

제주형 사회복지

양 영 철

1. 제주형 사회복지 정책의 현실

행정학과 교수들이 중심이 되어 지난 해 4월에 제주도로부터 제주형 사회복지시책모형을 개발해 주도록 용역을 의뢰 받아 약 1여년간에 걸쳐 수행하였다. 그 결과가 올해 5월에 발간된 약 730페이지의 방대한 「제주형 사회복지시책」이다.

흔히 복지사회가 도래했다고 사람들은 유행가처럼 중얼거렸을 뿐만 아니라 우리 행정학과 교수들도 20세기는 복지를 중심으로 한 정책이 형성되고 집행되어져야 한다고 외쳐 왔다.

우리가 주장했던 복지욕구는 생존에 가까운 기본적 욕구가 아니라 건강과 더 나아가서는 문화생활을 영위할 수 있는 수준, 소위 삶의 질을 향상시키는 수준일 정도로 그 기대와 욕구가 팽만해 있는 것이 사실이다. 그러나 정녕 이번 우리 용역단이 조사한 결과에 따르면 아직도 우리 사회는 많은 사람들이, 전국적으로 보면 약 40만 가구, 제주도는 최저생활을 정부가 보장해 주지 않으면 60년대 보리고개와 다름없는 삶을 살 사람들이 약 6천가구, 12천명이 우리 이웃에 살고 있으며 실질적으로는 생활보호대상자이나 규정이 맞지 않아 비참한 생활을 하는 사람도 부지기수다. 이러한 현실을 보면, 포스터 모더니즘을 떠드는 우리 사회과학자들은 누구와 무엇을 위하여 연구하고 있는가라는 의문을 갖지 않을 수 없다.

선저 때만 되면 모든 후보들의 공약은 아예 집없는 사람에게서는 집을, 돈없는 사람에게서는 돈을 마련해 주겠다고 떠든지 피나 오랜 것 같은 데 아직도 복지에 대한 예산은 제주도의 도내 총생산액에 1.2%, 일반예산에는 9.7% 수준에 머물고 있다.

우리에게 마련해 달라고 하는 제주형 사회복지 모델도 그 전제가 제주도 도민중에 그래도 최저 생계비 이하로 살아가는 사람은 없어야 되지 않겠느냐라고 하는 것이다. 1995년 현재 제주도의 최저 생계비가 4인가족 시는 666,000원, 군단위는 576,000원으로 조사되었다. 그러나 현재 정부가 지원하고 있는 생계비 보조금액은 시는 46.7%, 군은 54.1% 수준에 머물고 있다. 따라서 생계비를 100% 보조해 주자는 것은 전국적으로 보면 획기적인 정책인 것이다. 이번 제주형사회복지 시책모형개발이 전국 15개 시·도에서는 처음으로 이루어 졌다는 점도 바로 이러한 의도를 반영하는 것이라 할 수 있다. 일단은 저소득층에게 최저 생계비를 충당해 주고 난 후에 지방정부가 보호해야 될 노인, 장애인, 부녀와 아동의 복지를 타 시도에 비해 좀더 낫은 서비스를 제공하자는 것이 이번 제주형 복지정책모형의 주요내용이라고 할 수 있다.

정책에는 일반적으로, 목표, 수단, 대상집단을 정책의 3대 요소라 한다. 이 3대요소가 어떻게 하느냐에 따라 해당 정책의 성공여부를 판가름할 수 있다는 것이다. 본 글은 제주형 복지정책이 이 3대요소에 비추어 볼 때 어떠한 문제를 안고 있으며 우리들은 그러한 어려움을 과연 풀어갈 수 있을 것인가를 중심으로 살펴보겠다.

2. 어느 수준의 복지욕구를 충족시켜야 하나

정책에 있어서 목표는 정책을 통하여 이루고자 하는 바람직한 상태라고 한다. 정책목표는 정책의 방향과 수단을 정해 주는 지침의 역할을 하면 정책의 결과를 측정하는 기준이 되는 등 정책요소중에

가장 중요하다고 해도 과언이 아니다. 모두에 기술한 바와 같이 제주형 사회복지시책의 우선적 과제는 제주도민중에는 최저 생계비 이하에서 생활하는 사람은 한 사람도 없게 만들겠다는 것이다. 따라서 제주형 사회복지정책의 1차목표는 현재 생활보호대상자로 지정 받고 있는 12천명의 도민과 그 이외에 실질적으로 최저 생계비 이하로 살아가고 있는 사람들의 삶을 보호 내지 향상시키겠다는 것이 된다.

