

제주특별자치도의 사회복지정책 발전방향*

김 시 자**

목 차

- I. 들어가면서
- II. 사회복지정책과 관련된 특별법의 주요 내용
- III. 제주도의 사회복지정책 현황
- IV. 제주특별자치도의 사회복지정책 발전방안
- V. 끝 맺으며

국문초록

본 연구는 2006. 7. 1 정부가 제주도를 특별자치도로 지정하여 고도의 자치권을 부여함에 따라 제주특별자치도의 향후 사회복지정책의 발전방향을 모색하기 위한 것이다.

정부는 기본적으로 제주도를 특별자치도로 지정하면서 외교, 국방, 사법을 제외한 모든 권한을 단계적으로 제주도로 이관한다는 원칙을 천명하였다. 따라서 사회복지분야에 있어서도 정부의 정책과는 독립된 정책결정을 해야 하는 과제를 안고 있다. 그러나 사회복지분야에 관한 특별법 상의 내용(법 제 328~ 342조)을 보면 대통령령과 부령의 내용 중 중요한 내용이 아닌 경미한 절차적 권한 만 제주특별자치도 조례로 제정할 수 있도록 위임하고 있으며 더욱이 사회복지정책을 뒷받침할 수 있는 재정에 관하여는 아무런 권한도 이양하지 않고 있다.

따라서 제주특별자치도로서는 과거의 중앙정부 의존적 행태를 개선하여 독립적으로 사회복지정책 수행에 필요한 별도의 재정을 확보할 수 있는 수단이 없다 하겠다. 또한 사회복지시설의 설치 및 운용에 있어서도 시설목적의 편중과 지역적 편중을 해소하기 위한

* 본 논문은 "2006년 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제정 기념 학술세미나"에서 남진열 교수(제주대 행정학과)가 발표한 자료로서, 남진열 교수의 제안에 의해 저자가 기존 세미나 발표 자료의 제목과 내용을 수정, 보완하여 작성한 것임을 밝혀 둠.

** 제주대학교 행정학과 시간강사

수단을 갖고 있지 못한 것이 사실이다.

공공 및 민간부문의 사회복지전달체계도 종래의 중앙정부가 정한 지침의 틀에서 크게 벗어날 수 있는 제도적 수단을 확보해 주지 못하고 있다.

결국, 위와 같은 제주특별자치도 출범에 따라 이에 상응하는 법적권한 및 정책운용을 위한제도적 장치를 확보하지 못한 입장에서는 사회복지수요조사를 기초로 한 타시·도와 차별화된 사회복지모형을 개발하고 이를 정책적으로 발전시키기 위한 법적, 제도적 수단을 확보하는 한편 사회복지에 대한 지역차원의 개인적, 집단적인 관심과 의지가 무엇보다도 필요하다고 하겠다.

주제어 : 제주특별자치도, 사회복지정책, 사회복지전달체계

1. 들어가면서

2006년 2월 9일 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 특별법)”이 국회에서 통과되고, 2월 21일 공포됨으로써 제주도는 1946년 8월부터 실시된 도제(道制)를 마감하고, 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도가 출범하게 되었다.

제주도는 특별자치도를 통해 중앙정부로부터 타 자치단체와는 차별화된 고도의 자치권을 이양 받아 제주국제자유도시를 성공적으로 추진해야 하며, 또한 이양된 사무와 권한을 효율적이고 합리적으로 운영할 수 있는 체제를 갖추는 게 중요한 과제로 되어있다. 제주특별자치도와 관련하여 최근에 이루어지고 있는 논의들은 특별자치도라는 제도적 장치에 초점을 두고 있을 뿐 특별자치도출범 1주년이 지난 현재 제주에 대한 전반적 운영체제에 관한 논의는 부족한 실정이라고 할 수 있을 것이다.

특히 제주도가 제주특별자치도로서의 새로운 환경에 노출되어짐으로써 많은 분야의 관계자들은 다양한 정책적 관심들을 표출하고 있으며, 이러한 관심들을 합의된 형태의 결과물로 재구성하는 것이 제주특별자치도를 성공적으로 수행하기 위한 과제라고 할 수 있을 것이다.

본 논문에서는 제주특별자치도 사회복지정책에 대한 논의 이전에 특별법의 내용 중 사회복지정책과 관련된 특별법의 주요 내용들을 먼저 검토하고, 다음으로 현재의 제주도 사회복지정책의 현황을 살펴보고, 현황에서 문제점을 지적하고, 지적된 문제점을 해결할 수 있는 대안을 제시하고, 제주특별자치도의 출범과 함께 공공과 민간사회복지 주체들이 준비하고 노력해야 할 방향으로 구성하고자 한다.

II. 사회복지정책과 관련된 특별법의 주요 내용

1. 특별법의 성격

제주도를 중심으로 급변하는 환경을 실제 인식할 수 있는 대표적인 법이 바로 특별법이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 특별법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하고 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

즉 특별법은 제주도의 고유 특성이 존중된 토대위에서 중앙정부로부터 고도의 자치권을 이양받아 국제자유도시의 조성 및 국제자유도시로서 성공적 자리매김을 할 수 있도록 지원하는 법이라고 할 수 있다.

2. 특별법 내 사회복지관련 주요 내용

특별법의 내용 중에서 사회복지정책과 관련된 주요 내용을 살펴보면, 법 제15장 '환경·교통·보건복지·안전'의 제4절 '보건복지제도에 관한 특례'에서 다루어지고 있다.

제4절(보건복지제도에 관한 특례)은 17개(제326조~제342조)의 조항으로 구성되어 있으며, 이 중 제326조(금연구역 지정)와 327조(식품접객영업자에 대한 특례)는 사회복지와 연관성은 있겠지만, 직접적 관련성은 약간 미약하다고 할 수 있다. 여기서는 사회복지와 직접적으로 관련성이 강한 조항인 제328조에서 342조 중심으로 살펴보고자 한다.

제328조는 사회복지사업법과 관련된 사회복지사업에 관한 특례, 제329조는 국민기초생활보장법과 관련된 국민기초생활보장에 관한 특례, 제330조는 아동복지법과 관련된 아동복지에 관한 특례, 제331조는 노인복지법과 관련된 노인복지에 관한 특례, 제332조는 장애인복지법과 관련된 장애인복지에 관한 특례, 제333조는 정신보건법과 관련된 정신보건에 관한 특례, 제334조는 입양촉진 및 절차에 관한 특례법과 관련된 입양촉진 및 절차에 관한 특례, 제335조는 장애인·노인·임산부 등의 편의증진에 관한 법률과 관련된 장애인·노인·임산부 등의 편의증진에 관한 특례, 제336조는 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특례법과 관련된 농어촌주민의 보건복지증진에 관한 특례, 제337조는 모·부자복지법과 관련된 모·부자복지에 관한 특례, 제338조는 영유아보육법과 관련된 영·유아보육에 관한 특례, 제

339조는 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률과 관련된 성매매 방지 및 피해자보호 등에 관한 특례, 제340조는 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률과 관련된 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 특례, 제341조는 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률과 관련된 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 특례, 그리고 제342조는 건강가정기본법과 관련된 건강가정지원에 관한 특례 등으로 특별법 조항이 규정되어 있다.

특별법에서 사회복지와 관련된 조항들의 내용을 살펴보면, 특별법의 각 조항에서 제시하고 있는 세부 규정에 대해 대통령령 또는 보건복지부령 및 여성가족부령으로 정하도록 한 사항을 도 조례로 정할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 이러한 특례에 따라 조례로 제정할 수 있는 내용은 입법의 중요한 실질적 내용이 아닌 대부분 단순한 절차 등에 관한 내용으로서 특례 자체의 한계가 있다 하겠다.

특별법이 위임하여 제주특별자치도 추진기획단에서 제정한 조례 건수는 모두 98건이다. 이 가운데 사회복지 관련 조례는 제정조례 9건, 장기과제 1건 등 총 10건¹⁾이었다.

Ⅲ. 제주도의 사회복지정책 현황

1. 제주도의 사회복지예산 변화 추이

우리나라의 복지지출규모는 복지선진국에 비해 낮은 수준이지만, 최근 복지제도의 확대에 따라 그 지출규모가 급격히 증가하고 있으며, 특히 급증하는 복지수요를 고려할 때 앞으로 재정지출이 크게 늘어날 것으로 전망되고 있다(참여복지기획단 외, 2004).

지방자치시대의 개막은 경제성장 제일주의에 치중하여 지역주민들의 복지욕구에 무관심하고, 획일주의적인 복지제공을 통해 지역사회의 특수한 복지욕구를 무시한 중앙집권적 국가행정체계를 탈피하여, 지방정부들이 주민들의 욕구에 민감하게 대응하고, 지역복지의 활성화와 지역주민의 복지수준을 향상시킬 수 있는 지방분권적 복지행정시스템이 구축될 것이라는 기대를 하였지만, 현재 지방정부의 복지사업 실태를 종합하여 보면 이러한 기대는 지역복지발전이라는 긍정적 측면보다는 부정적 측면이 더 강하게 드러나고 있는 실정이다(김교성·이재완, 2000; 조영훈, 2001).

