

## 한국사회복지의 중앙정부와 지방정부의 역할 -시, 군의 소지역을 중심으로 -

박 병 현\*

### 1. 들어가는 글

1845년 미국의 Dorothea Dix는 구빈원에 일요예배 연사로 초청되어 갔다가 감옥소와 같은 곳에 쇠사슬에 매여 비참하게 지내는 정신질환자들을 목격하고 그들에게 제공되는 서비스를 향상시키기 위해서는 주립정신병원이 건립되어야 한다는 확신을 갖게 되었다. 그 후 Dix는 1854년까지 9년 동안 미국 전역을 돌아다니면서 구빈원에 수용된 정신질환자의 비참한 생활상을 폭로하는 한편 주립정신병원 건립을 위해 연방정부가 주정부에게 부지를 제공하는 법안을 연방의회에 제출하였다. 상원과 하원에서는 원래 법안에 들어있던 부지보다 더 많은 부지를 중앙정부가 제공하는 안이 압도적으로 통과되어 미국 역사상 최초의 정신건강법안이 탄생되기에 이르렀다. 그러나 당시의 Pierce 대통령은 “불행한 사람을 돕는 권한은 주정부에 있으며 구호를 이유로 연방정부가 주정부를 간섭해서는 안된다”는 명목으로 거부권을 행사했다. 이 거부권 행사로 인해 미국은 1935년 사회보장법이 제정될 때까지 약 80년간 사회복지에 대한 연방정부 불개입원칙이 고수되었고 그로 인해 사회복지발달이 지체되어 아직까지 복지후진국으로 남아있게 되었다(Dobelstein, 1986: 1-2).

Dix에 관한 이 이야기는 비록 미국사회복지역사의 단편이지만, 이러한 역사적 경험은 사회복지의 주체로서의 중앙정부의 중요성을 보여주고 있다. 복지국가로의 길을 열었던 케인즈 경제학은 시장의 실패에 대한 조정자로서의 국가개입을 강조하였으며, 복지국가는 국가, 즉 중앙정부의 책임성을 강조한다. 국가간 사회복지 비교연구에 탁월한 업적을 세운 Wilensky(1975)는 중앙집권형의 국가일수록 사회복지지출비율이 높으며 평등을 추구하는 프로그램에 더 많은 지출을 한다는 조사결과를 발표하였다. 즉 지방분권형의 국가보다 중

\* 부산대 사회복지학과 교수

양집권형 국가가 사회복지 발전에 더 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보여준다.

그러나 최근 지방분권의 전세계적 흐름 속에 중앙집권적 국가형태는 유용성을 상실하고 있는 것처럼 보인다. 우리나라도 노무현정부의 등장으로 “지방분권”이 핵심 국정과제로 등장했다. 지방분권을 주장하는 사람들은 우리나라는 1960년대 초반 이래 40여년 간 국가주도의 경제성장전략에 입각하여 급속한 경제발전을 이룩하였으나, 그것은 중앙정부가 지방정부를 철저히 통제하는 집권적 체제에 의해 이루어졌으며, 이러한 중앙중심주의는 많은 폐해를 초래하였으며 이중 가장 큰 문제는 지방의 침체라고 주장한다. 그래서 작은 정부, 자율화, 민영화를 추구하면서 중앙정부의 지방정부에 대한 통제력을 줄이고, 지방에 보다 많은 인적·물적 자원을 제공하고, 정책결정권을 지방으로 이양해야 한다고 주장한다. 이런 점에서 보면 지방분권화란 중앙집중의 ‘집권적 집중체제’에서 지역중심의 ‘분권적 분산체제’로 전환되는 과정이며, 정책결정권 중 상당부분이 지방정부으로 이양되어 완전한 지방자치제도를 실시할 수 있는 여건을 조성할 것으로 보인다.

그러면 지방분권 하의 중앙정부와 지방정부의 사회복지역할은 어떤 것이 되어야 하며, 중앙정부와 지방정부의 사회복지기능의 배분에 있어서 고려해야 할 사항들과 문제점, 기준, 조건들은 무엇인가? 본 글에서는 중앙과 지방정부와의 사회복지관계에 관한 선행연구들을 살펴보고, 중앙정부와 지방정부의 사회복지기능 배분에 있어서 고려해야 할 사항들을 기술하고, 중앙정부와 지방정부의 사회복지역할을 살펴볼 것이다. 지방정부의 사회복지역할에 있어서는 최근에 진행되고 있는 시범사회복지사무소의 역할에 대해서 기술할 것이다.

## 2. 중앙정부과 지방정부의 사회복지 역할에 관한 선행연구

사회복지는 중앙정부와 지방정부 어느 쪽이 더 중심이 되어야 하는가?

외국의 실증적인 연구에서는 대부분 중앙집권형의 국가들이 사회복지비 지출비율이 높은 것으로 나타난다. 지방자치와 자치단체의 사회복지지출과의 관계를 실증적으로 분석한 Wilensky(1975), Cameron(1978), DeViney(1983)는 미국과 유럽국가들을 대상으로 한 횡단적 분석(cross-section analysis)을 통하여 각 국가들의 지방분권화 수준과 사회복지재원 사이에는 다음의 관계가 존재함을 보여주고 있다.

Wilensky(1975)는 중앙집권형의 국가일수록 사회복지지출비율이 높으며 평등을 추구하는 프로그램에 더 많은 비중을 한다는 조사결과를 발표하였다. 그는 유럽의 사회보장지출비율이 가장 높은 9개 국가 중에서 6개국(벨기에, 네덜란드, 프랑스, 이탈리아, 동독, 체코슬로바키아)은 중앙집권형의 국가들이며, 1개국(스웨덴)은 모호하다고 설명하고 있다. 또한 사회보장지출비가 가장 낮은 7개 국가들 중에서 4개국(스위스, 캐나다, 미국, 오스트레일리아)

아)이 중앙집권형의 국가가 아니며, 1개국(일본)은 중앙집권국가인지의 여부가 불투명하다고 설명하고 있다. 또한 이스라엘과 소련(USSR)은 중앙집권국가이나 사회보장지출이 적지만 이들 국가는 사회보장지출에 부정적인 영향을 미치는 국방비가 많이 지출되는 국가여서 예외적인 경우로 설명하고 있다. 오스트리아와 서독은 중앙집권형의 국가가 아니며 국방비 지출이 많지 않음에도 사회보장비 지출비율이 높은 국가인 이유로 사회보장제도 도입의 선구자이기 때문에 사회보장제도의 시행 년도가 오래되어 사회보장지출비가 높은 것으로 설명하고 있다(pp. 52-53).

Cameron(1978)은 18개국을 대상으로 1960년에서 1975년 사이의 공공경제의 확충 이유를 추적하는 연구에서 중앙집권형의 국가일수록 사회복지를 포함한 공공경제의 확충을 추구하는 경향이 있다는 조사결과를 발표하고 있다(p. 1253).

또한 한 국가 안에서 시계열적인 변화추세를 분석한 연구로는 Peterson과 Rom(1989)의 연구가 있다. 이 연구의 주 목적은 자치단체의 복지지출수준과 빈곤계층의 거주지역 선택과의 관계를 분석한 것인데, 부수적인 결과로서 지방정부는 중앙집권적일 때에 비하여 재분배정책에 대한 지출을 축소하는 경향이 있음을 보여주었다.

우리나라에서는 지방자치제도의 실시가 사회복지에 어떤 영향을 미쳤는가에 대한 연구는 이승중·김홍식(1992), 김수완(1998), 그리고 김태일(1998), 그리고 강운호(2000)의 연구가 있다. 먼저 이승중과 김홍식은 1991년의 지방의회 구성이 자치단체의 복지지출에 어떤 변화를 가져왔는가를 분석하였다. 이 연구는 다른 독립변수들의 영향력이 통제된 상태에서 1992년의 자치단체들의 전체예산 중의 복지사업예산 비율은 그 이전(1988년 및 1990)에 비하여 줄었음을 보여주고 있다. 그리고, 이 결과를 근거로 지방자치제도의 실시는 자치단체의 복지지출을 감소시켜 사회복지의 후퇴를 가져온다고 주장하였다. 그래서 그들은 지방정부는 본질적으로 정치적 지지의 확보를 위하여 복지정책을 지향하기보다는 경제성장을 우선시하여 복지정책을 지양하는 속성을 가지고 있다고 하여, 지방자치제도의 도입은 이 같은 속성이 표출될 수 있는 여지를 신장시키게 되었고 나아가 지방정부의 복지정책정향에 부정적인 영향을 미치게 되었다고 추론하고 있다.

김수완(1998)은 1991년의 의회선거를 기준으로 1990년에서 1995년까지의 6년 동안 기초자치단체인 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 9개도와 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전의 총 6개 광역시에 속한 기초자치단체 중에서 26개 시, 96개 군, 41개 자치구를 대상으로 지방자치제도의 실시가 지방정부의 사회복지예산을 증가시켰는가를 검증하였다. 이 연구에 의하면 지방자치제의 실시여부는 일인당 복지예산을 증가시키는 효과를 발생시켰다. 그러나 지방정부의 복지지출비율면에서 보면 지방자치제가 실시됨으로써 지방정부의 복지지출비율이 줄어들었다. 이러한 점에 대해 김수완은 지방정부가 다른 지역

과 경쟁관계에 있고 지방정부 운영에 필수적인 재정력을 확보하며 대중적 지지를 확실하게 확보할 수 있는 방식으로서 경제성장을 극대화시킬 수 있는 경제발전 정책에 최우선을 두는 한편, 상대적으로 경제성장에 도움이 되지 않는 복지정책을 기피하기 때문이라고 해석하고 있다.

