

日本 地域公共福祉傳達體系의 展開過程 및 向後 展望

변재관*

I. 사회복지사무소의 성립·전개 및 전망

1. 복지사무소의 성립·전개

사회복지는 여러 이념을 축으로 정책주체인 중앙정부와 지방자치단체가 정책을 전개하여 실시주체를 통해 국민, 주민에게 다양한 복지서비스를 제공하고 있다. 실시주체 중에서도 특히 복지사무소는 사회복지6법 및 기타관련업무를 책임지는 종합상담기관으로서 이른바 지역복지의 중심적 역할을 담당해왔다.

사회복지의 움직임은 1970년대 경제성장 속에서의 「福祉修正論」¹⁾, 1980년대의 개혁들, 그리고 후반에 고령사회를 위한 사회복지체계정비 등으로 변화해왔다. 1989년 3월에는 1990년대이후의 사회복지 기본방향을 제시한 「福祉關係3審議會 合同企劃分科會」의 의견이 상신되어 이에 기반하여 1990년 6월, 사회복지사업법 등 8법개정(이하 법개정으로 함)이 가결되었다.

여기서는 이제까지의 사회복지사무소의 성립과 전개과정에 대해 간단하게 정리하고, 법개정 이후의 복지사무소 동향에 관해 검토하고자 한다.

* 한국보건사회연구원

1) 1973년을 일본에서는 「福祉元年」이라고 부른다. 즉 1945년 패전이후부터 시작된 사회복지관련 각 제도들이 어느정도 정착화되기 시작하고 卹年金·皆保險을 중심으로 한 사회보험과 사회복지서비스 관련 6法체계가 제도화되었다. 나아가 경제성장을 바탕으로 복지확대(예: 70세이상 노인 의료비 무료화 등)를 꾀하려 하였으나, 제1차 석유파동으로 인해 일본 대장성을 중심으로 다시 복지확대론에 대한 수정론의 논의가 시작되었다. 소위 「福祉見直し論」의 대두이다.

복지사무소의 창설은 聯合國軍最高指令官 總司令部(GHQ)의 지도로 일본정부가 전후사회복지의 기본적 틀을 만들면서 조성되었다.

GHQ는 기본적으로 GHQ覽書(SCAPIN 775)인 「社會救濟」(1946)에서 제시되었다. 여기에서는 일본정부에 대하여 都道府縣 및 市町村에 차별없이 평등하게 빈곤자에게 적당한 조치를 하는 一元的인 全國政府機關을 설립할 것, 재정적 후원 및 실시책임체제를 확립할 것, 이를 위해 민간, 준정부기관에 위탁이나 위임하지 않을 것, 구제 총액에 어떠한 제한을 하지 않을 것 등을 요구하고 있다. 이 내용은 無差別平等의 원칙, 國家責任의 원칙, 公私分離의 원칙이라는 3대 원칙으로 확립되었으며, 공적부조의 방향이나 부조의 실시책임은 기본적으로 정부에서 수행되어야 한다고 제시되었다. 당시의 사회복지정책의 중심은 생활빈곤자 대상이었으며, 공적부조제도를 정비하면서 전문적 자질을 갖춘 유급전문직원의 배치, 福祉地區의 설정, 행정조직인 福祉事務所의 창설이 요청되고 있었다.

행정기관의 정비에 대한 구체적인 움직임으로서, GHQ와 厚生省은 후생행정에 관한 다음과 같이 6항목에 대해 합의하였다. 그 내용은 1) 民生委員을 공적부조책임에서 배제할 것, 2) 社會福祉主事制度를 창설할 것, 3) 복지지구와 복지사무소를 설치할 것, 4) 공사분리, 책임 분리를 조치할 것, 社會福祉協議會를 창설할 것, 5) 有給專門吏員의 현직훈련과 감사지도의 실시였다.

사회보장의 전체적 틀의 방향을 제시한 사회보장제도심의회의 勸告에서, 생활보호에 해당하는 국가부조는 시정촌이, 사회복지서비스분야는 도도부현 혹은 인구10만인 시에서 보건소의 구역에 준한 民生安定所의 설치안을 제시하고 있다.

그후 복지사무소 설치에 대해서는 설치주체와 관련하여 자치단체(당시의 지방자치청) 및 후생성에서 의견을 제시했다. 자치단체안은 기본적으로 모든 시정촌에 복지사무소를 두기로 하고, 후생성은 효율적인 운영을 위해 현이나 인구10만이상의 시에서 실시하도록 했다. 그 타협안으로 원칙상 10만이라는 한정을 유보하고 시에는 반드시 설치하며 그 이상은 현에는 인구10만에 1개소의 비율로 郡部복지사무소를 둔다. 단, 정촌은 필요할 경우 설치할 수 있다라는 任意設置의 형태를 취했다.

이상의 과정을 거쳐, 1951년 10월 社會福祉事業法の 성립과 동시에 복지사무소가 창설되었다.

1953년에는 복지3법체제하의 복지사무소의 체계를 정비하도록 한 「복지사무소운영지침」이 나왔다. 여기에서는 직원의 질, 양적인 충실, 현업기관으로서의 성격을 명확화하기 위해 업무의 표준화와 조직형태의 표준화를 제시하고 있다.

그후, 町村合併促進法에 의해 정촌이 감소하고 시가 증가함에 따라, 그 관할인 군부복지사무소가 감소하고 市部복지사무소가 증가하는 현상이 생겨났다. 1950년대부터 1960년대전반에는 생활

보호중심으로 복지사무소업무가 운영되었다. 이때, 생활보호의 「適正化」정책(외국인의 「적정화」 문제, 결핵등의 의료부조문제 등)이라는 생활보호의 실시내용에 관한 논의가 중심이었으며, 복지사무소의 방향에 관한 논의는 별로 없었다.

그 이후 精神肢體者福祉法(1960), 老人福祉法(1963), 母子 및 寡婦福祉法(1964) 등의 성립에 의해 사회복지6법체제가 확립되고 국민연금법(1959), 국민건강보험법(1958)의 성립에 의해 모든 국민의 연금보험체제가 됨으로써, 사회보장제도가 정비되었다.

1960년대 후반부터 복지사무소에 관해 여러 구상이 제시되었다. 종래부터 현안이었던 복지사무소의 제문제, 즉 1) 기관의 편중 - 복지6법체제가 되었으나, 사실상 「생활보호사무소」로서의 기능만 있었음 -, 2) 복지지구의 문제 - 10만명에 1개소의 설치로 되어있으나, 실태는 소규모사무소와 대규모사무소간 인구의 편차에 의한 주민접근성의 문제가 있다, 3) 전문성 - 직원의 질적확보 및 양적충족이 안되어있다는 등의 과제해결이 그 배경이었다.

이에 후생성은 복지사무소의 내부기구로 가정아동상담실의 설치(1964), 전문직원(가정아동복지주사, 가정상담원)을 배치하고 아동상담소와의 연계를 강화했다. 또한 복지사무소의 복지5법 관련 직원의 충실을 꾀하기 위한 배치기준을 제시하여 1968년도부터 3년간 증원조치를 취했다.

2그리고 향후의 복지사무소의 미래상을 모색하기 위해, 다음의 구상을 제안하였다. 「新福祉事務所運營指針」(1971)에서는 '복지사무소의 기능을 종래의 생활보호에서 점차 기타 사회복지정책 중심으로 전환시키며, 동시에 종합복지센터로서의 기능이 충분히 발휘되도록 기구, 직원을 포함하여 그 체제를 변화해갈 필요가 있다'고 하여 現業機關으로서 3가지 조건) - 신속성, 직접성, 기술성 - 의 보충이 필요하다고 하였다.

「복지센터구상」(1972)에서는 1985년을 목표로, 어떠한 체제가 바람직한가를 제시하고 있다. 여기에서는 1985년을 가정하여, 다음과 같은 사항을 제안하고 있다. 공적부조를 대상별로 각종 所得維持制度로, 그리고 경제적 급여와 case work service의 분리, 또한 인구10만명이상의 시에 복지센터를 의무적으로 설치하여 '주민과 가까운 곳에서 질높은 전문적인 복지서비스를 보장한다' '각종 상담소에 있는 조치권 등 직접서비스의 기능'을 이 복지센터에 집중시키는 등이 그것이다. 「實驗福祉事務所」(1973-75)는 '新福祉事務所運營指針'이 기획하고 있는 종합복지센터를 지향하기 위해 1973년부터 1975년의 3년간 22개소, 국가의 지정을 받아 복지사무소를 만들기 위해 시행되었다. 대표적인 예로서 소지역종합담당제, 사항별담당제 등을 들 수 있다.