1) 조례를 구체적으로 살펴보면, 제주특별자치도 사회복지조례, 제주특별자치도 국민기초생활보장조례, 제주특별자치도 아동복지 및 입양촉진 등에 관한 조례, 제주특별자치도 노인복지조례, 제주특별자치도 장애인복지 등에 관한 조례, 제주특별자치도 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 조례, 제주특별자치도 모·부자복지에 관한 조례, 제주특별자치도 영·유아보육조례, 제주특별자치도 여성복지 기본조례(이상 9건), 제주특별자치도 외국인 자녀전용보육시설의 설치 및 운영에 관한 조례(장기과제 1건) 등이다.

지방자치제도의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향은 자치단체의 유형에 따라 상이하게 나타나고 있다는 지적도 있다(강운호, 2000). 1991년 지방의회의 구성은 광역시를 제외한 모든 자치단체에서 사회복지지출의 감소가 초래되었으며, 1995년 민선 자치단체장 선출 이후에는 지방정부의 사회복지지출은 자치구의 경우는 증가된 반면, 도와 군의 경우는 감소되었고, 광역시와 시의 경우는 유의미한 변화가 없는 것으로 나타났다. 자치구의 사회복지지출이 증가된 것은 대도시 지역인 자치구의 경우 지역개발이 어느 정도 이루어졌기 때문에 단체장들이 득표극대화 전략으로 지역개발정책보다는 사회복지정책에 정책 우선순위를 두었기 때문으로 풀이하고, 도와 군의 사회복지지출이 감소된 것은 중소도시와 농촌지역을 포괄하는 도와 농촌지역의 군의 경우에는 지역주민들의 개발수요가 높고, 개발의 여지가 높기 때문에 단체장들이 득표 전략으로 사회복지정책보다는 지역개발정책을 우선적으로 추진했기 때문이라고 풀이하고 있다.

그리고 지방정부의 사회복지지출은 단지 전년도에 비해 증가하여 중앙정부의 보조금 정도에 의해 증가하고 있을 뿐, 그 상대적인 지출규모는 경제개발비의 증가에 의해 오히려 축소되고 있으며, 또한 지역주민의 복지욕구나 지방정부의 관련한 정치적 요인들은 사회복지지출의 확대과정에 아무런 역할을 하지 못한다는 지적도 있다(김교성·이재완, 2000)

조영훈(2001)은 우리나라의 경우 지방자치단체가 실시된 이후 사회복지와 관련하여 나타나고 있는 두 가지의 문제점을 지적하고 있다. 첫째, 지방정부들은 지방자치제도의 이념에 걸맞게 주민들에 대한 사회서비스 제공에 전념하기 보다는 단기간의 치적위주의 지역개발에 더욱 몰두하고 있으며, 둘째, 보다 중요한 것으로 중앙정부는 지방자치제도의 실시와 함께 지역의 문제들을 단순히 지방정부에게 전가하고 있으며, 사회복지수준에서 지역간 불평등을 해소하기 위한 적극적인 대책을 마련하지 않고 있다고 지적하고 있다.

이러한 지적들과 연계하여 제주도의 일반회계를 세출결산 기준으로 최근 4년간(2001년~2004년)의 도 전체예산 대비 사회개발비와 경제개발비의 구성비를 살펴보면(〈표 1〉 참조), 사회개발비의 경우 도 전체예산에서 차지하는 비율이 2001년 33.2%, 2002년 33.8%, 2003년 32.9%, 그리고 2004년에는 29.4%인 것으로 나타났으며, 경제개발비의 경우에는 2001년 37.9%, 2002년 37.0%, 2003년 36.6%, 그리고 2004년에는 35.4%를 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

도 전체예산에서 사회개발비보다 경제개발비가 차지하는 비중이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 그리고 도 전체예산 대비 사회개발비와 경제개발비의 증감율에 있어서도 경제개발비의 경우에는 2001년부터 2004년까지 1%이내에서 완만한 감소율을 나타내고 있는 반면, 사회개발비의 경우 2003년에서 2004년의 예산 감소율이 3.5%로 나타나 경제

개발비의 감소율보다 더 높은 감소율을 보이고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 제주도 일반회계 세출결산 현황(2001~2004년)

(단위: 천원)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년
도 전체예산(A)	716,133,610	840,486,387	835,112,080	775,951,207
사회개발비(B)	238,017,074	283,949,293	274,298,241	228,183,001
경제개발비(C)	271,435,445	311,319,623	305,853,212	274,363,236
일반행정비	109,023,285	132,437,186	132,770,420	154,781,660
민방위비	28,695,683	40,946,221	48,612,928	48,164,893
지원 및 기타경비	68,962,123	71,834,064	73,577,279	70,458,417
B/A(%)	33.2	33.8	32.9	29.4
C/A(%)	37.9	37.0	36.6	35.4

자료: 제주도 회계연도 결산서(각년도)

다음으로 제주도의 일반회계 세출결산 기준으로 최근 4년간(2001년~2004년)의 도 전체예산과 사회개발비 대비 사회개발비와 사회보장비의 구성비를 살펴보면(〈표 2〉 참조), 도 전체예산 대비 사회보장비가 차지하는 비율에서는 2001년 10.1%, 2002년 9.3%, 2003년 11.4%, 그리고 2004년에는 11.6%인 것으로 나타났으며, 사회개발비 대비 사회보장비가 차지하는 비율에서는 2001년 30.3%, 2002년 27.5%, 2003년 34.6%, 그리고 2004년에는 39.3%를 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 제주도 일반회계 사회개발비 세출결산 현황(2001~2004년)

(단위: 천원)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년
도 전체예산(A)	716,133,610	840,486,387	835,112,080	775,951,207
사회개발비(B)	238,017,074	283,949,293	274,298,241	228,183,001
사회보장비(C)	72,102,610	78,180,314	94,793,571	89,678,235
교육 및 문화비	46,962,477	62,189,223	43,167,627	41,381,545
보건 및 생활환경개선비	44,000,344	59,321,049	40,061,373	27,859,491
주택 및 지역사회개발비	74,951,643	84,258,707	96,275,670	69,263,730
전년대비 도전체예산 증감율(%)	-	17.4	-0.6	-7.1
C/A(%)	10.1	9.3	11.4	11.6
C/B(%)	30.3	27.5	34.6	39.3

자료: 제주도 회계연도 결산서(각년도)

종합하여 보면, 도 전체예산 대비 사회보장비의 비율에서는 2002년 약간 감소하였다가 2003년 2.1%가 증가하고 2004년에는 0.2%가 증가한 것을 알 수 있으며, 그리고 사회개발비 대비 사회보장비의 비율에서는 도 전체예산 대비 사회보장비의 증감율과 비슷한 경향을 나타내고 있다.

그러나 도 전체예산의 전년도 대비 증감율과 사회보장비의 비율을 비교해서 살펴보면, 도 전체예산의 증감율은 2001년에 비해 2002년에 17.4%가 증가하였으며, 2003년에는 0.6%가 감소하였고, 2004년에는 다시 7.1%가 감소하였으나, 사회보장비가 차지하는 비율의 경우에는 오히려 약간의 반대현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

다음은 최근 4년간(2001년~2004년) 일반회계를 기준으로 중앙정부와 제주도의 사회보장비 예산비율의 변화추이를 비교하여 살펴보고자 한다(〈표 3〉, 〈표 4〉 참조바람).²⁾ 최근 4년 동안 중앙정부 일반회계 세출예산에서 사회보장비가 차지하는 비율은 2001년 10.8%, 2002년 9.7%, 2003년 9.8%, 2004년 10.7%로서 2003년에는 약간 감소하였다가 2004년에는 2001년의 예산비율 수준에 비슷하게 근접하고 있는 것을 알 수 있다. 제주도 일반회계 세출결산에서 사회보장비가 차지하는 비율은 2001년에 10.1%, 2002년 9.3%, 2003년 11.4%, 2004년 11.6%로 나타났다. 중앙정부와 제주도를 비교하여 볼 때, 제주도의 도 전체예산 대비 사회보장비가 차지하는 비율이 정부예산 대비 사회보장비가 차지하는 비율보다 2001년과 2002년에는 낮은 것으로 나타났으나, 2003년부터는 제주도의 사회보장비 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

그리고 전년대비 도 전체예산 증감율을 살펴보면, 2002년의 도 전체예산 증감율이 2001년과 비교하였을 때 17.4% 증가하였으나, 2003년에는 2002년보다 0.6% 감소하였으며, 2004년에는 2003년 대비 무려 7.1%가 감소한 것으로 나타났다. 그러나 전년대비 사회보장비 증감율에서는 2002년은 2001년 대비 8.4% 증가하였고, 2003년은 전년대비 21.3% 증가

〈표 3〉 중앙정부 일반회계 사회보장비 세출예산 변화추이(2001~2004년)

(단위: 억원)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년
정부예산(A)	991,801	1,096,298	1,181,323	1,201,394
사회보장비(B)	107,460	106,768	115,723	128,298
B/A(%)	10.8	9.7	9.8	10.7
GDP 대비 사회보장비(%)	2.0	1.8	1.8	1.9

자료: 보건복지부(2004)

2) 중앙정부의 예산은 세출예산 기준이며, 제주도의 예산은 세출결산 기준임.

