

사회복지발전을 위한 시민참가의 의미와 과제

전 광 현*

I. 들어가는 말

최근 사회복지계는 매우 혼란에 처하여 있다고 할 수 있다. 즉 건강보험이 통합되고 의약분업이 어렵게 이루어 졌으나 이러한 일들이 만들어 가고, 추구되는 과정에서와 이것의 결과에 따른 재정위기 등에 의하여 정부의 행정 책임자들을 물갈이하는 정치적 사태에까지 발생하게 되었으며, 그리고 사회복지법과 장애인복지법의 시행령과 시행규칙, 아동복지법, 정신보건법, 국민연금법, 장애인고용촉진법 등의 개정이 실시되었고 되는 상황에 처하고 있다. 그러나 이러한 과정과 결과 속에서 여러 가지 문제와 갈등이 우리의 생각과 눈을 현란하게 만들고 있는 상황이다. 한편 규제개혁위원회에서의 여러 가지 사회복지에 대한 규제 완화를 구축하고 있는 상황 예를 들면 보건복지부장관 및 그 소속청장의 주관에 속하는 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규정 개정 속에서 비영리법인에 대한 과도한 규제를 대폭 축소함으로써 비영리법인의 성립을 활성화하고 자유로운 활동을 지원하려는 취지(한국사회복지협의회, 2000년 봄호:195) 등이 이루어지고 있다. 이것들의 변화의 과정과 속성을 살펴볼 때 다양한 주체에 의하여 이루어지고 있는 것들을 알 수 있다.

그러나 한편 일련의 이러한 조치들과 결과를 생각할 때 이러한 것들이 과연 누구를 위한 것이며, 무엇을 위한 것들인가에 대한 의문과 의심을 갖게된다. 우리 사회복지지는 시민, 주민들의 생활의 안정을 통한 삶의 질 향상을 위한 노력의 일환이라고 생각하여 왔다. 그런데 지금까지

* 서울신학대학교 사회복지학과 교수

의 여러 정황을 생각하여 본때 당사자인 주민과 시민들과 이들의 안정된 삶과 생활의 질에 대한 분명한 논리와 논점은 별로 찾아 볼 수 없고 객들만이 자기가 최선이고 전문가라는 주장들만이 난무하고 있지 않나 하는 의구심이 들고 있는 실정이다.

따라서 위와 같은 정황과 상황에 속에서 지금까지 사회복지계에서 생각하여 왔던 참여, 참가에 대한 것들을 되돌아보는 것도 시기적으로 필요한 것 같다.

II. 사회복지에서의 시민참여 필요성에 대한 검토

1. 정부의 사회복지정책의 문제와 참여

산업화, 도시화에 의거하여 사회복지의 성장 변화되게 마련이다. 그 만큼 시민들의 복지의식과 태도는 변화하게 마련이고 이에 따른 사회복지사업도 이에 부응하여야 할 것이다.

사회복지의 발전과정에서 최근의 사회복지의 특징을 몇 가지로 이야기하고 있다. 즉 보충적 사회복지에서 제도적 사회복지로, 자선적인 면에서 권리적인 면으로, 특수성에서 보편성으로, 최저 조건에서 최적 조건의 지급이나 서비스의 제공이라는 것으로 설명하고 있다. 이는 적극적, 제도적, 복합적, 통합적 사회복지로 발전되고, 확대되어 왔다(신맹순, 1995:12)고 있다.

이와 관련하여 우리 나라도 “새 천년복지 2010”(보건복지부, 1999)에서 다음과 같이 정책의 문제점과 방향을 제시하고 있는데 우선 문제점으로 지적한 것을 3가지 부분으로 정리한 것을 보면,

가) 사회복지부분 : 저소득 국민의 생활보호 수준이 미흡하며, 대상자 선정을 위한 과학적인 조사와 전담인력 확보 등에 대한 인프라이가 미흡하다고 하며, 일할 의욕과 능력이 있는 저소득층에 대한 생활보호 수준이 미흡하고 근로동기를 유발할 수 있는 프로그램이 부실하여 복지제도의 효과성이 저하되고 있다고 하며, 각종 사고와 장애, 노령화, 가정해체, 아동학대 등 다양하게 표출되고 있는 복지수용에 대응할 서비스 프로그램의 부족을 말하며, 공공 복지서비스 조직과 민간 복지자원간의 연계가 부족하고 지역별 복지수요의 특성에 부응하지 못하여 복지서비스 전달체계의 효율성이 떨어지고 시민의 참여와 이용도 저조하다고 한다.

