

지역복지정책의 추진전략

권 중 돈
(權重燾)

목원대학교
사회복지학과
교수



I. 들어가는 글

우리나라에서 지금까지 추진된 경제·사회 개발전략의 특징은 파이(pie)를 생산하는 것에 주력한 반면 생산된 파이를 사회적으로 배분하는 일에는 매우 소홀하였다는 것이다. 이러한 경제우선주의의 부작용으로 인하여 우리 사회내에서는 시급히 해결을 요하는 다양한 사회문제들이 야기되고, 국민들의 복지욕구수준은 점차 심화되었다. 이러한 사회적 문제를 완화 또는 제거해야 할 사회복지제도 역시 그

기능수행이 미비한 관계로 지역간 및 사회계층간의 격차는 심화되는 상황에 이르게 되었다.

우리나라 사회복지정책은 정치적 과정의 과도한 영향, 중앙정부 주도적 정책결정, 시민사회의 낮은 참여도 및 결정권, 선별주의에 입각한 수혜대상의 한정, 시설보호 중심의 사후보호대책 등을 특성으로 하고 있다. 이로 인하여 지방자치단체에서는 지역주민의 욕구에 기반한 정책수립이 어려워져 주민의 참여를 조장하지 못하였으며, 거택보호 및 시설보호대상자 등 요보호대상자를 대상으로 중앙정부의 정책지침에 입각하여 단순히 이를 집행하는 역할만을 수행할 수 밖에 없게 되었으며, 지역복지정책의 추진을 통한 주민의 복지권을 보장하고 지역사회 연대의식을 고양한다는 것은 거의 불가능하였다.

이와 같이 지역사회복지의 도양이 미비한 가운데 실시된 지방자치라는 환경적 변화는 지역복지정책의 수립과 집행에 있어서 다양한 변화를 일으키게 될 것이다(김영모, 1995, p.2)

: 오정수, 1995, p.7; 차홍봉, 1994, pp.47~48). 지방자치제도의 본격 실시로 인하여 지역복지 분야에서 일어날 수 있는 긍정적 변화로는 ① 주민참여의 활성화, ② 지역통합 및 지역연대성의 강화, ③ 복지행정의 효율화 등이 있다. 이에 반하여 지방자치의 지역복지에 미치게 될 부정적인 영향으로는 ① 지방정부의 재정능력 취약성과 불균형에 따른 복지투자에 있어서의 지역간 불균형의 심화, ② 사회복지서비스 분야의 낙후현상 초래 등이 있다.

이와 같이 지방화는 사회복지제도에 있어서 하나의 새로운 도전이 될 수도 있으며 동시에 새로운 발전의 계기가 될 수도 있을 것이다. 그러므로 지방정부에서는 지역복지정책이 직면한 도전에 효율적으로 대처하고 지역적 특성에 맞는 복지정책과 프로그램을 효과적으로 개발·실시하여 지역주민의 복지를 증진시키기 위한 다양한 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 지방화시대에서의 지역복지정책의 기본방향을 설정해보고, 이러한 정책을 서비스로 효과적으로 변형·집행하는데 필수적인 요인인 복지자원의 동원, 전달체계 등에 대한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

II. 지역복지정책의 기본방향

지역복지는 전문 혹은 비전문인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 미치고, 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노

력이며, 대상보다는 지역성을 중심으로 한 복지활동이며, 개인, 가족, 집단 등의 좁은 범위의 사회체계에 대한 복지활동과 대립적인 위치에 있는 것이 아니라, 상호보완적인 관계를 맺고 있다(최일섭, 1985, p.25). 그리고 지역복지는 주민의 욕구에 근거하여 정책이 결정되어야 하며, 전체 지역주민이 복지공급자인 동시에 수혜자이며, 지역주민의 적극적인 참여가 필수적이다.

우리나라의 사회복지정책은 지역적 특성을 고려하지 않은채 중앙정부에 의해 일방적으로 결정되고 있으며, 민간부문의 복지참여도가 매우 낮기 때문에 지역복지가 활착할 수 있는 기본적 토대가 아직 완비되지 않고 있다. 그러나 지방자치제의 실시와 더불어 지역주민들은 성급한 복지욕구 충족에의 기대를 갖게 되었고, 지방정부에서는 이러한 요구에 직면하여 즉흥적, 단편적, 편의적인 졸속 지역복지정책을 수립하고 이를 집행하는 오류를 범할 가능성(김향규, 1995, p.115)이 높아지고 있다.

