

한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할 변화

백 종 만

(전북대 교수)

I. 서 론

서구 사회의 사회복지의 변천은 사회복지 공급에서 시장, 국가, 공동체라는 3가지 축이 차지하는 상대적 지위와 역할의 변화로도 읽어볼 수 있다. 가족공동체, 혈연공동체, 종교공동체를 중심으로 이루어졌던 인간의 욕구 충족 기제는 자본주의적 산업화 과정을 거치면서 빠르게 무너졌다. 전통적인 공동체를 통한 욕구 충족기제가 해체되고 기능이 약화되면서 원자화 된 개인들은 핵가족을 중심으로 시장에서 그들의 욕구를 충족시켜야만 했다. 그러나 산업화의 과정에서 임금노동자로서 생활해야만 하는 대다수의 시민들에게 시장은 충분한 욕구 충족의 기제로 작용하지 못했다. 서구사회는 19세기 말 이후 시장의 실패에 대응하여 국가복지를 확대 발전시켜 왔으며, 이러한 경향은 20세기 중·후반 까지 계속되었다. 1970년대 중반 이후 국가복지의 확대에 대한 비판과 공격이 커지면서, 공동체를 보완하여 국가의 복지에 대한 부담을 줄이려는 노력이 있었고, 각종 사회복지 급여의 생산과 공급에서 시장의 경쟁 원리를 활용하여 비용을 절감하고자 하는 노력이 계속되는 한편 복지국가에서 소홀히 취급되었던 자원부문의 역할이 다시 주목되고 있다.¹⁾ 이러한 세계적인 변화의 추세와 압력은 한국사회 복지 제도의 수립에도 직접적으로 영향을 미치고 있다.

90년대 초반까지의 한국에서의 사회복지의 발달은 권위주의적인 개발국가의 이념아래서 주도된 시장지향적 복지체계를 지향했던 것으로 규정될 수 있는데(이혜경, 1993), 권위주의적 개발국가체제는

1) Jessop(1993)에 따르면 20세기말의 포디즘으로부터 포스트 포디즘으로의 변화의 흐름이 경제정책의 영역에서는 혁신과 구조적 경쟁력을 제고하는 방향으로의 변화를 압박하고, 사회정책의 영역에서는 유연성과 경쟁력을 강화하는 압력으로 작용한다는 것이다. 또한 이러한 새로운 포스트 포디즘 조절체제에서는 초국가적인 지구 경제기구의 역할이 확대되고 있으며, 중앙집권적인 국가 기능보다는 분권적인 지방체계의 역할이 강조되고 있다고 한다. 길버트(Gilbert)는 20세기말에 복지국가의 성격을 바꾸는 중요한 패러다임의 변화가 있었는데, 이는 사회권의 확장, 직접적인 현물지급, 보편주의적 할당, 노동의 탈상품화의 원칙으로부터 권리와 의무의 연계, 현금 및 증서 형태의 간접적 지출의 확대, 선별주의적 할당, 노동의 재상품화의 경향으로 나타났다고 한다. 길버트는 이를 enabling state로의 이행으로 부르고 있는데, enabling state의 핵심적인 본질은 "사적부문이 책임질 수 있도록 공공부문이 지원한다(public support for private responsibility)"는 원칙으로 집약될 수 있다(이혜경, 1999).

경제성장에 최우선 순위를 두고, 사회복지의 제도화를 적극적으로 지연시키고자 노력하였다. 80년대 말에 권위주의적 정치체제를 무너뜨리고 사회민주주의의 요구와 함께 터져 나온 복지개혁의 요구는 자본주의적 세계질서의 재편에 따른 세계화의 물결에 순응하는 시장지향적 복지체제에의 요구와 충돌하는 것이었다. 이러한 상황에서 우리 사회는 내부적으로는 그동안 억압된 사회복지에의 요구가 분출하면서 시장에 순응하는 복지체제를 유지해야 한다는 입장과 민주복지국가를 지향하는 방향으로 복지가 개혁되어야 한다는 요구가 첨예하게 맞서고 있다. 한편 외부적으로는 세계화, 지방화의 추세로 시장의 책임과 민간의 역할을 더욱 강조하는 복지다원주의와 노동이 유연성을 높이고 산업의 구조조정에 조화될 수 있도록 복지제도 분화와 분권화의 압력을 받고 있다.

최근 수년간 급속하게 변화하고 있는 한국 사회복지제도의 변천 과정을 거슬러 검토해 보면 중앙정부와 지방정부는 사회복지 제도의 변천 과정에서 상이한 역할을 수행하였다. 이 글의 주제인 “한국 사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할”에 대한 고찰은 다음과 같은 2가지 면에서 논의한다. 첫째 각종 사회복지급여의 공급과 생산에서 중앙정부와 지방정부가 어떤 책임과 역할을 수행하여 왔는가를 역사적으로 서술(敘述)한다. 다음으로 지방자치제도의 도입 및 실시와 관련하여 지방정부와 중앙정부가 사회복지급여의 공급에서 어떻게 역할을 분담하고 있는가를 분석하고, 특히 공공부조와 사회복지서비스(personal social service)공급을 중심으로 중앙정부와 지방정부간의 역할분담관계의 설정문제와 지역의 복지 발전을 위한 개혁 과제에 대하여 논의한다.

II. 한국 사회복지제도의 변천과 중앙정부와 지방정부의 역할 변화

한국에서 사회복지제도 변천의 역사를 크게 3개의 시기 즉, 해방이후 1960년대 초까지, 60년대 초에서 1980년대 후반까지, 1980년대 후반 이후 현재의 시기로 구분하여 본다. 이런 시기 구분의 기준은 각 시기별로 각종 사회복지 급여의 생산과 공급에 있어서 국가(중앙정부와 지방정부를 포함)의 역할과 책임에 있어서 상당한 변화를 찾아볼 수 있기 때문이다. 각시기별로 사회복지 급여의 각 영역(소득보장분야, 의료보장분야, 대인사회서비스 분야)중앙정부와 지방정부간의 역할과 책임에 있어서 어떤 변화가 일어났는가를 간략하게 검토할 것이다.

1. 외원의존적 응급구호 시기: 해방이후 1960년대 초까지

해방과 분단, 미군정, 남한단독정부 수립, 한국전쟁으로 이어진 격동의 역사 속에서 1950년대 말까지 정부는 빈곤과 혼란을 극복할 자주적인 역량을 확보하지 못했다. 해방 후 미군정청은 이재민, 월남동포, 빈궁자에 대하여 식량, 보건위생 및 치료, 응급주택의 공급 등의 사업을 전개했으나 적극적이고 장기적인 복지정책을 실시하지는 않았다(하상락, 1989: 85). 남한 단독 정부 수립 후에 일어난 한국전쟁으로 발생한 이재민에 대해서 중앙정부와 지방정부는 외국원조단체들의 협조를 받아 중앙구호위원회와 지방구호위원회를 조직하여 주로 아동, 노인, 임산부 및 유아를 거느린 부녀를 우선적으로 구호

하였다. 그러나 휴전협정이 성립된 후에는 난민정착사업, 주택복구 및 건설사업, 조선구호령에 준하여 생활보호사업, 응급구호사업을 실시하였으며, 또한 수용보호시설이 증가함에 따라²⁾ 중앙정부는 시설에 대한 지도, 감독, 통제를 위한 행정지침을 만들고 지방정부가 이 지침의 준수를 지도·감독하는 기능을 수행하였다.³⁾ 이와 같이 해방이후 1950년대는 주로 전쟁으로 발생한 요구호자에 대한 응급구호 활동이 사회복지의 중심적인 활동이었다. 당시 응급구호의 비용은 UN구호계획에 의한 구호물품과 외국 민간구호물자였으며 미 공법 PL 480에 의해 도입된 양곡이 전재민의 구호에 사용되었다.

1950년대에는 국가의 빈약한 생산력과 재정능력에 비해서 공공구제에 대한 요구가 매우 컸으며, 이러한 공백을 민간구호시설과 외국민간단체가 보충하였다.⁴⁾ 이 시기에는 소득보장, 의료보장, 대인사회서비스 등이 분화된 독립된 복지제도로써 기능했다고 보기는 어렵다. 즉 시설수용보호와 거택보호라는 소득보장 중심의 응급구호 활동이 주가 되었으며, 의료보장의 영역에서는 공적인 대책이 마련되지 않았다. 그리고 대인사회서비스는 소득보장의 영역과 분리되지 않은 채로 비영리 민간이 운영하는 시설구호를 중심으로 존재하였다고 볼 수 있다. 각급 정부는 시설을 직접 설치하거나 운영하기보다는 민간비영리부문이 운영하는 시설에 대한 기준을 설정하고 등록제를 인가제로 변경함으로써 재단법인만이 시설을 설치 운영할 수 있도록 각종 조치를 강화하였다. 그러나 실제에 있어서는 법인설립 인가나 시설설립 인가를 받지 않고 운영된 시설이 상당수 있었다. 1950년대에 정부는 사실상 전후복구와 전쟁으로 발생한 보호를 필요로 하는 아동이나 빈민을 보호하기 위한 정부운영의 시설을 설립할 여유가 없었으며, 따라서 시설의 난립을 막고 시설에 대한 지도 감독을 강화하기 위해 시설에 대한 등록제를 인가제로 변경하는 등 서비스의 직접적 제공자로서의 역할보다는 소극적인 규제자의 역할을 수행하는데 그치고 말았다.

