·교육비용 평균      단위 : 천원(명) %

구분	전체 영유아				비용지불 영유아				
	평균	표준 편차	(수)	가구소득 대비비율	평균	표준 편차	최대	(수)	가구소득 대비비율
전체	189.5	234.6	(3,303)	6.4	270.3	238.0	2,348	(2,316)	9.2
연령									
0세	71.9	196.2	(640)	1.8	344.4	301.7	1,300	(134)	8.6
1세	111.9	212.1	(576)	3.3	226.4	255.3	1,580	(285)	6.7
2세	165.7	203.3	(528)	6.8	218.4	207.3	1,555	(400)	7.7
3세	243.7	226.9	(516)	8.9	263.8	224.6	2,348	(477)	9.5
4세	284.3	226.8	(512)	10.3	294.0	224.4	1,751	(496)	10.7
5세	295.0	245.8	(531)	10.1	298.6	245.1	1,900	(525)	10.2
F		103.5 **		177.1 **		11.1 **			18.9 **
가구소득별									
99만원 이하	79.9	126.6	(159)	10.4	118.3	138.6	1,367	(107)	15.7
100~149만원	83.5	96.9	(304)	7.1	126.0	93.9	380	(202)	10.6
150~199만원	92.9	124.7	(562)	5.6	158.3	127.0	889	(329)	9.6
200~249만원	131.2	148.2	(496)	6.2	204.6	138.6	699	(318)	9.6
250~299만원	163.4	163.6	(410)	6.2	233.5	147.8	813	(287)	8.9
300~349만원	180.9	184.0	(425)	5.8	254.4	169.9	888	(303)	8.2
350~399만원	220.4	215.5	(207)	6.1	301.9	197.4	985	(151)	8.3
400~499만원	276.3	235.3	(310)	6.4	341.7	214.6	1,350	(251)	7.9
500~599만원	389.6	335.4	(202)	7.4	465.8	314.5	2,348	(169)	8.8
600만원이상	512.6	394.3	(228)	6.9	586.0	366.9	1,900	(199)	7.6
F		127.5 **		6.8 **		113.9 **			12.9 **
2004년 조사	157.6	174.8	(2,960)	6.4	235.0	165.4	1,440	(1,984)	9.6

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

전체 아동의 유치원 교육비는 평균 229,300원이며, 소득대비 총비용 비율은 8%였다. 운영주체에 따른 유치원 월평균 교육비를 살펴본 결과, 국·공

립유치원은 전체 비용이 64,600원, 사립유치원은 281,700원으로 그 차이는 4배가 넘었으며, 통계적으로도 유의하였다. 교육비 지원여부에 따라 살펴보면, 일반아동은 평균 298,000원을 유치원 교육비로 지출하였으며, 이는 소득 대비 총비용 비율 8.5%였다. 감면아동은 206,300원, 면제아동은 98,200원을 지불하였다.

〈표 1-21〉 설립 주체 및 지원여부별 유치원 월평균 교육비

단위 : 천원(명) %

구분	전체비용(A)	순보육·교육비(B)	추가비용(A-B)	(수)	소득대비 총비용 비율
전체	229.3	141.4	87.9	(612)	8.0
운영주체별					
국·공립	64.6	27.7	36.8	(148)	2.7
사립	281.7	177.6	104.2	(464)	9.6
t	-18.0 **	-14.8 **	-11.0 **		-15.4 **
지원여부					
면제	98.2	30.4	67.8	(139)	5.2
감면	206.3	111.4	94.9	(156)	9.2
일반	298.0	204.7	93.3	(317)	8.5
F	107.3 **	149.4 **	7.4 **		24.8 **
2004년 조사	173.8	126.8	37.0	(485)	7.7

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

연령 및 설립주체별 전체 아동 유치원 교육비를 살펴보면, 국·공립유치원에서 가장 많은 교육비를 지불한 아동은 5세로 평균 72,200원을 지불한 반면, 사립유치원에서 가장 많은 교육비를 지불한 아동은 4세로 313,000원을 지불한 것을 알 수 있다. 특히 국·공립유치원에 다니는 4세는 사립유치원에 다니는 동년배에 비해 약 25만원 적은 비용을 지불하고 있는 것으로 나타났다.

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장



〈표 1-22〉 연령 및 설립주체별 전체 아동 유치원 교육비

단위 : 천원(명) %

구 분	3세	4세	5세	전체
전체 (수)	247.1(118)	258.4(207)	201.6(278)	229.3(612)
국·공립 유치원 (수)	32.9(16)	62.1(45)	72.2(83)	64.6(148)
사립유치원 (수)	280.5(102)	313.0(162)	256.3(195)	281.7(464)

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

## ② 비용부담에 대한 인식

〈표 1-23〉 보육·교육비 부담 인식

단위 : 천원(명) %

구 분	매우부담	부담	적당	부담안됨	전혀부담안됨	전체	(수)
전체	17.7	46.5	20.1	9.7	6.0	100.0	(1,910)
보육시설	15.9	46.1	21.8	10.1	6.1	100.0	(1,223)
유치원	20.4	47.0	16.4	9.5	6.7	100.0	(593)
반일제 이상 학원	22.4	51.3	19.7	6.6	-	100.0	(76)
기타	25.0	35.0	30.0	5.0	5.0	100.0	(20)
2004년	12.7	45.4	31.2	7.6	3.1	100.0	(1,609)

출처: 육아정책연구소(2009), 「육아정책포럼」, 제19호.

2009년 보육·교육비의 부담 인식 정도를 조사한 결과를 보면, 2004년의 결과에 비해 매우부담, 부담의 정도가 각각 5%, 1% 정도 증가하였고, 부담 안되거나, 전혀 부담 안되는 경우도 각각 2%, 3% 증가한 것으로 나타났다. 그리고 적당하다는 의견은 11.2% 감소하였다. 전반적으로 2004년에 비해 보육·교육비를 부담스러워하는 경향이 증가한 것으로 볼 수 있다. 특히 사립유치원을 이용하는 유아의 교육비가 국공립 유치원을 이용하는 유아의 교

육비와 비교하여 상대적으로 높게 나타나고 있는 문제는 유아교육의 공공육화 정책적 관점에서 함께 해결해야 하는 시급한 과제이다.

### 제3절 | 수요자 중심 육아보육 행정시스템 구축 방안

수요자 중심 육아보육 행정 시스템의 구축방안을 제시하기에 앞서 총론에서 제시한 수요자 중심 행정시스템의 이론적 틀을 간략하게 살펴보고자 한다. 총론에서 행정시스템은 공공서비스를 국민에게 제공하기 위하여 각종 이슈와 데이터 등을 투입(input)하고, 정부 내외의 각종 절차와 과정을 통하여 이를 정책으로 전환(conversion)하여 공공서비스를 산출(output)하고 이러한 서비스에 대한 환류(feedback)를 하는 시스템으로 정의하였다.

총론에서 수요자 중심 행정의 추진기반을 연성행정과 감성행정, 그리고 네트워크행정이라는 개념으로 설명하였는데, 육아 및 보육서비스의 특성상 연성행정과 감성행정적 접근을 토대로 포괄적이고 효율적인 네트워크 시스템의 구축이 이루어져야 한다. 영유아의 연령과 가족의 특성 및 직장환경에 따른 다양한 육아 및 보육서비스를 둘러싼 내적·외적 조건들을 기능적으로 연계하여 부모, 지역사회 보육 및 교육기관, 직장보육시설, 비공식적 지원망, 교사 및 전문가, 지원기관, 관리감독기관들 간에 행정서비스 네트워크 시스템이 필요하다.

총론에서 제시한 공공서비스의 정의와 유형별 특성에 따르면 육아 및 보육서비스는 사회적 기능에 의한 4가지 유형 중 발전적 서비스와 사회적 최저수준보장서비스에 모두 해당한다고 볼 수 있다. 먼저 사회적 최저수준 보

장서비스(social minimum service) 측면에서 보면 육아 및 보육서비스는 저소득층 유아를 포함한 사회적 취약계층의 유아를 대상으로 무상보육서비스 등의 직접적인 편익을 제공하는 방식으로 이루어졌는데, 이러한 방식이 초기 육아정책의 주안점이었다. 점차 취약계층 위주의 육아정책이 보편보육의 방향으로 전환되면서 육아 및 보육행정서비스의 발전적 서비스(developmental service)로서의 특성이 더욱 강화되었다. 발전적 서비스의 측면에서 육아 및 보육서비스의 목적은 유아의 신체 발달, 인지 발달, 그리고 사회·정서 발달을 포함한 모든 발달영역에서의 잠재력 향상이며, 모든 유아들에게 제공되어야 하는 서비스로 받아들여지고 있다. 총론에서 발전적 서비스는 서비스 대상자의 선호나 선택에 의해 제공된다는 차이가 있다고 설명했는데, 이 부분에 있어서 육아 및 보육서비스는 그 특성상 수요자는 부모지만, 대상자는 영유아이기 때문에 대상자의 선호나 선택이 아니라 수요자의 선호나 선택에 의해 서비스가 제공된다.

## 1. 수요자 중심 기반 구축

### 1) 수요자 중심 육아 보육 행정시스템의 법적 제도적 측면

지금까지 정부가 당면해 온 다양한 정책의 현안 중에서 한 가지 현안(저출산)에 대하여 육아지원정책만큼 다양한 정책을 시도했던 현안은 없다. 적극적인 육아지원정책이 출산율을 높이는 데 도움이 될 것이라 기대했고, 출산장려정책과 과 양육지원정책에 대한 재정규모를 지속적으로 확대하고 있다.

### ① 아이사랑플랜

아이사랑플랜 2009~2012는 제1차 중장기 보육계획(2006-2010)인 새싹플랜을 현 정부의 공약 및 국정철학에 부합하는 보육정책으로 수정·보완한 것으로 보육에 대한 국가책임을 강조하고 수요자 중심 보육정책으로 개편하는 것에 주안점을 두고 현재 적극적으로 추진되고 있다. 다음의 그림으로 제시한 6대 추진과제 중 “수요자 맞춤지원”과 “전달체계 효율화” 및 “보육사업 지원체계 구축”은 수요자 중심 육아·보육 행정시스템 구축의 정책적 근거를 제공해주고 있다.

### ② 제2차 저출산·고령사회 기본계획

아이사랑 플랜과 함께 살펴보아야 할 정부의 정책방향은 제2차 저출산·고령사회 기본계획으로 출산과 양육에 유리한 사회문화 환경조성의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 본 연구의 법적 제도적 기반을 제공해 준다. 2006년에서 2010년은 제1차 저출산·고령사회 기본계획을 바탕으로 인구문제의 심각성을 인식하고 적극적인 인구변화대응정책을 본격적으로 시도했던 시기이다. 이를 바탕으로 보건복지부가 발표한 ‘제2차 저출산·고령사회 기본계획’은 “점진적 출산율 회복 기반 구축 및 고령사회 대응체계 확립”을 목표로 제1차 기본계획의 정책기조를 유지하면서 정책수요 관점에서 부족한 점을 보완하여 저출산·고령사회 대응체계를 강화하는 것이다. 제2차 기본계획은 4대분야에 걸쳐 227과제로 구성되어 있다. 제2차 기본계획의 4대분야 중 첫 번째로 강조한 분야가 출산과 양육에 유리한 환경조성이다. 기본방향은 저출산을 야기하는 요인이 여전히 지속되고 있는 점을 고려하여 제1차 기본계획의 기조를 유지하되, 정책수요가 늘어나는 부분에 특히 집중할 계획임을 강조하고 있다. 이를 위하여 저소득층 가정을 대상으로 한 보

육지원 중심의 제 1차 기본계획은 맞벌이 등 일하는 가정으로 대상을 확대하여 일·가정 양립을 지원하는 다양하고 종합적인 정책을 제안하였다. ‘일과 가정의 양립의 일상화’, ‘결혼·출산·양육부담 경감’, ‘아동·청소년의 건강한 성장환경 조성’이 핵심과제가 될 것이다. 특히 일과 가정의 양립을 위해서는 출산장려와 함께 육아 휴직의 정률제, 육아기 근로시간 단축 청구권 및 근로시간 계좌제, 배우자 출산휴가 유급화 및 유연근로시간제 확산 등을 포함한 다양한 제도개선방안을 제안하고 있다. 구체적인 정책제시와 함께 가족친화적 근무환경을 만들어 가는 데 필요한 사회적 변화에 대한 제안과 직장보육시설 의무이행의 실효성을 확보하기 위한 방안도 제안하고 있다. 정책적 수요가 많은 보육료 지원의 지속적 확대를 통하여 보육시설 이용부담은 낮추고 평가인증제 등의 제도 개선을 통하여 보육의 질을 확보하기 위한 방안과 영아 돌봄시장의 제도화 필요성과 가정내 돌봄서비스 방안과 같은 다양한 정책도 함께 제시하고 있다(보건복지부 보도자료, 2010년 9월10일).

보다 구체적인 변화는 본 연구가 진행되는 동안 정부가 제2차 저출산·고령화 사회 기본계획안에 이어 2010년 9월16일 국민경제대책회의를 통해 발표한 영유아 양육수당과 보육료 지원을 대폭 확대한 2011년 예산안을 통해 알 수 있다. 정부는 ‘국가가 책임지는 보육’을 위해 육아 휴직 급여의 상향 조정을 포함한 무상보육관련 예산(지방비 제외)을 2010년 2조7천억원에서 2011년 3조3천억원으로 20.1% 증액하였다. 현재 지원방식은 보육시설을 이용하는 0~5세 영유아에 대한 보육료와 보육시설을 이용하지 않는 0~2세 영아에 대한 양육수당, 맞벌이 부부 자녀의 양육을 위한 보육료 지원으로 나뉜다. 이중 가장 큰 변화는 보육시설을 이용하는 0~5세 영유아 120만명에 대한 보육료 전액지원 대상이 2011년부터 4인가족 기준 월소득 258만원(소득 하위 50%)에서 450만원(소득 하위 70%) 이하로 상향조정된다. 이렇게

되면 무상보육 혜택을 받는 아동이 현재 76만명에서 내년에는 전체 아동의 70%에 달하는 91만6천명으로 늘어나게 된다.

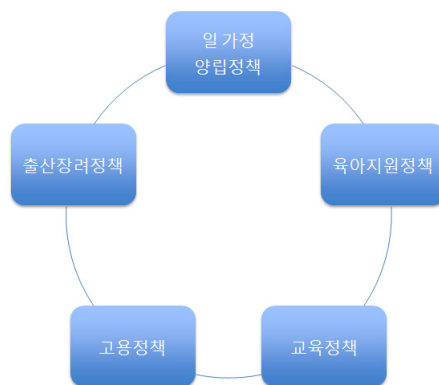
지급되는 보육료는 만0세는 월38만3천원, 만33만7천원, 만2세는 27만8천원, 만3세는 19만1천원, 만4~5세는 17만2천원이다. 이와 함께 내년부터 소득인정액이 450만원 기준에 미치지 못하더라도 자녀양육 부담이 큰 맞벌이 부부의 자녀라면 보육료 전액지원 혜택을 받을 수 있다. 또한 부부의 소득 인정액 합산방식을 변경하여 월소득 기준이 498만원에서 600만원 이하로 상향 조정돼 무상보육 혜택을 받는 맞벌이 가정의 아동이 현재 1만8천명에서 내년에는 2만8천명으로 늘어날 전망이다. 보육시설을 이용하지 않는 영아에게 지급하는 양육수당의 경우 내년부터 대상을 만0~1세에서 만0~2세까지로 확대하고 지원액도 월10만원에서 월20만원을 늘린다고 한다.

## 2) 육아지원 정책의 지향점

이상과 같은 정부의 적극적인 대응은 긍정적인 것으로 평가할 수 있으며, 이러한 노력이 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하는 데 밑거름이 될 것이라고 확신한다. 하지만 지금까지의 육아지원정책이 가시적인 성과가 나타나지 않고 있으며, 초저출산의 문제는 심화되고 있는 보다 근본적인 이유와 문제를 해결할 수 있는 방안은 지속적으로 고민해야 한다. 국가경쟁력 향상에 필요한 지속적인 성장동력을 유지하기 위해서는 현재의 합계출산율 1.19명을 대체출산율 수준인 2.1명 수준으로 끌어올려야 한다. 한국사회의 젊은 세대가 결혼 및 자녀출산에 대한 긍정적인 생각을 가지고 있고, 이상적인 자녀수를 2명으로 생각한다는 연구결과는 희망적이다. 하지만 이상자녀수 2.0과 합계출산율 1.19의 간극은 육아지원정책만으로 메울 수 없다.

“한 아이를 키우는 데 온 마을이 필요하다(It takes a village to raise a child.)”는 아프리카 속담이 있다. 이 말 속에 담긴 의미는 양육지원정책을 수립하는 데 있어 미시적인 관점에서의 영유아와 어머니에 대한 지원 뿐 아니라 사회문화적인 측면에서 더 많은 요인들을 포괄적으로 고려해야 한다는 것으로 해석할 수 있다. 수요자 요구에 맞는 보육서비스(저소득가정, 한부모가정, 조손가정, 다문화가정, 장애아가정 등)가 제공되어야 하지만, 보다 장기적인 차원에서 저출산의 문제를 해결하고, 부모의 양육권을 보장하면서 동시에 양질의 보육서비스를 제공할 수 있는 방안은 보편적인 보육지원정책을 기반으로 해야 한다. 또한 현재 시행되고 있는 다양한 육아지원정책을 보다 적극적인 방식의 출산장려정책, 고용확대정책과 탄력적 노동정책, 그리고 교육정책과 함께 연계하여 장기적이고 포괄적으로 추진해야 한다. 다음의 그림은 수요자 중심 육아보육행정 시스템의 기반을 구축하는 데 반드시 고려해야 할 관련정책을 제시한 것이다.

〈그림 1-5〉 수요자 중심 육아보육행정 시스템 기반 구축 관련 정책



출산장려정책과 함께 경기부양정책과 고용확대정책이 중요한 이유는 근

본적으로 고용을 통한 안정적인 소득보장이 이루어지지 않는 상태에서 출산 장려금이나 영유아기 자녀에 대한 단기적인 보육비 지원을 받고 자녀를 더 낳으려고 하는 부모는 없기 때문이다. 다행히 ‘제2차 저출산·고령사회 기본계획’은 ‘일과 가정 양립의 일상화’를 핵심과제 중의 하나로 삼고 유연한 근로정책을 함께 제안하고 있다. 하지만 여전히 정부가 제안하고 있는 정책은 영유아기 자녀를 둔 여성근로자와 취업모에 초점을 맞추고 있다. 육아 휴직 기간 동안의 대체인력에 대한 고용의 문제와 출산이나 육아기 이후 노동시장으로 복귀할 수 있는 재교육프로그램이나 재취업 지원정책 역시 장기적인 관점에서 고려해야 할 사안이다. 또한 자녀양육은 어머니만의 문제가 아니다. 하지만 아직까지 한국사회에서 양육자로서의 아버지에 대한 긍정적인 인식의 변화를 기대하기 힘들고, 출산장려정책과 육아지원정책에서 아버지의 역할과 책임에 대한 내용은 거의 찾아볼 수 없다. 따라서 앞으로의 정책은 이러한 사회문화적인 변화를 주도할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

다음으로 제2차 저출산·고령사회 기본계획’의 핵심과제 중 하나는 ‘결혼·출산·양육부담 경감’으로 제시하였다. 이러한 문제의식은 자녀양육을 통해 부모가 경험할 수 있는 다양한 측면을 생각하지 못하고 양육=부담이라는 부정적인 인식만을 심어줄 수 있다. 자녀를 양육하는 것이 누구에게나 쉬운 일이 아니지만, 자녀를 양육하는 과정에서 부모들 역시 보다 성숙한 성인으로 변화하게 되며, 자녀가 주는 기쁨과 행복감을 경험하고, 자녀를 통해 삶에 대한 성찰을 할 수 있게 된다. 따라서 저출산을 국가적 위기라고 위험상황을 경고하는 것보다 한 개인의 삶에서 자녀가 어떤 의미를 지니게 되는지, 자녀를 키우는 경험이 한 개인을 어떻게 변화시키고 성숙하게 만들어주는가에 대한 교육적이며 감성적인 접근도 필요하다. 그런 면에서 심각한 저출산



의 문제를 적극적인 출산장려정책으로 해결한 프랑스와 스웨덴 등 서유럽 국가들의 양성평등적인 노동정책과 육아 휴직제도가 성공할 수 있었던 사회 문화적 배경을 바탕으로 구체적인 정책에 대한 시사점을 찾아야 한다.

〈표 1-24〉 해외 각국의 육아지원 정책

구분	보육지원	세제 지원	아동수단
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>영유아 보육</li> <li>*공립 : 정부부담 (저소득층)</li> <li>*사립 : 수익자부담</li> <li>보육시설 이용료의 70%를 세제에서 상환 (맞벌이)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동세액공제(CTC : Child Tax Credit)</li> <li>*근로유무에 상관없이 일정 소득이하 유자녀 가정 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>16세 이하 아동에 지급</li> <li>*첫째 : 주당 16파운드</li> <li>*둘째 : 주당 10파운드</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>보육시설 운영비</li> <li>*지방정부부담 약 50% 부담</li> <li>*부모 : 약 25% 부담</li> <li>무상 유치원 보육</li> <li>*방과후, 휴일, 방학동안에는 보호자부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로소득보전세제 (PPE : Prime Pour l'Emploi)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신생아 환영수당 (0~3세) : 월 160유로</li> <li>출산 보너스 : 800유로</li> <li>자녀수에 따라 차등지원(가족수당)</li> <li>*2자녀 : 월 113유로</li> <li>*3자녀 : 월 258유로</li> <li>*4자녀 : 월 403유로 등</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>3~6세 보육 : 부모 부담이 약 16~20% 부담</li> <li>양육비 지원</li> <li>*근로시간과 소득에 따른 차등지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자녀세금공제</li> <li>*최대 3,648유로 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자녀수에 따라 차등지원</li> <li>*셋째까지 : 월 154유로</li> <li>*넷째 이상 : 월 179유로</li> </ul>
호주	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동보육 상환제</li> <li>*저소득층 가정을 대상으로 보육비용 청구 가능</li> <li>아동보육 보조금</li> <li>*중산층 가정의 보육서비스 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로소득보전세제(FTB : Family Tax Benefit)</li> <li>*자녀수에 따라 차등 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>16세 미만 아동에 지급</li> <li>*출산지원금 : 842달러</li> <li>*13세 이하 : 월 47달러 (최소)</li> <li>*13~15세 : 월 257달러 (최대)</li> <li>*16~18세 : 월 47.3달러 (최대)</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>보육료 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로소득보전세제</li> </ul>	미 실시

구분	보육지원	세제 지원	아동수당
	<ul style="list-style-type: none"> <li>*공립 : 저소득층(무상)</li> <li>*사립 : 수익자 부담</li> </ul>	(ELTC) *자녀수에 따라 차등 지원 *아동세액공제(CTC : Child Tax Credit)	
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득수준에 따른 보육료 차등지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조세 및 연금제도 개선</li> <li>*아동 부양공제 제공</li> <li>*육아 휴직 중 보험료 면제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12세 이하까지 지원</li> <li>*둘째까지 월 5천엔</li> <li>*셋째이상 : 월 1만엔</li> </ul>

- 출처 : 보건복지부, 「외국의 저출산대응 인구정책사례집」, 2004  
 : 한국보건사회연구원, 「저출산 현황과 전망」, 2004  
 : 국회 저출산특위 자료, 「주요선진국의 저출산 대응정책 현황과 한국의 정책과제」, 2005  
 : 장혜경, 「저출산시대 여성과 국가대응전략」, 2004  
 : 서울대국제대학원, 「외국 저출산 대응정책 효과성 분석 및 우리나라 도입방안 연구」, 2005

### 3) 해외 각국의 육아지원정책

해외 각국의 육아지원정책을 살펴보면 다양한 보육서비스와 뿐 아니라 세제지원 및 아동수당 지급과 같은 재정지원이 함께 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 스웨덴의 경우는 99%의 공보육을 실현하고 있다고 한다. 일하는 부모를 지원하기 위해 보육정책이 시작되었지만 스웨덴의 보육정책은 영아기 자녀를 위해서는 육아 휴직 제도를 통한 부모의 양육을 지원하고, 유아기 자녀는 2000년부터 모든 만4세 유아에게 부모의 취업여부와 무관하게 하루 3시간의 무상보육/교육서비스를 제공함으로써 모든 아동의 권리와 발달을 지원하는 보편보육의 이상을 실현하고 있다. 3시간 이상의 보육서비스를 제공하는 경우에는 부모의 취업이나 학업여부를 고려한다고 한다(제1차 육아선진화포럼 자료집, 이영환, 2010). 또한 보편적인 보육지원 정책과 함께 스웨덴의 육아 휴직제도가 정착될 수 있었던 것은 소득에 대한 실질적인

- 제 1 장
- 제 2 장
- 제 3 장
- 제 4 장
- 제 5 장

보상(80%의 유급 육아 휴직)과 단기간이 아닌 12개월의 장기간의 육아 휴직이 가능했기 때문이라고 한다. 또한 부모보험제도(parental insurance)와 같은 고용연계 육아지원제도를 통하여 취업부모가 출산, 자녀의 질병 등으로 인해 휴가 사용시 예상 손실액의 일정 부분을 최고 80%까지 현금으로 지급하는 제도가 마련되어 있다고 한다. 그리고 평등에 대한 광범위한 사회적 합의와 부모됨을 통해 성평등 및 사회적 평등의 보편적 가치를 실현하고자 하는 의지를 아버지 할당제의 제도화를 통해 엿볼 수 있다. 스웨덴의 육아 휴직은 법적으로 자녀가 8세 이전 혹은 초등학교 1학년을 마치기 전까지 사용할 수 있으나, 대체로 출생에서 18개월 사이 영아기 자녀를 돌보기 위해 사용한다고 한다. 부모가 영아기 자녀를 안정적으로 돌보는 것의 중요성은 생애초기 부모와의 안정된 애착이 이후의 정서적 안정과 건강한 발달에 영향을 준다는 많은 연구결과가 뒷받침 해주고 있다. 스웨덴의 육아 휴직제도는 시설중심 보육서비스에서 가정 내 양육지원 서비스를 도입하고 제도화하기 시작한 우리나라의 육아지원 정책에 많은 시사점을 준다(이영환, 2010).

또한 프랑스의 육아지원정책에서 스웨덴과는 다른 형태의 보편적 보육지원정책방안 가능성을 모색해 볼 수 있다(조희연, 2010). 프랑스 육아지원 정책의 주요 특징은 아동중심적 가족정책을 기반으로 GDP의 0.7%를 취학 전 영유아 보육과 교육에 투자하고 있으며 현실적인 일·가정 양립지원에 대한 강력한 정책적 의지를 실현하고 있다고 볼 수 있다. 최근 도입하고 있는 부모 양육수당의 강화정책은 양육에 대한 국가책임과 경비를 최소화하면서 부모의 양육비용 경감 효과를 보인다고 한다. 또한 만3세 미만의 영아보육은 시설보육과 가정보육, 집단보육시설과 개인보육 유형에 따라 다양한 형태로 제공되고 있다. 특히 개인보육유형으로 인증된 보육모(assistante maternelle

agrée)와 가정보호(nounou à domicile) 등의 제도는 대체적 양육에 대한 요구를 충족시킬 수 있는 대안으로서 최근 들어 그 중요성에 대한 인식이 확대되고 있는 우리나라의 가정 내 양육지원서비스 확대정책에 중요한 시사점을 제공해 준다.

## 2. 수요자 중심 운영 측면

수요자 중심의 육아·보육 행정시스템을 구축하기 위해서는 수요자의 관점에서 최선의 정책과 효율적인 행정시스템이 무엇인지, 그리고 얼마나 효율적으로 수요자의 요구를 충족시킬 수 있는 다양한 서비스를 전달할 수 있는지를 고민해야 한다. 하지만 앞서 지적했듯이 육아·보육 서비스의 수요자의 유형과 그에 따른 요구가 너무나 다양하기 때문에 수요자 중심으로 시스템을 운영한다는 것이 지극히 복잡하고 어려운 과제를 먼저 밝힌다.

Alford의 수요자 유형에 따르면 수요자 중심 육아·보육행정서비스의 수혜자는 유아와 그 부모가 되며, 요금을 지불하는 고객은 부모, 피규제자는 서비스를 공급하는 과정에서 규제를 받는 어린이집이나 유치원의 관계자라고 할 수 있다. 따라서 서비스를 제공하고 있는 기관이나 서비스제공자들인 교사 역시 육아·보육 행정시스템의 주요 구성원으로 볼 수 있다. 육아·보육행정서비스의 수혜자이면서 요금지불자인 부모는 자신이 필요한 서비스를 능동적이고 적극적으로 요구하는 존재이기 때문에 수요자 중심의 육아보육행정시스템 구축의 기반이 되는 육아지원정책은 요금지불고객인 부모의 부담을 경감시키고, 가시적인 변화를 보여줄 수 있는 시설중심의 보육시설 확대와 시간연장보육서비스를 확대하는 방향으로 이루어져왔다. 따라서 실

제 서비스를 제공받고 있는 아동의 관점을 충분히 고려하거나 직접 서비스를 제공하는 보육교사에 대한 관심과 지원은 상대적으로 소홀했다. 근로자 1인당 연간 근로시간이 세계최고 수준에 이르는 강도높은 근무환경에서 일하는 부모의 입장에서 시간연장보육이나 야간보육은 너무나 절박한 문제이지만, 서비스의 수혜자인 아동이 원하는 것은 보육시설에서 더 오랜 시간을 보내는 것이 아니라 가정에서 부모와 함께 보낼 수 있는 시간일 것이다. 하지만 다른 공공서비스와 달리 서비스의 수혜자인 유아를 대상으로 서비스에 대한 수요와 요구도, 서비스에 대한 만족도를 조사할 수 없기 때문에 지금까지의 육아지원정책은 아동중심적이며 가족친화적인 방향으로 제시되었다고 보기 어렵다.

### 1) 서비스의 대상자인 아동의 관점을 고려한 육아지원정책과 행정시스템

현재의 행정시스템에서 육아·보육정책의 기반이 되는 법적·제도적 근거는 영유아보육법이다. 하지만 영유아보육법은 여전히 시설중심 보육서비스에 초점을 맞추고 있기 때문에 아동중심의 관점에서 가정 내 양육지원서비스를 확대하기 위해서는 일반적 양육지원에 대한 법적 근거를 강화하는 방향으로 영유아보육법의 전면적인 개정이 필요하다.

#### ① 아동중심 관점에서 생각하는 탄력적 보육서비스

부모가 모두 전일제로 근무를 하는 가정의 경우 뿐 아니라 임시직이나 시간제 근무, 일용직으로 일하는 경우 등 부모들의 다양한 근무시간이나 근무 유형에 따라 다양한 시간유형의 탄력적 보육서비스에 대한 요구가 높아지고 있으며, 이에 대하여 시간연장제 보육과 시간제 보육서비스의 확대를 위한

다양한 방안이 제시되고 있다. 하지만 이러한 변화는 서비스의 요금지불자인 부모의 관점만을 고려한 것으로 보육서비스의 수요자를 부모의 관점이 아니라 실제 서비스의 대상자인 아동의 관점에서 바라보면 정책의 방향은 전혀 달라진다. 영유아의 발달적인 특성을 고려한다면 가정이 아닌 시설에서 보내야 하는 오랜 시간이나 시간연장이나 시간제 보육으로 인한 보육교사의 잦은 변화로 인한 문제를 생각하지 않을 수 없다. 구체적인 예로 정해진 시간에 퇴근을 하기 어려운 어머니의 경우 시간연장보육시설이나 시간제 보육서비스가 절실하게 필요하다. 하지만 유아의 입장에서 하루 12시간 이상 가정이 아닌 보육시설에서 시간을 보내는 것이 유아의 건강과 정서발달적 측면에서 어떤 영향을 미칠 수 있을 지 함께 고민해야 한다. 따라서 탄력적인 보육서비스를 제공하는 데 있어서 시설중심 보육서비스의 범위에서 실현가능한 서비스 뿐 아니라 가정으로 찾아가는 돌봄 서비스 등의 대안적인 방안을 모색하는 것이 필요하다.

## ② 서비스제공자인 보육교사의 관점에서 생각하는 보육서비스

또 다른 측면에서 아동중심적 관점이 중요한 것은 아동에게 최상의 돌봄 서비스를 제공해야 한다는 점이다. 어머니와 가족의 돌봄을 대신하고 있는 보육교사의 전문성은 돌봄서비스의 질에 직접적인 영향을 준다. 지금까지의 육아지원정책은 보육시설의 설치와 운영, 보육시설에 대한 평가인증제 등의 형식적이고 제도적인 측면과 보육교사의 전문성 제고를 위한 방안 마련을 강조해왔다. 하지만 현재 보육교사의 근무조건이나 급여수준에서 우수한 전문인력을 확보하는 것은 불가능하고, 이에 대한 개선방안이 함께 제시되지 않는다면 보육서비스의 질을 높일 수 없다. 교사의 입장에서 시간연장보육서비스의 문제를 생각해보면, 보육시설의 특성상 영아반을 제외하고 유아반

의 경우 대부분 교사 1명이 20명 정도의 유아를 평균 12시간 정도 돌본다. 보조교사도 없고, 교사에게 별도의 점심시간이나 휴식시간도 없다. 오전7시에서 오후 7시까지 20명의 유아들을 돌봐야 하는 교사에게 전문성을 높이기 위한 다양한 연수프로그램에 대한 참여와 자기개발에 대한 투자를 기대하기 어렵다. 더욱이 교사들의 급여수준은 이러한 근무조건과 근무시간에 비추어 지나치게 낮게 책정되어 있다. 보육서비스를 제공하는 교사의 전문성과 자질이 보육서비스의 질을 좌우한다. 하지만 평균 12시간 이상의 보육서비스를 제공하는 교사들의 근무환경을 고려한다면, 교사들의 처우개선을 위한 실질적인 정책적 지원과 교사들의 급여수준을 먼저 높여야 한다.

2009년 보육실태조사 결과 보육교사의 급여, 휴가사용 및 근무시간 등의 근무환경을 보면, 2004년보다는 개선되었지만, 여전히 유사직종에 비해 근무환경이 열악한 것으로 나타났고, 어린이집의 유형별로도 큰 차이가 나타났다. 보육교사 월 평균 급여는 126만원으로 조사되었는데, 국공립어린이집은 155만원, 민간어린이집은 102만원 수준에 그치고 있다. 이런 상태에서 보육교사의 전문성 향상을 위한 보수교육의 중요성을 아무리 강조한다고 해도 학급당 1명의 교사가 20명 정도의 유아를 돌보고 있는 상황에서 대체인력을 배치하고 보수교육에 참여하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 학급당 1명의 교사를 2명 이상 배치하고, 교사들에게 시차출근제를 적용하여 평균 12시간 이상 근무하고 있는 교사들의 근무시간을 줄일 수 있도록 해야 한다. 줄어든 근무시간은 교사들에게 수업을 준비할 수 있는 시간과 재충전의 시간을 제공하여 보육의 질을 높이는 데 도움이 될 뿐 아니라 근로기준법에 정해진 1주일의 40시간 근로시간의 기준을 지킬 수 있다. OECD 국 중 최장 수준인 우리나라의 근로시간에 대하여 법정 근로시간을 44시간에서 40시간으로 줄여 근로자의 삶의 질을 높이고자 하는 주40시

간 근무제가 일반적인 사업장에서는 단계적으로 확대되고 있다. 하지만 보육교사들의 근무환경과 근무시간에 대한 문제는 시간연장제 보육이나 야간 보육과 같은 제도의 확대로 오히려 심각하게 위협을 받고 있다.

### ③ 가족중심적이며 아동중심적인 육아지원서비스

또 다른 측면에서 지금까지의 육아지원정책이 보육시설의 확충에 초점을 맞추어왔다는 점이다. 물론 보육시설에 대한 영아전담 보육시설을 확대하는 것도 필요하지만 신생아와 영아의 경우 발달의 특성상 기관중심 보육서비스 보다는 육아 휴직제도의 개선을 통하여 부모가 직접 영아기 자녀를 양육할 수 있는 양육지원정책이나 가정 내 돌봄서비스를 확충하는 정책을 제시하는 것이 보다 가족중심적이며 아동중심적이라고 할 수 있을 것이다.

다음으로는 보육시설 미이용 아동에 대한 지원에 대한 적극적인 지원 확대가 이루어져야 한다[전체 영유아 283만명('07년), 보육시설 104만명 (37%), 유치원 54만명 (19%), 미이용 126만명(44%)]. 현재의 보육서비스는 맞벌이가정을 중심으로 제공되고 있는데, 맞벌이가정이 아니라 하더라도 자녀들에 대한 높은 수준의 보육과 교육에 대한 요구가 높다. 이에 대하여 정부차원에서 양육수당을 도입하여 보육 시설·유치원 미이용 아동의 건강한 성장발달을 지원하고 정부지원의 사각지대를 해소하고자 하나 지방자치단체의 재원에 따라 지원방식과 지원 금액의 차이가 크다. 또한 보육시설 미이용 아동에 대한 지원에서 중요한 것은 자녀양육에 필요한 정보를 나누고 부모와 아동 모두 사회적으로 고립되지 않도록 도움을 줄 수 있는 지역사회의 사랑방 역할을 해줄 수 있는 기관이 반드시 필요하다. 다음에 제시한 육아종합지원센터(안)는 보건복지부(2009)의 아이사랑플랜에 포함된 내용으로 이러한 형태의 지역사회 기관이 적극적으로 확대될 수 있기를 기대한다.



〈그림 1-6〉 육아종합지원센터 주요 기능(안)

- ✓ 자녀 양육 관련 정보제공, 육아상담 및 부모교육 기능
- ✓ 부모들끼리의 모임을 위한 공간 및 프로그램 제공
- ✓ 부모-아동이 함께 이용하는 놀이 공간, 체험학습장, 도서관 등 제공
- ✓ 아동의 발달 단계에 맞춘 교재교구·장난감 등 대여
- ✓ 시간제 보육서비스 제공
- ✓ 그밖의 각종 지역주민 육아지원 서비스 제공

출처: 보건복지가족부(2009), 「아이사랑플랜 2009-2012」

현대사회에서는 예전과 같이 대가족 속에서 자녀를 양육하거나 가까운 이웃들끼리의 교류와 상호작용을 기대하기 어렵다. 따라서 보육시설을 이용하지 않는 아동의 경우 오히려 또래들과의 상호작용을 할 수 없는 경우가 더 많다. 따라서 지역사회의 특성에 맞는 다양한 형태의 육아종합지원센터가 필요하다.

#### ④ 직장보육시설을 포함한 다양한 보육서비스의 확대

다양한 수요자의 요구를 반영한 보육서비스의 시설의 확충방향에 있어서도 보육서비스에 대한 만족도 조사결과를 면밀히 분석하여 수요자들의 선호도와 만족도가 높은 시설을 확충하도록 해야 할 것이다. 2004년의 조사에 비해 2009년 결과에서 전반적인 만족도는 상승했으며, 그 중에서 어린이집의 유형별로는 직장어린이집에 대한 만족도가 가장 높게 나타났다는 결과에 주목해야 한다. 2004년 조사결과에 비해 2009년 결과는 전반적으로 국공립 어린이집에 대한 선호도는 감소하고, 민간어린이집에 대한 선가 크게 증가하였기 때문이다. 이러한 결과는 민간어린이집의 보육서비스가 지난 몇 년간의 평가인증제 등의 질 관리 노력을 통해 향상되었으며, 국공립어린이집

에 대한 이용이 높은 대기자 비율로 인해 한계가 있기 때문으로 볼 수 있다. 따라서 아동의 관점에서 보다 아동중심적인 서비스는 가정 내 돌봄서비스와 함께 직장보육시설을 활용한 서비스를 통하여 아동이 부모와 함께 할 수 있는 시간을 늘려줄 수 있는 정책이 필요하다. 다음에 제시한 표는 직장보육 시설 의무이행 현황과 관련된 것으로 직장보육시설이 특히 민간부문에서 적극적으로 확대되어야 함을 알 수 있다.

〈표 1-25〉 직장보육시설 의무 이행 현황(2008. 12월 기준)

구분	의무사업장	이행				미이행
		계	설치	수당	위탁	
합계	791	476	269	160	47	315
	100.0%	60.2%	34.0%	20.2%	5.9%	39.8%
국가기관	58	46	35	—	11	12
	100.0%	79.3%	60.3%	—	19.0%	20.7%
지자체	132	131	70	60	1	1
	100.0%	99.2%	53.4%	45.8%	0.8%	0.8%
학교	68	36	15	17	4	32
	100.0%	53.0%	22.1%	25.0%	5.9%	47.0%
민간 (공사 등 포함)	533	263	149	83	31	270
	100.0%	49.3%	28.0%	15.5%	5.8%	50.7%

출처: 보건복지가족부(2009), 「아이사랑플랜 2009-2012」

지금까지의 육아지원정책은 만6세 미만의 영유아에 대한 보육서비스의 확대에 초점을 맞추어왔기 때문에 학령기 이후 아동에 대한 방과후보육의 문제 역시 심각하게 부족한 상태이다. 초등학생을 위한 방과후 보육시설은 주로 초등학교 저학년을 위주로 서비스가 제공되고 있기 때문에, 지역사회의 사교육기관(학원)에서 대부분의 초등학생들이 방과후 시간을 보내게 되

며, 자연스럽게 초등학교 이상의 아동들은 사교육과 관련된 제반 문제에 노출될 수 밖에 없다.

현재 우리나라의 보육행정서비스는 시설보육을 중심으로 이루어지고 있으나, 시설보육만으로는 아동의 연령이나 부모의 직장환경이나 근무시간의 특성, 변화하고 있는 가족의 특성(한부모가정, 조손가정, 다문화가정 등)과 삶의 방식에 따른 다양한 자녀양육과 보육서비스에 대한 요구 및 자녀교육에 대한 높은 기대수준을 충족시킬 수 없다. 특히 만1세 미만의 영아보육서비스의 경우는 현재 영아전담시설이 수요에 비해 심각하게 부족한 문제도 있지만 영아들의 특성상 시설보육보다 가정보육이 더 효율적일 수 있다. 하지만 현재 시설보육 중심의 서비스전달체계에서는 가정보육에 대한 지원이나 실제 많은 가정에서 이루어지고 있는 조부모나 친척 또는 양육도우미에 의한 대체적 양육에 대한 지원은 거의 전무하기 때문에 이에 대한 개선방안을 적극적으로 모색해야 한다.

## 2) 교육에 대한 요구가 높은 수요자로서의 부모의 특성을 반영한 육아지원 및 보육서비스

한국사회 저출산의 문제는 서유럽 국가에서 경험한 저출산의 사회문화적 요인과 큰 차이가 있다. 무엇보다도 정부의 보육예산 확대가 실질적인 출산율 제고에 도움이 되지 않는 이유는 자녀양육에 소요되는 비용이 자녀가 성장함에 따라 사교육비 부담으로 이어지는 독특한 한국의 사회문화적 특성 때문이다. 한국사회 성장의 원동력은 세계에서 가장 높은 수준의 교육열이다. 하지만 이처럼 높은 교육열과 자녀에 대한 높은 기대수준으로 인하여 많은 부모들이 이상적인 자녀수가 2명이라고 생각하고, 추가출산 의사가 있

음에도 불구하고 한 자녀만을 낳아 키우고 있는 실정이다. 한국사회에서 자녀양육의 문제는 자녀가 출생하는 순간부터 자녀교육의 문제와 동전의 양면과 같이 함께 한다. 따라서 적극적으로 공교육을 살리기 위한 교육정책이 함께 실현되지 않는 한 출산율의 회복은 불가능한 목표가 될 수도 있다.

동시에 자녀에 대한 높은 기대를 지닌 부모의 특성상 부모들은 양육수당이나 보육비 지원 자체에 만족하지 않고 자녀들의 성장과 발달에 도움을 줄 수 있는 양질의 보육서비스와 다양하고 수준 높은 교육프로그램에 대한 요구를 동시에 지니고 있다는 점이다. 자녀양육에 대한 가정의 경제적 부담은 영유아기 동안의 양육과 보육비용을 포함해서 조기교육과 학교입학 이후 사교육비 부담이 모두 포함된다. 보육비와 교육비 지원을 중심으로 양육비용 지원 확대 정책을 지속적으로 추진하고 있음에도 불구하고 출산율이 오르지 않는 이유는 자녀양육과 교육에 투자하는 비용이 영어교육과 특별활동으로부터 시작해서 자녀의 연령이 높아질수록 점차 사교육비 지출이 증가하기 때문이다. 앞서 현황분석에서 제시한 연구결과에 의하면 만1세부터 영아(보육시설이나 유치원 미이용)의 60%(만0세 26.1%)가 학습지와 같은 개별교육 프로그램을 이용하고 있다고 한다.

많은 부모들이 상대적으로 높은 비용에도 불구하고 어린이집보다 다양한 교육프로그램을 제공하는 유치원을 선택하기도 하고, 어린이집 이용 아동 역시 대부분 추가비용을 지불하고 특별활동프로그램에 참가한다. 그럼에도 불구하고 최근 들어서는 유치원과 보육시설 모두 원아모집의 어려움을 겪고 있다고 한다. 한 보도에 따르면 서울의 유치원 재원유아수가 약10년 동안 30%정도 감소하였다고 한다(연합뉴스, 2009.3.12). 출산율 저하에 따른 유아수의 자연스러운 감소가 가장 근본적인 이유지만, 영어교육의 중요성이 부각되면서 영어학원(일명 영어유치원)으로 유아들이 옮겨가기 때문이라고

한다(제1차 육아선진화포럼 자료집, 2009). 이러한 영어학원 이용현상이 부모들의 지나친 교육열 때문이라고 그 의미를 축소해서는 안된다. 현재 무상 보육비율이 높아지고 있는 기관중심의 보육서비스와 점차 지원이 확대되어 가고 있는 유치원의 교육서비스가 부모들의 요구를 충족시키고 있지 못하고 있다는 의미로 이 문제를 바라보아야 한다. 더 큰 문제는 이처럼 유아기부터 부모의 사회·경제적 배경에 따라 생애초기부터 불평등한 교육과 보육 경험을 하게 된다면 학령기 이후의 교육격차를 극복하기는 점차 더 어려워지며, 기회균등이라는 민주사회의 기본가치가 심각한 위협을 받게 된다. 부모의 소득수준에 상관없이 모든 영유아들이 생애초기부터 차별을 받지 않고 누구나 양질의 교육과 보육서비스를 제공받을 수 있도록 국가차원의 공교육과 보육제도가 확립되어야 한다(제1차 육아선진화포럼 자료집, 2009).

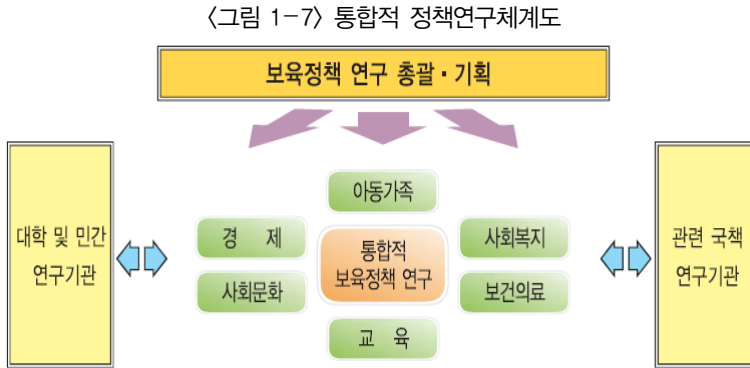
### 3. 수요자 중심 조직 및 기능 측면

한국사회의 가장 큰 특성 중의 하나가 자녀들에 대한 높은 기대수준과 이를 충족시키기 위한 최고 수준의 교육이라는 점을 함께 고려한다면 육아·보육 서비스의 대표적인 수요자 중의 하나인 부모들의 요구를 충족시킬 수 있는 시스템을 구축한다는 것이 쉽지 않은 과제라는 것을 먼저 지적해야 한다. 현재 우리나라의 영유아 관련 정책에서 가장 큰 이슈 중의 하나는 유아교육과 보육의 일원화 또는 협력과 통합의 문제이다. 유아교육과 보육정책의 협력과 통합이라는 문제의식을 공유하고, 유보통합에 대한 논의가 지난 15년 간 지속적으로 이루어지고 있음에도 불구하고 가시적인 성과가 나타나지 않고 있다. 수요자 중심의 육아·보육 행정시스템 구축을 위하여 가장

심각하게 고민해야 할 과제 중의 하나로 볼 수 있다. 특히 대표적인 육아지원 기관인 어린이집과 유치원이 영유아보육법을 바탕으로 한 보건복지부의 보육정책과 유아교육법을 바탕으로 한 교육과학기술부의 유아교육정책 내에서 이원화된 행정체계를 통해 운영되고 있기 때문에 어떤 방식으로든 유아교육과 보육의 통합을 위한 법적 제도적 정비와 정책적 결단이 절실히 요구된다(이옥·공인숙, 2009).

아동중심적인 관점에서 보면 돌봄(care)과 교육(education)이 분리될 수 없고, 돌봄과 교육 모두 영유아에게 제공되는 서비스에 두 가지 측면이 모두 포함되어야 한다. 그런 점에서 1990년대부터 서구사회를 중심으로 한 학계에서는 돌봄과 교육을 아우르는 ‘educare’의 개념이 강조되고 있다(김선영 외, 2009). 하지만 현재 우리나라의 육아·보육 행정시스템은 크게 어린이집과 유치원의 형태로 돌봄과 교육이 분리되어 있어 아동중심적인 체제로 보기 힘들다. 따라서 앞으로의 육아지원정책과 보육 관련 정책과 행정시스템은 일과 가정이 양립할 수 있도록 임신부에 대한 출산 전 건강검진과 영유아 건강관리, 육아 휴직이나 양육수당과 관련된 정책에서부터 신생아와 영아들을 위한 가족중심의 양육지원정책과 아동의 연령에 따라 특성화된 보육과 교육 서비스를 모두 포함하여 실제 서비스의 전달이 효율적으로 이루어질 수 있도록 구축해야 한다. 또한 부모의 취업여부와 근무조건에 따른 탄력적인 보육서비스 뿐 아니라 한부모가정, 조손가정, 빈곤가정 등 여러 위험요인에 노출된 취약한 가정의 영유아기 자녀에 대한 적극적인 양육과 보육지원방안을 포함하여 다양한 가족의 삶의 방식을 고려한 보충적 돌봄 서비스 역시 함께 고려해야 하여 포괄적이고 보편적인 사회서비스로서의 육아보육행정시스템을 구축해야 한다. 이를 위하여 시스템의 구축에서 고려해야 할 중요한 사항 중의 하나는 육아보육정책의 효율성을 검증할 수 있는 포괄

적이고 지속적인 연구가 뒷받침되어야 한다는 점이다. 아래의 아이사랑플랜에서 제시하고 있는 통합적 정책연구 체계도를 통해 통합적 접근의 중요성을 다시 강조한다.

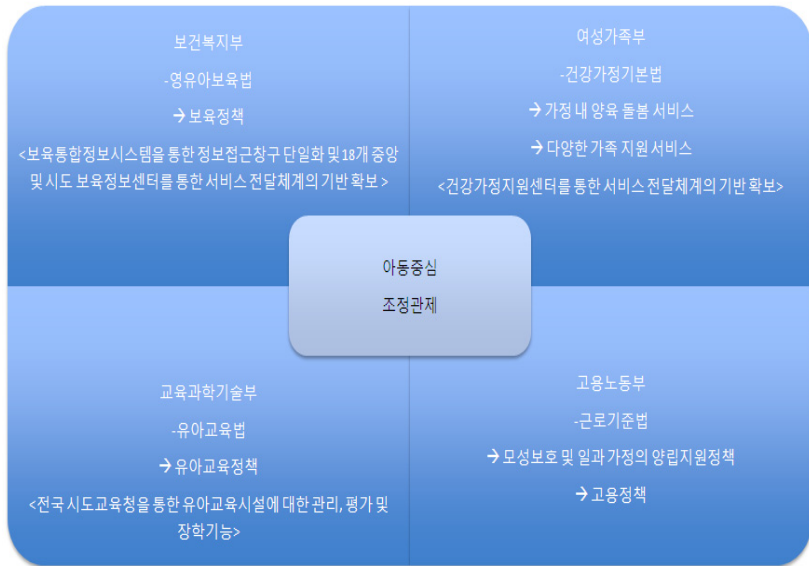


출처: 보건복지가족부(2009), 「아이사랑플랜 2009-2012」

육아 및 보육관련 행정시스템은 심각한 저출산의 문제로 인하여 다른 사회복지서비스 분야에 비하여 정부부처와 현장, 학계와 유관단체 모두 보육서비스의 양적인 확대와 질적 수준의 확보에 대한 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 육아지원 서비스의 특성상 관련된 정책과 법적 근거 및 그에 따른 행정적인 지원이 주무부처인 보건복지부와 교육과학기술부에 그치는 것이 아니라, 취업모의 산전후 휴가나 육아 휴직과 관련된 고용노동부의 관련 정책, 일과 가족의 양립을 지원하는 여성가족부의 지원정책 등 여러 관계 부처가 연계되어 있다. 하지만 관련법률이나 제한된 정책을 기반으로 서비스의 전달체계가 분리된 체제로 운영되며 부처간 협응이 원활히 이루어지지 않아 정책이 편중되거나 누락되는 심각한 문제를 보이고 있다(이옥·공인숙, 2009). 그러므로 수요자 중심의 육아·보육 행정시스템의 구축은 다양한 관련부처 간의 협력과 지원이 없이는 효율적으로 이루어질 수 없을 것이라는

점을 먼저 지적하고자 한다. 현재 정부차원에서도 국공립보육시설을 확대하고, 보육시설에 대한 평가인증제도를 활성화하여 양적인 확대와 질적 수준 확보를 위하여 노력하고 있으나 보육서비스에 대한 수요자들의 요구를 충족 시키기에는 여전히 부족한 상태이다. 보육관련 정책은 앞서 지속적으로 강조하였듯이 여러 부처가 밀접하게 연관되어 있는 다부처 사업이다. 아동정책, 복지정책, 여성정책, 노동정책, 경제정책, 교육정책 등 거의 모든 부처의 이해관계와 다양한 관련법의 적용을 동시에 받을 수 있는 경우가 발생할 수 있기 때문에 새로운 형태의 수요자 중심 육아보육 행정시스템 구축과정에서 중복적용의 문제를 해결할 수 있는 구체적인 방안이 필요하다. 무엇보다도 부처간의 협응을 원활하게 하기 위하여 총론에서 제시한 “수요자 중심 조정관계”의 도입을 생각해 볼 수 있다. 다음에 제시하는 <그림 1-8>의 “아동중심 조정관계”를 통해 현재 기능 중심 정부조직의 형태를 유지하면서 기능 조정의 효과성을 제고할 수 있는 대안을 생각해 보았다.

<그림 1-8> 아동중심 조정관계를 통한 부처간 협력 가능성

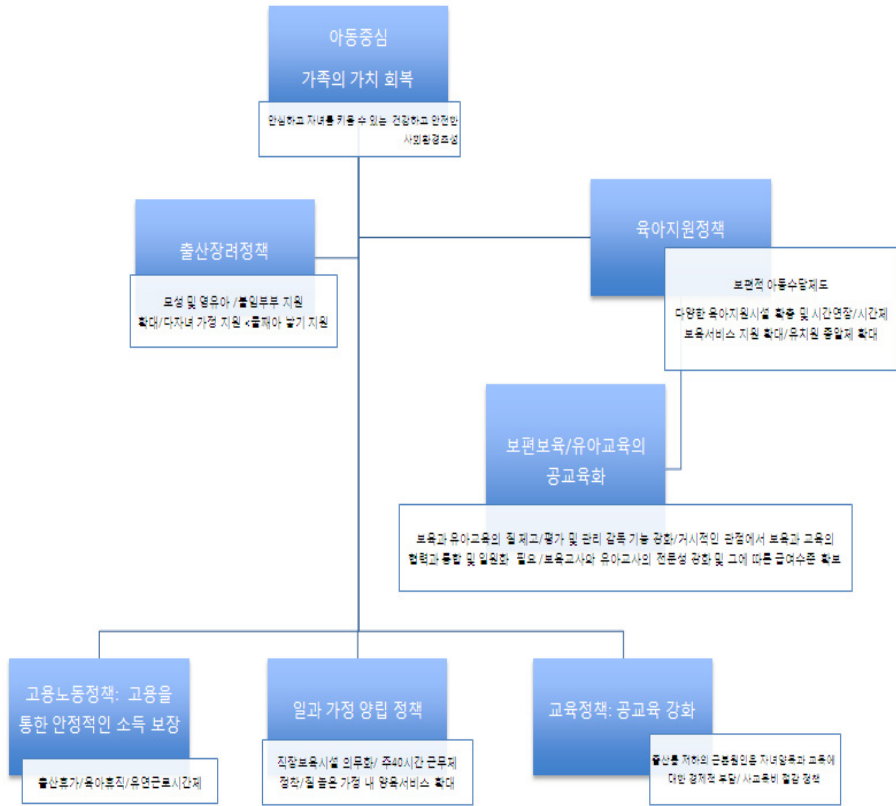


- 제 1 장
- 제 2 장
- 제 3 장
- 제 4 장
- 제 5 장



그리고 다음의 <그림 1-9>를 통해 수요자 중심 육아보육행정시스템의 원활한 조직운영과 기능적 측면에서 유관부처와 관련정책간의 유기적인 연계와 협력 가능성을 시각적으로 제시하였다.

<그림 1-9> 수요자 중심 육아보육행정 시스템



## 제4절 | 수요자 중심의 육아보육 행정시스템 성과관리방안

### 1. 수요자 중심의 성과관리

보육관련 서비스 전달체계의 효율성을 높이기 위하여 2010년에 보육정보센터 홈페이지가 통합되었다. 이러한 노력은 보육비 지원의 투명성을 확보하기 위하여 아이사랑 카드 서비스를 중심으로 한 보육서비스의 인프라를 구축하기 시작한 시도와 함께 수요자 중심 육아보육 행정시스템의 구축에 있어 중요한 토대가 마련되었다고 볼 수 있을 것이다.

〈표 1-26〉 보육서비스 인프라 구축 현황

구분	기존	개편 오픈 후
추진방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이집 이용 부모 포털</li> <li>- 보육정책의 체감도 향상(보육료 지원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대국민 보육포털</li> <li>- 보육 관련 정보의 종합 제공</li> </ul>
대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이집 이용 부모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반, (재원아동) 부모, 시설, (예비)보육 종사자, 공무원, 유관기관 등</li> </ul>
주요서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육료 납부 관련(아이사랑카드)</li> <li>- 아이사랑카드 관련 정보 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육료 납부 관련(아이사랑카드)</li> <li>• 보육정책 홍보</li> <li>• 어린이집 이용서비스 안내</li> <li>• 맞춤형 육아정보 제공</li> <li>• 전자 도서관</li> <li>• 보육관련 상담 창구 역할 수행</li> <li>• 보육종사자의 경우 자신의 자격 및 경력 조회</li> <li>• 기타(시설 설치·운영, 종사자 자격·경력, 평가인증, 안전공제 안내, 각종 통계 제공 등)</li> </ul>
신규서비스	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합검색서비스(검색엔진 도입)</li> <li>• 음성서비스(TTS) 도입</li> </ul>
연동 시스템	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이집 관련 시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 18개 중앙 및 시도 보육정보센터 홈페이지, 안전공제회 시스템, 어린이집 관련 시스템</li> </ul>

출처: 보건복지부 보도자료(2010년 6월 14일)

〈표 1-27〉 시범사업 보육전자카드 도입 후 부모 인식 변화 단위 : %(명), 점

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계(수)	5점척도 (표준편차)
보육료·정부지원금 인지 증가	3.0	7.5	33.4	46.4	9.6	100.0(1,475)	3.5(0.8)
서비스 기대수준 증가	5.2	14.9	47.2	27.7	5.0	100.0(1,474)	3.1(0.9)
소비자 권리 의식 향상	5.0	14.6	51.2	26.0	3.2	100.0(1,472)	3.0(0.8)

출처: 육아정책연구소(2009), 영유아 양육비용 지원의 효과에 관한 연구

구체적으로 아이사랑카드 도입 후 부모의 인식 변화를 조사한 결과, 보육료와 정부지원금에 대한 인지도가 높아졌다고 긍정적으로 대답한 비율이 50%를 넘었으며, 보통이라고 대답한 비율이 33.4%였다. 또한 서비스 기대수준이 증가하였다는 문항에 대해 32.7%가 긍정적으로 대답했으며, 보통이라고 응답한 비율이 47.2%였다. 소비자 권리 의식이 향상되었다는 문항에 대해 29.2%가 긍정적으로 대답했고, 보통이라고 응답한 비율이 51.2%에 달했다. 전반적으로 시범사업 보육전자카드 도입 후 부모들이 정부의 보육정책에 대해 긍정적인 인식을 갖게 된 것으로 보인다.