이와 같은 즉흥적 정책방향 결정이라는 오류에서 벗어나기 위하여는 우선적으로 지역복지의 단기적 목표와 중·장기적 목표에 따라 단계별 정책방향을 설정할 필요가 있다. 우리나라의 사회복지제도는 일부 계층의 생존문제를 해결하지도 못한 상황에서 대다수 국민들의 생활의 질을 증진시켜야 하는 두가지 요구(이인재, 1995, p.53)에 동시에 직면하고 있다. 하지만 이 두가지 요구를 동시에 충족시키기 위하여는 복지의 세 책임주체인 국가, 지방자

치단체, 시민사회의 복지역량이 일시에 대폭 강화되어야 하는데, 우리나라의 현실에서는 이러한 기대를 하기 어렵기 때문에 점증적 또는 단계적 복지정책의 추진이 이루어질 수 밖에 없는 것이다. 따라서 지역사회복지정책은 우선적으로 최약보정(最弱補定)의 원리에 충실할 필요가 있다. 즉, 지역주민 전체의 복지를 도모하기 위하여는 우선적으로 취약계층 주민의 생활향상에 주력할 필요가 있다.

지역복지정책의 단기적 정책방향은 최저수준 이하의 생활을 하고 있는 자기보호(self care)와 상호적 보호(mutual care) 능력이 결여된 아동, 노인, 장애인 등 요보호대상자의 기본적 복지욕구를 충족시키기 위한 급여와 서비스를 무료로 제공하는 방향으로 설정되는 것이 바람직할 것이다. 그리고 정책내용에 있어서는 이들의 생계보호와 자활보호를 위한 서비스를 중점적으로 제공해 나가며, 개인과 가족의 보호기능이 완전히 상실된 요보호대상자에 대하여는 시설보호 등의 대체적 서비스를 보다 강화하는 것이 바람직하다. 특히 충남 지역의 경우 1993년 노인인구의 점진적 증가와 시설보호대상자가 전체 인구의 02%에 불과한 점, 그리고 보호시설의 80% 정도가 군부지역에 위치해 있다는 점(충청남도, 1994)을 근거로 하여 볼 때, 앞으로 보호시설의 확대설치와 아울러 시설종별 도·농간 균형배치가 요구되고 있다.

이러한 단기적 목표가 일정 수준에서 달성될 경우 평균적 소득수준이 50% 이내인 지역

주민의 자기보호 및 상호적 보호능력을 강화해주는 정책목표를 설정하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 중간적 목표를 이행하기 위한 지역복지정책의 방향은 개인, 가족 그리고 사회적 관계망의 일부 손상된 기능을 보충·회복시켜주고, 부가적 복지욕구를 충족시키기 위한 보완적 서비스를 강화해야 할 것이다. 그리고 정책내용에 있어서는 미비한 가족보호기능을 보충해 줄 수 있는 대인적 사회서비스(personal social service)를 집중적으로 실시해 나가며, 이들 서비스에 대하여는 지역적 특성에 맞게 융통성있는 급여기준과 수준을 설정하는 것이 바람직하다.

지역사회복지정책의 장기적인 목표는 대다수 지역주민들의 삶의 질과 자조능력을 향상시키고, 사회적 통합과 연대의식을 강화하는데 역점을 두어야 할 것이다. 즉, 지역복지의 장기적 목적은 전체 주민들의 창조적 욕구 또는 자기실현적 욕구를 실현할 수 있는 기회를 부여하고, 주민들이 스스로 자신의 문제와 욕구를 해결해나갈 수 있는 대안을 개발하고 이를 집행할 수 있도록 주민들의 자조능력을 고양시켜 나가야 할 것이다. 이상에서 제시한 지역사회복지의 정책방향을 요약하면 <표 1>과 같다.

지역복지정책이 위와 같이 정책우선순위를 부여한다고 할지라도 지역복지정책의 성패는 지역주민의 참여정도와 직결되며, 주민의 참여를 통하여서만 효율적이고 효과적인 지역복지정책의 수립과 집행이 가능하기 때문에 정책결정과정에 복지공급주체인 동시에 수혜자인

〈표 1〉 지역복지정책의 단계별 정책방향

단계	주요대상	정책목표	주요 서비스 기능내용	서비스 비용
I	최저생계비 이하의 요보호대상자	요보호대상자의 기본적 생활 욕구 충족	대체적 서비스(시설보호와 최저생계보장)	무 료
II	평균소득 50% 이내의 주민	부가적 생활욕구충족을 통한 개인·가족·사회적 관계망의 보호기능 강화	보완적 서비스(재가보호기능 증진을 위한 대인서비스)	실 비
III	전체 주민	전체 주민의 자아실현적 욕구 충족 기회 부여 및 자조능력 고양	지지적 서비스(상담, 교육 등 예방적 서비스를 중심으로 한 지역보호)	유 료

지역주민의 참여가 전제되어야 한다. 그리고 광역 및 기초자치단체는 중앙정부의 정책지침만을 일방적으로 시행하기 보다는 주민의 복지욕구에 근거한 독자적 지역복지정책을 수립·집행해 나갈 수 있는 역량을 갖추어야 할 것이다.

