

지방분권에 따른 사회복지기관의 역할*

남진열**

목 차

- I. 문제제기
- II. 지방분권(자치)과 사회복지
- III. 공공 및 민간 사회복지기관의 역할
- IV. 제주도 사회복지기관의 역할
- V. 결 론

I. 문제제기

2003년 2월에 출범한 참여정부는 혁신과제 중 하나로 지방분권을 제시하였다. 2004년 1월 16일에 공포된 지방분권특별법 제2조에서 지방분권의 정의를 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것이라고 규정하고 있다. 지방분권특별법은 국가 및 지방자치단체의 총체적이고 근본적인 혁신을 이끌어 낼 수 있는 지방분권의 획기적인 추진을 통하여 분권형 국가운영체제를 구축함으로써 지방의 활력을 증진하고 국가발전을 도모하기 위하여 지방분권 추진에 필요한 국가의 책무와 과제를 명시하고, 이를 효율적으로 추진할 수 있는 기구와 절차를 정하려는 이유에서 제정되었다.

지방분권이 우리나라에서 거론된 것은 이번이 처음은 아니다. 1991년부터 시행되고 있는 지방자치제도는 지방분권의 한 형태라는 점에서 이미 지방분권이 어느 정도 이루어졌다고 볼 수 있다. 지금까지의 지방자치제도는 중앙정부로부터 지방정부로 권한과 책임이 모두 이양되었다기 보다 책임은 이양되었지만 권한의 이양은 부족하였던 것이 사실이다. 참여정부의 지방분권은 충분한 자치권을 보장할 수 있는 권한과 책임

* 이 논문은 지난 7월 16일 '서귀포시장애인종합복지관 개관 5주년 기념 세미나'에서 발표한 논문을 대폭 수정·보완한 것임.

** 제주대학교 법정대학 행정학과

의 이양을 거론하고 있다는 점에서 지방분권이 보다 강화되어 추진된다고 할 수 있다.

이러한 지방분권화의 변화 흐름에 따라 사회복지계의 변화 노력도 모색되어야 한다고 본다. 그래서 이 글에서는 1991년부터 시작된 지방자치제도의 실시가 사회복지에 미친 영향들을 선행연구를 기초로 살펴보고, 참여정부가 추진하는 지방분권 및 재정분권의 의미와 참여복지 5개년 계획을 간략하게 검토해 보고, 공공과 민간의 사회복지기관들이 갖추어야 할 역할과 제주도 사회복지기관의 역할에 대한 내용을 중심으로 기술하고자 한다.

II. 지방분권(자치)과 사회복지

1. 지방분권(자치)과 사회복지와의 관계에 대한 관점

지방자치와 사회복지와의 관계에 대한 관점에는 지방자치가 지방정부의 복지정책 정향을 증가시킬 것이라는 관점과 반대로 지방정부의 복지정책 정향을 감소시킨다는 관점이 있다¹⁾(김종해, 2004에서 재인용).

지방자치가 지역사회복지 향상에 미치는 긍정적 영향으로는 두 가지 측면에서 고려할 수 있다. 첫째는 지방정부의 재량권이 넓어지기 때문에 지역주민들의 실제적 욕구에 기반한 복지정책을 펼 가능성이 과거보다 높아진다는 것이며, 둘째는 지방정부의 재정 편성권이나 행정적 권한에 대한 재량권이 커짐으로써 민선자치단체장이나 지방의회의 의지에 따라 독자적 사회복지 발전계획의 수립과 다양한 복지정책이 가능하다는 것이다(김연명, 1995).

지역복지 감소론은 지방자치의 실시가 지방정부의 복지정책 정향을 감소시킨다는 관점으로, 지방정부는 그 관할 지역의 경제성장(개발)을 최고의 목표로 중요시하는 속성을 지니고 있고, 지방자치의 실시에 따라 증대되는 지방정부의 자율성은 그와 같은 속성이 자유롭게 표출될 수 있는 여지를 마련했기 때문에 지방정부는 경제성장에 순기능적이라는 개발정책에 노력을 집중하는 대신 역기능적이라 생각되는 복지정책은 상대적으로 소홀히 한다는 관점이다(김홍식, 1994).

감소론이 주장되는 또 다른 이유는 재정적 문제에서다. 재정력이 취약한 지방정부는 주민의 사회복지 욕구를 충분히 충족시키지 못하며, 지역간 복지수준의 문제가 생길

1) 지방자치와 지역복지와의 관계에 대해서는 김연명(1995), 김홍식(1994), 이인재(1996) 등 참조.

수 있다는 것이다(이인재, 1996)

2. 지방자치제도가 사회복지에 미친 영향

우리 나라는 1991년 기초 및 광역지방의회가 구성되고, 1995년 제1기 지방자치단체장 선거가 실시되어 본격적인 지방자치시대가 시작되었으며, 현재는 민선 제3기가 구성되어 현재에 이르고 있다. 지방자치시대의 개막은 가장 우선적으로 경제성장 제일주의에 치중하여 지역주민들의 복지욕구에 무관심하고, 획일주의적인 복지제공을 통해 지역사회의 특수한 복지욕구를 무시한 중앙집권적 국가행정체제를 탈피하여, 지방정부들이 주민들의 욕구에 민감하게 대응하고, 지역복지의 활성화와 지역주민의 복지수준을 향상시킬 수 있는 지방분권적 복지행정시스템이 구축될 것이라는 기대를 하였지만, 현재 지방정부의 복지사업실태를 보면 이러한 기대는 지역복지발전이라는 긍정적 측면보다는 부정적 측면이 더욱 드러나고 있다(김교성·이재완, 2000; 조영훈, 2001).

이러한 사실은 기존 연구결과에서 뒷받침해 주고 있다. 강윤희(2000), 김태일(2000), 김교성·이재완(2000), 조영훈(2001) 등의 연구에서 지방자치제도의 실시가 사회복지에 부정적인 영향을 미치고 있다는 결론을 제시하고 있다. 기존 연구결과를 간략하게 제시하여 보고자 한다.

강윤희(2000)의 연구에서는 지방자치제도의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향은 자치단체의 유형에 따라 상이하게 나타나고 있다는 결론을 제시하고 있다. 1991년 지방의회 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 우선 순위를 두었기 때문으로 풀이하고, 도와 군의 사회복지지출이 감소된 것은 중소도시와 농촌지역을 포괄하는 도와 농촌지역의 군의 경우에는 지역주민들의 개발수요가 높고 개발의 여지가 높기 때문에 단체장들이 득표전략으로 사회복지정책보다는 지역개발정책을 우선적으로 추진했기 때문으로 풀이하고 있다.

김태일(2000)의 연구에서는 1991년 지방의회 구성 후에는 도·시·군·구에서 복지예산이 감소된 반면, 1995년 단체장 선출 이후에는 광역시·시·군·구의 복지예산이 증가하였다는 결과를 제시하고 있다. 이것은 지방의회의 경우에는 복지확대로 인한 정

치적 지지의 상승효과가 다수의 의원들에게 분배되어지고, 다른 의원의 노력에 의해 복지수준이 향상된다 하더라도 개인의 노력과는 별도로 자신의 지역주민에게도 혜택이 미치므로 지방의회 의원들은 사회복지 지출에 적극적인 입장을 나타내지 않기 때문으로 풀이하고 있으며, 단체장의 경우에는 1명이 자치단체 전체를 대표하므로 복지 지출의 증대로 인한 자치단체 주민의 지지 증가는 단체장 1명에게 귀속되기 때문에 복지 지출의 증대에 적극적인 것으로 풀이하고 있다.

김교성·이재완(2000)의 연구에서는 지방정부의 사회복지지출은 단지 전년도 지출 규모에 기초하여 중앙정부의 보조금 정도에 의해 증가하고 있을 뿐, 그 상대적 지출 규모는 경제개발비의 증가에 의해 오히려 축소되고 있으며, 또한 지역주민의 복지욕구나 지방정부와 관련한 정치적 요인들은 사회복지지출의 확대과정에 아무런 역할을 하지 못하고 있다고 지적하고 있다.

