

大田市 住民을 위한 地域福祉政策의 方向

表 甲 洙*

I. 問題提起

우리나라는 그동안 몇 차례의 經濟開發 5個年計劃으로 높은 經濟成長(1960년에 1인당 국민소득이 약 90달러이던 것이 1985년 현재 약 2,000달러)을 이룩했지만, 國家開發政策의 형성과 집행과정에서 社會福祉는 經濟建設의 副產物 또는 從屬變數로 간주되어 왔다. 즉 經濟開發政策의 추진과정에서 야기되는 落塵問題 *fallout problems*를 그때 그때 부분적으로 또는 산발적으로 해석 대처하는 經濟政策의 補助機能으로서 인정되어 왔다. 이러한 입장이나 발상에서 社會福祉政策을 발전시켜 왔기 때문에 현재까지의 사회복지정책은 단편적이고 부분적인 分立體系로서 난립을 면치 못하였다. 그 결과로 사회 복지 목표간의 상충 및 정책 수단간의 갈등현상을 빚게 되어¹⁾, 經濟的 所得增大와 社會的 進歩에 뒤따르지 못하는 社會福祉政策이 수행되어 자연 大田市 住民福祉도 지체현상을 면치 못하였다.

따라서 筆者는 大田市의 주요 福祉行政體系와 社會福祉現況을 파악 분석하여 規範的인 側面에서 大田市 住民을 위한 地域福祉政策의 方向을 제시하고자 한다.

II. 地方政府 水準에서의 社會福祉

일반적으로 社會福祉라 하면 과거와는 달리 全國民의 ① 社會的 要求에

* 濟州大 社會福祉學科 副教授

1) 經濟企劃院, 經濟白書, 1980

대한 서비스이요 ② 社會問題에 대한 대책이며 ③ 이것은 궁극적으로 社會的 統合 즉, 國民의 統合을 의미하는 것이다.²⁾ 다시 말해서 과거에는 사회적 취약계층의 保護와 救濟에 관심을 두었으나, 오늘날은 전국민이 사회복지의 대상이 되고 있다. 그런데 大田市와 같은 한개 地域社會의 住民을 대상으로 하는 社會福祉制度를 분석하고 기획하고자 하면 이와 같은 全國民對象의 社會福祉制度와는 다른 시각이 필요하다. 이를 社會福祉學에서는 地域社會福祉라는 이름하에 다루고 있다.

社會福祉制度는 그 主體의 성격에 따라 下位體系로 나누어 지기도 하는데 政府가 主體가 될 경우를 社會福祉政策이라고 하고, 民間이 主體가 될 경우를 社會事業³⁾이라고 한다. 이것은 地域社會에 社會福祉의 범위를 한정시킨다 하더라도 이러한 구분은 동일하게 적용될 것이다. 즉, 地域社會의 地方政府가 主體가 되면 地域社會福祉政策이고, 民間이 主體가 되면 地域社會事業이 된다. 그러나 일반적으로 社會福祉政策은 中央에서 기획되고 집행되기 때문에 地方政府의 역할은 많지 않다. 주로 中央政府의 財政支援과 政策方針을 일선 社會福祉機關에 전달하고 감독하는 機能을 수행한다. 특히 醫療保險이나 年金 등 社會保險의 경우는 地方政府의 역할은 더욱 미미하다. 이들 制度는 地域의 支部組織을 통하여 운영되고 있다. 우리 나라와 같이 政府의 中央集權力이 강한 경우 地域社會水準에서의 社會福祉政策의 계획과 범위는 더욱 한정될 수 밖에 없다.

그런데 앞으로 地方自治制가 실시 된다는 가정하라면 地方政府의 政策裁量權이 확대될 것이다. 왜냐하면 地方政府는 地域住民을 위하여 형성된 단체이며, 住民의 福祉에 관한 업무를 처리할 수 있는 憲法的 機能을 가진 公的 機關이고 더욱이 地域社會福祉는 地方政府의 정책관리형태에 따라 그 성격을 달리할 수 있는 계획이고 정책⁴⁾이기 때문이다. 따라서 지역사회의 특성을 고려한 지역사회복지정책을 탄력적으로 발전시킬 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 地域社會福祉는 地方政府·政策形成·管理의 產物을 의미하며

2) 金泳護, 社會福祉理念의 探究, 「峨山」 통권 제23호, 峨山社會福祉事業財團, 1983, p. 40

3) 우리나라의 경우 社會福祉法人이 여기에 속한다.

4) 韓垣澤, 「都市 및 地方行政論」, 法文社, 1982, pp. 67~70

鄭世煜, 「地方行政學」, 法文社, 1984, p. 149

따라서 地方政府는 地域住民의 福祉를 극대화하기 위해 노력해야 한다.

