

지방분권화 정책과 사회복지의 미래*

신 행 철**

목 차

1. 서 론
2. 지방분권의 의미
3. 복지분권
4. 복지분권의 문제점과 과제
5. 사회복지의 현장성과 복지분권
6. 결론에 : 사회복지의 미래

1. 서 론

우리나라의 지방자치는 1949년 지방자치법의 제정으로 1952년부터 9년간 실시되다가 중단된 후 다시 1988년 지방자치법이 전면 개정, 그 효력이 발생하면서 1991년 지방의회가 구성되고 이어 1995년 지방자치단체의 장이 선출되어 전면적인 실시를 보게 되었다.

그러나 기본적으로는 중앙집권적 통치 질서 속에서 지방자치는 그 명분에도 불구하고 제한적인 수준에 머물고 있었다. 참여정부의 정부혁신지방분권위원회는 “중앙정부의 권한이 과다하고(2002년 기준 국가사무가 73%, 기관위임사무 3%, 지방사무 24%), 지방재정 구조가 과도하게 중앙정부 의존적이고(국세 대 지방세의 비율이 805:20%이며, 전체 지방자치단체의 61%인 151개 자치단체가 지방세로 인건비 해결도 곤란한 상태), 따라서 지방자치제의 도입에도 불구하고 자치권의 신장은 미약하며, 지방정부의 자치역량과 권한의 부족으로 지역문제에 대한 대응 능력이 빈약하다.”(김종해, 2004: 18)고 평가하고 있다.

이제 참여정부가 들어서면서 지방분권이 그 주요 국정과제 중의 하나로 채택되어 지

* 이 글은 제주관광대학부설 사회복지개발연구소 주최, 사회복지관련 세미나(2004. 11. 16.)에서 기조강연으로 발표했던 것을 보완한 것이다.

** 제주대학교 사회학과 교수

방화의 시대에 걸 맞는 지방분권적 지방자치제의 강화를 기대하여 볼 수 있게 되었다. “참여정부는 지방분권을 통해 지역사회를 혁신(주민의 자발적 참여와 연대)하고, 지방정부를 혁신(자치역량강화와 책임성의 확보)하고, 중앙정부는 전국적 과제 해결에 그 역량을 집중(중앙정부 혁신)한다”(김종해, 2004:19)는 국가재구조화의 3대 혁신을 통한 분권형 선진국가의 비전을 제시하고 2007년까지 그 완성을 목표로 하고 있다.¹⁾

이에 따라 “중앙정부의 권한 중 상당 부분이 지방정부로 이양될 것이며, 특히 사회복지서비스는 대부분 지방정부로 이양될 것으로 예상된다”(김종해, 2004:19)

참여정부는 제1차 사회보장5개년계획(1999~2003)에 이은 제2차 사회보장발전5개년계획(2004~2008)을 수립, ‘참여복지 5개년계획’으로 명명하고 있는데 그 계획은 우리나라 사회복지의 여건 전망으로 ‘지방분권의 강화’를 들고 있다.²⁾ 부연하면 참여정부는 지방분권화를 강력히 추진하고 있으며, 지역별로 특성화된 복지대책의 수립과 시행이 요청될 것이라고 하고 지방정부의 재량과 자율성을 보장하면서 중앙정부와 지방정부 간의 긴밀한 협조와 의견조정이 원활하게 이루어질 수 있는 복지전달체계의 구축이 필요하다고 밝히고 있다(참여복지기획단, 2004:7)

나아가서 참여복지5개년계획은 국민의 복지정책 과정 참여의 보장과 지방정부의 복지서비스 역할 강화 등을 전망하고 있다.(윤찬영, 2004) 그리고 참여정부의 12대 국정과제 중 하나가 ‘지방분권과 국가 균형발전’이다.

이러한 배경 속에서 이 글은 앞으로 전개되는 지방분권화의 의미를 짚어보고 이 지방분권화 정책의 불가피성을 오늘의 시대상황 변화에 결부하여 보면서, 이런 추세가 사회복지에 어떻게 작용할 것인가에 초점을 맞추어 사회복지의 미래를 가늠 보고자 한다.

2. 지방분권의 의미

참여정부가 제시하는 지방분권의 이유는 셋이다(남진열, 2004:39)

첫째 시민이 주인이 되는 공동체의 구축.

둘째 정보 왜곡현상 방지. 정보의 왜곡현상은 중앙집권적 권위조직일 수록 더 심하게 나타난다는 것

1) 김용익(2004:3-4) 참조.

2) 그 외 여건전망으로 들고 있는 것을 보면 경제의 지속적 성장과 빈부격차의 확대, 인구고령화의 급속한 진전, 개인중시 가치관의 확산과 새로운 복지수요 증가, 세계화의 진전과 고용불안의 증대, 정보화의 가속과 정보격차의 심화 등이 있다.

셋째 올바른 국가개혁의 달성. 하향식 개혁은 성공할 수 없고, 지방자치단체 스스로가 다른 지방자치단체와의 경쟁을 통해서 아이디어를 내고 개혁주체가 되어야 한다는 것.