2. 자유주의적 국가복지와 가족보호우선의 잔여적 복지시기: 1960년대 초-1987년 시민항쟁까지

1961년도에 사실상 정권을 잡은 군사혁명정부는 저임금에 바탕을 둔 수출주도형 산업화를 추진하였다. 이러한 수출주도형 산업화 전략은 응급구호 중심의 사회복지체계를 개개인의 자조와 자활을 중시하는 잔여적 복지체제로 전환하게 하였다. 정권 초기에 도입된 각종 복지제도는 시장의 효율성을 높이기 위한 도구로서 기능하였다. 예컨대, 생활보호법(1961년)은 자립정신을 강조하고 자활조성을

2) 수용보호시설은 해방 직후 47개에서 1948년 3월 말에는 127개로 증가했으며, 1959년에는 691개로 급격하게 증가하였다. 이들 중 영육아 시설수는 467개에 달했다(하상락, 1989: 88-92)

3) 당시의 정부 지침 중에서 중요한 것들을 몇가지만 예를 들면 첫째는 후생시설 설치기준(1950. 2.27)으로 시설설치의 최소기준을 마련했으며, 둘째는 사회사업을 목적으로 하는 법인의 설립허가 신청에 관한 건(1952.4.21)은 시설의 설립을 등록제에서 허가제로 전환했으며, 다음으로 후생시설설치 운영요령(1952.10.4)을 마련하여 시설의 종류를 분류하고 재단법인만이 시설을 운영하도록 지도하였다.

4) 50년대에 응급구호에 소요된 비용 중에서 외국민간원조 단체의 원조액이 차지하는 비율에 대한 자료를 보면 1958년에는 외원액이 보사부 예산의 36.2%, 1959년에는 27.9%에 달할 정도로 외원에 의존하고 있었다.

목적으로 하였으며, 사회보장에 관한 법(1963년)에서도 복지제도가 경제성장의 도구라는 점을 분명히 하였다. 이후 제정된 자활지도사업에 관한 임시조치법(1968)도 자활을 조성하고 유휴노동력을 활용한다는 목적을 가진 법이었다. 1963년에 의료보험법이 제정되었으나 임의적용으로 실질적으로 사문화되었다. 1976년 법 개정을 통해 500인 이상 사업장 근로자들에게 적용되기 시작하여 1989년 전 국민에게 확대기 전까지는 대중들의 의료보장에 실질적인 도움이 되지 못했다. 그러나 1977년에 제정된 <공무원 및 사립학교교직원 의료보험법>은 동시에 전 대상자에게 적용됨으로써 국가복지의 도구적인 성격을 잘 드러내주고 있다. 산업재해보상보험법도 산재로 인한 건강·소득의 위협으로부터 근로자의 생활을 어느 정도 보장하였으나 적용대상 산업과 적용기업체의 규모 및 보상 수준에 있어서 많은 한계를 가진 것이었다. 1973년에 제정된 국민복지연금법도 중화학공업 육성을 위한 자원동원을 위한 도구적인 성격을 가지는 법이었다(전남진, 1987: 430-444). 요약하면 1987년 이전에 중앙정부는 소득보장과 의료보장의 영역에 있어서 군인과 공무원, 사립학교교직원과 같은 특수집단을 대상으로는 복지급여를 제공하는 역할을 담당하였다. 물론 의료보험이 일부 근로자집단에 적용되고 저소득층에게는 의료보호가 적용되었으나, 많은 근로자와 농어민 및 도시의 자영업자들은 중앙정부의 책임으로 제공되는 소득보장급여와 의료보장급여에서 제외된 채로 가족이나 사적 의료시장을 통하여 그들의 기본적인 복지욕구를 충족할 수밖에 없었다. 반면 생활보호제도의 관리와 운영은 국가의 하부 기관인 읍·면·동의 일반행정체계를 통하여 이루어졌다.

이 시기에는 대인사회서비스 분야에서도 많은 변화가 일어났다. 1961년에 <아동복지법>이 제정됨으로서 아동복지서비스에 대한 중앙정부와 지방정부의 책임이 최초로 법제화되었지만 그 책임은 다분히 형식적이고 선언적인 것이었다. 1981년에야 <장애인복지법> <노인복지법>이 제정됨으로써 장애인이나 노인에 대한 대인사회서비스가 제도적으로 마련되게 되었으나 이 법들 역시 중앙정부나 지방정부의 사회복지서비스 제공에 대한 책임은 다분히 선언적이고 형식적인 것이었다.⁵⁾ 1960년대 이후 80년대 초까지는 대인사회서비스는 아동에 대한 시설보호 및 입양, 위탁보호와 결연사업 등을 중심으로 이루어 졌으나, 여성, 노인, 장애인을 위한 대인사회서비스는 별도의 독립된 체계가 마련되지 않고 구 생활보호법에 의한 시설수용보호와 분리되지 않은 채 전개되었다.⁶⁾

5) 1980년대 초반에 제정된 각종 대인사회복지서비스 관련 법들은 서비스 제공의 임의 규정으로 시설보호중심의 정책을 크게 탈피하지 못하였다. 이들 법령에서는 국가의 사회복지서비스 시설 설치에 대하여서는 “ --- 설치할 수 있다.” 라는 임의적 규정으로 일관하고 있고, 정부는 정부직영의 새로운 시설을 설립하기보다는 민간기관에 대한 행정지도와 국고보조금 정책을 통하여 변화된 서비스 욕구를 충족시키기 위한 장애인 시설이나 노인복지시설 등 민간시설의 설치를 장려하고 보조하는 방식을 채택하였다.

6) 1970년대는 제3차, 제4차 경제개발 5개년 계획이 시행된 기간으로 3차, 4차 5개년계획상의 사회복지사업분야의 정부의 정책은 사회복지수용시설의 확대와 조정에 국한된 것이었으며, 사회복지사업의 대상은 요보호대상자로 생활보호법상의 생활보호대상자와 구분되지 않았다. 예컨대, 제3차계획상의 부문별 사업계획에서 사회복지사업분야는 생활보호사업, 영세민자조근로사업, 아동복지사업, 부녀복지사업의 4개분야로 나누어지고 있어 장애인복지나 노인복지는 독립된 사업계획도 없었다(제3차 5개년계획 보건사회부문사업계획, 보건사회부, 1971: 295-360). 제4차계획에서야 노인복지, 장애인복지가 부문별사업계획 별도로 구분되어 제시되고 있으나 그 정책의 내용은 탁아소확대, 아동복지시설의 특수시설로의 조정, 노인복지시설과 장애인복지시설의 증설 및 운영비지원을 주 내용으로 하는 것이며, 아동복지지도원과 부녀상담원의 증원계획에 관한 것이 전부였다(제4차 5개년계획 보건

이처럼 민간이 주도하는 시설보호 중심의 대인사회복지서비스를 국가가 관리하고 통제하려는 정책 방향은 1970년에 제정된 사회복지사업에 그대로 반영되었다.⁷⁾ 이 법은 그동안 민간에 의해 주도된 사회복지사업에 대한 중앙정부 및 지방정부의 지도와 감독 권한을 강화하는 한편 민간조직의 설치기준(시설, 자산, 사회복지종사자 등)을 강화하고 사회복지사업의 실시를 중앙정부, 지방정부, 사회복지법인 또는 보사부 장관의 허가를 받은 법인만이 수행할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 법적 규정에도 불구하고 중앙정부나 지방정부가 직접적으로 사회복지서비스를 생산하고 공급하는 정책을 추진하지는 않았다. 또한 민간공동모금제도의 법적 근거를 명시하는 한편 수익사업을 허가함으로써 비영리 민간조직이 민간자원의 동원을 통하여 서비스를 전달하는 방식으로 사회복지서비스 전달체계를 구축한다는 정책을 지향하고 있음을 명백히 하였다. 산업화의 진전에 따라 노인문제, 장애인문제, 근로청소년 문제가 심각해졌으나 국가의 획기적인 서비스 대책은 없었으며, 민간운영의 시설보호체계 내에서 아동시설을 장애인시설이나 노인시설로 전환하기 위한 행정적인 지도와 감독 정책만이 전개되었다.