그러나 조영훈(2001)은 지금까지 지방자치제도의 실시와 사회복지예산 변화에 관련된 연구들에서 사회복지예산의 변화는 전적으로 지방자치제도의 도입에 의해 초래되는 것으로 가정하고, 지방정부의 총예산 중 사회복지예산이 차지하는 비중의 변화에 초점을 두어 이루어졌다고 지적하면서, 기존 연구와는 다른 시각에서 지방자치제도의 실시가 지역간 복지불평등을 초래했는지에 대한 문제제기에서 우리 나라의 지방자치제도 실시 이후 지방정부가 부담하는 복지예산의 비율과 사회복지시설의 변화 두 가지 차원에서 사회복지 수준의 지역적 불평등이 심화되고 있다는 결론을 제시하고 있다.

그리고 조영훈(2001)은 우리 나라의 경우 지방자치제도가 실시된 이후 사회복지와 관련하여 나타나고 있는 두 가지의 문제점으로 첫째, 우리의 지방정부들은 지방자치제도의 이념에 걸맞게 주민들에 대한 사회서비스 제공에 전념하기보다는 단기간 치적위주의 지역개발에 더욱 몰두하고 있으며, 둘째, 보다 중요한 것으로 우리의 중앙정부는 지방자치제도의 실시와 함께 지역의 문제들을 단순히 지방정부에게 전가하고 있으며, 사회복지수준에서의 지역간 불평등화의 해소를 위해 적극적인 대책을 마련하지 않고 있다고 지적하고 있다.

3. 참여정부의 지방분권과 참여복지

참여정부는 3대 국정목표를 「국민과 함께 하는 민주주의」, 「더불어 사는 균형발전사회」, 「평화와 번영의 동북아시아」로 삼았으며, 참여정부가 추구하는 가치이자 운영의 기본 원리로서 '원칙과 신뢰', '공정과 투명', '대화와 타협', '분권과 자율'을 4대 국정원리로 제시하고, 3대 국정목표를 구체적으로 추진하기 위해 12대 국정과제를 선정하였

다. 선정된 국정과제에는 '지방분권과 국가균형발전'와 '참여복지와 삶의 질 향상'이 포함되어 있다. 이러한 지방분권에 대한 참여정부의 추진계획이라고 할 수 있는 참여정부 지방분권 추진 로드맵을 2003년 7월에 발표하였다.

여기서 참여정부가 추진하고 있는 지방분권 및 재정분권과 참여복지가 제시하는 의미를 우선적으로 파악하는 것이 사회복지계 입장에서는 의미가 있으며, 또 의미를 잘 파악해야만 변화하는 사회환경에 적용할 수 있을 것이다.

1) 참여정부의 지방분권

왜 참여정부는 지방분권을 국정과제로 선정하였는가에 대한 문제인식이 우선적으로 되어야 할 것이다. 참여정부가 제시하는 지방분권의 필요성을 살펴보면, 크게 3가지로 요약된다. 첫째, 시민이 주인되는 공동체 구축을 위해, 둘째, 정보왜곡현상을 방지하기 위해, 셋째, 올바른 국가개혁을 위해서이다. 필요성을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다(김병준, 2003).

첫째, 분권을 해야 하는 첫 번째 이유는 시민이 주인되는 공동체 구축을 위한 것으로서, 3대 국정목표인 '국민과 함께 하는 민주주의'와 직결된다. 한마디로 시민을 시민답게 만들기 위해서 분권을 해야 한다는 것이다. 올바른 시민의 모습은 시민들이 스스로의 역할, 공동체의 의무를 준수하여 공공행정의 범위가 무분별하게 확대되는 것을 방지하고 시민들이 보다 나은 공공서비스를 누릴 수 있게 하는 것이다. 이러한 시민의 모습으로 만드는 중요한 변수 중의 하나가 분권이라는 것이다.

둘째, 분권을 해야 하는 두 번째 이유는 정보왜곡현상을 방지하기 위해서다. 최고 의사결정권자가 절대 권력을 행사하는 체제하에서는 권력자가 좋아하는 정보만 인정을 받는 경향이 있기 때문에 정보의 왜곡이 나타나기 쉽다. 즉, 중앙집권적이고 권위적인 조직일수록 정보의 왜곡현상이 심해져 기업뿐만 아니라 국가의 존립자체를 흔들 수 있다는 것이다. 이러한 문제해결을 위해서는 먼저 권력을 분산시키고, 정보채널의 다양화를 통해 우리사회의 각종 이해관계가 표출될 수 있는 구조를 조성해야 한다. 이것이 바로 분권이고 자율이라는 것이다.

셋째, 분권을 해야 하는 세 번째 이유는 올바른 국가개혁을 하기 위해서다. 과거와 같이 일정비율을 정해 공무원 수를 줄이는 일률적인 강제 개혁을 통해서 진정한 개혁의 성과를 기대할 수 없다. 지난 정부와 같이 중앙에서의 일방적인 지시에 의한 하향식 개혁은 성공할 수 없으며, 개혁은 지방자치단체에서부터 먼저 일어나야 하고, 지방자치단체간의 경쟁을 통해 지방자치단체 스스로가 아이디어를 내고 개혁의 주체가

되어야 하며, 사정 중심의 개혁보다는 창의력을 발휘하여 밑에서부터의 개혁이 추진되어야만 성공할 수 있다는 것이다.

위와 같은 필요성에 의해 참여정부는 지방분권 추진 3대 원칙, 선분권 후보완의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙을 제시하였다. 첫째, 선분권 후보완의 원칙은 조속한 분권의 의지를 나타내는 것으로 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰에 기반을 두고, 지방분권으로 다소간의 문제가 있는 경우에도 우선적으로 분권조치를 하고 시민사회와 지방정부가 분권의 부작용을 스스로 치유해 나갈 수 있는 자정능력을 갖도록 보완해서 부작용을 해소한다는 원칙이다. 둘째, 보충성의 원칙은 기능배분의 원칙으로 시민사회와 기초지방정부에 대한 우선 원칙에 입각하여 역할을 재배분하고, 주민생활과 밀접한 권한은 기초지방정부 위주로, 광역적 권한은 광역지방정부로 배분하고, 지방정부가 수행할 수 없는 기능은 중앙정부에 배분하는 것으로서, 정부기능을 주민에게 가까운 기초자치단체부터 배분한다는 원칙이다. 셋째, 포괄성의 원칙은 개별적이고 단편적으로 사무나 기능을 이양하는 것이 아니라 중·대단위 사무를 중심으로 포괄적으로 이양하여 지방정부 차원에서 종합행정이 이루어지도록 이양한다는 원칙이다(정부혁신지방분권위원회, 2003).

정부혁신지방분권위원회가 작성한 지방분권 로드맵에 의하면 5년 후의 우리나라 지방분권의 모습은 분권형 선진국가형태로 탈바꿈할 것이라고 예상하고 있다. 현재와 지방분권 5년 후의 비전을 비교해 보면 <표 1>과 같다(양영철, 2004).

여기서 현재와 5년 후를 비교하는 기준은 지방분권특별법의 유효기간이 특별법 시행 이후 5년간 한시적으로 규정하고 있기 때문이다.

<표 1> 현재와 지방분권 5년 후의 변화 비교

분야	현재	5년 후
권한 배분	· 중앙정부 의존적 문제해결	· 지방정부 중심의 문제해결
재정	· 의존적 지방재정 - 중앙(51%) : 지방재정(49%)	· 자주적 지방재정 - 중앙재정(45%) : 지방재정(55%)
자치권	· 자치권이 제한된 지방정부	· 충분한 자치권이 부여된 지방정부
의정	· 기반이 취약한 지방의정 - 주민대표성 미약	· 신뢰받는 지방의정 - 주민대표성 확보
책임성	· 중앙에만 책임지는 지방정부 - 중앙통제 과다	· 주민에 대해 책임지는 지방정부 - 내부 자율통제 중심
주민참여	· 제한된 주민참여 - 공급자 위주의 지방행정	· 공동생산자로서의 주민 - 협치형 지방행정
정부간 관계	· 갈등적 정부관계 - 협력적 행정문화 미흡	· 상호협력적 정부관계 - 쌍방향적 상시 소통구조

이러한 참여정부의 지방분권 추진계획에 대한 평가에서 김순은(2003)은 행정적으로 복잡하고, 정치적으로 이해관계가 첨예한 지방분권 개혁을 역동적으로 추진할 추진체제의 불명확성, 이상적인 행정체제의 정책안 미흡과 기능배분에 있어서는 보충성의 원칙을 강조하고 있지만 재원관계, 행정관계 등에 대한 모형이 제시되지 못한 점, 중앙정부와 지방정부간 관계 정립의 모호성, 지방분권 추진일정상의 문제점과 지방분권 추진계획(로드맵) 작성과정에서의 의견수렴 미약성을 문제점으로 지적하고 있다.

