기조강연

참여정부의 분권화 정책과 사회복지서비스 정책의 미래

김 용 익*

I. 참여정부의 분권화 정책

가. 인식

- 중앙권한의 집중: 국가사무 73%, 위임사무 3%, 지방사무 24%
- 지방재정의 빈약과 불균형: 국세 80%, 인건비 해결이 불가능한 지자체 61%
- 불완전한 자치제도: 자치권 부족, 획일적 자치제도, 종합성 부족
- 자치역량과 주민참여 부족: 지방정부와 지방주민의 역량부족

나. 비전과 전략

○ 지방활력을 통한 분권형 선진국가

○ 원칙

- 선분권 후보완 원칙 : 분권을 선행하고 후에 보완
- 보충성 원칙 : 지방이 우선, 중앙이 보완
- 포괄성 원칙 : 중, 대단위 업무의 포괄 이양

○ 전략

- 선도과제 추진 : 중앙권한의 획기적 이양, 재정분권 추진
- 정부혁신사업과 연계: 중앙 및 지방정부의 변화
- 중앙부처의 자발적 참여 유도
- 국민적 공감대 확대

○ 주요내용

- 중앙정부기능의 수평적 개편성
  · 보육업무를 여성부로 이관하고

* 대통령자문 고령화및미래사회위원회 위원장, 서울대 교수

· 가족위기 및 가족해체 문제에 국가가 적극적으로 대응하기위한 기능재조정을 적극적으로 검토하고 있음
· 그외 청소년 육성 및 보호기능도 재검토함

- 지방정부 기능의 재편
· 새로운 국가사회 환경에 적극 대응하기위한 지방경찰조직, 지방교육조직의 재편을 적극 재검토함
· 읍·면·동사무소 및 주민자차센터, 지역단위에서의 공공서비스 전달체계의 재편 검토

○ 일정
- 2007년까지 완성

II. 사회복지서비스의 분권화

가. 사회복지서비스와 지방분권

- 기본적으로 사회복지분야는 가장 '지방적': 주민의 생활, 주민참여
- 지금까지는 중앙정부의 권한이 너무 비대, 사업의 종류가 다양. 중앙정부의 업무 과다의 원인 중 하나.

나. 지방재정 확충 및 분권화 업무 (정부혁신지방분권위원회)

□ 국고보조금과 재정분권

○ 지방재정의 자율성을 저해하는 국고보조금의 증가
- 국고보조금이 전체 이전재원의 20% 이상을 차지
- 중앙정부는 지방을 통제하는 수단으로 활용하며, 지방자치단체는 국고지원으로 지방사무까지 추진하려는 경향

○ 국고보조금 제도의 비효율 및 낭비요인 상존
- 지방보다 중앙의 우선순위에 따른 소액분산 투자 지속
- 지방비 매칭과 사후정산에 따른 문제점

○ 재정분권의 필요성
- 분권과 책임의 원칙에 따른 재정의 자율성 확대
- 성과에 대한 자기책임의 명확화
- 중앙정부의 기능조정, 중앙기능의 지방이양 추진에 대한 촉매 역할

□ 국고보조금 정비 방향

○ 보충성의 원칙
- 명백히 국가 사무가 아닌 경우 지방자치단체가 우선 추진
- 중앙정부는 지방자치단체 기능의 보완 측면의 역할에 한정
  · 보조금을 통해 전국적 통일성 등 행정 서비스의 질을 일정하게 유지해야 하는 경우 등은 중앙정부가 담당

○ 포괄적 지원 원칙
- 남아 있는 보조금도 가급적 포괄보조 방식으로 지원
- 소액분산투자, 지방비 매칭과 사후 정산 등에 따른 비효율 및 낭비요인 최소화

○ 성과지향적 자기책임 원칙
- 주민소송제 등 자율통제시스템을 비롯 지방정부의 성과관리를 강화

□ 국고보조사업의 정비

○ 해당 사무의 성격, 지역별 분포도, 국가 정책과의 연계성, 집행의 효율성 등을 감안하여 분류
- 지방이양 : 관련 기능과 재원을 완전 이양
- 국고보조 : 현행 지원방식을 유지하되, 지방의 집행 자율성을 확대
- 대대적 재정 국고보조금 이양 사업: 복지부는 당초 4조 9천억원을 이양하려 했으나, 기초생보(3조 6천억원)를 제외하고 1조 3천억원 이양