지방분권의 논리에서 보면(이인재, 2004:17) 지방분권은 중앙정부의 행·재정적 과부하의 해결과 동시에 지방의 주체적 역량강화를 지향하고 있다. 지방분권에 따른 복지분야 국고보조금제도의 변화는 사회복지 현장의 주체, 즉 지방주체의 적극적 대응을 요구하고 있다. 지역사회복지 전달체계에서도 사회복지사무소의 개설, 지역복지협의체 제도의 도입 등 앞으로 2년 내에 적지 않은 변화가 일어나게 될 것이다.

지방자치제 도입 이전의 지역복지는 중앙정부의 복지정책을 지역차원에서 적용하는 단순한 전달체계로서의 역할에 한정하였다. '선성장 후분배'의 정책기조는 복지문제를 언제나 후순위로 고려했으며 이런 기조는 지역차원에서도 그대로 적용되었다. 더구나 지역주민들의 욕구를 고려하거나 주민들의 주체적 참여를 반영하는 경우가 거의 없었다.

그러든 것이 1990년대 중반 지방자치제도의 정착과 더불어 지방자치단체 차원의 사회복지계획안을 마련하는 사례가 늘어나고 있으며, 그 필요성에 대해 공감대가 확산되고 있다. 2001년부터 2002년까지 보건복지부에서는 '지역복지협의체 시범사업'을 통해 15개 시·군·구에서 지역사회복지계획을 수립하도록 한 바 있으며 2003년 6월 사회복지사업법 개정에 따라 2005년 9월부터는 지역사회복지협의체의 구성과 지역복지계획 수립이 법제화되었다. 여기에 더하여 2003년 참여정부는 정부혁신/지역분권위원회를 중심으로 지방분권화에 대한 로드맵을 발표하고 관련입법을 추진하는 등 실질적인 지방분권의 정책의지를 추진하고 있다. 지방분권화의 일환으로서 재정분권정책을 추진하고 있으며, 이로 인해 사회복지재정의 큰 특징 중의 하나인 중앙의 국가보조금제도는 크게 변화하게 된다.

이러한 지방분권화 정책은 보조금 관리 정책의 정비, 지방정부의 재정에 대한 자율성 신장, 지역 현실에 맞는 사회복지계획의 수립, 그리고 지역주민 및 지역 NGO의 복지정책 수립 과정에의 참여기회확대 등의 긍정적 영향을 가져오게 될 것이다.

여기서 지방분권의 지역복지에 대한 영향에 대하여 살펴보면(김종해, 2004:22-23) 서로 상반하는 두 관점이 존재한다. 우선 지방분권이 복지분권으로 이어지면서 지방정부의 재량권이 넓어진다는 점과 관련해서, 긍정적인 관점으로 지방정부가 지역주민들의 실제적 욕구에 기반 한 복지정책을 펴므로써 현장복지 실현에 도움을 준다는 주장이 있는가하면 지방정부는 그 속성상 지역의 경제개발에 정책의 우선순위를 두기 때문에 복지정책은 상대적으로 소홀히 하게 된다는 부정적인 견해도 있다.

한편 지방정부의 의지에 따라 지방의 특수성에 부응하여 다양한 독자적 사회복지발전계획의 수립과 복지정책을 실시하게 된다는 긍정론이 있는가하면 지방정부의 재정

력의 차이는 지역간의 복지수준의 차를 가져와서 지역간 복지불평등이라는 국가적 차원의 문제가 생길 수 있다는 주장도 있다.³⁾

지방자치와 지방정부의 복지에 관한 한 연구(김수완, 1998)에서 보면 지방정부의 재정력의 확보를 위한 경제성장 정책 때문에 지방정부의 복지지출 비율은 감소하였으며, 경제개발비중이 높아질수록 복지비중은 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 국고보조금의 비율이 높으면 복지지출 비율이 높아지는 것으로 나타나고 있는데, 이는 결국 지방정부의 복지사업은 중앙정부의 국고보조금에 의존하고 있다는 점을 반영하는 것이다. 경제개발에의 욕구가 큰 지방자치단체에서는 더욱 지역경제개발에 비중을 두기 때문에 지역복지지출의 비중은 줄어드는 것으로 나타났다. 지역복지욕구나 지방자치의 정치적요인이 지역복지 지출의 확대에 아무런 영향을 미치지 못한다는 연구도 있다(강윤희, 2000) 한편 지방자치제도 실시 후 지방정부가 부담하는 복지 예산의 비율과 사회복지 시설의 변화라는 두 가지 차원에서 지역적 불평등이 심화되고 있다는 주장(조영훈, 2001)도 있다.

중요한 것은 지방분권이 사회복지에 미치는 영향이 긍·부정에도 불구하고 그것은 현재 시점에서는 불가피한 시대적 명제로 받아들여야 할 것이라는 점이다. 이 글도 그래서 의미가 있다고 생각한다.

3. 복지분권

복지분권은 복지의 지방분권이요 사회복지서비스의 분권화이다. 중앙지배적 복지질서가 지방분권적 복지질서로 바뀌는 것이다.

지방분권의 사회복지학적 의미는 복지분권이고, 복지분권은 사회복지 실천의 내실화와 효율화를 기하는 방향이며 복지국가의 위기를 극복하는 길이 되기도 하다는 데 있다.