2) 참여정부의 재정분권

참여정부는 지방분권화 정책의 일환으로 재정분권정책을 추진하고 있다. 정부혁신지방분권위원회는 2003년 6월 재정분권 추진방안을 마련하였으며, 구체적인 추진내용 가운데 사회복지에 영향을 미치는 부문은 국고보조금 부문이라 할 것이다. 대부분의 사회복지기관들이 중앙 및 지방정부로부터 재정적 지원을 통해 사회복지사업을 수행하고 있기 때문이다.

이태수(2004b)는 우리나라의 복지재정과 관련된 문제점으로는 첫째, 복지재정 수준 자체의 저열성을 극복하지 못하고 있다는 점, 둘째, 복지재정 결정과정에 있어서의 경제관료의 지배력이 여전히 막강하다는 점, 셋째, 아직도 정부재정이 순증주의에 입각하고 있어 선진국형 재정구조를 이루기 위한 복지재정의 과감한 증액이나 비중 조정이 원천적으로 불가능한 구조라는 점, 그리고 넷째, 지방정부의 세입이 중앙에 의존적인 가운데 복지에 있어서의 중앙정부사업의 대응예산이 주를 이루는 가운데 복지에 산 편성에서의 수동성이 문제시되고 있다는 점을 지적하고 있다.

또한 정부혁신지방분권위원회에서 제시한 현 국고보조금제도의 문제점으로는 첫째, 지방재정의 자율성을 저해하는 국고보조금의 증가 즉, 국고보조금은 중앙부처가 지방을 통제하는 수단으로 활용되는 동시에 지방자치단체가 국고지원으로 지방사무까지 추진하려는 경향을 낳는 등 폐해가 나타난다는 것이고, 둘째, 국고보조금 제도 자체의 비효율 및 낭비요인 상존 즉, 국고보조금 사업수가 계속 증가하고 있고, 지방이 아닌 중앙의 우선 순위에서 따라 소액분산투자가 주를 이루는 동시에 지방비의 매칭(matching)과 사후정산의 문제가 발생하고 있다는 것이다(이태수, 2004b에서 재인용).

이러한 문제점을 해결하기 위해 정부혁신지방분권위원회에서는 국고보조금 정비의 기본방향을 보충성의 원칙과 포괄적 지원의 원칙 그리고 성과지향적 자기책임의 원칙을 설정하고, 국고보조사업 정비기준으로 지방이양 대상사업, 국고보조 대상사업, 국가균형발전특별회계 대상사업으로 구분하여 제시하고 있다.

〈표 2〉 국고보조사업 정비기준

구 분	정 비 기 준
지방이양 대상사업	<ul style="list-style-type: none"> · 명백한 지방사무에 대한 국고보조 · 반복적 집행성격의 시설물 정상운영비 지원사업 · 단순한 지방재원 보전성격의 보조사업 · 국고보조의 실익이 낮은 소액보조사업
국고조보 대상사업	<ul style="list-style-type: none"> · 사무성격상 명백히 국가사무인 경우 · 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업 · 중앙정부의 정책수립과 밀접히 연계되어 있고 대내·외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 사업
국가균형발전 특별회계 대상사업	<ul style="list-style-type: none"> · 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC 개발관련사업 · 지역의 문화·예술·관광자원 개발관련 사업 · 지역전략산업, 문화관광 클러스터 등 지역혁신 관련사업 · 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업

재정분권화에 의한 국고보조사업의 정비 과정이 사회복지재정에 미치게 될 장점과 단점을 분석해 보면 〈표 3〉과 같이 나타날 수 있을 것이다(이태수, 2004b)

〈표 3〉 국고보조사업의 정비에 따른 사회복지재정 분권의 장·단점

구 분	장 점	단 점
내 용	<ul style="list-style-type: none"> · 남발된 보건복지부 보조금 관리 정책의 정비 · 지방정부의 복지재정에 대한 자율성 신장 · 지역현실에 맞는 복지계획 수립의 계기 · 지역주민 및 지역 NGO의 복지예산 수립과정의 참여기회 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 복지재정의 저열성을 염두에 둘 때 국가 책임주의에 입각한 중앙정부의 복지예산 확충에 대한 걸림돌 가능성 · 지방정부 및 지방의회의 복지인식이 일천함에 따른 지방정부 복지예산 투여 회피의 수단이 될 가능성 존재 · 지방정부간의 복지불평등 내지 복지격차 심화 가능성 존재

3) 참여정부의 참여복지

참여복지의 개념을 살펴보면, 참여복지 5개년 계획은 사회보장기본법의 규정에 의거하여 「제1차 사회보장발전 5개년 계획(1999~2003)」에 뒤이어 수립된 「제2차 사회보장발전 5개년 계획(2004~2008)」으로서, 이 계획이 작성된 2003년은 참여정부가 출범한 첫 해로 참여복지의 명제 하에 새로운 복지정책을 구상하고 있는 참여정부의 정책수요와 맞물려 「제2차 사회보장발전 5개년 계획」을 「참여복지 5개년 계획」으로 명명한

것이다. 제1차 계획이 “생산적 복지”로 명명한다면, 제2차 계획은 “참여복지”로 명명된 것이다. 이러한 참여복지는 생산적 복지와 일관성을 유지하면서도 참여정부의 특성이 반영된 복지분야의 미래설계라고 할 수 있다(참여복지기획단 외, 2004).

이러한 참여복지 5개년 계획은 참여복지공동체 구축이라는 정책목표 달성을 위해 사회보장제도의 내실화, 복지인프라 구축, 복지서비스 확대 등 3대 정책영역별로 주요추진과제를 제시하고 있다. 여기에서 참여복지공동체란 전국민에 대한 보편적 복지서비스가 제공되며, 상대빈곤이 해소되어 구성원들의 공동체적 연대감이 충만하고, 교육·예술·관광·체육 등 삶의 질과 밀접히 관련된 분야에서 누구나 풍요롭게 문화생활을 누리며, 경제체제와 복지체제가 선순환 관계로 구조화되어 경제성장과 복지확대가 지속적으로 이뤄지는 역동적인 사회를 의미한다.

참여복지가 추진할 정책과제는 3대 영역으로 구분하고 있다. 첫째, 사회보장제도의 내실화를 기하는 정책영역으로서 기초생활보장체제의 정비, 복지서비스의 선진화, 사회보험의 성숙화가 주요 추진과제이다. 여기서 기초생활보장체제의 정비는 적용사각지대의 해소, 대상자 관리의 과학화를 의미하며, 복지서비스의 선진화는 복지서비스 대상자의 확대, 제공서비스의 다양화를 의미한다. 그리고 사회보험의 성숙화란 사회보험제정의 건전성 확보, 급여수준의 제고, 적용대상의 극대화, 관리운영체제의 효율화 등을 주요 추진과제로 삼고 있다.

둘째, 복지인프라 구축 영역으로서 복지전달체제의 구축, 복지재정의 확충, 민간자원의 활성화 등이 이 영역의 주요 추진과제이다. 복지전달체제를 구축하기 위하여 사회복지사무소의 설치, 지역사회복지협의체 구성이 추진된다. 또한 복지재정 확충은 GDP 대비 14%에 이르는 복지재원 마련을 목표로 정부의 적극적인 재원지원확대, 민간자원의 원활한 동원을 위한 기부문화의 활성화, 기업의 사회환원 확대, 자원봉사 문화정립 등이 추진된다.