2. 법개정과 복지사무소

법개정과 동시에 복지사무소 및 정촌은 다음과 같이 재편성되었다. 즉 노인, 신체장애자의 入所措置權이 정촌에 이양되면서 군부사회복지사무소는 4법사업소, 정촌은 2법사무소로 재편되었고, 地方老人保健福祉計劃 결정이 의무화되면서 군부복지사무소, 시부복지사무소, 정촌에서는 직접·간접적으로 결정업무에 관여하게 되었으며, 신체장애자복지법이 개정되어, 군부복지사무소에 반드시 배치되던 신체장애자복지사는 身體障礙者更生相談所로 재배치되고, 군부복지사무소는 신체장애자수첩의 교부, 更生醫療의 담당기관 지정 등의 업무를 수행하게 되었다.

이것은 지금까지 복지사무소를 지탱해온 체계가 변화하는 것을 의미한다. 즉 종래의 복지6법체제가 복지4법체제(도도부현)·복지6법체제(시)·복지2법체제(정촌)의 3체제로 나누어졌으며, 종래보다 복지사무소의 중심기능인 현업기능에 욕구과약, 계획, 관계조정 기능을 추가하고 업무의 명확화를 꾀하였다. 또한 정촌이양에 의해 발생한 복지사무소의 직원체제의 변경, 즉 5법담당직원의 배치기준인 인구별 산정근거의 개선과 사회복지주사자격의 변경(복지사무소에 필수배치, 정촌은 임의) 등이 행해졌다. 그리고 복지사무소의 담당지역은 지금까지 정촌을 관할하던 군부복지사무소가 시정촌을 포함한 광역권을, 시부복지사무소는 관할 복지지구, 정촌은 해당정촌구역을 관할한다고 하는 관할지역의 ‘재편’이 이루어졌다.

요약하면, 재편성 이후의 복지사무소는 이 개정에서 변화된 행정조직의 정비가 추진된 것을 알 수 있다. 또한 새로운 움직임으로서 복지과 보건의 연계를 조직적으로 통합한 가칭·보건복지센터(혹은 상담부문의 설치)나 복지사무소, 아동상담소, 갱생상담소 등 각상담기관이 통합된 가칭 종합복지센터를 들 수 있다.

3. 복지사무소의 향후전망

본고에서는 복지사무소의 장래상을 검토하면서 다음의 5가지 쟁점을 생각하고 있다. 1) 기능(대인서비스기능·행정기능), 2) 영역범위(복지·보건·의료), 3) 관할지역(소·중·대 각각의 지역), 4) 담당방법(사례별담당제, 소지역종합담당제), 5) 생활보호의 위치(시정촌·도도부현)에 관한 것이다. 이러한 쟁점을 중심으로 복지사무소의 장래를 생각할 경우, 크게는 다음의 2가지 방향이 있다고 생각된다. 하나는 복지사무소의 역할과 기능을 충실·강화하는 것으로, 이것은 기능의 확대, 영역범위의 확대, 관할지역의 소지역화, 담당방법의 종합담당제 등의 방안을 생각할 수 있다. 또 하나는 복지사무소의 역할과 기능을 분리하는 방향으로 기능의 축소, 영역범위의 축소, 관할지역의 대규모화, 담당방법의 사항별담당제 등의 방책이다.

전자는 복지사무소충실론, 후자는 복지사무소분리(축소)론이라 해도 좋을 것이다. 기본적으로는 사회복지운영실시체계의 하나인 복지사무소가 공적 책임을 어떻게 담당할 것인가의 문제와 관련된다. 또한 종래의 복지의 틀 안에서 생각할 것인가, 복지·보건·의료의 틀 안에서 생각할 것인가와도 관련된 문제이다.

여기서 향후의 복지사무소의 역할과 기능을 보다 충실강화하는 방향에서 검토하면, 다음의 시점에서 보는 것이 중요하다.

첫째, 주민주체·이용자주체의 시점을 바탕으로 한 복지사무소로 만드는 것이다. 이것은 복지사무소가 무엇을 하는 곳인가라는 기본적인 문제와 관련된 것이다. 주민과 이용자의 생활문제를 완화·해결하는 '일선의 현업서비스기관'으로서 존립하는데서부터, 생활문제를 안고 있는 주민과 이용자에게 상담하기 쉬운 기관으로 만드는 것이 과제가 된다. 지역에 적극적으로 나아가 욕구를 발견하고 상담, 평가, 해결하는 적극적인 복지사무소, 이른바 Out-Reach 기능을 가진 복지사무소로 전환될 수 있는가라는 문제가 중요하게 부각된다.

두 번째, 생활의 종합성을 시점으로 한 복지사무소이다. 각자의 생활문제는 현상적으로는 개별적, 구체적인 생활현상으로 나타나지만, 이것은 생활현상 근처의 환경들을 전반적으로 파악하여 상담에 연결하는 것이 필요한 것이다. 이를 위해서는 예를 들어, 인테이크부문의 종합화(종합상담창구), 또는 전문적 상담부문의 종합화(소지역종합담당제)라는 체계를 조성하는 것이 필요하다.

세 번째, 지역의 관점에서 본 복지사무소이다. 주민·이용자에게 가장 가깝고 익숙한 지역에서 욕구파악, 상담, 서비스제공을 일원적으로 수행하는 것이 기본이다. 이를 위해, 될 수 있는 한 일상생활권역과 가까운 곳에서 상담원조를 전개해야 한다.

네 번째, 계획화의 시점이다. 주민·이용자의 욕구를 정확하게 파악하여 안정된 서비스를 제공하기 위해서도 계획화의 시점이 도입되어야 한다. 주민·이용자의 생활과 건강의 양면을 포괄하는 복지·보건·의료의 사회자원의 조정을 계속 적극적으로 고려하여야 한다.

다섯 번째, 정보화의 시점이다. 이는 주민·이용자에게 필요한 복지정보를 제공하는 홍보활동의 충실을 도모하면서 서비스제공측도 주민의 욕구파악, 상담원조, 평가의 일원화·공유화를 도모하여 각종 서비스를 효율적이고 효과적으로 제공할 수 있게 되는 것이다. 이는 정보의 관리화를 추진하여 전문성이 실제화된다는 것을 의미한다.

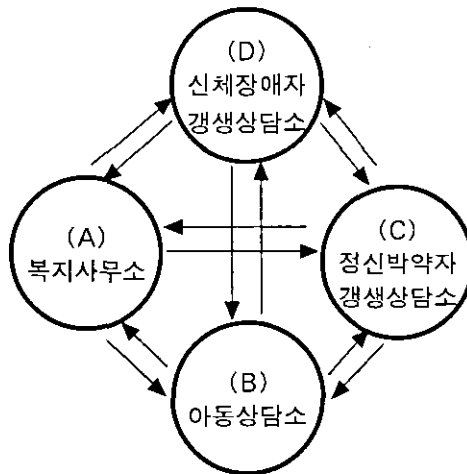
여섯 번째, 기술성(전문성)의 시점이다. 전문적 상담원조를 전개하기 위해서는 전문적인 가치, 지식, 기술을 가진 전문직원에 의해 수행되는 것이 중요하다. 이를 위해서는 전문직원의 양적 확보와 질적향상이 필수불가결하다.

일곱 번째, 상담원조 서비스의 일원화이다. 사안별, 제도·서비스별로 상담기관·담당자가 다른

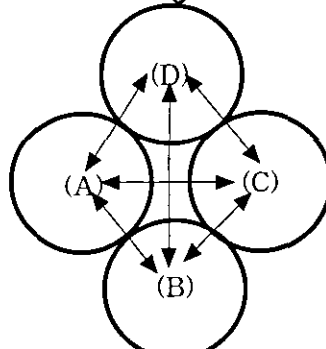
것은 주민·이용자에게 부담이 될 뿐이며 업무의 중복을 초래하여 행정효율성이 떨어지게 된다.