그러나 김태일(1998)은 이승중·김홍식의 연구결과와는 다른 결과를 발표하였다. 김태일은 서울시의 자치구를 대상으로 사회복지분야의 예산이 1995년의 자치단체장 선출을 전후한 시기인 1993년부터 1997년 기간에 어떻게 변화했는가를 분석했다. 이 연구에서 사회복지분야의 예산은 복지사업비로 한정하여 생활보호, 노인복지, 가정복지, 장애인복지비를 포함하였다. 김태일은 이 연구에서 지방자치의 실시는 서울시 자치구들의 사회복지지출을 증가시켰으며, 서울특별시 자치구 사이의 사회복지지출 격차는 대부분 자치구의 재정력 수준에 의하여 결정되었다고 주장하였다. 그러나 이 연구는 진정한 지방자치단체라 할 수 없는 서울특별시를 대상으로 한 것으로 우리 나라 전체에 일반화시키는 데 한계가 있다고 하겠다.

강윤호(2000)는 지방자치제도 도입(1991년 제1기 지방의회 구성과 1995년 민선 자치단체장 선출)이 기초자치단체의 사회복지정책(사회보장비 비율)에 어떠한 영향을 미쳤는지를 규명하였다. 그는 이를 위하여 지방자치 미실시기(1989-91년), 제1기 지방의회구성기(1992-95년), 민선자치단체장 선출 이후기(1996-98년) 등 세 개의 기간(혹은 제도적 유형)간의 사회복지정책 정책의 차이를 시, 군, 자치구 등 자치단체 유형별로 분석하였다. 분석 결과, 1991년 지방의회 구성은 시, 군, 자치구 모두의 사회복지 정책에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1995년 민선 자치단체장 선출은 군의 사회복지정책 정책에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 자치구의 사회복지정책 정책에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 시의 사회복지정책 정책에는 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 또한 자치단체 유형별로, 그리고 세 개의 시기별로 사회복지정책 정책에 대한 영향요인이 다르게 나타났다. 이러한 결과는 지역 주민의 복지수요를 충족시키기 위한 정책적 대응방안이 일률적이기보다는 자치단체 유형별로 달라야 함을 시사하고 있다고 기술하고 있다.

### 3. 중앙정부와 지방정부간의 사회복지기능 배분

#### 1) 정부간 기능배분의 기준

전수일과 봉민근(1995)은 중앙정부와 지방정부간의 사회복지 기능 배분에 있어서 고려해

야 할 점으로 효율성의 정도, 공공재의 성격, 편익지역의 범위, 서비스의 통일성 여부, 외부 효과의 유무, 업무의 성격 등을 들고 있다.

#### (1) 효율성의 정도에 따른 기능의 배분

정부간의 기능 배분은 서비스 공급에 있어서의 규모의 경제가 고려될 필요가 있다. 공공 사회복지가 효율적으로 제공되기 위해서는 일정한 급여수준을 유지하는 데 필요한 비용이 최소가 될 필요가 있다. 그렇기 때문에 생산량 증가에 따라 단위비용이 체감하는 규모의 경제가 발생하는 사무는 중앙정부에서 담당하고, 규모의 경제가 존재하지 않는 사무는 지방정부가 담당하는 것이 필요하다. 그래서 규모의 경제가 존재하는 사회보험은 중앙정부에서 담당하는 것이 합당하다고 할 수 있다.

#### (2) 공공재의 성격에 따른 배분

공공재의 성격은 소비의 비경합성과 비배제성으로 한 개인의 소비는 타인의 소비를 저해하지 않는다는 것이다. 즉 동일한 공공재는 여러 사람이 소비할 수 있다. 그러므로 순공공재에 가까울수록 중앙정부에서 제공하는 것이 바람직하다.

#### (3) 영향 받는 지역이 전국적인가 아니면 지역적인가에 따른 기능의 배분

어떤 사회복지정책을 집행하면 그 정책의 영향을 받는 지역이 전국적이면 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하고 지역적이면 지방정부에서 담당하는 것이 바람직할 것이다.

#### (4) 서비스의 통일성과 다양성에 따른 기능의 배분

중앙정부가 공공재를 공급하면 모든 지역사회에 균일한 수준의 사회복지서비스를 제공하게 된다. 따라서 전국적인 서비스의 통일성을 요하는 것들은 중앙정부에서 제공되어야 한다. 이에 반해 공공재의 종류나 수준이 지역주민들의 선호에 맞게 다양화될 필요가 있다면 지역 주민들의 선호를 가장 잘 반영할 수 있는 지방정부가 제공하는 것이 바람직할 것이다.

#### (5) 외부효과 유무

시장기제에 의한 재화의 배분이 효율적이기 위해서는 사람들이 재화의 교환행위를 하면서 특정한 사람의 복지에 영향을 주게 된다면 시장에서 재화가격의 변화라는 형태로 그 대가를 지불해야 한다. 그러나 어떤 경우에는 특정한 사람들의 행위가 전혀 시장가격의 변동 없이 다른 사람의 복지에 영향을 주거나 받을 수 있다. 이러한 외부효과가 강한 서비스는 중앙정부

가 제공하는 것이 바람직하고 적은 서비스는 지방정부가 제공하는 것이 바람직하다.

#### (6) 업무의 성격이 기획성을 요하는가의 유무

업무의 성격이 기획성을 요하는 것이 있고 집행성을 요하는 것이 있다. 기획성이 강한 업무는 전국적이고 통일성을 요하는 경우가 많기 때문에 조정기능이 있는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 단순히 집행 성격이 강한 업무는 지방분권하의 지방정부가 담당하는 것이 바람직할 것이다.

#### (7) 업무의 성격이 전문성을 요하는가의 유무

고도의 전문성을 요하는 사회복지서비스는 중앙정부에서 제공하는 것이 바람직하고 비교적 단순한 업무는 지방정부에서 제공하는 것이 바람직하다.

### 2) 효율적인 기능배분의 전제조건

사회복지정책에 대한 지방분권화의 부정적인 측면을 최소화하면서 긍정적인 면을 살리려면 중앙정부와 지방정부간의 효율적인 행정기능 배분이 전제되어야 한다.

#### (1) 정책 결정권의 지방정부로의 이관

지방의 사회복지가 발전하기 위해서는 정책 결정권이 중앙에서 지방으로 이양되는 ‘분권적 분산체제’ 구축을 위한 행정개혁이 필요하다. 현행과 같은 기관 위임사무 중심의 중앙권한 지방이양은 집행권만 지방에 내어주고 결정권은 중앙정부가 가지는 중앙집권체제의 새로운 행태에 불과하다. 따라서 행정은 결정권을 지방에 대폭 이양하여야 한다.

또한 지방정부의 정책을 결정하는 데 있어서 지방정부가 가지고 있는 재량권의 한계를 해결해야 한다. 지방정부가 지역의 특성에 맞는, 그리고 지역주민의 욕구를 반영할 수 있는 정책을 실천하기 위해서는 중앙정부로부터 간섭받지 않는 자치조직권과 자치입법권 등을 가질 수 있어야 한다. 이러한 재량권의 한계는 지방재정의 열악성과 함께 지역의 특성에 맞는 정책을 결정하는데 어려움을 겪게 한다.

#### (2) 재원의 지방정부로의 이관

지방정부가 그 지역의 특성에 맞는 정책을 수립하고 실행하기 위해서는 무엇보다도 경제적 자립, 즉 자주적인 재정권이 확보되어야 한다. 지방정부는 지방재정의 취약성으로 대부분의 재원을 중앙정부에 의존하고 있기 때문에 지방정부의 자율성이 제약되고 있으며, 지

방정부가 스스로 세율과 세목을 경정할 수 있는 자치재정권의 제약으로 자치재정을 확보하기 힘들다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 세원을 국가에서 지방정부에 귀속시키는 재정분권이 이루어지는 재정개혁이 이루어져야 한다. 국세를 지방세로 이양하는 세원 재배분이 가능하게 하여 세입의 자치와 세출의 자치가 이루어져야 한다. 이 때 세원분포의 불균등 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치를 보완해야 한다. 현대국가는 중앙정부나 지방자치단체가 처리하는 사무의 범위는 광범위하고 그 내용도 다양하다. 지방자치단체는 주민에 대하여 직접 서비스를 제공하기 때문에 중앙부처나 상급지방자치단체로부터 많은 사무를 위임받아 처리하고 있다. 그러나 이와 같이 사무가 복잡하고 다양할수록 고유사무와 위임사무를 수행하는 데 필요한 경비가 문제가 된다. 지방자치단체의 사무수행에 필요한 경비는 해당 지방자치단체가 부담하고 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 사무는 국가가 경비의 전부 또는 일부를 부담하여야 하며, 국가사무를 지방자치단체에 위임했을 때에는 경비의 전부를 부담하여야 한다.

경제력의 지방분산이 없는 지방분권은 지역간 격차를 확대할 가능성이 많고 따라서 지방분권이 공평성과 효율성을 떨어뜨려 오히려 역효과를 초래할 가능성이 있다.

### (3) 중앙행정권한의 지방이양에 따른 행·재정적 조치

중앙정부와 지방정부간 사무배분은 지방자치를 전제로 한 국가에 있어서 권력배분의 문제와 관계된다. 이러한 배분의 문제는 행정사무를 처리할 권한이 어디 있고, 경비는 누가 부담하며, 책임을 누가 질 것인가를 결정할 해야 하기 때문에 사무배분은 인력과 재원의 배분을 그 전제로 하고 있다. 그러나 지금까지의 사무배분은 인력과 재원의 배분과 연계성이 별로 없어 오히려 지방정부의 재정을 취약하게 하였다. 그러므로 사무를 이양하는 경우 재정지원 방안을 확정된 후 이양하는 것을 제도화하고, 지방체제의 개편, 지방재정조정제도의 개선 등의 시행함으로써 중앙행정권한의 지방이양에 따른 사무배분과 자원배분의 불일치 문제를 해소할 필요가 있다.

