

연구논문

고용지원서비스의 통합기구 비교분석:
영국, 미국, 호주의 원스톱숍을 중심으로*

김근세**

박현신***

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 분석의 틀
- IV. 비교분석
- V. 결론

〈 요약 〉

최근 우리나라도 인구구조의 변화와 사회발전에 따라서 사회서비스의 수요와 공급이 폭발적으로 증가하고 있다. 이에 외국의 사회서비스 전달기구의 통합과 개혁과정에 주목할 필요가 있다. 이러한 배경에서 이 연구는 고용지원서비스 기능을 중심으로 한 사회서비스의 원스톱숍 기구를 영국, 미국, 호주의 사례를 통해서 비교분석 하였다. 이를 위해 이론적 배경으로서 신거버넌스론에서 제기하는 통합정부 접근과 통합서비스 조직화 전략을 검토하고, 연합조직체계 개념에 주목하여 서비스 조직간의 다양한 연계 및 통합 유형과 원스톱숍 기구의 다원적 성격을 분석할 수 있는 개념틀을 검토하였다. 사례분석 결과를 요약하면, 연합조직체계 발전단계에서 군집화에 해당하는 미국의 사례와 통합기구화에 해당하는 영국의 사례가 원스톱숍의 핵심변수들에 있어 서로 대비되는 모습을 보인 반면에, 군집화 단계에 있는 미국의 사례와 단일창구 단계에 해당하는 호주의 Centrelink의 경우 유사한 원스톱숍의 속성을 갖는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 사회서비스의 통합기구화를 위한 원스톱숍의 설계에 있어 상황적합적인 접근을 시사한다. 마지막으로 분석결과를 바탕으로 우리나라 사회서비스 통합기구화에 관한 정책적 시사점을 제안하였다.

[주제어: 연계정부, 통합서비스기구, 연합조직체계, 원스톱숍]

* 이 논문은 2009년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2009-327-B00788).

** 성균관대학교 국정관리대학원 교수(seogam@skku.edu)

*** Center for Social Development, Washington University in St. Louis, 박사후연구원(stranger@skku.edu)

I. 서론

정부조직의 효율성과 서비스 품질을 제고하려는 행정개혁은 지속적으로 진화하고 있다. 1980년대 이래 지난 20여 년간 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 기반한 개혁 1세대의 노력은 관리재량권의 확대와 성과관리시스템의 구축을 통해 정부기관 단위의 관리효율성을 제고하는데 기여하였다. 그런데 정부 전체 수준에서 과연 공공문제를 해결하였는가 하는 의문이 제기되면서, 2000년대 전후 개혁 1세대에서 2세대로의 변화, 즉 관리효율성을 강조하는 기관적 접근에서 정책효과성을 강조하는 체계적 접근으로의 전환이 나타났다(Matheson & Kwon, 2003). 이러한 신거버넌스 접근은 기존의 개별기관 단위의 효율적 관리를 넘어서, ‘복잡한(wicked)’ 공공문제 해결을 위한 유관기관간의 협치를 강조하는데, 통합정부(whole-of-government), 연계정부(joined-up government) 그리고 협력적 파트너십(collaborative partnership)의 주장이 그것이다(Bogdanor, 2005; Mandell, 2001).

이러한 배경에서 일부 OECD 국가들을 중심으로 사회서비스 분야, 특히 고용서비스와 복지서비스를 통합하려는 노력이 있어왔다. 이러한 개혁들은 시민의 취업 능력을 높이고, 노동인센티브를 강화하며, 비용과 복지의존성을 줄이는 즉, 노동기반 복지시스템의 구축을 목표로 하였다(Finn, 2000). 이를 위한 구체적인 방법으로 ‘원스톱(one-stop)’ 혹은 단일창구(single gateway)로 기술되는 일련의 행정서비스의 통합 전략이 채택되었다.

우리나라에서도 최근에 인구구조의 변화와 사회변동에 따라서 사회서비스의 수요와 공급이 폭발적으로 증가하는 시대가 도래하였는데, 일선 기관차원에서 서비스의 중복, 공백, 낭비가 언론에 보도되고 있다.¹⁾ 사회서비스의 품질 제고를 위해서는 개별 기관단위의 서비스 공급을 넘어 기관간 연계 및 통합의 가능성에 주목할 필요가 있다. 즉 행정서비스의 품질 제고를 위해서는 개별 기관의 기능 효율성 논리에 따라 서비스를 분산적으로 제공하는 공급자의 관점을 넘어서 공

1) 최근 기재부와 KDI의 국가재정운용계획 보고서에 따르면, 향후 재정투자는 단순 소득보전을 위한 임시 일자리 보다는 사회서비스 일자리를 중심으로 구조조정이 필요하고, 직접 제공 일자리보다는 훈련과 알선, 소득보전을 묶은 패키지형 고용서비스 확충과 중복사업의 구조조정이 강조된다(중앙일보, 2012. 6. 12)

극적 서비스 수혜자인 소비자의 관점에서 통합적 서비스기구로 접근할 필요가 있다.

그런데 우리나라의 기존 연구를 살펴보면, 신거버넌스의 관점에서 정부조직 설계, 구체적으로 통합서비스기구에 대한 연구가 아직까지 체계적으로 축적되고 있지 못한 것 같다. 대표적인 선행연구로는 유길상(2006), 장지연(2005), 정무성(2003), 오수길(2000)의 연구를 언급할 수 있다. 위의 연구들은 대체로 외국의 사례를 개별적으로 소개하면서, 우리나라에 통합서비스의 도입 필요성과 시사점을 제안하고 있다. 그런데 외국사례의 체계적인 분석이나 또는 다양한 유형의 기구 재설계의 접근은 아직까지 부족한 형편이다.

따라서 본 연구는 고용지원서비스를 중심으로, 사회서비스 통합기구의 한 형태인 원스톱숍(one-stop shops) 모형의 선도적인 외국사례들을 분석하려고 한다. 특히, 사회서비스 개혁의 선도국가로 평가받는 영국, 미국, 호주의 사례를 살펴볼 것이다. 이를 위해 신거버넌스론에서 제기하는 통합정부 접근과 통합서비스 조직화 전략을 검토하고, 연합조직체계 개념에 주목하여 서비스 조직간의 다양한 연계 및 통합 유형과 원스톱숍 기구의 다원적 성격을 분석할 수 있는 개념들을 검토하였다. 둘째, 세 국가의 고용지원서비스를 중심으로 한 사회서비스 통합의 맥락과 개혁의 내용을 검토한다. 셋째, 영국, 미국, 호주의 원스톱숍 사례를 비교분석한다. 넷째, 이러한 원스톱숍의 분석결과를 바탕으로 사회서비스 통합기구의 성격을 범주화하고, 우리나라 사회서비스 통합기구화에 관한 정책적 시사점을 제안한다.

이 논문에서 외국 사례로 선택한 영국과 호주는 체계적 접근을 강조하는 포스트 NPM 개혁의 선도적 국가들로 평가된다(Christensen & Lægreid, 2006). 특히, 호주의 Centrelink 사례는 행정서비스 통합기구의 대표적인 사례로 국제적인 주목을 받고 있다(Halligan, 2008). 미국의 경우 연방정부의 지원을 기반으로 주별로 사회서비스 분야에 원스톱숍 기구를 적극적으로 도입하고 있다. 우리나라의 기존 선행연구들도 주로 이러한 국가들에 주목하였다(유길상, 2006; 장지연, 2005; 정무성, 2003; 오수길, 2000). 본 연구의 자료수집은 주로 각 국가의 정부백서 및 학술자료의 문헌연구를 통해 수행되었다. 그리고 호주의 사례는 2010년 Centrelink를 방문하여 면담조사 및 자료수집을 실시하였다.

II. 이론적 배경

1. 통합정부(Whole-of-Government)의 등장

체계적 접근을 강조하는 신거버넌스론은 NPM 개혁에 대한 비판적 성찰에서 출발하였다. NPM은 단일목적 조직원리에 기반을 두어 수직적 전문화와 수평적 분화, 권한위임을 강조했는데, 많은 국가들에서 정부기구의 분절화 현상이 비판되었다(Matheson & Kwon, 2003). 비록 NPM 개혁이 정부조직에 있어 비전과 목표, 성과측정, 전문가적 자율성 등에 긍정적 효과를 가져왔음에도 불구하고, 분절화의 문제는 정치적 통제와 조정의 문제를 야기했으며, 이에 대한 대응으로써 한 때 NPM 개혁의 선도국가로 평가되는 영국, 호주, 뉴질랜드 등을 중심으로 조정과 통합의 전략이 채택된다(Christensen & Lægreid, 2006). 이러한 전략은 나라마다 다양한 명칭의 사용과 의미의 미묘한 차이에도 불구하고, 일반적으로 ‘통합정부(Whole-of-Government)’로 통칭된다.²⁾ 특히, 이들 개념과 관련해 영국의 ‘연계정부’에서 ‘포괄정부(Holistic government)’로의 변화는 통합정부 접근의 특성을 잘 보여준다(Bouckaert et al, 2010).

연계정부 개념은 1997년 영국의 Blair 정부에 의해 처음으로 도입되었다. Pollitt(2003)은 이러한 연계정부를 수평적·수직적으로 조정하는 사고와 그 활동을 달성하고자 하는 열망으로써 정의하면서, 연계정부 계획이 정책과 행정의 조정 필요성에 대한 정치리더십의 인식을 반영한다고 주장하였다. 또한 ‘부처주의(departmentalism)’와 ‘수직적 사일로(vertical silos)’ 등의 개념과 대비되면서(Christensen & Lægreid, 2007), 부처 및 기관들과 민간부문을 가로지르는 정책과 집행의 조정이 강조되었다(Bogdanor, 2005). 이러한 연계정부의 효과로는 통합된 방식으로 복잡한 사회문제를 다루는 것과 희소한 자원의 효과적인 사용, 상충되는 효과를 발생시키는 정책들의 제거, 하나의 정책분야나 네트워크에 핵심 관계

2) 다수의 전문화된 비중첩적 역할과 기능을 갖는 ‘단일목적조직’ 원리는 분절화와 자기중심적 권한(self-centred authorities) 그리고 협력과 조정의 결여 문제를 야기했으며, 이는 전체로서의 정부의 효과성과 능률성을 제한하였다. 이러한 맥락에서 ‘연계정부’(영국), ‘수평주의(Horizontalism)’(캐나다), ‘통합 정부(Whole of Government)’(호주), ‘중앙의 검토(Review the Centre)’(뉴질랜드)와 같은 개혁들은 부서들의 통합과 책임운영기관의 재통합, 표준화, 수평적인 협동을 강조한다(Bouckaert et al., 2010).

자들을 연합시킴으로써 발생시킬 수 있는 시너지와 그리고 이음새 없는 서비스 제공이 제시된다(Bogdanor, 2005; Pollitt, 2003; Bouckaert et al, 2010). 그런데 영국에서 ‘연계정부’의 용어는 뒤에 ‘포괄정부’에 의해 대체되었다. 이와 관련해, 6 et al.(2002)은 포괄정부가 연계정부보다도 더 야심찬 계획이라고 보았는데, 연계정부가 프로그램이나 정책 또는 기관 조직배열 간의 일관성과 관련된다면, 포괄정부는 여기에서 한발 더 나아가 분명하고 상호 강화할 수 있는 일련의 목표수립을 강조한다고 보았다. 이러한 점을 고려하면, 통합정부 접근은 일관성 있는 일련의 아이디어와 도구 보다는 공공부문 및 공공서비스의 분절화 문제에 대한 일련의 대응과 조정을 향상시키려는 바램을 묘사하는 포괄적인 용어로서 그리고 구조적 관점을 넘어 문화제도적인 측면까지를 포괄하는 개념으로서 이해할 수 있다(Christensen & Lægreid, 2006; Halligan, 2006).