〈표 1-28〉 보육전자카드 이용시 애로사항 단위 : %(명)

구분	전혀 불편하지 않음	불편하지 않음	보통	불편함	매우 불편함	계(수)	평균 (표준편차)
시설방문 보육료 납부	4.0	12.7	53.4	27.0	2.9	100.0(1,473)	3.1(1.1)
카드 통장 발급 관리	5.8	17.2	35.8	32.0	9.1	100.0(1,471)	3.2(1.0)
기타비용 별도 수납	7.6	21.9	35.6	27.1	7.8	100.0(1,470)	3.0(1.0)

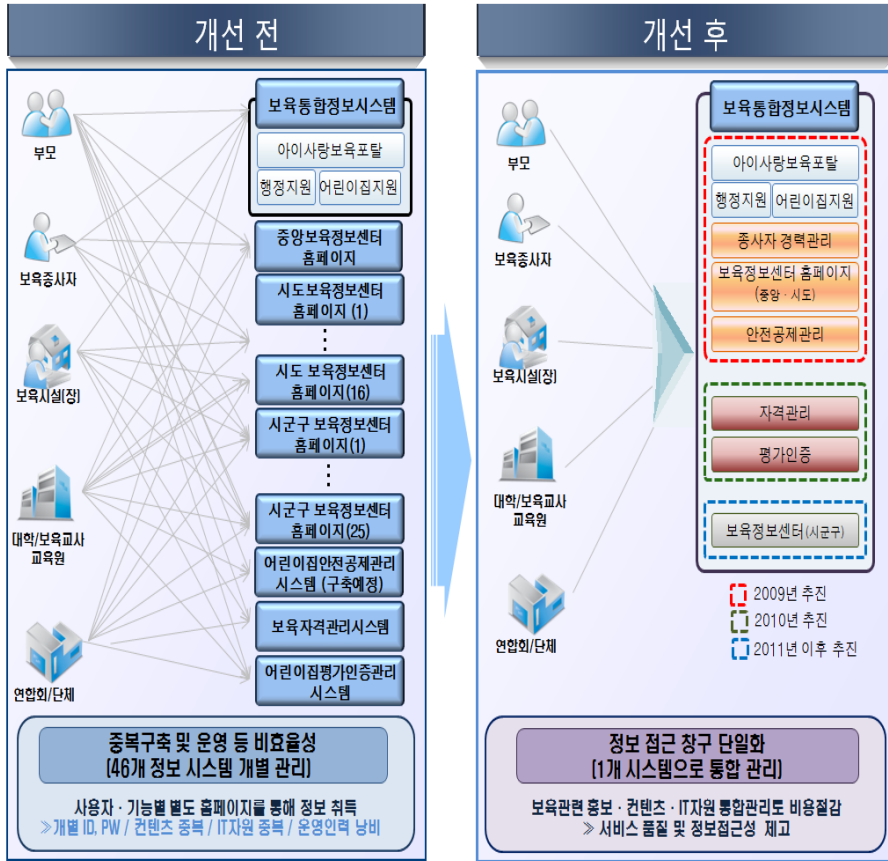
주 : 점수가 높을수록 애로가 많음을 의미함.

출처: 육아정책연구소(2009), 영유아 양육비용 지원의 효과에 관한 연구

또한 보육전자카드 이용시 애로사항을 조사한 결과, 시설방문 보육료 납부가 불편하다고 응답한 비율이 약 30%에 달했고, 불편하지 않다고 응답한 비율이 16.7%였다. 카드나 통장 발급과 관리가 불편하다고 응답한 비율은 약 41%였으며, 불편하지 않다고 응답한 비율은 23%였다. 기타비용 별도 수납에 대해 불편하다고 응답한 비율은 약 34%였고, 불편하지 않다고 한 비율은 약 30% 정도였다. 아이사랑 카드를 통한 사회서비스 전자바우처사업이 시작단계이기 때문에 여러가지 제도적인 보완이 필요하지만, 다른 사회서비스 전자바우처 사업과 함께 수요자의 선택권과 복지재정 관리의 효율성과 투명성이 확보될 수 있다는 점에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

따라서 수요자 중심 육아보육행정시스템의 성과관리는 보육통합정보시스템을 통하여 효율적으로 이루어질 수 있는 기반이 조성되어 있다고 볼 수 있다. 2010년 6월에 개편된 보육통합정보시스템 “아이사랑 보육포털(www.childcare.go.kr)”은 기존의 중앙 및 각 시도 보육정보센터 공동컨텐츠가 아이사랑 보육포털 및 중앙보육정보센터 홈페이지와 연동되어 사용자가 편리하게 이용할 수 있게 되었다. 다양한 수요자의 육아 및 보육관련 정책과 서비스에 대한 통합성과 접근성의 측면 뿐 아니라 아이사랑카드와 같은 사회서비스 전자바우처제도의 정착을 통해 보육행정업무의 부담 완화와 보육비지원의 투명성이 확보되어 장기적으로는 서비스전달체계의 효율성이 높아질 수 있을 것이라 기대한다. 다음의 그림은 아이사랑 보육포털의 개편 전후의 비교이다.

〈그림 1-10〉 아이사랑 보육포털 개편전후



출처: 보건복지부(2010). 아이사랑플랜 2010년. p.18

아이사랑 보육포털을 통한 보육통합정보시스템의 개편은 육아지원 및 보육관련 서비스의 효율적인 전달체계 구축에 반드시 필요한 과정이었다. 앞으로의 과제는 보육시설 평가인증시스템과 자격관리시스템을 통합하여 실질적인 측면에서 서비스의 질관리와 지속적인 모니터링이 이루어질 수 있도록 지도감독체제를 강화하는 것이다.

〈표 1-29〉 아이사랑플랜 2010년 과제별 평가결과

과제번호	과제명	시행계획	비고
1-1	보육료 지원 확대	만 0~4세 보육료 전액지원 대상 확대	정상추진
		만 5세 보육료 지원 대상 확대	정상추진
		다자녀가구 보육지원 확대	정상추진
		보육료 지원단가 합리적 재산정	'10년 이후 과제
		보육시설 이용시간 다양화 검토	정상추진
1-2	시설 미이용 아동 양육수당 지원		정상추진
2-1	다문화가정 보육 서비스 강화	다문화가정 아동 보육료 지원 확대 검토	'10년 이후 과제
		다문화가정 아동 보육 프로그램 지원	정상추진
		다문화 프로그램 이수 보육교사 양성	정상추진
		다문화 영유아 대상 소규모 보육사업 실시	정상추진
2-2	장애아 보육시설 이용 편의 제공	장애아 보육시설 환경개선 및 장비비 지원	정상추진
		장애아시설 종사자 자격강화 및 처우개선	'10년 이후 과제
		장애아 보육 지원시스템 마련	'10년 이후 과제
2-3	맞벌이 부모 지원	시간연장형 보육시설 확대	정상추진
		방과 후 보육서비스 제공	정상추진
		아이돌보미를 활용한 긴급보육지원	완 료
2-4	가정 내 양육 지원	육아종합지원센터 설치	미 흡
3-1	보육시설 안전기준 개선	보육시설 환경기준 개선	정상추진
		보육시설 영양·건강·안전관리 강화	정상추진
		노후시설 환경개선비 지원	정상추진
3-2	보육프로그램 개발 보급	보육프로그램 개발, 보급, 평가과정 제도화	정상추진
		특기활동에 대한 기준 마련	정상추진
3-3	평가인증 활성화	평가인증 활성화	정상추진
3-4	보육시설 균형 배치	보육수요 추계	'10년 이후 과제
		국공립보육시설 확충	정상추진
		보육시설 서비스 계약제 검토	'10년 이후 과제
		놓여준 소규모 보육시설 확충	정상추진
		직장보육시설 활성화	정상추진
		부모협동 보육시설 확산	'10년 이후 과제
4-1	보육교사 자격관리 강화	보육종사자 보수교육 내실화	정상추진

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장

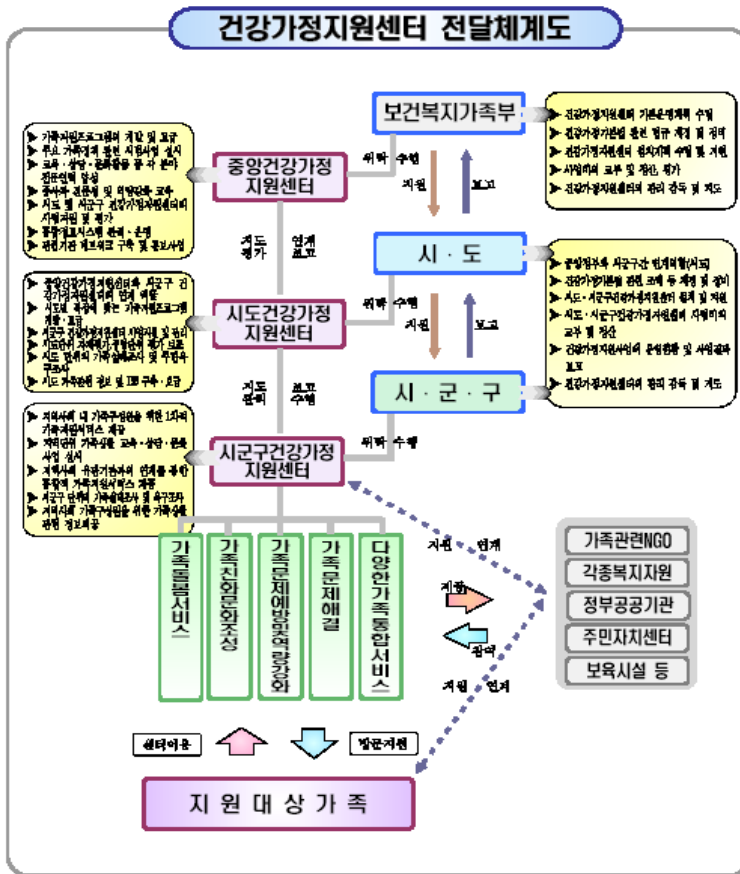
과제번호	과제명	시행계획	비고
		양성 및 보수 교육과정 평가체계 마련	정상추진
		보육실습 기준 마련	정상추진
		보육인력의 자격변동 정보 연계	완료
		중장기적 자격체계 정비 방안 연구	정상추진
4-2	보육교사 처우 및 근무환경 개선	국공립 보육교사 보수수준 개선	정상추진
		대체교사 인력지원	정상추진
		보육교사 특별수당 지원	정상추진
		초과근무수당 지원	'10년 이후 과제
5-1	비용지원 선정기준 간소화		완료
5-2	아이사랑카드 도입		정상추진
6-1	보육정책 연구기능 강화		정상추진
6-2	보육사업 지원기구 개편		완료
6-3	보육통합정보시스템 구축		완료
6-4	보육시설 안전공제회 설립		완료
6-5	보육시설 지도감독 개선		정상추진
6-6	부모단체·모니터링단 활성화		미흡

출처: 보건복지부(2010), 아이사랑플랜 2010년. pp.24-27.

위에 제시한 <표 1-29>는 현재까지 제공되고 있는 보육정책의 제반과제가 포함된 아이사랑플랜에 대한 2010년 과제별 평가결과이다. 표에 제시된 과제의 내용과 구체적인 시행계획 및 시행정도에 대한 추진실적과 지속적인 평가결과를 보면 앞으로의 육아지원정책과 보육정책의 방향을 예측할 수 있다. 육아종합지원센터의 설치를 통한 가정 내 양육지원 강화와 부모단체 및 모니터링단의 활성화를 통한 시민참여의 확대가 다른 과제에 비해 보다 적극적으로 추진되어야 할 필요가 있음을 알 수 있다. 특히 육아종합지원센터와 같은 지역사회 중심의 서비스전달기구를 제안하고 있다는 것은 보육통합정보시스템의 구축과 함께 반드시 현실화되어야 한다. 아무리 잘 정비된 통

합정보시스템이 존재한다고 하더라도 실제로 서비스를 제공하고 제공받는 것은 사람이다. 서비스의 질관리와 모니터링 역시 인적자원이 없이는 불가능하다. 따라서 지역사회를 기반으로 한 실질적인 전달기구가 반드시 필요하다. 다음의 그림은 건강가정지원법을 기반으로 운영되고 있는 전국의 102개 건강가정지원센터의 전달체계도로, 육아종합지원센터의 전달체계 구축에 참고가 될 수 있을 것이라 생각한다.

〈그림 1-11〉 건강가정 지원센터 전달체계도



출처: 2010 건강가정 지원센터 사업안내(2010). 2010년 2월 자료. p.13.

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장



## 2. 수요자 중심의 행정서비스 체계 구축 전략

수요자 중심의 행정서비스 체계 구축 전략은 현재 육아지원과 관련된 정보접근의 단일화를 위하여 최근 개편된 보육통합정보시스템을 기반으로 호주의 Centerlink와 같은 실제 서비스 전달체계 마련할 것을 제안한다. 호주의 보육비 지원은 목시적 바우처 형태인 보육지원금(Child Care Benefit, CCB)으로 가족의 실제 연간 소득을 근거로 차등지급 된다. 지급 방법은 매월 보육료를 감면받는 방법과 보육료를 지불한 후 환급받는 방법이 있다. 구체적인 방법은 부모가 Centerlink에 자녀의 연령과 특성, 부모의 경제활동 상태를 보고하면 Centerlink는 소득수준 테스트 결과에 따라서 결정된 보육지원금 액수, 보육지원금을 받을 수 있는 보육시설을 알려준다. 부모가 선택한 보육시설을 알려주면 실시간으로 보육지원비가 시설에 직접 지급되고 보육시설을 부모에게 청구할 전체 보육료에서 Centerlink로부터 받은 지원금을 뺀 나머지를 부모에게 청구한다. Centerlink와 전국의 보육시설이 전산망으로 연결되어 있어 보육시설은 분기별로 모든 아동의 시설이용 시간, 출석 일수 및 결석 사유 등을 보고하도록 되어 있다.

호주의 바우처 제도는 Centerlink라는 효율적인 전달체계를 바탕으로 재정의 효율적인 집행과 서비스에 대한 접근성을 동시에 달성할 수 있는 것으로 보인다. 총론에서 설명한바와 같이 호주의 Centerlink와 같은 서비스 전달체계는 다양한 정부기관을 대행하여 서비스를 수요자에게 제공하는 공급자의 역할을 수행하며 사회정책과 행정분야 서비스 제공의 주도기관의 역할을 수행한다. 특히 정부보조금(보육비 지원 및 육아수당 등)의 지급에 있어서 투명성과 효율적인 집행이 가능할 것으로 생각된다.

Centerlink와 같은 혁신적인 방식의 수요자 중심 육아보육행정시스템을 구축은 다양한 인프라가 제도화되어 있기 때문에 충분히 실현가능성이 있다. 기존의 보육서비스 전달체계를 개선하기 위한 노력의 일환으로 시작된 아이사랑카드의 운영이 2009년부터 시행되기 시작하였고, 육아지원과 관련된 정보접근의 단일화를 위하여 보육통합정보시스템 구축사업이 완료되었기 때문이다. 이러한 네트워크형 서비스는 또한 중앙보육정보센터를 중심으로 전국의 시군구에 설치되어 있는 지역사회 중심의 보육정보센터와 같은 기관을 통해 물리적인 접근도 가능하다는 점에서 다른 공공서비스 영역에 비해 육아보육행정시스템의 구축은 보다 용이하게 이루어질 수 있을 것이다.

수요자 중심행정의 궁극적인 목표는 공공서비스의 질 개선을 통해 국민의 삶의 질 향상과 행복감을 증진시키는 데 있다고 총론에서 강조하였다. 수요자 중심행정이 공급자인 정부보다 수요자인 국민을 더 강조하는 행정체제라고 본다면, 수요자 중심 육아보육 행정서비스의 핵심은 자녀를 안심하고 키울 수 있는 양육환경과 최상의 보육서비스를 제공하여 가족의 행복감을 증진시키고, 이러한 지원을 통하여 심각한 저출산의 문제를 극복하는 것이다.



# 제 2 장

## 수요자 중심의 노인복지 행정 시스템 구축방안

제 1 절 서론

제 2 절 수요자 중심 노인복지 서비스의 현황 분석

제 3 절 수요자 중심 노인복지 행정시스템 구축 방안

제 4 절 수요자 중심의 노인복지시스템 성과관리 방안

제 5 절 노인복지에서의 주요 시사점

## 제2장

# 수요자 중심의 노인복지 행정 시스템 구축방안

### 제1절 | 서론

#### 1. 연구의 필요성

우리나라의 고령화는 평균수명의 연장과 출산 감소의 영향을 받으면서 빠르게 진행되고 있다. 한국의 65세 이상 인구는 2000년에 340만명으로 전체 인구의 7.2%를 넘으면서 고령화 사회에 진입했고, 2009년 7월 1일 현재 10.7%이며, 2018년에는 그 비율이 14%에 도달해 고령사회, 2026년에는 20%를 넘어 5명 중 1명이 노인인 초고령사회가 될 것으로 전망된다(통계청 보도자료, 2009).

〈표 2-1〉 65세이상 인구 및 구성비

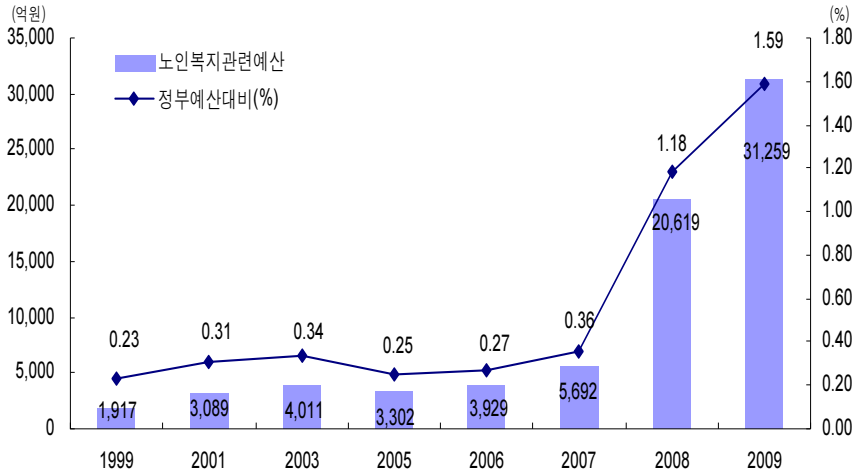
(단위: 천명, %)

	1980	1990	1999	2000	2009	2010	2018	2026
총인구	38,124	42,869	46,617	47,008	48,747	48,875	49,340	49,039
65세이상	1,456	2,195	3,224	3,395	5,193	5,357	7,075	10,218
구성비	3.8	5.1	6.9	7.2	10.7	11.0	14.3	20.8

자료 : 통계청, 「장래인구추계」, 2006

출처 : 통계청, 2009 고령자 통계 보도자료.

〈그림 2-1〉 노인복지 관련 예산 추이



출처 : 통계청, 2009 고령자 통계 보도자료.

본격적인 고령화 사회로의 진입과 함께 노인복지의 중요성도 더욱 부각되고 있다. 사회풍토의 변화와 함께 노인문제 해결의 주체가 점차 가족에서 정부로 이전되고 있으며, 정부도 80년대 이후 노인복지법의 제정, 노인복지 전담부서의 설치 등 노인복지를 향상시키기 위해 노력하고 있다(김순양, 1997). 노인복지 관련 예산 추이를 살펴보면, 2009년 노인복지 관련 예산은 3조 1,259억원으로 정부예산의 1.6%, 보건복지부 일반회계예산의 16.2%를 차지하였으며, 이는 10년 전에 비해 약 16.3배 증가한 것으로 나타났다<sup>1)</sup>(통계청 보도자료, 2009).

이와 같이 한국사회가 고령화되면서 노인복지서비스 총량의 증가 못지않게, 노인들의 서비스욕구가 다양해지고, 서비스를 필요로 하는 대상의 범위

1) 2008년부터 실시된 기초노령연금(1월), 노인장기요양보험(7월)의 수급대상자의 확대로 전년 보다 1조 640억원 증가하였다.

가 넓어지고 있다. 또한 급증하는 노인복지 서비스 욕구와 대상의 확대로 인해 점차 수요자 중심의 노인복지서비스의 필요성이 인식되고 있다. 효율적으로 노인복지 서비스가 공급되기 위해서는 서비스의 내용뿐만 아니라 서비스를 전달하는 공급자와 서비스를 받는 수요자와의 ‘관계’도 중요하기 때문이다(조석주·이상목, 2007). 그러나 우리나라의 노인복지 서비스 전달체계<sup>2)</sup>는 대부분 보건복지부에서 각 사업별로 사업지침과 예산을 결정하여 전달하면 지방자치단체에서 사업의 집행하는 방식으로 이루어진다. 예컨대, 중앙정부의 지침이 광역자치단체를 통해 기초자치단체에 전달되고 기초자치단체는 다시 읍면사무소, 동주민센터 및 노인복지관 등을 통해 대상자에게 서비스를 전달하는 것이다(조석주·이상목, 2007). 이에 본 각론에서는 현재 우리나라의 노인복지 서비스 제도를 고찰하고 고령사회를 대비한 수요자 중심의 노인복지 행정시스템 구축 전략을 살펴보고자 한다.

## 2. 노인복지 서비스의 범위

노인복지정책은 대부분 문제중심으로 접근된다고 할 수 있다. 사회복지정책이 수립되는 과정에 있어서 어떤 현상에 대한 공통적 욕구가 사회적으로 해결 또는 충족되어야 한다는 인식을 바탕으로 정책형성의 과정이 시작되기 때문이다. 오늘날 일반적으로 노인에게 있어서 문제가 되는 것에는 건강의 문제, 경제적 문제, 주거의 문제, 여가문제, 심리사회적 문제, 영양문제, 교통

2) 김순양(1997)에 의하면 ‘전달체계’라는 개념이 정부와 민간부문의 공급체계를 모두 포함하는 것에 비해, ‘행정체계’는 정부기관을 중심으로 한 서비스 전달과정이다. 본서에서는 노인복지 서비스의 공급체계 중 정부기관을 중심으로 설명하되, 정부에서 외부 복지재단에 위탁을 맡긴 사업 등도 포함하여 기술하고자 한다.

문제, 정보제공의 문제 등이 있다(최성재·장인협, 2006). 이러한 문제를 해결하고자 우리나라의 노인복지 정책에서는 첫째, 노후생활의 안정을 위하여 생활유지에 소요되는 생계비의 적정수준 보장, 둘째, 노인건강에 대한 사회적 보호와 서비스 제공을 통한 건강한 노후생활 지원, 셋째, 노인이 존엄성을 유지하고 자아를 실현할 수 있도록 사회참여와 노후준비의 기반 마련, 넷째, 고령친화적인 환경 조성을 정책 목표로 설정하고 있다<그림 2-2>. 이를 통해 품위 있는 노후생활의 여건을 조성하고 노인이 생산적인 사회구성원으로서의 역할수행을 통해 성공적인 노후생활을 하도록 하는 것이다(유승흠·이윤환, p.362, 2007; 제1차 저출산고령사회 기본계획, 2009).

〈그림 2-2〉 노인복지정책의 범위



본 연구에서는 보편적 복지의 관점에서 모든 노인을 정책의 대상으로 하면서 노인의 삶에 비교적 직접적으로 영향을 미치고, 노인이 수요자로서 활동할 수 있는 복지서비스를 중심으로 분석의 범위를 선정하였다. 이에 노인



의 건강한 노후생활 지원 측면에서 ‘노인장기요양보험제도’를, 노인의 사회 참여 및 노후생활의 경제적 안정 측면에서 ‘노인일자리사업’을 선정하였으며, 두 제도를 중심으로 수요자 중심 노인복지 행정시스템의 구축방안을 제시하고자 한다. 우선, 두 제도의 개요를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 노인장기요양보험제도

노인장기요양보험제도는 고령이나 노인성 질병 등으로 목욕이나 집안일 등 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 이들에게 신체활동·가사지원 등의 서비스를 제공하여 노후 생활의 안정과 그 가족의 부담을 덜어주기 위한 사회보험제도이다. 2007년 4월 「노인장기요양보험법」을 공포, 2008년 7월부터 시행되었다.

장기요양급여는 크게 재가급여, 시설급여, 특별현금급여로 나누어지는데, 재가급여는 가정을 방문하여 신체활동, 가사활동, 목욕, 간호 등을 제공하거나, 주간보호센터 이용, 복지용구 구입 또는 대여 등의 서비스를 제공하는 급여이고, 시설급여는 요양시설에 장기간 입소할 경우 신체활동 지원 등의 서비스를 제공하는 급여이며, 특별현금급여는 도서벽지지역에 가족요양비를 지급하는 급여로서 가족요양비, 특례요양비가 있다(노인장기요양보험법 제23조-제26조, 노인장기요양보험 홈페이지, 2010; 보건복지부, 2010).

재원조달 방식을 살펴보면, 국민건강보험공단에서는 건강보험료액의 6.55%를 노인장기요양보험료 통합징수하고 있다. 또한 국가(제58조)는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 공단에 지원하며, 의료급여수급권자의 장기요양급여비용 중 공단이 부담하여야 할 비용과 관리운영비의 전액을 국가와 지방자치단체가 부담

한다. 한편 본인일부부담으로서 시설급여의 20%(비급여 : 식재료비, 이미용료 등은 본인부담), 재가급여의 15%는 가입자가 부담하게 된다<sup>3)</sup>(보건복지부, 2010).

## 2) 노인일자리 사업

대한노인회 소속 노인취업지원센터의 조사에 의하면, 현재 취업 노인 중 취업을 지속할 의사가 있는 경우가 97.7%로 나타났고, 「2008년도 전국 노인생활 실태 및 복지욕구 조사」에 따르면, 미취업 노인의 32.2%가 ‘취업하기를 희망’하고 있는 것으로 나타났으며 그 이유로 47.9%가 ‘생계비 마련’, 21.5%가 ‘용돈이 필요해서’라고 하여 노후소득의 불안정 상태를 나타냈다(보건복지부·계명대학교 산학협력단, 2008).

이러한 사회적 배경하에서 노인일자리사업은 노동시장에서 소외된 65세 이상 노인계층을 위해 노인 특성에 맞는 노인일자리를 창출·보급하여, 소득 창출 및 사회참여 기회를 제공하고 사회구성원으로서의 성취감 고취 및 건강하고 활기찬 노후생활을 보장하는데 있다. 이 사업은 1981년 제정된 「노인복지법」과 2005년 5월 제정된 「저출산·고령사회기본법」(제11조)에 근거를 두고 있으며, 노인인력에 대한 활용문제는 중요한 정책의제(agenda)로서 2004년부터 정책적·행정적 대안이 지속적으로 확대되어 왔다(이석원·임재영, 2007; 황진수 외, 민경진 편, 2007). 보건복지부 노인일자리사업의 유형은 2010년 현재 공공분야에서 공익형, 교육형, 복지형으로 나뉘고, 민간분야에서 인력파견형, 시장형, 창업모델형으로 분류되며, 1주 12시간 근무를 통

3) 의료급여수급권자 등 저소득층은 각각 1/2로 경감(시설 : 10%, 재가 : 7.5%), 국민기초생활수급권자는 무료

해 월 20만원의 보수를 받게 된다. 이 사업을 통해 2010년 현재 18만 6천 자리의 일자리를 제공하고 있다(보건복지부 홈페이지, 2010).

〈표 2-2〉 노인장기요양보험제도와 노인일자리사업의 요약

복지 서비스	대상	내용	행정체계	수요자 유형	
노인 장기요양 보험제도	자연인	65세 이상의 국민건강보험 가입자 <sup>4)</sup> (피부양자, 의료급여수급권자) 요양을 직접 담당하던 자녀세대	노인성 질병자에 대한 간병 및 장기요양 지원 재가서비스 시설서비스 특별현금급여	전반적인 행정시스템은 관료중심 상의하달 서비스 이용단계에서는 자연인 수요자의 선택권과 서비스 제공자(법인)의 재량권 강화	비용 지불자 (tax payer +paying customer) <sup>5)</sup>
	법인	장기요양기관	요양기관 지정 급여제공에 대한 청구 질평가를 통한 규제 받음		피규제자 (obligatees)
노인 일자리 사업	자연인	65세 이상의 신체노동이 가능한 노인 <sup>6)</sup>	노인일자리 제공 및 연계 월급 지원	전반적인 행정시스템은 관료중심 상의하달 한국노인인력 개발원, 지방자치단체, 사업수행기관(노인복지관, 시니어클럽, 대한노인회 취업지원센터 등) 간의 연계와 협력이 요구됨	능동적인 참여를 전제로 하는 수혜자 (beneficiaries)
	법인	노인일자리사업 수행기관	수행기관 선정 시군구와 위탁 체결 수행실적을 평가 받음		피규제자 (obligatees)

4) 64세 이하의 노인성 질병이 있는 자로서 요양보호를 필요로 하는 중등증 이상(1-3등급)의 자도 대상자에 포함됨.

5) ① 장기요양보험료(건강보험료액의 6.55%), ② 본인일부부담금 (시설급여 20%, 재가급여 15%) 의료급여수급권자 등 저소득층은 시설 10%, 재가 7.5% 본인일부부담, 국민기초생활수급권자는 무료.

6) 사업내용 및 노동강도에 따라 일부사업은 60세 이상도 참여 가능.

## 제2절 | 수요자 중심 노인복지 서비스의 현황 분석

### 1. 노인 장기요양보험제도

#### 1) 노인 장기요양보험제도에서의 수요자 유형

노인장기요양보험제도의 급여대상은 소득수준과 상관없이 노인장기요양보험 가입자(국민건강보험 가입자와 동일)와 그 피부양자, 의료급여수급권자로서 65세 이상 노인과 64세 이하 노인성 질병이 있는 자이다. 이 제도의 수요자는 노인뿐만 아니라 장기요양을 직접 담당하던 중장년층과 자녀 등 모든 세대에게 확대될 수 있다. 그동안 가족의 영역에 맡겨져 왔던 치매·중풍 등 장기간에 걸친 간병, 장기요양 문제를 사회연대원리에 따라 국가와 사회가 분담함으로써, 장기요양을 직접 담당하던 중장년층은 정신적, 육체적, 경제적 부담에서 벗어나 사회활동에 전념하거나 자녀 교육에 자원을 분배할 수 있게 되었기 때문이다(노인장기요양보험 홈페이지, 2010).

광의의 범위에서 노인장기요양보험 대상자는 건강보험가입자로서 장기요양 인정 및 등급판정의 여부와 상관없이 보험료를 지불해야 하는 ‘납세자(tax payer)’이며, 협의의 범위에서 노인장기요양보험 대상자는 서비스수급자(장기요양인정자)로 선정된 노인과 가족으로서 서비스 이용 후 일정수준의 본인부담금을 지불하는 ‘요금지불자’가 된다. 법인 수요자 단위에서 살펴보면 노인들에게 서비스를 제공하는 단위인 장기요양기관(요양시설 및 재가시설)은 국민건강보험공단으로부터 시설지정을 받아야하고, 급여제공에 대한 청구를 하며 질 평가를 받는 피규제자(obligatees)이다.

## 2) 노인 장기요양보험제도에서의 행정시스템 특성

### ① 노인 장기요양보험제도의 운영체계

노인장기요양보험 서비스 전달시스템은 크게 수급권자 선정단계→서비스 이용단계→서비스 지불단계→서비스 평가단계로 구분된다(그림 2 참조. 석재은, 2010; 노인장기요양보험 홈페이지, 2010). 일단 건강보험가입자가 장기요양 등급판정을 신청하면, ① 수급권자 선정단계에서는 국민건강보험공단 각지사별 공단지사의 방문조사를 통해 장기요양등급판정위원회에서 장기요양 인정 및 등급판정을 내린다. 각 공단지사의 장기요양센터에서는 이 결과를 바탕으로 장기요양인정서와 필요한 서비스의 종류 및 내용, 월 이용 한도액을 수급권자에게 통보하며, 표준장기이용계획서를 제공한다. ② 서비스 이용단계에서 서비스의 수요자(장기요양인정자로서의 수급권자)는 장기요양기관과 자율적인 계약을 통하여 급여를 이용한다. 예를 들어 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호), 시설급여 중 원하는 서비스를 ‘선택’하는 것이다. 이때 건강보험공단은 수급자에게 장기요양기관에 자료를 객관적, 자율적 선택을 할 수 있도록 ‘정보제공·안내·상담하는 역할’을 제공하도록 되어있다. 어떤 서비스를 받을 지 결정한 수요자는 장기요양서비스 공급자에게 서비스를 신청하고 계약하며, 이용한 서비스에 대해서는 본인부담금을 납부한다. 장기요양기관은 표준장기요양이용계획서와 계약내용에 따라 장기요양급여의 제공계획서를 작성하고 서비스를 제공한다. ③ 서비스 지불단계는 서비스 제공자가 청구한 비용에 대한 심사를 거쳐 국민건강보험공단이 서비스 비용을 지불을 하는 과정이고 ④ 서비스 평가단계에서는 국민건강보험공단이 서비스를 모니터링하고 질을 관리하는 단계이다.

## ② 노인 장기요양보험제도의 문제점

수급자 선정단계에서 장기요양인정 등급판정 결과 1-3등급의 인정자로 판정된 후에, 재가급여와 시설급여 중 급여의 종류를 결정하고 서비스 받을 기관을 결정하는 것은 수요자(노인 또는 노인의 가족)의 몫이 된다. 이는 수요자의 자율성과 선택권을 존중한다는 데에서 수요자 중심(consumer oriented)이라고 할 수도 있다. 그러나 문제는 이들에게 충분한 정보가 주어진 상태에서의 결정(informed decision or assisted decision)인지의 여부이다. 특히 재가노인복지시설과 노인요양시설 양쪽 모두 공급과다(현재 시설 수 3,585기관, 재가 수 11,121기관)로 인한 경쟁적 상황에서 수요자들은 이들 시설에 대한 올바른 정보를 취득하기 쉽지 않다.

현행제도에서 장기요양서비스에 대한 정보제공은 가이드라인 수준이며, 수요자나 서비스공급자 모두에게 강제성이 없다. 따라서 대부분의 수요자들은 자의적 판단에 의해 서비스를 이용하거나 주변사람들의 추천에 의하거나 가정의 경제적 수준에 맞추어 재가급여 제공기관 및 입소할 시설을 선택하게 되고, 이에 따라 의료서비스를 요하는 환자임에도 요양시설에 머물거나 재가에 머물며, 의료서비스가 필요 없는 환자임에도 불필요하게 요양병원에 입원하는 경우가 있다(선우덕 등, 2008; 윤희숙, 2010).

〈그림 2-3〉 노인장기요양보험 서비스 전달시스템



출처: 석재은, 2010

## 2. 노인일자리 사업

### 1) 노인일자리 사업에서의 수요자 유형

노인일자리사업 참여 대상은 만 65세 이상의 신체노동이 가능한 노인<sup>7)</sup>으로서, 노인일자리사업에 참여하고자 하는 노인은 노인일자리사업 참여신청서를 수행기관(모집기관)에 직접 제출하거나 노인인력개발원 홈페이지를 통해 신청할 수 있다. 이 사업에서 정부는 일자리를 공급하고 노인은 그 일자리를 통해 일정수준의 수입을 얻게 되므로 정책의 ‘수혜자(beneficiaries)’가 된다. 그러나 무조건적인 시혜가 아니라 수요자의 능동적인 참여를 전제로 하며, 본인의 참여의지와 적극성이 요구되는 것이 특징이다. 한편 노인일자리사업에서 사업을 수행하는 기관들(지방자치단체, 시니어클럽, 노인복지회관, 대한노인회, 노인복지센터, 사회복지관 등)은 상위 지방자치단체 및 보건복지부(한국 노인인력개발원)에 실적을 보고해야 하고 수행실적을 평가를 받는 피규제자(obligatees)의 수요자유형에 속하게 된다.

### 2) 노인일자리 사업의 행정시스템 특성

#### ① 노인일자리 사업의 운영체계

노인일자리사업 전달체계의 흐름은 아래 표와 같이 진행된다. 1단계 사업 운영계획 수립단계에서는 보건복지부와 광역시도, 기초자치단체에서 전년

7) 사업종류 및 운영행태에 따라 만 60세 ~ 64세인 자도 가능. 단, 국민기초생활보장법에 의한 수급자 및 정부 부처(보건복지부 포함)에서 추진 중인 일자리사업 참여자(예: 행정안전부 공공근로사업, 노동부의 사회적일자리사업 등)는 제외.



도 사업단별 성과의 진단결과를 분석한 사전조사를 바탕으로 지역별 사업운영의 총괄계획을 세우고, 2단계 사업계획수립 단계에서는 수행기관별로 사업의 실행계획을 세워, 지방자치단체의 사업계획 심사를 통해 사업수행기관이 선정된다. 3단계 사업추진준비단계에서는 참여자를 모집하는데, 각종 게시판, 지역신문, 개발원 홈페이지 등에 모집 공고를 게재하여 공개모집하고, “참여자 선발기준표”에 근거하여 고득점자 순으로 참여자를 선발한다. 이때 사업수행기관은 노인인력의 수요처를 발굴하고 서비스이용자를 관리하는 역할도 한다. 4단계 참여자교육 단계에서는 지자체와 사업수행기관들이 협의하여 소양교육, 직무교육, 보수교육을 실시하며, 5단계 근무관리 및 보수지급 단계에서는 사업참여 노인의 자긍심 및 신뢰성 제고하고 지역주민의 관심도를 제고하고자 발대식 추진, 안전 및 근무관리, 참여자 정기간담회, 대기자 및 중도포기자 관리를 하고, 보수를 지급한다. 6단계 사업평가 단계에서는 참여자와 수요처, 서비스 이용자를 대상으로 만족도 조사를 실시하고 사업 자체평가회의를 실시하며, 공익형, 교육형, 복지형 일자리 참여자의 경우 희망자에 한해 자원봉사활동으로 연계시켜 줄 수 있다.

사업의 예산은 보건복지부→시·도→시·군·구를 통해 사업수행기관으로 집행되며, 지방자치단체, 노인복지회관, 시니어클럽, 대한노인회 취업지원센터, 노인보호전문기관 등 전국적으로 총 1,000여개의 사업수행기관에서 사업을 수행하고 있다. 수행기관으로서 지방자치단체인 해당 시군구의 노인복지과에서 직접 노인일자리사업을 실시하거나 노인복지관에서 고령자 취업알선을 실시, 시니어클럽의 노인일자리 전담기관에서 노인맞춤형 일자리를 제공하기도 한다. 대한노인회의 취업지원센터에서는 노인들의 자립적인 취업알선을 위해 각 지역별로 취업지원센터 운영하고 있다. 한편, 보건복지부는 노인일자리 관련 수행기관을 효율적으로 운영하고자 2006년 한국노인인

력개발원을 개소하였고 2009년까지 지역본부 5곳이 추가되었다. 2010년 현재 한국노인인력개발원은 준정부기관으로 지정되어 노인일자리사업의 관리 및 지원사업을 보건복지부로부터 위탁받아 노인일자리 개발, 보급, 교육훈련 및 평가를 담당하고 있다.

〈표 2-3〉 노인일자리사업 운영체계

<p>1단계 기본계획수립</p> <p>보건복지부 광역시·도 및 기초자치단체</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 보건복지부                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인일자리사업 기본계획 수립 및 시도별 예산배분</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 광역 시도                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건복지부에서 정하는 노인일자리사업 기본방향 및 국고 내시 기준에 근거하여 시도별 기본계획 수립</li> <li>- 시군구별 사업량, 전담인력 및 예산 배분계획 수립후 통보</li> <li>※ 시·군·구별 균등식 사업량 배분은 지양하고 사업수행능력 및 수요(의지)가 있는 기초자치단체를 중심으로 사업추진</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 기초자치단체                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역 시·도 내시기준 및 내용에 따라 시·군·구별 자체계획 수립</li> <li>- 사업수행기관 선정을 위한 공고, 심사 및 지정</li> <li>- 선정된 사업수행기관별 사업량, 예산 및 전담인력 등 배분</li> </ul> </li> </ul>
<p>2단계 사업계획수립</p> <p>사업수행기관</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 사업수요 및 타당성 조사실시                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회의 현안과 지역특성에 맞는 사업실시를 위해 욕구조사 등 타당성 분석</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 2010년 노인일자리 사업계획 수립                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 작성서식에 따라 사업계획 수립 및 사업단별 예산편성</li> <li>- 노인일자리사업 업무(새누리)시스템 단위사업 계획서 등록 및 심사신청</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 수요처(수요자) 개발 및 선정                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여노인이 근무할 수 있는 근무지역(근무지) 협의·개발 및 선정</li> <li>- 서비스이용자 발굴 및 선정</li> </ul> </li> </ul>

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장

3단계 사업추진준비	<input type="checkbox"/> 해당 시군구와 위탁계약 체결  <input type="checkbox"/> 참여자 모집 및 선발 - 공개모집이 원칙이며 유형별 선정기준에 의해 선발  <input type="checkbox"/> 수요처(수요자) 개발 및 선정 - 참여노인이 근무할 수 있는 근무지역(근무지) 협의·개발 및 선정 - 서비스이용자 발굴 및 선정
사업수행기관	
4단계 참여자교육	<input type="checkbox"/> 소양 및 직무교육 실시 - 사업운영에 필요한 규칙 및 안전교육 등 실시 - 직무능력을 습득하도록 유형별 전문교육 실시
사업수행기관	
5단계 근무관리 보수지급	<input type="checkbox"/> 근무관리 - 근무일지 기록, 관리 및 현장 수시방문 등을 통해 사업수행 상황 관리  <input type="checkbox"/> 보수지급 - 근무일수 확인후 개인별 보수지급
사업수행기관	
6단계 사업평가	<input type="checkbox"/> 만족도조사 - 참여자, 수요처 및 서비스이용자 등 만족도조사 실시  <input type="checkbox"/> 사업평가 - 추진사업에 대한 종합분석 및 점검 - 차기년도 사업계획 수립시 반영하여 발전방안 모색
사업수행기관	

출처: 보건복지부, 2010

## ② 노인일자리사업의 구성

노인일자리 사업의 구성은 아래 표와 같은데, 거리·환경 지킴이 사업과 같은 공익형은 주로 기초지방자치단체에서, 숲생태·문화재 해설사와 같은 교육형 및 노노케어와 같은 간병사업 형태의 복지형은 노인복지회관과 재가 노인시설에서, 주유원이나 건물관리와 같은 인력파견형은 대한노인회에서,

시장형이나 창업모델형은 시니어클럽에서 담당하는 것으로 사업수행이 진행되어 왔다. 이러한 노인일자리사업은 정부의 재정지원과 민간단체의 인적 자원 및 사업수행능력을 활용하고자 하는 제3섹터형 사업이라 할 수 있는데, 참여 노인에게 소득 외에도 사회에의 기여감과 지역사회로의 통합감을 부여하는 장점이 있다(이문국, 2006).

〈표 2-4〉 노인일자리사업 유형

유형 (2010년 계획)		정의	일자리 예시	지원내용 (2010년)
공공분야 (166,000개)	공익형	지역사회 발전 및 개발에 공헌하는 공익성이 강한 일자리	거리·자연환경지킴이, 교통안전, 방범순찰 등	월 20만원, 7개월
	교육형	특정분야 전문지식·경험 소유자가 복지시설 및 교육기관 등에서 강의	숲생태·문화재해설사, 예절·서예·한자강사 등	월 20만원, 7개월
	복지형	사회활동이 어려운 소외계층의 생활안정과 행복추구를 지원	노(老)-노(老)케어, 노인주거개선, 독거노인보호, 보육도우미 등	월 20만원, 7개월
민간분야 (20,000개)	시장형	제조, 판매, 서비스 등 사업을 연간 운영하면서 일정수익이 발생	택배, 세탁방, 밀반찬판매, 재활용품점, 농산물판매 등	수익에 따라 배분
	인력파견형	수요처의 요구에 의해 파견되어 일정 임금을 지급받는 일자리	시험감독관, 주유원, 주례사, 가사도우미, 건물관리 등	수익에 따라 배분
	창업모델형	시장형 중 사회적 파급효과를 도모할 수 있는 모델사업	실버카페, 휴게소, 떡 등 식품제조 판매업 등	수익에 따라 배분

〈표 2-5〉 사업실적

(단위: 자리수)

유형별	합계	공익	교육	복지	시장	인력파견
2004년	35,127	28,373	3,800	-	1,748	1,206
2005년	47,309	31,101	7,063	4,581	3,633	931
2006년	83,038	47,195	8,708	17,809	7,459	1,867
2007년	115,644	57,015	13,240	33,160	9,628	2,601
2008년	126,370	61,732	14,493	34,164	11,530	4,451
2009년	222,616	134,976	16,523	44,299	17,757 (창업모델형, 616)	9,061

### ③ 노인일자리사업의 문제점

2004년 시작되어 2010년 현재 시행 6년째를 맞는 노인일자리사업에 대하여 그간 선행연구에서 지적된 사업운영의 문제점을 살펴보면 다음과 같다 (이문국, 2006; 윤희숙, 2006; 나만순, 2010; 남기철 등, 2010).

첫째, 일자리 수에 대한 양적 성과를 강조하게 되면서 일자리 수는 2004년 35,127건에서 2009년 222,616건으로 확대되었지만 대부분 취업취약계층을 위한 공익형(거리지킴이, 환경지킴이 등)에 치중되어 있으며 일의 내용과 급여수준에서의 적절성을 갖춘 ‘일다운 일’인지에 대해서는 한계를 보인다.

둘째, 예산에 따라 편성가능한 일자리 사업 내용이 먼저 계획된 후 참여 노인이 정해지는 역방향성으로 인해 노인의 욕구와 사업 유형이 불일치한다. 또한 일자리 종류 및 임금수준 등에 대한 근본적인 논의에 노인들의 참여가 없었고, 국가의 일방적인 추계와 계획 하에 참여하고 있다.

셋째, 조직의 성격이 다른 노인일자리사업의 수행기관들(지방자치단체, 시니어클럽, 노인복지회관, 대한노인회 등) 간의 연계 부족으로 유기적인 정보공유가 이루어지지 못하고 있다.

## 제3절 | 수요자 중심 노인복지 행정시스템 구축 방안

### 1. 노인 장기요양보험제도

#### 1) 노인 장기요양보험제도에서의 수요자 중심 행정서비스의 기반

그동안은 노인장기요양보험이 제도도입 초기로서 인프라 구축을 위한 양적 확대를 목적으로 정책이 집행되어 왔으나, 이제 노인과 그 가족들이 노인의 건강상태 및 복지욕구를 고려하여 최적의 서비스를 결정할 수 있도록 수요자 중심의 제도 기반을 강화할 필요가 있다.

현재 우리나라는 건강보험공단에서 운영하는 노인장기요양보험 홈페이지(www.longtermcare.or.kr)를 상당히 잘 개발해 놓은 상태인데, 이를 적절히 활용한다면 수요자 중심의 one-stop center로서 기능을 발휘할 수 있을 것이다. 이 홈페이지에서는 마이페이지 운영을 통해 장기요양인정 ‘신청’이 가능하고, 등급판정에 대한 ‘결과조회’, 장기요양기관과의 계약내역, 본인부담 환급금 신청, 급여한도 등을 조회할 수 있다.

더불어 개인뿐만 아니라 법인단위인 장기요양기관도 이 홈페이지를 이용해 입소자 및 종사자 관리, 급여제공계획서 관리, 복지용구 계약관리, 장기요양급여비용 청구, 장기요양기관 평가결과를 조회할 수 있고 구인구직도 가능하다. 이 기관들은 법인인증서를 통해 기관단위로 관리된다. 2010년 3월부터는 장기요양서비스 전자관리시스템 ‘e-LTC’ 시범사업의 운영으로 장기요양기관의 지불과 정산업무 등 행정시스템의 전산화가 시도되고 있다. 따라서 본 절에서는 노인장기요양보험 홈페이지를 통해 수요자들이 장기요양 시스

템 전반을 one-stop에 이용할 수 있는 특성과 장단점을 파악하고, e-LTC의 운영이 기관단위의 수요자에게 미칠 영향에 대해 살펴보고자 한다.

〈그림 2-4〉 노인장기요양보험 홈페이지(www.longtermcare.or.kr)의 제공 서비스

▼ 개인회원 서비스안내	장기요양회원 서비스안내	개인회원 서비스안내	▼ 장기요양회원 서비스안내
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마이페이지</li> <li>· 장기요양인정 신청</li> <li>· 등급판정 결과조회</li> <li>· 장기요양기관계약내역</li> <li>· 급여계획일정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구직신청, 조회</li> <li>· 본인부담환급금신청</li> <li>· 장기요양급여내역</li> <li>· 급여한도</li> <li>· 입소대기자관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마이페이지</li> <li>· 장기요양기관정보</li> <li>· 입소자종사자관리</li> <li>· 급여제공계획서관리</li> <li>· 복지용구 계약관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장기요양급여비용청구</li> <li>· 장기요양 채권현황</li> <li>· 장기요양연말정산</li> <li>· 장기요양기관평가</li> <li>· 구인/구직정보</li> </ul>

## 2) 노인 장기요양보험제도에서의 수요자 중심의 운영 측면

### ① 장기요양기관 검색 시스템 활용 - 자연인으로서의 수급자 대상

수요자들이 이용하고자 하는 서비스기관에 대한 정보를 얻고자 한다면 노인장기요양보험 홈페이지의 <장기요양기관 정보 검색> 시스템을 활용할 수 있다. 이 시스템에서는 전국의 장기요양기관에 대한 지역별, 급여 유형별 링크를 따라 기관리스트를 제공하고 기관별 블로그를 통해 기관의 기본정보와 시설의 사진, 기관 홈페이지로의 연동시스템을 제공하고 있다.

이러한 기초 네트워크 프레임이 갖추어져 있는 이유는, 현재 시설정보 공개 정책에 의하여 장기요양기관으로 지정을 받은 즉시 공단의 홈페이지에 ‘장기요양기관의 사진, 주소 등의 일반사항, 소속된 인력 종류별 종사자 수, 입소(이용) 정원과 입소(이용)한 인원 및 대기인원, 장기요양급여 이용계약에 관한 사항, 비급여 대상 항목별 비용’을 기재하도록 되어있기 때문이다.

기관별 정보제공의 수준은 낮은 편인데, 각 기관의 홈페이지에 들어가 보

면 첫 화면만 잘 되어있고 구체적인 서비스 프로그램 정보에 대해서는 공개하지 않는 경우가 많고, 홈페이지로의 연계 자체가 되지 않는 경우도 있다. 따라서 각 기관별 최소한의 정보공개원칙을 강화하여 제공되는 정보가 전반적으로 유용하고 신뢰할 만큼의 질 관리가 필요하며, 이를 통해 수요자가 올바른 정보에 접근하고 선택할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다.

〈그림 2-5〉 노인장기요양보험 홈페이지의 〈장기요양기관 검색〉 장치

### 장기요양기관 정보 검색

- 지역  → 지역별 검색은 하단 지역을 클릭.
- 급여종류  · 기관명
- 정원  · 이용가능인원  · 대기인원  · 이용가능
- 설립구분

**지역 (시설 수: 397, 재가 수: 1751)**

종로구 (8.37)	중구 (1.24)	용산구 (3.32)	성동구 (5.39)	광진구 (16.65)	동대문구 (17.66)	종로구 (20.82)
성북구 (12.71)	강북구 (19.74)	도봉구 (31.79)	노원구 (21.121)	은평구 (32.81)	서대문구 (25.53)	마포구 (12.66)
양천구 (19.95)	강서구 (28.116)	구로구 (7.77)	금천구 (21.53)	영등포구 (15.82)	동작구 (10.60)	관악구 (18.82)
서초구 (12.52)	강남구 (6.66)	송파구 (19.90)	강동구 (20.82)			

총 2건 페이지 1/1

② 장기요양서비스 비용예측 시스템의 활용 - 자연인으로서의 수급자 대상 수요자들은 이용하고자 하는 서비스에 대한 경제적 비용부담을 예측하고자 할 때 노인장기요양보험 홈페이지의 <장기요양 급여비용 계산> 장치를 활용할 수 있다. 이 시스템을 활용할 경우 서비스 종류별 시뮬레이션을 통한 본인부담금 지출액 예상이 가능하고 수요자 가계의 예산범위 내에서 서



비스 이용의 계획을 세울 수 있다. 예를 들어 재가와 시설 중 재가급여를 선택했다면, 재가급여 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간 보호 등 필요한 서비스와 방문횟수를 선택하여 본인의 수급자 유형에 맞는 ‘총 급여비용, 공단부담금, 본인부담금’을 산출할 수 있다. 뿐만 아니라 수요자들이 직접 기관으로부터의 과잉, 부당 청구에 대처할 수 있는 근거로 활용될 수 있다는 장점이 있다.

그러나 근본적으로 장기요양 서비스 선택의 첫 번째 관문인 재가서비스를 이용할지 시설서비스를 이용할지에 대한 적절한 안내기제가 부족하여서 노인들의 수발 보호자들은 노인의 임상적 필요보다는 가계의 수입구조에만 맞추어 서비스종류를 선택할 유인이 크다. 이러한 안내·상담 기능의 약화는 의료서비스를 요하는 환자임에도 요양시설에 머물거나, 의료서비스가 필요 없는 환자임에도 요양병원에 불필요하게 입원하는 경우의 원인이 될 수 있다(윤희숙 등, 2010). 서비스 수급자 노인의 건강상태를 고려한 후 결정을 내릴 수 있는 가이드라인 문구나 해당 지역사회 상담원으로서의 손쉬운 연결과 같은 안전장치가 요구되고 있다.

〈그림 2-6〉 노인장기요양보험 홈페이지의 〈장기요양 급여비용 계산〉 장치

2009년	1월 1회		
방문요양	1회 :	30분이상(심야,휴일가산_방문당) 13,880원	10
		120분이상(심야,휴일가산_방문당) 34,710원	5
		선택3	선택2
	2회 :	선택1	선택1
		선택2	선택2
		선택3	선택3
312,350원			
방문간호	방문간호, 30분미만 (방문당) 28,700원	5	143,500원
방문목욕	방문목욕, 차량이동서비스 (1일당) 71,290원	4	285,160원
주야간 보호	주야간보호 등급 1, 12시간이상(1일당) 49,920원	2	99,840원
단기보호	<input type="button" value="단기보호 계산하기"/>		
·등급별 월한도액 :		1등급한도액 1,140,600원	·수급자 유형 : 일반대상자(15%)
<p>※ 본인부담금 = 총급여비용 × 수급자 유형          본인부담률은 수급자 유형에 따라 다릅니다.</p>			
<input type="button" value="계산하기"/>			
총급여비용	840,850원	공단부담금	714,730원
		본인부담금	126,120원

### ③ 법인 단위의 수요자인 장기요양기관의 관리를 위한 e-LTC

보건복지부는 노인장기요양 ‘전자관리시스템(e-LTC)’의 도입을 긍정적으로 고려하고 있으며 2010년 파주지역의 시범사업을 거쳐 전국으로 확대 추진할 것이라 하였다(김원중, 2010). 앞서 노인 개인 단위의 수요자에게는 장기요양 인정 신청부터 급여의 환급 조회까지 가능한 국민건강공단의 장기요양 홈페이지(www.longtermcare.or.kr)가 운영되고 있음을 언급한바 있는데, e-LTC의 경우 요양기관 규제의 목적이 강하다는데 차이가 있다.

장기요양기관들은 e-LTC를 통해 지불과 정산업무를 전산화할 수 있고, 중앙정부에서는 급여제공 실적을 실시간으로 파악하여 대상자별 이용실태

를 추적할 수 있다. 특히 재가 방문급여의 경우 노인 수급자 가구에 전자태그(인식기)를 부착하여 재가서비스 제공 실적 자동 Checking을 통해 부당 또는 허위청구를 차단할 수 있다.

요양기관 입장에서는 e-LTC가 도입 초기에는 많은 불편함과 과도한 감시로 여겨질 수 있지만, 이 행정 시스템이 정착된다면 요양기관 입장에서도 장기적으로 행정관리비용이 감소하고 노인 수급자의 관리가 용이하며 맞춤형 서비스를 제공하는데 도움이 될 수 있다. 특히 e-LTC은 장기요양기관 인력관리에 유용하게 쓰일 수 있는데, 좋은 교육프로그램이나 새로운 정보에 대하여 온라인 강좌를 통해 정보를 공유할 수 있고, 과학적 근거에 기반한 서비스 제공 가이드라인이 코칭(coaching) 기능을 하여 서비스제공자의 행위 교정에도 도움이 될 수 있다.

### 3) 노인 장기요양보험제도에서의 수요자 중심의 조직 및 기능 측면

#### ① Cash & Counseling 중 Counseling 기능 강화의 필요성

Cash & Counseling이란 미국 일부 주의 장기요양 전달체계에서 시행된 consumer-directed approach의 한 방법으로 Medicaid의 재가복지를 필요로 하는 대상자에게 적용된 바 있다<sup>8)</sup>(Benjamin & Fennell, 2007). 이 정책은 재가복지에 대한 기존의 전문가 중심 서비스제공 체계인 Channeling 방식에서 수요자를 중심으로 하는 전달체계로의 전환을 의미한다. Cash & Counseling

8) Cash & Counseling Demonstration and Evaluation 시범사업은 1999년에서 2003년까지 Arkansas, Florida, New Jersey에서 시행되었으며, 연방정부 Health and Human Services' Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation의 지원을 받는 MPR(Mathematica Policy Research Inc.)에 의해 평가된 바 있다. 두 번째 시범사업에서는 추가적인 12개의 주에서 Cash & Counseling을 시행하고 있다(Benjamin & Fennell, 2007).

에서는 비의료적 서비스에 대한 수요자의 선택을 존중하는데, 장기요양 서비스는 주로 일상생활수행(옷입기, 세수하기, 식사하기, 이동하기, 화장실출입 등)에 도움을 주는 것이기 때문에, 수요자 스스로 어떤 서비스를 받고 누가 서비스를 제공할지 결정할 수 있다는 것이다. Cash & Counseling에서 수요자들은 서비스 구매에 대한 선택을 통해 재원(cash) 할당의 권한이 있으며, 상담부(counseling part)에서는 전문가들이 수요자들에게 정보와 조언을 해주는 상담 관리의 역할을 한다. 이 사업의 평가 결과 기존의 전문가-대리인 모형에서는 수요자들이 선호를 표시하는 것이 어려웠으나, 이 프로그램의 수행으로 인해 미충족 욕구, 서비스 만족도 및 생활 만족도, 부작용 측면에서 기존 전문가 집행의 Channeling 수행체계에 비해 더 좋은 결과를 얻었다고 하였다.

우리나라 노인장기요양보험제도의 행정시스템은 Cash & Counseling 중 ‘Cash’의 기능은 있되 ‘counseling’의 기능이 약한 것이 문제라 하겠다. 앞서 살펴본 바와 같이 수요자는 노인장기요양보험 홈페이지를 활용하여 서비스별 수가를 미리 계산할 수 있고 어떤 서비스를 받을지 계획(planning)할 수 있으며 수요자 스스로 서비스 제공기관을 선택할 수 있다.