### (4) 중앙정부와 지방정부간의 관계 정립 필요성

지방자치제 하에서의 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 기본적으로 상호의견을 조정해 나가는 합의과정으로 정립되어야 하기 때문에 상호 수평적 역할분담관계로 정립될 필요가 있다. 지방정부의 행정을 보다 활성화시키기 위해서는 지방정부가 중앙정부로부터 독립성과 자율성을 보장받는 분권형 국가관리시스템이 구축되어야 한다. 현재와 같은 수도권 중심의 중앙집권적 국가관리체제가 지속된다면 수도권으로의 자원집중, 도시와 농촌간의 불평등, 지역경제의 황폐화, 공직사회에 만연된 부정부패 등의 문제를 극복하기 어렵다. 따

라서 행정, 경제, 금융, 교육, 의료, 문화, 정보 등의 모든 자원이 중앙에서 지방으로 이양되어야만 지역균형발전이 가능하다.

#### (5) 중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원방식의 재검토

중앙정부가 지방정부에 대한 재정지원 유형에는 범주적 보조금(categorical grants)과 총액 보조금(block grant)이 있다. 범주적 보조금은 정부의 보조금 프로그램 중에서 규모가 가장 큰 보조금으로 중앙정부는 이 재원이 사용되는 세부적인 항목(수혜자의 대상, 지급내용, 지급방식)을 지정한다. 이 경우 지방정부는 중앙정부가 상세히 정한 보조금의 운용방식을 단순히 집행하는 역할만 수행한다. 범주적 보조금은 지방정부가 일정 정도의 대응자금(matching fund)을 마련하는 것을 조건으로 제공하는 경우가 대부분이어서 조건적 보조금(conditional grants)으로 불리기도 한다. 지방정부의 일정부분의 재정부담을 조건으로 제공되는 범주적 보조금은 사회복지프로그램 시행에 대한 중앙정부의 재정부담을 일정 부분 줄이는 효과가 있고, 중앙정부가 바라는 사회복지목표에 대해 지방정부가 참여하도록 유도하는 효과도 있다. 그러나 범주적 보조금은 중앙정부가 보조금의 운용과 관련하여 규제를 하기 때문에 중앙집권적인 성격을 띠고 있다. 따라서 다양하고 지역에 맞는 프로그램이 실시하지 못하고 중앙정부의 감독 때문에 지방정부의 행정업무가 가중되는 단점이 지적되기도 한다.

이에 반해 총액보조금 방식은 범주적 보조금처럼 세부적인 항목별로 지원하는 것이 아니라 세부적으로 분류된 보조금들을 유사한 기능별로 묶어 총액으로 지원하는 것이다. 이 방식에서는 지역개발, 고용과 훈련, 사회서비스와 같이 기능별로 묶어서 보조금이 제공되며, 지방정부는 기능별 기준을 충족하는 조건으로 총액 범위 내에서 보조금을 사용할 수 있다. 따라서 총액 보조금 방식에서는 지방정부의 재량권이 넓어져, 지역의 특수한 욕구에 대응하여 프로그램을 시행할 수 있는 장점이 있다. 또한 총액 보조금은 범주적 보조금 방식보다 중앙정부의 재정부담을 줄일 수 있다.

그러나 총액 보조금제도는 사회복지의 규모를 축소시키기 위해 미국의 레이건 행정부에서 유용하게 이용하였다는 점에서 주의하여 살펴볼 필요가 있다. 범주적 보조금은 중앙정부가 미리 보조금이 사용되는 프로그램을 지정하여 제공하는데 반하여 총액보조금은 반드시 보조금내역에 명시된 기능들을 위해 사용되어야 하지만 지방정부는 명시된 기능 내에서의 보조금의 구체적 사용은 자유로이 정할 수 있다. 즉 보건, 복지, 교육, 사회복지서비스, 지역사회개발 등의 기능적 범위 내에서 보조금의 구체적인 사용결정은 지방정부에서 내릴 수 있다. 일견 총액보조금은 중앙정부관료들의 통제력을 감소시킬 수 있고 그 지역사회의 욕구에 맞는 프로그램을 위해 사용될 수도 있다. 그러나 지방정부는 중앙정부로부터 받는



보조금이 총액 보조금의 형태이면 사회복지분야에 사용될 가능성이 적다. 왜냐하면 지방자치단체의 의사결정권을 지닌 관료들이 생각하고 있는 복지사업의 우선순위가 사회복지계가 원하는 순수복지프로그램과는 거리가 멀 수가 있고, 미국의 레이건 행정부가 전체적인 사회복지예산을 줄이기 위한 방편으로 종류별보조금 대신에 총액보조금을 사용하였듯이 전체복지예산을 줄이기 위한 방편으로도 사용될 수 있기 때문이다.

#### 4. 중앙정부와 지방정부의 사회복지 역할

일반적으로 사회복지정책의 중앙정부와 지방정부간 역할 배분은 소득보장은 중앙정부에서 담당하고, 사회복지서비스는 지방정부에서 담당하는 것으로 되어 있다. 즉 빈곤예방을 위한 소득보장 프로그램은 중앙정부가 제도 시행부터 모든 과정을 책임지고, 다양한 복지욕구에 대처하기 위한 사회복지서비스는 지방정부의 계획과 추진으로 진행되는 것이 바람직하다고 주장되고 있다.

##### 1) 중앙정부의 역할

###### (1) 국가책임성의 보존

이 글의 서두에서 언급했듯이 국가, 즉 중앙정부의 사회복지에 대한 책임은 매우 중요하다. 지방분권의 시대가 왔기 때문에 지방의 복지욕구는 지방정부에서 해결해라는 방식은 사회복지의 후퇴를 가져올 뿐이다. 그러므로 국가는 국민의 권리로서의 복지권을 인정하고 헌법에 보장되어 있는 국민의 인간다운 생활을 보장할 책임을 항상 유지하고 있어야 한다. 국가 이외의 다른 복지주체들이 복지제공을 대신할 수 있다고 기대하는 것은 지극히 비현실적이다.

###### (2) 중앙정부의 사회복지재정의 증대

국가가 헌법에 보장된 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위해서 가장 먼저 해야 하는 과제는 사회복지재정의 증대이다. 김대중 정부는 생산적 복지를 구현하는 실질적 수단의 하나로서 복지재정의 확충을 추진하였다. 외환위기 이후 금융구조조정에 따른 정부부담의 증가와 재정적자의 누적으로 추가적인 복지지출이 어려운 재정여건임에도 불구하고 사회복지예산을 대폭 늘렸다. 그 결과가 중앙정부의 일반회계 기준 사회복지지출이 1997년 5조 9,970억원에서 2001년 12조 2,850억원으로 늘어나 연평균 19.6%의 증가율을 보였다. 이는 GDP 대비 1.55%(1997년)에서 2.25%(2001년)로 늘어난 것이다. 일반회계예산에 특별회계와

기금 등을 추가하는 통합재정기준에 의하면 사회보장 및 복지지출규모는 GDP 대비 3.89%(2000년)이며, 국제적으로 널리 사용되는 OECD 기준에 따르면 한국의 사회복지비 지출은 GDP 대비 6.0%(1996년)에서 11.8%(1999년)로 급격히 증가하였다. 어떤 기준을 사용하더라도 한국의 사회복지비 지출이 국민의 정부 기간 동안 현저히 증가한 것을 보여준다. 그러나 정부의 직접적 부담을 의미하는 일반회계 기준에 비하여 기금과 민간기업의 법정복지비 지출이 포함된 통합재정기준 및 OECD 기준에 의한 복지비 지출이 더 빠른 속도로 증가하였다는 사실은 복지비 부담에 국가가 상대적으로 미약한 역할을 하였음을 말해준다(박능후, 2003: 13). 그러므로 진정한 복지국가건설을 목표로 한다면 김대중 정부에 이어 노무현 정부에서도 꾸준히 사회복지재정이 증대되어야 한다.

### (3) 사회복지제도의 전제조건으로의 조세제도의 형평성 확보

자본주의 사회의 기본 철학은 “부자는 가난한 사람을 도울 도덕적 의무가 있다”는 것이다. 부자가 가난한 사람을 돕는 방법 중 대표적인 것은 조세로서 돕는 것이다. 그러나 우리나라의 조세제도는 형평성에서 문제가 많다. 그러므로 조세제도의 형평성을 확보할 필요가 있다.

### (4) 한국형 사회복지모형의 개발

한국의 사회복지제도는 거의 복지선진국들의 제도를 모방하여 도입되었다고 할 수 있다. 그러나 이제는 한국형 사회복지모형을 개발할 때가 되었다. 한국형 사회복지모형은 한국의 정치, 경제, 사회, 문화를 반영하는 것이 되어야 할 것이다. 물론 한국형 사회복지모형이 단기간에 개발되지는 않을지라도 장기적인 계획을 세워 연구에 많은 투자를 할 필요가 있다. 한국형 사회복지모형은 중앙정부가 밑그림을 그립과 동시에 재정적으로 많은 부담을 하고 지방정부와 민간단체가 보조하는 형태가 되어야 할 것이다.

## 2) 지방정부의 역할

지방정부의 가장 중요한 기능과 역할은 주민에게 양질의 행정서비스를 제공하는 것이다. 과거에는 “최소의 행정이 최선의 행정”이었지만 최근에 와서는 주민의 생활수준 향상과 복지증진을 위한 적극적인 서비스행정이 그 주류를 이루고 있고, 그 핵심에 사회복지행정이 위치하고 있다. 지방정부의 사회복지 역할로는 다음과 같은 것들이 있다.

### (1) 지역에 따라 차별화된 사회복지정책의 개발

현재 우리나라는 지방정부가 수행하고 있는 사회복지서비스는 지역에 따라 차별성이 없이 거의 동일하다고 할 수 있다. 그 이유는 지방정부의 사회복지 업무가 대부분 중앙정부의 위임을 받아 이루어지고 중앙정부가 지방정부의 사회복지업무를 엄격하게 통제하기 때문이다. 그러나 지방의 사회복지가 발전하기 위해서는 각 지역사회의 특성에 맞는 사회복지정책의 개발이 필요하다. 사회복지대상자의 욕구와 특성은 거주하는 지역이나 환경에 따라서 다르고, 이에 따라 사회복지정책이 제공하는 서비스의 내용도 달라져야 한다. 따라서 지방분권의 진전 등 사회환경의 변화에 따라 지역의 복지욕구가 양적으로 증가하고 질적으로 다양화되고 있음을 감안하여, 사회복지정책이 제공하는 급여나 서비스의 내용이 획일적이지 않고 지역의 특성에 맞게 개발될 필요가 있다. 특히 도시지역과 농촌지역에서 제공되는 서비스의 내용은 차별화되어야 한다.