그러나 과연 제주형 사회복지시책의 목표는 정당하고 합리적이라고 할 수 있는가. 이 목표만 달성되면 일차적으로는 다른 지역과는 다른 복지정책을 펴고 있다고 할 수 있는가. 결코 아니라는데 문제가 있다. 다시 말하면 정책의 목표는 그렇게 단순할 수 없다는데 문제가 있는 것이다.

사회복지의 목표 내지 수준을 결정하는데 복잡하게 만드는 요인은 무엇인가에 대하여 실질적인 측면에서 살펴보자.

첫째, 정치적 요인 때문이다.

사회복지의 예산추이를 보면 사회복지예산이 얼마나 선거와 밀접하게 관련이 있는가라는 것을 알 수 있다. 즉, 선거 때가 되면 사회복지정책의 목표는 갑자기 높아진다는 것이다. 1991년부터 '96년도 까지 예산증가의 규모를 보면 일반회계의 예산은 연평균 20.3% 성장하나 사회복지 정책예산은 9.9%수준에 불과하다. 그 중 대통령선거년도인 1991년에는 사회복지정책예산은 일반회계에서 14.5%를 차지했었다. 그러나 그 후로 계속 예산의 비율은 감소하여 현재는 9.3%에 불과한 상태다. 선거 때만 되면 사회복지예산은 여당의 선거선심용으로 애용해 왔던 점을 고려하면 이해가 가는 부분이다. 아마 대통령선거가 열리는 내년도 예산안에는 사회복지비용이 올해보다 훨씬 많이 책정될 것이 분명하다.

또 선거 때문에 사회복지정책의 목표를 결정하는데 어려운 곳이기도 있다. 즉 선거는 계층간의 복지서비스의 차이를 가져오게 한다. 최종적인 예산을 결정하는 곳은 정치인 그룹인 선거로 당선된 사람

들이다. 이들은 복지에 대한 이데올로기나 합리성이 문제가 아니라 다음선거에 당선되느냐 최우선의 과제인 것이다. 그렇기 때문에 복지정책의 관심은 사회요구의 우선 순위에 의해서 결정되는 것이 아니라 선거의 당선여부와 밀접하게 관련이 있다. 즉 표가 어느 곳에 많이 있느냐 하는 것이 정책결정의 우선 순위가 되는 것이다.

의식주면에서 일반인보다도 훨씬 못 미치는 삶을 영위해 가는 시설아동(보육원원생)들에 대한 관심과 배려가 사회적으로 보면 정책의 우선 순위에서 상위에 있어야 하는데 이들에 대한 관심은 과거에도 그랬지만 지방자치가 실시한 이후에는 이들은 더욱 정책 소외집단이 될 가능성이 높다. 반면에 노인단체와 장애인, 부녀자 단체들의 행사는 크고 화려하기가 보통일 것이며 이들에 대한 배려는 수직으로 상승할 것이다. 왜냐하면 이들 시설아동들은 유권자가 아니어서 표가 없는 대신에 노인과 부녀자는 공략하기가 쉬운 유권자이기 때문이다. 외국과는 달리 노인에 대한 복지 예산이 장애인 복지 예산보다 언제나 많은 것도 그러한 요인 때문인 것이다. 또한 노인과 장애인 중에서도 가난하고 삶의 능력이 없는 사람도 솔하게 많은데도 불구하고 여전히 단체를 중심으로 복지 정책이 지속되는 이유는 그들의 목소리가 다른 사람보다도 크기 때문이다. 즉 선거에 임하는 사람들 입장에서는 이들이 다음선거에 표를 많이 가져다 줄 사람이라고 믿기 때문이다.

둘째, 최저생계비 계산이 쉽지 않다는 것이다.