〈표 4〉 제주도 일반회계 사회복지비 세출결산 현황(2001~2004년)

(단위: 천원)

구분		2001년	2002년	2003년	2004년
도 전체예산(A)		716,133,610	840,486,387	835,112,080	775,951,207
사회보장비(B=C+D)		72,102,610	78,180,314	94,793,571	89,678,235
일반 사회 복지 (C)	소 계	57,725,527	60,310,533	71,111,557	66,013,221
	사회복지	33,971,526	33,919,340	38,222,302	36,548,964
	경로복지	9,770,801	11,151,615	17,159,110	14,568,171
	청소년육성	4,918,351	4,009,990	2,877,561	2,376,243
	장애인복지	9,064,849	11,229,588	12,852,584	12,519,843
여성 정책 (D)	소 계	14,377,083	17,869,781	23,682,014	23,665,014
	여성복지	1,764,061	1,611,977	2,736,891	2,038,644
	유아복지	11,936,654	15,547,679	20,178,191	20,789,712
	여성교육문화센터운영	676,368	710,125	766,932	836,658
전년대비 도전체예산 증감율(%)		-	17.4	-0.6	-7.1
전년대비 사회복지비 증감율(%)		-	8.4	21.3	-5.4
B/A(%)		10.1	9.3	11.4	11.6
C/A(%)		8.1	7.2	8.5	8.5
D/A(%)		2.0	2.1	2.9	3.1

자료: 제주도 회계연도 결산서(각 년도)

하였으나, 2004년은 전년대비 5.4%가 감소한 것으로 나타났다. 종합하여 보면, 도 전체예산의 증감율에서는 2002년을 기준으로 2003년과 2004년 모두 예산이 감소한 것으로 나타났다. 사회복지비 증감율에서는 2003년에 2002년 대비 큰 폭으로 증가하였다가 2004년에 전년대비 5.4% 감소하고 있는 것으로 나타났음을 알 수 있다. 도 전체예산의 감소비율보다 사회복지비의 감소비율은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

제주도를 중심으로 하여 지방자치제 이후 복지예산 변화 추이를 살펴본 연구에서 제주도의 복지사업은 중앙정부의 예산 지원 규모에 따라 크게 영향을 받고 있다고 지적하고 있다. 즉, 제주도의 사회복지 각 분야별 예산이 지방비 사업에 변화를 보이지 않는 것은 아직까지 중앙정부의 보조금 지원 규모에 따라 복지사업을 추진하고 있다는 것이다. 사회복지비 지출결정은 지역의 복지욕구에 기초하여 지역성을 강호한 프로그램의 개발이나 대책을 강구하기 보다는 아직도 중앙정부 차원의 복지정책에 크게 의존하고 있다는 것이다(신은재, 2003).

참여정부는 지방분권과 관련하여 가장 큰 변화가 예상되는 재정분권을 이행하고 있다. 즉 지방 재정력 확충과 불균형의 완화, 지방재정의 자율성 강화 등을 제시하고 있다. 보건

복지부도 기존 보조금에 대한 정비방안을 마련하여 기존의 국조보조금에 의한 사업 중 상당 부분이 지방이양사업으로 지방정부의 고유사무로 이양된다는 것이다. 보조금의 정비방안에 따른 사회복지 재정의 분권화가 실행되어진다면 매우 파격적인 복지재정 운영방식이 될 것으로 판단되며, 다음과 같은 장단점을 지닌다고 지적하고 있다(이태수, 2004).

특별자치도로서의 제주는 중앙정부로부터 고도의 자치권과 사회복지사업에 있어서 많은 부분을 이양 받게 된다. 따라서 제주특별자치도가 됨에 따라 기존의 사회복지사업을 하고 있는 많은 시설장 및 기관장들은 지방분권과 재정분권에 대한 많은 염려를 하고 있는 실정이다.

다음은 사회복지사업을 목적으로 정부는 각각의 법에 근거하여 기금을 설치·운영하도록 지침을 내리고 있다. 사회복지관련 기금에는 기초생활보장기금, 노인복지기금, 장애인복지기금, 청소년육성기금, 여성발전기금 등이 있다.

여기에서는 제주도가 설치하여 운영하고 있는 각종기금의 운용현황을 살펴보고자 한다. 제주도에서 운용하고 있는 기금에는 1995년에 설치한 노인복지기금과 장애인복지기금이 있으며, 1997년에 설치한 청소년육성기금, 1998년에 설치한 여성발전기금, 그리고 2001년에 설치한 기초생활보장기금 등이 있다.

2004년을 기준으로 각종 기금의 적립되어 있는 기금액수를 살펴보면, 기초생활보장기금이 618백만원, 노인복지기금 2,079백만원, 장애인복지기금 2,171백만원, 청소년육성기금 3,127백만원, 여성발전기금 2,003백만원으로 총 1,000억 원 정도의 기금이 적립되어 있다. 주로 기금의 운용현황을 살펴보면, 전년도 이월액과 수입액(이자수입과 국고보조 및 지자체 출연금 등)에서 사업 집행액을 뺀 잔액을 차기년도에 이월·적립하고 있다.

〈표 5〉의 내용에서 알 수 있는 바와 같이 각각의 기금을 자세히 살펴보면, 먼저 기초생활보장기금의 경우에는 2001년에 설치되어 2004년까지 사업집행액이 전혀 없는 것으로 나타나 기초생활보장기금의 설치운용 목적(자활공동체에 대한 사업자금 대여, 지역자활지원계획의 집행을 위해 필요한 비용 충당, 자활공동체 또는 저소득층의 사업자금 채무를 보증하는 데 소요되는 비용, 기초생활수급 대상자와 차상위계층의 복지증진, 자활공동체가 금융기관 등으로부터 대여 받은 자금의 이차보전 등에 사용하도록 함)에 대한 지자체의 무관심이 드러나고 있음을 지적할 수 있을 것이다.

이외의 노인복지기금, 장애인복지기금, 청소년육성기금, 여성발전기금 등도 이자수입 등의 수입액보다도 기금 설치운용 목적에 맞는 기금의 사용(사업 집행액)이 아주 낮은 것으로 나타나고 있는데 한 예로 2004년도 기금운용현황을 보면 당년도 수입액 대 집행액 비율이 여성발전기금이 5%, 장애인복지기금이 22%, 노인복지기금이 29%에 불과하고, 청소년육성기금이 48%로서 청소년육성기금을 제외하고는 대부분의 기금이 기금설치

목적사업보다는 기금운용자체비용으로 쓰이고 있는 실정이다.

〈표 5〉 제주도 사회복지관련 통합관리기금 운용현황(2001~2004년)

(단위: 천원)

구분	합 계	기초생활 보장기금 (2001)	노인복지 기금 (1995)	장애인복지 기금 (1995)	청소년육성 기금 (1997)	여성발전 기금 (1998)	
2001년	a	6,803,705	507,500 ¹⁾	1,644,433	1,428,891	2,407,081	815,800
	b	1,390,453	74	219,639	412,532	449,440	308,768
	c	709,722	-	123,760	102,100	429,362	54,500
	d	7,484,436	507,574	1,740,312	1,739,323	2,427,159	1,070,068
2002년	a	7,484,436	507,574	1,740,312	1,739,323	2,427,159	1,070,068
	b	955,975	35,000	200,247	162,742	448,985	109,001
	c	583,948	-	105,434	25,000	417,614	35,900
	d	7,856,463	542,574	1,835,125	1,877,065	2,458,530	1,143,169
2003년	a	7,856,463	542,574	1,835,125	1,877,065	2,458,530	1,143,169
	b	1,341,509	23,331	191,817	189,708	577,192	359,461
	c	500,875	-	79,390	77,100	296,085	48,300
	d	8,697,097	565,905	1,947,552	1,989,673	2,739,637	1,454,330
2004년	a	8,697,097	565,905	1,947,552	1,989,673	2,739,637	1,454,330
	b	1,811,068	52,560	188,371	234,708	755,858	579,571
	c	507,529	-	56,500	53,245	367,784	30,000
	d	10,000,636	618,465	2,079,423	2,171,136	3,127,711	2,003,901

참조 : a=전년도 이월액, b=수입액, c=사업 집행액, d=차기년도 이월액

비고 : ()안의 숫자는 기금의 설치년도임.

주 : 1) 설치년도의 국고보조 및 자치단체출연금

자료 : 제주도 회계연도 결산서(각 년도)

2. 제주도의 사회복지시설 설치 및 운영 현황

사회복지사업법 제2조에서는 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 모·부자복지법, 영유아보육법, 성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 정신보건법, 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법, 일제하 일본군 위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률, 사회복지공동모금회법, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 농어촌 주민의 보건복지증진을 위한 특별법 등 15개의

법률에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인 보호·직업보도·무료 숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관운영·정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 사회복지사업이라고 정의하고 있으며, 사회복지시설은 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설이라고 정의하고 있다.