복지를 '현장복지'라 하여 복지실천의 현장성을 강조하게 되거니와 그것은 사회복지 는 실천이요 그 실천이 효과적이기 위해서는 현장의 특수성을 감안하지 않으면 안 된다는 논리인 것이다.

복지분권은 중앙정부의 복지의 책임과 권한을 지방정부로 이양함으로써 복지국가의 위기의 국면을 해소하는 방법을 찾으려는 것인데 복지국가의 위기의 한 측면인 국가재정의 과부하로부터 탈피하고 중앙집권적, 위계적 복지전달체계의 관료제적 비효율성을

3) 긍정적 견해에 대해서는 김연명(1995)을, 부정적 관점에 관련해서는 이인재(1996)를 참조할 것. 지역복지 감소론의 이론적 근거에 대해서는 김홍식(1994) 참조할 것.

시정해 보려는 시도라고 생각한다. 물론 결과적으로 복지분권은 지역사회의 특수성을 감안함으로써 보다 나은 지역사회복지를 구현할 수 있다는 대전제인 것이다.

지역사회는 다른 지역사회와 차별되는 특징적 복지욕구를 가지고 있는 것이고 이런 복지욕구의 해결을 위해서는 그 지역의 차별화된 복지프로그램이 필요한 것이다. 지역사회가 부존하는 복지자원은 그 지역의 자발적인 주민참여를 통하여 최대한 동원할 가능성이 크고 이는 정부의 재정과부하를 보완적으로 해결해주는 길이기도 하다.

복지전달체계의 중앙집권적 위계체계에서 오는 관료제적 비효율성의 문제도 지역사회단위의 수평적 파트너십의 복지전달 체계를 구축함으로써 완화되고 복지국가 위기의 한 측면인 복지서비스의 비효율의 문제를 해결하는 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

다만 이러한 복지분권의 이점을 살리기 위해서는 지역사회복지 주체들의 노력을 연계하고 조직화하는 지역사회복지체계를 복지거버넌스(welfare governance)의 개념에 입각하여 구축하고 복지의 수요와 공급을 효율적으로 연결해 주는 지역사회복지정보센터 기능의 도입과 강화가 필요하며 주민이 복지 수요자로서 그리고 복지공급자로서 적극적으로 참여하는 것이 필요하다.

지역복지사무의 경우, 1994년에 개정된 지방자치법(9조 2항 2호 참조)에서 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활곤궁자의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애자·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진 등 10개의 '주민의 복지증진에 관한 사무'를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있으나 대부분의 사회복지서비스는 개별법과 중앙정부의 사업지침, 보조금의 성격으로 인해 실제로는 위임사무처럼 운영되어 왔다(김종해, 2004: 20)

그러나 사회복지가 성격 상 현장복지로서, 실천 중심의 복지라는 점을 감안 하면 복지업무에 대한 권한과 권능의 지방 이양을 지방분권의 최우선 순위에 두어야 할 것이다. 이를 복지분권의 실현이라고 할 수 있을 터이다. 복지가 그 실천 현장이 지방이라는 점에서 가장 '지방적'이고, 시대의 변화에 따라 점점 복지 욕구가 다양해지고 있으며, '복지국가의 위기'상황은 복지업무 비효율성과 복지재정의 과부하에서 온다는 점등을 감안하면 복지분권은 피할 수 없는 시대정신이라 할만 하다.

복지분권의 내용으로는 크게 두 가지를 들 수 있을 것인 즉, 하나는 복지재정의 지방이관이고 다른 하나는 복지서비스전달 체계의 지방화, 전문화이다.

복지재정의 지방이관은 국가보조사업 및 국가보조금의 합리적 이양⁴⁾으로 지방복지재정의 확충과 복지서비스의 효과를 극대화하게 될 것이고, 복지서비스전달체계의 이

4) 이에 대한 논의는 김용익(2004:4-5)을 참조할 것.

양은 현장 중심적 전달체계를 구축·정비함으로써⁵⁾ 현행 중앙중심 서비스 전달체계의 문제점을 시정하고 급변하는 복지수요에 대응하여 종래의 전달체계의 비효율성과 비전문성을 탈피해나가게 될 것이다.

복지전달 체계에 관련해서 보면, 지금까지는 공공·민간 복지기관 간 정보공유와 연계·협력체계가 구축되지 않아 개별적으로 대응함으로써 복지서비스의 중복·누락이 발생하고, 관련부처의 분산에 따른 서비스제공 체계가 미비하고, 복지 최전선 현장의 사회복지공무원의 행정업무 과부담에 따라 복지서비스 수요자에 대한 전문적 서비스 제공에 곤란한 점이 있었다(김용익, 2004:6).

이에 정부에서는 사회복지사무소 시범사업을 통하여 지역유형별로 다양한 모형의 사회복지사무소를 운영함으로써 지역 특성에 적합한 사무소 운영 모델을 제시하려고 시도하고 있는데 이는 “기존의 공공부조 및 복지서비스를 보다 내실화하고, 민간의 연계·협력을 확대하여 지역사회복지의 중심이 되도록 하는 것이다”(김용익, 2004:7)

시·군·구에 복지전담 행정조직인 ‘사회(보건)복지사무소’를 두고, 지역복지계획을 수립토록하며(김용익, 2004:7), 읍·면·동 단위의 ‘주민자치센터’를 주민의 일상생활편의를 위한 서비스센터로 개편하는 안도 제시되고 있다⁶⁾.