한편 地方政府는 地域社會福祉를 향상시키거나 개선하기 위해서는 地域社會計劃이 필요하다. 흔히 地域社會福祉計劃이라 함은 어떤 특정한 목적을 달성하기 위하여 動員 가능한 資源을 합리적으로 활용하는 方法 또는 選擇過程이라고 정의되고 있다.⁵⁾

다른 한편 地域社會計劃의 활동은 ① 社會서비스를 계획하고, ② 開發計劃의 우선순위(地域社會의 상황이 고려됨)를 정하고 ③ 住民의 參與를 유도하는 것을 말한다.⁶⁾ 이를 위해 基本需要理論⁷⁾에 입각하여 주민의 기본욕구를 측정하고 그 욕구에 바탕을 두어 政策計劃의 우선순위 즉, 福祉政策指標를 분명히 하고 物的 人的資源 등 주민참여의 폭을 넓히고 대중 매체 등 外部의 자극에 귀를 기울이는 것이 필요하다. 따라서 大田市 住民을 위한 地域福祉政策을 수립하기 위해서는 주민의 地域社會欲求⁸⁾와 地域社會問題⁹⁾를 발견하여 이중 중요하거나 시급한 것을 취사선택하여야 하며, 이러한 計劃過程에 住民들의 적극적인 참여방안이 고려되어야 한다. 그러면 福祉政策의 수립에 관련된 주요 福祉行政體系의 문제점을 파악하여 보자.

Ⅲ. 大田市 主要 福祉行政體系의 問題點

1. 住民 基本欲求의 測定問題

1) 輿論 및 對話行政制度를 통한 測定

市の 地方課에 輿論係를 두어 여론수집방안과 특수시책에 따라 주민욕구

5) 地域社會福祉의 目的은 ① 經濟發展을 추진하는 것이고 ② 合意를 촉진시키고 ③ 對人的 社會福祉를 지원하며 ④ 市民權을 행사할 수 있도록 教育시키며 ⑤ 기존의 社會政治制度에 있어서 근저의 變화를 조성하는 것이다 P.K. Baldock, *Community Work and Social Work*, R. K. P., 1974. 金泳漢 譯, 「地域社會福祉論」, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1985, p.21에서 재인용.

6) D. Conylrs, *An Introduction to Social Planning in the Third World*, Wiley & Sons, Chichester, 1982, pp.9~12

7) 基本需要理論은 개발 그 자체의 果實이 주민들의 기본적 욕구 또는 수요와 연결되어 수행되어야 한다는 이론을 말한다.

8) 소득, 보건, 교육 및 주택등 인간이 가장 필요한 것을 말한다.

9) 탈선행위(범죄, 비행, 자살 등), 사회불평등(빈곤, 실업등) 및 사회태세(가정결손, 빈민촌, 흥등가 등)가 이에 해당된다.

를 파악하고 있을 따름이다. 즉, 주민 생활현장대화, 특수마을 찾아보기, 민박·사랑방 대화, 각종위원회 직능단체, 주민초청대화, 기관장실 수시대화 주민여론현장처리, 여론 모니터, 매스컴 대화 등을 실시하여 기본욕구를 측정하고 있다.

〈표 1〉 주민의 건의내용 및 처리실적

구분	보건위생	도로교통	전기통신	상수도	건축	하수도	영농	산림	기타	합계
해결	616	233	15	155	65	135	27	17	273	1,536
불가	1	20	2	1	8	6				3
검토중	1	8	3	6	1	7				2
합계 (비율)	618 (38.5)	261 (16.3)	20 (1.2)	162 (10.0)	74 (4.6)	148 (9.2)	27 (1.7)	17 (1.7)	278 (17.3)	1,605 (1000.0)

資料: 1985년도 大田市 地方課 輿論係

그런데 주민의 건의내용을 보면 표 1에서 보듯이 보건위생이 전체의 38.5%로 가장 많고 그 다음은 도로교통(16.3%), 상수도(10.0%), 하수도(9.2%) 등의 順으로 나타나고 있는데 住民의 이러한 건의내용을 해결한 것은 95%로 높은 실적이라 할 수 있다. 그러나 청소문제 등 현장즉시 처리가 전체의 73%이어서 그 建議內容이 單純性·非體系性·非公式性을 강하게 띄고 있다고 할 수 있다.

2) 班常會를 통한 測定

班常會를 통하여 住民欲求를 파악하고 있는데 전체 건의내용중 78.2% (1975년도)가 해결되었다. 그러나 이 또한 地方政府에서 政策으로 채택할 내용보다는 생활주변의 단편적인 문제를 거론했고, 실질적으로 地方政府의 地域社會福祉政策에 도움이 되지 않고 있다.