1983년에 사회복지사업법이 개정되었으나, 공적인 서비스전달체계의 조직화는 추진되지 않았고 오히려 사회복지법인의 설립요건이 강화되었다.⁸⁾ 대인사회서비스에서 비영리민간을 활용하고 가족보호를 중시하는 관점은 제 5차, 제 6차 경제사회발전 5개년 계획에 그대로 반영되었다. 즉 국가발전에 맞는 복지시책, 가족 및 지역복지기능의 조장, 자립촉진 복지시책, 민간자원의 동원이라는 한국형 복지모형론이 등장하여 국가개입의 축소정책, 가족기능의 강화, 자원봉사자의 적극적인 활용 등이 대인사회서비스의 정책방향으로 선언되었다. 60년대에서 80년대 중반까지의 복지급여에서 정부의 역할을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 중앙정부는 공무원이나 군인을 대상으로는 기본적인 소득보장제도로써 연금제도와 의료보장제도로써 의료보험을 전면적으로 도입하였으나, 산재보험과 의료보험에서는 일부 근로자들만을 대상으로 함으로써 국가복지의 도구적 성격을 명확히 드러냈다. 이러한 사회보험제도의 정책 수립과 운영에 대한 책임은 중앙정부가 맡았다.

둘째, 공공부조의 영역에서는 자활 자립을 목표로 중앙정부가 마련한 정책 지침에 따라서 지방정부의 일반행정체계를 통하여 제도가 관리되고 운영되었다. 또한 지방정부는 공공부조에 필요한 재정을 중앙정부와 분담하였다.

및 사회보장부문제, 보건사회부, 1976: 238-242).

- 7) 과학기술처와 미국국제개발협조처의 지원으로 1969년에 『구호행정의 개선을 위한 조사연구』가 있었는데 여기서 당시 시설의 문제점으로 공적책임의 결여, 운영의 불건전, 시설의 종류별 지역별 격차, 정부의 지도감독의 불충분을 지적하면서 사회복지사업자의 자격, 활동범위 및 운영의 규제, 수익사업의 허용과 운영의 규제, 외원단체로부터의 受援의 규제 및 기본재산에 대한 규제가 필요하다고 지적하고 있다(한국응용사회과학연구소, 구호행정의 개선을 위한 조사연구, 1969, 107-120 쪽). 이와 같이 당시의 사회복지사업법은 국가책임하에서 사회복지사업을 확충하자는데 있었던 것은 아니고 민간사회사업의 활성화와 통제의 편의를 고려하여 제정된 것이라 할 수 있다(신남균, "사회복지사업 법해의," 사회복지, 1970년 6월, 87 쪽).
- 8) 즉 1984년 8월 16일자로 공포된 사회복지사업법 시행규칙은 사회복지시설을 설치 운영할 수 있는 사회복지법인의 목적사업용 기본재산과 수익사업용 기본재산의 규모를 확대 규정하고 현실적으로 많은 시설들이 이러한 기준에 미달되고 있는 실정을 감안하여 2년동안의 유예기간을 두었다.

셋째, 대인사회복지서비스 분야는 대체로 민간이 운영하는 수용시설에서의 수용보호가 중심적인 서비스였다. 노인, 부녀, 장애인에 대한 서비스는 대체로 시설수용보호를 중심으로 이루어졌으며 이용시설을 통한 서비스는 극히 드물었다. 그러나 아동서비스의 경우에는 수용보호서비스 외에도 결연, 입양, 위탁보호 등의 서비스를 비영리 민간부문이 주로 중앙정부와 지방정부의 국고보조를 통해서 제공하였으며, 비영리 민간 시설의 재정과 운영에 대한 지도·감독의 일차적인 책임은 시장·군수에게 있었다. 다만 이 시기에는 아동복지를 제외하고는 이렇다할 대인사회복지서비스가 사실상 존재하지 않았다. 예를 든다면 수용시설에서의 각종 인적 보호가 대인사회서비스였다고 할 수 있다.

3. 시장순응적 통합국가복지와 복지다원주의의 확대시기: 1987년 이후 현재

1987년에 정치적인 민주화가 진전되고 노동계급의 조직화가 진행되고 투쟁이 격화되면서 제6공화국은 그 이전 시기의 자유주의복지체제가 지향하였던 크라이언탈리즘적, 임의적, 그리고 노동자계급 배제적 원칙과는 달리 보편주의원칙, 강제성의 원칙, 노동자계급 포섭의 원칙을 내포하는 복지정책을 지향하였다(성경룡, 1991: 131). 그것은 국민연금제의 도입과 실시, 의료보험의 전 국민으로의 확대 적용, 최저임금제의 실시 등 보편주의 원칙을 지향하는 사회정책으로 나타났다. 아울러 근로자 주택건설, 사내복지기금법 제정, 우리사주제도, 근로자복지시설 확충 등 적극적인 노동정책을 통하여 근로자를 포섭하는 사회정책들이 제시되었다(이혜경, 1992: 387). 이혜경은 1987년 이후에 수년동안 지속된 한국의 국가복지의 변화를 시장순응적 통합복지국가의 전략에 가까운 것으로 평가하고 있다. 그 이유는 복지제도의 보편성과 강제성 그리고 노동자 포섭적 사회정책의 등장에도 불구하고 복지제도의 구성과 내용이 시장의 원리와 밀접히 연관되고 또 시장원리를 강하게 반영하고 있기 때문이라는 것이다. 6공화국에서는 도시지역의 자영업자 및 농어민들에게 국민연금의 보편적으로 적용되지 않아서 이들은 각종 사회적 소득상실의 위협에 대하여 시장을 통해 개인적으로 대비하거나 가족에 의존하지 않을 수 없는 형편에 있었다. 시장순응적으로 복지제도가 구성됨으로써 개별 시민들은 시장에서의 상대적인 지위에 따라 기본적인 욕구충족의 보장 정도가 상이하야 삶의 시장의존성이라는 문제로부터 완전히 벗어난 것은 아니었다.

뒤이어 등장한 문민정부에서는 삶의 질의 세계화를 내걸고 이를 달성하기 위하여 국민최저수준의 보장, 생산적 복지, 공동체적 복지와 같은 원칙을 내걸고 국민복지기획단을 구성하는 등 복지 개혁에 의욕을 보였다. 그 결과 고용보험법의 제정(1993년) 및 시행(1995년), 농어민연금실시(1995년), 사회보장기본법의 제정(1995), 의료보험통합을 위한 국민의료보험법 제정(1996), 민간자원동원을 위한 사회복지공동모금법의 제정(1997)이 있었다. 그러나 문민정부의 복지개혁도 기본적으로는 시장순응적인 복지체제의 지향을 극복한 것은 아니었으며 정부의 복지에산의 증가율은 6공화국에서의 복지지출 증가율에 미치지 못하는 것이었다(김연명 편, 2002: 500-501).

1998년 2월에 문민정부에 이어 등장한 국민의 정부는 외환 위기의 와중에서 출범하였다. 국민정부에서의 사회복지개혁은 노사정위원회라는 사회적 협약기구를 통해서 추동되었다. 국민정부에서 일어난 사회보험과 공공부조 분야의 변화는 다음과 같다. 첫째, 4대 사회보험의 적용범위가 대폭 확대되었

다. 또한 국민건강보험법의 제정(1999년)에 따라서 건강보험의 관리와 재정운영의 통합의 기반이 마련됨으로써 지위에 따른 차별화 현상이 없어지고 국가의 책임이 강화되었다고 볼 수 있다. 둘째 공공부조제도에서 생활보호법이 폐지되고 국민기초생활법이 제정됨으로써 공공부조가 사회적 권리로서 인정받게 되었다. 김대중 정부에서의 이루어진 복지개혁의 성과와 복지개혁의 성격이 무엇인가를 둘러싸고 치열한 논쟁이 전개되고 있다.(김연명 편, 2002). 이 글에서는 국민정부의 복지향의 성격에 대한 명확한 규명은 유보하지만 국민의 정부가 적극적으로 시장순응적으로 신자유주의 복지논리에 편승하여 친 신자유주의적인 복지 개혁을 추진하였다고 볼 수는 없다는 점이다. 그러나 국민정부의 복지개혁이 이전 정부에 비하여 국가복지를 강화하는 방향으로 단시간 내에 나름대로의 성과를 거두었다고 할지라도 권의주의적 개발국가의 유산과 신자유주의에 따른 경제 개혁의 폐해를 완전히 수정하고 극복할 정도의 개혁으로까지는 진전되지 않았다고 평가한다.