나) 사회보험부분 : 의료보험은 1977년에 도입되어 12년 만인 1989년에 전국민을 대상으로

확대 실시되어 국민의 생활 속에 중요한 사회보장제도로 자리잡고는 있으나 보험료의 미납계층이 의료혜택의 적용에서 제외되며, 그리고 실제로 의료 보험의 혜택을 받지 못하는 분들이 있어 의료보험 사각지대가 엄연히 존재하고 있다고 하며, 의료보험의 경우 총진료비의 50%를 환자 본인이 부담하므로 저소득층의 의료의 접근성 및 의료비 부담의 위험 분산에 한계를 노출하고 있다고 하며, 국민연금제도의 미성숙으로 수급자가 59만 명에 불과하여 증대하고 있는 각종 사회적 위험에 대한 소득보장으로서는 미흡하다고 하며, 의료보험은 최근5년간(94-98) 보험 급여비 연평균 증가율이 20.5%인 반면 보험료 수입의 연평균 증가율은 12.2%(국고 지원 연 증가율 11.6%)에 그쳐 재정 불안이 제도 정착의 저해요인으로 상존하고 있다고 의료보험 재정의 불안을 미리 예견하고 있었으며, 국민연금 급여 수준을 현행 수준인 가입기간 평균보수월액의 60%로 유지할 경우 연금 재정에 불안요인이 되므로 급여 및 수험료 수준의 적정화가 필요하다고 하며, 자영자에 대한 소득과약의 어려움 및 합리적인 보험료 부과체계의 미개발로 인하여 근로자와 자영자간 부담의 형평성 문제가 대두되어 제도 정착의 걸림돌로 작용하고 있다고 함.

다) 보건의료 부분 : 의료자원의 확충과 더불어 국민의 건강 수준은 향상되었으나 치료주의의 고비용, 저 효율 체계, 공공 보건기능의 취약성, 보건의료전달체계의 비효율 등의 불합리한 관행이 지속되어 보건의료 시스템이 구조적으로 불합리하고 비효율적인 문제점으로 안고 있다고 함.

그리고 정책의 방향도 크게 4가지로 정리를 하고 있다. 우선 정책의 목적을 생산적 복지 구현을 위한 보건복지 비전 2010- “건강한 국민 더불어 사는 사회”로 정하고 있는데 그 구체적인 목표로 4가지로 언급하고 있다. 우선 가), 모든 국민의 평생건강이 보장되는 사회로 정하며 이를 위하여 모든 국민의 건강을 보살피 주는 사회, 식품과 의약품을 안전하게 먹을 수 있는 사회로 하고 있으며, 그 다음으로 나), 저소득 국민의 기초생활이 보장되는 사회인데 이를 위하여서는 최저 생계비 이하 모든 국민의 기초생활이 보장되는 사회, 빈곤의 늪에 빠지지 않게 하고 일할 수 있는 기회가 실현되는 생산적 복지사회를 만든다고 하며, 또 다), 노인, 장애인, 여성, 아동의 인간다운 삶이 보장되는 사회를 만들어 갈 것인데 이를 위하여서는 노후의 건강하고 활기찬 삶을 누리는 사회, 장애인이 스스로없이 더불어 사는 사회, 여성이 차별 받지 않고 스스로 능력을 발휘할 수 있는 사회, 아동이 건강한 성인으로 자랄 수 있는 사회로 할 것이라고 하며, 마지막으로 라), 중산층의 삶의 질이 보장되는 사회인데 이를 위하여 보편적으로 발생하는 사회적 위험으로부터 중산층의 안정된 삶이 보장되는 사회, 가정의 건강이 지속적으로 유지되고

발전되는 사회, 보건복지부분의 발전으로 생산성이 향상되는 사회로 만들 것이라고 한다.

따라서 위와 같이 우리 나라의 사회복지도 앞에서도 언급을 한 바와 같이 제도적, 권리적, 보편적, 최적 조건의 보장과 서비스 제공으로의 방향을 가려고 하는 노력이 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 상태로의 지향은 그리 간단하게 성취되는 것이 아님을 생각할 수 있다. 몇 가지 과제에 대한 것들이 검토되고 분석될 필요가 있다.