복지재정분권에 관련해서 보면, 종래 국고보조금이 큰 비중을 차지하고 특정 목적사업을 지정함으로써 중앙정부의 지방정부에 대한 통제 수단이 되어 지방재정의 자율성을 저해하였다.(김용익, 2004:4)

국고보조는 지방자치단체의 재정력의 차이를 조정할 목적보다는 특정사업의 장려를 목적으로 하고 있다. 여기에 국고보조금의 문제가 발생하는데 그것은 지역간의 재정력의 불균형을 조정하는 작용을 하는 것은 아니라는 점, 만일 보조금의 유무에 따라 지방행정의 우선도가 결정된다면 긴급한 사업이라 할지라도 보조가 없다는 이유 때문에 등한히 하는 경우가 발생할 수도 있다고, 국가보조는 지방자치단체의 재정부담을 경감시키는 효과는 있지만 그 반면에 재정상 중앙의 통제를 강화시킬 수도 있기 때문에 국고보조에 의한 재정조정 규모는 가급적 작아야 할 것이다.

복지분권은 보건복지 보조금의 분권적 정비, 복지정책의 자율성 제고, 지역실정에 맞는 복지계획의 수립, 지역시민사회의 복지분야 참여 확대 등을 가져옴으로써 사회복지서비스의 수준을 높일 수 있으나 중앙정부의 재분배정책의 개입여지가 축소될 가능성, 지방자치단체의 복지예산 확대 회피 기회 제공, 지역간의 복지격차 및 불평등이 심화될 가능성 등이 존재한다.(김용익, 2004:11)

5) 이에 대한 논의는 김용익(2004:6)을 참조할 것.

6) 변재관(2000)을 참조할 것. 이 글에서는 김용익(2004:9)에서 재인용함.

4. 복지분권의 문제점과 과제

복지분권(복지분야 지방분권화)은 가야할 방향이긴 하나 적지 않은 문제점과 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 이제 선택적으로 그 몇 가지를 거론해 보려 한다.

우선 지방분권화 논의의 과정에 관련한 문제점이다.(이인재, 2004:18)

첫째, 주민주체의 측면에서 보면, 그 논의의 과정에 지방의 참여가 저조한 점, 같은 맥락에서 복지분야의 국고보조금 제도의 변화를 논의하면서 지방정부, 복지전문가 그리고 복지현장의 목소리를 별로 고려하지 않은 점은 문제이다. 실제적으로 지방분권을 실천할 다양한 주체들의 참여와 공개적인 논의가 보장되어야 한다.

둘째, 국가의 복지재정에 대한 책임성을 담보하지 못한 복지재정의 지방분권화의 논의는 중앙정부의 복지예산 확충에 대한 걸림돌이 될 가능성이 높다. 복지재정에 대한 중앙정부의 책임성을 보장할 수 있는 장치가 필요하다.

셋째, 지방정부를 비롯한 지역의 능력과 수준을 고려하지 않은 채 동시에 일괄적으로 진행되는 지방분권정책에 대한 우려가 있다. 지방분권의 핵심은 정책과 관련된 제 주체들의 참여에 의한 지역 거버넌스의 실천에 있다. 지방정부는 물론 지역시민단체, 지역복지조직체의 능력과 수준에 문제가 있을 경우 지방분권정책은 결코 성공할 수 없다. 특정 시점을 정해 두고 일괄적으로 사업을 수행하기보다는 시범사업을 거쳐 목표달성을 위한 일정한 경로와 모델의 설정이 반드시 선행되어야 할 것이다.

다음은 분권화의 결과에 대한 우려가 있다는 것이다.(김용익, 2004:9-10)

하나는, 지방의 역량이다. 조직 및 인력의 제한, 사업프로그램 구성의 역량 부족 등.

둘은, 지방간의 격차이다. 지역간 복지 불평등의 확산 혹은 양산.

셋은, 복지욕구와 복지자원 간의 불균형의 존재이다. 복지욕구의 지방성에 비해 그 자원의 지역간 계층간 집단간 형평성의 유지와 재분배는 중앙성이 강하다는 점 때문이다.

넷은, 지방정부의 복지확충에 대한 의지부족이다. 경험적으로 지방정부는 지역경제 발전에 우선순위를 두는 경향이 있다. 지방정부가 지역경제 발전에 우선순위를 두는 경향이 있다는 점 때문에 확대된 지방재정과 자율화된 지방권력에 비례해서 지역복지가 확대될지는 미지수이다.

복지분권화와 관련하여, 복지현장에서 주체적으로 해결해야 할 과제들이 있다.⁷⁾

첫째, 사회복지 차원의 능동적 논리개발과 참여가 필요하다. 저 출산, 고령화, 근로현장의 불안 등 사회경제적 차원의 변화에 대응하는 주체적인 전략의 마련도 필요하다.

7) 이인재(2004, 18-19) 참조.

사회복지계에서 능동적으로 여러 변화에 대응하는 제도 개선안을 주도적으로 마련하여야 할 것이다.