그러나 Counseling 파트로 가면 상담과 조언의 역할이 제대로 되고 있는지 불투명하다. 노인장기요양보험 홈페이지에서 <사이버 상담>이나 콜센터(보건복지부 콜센터, 국민건강보험공단 콜센터)를 운영하고 있으나 접속이 어렵고 상담자의 전문성에 대해 공개되지 않았으며, 상담을 신청한 수요자에 따라 직접적으로 지역별 건강보험공단 지사에서 관리가 되는 것인지, 중앙 센터에서 관리하되 필요한 경우에만 지역별로 양도되는지, 노인요양기관이나 재가시설과 연계서비스가 가능한지에 대해 공개되지 않았다.

② 수요자의 합리적 선택 강화를 위한 전략

장기요양의 상담기능을 강화하고자, 행정체계의 조직 측면에서는 Case management나 Care planning과 같은 전문 인력 시스템을 도입할 수 있다 (Pratt, 2010). Case Management의 경우 건강보험공단에 의해 고용될 수도 있고 요양기관 내부에서 고용할 수도 있는데, 이는 효과성의 측면에서 노인에게 가장 적은 자원으로 가장 효율적인 서비스를 제공하고자, 중개자 및 조력자(gatekeeper)의 입장에서 양측의 수요와 공급을 관리하는 것이다. 이때 case manager는 임상지식이나 건강보험 수가제도에 대한 이해, 노인의 사회경제적 요건 등을 두루 고려할 수 있어야 하고, 협력, 감시, 조정의 역할을 통합적으로 제공하여 수요자가 효율적 선택을 할 수 있도록 도와야 한다.

Care planning은 보다 하위의 개념일 수 있는데, 장기요양 기관 운영자, 의료진, 사회복지사뿐만 아니라 환자가족과 돌봄자까지 참여하는 다학제적 협력팀이다. 이는 정보교환의 장이 되며, 일회성에 머무는 것이 아니라 정기적으로 회의를 진행하여 노인의 이환상태나 기능 상태를 확인하고 시기적절한 대응(timely and appropriate manner)을 할 수 있게 한다. Care planning의 전략적 계획은 장기요양 서비스의 결과(discharge measurement)까지를 포함하여 서비스 이용 전체 과정에 걸친 상담 및 계획, 관리서비스를 의미하게 된다.

장기요양보험은 노인의 건강과 생명에 관련되어 있으므로, 단순히 수요자 선택(patient choice)만 보장하는 것을 넘어 수요자들이 제대로 알고 합리적 의사결정(guided or assisted decision)을 할 수 있게끔 조력하는 것이 중요하다. 보다 구체적으로는 첫째, 지역에 따라 가용자원과 인력이 다른 점을 고려하여 지역별 장기요양 수요량을 고려한 상담(counselling) 전문 인력을 양성하는 것이 필요하며, 둘째, 일회적 상담에 그치지 않고 상담내용에 대한 사후관리(follow up)를 통해 중장기적 서비스 관계를 유지할 수 있어야 할

것이다. 이를 통해 수요자들이 적절치 못한 서비스를 선택하는 것을 방지하는 완충작용을 하고, 수요자의 선택을 임파워링 하는 것이 급여의 보상수준 확대나 재원배분의 자율권 보장 못지않게 중요한 역할을 할 것이다.

## 2. 노인 일자리 사업

### 1) 노인 일자리 사업에서의 수요자 중심 행정서비스의 기반

노인일자리 사업의 수요자는 그 사업에 참여하는 자연인으로서의 노인과 정부로부터 선정되어 사업을 수행하는 법인으로서의 사업수행기관으로 분류될 수 있다. 현재 한국노인인력개발원 홈페이지(<http://www.kordi.or.kr>)에서는 노인 수요자를 대상으로 취업 정보를 제공하고 있으며, 사업수행기관 및 지자체 담당자를 대상으로는 2010년 1월부터 노인일자리사업 업무 시스템 새누리(<http://www.saenuri.go.kr>)가 활용되기 시작하였다. 이 두 사이트는 수요자 중심의 노인일자리사업 행정서비스가 보다 효과적이고 효율적으로 작동하기 위한 기반이 될 수 있는바, 본 절에서는 한국노인인력개발원 및 새누리 사이트의 특성을 살펴보겠다.

① 한국노인인력개발원의 홈페이지 - 자연인으로서의 노인 수요자 대상 노인들은 한국노인인력개발원 사이트(<http://www.kordi.or.kr>)를 활용하여 주체적으로 지역별, 유형별로 접근할만한 일자리를 검색할 수 있으며, 로그인을 통하여 이력서를 등록한다면 일자리 참여 희망분야를 선택할 수 있기 때문에 관련된 지원 가능한 일자리에서 자리가 날 경우 그에 대한 정보를 취득할 수 있다. 그러나 홈페이지 상에 공개되는 개별 일자리정보에는 사업

수행기관의 전화번호와 모집인원, 일자리에 대한 간략한 안내만 있고, 현재의 인원충족 현황, 질의응답(Q&A)란이 없으며 구체적인 일자리에 대한 설명이 적다. 이는 수요자인 노인에게 충분한 정보 제공 및 의견 제시 측면의 제한을 뜻하므로, 개별 일자리 정보란의 활용도 개선이 요구된다.

또한 일자리 제공 정보 수준의 지역편차가 크게 존재하는데, 예를 들어 일자리 정보 건수가 경기에서 69건인데 서울은 15건으로 비교적 적고, 전북에서는 25건인데 전남 및 제주에서는 1건씩만 공고되어 있다. 이는 실제적인 유효 일자리 건수와 비례하기 보다는 해당 지자체의 관심정도에 따라 활용 정도가 달라지기 때문에 나타나는 현상으로, 모든 지자체의 해당 사업수행기관으로 하여금 정보제공의 책무성을 부여할 필요가 있다.

〈그림 2-7〉 한국노인인력개발원의 일자리 정보 검색 란 (<http://www.kordi.or.kr>)

**일자리정보**

--- 시도전체 ---    --- 시구군전체 ---    검색

**지역별일자리정보**

서울 (15)	부산 (9)	대구 (19)	인천 (27)	광주 (2)	대전 (10)
울산 (6)	경기 (69)	강원 (4)	충북 (9)	충남 (6)	전북 (25)
전남 (1)	경북 (8)	경남 (17)	제주 (1)		

**유형별일자리정보**    공공분야전체 | 민간분야전체 (택배원 / 시월감독관 / 주유원)

모집공고명	지역	마감일	모집공고명	지역	마감일
사양교육단	경기	10.10.03	습지공원지킴이 사업	경기	10.10.29
지하철안전안전도우미사..	부산	10.10.21	학교숲관리사업	인천	10.10.29
공통직업장(청주시 노인..	충북	10.10.29	생태환경지킴이	서울	10.10.29

**일자리정보**    통합검색    검색    HOT

**구인(구직)정보**    HOME > 일자리정보 > 구인(구직)정보    글자확대    글자축소

검색하고자 하는 지역을 선택하세요.

**서울특별시**

인천광역시, 서울특별시, 강원도, 충청남도, 충청북도, 경상북도, 대전광역시, 대구광역시, 경상남도, 울산광역시, 광주광역시, 경상남도, 부산광역시, 전라남도, 제주도

도봉구, 강북구, 노원구, 은평구, 강북구, 성북구, 중랑구, 서대문구, 은평구, 중구, 동대문구, 강서구, 마포구, 중구, 성동구, 양천구, 영등포구, 송파구, 강동구, 구로구, 동작구, 서초구, 강남구, 금천구, 관악구, 송파구

〈표 2-6〉 공공과 민간, 지역별 구인 현황

(단위: 건, 2010.10.9.현재)

공공분야	민간분야	전체
23	156	179

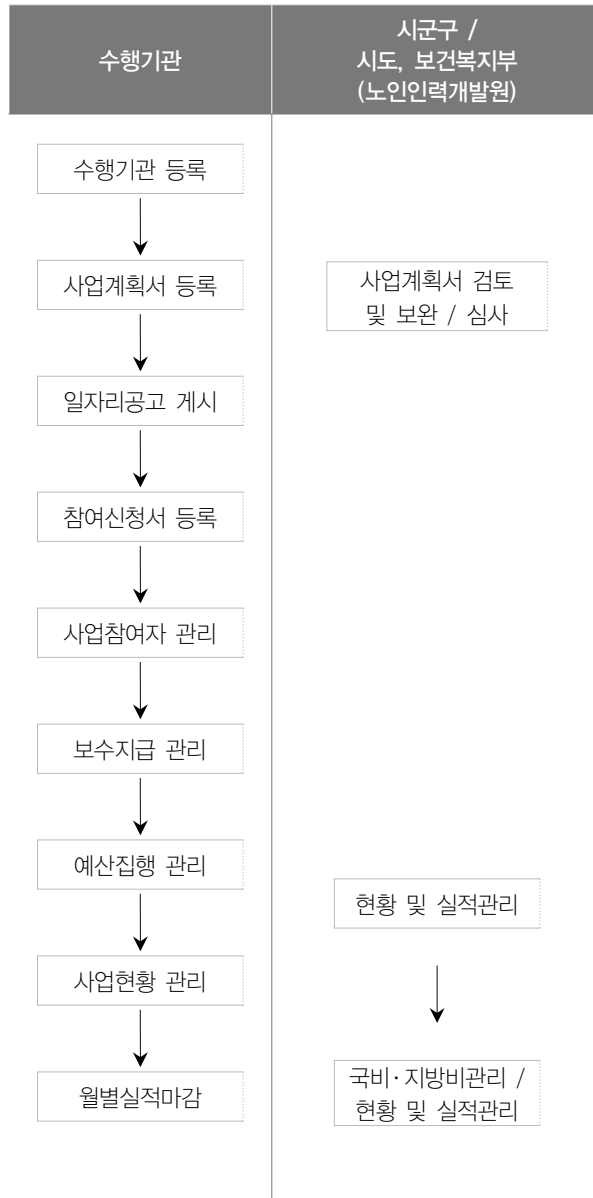
## ② 내부 전산시스템 새누리 - 법인으로서의 사업수행기관 대상

최근 노인일자리사업의 수행기관들은 전산시스템 새누리(<http://www.saenuri.go.kr>)를 이용해 행정업무를 진행하고, 지자체 및 보건복지부 노인인력개발원에서는 이 시스템을 통해 제출된 자료를 바탕으로 사업계획서를 평가하거나 현황 및 실적 관리, 자원관리를 하고 있다. 2010년 1월 오픈한 이 사이트는 노인일자리사업을 하는 수행기관 및 지자체 담당자들을 위한 내부 업무사이트로서 수행기관 등록, 사업계획, 운영실적, 인력(사업 참여자 관리, 참여 대기자 및 중도포기자, 사업참여 제한조치) 등을 전산 상으로 관리하고, 수행기관들의 실적을 집계, 관리하는 시스템이다.

새누리 시스템은 시행초기단계로서, 이 사이트를 적절히 활용한다면 노인 참여자에 대한 데이터베이스 구축이 가능하고, 참여노인 선발과정에서의 공정성을 확보할 수 있으며, 등록된 노인의 일자리 선호사항이나 일자리 경로 파악이 가능하여 맞춤형 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다. 주의해야 할 사항은 지자체 관리의 측면에서 사업수행기관별로 지나치게 실적위주로 운영되거나, 개인정보의 축적이 오히려 낙인효과를 발생시켜 노인의 선택을 제한할 수 있다는 점이다.



〈그림 2-8〉 노인일자리사업 전산시스템 새누리 기능  
(보건복지부, 2010)



## 2) 노인 일자리 사업에서의 수요자 중심의 운영 측면: 새누리 시스템 활용을 통한 욕구맞춤형 일자리 사업 체계 구축

노인일자리사업의 수요자 중심 운영을 위하여 “욕구맞춤형” 일자리의 창출과 관리 개념이 도입될 필요가 있다(남기철 등, 2010). 지금까지 정부의 추산에 따른 수치적 목표와 예산에 맞추어 노인인구에게 동일한 임금(7개월간 20만원)을 나누어주는 일방적 성격의 정책이었다면, ‘욕구→사업’으로의 패러다임 전환이 필요한 때이다.

예전대 교육수준 및 소득수준이 낮을수록 노인들은 ‘생활비와 용돈 마련을 위해서’와 같은 경제적 이유로 노인일자리 사업에 참여하나, 대학졸업 이상이나 소득수준이 높은 군에서는 참여이유가 사회활동이나 여가활동으로서 의미가 크다고 하였다. 연령이 높을수록 희망하는 주당 근무일수는 늘어나되 근무시간은 짧은 것을 선호하였으며, 사업에 참여한 경험이 있는 노인들은 보수인상, 사업기간의 연장, 다양한 직종 확보 등에 대해 개선을 요구하는 것으로 나타났다(한국노인인력개발원, 2007). 이처럼 노인들의 사회경제적 지위, 연령 등에 따라 노인일자리사업에 참여하는 목적과 급여의 의미, 할 수 있는 일, 선호하는 근무시간이 다르므로, 보수수준을 일괄적으로 책정하기 보다는 노인의 욕구에 맞는 사례관리와 분화 체계가 구축되어야 할 필요가 있다.

남기철 등(2010)의 연구에서 제시한 욕구맞춤형 일자리 사업 체계는 영국 뉴딜정책의 취업 프로그램을 벤치마킹하였는데, ‘접수 및 욕구사정 → 개인 정보·근로욕구·가구 사회복지서비스 욕구에 따른 계획수립 → 계약수립 → 전담사례관리자가 해당 지역사회외의 수행기관으로의 배치, 의뢰, 위임 → 사례 점검 및 조정 → 사례관리 종결’의 단계로 나뉜다. 우리나라의 시스템에

적용시키면, ‘노인육구 사정→ 노인인력개발원 DB 입력 → 생계형, 참여형의 일자리 연계 → 사례관리’로 축약될 수 있는데, 이러한 시스템의 선순환을 위해서는 노인들의 생애경력을 전산화한 DB 및 맞춤형 교육 개발이라는 선제적 대응전략이 뒷받침되어야 한다. 최근 도입된 통합정보시스템 ‘새누리’를 활용한다면, 우리나라에서도 노인일자리사업 수행기관 담당자가 전산화된 경력 DB를 이용해 일자리 선정 시 교육 계획을 세우고, 지속적인 사례관리를 가능하게 하며, 참여노인의 선호와 능력에 맞는 맞춤형 일자리 연계 서비스가 가능해질 것이다.

### 3) 노인 일자리 사업에서의 수요자 중심 조직 및 기능 측면

#### ① 노인일자리사업 수행기관 간 연계 및 외부 기관과의 연계 강화

노인일자리사업의 수요자 중심 행정시스템 구축을 위하여 내부적으로는 사업 수행기관 간의 연계가 필요하고 외부적으로는 보건복지부와 노동부의 업무 협력이 필요하다.

#### - 사업수행기관 사이의 연계 강화

내부적으로는 그동안 지방자치단체, 시니어클럽, 대한노인회 취업지원센터, 노인일자리 창출지원센터, 노인인력관리센터, 사회복지관, 노인복지회관, 재가복지센터 등 성격이 다른 조직들이 각각 운영되어 왔다. 그러나 이들 기관들이 적절히 연계, 통합된다면 큰 시너지 효과를 낼 수 있다. 실례로 2009년 노인일자리 사업 우수프로그램으로 선정된 김해시의 경우 동일한 법인 내 동일한 사무실에서 공공분야 노인일자리사업(김해시 주관)과, 민간분야 시장형사업(김해시니어클럽 주관), 민

간분야 인력파견형사업(김해노인창출지원센터 주관)을 진행하고 노인 적합직종 교육과정을 상시 운영하여 노인들이 한 번의 방문으로 공공과 민간 일자리를 동시에 안내받을 수 있고, 교육도 받을 수 있게 하였다. 또한 김해 노인일자리창출지원센터에서는 2008년 전국에서 최초로 참여노인들의 DB를 구축하여 관내 노인일자리 수행기관들이 동일한 DB를 이용하고 정보를 유기적으로 공유할 수 있게 하였다. 그 결과 2008년 111명, 2009년 150명, 2010년 7월까지 146명에게 능력에 맞는 맞춤형 일자리를 제공하게 되었다(나만순, 2010). 이처럼 지자체의 협조 하에 수행기관 간의 긴밀한 파트너십은 수요자의 편이성뿐만 아니라 조직들의 업무 효율성도 높이는 효과가 있으며, 이러한 모범사례를 점진적으로, 혹은 중앙정부가 주도적으로 확산할 필요가 있다.

#### － 노동부 고령자 워크넷 및 관련 정부부처와의 연계 강화

외부적으로는 노인일자리사업의 주체인 보건복지부(한국 노인인력개발원)와 노동부 사이의 업무연계가 활성화되지 못하였다. 노동부의 고령자 워크넷 (<http://work.go.kr/senior>)의 일자리정보 중에는 한국 노인인력개발원의 노인일자리 정보와 연동하려는 취지하에 「노인관련 일자리」 카테고리가 개설되어 있다. 그러나 실제로 이 카테고리 하에서 정부지원 노인 일자리는 조회되지 않으며 그 기능을 다하지 못하고 있어 자칫 둘 중의 하나의 사이트만 아는 노인 수요자들에게 편향된 정보만을 제공할 수 있다.

따라서 50세 이상 고령자와 65세 이상 노인의 연장선상에 있는 수요자들의 욕구를 보다 효과적으로 충족시키기 위하여 보건복지부와 노동부, 지방자치단체(서울특별시 고령자취업알선센터, 인천시 노인인력개발센터, 경기

실버인력뱅크, 경남 노인일자리창출지원센터)에 나뉘어 있는 각종 취업정보와 서비스에 대하여 유기적 연동이 필요하며, 장기적으로는 고령자 취업 안내, 노인일자리사업 안내, 지자체별 노인 품앗이 정보 등을 한 번에 검색할 수 있고 노인들의 취업력이나 상당서비스가 원스톱에 관리되는 전달체계의 통합이 요구된다(윤희숙, 2006). 나아가 노인일자리사업과 관련된 정부부처의 사회적 일자리사업(11개 정부부처에서 총 43개 사회적일자리 사업을 추진하고 있음. 기획재정부 일자리 마당에서 정보 확인 가능), 사회서비스사업, 자활사업, 고령자 고용촉진사업, 기초노령연금제도 등과의 연계 및 종합적인 기획이 추진될 필요가 있다(남기철 등, 2010).

② 노인과 수행기관을 위한 교육 프로그램 강화

－ 참여노인을 위한 교육 및 생애경력개발

현대의 노인들은 단순히 시혜적 복지의 대상이 아니며 제2의 노년기 설계 및 경력개발의 욕구가 있다. 따라서 노인일자리사업의 기능은 일자리 중개에 그치지 않고 은퇴 전 경험을 살리거나 시대에 부합하는 전문 직무교육을 통해 강화할 수 있다(남기철 등, 2010). 예를 들어 현재 노동부에서 활용하고 있는 ‘성실프로그램’을 노인에게도 적용하여 구직행동, 구직효능감, 자아존중감 등의 긍정적인 변화를 유도할 수 있으며(노경란, 정희숙, 2008), 서울, 대전, 광주, 부산 대도시에서만 운영되는 “시니어 경력개발 아카데미” 강의를 정보화 네트워크를 활용해 지방의 노인들도 지역 노인복지센터 등에서 장소에 구애받지 않고 참여할 수 있도록 보급을 다양화할 수 있다. 또한 노인들이 직무교육(예: 아파트택배 참여자 역량강화 교육)에 참가한 경우 ‘새누리 DB’에서 증빙하고 일괄 관리하여 이력에 도움이 되는 인센티브를 줄 수 있

고, ‘직업능력개발 계좌’를 65세 이상에서도 지속적으로 축적해나갈 수 있다. 이러한 생애경력개발 체계는 장기적으로 노인들의 일자리 선택 폭을 넓힐 수 있고 개개인의 능력배양을 통한 자율성을 높이는데 도움이 될 것이다.

#### － 수행기관 단위 전문 담당인력 교육 강화

노인일자리사업은 수행기관 내의 전문인력 부족으로 1인당 100명 이상의 노인을 관리하고 있으며, 이로 인한 사후관리 부족으로 부적응 노인의 포기 사례가 일어나기도 한다(나만순, 2010). 이러한 문제를 해결하고자 개인단위의 노인뿐만 아니라 수행기관 단위의 수요자들도 그들의 서비스제공 전문성 강화를 위한 교육을 받고 있다. 한국노인인력개발원에서는 ‘수행기관 종사자 역량강화 교육, 기관 맞춤형 교육, 지역특화과정’을 제공하고 있으며 이를 통해 전담인력의 직무능력 향상뿐만 아니라 전국단위 수행기관 간의 네트워크 구축의 장이 되기도 한다. 현장밀착형·지역중점사업을 위한 맞춤형 교육과정은 각 기관 고유의 특성을 강화시키는데 도움이 될 수 있다(한국노인인력개발원 교육지원 사이버센터, <http://www.kordiedu.or.kr/index.jsp>). 앞으로도 지속적으로 실무 기관의 담당인력을 대상으로 한 체계적인 교육 시스템을 강화하고 성공사례를 공유하여 사업수행기관의 전문성을 높이고 기관 간의 유기성을 진작시킬 필요가 있다.

〈표 2-7〉 노인일자리사업 교육지원 현황

노인일자리교육
수행기관 종사자 역량강화 교육 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인일자리사업 신규 전담인력 교육</li> <li>• 노인일자리사업 관리자과정</li> <li>• 비즈니스 스쿨</li> </ul>
수행기관 맞춤형 교육 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시니어클럽 종사자, 대한노인회 취업지원센터장 대상 수행기관 특성화 모델 개발 지원, 전문성 강화</li> </ul>
참여자 역량강화 교육 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간일자리사업 2년 이상 참여자 대상 리더십교육</li> </ul>
지역특화과정 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5개 지역별 중정사업에 대한 지역밀착형 교육</li> </ul>

(한국노인인력개발원 교육지원 사이버센터. <http://www.kordiedu.or.kr/index.jsp>)

## 제4절 | 수요자 중심의 노인복지시스템 성과관리 방안

### 1. 노인 장기요양보험제도

#### 1) 노인 장기요양보험제도에서의 수요자 중심 성과관리

##### ① 장기요양기관 평가의 개요

국민건강보험공단에서는 노인장기요양보험 서비스 질 향상과 수급자의 선택권 보장을 위하여 2년 단위로 장기요양기관 평가를 실시하고 있다. 이

때 장기요양기관(요양시설 및 재가시설)은 국민건강보험공단의 서비스 질평가의 규제를 받게 되므로 법인 수요자 단위의 피규제자(obligatees)가 된다. 2009년에는 입소시설을 대상으로, 2010년에는 재가장기요양기관을 대상으로 정기평가를 실시하며, 2009년에 실시된 입소시설 평가결과 상위 10%우수기관은 홈페이지 및 언론에 공개하기도 하였다(노인장기요양보험 홈페이지, 2010-03-22). 평가인력은 국민건강보험공단 각 지역본부 장기요양부 직원들로 구성된다.

장기요양기관 평가항목의 대분류는 기관운영, 환경 및 안전, 권리 및 책임, 급여제공 과정, 급여제공 결과로 구성되며, 시설 및 재가(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간 보호, 단기보호)에 따라 세부항목은 입소시설의 경우 112문항, 방문요양의 경우 59문항, 방문목욕의 경우 59문항, 방문간호의 경우 63문항, 단기보호의 경우 103문항으로 구성되어 있다. 평가대상 인원은 직원 수, 수급자 수의 규모에 따라 정해진다. 방문요양의 평가항목을 예로 들면, 전체 59개의 평가문항 중 17개 문항이 수요자 중심의 성과관리와 관련이 있었다. 권리 및 책임 차원에서 ‘급여 이용에 필요한 정보를 시설내부에 게시하는지, 공단 홈페이지에 게시하는지’와 급여 제공의 차원에서 ‘급여 개시 전 수급자 상태에 대한 욕구평가가 이루어 졌는지, 수급자의 욕구가 급여 계획에 반영되었는지’ 등은 수요자에게 서비스 급여에 대한 정보를 제공하고 욕구를 반영하거나 동의를 구한다는 데에 의의가 있다.

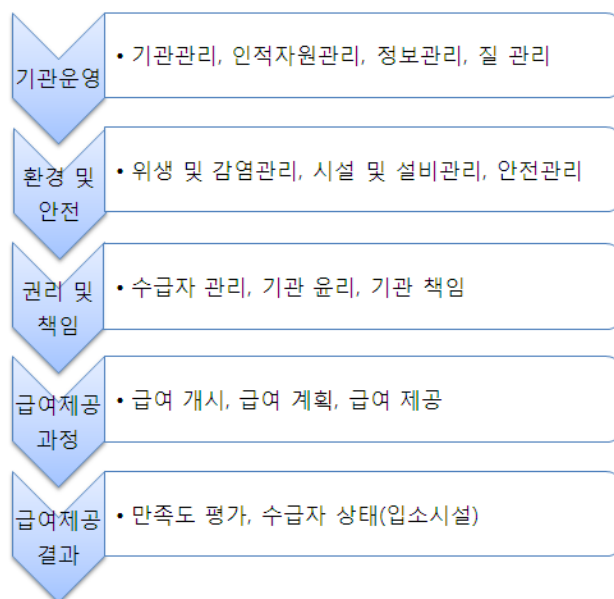


〈표 2-8〉 장기요양기관 평가항목 중 수요자 중심 행정시스템의 성과관리와 관련 문항

대분류	중분류	문항
기관운영	기관관리	기관의 운영규정을 수급자(보호자)가 잘 볼 수 있는 곳에 게시하는가? 개인정보 수집 및 활용에 대해 사전에 수급자 동의를 구하는가?
환경 및 안전	위생 및 감염관리 안전관리	유치도노관을 가지고 있는 수급자(보호자)에게 감염관리교육을 실시하는가? 수급자(보호자)에 대한 낙상예방 교육을 하는가?
권리 및 책임	수급자 권리	계약 체결 시 수급자 권리에 대해 수급자(보호자)에게 설명하고 동의를 받는가? 수급자(보호자)가 원하는 경우 수급자의 상태 및 급여내용에 대해 상담을 실시하고 기록하는가? 수급자의 사생활 보호를 위한 지침을 비치하는가?”
	정보제공	수급자(보호자)에게 급여이용에 필요한 정보를 시설내부에 게시하는가? 수급자(보호자)에게 급여이용에 필요한 정보를 공단 홈페이지에 게시하는가? 시설내부와 공단홈페이지에 게시되었던 정보가 변경된 경우 수정하는가?
급여 제공	급여개시 급여계획 급여제공	급여개시 전, 수급자상태에 대한 욕구평가가 이루어지는가? 수급자(보호자)의 욕구가 급여의 계획에 반영되는가? 욕구평가결과에 따라 구체적으로 급여계획을 세우고, 수급자(보호자)에게 동의를 받는가? 급여계획에 따라 급여가 제공되는가? 응급상황 등 입원치료를 필요로 한 경우를 대비한 연계 의료기관이 있으며 진료를 받은 경우 이를 기록하는가? 급여제공에 대한 결과를 분기별로 평가하는가?
급여제공 결과	만족도 평가	수급자(보호자)의 만족도 조사를 실시하는가?

출처: 방문요양 평가매뉴얼. 건강보험공단, 2010

〈그림 2-9〉 장기요양기관 평가지표



출처: 건강보험공단, 2009

② 수요자 중심 성과관리 체계 구축을 위한 장기요양기관 평가의 개선방향  
 현행 장기요양평가에서의 제한점과 수요자 중심 성과관리 체계 구축을 위한 발전방향은 다음과 같이 여섯 가지로 구분될 수 있다.

첫째, 현재 장기요양기관 평가 항목 중에는 급여 ‘개시 전’과 급여 ‘제공 과정’에서 수요자의 욕구가 반영되었는지 묻고 있다. 그러나 일정기간의 서비스를 ‘이용한 후’에 노인이나 가족들의 의견이 반영된 피드백을 다음 서비스의 순환에 ‘반영’ 했는지에 대해서는 평가항목에 포함되어 있지 않다. 따라서 수요자와 공급자 사이의 ‘피드백 메커니즘(환류과정)의 적절한 반영 여부’에 대한 항목도 평가에 추가할 필요가 있다.

둘째, 앞서 언급한바와 같이 우리나라는 급성기 병원에서 제공되는 의료진 중심의 진료에 익숙해져 있기 때문에, 수요자들이 서비스를 능동적으로

선택을 할 때에 오히려 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 장기요양기관의 성과관리 항목 중에서도 상담을 통한 전문가적 조언이 포함된 항목에 대해 높은 가중치를 부여할 수 있다. 이때 상담 가능한 전문가(노인전문 의사, 노인전문 간호사 및 노인전문 사회복지사 등)의 기준을 제시하거나, 전국 요양기관에 노인의 상병상황에 따른 서비스 지침 가이드라인의 적용을 강화한다면 수요자의 선택에 도움이 될 수 있는 강력한 기제로 작동할 것이다.

셋째, 서비스 내에서의 평가에 그치지 않고, 장기요양보험제도와 서비스 급여를 통한 노인 수요자와 가족의 삶의 질 향상에 대해서도 평가할 필요가 있다. 수요자 중심 장기요양시스템의 궁극적 목적은 노인의 삶의 질 향상에 있는 바, 수요자의 ‘삶의 질 지수’를 표준화하여 평가의 결과지표로 활용할 수 있을 것이다(김원중, 2010). 더불어 재가서비스의 경우 전인적 케어(personal care, personal assistance)의 만족도를 평가할만한 문항을 추가할 필요가 있다.

넷째, 기관의 평가에서 노인 개인수준의 건강성과에 대한 질 평가수준을 반영할 필요가 있다. 지금과 같이 한정된 요양기관 기반의 평가방식에서 탈피하여 노인 수요자의 건강성과에 기초한 체계적인 서비스 품질 평가 방식의 도입이 고려될 필요가 있는 것이다. 이를 위하여 적절한 건강성과 평가를 위한 표준화된 ‘기록지’ 양식 및 ‘평가 데이터베이스 개발’이 선행되어야 한다(이태화, 2010).

다섯째, 현재와 같이 상위 10%의 평가결과만 공개하기 보다는, 공급자의 동의 하에 전국 기관의 평균치와 견줄 수 있는 질적 데이터를 제공할 필요가 있다. 이러한 상대평가는 수요자들이 쉽게 서비스의 질을 비교할 수 있는 장점으로 작용할 수 있을 것이다(Mor, 2005). 예를 들어 미국 Medicare.gov에서 제공하는 「Nursing Home Compare」의 장기요양기관 평가결과는

“별 5개-1개”로 표시되며, 원하는 지역 내에서 ‘전체 평가점수가 좋은 기관, 항목별 평가점수가 좋은 기관’에 따른 분류(등수화)가 가능하다. 이를 통해 수요자는 스스로 중요시하는 평가 항목과 부합하는 요양기관을 찾을 수 있으며, “Nursing Home Checklist”를 활용하여 여러 기관의 상대적 평가결과를 한눈에 비교할 수 있다<그림 2-10>.

<그림 2-10> 미국 Medicare.gov에서의 장기요양기관 비교(Nursing Home Compare) 프로그램

**Step 1: Enter Search Criteria**

Choose one option and enter your search criteria. Then fill in the required fields for your selection. After you enter your search criteria, click on "Continue" to proceed with your search.

Choose one option and enter your search criteria

- Find a Nursing Home by entering some or all of the **Name**
- Find a Nursing Home within a certain distance of a **ZIP Code**
- Find a Nursing Home within a certain distance of a **City**
- Find a Nursing Home within a **State**
- Find a Nursing Home within a **County**

Please select a state or territory and a county that is located within that state/territory:

State/Territory: **New York - New York City vicinity**

County: **NEW YORK**

Continue >

\*Note: CA, FL, NY, OH, TX have a large number of nursing homes. For search easier, we split these states in half and geographically (e.g., Northern California & Southern California) into counties. For a full list of counties belonging to each area in these states, see [this list of counties](#).

**Step 2: Choose Nursing Home to Compare**

Your search resulted in 21 nursing homes available in **NEW YORK County, New York - New York City vicinity**.

Select up to 3 Nursing Homes from the results table below and select the "Compare" button to compare your selections in more detail.

These results are sorted by **Number of Certified Beds**.

**Five Star Quality Rating**

Nursing homes are rated overall and on health inspections, nursing home staffing and quality measures. More stars are better.

Much Above Avg. ★★★★★

Above Avg. ★★★★

Average ★★★

Below Avg. ★★

Much Below Avg. ★

**Step 3: Compare Nursing Homes**

The 3 nursing homes you selected to compare are displayed in the table below. To view more detailed information about a specific nursing home, click on the name of the nursing home.

Show All | Hide All

	COLEER-GOLDWATER SPECIALTY HOSPITAL INC 100 West 97th Street ROCKAWAY PLAZA, NY 10084 (646) 673-6448-6700	ISABELLA GERIATRIC CENTER INC 517 MADISON AVENUE NEW YORK, NY 10022 (212) 633-4420-2020	TERENCE CARDINAL COOKE LLC 100 Park Avenue NEW YORK, NY 10022 (212) 633-6448-6700
<b>Overall Rating</b>	★★★ 2 out of 5 stars	★★★★★ 4 out of 5 stars	★ 1 out of 5 stars
<b>Health Inspections</b>	★★★ 2 out of 5 stars	★★★★★ 4 out of 5 stars	★ 1 out of 5 stars
<b>Nursing Home Staffing</b>	★★★ 3 out of 5 stars	★★★ 2 out of 5 stars	★★★★ 3 out of 5 stars
<b>Quality Measures</b>	★★★★ 4 out of 5 stars	★★★★★ 4 out of 5 stars	★★★★★ 4 out of 5 stars
<b>Fire Safety Inspections</b>	1 Fire Safety Deficiencies	2 Fire Safety Deficiencies	1 Fire Safety Deficiencies
<b>Nursing Home Characteristics</b>			
Program Participation	Medicare and Medicaid	Medicare and Medicaid	Medicare and Medicaid
Number of Certified Beds	1390 Certified Beds	790 Certified Beds	679 Certified Beds
Type of Ownership	Government - City	Non-profit - Corporation	Non-profit - Corporation
Continuing Care Retirement Community	No	No	No
Resident & Family Councils	Resident & Family Councils	Resident & Family Councils	Resident & Family Councils
Located in a Hospital	Yes	No	No

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

여섯째, 현행 전달체계 측면에서는 국민건강보험공단이 장기요양서비스 전 과정을 관리·감독하는 권한을 갖고, 평가기능까지 일임하고 있다는 것이 문제점으로 지적된 바 있음을 고려해야 한다. 이는 한 기관에 지나치게 정보가 집중되거나 과도한 통제력이 부여되어 평가를 왜곡할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 윤희숙 등(2010)의 제언과 같이 요양기관 평가단에 공익을 대변하는 전문가 및 지방자치단체의 공무원을 포함시키고, 원활한 환류 메커니즘 작동을 위해 장기요양위원회의 역할을 강화해야 할 것이다.

## 2) 노인 장기요양보험제도에서의 수요자 중심 행정서비스 체계 구축 전략

노인 장기요양보험제도에서의 수요자 중심 행정서비스 체계 구축 전략의 수행방안은 제도 내적인 특성과 제도 외적인 특성에 따라 구분될 수 있다. 제도 내적으로는 장기요양 서비스 공급자들 간의 협조 강화와 장기요양기관 종사자 의견 수렴 방안이 있고, 제도 외적으로는 기존의 다른 노인복지제도들과의 유기적 연계 방안이 있다.

### ① 장기요양서비스 공급자들 간의 협력

제도 내부적 특성으로서 장기요양의 수요자는 보건의료서비스 및 사회복지서비스의 욕구를 총망라하여 지니고 있다. 이러한 장기요양 수급 대상 노인들은 서비스 욕구가 매우 다양하기 때문에 한 쪽에 치우치지 않는 케어의 연계(continuum of care)가 필요하며, 이에 따라 장기요양서비스 제공자들 간의 협력이 요구된다(선우덕 등, 2008; 윤희숙 등, 2010). 케어의 연계 하에서 장기요양은 정지되어있지 않고 변화하기 때문에 노인들은 보건과 사회복지서비스의 여러 차원을 오고갈 수 있으며, 사회적 지지에 이르기까지 포괄적

이고, 통합된 서비스를 필요로 하게 된다. 이때 서비스의 포인트에 바로 노인 수요자와 가족이 위치하게 해야 진정한 수요자-주도적인(consumer-driven) 서비스가 될 수 있다(Pratt, 2010). 이러한 케어의 연계를 실현하기 위하여 개별 서비스 공급자들은 조직이기주의를 탈피해야 하고, 가정봉사원, 장기요양보호사, 사회복지사, 방문간호인력, 관리 의사, 노인복지관 관리자 및 요양병원 관리자 사이에서는 효율적 업무 순서도를 도입하거나 협력에 따른 일정 수준의 인센티브를 제공하여, 공급자 사이의 긴밀한 협조체제를 유지할 수 있어야 할 것이다.

## ② 장기요양기관 종사자 의견수렴

우리나라는 그동안 종적인 조정체계에 익숙하여 장기요양보험제도의 시행에서도 횡적인 조정이 부실한 면이 있었다. 장기요양기관은 대부분 민간기관으로서 이들 기관단위의 수요자들이 노인장기요양보험 전달체계에 연계되고 통합될 수 있는 편익과 동기부여를 하는 것이 필요하다(김순양, 2007). 제도 내에서 기관들이 연계와 통합을 할 수 있는 전제조건으로서 기관단위 수요자들의 의견을 반영하고 의사결정과정에 참여할 수 있는 적절한 통로를 마련하는 것이 중요한데, 이에 대한 대안으로서 건강보험공단의 노인장기요양보험 홈페이지에서는 <장기요양기관 종사자 의견수렴>을 운영하고 있다. 이 ‘의견수렴’ 란에는 시설장, 사회복지사, 간호사, 요양보호사 등의 법인 수요자들은 노인장기요양보험 제도와 관련하여 현장에서 발생하는 운영상, 장기요양 대상자 서비스제공, 장기요양 급여청구에 관련된 고충사항을 토로하고 제도적 대안을 제시할 수 있다. 이 시스템의 기능을 활용하여 실무를 담당하는 기관의 입장을 청취하고 적절한 대책으로 사후관리가 가능하게끔 하는 것은 법인단위의 지속적으로 발전 가능한 수요자 중심 행

정시스템 구축의 기반이 될 것이다.

그러나 홈페이지 상의 의견 제시는 자칫 항의(voice)에 한정될 수 있으므로, 제도운영 상의 획적인 조정을 위해서는 범정부적 협의체를 구성하는 방안이 있다. 장기요양보험의 제도 개선 과정을 위한 의사결정시 건강보험공단과 지자체뿐만 아니라 실무 장기요양기관과 노인단체 및 시민단체를 참여하게 할 수 있으며, 이를 통해 수요자들이 ‘제도 개선 참여자’로서의 책임과 견제의 기능을 발휘할 수 있을 것이다.

### ③ 노인장기요양보험과 기존의 노인복지제도와와의 연계

제도 외부적 특성으로는 노인 장기요양보험과 타 제도들과의 관계정립 및 유기적 연계가 필요하다(이운경, 2009). 장기요양보험에서는 광의의 수요자가 건강보험료를 지불한 전국민을 의미하는 데에도 불구하고 실제로 장기요양의 등급판정을 받은 경우는 매우 심각한 중증의 장애인(전체 노인의 4.9%)에게 한정되어 있다. 따라서 장기요양의 욕구가 있는 데에도 등급판정을 받지 못했다는 이유로 장기요양 서비스의 혜택을 받지 못하고 있는 ‘등급외자’ 노인들에게는 차선의 방법으로서 기존의 노인복지 서비스를 효과적으로 연계할 필요가 있다.

실제로 장기요양보험은 기존의 다양한 노인보건복지서비스와의 연장선상에 있는데, 이 제도의 실시로 인해 가정봉사원파견서비스, 주간보호, 단기보호를 제공하던 노인재가복지사업이 대부분 노인장기요양보험제도에 편입되었으며, 노인돌봄미바우처사업은 독거노인생활관리사 파견사업과의 통합을 통해 2009년 ‘노인돌봄서비스사업’으로 전환되었다. ‘노인돌봄서비스사업’에서는 장기요양보험과의 중복을 피하여 전국가구 월평균소득 150%이하인 장기요양보험 등급외 A,B의(요양서비스 필요) 노인을 대상으로 가사 및 간

병의 재가서비스를 제공하고 있다(보건복지부, 2010).

이와 같은 배경에서 장기요양제도의 행정시스템이 연관성 있는 타제도와 연계성을 강화한다면 서비스 사각지대에 있는 등급외 노인들의 욕구를 충족시키는 데에 도움이 될 것이다. 특히 장기요양 등급자였던 노인이 매년 이루어지는 등급판정 단계에서 등급외자로 된 사례 등에 대해서도 유기적 행정시스템 연계망을 활용한다면 다른 제도로의 주선이 용이할 것이다. 다만 그동안의 장기요양 등급외자를 위한 네트워크 구축이 관·민의 형식적 ‘정책 네트워크’적 성격이 강했으므로, 앞으로는 수요자의 상황과 필요를 고려한 수요자 중심의 네트워크로 개선될 필요가 있다(오영희 등, 2009).

## 2. 노인 일자리사업

### 1) 노인 일자리사업에서의 수요자 중심 성과관리

#### ① 노인일자리사업 평가의 개요

노인일자리사업 평가는 매년 전년도(1월~12월) 추진된 노인일자리사업 프로그램(시·군·구 운영사업 포함)을 대상으로 2~4월에 실시되어 당해년도 6월 경 평가결과가 발표되고 있다. 평가는 1단계 자율평가, 2단계 시·군·구 평가, 3단계 시·도 평가, 4단계 보건복지부의 중앙 평가위원회로 이루어지고, 평가지표는 목표 달성도, 1인당 연간 매출 실적, 일자리 지속성과 같은 양적 목표뿐만 아니라 사업의 효과성, 취업 성과 등의 질적 목표의 달성에도 의미를 부여하고 있다. 평가결과 우수 프로그램 및 우수 기관은 시상하고 언론에 공표된다.



〈표 2-9〉 노인일자리사업 평가의 주요 평가지표

유형	일반지표	가점지표
공익형 교육형 복지형	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업계획의 적절성</li> <li>■ 사업운영 관리</li> <li>■ 사업 자체평가체계 구축 및 사후관리</li> <li>■ 목표량 달성도</li> <li>■ 일자리 지속성</li> <li>■ 사업효과성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업내용의 독창성</li> <li>■ 외부자원 연계 활용실적</li> <li>■ 사업연장 실시</li> <li>■ 강사료 지급 수요처 확보 (교육형)</li> </ul>
시장형 인력파견형	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업계획의 적절성</li> <li>■ 참여자 만족도조사</li> <li>■ 목표량 달성도</li> <li>■ 고용유지 기간(시장형)</li> <li>■ 1인당 연간매출액 및 지급보수액 (시장형)</li> <li>■ 취업성과 달성도(인력파견형)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업내용의 독창성</li> <li>■ 외부자원 연계 활용실적</li> <li>■ 1인당 월평균 급여수준 및 고용기간(인력파견형)</li> </ul>

출처: 보건복지부 보도자료, 2009

〈그림 2-11〉 노인일자리사업 평가의 평가수행체계



출처: 보건복지부 보도자료, 2009

〈표 2-10〉 노인일자리사업 참여어르신 만족도 조사항목 예시

구분	주요 내용
참여어르신용	○ 만족도 : 월보수, 직무, 근무환경, 근무시간, 근무기간, 담당자 운영 능력 ○ 효과성 : 경제적 도움, 육체적·정신적 건강증진, 사회적 관계개선 ○ 욕구수준 : 월보수, 근무시간, 근무일수, 근무기간
교육형 수요처용	○ 만족도 : 기관운영 도움, 기간·횟수·시간, 교육 대상자, 교육준비 등 ○ 욕구수준 : 기간, 횟수, 시간, 강사료
복지형 수혜자용	○ 만족도 : 생활에 도움, 횟수, 시간, 내용, 친절도 등 ○ 욕구수준 : 횟수, 시간

출처: 한국노인인력개발원, 2007

② 수요자 중심 성과관리 체계 구축을 위한 노인일자리사업 평가의 개선방향

수요자 중심 노인일자리사업의 성과관리 측면에서 현행 평가방식의 개선점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사업 유형별 평가항목의 구성이나 가중치를 달리 부여할 필요가 있다. 공익형의 경우 수혜자의 생활보조 측면이 강하기 때문에 경제적 도움의 욕구가 강한 노인을 적절히 선택하였는지 여부와 지역사회에서 의미하는 사업의 유용성에 대해 평가를 강화하는 것이 중요하며, 교육형이나 복지형의 경우 경제적 유인 보다는 노인들의 사회참여를 통한 만족도를 평가하는 것에 가중치를 부여할 수 있다. 시장형이나 창업모델형의 경우 노인들이 시장에 진입하여 얼마나 잘 정착했는지의 지속성에 가중치를 부여할 수 있고, 인력파견형의 경우 고용주에 대한 노인의 처우 만족도 및 노인에 대한 고용주의 업무 만족도에 가중치를 부여할 수 있을 것이다(윤희숙, 2006).

둘째, 고용량 달성이라는 양적 목표 중심에서 벗어나 노인의 수요를 고려한 고용의 질(quality of employment)이 고려되어야 한다. 이때 ILO(1997)의

‘일다운 일·괜찮은 일자리(decent work)’의 개념이 도입될 필요가 있다(이현미, 2010). Anker et al.(2002)에 의하면 괜찮은 일자리는 6가지로 측정될 수 있는데 ① 노동기회(opportunity for work), ② 고용 선택의 자유(work in conditions of freedom), ③ 생산적 노동(productive work), ④ 공평한 보상과 기회의 보장(equity in work), ⑤ 안정성(security at work), ⑥ 노동의 존엄성(dignity at work)이다. 이현미(2010)의 연구에서 괜찮은 일자리 지표를 적용한 노인 일자리의 특성을 분석한 결과, 노인 일자리의 질은 낮은 임금수준, 사회보장의 불안정성 때문에 이 조건을 충족시키지 못하였다. 따라서 노인 일자리평가에서도 노인을 배려한 노동시간과 임금의 다양한 조합, 근로조건의 탄력적 조정, 업무 강도의 적합성 등을 충족했을 때 가산점을 부여할 수 있으며, 이러한 평가 인센티브의 강화는 노인에게 괜찮은 일자리를 제공하는 행정시스템 실현에 도움이 될 것이다.

셋째, 노인노동력에 대한 사회적 수요를 파악해야 한다. 최근 노인일자리 사업 평가에서는 수요자의 욕구뿐만 아니라 시대의 욕구를 적절히 융합하여 사회적으로 유용하고 가치 있는 일자리를 창출하여 좋은 결과를 얻었다. 예를 들어 서울마포노인복지관의 ‘마포사랑 실버캡’(공익형)은 아동 보호 활동에 적극성을 보였으며, 경산노인복지관의 ‘어르신 강사 파견사업’(교육형)은 수요처(어린이집, 초등학교)에서 7개월(정부보조) 이후에 대한 인건비를 지급할 만큼 호응을 얻었다. 덕양노인복지관의 ‘실버카페 아지오’(창업모델형)는 참여 노인에게 바리스타 정규과정을 이수하여 전문성을 키우고 엄선된 좋은 재료를 사용하여 경쟁력을 높여 수익을 올리기도 했다(어린이집, 초등학교10-07-13). 이처럼 노인 노동력에 대한 사회적 수요를 파악하여 노인에게 다양한 선택의 폭을 제공하는 것은 단순히 일괄 임금살포식 수혜적 복지에 비해 노인들이 더욱 적극적이고 지속적으로 가치창출을 할 수 있게끔

한다는 데에서 의미가 있다.

마지막으로, 수요자 중심 노인일자리아업 평가방법으로 2010년 6월 출시된 ‘모니터링단’을 활용할 수 있다. 모니터링단은 노인일자리아업 협력기관 종사자 및 관련분야 연구자, 노인일자리아업 참여 노인 및 수행기관 실무자 등 노인일자리아업에 관심이 많고 적극적인 참여를 희망하는 자로 구성되며, 1년의 위촉기간 동안 월 1회 이상 의견서를 통한 의견제시, 정기 간담회, 워크숍 참석 및 수시메일을 이용해 노인일자리아업 관련 의견을 제시하는 활동이다<sup>9)</sup>. 모니터링단 단원들은 노인일자리아업 관련 정책 및 제도에 대해 건의할 수 있고, 지역실태 및 우수사례 등의 정보를 공유하며, 이 외에도 지역차원의 사업 활성화 방안 및 다양한 시점에서의 문제점과 개선방향을 제시할 수 있다(한국노인인력개발원 홈페이지, <http://www.kordi.or.kr/voice/monitor.jsp>). 투명한 모니터링단의 활동을 보장하여 노인일자리아업에 대한 현장 평가의 목소리에 반응하고, 개선사항은 개선해 나가야 할 것이다.

## 2) 노인 일자리아업에서의 수요자 중심 행정서비스 체계 구축 전략

노인일자리아업에 대한 수요자 중심의 행정서비스 체계 구축 전략은 정책의 기획에 중점을 두는 중앙행정기관과 정책의 집행을 담당하는 지방행정기관으로 분류될 수 있다. 중앙정부에서는 통합된 행정시스템 구축을 통한 일자리의 다양화, 보편적 복지의 보장을 기획한다면, 지방정부에서는 보다 직접적으로 노인 수요자와 대면하고 지역의 고유성을 살린 노인일자리아업의 토착화에 힘쓸 수 있다. 중앙정부와 지방정부의 역할을 살펴보면 다음과 같다.

9) 2010년 현재 47명의 1기 단원들이 활동하고 있다.

① 통합성과 보편성을 목표로 하는 중앙정부의 기획력 증진

현재 사업의 대상은 국민기초생활보장제도 수급자를 제외한 모든 계층의 노인이지만 실제적으로 욕구가 있는 모든 노인 수요자를 수용할 만한 일자리 인프라가 구축되어 있지 않다. 중앙정부에서는 일자리 다양화를 통한 노인일자리사업 대상 노인의 보편성을 보장할 필요가 있다(남기철 등, 2010). 이는 부처간 협력을 통해 해결할 수 있는데, 앞서 살펴본 바와 같이 노인일자리사업은 보건복지부뿐만 아니라 노동부의 고령자 워크넷과 연계될 수 있다. 나아가 노인들에게 보다 폭넓은 일자리 선택의 기회와 교육의 기회를 제공하기 위하여 교육과학기술부, 문화관광체육부, 농림수산식품부, 국토해양부 등에서 창출되는 공적 일자리를 나누고, 각 부처의 전문적 교육을 노인들이 수강할 수 있게 할 수 있다.

이처럼 노인일자리사업을 기획하는 보건복지부와 노인인력개발원은 타 부처와의 협력을 통해 노인 수요자들이 보다 다양한 일자리를 선택할 수 있도록 연계해야 하고, ‘새누리’와 같은 전산망을 활용하여 전국의 수행기관에 통합된 정보를 제공해야 한다. 또한 개별노인에게 온라인 교육강좌 제공하거나 부처간 융합된 형태의 노인일자리 박람회를 개최할 필요가 있다.

② 수요자 대면접촉 향상을 통한 지방정부의 내실화

지방정부는 노인일자리사업의 집행, 노인일자리 창출, 민간 사업수행기관에 대한 지원 등 사업 수행의 손과 발 역할을 하고 있다(이인제, 2005). 지방자치단체는 민간 사업수행기관과의 협력, 기존 지역특색에 맞는 인프라를 최대한 활용하여 토착화된 형태의 노인일자리사업을 추진할 수 있는데, 특히 지역사회는 노인 수요자와의 대면접촉이 용이하다는 점이 강점이다. 따라서 이러한 강점을 살려 노인일자리사업의 행정시스템을 사람이 중심이 되

는 구조적인 변화(person centered organizational change)로 꺾할 수 있다. 특히 노인들이 일자리사업에 적응하기까지 시간적 소요가 요구됨을 인정하고, 지자체의 협조를 얻은 사업수행기관들은 노인을 한 번에 한명씩 관리하는 시스템(one-person-at-a-time system)을 통해 성공적 적응을 도울 수 있다(Brooks-Lane et al., 2005). 앞서 언급한바와 같이 거시적 차원에서는 노인일자리사업의 보편화를 달성하고 미시적 차원의 지역사회에서는 사람중심 시스템을 통한 개별 맞춤 서비스(tailored service)를 제공한다면 지역사회 내에서의 노인의 역할과 지위가 긍정적으로 변화할 것을 예상한다.

결론적으로, 수요자 중심 노인일자리사업 구축을 위하여 노인 수요자에게는 통합된 전산시스템을 통한 일자리 정보의 접근성 확보와 개인별 생애경력 개발 및 교육, 괜찮은 일자리를 제공하고, 사업 수행기관에게는 전산 행정시스템의 편이성 도모 및 전문화된 인력 관리를 지원할 수 있다. 부처간 협조 및 지역사회차원의 체계적인 관리를 통해, 노인들의 생산적 고령화와 삶의 질 향상에 도움이 될 것이다.

## 제5절 | 노인복지에서의 주요 시사점

노인복지 파트에서는 급속한 고령화에 따른 노인의 건강 및 부양문제에 대한 정책으로서 ‘노인장기요양보험제도’와 노인의 경제적 안정과 사회참여에 대한 정책인 ‘노인일자리사업’에 대한 특성을 살펴보고 수요자 중심의 행정시스템 구축 방안을 모색하였다. 두 제도의 특성을 요약하면 다음과 같다 <그림 2-12, 그림 2-13>.

우선 노인장기요양보험제도의 행정시스템의 특징을 요약하면, 첫째, 광의의 범위에서 수요자는 건강보험에 가입된 ‘납세자(tax payer)’이고 협의의 수요자는 서비스 수급자로 선정된 노인과 노인을 부양해야 했던 가족들로서 일부 본인부담금을 지불해야 하는 요금지불자이다. 법인 단위의 수요자 관점에서의 장기요양기관(요양시설 및 재가시설)은 국민건강보험공단으로부터 시설지정을 받고, 질 평가를 받는 피규제자(obligatees)이다. 둘째, 어떤 서비스를 받을지에 대한 급여 선택의 결정권이 노인 수요자에게 있다. 셋째, 국민건강보험공단에서 운영하는 홈페이지(www.longtermcare.or.kr)에는 장기요양인정 신청부터 급여환급조회까지 가능한 one-stop service의 기반이 구축되어 있다. 노인 수요자는 이 홈페이지를 활용하여 장기요양기관을 검색할 수 있고, 서비스 이용에 대한 비용을 예측할 수 있다. 넷째, 장기요양기관을 대상으로 최근 e-LTC 가 시범 운영되어 지불과 정산에 대한 전산 행정시스템의 도입초기에 있으며, e-LTC 는 규제의 도구인 동시에 수요자 중심의 행정체계를 구축하는 데에 도움이 될 것으로 예상된다. 다섯째, 장기요양기관 평가항목 중에 수요자 중심의 항목에는 정보의 공개, 수요자의 욕구 파악, 만족도 조사 실시 등이 있다. 여섯째, 장기요양보험제도의 실행주체인 국민건강보험공단에서는 수급자선정 및 관리와 급여 보상, 평가의 기능까지 담당하고 있어 단일기관의 통제력이 강하다. 일곱째, 이 제도의 한계에는 수요자에게 급여의 선택권이 주어진 것에 비하여 이러한 선택을 돕는 안내·상담의 기제가 비교적 약하다는 것이다. 여덟째, 장기요양보험제도에서는 서비스 공급자들 사이의 긴밀한 협조, 타 노인복지서비스들과의 연계가 요구된다.

다음으로 노인일자리사업 행정시스템의 특징을 요약하면, 첫째, 개인 단위 참여 노인의 수요자 유형은 본인의 참여의지를 전제로 한 ‘수혜자(bene-

ficiaries)’이고, 법인 단위의 사업수행기관은 피규제자(obligatees)에 속한다. 둘째, 노인일자리 사업은 공공분야(공익형, 교육형, 복지형) 및 민간분야(시장형, 인력파견형, 창업모델형)로 구성되며 실제 수행은 지방자치단체, 시니어클럽, 노인복지회관, 대한노인회, 노인복지센터, 사회복지관 등 다양한 기관에서 이루어진다. 셋째, 노인을 대상으로 일자리 정보를 제공하는 한국노인인력개발원 홈페이지(<http://www.kordi.or.kr>)와 사업수행기관을 대상으로 운영되는 전산시스템 새누리(<http://www.saenuri.go.kr>)는 수요자 중심 행정시스템의 기반이 될 수 있다. 넷째, 노인일자리사업 평가에서 양적 실적 달성뿐만 아니라 일다운 일, 괜찮은 일자리로서의 질적 평가도 이루어질 필요가 있으며, 다섯째, 사업수행기관 간, 정부부처 간 연계의 강화가 요구된다.

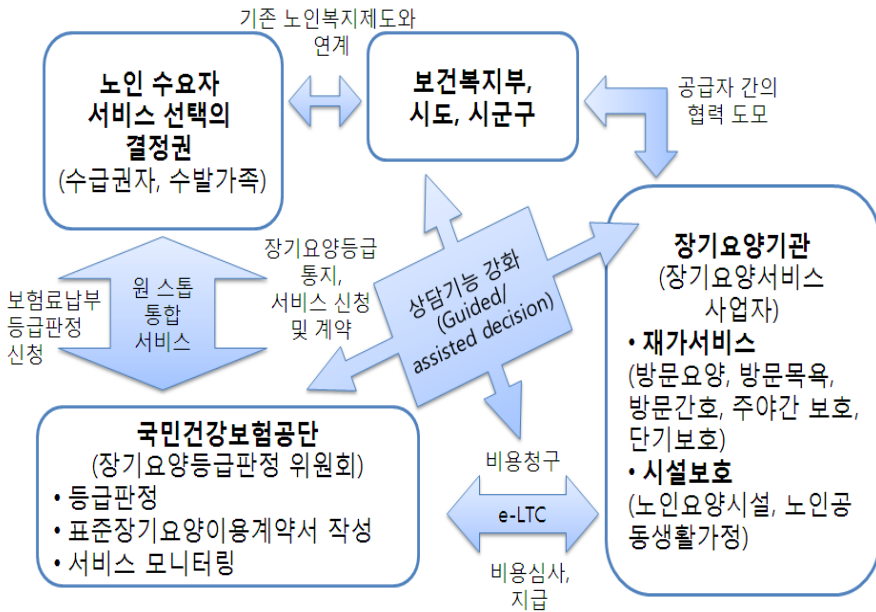
이상의 논의에서 살펴본바와 같이 노인을 대상으로 한 장기요양보험과 노인일자리사업에서 공통점은 전산시스템을 기반으로 원스톱 서비스 이용하고 있거나 구축 중인 상태라는 점, 수요자의 참여 및 재량적 선택이 강화되었다는 점, 맞춤형 복지가 요구된다는 점이다. 이에 따라 중앙정부와 지자체, 민간수행기관들은 수요자에게 양질의 정보를 제공하고 수집된 정보를 통합·관리하는 것이 더욱 중요해지고 있으며 서비스 제공자의 전문성 향상과 제공자 간의 연계와 협력이 수요자 중심 노인복지 행정체계 구축의 중요한 조건임을 시사한다.