현재 우리 나라 사회복지의 문제점과 과제를 지적하면 다음과 같다. 가), 우리는 지난 90년대 중반까지 30여 년간의 군부정권시대에 처하여 있었다. 이 시대는 근대화, 산업화, 고도경제성장 정책을 통해 절대빈곤으로부터의 탈출을 시대적 과제로 삼았다. 이러한 성장을 구실로 군부정권은 그들의 억압을 정당화하면서 이른바 '중진국'으로의 도약 그리고 '선진국의 문턱'에 도달하기 위하여 국민의 희생을 강요하게 되었다. 재벌과 대기업을 중심으로 국가의 경제가 발전하는 반면에 많은 국민들은 소외계층으로 전락되어 사회문제로 등장하게 되었다. 군사정권의 큰 잘못은 이러한 경제발전과정에서 나타나게 되는 저소득층, 사회취약계층, 소외계층에 대한 능동적이고 적극적인 사회복지정책을 펼쳐 나가지 않았다. 이러한 성장의 모순을 지양하고자 하는 사회운동이 민주화운동, 학생운동, 재야운동 등의 형태로 나타나 군사정권과 대립하기에 이르렀다. 이 시대적 특징은 경제 우선 정책의 과제를 일정하게 달성하였으며, 또 그 이후에 출범한 문민정부도 그 시작부터 사회복지에 대한 근본적인 정책적 고려를 등한시하는 경향에 처하였다(박종삼, 1995: 45-46)고 할 수 있으며 또 이러한 사회복지정책도 주로 중앙정부의 주도하에(김영모, 1995:30) 집행하여 왔다고 할 수 있고, 또 사회복지사업법에서 나타난 우리 나라의 사회복지의 문제를 볼 때 이 법은 사회복지에 근간이며 우리 나라 사회복지 제도의 내용과 방향을 제시하기 때문이다. 1970년에 제정된 이래 여러 차례 개정과 수정을 거듭하고는 있으나 아직도 미흡한 부분이 많다. 즉 사회복지사업법이 갖고 있는 성격에 대한 규정이 불확실하다는 것이다. 이미 만들어진 생활보호법, 아동복지법, 윤락행위방지법 등 사회복지관련법들이 있었으나 그것들과의 관계성의 정립을 분명히 하지 않았다는 것(류만희, 1994:394)과 민간조직과 설치에 대한 기준을 강화하였으나 이에 대한 국가 책임에 부분은 분명히 하지 않고 있다는 것과 행정에서의 전문성에 대한 부분에 대한 강조와 이에 대한 올바른 체계구축에 실패를 하고 있는 면과 사회복지이용자의 권리는 규정을 하고 있으나 이에 대한 후속적인 조치는 없으며, 또 민간의 복지참여에 대한 것을 강조하고는 있으나 민간에 대한 지원과 자율에 대한 부분은 대단히 인식한 상태에 있다고 할 수 있다. 최근에 사회복지사업법의 개정에 대한 논란이 있으나 궁극적인 면인 이용자의 권리와 주체에 대한 보장이 확보되어 있지 않으며, 그리고 민간의 사회복지참여를 긍정적인 면보다는 부정적인 면에서 보는 관점은 변하지 않고 있는 형편이다.