2. 통합정부의 행정서비스 조직화 전략

구조적 관점에서 통합정부 접근은 정부조직에 대한 의식적인 조직설계와 재조직화로 고려될 수 있다(Christensen & Lægreid, 2007: 1061). 이러한 배경으로는 NPM 개혁을 통해 나타난 사회분화현상과 전통적인 경계를 가로질러 광범위한 조정을 요구하는 과제의 증가를 들 수 있다(Bouckaert et al, 2010; Pollitt, 2003). 특히, 공공문제의 원인과 해결책과 관련해서 통합된 개념이 제시되기보다 문제와 고객이 종종 인위적으로 분할되는 문제점의 노출, 그리고 테러리즘이나 자연재해 등과 같은 세계적인 불안과 위협의 출현은 정부구조 재조직화의 원인이 되었다(Bouckaert et al, 2010; Kettl, 2004).

이러한 통합정부 배경은 정책과 집행에 있어서 일관성의 강조로 이어졌으며, 내각수준뿐만 아니라 관리의 통일성과 수렴성을 높이기 위한 인사와 재정 등 중앙관리기구의 역할 강화를 가져왔다(Bouckaert et al, 2010). 그러나 다른 한편으로, 국가, 시장, 시민사회의 행위자들 간 협력이 지역에서 이루어진다는 점에서, 수직적이고 하향적인 조정과 구분되는 상향식 조정 역시 고려되어야 한다. 이러한 관점에서 지역은 조정된 계획과 행동을 산출하기 위해 연계의 중심으로 볼 수 있다(Christensen & Lægreid, 2006; Davies, 2008).³⁾

이와 관련해, Aucoin, Heintzman, Marson 등 캐나다 학자들이 정리한 공공서비스의 다이아몬드(Diamond) 모형을 참고할 수 있다(Kernaghan, Marson, Borins, 2002: 95-96; 105). 첫째, 정부조직의 상층부는 각 부처의 이해관계를 넘어서 수평적으로 통합적인 정책개발이 요구된다. 대부처주의(mega-department)와 범정부적 정책조정기구의 설계가 대안이다. 둘째, 정부조직의 중간부는 분권화를 추구한다. 책임운영기관과 같이 정책개발부처에서 상당히 독립적으로 운영이 가능한 기구를 설계한다. 셋째, 정부조직의 하층부는 정책부처와 집행기관간의 경계를 넘어 서비스전달의 수평적 통합, 즉 통합된 단일창구(an integrated single-window)가 요구된다. 즉 유관기관들(중앙정부, 지방정부, 공공기관 등 관계기관들)이 제공하는 프로그램들을 통합하거나, 기관간 협력적 전달체제를 구축하여 궁극적으로 시민에 대한 행정서비스의 품질 제고를 목표로 한다.

여기에서 통합정부의 중심전략으로써 시민들에게 직접적으로 서비스를 제공하는 일선 정부조직의 통합서비스기구 설계를 검토할 수 있다. 통합서비스 기구는 기존에 개별적으로 서비스를 제공하던 기관들을 하나의 기관으로 연계, 통합하고, 그에 맞추어 다양한 제공자들에 의해서 제각기 공급되던 서비스를 하나의 창구를 통해 제공하는 서비스체계(service system) 모형이다. 즉, 공공서비스의 수혜자들이 개별부처에서 제공받던 다양한 공공서비스를 단일 통합서비스기구를 통하여 모두 받을 수 있는 것을 말한다. 이는 느슨한 네트워크(loosen network)의 단계에서 한 단계 성숙한 것으로써, 조직을 내외부적으로 통합하는 것을 의미한다.

3. 연합조직체계

조직중심의 서비스통합 전략은 개별 제공자들에 의해 제각기 제공되던 서비스를 하나의 창구를 통해 제공하는 개편을 강조한다. 이는 관련기관들과 이해관계자들의 합의를 요구한다. 그러나 고유한 관할영역을 고수하려는 관료들의 속성과 정부조직 안과 밖에 얽혀 있는 이해관계를 고려한다면, 이러한 합의에 도달하

-
- 3) 실제 영국의 경우 노동당 정부는 중앙통제 메커니즘을 강화시킴으로써 서비스 전달을 개선하고자 노력하는 동시에, 서비스 전달에 책임을 지는 기관들에 대한 자율성의 부여를 지속적으로 강조해왔다(Richards & Smith, 2006).

기관 결코 쉬운 일이 아니다(Riley, 1986). 따라서 다양한 수준의 서비스통합을 고려할 필요가 있다. 이를 위해 일반적 수준에서 통합서비스기구의 다양성을 기술, 설명할 수 있는 유용한 이론적 자원으로 연합조직체계(Trans-Organizational System) 이론을 고려할 수 있다(Cummings, 1984).

‘TRANS-’라는 접두어의 ‘가로지르다, 초월하다’라는 의미에서 보듯이, 연합조직체계는 조직간에 구축되어있는 조직체계이다. 연합조직체계는 다중 조직체(multi-organizational structure) 구조로서, 조직의 집단들은 공동의 목표를 위하여 협력한다(Roberts, 2004). 즉, 연합조직체계는 개별조직과 사회체계의 중간에 위치하는 다조직으로 구성된 단위로, 구성 조직들을 대표하여 의사결정을 하고 업무수행을 추진한다. 비록 구성 조직들이 자신들의 독자적인 조직 정체성과 목표를 갖고 있을지라도, 그와 별개로 연합조직체계의 정체성과 목표에 대해서 지지하고 또한 목표가 달성될 수 있도록 협력한다는 점은 그 특징으로 볼 수 있다.

그런데 연합조직체계 역시 조직이다. 즉 조직이 갖추어야 할 특성을 갖추어야 한다. 동시에 연합조직체계는 조직간 연합을 유지하기 위해 필요한 특성을 지니게 된다. 기본적으로, 연합조직체계는 덜 조직화(underorganized)되는 경향이 있다(Roberts, 2004: 25). 조직 간의 관계는 느슨하며, 권한은 집중되기보다 구성 조직들 간에 분산이 되며, 조직들은 공동 업무를 수행하는 동안에만 일시적으로 참여구성원이 된다. 이러한 특징 때문에 연합조직체계를 형성하고 관리하는 것은 어렵다. 뿐만 아니라, 일반 조직은 조직구조 내적으로 위계적인 형태를 지니며, 조직들 간에도 위계형태를 지니려는 속성이 있기 때문에, 독립적인 조직들 간의 수평적 관계를 관리하는 것에는 어려움이 뒤따른다. 또한 연합조직체계에 참여한다 하더라도 각 조직은 그 동기가 상이하기 때문에, 이를 관리하는 것은 용이치가 않다(Roberts, 2005).

이러한 연합조직체계는 협력의 연속선상에서 협력의 강도에 따라 4가지 단계로 구분해 나타나게 된다(Roberts, 2004: 26-28). 첫째, 연합(coalition)으로 협력의 연속선상에서 가장 느슨한 단계이다. 이 단계에서는 정보와 활동이 조정과 중재를 통해 공동으로 활용된다. 둘째, 제휴(partnership) 단계이다. 제휴의 용어는 ‘법률을 존중한다’는 함축적 의미를 지니고 있다. 최근 공공민간파트너십(public-private partnership) 형태로 선호되고 있으며, 공동의 의사결정을 포함하거

나 또는 동등한 의사결정으로 인식된다. 셋째, 동맹(alliance) 단계로, 동맹은 조직 간에 지적 자산과 인력, 자본, 기술, 기타 자산 등 자원의 공유를 통해 공통의 목표를 달성하려는 공식적인 협약을 의미한다. 넷째, 합작투자(joint venture) 단계로, 이 단계에서 독립체들은 자원을 공동으로 투자하는 것과 수입, 비용 그리고 통제를 분배하는 것에 대해 공동으로 합의한다. 요약하면, 연합조직체계로서 통합서비스전달 기구의 설계는 다양한 형태의 협력이 가능하다.

4. 원스톱숍

원스톱숍은 정부서비스 신청자와 그리고 그 밖에 정부서비스에 관심을 가진 사람들이 한 장소에서 문의와 관련된 모든 정보를 획득할 수 있는 사무소로 정의된다(OECD, 2003: 26). 원스톱숍은 가능한 적은 수의 그리고 쉽게 접근할 수 있는 고객과의 접촉점과 함께, 통합되고 이음새가 없는 서비스를 제공하도록 설계된다. 이러한 원스톱숍의 목적은 정부와의 광범위한 상호작용과 관련해 사용자에게 정보탐색과 거래비용에 있어서의 절감을 제공하는 것이다. 이 밖에도 원스톱숍은 책무성 및 객관성을 담보하고, 시민 및 기업과 가까이에서 이루어지는 의사결정을 가능케 하며, 정부기관의 정보 독점 문제에 대한 교정책을 제공한다.

원스톱숍의 경험이 늘어나고 기술이 발전함에 따라서, 제공되는 서비스 역시 확대되어왔다(OECD, 2003). 예를 들면, 면대면 면접과 전화, 우편과 같은 전통적인 방법에서 웹 포털(web portals)과 같은 정보기술(IT)의 사용까지 서비스 전달 채널이 다양화되었다. 또한 원스톱숍은 서비스 대상을 기준으로 시민을 위한 것과 기업을 위한 것으로 구분할 수 있다. 먼저 시민을 위한 원스톱숍은 1990년대 초부터 나타나기 시작하는데, 대체로 지방자치단체들이 이러한 서비스의 첫 번째 제공자들이었으며, 뒤이어 중앙정부들도 원스톱숍 프로젝트에 착수한다. 시민이 이용할 수 있는 가장 흔한 원스톱숍 서비스는 출생이나 결혼증명서 혹은 자동차 등록과 같은 등록과 면허 업무와 관련되며, 경우에 따라서는 세금 및 소득 신고와 일반적인 사회보장서비스가 원스톱숍을 통해서 제공된다. 이러한 원스톱숍을 조직화하는데 있어 핵심은 수요측 즉, 시민들이 실제로 정부에 대해 원하는 것에 초점을 두는 것이다.

원스톱숍은 정부와 기업의 상호작용을 단순화하기 위해서도 광범위하게 활용된다(OECD, 2003). 이러한 제도들 중 일부는 모든 종류의 기업을 다루지만, 일부는 중소기업과 같이 특정 규모의 기업에 집중한다. 추가적인 전문화는 원스톱숍의 두 가지 범주를 포함하는데, 기업허가서비스(business licensing services)와 기업서비스카운터(enterprise service counters)이다. 기업허가서비스는 기업 활동 참여에 필요한 허가 획득 관련 정보와 기회 제공에 초점을 둔다. 기업서비스카운터는 다양한 공공당국으로부터의 광범위한 유형의 서비스 제공에 주안점을 둔다. 많은 경우 이들 원스톱숍은 정부기구, 지방자치단체, 이익단체 간 긴밀한 협력에서 혹은 공동으로 운영된다.

이러한 원스톱숍의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다(Askim et al., 2011). 첫째, 공공기관간 혹은 독립체간의 협력을 구조화시킨다. 원스톱숍의 참가자 구조는 하나의 변수로써 고려될 수 있는데, 때때로 참가자 구조는 매우 단순할 수도 혹은 매우 복잡할 수 있다. 예를 들면, 다양한 파트너조직들로 이루어진 원스톱숍의 경우 개별 파트너들은 독립적인 성격을 유지하는 한편, 단일 접촉점을 중심으로 개별 서비스 부분들이 통합된다. 둘째, 원스톱숍의 조정은 서비스와 고객이 만나는 일선 수준에서 일어난다. 고객들은 이러한 조정을 통해 이음새 없는 서비스를 받을 수 있으며, 따라서 고객 중심의 집중적이고 대응적인 서비스 제공이 가능하다. 셋째, 서비스 제공의 능률성을 높일 수 있다. 단일 창구를 통해 서비스가 제공됨으로써 정부는 개별 창구를 통해 제공되던 서비스의 거래비용과 중복을 줄일 수 있으며, 고객 역시 하나의 서비스 접근에 필요한 시간과 노력을 줄일 수 있다.