※ 전 부처 중 최대규모, 건교부 1조, 농림부 7천억, 행자부 3천억 등

○ 지방이양 대상 사업
- 67개 사업 5,900억원(04년 예산)이 대상
- 각종 사회복지 시설(정신요양, 장애인, 노인, 아동)의 운영 등

○ 국고보조 대상 사업
- 71개 사업, 7,400억원(04년 예산)이 대상
- 보건의료 서비스, 장애인 노인 등에 대한 사회복지 서비스 등

다. 사회(보건)복지전달체계의 구축 · 정비 (보건복지부)

□ 현행 공공서비스전달체계의 문제점과 발전방향

○ 공공복지전달체계의 비효율성 · 비전문성으로 급변하는 복지수요에 효과적 대처 미흡

- 시 · 군 · 구 복지조직은 잦은 인사이동, 전문성 부족 등으로 중앙의 정책을 읍 · 면 · 동에 전달하는 역할만 하고 지역특성에 맞는 정책수립 미흡
- 읍 · 면 · 동의 사회복지전담공무원은 모든 복지업무를 전담하고 있어 행정업무에 급급하고 취약계층의 발굴, 상담 및 전문적 서비스 제공 곤란

○ 공공 · 민간 복지기관간 정보 공유와 연계 · 협력체계가 구축되지 않아 개별적으로 대응함으로써 복지서비스의 중복 · 누락 발생

○ 중앙정부 소관부처 변화에 따른 서비스제공 체계의 미비

○ 이에 따라, 지난 5년간 복지예산은 3배이상 증가했으나, 국민의 복지체감도는 정체

- 국가의 도움을 받지 못하는 사각지대가 존재하고, 서비스의 질적 개선 시급

○ 관련 연구자들에 의하면, 복지전달체계의 현황 및 문제점을 다음과 같이 정리하고 있음

〈표 〉 복지전달체계의 현황·문제점과 발전방향

	현황 및 문제점	발전 방향
역할	• 지역단위 중심 복지센터 역할 미흡 • 지역별 복지계획의 부재 • 민간복지기관과의 역할 분담 모호	• 시·군·구 수준의 복지전담 행정조직 설치 • 지역복지계획 수립의 법제화
사업	• 현금급여 지급 위주의 사업 수행 • 대인 서비스 수행 미흡	• 도시지역의 민간복지기관 연계 강화 • 농촌지역 공공행정조직의 서비스 제공기능 확충
	• 취약계층 중심의 제한적 급여	• 일반 주민 이용가능 서비스 확대
	• 복지행정 대상부문간 업무 중복	• 지역담당제 및 업무담당제의 적정 운용 • 급여통합 지급체계 마련
	• 민간복지기관 및 보건소와 서비스 중복	• 고용, 보건 및 복지 서비스 전달의 연계 • 소규모 지역별 사업거점(센터) 설치
	• 읍·면·동사무소의 일반행정업무 수행으로 전문적 서비스 제공 곤란	• 복지전담 행정체계 설치
환경	• 고령화, 실업 등 복지수요 급증	• 복지부문에 대한 선별적 재정투자 확대 • 민간자원 동원 활성화
	• 구조조정 등 행정환경 효율화	• 읍·면·동사무소 기능 전환시 복지전담 일선 조직 마련
	• 민간복지기관의 증대 및 서비스 다양화	• 민간기관과의 역할분담 명확화 • 지역별 복지네트웍 구축
조직	• 복지전담 행정조직의 부재 • 복지전문 인력의 부족 및 전문인력 배치의 지역별 형평성 미흡	• 사회복지전문요원의 시·군·구 배치 • 통합 읍·면·동 단위의 일선 사업거점 설치

* 변재관 · 강혜규(2001), 『복지행정학』 1호, 「지역복지 전달체계의 현황 및 개선방안」에서 인용

□ 사회복지사무소 시범사업(보건복지부)

○ 목적

- 사회복지사무소를 시범운영하여 전달체계 개선효과 검증, 예상되는 문제점을 분석하여 보완방안을 강구
- 지역유형별로 다양한 모형의 사회복지사무소를 운영함으로써, 지역특성에 적합한 사무소 운영 모델을 제시