최저생계비는 복지예산을 결정하는데 가장 중요한 요인 중에 하나다. 이미 기술한 바와 같이 복지정책의 일차목표는 최저 생계비를 보충하는 것이라고 하였다. 그러나 최저 생계비는 단순히 복지정책에서만 중요하지 않다. 최저 생계비는 근로자들의 임금을 결정하는데 가장 중요한 기준으로 이용된다. 우리나라의 근로자 임금결정은 경제적 요인보다도 정치적 요인이 많이 적용되는 것이 현실이다. 정부가 임금의 상한선을 결정하여 근로자와 고용자간에 임금결정을 하

도록 요구하는데 그 때 적용되는 것이 최저 생계비인 것이다. 최저 생계비 계산자체가 매우 어려운 작업인데도 불구하고 정치적 요인이 개입함으로써 더욱 어렵게 하는 것이다. 정부는 매년 최저 생계비를 발표하면서 될 수 있으면 줄이려 하고 야당과 학계, 근로자들은 높이려 하면서 한바탕 요란을 떠는 것을 연례행사처럼 하는 것도 바로 이러한 연유 때문이다. 따라서 정책목표의 설정기준인 최저 생계비 계산이 비합리적일 수 밖에 없기 때문에 복지정책의 목표자체도 합리적일 수 없는 것은 명약관화하다 하겠다.

셋째, 복지욕구가 수혜대상자와 납세자간의 차이가 너무 크다는 점이다.

수혜대상자들은 당연히 정부가 더욱 많은 예산을 책정하여 질 좋은 복지 서비스를 베풀기를 바라는 반면에 납세자들은 복지 수혜대상자들이 자기들이 납부한 세금을 그저 향유하는 집단으로 인식한다. 수혜자들은 당연히 정부가 복지 서비스를 자신들에게 제공하여야 하는데도 불구하고 납세자들은 최소한의 서비스만 제공하고 그들도 움직일 수가 있으면 노동을 하여 스스로 생계를 꾸려 가야 한다고 주장한다. 이번 이 용역과정에서도 그러한 분위기는 여전하다는 것을 읽을 수가 있었다. 이러한 인식의 차이는 복지목표와 수준을 결정하는데 중요한 지침이 된다. 현재 미국에서 벌어지고 있는 보수층의 사회복지 부담에 대한 저항 때문에 사회복지의 보호자로 자처해 왔던 민주당마저도 공화당의 주장을 받아 드려 불법이민자와 영주권자에게 복지비를 대폭 삭감한 것이 좋은 예이다. 우리도 이러한 갈등은 언제라도 내포하고 있다는 점을 중시할 필요가 있다.

3. 쉽게 선택되지 않는 복지정책의 수단

정책수단은 정책의 목표를 달성하는데 이용되는 모든 수단을 말한다. 어떠한 정책수단을 선택하느냐에 따라서 정책의 효율성 증대여

부와 직접 관련이 있기 때문에 정책목표의 설정과 더불어 정책과정에서는 주요 변수로 여기고 있다. 정책수단은 또한 수혜집단과 비용집단을 구분시켜 놓는 역할을 하기 때문에 정책수단의 선택은 정책이 가는 길을 지켜 주는 지렛대 역할을 하여 준다고 볼 수 있는 것이다. 후술하겠지만 정책비용부담집단이 정책수혜집단에 속해 있음으로 해서 진정 수혜집단은 제대로 수혜를 받지 못하여 정책과정의 불분명성을 보여 주는 예를 흔히 본다. 다음은 본 연구자들이 이 용역을 수행하면서 제주도의 복지정책 수단 선정과정에서 나타난 사항을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 현물이나 현금이나를 선택하는 것이 쉽지 않다.

현물지원은 복지목표를 달성시키는데 직접적인 수단이라고 볼 수 있다. 현물은 정부가 관료적 관점인, 명시적인 능률성에 기초한 수단이라고 볼 수 있다. 다시 말하면, 현물은 현재의 복지수요에 대한 직접적인 공급이기 때문에 투입과 산출이 명확하게 나타난다. 따라서 정부의 입장에서 보면 계산하기 쉽고 눈에 띄기 쉬운 것이다. 백미의 지급, 학비의 지원, 장제비의 지원과 의료비의 지원, 노인에게 대한 버스표 지급 등이 대표적인 현물인 것이다. 그러나 이러한 현물지원은 여러 가지 문제점을 갖고 있다. 우선 현물지원은 너무 획일적이라는 점이다. 즉, 현물지원은 복지수요자의 필요성을 고려하지 않는다는 것이다. 아무리 최저 생계수준에 있지만은 복지 수혜자의 욕구와 사정은 매우 다양한 것이다. 이러한 요인들을 고려하지 않으므로 해서 비효율적인 예는 주변에 흔하게 볼 수 있다. 대표적인 예로 65세 이상 노인에게 교통비 지원수단으로서 일정량의 버스표를 지급하였다. 차량을 갖고 있는 여부에 관계없이, 그리고 버스의 이용사유의 과다와 지역에 관계없이 버스표를 지급한 결과 시내 버스 요금체계에 큰 혼란을 가져다주었다. 버스표가 필요 없는 노인들은 자기가 받은 버스표를 할인해서 팔아 버리거나 양도해 버렸기 때문이다. 근본적으로 현물지급은 복지 수혜자에 대한 불신, 즉 현