셋째, 풍요로운 삶의 질 보장을 위한 복지서비스 확대 영역으로서 문화기본권 신장, 정보격차 해소, 저소득층 주거복지 확충 등이 추진된다. 즉 질 높은 문화서비스의 보편적 향유를 위해 교육·예술·환경·체육 등 삶의 질 향상에 중요한 문화영역에서 국가역할의 확대가 추진되는 것이다.

참여복지는 이러한 정책과제를 추진하기 위한 주요 추진전략으로 정부의 복지역할 확대, 국민의 복지정책과정 참여보장, 경제와 복지의 선순환관계 구축, 지방정부의 복지서비스 역할 강화를 제시하고 있다. 참여복지의 기본추진 전략으로 복지확대를 국가의 적극적인 역할 강화에 의하여 선도한다는 것은 현재 한국의 복지수준이 경제수준에 걸맞지 않게 낙후되어 있으며, 지속적인 복지확대가 필요하다는 점이며, 제1차 사회보장발전계획 기간 중 정부의 복지재정이 팔목할만한 속도로 확대되었음에도 불구하고

고 한국의 복지지출은 여전히 OECD 국가 중 최하위권을 벗어나지 못하고 있어 지속적인 복지확대가 필요한 실정이기 때문이다.

참여복지 추진전략으로서 국민의 복지정책과정 참여보장은 국민이 복지정책형성과정에 주체로서 참여하며, 동시에 복지공급자로서 적극적인 역할을 감당할 것을 기대함과 동시에 국민이 복지의 수요자일뿐만 아니라 복지의 공급자로서 적극적으로 나설 것을 기대하고 있는 것이다. 참여복지는 복지정책이 수요자의 요구에 부응하도록 복지정책의 형성과 집행, 평가과정에 일반 국민이 폭넓게 참여할 수 있는 기회의 확대와 참여방법의 제도화 추진을 의미하며, 국민이 복지공급자로서 나선다는 것은 물질·시간적 자원을 제공하는 주체로서 민간의 역할이 중요함을 의미하고 있다.

참여복지는 경제성장과 복지확대가 지속 가능하도록 경제와 복지의 선순환관계 구축을 주요 전략으로 하고 있다. 경제와 복지가 선순환관계로 맺어지려면 경제성장의 과실이 사회적 형평에 맞게 분배되고, 복지지출 또한 생산적으로 행해지는 것이 무엇보다 중요하다. 이것은 근로능력이 없는 복지수급자에 대해서는 국가가 건강하고 문화적인 최저생활을 보장하지만 근로능력을 가진 복지수급자에 대해서는 자활을 강조한 생산적 복지원리가 참여복지에서도 여전히 중시되어짐을 의미한다.

참여복지 추진전략으로 지방정부의 복지서비스 역할 강화는 전국적인 표준과 관리의 광역화가 필요한 복지제도는 중앙정부가 수행하게 되지만, 일정한 틀 내에서 지방의 고유성을 살리고 지방특색에 맞는 복지시책을 강화하는 것은 참여복지를 구현하는데 필수적이다. 특히 복지제도 중 개별화와 지역성이 강조되는 사회복지서비스 영역에서 지방정부의 역할 증대가 적극적으로 추진될 것을 의미하며, 참여정부의 정책기조 또한 복지분야에서도 지방정부의 역할을 한층 강화하는 것을 요구하고 있다.

이러한 이태수(2004a)는 참여복지 5개년 계획에 대한 평가에서 현 정부 임기 내에 소득재분배정책에 있어서 획기적 변화를 기대하였지만 여전히 성장중심주의의 연장선상에 머문 소극적인 복지청사진이라고 지적하고 있다.

참여복지 5개년 계획은 크게 4가지 부문에 대하여 비전 및 목표, 현황과 문제점, 목표달성을 위한 정책과제 및 추진과제, 연차별 추진계획을 제시하고 있다. 4가지 부문에는 사회복지행정 및 재정, 기초생활보장, 사회복지서비스, 사회보험 등으로 구분하고 있다. 본 글에서는 주로 사회복지행정에 관한 내용을 중심으로 서술하고자 한다.

4) 참여복지의 사회복지행정

사회복지행정은 의료기술의 발달로 인한 평균수명의 연장과 저출산율로 인한 평균

자녀수의 감소 등 인구 및 가족구조의 변화와 이혼율의 증가에 따른 결손가정의 발생, 약물·알코올 중독을 비롯한 청소년 비행, 정신질환의 증가 등 다양하고 새로운 복지 욕구가 나타남으로 인해 사회복지 수요에 변화가 발생하고 있으며, 참여정부의 지방분권화 추진과 각종 복지자원에 대한 정보의 공개, 지역별·인구특성별 복지수요에 대한 정보가 효율적으로 관리되는 복지정보시스템의 요청 등 정보화의 급진전, 기초보장제도 및 복지서비스 제도의 효율적 관리·운영 기반의 정비의 가속화, 사회복지인력의 초과공급 및 전문성 확보를 위한 관심 증대 등 사회복지제도의 정착 및 운영체계 개선 등 사회경제적 환경변화로 인해 사회복지행정 부문에서의 변화가 요구되어지고 있다.

그러나 현재까지 사회복지행정 부문의 현황과 문제점을 살펴보면, 첫째, 사회복지전달체계에서는 행정기관 및 관련 공공·민간기관간 수평적 연계·조정 미흡, 공공부조 및 복지서비스 정책의 기획과 집행상 일관성·자율성 미흡, 일선 사회복지담당인력의 업무 과부하와 업무 수행여건 미흡, 지역단위 복지자원을 총괄, 연계할 자원조정체계 부재, 요보호 주민의 대인서비스 욕구에 대응할 체계적 서비스 시스템의 부재, 민간 복지자원이 취약한 농촌지역의 보건·복지 서비스 인프라 미비 등의 문제점을 가지고 있으며, 둘째, 사회복지 인력 수급 및 관리에서는 사회복지 인력의 실태 파악 및 수급 계획 등 종합적인 대책의 부재, 사회복지시설 종사인력의 계속교육 기회, 교육 과정 및 체계 미흡, 사회복지사 자격기준의 엄밀성 결여 및 자격 등급별 역할 구분 모호, 사회복지시설 종사인력의 근무환경 및 처우 열악 등이 문제점으로 지적되고 있으며, 셋째, 사회복지시설 관리 및 운영에서는 사회복지시설 종별 기능·역할의 혼재 및 지역별 불균형 분포, 사회복지시설 운영의 책임성 미흡, 예산집행의 투명성 미흡, 미신고(개인 운영) 사회복지시설에 대한 대책 및 지원방안 미흡, 사회복지시설 평가과정 및 결과 활용 개선 필요 등이 문제점으로 나타나고 있다.

참여복지 5개년 계획에서 사회복지행정의 개선방향은 무엇보다 조직, 인력, 정보가 복지사업 목표에 적합하게, 효율적으로 활용되어 그 대상자에게 적시·적재·적소에서 효과가 나타날 수 있도록 하고 있다. 그렇게 하기 위한 사회복지행정의 정책목표는 첫째, 무엇보다 수요자의 서비스 이용 편의를 향상시키는 일이 중요하기 때문에 모든 시민이 보다 친근하게 접근할 수 있는 조직환경과 이용할 서비스가 풍부한 복지서비스 체계, 즉 지역별, 서비스 종류별로 “어디서나 한번의 방문으로(any-stop, one-stop systems)” 원하는 바를 해결할 복지체계의 구축이고, 둘째, 다각적인 노력을 투입하여 복지서비스의 책임성·통합성·전문성 향상이며, 셋째, 공공·민간 복지서비스 제공자의 업무 효율성의 제고이며, 넷째, 중앙 집중에서 지방으로의 복지서비스 중심 이동이 이루어지도록 지역 단위 사회복지체계를 구성하고, 일반 국민의 참여 활성화, 그리고 다섯째, 다양한 정책방

안을 도입하는 과정에서 지역별 균형이 이루어지도록, 지역간 자원의 분포를 고려한 긍정적 차별을 통한 중앙정부의 지원과 여건 마련의 조성이다(참여복지기획단 외, 2004).