3) 市 政策諮問委員會議를 통한 測定

이 위원회는 市政의 기본시책에 관한 사항을 비롯, 住民福祉 및 地域開發에 관한 사항, 중요정책의 결정·변경·폐지에 관한 사항, 市策建議 등 市長의 자문에 응하는 임무를 띄고 있는데 최근 市の 諮問委員會議 회의록을 검토한 결과 委員들의 건의사항은 市政의 기본방향 설정에 필요한 地域住民

의 전체적인 欲求를 거론하기 보다는 일상에서 발견된 枝葉的이고 단편적인 문제들이 제기되고 때에 따라서는 市政의 보고청취시간으로 끝나는 등 형식을 탈피하지 못하고 있다.

이상에서 보았듯이 現 行政의 차원에서는 住民의 欲求가 무엇이며 그 요구중 어느 것이 시급하고 중요한 것인지의 政策의 우선순위를 정하여 福祉政策을 수행할 수 없다.

2. 地域住民의 參與

住民의 參與는 地域社會福祉政策에 있어 매우 중요하다. 왜냐하면, ① 福祉의 對象者도 住民이고 受惠者도 住民이기 때문이며 ② 地域住民의 經濟的 活動과 直接 관련있고 또 地域社會問題들을 다루기 때문이다. 따라서 住民들의 이해와 참여가 없이는 바람직한 성과를 거둘 수 없다.

그러나 政策의 대부분이 그렇듯이 福祉政策도 예외가 아니어서 그 계획과정이 기본적으로 技術官僚的인 작업과정을 통하여 책정되었다. 따라서 거의 모든 政策은 그 專門技術性의 보호에만 급급한 나머지 달혀진 사무실안에서 지역주민들이 모르는 사이에 작성되어 행정기구에 의하여 집행되어 왔다. 이렇게 되면 福祉現場인 地域社會의 政治的·經濟的·社會的 活力은 소외되고 福祉現場住民의 관심과 참여는 배제될 수 밖에 없어 地域社會福祉의 실효성은 크게 줄어들게 될 것이다.

그런데 大田市の 경우 住民參與의 통로는 거의 차단되어 있다고 볼 수 있다. 다만 공무원과의 민박, 사랑방 대화, 기관장실 이용 등을 통하여 주민을 참여시키고 있다. 그러나 이것도 현장즉시해결(전체건의 중 70%)이 대부분 이어서 전체적이고 실질적인 주민참여는 이루어 지고 있지 않다고 할 수 있다.

3. 傳統的인 漸增主義的 豫算編成方式의 問題

예산편성 방법에 있어서 지방정부의 예산편성이 종래의 漸增主義 *incrementalism*에서 탈피하지 못하고 있다. 면담을 통한 바에 의하면 예산편성시 1983년부터 國家豫算編成에 도입한 零基準豫算制度 *Zero-Base Budgeting*

System의 정신은¹⁰⁾ 반영되나 특정사업을 제외하고는 우리나라의 전통적 예산편성 방법인 組織體制下의 品目別豫算制度에 의존하고 있다. 이와 같은 것은 住民의 基本欲求 增大를 무시한 形式論理에서만 충족시킬 뿐이다. 이어서 社會福祉 下位部門別¹¹⁾로 大田市 社會福祉現況과 대책에 대하여 살펴 보기로 한다.

IV. 社會福祉서비스의 現況과 對策

1. 兒童福祉事業

우리나라는 물론이고 大田市の 경우도 6·25 전란으로 생긴 전쟁고아와 未亡人 자녀의 수용보호가 주류를 이루고 있다.

우리나라에 있어서의 兒童福祉施設은 兒童福祉法施行令(1982. 2. 22)에 의하면 아동상담소, 영아시설, 육아시설, 신체허약아시설, 정서장애아시설, 모자보호시설, 아동전용시설, 교호시설, 아동일시보호시설, 아동직업보도시설, 아동입양위탁시설, 자립지원시설 및 조산시설을 두게 되어있다.

그러나 大田市の 兒童福祉施設은 매우 빈약한 상태에 있다.

〈표 2〉 대전시 아동복지시설

년도	영아원		육아원		부랑아시설		모자시설		유아시설	
	시설수	수용인원	시설수	수용인원	시설수	수용인원	시설수	수용인원	시설수	수용인원
1977	2	192	6	594	1	141	1	58		
1980	2	130	5	400	1	70	1	61	10	659
1984	1	51	9	799	1	391	1	57	34	2,789

資料: 大田市 統計年報 1978~1985.

표 2에서 보듯이 兒童福祉施設은 육아 및 유아시설에 편중되어 있고 특히 유아시설은 1984년도에 급격한 증가를 보여주고 있다. 한편 영아원은 1981

10) P. A. Pyhrr, "The Zero-Base Approach to Government Budgeting", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 1. Jan-Feb. 1977, pp. 1~8 朴鍾浩, 地方政府의 地域開發政策에 관한 研究, 成均館大 博士學位論文, 1985, p. 64에서 재인용.

11) 社會福祉의 下位部門은 社會福祉學界에서 일반적으로 많이 사용하는 방식을 택하여, 크게 社會福祉서비스와 社會福祉政策으로 二分하고 이 두 部門의 下位體系別로 구분하였다.