우리나라 사회복지정책의 또다른 문제점은 도시중심의 복지정책이 추진됨으로써 농촌지역 주민의 복지욕구 충족에 소홀했다는 점이다. 따라서 앞으로 지역복지정책에서는 도·농간의 균형을 이룬 복지정책의 추진이 요구되고 있다. 특히 군부에 거주하는 인구가 3/4 정도에 이르고 있는 충남지역의 경우는 농촌형 복지모형의 개발과 이에 상응하는 지역복지정책의 수립과 추진의 필요성이 더욱 높다.

III. 지역사회 복지자원의 동원방안

1. 인적 및 조직적 자원의 동원

지역복지정책의 효과성과 효율성은 정책을

계획하고 결정하는 정책주체의 능력에 의해 결정되긴 하지만, 그보다는 이러한 정책을 실천에 옮길 수 있는 복지자원의 동원능력에 의해 결정되는 경우가 더욱 많다. 지역복지정책의 실천에 가장 필수적인 복지자원은 인적자원이며, 충남지역 뿐 아니라 우리나라 전체 사회복지제도 역시 전문인력의 부족현상을 겪고 있다. 이와 같은 전문인력의 부족현상은 양성인력의 부족에 기인하는 것이 아니며, 열악한 처우수준에 기인한 것이다(표갑수, 1995a, p.43). 따라서 중앙정부는 물론 지방정부와 민간복지단체에서도 사회복지전공자들이 사회복지분야로 유입될 수 있도록 이들에 대한 임금개선 등의 노동조건을 개선해 나가야 할 것이다.

지역사회복지정책의 효율적 추진을 위하여는 전문인력 확보 뿐 아니라 지역주민의 적극적인 참여가 전제되어야 한다. 따라서 광역 및 기초자치단체에서는 민주시민으로서의 자질을 갖춘 지역주민들이 자원봉사활동에 활발하게

참여할 수 있도록 자원봉사활동을 위한 동기 유발과 체계적이고 전문적인 자원봉사자 양성 교육을 실시해 나가야 할 것이다. 그리고 개인적 차원의 복지참여 조장과 아울러 민간자생조직의 복지참여를 보다 강화해 나가야 할 것이다. 지방자치체의 실시와 더불어 민간자생조직의 구성과 활동이 활발해지고 있지만 아직도 사회복지에 대한 움직임은 전무한 실정이다(표갑수, 1995b, p.177). 따라서 지역주민의 조직적인 복지참여를 조장하기 위하여는 기초자치단체 차원에서 자생적 주민조직(지역복지관련 위원회, 기업인, 종교인, 공공기관, 시민단체, 지방유지), 사회복지관계자(사회복지단체 및 시설, 행정기관, 전문요원, 법정 복지위원 및 지도원), 관련단체(농협, 청소년 단체, 노조 등) 그리고 지역사회의 각종 직능단체를 중심으로 한 지역복지협의회를 새로이 결성해 나가고 이들의 활동을 지원해 나가야 할 것이다.

2. 재정자원의 동원 지방화로

인하여 국가, 지방자치단체, 시민사회의 세가지 복지 책임주체의 역할을 중심으로 수렴되는 것이 세계적인 추세(Taylor-Goodby, and Lawson, 1993, pp.29~30)이긴 하지만, 우리나라에서 복지의 혼합경제나 복지다원주의를 추구할 경우 민간부문보다는 공공부문의 재정적 기여가 우선적으로 확대되어야 할 것이다(오정수, 1994, pp.218-219).

다른 부문에 비하여 중앙집중도가 높은 복

지재정을 지방정부의 자체적 노력만으로 확충한다는 것은 용이한 일이 아니다. 따라서 국세의 지방세로의 이전, 지방교부세와 국고보조금의 증액, 지방세 세율의 현실화와 지방자치단체의 세율조정권 부여, 지방자치단체의 특성에 맞는 자체수입 개발, 사회복지세 신설 등이 요구되고 있다(표갑수, 1995b, p.176). 그리고 재정자립도가 낮은 지방일수록 사회복지에 대한 욕구가 크며 이들 시·도일수록 복지자원을 동원하는 것은 힘들게 되고, 주민들은 열악한 복지혜택을 받을 수밖에 없는 악순환이 반복될 가능성이 높다는 점을 감안하여, 재정자립도에 따른 복지재정의 차등지원과 일부 복지서비스의 차등급여와 같은 체계적 접근이 요구되고 있는 실정이다.