참여복지 5개년 계획에서 사회복지행정 부문의 현재 문제점을 개선하고, 정책목표를 달성하기 위한 정책과제로서 첫째, 사회복지전달체계의 개선, 둘째, 사회복지인력 운용제도 정비, 셋째, 사회복지시설 인프라의 확충을 제시하고 있다.

사회복지 전달체계의 개선을 위해서는 첫째, 사회보장심의위원회의 운영 활성화와 광역·기초자치단체의 복지계획 및 지자체 사업의 정기평가, 그리고 사회복지 실태 및 욕구조사 정기실시를 통한 중앙정부의 기획·조정 기능 강화 및 중앙과 지방의 협력 여건을 조성하고, 둘째, 공공복지전달체계의 비효율성·비전문성으로 급변하는 복지 수요에 효과적 대처와 공공·민간복지기관간 정보 공유와 연계·협력체계의 구축미흡으로 개별적 대응으로 나타나는 복지서비스의 중복·누락 발생 예방과 지난 5년간 복지 예산은 3배 이상 증가하였음에도 불구하고 국민의 복지체감도는 정체되어 있는 점을 개선하기 위해 '사회복지사무소'의 설치를 통한 공공복지 인프라 강화와 '지역사회복지협의체'의 구성으로 공공·민간 복지 연계망(network)을 구축한다.

사회복지인력 운용제도 정비를 위해서는 첫째, 사회복지사제도 발전위원회의 운영, 사회복지사 국가시험 운영제도 정비, 사회복지인력의 전반적 활용실태 파악을 통한 사회복지사 자격제도의 내실화를 추진하고, 둘째, 사회복지인력의 질(quality)을 높이기 위해 보건복지 교육기능의 확대와 지역별, 교육수준별 계속교육 과정 개발, 사회복지 평생교육 과정 마련 등을 통한 사회복지인력 훈련체계의 정비를 추진하고, 셋째, 사회복지시설 종사자 처우개선과 시설 근무여건 개선을 통한 사회복지종사자 처우 개선을 추진한다.

사회복지시설 인프라 확충을 위해서는 첫째, 사회복지시설 발전위원회의 설치·운영과 사회복지생활시설의 지역별, 종별 기능 및 역할 정립을 통한 사회복지생활시설 기능 개선 및 지역별 균형적인 확충을 추진하고, 둘째, 사회복지시설 운영위원회의 설치 의무화와 후원금 및 예산집행의 투명성을 제고하고, 기존의 시설운영비 지원방식을 생활자 수에 비례한 지원방식을 시설의 규모에 따른 차등지원방식으로 전환하는 표준운영비 및 체감예산제도의 도입, 인센티브 예산 지급과 시설장 및 시설종사자에 대한 정년제 정착, 그리고 미신고(개인운영) 사회복지시설 증장기 발전방안 마련 등을 통한 사회복지시설 관리 및 운영 개선을 추진하고, 셋째, 사회복지시설에 대한 평가전담기구 설치, 우수시설 인센티브 부여, 이용시설 평가제도의 합리적인 실시와 활용 등을 통한 사회복지시설 평가제도 개선을 추진하고, 넷째, 사회복지관의 역할 재정립, 사회복지관의 정부지원확대, 인력배치 기준의 설정, 운영위탁제도의 정비 등을 통한 사회복지관 운영 여건 조성을 추진한다.

참여복지 5개년 계획의 행정부문에 대한 평가에서 이태수(2004a)는 행정분야의 개선 내용들에서 중앙정부 내의 복지관련 부처간의 조정 기능을 위한 적정체계의 부재, 중앙과 지방간의 역할분담 체제 및 지방정부의 복지기획 능력의 제고방안 미진, 민간복지인력의 추가적 확보에 대한 언급 부재 등을 문제점으로 지적하고 있다.

III. 공공 및 민간 사회복지기관의 역할

1. 공공부문과 민간부문의 구분

사회구성원들에 대한 사회복지서비스는 세 가지 사회적 제도(가족, 시장, 국가)의 조합에 의해 주로 이루어진다. 나라에 따라 사회복지가 국가에 의하여 주도적으로 이루어지는 반면, 어떤 나라들에서는 민간부문의 사회복지역할을 상대적으로 중요시 여긴다. 우리나라의 경우는 아직까지 사회복지에 있어서 가족의 역할이 다른 나라들에 비해 중요하게 강조되고 있다.

오늘날 많은 국가들에서 사회복지를 제공하는 데에 있어 공공부문과 민간부문을 엄격히 구분하는 것을 매우 어렵다. 왜냐하면, 많은 사회복지가 공공부문과 민간부문의 혼합된 형태에서 이루어지기 때문이다. 순수한 공공부문은 사회복지를 제공하는 기관의 소유자가 정부이고, 재원은 전부 정부예산에서 나오며, 그것의 운영을 공무원들이 하는 형태인 반면, 순수한 민간부문은 사회복지를 제공하는 기관의 소유자가 민간인이고, 그것의 재원도 민간에서 나오며, 운영도 민간인이 하고, 또한 정부로부터의 규제도 받지 않아, 정부로부터의 세제상 혜택이 없고 따라서 정부에 대한 책임도 갖고 있지 않는 형태라고 할 수 있다(김태성, 1992).

공공과 민간부문을 구분하는 기준으로서, 사회복지를 생산해 내는 측면(production)과 사회복지를 소비하는 측면(consumption)을 기준으로 분류하는 경우, 급여와 재원의 측면에서 공공부문과 민간부문으로 분류하는 경우, 그리고 생산과 재원의 두 가지 차원에서 분류하는 경우 등 각각 분류기준에 따라 다양한 형태의 공공부문과 민간부문으로 나타날 정도로 개념을 명확히 구분하는 것은 어려운 일이다²⁾.

사회복지서비스는 공공부문과 민간부문에서 제공되어지고 있다. 어떤 재화와 서비스가 공공부문과 민간부문 어느 쪽에서 제공되는 것이 바람직한가에 대한 논의들은 매

2) 공공부문과 민간부문의 분류에 대한 내용은 김태성·성경룡(2001), pp. 350~367. 참조.

우 일반적인 수준이라고 할 수 있다. 일반이론들은 순수한 공공부문과 민간부문을 대상으로 하는데, 오늘날은 이러한 순수한 공공부문과 민간부문보다는 공공부문과 민간부문의 혼합형태가 지배적이라고 할 수 있다. 우리나라도 예외는 아니라고 할 수 있을 것이다. 이러한 혼합유형에는 준정부기관의 형태, 민간부문과의 계약에 의한 형태, 민간부문에 대한 재정보조 형태, 세제혜택의 형태 등으로 나타나고 있다.

2. 지방분권화에 따른 사회복지기관의 역할

1) 지방분권이 사회복지에 미치는 영향

지방분권화가 사회복지분야에 미치는 영향은 어떤 것이 있는가? 순기능과 역기능이 있다. 순기능으로는 지방자치가 국가의 권력을 제한할 뿐만 아니라 지역주민들이 자신들의 공동문제를 스스로 처리하게 함으로써 민주성을 강화할 수 있다는 점(최창호, 2002)과 자원배분의 효율성에 있어 수요에 대하여 탄력적으로 대응할 수 있다는 점과 분권화된 정부들 간의 경쟁은 복지수준의 극대화를 달성할 수 있게 해 준다는 점(김종순, 2001) 등이 있으며, 역기능으로는 형평성의 문제로서 사회·경제적 요인들로 인한 지역간 경제력의 차이는 지방세원의 편중을 야기하고, 이러한 재정적 불균형은 질적·양적 측면에서 공급되는 공급서비스의 수준과 주민의 조세부담 수준의 차이를 발생시켜 '수평적 비형평성' 문제를 야기한다는 것이다. 또한 지방분권이 갖는 문제점으로 선심성 경비의 확대, 방만한 재정운영, 지방자치단체의 부패 등이 나타날 수 있다(조홍식, 2004에서 재인용).