년부터 1개로 줄어들었고, 부랑아 시설수가 증가하지 않은채 수용인원만 약 4배가 증가하였다.

이렇게 兒童福祉施設의 절대부족은 접어두고서라도 우리나라의 施設保護가 다 그러하듯이 大田市の 경우도 다음과 같은 문제점을 안고있다. ① 政府支援의 非現實性 ② 서비스 내용의 빈약 ③ 종사자의 非專門性 ④ 從事者對 施設兒童의 非適格性 ⑤ 事後保護의 形式化 ⑥ 情緒的 障礙兒童의 放置 및 老後된 施設¹²⁾ 등이 지적되고 있다.

따라서 大田市 兒童福祉對策의 方向을 정리하면 첫째, 施設保護의 문제점을 극복하고 그 내용의 內實化를 기하여야 한다. 즉 保護의 質을 높이고, 職員을 專門化하며 施設을 現代化 할 필요가 있다.¹³⁾ 이를 위해서는 市の 財政的 도움이 있어야 한다. 둘째, 施設從事者의 再教育 및 有資格者를 채용해야 한다. 셋째, 서비스나 프로그램 내용은 兒童들의 問題解決을 위한 것이어야 한다.

2. 老人福祉事業

오늘날 의학의 발달, 보건위생수준의 향상 및 식생활 개선등으로 老齡人口의 증가와 工業化, 産業化에 따른 核家族化로 現代 産業社會에 있어 다양한 老人問題 특히, 老人扶養의 문제로 인해 심각한 현상이 야기되고 있다.

그러나 大田市の 경우는 현재 1개의 養老院 施設에 100명이 수용되어 있을 뿐이다.

따라서 大田市の 老人福祉는 첫째, 老人의 노후를 보장하기 위한 시설의 增大와 現代化가 필요하며, 둘째, 무료양노원의 質을 높여 가능한 한 무의무탁한 노인의 소의의식을 줄이고, 셋째 零細老人의 家口에 대한 生活保護 領域을 강화시키는 들튼 양노보험실시, 노인건강제도실시, 노인가정봉사사업, 노인복지센터, 노인주택, 노인휴양시설 등의 설치가 필요하다.

12) 金泳謙 外 3人, 「韓國兒童福祉研究」, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1983, pp. 100~101

13) 福祉研究會, 「現代兒童福祉論」, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1984, pp. 101~106

3. 障礙者福祉事業

保健社會部가 실시한 장애인 실태조사(1979년)에 의하면 우리나라의 장애인 수는 1,086,823명으로 추산하고 있을 뿐, 大田市의 障礙者 數는 파악도 하지 못하고 있는 실정이다. 다만 3개의 障礙者施設에서 약 500정도가 收容 保護받고 있는 실정이다.

다행히 1981년 6월 5일 心身障礙者福祉法이 제정되어 관계기관에서 障礙者福祉의 諸 問題를 해결하고 있지만 다음의 몇가지가 우선 해결되어야 한다.

첫째 障礙者 발생의 예방이 급선무이겠으나, 現 障礙者의 數的 파악이 선행되어야 하며, 둘째 따라서 障礙者의 早期發見과 登錄의 의무화는 收容 및 再活事業에 앞서 우선적으로 실시되어야 하며, 셋째 特殊學校나 再活施設을 확충하여 단순한 施設收容보다는 教育과 再活을 우선적으로 실시하여 그들의 적성에 맞는 역할을 주고 재능을 키워야 한다.

4. 婦女福祉事業

婦女福祉事業의 주된 대상은 淪落女性이라고 할 수 있다. 현재 우리나라에 淪落女性의 數가 1977년 13,968명에서 1980년 44,855명으로 증가한 점으로 미루어 보면 大田市의 경우도 증가하고 있으리라 생각된다. 특히 新種 淪落이라 할 수 있는 안마시술소, 이발소, 숙박시설에서 이루어지고 있는 顔廢現象이 점차 증가하고 있다.¹⁴⁾ 따라서 顔廢淪落 現象의 확산을 방지하기 위한 다음의 대책이 요망된다.

첫째, 一時收容保護所를 설치하여 淪落女性들과의 相談과 精神教育을 실시하고 퇴소 후 再淪落, 再入所되는 악순환을 방지할 수 있도록 부녀직업보도사업을 강화실시하여 생산적인 직종에 종사하도록 유도해야 한다.

둘째, 婦女相談員을 역전, 터미널 및 工團등에 배치하여 家出女性을 대상으로 상담과 지도를 통한 직업알선과 직업보도소의 입소, 귀가 및 연고자인계등을 실시하여 사전에 淪落行爲의 가능성을 방지해야 한다.

14) 全泳謨, 元興朝, 「顔廢淪落問題對處方案研究」, 現代社會研究所, 1984.