금을 지급하면 복지 수요를 충족시키는데 이용하는 것이 아니라 다른 곳으로 전용할 것이라는 불신 때문에 나온 것이다.

반면에 현금으로 지급하는 것은 복지수요의 다양성과, 수혜자가 현금을 그들의 복지욕구를 충족시키는 수단으로만 사용할 것이라는 신뢰에서 나온 것이다. 효율성이라는 측면에서 보면 수혜자에 대한 신뢰의 전제가 지속이 된다면 현금지급이 훨씬 바람직하다. 그러나 이러한 신뢰성의 전제가 지속적으로 그리고 모든 수혜자에게 지켜진다는 보장은 없을 뿐만 아니라 그간 연구에서도 이러한 사실들은 증명되고 있다. 대표적인 예를 보면 그 이전에는 어느 정도 가계저축이 있었던 복지 수혜자가 현금수혜 이후에는 그간 해 왔던 가계저축은 고사하고 빚만 늘어가는 사례조사가 많이 나왔다. 최근에는 현물의 선정과 구입과정에서 관료들이 부패가 심하기 때문에 현금지급방향으로 가고 있다. 그러나 이것은 본래의 복지정책목표를 달성하기 위한 수단의 전환을 의미하는 것이 아니기 때문에 바람직한 것이라고 기대할 수만은 없다. 정책과정에서 신뢰라고 하는 것이 결국 제도를 비롯한 수단의 선택을 결정지을 뿐만 아니라 목표를 결정하는데 중요한 변수로 작용하고 있음을 말해 주는 것이다.

둘째, 보편성과 차별성의 선택 중 어디에 중점을 둘 것인가

여기서 말하는 보편성과 차별성은 지역과 계층에 관계없이 법규에 생활보호대상자이면 일률적으로 지원하여야 하느냐의 여부를 말한다. 현재 제주도의 복지 수혜대상을 보면 생활보호대상자 수가 전국 평균으로 보면 전체인구의 3.3%인 반면에 제주도는 인구의 2.2%로 전국에 비해 적은 편이다. 이들을 분류해 보면 근로능력이 전혀 없어 정부로부터 모든 부문에 지원을 받고 있는 거택보호자수는 60.8%로서 전국 35.4%보다 훨씬 많다. 이것은 근로능력이 없고 부양자가 없는 빈곤노인이 많다는 것이다. 또한 거주지에 따라서도 생활보호대상자가 거주지에 차이를 보이고 있다. 거택보호자들은 대부분이 농촌이라고 할 수 있는 군에 집중적으로 살고 있는 반면에 근로능력

은 있되 일자리가 없는 사람인 자활보호자들은 제주시와 서귀포시에 집중되어 있다. 이러한 점때문에 다음 두 가지 면에서 정책수단을 선택하는데 어려움이 있다.

행정은 근본적으로 합법성을 근간으로 이루어지는 것이기 때문에 보편적일 수 밖에 없다. 이렇게 재량권이 제약된 것은 복지정책에서도 마찬가지다. 따라서 시지역과 농촌지역을 구분해서 복지정책을 펴는 것이 현실적으로 불가능함으로써 결국은 엄청난 불균형을 초래할 수 있다는 것이다. 농촌에는 일할 사람이 없어서 야단들이기 때문에 도시에 몰려 있는 근로능력이 있는 자활보호대상자들은 이곳이 적합한 곳인 반면에 자활능력이 없을 뿐만 아니라 건강하지 못한 거택보호대상자들은 교통이 편리하고 의료시설접근이 쉬운 도시 지역이 적합한 지역이라 할 수 있다. 따라서 수혜대상자들이 역으로 분포됨으로서 복지정책은 효율성이 저감될 수 밖에 없는 것이다.

복지정책의 집행기관의 중심체는 민간이나 공공기관이나 가 문제다.