<그림 1-1> 복지의 종합화-가칭 복지종합센터

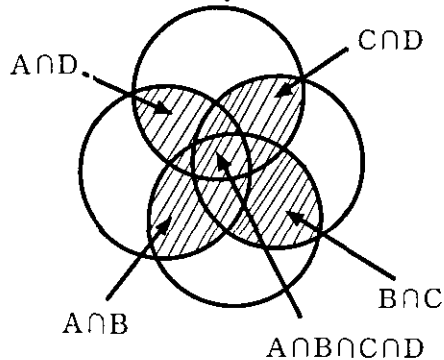
<현행>



<기관의 통합>



<기관·기능의 통합>



이상의 시점을 고려하여 향후의 복지사무소를 전망한다면, 다음의 3개의 선택사항을 생각할 수 있다. 첫째는 현행복지사무소의 틀속에서 보다 충실을 꾀하는 것, 두 번째는 현행복지사무소의 틀을 초월한 형태로 복지사무소와 다른 각종복지상담기관을 통합화한 복지의 종합화를 도모하는 것, 세 번째는 복지와 보건의 종합화를 도모하는 것이다. 여기서는 두 번째와 세 번째 구상에 관해 보다 구체적으로 검토하고자 한다.

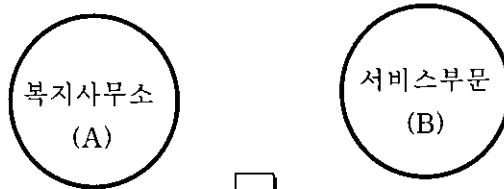
두 번째 구상은 이른바 가칭 복지종합센터이다(〈그림 1-1〉참고). 현 단계에서는 기관을 통합하는데 그치고 있다. 현행제도체계에서는 복지사무소에서 복지6법 등의 종합상담이 수행되고, 전문적 상담, 지도, 판정에 대해서는 전문기관인 아동상담소, 정신박약자갱생상담소, 신체장애자갱생상담소, 부인상담소에서 이루어지고 있다. 또한 아동상담소, 부인상담소에서는 조치업무, 일시보호소도 병설되어있다. 이 상태에서 각 기관과 기능을 통합한다면, 복지6법의 정보제공, 종합상담원조, 판정·조치, 서비스제공을 포함하여 일관된 지원시스템을 수행하게 되어, 주민·이용자의 관점을 중시하면서 주민의 접근성·업무효율·전문성 등을 살릴 수 있다고 판단된다.

단, 이럴 경우 몇 가지의 문제가 남게 된다. 첫째, 가칭 복지종합센터 설치는 다른 복지상담기관의 설치의무 규정과의 관계를 고려할 때 도도부현·대도시단위에서 그치며, 기타 시부복지사무소의 종합화는 도모할 수 없다. 둘째, 신체장애자복지법, 노인복지법에 관한 입소조치권이 이미 정촌에 이양되어 군부복지사무소의 업무는 그 2법에 관한 관련조정업무가 있을 뿐이다. 여기서 신체장애자갱생상담소를 통합화하는 것이 군부복지사무소에 어느 정도 효과가 있는지 검토할 필요가 있다. 셋째, 복지사무소와 각종복지상담소의 관할업무, 인적체계와의 整合性이 도모될 수 있도록 정리할 필요가 있다. 단, 이때 중복되는 내용을 어떻게 정리할 것인가라는 문제가 남겨져 있다. 마지막으로, 가칭 복지종합센터 설치와 함께 전문성에 의거한 직원의 양적 확보가 담보되는가 등의 문제가 있다. 즉 가칭복지종합센터가 지역에 밀착된 상담원조가 가능하겠는가 라는 문제이다.

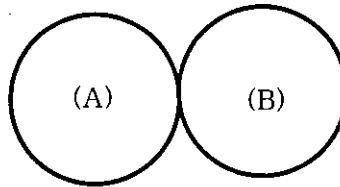
세 번째 구상은 복지와 보건을 통합한 이른바 가칭 보건복지센터이다. 이 경우, 어떠한 조직형태가 생각될 수 있는가를 검토한 것이 〈그림 1-2〉다. 동센터는 복지사무소와 보건소, 시정촌보건센터의 대인서비스를 정리한 것이다. 가칭 보건복지센터는 지역의 복지와 보건서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 종합적인 기관이다. 이는 주민의 욕구와 일치함과 동시에 행정효율의 관점에서 업무의 중복을 극복하고 효율적이고 원만한 행정운영이 가능한 이점을 갖고 있다. 이를 위해서도 복지와 보건부문의 재편성 및 가능한 한 보다 가까운 지역에 설치하는 것이 바람직하다. 보건서비스부문의 대인서비스 중 복지와 연계하는 것이 적당하다고 생각되는 대인보건서비스는 상담·지도와 관련된 서비스이다. 구체적으로는 모자보건, 노인보건, 정신보건 등의 사업이 그 범위에 들어간다.

<그림 1-2> 복지와 보건의 통합-가칭 보건복지센터

<현행>

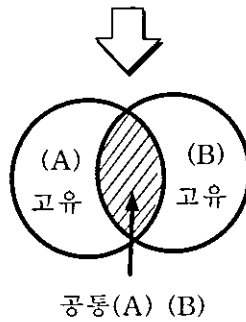
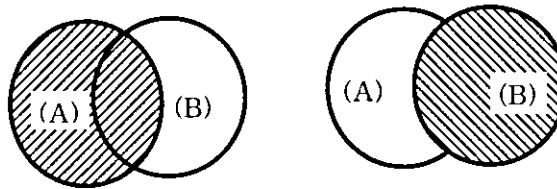


<기관 통합>



<기관·기능의 통합>

복지사무소에서의 통합 보건서비스 부문에서의 통합



이상의 전망을 구체화하기 하기 위해서는 다음의 과제들이 선결되어야 한다. 1) 재택보건서비스 부문의 업무는 대인서비스와 물품서비스로 구분되며 보건소와 시정촌보건서비스의 업무분담에 차이가 있다. 설치의무 규정에서 서비스관할업무중 시정촌에서 실시하는 것이 적당하다고 생각되는 보건서비스에 관해서는 이양하는 방향으로 검토할 필요가 있다. 2) 복지사무소와 보건서비스부문의 관할업무, 인적체제와의 정합성을 도모할 수 있도록 조정되어야 한다. 단, 이때 중복되는 사항을 어떻게 정리하는가의 문제와 과제가 있다. 3) 가칭 보건복지센터 설치시 특히 복지부문에서 전문성에 의거한 직원의 양적확보가 담보되는가의 문제와 과제가 있다.

이러한 구상을 구체화하기 위해서는 복지·보건·의료의 5사회자원이 적정하게 조정되어야 추진될 수 있다. 이를 위해서는 먼저 해당 도도부현의 의료계획에 규정된 사회자원을 정비하고 이에 따라 복지사무소를 중심으로 한 운영실시체제에 관해서도 도도부현, 시정촌의 단계로 정비하는 것이 바람직하다. 최종적으로는 군부복지사무소는 광역권의 관계조정, 계획입안 및 정책적·기술적·재원지원과 생활보호업무가 주된 업무가 될 것으로 생각된다. 여기서 과제가 되는 것은 복지사무소가 설치되지 않은 정촌의 실시체제의 구상이다. 서비스제공을 위한 조건정비를 정촌 스스로가 그 책임을 지는 것이 당연하나, 그에 대응하기 위한 재정규모, 복지전문직의 확보가 가능한가의 문제가 있다. 이때는 도도부현·국가가 어느정도 지원체제를 조성할 수 있는가가 과제가 된다. 현시점의 평가로서 이번의 개정은 정촌에게 주민접촉의 측면에서는 일면 진행되었으나, 업무효율, 전문성이라고 하는 관점에서는 검토해야할 과제가 남아있다.

II. 군부복지사무소 및 정촌행정의 변화

1. 현복지사무소 재편의 배경

1985년 『地方行政改革大綱』에 의해 국고보조금 폐지·삭감, 행정조직의 합리화, 공무원정원의 삭감, 민간위탁화, 규제완화 등이 진행되어 공적책임영역과 지역주민의 권리가 상대적으로 약화되었다. 또한 이제부터의 복지 주체는 시정촌이지만, 현재 제기되고 있는 ‘地方分權’은 주민자체로서의 지방자치단체 확충이 아님을 지적하고 싶다. 즉 국제공헌 조성을 위해 방위나 외교 등에 국가의 노력을 집중하여 복지 등의 국민생활관련업무는 국가의 책임을 방기하고, 재정보장 없이 지방자치단체에 일방적으로 전가하려는 것이다.