본 연구의 해석시 주의할 점은 이 연구에서는 노인이나 보호자와 같은 수요의 주체가 인터넷 사용이 가능함을 전제로 하였다는 점이다. 이는 최근 우리나라의 수요자 중심 행정체계가 전반적으로 정보시스템을 바탕으로 구축되고 있음을 반영한 것이다. 단, 2009년 현재 60세 이상 인구의 37.6%만이 인터넷을 이용해본 경험이 있는 것으로 조사되었는데(통계청, 2010), 이에 따라 인터넷에 익숙하지 않은 노년층에게는 타인의 도움을 받지 않는 한,

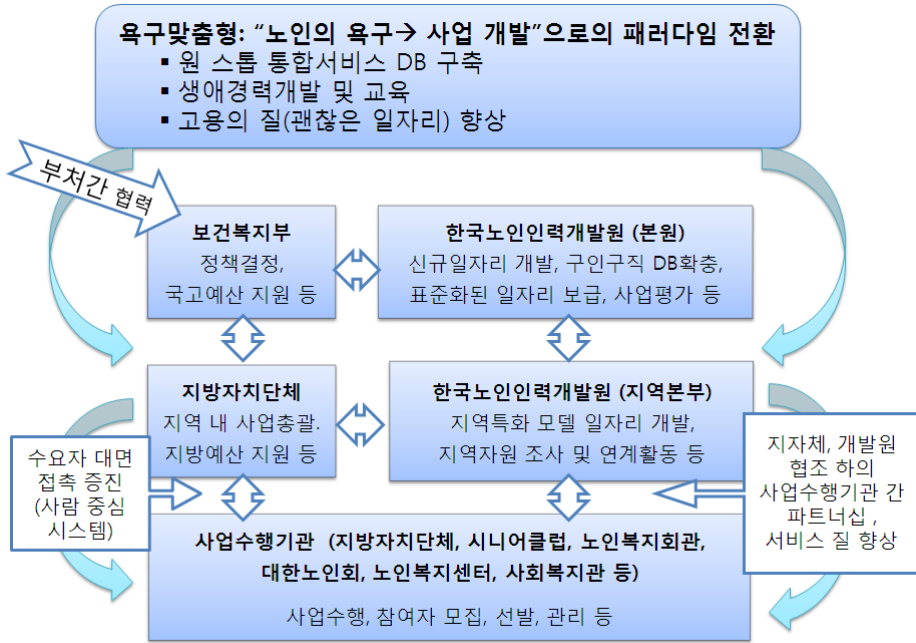


정보 획득이나 원스톱 시스템 활용에 제한이 있음을 밝힌다. 정보 접속력이 낮은 노인 수요자를 배려한 제도의 설계와 이 노인들의 일반적 특성을 고려한 접근성 향상문제의 해결은 향후 수요자 중심 행정시스템의 중요한 과제로서 남아있다.

〈그림 2-12〉 수요자 중심 노인장기요양보험제도의 추진체계 요약



〈그림 2-13〉 수요자 중심 노인일자리사업의 추진체계 요약



출처: 한국노인인력개발원, 2010에서 변형



# 제 3 장

## 수요자 중심의 식품안전시스템 구축방안

제 1 절 서론

제 2 절 수요자 중심 식품안전 행정시스템 현황 분석

제 3 절 수요자 중심 식품안전 행정시스템 구축 방안

제 4 절 수요자 중심 식품안전 행정시스템 성과관리방안

# 제3장

## 수요자 중심의 식품안전시스템 구축방안

### 제1절 | 서론

#### 1. 식품안전 행정시스템 개선 필요성

식품은 약품과 달리 병을 치료하기 위해 선택하는 물질이 아니라, 생존을 위해 먹어야 하는 필수 물질이다. 국민의 건강을 위해 식품의 안전성 확보가 무엇보다 중요하지만, 식품은 100% 안전한 것이 없기에 현재의 과학적 기술 수준에서 최대한 안전을 보장할 수 있는 방법을 적용하여 정부는 소비자가 안심할 수 있는 정책을 수립하고, 이에 따라 식품제조업자, 연구자 등은 가공식품을 개발·생산하고 있다.

기술 발달에 따른 산업화는 다양한 식품을 제공함과 더불어 새로운 식품 유태요인을 제공하고 있어 식품안전에 대한 소비자의 관심은 증가하고 있다. 식품의 생산 및 가공의 급격한 변화, 무역의 세계화, 건강에 대한 소비자의 관심 증대에 대응하기 위해 정부의 역할은 식품산업의 육성이나 식품수급에 있어 안전하고 고품질의 식품이 소비자에게 공급될 수 있도록 식품위생과 안전관리로 집중되고 있다. 하지만, 우리나라는 매년 반복되는 크고 작은 식품 사건·사고로 인해 식품의 안전에 대한 정부의 식품 관리 체계가 허

술해서 사태를 더 확산시키고, 국민들의 불안을 가중시켰다는 논란에 휩싸이고 있다. 국민들이 정부를 못 믿겠다고 하고 수입 식품을 포함한 모든 먹을거리에 대한 거부감이 심해지고, 국회의원들까지 나서서 안전한 먹을거리를 위한 식품안전대책을 제시하고 있어 식품에 관한 대책의 홍수 속에 산다고 해도 과언이 아니다.

하지만, 식품안전의 중요성만큼 안전을 확보하는 방안이 구체적으로 제시되어야 하나, 문제가 발생하면 해당 기관에서 구체적인 실행 계획을 세워 문제를 해결할 수 있도록 제도적 지원과 예산 확충은 마련해 주지 않고 실현이 어려운 말뿐인 대책은 더 이상 국민의 먹을거리의 안전성을 보장할 수 없다. 수많은 대책 제시 속에서도 식품 안전이 확보되지 않는 것은 국민을 혼란스럽고 불안하게 만드는 언론의 책임도 크지만, 행정 당국이 식품안전 관리 범위에 대한 명확한 이해가 없이 정책을 수립하고 집행하는데 기인하는 점이 크다.

식품안전이란 식품섭취로 인해 소비자가 상처를 입거나 질병에 걸리는 등 건강에 위해를 발생시키는 모든 위해요소를 다루는 것이다. 식품안전에 대한 소비자들의 관심과 식품안전관리의 효과 및 효율성 제고의 필요성을 인식한 선진국들은 기존의 식품안전법령을 개정하고, 과학적 근거에 따른 식품안전관리를 수행하고자 위해분석에 근거한 정책을 수립하고 있다. 외국의 식품관리체계의 변화는 식품안전에 대한 소비자의 신뢰 제고에 중점을 두고 있고, 식품관리정책의 투명성을 확보하기 위해 정부의 안전관리 의사결정을 공개하여 이해당사자간에 공유할 수 있도록 하고 있다. 위해요인의 효율적 관리를 위해 생산, 유통 및 소비의 식품공급체인의 일괄관리를 위한 이력추적제를 도입하고 있고, 과학적 근거에 입각한 식품위해성관리를 수행하고 있다.

우리나라의 식품안전관리는 1962년 「식품위생법」 제정을 근간으로, 60년대 후반 정부 내에서 식품안전관리에 대한 필요성이 인식되어 식품안전관리 조직이 설립에서 시작된다. 1970년대 식품산업이 발전하면서 보건사회부 위생관리담당관 조직이 설립되고, 1998년 식품의약품안전청이 개청되면서 본격적인 식품안전관리를 위한 시스템이 마련되었다고 볼 수 있으나, 선진국에 비하면 아직도 열악한 인프라를 갖고 있다. 현재 우리나라의 식품안전관리는 품목별, 단계별로 분산하여 농림수산식품부와 식품의약품안전청이 수행하고 있으며, 안전관리 기준 설정에 있어서도 같은 품목일지라도 유통과정에 따라 담당 부처마다 다르며, 생산·유통 등 단계별 단속·지도 업무도 소관부처가 분산관리 되고 있는 다원화되어 있는 관리체계를 갖고 있다(표 1). 식품안전관리의 분산으로 식품안전사고 발생 시 원인규명 및 대응에 대해 부처간 책임을 전가하여 식품안전사고 대응 능력이 저하되고, 식품의 생산부터 소비까지 위해성정보의 일관성과 투명성이 부족하여 식품안전관리 체계에 대한 소비자의 불안을 가중시키고 있다.

〈표 3-1〉 품목별 · 단계별 담당부처 및 기관

업 무		1차 생산(품)		2차 생산(품)		유통 (보관/운반/판매 등)	소 비 (식당)
		재배/사육/양식 등	수입	국내 가공	수입		
농산 식품	기준 설정	식품의약품안전청					
	지도 점검	농림수산식품부/지자체	식품의약품안전청	식품의약품안전청/지자체			
	대상 품목	배추, 무, 마늘, 콩, 밀 등 농산물	배추, 무, 마늘, 콩, 밀 등 농산물	김치, 단무지, 장아찌, 두부, 라면 등	배추, 무, 마늘, 콩, 밀 등 농산물, 김치, 단무지, 장아찌, 두부, 라면 등		
수산 식품	기준 설정	식품의약품안전청					

업 무	1차 생산(품)		2차 생산(품)		유통	소비
	재배/사육/양식 등	수입	국내 가공	수입	(보관/운반/판매 등)	(식당)
지도 점검	농림수산식품부	식품의약품안전청(농림수산식품부에 위탁)	식품의약품안전청/지자체			
	대상 품목	고등어, 콩치, 명태 등 수산물	고등어자반, 통조림, 어묵 등 30여개 품목	고등어, 콩치, 명태 등 수산물, 고등어자반, 콩치통조림, 어묵 등 30여개 품목		
축산 식품	기준 설정	농림수산식품부(104개 축산가공품) *유해물질 잔류허용기준은 식품의약품안전청이 농림수산식품부와 협의 후 설정			식품의약품안전청	
	지도 점검	농림수산식품부/지자체(104개 축산가공품) 식품의약품안전청(기타 축산식품)			식품의약품안전청/지자체	
	대상 품목	1차 : 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 우유, 계란 등	2차: 가공우유, 치즈, 햄 등 104개 축산가공품		1차, 2차 생산(품)·가공(품)	
	기타 (기준/지도 점검)	*농림수산식품부 규격기준에 맞지 않는 기타 축산 가공식품은 식품의약품안전청이 관리 -고기함량 50%미만 가공식품(햄, 소시지 등) -원유함량 3%미만 유가공품(아이스크림, 치즈, 요구르트 등) -양념육을 열처리 공정 거친 것, 가열성형 제품(찜계란 등)				

출처 : 식품의약품안전청

우리나라의 식품안전관리체계 수준은 농업 생산국이면서 수입국인 유럽연합의 식품안전관리체계에 비해 낮은 편이다. 우리나라는 식품제조업체의 약 80%가 종업원 50명 이하의 영세기업으로 경제력에 비하여 식품위생수준이 매우 낙후되어 있는 실정이며 위기에 대한 체계적인 위기관리 시스템의 부재로 인해 관련 부처를 비롯한 정부에 대한 불신감을 상승시키는 문제를

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장



야기시키는 상황이다. 식품안전 확보에 대한 노력은 아무리 해도 과하다고 할 수 없다. 하지만, 우리나라는 규제개혁완화 차원에서 식품안전 확보를 위해 필요한 규정들을 삭제하였고, 농림수산식품부로 축산식품부분관리를 이관하는 등 식품안전에 대한 정부의 인식이 부족하였다. 식품검역체계의 일원화는 식품사고 때마다 거론됐지만 매번 흐지부지되었고, 전 정부에서 모든 식품안전 관리를 도맡는 ‘식품안전처’ 설립을 주도하였으나 정권 말기의 정치 논리로 무산되었다. 우리나라의 식품 안전의 전반적인 수준은 과거에 비해 크게 향상되었고, 식품안전에 대한 국민들의 관심과 기대치는 매우 높다. 과거 우리나라의 식품안전정책은 사후관리에 생산자나 소비자에게 일방적인 의사 전달을 통해 생산자에 대한 일방적 규제 위주였다. 최근 들어 식품안전과 더불어 국민 안심을 위해 사전예방 정책을 지향하고, 생산자와 소비자들과 대화와 소통을 통한 공감적 규제를 펼치고자 안전관리의 패러다임을 바꾸려고 노력하고 있다. 그러나 현재의 식품안전관리는 건전한 식품산업의 발전, 식품안전성 확보를 통한 대국민 신뢰 제고를 통해 국민에게 안심을 주기에는 아직 부족하다. 따라서 가장 최근 이물, 멜라민 파동을 겪으며 높아지고 있는 식품 안전에 대한 소비자들의 요구에 부합하고, 식품안전 관리에 대한 급속한 대내외 여건 변화에 대응할 수 있는 효율적인 수요자 중심의 행정서비스시스템 구축을 위한 식품관리체계의 개편이 필요한 시점이다.

## 2. 식품안전 서비스의 범위

식품안전에 관련되는 당사자로는 식품제조 및 유통업자, 소비자단체, 신

문 방송 등 언론매체, 정치인, 학자/연구자, 정부-관련부처, 검찰, 경찰 등 여러 분야가 포함된다. 국민의 건강 보호를 위해 생산에서 소비에 이르기까지 식품의 안전과 품질이 이루어져야 한다는 것은 필수적이며, 이는 생산자, 가공업자, 운송업자, 포장업자 및 소비자 모두가 식품안전과 품질을 보장하는 데 있어 핵심적인 역할을 필요로 하고 있다. 따라서 식품 안전 서비스의 범위는 어느 특정 그룹을 대상으로 한정지을 수 없으나, 그렇다고 모든 대상을 포함한 식품안전 관리라는 것은 행정의 효율을 저해하므로, 행정서비스의 주 대상을 선택하여야 한다.

식품의 공급측면에서 보면 생산에서 소비(Farm to Table)를 통한 원료 생산에서부터 최종 제품이 소비될 때까지의 식품 안전을 확보하여야 하는 면에서 정부의 식품안전 관리 서비스는 생산자를 대상으로 한다. 대량 생산 및 공급을 통해 제품 소비를 유도하던 시대에서 소비자들이 원하는 제품을 생산하는 트렌드로의 전환이 이루어지는 푸드 시스템의 관점은 반대로 소비에서 생산(Fork to Farm)으로의 식품산업을 요구하고 있다. 즉, 생산자 관점에서의 식품산업이 소비자 중심의 식품산업으로 변화하고 있기에 식품안전 정책에 있어 소비자가 주요한 고객이 되고 있다. 잦은 식품안전 사고와 정부에 대한 불신감, 과학계의 소극적 대응으로 인한 소비자들의 식품안전 요구 수준의 상승에 대처하기 위한 식품안전 서비스는, 식량안보 측면이 극히 취약한 우리나라의 현실에서 식품산업은 국가의 식량을 공급하는 주체로서 무시할 수 없다. 따라서 균형잡힌 식품안전 관리를 위해 식품안전 서비스의 범위는 생산자와 소비자가 중심이 되어야 한다.

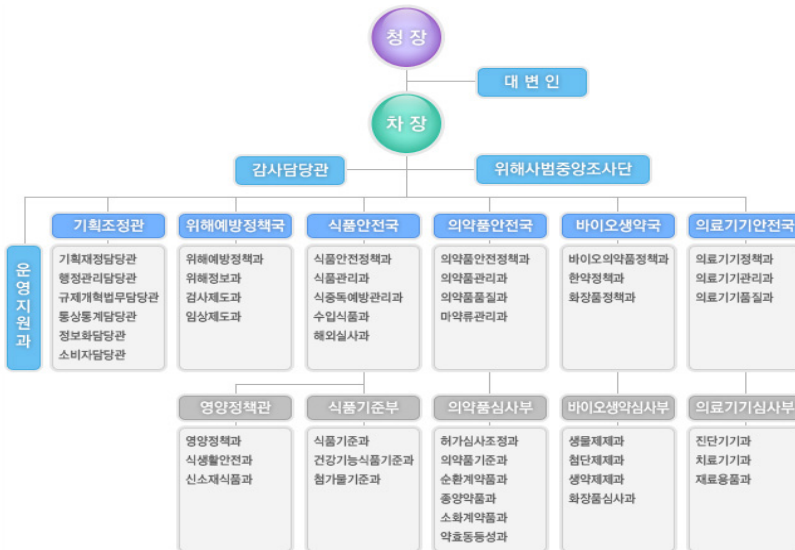
## 제2절 | 수요자 중심 식품안전 행정시스템 현황 분석

### 1. 식품안전관리 조직 현황

#### 1) 식품의약품안전청

식품의약품안전청은 식품·의약품의 안전관리체계를 구축·운영하여 국민이 안전하고 건강한 삶을 영위할 수 있도록 하고자 영제15,733호(98.2.28) 부령제62호(98.2.28)에 의해 설립되었다. 여러 차례의 조직변경을 거쳐 현재는 본청과 식품의약품안전평가원 6개 지방청으로 구성된 98과의 조직을 가지고 있다.

〈그림 3-1〉 식품의약품안전청 조직도



식품의약품안전청 홈페이지(www.kfda.go.kr)의 주요 내용은 국민의 안전하고 건강한 삶을 추구하기 위한 여러 식품의 위해성정보를 볼 수 있도록 하고 있다. 하지만 너무나 많은 정보와 관련 사이트가 링크되어 있어 산만한 느낌을 주며 주요 화면을 정리할 필요가 있다. 주요 수요자를 국민이라고 하지만 식품의약품안전청은 식품기업과의 정보교류와 협조가 있어야 하나 홈페이지는 대부분 국민을 위한 정보가 많고 식품산업체를 위한 정보에는 미흡한 면이 있다. 홈페이지에는 주요 수요자를 위한 정보를 공개하고 있으며 전체 메뉴는 다음과 같다.

〈그림 3-2〉 식품의약품안전청 홈페이지 메뉴

정보공개	국민광장	뉴스/소식	정보자료	식약청소개	이용안내
정보공개안내 정보공개목록 국회관련정보공개 공시송달	청장과의대화 신문고 사이버상담/FAQ 신고센터 일반민원 של문조사 국민제안 어른광장 규제개혁코너	알려드립니다 행정예고 민원홍보자료 인사동정 공급해요FTA	KFDA분야별정보 위해정보공개 관장규격초과제품현황 법령자료 자료실 생물의약품 정보방 신종인플루엔자방	청장소개 청 · 차장동정 우리청인내 직원검색 찾아오시는길 본청인내 별관인내 관련사이트	이용안내 RSS이용안내 개인정보보호정책 부어디언로드 행정서비스현황 저작권정책 백너링크모음

- 정부공개: 국민의 알권리를 보장하기 위해 국가기관·지방자치단체에서 어떤 일을 하고 있고 예산을 어떻게 집행하고 있는지 국민들이 알 수 있도록 공공기관이 보유·관리하는 정보를 국민에게 공개하는 것을 말한다. 사전공개 대상 정보목록에는 각 공개정보의 담당부서와 공개정보를 찾을 수 있는 홈페이지 메뉴안내가 함께 이루어져 있어 해당정보를 찾기 쉽게 하고 있다.
- 국민광장: 국민의 제안과 기업의 제안을 식품의약품안전청에 알릴 수 있도록 되어있으며 식품 등에 대한 필요한 정보를 상담할 수 있도록 하

고 있다. 또한 사이버 상담센터를 이용할 경우 궁금한 사항에 대한 정보에 대한 답변을 7일 이내에 받을 수 있도록 하고 있으며 각 상담센터의 담당직원의 실명을 공개함으로써 추가정보 문의를 용이하도록 하고 있다.

- 뉴스/소식: 여러 가지 식품의약품안전청 공지사항과 언론 홍보내용이나 행정예고 및 각 청의 인사에 대한 내용을 업데이트하고 있다.
- 정보자료: 식품, 건강기능식품, 의약품, 의료기기, 화장품등의 분야별 조사 결과 보고서 및 위해성정보, 권장규격초과제품 현황 및 법령정보와 여러 서식자료 등을 포함하고 있다.

식품의약품안전청 홈페이지의 경우 one stop center(통합센터)로서의 기능으로 식품의약품안전청과 관련된 모든 위해성 및 민원서비스를 식품의약품안전청홈페이지에서 모두 할 수 있도록 수요자의 편리를 도모하였다. 또한 식품안전 정보 서비스인 식품나라와 식품안전소비자 신고센터 등 식품의약품안전청과 관련된 여러 사이트가 링크되어있다. Case manager로써 상담센터를 운영하여 수요자의 궁금증을 해결하는 case별 담당 상담원을 두어 수요자가 다시 문의할 경우 상담원을 편리하게 찾을 수 있도록 하였고 각 사례에 대해 일주일 이내에 follow up 하고 있어 수요자의 만족을 높이도록 구성되어 있었다. 식품의약품안전청의 수요자는 대부분의 국민이기는 하나 국민의 식품안전을 위해서는 식품기업과의 긴밀한 협조가 필요하므로 기업을 수요자로서 판단하고 이를 지원하기 위한 제도도 함께 구축하여야 할 것으로 보인다. 수요자의 올바른 판단을 위한 많은 식품 정보들이 있으나 실질적 이용률에 대한 조사가 필요할 것으로 판단된다.

식품의약품안전청 최근 조직 개편 내용에 대한 분석 결과는 다음과 같

다<sup>10)</sup>. 위해성평가 기능의 경우, 종전에는 본청에서 위해성평가 업무도 관장했으나 이번 조직 개편과 더불어 식품의약품안전평가원(주로 식품위해평가부)에서 위해성평가 업무를 담당하고 본청은 위해성관리 업무를 관장하는 것으로 정리가 되었다. 완벽한 수준의 평가와 관리의 분리는 아니지만 기능적으로 평가와 관리가 분리됨으로써 위해성평가의 효율성과 일관성을 향상시킬 수 있는 토대가 마련되었다. 분리 후 종전보다 업무 처리 속도가 굉장히 지연되고 있다고 일부 평가를 하고 있으나, 평가 기관의 객관적이고 독립된 업무 수행을 위해서 바람직한 변화라고 할 것이다. 또한 위해성 평가 관련 조직과 인력이 종전과 비교해 볼 때 거의 두 배 가량 증대된 점도 바람직한 일이라 할 것이다. 위해성관리 측면에서도 본청의 종전 유해물질관리단을 위해예방정책국으로 확대 개편(인력도 약간 증원)함으로써 식품안전 사고에 대한 사전예방과 사후대책 기능을 강화하였다. 또한 점점 그 중요성이 커지고 있는 수입식품의 안전문제를 강화하기 위한 노력으로 수입식품의 수출국 제조업소에 대한 현지 안전관리를 위한 해외실사과를 신설하고 주재관을 파견하여 현지에서 사전적인 수입식품안전관리를 강화하였다. 그러나 위해관리 업무의 중요한 부분인 지도/단속 업무가 지자체로 이관됨에 따라 그에 대한 식품의약품안전청의 통제력이 약화되고 따라서 과거와 같은 식품의약품안전청에 의한 실효성 있는 식품안전 관리는 용이하지 않을 것으로 판단된다. 위해성평가나 위해성관리의 측면에서는 대체로 식품안전행정부에 있어 의도한 효과를 달성하기에 적절한 조직 개편을 했다고 판단할 수 있으나, 위해성정보소통 측면에서는 특기할 만한 조직 개편과 관련되는 사항을 파악하기가 어려웠다. 최근 위해성정보소통이 중요한 이슈로 인식되고 있는

10) 김병섭, 식품안전행정체계의 효율화를 위한 정책 연구, 식품의약품안전청, 2010

만큼 이에 대한 고려가 필요한데, 이번 조직개편에서는 위해성정보소통 활동이 위해성평가나 위해성관리만큼 중요한 업무로 인식되고 있지 못한 것으로 평가된다. 따라서 위해성정보소통 업무를 전담하는 조직의 신설도 고려해 볼 필요가 있다고 판단된다.

## 2) 농림수산식품부

농림수산식품부(www.mifaff.go.kr)는 농업·어업과 식품산업 관련 업무를 총괄하는 중앙행정기관으로써 2008년 정부조직 개편으로 기존의 농림수산식품부에 해양수산부의 어업·수산업과 보건복지가족부의 식품산업 업무를 통합하여 확대 개편되었다. 복수차관제를 도입하여 2명의 차관을 두고, 제1차관은 기획과 정책을 총괄하고, 제2차관은 농수산·식품 등 생산 분야를 전담한다. 자유무역협정(FTA) 등의 개방에 맞서 국내 식품산업을 육성하기 위하여 신설된 식품산업본부와 농업정책총괄본부, 수산정책본부를 3대 축으로 운영된다.

주요임무는 “농산·수산·축산, 식량·농지·수리, 식품산업진흥, 농어촌개발 및 농수산물 유통”에 관한 사무를 관장한다.

- 식량의 안정적 공급과 농수산물에 대한 소비자 안전
- 농어업인의 소득 및 경영안정과 복지증진
- 농수산업의 경쟁력 향상과 관련 산업의 육성
- 농어촌지역 개발 및 국제 농수산업 통상협력 등에 관한 사항
- 식품산업진흥 및 농수산물 유통에 관한 사항

농림수산식품부의 홈페이지 구성은 국민소통, 정보광장, 알림소식, 정책홍

보, 우리부소개로 구성 되어 있다. 각 연도(2008~2010년 까지)별 업무계획에 관한 자세한 내용과 문서들이 업데이트 되어 있다. 하지만 조직도 및 각 직원의 사진과 기관별 주소는 나와 있으나 각 부서별 주요업무에 대한 소개는 없다.

〈그림 3-3〉 농림수산식품부 조직도



제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장



농림수산식품부의 주요 업무는 식품, 농업, 수산의 3대 축으로 확대되었으나 주업무는 1차 산업인 농업 및 수산업에 치중되어 있는 생산자 위주의 행정 업무 시스템을 갖고 있다. 농림수산식품부 본부 조직 중 위해성관리 측면에서 식품안전관리를 담당하는 조직은 크게 식품산업정책실과 수산정책실로 대표된다. 하지만 세부적으로 분석해 보면 식품산업정책실 산하의 소비안전정책관에 소속된 4개 과(소비안전정책과, 안전위생과, 표시검역과, 친환경농업과)가 식품안전관리를 위한 주요 정책을 결정하고 설정하는 역할을 수행한다. 나머지 식품유통정책관, 식량원예정책관, 축산정책관은 산업조장 기능을 주요 업무로 하고 있다. 즉 식품산업정책실의 경우 식품산업의 조장을 위한 기능과 식품안전을 확보하기 위한 업무를 동시에 수행하고 있으며 오히려 식품산업 조장에 더 치중하고 있는 양상을 보인다. 또한 수산정책실 산하에 있는 양식산업과 양식장 HACCP 관리 같은 식품안전관리 업무를 관장하고 있다. 위해성 평가 측면에서 보면, 농림수산식품부의 5개 산하 평가/검역 기관들(국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립수산물품질관리원, 국립수산물품질검사원, 국립식물검역원)이 위해성 평가 업무를 수행하고 있고, 이들 기관의 지원이나 사무소 등이 지방행정기관의 역할을 담당하고 있다.

농림수산식품부는 농식품 안전 실시간 정보사이트를 운영하며, 산하기관 및 부설기관들에서 제공하는 식품안전 웹진 자료를 제공하고 있다. Food safety([www.foodsafety.or.kr](http://www.foodsafety.or.kr))에서의 농식품안전정보, 국립수의과학검역원, 국립식물검역원, 농수산물유통공사, 수산물 안전 정보를 제공하는 수준에 머물고 있어, 소비자를 위한 정보 제공 측면에서는 생산자 대상 정보 제공에 비해 아직 미약한 수준이다.

이는 부서의 특성 상 농수산물의 1차 생산의 식량 확보에 기반을 두고 있고,

생산과 관련된 안전문제에 집중해야 하기 때문이고, 이는 행정업무의 효율성 면에서 생산관련 정보제공의 시스템을 갖추는 것이 적절하다고 판단된다.

## 2. 식품안전관리 정책 및 체계 현황

식품안전에 대한 국민적 관심이 높아지기 시작하면서 정부의 식품안전정책에 대한 시각도 많은 변화를 가져왔다. 최근의 식품안전정책의 변화를 참여정부와 현 정부 하에서 검토하여 제시(김병섭, 2010)된 내용과 식품안전관리 부서의 다원화로 인한 행정시스템의 문제는 다음과 같다.

### 1) 참여 정부에서의 식품안전 관리정책

참여정부는 안전하고 효율적인 식품의 생산, 가공, 유통 및 소비체계를 구축한다는 목표 하에 당시 국무조정실을 중심으로 2003년 하반기부터 대책 마련에 착수하여 2004년6월 「식품안전종합대책」을 발표하였다. 이 대책의 목표는 식품안전에 대한 국민의 신뢰를 높이고, 선진국 수준의 식품 안전성을 확보한다는 것이었다. 주요대책의 첫번째는 제조·유통과정에서의 안전관리를 강화하고 수입식품에 대한 검사 및 사후관리를 철저히 하며 식품안전기준과 규격을 정비하는 것이고, 두 번째로는 적발과 처벌 강화를 통한 의식개혁 및 홍보강화가 제시되었다. 셋째는 시민참여확대로 각종 위원회에의 참여 의무화, 정보공개 및 소비자 감시 강화와 피해구제 제도의 개선이 시도되었고, 넷째로는 추진체계를 정비하며 식품안전정책위원회의 설치, 기관 간 네트워크의 강화, 식품관련 행정체계 정비, 식품안전기본법 제정이 추

진되었다.

2005년에는 「식품안전개선대책」이 마련되어 발표되기도 했다. 당시 발표된 대책을 보면 “소비자 위주의 식품안전”이라는 총괄적 목표 하에 수입식품 안전관리 강화(생산지관리 강화, 수입업자 책임강화, 통관검사의 과학화), 국내식품 안전관리 개선(생산자의 책임 강화, 유통단계 관리강화), 식품안전 인프라 확충(식품안전기준강화, 식품사고대응체계구축)을 중요한 골자로 하고 있었음을 알 수 있다. 이런 참여정부의 식품안전관리 정책의 성과로는 대표적으로 식품안전 행정체계를 개편하여 본청의 행정체계개편, 중앙·지자체 간 기능의 조정, 인력 및 장비의 확충이 이루어졌고, 사전예방적이고 과학적인 식품안전관리 체계를 도입하여 HACCP의 확대시행이 이루어졌으며, GAP의 본격추진, 쇠고기 이력추적제의 시범실시 등과 같이 농·축·수산물 및 유통식품의 안전수준의 향상을 위한 제반조치의 개선이 이루어졌다. 그리고 식중독예방에도 적극적으로 나서 범정부차원에서 식중독대응기구를 운영하고(2007. 2), 어린이의 먹을거리 안전기반조성을 조성하기 위해 「어린이식생활안전관리특별법」 제정(2008 제정, 2009 시행) 등이 이루어지기도 했다. 그러나 이 참여정부에서 이루어진 식품안전정책들은 결과적으로는 큰 성과를 내지 못하고 말았는데, 그 이유는 단기적인 시각에서 정책 목표를 설정함에 따라, 단기적으로 형식상 달성이 가능한 목표위주로 과제들이 설정된데 기인하는 바가 크다. 식품안전관리의 경우 단기적인 면도 중요하지만 오히려 장기적이고 지속가능한 안전관리시스템의 구축이 훨씬 중요한 것이다.

결국 이 대책은 2003년에는 식품안전 대책추진 시에 가장 기본적인 목표였던 선진국형 식품안전 관리체계의 구축에는 다가가지 못하고, 미시적이고 기술적인 수준의 각종 제도만 손질하는 데 그쳤다고 평가할 수 있다. 그리

고 그 원인으로는 명확한 원칙과 방향성의 부재, 정부부처 간의 갈등과 저항으로 인한 정부조직 개편의 어려움, 생산자단체를 비롯한 각종 이익집단의 저항, 참여정부 후반기의 정책추진력약화 등이 원인으로 작용했다.

## 2) 현 정부에서의 식품안전관리 정책

현 정부 출범 이후 식품안전관리 체계와 관련해서는 다음과 같은 두 개의 주요한 변화가 있었는데, 첫째로는 2008년 6월 13일자로 「식품안전기본법」이 제정되어 동년 12월부터 시행되고 있다는 점이고 둘째로는 역시 2008년에 「선진국 수준의 식품안전달성을 위한 식품안전 종합대책」이 발표되었다는 점이다. 새롭게 제정된 「식품안전기본법」은 소비자참여의 확대와 정보의 투명한 공개를 위한 진일보 한 제도들을 많이 담고 있으나, 동시에 다음과 같은 아쉬운 점도 남기고 있다.

식품안전정책위원회의 구성과 기능 문제이다. 이에 대해 가장 크게 지적되고 있는 것은 우리나라의 식품안전정책위원회가 정부 내 종합정책조정기구로 설계되어 있어 국무총리를 위원장으로 하고 장관급 정부위원 8명과 민간위원 11명 이내로 구성되어 있다. 때문에 정부로부터의 독립성도, 객관적이고 전문적인정보를 제공해준다는 신뢰성도 얻기 어려울 것으로 보이기 때문이다. 둘째는, 식품안전 정책의 투명성 제고와 관련한 문제이다. 식품안전기본법에는 국민의 알권리(제5조), 정보공개(제24조) 등 밀실행정을 지양하고, 정책결정과정 및 내용의 투명성을 강화함으로써 식품안전관리 정책과 행정에 대한 국민의 신뢰성을 제고하기 위한 여러 장치들이 포함되어 있다. 선진국에서는 인터넷을 통해 정책결정 내용은 물론 그 과정에서 이루어진 내부와 외부의 의견교환 내용에 이르기까지 상세히 공개하고 있는 것에 비

하여 다소 미흡하다고 판단할 수도 있다.

현 정부에서는 「2008 식품안전종합대책」을 제시하기도 했는데 이것은 식품안전에 대한 불안 심리가 심각한 사회 갈등요인으로 대두하자 식품안전에 대한 높아진 국민의 기대 수준에 부응하고 선진국 수준의 식품안전을 달성하기 위해 마련되었다. 구체적 내용으로는 식품위해의 사전예방을 위해 HACCP의 강화, 유해물질에 대한 안전기준 강화, 농축수산물 안전관리를 강화하고, 국민과의 소통을 강화하며, 식품사고의 발생을 사전적으로 예방하고 신속한 사후대응을 위해 식중독 상시예방체계강화와 범정부차원의 신속 대응시스템을 구축하는 것이 있다. 그리고 수입식품 관리를 강화하고 식품위해사범처벌 강화 및 부당이익을 몰수하고, 식품안전추진체계를 강화하여 식품안전정책위원회 및 분야별 전문위원회 설치·운영을 제시하고 있다.

그러나 이런 식품의약품안전청의 안 역시 몇 가지 한계가 있는데, 첫째, 중장기적 관점에서 식품안전관리체계를 어떤 방향으로 발전시켜 나갈지에 대한 비전이나 방향이 명확하게 제시되고 있지 않다. 둘째, 정책당국으로부터 독립적이면서도 전문적인 의견과 조언을 해 줄 수 있고, 국민에게는 객관적이면서도 중립적인 입장에서 과학적 소견을 제시해 줄 수 있는 기관의 필요성을 인식하고 이를 적극 검토할 필요가 있다. 셋째, 투명성의 강화를 위한 적극적인 정보공개 정책이 불충분하다. 즉 이 대책에서 다양한 형태의 소비자와의 소통을 중요하게 취급하고 있긴 하지만 일부 소비자 대표와의 소통과 국민 누구나 접근가능 한 투명한 정보는 다른 차원의 문제일 수 있기 때문이다.

### 3) 식품안전관리의 다원화

현재, 우리나라의 식품안전관리 시스템은 품목별, 관리단계별로 분산하여 관리하고 있다. 각 부처에서 담당하는 분야가 다르다 보니 각 정보를 얻기 위해서는 담당부처의 홈페이지를 따로 찾아야 하는 번거로움이 있으며 각 식품의 구분에 따라 각각에 정보가 분산되어 있어 효율적이지 못하다<sup>11)</sup>. 우리나라의 식품안전관리체계는 다원화된 분산관리 시스템으로, 농림수산식품부(축산물, 비가공농산물, 수산물), 환경부(먹는 물), 국세청(주류), 교육부(학교급식), 국방부(군납식품), 보건복지가족부와 식품의약품안전청(기타 모든 식품, 주류 위생관리 업무 포함) 등으로 분산되어 있으며 이와 관련한 법률체계도 식품위생법, 축산물가공처리법, 농산물품질관리법, 수산물품질관리법, 염관리기본법, 먹는물관리법, 학교급식법, 주세법, 건강기능식품법 등으로 분절되어 있다. 식품안전업무는 품목별·단계별로 농림수산식품부와 식품의약품안전청이 분산 수행하고 있으며, 안전관리 기준 설정에 있어서도 같은 품목일지라도 유통과정에 따라 담당 부처마다 다르며, 생산·유통 등 단계별 단속·지도 업무도 소관부처가 분산관리 되고 있다<sup>12)</sup>.

이러한 다원화된 식품안전관리체계에서 파생되는 다음과 같은 여러 가지 문제점을 보고하고 있다. 첫째, 대상 식품 및 공급단계별로 담당부처가 나뉘어져 있어서 위해 요인 모니터링 및 사고발생원인의 규명이 효과적으로 이루어지지 못하고, 안전관리정책이 체계적으로 수립, 운영되지 못하며, 위해 식품의 효과적인 리콜 및 관련정보의 교류가 원활하게 이루어지지 못하는

11) 한국소비자단체협의회, 소비자 인식 분석을 통한 소비자 중심의 식품안전행정체계 연구, 식품의약품안전청, 2009

12) 김병률, 농어업·농어촌 미래전략과제 정책화 방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2009

원인이 되는 것이다. 둘째, 부처 간 상호협의체제가 미흡하여 대상 식품별 정책의 차이가 발생하는 등 혼선이 빚어지고, 정부차원의 합의된 기본정책이 수립되지 못해 사안별로 임기응변적 대응이 이루어지고, 정부차원의 체계적인 중장기 발전방안이 수립되기 어려운 문제점이 상존한다. 셋째, 식품안전관리 부처의 다원화는 안전관리의 일관성, 효율성 및 효과성을 떨어지게 만드는 중요한 요인이기도 하다. 즉, 이러한 다원적 식품안전관리체계 하에서는 사고가 발생하기 전에는 관리의 사각지대 파악이 어렵고, 문제발생 시 책임소재도 모호하여 신속한 대응이 어렵고, 인력과 예산 등 자원의 효율적 배분을 왜곡시켜서 안전관리업무의 효율성을 저하된다(김병섭, 2010).

식품행정의 가장 큰 문제점은 ‘안전관리’에 대한 정책과 ‘산업육성’에 대한 정책이 불균형을 이루고 있다는 것이다. 또한 현재 우리나라에서는 식품안전관리의 소속부처가 분산되어 있을 뿐만 아니라, 개개 식품별로 안전관리 관할책임도 분산되어 있어 체계적으로 관리되지 못하고 있다. 이에 따라 그동안 식품안전행정체계를 일원화해야 한다는 여론이 높아 여러 번 행정체계를 개편하기 위한 시도를 했지만 아직까지 가시적인 성과를 거두지 못하고 있는 상황이다.

식품안전관리의 분산으로 식품안전사고 발생 시 원인규명 및 대응에 대해 부처간 책임을 전가하여 식품안전사고 대응 능력이 저하되고, 식품의 생산부터 소비까지 위해성정보의 일관성과 투명성이 부족하여 식품안전관리체계에 대한 소비자의 불안을 가중시키고 있다. 일관된 관리의 부재로 소비자와 생산자, 식품행정기관 사이의 복잡한 소통 체계가 형성되어 식품안전정보의 상호 교환이 어려우며, 식품 품목별 상이한 인허가 기관 등에 의한 중복규제로 식품산업발전이 저해되고 있다. 이는 식품안전관리가 미치지 못하는 사각지대를 형성하고 있고, 식품안전관리체계의 다원적 분산 관리는 식

품행정비용 및 인력관리의 비효율성을 보이고 있다<sup>13)</sup>.

매년 식품사건사고가 발생함에도 식품안전관리행정시스템이 수요자 중심으로 개선되지 못한 가장 큰 이유로 문제가 발생하면 해당 기관에서 구체적인 실행 계획을 세워 문제를 해결할 수 있도록 제도적 지원과 예산 확충은 마련해 주지 않고 실현이 어려운 말뿐인 대책을 반복하기 때문이다. 많은 식품사고들에서 반복되는 ‘거짓말이고 은폐했다’는 오해를 불식시키기 위해 하나의 대책이라도 제대로 달성하기 위한 정책을 수립하여 실행하도록 충분한 예산과 조직 지원이 우선되어야 하고, 효율적인 식품안전관리체계의 수립을 위한 원칙의 수립이 필요한 실정이다.

### 3. 식품안전관리 정책 성과

#### 1) 대국민 식중독예방정책

식품의약품안전청에서 제공하고 있는 식중독지수 서비스는 소비자나 생산자 모두 식품으로 인한 식중독에 대한 주의를 갖게 하는 행정 서비스이다. 식중독 지수가 높아지면 생산자도 식품 조리나 생산에 있어 좀 더 조심하게 되고, 소비자들도 섭취 식품에 대한 관심도를 높이게 되므로, 수요자를 위한 좋은 행정시스템으로 간주된다. 그 주요 내용은 아래와 같다.

식품의약품안전청은 기상청과 공동으로 식중독지수를 개발하여 제공(www.kma.go.kr)하고 있다. 식중독지수란, 특정 식중독균(대장균)이 특정한 기온에서 식중독을 유발할 수 있는 양으로 증식하는데 필요한 시간을 산출할

13) 강경선, 식품안전행정 체계화 및 효율화 방안, 농림수산식품부, 2008

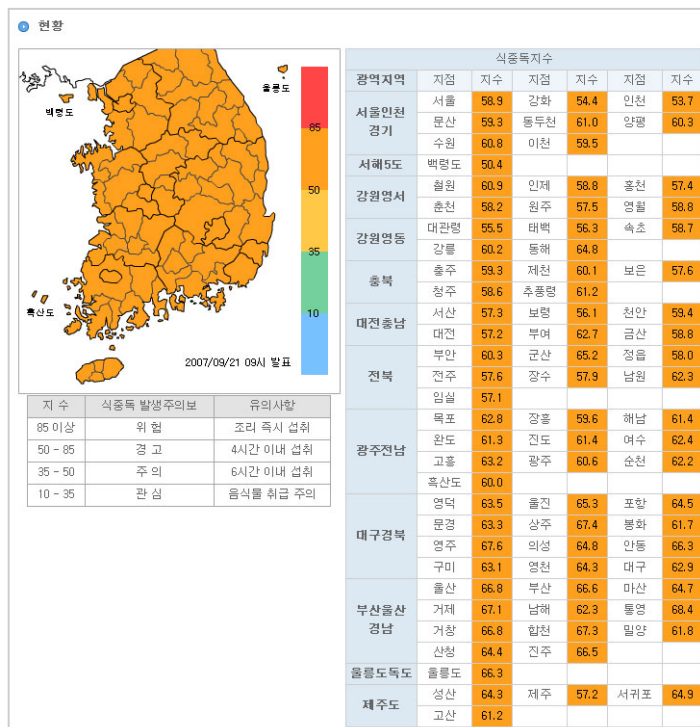


수 있도록 수치화한 것으로, 기온과 습도 변화에 따른 음식물 등의 부패변질 가능성을 수치화하여 식중독 예방을 위한 경각심 고취에 목적이 있다. 이 식중독지수는 기상청 홈페이지에 3시간마다 업데이트되어 제공되고 있다.

〈표 3-2〉 식중독지수 1

지수범위	주 의 사 항
85 이상	3-4 시간내 부패, 음식물취급 극히 주의, 식중독 위험
50-80	4-6 시간내 부패, 조리시설 취급 주의, 식중독 경고
35-50	6-11 시간내 식중독 발생 우려, 식중독 주의
10-35	식중독 발생 우려, 음식물 취급 주의

〈그림 3-4〉 식중독 지수 2



식중독 지수는 매일 온도와 습도에 따라 각 지역별로 발표하고 있으며 최적조건에서 식중독을 유발시킬 수 있는 시간과 각각의 온도에서 식중독을 유발시킬 수 있는 시간에 대한 비율로 산출된다. 식중독 지수가 100이라는 말은 최적조건(40℃, pH=6.5~7.0, 수분활성도=1~0.99)에서 초기 균 수 1000 마리인 식품이 식중독을 발생시킬 수 있는 106개의 균 수로 증식되는 시간이 3.5시간 소요됨을 뜻한다. 식중독 지수 80은 식중독이 발생하는데 걸리는 시간이 3.5시간을 0.8로 나눈 값, 즉 약 4.4시간 걸림을 뜻한다. 식중독 지수 50은 3.5시간을 0.5로 나눈 값, 즉 7시간이 소요된다는 뜻이다. 식중독 지수가 35~50이면 10시간 이내에 식중독이 발생 우려가 있으므로 식중독주의를 예보하고, 지수 50 이상이면 7시간 이내에 식중독이 발생할 우려가 있으므로 식중독 경고를 예보한다.

발표되는 식중독 지수는 그날의 최고 온도를 기준으로 작성되므로 대량 급식시설에서는 작업장내 온도를 감안하여 식중독 지수를 환산한다. 서울시의 경우 식중독발생 위험이 높은 하절기에는 식중독 지수 문자 전송서비스를 실시하고 집단급식소 영양사와 조리사 등에게는 식중독 지수에 따라 음식을 취급하는 방법을 문자로 서비스 하고 있다.

## 2) 식품안전정보센터

2009년 식품안전정보센터([www.foodinfo.or.kr](http://www.foodinfo.or.kr))는 국가 식품안전 종합정보 원으로써의 임무를 가지고 개설되었다. 식품안전정보센터는 각종 식품안전과 관련된 정보를 국민, 업체, 정부 등에 식품안전과 관련된 정보를 제공하고 있다. 또한 식품이력관리, 협력네트워크를 통한 식품안전정보를 제공하는 과학적이고 체계적인 방법으로 식품안전에 관한 모든 정보를 수집하여

국민에게 제공하는 기관이다.

〈그림 3-5〉 식품안전정보센터의 업무현황



식품안전정보센터는 식품안전에 관한 모든 정보를 제공하는 식품안전정보제공 웹사이트(www.foodnara.go.kr)를 운영하고 있으며 식품 식품의 제조·수입·판매·과정 등의 이력정보를 관리하여 식품안전에 문제가 발생할 경우 정부와 산업체가 신속한 조치를 취할 수 있도록 지원하는 식품이력관리 정보시스템을 운영한다. 또한 식품안전 정보 공유와 식품안전 사고 등의 위기대응을 위해 이해관계자, 국내외 유관기관들과 소통하고 협력하는 네트워크를 운영하고 있다.

### 3) 포털서비스 식품나라

수요자의 알권리와 위해식품 정보의 신속한 공지를 통한 수요자의 피해발생 최소화하기 위하여 식품을 소비하는 수요자를 위한 포털서비스인 식품나라(www.foodnara.go.kr)를 운영하고 있다. 식품나라 홈페이지에는 위해식품에 대한 정보, 식품 안전에 관한 소식, 농축수산 안전정보, 수요자의 식품전반의 이슈에 관한 궁금증을 해소하고 올바른 지식의 전달을 위한 서비스를 제공하고 있으며 특히 생애주기를 고려한 어린이식단 및 영양에 관한 여러 가지 정보 또한 제공하고 있다.

〈그림 3-6〉 식품나라 홈페이지



제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장

#### 4. 해외 식품안전관리 일원화 사례: EU

1996년 3월 영국에서 육골분 사료에 의한 신종 인수공통전염병(광우병)의 발생을 계기로 유럽연합 소비자들의 식품안전에 대한 신뢰가 흔들리자 유럽 연합에서는 소비자의 식품안전에 대한 신뢰도를 높이기 위해 식품안전관리 체계의 개편 방안을 강구하기 시작하였다. 많은 선진국의 경우 소해면상뇌증(BSE), 조류인플루엔자 등의 발생으로 식품안전은 동물위생(Animal Health)과의 연계가 불가피하다는 인식에 따라 동물위생과 식품안전을 통합하는 경향을 나타내고 있다.

90년 이후 선진 각국은 공통적으로 여러 기관에서 분산 관리되는 “식품안전 관리체계”개편 작업을 지속적으로 추진해 오고 있는데 개편의 큰 방향은 첫째는 소비자 보호를 위해 “생산과 안전의 분리 독립”, 둘째는 업무 중복, 사각지대 해소를 위한 “통합일원화”, 셋째는 “식품안전과 보건분야의 연계”, 넷째는 “위해성관리(Risk Management)와 위해성 평가(Risk Assessment)의 분리 전문화”로 요약할 수 있다. 이러한 경향이 가장 앞서 나가는 곳이 바로 유럽연합이다(김병섭, 2010).

1997년 2월 집행위원회의 의장은 유럽의회에 식품안전의 투명성 제고를 위한 조직·기능 개편 계획을 보고하였다. 유럽식품안전청(European Food Safety Authority, EFSA)을 설립하여 과학적 위해성 평가 기능을 이관하고, EC 농림총국(DG-AGRI)에서 수행하던 수의·식물위생 검사관리를 보건·소비자보호총국(DG-SANCO) 소속 식품수의국(Food and Veterinary Office, FVO)으로 이관하는 등 주요 내용을 담고 있다. 이는 생산부서의 안전 관리 기능을 동시 수행하는데 따른 이해 상충으로 광우병 발생을 적기에 관리하

지 못해 유럽전역으로 확산됨에 따라 입법, 과학적 평가, 검사(Inspection), 정보 공개 기능을 생산부서에서 분리하는 방안을 기초로 수립되었다.

생산과 안전관리 기능을 분리하여 이해 상충 발생을 원천 차단하고 ‘농장에서 식탁까지’의 소비자 중심의 식품안전관리체계 개편을 추진하여 그동안 사각지대였던 사료 위생(Feed Hygiene) 관리를 식품안전관리에 포함시켰다. 이로 인해 보건총국이 사료, 식물위생, 동물복지 등 농·축산 사료 관련 관리 업무를 실시하고, 생산자보다 소비자 건강보호를 우선 고려하는 체계로 개편하고 생산부처가 생산자 보호에 전념할 수 있도록 생산과 안전 관리를 분리하였다(박기환, 2006). 또한 식품안전에 대한 전문성, 독립성 강화 및 소비자 신뢰회복을 위해 「유럽식품안전청」(European Food Safety Authority, EFSA)을 신설하여 위해성평가(Risk Assessment)기능을 분리 전문화('02.1.) 했다.

2006년 1월 1일부로 유럽연합에서 통합식품위생규정(Food Hygiene Package)이 발효되었다. 유럽연합의 통합식품위생규정의 최대 목표는 실추된 소비자의 신뢰를 회복하는 것으로써, 동물사료와 식품의 안전에 대한 규정 제정, 건전한 과학적 근거에 의한 의사 결정, 법령의 실행과 관리의 영역에 대한 전략을 포함하고 있다. 과학적 근거에 의한 의사 결정을 위해 유럽 식품안전청이 설립되었고, 법령의 준수와 관리는 식품수의국이 역할을 맡고 있다. 또한 과학적 근거가 불충분하더라도 소비자에 대한 위해 가능성이 있을 경우 관리할 수 있는 사전예방조치원칙도 법령에 반영하였고, 전통식품의 유통 판매에 대한 예외 조항을 두고 있다.

유럽연합의 식품안전관리 업무를 담당하고 있는 주요 기관들의 업무 내용 및 역할을 살펴보는 것은 식품안전관리가 다원화되어 있는 국내 현실에서 그 방향성을 제시하는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다. 각 기관별 소개 내

용은 다음과 같다<sup>14)</sup>.

## 1) 보건·소비자보호총국(DG-SANCO)

### (1) 총국의 사명(mission)

EU의 식품안전에 대한 통합적 접근은 농장에서 식탁까지 일관성 있는 관리와 적절한 모니터링으로 EU 내에서 높은 수준의 식품안전, 동물 보건, 동물 복지 및 식물보건을 보장하며, 내부시장의 효과적인 기능을 확보하도록 한다.

이러한 통합적 접근은 다음과 같은 범규와 기타 활동으로 되어 있다:

- ① EU 내와 EU로 수출하는 제 3국에서 식품안전과 품질, 동물 보건, 동물 복지, 동물 영양과 식품건강 부문에서 효과적인 통제 시스템을 확보하고, EU 규격과 일치하는지를 평가하는 것
- ② 식품안전, 동물 건강, 동물 복지, 동물 영양 및 식물 건강에 대해 제3국 및 국제조직과의 관계를 관리하는 것
- ③ EFSA와의 관계를 관리하고, 과학에 근거한 위해성관리를 수행하는 것

### (2) 총국의 역할

총국의 임무는 유럽인을 더 건강하고, 더 안전하며, 더 자신있게 하는 것이다. 수년간에 걸쳐 EU는 식품 원재료와 제품, 소비자의 권리 및 인류의 건강 보호에 대한 EU 법령을 제정하여 왔다. 총국은 이 법령들을 가장 최신 식으로 유지하는 업무를 한다. EU 국가 내에서 EU의 보건과 소비자 보호 법령을 실제적으로 수행하는 것은 바로 국가, 지역 또는 지방정부이다. 그들

14) 박기환, 유럽연합 식품안전관리체계 최신 개편 동향 연구 조사, 보건복지가족부, 2006

나라에서 무역업자, 제조업자, 생산업자가 이 규칙들을 준수하도록 하는 것이 바로 그들의 임무이다. 그렇지만 우리의 주요 임무는 이것이 실제로 일어나고 있는지, 또한 이 규칙들이 모든 EU 국가내에서 적절하게 적용되고 있는지를 확인하는 것이다.

DG-SANCO의 업무는 공중보건(public health), 식품안전(food safety) 및 소비자 업무(consumer affairs)의 세 영역으로 구분할 수 있다:

#### ① 공중보건

약 100명의 직원을 가지고 있는데, 거의 Luxembourg에서 근무하며, 일부는 공중보건 문제를 취급하고, 일부는 법을 관리하거나 개발한다. EU는 치료제에 사용되는 혈액, 혈액의 유래, 사람의 조직과 세포의 안전과 품질과 같은 문제와 담배 광고의 제한, 담배의 제조와 판매 조절에 관한 공중보건 법을 가지고 있다. EU 공중보건 정책의 주된 요점은 EU 국가들이 보건에 대한 전문가를 공동으로 보내도록 돕는 것이고, best practice을 규명하고 이들을 공유하도록 하는 것이다. 또한, 전염병 발생과 같은 보건위협에 대해 전 EU적으로 대응하도록 하며, EU 국가의 건강관리시스템 간 협력을 조장하는 것도 점차 중요한 활동 영역이 되고 있다.

#### ② 식품 안전

총국 활동의 가장 큰 영역으로, 전 식품체인이 안전에 대해 심각하게 다루어져야 할 부분이라는 것을 경험을 통해 알고 있다. EU는 어떻게 식품을 재배하고, 가공하며, 판매하는지와 어떠한 종류의 정보가 라벨링되어야 하는지에 대해 법을 정해놓고 있다. 또한 수입식품의 안전성, 동물 및 식물집병의 확산 방지, 농장동물의 인도적 취급에 대한 법을 가지고 있다. Brussels



에 근무하는 약 250명의 직원들은 EU 법을 최신의 것으로 유지하는 일을 하고 있으며, 아일랜드의 Grange에 거주하는 약 100의 직원은 EU 국가와 EU에 수출하는 국가들이 법규를 준수하는지를 검증하는 업무를 하고 있다. Brussels에 거주하는 또 다른 직원들은 국제조직 및 EU의 무역 파트너들과 식품 및 농업 문제에 대해 연락을 취하고, EU의 식품안전 문제에 대한 조기 경보 시스템을 운영하고 있다.

### ③ 소비자 업무

소비자 보호는 EU 내의 모든 소비자제품(식품에 국한하지 않음)이 안전하도록 하고, 소비자의 권리가 적절히 보호되도록 하며, 필요로 하는 정보를 얻고, 현혹되지 않게 하는 것에 관한 것이다. 이는 소비자들이 지역 슈퍼마켓이나 EU를 여행하든지, 다른 EU 회원국의 웹사이트에서 구매할 때도 적용된다. 약 70명의 직원이 Brussels에서 일하며, 이들 문제를 다루는 법을 관리하고, 이들 법이 수행되도록 국가 정부와 함께 일하며, Brussels에서 그들의 목소리를 들을 수 있도록 원조프로그램을 운영하고 있고, 소비자 문제에 대한 프로젝트와 연구비 지원을 하고 있다.

## 2) 식품수의국(Food and Veterinary Office)

집행위원회는 1979년 농림총국(DG-AGRI)의 수의 및 식물위생(veterinary and phytosanitary matters) 분야와 기업총국(DG-ENTR)의 일반 식품위생(general food hygiene) 분야에 대한 관리(control)와 검사(inspection) 업무를 식품수의국에 부여하였다. 1996년 BSE 사고로 인해 1997년 집행위원회는 새로운 식품안전정책을 제안하였고, 1997년4월 식품수의국이 설립되

어, 1997년 9월 아일랜드에 사무실을 두었고 2002년 4월 현재의 장소 (Grange, Co. Meath, Ireland)로 이전하게 되었다. 검사원이 되려면 수의사, 농학자 및 기타 자격조건을 만족시켜야 한다. 또한 회원국과의 원활한 업무 수행을 위해 모든 회원국으로부터 직원을 충원하는 노력을 하고 있다.

식품수의국의 사명(mission)은 감사(audit), 검사(inspection) 및 관련 활동을 통해 1) 회원국들의 유럽연합 식품 규정(식품안전 및 품질, 수의 및 식물 보건 법령)의 의무 준수 및 유럽연합으로 수출을 하는 제3국들의 유럽연합 수입의무 준수에 대한 점검, 2) 식품안전, 동물보건 및 복지, 식물보건 분야에 대한 유럽연합의 정책 개발 기여 및 3) 식품안전, 동물보건 및 복지, 식물 보건 분야의 효과적인 감독체계의 개발에 기여하는 것이다. 식품수의국의 감사 및 검사의 결과는 이해당사자에게 정보를 제공한다. 식품수의국의 활동은 회원국, 회원후보국, 제3국에 대한 식품안전, 동물보건, 동물복지 및 식물보건 분야이다. 식품수의국의 주요 역할로는 대표자격기관의 역할 및 유럽연합의무 준수의 평가, 현장 검사 수행, 인터넷 게시를 통한 결과의 보고, 후보 기관 및 국가에 대한 권고 및 추후관리 등이 있다.

이들의 조사 감시 업무는 EU법령에 대한 각 회원국의 자국내 법 반영 여부 및 정도에 대한 평가와 제3국이 EU 수입식품관련 법령을 준수하여 EU 수출품을 생산하는 시설 및 시스템을 제대로 관리하고 있는 지에 대한 현장 조사 모니터링만 하는 것이다. 생산 시설과 법령의 적용 및 준수는 각 회원국과 제3국의 업무이다. 즉, 제3국의 식품안전관리시스템의 운영현황을 조사하는 것이지 개별 시설에 대한 검사업무는 아닌 것이다.

FVO는 DG-SANCO의 6개 Directorate 중 Directorate F에 해당되고, F1-F6의 6개 하부 조직으로 구성되어 있다. F2-F5는 검사를 담당하는 FVO의 주 조직으로, 포유동물 유래 동물성식품(F2), 가금류 및 수산물 유래 동

물성식품(F3), 비동물성 식품과 식물보건(F4), 사료, 수입식품검사, 잔류농약, 동물복지(F5)로 구분이 되고, 회원국의 법령 준수(F1) 및 FVO의 일반 업무 총괄(F6)을 담당하는 두 부서는 비검사업무 조직이다.

검사 업무의 대부분이 동물에 대한 것이기 때문에 F2에 소속된 직원이 현재는 제일 많고 검사 출장은 대부분을 단독이 아닌 2인 1조로 가도록 하고 있다. 동일 기관에 대한 중복 검사를 피하고, 회원국과 제3국에 일관된 접근을 하기 위해 연간 검사 계획을 발표하고, 수행 업무에 대한 연간보고서를 발행하고 있다. 업무의 효율성을 위해 연간 계획된 검사 중 80%이상을 수행하고, 예상 검사 건수의 90%이상을 완료하는 것을 목표를 정하고 있는데, 2006년의 경우 제3국에 대한 방문 조사를 포함하여 270건을 계획하고 있고, 현 FVO의 인원 구성을 고려하여 이 검사 건수는 매년 같은 수준을 유지하고 있다. 상황변화를 반영한 경신된 검사 계획은 매년 6월중에 다시 발표하며 검사 대상 선정은 FVO 각 부서에서 하고, 이들 내용에 대한 검토를 위해 회원국을 대상으로 워크숍을 개최하고 있다. 6월말에 개최하여 논의된 내용을 바탕으로 차년도 검사 계획이 수립되는 절차를 따르고 있다.