최근에는 복지국가라는 용어가 보편적이다. 복지국가란 국민에 대한 복지를 국가가 재분배 정책의 차원에서 행정서비스를 하는 것을 말한다. 따라서 복지정책은 국가가 독점하고 있다고 해도 과언이 아니다. 제주도 예산만 보더라도 사회복지예산중 45.4%가 지방정부가 직접 지원할 뿐만 아니라 해당 수혜자는 그 지원이 전부인 경우가 되는 공적부조에 대한 것이다. 정부가 복지 서비스를 관리하는 이유는 정부가 갖고 있는 국민에 대한 기본적인 책무뿐만 아니라 조직과 인력면에서 방대하기 때문에 산재해 있는 복지수혜대상자들에게 복지 서비스를 잘 할 수 있다는 장점 때문이라 할 수 있다. 그러나 정부조직은 경직되어 있기 때문에 일선생활서비스를 공급하기에는 한계가 있다. 복지수요에 대한 만족도를 조사하는 과정에서 복지 수혜자와 복지단체를 운영하고 있는 사람들이 말하는 불평불만은 거의 전부가 정부조직의 경직성을 말하는 것 만 보아도 행정조직이 직접 복지서

비스를 공급하는데 얼마나 한계가 있는가를 알 수 있다. 그러면 복지 서비스는 민간조직이나 제3섹터가 하는 것이 좋다는 것인가에 대한 점이다.

민간조직은 복지서비스를 제공하기에는 여러 가지 면에서 많은 장점이 있다. 경직되지 않은 조직, 전문가에 의한 지속적인 서비스 제공으로 효율성의 제공, 인간적인 바탕을 기초로 한 복지서비스 제공 등이 장점이 있다. 그러나 이러한 장점도 민간조직의 자세와 행태에 따라서 엄청난 문제를 산출할 수 있다는 점이 복지 서비스 주체를 결정하는데 어려움을 준다. 민간조직이 복지예산의 남용과 오용은 어제 오늘의 문제가 아니다. 현재 복지서비스를 제공하는 조직은 행정기관으로부터 많은 예산을 지원받거나 행정적인 지원을 받고 있기 때문에 엄밀한 의미에서 본다면 제3섹터 형태의 조직인 것이다. 일단 이들 조직에 한번 지원한 복지예산에 대해서는 실제로 감사하기가 매우 어렵다는 것이 행정당국자의 말인 것을 보면 민간에 의한 병폐도 우리사회에 널리 퍼져 있는 현상이다. 또한 민간조직도 관료화가 되는 경우도 경계를 하지 않을 수 없다. 민간단체장이 독단에 의해 단체장의 가시권에 있는 사람만이 수혜를 독점하는 예를 흔히 볼 수 있는 경우가 흔한 현상이 이를 반영해 주는 것이라 할 수 있다.

이러한 문제들이 민간단체에 복지 서비스분야를 완전하게 이양하지 못하는 이유 중에 하나다.

결국은 자원봉사자에 의하여 이루어지는 것이 가장 합리적이라고 볼 수 있다. 자기 부담에 의해서 자신의 철학과 종교적 신념에 의해서 복지서비스를 베푼다면 상기의 문제들을 쉽게 사라질 것이다. 다만 경계할 것은 행정조직의 후원에 과다하게 기대하거나 그들의 유혹에 빠져 또다시 관변단체화가 이루어진다면 결국 자원봉사도 자치단체장의 선거전위조직화 될 것이라는 점이다.

4. 누가 수혜집단이 되어야 될 것인가

마지막으로 정책집단에 관한 것을 언급하고자 한다. 정책에서는 일반적으로 위에서 본 정책목표와 정책수단을 필수적 요소로 지니지만 이와 더불어 정책대상집단(policy target group)도 중요변수다.

정책집단은 정책으로 인하여 혜택을 받는 집단인 수혜집단과 비용을 부담하는 비용부담집단으로 나눈다. 복지정책에 의하면 비용부담집단은 대부분 일반 납세자라고 생각할 수 있지만 또 다른 비용집단이 있는 것을 우리는 흔히 잊는다. 정책비용집단은 정책으로 인하여 희생을 당하는 자이거나 현재 상태에서 손해를 보는 사람을 의미하기 때문에 복지서비스정책으로 비용을 부담하거나 현재 상태에서 손해를 입는 집단은 납세자만이 아니다. 때로는 수혜를 받아야 할 사람이 받지 못하면서 받는 것 같이 심리적, 경제적 또는 사회적으로 피해를 보는 집단도 많음을 간과해서는 안된다.