8법개정은 주민에게 가장 가까운 시정촌에서 재택복지서비스와 시설복지서비스가 통합적이고 계획적으로 제공되는 체제를 만들기 위한 것이나, 복지사무소 재편과 관련해서는 다원화, 분권화, 종합화, 계획화의 4가지로 요약하여 정리할 수 있다.

먼저 복지서비스의 일반화 혹은 보편화론과 관련하여서도 서비스제공체제는 공적부문만이 아니라 다원화되어야 한다고 하여, 행정의 개입을 약화시키고 위탁을 추진하고, 민간자원을 육성하면서 이용자부담증가가 예상된다. 그리고 분권화는 기존의 시정촌 사회복지협의회의 법인화, 기관 위탁사무의 團體委任事務化 등이 있으나, 1993년이래 시정촌에서의 시설복지·재택복지·노인보건서비스의 일원화가 시도되고 있다. 따라서 特別養護老人홈 및 身體障礙者更生援護施設에 대한 입소조치사무 등의 정촌이양, 현복지사무소의 기능재편, 신체장애자경생상담소의 기능강화가 이루어지고 있다. 나아가 복지·보건·의료의 통합화가 강조되어 재택복지서비스의 충실화가 골드플랜으로 정책화되었다. 마지막으로 계획화와 관련하여서는 노인보건복지계획의 작성이 의무화되었다. 지방자치단체의 계획행정 속에 복지분야를 첨가하여 단순한 행정계획이 아닌 사회계획의 위치를 부여한 것 자체는 평가할 만한 것이다.

이들 배경에는 노인의료비 억제, 상징적인 국가의 부담경감의 의도가 있음을 간과해서는 안된다. 團體委任事務化도 국고보조금삭감과 함께 동시에 실시된 것이다. 公的介護保險制度의 도입이 논의되면서 措置費制度가 해체되고, 공적책임은 줄어들었다. 또한 서비스를 받는 국민의 권리규정이 사회복지사업법 등에 포함되지 않은 것도 중대한 결함이라 할 수 있다.

이러한 배경 속에서 현복지사무소는 종래의 현업기관으로서 복지4법을 관할하면서도 광역적인 실정파악, 연락조정, 정보제공, 기술적 지원 등의 시정촌 지원기능 등을 새롭게 요구받고 있다.

2. 재편되는 현(縣)복지사무소의 업무내용

현복지사무소의 특징은 1) 신체장애자복지사와 정신박약자복지사가 필수적으로 배치되어있으며, 배치되어있지 않은 시정촌복지사무소에 대해 기술적 원조를 수행할 의무가 있는 것, 2) 복지5법의 법외사무 등을 수행하는 시정촌복지사무소와 비교하면 직접적인 기능이 적은 것, 3) 관할하고 있는 정촌의 복지계획결정에 관한 광역적인 입장으로부터의 지도조정, 정보제공, 상호연락, 서비스 격차축소 등의 기능이 지적되고 있으나, 3)의 기능이 이번의 기능재편으로 시에서도 확대되었다.

종래의 현복지사무소의 문제점을 정리하면, 1)1960년대 이후 확대한 복지5법의 재택서비스를 담당한 것은 시정촌이고 현복지사무소는 종합성이 부족하다는 것, 2) 지역조사나 현업활동에 기반

하여 본청에 정책입안하는 힘이 약하다는 것, 3) 복지사기능에 대한 인식이 불충분하다는 것, 4) 정촌의 시로의 승격이 진행되어 복지지구의 축소되는 상황이 일어나 기능이 저하된 것 등이 있다.

현복지사무소의 새로운 업무내용을 보면, 생활보호법, 정신박약자복지법, 아동복지법, 모자 및 과부복지법의 4법에 대해서 관할하는 정촌에 대해 종래대로 현업기능을 가지나, 노인복지법과 신체장애자복지법의 2법에 대해서는 입소조치사무 등이 정촌으로 이양됨에 따라 도도부현은 복지서비스의 실시주체에서 시정촌을 지원하는 행정주체로 그 성격을 바꾼다고 규정하고 있다. 2법에서 공통되는 새로운 사무는 1) 조치의 실시에 관련된 시정촌상호간의 연락조정, 2) 조치의 실시에 관한 시정촌에 대한 정보제공 등, 3) 광역적 시각에서 복지에 실정 파악, 4) 조치를 적절하게 실시하기 위해 시정촌에 조언하는 것으로, 향후 증가하는 시설과 사업자에 대한 지도감독감사등의 사무도 증가될 것으로 보인다. 노인복지법에서는 5) 시정촌노인보건복지계획 작성상의 기술적 사항에 관한 조언, 6) 도도부현노인보건복지계획의 작성도 추가되었다.

광역의 연락조정기관으로서 현복지사무소는 이들 사무중, 1) - 5)를 처리하고, 6)도 참여하는 것이 적당하다고 되어있다. 단, 1)중 신체장애자원호시설에 대한 입소와 관련된 것은 신체장애자갱생상담소의 업무가 되고, 본청은 기획, 시설설치인가, 국고보조금, 노인보건복지계획의 통괄, 신체장애자수첩 교부, 갱생의료의 의료기관지정 등의 사무를 실시한다.

3. 시정촌의 상황과 현복지사무소의 기능

1990년 법개정으로, 현복지사무소는 1) 정촌에 대한 現業機關, 2) 시정촌에 대한 廣域的 調整機關이라는 상이한 2가지 기능을 가지게 되었다. 실제 업무내용은 각 도도부현의 시정촌규모 등의 지역특성의 다양성 때문에, 1), 2)의 비중도 달라져서, 다양한 구체화가 시도될 것이다. 시부 중심의 경우와 군부 중심의 경우도 다를 것이며, 2)에 대해서도 본청과의 분담은 다양하게 나타날 것이다. 광역적 조정도 현실적으로는 정촌이나 소규모 시가 주대상일 것으로 보인다.

지방자치법에서는 시정촌이 「기본적인 지방공공단체」로 불리는 반면, 도도부현은 「광역의 지방공공단체」의 위치가 부여되어, 그 담당사무로는, 종합개발계획 등의 광역사무, 사회복지의 기준유지 등의 통일적 처리를 필요로 하는 하무, 시정촌에 관한 연락조정 사무, 사회복지시설의 설치 및 관리 등으로 일반 시정촌이 처리하기에 적당하지 않은 규모의 사무가 제시되고 있다.

현재 지방자치단체 재편이 진행되면서, 도도부현은 정책입안·정보관리 등의 기능으로 돌아와, 일선의 역할을 축소하고 시정촌과 민간기업 등의 민간활동이 주체가 되는 방향이 보다 명확해졌다. 「지방분권」도 주민자재 즉, 자치단체 내부의 민주주의를 경시하고 있고, 오히려 경제계에 의한

지역개발 등의 진행되기 쉽도록 권한과 재원을 집중시키기 위해, 지방제도조사회로부터 「中核市」 제도가 제안되거나, 또는 시정촌「연합」이나 도도부현「연합」 등도 논의되고 있는 상황이다.

여기서 전국 시정촌의 수나 규모 등을 보고자 한다. 1945년 당시에는 1만 이상이었던 시정촌은, 그후에 합병이 진행되어, 1993년 현재 3,236개로 되었다. 이 중, 시는 663(20.5%), 정촌은 2,573(79.5%)이나, 인구로 보면 77.5%가 시에 집중되어 있다. 시부중 30만명이상은 64(9.6%), 10만 이상 30만미만은 149(22.5%), 5만 이상 10만미만은 224(33.8%), 3만 이상 5만미만은 161(24.3%), 3만미만이 65(9.8%)개소이다. 정촌의 경우, 3만 이상이 105(4.1%), 2만 이상 3만미만이 225(8.7%), 8천명 이상 2만명미만이 1,034(40.2%), 5천명 이상 8천명 미만이 575(22.5%), 5천명미만이 630(24.5%)이다.