### 3) 유럽식품안전청(European Food Safety Authority)

광우병으로 인한 식품안전에 대한 유럽 소비자들의 불안을 해소하기 위하여 집행이사회 보건·소비자보호총국은 유럽연합의 식품 행정개혁방안에 대한 보고를 통하여 유럽식품안전청의 모태가 된 European Food and Public Health Authority 설립을 제안하였다. 이후 “소비자의 신뢰를 회복하고 유지를 통해 식품안전분야에서 국민보건을 높은 수준으로 보호하기 위해” 식품안전에 대한 전문가 의견을 줄 수 있는 독립적인 기관의 설치를 요구한

2000년의 식품안전백서에 유럽식품안전청의 설치에 대한 원칙이 제시되었다. 규정(Council Regulation) No 178/2202와 유럽연합의회에 의해 2002년 법적으로 유럽식품안전청(European Food Safety Authority, EFSA)이 신설되었다. EFSA의 주 업무는 위해성 평가(Risk Assessment)와 위해성정보교류(Risk Communication)의 두 영역이다. 규정은 위해성관리(Risk Management) 의무와 위해평가의 의무를 분명히 분리하여, 위해관리수단과 식품관리시스템의 운영은 EFSA의 영역이 아니라 집행위원회와 회원국들의 책무로 되어 있다.

EFSA는 동물보건 및 복지와 식물보호를 포함한 식품과 사료의 안전성에 관련된 모든 내용에 대한 위해평가를 수행하여, 식품과 사료의 안전성과 관련된 법률과 정책의 기본이 되는 객관적인 과학적 근거를 유럽연합의회, 집행위원회와 회원국들에게 제공한다. 더불어, 공동체 법률 중 영양과 관련된 내용에 대해 조언을 하고 있다. 과학에 대한 전문성과 위해성평가에 기초한 시의적절하고, 객관적이고, 믿을 수 있는 의미있는 정보를 관심 집단과 국민들에게 제공할 의무를 갖고 있다. 회원국을 포함한 모든 유럽연합기구(EU institutions; European Commission, European Parliament, Council, EU Member States)는 필요한 경우 법률을 포함하여 규제 및 관리 수단에 대한 EFSA의 발의나 채택에 대한 의견을 받아들여야 한다. 개방과 투명성에 대한 공약을 위해 모든 회의를 공개하고, 관련 자료들을 개방하고 있다.

유럽식품안전청은 공동체의 예산으로 전부 지원받지만, 공동체 기구와는 독립적인 자체 법적기관이기 때문에 별도의 관리이사회(Management Board)에 의해 운영된다. EFSA는 관리이사회, 청장(Executive Director)과 직원(staff), 자문위원회(Advisory Forum) 및 과학위원회 및 전문가집단(Scientific Committee and Panels)으로 구분되는 4개의 조직으로 구성된다. 관리이사회

의 구성원들은 유럽 전역에서 각자의 전문성과 능력을 기초로 하여 선출되며, 정부, 기관 또는 분야를 대표하지 않는다. 이사회에는 소비자를 대표하는 기관 또는 식품유통과 관련된 기타 기관의 배경을 갖는 전문가 4인을 임명하도록 되어있다. 청장은 집행위원회에서 추천한 후보들에 대한 의회의 청문회를 거쳐 임명되고, 임기 5년으로 연임이 가능하다. 청이 완전한 기능을 수행하기 위해서는 300명이 넘는 직원들이 활동을 할 것으로 예상하고 있다. 식품과 사료 안전성 문제의 위해평가에 대해 의견수렴을 하여 청장을 보좌하는 역할을 자문위원회에서 수행하고 있고, 전문가집단과 과학위원회에서 위해성평가를 수행하고 있다. 과학위원회 및 전문가집단은 3년마다 새로 구성하도록 되어 있다. 또한 2006년에는 효력을 높이고 효율적인 내부관리시스템을 확보하기 위해 관리이사회에 의해 감사위원회(Audit Committee)가 설치되었다. 이 위원회는 EFSA의 내부감사자의 활동을 모니터링하고, EFSA의 업무수행방식의 개선안에 대해 이사회에 권고하는 업무를 맡고 있다.

유럽연합식품안전청의 업무는 ① 식품 및 사료의 안전성에 대한 일반 질문, ② 관리물질들에 대한 공인, ③ 특정 위해요소, 동물원성감염증, 동물질병 등에 대한 모니터링과 ④ 식품과학 발전에 대한 투자 등 4개 주제로 운영되고 있다.

## 제3절 | 수요자 중심 식품안전 행정시스템 구축 방안

### 1. 식품안전 기준의 국제적 추세

2000년에 있었던 제53차 세계보건총회(World Health Assembly)에서는 각 회원국에 대해 식품안전을 담보하기 위해 보다 강력한 권고안을 채택하였는데 이들 핵심내용들은 2003년의 FAO/WHO 식품안전관리 보고서를 통해 더욱 구체화되기도 했다. 이하에서 선진국들을 중심으로 최근 강화되고 있는 식품안전기준의 특징을 제시하면 다음과 같다(김병섭, 2010).

먼저 농장에서 식탁까지 감시(farm-to-table oversight)하는 체계적 시스템의 구축이다. 이것은 곡물·채소·동물이 농장에서 어떻게 재배·사육되는지에서 출발하여 최종소비자에게 도달할 때까지 식품의 생산·가공·유통·소비의 전 과정(food chain)에서 문제의 발생을 예방하는 데 초점을 맞추는 포괄적이고 통합적인 접근방법을 채택하는 것을 말한다.

둘째, 생산자책임(producer responsibility)이다. 이것은 식품의 안전을 보장하기 위해서는 감독관이 중요한 역할을 하기는 하지만 식품의 안전성에 대한 책임은 일차적으로 생산자가 진다는 것이다. 이는 국내산과 외국산에 동등하게 적용되는 원칙이다. 이러한 접근방법은 예방에 초점을 맞추는 적극적 접근방식이라고 할 수 있다.

셋째, 위해성 평가와 위해성 관리의 분리이다. 이를 반영해서 상호 독립적인 안전관리 체제를 만들기 위해 EU와 일부 나라들은 위해성평가(식품으로 부터 유래되는 모든 알려진 혹은 잠재적인 건강에 대한 부정적 효과를 과학

적으로 평가하는 것: risk assesment)와 위해성관리(정책대안을 저울질하고, 평가된 위해성을 최소화하며, 적절한 대응책을 선택하는 것: risk management)를 담당하는 기관을 분리시키기도 했다. 나아가 일부 나라는 위해성 관리기관의 독립성을 높이기 위하여 식품산업을 담당하는(그래서 식품산업진흥에 관심이 많을 수밖에 없는) 부서로부터 그 기관들을 분리시켰다.

넷째, 위해성에 기초한 검사체계(risk-based inspection systems)의 구축이다. 이를 통해 식품에 대한 검사는 가장 위험성이 높아 보이는 식품(주로 수입식품)에 초점을 맞춘다. 예컨대 EU는 모든 살아있는 동물과 동물에서 나온 생산품에 대해 그 원산지를 표시할 것을 요구하며, 이 품목들은 수의검역관의 허가없이 검역소를 통과할 수 없게 하기도 한다. 반면에 과일, 채소, 시리얼, 향신료 등 위험성이 낮은 품목에 대해서는 덜 까다로운 검사를 한다. 이는 초점 맞추기를 통해 인력과 예산 투입의 효율성을 도모하기 위한 것이기도 하다.

다섯째, 특정한 수입식품에 대해서는 국내와 동등한 안전기준을 요구하는 것이다. 일부 나라들은 특정한 유형의 식품(주로 동물과 육류)에 대해서는 국내와 동등한 식품안전 기준을 요구한다.

여섯째, 추적절차(trace back procedures)의 마련이다. 이 원칙에 의하면 모든 식품과 사료는 “한 단계 앞과 한 단계 뒤로” 추적이 가능해야 하며 이는 현재 EU국가들의 원칙이기도 하다. 따라서 식품과 사료업계 종사자들은 판매자와 구매자의 이름과 주소, 상품의 성상과 배달 날짜 등을 기록해야 하며, 정부 당국이 요구하면 언제나 제공할 수 있는 체계와 절차를 갖추어야 한다. 비록 수출국의 공급업자들에게까지 이 원칙을 요구하지는 않지만 이 경우에도 EU의 수입업자들은 자신들의 거래처를 확인 할 수 있어야 한다. 한편 이 원칙은 공중의 건강을 위해서 만이 아니라 산업의 보호를 위해서도

긴요하다. 왜냐하면 정보의 부족은 막연한 공포를 매개로 해당 업종 전체에 파괴적 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

일곱째, 정부 수의검역관과 공중보건 당국자의 협력체계의 구축이다. 인수공통전염병(zoonotic disease)의 위협과 그것에 대한 추적의 필요성 때문에 수의검역관과 공중보건 당국자의 협력이 점점 더 긴밀해지고 있다. 영국의 경우에는 수의과학연구소와 보건기구가 몇 개의 협정을 맺고 서로 협력하고 있는데, 덕분에 2004년 항생제 내성이 강한 살모넬라균이 가축에서 발견되었을 때 신속한 정보전파와 협력을 통해 인간 전염을 방지 할 수 있기도 했다.

여덟째, 강제적 리콜권한(mandatory recall authority)의 수립과 집행이다. 비록 어떤 식품에 대해서 강제적 리콜명령이 떨어지는 경우는 드물지만 강제적 리콜은 식품안전체계에서 최후의 수단인 하나다. 이 권한의 존재만으로도 공급자들에게 문제의 소지가 있는 식품을 시장에서 자진해서 회수하도록 위협할 수 있기 때문이다.

아홉째, 식품안전체계에 대한 평가와 감사를 실시하는 것이다. 식품안전관리기관은 여러 가지 지표를 통해 식품안전체계를 평가하고 있다. 통관검역소 등 식품안전체계의 특정부분에 대한 감사를 통해 문제점을 발견하고 시정하기 위해서이다. 이러한 감사는 감사기관이나 식품안전기관 등이 시행한다.

식품안전관리에 있어 가장 강력한 시스템을 갖고 있는 유럽연합의 식품안전관리에 대한 기본 방침은 적어도 생산기관과 안전기관의 분리, 평가기관의 독립성 유지를 통해 적어도 식품안전문제가 정치적인 거래의 대상이 되는 것을 차단하는 것이고, 이를 회원국에 대해서도 강제해 내는데 있다. 이런 유럽연합의 법체제는 우리나라의 식품안전체계에 대해서도 시사하는 바



가 큰데, 그것은 식품안전을 담보하기 위해서는 적어도 생산기관이 안전관리를 모두 담당하는 것은 지양해야 하며, 평가의 독립성은 무슨 일이 있어도 유지해야 한다는 것이다. 물론 여기에서의 평가의 독립성은 기관의 독립이라기보다는 기능적으로 평가와 관리기관을 독립시키면서도 이들 기관이 적절하게 식품안전에 대한 유기적인 커뮤니케이션을 이루어내야 함을 의미하는 것이다.

## 2. 소비자 식품안전 요구 수준

우리나라에서 기초적인 식품안전관리가 시작된 것은 1967년 보건복지가족부 식품위생과 설립, 1961년 농림수산식품부의 수의과가 가축위생과로 명칭 변경 및 수산국이 설립되었다. 이 시기 정부 내에게 식품안전관리에 대한 필요성이 인식되어 식품안전관리 조직이 설립되어 운영되었으며 보다 구체적인 식품안전관리는 1970년대 식품산업이 발전하면서 보건복지가족부 위생관리 담당관 조직이 설립되면서 시작되었고 1998년 식품의약품안전청이 설립되면서 본격적인 식품안전관리를 위한 시스템이 마련되었다고 볼 수 있다.

우리나라 소비자의 식품안전에 대한 기대치는 OECD 국가 중에서도 상위권에 있으나, 식품행정 인프라와 생산자 및 공급자의 안전수준은 소비자의 기대에 미치지 못하고 있으며, 해마다 식품관련 사고는 끊이지 않고 발생하여 소비자의 불안감은 날로 높아져가고 있다. 일상생활에서 소비자들의 식품관련정보 획득 경로를 살펴보면, 가장 많은 정보를 획득하는 경로는 언론 및 방송매체로 응답자의 40.4%였고, 그 다음은 가족, 친지, 이웃, 친구가 30.9%, 인터넷이 13.4%, 업체광고가 10.8%로 나타났다. 소비자들은 편리한

인터넷 사용으로 여러 기관의 정보 획득이 손쉬움에도 불구하고 정보를 획득하는 것은 소비자들이 쉽게 접근할 수 있는 신문과 방송의 언론매체이며, 소비자들 간의 구전 정보도 언론매체와 마찬가지로 많이 사용하고 있다. 식품의 위해와 안전과 관련된 정보를 찾을 경우, 다양한 정보 제공자 중 가장 신뢰하는 경로는 가족, 친지, 이웃, 친구가 40.4%로 나타났고, 그 다음으로 신뢰하는 경로는 언론 및 방송매체가 33.7%로 나타났다. 앞서 살펴본 식품 관련 정보 획득방법과 신뢰도가 상이하게 나왔다. 이를 종합하면 소비자들은 식품정보 획득을 주로 언론 및 방송매체를 통해서 하지만, 소비자와 가까운 지인들의 정보보다 신뢰성이 떨어진다고 생각하고 있다는 것이다. 소비자는 소비자 간의 정보교환을 통해 언론 및 방송매체에서 얻은 식품정보를 한 번 더 확인하는 것으로 판단된다. 이런 점에서 행정기관의 식품정보 제공자로서의 역할이 아직 충분하지 않고, 구체적이지 못한 문제점을 갖고 있다.

소비자는 농·수·축산물과 가공식품 등의 생산·사육 단계에서 발생할 수 있는 토양과 농수, 사료를 통한 중금속 중독 및 농약과 항생제, 식품첨가물 등의 사용여부에 따른 건강 유해 물질 발생과 유통·소비단계에서의 이물질 혼입, 식중독균 검출 등에 불안해하고 있다. 2008년 한국소비자단체협의회에서 실시한 가공식품에 대한 식품안전 소비자 의식조사 결과에 따르면 소비자의 61.3%가 가공식품이 ‘매우불안전하다’, ‘불안전하다’, ‘약간불안전하다’라고 응답함으로써 가공식품 안전에 대해 부정적으로 인식하는 것으로 나타났고, 2007년에 실시한 식품 전반에 대한 소비자 의식조사에서는 소비자의 31.9%가 ‘전혀 안전하지 못하다’, ‘별로 안전하지 못하다’라고 응답한 것으로 나타났다. 이 두 가지의 조사에서도 알 수 있듯이 소비자들은 가공식품에 대한 불안을 더 많이 갖고 있음을 알 수 있다. 일상생활에서 이루어

지는 여러 안전관리분야 중 소비자들이 느끼는 중요성에 대해서는 7점 만점에 5점 이상의 점수를 획득하여 일상생활의 모든 안전관리분야를 중요하게 체감하고 있는 것으로 나타났으며, 특히 식품안전 부분이 6.27점으로 다른 안전관리분야보다도 중요성을 높게 체감하고 있으며, 환경안전 부분도 6.04점으로 높게 체감하고 있는 것으로 나타났다.

### 3. 사전예방적 식품안전관리 목표 수준

신뢰성 있고 지속가능한 식품안전관리를 위해서는 그 대상을 먼저 명확하게 규정해야 한다는 점에서 이에 대한 논의의 정리는 매우 중요하다. 이를 위해 먼저 지금까지의 경향을 근거로 우리나라의 식품안전 목표 수준을 살펴보면 대체로 유럽연합보다는 낮지만 미국이나 일본보다는 높은 안전수준을 목표로 하고 있음을 알 수 있다<sup>15)</sup>. 하지만 우리나라에서 지금까지 관리해 온 식품안전수준은 사전예방적 수준에는 다소 미치지 못하고 있는데, 이는 식품안전과 관련해서 관리자원의 부족, 과학적 위해성평가의 어려움, 효율적 관리체계 및 설계에 다소간의 미비점에 기인한다. 이런 현실적 안전 수준을 채택하면 위해에 대한 책임이 피규제자의 자유를 보장하는 등의 장점은 있지만 규제에 의한 수익자, 즉 식품안전규제의 경우 일반식품 소비자의 자유는 충분히 보호할 수 없는 문제가 있게 된다<sup>16)</sup>. 특히 식품안전은 국민의 생명과 직접적으로 관련된 중대한 법익의 보호의 문제이기 때문에 그 결과가 치명적일 수 있어서 위해가 있다는 명확한 증거가 없는 상태에서도 국

15) 광노성, 국외 식의약 안전관리 유관기관의 정책동향 파악, 식품의약품안전청, 2008

16) 이원우, 식품안전법 연구1, 경인문화사, 2008

가가 사전적으로 개입이 요청되는 경우가 있을 수 있는데 이것이 바로 사전 예방적 안전을 추구하는 것이라 할 수 있다<sup>17)</sup>.

현재 선진국을 중심으로 한 식품의 안전관리 목표 수준은 사전예방적 안전을 추구하는 것이 대부분이다<sup>18)</sup>. 설령 식품에 대한 절대적 안전을 도모하는 것은 현실적으로 불가능하지만 사전적으로 위해가 발생할 가능성이 있는 식품의 경우에는 적극적으로 관리함으로써 사후적인 식품사고의 발생을 미연에 방지하는 것을 목표로 삼는 것이다. 선진국에서 적극적으로 추진해 온 HACCP 제도는 바로 여기에 기반을 두고 있는 것이며, 우리나라에서도 최근 이런 사전예방적 안전의 기준을 받아들여 HACCP 제도와 같은 선진적 식품관리 제도를 적극적으로 적용하고 있기도 하다. 외국의 식품관리체계의 변화는 식품안전에 대한 소비자의 신뢰 제고에 중점을 두고 있고, 식품관리 정책의 투명성을 확보하기 위해 정부의 안전관리 의사결정을 공개하여 이해 당사자간에 공유할 수 있도록 하고 있다. 위해요인의 효율적 관리를 위해 생산, 유통 및 소비의 식품공급체인의 일괄관리를 위한 이력추적제를 도입하고 있고, 과학적 근거에 입각한 식품위해성관리를 수행하고 있다.

이와 같은 사전예방적 안전이 중요한 이유는 식품사고의 경우 소위 복원 전략과 같은 문제가 발생한 이후에 적절한 대응을 하기에는 해당 사고로 인한 사회적 파급효과가 매우 큰데다, 식품과 식품안전관리기관의 신뢰성에 심각한 타격을 주기 때문에 한번 사고가 나면 단순히 식품안전 뿐만 아니라, 해당 사업체 자체가 기업으로서도 매우 큰 어려움에 봉착하는 특성을 갖기 때문이다. 따라서 식품안전에 관련해서는 사전예방적 안전을 그 목표로 정

17) Davies, S. The Precautionary Principle and Food Policy, Consumer Policy Review, 12/2, 2002

18) 양병우, 식품안전정책 개선방향, 농림수산식품부, 2004

함으로써 인체에 유해한 수준의 위해가 존재한다면 위해에 대한 근거나 실험결과가 부족하더라도 식품의 판매 금지 등 즉각적인 조치를 취할 수 있게 되는 것이다.

#### 4. 수요자 중심 대면접촉 측면

전통적인 식품시스템은 ‘생산에서 소비에 이르는 과정에서 진행되는 일련의 활동들’로 기존의 식품안전 행정시스템은 이 개념을 바탕으로 구축되었다. 그러나 식품안전과 관련된 최근의 주요 이슈들을 다루기 위해서는, 시장경제 활동을 넘어서 환경적, 사회적, 정치적, 경제적 요인들이 복합적으로 관여되어야 한다. 따라서 수요자 중심 식품안전 행정시스템을 구축하기 위해서는 “소비에서 생산으로” 패러다임을 전환하여, 소비자 주체인 국민의 건강 및 후생을 극대화하고, 식품산업 경제활동의 주체인 민간기업들과 협력하는 것이 필요하다.

소비자와 생산자들 중심으로의 균형잡힌 행정 서비스가 필요한 것은 식품분야 미래트렌드 조사에서도 나타난다. 중요도 현황을 보면 ‘신종유해물질 출현 가능 및 후진국형 사고발생 증가’, ‘정부 식품정책의 투명성 요구 증가’, ‘식품위해성평가 중요성 증대’, ‘식품기준 및 규격의 세계화 필요성 증대’, ‘소비자 알권리 요구 증가’, ‘안전을 넘어 식품안심에 대한 소비자의 요구 증가’ 등의 순으로 중요성이 높은 것으로 나타났다<sup>19)</sup>. 생산자를 위한 합리적인 규제 서비스와 소비자를 위한 정보 제공없이 식품안전행정시스템의 신뢰

19) 유화춘, 오송시대 식약청 미래발전 방안 연구, 식품의약품안전청, 2010

성을 확보하기 어려운 것이다. 식품안전관리 단계에서 최우선적으로 고려되어야 할 것은 합리성이다. 이런 합리성의 핵심은 식품의약품안전청이 가진 역량을 최대한 활용하되, 가급적 적은 비용으로 최대한의 효과를 낼 수 있는 방향으로 자원을 선택과 집중해서 식품안전관리를 할 필요가 있으며, 이 과정에서 민간에 대한 규제 부담도 최소화 할 수 있는 방안이 필요하다.

식품의약품안전청의 경우, 식품안전관리의 원칙에 근거하여 2009년 조직을 개편함으로써 안전관리에 평가의 독립성을 강화하기도 하였다. 그러나 이런 조직개편 과정에서 평가와 관리의 효율성의 향상을 위한 노력은 활발하게 이루어졌지만 갈수록 중요해지고 있는 위해성정보소통 기능에 대해서는 상대적으로 그 관심이 소홀한 실정이었다. 선진국에서는 매우 중요하게 생각하여 하나의 조직으로까지 구성되어 있는 위해성정보소통기능을 담당하는 조직이 우리나라의 식품의약품안전청에서는 아직 보이지 않는 것이다. 물론 조직의 존재만으로 적절한 기능을 수행한다고 결론지을 수는 없겠지만, 적어도 해당 문제를 전담하는 전문적인 조직을 갖추으로써 위해성정보소통의 문제가 보다 적절히 다루어질 수 있을 것으로 본다. 또한 위해성정보소통의 문제는 식품관리가 단순히 안전이 아닌 안심으로, 그리고 적절성의 영역으로 확대되면서 소비자가 정확하게 소비선택을 할 수 있도록 정확한 정보를 적절하게 전달하는 것이 중요해지면서 부각된 것이다. 식품관련 각종 사고의 발생이 빈발해 진 것 역시 위해성정보소통이 중요해진 중요한 이유이다(김병섭, 2010).

따라서 수요자 대상 측면에서 가장 필요한 영역은 위해성정보소통이다. 생산자 측면에서도 식품관련 위해성정보의 시의적절한 제공과 협의는 유해식품의 생산과 유통을 사전에 예방할 수 있어 기업의 영업활동과 국가 식품안전 관리의 신뢰도 향상에 도움이 된다. 소비자 입장에서는 식중독 등 대

형 식품사고가 발생하는 것을 막을 수 있고, 불필요한 불안으로 식품을 대하는 것이 줄어들게 되어, 국내 유통 식품에 대한 안전성을 확보할 수 있다.

## 5. 수요자 중심 행정과정 및 재정운영 측면

국민 건강 및 안전의 수호자인 식품의약품안전청은 조직, 예산, 인력 등 외형적인 면에서 설립 당시에 비해 예산은 '98년 333억원에서 '10년 현재 2,440억원으로 약 7.3배 증가하였고, 인력은 776명에서 1,417명으로 약 2배 증원하였다. 하지만 꾸준한 성장에도 불구하고 식의약 안전 미션수행에 필요한 예산과 인력은 상대적으로 크게 부족하고, 이에 비해 국민들의 식의약 안전에 대한 기대치는 매우 높은 수준이다. 높은 안전 기대치에 비해 소비자들의 식품안전에 대한 신뢰도는 호주, 일본에 비해 크게 낮지 않은 수준으로 성과는 있는 것으로 평가되나, 식품 안전에 대한 기대치는 호주나 일본에 비해 월등히 높은 수준으로 나타나 식품안전에 대한 우리나라 국민들의 높은 기대를 반영하고 있다<sup>20)</sup>.

이러한 예산과 인력 부족 문제 상존 상황에서는 급증하는 식의약 안전 수요와 국민들의 높은 기대에 대처하는 것은 불가능하다. 신생 조직의 어려움을 극복하기 위한 식품의약품안전청의 자체 노력도 필요하나 근본적 취약성 극복에는 한계가 있다. 따라서 예산과 인력 부족이라는 근본적 한계 극복을 위해서는 식의약 안전 임무 수행에 필요한 인력 및 예산의 확충과 식의약 안전 기반 구축을 위한 지원이 시급한 실정이다.

20) 식품의약품안전청, 희망미래 2020(안), 2010

수요자를 위한 예산의 확보 차원에서 필요한 영역 중 우선 해결되어야 할 부분은 영세업체 안전지원을 위한 기금 마련이다. 업체에 대한 지원의 불균형과 공정성 시비를 없애기 위해 식품진흥기금의 재원을 확보하고 동 기금을 영세업체의 안전 지원에 사용할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 더불어 업체가 자율적으로 제품의 안전관리를 강화할 수 있도록 설비, 자금 등 기본 인프라 지원을 실시하는 예산이 필요하다. 그동안 식품안전 행정의 영역은 가공식품 분야에 치중하였으나, 많은 서민층의 수요자가 대상이 되는 재래시장, 중소 및 영세 업체 등에 반드시 필요한 안전설비 수요를 조사하여 단계적으로 지원을 확대하여야 한다.

짧은 기간 동안 국민과 정부, 국회, 언론에서 요구하는 식품안전에 대한 성과를 도출하고자 노력하고 있으나, 식품의약품안전청의 현재 인원으로는 식품공급사슬의 모든 영역을 관리하는 데는 한계가 있다. 따라서 현장 대응 능력 강화를 위한 인력·시설·장비 확보를 위한 예산이 확대되어야 하고 새로이 나타나는 신종 유해물질과 신기술 적용 제품에 대한 안전성 검사를 위해 필요한 신속 검사 및 조치를 위한 장비의 보급 확대가 필요하다.

국내 식품공급사슬 중 현재 이슈가 되고 있는 가장 행정력이 미치지 못하는 부분이 식품 유통이다. 식품생산에서의 GAP, 식품제조공정 HACCP 등과 식품이력추적관리제도가 도입되어 운영되고 있으나, 국내 유통단계는 3 단계를 넘으면 추적이 불가능할 정도로 복잡하여 관리가 되지 못하고 있다. 따라서 유통관리를 위한 감시인력 확대에 대한 지원이 필요하다.



## 6. 수요자 중심 조직 및 기능 측면

미래지향적인 수요자 중심 식품안전 행정시스템은 ‘소비자 건강’, ‘녹색성장’, 그리고 ‘공정’에 바탕을 두고 구축이 되어야 할 것이다. 즉, 국민이 더욱 국가를 신뢰하고, 소비자들이 더 안전하고 건강한 삶을 영위하며, 지속가능한 식품산업을 발전시키는 세 개의 축이 균형을 이루어야 수요자 들이 바라는 행정시스템으로 운영이 될 수 있다.

산업의 발전으로 인해 국민들의 삶은 과거에 비해 훨씬 좋아졌지만, 식품 섭취에 따른 불안감은 신종 유해물질의 출현, 신기술을 적용한 제품 증가 등으로 일정 수준이상을 유지하고 있다. 더불어 국민이 기대하는 식품안전 수준은 매우 높으나 행정적 뒷받침의 부족으로 인해 신뢰도는 낮은 편이다.

미래지향적 식품안전을 위한 수요자 중심의 행정 조직 및 기능에 필요한 영역은 다음과 같이 구분할 수 있다.

### 1) 신기술 활용 제품 관리 조직

BT, NT 등 신기술과 융복합 기술 활용 제품에 대한 안전성 강화 노력이 전 세계적으로 확산되고 있어 새롭게 출현하는 위해 규명을 위한 정보 수집 및 분석 강화가 필요하다. 현재 신기술 및 융복합 보건 제품에 대한 위해 및 안전성 관리 기반 미흡으로 신기술 관련 사고에 대한 취약성을 내재하고 있다. 새로운 위해에 관한 연간보고서(Annual Report on Emerging Risks)를 작성(‘10)한 EU처럼 국내에 잠재해 있는 새로운 위해에 대한 평가와 이를 관리할 조직이 있어야 하겠다. 또한 먹는 화장품, 기능성식품, 의약품·의료기기 복합제품 등 경계가 모호한 융복합 제품이 지속 등장함에도 신속 검사

체계는 미흡하여 의약품, 의료기기 복합제품 이외의 융복합 제품에 대한 검사방안이 부재한 현실이다. 따라서 신기술 및 융복합 보건 제품 안전 관리의 어려움 해소를 위해 안전성 평가 및 대응 체계 구축을 위한 신속한 지원이 요구된다.

## 2) 식품사고 발생 예방 및 신속한 사후 대응 조직 확대

현재 정부는 식중독 상시 예방체계를 강화하기 위해 ‘범정부 식중독 종합 대응 협의체’를 운영하고, 청소년 수련원, 학교 등 취약계층 이용시설을 중점지도·점검하고, 학교 급식시설 현대화 등 급식환경 개선을 위한 다양한 정책을 추진 중인데 운영을 강화할 필요가 있다. 또한 어린이 식품위해환경 개선을 위해서 학교주변 식품시설 및 위생환경 개선, 우수 기호식품에 대한 녹색표시제 등의 추진 업무와 안전사고에 대한 범정부 차원의 신속한 대응을 위한 ‘식품안전사고 긴급대응단’, 안전이상 식품 취급 영업자에 대한 ‘신속검사명령’, 위해식품의 신속한 회수를 위한 ‘회수등급제’, ‘식품이력추적 관리제’ 등의 운영 강화 및 조기 도입 추진의 기능이 확대되어야 한다.

## 3) 고품질 안전 식품 수입을 위한 수입식품 안전관리 강화

생산국으로부터의 안전한 식품수입을 위해서 수입이 많은 지역에 민간의 현지식품검사기관을 설치하여 국내의 안전기준에 합격한 제품만 수입하는 방안을 추진하고 있다. 현지 제조업소의 위생수준을 사전에 확인·점검하여 우수한 식품을 수입하도록 하는 ‘우수업소제’를 도입하고 수입식품은 식품전문기관의 검사성적서 제출을 유도하고 유해물질 검출 식품 및 식품수입업

자에 대한 조치 강화 등 모든 수입식품에 대해서 통관단계에서의 검사를 강화하는 것이 필요하다. 수입 농산물의 중금속 검사기준의 국제기준(Codex) 수준으로의 확대하고, 수입축산물의 검역 및 유통단계 사후관리와 수출국 수산물가공 등록 공장 및 양식장에 대한 현지위생 점검 강화 등 수입 농축 수산물의 안전관리를 강화하는 기능이 확대되어야 한다.

#### 4) 환경을 고려한 지속가능한 유통 및 물류 시스템 구축

생산에서 소비에 이르는 유통과정에서 거치는 단계가 많을수록, 산지에서 소비처에 이르는 거리가 멀수록 식품 유통단계는 복잡해진다. 특히 농산물은 저장성이 낮기 때문에 생산과 소비 및 재고 관리를 모두 관장하는 공급망 관리(SCM)의 실효성을 높여서 불필요한 운송 및 농산물 폐기물을 줄이는 행정 도입이 시급하다. 주요 선진 외국의 사례를 보면 식품안전 관리의 범위는 식품원료 생산에서 식품 제조·가공뿐만 아니라 유통 및 소비 단계까지 확대되고 있으며, 전 과정에서 과학적인 기반을 갖춘 안전정보의 생산이 요구되고 있다. 따라서 유통과정의 투명성 확보를 위해 생산 후 소비단계까지 유통단계에서의 신선도 유지가 필요한 품목과 유통경로에 대해서는 저온유통시스템 도입하고, 식품이력관리추적시스템을 확장하여 유통채널 안에서 물류를 통해 생산지와 소비지에 충분한 정보를 전달하여 분석할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

#### 5) 위해성평가기관의 확대 및 지원

식품안전관리정책의 변화에 따른 선진국들의 식품안전관련 법, 조직 및

제도 등 행정체계변화의 특징은 첫째, 위해성평가기구의 통합과 독립, 둘째, 식품위해성관리행정의 집중 및 일원화, 셋째, 통합식품법의 제정 등이다. EU, 일본 등 선진국은 식품안전관리의 투명성 강화, 위해성 분석에 대한 신뢰 구축, 규제영향평가의 실효성 제고와 일관된 농식품 안전관리를 위해 관련 법령, 조직, 업무방식 등을 다양하게 개편하였다. 식품안전 문제에 관한 적절한 대응을 위해서는 안전관리기관의 전문적 역량이 최우선으로 요구된다. 안전에 대한 전문적 능력이야말로 식품안전관리를 수행하는데 있어서 사고가 발생할 확률과 그러한 사고가 초래할 수 있는 피해 수준을 예방하는데 드는 안전규제비용과 비교함으로써 보다 객관적이고 합리적인 수준에서 안전관리가 이루어질 가능성이 높아질 수 있다.

우리나라의 식품안전행정체계에서의 문제점은 각 위해성평가기관 및 위해성관리기관의 다원화로 인해 식품안전관리에 있어 비효율이 노정되어 있다는 점이다. 식품위해에 대응하기 위한 방식은 크게 위해성평가, 위해성관리, 위해성정보소통으로 나누어지는데, 수요자 대상 행정 업무 수행상 주요 영역은 위해성관리와 위해성정보소통이 된다. 위해성평가의 경우 식품으로부터 초래되는 위해에 관한 모든 이용가능한 정보를 수집하여 이를 체계적이고 객관적으로 평가하는 과정을 말하므로 전문평가기관에 의한 객관적 평가가 이루어지는 영역이기에 이 분야에 대한 전문성의 강화가 주된 과제가 된다. 우리나라는 식품안전정책의 효율화를 위해 우선 식품위해성평가기관과 식품안전관리기관의 조직과 기능의 분리, 독립이 이루어질 필요가 있다. 투명하고 과학적인 증거에 입각하여 식품안전을 관리하기 위해서는 과학적인 평가와 정책집행이 분리될 수 있도록 조직과 업무를 개편할 필요성이 있다는 것이다(김병섭, 2010).

이를 위해서는 평가기관의 독립성과 역량의 개선이 매우 중요한 과제가

됨을 알 수 있다. 식품안전관리부서의 독립으로 업무 추진의 독립성을 확보하기 위해서 위해성평가기능을 통합하여 독립기관에서 수행하여 평가의 객관성과 투명성을 확보하고자 위해성평가기능을 강화시킬 필요가 있다. 이런 전문성을 구축하는 것은 식품의약품안전청에 매우 중요한 의미가 있는데 그것은 바로 당당한 안전관리와 이를 통한 기관에 대한 신뢰성 제고가 가능하다는 것이다. 사실 식품의 안전과 관련한 문제가 논쟁으로 되면 위험에 대한 정책적 판단의 측면으로 인해 그것은 언제나 식품의약품안전청에 불리하게 진행이 될 가능성이 높다. 따라서 이를 위해서도 필요한 것이 바로 이를 위해 구체적으로 식품의약품안전청의 전문가로서의 권위를 구축하고 이를 기반으로 식품안전문제에 의연하고 당당하게 대응하는 것이다. 첫째, 식품안전 평가 역량을 구축하고 이를 향상시키는 것이 필요하고 이를 위해 전문가 및 시설자원의 구축이 필요하다. 그리고 이들의 능력을 주기적인 교육을 통해 식품안전 환경의 변화에 부합하게 지속적으로 강화시켜야 한다. 둘째, 안전기준의 주기적 검토와 현실화가 필요하다. FTA 등 시장개방 확대에 따라 ICH, GHTF 등 국제적 허가 및 규제의 표준화 수용 및 참여가 요구되는 등 국제조화가 필요하기도 하다(식품의약품안전청, 2006). 나아가 건강식품 시장이 연평균 20%이상 증가하는 등 신제품의 등장 및 식품안전 환경의 변화와 더불어 지속적인 안전기준의 합리화를 위한 노력이 필요하다. 예를 들어, IT, BT, NT 등 신기술의 등장과 기술의 융합으로 바이오 칩, 조직공학 제품 등 의약품과 의료기기, 화장품 등에 걸쳐서 복합제품의 심사 및 평가 기준 및 체계의 마련이 필요한 실정이다.

## 6) 안전관리 효율성 제고를 위한 통합체계 구축

식품안전 확보에 대한 노력은 아무리 해도 과하다고 할 수 없다. 하지만, 우리나라는 규제개혁완화 차원에서 식품안전 확보를 위해 필요한 규정들을 삭제하였고, 농림수산식품부로 축산식품부분관리를 이관하는 등 식품안전에 대한 정부의 인식이 부족하였다. 식품검역체계의 일원화는 식품사고 때마다 거론됐지만 매번 흐지부지되었고, 전 정부에서 모든 식품안전 관리를 도맡는 ‘식품안전처’ 설립을 주도하였으나 정권 말기의 정치 논리로 무산되었다. 멜라민 사고로 인해 한나라당과 정부는 당정 협의회를 열어 7개 부처에 흩어져 있는 식품 검역 업무를 일원화하는 방안을 검토키로 하는 등 식품안전 관리 주체를 통합하기 위한 움직임을 보였으나 없던 일이 되었다.

식품안전행정체계의 효율화를 위한 정책 연구(김병섭, 2010)에서 분석한 현 식품안전관리체계의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 위해평가 측면에서 보면, 인체에 대한 위해평가 시스템은 식품의약품안전청으로 일원화되어 있다고 생각할 수 있지만, 궁극적인 식품안전을 담보하기 위해서는 농림수산식품부나 환경부 산하의 다른 위해 평가 기관들과의 유기적이고 총체적인 협업 시스템 구축이 절실하다. 그러나 현실적으로 이런 경우 위해평가정보의 수집, 배분 및 공유 기능도 원활하지 못하며, 기관 상호 간 유기적 연계가 이루어지지 못해 평가정보의 공개와 의사결정의 투명성 확보를 기대하기 곤란한 실정이다. 둘째, 위해관리 측면에서 보면, 식품안전관리 법률체계의 6개 부처로의 다원화로 품목별/단계별 위해 관리 기관의 다원화 문제, 식품공학이나 미생물 전공자의 부족으로 인한 식품위생 및 안전관리 담당자의 전문성 부족 문제, 농장에서 식탁까지 일관성 있게 식품생산에서 소비까지 아우르는 포괄적 관리 미흡 문제, 그리고 식품안전에 관한 단속업무를 실제

담당하는 지자체의 역량 및 단속의지 부족 문제 등이 파악되었다. 셋째, 위해 정보의 소통 측면에서 보면, 소비자의 신뢰 구축을 위한 홍보시스템과 메커니즘의 부재, 적절하고 충분한 정보 공개의 미흡, 식품안전관리 담당 기관간(특히 식품의약품안전청과 농림수산식품부) 위해 정보 공유 시스템 및 협조 결여, 그리고 한 건 위주의 언론의 과장 보도 등이 문제점으로 파악되고 있다.

행정시스템의 통합은 생애주기적 차원에서 다원화된 식품 안전관리 업무를 단계적으로 수행되어야 할 것이다. 식품안전관리는 생산단계로부터 소비 단계까지의 농식품 안전에 대해 일관관리 체계를 유지할 필요가 있다. 대부분의 선진국은 생산부처로 식품안전행정기관을 일원화하고 있는 추세이고, 생산단계에서부터 소비단계에 이르는 안전관리 행정이 특정 기구에 집중되는 경향을 보여주고 있다. 영국의 FSA, 캐나다의 식품검사청(CFIA), 독일의 소비자보호식품청(BVL), 뉴질랜드의 식품안전청(NZFSA), 덴마크의 DVFA, 스웨덴 NFA 등이 위해성관리 일원화기구에 해당된다. 행정의 책임성, 신속성, 정확성 및 효율성을 높이고, 생산과 유통관리의원화에 따른 행정 비효율을 줄이며, GAP, HACCP, 이력추적관리제도 등 선진 식품안전관리시스템의 정착을 유도하기 위해서 필요하다.

단기간에 통합한다는 것은 불가능하므로 식품의약품안전청이 주무부처로서 역할을 수행하는 범정부적 식품안전 통합 네트워크를 우선 구성하고, 중첩, 사각지대의 업무를 조정하는 것으로 분야별 통합안전관리를 확대하도록 한다. 식품안전관리기관의 일원화는 식품 안전관리 업무를 식품의약품안전청으로 일원화하고, 산업 진흥 관련 부처와 업무의 재설계 및 협력체계를 구축하여 식품의약품안전청의 소비자 중심 식품안전관리가 되도록 통합체계를 구축하는 것이 필요하다.

## 7) R&D 투자 확대

식품 생산 및 유통단계의 고효율, 환경친화형 기술 개발 등 녹색기술 개발을 위한 R&D 투자가 확대되어야 한다. 초고압, 전기장, 자기장 등 비열처리, 대체가공기술 등 화석연료 의존도를 낮출 수 있는 신가공기술 개발, 식품의 화학합성 첨가물을 환경부하가 적은 천연 첨가물로 대체하는 관련기술 개발, 천연자원을 활용한 천연색소, 천연항산화제, 천연보존제 등 첨가물 개발, 친환경 및 유기가공에 적합한 가공보조용 소재 개발 등 수요자의 보다 나은 삶을 위해 연구에 대한 지원이 필요하다. 지속가능한 식품산업 선장을 위한 폐기물 저감화 영역으로는 식품의 유통기간 연장을 통해 폐기물 감소가 가능한 기술 개발, 포장·용기기술 개발 및 바이오 플라스틱과 같은 환경친화적 분해성 포장재 등 개발, 식품관련 기술과 친환경 기술 등 관련기술의 융합기술 개발, 식품가공 과정에서 산출되는 부산물, 폐기물 등의 비료·사료 및 공업원료화 처리기술 등 개발에 대한 투자가 확대되어야 한다.

## 제4절 | 수요자 중심 식품안전 행정시스템 성과관리방안

### 1. 현재의 성과 관리 문제점

우리나라 식약행정의 실태는 2009년 4월 13일 국회 보건복지위 전체회의에 여실히 나타나고 있다. 대형 사고가 발생하지 않으면 늘 정부 정책 수행의 순위에서 밀리는 현실에 처해 있는 식품의약품안전청에 대해 또 다시



“식품의약품안전청은 일단 일을 지지르고 나서 인력과 예산을 늘려달라고 되풀이한다.”고 다그치자, 이에 “저도 괴롭다. 나무라시지만 말고 좀 도와달라.”며 “작년에 식품으로 곤욕을 치렀는데 이번에 의약품 때문에 너무 힘들다. 식품의약품안전청 직원들이 밤새우면서 일하는데 범위가 워낙 넓어 너무 힘들다.”며 식품의약품안전청장이 울먹이는 것을 안타까운 마음으로 지켜봐야 하는 것이 식약행정의 현실인 것이다.

위의 예에서 단적으로 보여주는 대로 현재 식품의약품안전청의 성과목표 지표는 기관을 대표하는 주요 정책들을 국민들이 쉽게 알 수 있는 지표로 설정되어 있지 않다. 장·단기 목표를 가지고 지표를 설정을 하는 것이 아니라 단기적 목표 설정에 급급한 실정이라 성과목표에 따른 구체적인 지표보다는 예산과 연계된 단기/투입 지표가 대부분이며 중장기적인 대표지표가 우선해서 개발되고 이에 따른 성과목표와 연계 세부지표가 개발되어야 하는데 아직은 미흡한 상황이다. 우리나라의 식품안전수준을 객관적으로 판단하기 위해, '08. 7월 정부의 식품안전종합대책에서는 HACCP 적용업소비율, 관리대상 유해물질 건수, 위해·불량식품 회수율, 식중독환자수 등의 지표를 통해 선진국과 비교하고 있다.

단편적인 성과 지표 설정으로 인한 성과지표의 변화는 2010년 정책환경 변화에 따른 성과 지표의 변경<sup>21)</sup>에서도 볼 수 있다. 수입식품안전관리를 위해 식품안전사고 발생 시 수입식품 이력추적을 쉽게 할 수 있도록 수입자는 거래일로부터 7일 이내에 프로그램 입력을 의무화하는 수입자 거래내역 관리 판매기록 전산시스템 구축·운영하고자 하고, 이와 관련된 지표를 설정하였다. 하지만 수입자 거래내역 관리 판매기록 전산시스템 구축·운영은 EU

21) 식품의약품안전청, 내부자료, 2010

상공회의소, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 경제5단체, 업종별 협회 등에서 식품등 수입판매업자에게만 적용되는 차별성으로 국내 업체와의 형평성 등의 문제를 지속적으로 제기하여 시민단체, 이해관계자 등이 참여하게 대립하여 정책추진이 중단되는 상황에 이르게 되었다. 임기응변식으로 발표된 식품안전종합대책의 일환으로 추진된 수입량이 많은 중국 청도지역에 민간 식품공인검사기관 설립하여 생산국 현지에서부터 안전기준 합격한 제품 수입이라는 정책은 국제관계는 고려하지 않고 국내에서 일방적으로 추진하다 중국측과의 사전협의 부족으로 식품공인검사기관 설립이 지연되어 성과지표를 수정하거나 삭제할 수밖에 없는 상황이 발생하였다.

## 2. 성과지표 설정의 해외 사례 및 활용방안

선진국의 식품담당 기관에서 사용하는 성과지표는 국가의 식품안전 수준을 판단하는 지표로는 적절치 않으나, 미국의 경우 어린이·성인의 비만을 절감한다. 국민의 식품안전 실천율 등 목표를 구체적으로 제시하고 있다.

거시적인 관점에서 식품안전 문제를 조망한 영국의 식품전략보고서사례가 국가의 전반적인 식품안전 수준을 가늠하는 좋은 모델이 될 수 있다고 보고되고 있다(곽노성, 2008). 이 보고서에서 활용하는 지표는 위해요소별 식품오염사건 발생 비율, 식중독 발생건수, 주요 위해요소에 대한 소비자의 우려 정도, 식품안전 담당기관에 대한 신뢰도, 위해요소별 수입식품 부적합 건수의 5가지이다. 식중독 발생건수, 위해요소별 식품오염사건 발생 비율, 위해요소별 수입식품 부적합 건수는 정량화된 객관적인 지표인 반면, 주요 위해요소에 대한 소비자의 우려 정도와 식품안전 담당기관에 대한 신뢰도는

소비자의 인식을 측정할 수 있으므로 정량적 성과 지표와 함께 정성적 지표가 제시되고 있다.

국외 식의약 안전관리 유관기관의 정책동향 파악(곽노성, 2008) 연구과제에서 제시하고 있는 지표는 영국에서 활용하는 5가지 지표 중 국가의 식품 안전 수준을 확인하고 선진국과의 벤치마킹에 활용할 수 있는 지표는 식중독 발생건수와 함께, 주요 위해요소에 대한 소비자의 우려 정도 및 식품안전 담당기관에 대한 신뢰도이다. 식품오염사건 발생 비율이나 수입식품 부적합 건수는 정부의 식품안전관리가 강화되면 감소할 수도 있지만 증가할 수도 있어 지표로서는 적절하지 않은 측면이 있다고 분석하고 있다. 식중독 발생건수의 경우, 위해식품으로 인한 직접적인 피해라는 점에서 여러 가지 보완작업을 통해 지표로 활용하는 것이 바람직할 것이다. 소비자의 위해요소에 대한 불안감 및 식품안전기관에 대한 신뢰도는 주관적이라는 한계는 있지만, 최근 사회적으로 이슈화된 대부분의 식품안전성 논란이 실제 피해자가 나타나기보다는 대부분 소비자의 주관적인 판단에 좌우되었고, 정부의 책임이 단순히 건강상의 문제가 발생하지 않는 것을 넘어 소비자의 불안도 해소해야한다는 점을 감안할 때 필요한 것으로 보인다.

### 3. 수요자 중심의 성과 관리

현재 국무총리실 주재로 각 정부기관에 대한 성과 관리는 수행되고 있다. 성과관리를 위한 지표로 정책업무의 역량 평가 등 많은 측정지표들이 제시되고 있으나 과거 지향적인 후행지표에 불과한 재무적인 수치로 기관의 미래 비전이나 재무적 가치 창출을 위해 현재 혹은 미래에 취해야 할 행동에

대한 적절한 지침을 제공하지 못하고 있어 경쟁적 환경을 통해서 조직을 이끌어 나가고 평가하는 데는 부적절하다는 지적을 받고 있다. 특히 식품안전 관리에 대한 평가는 소비자가 불안을 느끼지 않도록 사고가 나지 않도록 하는 것이 최고의 성과임에도 불구하고, 이는 수치상으로 전혀 나타낼 수가 없다. 따라서 수요자 중심으로 성과를 관리하고자 하는 측면에서 적용할 수 있는 지표로 제시되고 있는 것이 성과측정에 있어 재무적인 성과측정치와 함께 운영측정치간의 균형을 유지하고, 전략적인 성과와의 연계성을 반영할 수 있는 균형성과지표(Balanced Scoreboard)이다(유화춘, 2010).

균형성과지표는 ‘조직의 비전과 전략으로부터 도출된 다양한 관점의 균형과 인과관계를 가진 성과지표’를 ‘조직 단위 및 개인별로 명확히 연계’시켜 ‘조직·개인에 대한 평가 및 보상을 도모’ 하고, ‘계획수립, 예산편성, 전략의 실행과 평가, 피드백 등의 의사결정을 위한 지원체계’라고 할 수 있다. 균형성과지표는 재무, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장이라는 4가지 관점의 균형을 의미하면서, 원인과 결과, 선행지표와 후행지표간의 균형을 의미한다. 균형성과지표는 조직관점에서 성과지표를 유기적으로 구성하며, 조직의 장기적인 목표와 개인의 목표가 균형을 이루도록 집중시켜주는 성과측정 도구이다. 식품의약품안전청은 이러한 균형성과 지표를 통한 내·외부 환경분석과 SWOT 분석 결과에 따라 도출한 국민·소비자(수요자) 관점에서의 성과관리를 위해서는 크게 4가지의 성과지표를 세우고 이를 평가하기 위한 핵심 성공요소(CFS)와 핵심성과지표(KPI) 제시하였다.

〈표 3-3〉 국민·소비자 관점의 성과지표

세부추진전략	핵심성공요소(CSF)	핵심성과지표(KPI)
1-1 양방향 커뮤니케이션 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>열린 행정문화 정착</li> <li>국민 및 소비자의 위해관리 참여 향상</li> <li>리스크 관리 전담팀 구성 및 가이드라인 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>식의약 안전정책 대국민 신뢰도</li> <li>리스크 커뮤니케이션 활동지수(제도 개선 의견수렴, 과대광고 단속, 교육·홍보, 정책과정 공개 등)•</li> </ul>
1-2 오송이전 후 대국민 접근성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>온라인 민원 처리 시스템 강화</li> <li>대국민 홍보</li> <li>민원 만족도 증가</li> <li>본청-지방청 네트워크 시스템 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ubi-민원시스템(화상, 온라인, 스마트폰 등 민원처리 통칭 시스템) 만족도</li> <li>허가 심사 민원 만족도</li> </ul>
1-3 안전관리 수준의 선진화	<ul style="list-style-type: none"> <li>선진 식의약 안전관리 기관과의 상호 인증 및 협력체계 구축</li> <li>선진국 대비 국내 안전관리 역량 제고</li> <li>선진 식의약 안전관리 기관과 지속적 교류 및 정보공유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전기준 상호인증 국제협약 실적 및 규격 기준 조화를 위한 국제협력건수</li> <li>PIC/s 가입 여부</li> <li>외식업체 위생등급제 우수등급 획득률</li> <li>유통제품 부적합율</li> </ul>
1-4 지식관리자로서의 역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>제공 정보에 대한 소비자 및 국민의 만족</li> <li>식의약품 위해 피해 감소(국민안전증가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전사용 정보 제공에 대한 사용자 만족도 점수</li> <li>이력추적제 적용제품 비율</li> <li>어린이 식생활 안전지수</li> </ul>

### 1) 양방향 커뮤니케이션 역량 강화

수요자의 당연한 알권리 보장을 위한 정보공개를 통해 열린 행정문화 정착하고, 식품안전에 관한 직접적인 당사자인 국민 및 소비자(수요자)의 위해관리 참여를 향상시켜야 할 것이다. 이를 위해 식품의약품안전청은 위해 리스크 관리 전담팀 구성 및 가이드라인 마련하여 식품 안전정책에 대국민 신뢰도를 향상시키고, 성과지표로써 리스크 커뮤니케이션 활동지수(제도 개선

의견수렴, 과대광고 단속, 교육·홍보, 정책과정 공개 등)의 점검을 통해 장기적이고 지속적인 양방향 커뮤니케이션이 강화 되도록 해야 할 것이다.

## 2) 오송이전 후 대국민 접근성 강화

식품의약품안전청의 오송이전 이후 수요자 접근성강화를 위한 핵심성공요소로 온라인 민원 처리 시스템 강화하고, 본청-지방청 네트워크 시스템 구축하고 대국민 홍보를 통해 민원 만족도를 향상을 제시하였다. Ubi-민원 시스템(화상, 온라인, 스마트폰 등 민원처리 통칭 시스템) 만족도나 허가 심사, 민원 만족도 등을 핵심성과지표로 정하였다.

## 3) 안전관리 수준의 선진화

안전관리 수준의 선진화를 위해서 선진 식품 안전관리 기관과의 상호 인증 및 협력체계 구축하고 선진국 대비 국내 안전관리 역량 제고하여 선진 식의약 안전관리 기관과 지속적 교류 및 정보공유를 핵심성공요소로 정하고, 핵심성과 지표로 안전기준 상호인증 국제협약 실적 및 규격 기준 조화를 위한 국제협력건수와 PIC/s 가입 여부, 외식업체 위생등급제 우수등급 획득률, 유통제품 부적합율 등을 제시하였다.

## 4) 지식관리자로서의 역할 강화

식품의약품안전청은 지식관리자로서의 역할 강화를 성과지표로 삼고, 이는 제공 정보에 대한 소비자 및 국민의 만족, 식의약품 위해 피해 감소 (국

민안전증가)를 강조하고 식품 안전사용 정보 제공에 대한 사용자 만족도 점수, 이력추적제 적용제품 비율, 어린이 식생활 안전지수를 그 지표로 제시하였다.

### 5) 식품분야 제시 성과 지표

오송 이전으로 새로운 전기를 맞이하는 식품의약품안전청으로서 미래 전략 마련을 위한 연구 결과(유화춘, 2010)로 아래 제시된 성과지표를 활용할 가능성이 높다.

#### (1) 식품분야 총괄 성과지표

- 대국민 식품안전 신뢰도
- 제조업체에 대한 유통제품 부적합율
- 외식업체 위생등급제 우수등급 획득률
- 어린이 식생활안전 지수
- 리스크 커뮤니케이션 활동 지수

(제도 개선 등에 대한 의견수렴, 교육홍보, 정책결정 과정 공개 등)

#### (2) 식품분야 추진과제별 성과지표

추진과제	성과지표
추진방향 : 1. 식품안전관리 인프라 개편	
1-1. 국내 식품안전 통합 관리체계 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품업체 우수위생기준(GHP) 도입율</li> <li>• 외식업체 위생등급제 우수등급 획득률</li> </ul>
1-2. 영세·중소규모업체 등 식품안전 개선 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영세·중소규모업체 유통제품 부적합율</li> </ul>
1-3. 수입식품의 입체적 안전관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수입식품 정밀·무작위 검사 부적합율</li> <li>• 수입식품 관련 민원 건수</li> </ul>

추진과제	성과지표
1-4. 소비자·전문가를 활용한 식품 안전 관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>식품업체 현장 체험 프로그램 실시 횟수</li> <li>외부 위해평가 전문가 활용 건수</li> </ul>
1-5. 식품정보 DB화 및 연계 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>식품정보 관련 통합 DB 활용에 대한 소비자 만족도</li> </ul>
추진방향 : 2. 글로벌 식품네트워크 구축	
2-1. 식품안전정보의 아시아 허브 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>아시아 지역 식품안전사고 정보관련 국제심포지움 개최수</li> <li>아시아 지역 식품안전사고 대비 국내 예방 실적</li> </ul>
2-2. 국제기구 등 해외 유관기관과 협력체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제적 이슈 공동대응을 위한 해외 유관기관과의 MOU 체결 등 상호협력 횟수</li> </ul>
2-3. 식품안전 글로벌 인재 양성 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 전문기관 교육·연수율</li> </ul>
2-4. 식품·영양 기준 및 규격의 글로벌화	<ul style="list-style-type: none"> <li>식품 등 기준·규격, 식품유해물질 안전기준 등의 국제조화 건수</li> </ul>
추진방향 : 3. 미래건강 서비스 강화	
3-1. 고령자를 위한 실버식품 및 식생활 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>고령자 식생활 관리 규정, 법·제도 정비 활동</li> </ul>
3-2. 고령자, 임산부, 영·유아, 어린이 등 취약계층 식생활 관리 및 영양 서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>어린이 식생활 안전지수</li> </ul>
3-3. 만성질환 관련 맞춤형 영양 관리체계 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>만성질환환자 대상 영양관리 수급율</li> </ul>
추진방향 : 4. 소비자 중심의 정보전달 체계 활성화	
4-1. 대국민 리스크 커뮤니케이션 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>식품안전 정보·메시지 개발 건수</li> <li>리스크 커뮤니케이터 양성 인원</li> <li>대국민 식품안전 신뢰도</li> </ul>
4-2. 소비자 교육 프로그램 개발 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육 교재 개발 건수</li> <li>소비자 대상 교육·홍보 횟수</li> <li>교육 프로그램에 대한 소비자 만족도</li> </ul>
4-3. 양방향 정보 공유 채널 확대 및 투명성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>제공 정보에 대한 소비자 만족도</li> <li>온라인 의견수렴 과정에 소비자 참여 건수</li> </ul>
추진방향 : 5. 위해 예측 및 사전예방관리체계 구축	
5-1. 기후변화 대응 신규 유해물질 관리체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>신규 유해물질에 대한 관리기준 설정 건수</li> </ul>



추진과제	성과지표
5-2. 신소재 식품 사전 관리체계 구축	• 신소재 식품 안전관리 규정 제·개정 건수
5-3. 녹색기술제품 지원	• 식품제조가공업소별 탄소발생 저감율
5-4. 국가 알레르기 식품 관리체계 강화	• 알레르기 유발식품관련 정보제공에 대한 소비자 만족도

### 6) 수요자 중심 평가를 위한 성과 관리 분야

아무리 과학적으로 평가된 결과라고 하더라도 그런 정보에 근거해 실제 식품위해를 관리하는 방식은 천차만별일 수 있고, 또 그런 관리방식에 따라 위해에 대한 관리 성과에도 차이가 있을 수 있다. 따라서 위해성평가에 근거해서 정책적 대안들을 비교하고, 필요한 경우 규제수단을 포함하여 적절한 통제수단을 선택해서 집행하는 과정에서 나타나는 여러 가지 관리방식에 대한 평가가 필요하다.