III. 분석의 틀

앞서 검토한 이론적 논의를 토대로, 고용지원서비스 기능을 중심으로 한 사회서비스의 원스톱숍 기구를 세 나라의 사례를 통해서 비교분석하기 위해 <표 1>과 같이 분석의 틀을 구성하였다. 먼저 각국의 연합조직체계 및 원스톱숍 형태는 각국의 통합서비스 배경과 개혁에 따라서 달라질 것이라고 보았다. 또한 원스

틈새 형태는 다시 각국의 연합조직체계 형태에 따라서 상이한 형태를 띠 것이라고 가정하였다.

〈표 1〉 국가간 비교를 위한 분석의 틀

구분	통합서비스의 배경과 개혁					
	↓ ↓ ↓					
	원스톱 차원의 연속체		←	연합조직체계유형		
				군집화	단일 창구	통합 기구화
	→			국가		
과제 포트폴리오	좁음 적은 정책영역: 고용만	넓음 많은 정책영역: 연금, 복지혜택, 사회서비스				
	얕음 정보/길잡이만 (부분적인 산출 종결만)	깊음 신청과 함께 정보+조언+지원; 현장에서 사례 종결 (완전한 산출 종결)				
참가자 구조	단순 적은 수의 기관 하나의 지방자치단체 하나의 정부 수준 공공부문만	복잡 다양한 기관 몇 개의 지방자치단체 몇 개의 정부 수준 공/사/NGO의 혼합				
자율성	낮음 원스톱숍으로의 의무적 참가 예산, 관리, 조직과 관련해서 재량권이 거의 없음	높음 원스톱숍에 대한 자발적 참가 예산, 관리, 조직과 관련해서 높은 재량권을 가짐				
시민과의 근접성	멀 지역에 기반을 둔 서비스	가까움 지역에 기반을 둔 인근서비스; 집에서 접근이 가능한 가상서비스				
도구	낮은 통합 공동으로 위치하는 서비스이지만, 개별적으로 관리됨	높은 통합 공동관리; 공동예산; 공동모집; '개별상담자(personal shopper)'				

※ 자료: Askim et al. (2011: 1455)을 토대로 재구성.

1. 통합서비스기구의 발전단계

먼저 연합조직체계 이론을 기초로 다음과 같이 통합서비스기구의 발전단계를 구성할 수 있다.

첫째, 연합조직체계의 전 단계: 행정서비스 전달기관들이 개별적으로, 분절적인 서비스를 제공하는 구조이다. 시민의 입장에서는 연관된 서비스 영역임에도 불구하고, 서비스 공급기관들이 중복적으로 운영되어 서비스 수혜자들에게 혼란과 불편함을 가중시킨다. 또한 서비스에 예산이 중복투자 되거나 혹은 비효율적인 서비스전달체계가 초래된다.

둘째, 연합조직체계의 군집화 단계: 연합조직체계의 초기 단계로, 동일 서비스 영역에 대한 기관의 군집화(cluster)를 구축한다. 서비스 전달기구의 군집화를 통하여 동일 서비스 영역 내에서 관련된 유사 서비스를 효과적으로 전달할 수 있다. 이때 군집화된 기관들을 통·폐합하는 것이 아니라, 기존 서비스를 개별적으로 전달하지만 동종 서비스 영역의 기관들 간에 연합을 형성하여 정보와 자원을 공유하는 단계이다. 나아가 군집화된 조직들이 서비스를 효율적으로 전달하기 위해 집단별 상호 협력하는 구조를 형성하게 된다. 예를 들어 기관수준을 넘어, 군집 전체의 서비스 목표를 설정할 수 있다.

셋째, 연합조직체계의 단일창구 단계: 이 단계에서, 군집화 단계를 거친 연합조직체계는 하나의 통일된 네트워크로 연결이 되며, 단일의 창구를 통해 서비스 수혜자에 대한 서비스 지원이 가능하게 된다. 이때 서비스 수혜자 및 제공자의 편리성을 극대화하기 위한 방안으로 서비스의 단일접수창구(contact point)를 구축한다. 단일접수창구의 의미는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 수요자 입장에서 서비스가 기존의 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전면적으로 이루어지게 됨에 따라 서비스의 편리성과 접근성이 크게 개선된다. 다른 하나는 공급자 측면에서 각 서비스전달기관들이 정책목표를 공유함과 동시에, 서비스 연합체계로 상호 협력관계를 제도화하게 된다.

넷째, 연합조직체계의 통합기구화 단계: 통합기구화 단계는 연합조직체계가 가장 성숙한 단계로 구성 조직들이 해체되어 하나의 통합서비스기관으로 재탄생하는 단계이다.

2. 원스톱숍의 모형

다음으로 각 국가에서 운영되는 원스톱숍의 상이성을 비교하기 위해 Askim et al.(2011)의 원스톱숍 차원 모형을 이용하였다. 각 차원은 이분 변수로 제시됨에도 불구하고, 여기에서는 연속체로 고려된다.

첫째, 과제 포트폴리오: 이 차원은 원스톱숍에서 수행되는 과제와 관련된다. 이것은 폭(breadth)과 깊이(depth)의 관점에서 접근할 수 있다. 폭은 정책영역과, 깊이는 업무과정과 관련된다. 예를 들면, 일부 국가의 경우 원스톱숍은 고객에게 고용서비스만을 제공하는 반면, 다른 곳에서는 고용서비스와 함께 광범위한 사회 서비스를 제공한다. 또한 업무과정과 관련해, 원스톱숍이 단순한 정보제공 기능에 머물 수도 혹은 개인이 처한 구체적인 문제를 현장에서 해결할 수도 있다.

둘째, 참가자 구조: 참가자 구조는 원스톱숍이 소수의 혹은 다양한 파트너를 포함하는지 정도를 나타낸다. 일반적으로 파트너의 수는 원스톱숍에 의해 다루어지는 과제의 수와 지역의 규모에 비례한다. 관할 지역이 크면 클수록, 통상 더 많은 단체들이 관련된다. 또한 참가자 구조는 중앙정부와 지방정부 등 정부의 수준과 관련해서도 고려할 수 있으며, 정부부문이 아닌 비영리단체와 영리기업과 같은 민간부문도 원스톱숍의 파트너가 되기도 한다.

셋째, 자율성: 일반적으로 파트너십은 수평적 조정과 관련해 언급되지만, 때때로 수직적 차원의 조정 즉, 위로부터의 통제가 존재한다. 자율 대 통제의 이수는 파트너들이 자유롭게 원스톱 장치에 참가하는지 여부로 결정되는데, 예를 들면 중앙정부 차원의 파트너십의 공식화나 기관간 협력 작업의 의무화는 이러한 통제의 한 유형에 해당된다. 이와 관련해 Moseley & James(2008)는 세 가지 유형의 통제수단을 제시한다. 즉, 파트너십 축진을 위한 통제수단을 법령과 공동 책무성 구조 등의 권한기반 수단, 권고와 조언을 이용하는 정보기반 수단, 그리고 정부 교부금 등을 이용하는 유인 수단으로 구분한다. 또한 통제의 정도는 원스톱숍의 자체 수입원이나 대상고객 설정 또는 서비스의 품질과 가격결정에 영향을 미친다.

넷째, 시민과의 근접성: 비록 원스톱숍이 시민수준에서 통합된 서비스를 제공할지라도, 시민과 서비스창구 사이의 거리는 원스톱숍의 유형에 따라서 다양하

다. 그 중 최근에 나타난 인터넷을 활용한 ‘가상’ 원스톱숍은 시민과의 거리가 가장 짧은 원스톱숍의 하위형태로 고려할 수 있다. 또한 전통적인 원스톱숍 형태인 물리적으로 함께 위치하는 공동위치 서비스는 서비스를 이용하는 시민의 집이 원스톱숍으로부터 얼마나 떨어져 있는지에 따라서 근접성이 결정된다.

다섯째, 도구: 원스톱숍 모형에서는 공동 작업을 촉진시키기 위해 다양한 도구 혹은 메커니즘이 채택된다. 그런데 조직간 혹은 조직내 부서간의 수평적 조정을 위한 구체적인 도구는 과제의 성격에 따라서 달라진다. 예를 들면, 다양한 정보가 모아져 처리되는 과제인 경우 서비스의 물리적 혹은 가상적인 공동 위치만으로 충분할 것이다. 반면, 특정 개인의 특성과 배경을 고려한 사례별 사회복지 서비스의 경우는 공동위치 외에 추가적인 조치가 요구된다. 또한 원스톱숍에 있어 보다 깊은 통합은 공동의 리더십과 예산, 기획 및 보고절차, 직원 모집과 고용 등을 포함한다.

IV. 비교분석

1. 통합서비스의 배경과 개혁

1) 영국

영국의 통합서비스기구에 대한 대표적인 사례로 Jobcentre Plus(JCP)를 들 수 있다. 1997년에 정권을 잡은 신노동당(New Labour)은 ‘할 수 있는 사람들에게는 일을, 그리고 할 수 없는 사람들에게는 보장을(work for those who can and security for those who can't)’의 원리 아래에서 복지시스템 개혁에 착수하였다(UK DSS, 1998). 이러한 개혁의 배경에는 첫째, 노동당 정부의 적극적인 개입주의 노동시장 정책을 들 수 있다(Askim et al., 2011: 1460; Wiggan, 2007). 노동당 정부는 총노동 공급을 늘리고 인플레이션 통제를 위해서 비경제 인구의 고용 접근성을 높이하고자 하였다. 이를 위해 JCP를 신설하였고, 다양한 New Deal 훈련·고용 프로그램을 도입 및 확대했으며, Pathway to Work 프로그램에 착수하였다(Considine, 2001; UK DWP, 2007).⁴⁾ 또한 장애인들을 포함한 소외 계층의 경제

참여기회를 높임으로써 빈부격차를 해소하고자 하였다. 이러한 정부의 지원에는 적극적인 구직 참여가 급부를 받기 위한 조건이라는 조건부(conditionality) 철학의 뒷받침이 있었는데, 이것은 국가와 급부신청인간 관계에서 권리와 책임의 새로운 균형을 촉진시켰다(Jobcentre Plus, 2011). 둘째, 정부서비스의 분절화 현상에 대응해 연계정부를 구축하고자 하는 시도들이 있었다(Askim et al., 2011: 1460; Wiggan, 2007). 원스톱숍에 대한 논의도 이러한 사회서비스 통합과 개선을 위한 노력의 일환으로써 등장하였다.