현재 제주도 내에서 운영되고 있는 사회복지시설은 약 959개소가 있다 <표 6 참조>. 이용시설은 약 925개소로서 사회복지시설의 96.5%를 차지하고 있으며, 생활시설은 약 34개소로서 3.5%를 차지하고 있다. 이용시설 중에서는 영·유아보육시설(특수보육시설 포함)이 약 500개소로서 이용시설의 54.1%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 다음은 노인여가복지시설이 약 360개소로서 38.9%를 차지하고 있다. 다음은 장애인지역사회재활시설(장애인종합복지관 포함) 15개소, 재가노인복지시설 12개소, 종합사회복지관, 피해여성상담소, 자원봉사센터가 각각 7개소 등의 순이다.

생활시설 중에서는 노인의료복지시설이 약 12개소(35.3%)로서 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 다음은 여성복지시설 6개소(17.7%), 아동양육시설과 장애인생활시설이 각각 5개소, 노인주거복지시설 3개소, 부랑인복지시설 2개소, 정신요양시설 1개소 등이다.

지역을 4개 시·군으로 구분하여 사회복지시설의 설치현황을 살펴보면, 사회복지이용시설은 925개소 중에서 제주시에서 운영되고 있는 이용시설이 약 437개소로서 47.2%로 가장 높은 비율로 나타났으며, 다음은 북제주군 188개소(20.4%), 남제주군 154개소(16.6%), 서귀포시 146개소(15.8%)인 것으로 나타나, 사회복지이용시설은 제주시에 가장 많이 분포되어 있었으며, 서귀포시에 가장 적게 분포되어 있는 것으로 나타났다.

사회복지생활시설은 34개소 중에서 제주시에서 운영되고 있는 생활시설은 17개소로서 50.0%로 가장 높은 비율로 나타났으며, 다음은 북제주군 10개소(29.4%), 서귀포시 5개소(14.7%), 남제주군 2개소(5.9%)로 나타나, 사회복지생활시설은 제주시에 가장 많이 분포되어 있었으며, 남제주군에 가장 적게 분포되어 있는 것으로 나타났다.

지역을 산남지역과 산북지역으로 구분하여 사회복지시설의 설치현황을 살펴보면, 사회복지시설 959개소 중에서 제주시와 북제주군을 합친 산북지역에 분포하고 있는 시설이 652개소로서 68.0%이었으며, 서귀포시와 남제주군을 합친 산남지역에 분포하고 있는 시설이 307개소로서 32.0%인 것으로 나타났다.

지역별로 시설유형의 설치현황을 살펴보면, 사회복지이용시설은 925개소 중 산북지역에 분포하고 있는 시설이 625개소로서 67.6%이었으며, 산남지역에 분포하고 있는 시설은 300개소로서 32.4%인 것으로 나타났으며, 사회복지생활시설은 34개소 중 산북지역에 분포하고 있는 생활시설이 27개소로서 79.4%이었으며, 산남지역에는 7개소(20.6%)가 분

포하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 제주도 사회복지시설 설치지역별 운영현황

(단위: 개소)

구 분	합 계	산북지역		산남지역		
		제주시	북제주군	서귀포시	남제주군	
총 계	959 (100.0%)	652(68.0%)		307(32.0%)		
		454(47.3)	198(20.7)	151(15.8)	156(16.2)	
이용 시설	소 계	925 (100.0%)	625(67.6%)		300(32.4%)	
			437(47.2)	188(20.4)	146(15.8)	154(16.6)
	종합사회복지관	7	4	1	1	1
	재가노인복지시설 ¹⁾	12	5	2	3	2
	노인여가복지시설 ²⁾	360	116	110	43	91
	영·유아보육시설 ³⁾	404	239	56	69	40
	특수보육시설	96	44	11	24	17
	장애인지역사회재활시설	11	7	3	1	-
	장애인직업재활시설	6	3	1	1	1
	장애인종합복지관	4	3	-	1	-
	피해여성상담소	7	5	1	1	-
	청소년쉼터	2	2	-	-	-
	가정위탁지원센터	1	1	-	-	-
	아동보호전문기관	1	1	-	-	-
	자활후견기관	4	1	1	1	1
	정신보건사회복지시설	3	2	1	-	-
자원봉사센터	7	4	1	1	1	
생활 시설	소 계	34 (100.0%)	27(79.4%)		7(20.6%)	
			17(50.0)	10(29.4)	5(14.7)	2(5.9)
	아동양육시설	5	3	-	1	1
	부랑인시설	2	1	-	1	-
	노인주거복지시설 ⁴⁾	3	2	-	1	-
	노인의료복지시설 ⁵⁾	12	4	6	1	1
	장애인생활시설	5	3	2	-	-
	여성복지시설 ⁶⁾	6	3	2	1	-
정신요양시설	1	1	-	-	-	

주 : 1) 재가노인복지시설에는 가정봉사원파견시설, 주간보호시설, 실비주간보호시설, 단기보호시설 등 포함

2) 노인여가복지시설에는 노인복지회관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소 등 포함

3) 영·유아보육시설에는 국공립, 민간(법인, 개인 등), 직장, 가정보육시설 등 포함

4) 노인주거복지시설에는 무료, 실비, 유료양로시설, 실비, 유료노인복지주택 등 포함

5) 노인의료복지시설에는 무료, 실비, 유료요양시설, 유료노인전문요양시설, 노인전문병원 등 포함

6) 여성복지시설에는 모자보호시설, 가정폭력피해자보호시설, 성폭력피해자보호시설 등 포함

자료 : 제주통계연보(2005), 제주도사회복지단체편람(2005)에서 재구성

여기에서 사회복지시설과 관련하여 지적하고자 하는 것은 크게 2가지이다. 하나는 사회복지시설의 지역간 불균형이 심각하다는 점이다. 그리고 하나는 사회복지시설 운영에 대한 관리상에서 나타나는 부작용에 대한 것이다.

제주특별자치도가 2006년 7월 출범과 동시에 2005년 7월에 실시된 주민투표의 결과 단일광역자치안(혁신안)이 확정되어 단일광역자치단체와 2개의 행정시(제주시+북제주군 →제주시, 서귀포시+남제주군→서귀포시)로 행정구조가 개편되어진다. 따라서 사회복지분야에서는 사회복지시설의 균형적 설치와 운영이 요구되어진다고 할 수 있을 것이다. 그러나 사회복지시설 분포현황에 있어서 지역간 불균형이 심각하게 나타나고 있다.

사회복지생활시설은 시설 내에서 의·식·주가 모두 해결되는 시설로서 지역간 불균형의 문제가 심각하지 않다고 할 수 있을 것이다. 다시 말하면 보호자가 없는 대상자의 경우에는 같은 지역 내에 필요한 서비스를 제공할 수 있는 사회복지생활시설이 있으면 서비스를 제공받는 것이 가능하다고 할 수 있을 것이다. 그러나 사회복지이용시설은 사회복지대상자가 거주하는 장소에서 대부분의 의·식·주를 해결하고 필요한 사회복지서비스를 제공받는 시설이라고 할 수 있다. 따라서 사회복지이용시설의 경우에는 서비스를 필요로 하는 대상자와 사회복지서비스를 제공하는 이용시설간의 접근성이 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 제주도의 사회복지이용시설의 분포현황을 살펴보면, 산남지역과 산북지역 두 지역간 이용시설의 분포에 있어서 불균형의 문제가 제기되고 있다.

〈표 6〉의 내용을 중심으로 지역간 사회복지이용시설의 불균형적 분포 상태를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

종합사회복지관의 경우 제주도내 총 7개소 중 산북지역에 5개소, 산남지역에 2개소로서, 특히 기존의 제주시에 4개소가 위치하고 있다는 점이다.

장애인지역사회재활시설(장애인종합복지관 포함)의 경우 제주도내 총 15개소 중 산북지역에 13개소, 산남지역에 2개소로서 산북지역에 약 87%가 분포하고 있으며, 산남지역에는 13%정도 밖에 분포하고 있지 않다는 점이다.

피해여성상담소의 경우에도 제주도내 총 7개소 중 산북지역에 6개소, 산남지역에 1개소로서 산북지역에 약 86%가 분포하고 있다.

자원봉사센터의 경우에도 제주도내 총 7개소 중 산북지역에 5개소(71.4%)가 분포하고 있으며, 산남지역에는 2개소가 분포되어 있다.

특히 사회복지서비스를 이용하기 위해 산남지역의 주민들이 산북지역으로 이동해 와야만 이용할 수 있는 사회복지이용시설도 있다. 즉, 산남지역에는 사회복지이용시설이 없는 시설의 종류도 있다는 점이다.

청소년쉼터는 가정해체, 가출, 학교 중퇴 등의 문제에 직면하고 있는 청소년에 대하여

일시보호시설로서 산북지역에만 2개소가 설치되어 운영되고 있을 뿐 산남지역에는 없는 실정이다.

그리고 부모의 사망, 이혼, 별거, 파산 등으로 인해 일시적으로 부모로부터 보살핌을 받지 못하는 아동들에게 위탁가정에서 친부모에게 다시 돌아갈 때까지 보호 및 지원사업을 하는 가정위탁지원센터, 아동보호전문기관인 아동학대예방센터, 그리고 노인학대예방센터의 경우에는 산남지역에는 1개소도 없다는 점 등이다.