한편 대인사회서비스의 영역에 있어서도 1987년 이후 많은 변화가 있었으나 소득보장과 의료보장의 영역과는 달리 보편주의 원칙에 입각한 공공운영의 서비스제공의 전략이 아닌 다양한 복지공급 주체를 동원하고 활용하는 복지다원주의적 접근이 지속적으로 시도되고 있다. 80년대 말까지는 대인사회복지서비스는 법률적인 측면에서 보면 중앙정부와 지방정부, 비영리법인을 포함한 사회복지법인의 3자에 의해 공급되는 구조로 짜여져 있었다. 그러나 90년대에 들어서서 사회복지사업법의 개정으로 영리법인인 개인이나 단체도 신고를 하고 시설을 설치 운영할 수 있도록 하였다. 이러한 변화는 사회복지서비스의 영역에 있어서 복지의 다원주의를 강화하고 시장원리의 도입을 촉진하는 것으로 이해된다. 대인사회복지서비스의 생산과 공급에 있어서 기초 지방자치단체의 일선 행정기관인 읍·면·동에 국민기초생활법과 의료보호법에 의한 공공부조를 전담하는 사회복지전담 공무원을 배치한 것 외에, 포괄적으로 대인사회복지서비스를 전담하는 공공전달체계는 아직까지 구성되어 있지 않다. 한국에서 대인사회복지서비스의 전달은 주로 비영리민간과의 서비스 계약이나 포괄적인 위탁사업 계약으로 이루어지고 있으며 중앙정부와 지방정부는 재정적인 지원과 아울러 행정적인 지도와 감독권을 행사하는 비영리민간활용의 공급유형을 채택하고 있다.⁹⁾ 현재까지 한국에서는 중앙정부나 지방정부가 직접적으로 서비스를 생산하여 공급하는 대인사회서비스의 예를 찾아보기 힘들다.¹⁰⁾

1980년대 말부터 현재까지 이루어진 대인사회서비스 공급체계의 변화를 요약하면 다음과 같다. ① 기존의 수용시설중심의 대인사회서비스에서 이용시설의 설립을 통한 대인사회서비스 제공이 확충되기 시작하였다. 사회복지관, 장애인 종합복지관(또는 단종 장애인복지관), 노인복지관, 재가복지센터, 보육시설, 여성회관, 청소년회관 등의 설립은 1987년 이후에 급격히 늘어나게 되었다. ② 1991년의 영유아보육법에서는 국가와 사회복지법인은 물론 개인과 기업 및 종교단체도 보육서비스를 제공할 수 있도록 하였다. ③ 개정된 노인복지법(1993)에서도 재가노인복지사업과 유료노인복지시설의 운영을

9) 이는 국가가 서비스의 공급주체로 전면에 나서지 않고 국고보조나 민간과의 계약을 통해 서비스를 제공하는 서비스 공급방식을 말한다. 우리나라의 경우에 대인 사회서비스 공급에 있어서 비영리민간활용방식이 지배적인 서비스 공급유형으로 나타나고 있다. 자세한 것은 백종만, "사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적용에 관한 연구," 서울대 박사학위논문, 1994 참조.

10) 부녀상담소는 대체로 지방정부가 직접 운영하였고, 아동상담소와 사회복지관은 극소수만이 예외적으로 지방정부가 직접 운영하였다.

개인과 기업이 시도지사의 허가를 받아 수행할 수 있도록 하였다. ④ 사회복지서비스 전달체계의 구축과 관련하여 시범보건복지사무소의 운영, 지역사회복지협의체 시범사업 실시, 사회복지 전담공무원의 확대 배치 등 기초자치단체 수준에서 공공부문의 사회복지 전달체계를 마련하기 위한 다양한 시도와 노력이 진행되었다. ⑤ 복지서비스 공급에 있어서 자원봉사와 민간모금을 활성화하고 기업, 개인, 종교단체 등을 대인 사회복지서비스에의 참여가 적극적으로 장려되고 유도되고 있다. 자원봉사활동의 진흥, 재가복지봉사센터, 장애인 순회재활센터, 사회복지공동모금회법(1998년) 등이 바로 이러한 정책상의 변화로 나타나고 있는 것이다. ⑥ 시설 신고제를 도입함으로써 민간부문의 사회복지 참여를 활성화하기 위한 제도적 진입 장벽을 낮추었다는 점이다. 80년대 말 이후 현재까지 추진하고 있는 대인사회복지서비스 공급체계의 구상을 보면 대인사회복지서비스 공급은 기초자치단체 수준의 지방정부의 행정구역을 서비스 기초지역단위로 상정하고 지방정부 수준에서 다양한 민관협력 방식을 장려함으로써 지방정부의 서비스 제공 역량을 증대시키려하고 있다. 또한 대인사회복지서비스의 대상도 종래의 극빈층에 대한 생계보호와 수용보호 수준에서 탈피하여 전국민을 대상으로 상정하되, 소득수준에 따른 서비스의 차별화라는 정책을 지향하고 있다. 그러나 전국민을 대상으로 상정하고 소득수준에 따라 서비스를 차별화하려는 정책은 대인사회복지서비스에서 보편주의원칙의 도입을 통해 대인사회복지서비스를 시민 모두의 권리로서 제공하려는 이상과는 거리가 먼 것이다. 이는 곧 소득보장과 의료보장의 영역에서 시장에서의 지위에 따른 복지급여의 차별화라는 복지급여의 시장순응적 정책지향이 대인사회복지서비스의 경우에도 그대로 관철되어 적용되고 있는 것이라고 이해할 수 있다.

더구나 최저생계비미만 계층에 대한 대인사회복지서비스는 국가재정보조를 받는 비영리민간을 통해서 제공하고 최저생계비이상 계층은 유료의 서비스를 개인이나 기업과 같은 영리민간을 통해서 전달하려는 서비스의 차별화 정책은 많은 문제를 가지고 있다. 즉 공공 서비스전달체계가 확립되지 않고 비영리민간에 대한 극소한의 재정지원을 통해서 최저생계비미만 계층의 대인사회복지서비스 욕구를 충족시키려는 정책은 대인사회복지서비스 제공에 있어서 비영리민간활용방식이 가지는 결점만을 극대화할 수 있다. 즉 서비스 공급의 지역적 불균형, 불충분한 재정지원과 비전문 자원봉사자 활용의 강조에 따른 서비스의 질적인 저하, 전국적인 수준에서 민간기관의 활동과 서비스에 대한 조정과 통합의 결여에 따른 서비스의 중복 등의 문제점을 극대화하게 된다(백종만, 1994: 52-53). 또한 영리기업의 사회복지서비스에의 참여를 적극 장려함으로써 서비스의 질적 차별화가 예상되고 있다.

4. 소 결

한국의 사회복지지는 해방이후 성장중심의 권위주의적 개발국가의 이념으로 그 성장이 지체되었다. 1980년대 후반 이후 사회민주화와 정치민주화의 진전에 따라 1990년대 초 중반에 걸쳐서 4대 사회보협이 도입되고 90년대 말까지는 적용대상자를 확대되는 등 급격한 변화가 있었으며, 1999년도에는 국민기초생활법의 도입으로 공공부조 급여에 대한 권리성이 강화되었다. 대인사회복지 서비스의 영역은 공공부조와 분화되지 못한 채 80년대 초까지는 시설보호 중심으로 운영되었다. 80년대 초반 이후 개별 사회복지서비스 관련법들이 제정 또는 개정되고, 1980년대 후반 이후 사회복지관을 중심으로 장애

인 복지관, 노인복지관, 청소년 상담실, 여성의 전화, 소규모 그룹홈, 영유아 보육 서비스 등 각종 이용 시설을 통한 서비스 제공이 확대되었고, 중앙정부가 추진해온 재가복지 서비스 확대 전략으로 자원봉사자의 참여를 통한 지역사회 중심의 대인사회복지서비스 정책이 추진되고 있다.

한국 사회복지의 변천과정에서 중앙정부는 사회보험제도, 공공부조제도, 대인사회복지서비스 전반에 걸쳐서 중요한 정책결정자 역할을 수행하였다. 특히 중앙 정부는 사회보험제도 전반에 관한 정책 결정과 공공부조의 대상자 선정, 급여, 전달체계, 재정부담에 대한 중요한 정책결정의 책임과 권한을 행사하였다. 대인사회복지서비스의 영역에서도 중앙정부는 대인서비스 관련 국고보조사업 지침을 통하여 지방정부의 대인사회복지 서비스 정책의 방향과 내용을 제약함으로써 중요 정책에 실질적인 영향을 행사하였다. 이와 같이 한국에서는 사회복지에 관한 중요한 정책을 중앙정부가 거의 독점적으로 결정해 왔다고 볼 수 있다.

이러한 경향 속에서도 중앙정부와 지방정부간의 역할 관계에서 조그만 변화가 시작되었고 현재 진행되고 있다. 즉 1989년 지방자치법이 개정·통과되어 1991년 지방의회가 구성되고 1995년 지방자치단체장 선거가 실시된 이후에 이런 중앙정부 중심의 사회복지 운영에 변화의 계기가 마련된 것이다. 이러한 변화는 지방자치법의 규정에서 주민의 복리에 관한 사무가 지방정부의 고유사무로 명확히 선언되었고, 지방정부는 고유사무에 대하여 조례와 규칙 제정을 통해서 자율적으로 사무를 처리할 수 있게 되었으며, 또 주민 직접선거에 의하여 선출된 자치단체장은 중앙정부의 정책에 구속되지 않고 주민의 복리에 관한 사무를 처리할 수 있는 정치적 선택의 여지가 넓어졌기 때문이다. 지방자치법의 규정과 학자들의 해석에 따르면 사회보험은 국가사무로 인정하고 있으며, 대인사회복지서비스는 지방의 고유사무에 해당되는 것으로 대체로 이해되고 있다. 공공부조의 경우에는 전국적인 기준의 마련이나 서비스의 최저 기준의 마련은 중앙정부의 역할이라고 보지만 지방정부도 지역의 실정에 맞추어 중앙정부가 지정한 최저 수준 이상의 급여를 제공할 수 있는 것으로 보고 있다.