예를 들면, 국민기초생활보장제도는 전국적인 통일을 기하기 위해 대상자의 선정기준과 급여기준은 보건복지부장관이 결정하도록 되어 있고, 지방정부는 대상자의 선정과 급여의 전달부분만 담당하도록 되어 있다. 그러나 기본적인 급여의 종류와 수준은 중앙정부가 결정한다 하더라도 지방정부가 그 지역 저소득층의 욕구에 맞게 중앙정부가 정한 기준 범위 내에서 급여의 종류와 수준을 정할 수 있어야 한다.

### (2) 개발중심 예산체제에서 복지중심의 예산체제로의 변화.

지방자치단체의 사회복지사업은 국고부담사업과 자치단체고유사업으로 나눌 수 있다. 국고부담사업은 중앙정부가 일정 부분을 부담하고(보통 80%), 지자체가 일정 부분(보통 20%)를 부담하는 사업이며, 자치단체 고유사업은 국가의 법정급여 이외에 자치단체 재량으로 시행하는 사업이다. 실제적으로 중요한 사업은 국고부담사업보다 자치단체 고유사업이라고 할 수 있다. 자치단체 고유사업 중 사회복지 부문이 차지하는 비중에 따라 자치단체 사회복지 수준이 달라진다고 할 수 있다.

그러나 부산광역시를 예를 들면 고유사업의 사회복지사용은 적다고 할 수 있다. 복지사업비에서 차지하는 국가보조사업비의 증가 추이를 보면 1989~1998년 동안 평균 21.2%의 증가를 보이는데 다른 변수들을 제외한다면 지방자치단체장 선출 이후인 시기에 평균 38.0%로 매우 높게 나타남으로써 부산시장의 복지사업예산의 국비보조 예산을 확보하는데 대단히 노력하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 1996년 예산이 72%의 가장 높은 증가를 보였으며, 이를 다시 분석하면 아동복지 부문이 가장 큰 증가를 보이게 되는데 특히 보육시설 확충사업비를 많이 확충하여 부산지역의 보육시설이 크게 늘어나는 계기가 되었다.

그러면 지방자치단체 자신의 의지로써 행하는 복지사업비 중 순수한 시비사업비의 양상

은 어떻게 나타나는가? 복지사업비 중 시비사업비의 비중이 가장 높았던 시기는 지방의회 구성 후 자치단체장 선출 전인 시기로 평균 52.3%이며, 다음은 지방의회 구성 이전인 시기이며, 가장 낮은 시기는 지방자치단체장 선출 이후인 시기이다. 그러므로 부산광역시의 경우는 복지사업비 규모는 자치단체장 선출 이후 증가율이 가장 높았고, 일반회계에서 차지하는 비중도 가장 높았지만, 그것은 국가보조사업을 많이 확보한데 기인하며, 오히려 순수 시비복지사업비는 가장 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있으며, 지방의회 구성 이후 지방자치단체장 선출 전의 시기가 순수 시비 복지사업비가 가장 높게 나타나고 있다(박병현, 2002). 이러한 현상은 자치단체장들이 독자적으로 결정할 수 있는 시비를 사회복지부문에 사용하기 보다는 경제발전에 사용하기 때문이다. 그러므로 지방의 사회복지가 발전하기 위해서는 개발중심 예산체계에서 복지중심의 예산체계로 변화할 필요가 있다.

### (3) 주민참여의 활성화

지방의 사회복지가 지역사회 의 욕구를 정확하게 반영하기 위해서는 사회복지정책의 결정과정과 집행에는 사회복지서비스 대상자를 포함한 주민들의 참여가 보장되어야 한다. 사회복지정책의 결정과정과 집행과정에 대상자인 주민의 의견이나 욕구를 수렴하고 급여나 서비스의 내용에 이들의 욕구를 반영하기 위해서는 주민들의 참여가 필요하다.

지방자치의 핵심은 주민자치이다. 즉 주민들의 일상적인 삶의 요구들이 삶의 현장과 밀착된 지역에서 주민들의 참여를 통하여 이루어 져야 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. 또 다른 방식으로는 적극적인 사회복지조례제정 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 실천운동이 될 수 있을 것이다(백종만, 2003).

그러나 주의해야 할 점은 참여가 정부의 사회복지기능의 축소로 이어져서는 안된다는 점이다. 참여를 모든 정부뿐만 아니라 민간부문, 자원봉사부문 등 모든 복지주체들의 사회복지정책에의 참여를 의미하는 것이 된다면, 참여의 강조는 복지의 후퇴를 가져오는 복지다원주의로 연결될 수 있는 여지가 있다.

### 3) 기초자치단체의 역할

우리나라에는 기초자치단체의 고유한 사회복지역할은 없었다고 할 수 있다. 그러나 2004년 7월부터 시·군·구 단위에 10개의 사회복지사무소가 시범 운영이 계획되면서 기초자치단체의 사회복지역할이 강조되기 시작하고 있다. 기초자치단체 차원의 사회복지가 발전하기 위해서는 다음과 같은 역할이 필요하다.

#### (1) 전문인력의 탄력적 배치

현재 사회복지전담공무원이 읍·면·동장에 의해 관리되고 있기 때문에 읍면동별 업무량의 편차가 커도(지역별로 최소 49에서 최대 2,140 가구) 탄력적 활용이 어렵다. 따라서 읍·면·동별로 이루어지던 복지관련 공동 행정업무를 집중화하고 상황에 따라 전문인력을 탄력적으로 배치할 필요가 있다.

#### (2) 전문인력의 전문성 발휘 여건 제공

현재 시·군·구의 복지조직이 행정직 중심으로 구성되어 있고, 잦은 인사이동으로 인해 전문성을 발휘할 여건이 구비되지 않은 실정이다. 따라서 전문인력으로 구성된 복지행정전담조직 구축으로 정책수립·집행의 전문성과 일관성을 강화할 필요가 있다.

#### (3) 민간기관과의 협력관계 유지

기초자치단체는 중앙정부와 광역자치단체의 정책을 집행하는 단순 기능적 역할에서 벗어나 해당 지역의 특성을 반영한 지자체 사업을 지속적으로 개발하고, 민간복지부문과 협력관계를 유지하면서 그 지역의 전반적인 복지시스템을 기획하고 주도하는 역할을 해야 한다.

#### (4) 주민이 중심이 되는 복지행정체계 구축

주민이 중심이 되어 지역 특성에 맞는 복지행정체계를 구축할 필요가 있다. 즉 주민들의 복지욕구를 반영한 복지정책을 개발하고, 지역 내 복지자원을 발굴하는 것이 필요하다.

## 5. 맺는 말

본 연구자는 1993년 4월 “지방화 시대의 사회복지”라는 주제의 한국사회복지학회 춘계학술대회에서 “지방의 문제는 지방에서 해결한다는·지방자치시대의 도래”와 1980년대 이래

복지선진국에서 전개되고 있는 중앙정부 책임의 공공복지의 감소와 민간복지의 증대라는 세계적 추세, 라는 미명아래 재정의 지방이전이 선행되지 않은 상태에서 선부른 지방정부로의 사회복지기능의 이전은 지역복지를 증진시키기는커녕 사회복지에 관한 중앙정부의 책임 감축, 그로 인한 사회복지를 위한 중앙정부지출의 감소, 빈곤의 증가, 사회적 부정의의 증가, 불평등의 증가, 지역간의 불평등을 초래하여 복지국가의 건설과는 반대되는 방향으로 나아가는 결과를 초래할지도 모른다” 요지의 발표를 한 적이 있다(박병현, 1993).

그로부터 11년이 지난 현재 지방의 사회복지의 수준은 어떠한가? 지방자치제도의 실시 이후 지방의 사회복지에 많은 발전을 하였다는 연구결과는 거의 없으며, 많은 연구결과들은 지방자치제도 실시 전과 실시 후는 변화가 없거나 오히려 후퇴했다는 것을 보여주고 있다.

왜 그런가?

그 이유는 완전한 지방자치제도를 실시할 수 있는 여건이 형성되어 있지 않기 때문이다. 사회복지란 결국 재정의 문제이기 때문에 중앙에서 지방으로 사회복지기능의 이전은 결국은 지방정부가 재정부담을 많이 해야 하고 지방정부는 부족한 재정을 조달하기 위해 민간자원을 동원해야 한다는 것을 의미한다. 이것은 사회복지에 대한 공공책임성의 종말을 의미하며 결국은, 우리가 원하던 원하지 않던 간에, 중앙정부가 책임졌던 사회복지가 지방정부나 민간의 책임으로 전가되는 결과를 초래한다.

그러나 최근 진행되고 있는 시범사회복지사무소의 설치에 기초자치단체의 사회복지역할을 제고함으로써 지방의 사회복지 수준을 한 단계 발전시킬 수 있는 기회로 보인다. 그러나 시범사회복지사무소에는 몇가지 문제점들이 있다. 첫 번째 문제는 사회복지전문인력 부족이다. 시범사회복지사무소의 성공적인 추진을 위해서는 사회복지전문인력의 확충이 선행되어야 함에도 불구하고, 시범사업에서는 사회복지직의 충원 없이 현재 시·군 구청 사회복지과에 근무하고 있는 일반행정직 공무원과 사회복지전담공무원이 사회복지사무소에 배치되어 함께 근무하게 되어 있다. 따라서 복지사무소 근무인원의 30%가량은 일반행정직이 포함될 것으로 보여진다. 시범사업이 성공적이라는 평가가 있어야만 전국적인 확대실시가 가능할 것이며, 이를 위해 복지사무소 전체의 헌신적인 노력이 요구되는 상황에서 사회복지직이 아닌 일반행정직들이 이러한 노력과 사명감을 가지고 같이 일을 추진해 줄 것인가 여부는 불투명하다.

