

# 지방화시대와 사회복지 정책의 방향

김 항 규  
목원대학교  
행정학과 교수



## 1. 서론

그동안 우리나라는 '先성장 後복지'라는 성장과 분배의 이분법적 관점에서 성장 일변도의 사고에 집착하여 국가의 총체적 자본축적 기능에 역점을 두고 경제성장 위주의 국가정책을 지향해 왔다. 그 결과 총체적인 면에서는 어느정도 성공을 거두었으나 그로 인한 부작용으로서의 불균형 성장과 빈부격차의 심화로 인한 계층간·지역간 갈등이 심각한 지경에 이르게 되었다.

이러한 상황에 직면하여 우리 국가가 지향해

야 할 정책의 기본 방향은 민주화와 복지국가화를 지향해야 한다는 데 대체로 이견이 없는것 같다. 그리하여 민주주의의 뿌리라 일컬어지는 지방자치제도의 30여년만의 부활은 바야흐로 지방화 시대를 맞는 계기가 되었고 민주화를 향한 획기적인 역사적 사실로 기록될 것이다. 또한 본격적인 지방자치제의 실시는 주민 참여의식의 확대와 더불어 복지수요의 양적 증대와 지역적 특수성이 감안된 다양한 복지욕구가 표출될 것으로 예상된다. 따라서 지방화 시대의 성공적 수행을 위해 지방정부가 어떤 방향에서 복지정책을 추구해 나아가야 할 것인가에 대한 방향의 설정이 금후 구체적인 사회복지정책을 확대 시행해 나가기에 앞서 정립되어야 할 과제이다. 지방자치나 민주화의 추구니 하는 것도 결국은 그를 통해 지역주민이 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 하기 위한 하나의 수단이며 과정이라고 볼 때 복지의 문제는 지방정부가 추구해야 할 궁극의 목표라 할 수 있기 때문이다.

본고에서는 이와 같은 시대적 요청으로서의 사회복지정책을 지방화 시대와 더불어 지방정부

가 수행해 나가는 데 있어서 준거해야 할 기본 정책방향과 이를 보다 구체화한 차원에서 행정의 방향을 제시해 보고자 한다.

## 2. 사회복지정책의 기본방향

### 1) 사회복지정책은 자유와 평등간의 조화 속에서 이루어져야 한다.

사회복지정책은 사회구성원이 골고루 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다는 점에서 기본적으로 평등의 가치를 추구한다. 그러나 복지정책이 평등을 추구한다고 해서 복지개념을 공산화의 개념과 혼동해서는 안된다. 복지는 공산화가 지향하는 전체주의적 체제로 변화해 가는 과정에서 평등을 이유로 자유라는 가치가 상실되는 상황하의 복지화를 의미하지 않기 때문이다. 복지의 개념은 기본적으로 자본주의를 전제로 하므로 자유경쟁의 의미나 사유재산제도를 허용하는 범위 내에서의 복지화를 의미하는 것이다. 따라서 자유 또한 복지정책과 관련해서 고려되어야 할 중요한 가치이다. 결국 복지정책을 추구하는 과정에서 유의해야 할 것은 복지라는 명목으로 인간의 기본적 자유의 침해를 정당화 해서는 안되며 자유와 평등간의 조화를 이룰 수 있는 방향이 모색되어야 한다는 점이다. 우리 사회에는 아직도 복지라는 명목으로 설립된 사회의 각종 복지시설에서 인간의 기본적 자유를 침해하는 사례가 빈번히 발생되고 있는 실정이다.

### 2) 사회복지정책은 지역적 특수성과 주민의 참여를 통한 민주적 합의하에 이루어져야 한다.

복지의 문제는 이와 같이 자유와 더불어 평등을 추구하고자 하는 목표의 개념인 동시에 또한 현실적 상황에서 이를 향해 발전해 나가는 과정의 개념이기도 하다. 따라서 복지정책은 각 지방의 특수성에 따라 그 구체적 내용이 다르게 마련이다. 예컨대 도시지역과 농촌지역간에 차이가 있을 수 있고, 지역간 혹은 동일 행정구역내의 지역간에도 그 차이점이 있을 수 있다. 더 나아가 지방정부의 행정담당자와 일반주민, 부유층과 빈민층, 문화적 혜택을 덜 받은 사람과 그렇지 못한 사람들간의 복지관(福祉觀)에 차이가 있기 마련이다. 따라서 복지정책은 지역의 특수성을 감안하여 이루어져야 하고, 지역주민과의 합의를 통한 민주적 절차에 의해 수립되어야 한다.