2) 정부간 사회복지기능 배분 기준

전수일과 봉민근(1995)은 중앙정부와 지방정부간의 사회복지 기능 배분에 있어서 고려해야 할 기준으로 7가지를 제시하고 있다(박병현, 2004에서 재인용).

① 효율성의 정도에 따른 기능의 배분으로서, 정부간의 기능배분은 서비스 공급에 있어서의 '규모의 경제'가 고려될 필요가 있다. 즉, 생산량 증가에 따라 단위비용이 체감하는 규모의 경제가 발생하는 사무는 중앙정부에서 담당하고, 규모의 경제가 존재하지 않는 사무는 지방정부가 담당하는 것이 필요하다는 것이다.

② 공공재의 성격에 따른 배분으로서, 공공재의 성격은 소비의 비경합성과 비배제성으로 한 개인의 소비는 타인의 소비를 저해하지 않는다는 것이다. 따라서 순공공재에

가까울수록 중앙정부에서 제공하는 것이 바람직하다는 것이다.

③ 영향받는 지역의 범위에 따른 기능의 배분으로서, 어떤 사회복지정책을 집행하면 그 정책의 영향을 받는 지역이 전국적이면 중앙정부에서 담당하고, 지역적이면 지방정부에서 담당하는 것이 바람직하다는 것이다.

④ 서비스의 통일성과 다양성에 따른 기능의 배분으로서, 사회복지서비스의 통일성을 요하는 것들은 중앙정부에서 제공하는 것이 좋고, 지역주민들의 선호에 맞게 다양성을 요하는 것은 지방정부에서 제공하는 것이 바람직하다는 것이다.

⑤ 외부효과의 유무에 따른 배분으로서, 외부효과가 강한 서비스는 중앙정부가 제공하고, 적은 서비스는 지방정부가 제공하는 것이 바람직하다는 것이다.

⑥ 업무 성격의 기획성 필요 유무에 따른 배분으로서, 업무의 성격이 기획성을 필요로 하는 것이 있고 집행성을 필요로 하는 것이 있다. 기획성이 강한 업무는 전국적이고 통일성을 요하는 경우가 많기 때문에 조정기능이 있는 중앙정부가 하는 것이 바람직하며, 단순히 집행성격이 강한 업무는 지방분권하의 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다는 것이다.

⑦ 업무의 성격이 전문성 필요 유무에 따른 배분으로서, 고도의 전문성을 필요로 하는 사회복지서비스는 중앙정부에서 제공하는 것이 바람직하고, 비교적 단순한 업무는 지방정부에서 제공하는 것이 바람직하다는 것이다.

3) 공공과 민간의 사회복지역할 분담 및 관계 모색

이혜경(2002)는 한국의 사회복지 서비스 공급체계는 전체적으로 보면 종속적 대행자 관계 모형에 가깝다고 주장하고 있다. 국가의 낮은 복지지향성과 관료적 경직성이 사회복지법인 제도나 시설설치 기준을 통제, 지도, 감독권 행사 수단으로 되게 하고 있으며, 한국사회의 국가주의 전통과 민간 비영리부문의 저발전을 배경으로 잔여적인 국가 책임주의와 영세하고 자원이 불충분한 민간복지가 상호의존적으로 공생하는 종속적 협조모형을 만들어 내고 있다는 것이다.

그리고 김영종(2003)도 사회복지서비스 분야에 대한 공공과 민간부문의 관계분석에서 공공과 민간이 민간활용형 혹은 대행자형의 협력관계를 오랜 기간 형성해 왔으며, 그것이 제도적 고착화의 형태로까지 굳어져 왔다고 지적하면서, 그럼에도 그러한 유형의 협력관계가 민간부문의 공공에 대한 '종속적-대행자' 형태로 나타나고 있어서, 공공이 민간을 활용하는 협력관계의 형성으로 인한 이점들이 나타나기 어려웠다고 기술하고 있다.

이혜경(2002)은 공공과 민간부문의 관계에서 종속적 대행자 모형에서 동반자적 협조

(협력)모형으로 전환하기 위해서는 민간복지의 역량이 강화되어야 하고, 동시에 국가 부문도 민간부문을 동반자로 신뢰하는 태도의 변화가 필요하다고 지적하고 있다. 민간 비영리부문의 성장전략으로서 첫째, 비영리부문의 활성화에 걸림돌이 되는 법·제도적 환경을 개선하는 일, 둘째, 민간 비영리부문이 스스로 사회복지서비스 공급자로서의 투명성과 책임성을 제고하는 일, 그리고 셋째, 대정부 협상력을 제고하기 위하여 민간부문이 스스로 연대하는 일, 넷째, 체계적 조사연구에 기초한 정책제언 기능을 강화하는 전략을 제시하고 있다.

또한 김영중(2003)은 공공과 민간부문의 협력관계의 모색을 위해서는 부문간의 명확한 책임소재를 전제로 제시하면서, 공공과 민간부문의 관계를 종속적 대행자 관계에서 동반자적 협력관계로의 이동을 강조하고 있다. 비록 민간부문이 보유하는 정치경제적 자원이 공공부문에 비해 현저하게 미약하기는 하지만, 정부의 실패가 민간의 실패로 전이되는 것을 막기 위해서라도 동반자적 협력모형을 구축해야 한다고 주장하고 있다. 동반자적 협력체계의 모형을 구축하기 위해서는 첫째, 민간의 공공에 대한 지위와 협상력에 있어서의 변화가 있어야 한다. 이를 위해 사회복지서비스 전달체계의 구성요소들에서 주요 변화가 있어야 하는데, 특히 협력관계의 변화는 제도적 규범의 변화, 즉 사회복지서비스 관련 규범들의 우산적인 역할을 하는 사회복지사업법 체계의 변화가 선행되어야 한다. 서비스 통제방식의 변화, 민간부문에 대한 공공부문의 신뢰 시스템의 구축, 핵심자원과 책임성의 공유 등이다. 둘째, 개별 민간 서비스 조직들이 공공부문과의 관계에서 대등한 지위를 확보하는 일차적인 방법은 자원동원의 역량에서 공공부문과 대등해지는 것이다. 현재 개별 민간서비스 조직과 공공조직간에 사회복지서비스 전달체계 환경에서 두 부문간의 의존과 종속 관계가 지나치게 불균형하게 나타나고 있는데, 이러한 의존관계는 특히 법적(규제적), 재정적 자원의 불평등한 보유상태에서 초래되는 것이다. 즉, 민간부문이 공공부문에 대한 자원의존에서 벗어나게 되면, 종속적 관계에서도 벗어날 수 있다. 다음은 네트워크화된 민간조직연합의 실천이다. 개별 민간서비스 조직들이 안고 있는 심각한 파워의 열세를 극복하기 위해서는 협조전략의 일종으로 연합전략을 취할 필요가 있다는 것이다.

박병현(2004)은 중앙정부와 지방정부의 사회복지 역할에서 중앙정부, 시·도 광역지방정부, 기초자치단체로 구분하여 제시하고 있다. 중앙정부의 역할에는 국가책임성의 보존, 중앙정부의 사회복지재정의 증대, 사회복지제도의 전제조건으로서 조세제도의 형평성 확보, 한국형 사회복지모형의 개발 등을 제시하고, 지방정부의 역할에는 지역에 따라 차별화된 사회복지정책의 개발, 개발중심 예산체계에서 복지중심의 예산체계로의 변화, 주민참여의 활성화 등을 제시하고, 기초자치단체의 역할에는 전문인력의 탄력적

배치, 전문인력의 전문성 발휘 여건 제공, 민간복지기관과의 협력관계 유지, 주민이 중심이 되는 복지행정체계 구축 등을 제시하고 있다.

심재호(2004)는 민·관 파트너십을 통해 사회의 공익적인 목표를 달성하는 효과적인 방식을 찾아내는 것이 과제라고 지적하고 있다. 민간비영리조직이 정부에 제공할 수 있는 자원으로는 낮은 비용, 신속적 서비스 전달 능력, 신속한 현장 정보, 새로운 아이디어 등을 들 수 있다면, 정부는 민간비영리조직에게 재정, 정부로부터의 신뢰 및 인정, 그리고 정책과정에서의 참여기회 제공 등을 제공할 수 있다고 기술하면서, 민·관 양 부문은 서로가 제공할 수 있는 자원들을 적절하게 그리고 효율적으로 활용할 수 있는 협력방식을 찾아내도록 노력해야 한다고 주장하고 있다.