이러한 맥락에서 영국의 JCP는 기존의 고용청(Employment Service)과 급여청(Benefit Agency)의 통합적 서비스 기구로 출범하였다. 기존의 고용청은 직업센터(jobcentre)를 통해 구직활동을 하는 사람들에게 구직지원과 단기재정지원을 제공하던 기관으로, 직업중개활동과 적극적인 노동시장 정책을 통해 실업수당 즉, 구직수당(JSA: Jobseeker's Allowance)을 신청하는 사람들을 위한 서비스기관이었다. 그리고 급여청은 사회보장사무소를 통해 소득보조금(IS: Income Support)과 무능력수당(IB: Incapacity Benefit)을 포함해서, 편부모나 장애인 등 노동시장으로부터 소외된 사람들에게 도움을 제공하는 기관이었다.⁵⁾ 따라서 JCP 신설은 두 고객집단에 대해 급부와 고용지원 서비스의 단일창구를 제공하는 서비스의 통합을 의미했다. 그러나 JCP는 설립초기부터 지금까지 급부보다는 고용 기능에 보다 큰 무게를 두어왔다. 현재 노동연금부(Department for Work and Pensions)는 JCP의 목적이 노동연령에 있는 사람들이 복지에서 노동으로 이동하도록 지원하는 것임을 명시적으로 밝히고 있다(UK DWP, 2012).⁶⁾

JCP의 발달과정을 살펴보면, 2001년 10월에 영국 전역의 17개 클러스터에서

4) 영국은 안정적인 경제성장을 위해 기존에 고용정책에서 배제되었던 비경제활동인구와 저소득층을 정책고려에 포함시키기 시작하였다. 1998년의 편부모들에 대한 New Deal과 2001년의 장애인들에 대한 New Deal 및 편부모들에 대한 의무적인 직업초점면접(WFIs: Work-Focused Interviews)과 같은 ‘복지에서 일로의’ 사업들은 그러한 맥락에서 추진되었다(Riley et al., 2011).

5) 급여청 역시 JSA를 지급했지만, 그 수령은 고용청과의 접촉을 조건으로 하였다. 또한 구직자가 두 사무소를 방문하지 않도록 하기 위해서 때때로 급여청 직원을 직업센터에 두기도 하였다(Smith et al., 2000).

6) 급부신청과 관련해, JCP 업무 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 JSA이다. 2011년도에 발표된 연례보고서에 따르면, 2010~2011 회계연도에 JSA는 3,350,544건, IS는 428,099건, IB는 11,409건이 처리되었다(ICE, 2011).

처음으로 56개의 시범 사무소와 관련 콜센터(contact centres)가 설치되었다. 2002년 4월에 JCP가 고용연금부의 책임운영기관으로 설립되었으며, JCP 사무소는 이때부터 전국으로 확대되기 시작한다. 2002년부터 2008년 사이에는 1,500개 이상의 직업센터(jobcentres) 및 사회보장사무소가 약 800개 이상의 JCP 사무소로 대체되었다. 이러한 조직개편의 목적은 중복적인 부동산과 업무자동화 과정을 통해 기구의 규모를 축소함으로써 행정능률성을 높이고, 보다 개선된 고객서비스 인프라를 구축하는 것이었다. 그 과정에서 15,000명의 인력이 감축되었으며, 급부처리(benefit processing) 사무가 JCP 사무소로부터 79개의 집권화된 처리센터(centralized processing centres)로 이전되었다(NAO, 2008). 또한 콜센터가 구역모델(district model)로부터 전국구조로 개편이 된다(McKenna et al., 2005).

JCP 도입 이후 가장 큰 변화는 고객이 행정기관과 상호작용하는 방식에 있었다(NAO, 2008). 과거에 급부 신청인은 사회보장사무소와 직업센터를 각기 별도로 상대해야만 했다. 또한 JSA 이외의 다른 수당을 신청하는 사람들의 경우 반드시 직업센터와 접촉해야 하거나 혹은 취업의 도움을 받는 것은 아니었다. 그러나 서비스 통합 이후 모든 급부 신청인들은 콜센터를 이용해 JCP와 최초접촉을 해야 했고, JCP 사무소에서 의무적으로 개인상담원과의 직업초점면접(WFIs)에 참가해야만 했다(UK DWP, 2008). 이 과정에서 전자단일신청절차인 콜센터로부터 수집되는 신청인의 고용, 주거, 세금혜택자격 등의 정보는 신청인을 위해 관련 지역 기관들에 전달된다. 그 밖의 변화로는 현대화된 정보통신시스템의 구축, 성과목표치의 설정, 그리고 강화된 중개인 역할을 들 수 있다(Corkett et al., 2005; Riley et al., 2007; Riley et al., 2011).

2) 미국

미국에서 고용서비스와 관련한 원스톱 서비스 개념은 Bush 행정부 집권 기간인 1990년대 초반에 나타난다(Balducci & Pasternak, 2001). 당시는 고용지원서비스 기관들이 인력과 예산의 감축을 경험하던 시기로, 직업훈련 프로그램을 중심으로 정부의 고용서비스가 비능률적이고 낭비적이라는 인식이 있었으며(Gilson, 2000), 분절화된 시스템 특성이 고용서비스의 효과성을 제한한다는 연구가 보고되었다(US GAO, 1994a; US GAO, 1994b). 이에 노동부(Department of Labor) 고용

훈련청(Employment and Training Administration)은 신청인들이 구직과 훈련, 배치, 고용유지 등 고용과 관련된 모든 정보를 찾을 수 있는 단일 장소 제공을 목적으로 하는 원스톱 서비스 개념을 도입한다. 그러나 실제 제도로의 정착은 Clinton 행정부에 이르러 이루어지는데, 1998년의 인력투자법(WIA: Workforce Investment Act)⁷⁾ 체제와 WIA 하에서 지역별로 의무적으로 설치하도록 한 원스톱직업센터(One-Stop Career Center)가 그것이다.⁸⁾ WIA 체제는 구직자들의 취업능력과 소득을 높임으로써 노동력의 품질을 향상시키고 국가의 노동생산성과 경쟁력을 높이 고자 하였으며, 복지개혁 차원에서 인력투자와 복지시스템의 협력을 통해 국민들의 복지의존성을 줄이는 것을 목적으로 하였다.

WIA 체제는 7가지 원리를 중심으로 고용서비스에 변화를 가져왔다(Barnow & King, 2003: 5; Decker & Berk, 2011; US DOL, 1998). 첫째, 고용과 훈련 프로그램을 원스톱 전달시스템을 통해 일선수준에서 통합시킴으로써 서비스를 간소화하였다. 둘째, 모든 개인이 고용서비스에 접근할 수 있게 하였다. 셋째, 개인의 선택권을 강화함으로써 고객이 다양한 훈련 프로그램 중에서 자신에게 적합한 훈련 프로그램을 선택할 수 있도록 하였다. 넷째, 책무성 강화를 위해 주와 지역의 서비스 제공자들로 하여금 핵심 성과지표를 개발하고, 그 성과에 대해 책임을 지도록 하였다. 이것은 지역의 유연성에 대한 견제장치로써 기능을 했는데(Decker & Berk, 2011), 연방 노동부는 각주와 그리고 주는 각 지역과 기대되는 성과수준에 대해서 협상을 하였다. 다섯째, 기존 청소년 프로그램들과 지역 노동시장과의 연계를 강화하였다. 여섯째, 고용서비스와 관련해서 모든 지역에 전략과 정책개발 그리고 감독을 담당하는 지역이사회(local boards)를 두도록 하였다. 일곱째, 주

7) WIA는 일련의 연방고용훈련 프로그램 중 가장 최근의 것으로, WIA 제정 이전의 법률로는 1962년의 인력개발훈련법(Manpower Development Training Act)과 1973년의 종합고용훈련법(Comprehensive Employment and Training Act), 1982년의 직업훈련파트너십법(Job Training Partnership Act)이 있다.

8) 원스톱직업센터는 WIA 제정 이전에 대부분의 주들에서 시행되고 있었다. 이러한 배경에는 1994년 노동부가 경쟁교부금(competitive grant)을 통해 일부 주에 대해 원스톱직업센터를 개발하도록 한 것이 기초가 되었다(Gilson, 2000). 이러한 시범사업들은 계속해서 확대되어 1998년에 모든 주가 노동부의 원스톱직업센터 교부금을 수령하게 되었으며, 1998년의 WIA의 제정은 이들 원스톱직업센터가 전국적인 공공고용서비스 시스템의 일부가 되었음을 의미했다. 2010년 2월 현재, 미국 전역에 2,986개의 원스톱직업센터가 존재한다(Boeltzig et al., 2010: 102).

와 지역이 자신의 상황에 적합한 전달체계를 운영할 수 있도록 주와 지역에 보다 큰 유연성을 부여하였다. 이와 관련해, Cohen et al.(2005: 226-227)은 지역이 노동력 활동을 기획하는데 있어 보다 큰 유연성과 주도권을 가질 수 있도록, 연방정부가 의도적으로 막연한 집행언어를 사용했다고 지적한다. 또한 WIA 규정의 모호성과 엄격한 정책지침의 결여는 지역에 그 지역사회의 독특한 욕구를 다룰 수 있도록 혁신적인 기획과 집행의 여지를 남겼으며, 그 결과 지역에 따라서 다양한 형태의 서비스 전달이 나타난다(D'Amico et al., 2005).

이러한 미국의 원스톱숍 개념은 기본적으로 프로그램과 서비스, 그리고 거버넌스 구조의 통합을 의미했다. WIA 체제 하에서 다양한 핵심서비스의 통합은 연방과, 주, 지역을 가로질러 긴밀한 파트너십을 요구했다(Ridley & Tracy, 2004). 원스톱센터를 통해 노동부 이외의 기관들에서 관리되던 사업과 서비스들이 통합되면서, 연방수준에서는 노동부, 교육부, 주택도시개발부, 교통부, 보건복지부, 농림부 간의 긴밀한 협력이 요구되었고, 주와 지역 수준에서는 관할지역의 서비스 계획과 사업 조정을 총괄하는 인력투자이사회(Workforce Investment Boards)가 설치되었다(US DOL, 1998). 이들 주 및 지역 인력투자이사회는 기존 연방정부 역할의 변화를 의미했다. 지역은 주와, 그리고 주는 연방정부와 기대되는 성과수준에 대해 합의하도록 함으로써, 연방정부의 역할은 행정적인 절차에 대한 고수보다는 정책개발 및 기술지원과 책무성을 확보하는데 두어졌으며, 책무성의 범위 내에서 주와 지역이 보다 큰 자율성을 가질 수 있도록 하였다.

마지막으로, 원스톱직업센터를 통해 제공되는 서비스는 핵심서비스, 집중서비스, 훈련의 3층 구조로 이루어졌다(Decker & Berk, 2011). 이러한 다층 구조의 목적은 개인이 지속가능한 일자리를 얻는데 필요한 최소 수준의 서비스를 제공함으로써 자원할당의 능률성을 확보하는데 있었다. 먼저 핵심서비스(core service) 수준에서 모든 개인은 직원의 지원 없이 원스톱직업센터나 인터넷을 이용한 자기 주도적인 조사를 통해 노동시장 정보와 직업소개 서비스를 이용할 수 있다. 특히, 웨그너-페이저법(Wagner-Peyser Act)에서 직업소개의 원천인 고용사무소(ES: Employment Service)는 실업보험(UI: Unemployment Insurance) 신청인들로의 서비스 전달에 중요한 역할을 담당한다.⁹⁾ 다음 단계로, 원스톱 운영가에 의해 집중서

9) WIA는 웨그너-페이저법의 보편적 접근을 원스톱센터 파트너들이 제공하는 모든 핵심서

비스가 필요하다고 인정되는 경우, 고객은 좀 더 개인에게 맞춤형된 집중서비스(intensive service)를 받을 자격을 갖게 된다. 서비스는 원스톱 운영가나 지역이사회에서 승인된 서비스 제공자들과의 계약을 통해 제공된다. 마지막 단계로 고객은 지역 내의 고용 수요와 연결되어 운영되는 훈련서비스를 받게 된다. 훈련은 다수의 공급자들이 존재하는 시장기반 시스템에서 제공되며, 고객은 기관들의 과거 성과에 기반해 자신에게 맞는 훈련을 선택할 수 있다.