이를 위해 식품사고 발생에 따른 수요자들의 식품안전 신뢰도를 평가할 수 있는 일반국민 대상의 시민만족도 조사를 수행하여 여론의 추이를 신속히 알 수 있도록 성과 지표를 도출하여야 한다. 평상시에는 식품의 상시사고 예방 및 대응체계 구축 정도를 보여줄 수 있는 포괄적인 지표가 개발되어야 한다. 위해성 평가와 같은 전문 분야는 일반 수요자를 통해 성과 평가를 받을 수 없으므로, 외부 전문가 그룹을 활용하여 전문 분야에 대한 성과 평가를 받도록 한다. 전문성 평가는 위에서 언급한 대로 정량적 평가로 나타내기 어려운 부분이 많으므로 질적 평가가 가능한 지표를 개발하여 성과 관리가 되도록 하여야 한다.

보다 의미 있는 정보의 활용이란 공개된 정보가 실제 관계기관이나 관계

자에 의해 의사결정에 사용된 부분을 뜻하는 것이므로, 수요자로서 식품의약품안전청과 접촉하는 소비자와 생산자들은 민원을 통해 의견을 반영하게 되므로 이들 고객을 통한 행정서비스에 대한 만족도 조사가 성과 관리에 포함되어야 한다. 현재까지의 고객만족도 조사 성과 관리는 형식적인 면이 많고, 일부 특정 그룹에 의한 편향적인 조사가 되는 경향이 있으므로, 좀 더 객관적인 평가를 받을 수 있는 성과 관리 시스템이 마련되어야 한다.

지속적인 식품안전관리의 행정서비스 개선을 위해서 식품의약품안전청의 성과 관리에는 주기적인 업무 수행 평가를 위한 수요자 조사 방안이 추가되어야 한다. 식품 사고 대응에 급급한 단기 처방식이 아닌 국민의 삶의 질 향상이라는 목표 달성을 위해 장기적인 행정 서비스 운영에 대한 평가를 받을 수 있는 조사 문항을 개발하여 이에 대한 평가를 바탕으로 기관 업무의 질적 성과 관리가 되도록 하여야 한다.

#### 4. 수요자 중심의 행정서비스 체계 구축 전략

위에서 살펴본 바와 같이 식품안전관리에 대한 환경변화와 수요자들의 요구 증가에 따른 식품행정시스템 체계를 구축하기 위한 전략을 다음과 같이 제시할 수 있다.

##### 1) 사전예방적 위해성관리 및 사고발생 초기대응 시스템 구축

정부 내 분산된 위해성평가 정보기능의 일원화로 위해요소 및 안전성 평가 사각지대 제품에 대한 통합적 위해성평가를 실시한다. 식품 안전에 대한

정확한 인식 공유를 위하여 쌍방향 소통 활성화 및 위기대응 리스크 전략을 마련하여 식품사고 발생시 초기에 적극적으로 대응하는 시스템을 구축한다.

## 2) 생활밀착형 안전정보 제공 및 정보전달 체계 구축

일반인들은 전문가와 달리 식품안전에 대해 알고자 하는 내용이 다르고, 일반인도 대상에 따라 알고자 하는 정보가 다르게 표출된다. 그러므로 대상 별, 시기별로 알고 싶어 하는 안전 정보를 총괄하여 온라인으로 제공하고, 궁금한 정보에 대한 대상별 Q&A를 신속하게 공유하는 생활과 밀접한 식품 정보를 주기적 제공하는 웹페이지 운영이 필요하다. 또한 많은 국민들이 사용하고 있는 스마트폰을 활용하여 안전정보를 실시간 제공하도록 국민이 원하는 식품 안전정보를 사진, 영상 등으로 제공하는 어플리케이션을 개발하는 것도 수요자 측면에서 필요하다.

## 3) 정책대상별 맞춤형 예방서비스 제공

고령화 사회와 어린이 등 특수계층의 비만과 영양 불균형의 문제와 소득 수준 향상에 따라 건강에 대한 관심 증가에 대처하기 위해 소극적 위험회피의 식품 ‘안전’ 개념에서 삶의 질 향상을 위한 예방 차원의 적극적 ‘안전’ 개념으로 확대하여 서비스를 제공한다. 정책대상 특성에 따른 영양 및 식생활 서비스 제공은 현재 어린이 식생활 관리기반은 조성(어린이 식생활안전관리 특별법)되었으나 임산부·고령자 등에 대한 정책서비스는 부족하고 질환자를 위한 식품과 알레르기/질병관련성 연구에 대한 기반 구축이 필요하다.

#### 4) 전문가와 함께하는 식품 안전관리

선진국과 비교해 볼 때 식품의약품안전청의 인력 부족의 심화는 전문성에 많이 기인한다. 이로 인해 청 내부 전문가의 판단보다는 외부 전문가에 위해성평가 등을 의존하는 비율이 높아, 식품안전관리 신뢰성에 부정적으로 작용하고 있다. 따라서 식품 전문가 양성을 위한 전담교육을 강화한다. 이를 위해 식품 안전 분야에 대한 특화 프로그램을 개발하고 장기적으로 식품의약품안전청 내 식품 안전교육을 전문으로 하는 연수원을 설립하여 대내외 전문가 양성을 위한 교육을 실시하는 방안도 고려되어야 한다.

#### 5) 정보공개 및 정책참여를 통한 투명성 강화

식품안전정책의 투명성제고를 위해서는 위해성관련정보와 의사결정과정 등이 소비자와 업계에 공개되고 이해당사자간에 공유되는 식품안전정보시스템을 구축할 필요가 있다. 투명하고 예측 가능한 행정이 되도록 정보를 공개하고, 추진 정책의 방향성 및 실효성을 확인하고 평가하기 위한 분야별 대국민 신뢰도 조사를 실시하고 그 결과를 공개하도록 한다.

#### 6) 식품안전관리의 통합 행정 시스템 구축

마지막으로 식품의 오염은 환경오염이나 미생물뿐만 아니라 특정식품 속에 포함된 약품의 영향까지 확대되고 있다. 즉, 단순 식품 오염이 아니라, 항생물질 내성균 감염된 식품의 섭취로 인해 소비자에게 위해가 발생할 수 있는 상황도 고려가 되어야 한다. 따라서 향후의 식품 위해평가는 식품과 약

품을 함께 고려하는 복합위해요소 평가를 포함하여야 한다. 이를 위해서 식품과 약품을 함께 관리하는 식품의약품안전청이 중심이 되어 식품안전을 관리하는 행정시스템이 되어야 한다.

더불어 여러 부처에서 관리되고 있는 식품안전 업무도 통합되어야 한다. 국가도 견제를 위해 삼권이 분리되어 있고, 건설 사고를 막기 위해 감리가 따로 있는 것에서도 알 수 있듯이 생산과 안전 관리는 분리되어야 소비자가 신뢰할 수 있는 생산기반 구축과 식품안전 관리 시스템이 확보되는 것이다. 식품안전관리 업무의 효율성을 위해 관련 법령을 통합하여 통합식품관리법을 새로이 제정하던가, 식품위생법을 개정하여 행정시스템 구축을 뒷받침하여야 할 것이다.

# 제4장

## 수요자 중심의 고용보험시스템 구축방안

제1절 서론

제2절 수요자 중심의 시각과 접근방법

제3절 고용보험의 정책현황

제4절 수요자 중심의 실업보험 시스템 성과관리 방안

제5절 결론

# 제4장

## 수요자 중심의 고용보험시스템 구축방안

### 제1절 | 서론

한국의 복지국가는 외환위기 이후 급속히 성장을 거듭하면서 다양한 복지 서비스를 국민에게 제공하고 있다. 이 가운데 고용보험은 국민의료보험, 국민연금 등과 더불어 한국의 복지제도의 근간으로서 사회적 안전망을 제공하고 있다. 특히 김대중 정부에 이어 노무현 정부에서도 노동시장의 유연성을 유지, 확대하는 정책을 지속함에 따라 많은 노동자들이 실업을 경험하거나 상시 실업의 위협에 직면하고 있다. 이에 따라 고용보험 제도에서 제공하는 실업급여와 그 밖의 고용안정 사업, 직업능력개발사업 등의 중요성이 더욱 커지고 있다.

그렇다면 사회안전망으로서 고용보험은 효과적으로 집행되고 있는가? 지난 10년간의 외연적인 확대에도 불구하고 고용보험이 효과적으로 역할을 하지 못하고 있다면, 유연한 노동시장 구조 속에서 국민들은 사회적 위험에 지속적으로 노출되는 결과를 초래할 것이다. 이러한 맥락에서 고용보험의 효과성을 검토하고 여기서 제기되는 정책적 과제를 해결하는 것은 매우 중요한 일이라 하겠다. 고용보험의 효과성은 다음의 두 가지 측면에서 분석될 수 있다. 첫째, 고용보험이 실업이라는 사회적 위험에 노출되어 있는 시민들

을 모두 보호하고 있는가? 이것은 고용보험의 외연적 포괄범위에 관한 것이다. 원칙적으로 고용보험은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에게 적용되도록 법에 규정되어 있다. 그러나 이러한 법 규정을 강제적으로 시행하지 않고 있는 것이 현실이며, 다양한 예외규정이 존재하고 있어 고용보험 적용률은 약 58% 정도에 이르고 있다. 최근 금재호 (2003), 이승렬 (2007), 김우경 (2010) 등의 연구는 외연적 효과성의 측면에서 고용보험을 분석하고 있다.

둘째, 고용보험에 의해 보호를 받는 시민들의 경우, 그 서비스가 효과적으로 전달되어 적절한 사회적 보호가 이루지고 있는가? 이 질문은 고용보험의 내적 효과성에 관한 질문이다. 예를 들어 고용보험에서 제공되는 실업수당이 수요자가 일정한 경제생활을 영위하는 데 적절한가 하는 질문 등이 한 예라고 하겠다. 이러한 질문에 대해 적절성, 만족성 등의 측면에서 설문조사를 통해 답을 제시할 수 있으나, 이러한 설문조사는 수요자로서 시민 한 사람, 한 사람이 어떠한 과정을 거쳐 서비스를 이용하는지 구체적인 경험과 애로를 분석하기에는 어려움이 존재한다. 그러나 고용보험이 내적인 효과성을 제고하기 위해서는 만족도 조사를 넘어 시민의 시각에서, 각각의 구체적인 경제적 사정과 사회적 필요에 따라 적합한 서비스가 제공되고 있는지 파악할 필요가 있다. 더욱이 고용보험에서 제공되는 다양한 서비스가 고용지원 센터뿐만 아니라 다양한 민간기관들에게 이양되어 전달되고 있기 때문에 시민들의 시각에서 서비스를 활용하기 위해 많은 어려움이 무엇인지 파악하고, 이러한 문제점을 해결하는 노력이 필요하기 때문이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 수요자 중심의 시각에서 고용보험의 효과성을 분석해 보기로 한다. 수요자 중심의 시각이란 서비스 제공을 위한 제도, 행정관료, 제공양태를 분석함에 있어서 공공기관 중심이 아닌 수요자 시



각에서 바라보고 분석하는 것이다. 이러한 시각을 통해 분석된 결과를 제도 개선에 반영하여 궁극적으로 공공 서비스가 수요자 중심으로 이루어지도록 한다는 것이다.

## 제2절 | 수요자 중심의 시각과 접근방법

고용보험의 서비스 제공과정을 수요자 중심에서 분석하여 서비스 수준과 특성을 도출하기 앞서 수요자 중심의 접근방법에 대해 간단히 논의해 볼 필요가 있다. 행정 서비스는 소요되는 재원의 조달과 집행에서 있어서 국가와 공무원이 주로 많은 역할을 하고, 서비스를 제도화하거나 집행함에 있어서도 정부 혹은 공무원이 주도적인 역할을 하게 된다. 따라서 주로 정부와 공무원의 시각에서 운영되기 쉽다. 그러나 행정 서비스를 실제로 이용하는 수요자인 시민이 공공서비스에 대해 느끼는 것은 정부중심의 인식과는 많은 차이를 가질 수 있다. 따라서 수요자 중심의 분석을 통해 정부기관과 공무원의 시각에서 파악하지 못한 문제점을 도출할 수 있으며, 궁극적으로 서비스가 목적하는 시민의 생활향상에 기여하게 될 것이다.

이 연구에서는 다음과 같은 세 가지 측면에서 수요자 중심적 분석을 구체화하기로 한다. 첫째, 행정서비스는 단순히 한 번의 서비스가 정부 기관으로부터 수요자에게 전달되는 것이 아니라, 일련의 과정으로 구성되어 있다. 따라서 서비스가 제공되는 전체 경로를 분석해야 한다. 이 연구에서 다루게 될 고용보험의 경우에 실업자가 실업수당을 수령하기 위해서는 이전에 고용보험에 가입하고 있어야 하며, 고용안정 기관에서 비자발적 실업으로 인정을

받아야 하는 등 일련의 과정을 거쳐야 한다. 뿐만 아니라 이후에도 다양한 정책과정이 이어지게 된다. 따라서 이 가운데 어느 특정한 행정 서비스만 분석하게 되면 전체적인 서비스의 수준과 제기되는 문제점을 파악하지 못할 수 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 시민의 시각에서 고용보험의 서비스를 분석하기 위해 실업을 한 사람이 실업급여를 신청하기 위해 지역의 고용안정센터를 찾아가고, 실업수당을 수령하고 재취업을 하는 전 과정을 일련 경로(path)로서 분석한다. 이러한 흐름을 분석함에 있어서 서비스의 수준을 좌우하는 핵심경로(critical path)를 파악하고자 한다(Parsons, 1995: 474).

핵심경로란 전체과정의 질적 수준을 결정하는 데 가장 중요한 영향을 끼치는 일부 지점을 말한다. 예를 들어 교통체증을 유발하는 병목지점이 이러한 핵심경로라고 할 수 있다. 병목지점을 제외하고 다른 곳에서 교통의 흐름이 원활하다고 하더라도 결과적으로 A 지점에서 B 지점으로 이동하는 시간은 그 사이에 있는 병목지점에 의해 좌우되기 때문이다. 핵심경로를 파악하여 이곳을 우선적으로 관리하고 문제점을 개선하는 핵심경로 관리(critical path management)를 통해 효과적이면서도 효율적으로 서비스의 질을 개선할 수 있게 된다. 고용보험의 경우 고용보험 가입, 보험료 납부 등 가입단계, 실업발생, 실업수당 수령, 재취업 지원 등 서비스 이용단계, 재취업 및 재취업 수당 등 사후단계 등 일련의 과정이 전체경로를 구성하고 있으며, 이 가운데 어떤 지점이 핵심경로로서 서비스의 질을 좌우하게 되는가를 파악하게 되면 효과적인 서비스 개선방안이 도출될 수 있을 것이다.

둘째, 수요자는 다면적 성격을 가지며, 행정 서비스의 경로에서 다른 모습을 갖게 될 수 있으며 이에 따라 행정서비스를 제공하는 정부기관과 공무원과의 관계도 다르게 나타날 수 있다. 행정서비스를 이용하는 수요자에 대한 Alford의 유형분류에 따르면 요금 지불자 (paying customers), 수혜자

(beneficiaries), 피규제자(obligatees)로 나눌 수 있다 (Alford, 2002). 그런데 본 연구에서 주목하고자 하는 것은 수요자는 어떠한 특정의 유형으로 고정되어 있는 것이 아니라 행정서비스 이용경로를 거치면서 상황에 따라 다른 유형을 취하게 된다는 점에 주목할 것이다. 따라서 이러한 수요자가 어떤 특정한 유형에만 속한다고 전제할 것이 아니라 행정서비스 경로에 따라 서로 다른 유형으로 변모하게 된다는 점을 고려하여 분석해야 한다. 또한 이러한 유형변화에 따라 행정서비스를 제공하는 정부기관과 공무원과의 관계도 다르게 나타나게 된다. 고용보험의 경우 수요자가 서비스경로에 따라 보험료 납부자로서, 실업수당 수혜자로서 모습을 바꾸어 나가게 되는 바, 이에 따라 서비스 수준이 어떻게 영향 받는지 파악하여 보다 현실적인 문제인식과 적절한 개선방안을 도출할 수 있을 것이다.

〈표 4-1〉 수요자의 유형과 특징

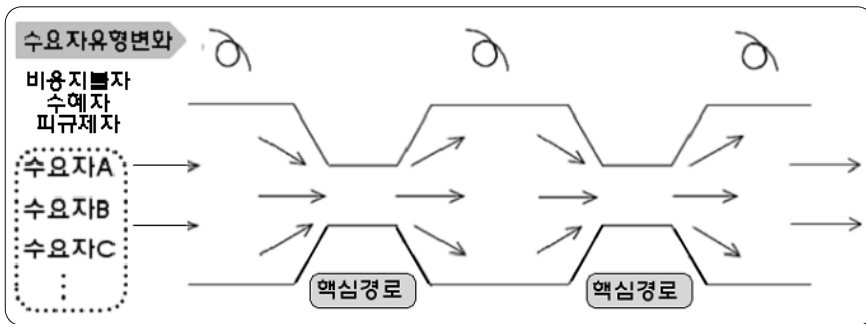
유형	특징	예시
비용지불자	비용지불	납세자, 보험료납부자
수혜자	서비스 제공	의료이용자, 도로이용자
피규제자	규제를 적용받음	환경규제대상자, 교통법규대상자

출처: 황혜신 (2010), 수요자 중심의 행정시스템의 이론적 검토

셋째, 수요자는 다양한 사회, 경제적 상황에 처해 있으며 이에 따라 다양한 욕구를 갖게 된다. 동일한 제도에 근거하여 같은 서비스가 제공된다 하여도 수요자의 교육수준, 경제수준에 따라 서비스를 활용하는 정도가 다르게 나타날 수 있다. 즉, 수요자는 매우 다양하여 특정한 하나의 상황과 욕구를 전제할 수 없다는 것이다. 그렇다면 이러한 다양한 상황과 욕구를 어떻게 대응할 것인가? 행정 중심적 시각에서는 일반적이고 평균적인 시민을 설

정하여 그 눈높이에서 서비스를 제공할 것이다. 수요자 중심의 시각에서는 그러한 일반화되고 표준화된 서비스는 각각의 특정한 상황에 비추어 볼 때 적절하지 않은 것일 수 있다. 이러한 시각에서 보면 가능한 다양한 수요와 욕구에 적절히 대처할 수 있는 서비스의 유연성이 중요하게 부각된다.

〈그림 4-1〉 행정서비스과정과 핵심경로



본 연구에서는 이러한 세 가지 측면에서 수요자 중심의 시각에서 고용보험 서비스를 분석하기 위해 문헌조사 및 제도분석과 함께 질적 연구방법론의 하나로서 포커스 그룹인터뷰(Focus Group Interview)를 채택하였다. 포커스 그룹 인터뷰는 문제와 직접적인 연관이 있는 소수의 시민을 참여하게 하여 일정한 대화주제를 제시하고 자연스러운 대화를 통해 자신의 경험과 생각을 표출하도록 하는 질적 조사방법의 하나로서 이 연구가 수행하고자 하는 수요자 중심의 연구에 가장 적실한 조사방법이라고 판단된다. 그러나 포커스 그룹인터뷰에 참여하는 사람이 다양한 배경을 가지 사람들로 구성되어 있다 해도 그 수가 매우 제한적이기 때문에 대표성에 한계를 갖는다. 이러한 한계를 보완하기 위해서는 대표성을 갖는 표본조사에 기초한 계량적 연구를 통해 보완이 필요하며 이 연구에서는 기존의 조사연구인 고용노동부의

‘실업급여에 대한 고객만족도조사(2005)’를 통해 보완하고 있다. 이 조사는 고용안정센터 이용자들의 고객만족도 및 추가적인 요구를 파악하여 고용안정센터의 서비스 질을 제고하고자 하는 의도로 작성된 것이다. 상반기와 하반기 비교조사를 통해 제도 개선을 통한 서비스 강화를 측정하는 것에 목적이 있으며 실업급여 교육, 취업상담, 직업훈련 상담 등에 대한 만족도와 실업인정 주기, 실업급여 최고 한도액, 조기재취업 수당 등 개선 사항에 대한 제도의 효과성 및 개선 의견에 대한 조사를 실시한 것을 바탕으로 한 보고서이다. 이밖에도 고용노동부가 최근 실시한 실업급여 수급 종료자 생활실태 보고서 (2009)를 활용하였다. 실업급여 수요자의 급여종료 이후의 생활패턴을 조사한 보고서로서 실업급여 수급 기간 중 가정생활비에서 실업급여 비율, 수급 기간 중 실업급여 이외 주된 가구 생활비 원천, 취업이나 창업 준비 시 예상 소요 기간 등을 전화면접 조사한 것이다. 이 보고서를 통해 인터뷰 참가자들의 사례와 정확히 일치하지는 않더라도 유사한 경향성을 확인할 수 있었고 성별, 연령별, 학력별 차이를 파악할 수 있었다.

〈표 4-2〉 포커스 그룹인터뷰 참가자의 개인적 특성

이름	나이	전 직업	수급기간 <sup>22)</sup>
A(남)	67년생(43세)	건설일용직	2010년 6월 17일 ~(수급 중)
B(남)	51년생(59세)	건설일용직	2010년 1월 11일~8월 9일
C(남)	72년생(38세)	택시운전	2010년 4월 30일~ 8월 27일
D(여)	76년생(34세)	간호조무직	1998년 9월부터 6개월
E(여)	81년생(29세)	미용직	2010년 5월 10일~7월 29일
F(여)	79년생(31세)	출판사무직	2010년 2월 2일~8월 9일

22) 인터뷰 일시 기준(2010년 8월 10일).

인터뷰의 대상자들은 실업급여 수급 과정에서 행정 제도적 미비로 어려움을 주로 겪는 다양한 수요자의 인식을 반영하기 위해 20대에서 50대에 이르는 연령계층을 포괄하고 있다. 또한 남·여 각각 3명을 선택하였으며 이들의 실업이전 직종은 출판 사무직, 간호조무직, 택시운전, 미용직, 건설 일용직 등이었다.

### 제3절 | 고용보험의 정책현황

실업급여는 1995년 처음 도입된 고용보험의 하위 프로그램으로 운영되고 있다. 고용보험은 1997년 경제위기를 맞이하여 급격히 확대되었으며, 그 이후 지속적으로 외연적으로 확대되어 왔다. 고용보험에는 실업급여 외에 고용안정사업과 직업능력 개발사업을 포함하고 있다. 이것은 실업자 보호라는 소극적인 보호를 넘어 적극적으로 실업을 방지하고, 능력개발을 통하여 취업을 장려하려는 한국의 발전형 복지국가의 특성을 반영하는 것이다(Kwon, 2005). 고용안정 사업에는 고용유지지원, 고용촉진지원, 건설근로자 퇴직공제부지원 등이 포함되어 있으며, 직업능력 개발사업에는 사업주 지원, 근로자를 지원하는 사업으로 나누어져 있다. 사업주가 실시하는 직업훈련을 지원하거나, 직업능력 개발을 위한 시설지원 등이 첫 번째 사업에 속하고, 근로자를 지원하는 프로그램은 재취업훈련, 수강장려를 위한 지원금이 포함된다.

본 연구에서 다루는 실업급여는 구직급여와 취업촉진 수당을 포함하고 있다. 구직급여라는 명칭이 시사 하듯이 지속적인 구직활동이 실업급여를 받기 위한 전제조건이 된다. 취업촉진 수당은 조기재취업 수당과 직업개발능

력 수당 등으로 나누어진다. 이 밖에도 모성보호 급여가 있는데 여기에는 출산휴가 급여, 육아 휴직 급여가 포함되어 있다.

<표 4-3>은 최근 고용보험 가입자의 비율을 나타내고 있다. 2000년대 이후 고용보험 가입자의 비율이 점진적으로 확대되고 있음을 알 수 있다. 그러나 여전히 고용형태 별로 가입비율에 있어서 상당한 차이가 존재하고 있다. 상시 근로자는 2008말 기준으로 66.3%의 가입비율을 보이고 있으나 전체 취업근로자를 대비하면 40.4%에 불과하다. 특히 정규직과 비정규직에 따라 고용보험의 가입비율이 크게 차이가 난다. 전체 고용보험 가입자 가운데 정규직이 약 81%를 차지하고 있으며, 비정규직은 18%에 불과하다 (김우경, 2010). 실업의 위험이 높은 비정규직 노동자가 고용보험의 보호를 받지 못하고 있는 것이다.

<표 4-3> 고용보험 가입자의 비율

	2000.12	2002.12	2004.02	2006.12	2008.12
취업자 대비	32.1	32.5	33.7	37.1	40.4
임금근로자 대비	49.8	49.8	50.1	54.3	58.0
상시근로자 대비	60.0	60.2	59.0	62.9	66.3

출처: 고용보험통계연보 (2008)

<표 4-4>는 고용보험 가입자의 구성을 보여주고 있다. 이에 따르면 고용보험 가입자는 남성이 64.6%로 과반수 이상을 차지하고 있으며, 여성 가입자는 적은 비율이지만 점진적으로 상승하고 있음을 알 수 있다. 연령별로는 30대의 가입자가 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 20대와 40대의 가입자도 높은 구성비율을 보이고 있다. 특이할 만한 것은 50대와 60대의 고용보험 가입자가 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. 이것은 한국 사회가

노령화를 경험하고 있으며, 장년이상의 노동자가 점점 더 많아지고 있다는 것을 의미하는 것이다.

〈표 4-4〉 고용보험 가입자의 성별, 연령별 구성 (단위: 명, %)

		2005	2006	2007	2008
전체		8,063,797	8,536,966	9,063,301	9,385,239
성	남	65.8	65.3	64.6	64.0
	여	34.2	34.7	35.4	36.0
연령	19세 이하	0.8	0.6	0.6	0.5
	20-29세	28.2	26.9	25.7	24.5
	30-39세	34.3	33.7	33.4	32.7
	40-49세	23.2	23.4	23.7	24.5
	50-59세	10.8	11.3	11.9	12.6
	60세 이상	2.7	4.2	4.8	5.2

출처: 한국고용정보원 (2008)

## 1. 실업급여 및 재취업 서비스 경로

실업급여는 고용보험 적용 사업장에서 이직한 실업자가 근로의 의사와 능력을 가지고 적극적으로 재취업활동을 하는 기간 동안 생계를 지원하는 급여이다. 상병급여<sup>23)</sup>를 포함하는 구직급여와 취업촉진수당, 연장급여로 구성되어 있으며 구직급여가 실업급여의 가장 핵심이 되는 급여이다.

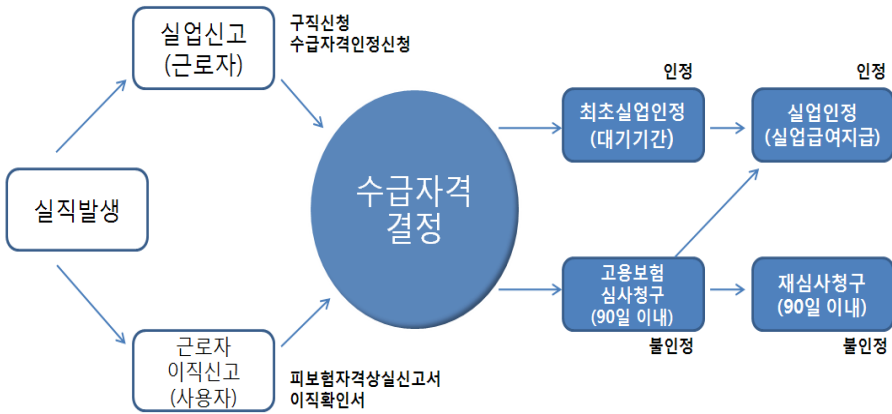
고용지원센터는 보용보험팀과 취업지원팀으로 나뉘어져 있으며 고용보험

23) 구직급여수급 중 질병, 부상, 출산 등 발생시, 수요자격자의 생계 안정을 지원하기 위하여 구직급여 대신 지급하는 급여.



팀의 주된 업무가 실업급여 관련 업무이다. 고용지원센터에서 진행되고 있는 실업급여 지급경로는 다음과 같고 이것은 행정주체 중심적 시각에서의 법적·제도적으로 규정되어 있는 경로로 볼 수 있다

〈그림 4-2〉실업급여 제공경로



※ 소정 급여 만료 후 취직이 안 된 경우 특별경우에 한하여 특별연장급여, 개별연장 급여 지급  
출처: 서울고용센터 [www.work.go.kr/seoul](http://www.work.go.kr/seoul)

실업 발생 후 우선 관할지역 고용지원센터에 근로자가 실업신고를 한다. 고용지원센터는 근로자에게 구직신청 및 수급자격인정신청을 받고 사용자에게는 피보험자격상실신고서와 이직확인서를 포함한 근로자이직신고를 받는다. 고용지원센터는 근로자의 신청 후 14일 이내에 수급자격인정여부를 결정하여 통지한다. 이 결정에는 세 가지 자격조건이 필요하다. 첫째, 실업급여 지급 대상인 실업급여 신청자가 실업 전 18개월 동안에 180일 이상 고용보험에 가입되어 있을 것과 둘째, 개인 사정이나 중대한 자기 잘못으로 해고되지 않아야 한다. 즉, 비자발적이어야 하고 과실에 의한 실업이 아니어야 한다. 마지막으로 근로의 의사와 능력을 가지고 적극적으로 구직활동

을 하는 것이 증명되어야 한다. 이 마지막 조건은 실업급여를 실업기간동안 지급받기 위해 반드시 요구되는 절차이다. 그 후 실업급여를 신청한 자가 수급자로 인정되어 실업급여 수급이 결정되면(최초실업인정) 대기기간을 거쳐 실업급여를 지급하게 된다. 이때 고용지원센터에서는 실업자의 연령과 피보험기간에 따라 <표 4-3>과 같이 급여액수를 달리한다. 만약 고용지원센터에서 수급 자격을 불인정 한다면 실업급여 신고자는 90일 내에 고용보험심사를 청구하여야 하고, 또 다시 불인정 된다면 재심사를 청구할 수 있다.(90일 이내) 최초실업인정 대기기간 중에는 실업급여를 지급하지 않는다.

실업급여를 지속적으로 지급하기 위해서 언급한 것과 같이 실업자들의 재취업활동을 장려하고 확인하는 과정이 필요하다. 수급자의 그동안의 구직활동 노력을 확인하기 위해서는 실업자가 매 1~4주마다 고용지원센터에 출석하여 증명서류를 제출하는 것이 필요하다.<sup>24)</sup> 이러한 과정을 거쳐 급여를 지급하던 고용지원센터는 수급자가 취업을 하거나 수급기간이 만료되면 실업급여 지급을 중단한다. 그러나 수급자가 실업급여 수급 잔여기간보다 30일 이상 일찍 취업을 한다면 취업촉진수당인 조기재취업수당을 지급 한다. 단 6개월 이상 계속 고용되거나 6개월 이상 사업을 계속 영위하는 경우에 한하며 남은 소정급여일수의 1/2(장애인 및 55세 이상은 2/3)을 지급하게 된다.

24) 직접 방문: 구인공고문과 사업체 담당자 명함 또는 면담확인서  
우편 접수: 구인공고문과 발송 등기우편물 수령증 제출, 팩스 송부 시 구인공고문과 전송증빙자료 제출  
이메일 접수: 구인공고문과 접수 및 수신화면 출력물 제출  
취업포털 사이트 이용 시(민간 포털사이트 포함): 구인공고문, 취업활동증명서 출력 후 제출

〈표 4-5〉 구직급여 지급일수(소정급여일수)

연령 \ 피보험기간	6개월이상 1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
30세 이상 50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일
50세 이상 또는 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

출처: 서울고용센터 www.work.go.kr/seoul

## 2. 실업급여의 서비스과정과 핵심경로: FGI를 중심으로

‘2001년 고용안정센터 고객만족도 평가’에 따르면 서비스 내용과 업무 담당자, 시설 및 환경에 대한 고객만족도는 200점을 기준으로 147.9점을 기록하고 있다. 그리고 ‘2005년 고객만족도 결과보고서’의 ‘일반민원 만족지수<sup>25)</sup>’는 평가 항목의 차이는 있으나 100점을 기준으로 71.9를 기록하며 비교적 평이한 수준의 만족도를 보이고 있다. 그러나 이러한 종합적인 평점만으로 고용지원센터에 대해 수요자들이 어떤 점에서 만족도가 높은지, 어떤 점에서 불편함을 느끼고 있는지, 그 인식을 구체적으로 알 수는 없다. 전반적인 서비스 만족도는 일련의 과정으로 구성되어 있는 서비스 전달 경로를 분석할 수 없기 때문이다.

포커스 그룹인터뷰는 실업자의 실업급여에 대한 사전지식 정도와 관할 고용지원센터를 처음 찾아가는 경험을 시작으로 실업인정과정, 실업급여설명

25) 일반민원 만족지수는 접근용이성, 편리성, 신속/정확성, 대응/환류성, 형평성으로 구성되어 있다.

회 참석, 정기적인 재취업활동 보고, 수급 종료까지의 경로를 시간적 흐름에 따라 작성한 질문지에 기초하였다.<sup>26)</sup> 급여 수급 잔여기간보다 30일 이상 일찍 취업한 경우에는 조기재취업수당을 지급받는 것으로 전체의 과정이 종료된다.

실업자가 비자발적 실업으로 인해 실업급여를 신청하고 지급받는 과정은 고용지원센터를 중심으로 이루어진다. 전국에 고용지원센터는 84개의 사무소가 존재하는데 1997년 말에 높은 실업률에 적극적으로 대응하기 위해서 120여 개소가 존재했으나 규모의 경제를 추구하면서 통합되어 현재에 이르고 있다. 행정 효율적인 측면에서 중요지역을 중심으로 통합된 것은 바람직하나 신청자가 센터를 이용하기 위해 먼 거리를 찾아와야 하고, 센터가 담당해야 할 신청자가 많아 서비스의 질이 낮아질 수 있는 단점이 있다.

## 1) 첫 번째 경로 : 실업급여 신청과 인정

### ① 실업급여인정

지금까지의 연구에서는 우리나라 고용보험의 문제점 중 하나로 근로자의 대다수를 포괄하지 못하는 고용보험 대상자의 사각지대를 주목하고 있다. 물론 실업급여의 수혜가 많은 근로자에게 돌아가지 못하는 것은 애초에 작업장이 고용보험에 가입되어 있지 않은 경우가 많기 때문이기도 하다. 하지만 고용보험에 가입 된 작업장이라 하더라도 고용보험법 상의 실업인정 조건들<sup>27)</sup>이 지나치게 까다롭거나 현실을 제대로 반영하지 못하기 때문에 수

26) [부록] 참조

27) 고용보험법 제 2절 구직급여

제40조(구직급여의 수급 요건) ①구직급여는 이직한 피보험자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 지급한다. 다만, 제5호와 제6호는 최종 이직 당시 일용근로자였던 자만 해당

급 대상에서 제외되는 경우도 고용보험적용률을 낮추는 중요한 요인이다. 고용지원센터를 방문하기 앞서 실업수당을 지원받기 위해 반드시 필요한 것이 실업 전 직장에서 비자발적 실업이라는 것을 확인 받아야 하는 것이다. 이런 조건은 다른 직종의 근로자들도 마찬가지지만 특히 사업장이 자주 바뀌고 한 달의 근로 횟수가 일정하지 않은 건설 일용직의 경우 사회적 약자임에도 불구하고 수급대상에서 제외되는 경우를 많이 발생시킨다. 인터뷰 대상자들 중 직장이 폐업을 한 경우나 직장 상사와의 개인적 친분으로 권고 사직을 받아 실업급여를 수급 받은 경우가 있었는데 자신과 같은 직종의 주변인들은 자격 조건의 비현실성과 까다로운 요건 때문에 급여를 받지 못하는 경우가 많다고 인식하고 있었다.

한다.

1. 이직일 이전 18개월간(이하 “기준기간”이라 한다) 제 41조에 따른 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상일 것
  2. 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업(영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)하지 못한 상태에 있을 것
  3. 이직사유가 제58조에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하지 아니할 것
  4. 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것
  5. 제43조에 따른 수급자격 인정신청일 이전 1개월 동안의 근로일수가 10일 미만일 것
  6. 최종 이직일 이전 기준기간의 피보험 단위기간 180일 중 다른 사업에서 제58조에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우에는 그 피보험 단위기간 중 90일 이상을 일용근로자로 근로하였을 것
- 제58조(이직 사유에 따른 수급자격의 제한) 제40조에도 불구하고 피보험자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 직업안정기관의 장이 인정한 경우에는 수급 자격이 없는 것으로 본다.
1. 중대한 귀책사유로 해고된 피보험자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
    - 가. 형법 또는 직무와 관련된 법률을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받은 경우
    - 나. 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼친 경우로서 노동부령으로 정하는 기준에 해당하는 경우
    - 다. 정당한 사유 없이 근로계약 또는 취업규칙 등을 위반하여 장기간 무단결근한 경우
  2. 자기 사정으로 이직한 피보험자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
    - 가. 전직 또는 자영업을 하기 위하여 이직한 경우
    - 나. 제1호의 중대한 귀책사유가 있는 자가 해고되지 아니하고 사업주의 권고로 이직한 경우
    - 다. 그 밖에 노동부령으로 정하는 정당한 사유에 해당하지 아니하는 사유로 이직한 경우

D(여): “강압적으로 퇴사하지 않으면 못 받으니, 실업급여를 10년 전에 받은 것 외에는 신청해 볼 수 없었다. 몸이 아파서, 혹은 산후 조리 등은 신청을 할 수 없다고 해서.. (중략) 병원에서 꺼려하더라. 자르고 싶으면 힘든 부서로 돌린다. 응급실로 3교대에 나이트 넣어서. 힘들고 지쳐서 그만 두게끔 해서 자기 발로 나가게 하는 경우가 많다.”

A(남): “나는 (실업급여를) 받기는 하지만 일용직에서는 실업급여를 받기가 희박하다. (중략) 건설회사는 될 수 있으면 (일한 날짜를) 안올리려고 한다. 작년부터인가 국가 정책적으로 단속을 해서 나아지기는 했지만 일용직은 실업급여 받기가 진짜 힘들다.”

이것은 실제로 실업보험 서비스의 질 문제가 아닌 실업급여를 받을 자격을 획득하기가 힘들다는 것으로 고용보험서비스의 외연적 포괄범위의 한계뿐만 아니라 고용보험이 적용되는 사업장의 근로자도 현실을 반영하지 못한 경직적 법·제도로 인해 실업급여 수급이 보장되지 않는다는 것을 보여준다. 고용보험이 적용되는 사업장에서 일 한 근로자는 고용보험의 비용지불자이다. 비용지불자로서 수요자가 실업급여를 인정받는 경로에서 수혜자로서의 자격을 획득하기 위해서는 사업장 고용주의 비자발적 실업에 대한 인정이 필요한데, 고용주가 이를 꺼려한다. 사업주들이 이러한 태도를 갖는 이유는 다양하다. 사업주들은 자신의 사업장에서 비자발적 실업이 발생했다는 것에 대해 인정하기를 원치 않는 마음이 있으며 또 실업을 인정하지 않는 유인으로써 정부의 지원이 있을 수 있다. 정부는 노동시장의 상황이 악화되는 경우에 실업이 발생하는 것을 막기 위해 기업들에게 정리해고 등을 자제하는 조건으로 금융 및 기타 지원을 하기도 하는데, 이러한 경우 기업들이 비자

발적 실업을 인정하지 않으려는 경향을 보이기도 한다. 인터뷰 참가자의 설명과 이러한 점을 고려할 때 ‘실업인정’절차가 첫 번째 병목의 핵심경로로 작용하는 것으로 판단된다. 한편 실업인정 절차에서 F(여)의 경우는 다른 참가자들에 비해 상대적으로 용이하게 업무를 처리할 수 있었으며 특별히 문제의식을 느낄만한 경험을 하지 못했다.

*F(여): “저는 특별한 기억은 없지만...(중략)빨리 (실업급여 인정 절차를) 해결하려고 일부러 물어보지 않았고 신청할 때 특별히 문제된 것은 없었어요”*

F는 인터뷰 참가자 중에서 유일하게 대학을 졸업했고 실업 전 직종도 출판사무직으로 비교적 안정적인 직종에서 근무했다. 그렇기 때문에 다른 참가자들과는 다르게 본인이 실업 전에도 지인들의 실업급여 이용을 보아 왔으며 비교적 쉽고 빠르게 실업인정이라는 첫 번째 핵심경로를 지나칠 수 있었던 것으로 보인다. 즉 첫 번째 병목현상이 벌어지는 ‘실업급여인정’경로는 실업자의 교육 수준과 실업 전 직장의 안정성 등에 따라 경험하게 되는 상황이 달라진다고 볼 수 있다.

## ② 고용지원센터의 첫 방문

수요자의 특성에 따라 자신에게 필요한 서비스 창구를 쉽게 찾아 빠르게 업무처리를 마치는 경우도 있었고 그렇지 않고 대기표를 뽑는 과정에서부터 센터 내부의 업무창구 파악과 필요한 절차를 밟는 절차에 어려움을 겪는 경우도 있었다. 그러나 인터뷰대상자들이 고용지원센터를 처음 방문하여 받은 인상 중 공통된 것은 사람이 너무 많았다는 것이다. 이것은 인터뷰 말미에

고용지원센터 서비스의 개선사항에 관한 질문에 대해 답변을 할 때에도 “절실하다.”는 표현으로 모든 대상자들이 공통되게 강조한 부분이다.

*D(여): “겨우 건물을 찾아 문을 열면 계단부터 사람들이 너무 많았다. 도떼기시장이라는 생각이 들었다. 자리도 다 차 있고 어떤 창구가 어떤 일을 하는 곳인지 알기 힘들었다.(중략) 인터넷에 가입을 하고 신청을 하라고 하는데 계단 쪽 컴퓨터로 가니 세 개의 컴퓨터에 줄이 너무 길었다.*

*F(여): “거기서 일하는 공무원들의 수에 비해 사람이 몰렸다는 생각이 들었다. 공무원들이 좀 지쳐보였다. 사람이 감당하기 힘든 정도로 일이 많아 보였다.”*

고용노동부의 고용지원서비스는 전국의 84개 고용지원센터를 통해 이루어지고 있다. 84개의 고용지원센터 가운데 47개의 고용지원센터를 취업알선과 실업급여 지급업무뿐만 아니라 각종 기업지원서비스까지 종합적으로 담당하는 종합센터로 운영하고 있고, 나머지 37개소는 취업알선과 실업급여 지급업무를 중심으로 운영되는 일반 센터와 출장센터이다. 고용지원센터가 현재와 같이 전국적으로 설치된 것은 1997년 말 외환금융위기로부터 비롯된 고실업에 대응하기 위해서이다. 고실업 시기에는 120여 개소에 이를 정도로 고용지원센터가 확대 설치되었으나 이후 실업자 수가 줄어들고, 규모의 경제를 추구하면서 현재 84개소가 운영되고 있다 (한국노동연구원, 2009: 284). 그렇기 때문에 고용지원센터가 줄어들기 전인 1998년에 실업급여를 수급한 경험이 있는 D(여)는 그 당시에는 사무실은 좁았지만 지금처럼 복잡하고 앉을 곳이 없지는 않았다고 기억했다. 이것은 업무 효율화를 위해 센



터의 역할을 확대하는 대신 수를 줄여 몇 개의 지역구를 통합하여 서비스를 제공하도록 한 정책이 고용보험 서비스의 전체적인 질을 떨어뜨리는 역효과를 가져온 것으로 판단된다. 이렇게 고용지원센터의 수가 적고 공무원 1인당 담당해야 할 구직자의 수와 업무의 양이 지나치게 많다는 문제는 이후의 경로에서도 지속적으로 서비스의 질을 낮추는 원인 중 하나라고 볼 수 있다.

## 2) 두 번째 경로: 실업급여 수급

### ① 실업급여인정신청서 제출과 기초상담

고용지원센터에 방문하여 처음으로 공무원과 대면하게 되는 단계가 실업급여인정신청서를 제출하며 자신이 고용보험법에서 지정하는 수급대상에 포함되는지 여부를 확인하는 단계이다. 이 과정부터 서비스수요자들과 국가공무원과의 지속적인 관계맺음이 시작된다. 그런데 수요자는 아직도 수혜자로서의 자격을 획득하지 못한 상태에서 공무원과 대면을 시작한다. 이 단계에서 실업급여를 받기 위해서는 제출한 각종 서류가 타당성을 갖는가 하는 것을 공무원으로부터 확인을 받아야 한다. 이때 각자가 처한 상황에서의 역할과 입장의 차이에서 발생하는 갈등을 경험하게 된다.

*F(여): “은행과 백화점처럼 친절한 분위기 속에 길들여져 있다가 (고용지원센터에 가니까) 조금만 말투가 달라도 유난히 기분 나쁘게 귀에 거슬리는 게 있다. 사람이 많으니까 그런 것 같다.”*

*D(여): “공무원들이 평등하게 대하지 않는다. 나이가 있는 공무원들 중에는 반말을 사용하는 사람도 있다. “그랬어?”, “애 엄마구냐?”, “뭘*

하고 싶은데?”, “이거 써봐.”, “애가 뭣이야?” 그 분 생각에는 편하게 생각하는 것일 수도 있는데 나는 고객이고. 여자라서 무시당하는 것 같고 언어성희롱이라고 느껴진다. 듣기 거부하다.”

수요자 각자의 담당 공무원이 다르기 때문에 구체적인 개인적 경험의 차이는 발생할 수밖에 없지만 일관된 문제는 대부분의 사람들이 일상적으로 접하게 되는 민간의 서비스와 고용지원센터의 서비스 사이에서 현격한 차이를 체감한다는 것이다. 바로 여기서 규제자와 피규제자의 수직적 관계가 분명히 드러나게 된다. A(남)의 경우는 국가공무원의 서비스가 민간과 같아야 하지만 현실적으로 같을 수 없다는 것을 애초부터 전제하고 있었다. E(여)의 경우 실업급여인정 과정에서 공무원이 어느 정도는 재량으로 모든 대상자들에게 평등하지 않은 서비스를 제공한다고 했다. 재량의 범위가 좁다하더라도 서비스수요자의 입장에서는 충분히 불만을 가질 수 있고 또 이 재량의 문제는 이후 재취업활동보고의 과정에서 공무원과 수요자 사이에 갈등의 소지가 된다. 그러나 피규제자인 수요자 입장에서는 그러한 갈등을 수동적으로 받아들일 수밖에 없는 경우가 대부분일 것으로 예상할 수 있다.

한편 A(남)의 경우는 건설일용직의 직업적 특성에 대한 공무원의 몰이해 및 불합리한 처우로 인해 실업급여 수급이라는 자신의 정당한 권리를 행사하려 했음에도 불구하고 부당한 대우를 받았다고 매우 강하게 느끼고 있었다.

A(남): “국세청에서 고용일수를 알려 와서 고용지원센터에 찾아갔더니 전산 상에서 확인이 안 된다고 하더라. 다시 확인해 달라고 했더니 남자분(공무원)이 버럭 화를 내며 말을 형편없이 하더라. 모멸감에 순간적으로 집으로 돌아왔다. 국세청에서 다시 고용일수를 알려 와서 고용지

*원센터에서 실업급여를 받을 수 있는 고용일수가 넘는다고 하더라. 성의가 있었다면 전산 상 누락된 것이 있는지 확인해 볼 수도 있었을 텐데. (나를)노가다, 일용직이라는 점에서 무시를 하는 것처럼 느껴졌다. 내가 남의 집에 동냥하러 간 것도 아니고. 너무 막대하더라.”*

A(남)는 국세청에서 제공한 올바른 정보를 신뢰하고 자신의 권리를 행사하려 한 것임에도 불구하고 모멸감을 느낄 만큼 불쾌한 서비스를 경험했다. 하지만 그도 처음에는 자신 스스로 물러서는 태도를 취했고 스스로를 검열하고자 하는 소극적인 태도를 보인다. 일용직 근로자의 경우 작업의 특성상 관련 정보가 전산 상에 누락되거나 정부부처끼리의 정보가 비동시적으로 공유되는 경우가 충분히 발생할 수 있음에도 공무원이 수요자의 요구를 충족시키기 위한 최선의 노력을 하지 않은 사례이다. 공무원이 규제자, 수요자가 피규제자인 상황에서 흔히 발생하는 이러한 불만은 좀 더 수요자 시각에 입각한 서비스의 필요성을 강조하는 대목이다.

## ② 실업급여설명회

실업급여설명회는 고용지원센터를 방문한 당일 실업급여인정신청서를 제출하고 센터에서 정해진 시각에 2시간 동안 진행된다. 교육 자료를 배부하고 강사가 교육을 진행하게 되는데 실업급여 제도의 소개, 수급자들이 반드시 알아야 할 사항과 지켜야 할 사항, 앞으로 발생하게 될 일들에 대해 예상할 수 있도록 이해를 돕는 내용으로 구성되어 있다. 이 설명회는 고용지원센터에서 실업급여를 신청한 사람 중 99%이상이 수강했고 그 중 ‘조금 도움’과 ‘많이 도움’을 선택한 사람이 80%이상을 차지했다 (고용노동부, 2005: 3-4). 그러나 인터뷰 대상자들은 설명회의 목적에 대해서는 공감하며 그

필요성에 대해서는 대체로 긍정했지만 서비스의 내용과 서비스 환경의 측면에 대해서는 만족하지 못했다.

*C(남): “성인들이니까 책자를 보라고 하면 되는데. 강사가 오기 전에 빨리 보시는 분들은 (설명회 책자를) 다 보고 강의를 앞질러서 보고 있다. 긴 시간을 할 필요 없이 한 30분 정도 줄이면 좋을 것 같다.”*

*F(여): “교육받는 사람이 너무 많으니 정신이 없다. 시간이 너무 긴 것을 빼고는 좋은 것 같다.”*

반면에 고용지원센터에 방문하는 사람이 너무 많고 소란스러워 오히려 첫 방문 시 꼼꼼하게 교육을 하는 것이 필요한 절차라는 반대 의견이 제시되었다.

*A(남): “첫날 가면 사람도 많고 생소해서 명하다. 2시간 교육을 받는데 포인트를 짚어주니 좋다.(중략) 사람에 따라 이해도가 떨어지는 사람도 있으니 교육은 필요하다.”*

그러나 A(남)의 경우에도 설명회 시간에 모든 내용을 이해할 수 없어서 개인적으로 몇 번에 걸쳐 내용 숙지를 한 후에 전반적인 내용을 완전히 이해할 수 있었다고 했다. 실업급여 설명회는 수급자들에게 앞으로 발생할 일들에 대한 가이드라인 정도는 제시해 줄 수 있으나 수요자 개개인의 여건이 다르고 앞으로 이용하게 될 서비스 역시 다르기 때문에 일괄적으로 2시간을 할애하는 보편적 교육은 수요자의 요구에 비해 과다한 서비스가 제공되는 것으로 볼 수 있다.

### ③ 수급기간과 액수

실업급여 수급 대상자로 인정되어 자신이 지금까지 지불했던 보험금과 자신의 나이 등 조건에 맞는 급여를 지급받게 되면 실업급여 인정과정에서 피규제자였던 수요자는 수혜자적 성격의 수요자 유형으로 변화한다.

현재 실업급여는 최장 6개월에 이직 전 사업장에서 받던 평균임금액의 50%를 지급받는다. 실업급여 최고액(하루 40,000원, 월 1,200,000원)에 대한 적정성 평가에서 전체적으로 ‘적정하다’ 혹은 ‘많다’라는 응답비율이 81.8%였으며 인터뷰 대상자 전체 역시 수급 액수에 대한 불만족은 크지 않았다(고용노동부, 2005). 다만 A(남)는 실업급여가 많지는 않아도 생계를 유지할 수 있게 해주는 측면이 오히려 실업자를 무기력하게, 나태하게 만든다고 주장하며 기간과 액수의 문제가 아니라 실업급여의 제공양태를 비판했다. 차라리 급여액수를 줄이더라도 조기에 목돈을 지급하면 실업자들이 더 활발히 재취업활동을 할 것이고 근로의욕이 커질 것이라고 설명했다.

수급기간의 경우에도 재취업을 준비하기에 기간이 짧다기보다는 실업급여 덕분에 여유 있게 자기 자신에 대한 투자를 할 수 있고 또 그것으로 인해 오히려 직업에 대한 눈높이가 높아져서 재취업에 더욱 신중을 기하게 되는 측면이 있다는 것을 F(여)와 C(남)는 강조했다. 그리고 최저임금에 가까운 임금으로 생계를 유지했던 근로자의 경우에는 실업급여 1일 최저액이 소정 근로시간으로 환산한 최저 임금액의 90%를 지급하기 때문에 낮은 수급 액수나 짧은 수급기간에 대한 불만족보다는 수급액의 활용도를 높일 수 있도록 지급 방식에 대한 변화가 필요하다고 주장했다.

A(남): “*눈높이를 낮추면 언제라도 어디라도 가서 3D 업종 일을 할 수 있는데 저임금이라서 실업급여를 90~100만원 받는 거나 20만원 더 받*

고 차비 내며 (직장) 다니는 것과 솔직히 똑같다. 차라리 (실업급여는) 6개월 보장해 주는데. 3D 업종에서 일하기 힘들니까 이쪽 저쪽 별 매력 이 없다.”

D(여): “6개월이라는 긴 기간을 주지 말고 원래 줘야 할 것을 3개월로 큰돈으로 만들어 주면 직장을 빨리 구할 것이다.”

대체적으로 급여의 수급기간과 액수보다는 제공양태에 대한 제도적 개선 사항을 요구했지만 인터뷰 대상자들이 본인 외의 수입원이 존재하는 경우가 많아서 일반화하기가 쉽지 않다.

### 3) 세 번째 경로: 조기재취업수당 수급

#### ① 재취업활동보고

실업급여 수요자들은 수혜자의 입장에서 취업을 할 때 까지 혹은 실업급여 수급이 종료될 때 까지 재취업활동보고를 통해 공무원과의 관계를 맺게 된다. 그러나 이 때 수요자는 온전히 수혜만을 받는 대상이 아니라 재취업활동보고의 과정에서는 정기적으로 공무원이 원하는 방식으로 자신의 활동을 보고하고 정해진 기준에 충족하기 위해 노력해야 하는 피규제자적 성격도 함께 띠게 된다. 재취업활동보고는 실업급여 수요자에게 공무원과의 관계에서 많은 갈등을 형성하게 하는 지점이기도 한다.

실업급여는 실업자의 생활안정, 재취업의 촉진, 소득재분배, 경기조절의 기능을 수행하고 재취업활동보고는 재취업 촉진의 기능을 더욱 활성화시키는데 기여하게 하는 목적을 가지고 있다. 실업자가 정기적으로 출석하여 재

취업활동보고를 함으로써 구인·구직에 관한 정보가 체계적으로 공유될 수 있고 국가적으로도 노동력의 이동 및 인력수급상황이 신속히 파악되어 적기에 실효성 있는 고용정책의 수립이 가능하게 하려는 것이다. 그러나 현실적으로 실업급여 수요자가 1~4주마다 고용지원센터를 직접 찾아가 재취업 활동을 인정받아야 실업급여를 받을 수 있는 것은 번거롭고 형식적이라는 불만인 것으로 보인다.

*B(남): “불친절한 경우가 많다. (취업활동을 증명하기 위해) 명함을 받든가 전화번호를 적어오라고 하는데, 어떨 때는 기분 좋게 받아주고 (공무원의) 기분이 나쁠 때는 다시 작성해 오라고 한다.”*

*E(여): “명함을 가져다 줬더니 “내가 못 받게 하면 당신은 (실업급여를) 못 받을 수 있다. 그러면 (당신은) 할 말이 없는 거다.”는 말에 굉장히 놀랐다. 명함을 준 것이 성의가 없다고 확인을 할 수가 없다고 하더라. 그 다음부터는 인터넷에서 문서로 정리를 해서 줬다. 명함만 갖다 줘도 된다고 나와 있는데 그것을 상세히, 몇 월 며칠 몇 시에 면접을 갔는지 상세히 적으라고 하더라.”*

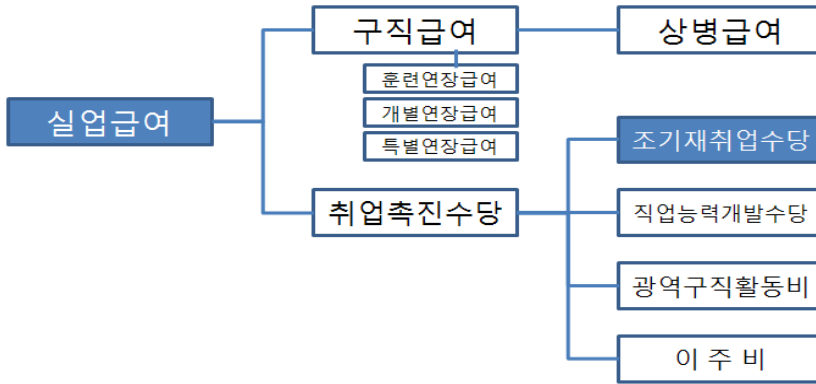
공무원의 일관성 없는 규제와 업무처리에 피규제자 입장인 수요자는 공무원에서 예측되는 느낌을 받게 된다. 이것은 수요자 측면에서 볼 때 가장 피해야 할 상황이다. 본질적인 내용보다 형식적인 측면이 부각되어 수요자와의 갈등을 초래하게 되는 것이다. 그럼에도 불구하고 수요자는 비일관적인 규제를 고스란히 감내할 수밖에 없고 이것은 고용지원센터의 전체적인 서비스의 질을 떨어뜨리는 역할을 한다.

## ② 조기재취업수당

실업급여의 수급 경험이 있는 사람들 중 약 45%가 실업급여 수급이 종료된 이후 취직을 하게 되거나 자영업으로 개업을 하게 된다. 취업을 한 경우는 실업급여 종료 후, 현 직장에 취업하기까지 소요 기간으로 3개월 이상 걸렸다는 사람이 57.3%, 자영업 개업자 중에는 개업까지의 소요기간이 3개월 이상 걸렸다는 사람이 72.0%이다 (고용노동부, 2009). 그런 가운데 왕성한 재취업활동으로 실업급여 수급 잔여 일을 30일 이상 남겨두고 일찍 취직을 하게 되면 고용지원센터에서는 잔여일분 수급액수의 50%를 지급하게 된다.(단 6개월 이상 계속 고용되거나 6개월 이상 사업을 계속 영위하는 경우에 한하여) 그렇기 때문에 실업자가 고용지원센터를 방문하면서 시작된 실업급여 서비스의 마지막은 조기재취업수당의 수급으로 마무리 된다고 할 수 있다. 그리고 수요자가 피규제자적 입장이었던 재취업활동보고 과정이 마무리 되고 다시 수당을 지급받는 수혜자의 입장으로 수요자의 유형변화가 일어나는 지점이다. 물론 이미 취직을 한 상태이기에 고용보험서비스에 있어서 비용지불자이기도 하지만 실업급여 인정에서부터 조기재취업수당까지를 실업급여서비스의 일련의 과정이라고 보았을 때 이 시점의 수요자는 수혜자의 성격이 강하다고 볼 수 있다.



〈그림 4-3〉 실업급여 구성 체계



출처: 고용노동부(2010), 실업급여업무편람, p.6

조기재취업수당은 2009년까지 잔여 수급액수의 70%를 지급했지만 2010년부터 50%로 바뀌었다. 액수의 삭감과 취업 후 6개월 뒤에 지급한다는 조건이 수요자로 하여금 불만을 느끼게 하고 있다. 이러한 변화로 생활에 큰 지장을 초래하는 것은 아니지만, 그 제도적 취지가 구직자가 조속히 취업을 할 수 있도록 동기를 부여하는 것이라고 볼 때 6개월 후의 조기재취업수당이 큰 유인이 되지 못한다는 지적이다. 오히려 당장 실업급여를 받으며 여유 있게 취업준비를 하거나 휴식을 취하는 것이 더 낫다는 판단을 한다는 것이다.