이와 같이 인구의 대도시집중과 지방의 過疎化 속에서 시정촌은 극적인 분화가 진행되고 있다. 예를 들어, 3만명 미만의 시정촌은 78.2%를 차지하고 이중 인구 5천미만의 정촌수는 증가하고 있으며, 고령화현상도 현저하게 나타나고 있다. 과소화와 고령화가 진행되는 시정촌은 인구비로는 적으나, 자치단체수로서는 압도적이며, 또한 사회복지서비스에 대한 욕구도 절실하다. 이번에 입소조치사무가 정촌으로 이양된 것은 시정촌합병이 사실상 거의 종식된 현상에 입각한 것이라 할 수 있으며, 정촌 및 소도시에 대한 현복지사무소의 보호기능은 불가피하다고 볼 수 있다.

4. 정촌복지행정의 과제

시설서비스와 재택서비스의 일원적 제공의 실제 장점은 무엇일까. 먼저 이양된 일상생활도구나 보장구 신청이 편리하게 되어, 보다 예산이 뒷받침 된다면 급여건수가 증가할 가능성이 있다. 또한 경쟁의료는 급여대상이 한정되어 타법활용의 의미에서 정촌재정에 이점이 있으나, 주민에게는 오히려 중도장애자의료비 조성을 국가(중앙정부)제도로서 확충하는 방향이 필요하다. 시설입소사무는 대기자 수가 해소되지 않는한 역으로 이득이 예상된다. 1/4의 조치비부담이 예산을 압박하여 입소가 억제되고, 시복지사무소에 비해 사례의 절대수가 적어서 시설과의 조정력이 저하되며, 연고관계나 의원의 압력에 의한 조치결정의 공평성 저하, 사생활보호문제 등이 있다.

그러나 문제는 그 재택복지서비스를 확대하기 위한 조건이 매우 약하다는데 있다. 1) 먼저, 해당 시정촌의 재정 역량 편차가 심하다는 이유로 任意事務의 努力規定에 그쳤다. 따라서 국고부담금이 아닌 국고보조금으로, 「정부는 1/2이상, 현은 1/4이상 보조할 수 있다」고 하여 국가의 책임이 약하게 규정되었다. 2) 시설복지서비스와 동일하게 법정화되어, 보조율도 1/3에서 「1/2」라는 낮은 비율로 억제되었다. 더구나 재택분야에 비해 훨씬 국고지출금액이 많은 시설분야의 비율을 8/10에서 1/2로 절감한 것과 동시에 이루어졌다. 이 때문에, 1980년대에 국고지출금중 사회복지

비의 비율은 70%에서 50%대로 절감됐다. 3) 재택복지의 내용이 단기보호, 주간보호, 가정간호의 3가지 개호로 한정되었다. 바꿔 말하면, 시정촌이 그 영역을 국가 지원 없이 감당할 수 있는가가 문제이다.

직원배치문제를 보면, 생활보호법에 비해 복지5법의 집행체제는 현·시복지사무소에서조차 매우 약한 실정이다. 배치표준 수(이것 자체도 1978년이래 개정이 없는 낮은 표준이나)에 대한 충족률은 전구평균 약 6할에 그치고 있다. 또한 일반행정 부문(복지부등)과 복지사무소와의 이중체제에 의한 desk work의 증가와 현업기능의 저하 등의 문제도 있다. 이번 법개정에서 그 상태가 정촌에서 개선될 전망은 거의 없다. 정부는 1991-92년도 지방교부세기준재정수요액에 1,240명의 정촌직원 증가분을 추가하여 문제없다고 말하고 있으나, 정촌의 수는 2,573개이다. 국가의 산입기준도 인구 2만명 규모로는 0.88, 3만명 규모에서 처음으로 1.3명으로 1인을 넘는 정도라서 매우 불충분하다. 또한 지방교부세에서의 산정은 반드시 실패되어있다고 할 수 없다. 그리고 직원수 부족이, 역으로 이른바 「다원화」의 이론에 의해 전국에서 2만명의 코디네이터를 가지는 재택개호지원센터 등에 대한 위탁이 정당화되는 것이다.

이제까지도 정촌의 복지담당과의 대부분은 보육소, 국민건강보험, 각종수당, 재해보호 등의 광범위한 업무를 1명 등 적은 수의 인원으로 담당해왔다. 1명이 많은 분야를 포괄하게 되고, 역으로 개별적인 사례는 적어, 직원상호간 상담마저 할 수 없는 상황이다. 따라서 조직의 경험을 축적하여, 전문성을 향상시키는 것이 어렵다고 할 수 있다. 여기에서 현복지사무소로부터의 사무이양이 수행되는 것이며, 국가가 제시한 업무이외에도 통지, 요망등에 의한 관련업무나 도도부현의 단독사업이 이양될 것이다. 그 개별 업무량은 얼마 되지 않아도, 각 정촌에 분산시킬 경우는 그만큼의 인력이 필요하다. 또한 사회복지주사는 임의설치가 되어 전문성이 경시되고 있으며, 이문제는 단기간의 연수로 해결될 리는 없다. 역으로 업무지침에 의한 현업기능의 획일화, 처우기준의 통제가 침투하는 분위기가 될 수밖에 없다. 정촌의 인력에 대해서는 근본적인 충실책이 필요하다.

정촌의 실시체제가 약한 것을 이유로 정책이 유도된 것이 재택개호지원센터이다. 이는 개호서비스와 현업기능의 상담창구 기능 자체를 위탁하는 것이나, 서비스가 임의이며 최종책임이 불명확한 것, 상담과 결정이 분산되어 코디네이터가 완결하기 힘든 것, 센터가 병설된 기관의 서비스에만 연결하기 쉬워서 욕구에 따라 잠재화되는 것, 센터의 계획적 배치가 곤란하다는 것, 특히 정촌에서는 병설할 시설, 병원이 적은 것 등의 문제가 있다. 이 기능을 편리성에 입각해서 평가해도, 공적 책임을 다할 최종책임은 복지사무소에 있다. 재택개호지원센터는 공적 네트워크의 한 기능을 차지하며, 복지사무소 자체의 대체가 될 수는 없다. 또한 정촌복지행정현업 부문의 대체로서 사회복지협의회도 생각할 수 있으며, 이번 법개정에 재택복지서비스 등을 기확실시하는 단체로서

정해졌으며, 상담사업, 생활보호 이전단계의 원조를 실행하는 「생활지원지역복지사업」등이 매뉴화 되어있다.

지방자치단체수의 약 8할인 정촌복지행정의 발전을 위해서는 재원보장과 함께 조직강화가 필요하다. 먼저, 사회복지주사는 의무설치하고, 자격취득등 현업훈련에 대한 현의 지원을 강화한다. 또한 불충분한 시복지사무소의 5법담당직원을 포함, 직원배치기준의 확충과 법정화, 이를 위한 재원확보를 실시해야 한다. 그리고 가능한한 정촌에도 복지사무소의 설치를 촉진하는 것이 필요하다. 단, 이에 의해 배치비에서 현의 1/4의 보조가 없으므로 재정상의 우대조치 등을 생각해야 한다. 현재는 임의설치 때문에 전국에 정촌복지사무소가 3개소만이 존재한다.

5. 현복지사무소의 과제 (1)

노인·신체장애 2법의 사무이양에 따라, 1993년 당초단계에서 현복지사무소에서는 상당한 현업원 감소가 일어날 것이며, 정촌에 대한 원조체제 강화의 필요성을 생각하면 이는 문제이다. 복지욕구의 확대에 대해 복지사무소가 충분히 대응할 수 없는 것은 사실이나, 이는 직원부족 때문에 법외 원조의 확대를 현업활동과 조합할 수 없는 것, 생활보호의 「적정화」에 대표되는 기관위임사무에 의한 국가의 개입 등이 원인이다. 이러한 사항의 개선없이 복지사무소의 기능을 경시하는 것은 잘못이라고 할 수 있다.

사무이양으로 인해 현복지사무소는 4법체제가 되고, case work에 필요한 종합성의 면에서 약화된다. 효율성, 전문성, 정촌의 수용조건 등의 이유로 남은 정신박약자복지법도 가까운 시일에는 이양될 것으로 생각되므로, 언젠가는 「생활보호사무소」로 다시 돌아와, 생활문제를 종합적으로 대응하는 현업활동이 어렵게 될 것이다.

중요한 점으로서는 각 문제사례별로 현복지사무소가 중점적으로 개입하고, supervision을 실행하는 것, 인테이크 기능(종합상담창구기능)을 정촌에 두어 현복지사무소의 지원을 기반으로 충실화하는 것 등이 있다.