3) 호주

호주의 고용지원서비스를 포함한 사회서비스의 연계 및 통합의 개혁은 복지정책 개혁의 사조에서 추진되었다. 1997년 이후 추진된 시보프로그램(Dole program)과 1998년의 청년지원수당(Youth Allowance), 1999년의 복지개혁(Welfare Review), 그리고 2001년의 Australian Working Together(AWT) 등 일련의 복지정책 개혁은 생산적 복지 추구를 목표로 하였다. 즉, 기존의 수동적인 실업 및 복지 서비스 지원 기능을 넘어서, 개인과 가족의 자생력 회복을 위한 생산적 복지개혁을 추구하였다. 이 과정에서 개별적인 지원서비스를 통한 증상의 완화보다는, 지원서비스의 연계와 통합을 통한 사회문제 해결에 초점이 두어진다.

이에 John Howard 수상이 추진한 행정서비스 개선을 위한 정부혁신의 일환으로써, 1997년 9월 24일에 다목적서비스기관(multipurpose delivery agency)으로서 Centrelink가 설립되었다. Centrelink는 호주에서 예외적으로 영국식 책임운영기관 제도를 도입한 사례이다. 특이한 것은 전형적인 책임운영기관이 추구하는 단일목적 서비스기관이 아니고, 다목적 서비스기관을 지향한 점이다. Centrelink의 탄생을 둘러싼 정치적 배경으로는, 실업자에게 실업수당을 지급하는 사회보장부와 그리고 실업자의 교육훈련을 담당하는 교육노동훈련청년부 간의 오래된 서비스 통합의 문제를 해결하기 위한 호주 정부의 노력을 들 수 있다. 호주의 정부개혁을 이끈 재무부는 NPM의 책임운영기관의 논리를 활용해 두 경쟁기관의 대표자를 새로운 책임운영기관의 이사회에 공동으로 참여할 수 있도록 보장함으로써 서비스통합의 타협을 이끌어 낼 수 있었다(Halligan, 2008).

Centrelink의 발전과정은 크게 몇 단계로 구분할 수 있다(Halligan, 2008: 34-57;

비스로 확대한다.

169-181). 첫째, 초기의 설립기(1997-98)로, 이 시기에 고객서비스 지향의 책임운영기관 제도를 통해 다양한 이해당사자를 새로운 조직문화와 구조로 재편하였다. 둘째, 내부통합기(1998-2000)로, 이 기간 동안, 기존의 두 기관의 접점기관을 통합하여 행정 효율성을 제고하였으며 또한 서비스 정보화를 본격적으로 도입해 서비스과정의 혁신을 추진하였다. 그리고 고객과의 일대일 서비스 개념을 도입하여 보다 인간적인 접근을 시도하였다. 셋째, 새로운 서비스전달모형기(2000-01)로, 생애주기(life-event)접근을 통해 고객 지원서비스를 맞춤 생산하였다. 넷째, 확장기(2003-04)로, 고객의 통합적 서비스를 지원하기 위해 전국적인 네트워크와 연계하고 서비스의 범위를 확대하였다. 다섯째, 전환기(2005-10)로, 이 기간 동안, Centrelink의 조직 지위가 전환되었다. 구체적으로, 부처의 직접적인 통제를 강화하기 위해 책임운영기관 이사회가 폐지되었고, 2005년 Human Services Legislation Amendment Act 제정을 통해 기관의 소속이 기존의 가족 및 지역서비스부에서 재무정부의 휴먼서비스부 장관 산하로 재편되었다.

현재 호주 정부는 새로운 서비스전달개혁(*Service Delivery Reform*)을 추진 중에 있다. 1단계로, 2011년 7월 1일에 기존의 휴먼서비스부(Department of Human Services)에 독자적인 기구로 존재하던 Centrelink와 Medicare를 흡수 통합하여 명실 공히 통합적 사회서비스 전달 기구를 꿈꾸고 있다. 2011-2015년의 2단계 개혁은 일선서비스의 구조와 과정을 단순화, 전산화, 통합하는 개혁을 추진하고, 2015-2021년의 3단계 개혁은 중앙-지방간, 정부-지역사회-비영리기구간의 서비스 조정을 개혁할 청사진을 제시하고, 추진 중에 있다(AU DHS, 2011).

그러나 Centrelink는 해당 서비스를 직접 전달하는 역할을 수행하는 것은 아니며, 고객이 요청하는 서비스에 대해 관련 기관을 연결시키는 중간자적 매개체 역할을 한다(Considine, 2001). 예를 들어, 고용서비스 부문은 실업부조, 고용서비스, 직업훈련 업무를 포함한 연방정부의 여러 부처와 정부기관이 제공하는 각종 대민서비스를 Centrelink와 민간고용서비스 제공기관인 Job Network를 중심으로 통합적으로 제공하고 있다.

이러한 Centrelink의 조직구조에 대해 Halligan(2003)은 호주 정부조직의 새로운 양식으로 파악하였다. 기존의 전통적 관료제의 한계에서 벗어나 의식적으로 문제점과 한계점을 파악하고, 이를 주도적으로 타개하고자 하였다는 점에서,

Centrelink의 설립을 “자발적 적응”(Halligan, 2007: 446)으로 이해하였다.¹⁰⁾ 이러한 Centrelink는 행정서비스의 개선 효과를 가져왔다(Vardon, 2001). 첫째, 원스톱숍에 의한 서비스의 집중화를 통해서 고객이 서비스를 제공받기 위해 소비하는 시간을 줄였으며, 서비스 제공에 소요되던 행정 중복의 감소를 통하여 능률성을 제고할 수 있었다. 둘째, 통합적 기구 구조는 고객의 요구를 집중시키는데 용이하였으며, 시간절감 및 서비스 산출의 통합을 통해 서비스의 향상을 달성할 수 있었다(Mulgan, 2002).

2. 통합서비스기구의 발전단계 분석

각국의 통합서비스기구의 발전단계를 살펴보면, 영국의 경우는 개별적인 책임운영기관이었던 급여청과 고용청을 하나의 기관인 JCP로 통합하였다는 점에서 통합기구화 단계에 해당한다. 그러나 제공되는 서비스의 수는 호주의 사례와 비교해 지극히 제한적이라는 점에서 부분적인 통합기구화의 단계로 볼 수 있다. 미국의 사례는 군집화 단계에 해당한다. WIA는 지역별로 다양한 서비스의 단일 창구로써 원스톱직업센터를 두도록 하고 있다. 그러나 서비스에 따라 관리하는 주체와 재원이 달라진다는 점에서 단일창구 단계로 보기는 어렵다. 호주의 사례는 연합조직체계의 단일창구 단계에 해당한다. Centrelink는 노동 및 사회보장 서비스에 대한 단일접수창구로서, 서비스 수혜자는 한 곳에 방문하여 다양한 노동 및 사회보장 서비스의 혜택을 받게 된다. 원스톱숍은 수혜자의 개인적 요구에 맞추어 관련 서비스 공급기관에 요구사항을 전달하고, 동시에 관련 서비스기관에 대한 정보를 수혜자에게 제공하는 역할을 수행한다. 최근에 휴먼서비스부로의 개편과 중장기 계획은 통합기관화의 가장 진화된 형태로 볼 수 있다.

10) Centrelink 이전의 단계에서는 각 부처의 기관에 따라서 개별적으로 서비스가 제공되었기 때문에, 고객은 서비스 수혜절차의 복잡성과 불편함을 겪어야 했다. 이에 통합적 서비스의 첫 단계로써, 개별서비스를 제공하는 기관들을 하나의 장소에 모았으며, 이 과정에서 내부적으로 기관들의 서비스 연계가능성에 주목하게 되었다. 서비스 모형에 기반한 ‘생애주기’라고 불리는 체계에 따라서 보다 체계적으로 개인들에게 맞춤서비스가 제공되었다. 그리고 최종적으로는 전체 정부부처의 네트워크를 구축하게 된다. 따라서 다양한 채널을 형성함으로써 실질적으로 Centrelink 자체의 기능이 서비스 수혜를 위한 하나의 문으로써의 역할을 하게 되었으며, 언제 어디서든 관련 서비스를 Centrelink를 통해 받을 수 있게 된다.

〈표 2〉 3개국의 통합서비스기구의 발전단계

구분 \ 발전단계	연합조직체계 전	군집화	단일창구	통합기구화
국가		미국	호주 (Centrelink)	영국 호주(휴먼서비스부)

3. 원스톱숍의 비교분석

구체적으로 영국, 미국, 호주의 고용지원서비스를 중심으로 한 사회서비스의 통합기구화 정도를 Askim et al.(2011)의 원스톱숍 분석모형을 적용하여 분석하면 다음과 같다.

1) 과제 포트폴리오

영국의 JCP는 기존에 두 개의 기관을 통해 운영되던 고용서비스 기능과 복지 서비스 기능을 하나의 기관 아래에 통합하고 있다는 점에서 다른 국가들과 비교해 상대적으로 깊은 범위의 서비스를 제공한다고 볼 수 있다. 그러나 원스톱숍을 통해 실제로 제공되는 서비스의 내용은 고용 및 그와 연결된 실업급여로 제한적이다. 이에 본 연구에서는 영국의 과제 포트폴리오의 폭을 중간정도로 보았다. 반면, 전자단일신청 절차와 그에 따른 급부 신청인에 대한 의무적인 면접 요구는 개인에게 맞춤형 서비스 제공을 가능케 하고 있다는 점에서 과제 포트폴리오의 깊이는 상대적으로 깊다고 보았다.¹¹⁾

미국의 원스톱숍은 직업훈련과 교육, 고용지원서비스 등 고용문제에 초점을 두고 있다. 그러나 주들 간에 차이는 있지만, 작은 주들을 중심으로 상당수의 원스톱숍은 다양한 파트너들과 함께 ES와 UI를 중심으로 하는 풀서비스(full-service)를 제공하고 있다(Ridley & Tracy, 2004; US GAO, 2002). 즉, 개인의 다양한 욕구를 다루는데 적합한 구조를 가진다. 반면, 개인이 처한 구체적인 문제해결과 관

11) Askim et al. (2011)은 다른 유럽 국가들과 비교해 영국의 과제포트폴리오의 깊이가 중간 정도라고 분석하고 있다. 이러한 분석결과는 장애인 등 노동시장에서 멀리 떨어져 있는 특정집단의 욕구가 제대로 다루어지지 않는 것에 기인하는 것으로 보인다. 그러나 상대적으로 높은 고용가능성을 가진 다수의 노동가능 연령집단을 고려한다면, 영국의 사례는 깊은 과제 포트폴리오를 갖추고 있다고 보아야 한다.

련해서는 원스톱숍의 기능이 중개역할로 제한적이다. 최근에는 고용서비스를 중심으로 구직자에 대한 평가 없이, 구직자와 사용자를 직접 연결하는 추세로 나아가고 있다. 이러한 점을 고려해 과제포트폴리오의 폭은 넓어, 깊이는 얕다고 볼 수 있다.

호주 Centrelink의 과제 범위는 분석대상 중 가장 광범위하다. 서비스의 구매자-공급자의 개념 하에 Centrelink는 다양한 행정기관과 서비스대행 계약을 맺고 있다(Centrelink, 2009). 은퇴자 서비스, 가족 및 어린이 서비스가 가장 많은 고객을 가지고 있으며, 고용서비스, 장애지원서비스, 청소년서비스가 그 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다. 호주인구의 1/3 이상에 해당되는 약 684만 명의 고객이 서비스 수혜를 받고 있다. 비록 과제의 포트폴리오는 대단히 넓지만, 서비스의 접점에 해당하는 원스톱은 중개 및 소개 기능과 다른 행정기관을 대행하여 일상적인 급부지급 결정을 수행하고 있다. 그런데 고용지원서비스 기능에 관해서는 교육훈련노사관계부의 Job Service Australia와 정보가 공유되고 또한 서비스가 연계되는 관계를 가지고 있다. 그러나 아직까지 영국과 같이 기관통합을 이루고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고, 최근의 휴먼서비스부 내에 소속기관이었던 Centrelink, Medicare, Children Support 간의 기관간 통합은 통합기관화의 진전으로 과제의 심도에 큰 변화가 있으며, 이에 주목할 필요가 있다.