한국에서 사회복지급여 제공에서 중앙정부와 지방정부간 역할 분담에 관한 논의는 대체로 대인사회복지서비스와 공공부조를 중심으로 이루어지고 있다. 그것은 사회보험에 관한 사무는 전국적이고 통일적인 기준에 의하여 이루어지는 사무로서 국가사무이기 때문에 정부간 역할 분담을 논할 실익과 필요가 없기 때문이다. 이와 같은 이유에서 다음 장에서는 현재의 상황을 대인사회복지서비스와 공공부조의 영역을 중심으로 살펴보고, 정부간 역할분담과 역할 수행상의 문제점과 문제해결의 방안에 대하여 논의하고자 한다.

III. 중앙정부와 지방정부의 역할 분담의 현황과 과제

1. 중앙정부와 지방정부간의 업무 분담의 현황

1) 그동안 복지국가의 발전과정에서 국가의 역할과 책임에 대한 연구와 논의는 많았지만, 좀더 세부적으로 사회복지 급여의 생산과 공급에서 중앙정부와 지방정부간의 관계나 역할분담에 대한 관심은

상대적으로 적었다. 사실상 우리나라에서도 사회복지 급여의 생산과 공급에서 중앙정부와 지방정부간의 역할에 대한 관심과 연구가 본격적으로 시작된 것은 지방자치제도가 도입되면서부터이다. 지방자치제의 도입은 사회복지와 관련하여 큰 의미를 갖는다. 지방자치를 실시하는 것은 이른바 풀뿌리 민주주의의 토착화라는 정치적인 요청 외에도, 주민의 일상생활에 직접 관계가 깊은 행정은 주민 자신의 요구대로 지역의 실정에 알맞게 처리하자는 행정적이고 실용적인 요청에 부응하기 위한 것이다.

과거 우리나라의 지방자치법은 중앙과 지방정부간의 기능 배분에 관하여 “지방자치단체는 그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다”라는 포괄적인 규정만을 두어서 정부간에 경비부담의 문제나 감독상의 혼란을 야기하였다(지방자치 실무연구소, 1995: 76). 이런 혼란을 줄이기 위하여 1989년에 개정된 지방자치법에서는 예시적 포괄주의에 입각하여 국가사무와 자치사무, 자치단체 계층별 사무 배분을 비교적 상세하게 규정하였다. 현행 법령상의 구분에 따르면 중앙·지방간의 사무분류체계는 국가사무, 지방위임사무(기관위임사무), 지방사무(고유사무와 단체위임사무로 구성)의 3가지 유형으로 구분된다.

첫째, 국가사무는 전국적 이해관계를 가진 사무로 중앙부처의 장이 직접 처리하는 사무로서(지방자치법 11조) 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 기준의 통일 또는 조정이 필요한 사무, 전국적 또는 광역적 규모의 사업, 전국적 광역적 규모의 현업사무, 자치단체의 기술, 재정능력으로 감당하기 어려운 사무, 전국적 광역적 견지에서 통일적으로 처리할 필요가 있는 사무가 이에 해당된다. 따라서 사회복지분야에서는 전국적으로 기준의 통일과 조장을 필요로 하는 사회보험 분야 사무는 중앙정부의 소관업무라고 볼 수 있다. 둘째 지방사무는 그 처리 권한과 책임이 전적으로 자치단체에 속하는 사무로서 지방자치단체에 고유한 사무(고유사무)와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 사무(단체위임사무)로 구분할 수 있다. 지방자치법 9조에 6가지 사무분야 57개의 단위 사무가 예시되어 있으며, 동 법 시행령 제8조에서는 이를 다시 680개의 사무로 나누어 구체적으로 명시하고 있다. 동 법 9조 2항 2의 주민의 복지에 관한 사무 중 주민의 복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영·관리, 생활근거지의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애자 및 부녀의 복지증진에 관한 사무는 지방정부의 고유사무로 예시되어 있다. 셋째는 기관위임사무이다. 기관위임사무는 법률 또는 명령에 의해서 지방자치단체의 장에게 위임된 사무로서 자치단체장은 사무를 위임한 국가기관의 하급기관의 지위에서 국가의 통제를 받으며 사무를 처리하게 된다.

2) 자치단체의 사무인 고유사무와 단체위임사무 그리고 기관위임사무는 사무처리의 주체, 경비부담의 주체, 중앙정부의 지도·감독의 범위 등에서 서로 상이하기 때문에 구분할 실익이 있다(박광덕, 1999). 첫째, 단체위임사무를 포함한 자치사무는 처리의 주체가 당연히 그 자치단체가 된다. 지방의회도 당연히 자치단체의 일부인 만큼 그 처리에 관여하게 된다. 그러나, 기관위임사무의 경우, 처리의 주체는 자치단체가 아니라 자치단체장이 되며, 지방의회의 권한도 배제된다. 둘째로, 기관위임사무는 순수한 국가사무인 까닭에 이에 소요되는 경비는 의무적으로 국가에서 전액을 교부금이나 위탁금 형식으로 부담해야 한다. 반면에 자치사무는 지방자치단체 본래의 사무인 바 자치단체의 재원으로 처리하는 것이 원칙이다.¹¹⁾ 단체위임사무는 전국적 이해관계가 있는 동시에 지방적 이해관계도 가지고 있

11) 지방재정법 제16조 2항 및 제18조에 의하면, 자치사무의 경우에도 국가가 시책상 필요하도록 인정

는 사무이므로 그 경비부담에 있어서도 중앙정부와 지방정부가 나누어서 부담하는 것이 원칙이다. 셋째로, 자치사무의 경우 중앙정부는 원칙적으로 자치단체가 법령을 위반하느냐, 하지 않느냐의 합법성 여부를 주로 감독하게 되어 있으며, 일이 진행되는 과정이나 사후에 위법 행위가 발견되는 경우, 이를 교정하는 감독만을 한다. 반면에 기관위임사무에 대하여는 법령상 명문 규정이 없더라도 중앙정부가 감독권을 행사할 수 있으며, 사전 감독, 지휘명령 등 적극적이고 후견적인 감독이 인정된다. 또한, 단체위임사무를 포함하는 자치사무에 대하여는 위법한 경우에 한하여 취소정지가 허용되지만, 기관위임사무에 대하여는 부당한 경우도 취소·정지할 수 있다. 그런데, 우리나라의 경우는 사실상 사무에 따른 중앙정부의 지도·감독의 차별성을 부정할 정도로 사무전반에 대하여 중앙정부와 기타 단체의 통제를 강하게 인정하고 있다.¹²⁾

3) 지방자치법의 여러 규정을 종합적·합목적적으로 해석해 보면 사회복지 분야에서는 주로 전국적인 제도 통일의 필요성으로 중앙정부가 담당하는 사회보험 분야를 제외한 기타 사회복지 전반에 관한 업무는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 지방사무라고 볼 수 있다. 그러나 실제로는 사회복지에 관한 대부분의 사무는 지방정부의 고유사무이기보다는 위임사무 특히 기관위임사무로 되어 있는 경우가 많다.¹³⁾ 이렇게 지방자치단체가 수행하는 사무 중에서 기관위임사무나 단체위임사무가 많은 것은 지방자치법의 규정과는 달리 대인사회복지서비스 관련 법률들(장애인복지법, 노인복지법 등)에서 지방자치단체의 권한이 충분히 보장되지 않고 대부분의 사무들이 중앙정부의 승인이나 지시에 의해서 이루어지도록 규정되어 있기 때문이다(이인재, 1996: 165). 지방정부가 수행하고 있는 사회복지 서비스나 프로그램이 거의 유사한 것은 지방정부의 사회복지업무가 대부분 중앙정부의 국고보조금을 받아 이루어지고 있으며, 중앙 정부는 지방의 사회복지복지업무를 엄격하게 통제하기 때문이다. 또한 복지업무의 대부분이 해당 지방정부의 자율적 판단에 따른 필요에 기초하여 자율적으로 수립된 것이 아니라 중앙정부의 지침에 따라서 수립되기 때문이다(심재호, 1999; 김종해, 1998; 김진수, 2000). 현재 사회복지와 관련하여 중앙정부와 지방정부간의 업무분담과 관련하여 논의되는 문제점들은 다음과 같이 정리될 수 있다(김종해, 1998; 정원오, 1997; 이인재, 1996; 백종만 1989).

① 사회복지 사무가 고유사무로 구체적으로 예시되어 있지만, 지방자치법 9조 2항 단서에서 “다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”로 규정하여 국가기능의 예외를 인정하

될 때, 그 전부 또는 일부를 장려적 보조금의 형식으로 그 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 되어 있다.