### 3) 사회·경제적 불평등은 그 불평등이 그 사회의 최소수혜자에게 최대한의 이익이 되어야 한다.

사회복지정책이 추구하는 평등의 가치는 누가 누가 동등한 수준의 사회적 가치를 소유하여야 한다는 의미의 절대적 평등을 추구하는 것은 아니다. 절대적 평등은 오히려 정의롭지 못한 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 사회복지정책이 중점을 두어야 할 평등의 기준은 불평등을 전제로 하되 다만 그 불평등이 정당한 의미의

불평등이어야 한다는 점이다.

정당한 불평등의 기준은 무엇인가? 롤즈(John Rawls)는 그 기준을 다음과 같이 제시하고 있다. 즉 (a) 직위와 직능의 차이와 거기서 얻어지는 소득의 현실적 불평등은 그것이 여타 사회 구성원의 이익 증대에 공헌한다고 판단되지 않으면 안된다는 것 (b) 소수자의 물질적 복지가 다수자의 희생에 의한 것이어서는 안된다는 원리이다. 이러한 기준이 복지정책과 관련하여 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 불평등이 최소수혜자에게 최대한의 이익이 될 때 그 불평등이 정당화 된다는 의미는 단순히 최소수혜자에 대해 최저한도의 생존만을 보장하는 수준이어서는 불충분하다는 점이다.

둘째, 사회적·경제적 불평등이 어느 특정사회 협동체제 하에서 가장 불리한 처지에 놓여 있는 사람들, 즉 최소수혜자의 이익을 증진시키지 않는 한, 평등하게 배분되어야 한다는 점이다. 또한 출생이나 천부적 재능의 불평등도 부당한 불평등으로, 이 역시 어떤 식으로든지 보상되어야 한다는 것이다. 따라서 이 원칙이 의미하는 바는, 모든 사람을 동등하게 취급하기 위해서 즉 진정한 기회균등을 제공하기 위해서는 사회는 마땅히 보다 적은 천부적 자질을 가진 자와 보다 불리한 사회적 지위에서 태어난 자에게 더 많은 관심을 기울여야 한다는 것이다.

세째, 사회·경제적 가치의 분배에 관한 공정성 여부는 차등의 크고 작음에 의해서 판단할 것이 아니고, 가장 불우한 사람의 입장에서 판단하지 않으면 안된다는 점이다. 이러한 논의는 그

가 주장하는 평등이 절대적 평등이 아닌 부당한 격차의 시정을 목표로 하는 정당한 불평등의 개념임을 의미하며, 정당한 불평등과 부당한 불평등의 기준을 어떻게 설정할 것인가의 문제와 관련하여서는 이를 최소수혜자의 입장에서 파악해야 한다는 것을 강조하는 것이다.

#### 4) 사회복지정책은 단기적으로는 주민적 최소한을 추구하는 방향에 역점을 두어야 한다.

사회복지정책의 틀을 짜기 위해서는 단·중·장기적인 단계적 프로그램을 설정하는 것이 필요하며, 가능하면 포괄적이고 통합적 체계를 구축하는 것이 바람직하다. 역사적으로 볼 때 복지국가는 다음과 같은 세 가지 차원에서 복지정책을 수행해 왔다.

첫째, 가장 궁핍한 입장에 있는 개인이나 가족에게 최저소득(minimum income)을 보장함으로써 최소한도의 인간적 삶을 보장하는 이른바 공적부조의 차원. 둘째, 개인이나 가정으로 하여금 사회를 살아나가는데 직면하게 되는 뜻하지 않은 우발적 사건들 -질병·실업·재난이나 부상·노령 등-로부터의 보호를 위한 사회보험의 차원. 세째, 국민 모두를 대상으로 하여 복지의 범위를 보건·주택·교육·환경 등에까지 확대시켜 인간의 삶의 질을 향상시키고 인간다운 생활을 보장하는 사회복지 서비스의 차원에 까지 관심을 갖게 되는 광의의 사회보장적 차원이다. 따라서 복지정책의 첫번째 과제는 궁핍한 특정 계층에 관심을 갖는 것으로부터 출발하여, 점차

불평등의 범위를 줄이는데 목적이 있으며, 궁극적으로는 전 시민의 복지 증진을 통해 누구나 인간으로서의 존엄성을 견지하면서 인간으로서 대우받을 수 있는 생활을 보장하는 데 그 목적이 있다.