2) 참가자 구조

영국 JCP의 전반적인 구조는 복잡함에도 불구하고, 지역 사무소 자체의 참가자 수가 상대적으로 제한적이라는 점에서, 영국의 참가자 구조는 다른 국가들과 비교해 단순하다고 평가할 수 있다. 이러한 참가자들로는 성인교육 제공자, 국세청(HM Revenue and Customs), 지방자치단체, 신용조합, 고객단체 그리고 지역단체 등이 있다(Jobcentre Plus, 2011).

미국의 원스톱숍의 참가자 구조는 비교대상 국가들 중에서 가장 복잡하다. 이러한 복잡성의 원인은 국토의 면적이 넓다는 점과 연방제라는 미국의 정치시스템에 기인한다(Balducchi & Pasternak, 2001). 그리고 이것은 서비스 기관들의 구조적인 통합보다는 개별 기관간 그리고 정부 수준간 파트너십의 강조로 이어졌다. WIA는 원스톱직업센터에 다양한 프로그램 및 연방수준의 참가자를 포함시킬

것을 명시하고 있다.¹²⁾ 또한 원스톱서비스를 관리하는 주 및 지역의 인력투자이사회는 다양한 이해관계자들의 관점이 투영되도록 하고 있다. 특히, 미국의 인력투자이사회는 기업의 입장이 보다 폭넓게 반영되도록 구조화가 되어 있는데, 이러한 점은 때때로 원스톱숍의 운영이 특정 이해관계자의 관점을 중심으로 이루어질 수 있음을 보여준다.

호주의 Centrelink 경우 서비스연계 및 통합과 관련해 참가자의 폭이 상당히 넓은 편이다. 2009년 현재, 29개의 연방·지방정부 및 민간부문과 사업동반자협정(Business Partnership Agreement)이라는 서비스계약을 맺고 있다. 주요 부처로는 교육훈련노사관계부, 가족주택지역사회부, 보건부, 농업어업산림부 등이 있다. 기본적으로, Centrelink는 책임운영기관으로서 주무부처와의 관계, 다양한 서비스 제공을 받은 고객집단과의 관계, 그리고 서비스구매 계약의 당사자들인 여러 공공기관 및 민간기관과의 복잡한 참가자들의 망에서 운영되고 있다.

3) 자율성

영국의 원스톱숍의 자율성은 상대적으로 낮다. 비록 JCP의 초기 설치 단계에서 지역의 자율성이 강조되었지만, 서비스 지역이 확대되면서 지역보다는 중앙정부에 의해 주도되는 모습을 보인다. 이 과정에서 서비스 전달의 집권화의 도구로 IT시스템과 성과관리시스템이 활용되었다.

미국의 초기 원스톱숍은 연방정부가 아닌 주정부가 중심이 되면서, 다양한 형태의 원스톱숍이 발전할 수 있었다. 그런데 미국의 원스톱숍 모형은 다른 국가들과 비교해 상대적으로 높은 복잡성을 가진다. WIA 제정 이전, 웨그너-페이지법 하에서는 주 기관들이 원스톱센터의 기획과 집행을 감시하였으나, WIA 제정 이후로는 기업주도 지역이사회가 원스톱센터의 선발과 감시의 책임을 맡되, 웨그너-페이지법 하에 있는 직원과 재정에 대한 통제는 여전히 주 기관에 있었다. 그러나 이러한 일반적인 모형 외에 일부 주들의 경우 주의 크기에 따라서 다른 모습

12) 비록 사회보장청(Social Security Administration)의 경우 WIA에서 명시적으로 언급되고 있지 않음에도 불구하고, 노동부의 협력 업무들에서 중요한 부분이 되어왔다. 한 예로, 장애 프로그램네비게이터사업(Disability Program Navigator Initiative)은 사회보장국과 고용훈련청이 공동으로 자금을 지원하는 사업으로, 원스톱센터를 활용해 장애인 사회보장 수급자들이 일자리로 복귀할 수 있도록 돕는다(Boeltzig, 2010; Luecking et al., 2008).

을 나타낸다. 단일 인력지역을 가진 작은 주들의 경우 ES와 WIA 그리고 그 밖의 인력 프로그램들이 집권화되는 모습을 보였으며, 또 다른 일부 주들의 경우에는 ES 직원과 재원에 대한 분권화된 감시와 책임성이 강조되었다(Ridley & Tracy, 2004). 그러나 이러한 구조적 복잡성에도 불구하고, 연방정부가 기존의 개별 모델을 존중하고 또한 결과에 대한 책무성을 대가로 최소한의 기준을 설정하고 있다는 점에서, 미국의 원스톱숍 모형은 상대적으로 큰 자율성을 갖는다고 볼 수 있다.

호주의 Centrelink는 1997년 출범 이후 최근의 거버넌스 개편 이전까지, 책임 운영기관 체제를 통해서 관리의 자율성을 일정부분 확보할 수 있었다. 이러한 자율성 부여장치의 예로는, 성과계약과 관리재량권의 관리구조를 들 수 있다. 그러나 주무부처는 소속기관과는 달리 이사회 체제를 통해서 그리고 주무부처 및 서비스 구매 행정기관과의 성과계약을 통해서 Centrelink를 통제할 수 있었다. 이렇게 Centrelink는 호주정부의 운영원리 속에서 그리고 서비스 참가자의 관계에서 자율성이 보장되기도, 동시에 제약되기도 하였다.

4) 시민과의 근접성

영국의 JCP의 근접성은 상대적으로 높다. JCP 사무소는 구역(district)뿐만 아니라 지구 수준까지 존재하며, 콜센터 서비스와 인터넷 접근을 통해 고객은 자신의 집에서 JCP의 서비스를 이용할 수 있다.

미국 사례의 경우 근접성은 중간 정도로 볼 수 있다. 직업센터의 수와 비교해 상대적으로 넓은 지역에 인구가 산재한다는 점에서 물리적 근접성은 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있다. 그러나 셀프서비스(self-service) 도구를 강화함으로써 시민들의 근접성을 높이고 있다. 이러한 자기주도 서비스의 배경에는 웨그너-페이저법에 대한 연방재원의 감소와 컴퓨터 기술의 발달 그리고 개인의 책임성을 강조하는 경제, 문화적 변화를 들 수 있다(Ridley & Tracy, 2004).

호주 Centrelink에 있어 시민의 접근성은 대단히 높은 편이다. Centrelink는 전국적인 네트워크 조직으로서, 2009년 현재, 총 27,954명의 인력과 함께 316개의 고객서비스센터와 25개의 콜센터 그리고 568개의 서비스접점을 운영하고 있다. 또한 최신의 IT기술을 적극적으로 활용함으로써 온라인, 오프라인 서비스의 접근

성과 신속성을 제고해왔다.¹³⁾

5) 도구

영국의 경우 하나의 물리적 혹은 가상적인 공간에 공동으로 위치하는 서비스의 수는 그리 많지가 않다. 따라서 수평적 조정은 기관간 보다는 기관내에서 보다 큰 중요성을 가지며 또한 상대적으로 높은 정도의 통합수준이 유지된다. 그러나 다른 국가들과 비교해 본 연구에서는 중간 수준의 통합수준을 갖는다고 보았다. 기관내 조정을 관리하는 가장 중요한 도구는 사례별 관리자 역할을 하는 개인상담원이다. 그런데 JCP 설립 이후, 영국정부는 백오피스에서 일하던 많은 직원을 프론트오피스로 옮기는 조직개편을 단행했다(NAO, 2008). 그러나 고객에 대한 집중적인 지원과 성과목표치 충족요구에 대한 압력이 상담원의 업무량 증가로 이어지면서, 능률적인 서비스 전달을 어렵게 하였다(McKenna et al., 2005). 최근에는 직업센터의 과제 포트폴리오가 증가하면서 한 명의 관리자가 노동시장에 책임을 지고, 또 다른 관리자가 의무복지에 책임을 지는 이중 모형으로 바뀌는 패턴을 나타낸다(Askim et al., 2011).

미국의 원스톱숍은 예산 및 인력 등의 관리체계가 관련부처와 법률 그리고 서비스에 따라 달라진다는 점에서, 높은 통합수준을 유지하기가 어렵다. 또한 조정과 연계의 강조는 기관내보다도 다른 파트너들과의 기관간 관계에 두어진다는(Boeltzig, 2010). 이러한 장치로는 파트너들 간의 서비스 조정 기회를 제공하는 지역이사회를 들 수 있다.¹⁴⁾ 반면, 원스톱숍 내부에서의 조정은 상대적으로 취약한데, 내부조정 어려움의 원인으로는 참가자들 간의 갈등과 법률의 해석, 집행 과정에서 나타나는 모호성이 지적된다(Cohen, et al., 2005; Hopkins et al., 2009). 이러한 문제를 극복하기 위해 다양한 관리기법이 활용되고 있다. 이것의 예로는 문화격차 해소를 위한 교차훈련이나 회의를 통한 의사소통 강화, 관계형성, 다른

13) 2010년 가을 시드니 외곽에 위치한 고객센터센터(Customer Service Center) 방문 시, 고객들의 접수라인이 길어지지 않도록 안내자가 입구에서 단말기를 가지고 신속하게 신청서 작성을 안내하고, 지원하는 것이 흥미로웠다.

14) 영국과 달리, 미국의 원스톱센터 운영은 특정 기관에 의해 전담되지 않는다. 중등교육기관, 지역고용사무소, 지역기반 단체, 민간영리기관, 정부기관 등 다양한 조직과 독립기관들이 원스톱 운영가로 지정될 수 있다(US DOL, 1998).

파트너들이 가진 전문기술의 인정 그리고 공유된 비전 창출 등이 있다(Timmons et al., 2004).

호주의 Centrelink는 상대적으로 중간적인 입장이다. 기본적으로 Centrelink는 많은 수의 연방 및 지방정부와의 서비스 계약을 기반으로 한다. 이를 통해 다양한 서비스를 하나의 공동 공간 내에서 서비스한다는 점에서, 협력의 범위는 넓다고 볼 수 있다. 또한 고객에게 정보를 제공하고, 다른 기관에 관련서비스를 소개 및 중계할 수 있는 수단을 가지고 있다. 최근에 휴먼서비스부로 기관통합 이후에는 행정적, 재정적 수단의 통합이 심화되었다.

4. 분석결과의 종합 및 시사점

1) 분석결과

지금까지의 사례분석결과는 원스톱숍 모형이 각국의 처한 정치적, 관리적 상황에 따라 다른 형태를 취함을 보여준다. 각 국가의 고용지원서비스를 중심으로 하는 원스톱숍의 주요 차원을 비교분석한 결과와 연합조직체계 유형분류, 그리고 그 둘 간의 관계는 <표 3>과 같이 정리할 수 있다. 그런데 연합조직체계의 발전 단계와 관계없이 원스톱숍의 주요 차원에서 근접성은 공통적으로 확보되고 있다.

〈표 3〉 원스톱숍 핵심 변수들의 국가간 비교와 연합조직체계 유형

	차원의 연속체			연합조직체계유형		
				군집화	단일 창구	통합 기구화
	→			국가		
				미국	호주	영국
과제 포트폴리오 (좁음/넓음) (알음/깊음)		영국	미국, 호주	넓음	넓음	좁음
	미국	호주	영국	알음	중간	깊음
참가자 구조 (단순/복잡)	영국		미국, 호주	복잡	복잡	단순
자율성 (높음/낮음)	영국	호주	미국	높음	중간	낮음
도구 (낮은 정도의 통합/높은 정도의 통합)	미국	영국, 호주		낮음	중간/높음	높음

이는 각국이 통합적인 서비스전달에 IT기술을 적극적으로 활용한 결과에서 비롯되었다. 따라서 관계 분석에서 근접성 변수는 제외하였다.