다음은 사회복지시설 운영 관리상에서 나타나는 부작용에 대한 것이다. 대부분의 사회복지시설은 보조금에 대한 회계처리의 투명성을 확보하기 위해 많은 노력들을 하고 있다. 또한 사회복지기관에서 모집한 후원금에 대한 사용내역을 홈페이지 또는 시설홍보 자료를 통해 자세하게 제공하고 있는 추세이다. 최근 제주도내 모 사회복지법인을 대상으로 관할 시청이 사회복지시설의 회계처리 불투명, 보조금 및 입소보증금 무단전용, 공금 횡령 등의 문제로 경찰에 고발하는 사건이 발생하였다는 점이다.

이와 같은 사회복지시설 관련 부조리는 “주인 없는 자금”이라는 인식 하에 그 누구도 책임지지 않는 특징이 있다. 최근까지는 관련공무원, 시설운영자, 시설종사자 등의 단계를 거치면서 각종 수단과 방법을 통해 이루어지고 있는 정부보조금 남용은 관행적으로 이루어져 왔지만, 최근에는 거의 발생하지 않는 추세라고 할 수 있을 것이다. 그러나 간헐적으로 사회복지법인 또는 시설에서 발생하고 있는 문제점으로 인해 더 이상 사회복지시설의 책임성을 외면할 수 없는 실정이다.

사회복지법인에서 발생하고 있는 문제의 발생이유에는, 시설의 운영위원회 및 법인의 이사회와 같은 기구의 형식적인 기능수행으로 인하여 시설의 내부통제가 잘 이루어지지 않고 있다는 점과 시설운영의 부정행위를 감시 및 감독해야 하는 운영위원회 및 이사회가 이를 부추기고 있을 수도 있다는 점 등이며, 또는 시설 및 법인에 대한 관리감독을 해야 하는 공공기관의 관리감독 기능 부재에서도 찾을 수 있을 것이다.

이러한 문제가 발생함으로써 사회복지시설의 공공성이 약화될 수 있다는 점을 고려하여 사회복지시설의 공공성을 강화시키기 위한 대안으로 사회복지사업법을 개정하여 적용시키고 있다.

이사회에 관한 규정은 과거의 사회복지사업법에서는 ‘사회복지법인의 이사회 구성을 친인척 임용비율을 전체 이사수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 제한하여 대표이사가 이사를 임명하고 법인을 관리·감독하는 관할 행정기관에 이사 임면을 보고토록 하였으나’, 2003년 사회복지사업법 개정을 통하여 ‘이사의 구성에 있어서 대통령령이 정하는 특별한 관계에 있는 자가 이사현원의 5분의 1을 초과할 수 없도록 하고, 법인 임원의 임면이 있는 경우 법인을 관리·감독하는 관할 행정기관에 보고토록 하는 것’으로 하였다.

운영위원회에 관한 규정에서도 2003년 사회복지사업법 개정을 통하여 운영위원회의 설치규정을 임의규정에서 의무규정으로 두었으며, 운영위원회의 역할에 대한 내용을 구체화 시켰다.

이사회 및 운영위원회 뿐만 아니라 사회복지시설의 설치 및 위탁과정에서도 문제를 야기시킬 수 있을 것이다. 현재 많은 사회복지시설들은 국가 또는 지자체가 설치하고 시설 운영의 안정성, 영속성, 공공성 등 차원에서 사회복지법인 또는 비영리법인에게 공개모집을 통해 수탁자를 모집하고 수탁자선정심의위원회를 통해 수탁자를 선정하여 5년 이내의 위탁기간을 위탁 운영하는 경우가 대부분이다.

사회복지의 재화나 서비스를 제공하는 형태들에는 순수 공공부문과 순수 민간부문의 양극단 사이에 준정부기관의 형태, 민간부문과의 계약 형태 등 다양한 혼합유형들이 존재하고 있다. 순수 공공부문의 형태는 직영기관이라는 형식으로 운영되는 것으로 알 수 있으며, 서비스 조정자, 제공자 등이 동일한 정부로서 이러한 유형은 감소하는 추세에 있다. 민간부문과의 계약 형태는 특정의 사회복지 서비스를 정부가 특정의 민간기관과 계약하여 구입하는 형식으로 소비자에게 제공해 주는 방법이다. 즉, 정부가 특정의 서비스를 지정하여 민간기관으로 하여금 소비자에게 제공토록 하고 그때 소요되는 재원을 정부가 부담하는 형태로서 서비스의 제공자는 민간기관이다. 이러한 형태는 민간부문 운영의 효율성을 살리는 데 그 목적이 있다. 이러한 형태는 전통적으로 비영리 사회복지기관과 주로 계약이 이루어지고 있다(김태성·성경룡, 2001).

사회복지시설을 비영리 민간기관에 위탁 운영하는 이유로서 금병기(1984)는 현대 행정이 내재하고 있는 본질적 속성과 행정인의 소극적인 가치관, 비전문성 등의 근원적 제약요인으로 복지수준 향상의 부응하기에는 미흡하다는 점과 민간부문의 사회복지 참여도는 양적 및 질적으로 행정기관에 비하여 다소 우수하다는 점을 지적하고 있다.

1995년에 서울시에서 구립 어린이집의 공공성 확보와 시설종사자의 신분 보장을 위해 구립 어린이집 직영화 계획을 발표하였다. 직영화 계획을 보면, 법인, 단체 및 개인에게 위탁 운영하던 구립 어린이집을 구청 직영체제로 전환하고, 시설종사자를 공무원 기능직 6-10급 신분으로 전환한다는 것이었으나, 보육관계자들의 반대로 실행에 옮겨지지 못했다. 국공립보육시설의 직영화에 대해 이영석(1995)은 보육교사의 공무원화는 원칙적으로 찬성하되, 직영화 운영방안에 대해서는 반대의견을 제시했다. 그는 보육의 공공성은 공적인 재원에 의해 공적으로 관리 운영되는 보육으로 기회 균등성, 보육의 의무성과 무상성이 보장될 때 그 타당성이 보장되는 것이지, 운영 주체라는 협의의 개념으로 해석해서는 안 된다는 것이다. 그리고 서영숙(1995)은 국공립보육시설의 지방정부의 직영화는 엄청난 인건비 부담과 전문 인력의 부족, 행정의 비탄력성으로 인해 보육 서비스의 질

적 수준 향상은 물론, 양적 확대에도 걸림들이 될 수 있고, 국공립보육시설과 민간시설과의 이원화 양상을 더욱 부채질 하여 민간보육시설 종사자의 사기와 서비스 질의 저하를 가져올 수 있다는 문제점을 지적하였다(서문희 외, 2001에서 재인용).

3. 공공 사회복지전달체계의 현황

우리나라의 사회복지지는 공공기관과 민간기관의 유기적인 협력관계에서 발전되어왔고 할 수 있다. 민간기관 독립적으로 사회복지서비스를 사회복지대상자에게 제공하기에는 사회복지 실천기술의 정보 및 재정적 한계가 있듯이 공공기관 독자적으로 사회복지대상자에게 서비스를 제공하는 데에도 한계가 있다. 따라서 사회복지 대상자들의 욕구에 적합한 서비스를 전달하기 위해서는 민간사회복지 주체뿐만 아니라 공공사회복지 주체의 역할도 매우 중요시 되고 있다.

최근 행정자치부에서는 주민생활지원서비스 전달체계를 혁신하기 위한 사업을 추진하고 있다. 주민생활지원서비스란 저소득층 및 취약계층에게 제공되는 좁은 의미의 복지뿐만 아니라 보건, 고용, 주거, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광 등 주민의 삶의 질 향상을 위해 제공되는 8대 서비스를 포괄하는 개념이다.

주민생활지원서비스 전달체계 혁신사업의 추진배경을 살펴보면(행정자치부 주민서비스혁신추진단, 2007), 첫째는 주민생활지원서비스 전달체계의 문제점 개선이다. 사회경제적 환경변화에 따라 희망한국 21, 저출산·고령화대책 등 중앙·지방정부의 복지정책이 강화되고, 사회복지예산도 지속적으로 확대되고 있으나 기존의 전달체계의 문제점으로 인해 복지 체감도가 나이지 않고 있으며, 또한 국민이 느끼는 복지체감도가 낮고 위기가 정 발전·지원 시스템이 취약한 이유는 정부가 제공하는 주민생활지원서비스의 양이 부족해서라기보다는 어떤 서비스를 어디에서 어떻게 제공받을 수 있는지 알기 어려울 정도로 현재의 전달체계가 복잡하고 비효율적이라는 점이다. 둘째는 지방화, 사회복지욕구 증대 등 행정환경 변화에의 대응이다. 지방자치체의 정착에 따라 중앙정부가 만든 정책을 단순히 집행하는 기관이 아니라 자치단체 스스로 지역의 특성과 욕구를 감안한 정책을 설계하고 집행하는 정책기획 주체로서의 역할과 지역사회, 시민사회의 목소를 경청하는 협력자로서의 역할 요구와 자치단체의 주 역할이 복지나 보건뿐만 아니라 아울러 보육, 주거, 교육, 고용 등 주민생활과 밀접한 광의의 복지중심으로 바뀌고, 종래 중앙에서 추진되던 복지사무들이 대거 지방으로 이양됨에 따라 지역별 여건 및 주민들의 개별적 수요에 대응하는 맞춤형 복지서비스의 기획과 제공이 시급한 과제로 대두되고 있다는 점이다. 셋째는 지역사회의 새로운 민·관 협치(governance) 체계구축의 필요이다. 자치단

체가 주민생활지원서비스의 주요 제공자가 되면서, 지역주민들의 다양한 욕구를 충족시키기 위해서는 지역 내 잠재적인 민간영역의 인적·물적 서비스 자원 보유자들과 함께 공유할 수 있는 통합적 서비스 제공체계를 마련함으로써 서비스의 중복·누락을 방지하고 자원 활용을 효율화하는 것이 중요하며, 또한 주민참여가 활성화되고 민주적인 의사소통에 기반을 둔 행정환경이 정착됨에 따라 정책의 성공을 위해서는 지역사회의 다양한 서비스 주체들의 자발적인 참여와 협조가 필수적이라는 것이다.