V. 社會福祉政策의 現況과 對策

1. 貧困政策

우리나라의 貧困政策은 거의 生活保護事業인데 이 生活保護事業은 公的扶助制度로서 정부가 인정하는 기준에 의해 선정된 法的 零細民을 대상으로 하며, 그 財源은 전액 정부의 이천지출로 충당되고 있다. 따라서 生活保護事業은 中央政府의 행정소관이며 이에 地方政府가 관여할 수 없는 실정이다. 위에서 다루게 될 다른 社會福祉政策도 마찬가지이다. 그러나 地方政府는 中央政府로 부터 지원을 이천받아 地域內 貧困層에게 이를 직접적으로 전달하는 책임을 지고 있기 때문에 生活保護 對象의 適格者를 정확히 선정하고 급여하는 일은 地方政府의 주요한 기능이다.

大田市の 法的 零細民 數는 1984년 현재 약 6만명으로 大田市 人口의 7.2%에 이르고 있어 전국수준 9.8%에 비하면 다소 적지만, 이러한 이유는 최근 大田隣近地域이 大田市로 편입되어 상대적으로 人口가 팽창했기 때문으로 생각된다.

貧困政策은 ① 취업을 위한 고용정책 ② 生活保護內容의 再調整(급여비의 인상 등) ③ 住宅서비스 ④ 醫療서비스 ⑤ 離村向都의 억제 등을 들 수 있다. 그런데 이러한 貧困政策은 貧民保護를 위한 治療的 性格이 강하다. 따라서 治療와 동시에 貧困의 原因을 규명하여 貧困發生을 예방하는 것이 더욱 중요하다. 즉, 社會保障制度와 家族福祉政策 등의 확대 및 실시가 필요하겠고 아울러 敎育機會와 女性의 사회적 참여가 가능토록 자질향상을 위해 노력하여야 할 것이다.

그리고 貧困行政의 問題는 무엇보다도 福祉傳達體系가 확립되어 있지 못하여 社會行政의 非專門化와 낭비가 존재하고 있다. 社會行政의 전문화와 효율화를 위해서는 洞 같은 말단 行政單位에도 가칭 福祉事務所를 설치하고 專門要員을 배치해야 한다. 이러한 福祉傳達體系의 확립은 貧困行政 뿐만 아니라 다른 分野의 福祉行政의 統合的인 서비스를 위해서도 바람직하다. 앞에서도 지적 되었듯이 현재 우리나라의 경우 貧困行政의 非專門化로 인하

여 容細民의 對象選定과 서비스에 있어서 적어도 10%이상의 不適合性과 그에 따른 福祉費用의 낭비성이 존재하고 있는 실정이다.

2. 教育政策

教育이 社會政策의 주요한 영역이 된 것은 근 30년이 되었다. 이러한 것은 教育이 현대사회에 있어서 社會階層移動에 가장 중요한 요인이 되어 있기 때문이다. 社會政策에 있어서 教育에 대한 관심은 教育機會의 擴大와 不平等의 問題이다.

다행히 大田市 兒童의 就學率(國校)은 1984년 현재 99.9%로 양호한 교육 정책이 시행되고 있다고 할 수 있다. 그러나 문제는 ① 教育機會가 똑같이 주어졌다고 해서 教育政策이 잘 되고 있다고 할 수 없다. 왜냐하면 학교간의 교육조건에 있어서 불평등이 존재할 수 있기 때문이다. 즉 학교시설, 교사의 질, 과밀학급등에 우열이 있을수 있기 때문이다. 즉 교육의 과정에 영향을 미치는 교육조건이 불평등의 요소가 된다는 것이다. ② 또한 학교제도의 경직성의 문제이다. 고도의 형식성에 바탕을 둔 저소득층보다는 중류층 이상에게 편리하도록 되어 있다는 것이다. 즉 夜間을 이용한 學生보다는 晝間出席學生 중심의 학교운영 등 부득이 다른 일을 하면서 융통성있게 교육을 받고 싶은 사람에게는 불리하게 되어 있다. 다행히 1970년대 부터 시작된 放送通信高校와 大學, 産業體附設學校, 特別學級 등은 이런 관점에서 크게 환영할 만한 발전이나 아직도 教育의 庶子 취급을 받고 있는것은 크게 바뀌어야 할 教育觀이다.¹⁵⁾ ③ 學校를 도중에서, 자의든 타의든, 中退者 및 長期缺席者가 점차 증가하고¹⁶⁾ 있어 이에 대한 대책이 또한 필요하다.

따라서 다음의 대책이 필요한데 첫째, 물론 中央政府의 政策이 있어야 하겠지만 地方政府의 水準에서는 지역유지들을 조직화하여 地域社會의 教育에 공헌할 수 있도록(예컨대 장학제도 등) 유도해야 하며 둘째, 學校에서의 問題 學生의 相談과 中退者 및 長期缺席者의 사전예방을 위하여 현행 敎導敎師와 한 팀을 구성하여 해결할 수 있는 學校社會事業¹⁷⁾의 채용이 필요하다.