분석결과를 종합적으로 정리하면, 연합조직체계의 발전단계에서 군집화에 해당하는 미국의 경우 과제 포트폴리오는 넓고 얕으며, 참가자 구조는 복잡하고, 그리고 자율성은 높고, 도구의 통합 정도는 낮았다. 반면, 부분적인 통합기구화에 해당하는 영국의 경우 과제 포트폴리오는 상대적으로 좁고 깊으며, 참가자 구조는 단순하고, 자율성은 낮으며, 그리고 도구의 통합 정도는 상대적으로 높음을 나타냈다. 호주의 사례는 단일창구의 모형에 해당되는데, 과제의 포트폴리오는 가장 넓고, 심도는 중간 수준이며, 참가자의 구조가 다양하고, 자율성의 정도는 중간 수준이고, 도구도 복합적이지만 상대적으로 높은 수준에 해당된다. 이러한 연구결과는 이해관계자들의 합의에 의해 형성되는 특정의 연합조직체계 유형이 원스톱숍의 형태에 큰 작용을 하고, 원스톱숍이 단순히 과제를 처리하는 하나의 방식이기 보다는 단계적으로 다양한 상황적합적 설계의 가능성을 시사한다.

특히, 주목할 것은 군집화 단계에 해당하는 미국의 사례와 통합기구화에 해당하는 영국의 사례가 원스톱숍의 핵심변수들에 있어 서로 대비되는 모습을 보인 반면에, 군집화 단계에 있는 미국의 사례와 단일창구 단계에 해당하는 호주의 경우 유사한 원스톱숍의 속성을 보인다는 점이다. 먼저 군집화 단계에 해당하는 미국의 경우 원스톱숍은 개별 정체성을 갖는 조직들이 모여 서비스를 제공한다는 점에서, 상대적으로 다양한 서비스를 제공하는 것이 가능했다. 그러나 고객의 완전한 문제해결에 필요한 개별 서비스 주체들 간의 긴밀한 협업에 문제점이 들어났고(Cohen et al., 2005; Timmons et al., 2004), 같은 이유에서 원스톱숍 내에서 개별 서비스 주체들 간의 이해관계 조정도 상대적으로 쉽지가 않았다. 계층제의 상위수준으로부터의 통제 역시 각각의 개별 서비스 주체가 정부조직의 상위수준에 있는 개별 부처의 하위기구를 구성한다는 점에서 어려웠다. 반면, 단일창구 단계에 해당하는 영국의 경우 상대적으로 적은 수의 과제에 대해 적은 수의 참가자가 서비스 제공에 참여함에 따라서, 원스톱숍 내의 수평적 조정이 크게 문제가 되지 않았으며, 고객의 심층적인 문제해결도 상대적으로 수월함을 보였고, 또한 성과계약을 통한 주무부처의 하향식 통제 역시 강함을 나타냈다. 이러한 두 국가의 대조는 광범위한 서비스 영역에 대해서 일시에 통합기구화에 착수하는

것이 어려우며, 통합기구화는 서비스 주체가 동질적인 특성을 갖는 범위 내에서 이루어져야 함을 시사한다. 그리고 군집화단계에 해당하는 미국과 단일창구 단계에 해당하는 호주의 경우 차이는 과제포트폴리오의 깊이와 자율성에서 나타났다. 이러한 결과는 광범위한 서비스에 대해 좀 더 심도 있는 서비스를 제공하고 또한 서비스 주체들 간의 조정을 위해서 수직적 통제가 강화가 된 것으로 볼 수 있으며, 휴먼서비스부로의 개편도 이러한 관점에서 해석할 수 있다.

2) 연구의 시사점

이상의 영국, 미국, 호주의 고용지원서비스 통합의 사례분석 결과를 통해 행정서비스 통합과 관련한 몇 가지 시사점을 찾을 수 있다. 첫째, 복수의 서비스를 통합할 때 어느 한 쪽에 두어지는 강조나 선호가 전반적인 서비스 전달의 효과성에 해(害)가 될 수 있다. 과제의 성격에 따라서 IT기술의 적용에 차이가 있을 수 있으며(박현산·김근세, 2005), 따라서 무분별한 자동화는 통합적인 서비스 전달과 관련해서 기존 서비스 전달의 균형을 깨뜨릴 수 있다. 예를 들면, 영국의 경우 고용초점의 서비스 전달이 강조되면서 JCP의 다른 한 축인 급부기능이 상대적으로 위축되는 현상을 보였다(Karagiannaki, 2007/2009). 특히, 급부기능을 이루는 ‘백오피스(back office)’보다도 ‘프론트오피스(front office)’에 우선순위가 두어지면서(Finn et al., 2005), 급부신청개시와 급부승인시간에 있어서의 지연 등 부작용이 발생하였다(CAB, 2007). 이러한 결과는 구조적으로 통합된 원스톱숍이 다중과제의 특성을 내재하고 있고 또한 일부 기능에 우선순위를 둘 때, 특정 기능의 서비스 전달이 약화될 수 있음을 시사한다. 이와 유사하게 미국의 경우도 급부기능과 관련한 자동화 기술의 도입에 따른 문제점을 경험하였다. 1990년대에 자동화된 신청처리시스템의 집행은 1960년대부터 함께 위치해온 ES와 UI 직원을 떨어지게 하는 결과를 가져왔으며, 이는 서비스 조정의 장벽으로써 기능하였다(Ridley & Tracy, 2004). 따라서 원스톱숍을 이용한 서비스 통합시 IT기술의 활용에 신중한 접근이 필요하다.

둘째, 사회서비스, 휴먼서비스의 통합은 우리나라 행정서비스전달체계의 재설계에서 중요한 과제이다. 호주의 사례에서 보듯이, 행정서비스 통합의 단계적 접근을 참고할 수 있을 것이다. 관료제의 영역싸움은 기관간 서비스 통합의 가장

큰 걸림돌이다. 초기에 Centrelink는 호주에서는 예외적인 기구형태인 책임운영기관으로 설립되었다. 호주정부는 책임운영기관의 이사회 구조를 통해 유관 부처의 이해갈등을 해결할 수 있었다. 이러한 유관기관의 서비스기능을 원스톱숍의 개념 하에 단일창구 단계를 거치고, 또한 장기적으로는 Human Services부로의 통합기구화로 진전시키고 있다. 우리의 경우에도 부처간의 장벽이 심한 구조에서 이러한 호주의 단계적 접근을 고려할 필요가 있다. 고용부의 고용지원센터와 각종 직업훈련기관(종합상담센터, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 한국고용정보원, 한국노동교육원, 한국폴리텍대학, 한국기술교육대학교, 근로복지공단, 한국산업안전공단, 한국산재의료원, 한국여성인력개발센터), 보건복지부의 국민연금관리공단, 국민건강보험공단 등 고용지원서비스 나아가 휴먼서비스의 서비스접점 기능을 통합하는 것이 국민의 사회서비스 품질제고에 기여할 것이다. 이를 위해, 사회서비스 전달기구들간의 연합조직체계의 현황을 분석하고, 사회서비스전달체계에 있어 서비스기관들간의 협력 정도 (분산, 연합, 동맹, 통합)를 분석하는 것과, 그리고 연합조직체계의 가능성을 군집화 단계, 단일창구 단계, 그리고 통합기관화 단계별로 나누어 그 가능성을 탐색할 필요가 있다.

셋째, 호주의 Centrelink에서 휴먼서비스부로 이어지는 통합서비스 기구화 전략은 호주 정부의 대부처주의(super-department) 정부조직 개편과 연계해서 생각해 볼 수 있다. 호주정부는 1987년 26개 연방정부 부처를 16개로 통합한 대부처주의 개혁의 대표적인 사례이다(총무처 직무분석기획단, 1997: 426). 정부부처를 통합할 경우 정책기능의 통합뿐만 아니라 집행 및 서비스 기능이 통합부처 내로 모아진다. 이 경우 집행 및 서비스 기능의 합리화가 동시에 추진되지 않으면 통합부처의 통솔범위와 규모가 대단히 비대해지는 문제가 발생한다. 따라서 부처를 통합할 경우 정책기능 이외의 집행 및 서비스 기능을 호주 사례의 책임운영기관화와 같이 대안적 서비스전달체계를 통해 합리화하는 작업이 병행될 필요가 있다. 우리나라의 경우, 이명박 행정부가 추진한 대부처주의 개편 이후 지적되는 거대부처의 통솔범위의 문제를 고려할 때, 관련 서비스기능을 연계, 통합하는 합리화 개편이 동시에 추진하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

넷째, 미국의 사례에서 주목할 것은 핵심서비스, 집중서비스, 훈련으로 이어지는 서비스 제공의 3층 구조이다. 저비용의 서비스에서 시작해, 필요할 경우 고

비용의 서비스를 제공하는 방식은 원스톱숍 운영의 능률성 확보를 위한 방안으로 생각된다(Jacobson, 2009).

V. 결 론

우리나라는 최근에 인구구조의 변화와 사회발전에 따라 사회서비스의 수요와 공급이 폭발적으로 증가하는 행정환경에 있으며, 행정서비스의 품질 제고를 위해 외국의 사회서비스 전달기구의 통합과 개혁과정에 주목할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 이 논문은 고용지원서비스 기능을 중심으로 한 사회서비스의 원스톱숍 기구를 선도적으로 운영하고 있는 영국, 미국, 호주의 사례를 비교분석하였다.

먼저, 이론적 배경으로서 신거버넌스론에서 제기하는 통합정부 접근과 통합 서비스 조직화 전략을 검토하였고, 연합조직체계 개념에 주목하여 서비스 조직 간의 다양한 연계 및 통합 유형과 그리고 원스톱숍 기구의 다원적 성격을 분석할 수 있는 개념틀을 검토하였다.

세 국가의 원스톱숍 사례를 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 연합조직체계의 발전단계에서 군집화에 해당하는 미국의 경우 과제 포트폴리오는 넓고 얕으며, 참가자 구조는 복잡하고, 그리고 자율성은 높고, 도구의 통합 정도는 낮았다. 반면, 부분적인 통합기구화에 해당하는 영국의 경우 과제 포트폴리오는 상대적으로 좁고 깊으며, 참가자 구조는 단순하고, 상대적으로 자율성과 도구의 통합 정도는 높음을 나타냈다. 호주의 사례는 단일창구의 모형에 해당되는데, 과제의 포트폴리오는 가장 넓고, 참가자의 구조도 다양하나, 심도는 중간 수준이다. 자율성의 정도는 중간 수준이고, 도구도 복합적이지만 중간수준에 해당된다. 이러한 연구결과는 사회서비스의 통합기구화를 위한 원스톱숍 설계에 있어 다양한 단계별 상황적합적 접근의 가능성을 시사한다. 그리고 군집화 단계에 해당하는 미국의 사례와 통합기구화에 해당하는 영국의 사례가 원스톱숍의 핵심변수들에 있어 서로 대비되는 모습을 보인 반면에, 군집화 단계에 있는 미국의 사례와 단일창구 단계에 해당하는 호주의 Centrelink의 경우 유사한 원스톱숍의 속성을 가진 점을 지적할 수 있다.