주민생활지원서비스 전달체계 혁신사업의 비전은 민·관 협력의 맞춤형 통합서비스 전달체계 구축이며, 기본 방향은 첫째, 주민에게 필요한 다양한 서비스를 통합적으로 제공하기 위한 통합성 원칙의 적용, 둘째, 주민이 원하는 서비스를 접근이 쉽고 편리하게 제공하기 위한 접근성의 원칙 적용, 셋째, 기관별 서비스를 연계하여 중복·누락을 방지하기 위한 효율성 원칙의 적용, 넷째, 지역사회의 공공 및 민간간 협력 네트워크 구축을 위한 협력성의 원칙 적용이다. 그리고 중점 추진과제는 첫째, 지방행정 조직개편, 둘째, 통합정보시스템 구축, 셋째, 민·관 협력 네트워크 구축, 넷째, 중앙부처 서비스 조정 등이다.

여기에서는 중점 추진과제 중 지방행정 조직개편과 관련하여 현황을 살펴보고자 한다. 행정자치부에서 제시하고 있는 행정조직의 개편안에서는 시·군·구의 경우, 주민생활지원조직을 통합하여 '주민생활지원국' 또는 '주민생활지원과'를 설치, 주민생활관련 8대 서비스 업무의 기획, 서비스 연계·조정, 통합조사 등을 전문적으로 수행토록 함으로써 시·군·구 본청의 복지기능의 통일성을 강화하고, 서비스 제공 능력 등 전문성을 강화하고, 읍·면·동의 경우에는 주민생활지원팀을 신설하여 인력을 확대 배치하고, 별도의 상담실을 설치하여 심층 상담 및 취약계층에 대한 찾아가는 서비스 제공, 사례관리 능력 강화 등 현장성과 접근성을 강화하는 방향으로 지방행정조직을 개편하도록 하고 있다.

제주특별자치도의 경우에는 전달체계 혁신사업의 3단계 지역에 해당하여 행정시(제주시와 서귀포시)와 읍·면·동사무소의 조직을 개편하기 위해 최근 도의회에서 '행정기구 설치조례 및 정원조례 일부 개정안'이 상정되어 의결되었다. 제주시의 경우 가족보건국이 주민생활지원국으로 변경되었으며, 사회복지과는 주민생활지원과로 명칭만 변경되었다. 그리고 주민생활과 관련해 총괄기획, 복지서비스 연계, 통합조사 등 3개 담당이 신설되었으며, 서귀포시의 경우에는 복지문화국이 주민생활지원국으로 변경되었으며, 기존의 사회복지과는 그대로 두고, 주민생활지원과가 신설되었다.

도, 시·군, 읍·면·동의 공공 전달체계 과정에서는 유기적인 연계 및 협력, 그리고 조정 기능이 매우 중요하다. 이유는 이러한 행정의 직접적인 수혜자는 바로 지역사회 주민이기 때문이다. 그러나 전달체계상에서 도, 시·군 간의 연계, 협력, 그리고 조정의 기능이 원활하게 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 이유는 시·군의 통합에 따른 불만의 표출과

예산 편성에 따른 집행의 이유 등이라고 할 수 있을 것이다.

최근에 사회복지분야에서 나타난 행정조직간의 연계와 협력 그리고 조정의 기능이 원활하게 이루어지지 않은 사례는 사회복지협의체의 구성과 지역사회복지계획의 수립 과정에서 나타난 점 등에서 찾을 수 있을 것이다.

그리고 2005년의 도정방침에서 제시하고 있는 것과 같이 자립협력의 제주복지사회를 구현하기 위해서는 제주도 본청의 사회복지에 대한 관심과 더불어 제주도의회의 역할도 매우 중요하다고 할 것이다.

4. 민간 사회복지전달체계의 현황

제주도 내에서 사회복지사업을 발전시키기 위한 최소한의 책임을 가지고 있는 민간기관에는 사회복지사업을 수행하는 개별사회복지기관, 사회복지법인, 사회복지협의회 그리고 시민운동단체라고 할 수 있을 것이다. 사회복지협의회는 민간사회복지기관의 중추적인 역할을 수행해야 하는 법정단체이다. 그러나 실제적으로는 제주도사회복지협의회가 중추적인 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 사회복지협의회는 개별사회복지기관 및 사회복지와 관계되어 있는 개인 등으로 구성되는 회원조직으로서 주요 기능에는 사회복지에 관한 조사연구 및 정책건의 기능과 사회복지기관간의 협의 및 조정기능이 있다. 그러나 이러한 기능에 대한 역할을 원활하게 수행하지 못하고 있다. 이러한 기능을 수행하지 못하는 이유 중에는 중앙사회복지협의회가 제대로 기능을 하지 못했기 때문이라고 할 수 있을 것이다. 협의회의 주요 기능을 수행하지 못하는 가장 큰 이유에는 협의회 회원들의 주인의식에 있다고 할 수 있을 것이다. 즉 협의회 회원들이 바로 협의회의 주인이기 때문이다.

사회복지에 관심을 가지고 있는 시민운동단체의 역할도 매우 중요하다고 할 수 있을 것이다. 제주도 내에서 사회복지와 관련하여 활동하고 있는 대표적인 시민단체는 제주참여환경연대의 사회복지위원회라고 할 수 있을 것이다. 현재 참여환경연대의 사회복지위원회는 활성화되지 않고 있는 실정이다. 그러나 시민운동단체는 시민들의 회원단체로서 사회복지위원회의 활동을 촉진하기 위해서는 사회복지에 대한 관심이 많은 회원들의 활동이 요구된다. 사회복지와 관련된 대표적인 시민운동단체인 참여연대 사회복지위원회를 비롯하여 경기복지시민연대, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산 등에서 광역단위로 사회복지관련 시민단체들의 활동이 전개되고 있으며, 기초단위에서도 서울 관악구의 관악사회복지, 천안의 복지세상을 열어가는 시민모임, 경기의 안산, 부천, 성남 지역에서 지역별 사회복지운동단체들의 활동이 활성화되고 있다. 이렇게 활성화되고 있는 시민운동단체와 마찬가지로 제주도의 대표적인 참여환경연대의 사회복지위원회도 활성화 방안을 모색하여야 할 것이다.

N. 제주특별자치도의 사회복지정책 발전방안

여기에서는 이상의 논의에서 제기된 내용을 중심으로 제주특별자치도 사회복지정책을 발전시키기 위한 방안들을 제시하고자 한다.

1. 타 시·도와의 차별화된 사회복지발전 전략 필요

제주특별자치도가 2006년 7월부터 출범하게 되었으며, 중앙정부로부터 타 자치단체와는 차별화된 고도의 자치권을 이양 받아 제주국제자유도시를 성공적으로 추진해야 한다. 사회복지분야에서의 차별적 발전 전략은 단기간에 수립되는 것은 아니지만 기본적 원칙을 수립해야 할 것이다. 우선 제주특별자치도의 복지수요조사를 바탕으로 하는 복지모델을 개발하고 이를 정책화하기 위한 발전전략을 수립하여야 한다. 그리고 이러한 발전전략을 제도화하기 위한 입법과정에 있어서는 중앙정부의 획일적인 제도의 절차적 규정보다는 제주특별자치도의 여건에 맞는 보건복지제도의 수립이 가능하도록 해야한다. 왜냐하면 특별법상 대통령령이나 보건복지부령 및 여성가족부령의 내용 중 조례로 제정할 수 있도록 한 특례는 제 규정의 실질적 내용이 아닌 단순한 운영절차에 불과한 것이기 때문이다. 또한 발전전략과 조례제정에 있어서는 사회복지관련 기관·시설(법인) 및 사회복지관련 전문가, 지역사회주민 대표 등의 다각적인 참여와 의견수렴과정이 요구되어지며, 이러한 참여와 의견수렴 과정이 있을 때 새로운 아이디어 및 사회복지분야에서 타 시·도와 차별화된 전략수립과 자치법제화가 가능할 수 있을 것이다.