둘째, 지역사회차원에서 사회복지의 사회적 책임성을 고양해야 한다. 사회복지 실현을 위해 시민사회의 여러 영역과 연계·연대활동을 벌여나갈 필요가 있다. 지방분권의 흐름은 지역차원의 생활정치의 차원을 한 단계 높일 것이며, 그런 의미에서 사회복지계는 지역사회의 공공영역 및 민간영역에 적극적으로 참여하고 주도적인 역할을 해야 할 것이다.

셋째, 정부의 정책결정이 일방적 관주도에서 정책의 이해 당사자는 물론이고 시민사회의 참여에 기반 한 정책으로 방향전환이 이루어지고 있는데 이러한 방향에 맞추어 사회복지계의 참여가 요구되고 있다. 이러한 정책의 변화는 개별 사회복지 실천 현장의 목소리를 적극 반영하는 계기가 되는 것이다. 실천 현장의 정책결정과 집행과정에서 복지서비스 이용자는 물론이고 일선에서 복지서비스 제공을 책임지고 있는 일선 복지 실천가들의 주체적 참여가 보장되어야 할 것이다. 이것은 복지현장의 '당사주의'의 실천이며 이는 지방분권적 복지, 복지분권체계의 구현에 중요한 계기를 제공할 것이다.

다음으로 중요한 과제는 지역주민의 지역복지 참여를 조직화하고 활성화하는 문제이다. 이를 위해 다음과 같은 노력들이 있어야 할 것으로 지적되고 있다(김종해, 2004: 27-31).

첫째 지역복지거버넌스(local welfare governance)의 구축이다. 지역주민은 복지의 수요자요 공급자일 뿐 아니라 정책결정의 주체로서 지역복지 정책의 방향이나 내용을 결정하는 데 참여함으로써 복지민주주의를 실현하게 된다. 이는 정책결정이 소수 권력자로부터 주민으로의 이동인 것이며 권력 재분배라는 의미도 갖는다. 그 방안으로 제시되는 것이 지역복지거버넌스이다. 지역복지거버넌스는 지역복지에 관련하여 지방정부와 시장(기업)과 시민사회가 수평적, 다차원적 관계 속에서 공동결정하고 협력적으로 정책을 수행해 나간다는 아이디어인 것이다. 그 예로 예산 편성시 예산참여시민위원회를 구성하여 관여하는 '주민참여 예산제'(광주광역시 북구의 사례), 이해관계가 대립되는 민원에 대해 주민들이 참여하여 결정하는 '민원공개법정'(경남의 남해군의 사례), 환경분야에서의 리우환경회의 아젠다 21을 지역차원에서 실현해보려는 '지역 아젠다 21' 등을 들 수 있을 것이다.

사회복지사업법(제7조의 2)에 의해 사회복지·보건의료 관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력을 강화하기 위하여 시·군·구(자치구)에 두게 되어 있는 지역사회복지협의체의 구성은 이런 지역복지 거버넌스를 정립하는 계기가 될 것이다.

둘째, 지역사회복지조직의 활성화이다. 즉 지역복지의 실천주체들의 조직화가 필요하다. 지역사회의 다양한 복지욕구와 그 욕구해결에 투입되는 복지자원에 대한 정보를 제공하고 문제 제기과 그 대안을 제사하여 이를 복지정책에 반영하기 위해서는 개별적 복지기관들의 노력 뿐 아니라 이들 개별기관들의 복지서비스 활동들을 연계·조직화하고 복지서비스활동을 조정하고 대변할 수 있도록 지역사회차원의 사회복지 연합조직, 집단간 조직(inter-group)이 조직, 활성화될 필요가 있다. 사회복지협의회, 지역사회복지관, 지역사회 공동모금회, 각 부문별 연합조직들은 그런 조직의 성격을 갖는다. 복지현장의 최일선에서 일하는 복지서비스 실무자들의 조직화도 필요하다. 사회복지사 협회는 그 대표적인 예가 된다.

셋째 지역사회운동의 조직화이다. 지역사회복지부문에의 주민참여와 지역복지가버넌스를 구축하기 위해서 지역의 시민사회단체의 참여가 필요하다. 지역사회복지활동의 활성화를 위하여 필수적이다. 이는 그 활동의 정당성을 확보하는 길이기도 하다. 그럼으로 복지운동은 시민단체와의 연대 하에 전개할 필요가 있다.

네째 지역주민의 조직화와 참여이다. 복지분권은 지역주민의 참여를 통하여 그 목적을 달성할 수 있다. 이때 사회복지실천의 한 방법인 지역사회조직(communitry organization)은 유용한 기법이 된다. 지역사회의 복지욕구를 그 지역의 자원을 동원하여 충족시켜주는 이 방법에 있어서 지역사회주민은 복지수요자인 동시에 복지자원 공급자가 되어 지역복지 구현에 참여할 뿐 아니라 조직화함으로써 정책결정과정 참여자로서 역할하게 되는 것이다. 참다운 복지분권은 지역주민의 참여를 전제로 한다. 주민참여를 위해서는 지역시민사회의 활성화가 필요하다.