- 12) 법 제155조 1항을 통하여 자치사무에 대하여도 중앙정부와 상급 자치단체가 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있고, 자료의 제출을 요구할 수 있게 하고 있다. 또한, 제157조 1항에 의하면, ‘지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간 내에 이행하지 않을 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 있어서는 법령에 위반하는 것에 한한다’라고 하여서 자치사무에 대한 중앙정부의 지도·감독권을 소극적인 감독이지만 분명히 하고 있다.
- 13) 한국보건사회연구원의 연구에 따르면, 보건사회분야에서 자치단체별 사무배분의 실태는 기초자치단체의 경우 기관위임사무(44.5%), 단체위임사무(33.2%), 고유사무(22.3%)의 순서이고, 광역자치단체의 경우에 고유사무(42.4%), 기관위임사무(36.0%), 단체위임사무(21.6%)의 순서를 보이고 있다(자료, 한국보건사회연구원, 중앙과 지방의 복지행정 기능배분에 관한 연구, 1994).

고 있는데, 실제 관련 개별 법령에서 지방자치법의 취지를 무색하게 하는 예외 규정이 많다.

② 지방자치단체의 종류별로 사무분담이 예시되어 있지만 기능분담이 개괄적으로 표현되어 있고 또한 불분명하고, 또한 광역과 기초자치단체간의 업무가 동일한 내용으로 규정되어 있는 경우가 많다 (시행령 제 8조 관련 <별표 1> 지방단체단체의 종류별 사무 참조).

③ 사회보험뿐만 아니라 대인사회복지서비스 분야까지도 모두 강력한 중앙정부의 관리·감독을 받으며 실시되고 있다. 각 분야별 사업이 고유사무로 되어 있지만 실제 시행과정에서 중앙정부나 상급자치단체의 부당한 개입이 많다.

④ 위임사무가 지나치게 많아 지방자치단체가 국가사무의 하청기관으로 전락하고 있다. 또한 위임사무의 경우에도 중앙정부의 재정적 지원이 충분하지 않아 지방자치단체의 재정을 압박하고 있다.

⑤ 지방사무에 대해서도 중앙정부의 행정적·재정적 지원과 통제, 감독이 심하다. 지방자치단체의 조직과 인사, 재정의 자율성이 부족한 상태에서 중앙정부의 통제는 지방정부의 자율적인 행정을 크게 제약한다.

2. 중앙정부와 지방정부간 역할분담상의 개선 과제

1) 지방정부가 지역주민의 요구와 지역 실정에 맞는 사회복지서비스를 공급하도록 하기 위해서는 행정의 현지성, 지역의 자율성과 책임성이라는 측면에서 복지사무에 관한 적절한 역할 분담이 이루어져야 한다. 또 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담뿐 아니라 지방정부 계층간의 역할 분담에서도 시·군·구 수준의 지방정부에 적절한 책임과 권한이 주어지는 것이 바람직하다(김중해, 1998; 방성수, 김한양, 2002). 지방자치법에서도 시·도와 시·군·구간에 사무가 경합하는 경우에 시·도 단위로 통일성을 가져야 하는 것이 아닌 한 시·군·구에서 우선 처리하는 것을 원칙으로 규정하고 있다.

2) 사회복지사무에 관하여 개별 법이 자치법과 다른 규정을 두고 있는 경우에 개별 법령에 따른 중앙정부나 상급지방정부의 사무집행에 관한 규정은 지방정부의 사무 집행을 위한 최저기준으로서 기능해야 한다(김중해, 1998). 예컨대, 국민기초생활보장법은 전국적인 통일을 기하기 위하여 대상자의 선정기준과 급여기준을 보건복지부 장관이 결정하도록 되어 있으며, 지방정부는 대상자의 선정과 급여의 전달 업무만을 담당하도록 규정하고 있다. 그러나 생활보장에 있어서 기본적인 급여의 수준과 종류를 중앙정부가 국민최저선(national minimum)으로 결정한다고 하더라도 지방정부는 지방의 개별적인 특성을 반영하여 국민최저선 이상에서 지역최저선(regional minimum)을 결정할 수 있도록 허용하는 명백한 규정을 둘 필요가 있다. 이러한 규정이 정비되지 않은 관계로 1996년 11월 7일 광주광역시 동구 의회가 자활보호 대상자에게 당시 법에 의해서는 지원되지 않는 생계비 지원을 위한 조례 제정한 것에 대하여 동구 구청장이 조례의 위법무효 확인 소송을 제기하여 의회와 자치단체장간에 갈등이 생기기도 하였다.¹⁴⁾

3) 지방의 사회복지 사무와 관련하여 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담에 있어서 중요한 것은

14) 대법원은 구의 조례가 법을 위반하지 않은 것으로 판결함으로써 지방정부의 고유사무로 인정될 수 있는 사무에 대한 지방정부의 자치입법권을 넓게 인정하였다(대법원 판례 96추 244 참조).

지방정부의 사무배분에 대한 명확한 규정과 함께 그에 상응하는 재정 부담이 이루어져야 한다는 점이다. 지방정부가 수행하는 사업 중에서 고유사무와 단체위임사무, 단체위임사무와 기관위임사무의 구분이 명확하지 않아 중앙정부의 감독 범위와 한계는 물론이고 경비분담의 원칙을 정하는 것도 용이하지 않다.

IV. 지방의 사회복지 발전과 행·재정개혁과제

지방의 사회복지가 발전하기 위해서는 중앙정부가 주도하는 사회보험과 공공부조의 발전이 전제되어야 할 것이다. 그러나 여기서는 순수하게 지방자치의 도입과 실시가 지방 수준의 사회복지에 미친 영향에 관한 선행 연구 결과를 검토하고 비록 일반화에 한계가 있지만 기존의 연구 성과에 기초하여 지방의 사회복지 발전과 관련하여 행·재정상의 개혁과제에 대하여 논의하고자 한다.

1. 지방자치와 사회복지 발전과의 관계에 관한 연구의 검토

지방자치의 실시가 지역의 사회복지 발전에 어떤 영향을 미칠 것이며 또 어떤 의미를 갖는 것인가에 대한 사회복지계의 관심은 1987년에 열린 전국사회복지대회에서 처음으로 나타났다. 1987년 사회복지대회에서는 지방자치제의 실시 그 자체가 국민의 참여와 복지를 획기적으로 증대시킬 수 있는 것으로 보기는 어려운데 이는 곧 지방자치의 성격이나 내용, 방향이 사회복지의 측면을 얼마나 충실하게 내포하는가에 달려 있다는 점이 지적되었다(한국사회복지협의회, 1987). 또한 지방자치 시대의 사회복지의 당면과제로 ① 복지행정기능의 강화 ② 복지재정의 확보 ③ 전문인력의 배치 ④ 민간사회복지단체의 육성 ⑤ 사회복지시설의 현대화와 전문화가 지적되었다(백종만, 1989). 어떻게 설정되는가에 따라서 결정된다고 보았다. 지방자치가 사회복지의 발전에 긍정적인 계기로 작용할 수 있다는 주장은 대체로 지방자치의 이념과 지역사회복지의 이념적 동질성에 주목하고 있다. 즉 참여와 자기통치(자율성)의 지방자치 원리가 지역의 욕구와 지역 특성에 맞는 복지서비스를 개발할 수 있게 함으로써 지역복지를 발전시킬 수 있다는 가능성에 주목한다(최일섭, 1988; 김연명, 1995). 한편 지방자치의 도입이 지역복지의 발전과 직접적으로 연결되지 않을 수 있다는 주장은 중앙정부의 복지책임 회피를 가속화시킬 수 있으며(김용일, 1991), 재정자립도가 낮고 지방간의 재정격차가 큰 현실에 주목하여 오히려 지역간 복지격차를 확대시킬 수 있으며(백종만, 1989, 이인재, 1996), 낙후된 지방경제의 현실에서 지방정부는 개발정책에 집중하고 복지정책은 상대적으로 소홀히 할 가능성이 있다는 점에 주목한다(김홍식, 1994). 지방자치제도가 논의되기 시작하거나 제도 도입의 초기에 이루어진 연구들은 대부분이 이 규범적이고 분석적인 수준에서 지방자치가 사회복지의 발전에 미칠 수 있는 영향력을 예측한 것들이라고 볼 수 있다(김용일, 1991; 최일섭, 1988; 백종만, 1989). 한편 지방자치가 실시되고 어느 정도 시간이 흐른 후에 이루어진 연구들은 지방자치제도가 실시가 지방정부의 사회복지비 지출수준이나 지출비율에 어떤 영향을 미쳤는가를 경험적 실증적으로 연구하고 있다(김태일, 1998; 김수완,

1998; 강운호, 2000, 2003; 이동영, 2001; 김진수, 2000; 김교성, 이재완, 2000; 이승중, 김홍식, 1992).