두 번째 문제는 슈퍼비전의 부실이다. 복지사무소 시범사업 추진을 위해 보건복지부에서 행정자치부로 도시형의 경우 4급 소장직을 끝까지 요구했으나 현 행정조직상의 문제로 인해 4급 직급 신설은 어려워졌으며 5급 과장과 6급 팀장 신설은 어렵게 합의가 되었다. 복지사무소의 5급과장은 현재 사회복지직의 경력이 짧아 일반행정직에 과장이 될 것으로 보이

며, 6급 팀장의 경우에도 전체 6급팀장 중 일부만 사회복지직이 팀장이 될 것으로 보여진다. 따라서 하위직은 모두 사회복지직이지만, 수퍼비전을 담당해야할 상위직급은 복지비전문가들이 배치될 가능성이 많아 효과적인 수퍼비전에 문제가 있을 수 있다.

세 번째 문제는 예산의 부족이다. 시범사업 추진을 위해 복지부에서 시범지역 15개소의 예산 60억원을 요구하였으나 기획예산처에서의 예산삭감으로 10개소만 시범사업이 가능하게 되었다. 기획예산처에서는 시범사회복지사무소를 지방행정조직의 개편문제이므로 지방비로 소요비용을 충당해야 한다고 주장하였다. 따라서, 지방분권화에 사회복지를 포함시키려는 현재의 상황에서 시범사업이 성공을 거둔다고 하더라도 전국적인 확대실시를 지역의 문제이므로 지역에서 지방비로 알아서 처리하도록 할 가능성이 있으며, 이 경우 전국적인 확대에 장애가 될 수 있다. 현재 사회복지전담공무원에 대한 국비 예산지원(서울 50%, 지방 80%)도 지방조직이라는 이유로 지방비로 충당할 것을 계속해서 요구하고 있는 기획예산처의 태도를 고려할 때, 전국확대시행시의 국비 지원을 위한 많은 노력이 요구된다. 시범사회복지사무소는 복지전달체계의 시스템과 조직을 전환하는 작업이기 때문에 지방의회의 조례를 개정해야 하나 국고의 지원 없이 지방비만으로 시행할 경우 지방의회가 조례 개정에 협조할 이유가 없으며, 경쟁관계에 있는 자치단체장의 치적사업에 쉽게 동의할 것 같지 않다. 그러나 국고가 지원될 경우에는 지자체에서 지방비 부담부분을 편성하여야 하기 때문에 조례개정은 자연스럽게 이루어질 수 있다.

네 번째 문제는 민간조직과의 갈등이다. 시범사업에서 좋은 평가를 받기 위해서 시범사무소에서 다양한 노력을 할 것으로 예상되며, 과거 보건복지사무소 시범사업에서 매우 긍정적인 평가를 받은 것은 다양한 사회복지서비스의 추진이었다. 그러나 가시적인 성과가 쉽게 드러나는 이러한 사회복지서비스들은 현재 대부분의 민간복지기관 등(지역복지관, 자활후견기관, 보건소 방문간호사업)에서 추진하고 있는 것으로, 가시적인 성과를 위해 이런 사업들을 추진할 경우 민간기관에서 큰 반발을 살 것으로 보여진다. 따라서 지역사회복지기관들과의 협력과 역할분담을 어떻게 해나가야 할 것인가도 시범사업에서 매우 중요한 과제가 될 것으로 판단된다.

이와 같은 문제점들을 감안한다면 현재 진행되고 있는 방식의 시·군·구 단위의 사회복지사무소 설치방안이 바람직한가 하는 것은 심각하게 검토될 필요가 있다. 현재의 제도는 하부조직만 사회복지전문가들이 있고, 중간조직에는 복지 비전문가들이 배치되어 사회복지의 전문성 발휘가 어렵기 때문이다. 오히려 바람직한 사회복지전달체계는 단일의 중앙정부 조직(예를 들면 사회복지청)이 갖추어지고, 지방에는 이 조직 직할의 독립된 조직이 설치되는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면 현재의 노동부-지방노동사무소-고용안정센터와 같은 형태가 모델이 될 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 강윤호. 2000. “지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향 : 시·군·자치구간 비교분석”. 『한국행정학보』, 제34권, 제1호. pp. 213-227.
- 김수환. 1998. “한국 지방자치제가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로”. 『서울대 석사학위논문』.
- 김태일. 1998. “지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향 - 서울시 자치구를 대상으로 -”. 한국정책학회보. 제7권. pp. 317-338.
- 박능후. 2003. “참여복지 : 의의와 정책과제”. 『보건복지포럼』, 제76호.
- 박병현. 1993. “중앙과 지방의 사회복지 기능분담 논의에 관한 일고” 『지방화시대의 사회복지 과제』. '93년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집. pp. 19-42.
- 박병현. 2002. “지방자치제도의 실시가 사회복지에 미친 영향”. 『사회복지연구』, 제10집.
- 백종만. 2003. “한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할 변화”. 2003 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집.
- 이승중·김홍식. 1992. “지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지 서비스 기능을 중심으로”. 한국행정학보. 26(2). pp. 573-589.
- 전수일·봉민근. 1995. 『지방자치와 복지행정』. 서울: 홍익재.
- Cameron, David. 1978. “The expansion of public economy: a comparative analysis.” American Political Science Review. Vol. 72. pp. 1243-1261.
- DeViney, Stanely. 1983. “The characteristics of the states and the expansion of public social expenditures.” Comparative Social Research. Vol. 6. pp. 152-173.
- Dobelstein, Andrew W., Politics, Economics, and Public Welfare (Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1986)
- Peterson, Paul and Mark Rom. 1989. “American federalism. welfare policy and residential choices.” American Political Science Review. Vol. 83. pp. 711-718.
- Wilensky, Harold L. 1975. The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press.



## 韓國における中央政府と地方政府の役割 -市、群の小地域を中心に-

朴柄鉉\*

### 1. はじめに

1845年アメリカのDorothea Dixは救貧院に日曜礼拝の講師に招請されて行ってから監獄と同じ所に鎖に結ばれて惨めに暮らす精神疾患者らを目撃して彼らに提供されるサービスを向上させるためには州立精神病院が建立されるべきであるという確信を持つようになった。その後Dixは1854年まで9年間アメリカ全域を歩き回りながら救貧院に收容された精神疾患者の惨めな生活状態を暴く一方、州立精神病院の建立のために連邦政府が州政府に敷地を提供する法案を連邦議會に差し出した。上院と下院では原案より広い敷地を中央政府が提供する案が圧倒的に通過されてアメリカ史上最初の精神健康法案が誕生されるに至った。しかし当時のPierce大統領は“不幸な人を助ける権限は州政府にあって、救護するために連邦政府が州政府を干渉してはいけない”という名目で拒否権を行使した。この拒否権によってアメリカは1935年社会保障法が制定されるまで約80年間、社会福祉に對した連邦政府の不介入原則が固守されたし、彼によって社会福祉發達が遅れていまだに福祉後進國に残っているようになった(Dobelstein, 1986:1-2)。

Dixに關するこの話はたとえアメリカ社会福祉歴史の短篇であるが、このような歴史的經驗は社会福祉の主体としての國の役割と重要性を見せている。福祉國家への道を開いたケインズ經濟學は市場の失敗に對応し對応した調停者としての國家介入を強調したし、福祉國家は國の責任性を強調している。國家間の社会福祉に關する比較研究に卓越した業績を立てたWilensky(1975)は中央集權形の國家ほど社会福祉支

---

\* 釜山大學校

出割合が高くて平等を求めるプログラムにもっと多い支出をするという調査結果を發表した。即ち、地方分権形の國家より中央集権形の國家が社會福祉發展にもっと肯定的な影響を及ぼすということを示す結果である。

しかし最近地方分権の全世界的流れの中に中央集権的な國家形態は有用性を喪失しているのように見える。わが國も盧武鉉政府の登場で“地方分権”が核心の國定課題に登場した。地方分権を申し立てる人達はわが國は1960年代初以來、40余年に行った國家主導の經濟成長戦略によって急速な經濟發展を成したが、それは中央政府が地方政府を徹底に統制する執権的体制によって可能であった。しかし、このような中央中心主義は多い弊害をもたらし、そのなかでもっとも大きい問題は地方の沈滞だという。そこで小さな政府、自律化、民營化を追求ながら中央政府の地方政府に對した統制力を減らして、地方により多い人的、物的な資源を提供し、政策決定權を地方に移譲するべきであるという。このような視点からみれば地方分権化というのは中央集中の‘執権的な集中体制’から地域中心の‘分権的な分散体制’に切り替わる過程であり、政策決定權限の相当な部分が地方政府に移譲され、完全な地方自治制度を實施することができる環境が助成されると見込まれている。

では、地方分権化のなかでは中央政府と地方政府における社會福祉に對する役割はどんなものであるべきか。また、中央政府と地方政府の社會福祉機能の配分において考慮すべきものとしての問題点、基準、条件は何か。本文では中央政府と地方政府との社會福祉關係に關する先行研究を探り、中央政府と地方政府の社會福祉機能の配分にあって考慮すべき事項と、中央政府と地方政府における社會福祉の役割を探索する。地方政府の社會福祉における役割のばあいは最近、進んでいる示範社會福祉事務所の役割について述べたい。

## 2. 中央政府と地方政府における社會福祉の役割に關する先行研究

社會福祉において中央政府と地方政府はどちらがもっと中心的な役割を果たすべきなのか？

外國の實証的な研究では大部分中央集権形の國家の方が社會福祉費の支出比率が高いとの結果を出している。地方自治と自治体の社會福祉支出との關係を實証的に分析したWilensky(1975)、Cameron(1978)、DeViney(1983)はアメリカとヨーロッパ國家などを對象とした横斷的分析(cross-sectional analysis)を通じて各國家の地方分権化水準と社會福祉財源の間には次のような關係が存在することを見せている。