국민의 삶의 질 향상과 권리에 대한 보장을 위하여 공적인 부분과 민간적인 부분이 서로 대등한 입장에서 협력 보완을 하는 것이 마땅하나 이에 대한 관점과 배려 또한 검토되지 않고 있는 느낌을 가질 수 있으며(전광현, 2001: 26), 그리고 또 우리 나라의 사회복지제도는 너무 단적이며 종적인 상태로 진행되고 있다는 것이다. 즉 초기의 사회복지제도는 생활보호를 중심으로 전개되어 왔다. 빈곤자가 많아 이에 대한 대책을 행정에 요구하여 지금까지도 행정이라면 빈곤자에 대한 대응이 중요한 일이라고 생각하고 있는 실정이다. 그러면서 전쟁 고아를 중심으로 하는 아동복지와 빈곤 취업모의 탁아사업이 모체가 되는 1991년도의 영유아보육법, 1981년의 “세계장애인의 해”를 기점으로 하는 장애인관련법의 제정(나동석, 1992: 213)과 급속한 산업화 도시화에 따른 노인 부양의 의식과 능력의 저하에 따른 노인복지법의 제정(최경석, 1992: 191) 등등 사회복지사업관련법들이 계속하여 제정되어 왔다. 그러나 지금의 사회복지사업은 본인이 삶의 주체가 되어 자립하여야 한다는 면의 강조와 아울러 건강한 가족의 지원과 여성의 사회진출 및 케어의 문제라고 할 수 있다. 그런데 앞의 제도의 제정 배경이나 내용의 면에서 볼 때는 각 제도에 따른 행정의 구조와 그 시책들이 너무 단편적이고 부처의 업무 중심의 정책들이 제시되고 강조된다는 면에서 또 하나의 과제를 갖고 있다고 할 수 있다(전광현, 2001: 26-27).

이러한 위와 같은 일련의 사회복지정책들이 시민의 생활과 실질적이고 직접적인 관계가 있음에도 불구하고 행정관료나 기술전문가 중심의 정책결정구조에 의하여 이루어 졌다(김종해, 1996: 10). 즉 시민의 생활문제가 행정의 대상으로만 존재했던 것으로 분석을 하고 있다.

2. 시민 주체성의 입장에서의 필요성

여기서의 주체는 개인도 생활자도 포함하는 입장을 말하는데 이는 사회제도를 이용하는 인간이기도 하며, 혹은 사회제도를 변화시키는 인간이기도 한 것인데 사회복지 영역에서는 복지 서비스를 이용하는 사람들 혹은 가까운 장래에 이용을 하려는 사람들이다. 즉 종래의 표현대로 하면 복지대상자가 “주체”인 것이다. 그런데 이 주체는 사회체제, 사회제도에 규정, 규제되는 존재이기도 하지만 반대로 사회체제나 사회제도를 바꾸는 주인공이기도 한 것이다. 그러나 지금까지 사회를 변화시킬 능력이 없는 복지대상자이더라도 주체는 주체인 것이다.

특히 지역사회복지적 입장에서 보더라도 지역사회복지의 주체는 역시 시민이며 주민인 것이다. 이는 시민은 서비스의 대상자이기도 하며, 아울러 서비스 창조자이기도 한 동시적 존재로 취급하려고 하는 의도에서 이를 강조하는 것이다. 주체론적 접근의 지역사회복지론이 그것의 구성요건 가운데 ‘지역조직화활동’을 내포하는 것도 커뮤니티 케어나 서비스의 수급자로서만이 아니라

커뮤니티를 만드는 역할을 하는 주민으로 인식하기 때문인 것이다(牧里每治 外, 1995: 12-13).

그리고 근본적으로 인간은 자신들이 생활하는 환경, 생활을 지탱하여 주는 사회제도나 지역 사회에 대한 창조와 참가에 대한 니드를 갖고 있는 존재라고 할 수 있다. 즉 사회생활에 관한 7가지 기본적 욕구는 사회제도의 조화를 통하여 해결하며 이를 위한 원조가 사회복지인 것이다(宋本英孝, 1993: 47-51). 이러한 욕구 가운데의 사회참가의 욕구의 지역전개가 주민자치와 관련이 있으며 지역전개의 제도적인 틀이 지방자치라고 할 수 있으며 이러한 지방자치제도를 통하여 시민이 더욱 활발하며 바람직한 활동이 가능하며 이를 통하여 시민이 주체인 것을 확인할 수 있는 기회가 되는 것이다.

3. 사회·문화적 요인으로서의 필요성

우리 나라는 그 동안 지속적인 생활 수준의 향상과 보건, 의료 기술의 발달로 국민들의 평균 수명의 연장과 함께 노인 인구가 크게 늘어나고 있다. 그 결과 1960년도에는 65세 이상 노인 인구가 전체 인구의 2.9%이었으며, 20년이 지난 1980년도에 3.8%에 불과했으나 다시 20년이 지난 2000년에는 7.1%가 되어 한국도 고령화 사회로 진입하게 되었으며 2022년에는 14%를 넘어서 고령사회로 진입하게 될 전망이다(김호순, 1999: 37). 이러한 노인 인구의 증가와 더불어 핵가족화 및 산업화, 도시화에 따른 가족의 노인부양기능의 약화 및 후기 고령자의 증가에 따른 요보호 노인의 증가 또한 커다란 사회복지적 문제인 것이다.