특히 제주특별자치도에서 제정을 계획하고 있는 제주특별자치도 외국인 자녀 전용보육시설의 설치 및 운영에 관한 조례에서 알 수 있듯이 제주특별자치도와 성공적 국제자유도시가 되기 위해서는 외국인에 대한 복지문제가 해결될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 특히 외국인 자녀에 대한 보육문제에서부터 외국인 노동자에게 발생할 수 있는 문제와 욕구를 해결하기 위한 사회복지적 차원에서의 접근모델을 개발하여 적용할 수 있는 체계를 구축하여야 할 것이다.

2. 사회복지관련 예산 확충의 노력

우리나라의 복지지출규모는 외국의 복지선진국에 비해 낮은 수준이지만, 최근 복지제도의 확대, 복지수요의 급증 등으로 재정지출의 확대가 요구되어지고 있다. 제주특별자

치도의 경우에도 예외는 아닐 것이다. 지금까지의 제주도 사회복지예산은 중앙정부의 보조금에 많은 영향을 받아 왔으며, 또한 참여정부의 지방분권과 재정분권화 정책, 사회복지사업 중 포괄보조사업에서 지방이양사업으로 전환되는 사업분야의 증대 등으로 사회복지재정의 확충에 많은 걸림돌이 작용하고 있는 것이 현실이다. 사회보장에 투입되는 예산을 살펴보면, 최근 4년간(2001년~2004년)의 정부예산 중 사회보장예산의 평균이 10.3% 정도이고, 제주도 전체예산 중 사회보장예산은 10.6% 정도이다. 타 시·도와의 복지예산이 비교되지 않은 아쉬운 점은 있지만, 제주도의 전체예산 중 사회복지예산이 차지하는 비율은 중앙정부의 예산비교에서 나타난 바와 같이 상당히 높은 편은 아니라는 점을 인식해야 할 것이다.

지방자치제 이후 제주도의 사회복지예산 변화 추이를 살펴본 연구결과에서 제주도의 복지사업은 중앙정부의 예산 지원 규모에 크게 영향을 받아 지방비예산에 의한 복지사업에는 변화가 나타나지 않는다고 지적되어지고 있다. 특별자치도로서의 제주는 중앙정부로부터 고도의 자치권과 사회복지사업에 있어서 많은 부분을 이양 받게 된다. 따라서 제주특별자치도가 됨에 따라 기존의 사회복지사업을 하고 있는 많은 시설장 및 기관장들은 지방분권과 재정분권에 대한 많은 염려를 하고 있는 실정이다.

결국 지금까지의 사회복지사업이 중앙정부에 대한 의존성이 높았던 것과 마찬가지로 제주특별자치도의 사회복지예산 확충은 광역자치단체장의 관심과 의지에 달려있다고 할 수 있을 것이다. 그리고 타 시·도와 차별화된 사회복지사업을 하기 위해서는 사회복지예산의 확충과 동시에 확충된 복지예산의 효율적인 운영이 필요하다고 본다. 위의 장·단점 비교에서 나타난 장점은 활성화시키고, 단점을 보완하기 위한 많은 노력이 필요하다.

그리고 사회복지관련 기금의 효율적인 적립과 효과적인 사업의 운영이 요구된다고 할 수 있을 것이다. 제주도의 경우 약 100억원(차년도이월 기준) 정도의 기금이 적립되어 있다. 적립되어 있는 기금의 원활한 활용을 위한 대책을 마련해야 할 것이다.

예를 들면, 청소년육성기금의 경우, 현재 교육인적자원부에서 시범사업으로 실시하고 있는 사회복지사 활용 연구학교를 위한 지원사업에도 충분히 활용 가능할 것이다. 다시 말하면 도내 청소년들에게 노출되고 있는 유해환경으로부터 사회문제를 예방하기 위해서는 무엇보다도 청소년들이 가장 많은 시간을 보내고 있는 학교에서부터 청소년 문제를 예방하는 것이 가장 효율적일 수 있기 때문이다. 그러나 사회복지관련 예산의 확충을 위하여 무엇보다도 필요한 것은 자치제정권의 강화와 효율적 운용을 위한 경영 수익사업 등 자체재원의 발굴에 의한 복지재원의 확보와 사회복지에 대한 정치적 결단이라고 하겠다.

3. 제주도의 사회복지시설 불균형 해소를 위한 노력 필요

현재까지의 제주도내 사회복지시설의 설치현황을 살펴보면, 행정구조 개편으로 나타나는 산남지역과 산북지역간에 사회복지시설의 지역간 불균형 문제가 심각한 것으로 나타났다. 사회복지이용시설을 중심으로 살펴보면, 사회복지이용시설은 사회복지대상자가 거주하는 장소에서 대부분의 의·식·주를 해결하고 필요한 사회복지서비스를 제공받는 시설로서, 서비스를 필요로 하는 대상자와 사회복지서비스를 제공하는 이용시설간의 접근성이 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 제주도의 사회복지이용시설의 분포는 산남지역보다는 산북지역에 편중되어 있음을 알 수 있다. 이러한 불균형 상태를 해결하기 위해서는 꼭 필요한 시설을 제외하고는 산남지역에 사회복지이용시설을 우선적으로 설치하는 방안을 검토해야 할 것이다. 이렇게 하기 위해서는 지역적 불균형이 해소될 때까지 차별화정책이 필요하며 특히 지역균형개발 차원에서 타 정책과의 연계가 이루어져야 할 것이다.

다음은 사회복지시설 운영 관리상에서 나타나는 부작용에 대한 것이다. 대부분의 사회복지시설은 보조금에 대한 회계처리의 투명성을 확보하기 위해 많은 노력들을 하고 있다. 그러나 최근 법인을 관리, 감독하는 관할 시청에서 모 사회복지법인을 대상으로 회계처리 불투명, 보조금 및 입소보증금 무단전용, 공금횡령 등의 문제로 경찰에 고발하는 사건이 발생하였다. 사회복지법인에서 발생하고 있는 문제의 발생이유에는, 시설의 운영위원회 및 법인의 이사회와 같은 기구의 형식적인 기능수행으로 인하여 시설의 내부통제가 잘 이루어지지 않고 있다는 점과 시설운영의 부정행위를 감시 및 감독해야 하는 운영위원회 및 이사회가 이를 부추기고 있을 수도 있다는 점 등이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 이사회 및 운영위원회의 공익성을 담보할 수 있는 제도의 도입 등이 요구되어진다. 특히 이사회 및 운영위원회 구성에 있어서 시민단체에서 추천하는 자가 포함될 수 있도록 하여 사회복지시설에 대한 공공성과 투명성을 확보할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

그리고 사회복지시설의 설치 및 위탁과정에서도 문제를 야기 시킬 수 있다. 현재 많은 사회복지시설들은 국가 또는 지자체가 설치하고 시설운영의 안정성, 영속성, 공공성 등 차원에서 사회복지법인 또는 비영리법인을 대상으로 공개적으로 수탁자선정심의위원회를 통해 수탁자를 선정하여 5년 이내의 위탁기간을 위탁 운영하는 경우가 대부분이다. 제주특별자치도의 경우에도 이러한 수탁자선정심의위원회를 반드시 구성하여 사회복지사업에 대한 의지, 시설운영의 투명성 그리고 사회적 책임감 등에 관한 검증과정을 이행할 수 있는 제도적 장치의 마련이 요구된다.

그리고 사회복지의 발전은 공공기관과 민간기관간의 유기적인 협력이 있을 때 가능하다. 따라서 제주특별자치도에서 운영되고 있는 사회복지시설은 가급적 민간자원의 활용

차원에서 민간위탁 방식의 운영이 바람직할 것이다. 직영방식의 운영은 민간자원의 활용에서도 많은 제약을 받을 수 있기 때문에 사회복지시설의 운영은 직영보다는 민간위탁으로 운영하는 것이 바람직할 것이다.

4. 공공 사회복지전달체계의 확립

먼저 공공 사회복지전달체계를 확립하기 위해서는 제주특별자치도 및 행정시, 읍면동 사무소의 조직구조가 업무와 기능에 중심으로 통일성이 이루어져야 한다. 행정자치부에서 추진하고 있는 주민생활지원서비스 전달체계 혁신사업의 중점추진과제인 지방행정조직의 개편에 근거하여 최근 도의회에서 통과된 내용을 살펴보면, 제주시의 경우, 사회복지과가 명칭만 주민생활지원과로 변경되었을 뿐 3개 담당만 신설되는 등 큰 변화는 없으나, 서귀포시의 경우에는 기존의 사회복지과는 별도로 주민생활지원과를 신설하였다. 행정조직은 서비스를 이용하는 주민을 위한 조직으로 변화되어야 한다. 제주시와 서귀포시의 경우만 하더라도 조직의 통일성이 결여되었다고 할 수 있다. 외형적으로 보면, 사회복지과와 주민생활지원과의 차이를 발견하기가 어렵다는 것이다. 그리고 행정시와 제주도 본청의 조직을 놓고 보더라도 업무와 기능에 따른 통일성을 찾기 어렵다.