○ 시범사업 실시 지역(10개 지역)

- 대도시(5), 중소도시(3), 농어촌(2)

○ 시범사업의 내용

- 지자체 사회복지담당부서 조직구조 및 인력 배치 · 활용방법의 개선
- 사회복지업무의 내용 및 역할을 확대 · 강화
  · 기존 공공부조 및 복지서비스를 보다 내실화하고, 민간과의 연계 · 협력을 확대하여 지역사회복지의 중심이 되도록 함

- 사회복지업무를 수행 절차·과정의 개선

○ 사회복지 시범사무소의 업무

- 시·군·구, 읍·면·동에서 수행하고 있는 기존 사회복지 업무
  · 공공부조 및 사회복지서비스 업무
- 기초생활보장 및 복지서비스의 내실화
  · 수급자 자산조사·상담·관리 효율화, 지원 대상자의 적극적 발굴
  · 집중 관리·지원이 필요한 가구를 발굴하여 서비스 연계 제공
- 민간자원의 개발·연계 등 지역사회복지의 활성화
  · 지역사회복지협의체 구성·운영
  · 지역사회욕구조사 실시, 지역복지계획 수립, 지역단위 복지사업 개발
  · 지역사회 내 공공·민간자원의 관리·연계·조정 등

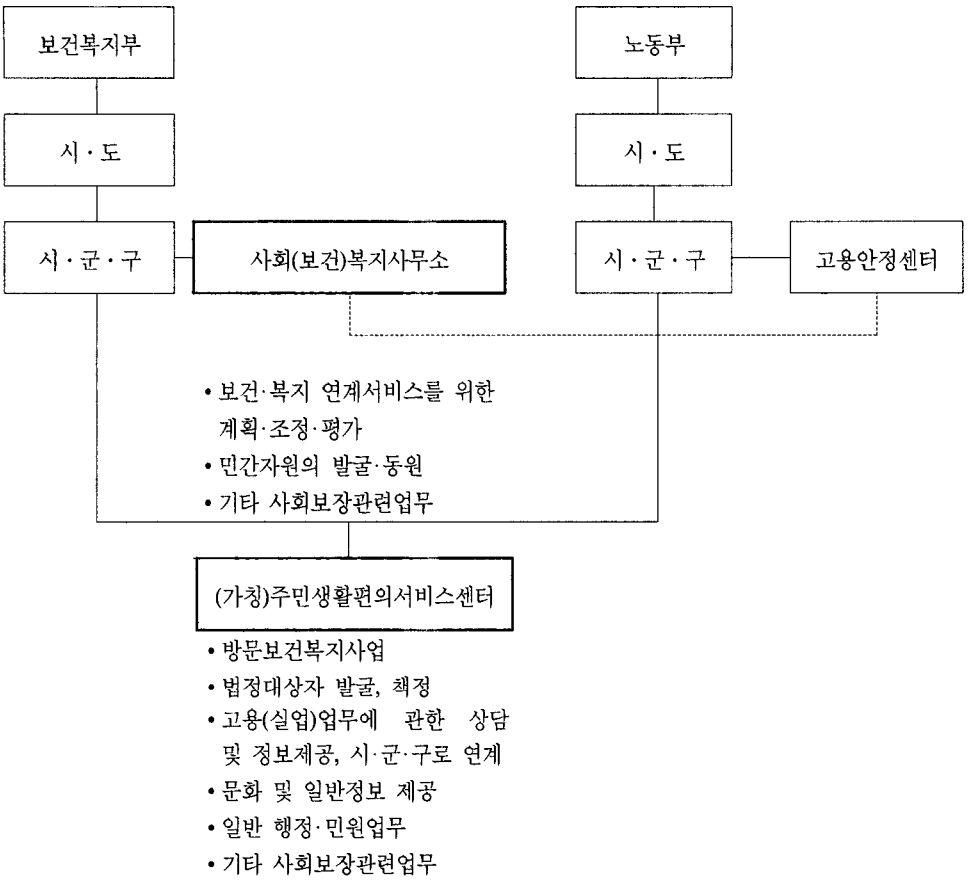
□ 지역주민 일상생활 편의 서비스 전달체계 개선 방안

○ 전달체계 개선의 기본방향

- 서비스 제공의 전문성, 통합성, 접근성, 효율성이 우선적으로 고려
  · 전문성을 향상시키기 위해서는 보건·복지 행정(authority)과 서비스 제공(provider)기능이 병행되고 있는 보건소와 행정업무 중심의 복지전달체계를 주민에 대한 서비스 제공 기능이 강화될 수 있는 체계로 개편
  · 보건서비스와 복지서비스가 연계 및 통합 제공될 수 있는 프로그램 및 연계체계(total and primary care system)를 마련하고, 급격한 고령화의 진전, 가족관계의 변화, 유병구조의 변화 등에 의한 이용자의 수요 변화에 맞추어 통합서비스를 적극적으로 개발하여 서비스의 통합성을 강화
  · 주민이 직접 접촉하는 행정 집행 및 일상생활편의 서비스 제공의 최일선 단위를 조정하여 접근성을 제고
  · 관리·운영의 효율화를 기조로 하되, 급여의 질 향상 및 복지서비스의 전문화와 상승효과가 나타날 수 있는 방식으로 실행하여 행정의 효율성 및 자원활용의 경제성을 창출
- 주로 기초자치단체의 강화와 사회복지 네트워크 확립에 중점

○ 개선대안의 목표

- 이용자를 위한 One-Stop, Non-Stop, Any-Stop Service의 제공