지방자치가 지방정부의 정책 방향 특히 복지정책의 방향에 어떤 영향을 미쳤는가를 실증적으로 접근한 초기의 연구로는 이승중, 김홍식의 연구(1992)가 있다. 이들은 110개의 관역자치단체 및 기초자치단체를 대상으로 지방자치제가 지방정부의 복지정책 방향에 부정적인 영향을 줄 것이라는 경제적인 관점과 긍정적인 영향을 줄 것이라는 정치적인 관점에 입각하여 실증 연구를 하였다. 분석결과에 의하면, 지방자치의 실시는 전체적으로 지방정부의 복지정책 방향에 감소효과를 준 것으로 나타났으나(경제적 요인의 효과), 다만 그 감소효과는 지방정부의 계층에 따라 차별적인 것으로 나타났다(정치적 요인의 효과). 김태일(1998)은 1993년에서 1997년간 서울시 자치구를 대상으로 한 연구에서 지방자치의 실시는 서울시 자치구의 사회복지지출을 증가시켰으며, 자치구간의 지출 격차는 대부분 자치구의 재정력 수준에 의하여 결정(제약)되며, 지방자치의 실시(자치단체장의 선거를 기준)가 사회복지지출 수준의 격차에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다는 결과를 얻었다. 최호택은 1975년에서 1995년간의 중앙정부의 지방재정조정제도가 지방정부의 사회복지 지출에 미치는 영향을 분석하였다(최호택, 2001). 연구 결과 지방정부의 사회복지 지출에 미치는 영향은 지방교부세보다도 보조금이 더욱 크다는 결론을 내렸다. 그 이유는 중앙정부가 지방정부로 하여금 특정한 목적에만 보조금을 사용하도록 요구하기 때문이다. 또한 지방교부세의 증가는 지방정부의 사회복지의 지출 수준을 증가시키지만 그 증가율은 지방교부세의 증가율보다 낮게 나타난다는 사실을 확인하였다. 김교성과 이재완은 의 광역시도를 대상으로 1995년부터 1998년간 총지출 대비 사회복지비 지출 비율을 비교분석한 결과 사회복지지출 비율이 전년도 지출 규모에 기초하여 중앙정부의 보조금 정도에 의하여 증가하고 있으며, 그 상대적인 지출 규모는 경제 개발비의 증가에 의해서 오히려 축소되고 있다는 점에서 경제적 관점을 지지하고 있다. 강운호는(2003) 지방정부의 정책 방향을 개발정향론(경제적 관점)과 복지정향론(정치적 관점)으로 나누고 독립적 관점에서 각 정책분야별 정책지향의 차이를 밝히려고 시도하였다. 연구 결과는 재정자립도가 낮은 지방정부는 개발지향이거나 동시회피형이며, 재정자립도가 높은 경우는 동시지향형이며, 재정자립도가 전국 평균에 가까운 지방정부는 복지지향형이라는 것이다. 좀더 구체적으로 이 연구 결과가 시사하는 점은 첫째, 우리나라 지방정부 재정지출은 경제, 사회, 지리적 요인인 환경적 요인으로부터 크게 영향을 받고 있으며, 지방 정치적 요인이나 지방정치인의 개인적 특성요인으로부터는 큰 영향을 받고 있지 않다는 것이다. 둘째, 복지수요가 큰 지방일수록 개발지향형이고 복지수요가 작은 지방일수록 복지지향형이라는 점이다. 낙후된 군지역이 개발된 도시 지역보다 생활보호대상자가 많고, 재정자립도가 낮기 때문에 나타나는 현상으로 군지역과 중소도시 지역에서 개발지향형이 많이 나타난다는 연구 결과와 관련된다. 각 연구들이 대상으로 하고 있는 분석대상 자치단체의 유형과 지방자치의 실시 시점, 그리고 분석기간이 상이하기 때문에 이들 몇몇 연구 결과를 가지고 분명하고 명확한 행·재정상의 개혁과제를 체계적으로 제시하기는 무리가 따른다. 그러나 이들 선행 연구를 통하여 우리는 지방의 사회복지를 발전시키기 위해서는 지방의 재정력을 확충하고, 지방행정과 지방정치에의 주민의 참여를 활성화하고 제도할 필요성을 확인할 수 있었다. 또한 지방정부의 복지지출과 중앙정부의 국고보조금이 높은 상관성을 가지고 있다는 점등을 확인할 수 있었다. 이는 지방의 재정력이 취약한 상황에서 우리나라의 지방정부는 중앙정부의 국고보조금을 통하여 표출되는 중

양정부의 복지정책결정과정에 크게 의존하고 있다는 것을 반증하고 있다. 또한 많은 지방정부의 복지정책과 관련한 사무가 지방의 자율적인 판단에 의하여 지역의 실정과 주역 주민들의 요구에 부응하여 이루어지지 못하고 있는 지방자치의 현실을 반증하고 있다.

2. 지방의 사회복지발전을 위한 행·재정상의 개혁과제

1) 주민참여의 강화이다.

지방자치의 핵심은 주민자치이다. 즉 주민들의 일상적인 삶의 요구들이 삶의 현장과 밀착된 지역에서 주민들의 참여를 통하여 이루어져야 한다. 지방의 정치과정과 행정과정에 참여를 통하여 지역사회로부터의 소외를 극복할 수 있으며, 지역사회의 다양한 이해관계를 조정하고 타협할 수 있다. 지방의 행정과정과 정치과정에 주민의 참여가 명목상의 참여가 아닌 지역의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 참여가 필요하다. 남해군의 민원공개법정이나 안산시의 예산심의회의 참여와 같은 실질적인 참여 방안을 모색해 볼 필요가 있다(김중해, 1998, 이인재, 1998). 민원공개법정은 주민대표, 전문가, 공무원이 동등한 비율로 배심원을 구성하여 공개된 장소에서 집단민원이나 군민전체의 이해가 걸린 민원을 결정하는 제도이다. 안산시는 1997년에 예산안을 의회에 상정하기에 앞서서 예산심의위원회에 시민단체 대표와 전문가를 참여시켜서 예산안을 심의하도록 한 것이다. 또 다른 방식으로는 적극적인 사회복지 조례제정 운동을 벌이는 것도 한 방안이 될 수 있다. 현행 지방자치법의 규정을 적극적으로 해석하고 주민의 권익을 확대하는 자치입법권을 폭넓게 인정하고 있는 대법원의 판례를 감안해 보더라도 사회복지 조례 제정운동은 지방자치가 사회복지를 발전시킨다는 정치적 요인에 관한 이론에 입각한 실천 운동이 될 수 있을 것이다.

2) 지방자주 재정의 강화: 장기적 과제

각종 제도개편의 완성은 재정제도의 정비로 귀결된다. 돈을 쓰는 방식을 개편하고 정책의 추진 주체에게 재정권을 주어야, 실제 부여된 역할을 적극적으로 수행할 수 있기 때문이다.

사회복지서비스의 경우에 서비스의 추진주체는 궁극적으로 지방정부로 설정되어야 한다. 이를 위해서는 지방의 재정적 자율성과 책임이 동시에 강조되어야 한다. 지방의 책임을 강화하기 위해서는 무엇보다도 재정력을 강화시켜야 한다. 이를 위해서는 지방세를 확충하고 지방재정을 건전화 할 수 있어야 한다. 구체적이고 장기적인 방안에 대한 제안은 이미 많이 나와 있기 때문에 구체적인 언급은 생략하기로 한다.¹⁵⁾

3) 지방재정조정제도의 정비: 단기적 과제

가) 국고보조금제도의 활용과 정비

- 보조금이 교부세보다 사회복지 지출 증가와 관련이 있다는 선행 연구 결과를 참고한다면 사회복지

15) 박정수(2002), 김소현(2002)의 글을 참조바람.

지 분야에서의 국고보조금과 도비보조금을 적극 활용할 필요가 있다. 다만 국고보조금의 운용에 있어서 지출의 자율성이 제고되어야 한다. 국비와 도비를 지원하는 과정에서 포괄보조금을 확대하여 세세한 부분까지 중앙에서 통제하던 종래 방식이 전환되어야 한다. 특히 국·도비보조사업은 지방정부의 신청주의를 원칙으로 하지만 아직도 중앙에서 지방비 부담을 지시하는 경우가 있다. 지방재정법 19조에서는 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 예산을 계상하도록 되어 있어 남용될 경우 지방재정의 압박요인이 될 수도 있다.

◦ 국고보조금의 일률적인 지방비 부담방식을 개선해야 한다. 지방정부의 사회복지 사업의 대부분은 국고보조에 의하여 이루어지고 있다. 현재의 국고보조에 따른 지방비 부담 비율은 지방정부의 계층에 따라 일률적으로 이루어지고 있어서 지방자치단체간의 재정격차를 세분화하여 반영하고 있지 못하다. 지방자치 단체별로 기준재정수입액과 기준재정수요액을 측정하고 이를 바탕으로 재정력 지수를 산정하여 재정력 지수에 따른 차별적인 지방비 부담비율을 산정하는 제도 개선이 조속하게 이루어 져야 한다(박재목, 2002)

나) 지방교부세 및 양여금 제도의 정비와 활용

◦ 국가의 최저서비스기준들이 재정장치에 반영하기 위해서는 중앙의 이전 재정 중에서 지방교부세 제도의 기준재정수요 측정단위 항목들을 전면 개편해야 한다. 지방교부세법시행령에 제시된 전체 29개 측정항목 중에서 지방의회비, 공무원 인건비, 정세비 등과 같이 일반행정관리 관련 항목이 8개나 반영되고 있다. 반면에 지방정부가 필수적으로 공급해야하는 공공서비스에 대한 단위항목들은 지방의 다양성을 반영하지 못하고 인구수나 행정구역면적, 그리고 시설수와 같은 획일적인 기준을 적용하는 문제가 있다. 측정항목을 재구성할 때는 현대사회의 유동성 요인(통과 교통, 유동인구, 주간상주인구 등)이나 복지수요를 반영하는 요인(노령인구, 장애인 인구, 빈곤인구 등)이 지방의 재정수요로 반영되어야 한다.