한편 1960년대 이후 핵가족화 및 가족계획사업의 성공적인 추진 등으로 아동 인구의 지속적인 감소가 나타나고 있다. 즉 1980년도에 아동 인구는 전체인구의 41%인 15,621천명이었으나 1997년에는 27.7%인 12,761천명으로, 2002년에는 21.0%인 10,980천명으로 될 것이라고 한다(최일섭, 1999: 9). 그러나 아동의 인구의 감소만이 문제가 아니라 산업화, 도시화에 의한 가족기능의 약화와 부모의 자녀 양육 기능의 결손 및 저하, 문제 아동의 증대 등 노인은 물론 아동, 장애인들에 대한 사회복지적 문제가 다양, 복잡하게 나타나는 시대적 특징이 발생하고 있다.

즉 이는 사회복지에 대한 일반 시민들의 기대 및 수요가 비약적으로 확대될 수밖에 없으며, 아울러 사회복지 니드에 대한 성격의 변화도 나타나게 되었다고 할 수 있다. 즉 종래의 화폐적 서비스도 중요하지만 이제는 비화폐적 서비스를 더욱 강조하여야 하는 시대가 도래하게 되었다고 할 수 있다(三浦文夫, 1974: 53).

따라서 이러한 현상에 대응하기 위하여서는 여러 가지 서비스는 물론 다양한 형태의 참여가 필요하게 되었다. 종래의 단순한 접근으로서는 현대 사회복지의 특징인 다양, 복잡한 문제를 해

결할 수 없는 상황이라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 사회복지와 시민참여의 의미 및 논의

1. 시민참여의 정의

일반적으로 시민참여란 지역, 자치체의 수준에서 정치, 행정에 지역주민이 직접, 간접으로 참가하여 정책결정이나 제도의 실시에 대하여 시민의 뜻을 반영하는 것이며, 민주적 절차를 중시한다고 할 수 있다. 한편 정치, 행정 권력의 집중화나 강대화가 진행되는 상황에서는 이러한 시민참가는 현대 민주주정책에서는 중요한 요건인 것이다(井岡 勉, 1993: 503).

한편 사회복지에서의 시민참여의 의의는 사회복지 정책, 계획, 운영 및 실시에 참가, 참획(參劃)하는 것에 의하여 사회복지의 민주화, 지역, 자치체의 민주화 및 실질적이고 현실적인 복지를 구현할 수 있을 것이다.

그리고 용어적 정의에 의하면 주민참여와는 지역적인 규모로 구별을 하기도 하나 일반적으로는 주민참여와 시민참여는 동의어로 사용한다고(川廷宗之, 1993: 141)하며 당사자참여 또한 시민참여 주민참여와 유사 용어로 상용하며, 단지 당사자참여는 니드를 가진 개인을 강조할 때 사용하는 면이 강하다고 한다(久保續章, 1993: 142).

2. 시민참여의 유형

시민의 참여를 여러 가지 분야에서 여러 가지로 설명을 하고 있는데, 우선 가) 정부 단위의 설정에 따라서 분류하여 즉 중앙정부차원이면 국민참가, 광역차원이면 시민참가, 기초차원이면 주민참가, 개인적 차원이면 당사자 참가로 불리고 있다. 나) 또 하나의 분류로는 참여의 내용에 따라 우선 “운동적 참여”로서 특정의 시책에 대하여 항의나 저지, 개선의 요구와 같은 직접행동을 하는 것인데 즉 반복지적, 비복지적인 것에 대한 행위를 말하며 또 “제도적 참여(참획적 참여)”로서 일정한 이해를 하고 있는 것에 대하여 의견을 제시하는 것으로서 심의회, 위원회, 공청회, 모니터활동 등을 말하며, 그리고 “활동적 참여”로서 일상생활 가운데 필요한 일들을 수행하는 것으로서 아동의 건전육성활동, 목욕서비스 및 식사배달서비스, 사회복지시설 방문활동 등이 있다(大阪ボランティア協會編, 1987: 37-38). 또 다양한 참여 활동을 7가지로 분류하고 있는

데(표1 참조), 즉 행정위촉활동형, 역직.관리활동형, 전문기능제공형, 계속.계약활동형, 운동형, 지역관계활동형, 일상활동형 등으로 구별을 하고 있다(大阪ボランティア協會編, 1987: 10-12).