15) 金信一, 教育不平等, 金泳謨 編, 「現代社會問題論」, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1981, pp. 108~121

16) 文敎部 統計年報에 의하면, 지난 10년간(1973~1984) 學校中退者 및 長期缺席者가 약 850, 000명에 이르고 있다.

3. 住宅政策

우리나라는 1977~1981년까지 실시된 제 4차 經濟開發 5個年計劃에 밝힌 住宅部門의 基本政策方向을 보면 ① 宅地の 원활공급 ② 住宅價格의 安定 ③ 住宅普及率의 提高 ④ 소규모 住宅建設에 주력함으로서 無住宅者와 新規家口의 住宅難 解消 및 地域間 균형적인 住宅建設이 그것이었다.¹⁸⁾ 그런데 第5次經濟社會發展計劃의 실시중인 현시점에서 볼 때 앞의 5가지 住宅政策目標중 어느 것도 달성된 것이 없어 보인다.

사실상 資本의 貧困함을 절감하고 있는 개발도상국가에서는 産業化에 우선순위를 들음으로서 상대적으로 자본의 懷妊期間이 길고 資本 對 生産額의 比가 높은 住宅부분에 큰 관심을 두지 않고 있는 것이다.¹⁹⁾ 그렇다고 배버리지경이 말한 文明人の 最低基準인 住宅問題를 수수방관 할 수는 없을 것이다.

〈표 3〉 대전시 주택부족 현황

년 도	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
부족율	38.7	36.3	38.2	36.6	36.1	35.6	36.5

資料 : 大田市 統計年報

표 3에서 보듯이 大田市 住宅不足率은 1984년 현재 36.5%(전국의 경우 1980년 25.5%가 부족)에 이르고 좀처럼 호전되고 있지 않다.

여기서 우리나라의 住宅問題를 살펴봄으로서 大田市의 상황도 미루어 짐작할 수 있을 것이다. 즉, ① 住宅供給이 지나치게 民間에 의존해 있다. 公共部門은 1967년 7.6%, 1972년 15.8% 1977년 24.2%, 1979년 19%에 그치고 있다. ② 住宅投資에 대한 비율이 낮다. 外國과 비교할 때 對 GNP의 住宅投資率(1977년 기준)이 프랑스 7.2%, 서독 5.7%, 화란 5.5%, 캐나다 7.2%, 일본 7.8%이나 우리나라의 경우는 3.7%에 불과 하다. ③ 賃賃料의

17) 學校社會事業은 학교의 활동제외의 일부로서 학교의 적응상 곤란의 원인이 되는 사회적·경제적 문제를 가진 학생을 도와주는 것으로, 學校社會事業의 目的은 ① 학생에게 자신감을 키워주고 ② 계속적으로 배울 수 있게 준비를 시키며 ③ 닦쳐오는 변화에 대한 적응력을 키워주는 것이다.

18) 大韓民國政府, 「第4次 經濟開發 5個年計劃 1977~1981」, 1976, p. 107

19) 保健社會部 社會保障審議委員會, 「社會開發 第1輯 基本構想」, 1968, p. 174

과중부담인데, 저소득층의 경우 所得중 賃賃料가 차지하는 比率이 70% 이상이 13.2%나 되며 50% 이상이 35.8%나 차지하고 있다.²⁰⁾

이상의 문제점을 해결하기 위해서는, 첫째 地方政府가 적극 관심을 가져야 함은 물론이다. 그 方法은 地方政府가 主體가 되어 宅地를 개발하고 이를 값싸게 住民들에게 분양하며, 많은 市營住宅을 건설하여 貧困層에게 우선적으로 임대하여야 한다. 둘째 동시에 濾過理論 *filtering theory*²¹⁾을 고려하여 주택자체의 質的인 面에도 많은 관심을 두어야 한다.

4. 醫療政策

保健醫療에 대한 欲求是 제 1차적으로 누구나 보장이 되어야 한다. 다행히 大田市の 醫療機關의 數가 증가하였으나 의료기관이 人口對比 약 2,100:1이며 病床數도 거의 증가하지 못하였다. 더우기 地域社會의 중심적 公共醫療機關인 保健所는 많은 문제점을 안고 있다. 즉, 保健所의 數的 부족은 접어두고서라도 여기서 종사하는 要員이 과부족한 상태이다. 예컨대 大田市 人口가 급증(1983년 16.5%, 1984년 7.5%) 하였으나, 醫師의 경우 1983년보다 60%가 감소됐고 더욱이 藥師는 전혀 없는 상태이다. 사실 公共醫療機關은 民間醫療機關보다 의료비가 적으므로 서민층에 있어서 보건소의 기능과 유용성은 클 것이다. 따라서 최소한 人口增加에 합당한 수준에서 保健所의 體質改善이 필요하리라 본다.