Ⅳ. 제주도 사회복지기관의 역할

위에서 지방자치제도의 실시 이후의 사회복지분야에서의 변화와 참여정부가 추진하고 있는 지방분권 및 참여복지 5개년 계획에 대한 내용들을 중심으로 살펴보았다. 지방자치제도의 실시가 사회복지에 미친 영향은 긍정적인 영향보다는 부정적인 영향이 지배적이었던 것으로 선행연구 결과에서 나타났다. 이것은 주로 지방의회와 지방자치단체장들이 사회복지 정책보다는 지역경제 활성화를 비중을 둔 것으로 풀이할 수 있다.

참여정부는 지방자치제도의 실시 이후 나타났던 문제점 등을 보완하고 보다 강력한 지방분권을 추진하고 있다. 여기에 지방자치단체에서는 공공과 민간부문의 협력적인 관계를 활성화시켜 다른 지방자치단체와의 관계에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 노력해야 할 것이다. 특히 사회복지분야도 예외는 아닐 것이다. 참여정부가 추진하는 지방분권과 참여복지 5개년 계획에서 공통분모를 도출해 낸다면, 중앙정부의 기능을 보충성의 원칙과 포괄성의 원칙으로 주민들에게 가까운 지방정부로의 이양 및 배분과 국민의 복지정책과정 참여, 지방정부의 사회복지서비스 역할 강화를 들 수 있을 것이다. 즉 다시 말하면 지방정부의 역할을 강화하고, 수요자인 지역주민(민간)의 참여와 역할을 강조하고 있다.

이러한 참여정부가 추진하는 지방분권과 참여복지 실현을 위해서는 지방자치단체별로 민간부문과 공공부문이 서로 협력하여 참여할 수 있도록 하고, 또한 계획적이고 체계적으로 대응할 수 있는 시스템을 갖추고 운영될 수 있는 공공과 민간부문의 역할분담이 요구되어진다고 할 것이다.

여기서는 제주도가 사회복지 수준을 향상시키기 위해 추진해 나가는 데 있어 공공기

관과 민간사회복지기관의 역할을 모색하고자 한다.

1. 공공기관의 역할

1) 사회복지서비스 정보화 및 정보접근성 강화의 필요성

제주도의 경우, 다양한 사회복지서비스가 제공되고 있음에도 불구하고 사회복지수요자인 지역주민들은 현재 제공되고 있는 사회복지서비스에 대한 정보가 매우 부족한 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 가정위탁지원센터의 경우 제주도의 홈페이지에서는 찾기가 매우 어렵다. 다른 사회복지서비스 분야도 마찬가지라고 생각된다.

이러한 사회복지서비스 정보에 대하여 지역주민들이 보다 쉽게 접근할 수 있도록 도청 홈페이지에 사회복지코너를 신설하여 분야별 서비스, 대상별 서비스, 문제별 서비스에 대한 정보를 one-stop으로 획득할 수 있도록 해야 할 것이다. 즉, 현재의 복지서비스 정보에 대한 네트워크의 형태는 공급자와 수요자 각각 상대방에 대한 끊임없는 정보탐색을 통해 정보를 획득하는 시스템으로서, 복지서비스의 양적 확대와 공급의 주체 및 객체 다양화 등으로 서비스의 효율성과 효과성을 향상시킬 수 없는 시스템을 갖추고 있다고 할 수 있다. 이러한 점들을 보완하기 위해서는 복지서비스 정보에 대한 종합적 정보시스템을 구축하여야 할 것이다.

2) 사회복지서비스 및 시설의 균형적 확충을 위한 노력

제주도의 인구는 제주시에 집중 분포되어 있다. 달리 말하면 제주시에 사회복지기관 및 시설들이 많이 설치 운영되고 있다고 할 수 있을 것이다. 예를 들면 사회복지시설 중 일반적으로 보편적 사회복지서비스 시설이라고 할 수 있는 영유아보육시설인 어린이집의 경우(2003. 12. 31. 현재기준)를 보더라도 제주시 216개소, 서귀포시 59개소, 북제주군 49개소, 남제주군 38개소가 설치되어 운영되고 있다. 이것은 영유아보육서비스의 수요에 대한 공급 차원에서 당연한 결과일 수 있다. 그러나 국·공립보육시설의 경우에는 제주시 8개소, 남제주군 3개소가 설치 운영되고 있으나, 서귀포시와 북제주군에는 전혀 설치 운영되지 못하고 있다.

영유아보육시설의 경우를 예로 들었지만, 청소년쉼터의 경우도 마찬가지이다. 가정적인 문제 등으로 가출을 한 경우에 안전하게 서비스를 제공받을 수 있는 곳은 현재로서는 청소년 쉼터뿐이다. 그러나 여성 청소년에게는 이용할 수 있지만, 남성 청소년의 경

우에는 이용할 수 있는 이용시설이 없다. 따라서 사회복지서비스를 공급하는 기관 및 시설을 성별 및 지역별 등에 따른 차별을 받지 않도록 균형적 확충 노력과 서비스에 대한 선택권을 수요자들이 가질 수 있는 사회복지시스템 및 환경의 구축 노력이 요구된다.

3) 민간사회복지기관과의 협력적 신뢰관계 구축

지금까지는 중앙 및 지방정부와 민간사회복지기관과의 관계는 종속적 대행자 관계라고 해도 과언은 아닐 것이다. 지방분권화 시대에 대응하기 위해서는 공공기관의 노력만으로는 어렵다. 2004년 7월부터 지역사회복지협의체가 시범 운영되고, 2005년 8월부터는 전국 시·군·구로 확대하여 구성 운영을 추진하고 있다. 지역사회복지협의체는 지역사회의 복지서비스를 체계화하고 연계기반을 토대로, 지역사회복지에 관한 체계적인 의견수렴 및 협의를 통하여 지역사회복지의 개선방안을 마련하고, 지역복지서비스 연계 및 조정을 위한 기반 마련과 지역의 사회복지자원을 개발하고 효율적으로 활용하는 기능을 가지게 된다.

2003년 7월 사회복지사업법 개정으로 지역사회복지협의체가 구성되고, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지역주민의 복지욕구 및 지역 내 복지자원에 대한 실태조사결과에 따라 지역에 필요한 사업내용을 종합적으로 포함하는 지역사회복지계획을 4년마다 수립하여야 한다. 지역의 실정에 맞는 지역사회복지계획을 수립하기 위해서는 무엇보다 민간의 참여가 필수적이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 공공기관과 민간기관이 서로 협력적 관계가 구축할 때만이 지역사회의 사회복지수준을 향상시킬 수 있을 것이다.

2. 민간사회복지기관의 역할

1) 민간사회복지기관간의 협의·조정기구의 재확립

현재 법적으로 민간사회복지기관의 중추적인 역할은 하는 조직은 사회복지협의회라고 할 수 있을 것이다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 사회복지협의회의 기능 중에서 사회복지에 관한 조사연구 및 정책건의의 기능과 사회복지기관과의 협의조정기능이 가장 중요하다고 할 수 있는 데 거의 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 중앙사회복지협의회가 기능을 제대로 수행하지 못한 가장 큰 이유는 구조적인 문제에서 찾을 수 있다. 그러나 이러한 실정에 대한 책임이 협의회내부에만 있는 것도 아니다. 사회복지협의회에 대한 주인의식의 결여문제 또한 부정적 역할을 하였다. 바로 사회복지와

관련있는 사회복지전문가, 사회복지기관 및 시설 운영자, 시설 종사자 등 모두가 주인이기 때문이다.