그러나 이러한 참여의 형태를 설명하는 가운데 구별하여야 할 것이 있는데 즉 시민참여는 개인 혹은 집단이 참여, 불참여를 임의로 선택하는데 필요한 정보가 제공되는 것을 전제로 하고, 참여하고 싶은 사람은 누구도 실제적으로 보장되어 있는 것을 의미한다. 참여하고 싶지 않은 사람, 참여하고 있는 많은 사람을 참여하려고 하는 것을 “동원”이라고 하며, 또 참가 형식은 갖추어져 있다고 하여도 실제적으로는 정부가 생각하는 대로하려고 하는 것을 “포섭”이라고 하여(大森 彊, 1993: 49) 이를 참여와 구별하여야 할 것이다.

활동의분류	활동의 내용	성 격
1. 행정 위촉 활동형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 아동위원활동 ◦ 보호사 활동 ◦ 양부모, 소년보호원 활동 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법, 조례에 의거 ◦ 행정의 장애 의거 위촉 ◦ 명예직 성격이 강함 ◦ 활동의 제약성 ◦ 위촉기간의 한정(1,2년 ~ 수년)
2. 단체. 관리 활동형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 단체의 이사, 감사, 평의원 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 단체의 정관이나 규약에 의해 선출 ◦ 단체의 관리운영상 책임을 짐 ◦ 출석의 의무를 가짐 ◦ 임기는 1~ 수년
3. 전문 기능 활동형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 변호사, 의사, 간호사 ◦ 강사 ◦ 통역(수화) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기능 및 지식의 전문성 ◦ 회소성, ◦ 임시성 ◦ 부분성(활동의 일부분을 담당)
4. 계약에 의거한 계속 활동형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 어린이회, BBS, 보이스카웃 등의 활동 ◦ 단체소속 상담 활동 ◦ 노인,장애인을 위한서비스 ◦ 복지시설 등의 방문 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시설, 단체와의 계약성 ◦ 활동의 계속성, ◦ 대상의 한정성(일시, 장소) ◦ 전문직과의 협동성 ◦ 생활확충적
5. 운동형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 실험적, 개척적활동 ◦ 조사활동, ◦ 계몽활동 ◦ 환경의 정비 운동 ◦ 조례제정운동 ◦ 시설설치운동 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 문제의 해결(요구, 개척 등의 방법) ◦ 대상의 한정성(대정부, 대기업) ◦ 기간의 단기성(1년~수년) ◦ 당사자와의 협동성
6. 지역 관련 활동형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 녹화운동, ◦ 공동모금운동 ◦ 청소년불량방지운동 ◦ 청소활동, ◦ 연말 불유이웃돕기운동 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공통 문제 해결성 ◦ 일시성(년 1회나 2회) ◦ 지도자 의존성 ◦ 반의무성
7. 일상 활동형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이웃동지 돕기 ◦ 작은 친절 운동(안내, 자리양보, 휠체어 도움, 인사 잘하기) 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 일상성 ◦ 친절성 성격 ◦ 비프로그램성 ◦ 돌발성 ◦ 단시간적

(표 1) 7가지 참여활동 유형

3. 시민참여의 의의 및 기능

가) 우선적으로 생각할 수 있는 것이 민주화의 기능이다. 이는 주체론을 기초로 하여 참여론을 해석을 할 경우에 가능하다. 시민참여가 단순히 의회제 민주주의를 보충하는 부차적인 지위를 얻는 것이 아니라 상실한 주권의 실질적인 회복이라는 것이다. 또 정책결정 기관이기도한 행정과 시민과의 동질성의 회복이기도 한 것이다.

나) 행정의 정책결정의 합리성을 담보하는 기능이기도 하다. 시민참여는 행정이 하여야하는 정책의 결정에 시민의 필요성이 제공된다는 면에서 단순히 정보를 제공하는 장만이 아니라 행정과 시민과의 관계성에서 필요성과 현실성, 전문성이 교차되는 뛰어난 정책결정을 할 수 있다는 장점도 있다.