복지분권화에 따른 주요과제는 이런 것들만 있는 것은 물론 아니다. 예를 한 가지 들면 지역사회복지정보센터의 운영, 활성화 같은 것은 중요한 과제이다. 지역사회복지의 효율적인 실천을 위해서는 지역주민의 복지욕구와 그 해결에 필요한 자원에 대한 정보의 데이터를 집적하여 관리하고 제공하는 역할을 담당할 기구가 필요하다. 지역사회복지정보센터는 그런 역할을 할 수 있어야할 것이다. 그렇게 함으로서 복지분권 복지다원주의 시대에 부응하여 지역복지서비스를 극대화할 수 있게 되는 것이다.

5. 사회복지의 현장성과 복지분권

사회복지는 이론적 배경보다는 실천적 현장 경험을 바탕으로 하는 전문적 활동영역이다. 그 방법론적 성격도 연역적이기 보다 귀납적이다. 말하자면 사회복지의 현장의

특수성이 강하고 추상적 보편적 논리가 아니라 구체적 특정적 논리가 적용되는 영역이다. 복지는 현장복지이며 현장의 문제 해결이 그 요체이다. 사회복지학의 교육과정에서 '실천론'이나 '실천기술론' 등 실천(방법 및 기법)이 강조되는 것은 그 때문이다.

오늘날 사회복지에 대한 욕구는 다양화되어 양적으로 증대되고 질적으로 심화되고 있다. 중앙집권적 복지시스템으로는 이런 추세에 대응하는 것은 한계가 있다. 국가의 재정적 과부하 때문에도 그렇거니와 현장복지의 문제 해결에 중앙의 획일적인 복지서비스는 더 이상 기여하기 어렵다. 복지다원주의는 그래서 설득력을 얻게 되는 것이고 여기에 지방분권화에 따른 복지분권의 의미는 자못 크다고 하겠다. 앞으로의 사회복지의 복지서비스 현장인 지방 곧 지역사회 복지 주체가 중심이 되는 지역사회복지의 논리에 그 기반을 두게 될 것이다.

이것은 정부의 공공부조나 복지시설의 복지서비스에 대한 대안이 될 수 있다. 국가 부문과 시장부문의 실패를 지역 시민사회부문이 보완하는 잔여적 성격을 갖는다.

지방분권화 시대의 복지분권의 문제를 지역사회복지의 논리에 기초하여 논의해 보려는 이유가 여기에 있다.

지역사회복지의 자립생활이 곤란한 개인이나 가족이 지역에서 자립생활을 할 수 있도록 네트워크를 만들고 필요한 서비스를 종합적으로 제공하는 것이다. 이를 위해 지역사회 자원의 활용, 지역사회복지제도의 확립, 지역사회 주민에 대한 복지교육의 전개 등 제반 노력을 통합적으로 시행함으로써 지역사회 복지 실천을 위한 물리적·정신적 환경조성이 필요하다

지역사회는 국가 전체를 포괄하는 중앙정부와는 달리 지역주민이 욕구를 가까이에서 보다 정확하게 파악하고 민감하게 반응할 수 있는 장이다. 지역사회 단위는 지역주민의 욕구를 충족하기 위하여 민간자원을 개발하고 이러한 서비스를 적절하게 조정 연계하여 활용할 수 있는 단위가 된다. 여기에 사회복지실천 방법으로서의 지역사회조직(community organization)이 중요한 의미를 갖는다.

이 때 호혜적 지역사회복지체계, LETS(Local Exchange Transfer System)개념을 도입할 필요가 있다.⁸⁾

이것은 원래 일정 지역사회 내에서만 통용되는 화폐의 사용으로 회원들 사이에 각종 자원을 교환하는 제도이지만 화폐의 성격을 갖는 교환의 매체가 아니더라도 회원들 사이에 서로 필요자원을 교환할 수도 있는 것이다.(예. 우리나라의 품앗이) 이런 LETS개념을 도입하여 지역사회복지체계를 구축한다면 한정된 지역사회 자원을 보다

8) LETS에 관해서는 김정기(2002) 참고

효율적으로 동원하여 보다 효과적인 지역사회복지서비스를 실천할 수 있을 것이다.

이것은 지역사회 단위로 민주적으로 조직된 비영리적 사업으로서 지역사회의 인적(서비스), 물적 자원을 보다 효율적으로 동원 활용함으로써 지역사회의 자생적인 문제 해결의 방식으로 활용될 수 있는 것이다. 또한 지역사회 단위의 네트워크가 이루어져 공동체의 회복을 가져오는 의미도 있다.

지역사회복지 실천에 있어서 반드시 고려해야할 사항을 정리해보면 다음과 같다.(박태영, 2000:253-254)

첫째, 주민의 욕구에서 출발해야한다. 지역사회복지가 확실적인 지침이나 규정에 따라 추진되는 것이 아니라 그 지역의 특성과 주민의 복지욕구에 적합하게 실천되어야 한다.

둘째, 주민의 참여가 반드시 수반되어야 한다. 지역사회주민은 사회복지의 수요자임과 동시에 공급자이다. 지역사회주민은 욕구표출이나 문제제기, 서비스의 이용 복지수요자로서 참여해야하고 복지서비스 공급자로서 복지관련 위원회에의 참여, 자원봉사활동, 자원제공 등의 참여자가 되어야한다.