현재 제주도에는 사회복지시설단체협의회도 구성되어 있다. 기능과 역할에서 큰 차이는 없을 것이다. 따라서 각각의 조직을 구성하여 결집력을 강화하는 것 보다 기존의 조직을 새롭게 확립시키는 노력이 필요하다. 또한 지방정부 및 기초자치단체에 대한 협상력을 제고하기 위해서라도 민간사회복지기관들간의 연대 및 역할이 반드시 필요하다.

2) 민간사회복지기관의 역량 강화 노력

민간사회복지기관들이 공공사회복지기관(중앙 및 지방정부)과의 관계에서 대등한 협력적 파트너십을 확보할 수 있는 일차적인 방법은 자원동원의 역량에서 대등한 지위를 확보하는 것일 것이다. 이러한 역량을 강화하기 위한 방안으로서 복지분야별 네트워크(network)이 필요하다. 개별 민간사회복지기관들이 안고 있는 파트너십에서의 열세적인 지위를 극복하기 위해서는 연합전략이 필요하다. 분야별, 시설별, 지역별 등 나름대로의 역량을 강화하기 위한 여러 가지 대안들을 모색해야 한다.

2004년 7월부터 시범사업으로 추진될 지역사회복지협의체는 2005년 8월부터 전국 시·군·구로 확대되어 실시될 예정이다. 지역사회복지협의체의 전국적 실시에 대한 대책도 미리 준비해야 할 것이다. 지역사회복지협의체의 기능과 역할, 그리고 지역사회복지협의체와 민간사회복지기관과의 관계 등에 대해서도 교육이 필요할 것으로 생각된다.

3) 복지분야 시민운동단체의 필요성

지방자치제도가 정착되면서 지역적인 사안에 대하여 주민들의 관심이 차차 높아지고 있다. 실제로 95년 민선 지방자치단체장 체제가 출범하기 전과 후를 비교하면 지역 시민단체들이 최소 10배 이상 늘었다. 그만큼 지방자치단체가 확산되면서 시민의 감시체제나 통제체제가 커가고 있다(김병준, 2003).

그러나 제주도내에는 도 및 시·군의 사회복지시책 및 예산에 대한 감시와 통제기능을 주로 도 및 시·군 의회 행정자치위원회 등에서 수행하고 있다. 순수한 민간중심에서의 지역시민단체 활동을 통해 지역주민 복지수준 향상을 위한 노력이 이루어져야 할것이다. 예를 들면, 광역단위에서는 경기복지시민연대를 비롯하여 부산, 대구, 인천, 광주, 울산 등에서 활동이 전개되고 있으며, 기초단위에서는 서울 관악구의 관악사회복지, 천안의 복지세상을 열어가는 시민모임과 경기의 안산, 성남 지역에서 지역별 사회

복지운동단체들의 활동이 활성화되고 있는 점을 감안할 때 제주도에서도 이러한 활동을 하는 주체들의 발굴과 역할이 요구되어진다.

V. 결 론

앞에서 참여정부가 적극적으로 추진하고 있는 지방분권에 따른 사회복지계의 변화를 모색하기 위해 1991년부터 시작된 지방자치제도에서부터 지방분권, 재정분권, 참여복지 5개년 계획의 의미를 먼저 살펴보았다. 그리고 지방분권화에 따른 공공과 민간 사회복지기관의 역할들을 모색해 보고, 제주도 내 사회복지기관의 역할에 대한 내용들을 기술하였다.

참여정부가 추진하는 지방분권과 재정분권은 사회복지환경의 변화를 요구하고 있다. 이러한 변화 요구에 대해 사회복지기관들은 적절한 변화 및 적응방안들을 모색해야 한다. 제주도 내에서 설치·운영되고 있는 공공 및 민간 사회복지기관들의 역할은 끊임없이 변화하고 변화하는 환경에 적응해야 한다. 변화하는 환경에 적응하기 위한 대안으로 공공사회복지기관은 사회복지서비스의 정보화와 정보접근성을 강화시켜야 하고, 사회복지서비스 및 시설의 균형적 확충 및 발전을 위한 노력을 기울여야 하며, 그리고 민간사회복지기관과의 협력적 신뢰관계를 구축해야 한다. 또한 민간사회복지분야에서는 우선적으로 민간사회복지기관간 협의·조정기구의 재확립이 요구되어지고, 민간사회복지기관의 역량을 강화시켜야 하며, 그리고 복지분야 시민운동단체의 활동이 요구된다.

공공 및 민간 사회복지기관들간에 적절한 역할분담을 통해 소수의 특성을 가지고 있는 수요자 및 시설의 의견이 배제되거나 소외되지 않도록 하기 위한 단계별 시스템을 구축하는 데 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- 강윤호. 2000. "지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향". 「한국행정학회 하계학술대회논문집」.
- 김교성·이재완. 2000. "지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석". 「한국사회복지학」 제41호. 한국사회복지학회.
- 김병준. 2003. "참여정부의 지방분권과 국가균형발전". 「참여정부의 지방분권추진전략

- 과 지방의회의 역할」. 한국지방자치학회 제주지회 학술세미나 자료집.
- 김순은. 2003. “참여정부의 지방분권 추진계획(분권 로드맵)의 평가”. 「지방정부연구」 제7권 제2호. 한국지방정부학회.
- 김중순. 2001. 『지방재정학』. 삼영사.
- 김연명. 1995. “지방자치선거와 사회복지부문의 주요쟁점”. 「지식인연대 공개토론 자료집」.
- 김영종. 2003. “한국 사회복지에서의 공공과 민간부문의 협력체계”. 「한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집」.
- 김종해. 2004. “지방분권화 시대 지역복지의 과제”. 「지방분권화시대 사회복지전망과 지역복지과제 모색」. 서귀포시장에인종합복지관 개관5주년 기념 세미나 자료집.
- 김태성. 1992. “사회복지에서 공공부문과 민간부문의 역할분담에 관한 연구”. 「사회복지연구」 제4호. 한국사회복지연구회.
- 김태성·성경룡. 2001. 『복지국가론』. 나남출판.
- 김태일. 2000. “지방자치 실시 이후 자치단체의 예산지출구조 변화: 사회복지비 지출을 대상으로”. 「한국행정학회 추계학술대논문집」.
- 김홍식. 1994. “지방자치와 사회복지행정 체계”. 「사회보장연구」 제10권 2호. 한국사회보장학회.
- 박병현. 2004. “한국사회복지의 중앙정부와 지방정부의 역할-시, 군의 소지역을 중심으로-”. 「2004 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집」.
- 심재호. 2004. “한국 사회복지에서의 민·관 파트너십-시, 군을 중심으로-”. 「한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집」.
- 양영철. 2004. “지방분권특별법 제정과 분권적 국가발전 전략”. 「국토」. 국토연구원.
- 이인재. 1996. “지방자치시대 중앙정부와 지방정부의 사회복지재정에 관한 연구”. 한신대학교 사회복지정책연구소. 「한신사회복지연구」 제4호.
- 이태수. 2004a. 5. “참여복지 5개년 계획 들여다보기-행정·재정 부문-”. 「월간 복지동향」. 참여연대 사회복지위원회. 나눔의집.
- 이태수. 2004b. “재정분권과 사회복지, 이대로 좋은가”. 「복지와 재정분권화, 이대로 가도 좋은가」. 참여연대사회복지위원회.
- 이혜경. 2002. “한국 사회복지 서비스 공급체계의 민·관 파트너십 구축의 과제와 전망”. 「사회복지공동모금회 창립 4주년 기념 심포지엄 자료집」.
- 전수일·봉민근. 1995. 『지방자치와 복지행정』. 흥익재.
- 정부혁신지방분권위원회. 2003. “참여정부 지방분권의 비전과 추진방향”. 「국정과제회의 자료」.

- 조영훈. 2001. “지방분권화와 복지수준의 지역간 격차: 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4대 광역시를 중심으로”. 『사회보장연구』 제17권 제2호. 한국사회보장학회.
- 조흥식. 2004. “지방분권화에 따른 사회복지계의 대처방안”. 『국민복지포럼 정책세미나 자료집』.
- 최창호. 2002. 『지방자치학』. 삼영사.
- 참여복지기획단·보건복지부·한국보건사회연구원. 2004. 『참여복지 5개년 계획-2004~2008-』.