다) 시민참여에 의하여 인권보장의 기능을 발휘할 수 있다는 것이다. 행정재량의 확대는 필연적으로 국민, 시민의 권리 침해 가능성을 내포하고 있고, 재량 남용의 위험성도 증대할 수 있다(田村悦一, 1993: 45-46).

라) 시민참여를 통하여 지역의 특성과 개성을 살릴 수 있으며, 자조와 공조를 통하여 더불어 사는 사회를 구현할 수 있다는 것이다.

IV. 시민참여의 문제점과 과제 - 결론에 대신하여

1. 참여제도의 구성이나 그것의 운영에 있어서 시민의 불명확성과 불 정확성의 과제가 문제가 된다. 따라서 참여하여야할 "시민"의 자격이나 지위는 행정의 정책결정과정의 각각의 단계에 따라서, 정책의 내용에 따라서 또 참여를 요구하는 기능에 따라서 다르게 판단될 것이다. 이것 또한 적절한 규정이 있어야 할 것이나 기본적으로는 자의적으로 하거나 좁은 범위 안에서 적용하려는 편의주의는 지적되어야 할 것이다.

2. 시민참여의 법적인 효력에 대한 문제이다. 시민참여가 행정에 의한 정책결정의 최종적인 판단에 영향을 주는 구속력에 대하여서는 항상 회의를 갖게된다. 지금의 참여는 단순히 정보제

공의 기능을 갖는 것으로 될 경우가 많다. 시민의 “발언권”을 확보하는 것이 아니라 단순히 참여에 만족해야 만 하는 경향이 많다. 이것이 순수한 시민의 참여를 막는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 실질적인 시민참여의 기능을 확보하기 위하여서는 어떠한 조치를 강구하여야 할 것을 생각하여야 할 것이다.

3. 따라서 위와 같은 시민참여의 문제를 최소화하기 위하여서는 몇 가지 조건들에 대한 검토 또한 필요하다. 우선 시민과 밀접한 관련이 있고 시민이 실질적으로 참여하여야 하는 곳은 기초자치단체라고 할 수 있는데 이 지방정부가 주민들의 복지를 잘 실현하고 시민의 참여를 잘 구현하기 위하여서는 우선 분권화라는 과제를 해결하여야 할 것이다. 실질적이고 구체적이며 현실적인 정책을 구현하기 위하여 권한과 책임을 갖는 것이 우선되어야 할 것이다. 그 다음으로 몇 가지 요소를 생각할 수 있을 것이다.

가) 참여에 대한 조건과 의견에 대한 확인과 평가가 이루어 질 수 있어야 하여야 하며 이를 잘 이행하지 않았을 경우 중앙으로부터의 제재나 불이익을 받을 수 있는 구조를 만들어야 할 것이다.

나) 또 시민참여의 전제조건으로 행정의 정보공개제도의 확립이다. 정보공개제도는 한편에서는 행정의 적정한 운영을 민간 사이트에 알리므로 이를 통하여 행정에 대한 객관적인 평가를 할 수 있는 기회를 제공한다는 의미와 아울러 공정하고 객관적인 정보가 공개됨으로 시민이 행정에 대한 신뢰를 갖게 하여 적절한 발언권을 요구하고 있다는 싸인을 보내는 것이라고도 생각할 수 있다.