A(남): “조기재취업수당은 서로가 생산적으로, 적극적으로 취업하기 위해 만든 제도라고 생각한다. 다만, 수급액수가 80~100만원 사이인데 액수가 애매해서 (재취업에 대한)기운이 안 난다. (일용직의 경우) 이 퇴약별에 나가서 일할 자신도 없고 일도 많지 않고.. 6개월 뒤에 준다는 것은 사람을 늘어지게 만든다. 차라리 선불식으로 6개월 동안 받을 300

만원이 목돈으로 들어온다고 생각하면 기운이 펄펄 난다. 제도가 좋으니 생산적인 방향으로 유지해야 한다.”

특히 일용직의 경우에는 조기재취업수당을 지급받을 수 있는 요건에 부합되기가 어려워서 제도 자체가 무의미한 상황이다.

B(남): “조기재취업수당은 한 회사에 6개월 동안 20일 이상 일을 해야 받을 수가 있다고 하던데 그것은 일용직들한테는 안주겠다는 얘기와 똑같은 얘기다. 불합리하다.”

물론 조기재취업수당이 없는 것보다는 낫겠지만 수요자들은 적은 돈이라도 한 번에 목돈으로 받아 돈의 활용도를 높이기를 원하고 있으며 그것이 실질적으로 실업자와 국가 양자에게 이익이 되는 방법이라고 설명하고 있었다.

#### 4) 기타 문제

##### ① 홍보문제

2009년 한국고용정보원이 개최한 고용지원센터 운영 및 활용도 제고 방안에 대한 정례 심포지엄에 따르면 (한국고용정보원, 2009), 경기 침체 및 고용위기로 인한 고용지원센터 이용자가 급증하고 있으며 특히 실업급여 수요자가 증가하고 있음에도 불구하고 고용지원센터에 대한 이미지는 구체적이지 못하고 불명확한 것으로 조사되었다. 그리고 고용지원센터를 이용한 경험이 없는 구직자들의 경우 91.4%의 높은 인지도를 보였으나 인지하게 된 경로는 절반 정도가 ‘주변 사람’을 통해서 알게 되었다고 응답했다.<sup>28)</sup> 그

리고 이용자의 고용지원센터를 알게 된 계기는 이전 직장을 통해 알게 되었다는 응답이 있어, 실업에 직면하여 고용지원센터를 알게 되는 경우도 존재하고 있는 것으로 보여 진다. 본 연구에서의 인터뷰 참여자들 역시 실업과 동시에 알게 되었거나 미리 알고 있었어도 자세하거나 정확한 정보를 가지고 있지는 못했던 것으로 드러났다.

*C(남): “(직장을)그만 두기 전 마지막에 알았다. (미리)알았으면 많이 이용했을 것이다.”*

*F(여): “자격이나 수급 액수에 관해서 자세한 것은 몰랐고 주변에서 경험한 사람들의 경우를 보고 알게 되었다.”*

고용지원센터가 제공하는 서비스 중 취업알선서비스에 대한 인지도가 97.1%로 가장 높았으며 그 다음으로 실업급여(77.7%)가 뒤를 이었다. 심층상담, 직업능력 진단과 같은 서비스에 대한 인지도는 30% 미만으로 비교적 낮았다. 그러나 실제로 고용지원센터 서비스 중 이용 경험이 가장 높은 것은 실업급여서비스인 것으로 보아 서비스로 알고 기대한 것과 실제 이용하는 것과의 차이가 발생했음을 알 수 있다. 이에 대하여 센터 내에 교육이나 서비스에 대한 자세한 공지나 홍보가 부족하기 때문이며, 이러한 홍보 부족으로 다른 서비스는 이용하지 않고 실업급여 수급만을 위해 센터를 이용한다는 지적이 있다 (한국고용정보원, 2009). 고용지원센터 자체와 실업급여, 그리고 센터에서 제공하는 기타 서비스에 관한 홍보 미흡은 각 지

28) 미이용자의 경우 40.6%, 이용자의 경우 55.7%(가중치 평균 48.5%)가 ‘주변사람들’을 통해 고용지원센터를 알게 되었다고 응답함.

역 별 고용지원센터 서비스 관련 의견에도 적지 않게 발견되고 있다. 즉 실업자가 실업급여 서비스의 전체 경로를 거치기에 앞서 고용지원센터에 대한 전반적인 홍보의 개선이 우선적으로 필요하다는 것을 알 수 있다.

## ② 전산화 문제

워크 넷이나 고용노동부의 사이트에 들어가 구직을 위한 정보나 그 외의 정보를 얻기 위해서는 컴퓨터를 이용할 수 있는 기초적인 기반이 필요하다. 그리고 2011년 부터 재취업활동을 전산으로 보고하고 인정하는 제도가 도입되는 상황에서 행정업무의 전산화는 불가피한 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 고용지원센터를 이용하는 수요자 중에서는 인터넷을 자유롭고 편하게 이용할 수 있는 사람도 분명 존재하지만 그렇지 않은 조건의 수요자들도 존재한다는 사실에 대한 배려가 필요하다. 인터넷에서 정보를 검색하는 것에 비교적 익숙한 젊은 세대들은 정부기관의 사이트보다 홍보가 잘 되어 있는 민간 사이트를 더 편리하기 이용하는 경향이 있는 반면 인터넷 활용을 낯설어 하거나 자유롭게 이용하지 못하는 형편의 사람들은 지금의 전산화 수준도 타인의 도움을 받아야 하는 상황에서 행정서비스의 전산화가 더 빠르게 진행된다면 어려움이 증폭될 것이다. 이러한 현상은 고용지원센터에서 제공하는 정보가 절실한 수요자들에게 오히려 정보전달이 힘들게 되는 상황이 발생할 우려가 있다.

## 3. 수요자 중심의 실업급여서비스 개선방안

지금까지 수요자의 입장에서 실업급여 서비스과정을 FGI를 통해 알아보

았다. 구체적인 사정과 욕구가 다른 사람들에게 고용안정센터를 찾아가는 것을 시작으로 하여 재취업을 하기까지의 전체 과정에 적실성 있는 서비스가 제공되기 위해서는 전체 과정의 질적 수준을 결정하는데 중요한 영향을 끼치는 핵심경로를 찾아내는 것이 중요하다. 특히 고용보험서비스는 핵심경로가 수요자의 유형변화와 맞물리면서 발생하는 특성을 보이기 때문에 국가를 대신하는 공무원과 수요자의 관계가 변화하는 경로에 따라 현실적인 문제인식과 적절한 개선방안을 다르게 도출할 수 있을 것이다.

수요자가 고용보험의 보험료를 납부하는 비용지불자에서 실업급여 수급의 자격조건이 되는지 확인 받는 피규제자 유형으로 변화하는 ‘실업급여인정’경로가 첫 번째 핵심경로로 부각되었다. 이러한 핵심경로의 문제를 개선하기 위해서 실업급여를 신청하기 위한 가장 중요한 단계인 비자발적 실업인정 과정에서 근로자가 고용주에게 인정서를 직접 받는 절차를 생략해야 한다. 본인이 고용지원 센터에 신청하고 필요한 경우 고용지원 센터에서 고용주에게 확인하도록 개선하여 실질적으로 비자발적 실업 이면서도 고용주의 확인 부재로 인해 실업급여를 신청하지 못하는 것을 막을 수 있을 것이다. 물론 이에 따라 고용지원 센터의 업무의 확대가 예상되나, 그 규모가 크지 않을 것으로 판단되며, 실업급여를 받아야 하는 사람이 실제로 해당 급여를 받을 수 있도록 할 것이다.

두 번째 핵심경로는 피규제자였던 수요자가 실업급여 수급 자격이 인정되어 실제로 실업급여의 수혜자가 되는 ‘실업급여 수급’경로이다. 이후 수요자는 실업급여 수급을 지속받기 위해 재취업활동보고를 해야 하는데 이때 수요자의 유형은 다시 공무원에게 자신의 활동을 규제받는 피규제자 유형이라 볼 수 있다. 이때 고용지원 센터의 근무자가 수요자인 시민에게 제공하는 서비스의 질적 수준이 개선되어야 한다. 이를 위해 고용지원 센터 공무원 1

인당 담당해야 하는 실업신청자, 구직자 등의 수를 축소시키도록 해야 한다. 이를 위해 현재 84개의 고용지원 센터를 증가하고 적정한 범위에서 고용지원 센터의 근무자를 추가 확보해야 한다. 현재 고용지원 센터로는 수요자가 방문하는 데 불편을 초래하고, 방문 시에 고용센터 체류인원이 과다하여 대기시간이 길고, 대기 중에도 불쾌감을 초래하고 있는 것으로 나타났기 때문이다.

또한 고용지원 센터의 데이터를 연관 국가기관과 유기적으로 연동하여 정보공유를 활성화해야 한다. 특히 자료가 불충분하게 확보되어 있는 비정규직 근로자가 실업급여를 받을 수 있도록 필요한 정보 확보에 노력해할 것으로 보인다. 세 번째 핵심경로는 ‘조기재취업수당’ 신청 및 지급 경로로 나타났다. 이 경우 수요자들은 조기 재취업 수당을 일시에, 취업 즉시 지급할 것을 요청하고 있다.

이상의 세 가지 핵심경로를 통해 비용지불자에서 피규제자로, 혹은 피규제자에서 수혜자로의 유형변화가 일어나고 이에 따라 제공되는 서비스 수준이 어떻게 달라지며, 그리고 수요자들이 요구하는 서비스 수준은 또 어떻게 영향을 받게 되는지 알 수 있다. 우선 피규제자 유형의 수요자들은 현재 마련되어 있는 법·제도의 원활한 운용과 더불어 현행 제도의 개선으로 더 높은 수준의 서비스를 기대하고 있다. 인터뷰의 참가자들은 피규제자로 유형변화가 발생하는 실업급여 인정 과정에서 비자발적 실업에 대한 인정을 전직장을 통해 받아야 하는 조건이 현실의 상황을 제대로 반영하지 못하고 있는 조건이라고 비판하였으며 실업급여가 제 역할을 다 하기 위해 좀 더 현실 적합성 있는 조건으로 수정 혹은 변형되기를 바라고 있었다. 물론 모든 참가자들이 동일하게 부당함을 경험하지는 않았지만 대체적으로 사업장 고용주가 비자발적 실업의 상황을 만들기를 꺼려하고 인정하려 하지 않는 사

실이 실업자들이 첫 번째로 경험하는 병목현상임을 인지할 수 있었다. 다음으로 수요자 유형이 피규제자에서 수혜자 유형으로 변화하는 핵심경로에서는 인터뷰 참가자들은 공무원들의 서비스 정신의 개선과 함께 현행 제도의 변화보다는 공무원의 친절한 태도와 일관성 있는 태도를 요구하며 이미 마련되어 있는 제도의 정상적인 운용을 강조하는 경향을 보였다. 그리고 마지막 핵심경로에서도 역시 조기재취업수당의 존재 자체는 대부분의 인터뷰 참가자들이 긍정했으나 특히 건설일용직 종사자의 경우 자신들의 업무 환경에서는 제도의 혜택을 거의 받을 수 없다는 점을 들어 효과적인 개선 방안의 모색이 필요하다고 생각하고 있었다.

물론 제도의 개선은 현행법의 규제 및 제도 개선 이면에 발생 가능한 부작용을 고려하여 신중하게 판단할 일이고 또 일정정도 시험기간을 거쳐 현실 적합성과 미흡한 점에 대한 보완책 마련도 필요할 것이다. 2011년부터 정식으로 시행 될 온라인 재취업활동보고는 이러한 노력의 일환이라고 보여진다. 고용노동부는 수급자가 재취업활동 계획서를 작성해 성실히 이행하면 고용지원센터가 이행 여부를 전산으로 확인해 구직활동을 인정하기로 했다. 이 제도는 2010년 8월부터 연말까지 시범 시행되고 특별한 부작용이 없으면 2011년 1월부터 전국으로 확대 적용할 방침이라고 한다. 이렇게 제도가 변화하면 매번 고용지원센터를 방문해야 하는 번거로움은 덜 수 있을 것으로 예상되고 또 활동 보고 시 정해진 형식이 존재할 것이므로 공무원의 비일관적인 인정절차에 의한 갈등은 어느 정도 감소할 것으로 예상된다. 그러나 이 제도의 변화가 규제-피규제의 근본적인 관계를 변화시키는 것은 아니기 때문에 제도 개선이 비효율적이고 불합리한 제도를 변화시킨다 하더라도 공무원과 수요자의 관계에 실제로 적용될 수 있을지는 확신할 수 없다. 그리고 고용지원센터를 이용하는 수요자들 중에는 고령자나 컴퓨터와 같은

기계를 능숙하게 다루지 못하는 사람들도 적지 않은데 그런 상황에서 재취업활동보고를 전산으로 처리하게 되었을 때 구직활동 보고나 구직활동 인정 절차에서 발생하게 될 새로운 문제들에 대한 대비가 요구된다. 발생할지 모를 새로운 문제에 대한 대비를 철저하게 하지 않는다면 업무 효율성을 위한 결정이었지만 결국 수요자의 서비스 만족도를 저해하게 된 고용지원센터의 통합처럼 바람직하지 못한 결과를 초래하게 될 수도 있다.

이처럼 수요자 중심의 실업급여 개선방안은 실업급여 지급 절차에 따라 병목현상이 발생하는 핵심경로와 수요자의 유형 변화와의 맞물리는 관계를 이해하여 서비스 개선이 필요한 지점과 개선의 정도 및 범위를 조절하는 것이 필요하다. 그리고 서비스 및 제도의 개선을 위해서는 이면에 발생할지 모를 부작용에 대한 철저한 대비가 반드시 요구된다.

## 제4절 | 수요자 중심의 실업보험 시스템 성과관리 방안

지금까지 실업급여를 중심으로 수요자 중심의 시각에서 분석한 결과에 기초하여 실업보험 시스템과 고용안정센터의 업무에 있어서 개선 사항 및 성과관리 방안을 도출할 수 있다. 실업보험 시스템을 수요자 중심으로 개선하기 위해 필요한 사항으로는 다음 네 가지를 제시한다.



## 1. 추가적 고용지원 센터 확보 및 근무자 업무개선

고용지원 센터 및 근무자의 확대와 함께 고용지원 센터 만족도 조사를 해당 센터 별로 주기적으로 실시해야 한다. 수요자의 만족도 조사와 함께 근무자 1인당 담당해야 하는 실업신청자, 구직자 등의 수와 실업급여 신청자의 대기시간을 모니터 하여 이를 지속적으로 축소시키도록 해야 한다. 이를 통하여 서비스 질을 향상하고 수요자 만족도를 제고해야 할 것이다. 또한 근무자 일인당 담당 구직자의 수를 OECD 평균에 근접하도록 해야 할 것이다.

## 2. 취업지원에 대한 질적 성과관리

현재 실업급여 수요자가 지속적으로 구직활동을 하고 있는 규제위주의 취업지원의 내실화가 필요하다. 단순히 구직활동에 대한 점검을 넘어서 취업 정보 제공 및 구직활동 조언 등 다양한 서비스를 제공해야 한다. 그리고 취업정보, 홍보에 대한 업무를 고용지원 센터 성과평가 시 중요지표로 활용해야 한다. 근무자에게는 상담을 통해 수요자가 취업을 한 경우 취업지원 마일리지제도 등을 도입하여 일정한 성과를 누적하면 인센티브를 제공하는 방안도 고려해 볼 만하다. 한편 지적한 바와 같이 실업급여 신청 시 주요설명은 일부 수요자에게는 유익한 반면 다른 수요자에게는 커다란 도움이 되지 않는 것으로 나타났다. 실업급여 신청자를 유형 별로 분류하여 그에 맞는 교육 프로그램을 개발하는 것도 필요하다고 보인다.

### 3. 조기 재취업 수당 지급의 유연화

실업급여 수급자의 구직활동을 모니터하고 적극적으로 구직활동에 임하여 조기에 재취업을 한 수급자에게는 조기 재취업 수당을 선 지급하는 유인 체제를 도입하여 조기 재취업을 유도하는 방안을 도입한다. 이를 위해 조기 재취업 활동에 대한 모니터 및 관리체제를 도입한다. 특히 실업급여 수급자들이 가능한 수급기간을 모두 채우고 난 후에 적극적으로 취업활동에 나서 는 경향을 보이는 것으로 나타났는데, 이러한 조기 재취업 활동에 대한 유 인수단은 보다 적극적인 구직활동에 많은 영향을 줄 것이다. 또한 현재 수 급자들이 조기 재취업 수당을 6개월 이후에 지급하는 데 대해 제기한 문제 점에 대해 일부 해소하는 결과를 가져올 것으로 보인다.

### 4. 비자발적 실업에 대한 데이터 구축 및 관리

실업급여를 신청 시 필요한 고용주의 확인제 폐지를 하는 경우, 실업급여 신청자의 비자발적 실업 사실을 확인하는 추가 데이터 구축이 필요하다. 또 한 일용직 및 비정규직 근로자들이 고용보험을 납부 기록에 대한 구축과 이 에 대한 효과적 관리가 필요하다.

## 제5절 | 결 론

본 연구는 수요자 중심의 시각에서 고용보험의 효과성을 분석해 보았다. 수요자 중심의 시각이란 서비스 제공을 위한 제도, 행정관료, 제공양태를 분석함에 있어서 공공기관 중심이 아닌 수요자 시각에서 바라보고 분석하는 것으로, 이 연구에서는 실업급여를 받으려는 시민이 급여신청에서 재취업 수당 지급에 이르는 행정경로를 수요자의 시각에서 분석했다. 또한 이러한 경로에서 다양한 수요자들이 직면하는 병목현상으로 작용하는 핵심경로를 파악하여 서비스 개선을 효과적으로 할 수 있는 방안을 모색하였다. 이러한 시각을 통해 분석된 결과를 제도개선에 반영하여 궁극적으로 공공 서비스가 수요자 중심으로 이루어지도록 한다는 것이다.

분석을 통하여 파악된 핵심경로는 수요자가 비용부담자, 수혜자, 피규제자 등으로 그 역할을 변모함에 따라 공무원과의 관계변화가 이루어지는 지점에서 주로 발생하는 것으로 나타났다. 구체적으로 실업급여를 신청하기 위한 비자발적 실업 확인, 실업급여인정 심사, 구직활동 보고, 조기 재취업 수당 지급 등이 핵심경로로 나타났다. 특히 학력이 높지 않고, 비정규직, 일용직 등에 종사했던 실업급여 신청자들이 핵심경로에서 어려움을 겪는 것으로 나타났다.

이 연구에서는 비자발적 실업에 대한 고용주 확인제도 폐지와 함께 추가적 고용지원 센터 확보 및 근무자 업무개선, 취업지원에 대한 질적 성과관리, 조기 재취업 수당 지급의 유연화, 비자발적 실업에 대한 데이터 구축 및 관리 등의 개선방안을 제시하였다.

최근 고용 없는 경제성장과 실업기간의 장기화라는 현상과 맞물려 실업자

의 재취업이 점점 더 어려워지고 있는 상황에서 실업자의 소득 보호와 재취업 지원의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구가 제시한 개선방안이 수요자의 시각에서 보다 효과적인 실업급여 서비스 제공에 기여할 것으로 기대한다.

제  
1  
장제  
2  
장제  
3  
장제  
4  
장제  
5  
장

[부록] 포커스 그룹인터뷰 질문 요약

		질문내용	
도입질문		-언제부터 실업급여를 수급 받으셨습니까? -지금은 취직을 하셨습니까?	
소개 질문		-실직 전에 실업급여에 대해서 어느 정도 알고 계셨습니까?	
주요 질문	해당 고용지원 센터 방문	-고용지원센터에서 관한 정보를 어떻게 접하셨습니까? -첫 방문 시 어떤 인상을 받았습니까? -자신에게 필요한 창구 및 담당직원을 빠르게 발견할 수 있었습니까?	
	실업급여설명회	-실업급여 수급의 전체 과정에 대해 완전히 이해할 수 있었으며 앞으로 일어날 일들에 대해서 예측할 수 있었습니까?	
	수급자격인정신청서 제출	-신청서에 관한 질문을 하였을 때 친절하고 성실한 답변을 받을 수 있었습니까?	
	기초상담	-상담을 기다리는 과정과 상담 시간 및 상담 서비스가 공정하게 이루어졌습니까? -자신이 처한 개인적인 상황(특수한 사정이나 어려움)이나 요구를 충분히 설명할 수 있는 기회가 있었습니까? -담당직원과 별도의 만남을 갖거나 금품을 제공하면 더 좋은 서비스를 신속하게 받을 수 있을 것이라는 생각이 들었습니까?	
	실업 급여 수급 단계	재취업 활동보고	-재취업활동에 대한 보고가 형식적이라는 지적이 있습니다. 어떻게 생각하십니까? -4주에 한번 씩 고용지원센터에 방문하여 재취업활동보고를 하는 것이 반드시 필요하다고 생각하십니까? -2011년부터 온라인으로 활동보고 하도록 하는 제도 변경이 수요자들에게 도움이 될 것이라 생각하십니까?
	수급기간	-수급기간이 현실적으로 재취업 준비에 적절하니까? -재취업을 위한 준비를 위해 필요한 수급기간은 어느 정도라고 생각하십니까?	
	수급액수	-수급액수가 생계유지와 재취업 준비를 위해 적절하다고 생각하십니까? -실업급여를 받는 동안 별도의 아르바이트를 하시거나 돈을 빌려본 경험이 있으십니까?	
기타	-불편사항에 대한 개선 요구 등이 받아들여졌습니까? -현재 고용지원센터의 전산서비스에 대해서 어떻게 생각하십니까?		
마무리질문		-고용지원센터의 실업급여 서비스를 이용함에 있어서 가장 우선적으로 개선되기를 바라는 것은 무엇입니까?	

# 제 5 장

## 수요자 중심의 민원행정시스템 구축 방안: 국민신문고

제 1 절 서론

제 2 절 국민신문고제도 현황 분석

제 3 절 수요자 중심의 민원행정시스템 구축 방향

제 4 절 수요자 중심의 민원행정시스템 성과관리방안

# 제5장

## 수요자 중심의 민원행정시스템 구축 방안: 국민신문고

### 제1절 | 서론

#### 1. 민원행정시스템 개선 필요성

##### 1) 민원 및 민원행정

민원행정과 관련된 시스템을 의미하는 민원행정시스템에 대한 정의를 올바르게 내리기 위해서는 민원 및 민원행정의 뜻을 명확하게 할 필요가 있다. 하지만 민원과 민원행정에 대한 정의가 매우 다양하게 제시되고 있어 합의된 정의를 찾기 어려운 상황이다. 여기에서는 사전적인 의미와 법률적인 의미로 나누어 민원 및 민원행정의 본래 의미를 살펴보는 것에서 시작하여 학술적인 정의를 내려 보도록 하겠다. 우선, 사전적으로는 우리말로는 같은 발음이지만 한문으로 어떻게 표기하는가에 따라 민원(民願)과 민원(民怨)의 두 가지가 정의되어져 있다. 민원(民願, civil application, civil request)은 정부 또는 행정기관에 대하여 국민이 원하는 것 또는 요구하는 것이라고 정의되고 있다. 반면에 민원(民怨, civil complaints)은 정부에 대한 국민의 원망을 의미한다. 두 개의 정의는 다르면서도 일맥상통하는 부분이 있는 정의

라고 볼 수 있다. 국민이 정부에 대하여 원하는 것은 현재 국민이 갖고 있는 불편함을 해소하기 위하여 정부에게 요구하는 것, 또는 장래에 정부에 대하여 희망하는 것 등을 모두 포함하는 개념이라고 볼 수 있다. 반면에 정부에 대한 원망은 정부나 행정기관에 대하여 국민이 못마땅하게 여기고, 불평하여 미워하는 심정을 말한다. 정부에게 국민이 원하는 것이 정부에 대한 불만에서 시작된다고 생각한다면 두 가지 개념은 밀접하게 연결되어 있다고 할 수 있다. 국민이 정부가 하지 않은 것, 잘못된 것 등에 대하여 불평하고 미워하는 심정이 축적되어 일정 수준에 이르게 되면 국민은 이를 해결하기 위하여 정부나 행정기관에 대하여 특정의 행동을 하거나 하지 않도록 요구하게 되기 때문이다.

현행법상 민원의 정의는 “민원사무처리에관한법률”에서 찾아볼 수 있다. 동법에 따르면 민원은 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 의미한다.(법제2조1항) 즉, 현행법상의 민원은 정부에 대한 원망이나 불평등 원인에 초점을 두는 대신에 국민이 정부에 대하여 특정 행위의 작위 또는 부작위 등의 결과를 강조를 하고 있다. 즉, 결과적으로 국민이 원하는 행위를 정부가 하는 것을 민원 및 민원행정의 핵심적인 요소로 보고 있는 것이다.

민원 및 민원행정에 대한 기존의 연구 문헌을 보아도 이러한 정의와 크게 다름이 없다. 민원행정(civil request)은 민원인 또는 단체가 문제가 되는 사안을 정부 기관에 문의하거나 도움을 받아 해결하고자 하는 행위 (전영평, 1995), 또는 국민이 행정기관에 허가, 인가, 면허, 승인, 등록, 증명, 확인 등 특정한 행위를 요구하는 의사표시와 이의신청, 진정, 건의 또는 질의와 같이 구체적인 요구투입에 대응하여 행하는 행정 (이수만 외, 1995) 등 집행적, 절차적 행정 중에서 국민의 구체적인 요구를 바탕으로 이를 처리 해결 반영



해 나가는 일련의 대응 행동으로 정의되고 있다. 그리고 넓게 보아서는 직접적인 민원의 접수와 처리뿐만 아니라 민원사무처리의 확인, 감독, 감사업무 그리고 민원에 관한 법규, 제도 운영지침 또는 민원 사무와 관련된 주요 정책의 결정, 계획의 수립과 같은 간접적인 민원행정 등이 포함되기도 한다 (박통희, 1997).

사전적인 의미와 법적인 정의 및 기존의 논의를 함께 고려한다면 민원은 국민이 정부에 대하여 바라는 것을 의미하며 민원행정은 국민이 정부가 해주기를 원하는 것을 구체화하고 실천에 옮기기 위하여 국민이 원하는 내용을 접수, 처리 및 행동에 옮기는데 필요한 제반 활동과 관련된 행정이라고 정의될 수 있을 것이다.

## 2) 민원행정의 중요성

우리나라는 군주주의 전통과 식민시대의 경험하면서 권위적이고 집권적인 행정체계가 강화되었고 행정 서비스 전달체계는 취약해졌다. 그 결과 행정서비스의 대국민 전달이 고압적이고 균립하는 형태로 나타나게 되었다 (오석홍, 1984). 전제군주와 식민시대의 역사적 경험으로 발생한 부정적인 행정관의 존재는 민주행정의 실천과 행정민주화의 실현에 부정적인 요소로 작용하였다. 식민지배 등의 역사적 경험, 권위주의 정부 및 민주주의의 미성숙 등의 조건과 행정국가화의 경향이 함께 작동하면서 정부에 대한 국민의 의견 제시는 대의 민주주의적 의견수렴 시스템보다는 행정부를 통하는 방식에 더 익숙해지게 되었으며 이는 우리나라 행정에서 민원행정을 매우 중요한 분야로 발전시켰다.

민원행정은 다음과 같은 기능적이고 상징적인 의미를 갖고 있다 (조성한,

2002; 이수만, 1995; 오석홍, 1993). 우선 민원행정은 행정통제 수단으로의 기능한다. 민원행정제도를 통하여 국민의 의견과 의사가 행정시스템으로 투입되기 때문에 관료들이 국민에게 봉사하고 행정의 민주화를 실현할 수 있도록 지속적인 자극과 계기를 제공하게 되기 때문이다. 민원행정시스템의 제도와 수준이 높아질수록 행정관료제에 대한 국민의 통제가 제도화 되고 공식화될 가능성이 커질 수 있다. 두 번째는 행정구제수단으로서의 기능이다. 행정기관에 대하여 일정한 행위를 요구하는 국민의 의사표시에는 행정기관이 행한 부당한 행위에 대한 시정을 요구하는 의사표시가 포함된다. 부당한 행위에 대한 시정은 그 자체로 행정구제가 될 수 있다. 민원행정은 간편한 행정구제 수단으로 기능할 수 있다. 세 번째는 주민참여 기능이다. 특정지역의 주민들이 자신에게 영향을 미치는 정책결정과 집행과정에 참여하는 것을 의미하는 주민참여는 정부 및 행정기관에 특정의 행위를 요구하거나 변화시키도록 한다는 측면에서 민원의 본질과 통한다. 특히 민원행정은 행정과정 특히 집행과정에 주민의 의견과 의사를 반영하는 주민참여의 기능을 수행하게 된다. 하지만 민원행정이 정책집행과 밀접한 관련성이 있다고 해도 정책집행과 관련된 국민의 의견의 제시에만 국한될 필요는 없다. 단순한 질의도 이루어질 수 있으며 정책 제안 및 토론 등 정책 형성과 관련된 투입도 활발하게 이루어질 수 있다. 국민신문고의 경우 민원은 물론 정책제안 및 토론도 이루어질 수 있도록 시스템이 갖추어져 있다. 네 번째는 민원행정의 성공적인 수행을 통하여 행정의 신뢰성 제고가 가능하게 되는 점이다. 역사적, 문화적으로 민주주의 경험이 부족한 이유로 후진국의 행정은 국민과 정부간의 신뢰가 형성되어 있지 못하는 경향이 있다. 이는 행정이 지배적, 규제적 및 강제적인 성격을 강하게 갖게 된 결과이기도 하며 불신의 결과로 이러한 특징이 더 강화되기도 한다. 민원행정을 통하여 정부와 국민

간의 대화가 이루어질 경우 양자 간의 신뢰가 구축될 수 있다.

뿐만 아니라 민원행정의 수준을 통하여 행정의 수준이 측정되고 평가될 수 있다. 민원행정의 주요 내용과 활동은 국민의 일상생활과 밀접하게 관련이 되어있는 경우가 대부분이기 때문에 민원행정의 적절한 처리는 국민에 대한 정부의 직접적인 봉사가 된다. 민원의 내용이 국민 개개인의 생활과 연결되어 있기 때문에 국민은 자신과 관련된 행정의 처리 과정 및 결과를 관찰하고 평가함으로써 국민은 행정의 수준을 가늠할 수 있게 된다. 민원이 얼마나 올바르게 처리되는가는 행정의 능률성, 효과성, 형평성 및 대응성 등과 밀접하게 관련되어 있기 때문이다.

### 3) 민원행정시스템

민원행정시스템에 대한 정의를 하기 위해서는 민원행정에 대한 정의를 좀 더 자세하게 살펴볼 필요가 있다. 오석홍 (1984, 1993)은 민원행정의 정의를 구체성과 추상성의 정도에 따라 다음의 4가지로 구분하여 설명하고 있다. 우선 최광의로 해석할 때 민원행정은 “국민이 원하는 행정”으로 정의될 수 있다. 이는 민원(民願)을 글자 그대로 해석한 정의로 민원행정의 범위를 매우 포괄적으로 정의하는 입장이다. 정부의 존립 근거가 국민이 원하는 행정을 제공해야 하는 것이라고 볼 경우 국가의 모든 행정은 “국민이 원하는 행정”으로 볼 수 있으며 결과적으로 민원 행정은 국가의 행정과 같은 의미가 된다.

“국민이 원하는 행정”보다 조금 좁은 의미로 볼 경우 민원행정은 “일반국민과 접촉을 갖는 집행적 성격의 행정”으로 정의할 수 있다. 국민의 선호는 추상적인 정책 형성과정보다는 구체적인 정책 집행과정 즉, 전달적, 집행적

행정활동 단계 또는 국면에서 일반 국민과 접촉할 때 표출된다는 점을 감안한 정의라고 할 수 있다. 이는 “국민의 원하는 행정”을 어떻게 파악할 수 있는가를 감안한 정의라고 할 수 있다.

위의 정의보다 조금 더 좁게 볼 경우 “집행적, 전달적 행정 중에서 관계된 국민(고객)의 구체적인 요구투입에 대응하는 행정”을 민원행정으로 정의할 수 있다. 불특정한 일반 국민의 선호가 아니라 정책 집행 단계에서 구체적으로 정책의 대상이 되는 국민의 구체적이고 세부적인 의견에 대응하는 활동을 민원행정으로 보는 정의이다. 관계된 국민의 구체적인 요구는 이해관계자들의 구체적인 의견과 요구가 되며 이에 대하여 정부가 구체적인 대응을 하는 활동을 민원행정으로 정의하는 것이다.

이는 민원행정을 정책형성과 관련된 행정이 아니라 집행과 관련된 행정으로 보는 입장이며 입법과정에서 제시되는 다양한 의견은 구체적 사안에 대한 요구투입이 아니라 일반적인 의견의 진술이기 때문에 민원의 범위에 포함되지 않는 것을 보고 있다. 오석홍 (1993)은 이 정의가 ‘우리의 행정관행에 대체로 부합되는 것’으로 평가하고 있다.

마지막으로 민원행정을 가장 좁게 정의할 경우 민원행정은 “대민창구 또는 민원창구라고 정부가 규정하는 장소와 담당공무원을 통하여 고객의 특정적이고 직접적인 대면적 청구행위에 대응하여 그것을 처리하는 행정”으로 정의될 수 있다. 이 정의는 “창구민원”라는 용어에 더 부합되는 정의로 볼 수 있다.

이상의 논의는 현재의 기술 발전 및 사회 변화에도 불구하고 유효한 부분이 있다. 하지만 다음의 몇 가지 측면에서 국민신문고제도를 설명하기에 불충분한 측면에 있다. 우선 전자정부에 대한 고려가 이루어지고 있지 않다. 전자정부의 발달은 행정 일반의 전자화를 급속도로 가져왔으며 민원행정의

경우에도 마찬가지이다. 대부분의 부처는 민원의 접수와 전달 등 대국민 접촉을 오프라인을 통하여 하는 것과 온라인을 통하여 하는 두 가지 방식을 병행하여 활용하고 있다. 그리고 사회적으로 인터넷의 활용이 활성화되면서 온라인상으로 민원이 접수되고 처리되는 비율이 점점 더 커지고 있다. 따라서 민원행정의 정의에 있어서 대면적, 직접적 접촉을 통한 행정행위만을 민원행정으로 정의하는 것은 수정될 필요가 있다 (김정해, 2007). 물론 홈페이지와 가상공간의 경우에도 기존의 정의가 부합되는 부분이 있다. 예를 들어 ‘민원창구’의 경우 물리적인 관청 사무실은 물론 온라인상의 정부 홈페이지도 포함되는 것으로 볼 수 있으며 “장소”도 물리적인 장소라는 의미와 함께 가상 공간상의 위치도 의미하게 되었기 때문에 문제가 되지 않는다. 하지만 온라인을 통하여 이메일, 게시판 혹은 홈페이지상의 서식을 통한 국민과 정부간의 의사소통이 보편화되었기 때문에 협의의 정의에서와 같이 “실시간” 그리고 “대면적”으로만 정부와 국민간의 의사소통이 이루어지는 것은 아니다. “가상적”이고 “비대면적” 접촉을 통하여도 정부와 국민이 지속적으로 소통하는 것을 정의에 포함시킬 필요가 있다.

다음은 정책집행과정상의 문제만으로 국한하기에는 민원의 범위가 넓어졌다는 점이다. 정부와 시민간의 관계 측면에서 볼 때 민원인과 직접적으로 연결되는 사안만 민원으로 국한하는 것은 어렵다. 국민의 입장에서는 공공의 문제 또는 공익의 실현과 관련된 사안에 대하여 의견을 제시하고 이의 개선을 요구하는 것이 보다 자연스러운 현상이다. 국민이 정부에 대하여 정책 및 행정 일반에 질의를 하거나 정책 전반에 대한 제언을 하는 것은 가능할 뿐만 아니라 매우 바람직한 현상이다. 또한 공공의 문제에 대하여 정부와 국민이 함께 고민하고 논의하는 것인 민주주의 이념에 보다 부합하는 정부와 국민간의 관계라고 할 수 있다. 이러한 모든 활동은 국민이 정부에 대

하여 “원하는” 것을 표현하는 것이기 때문이다. 실제 정부에서 중앙행정기관으로 대상으로 매년 실시하고 있는 민원만족도 조사의 경우 집행과정상의 문제를 제기하는 경우는 물론이고 일반적인 질의를 한 경우도 민원으로 보고 만족도 조사를 하고 있다. 따라서 개념적으로는 물론 실제적으로도 민원을 ‘집행과정상의 문제’ 혹은 ‘특정적이고 직접적인’ 국민의 요구로 국한하는 것이 더 이상 어려운 것을 보인다.

이러한 논의를 종합해 보면 민원행정의 정의를 과거보다 넓게 볼 필요가 있다. 과거와 같이 “대민창구 또는 민원창구라고 정부가 규정하는 장소와 담당공무원과의 직접적인 대면적 청구행위에 대응하여 그것을 처리하는 행정”으로 보는 것은 더 이상 적절한 정의가 되지 않는다. 비대면적인 접촉을 통한 접촉도 개념에 포함될 필요가 있으며 집행과정상의 문제에 국한할 것이 아니라 기타 국민의 관심사를 반영하는 행정도 포함할 수 있어야 한다. 오석홍 (1993)의 개념 구분에 따르면 현대적인 의미의 민원행정은 과거에 비하여 보다 넓고 광범위한 행정으로 “국민이 원하는 행정”을 달성하기 위한 노력으로 민원행정을 정의할 필요가 있다.

#### 4) 민원행정의 대상으로서의 국민: 고객 vs. 시민

고객 (customer)은 재화나 서비스를 구매하고 사용하는 사람으로 정의된다. 반면에 시민 (citizen)은 주권을 갖고 있는 국민으로서 정부가 작동될 수 있는 권한을 부여하고 정부의 보호를 받는 사람을 의미한다. 시민은 시민권 (혹은 공민권, citizenship)을 가진다. 따라서 시민권을 갖는다는 것은 적극적으로 자신이 소속한 사회의 발전을 위하여 경제적, 정치적, 사회적으로 다양한 활동을 통하여 공헌을 해야 할 의무를 가짐과 동시에 선거 참여 등을

통하여 중요한 의사결정에 참여하거나 사회/국가로부터 적절한 보호를 받을 권리를 갖는 다는 것을 의미한다. 이는 단순하게 서비스를 이용하는 고객과는 다른 차원의 개념이다.

국민을 행정의 고객으로 정의될 경우와 시민으로 정의되는 경우 정부와 국민의 관계는 달리 정립되며 이는 민원행정시스템 측면에서 큰 차이를 가져온다. 고객으로 정의할 경우 정부는 재화나 서비스를 생산하고 제공하는 주체가 되며 국민은 정부가 제공하는 서비스를 이용하는 고객으로 정의된다. 이 경우 정부와 국민 사이에는 재화나 서비스의 교환 이외에는 어떠한 의무나 권리 관계가 존재하지 않는다. 국민과 정부는 시장에서 거래되는 재화나 서비스의 생산과 구매로만 연결되는 생산자와 소비자간의 거래관계만 존재하게 된다. 국민은 서비스를 생산하는 정부의 내부적인 문제에 대하여 관여할 필요도 없으며 정부도 제공하는 재화나 서비스의 양과 품질 이외에는 국민에 대하여 책임질 것이 없다. 국민과 정부의 관계는 피동적이 되고 국민은 주권자로서의 권리를 충분하게 향유할 수 없게 된다. 정부가 국민을 고객의 관점에서만 보게 될 경우 국민이 갖고 있는 시민으로서의 정부에 대한 권리가 낮게 평가되거나 무시될 가능성이 있기 때문이다. 고객관점의 지나친 강조는 시민과 시민의식을 훼손하여 국민을 적극적인 행정행위 요구자가 아니라 피동적인 수용자로 전락시킬 수 있는 문제를 내포하고 있다 (Frederickson, 1997).

국민을 주권자로 정의함으로써 이러한 문제는 해결될 수 있다. 생산자와 소비자의 관계가 아니라 정부와 시민의 관계로 정의되는 경우 정부와 시민은 교환의 대상이 되는 특정의 재화나 서비스가 한정하는 범위를 넘어서 주권자와 대리인으로서의 권리와 의무 관계가 형성되게 된다. 직접적으로 전달되는 재화나 서비스에 국한된 관계가 아니라 국민은 정부의 내부적인 문

제에 대하여도 관여하게 되며 정부 활동의 성과는 국민에 의하여 종합적이고 전반적으로 평가받게 된다. 이는 주권자로서의 국민이기 때문에 가능한 것이다.

고객과 시민의 또 다른 중요한 차이점은 공공문제에 대한 인식과 공동체에 대한 소속감이다. 고객과 달리 시민은 공공문제(사회 전체적인 문제)에 대하여 큰 관심을 갖고 있다. 국민 혹은 시민은 자신의 문제에만 집중하는 것이 아니라 사회 전체적인 문제에도 지속적인 관심을 갖고 있다. 시민은 사회의 구성원이자 주인이기 때문이다. 이러한 사회에 대한 소속감은 사회 전체적인 시각과 사회 전체적인 관점에서 개인의 문제를 바라보고 평가할 수 있도록 해주며 궁극적으로는 사회와 공동체에 대한 도덕적 연대의식을 형성하도록 한다 (Sandel, 1996).

국민이 갖고 있는 사회적 소속감은 국민으로 하여금 정부가 공공의 가치를 실현하는 것을 기대하게 한다. 국민이 정부의 활동에 관여하고 지속적인 감시의 노력을 게을리 하지 않는 것은 바로 이 때문이다. 자신이 소속한 사회가 보다 나은 방향으로 발전할 수 있도록 정책의 개선을 위하여 노력하고, 정부의 부패와 무능을 견제하는 것은 국민이 갖고 있는 사회적 소속감과 주인으로서의 책임감이 없이는 이루어질 수 없는 행위이다.

정부도 주권자인 국민의 이러한 관심에 대하여 적절하게 대응해야 한다. 국민의 지속적인 관심, 지지 및 순응이 없이는 정부가 지속적으로 유지될 수 없기 때문이다. 정부는 재화나 서비스를 제공하는 대가로 비용을 지불받는데 그치지 않고 국민으로부터 협력, 순응, 지지 그리고 공동생산의 노력 등을 확보하기 위하여 노력해야 한다 (Alford, 2002). 정부는 국민으로부터 존재에 대한 정당성을 확보하지 못한다면 사회적 가치가 없어지기 때문에 정부는 국민들로부터의 지지와 협력을 지속적으로 확보해야 한다.



## 5) 국민신문고의 개선 필요성

본 연구는 다양한 민원행정시스템 중에서 2004년에 도입된 국민신문고에 대하여 분석하고 있다. 민원신문고는 민원을 포함하여 정책제안 및 정책토론 등의 주제로 정부와 국민이 소통하는 중요한 창구이다 (국민권익백서, 2009). 국민신문고의 경우 도입 이래 시스템을 지속적으로 개선해 왔으며 운영 성과 측면에서 상당한 수준에 올라있는 것으로 알려져 있다. 우선 정부혁신브랜드 대회 ‘국제공인 브랜드 상’을 수상 (‘06)과 세계음부즈만협회 (IOI) 아시아지역 대표사례 선정 (‘06) 등은 국민신문고가 민원시스템으로 높은 평가를 받고 있다는 것을 보여준다. 뿐만 아니라 IT기반으로 운영되고 있는 국민신문고는 전자정부 및 IT 분야에서도 성공사례로 평가받아 프랑스 세계전자정부대회(e-GOV) top 10 선정 (‘06)과 “e-Challenge 2008” (유럽 전자정부 및 IT 컨퍼런스) 전시부문 최우수상 (‘08) 등을 수상하였다. 그동안 국민신문고는 단기간에 성공사례로 발전하였으며 현재도 상당한 수준을 유지하고 있다고 볼 수 있다.

이론적 논의에서 밝힌 바와 같이 현재의 민원, 민원행정 및 민원행정시스템에 대한 새로운 정의의 필요성과 고객으로서의 국민에서 나아가 주권자로서의 국민이 효과적으로 활용할 수 있는 민원행정시스템으로의 개선에 대한 요구가 커져가고 있다.

본 연구에서는 민원행정을 “국민이 원하는 행정을 달성하기 위하여 국민의 직접적인 투입과 이에 대한 정부의 적극적인 대응”으로 정의하고자 한다. 본 연구의 대상이 되는 국민신문고가 민원은 물론 정책 제언 및 토론을 포함하는 시스템인 점을 감안한다면 새로운 민원 및 민원행정의 정의가 보다 적절할 것이라고 판단된다.

이러한 정의는 국민의 직접적인 투입이 있다는 점과 이에 직접적으로 연결되는 정부의 활동이 있다는 점에서 일반 행정과는 차별된다. 정부가 행하는 일반적인 행정활동은 국민의 요구가 정책결정기구를 통하여 구체화된 것인 반면에 민원행정에 대한 정부의 직접적인 대응은 집행과정상의 민원인이 제시한 문제 해결을 위한 노력은 물론 정책 제언 혹은 토론 주제의 제시에 대하여 정부가 함께 논의하거나 논의의 장을 제공하는 정부의 노력을 포함하게 된다.

본 연구에서는 이러한 관점에서 국민신문고의 제도 및 운영현황 분석을 통하여 국민신문고를 한 단계 업그레이드할 수 있는 방안을 모색해 보겠다. 특히 앞서 이론부분에서 논의한 바와 같이 고객으로서의 국민의 제한적인 시각에서 벗어나 주권자로서의 시민과 정부와의 관계를 정립하는데 국민신문고가 기여를 할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

## 2. 민원행정시스템의 범위

### 1) 민원행정시스템의 정의

민원행정시스템은 시스템의 정의를 원용하여 민원행정을 처리하기 위하여 조직화되고 상호작용하는 다양한 하위 구성요소들로 구성된 체계라고 정의될 수 있을 것이다. 민원행정시스템은 민원행정을 실천하기 위한 다양한 행동들을 체계화하고 이들 간의 원활한 상호작용을 위한 체계이다. 크게는 민원의 접수, 처리, 산출, 집행 및 환류로 구성되어 있다. 민원접수는 처리와 직접 연결되어 있으며 이후 산출, 집행 및 환류로 순차적으로 연결되어진다.

그리고 각각의 구성요소들은 필요한 하위 시스템을 갖고 있다. 예를 들어 민원 접수 하위 시스템은 민원인의 접근, 민원의 표현, 민원의 인지, 민원의 접수 등의 하위 단계로 구성되어 지게 된다.

본 연구에서는 다양한 민원행정시스템 중에서 국민신문고를 다루고 있다. 민원신문고는 2004년 시작된 민원행정시스템으로 민원, 제안, 정책토론 등 모든 행정기관에서 운영 중인 대국민 창구를 통합하여 운영하고 있는 온라인 국민소통 창구이다 (국민권익백서, 2009).

## 2) 실정법상의 민원 및 민원행정의 정의 및 범위

실정법상의 민원 및 민원행정은 이론적인 논의에 비하여 구체적으로 정의되어 있어 좁은 의미의 정의에 부합되는 경향이 있다. 총무처에서 발간한 (총무처, 1994) 자료에 따르면 실정법상의 민원 및 민원행정은 민원사무로 표시된다. 민원사무는 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항에 대한 사무를 의미한다. 민원사무의 예는 다음과 같다.

- 허가, 인가, 특허, 면허, 승인, 지정, 인정, 추천, 시험, 검사, 검정 등의 신청
- 장부, 대장 등예의 등록, 등재 또는 신고수리의 신청
- 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청
- 법령, 제도, 절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담 형식을 통한 설명이나 해석의 요구
- 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의
- 기타 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항

## (1) 민원의 종류

민원은 분류 기준에 따라 다양하게 나누어 살펴볼 수 있다 (총무처, 1994; 박연호, 2001). 우선 법적인 유형은 「민원사무처리에관한법률」 및 동시행령에서 구분하고 있다. 크게 고충민원 및 복합민원으로 나누어 볼 수 있다.

### ① 고충민원

고충민원은 행정기관의 위법, 부당하거나 소극적인 행정행위(사실행위, 부작위 포함) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편, 부담을 주는 사항에 관한 민원으로 다음에 해당하는 경우를 말한다 (기본법 2조 4호 및 시행령 2조 4항).

- 행정기관의 위법, 부당한 처분 (사실행위 포함)이나 부작위 등으로 인하여 권리, 이익이 침해되거나 불편, 부담이 되는 사항의 해결요구
- 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당공무원의 처리 지연 등 행정기관의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소 요청
- 불합리한 행정제도, 법령, 시책 등으로 인하여 권리, 이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정 요구
- 기타 행정과 관련한 권리, 이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구

### ② 복합민원

민원의 처리와 관련하여 관련되는 기관이 단수인가 복수인가의 여부에 따라 단순민원과 복잡민원으로 분류할 수 있다. 단순민원은 하나의 행정기관만이 관련되어 있어 이 기관의 처분만 있으며 민원의 해결이 가능한 민원을 의미한다.

하나의 민원 목적을 실현하기 위하여 관계법령 등에 의하여 다수의 관계 기관(민원사항과 관련된 단체, 협회 등을 포함) 또는 부서의 허가, 인가, 승인, 추천, 협의, 확인 등을 거쳐 처리되는 민원사무를 의미한다.

③ 기타 종류의 민원

㉠ 개별민원과 집단민원

민원인의 규모를 기준으로 한 분류로 민원인이 단수인 경우 개별민원이 되면 민원인이 다수인 경우 집단민원으로 분류된다.

㉡ 창구즉결민원과 유기한민원

민원처리에 소요되는 기간을 기준으로 분류한 것으로 민원이 접수되면 창구에서 즉시 처리되는 민원을 창구즉결민원이라고 하며 민원이 접수된 이후 일정기간내에 처리하는 민원을 의미한다.

㉢ 정형민원과 비정형 민원

민원의 반복성을 기준으로 분류하는 것으로 정형민원은 반복적으로 발행하는 민원으로 정형화된 프로그램으로 처리가 가능한 민원을 의미하며 인가, 허가, 신청, 등록 등이 그 예가 될 수 있음. 비정형민원은 정형화된 프로그램으로 처리가 어려운 민원으로 이의신청, 진정, 건의 및 질의 등이 이에 포함된다.

㉣ 문서민원, 전화민원, 방문민원, 신문방송민원, 중계민원, 온라인 민원  
민원인이 민원을 표시하는 수단을 기준으로 다양하게 민원을 분류할 수 있다.

### 3) 민원행정시스템의 범위

민원 및 민원행정을 처리하는 시스템으로서의 민원행정시스템에서 민원 및 민원행정은 앞서 논의한 바와 같이 더 넓은 의미로 해석되어야 한다. 협의의 개념으로 보면 민원행정은 특정적이고 집행적인 업무 즉, 국민의 구체적인 요구에 한정된 활동으로 정의되고 있다. 하지만 현재 각 부처의 홈페이지의 민원게시판에 올라온 내용을 살펴보면 인허가 관련 사항 등 구체적이고 특정적인 내용도 있으나 일반적인 질의 및 정책제안 등의 내용도 상당수 포함되어 있다. 분석의 대상이 되는 국민신문고의 경우도 전통적인 의미에서의 민원은 물론 정책 제안 및 정책 토론을 함께 처리하고 있다.

따라서 민원행정시스템은 내용적으로는 전통적이고 법적인 의미에서의 민원 및 민원행정과 함께 제언 및 정책토론도 처리하는 좀 더 포괄적인 시스템이라고 할 수 있다. 집행과정에서 발생하는 민원에 국한할 경우 정책 제언 및 토론을 포함하는 민원시스템을 설명할 수 없기 때문이다. 현재의 민원시스템은 일반적인 질의는 물론 정책 제언 및 토론을 통하여 새로운 정책아젠다 형성 또는 대안의 논의도 가능하다. 따라서 민원행정시스템을 통하여 정부와 국민은 민원 및 민원행정을 처리하는 것은 물론이고 정책 형성 및 결정과 관련된 활동도 가능하게 되었으며 실제로 이루어지고 있다. 이것은 민원행정시스템이 국민과 정부와의 관계가 행정서비스의 생산자와 소비자간의 제한적인 관계를 뛰어넘어 정부와 주권자로서의 시민 혹은 국민의 관계로 발전할 수 있는 기반을 제공해줄 수 있는 가능성을 보인다고 할 수 있다.

따라서 민원행정시스템은 민원 및 민원행정은 포함하여 정부에 대한 국민의 다양한 의견 제시 및 논의를 포함하는 복합적인 내용을 포함하는 국민과

정부의 소통기제로 볼 수 있을 것이다.

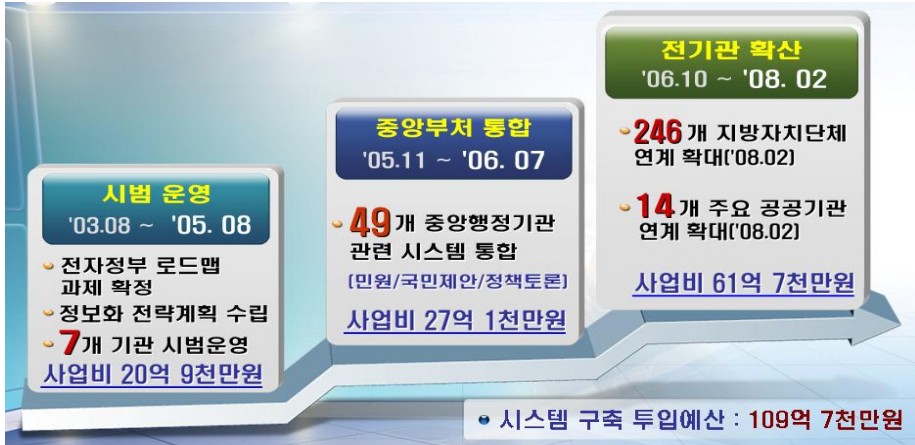
## 제2절 | 국민신문고제도 현황 분석<sup>29)</sup>

### 1. 국민신문고 제도 개요

국민권익위원회는 민원, 제안, 정책토론 등 모든 행정기관에서 운영 중인 대국민 창구를 통합하여 온라인 국민소통 창구인 「국민신문고」 설치하였다 (국민권익백서, 2009). 2004년 6월 국민신문고 시스템 구축사업을 시작하여 2006년 7월 중앙행정기관의 민원·제안·정책토론 기능 통합하였으며, 2007년 4월에는 부산지역 17개 지자체와 3개 공공기관의 민원시스템 시범 연계 등을 거쳐 2008년 2월, 43개 중앙행정기관과 246개 지방자치단체, 14개 주요 공공기관 등 우리나라 모든 행정기관의 민원시스템을 통합·연계한 범정부 통합민원처리시스템인 국민신문고를 완성하였다. 2009년에는 사법부와 국방부 산하 38개 기관, 국립농업과학원 등 농촌진흥청 산하 5개 기관을 추가 통합하는 등 범정부 민원 Network를 지속적으로 확대 발전시키고 있다.

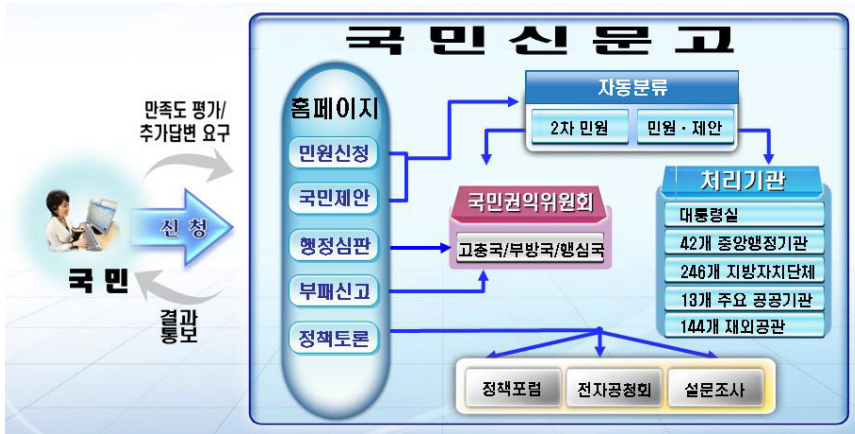
29) 국민신문고의 현황은 국민권익위원회 백서 및 내부자료 등을 참조하여 작성하였음

〈그림 5-1〉 범정부 통합민원처리체계 구축 과정



출처: 국민권익위원회 내부 자료

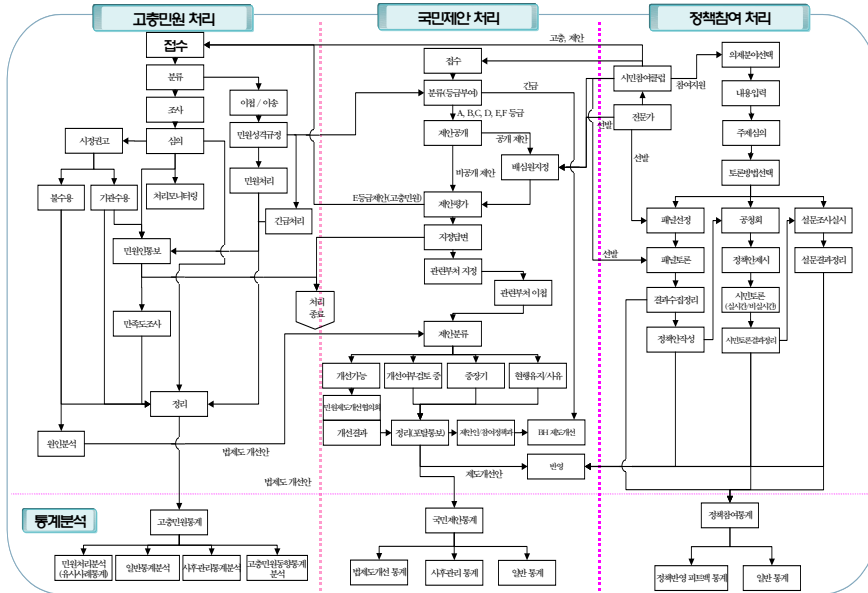
〈그림 5-2〉 국민신문고 시스템 개념도



출처: 국민권익위원회 내부 자료



<그림 5-3> 온라인 국민참여포탈 구성체계 및 업무처리절차



출처: 국민권익위원회 내부 자료

국민신문고의 전신인 국민참여포탈의 개념도가 <그림 5-2>와 <그림 5-3>에 제시되어 있다. 민원, 국민제안 및 정책토론이 접수 이후 각각 어떻게 처리되고 있는가를 상세하게 기술하고 있다. 민원의 경우 해당 민원의 처리 뿐만 아니라 제도개선까지 검토하도록 구성되어 있으며 국민제안 및 정책토론의 경우 의견수렴 및 검토를 통하여 정책화될 수 있도록 구체화시키는 단계까지 구성되어 있다. 국민신문고 홈페이지를 통하여 국민은 민원신청, 제안, 행정심판, 부패 신고 등을 할 수 있음은 물론 정책 토론도 가능하다. 민원과 국민제안의 경우 유관기관에서 처리할 수 있도록 분류되며 행정심판과 부패신고 관련 사안의 경우 국민권익위원회가 직접 처리한다. 그리고 정책토론과 관련된 사항의 경우 정책포럼, 전자공청회 및 설문조사 등의 과정을

거처 공론화되게 될 수 있다.

## 2. 주요 성과

국민신문고의 도입으로 국민과 정부 모두가 혜택을 보았다고 할 수 있다. 우선 국민의 입장에서 보면 민원의 신청과 처리에 관련된 불필요한 노력을 덜게 되었다는 점이다(표 5-1 참조).