- 고용-문화·정보-보건·복지뿐만 아니라 보육, 생활체육분야 등 지역국민의 일상생활편의가 상호연계된 효율적 서비스의 제공
- 부처별 중복업무의 조정을 통한 정책 효율성 제고



[그 림] 고용·보건·복지 행정체계 모형

* 변재관 외, 『참여형 지역복지체계론』 나눔의 집, 2000 의 그림을 필자가 부분 수정

※ 현재의 행정자치부 중심의 '주민자치센터' 시범사업은 효율성이 낮은것으로 평가되며, 지역주민의 '일상생활편의서비스'를 실제적으로 제공할 수 있는 조직체계의 재편이 요구되고 있음

· 지역적 특성을 고려하여 읍면동 단위에 설치

· 보건소가 제공하던 보건의료 서비스 기능과 동사무소에서 수행하던 복지행정업무 및 복지서비스를 통합적으로 수행

III. 사회복지 분권화의 문제점

가. 지방의 역량

- 조직, 인력, 시설, 재정 등의 역량이 기본적으로 중요. 위의 사업 등에 의해

지방재정의 규모와 자율성은 대폭 확대될 것으로 보이나, 조직 및 인력의 자율성은 여전히 제한적으로 보임.

- 지방간 격차 발생의 우려. 지방간 격차 해소는 단순히 '지방 이양'만으로는 해결이 불가능. 지방 산업의 균형발전이 필수적. '혁신 클러스터'를 추진 중이나 이것으로도 기초자치체 간의 격차 해소는 어려울 것임.
- 사회복지 서비스는 사업의 구성이 매우 중요. 각 지방정부에 사업 구성의 능력이 있는가?

나. 중앙의 역량

- 사업 집행과 재정을 지방으로 이양할 때, 중앙정부의 임무는 중장기적 목표 설정, 정책 개발, 지방행정의 평가, 지방간 격차의 해소 등임. 역설적으로 이들 분야는 지금까지 중앙정부의 행정 중 가장 취약했던 부분

  ※ 지방재정은 전반적으로 잘 파악도 되지 않고 있음.
- 사회복지 서비스는 '지방적'이지만, 지역간, 계층간, 각종 집단간 형평성과 재분배를 추구한다는 점에서는 매우 '중앙적'인 성격을 동시에 가짐.
- 중앙정부 자체의 지방행정 관리 능력, 중앙-지방 간 interface의 취약성이 문제되지 않을까?

다. 한국 사회의 복지 지향성

- 사회복지행정의 과제는 기존 서비스의 재배치(중앙-지방, 지방 간) 뿐 아니라 양적 확대와 질적 향상 더 큰 과제라고 볼 수도 있음.
- 중앙정부는 '참여복지', '경제와 복지의 선순환' 등으로 복지 확충을 과제로 인식. 지방정부는 이런 의식이 더욱 부족. 오히려 더 '지역경제 발전'에 치중.
- 확대된 지방재정, 자율화된 지방권력이 사회복지에 얼마나 노력할 것인가?