우리나라의 경우 복지정책의 첫번째 단계인 공적부조 차원조차도 제대로 충족되어 있지 못한 상황에 있다. 따라서 지방정부의 사회복지 정책의 단기적 우선과제는 공적부조 차원에서의 사회복지정책에 충실함으로써 최저생계비를 보장해 주는 것이 급선무이다. 이를 실현하는데 중점을 두면서 중·장기적으로는 주민 일반을 대상으로 하는 보편주의적 방향으로 나아가야 할 것이다.

### 3. 사회복지행정적 방향

#### 1) 복지행정수요에 대한 지표화 작업과 주민의 복지의식에 대한 조사가 이루어져야 한다.

복지에 대한 구체적 정책을 수립하기 위해서는 우리 지방자치단체의 복지수요에 대한 실상을 정확히 파악하는 작업이 선행되어야 한다. 이에 대한 정확한 파악을 통해 주민이나 정책입안자가 보다 쉽게 주민 복지의 실태를 파악하게 되고 복지정책의 우선순위가 정해질 뿐만 아니라 그에 기초하여 주민의 보다 효과적인 행정참여도 가능해지기 때문이다. 물론 이러한 작업을 수행하기 위해서는 복지관련 전문가의 적극적인

협조가 필요하다.

또한 우리지역 주민이 어느 정도 평등지향적인가, 부와 소득의 합리적 격차에 대해 어떤 인조를 가지고 있는가에 대한 의식조사도 행해져야 할 것이다. 이러한 조사결과는 주민들간의 정당한 불평등의 폭을 어디까지 허용할 것이며, 지역 경제의 성장과 분배간의 조화의 수준을 어디에 두어야 할 것인가를 결정하는데 중요한 지침으로 이용될 수 있을 것이다.

#### 2) 행정주체간의 복지정책기능의 재분배가 이루어져야 한다.

지방자치단체가 수행해야 할 사회복지 기능은 그것이 단지 지방자치단체의 기능만이 아니다. 우리의 경우 그동안 중앙정부의 획일적인 통제 중심의 경제발전 정책을 추구해 온 결과 계층간의 불평등 뿐만 아니라 지역간의 불평등이 커다란 문제로 제기되고 있다. 따라서 지방자치단체의 복지정책의 성공은 우선 중앙정부의 복지정책에 대한 확고한 의지 및 이를 수행하기 위한 적극적인 정책의 기준, 재원의 지원, 복지 전달체계 및 중앙과 지방간의 사무분담을 명확히 하는 법제개편 등이 얼마나 제대로 확립되느냐에 크게 의존한다. 그럴 경우 중앙정부는 전국적 입장에서 계층간, 지역간의 형평을 이룩할 수 있는 기본적인 정책방향과 기준을 정하고, 지방정부는 이를 토대로 지역실정에 맞는 계획을 수립해 나가는 식의 역할 기능의 배분이 조화를 이루게 될 것이다. 이러한 논의는 더 나아가 광역자치단

체와 기초자치단체와의 사이에도 그대로 적용된다.

특히 복지정책을 수행하기 위해서는 필수적으로 요구되는 재원의 확충방안에 있어서 중앙의 적극적인 지원책이 없는 한 가까운 장래에 피부에 와 닿는 복지의 실현이 어려울 것으로 전망된다. 사회복지정책심의위원회의 전망에 의하면 복지예산이 2000년에 GNP의 1.5% 수준에 머무를 것으로 예상하고 있다. 이렇게 볼때 국가적 차원에서 2000년까지에도 국가가 복지정책에 쏟는 재원의 현격한 증가를 기대하기는 어려운 실정에 있다. 따라서 지방정부의 입장에서는 우선 재정상의 압박을 크게 느끼지 않으면서도 수행할 수 있는 복지분야부터 관심을 두고 점차 복지의 영역을 확대해 나가는 전략을 채택하는 것이 불가피하다고 할 수 있다.

### 3) 사회복지 행정조직의 개편이 이루어져야 한다.

현행 사회복지행정조직은 중앙정부에서 일선 기관에 각 사업별로 사업지침과 예산을 정하여 일방적으로 시달하는 상의하달식 수직적 행정체계를 특징으로 하고 있고 보건복지부와 내무부간의 이중적 간섭, 복지내용에 따른 담당기관의 상이성으로 인한 복지서비스 통합성의 결여, 자치단체간의 복지업무 수행상에서의 연계성의 결여, 행정조직단위간의 기능분담의 모호성 등의 문제점을 안고 있다. 따라서 중앙정부와 광역자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체간의 명확

한 사무분담을 통한 기능배분 및 분권화와 자치단체의 자율성을 확보할 수 있는 방향으로 복지서비스 전달체계가 되도록 조직개편이 이루어져야 할 것이다.