생활보호가 다른 5법과 분리되어 5법관련이 정촌에 간다는 방향도 복지사무소 전체에 영향을 미치는 문제이다. 생활보호와 5법은 기관으로서도 종합적으로 관리하는 것이 효과적일 것이다.

종합담당이나, 단법담당인지의 과제는 지역특성과 관련되어, 판단하기 어렵다. 이는 속인적으로 종합화하는나, 조직적으로 종합화하는가의 차이지만, 광역의 군부를 담당하는 경우에는 일반적으로 속인적 종합화로서의종합담당제가 효과적이라고 생각된다.

사회복지전문직을 채용하는 자치단체는 아직 소수이나, 보모의 發達援助能力, 개호복지사의 개

호능력, 사회복지주사·사회복지사의 케이스워크능력, 심리사의 진단과 치료능력, 사무직의 예산 처리와 정책입안능력 등, 사회복지전문직에게 요구되는 내용은 매우 넓다. 각각의 조직에서 행이 되는 복지전문직을 보유 강화하면서, 이동에 의한 교류와 전체적인 수준향상을 도모하는 인사정책이 중요하다. 또한 채용자격 뿐만 아니라, 단기간의 이동을 시정하여 현업연수를 충실하고 조직으로서의 역량을 축적하는 것이 중요하다.

6. 현복지사무소의 과제(2)

현복지사무소는 廣域的 調整 등의 새로운 기능을 관리·감독이 아닌, 권역의 지역복지추진을 원조하는 기능으로 구체화할 필요가 있다. 이를 위해서는 국가의 「복지개혁」의 흐름보다는 각 지역의 생활실태를 정확하게 파악하여 권리로서의 복지를 정책 형성하는 입장을 견지해야 한다. 또한 복지정책을 지역계획안에 포함하여, 지역정책으로서 추진하는 것이 필요하다.

먼저, 現業部門과 독립한 擔當部門을 설치하고, 충분한 직원을 배치해야 한다. 상호적으로 연계 하면서 각각의 기능을 다하기 위해서 필요한 조건이다. 따라서 현복지사무소는 1) 서무·관리부문, 2) 군부의 현업부문, 3) 市部를 포함한 권역의 지역복지의 광역적 조정을 담당하는 부문의 3가지 조직편성이 일반적이다. 이중 3)에도 복지부문을 배치하는 것이 필요하다. 인사이동이 빈번한 현상에서는 시직원이 오히려 경험이 풍부한 경우도 있어, 전문직이 아니면 조정기능을 발휘할 수 없다.

현복지사무소의 새로운 기능의 중심인 「광역적 조정」의 요점을 정리해 보면, 1) 재택복지서비스를 포함한 시설의 적정배치, 2) 시설입소와 재택복지서비스 이용의 조정, 3) 인력확보대책, 4) 노인 보건복지계획의 결정과 실시상황의 확인 및 지도, 이상의 4가지로 볼 수 있다.

또한 토지확보 문제가 있다. 公有地 無償貸與나 公共建築物과의 合築 등을 적극적으로 추진하고 국고보조금제도의 창설과 조세특별조치법의 적용범위확대 등의 세제개혁으로 토지를 확보해야 한다. 또한 시설정비비 부담금은 실제 건축비의 1/3 정도 밖에 안되고 나머지는 자기부담으로 되므로, 국가에게 초과부담의 해소 등을 요구하면서 현의 單獨補助制度를 확충하는 것이 필요하다. 이때 조정이 시설정비를 억제하지 않도록 하는 것도 중요하다.

이용 조정을 위해서는 시설의 절대수가 부족한 현상에서는 이용자에게 적절한 시설을 소개하고, 보다 필요한 사람에게 우선적으로 이용을 보장할 수 밖에 없다. 그러나, 문제는 이용자가 선택할 수 없는데 있으며, 현에서는 이용자의 선택권을 보장할 수 있는 만큼의 시설수를 정비하고 지역적인 편재의 시정 및 최근 특히 지적되고 있는 시설내 인권침해의 해소 등, 서비스내용을 인권

의 관점에서 개선하도록 지도하는 것이 중요하다.

인력확보 측면에서는 직원양성 뿐 아니라, 확보·정착을 위한 근로조건정비가 시급하며, 국가의 보조기준의 개선을 요구하면서 현 독자의 人件費補助制度 등을 확충해야 한다.

이상의 것들은 노인보건복지계획에서 구체화된다. 따라서 이 계획을 서비스공급에서 발상하는 것이 아니라, 지역주민이 일상생활권에서 안심하고 살 수 있는 마을 만들기의 계획으로 결정하고 개선해나가는 것이 큰 과제가 된다.

현복지사무소는 시정촌의 入所措置事務, 入所判定 등에 대해 노인복지분야를 중심으로 기술적 원조를 수행한다고 되어있으나, 이에 그치지 않고 충분한 전문적 지원만을 수행하는 직원을 확보하는 것이 필요하다.

다원화에 의해 시정촌간 격차와 가족부담의 증가가 진행되면서 현은 이를 시정하기 위해 노력해야 한다. 복지서비스의 저하가 인구유동화를 촉진시키고, 시정촌 合併 등을 초래할 수도 있기 때문이다. 이러한 측면에서 현의 단독사업의 중요성이 있다. 이를 위해서는 사업실시를 할 때, 재정이 약한 시정촌에서도 활용할 수 있도록 배려하거나, 지역특성을 살릴 수 있도록 세세한 제한을 피하는 등이 중요하다.

현복지사무소가 이후 수행할 감사의 방향성에 대해서는 충분히 생각해야 한다. 시정촌이나 시설 상호간의 창의성과 연구를 교류해가는 매개체로 기능하고, 전체의 수준을 향상시키는 것, 지역의 과제를 정책에 반영시키는 것이 중요하며, 施設監査에서는 社會福祉法人 監査와 분리하지 않는 것, 법인운영과 회계만이 아니라 처우면도 중점적으로 수행해야 한다.

7. 관련 현(顯)기관의 과제

시정촌 지원의 광역적인 기관으로서, 복지사무소뿐 아니라 복지시설, 갱생상담소, 아동상담소, 부인상담소, 보건소 등의 현 기관이 있으며, 이 기능강화도 중요한 과제이다.

신체장애자갱생상담소의 경우, 전국 62개소중 약 70%가 전임직원수 6인 이하와 지방교부세의 산정기초도 충족되지 않는 열악한 상황이어서, 기능강화의 움직임은 볼 수 없다. 서류판정 등 전형적이고 형식적인 업무를 개선하여, 신체장애자복지의 기술적 지원센터로서, 지역에 대한 상담, 판정, 복지기기 등의 연구개발, 연수, 정보제공, 지역재활 지원 등의 기능을 정비하는 것이 과제이다. 이를 위해서는 의사·신체장애자복지사·PT·OT·ST(언어치료사)·심리판정원 등 전문적 직원의 확보, 정신박약자갱생상담소와의 일체적 운영, 재활병원과 갱생시설과의 연계, 입소기능의 부설 등도 필요하다. 또한 시설입소조정이 새롭게 갱생상담소 업무가 되었으나, 이것에는 채택복

지서비스를 포함한 종합적인 판단이 필요하며, 복지사무소와의 연계 없이는 운영이 곤란할 것이다.

복지의 종합화라는 슬로건 아래, 기관이 통합되는 사례가 많다. 기관의 종합화가 그만큼 서비스의 종합화를 의미하는 것은 아니다. 사회복지서비스를 필요로 하는 사람이 종합적으로 관리된 모든 서비스를 실제로 받을 수 있는 것이 중요한 것이며, 이를 위해서는 각 전문기관이 연계하는 것이야말로 중요한 것이다.

현이 보완성의 기능을 발휘하여 시정촌을 광역적으로 지원하기 위해서는, 현립(顯立)시설의 충실이 불가결하며, 이것이 공적 책임의 하나라고 할 수 있다. 원래, 일본의 사회복지시설은 措置費制度에 의해, 민간에 공적책임을 맡겼으나 지방행정개혁에 의해 公立施設의 民間委託도 진행되고 있다. 민간시설의 선형성, 운영의 유연성은 중요하나, 공영시설의 직원이동 등의 운영상의 약점은 극복해야 할 과제이다. 이것에 의해 민간시설에 대한 재정적 원조의 확충을 전제로, 민간·공영이 함께 경쟁하여 질을 향상시키는 것이 중요하다.