Wilensky(1975)は中央集権形の國家であればあるほど社會福祉費の支出割合が高くて平等を求めるプログラムにもっと多くなるという調査結果を發表した。彼はヨーロッパの社會保障費の支出割合が一番高い9個の國家の中で6カ國(ベルギー、オランダ、フランス、イタリア、東ドイツ、チェコスロバキア)は中央集権形の國家であり、1カ國(スウェーデン)はよく區別が付かないと説明している。また、社會保障費の支出比率が一番低い7個國家の中で4カ國(スイス、カナダ、アメリカ、オーストラリア)が中央集権形の國家ではなくて、1カ國(日本)は中央集権國家かの可否が不透明だと説明している。また、イスラエルとソ連(USSR)は中央集権國家ではあるが社會保障費の支出が少ないが、これらの國家は社會保障費の支出に否定的な影響を及ぼす國防費が多く占めている國家だから例外的な場合であると説明している。オーストリアと西ドイツは中央集権形の國家ではなく國防費の支出が多くても社會保障費の支出割合が高い國家である理由として、社會保障制度の導入の速くて、社會保障制度の施行年度が古くなっているのが社會保障費の支出を高めていると説明している(p.52-53)。

Cameron(1978)は18カ國を対象に1960年から1975年間の公共經濟の擴充理由を追いかける研究で中央集権形の國家ほど社會福祉を含めた公共經濟の擴充を求める傾向があるという調査結果を發表している(p.1253)。

また、一つの國家を時系列に追跡分析した研究ではPetersonとRom(1989)の研究がある。この研究の主な目的は自治体の福祉費の支出水準と貧困階層の居住地域の選擇との關係を分析することであるが、付隨的な結果として地方政府は中央集権的である時に比べて再分配政策に對した支出を縮小する傾向があることを明らかにしている。

わが國では地方自治制度の實施が社會福祉にどのような影響を及ぼしたかをあきらかにした研究はイスンゾン、キムフンシク(1992)、キムスワン(1998)、それからキムテイル(1998)、カンユンホ(2000)などがある。先にイスンゾンとキムフンシクは1991年の地方議會構成が自治体の福祉支出にどのような変化をもたらしたのかを分析した。この研究はほかの獨立変數の影響力が統制した状態で1992年の自治体の全体予算中の福祉事業予算割合がその以前(1988年及び1990年)に比べて減ったことを見せている。それから、この結果を根據に地方自治制度の實施は自治体の福祉支出を減少させて社會福祉の後退をもたらすと申し立てた。それで彼らは地方政府は本質的に政治的支持の確保のために福祉政策を指向するよりは經濟成長を優先して福祉政策を止揚する屬性を持っているとあって、地方自治制度の導入はこのような屬性が表出

することができる環境を生み出して、ひいては福祉政策の方向性に否定的な影響を及ぼすようになったと推論している。

キムスワン(1998)は、1991年の議會選舉を基準として1990年から1995年までの6年間において近畿、江原、忠北、忠南、全北、全南、慶北、慶南、濟州の九つの道とソウル、釜山、大邱、仁川、光州、大田の6個廣域市に屬した基礎自治体中から26個市、96個郡、41個區を對象に地方自治制度の實施が地方政府の社會福祉予算を増したかどうかを検証した。この研究によれば地方自治制の實施は一人当りの福祉予算を増加させた効果をもたらした。しかし、地方政府の福祉費の支出の割合からみると地方自治制が實施されてから地方政府の福祉費の支出割合が減った。このような点についてキムスワンは、地方政府が他地域と競争關係にあり、地方政府の運營に必須的な財政力を確保して大衆的な支持をはっきり確保する方法として經濟成長を極大化させる經濟政策を最優先する一方、相對的に經濟成長に役に立たない福祉政策を忌避したからであると解釋している。しかし、キムテイル(1998)はイスンゾン、キムフンシクの研究結果とは異なる結果を發表した。キムテイルはソウル市の自治區を對象に社會福祉分野の予算が1995年の自治団体長の選舉の前後である1993年から1997年の間にどういふふうに変ったかを分析した。この研究では社會福祉分野の予算を福祉事業費に限って、生活保護、老人福祉、家族福祉、障害者福祉費を含めた。キムテイルはこの研究で、地方自治の實施はソウル市自治區の社會福祉支出を増加させたし、ソウル市に屬している自治區の社會福祉費の支出格差は大部分の場合、自治區の財政力の水準によって決まったと論じた。しかし、この研究は特殊な狀況にあるソウル特別市を對象にしたことでわが國の全体に一般化させるのに限界があるといえる。

カンユンホ(2000)は地方自治制の導入(1991年の第1期地方議會構成と1995年の民選自治体の長選出)が基礎自治体の社會福祉の方向性(社會保障費の割合)にいかなる影響を及ぼしたかを明かにしている。彼は地方自治未實施時期(1989-91年)、第1期の地方議會の構成時期(1992-95年)、民選自治体の長の選出以後の時期(1996-98年)など三つの期間(或いは制度的な類型)の社會福祉政策の方向性の違いを市、郡、區など自治体の類型別に分析した。その結果、1991年地方議會構成は市、郡、區すべての社會福祉の方向性に否定的な影響を及ぼす結果となった。1995年民選自治体の長の選出は群の社會福祉政策の方向性には否定的な影響を及ぼす結果となった反面、區の社會福祉政策の方向性は肯定的な影響を及ぼした。また、市の社會福祉政策の方向性には有意な影響を及ぼす結果は出なかった。また、自治体類型別に、それから三つの時

期別に社会福祉政策の方向性に対する影響要因が異なる結果となった。このような結果は、地域住民の福祉ニーズを満たすためには自治体別に政策的な対応が異なる必要があることを示唆していると述べている。

### 3. 中央政府と地方政府間の社会福祉機能の配分

#### 1) 政府間の機能配分の基準

チョンスイルとボンミンゲン(1995)は、中央政府と地方政府間の社会福祉機能の配分において考慮すべきものとして、効率性の程度、公共財の性格、便益地域の範囲、サービスの統一性の可否、外部効果の有無、業務の性格などをあげている。

##### (1) 効率性の程度による機能の配分

政府間の機能配分はサービス供給にあつての規模の経済が考慮される必要がある。公共社会福祉が効率的に提供されるためには一定の給付水準を保つのに必要な費用が最小になる必要がある。したがって、生産量増加によって単位費用が体感する規模の経済が発生する事務は中央政府が担当し、規模の経済が存在しない事務は地方政府が担当する必要がある。その故で規模の経済が存在する社会保険は中央政府が担当することが適当である。

##### (2) 公共財の性格による配分

公共財がもっている性格は、消費の非競争性と非排除性であり、ある個人の消費が他人の消費を阻害しないというである。即ち、同一の公共財は多くの人が費やすことができるので、公共財の性格が強ければ強いほど中央政府で提供するのが望ましい。

##### (3) 影響を受ける地域が全国的かそれとも地域的かによる機能の配分

ある社会福祉政策を取り行なったときに、その政策の影響を受ける地域が全国的なら中央政府で受持つのが望ましく、地域的なら地方政府で受持つのが望ましい。

##### (4) サービスの統一性と多様性による機能の配分

中央政府が公共財を供給すればすべての地域社会に均一水準の社会福祉サービス

を提供するようになる。従って全国的なサービスの統一性を要するものは中央政府で提供したほうがいい。しかし、公共財の種類や水準が地域住民のより好みに合うように多様化される必要があれば、地域住民のニーズをより反映することができる地方政府が提供するのが望ましい。

#### (5) 外部効果の有無

市場経済による財貨の配分が効率的に行われるためには、人々が財貨の交換行為をしながら特定の人の福祉に影響を与えるようになれば市場から財貨価格の変化という形態でその代価を支拂うべきである。しかし、ある場合には特定の人達の行為が全く市場価格の変動なしに他人の福祉に影響を与えたり受けたりすることがある。このような外部効果が強いサービスは中央政府が提供するのが望ましくて、少ないサービスは地方政府が提供するのが望ましい。

#### (6) 業務の性格が企画性を要するかの有無

業務の性格が企画性を要するものと、執行性を要するものがある。企画性が強い業務は全国的で統一性を要する場合が多いので、調整機能をもっている中央政府が受持つのが望ましい。しかし、単純に執行的な性格が強い業務は地方政府が受持つのが望ましい。

#### (7) 業務の性格が専門性を要するかの有無

高度の専門性を要する社会福祉サービスは中央政府で提供するのが望ましく、比較的単純な業務は地方政府で提供することが望ましい。

## 2) 効率的な機能配分の前提条件

社会福祉政策に対する地方分権化の否定的な側面を最小化しながら肯定的な面を生かそうとすれば中央政府と地方政府間の効率的な行政機能の配分が前提となる。

### (1) 政策決定権限の地方政府への移譲

地方の社会福祉が發展するためには政策決定権限が中央から地方に移譲される‘分権的な分散体制’を構築するための行政改革が必要である。現行のような機関委任事務中心の権限委譲は執行権限だけ地方に渡して決定権は中央政府が持つ中央体制の

新しい行動様態に過ぎない。従って行政は決定権を地方に大幅に移譲するべきである。

また、地方政府の政策を決めるのにあって地方政府が持っている裁量権の限界を解決しなければならない。地方政府が地域の特性に合った、そして地域住民のニーズを反映する政策を実践するためには中央政府から干渉されない自治組織権と自治立法権などを書くほう確保することが必須である。このような裁量権の限界は、地方財政の劣悪とともに地域の特性に合う政策を決めるのに困難さを持たせる。