Ⅵ. 大田市 住民福祉政策의 擴充을 위한 基本戰略

앞에서 언급한 바와같이 地方政府水準에서 住民福祉政策을 수립실천하기 위해서는 基本欲求에 입각하여 ① 住民福祉를 위한 뚜렷한 福祉目標를 설정하고 각 目標間의 우선순위를 정하고 ② 이의 성취를 위하여 資源을 動員하

20) 大韓住宅公社, 「住宅」 제 40호, 1981.

姜應善, 國民住居生活의 安定과 向上, 「社會福祉」通卷 第70號, 韓國社會福祉協議會, 1981, pp. 76~94

21) 濾過理論은 소득수준이 높아질수록 더욱 좋은 住宅을 요구한다는 가정하에서 사회경제적 계급의 空間的 集中을 설명한 都市生態學理論이다.

는 方法을 모색해야 하며 ③ 住民의 參與를 유도해야 한다.

1. 住民福祉를 위한 目標 및 그 優先順位의 決定

자체 福祉計劃은 물론이고 住民들의 福祉에 대한 基本欲求를 발견하여 福祉目標를 설정하고 또 그 목표의 우선순위의 결정이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 지금까지 輿論 및 對話行政制度, 班常會 및 市 政策諮問委員會議 등을 통하여 欲求內容을 계획적인 조사없이 개괄적으로 파악하던 傳統的 方法을 탈피하여 個人이나 家口가 필요로하는 教育, 住宅, 醫療保健, 所得, 雇傭, 技術 및 地域社會의 問題 등을 住民의 福祉意識과 더불어 조사하여 그에 따른 地域社會의 福祉政策에 반영 수행하여야 한다.

그런데 필자의 견해로는 社會福祉政策의 부문보다는 社會福祉서비스부문에 더 많은 관심을 두어야 한다고 생각된다. 왜냐하면 地方政府의 水準에서 이의 해결을 주도하기가 용이하기 때문이다.

2. 資源動員

地方政府는 國庫支援과 地方費로 財政을 충당하고 각 사업을 수행하고 있는데 이것은 모두 租稅로 충당되기 때문에 경직성이 강하다. 大田市の 경우 地方財政費중 社會福祉費가 1980년 21.4%, 1981년 19.5%, 1982년 18.6%, 1983년 16.1% 그리고 1984년은 13.7%로 나타나 오히려 급격한 감소현상을 보여주고 있다. 국방비를 별도로 지출하지 않는 地方政府가 社會福祉를 위해 이 정도 밖에 지출하고 있지 못한 사실은 福祉國家를 지향하고 있는 시점에서 이해하기가 매우 어렵다 하겠다. 따라서 社會福祉費에 예산집행의 효율을 높이기 위해서는 복지에 대한 새로운 인식과 집행자들이 地域住民의 입장에 서서 문제발생이나 상황의 변화에 능동적으로 대처하는 福祉行政의 분위기가 조성되어야 할 것이다.

앞으로 大田市가 주민들의 福祉를 진정으로 생각한다면 社會福祉費의 대폭적인 증액이 있어야 할 것이다. 그리고 이에 못지 않게 중요한 것은 大田市 住民福祉를 내실화하고 확충하기 위해서는 이러한 경직성이 강한 자원의 외의 自體資源을 개발해야 한다. 이를 위해서는 民間資源을 동원할 수 밖에

없을 것이다. 예컨대 地域社會의 企業體 임직원과 일반 지역사회주민을 대상으로 地域社會福祉財源을 마련할 수 있는 전략이 요청된다.

3. 住民參與

효과적 地域社會福祉가 되려면 福祉政策을 民間參與에 의하여 行政機關과 住民의 共同作品으로 수행되어야 한다. 이를 위해서 정책수립에 대한 필요하고도 충분한 정보가 공개되어야 한다. 그에 따라 필요한 經濟的 參與와 人力的 參與가 있을 수 있다. 예를 들면 어떤 기관이 아동복지 프로그램을 운영한다고 할 때 住民들의 거부활동과 自願奉仕者를 활용하는 방안을 계획할 수 있다는 것이다.

현재 여론 및 대화행정에 의한 주민참여는 대화의 시간과 전의면에서는 큰 실적을 기록할 수 있지만 표출된 의견이 단순하고 대부분 일상적인 사항이며 단순성, 비체계성, 비공식성을 강하게 띄고 있어 福祉政策에 실질적인 참여를 할 수 없다. 따라서 住民의 정기적인 참여를 公式化 하거나 制度化 하여 객관적인 신뢰와 公信力 및 共感帶를 형성할 수 있도록 해야한다.