8. 지방재정의 과제

지방자치단체의 복지재정은 국고지출금(부담금·보조금등)과 지방채 등의 특별재원, 지방세·지방교부세 등의 일반재원 및 분담금·부담금·기부금·사용료 등으로 되어있다. 일련의 「복지개혁」의 배경에는 국가의 재정지출을 삭감하려는 의도가 있다. 따라서 시정촌 주체의 복지행정을 내실있게 하기 위해서는 지방재정을 근본적으로 확충할 필요가 있으나, 현재로는 보통회계를 차지하는 民生費의 비율은 감소하고만 있다.

사회복지서비스의 재원은 그 서비스의 필요성이 사회구조에 기인하는 이상, 지방분권이 진행된다고 해도, 기본적으로는 국가부담이어야 한다. 그러나 지방자치단체의 민생비에서 차지하는 국고지출금의 비율은 약 3할로 떨어진데 반해, 일반재원을 약 6할을 차지하고 있어서, 이용자부담금의 비율도 증가하고 있다.

지방재정 제2조에 규정된 재정자치권을 복지의 분권화에 구체화시키기 위해서는 국고지출금과 지방교부세의 개선만이 아니라, 지방독자세원의 확충도 과제로 할 필요가 있다.

Ⅲ. 사회복지주사의 발자취와 계승성

1950년, 聯合國軍最高司令官總司令部(GHQ)의 지시에 의해 민주주의에 부합한 사회보장제도를 확립하기 위해 신생활보호법이 제정되어, 이를 실시하는 체제로 복지사무소가 독립된 공적 기관으로서 출발했다. 당시에는 복지3법(생활보호법, 신체장애자복지법, 아동복지법)이 발족하여, 이를 책임있게 실시하기 위해서 民生委員을 대신하여 배치된 것이 사회복지주사이다. 아동복지법은 아동상담소가 담당하고 있었고, 신체장애자복지법도 신체장애자복지사가 존재했으므로, 이들의 주된 업무는 실질적으로는 생활보호법이 중심이었다. 당시에는 전문적인 사회복지주사를 많이 배치하는 것은 곤란했다. 전문교육기관도 정비되지 않았으며, 경과적으로 배치해나갈 수 밖에 없었다. 그러나 이때는 국민의 최저생활을 지킨다는 자각과 책임감이 모든 담당자에게 있었다고 한다.

이후 점차 담당사례는 증가했으나, 직원은 증원되지 않았고 복지사무소는 단순한 행정기관으로서 생활보호의 국가적 관리를 강화해갔다.

조선전쟁 종료후의 불황으로 인해 국가재정을 검토하게 되어 사회보장에산비는 삭감되었다. 결핵환자의 입원기준을 엄격하게 하고, 사회복지주사에 대한 감사가 계속되었다. 이것이 1차 적정화(1954-55)이다.

이후 1957년 아사히소송(朝日訴訟) 이후 사회복지주사는 전문직으로서 출발했으나, 「적정화」정책에 무감각하게 되어 스스로 생존권을 위협했다는데 대한 반성이 일어났다.

1956년, 동경에서 사회복지주사의 자주적 모임인 東京社會事業新人會 결성되어, 1960년에는 自治研集會에서의 사회복지주사분과회를 거쳐, 각지에서 자주적 연구회가 일어나, 1964년 公的扶助研究全國連絡會(이하, 公扶研連)의 결성으로 연결되게 되었다. 당시는 감사방침의 일정한 완화, 보호기준의 인상이 행해져, 사회복지주사로 활동할 수 있는 조건은 조정되고 있었다. 사회복지주사는 실시주체의 자율화를 목표로 했다. 이러한 과정속에서 사회복지주사의 자주적으로 전문성을 높이기 위한 생각은 공적부조연구전국연락회의 강령으로 되어, 현재까지 계승 발전되어 많은 사회복지사들에게 격려가 되었다.

60년대 이후는 고도성장기를 맞아, 생활수준은 향상했으나 지역문제, 공해 등의 환경문제가 심각해지고, 핵가족화가 진행되면서 생활양식도 변화해서 다양한 생활문제를 일으키고 있었다. 복지욕구는 높아지고 다양해져서 종래의 3법체제로는 대응할 수 없게 되었고 보다 전문적인 대응이 요구되었다. 이렇게 정신박약자복지법(1960), 노인복지법(1963), 모자 및 과부복지법(1964)이 지정

되었다. 이들 제도를 담당하는 전문직으로서의 사회복지주사를 경험한 자 중, 정신박약자복지사, 노인복지지도주사, 모자상담원이 배치되었다. 현업을 실행하는 사회복지주사는 원조에 필요한 지식, 기능에 대해 지도하게 되었다. 이에 의해 현재의 복지사무소의 실시체제가 확립되었다. 그러나 법에 정해진 것과 상관없이 전문직이 배치된 곳은 적어서 누가 각 복지사인지 지도주사인지가 명확하지 않다는 복지사무소가 많았다.

생활보호법에서는 노동력유동화정책에 맞추어 저임금의 최하층 노동력의 창출을 위해, 이동연령층에 대해 검진명령, 취로지도의 강화 등 강권적으로 수행하여 생활보호에서 배제한다고 하는 제2차 「適正化」정책(1964-66)이 수행되었다. 이 결과, 被保護層은 고령자, 모자, 장애인 등 이른바 要看護 사례의 비중을 높이게 되었다.

주민운동의 고양은 각지에서 혁신자치단체를 낳게 되었다. 혁신자치단체는 국가를 리드하는 복지행정을 추진하여, 복지의 대상도 빈곤층에 한정하지 않고 계층을 넓혔다. 국민들 사이에서는 복지에 대한 관심이 높아졌고, 1971년에는 복지사무소가 생활보호사무소에서 탈퇴하여 지역에 관한 종합복지센터로서 재편한 「복지센터구상」이 계획되었다. 따라서 복지에 종사하는 직원을 사회복지전문직으로서 신분보장하기 위해, 전국의 관계단체에 의한 위원회에 의해 '사회복지사법제정시안'이 제안되었다. 이는 복지사무소를 지역주민 전체를 대상으로한 복지센터로 재편하는 것과 사회복지주사의 업무를 개선하여 전문적 위키로서 담당지역내의 모든 종류의 문제를 사례단위로 책임을 지고 사회복지주사의 업무를 명확하게 하는 등으로 평가할 만한 점이 있었다. 그러나 이에 대한 문제점도 지적되었다. 첫 번째로 현상인식이 이중적이라는 것이다. 연금 등의 사회보장이 충실하지 않은데도, 생활보호를 해체하는 것은 빈곤의 존재를 경시하고 생활보호제도의 역할을 후퇴시키는 것이다. 두 번째는 사회복지주사의 전문적 기술에 대상자의 권리보장이 결여되었다는 점이다. 세 번째는 노동조건의 개선이 없는 전문직제는 그 기능을 약화시킨다는 것이다. 장시간, 과중노동, 저임금, 빈약한 조치비로는 전문직으로서 그 기능을 충분히 발휘할 수 없다. 구체적인 개선책을 제시하지 않고 단지 전문직을 배치하는 것은 희생을 강요할 뿐이며, 정착하여 의욕을 가지고 활동할 수 없다고 비판되었다. 이상의 문제점은 지금도 개선되지 않았으며, 비판했던 내용도 아직 효과적인 지적으로 남아있다.

1968년부터 3개년계획으로 五法擔當現業員의 지방교부세에 의한 증원조치가 있었으나, 법적 규제는 없이 지방자치단체의 노력목표가 되었기 때문에 충족되지 않고, 현장에서 높은 수준의 원조적 서비스를 수행하는 것은 어려웠다. 또한 사회복지주사는 단일법담당(specific)인가 종합담당(generic)인가가 검토되어, 1973년부터 3년에 걸쳐서 실험복지사무소가 지정되어 검증되었다. 실제로 종합담당제를 실시한 복지사무소에서는 방문활동이 활발하게 되어 5법 육구가 발굴되었고, 직

원연수, 수퍼비전이 확립되지 않았고, 사무처리가 복잡하게 되어 직원에게 부담이 많았다. 결과적으로 전국적으로 보급되지 않은 채 실험은 종료되었다. 전국적으로는 생활보호법과 복지5법은 單法擔當制가 정착해갔다.