지역복지정책이 지방정부에 의하여 지원되는 복지인 동시에 주민주도형의 특성을 지니고 있으므로, 지방자치단체에서는 공공 복지재정의 확충노력과 아울러 새로이 구성되는 지역사회복지협의회를 중심으로 한 지역공동모금제의 실시와 기업, 종교단체 등 민간부문의 복지재정 기여도를 증진시켜 나가야 할 것이다.

Ⅳ. 지역복지서비스의 전달과정

우리나라의 공공복지 전달체계의 특성은 내부 행정체계를 통한 비전문적 서비스 전달, 중앙 및 지방정부의 다원적 행정체계, 지방정부의 사회복지담당업무의 종속성 등이 문제점

으로 지적되고 있다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여는 중앙정부 차원에서는 보건복지사무소의 조속한 확대운영, 행정직렬에 사회복지직의 추가, 행정체계의 기능적 통합, 사회복지담당 업무의 지방정부와의 역할재분담 등이 요구되고 있다. 이와 아울러 지방자치단체에서는 보사환경국의 사회과, 가정복지국의 가정복지과, 부녀복지과 및 청소년과로 분산되어 있는 복지행정업무를 사회복지국으로 일원화함으로써 종합적이고 유기적인 복지행정이 될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 보건복지사무소의 확대운영으로 야기될 수 있는 문제점을 예방하기 위하여 기존 사회복지전달체계와 사회복지기관 및 시설과의 역할분담 등에 대한 심도있는 사전 논의가 이루어져야 할 것이다.

사회복지전달체계에 대한 논의에서는 주로 공공복지 전달체계의 문제점과 개선방향에만 초점이 두어져 왔지만, 지방화와 더불어 민간부문의 복지전달체계에 대한 충분한 논의가 이루어져야만 공공부문과 민간부문간의 실용적 협력관계(pragmatic patnership)가 형성될 수 있을 것이다. 즉, 중앙과 지방정부가 기본적인 복지서비스를 계속 제공하는 하지만, 정부의 권위주의를 방지하고 서비스의 다양성을 강화하기 위하여는 서비스 전달을 민간기관에 위탁하여야 하며 이를 위하여는 민간부문의 복지전달체계의 개선이 요구(성민선, 1995, p.265)되고 있다.

지방에 설치되어 있는 민간기관들은 지역주

민의 욕구해결보다는 개인 또는 중앙에 위치한 민간기관의 필요와 판단에 의해 설립되고 중앙의 모(母)기관에 의해 정책, 인사, 재정, 사업 등이 결정되는 경우가 대부분이므로 지역주민의 참여를 유도할 수 없다(표갑수, 1995b, p.178). 그리고 지방화로 인하여 민간복지단체에 대한 재정지원이 감소할 가능성 또한 내재되어 있으므로, 지방소재 민간복지기관의 경우 많은 어려움을 겪을 것으로 예상되며 생존 자체에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 사회복지관을 비롯한 민간복지기관에서는 복지서비스에 대한 주민들의 이용성(availability), 적정성(adequacy), 적절성(appropriateness), 수용성(acceptability), 접근성(accessibility)이라는 5A를 증진시켜 나가야 할 것이다. 특히 서비스에 대한 접근성을 높이기 위하여는 지금까지의 주민을 “기다리는 서비스”가 아니라 “찾아나서는 복지서비스”로 전환해 나가야 할 것이며, 시설개방을 통하여 지역사회 시설자원으로 활용될 수 있도록 해야 할 것이며, 후원자(단체)의 개발을 통한 자체적 재정조달 능력을 겸비해 나가야 할 것이다. 그리고 새로이 구성될 지역복지협의회에서는 주민의 복지욕구파악, 정책제안, 복지기관들간의 업무 조정 및 협력관계 형성에 중추적인 역할을 수행해 나가야 할 것이며, 절차적 사회행동과 직접적 사회행동(Dunham, 1970, pp.248~249)과 같은 지역사회복지운동의 주도적 역할을 담당해야 할 것이다.