## (2) 財源の地方政府への移譲

地方政府がその地域の特性に合った政策を策定して実行するためには何よりも経済的自立、即ち自主的な財政が確保されるべきである。地方政府は財政の脆弱性で多くの財源を中央政府に依存しているので、地方政府の自律性が制約されている。すなわち、地方政府が独自の税率と税目を決めることができる自治財政権の制約で自治財政を確保することが困難である。このような問題点を解決するためには税を國から地方政府に歸屬させる財政改革が必要である。國税を地方税に移譲する税源の再配分ができるようにして、歳入の自治と歳出の自治が行なわれる必要がある。この時、税源分布の不均等な問題を解決することができる制度的な装置を補完しなければならない。現代國家は中央政府とか地方自治団体が處理する事務の範囲は廣範囲でその内容も多様である。地方自治団体は住民に対して直接サービスを提供しているので、中央官廳とか廣域地方自治団体より多くの事務が委任されて處理している。しかし、事務が複雑で多様であるほど固有事務と委任事務を遂行するのに必要な財政が問題になる。地方自治団体の事務遂行に必要な財政は該当地方自治団体が負担して、國家と地方自治団体相互間に理解關係がある事務は國家が財政の全部または一部を負担し、國家事務を地方自治団体に委任したときには財政の全部を負担するべきである。

經濟力の地方分散がない地方分権は地域間の格差を擴げる可能性が多く、従って地方分権が公平性と効率性が低くなり、かえて逆効果をもたらす可能性がある。

## (3) 中央行政権限の地方移譲による行政、財政財政的な措置

中央政府と地方政府間の事務配分は地方自治を前提とした國家において權力配分の問題と係わりがある。このような配分の問題は行政事務を處理する権限がどこにあって、経費はだれが負担して、だれが責任を取るのかを決めなければならなく、

事務配分は人材と財源の配分をその前提としている。しかし、今までの事務配分は人材と財源の配分と連携性がなく、かえて地方政府の財政を脆弱にした。その故、事務を移譲する場合は、財政支援方案を確定した後に移譲するのを制度化し、地方税制の改編、地方財政調整制度の改善などの施行して中央行政権限の地方移譲による事務配分と財源配分の不一致問題を解消する必要がある。

#### (4) 中央政府と地方政府間における関係定立の必要性

地方自治制度の基での中央政府と地方自治団体間の関係は基本的に交互意見を調整して行く合意過程を持ち、交互水平的な役割分担の関係を設定する必要がある。地方政府の行政をより活性化させるためには地方政府が中央政府から独立性と自律性を保つ分権形の國家管理システムが構築されるべきである。現在のように首都圏中心の中央集權的國家管理体制が持續されることになると首都圏への資源集中、都市と農村間の不平等、地域經濟の荒廢化、公職社會に蔓延された不正と腐敗などの問題を克服されることが難しくなる。従って、行政、經濟、金融、教育、医療、文化、情報などのすべての資源が中央から地方に移讓されてこそ地域的な均衡發展が可能になる。

#### (5) 中央政府の地方政府に對する財政支援方式の再檢討

中央政府が地方政府に對して行なう財政支援類型には範疇的補助金(categorical grants)と總額補助金(block grant)がある。範疇的補助金は政府の補助金プログラム中から規模が一番大きい補助金で中央政府はこの財源が使用される細部的な項目(受益者の對象、支給内容、支給方式)を指定する。この場合、地方政府は中央政府が詳しく決めた補助金の運用方式を單純に取り行なう役割だけ遂行する。範疇的補助金は地方政府が一定の對應資金(matching fund)を用意することを條件で提供する場合が大部分だから條件的補助金(conditional grants)とも呼ばれる。地方政府の一定部分の財政負担を條件に提供される範疇的補助金は社會福祉プログラムの施行に對する中央政府の財政負担を日程部分減らす効果があり、中央政府が望む目標に地方政府が參與することもできる。しかし、範疇的補助金は中央政府が補助金の運用と關連して規制をしだから中央集權的な性格を持っている。従って、多様で地域に合うプログラムを実施することが困難であり、中央政府の監督などで地方政府の行政業務が加重される短所も指摘されている。



## 4. 中央政府と地方政府における社会福祉の役割

一般的に社会福祉政策の中央政府と地方政府間の役割配分は、所得保障は中央政府で受持って、社会福祉サービスは地方政府で受持つことになっている。即ち、貧困予防のための所得保障プログラムは中央政府が制度施行からすべての過程を責任を取り、多様な福祉ニーズに対処するための社会福祉サービスは地方政府の計画と推進で進むことが望ましい。

### 1) 中央政府の役割

#### (1) 国家責任性の確立

冒頭にも述べたように国家、即ち中央政府の社会福祉に對した責任は非常に重要である。地方分権の時代がきたから地方の福祉ニーズは地方政府で解決するというふうな方式は社会福祉の引退をもたらすことになる。従って、国家は国民の権利としての福祉権を認めて憲法に保障されている国民の人間らしい生活を保障する責任をいつも保つべきである。国家以外のほかの福祉主体が福祉提供を代わりに担うという期待は望ましくない。

#### (2) 中央政府による社会福祉財政の増大

国家が憲法で保障している国民の人間らしい生活への保障を確立するためには最も優先すべき課題になるのは社会福祉財政の増大である。金大中政府は生産的福祉を具現する實質的な手段の一つとして福祉財政の擴充を進めた。通貨危機以後、金融構造調整による政府負担の増加と財政赤字の累積で追加的な福祉支出が難しい財政与件にもかかわらず社会福祉予算を大幅に増やした。その結果、中央政府の一般會計基準で社会福祉支出が1997年5兆9、970億ウォンから2001年12兆2、850億ウォンで増えて年平均19.6%の増加率を見せた。これはGDPにたいして1.55%(1997年)から2.25%(2001年)に増えたことになる。一般會計予算に特別會計と基金などを盛り込んだ統合財政基準によれば、社会保障及び福祉支出規模はGDPに對して3.89%(2000年)であり、OECD基準によれば韓国の社会福祉費の支出はGDPに對して6.0%(1996年)から11.8%(1999年)に急激に増えた。どの基準を使っても韓国の社会福祉費の支出が金大中政府の間大きく増加した。しかし、政府の直接的な負担を意味する一般會計基準に比べて、基金と民間企業の法定福祉費の支出が含まれた統合財政基準及びOECD基準による

福祉費の支出がもっとはやい速度で増えたという事実は、福祉費の負担に國家が相對的に微弱な役割をしたことを表わしている(パクヌンフ、2003:13)。従って、眞の福祉國家の建設を目標とするならば金大中政府についてノムヒョン政府でも粘り強く社會福祉財政が増大されるべきである。

### (3) 社會福祉制度の前提條件としての租税制度の衡平性の確保

資本主義社會の基本哲學は“金持ちは貧しい人を助ける道徳的義務がある”ということである。金持ちが貧しい人を助ける方法で代表的なことは租税をもって助けることである。しかし、わが國の租税制度は衡平性に問題が多い。だから租税制度の衡平性を確保する必要がある。

### (4) 韓國形社會福祉モデルの開発

韓國における社會福祉制度はほとんど福祉先進諸外國の制度を倣って導入された。しかし、今のところ韓國形社會福祉のモデルを開発する時期である。韓國形社會福祉モデルは韓國の政治、經濟、社會、文化を反映することになる。もちろん韓國形社會福祉モデルが短期間に開發されるかはなくても長期的である計畫を立てて研究に多くの投資をする必要がある。

## 2) 地方政府の役割

地方政府のもっとも重要な機能と役割は、住民に良質の行政サービスを提供することである。過去には“最小の行政が最善の行政”といわれたこともあるが、最近では住民の生活水準向上と福祉増進のための積極的なサービス行政が求められ、その中心に社會福祉行政が位置づけられている。地方政府の社會福祉に関する役割は次のようなことがある。

### (1) 地域によって差別化された社會福祉政策の開発

現在、わが國の地方政府が遂行している社會福祉サービスの地域による差別性が殆ど見られない。その理由は、地方政府の社會福祉業務が大半の場合、中央政府の委任を受けて行っている事業であり、中央政府が地方政府の社會福祉業務を厳しく統制しているからである。しかし、地方の社會福祉が發展するためには各地域社會の特性に合う社會福祉政策の開発が必要である。福祉對象者のニーズと特性は在住

する地域とか環境によって異なり、これによって社会福祉政策が提供するサービスの内容も変わるべきである。従って地方分権の進展など社会環境の変化によって地域の福祉ニーズが量的、質的で多様化されていることを勘案して、社会福祉政策が提供する給付とかサービスの内容も畫一的ではなく、地域の特性を勘案して開發される必要がある。とくに都市地域と農村地域で提供されるサービスの内容は差別化される必要がある。

例えると、国民基礎生活保障制度の場合、全国的な統一を期するために対象者の選定基準と給与基準は保健福祉部長官が決めることとなっており、地方政府は対象者の選定と給付を伝達する役割のみが与えられている。しかし、基本的な給付種類と水準は中央政府が決めるにしても、地方政府がその地域の低所得層のニーズに合わせて中央政府が決めた基準範囲内で給付の種類と水準を決めることが望ましい。

## (2) 開發中心の予算体系から福祉中心の予算体系への変化

地方自治団体の社会福祉事業は、國庫負担事業と自治体固有事業に分けることができる。國庫負担事業は中央政府が一定部分を負担して(概ね80%)、自治体が一定部分(概ね20%)を負担する事業であり、自治体固有事業は國家の法廷給付以外に自治体裁量と施行する事業である。實際に重要な事業は國庫負担事業より自治体固有事業である。自治体固有事業のなかで社会福祉部門が占める比重によって自治体の社会福祉水準が変わってくる。

しかし、例えば、釜山廣域市の固有事業で社会福祉が占める割合は少ない。福祉事業費で占める國家補助事業費の増加推移を見ると、1989~1998年間に平均21.2%の増加を見せた。ほかの変数を除けば地方自治体長の選出以後の時期には平均38.0%で非常に高い比率で増加した。この時期に最も予算が増加した年は、1996年で72%増えたがその中でも兒童福祉部門が一番大きい増加し、保育施設の擴充が目立った。では、地方自治団体の独自の事業はどのように変化したのか。福祉事業費の比率が一番高かった時期は地方議會が構成され、自治体の長の選出が行われる前の時期で平均52.3%の増加を見せており、次は、地方議會が構成される前のである。一番低く増加した時期は地方自治体の長の選出以後である。