생활문제가 다양하고 심각해지는 것은 그만큼 공적 책임의 범위가 넓어져 비중이 높아지는 것이기도 했다. 그러나 제1차, 제2차 오일쇼크 등으로 경기가 악화되면서 공적복지제도의 확대가 정지하게 되었다. 복지개선정책을 근간으로 국가에서는 일본형 복지사회론이 제기되고, 공사의 분리에 의해 자조노력이 요청되어 공적 책임은 후퇴하게 되었다.

1981년도에는 제3차 「적정화」정책이 시행되었다. 사회복지주사의 전문성이 추구되기보다는, 단지 「적정화」정책을 충실하게 실행하는 실시체제 확립이 목표가 되었다. 지방자치단체는 「적정화」정책이 사례 감소에 의한 인건비 삭감, 보호비 재정의 억제에 효과가 있다고 하여, 이를 적극적으로 추진하였다. 이는 복지5법과 인력배치 등에도 영향을 미쳤다. 이렇듯 복지사무의 변화할 때, 복지서비스의 공급주체는 다원화되었다. 공적 책임이 후퇴하고 민간활동이 육성되면서 역할이 바뀐 것이다.

1987년에는 사회복지의 전문직제도로 사회복지사, 개호복지사법이 제정되었다. 이는 민간의 실버서비스를 육성하기 위해서는 종사하는 직원에 대해 국가가 그 전문성을 보장하는 것으로서, 그 직무는 「일상생활을 영위하는데 지장이 있는 자의 복지에 관한 상담에 응하고 조언, 지도, 기타 원조를 행한다」(사회복지사 및 개호복지사 법제2조)고 되어있다.

8법개정, 노인보건복지계획의 결정 및 실시로 복지사무소의 기구는 변화했다. 군부에서는 1991년부터 5법관련 사무가 재편되었고, 따라서 정촌의 노인, 신체장애자사무를 담당하는 사회복지주사의 임의설치와 군부복지사무소의 노인, 신체장애자복지 담당사회복지주사의 폐지로 나타났다. 이에 군부복지사무소에서는 시정촌에 대한 연락조정, 조언, 정보제공이 증가했다. 이로 인한 혼란과 문제점도 드러나게 되어, 정촌부에서는 적은 인력으로 다른 사무소의 업무도 겸임하면서 노인보건복지계획의 결정과 실시 등의 전문적 복지업무를 해야했기 때문에, '복지서비스'를 수행하는 것은 사실상 곤란하게 되었다. 도시부에서는 6법업무의 권한 이양은 없었으나 노인보건복지계획을 추진하면서, 군부복지사무소와 동일하게 복지와 보건이 종합화되는 등, 복지사무소의 기구 재편이 추진되었다. 재택복지정책을 담당하는 창구를 두지 않고, 高齢化對策室 등의 다른 부문을 설치하거나, 복지사무소를 해체하여 보건, 복지, 시민서비스 부문을 종합하여 생활복지부 등의 명칭으로 새로운 기구를 설치하는 움직임도 일어났다. 기관위임사무와 자치단체 독자의 재택복지정책을 어떻게 관련시켜 추진하느냐에 따라 다양한 움직임을 보이고 있다. 재택복지를 추진하면서도, 공적 책임의 비중을 강화시켜, 현업활동을 활발하게 하기 위해 사회복지주사의 배치를 충실화하

는 자치단체도 있으나, 대체로 사무의 외부위탁을 촉진하여, 주민의 상호부조에 의해 사무를 추진하는 자치단체가 많아, 기구를 합리화하는 일은 있어도, 사회복지주사를 증원하여 충실화하지는 않았다. 이제까지 복지사무소에서 수행하던 상담과 원조, 정보제공 등, 서비스관련 기능도 외부위탁이 진행되고 있다. 복지사무소에서는 시간이 많이 걸리는 상담과 원조를 생략하고 서비스와 급여의 분리가 진행하여, 사회복지주사의 전문성의 비중은 낮아지고 있다.

1970년대초부터 몇몇의 자치단체에서는 사회복지주사를 복지직으로서 전문직으로 채용하고 있다. 그러나 오일쇼크로 인해 전문직 채용은 다른 자치단체로 확대되지 않았다. 지금은 「전문직은 행정의 방침에 충실하지 않다,」 「복지행정에 반드시 전문적 대응이 필요한 것은 아니다,」라고 하며, 축소, 폐지하는 자치단체가 증가하고 있다. 많은 자치단체의 사회복지주사는 일반행정직에 소속되어 있다. 자격의 유무를 고려하지 않고 배치한 결과, 몇 년간 70%전후의 자격률에 변동이 없으며 무자격자도 많은 상황이다. 배속과 관련해서도 본인의 희망과 열의는 고려되지 않고, 단지 행정사무의 일환으로서 다른 부서와 동일한 기준으로 인사배치를 하고 있다. 직원 중에는 복지사무소를 「가고싶지 않은 직장중 하나」로 평가되어, 3-5년이면 이동을 하므로, 그때까지 참으며 일을 하고 있는 직원이 많다. 또한 대졸 신입에게 주민과 접하는 태도를 교육하여 행정기능의 규칙을 습득하게 하기 위한 실습현장으로 하고 있는 자치단체도 있다. 배속될 경우에도 전문적인 일에 대한 동기부여도 되어있지 않다.

생활보호담당자는 도시부에서 80case, 군부에서는 65case 당 1명으로 사회복지법에 배치기준이 정해져있다. 이 기준이 일관되게 바뀌는 일은 없었으나, 생활보호법 운용이 변하여 타법과 타정책이 증가하면서 조사해야할 사항이 증가하면서 사무는 복잡해졌다. case에 대한 개입도 면밀성이 요구되면서 생활보호담당자는 과중한 업무를 하게 되었다. 또한 해마다 생활보호운영방침이 각 복지사무소에서 결정되어있으나, 방침에서는 감사에서 지적된 사항을 개선하도록 지시되어, 이를 조직적으로 실시하는 것이 의무화되어있다. 조직의 상하를 떠나 감사를 의식하여 일상업무를 하지 않게 되는 현실인 것이다.

5법에 대해서는 1967년부터 3개년계획으로 福祉五法擔當現業員의 지방교부세에 의한 증원조치가 취해졌다. 그러나 이것도 임시방편으로 예년의 「복지사무소현황조사,」에서도 직원의 충족률이 부족한 상태인 것이 보고되어있다. 그후, 제도의 신설과 확대, 복지시설의 증가와 다양화, 기초연금창설과 함께 소득제도가 철폐되고 대상자는 비약적으로 증가한 일, 징수금제도가 도입되어 담당자는 소득조사와 징수금의 납입상황 점검과 청구를 하게 된 것, 노인보건복지계획이 추진되어 상담과 원조를 위해서 복지사무소를 방문하는 주민은 증가하고 있는 것과 관계없이 필요한 요원

은 배치되지 않았고 사무부담은 더 심해지고 있다. 五法擔當者は 신청서류를 사무적으로 처리하는 것조차 곤란하여 외부로 나갈 수 없을 뿐 아니라, 얘기도 천천히 할 수 없게 되었다. 현업활동을 수행하는 것은 '생각할 수 없다'고 해도 과언이 아니다.

參考文獻

- 市川季夫, 「變革期における福祉事務所の課題と展望」, 『社會福祉研究』, 第56号, 鐵道 弘濟會, 1993.
- 杉村宏, 「福祉制度の改革と轉換期の福祉事務所」, 『社會福祉研究』, 第60号, 鐵道 弘濟會, 1994.
- 清水浩一, 「福祉事務所 改革の方向と課題」, 古川孝順編 「社會福祉システムのパラダイム轉換」, 誠信書房, 1992.
- 松崎喜良, 「福祉事務所と社會福祉労働者」, ミネルヴ書房, 1997.
- 園田恭一, 「地域福祉とコミュニティ」, 有信堂, 1999.
- 眞田是, 「地域福祉と社會福祉協議會」, かもがわ出版, 1997.
- 岡部卓, 「福祉事務所」, 全國社會福祉協議會, 1999.
- 厚生省社會・援護局企劃課/監修, 「社會福祉基礎構造改革の實現に向けて」, 中央社會福祉審議會 社會福祉構造改革分科會中間まとめ・資料集, 中央法規, 1998.