V. 나오는 글

우리나라의 경우는 경제성장 우선주의, 중앙 정부 주도적 정책결정 및 집행, 주민의 낮은 참여도 등으로 인하여 아직 지역복지의 기본적인 토대가 적절히 형성되지 못한 상태에 있다. 하지만 지방자치제도의 본격 실시로 인하여 지역주민들의 복지욕구는 급증하고 있으며, 성급한 복지욕구 충족에의 기대를 갖고 있다. 하지만 우리의 사회복지제도가 지니고 있는 한계성을 고려해 볼 때, 단편적이고 즉흥적인 지역복지정책으로는 일부 주민들의 생존문제와 대다수 주민들의 삶의 질 향상이라는 복지욕구를 동시에 충족시킬 수 없을 것으로 본다.

그러므로 앞으로 지역복지정책은 단계별로 추진되는 것이 바람직하다. 즉, 단기적으로는 최저생계비 이하 계층의 기본적 생활욕구를 충족시키는데 지역복지정책의 목표를 두어야 할 것이며, 그 다음 단계로는 평균소득 50% 이내의 주민들이 지닌 부가적 생활욕구 충족과 재가보호기능 강화, 그리고 장기적으로는 전체 지역주민들의 자아실현 욕구의 충족과 지역사회 통합과 연대성 강화에 정책목표를 두어야 할 것이다. 이러한 정책목표를 효율적으로 추진하기 위하여는 복지전문인력의 확보, 지역주민과 자생적 주민조직의 복지활동에의 참여가 선행되어야 하며, 지역복지에 필요한 복지재정의 동원과 서비스 전달과정에 있어서 공공부문과 민간부문간의 실용적 협력관계가 형성되어야 할 것이다.

이와 같이 지역복지정책의 효과적 추진은 지역복지의 책임주체인 지방정부 및 시민사회가 상호 책임을 분담하고 실용적 협력관계를 형성함으로써만이 가능해지는 것이다. 더욱 구체적으로 말하면 사회복지의 정책주체인 광역 및 기초자치단체, 경영주체인 공공과 민간복지단체 및 시설, 실천주체인 사회복지기관 종사자와 지역주민 및 자생적 민간조직이라는 세 복지주체간의 적절한 조화와 협력이 이루어질 때 지역복지정책의 성공이 보장되는 것이다. 즉, 세 복지주체가 지역복지정책 결정과정에 공동으로 참여하고, 인적자원과 재정자원을 동원함에 있어서 상호협력하며, 서비스를 전달하는 과정에서 적절한 역할분담을 해 나가며, 여기에 민간부문의 복지참여가 가세될 때 지역의 복지증진이 가능한 것이다.

참 고 문 헌

- 김영모, “지방자치와 사회복지정책의 과제,” **충북복지정책연구**, 창간호, 충북복지정책연구원, 1995a, pp.1~20.
- 김항규, “지방화시대와 사회복지 정책의 방향,” **열린충남**, 창간호, 충남발전연구원, 1995, pp.110~115.
- 성민선, “21세기 복지사회를 위한 파트너쉽: 한국의 경험,” 21세기 복지사회를 위한 파트너쉽: 정부, 기업, 민간의 역할, 한국사회복지학회 · 중앙일보, 1995, pp. 261~277.
- 오정수, “영국에서의 커뮤니티 케어의 발전과 평가,” **한국사회복지학**, 통권 24호, 한국사회복지학회, 1994, pp.199~220.
- _____, “지방화시대의 공적부조 정책과 사회복지전문요원의 역할,” 제3회 대전광역시 사회복지 전문요원 연수교육 자료집, 대전광역시 사회복지협의회, 1995, pp.7~16.
- 이인재, “지방자치와 사회복지,” **한국사회복지의 이해**, 한국사회과학연구소 사회복지연구실(편), 서울: 도서출판 동풍, 1995, pp.52~70.
- 차홍봉, “지방화시대의 사회복지수요와 사회복지사의 역할,” 제7회 전국사회복지사 대회 자료, 1994, pp.3~25.
- 최일섭, **지역사회복지론**, 서울대학교 출판부, 1985.
- _____, “지방자치와 지역사회복지,” **사회복지**, 통권 제97호, 한국사회복지협의회, 1988, pp.7~21.
- 충청남도, **충남통계연보**, 1994.
- 표갑수, “사회복지근무자의 전문화를 위한 사회복지행정 조직체계 및 보수체계 개선 방안,” **충북복지정책연구**, 창간호, 충북복지정책연구원, 1995a, pp.21~55.
- _____, “지방화와 지역사회복지의 발전방안,” **세계화와 사회복지의 과제**, 한국사회복지협의회, 1995b, pp.171~195.
- Dunham, A., *The New Community Organization*, New York: Thomas Y. Crowell Company, 1970.
- Taylor-Goodby, P., and Robynnn Lawson, *Market and Managers*, Buckingham : Open University Press, 1993.