셋째, 지역 내의 관계기관과 영역들 간의 연계·협력이 이루어져야한다. 단위 기관이나 한 영역만으로는 다양하고 전문적인 서비스를 요구하는 주민의 욕구를 충족시키는 데 한계가 있는 것이다. 그러므로 관련기관 및 영역간의 연계, 즉 공적 영역(지방정부)과 민간영역(시민사회)간의 연계, 이용시설과 생활시설간의 연계, 공식적 조직과 비공식적 영역간의 연계, 복지영역과 타 영역(보건, 의료, 교육, 노동, 법률, 문화 등)간의 연계가 필요하다. 이런 연계를 통하여 복지서비스를 조정하고 제한된 복지자원을 효율적으로 활용할 수 있는 것이다. 이런 역할을 지역사회복지협의체에서 수행해야할 것이다. 여기에 사회복지 거버넌스(복지를 위한 협치)의 논리를 도입할 필요가 있는데, 사회복지 거버넌스는 국가사회 구성의 세 영역인 정부, 시장, 시민사회 사이의 협력적 파트너십을 형성함으로써 지역사회가 갖는 복지 문제를 보다 바람직스럽게 해결할 수 있다는 아이디어이다.

마지막으로(최일섭·류진석, 1997:158) 지역사회를 있는 그대로 수용하고 그 특성을 개별화해야한다. 모든 지역사회는 그 나름대로의 지리적 역사적 문화적 배경을 달리고 있고 그에 따라 그 복지욕구나 그 욕구 해결 방식도 다를 수 있는 것이다. 이런 점에서 지방분권의 의미가 복지분권에서 가장 잘 구현될 수 있는 것이고 여기서 현장복지, 복지실천의 참다운 면모를 찾아볼 수 있는 것이다.

지역사회복지 실천에 있어서 지역사회복지 조직체는 M. G. Ross가 말하는 대로(최일섭·류진석, 1997:160-181) 지역사회 조건에 대한 현장의 불만족(discontent)에 관련

하여 만들어져야한다. 그 불만족은 집약되어 주민들에게 널리 알려질 필요가 있다. 복지 조직체는 주민들로부터 고도의 지지를 받기 위하여 그 목표와 운영방법 및 절차상의 융통성을 가져야하고, 지역사회가 지니고 있는 현재적·잠재적 호의를 동원하여야 한다. 지역사회의 지도자들을 참여시켜야하며, 지역사회로부터 신망을 얻고 있어야한다. 또한 지역사회의 어려운 문제들을 해결할 수 있는 능력을 지니고 있어야하고 안정적이어야 한다.

그동안 제한적으로나마 지역사회복지 실천에 주된 역할을 해온 복지기관으로서의 지역사회복지협의회와 사회복지관은 보다 강화된 지역사회복지 네트워크를 구축하고 지역사회 자립적 서비스제공의 중심적 역할을 수행할 필요가 있을 것이다.

끝으로 지역사회복지정보센터를 설치 운영할 필요가 있다. 복지수요측면의 지역사회의 다양한 복지욕구의 존재상황과 그 복지욕구를 충족시키기 위해 필요한 복지공급 측면의 지역사회의 부존자원을 파악하고 이들 정보를 데이터베이스로 구축하여 수요와 공급을 연계시킬 수 있어야 할 것이다. 지역사회복지협의회체에서는 이런 노력을 강화해야한다. 이는 개별화되고 분산된 복지서비스를 조직화하고 조정하는 기초가 되고 보다 발전적인 지역사회복지실천의 계기가 될 것이다.

이렇게 하여 지역사회의 다양한 복지주체들의 역할과 활동을 점검하고 조직화하여 사회복지체계를 정부 공급자 중심의 중앙복지체제에서 현장 수요자 중심의 지역중심 복지체제 구축이 필요하다.

6. 결론에 : 사회복지의 미래

1970년대에 복지국가의 위기를 맞으며 등장한 복지다원주의가 다시 20세기 말 미국 주도의 신자유주의가 전 세계를 강타하면서 더욱 강화되고 있다. 지방화도 또 하나의 시대변화의 축을 이루고 있다. 이런 추세 속에서 사회복지의 살 길은 아마도 복지분권이 아닌가 생각한다. 복지욕구는 다양화하고 질적으로 심화되고 양적으로 확대되고 있음에도 불구하고 정부의 복지재정은 과부화되어 사회가 필요로하는 복지서비스를 중앙집권적으로 실천해나가는 것은 불가능하게 되었다. 완전고용과 보편적 복지프로그램 및 높은 조세재원을 필요로 하는 전통적 모습의 복지국가는 살아지게 된다⁹⁾

이런 시대적 배경 속에서 복지분권은 어쩌면 불가피한 선택일는지 모른다.

9) 세계화가 복지국가에 미칠 영향에 대해서는, Mishra, R..(1999) 참조. 이글에서는 김영모(2002:433)에서 재인용.

복지분권은 복지주체의 다양화이며 복지재원의 민간화이고 복지실천의 지방화이며 복지대상의 개별화이다.

복지주체의 면에서 국가를 대신해서 시민사회나 시장이, 중앙을 대신해서 지방이 나서게 된다.

복지재원의 면에서 강압적 조세에서 자발적 모금으로 그 비중이 옮겨가게 된다.

복지실천은 사회정책적 차원보다 사회사업적 차원이 강조된다.