◦ 지방양여금은 국가가 징수하는 국세 중에서 특정세목 수입의 전부 또는 일부를 지방자치 단체에 양여하여 특정목적 사업 수요에 충당하도록 하는 제도로써 지방간의 재정수요와 재정격차를 완화시키는 주요 정책 수단이 될 수 있다. 지방정부 계층별, 단위사업별로 지방양여금의 배분 비율을 달리 함으로써 탄력적으로 활용할 수 있는 장점이 있다. 현재 청소년 육성사업에 주세 양여재원의 1.2%가 지원되고 있는데 이를 다른 사회복지 사업에도 확대할 필요가 있다(한태기, 2002).

참고문헌

- 강운호, "지방정부 재정지출의 특성, 『한국정책학회보』, 12권 1, 2003.
- 강운호, "지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시·군·자치구간 비교분석", 『한국행정학보』, 34권 1호, 2000.
- 강옥모, "영국의 사회복지행정 기능배분", 한국보건사회연구원, 『중앙과 지방의 사회복지행정 기능배분에 관한 연구』, 1994.
- 구자현, 『한국사회복지사』, 한국사회복지연구소, 1970.
- 김교성, 이재완, "지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석", 『한국사회복지학』, 41호, 2000.
- 김기원, "사회복지 재정보조금 활용방안에 관한 연구", 『한국정책학회보』, 4권 2호, 1995.
- 김수완, "한국 지방자치체가 지방정부의 복지에 미치는 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로", 『서울대 석사학위논문』, 1998.
- 김연명 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 I』, 서울: 인간과 복지, 2002.
- 김연명, "지방자치선거와 사회복지부문의 주요 쟁점", 『지식인연대 공개토론 자료집』, 1995.
- 김영오, 이근수, 박성만, "지역복지향상을 위한 지방정부의 역할", 『복지행정논총』, 제11권 2호, 2001.
- 김용일, "사회복지 인력과 재정" 『지방화시대와 사회복지』, 한국사회복지협의회, 1991.
- 김정현, "지방화시대의 지역복지 행정체계확립에 관한 연구(1)", 『복지행정논총』, 제5권, 1995.
- 김정현, "지방화시대의 지역복지 행정체계확립에 관한 연구(2)", 『복지행정논총』, 제8권, 1998.
- 김중해, "지방자치와 지역사회의 쟁점", 『상황과 복지』, 제4호, 1998.
- 김진수, 『광역자치단체 복지재정의 비교분석과 정책의 차별성에 관한 연구』, 연세대 석사학위 논문, 2000.
- 김태일, "지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향: 서울시 자치구를 대상으로", 『한국정책학회보』, 7권 1호, 1998.
- 김홍식, "지방자치와 사회복지행정체계", 『사회보장연구』, 제10권 2호, 1994.
- 김현소, "지방자치단체간 지방재정 불균형 실태와 완화방안", 『자치발전』, 2002년
- 박광덕, "중앙과 지방간 사회복지사무 배분의 실태와 과제", 『자치공론』, 1999년 11월호.
- 박광준, "21세기 사회복지와 지방정부의 역할" 한국사회복지학회 1999년 춘계학술대회 자료집, 『21세기 복지환경과 사회복지주체의 역할』, 1999.
- 박기묵, "국고보조금의 지방비부담방식에 대한 문제점과 개선방안에 관한 연구", 『한국정책학회보』, 11권 3호, 2002.
- 박병현, "중앙과 지방의 사회복지 기능분담 논의에 관한 일고", 『지방화시대의 사회복지 과제』, 한국사회복지학회, 1993.
- 박정수, "지방세 확충과 지방재정 건전화방안", 『자치발전』, 2002년 4월호
- 방성수, 김한양, "일본 자치단체의 복지행정 역할 정립에 관한 연구", 『복지행정논총』, 12집 2권, 2002.
- 방희덕, "지방자치체 실시와 지역사회복지" 『사회복지』, 여름호, 1987.
- 변재관, 강혜규, "지역복지 전달체계의 현황 및 개선방안: 시범보건복지사무소 및 읍·면·동 기능전환을 중심으로", 『한국사회복지행정학』, 창간호, 1999.
- 백종만, "지방자치와 사회복지 재원: 지방자치시대의 사회복지사업의 재원조달을 중심으로", 『경성대학교 논문집』, 10집 1권, 1989.

- 백종만, "사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담 유형 개발과 적용에 관한 연구" 『서울대 박사 학위 논문』, 1994.
- 백종만, "해방 50년과 남한의 민간복지", 『상황과 복지』, 창간호, 1996.
- 보건사회부, 『제 3차 5개년계획 보건사회부문사업계획』, 1971.
- 보건사회부, 『제 4차 5개년계획 보건 및 사회보장부문계획』, 1976.
- 성경룡, "한국의 정치체제 변동과 사회정책의 변화: 정치사회학적 분석" 『사회복지연구』, 제3호, 1991.
- 송정부, "지방자치와 지역복지의 불평등", 『한국사회복지와 불평등』, 서울: 일조각, 1997.
- 신남균, "사회복지사업법해의," 『사회복지』, 1970년 6월.
- 신섭중, "지방화시대를 맞이한 사회복지체계의 공시분담" 『사회복지』, 겨울호, 1990.
- 심재호, "지방정부의 사회복지정책에 대한 평가연구", 『사회복지정책』, 제9집, 1999.
- 오정수, "한영지역복지행정의 비교사례연구: 지방화시대 지역복지행정의 과제를 중심으로", 『한국사회 복지학』, 1997.
- 오정수, "영국의 공공사회복지실천: 변화와 쟁점", 한국사회복지학회, 『2000년 춘계학술대회 자료집』, 2000.
- 윤찬영, "지역복지의 규범으로서 조례의 가능성과 한계", 『상황과 복지』, 제4호, 1998.
- 이동영, 『사회복지비지출의 결정요인에 관한 실증적 연구』, 한양대학교 석사학위논문, 2001.
- 이상섭, "중앙지방간 복지사무의 효율적 배분을 위한 소고", 『복지행정논총』, 제7권, 1997.
- 이승중, 김홍식, "지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지서비스 기능을 중심으로" 『한국행정학보』, 26 권 2호, 1992.
- 이인재, "지방화시대의 사회복지 주민참여사례 연구", 『상황과 복지』, 제4호, 1998.
- 이인재, "지방자치시대 중앙정부와 지방정부의 사회복지 재정에 관한 연구" 『한신사회복지연구』, 4호, 1996.
- 이현주, "공공복지 전달체계에 대한 새로운 대안 모형의 모색", 『사회복지연구』, 제18호, 2001.
- 이형호, 정성범, "지방정부에 있어서 복지재정의 문제점과 확충방안", 『복지행정논총』, 제12권 1호, 2002.
- 이혜경, "권위주의적 자본주의사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험", 『한국사회복지학』, 통권 21호, 1993.
- 이혜경, "한국 사회복지정책의 현황과 발전 방향", 『연세사회복지연구』, 2권, 1995.
- 이혜경, "21세기 한국 사회복지와 중앙정부의 역할" 한국사회복지학회 1999년 춘계학술대회 자료집, 『21세기 복지환경과 사회복지주체의 역할』, 1999.
- 전남진, 사회정책학 강론: 복지정책의 수립과 분석, 서울대출판부, 1987.
- 정원오, "21세기 사회복지의 전망: 지방화시대의 지방정부의 역할과 사회복지의 변화", 상황과 복지, 제2호, 1997.
- 지방자치실무연구소, 『한국의 지방자치』, 서울: 의암출판, 1995.
- 최일섭, "지방자치와 사회복지" 『사회복지』, 봄호, 1988.
- 최호택, "우리나라의 지방재정조정제도가 지방정부 사회복지비 지출에 미치는 효과분석" 『복지행정논총』, 제11집 2호, 2001.
- 하상락 편, 『한국사회복지사론』, 서울: 박영사, 1989.
- 한국사회복지협의회 편, 『지방자치와 사회복지』, 제5회 전국사회복지대회 보고서, 1987.
- 한대기, "지방재정조정제도의 현황과 발전방안", 『자치발전』, 2002년.
- 황성동, "미국의 사회복지행정 기능배분", 한국보건사회연구원, 『중앙과 지방의 사회복지행정 기능배분

- 에 관한 연구』, 1994.
- 현외성, "일본의 사회복지행정 기능배분", 한국보건사회연구원, 『중앙과 지방의 사회복지행정 기능배분에 관한 연구』, 1994.
- Jessop, B., "Towards a Schumpeterian Welfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy," *Studies in Political Economy* 40, Spring 1993.