신거버넌스론의 관점에서 우리나라 정부기구를 바라볼 때 중요한 시사점을 얻을 수 있는데, 특히 행정서비스전달 기구의 통합가능성에 주목할 필요가 있다. 공급자의 관점에서 개별 기관의 기능효율성 논리에 따라 서비스를 개별적으로 제공하고 있으나, 소비자 관점에서 시민은 여러 기관을 상대해야 하는 번거로움과 서비스 중첩 및 조정의 문제가 있다. 통합서비스전달 기구는 다양한 형태의 협력이 가능하다. 낮은 수준의 연합, 중간수준의 제휴, 그리고 높은 수준의 통합의 여러 가지 방식이 가능하다. 따라서 사회서비스를 제공하는 기구들 간에 상황적합적인 서비스 연계, 통합의 가능성을 검토할 필요가 있다. 향후 우리나라 사회서비스의 증가에 따른 행정기관의 분절화 문제를 극복하고, 행정서비스의 품질을 담보하는 서비스국가로의 정부서비스 개편 시 유용한 참고자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 박현신, 김근세.(2005). 과제유형에 따른 지식관리모형: Wilson과 Nonaka의 모형을 중심으로. 한국행정학보. 39(4): 247-272.
- 오수길.(2000). 뉴거버넌스의 가능성과 한계: 호주 ‘Centrelink’를 중심으로. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집(1).
- 유길상.(2006). 고용서비스 전달체계의 발전 추세와 시사점: 호주, 미국, 영국의 사례를 중심으로. 사회보장연구. 22(4): 1-25.
- 장지연.(2005). 호주의 통합 공공서비스 전달체계: 센터링크. 노동리뷰. 3: 50-57.
- 정무성.(2003). 전달체계의 연계를 통한 사회복지서비스 효율성 강화 전략: 호주 Centrelink 사례를 중심으로. 한국비영리연구. 2(2): 99-123.
- 총무처 직무분석기획단.(1997). 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.
- 6, P., Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (2002). Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A., & Pedersen, L. H. (2011). “One Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries,” Public Administration. 89(4): 1451-1468.

- A.U. Department of Human Services (AU DHS). (2011). Service Delivery Reform: Transforming Government Service Delivery. Canberra: Australian Government.
- Balducchi, D. & Pasternak, A. (2001). One-Stop Statecraft: Restructuring Workforce Development Programs in the United States. In Labour Market Policies and the Public Employment Service, 141-168. Paris: OECD.
- Barnow, B., & King, C. (2003). The Workforce Investment Act in Eight States: Overview of Findings from a Field Network Study - Interim Report. Albany, NY: Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Boeltzig, H., Pilling, D., Timmons, J., & Johnson, R. (2010). "Disability Specialist Staff in US One-Stop Career Centers and British Jobcentre Plus Offices: Roles, Responsibilities, and Evidence of Their Effectiveness," Journal of Disability Policy Studies. 21(2): 101-115.
- Bogdanor, V. (2005). Joined-up Government. Oxford: Oxford University Press.
- Bouckaert, G., Peters, G., & Verhoest, K. (2010). The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Centrelink. (2009). Centrelink Annual Report, 2008-09.
- Citizens Advice Bureau (CAB). (2007). Not Getting Through: CAB Evidence on New System for Claiming Benefits From Jobcentre Plus. London: Social Policy Department, CAB.
- Cohen, A., Timmons, J., & Fesko, S. (2005). "The Workforce Investment Act: How Policy Conflict and Policy Ambiguity Affect Implementation," Journal of Disability Policy Studies. 15: 221-230.
- Corkett, J., Bennett, S., Stafford, J., Frogner, M., & Shrapnell, K. (2005). Jobcentre Plus Evaluation: Summary of Evidence. Research Report No. 252. London: Department for Work and Pensions.
- Christensen, T. & Lægreid, P. eds. (2006). Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State. London: Edward Elgar.
- _____. (2007). "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform," Public Administration Review. 67(6): 1059-1066.

- Considine, M. (2001). *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cummings, T. (1984). "Trans-Organizational Development," *Research in Organizational Behavior*. 6: 367-422.
- D'Amico, R. et. al. (2005). *The Workforce Investment Act after Five Years: Results from the National Evaluation of the Implementation of WIA. Employment and Training Occasional Paper 2004-05*. Washington, DC: U.S. Department of Labor.
- Davies, J. (2008). "The Limits of Joined-up Government: Towards a Political Analysis," *Public Administration*. 87(1): 80-96.
- Decker, P. & Berk, J. (2011). "Ten Years of the Workforce Investment Act (WIA): Interpreting the Research on WIA and Related Programs," *Journal of Policy Analysis and Management*. 30(4): 906-926.
- Finn, D. (2000). "Welfare to Work: The Local Dimension," *Journal of European Social Policy*. 10(1): 43-57.
- Finn, D., Knuth, M., Schweer, O., & Somerville, W. (2005). *Reinventing the Public Employment Service: The Changing Role of Employment Assistance in Great Britain and Germany*. Berlin: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.
- Gilson, B. B. (2000). "One-Stop Career Centers: Will They Be Used by People with Disabilities?" *Focus on Autism and Other Developmental Disabilities*. 15(1): 30-36.
- Halligan, J. (2003). *Institutional Innovation in a Global Context: The Case of Centrelink*. IPSA SOG Research Committee Conference, 23-24 July, 2003.
- _____. (2006). *The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System*. In T. Christensen & P. Lægreid, (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, 162-180. London: Edward Elgar.
- _____. (2007). "Advocacy and Innovation in Interagency Management: The Case of Centrelink," *Governance*. 20(3): 445-467.
- _____. (2008). *The Centrelink Experiment*. Canberra: ANU.

- Hopkins, J., Monaghan, C., & Hansman, C. (2009). "Conflict and Collaboration: Providers and Planners Implementing the Workforce Investment Act (WIA)," *Adult Education Quarterly*, 59(3): 208-226.
- Independent Case Examiner. (2011). Annual Report: 1 April 2010 - 31 March 2012. London: Department for Work and Pensions.
- Jacobson, L. (2009). Strengthening One-Stop Career Centers: Helping more Unemployed Workers Find Jobs and Build Skills. Discussion Paper 2009-01, Hamilton Project. Washington, DC: Brookings Institution.
- Jobcentre Plus. (2011). Jobcentre Plus Annual Report and Accounts 2010-11. London: The Stationery Office.
- Karagiannaki, E. (2007). "Exploring the Effects of Integrated Benefit Systems and Active Labour Market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK," *Journal of Social Policy*, 36(2): 177-195.
- _____. (2009). "Jobcentre Plus or Minus?" *Benefits*, 17(1): 15-28.
- Kernaghan, K., Marson, B., & Boris, S. (2002). *The New Public Organization*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada.
- Kettl, D. (2004). *System under Stress: Homeland Security and American Politics*. Washington, DC: CQ Press.
- Luecking, R., Cuozzo, L., Leedy, M. & Seleznow, E. (2008). "Universal One-Stop Access: Pipedream or Possibility?," *Journal of Vocational Rehabilitation*, 28: 181-189.
- Mandell, M. ed. (2001). *Getting Results through Collaboration*. Westport: Quorum.
- Matheson, A. & Kwon, H. (2003). Trends and Differences across OECD Countries. In T. Bovaird & E. Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, 41-52. London: Routledge.
- McKenna, K. Slater, A., Steels, J. & Walton, H. (2005). *Delivering the Jobcentre Plus Vision: Qualitative Research with Staff and Customers (Phase 4)*. Research Report No 253. London: Department for Work and Pensions.
- Moseley, A. & James, O. (2008). "Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-Governance in Homelessness Services in

- England,” *Public Organization Review*. 8(2): 117-136.
- Mulgan. (2002). “Public Accountability of Provider Agencies: The Case of the Australian ‘Centrelink’,” *International Review of Administrative Sciences*. 68(1): 45-59.
- National Audit Office (NAO). (2008). *The Roll-out of the Jobcentre Plus Office Network*. HC 346. London: The Stationery Office.
- OECD. (2003). *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Pollitt, C. (2003). “Joined up Government: A Survey,” *Political Studies Review*. 1(1): 34-49.
- Richards, D., & Smith, M. (2006). *The Tension of Political Control and Administrative Autonomy: From NPM to a Reconstituted Westminster Model*. *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, 181-202. London: Edward Elgar.
- Ridley, N. & Tracy, W. (2004). *State and Local Labor Exchange Services*. In D. Balducci, R. Eberts, & C. O’Leary, (eds.), *In Labor Exchange Policy in the United States*, 73-99. MI: W.E. Upjohn Institute.
- Riley, D. (1986) *Controlling the Federal Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Riley, R., Bewley, H., Kirby, S., Rincon-Aznar, A., & George, A. (2011) *The Introduction of Jobcentre Plus: An Evaluation of Labour Market impacts*. Research Report No 781. London: Department for Work and Pensions.
- Riley, R., Kirby, S., Meadows, P., van de Ven, J., & Barrell, R. (2007). *Evaluation of the Macroeconomic Impact of Jobcentre Plus and New Deal: A Feasibility Study*. Research Report No. 433. London: Department for Work and Pensions.
- Ridley, N. & Tracy, W. (2004). *State and Local Labor Exchange Services*. In D. Balducci, R. Eberts, & C. O’Leary, (eds.), *In Labor Exchange Policy in the United States*, 73-99. MI: W.E. Upjohn Institute.
- Roberts, J. (2004). *Alliances, Coalitions, and Partnerships: Building Collaborative Organizations*. New Society Publishers.
- _____. (2005). *A Six-Step Development Framework to Build Successful Alliances*,

- Coalitions and Partnerships. <http://comm-org.wisc.edu/papers2005/roberts.htm>
(검색일: 2012. 1. 3)
- Smith, A., Youngs, R., Ashworth, K., McKay, S., Walker, R., Elias, P., & McKnight, A.
(2000). Understanding the Impact of Jobseeker's Allowance. Research Report
No. 111. London: Department of Social Security.
- Timmons, J., Fesko, S., & Cohen, A. (2004). "Merging Cultural Differences and
Professional Identities: Strategies for Maximizing Collaborative Efforts During
the Implementation of the Workforce Investment Act," Journal of Rehabilitation.
70(1): 19-27.
- U.K. Department for Work and Pensions (UK DWP). (2007). In Work Better Off: Next
Steps to Full Employment, Cm 7130. London: The Stationery Office.
- _____. (2008). Raising Expectations and
Increasing Support: Reforming Welfare for the Future. London: HMSO.
- _____. (2012). www.dwp.gov.uk/jobcentrepplus (검색일: 2012. 5. 1)
- U.K. Department for Social Security (UK DSS). (1998). New Ambitions for Our Country:
A New Contract for Welfare, Cm 3805. London: The Stationery Office.
- U.S. General Accounting Office (UK GAO). (1994a). Multiple Employment Training
Programs: Overlapping Programs Can Add Unnecessary Administrative Costs
(GAO/HEHS-94-80). Washington, DC: Author.
- _____. (1994b). Multiple Employment Training Programs:
Most Federal Agencies Do Not Know If Their Programs Are Working
Effectively (HEHS-94-88). Washington, DC: Author.
- _____. (2002). Workforce Investment Act: States Increasingly
Coordinate Services for TANF Clients, but Better Information Needed on
Effective Approaches. Report number GAO-02-696. Washington, DC: Author.
- U.S. Department of Labor (US DOL). (1998). White Paper: Implementing the Workforce
Investment Act of 1998. <http://www.doleta.gov/usworkforce/documents/misc/wpaper3.cfm> (검색일: 2012. 5. 1)
- Vardon. S. (2001). Corporate Governance Building Trust and Credibility: Trust Us-We're

from Centrelink. Institute of Public Administration Australia Queensland Division Annual State Conference, 24 August, 2001.

Wiggan, J. (2007). "Reforming the United Kingdom's Public Employment and Social Security Agencies," *International Review of Administrative Sciences*. 73(3): 409-424.