### 4) 사회복지 전문인력의 확충 및 민간 복지단체와의 유기적 교류가 이루어져야 한다.

사회복지분야의 업무는 인간의 존엄성을 존중하는 것을 철학으로 하는 전문적 직무로서 사회복지에 관한 지식과 기술을 가진 전문가에 의해 업무가 수행되어야 한다. 그러나 현재의 실태는 사회복지분야에 종사하는 공무원 중에 일반행정직 공무원이 많이 배치되어 있을 뿐만 아니라 전문직으로 임용된 사회복지 전문요원 및 상담원들의 임용자격 요건의 차이, 실질적 전문성의 결여, 별정직 공무원으로 채용되는데 따른 근무의욕의 저하 및 일반공무원과의 갈등 등이 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 전문성을 갖춘 임용제도로의 개혁 및 복지관계 공무원에 대한 사기 앙양 의 방안 등이 고려되어야 할 것이다.

또한 사회복지를 공공기관만의 고유기능으로 보는 시각에서 벗어나 사회복지 관련 민간단체와의 유기적 협조를 통해 복지화를 이룩하려는 복지다원주의(welfare pluralism)적 방안이 연구되어야 한다. 즉 사회복지의 주체를 중앙정부 및 자치단체에만 국한시키지 않고 기업을 포함하는 시장이나 자발적,자선적 조직 및 친족집단 역시 복지의 주요 제공자라는 점에 착안하여 이들과의 연계를 확대하는 방안이 연구되어야 할 것이다

다. 특히 우리 충청남도의 경우 우리 지역에 전통적으로 내려오는 충청도민의 훈훈한 인심을 되살려 이들과의 상부상조를 통해 사회복지를 실현하는 방안을 강구하여 인간미가 함께하는 복지사회를 건설할 수 있는 방안을 고려해 보는 것도 한가지 방법이 될 수 있을 것이다.

#### 4. 논의를 마치며

다가오는 21세기를 향한 지방화 시대의 사회복지정책의 방향이라는 주제는 그 주제의 성질상 간단히 다룰 성질의 것이 아니다. 잘 사는 지역 사회, 지역주민 모두가 인간다운 삶을 누릴 수 있는 지역사회의 건설은 곧 지방화 시대가 추구하는 궁극적 목표이기 때문에 광의로 보면 환경, 문화까지를 총괄하는 거대한 주제일 수밖에 없다. 따라서 원론적인 이야기에 그칠 수밖에 없고 그것도 일부만을 논의하는데 그쳐버리는 한계점이 있음을 인정하지 않을 수 없다.

논의를 마치며 한가지 언급할 것은 우리사회의 병폐로 지적되고 있는 바 지역주민들의 성급한 사회복지에 대한 기대와 이에 따른 졸속 복지정책의 시행착오에 대한 우려이다. 복지정책은 우리가 이제 막 시작한 지방화 시대에 단기적으로 충족될 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서 지역주민들의 성급한 복지욕구 충족에의 기대는 금물이며 이러한 성급한 기대를 정치적 목적에서 성급히 해결하려고 하는 즉흥적 정책발상도 또한 지양되어야 한다. 복지모델은 관주도적이고 정치적 목적을 겨냥한 즉흥적·단편적·편의적

인 발상에서 벗어나 많은 사람들의 합의에 근거한 민주적 절차에 의거해서 형성되어야 할 것이며 그 과정에서 주민들을 때로는 이해시키고 설득시켜 나가면서 중·장기적으로 해결해야 할 지침을 마련해 나가는 가운데 점진적으로 꾸준히 진행되어야 할 과제이다. 이렇게 볼 때 앞으로 지향해야 할 사회복지정책의 방향은 우선은 단기적으로는 지역주민의 복지욕구의 최소한을 추구하는 방향에서 소외된 주민들에 대한 배려에 역점을 두어야 할 것이며, 중·장기적으로는 지역주민 일반을 대상으로 하는 제도적·보편주의적 방향으로 나아가야 할 것으로 보인다. **지방화시대**