〈표 5-1〉 국민신문고 구축을 통한 민원행정의 고질적 병폐 해소

고질적 병폐	종전	국민신문고 구축 후
One-Stop 처리 부재	민원처리기관을 정확히 알지 못할 경우 여러 기관에 문의	어느 기관에 신청할 지 민원처리 기관을 몰라도 최적의 기관으로 실시간 이송
	동일한 민원을 여러기관에서 각각 민원처리	자동으로 중·반복 민원을 식별하여 한 건으로 병합 처리
민원 늦장처리	민원처리기관 준수여부 확인 관리 체계 부재	민원처리실태 평가를 통해 민원 늦장처리에 대한 분석 및 관리 가능
불성실한 답변	민원답변에 대한 만족도 평가를 통한 서비스의 질적 제고가 어려움	불만족한 민원에 대해 추가답변을 요구하고 다시 2차 만족도를 평가
민원당사자가 민원처리	고발성 민원 등이 민원 당사자 공무원에게 배정·처리	상급기관, 감사 담당부서 등에서 민원이 처리되도록 기피기능 도입

출처: 국민권익위원회 내부 자료

국민신문고의 활성화에 따른 첫 번째 성과는 국민신문고의 one-stop service 제공으로 민원 접수 및 처리와 관련된 불편함을 줄일 수 있게 되었다는 점이다. 우선, 대다수의 국민은 자신의 민원을 처리해줄 수 있는 관련

기관이 어디인지를 잘 알지 못한다. 따라서 민원을 유관기관에 제출하기 위해서 국민은 어떤 기관에서 자신의 민원을 처리해줄 수 있는지를 알아내야 했다. 그리고 다수 기관이 관련되는 민원의 경우 관련되는 기관이 어느 곳 인지를 모두 알아내야 했다. 이는 매우 번거로운 일이다. 민원을 처리해줄 수 있는 기관을 찾아내는데 많은 시간을 허비하는 경우도 있으며 경우에 따라서는 이 때문에 민원을 제기하지 못하는 경우도 발생하였다. 하지만 이제는 국민신문고에 민원이나 제안을 신청하면 자동분류 시스템에 의해 대한민국 전 행정기관 중에서 해당 민원이나 제안을 가장 잘 처리할 수 있는 기관으로 실시간으로 민원을 분류해 주기 때문에 더 이상 소관부처를 알기 위한 노력을 할 필요가 없게 되었다.

행정기관의 입장에서도 국민신문고의 도입으로 민원의 처리와 관련된 행정력의 효율적 활용이 가능하게 되었다. 국민신문고로 접수된 민원의 경우 중·반복민원 (동일 내용을 복수의 행정기관에 신청한 민원)의 경우 병합처리가 가능하게 되었기 때문이다. 동일한 내용의 민원을 병합처리하게 됨으로써 동일한 내용의 민원에 대한 답변의 일관성을 유지할 수 있게 되어 정부 행정의 신뢰도를 향상시키게 되었다.

민원처리의 통합적 관리와 민원처리에 대한 지속적인 평가를 통하여 민원 행정에 대한 지속적인 관심을 유지할 수 있게 하였다. 국민신문고로 처리되는 모든 민원이 체계적으로 관리되어 민원처리실태 평가를 통해 민원 늦장 처리에 대한 분석 및 관리가 가능해졌기 때문이다. 그 결과 일반 민원의 경우 2005년에 평균 처리기간이 12일이었던 것이 국민신문고 구축 이후 2009년에는 6.3일로 단축되었고, 복합 민원 역시 2005년 평균 처리기간이 36.1일이었으나, 2009년에는 8.8일로 단축되었다.

민원 처리의 질적 제고도 일부 가능해 졌다. 국민신문고 구축이후 국민신

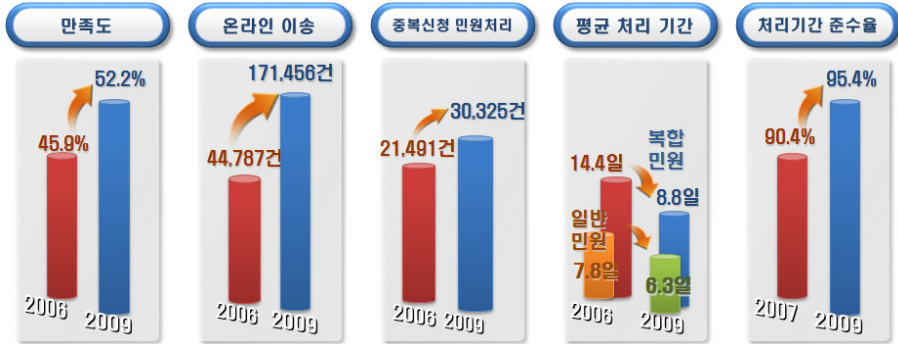
문고를 통하여 얻은 답변에 대해 만족하지 못할 경우, 추가답변을 요구할 수 있고 추가답변에 대한 만족도를 다시 평가할 수 있어 민원서비스의 질적 제고가 이루어지고 있다. 또한 민원 기피기능의 적용으로 민원의 공정한 처리가 가능하게 되었다. 민원처리 공무원의 잘못을 시정하는 민원이 다시 해당 공무원에게 배정되어 민원을 제출한 국민이 불이익을 당하는 것을 예방하기 위해 국민신문고에 민원 기피기능을 신설하였다. 그 결과 고발성 민원이 담당공무원에게 배정되지 않고 상급기관, 감사 담당부서 등에서 민원을 처리하도록 함으로써, 민원이 공정하게 처리되고 국민들에게 민원제출에 따른 불이익을 예방할 수 있게 되었다.

국민신문고가 온라인상으로 국민과 소통하기 때문에 인터넷을 통하여 민원처리의 전 과정을 조회할 수 있고, e-mail과 휴대폰 SMS를 통해 실시간으로 민원처리과정을 안내받을 수 있다.

국민신문고를 법제처의 법령정보시스템과 연계하여 반복적으로 민원을 야기시키는 법령을 찾아내어 각 부처에 정기적으로 통보함으로써, 국민에게 불편을 끼치는 제도에 대한 개선을 유도할 수 있게 되었다.

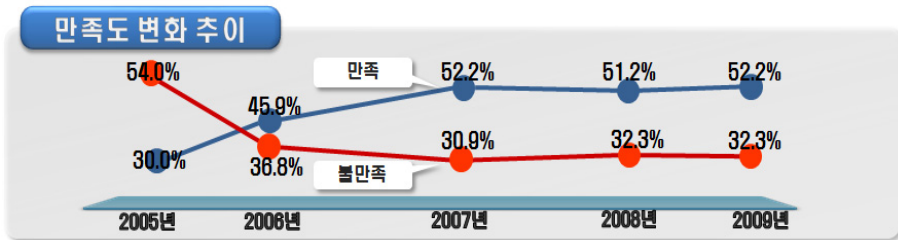
이러한 노력의 결과 대국민 서비스 혁신성과에 힘입어 2005년 30%에 불과하던 민원처리 만족도는 2009년도에 52.2%로 향상되었다. 이상의 운영성과를 요약하면 다음과 같다.

〈그림 5-4〉 국민신문고 주요 성과 요약



출처: 국민권익위원회 (2009)

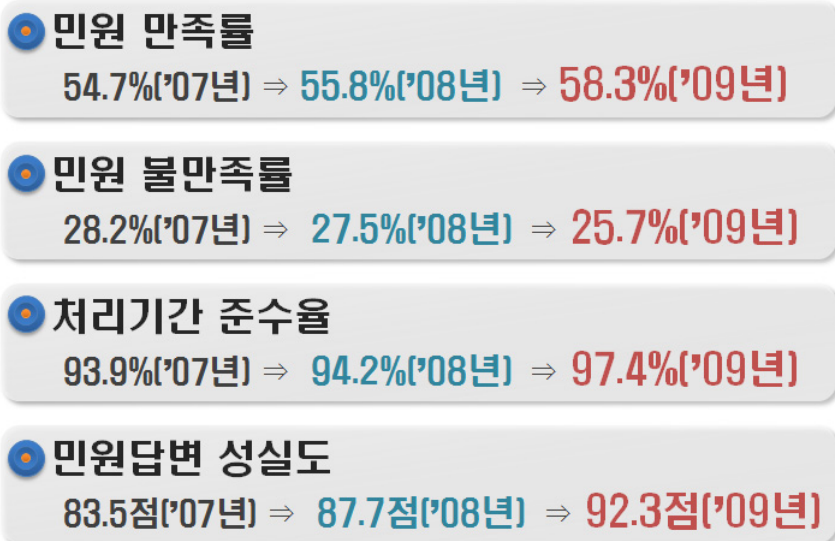
〈그림 5-5〉 국민신문고 만족도 변화 추이



출처: 국민권익위원회 (2009)

특히 중앙행정기관의 민원처리와 관련되어 민원만족도가 상승하였고 불만족도가 하락하는 성과가 있었다. 전반적인 만족도와 불만족도의 개선과 함께 민원답변의 성실도가 도입이후 최근 3년동안 10점 이상 상승하였다. 만족도 조사의 한계를 고려한다면 이는 매우 높은 수준의 향상이라고 할 수 있다. 국민신문고제도를 통하여 민원처리의 내실이 제고되었다는 것을 보여주는 자료로 판단된다.

〈그림 5-6〉 중앙행정기관 민원처리 관련 주요 성과



출처: 국민권익위원회 (2009)

### 3. 국민신문고 운영현황 분석

여기에서는 국민신문고 이용자분석, 만족도 조사 등의 자료를 통하여 국민신문고 운영 현황에 대하여 분석하고 있다. 우선 2009년도 국민신문고 시스템의 만족도 조사 결과가 2008년도 결과와 함께 아래의 표에 제시되어 있다. 국민신문고 시스템 만족도 조사는 국민신문고 사용자에게 시스템 사용에 대한 만족도를 조사한 결과이다. 조사되는 만족도는 종합만족도와 일반국민과 공무원의 두 집단의 만족도로 나뉜다. 조사 대상은 일반국민의 경우 2009년도 1월부터 9월 사이에 국민신문고를 통하여 민원, 정책제안을 신청하거나 정책 토론을 이용자 1800명이며 공무원은 해당 업무를 처리한 행정

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

기관 종사자 300명이다. 그리고 일반국민과 공무원의 경우 시스템 이용 특성이 다르기 때문에 만족도 차원이 서로 다르게 구성되어져 있다. 일반국민의 경우 메뉴의 식별 용이성, 화면구성의 편리성, 필요내용의 제공 충분성, 화면 이동의 신속성, 홈페이지 이용의 유용성과 전반적 만족도를 조사한다. 반면에 공무원에 대한 만족도 조사는 정보검색의 용이성, 화면구성의 편리성, 정보제공의 충분성, 화면이동의 신속성, 홈페이지 이용의 유용성 그리고 전반적 만족도로 구성되어져 있다.

2009년도 조사 결과 종합만족도는 76.4점으로 전년대비 2.1점 향상된 것으로 조사되었다. 이중 일반국민의 경우 73.9점으로 전년 대비 1.5점 향상되었으며 공무원의 경우 78.9점으로 전년대비 2.7점 향상되었다. 일반국민과 공무원 모두 전년대비 만족도가 향상된 것으로 조사되었다. 2008년과 2009년도 조사 결과를 보면 일반국민의 만족도가 공무원의 만족도보다 다소 낮은 경향이 있는 것으로 보인다.

〈표 5-2〉 2009년 국민신문고 시스템 일반국민 및 공무원 항목별 만족도 비교

구분	구분	항목	2009년 만족도	2008년 만족도	점수 변화	2009년 중요도
종합만족도 (76.4점, 전년대비 2.1점 향상)	일반국민 (73.9점, 전년 대비 1.5점 향상)	메뉴의 식별 용이성	76.3	78.0	-1.7	18.2
		화면구성의 편리성	75.9	76.9	-1.0	19.7
		필요내용의 제공 충분성	75.2	71.5	3.7	20.5
		화면 이동의 신속성	80.8	81.1	-0.3	16.2
		홈페이지 이용의 유용성	69.8	65.9	3.9	25.4
		전반적 만족도	71.3	70.0	1.3	
	공무원 (78.9점,	정보검색의 용이성	79.2	74.9	4.3	20.1
		화면구성의 편리성	79.8	79.1	0.7	21.9

구분	구분	항목	2009년 만족도	2008년 만족도	점수 변화	2009년 중요도
	전년대비 2.7점 향상)	정보제공의 충분성	77.8	74.1	3.7	20.8
		화면이동의 신속성	80.6	75.2	5.4	15.1
		홈페이지 이용의 유용성	78.3	77.1	1.2	22.0
		전반적 만족도	78.4	76.4	2.0	

출처: 2009년 국민신문고 시스템 이용자 만족도 조사 결과보고서

만족도 세부 항목별로 살펴보면 다음과 같다. 일반국민의 경우 메뉴의 식별 용이성, 화면구성의 편리성, 화면 이동의 신속성 등이 높은 점수를 받은 반면에 홈페이지 이용의 유용성과 필요내용의 제공 충분성의 경우 상대적으로 낮은 만족도를 보여주고 있다. 이는 공무원을 대상으로 한 만족도 조사에서도 같은 경향을 보이고 있다. 국민신문고 시스템이 시스템 상으로는 잘 설계되어 있어 이용자가 이용하는데 있어 큰 불편을 느끼지 않으나 제공되는 내용은 상대적으로 충분하지 않다는 것을 의미한다. 한 가지 다행인 점은 홈페이지 이용의 유용성과 필요내용의 제공 충분성의 경우 2008년에 비하여 상당히 개선되었다는 점이다. 특히 일반국민을 대상으로 한 조사 결과 다른 항목의 경우 2009년의 만족도가 2008년의 만족도에 비하여 점수가 낮아졌으나 홈페이지 이용의 유용성과 필요내용의 제공 충분성의 경우 점수가 향상된 것으로 조사되어 국민신문고의 내용상 개선이 많이 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

마지막으로 화면이동의 신속성의 경우 일반국민과 공무원 모두 80점 정도가 나왔다. 이는 다른 세부항목에 비하여 월등하게 높은 점수이다. 국민신문고의 홈페이지 화면이 시속하게 이동하기 때문에 대기시간이 짧아 기다림



없이 시스템을 이용할 수 있다는 것을 의미한다. 정보통신 기반으로 국민과 소통을 할 때 하드웨어가 좋을 경우 높은 만족도를 가져다줄 수 있다는 것은 중요한 점이라고 할 수 있다.

2009년 만족도 조사를 중심으로 세부적인 항목별 만족도 조사 결과를 보면 우선 일반국민의 경우 성별간의 차이에 있어서는 남성의 만족도가 여성의 만족도에 비하여 높게 나타났다. 성별 차이를 보면 모든 항목에 있어서 30대의 만족도 수준이 가장 낮은 것으로 나타났으며 전체적으로 나이가 어릴수록 만족도 수준이 낮아지는 경향이 있는 것으로 분석된다. 직업별 분석에 있어서는 학생의 만족도가 전반적으로 낮을 것으로 나타났다.

〈표 5-3〉 국민신문고 만족도 조사 항목별 응답자별 분석 (2009년, 일반국민)

구분		사례수 (명)	메뉴의 식별 용이성	화면구성 의 편리성	필요 내용의 제공 충분성	화면이동 의 신속성	홈페이지 이용의 유용성	전반적 만족도	측정지표별 만족지수	종합만족 지수
전체		1800	76.3	75.9	75.2	80.8	69.8	71.3	75.1	73.9
성 별	남성	1388	76.3	76.1	75.4	81.2	70.1	71.2	75.3	74.0
	여성	412	76.3	75.2	74.7	79.3	69.1	71.7	74.4	73.6
연 령	20	238	76.6	74.9	74.4	80.5	70.6	72.6	74.9	74.2
	30	601	74.7	74.4	74.1	79.5	69.2	70.5	73.9	72.8
	40	515	77.6	77.1	75.4	81.3	69.8	71.9	75.7	74.5
	50	357	76.4	76.6	76.9	82.2	71.0	71.9	76.1	74.8
	60	89	78.7	79.2	77.3	81.1	67.5	68.2	76.1	73.7
직 업	사무/관리/경영	697	76.8	76.7	75.7	80.4	70.2	71.9	75.5	74.4
	기술/생산	186	76.2	75.4	77.1	80.4	70.6	71.3	75.5	74.2
	전문직	77	77.7	75.5	76.9	81.7	67.9	70.5	75.2	73.8
	자영업	375	74.6	74.3	73.9	80.9	69.5	69.2	74.1	72.7

구분	사례수 (명)	메뉴의 식별 용이성	화면구성 의 편리성	필요 내용의 제공 충분성	화면이동 의 신속성	홈페이지 이용의 유용성	전반적 만족도	측정지표별 만족지수	종합만족 지수	
	농림어업	27	75.6	76.3	74.4	79.3	67.0	73.0	73.9	73.6
	공무원	55	78.9	77.6	80.0	89.8	78.7	78.5	80.6	80.0
	주부	123	76.7	76.7	75.1	79.1	63.7	69.6	73.4	72.3
	학생	83	73.5	71.8	69.9	76.9	70.1	70.8	72.1	71.7
	기타	177	77.7	77.6	74.7	82.3	70.7	72.8	76.0	75.1
서 비 스	민원	1350	77.7	77.5	77.3	82.2	70.4	72.1	76.5	75.1
	제안	300	72.5	71.5	68.4	77.4	67.9	69.5	71.1	70.6
	토론	150	70.9	70.3	70.5	74.5	68.5	68.1	70.7	69.9

출처: 2009년 국민신문고 시스템 이용자 만족도 조사 결과보고서

그리고 주부의 경우 홈페이지 이용의 유용성 차원에서 만족도가 평균보다 떨어지는 것으로 보인다. 서비스 내용 별 만족도 차이를 보면 민원에 대한 만족도가 가장 높으며 정책 토론에 대한 만족도가 가장 낮은 것으로 조사되었다. 정책제안의 경우 홈페이지 이용의 유용성 차원에서 정책토론 보다 낮은 만족 수준을 보이고 있는 것으로 조사되었다. 종합적으로 볼 때 만족도 조사 결과 민원에 대한 만족도 수준은 전반적으로 높으나 정책 제언 및 토론의 경우 만족도 수준이 상대적으로 낮은 것으로 조사되었다. 특히 시스템의 이용 측면보다 홈페이지 이용의 유용성 등 내용 측면의 차원에서 만족도 수준이 상대적으로 떨어지는 것으로 조사되었다.

〈표 5-4〉 국민신문고 만족도 조사 항목별 응답자별 분석 (2009년, 공무원)

구분	사례수 (명)	정보 검색의 용이성	화면 구성의 편리성	정보 제공의 충분성	화면 이동의 신속성	홈페이지 이용의 유용성	전반적 만족도	측정 지표별 만족지수	종합 만족지수	
전체	300	79.2	79.8	77.8	80.6	78.3	78.4	79.1	78.9	
성 별	남성	198	80.2	80.5	78.3	79.7	79.8	79.5	79.7	79.6
	여성	102	77.4	78.5	76.9	82.5	75.4	76.2	77.8	77.3
연 령	20	27	72.6	77.8	75.9	75.6	77.0	75.6	75.8	75.8
	30	749	77.2	78.0	76.4	80.1	77.9	77.2	77.8	77.6
	40	96	83.3	82.4	80.0	82.9	78.9	80.5	81.4	81.1
	50	28	82.1	82.9	79.6	80.4	79.6	79.6	81.0	80.6

출처: 2009년 국민신문고 시스템 이용자 만족도 조사 결과보고서

다음으로 공무원을 대상으로 한 만족도 조사 결과를 세부적으로 분석해보면 전반적으로 남성의 만족도 수준이 높은 것으로 조사되었으나 화면이동의 신속성 측면에서 여성이용자의 만족도가 상대적으로 높게 나타났다. 그리고 연령별 조사 결과를 보면 나이가 높을수록 만족도 수준도 높은 경향이 있는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 일반국민에서도 유사한 현상이다. 만족도의 경우 기대수준에 의하여도 영향을 받는다는 점을 감안한다면 젊은 층의 낮은 만족도는 더 높은 기대에 기인했다고 볼 수 있을 것이다. 이는 앞으로 국민신문고에 대한 국민의 기대가 점점 더 높아질 것이라는 예측을 가능하게 한다. 국민의 높은 기대에 부응하기 위해서는 향후 국민신문고가 질적 수준의 향상을 지속적으로 이루어야 할 것이다.

〈표 5-5〉 국민신문고 회원 구성

구분		명	%	구분	명	%	
성 별	남성	139,734	70.5	직 업	공무원	14,723	7.4
	여성	58,606	29.5		회사원	39,663	20.0
연 령 대	10대	2,888	1.5		자영업	19,830	10.0
	20대	20,912	10.5		전문직	13,950	7.0
	30대	61,665	31.1		농림수산업	3,296	1.7
	40대	62,698	31.6		학생	11,880	6.0
	50대	39,931	20.1		주부	12,052	6.1
	60대 이상	10,246	5.2		무직	22,948	11.6
					기타	59,998	30.3
					합계	198,340	100.0

출처: 국민권익위원회 내부 자료

국민신문고 회원의 특성이 <표 5-5>에 정리되어 있다. 성별로 볼 때 남성이 약 70%를 차지하고 있으며 여성이 30%인 것으로 나타났다. 여성에 비하여 남성이 2배 이상 큰 비중을 차지하고 있다. 국민신문고 회원 차원에서 볼 때 여성보다 남성의 의견이 더 많이 반영되고 있다고 할 수 있을 것이다. 다음을 연령대를 보면 30대와 40대가 공히 31%정도로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 30대와 40대가 가장 활발하게 국민신문고에서 활동하고 있다고 볼 수 있다. 그 다음으로는 50대와 20대 순이며 10대가 가장 낮은 비중을 보이고 있다. 국민신문고 회원의 직업을 보면 기타로 분류된 경우를 제외하고는 회사원이 20%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로 자영업, 무직, 공무원 및 전문직 순으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 학생, 주부 및 농림수산업이 낮은 비중을 차지하고 있다. 특히 농림수산업의 경우 1.7%로 다른 직업군에 비하여 상대적으로 매우 낮

은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 우리나라 경제활동인구의 비중을 고려할 때 국민신문고 회원의 직업군 중 농림수산업의 비중이 평균 이하로 낮은 것으로 보인다.

〈표 5-6〉 국민신문고 회원 주요 관심분야

관심분야	회원수	비율(%)
건설교통/농림/해양	17,179	8.7
교육/문화/환경/여성	33,483	16.9
군사/병무/외교/안보	2,487	1.3
법무	18,172	9.2
보건복지/노동	8,663	4.4
산업/통신/과학기술	5,254	2.6
소비자/분쟁/기타	4,993	2.5
재정경제/금융	24,001	12.1
행정/자치	46,353	23.4
선택안함	37,755	19.0
소계	198,340	100

출처: 국민권익위원회 내부 자료

국민신문고 회원의 주요 관심분야를 분석해 보면 행정/자치 분야에 관심을 갖고 있는 경우가 23%로 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 그 다음으로 관심분야를 선택하지 않은 경우가 19%를 차지하고 있으며 교육/문화/환경/여성 분야를 선택한 경우가 약 16.9%이며 재정경제/금융이 약 12%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 행정/자치 분야에 대한 관심이 가장 높은 것은 국민신문고가 일반국민의 일상생활과 관련된 민원 사항을 처리하는 시스템이라는 점을 고려한다면 당연한 결과라고 볼 수 있다. 그리고 선택안함이 그 다음을 차지하고 있는 것은 하나의 분야에 관심이 있는 것이 아니라 다

수의 분야에 관심이 있는 경우라고 할 수 있다. 복합민원의 비중이 높은 것을 나타낸다고 할 수 있다.

반면에 산업/통신/과학기술, 소비자/분쟁/기타, 보건복지/노동 등의 분야에 대한 관심도 낮게 나타났으며 특히 군사/병무/외교/안보 분야에 관심을 갖고 있는 경우는 1.3%에 불과한 것으로 나타났다. 국민신문고가 일반국민의 일상생활과 밀접한 민원을 다루는 시스템이라는 점을 감안한다면 산업/통신/과학기술, 군사/병무/외교/안보 분야에 대하여 관심이 낮은 것은 당연한 것이라고 할 수 있다. 하지만 소비자/분쟁/기타, 보건복지/노동의 경우 일반 국민의 입장에서 높은 관심을 보일 것이라고 생각할 수 있는데 국민신문고 회원의 경우 이 분야에 대한 관심이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 아마도 이들 분야의 경우 다른 분야에 비하여 관련 부처가 어디인지 확인하는 것이 상대적으로 쉽기 때문에 국민신문고를 이용하지 않는 경향이 있을 수 있을 것이다.

〈표 5-7〉 국민신문고 홈페이지 방문자수

기간	전체	일 평균
2008년	21,271,923	58,279
2009년	35,252,960	96,583
2010년 (1월-8월)	27,320,297	112,429

출처: 국민권익위원회 내부 자료

국민권익위원회 내부자료에 따르면 최근 3년간 국민신문고 홈페이지 방문자 수는 지속적으로 늘어온 것으로 나타났다. 2008년의 경우 2천1백만 명이상이 홈페이지를 방문하여 일평균 거의 6만 명 가까이 방문하였으며 2009년에는 일평균 9만6천명 이상이 방문하였고 2010년에 와서는 상반기에만

일평균 11만 명 이상이 방문하여 매년 국민신문고 홈페이지 방문자수가 빠른 속도로 늘어나고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-8〉 해외사용자 접속 현황

	합계	중국	미국	일본	캐나다	호주	기타
2008	339,008	71,086	151,058	19,999	13,874	11,550	71,441
2009	1,376,097	255,746	801,132	52,911	34,574	79,769	251,965

〈표 5-8〉에는 해외사용자 접속 현황이 정리되어 있다. 중국, 미국 등 5개국에서 많이 접속하는 것으로 나타났으며 2008년도에는 34만건 정도였으나 2009년도에는 130만건을 넘어 급속도로 해외 이용자수가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 미국과 호주의 접속건수가 다른 국가에 비하여 큰 폭으로 상승한 것으로 나타났다.

〈표 5-9〉 스마트폰을 이용한 국민신문고 민원/제안/토론 제출 건수  
(2010년 1월-8월) (제출건수/인)

전체	성별		나이				
	남성	여성	20대	30대	40대	50대	60대이상
119	109	10	35	56	25	3	0

출처: 국민권익위원회 내부 자료

최근 국민신문고는 스마트폰을 사용하여 국민신문고를 이용할 수 있도록 하였다. 2010년 상반기의 실적을 보면 스마트폰을 이용하여 국민신문고에 민원, 제안 혹은 토론에 참여한 건수는 119건으로 나타났다. 그는 전체 국민신문고 이용건수에 비하여 아직은 매우 미미한 수준이나 앞으로는 스마트폰

의 이용 증가에 따라 스마트폰을 이용한 국민신문고 이용이 보다 활성화 될 수 있을 것으로 판단된다. 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 전체 119건 중 남성이 109건으로 거의 대부분을 차지하고 있다. 이용자의 연령을 보면 30대가 약 50%정도로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 그 다음으로 20대와 40대가 많이 이용하고 있는 것으로 나타났다. 국민신문고 전체 회원 구성을 보면 30대, 40대가 가장 많고 그 다음으로 50대 그리고 20대인 점을 감안할 경우 스마트폰을 이용자의 분포에서 20대가 높은 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 스마트 폰 등 새로운 미디어 환경에 보다 익숙한 20대의 스마트폰을 이용한 국민신문고 활용 가능성이 앞으로 더 커질 수 있다는 것을 의미한다.

〈표 5-10〉 연도별 국민신문고 이용 건수

	구분	건수	합계
2008	민원	623,434	682,108
	정책제언	57,851	
	정책토론	823	
2009	민원	696,715	781,454
	정책제언	84,017	
	정책토론	722	
2010 상반기	민원	504,350	579,358
	정책제언	74,580	
	정책토론	428	

출처: 국민권익위원회 내부 자료

연도별 신문고 이용 건수가 위의 <표 5-10>에 정리되어 있다. 전체적으로 매년 국민신문고 이용 건수가 급속하게 증가하고 있는 것을 알 수 있다



2008년의 경우 민원, 정책제언 및 정책토론을 모두 합하여 68만 건 정도였으나 2009년에는 78만 건을 초과하였으며 2010년의 경우 상반기에 벌써 약 58만 건 정도의 이용실적을 보이고 있다. 이용 내역별로 볼 경우 민원이 차지하는 비중이 가장 큰 것으로 나타났으며 그 다음으로 정책제언과 정책토론의 순으로 나타났다. 세부적으로 볼 때 민원과 정책 제언은 매년 증가하는 추세를 보이고 있으나 정책토론의 경우 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈표 5-11〉 연도별 국민신문고 이용 건수 성별 분석

구분	건수	성별 분류				
		남성(건)	남성(%)	여성(건)	여성(%)	
'08	민원	623,434	443,929	71.2	179,505	28.8
	정책제언	57,851	43,129	74.6	14,722	25.4
	정책토론	823				
'09	민원	696,715	495,038	71.1	201,677	28.9
	정책제언	84,017	53,592	63.8	30,425	36.2
	정책토론	722				
'10	민원	504,350	354,824	70.4	14,526	2.9
	정책제언	74,580	40,878	54.8	33,702	45.2
	정책토론	428				

출처: 국민권익위원회 내부 자료

\* 정책토론의 경우 GPI 인증으로 접속하기 때문에 접속자의 성별 및 연령 정보가 저장되지 않아 구할 수 없었음

연도별 성별 이용 내역을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 2008년도의 경우 남성 이용자수의 비중이 민원과 정책 제언 모두 70%는 넘는 것으로 나타났으나 2009년도에 와서는 민원의 경우 남성 이용자의 비중이 70% 수준을 유지한 반면에 정책제언의 경우 남성의 비중이 63%로 전년에 비하여

약 11%정도 떨어졌다. 그리고 여성의 비중이 그만큼 올라간 것으로 나타났다. 그리고 2010년의 경우 상반기까지의 결과이기는 하지만 민원의 경우 남성의 비중이 여전히 70%를 유지하고 있는 반면에 정책제언의 경우 남성의 비중이 54%로 떨어졌다. 2009년 대비 10% 하락이며 2008년도에 비하면 20% 이상 남성의 비중이 낮아지고 여성의 비중이 높아진 것으로 나타났다.

〈표 5-12〉 연도별 국민신문고 이용 건수 연령별 분석 (건, %)

구분	건수	나이						
		10대 (%)	20대 (%)	30대 (%)	40대 (%)	50대 (%)	60이상 (%)	
'08	민원	623,434	6,458 (1.0)	84,293 (13.5)	247,730 (39.7)	182,593 (29.3)	78,806 (12.6)	23,554 (3.8)
	정책제언	57,851	1,616 (2.8)	6,250 (10.8)	14,051 (24.3)	16,576 (28.7)	13,913 (24.0)	5,445 (9.4)
	정책토론	823						
'09	민원	696,715	8,882 (1.3)	98,496 (14.1)	258,774 (37.1)	200,793 (28.8)	94,711 (13.6)	35,059 (5.0)
	정책제언	84,017	2,116 (2.5)	8,471 (10.1)	21,295 (25.3)	26,467 (31.5)	19,211 (22.9)	6,457 (7.7)
	정책토론	722						
'10	민원	504,350	9,324 (1.8)	83,080 (16.5)	181,616 (36.0)	127,545 (25.3)	76,311 (15.1)	26,474 (5.2)
	정책제언	74,580	2,354 (3.2)	5,494 (7.4)	20,242 (27.1)	24,848 (33.3)	17,231 (23.1)	4,411 (5.9)
	정책토론	428						

출처: 국민권익위원회 내부 자료.

\* 정책토론의 경우 GPI 인증으로 접속하기 때문에 접속자의 성별 및 연령 정보가 저장되지 않아 구할 수 없음

2008년부터 2010년 상반기까지의 국민신문고 이용자의 연령별 분석 자료

가 표에 제시되어 있다. 연도별로 비슷한 경향을 보이고 있는 것으로 나타났다. 우선, 민원의 경우 3년 모두 30대가 35%~40%정도로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 그 다음으로 40대가 20% 중후반정도의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 20대와 50대는 15% 전후의 수준으로 비슷한 비중을 차지하고 있으며 10대가 가장 낮은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 정책제언의 경우 민원과는 달리 40대가 30% 전후의 수준으로 가장 높은 비중을 차지하고 있었으며 30대가 25% 정도의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 30대와 40대가 가장 높은 참여수준을 보이고 있으며 민원의 경우 30대가 정책제언의 경우 40대가 가장 적극적인 참여를 하고 있다고 볼 수 있다.

### 제3절 | 수요자 중심의 민원행정시스템 구축 방향

국민신문고 제도는 그동안 상당한 수준의 성과를 나타냈으나 운영현황에 대한 분석 결과 다음과 같은 방향으로 지속적인 개선이 필요한 것으로 평가되었다.

#### 1. 고객지향적인 서비스의 강화

이용자 특성 (지역, 연령, 성별, 직업 등)별 이용 행태 분석을 통하여 보다 고객 친화적인 서비스가 제공될 수 있도록 개선할 수 있을 것이다.

예를 들어 만족도 조사결과와 분석 결과를 보면 젊은 층의 만족도가 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 만족도의 경우 기대수준에 의하여도 영향을 받는다는 점을 감안한다면 젊은 층의 낮은 만족도는 더 높은 기대에 기인했다고 볼 수 있을 것이다. 이는 앞으로 국민신문고에 대한 국민의 기대가 점점 더 높아질 것이라는 예측을 가능하게 한다. 국민의 높은 기대에 부응하기 위해서는 향후 국민신문고가 질적 수준의 향상을 지속적으로 이루어야 할 것이다.

모바일화된 인터넷 환경에 보다 부응하기 위하여 스마트 폰으로 접속하여 국민신문고를 활용할 수 있는 시스템을 최근에 도입하였다. 스마트 폰을 이용한 국민신문고 이용에 있어서 제한되는 서비스가 없도록 서비스 내용을 지속적으로 보강할 필요가 있다. 또한 스마트 폰의 문제로 지적되고 있는 보안문제를 개선 혹은 완화하기 위한 노력도 지속적으로 해야 한다.

## 2. 수집된 정보의 적극적인 활용

현재까지 제기된 민원, 제안 및 정책토론에 대한 심층적인 내용 분석을 실시하고 이를 바탕으로 주기적으로 제기된 민원의 경우 관련된 제도 개선과 함께 유사 민원의 발생 원인을 사전에 예방할 수 있는 정책적 노력으로 연계할 수 있을 것이다. 주기적, 반복적으로 발행하는 민원의 경우 국민에게 많은 불편을 가져오는 분야라고 할 수 있다. 이러한 국민의 불편함을 줄이기 위해서는 관련된 제도 개선 노력을 지속적으로 해야 할 것이다.

현재 이 부분에 대한 시스템상의 고려가 어느 정도 되어 있는 것은 사실이나 실제 제도개선을 위한 노력은 여러 가지 환경적인 여건으로 인하여 충

분하게 이루어지고 있지 않은 것이 사실이다. 반복적, 주기적으로 발생하는 민원의 재발을 줄이기 위한 제도 개선을 위한 노력을 좀 더 강화할 필요가 있다. 민원의 분석을 통하여 일반국민, 기업인, 소상공인 등 차별화된 민원을 제기하는 집단에 대한 특화된 서비스를 제공하는 노력을 현재보다 강화할 필요가 있다.

주제별 구분과 함께 국내 및 해외 민원, 정책제안 및 토론을 구분하여 분석하는 것도 필요할 것으로 판단된다. 국내 접속자의 수도 지속적으로 증가하고 있지만 해외이용자의 수도 매우 빠른 속도로 증가하고 있기 때문이다.

민원분석, 정책제언 및 토론 내용을 이용자 연령, 직업, 성별 등에 따른 분석을 통하여 정책수요의 변화를 사전에 파악하고 준비할 수 있도록 할 필요가 있다. 국민신문고의 참여 내용을 분석함으로써 국민의 정책관심사의 변화를 파악할 수 있으므로 이 정보를 적극적으로 활용하여 정책대응능력을 강화해야 할 것이다.

민원과 정책제언의 경우 매년 증가추세를 보이고 있으나 정책토론의 경우 반대로 감소하는 경향을 보이고 있다. 선거 등 시기적으로 정책에 대한 국민적인 관심사가 줄어드는 것으로 볼 수도 있으나 구체적인 토론 주제에 대한 분석을 통하여 감소 원인을 분석할 필요가 있을 것으로 판단된다.

만족도 조사 결과 민원에 대한 만족도 수준은 전반적으로 높으나 정책 제언 및 토론의 경우 만족도 수준이 상대적으로 낮은 것으로 조사되었다. 특히 시스템의 이용 측면보다 홈페이지 이용의 유용성 등 내용 측면의 차원에서 만족도 수준이 상대적으로 떨어지는 것으로 조사되었다. 이는 홈페이지의 개선에 필요한 중요한 정보일 뿐만 아니라 국민신문고가 제공하는 서비스의 질적인 제고를 위한 중요한 정보이다. 관심 분야별로 구분하여 필요한 정보를 제공할 수 있도록 회원들 구분하여 관리한다면 보다 고객 지향적인

정보를 제공할 수 있을 것이다.

### 3. 주권자인 국민의 참여 강화

주권자인 모든 국민이 쉽게 국민신문고에 접속할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이를 위하여 온라인 중심의 서비스에서 온라인과 오프라인을 모두 포괄하는 서비스 제공하여 주권자인 모든 국민이 실질적으로 참여할 수 있도록 접근 용이성을 강화할 필요 있다.

현재 이동 신문고를 통하여 오프라인 서비스 강화하고 있으나 이것에서 한걸음 더 나아가야 할 필요 있다. 국민신문고 회원의 직업군을 분석해 보면 농림수산업의 경우 1.7%로 다른 직업군에 비하여 상대적으로 매우 낮은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 우리나라 경제활동인구의 비중을 고려할 때 국민신문고 회원의 직업군 중 농림수산업의 비중이 평균 이하로 낮은 것으로 보인다. 농림수산업 계통에서 활동하고 있는 국민의 참여를 높일 수 있도록 노력할 필요가 있다. 농림수산업의 경우 인터넷 기반의 활동이 어려울 수 있다는 점을 감안한다면 on-line 중심에서 off-line으로의 확대를 적극적으로 검토해야 할 것이다. 이동 신문고 제도가 있어 on-line 서비스를 보완하고 있는 것으로 알고 있다. 이보다 한 걸음 더 나아가서 off-line 국민신문고를 도입하는 것을 적극적으로 검토할 수 있을 것이다. 주민자치센터 혹은 구청 등 자치단체의 사무실에 국민신문고 창구를 설치하여 국민의 민원, 정책제안 및 정책토론을 접수하고 처리는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 그렇다면 인터넷 기반 서비스에서 소외된 국민도 민원을 손쉽게 처리할 수 있으며 정책제안 및 정책 토론 아이디어도 적극적으로 제시할 수 있을 것이다.

온라인상의 시스템뿐만 아니라 오프라인 상에서도 쉽게 원스톱 서비스를 받을 수 있는 시스템을 구축할 수 있다면 모든 국민이 쉽게 접근할 수 있는 민원시스템이 될 수 있을 것이다. 예를 들어 국민이 민원이나 정책 제안을 가까운 아무 행정기관에나 제출하면 이것이 국민신문고에 집결되도록 하는 것이다. 이렇게 할 경우 인터넷 환경에 익숙하지 않은 국민들도 국민신문고에 쉽게 접근할 수 있을 것이다.

제안과 정책 토론의 경우 고객으로서 국민이 아니라 주권자로서 국민이 되어 정부의 정책결정에 적극적으로 참여할 수 있는 중요한 수단이라고 할 수 있다. 이용자 분석 결과 정책제언의 경우 남성의 참여보다 여성의 참여가 급속도로 늘어나고 있는 것으로 나타났다. 특히 정책제언의 경우 여성의 참여가 급속도로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 여성의 정책제언 참여가 급속도로 늘어나고 있다는 것은 여성의 사회 참여가 늘었다는 것을 의미하며 여성의 관점에서 정책을 추진할 필요가 더욱 커졌다는 것을 의미한다.

## 제4절 | 수요자 중심의 민원행정시스템 성과관리방안

### 1. 수요자 중심의 성과관리

#### 1) 성과평가강화

현재 국민신문고 제도는 국민권익위원회의 핵심 사업으로 추진되고 있으며 앞서 지적한 바와 같이 국내외적으로 높은 평가를 받고 있다. 국민신문

고제도가 향후 민원 및 정책제안의 핵심적인 대국민 창구로 보다 성장하기 위해서는 국민신문고 제도의 운영에 대한 성과관리가 체계적, 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 특히, 국민신문고제도의 성과를 올바르게 평가하고 그 내용을 국민신문고의 개선에 활용하기 위해서는 업무의 특성을 잘 반영하는 방향으로 성과관리 시스템을 개선할 필요가 있다.

국민신문고제도의 경우 부처 자체만의 노력으로는 민원의 처리나 국민 제안의 실현 등의 가시적인 성과를 달성하는데 한계가 있다. 관련된 다수 부처와의 밀접한 협력, 조정 및 노력이 요구되기 때문이다. 하지만 국민신문고 제도는 다른 정부업무와 같은 틀에서 평가를 받고 있어 이러한 협력적 노력이 상대적으로 덜 평가받는 문제가 있다. 이에 대한 적극적인 개선 노력이 있어야 할 것이다.

## 2) 성과관리 강화

국민신문고 제도가 지속적인 성과를 낼 수 있기 위해서는 일관된 정책 방향을 갖고 제도를 운영해야 한다. 정치적 환경의 변화 혹은 정권의 변화가 국민신문고의 운영 수준과 내용에 영향을 미치지 않도록 해야 한다. 이를 위해서는 성과관리 차원에서 계획, 집행 및 환류가 체계적으로 이루어질 수 있어야 한다.

### (1) 계획의 수립

이를 위해서는 우선 국민신문고의 운영에 대한 장기적인 계획의 수립이 필요하다. 국민신문고를 통하여 달성하고자 하는 비전과 목표를 명확하게 밝히고 이를 위하여 수행해야 하는 일들을 명시적으로 규정한 중장기 계획



과 단기 실행계획을 수립하여 국민신문고가 보다 안정적인 상황에서 일관성 있게 운영될 수 있도록 해야 한다.

## (2) 환류의 강화

국민신문고 운영 성과를 바탕으로 국민신문고의 운영 개선을 위한 환류를 강화하는 것은 물론 민원, 제언 및 토론과 관련된 다양한 활동도 적극적으로 환류되어서 국민신문고를 통하여 파악된 국민의 소리가 정부정책에 보다 적극적으로 반영될 수 있도록 해야 한다. 민원의 경우 당연히 처리 결과가 국민에게 전달되어질 것이다. 제안과 토론의 경우도 제안과 토론의 과정 뿐만 아니라 해당 부처에서 취한 조치까지 사후적으로 확인하여 국민에게 공표하는 환류 활동을 강화해야 할 것이다. 이를 위하여 민원, 정책 제언 및 토론 결과를 각 부처에 전달하는데 그치지 않고 이러한 내용들이 어떻게 전개되고 발전되어 제도변화를 가져왔는가를 국민들에게 알려주는 서비스도 강화할 필요 있다.

## 2. 수요자 중심의 행정서비스 체계 구축전략

수요자 중심의 행정서비스 체계 구축을 위한 조직, 인력 및 유인체계 구축 전략으로는 다음의 전략을 검토할 볼 수 있을 것이다 (김명환, 2008).

## 1) 조직

현재 국민권익위원회에서는 국민신문고와 관련된 전담 부서가 있다. 하지만 민원을 실제 처리하거나 정책 제언 혹은 토론 결과를 정책에 반영해야 하는 각급 행정기관의 경우 상황이 모두 다르다. 이러한 경우 유관기관과의 협조체계를 강화해야 할 것이다. 이를 위하여 우선 유관기관과의 업무협약을 체결하여 국민신문고와 관련된 업무가 보다 유기적으로 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 구축하는 것이 중요하다. 그리고 유관기관과의 간담회, 설명회 혹은 워크숍 등을 주기적으로 개최하여 관심과 애로사항을 교환하여 관련 업무가 보다 효율적이고 효과적으로 수행될 수 있도록 노력해야 한다.

## 2) 인력

국민권익위원회는 물론 각급 행정기관에서 민원관련 업무의 중요성을 인식할 필요가 있다. 이를 위하여 민원담당 부서에 의사결정권한을 보다 많이 부여하고 인사 측면에서 중견 공무원을 전진배치하여 의사결정권을 실질적으로 활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 업무의 중요성을 반영하여 민원관련 부서를 승진직전의 보직을 운영하는 것도 방법이 될 수 있다.

규모가 작은 조직의 경우 민원관련 업무를 전문적으로 수행하기 어려운 경우 국민신문고에서 인력을 지원해주거나 관련된 자문 혹은 지원을 직접 해주거나 유관부처의 지원을 요청해줄 수 있을 것이다. 또한 민원관련 업무에 필요한 전문성을 제고하기 위하여 교육훈련을 강화하는 것도 중요하다.

민원즉심담당관제를 도입하는 등 민원의 중요성을 반영하는 조직 및 인력 부분의 개선이 이루어질 필요가 있다.

### 3) 유인체계

현재 자치단체 및 공공기관 등에서 민원처리 마일리지제, 민원실 근무자 선호부서 배치 등 운영하고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 노력을 보다 강화하는 것이 중요하며 모든 기관에서 이러한 제도를 운영할 수 있도록 국민권익위원회에서 노력을 해야 할 것이다. 특히 다수 부처가 관련되는 복합 민원의 경우 그 처리가 더 어려운 경향이 있다. 이러한 경우 인센티브를 보다 강화하는 것이 바람직할 것이다.

민원처리 불친절 공무원에 대한 적절한 부정적 유인체계도 함께 구축해야 유인체계가 보다 효과적으로 작동할 수 있을 것이다. 지연처리, 부실처리 등의 경우에 크게 감점하여 인센티브가 크게 줄어들도록 유인체계를 설계할 수 있다.

## 참 | 고 | 문 | 헌

- 건강보험공단. (2009). 「장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시」. 보건복지가족부 고시 제2009-85호.
- 건강보험공단. (2010). 방문요양 평가 매뉴얼.
- 고용노동부(2009). 실업급여 수급 종료자 생활실태조사 보고서(2009년) 국가통계포털, www.kosis.kr
- 국민권익위원회 (2009) 2009년 국민신문고 시스템 이용자 조사 결과보고서
- 국민권익위원회 백서 (2009)
- 김재호. (2003). 고용안정사업의 효과: 재고용장려금과 장기실업자 고용촉진장려금을 중심으로, 「노동정책연구」, no. 1.
- 기초노령연금 홈페이지, <http://bop.mw.go.kr>
- 김명환 (2008) 원스톱 민원행정서비스 개선방안 연구, 정책분석평가학회
- 김복순. (2009). 실업급여 지원 현황 및 증가원인. 「노동리뷰」, 3.
- 김선영·신나리·김향은(2009). 보육. 아동학회지, 30(6), 267-279.
- 김순양. (1997). “지방정부의 바람직한 사회복지 행정체계 구축방안 : 노인 복지행정을 중심으로”. 한국사회복지학 31: 191-218.
- 김순양. (2007). 노인장기요양보험 전달체계의 연계성(linkage) 제고 방안에 관한 연구. 한국사회정책 14: 83-122.
- 김우경, (2010). 고용보험 가입영향요인에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김원중. (2010). 노인장기요양보험제도 시행 2년의 경험과 정책비전. 노인장기요양보험 제도 시행 2주년 기념 심포지움. 서울.

- 김정해 (2007) 민선지방자치제 이후 민원행정의 변화와 평가. 조직학회보 4(1)
- 김찬우. (2005). “고령화사회의 노인복지 서비스 전달체계의 변화방향: 보건복지의 민영화와 서비스통합을 중심으로”. 사회복지리뷰 10: 31-52.
- 김은설·최혜선(2008). 한국인의 자녀 양육관 연구. 육아정책개발센터 연구보고서
- 나중혜(2010). 보육과 아동교육의 사회적 기여에 대한 제 고찰. 2010 한국아동학회 춘계학술대회 자료집, 95-114.
- 나만순. (2010). 노인일자리사업의 활성화 방안에 관한 연구. 노인인력개발포럼 4호. 103-102.
- 남기철, 이문국, 조성은, 강성추, 조준행. (2010). 노인일자리사업 중장기 발전 전략. 한국노인인력개발원, 동덕여자대학교 산학협력단.
- 노경란, 정희숙. (2008). 고령인구 인적자원개발을 위한 정부 지원 고령자 취업지원프로그램의 효과분석. 인력개발연구. 10(2): 109-134.
- 노동부. (2006). 「실업급여에 대한 고객만족도 조사」. 서울: 노동부.
- 대한민국정부. (2009). 2006-2010. 제1차 저출산고령사회 기본계획 (보완판).
- 문무경·김문정(2008), 유치원 종일반 운영실태 조사.
- 박상철, 최성재, 곽충실. (2009). 『한국형 노후생활 설계 교육 프로그램 개발 연구』. 보건복지부, 서울대학교 노화고령사회연구소.
- 박통희 (1997) 민원행정과 정보기술적 공공관리혁신에 관한 연구: 조직 구조의 정보기술 적합성을 중심으로. 정보통신학술 연구과제
- 방하남. (2008). 일용근로자 실업급여제도. 「노동리뷰」, 5.
- 보건복지부 노인정책과. (2009). 2010 노인보건복지사업안내.

- 보건복지부·계명대학교 산학협력단. (2009). 2008년도 노인실태조사 - 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사- 기초분석보고서.
- 보건복지부. (2010). 2010 기초노령연금사업안내.
- 보건복지부. (2010). 2010 노인돌봄서비스 사업안내.
- 보건복지부. (2010). 2010 노인일자리사업 종합안내.
- 보건복지가족부(2009). 주요업무 추진현황 2009년 10월 5일자.
- 보건복지가족부(2010). 2010 건강가정 지원센터 사업안내 2010년 2월 자료.
- 13.
- 보건복지부(2010). 아이사랑플랜 2010년. 24-27.
- 보건복지부(2010). 2009 보육통계.
- 보건복지부(2010). 보도자료 2010년 06월 14일자.
- 보건복지부(2010). 보도자료 2010년 09월 10일자.
- 서문희·신나리·유은영(2007). 국공립보육시설 확충 및 기능 강화 방안. 서울강남종합고용지원센터. 실업급여 수급을 위한 교육자료.
- 서울특별시 9988 어르신포털. <http://9988.seoul.go.kr>
- 석재은. (2010). 장기요양서비스 전달체계와 서비스 인력의 현황과 정책과제. 노인장기요양보험 제도 시행 2주년 기념 심포지움. 서울.
- 선우덕, 이운환, 송현중, 김동진. (2004). 허약노인대상의 보건의료서비스 개발 및 효율적 운영체계 구축방안. 한국보건사회연구원
- 오석홍 (1993) 민원행정의 개혁방안. 한국행정연구 2(1)
- 오석홍 (1984) 민원행정에 관한 연구. 행정논총 22(1)
- 오영희, 이윤경, 선우덕, 유혜영, 오지선. (2009). 장기요양 등급외자 관리를 위한 보건복지서비스 연계 방안. 한국보건사회연구원 저출산고령사회 연구센터.

- 온라인 국민참여 포털구축을위한 BPR/ISP (2004) 쌍용정보통신
- 유승흠, 이윤환. (2007). 『노인보건학』. 서울: 계축문화사.
- 육아정책개발센터(2009). 제1차 육아선진화 포럼 자료집.
- 육아정책연구소(2009). 영유아 양육비용 지원의 효과에 관한 연구.
- 육아정책연구소(2009). 육아정책포럼, 제19호.
- 윤희숙. (2006). 노인 일자리 사업 심층평가. 한국개발연구원.
- 윤희숙, 박능후, 전병유, 권용진. (2010). 노인장기요양보험제도의 문제점과 개선방안. KDI FOCUS 통권 제3호
- 이문국 (2006). 노인일자리 사업의 활성화 방안에 관한 소고. 복지동향 2006. 10월호: 22-28.
- 이석원·임재영. (2007). “노인일자리사업의 연차별 의료비 절감효과”. 한국 행정학보 41: 387-413.
- 이상동. (2010). 전국민고용안전망확충방안모색 토론회 발제문- 고용보험의 현황과 개혁방안. 고용보험확대 및 실업부조도입 연대회의.
- 이수만 외 (1995) 자치시대 내무부의 기능과 역할 : 과감한 혁신을 통한 새로운 도약, 지방행정 44(505)
- 이승렬. (2007). 고용, 산재보험의 사회안전망 기능, 「노동리뷰」 no. 7.
- 이영환(2010). 제1차 육아선진화포럼 자료집, 44-49.
- 이옥·공인숙(2009). 육아지원. 아동학회지, 30(6), 99-109.
- 이윤경. (2009). 노인장기요양보험제도 현황 및 정책과제. 보건복지포럼 (2009.10): 23-31.
- 이인재, (2005). 노인일자리사업 평가 및 활성화 방안. 복지동향 2005. 4월호: 15-22.
- 이정원·이운진(2008). 유치원 보육시설 미이용 아동의 육아실태 분석. 육아

- 정책개발센터 연구보고서.
- 이태화. (2010). 노인장기요양서비스 질 평가 현황 및 개선방안. 노인장기요양보험 제도 시행 2주년 기념 심포지움. 서울.
- 전영평 (1995) 서비스행정의 증진방안 ; 서비스행정과 민원공무원 - 민원행정의 존재이유와 민원공무원의 갈등해결방안, 한국행정연구 4(2).
- 조복희(2009). 저출산 시대의 육아지원정책. 제 1차 육아선진화 포럼, 3-36.
- 조희연(2010). 프랑스의 육아지원정책. 육아정책포럼 제 18호, 26-35.
- 조석주·이상묵. (2007). 『한국지방행정연구원총서: 지방자치단체의 노인복지서비스』.서울: 박영사.
- 조성한 (2002) 효과적인 민원행정관리방안, KIPA 연구보고서
- 조추용. (2006). 노인취업정책의 현황과 과제. 한국노인복지학회. 2006년 추계학술대회: 5-28.
- 최성재·남기민. (2006). 『사회복지행정론(제 2개정판)』. 경기: 나남.
- 최성재, 장인협. (2006). 『노인복지학(제 2개정판)』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 통계청(각 연도). 인구동태통계연보.
- 통계청. (2009). 2009 고령자 통계 보도자료.
- 통계청. (2010). 2010 고령자 통계 보도자료.
- 한국보건사회연구원(2005). 저출산 원인 및 종합대책 연구.
- 한국보건사회연구원(2006). 2006년도 전국출산력 및 가족보건·복지실태조사.
- 한국고용정보원(2009). 「고용위기 공공고용서비스 개선방안은? 주제-고용지원센터 운영 및 활용도 제고방안」
- 한국고용정보원 (2008). 「고용보험 통계연보」. 서울: 한국고용정보원.
- 한국노동연구원. (2009). 「고용안전망과 활성화 전략 연구」. 서울: 한국노동연구원.



한국노인인력개발원, <http://www.kordi.or.kr/index.jsp>

한국노인인력개발원. (2007). 노인일자리사업 만족도 조사 결과보고.

황진수 외. (2007). 『현대 노인 복지 정책론』. 서울: 도서출판 대영문화사.

황혜신. (2010). 수요자 중심의 행정시스템의 이론적 검토, 미발표 원고.

내일신문. 2010-04-23. ‘실업급여 임금대체율 밑바닥’.

조선일보. 2009-05-29. ‘생활이 안돼 잠시 막일했는데 실업급여까지 빼앗  
아가 나’.

프레시안. 2010-03-04. ‘실업급여 수혜율 42%... “제 역할 못하는 고용보험”’.

서울고용지원센터. (2010). [www.work.go.kr/seoul](http://www.work.go.kr/seoul)

참여연대. (2010). [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)

Alford J. (2002). “Defining the Client in the Public sector: A Social-  
exchange Perspective.” *Public Administration Review* 62(3): 337-  
345.

Anker R, Chernyshev I, Egger P, Mehran F, Ritter J. (2002). Measuring  
Decent Work with Statistical Indicators. ILP Working Paper No. 2: 2  
-4.

Banjamin A.E., Fennell M.L. (2007). Putting the Consumer First: An  
Introduction and Overview. *Health Services Research* 42(1) part II.  
353-361.

Brooks-Lane N, Hutcheson S, Revell G. (2005). Supporting consumer  
directed employment outcomes. *Journal of Vocational Rehabilitation*.  
23: 123-134.

- Frederickson, G. (1997) *The spirit of public administration*. Jossey-Bass
- Kwon, H. (2005), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, London: Palgrave.
- Mor V. (2005). Improving the Quality of Long-Term Care with Better Information. *The Milbank Quarterly*. 83(3): 333-364.
- Parsons, D.W. (1995). *Public policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, London: Edward Elgar.
- Pratt J.R. (2010). *Long-term care: managing across the continuum*. 3rd ed. Johnes and Bartlett Publishers, Inc. pp.21-23.
- Medicare 홈페이지, <http://www.medicare.gov/NHCompare>

## 『KIPA』 정보자료 회원 모집안내

한국행정연구원(KIPA)에서는 아래와 같이 『KIPA 정보자료회원』을 모집합니다.

### 1) 회원의 구분

#### ■ 평생회원:

- a. 연구원에서 발행하는 『연구보고서』, 『한국행정연구』 『행정포커스』 등 학술정보자료를 영구적으로 제공함

- b. 연구원에서 개최하는 모든 학술행사에 초청 및 자료제공

- c. 가입회원: 50만원

#### ■ 일반회원:

- a. 위의 a, b를 1년 단위로 제공

- b. 연회비: 6만원

#### ■ 일반구독자:

※ 날권 구입을 원하시는 분은 대형서점이나 정부간행물판매센터로 연락하여 구입하시기 바랍니다.

### 2) 회원가입방법

가입을 원하시는 분은 (02) 2007-0542 (대외협력실)로 연락 후에 해당되는 회비를 아래의 계좌로 송금하여 주시기 바랍니다.

- a. 예 금 주: 한국행정연구원

- b. 계좌번호: 839-01-0030-147

(국민은행)

## 기관회원제 안내

### 1. 제공자료

- 본 연구원에서 발행하는 『연구보고서』, 『한국행정연구』 『행정포커스』 등의 학술정보자료를 제공함.

### 2. 가입기간

- 연중 언제나 접수하며 접수일로부터 1년간 회원자격이 유지되며, 회원자격을 지속적으로 유지하고자 할 때에는 유효기간 종료 전에 재가입하여야 함

### 3. 연 회 비 : 10만원

### 4. 가입방법 : 아래 은행예금계좌로 회비를 불입함과 동시에 회원이 됨.

국민은행 테헤란로 지점 839-01-0030-147(예금주: 한국행정연구원)

※ 주 소 : (135-706) 서울시 강남구 언주로 459 서울상록회관 1011호  
한국행정연구원

※ 문 의 처 : 기획조정본부 김용훈

Tel. (02) 2007-0567, Fax. (02)564-2006

## KIPA 연구간행물 위탁판매 실시

한국행정연구원은 행정실무자와 행정학자, 행정학도들의 연구간행물 구입 편의를 위해서 각종 연구보고서와 계간지 『한국행정연구』를 서울과 지방의 아래 서점에서 판매합니다.

지역	서점명	전화번호
서울	정부간행물판매센터	02) 394-0337
	정부간행물판매센터 직영서점	02) 734-6818
	교보문고(광화문)	02) 397-3628
	영풍문고(종로점)	02) 399-5632
	영풍문고(강남점)	02) 6282-1353
	리브로(을지점)	02) 757-8991
	반디앤루니스	02) 6002-6071
부산	영광도서	051) 816-9500
	동보서적	051) 803-8000
인터넷서점	YES 24	www.yes24.com
	알라딘	www.aladdin.co.kr
	(주)인터파크 NT	book.interpark.com

KIPA 연구보고서 2010-22-02

### 수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구 - 각론

2010년 12월 26일 인쇄  
2010년 12월 31일 발행

연구책임자 황혜신·이광희·조태준  
발행인 박응격  
발행처 한국행정연구원  
서울시 강남구 언주로 459 공무원연금공단 내  
한국행정연구원  
Tel: (02)564-2000, Fax: (02)564-2006

인쇄 디자인크레파스  
Tel: (02)2267-0663, Fax: (02)2285-0670

© 韓國行政研究院 2010  
ISBN 978-89-5704-365-3