IV. 과제

○ 사회복지 분권화의 비판적 대안 제시
  - 중앙정부의 표준화/평가 능력과 지방정부의 자율화는 동시 추진되어야
  - 조직/인력, 재정, 프로그램의 동시 발전

○ 지방 학계와 지방 운동의 역량 제고
  - 지방정부의 견인, 감시
  - 지방 정부와 지방 시민사회간의 상호작용

○ 지방분권화 시행시 세부 매뉴얼의 작성

- 서비스와 관련된 지방이양사업 및 포괄보조에 따른 원칙·기준의 설정 및 성과관리 체계구축이 필수적임
- 매뉴얼 작성시 관련 당사자를 포함한 다양한 민간영역의 의견이 수렴될 필요가 있음

※ 재정분권화의 장단점

- 장점
  - · 보건복지부 보조금의 정비
  - · 복지재정에 대한 지방자치단체의 자율성 제고
  - · 지역실정에 맞는 복지계획 수립의 계기
  - · 지역주민 및 지역 NGO의 복지예산 수립과정의 참여기회 확대
- 단점
  - · 중앙정부 복지예산 확대에 걸림돌으로 작용할 가능성이 높음
  - · 지방자치단체 복지예산 확대의 회피수단으로 작용
  - · 지방자치단체간 복지격차 및 불평등 심화 가능성

<첨 부>

(단위: 백만원)

정비방안	대 상 사 업	'04예산	비 고
	1. 정신요양시설운영	30,186	
지방이양	2. 사회복귀시설운영	6,189	
	3. 공공보건인력개발	663	
	4. 공공보건사업	800	
	5. 대도시방문보건사업	1,000	
	6. 지역봉사사업	1,167	
	7. 장애인복지관운영	31,041	
	8. 장애인재가복지센터운영	2,089	
	9. 장애인주간보호시설운영	1,901	
	10. 장애인단기보호시설운영	759	
	11. 공동생활가정운영	1,405	
	12. 의료재활시설운영	1,829	
	13. 장애인체육관운영	365	
	14. 시각장애인심부름센터운영	2,035	
	15. 시각장애인재활지원센터운영	569	
	16. 청각장애인(수화통역센터운영)	954	
지방이양	17. 정신지체인(자립지원센터운영)	378	
	18. 장애인해피콜봉사센터운영	130	
	19. 장애인특별운송사업	374	
	20. 편의시설설치시민촉진단	354	
	21. 청각장애아동달팽이관수술	750	
	22. 여성장애인가사도우미	224	
	23. 장애인생활시설운영	107,204	
	24. 장애인직업재활시설운영	14,786	
	25. 장애인복지관기능보강	5,171	
	26. 장애인체육관기능보강	2,500	
	27. 장애인지역사회재활시설차량	328	
	28. 장애인생활시설치과유니트	240	
	29. 경로당운영	23,597	
	30. 경로당활성화	440	

(단위: 백만원)

정비방안	대 상 사 업	'04예산	비 고
	31. 경로식당무료급식	7,672	
	32. 저소득재가노인식사배달	5,854	
	33. 노인건강진단	514	
	34. 치매상담센터운영	292	
	35. 노인일거리마련사업	759	
	36. 지역사회시니어클럽운영	3,060	
	37. 재가노인복지시설운영	11,735	
	38. 노인시설운영	100,614	
	39. 노인복지회관신축	3,687	
	40. 아동시설운영	65,291	
	41. 결연기관운영	1,448	
	42. 입양기관운영	143	
	43. 아동보호전문기관운영	1,682	
지방이양	44. 가정위탁지원센터운영	717	
	45. 소년소녀가장지원	3,952	
	46. 가정위탁양육지원	5,376	
	47. 퇴소아동자립정착금	600	
	48. 결식아동급식	10,935	
	49. 아동보호전문기관설치	100	
	50. 모자복지시설운영	6,004	
	51. 모자복지시설퇴소자자립정착금	335	
	52. 미혼모중간의집운영	279	
	53. 사회복지관운영	14,886	

(단위: 백만원)