장애인은 그 정도에 따라 장애인 수당도 받지만 기타 장애인에 대한 복지 서비스 예산도 많이 책정된다. 현재 제주도의 분야별 복지 예산을 보면 장애인 복지정책에 대한 예산은 9.7%로 노인의 14.8% 다음으로 많다. 그러나 장애인 중에는 이러한 복지서비스의 사각지대에 있는 사람이 너무나 많다. 이번 조사에서 장애인 시설을 활용하는 경우를 보면 6%에 지나지 않는다. 그럼에도 불구하고 이들 시설에 대한 지원은 계속적으로 증가하고 있다. 납세자의 입장에서 보면 장애인에게 편성된 예산은 장애인 모두가 활용하고 있다고 생각하지만 실상은 그렇지 않는데서 시설을 이용하지 않은 장애인은 자연스럽게 비용부담집단이 되는 것이다. 노인도 마찬가지다. 노인회관의 이용자는 전체 노인중에서 겨우 8%밖에 되지 않았다. 그럼에도 불구하고 넓고 값비싼 건물과 시설, 운영비 지원은 계속되고 있다. 행사비 지원도 각 자치단체마다 많은 예산이 책정되어 있다. 노인들의 복지욕구를 조사하는 과정에서 노인복지회관을 이용하지 않는 이유를 묻

자 “노인회관은 시간과 돈이 있는 사람들이 한량노릇하러 가는 곳” 이라면서 조소 섞인 반응을 보였다. 그들도 노인복지서비스라는 측면에서 한정해 보면은 비용부담집단인 것이다.

비용부담집단에 대한 인식이 전환할 시기라고 본다. 능력이 있는 사람은 복지수혜대상집단이지만 과감하게 비용부담집단도 될 수 있다는 인식이 필요한 것이다.

노인들 중 경제적 여유가 있는 사람은 65세 내지 70이상이기 때문에 받는 복지서비스를 과감하게 거부할 수 있는 사회분위기가 필요하다. 오히려 스스로 자원봉사대를 구성하여 작게는 노인회관의 운영비와 시설비를 지원하고 크게는 같은 동료노인 중 병약자인 노인에게 병수발을 하여 주거나 상담을 해 주는 역할도 생각할 때도 된 것 같다. 또한 장애인도 마찬가지다. 능력 있는 장애인은 장애복지서비스를 약하고 가난한 동료 장애인에게로 돌려야 한다. 뿐만 아니라 스스로 자립할 수 있으면 자립하겠다는 의지를 대 사회에 선언하고 그로 인한 보람을 모색하여야 한다. 이러한 분위기는 해당자들이 조성해 주어야 한다. 정치인들은 그들의 표가 두려워서 속살이 하면서도 할 수 없이 예산을 올려 줄 뿐 되도록 그 곳에서 분규를 만들려고 하지 않는다.

이러한 스스로의 분위기가 조성되면 진정으로 비용부담집단과 수혜집단은 쉽게 구별할 수 있을 것이다. 그래서 국가가 보호하지 않으면 안될 집단은 수혜집단으로 정하여 국가가 전적으로 부담하고 돌보고 그렇지 않은 집단이 스스로 내지 민간집단에 의해서 이루어지는 것이 효율적이라 할 수 있다.

5. 제주형 복지사회의 꿈을 이루는 인식의 전환을 위해서는

제주형 복지사회는 선진형 복지사회를 구현시키겠다는 의지라고 할 수 있다. 선진형 복지사회 구현은 지역내에 살고 있는 주민들은

최소한 최소 생계비이상에서 경제생활을 영위하는 것은 물론이거니와 다른 부문에서도 삶의 질이 선진국 수준에 있는 것을 말한다. 그러나 현실은 이런 꿈을 실현시켜 주기에는 너무나 많은 장벽이 가로막고 있다. 본 연구진들은 연구와 조사과정에서 다음과 같은 점이 제주형 복지사회모형을 구현시키는데 해결해야 할 숙제라고 결론을 지었다.

첫째, 기존의 기득권을 과감히 버려야 한다는 점이다.