VII. 結論 및 建議

地方政府는 中央政府보다 政策的인 의사결정이 단순하며 압력단체에 의한 영향력이 낮기 때문에 地域住民의 欲求에 신속히 그리고 적절히 대응할 수 있으며, 住民들의 地域的인 同質성과 地理的인 의존성을 함께 수렴할 수 있으므로 中央政府의 行政機能중 상당부분이 보다 효과적으로 처리될 수 있는 장점을 지니고 있다.²²⁾ 그리고 地方行政의 가장 중요한 存立目的은 地域社會住民의 福祉需要를 그 地域 실정에 맞게 최대한 충족시켜 주는데 있다.²³⁾ 고 한다. 따라서 大田市 住民의 福祉가 가장 중요한 과제라 아니할 수 없다.

앞에서 이미 각 부문별로 대책과 전략이 제시되었지만 그것들을 종합정리하는 차원에서 福祉政策수립에 필요한 몇 가지를 건의하고자 한다.

22) 韓垣澤, 우리나라 地方自治制度의 研究, 「現代社會」, 1984(겨울호), p. 11

23) 黃仁政, 地方行政의 改革에 關한 研究, 「現代社會」, 1984(가을호), p. 85

① 먼저 관련 공무원은 물론이고 住民들의 社會福祉에 대한 지금까지의 견해를 재고해야 한다. 즉, 서론에서도 지적했듯이 福祉는 消費가 아닌 生産이란 인식이 필요하다.

② 輿論 및 對話行政制度, 班常會, 및 市政策諮問委員會 등을 통하여 住民의 欲求를 측정하던 전통적인 방식을 지양하고 全住民의 욕구가 무엇인가를 계획성있고 차원높게 파악하여야 한다. 아울러 住民의 福祉意識은 어느 정도이며 동시에 社會的 問題가 무엇인가에 대한 정확한 판단을 하며 그에 따른 福祉目標을 뚜렷히 설정하고 그 目標에 住民의 參與를 유도해야 한다. 따라서 全住民들도 社會福祉에 대한 방관자가 아닌 參與者란 인식이 필요하다.

③ 社會福祉의 효과적인 物的資源을 동원하기 위해서는 전통적인 漸增主義的 豫算編成方式을 탈피하여 大田市の 地方費중 社會福祉費의 支出을 증액하여(1984년 현재 13.7%) 과감한 地域社會福祉政策에 뒷받침이 될 수 있도록 해야 하며 다른 한편 民間資源을 유치하기 위해서는 地域住民이 地域社會福祉를 위해 物的資源을 기부 했을때 그에 상응하는 地方稅를 減免해주는 제도를 도입해야 한다.

④ 住民福祉를 위해서는 敎育, 保健, 住宅 등 제반 社會的인 供給事業의 양적 확대와 질적 충실에 목표를 두어야 한다. 住民資源의 확대에 따라 이제까지 社會福祉 항목에서 제외되었던 부분을 순위적으로 포함시켜가며 또한 그 質的水準을 높여가는 政策體系가 장기적인 안목에서 확립되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 行政體系의 확립과 專門要員의 확보가 필요하다.

⑤ 社會福祉政策은 病院, 公共住宅, 保健所의 量的增加가 필요하며 社會福祉施設의 近代化나 생활환경의 정비나 개선을 통하여 地域社會住民의 기본적 욕구를 충족시킬 수 있는 방향으로 설정이 되어야 한다.

⑥ 法的 零細民에 不適格者가 선정이 되어 그로 인한 福祉費用의 낭비성이 없도록 해야 한다.

⑦ 地域社會福祉政策의 수립과정에 福祉에 관련된 新聞報道內容 등 外部刺戟에 관심을 갖는 것도 바람직 할 것이다. 그러나 오늘의 신문내용은 사건을 보도하는 기능을 주로 수행하여 왔지 바람직한 政策方向에 대한 기사에

대해서는 인식하였다. 필자가 최근 3년간(1983~1985년) 大田日報의 기사내용을 분석한 결과 社會福利政策수립에 도움이 될 만한 기사는 거의 찾아 볼 수 없었다. 따라서 新聞 등 대중매체는 사건보도에 치우치지 말고 社會問題 등 實態에 따른 해결방안을 제시하여 政策의 방향을 안내하는 안내자의 역할을 하는것이 바람직하다.

⑧ 現 民間機關인 社會福利館(韓國어린이 재단이 그 機能을 수행함)을 활용하여 地域社會의 統合, 社會潛在資源의 開發, 住民을 위한 社會教育실시와 각종 社會問題의 예방과 치료를 도모하도록 政策的으로 지원을 하는 것도 바람직하다.

⑨ 市 當局은 大田市라는 地域適合性 福利模型(住民의 要求, 社會問題와 地域性의 原則에 따른)을 설정하고 거기에 알맞는 制度的 또는 行政體制를 정비해야 된다고 생각된다. 이의 효율을 극대화 하기 위해서는 洞같은 말단 행정단위에도 福利事務所(가칭)를 설치하여 전문요원을 두어 복지서비스를 관장시켜야 한다.