정비방안	대 상 사 업	'04예산	비 고
지방이양	54. 재가복지봉사센터운영	3,596	
	55. 사회복지전담공무원인건비	80,937	
	56. 공익근무요원인건비	1,756	
	57. 업무보조공익요원인건비	2,609	
	58. 푸드뱅크운영장비지원	357	
	59. 노숙자보호	9,276	
	60. 쪽방생활자지원	388	
	61. 중소도시보건소신축	2,000	
	62. 지체장애인편의시설센터운영	360	
	63. 장애인정보화지원센터운영	304	
	64. 노인복지회관운영	3,709	
	65. 재가노인복지시설개보수	189	
	66. 결연기관PC구입비	10	
	67. 사회복지관기능보강	5,000	
보조사업	1. 임산부및영유아건강검진	78	
	2. 선천성대사이상검사및환아관리	2,378	
	3. 미숙아및선천성이상아치료비	1,008	
	4. 노인의치보철사업	6,607	
	5. 치아홈메우기사업	1,206	
	6. 구강보건실 설치	1,238	
	7. 한방지역보건사업	433	
	8. 장애인의료재활시설기능보강	2,014	
	9. 장애인직업재활시설기능보강	6,877	
	10. 그룹홈형태아동보호	215	
	11. 부랑인시설운영	14,642	
	12. 권역별재활센터건립	2,000	
	13. 건강가정지원센터운영	150	

(단위: 백만원)

정비방안	대 상 사 업	'04예산	비 고
보조사업	14. 국가조기암검진사업	7,803	
	15. 소아백혈병의료비지원	1,250	
	16. 원폭진료소운영	27	
	17. 희귀난치성질환자의료비	28,533	
	18. 정신요양시설기능보강	5,231	
	19. 사회복귀시설기능보강	1,111	
	20. 국민기초생활급여	1,677,051	
	21. 자활근로사업	162,432	
	22. 자활및사회적응프로그램	1,221	
	23. 자활후견기관운영	24,627	
	24. 의료급여	1,880,673	
	25. 재활보조기구교부사업	1,141	
	26. 장애인의료비	11,111	
	27. 장애인자녀학비	2,272	
	28. 장애인수당지급	66,449	
	29. 장애인아동부양수당	1,039	
	30. 장애인등록진단비	272	
	31. 장애인생산품판매시설운영	445	
	32. 장애인생활시설기능보강	15,119	
	33. 장애인생산품판매시설설치	210	
	34. 장애인체육대회(경상)	560	
	35. 장애인체육대회(자본)	600	
	36. 사할린한인지원	574	
	37. 노인시설기능보강	83,735	
	38. 노인치매요양병원	19,134	
	39. 경로연금	214,500	
	40. 아동복지시설운영	800	
	41. 입양정보센터운영	17	
	42. 입양아동양육보조금	487	
	43. 아동시설기능보강	5,071	
	44. 저소득모부자가정지원	8,813	

(단위: 백만원)

정비방안	대 상 사 업	'04예산	비 고
	45. 모자복지시설기능보강	1,532	
	46. 부랑인시설기능보강	2,966	
	47. 장사시설설치	12,557	
	48. 성병관리	256	
	49. 에이즈환자진료비	1,620	
	50. 결핵사업	156	
	51. 전염병관리자교육	565	
	52. 전염병관리요원교육훈련	293	
	53. 감염질환역학조사	8	
	54. 예방접종관리	6,783	
	55. 주요전염병표본감시(경상)	954	
보조사업	56. 급성전염병환자격리치료비	265	
	57. 예방접종약품비	151	
	58. 주요전염병표본감시(자본)	280	
	59. 한센장애인보호시설운영	1,815	
	60. 한센장애인간이양로시설운영	590	
	61. 한센양로자생계비지원	691	
	62. 한센시설및단체지원	1,500	
	63. 한센병재활지원	873	
	64. 생물테러관리(경상)	350	
	65. 농어촌보건소지원	22,007	
	66. 취약가정사례관리시범	135	
	67. 지역암센터설치비	9,000	
	68. 자활지원제도개선시범	900	
	69. 장애인특별운송사업차량구입	75	
	70. 노인인력운영센터설립운영	12,234	
	71. 사회복지사무소시범사업운영	1,200	

※ 정부혁신지방분권위원회, 「국고보조금 정비방안」, 2004.7.6.,국무회의 보고자료