지금까지는 복지 정책은 정책기본자료가 되는 복지수요파악을 개인중심이 아니라 단체중심에서 이루어져 왔다. 특정계층으로 구성된 단체중심은 공동의 이익을 극대화하여 구성원들에게 배분해 준다는 점에서는 분명히 장점이다. 그러나 단체는 과두체의 철칙이 적용됨으로 해서 몇 사람에 의견에 의해 움직이고 단체 그 자체의 움직임에 많은 예산이 들어간다. 그러나 국가와 우리 사회가 보호해 주어야 할 사람들은 단체에서 활동하는 기력이 있는 사람이거나 거리에 활보하면서 자기의 주장을 펼 수 있는 강한 사람이 아니다. 그들은 음지에서 있다. 이제 복지서비스는 그들 곁으로 가야 한다는 인식 전환이 필요하다. 현재 제주도가 노인의 이발비와 목욕비, 노인 수당에 지급되는 예산이 70억에 가깝다. 이 돈을 평균소득이하인 저소득층 노인들의 건강과 삶, 일자리 마련에 투자가 된다면 현재 노인 복지의 모습은 완전히 달라질 것이라 확신한다. 장애인과 부녀도 마찬가지라 생각한다.

이렇게 힘있는 계층이 자신의 이익을 과감하게 풀어서 양보할 때만이 제주형 사회복지정책은 무난히 달성될 것이다.

둘째, 자원봉사제도의 정착인 것이다.

많은 기관과 언론에서 자원봉사에 대한 논의가 활발하다. 적어도 사회복지서비스에 관한 한 자원봉사에 의한 서비스 제공이 최선인 것이다. 21세기에는 지방행정에서 가장 핫이슈로 등장할 주제가 행

정에서의 주민참여다. 여기서 말하는 주민참여란 과거와 같이 행정에 대한 일방적 권리주장이 아니라 행정의 한계에서 오는 부분에 대한 보완역할을 하는 것을 말한다. 행정은 비대할 대로 비대해서 더 이상은 국민이 원하지 않는다. 그러나 행정이 풀어야 할 문제는 계속 양산이 되고 있다. 이러한 간격이 행정의 한계론이라고 할 수 있다. 행정이 해야 되지만 여러 가지 이유로 인하여 하지 못하는 부분을 주민들이 직접 참여하여 수행할 때 자치의 의미는 더욱 진가를 발휘할 것이며 세계화 시대에 경쟁력 있는 지방정부가 될 것이다. 이러한 의미에서 보면 자원봉사제도는 주민참여의 전형적인 예다. 주민참여의 형태인 자원봉사제도는 조직, 예산에서 철저하게 행정기관으로부터 독립해야 한다. 그리고 자원봉사제도는 힘있고 여유 있는 사람이 아니라 노인은 노인대로, 장애인은 장애인대로 자기 능력 한도내에서 참여할 수 있는 분위기를 창출할 때 공동체에 의한 자원봉사가 정착을 할 것이다.

마지막으로 자치단체장과 지방의원의 인식전환이 필요하다.

여기서 말하는 인식전환이란 사회복지수혜대상자들에게서 몰표를 기대하지 말라는 것이다. 사회복지수혜를 받는 입장에서 보면 서비스를 제공하는 기관과 영향을 미치는 집단이 그렇게 크고 힘있게 볼 일 수 밖에 없다. 왜냐하면 그들에게는 그 복지서비스가 곧 살고 죽는 것과 관련이 있기 때문이다. 본 연구과정에서 하고 싶은 말이 너무나 많지만 할 수 없는 점을 이해해 달라고 하는 복지 수혜대상자들이 상당히 많았다. 재선에 사회복지서비스를 이용하려는 선거직 공무원(자치단체장과 지방의원)이 있는 한 이 분위기는 사라지지 않을 것이다. 이렇게 정치와 사회복지가 연계가 됨으로서 얼마나 많은 비용과 갈등을 산출하는지를 자치단체장과 지방의원들은 인식할 때가 되었다

밖에 있는 화장실 가는데 만 10분이상 걸어가는 80세 노인, 부양가족이라고는 행방불명 된 아들이 유일한데도 생활보호대상자로 지정받지 못하는 많은 병든 노인들 중에는 안락사를 시켜 주라고 조사원에게 애원하고 있는 현실이 곧 제주의 복지 현실이라고 생각하면 현재의 복지정책의 주소는 정말로 달라져야 할 때다.