복지대상의 측면에서 사회문제 중심의 보편적 대상에서 사회욕구 중심의 개별화·차별화된 대상이 중시된다.

복지서비스는 시설 중심에서 복지수요자 중심으로 그 비중이 이동하고, 탈시설화하면서 지역사회보호가 확대된다.

사회복지는 노동복지와 더욱 밀접한 관련을 맺게 된다. 고용안정과 노동연계복지(workfare)는 사회복지의 목표를 달성하는 효과를 갖게 됨으로 사회복지에 다름 아니다.

지방자치단체는 복지재정의 압력을 받게 되고 이를 민간재원의 확보를 통해서 해결하려는 노력을 기울이게 될 것이다. 이 때 기업복지 및 그 재단은 적지않은 역할을 하게 될 것이다.

지방자치단체에 복지전담 행정조직인 사회복지사무소가 설립됨으로써 사회복지의 전문화와 내실화를 기할 수 있게 되고 보건과 노동부문간의 연계가 강화될 것이다.

복지영역에 시장의 논리가 도입될 것이다. 사회사업시설이 민영화되어 영리를 추구하게 되고 복지사업은 복지산업화하게 될 것이다. 경제적 능력이 있는 복지수요자들에게는 더 질 좋은 복지서비스를 제공하게 되고 이는 사회복지의 재정적 비용이 절감되는 효과를 갖는다.

사회복지의 불평등현상이 나타날 것이다. 지역간 계층간 복지 실현 능력이나 의지의 차이 때문이다. 경제적 불평등이 심화, 양극화되면서 국가부문은 공적부조의 방식으로 최저 빈곤층에 대해서 국가최소수준(national minimum)을 공급하게 되지만 부유층은 민간 복지시장을 통하여 능력한계만큼의 복지서비스를 공급 받게 될 것이다.

지역주민 참여의 복지서비스가 활성화 될 것이다. 시민사회가 성숙하게 되면 사회봉사자의 복지활동이 활성화 강화되고 사회복지를 위한 시민운동이 지속적으로 전개될 것이다. 사회복지영역은 조직화되어 하나의 세력(power block)을 형성하여 지역사회 복지정책의 수립과 수행에 영향력을 행사하게 될 것이다.

사회복지사업법에 의한 지역사회복지협의체의 구성으로 사회복지 공공영역에 시민사회의 개입이 강화될 것이다. 지역사회단위의 사회복지 중간집단들 예컨대 지역사회복지협의회, 공동모금회, 사회봉사교환소 등의 역할이 강화되어 사회복지서비스의 민간

화와 효율화를 도모하게 될 것이다.

참 고 문 헌

- 김정기, 2002. "호혜적 지역사회보호 네트워크 조성의 가능성 탐색을 위한 기초연구: 장애아동부모의 인식에 대한 Q-방법론적 분석을 중심으로", 「경남지역연구」, 경남대학교 경남지역문제연구원
- 강윤호, 2000. "지방자치의 실사가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향", 한국행정학회 2000년 하계학술대회 논문집
- 김교성·이재완, 2000. "지방정부 사회복지비 지출 수준의 결정요인 분석", 「한국사회복지학」, 한국사회복지학회, 4
- 김수완, 1998. "한국지방자치제가 지방정부의 복지에산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로", 서울대 석사학위논문
- 김연명, 1995. "지방자치선거와 사회복지부문의 주요 쟁점", 지식인연대 공개토론회 자료집
- 김영모, 2002. 「지역사회복지학」, 고현출판부
- 김용익, 2004. "참여정부의 분권화 정책과 사회복지서비스 정책의 미래", 2004 한국사회복지학회 추계 학술대회 자료집
- 김종해, 2004. "지역복지와 주민참여 - 지방분권화의 과제", 2004 한국사회복지학회 추계 학술대회 자료집
- 김홍식, 1994. "지방자치와 사회복지행정 체계", 「사회보장연구」, 한국사회보장학회, 10(2)
- 남진열, 2004. "지방분권화와 공공·민간 사회복지기관의 역할 모색", 서귀포시 장애인 종합복지관 개관 5주년 기념 세미나 '지방분권화시대 사회복지전망과 지역복지의과제 모색' 발표 자료집
- 박태영, 2000. "지역복지 추진을 위한 사회복지협의회와 사회복지관의 역할", 「사회복지개발연구」, 6(3)
- 윤찬영, 2004. "참여복지, 너만의 색깔을 보여다오", 「복지동향」, 67호, 참여연대 사회복지위원회
- 이인재, 1996. "지방자치시대 중앙적부와 지방정부의 사회복지재정에 관한 연구", 「한신사회복지연구」, 한신대학교 사회복지정책연구소, 4

- _____. 2004. "지방분권 논의와 사회복지 과제". 「복지동향」, 68호. 참여연대 사회복지위원회
- 조영훈. 2001. "지방분권화와 복지수준의 지역간 격차: 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4대 광역시를 중심으로". 「사회보장연구」, 17(2). 한국사회보장학회
- 참여복지기획단·한국보건사회연구원. 2004. 「참여복지 5개년계획 -2004~2008-」
- 최일섭·류진석. 1997. 「지역사회복지론」. 서울대출판부
- Mishra. R., 1999. *Globalization and the Welfare State*. Edward Elgar: U.K