그리고 제주도 의회에 구성되어 있는 전문위원실을 부분적으로 개편하여 사회복지와 관련된 기능을 통합하여 복지여성 전문위원실(가칭)이 신설되도록 노력해야 할 것이다. 도의회 내 사회복지와 관련된 전문위원실이 있어야만 제주도가 제시하고 있는 자립협력의 제주복지사회를 구현할 수 있을 것이며, 또한 사회복지사업에 대한 예산의 확보와 제주특별자치도로서의 복지사회 구현, 도민의 삶의 질 향상에 대한 공무원들의 책임감을 향상시킬 수 있을 것이다.

따라서 공공 사회복지전달체계의 확립이 이루어지기 위해서는 여러 가지의 노력이 필요하겠지만, 우선적으로 업무와 기능을 중심으로 한 행정조직의 통일성이 우선적으로 해결되도록 노력하여야 할 것이며, 또한 도의회에도 사회복지 관련기능을 통합하여 독립된 전문위원실이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

5. 민간 사회복지전달체계의 확립

제주특별자치도의 사회복지 수준을 향상시키기 위해서는 공공사회복지전달체계의 확립도 중요하지만, 민간사회복지전달체계의 확립이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

민간사회복지전달체계의 확립의 주체는 민간사회복지기관들이지만, 공공 행정기관의

노력도 요구된다. 먼저 공공사회복지기관과 민간사회복지기관 간의 협력적 신뢰관계가 구축되어야 한다. 지금까지는 공공 행정기관과 민간사회복지기관과의 관계는 종속적 대행자관계라고 해도 과언은 아닐 것이다. 제주특별자치도와 지방분권화 시대에 대응하기 위해서는 공공기관과 민간기관 간의 협력적 파트너십의 관계가 구축되어야 할 것이다. 지역의 실정에 맞는 제주의 사회복지 발전전략을 수립하기 위해서는 무엇보다도 민간사회복지계의 참여가 요구되기 때문이다.

그리고 민간사회복지기관 뿐만 아니라 공공사회복지 행정기관은 제주도의 지리적 특수성을 고려할 때 도내 사회복지서비스에 대한 정보, 사회복지와 관련된 학술 정보 등에 대한 정보를 도민들이 쉽게 제공받을 수 있는 시스템을 구축하기 위한 노력이 요구되어진다. 다시 말하면, 사회복지와 관련된 기관, 서비스, 학술 정보뿐만 아니라 도내에서 사회복지관련 세미나가 중복되어 개최되지 않도록 조정해 줄 수 있는 기구를 기존 조직을 통해 재구축하는 노력이 필요하다는 것이다.

제주특별자치도의 출범으로 시민운동단체의 역할이 매우 중요해 질 것이다. 도정에 대한 감시와 평가, 도의회에 대한 감시와 평가 등 많은 역할들을 수행해야 하는 시민단체가 요구된다. 현재 제주도내 대표적인 시민단체인 제주참여환경연대 내 사회복지위원회가 설치되어 운영되고 있다. 그러나 역사가 오래되지 않아 많은 활동을 하지 못하고 있다. 제주특별자치도의 사회복지 수준을 향상시키기 위해서는 시민단체의 역할이 매우 중요하며, 사회복지위원회의 활성화를 위한 지역주민들의 관심과 참여가 요구되어진다고 할 것이다.

V. 끝 맺으며

지난 해 7월부터 기존의 제주도가 제주특별자치도로 출범한 이래 제주에는 많은 변화가 요구되고 있다. 즉 제주특별자치도는 중앙정부로부터 타 자치단체와는 차별화된 고도의 자치권을 이양 받아 제주국제자유도시를 추진하게 되었으며, 이러한 추진 과정에서 제주특별자치도의 사회복지분야에도 새로운 환경에 적합한 많은 변화 운용체계가 요구되고 있다.

앞에서 현재의 제주도 사회복지정책에 관한 현황을 제주도 복지예산의 변화 추이, 사회복지시설의 현황, 공공사회복지전달체계의 현황, 민간사회복지전달체계의 현황 중심으로 살펴보았다. 이러한 현황파악에서 나타난 문제점들을 중심으로 제주특별자치도의 사회복지정책 발전방안을 제시하였다.

발전방안으로 차별화된 제주특별자치도의 사회복지발전 전력의 수립, 사회복지예산의 확충, 사회복지시설의 지역간 불균형의 해소, 사회복지시설의 투명성 확보를 위한 방안, 공공사회복지전달체계와 민간사회복지전달체계의 확립에 대해서 제시하였다.

무엇보다도 사회복지란 사회복지대상자들 즉, 지역사회주민들의 욕구에 기초한 서비스가 제공되어야 한다. 그렇게 하기 위해서는 제주특별자치도의 사회복지정책이 중앙정부에 구속되지 않는 자율성의 범위와 특성에 대한 제도적 보장 그리고 폭넓은 의견수렴의 제도적 장치가 요구어진다고 할 수 있을 것이다. 이러한 많은 요구에 대한 수용 노력은 사회복지에 대한 사회적 책임감 인식의 토대 위에서 접근해야 할 것이다.

마지막으로 제주특별자치도의 사회복지정책을 발전시키고 원활하게 사회복지사업을 수행하기 위해서는 다양한 주체들의 관심과 참여, 그리고 사회복지를 발전시키고자 하는 의지가 요구어진다고 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강운호. 2000. "지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향". 『한국행정학회 하계 학술대회논문집』. pp. 299-313.
- 금병기. 1984. "사회복지시설 위탁운영사례-대구직할시-". 지방행정. 대한지방행정공제회.
- 김교성·이재완. 2000. "지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석". 『한국사회복지학』 제41호. 한국사회복지학회. pp. 68-92.
- 김태성·성경룡. 2001. 『복지국가론』. 나남출판.
- 보건복지부. 2004. 『보건복지통계연보』.
- 서문희·이상현·임유경. 2001. "국공립보육시설 위탁운영의 현황과 개선방안". 『한국영유아보육학』 제25집. 한국영유아보육학회. pp. 165-187.
- 서영숙. 1995. "국공립보육시설의 민간위탁지도 감독의 문제점과 대안". 『한국보육시설연합회 학술발표회 자료집』.
- 신은재. 2003. "지방자치제 이후 복지예산 변화 추이에 관한 연구-제주도를 중심으로-". 제주대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이영석. 1995. "현행 서울시 보육시설운영계획의 문제점과 개선방안". 『한국영유아보육학』 제3집. 한국영유아보육학회.
- 이태수. 2004. "재정분권과 사회복지, 이대로 좋은가". 참여연대 사회복지위원회 토론회 자료집.

- 조영훈. 2001. "지방분권화와 복지수준의 지역간 격차: 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4대 광역시를 중심으로". 『사회보장연구』 제17권 제2호. 한국사회보장학회. pp. 1-19.
- 제주도. 2001~2004. 『제주도 회계연도 결산서』.
- 제주도. 2005. 『제주통계연보』.
- 제주도사회복지협의회. 2005. 『제주도사회복지단체편람』.
- 제주특별자치도추진기획단. 2006. "제주특별자치도특별법 관련조례 목록".
- 참여복지기획단·보건복지부·한국보건사회연구원. 2004. 『참여복지 5개년계획-2004~2008-』.
- 행정자치부 주민서비스혁신추진단. 2007. 『시군구 행정조직 개편에 따른 3단계 특별교육 교재』.

[Abstract]

The Direction for the Social Welfare Policy in Jeju Special Self-Governing Province

Kim, Si-ja

Part-time lecturer, Dept. of Public Administration, Cheju National Univ.

This study aims at exploring relevant social welfare policy directions of the Jeju Special Self-Governing Province which was authorized the highest autonomy by the central government on July. 1. 2006.

The central government, newly designating Jeju as a Special Self-Governing Province, announced that all the authority of the government shall be transferred to Jeju except diplomat, defense and judicial power on a gradual basis.

Accordingly, the provincial government now has been facing a challenge that it is obliged to take a series of measures such as legislation, policy development under new circumstances.

However, the overall view of the Special Law for the establishing of Jeju Special Self-Governing Province, based on the study of social welfare related articles of the Special Law (article 328~342) tells us that the delegation of the authority according to the law is limited to the minor, procedural measures, neither the core nor any important contents of the Social Welfare Act. The only legislative significance is that the central government transferred some articles included in the presidential and ministerial decree to be legislated by the province in the form of provincial ordinances. For the more, we could not find any financial authority to have been transferred to the province so that the province would be able to support new financial demand for social welfare and / or to improve the past pattern of financial dependency for the social welfare requirement.

Also, in establishing and operating social welfare facilities, the provincial government is not in a position of effectively eliminating the prejudice and barriers such as unbalance

in quantity and quality in terms of service and location.

With regard to the public and private social welfare delivery system, the provincial government is not powered to secure ways and means to reflect special regional requirement differentiated from the guideline frame given by the central government.

In conclusion, first and foremost, the Jeju Special Self-Governing Province should develop the differential social welfare model based on the study of social welfare demand in Jeju.

Second, It is necessary to secure legal and systematic measures to independently back up relevant policies following above-said model.

Lastly, all the policy consideration and effort has to enable to invite the interest and will of individuals and groups related to the social welfare in the region.

Key words : Special Self-Governing Province, social welfare, provincial ordinance