釜山廣域市の場合、福祉事業費の規模は自治体の長の選出以後の増加率が一番高かったし、一般會計で占める比重も最も高かったが、この結果は國家補助事業の予算が増加したことに縁有する。かえて、地方議會構成以後、地方自治体の長の選出が行われる前が純粹な市の予算は多く増加したこととなる(朴柄鉉、2002)。このよう

な現象は、自治体の長が獨立的に決めて使える市の予算を社會福祉部門に使わずに經濟領域に投資する傾向があるからである。だから地方の社會福祉が發展するためには開發中心の予算体系から福祉中心の予算体系に変える必要がある。

## (2) 住民参加の活性化

地方の社會福祉が地域社會のニーズを正確に反映させるためには社會福祉政策の決定過程と執行に福祉サービスの対象者の参加が保障される必要がある。社會福祉政策の決定過程と執行過程に対象者である住民の意見とかニーズを収斂して、給付とかサービスの内容にこれらのニーズが反映されるようにするためには住民の参加が必要である。

地方自治を實現するためには住民自治が必要である。即ち、住民の日常的な生活に関わるニーズは身近な地域で住民の参加を通じて達成される。地方の政治過程と行政過程への参加を通じて地域社會からの疎外を乗り越えることができ、地域社會の多様な理解關係を調整しながら折り合うことができる。地方の行政過程と政治過程への住民の参加は實際的なものであるべし、地域の政策決定に影響を及ぼすものであるべきである。その一方法として考えられるのが積極的な社會福祉に関する條例の制定運動が上げられる。現行の地方自治法の規定を積極的に解釋して住民の權益を擴げる自治立法權を幅廣く認めている大法院の判例を勸案して見ても社會福祉に関する條例制定運動は地方自治が社會福祉を發展させるという政治的要因に関する理論に入閣した實踐運動になる(ベッゾンマン、2003)。

しかし、氣を付けねばならないのは、参加が政府の社會福祉機能の縮小につながってはいけないということである。參與を國だけではなく民間部門、ボランティアなどすべての福祉主体の社會福祉政策への参加を意味するのならば、参加の強調が福祉の後退をもたらす福祉多主義につながる余地がある。

## 3) 基礎自治体の役割

今まで、わが國には基礎自治体の固有な社會福祉の役割はなかった。しかし、2004年7月から市、郡、區單位に10個の社會福祉事務所の示範運營が計畫されてからこそ基礎自治体の社會福祉への役割が強調され始めている。基礎自治体次元の社會福祉が發展するためには次のような役割が必要である。

### (1) 専門人材の弾力的な配置

現在、社会福祉専担公務員が邑、面、洞の長によって管理されているため、邑・面・洞別に業無量の偏差が大きくて(地域別で最小49、最大2、140世帯)弾力的な活用が難しい。従って邑・面・洞別に行われている福祉関連の共通行政業務を集中化し、状況によって専門人材を弾力的に配する必要がある。

### (2) 専門人材による専門的な役割が果たせる環境の提供

市、郡、区の福祉組織が行政職中心で構成されていて、頻繁な人事移動で専門性を発揮することが困難である。従って、専門人材で構成された福祉行政の組織の構築と政策策定、執行の専門性と一貫性を保つ必要がある。

### (3) 民間機関との協力関係の維持

基礎自治体は中央政府と廣域自治団体の政策を取り行なう単純機能職役割から外れて該当地域の特性を反映した自治体事業を持続的に開発して、民間福祉部門と協力関係を保ちながらその地域の全般的な福祉システムを企画して主導する役割が期待される。

### (4) 住民が中心になる福祉行政体系の構築

住民が中心になって地域特性に合う福祉行政体系を構築する必要がある。即ち、住民の福祉ニーズを反映した福祉政策を開発して、地域内の福祉資源を掘り出すのも必要である。

## 5. 結び

筆者は1993年4月“地方化時代の社会福祉”というテーマをもって韓国社会福祉学会春季学術大会で“地方の問題は地方で解決すべきであるという「地方自治時代の到来」と、1980年代以来福祉先進諸外国で展開されている中央政府責任の公共福祉の減少と民間福祉の増大という「世界的趨勢」という命題の下で財政の地方移譲がないまま地方政府への社会福祉機能の移譲は地域福祉を増進させるどころか社会福祉に関する中央政府の責任縮減、貧困の増加、不平等の増加、地域間の不平等をもたらし福祉国家の建設とは反対となる方向に進む可能性があるという要旨の発表をしたことがある(朴柄鉉、1993)。

それから11年が去る現在、地方の社會福祉の水準はどうか。地方自治制度の實施以後、地方の社會福祉は多くの發展をしたという研究結果はほとんどなくて、多くの研究結果では、地方自治制の實施以前と比べて殆ど變化がないか或いは後退したと上げられている。

なぜだろうか？

その理由は、完全な地方自治制度を實施するための環境が与件が調べてないからである。社會福祉というのは結局財政の問題が大きく絡んでくるので、中央より地方への社會福祉機能の移譲は結局のところ地方政府が財政負担が大きくなり、地方政府は足りない財政を確保するために民間資源を求めようになる。これは社會福祉に対する公共責任の終末を意味し、結局のところ中央政府が責任を取った社會福祉が地方政府とか民間の責任で轉嫁される結果をもたらす。

しかし、近年、進められている示範社會福祉事務所の設置は基礎自治体の社會福祉役割を高めて地方の社會福祉水準を一段階發展させる機会に見える。しかし、示範社會福祉事務所はいくつかの問題がある。その一つは、現在のところ社會福祉専門人材が不足している。示範社會福祉事務所の成功的な推進のためには社會福祉専門人材の擴充が先行されなければならないが、示範事業では社會福祉職の充員なしに市、郡、區役所の社會福祉課に勤めている一般行政職役人と社會福祉專担公務員が社會福祉事務所に配置されることとなっている。従って、福祉事務所の概ね30%の職員は一般職の公務員が含まれると予測されている。示範事業が成功であったという評価がない限り、全国的な擴大實施が不可能となるので、社會福祉職ではない一般行政職の使命感などが問われている。

二つ目は、スーパービジョンのである。福祉事務所の示範事業を推進するために保健福祉部では行政自治部に都市形の場合、4級相当の所長の任命を求めたが結局のところ、5級課長レベルの所長と6級チーム長の新設と決まっている。福祉事務所の5級課長は社會福祉職の経歴が浅く、一般行政職となる可能性が高い。また、6級のチーム長も一部のみが社會福祉職となると予測している。従って、下位職は全部社會福祉職であるが、スーパービジョンを担当する上位職級は一般職が配置される可能性が多くて効果的なスーパービジョンを提供するのに問題が出る可能性がある。

三つ目は予算の問題である。示範事業を推進するために保健福祉部では示範地域を15カ所設置するために予算60億ウォンを求めたが企畫予算處では予算が削減され10カ所だけ示範事業ができるようになった。企畫予算處では示範社會福祉事務所を地方行政組織の改編問題であるから地方費で所要費用を当てるべきであると主張し

ている。従って、地方分権化に社会福祉を含めようとする現在の状況で示範事業が成功を収めると言っても全国的な拡大実施を地域の問題であるから地方費でその事業を行わせる可能性がある。この場合、全国的な拡大に障害が生じる。現在社会福祉専担公務員に対する国費予算支援(ソウル50%、地方80%)も地方組織という理由で地方費で当てることを續けて求められた時に、全国に拡大して施行するための国の予算確保への努力が必要である。

四つ目は、民間組織との葛藤問題がある。示範事業で良い評価を受けるために示範事務所が多様な努力をすると予想される。過去、保健福祉事務所示範事業で肯定的な評価を受けたことは多様な社会福祉サービスの推進であった。従って、現在民間、民間機関で(地域福祉館、自活後見機関、保健所訪問看護事業)行っている福祉サービスと重なるサービスを提供する可能性があるので、その機関との摩擦も想定できる。従って、地域社会福祉機関との協力と役割分担をどのようにしていくのかも示範事業で非常に重要な課題になると判断される。

このような問題点を勘案すれば、現在進んでいる方式の市、郡、区の単位で進められている社会福祉事務所の設置方策が望ましいかどうかの検討が必要となる。現在のところ、望ましい社会福祉デリバリシステムは、単一の中央政府組織(例えば、社会福祉廳)が調べ、地方にはこの直轄の独立された組織が設置されることが望ましいと考えられる。例えば、現在の労働部-地方労働事務所-雇用安定センターと繋がる形態のモデルが参考になる。

參考文獻
------

- 강윤호. 2000. “지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향 : 시(군(자치구)간 비교분석”. 『한국행정학보』, 제34권, 제1호. pp. 213-227.
- 김수환. 1998. “한국 지방자치체가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로”. 『서울대 석사학위논문』.
- 김태일. 1998. “지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향 - 서울시 자치구를 대상으로 -”. 한국정책학회보. 제7권. pp. 317-338.
- 박능후. 2003. “참여복지 : 의의와 정책과제”. 『보건복지포럼』, 제76호.
- 박병현. 1993. “중앙과 지방의 사회복지 기능분담 논의에 관한 일고” 『지방화시대의 사회복지 과제』. '93년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집. pp. 19-42.
- 박병현. 2002. “지방자치제도의 실시가 사회복지에 미친 영향”. 『사회복지연구』, 제10집.
- 백종만. 2003. “한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할 변화”. 2003 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 이승중(김홍식). 1992. “지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지 서비스 기능을 중심으로”. 한국행정학보. 26(2). pp. 573-589.
- 전수일(봉민근). 1995. 『지방자치와 복지행정』. 서울: 홍익재.
- Cameron, David. 1978. “The expansion of public economy: a comparative analysis.” American Political Science Review. Vol. 72. pp. 1243-1261.
- DeViney, Stanely. 1983. “The characteristics of the states and the expansion of public social expenditures.” Comparative Social Research. Vol. 6. pp. 152-173.
- Dobelstein, Andrew W., Politics, Economics, and Public Welfare (Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1986)
- Peterson, Paul and Mark Rom. 1989. “American federalism. welfare policy and residential choices.” American Political Science Review. Vol. 83. pp. 711-718.
- Wilensky, Harold L. 1975. The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press.