다) 시민참여에 대한 의식의 변화와 의욕을 향상시킬 수 있는 교육과 기회의 제공이다. 산업화, 도시화 속에서 개인적이며 이기주의적으로 빠지기 쉬운 상태를 더불어 사는 공동체적 의식으로 전환하기 위하여서는 의식적이며 의도적인 개입이 필요하다. 적절한 공간과 적절한 프로그램이 준비되고 대비되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김영모. 1995. 지방화시대의 사회복지정책 방향, 2000년대의 지방화시대를 향한 인천의 사회복지 제6회 인천사회복지대회보고서, 인천광역시사회복지협의회.
- 박종삼. 1995. 인천시사회복지 활성화를 위한 인천시의회.시. 민간단체의 역할분담과 조정의 방향, 2000년대의 지방화시대를 향한 인천의 사회복지, 제6회 인천사회복지대회보고서, 인천광역시사회복지협의회.
- 최경석. 1992. 노인복지, 한국 사회보장제도의 재조명, 중앙대학교 사회복지학과 편, 한국복지정책연구소.
- 송정부. 1997. 지방자치와 지역복지의 불평등, 한국 사회복지와 불평등, 중앙사회복지연구회, 일조각.
- 류만희. 1998. 사회복지사업법의 쟁점과 전망, 한국 사회복지의 현황과 쟁점, 한국사회과학연구소 사회복지연구실, 인간과 복지.
- 류만희. 지역복지활성화를 위한 주민참여운동에 관한 연구, 지역복지운동연구 제4집, 지역사회복지학회.
- 나동석. 1997. 장애인복지와 불평등, 한국 사회복지와 불평등, 중앙사회복지연구회, 일조각.
- 신맹순. 1995. 2000년대 지방화시대를 향한 인천의 사회복지, 2000년대의 지방화시대를 향한 인천의 사회복지, 제6회 인천사회복지대회보고서, 인천광역시사회복지협의회.
- 최일섭. 1999. 21세기 한국, 복지사회로의 도전, 제10회 전국사회복지대회 자료집, 한국사회복지협의회.
- 김종해. 1996. 지역복지에 있어서 주민참여 방안, 한국사회복지학회연구회 편, 상황과 복지, 인간과 복지.
- 김호순. 1999. 우리 나라의 노인복지정책, 99년도 전국노인복지시설 관리자 연수회, 한국노인복지시설협회.
- 전광현. 1999. 노인복지시설 노인 중심의 서비스 방향, 99년도 전국노인복지시설 관리자 연수회, 한국노인복지시설협회.
- 전광현. 2001. 21세기 사회복지제도 개혁의 전망과 과제 - 이용자의 주체와 시설 경영적 입장에서, 2001년 사회복지법인. 시설 실무자 교육, 더불어 사는 사회.

- 김은미. 1999. 한국 지역정치의 변화와 지역운동의 제도화, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 변재관. 2000. 이인재, 홍경준, 김원중, 이재원, 심재호, 참여형지역복지체계론, 나눔의집.
- 사회복지 관련 법령 제.개정 동향, 사회복지, 2000.봄호, 한국사회복지협의회.
- 보건복지부. 1999. 새천년 복지 비전 2010.
- 보건복지부. 1998. 제1차 사회보장장기발전 계획.
- 牧里每治 外. 1995. 地域福祉, 有斐閣.
- 宋本英孝. 1993. 主體性の社會福祉論, 法政出版.
- 三浦文夫. 1974. 社會福祉政策の現代的課題, 季刊社會保障研究, vol.9 no 3. 社會保障研究所.
- 井岡 勉. 1993. 住民參加, 現代福祉學レキシコン、雄山閣出版.
- 川廷宗之. 1993. 市民參加, 現代福祉學レキシコン、雄山閣出版.
- 久保續章. 1993. 當事者參加, 現代福祉學レキシコン、雄山閣出版.
- 大阪ボランティア協會編. 1987. ボランティア-參加する福祉, ミネルヴァ書房.
- 大森 彊. 1993. 參加, 現代福祉學レキシコン、雄山閣出版
- 田村悅一. 1993. 開發. 環境行政と住民參加, 政策科學 1-1, 立命館大學 政策科學會.
- 武川正吾. 1998.4. 福祉社會における參加, 社會福祉研究 第71號, 鐵道弘濟會.
- 眞田 是. 1992. 地域福祉の原動力, かもがわ出版.
- 福井英雄. 1993. 高田 昇 編, 地域づくりと住民自治, 法律文化社.
- 世古一穂. 1999. 市民參加のデザイン、ぎょうせい、.
- 山本英治 編. 1982. 現代社會と共同社會形成, 垣内出版.
- 西尾 勝. 1993. コミュニティと住民活動, ぎょうせい、.
- 荒木昭次郎. 1990. 參加と協同、ぎょうせい、.
- 横田克己. 1992. 參加型市民社會論, 現代の理論社.
- 社會保障研究所 編. 1996. 社會福祉における市民參加, 東京大學出版會.
- 新藤宗辛. 1996. 福祉行政と官僚制, 岩波書店.